

辽文旅发〔2021〕32号

辽宁省文化和旅游厅关于印发《辽宁省“十四五”文化和旅游市场发展规划》的通知

各市文化和旅游行政主管部门、沈抚示范区社会事业局，各有关单位：

《辽宁省“十四五”文化和旅游市场发展规划》已经省文化和旅游厅党组同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

特此通知。

辽宁省文化和旅游厅

2021年12月29日

（此件公开发布）

辽宁省“十四五”文化和旅游市场发展规划

为贯彻落实文化和旅游部《“十四五”文化和旅游市场发展规划》和《辽宁省“十四五”文化和旅游发展规划》《辽宁省“十四五”旅游业发展规划》，推动“十四五”时期全省文化和旅游市场治理体系和治理能力提升，促进文化和旅游市场繁荣发展，编制本规划。

一、总体要求

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，深入贯彻习近平总书记关于东北、辽宁振兴发展的重要讲话和指示精神，全面落实党中央振兴东北地区等老工业基地系列决策部署，认真落实省第十三次党代会关于文化和旅游高质量发展有关要求，以制度化建设为牵引，以改革创新为根本动力，以建设高标准现代文化和旅游市场体系为目标，以推动文化和旅游市场高质量发展为主题，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，坚决维护意识形态安全和国家文化安全，全面深化文化市场综合执法改革，创新执法监管理念和方式，提升文化和旅游市场治理体系和治理能力现代化水平，促进文化和旅游市场繁

荣发展，为建设文化旅游强省做出积极贡献。

（二）基本原则

坚持繁荣发展。坚持以社会主义核心价值观为引领，贯彻新发展理念，扩大优质产品和服务供给，推动文化和旅游市场向高品质和多样化发展，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

坚持改革创新。进一步破除制约文化和旅游市场发展的体制机制障碍，着力解决高质量发展中的突出矛盾和问题，坚持创新驱动和融合发展，持续增强发展动力和活力。

坚持依法行政。将市场监管和综合执法全面纳入法治轨道，着力厘清政府和市场、政府和社会的关系，构建职责明确、依法行政的文化和旅游市场治理体系。

坚持包容审慎。遵循市场规律，按照鼓励创新、平等保护的原则，对文化和旅游市场新业态实行包容审慎监管，分类实行相应监管规则，提升执法精细化管理水平。

坚持安全底线。树牢安全发展理念，严守政治安全和生产安全两个底线，落实属地管理责任、部门监管责任和企业主体责任，为推动文化和旅游市场高质量发展提供坚强保障。

（三）发展目标

到2025年，文化和旅游市场监管机制进一步完善，市场主体活力进一步增强，服务质量进一步提升，市场治理能力进一步提高，文化市场综合执法改革深入推进，综合执法效能进一步增强，

市场环境更加优化，市场循环更加畅通，为文化旅游强省建设打下坚实基础。

——市场监管机制不断完善。文化和旅游市场监管政策法规、标准规范更加健全，以“双随机、一公开”监管和“互联网+监管”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制进一步完善。

——市场主体更具活力和竞争力。“放管服”改革纵深推进，营商环境进一步优化，行业转型升级加快，市场主体发展壮大，市场主体活力和竞争力明显提升。

——市场服务质量进一步提升。文化和旅游市场服务质量评价体系进一步完善，经营管理更加规范，从业人员专业素养明显提升，消费环境进一步优化，消费者满意度不断提高。

——市场治理能力进一步提高。文化和旅游市场治理体系进一步完善，综合协同监管能力进一步提升，综合治理效能进一步增强，市场秩序更加规范。

——综合执法效能进一步增强。文化市场综合执法改革深入推进，权责明确、监督有效、保障有力的文化市场综合执法管理体制更加完善，分工负责、相互支持、密切配合的文化市场综合执法工作机制更加健全。

二、主要任务

（一）培育壮大市场主体

1. 推动市场主体转型升级。推动文化娱乐、上网服务、演出

和艺术品等行业转型升级，丰富经营业态，拓展消费人群。推进阳光娱乐和绿色上网，加强未成年人保护。鼓励传统文化经营场所进行设施改造提升，支持5G剧院建设，推动演出院线、娱乐场所、上网服务场所规模化、品牌化发展。支持画廊、画店等艺术品经营单位加快转型，引导艺术园区、在线艺术品企业规范发展。引导旅行社转型升级，加快理念、技术、产品、服务和模式创新，推动旅行社经营向现代、集约、多元、高效转变。创新旅游景区监管手段，落实“错峰、预约、限量”要求，提高智慧化监管水平。推动星级饭店创新经营方式，提高服务质量，提升行业形象。鼓励优质文化产品、文化服务“走出去”，支持企业积极开拓海外文化市场。

专栏1 转型升级示范工程

1. 阳光娱乐行动计划。开展上网服务场所、娱乐场所服务等级评定。支持卡拉OK点播系统设立优秀音乐作品点唱专区。鼓励上网服务、文化娱乐行业参与公共文化服务，支持开展“夕阳红”、健康娱乐全民赛等活动。引导游戏游艺设备益智化、健身化、技能化发展。完善文化娱乐内容审核机制。建立健全卡拉OK领域违禁曲目清单制度。

2. 旅行社转型升级计划。支持旅行社整合优势资源，加大产品创新，提高企业核心竞争力。支持旅行社加快线上线下融合发展，提高现代化管理水平，增强发展新动能。

3. 星级饭店转型升级计划。推进星级饭店国家标准的实

施，力争用 3 至 5 年时间，使我省旅游星级饭店集团化、品牌化、特色化、绿色化水平显著提升，服务质量和宾客满意度持续提高，行业形象与美誉度迈上新台阶。

2. 培育发展新型市场主体。支持建设集合歌舞娱乐、游艺娱乐、上网服务、小剧场、画廊画店等多业态共同经营或混业经营的演艺、娱乐空间。加强对体验式演艺、沉浸式娱乐、在线演出、在线艺术品拍卖、自助式上网、电竞酒店、电竞娱乐赛事等新业态新模式及综合性文化娱乐场所的引导、管理和服 务，培育新型文化市场主体。统筹用地、治安、消防、卫生等方面政策，开展等级旅游民宿评定，推动旅游民宿高质量发展。

专栏 2 等级旅游民宿培育计划

推进《旅游民宿基本要求与评价》标准实施，建立等级旅游民宿评定专家队伍，培育和评定一批等级旅游民宿，促进旅游民宿持续规范发展。

3. 推动线上线下融合发展。推动文化和旅游市场主体数字化转型，鼓励文化和旅游企业广泛应用 5G、大数据、云计算、人工智能等现代技术，创新产品和服务供给。支持互联网企业和平台参与传统文化和旅游业态改造提升，实施在线演出市场培育计划。鼓励旅行社、旅游景区、星级饭店、旅游民宿等与在线旅游企业加强合作，实现优势互补，拓展发展空间。推动网络直播、短视频等信息呈现方式与演出和艺术品、公共文化、非遗保护、旅游推广等领域相结合。

专栏3 线上线下融合发展计划

1. 在线演出市场培育计划。支持文艺表演团体、演出经纪机构、演出场所与互联网平台深度合作，依托演出市场优质知识产权（IP）资源，引导企业深入挖掘版权价值，逐步建立版权付费、观演付费等经营模式，培育一批导向正确、理念先进、模式创新的在线演出市场主体。

2. 实施“艺播”计划。加强优秀网络文化产品创作，推动中华优秀传统文化数字化转型，引导文艺表演团体、文博机构、非遗传承人利用新媒体、新技术开展线上直播。

4. 推动文化和旅游市场融合发展。坚持以文塑旅、以旅彰文，推动文化和旅游企业、产品和服务深度融合。支持文艺表演团体、演出经纪机构、演出场所与旅游景区、旅游饭店和重点旅游目的地加强合作，打造一批具有示范价值和社会效应的旅游演艺项目。鼓励游戏游艺设备生产企业和旅游景区、主题公园深度合作。引导旅游饭店挖掘文化主题。

（二）持续优化营商环境

1. 深入推进“放管服”改革。实施涉企经营许可事项清单管理，继续放宽准入限制，有序下放审批权限。深入推进“证照分离”改革。进一步规范网络文化经营许可工作。稳步推进旅行社领域实行告知承诺制度。落实导游资格证书电子化和延长导游证有效期限改革要求。推动涉企事项“一网通办”。落实简化跨地区巡演审批程序，对跨地区巡演实行首演地内容审核负责制。健

全完善文化和旅游市场政务服务好评激励机制和差评处理督导机制。

2. 维护公平竞争、健康有序的市场环境。完善文化和旅游市场准入退出机制。依法保护文化和旅游市场主体合法权益。引导互联网平台企业良性竞争。开展“不合理低价游”综合治理行动。规范演出经纪行为，压实演出经纪机构责任，加强演员管理，促进演出市场健康有序发展。

3. 加强市场执法监管。实行行政执法事项清单管理制度，加强对行政处罚、行政强制事项的源头治理，依法及时动态调整。严格实行综合执法人员持证上岗和资格管理制度，全面落实行政执法“三项制度”、行政裁量权基准制度，完善行政裁量权基准。统一执法服装、执法标志、执法文书、执法证件，加强队容风纪管理，严格廉政纪律。全面落实综合执法责任制，健全“尽职照单免责、失职照章问责”履职尽责制度，加强执法监督，健全考核机制。根据不同领域特点和风险程度确定执法监管内容、方式和频次，提高执法精准化水平。坚持问题导向，分领域梳理群众反映强烈的突出问题，组织开展“体检式”暗访评估和专项整治行动，加大重大案件查办力度，从严查处含有违禁内容的文化产品和服务等违法违规经营行为。

（三）推进监管能力现代化

1. 推进文化和旅游市场“互联网+监管”。运用数字化、网络化、智能化手段，构建业务全面覆盖、信息全程跟踪、手段动态

调整的信息化监管系统。加强文化和旅游市场常态化监测，提升问题发现处置能力。提升事前审批、事中与事后监管、违法处罚全流程的信息化手段应用。加强全国文化市场技术监管与服务平台应用，建立市场风险预警体系，切实提升文化市场综合执法信息化水平。

专栏4 “互联网+监管”工程

1. 文化和旅游市场风险监测预警。利用行业监管、动态经营、信用信息等基础数据，开展市场风险监测、识别、分析、响应、处置，及时发布风险提示信息，研判预警风险，提高风险预判和科学决策能力。

2. 文化市场综合执法信息化水平提升项目。加强全国文化市场技术监管与服务平台、移动执法系统应用，实现综合执法办案全流程移动化办理。推进文化市场综合执法技术监管体系建设，强化监管能力。推动各地构建文化市场综合执法指挥体系，提升应急指挥水平。

2. 健全文化和旅游市场信用体系。进一步完善信用管理制度，推进《文化和旅游市场信用管理规定》贯彻实施，抓好信用分级分类监管，组织开展企业信用评价，推广信用承诺制度。加强行业诚信建设，树立一批诚信典型企业，不断完善守信激励和失信惩戒制度，依法依规将失信主体列入失信名单并实施信用惩戒。

专栏5 文化和旅游市场信用体系建设工程

贯彻实施《文化和旅游市场信用管理规定》，建立完善

信用监管系统，推进信用信息归集、共享和公示，保护信用信息安全，拓展信用应用场景，完善信用修复机制，依法依规健全跨行业、跨部门的信用联合惩戒机制。

3. 完善“双随机、一公开”监管制度。实行抽查事项清单管理，建立健全检查对象名录库和执法检查人员名录库，及时、准确、规范公开抽查事项、抽查计划、抽查结果，实现阳光监管，杜绝任性执法。区分重点检查事项和一般检查事项，对人员密集、流动频繁、事故易发的实体场所类经营单位的重点检查事项，抽查比例不设上限，抓早抓小、抓细抓常。稳步推进跨部门联合执法检查，推动双随机抽查结果部门间共享交换和互认互用。

4. 实施包容审慎监管。及时关注文化和旅游市场新业态、新模式、新技术、新产品，按照鼓励创新的原则，留足发展空间，同时坚守质量和安全底线，将其纳入监管视线，分类量身定制监管规则 and 标准。对看的准、有发展前景的，引导其健康规范发展；对一时看不准的，设置一定的“观察期”，对出现的问题及时引导或处置；对潜在风险大、可能造成严重不良后果的，严格监管；对非法经营的，坚决依法予以查处。

（四）提升文化和旅游服务质量

1. 提升服务质量。开展旅游服务质量提升行动，通过培训和宣传，提升市场主体质量意识、优质优价消费理念。应用国家标准、行业标准和地方标准，提升旅游服务质量，培育优质服务品牌。针对老年人等特殊群体，提升服务便利性。创新服务质量监

测和评价新方式。

2. 强化安全生产。按照“管行业必须管安全,管业务必须管安全,管生产经营必须管安全”的要求,坚持行业管理职能与安全监管责任相统一。健全防范化解机制,强化源头管控,严格风险评估,深入开展安全隐患排查治理和重点领域专项整治,把问题解决在萌芽之时、成灾之前。强化安全能力建设,组织开展文化和旅游市场安全培训和应急演练。推动扩大旅游保险覆盖范围,提升保险理赔服务水平。加强从业人员安全教育,加大对公众宣传引导力度,提升安全工作水平。

专栏6 安全能力提升计划

对文化和旅游市场安全生产实行综合治理。指导企业建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度,构建安全隐患排查和治理长效机制。组织开展文化和旅游市场安全培训和应急演练,加强安全宣传教育和提示。

3. 发展网络文化。加强网络文化内容建设,守好意识形态阵地。强化互联网文化管理,保障互联网文化单位的合法权益,促进互联网文化健康有序发展。扶持优秀网络内容原创人才,提升网络主播、网络音乐人等从业人员专业化、职业化水平。压实市场主体内容自审责任,持续清理违规产品,阻断不良内容传播,防止对青少年价值观产生负面影响。完善违法失德从业人员警示和复出机制,分类分级实施行业抵制。以淫秽色情低俗、赌博暴力、涉毒、危害社会公德等禁止内容为重点,持续加强对网络表

演、网络音乐、网络动漫市场执法检查，督促平台企业加强内容自查整改，依法从严查处内容违规问题。

4. 推进文明旅游。以文明旅游示范单位、文明旅游示范区创建工作为抓手，提升从业人员文明素质和文明旅游工作水平。引导游客树立文明意识、节约意识、环保意识和生态意识，培养文明习惯。开展抵制“不合理低价游”主题宣传，引导游客理性消费、理性维权。依法依规开展旅游不文明行为惩戒，发挥游客不文明行为记录的威慑力。

专栏7 文明旅游示范引领工程

推进《文明旅游示范单位要求与评价》《文明旅游示范区要求与评价》等标准实施。推动开展文明旅游示范单位创建活动，培育和推出一批国家级文明旅游示范单位和省级文明旅游示范单位。

5. 发挥行业自律作用。完善行业协会组织体系。鼓励行业协会开展人员培训、数据监测、展会赛事、内容自审等工作。发挥行业协会在权益保护、纠纷处理、信用建设等方面的作用。

（五）完善文化市场综合执法体制机制

1. 深化文化市场综合执法改革。完成市县两级文化市场综合执法机构改革任务。巩固、深化市级“同城一支队伍”改革成果，减少多层重复执法，建强执法队伍。进一步摸索适合“局队合一”体制的综合执法工作模式，压实县（区）文化和旅游行政部门履行执法职责和加强执法队伍建设的责任。实现一支队伍管执法的

乡镇，建立乡镇综合检查与县级文化和旅游行政部门协调配合和专业指导机制。鼓励有条件的地区将文化市场综合执法相近领域的执法职责和队伍整合划入文化市场综合执法队伍，推进跨领域跨部门综合执法。

2. 完善综合执法管理体制。充分发挥省市县三级文化市场管理工作领导小组作用，完善工作制度，加强对文化市场管理和综合执法工作的统一领导，建立健全符合社会主义核心价值观要求、适应现代文化和旅游业发展需要的综合执法管理体制。

3. 健全综合执法运行机制。落实省委宣传部、省文化和旅游厅、省广播电视局、省文物局《关于进一步完善文化市场综合执法运行机制的通知》精神，明确责任边界，完善综合执法队伍和各有关主管部门关系，建立健全文化市场综合执法协同机制，形成分工负责、相互支持、密切配合的工作格局，提升综合执法效能。

（六）强化市场监管制度化建设

1. 完善政策法规。加大法律法规宣传贯彻力度，为文化和旅游市场发展提供良好的法治环境，为文化和旅游市场高质量发展提供根本性、全局性、长期性制度保障。

2. 健全标准规范。积极推进星级饭店、景区、旅行社、旅游民宿、文明旅游示范单位相关标准实施。

3. 加快制度创新。探索实施演出经纪人分级分类管理。鼓励有条件的地区开展保险替代现金交纳旅游服务质量保证金试点。

根据文化和旅游部工作部署，推进中高级导游和特级导游考评工作，探索在边境旅游相关地区试点实施区域内执业制度。

4. 健全消费者权益保护机制。树立消费者至上理念，健全消费维权机制，推动建立赔偿先付制度。推进旅游投诉纠纷调解与司法仲裁相衔接，鼓励各地联合仲裁委员会建立“旅游投诉纠纷仲裁中心”，推动各地建立旅游纠纷理赔中心、旅游消费维权站、人民调解委员会和巡回法庭。加强消费教育引导，开展风险提示，提高消费者自我保护能力。

（七）构建高质量发展支撑体系

1. 建立高素质人才队伍。努力提高文化和旅游市场行政管理人才、企业经营管理人才、专业技术人才和高技能人才的专业能力和水平，培育一支政治强、业务精、服务好的人才队伍。采取各种形式，提高旅行社、在线旅游企业、星级饭店高级管理人员的专业能力和管理水平。组织开展研培计划，提升导游、演出从业人员、网络文化从业人员专业素养。开展导游大赛和旅游饭店服务技能比赛，提高行业服务水平。

专栏8 导游队伍建设工程

1. 加强导游队伍建设，健全管理体系，优化就业环境，加强权益保障，提升专业能力，增进职业认同，规范执业行为，加强价值引领，培养造就一支规模适度、结构合理、服务专业、符合需求的导游队伍。

2. 实施“金牌导游”培养项目。通过加大对一线优秀导

游的培养与支持，鼓励入选对象开展业务研究和实践，以点带面、示范引领，为提高导游队伍专业素养和提升旅游服务质量发挥积极作用。

2. 加强综合执法队伍建设。适应综合执法政治性、政策性、专业性需要，以提高综合执法能力为导向，健全综合执法培训机制，不断优化培训方式，完善骨干培训、专项培训、集中办案等培训品牌，提升执法培训效果。定期开展岗位练兵技能比武活动。建设高水平省级综合执法培训师资队伍，完善准入退出和考核激励机制。推广实施“师带徒”人才培养计划。加强综合执法工作经费和能力建设经费、执法车辆、执法装备等保障机制建设。加强执法人员招录、使用和考核管理，实行全链条全周期规范管理。强化执法人员保障，一线执法人员依法参加工伤保险，鼓励探索通过购买人身意外伤害保险提高职业伤害保障水平。

专栏9 文化市场综合执法能力达标工程

以机构标准化、管理制度化、队伍正规化、执法规范化、装备现代化为导向，落实文化市场综合执法机构规范化建设标准。开展综合执法机构规范化建设示范创建，评选规范化建设示范单位和达标单位，以创建促提升，以示范带发展。加强文化市场综合执法业务培训，围绕一线执法人员、执法骨干不同成长需求，分别实施“强基”“培优”2个培训项目。持续推进江西省对口交流协作，创新协作模式，增强交流效果。健全跨部门跨区域执法协作机制，完善线索通报、案件

协办、联合执法制度，提升执法效能。

三、保障措施

（一）加强组织协调，形成工作合力

各级文化和旅游行政部门要提高政治站位，落实意识形态工作责任制，强化责任担当，把推动文化和旅游市场发展作为构建新发展格局、服务文化旅游强省建设的一项重大任务，切实抓实抓好。要始终坚持党的全面领导，履行好各级文化和旅游行政部门的职责，建立健全与公安、交通、市场监管、网信、应急管理等部门协同工作机制，充分调动各类市场主体、行业组织、广大消费者以及社会媒体的积极性，形成推动文化和旅游市场持续健康发展的工作合力。

（二）强化队伍建设，提高监管能力

各级文化和旅游行政部门要强化文化和旅游市场监管和执法队伍建设，做好编制、人员和经费保障，加强人才培养选拔和培训力度，打造一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的文化和旅游市场监管和执法队伍，为推动文化和旅游市场持续健康发展奠定坚实的人才保障。加强决策咨询智库建设，推动高等学校、研究机构加大文化和旅游市场监管、综合执法基础理论研究，为文化和旅游市场监管提供智力支撑。

（三）实施跟踪评估，抓好贯彻落实

各市文化和旅游行政部门要根据规划，制定时间表、路线图，实行台账式管理，统筹推动规划落地实施。要建立规划实施跟踪

评估和绩效考核机制，加强对规划实施情况的动态监测和总结，及时向省文化和旅游厅汇报工作完成情况，确保规划落地见效。