

关于深化导游体制改革加强导游队伍建设的意见

作者：国家旅游局

为积极落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《中共中央关于深化人才发展体制机制改革的意见》，顺应我国旅游业从景点旅游向全域旅游转变，迎接正在兴起的大众旅游时代，建立法治化、市场化的导游管理体制，构建便利化、多元化、规范化的导游执业体系，建设一支诚实守信、乐于奉献、积极向上、奋发有为的导游队伍，现就深化导游体制改革，加强导游队伍建设提出如下意见：

一、指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”战略布局总要求，遵循我国旅游业发展规律与阶段演进，顺应开放型市场、综合型产业要求，推动旅游服务供给侧结构性改革，着力解决导游体制性障碍、结构性矛盾、政策性壁垒、封闭式管理，为进一步促进导游队伍健康发展，为推动旅游发展升级、建设旅游强国夯实基础。

二、工作原则

坚持以人为本。把切实增加导游群体认同感和获得感作为改革导向，把更好满足游客日益增长的旅游需求作为改革目标，尊重导游在体制改革中的主体地位，发挥导游的能动性、首创精神，充分保障导游享有各方面权益，促进导游践行“游客为本，服务至诚”旅游行业核心价值观。

坚持改革发展。用改革的精神、思路和办法破解导游发展与队伍建设难题，通过创新驱动、改革促动、开放带动促进旅游业发展，最大限度激发人才创新、创业活力；尊重市场规律，进一步简政放权，便利导游市场主体的公平准入，建立对导游科学有序的事中事后监管规则，做到放管有序，优化服务。

坚持问题导向。用问题导向牵引改革，深入研究旅游业市场新变化、群众新需求，紧扣导游体制机制障碍的重点环节和深层次瓶颈问题，深入研究和处理好导游体制改革中的政策过渡和衔接问题，有步骤、分阶段推动导游体制改革。

坚持试点先行。充分考虑我国旅游业发展地区不平衡、条件差异大等特点，选准试点，先试先行，逐步推开、风险可控。通过探索经验，以点带面，使导游自由执业等试点在体制改革中起到示范、突破、带动作用。

坚持利益兼顾。把握导游体制改革的系统性、整体性、协同性，充分考虑旅游市场主体、旅游管理部门、游客等各方意见，汇集各方共识，统筹各方关系，兼顾各方利益。

三、工作目标

推动导游管理从行政化、非流动、封闭式向法治化、市场化转变，构建“进出、监管、保障、奖惩”四位一体的管理体系；破除一切阻碍导游参与分享改革发展成果的障碍，推动导游执业更加便利、多元和规范，建设一支诚实守信、乐于奉献、积极向上、奋发有为的导游队伍，营造游客、导游、市场共赢局面，使导游成为旅游市场秩序的坚定维护者，成为旅游业创新、创业的活跃领域，成为人民群众游得放心、舒心、开心的重要环节。

四、重点任务

（一）改革准入培训注册制度

改革导游考试制度，构建适应市场新需求的准入制度；改革导游培训方式，提升导游队伍专业技能与综合素质；改革导游注册制度。

1. 改革导游准入制度。实施全国统一的导游资格考试，不断改革完善考试内容与考试方式，形成科学规范、公开透明、便利高效的考试制度。提高考试工作信息化水平，增强考试便利性。增加考点分布，降低考试收费标准，减轻考生负担。统一规范考试标准，优化考试流程，加强考试督察检查，提高服务质量。试点开展特聘导游认定工作，制定管理办法，明确认定条件、认定程序、执业范围及奖惩机制等，以吸纳社会专门人才、小语种人才进入导游队伍，优化导游队伍结构。

2. 改革导游注册制度。取消导游资格证三年有效的规定，明确导游资格证终身有效，规范导游证使用时限，建设全国导游公共服务监管平台，启用电子导游证书取代原有 IC 卡导游证，再造导游注册流程，便利导游注册、领证执业。

3. 改革导游培训方式。构建强制性培训与自愿性培训相结合、岗前培训与在岗培训相衔接、“课堂培训、实操培训、网络培训”相统一的复合型培训体系；引导旅游院校加强导游相关专业学生实践技能和适应能力的培养，推动校企合作，促进院校教育与职业培训有机衔接，在全国旅游院校构建导游培训网络；遴选部分高等级旅游景区设立导游执业培训基地，丰富实操性培训；完善导游研修“云课堂”，拓宽覆盖面，丰富培训内容，为更多导游提供免费网络培训。

4. 创新导游思想政治和职业道德教育体系。遵循导游职业发展规律，创新思想政治和职业道德教育形式，通过丰富多彩、喜闻乐见、易于接受的活动，在导游队伍中持续强化国家意识、民族意识、法制意识、行业意识等教育，不断增强思想政治和职业道德教育的渗透力和感染力；大力倡导以“爱岗敬业、诚实守信、办事公道、服务群众、奉献社会”为主要内容的职业道德，使导游队伍成为践行社会主义核心价值观和旅游行业核心价值观、面向国内外游客讲好中国故事、弘扬中国精神、传播中国声音的生力军。

（二）改革导游执业制度

以市场化为导向，依据市场规则，构建自由执业、自由流通的导游执业制度，形成渠道丰富、主体多元、流通顺畅、市场活跃的导游执业生态。

5. 开展导游自由执业改革。拟选择导游管理基础好、市场秩序好、市场需求大的区域作为试点，开展导游自由执业改革，使导游执业渠道由单一旅行社委派转型为旅行社、互联网平台以及其它旅行服务机构等多元选择。制定实施导游自由执业管理办法和服务标准，建设完善全国导游公共服务监管平台，健全导游自由执业保险保障体系，建立导游自由执业纠纷综合处理机制；鼓励指导旅游企业参与试点工作，建立导游自由执业网络预约平台。

6. 取消导游异地执业壁垒。清除各地违法设置的导游异地执业障碍，打破导游异地执业的地区壁垒，真正把导游选聘管理权限放归市场，通过市场调节和企业自主选择，使导游资源在不同地区、不同时间的合理分配，促进导游流动更加开放化、导游资源配置更加市场化。

（三）健全执业保障体系

保障体系是导游队伍建设的重要支柱。从保障导游合法劳动报酬和社会保险权益、减轻导游执业负担等方面加强改革，破除导游参与分享发展成果的障碍，促进导游安全执业和体面执业，自觉践行行业核心价值观。

7. 开展劳动报酬集体协商。联合人社部、全国总工会，开展协商确定劳动报酬的试点工作，指导试点地区建立协商对话机制，制定本地区旅行社聘用导游劳动报酬指导性标准，建立公开、公平、合理的导游薪酬制度。

8. 健全导游保险保障体系。开展导游劳动权益保障督查，维护导游的合法权益。鼓励有条件的地方采取财政资金补贴一部分、社会捐助一部分、导游缴纳一部分等形式，帮助导游解决社会保险、执业保险费用问题；鼓励有实力、负责任的企业建立导游诚信基金、导游伤残基金等。探索试点导游自由执业责任保险制度，鼓励自由执业导游投保执业综合保险。

9. 清理不合理收费项目。各地立即清理利用注册、年审等向导游强制收取的年审费、注册费、挂靠费、管理服务费等费用，停止开展各类收费的强制性培训。鼓励有条件的地方免费为导游提供培训机会，减轻导游执业负担。

10. 营造安全体面的执业环境。加强与交通运管部门的合作，共同推动落实《国家旅游局 交通运输部关于规范旅游用车“导游专座”的通知》的要求，强化对旅游客车生产企业、旅游客运企业及旅行社的监督检查，确保通知精神落到实处；加强与公安部门的协调，推动依法严厉处罚侮辱、殴打等严重侵害导游人身安全的违法行为，确保导游安全执业。督促旅行社等用人单位为导游安排干净、卫生、安全的陪同用房和餐饮；鼓励地方和企业为导游配备统一的、体现目的地形象、企业形象的工装，使导游体面执业。

（四）健全事中事后监管体制

利用信息技术提升对导游执业全过程、动态化的监管水平；建立导游社会化评价与监督体系；健全旅游纠纷综合处理机制，运用法治方式化解旅游纠纷矛盾；实现由点到面、由事前到事中事后、由静态向动态的监管转变。

11. 建立导游执业动态监管机制。取消导游年审制度。充分利用信息技术，打造汇集导游基本信息、执业信息、游客评价及旅行社、自由职业机构、旅游管理部门奖惩评价信息为一体的全国导游公共服务监管平台，向游客提供导游身份认证及执业信息、诚信记录查询，向导游提供注册申领电子导游证、管理执业信息、查询游客评价，向旅行社和导游行业组织提供导游注册审核、管理、查询，向旅游部门提供导游证核发、管理、统计分析，向执法机构提供实时查询导游位置、认证导游信息、在线记录导游违法信息，实现对导游执业全过程、动态化服务监管，形成权责明确、流程清晰、信息共享、运转高效、监督到位的市场监管格局。

12. 建立导游信用综合评价体系。改革导游计分管理等规则，从过去仅靠行政执法人员现场扣分，转变成通过建立游客评价、“用人单位”考核、旅游部门奖惩为一体的导游执业综合评价制度，用“结果导向”促使导游用优质服务获取市场好评和执业机会。以导游与游客平等、责权利对等为原则，通过契约规范约束双方行为，严肃惩戒导游失德失信行为，建立健全跨部门失信联合惩戒机制，将导游失德和违法违规行为列入《旅游不文明行为记录》和不诚信从业人员名单，并向社会公布。

13. 健全旅游纠纷综合处理机制。在旅游质监执法机构、旅游企业设立旅游投诉调解委员会及首席调解员，发挥调解委员会的行业性、专业性、自治性。推动建立以当事人和解、人民调解、行政调解、仲裁调解、司法调解相互衔接的大调解机制，并促进与仲裁、行政执法、司法诉讼的有效对接，使导游执业产生的纠纷在法制框架下高效解决。

（五）建立健全导游协会组织

贯彻落实《旅游法》，推动建立体制合理、功能完备、管理有效、行为规范的导游行业组织体系，发挥导游行业组织联系政府、服务会员、促进行业自律的作用，构建导游依法自主的现代社会组织。

14. 依法推进导游行业组织体系建设。推动各地级市（区）成立以导游个人会员为主的导游行业组织，各省成立以市级导游行业组织单位会员为主的导游行业联合会。推动各级导游行业组织组建数量适当、结构合理、精干高效的工作队伍，健全内设机构与工作机制，规范办事程序和工作流程。

15. 充分发挥导游行业组织自律作用。鼓励所有导游积极加入导游行业组织。促进各级导游行业组织建立健全以章程为核心的内部管理制度、会员约束制度，积极协调会员间利益，开展会员培训、权益维护、法律咨询等服务，切实把行业组织打造成“导游之家”。

16. 支持导游行业组织可持续发展。按照社会化、市场化改革方向，促进和引导行业协会自主运行、有序发展。鼓励各地采取购买服务的方式，支持导游行业组织依法开展导游注册工作，积极参与行业政策、标准制定及承担对导游的强制性培训任务。加强对导游行业组织的监督检查，严厉查处违规开展导游注册工作以及违反相关法律法规的导游行业组织。

（六）创新导游激励机制

从加强导游人才队伍建设、完善导游等级评定制度、打造星级导游服务品牌、树立导游正面典型等方面，创新导游激励机制，增强导游职业归属感和荣誉感。

17. 建立星级导游品牌制度。修订《导游服务规范》标准，建立与游客评价、执业时长、培训学习、导游等级、用人单位考核、旅游部门奖惩情况相挂钩的星级评价标准，建立去行政化、高度市场化和智能化的评价机制，打造导游职业服务品牌。

18. 完善导游等级评定制度。制定《导游等级标准》，进一步建立健全第三方参与的导游等级评定办法和机制，启动特级导游评定工作，打造导游职业技能品牌。

19. 加强导游正面宣传引导。大力弘扬导游先进典型，树立导游正面形象，激励和引导广大导游忠于职守、爱岗敬业，诚实守信、乐于奉献，使社会公众进一步理解、尊重和信任导游，增强导游的职业自信心和自豪感。持续征集宣传好导游事迹，举办全国导游大赛，开展“文明旅游我先行”活动，树立一批文明旅游引导标兵。努力争取提高导游在各级人大代表、政协委员及劳模中的名额，推动有关部门在积分入户等方面考虑导游等级、星级及所获的行业荣誉。

五、有关要求

（一）加强组织领导。国家旅游局成立深化导游体制改革工作领导小组，负责对导游体制改革进行综合协调，推动修订有关法规、规章及规范性文件，及时将改革进展情况和重大问题报告国务院。各地要进一步提高认识，切实加强对导游体制改革的组织领导和统筹协调，按照深化导游体制改革总体部署，制定本地区改革实施方案，明确责任、精心组织、狠抓落实，推进导游体制改革不断深化。

（二）强化督促落实。国家旅游局加强对改革方案实施的督促落实，采取第三方评估等方式，对改革举措的执行情况、实施效果和社会反应等进行综合评估，根据评估情况改进和完善政策。各地要及时发现并报告改革中遇到的新情况新问题，深入研究解决改革中的政策过渡与衔接问题，对改革落实情况进行监督检查，开展阶段性总结。

（三）重视宣传引导。全面阐释导游体制改革的重要意义，正确解读改革内涵，合理引导社会预期，回应群众关切，凝聚各方共识，形成改革合力。关注重大政策出台和敏感时间节点舆情动向，提升舆情研判水平和引导能力，妥善应对导游执业突发事件和舆情。及时梳理总结可复制、可推广的试点经验，为进一步推进改革营造良好的社会环境。