

新修订的《青岛市旅游条例》共9章72条，突出产业发展促进、海洋旅游引领、新业态规范、市场秩序监管，从制度层面为旅游业高质量发展提供保障——

全面修订旅游条例，法治护航旅游强市建设

□青岛日报/观海新闻首席记者 刘佳旎

旅游业既是推动经济增长的重要动力，也是增进民生福祉的幸福产业。

青岛是全国著名的海滨城市和旅游胜地，历史底蕴深厚、旅游资源丰富、产业基础扎实，拥有发展旅游业的突出优势和潜力。近年来，青岛锚定国际滨海旅游度假目的地建设目标，持续做强海洋旅游特色，深入推进文旅深度融合，加快提升产业竞争力。2025年1—11月，全市海洋旅游接待游客408.8万人次，同比增长67.8%；连续三年入选“全国游客满意度十佳城市”。

2月26日，青岛市十七届人大常委会第三十三次会议表决通过了修订后的《青岛市旅游条例》（以下简称《条例》），待报省人大常委会批准于2026年5月1日起施行。这是市人大常委会在2010年制定实施《青岛市旅游条例》以来，首次对条例进行全面修订，将为推动旅游业高质量发展、建设旅游强市提供坚实法治保障。

全面修订，为高质量发展提供法治保障

现行《条例》于2010年经市人大常委会审议通过并实施，2022年进行了局部修改。《条例》实施16年以来，对保障旅游者和旅游经营者的合法权益、规范旅游市场秩序发挥了重要作用。

“随着旅游业的蓬勃发展，海上旅游运动休闲、低空旅游、旅游民宿等一大批旅游新业态、运营新模式不断涌现，需要进一步厘清监管职责、加强立法规范。”市人大常委会法制工作委员会主任刘志荣表示，此次《条例》修订，紧扣发挥青岛“山海城岛湾”资源优势，突出国家历史文化名城和现代海洋城市特色，兼顾产业促进与行业监管双重需求，从制度层面为旅游业高质量发展提供保障。

在修订过程中，市人大常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法，委托中国石油大学（华东）、山东科技大学地方立法研究基地开展论证，赴西海岸新区、崂山区开展实地调研，并召开座谈会广泛听取意见建议；召开立法听证会，围绕社会普遍关心的事项公开听证，让《条例》修订更契合青岛发展实际、更符合广大市民游客需求。

修订后的《条例》包含总则、规划建设、产业发展、旅游经营、海洋旅游特别规定、服务保障、监督管理、法律责任、附则，共9章72条，将近年来青岛大力加强旅游强市建设的一系列行之有效的思路打法、制度机制和工作举措以法治化的形式固化下来。

当前，青岛旅游业发展正处于转型升级、提质增效的关键时期。“此次《条例》修订聚焦打造国际滨海旅游度假目的地，紧密结合青岛旅游发展实际，进一步突出产业发展促进、海洋旅游引领、新业态规范、市场秩序监管，着力解决资源开发和产业发展不够充分、海洋旅游重点不够突出、新业态运营不够规范、市场秩序监管不够有力等问题。”市文化和旅游局党组书记、局长赵海表示，下一步，市文化和旅游局将强化部门联动，密切市、区（市）协同，认真贯彻执行《条例》的原则和要求，进一步转变工作作风，以市民游客为中心，以需求为导向，以提升体验感和满意度为标准，以优化全过程整体服务能力为重点，推动文化和旅游高质量发展。

突出特色，全方位推动海洋旅游品质提升

今年春节假期，青岛海上旅游火爆“出圈”。游客们或是“追鸥逐浪”，或是看一片日落下的“橘子海”，或是奔赴一次海岛游……一条条精品航线，让游客近距离感受海洋的魅力。

青岛900多公里的海滨线，既是得天独厚的资源禀赋，也是展现城市形象的亮丽名片。近年来，青岛通过资源整合、机制创新、服务提质，推动海上旅游焕发蓬勃生机，“海上看青岛”已成为青岛旅游的“金字招牌”。

“新修订《条例》的最大亮点，就是创新设置‘海洋旅游特别规定’专章，保障海洋旅游规范有序发展。”中国石油大学（华东）文法学院法学系副主任吴睿佳前期参与了《条例》的立法论证和听证会，他认为《条例》针对近年来海洋旅游蓬勃兴起的新业态、新模式，细化各类经营规范、明确部门监管职责等，将有效填补新兴领域监管空白，厘清职责边界，为海洋旅游的健康发展提供明确指引和保障，实现促进发展与规范管理的有机统一。

《条例》“海洋旅游特别规定”专章中，聚焦统筹规划布局，明确全市海洋旅游规划的编制主体和原则，由政府统筹规划海洋旅游基础设施，组织相关部门协同推进旅游码头、停靠站点、浮动设施和下水点的建设；聚焦丰富海洋旅游业态，有序推进海岛旅游开发，推进邮轮母港建设，打造世界一流邮轮旅游目的地，明确责任主体和实施路径；聚焦经营服务规范，完善海上旅游客运船舶、海上旅游运动船舶、休闲海钓船舶的监管措施和手段，明确“三无”船舶治理责任主体，鼓励海上旅游集约化联合运营，全方位推动青岛海洋旅游品质提升，擦亮海洋旅游城市名片。

如何更好发挥青岛的海洋资源禀赋，丰富海上旅游体验？这也是此次法规修订过程中社会各界关注的焦点。《条例》从海洋旅游发展规划、特色旅游业态和产品开发、海上旅游经营管理等方面作出系统明确的规定，对整合优化海洋旅游资源、破解行业管理难题具有重要的指导意义。“青岛旅游集团党委书记、董事长汪舵说。

为进一步整合资源，促进行业健康有序发展，青岛旅游集团牵头联合民营旅游航商共同成立青岛海洋旅游联合运营体，推动海上旅游集约化、规范化发展。目前，联合运营体成员已扩展至63家。2025年，青岛海洋旅游联合运营体全年接待游客419.78万人次，同比增长61.09%，游客接待量稳居北方首位、全国前三。

《条例》提出，鼓励海上旅游经营者集约化联合运营，开发串联海岸、海域、海岛和沿海主要景点的海上旅游线路，推动海上旅游统一码头、统一航线、统一售票、统一结算、统一运营。“这为我们做大做强青岛海洋旅游联合运营体坚定了信心、明确了方向。”汪舵表示，青岛旅游集团将大力发展

新修订的《条例》有何新看点

- 包含总则、规划建设、产业发展、旅游经营、海洋旅游特别规定、服务保障、监督管理、法律责任、附则，共9章72条，将近年来青岛大力加强旅游强市建设的一系列行之有效的思路打法、制度机制和工作举措以法治化的形式固化下来

- 紧扣发挥青岛“山海城岛湾”资源优势，突出国家历史文化名城和现代海洋城市特色，兼顾产业促进与行业监管双重需求，从制度层面为旅游业高质量发展提供保障

- 创新设置“海洋旅游特别规定”专章，保障海洋旅游规范有序发展

- 以融合促发展，以创新增活力，围绕大力推动“旅游+”融合发展，培育旅游发展新动能作出详细规定

- 适应“全域全季全时”旅游的发展趋势，聚焦旅游规划建设，明确全域统筹发展思路，进一步明晰文旅主管部门及各有关部门的职责，加强旅游资源整合，提升资源利用集约化水平，从源头上杜绝无序开发和重复建设

创新设置“海洋旅游特别规定”专章

- 聚焦统筹规划布局，明确全市海洋旅游规划的编制主体和原则，由政府统筹规划海洋旅游基础设施，组织相关部门协同推进旅游码头、停靠站点、浮动设施和下水点的建设

- 聚焦丰富海洋旅游业态，有序推进海岛旅游开发，推进邮轮母港建设，打造世界一流邮轮旅游目的地，明确责任主体和实施路径

- 聚焦经营服务规范，完善海上旅游客运船舶、海上旅游运动船舶、休闲海钓船舶的监管措施和手段，明确“三无”船舶治理责任主体，鼓励海上旅游集约化联合运营，全方位推动青岛海洋旅游品质提升，擦亮海洋旅游城市名片



■“海上看青岛”成为市民游客感受岛城魅力的热门方式。王雷 摄



■“研学+旅游”让孩子们与海洋亲密接触。韩星 摄

岛城旅游业人气旺活力足

- 2025年1—11月，全市海洋旅游接待游客408.8万人次，同比增长67.8%；连续三年入选“全国游客满意度十佳城市”
- 2025年，青岛海洋旅游联合运营体全年接待游客419.78万人次，同比增长61.09%，游客接待量稳居北方首位、全国前三
- 今年春节假期，老城区中山路区域累计接待游客近300万人次，新春逛街里节成为春节期间人气最旺、热度最高的文旅IP之一



■“夜游”大鲍岛的市民游客络绎不绝。邢志峰 摄



■春节假期，青岛历史城区的精彩表演令市民游客纷纷驻足。刘栋 摄

海上旅游，健全现代海洋旅游产业结构，推进旅游码头建设、改造工作，发力海岛旅游，加密航线布局，形成覆盖更广、联动更强的“海上看青岛”海上旅游网络体系，不断扩大海洋旅游联合运营体规模，向行业输出可复制的“青岛方案”。

打破边界，大力推动“旅游+”融合发展

旅游高质量发展的关键在于打破产业边界，创造新供给、拓展新场景。

作为全国首批文化和旅游消费示范城市，青岛正以创新实践回应时代课题：“文旅+节庆”破解季节难题，冬季“山海冬韵·鸥遇青岛”主题让淡季旅游焕发活力；“文旅+百业”拓宽产业边界，这里有“农业+旅游”的乡村图景，有“工业+旅游”青岛啤酒博物馆的飘香，有“研学+旅游”孩子们探秘海洋的沉浸体验……青岛以“文旅+”为战略支点，使文旅产业真正发挥出“一业兴、百业旺”的综合带动功能。

以融合促发展，以创新增活力，《条例》围绕大力推动“旅游+”融合发展，培育旅游发展新动能作出详细规定。例如，支持旅游新业态、新模式、新场景发展，壮大旅游市场主体；鼓励开发生态旅游、影视旅游、康养旅游等项目、产品、线路，推动“旅游+百业”深度融合，明确发展方向、责任部门和措施举措；完善旅游消费惠民措施，支持特色旅游商品开发，激活夜间旅游与淡季旅游市场，鼓励有条件的景区、场馆开展夜间游览服务，开发淡季特色旅游产品；加快智慧旅游建设，支持智慧旅游产品开发与数字化应用场景打造；深化旅游开放合作，推动青岛都市圈旅游协同发展，充分发挥上合示范区平台作用，让青岛旅游产品供给更丰富、业态更多元。

今年春节假期，老城区中山路区域累计接待游客近300万人次，新春逛街里节深耕老城文化底蕴，整合民俗演艺、潮流文创、特色夜游等多元业态，打造全场景新春文旅盛宴，成为春节假期期间人气最旺、热度最高的文旅IP之一。

文旅融合、多元业态的联动效应，让市南区中山路街道中山路社区党委副书记、居委会主任王惠玲深有感触。在《条例》立法听证会上，她结合历史城区发展实际，对产业融合和夜间经济发展提出意见建议：“建议进一步强化‘文旅+历史’的深度融合，鼓励社会资本参与历史建筑修缮运营，开发集文化展示、特色餐饮、非遗体验于一体的复合型旅游项目；打造‘夜游、夜娱、夜食、夜购’消费场景，以中山路商业街为例，进一步规范夜间集市、街头演艺等业态，延长博物馆、非遗工坊等文化场所的开放时间，延长旅游旺季公共交通运营时间，完善夜间照明、安全巡逻等服务保障，让游客留得住、玩得好。”

以人工智能、虚拟现实、大数据为代表的新一代数字化技术引发的新产业革命，加速了文旅产业数字化、智能化发展，科技赋能文旅，开创了引领时尚风潮的新型消费体验方式。

市人大代表、山东金东数字创意股份有限公司董事长周安斌十分关注《条例》中智慧旅游发展的内容。《条例》提出，支持智慧旅游开发与运营，推动智慧景区、智慧文博场馆以及其他数字化应用项目建设。鼓励旅游经营者整合线上线下资源，开发沉浸式互动体验、虚拟展示、智慧导览、云旅游等智慧旅游产品和线上展示营销。周安斌认为，青岛旅游产业应抢抓机遇，以文旅科技融合为支撑，以沉浸式体验为核心，持续打造新产品、新业态、新场景，丰富城市文化休闲产品供给。

优质的公共服务是旅游业高质量发展的重要支撑。《条例》从多方面推动健全旅游公共服务体系。例如，明确建立全市旅游综合管理服务平台，推动旅游管理与服务向信息化、数字化、智能化升级；强化旅游交通协同保障，合理调控主要景区道路交通流量，科学调配旅游高峰期公共交通运力，支持开通旅游专线和旅游直通车，制定旅游旺季车辆停放措施；优化入境旅游环境，提升入境通关、涉外预定、金融服务等方面的便利化、国际化水平；完善服务保障措施，明确旅游发展资金、金融支持、人才培养等相关要求，让旅游服务更贴心、保障更有力。

整合资源，构建“全域全季全时”旅游格局

适应“全域全季全时”旅游的发展趋势，青岛打破区域壁垒、整合资源优势，推动文旅业态从单点突破向全域联动转型，实现了文化价值与经济价值的双向跃升。

“全域旅游还需顶层统筹规划、部门协同联动。”吴睿佳认为，《条例》聚焦旅游规划建设，明确全域统筹发展思路，进一步明晰文旅主管部门及各有关部门的职责，加强旅游资源整合，提升资源利用集约化水平，从源头上杜绝无序开发和重复建设。“这有利于进一步构建‘全域全季全时’的旅游格局，实现从‘旅游城市’向‘城市旅游’战略的跃升。”吴睿佳说。

根据《条例》，文旅部门将会同有关部门开展旅游资源普查、编制旅游发展规划，强化重大旅游项目及基础设施、公共服务设施的用地保障，统筹推进游客服务中心、旅游驿站建设；优化旅游交通网络布局，统筹规划建设旅游交通基础设施，合理设置公共交通线路站点，强化重要节点接驳联动；同时推进自驾车旅居车营地等旅游休闲设施建设，规范旅游标识牌设置，让青岛旅游发展的硬件支撑更坚实、更完善。

针对旅游业跨部门、跨领域的发展特点，《条例》进一步明晰细化各部门、镇街在旅游发展与监管中的职责，强化部门协作配合，形成工作合力。

聚焦行业突出问题，明确旅行社、景区等旅游经营者的行为规范，严厉整治不合理低价游、虚假宣传、强迫消费等乱象；针对涉旅投诉纠纷高发领域，明确餐饮购物场所、旅游民宿、高风险旅游项目的经营规范；针对景区强行拉客揽客、出租车驾驶员、导游与餐饮购物场所经营者串通拉客等行为，明确监管部门和处罚措施；健全旅游市场监管机制，完善综合监管体系，强化部门协同联动，定期组织开展旅游市场专项整治，建立联合执法、涉旅信息主动研判和快速高效处置、应急管理、信用监管、社会监督等工作机制，全方位提升旅游市场规范化水平和监管效能，为游客营造安全、放心、舒心的旅游环境。