

三亚启动线上线下导游自由执业试点，打破旅行社委派导游提供服务的模式，导游和管理部门面临不少新挑战

# 导游“单飞”，羁绊在哪？

■ 本报记者 陈雪怡



导游为外国游客介绍海南民族文化。

本报记者 武威 摄

中秋渐至，三亚的阳光依然热情如夏。吃过早餐，来自四川成都的游客潘倩径直往离酒店不远处的沙滩走去。

“这个景点是我在网上做旅行攻略时看到的，一般旅行团都不会来这里。”潘倩是小有名气的“旅行达人”，朋友都喜欢找她要自由行攻略，而她却是“哭笑不得”。“其实是因为自己要求比较多，比如旅途中一天最多去两个景点，尽量避免人太多的景区，偏好住民宿，喜欢去尝试当地各类美食店等，‘自由达人’的称呼就这么折腾出来了。”潘倩笑着说道。

随着生活水平不断提高，越来越多人选择出行游玩，游客个性化需求日益增长，旅行社通过“低价团”吸引游客，只有旅行社才能委派导游提供服务的传统模式，弊端逐渐显露并放大，导游体制改革成为必由之路。

今年5月，国家旅游局在江浙沪三省市、广东省正式启动线上线下导游自由执业试点工作，在吉林长白山、湖南长沙和张家界、广西桂林、海南三亚、四川成都启动线上线下导游自由执业试点工作。

新舞台上，导游能否真正自由起舞？推动导游自由执业还有哪些困难和障碍？

## 为什么改？

### 散客成为三亚旅游主力军

**现状：**导游执业渠道单一、团队数量急剧下滑、自由行散客需求多元，供给和需求不匹配造成导游服务供求关系紧张

抓住暑假的尾巴，来自浙江杭州的邢女士一家5口来到三亚旅行。出行前，邢女士就已经把机票、酒店、租车、景区门票等旅游要素安排妥当。四天三晚的三亚之旅，家人都玩得很尽兴，客串了一把“家庭导游”的邢女士颇有成就感地说：“这是我们第一次家庭出游，有父母有孩子，吃的、玩的，要全面考虑的东西很多，比如小孩喜欢玩水，就带他去千古情、亚龙湾等景区；父母一直想看看海上观音，也一起去了南山……”

邢女士说，旅途中也碰到不少小状况，包括需要临时给小孩补票、路线不熟多绕了几趟等，什么事都要操心，一趟家庭游也是累得慌。

那为什么不选择事事由导游包办的旅行团？邢女士撇了撇嘴说：“前几年自己报名参加去国内某个城市的旅行团，一天赶三四个景点，还不包括购物点，耗在路上的时间就有半天，景点待不到半个小时，购物点给足了把小时，用餐时间全都打乱了，饭店里面全都是旅行团队……”

自那以后，邢女士便转向自由行，而像潘倩、邢女士一样选择自由行的游客，在三亚旅游市场中的占比并不小。随着旅游业的发展，散客已成为三亚旅游市场的主力军。

“游客出行的选择和方式越来越多样化，而导游只能通过旅行社委派，或者通过导服机构推荐，再接受旅行社委派的方式来从业执业，导游的就业模式太被动，游客和导游两者之间的供求联系不透明。”三亚市导游服务中心主任黄志明说。

“目前，三亚旅游市场的散客与团队比例达到75:25。然而，传统导游服务受旅行社委派限制，导游执业渠道单一，难以满足自由行散客多元化、个性化导游讲解及向导的需求。”三亚市旅游发展委员会主任樊木认为，另一方面，团队数量的急剧下滑，使得一部分导游面临带团量少，甚至无团可带的局面，导游的薪酬、权益均难以得到保障。

供给和需求不匹配造成导游服务供求关系紧张，严重影响了导游工作的积极性。“现行导游管理体制已经成为制约三亚旅游业健康发展的瓶颈，因此试点导游自由执业、改革势在必行。”樊木说。

三亚旅游市场上约有1600位导游，其中约有160位与旅行社签订劳动合同，其余的都是社会导游

### 原有模式

导游只能通过旅行社委派，或者通过导服机构推荐，再接受旅行社委派的方式来从业执业

弊端：导游就业模式被动，游客和导游两者之间的供求联系不透明

### 试点模式

持有在试点地区注册的初级及以上导游证，身体健康、且2年内未受到行政处罚的导游，由各试点地区旅游主管部门审核，可以参与导游自由执业

导游自由执业，包括线上导游自由执业和线下导游自由执业两种方式

### 扫码看动深读

(见报当日8时更新)



视频拍摄：武威  
视频剪辑：吴文惠  
采访视频



海南日报客户端 南海网专题

### 怎么改革？

### 游客和导游可双向自由选择

**举措：**审定线上线下机构，健全试点导游队伍，坚持“统一注册、统一流程、统一服装、统一管理”，实行“法制化、实体化、员工化、自由化”

### 难点在哪？

从事导游工作多年的詹海养，在海口、三亚等多个市县留下过足迹，收获经验的同时也收获了口碑，他从一名普通导游成长为一家旅行社三亚分公司的负责人。“现在我偶尔也会接一些会议团，都是以前带过的团队口头相传推荐，然后找到我指名带团的。”海南远通国际旅行社有限公司三亚分公司负责人詹海养笑着说，不知不觉中，自己好像在导游自由执业道路上提前“迈步”了。

试点导游自由执业，推进导游体制改革，目的是让更多导游能不受束缚、自由登上新舞台，与游客共舞一曲快乐之旅。相应地，在这个舞台上，导游的能力高低、服务好坏，通过游客评价和市场检验便能一目了然。

### “四统一”规范“网约”

平台即舞台。“三亚初步审定了线上、线下旅游机构预约平台，对16个线下旅游机构的预约条件进行审核，逐步健全预约平台。”樊木说，目前已完成1684名导游的筛选工作(签订劳动合同，办理社会保险作为必备条件)，根据每位导游自身特长进行归类，以满足不同游客对特殊知识或技能的旅

游兴趣要求，同时开始逐步发放电子导游证，做好导游自由执业监管平台业务培训。

导游资质即准入证。根据相关规定，持有在试点地区注册的初级及以上导游证，身体健康、且2年内未受到行政处罚的导游，由各试点地区旅游主管部门审核，可以参与导游自由执业。

针对游客担心的“网约”导游资质问题，三亚制定了“四统一”原则给游客心中的天平加码。樊木解释道，“四统一”原则，即统一注册、统一流程、统一服装、统一管理。“我们将严格导游准入机制，明确开展导游自由执业条件，坚决杜绝不合格导游参与执业；另一方面，游客也必须经过线上、线下预约平台方可获得导游服务，服务费用经由第三方平台确认支付，导游若有违法违规行为的，对导游所属公司进行处罚，杜绝‘跳单’交易。”

### 用大数据监管导游行程

确定导游资质后，如何对自由执业的导游进行监管管理，黄志明举了一个例子，“通过建立健全导游公共服务监管平台和预约导游服务平台等，相关职能部门可及时了解导游从业

活态等信息，同时利用平台大数据和导游手机的GPS定位，可以实时掌握导游的行程轨迹，并对电子行程单进行核查，让导游执业全程接受监督平台统一监督管理。”

而针对导游顾虑的“基本工资、五险一金”等问题，三亚鼓励社会兴办导游服务公司，公司必须与其名下导游签订劳动合同，按照公司法人和公司管理模式进行管理，负责导游的培训和管理、五险一金、薪酬，禁止向导游收取任何费用。

“同时，导游必须与涉旅企业签订劳动合同、办理社会保险，成为企业员工，彻底解决导游薪酬问题，真正实现依法线上线下执业。”樊木说，实体化、员工化，加以法制化和自由化的双扣，整治旅游市场环境，解决导游执业纠纷的同时，实现游客和导游之间的双向自由选择和如实评价。

“此外，我们争取将‘大三亚旅游经济圈’内的陵水、乐东、保亭等市县纳入试点范围，深入推进旅游供给侧结构性改革，并逐步形成导游服务质量评定标准，完善导游服务质量与薪资水平挂钩机制，让服务水平高、服务质量好的导游能够获得与之匹配的收入标准。”樊木说。

### 解除导游“个体户”后顾之忧

**现状：**旅行社责任险、导游五险一金等主体不明，导游自由执业试点期薪资(收费)标准尚未建立

潘倩在北纬18度的三亚享受碧海白沙时，她的父母在北纬13度的泰国曼谷品味异域风情。出发前，不愿参团游的父母嫌“太折腾”，也不愿接受潘倩的自由行攻略。潘倩只得在网络平台上找了一位在泰国留学旅游专业的中国学生给父母当导游。

中国和泰国两地时差相差1个小时，吃过早餐的潘倩躺在沙滩边的木质躺椅上偷享清凉时，彼岸的父母刚睁开睡眼。与父母接通视频通话，潘倩忙不迭地连番发问：“爸妈昨天去哪里玩了？玩得开心吗？导游带得好吗？”“导游小伙子挺好的，很体贴，昨天看我们刚到，怕累着，只带我们去了大皇宫，讲了很多曼谷有趣的事。晚上夜市吃的，跟我们那儿的泰餐厅味道就是不一样……”

看到视频那头笑意满满的父母，潘倩悬着的一颗心稍微放了些许。“其实爸妈去年就来过三亚了，比我还早，当时也想过给他们找当地导游。但找了一圈，网上推荐的没法确定导游资质，支付费用用什么的都没有保障，也有导游回复不能‘私自带

团’，查到了会被罚，所以最后还是给爸妈报了一个价格比较高的旅行团。”

三亚开展线上线下导游自由执业试点工作，意味着今后游客可直接通过网络平台、景区(点)等预约导游服务，无需再经过旅行社这一环，打破了“只有旅行社才能委派导游提供服务”的传统模式。

在这之后，如何真正推动导游管理体制由行政化、非流动、封闭式管理向市场化、自由化、法制化管理转变，都是三亚在搭建导游自由执业试点舞台过程中，需要一层一层铺叠的台阶。

在获悉三亚成为导游自由执业试点地区之一后，三亚市导游服务中心多次组织导游等业内人士进行开会讨论，绝大部分表示认可支持。詹海养便是其中之一，但在支持的同时，他也有所顾虑，“原来是由旅行社统一购买责任险，导游自由执业后，如果由导游购买责任险，相应保险制度是否出台，责任限额是多少，有多少人能承担得起？另外，今后导游的五险一金等，又该如何解决？”

还有不少导游发言：“导游自由执业试点期间，收费如何定价？由谁定？游客是否会买账？”导游自由执业后，如果不挂靠任何企业或者机构，没有基本工资和五险一金的现状还是没有改变，只是不用再承担‘低价团’‘零负团费’的压力，且根据规定，自由执业的导游不得从事讲解、向导以外的其他业务，这样以来，收入和以前相比会有所差别吗？”……

利好政策能否切实落地是关键。黄志明和三亚携程国际旅行社有限公司总经理张杨都认为，如何打造预约导游服务平台、监管平台等，并且让外地游客在抵达三亚之前就了解关注相关平台，是三亚在开展导游自由执业试点工作过程中需要重点解决的问题。

此外，在“大三亚旅游经济圈”背景下，“三亚导游业务与周边市县互动频繁，旅游发展方面也一直保持良好的资源共享、互通互联格局，限制试点工作范围，让改革存在局限。”樊木坦言，目前三亚推进导游自由执业试点工作，仍存在导游自由执业试点期薪资(收费)标准尚未建立，导游自由执业试点收费标准尚未经过论证等问题。

### 如何适应？

### 导游需扎实提高服务水平

**未来：**导游不仅需要了解三亚的景区景点，还要对当地文化特色、民俗风情等了然于心，全面提高个人水平、能力和服务质量

不管去过多少个国家和地区，李永泉依然对三亚情有独钟。结束一趟旅程，回到三亚，他总爱到海里游一游。“饭可以晚点吃，但是海一定要下去游一游。傍晚6点到7点半下海游最舒服，还可以在海里看太阳下山。”

作为一名国家高级导游、“海南最美导游”“全国最美导游百强”，李永泉接待过来自世界各地130多个国家和地区的游客，也带领中国公民去过30多个国家和地区旅游目的地。

“三亚作为国内外知名旅游目的地，游客众多，其旅游需求也愈发多样化，包括观光、度假、婚庆、养生等。导游自由执业可以更灵活更专业地为游客提供服务，拓宽了导游执业渠道，增加了就业机会。”李永泉说，在这种趋势下，作为导游必须要认清现实，与时俱进，努力提高自己的讲解水平和服务质量才能立于不败之地。

这也得到了詹海养等其他导游的一致认同，“不同于负责接待旅行社团队，导游自由执业的情况下，其个人水平、能力、服务质量就是生存取胜的关键了，因此，积极参加相关培训，提高自己的服务水平和能力，才是适应导游自由执业试点工作的捷径。”

“推进导游自由执业后，一来既满足了游客需求，二来也能激发导游的执业热情和自我提升的自觉主动性。”黄志明说，在全域旅游的大背景下，市场对导游的业务能力也提出了新要求。“导游不仅需要了解三亚的景区景点，还要对当地文化特色、民俗风情等了然于心。”

导游自由执业，直接连系的另外一头是游客，拓宽导游执业渠道的指向是为了满足游客日益增长的个性化需求。而在过程中，获益的还有旅行社。

张杨说：“导游自由执业，不管是对于导游还是对于旅行社来说，都是一件好事。旅行社可根据游客需求，从相关平台中选择能力强、服务好的导游为游客提供服务，由此也可以提升旅行社形象和口碑。”

借助正在建设“人才海绵城市”的契机，三亚在积极培养高标准、高品质导游队伍的基础上，还将以优质旅游项目引进和集聚外来优秀旅游人才，解决本地旅游人才总量不足、导游专业人才短缺、专业化水平不高、导游人才创新创业载体不足等问题，以期全面提升三亚导游服务质量，以适应游客日益增长的个性化需求，助力旅游业健康有序发展。

(本报三亚9月1日电)