

# 海南自由贸易港旅游条例

(2025年9月30日海南省第七届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过)

## 目 录

第一章	总 则
第二章	旅游规划与资源保护
第三章	旅游发展与促进
第四章	旅游开放与国际化
第五章	旅游经营与权益保护
第六章	旅游安全与应急处置
第七章	旅游监督管理
第八章	法律责任
第九章	附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了保障旅游者和旅游经营者的合法权益,规范旅游市场秩序,保护和合理利用旅游资源,推动旅游业高质量发展,加快国际旅游消费中心建设,根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》,遵循《中华人民共和国旅游法》等法律、行政法规的基本原则,结合海南自由贸易港实际,制定本条例。

**第二条** 在海南自由贸易港内组织、开展游览、度假、休闲等形式的旅游活动以及为旅游活动提供相关服务的经营活动,适用本条例。

**第三条** 发展旅游业坚持中国共产党的领导,培育践行社会主义核心价值观,坚持守正创新、提质增效、融合发展,统筹政府与市场、供给与需求、保护与开发、国内与国际、发展与安全,实现社会效益、经济效益、生态效益相统一。

发展旅游业应当发挥海南旅游资源和生态环境优势,深化旅游、文化、体育融合,挖掘历史文化、革命文化、海洋文化、民俗文化等本地特色文化资源,丰富旅游业态,推进全域旅游发展。

发展旅游业应当对接国际标准,提升旅游服务质量和国际化水平,打造业态丰富、品牌集聚、环境舒适、特色鲜明、生态良好的国际旅游消费中心。

**第四条** 县级以上人民政府应当加强对旅游工作的组织和领导,建立健全旅游综合协调机制,协调解决旅游业发展、旅游形象推广、旅游公共服务和旅游市场综合监管的重大问题。

县级以上人民政府旅游主管部门负责对本行政区域内旅游业规划、发展和监督管理进行统筹协调,依职责对旅游市场实施监督管理。

县级以上人民政府其他有关部门应当按照各自职责,负责旅游业发展和监督管理相关工作。

乡镇人民政府、街道办事处应当配合有关部门做好本辖区内旅游业的相关工作。

**第五条** 旅游行业组织应当依法开展活动,接受旅游主管部门的指导和监督,依照法律、法规和章程的规定制定行业经营规范和服务标准,加强行业自律和公益服务。

旅游行业组织应当依法维护会员的合法权益,反映行业合理诉求,为会员提供市场拓展、产品推介、交流合作、信息共享、行业培训等服务,推动旅游业诚信建设。

**第六条** 各级人民政府及有关部门应当加强文明旅游宣传教育,引导旅游者安全、健康、文明、环保旅游,鼓励旅游经营者开发和经营低碳、绿色、环保旅游

产品。

旅游者、旅游经营者、旅游从业人员和当地居民应当遵守文明旅游公约,保护旅游资源和生态环境,构建和谐、友善的旅游秩序。

鼓励和支持社会组织和公民参与旅游业发展,营造共建、共治、共享的旅游环境。支持有关社会组织和志愿者开展旅游公益活动。

## 第二章 旅游规划与资源保护

**第七条** 省人民政府旅游主管部门组织编制全省旅游发展规划、全省专项旅游发展规划,报省人民政府批准后实施;跨市县的旅游发展规划由省人民政府旅游主管部门组织编制或者由相关市、县、自治县人民政府协商编制,报省人民政府批准后实施。

市、县、自治县人民政府旅游主管部门组织编制本行政区域旅游发展规划,报同级人民政府批准后实施。市、县、自治县旅游发展规划应当符合全省旅游发展规划。

旅游发展规划应当符合国民经济和社会发展规划,并与国土空间规划、生态环境保护规划以及其他自然资源、文化遗产等人文资源的保护和利用规划相衔接。规划成果应当统筹纳入国土空间规划并汇交至国土空间基础信息平台。

任何单位和个人不得擅自改变旅游发展规划和专项规划;确需修改的,应当按照原编制程序进行。

**第八条** 县级人民政府应当根据国土空间规划,结合旅游发展规划,优先保障旅游重点项目用地。

有关部门在编制和调整与旅游业发展相关的规划以及审批或者核准旅游项目时,应当征求同级旅游主管部门意见,统筹协调旅游项目、旅游设施、服务要素与土地利用、基础设施、公共服务设施等之间的关系,合理预留旅游发展空间。

**第九条** 县级以上人民政府旅游主管部门应当会同有关部门普查、评价本行政区域内的旅游资源,建设旅游资源数据库,对旅游资源实施分类管理和动态更新。

**第十条** 开发旅游资源和建设旅游设施,应当符合生态环境分区管控要求,依法进行环境影响评价,制定旅游资源开发保护和治理修复方案,实现可持续发展。

利用自然保护地以及森林、湿地等自然资源开发旅游项目,在风景名胜区及其规划确定的外围保护地带内建设项目,应当符合国土空间规划,加强对自然资源 and 生物多样性的保护,不得破坏生态、污染环境、损毁景观、妨碍游览。

利用民族文化资源、历史文化风貌区、优秀历史建筑以及其他人文旅游资源开发旅游项目,应保持其特有的民族特色、传统格局和历史风貌。

## 第三章 旅游发展与促进

**第十一条** 县级以上人民政府应当制定并组织实施有利于旅游业持续健康发展的产业政策,建立和完善旅游融合发展的体制机制,推动旅游业与相关产业融合发展,促进特色旅游新业态健康

## 海南省人民代表大会常务委员会公告

第88号

《海南自由贸易港旅游条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第二十次会议于2025年9月30日通过,现予公布,自2025年12月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会  
2025年9月30日

发展。

县级以上人民政府应当实施旅游精品战略,推动旅游发展方式由规模扩张向质量提升转型升级,支持建设符合市场需求的、多样化的旅游产品体系,支持各行业依托当地特色资源开发旅游产品,鼓励业态创新、服务创新,丰富和提升旅游产品的文化内涵。

鼓励结合文化场所、城市综合体、休闲街区、特色小镇、产业园区、农业园区建设新型旅游景区、消费集聚区。

**第十二条** 鼓励发展海洋旅游,提升滨海度假、出海观光、海上运动以及休闲渔业等旅游产品区域,完善邮轮、游艇、游船旅游产品供给,支持建设集观光休闲度假和邮轮、游艇、游船停靠等功能于一体的海洋旅游综合体。探索深海观光旅游试点,支持邮轮、游船在深海指定海域或锚地开展旅游活动。

鼓励发展帆船、冲浪、海钓等涉海旅游项目,加大海域使用等政策支持,依法划定涉海旅游活动区域,完善涉海旅游配套设施和服务保障体系,促进涉海旅游项目规范发展。

**第十三条** 鼓励发展森林旅游,支持依法利用海南热带雨林国家公园、自然公园、湿地、红树林等生态资源,开发森林观光、户外探险、自然科普、野生动植物观赏、养生度假等森林生态旅游产品。

**第十四条** 鼓励发展康养旅游,利用海南气候优势、生态优势和温泉、冷泉、森林以及黎苗医药等资源,开发医疗康养、气候康养、温泉康养等康养旅游产品。鼓励高端医疗机构、康养机构落户海南,开发健康管理、康复治疗、医学美容等特色产品。

**第十五条** 鼓励发展乡村旅游,支持合理利用农业生产、农民生活、农村风貌等旅游资源,开发共享农庄、特色民宿、休闲采摘、农事体验等乡村旅游项目,形成具有海南特色的乡村度假旅游品牌。

**第十六条** 鼓励和推动文旅深度融合,深入挖掘本地特色文化资源开发文旅项目、文创产品,创新推出实景演出、原创剧目、科技与演艺融合项目等演艺产品,支持举办大型演唱会和音乐节、影视节等演艺活动,带动相关影视剧取景地成为热门旅游目的地。

**第十七条** 鼓励发展节庆会展旅游,引进国际知名会展企业和品牌展会,高水平举办中国国际消费博览会、中国(海南)国际热带农产品冬季交易会等大型展会活动,支持打造海南国际旅游岛欢乐节、东坡文化节、黎族苗族“三月三”节等节庆品牌,打造集展览、贸易、体

验与观光于一体的旅游新场景。

**第十八条** 鼓励发展体育旅游,积极引进、培育和举办马拉松、自行车、高尔夫、帆船、冲浪等体育赛事和旅游活动。鼓励有条件的体育训练基地开展赛事展览、教学、训练、观摩、体验、度假等体育旅游产品。

**第十九条** 鼓励发展低空旅游,支持开展低空观光、低空飞行表演与培训、低空赛事、低空运动等活动,开发直升机、滑翔机、热气球、跳伞、滑翔伞、动力伞、牵引伞等低空旅游项目,丰富低空旅游的形式和内容。推动在具备条件的旅游景区、环岛旅游公路驿站等区域建设低空飞行器起降场地。

**第二十条** 鼓励发展研学旅游,支持利用航天科技、热带农业、海洋、森林、历史文化、美丽乡村等资源,建设研学旅游基地。鼓励与科研机构、高校、博物馆等合作开发研学课程和路线,推动研学旅游与科技、文化、生态等领域深度融合。

**第二十一条** 鼓励发展自驾车房车露营旅游,利用环岛旅游公路、环热带雨林国家公园旅游公路等旅游交通资源开发精品线路,科学布局房车露营地,完善交通标识、观景台、旅游驿站、停车场(站)、供水供电、排污、垃圾收集等配套设施,优化自驾车房车露营服务保障体系。

**第二十二条** 鼓励发展夜间经济,打造夜间文化和旅游消费集聚区,培育和引进各类夜间消费业态,丰富夜间旅文产品供给。推动商场、餐饮、文化场所延长营业时间,允许在重点旅游区内设置通宵营业酒吧和娱乐演艺场所。

**第二十三条** 鼓励开发黎锦苗绣、椰壳贝艺、黄花梨、沉香、咖啡、茶叶、山柚油、热带瓜果等海南特色旅游商品,打造“海南礼物”品牌。丰富高端体育装备、高端文化艺术用品、游艇、房车、航空器等高端消费品市场供应。

**第二十四条** 鼓励依托海南本地特色餐饮,打造海南美食文化品牌,支持海南美食传承和创新发展。支持建设美食街区等旅游餐饮场所,开发特色餐饮旅游线路,支持举办具有海南本地特色的美食文化节,提升旅游餐饮服务水平。

**第二十五条** 县级以上人民政府根据实际情况安排资金支持旅游发展,加强旅游基础设施建设、旅游公共服务和旅游形象推广。

县级以上人民政府旅游主管部门应当会同有关部门建立旅游项目库,提供信息咨询和相关服务,引导社会资本加大对旅游资源的开发力度。

县级以上人民政府应当引导金融机

构创新发展符合旅游业特点的信贷产品和模式,加大旅游业信贷支持力度,鼓励和支持保险机构创新旅游保险产品和服务。

**第二十六条** 县级以上人民政府及有关部门应当加强涉及旅游的道路、供水、供电、通信、物流、环保、卫生、消防等基础设施以及公共交通停车场(站)、充换电站(桩)、旅游服务中心、旅游厕所等公共服务设施建设。

县级以上人民政府应当优化旅游交通运输服务体系,加强旅游交通运输网络布局规划,在中心城区、火车站、汽车站、机场与景区之间开通旅游直通车和旅游公交专线,支持汽车租赁企业完善机场、车站、景区周边租赁服务网络,支持旅游经营者依法使用高端客运车辆提供精品旅游客运服务。

县级以上人民政府及有关部门应当建立健全旅游信息、救助、投诉处理等旅游公共服务体系,提高旅游者满意度。

**第二十七条** 旅游景区和旅游服务场所应当充分考虑未成年人、残疾人、老年人的特点,优化现场指导、人工办理等线下服务方式,为残疾人、老年人提供辅助器具、咨询引导等无障碍服务。旅游景区和旅游服务场所应当根据实际情况,为母婴照护提供便利。

新建、改建、扩建旅游景区和旅游服务场所,应当按照有关规定建设或者改造无障碍设施、辅助休息设施。

**第二十八条** 县级以上人民政府应当推进旅游信息化建设,推动科技在旅游领域的应用和普及,创新数字化、智能化旅游产品,提升智慧旅游服务水平。

省人民政府旅游主管部门应当会同有关部门,建设具有宣传推广、咨询、投诉、信息资源交换与共享等功能的综合性旅游信息服务平台,促进旅游信息安全有序流动。

县级以上人民政府旅游主管部门应当对标国际通行的旅游统计标准,建立健全旅游统计制度,建立旅游统计、旅游信息收集和发布体系,及时、准确提供旅游信息服务。

**第二十九条** 省人民政府旅游主管部门应当建立境内外旅游宣传推广网络,统筹组织全省整体旅游形象的境外和省外推广工作。市、县、自治县人民政府旅游主管部门应当根据本地区旅游资源的优势和特点组织开展旅游形象推广工作。

鼓励利用有关专业会议和会展、博览交易、科技交流、体育赛事、文艺演出、民族节庆等活动,开展旅游宣传营销。

**第三十条** 县级以上人民政府及有关部门应当推动区域旅游一体化,建立健全与境外和省外的区域旅游合作机制,鼓励跨区域旅游线路和产品开发。

**第三十一条** 县级以上人民政府应当积极组织壮大旅游市场主体,扶持特色旅游企业,鼓励发展专业旅游经营机构,引进旅游总部企业和大型旅游集团,带动旅游规模化、品牌化发展。

**第三十二条** 县级以上人民政府应当结合本地区实际制定旅游人才发展规划,建立和完善旅游人才培养、引进、使用、评价、激励机制,培养和引进高层次紧缺旅游人才。

县级以上人民政府应当统筹安排对

旅游教育的投入和扶持,发展具有海南特色的旅游职业教育,加快涉外旅游、酒店管理、旅游策划营销等旅游人才的教育和培养,鼓励高等院校、职业培训机构和企业设立旅游人才教育培训基地,提高旅游从业人员的文明素质和服务水平。

县级以上人民政府应当将促进旅游就业纳入就业发展规划和职业培训计划,健全职业技能鉴定体系,培育职业经理人市场。

**第三十三条** 开发和经营景区,应当保护当地居民的合法权益。

鼓励建立当地居民合理分享旅游经营收益机制,促进当地居民依法有序参与旅游的资源开发、商品产销、经营活动等。

## 第四章 旅游开放与国际化

**第三十四条** 海南自由贸易港逐步放宽或者取消外商投资旅游业在准入资格、投资占比、经营范围等方面的限制。

允许在海南自由贸易港注册的符合条件的中外合资旅行社、外商独资企业从事除台湾地区以外的出境旅游业务。

支持国际旅游开发和运营主体以独资、联合经营、设立分支机构、并购重组等方式落户海南。

鼓励引进国内外高端酒店集团和著名酒店管理品牌,推动酒店品牌化、国际化、精细化发展。旅游酒店经许可可以接收国家批准落地的境外电视频道。

**第三十五条** 海南自由贸易港按照国家有关规定实施更加开放便利的离岛旅客免税购物政策,打造具有国际影响力的免税购物目的地。

鼓励离岛免税经营主体建设现代化购物设施,引进国际高端品牌,丰富商品种类,提升服务质量,营造国际化、高品质的消费环境。

鼓励离岛免税经营主体与旅游业态融合发展,延伸产业链,提升离岛免税购物的综合效益与体验价值。

**第三十六条** 鼓励引进国际高水平演艺活动。鼓励外国投资者在海南自由贸易港设立演出经纪机构和演出场所经营单位。允许设立中方控股的外商投资文艺表演团体。

鼓励引进国际高水平体育、电竞等赛事,持续打造环海南岛国际公路自行车赛、环海南岛国际大帆船赛、海南高尔夫公开赛、海南(三亚)马拉松、万宁国际冲浪大赛等国际赛事品牌。放宽参赛运动船艇、飞行器、汽车摩托车的人境限制。

**第三十七条** 海南自由贸易港推动邮轮母港建设,吸引国际邮轮注册,推动开发国际邮轮路线,发展国际邮轮和外国游客入境旅游业务。

海南自境由贸易港放宽游艇旅游管制,简化入境手续,降低入境门槛,实行自驾游进境游艇免担保,提升游艇通关便利化水平。

**第三十八条** 支持高水平建设海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区,打造国际医疗旅游品牌,优化国际医疗全流程服务,建立和完善国际医疗保险结算体系,实施境外患者到海南自由贸易港诊疗的便利化措施,建设世界一流的国际医疗旅游目的地。

下转 A09 版▶

# 让法治擦亮海南旅游“金字招牌”

——《海南自由贸易港旅游条例》解读

海南省人大常委会法工委 海南省旅文厅

2025年9月30日,海南省第七届人民代表大会常务委员会第二十次会议审议通过《海南自由贸易港旅游条例》(以下简称《条例》)。该条例自2025年12月1日起施行,《海南省旅游条例》同时废止。

旅游业作为海南四大主导产业之一,不仅是推动全省经济社会高质量发展的重要引擎,也是展示我国改革开放成就的一张靓丽名片。随着经济社会持续发展和消费结构不断升级,海南旅游业正呈现多元化、高品质的发展新趋势;产业发展模式由依赖自然禀赋,转向旅游与文化、体育、康养等产业深度融合;旅游消费需求从以观光购物为主,向个性化、沉浸式体验转变;客源结构也从国内大众市场为主,逐步转向国内外市场并重。特别是国家赋予海南建设国际旅游消费中心的战略定位,对旅游业发展提出了更高水平、更全方位的要求。

《条例》共设9章68条,重点围绕旅游规划与资源保护、旅游发展与促进、旅游开放与国际化、旅游经营与权益保护、旅游安全与应急处置、行业监督管理等方面作出系统规范。《条例》的出台,将有利于进一步扩大旅游消费领域开放,促进新业态发展,提升旅游服务质量,释放消费潜力,为将海南打造成为具有世界影响力的国际旅游消费中心提供坚实的法治保障。

**扩大对外开放,打造旅游国际化新高地**

近年来,国家层面相继出台《海南省建设国际旅游消费中心的实施方案》等系列重要文件,赋予海南旅游产业诸多特殊政策,有必要通过立法将政策红利转化为稳定、透明、可预期的法规制度。因此,《条例》专设“旅游开放与国际化”一章,围绕国际旅游消费中心建设目标,率先在旅游领域实施一系列高标准开放政策。一是逐步放宽或者取消外商投资旅游业的限制,允许符合条件的中外合资旅行社、外商独资企业从事除台湾地区以外的出境旅游业务,允许设立中方控股的外商投资文艺表演团体,吸引更多国际资本参与海南旅游业发展。二是按照国家有关规定实施更加开放便利的离岛旅客免税购物政策,打造具有国际影响力的免税购物目的地。三是推动邮轮游艇旅游开放创新,推动邮轮母港建设和开发国际邮轮路线,发展国际邮轮业务。简化游艇入境手续,提升游艇通

关便利化水平。四是支持高水平建设海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区,实施境外患者到海南国际自由贸易港诊疗的便利化措施,建设世界一流的国际医疗旅游目的地。五是按照国家有关规定实施更大范围的旅游免签入境政策,对符合条件的外国人实施旅游免签入境。六是鼓励引进和培养国际旅游人才,支持引进境外优质教育资源依法在海南自由贸易港合作办学或者独立办学,允许符合条件的境外导游人员按照有关规定取得境外人员技能认定合格证并在海南自由贸易港从事导游工作,允许境外人员在海南自由贸易港报考游泳救生员职业资格并在海南自由贸易港内执业。

**促进产业融合,培育旅游新业态新模式**

海南省旅游资源丰富,热带海岛特色的自然资源在国内具有唯一性。但长期以来海南旅游业还存在明显短板,依托滨海资源开发的旅游产品居多,“旅游+”和“+旅游”产品供给不足。《条例》发挥海南旅游资源 and 生态环境优势,深化旅游、文化、体育融合,挖掘历史文化、革命文化、海洋文化、民俗文化等本地特色文化资源,丰富旅游业态,推进全域旅游发展。

一是突出海南特色,积极推动海洋旅游、森林旅游、康养旅游、乡村旅游、文化旅游、演艺旅游、节庆会展旅游、体育旅游、低空旅游、研学旅游、自驾车房车露营旅游等特色旅游新业态。二是鼓励开发夜间旅游产品,推动商场、餐饮、文化场所延长营业时间,允许在重点旅游区内设置通宵营业酒吧和娱乐演艺场所。三是鼓励开发特色旅游商品和美食品牌,推动旅游产品体系向高品质、多样化升级,进一步丰富旅游供给,拓展旅游消费空间。

**提升服务质量,让“舒心游”成为海南名片**

旅游服务质量是旅游业发展的生命线,为解决海南旅游服务质量方面存在的问题,全面提升海南旅游服务质量和形象,《条例》推出了一系列举措。一是建立健全旅游服务标准体系,推进旅游质量国际标准化建设,组织制定符合国际通行规则、具有海南特色的旅游标准体系。二是推动旅游诚信体系建设,建立健全旅游经营者和旅游从业人员的信息档案,实行分级分类监管。违规的旅行社、导游将会依法列入严重失信主体名单,面临“一处失信、处处受限”的惩戒措施。三是提升旅游公共服务保障,加

强公共服务设施建设,优化旅游交通体系,同时在入境通关、金融支付、网络通信、医疗救助、语言标识、咨询导游等方面提升旅游服务国际化水平。四是完善旅游投诉处理机制,建立统一、高效的旅游投诉受理平台,确保游客投诉“件件有着落、事事有回音”。

**规范经营行为,严厉打击旅游市场违法经营乱象**

“零负团费”、“强迫购物”等市场乱象,是长期以来困扰海南旅游业健康发展的顽疾,不仅损害游客权益,更是严重影响海南的旅游形象。针对这一突出问题,《条例》采取一系列措施,进一步规范旅游市场秩序,保护旅游者合法权益。一是明确法律红线,规定旅行社不得以低于成本的价格招徕、组织、接待旅游活动;不得安排旅游者前往未依法取得营业证照,不符合消防、食品、卫生安全标准,销售假冒伪劣产品等不合格购物场所进行购物;不得诱导、欺骗、强迫或者变相强迫旅游者订立包价旅游合同及补充协议或者参加购物活动、另行付费旅游项目。二是明确诱导、欺骗、强迫或者变相强迫旅游者消费的情况,例如使用语言威胁、侮辱、贬低等方式对旅游者施

加压力,以拒绝提供合同约定的服务、滞留旅游者、扣留证件或者物品、拒绝安排住宿或者就餐等方式要挟旅游者,因旅游者未购物或者未参加另行付费的旅游项目而减少服务项目、降低服务标准或者实施歧视性待遇。三是加大处罚力度,提高违法成本,形成强大震慑。

**筑牢安全底线,加强高风险旅游项目监管**

海南凭借得天独厚的自然禀赋,大力发展帆船、帆板、潜水、冲浪、滑翔机等涉海、涉空旅游项目,满足游客的多样性和个性化需求。同时,也存在安全隐患突出、服务乱象频发等问题。《条例》对高风险旅游项目实施严格管理,设定高标准,促进产业升级,推动产业向专业化、高端化升级,切实保障旅游者人身财产安全。一是明确高风险旅游项目应当按照有关规定取得经营许可或者实施强制性标准加备案制度,并在划定区域内开展活动。二是明确设施、设备应当符合国家有关安全标准,按照国家有关规定办理使用登记手续,并定期开展安全检查和维护保养。三是明确高风险旅游项目从业人员应当依法持有符合规定要求的从业资格证明或者技能证书。