



LIANHE
IDENTIFICATION
EVALUATION

政府工作报告释放多重政策信号，文旅行业迎来发展机遇与挑战并存的新阶段——2025 年《政府工作报告》相关解读

联合资信 工商评级二部 | 李思雨 伦海玲

作为提振内需、推动经济转型升级的核心引擎，文旅行业的战略地位在 2025 年国务院《政府工作报告》中得以强化，报告明确提出“释放文化、旅游、体育等消费潜力”的战略部署，并将文化旅游业定位为支柱产业进行重点培育，在此背景下，文旅行业迎来重要发展机遇期。本文将从政策部署、市场实践、服务配套等维度，深入解读两会释放的文旅行业发展的新信号。



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



一、政策东风劲吹，文旅行业焕发新活力

今年两会召开前期，文旅行业政策开始蓄力。2024 年 12 月召开的中央经济工作会议将“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”作为 2025 年中央经济工作的首要任务。对此，2025 年 1 月国务院办公厅印发《关于进一步培育新增长点繁荣文化和旅游消费的若干措施》的通知，旨在应对当前文化和旅游消费领域面临的挑战，如消费需求不足、优质供给不够、消费环境有待优化等，并提出了一系列针对性措施，细化政策工具，包括非遗进商圈、研学旅游国际化、音乐节审批优化等 18 项举措，以培育新增长点，激发市场活力，推动文化和旅游消费高质量发展。

2025 年 3 月 5 日，国务院总理李强在《政府工作报告》提出“全方位扩大国内需求”，要求创新消费场景、优化休假制度、释放文旅消费潜力，并深化国际消费中心城市建；政府对旅游业发展的高度重视，旨在通过多方面的政策措施，提升旅游业的综合竞争力，促进经济社会的全面发展。文化和旅游部部长孙业礼在十四届全国人大三次会议第三场“部长通道”上表示，把文化旅游业培育成支柱产业，对于推动国家高质量发展，应该是恰逢其时、意义重大。

2025 年 3 月 16 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《提振消费专项行动方案》（以下简称“《专项行动方案》”），其中提出扩大文旅旅游消费，支持旅游景区景点拓展服务项目，扩大接待规模；优化运动项目、特色体育赛事供给，优化营业性演出及各类大型群众性活动审批流程；强调推动冰雪消费、发展入境消费，以通过扩大供给规模、提升供给质量来更好的满足旅游需求。

图表 1 2025 年以来文化旅游相关主要政策或表述梳理

发布时间	文件/发言	核心内容
2025/1/13	《关于进一步培育新增长点繁荣文化和旅游消费的若干措施》	● 丰富惠民举措（举办系列文旅促消费活动、实施消费惠民让利行动、拓展公共机构服务供给）； ● 满足不同年龄群体消费需求（优化亲子游乐服务、创新发展研学旅游、提升老年人文旅服务品质）； ● 扩大特色优质产品供给（丰富文化娱乐产品、推出特色旅游产品、开发时尚国潮产品）； ● 培育消费场景（盘活提升存量空间、打造新型消费场景、发展夜间文旅经济）；

		● 创新产业政策（强化财政金融支持、扩大文旅有效投资、释放职工消费潜力）； ● 优化消费环境（提升公共服务水平、优化入境旅游政策、维护良好市场秩序）。
2025/3/5	《政府工作报告》	2024 年工作回顾： ● 扩大单方面免签国家范围，过境免签境内停留时间延长至 240 小时，入境旅游持续升温； ● 繁荣发展文化事业和文化产业，文化和旅游市场持续活跃。 2025 年政府工作任务： ● 落实和优化休假制度，释放文化、旅游、体育等消费潜力； ● 健全文化产业体系和市场体系，加快发展新型文化业态，大力发展旅游业。
2025/3/11	文化和旅游部部长孙业礼在十四届全国人大三次会议第三场“部长通道”上发言	● 加强规划引领； ● 加强基础设施建设； ● 加快培育新业态； ● 优化营销环境，规范市场秩序。
2025/3/16	《提振消费专项行动方案》	● 积极发展抗衰老、银发旅游等产业； ● 推出更多优质入境旅游线路和服务； ● 扩大文体旅游消费； ● 有序发展低空旅游等低空消费； ● 不断丰富邮轮航线和旅游产品； ● 支持符合条件的消费、文化旅游等领域项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。

注：联合资信根据公开资料整理

从政策端来看，《政府工作报告》将文化旅游定位为扩大内需、促进消费的重要抓手，进一步巩固文旅行业的战略地位，为市场注入长期信心。与此同时，一系列配套政策相继出台，细化了对文旅行业的发展规划，亦为旅游企业提供了清晰的指导方向。

二、新业态和新模式，培育市场新增长点

依托《政府工作报告》的政策定调以及配套细化政策的出台，两会期间代表委员们及行业专家亦针对市场端具体如何培育市场新业态、新模式提出一系列针对性的建议。

积极发展冰雪消费和银发经济。自 2024 年初始，国务院办公厅相继印发《关于以冰雪运动高质量发展激发冰雪经济活力的若干意见》《关于发展银发经济增进老年

人福祉的意见》，提出拓展旅游服务业态，推出一批老年旅游发展主题产品，并明确提出 2027 年冰雪经济总规模要达到 1.2 万亿元，2030 年总规模达到 1.5 万亿元。《政府工作报告》在部署 2025 年工作时明确提出“积极发展冰雪运动和冰雪经济”，“积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制，大力发展银发经济”，有望为文旅市场及区域经济发展带来新的增长力量。

优化入境游服务，提升入境游便利度。国家移民管理局数据显示，2024 年入境旅游市场显著回暖，出入境人次同比激增 43.9%，接待人次约 1.32 亿，旅游创汇接近 1000 亿美元。今年全国两会期间，多位代表委员在接受媒体采访时指出，国家近期相继推出了一系列优化入境服务的政策措施，涵盖签证办理、通关便利、支付结算等多个领域。同时，2025 年初市场监管总局等五部门联合印发《优化消费环境三年行动方案（2025—2027 年）》（以下简称“《三年行动方案》”），明确提出要探索跨境旅游等合作，服务更高水平对外开放。入境旅游市场的复苏与发展亦为国内旅游行业开辟了新的增长空间和转型方向。

加快发展新型文化业态，促进文化与旅游融合发展。根据国家统计局数据显示，文化新业态行业对全部规模以上文化企业营业收入增长的贡献率自 2020 年的 31.9% 迅速提升至 2024 年的 65.7%，不断形成新的产业增长点。以 2024 年现象级游戏《黑神话：悟空》为例，其成功不仅带动了游戏产业发展，更激活了山西省古建旅游市场，充分展现了“文化+旅游”融合发展的巨大潜力。两会期间多位人大代表强调，要积极探索传统旅游项目的创新路径，如建设非遗文旅小镇、影视 IP 景区等，为文旅产业带来新的活力和流量。

探索科技与文旅深度融合的新模式。全国人大代表吴国平建议，鼓励文旅企业与科技企业合作或向科技型文旅企业转型；全国人大代表夏华建议，推动文化创意与科技结合，如支持企业利用人工智能、AR、VR 等新技术，开发沉浸式、互动式体验场景。具体而言，人工智能、大数据等技术可催生“新质生产力”，如无人机烟花秀、虚拟旅游场景、多地推出的智慧旅游试点项目等创新应用正重塑游客体验，亦为旅游行业发展提供新思路。

从市场需求端来看，我国文旅产业正呈现出多元化、融合化的发展态势。其中，冰雪经济、银发旅游、国潮文创等新兴业态快速崛起，结合“旅游+科技”创新模式

的深度应用，这些细分领域不仅为文旅市场培育多个增长极，也为文旅企业经营创新和转型升级指明了方向。

三、优化服务支撑，推动配套完善

文旅产业的高质量发展需要系统性的配套支撑，需从以下两方面协同推进：

维护旅游市场秩序，优化文旅营商环境。《三年行动方案》为市场规范提供了具体的行动指南和政策支持，通过建立跨部门协同执法机制，形成监管合力，重点整治价格欺诈、强制消费等违法违规行为，着力构建公平、公正、透明的市场秩序，为文旅产业健康发展保驾护航。

强化金融支持力度，夯实产业发展基础。《专项行动方案》中提出，支持符合条件的消费、文化旅游等领域项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs），完善投融资机制，为项目建设提供可持续的资金支持。同时，金融机构探索开发文旅特色信贷产品，设立文旅产业投资基金，为优质文旅项目提供金融服务。

从配套支撑来看，旅游产业的高质量发展需要市场治理优化、辅助金融支持等多维度协同发力，进而为政策端的顶层设计提供了落地支撑，亦为市场端的创新实践创造了有利条件。

四、文化旅游行业展望

2024 年，我国文旅市场延续复苏态势，根据文化和旅游部数据显示，全年国内出游人次达 56.15 亿，同比增长 14.8%，较上年同期增速（93.3%）放缓，恢复至 2019 年同期国内旅游总人次的 93.4%；国内游客出游总花费 5.75 万亿元，同比增长 17.1%，较上年同期增速（140.3%）明显放缓，国内旅游总花费已超过 2019 年同期规模，文旅产业正逐步恢复活力，成为推动经济社会发展的重要引擎。

然而，行业整体盈利能力仍显脆弱。从样本企业¹看，旅游企业营业利润率与资产报酬率虽在 2023 年疫情复苏后转正，但 2024 年前三季度再度回落，反映出市场需求恢复与企业效益提升之间仍存落差。同时，文旅行业还面临产品同质化、服务质量参差不齐、景区热度两极分化等多重挑战，行业转型升级迫在眉睫。

¹ 样本企业为联合资信监控的发债旅游企业及未发债上市旅游企业。

在此背景下，两会释放的一系列政策信号有望为行业注入新动能，通过激发消费潜力、完善服务配套、扶持新业态发展，文旅行业发展面临的政策环境进一步向好。旅游企业需顺应市场变化，探索创新产品模式，优化运营效率，借助金融支持拓展业务边界，培育核心竞争力，进而推动收入与利润的同步提升。但值得注意的是，政策从出台到落地仍存在不确定性，若地方执行层面配套措施不到位，可能导致政策效果不及预期，制约企业实质性获益，文旅行业的高质量发展仍有待政策执行力与市场调节机制的共同推动。

联系人

投资人服务 010-85679696-8728 investorservice@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。