附件2

《三亚市沙滩旅游管理办法（征求意见稿）》

的起草说明

市旅文局

1. 起草的背景、原因

沙滩旅游是一种独特的旅游方式，三亚沙滩资源丰富，吸引全国各地游客前来打卡，但在发展过程中也伴随着法律制度不健全，行业管理、安全监管的相关规定不够完善，配套设施不完善，沙滩旅游经营秩序混乱，监管难度较大，管理职责划分不清等诸多问题。根据周红波书记在海南要情第175期《陵水出台全省首个沙滩资源保护管理办法》上批示，要尽快建立三亚市沙滩管理办法。为了理顺沙滩旅游管理机制，加强对沙滩旅游经营开展行业指导和监管，有效利用沙滩旅游资源，促进沙滩旅游高质量可持续发展，制定本《办法》十分必要。

二、起草的依据和过程

《办法》主要依据《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《海岸线保护与利用管理办法》《海南经济特区海岸带保护与利用管理规定》及其实施细则以及海南省自然资源和规划厅、海南省财政厅、海南省旅游和文化广电体育厅《关于加强海洋旅游业用海要素保障和服务管理的若干意见》等有关法律、法规、规章和文件，借鉴了深圳、陵水等市县的先进立法经验。

根据相关工作安排，市旅文局作为起草单位，按照《三亚市规章与行政规范性文件管理办法》相关流程，经征集意见、省内外实地调研，并搜集和研究其他省市相关法律法规规章以及行政规范性文件，完成了《办法》草案的制定工作。

三、主要内容

《办法》不分章节，共二十条。

**（一）加强规划和市政府统一领导。**强调沙滩旅游管理应当遵循规划先行原则，明确由市自然资源和规划部门负责对可进行旅游开发的沙滩进行相关的规划编制。强调市人民政府应当加强对沙滩旅游开发的统一领导和组织、协调，建立健全沙滩旅游业发展综合协调机制。

**（二）加强沙滩分类保护。**《办法》明确本市沙滩实施分类保护与利用，根据沙滩自然资源条件和开发程度，分为严格保护、限制开发和优化利用三个类别，并由市自然资源和规划部门负责组织开展沙滩的分类认定。

**（三）明确沙滩的管理单位及其应承担的管理义务。**《办法》明确依法取得海域使用权或管理权的企业为相应沙滩的管理单位，针对三亚市目前沙滩管理的实际情况，明确市人民政府可以委托市属国有企业对全市沙滩（不含依法出让海域使用权的区域）进行管理。同时，《办法》明确，沙滩管理单位应当承担环卫、安全、日常维护等管理义务。《办法》还明确了沙滩旅游经营者应当承担的沙滩保护义务。

**（四）明确海岸带向陆、向海侧沙滩区域可以建设的配套设施内容以及沙滩旅游配套设施建设的审查及备案规定。**《办法》明确，海域使用权竞买人竞买前应向市自然资源和规划部门提交相关配套服务设施和必要公共设施设计方案并经审查通过后方可参与竞买。为加强沙滩的保护，《办法》特别强调相关设计方案应符合《海南经济特区海岸带保护与利用管理规定》及其实施细则以及《海南省生态保护红线准入管理目录》等文件的有关规定。同时，《办法》规定，对沿海沙滩生态保护红线内自然保护地核心保护区以外的其他区域，在不破坏生态功能的前提下，沙滩管理单位按程序报请审批或备案后可以进行相关的配套设施建设，并明确了相关配套设施的范围及内容。

**（五）明确市政府相关部门的职责。**《办法》对市自然资源和规划、旅游和文化广电体育、生态环境、住房和城乡建设、综合行政执法等相关部门的职责进行了明确，并明确各部门应定期或不定期开展单独或联合监督检查。

**（六）明确了有关损害沙滩资源的禁止性行为。**《办法》根据市政府以往有关文件要求以及三亚市的实际情况，专门对损害沙滩资源的禁止性行为进行了列举式规定，使得《办法》具有较强的指引性和可操作性。

四、解决的主要问题和针对性举措

**（一）弥补三亚市沙滩旅游管理制度的空白。**根据调研发现，三亚市在沙滩旅游管理方面存在部分法律和制度空白，尽管部分规范性文件对我市海水浴场的管理、景区绿地沙滩存在的乱象进行了规范，但对于沙滩旅游在沙滩管理、配套设施建设、各职能部门职责等方面存在的问题并无明确规定。《办法》的制定和实施填补了上述空白。

**（二）完善沙滩旅游配套设施的建设。**针对调研中发现的沙滩旅游设施不完善，旅游服务社会效益不明显的状况，《办法》明确了沙滩旅游配套设施的准入内容以及相关的审批及备案手续，可以有效解决相关配套设施的不完善问题。

**（三）加强对沙滩旅游经营的监管。**针对调研中发现的沙滩旅游经营秩序混乱，经营主体和项目的准入、监管机制缺乏问题，《办法》明确，从事沙滩旅游经营活动，应当依法办理市场主体登记，需根据有关法律、法规取得海域使用权证或其他相关许可证照的，应按规定申请办理相关手续。旅游经营者及其从业人员在沙滩旅游经营活动中应当引导游客健康、文明旅游，劝阻游客实施破坏沙滩生态环境的行为。任何单位和个人都有权对沙滩旅游活动中破坏沙滩资源、污染沙滩环境的行为进行劝阻、举报。

五、需要关注的问题

无

六、审议建议

该《办法》为行政规范性文件，根据《三亚市规章与行政规范性文件管理办法》相关流程，结合征求意见情况修订完善后按程序推动征求社会公众意见30天、公平竞争审查、制度廉洁性审查、三重一大事项局党组审议、呈报市司法局法核、提请市政府专题会议、市政府常务会议审议，以行政规范性文件名义印发施行。