**关于《舟山市普陀山风景名胜区（草案送审稿）》**

**的起草说明**

普陀山-朱家尖管委会

根据《舟山市人大常委会2021年立法计划》安排，《舟山市普陀山风景名胜区条例》被列为2021年度市人大常委会审议项目，由普陀山风景名胜区管理委员会负责起草。普陀山风景名胜区管理委员会经过多地调研、反复论证、多方听取意见，并结合相关法律法规以及其它景区的先进经验，形成了《舟山市普陀山风景名胜区条例（草案送审稿）》（以下简称新《条例》）。现将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

1979年改革开放后，党和政府落实了宗教政策，普陀山得以重新开放。为加强对普陀山风景区风景名胜资源的管理、保护、利用和开发，1992年9月舟山市政府专门组织力量对普陀山开展“依法治山”工作，并在此基础上，于1993年12月形成《普陀山风景名胜区保护管理办法》上报省政府。1995年9月5日省政府以省长66号令的形式颁布了《浙江省普陀山风景名胜区保护管理办法》，这是舟山市乃至全省针对风景区的第一部地方性规章。2005年12月27日省政府对《浙江省普陀山风景名胜区保护管理办法》重新修订发布。根据普陀山景区的特殊性和发展的前瞻性，舟山市政府建议将其升格为条例，得到了省人大和省政府的大力支持，2008年5月30日浙江省第十一届人民代表大会常务委员会第四次会议通过《浙江省普陀山风景名胜区条例》（以下简称原《条例》），自2008年10月1日起施行。

《浙江省普陀山风景名胜区条例》自施行以来，为加强普陀山风景名胜区的规划、建设、保护、管理和利用提供了重要的法治保障，对促进普陀山风景名胜区管理委员的健康有序发展发挥了重要作用。但随着改革开放的深入和社会经济的不断发展，原条例中的一些规定已经不能适应风景区保护和管理的实际需要，在多年管理实践中也遇到了很多新问题、新矛盾亟待解决，重新制订新《条例》已迫在眉睫。

**一是适应全域旅游发展的需要。**目前旅游的最大变革就是景点旅游向全域旅游转型，为顺应这一大势，要求景区管理必须从战略全局对现有体制、功能、定位做出新部署，统筹考虑交通、游憩、娱乐、购物等旅游要素和资源开发，科学布局、有序推进，努力形成区域开发建设与旅游融合发展的新格局，以匹配旅游市场的新动态。从整体来看，普陀山景区的知名度、美誉度和影响力正日益提升，但仍然面临不少问题，如部门职责不清、管理权责不明、保护力度不足、可操作性不强等。究其原因，一方面是由于体制机制、管理提升等问题，另一方面是由于详细规划出台的滞后性，且长期以来没有出台与原《条例》相配套的实施细则与办法，使得原《条例》有些规定缺乏可操作性，导致景区管理能力与市场需求相脱节。

**二是适应体制调整的需要。**根据原《条例》第三条“普陀山风景名胜区由普陀山（含豁沙山）、洛迦山和朱家尖东部景区三部分组成。”第五条“普陀山风景名胜区管理委员会在舟山市人民政府的领导下，依法负责普陀山、洛迦山的规划、保护、利用和统一管理工作。普陀区人民政府依法负责朱家尖东部的规划、保护、利用和统一管理工作。”这从一个方面说明朱家尖东部从地域范围上属于普陀山风景名胜区，但其实际行政管辖权隶属于普陀区人民政府，致使普陀山风景名胜区管委会对朱家尖东部景区的管理，只是涉及总体规划编制，而在实际管理过程中很难介入，造成了事实上的管理真空。为进一步提升发展水平，2015年11月18日起普陀山、朱家尖两地实行一体化管理运作，普陀山朱家尖管委会与普陀山风景名胜区管委会合署办公，实行“两块牌子、一套班子”（以下简称为普朱管委会）。鉴于管理体制调整的事实，有必要在新《条例》中授权普陀山风景名胜区管委会对朱家尖东部的行政管辖权，以实现景区的统一领导、统一管理。

**三是适应职能转变的需要。**普陀山风景名胜区管委会是浙江舟山群岛新区管委会的直属机构，为正县处级单位，履行一定政府职能。景区现有一个建制镇（普陀山镇），一个普陀山佛教协会及驻军单位，行政企事业单位50余家，管理上存在条块分割现象：一方面是普陀山风景名胜区管委会对朱家尖岛东部的管理工作缺乏合法性，另一方面是普陀山风景名胜区管委会对景区内双重管理单位缺乏有效管理手段。单就管理而言，目前普陀山风景名胜区管委会设有综治办、社发局、旅游文体局、建环局等内设机构，行使协调、指导、监督等职能，并没有明确执法职能。特别是这些内设机构对外不具有独立的行政主体资格，其管理行为只能以管委会名义作出，管理权限受制于原《条例》，但在实际工作中又多涉及行政许可等原《条例》授权之外的执法权限。而双重管理单位作为市级单位派出机构，在实际管理过程中也存在着相应制约。景区内设职能部门因体制交错、机制不顺等原因存在执法难和无法执法的情况，形成执法管理盲区。因此，要进一步强化管委会及相应部门的职责，有效解决管理缺位、不到位等问题。

二、起草依据

新《条例》主要以国务院《风景名胜区条例》《浙江省风景名胜区条例》《中华人民共和国城乡规划法》等法律、法规为依据，参照了《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国环境保护法》《浙江省古树名木保护办法》等法律、法规，以及国务院和省、市政府及相关部门出台的与景区管理有关的，如《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》《普陀山风景名胜区总体规划2007-2025》《浙江省人民政府办公厅关于公布浙江省综合行政执法事项统一目录的通知》（浙政办发（2020）28号）《无人驾驶航空器暂行管理规定》《浙江省无人驾驶航空器公共安全管理规定》等一系列文件。具体条文还借鉴了浙江西湖、四川青城山、峨眉山以及福建鼓浪屿等全国各景区的先进经验。

三、起草过程

自新《条例》被列入舟山市今年立法计划后，管委会迅速成立专项工作小组，制定工作方案，倒扣时间节点，结合景区实际，开展了立法调研前期工作，制定了立法起草工作方案。为加强领导，成立了以市人大常委会副主任周松宽、市政协副主席干松章为组长的立法起草领导小组；并在管委会层面成立以市政协副主席、委党委书记干松章为组长的草案起草工作领导小组，并分别从委属各职能部门抽调人员从事起草工作。3月22日下午召开草案起草工作小组成员第一次立法调研研讨会，明确了调研重点和调研课题，拟定了调研方案。

**（一）基础性研究阶段。一是**委政策法规处制定了《关于推进<普陀山风景名胜区条例>立法工作的实施方案》，并积极比选外聘专家，最终确定由宁波大学谢小瑶教授、王哲教授为本次立法工作的专家顾问。**二是**收集整理包括《风景名胜区条例》《浙江省风景名胜区条例》、《中华人民共和国旅游法》等法律、行政法规、部门规章、地方性法规和规范性文件29部，汇编成《风景名胜区管理条例相关法律法规和文件汇编》作为本次立法的参考依据；在此基础上，截至目前已收集的数量达到42部，将再次编印成册。

**（二）提纲及主要条目形成阶段。一是**对各部门提交的意见建议进行梳理归类，于4月14日召开了由起草工作领导小组、专家、功能区各相关职能单位领导以及起草小组参与的协调会议。会上，通过对前期针对性报告的分析研讨，确定调研方向、问题对策研究方向及立法条款大纲、清单。**二是**将前期从功能区各单位征集到的意见建议进行梳理，归纳成64条，并逐一参考上位法及其他风景名胜区条例，并对其合法性、创新性进行评估。**三是**通过外出到杭州市千岛湖景区、西湖景区和天台县神仙居景区、四川都江堰-青城山景区、峨眉山景区、厦门鼓浪屿等景区调研，收集汇总各景区独有的管理办法7部，特色条款30余条。由此条例主要框架条款已梳理完毕并初步形成提纲。

**（三）初稿形成及逐步完善阶段。一是**多次召开专题会议，经过多轮讨论修改，结合功能区实际，新《条例》已初具原型；**二是**8月18日在市政府召开新《条例》立法起草领导小组工作会议，市发改委、市公安局、市司法局等12家部门（单位）参加会议，根据会上各部门（单位）的意见，对草案待讨论的重点条款和修改完善工作提出了意见建议，形成新《条例》初稿；**三是**8月27日，将新《条例》在《舟山日报》上全文刊登，进行社会意见征求，并在此基础上，再次在辖区内召开新《条例》基层意见征求会，通过人大立法调研组与普陀山镇、朱家尖街道、社区、相关企业人员的交流探讨，将汇总梳理的成果再次充实到新《条例》之中；**四是**召开专家论证会，征集业内专家学者意见，并与此次立法成员单位进行交流，征求了包括市发改委、市财政局、市司法局、市住房和城乡建设局、市农业农村局、市城市管理局（综合行政执法局）、市公安局、市市场监督管理局、市文化和广电旅游体育局、市经济和信息化局等各部门意见；**五是**于2021年9月23日，召开新《条例》立法听证会，会上根据听证及旁听代表发言整理相关意见16条。

四、立法命名说明

此次新《条例》立法工作，是在原有《条例》基础上，根据十多年实践，在新形势、新条件下，增添了新内容，形成了新的架构体系，使其更贴合普陀山风景名胜区和舟山市实际。首先，普陀山不是世界文化遗产，也不是单独的地级市，不适合单独署名；又因为是市级层面立法，立法主体是舟山市，故在名称中不再冠以“浙江省”，而命名为《舟山市普陀山风景名胜区条例》；其次，没有在条例名称中加入“管理”两字，是为了体现此次立法中以“保护”为核心，且加入“管理”之后其局限性会更大。

新《条例》除总则中用全称“普陀山风景名胜区和普陀山风景名胜区管理委员会”，其余皆以风景区和风景区管理机构来指称，使文中条款看起来更加简洁；《浙江省风景名胜区条例》第二十条第二款“风景名胜区新规划批准前，原规划继续有效。”因此《总体规划（2008—2025）》依然是立法的主要依据；新《条例》以“保护”为核心，以管理体现服务，明确规划与建设的稳定性。

五、主要内容

新《条例》共6章45条，名称分别是：总则、规划与建设、保护、管理、法律责任、附则。其中，总则8条、规划与建设10条、保护9条、管理8条、法律责任8条、附则2条。

**第一章总则：**主要是对条例的法律依据、适用范围、景区范围、主要原则和管理机构职责等内容进行概述。

**第二章规划与建设：**从原来的“规划”调整为“规划与建设”。除了根据上位法对总规和详规提出具体要求外，还根据景区实际，对建设条目进行概括梳理，明确哪些是需要调整和规范的，哪些是需要“回避”的，哪些是需要命令禁止的。

**第三章保护：**保护章节里重点将现有景区资源进行了罗列，区别于原条例对资源保护的笼统规定，根据不同的保护需求，对这些资源实施分级分类保护措施。

**第四章管理：**侧重于对风景区秩序管理、安全管理、行业管理、应急管理、公共服务和行政执法等方面内容的表述。

**第五章法律责任：**通过梳理，对上位法及其它法律法规中已有的罚则内容进行删减，对新条款中出现的违法行为进行整理，通过与各种法律法规、规章制度进行比对之后，概括整理成为8条。

六、主要创新规定

**（一）立足全域旅游，强调区域协作和综合执法。**总则章节中新增了市人民政府应该建立协调工作机制、风景区主管部门以及其它部门的职责和联合执法、综合执法等内容，主要是为了实现从上到下的沟通协调，以便达到部门职责明晰、信息顺畅和资源共享，提升综合管理效能。

**（二）分层规划设计，重整建设原则和要求。**在新《条例》规划章节里，根据景区实际和发展需要，具体条例中新增了对风景区内建设项目的建设原则、建设要求、建设项目限制、住宅建设限制、临时建筑限制、危化项目限制以及施工等进行了规定，使每一种问题都有法可依、有据可考。

**（三）细化资源种类，提高区域环境保护级别。**新条例将“保护”列为重点和主线，其它章节的内容，都是在此基础上予以拓展，除了对原《条例》规定中需要重申的问题进行保留外，对于放生、抛洒骨灰、饲养家畜家禽、放飞无人机、影视剧拍摄等新问题都设置了条款，且针对普陀山和朱家尖区域不同资源品种的保护与管理需求，进行了“区别对待”。同时还新增了信息化动态保护、绿色保护、生态赔偿等方面内容。通过这些调整，使整个“保护”条款都更加深化、细化、具体化，更具有针对性和可操作性。

**（四）量化管理内容，综合各项管理服务需求。**新《条例》将原《条例》散落在各章节中的管理内容进行梳理，分门别类，使其更加协调。结合新形势及其它风景名胜区的管理难点、痛点和先进经验，新《条例》吸纳和新增了信息管理内容、对违反旅游秩序的禁止性规定以及提倡诚信化建设的内容，并提出了对容量、车辆、民宿等控制性条款以及对可能预见的应急条款。

**（五）强化法律责任，推动执法部门强化协作。**新《条例》法律责任章节，除了对应前款设置专有的罚则外，还添加了转致规定和处罚衔接机制，为未来留有余地。

**（六）具体创新条款。**

1、在条款中对风景区内的人文资源和自然资源进行了详细罗列；

2、在条款中提出“鼓励单位和个人以捐资、认养等方式参与园林绿化建设和古树名木保护”；

**3、**基于普陀山岛(含豁沙山)和洛迦山岛的特殊性，提出了分区域禁止性规定条款；

4、针对普陀山岛(含豁沙山)、洛迦山岛和朱家尖岛东部的差异性，提出了分区域编制详细规划的条款；

5、针对普陀山多年形成的文明敬香传统，将概括提炼成一款，“倡导文明敬香，燃香行为应当符合国家安全规范，使用香棒应当符合国家标准”。

6、根据新形势，对“绿色低碳发展、动态保护机制、生态赔偿规定”等新生事物分别形成条款予以单列；

7、新增了诚信志愿服务等倡导性、限制性条款。