**附件2**

**关于《深圳市沙滩资源管理办法**

**（征求意见稿）》的说明**

为加快构建城市绿色发展新格局，坚持生态优先，加强陆海统筹，严守生态红线，保护自然岸线，实现保护沙滩资源，规范沙滩资源的管理、使用和修复，推动沙滩资源可持续利用等政策要求，市自然资源和规划局组织起草了《深圳市沙滩资源管理办法（公开征求意见稿）》（下称《办法》）。现将情况说明如下：

1. 制定《办法》的必要性

目前，深圳市共有 50个滨海沙滩，从管理状态上可分为政府管、企业管两类。除盐田区大小梅沙两个沙滩外，大鹏新区48个沙滩，根据《深圳市大鹏新区沙滩管理工作规范（试行）》分别由办事处委托第三方中介机构管理、委托与沙滩密切相关的企业管理。因政府托底、沙滩管理经费不足，沙滩整体管理水平较低，公共服务和配套设施不齐，旅游服务社会效益不明显；沙滩的人身安全问题突出，救生员培训标准、救援配套设施要求、事故责任机制等制度建设不完善；沙滩及周边海域也面临违法建设和环境破坏的风险。

目前，“沙滩”在法律层面并非法定概念，缺乏明确具体的管理制度，我市也无专门针对沙滩管理方面的政策。

2019年8月，《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》对深圳提出了“构建城市绿色发展新格局。坚持生态优先，加强陆海统筹，严守生态红线，保护自然岸线”的要求。2020年1月8日，市人大常委会公布的《深圳经济特区海域使用管理条例》（下称《管理条例》）提出，优质沙滩、典型地质地貌景观、红树林等所在岸线应当列入严格保护岸线；并明确了市人民政府应当根据沙滩、红树林、珊瑚礁生态环境和资源承载力，制定相关保护措施，实行分类管理。鉴于以上，极有必要制定《办法》。

二、《办法》编制过程

2015年，原市海洋局组织开展了《深圳市沙滩专项规划》的研究和编制工作，提出全市东部56处沙滩实行分类管理。2015年9月，市委办公厅在征求市编办意见后明确市文体旅游局为全市沙滩浴场的牵头部门，负责制定我市沙滩浴场的规划及管理规范、服务标准等，日常管理由辖区政府负责。

2017年10月，市政府召开会议研究市文体部门提交的沙滩浴场管理办法，要求由市规资部门会同市司法局研究制定沙滩资源管理办法。2019年《深圳经济特区海域使用管理条例》出台，新一轮机构改革完成，市规划和自然资源局（市海洋局）立即组织启动了《办法》编制工作，于2020年中形成了沙滩资源管理的思路和《办法》（草稿），2020年7月至11月期间，组织开展了多轮实地调研与座谈，根据实际情况核减了6处沙滩，并适当调整形成了沙滩分类名录。

2020年11月，书面征集盐田区、前海管理局以及海事、生态环境、文化广电体育旅游、发改等部门意见，共收到意见19条，采纳或部分采纳16条。在未采纳的意见中，有1条属于个案问题，下一步具体研究处理，另2条解释说明如下：1.深圳海事局建议将《办法》第六条中海事部门负责的海漂垃圾处理工作的条款删除。考虑到海漂垃圾涉及沙滩滩面资源的保护，也影响沙滩海域使用权涉及海上部分，故暂按照市政府有关海漂垃圾管理的规定执行，仍保留该条款。2.市文化广电旅游体育局建议由海洋主管部门作为沙滩主管部门。由于沙滩兼具资源属性和社会功能属性，海洋部门履行资源管理的职责，但沙滩承载的各项社会功能，分别应由不同功能所属行业主管部门进行相应行业监管。《深圳经济特区海域使用管理条例》第六十三条规定，沿海各区人民政府应当按照有关规定对辖区内的沙滩、红树林、珊瑚礁资源履行保护职责。故《办法》中沙滩管理主要遵循属地管理原则，沙滩管理的具体主管部门则由各区政府自行确定。

综合以上调研、座谈和征集意见情况，最终修改完善形成了《办法》。

三、《办法》主要内容的说明

《办法》共37条，分为总则、沙滩资源保护、保护型沙滩的管理、浴场型沙滩的管理、休憩型沙滩的管理、监督管理、附则等七章以及沙滩分类名录附表，主要内容包括：

**（一）关于《办法》发文形式。**

《办法》涉及多个职能部门职责，也涉及对沙滩海域使用权的确权规定，需市政府统筹，故**《办法》拟采用市政府规范性文件形式发布。**

**（二）关于《办法》适用范围。**

沙滩既是自然资源也是公共资源，基于此，有必要强化对沙滩的保护和利用，实施分类管理，为此，《办法》第二条明确，《办法》适用于本市范围内沙滩资源的保护、利用等管理活动。

《办法》第二条对沙滩和沙滩海域使用权作出了定义。结合相关技术规范、地方立法等，将“沙滩”定义为，是在自然条件作用下或人为加工后,由松散沉积物堆积形成,毗邻陆地的平均大潮高潮时水陆分界痕迹线向海一侧至低潮线之间的海岸砂质地带，包括位于本市管辖海域的自然沙滩和人工沙滩；根据《深圳经济特区海域使用管理条例》的界定，结合沙滩管理的实际情况，明确“沙滩海域使用权”包括沙滩本体以及沙滩向海一侧的合理海域范围。

此外，对于深汕特别合作区管辖的沙滩，明确为参照适用《办法》。

**（三）关于沙滩分类及名录。**

按照《办法》第二条确定的适用范围，《办法》第四条将深圳市沙滩分为两大类：

**1.保护型沙滩，**是指因生态保护及国防、军事需要，或根据核电、油气等重大危险设施安全管控需要，以保护为主要方式，不对外提供公共服务的沙滩。

**2.开放型沙滩，**是指在根据沙滩本体以及后方陆域等综合条件，可以在采取合理保护措施的情况下进行一定程度的开发利用，适度对外开放的沙滩。

开放型沙滩又分为浴场型沙滩和休憩型沙滩，**浴场型沙滩**是符合浴场相关条件，可以用作海水浴场并可适当兼容观光休憩、海上活动等公共服务的沙滩，**休憩型沙滩**是指可以开展观光休憩等非浴场类公共服务活动的沙滩。

为便于管理，结合沙滩专项规划研究成果，《办法》以附表形式确定了沙滩分类名录，并在第五条明确名录确定和调整的程序，即须经市政府批准。

**（四）关于沙滩分类管理措施。**

根据沙滩分类，《办法》在第三、四、五章对三类沙滩的权属及管理单位确定、管理措施做了详细规定：

**1．保护型沙滩。**考虑到保护型沙滩不对外提供公共服务，与现有的生态保护和安全管控实际相衔接，《办法》明确保护型沙滩不设立海域使用权、不对外提供公共服务，由区人民政府负责保护型沙滩的管理，并规定根据特殊管控需求可对保护型沙滩实施部分或全部封闭管理；开展相关的科研、调查等活动的，须经管理单位同意；沙滩未封闭部分及未依法禁止进入的区域，可以穿越但不得游泳、露营，并应遵守相应管理制度。

**2．浴场型沙滩。**浴场型具有极强的公共属性，需要较高的投资强度、人力和设施安排以满足浴场高品质、高安全的管理需求，故《办法》采用总体由政府持有沙滩海域使用权、个别公开出让打造高端产品的思路，规定浴场型沙滩海域使用权依申请批准方式出让给市、区相关职能部门，其可以设立管理机构或确定管理单位实施管理；规划资源部门经论证可行的，可公开出让海域使用权给市场主体，该市场主体是浴场型沙滩的管理单位。浴场型沙滩对外公共开放；收取门票的，应当依法取得价格主管部门的批准。应符合国家或地方海水浴场管理服务相关标准、规范，并按要求在后方陆域设置相关公共服务及配套设施；经营管理应当取得相应许可证，并接受辖区文化广电旅游体育部门的检查、监督。

**3．休憩型沙滩。**休憩型沙滩是市民观光休憩的场所，有类似于市政公园的属性，不宜对市场主体开放设立海域使用权，《办法》明确由区人民政府负责休憩型沙滩的管理，区人民政府指定的职能部门可以依申请批准方式办理海域使用手续。休憩型沙滩应对外免费公共开放并不得收取门票，区人民政府可将其纳入市政公园管理。休憩型沙滩及其后方陆域应当设置必要的公共服务及配套设施，设置便捷的向海通道。任何组织和个人利用休憩型沙滩开展经营活动的，应当依法经营并对其经营活动承担安全生产责任。

**（五）关于职责分工。**

**1．区人民政府的统筹协调职责。**区人民政府（含新区管委会、前海合作区管委会，下同）履行辖区的沙滩资源保护、修复和管理责任，组织制定并实施辖区各类沙滩的配套管理政策、管理服务规范，会同市相关职能部门完善与沙滩相关的市政交通设施和公共服务设施，负责对无管理单位的沙滩滩面及其向陆一侧的垃圾清理。**。**

**2．相关职能部门的职责。**

市规划资源部门及派出机构负责组织开展沙滩资源调查、监测与评估，组织开展沙滩范围和分类的认定，组织编制沙滩详细规划（重点海域详细规划），负责沙滩海域使用权出让及海域使用的监督管理，指导、督促辖区规划土地监察机构依法查处沙滩后方陆域涉及规划、用地等方面的违法行为。

市文化广电旅游体育部门配合区人民政府制定浴场型沙滩的相关管理服务规范，指导、督促辖区文化广电旅游体育部门对沙滩涉及的A级景区、高危险性体育项目和海上体育赛事违法行为进行查处。

市城管部门负责对市人民政府指定的沙滩进行建设和管理，指导区人民政府及其城管部门开展纳入市政公园的沙滩管理工作，指导、督促辖区城管综合执法机构对沙滩涉及的市容环卫、广告方面的违法行为进行查处。

市生态环境部门负责统筹建立海洋垃圾清理联络员机制及信息沟通机制，依法对向沙滩排污等环境违法行为进行查处。

海事部门**负责滩面以下的海漂垃圾处理工作**，依法对向海一侧公共海域涉及的休闲旅游船舶违法行为进行查处。

**（六）关于经费保障。**

**《办法》第八条对两大**类沙滩的经费保障分别明确。**（1）保护型沙滩的管理经费，**由区人民政府依法开展成本测算后申请市人民政府采用财政转移支付、体制结算、专项资金等方式予以处理，并实行动态调整。主要考虑是，我市沙滩资源丰富，但整体管理水平较低，而经费保障未到位是影响因素之一，大鹏新区财力有限，其沙滩却在全市占绝大多数、服务全市甚至全国游客，市财政有必要给予必要的支持，市财政部门也不反对此做法。**（2）开放型沙滩的建设和管理经费，则按照浴场型沙滩和休憩型沙滩分别确定**：浴场型沙滩（招拍挂出让海域使用权除外）的建设和管理经费由市财政保障；休憩型沙滩纳入市政公园管理的，按市政公园建设和管理相关规定执行。考虑到对于一些资源品质好的沙滩，由市财政直接投资、市直部门进行市政公园建设和管理，有利于打造精品，作为全球海洋城市的名片。

**（七）关于沙滩资源的保护。**

在遵循保护优先、开放共享、分类管理的原则上，《办法》第二章明确了沙滩资源保护的基本要求、沙滩资源的调查评估、沙滩资源的规划以及保护实施等方面：

**第一，沙滩资源保护的基本要求。**《办法》第九条明确基本要求：保持沙滩滩面的稳定；有效提升沙滩品质及相邻海域的水质；有效防治并降低对沙滩相邻陆域的污染；沙滩的开放共享应首先满足保护的要求，实行保护性的开发利用，保证资源可持续性。

**第二，沙滩资源的调查评估。**市规划资源部门组织开展沙滩资源调查、监测与评估，建立、更新资源管理档案，开展沙滩资源保护研究并提出相关建议。**调查、监测与评估成果是沙滩资源保护、沙滩修复以及沙滩相关规划的依据。**

**第三，沙滩资源规划。**《办法》第十一条明确，沙滩资源的保护与利用，依法纳入国土空间规划、海洋生态环境保护规划、海岸带综合保护与利用规划。由规划资源部门会同区人民政府编制开放型沙滩的详细规划，报市人民政府批准后实施。

**第四，沙滩资源保护的组织实施。**第十二条明确，区人民政府负责组织实施沙滩修复、陆海污染防治等工作。

**（八）关于海域使用权的遗留问题与缓冲期。**

考虑到部分沙滩已设立海域使用权并确权给市场主体，与现有的沙滩分类管理制度不符，为此，《办法》明确，“在本办法施行之前已经设立海域使用权的沙滩，海域使用权到期后，海域使用权的申请、出让等按照《深圳经济特区海域使用管理条例》、本办法的规定执行。本办法施行后，区人民政府应当推动既有沙滩管理体制的理顺，会同市规划资源、城管等部门逐步落实本办法。”

此外，《办法》还规定了沙滩修复与人工沙滩管理、在沙滩上建设的禁止情形和限制要求。

以上说明及《办法》，请审定。