附件2

《汕尾市文化旅游发展促进条例》起草说明

为促进汕尾市文化旅游产业高质量发展，通过立法有效保护和合理利用文化旅游资源，培育和规范文化旅游市场，根据市人大2023年立法工作计划和市政府有关工作安排，由市文旅局组织起草《汕尾市文化旅游发展促进条例》（以下简称《条例》）。现将立法起草背景说明如下：

一、基本情况

党的二十大报告指出，坚持以文塑旅、以旅彰文，推进文化和旅游产业高质量融合发展。广东省党代会也提出“建设更具国际竞争力的现代产业体系”“把沿海经济带打造成更具承载力的产业发展主战场”等重大举措。汕尾市“山、海、岛、湖、林、泉”齐备，文化旅游资源丰富，先后获得“中国民间文化艺术之乡”“中国水鸟之乡”“中国青梅之乡”等称号。目前，汕尾市有广东省旅游风情小镇4个、广东省文化和旅游特色村9个、广东省休闲农业与乡村旅游示范（镇）点19个、广东省乡村旅游精品线路7条，还有多条红色精品线路和经典红色景点入选国家和省级名录。在“十三五”期间，汕尾市先后出台了《关于加快推进文化和旅游融合发展三年行动计划（2020-2022年）》《汕尾市旅游资源管理办法（试行）》《汕尾市关于进一步推动城市高质量发展的实施方案》等政策措施，成功创建国家AAAA级旅游景区5家、国家AAA级旅游景区4家、星级饭店11家，全市旅游业发展得到了长足进步。“十四五”时期，汕尾市制定了《汕尾市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《汕尾市全域旅游发展规划》，为汕尾市文化旅游消费转型升级、提质增效增添了新动力。

二、立法必要性

为深入贯彻落实习近平总书记关于文化和旅游工作的重要论述，贯彻落实省、市党代会精神，文旅融合的体制机制改革既需要政策指引，亦离不开法治保障。为更好地依法促进汕尾市文化旅游产业高质量发展，有必要制定本《条例》。

文化是旅游的灵魂，旅游是文化的载体。一方面，汕尾文化和旅游产业融合发展效益有待提升。汕尾文化旅游资源底蕴丰厚，但文化旅游资源发掘和整合提升不够，多数优质、特色文化旅游资源处于低效利用状态，特别是红色文化、海洋文化、名人效应等资源缺乏整合打造。区域联动合作还未形成，与“粤港澳大湾区”及“汕潮揭都市圈”的旅游协作不够紧密，旅游资源优势尚未得到充分的释放，需要突破有资源没产品，有产品没品牌的困境。

另一方面，文化产业和旅游产业面临固有顽疾和融合新问题的双重钳制。旅游业存在内容营销、权益保护、导游规范等固有乱象，文化业则存在产品服务单一化、同质化、附加值低等问题；与此同时，文旅融合过程中，文物资源在旅游中开发与保护的矛盾、文创研发机构的主体权益和监管关系等新问题无疑加剧了融合的复杂性。政策驱动性强，但法律制度不健全，成为阻碍文旅融合高质量发展的首要制约因素。

三、主要依据

《条例》起草的法律依据主要有：

1.《中华人民共和国旅游法》，2013年4月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过，2016年第一次修正，2018年第二次修正。

2.《中华人民共和国公共文化服务保障法》，2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过，自2017年3月1日起施行。

3.《中华人民共和国非物质文化遗产法》，由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议于2011年2月25日通过，自2011年6月1日起施行。

4.《中华人民共和国文物保护法》，1982年11月19日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过，2017年第五次修正。

5.《中华人民共和国乡村振兴促进法》，2021年4月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过，自2021年6月1日起施行。

《条例》起草的行政法规和广东省地方性法规依据主要包括：《中华人民共和国文物保护法实施条例》《公共文化体育设施条例》《传统工艺美术保护条例》《营业性演出管理条例》《娱乐场所管理条例》《导游人员管理条例》《旅行社条例》《广东省旅游条例》《广东省非物质文化遗产条例》《广东省文化设施条例》《[广东省公共文化服务促进条例](https://www.pkulaw.com/lar/dcba74d3077d9d6628aff3480f2a3d76bdfb.html?keyword=%E6%96%87%E5%8C%96 &way=listView" \t "https://www.pkulaw.com/_blank)》等。

此外，还有一些规范性文件和地方性立法，也为本条例的相关制度设计提供了参考。例如《“十四五”旅游业发展规划》《广东省文化和旅游发展“十四五”规划》《汕尾市文化和旅游发展“十四五”规划》《汕尾市全域旅游发展规划》《广州市旅游条例》《深圳市文化产业促进条例》《潮州市红色文化资源保护利用条例》《泉州市文化旅游发展促进条例》等。

四、主要内容

起草工作小组在遵循有关文化旅游法律法规，借鉴其他省市经验，充分征求相关单位意见基础上，结合本市文化旅游发展的实际问题，多次进行修改完善，形成《条例》（草案送审稿）。

草案共设有八章，55条，包括总则、产业规划、市场培育、人才支撑、政策支持、监督管理、法律责任和附则。在逻辑结构设计上，围绕促进文化旅游发展的关键环节和核心要素，聚焦“促进什么”“怎么促进”两个核心问题，重点在产业规划和市场培育两大关键环节发力，在人才、政策、监管等方面予以扶持保障。在具体内容和条文设计上，坚持问题导向，注重在上位法和国家有关政策的引领下，结合汕尾市文化旅游的实际和经验，重点解决文化旅游市场引导、产业促进、设施建设与服务保障等问题。

第一章“总则”共8个条文，主要明确立法目的、适用范围、基本原则、政府职责、部门职责、文旅宣传、社会参与和公众义务。

第二章“产业规划”共12个条文，主要明确文旅规划、用地规划、非遗规划、利用原则、智慧文旅、服务体系，以及交通、停车、厕所、标识等基础设施建设方面的内容。

第三章“市场培育”共17个条文，主要规定文旅融合、科技创新、产业创新、产品开发，以及滨海旅游、休闲旅游、乡村旅游、会展旅游、体育旅游、红色旅游、研学旅游、夜间旅游、民宿旅游、营地旅游等新兴特色文旅市场促进等方面的内容。

第四章“人才支撑”共4个条文，主要规定人才机制、人才培养、专家智库和合作交流等方面的内容。

第五章“政策支持”共6个条文，主要规定资金保障、金融扶持、招商引资、收费优惠、旅行社扶持、委托服务等方面的内容。

第六章“监督管理”共5个条文，主要规定诚信建设、质量评价、执法机制、应急管理、纠纷处理等方面的内容。

第七章“法律责任”共2个条文，主要明确行政管理主体和市场主体违反《条例》规定的法律责任，应按照相关上位法进行处罚。

第八章“附则”共1个条文，主要明确《条例》生效施行的时间。