

山东省住房和城乡建设厅

鲁建城字〔2016〕55 号

山东省住房和城乡建设厅 关于省级风景名胜区执法检查 情况的通报

各市住房城乡建设委(建设局),有关市城管(规划、园林)局:

为贯彻落实省政府领导批示精神,按照年初工作计划和省住房城乡建设厅《关于开展风景名胜区执法检查的通知》(鲁建城字〔2016〕3 号)要求,在各地自查基础上,2016 年 6 月,省住房城乡建设厅组成六个检查组,由省派驻各市规划督查员带队,抽调有关专家参加,对全省 35 处省级风景名胜区进行了执法检查,现将有关情况通报如下:

一、基本情况

(一)管理机构设置情况。风景名胜区管理机构依照国家、省条例设立,依法承担风景名胜区的保护、利用和统一管理工作,是做好风景名胜区工作的基础。全省 35 处风景名胜区(分景区)中,管理机构单独设置、职能明确的有 24 个,与其他部门、单位合署办公的有 11 个,机构设置不明确、不规范或没有管理机构的有 5 个;直接隶属政府管理的管理机构有 17 个,隶属住建系统管理的有 13 个,隶属其他部门管理的有 5 个;27 个风景名胜区管理机构级别为科(副科)级以上,有 6 个有行政处罚权。

(二)管理规章制度建设情况。各地根据风景名胜区工作实际,制定出台了一批风景名胜区规范性文件,为开展相关工作提供了制度保障。济南市政府 2013 年出台了《关于加强风景名胜区管理工作的意见》,专门对风景名胜工作进行安排部署,日照市政府制定了《日照市风景名胜区管理办法》,枣庄市住建局发布了《枣庄市风景名胜区管理办法》,莒南县政府出台了《莒南县天佛风景名胜区建设管理规定》;东平湖管委制定了《东平湖风景名胜区管理与服务手册》,浮来山管委出台了《浮来山风景区工作规程》等规章制度。风景名胜区的建设项目管理、服务质量考核、项目经营管理、执法监督等规章制度体系进一步健全,有力推动了风景名胜工作的制度化、规范化。

(三) 风景名胜区规划编制情况。各地按照国家、省有关法规规定和规划技术标准要求,落实规划编制经费,聘请有资质单位,按照专家论证、公开公示、部门会签等程序,积极推进风景名胜区规划编制。目前有 21 处省级风景名胜区总体规划已经省政府批复,济南龙洞、淄博沂河源、东营清风湖、威海圣水观、威海里口山等 5 处风景名胜区已经形成初步规划成果。济南市开展了市域风景名胜资源普查和体系规划编制工作,淄博市先后编制了 7 处风景名胜区的详细规划。通过编制风景名胜区规划,摸清了风景资源情况,确定了分级保护范围和措施,限定了开发利用强度,明确了改善提升风景名胜区环境的各项措施,为规范区内各类建设行为提供了有效依据。

(四) 风景名胜区管理服务情况。各风景名胜区依照法规、规划加强建设项目、经营项目管理,利用风景名胜资源,策划丰富活动,搞好游赏服务。济南大明湖等风景名胜区与公安机关建立了联合执法机制,有效遏制、查处了破坏景区资源和不文明游览行为;水泊梁山风景名胜区—梁山景区成立了 30 人景区综合执法队,查处各类违章建设和破坏景区环境的违法行为;平度大泽山风景名胜区关停了上百家小型采石场。济南千佛山风景名胜区精心组织开展了各类庙会、植物展、曲艺表演等活动,淄博市在《淄博日报》开辟了“美丽淄博—走进淄博风景名胜区”宣传专栏。通过

规范管理和优质服务,提升了风景名胜区影响力和吸引力,游客人数、旅游收入不断增长。

(五)配套完善基础设施情况。各风景名胜区按照规划,建设了一批防火通道、停车场、游步道和游客服务中心等游览服务设施,配套了污水处理、垃圾收集、公厕等环境基础设施,改善了景区的生态环境和景观面貌。青岛市每年拨付300万的基础设施配套费,用于扶持风景名胜区的保护管理;三里河、清风湖、老龙湾等风景名胜区注重景区容貌提升,加强设施维护管理,创造了环境优美、卫生整洁的游览环境;抱犊崮、蒙山等风景名胜区设计装设了美观、统一的游览标志、标牌,并规范设立了省级风景名胜区徽志;大明湖、艾山、石榴园、抱犊崮、沂山等风景名胜区建设实施了智能视频监控系统,有效保护了风景资源,保证了游览安全。

根据各检查组考核打分和厅综合评议,35处风景名胜区(对昆崮山和水泊梁山两处风景名胜区,分烟台、威海和济宁、泰安分别考核,共37个景区)中,济南大明湖等4个风景名胜区为优秀等级,淄博沂源猿人遗址溶洞群等8个风景名胜区为良好等级,青岛艾山等16个风景名胜区为达标等级,济南龙洞等9个风景名胜区为基本达标等级,其中29个风景名胜区存在的问题,需要限期整改。

二、存在的主要问题

(一)管理机构职能薄弱。部分地方申报风景名胜区时积极性高,但对后续管理工作重视程度不够,烟台昆嵛山、阳谷景阳冈未依法设立风景名胜区管理机构,不按要求上报工作情况。部分管理机构管理力量薄弱、职能不清,不能依法有效承担风景名胜区保护管理任务。有的将行政管理职能交由企业或村委会承担。

(二)规划编制滞后。艾山、大泽山、三里河、昆嵛山、石门坊、微山湖、曲阜九仙山、日照海滨、景阳冈等9个风景名胜区的总体规划还未编制完成,违反《风景名胜区条例》“应当自设立之日起2年内编制完成总体规划”的规定。大部分风景名胜区未编制主要建设区、出入口的详细规划。

(三)违规建设项目较多。部分地方违反《风景名胜区条例》“风景名胜区规划未经批准的,不得在风景名胜区内进行各类建设活动”的规定,上马了一些建设项目。部分建设项目没有按照国家、省风景名胜区法规的管理权限规定,办理审核、审批手续。

(四)保护管理不规范。部分风景名胜区不按规定设置风景名胜区徽志、界碑界桩,或设置不规范。个别地方将风景名胜区门票收取及管理职能交由企业行使。部分建设项目存在人工化、商业化、庸俗化问题。

三、下步工作要求

(一)强化问题整改。存在问题需要整改的29个风景名胜

区,要对照附件要求,认真研究制定和落实整改措施,整改方案应报各市风景名胜区主管部门备案,其中检查结果为基本达标的9个风景名胜区,整改方案要于2016年9月底前报省厅。2016年年底,各市主管部门应对风景名胜区整改情况进行监督检查,督促各地加大整改工作力度。各风景名胜区整改工作完成情况由各市主管部门汇总后,2017年4月底前报省厅。我厅将在2017年6月份,组织对问题的整改完成情况进行集中复查。

对不上报整改方案、拒不整改或整改不力的风景名胜区,参照住建部《国家级风景名胜区管理评估和监督检查办法》规定,列入濒危名单,进行挂牌督办。整改期满,仍不达标的,提请省政府撤销省级风景名胜区资格,并追究有关责任人责任。

(二)加强管理机构建设。各市风景名胜区主管部门要积极向上级政府汇报,依法设立风景名胜区管理机构,加强风景名胜区的保护管理工作。对面积较大、自然和人文资源集中的风景名胜区要争取地方立法保护。风景名胜区管理机构负责同志,要带头加强业务培训学习,学习《风景名胜区条例》、《山东省风景名胜区管理条例》、《风景名胜区服务规范》等法规、标准,完善规章制度,增强风景名胜区意识,切实履行好统一管理职能。

(三)强化规划和项目管理。一是加快规划编制。总体规划还未经省政府批复的14个风景名胜区要切实加快工作进度,已经

提交初步成果的 5 个,年内完成专家论证,其他 9 个要在 2016 年底前提交初步成果。已编制完成总体规划的,要组织开展重点区域详细规划编制工作。二是严格建设项目管理。各风景名胜区管理机构要修改完善建设项目相关审核管理制度,加强与规划、国土等部门衔接,严格按照经批准的规划审核建设项目,加强项目批后监督管理,及时依法查处违法违章建设行为。三是规范设置徽志。按照风景名胜区规划,明确保护管理范围,设立界碑界桩,在景区主要出入口、售票窗口、游客中心等规范设置风景名胜区徽志、标识和标牌。

(四)提高管理服务水平。一是开展综合整治活动。建立健全综合整治领导组织机构,会同有关行业主管部门开展拆除乱搭乱建、查处违规经营、打击迷信邪教等活动,配套完善公厕、防火等基础设施。二是提高从业人员素质。定期组织开展景区知识、礼节仪表、宣传讲解、安全应急等方面的培训,增强员工服务意识和技能,开展规范管理、优质服务等方面岗位技能竞赛、业务交流等活动,提升景区软环境。三是规范门票收费管理。进入风景名胜区的门票不得交由企业收取,已经由企业收取的要尽快收回。门票收入实行收支两条线管理,专款用于风景名胜区保护和管理。对风景名胜区内的商业、餐饮等项目,应当采用招标等公平竞争的方式确定经营者。

(五)营造良好氛围。各地要加强风景名胜区文化建设,举办各类弘扬社会主义核心价值观、群众喜闻乐见的活动,突出地方特色,传承优秀历史文化。对带有封建迷信、拜金主义、伪科学等色彩的场所、设施等要尽快予以关闭、拆除或撤销,严禁在风景名胜区内开办私人会所。要通过报纸报刊、广播电视、网络平台、微博微信等加大对风景名胜区的宣传力度,提高风景名胜区的知名度,争取社会各界对风景名胜工作的支持和理解。

附件:1、2016年风景名胜区执法检查结果汇总表

2、2016年风景名胜区执法检查整改单位及意见



附件 1:

2016 年省级风景名胜区执法检查 结果汇总表

序号	评定等级	风景名胜区名称	所在城市
1.	优秀 (4处)	大明湖	济南
2.		千佛山	济南
3.		淄川	淄博
4.		水泊梁山—梁山风景区	济宁
5.	良好 (8处)	沂源猿人遗址溶洞群	淄博
6.		黑铁山	淄博
7.		齐故城	淄博
8.		沂山	潍坊
9.		老龙湾	潍坊
10.		峯山	济宁
11.		泗水泉林泉群	济宁
12.		水泊梁山—东平风景区	泰安
13.	达标 (16处)	艾山	青岛
14.		三里河	青岛
15.		大泽山	青岛
16.		沂河源	淄博
17.		马踏湖	淄博

18.	达 标 (16处)	枣庄石榴园	枣庄
19.		抱犊崮	枣庄
20.		清风湖	东营
21.		临朐石门坊	潍坊
22.		威海市里口山	威海
23.		昆嵛山—文登风景区	威海
24.		日照海滨	日照
25.		浮来山	日照
26.		蒙山	临沂
27.		莒南天佛	临沂
28.		苍马山	临沂
29.	基本达标 (共9处)	龙洞	济南
30.		昆嵛山—牟平风景区	烟台
31.		微山湖	济宁
32.		曲阜九仙山	济宁
33.		荣成赤山	威海
34.		圣水观	威海
35.		五莲山	日照
36.		莱芜雪野湖	莱芜
37.		景阳冈	聊城

附件 2:

2016 年省级风景名胜区执法检查整改 单位及意见

一、基本达标的风景名胜区(共 9 处)

(一)龙洞风景名胜区(济南市)

存在的问题:

1. 超法定期限未完成总体规划编制工作;
2. 管理机构职能薄弱,管理力量不足。

整改意见:

1. 依法尽快完成总体规划编制;
2. 强化管理机构职能和管理队伍建设,健全管理制度,依法实行统一有效管理。

(二)昆嵛山风景名胜区-牟平景区(烟台市)

存在问题:

1. 《风景名胜区条例》(以下简称《条例》)规定的地方监管职责缺位,无风景名胜区管理机构;

2. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作;

3. 未按要求上报年度考核材料。

整改意见:

1. 依法设立风景名胜区管理机构,落实监管职能,理顺管理体制,明确责任主体,依法实行统一有效管理;

2. 依法加快完成总体规划编制报批;

3. 按《山东省风景名胜区工作目标年度考核管理办法》要求,上报风景名胜区年度考核材料。

(三)微山湖风景名胜区(济宁市)

存在的问题:

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作;

2. 管理机构虚化,法定监管职责难以落实。

整改意见:

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作;

2. 理顺管理体制,强化风景名胜区管理机构职能,依法实行统一有效管理。

(四)曲阜九仙山风景名胜区(济宁市)

存在的问题:

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作;

2. 管理机构虚化,法定监管职责难以落实。

整改意见:

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作;

2. 理顺管理体制,强化风景名胜区管理机构职能,依法实行统一有效管理。

(五)荣成赤山风景名胜区(威海市)

存在的问题：

1. 管理机构虚化,机构职能、职责不清;
2. 违反《条例》第 37 条规定,将门票收取工作交由企业行使。

整改意见：

1. 理顺管理体制,强化风景名胜区管理机构管理职能,明确责任主体,依法实行统一有效管理;
2. 纠正违规将门票交由企业收取行为,实行收支两条线管理。

(六) 圣水观风景名胜区(威海市)

存在的问题：

1. 超法定期限未完成总体规划编制工作;
2. 管理机构职能薄弱,管理力量明显不足;
3. 违反《条例》第 37 条规定,将门票收取工作交由企业行使;
4. 景区环境卫生状况较差,基础设施水平较低。

整改意见：

1. 依法尽快完成总体规划编制工作;
2. 强化管理机构职能和管理队伍建设,健全管理制度,依法实行统一有效管理;
3. 纠正违规将门票交由企业收取行为,实行收支两条线管理;
4. 依照风景名胜区规划,加大投入,配套完善基础设施,抓好环境卫生整治。

(七) 五莲山风景名胜区(日照市)

存在的问题：

1. 违规开工建设文博苑文化旅游项目,不依法履行风景名胜区内建设项目报批手续;

2. 总体规划超期。

整改意见:

1. 建立健全风景名胜区内建设项目审核、监管制度,并严格执行;

2. 尽快完成总体规划修编。

(八)雪野湖风景名胜区(莱芜市)

存在问题:

1. 管理机构职能薄弱,管理制度不完善,难以实施统一有效管理;

2. 在无规划依据的情况下进行房地产开发建设,不履行风景名胜区内建设项目报批手续。

整改意见:

1. 理顺管理体制,强化风景名胜区管理机构管理职能,明确责任主体,依法实行统一有效管理;

2. 按照《条例》第 47、48 条等规定,依法查处违法违规建设项目。

(九)景阳冈风景名胜区(聊城市)

1. 《条例》规定的地方监管职责缺位,无风景名胜区管理机构;

2. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作;

3. 未按要求上报年度考核材料。

整改意见：

1. 依法设立风景名胜区管理机构，落实监管职能，理顺管理体制，明确责任主体，依法实行统一有效管理；

2. 依法尽快完成总体规划编制报批；

3. 按《山东省风景名胜区工作目标年度考核管理办法》要求，上报风景名胜区年度考核材料。

二、其他有问题需要整改的风景区(共 20 处)

(十) 艾山风景名胜区(青岛市)

存在的问题：

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作。

整改意见：

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作。

(十一) 三里河风景名胜区(青岛市)

存在的问题：

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作。

整改意见：

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作。

(十二) 大泽山风景名胜区(青岛市)

存在的问题：

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作；

2. 管理机构职能薄弱，管理制度不完善，难以实施统一有效管

理；

3. 遗留采石场对景区景观造成一定影响。

整改意见：

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作；

2. 强化管理机构职能，健全管理制度，依法实行统一有效管

理；

3. 开展对原有采石场的治理修复工作。

(十三)沂河源风景名胜区(淄博市)

存在的问题：

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作；

2. 景区停车场、游览道路、公厕等基础设施建设滞后。

整改意见：

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作；

2. 加大保护管理投入，依照风景名胜区规划，完善景区基础设施，改善景区游览环境。

(十四)马踏湖风景名胜区(淄博市)

存在的问题：

1. 管理机构职能薄弱，监管力量明显不足，难以实施统一有效管理。

整改意见：

1. 强化管理机构职能和管理队伍建设，健全管理制度，依法实行统一有效管理。

(十五)沂源猿人遗址溶洞群风景名胜区(淄博市)

存在的问题:

1. 总体规划超期;
2. 未编制景区详细规划。

整改意见:

1. 尽快完成总体规划修编;
2. 启动景区详细规划编制,指导项目建设有序进行。

(十六)石榴园风景名胜区(枣庄市)

存在的问题:

1. 违反《条例》第 39 条规定,将景区管理等行政职能交由企业行使,违反《条例》第 37 条规定,将门票收取工作交由企业行使;

2. 景区建设项目审批手续不规范。

整改意见:

1. 切实履行《条例》规定的监管职责,纠正违规将门票交由企业收取行为,实行收支两条线管理;
2. 完善管理制度,严格执行风景名胜区内建设项目审批有关规定。

(十七)抱犊崮风景名胜区(枣庄市)

存在的问题:

1. 景区建设项目审批手续不规范,存在越权审批的问题;
2. 景区台阶道路等基础设施局部存在安全隐患。

整改意见:

1. 严格执行风景名胜区内建设项目审批有关规定,依法按程序履行有关报批手续;

2. 对风景名胜区安全隐患进行整治,排查消除安全隐患,改善景区游览环境。

(十八) 清风湖风景名胜区(东营市)

存在的问题:

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作;

2. 在无规划依据的情况下开展建设活动。

整改意见:

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作;

2. 风景名胜区规划经批准前,停止进行各类建设活动。

(十九) 临朐石门坊风景区(潍坊市)

存在的问题:

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作;

2. 在无规划依据的情况下开展建设活动。

整改意见:

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作;

2. 风景名胜区规划经批准前,停止进行各类建设活动。

(二十) 沂山风景名胜区(潍坊市)

存在的问题:

1. 部分建设项目不符合总体规划,报批手续不全或存在违规

审批问题；

2. 景区内东镇庙周边建设项目与附近传统村落风格不协调，村镇建设活动缺乏有效管控。

整改意见：

1. 做好详细规划编制报批工作，建立健全风景名胜区内建设项目审核、监管制度，并严格执行，查处违法违规建设项目；

2. 强化风景名胜区规划及村镇规划的衔接，村镇建设活动应与风景名胜区环境相协调。

(二十一)老龙湾风景名胜区(潍坊市)

存在的问题：

1. 部分项目不符合总体规划，部分项目未履行建设项目报批手续或存在违规审批问题；

2. 风景名胜区内外新老项目风格不协调。

整改意见：

1. 做好详细规划编制报批工作，建立健全风景名胜区内建设项目审核、监管制度，并严格执行，查处违法违规建设项目；

2. 加强各类规划衔接，建设项目风格、色彩等应与风景名胜区环境相协调。

(二十二)峰山风景名胜区(济宁市)

存在的问题：

1. 不按规定设置风景名胜区徽志、界碑界桩。

整改意见：

1. 规范设立省级风景名胜区徽志、界碑界桩,加强对风景名胜区的宣传。

(二十三)里口山风景名胜区(威海市)

存在的问题:

1. 超法定期限未完成总体规划编制工作;
2. 管理机构职能薄弱,管理力量明显不足;
3. 在无规划依据的情况下开展建设活动。

整改意见:

1. 依法尽快完成总体规划编制工作;
2. 强化管理机构职能和管理队伍建设,健全管理制度,依法实行统一有效管理;
3. 风景名胜区规划经批准前,停止进行各类建设活动。

(二十四)昆嵛山—文登风景名胜区(威海市)

存在的问题:

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作;
2. 景区由葛家镇政府代管,管理机构缺位。

整改意见:

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作;
2. 理顺管理体制,强化风景名胜区管理机构职能,明确责任主体,依法实行统一有效管理。

(二十五)日照海滨风景名胜区(日照市)

存在的问题:

1. 管理体制不顺,未实行“统一管理”,多个部门和企业都参与景区的管理,交叉管理问题突出;

2. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作;

3. 违反《条例》第 37 条规定,万平口景区门票交由企业收取,管理机构行政管理职能缺失;

4. 蓝海一号露营公园项目在无风景名胜区总体规划的情况下开工建设。

整改意见:

1. 理顺管理体制,强化风景名胜区管理机构管理职能,明确责任主体,改变地域分割及管理碎片化现状,依法实行统一有效管理,统一制定各项规章制度;

2. 尽快完成总体规划编制报批工作;

3. 纠正违规将门票交由企业收取行为,实行收支两条线管理;

4. 依法查处违法违规建设项目。

(二十六)浮来山风景名胜区(日照市)

存在的问题:

1. 管理机构虚化,管理力量明显不足;

2. 违反《条例》第 37 条规定,将景区门票收取工作交由企业行使。

整改意见:

1. 理顺管理体制,强化风景名胜区管理机构管理职能,明确责任主体,依法实行统一有效管理;

2. 纠正违规将门票交由企业收取行为,实行收支两条线管理。

(二十七)蒙山风景名胜区(临沂市)

存在的问题:

1. 部分建设项目无风景名胜区规划依据;
2. 景区建设项目审批手续不规范。

整改意见:

1. 依法加快完成总体规划修编报批,启动编制详细规划编制;
2. 完善管理制度,严格执行风景名胜区内建设项目审核有关规定,依法查处违法违规建设项目。

(二十八)莒南天佛风景名胜区(临沂市)

存在的问题:

1. 超法定期限未完成总体规划编制报批工作。

整改意见:

1. 依法尽快完成总体规划编制报批工作。

(二十九)苍马山风景名胜区(临沂市)

存在的问题:

1. 总体规划超期;
2. 违反《条例》第 37 条规定,违规将门票收取工作交由企业行使;
3. 景区内存在违法违规建设项目。

整改意见:

1. 尽快完成总体规划修编;

2. 纠正违规将门票交由企业收取行为,实行收支两条线管理;
3. 完善管理制度,严格执行风景名胜区内建设项目审核有关规定,建立健全建设项目审核、监管制度,依法查处违法违规建设项目。

信息公开属性:此件主动公开

抄送:各市人民政府

山东省住房和城乡建设厅办公室 2016年8月26日印发