

关于我市扩大海洋旅游消费情况的调研报告

市人大常委会教科文卫工委

2019 年，我市在落实省委、省政府关于海南国际旅游消费年的工作部署中明确提出（《三亚市人民政府办公室关于印发三亚市国际旅游消费年活动实施方案的通知》），大力发展邮轮旅游、游艇租赁和体验旅游，推动琼港澳游艇自由行和邮轮无目的地海上游实施，打好三条船的牌，以此达到扩大海洋旅游消费的目标。为了解政策落实情况，教科文卫工委组织开展专题调研。鉴于邮轮游艇旅游是我市海洋旅游的核心拳头产品，是旅游业向高端化国际化转型升级的方向，《海南自由贸易港建设总体方案》中也提出建设三亚邮轮旅游试验区和游艇产业改革发展创新试验区的发展目标，为此，在调研过程中，调研组着重聚焦邮轮游艇产业发展情况。现将调研情况报告如下：

一、基本情况

（一）旅游收入情况

2019 年，邮轮、游艇、游船三大板块税收 864 万元；旅游收入约 5.35 亿元，占全市旅游总收入的 7.2%。

1. 邮轮旅游收入情况。2019 年，我市接待邮轮 140 艘次，同比增长 6.9%；旅客 8.86 万次，同比下降 2.2%。按照人均消费 3500 元估算，邮轮旅游收入约 3.1 亿元，占我市旅游

总收入的 4.2%。

2. 游艇旅游收入情况。2019 年，我市游艇出海 91,243 艘次，同比增长 27.77%；出海 783,111 人次，同比增长 29.73%。按照人均消费 177 元估算，游艇旅游收入 1.38 亿元，占我市旅游总收入的 1.8%。

3. 游船旅游收入情况。2019 年，我市游船出海 15274 艘次，接待旅客 109.32 万人次。按照人均消费 80 元估算，游船旅游收入 8720 万元，占全市旅游总收入的 1.2%。

（二）基础设施建设情况

1. 邮轮码头建设情况。凤凰岛国际邮轮港于 2006 年建成并投入运营，现已建成泊位 5 个，其中，1 个 8 万吨泊位和 2 个 15 万吨泊位正常运营，2 个 22.5 万吨泊位正在办理岸线申请。凤凰岛国际邮轮港位居国内十大邮轮母港，从开航至今年 1 月 25 日，接待邮轮 993 艘次，进出港旅客 130 万人；航线主要为“三亚-西沙”、“三亚-越南”、“三亚-菲律宾”以及部分访问港航线。

2. 游艇码头及泊位建设情况。我市有游艇码头 6 个，游艇泊位 850 个，鸿洲、半山半岛、星华、亚龙湾、龙王庙码头、马瑞娜酒店游艇码头，各码头的泊位数量分别是 369 个、325 个、72 个、70 个、11 个和 3 个。建成以来，半山半岛和鸿洲游艇码头成为国内外重要海上体育赛事的选择。2 个赛季的沃尔沃环球帆船赛、克利伯环球帆船赛、海南岛环岛

大帆船赛等国际国内著名赛事在半山半岛帆船港成功举办，“海天盛筵”展会每年定点在三亚鸿洲码头盛大举办。经过10余年的长足发展，三亚已成为全省乃至全国游艇产业最具代表性的城市。

3. 游船码头和“三船”中心建设情况。我市游船码头集中于四个地方，分别是游船中心码头、星华码头、港务局集团码头和鸿洲游艇码头。我市的邮轮中心、游船中心、游艇中心都已经建成，运营情况各不一样。其中，游船中心已经投入使用，邮轮中心改变功能用途，游艇中心正在研究运营模式。

（三）重大改革政策实施情况

中央12号文件、《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》和《海南省建设国际旅游消费中心的实施方案》等有关文件，出台许多促进邮轮游艇发展政策。我市放宽游艇旅游管制，简化入境手续，在游艇证书多证合一、入境游艇关税保证保险等方面进行积极探索，在邮轮电讯检疫、航线开辟等方面取得了一些成效。重大改革政策实施情况如下：

1. 跨国邮轮航线开辟政策实施情况。2019年，市政府与歌诗达邮轮公司签署了2020年邮轮旅游合作协议。自今年1月4日起，我市开通了以三亚为母港的7个航次的跨国邮轮航线（三亚至越南、三亚至菲律宾），平均上客率85%以上，进出港旅客达14506人次。因疫情影响，于1月25日起停

航。

2. 无目的地海上游政策实施情况。我市与鼓浪屿号邮轮进行航线洽谈，达成合作意向，计划今年开航，受疫情影响航线没有正式开通。

3. 游艇租赁政策探索情况。我省出台《海南省游艇租赁管理办法（试行）》，积极支持游艇租赁产业发展，但没有达到规范市场的预期效果。

4. 琼港澳游艇自由行政策实施情况。2019 年 6 月至今年 7 月，琼港澳游艇自由行政策实施以来，只有四艘港澳籍自驾游艇进入三亚。港澳自驾游艇访问量不高的重要原因之一，是进境自驾游游艇免担保政策在此期间不能真正落地，海关高昂的担保金抑制境外游艇选择海南旅游（担保金额为游艇价值的 43.65%）。今年 6 月，国务院暂停《中华人民共和国海关事务担保条例》《中华人民共和国进出口关税条例》的有关规定在海南适用，海关总署随后出台《关于调整海南进出境游艇有关管理事项的公告》（海关总署公告〔2020〕80 号），进境自驾游游艇免担保政策才真正落地，琼港澳游艇自由行最大的政策障碍得以消除。另外，进境游艇难以参与租赁与交易（交通运输部关于 1 年船龄的限制），以及没有与相关地区和国家联合形成有效的东南亚航线产品，同样影响琼港澳游艇自由行政策实施效果。

二、存在的主要问题

海南旅游看三亚，三亚旅游看海上。我市具有发展海洋旅游得天独厚的条件，特别是邮轮游艇旅游发展早、起步高，但是，我市海洋旅游在顶层系统规划设计、体制机制和配套设施建设等方面存在诸多问题，亟需破解制约瓶颈。

（一）缺乏系统性顶层规划设计

我市在发展海洋旅游时，对海洋保护、可持续海洋发展、城市发展等方面认识不到位，缺乏系统性顶层规划设计。邮轮游艇产业发展的近期、中期、长期发展规划缺位，空间布局、要素集聚、市场主体、环境保护、保障措施等没有系统研究。在环境保护和码头基础设施方面，全局性和前瞻性顶层设计不足影响尤为明显。就环境保护而言，我市正在采取措施进行生态修复。由于邮轮和游艇产业都是亲水产业，具有很大的外部依赖性。海洋生态脆弱，各类用海工程“牵一发而动全身”。近年来，海洋保护和海洋资源承载能力压力增大，凤凰岛邮轮码头、瑞吉酒店游艇码头等邮轮游艇设施的建设涉及到生态环境问题，被中央环保督察列入整改范围。就邮轮游艇码头建设而言，规划滞后问题同样不容忽视。

一是邮轮港规划滞后。近年来，上海、青岛等地邮轮产业发展迅速，我市已经退出全国邮轮旅游发展的第一梯队，究其原因，港口规划滞后是一个无法回避的问题。凤凰岛国际邮轮码头一期工程，码头建设成本通过房地产销售迅速收回。二期工程于 2014 年开始建设，在初期的规划设计中，没有按照《全国沿海邮轮港口布局规划方案》对港区功能配

套设置、基础设施建设、港航服务保障等进行科学统筹规划，依然延续房地产开发模式，背离了国际邮轮港的功能配属。经过多方考量，直到 2019 年 3 月，凤凰岛邮轮港二期控制性详细规划才出台。当前，中央环保督察问题正在整改，公司股权重组尚未最终确定，二期项目的修建性详细规划还没有启动。相比上海吴淞口邮轮港两年时间完成二期工程的速度，三亚凤凰岛邮轮港缺乏整体规划整体推进的魄力，规划建设速度滞后。

二是游艇码头规划缺乏全局性。三亚游艇产业虽起步早，但由地产催生、依附于地产。政府围绕供地需求规划游艇产业发展，边建设边使用边规划，造成当前优质的游艇海域使用权、码头使用权掌握在私人手中。在《中国（海南）自由贸易试验区三亚总部经济及中央商务启动区控制性详细规划》中，南边海环河口片区被规划为国际游艇港，但是该规划仅限于中央商务区园区范围内，三亚两百多公里的海岸线及大三亚旅游经济圈范围内，游艇码头布局及开发时序没有进行规划。同时，在三亚河水域集中建设游艇码头，有限的水域被游艇码头占用殆尽，极大地压缩了三亚港小型船舶航行停泊、应急避风的有利空间。例如，港务局游船码头岸线被压缩在 70 米范围内，如果没有足够的陆地面积予以保障，游船产业发展将会受到制约。

（二）管理体制机制有待理顺

邮轮游艇产业关联性强，涉及众多部门和行业，我市尚未建立起与之相配套的管理体制。

一是管理部门众多，管理力量碎片化。我市邮轮游艇产业没有明确的主管部门，涉及管理部门众多，既有政府组成部门，也有驻市垂直管理单位，各部门分割式管理，管理力量碎片化。现有的体制构架是：交通部门负责邮轮港口规划、航线审批、营运性游艇市场监管，发改部门负责海洋综合发展规划，资规部门负责土地、海洋的出让及控规，商务（口岸）部门负责口岸查验配套设施规划、口岸通关协调等工作，海事部门负责通航、搜救协调、船员考试发证、防治船舶污染海洋环境等工作，海关主要负责进出境船舶及其所载人员检疫、查验、行李物品申报、征税等工作。交通部门虽然负责邮轮港口规划、航线审批、营运性游艇市场监管，但其人员少无力统筹协调众多部门。调研发现，仅就营运性船舶监管而言，交通部门下属单位港航管理处只有 12 人，对比台州、厦门港航管理处约 300 人的编制规模，依靠其监管营运性船舶、统筹协调邮轮游艇产业发展非常困难。我市虽然成立了邮轮旅游工作领导小组办公室和中央商务区管理局，但其依然难以发挥统筹协调作用。

二是部门之间监管标准不一致。以游艇为例，日常监管中涉及的部门有海事、海关、边检、交通、船级社等众多部门，这些部门都有游艇管理上位法依据。在旧游艇的认定上，海事部门依据交通运输部 2014 年第 49 号公告的规定，认定标准为建造完工至进口是否超过一年，而海关则依据商务部、海关总署和质检总局共同制定的《机电产品进口管理办法》（联合令〔2008〕0007）第二条关于基本功能、使用价

值等规定来认定。

三是重复监管和管理空白并存。我市游艇租赁市场发展迅速，相关部门都围绕着安全生产和环保进行重叠式管理，而市场秩序的管理存在空白，游艇出海体验产品价格体系混乱，同质化竞争、游客投诉无人管理。

（三）改革配套政策有待细化

凡属重大改革，都要于法有据。邮轮游艇管理法规政策相应滞后，相关部委支持邮轮游艇发展的改革决策没有配套政策予以支持，产业难以快速发展。

一是境外进口游艇船龄限制影响游艇销售。交通运输部在贯彻落实中央 12 号文件中指出，支持海南重点发展游艇交易，但是其 2014 年 49 公告中关于禁止从境外进口船龄一年以上的游艇的规定依然在执行。由于支持发展游艇交易的相关配套实施细则不能尽快出台，我市二手游艇交易不活跃，不能带动游艇评估、保险、入级、金融、改装翻新等相关产业蓬勃发展。

二是外籍游艇一次性访问海南的时间太短。海关总署对境外游艇进入海南一次性 90 天、一年最多 183 天的停留时间限制，不符合海南游艇产业发展实际。对照国外规定，泰国一次性入境时间为 6 个月，欧盟一次性入境时间为 18 个月。港澳游艇来访三亚一次往返费用成本高昂，入境停靠 90 天以上，需要出境后再返回并重新办理入境手续，较高的额外花费也是限制外籍游艇入境三亚的原因之一。

三是游艇租赁需要立法规范。交通运输部在贯彻落实中

央 12 号文件中明确提出，支持海南重点发展船舶买卖与租赁。2019 年 12 月 8 日，省政府办公厅出台了《海南省游艇租赁管理办法（试行）》，承认游艇租赁行为的合法性，但实施效果并不理想。依据该规定，游艇租赁经营人必须在海事部门进行游艇俱乐部备案，而满足备案的条件是要有自有码头或者租赁一定数量的泊位，或者挂靠到游艇俱乐部，这对大部分企业形成严重制约。现实中，三亚取得备案证明的游艇、游艇俱乐部只有 30 艘、3 家，而从事租赁业务的游艇帆船约 200 艘，注册的专业游艇租赁企业 60 家（其中小微企业 57 家）。大部分企业处于“小、散、乱”状态，因成本因素不愿意加入游艇俱乐部，他们以较低成本开展游艇租赁业务。由于没有相关配套实施细则出台，监管部门不能有效监管，游艇租赁市场依然野蛮生长。因此，深入调研游艇租赁市场存在问题，以法规规范和促进游艇租赁健康发展非常必要。

（四）配套基础设施建设滞后

一是海上旅游目的地建设滞后。我市开放水域少，受限海域较多，海上旅游目的地基础设施建设滞后，近海景点、钓点、潜点等旅游资源匮乏，仅有的几个能够停靠游艇的岛屿因私营公司运营，不能自由停靠登岛，导致游艇“游不起来”。

二是口岸配套设施建设不完善。邮轮码头配套设施与邮轮母港要求有较大差距。凤凰岛邮轮港一期口岸基础设施和

配套建设较为落后，业务保障用房不足，口岸通关及候检区域狭小，难以满足大型邮轮数千人游客快速下船。二期工程由于各种原因影响后续建设投入，港口客运中心和口岸联检大楼建设迟迟未启动，已建的临时联检楼空间狭小，服务功能区域欠缺，餐饮、购物、娱乐、医疗等综合服务配套功能缺乏。邮轮港进出只有一座桥连接，无法及时有效疏散游客。港口交通换乘枢纽缺乏，没有直达景区的快速交通通道。游艇码头功能单一，仅能满足游艇停靠、避风，维修车间、上下水滑道、供油供水设施、污染物处理装置、气象通讯系统等方面的配套设施不尽完善，一定程度制约产业持续发展。另外，我市没有真正意义上的廉价公共泊位，鹿回头公共码头备案为游船码头，不属于游艇码头。其实，早期我市在批准用海企业建设游艇码头的时候，明确规定 15-25% 的游艇泊位作为公共泊位，由于无人管理和监督，这些泊位依然掌握在私人企业手中。

三、意见和建议

（一）加强产业发展规划的顶层设计

坚持生态环保、陆海统筹、产城融合，对海洋产业进行系统研究，对海洋旅游产业的可持续发展进行超前规划设计。建议由发改部门牵头，交通、旅文、资规、海事、海关、中央商务区管理局等部门配合，结合《海南自由贸易港建设总体方案》关于建设邮轮旅游试验区和设立游艇产业改革发展创新试验区的目标，在新的国土空间规划框架里，有机衔接“十三五”规划执行与“十四五”规划编制，把邮轮游艇

产业规划、空间规划纳入三亚市及“大三亚”旅游经济圈的发展规划中去，合理布局各产业链，科学规划开发时序。

（二）破除体制机制障碍

一是探索简化整合部门职能。《海南自由贸易港建设总体方案》中指出，要突出改革创新，支持海南积极探索建立适应自由贸易港建设的更加灵活高效的法律法规、监管模式和管理体制。建议探索大部门制改革，重构管理体系，整合管理资源，改变现有职能部门网状结构，把分散在各部门相近或相似的功能职责合并，避免管理部门职能重复化交叉化的现象。例如，出入境边防检查站的基本职能是负责出入境人员及其行李物品、出入境交通运输工具及其载运货物的检查管理任务；海关的监管职责包括对进出境船舶及其所载人员检疫、查验、行李物品申报、征税、放行和供船物资监管；港航管理处对营运性船舶也有执法检查职能。建议梳理部门职能，对有关船舶、人员物品的检查职责简化、整合。

二是建立统一监管平台，打通数据壁垒。以“新基建”为契机，利用 5G 数字通讯、北斗导航定位、大数据、区块链等技术，创建海洋旅游服务与监管平台。通过平台，整合资源，打通数据壁垒，实现监管部门信息互换，监管互认，执法互助。

（三）推动改革决策和立法决定有机结合

一是赋权与修法相统一。建设中国特色自贸港，必须突破现有法律法规和体制机制对高水平开放的制约。落实《国务院关于在中国（海南）自由贸易试验区暂时调整实施有关

行政法规规定的通知》（国函〔2020〕88号）精神，调整相关行政法规在海南适用，引导邮轮游艇相关要素向海南积聚，助推我市邮轮游艇产业快速发展。要继续梳理我市海洋旅游方面急需调法调规的内容，抓紧提出新的调法调规清单和简化调法调规程序的建议，推动改革决策和立法决定有机结合。

二是在游艇租赁立法方面进行探索。结合实际，重点调研游艇租赁中存在的问题。在游艇租赁立法方面先行先试，在国内行业标准、规则的制定上取得话语权，为全国游艇租赁规范化提供方案，打造游艇产业改革创新试验区。

三是做好自贸港早期政策对接。研究自贸港早期政策对接，把政策优势转化为发展优势，实现早期收获。落实好进境游艇免担保政策，加快组建海南国际游艇交易平台，不断拓展和延伸游艇产业链。落实好外国旅游团乘坐邮轮入境15天免签政策，在邮轮游艇码头实施与空港口岸相一致的出入境免签政策，优化出入境边防检查管理，为商务人员、邮轮游艇提供出入境通关便利。发挥零关税政策，推动产业链健康发展。

（四）推进配套基础设施建设

一是加强海上目的地基础设施建设。积极与有关部门协调，确定海南省管辖海域，扩大游艇游览水域负面清单，让海上游艇真正游起来。升级旅游规划，修复海岛生态，建设现代化海洋牧场与抗台风的高科技海上漂泊综合体等，健全

配套设施。

二是加强口岸配套设施建设。落实《海南自由贸易港建设总体方案》关于建设邮轮游艇“两个试验区”发展定位，加快制定实施《海南邮轮旅游试验区建设实施方案》《三亚邮轮母港总体规划》和《海南游艇产业改革创新试验区建设实施方案》，加快配套基础设施建设。按照国际化标准，严格落实国家口岸查验基础设施建设标准，充分征求交通、商务（口岸）、海关、海事、边检等口岸单位意见，统一规划、统一设计、统一建设，做好邮轮游艇港口远期规划和岸线储备，高标准建设游艇邮轮码头基础设施。