

关于向社会公布《咸宁市城区山体保护条例(草案)》征求意见的公告

2018年2月28日,市五届人大常委会第9次会议对《咸宁市城区山体保护条例(草案)》进行了审议。为了进一步推进科学立法、民主立法,提高立法质量,现将草案全文及其说明向社会公布,欢迎社会各界于2018年5月1日前,通

过信函、传真或者电子邮件的方式向市人大常委会法制工作委员会提出宝贵的意见和建议。

咸宁市人大常委会办公室
2018年3月1日

联系地址:咸宁市咸安区双鹤路16号市政
府综合办公楼622室(437100)
电话(传真):0715-8126178
电子邮箱:xnrdfgw2015@163.com

咸宁市城区山体保护条例(草案)

第一章 总则

第一条 为了加强城区山体保护,改善生态环境,促进经济社会可持续发展,根据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国环境保护法》、《湖北省林地管理条例》等有关法律、法规的规定,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本市城市规划区内的山体保护,适用本条例。

第三条 本条例所称山体,是指主峰相对高度20米以上的自然山脉和山地,以及市人民政府确定的其他有保护价值的自然山脉和山地。

第四条 山体保护坚持科学规划、严格保护、综合治理、损害担责的原则。

第五条 本条例由市人民政府组织实施。咸安区人民政府、咸宁高新技术产业开发区管理委员会负责管辖区域内山体保护工作。

乡镇人民政府、街道办事处履行山体保护属地管理职责。

村(居)民委员会依法履行保护本集体所有山体的职责。

第六条 按照属地管理原则,市、区林业主管部门和咸宁高新技术产业开发区管理委员会相应主管部门分别是城区山体保护工作的主管部门。

发展和改革、民政、财政、国土资源、环境保护、住房和城乡建设、城市管理、城乡规划等部门,应当按照各自职责做好山体保护相关工作。

第七条 任何单位和个人有权制止和举报侵占、破坏山体的行为。市人民政府设立山体保护市民热线电话,及时处理公众投诉和举报事项。

第八条 国家机关、企事业单位,应当开展山体保护的宣传教育。

广播、电视、报刊、网站等媒体应当进行山体保护的公益宣传。

第九条 城区山体保护经费纳入各级财政预算。

第二章 保护规划

第十条 市林业主管部门会同市城乡规划主管部门组织编制山体保护规划。

山体保护规划应当与咸宁市城市总体规划相一致。其他专项规划、控制性详细规划涉及山体保护的,应当与山体保护规划相衔接。

第十一条 山体保护规划应当根据区域位置、山体植被、生态功能等因素,将保护山体划分为一级保护山体、二级保护山体、三级保护山体。

一级保护山体是指以下山体:
(一)城市总体规划划定的禁建区内山体;
(二)市人民政府认定的具有重要生态功能或者文化

价值的山体;

(三)居民区附近植被为天然起源且保存完好的山体。

二级保护山体是指以下山体:
(一)城市总体规划划定的限建区内山体;
(二)公园绿地范围内的山体;
(三)城市主要道路两侧的山体;

(四)居民区附近植被较好、具有一定景观价值的山体。

三级保护山体是指以下山体:
(一)城市总体规划划定的适建区内山体;
(二)除一级保护和二级保护以外的山体。

第十二条 山体保护规划按照以下程序审批:
(一)山体保护规划由林业主管部门报市人民政府讨论通过。

(二)讨论通过后的山体保护规划,由市人民政府提请市人大常委会常务委员会审议。

(三)审议后的山体保护规划,由市人民政府批准向社会公布并组织实施。

第十三条 任何单位或者个人不得擅自改变经依法批准的山体保护规划。

山体保护规划修编时,编制机关应当提出修编方案,按山体保护规划审批程序报批。

第十四条 因重大项目建设,确需使用保护山体或者改变山体用途性质的,应当先行调整山体保护规划。调整山体保护规划经市人民政府批准后报市人大常委会常务委员会备案。

项目范围包括保护山体但不破坏山体实施破坏行为的,经建设单位书面承诺,可以不调整山体保护规划。

建设单位书面承诺件由林业主管部门存档,并依法纳入社会信用体系和公共信用信息平台。

第三章 保护措施

第十五条 市人民政府应当确定并公告保护山体名录,林业主管部门应当对受保护的山体设立保护标志,标明保护范围和责任单位。

第十六条 在山体保护范围内禁止下列行为,本条例另有规定除外:

(一)新建、改建、扩建度假村、酒店、商品房等商业开发项目,或者其他非公益事业用途的建筑物、构筑物和设备;

(二)擅自开山采石、探矿开矿、取土等破坏山体完整性和原貌的活动;

(三)新建、改建、扩建公墓或者公益性墓地,以及在非指定区域内建造坟墓;

(四)擅自修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、

腐蚀性物品的设施;

(五)擅自倾倒、填埋垃圾渣土;

(六)擅自开垦山体种植蔬菜等农作物;

(七)烧荒、烧草、烧秸秆、野炊等野外用火行为;

(八)擅自移动、损毁山体保护标志;

(九)其他对山体生态环境构成破坏的行为。

第十七条 一级保护山体除允许建设以下项目外,禁止其他建设行为:

(一)国家、省级公共基础设施;

(二)军事设施。

第十八条 二级保护山体除允许建设以下项目外,禁止其他建设行为:

(一)本条例第十七条规定可以建设的项目;

(二)市级公共基础设施、公益性项目;

(三)山体景观游赏设施。

第十九条 三级保护山体除允许建设以下项目外,禁止其他建设行为:

(一)本条例第十七条、第十八条规定可以建设的项目;

(二)生态型林业和生态农业项目;

(三)重点工业项目。

第二十条 符合本条例第十七条、第十八条、第十九条规定确需建设的项目,由建设单位依法办理使用林地和采伐林木审批手续。

第二十一条 村(居)民委员会工作人员不得参与或者支持任何单位和个人违法占用本集体所有的山体建设建筑物、构筑物和其他设施。

第二十二条 山体保护责任单位应当根据山体保护规划,实施山体保护范围内的生态保护工程,提高森林覆盖率,保护生物多样性。

第二十三条 山体保护责任单位应当配备护林员落实日常巡查制度,发现、制止破坏山体的违法行为,并及时向林业主管部门报告。

第二十四条 因实施山体保护使单位和个人合法权益受到损失的,应当给予补偿。

第四章 修复治理

第二十五条 山体修复治理责任按照下列规定确定并执行:

(一)建设项目用地权属清楚的,由建设项目用地权属人负责修复治理;

(二)建设产业园区、拆迁安置区等和建设铁路、公路、水利、通讯、能源等基础设施造成山体破损的,由建设单位负责修复治理;

(三)因自然灾害造成山体破损的,由市人民政府指定有关部门或者单位负责修复治理。

第二十六条 山体损害责任人应当编制修复治理方案,报林业主管部门审核同意后实施。

第二十七条 禁止在山区修复治理过程中,对修复治理区域周边的生态环境造成新的破坏。

第二十八条 山体修复治理应当与项目建设同步设计、同步实施、同步验收。

第二十九条 违反本条例造成山体损害的,由林业主管部门责令限期修复治理,逾期不修复治理,经催告仍不修复治理的,林业主管部门可以代为修复治理或者委托没有利害关系的第三人代为修复治理,所需费用由损害责任人承担。

第五章 法律责任

第三十条 违反本条例,法律法规有行政处罚规定的,从其规定;造成他人损害的,依法承担民事责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第三十一条 擅自开垦保护山体种植蔬菜等农作物的,由林业主管部门责令停止违法行为,限期改正,并可以处每平方米50元罚款。

第三十二条 擅自在山体保护范围内实施烧荒、烧草、野炊等野外用火行为的,由林业主管部门责令停止违法行为,给予警告,对个人并处500元以上3000元以下罚款,对单位并处3000元以上5000元以下罚款;但相关法律、法规、规章已有规定的,从其规定。

第三十三条 擅自移动、损毁山体保护标志的,由林业主管部门责令限期恢复原状、赔偿损失,并处被破坏山体保护标志价值一至二倍罚款。

第三十四条 村(居)民委员会工作人员支持任何单位和个人违法占用本集体所有的山体建设建筑物、构筑物和其他设施的,由林业主管部门处2000元以上10000元以下罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第三十五条 山体保护责任单位未履行报告义务的,由林业主管部门责令改正,处2000元罚款,并对单位负责人或直接责任人处1000元罚款。

第三十六条 负有山体保护职责的国家工作人员有下列行为之一的,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)违法审批山体保护范围内建设项目的;

(二)违反本条例规定未履行山体生态修复治理职责的;

(三)未依法查处山体保护范围内违法行为并造成严重后果的;

(四)其他不履行山体保护职责的行为。

第六章 附则

第三十七条 本条例自xxxx年xx月xx日起施行。

关于《咸宁市城区山体保护条例(草案)》的说明

——2018年2月28日在咸宁市第五届人民代表大会常务委员会第九次会议上

市人民政府副市长 汪凡非

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

受远鹤市长委托,我代表市人民政府就《咸宁市城区山体保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)的有关问题,作如下说明:

一、制定《条例》的必要性

(一)是贯彻推进生态文明建设的需要。党的十八大提出大力推进生态文明建设要求,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展,把生态文明建设上升为一项重要的国策。党的十九大更是把建设生态文明提升为“千年大计”,把“美丽中国”建设纳入国家现代化目标之中,统筹推进“五位一体”总体布局。市委、市政府深入贯彻党的十八大、十九大精神,提出实现绿色崛起,打造中国中部绿心、国际生态城市,这是省级战略咸宁实施的根本所在,也是咸宁“七山一水半分田、半分道路加庄园”的市情所致。山体是不可再生的宝贵自然资源,山体上的植被在净化环境、丰富景观、美化生活、突出城市形态特色等方面具有不可替代的作用,是城市充满灵气的天然绿肺。当前,日益提速的城市建设,将会不同程度地影响山体景观和自然山水格局的连续性、完整性,城市建设与山体保护的矛盾愈见突出,城区山体保护迫在眉睫,制定《条例》也被提上重要议事日程。

(二)是彰显咸宁森林城市特色的需要。山体是森林的主要载体,对发挥森林的固碳释氧、涵养水源、缓解城市热岛效应、提升城市生态承载力、保障城市生态安全具有重要作用。尤其城区山体是城市天然的生态资源,能提供多种生态环境类型、保育生物多样性、促进生态功能充分发挥,是城市生态系统的重要组成部分。我市城区山体峰峦叠嶂、星罗棋布,王山寨、潜山、香吾山、孝子山、双龙山依次伫立于淦河两岸,具有独特的“水绕山环、城景相映”的森林城市风貌。因此,在加快城市建设与发展的同时,亟待通过制定出台城区山体保护性法规,正确处理好生态保护与合理利用的矛盾,让我市森林城市的亮丽名片得到永续彰显。

(三)是促进人与自然和谐共生的需要。党的十八大

以来,以习近平同志为核心的党中央从实现中华民族永续发展的高度,提出并坚持人与自然和谐发展的理念,努力走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。党的十九大报告也明确指出必须“坚持人与自然和谐共生”。近些年来,咸宁大力推进城市生态建设,打造中国中部“绿心”和国际生态城市,实施了一系列环城生态屏障、绿色通道生态景观、湿地保护与恢复、生态公益林保护、森林资源保护等生态主体工程,并取得了较好的成效。但随着社会的进步,人民群众对生活质量提出了更高的要求,希望“天更蓝、山更绿、水更清、城更美”。而城区山体这种独特和优美的生态景观条件能为居民提供宜居的生活环境,对于塑造城市景观形象、提升城市综合品位、丰富市民文化生活等具有积极而重要的作用。因此,加强城区山体保护,是保障城市绿化率和森林覆盖率、确保城市环境质量的重要举措,对创造更优质的公共生态产品、保障广大人民群众健康生活具有重大的现实意义。

(四)是理顺城区山体管理体制机制的需要。一直以来,我市城市规划区范围内涉及山体保护的相关管理活动,实行的是规划、国土、林业、住建、环保、城管综合执法等部门分头管理的体制机制,虽然在一定时期内起到了一定的成效,但在现实中山体保护整体规划缺失、规划执行刚性不够、山体保护管理职责不清、沟通协调不到位、管理效率不高、对违规行为进行处罚的依据不足和力度不大等问题一直存在,盲目开山、无序开山、违规开山等现象时有发生。如何厘清各相关职能部门在山区保护管理中的具体职责,理顺山区保护管理的体制机制,规范行政行为,留住山城特色,保住生态优势,实现有序开发等,都十分有必要通过立法予以明确。

二、《条例(草案)》的起草过程

(一)启动阶段。2017年2月16日,市政府召开2017年第4次常务会议,确定将《条例》作为2017年地方性法规政府提案计划预备项目;2月20日,市五届人大常委会第一次主任会议通过了《咸宁市人大常委会2017年度立法计划》,确定《条例》为预备项目;3月3日,市人大常委会工委印发了《咸宁市2017年度立法计划预备项目工作

实施方案》,对预备项目启动作了具体安排。之后,市政府成立了立法工作领导小组,组建了起草工作专班,紧张有序开展《条例(草案)》起草工作。

(二)调研阶段。起草工作专班派出调研组分别到恩施州、十堰市以及浙江、广东、广西等地考察学习山体保护立法工作,并结合我市实际,深入研究,充分吸收和借鉴外地的先进经验与做法。

(三)完善阶段。初稿形成以后,起草工作专班广泛征求意见,与市、区各有关部门和咸宁高新技术产业开发区管理委员会的负责同志座谈,到城区基层单位开展民意调查,征求加强城区山体保护工作的意见和建议。还聘请法律专家团队参与立法,提高立法质量。通过不断修改完善形成《条例(草案)》送审稿。2017年12月13日,市政府常务会议审议通过形成草案(审修稿)。

三、《条例(草案)》的主要内容
《条例(草案)》共六章,三十七条,分为总则、保护规划、保护措施、修复治理、法律责任、附则等内容。

第一章总则(共九条)。分别对目的依据、适用范围、基本概念、基本原则、责任主体、主管部门、保护义务、宣传教育、保护经费等内容作了规定。

第二章保护规划(共五条)。分别对编制主体、分级保护、审批程序、规划修编、规划调整等内容作了规定。

第三章保护措施(共十条)。分别对保护标志、禁止内容、准建项目、审批规定、禁止规定、单位职责、权益保障等内容作了规定。

第四章修复治理(共五条)。分别对责任主体、方案审核、禁止规定、治理机制、治理监督等内容作了规定。

第五章法律责任(共七条)。分别对违反有关法律法规规定的指引性条款、违反本条例规定的法律责任等内容作了规定。

第六章附则(共一条)。规定了条例的实施日期。

四、《条例(草案)》有关问题的说明

(一)调整山体保护规划的例外规定。《条例(草案)》第十四条第二款、第三款规定,项目建设范围包括保护山体的,经建设单位书面承诺保持原貌、不实施破坏行为,可以不调整山体保护规划。建设单位书面承诺件由山体保护主管部门存档,并纳入社会信用体系和公共信用信

息平台。这样,既促进了项目建设,又使山体得到更好的保护。

(二)擅自开垦保护山体种植蔬菜等农作物的法律责任。《条例(草案)》第十六条规定的禁止内容中包括擅自开垦保护山体种植蔬菜等农作物,这种行为涉及居民和村民。参照《湖北省林地管理条例》规定,在法律责任第三十一条明确作出了“由林业主管部门责令停止违法行为,限期改正,并可以处每平方米50元的罚款”的规定,对居民从严,对村民重在教育重点是制止。

(三)对村(居)民委员会乱作为作了约束规定。在山区保护日常工作中,城中村违法建房比较常见。这些村民大多向村组交纳了房屋地基款项,取得村(居)民委员会同意建房的意见后就开始动工破坏山体。针对这一情况,第二十一条规定:“村(居)民委员会工作人员不得参与或者支持任何单位和个人违法占用本集体所有的山体建设建筑物、构筑物和其它设施。”第三十四条,结合本地实际,根据《行政处罚法》第十一条创设了违反《条例(草案)》第二十一条的法律责任,“村(居)民委员会工作人员支持任何单位和个人违法占用本集体所有的山体建设建筑物、构筑物和其它设施的,由林业主管部门处2000元以上10000元以下罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

(四)对山体保护责任单位不作为的法律责任作了创设。第二十二条、第二十三条明确了山体保护责任单位的工作职责,第三十五条对“山体保护责任单位未履行报告义务的”,结合本地实际,根据《行政处罚法》第十一条进行了创设,“由林业主管部门责令改正,处2000元罚款,并对单位负责人或直接责任人处1000元罚款”。

(五)对山体保护主管部门作了规定。《条例(草案)》第六条明确,林业主管部门是城区山体保护工作的主管部门。这里的主管部门是按照属地管理原则来定的,市直所属城区山体的主管部门是市林业局,咸安区所属城区山体的主管部门是区林业局,咸宁高新技术产业开发区管理委员会所属城区山体的主管部门是管理委员会的相应单位。

以上说明连同草案,请一并予以审议。