关于《韶关市城市绿地管理条例》

的起草说明

城市绿地是城市之肺，城市绿地在净化城市空气、调节气温、杀菌、降低噪音以及美化城市等方面具有重要作用。为了推进我市绿地管理和建设工作，加强绿地规划和保护，创造生态宜居环境，推动创文工作，全面贯彻落实党中央关于生态文明建设的政策方针,根据市委相关指示精神，在遵照《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》以及《中华人民共和国土地管理法实施条例》等上位法的基础上，特制定《韶关市城市绿地管理条例》（以下简称《条例》）。

**一、起草《条例》的必要性**

（一）贯彻落实党中央、国务院、省委和市委关于加强生态环境建设工作决策部署的现实需要

建设生态文明，功在当代，利在千秋。党的十八大以来，习近平总书记非常重视生态文明建设，提出生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容。要坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚定不移走生态优先、绿色发展之路。城市绿地的建设是生态文明建设和美丽中国建设的重要组成部分，对创造我市生态宜居环境，推进韶关生态文明建设有着不可替代的作用。制定《条例》是将我市生态文明建设纳入法治轨道，践行党的生态文明建设指示精神的具体体现。

（二）规范我市城市绿地管理和保护的工作需要

韶关的城市绿地较多，绿化率较高。但是，城市绿地规划建设仍需要完善，比如，对城市绿地规划建设尚未形成规模，配套的基础设施不完善；部分公园、山地等绿地管理活动场所并未完全优化；宣传绿地保护的形式单一、范围不够广泛等。此外，我市在城市绿地管理工作中存在管理体制不健全、管理主体责任不明确等问题，虽对绿地进行了划分保护，但仍有部分绿地的管理权限、管理主体尚不明确等问题，导致对城市绿地的规划与保护、管理与利用责任不明确、落实不到位、衔接不顺畅。另外，韶关市属于经济相对落后的城市，资金不足，宣传不到位、开发程度不高等都是制约其发展的问题。

（三）加强我市城市绿地管理，创造生态宜居环境，满足人民群众对美好生活的追求

党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。韶关市城市绿地发展迅速，各种绿地管理活动场所的建成满足了公众的需求，如：岗山、芙蓉山、莲花山以及田心工区、古树名木等。但随着我市经济社会的不断发展和人民生活水平的不断提高，公众对美好生活有了更高的追求。《条例》的起草将全面完善绿地规划与保护、管理与利用等各个环节，通过立法加强我市城市绿地管理，推进生态文明建设，创造生态宜居环境，满足公众对美好生活的追求。

因此，我市十分有必要通过起草《条例》理顺关系、明确责任、落实措施、解决问题，推动我市城市绿地管理工作规范化、法治化。

**二、起草《条例》的可行性**

2015年3月，十二届全国人大三次会议通过关于修改立法法的决定，依法赋予设区的市地方立法权。作为设区的市，韶关市获得在环境保护、城乡建设与管理以及历史文化保护三个领域的地方立法权限。制定一部关于城市绿地管理方面的法规，应当属于我市在城乡建设与管理方面的地方立法权限。因此，制定《条例》具有合法性。

目前全国范围内，山东省滨州市、福建省南平市、江苏省宿迁市、徐州市以及广东省阳江市等城市在地方立法方面先行先试，出台了相关的地方性法规，如：《滨州市城市绿地管理条例》、《南平市城市绿地管理条例》、《宿迁市城市绿地保护条例》、《徐州市城市重点绿地保护条例》、《阳江市公园绿地管理条例》等。这些地方立法为我市起草《条例》提供了借鉴，积累了立法经验。因此，起草《条例》具有可行性。

**三、《条例》的起草过程**

（一）准备阶段（2021年6月6日—6月16日）

1.搜集资料、整理资料，开展前期调研（2021年6月6日—6月16日）。

2.由韶关市住房和城乡建设管理局委托韶关学院负责《条例》的起草和调研工作。双方正式签订委托协议。

3.由市人大常委会法工委、韶关市住房和城乡建设管理局、市司法局、韶关学院政法学院，组成《条例》起草领导小组成员单位，赴国内在城市绿地保护方面已经制定相应地方性法规和具有成熟经验的地市进行调研学习。由韶关学院政法学院收集前期调研材料，总结外地调研情况，整理有关立法资料，制订工作思路，为《条例》专家建议稿的起草做好充分的准备工作。

（二）起草阶段（2021年6月17日—7月22日）

1．由韶关学院政法学院遴选地方立法研究中心的专家组建立法起草工作小组，组织在地方立法领域具有专长的专家教授，结合调研情况，借鉴省内外先进经验，进行立法起草工作。

2.7月14日，立法起草专家小组赴市住建局开展立法调研活动，调研活动以座谈会的形式在市园林管理中心召开。座谈会由市住建局主持，会议邀请了市公园管理处以及浈江区城市管理和综合执法局、武江区城市管理和综合执法局、曲江区住房和城乡建设管理局的相关负责人参加。座谈会上，各与会单位负责人介绍了各自辖区城市绿地的管理情况和基本现状，同时，结合工作实际提出了建设性的立法意见。立法起草专家小组认真听取了各与会单位负责人的发言，并就《韶关市城市绿地管理条例》草案的制度构建等重大问题与全体参会人员进行了深入研讨交流。

2.2022年7月下旬，起草工作小组在充分调研的基础上，一边调研，一边起草，7月22日前后形成专家建议稿。

3.8月19日，在市人大常委会的组织领导下，对专家建议稿进行了研讨，修改，形成了目前的《韶关市城市绿地管理条例（征求意见稿）》。

4.2022年9月-10月，立法起草工作小组继续一边调研，一边修改完善征求意见稿。

（三）征求意见阶段

1.2022年11月初，由牵头起草单位在网上网下公开征求意见稿。

2．向各部门各单位以及社会各界征求意见。广泛征求市委、市政府市主管领导、立法领导小组各成员单位、政府各级部门、律师事务所等以及社会各界对《条例》征求意见稿的意见和建议，并进一步修改完善。征求意见时间不少于三十天。

3.牵头起草单位负责搜集、汇总各县市区住建主管部门的意见和建议。

**四、《条例》的主要内容说明**

《条例》共五章三十五条，除总则和附则外，还包括规划与保护、管理与利用、法律责任等内容。

（一）关于《条例》的立法目的和基本原则

《条例》第一条明确了立法的目的：为了加强城市绿地管理，合理利用城市绿地，创造生态宜居环境，推进生态文明建设，根据《城市绿化条例》等法律法规，结合本市实际，制定本条例。《条例》第三条规定：城市绿地管理应当坚持规划引领、经济节约、因地制宜、保护优先、社会参与、突出特色的原则，确定本《条例》的基本原则。

（二）关于城市绿地植物种类选择与更换的规定

《条例》第十二条、第十三条明确规定了城市绿地植物种类选择的方式及更换的程序：城市绿地建设应当因地制宜，选择适合本地土壤和气候条件、生态环保和抗病虫害的植物种类，积极利用乡土树种草种花种。

城市绿地植物如需整体更换的，市、县（市、区）园林绿化行政主管部门应当组织论证会或者听证会对整体更换方案的必要性和可行性进行评估，并广泛征求公众意见。

（三）关于保护城市绿地而作出禁止行为的规定

《条例》第十四条、第十五条对破坏城市绿地的行为作出了具体的列举：1.挖坑、取土、采石、焚烧物品、搭棚建房，堆放物料、沙石、废弃物等；2.倾倒垃圾、污水、热水、腐蚀性液体等；3.放养家禽、家畜，种植蔬菜及其他农作物等；4.践踏、碾压草地，停放车辆；5.攀折树木、采花摘果、拴钉刻划、剥刮树皮、硬化树穴等；6.其他损坏城市绿地及配套设施的行为。7.禁止在公共绿地的纪念性区域或者在英雄烈士纪念设施保护范围内从事有损纪念英雄烈士环境和氛围的活动。

（四）关于分类管理城市绿地的规定

《条例》第十七条按照功能将城市绿地划分为生态绿地和活动绿地实行分类管理。城市、镇规划区内的下列绿地为生态绿地：1.风景山、各类公园和游园；2.城市广场以及城市标志性建筑物周边区域；3.河（湖）堤防护绿地；4.湿地或具有一定规模的成片林；5.其他具有生态保护功能的绿地。6.生态绿地之外的绿地为活动绿地。

（五）关于明确选择城市绿地管理和养护主体标准及其责任与养护管理标准的规定。城市绿地根据规模、区位、景观、生态功能和服务半径划分为一至三级养护管理标准。

生态绿地实行一级养护管理标准；其他绿地的不得低于三级养护管理标准。

（六）关于法律责任等其他问题的规定

此外，《条例》还对法律责任、园林绿化规划指标及养护管理资金比例、城市绿地建设事后监管等问题作出了规定。