附件2

关于《三亚市山体保护条例修正案（草案）》的起草说明

一、修正的必要性和起草过程

习近平总书记指出：“绿水青山就是金山银山”，三亚的青山绿水是建设海南自由贸易港、建设国际旅游消费中心的重要屏障，需要精心呵护。《三亚市山体保护条例》于2016年11月1日生效实施，是保护三亚山体资源的重要法规依据，在加强三亚市山体保护管理方面发挥了重要作用。条例的主要上位法近期进行了大幅度的修订，新的《中华人民共和国森林法》于2020年7月1日施行，《中华人民共和国行政处罚法》于2021年7月15日施行，2018年行政机构改革也使得山体保护部门分工发生变化，且我市综合行政执法改革已经完成。依据相关法律法规，结合我市山体保护实际，有必要对条例进行修正。

2021年3月，市林业局作为牵头单位，委托海南大学组织专家课题组承担了此次修法任务。课题组收集了山体保护的法律法规汇编三十多万字，多次赴三亚市凤凰岭等重点山体，以及林业局、自然资源和规划局、各区人民政府进行调研，并征求了市民政局、公安局、发改委、自然资源和规划局、水务局、各区人民政府的意见，经过反复修改，形成了《三亚市山体保护条例修正案（草案）》（以下简称《草案》）。

二、《草案》的主要内容

（一）将林长制作为山体保护管理的重要手段。《关于全面推行林长制的意见》（2021）指出：建立健全林长会议制度、信息公开制度、部门协作制度、工作督查制度，研究森林草原资源保护发展中的重大问题，定期通报森林草原资源保护发展重点工作。各省（自治区、直辖市）根据实际情况，可设立市、县、乡等各级林长。山体资源中最重要的是森林资源，因此，要求林长及林长会议将山体保护作为其重要工作内容，加强对山体保护工作的监督检查，协调处理本市行政区域内跨部门、跨区的山体保护问题和重大事项，建立山体保护信息共享机制（《草案》第五条）。市、区级林长应当将山体保护作为森林资源保护的重要内容，对发现的问题应当移交有关部门及时处理，有关主管部门未及时处理的，应当予以督查和督办。（《草案》第二十七条）

（二）增加自然资源和规划部门的监督管理职责。机构改革后，三亚市自然资源和规划局的职责包括：履行全市全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责。组织实施全市自然资源基础调查、专项调查和监测。负责自然资源调查监测评价成果的监督管理和信息发布。编制、修编本市国土空间规划和相关专项规划并组织实施，构建全市高效统一的规划管理体系。负责统筹全市国土空间生态修复。拟订国土空间生态修复规划，组织制定生态修复实施计划，组织实施有关生态修复重大工程。负责国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海洋生态、海域海岸线和海岛修复等工作。据此，《草案》增加了自然资源和规划部门在山体保护规划编制、重点山体保护名录编制、山体资源调查、山体生态修复等方面的职责。（《草案》第九、十、十一、二十二、二十四、二十五、二十七条）

（三）增加了山体保护规划制度。根据《中华人民共和国土地管理法》（2020）和中办国办印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（2019），编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。目前，《三亚市山体保护修复规划》也基本完成，《草案》规定由自然资源和规划部门根据市国土空间规划编制山体保护规划，作为山体保护、管理、开发、利用的基本依据（《草案》第十条）。

（四）对相关罚则依据上位法进行了调整。《森林法》（2020）第七十四条对毁坏林木、林地规定了较重的行政处罚：造成林木毁坏的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，限期在原地或者异地补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，可以处毁坏林木价值五倍以下的罚款；造成林地毁坏的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，限期恢复植被和林业生产条件，可以处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下的罚款。据此，《草案》对相应违法行为的处罚也进行了调整（《草案》第三十五条）。

同时，依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（2020）《海南省生活垃圾管理条例》（2020）对倾倒、堆放、处置生活垃圾、建筑垃圾或者其他固体废物的行为进行处罚（《草案》第三十四条）。依据《建设项目环境保护管理条例》（2017），对违反三同时的行为的罚则进行了调整（《草案》第三十六条）。

（五）明确规定了综合行政执法部门的执法权。《中华人民共和国行政处罚法》（2021）第十八条规定，国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政处罚权。国务院或者省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。目前，我市综合行政执法局已经承担了自然资源和规划类、林业类等山体保护相关的执法权，本次修正将相应罚则中的处罚主体直接规定为综合行政执法部门，更加准确，也将起到较好的社会宣传效果（《草案》第三十至三十五条）。

本次修正还对一些条款的具体表述进行了调整。