

市七届人大常委会  
第 40 次会议审议材料七

此件已呈林有灿同志审阅

审议《法工委关于〈三亚市白鹭公园保护管理规定〉立法后评估情况的报告》  
材料目录

内容	材料名称	页码
审议材料	法工委关于《三亚市白鹭公园保护管理规定》立法后评估情况的报告	1-7
附件	《三亚市白鹭公园保护管理规定》实施中需要整改的问题清单	8-10

# 关于《三亚市白鹭公园保护管理规定》 立法后评估情况的报告

——2020年7月2日在三亚市七届人大常委会第四十次会议上

三亚市人大常委会法工委主任 彭龙

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市人大常委会2020年工作要点安排，法工委组织开展了《三亚市白鹭公园保护管理规定》（以下简称《白鹭公园规定》）立法后评估工作。现将有关情况报告如下：

## 一、立法后评估的基本情况

《白鹭公园规定》是我市拥有地方立法权以来制定的第一部地方性法规，自2015年12月起施行至今已近5年。为及时掌握《白鹭公园规定》的立法质量和实施效果，法工委组织开展立法后评估工作，成立了由市人大常委会副主任林有灿任组长的评估工作小组，制定了立法后评估工作实施方案，明确了评估工作的指导思想、实施主体、评估内容、步骤安排和相关要求，通过委托第三方机构独立评价和发布公告引导社会公众共同参与，以及问卷调查、座谈交流、实地暗访等方式全面了解了《白鹭公园规定》实施以来取得的成效、存在的问题，并组织工委委员、人大代表共同分析研究修改完善《白鹭公园规定》的必要性和进一步促进法规实施的意见建议，提出了评估结论，形成了评估报告。

## 二、法规实施以来取得的成效

《白鹭公园规定》的实施，对实现让绿于民、让景于民、

切实提高市民游客生活幸福指数、规范我市公益性公园的健康有序发展起到了积极的推进作用。

（一）公园绿地性质没有改变。《白鹭公园规定》明确了白鹭公园的保护管理区域，对白鹭公园的土地性质进行管制、规划进行管控，法规实施至今白鹭公园绿地性质不改变得到了有效落实。住建部门 2016 年、2017 年对园内涉及占用公园绿地的违规建筑、湖心岛“绿野户外茶吧”等非法经营点进行了摸排调查和大面积取缔、拆除，确保实现“加强白鹭公园的保护和管理，美化城市，创造良好的公众游憩环境”的立法目的。

（二）园区生态环境不断改善。《白鹭公园规定》实施以来，相关职能部门加强了对园区内动植物的保护管理。生态环境部门定期对园内水质情况及周边环境噪声开展监督性监测；住建部门取消了一年一度在白鹭公园内开设的迎春花市，并对园内原有园林小品进行了重新装饰和改造；林业部门在每年 9 月至次年 3 月候鸟季安排专职护林员进行日常巡护。园内大量野生红树林及白鹭等珍稀野生动植物得到了有效保护，白鹭数量不断增加，园区景观持续改善。

（三）游客护园意识有所提高。《白鹭公园规定》实施以后，各相关职能部门通过公众媒体宣传、法律法规宣讲、印发宣传资料、制作宣传橱窗和宣讲语音、制作《白鹭公园规定》全文刻字大石景观、设置对外解释和答疑窗口等方式及途径加强对法规的宣传，提升《白鹭公园规定》的知晓率，增强公众依法保护公园的意识。

（四）园区行政执法得到加强。《白鹭公园规定》实施以来，相关职能部门加强了对公园的监督管理，成立了白鹭公园执法中队及白鹭公园巡查队，增加夜间巡查班次，对损害公园绿化及设施、影响园容和游览秩序的行为进行处罚。据统计，吉阳区综合执法局对违反《白鹭公园规定》的违法行为按一般程序予以立案处罚的共计 6 宗，当场适用简易程序处罚的百余宗，同时处理白鹭公园相关投诉 268 件。

### 三、法规实施存在的问题

（一）法规宣传力度仍需加大。调研发现，《白鹭公园规定》普法宣传活动主要集中在公布施行的初期，近几年无论是宣传力度还是宣传次数都相应减少。调查问卷显示，只有 58.8% 的调查对象对《白鹭公园规定》比较了解。

（二）园区管理机构尚未设立。《白鹭公园规定》第四条第一款规定由“白鹭公园管理机构具体负责白鹭公园的日常保护和管理”，但白鹭公园管理机构至今仍未设立，也没有按照第十二条的规定建立健全公园管理制度。目前白鹭公园的管理工作主要由吉阳区绿地所负责，绿地所的工作职责主要围绕绿地开展。日常保护和管理主体不明确，导致白鹭公园的监督管理工作无法做细做全。

（三）规划编制工作没有落实。《白鹭公园规定》第七条关于“市园林行政管理部门应当会同市规划、土地等有关行政管理部门，根据城市总体规划、土地利用总体规划、绿地系统规划，组织编制白鹭公园规划，报市人民政府批准后

实施，并在批准后的三十个工作日内报市人大常委会常务委员会备案”的规定，至今未得到落实。

（四）绿化养护管网严重老化。据了解，白鹭公园内绿化养护用水目前采用的仍是自来水。走访发现，由于园内绿化养护管网长期未改造，部分设备老化未及时更新，浇灌水压严重不足，部分区域采用移动水车浇灌，养护效率低、不及时，部分植被存活率较低导致沙土裸露。

（五）园内绿地面积有所减少。近年来白鹭公园内新建了多处健身设施、乒乓球台和篮球场，数量较多、面积过大，且场地的利用率不高，施工不规范、设计不精细，存在施工后绿地破坏严重、沙土长期裸露的现象，整改后也只是进行了简单的硬化，导致园内绿地面积有所减少。

（六）噪音监管问题存在瓶颈。调研中，市综合执法局反映其对园内噪音问题无执法权，执法主体市公安局反映其缺乏噪音监测设备无法认定违法行为并实施处罚，市生态环境局的噪音监测设备主要用于对城市噪音的监测而非查处。目前，园内噪音问题只能进行劝阻，无法得到有效监管。

（七）文明游园意识有待加强。走访发现，由于园区出入口多、执法力量不足，无法实现及时管理和引导，白鹭公园内未使用牵引绳遛狗、宠物粪便未及时清理、跳广场舞噪音较大、电动车机动车穿行等影响市民游园体验或破坏生态环境的行为仍较为普遍。

#### 四、立法后评估结论

从合法性来看，法规制定主体适格，制定程序规范，符合《立法法》等法律法规关于立法权限与立法程序的规定，且与《中华人民共和国城乡规划法》《海南省城镇园林绿化条例》等相关上位法不抵触；从合理性来看，法规设定的具体制度基本合理，内容表述规范，符合我市白鹭公园保护的客观实际和发展需要，是一部较好体现公平公正及合理性原则的地方性法规，但第二十五条关于机动车辆入园由“市园林行政管理部门处二百元以上一千元以下的罚款”的处罚没有上位法依据，且处罚标准过高，合理性不足；从可操作性来看，法规总体上较为切合实际，体现了保护与管理的双重目标，具有较强的可操作性，但是由于白鹭公园管理机构实际上并未设立，部分法规规定的日常保护和管理无法做细做全；从实效性来看，法规实施以来，公园绿地性质没有改变，白鹭公园的功能定位得到了明确，为三亚市民和中外游客提供了良好舒适美丽的休闲、健身和娱乐的环境，立法目的得到了较好地落实；从协调性来看，法规能与其他相关法律法规保持有效衔接，但与今年6月1日施行的《三亚市公园条例》存在规定不一致的情形，如针对机动车辆、电动自行车进入公园的行为，两部法规规定了不同的处罚措施，需进一步明确适用；从规范性来看，法规文本结构完整、逻辑关系严谨、构成要素完备，法律概念和术语表述准确、简明，对立法目的、立法依据、立法原则、适用范围、主管部门、处罚规则、实施日期等均作出了明确规定。

## 五、建议和意见

（一）关于法规的修改和完善。《白鹭公园规定》是三亚市在获得地方立法权后制定的第一部法规，对三亚地方立法具有深远影响。《白鹭公园规定》虽与刚刚公布实施的《三亚市公园条例》在部分条款上存在不一致的情形，但《三亚市公园条例》在对全市公园的规划、建设、保护和管理作出规定的同时，针对与《白鹭公园规定》不一致的情形设置了衔接条款。在实施过程中，可根据《三亚市公园条例》第三十条第三款“违反本条例规定的行为，本条例已设定处罚，本市其他地方性法规已经设定处罚与本条例不一致的，依照本条例规定处罚”，直接适用《三亚市公园条例》的相关规定。因此，评估小组建议对《白鹭公园规定》不修改不废止。

（二）关于法规的实施和执行。一是加强和改进法规宣传工作，确保法规宣传工作的持续性，结合《三亚市公园条例》的宣传工作一并进行，进一步凸显我市对保护生态环境的重视，提高广大市民及游客遵守公共秩序、依法文明游园的意识。二是按照《三亚市公园条例》第六条关于“未设立公园管理服务机构的，由园林绿化主管部门、公园建设单位或者园林绿化主管部门委托的管理单位负责公园的日常管理和服务工作”的规定，尽快明确白鹭公园的管理主体，建立公园管理制度，制定安全管理制度及安全预案，并配齐配强执法力量。三是按照《三亚市公园条例》第九条关于“市园林绿化主管部门应当会同市自然资源和规划等有关主管部门，根据国土空间规划和绿地系统专项规划，依法编制本市公园发展规划”的规定，将白鹭公园的规划纳入到三亚市

公园发展规划之中一同编制。**四是**住建部门要提高对白鹭公园绿化用水问题的重视，加快中水管网建设进度，及时排查、更换园区内破损管网，尽快解决园区内浇灌用水不足的问题。**五是**对于市旅文局提出的新建健身设施的申请，市住建局应加大审批、监督和管理力度，对改变绿地的面积进行实测，对恢复原状情况进行检查，尽量减少施工对公园景观和绿地带来的影响。**六是**通过在园内主要噪声源区域安装固定分贝测试仪，或购置手持分贝测试仪，为公园管理主体和执法主体加强园内噪音问题的监管和执法提供依据。**七是**进一步加大对电动车和机动车园内穿行等不文明游园行为的执法力度，同时依照《三亚市公园条例》的规定加强对园区内违规遛狗和放生等行为的处罚。



附件：

《三亚市白鹭公园保护管理规定》实施中需要整改的问题清单						
序号	法条	工作内容	责任单位	存在问题	整改意见	整改时限
1	第四条	设立白鹭公园管理机构	市住建局	未设立	结合《三亚市公园条例》第六条“未设立公园管理服务机构的，由园林绿化主管部门、公园建设单位或者园林绿化主管部门委托的管理单位负责公园的日常管理和服务工作”的规定，市住建局应尽快明确白鹭公园的管理主体，建立公园管理制度，制定安全管理制度及安全预案。	2020年12月前
2	第十一条	建立公园管理制度	市住建局、白鹭公园管理机构	未建立		
3	第十四条	制定安全管理制度和安全预案	市住建局、白鹭公园管理机构	未制定		
4	第七条	编制白鹭公园规划	市住建局、市资规局	未编制	结合《三亚市公园条例》第九条“市园林绿化主管部门应当会同市自然资源和规划等有关主管部门，根据国土空间规划和绿地系统专项规划，依法编制本市公园发展规划”的规定，将白鹭公园的规划纳入到三亚市公园发展规划之中一同编制。	2021年7月前

序号	法条	工作内容	责任单位	存在问题	整改意见	整改时限
5	第九条第一款	确保白鹭公园用地不被侵占、土地性质不改变	市住建局、市旅文局	园区内新建的健身设施较多，面积过大，且场地的利用率不高，施工不规范，设计不精细，存在施工后绿地破坏严重、沙土长期裸露的现象，整改后也只是进行了简单的硬化，导致园内绿地面积有所减少。	对于市旅文局提出的新建健身设施的申请，市住建局应加大审批、监督和管理力度，对改变绿地的面积进行实测，对恢复原状情况进行检查，尽量减少施工对公园景观和绿地带来的影响。同时根据《三亚市公园条例》第十三条第二款“公园内的景观建设、相关设施配建等应当符合公园设计规范和标准要求，并与周围环境相协调，不得损害自然景观和人文景观”的规定，开展后续的建设工作。	即时整改
6	第十一条	加强园内的日常保护管理及绿地管护	市住建局、白鹭公园管理机构	由于园内绿化养护管网长期未改造，部分设备老化未及时更新，浇灌水压严重不足，部分区域采用移动水车浇灌，养护效率低、不及时，部分植被存活率较低导致沙土裸露。	住建部门要提高对白鹭公园绿化用水问题的重视，加快中水管网建设进度，及时排查、更换园区内破损管网，尽快解决园区内浇灌用水不足的问题。同时结合《三亚市公园条例》第十九条的规定，加强对园林植物的养护和管理。	2021年7月前

序号	法条	工作内容	责任单位	存在问题	整改意见	整改时限
7	第十二条	园内噪声控制在规定限值以下	市公安局、市综合执法局、市生态环境局	针对园内噪音问题，周边居民投诉较多，市综合执法局反映其对园内噪音问题无执法权，市公安局反映其缺乏噪音监测设备无法认定违法行为并实施处罚，市生态环境局认为其噪音监测设备主要用于对城市噪音的监测而非查处。目前，园内噪音问题只能进行劝阻，无法得到有效监管。	在园内主要噪声源区域安装固定分贝测试仪，或购置手持分贝测试仪，为公园管理主体和执法主体加强园内噪音问题的监管和执法提供依据。	2020年12月前
8	第十七条	禁止不符合规定的车辆入园	市综合执法局	仍有不符合规定的车辆驶入园区的情形。	进一步加大对电动车和机动车园内穿行等不文明游园行为的执法力度。对进入园区的机动车和非机动车进行处罚时，应当依照《三亚市公园条例》第三十五条的规定进行处罚。	即时整改
9	第十八条	引导游客文明游园	市住建局、市综合执法局及其他有关部门	园区内游客不文明游园行为较多，包括公园内违规遛狗、放生等行为，园区内执法力量不足，无法实现及时管理和引导。	住建部门应当加强法规宣传工作，增强广大市民及游客遵守公共秩序，依法文明游园的意识；执法部门应当加大执法力度，配齐配强执法力量。依照《三亚市公园条例》的有关规定，加强对园区内违规遛狗和放生等行为的处罚。	即时整改