

## 附件 1

# 三亚市人民政府关于《三亚市山体保护条例（修正草案）》的起草说明

2021 年 月 日在市七届人大常委会第 次会议上  
三亚市人民政府

三亚市人民代表大会常务委员会：

受市政府委托，我现就《三亚市山体保护条例（修正草案）》（以下简称《草案》）的起草情况作如下说明，请予审议。

### 一、起草背景和原因

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。

### 二、主要内容

（一）将林长制作为山体保护管理的重要手段。根据中办、国办《关于全面推行林长制的意见》，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（《修正草案》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。（《修正草案》第二十五条）

（二）增加自然资源和规划部门的监督管理职责。根据机构改革后自然资源和规划部门的三定方案，《修正草案》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。（《修正草案》第九、十、二十、二十二、二十三、二十五条）

（三）增加了山体保护规划制度。为明确重点山体保护范围及保护措施等内容，《修正草案》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（《修正草案》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。据此，《修正草案》对相应违法行为的处罚也进行了调整（《修正草案》第三十三条）。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（《修正草案》第三十二条）。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（《修正草案》第三十四条）。

（五）明确规定了综合行政执法部门的执法权。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（《修正草案》第二十八至三十四条）。

本次修正还对一些条款的具体表述进行了调整，如将“重点保护山体名录保护范围”修改为“重点保护山体保护范围”，更为准确恰当，等等。

### **三、比选方案**

无比选方案。

### **四、需要明确或关注的问题**

（一）自然资源和规划主管部门的职责增加问题。《修正草案》将原条例规定由林业主管部门行使的职责改为规定由自然资源和规划主管部门行使，包括山体保护规划的编制、山体资源调查、普查以及山体生态修复。

（二）将行政强制执行权规定由综合行政执法部门行使问题。本条例有三处关于“代履行”的条款，分别为第三十三条及第三十四条第（一）（二）项，原《条例》规定由自然资源和规划、林业、水行政主管部门行使。根据《中华人民共和国行政强制法》第二条“本法所称行政强制，包括行政强制措施和行政强制执行。”上述三处条款

均为行政强制执行权条款。

《三亚市综合行政执法体制改革实施方案》将 24 个部门所涉及领域的市区两级的涉及公民、社会的行政处罚权及与之相关的行政检查权、行政强制权和对应监管职责，纳入综合行政执法领域范畴。《三亚市综合行政执法协作管理办法（试行）》第七条规定：“综合行政执法部门主要履行以下职责：（一）依法行使综合行政执法相关方面的行政处罚权、行政检查权和对应的监管职责，实施法律法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施”。

按照现行法律规定，对行政处罚集中行使情况下的行政强制执行权是否自动移转规定不明确。但行政处罚和行政强制是行政执法的整体，不得割离。行政强制执行权与行政处罚一并移交给综合行政执法部门，更体现综合行政执法改革的目标，实现行政执法的高效、统一。

《草案》及以上说明是否妥当，请审议。