

市七届人大常委会
第 40 次会议审议材料八

此件已呈林有炽同志审阅

审议《法工委关于〈三亚市山体保护条例〉
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《三亚市山体保护条例》立法后评估情况的报告	1-10
附件	《三亚市山体保护条例》实施中需要整改的问题清单	11-17

关于《三亚市山体保护条例》 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《三亚市山体保护条例》（以下简称《山体条例》）立法后评估工作。现将有关情况报告如下：

一、评估工作基本情况

《山体条例》自2016年11月1日起施行，至今已近四年。为及时掌握《山体条例》的立法质量和实施效果，有针对性地提出推进法规实施、修改的意见建议，进而达到加强和改进立法工作、提高立法质量的目标，2020年3月至6月，法工委组织开展了《山体条例》立法后评估工作。成立了以市人大常委会副主任林有炽任组长的评估小组，邀请部分市人大代表、法制委委员、法工委委员全程参与立法后评估工作。制定了评估工作实施方案，明确了评估工作指导思想、实施主体、评估内容、步骤安排和相关要求，通过委托第三方独立评价、立法比较分析、公开征求意见、发放调查问卷、座谈交流和实地考察等方式开展了调查研究。市人大常委会主任张震华参加座谈会并对评估工作提出具体要求。通过评估，全面了解了《山体条例》实施以来取得的成效、存在的问题，并对法规的修改完善以及如何促进实施进行了研究分析，提出了意见建议，形成了评估报告。

二、实施的情况及成效

(一) 山体保护意识逐步提高。自《山体条例》实施以来，我市采取发放《山体条例》单行本、宣传折页，开通普法微信公众号等多项措施强化宣传工作，并通过对山体保护工作中成绩显著的单位和个人给予表彰和奖励，将履行山体损害和预防治理义务的情况记入单位或者个人山体保护诚信档案等方式，提高公众山体资源保护意识。

(二) 山体保护工作受到重视。截至 2020 年初，全市共安排山体保护资金 50737 万余元，山体保护经费得到保障。市、区政府已将山体保护工作纳入国民经济和社会发展规划，明确了山体保护的年度计划、目标、任务和措施，建立了考核监督机制，按年度开展森林资源保护和发展目标责任制考核工作，并将森林防火、造林绿化、森林病虫害防治等纳入区政府年度考核指标。

(三) 生态补偿工作稳步进行。市政府于 2015 年印发了《三亚市生态效益补偿管理暂行办法》，正式启动生态补偿工作，并通过聘请第三方检测公司对补偿村管控区域进行不定期监测、利用卫星图片对比及明察暗访等方法，对毁林行为及时进行登记和查处。截至 2019 年底，全市已有 13 个村委会和 120 个村小组被纳入我市森林生态效益补偿范围，补偿户数 5468 户，补偿人口 27636 人，补偿标准为 200 元/人月，累计发放补偿资金 24969 万元。

(四) 山体普查工作初步完成。2017 年，林业部门委托第三方服务机构协助开展三亚市行政区域范围内山体资源

本底调查、建立山体资源底图、编制山体保护规划、划定山体保护范围等工作。目前，山体资源调查及规划成果（包括山体资源调查、山体资源保护与修复规划、山体资源数字化管理信息系统）已通过专家评审。

（五）经济林清退工作有序开展。2019 年，市委办市政府办联合印发了《三亚市开展侵占生态公益林地种植经济林清退工作实施方案》，相关部门对重点生态公益林进行了拉网式摸底排查，并将拟清退地块在三亚日报和涉及的村（居）委会、村小组进行公示。经筛查，全市共 3.76 万亩公益林内存在种植经济林，因合法使用公益林地及其他政策原因剔除出清退范围 1.44 万亩，依法清退 2458.2 亩，合计完成 1.68 万亩。

（六）受损山体修复基本完成。截至目前，林业部门通过委托第三方服务机构实施的方式，已基本完成全市历史遗留的 33 个废弃矿山的修复工作，治理面积达到 44.5 万平方米，其中生态修复 25 个山体，自然恢复山体 8 个。资规部门与 5 个发证矿山业主进行协调，由其对相连的历史遗留旧矿坑一并进行治疗，待市政府批复同意该方案后组织实施；与部队进行协调，加快推进铁炉港口岭采石场矿山地质环境恢复治理工作；按照“边开采边治理”的原则，严格监督正常开采的矿山企业落实地质环境恢复治理责任。住建部门组织实施了凤凰路景观提升工程、凤凰路狗岭和水蛟路延伸段道路工程项目山体护坡复绿工程。据财政部门统计，截至 2020 年初，我市共安排废弃矿山修复资金共计 22907 万元。

（七）行政违法行为得到查处。截至 2019 年底，综合行政执法部门共拆除涉林违法建筑 63 栋（处），总面积 9640.53 平方米；林业部门对 3 宗涉及破坏山体违法采矿案件作出处理，其中 2 件移送森林公安立案查处；民政部门出台了《三亚市殡葬管理规定》，对《山体条例》中涉及民政部门的内容进行了细化；生态环境部门共对 11 家工矿企业环境违法行为进行了查处；应急管理部门组织对全市危险化学品企业排查，促使全市 6 家位于山体附近的加油站与山体建（构）筑物距离符合有关规范要求。

（八）综合管护工作有效推进。目前，我市各区采取多种方式加强山体和森林资源综合管护。一是落实公益林管护责任，将我市全部规划林地和公益林划分管护地块分配给护林员落实管护职责。二是落实属地管理原则，与各涉林村（居）委会签订《森林资源保护发展责任书》。三是通过运用无人机、卫星遥感影像等技术手段，配合护林员日常巡护。四是以保护和建设森林生态系统、维护生物多样性为核心，大力开展植树造林活动。

三、实施存在的问题

（一）相关配套规定未建立。《山体条例》第七条规定应当建立生态补偿具体办法和标准，第十九条规定应当制定退果还林管理办法，第二十一条规定应当制定有关拆除具备审批手续但不符合法规要求的建筑或者依法收回土地使用权的具体补偿办法和标准，第二十五条规定应当制定山体损害预防和修复治理的技术章程和管理规定，但市政府及各有

关部门均未制定前述规定。

（二）组织协调机制未落实。《山体条例》第四条规定市、区政府应当每年向同级人民代表大会或其常务委员会报告山体保护目标完成情况，第五条规定应当建立山体保护协调领导小组和山体保护信息共享机制，按季度召开部门间联席会议，设立议事协调小组的办事机构，第二十六条规定应当建立山体资源权属协调机制，按季度召开山体资源权属单位的协调会议，但市、区政府及各有关部门均未落实前述工作要求。

（三）山体名录编制未完成。由于《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》仍在动态调整中，林业部门无法按照《山体条例》第十条的规定，根据三亚市总体规划和山体资源调查底图及普查成果，制定重点保护山体名录，划定其山体保护范围。目前我市重点保护山体名录及其保护范围未报市政府审核，未按照《山体条例》第十一条的规定提请市人大常委会批准并向社会公布，也未按照第十二条的规定在重点保护山体名录及其保护范围内开展图则制定、界碑和保护标志设立工作。

（四）治理责任落实不到位。调研发现，我市山体开发利用单位和个人在建设开发活动完毕后存在未对损害的山体进行修复的现象。如：已完成的抱坡岭废弃石灰岩矿山治理恢复工程等项目，均是以政府为主导或政府投资的治理模式完成修复的，并非由损害主体承担治理责任。政府介入虽然见效快，但是给财政资金造成较大压力，从长远来看并不

是一个可取的治理模式，容易助长错误的法律责任观念，导致山体损害主体错误地认为山体修复是政府的责任，即便置之不理最终也会由政府来买单。

（五）山体修复程序不规范。由于重点山体名录未制定，保护范围未划定，我市有关部门无法按照《山体条例》第二十一条规定对重点保护山体名录保护范围内的开发建设项目进行现状调查并制定清理整顿和修复治理计划，涉林违建拆除后多依靠自然修复。调研发现，我市山体修复治理信息至今没有纳入系统管理；修复治理验收未按照《山体条例》的要求由有关主管部门会同林业主管部门按照有关技术章程和管理规定进行并出具相应的鉴定报告；山体及山体资源损害预防和修复治理方案及验收鉴定报告未向社会公众公开。

（六）法规宣传力度需加强。自《山体条例》实施以来，我市各区虽已组织开展相关宣传工作，但宣传的强度和深度不够，市民的山体保护意识仍有待提高，仍存在部分偏远地区群众因为不懂法而实施违法行为的现象。另外，在普法方式上，虽然目前已开始尝试新媒体与传统媒体的有机结合，但是普法工作内容形式单一，缺乏新颖度。

（七）监管执法力量仍不足。目前，各区林业部门虽已将辖区内全部规划林地和公益林划分管护地块分配给护林员落实管护职责，但存在人均巡查面积过大的问题。同时，我市及各区林业部门虽有执法权，但无专业执法队伍，各区林业部门普遍只有一名工作人员专职从事林业工作。调研发

现，由于我市行政执法改革尚未完成，各区移交涉林行政案件至综合执法部门时，除部分涉林违建案件外，其余大部分案件均被退回或拒绝受理。

四、评估结论

从合法性来看，《山体条例》制定主体适格、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，且内容与制定时的相关上位法不抵触。从合理性来看，《山体条例》设定的具体制度科学合理，符合我市山体保护的客观实际和发展需要。从规范性来看，《山体条例》中的概念准确、条理清晰、文字简明、语言规范，基本条款完善，对立法目的、立法依据、立法原则、适用范围、主管部门、法律责任等均作出了明确规定。从可操作性来看，《山体条例》内容总体切合实际，具有较好的可操作性，但在具体实施过程中由于我市重点保护山体名录一直未制定，导致相关的禁止性和限制性规定以及相关处罚难以执行，执法部门普遍依据和适用上位法的规定，《山体条例》未在行政处罚过程中予以适用。从实效性来看，《山体条例》对本市山体保护和开发利用起到一定的促进作用，但由于市政府及有关部门未及时制定相关配套制度并建立相应协调机制，《山体条例》各项规定并没有得到严格的执行，立法的预期目的仍待落实。从协调性来看，《山体条例》能与其他相关法律法规保持有效衔接，与同位阶相关法规基本一致，各处罚条款均按照当时的上位法的相关规定内容设定，采取的措施适当，法律责任的设定与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度

基本相当，但与部分新修订、新制定的上位法的部分条款在处罚标准方面不一致。如：第三十七条第四款与《建设项目环境保护管理条例》（2017年10月修订）第二十三条第一款的规定不一致，第三十七条第一、二款与《海南省矿产资源管理条例》（2018年9月通过）第七十五条不一致，第三十四条、第三十五条、第三十六条第二款与《中华人民共和国森林保护法》（2019年12月修订）第七十四条的规定不一致。

五、法规修改及实施方面的建议

（一）法规修改方面的建议

新制定、新修改的上位法对《山体条例》造成的影响主要体现在处罚条款不一致上，但在实际执法的过程中，根据上位法优先的原则可以直接引用上位法的处罚条款进行处罚，《山体条例》暂不修改对行政执法没有实际的影响，且法规中因机构改革涉及行政机关职责和工作调整的问题，通过《三亚市人民代表大会常务委员会关于市人民政府机构改革涉及本市地方性法规规定的行政机关职责调整问题的决定》已得到解决。因此，评估小组认为暂时不需要对《山体条例》的相关条款进行修改。

（二）法规实施方面的建议

一是加快制定相关配套规定。市政府及相关部门要提高对地方人大立法成果的重视，遵守好、运用好这部法规，认真组织开展法规实施工作，对照法条抓紧制定生态补偿具体办法和标准、退果还林管理办法、拆除具备审批手续但不符

合法合规要求的建筑或者依法收回土地使用权的具体补偿办法和标准、山体损害预防和修复治理技术章程和管理规定等配套规定，为落实《山体条例》提供配套制度保障。

二是建立健全组织协调机制。市、区政府要自觉按照《山体条例》的规定向同级人大及其常委会报告山体保护目标完成情况；尽快建立山体保护协调领导小组，处理跨部门、跨区的山体保护问题和重大事项；尽快建立保护信息共享机制，落实联席会议制度，形成各级政府统筹协调和相关部门各司其职、齐抓共管的工作格局。

三是加紧编制重点山体名录。在《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》正式批复之前，林业部门要充分运用三亚市山体资源调查及规划成果，先行制定重点山体保护名录，按照法规划定一级、二级山体的保护范围，为《山体条例》的实施提供基础支撑，落实相关的禁止性和限制性规定，待《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》批复之后再视情形调整并向社会公布。

四是落实山体修复治理责任。考虑到历史、权属的因素，除政府应当承担山体损害修复治理责任的部分山体外，我市有关部门要加大监管力度，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度，真抓严管、持续跟踪，通过山体保护社会诚信档案制度，落实山体开发利用单位和个人修复治理责任，构建山体保护全方位、多角度的责任负担机制，促进我市山体资源的保护和合理利用，为自贸港建设提供良好的生态环境。

五是逐步规范山体修复程序。市林业部门要尽快开展全市山体范围内开发建设项目现状调查工作，制定相应的清理整顿和修复治理计划；尽快启用山体资源数字化管理信息系统，载入山体修复治理信息；接到修复治理验收申请的部门要严格按照《山体条例》的要求会同林业部门进行验收并出具相应的鉴定报告，并及时向社会公开山体及山体资源损害预防和修复治理方案及验收鉴定报告。

六是积极开展法规宣传工作。一是提高对地方性法规普法宣传工作的重视，组织各有关部门加强对《山体条例》的学习，通过学法、知法，促进用法。二是创新普法方式，通过普法动画、普法游戏、普法知识竞赛等轻松愉快的形式运用新媒体传播法治理念。三是继续通过表彰、奖励等措施发挥人民群众的作用，发动群众、依靠群众，把落实《山体条例》转化为自觉行动。

七是切实加大监管执法力度。综合执法、林业、资规、民政、应急管理、水务、生态环境等部门要对照《山体条例》依法履行山体监管主体责任。通过加强联合执法、建立常态机制依法查处破坏山体的各类违法行为，通过结合扶贫政策增设公益性岗位增配护林员，通过推广无人机、卫星遥感影像技术扩大监管范围。待行政执法改革完成之后，除涉林违建案件外，综合行政执法部门对其他涉林违法案件也要加强执法，确保《山体条例》得到真正的适用。

附件：

《三亚市山体保护条例》实施中需要整改的问题清单

[illegible]

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	第四条	每年向同级人民代表大会或其常务委员会报告山体保护目标完成情况。	市、区人民政府	未落实	市、区人民政府可以将山体保护目标完成情况纳入年度政府工作报告中，在每年向同级人大报告工作时将山体保护目标完成情况一并报告。	2021年2月前
6	第五条	建立山体保护协调领导小组和山体保护信息共享机制，按季度召开部门间联席会议，并设立山体保护协调领导小组的办事机构。	市人民政府	未落实	尽快建立山体保护协调领导小组和保护信息共享机制，落实联席会议制度，设立山体保护协调领导小组的办事机构。	2020年12月前
7	第二十六条第三款	建立山体资源权属协调机制，每季度召开一次山体权属资源单位的协调会议。	市林业主管部门、区人民政府、育才生态区管理委员会	未落实	尽快建立山体资源权属协调机制，按季度召开山体权属资源单位的协调会议。	2020年12月前
三、加紧编制重点山体名录						
8	第十条第一款	制定重点保护山体名录，划定其山体保护范围。	市林业主管部门会同有关主管部门	未制定	在《三亚市总体规划（空间类2015-2030）》正式批复之前，充分运用三亚市山体资源调查及规划成果，先行制定重点山体保护名录，待《三亚市总体规划（空间类2015-2030）》批复之后再视情形调整并向社会公布。	2020年11月前

[illegible]

序号	法条	工作内容	责任单位	存在问题	整改意见	整改时限
12	第二十一条	对重点保护山体名录保护范围内的开发建设项目进行现状调查并制定清理整顿和修复治理计划。	市、区人民政府，区人才委，区政府，区生态委员会	未开展	尽快开展全市山体范围内开发建设项目现状调查工作，制定相应的清理整顿和修复治理计划。	2021年7月前
13	第二十四条第一款	山体损害预防和修复治理责任人在完成山体修复治理工作后，应当向有关主管部门申请验收，接到申请的部门应当会同林业主管部门按照技术章程和管理规定进行验收并出具相应的鉴定报告；将山体修复治理信息载入山体资源统一登记与档案管理系统。	市林业主管部门及有关部门	未落实	尽快启用山体资源数字化管理信息系统，载入山体修复治理信息；接到修复治理验收申请的部门要严格按照法规的要求会同林业部门进行验收并出具相应的鉴定报告，并及时向社会公开山体及山体资源损害预防和修复治理方案及验收鉴定报告。	2020年12月前
六、积极开展法规宣传工作						

序号	法条	工作内容	责任单位	存在问题	整改意见	整改时限
14	第二十八条第二款	开展山体保护宣传教育工作，对山体保护工作中做出显著成绩的单位和个人给予表彰和奖励。	市、区人民政府，区司法局、区生态委员会、区人才办	宣传的深度不够，普法形式单一，普法方式缺乏新颖度。	一是提高对地方性法规普法宣传工作的重视，组织各有关部门加强对法规的学习。二是创新普法方式，通过普法动画、普法游戏、普法知识竞赛等轻松愉快的形式运用新媒体传播法制理念。三是继续通过表彰、奖励等措施发挥人民群众的作用，发动群众、依靠群众，把落实法规转化为自觉行动。	2020年12月前
七、切实加大监管执法力度						
15	第三十至第四十条	落实《三亚市山体保护条例》规定的法律责任条款。	综合执法部门、规划主管部门、市政主管部门、应急管理、林业主管部门、水务主管部门、生态环境主管部门	护林员人均巡查面积过大，林业部门无专业执法队伍。	对照法规依法履行山体监管主体责任。通过加强联合执法、建立常态机制依法查处破坏山体的各类违法行为，通过结合扶贫政策增设公益性岗位增配护林员，通过推广无人机、卫星遥感影像技术扩大监管范围。	2020年12月前