

三亚市人大法制委员会 关于《三亚市公园条例（草案）》 审议结果的报告

--2019 年 12 月 27 日在三亚市七届人大常委会第三十七次会议上
三亚市人大常委会副主任、法制委员会主任委员 林有炽

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2018 年 12 月 27 日召开的市七届人大常委会第二十一次会议，对市政府提请的《三亚市公园条例（草案）》（以下简称草案）进行了初次审议。会后，市人大法制委员会通过三亚日报、市人大网、市政府网等媒体将草案全文公布，广泛征求社会各方面意见。市人大常委会法工委组织召开了草案修改征求意见座谈会，听取市政府有关职能部门负责人和部分市人大代表、法制委委员、法工委委员、专家学者的意见；组织立法专家实地考察了部分公园，调研公园建设、保护与管理情况。为借智引力，确保立法质量，市人大常委会与海南大学签订了有偿法律服务协议，由海南大学派出立法专家协助完成草案修改完善工作。省人大常委会法工委对我市公园立法非常重视，给予了有力指导，提出了修改意见和建议。

2019 年 12 月 19 日，市七届人大法制委员会召开第十四次会议，对法规案进行了统一审议。法制委员会认为，为了规范我市公园的规划、建设、保护和管理，发挥公园的公共服务功能，改善人居环境，推进生态文明建设，有必要制定本法规。根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见

建议，法制委员会建议对草案作相应的修改完善。现将草案修改的主要问题报告如下：

一、关于法规适用范围的问题

有委员提出，草案第三条第一款关于“本市行政区域内公园的规划、建设、保护和管理，适用本条例”的规定，与上位法《中华人民共和国城市绿化条例》第二条关于“本条例适用于在城市规划区内种植和养护树木花草等城市绿化的规划、建设、保护和管理”的规定以及《海南省城镇园林绿化条例》第二条关于“本条例适用于本省城镇规划区范围内园林绿化的规划、建设、保护和管理。实行规划管理的乡、村庄（生态文明村）可以结合本地实际，参照本条例执行”的规定不符，建议修改。此外，草案将法规适用范围条款排列在公园定义条款之后，不符合立法技术规范，建议调整。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将草案第三条第一款修改成两款，内容为“本市城市规划区内公园的规划、建设、保护和管理，适用本条例”“本市实行规划管理的其他区域，可以结合本地实际，参照本条例执行”。二是将草案第三条法规适用范围条款与第二条公园定义条款次序对调。（草案修改稿第二条、第三条）

二、关于公园管理机构的问题

有单位提出，市园林环卫局作为我市公园主管部门，在本次机构改革中已并入市住房和城乡建设局，草案中将公园主管部门表述为“园林绿化行政管理部门”是否妥当，建议慎重考虑。此外，我市公园建设与管理的主体多元，既有政府投资建设并由园林绿化管理机构进行管理的公园，也有政

府投资建设并由园林绿化主管部门委托的管理单位进行管理的公园，还有企业投资建设并自行管理的公园，情况比较复杂，建议进一步明确公园管理主体。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将公园主管部门统一表述为“园林绿化主管部门”，与上位法的规定保持一致，从职能方面也更容易理解。二是将草案关于“公园管理机构”的表述修改为“公园管理服务机构（单位）”，更加突出公园的服务功能。三是针对我市公园管理现状及发展趋势，增加规定公园管理主体的具体情形，内容为：“园林绿化主管部门可以根据需要设立公园管理服务机构，负责公园的日常管理和服务工作。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。”四是增加规定：“育才生态区管理委员会应当确定负责本辖区公园管理工作的具体部门。”（草案修改稿第六条）

三、关于公园发展规划批准程序等问题

有常委会组成人员审议时提出，草案第九条第二款关于“公园发展规划，属于重大事项的报市人民政府批准，并经市人民代表大会常务委员会审议后实施；属于一般事项的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民代表大会常务委员会备案”的规定，与上位法《海南省城镇园林绿化条例》的有关规定不符，建议删除；草案第十条关于“市人民代表大会常务委员会可以听取和审议市人民政府关于公园规划管理的专项工作报告，常务委员会组成人员的审议意见交由市人民政府研究处理。常务委员会认为必

要时，可以对专项工作报告作出相应决议”的规定，属于相关法律已经明确规定的事项，建议删除。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，将草案第九条第二款和第十条的内容予以删除。（草案修改稿第九条）

四、关于设计方案报批的问题

有单位提出，在实际工作中，公园的景观建设和相关设施配建设计方案的审批主体和程序并不一致，因此，草案第十五条第一款关于“市园林绿化行政管理部门自接到公园景观建设和相关设施配建等设计方案之日起二十个工作日内作出审查决定”的规定，与实际情况不符，建议修改。

法制委员会审议后，建议将草案第十五条第一款的内容修改为：“公园建设单位应当编制公园景观建设和相关设施配建设计方案，依法报相关主管部门审批。”（草案修改稿第十二条第一款）

五、关于无障碍设施的问题

有委员提出，公园是为游人提供休闲游憩、健身娱乐等服务的公共场所，应当关注残疾人群体的特殊需求，按照国家规定标准设置无障碍设施，建议增加相关规定。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，增加规定：“公园主要园路、出入口、游憩和服务建筑及公共厕所等处应当按照国家规定的标准设置无障碍设施，并在无障碍设施周边按照相关标准要求设立标识。”（草案修改稿第十五条）

六、关于开发利用公园地下空间的问题

有单位提出，草案第十六条关于“禁止开发利用公园地下空间”的规定过于绝对，在保证公益性目的且依法办理审

批手续的情况下，应当允许合理利用公园地下空间，建议修改。

法制委员会审议后，建议将草案第十六条修改为：“公益性项目需要开发利用公园地下空间的，应当依法办理审批手续。开发活动不得影响植物正常生长和公园公共服务功能。禁止经营性开发利用公园地下空间。”（草案修改稿第十六条）

七、关于公园内举办各类活动的问题

有单位、委员和专家学者认为，公园内环境优美、场地开阔，合理利用公园临时举办宣传、展览、演出等活动，有利于发挥公园的公共服务功能，满足企业、市民的多元化需求。草案第二十五条第一款关于公园内举办各类公益性活动的规定过于狭窄，建议修改。此外，关于公园内举办各类公益性活动应当报园林绿化主管部门审批的规定，有增设行政许可的风险，建议删除。

法制委员会审议后，建议将相关内容修改为：“利用公园场地设施临时举办宣传、展览、演出等活动的，应当经公园管理服务机构（单位）同意。按照规定需报相关部门批准后方可举办活动的，举办单位或者个人应当办理相关手续。”（草案修改稿第二十四条第一款）

八、关于法律责任的问题

有常委会组成人员和专家学者提出，从公园保护角度而言，最大威胁就是侵占公园用地或者擅自改变公园用地性质，建议在法律责任部分增加规定相应罚则；草案第三十五条对未经允许擅自将车辆驶入公园停车场以外区域的罚款过高，且缺乏上位法依据，建议修改；草案第三十七条的部分内容

重复或者冲突，并且对于非法散发宣传品的处罚缺乏上位法依据，对于擅自在公园内烧烤、燃放孔明灯或者烟花爆竹以及倾倒垃圾、有害废渣废水、油类或者堆放杂物的处罚规定与上位法相关规定不符，建议修改。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是增加规定侵占公园用地、擅自改变公园用地性质或者临时占用公园用地逾期不还的法律责任条款，以及擅自在公园内建设与公园功能无关的建（构）筑物及临时设施的法律责任条款。二是将未经允许擅自将车辆驶入公园停车场以外区域的罚款额度从“二百元以上一千元以下”调整为“五十元以上二百元以下”。三是对草案第三十七条的相关内容进行修改，并将擅自在公园内烧烤、燃放孔明灯或者烟花爆竹以及倾倒垃圾、有害废渣废水、油类或者堆放杂物的处罚规定修改为“依照有关法律、法规的规定处罚”。（草案修改稿第三十一、三十二、三十五、三十七条）

九、关于行政处罚主体的问题

有单位提出，关于草案第三十四至三十七条将行政处罚主体规定为属地综合行政执法部门的问题，一方面，我市综合行政执法机构改革后可能只设市一级，因此草案中关于“属地”的表述可能欠妥；另一方面，上位法将相关处罚主体规定为园林绿化主管部门，而我市综合行政执法机构改革尚未完成，建议本法规仍然依照上位法的规定确定行政处罚主体，同时规定集中执法条款，这样更为稳妥，也与我市其他地方性法规的相关表述保持一致。

法制委员会审议后，建议将草案第三十四至三十七条规

定的行政处罚主体由“属地综合行政执法部门”修改为“园林绿化主管部门”，并增加规定一条集中执法条款。（草案修改稿第三十四至三十八条）

十、关于法律法规衔接的问题

有单位提出，我市已出台适用于白鹭公园的地方性法规以及适用于三亚湾滨海公园的地方政府规章，且本法规设定的部分罚则与前述地方性法规或者地方政府规章不尽一致，建议对法律法规衔接问题予以进一步明确。

法制委员会审议后，建议在法律法规衔接条款中增加规定：“违反本条例规定的行为，本条例未设定处罚，本市其他地方性法规已设定处罚的，依照其规定处罚”“违反本条例规定的行为，本市其他地方性法规已设定处罚与本条例不一致的，依照本条例规定处罚。”（草案修改稿第三十条）

此外，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见建议，法制委员会还对草案部分条款进行了修改。

根据以上审议意见，法制委员会提出了草案修改稿，建议提请市七届人大常委会第三十七次会议审议后交付表决。

以上报告和草案修改稿是否妥当，请予审议。