附件3

**关于《江门市市区山体保护条例（修正草案**

**送审稿）》的起草说明**

根据市人大常委会印发的《江门市人大常委会2025年度立法计划》工作安排，由市自然资源局牵头起草修改《江门市市区山体保护条例）》（以下简称《条例》），相关情况说明如下：

一、《条例》修改的必要性

《条例》于2016年12月26日江门市第十四届人民代表大会常务委员会第四十四次会议通过，2017年3月29日广东省第十二届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准，并于2017年5月1日起施行。《条例》施行至今已有8年，对我市市区山体保护起到较好的作用，但施行期间制定时依据的法律法规有修改，社会经济发展情况、政府机构设置等方面也发生了变化，特别是2019年机构改革之后，各部门在职能、管理要求等方面调整变化较大，《条例》已不能完全适应实际需要，需修改完善。

**（一）修改《条例》是全面贯彻习近平生态文明思想和落实推进生态文明建设的需要。**党的十八大提出大力推进生态文明建设要求，把生态文明建设放在突出地位。党的十九大把建设生态文明提升为“千年大计”，将“美丽中国”建设纳入国家现代化目标之中。党的二十大明确指出中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，尊重自然、顺应自然、保护自然是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。同时党中央、国务院部署建立国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局。随着“多规合一”的国土空间规划体系基本形成，对我市市区山体保护与利用提出了新的要求。因此，为深入践行绿色发展和“绿水青山就是金山银山”的理念，通过对《条例》的修改，衔接落实国土空间规划有关生态资源保护和利用的新要求，进一步推进绿美江门生态建设，彰显我市山水城市特色。

**（二）修改《条例》是贯彻衔接上位法、上级管理政策和机构改革之后的机构设置、职责分工的需要。一是**制定《条例》依据的上位法《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国矿产资源法》都已修改，《条例》规定的法律责任和处罚标准应相应依法修改，与上位法相衔接。**二是**新的管理政策出台。2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》（中办发〔2019〕42号），明确建立完善的自然保护地体系，逐步解决自然保护地重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题，以提供高质量生态产品，推进美丽中国建设；2022年自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局联合印发《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号），2023年广东省自然资源厅、广东省生态环境厅、广东省林业局联合印发《关于严格生态保护红线管理的通知（试行）》(粤自然资发〔2023〕6 号)，国家和省两级出台生态保护红线的管控要求。我市市区山体保护范围包括了部分生态保护红线和自然保护地，该部分山体的管理要求应与国家、部委、省的文件相衔接。此外，落实2024年议事协调机构专项整治工作要求，相应修改关于山体保护联席会议制度的相关规定。**三是**2019年政府机构改革，有关部门职能、名称等发生变化。如规划主管部门，现并入自然资源主管部门；林业、园林主管部门，相应职能分别划归自然资源主管部门、城市管理综合执法主管部门；住建、农业农村、生态环境、水利等部门名称发生变化等。为确保《条例》的顺利实施、避免部门权责不清，需根据机构改革后最新的情况进行修改调整，厘清各部门职责。

**（三）修改《条例》是总结固化《条例》实施8年以来成绩和经验，进一步完善山体保护范围内允许建设项目类型，更好地平衡山体保护与利用之间关系的需要。**我市在全省的山体保护实践中走在前沿，形成的良好经验，为立法修改奠定扎实的基础。2011年就制定《江门市区山体保护与利用管理规定》，2017年在广东省率先出台地方性法规《江门市市区山体保护条例》，并形成配套的《江门市市区山体保护规划（2017-2035年）》，积极打造人与自然和谐共生的现代化江门样板，对江门市市区的山体保护工作发挥了重要作用。《条例》立法初衷主要为了禁止擅自挖山取土，施行8年以来市区范围内非法挖山、采矿等现象得到根本控制，并通过全面建立推行林长制，加强自然保护地建设，推动山体修复工程，积极开展植树造林，建设综合公园、社区公园、专类公园等类型的山体公园，切实做好市区自然山体的保护和利用。《条例》修改在总结成绩经验基础上，在强调山体保护刚性的同时，根据生态保护红线内有限人为活动等管控要求，适当增加弹性，针对《条例》未对山体保护范围内允许建设的项目类型予以了明确，除重点保护山体的禁止建设区外，其余区域都可结合山体的保护级别，允许一些类型的项目建设，如一些不可避让的线性基础设施、山体公园的配套服务设施等，以进一步加强做好山体保护和开发利用管理。

**（四）修改《条例》是结合调查监测技术发展切实为基层减负的需要。**在《条例》修改调研时，各区政府和参与调研的镇均反映设立界桩所需经费和工作量较大，根据初步摸查，目前1个界桩的费用约1千元，每个座山体需设置几十到几百个界桩，要覆盖市区范围225座山体数据，所需费用庞大。目前山体保护界线已可以通过卫片图、电子红线图、矢量数据界限图及其他保护标识等多种方式确定和展示，不再限于界桩，确定和展示山体保护界线的形式也可相应调整。因此需随着社会经济和治理体系现代化发展，可实施行之有效的保护措施对山体保护范围予以固化，进一步巩固市区山体保护成果。

二、《条例》修改的可行性

**（一）社会共识与协同机制强化支持立法修改。**《条例》明确破坏山体的投诉举报，以及保护山体的奖励机制，施行8年以来，形成全社会关心、支持、参与、监督市区山体保护的联动共治机制。2023年，山体保护规划修改期间多渠道征集意见，市民对山体保护规划修改的意见相应予以采纳或回复。山体保护涉及自然资源、城市管理综合执法、民政等十余个部门，信息共享与联合执法，为修法后执行提供组织保障。

**（二）条例修改得到部门和基层政府的支持。**在条例修改调研时发现，各有关部门对理清各部门的职能方面修改较为支持，各区政府和参与调研的镇对条例修改均表示积极支持，尤其关注山体保护和开发利用的统筹，特别是聚焦妥善处理保护与开发关系，合理预留一些项目开发建设空间，为“百千万工程”等项目发展提供空间支撑，认为该部分修改内容能使市区山体保护更科学、更合理，推动市区山体保护实现高水平保护高效率利用。另外基层政府对一些有利于基层减负的条文修改也表示支持，如设立界桩或者其他保护标识方面。

**（三）相关地方立法实践提供了借鉴经验。**广东汕尾、福建莆田、河南驻马店等地方都相继对山体保护进行立法，有些地市也对条例进行过修改和修正，这些为我市山体保护条例的修改提供了经验参考和文本借鉴。

三、《条例》修改的相关法律依据

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》

《中华人民共和国森林法》

《中华人民共和国矿产资源法（2024修订）》（自2025年7月1日起施行）

《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》（厅字〔2017〕2号）

《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）

《广东省自然资源厅广东省生态环境厅广东省林业局关于严格生态保护红线管理的通知（试行）》(粤自然资发〔2023〕6 号)

《江门市城市绿线管理办法》

《江门市市区山体保护规划（2023-2035年）报批稿》等。

四、《条例》修改过程

（一）为做好《条例》修改起草工作，经市自然资源局申报，并经市司法局组织调研，市人大常委会印发《江门市人大常委会2025年度立法计划》将《条例》修改列入2025年度立法提请初次审议项目。

（二）2025年5月9日，市自然资源局组织立法调研座谈会，收集和征求市人大常委会、蓬江区人大常委会、蓬江区人民政府、江海区人民政府、新会区人民政府、市有关职能部门、有关镇街人民政府等对《条例》施行情况和修改的意见和建议。

（三）2025年5月13日，市自然资源局就《条例》修改征求意见稿发函蓬江区人民政府、江海区人民政府、新会区人民政府、市有关职能部门等征求意见，共收到8个单位反馈修改意见建议12条，7个单位反馈无意见，反馈意见中采纳3条、不采纳9条。根据意见进行了修改，形成《条例》修改社会征求意见稿。

（四）2025年5月28日，市自然资源局就《条例》修改社会征求意见稿向社会公布，公开征求公众意见，分别在官网、江门日报发布公告以及规划展览馆张贴公告，征求意见期限2025年5月28日至2025年6月27日。公示期间收到2条咨询性的意见，已进行回复。

（五）2025年6月13日，市自然资源局就《条例》修改社会征求意见稿召开立法专家论证会，5位专家分别出具论证意见。根据征求公众意见及专家论证意见，修改完善形成修正草案送审稿。

《条例》修正草案送审稿已通过市自然资源局内部合法性审查和局党组会、局长办公会审议通过，并通过市市场监督管理局公平竞争审查。

五、《条例》修改的主要内容

**（一）完善《条例》中部门名称及职责分工**

对照2019年机构改革各有关部门的名称和职责，相应修改调整《条例》有关表述，主要涉及《条例》修正草案送审稿第五条、第十条、第十一条、第十四条、第二十条、第二十二条、第二十四条。

**（二）衔接上位法修改，落实自然资源最新管理要求**

为避免与上位法、各类保护范围和保护要求的冲突，针对《条例》中城市绿线是否纳入山体保护范围，固体废物处置和在非指定区域内建造坟墓的管理部门等方面内容，结合有关法律法规和各部门最新文件要求相应修改调整，主要涉及《条例》修正草案送审稿第十二条、第二十四条。

**（三）完善山体保护范围内允许建设项目的类型**

根据生态保护红线管理要求，结合最新山体保护规划，完善山体保护范围限制建设区内允许建设项目的类型，主要涉及《条例》修正草案送审稿第十六条。

**（四）删除关于建立山体保护联席会议制度的相关规定**

落实议事协调机构管理要求，按照2024年议事协调机构专项整治工作要求，删除《条例》第七条关于山体保护联席会议制度的相关规定。

**（五）完善关于设立界桩的内容**

将《条例》第十八条第二款中“市、区人民政府应当根据市区山体保护规划划定的山体保护界线设立界桩以及其他保护标识”改为“市、区人民政府应当根据市区山体保护规划划定的山体保护界线设立界桩或者其他保护标识”。