附件3

《金华市城市绿化条例》(草案送审稿)起草说明

根据《金华市第七届人大及其常委会立法规划》、《金华市人大常委会2020年立法计划》，金华市住房和城乡建设局、市园林管理处积极开展《金华市城市绿化条例》的立法起草工作。现将《金华市城市绿化条例》（草案送审稿）起草情况报告如下：

一、制定《金华市城市绿化条例》的必要性

近年来，金华城市园林绿化事业驶上了发展的“快车道”，公园绿地建设管理水平有很大提升，但与省内杭州、宁波等绿化先进城市相比，我市在城市绿化工作中依然存在着一些问题，各类管理难点、痛点较为突出，主要表现在：

1．市区现有公园绿地分布不均衡，公园绿地服务半径覆盖率低，离 “三百米见绿、五百米见园”目标还有较大差距。

2．背街小巷等处以及一些无物业服务公司和业主委员会的老旧小区绿地养护责任人不明确，有的绿地存在失管现象。少数绿地管养负责人未按相关规范开展管养、甚至怠于管养。

3. 绿地内违法停车、车辆碾压毁绿、城市树木遭野蛮修剪、砍伐，树池被硬化等现象屡禁不止，同时现有上位法对各类破坏绿化行为的界定不够详尽、处罚措施不够明确，特别是对绿地内违法停车、车辆碾压毁绿行为处罚较轻，违法成本低，起不到教育惩戒作用。

4. 我市中心城区立体绿化面积偏少，相比杭州、宁波等省内绿化先进城市还有很大差距；缺乏适宜的立体绿化鼓励扶持政策，社会上对立体绿化建设普遍积极性不高。

5.部分居民借口通风、采光受影响，对树木乱修剪，影响树木正常生长；少数绿化管养人不按照规范修剪树木，甚至采取截干、去冠等野蛮修剪行为，群众反映强烈。

6. 目前市区部分小区、单位停车位偏少，内部停车难现象突出。一些小区和单位以绿地改造为借口将附属绿地硬化为停车位，或者私自在绿地内搭设建（构）筑物，导致绿地率达不到原规划条件要求。

7. 公园、广场内举办大型活动，行政执法局审批相关申请时没有事先与园林部门沟通，给园林部门管理带来不便。

8. 根据《国家园林城市系列评选标准》，园林部门应当对城市内古树后备资源实施保护。上位法保护对象仅为树龄在一百年以上的古树及名木，对树龄在五十年以上一百年以下的古树后备资源尚未作出规定。

9. 部分市区储备土地或闲置土地没有实行临时绿化，导致黄土裸露，影响市容环境。土地使用权人实施临时绿化意愿不强，或者不知道要实施；临时绿化的实施和养护责任不明确。

10. 永久性绿地是近年兴起的新概念，省住建厅明确鼓励各地市通过地方立法进行探索。但目前对其定义、设立方式和管理措施，各地都还在探索中，没有统一而明确的共识。

以上这十个方面的问题，严重制约了我市城市园林绿化事业进一步发展。但目前以上所列举的这些绿化管理问题，无法在现有《城市绿化条例》、《浙江省城市绿化管理办法》等上位法的框架下加以解决。一方面，在简政放权的大背景下，2017年上位法修订时取消了一批绿化行政审批事项，给我市绿化管理工作带来挑战：如上位法取消了对城市树木修剪审批规定，导致园林部门失去了对树木修剪管理的有效抓手。另一方面，上位法规定较为笼统，已不适应当下我市城市绿化精细化管养的要求，如城市立体绿化方面上位法并未就立体绿化绿地率折算、立体绿化拆除占用等作出细致规定，给立体绿化推广和保护工作带来不便。

此外，随着各地立法权进一步下放，目前国内不少二、三线城市正加紧开展地方绿化立法，浙江省内也已有杭州、宁波、温州、衢州、舟山等五个地市先后制定了地方性绿化条例。我市的地方性绿化条例目前尚未出台，绿化法制化进程已大幅落后。

因此，制定《金华市城市绿化条例》，加快我市地方绿化立法工作已是当务之急。

二、立法依据与参考

《金华市城市绿化条例》（草案送审稿）的主要上位法依据有：《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国城乡规划法》、《城市绿化条例》、《城市绿线管理条例》、《城市古树名木保护管理办法》以及《浙江省城市绿化管理办法》《浙江省古树名木保护办法》等。

同时，本征求意见稿起草时主要参考了以下规范性文件：住房和城乡建设部《城市绿地分类标准》（CJJT85-2017）、《关于促进城市园林绿化事业健康发展的指导意见》（建城〔2012〕166号）、《关于印发进一步加强公园建设管理意见的通知》（建城〔2013〕73号）、《国家园林城市标准》（建城〔2016〕235号文件附件一）、浙江省住建厅《关于进一步推进城镇园林绿化事业持续健康发展的实施意见》（浙建〔2015〕1号）、浙江省绿化委员会《浙江省林木绿地认建认养管理办法（试行）》（浙绿委[2007]2号）等标准文件。

此外，起草过程中还参考了《宁波市城市绿化条例》、《衢州市城市绿化条例》、《舟山市城市绿化条例》、《杭州市公园条例》以及《上海市城市绿化条例》、《南京市城市绿化条例》《南京市永久性绿地管理规定》《淮安市永久性绿地保护条例》《湛江市公园条例》等省内外地方性绿化法规相关条款；特别参考了《龙岩市城市绿化条例》、《柳州市城市绿化条例》以及《滁州市城市绿化条例》等2019年最新出台的地方性绿化法规相关条款。

三、立法起草过程

1. 2020年以前为立法前期准备阶段，这期间主要做了以下工作：一是积极收集整理相关法律、法规以及行政规范性文件以及地方性绿化法规，为草案起草提供依据。二是金华市园林管理处组织人员先后赴杭州、衢州等地园林部门取经，学习地方性绿化立法经验。三是2019年5月由金华市园林管理处选派专人参加 “浙江大学-金华市人大立法能力和履职素质提升”培训班，立法能力得到提升。

2. 2020年3月2日，根据《金华市人大常委会2020年立法工作计划》，成立《金华市城市绿化条例》（草案）起草小组。

3. 2020年3月中旬，在前期草案框架基础上，完成《金华市城市绿化条例》（草案征求意见稿）初稿，共设五章、四十八条。

4. 2020年 3月13日，金华市园林管理处就草案初稿征求中层内部意见，完成草案第一轮修改。

5. 2020年3月20日至27日，就草案书面征求各县市区园林部门意见，共收到十四条意见。3月31日组织召开各县市区园林部门《金华市城市绿化条例》（草案征求意见稿）立法研讨会，共收到三十九条意见。会后完成了第二轮修改，草案篇幅由四十八条缩减至四十条。

6. 2020年4月10日至15日，就草案（修改稿）向各县（市、区）人民政府、金华市经济技术开发区管委会、金义都市新区管委会以及市发改委、财政局、自然资源局等市主要职能部门书面征求意见，共收到十七条意见。4月15日我局召集以上十五家职能部门（单位）的相关负责人召开立法座谈会。会上共收集三十九条意见，会后根据以上意见完成第三轮修改。

7. 2020年4月20日，我局城建处、政策法规处组织条例起草小组成员就草案起草情况进行会商。会后对草案作了第四轮修改，草案篇幅由原先的四十条缩减至三十四条。4月30日处就修改后的草案征求意见稿再次征求金华市园林管理中层内部意见。

8. 2020年5月20日，我局邀请六位法律专家，就草案（提交论证稿）组织开展法律论证会。会后依照专家意见组织草案第五轮修改，共修改三十五处，草案篇幅不变。

9. 2020年5月19日，我局通过金华市住房和城乡建设局官方网站向社会公示《金华市城市绿化条例》（草案征求意见稿），公示期一个月（至6月18日止），共收集各类意见、建议0条。同时，结合6月初市司法局初审意见，共修改二十四处、增补五条，草案篇幅增至三十九条，最终形成草案（送审稿）文本。

四、草案送审稿的主要内容

《金华市城市绿化条例》（草案送审稿）共分五章、三十九条，主要内容有：

第一章总则，明确了立法目的和依据；确定条例的适用范围和绿化原则；明确各级人民政府绿化职责以及相关职能部门的绿化职责分工；最后是对单位和个人开展爱绿护绿活动的相关鼓励措施。

第二章规划和建设，规定了绿地系统专项规划的编制部门和编制程序，强调了公园绿地建设必须围绕公园绿地服务半径覆盖率提升的原则，加强了城市绿线保护措施，建设项目绿地率不得低于规划条件。同时要求对储备土地和闲置土地实行临时绿化，明确了临时绿化的实施主体。最后，对发展立体绿化作出规定。

第三章保护和管理，明确各类城市绿化的管养责任人，规定了管养责任人的管养义务。此外，规定了城市绿地临时占用、树木修剪、砍伐迁移、立体绿化占用拆除等事项，拟定了居住区（小区）、单位开展附属绿地改造的条件和程序。设置了永久性绿地保护、古树后备资源实行保护相关规定，并对一些常见的破坏绿化行为设立禁止性条款。本章最后要求园林部门应开展园林绿化监测防控体系和智慧园林体系建设，并对公园广场群众性活动审批环节做出规定。

第四章法律责任，规定了各类违反城市绿化规划建设管理规定、破坏绿化等行为的法律责任等，设定了责令停止违法行为、罚款等行政处罚。同时本章明确执法主体为综合行政执法部门。本章最后设置了法律责任转致条款。

第五章附则，对相关名词进行释义，规定了条例的施行日期。

金华市住房和城乡建设局

2020年6月18日