《揭阳市全民义务植树规定》

起草说明

　　《揭阳市全民义务植树规定》（以下简称《规定》）是《揭阳市人大常委会2023年立法工作计划》规定的立法预备项目。2023年初以来，市林业局作为主办单位按照工作计划开展《规定》起草组织工作，至目前已完成《规定》（征求意见稿），公开征求意见建议。现就《规定》起草情况简要说明如下：

　　一、立法的必要性与可行性

　　（一）制定《规定》是推动公民履行植树义务、保障社会生态环境的需要

　　植树造林、保护森林是《森林法》规定的公民应尽义务，全国人大、国务院先后专门制定了义务植树的法律法规、部门规章，广东省人大制定了《广东省全民义务植树条例》。为了进一步明确我市各相关主体在全民义务植树工作中的权利义务和责任，加强宣传教育、创新尽责形式、明确林木权属和养护、鼓励促进义务植树工作开展，迫切需要以法治来统一政府和社会对全民义务植树的认识，激发社会各界参与全民义务植树促进工作的热情，更好保障社会生态环境。

　　（二）制定《规定》是推进我市“绿美揭阳”建设的需要

　　绿水青山就是金山银山，随着省委省政府提出建设“绿美广东”的目标，市委市政府亦相应提出建设“绿美揭阳”的目标，并推出了一系列举措，创新了“我为家乡种棵树”义务植树微信小程序的互联网平台尽责形式，取得了良好效果，因此以立法引领、规范和促进全民义务植树工作，固定推行的成功经验，有助于我市加快发展全民义务植树工作，推动“绿美揭阳”生态建设高质量发展。

　　（三）制定《规定》是解决我市全民义务植树工作存在体制机制等问题的迫切需要

我市部分县市森林覆盖率高、植被丰富，但是全市全民义务植树工作仍有较大的提升空间，在宣传教育培养市民义务植树意识方面，政府和社会各界仍有许多工作要做，在全民义务植树工作体制机制等方面还存在着不足，与先进城市相比也有一定的差距。全民义务植树工作中政府职能部门多、责任不明确，各部门各自为政，社会与公民的参与有限，没有形成工作合力。全民义务植树的经费保障、苗木保障、林木权属、养护责任、激励措施等方面存在不足，资源的有限与激励机制不够健全，调动社会各方面力量参与全民义务植树工作缺乏制度依据等等。这些都需要通过地方立法来规范、引导和约束。

（四）制定《规定》具备可行性

《中华人民共和国立法法》第七十二条规定，设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规,法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的,从其规定。因此，以规定的形式推动公民履行植树义务，推进我市“绿美揭阳”建设，解决我市全民义务植树工作存在体制机制等问题具备可行性。

　　二、《规定》起草过程

　　市林业局高规格成立《规定》的起草小组，由局长亲自担任组长、主管副局长担任副组长兼执行组长，办公室主任担任小组办公室主任，各科室负责人担任成员，并委托揭阳市人大的立法基地广东省律师协会提供立法专项服务。

　　调研和《规定》起草工作从4月份开始，至8月基本结束，主要做了三方面工作：

　　一是梳理分析相关资料。收集、整理分析梳理涉及全民义务植树方面的国家法律、法规和广东省地方性法规、其他省市全民义务植树的地方性法规、规章二十余部，以及国家、广东省及本市的政策性规范文件等，为后续的调研及起草工作打下坚实基础。

　　二是深化调研。在此前市林业局围绕本市全民义务植树调研的基础上，《规定》起草小组多次召开市林业局有关部门负责人、县（区、市）相关同志等参加的讨论稿审议专题会议。2023年6月及8月，分别实地走访了揭西县林业局、普宁市林业局、榕城区农业农村局、揭东区农业农村局和惠来县自然资源局调研，听取意见建议。2023年12月，又到潮州市林业局进行走访交流。

　　三是起草及修改规定。起草小组采取调研、起草、修改的工作思路，调研前预先提供调研提纲以便调研对象准备；调研中与调研对象充分沟通，有的放矢；调研后对收集的信息归纳整理分类，有针对性地制定规定草案，小组内部充分讨论并召开专题会议对草案做出修改。如此反复，数易其稿，确保高质高效地完成任务。

三、制定《规定》的主要依据和参考资料

《规定》主要依据《中华人民共和国森林法》《国务院关于开展全民义务植树运动的实施办法》《广东省全民义务植树条例》等法律法规，吸收了《全民义务植树尽责形式管理办法（试行）》等规范性文件中有关义务植树建设的相关规定。

此外，《规定》还借鉴参考了国内其他省市全民义务植树地方立法的先进经验，固化了“绿美揭阳”建设中的创新实践经验。

四、《规定》的主要内容

　　《规定》全文共23条，主要包括义务植树责任、宣传教育、资金募集与种植实施、林木权属与养护责任、鼓励与表彰、责任追究等内容。《规定》坚持问题导向，重点关注体制机制理顺与各主体的职权（权利）义务配置，有效发挥政府部门协同作用、加大宣传教育强化全民义务植树意识，创新资金募集与种植保障种植落地、明确林木权属与养护责任推动后续维护、创新尽责方式以方便市民义务植树、加强鼓励表彰的激励以促进义务植树等几方面的问题。

**在义务植树责任部分**，着重梳理和理顺各级政府、绿化委员会、职能部门、公民和其他单位关于义务植树的职责和义务，明确义务植树相关主体的责任。其中，关于政府责任部分，为贯彻《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》和《中共广东省委关于深入推进绿美广东生态建设的决定》，落实优化绿美广东的空间布局的要求，明确规定了政府应当强化规划引领和空间管控，编制造林绿化专项规划，统筹确定规划造林绿化空间和位置，纳入同级国土空间总体规划，合理安排绿化用地等职责。此外，为构建政府主导、部门分工合作推进义务植树发展的工作格局，《办法》结合相关法律和行政法规的规定，对各部门在义务植树领域的职责也进行了明确。

**在宣传教育部分**，主要对义务植树相关职能部门、单位、学校等单位宣传教育明确了要求，并鼓励户外广告、公共场所、公共媒体或者网络平台、自媒体参与全民义务植树公共宣传，弥补了《广东省全民义务植树条例》的不足。

**在资金募集与种植实施部分**，主要提出通过完善义务植树网络平台建设，引导公众通过网络捐款捐物、认种认养，志愿服务等多种形式履行植树义务，拓宽义务植树资金筹集渠道；并且，基于筹集的义务植树资金被归入财政口径，存在使用审批手续繁冗、周期较长的问题，通过规定设置资金使用用途及管理方式，以便利义务植树活动的开展，有效推进植树活动效率；此外，结合推进和落实绿美广东和绿美揭阳建设，呼应全民义务植树事业未来发展的需求，明确政府对义务植树所需苗木给予必要的支持和保障。

**在林木权属和养护责任部分**，主要针对调研过程中相关职能部门反映比较多的义务植树种植后的权属争议和养护责任问题，解决了林木权属的确定问题，又明确义务植树结束后以及认养合同到期后的树木养护责任主体，并对于养护责任争议处理期间的树木养护设定解决方案，消除养护空白期。

**在鼓励与表彰部分**，主要提出鼓励单位和公民以冠名纪念树、纪念林、义务植树基地或者发放电子尽责证书、国土绿化荣誉电子证书和其他表彰奖励等方式，增强义务植树的荣誉感，促进义务植树积极性。

**在责任追究部分**，主要针对义务植树相关职能部门和责任主体在义务植树工作中组织不力的责任追究要求，并明确追究主体和方式。

五、对征求意见的采纳情况

《规定》在起草过程中经过两次公开征求意见。其中，第一次公开征求意见共收到政府部门十五条反馈意见，公众无反馈意见。经过研究分析，对其中九条意见予以采纳、三条意见部分采纳、三条意见解释说明。第二次公开征求意见共收到政府部门八条反馈意见，公众无反馈意见。经协调沟通，对其中两条意见予以采纳、两条意见部分采纳、四条意见解释说明。

截止至本起草说明报送之日，各部门没有新的意见。

六、《规定》的主要亮点

《规定》根据国家法律法规和地方性法规等上位法的相关规定，在总结我市义务植树成熟经验的基础上，借鉴其他省市的先进作法，结合我市实际，进行了一系列创新，主要亮点如下：

（一）明确了政府相关职能部门和其他单位、公民个人等义务植树责任主体的职责制度。义务植树开展多年来，关于政府职能部门、单位、公民个人等责任主体的相关职责还有待进一步明确，互相之间的协调配合推进不充分，因此《规定》对于各级政府、绿化委员会、街道办事处、单位、村（居）民委员会、公民个人的职责进行了梳理和明确，有利于义务植树各责任主体遵照执行，互相配合，统筹推进。

（二）创设了宣传教育体系。义务植树工作的有效开展，首先需要责任主体知晓和理解义务植树的规定、价值和意义，前提则需要广泛宣传，因此《规定》对政府职能部门、单位、学校、公益宣传等方面的宣传教育作出具体明确规定，确保义务植树的宣传到位，深入人心。

（三）创新资金募集与种植等义务植树尽责形式。传统的义务植树从政府部门来讲涉及空间规划、苗木、日常管理、养护等限制和问题，从公民个人来讲涉及时间、地点、树种、数量等问题，因此《规定》提出完善义务植树网络平台建设，拓宽认种、认养、认捐等尽责形式，募集义务植树资金与种植。

（四）明确林木权属和管护。对于公共绿地植树的林木权属以及管护，一直是政府主管部门面临的问题和困惑，因此《规定》对于义务植树的林木权属和管护，包括争议期间的管护进行了明确。

（五）通过制定激励措施促进义务植树积极性、提高认同感。要提高义务植树的效果，除了政府职能部门的工作外，最主要是提高社会全民的参与度，因此《规定》提出了多种形式的义务植树表彰奖励措施，激发社会全民积极参与义务植树活动，从而促进义务植树工作的开展。

七、需要说明的其他情况

在《规定》第一次公开征求意见时，基于承办人员对《规定》名称理解的差异，误将《揭阳市全民义务植树规定》名称写为《揭阳市全民义务植树促进规定》。因此，第一次公开征求意见期间显示的材料名称均为《揭阳市全民义务植树促进规定》。经发现后，已核实相关文件纠正该项错误。

揭阳市林业局

2023年12月12日