关于《揭阳市城市绿化管理办法》的起草说明

为进一步加强我市城市绿化管理，揭阳市人民政府将《揭阳市城市绿化管理办法》作为2020年度政府规章制定计划。起草小组在收集相关资料、开展调研的基础上，结合我市城市绿化管理的实际情况，形成了《揭阳市城市绿化管理办法（送审稿）》，现将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

城市园林绿化是城市生态系统的重要组成部分，在改善城市环境、维持生态平衡、美化城市景观方面发挥着重要作用，是实现城市可持续发展的重要生态措施。2012年，我市颁布了《揭阳市市区园林绿化管理办法》（揭府令第30号文件）、《揭阳市城市绿线管理办法》（揭府令第31号文件），《揭阳市区古树名木保护管理办法》（揭府令第32号文件）三个地方规范性文件。这些文件的实施，对我市城市绿化事业不断发展起到了重要促进作用。但是，作为规范性文件其有效期只有5年，这些文件已经失效，加上2017年国务院《城市绿化条例》及住建部有关规章都已经进行了修改和调整，为加强我市的城市园林绿化管理，急需及时出台城市绿化管理方面的约束性文件。

与此同时，近年来，在城市绿化工作中，关于城市园林绿化建设、管理工作方面出现较多新情况、新问题，这些都严重影响和制约我市园林绿化事业发展，为解决这一问题，也迫切需要制定适宜揭阳市绿化实际的地方性法规或政策性文件。

二、《办法》的形成过程

《揭阳市城市绿化管理办法》于2019年成为我市预备立法项目，并于2020年正式成为我市立法项目。草拟单位揭阳市城市管理和综合执法局对此高度重视，多次调研并制定草拟计划，委托广东晨辉律师事务所办法起草课题组（简称“起草小组”，下同）进行初稿拟定。起草小组在接受课题委托以后，组织课题组工作人员，在揭阳市城市管理和综合执法局园林绿化管理科、法规与行政审批科和揭阳市司法局立法科负责人的带领下，于2020年5月26日-6月22日前往揭阳市园林绿化管理局和揭阳空港经济区公用事业管理局、揭东区住房和城乡建设局、揭阳产业园市政公用事业管理局、榕城区城市管理和综合执法局、揭西县城市管理和综合执法局、普宁市城市管理和综合执法局、惠来县住房和城乡建设局开展调研工作，广泛听取各方面意见。《揭阳市城市绿化管理办法》（初稿）专家建议稿于2020年6月5日初成，起草小组在总结调研意见、专家建议以及先进城市管理经验的基础上，先后进行了十次系统修改，最终于2020年7月8日形成征求意见的《揭阳市城市绿化管理办法》（初稿）。2020年7月10日通过市城管执法局网站，公开征求社会公众的意见，同时征求各县（市、区）政府（管委会）、市直有关单位的意见。2020年8月13-14日专程前往广东省佛山市考察交流，学习佛山市城市绿化管理方面的先进经验和做法。2020年8月15日开始，将收集的意见进行汇总，结合考察学习情况进行研究讨论，对《揭阳市城市绿化管理办法》（初稿）进行完善，并于2020年9月23日再次征求各县（市、区）政府（管委会）、市直有关单位的意见。2020年10月30日，市城管执法局、起草小组、市发展和改革局、市水利局、市财政局、市自然资源局、揭东区、揭阳大南海石化工业区管理委员会、揭阳市粤东新城管理委员会等单位相关同志出席了协调会。2020年11月5日，经市城管执法局法规与行政审批科合法性审查。2020年11月6日，根据市城管执法局局务会意见，修改形成送审稿。

三、立法的依据

（一）主要依据

1.《城市绿化条例》

2.《中华人民共和国城乡规划法》

3.《城市绿线管理办法》

4.《城市古树名木保护管理办法》

5.《广东省城市绿化条例》

6.《城市绿地系统规划编制纲要（试行）》（建城[2002]240号）

7.《广东省全面开展工程建设项目审批制度改革实施方案》粤府〔2019〕49号

8.《揭阳市自然资源局关于公布建设工程规划许可证豁免项目清单的通知》揭市自然资通〔2020〕119号

9.《城市绿地规划标准》（GBT 51346-2019）

10.《城市绿线划定技术规范》（GBT 51163-2016）

11.《城市绿地分类标准》（CJJT 85-2017）

12.《园林绿化工程施工及验收规范》（CJJ 82-2012）

13.《公园设计规范》(GB51192-2016 )

14.《城市综合交通体系规划标准》（GBT 51328-2018）

15.《城市道路绿化规划与设计规范》（CJJ75-97）

（二）参考资料

《广州市绿化条例》

《佛山市城市绿化管理规定》

《深圳经济特区绿化条例》

《珠海经济特区园林绿化条例》

《汕头经济特区城市绿化条例》

《潮州市城市绿化管理办法》

《东莞市城市绿化管理办法》

《临沂市城市绿化管理办法》

《东营市城市绿化管理办法》

《镇江市城市绿化管理办法》

《常德市城市绿化管理办法》

《舟山市城市绿化条例》

《厦门经济特区园林绿化条例》

《揭阳市市区园林绿化管理办法》

《揭阳市城市绿线管理办法》

四、《办法》的主要内容

本次立法是以党的十九大关于生态文明建设的新发展理念为指导，在借鉴先进城市的城市绿化管理经验基础上，以提升揭阳市城市绿化规划、建设、管理水平，提高城市园林绿化管理水平，促进城市绿化事业发展，有效彰显地方特色，美化人居环境，巩固绿化建设成果，推进生态文明建设为目标，以统一领导、分级负责、文明和谐、专业管理、公众参与为基本原则，构建了一套较为完整的、可操作性强、赏罚分明、处罚有理有力、具有揭阳地方特色的法律法规。本办法共分为总则、规划和建设、保护和管理、法律责任及附则五章三十八条。主要内容如下：

（一）明确了制定《办法》的目的、适用范围、市城市绿化行政主管部门以及其他相关部门的职责，规定了城市绿化纳入国民经济和社会发展规划，并对单位和个人的绿化义务和绿化监督的权利作了规定。

（二）规定了城市绿地系统规划编制的原则、要求和程序，明确了城市绿化分工负责的责任主体、各类工程建设项目的绿化用地面积标准。明晰了城市绿化工程和建设项目配套绿化工程的设计要求和设计方案审批、竣工验收程序，有效地保障规划方案的落实。

（三）明确了各类城市绿地养护管理的责任主体、养护管理标准、养护要求等。规范了临时占用绿地，修剪、移植和砍伐树木的审批程序。对禁止损坏城市绿化成果及其设施的行为作了规定。对古树名木的保护作了规定。

（四）设定了违反规定的法律责任。依据《办法》设定的行为人义务，按照其违法性质、情节后果的严重性，对相关部门和人员违反《办法》的行为规定了责任追究方式。

五、需要说明的有关问题

（一）关于绿地分类  
　　2012年颁布的《揭阳市市区园林绿化管理办法》（已失效）将绿地分为公共绿地、单位附属绿地、居住区绿地、生产绿地、防护绿地和风景林地六大类，该分类标准与国家新的行业标准不一致。《揭阳市城市绿化管理办法》（初稿）根据国家《城市绿地分类标准》（CJJ/T85-2002）对绿地种类做了重新划分，分为公园绿地、生产绿地、防护绿地、附属绿地、其他绿地共五大类，每大类又包括不同层次的具体分类。  
　　（二）关于适用范围  
　　在《办法》适用范围规定方面，一方面对标上位法《广东省城市绿化条例》的规定，另一方面考虑到城市规划区的绿化规划与建设同样非常重要，会使一个城市的园林绿化更具有前瞻性、持续性、稳定性，更容易使我市向建设生态园林城市、最佳宜居城市的目标迈进。为此，《办法》将适用范围确定为本市城市规划区、县（市、区）的规划区。  
　　（三）关于亮点  
　　《办法》在不违背上位法的基础上，细化了不同建设工程项目绿地率具体指标，增加了对绿线管理、附属绿化工程建设验收、绿地地下空间开发、闲置土地限期绿化等方面的规定，提出了立体绿化、建设下沉式绿地、湿地公园、城市水系绿化建设等提倡性规范条文，弥补了揭阳市现有城市绿化方面的空白和不足，以确保城市园林绿化工作更具规范性和前瞻性。  
　　（四）关于法律责任  
　　《办法》中对不具备资质要求的、擅自改变规划绿地性质的、擅自占用城市绿地的、临时占用绿地造成相关设施破坏的、未经批准或未按照批准的绿化规划(设计)方案施工的有关法律责任，因上位法已有详细的规定，故不再一一援引，仅用一般性条款加以概括，同时结合揭阳市的实际情况，细化了《办法》增加的禁止性条款的责任规定，诸如擅自修剪、迁移、砍伐城市树木、绿化工程未验收、不合理开发绿地地下空间、闲置土地未限期简易绿化等的具体法律责任。

揭阳市城市管理和综合执法局

2020年11月3日