关于《淮南市城市绿化条例（修订草案

征求意见稿）》的起草说明

一、起草背景

《淮南市城市绿化条例》（以下简称原《条例》）于2010年10月1日颁布实施，2018年4月18日修改，2018年6月1日修正。原《条例》对加强城市绿化规划建设和管理，推动国家园林城市创建、改善城市生态环境、提高城市人居质量发挥了积极作用，但实施过程中还存在管理制度不完善、管理体制不顺、职能重叠、职责不清、多头执法、指标标准滞后等问题。2017年我市建管体制改革，原城市园林绿化管理职责及城市园林绿化行政主管部门由市住房和城乡建设局调整到市城市管理行政执法局。《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政处罚法》《城市绿化条例》《中华人民共和国森林法实施条例》《安徽省实施<中华人民共和国森林法>办法》《安徽省城市市容和环境卫生管理条例》等上位法发生变化。为更好地对标长三角一体化发展，适应新形势、新要求，更好地贯彻落实中央加强生态文明建设的决策部署和上位法的有关规定，有必要对原《条例》进行修订。

二、起草过程

依据《中共淮南市委关于转发<市人大常委会2023年工作要点>的通知》（淮发〔2023〕7号）及《关于印发<淮南市人大常委会2024年立法计划>的通知》（淮人常办〔2024〕2号），修改《条例》列入《淮南市人大常委会2023年立法计划》调研类项目。在市人大法工委和城建环资工委指导下，我局认真调研，广泛征求意见，组织编制并向市人大报送修改《条例》的报告及立法工作计划建议项目申报表，起草修改《条例》对照表等材料。为全力推动修改《条例》立法工作，市人大城建环资委与市城管局及市政园林管理处共同成立了修改《条例》起草小组，研究制定修改《条例》起草工作方案，细化工作任务。2023年7月14日，市人大城建环资委组织召开了修改《条例》立法调研工作座谈会，讨论了条例修订的必要性、需要解决的主要问题、开展调研工作的意义以及调研提纲主要内容等，为下一步的立法工作打好基础。修改《条例》起草小组于2023年8月开展了立法调研工作，学习借鉴外地市城市绿化立法主要做法及经验。

2023年11月23日，市人大常委会副秘书长焦伯良主持召开了《市委依法治市委员会立法协调小组会议暨市人大常委会 2024年立法项目论证会》，分项论证立法建议项目，我局汇报了修改《条例》修订的必要性、需要解决的主要问题以及编制起草情况等，市人大参会部门及立法专家进行了充分论证。依据《关于印发<淮南市人大常委会2024年立法计划>的通知》（淮人常办〔2024〕2号），修改《条例》列入《淮南市人大常委会2024年立法计划》审议类项目。2023年12月完成《条例（修订草案）》初稿。经市政园林管理处、市城管局多次组织座谈讨论，并经局法规科及处、局法律顾问审查后，对《条例（修订草案）》进行了修改完善。

三、主要修改内容

《条例（修订草案）》共三十条，主要修改内容如下：

（一）明确城市绿化应遵循的原则理念。为认真贯彻落实落实中央加强生态文明建设的决策部署以及《国务院办公厅关于科学绿化的指导意见》（国办发〔2021〕19号）文件精神，参照相关地市《条例》，《条例（修订草案）》新增第三条明确了城市绿化应当坚持以人为本、生态优先，因地制宜、合理布局，适地适绿，节约资源，建管并重、全民参与的原则。注重生态保护、休闲游憩、文化传承、科普教育、防灾避险等功能的协调，构建景观、生态良好的城市绿地生态系统。

（二）厘清行政部门管理职责。为进一步强化我市城市绿化管理工作，结合我市实际明确了各级绿化管理体制。《条例（修订草案）》第五条中明确，市城市绿化行政主管部门负责本市的城市绿化管理工作，负责对县区城市绿化工作的监管和指导。县区人民政府、开发区（实验区、工业园区）等管理机构，按照分级管理的原则，负责各自区域内的绿化管理工作。

（三）细化绿化规划建设管控要求。为科学合理的编制城市绿地系统规划、严格绿线管理，保障绿化建设用地，《条例（修订草案）》第八条、第九条分别对城市绿地系统规划和城市绿线规划的编制、公布和调整变更程序等进行了明确规定。《条例（修订草案）》第十条、十一条、十六条分别对城市规划区内各类工程建设项目绿地率指标及绿化工程规划建设明确相关指标标准及管控要求。《条例（修订草案）》第十条取消了原《条例》第十条中具体绿地率指标标准项，主要原因是原《条例》中相关指标标准已在国家、省市及行业现行相关标准、规范以及城市绿地系统规划等相关绿化规划中予以明确，且随着经济和社会的发展，各种新行业会不断出现，修改《条例》所列指标标准不可能涵盖所有行业，同时，各类指标标准会不断调整变化，当新的政策规定或标准规范发布后，相关指标标准不一致时，如《条例》未能及时修订将会形成制约因素。因此，《条例（修订草案）》中不再列出具体绿地率指标标准，而是提出原则性要求。规定城市规划区内各类工程建设项目绿地率指标不得低于国家、本省市及行业现行相关标准规定。标准不一致的，优先执行指标高者。旧城改造项目，绿地率可比规定最低标准降低五个百分点。

（四）强化以人为本、生态优先理念。《住房和城乡建设部关于印发国家园林城市申报与评选管理办法的通知》（建城〔2022〕2号）《国家园林城市评选标准》要求，国家园林城市的城市林荫路覆盖率≥70%，林荫路指绿化覆盖率达到90%以上的人行道、自行车道；城市林荫路覆盖率指建成区内城市次干路、支路的林荫路长度(km)占城市次干路、支路总长度(km)的百分比。立体绿化实施率≥10%，立体绿化实施率指建成区内实施立体绿化的项目数量(个)占项目总数量(个)的百分比(考核项目为近三年新建、改建的公共建筑、工业建筑和市政交通设施)。依据城市绿化以人为本、生态优先、因地制宜、适地适绿的原则及《国家园林城市评选标准》，《条例（修订草案）》新增第十二条规定了单位和居住区空地绿化，闲置土地和超过六个月未开工的工程建设项目用地的临时绿化，公路、铁路、河道沿线及高压走廊等裸露地面的绿化，屋顶绿化、垂直绿化等多种形式的立体绿化和开放式绿化的相关要求，充分利用零星边角地块增加城市绿量，鼓励发展多种形式的立体绿化，进一步拓展城市绿化发展空间，逐步提升城市生态环境质量。为解决实际管理中出现的因行道树树种选择不合理造成的安全隐患，《条例（修订草案）》新增第十三条，明确城市道路行道树绿化标准及沿街绿化责任。明确城市道路主干道行道树胸径不得小于15厘米，其他道路行道树胸径不得小于12厘米。城市林荫路覆盖率不得低于70%。并明确行道树栽植应当符合行车视线、行车净空和行人通行的要求。针对长期以来存在的道路沿线围墙外与道路红线之间的绿化管理不善、责任不清问题，成为创建工作的死角，严重影响沿街城市景观和城市形象，本条给予责任界定，为后期建设管理提供上位政策依据。

（五）调整临时占用城市绿地和改变城市绿地性质相关规定。现行条例规定临时占用城市绿地时间不得超过二年，而《淮南市市政设施管理条例》中规定临时占用城市道路期限一般不得超过一年。超过一年仍需占用的，应当在期满前按照原审批程序提出申请，经批准后方可继续占用。临时占用期限最长不得超过二年。为使实际管理工作中同一建设项目同步办理的市政道路和绿化审批事项的事中事后监管同步，优化办事效率，《条例（修订草案）》第二十一条对临时占用城市绿地的期限调整为一般不超过一年。确需延期的，应当在期满三十日前申请办理延期手续，延期最长不超过一年。《条例（修订草案）》第二十二条规定改变城市绿地性质不得减少绿地总量。因城市规划调整减少绿地的，应当就近规划增补同等面积的绿地。因城市基础设施建设占用绿地的，建设单位应当按照先补后占、占补平衡的原则，在所占绿地周边地区补建同等面积的绿地。

（六）加强绿化工程行业监管。依据国家、省市及行业现行相关标准规定，《条例（修订草案）》第十六、十七条对城市绿化工程的设计、施工及验收进行了细化规定。为进一步优化营商环境，切实解决建设单位工程建设项目附属绿化工程分期验收的实际需求，明确了绿化工程随主体工程分期实施、分期验收的相关规定，为绿化工程分期验收提供了上位政策依据。

（七）加强城市绿地和树木监管。《条例（修订草案）》第十八至二十条、第二十三至二十六条，结合我市实际，进一步明确了城市绿地管理和保护责任主体，以及绿地、树木及古树名木的养护管理要求。第二十三条对城市树木过度修剪、移植、砍伐的情形进行了相应的细化规定，并规定伐一补一原则，为实施监管提供具体可操作的上位政策依据。第二十六条对禁止损害城市绿化以及设施的行为进行了细化规定，为实际管理工作提供更强的可操作性。

（八）关于法律责任。为进一步加强对城市绿化成果的保护，有效遏制破坏城市绿化的违法行为，依据国家、省市现行相关法律法规政策规定，参考借鉴外地市相关城市绿化条例，《条例（修订草案）》第二十七条针对占用绿地、损毁绿地及花草树木、损毁绿化附属设施等各种破坏绿化及其设施的违法行为，根据危害程度调整了相应的处罚条款，并对部分条款适当加大了处罚力度。

四、请示事项

建议《条例（修订草案）》经市政府常务会议审议通过后，提请市人大常委会审议。