

保山市人民代表大会常务委员会公报〔《保山市昌宁田园城市保护条例》专刊〕

(总 第 115 期)

2017 年 第 7 期

2017 年 10 月

目 录

保山市第四届人民代表大会常务委员会公告	1
保山市昌宁田园城市保护条例	2
云南省人民代表大会常务委员会关于批准《保山市昌宁田园城市保护条例》的决议	6
关于《保山市昌宁田园城市保护条例》审查结果的报告(书面)	7
保山市人大常委会关于呈请批准《保山市昌宁田园城市保护条例》的报告	8
保山市人民政府关于提请审议《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》的议案	9
保山市人民政府关于对《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》的起草说明	丁昌吉 10
保山市人大常委会城环资工委关于《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》审议意见的报告	余卫芳 18
《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》(建议修改稿)	20
保山市人民代表大会法制委员会关于《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》审议结果的报告	李方浩 23

保山市第四届人民代表大会常务委员会 公 告

〔第2号〕

我市制定的地方性法规《保山市昌宁田园城市保护条例》,已经保山市第四届人民代表大会常务委员会第三次会议于2017年8月30日通过,云南省第十二届人民代表大会常务委员会第三十七次会议于2017年9月28日批准,现予公布,自公布之日起施行。

保山市人民代表大会常务委员会
2017年10月13日

保山市昌宁田园城市保护条例

(2017年8月30日保山市第四届人民代表大会常务委员会第三次会议通过
2017年9月28日云南省第十二届人民代表大会常务委员会第三十七次会议批准)

目 录

第一章	总 则
第二章	规划和建设
第三章	保护和管理
第四章	法律责任
第五章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强昌宁田园城市的保护,规范昌宁田园城市的规划、建设和管理,根据有关法律、法规,结合昌宁县实际,制定本条例。

第二条 在昌宁田园城市保护范围内从事田园城市规划、建设、保护和管理活动适用本条例。

第三条 本条例所称的昌宁田园城市是指昌宁县在发展中形成的城市与乡村高度融合、传统与现代有机结合、人与自然和谐共处,山水环绕、田城相拥、生态宜居的城市空间体系。

第四条 昌宁田园城市保护,坚持科学规划、公众参与、社会监督、损害担责的原则。

第五条 昌宁田园城市保护范围为:东至龙潭寺,南至九甲村委会所在地,西至西山公园防火通道,北至河西水库库区。

昌宁田园城市保护范围实行分区保护:

(一)一级保护区:是指展现田园景观的重点区域,包括河西水库、麻地河水库、秧田洼水库、县城北部农田、县城南部农田、九甲片区农田、右甸河径流段、右甸河堤生态廊道、水环境生态治理示范园、茶韵公园、龙潭公园、西山森林公园;

(二)二级保护区:是指一级保护区与城市开发建设区的缓冲地带,包括县城东部面山、县城南部面山的森林、茶园、野生动物栖息地;

(三)三级保护区:是指城市规划区及外围城乡结合部村落,包括昌宁县城建成区,龙泉、七甲、辉家寨、董翁、德老本、勐廷大寨子等村落;

保护区的具体范围由昌宁县人民政府划定并公布,其中一级保护区应当设立界桩、标志。

第六条 昌宁县人民政府应当将昌宁田园城市保护工作纳入国民经济和社会发展规划,组织编制、实施保护规划,所需经费列入本级财政预算;建立健全田园城市管理机制和生态保护补偿机制,提高田园城市保护管理水平,改善保护区内居民生产生活条件。

昌宁县城市管理综合执法机构按照批准的权限开展田园城市保护管理的综合执法工作。

昌宁县人民政府住房和城乡建设、环境保护、农业、林业、水务、国土资源、文化、旅游、市场监督管理等部门按照职责依法做好田园城市保护工作。

田园镇、潞水镇人民政府负责本行政区域内的田园城市保护工作。

保护区内居(村)民委员会应当协同相关部门做好田园城市保护工作。

第七条 鼓励和支持公民、法人和其他组织参与昌宁田园城市保护工作,对保护工作做出突出贡献的组织和个人应当给予表彰、奖励。

任何单位和个人有权对违反本条例的行为进行劝阻和举报。昌宁县人民政府应当向社会公布举报电话、电子邮箱,及时受理和处理举报线索,并为举报人保密。

第二章 规划和建设

第八条 昌宁县人民政府组织编制的昌宁田园城市保护规划,报保山市人民政府批准后实施。昌宁田园城市保护规划应当与昌宁县城市总体规划、土地利用总体规划、林地保护规划、水资源综合利用规划等规划相衔接,依法批准的规划应当及时公布。

昌宁县人民政府组织编制的昌宁田园城市保护规划报批前,应当报经昌宁县人民代表大会常务委员会审议,审议意见交由县人民政府研究处理。

第九条 昌宁县人民政府应当定期组织有关部门和专家对昌宁田园城市保护规划实施情况进行评估;评估情况应当向昌宁县人民代表大会常务委员会和保山市人民政府报告。

第十条 昌宁田园城市保护规划需要修改的,昌宁县人民政府应当对原规划实施情况进行总结,征求昌宁县人民代表大会常务委员会意见,并向保山市人民政府报告。

修改后的昌宁田园城市保护规划应当依照本条例第八条规定的审批程序报批。

任何单位和个人不得擅自调整、改变或者拒不执行经批准的昌宁田园城市保护规划。

第十一条 田园镇、潞水镇人民政府应当组织编制保护区内的村庄规划。村庄规划应当与昌宁田园城市保护规划相衔接,尊重村民意愿,体现地方和农村特色。

第十二条 昌宁县人民政府,田园镇、潞水镇人民政府应当结合当地的山水田园特点,统一布局城镇和村庄建筑风格,形成特有的田园城市建筑风貌。

昌宁县住房和城乡建设部门应当为保护区内的居民免费提供布局合理、功能齐全、特色鲜明的民居设计参考方案。

第十三条 昌宁县人民政府及其有关部门应当支持保护区内的村庄按照规划要求,建设污水和垃圾处理设施,完善村庄道路,提升人居环境。

第十四条 一级保护区内的西山森林公园除生态保育区和核心景观区外,可以依据田园城市保护规划进行田园城市生态旅游开发;右甸河堤生态廊道、县城北部农田、县城南部农田、九甲片区农田可以依据田园城市保护规划进行与农耕文化、田园风光、自然生态环境相协调的基础设施建设。

二级保护区、三级保护区可以按照保护优先、科学规划的原则,建设一类和二类工业项目、生态特色旅游项目、综合产业协作项目、特色农业加工项目、基础设施项目。

保护区内不得新建三类工业项目,原有三类工业项目应当逐步迁出。

第十五条 鼓励单位和个人积极发展茶叶、核桃等绿色生态产业,连片种植水稻、莲藕、油菜等农作物和绿色景观植物,提升产业效益,塑造田园景观。

第三章 保护和管理

第十六条 保护区内的饮用水源地、河道、文物保护单位、传统村落、古树名木等按照有关法律、法规进行管理和保护。

第十七条 昌宁县人民政府及其有关部门应当加强保护区环境保护和生态恢复治理,实施国土整治和地质灾害防治,推广使用清洁能源。鼓励和支持使用有机肥,普及农业病虫害生物防治技术,减少化肥、农药使用量,防治面源污染。

第十八条 田园镇、潞水镇人民政府应当制定村容村貌治理、村庄环境卫生管理的制度和措施,改善村容村貌和村庄环境卫生条件。

第十九条 昌宁县人民政府应当按照殡葬管理的有关规定对保护区内的墓葬进行统一规划和管理。

第二十条 县城北部、南部和九甲片区农田作为昌宁田园城市景观风貌的重要组成部分,应当永久保护。

第二十一条 昌宁田园城市保护区内禁止下列行为:

- (一)采石、采砂、取土;
- (二)新建、扩建石灰窑、砖瓦窑、石材加工点;
- (三)露天焚烧农作物秸秆、可燃废弃物;
- (四)新建、改建和扩建不符合田园城市建筑风貌的建筑物、构筑物;
- (五)新建、扩建畜禽养殖场、养殖小区;
- (六)覆盖、堵截、侵占河道、渠道、水域;在河道内洗沙;
- (七)猎捕白鹭、猕猴等国家、省重点保护和有益的或者有重要经济、科学研究价值的野生动物;
- (八)擅自在公共区域设置、张贴、喷涂商业广告;
- (九)在墓葬规划区外新建墓穴。

第二十二条 一级保护区内还禁止下列行为:

(一)在河西水库、麻地河水库、秧田洼水库库区内从事网箱养殖、垂钓、旅游开发或者其他污染水体的活动;

- (二)在右甸河堤坡堆放、存储秸秆、农家肥;
- (三)县城北部、南部及九甲片区闲置、荒芜农田;
- (四)破坏、移动保护区界桩、标志。

第二十三条 二级保护区内还禁止设置影响田园城市风貌的大型商业广告牌。

第二十四条 三级保护区内还禁止下列行为:

- (一)在城乡道路、田间阡道占道摆摊设点、堆放杂物、晾晒物品;
- (二)在指定地点以外倾倒、堆放生活垃圾、建筑垃圾和其它废弃物;
- (三)在县城建成区运载砂石、渣土和粉尘物等车辆不采取覆盖封闭措施,造成泼洒、扬尘污染环境。

第四章 法律责任

第二十五条 违反本条例规定,属于昌宁县城市管理综合执法机构权限范围内的,由昌宁县城市管理综合执法机构实施行政处罚;不属于昌宁县城市管理综合执法机构权限范围内的,由昌宁县人民政府有关行政主管部门按照职责实施行政处罚。

第二十六条 违反本条例第二十一条规定,责令停止违法行为,并按照下列规定予以处罚:

- (一)违反第一项规定的,没收违法所得,并处5000元以上5万元以下罚款;
- (二)违反第二项规定的,限期拆除,并处5000元以上5万元以下罚款;
- (三)违反第三项规定的,可以处200元以上2000元以下罚款;
- (四)违反第四项规定的,限期拆除,对单位处5万元以上10万元以下罚款,对个人处1万元以上5万元以下罚款;
- (五)违反第五项规定的,依照国家畜禽养殖法律、法规规定处罚;
- (六)违反第六项规定,覆盖、堵截、侵占河道、渠道、水域的,处1万元以上10万元以下罚款;河道

内洗沙的,处1000元以上1万元以下罚款;

(七)违反第七项规定的,依照《中华人民共和国野生动物保护法》等法律、法规规定处罚;

(八)违反第八项规定的,限期拆除,处200元以上2000元以下罚款;

(九)违反第九项规定的,限期拆除。法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不拆除的,昌宁县人民政府可以依法强制拆除。

第二十七条 违反本条例第二十二条规定,按照下列规定予以处罚:

(一)违反第一项规定的,责令停止违法行为,对单位处2万元以上10万元以下罚款;对个人处100元以上500元以下罚款;

(二)违反第二项规定的,责令改正,可处200元以下罚款;

(三)违反第三项规定的,依照《中华人民共和国土地管理法》和《基本农田保护条例》等法律、法规规定处罚;

(四)违反第四项规定的,责令改正,赔偿损失,处200元以上1000元以下罚款。

第二十八条 违反本条例第二十三条规定的,责令停止违法行为,处1万元以上5万元以下罚款。

第二十九条 违反本条例第二十四条第一项、第二项规定的,责令改正,可以处200元以上1000元以下罚款;违反第三项规定的,责令改正,处300元以上3000元以下罚款,情节严重的,处3000元以上3万元以下罚款。

第三十条 国家机关工作人员违反本条例规定,有下列行为之一的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)未按法定程序编制、审批、修改或者擅自调整、改变、拒不执行田园城市保护规划的;

(二)违反田园城市保护规划,在保护区内批准设立三类工业项目的;

(三)在县城北部、南部、九甲片区农田批准建设与田园景观保护开发无关的建筑物、构筑物的;

(四)对违反本条例规定应当予以制止和处罚的违法行为,不予制止、处罚的;

(五)其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为的。

第五章 附 则

第三十一条 昌宁县人民政府应当根据本条例制定具体实施办法。

第三十二条 本条例自公布之日起施行。

云南省人民代表大会常务委员会 关于批准《保山市昌宁田园城市保护条例》的决议

(2017年9月28日云南省第十二届人民代表大会常务委员会第三十七次会议通过)

云南省第十二届人民代表大会常务委员会第三十七次会议审查了《保山市昌宁田园城市保护条例》(以下简称条例),同意省人民代表大会法制委员会审查结果的报告,决定批准这个条例,由保山市人民代表大会常务委员会公布施行。

关于《保山市昌宁田园城市保护条例》 审查结果的报告(书面)

——2017年9月26日在云南省第十二届人民代表大会常务委员会第三十七次会议上

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2017年8月30日，保山市第四届人民代表大会第三次会议审议通过了《保山市昌宁田园城市保护条例》(以下简称条例)。9月1日，保山市人大常委会将条例呈报省人大常委会审查批准。法工委收到条例后及时组织了研究，并对条例中个别不适当的文字作了校正。9月12日，法制委员会召开第四十八次会议，对条例进行了合法性审查，现将审查情况汇报如下：

为了营造良好的生态环境和优美的田园景观，建设生态宜居山水田园城市，2011年5月，昌宁县政府出台了《昌宁县田园风光保护暂行规定》，并对县城总体规划进行了两次修编。经过几年的实践，昌宁县已经初步形成城田相映、山水相依、城镇村落有机融合的田园城市风貌。

条例属于创制性立法，没有直接上位法。在制定过程中，法制委、法工委非常重视，提前介入，主动进行帮助指导，深入研究有关问题。2月15日，法制委、法工委领导带领经济立法处到昌宁县进行了实地调研，与保山市和昌宁县就条例草案中涉及的保护范围划分、执法主体、行为模式、法律责任等方面的问题交换了意见。之后，又共同对条例草案进行了逐条修改。8月3日至4日，在昆明召开论证会，邀请了立法专家和省住建厅等11家省级单位对条例草案进行了论证，并再次对条例草案进行了修改。

法制委员会审查认为，一是条例规范的事项属于城乡建设与管理、环境保护等方面的事项，符合立法法规定的设区的市的立法权限；二是条例的制定过程符合立法程序的规定；三是条例规范的内容与相关法律、法规不抵触。

法制委员会的审查情况已向主任会议作了汇报，建议经本次常委会会议审查后批准该条例，由保山市人大常委会公布，自公布之日起施行。

以上报告连同条例，请予审查。

云南省人民代表大会法制委员会

2017年9月26日

保山市人大常委会关于呈请批准 《保山市昌宁田园城市保护条例》的报告

云南省人大常委会：

为了有效保护昌宁田园城市,改善人居环境、增进人民健康、建设美丽家园,全面推进保山市生态文明建设。保山市人民政府组织起草了《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》,于2016年12月26日提请保山市人大常委会审议。保山市第三届人民代表大会常务委员会第三十五次会议对《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》进行了审议。2017年8月30日,保山市第四届人民代表大会常务委员会第三次会议审议通过了《保山市昌宁田园城市保护条例》。依据《中华人民共和国立法法》第七十二条规定,现呈报云南省人大常委会审查批准。

附件：

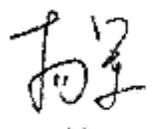
- 1.保山市人民政府关于提请审议《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》的议案
- 2.保山市人民政府关于对《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》的起草说明
- 3.保山市人大常委会城环资工委关于《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》审议意见的报告
- 4.保山市人民代表大会法制委员会关于《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》审议结果的报告

保山市人民代表大会常务委员会
2017年9月1日

保山市人民政府关于提请审议 《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》的议案

市人大常委会：

市人民政府拟定了《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》，已经 2016 年 11 月 30 日市人民政府第 62 次常务会议讨论通过，现提请审议。

市 长： 

2016 年 12 月 1 日

保山市人民政府关于对 《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》的起草说明

——2016 年 12 月 26 日在保山市第三届人民代表大会常务委员会第三十五次会议上

保山市人民政府副市长 丁昌吉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，我就《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)，作如下说明：

一、立法背景及必要性

近年来，在省委、省人大、省政府和市委、市人大、市政府的关心、帮助和支持下，昌宁县认真贯彻“山水田园一幅画、城镇村落一体化”的总体要求，围绕建设生态宜居山水田园城市的目标，立足打造良好的生态环境和优美的田园景观，注重农田、植被、水系的保护，充分利用缓坡山地建设城镇和村庄，力求实现发展与保护的平衡，让珍贵的自然遗产永续保留和利用。围绕这一目标，昌宁县先后两次修改了县城总体规划，构建山、水、田、园、城有机融合的空间布局；出台了《昌宁县田园风光保护暂行规定》，持续开展了县城规划区违法用地和违章建筑清理、石灰窑拆除、河西水库径流区采石场封停等田园城市保护专项整治行动；调整优化了工业布局，禁止高污染、高耗能工业进入田园坝区；大力实施绿化荒山行动和城市绿化建设，保护和恢复了面山植被，成功创建了省级园林县城；建设和改造了右甸河绿色廊道、龙潭公园、茶韵公园和县城南北两端 1 万亩景观农田。城田相映、山水相依、城镇村落有机融合的山水田园城市风貌初步形成。

但是，由于缺乏系统有效的地方性法规保护，田园城市保护管理主体及职责不明确，对各类生产、经营、建设活动的约束力不足，基础设施布局、村庄建设、居民生产活动等随意性较大，各种破坏田园城市景观风貌的行为时有发生，加之《昌宁县田园风光保护暂行规定》关于权利义务、保护措施、法律责任的有关条款及规定具有局限性，不够科学、系统、全面，缺乏针对性和有效性，田园城市保护面临的形势日益严峻，社会各界对田园城市立法保护的重要性和必要性认识越来越深刻，人民群众对立法保护昌宁田园城市的呼声也越来越大，立法保护田园城市的时机和条件已经成熟。

通过向市人大申请立法，将昌宁田园城市保护提升到法律的层面，对田园城市的保护范围、对象、措施、机制等作出明文规定，明确各级政府及有关部门的职权职责，界定有关行为主体的权利义务，规范各类生产、经营、建设行为和活动，规定有关法律责任及后果，提高依法保护田园城市的能力和水平，有效解决经济社会发展与田园城市保护之间的关系，在发展中切实保护好农田、水域、村落、自然山体、森林植被、历史文化遗迹等景观风貌，有利于突出昌宁山水田园城市建设的个性和特色，有利于促进昌宁旅游生态化和城镇特色化发展，有利于增强昌宁经济社会发展动力和可持续发展能力。换言之，立法保护昌宁田园城市既是加快建设美丽昌宁的需要，也是昌宁人民期盼已久的夙愿。

二、条例起草过程

市县两级高度重视田园城市保护条例的起草和立法申报工作。早在 2013 年就成立了专门的领导小组，由昌宁县长任组长，县委、人大常委会、县人民政府、县政协分管领导任副组长，县直有关部门

负责人为成员。制定了立法申报工作实施方案,明确了工作责任和步骤,聘请了法律专家给予帮助和指导,从县直各部门抽调专人组成条例起草工作组,于2013年7月开始条例起草工作。条例起草组根据《中华人民共和国立法法》等法律法规,借鉴周边地区在立法实践中的成功经验,立足昌宁实际进行起草,历时5个月完成了条例草拟稿,充分征求全县各级各部门和社会各界的意见建议,并进行修改完善。2014年1月14日,市人大常委会李元标副主任亲自带领昌宁县委书记苏格非、副书记茶春桥、县人大主任辉波等领导就修改完善后的《云南省昌宁田园城市保护条例(草拟稿)》到市人大常委会进行专题汇报,并在会上听取了省法制办、省国土厅、省住建厅、云大法学院等12个省级部门和单位的意见建议。会后,省人大常委会将《云南省昌宁田园城市保护条例》列为省人大Ⅱ档立法计划(2014年至2017年)。后因《中华人民共和国立法法》修改等原因,2014年3月召开的省委常委会未将《云南省昌宁田园城市保护条例》纳入2014年立法计划,到2014年4月底立法申报工作暂停,《条例》在原来的基础上又先后进行了4次修改,形成了《条例》第10稿,将来自省级各级各部门和社会各界的意见建议融入条款内容,等待条件成熟申请立法。

2016年7月,立法申报工作重启后,昌宁县委、县政府于2016年7月5日到市人大进行专题汇报,申请市人大将《条例》纳入立法权下放后市人大的第一批立法项目。得力于市委、市人大对昌宁田园城市立法保护工作大力支持,并对《条例》的修改完善等有关工作提供了宝贵的指导意见,昌宁田园城市立法保护领导小组办公室在会后迅速组织落实,就2014年4月底形成的《条例》第10稿内容再次征求了全县有关乡镇和部门的意见建议,进行了3次系统全面的修改完善,最终形成了《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》。2016年9月14日,昌宁县人民政府向保山市人民政府报送了《昌宁县人民政府关于申请保山市人民政府向保山市人大常委会提出〈保山市昌宁田园城市保护条例〉地方性法规案的请示》(昌政发〔2016〕23号),同时报送了起草好的《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》及草案说明等文件材料。材料报送后,保山市人民政府责成市法制办对条例草案进行合法性审查。市法制办从市直有关单位和昌宁县抽调了工作人员,于2016年10月9日至11月18日,在充分听取云南省人民政府法制办公室及保山市水务局等20个市级单位的意见建议后,对条例草案进行了审查和修改完善。保山市人民政府召开政府常务会通过了该条例,并将修改完善后的条例草案文本、起草说明、论证报告等材料报送市人大常委会,正式提出《保山市昌宁田园城市保护条例》的立法议案。

三、立法依据及主要思路

昌宁县早在2011年5月份就以政府规范性文件的形式制定出台了《昌宁县田园风光保护暂行规定》,在向市法制办申请登记、备案后,正式颁布实施。《昌宁县田园风光保护暂行规定》对早期开展各项保护提供了较强的政策依据,也发挥了较好的作用。但是,在经济社会发展过程中,随着城市的建设和发展,各种新情况和新问题不断突显,城市的建设和管理难度逐步加大,亟待出台一部极具专门性、地方性、规范性和严肃性的地方性法规来建设、管理和保护昌宁田园城市。对此,我们立足昌宁实际,在原有《昌宁县田园风光保护暂行规定》的基础上,根据《中华人民共和国城乡规划法》《环境保护法》《农业法》《森林法》《水法》《立法法》《土地管理法》《云南省城市建设管理条例》等法律法规中关于城市建设和管理的有关规定,针对有关法律法规在田园城市保护管理中存在的缺失和空白,结合管理工作实际,着眼立法的现实需要性、实际操作性等方面形成条例草案。

四、条文的主要内容

古语有云“徒法不足以自行”,一部法律制定出来之后,重在执行。为此,必须赋予法律符合实际的切实可行的主要措施,否则就会因缺乏可操作性而成为一纸空文。在充分考虑昌宁田园城市现状和保护的现实需要后,起草组将符合实际的切实可行的保护和管理措施融入了条例草案,具体体现在条例草案共五章三十四条的文本中。条例草案分为总则、规划和建设、保护和管理、法律责任、附则五个部分,主要内容为:

(一)关于田园城市的定义

昌宁县城坐落在田园生态得天独厚的右甸坝之中,背靠天堂山原始丛林,三面青山环绕,右甸河穿城而过,四季清澈见底,坝区数万亩良田天然点缀,风景独具。数百年来,一代代昌宁人不断传承和弘扬着依山而建、伴山而居的传统居住理念,对山水敬畏、对田园珍爱、对文化传承,珍惜大自然赐予的良好环境,在建家、建村、建城中,都把保护生态、保护农田作为“底线”,使得山水田园风光一直未曾改变,留下了良好的田园城市基础。近年来,昌宁县在城镇化进程中,立足全县实际,按照“山水田园一幅画、城镇村落一体化”的总体要求,始终把打造特色山水田园城市作为规划建设的出发点和落脚点,高度重视田园城市风光的保护和塑造,着力传承和弘扬传统田园文化,提出了建设“最宜居山水田园城市”总体目标,力求实现发展与保护的平衡,让珍贵的自然遗产永续传承。目前,昌宁县城建成区面积18.9平方公里,城镇人口11.5万人,城镇化水平31.9%;其中,县城建成区面积7.5平方公里,县城常住人口5.4万人,城市功能不断完善,综合承载能力不断提升,一座以“田在城中耕,城在园中建,人在画中居”为特色的山水田园城市已经初步形成。

鉴于此,在充分借鉴19世纪末英国社会活动家霍华德以兼有城市和乡村优点为特征的田园城市主义,并结合昌宁县城独有的山、水、田、园、城等城市元素后,我们对“昌宁田园城市”的概念进行了阐述,即:在条例第二条规定“本条例所称的昌宁田园城市是指保山市昌宁县在发展中形成的城市与乡村高度融合、传统与现代有机结合、人与自然和谐共处,山水环绕、田城相拥、生态宜居的城市空间体系。”

(二)关于田园城市保护的思路 and 原则

昌宁田园城市保护并不仅仅局限于农田、水系、村落、山体、植被等单一要素,而是以生态保护为先导,以田园景观的塑造为重点,通过构建保护区整体生态安全格局和弘扬文化内涵,最终实现美丽乡村、和谐城镇目标。因此,我们在条例第四条规定了田园城市保护的思路“昌宁田园城市保护、管理和建设应当遵循可持续发展的理念,按照城镇村落一体化、田园风光一幅画的思路,正确处理经济社会发展与田园城市保护的关系”,并在条例第十一条确定了具体的原则“昌宁田园城市的保护、管理和建设应当遵循以下原则:一是合理利用土地;二是符合土地利用规划和田园城市保护规划;三是改善人居环境和传承农耕文化;四是建筑风格要符合田园城市风貌规划。”

基本原则的确定基于这样几点原因:一是随着经济社会发展和城市建设进程加快,土地已经变成稀缺资源,特别是在县城所在地右甸坝区,土地供需矛盾越来越大,一方面城市建设发展或者城市功能的完善需要大量土地资源作为生产要素,另一方面大量农田(地)变更为城市建设用地后,耕地面积锐减,田园风光遭到巨大破坏。如何协调二者之间的关系,合理利用土地成为田园城市保护、管理和建设中应当遵循的第一原则。二是条例对田园城市的保护范围进行了界定,田园城市保护在地理上和空间上是有界限的,但这并不代表着要将田园城市保护、管理和建设工作与整个城市的总体规划乃至与过去已经建成的城市格局割裂或孤立开来,田园城市的保护、管理和建设还要与城市总体规划、田园城市保护规划相协调,以改善人居环境和传承农耕文化,建设美丽山水田园城市。以一概之,田园城市的保护、管理和建设要在理论上兼顾内涵与外延,时间上打通过去与未来,在空间上联系整体与部分,坚持合理利用土地、持续改善人居环境、科学传承田园农耕文化、理性打造城市特色的原则,使田园城市既与传统一脉相承,又在发展中开创特色。

(三)关于田园城市保护的范围和区划

条例文本中关于田园城市保护范围和区划设置的修改可谓几番几复:起初设置为东至拟建天宝至猴桥高速公路界、西至田园镇行政区界、南至田园镇九甲村委会南端区界、北至潞水镇翠华村委会观音桥共186.09平方公里保护区域,并依据生态敏感度划定核心保护区、环境控制区、环境协调区。后来,因有的专家和学者提出保护区范围过大不利于保护和管理,于是我们将保护四至缩小到东至龙潭公园,西至西山山脊,南至九甲文笔塔,北至河西水库共105km²的保护区域,并实行分区保护,分为田园景观区、城乡建设区、环境风貌区。再后来,昌宁县田园城市立法保护工作领导小组将保护四至确定为东至龙潭公园,南至文笔塔,西至西山山脊,北至河西水库,规定具体范围由昌宁县人民政府划定并公布,并依据

生态敏感度划分为核心保护区、环境控制区和环境协调区。

最后,保山市田园城市保护条例立法审查领导小组经过反复论证,对保护范围的条文规定进行了修改完善,在保护范围的叙述上大体维持了第三种观点,但在局部进行了修改。即在第五条中规定“昌宁田园城市保护范围为:东至龙潭公园,南至文笔塔,西至西山山脊,北至河西水库,具体范围由昌宁县人民政府划定和公布”;在条例文本的整体设置上回避了对“核心保护区”“环境控制区”和“环境协调区”的分区架构,而是在条例第十二条、第十七条和第二十一条的条文中体现了本条例的重点保护区域和保护对象等。在此,值得一提的是条例关于“具体范围由昌宁县人民政府划定和公布”的规定,这样规定是为了使昌宁县人民政府在具体划定保护范围的工作中具有一定的灵活性,但这里的“灵活性”并非是无穷大的任意自由,因为从条例的整体设置上来看,“具体范围由昌宁县人民政府划定和公布”必然有一个前提,那就是“昌宁田园城市保护范围为:东至龙潭公园,南至文笔塔,西至西山山脊,北至河西水库”。总体而言,条例关于保护区范围的规定粗中有细,兼有灵活性和可行性,因而是明确具体、科学合理的。

(四)关于田园城市的保护和管理机构

为有效解决昌宁田园城市保护管理中存在的主体不明、管理缺位问题,条例草案在第六条中规定了县、镇三级人民政府的职能职责。在第七条规定昌宁县人民政府及其有关部门负责履行下列职责:一是宣传、贯彻、执行有关法律法规;二是制定和实施具体的保护管理措施;三是设立保护界标和重点保护对象标识、标牌;四是调查、监测保护区内的保护对象,并建立保护档案;五是协调田园镇、潞水镇人民政府及有关部门做好田园城市保护管理工作;六是行使昌宁田园城市保护和管理工作行政处罚权;七是其他有关田园城市保护和管理工作。同时规定:昌宁县人民政府及其有关部门依法行使行政处罚权的实施方案由昌宁县人民政府拟定,并按程序报批;昌宁县人民政府可以根据田园城市保护管理工作需要,采取集中治理、联合执法等方式开展保护管理工作。住建、环保、林业、农业、国土、水务、文化、工商等相关部门按照各自职责依法开展保护管理工作。

根据条例起草小组2014年1月份在云南省人大常委会专题汇报会和专家论证会结果显示:一是地方性立法活动中通过增加机构来设置专门保护机构的难度较大,“要避免因立法导致机构增多,但要考虑经济社会发展必须的机构设置”;二是各地在具体操作过程中的做法大多都成立单独保护机构,但具体做法尚不明悉。据此,我们在条例文本的设置上对“田园城市保护管理机构”进行了以上规定,这样规定一方面杜绝了因地方性立法导致机构增设、部门臃肿的现象,另一方面也避免了田园城市保护、管理和建设工作主体不明、管理缺位的问题,因而是科学合理合法的。

(五)关于田园城市的规划与建设、保护和管理。

为了加强田园城市规划、建设和保护,条例草案规定了由昌宁县人民政府及其有关部门依法组织编制和实施昌宁田园城市保护规划。昌宁田园城市保护规划应当与昌宁县城总体规划、土地利用总体规划等规划相衔接。任何单位和个人不得擅自改变或者拒不执行经批准的昌宁田园城市保护规划。

具体作了九个方面的规定:

一是在第十二条规定“西山森林公园区域可以依据规划进行田园城市生态旅游开发,县城南部和九甲片区等区域的农田可以依据规划进行与农耕文化、田园风光、自然生态环境相协调的基础设施建设。其他区域可以按照集中规划建设的原则,建设一类和二类工业项目、生态特色旅游项目、综合产业协作项目、特色农业加工项目、基础设施项目。保护区内不得新建三类工业项目,原有三类工业应当逐步迁出”。随着经济的快速发展,工业经济效益日渐突显的情况下环境污染的负面影响也逐步加大,但又不能以保护环境为由放弃经济社会发展,为此条例规定田园城市保护范围内可以在西山森林公园区域进行适当的生态旅游开发,并规定“县城南部和九甲片区等区域的农田可以依据规划进行与农耕文化、田园风光、自然生态环境相协调的基础设施建设”,突出了在田园城市保护、管理和建设活动中的重点工作,同时对新旧工业项目建设和选址做出规定,选择了既发展经济又在一定范围内保护生态环境的方式,应该来讲具有较强可行性。

二是在第十三条规定“昌宁县人民政府及其有关部门应当加强保护区内城镇和村庄的规划、管理和建设,结合当地的山水田园特点,统一城镇和村庄建筑风格,形成独有的山水田园城市建筑风貌。田园镇、潞水镇人民政府应当加强监督管理,确保保护区内的城乡建设严格按照统一的风貌规划进行建设。”

三是在第十四条规定“保护区内的村庄要严格按照规划设计要求,建设完善污水和垃圾处理设施,改造提升村庄道路,加强绿化、美化、亮化,改善人居环境,建设美丽乡村。”

四是在第十五条规定“鼓励单位和个人积极发展茶叶、核桃等绿色生态产业,连片种植水稻、莲藕、油菜等农作物和绿色景观植物,提升产业效益,塑造田园景观。”

五是在第十六条规定“水源地保护区的环境空气质量,按照《环境空气质量标准》一级标准执行,其他区域按照二级标准执行;集中饮用水源地地表水水质按照《地表水环境质量标准》二类标准执行,其他区域按照三类标准执行。昌宁县环境保护行政主管部门和水行政主管部门结合各自职能对保护区的环境空气质量和水质进行动态监控,并向社会发布监测数据,制定相应措施,推动环境空气质量和水质持续改善。”

六是在第十七条规定“县城南部和九甲片区等区域的农田作为昌宁田园城市景观风貌的重要组成部分,予以永久保护。任何单位和个人不得建设与田园景观保护开发无关的建筑物、构筑物。”

七是在第十八条规定“昌宁县人民政府及其有关部门应当优化产业布局,加强保护区环境保护和生态恢复治理,实施国土整治和地质灾害防治,推广使用清洁能源,指导科学使用化肥、农药,防治面源污染。”

八是在第十九条规定“田园镇、潞水镇人民政府应当制定村容村貌治理、村庄环境卫生管理的制度和措施,改善村容村貌和村庄环境卫生条件,倡导健康文明的生产生活方式。”

九是在第二十条规定“保护区内的墓葬应当由田园镇、潞水镇人民政府按照殡葬管理的有关规定进行统一规划、建设和管理。”

(六)关于重点保护对象的规定

为了将田园城市保护明确到具体实物,条例草案规定了森林植被、水体水域、核心保护区农田、生态茶园、公园绿地、文物古迹、人文遗迹、古树名木等八类重点保护对象。一是观音山、西山、董瓮尖山及其植被;二是河西水库、长岭岗水库、麻地河水库、秧田洼水库、右甸河、槭树河、栗柴河及其径流区;三是县城南部和九甲片区农田;四是茶韵公园、龙潭公园、百花园、百果园、右甸河防护林、姚家坡森林公园、茶花山油茶园、西山茶园;五是已挂牌保护或者虽未挂牌保护但具有保护价值的古树名木;六是白鹭、猕猴等野生动物;七是龙泉龙潭寺、龙泉武侯石柱、清灵寺、圆通寺、大甸山古墓遗址、杜忠墓、永定桥、和睦寨文笔塔、昌宁人民会堂、姚家坡烈士陵园、右甸古城墙遗址、勐廷清真寺、勐廷大寨子传统古村落;八是其他应当重点保护的对象。

(七)关于田园城市保护措施和禁止行为

为切实规范保护区内的各类行为和活动,条例草拟稿规定了保护区禁止下列十二类行为:探矿、采矿、采石、采砂、取土及加工石材等;烧窑、烧石灰、烧砖瓦等;新建、改建、扩建不符合田园城市风貌规划的建筑物、构筑物;在墓葬规划区外修建墓穴;侵占水域,覆盖、堵截河道、渠道等;在指定地点以外倾倒、堆放生活垃圾和其他废弃物;诱捕、猎杀、毒害白鹭、猕猴等野生动物;在水库及周边开展垂钓、游泳、野炊等与水源保护不相符的活动;在城乡道路、田间阡道占道摆摊设点、堆放杂物、晾晒物品,阻碍农业生产、影响交通出行和田园城市景观风貌;擅自在公共区域设置、张贴、喷涂商业广告;闲置、荒芜保护区农田;其他阻碍田园城市保护、管理和建设的行为。

(八)关于法律责任的设置

条例草案在法律责任的设置中,国家法律法规有规定的依照有关规定,国家法律法规未作规定的结合实际进行设置。为了加大监督检查力度,促进依法行政,条例草案对履行监督管理职责人员的行为进行了规范:一是在第二十三条规定国家机关工作人员在田园城市保护、管理和建设活动中违反本条例规

定,有擅自调整、改变或者拒不执行田园城市保护规划等四种行为之一的,按照《中华人民共和国公务员法》有关规定处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任;二是在第二十四条规定村、居民委员会成员和村、居民小组长在田园城市保护工作中损害公共利益、集体利益及其他公民合法权益的,由所属乡镇人民政府责令改正;情节严重的,依法追究法律责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

为确保法律责任的设置具有科学性、合法性和可操作性,条例草案根据前三章“禁止性规定”的设置,将违反条例规定的行为进行分类,并对法律责任逐一进行了设置。一是依据违反田园城市保护条例所产生的后果和影响,设置了责令停止违法行为、限期恢复原状、采取其他补救措施、没收违法所得、依法赔偿损失、罚款等法律责任,规定了对逾期不恢复原状或者不采取其他补救措施的处理方式;二是罚款额度结合部门法有关规定,根据违法情节严重程度和危害性大小等因素,在不违反部门法有关规定的前提下,逐一进行了设置。

五、需要说明的立法问题

田园城市立法保护是昌宁县加强生态文明建设和打造生态宜居山水田园城市的重要内容。在过去几年的工作中,市县两级坚持和完善人大监督、政府牵头、部门负责、社会参与的工作机制,以时不我待的责任感、只争朝夕的紧迫感,凝心聚力、齐心协力、形成合力,全力加快昌宁田园城市立法保护的工作进程,为立法保护工作打下了坚实基础。一是在省、市人大常委会的直接关心、帮助和指导下,各项工作成效显著、进展顺利。二是在积极向省人大汇报请示的工作中,争得了支持、赢得了理解、获得了批准,在2014年初就将《云南省昌宁田园城市保护条例》列入云南省人大2014年至2017年Ⅱ档立法项目。三是通过后期进一步强化田园城市立法保护工作基础,修改完善条例文本等大量工作,目前申请田园城市保护立法的条件已经基本成熟。

一个地方的经济发展和社会进步离不开法治文明,昌宁正在走向一条通过提高法治化水平来提升社会管理水平,促进人与自然和谐共生,进而推动经济社会又好又快发展的路子,昌宁田园城市保护立法申报工作既是全县的一件大事,也是保山市的一件大事。特别是十八届四中全会以后,新修改的《中华人民共和国立法法》赋予了设区的市在城乡建设和管理、环境保护等方面的立法权,同时也为我们城乡建设和管理的法治化进程带来了前所未有的契机。在此,我们恳请市人大在此次立法申报工作中,给予我们更大的帮助和支持!在下步工作中,我们将进一步强化工作措施、加大工作力度、加快工作进度,确保《保山市昌宁县田园城市保护条例》顺利通过市人大审议、获得省人大批准并颁布实施,为创建生态宜居的昌宁田园城市提供法律依据,为全县经济社会科学发展、和谐发展、跨越发展打下坚实基础。

六、意见建议的梳理采纳情况

条例历时3年多经过17次征求意见,14次修改完善,最终形成了草案。在17次征求意见中,书面征求意见4次,以召开座谈会的形式征求意见12次,以召开起草听证会的形式征求意见1次,对征求到的意见建议都逐一进行了分类梳理汇总,形成有明朗态度的意见建议共166条,其中不同意见74条。涉及的不同意见主要包括:

一是对条例文本措辞的一般性修改建议意见。这部分的意见建议较多,都逐一进行了讨论商榷。其中关于条例名称的不同意见较多,原来条例草拟稿将名称定为《云南省昌宁田园风光保护条例》,有的专家提出“田园风光”的定义过于虚浮,于是考虑将条例名称改为《云南省昌宁田园城市保护条例》。后至2014年1月份在省人大汇报工作过程中,部分省直部门提出条例名称中关于“城市”的命名不妥,结合昌宁实际应命名为《云南省昌宁田园城镇建设和保护条例》较为妥当,当然其中也有部门和专家赞成“田园城市”的定义,但建议对“田园城市”作一个内涵和外延都较为科学全面的定义。2016年昌宁田园城市保护立法申报工作重启后,基于十八届四中全会召开和《立法法》修改后赋予设区的市地方性法规立法权及昌宁建设现代田园城市的初衷和实际等多方面的原因,拟定条例的名称为《保山市昌宁田园城市保护条例》。

二是对田园城市是否进行分区保护及如何分区保护的意见建议。主要涉及是否分区保护及如何分

区保护的问题。针对该项意见建议,2013年条例起草时将保护区分为农田景观区、城乡建设区、环境风貌区三个区域,在征求有关单位和部门的意见建议后,于2014年将“农田景观区”改为“核心保护区”,从而最终设置为整个昌宁田园城市实行分区保护,分别为核心保护区、环境控制区和环境协调区。保山市田园城市保护条例立法审查领导小组在审查过程中认为:条例虽然在第一章规定了对整个保护区进行了分区保护的条文,但是在第二、三、四、五章中并未发现关于分区保护的制度设置,而仅仅在字面上使有关“重点保护区”的内容见之于极少数条文。换言之,整个条例进行“分区保护”的意义不大,因为正如本草案说明在“关于田园城市保护的范围和区划”部分所阐述,修改完善后的条例虽然回避了对“核心保护区”“环境控制区”和“环境协调区”的分区架构,但是在条例第十二条、第十七条和第二十一条的条文中均体现了本条例的重点保护区域和保护对象;而且条例第五条关于保护区范围的规定粗中有细,兼有灵活性和可行性,因而是明确具体、科学合理的。

三是对于保护范围的意见。有三种观点,一种观点认为起初设置的东至拟建天宝至猴桥高速公路界,西至田园镇行政区界,南至田园镇九甲村委会南端区界,北至潞水镇翠华村委会观音桥共186.09km²保护范围是合理的;另一种观点认为这个范围太大不利于保护和管理,应该缩小保护范围到105平方公里,即:“东至龙潭公园,南至文笔塔,西至西山山脊,北至河西水库”;第三种观点原则上同意缩小保护范围到“东至龙潭公园,南至文笔塔,西至西山山脊,北至河西水库”,但认为可不将具体面积写进条例文本,具体范围由昌宁县人民政府划定并公布。针对以上三种观点,保山市田园城市保护条例立法审查领导小组经过反复论证,认为:昌宁田园城市的保护范围应该是一个立体的、多维的、在空间上联系整体与部分的范围,而非孤立存在的空间体系,构成昌宁田园城市的诸多元素中,水无疑是一个重中之重的元素,如若将河西水库隔离在保护范围之外,是不科学的。所以,在修改完善中,将河西水库纳入了条例的整体保护设计,同时规定“具体的保护范围由昌宁县人民政府划定并公布”。

四是关于重点保护对象的问题。原来条例拟定了观音山、西山、鸡蛋山、施家山等县城面山森林植被;河西水库、麻地河水库、秧田洼水库、右甸河(保护区段)、龙泉溪等水体、水域;右甸坝3万亩高标准农田、茶花山万亩油茶园、西山连片茶园等田园景观载体;龙潭公园、滨河农业生态示范园、百花园、百果园、右甸河绿色廊带、西山万亩秃杉林等绿化景观载体;龙泉龙潭寺、清灵寺、圆通寺、勐廷清真寺、大甸山古墓遗址、杜忠墓、右甸古城墙遗址、永定桥、龙泉武侯石柱、九甲文笔塔、昌宁人民会堂、姚家坡烈士陵园等人文遗迹;保护区内生长的由县级以上人民政府实行挂牌保护的古树名木和风景树木等为重点保护对象。后来有关部门和专家提出一部法律不可能面面俱到,在保护对象的设置上要突出重点。起草组根据这一建议,进一步梳理精简了保护对象,并总体按照“山”“水”“田”“园”“城”等田园城市元素的顺序设置了保护区的重点保护对象,即:(一)观音山、西山、董瓮尖山及其植被;(二)河西水库、麻地河水库、秧田洼水库、右甸河、槭树河、栗柴河及其径流区;(三)县城南北部和九甲片区农田;(四)茶韵公园、龙潭公园、百花园、百果园、右甸河防护林、姚家坡森林公园、茶花山油茶园、西山茶园;(五)已挂牌保护或虽未挂牌保护但具有保护价值的古树名木;(六)白鹭、猕猴等野生动物;(七)龙泉龙潭寺、清灵寺、圆通寺、勐廷清真寺、大甸山古墓遗址、杜忠墓、永定桥、龙泉武侯石柱、和睦寨文笔塔、昌宁人民会堂、姚家坡烈士陵园;(八)其他应当重点保护的对象。市立法审查领导小组对部分保护对象进行了精简完善,总体保持不变。

五是关于保护区禁止行为的意见建议。在所征求到的建议中,有的建议减少禁止行为,有的建议增加禁止行为。条例起草组通过深入调查研究,根据关联原则重新设置了条例禁止的行为,一是重点禁止在县城南北部和九甲片区农田等区域建设与田园景观保护开发无关的建筑物、构筑物的行为,对该区域的农田进行永久保护,这是田园城市立法保护工作的重中之重;二是在条例第二十二条规定了十二种禁止行为。

市立法审查领导小组在审查过程中重点对县城南北部和九甲片区农田应当禁止的行为进行了提炼和升华,修改为“县城南北部和九甲片区等区域的农田作为昌宁田园城市景观风貌的重要组成部分,予

以永久保护。任何单位和个人不得建设与田园景观保护开发无关的建筑物、构筑物”,明确了田园城市保护条例重中之重的保护对象和禁止的行为,并对其他禁止行为进行了局部审查修改完善。

六是关于法律责任设置的意见建议。条例文本修改完善过程中都有部门和专家对条例法律责任的设置提出不同程度的修改意见建议。据此,条例起草组和审查组工作人员深入学习查找有关法律法规依据,国家法律法规有规定的原则上不作重复规定,国家法律法规未作规定的结合实际新设,详见条例草案文本。

以上说明,连同《条例(草案)》,请予审议。

保山市人大常委会城环资工委关于 《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》 审议意见的报告

——2016年12月26日在保山市第三届人大常委会第三十五次会议上

市人大常委会城环资工委主任 余卫芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

市人大常委会城环资工委对市人民政府提请市人大常委会审议《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)的议案进行了专门审议,现将审议情况报告如下:

一、初审工作情况

2016年3月1日我市获地方立法权。2016年8月30日保山市人大常委会第32次会议审议通过的《保山市人大常委会2016年度立法工作计划》将《条例(草案)》纳入立法权下放后市人大的第一个立法项目。为更好地推动《条例(草案)》的立法工作,市人大常委会主要领导和分管领导多次召集市人大常委会城环资工委、法工委、市法制办和昌宁县人大常委会的领导对《条例(草案)》的立法工作做出安排,要求要扎实做好条例的起草工作,加快立法进度,强化技术审查,保证《条例(草案)》的质量。城环资工委联合法工委也多次深入昌宁县实地调研,与编写组人员、市法制办的领导座谈讨论,推动立法工作进程。

2016年12月1日,市人大常委会正式收到经2016年11月30日市人民政府第62次常务会讨论通过的《条例(草案)》立法议案。为认真做好专门审议工作,按照左光虎副主任的要求,我委及时制定了初审工作方案,成立了由市人大常委会左光虎副主任任组长,特邀省市的五位专家、城环资工委全体人员和法工委部分人员为成员的初审工作组。及时将《条例(草案)》发送省人大常委会城环资工委、市人大常委会组成人员、各委室主任、市直各相关部门和部分市人大代表、市政协委员和专家书面征求意见。并通过“保山市人大常委会网”向社会公众征求修改意见和建议。

初审工作组首先深入昌宁县调研,到县规划馆观看县城总体规划设计,实地察看田园城市保护区的重点和范围,与昌宁县委、县政府的领导座谈讨论了解情况。组织召开了昌宁县政府各相关部门、县人大、政协和涉及乡镇等单位的领导和相关人员参加的座谈会,认真听取他们对《条例(草案)》的意见和建议。还组织召开了保山市政府各相关部门、部分市人大常委会委员、政协委员和专家参加的座谈会,对《条例(草案)》进行座谈讨论和征求意见。

在深入调研和广泛征求意见的基础上,初审工作组专门召开了2次论证会,对该《条例(草案)》进行了逐条逐句的讨论修改,形成了《条例(草案)》建议修改稿。12月21日,第三届人大常委会第五十三次主任会议听取了城环资工委初审情况的汇报,根据主任会议的讨论意见,我们对《条例(草案)》建议修改稿又作了进一步的修改完善。

二、关于制订《条例(草案)》的必要性、合法性和可行性

多年来,昌宁县认真贯彻“山水田园一幅画、城镇村落一体化”的总体要求,围绕建设生态宜居山水田园城市的目标,统一规划,着力构建山、水、田、园、城有机融合的空间布局,持续开展改善田园城市生态环境和打造农田景观的综合整治行动。目前田城相拥、山水环绕、生态宜居的山水田园城市风貌已初步形成。2012年昌宁县被云南省人民政府命名为“省级园林县城”。

昌宁田园风光是昌宁得天独厚的城市名片,是昌宁打造最适宜人居山水田园城市的重要支撑点。2011年5月昌宁县人民政府就出台了《昌宁县田园风光保护暂行规定》,对早期开展各项保护提供了较强的政策依据,也起到了较好的作用。随着城市建设的发展,各种新情况和新问题不断凸显,由于《昌宁县田园风光保护暂行规定》关于权利义务、保护措施、罚则的有关条款及规定具有局限性,不能达到地方性法规的效力和作用,基础设施布局、村庄建设、居民生产活动等随意性较大,各种破坏田园城市景观风貌的行为时有发生。出台一部符合昌宁实际的地方性法规来依法保护初步形成的昌宁田园城市,有效解决经济社会发展与田园城市保护之间的矛盾,回应社会关切和群众期盼是非常必要的。

市县两级高度重视田园城市保护条例的起草和立法申报工作。早在2013年7月昌宁县就开始了条例的起草工作,省人大常委会将《云南省昌宁田园城市保护条例》列为省人大Ⅱ档立法计划(2014年至2017年)。后因《中华人民共和国立法法》修改等原因,2014年3月召开的省委常委会未将《云南省昌宁田园城市保护条例》纳入2014年立法计划。我市获地方立法权后,昌宁县人民政府于2016年9月14日向保山市人民政府报送了《昌宁县人民政府关于申请保山市人民政府向保山市人大常委会提出〈保山市昌宁田园城市保护条例〉地方性法规案的请示》(昌政发〔2016〕123号)等文件材料。保山市人民政府责成市法制办对条例草案进行合法性审查后,经政府常务会讨论通过提出了立法议案。

《条例(草案)》立足昌宁县的工作实际,符合国家、省、市推进生态文明建设和绿色发展的要求,结构基本合理,内容较为全面,在一定程度上完善了城市管理制度。条例草案经过充分调研、起草、论证和多次修改完善,按程序报审,程序合法。规定的内容没有超出地方立法权限的范围,与国家法律、法规不相抵触。建议提请本次常委会审议。

三、关于条例草案的修改建议

初审工作组在广泛听取意见的基础上,经充分论证一致认为,《条例(草案)》在以下几个方面还须进一步修改完善:

(一)在技术规范方面需要补充完善。如:按照立法技术规范要求,总则应有田园城市保护的基本原则,而《条例(草案)》仅有田园城市保护的理念和思路,没有基本原则。

(二)有的概念界定不够准确。如:第三条“在昌宁县境内从事田园城市保护、管理和建设适用本条例。”和昌宁田园城市保护范围只是县城一定区域范围,前后界定不统一;田园城市保护的内容也不够全面,只突出了田园,面山的生态植被是田园风光的重要内容,而面山的生态环境保护没有纳入。

(三)部门管理职责划分不够清楚,执法主体不够明确。

(四)法律责任中部分条款难以操作。如:有的条款存在着处罚措施量化不够具体和处罚幅度不够合理的问题,法律责任的部分禁止行为和处罚细则的排序也不对应,建议进一步修改完善增强操作性。

(五)存在着内容重复或没有实际意义的条款。如:第九条表述过于空泛,并且其倡导的精神已在第八条中体现;第十五条的内容在实际工作中难以操作;第十九条内容属于日常工作,建议都可删除。

针对存在的不足,初审组从框架、内容、条款和文字上都进行了认真修改,具体修改内容见《条例(草案)》建议修改稿,这里不再一一阐述。

以上报告及《条例(草案)》建议修改稿,请予审议。

附件:《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》(建议修改稿)

《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》 (建议修改稿)

第一章 总 则

第一条 为了规范昌宁田园城市的规划、建设、管理,加强田园城市保护,根据有关法律、法规,结合昌宁实际,制定本条例。

第二条 本条例适用于公民、法人和其他组织在昌宁县城城市规划区内从事规划、建设、管理、保护及其他活动。

第三条 本条例所称的昌宁田园城市是指城市与乡村高度融合、传统与现代有机结合、人与自然和谐共处,山水环绕、田城相拥、生态宜居的城市空间体系。

第四条 昌宁田园城市保护遵循城镇村落一体化、山水田园一幅画的理念,坚持保护优先、严控规划、损害担责、公众参与、社会监督的原则。

第五条 昌宁县城城市规划区范围内,实行分区保护管理。具体区域范围由昌宁县人民政府确定并公布。

第六条 昌宁县人民政府应当将田园城市保护纳入国民经济和社会发展规划,建立保护与协调机制,提高田园城市保护管理水平。

昌宁县人民政府及其行政主管部门、保护区内的镇人民政府按照法定职责依法做好田园城市的保护工作。

昌宁县综合行政执法部门按照批准的权限开展田园城市保护管理综合行政执法工作。

第七条 任何单位和个人都有保护昌宁田园城市的义务,有对违反本条例的行为进行劝阻和举报的权利。

第二章 规划和建设

第八条 昌宁县人民政府应当依据昌宁县城市总体规划编制昌宁县田园城市保护专项规划。昌宁县田园城市保护专项规划由保山市人民政府批准,并报保山市人大常委会备案。

保护区内的乡村规划要与田园城市保护专项规划相衔接,乡村规划由昌宁县人民政府批准,并报昌宁县人大常委会备案。

第九条 保护区内的村庄建设要严格按照田园城市保护专项规划要求,完善污水和垃圾处理设施,改造提升村庄道路,加强绿化、美化、亮化。

第十条 保护区内的产业布局应该按照产业入园、集中布局的要求,不得新建三类工业项目及仓储设施。原有的三类工业项目及仓储设施应当限期迁出。

第三章 保护和管理

第十一条 国家、省、市、县已批准公布的饮用水源保护区、自然保护区、文物保护单位、传统村落和古树名木等严格按有关法律法规进行管理和保护。

第十二条 昌宁县人民政府及其行政主管部门、保护区内的镇人民政府,应当加强对保护区的环境保护和生态恢复治理,实施国土整治和地质灾害防治,推广使用清洁能源,指导科学使用化肥、农药和农用塑料薄膜,防治面源污染。合理划定畜禽养殖禁养区、限养区。

第十三条 昌宁县人民政府应当按照殡葬管理的有关规定对保护区内的墓葬进行严格管理。

第十四条 保护区内的重点保护对象:

- (一)县城南部、北部及九甲片区的农田；
- (二)县城面山植被；
- (三)已挂牌保护或者虽未挂牌但经相关部门认定具有保护价值的古树名木；
- (四)白鹭、猕猴等野生动物；
- (五)右甸河流域、河西水库、麻地河水库、秧田洼水库、大山脚水库、卡吧洼水库及其支流流域；
- (六)茶韵公园、龙潭公园、百花园、百果园、右甸河防护林、姚家坡森林公园、茶花山油茶园、西山茶园；
- (七)龙泉龙潭寺、龙泉武侯石柱、清灵寺、圆通寺、大甸山古墓遗址、杜忠墓、永定桥、九甲文笔塔、昌宁人民会堂、姚家坡烈士陵园、右甸古城墙遗址、勐廷清真寺、勐廷大寨子传统古村落；
- (八)其他应当重点保护的對象。

第十五条 保护区内禁止下列行为：

- (一)在县城南部、北部及九甲片区的农田范围内建设与田园景观保护无关的建筑物、构筑物；
- (二)闲置、荒芜农田；
- (三)破坏面山植被，砍伐古树名木；
- (四)诱捕、猎杀、毒害白鹭、猕猴等野生动物；
- (五)擅自开采地下水；
- (六)侵占水域，覆盖、堵截河道、渠道；
- (七)在水库核心区垂钓、游泳、野炊、畜禽养殖；
- (八)探矿、采矿、采石、采砂、取土、加工石材；
- (九)烧石灰、烧砖瓦和焚烧秸秆；
- (十)在墓葬规划区外修建墓穴；
- (十一)建设不符合田园城市风貌规划的建筑物、构筑物；
- (十二)在指定地点以外倾倒、堆放生活垃圾和其他废弃物；
- (十三)在城乡道路、田间阡道占道摆摊设点、堆放杂物、晾晒物品；
- (十四)擅自在公共区域设置、张贴、喷涂广告；
- (十五)其他影响田园城市保护的行为。

第四章 法律责任

第十六条 国家机关工作人员在田园城市规划、建设、管理和保护活动中违反本条例规定，有下列行为之一的，按照有关法律、法规和党纪、政纪的有关规定处理：

- (一)擅自调整、改变或者拒不执行田园城市保护规划的；
- (二)不履行田园城市保护和监管职责的；
- (三)对违反田园城市保护条例的行为不依法查处的；
- (四)其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的。

第十七条 违反本条例第十五条第(一)项规定的，由土地行政主管部门责令限期拆除与田园景观保护无关的建筑物、构筑物，恢复土地原状；逾期不拆除的依法强行拆除，费用由违法单位和个人承担；造成损失的，依法承担赔偿责任；并对违法单位处以非法占用土地每平方米100元的罚款，对违法个人处以非法占用土地每平方米30元的罚款。

第十八条 违反本条例第十五条第(二)项规定的，由农业行政主管部门责令限期恢复耕种，拒不恢复耕种的，由县人民政府收回发包的农田。

第十九条 违反本条例第十五条第(三)项规定的，由城市绿化行政主管部门或者其授权的单位责令停止侵害；造成损失的，依法承担赔偿责任；并处毁坏林木、植被价值1倍以上5倍以下的罚款。

第二十条 违反本条例第十五条第(四)项规定的，由野生动物保护主管部门没收猎获物、猎捕工具和违法所得，并处猎获物价值2倍以上10倍以下的罚款。

第二十一条 违反本条例第十五条第(五)项规定的,由水行政主管部门责令停止违法行为,限期采取补救措施,并处1万元以上10万元以下的罚款。

第二十二条 违反本条例第十五条第(六)项规定的,由水行政部门责令改正违法行为,限期拆除违法建筑物、构筑物,恢复原状;逾期不拆除的依法强行拆除,所需费用由违法单位或者个人承担,并处1万元以上10万元以下的罚款。

第二十三条 违反本条例第十五条第(七)项规定的,由环境保护主管部门责令停止违法行为,并对违法单位处1万元以上10万元以下的罚款,对违法个人处500元以下的罚款。

第二十四条 违反本条例第十五条第(八)项规定的,由地质矿产行政主管部门责令停止违法行为,赔偿损失,没收采出的矿石、石材产品和违法所得,并对违法单位处1万元以上10万元以下罚款,对违法个人处5000元以上2万元以下罚款;情节严重的,吊销勘查许可证、采矿许可证。

第二十五条 违反本条例第十五条第(九)项规定的,由环境保护部门责令改正,对违法单位处1万元以上10万元以下的罚款,对违法个人处500元以上2000元以下的罚款。

第二十六条 违反本条例第十五条第(十)项规定的,由民政部门责令限期拆除并恢复原状;逾期不拆除的依法强行拆除,所需费用由违法单位和个人承担;并对违法提供墓地的单位处每冢1000元以上3000元以下的罚款,对违法个人处每冢500元以上1000元以下的罚款。

第二十七条 违反本条例第十五条第(十一)项规定的,由城乡规划主管部门责令停止建设;尚可采取整改措施消除对规划实施的影响的,限期整改;无法采取整改措施消除影响的,限期拆除;逾期不拆除的依法强行拆除,所需费用由违法单位或个人承担,并处建设工程造价5%以上10%以下的罚款。

第二十八条 违反本条例第十五条第(十二)、(十三)、(十四)项规定的,由城乡建设主管部门责令改正,并处300元以上3000元以下罚款;情节严重的处3000元以上3万元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。

第二十九条 违反本条例第十五条第(十五)项规定的,依照有关法律、法规的规定予以处罚。

第三十条 违反本条例规定,在田园城市保护工作中失职、渎职或者严重危害田园城市自然景观,情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成刑事处罚的,按党纪、政纪相关规定处理。

第五章 附 则

第三十一条 昌宁县人民政府根据工作需要,可以依照本条例制定具体实施办法。

第三十二条 本条例由保山市人大常委会负责解释。

第三十三条 本条例自 年 月 日起施行。

保山市人民代表大会法制委员会关于 《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》 审议结果的报告

——2017年8月30日在保山市第四届人大常委会第三次会议上

市人大法制委员会主任委员 李方浩

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2016年12月26日，市第三届人大常委会第三十五次会议对市人民政府提请市人大常委会审议的《保山市昌宁田园城市保护条例(草案)》(以下简称条例草案)进行了第一次审议。常委会组成人员充分肯定了昌宁田园城市保护立法工作的重要性、必要性和紧迫性，同时也指出条例草案的内容在针对性、可行性、规范性方面尚有不足，需要进一步修改完善。一是在立法技术规范方面需要补充完善；二是有的概念界定不够准确；三是执法主体不够明确；四是法律责任中部分条款难以操作；五是存在内容重复或没有实际意义的条款。

会后，按照地方立法有关要求，市人大法制委员会、常委会法工委及时与城环资工委进行了工作交接，对常委会组成人员的审议意见认真梳理归纳。针对昌宁田园城市保护范围划定、执法主体、禁止行为以及法律责任设定等方面的问题广泛征求意见，深入调查研究，对条例草案进行了全面修改完善。经过四次修改后拟定条例草案修改稿初稿，在报经常委会分管领导审定后，于2017年7月15日起进行公开征求意见和专题修改调研。

一是书面公开征求意见。向市人大常委会组成人员，市人大各专门委员会、常委会各委室、市规划局、住建局、农业局等部门以及昌宁县发出征求意见函专门征求意见。通过《保山人大网》公布条例草案修改稿(征求意见稿)，公开广泛征求社会各方面的意见；二是召开专题调研座谈会。专门征求昌宁县委、人大、政府、政协以及法制、环保、住建、水务、农业、卫计等相关部门和保护区范围内的镇、村委会、村民小组及基层人大代表的意见。同时，深入到九甲、达丙、勐廷、西山森林公园等实地调研，增强修改工作的针对性；三是召开征求意见专题论证会。通过召开立法专家咨询会等形式就保护范围、禁止行为、法律责任等内容逐条、逐项修改研究和论证统一；四是争取省人大法制委、常委会法工委的大力支持。受市人大常委会主任张静的委托，市人大常委会副主任李永伦专门带队到省人大就条例草案修改工作进行协商。省人大法制委、常委会法工委主要领导及相关处室同志高度重视，不仅赴昌宁实地开展调研，并先后三次与市人大法制委及相关部门同志就条例草案进行研究、指导修改。特别是在条例草案修改的关键阶段，省人大常委会法工委于8月3日还组织专题研讨会，邀请省级部门专家20余人再次对条例草案进行论证，开创了设区的市拥有立法权后在省人大常委会专题论证地方性法规草案的先例。

2017年8月21日，市人大法制委员会召开第二次会议，对条例草案进行了统一审议，形成了提请本次常委会议审议的条例(草案修改稿)。法制委员会审议认为，制定昌宁田园城市保护条例是必要的。条例草案经常委会一次审议，广泛征求意见，认真研究修改，相应的规范事项已基本完善，昌宁县田园城

市保护区内各级政府、相关部门、村(居)民委员会、自然村村民自治组织、村民小组、经营管理者 and 村民在保护工作中的职责基本明确,充分体现了保护优先、合理开发利用的原则。相关规定突出了针对性和操作性,条例草案基本可行,符合全面推进田园城市保护工作的需要。

同时,法制委员会通过审议并综合各方面的意见,提出以下修改意见:

一、条例草案第五条表述不全面。建议修改为“东至龙潭寺,南至九甲村委会,西至西山公园防火通道,北至河西水库库区”。并将保护范围区域划分为一、二、三级,分别明确界定重点区域和保护内容,同时对条例主要概念进行更加准确简明的概括。

二、条例草案第六条、第七条存在管理机构职责界定不清。通过广泛征求意见和建议,建议按照分级、分部门、分项明晰工作职责的要求,对保护区域内各级人民政府、各相关部门、村(居)民委员会的职责,进行总体统一又分别明确的规定。突出建立健全管理机制、生态保护补偿机制等内容,体现保护优先的原则,规定的对应衔接明晰周详,保证保护职责、任务和要求的落实。

三、条例草案第八条表述不具体。根据有关专家和有关单位的建议,并根据中央八项规定的精神和省委省政府《关于进一步加强评比达标表彰活动管理的通知》的要求,进一步明确公民、法人和其它组织参与昌宁田园城市保护工作的权利和义务。

四、条例草案第十条的内容不具体,思路不清。建议按照科学规划、公众参与的原则,在原条文基础上作补充完善。即:草案修改稿第八条明确昌宁田园城市保护规划的报批程序;草案修改稿第九条明确昌宁县人民政府对昌宁田园城市保护规划实施情况负有监督职责;草案修改稿第十条明确昌宁田园城市保护规划修改调整应当遵守的程序;草案修改稿第十一条、第十二条明确保护区范围内的有关部门,特别是田园镇和潞水镇应当履行的职责。重点是田园镇、潞水镇人民政府应当做好村庄规划的职责,昌宁县住房和城乡建设部门应当为保护区的居民免费提供布局合理、功能齐全、特色鲜明的住宅设计参考方案。

五、条例草案第十一条表述不够规范。建议修改为“坚持保护优先、科学规划、公众参与、社会监督、损害担责的原则”。

六、条例草案第十六条内容单一。根据有关专家的意见和立法技术规范的要求,建议删除。

七、条例草案第十八条表述不够规范。建议在修改稿第十七条中表述为“鼓励和支持使用有机肥,普及农业病虫害生物防治技术,减少化肥、农药使用量,防治面源污染”。

八、条例草案第二十一条明确的重点保护对象界定不科学。建议删除,可以在昌宁县人民政府的具体实施办法中作规定。

九、条例草案第二十二条保护区内禁止的行为表述不清,层次模糊。建议分别规定一、二、三级保护区的禁止行为。经与省人大法工委协商,明确设置九条共性的禁止行为,并分别在一级、二级、三级保护区内增设有针对性禁止行为。(即修改稿第二十一条、第二十二条、第二十三条、第二十四条)。同时,在法律责任一章重新规定了相应的处罚条款,设定的行政处罚种类、幅度均根据上位法的规定,以及省人大法制委、常委会法工委的建议设定。

十、条例草案第二十三条对国家机关工作人员责任追究的规定不具体,不便于施行。建议在修改稿第三十条作细化和补充,并将原来的四项条款修改为五项条款。

在修改过程中,对条文中的个别文字及标点符号也作了相应修改完善。由于立法技术规范的原因,对部分未采纳而又具有参考价值的意见和建议,经与昌宁县人民政府沟通协调,将在实施办法中吸收体现。

法制委员会认为,《保山市昌宁田园城市保护条例》的制定,紧密结合我市全面推进生态文明建设的要求。在条例草案制定修改过程中,始终遵循“科学立法、民主立法”的指导思想,充分采纳常委会组成人员的审议意见,广泛听取社会各界的建议,条例(草案修改稿)规定体现了“保护优先、科学规划、公众参与、社会监督、损害担责”的原则,正确处理了保护与发展的关系。经法制委员会审议修改后形成的条

例(草案修改稿)科学划定保护范围,合理设定禁止行为,法律责任合法适当,规定职责清楚,实施主体明确。条例立法工作严格按照地方性法规的立法程序,立法内容符合有关法律、法规的规定,符合昌宁县实际,具有较强的针对性和可操作性。法制委员会认为,现在提请审议的条例(草案修改稿)已经基本成熟,建议本次常委会会议审议后提交表决。

以上报告连同条例(草案修改稿),请予一并审议。