

附件 2

关于《茂名市野外用火管理条例 (草案)》的起草说明

《茂名市野外用火管理条例》(以下简称《条例》)是市人大常委会 2020 年立法工作计划中的审议项目。根据市政府立法工作安排,条例由市林业局负责起草,市司法局审查。该草案已经市政府十二届 120 次常务会议讨论通过,现提请市人大常委会审议。现将有关起草情况说明如下:

一、立法的必要性和可行性

(一)制定《条例》是保障人民群众生命财产的根本需要。我市北部和中部地区属山地、丘陵和台地地貌,森林资源丰富、林场众多,仅茂名市属国有林场即有 13 个。近年来,随着包茂高速、汕湛高速和深茂铁路的开通,茂名交通发展迅猛,外省和珠三角地区来茂名林区观光旅游度假的游客数量随之激增。同时,茂名地区农村人口众多,民间素有上坟烧香烧纸、逢年过节燃放烟花爆竹的习俗,从而形成了生产生活用火、祭祀用火和旅游活动用火叠加的态势。加之林区地形复杂、草木茂密,一旦发生森林火灾,很容易导致“星火燎原”难以控制的局面。制定《条例》,有利于预防和减少火灾风险隐患,切实保障人民群众生命财产安全。

（二）制定《条例》是搞好生态文明建设、改善人居环境的必然要求。茂名创建国家森林城市，加快推进生态文明建设的的关键时期，随着新一轮绿化茂名大行动和国家森林城市创建活动的深入推进，森林资源总量不断增长。为了践行“绿水青山就是金山银山”的理念，保护森林资源，保持良好的生态环境有必要进行立法。

（三）制定《条例》是对上位法不完善的有效补充。在野外用火管理上，目前能够依据的是《森林防火条例》《广东省森林防火条例》等法规。由于专门规范野外用火的依据条款偏少，且未规范农业生产生活区的野外用火行为，导致实际管理和执法中，依据有所不足。近年本省韶关市制定此方面的法规，为野外用火管理提供更有力的制度保障，我市的立法势在必行。

二、条例的形成过程

（一）起草阶段。茂名市林业局委托第三方广东石油化工学院负责起草工作。茂名市林业局及第三方先后赴电白林场、羊角青山村委会、信宜等地进行考察调研。在进行深入调研的基础上，起草了《条例》的初稿，市林业局将《条例》的初稿在林业系统内部进行了多次征求意见，起草团队根据内部修改意见进行多次修改，形成了《条例（征求意见稿）》。2020年1月，茂名市林业局将《条例（征求意见稿）》按立法程序征求了各区、县级市、三大平台、行业协会以及市各相关单位的意见，并通过政府网站

全文公开征求社会意见；同时，基于新冠肺炎疫情的特殊情势，适时召开网上论证会，邀请南京大学法学院、信宜市人民法院等机构的五位专家学者对《条例（征求意见稿）》进行“把脉问诊”。根据以上反馈的意见，对《条例》做了进一步修改和完善。市林业局党组召开会议讨论了《条例》，根据党组意见进行了修改和完善，形成《条例（送审稿）》报市政府。

（二）审查阶段。审查期间，市司法局征求了各县区人民政府、市三大平台以及市直部门、民主党派、工商联、市律协、市政府法律顾问等46个单位的意见；通过茂名市政府门户网站、市司法局门户网站公开征求了社会公众意见（5月18日至6月19日）；召开了立法座谈会，到高州市开展了立法调研。在此基础上，市司法局对送审稿进行了反复修改，召开了立法业务专题会议，形成了《条例》（修改稿）第二次向各县区人民政府、市三大平台以及市直部门征求意见，最后经局务会议讨论通过，形成了《茂名市野外用火管理条例（草案）》（审议稿）。

（三）政府审议阶段。7月29日市政府召开的十二届120次常务会议讨论通过了《条例（草案）》。

三、立法依据和参考资料

（一）立法依据。《中华人民共和国大气污染防治法》《森林防火条例》《广东省森林防火条例》

（二）参考资料。《河南省森林防火条例》《韶关市野外用

火管理条例》《梅州市森林火源管理条例》《重庆市森林防火条例》《青岛市森林防火条例》等等。

四、条例的主要内容

本条例分五章，共四十条。第一章总则。主要包括立法目的与依据、适用范围、基本原则、各级政府职责、部门职责、镇政府职责、防火安全宣传与教育、单位和个人的举报权利等内容。第二章监督和管理。主要对森林特别防护期、森林高火险区和森林高火险期禁火、森林防火区内禁止行为、农业生产生活区禁止行为、森林防火区特殊野外用火审批、石油化工等单位附近的野外用火、森林防火区内生产经营单位和个人的防火责任、森林防火规划、森林火灾应急预案、森林防火设施设备、森林消防队伍建设、护林员、野外用火管理人与野外火灾信息员、网格化管理、互联网信息科技管理、日常森林防火检查、森林特别防护期防火队伍全天待命、森林防火临时检查站、坟墓造册登记和特殊人群防火监管、无民事行为能力人和限制民事行为能力人的监管等内容作出规定。第三章保障措施。主要规定了野外用火管理经费保障、社会化投入机制、护林员意外伤害保险、文明祭祀和集中祭祀、引导综合利用秸秆等等。第四章法律责任。主要是针对违反禁止性条例设定了相应的法律责任条款。第五章附则。明确本条例施行时间。