

[2021.4] 茂名市第十二届人大常委会第四十六次会议文件

# 关于《茂名市野外用火管理条例（草案）》 修改情况的报告

——2021年4月20日在茂名市第十二届人民代表大会  
常务委员会第四十六次会议上

市人大法制委员会副主任委员、市人大常委会法工委主任 李晓强

代理主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人大法制委的委托，下面由我作关于《茂名市野外用火管理条例（草案）》修改情况的报告。

## 一、条例草案修改的过程

2020年8月27日，市十二届人大常委会第三十七次会议分组审议了《茂名市野外用火管理条例（草案）》（以下简称条例草案）。常委会组成人员的审议意见主要集中在三个方面：一是条例草案内容基本以森林防火管理为主，有关“野外用火管理”的内容却较少，内容与题目不一致；二是部分条款如禁止农民焚烧秸秆等规定既缺乏充分的论证，又难以执行，建议根据实际情况加以研究，慎重立法；三是条例草案重复上位法规定较多，未能结合茂名实际进行制度设计。

初次审议后，市人大法制委、常委会法工委深入信宜、高州、化州等地开展实地调研，了解森林防火责任、专业队伍、防火设备、用火审批、联防机制等方面的情况。同时，将条例草案送有关单位征求意见，并组织立法咨询专家进行了研究。

今年1月下旬，市人大常委会法工委专门邀请市、县两级林业主管部门召开座谈会，了解野外用火审批、用火执法等方面的情况，并就野外用火立法的问题进行研究、沟通。

根据调研、征求意见反馈的情况，结合市人大常委会会议初审意见和立法咨询专家的意见，法工委研究认为，条例草案主要存在三个方面的问题：

（一）缺乏立法空间。野外用火主要包括生产用火和生活用火，野外用火立法的初衷是把这两种野外用火的行为纳入管理，通过在一定时间、地域内禁止、限制用火，达到防止火灾的目的。但《广东省森林防火条例》第二十四条（见附件）已经明确森林防火区野外禁止生活用火（第一至四项）和生产用火（第五、六项）。该禁止规定不设条件，且罗列十分全面、细致，不管能否执行，都已经没有进一步规定或者细化的必要，立法空间几近为零。

（二）缺乏执行空间。《广东省森林防火条例》第二十六条第三款（见附件）明确规定：“经批准野外用火的……在三级以下森林火险和二级风以下天气条件下用火……。”基层林业部门反映，因为规定的条件特别严厉，实践中他们几乎无法进行用火审批。在上位法规定如此严格的情况下，条例草案进行更严格的规定已

没有意义。而关于野外用火的执法，《广东省森林防火条例》第二十四条的禁止项也特别严厉，再增加类似的执法规定没有必要。对于条例草案创设的关于焚烧秸秆等农业生产用火的禁止规定和报备规定，既缺乏充分的论证，也缺乏可操作性。而且，报备规定事实上增加村民委员会、居民委员会的责任，缺乏法律依据。

（三）内容与名称不符。条例草案虽然名为野外用火管理，但大部分内容属于森林防火的范畴，且用火管理与防火的概念并不等同，比如，有专家提出“禁止携带易燃易爆物品”并不是一个野外用火行为，不应纳入条例管理范畴。但从防火的角度看，这个行为有引起火灾的风险，应该禁止。所以，如果继续使用“野外用火管理条例”这个题目，很多足以危及森林防火安全的事项无法规定。此外，条例草案与上位法重复过多，这与全国人大常委会、省人大常委会对地方立法的要求相违背。

为了继续完成立法任务，法工委多次与市林业局、司法局等部门沟通，说明问题和情况，就条例草案的调整和修改思路交换意见。同时，专门向省人大常委会法工委请示报告。省人大常委会法工委认为：可以考虑修改题目，抓住森林防火的1-2个问题，拿出几条管用的措施，按全国人大常委会的要求，探索“小快灵”立法。

为此，根据立法的相关规定，市人大法制委员会于3月3日专门召开第二十七次全体会议，就调整条例草案的立法方向、立法内容等问题进行研究论证。经研究，法制委员会认为有必要对

条例草案进行重大调整，主要修改思路如下：

一是按照全国人大常委会“地方要善于通过‘小切口’，多从‘小快灵’角度开展立法”的指导意见，对条例草案中上位法已规定的内容进行删减，简化条例结构，凸显地方特色，增加立法的针对性、适用性、可操作性。

二是以问题为导向，针对调研中发现的森林防火职责落实不到位、防火联防机制执行不到位等问题，结合中共中央办公厅、国务院办公厅1月印发的《关于全面推行林长制的意见》，调整法规内容，制度设计重点放在压实基层政府森林防火责任，健全细化森林防火联防机制方面，确保林长制落到实处。

三是对应条例草案内容的修改，将法规题目对应修改为《茂名市山地防火联防条例》，条款控制在二十条左右。

3月16日，根据市人大常委会法制委和常委会法工委的建议，市十二届人大常委会第九十二次主任会议就条例草案的重大调整问题进行了审议，原则同意法制委员会的意见，要求就条例草案的重大调整事项向市政府征求意见后报市委批准。会后，市人大常委会去函市政府征求意见，市政府于3月23日回复无意见。

市人大常委会主任会议后，根据上述市人大常委会会议初审意见、市人大常委会主任会议审议意见、法制委员会审议意见以及有关部门和立法咨询专家的意见，结合调研的成果，法工委对条例草案进行了大幅修改，形成了《茂名市山地防火联防条例（草案论证稿）》。3月25日，省人大常委会法工委组织召开专家论证

会，邀请省直有关部门和省立法咨询专家对该草案论证稿进行论证。根据论证意见，法工委认为毗连森林的农用坡田防火管理可以通过扩大森林防火区的范围实现，没有必要创设“山地防火”这个概念，以“森林防火”进行表述更加规范合理，也更有利于林长制的实施，将法规题目修改为《茂名市森林防火联防条例》更为恰当。

根据上述市人大常委会法工委、省直有关部门和省立法咨询专家论证意见，法工委对草案论证稿进一步进行了修改，形成了《茂名市森林防火联防条例（草案修改稿）》（以下简称草案修改稿）。

4月14日，市人大法制委召开会议对草案修改稿进行了认真审议。会后，法工委根据法制委成员的意见建议再次进行了修改。

4月16日，市委十一届第202次常委会会议审查批准了市人大常委会党组关于对《茂名市野外用火管理条例（草案）》进行重大调整的请示。

4月19日，市人大常委会主任会议研究通过了草案修改稿和条例草案修改情况报告，决定提请本次常委会会议进行第二次审议。

## **二、草案修改稿的主要内容**

草案修改稿不分章节，共十九条。主要内容如下：

### **（一）总则部分（第一条至第八条）**

总则部分对条例的立法目的和依据、适用范围、各方职责、宣传教育等内容进行了规定。明确条例的适用范围，将森林防火

区的范围在上位法的基础上扩大至林地以及距离林地边缘一百米范围内的区域，把毗连森林的农用坡田、牧场等纳入管理（第二条）。明确森林防火联防实行林长制，压实各级林长的森林防火联防责任，对可以通过联合民兵组织等方式组建镇（街道）森林消防队伍进行了规定（第四条）。明确村（居）民委员会和森林、林木、林地经营者的责任，解决森林防火联防“最后一公里”问题（第六条、第七条）。

## （二）防控管理部分（第九条至第十四条）

防控管理部分主要对森林防火联防机制进行了具体规定，并设置了禁止行为。加强森林防火联防信息化建设，建立预警通讯系统，强化火情监测预警、通讯通报和联防联动（第九条）。明确自防自控和联防联控措施，对火情所在镇（街道）林长、毗邻镇（街道）林长和发生跨区域火情的上一级林长应采取的应急和联防措施进行规定（第十一条至第十三条）。设置森林防火联防防控时间段和防控区域范围内的禁止行为，在防控时间段和防控区域范围内禁止一切野外用火，已批准的野外用火应当暂停，非工作人员禁止擅自进入防控区域（第十四条）。

## （三）保障措施部分（第十五条和第十六条）

保障措施部分主要对经费保障、考核保障和设施保障进行了规定。规定各级政府应当将森林防火联防所需经费纳入财政预算，将森林防火联防工作纳入年度目标责任制考核（第十五条）。明确有森林防火任务村（居）民委员会所需的基本设备，各级政府应当给予保障（第十六条）。

#### （四）法律责任部分和附则部分（第十七条至第十九条）

法律责任部分参考了省森林防火条例的有关处罚规定，主要针对公职人员不履行森林防火管理职责设置了处罚（第十七条），对单位、公民违反禁止规定的行为新设了处罚（第十八条）。附则部分规定了条例的施行时间（第十九条）。

以上报告，请予审议。