《修订<北京市森林资源保护管理条例>立项论证报告（征求意见稿）》

# 一、修法背景

党的二十大报告指出：大自然是人类赖以生存发展的基本条件。作为大自然重要组成部分的森林资源是国家重要的自然资源，是陆地生态系统的主体，是人类生存发展的重要生态保障，在维护国家生态安全中发挥着基础作用，在促进经济社会发展中具有战略地位。森林是“水库”“钱库”“粮库”“碳库”，提高森林覆盖率，不仅可以改善生态环境，而且可以产生持续、长久的生态效益，造福子孙后代。

1984年,《中华人民共和国森林法》（以下简称《森林法》）颁布，1985年8月3日，北京市第八届人大常委会审议通过了《北京市农村林木资源保护管理条例》，该条例被称为“北京市第一部正规的林业法规”。为适应本市森林资源保护管理的实际需求，1999年9月16日，北京市第十一届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议通过《北京市森林资源保护管理条例》（以下简称《条例》）。近年来，结合我国生态建设、环境保护的新形势及我市实际情况，《条例》分别于2010年、2016年、2018年进行了三次修正。

《条例》自1999年11月1日起施行，主要规定了林地管理、权属管理、森林防火、森林病虫害防治、森林采伐和法律责任等方面内容，是本市森林资源保护与管理制度的重要依据，加强了对森林资源的保护、管理和合理利用。《条例》立法技术成熟，特色突出，比较符合我市森林资源保护管理工作的实际要求，具有一定的适应性、合理性和可操作性，较好地实现了立法目的。《条例》施行以来，全市森林资源保护管理工作成效显著，森林面积持续增加，森林蓄积稳步增长，森林质量逐步提高。《条例》有力地推动了本市森林资源保护管理工作的规范化发展，为构建我市“一屏、三环、五河、九楔”的绿色空间结构发挥了重要作用，为发展生态林业和民生林业、推进生态文明建设作出了积极贡献。

但是，《条例》实施已超过20年，生态文明建设已经成为时代的主旋律，随着《森林法》的修订和国家机构改革,《条例》在立法宗旨、法律适用、森林资源管理实践中也存在以下几个方面的问题：

（一）适应性不足。从整体来看，《条例》与十八大以来党中央、全国人大、国务院、市委的文件精神一致。但从政策性来看，不能完全适应上位法的新要求；从实际来看，也不能完全适应当前我市森林资源保护管理的新变化。具体表现在：**一是**林长制内容尚未细化。《森林法》授权市政府建立林长制，相关配套制度等细化内容尚未写入《条例》。**二是**森林权属管理尚需进一步厘定。缺乏对政府投资造林的管理措施，存在地类重叠、权属交叉、矛盾难调的问题。**三是**生态效益补偿机制有待加强。全市生态林管护补助标准尚需协调统一、生态补偿资金标准落实动态增长机制，绿岗就业、以工代赈等政策亟待上升为《条例》内容。**四是**国家机构改革后园林绿化部门的部分职能发生变化，如北京市森林防火指挥部办公室职能划转至应急管理部门、林权登记归入自然资源部门不动产登记机构，森林公安划为北京公安局森林公安分局，《条例》尚未及时跟进修订。

（二）可操作性有待加强。具体表现在：**一是**林木采伐管理依据尚需填补。对百万亩造林的抚育、更新性采伐和林地上种植的商品林采伐具体管理要求，尚需《条例》填补相关制度和程序。**二是**不能完全适应新形势下林地管理的新要求。如“林地”的法定概念未规划界定，工程建设占用林地事权尚未下放到区局，林服设施的其他类型未细化，放管服改革中已取消的育林费等收费内容未废除等。**三是**考核和约谈机制未细化。《森林法》中明确的森林资源保护发展目标，森林防火、重大林业有害生物防治工作的考核机制以及市局对区政府约谈机制未上升到《条例》层面。**四是**森林防灭火仍需坚持预防为主的原则。机构改革以后，园林绿化部门负责火灾预防，但在火情前期处置方面仍是薄弱环节，亟需通过《条例》修订在机构队伍、预算划拨等方面实现与应急管理部门“对标对表”。同时，需要北京市森林防火指挥部相关成员单位协调配合，加强执法检查，加大处罚力度，及时消除隐患，实现森林火灾消灭在萌芽状态，达到“打早、打小、打了”目标。**五是**绿色防控理念和责任主体有待明确。绿色防控理念尚未载入《条例》；缺乏对养护单位防治责任落实不到位、合同未载明防治责任等行为的追责规定；签发限期除治通知书环节仍在灾后，不能防患于未然。**六是**地方野生植物保护缺少法律依据。《森林法》明确要求县级以上人民政府应当采取措施对具有特殊价值的野生植物资源予以保护。2008年我市公布了《北京市重点保护野生植物名录》，2022年又完成了名录修订工作，但具体如何保护缺少法规依据。

（三）实施的有效性有待进一步提高。**一是**基层执行《条例》力度存在差异，存在机构队伍不匹配、制度落实不到位、监督管理不规范、执行保障不给力的问题，有待通过《条例》修订提高管理效能。**二是**森林资源管理过程中，存在资源保护与开发利用的平衡困难，发展动力不足的问题。生态公益林的多元化利用尚未落实，对于生态公益林效益发挥带来一定影响，也不利于生态公益林保护的持续性和稳定性。

# 二、修订《条例》的必要性

随着社会发展与相关政策的调整，森林资源情况发生了一些变化，修订《条例》具有必要性。

（一）大力推进生态文明建设的战略需要

习近平总书记指出：“绿水青山就是金山银山”，“山水林田湖草沙是不可分割的生态系统”。他在参加首都义务植树活动时指出：“要增加森林面积，提高森林质量，提升生态系统碳汇增量，为实现我国碳达峰碳中和目标、维护全球生态安全作出更大贡献”。党的二十大报告更是指出，“要推进美丽中国建设，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展”。森林是降碳的重要载体，是减污的重要屏障，又是扩绿的重要保障，更是增长的重要基础。为此，通过修订《条例》，充分体现“尊重自然、顺应自然、保护自然”的新理念尤为重要、必要。

（二）贯彻落实国家法律法规和政策的现实需要

十八大以来，党中央、全国人大、国务院、市委市政府的文件精神不断推进京津冀协同发展、乡村振兴战略、机构改革、“放管服”改革、集体林权制度改革、森林防灭火等国家战略和改革政策。新修订《森林法》中规定的如林长制、生态效益补偿机制、森林防灭火和重大林业有害生物防治工作考核机制、野生植物保护机制、市局对区政府约谈机制等，尚需对其相关配套制度进行细化，有必要通过修订《条例》进一步落实。

1. 新形势下森林资源保护工作的现实需要

目前，资源保护过程中还存在问题，需要进一步加强可操作性，提升实施有效性。如缺少非林地上林木采伐、林地上的商品林采伐等具体监管手段。缺少对养护单位防治责任落实不到位、合同未载明防治责任等行为的追责规定，“林地”等相关法定概念尚需规划界定等。缺少地方重点保护野生植物的管理措施。此外，基层执行《条例》力度存在差异，存在下放权利落实不到位等问题，有待通过《条例》修订提高管理效能。

# 三、修订《条例》的可行性

（一）国家顶层设计高位引领

党的十八大以来，党和国家加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设，国家层面对森林资源保护管理的要求也越来越明确。森林权属方面，党中央、国务院明确要求健全自然资源资产产权制度、统筹推进自然资源资产产权制度改革，印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》。森林保护方面，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《天然林保护修复制度方案》，建立全面保护、系统恢复、用途管控、权责明确的天然林保护修复制度体系。森林防灭火方面，根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》等规定，森林防灭火体制机制进行了重大改革，应急管理、园林绿化、公安等部门在森林火灾预防和扑救工作中均负有职责。2023年4月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强新形势下森林草原防灭火工作的意见》。林业有害生物防治方面，《国务院办公厅关于进一步加强林业有害生物防治工作的意见》中要求全面落实防治责任，由园林绿化部门负责本行政区域的林业有害生物的监测、检疫和防治。造林绿化方面，党的十九大报告明确提出“开展国土绿化行动”，《关于积极推进大规模国土绿化行动的意见》等文件也提出了绿化美化乡村、以绿色发展引领乡村振兴、创建森林城市、建设美丽家园等要求。野生植物保护方面，2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强生物多样性保护的意见》，要求加快生物多样性保护法治建设，制定和完善生物多样性保护相关政策制度，严厉打击非法采集、运输、交易野生植物及其制品等违法犯罪行为。

（二）上位法明确修订方向和基础

新修订的《森林法》在深入践行“绿水青山就是金山银山”理念的基础上，加大了森林资源保护力度，进一步完善了森林资源保护管理制度，为实现人与自然和谐共生提供法治保障。《森林法》的立法宗旨明确了《条例》的修订方向；《森林法》在森林权属、森林经营、森林采伐、生态效益补偿制度等方面确立的新制度和新内容为《条例》确立了修订基础和基本框架。2022年6月13日发布的《最高人民法院关于审理森林资源民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》对森林权属、森林资源融资担保等问题作出具体规范。上述法律法规、司法解释都为本市开展《条例》修订创造了良好的制度环境。

（三）现行制度成效显著

《条例》颁布施行以后，先后经历了2010年、2016年、2018年三次修正，对我市生态文明建设、森林资源保护、权属管理和执法体制改革，推动解决森林资源管理问题发挥了重要作用，积累了宝贵经验。2018年《条例》修正，既强调了对森林资源的保护、管理和合理利用，也体现了“巩固绿化成果，改善生态环境”的立法理念，坚持将生态环境保护和促进经济社会协调发展有机结合起来，引领全市绿色发展路径。

目前，我市配套制度建设高效推进，《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》《中共北京市委办公厅 北京市人民政府办公厅印发〈关于全面建立林长制的实施意见〉的通知》《北京市平原生态林养护经营管理办法》（试行）《北京市林业植物检疫执法工作规范》等一批政府规章和政策文件的出台，为森林资源保护管理提供制度支撑。生态环境建设全面提速，全市森林覆盖率达到44.8%，实施两轮百万亩造林绿化工程，平原生态格局基本形成。森林资源管理水平显著提高，体现在权属和林场管理日趋规范，执法体制调整和执法责任制落实平稳有序，森林防灭火、林业有害生物防治、野生植物保护得到全面加强，逐步形成了规范的综合管理体系，进一步明确森林资源管理责任，推动森林资源保护管理队伍建设，为有效保护好森林资源奠定坚实基础。

（四）立法前期工作进展顺利

在前期资料收集工作中，已收集整理了国家、本市和其他省、自治区、直辖市森林资源法规、规章和规范性文件，并汇编成册，为《条例》立法提供参考。通过梳理汇编发现，《森林法》修订以来，已有山西、内蒙、甘肃、海南等省、自治区对本省森林资源制度进行了修正，广东、上海的修订草案已经进入征求意见程序，这些地方立法经验及相关内容可供参考。

在立法调研的过程中，对怀柔、通州、顺义、平谷、密云、房山、门头沟等区开展调研，重点关注《条例》施行以来存在的问题，聚焦相关制度的“立改废”，面向“区局、林场、涉林企事业单位、有关林学会、部分人大代表、政协委员、园林绿化专家学者”等不同对象，广泛征求修改建议，夯实基础。调研工作深入基层、范围广泛、形式多样，并邀请专家对核心制度进行深入研究论证，注重制度的合法性、合理性，目前已取得一定实效。

# 四、修订思路和主要内容

（一）修订思路

《条例》的修订，应当坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想、生态文明思想和法治思想为指导，践行“两山理论”和党的二十大报告精神，根据《森林法》和国家层面的政策精神，立足北京实际，着眼人与自然和谐共生谋发展和园林绿化事业高质量发展，从发挥林长制制度优势出发，从森林权属经营、林地、林木管理、资源利用、生态效益补偿机制、森林防灭火原则、林业有害生物防治理念、野生植物保护、属地责任、机构队伍、资金管理等方面发力，采取“废旧立新”的方式，将《条例》更名为《北京市森林条例》（以下简称《森林条例》），修改完善原《条例》相关内容，以适应当前推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展的新要求。

（二）基本原则

**1.精准定位原则**

《森林条例》立法不仅发挥着为本市森林资源管理提供具体、必要的行为规范的作用，更发挥着体现公共利益，指引和推动本市经济社会发展的重要作用。本市立法应立足首都城市战略定位，服务建设国际一流和谐宜居之都，实现本市可持续发展。为此，必须把握住可持续发展这一核心，综合考虑本市可持续发展的现状，通过《森林条例》立法的形式，将生态文明思想贯穿于《森林条例》立法的各个方面。此外，《森林条例》立法作为全国地方立法的标杆，还应具有引领国内其他省市立法的重要作用。《森林条例》立法应当立足首都功能定位，融汇前沿问题，具有前瞻视野，体现改革的新理念、新任务，提出真正解决问题的新举措。

**2.问题导向原则**

对本市而言，《森林条例》立法不仅要与首都发展的全局相适应，更要与全面深化改革的新形势相适应，从迫切需要解决的实际问题出发，充分发挥立法对当前全面深化改革的推动和保障作用。首都地方立法工作要为北京市创新驱动、转型发展提供法律依据和制度保证，不断优化立法结构，合理配置立法资源，使促进本市经济社会可持续发展与完善首都城市战略功能有机协调，以解决首都转型发展过程中面临的突出问题。

**3.科学立法原则**

只有让人民作为改革的主体积极参与到改革中来，实现顶层设计与基层人民群众改革意愿的相互呼应，才能达成改革的最大公约数，让群众共享改革红利，享有更多的获得感，形成共同推动全面改革的合力。调整平衡不同群体之间的利益分配，使《森林条例》立法过程成为公众参与改革路径设计、凝聚改革共识的过程，使制定的法规成为能够反映人民群众的改革意愿，符合首都改革发展实际，体现社会公平正义的良法。

（三）主要内容

**1.对照《森林法》，进行优化调整**

**一是林长制细化入法。**建议《森林条例》立法过程中，立足践行“两山理论”和立足首善之区建设，将林长制及其配套制度中的四级林长制、考核、约谈机制等重点内容上升为地方性法规层面，引导林长制依法依规落实。

**二是细化森林权属结构。**《森林法》确立了国有森林资源所有权形式制度，明确国有森林资源可以依法确定给林业经营者使用；完善集体林地承包经营制度，明确了三权分置的权利结构，以及落实所有权、稳定承包权、放活经营权的制度规则。《最高人民法院关于审理森林资源民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》规定了以森林生态效益补偿收益、林业碳汇等提供担保的合法形式，以及侵权人承担森林生态环境修复责任的具体规则。《森林条例》需要根据上位法的内容，调整森林权属结构，细化权属制度内容，扩展森林生态效益补偿机制的适用范围，保护各级、各类森林资源权利人的合法权益；明确林权争议调处主体、程序和规则，通过发挥林长制优势，强化部门职责，推动部门协作，破解林权争议调处难题。

**三是取消木材运输检查制度和育林费。**为贯彻落实国务院“放管服”改革有关要求，新《森林法》取消木材运输行政许可制度，运输木材不需要办理运输许可证，木材检查站也不再负责木材运输检查。在2016年《财政部关于取消、停征和整合部分政府性基金项目等有关问题的通知》中要求将育林基金征收标准降为零，新《森林法》也取消了育林费的规定。针对这些上位法发生的变化，原《条例》中关于木材运输检查和育林费的规定也需在《森林条例》中做相应取消。

**四是调整法律责任的处罚标准和处罚基准。**对照新《森林法》法律责任条款，已经作出规定的，《森林条例》不再重复规定，补充地方设置的对违反禁止性条款及其他规定的法律责任。《森林条例》也需要依据新《森林法》的修改在行政处罚规则上进行相应调整。

**2.顺应机构改革，重塑管理体制**

2014年国家进行不动产统一登记制度改革，颁布了《不动产登记暂行条例》，林权登记统一由自然资源部门的不动产登记机构承担。根据党中央《深化党和国家机构改革方案》，2018年10月武警森林部队退出现役，成建制划归应急管理部，森林防火的工作职责转入应急管理部。2019年森林公安转隶公安部，不再行使林业行政处罚权。2020年为响应中央对执法重心下移和执法权下沉的要求，北京市将部分执法权下沉到街道；同时一些乡镇的林业工作站被撤销，或是并入乡镇统一管理。《森林条例》中关于乡镇林业工作站、林权登记机构、森林公安的行政执法权等相关内容需要呼应法律修订。

**3.聚焦热点问题，创新制度设计**

**一是明确百万亩造林的管理职责。**2012年北京市启动第一轮百万亩造林绿化工作，至2015年，在平原地区初步建立了以大面积森林为基础的森林生态格局。经过两轮百万亩造林，全市新增造林绿化219万亩；截止到2022年底，北京森林覆盖率达44.8%。平原造林及完善政策林采取租赁农村集体土地形式，《森林条例》建议明确政府投资造林的管理部门及职责，为后期养护管理提供法规保障。

**二是建立具有北京特色的林木采伐管理制度。**《森林条例》立法过程中，建议充分考虑我市两轮百万亩造林成果保护实际与《森林法》中林木采伐许可制度的衔接，对于政府投资营造的平原生态林采伐严格管理，相关制度由政府有关部门制定。为巩固首都造林绿化成果，建议简化林地上种植的商品林采伐许可制度，明确非林地上的农田防护林、防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木等的更新采伐制度。

**4.彰显北京特色，全面提升可操作性**

**一是确立操作性更强的林地管理制度。**《森林条例》立法过程中，建议确立北京市林地保护利用规划的主导地位，坚持资源管理、审批、监督检查等方面按照林保规划执行，破解和国土规划地类冲突的问题。工程建设占用林地事权，建议从国家和省级下放到区级，作为优化营商环境的重要举措。

**二是增加直接为林业生产服务的工程设施类型。**党的十八大以来，随着生态文明建设、大规模国土绿化行动深入推进，绿水青山“颜值”更高中华大地“气质”更佳，人们更向往在优美的生态环境中体验自然、享受生活，森林康养需求应运而生。为充分利用森林资源，发挥森林生态效益，建设森林康养基地，建议细化直接为林业生产服务的工程设施的第七种类型，如增加游客服务中心、森林康养驿站、废弃物处置等便民设施。

**三是强化生态效益补偿机制。**本市采取多种形式的生态林管护补助，取得良好效果，为巩固生态公益林建设成果打下坚实基础。《森林条例》立法过程中，建议进一步细化生态林管护补助管理，优化农村集体土地流转资金补偿动态增长机制、规范林下经济、固化绿岗就业、以工代赈等政策成果，增强农民福祉，要实现生态保护、绿色发展和民生改善相统一。

**四是坚持“预防为主”的森林防灭火原则**。建议细化应急管理、园林绿化、公安等部门职责，增加市、区两级森林火灾预防队伍建设内容，强化火情前期处置，确保“打早、打小、打了”向前站位。进一步细化压实森林防灭火责任，实行市、区、乡镇人民政府行政首长负责制，街道办事处按照本级人民政府的要求承担森林防火工作。建立乡镇（街）级森林消防队伍，有林单位应当保障森林防灭火资金投入，增加森林高火险期的灵活规定。

**五是强化林业有害生物防治理念和责任主体。**《森林条例》立法过程中，建议实行政府主导、部门协作、社会参与的工作机制，落实“谁经营、谁防治”的责任制度，加大行政处罚力度，将限期除治环节前移，有效避免成灾才除治的被动局面。

**六是增加地方重点保护野生植物的措施。**建议规定禁止任何单位和个人非法采集北京市重点保护野生植物或者破坏其生长环境。因特殊需要采集的增设行政许可，违反规定增设罚则。对国家重点保护野生植物和地方重点保护野生植物的保护点建设保护设施和保护标志并严禁破坏。

**七是明确属地责任和机构队伍、资金管理制度。**《森林条例》立法过程中，建议进一步明确森林资源保护管理、森林防灭火、林业有害生物防治、野生植物保护的属地责任，细化森林资源保护管理的机构队伍建设制度、经费保障制度。