# 附件2

# 《金华双龙风景名胜区条例（草案送审稿）》

# 起草说明

金华市人民政府：

根据《金华市人大常委会2021年立法工作计划》的安排和要求，金华双龙风景名胜区管理委员会（以下简称“管委会”）已完成《金华双龙风景名胜区条例（草案送审稿）》（以下简称《条例》）的起草，现将有关情况报告如下：

一、制定的必要性

1994年，《国务院关于发布第三批国家重点风景名胜区的通知》（国函〔1994〕4号）同意设立双龙国家级风景名胜区。2008年，《双龙风景名胜区总体规划（2008年-2025年）》获建设部批复同意（建城函〔2008〕56号）。双龙风景名胜区成立已经27年，总体规划执行13年，形成了金华双龙风景名胜区特有的管理方式，也暴露出了大量的问题，制定《条例》具有必要性和紧迫性。

1. **理清政府及部门与管委会职责的需要**

金华市双龙风景名胜区在金华市区内，涉及罗店镇、赤松镇、曹宅镇三个镇，其中罗店镇属于金华市婺城区，赤松镇、曹宅镇属于金华市金东区、金华市婺城区，且有部分山地属于兰溪市。总规编制时，名胜区范围内包括23个行政村、81个自然村。婺城区人民政府、金东区人民政府、罗店镇、赤松镇、曹宅镇与管委会的职责、职权界限不清，限制和影响风景名胜资源的有效保护。双龙风景名胜区尚未实现全封闭式管理，各行政部门与管委会的关系不明确，导致行政管理不到位。通过制定《条例》，理清政府及相关部门与管委会的职责，明确管委会的职责以及对项目的审核权，能够更好的保护风景名胜资源。

1. **有效保护双龙风景名胜资源的需要**

双龙风景名胜区前期注重开发利用，相关保护措施及技术规范，没有形成体系。风景区内野生动植物的调查研究不足，没有建立起野生动植物档案及跟踪制度。水资源是风景区的重要资源，但因居民区与景区的重叠，破坏水资源的情形严重。为了有效保护双龙风景名胜区资源，急需通过制定《条例》，推动完善保护措施，进一步明确野生动植物调研、建档系管委会的法定义务。通过列举禁止行为和设立法律责任的方式，明确禁止行为，引导居民和游客，充分保护名胜区资源。

1. **完善双龙风景名胜区管理的需要**

双龙风景名胜区经过多年的管理，形成了一系列管理方法和制度，缺乏管理体系，没有对管理制度进行修正编撰。通过制定《条例》，明确建立完善管理制度为管委会的法定职责，并应当予以公示，接受社会公众监督，推动信息化建设。列举与细化对秩序、交通、经营者、游客、居民等的管理内容，实现风景名胜区有序、健康、绿色发展。特别是对农村建房的管理，急需通过指定《条例》，禁止农房新建、扩建，建立农房翻建、改建、修缮的管委会审核制度和程序规定。提出具体拆迁异地安置的制度，引导居民有偿迁出，充分保护景区内居民的居住权。

二、《条例（草案）》的起草依据及参考材料

《条例》直接上位法为：国务院《风景名胜区条例》和《浙江省风景名胜区条例》。

《条例》草案起草的主要法律依据为：《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国民水法》等法律。

《条例》草案起草的主要行政法规依据为：《中华人民共和国自然保护区条例》《中华人民共和国野生植物保护条例》《国务院办公厅关于加强风景名胜区保护管理工作的通知》《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》等行政法规

《条例》草案起草的主要部门规章依据为：《国家级风景名胜区规划编制审批办法》《住房和城乡建设部办公厅关于做好国家级风景名胜区内重大建设工程项目选址方案核准工作的通知》《住房和城乡建设部关于印发<国家级风景名胜区管理评估和监督检查办法>的通知》等规章。

《条例》草案起草的主要地方法规依据为：《浙江省文物保护管理条例》《浙江省城乡规划条例》、《浙江省城乡规划条例》《浙江省旅游条例》《浙江省人民政府关于加强风景名胜区工作的意见》等地方法规。

《条例》草案起草同时参考了《浙江省普陀山风景名胜区条例》《杭州西湖风景名胜区管理条例》《惠州市罗浮山保护条例》《甘肃省麦积山风景名胜区条例》《湖南省韶山风景名胜区条例》《滁州市琅琊山风景名胜区条例》。

1. 起草过程

**经金华双龙风景名胜区党工委、管委会同意，**成立《金华双龙风景名胜区条例》立法工作领导小组和工作专班。通过向各部门征求意见、组织各部门召开座谈会、组织镇负责人和农村居民代表召开座谈会等方式，充分征求意见。通过实地走访主要风景名胜区景点，听取核心景区居民意见，发现景区的主要问题。在充分调研的基础上，结合问题清单，起草《条例》草案。通过管委会官方网站公布《条例》草案，向公众征求意见的同时，广泛征求相关行政部门的意见。经过反复研究和修改，形成本条例送审稿。

四、《条例》草案的主要内容

《条例》草案共六章三十九条，主要内容有：

第一章总则，规定了《条例》的立法目的、适用范围、基本原则；明确金华市人民政府、婺城区人民政府、金东区人民政府、政府各部门、罗店镇、赤松镇、曹宅镇的职责，风景区采用管委会管理为主，属地政府配合管理的基本原则。

第二章保护，规定了保护制度的建立完善，特别强调野生动植物的保护。以列举方式规定了绝对禁止行为、未经审批的禁止的行为。

第三章建设，规定了管委会事前审核、事中监管，事后追责的全方位管理制度。

第四章管理，规定了风景区应当逐步实现封闭管理，对景区内居民和游客采取区分管理，充分保护居民的合法权益。列举与细化对秩序、交通、经营者、游客、居民等的管理内容，重点规定了农房管理制度。

第五章法律责任，设定了责令停止违法行为、没收违法所得、罚款等行政处罚，明确执法主体为双龙风景名胜区管理机构。

第六章附则，规定了定义条款和《条例》的施行日期。

五、需要重点说明的问题

**1.管理机构。**金华山旅游经济区管理委员会成立于2015年7月，与金华双龙风景旅游区管理委员会、金华双龙风景名胜区管理委员会实行“三套牌子、一套班子”，负责金华市双龙风景名胜区的管理。2021年3月22日，不再保留金华山旅游经济区管理委员会牌子。参考多部其他地方的风景名胜区条例，均将风景名胜区管委会作为风景名胜区管理机构。现明确金华双龙风景名胜区管理委员会负责双龙风景名胜区的统一管理，更为合理。

**2.管委会职责。**为了加强对风景名胜资源的有效保护和管理，应当突出管委会对双龙风景名胜区的管理职责、职权。管委会作为金华市政府的派出机构，没有对金东区、婺城区政府的领导权，也没有对罗店镇、赤松镇、曹宅镇的领导权，难以形成统一管理。通过制定《条例》，授权管委会的审核权，确认以管委会为主，政府及其部门协调配合的管理机制。

3、例举方式规定禁止性行为。在调研过程中，各部门及居民等被调研对象，提出了众多双龙风景名胜区存在的问题，希望通过《条例》予以禁止，从而更为有效的保护。《条例》以国务院《风景名胜区条例》《浙江风景名胜区条例》为基础，进一步细化绝对禁止行为和未经审批的禁止行为，力求完整。

4、农房建设管理。风景区内居民与景区规划的利益冲突中最为明显的是农房的建设。绝对禁止新批、新建、扩建，镇、村反对强烈，并且提出应当予以补偿。《条例》通过允许翻建、改建和修缮，并以制度规范翻建、改建、修缮的程序和要求，从而解决居民的农房需求，保证宅基地面积不扩大。建立搬迁异地安置制度，逐步实现景区居民外迁安置的目的。

5、管理制度、保护措施的建议。管委会应当根据《条例》的要求，及时制定完善各项管理制度和保护措施，形成制度汇编和保护措施汇编，更好的保护双龙风景名胜资源。

6、规划补偿问题。景区居民对于规划导致种植树木不得砍伐、耕地面积减少、居民收入减少等经济损失，提出应当予以补偿。国务院《风景名胜条例》和《浙江省风景名胜区条例》均有规划补充条款，为此《条例》未重复规定。但建议对经济损失进行预估的基础上，由金华市政府将补偿经费列入财政预算。

六、立法建议

1.当初上报立法名称虽以“金华市双龙风景名胜区条例”命名，但考虑到实际需要，建议以“金华双龙风景旅游区条例”的名称命名更贴合实际。

2.立足于金华市双龙风景名胜区保护和管理的现实需要，为保证金华市双龙风景名胜区风景名胜资源的保护和管理有法可依，我单位认为金华市双龙风景名胜区的立法时机已经成熟，草案内容也已基本完善，建议公开征求意见。

金华双龙风景旅游区管委会

2021年6月30日