

十堰市人民代表大会常务委员会公告

(2016 年第 3 号)

十堰市第四届人民代表大会常务委员会第三十八次会议于 2016 年 9 月 29 日通过的《十堰市中心城区山体保护条例》，已经湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议于 2016 年 12 月 1 日批准，现予以公布，自 2017 年 2 月 1 日起施行。

十堰市第四届人民代表大会常务委员会

2016 年 12 月 2 日

十堰市中心城区山体保护条例

(2016年9月29日十堰市第四届人民代表大会常务委员会第三十八次会议通过，
2016年12月1日湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议批准)

目 录

第一章	总 则
第二章	保护职责
第三章	保护规划
第四章	保护措施
第五章	修复治理
第六章	法律责任
第七章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强中心城区山体保护，改善生态环境，促进经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国森林法》等有关法律法规的规定，结合本市实际，制定本条例。

第二条 在本市中心城区内开展山体保护和资源利用活动，适用本条例。

第三条 本条例所称中心城区，是指十堰市城区内集中连片建设区域及其周边控制区域，北至汉江北岸沿线，南至赛武当自然保护区，东至汉十、郧十高速公路沿线，西至张湾区柏林镇。中心城区的具体范围与十堰市城市总体规划确定的范围一致。

本条例所称山体，是指主峰与谷底之间相对高度30米以上的山以及其它需要保护的山。

本条例所称山体保护，是指采取综合措施，避免或者减轻人为活动对山体以及山体植被的破坏，维护和恢复山体自然生态的活动。

第四条 山体保护应当遵循生态优先、科学规划、严格保护、依法管理、永续利用的原则，实现生态保护与经济社会发展的协调统一。

第二章 保护职责

第五条 山体保护实行政府行政首长负责制、生态环境损害问责制和执法过错责任追究制。

第六条 市人民政府应当将山体保护工作纳入国民经济和社会发展规划，组织制定和实施山体保护规划，建立督查考核工作机制，保障经费投入。

各区人民政府、十堰经济技术开发区管委会负责组织实施本辖区内山体保护工作，落实相关责任和工作经费。

乡镇人民政府、街道办事处履行山体保护属地管理工作职责。村（居）民委员会协助乡镇人民政府、街道办事处开展山体保护工作。

第七条 林业部门、城市管理综合执法部门是中心城区山体保护工作的主管部门。集体林地由林业部门负责保护管理，国有林地由城市管理综合执法部门负责保护管理。未按照林地权属性质划部门管理职责的，应当由指定的主管部门负责保护管理。

第八条 发展和改革、民政、财政、国土资源、住房和城乡建设、交通运输、水利、环境保护、旅游、安全生产监督、规划等部门应当根据有关法律法规的规定，按照市人民政府制定的部门工作权责清单履行各自职责，做好山体保护管理工作。

第九条 市人民政府应当建立山体保护协调工作机构，具体负责中心城区内山体保护工作的统筹、组织、协调、督查和考核。

市人民政府山体保护协调工作机构应当定期召开联席会议，研究和协调处理跨行政部门、跨行政区域等山体保护工作的重要事项。

第十条 国家机关、企业事业单位、国有林场、集体经济组织等单位，应当按照本条例规定对权属范围内的山体进行保护管理。

第十一条 国家机关、企业事业单位应当开展山体保护的宣传教育。

广播、电视、报刊、网站等媒体应当进行山体保护的公益宣传。

第十二条 任何单位和个人有权对侵占、破坏山体的行为进行检举和控告。

符合条件的社会组织和有关司法机关可以依法对破坏山体生态环境的违法行为提起公益诉讼。

鼓励社会力量通过志愿服务等方式参与山体保护活动。

第三章 保护规划

第十三条 中心城区山体保护规划应当与十堰市城市总体规划相一致，与其它专项规划和控制性详细规划相衔接。

第十四条 山体保护规划应当在中心城区内划定具体的保护范围，并根据区域位置、山体植被、生态功能等因素，将保护范围内的山体划分为一级保护山体、二级保护山体。

一级保护山体是指以下山体：

- （一）相对高度40米以上、坡度25度以上的山体；
- （二）居民集中生活区周边的山体；
- （三）有文化价值或者文物保护价值的山体；
- （四）有珍稀植物的山体；
- （五）河道、主干道、高速公路、铁路沿线的山体，机场航线可视范围内的山体；
- （六）生态敏感区内形态完整、自然植被良好、起隔离防护作用的山体。

二级保护山体是指规划保护范围内除一级保护山体以外的山体。

山体保护规划应当对一级保护山体、二级保护山体的具体范围作出明确界定。

第十五条 山体保护规划按照以下程序编制和审批：

- （一）山体保护规划由市规划主管部门依照法律法规及技术规范组织编制。
- （二）山体保护规划经市规划委员会审议后，报市人民政府讨论通过。
- （三）讨论通过后的山体保护规划，由市人民政府提请市人大常委会常务委员会审议批准。

- （四）批准后的山体保护规划，由市人民政府向社会公布并组织实施。

第十六条 任何单位或者个人不得擅自改变经依法批准的山体保护规划。

第十七条 因国家、省、市重大基础设施项目建设和重大公益性项目建设，确需占用保护山体或者改变山体用途性质的，应当先行调整山体保护规划。调整山体保护规划按照原审批程序报审批机关批准。

第四章 保护措施

第十八条 山体保护主管部门应当对纳入规划保护的山体设立保护标志，标明保护范围和责任单位。

第十九条 在山体保护范围内禁止下列行为：

- (一) 擅自改变山体用途性质或者超出批准范围占用山体的；
- (二) 擅自开山采石、探矿采矿的；
- (三) 擅自挖砂取土、毁林开荒种植农作物等破坏山体植被的；
- (四) 擅自倾倒、堆放、丢弃建筑渣土等废弃物的；
- (五) 乱砍滥伐林木的；
- (六) 乱搭乱建建筑物的；
- (七) 违法排放污染物的；
- (八) 擅自移动、损毁山体保护标志的；
- (九) 未取得建设工程规划许可证或者违反建设工程规划许可证规定进行建设的；
- (十) 其他对山体生态环境构成破坏的行为。

第二十条 一级保护山体为禁建区，其范围内除允许依法依规建设消防、能源、通信、气象、地震监测和生态游步道等公共基础设施以外，禁止其他建设行为。

二级保护山体为限建区，其范围内除允许依法依规建设前款规定的设施外，可以适度建设对社会开放的游园及配套服务设施，禁止其他建设行为。

第二十一条 符合本条例第二十条规定又确有必要的项目，由建设单位依照有关规定办理审批手续。

第二十二条 山体保护范围内不得办理矿产开发许可，已批准开发的矿山到期依法关停。

山体保护范围内除重大基础设施项目建设和重大公益性项目建设外，不得办理国有林地绿化规划和绿化土地使用性质变更许可，不得办理国有林地的树木采伐许可。

山体保护范围内的集体山林逐步纳入生态公益林保护。未纳入的，严格控制行政审批采伐许可数量，并实施“伐一补一”。

山体保护范围内已办理土地出让或者划拨手续但尚未实施开发建设的山体，经市人民政府批准，可以依法收回。

第二十三条 在建设项目用地规划和工程规划管理过程中，应当综合考虑山体生态保护和景观维护的要求，对保护山体周边的建设进行控制，减少对山体的遮挡，保持良好的自然景观和生态效果。

第二十四条 根据城市总体规划和山体保护规划，实施山体保护范围内的天然林、生态公益林、退耕还林、野生动植物保护、森林病虫害防治等生态保护工程，做好造林绿化、封山育林、防火护林、林相改造等工作，提高山体森林覆盖率，保护生物多样性。

第二十五条 乡镇人民政府、街道办事处应当组织安排护林员、网格员、城市管理执法人员对本辖区内的保护山体进行日常巡查，及时发现、制止破坏山体的违法行为。

为，报告相关行政执法部门予以查处。

第五章 修复治理

第二十六条 中心城区范围内破损山体修复治理工作应坚持实行“谁管理谁负责、谁开发谁修复、谁破坏谁治理”的责任机制。

第二十七条 破损山体修复治理的责任主体按照以下规定确定：

- （一）建设项目用地权属清楚的，由建设项目用地权属人负责修复治理；
- （二）建设产业园区、拆迁安置区等和建设铁路、公路、水利、通讯、能源等基础设施造成山体破损的，由建设单位负责修复治理；
- （三）因自然灾害造成山体破损的，由市人民政府指定有关部门或单位负责修复治理；
- （四）对已经破损的山体，由林业部门或者城市管理综合执法部门查明责任人，并责令和监督其修复治理。在限期内，责任人不修复治理或者修复治理未达到规定要求的，可以由林业部门或者城市管理综合执法部门代为修复治理，所需费用由责任人承担。

第二十八条 山体修复治理应当与项目主体建设同步规划、同步设计、同步实施、同步验收，未验收或者验收不合格的，相关部门不得办理建设项目竣工验收备案手续。

第二十九条 禁止在山体修复治理过程中，对修复治理区域周边的生态环境造成新的破坏。

第六章 法律责任

第三十条 违反本条例，法律法规有规定的，从其规定；造成他人损害的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十一条 违反本条例，未取得建设工程规划许可证或者违反建设工程规划许可证规定进行建设的，由市城市管理综合执法部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施影响的，限期改正，处建设工程造价5%以上10%以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价10%以下的罚款。

第三十二条 违反本条例，擅自改变山体用途性质或者超出批准范围占用山体进行建设的，由市国土资源管理部门责令恢复原状或者限期退出占用土地、拆除违法建筑物，并依法予以罚款处罚。

第三十三条 违反本条例，对破损山体不予修复治理或者修复治理未达到规定要求的，除承担本条例第二十七条规定的修复治理责任外，由市林业部门或者市城市管理综合执法部门处以修复治理费用一倍以上三倍以下的罚款。

第三十四条 擅自移动、损毁山体保护标志的，由市城市管理综合执法部门责令限期恢复原状，赔偿损失，并处以五千元以上两万元以下的罚款。

第三十五条 违反本条例，在山体保护范围内擅自开山采石、探矿采矿，擅自挖砂取土、毁林开荒种植农作物等破坏山体植被，擅自倾倒、堆放、丢弃建筑渣土等废弃物，乱砍滥伐林木，乱搭乱建建筑物，违法排放污染物以及实施其他破坏山体违法行为的，由相关执法部门依照有关法律法规予以处罚。

第三十六条 各级人民政府山体保护工作责任人未依法履行职责，致使辖区内保护山体遭受严重破坏的，依照有关规定追究责任。

国家机关及其工作人员有下列行为之一的，对有关责任人员给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）违法审批山体保护范围内建设项目的；
- （二）违反本条例规定未履行山体生态修复治理职责的；
- （三）未依法查处山体保护范围内违法行为的；
- （四）因滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为导致山体遭到破坏的。

第七章 附 则

第三十七条 本条例自2017年2月1日起施行。

湖北省人民代表大会常务委员会 关于批准《十堰市中心城区山体保护条例》的决议

（2016年12月1日湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过）

湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：批准《十堰市中心城区山体保护条例》，由十堰市人民代表大会常务委员会公布施行。

十堰市人民代表大会常务委员会 关于《十堰市中心城区山体保护条例》的说明

——2016年11月28日在湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

十堰市人大常委会副主任 余立柱

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受十堰市人大常委会委托，现就《十堰市中心城区山体保护条例》（以下简称《条例》）作如下说明：

一、制定《条例》的必要性和可行性

制定《条例》是实施十堰生态发展战略和实现发展定位的现实需要。十堰市委科学谋划“十三五”时期全市经济社会的发展蓝图，制定了坚持生态立市的发展战略和建设生态十堰的目标定位，提出了实施“外修生态、内修人文”的发展方略，现正在加快推进绿色发展的各项工作。十堰中心城区为低山丘陵和中低山地貌地形，属于典型的山地城市，城区自然山体发挥着供绿、固水、净气等不可替代的重要生态作用，保护城区山体是全市生态文明建设的一项重要工作，对山体保护进行立法是贯彻落实市委发展战略的重要举措，对实现十堰绿色发展目标具有十分重要的作用。

制定《条例》是十堰城区城市建设发展的现实需要。近些年来，中心城区因城市建设发展拓展空间的客观需要，已经开发利用了大量山体，城市面貌发生了很大变化，有力地促进了经济社会发展。但是，这也导致中心城区山城特色有所丧失，生态环境优势有所下降，大量占用山体对城市自然环境的负面影响已经显现。城市建设发展到了目前阶段，对山体实行严格保护，同时对破损山体加强生态修复，已成为迫在眉睫的现实问题。鉴于现实情况，通过立法对城区山体加以严格保护，理顺管理体制，规范行政行为，留住山城特色，保住生态优势，是十分必要的。

制定《条例》是加强山体保护行政管理工作的现实需要。近几年来，十堰市政府不断加大山体保护工作的力度，但在行政管理工作中，山体保护整体规划缺失、规划执行刚性不够、山体保护管理职责不清、监管责任没有履行到位、对违规行为的处罚追责依据不足和力度不大等，也导致了盲目开山、无序开山、违规开山等现象时有发生。充分发挥我市具有地方立法权的作用，通过立法对山体保护各项行政管理工作加以规范，为各级政府及有关部门单位保护山体提供具有法律效力的依据，是山体保护行政管理工作的迫切需要。

制定《条例》具有工作基础。十堰市政府已经于2003年、2005年和2009年分别制定了对中心城区山体进行保护的三份规范性文件；2009年7月，十堰市人大常委会通过决议，对北京路沿线10座山体进行保护；2015年9月，十堰市人大常委会通过了对十堰大道、发展大道沿线山体保护的决议。对城区山体保护工作采取了诸项措施，摸索了工作方法，取得了一些成效，积累了一定的工作经验，现时对山体保护工作予以立法规范，是具有可行性的。

二、《条例》的形成过程

自2015年7月30日省人大常委会作出相关决定，市人大常委会就把法规立项工作提上了重要议事日程，开展了项目申报、征集立法计划等工作，共收到各方面立法建议项目15件。2015年12月11日，市人大常委会召开编制2016年立法工作计划座谈会，对

立法建议项目进行研究论证。2016年2月22日，市人大常委会召开法规立项工作专题会议，决定将制定《条例》列入2016年立法工作计划，分别向省人大常委会和十堰市委请示报告后得到批准。3月18日，市人大常委会召开起草工作会议，正式启动条例起草工作。

5月31日至6月1日，市人大常委会第三十六次会议对市政府提出的《条例》法规草案进行了一审，常委会组成人员围绕制定《条例》的必要性和可行性提出了审议意见。在研究落实审议意见的基础上，市人大常委会认真组织开展了《条例》草案的调研修改工作。常委会领导多次听取专题汇报，并亲自带队深入市直相关部门和区政府开展立法调研，广泛听取业务骨干、一线行政执法人员、乡镇（街办）工作人员的意见建议。在研究吸收各方意见和学习借鉴外地经验的基础上，常委会相关专（工）委对《条例》草案进行了6次集中修改。

7月12日，市人大法制委员会召开第四次全体会议，通过了审议结果的报告。7月21日至22日，市人大常委会第三十七次会议对《条例》草案进行了第二次审议，常委会组成人员围绕《条例》草案的具体内容提出了审议意见。二审后，根据常委会组成人员的审议意见，市人大常委会法工委对《条例》草案作了进一步修改，形成了《条例》草案征求意见稿。7月25日，市人大常委会将《条例》草案征求意见稿在十堰人大网全文公布，并在十堰日报、秦楚网等媒体刊登征求意见公告，面向立法咨询专家、政府有关部门、各县市区人大和社会各界广泛征求意见建议，共收集意见建议122条。8月上旬，就立法中的重点、难点问题向省人大常委会法规工作室进行专题汇报，8月中下旬，法工委根据各方面反馈的意见建议，对《条例》草案又进行了3次集中修改。8月30日，市人大常委会党组召开专题会议研究《条例》草案，并作了进一步修改和调整。草案进入一审程序以来，先后十易其稿。

9月上旬，在表决前，市人大常委会党组向十堰市委呈报了《条例》草案送审稿，十堰市委召开常委会讨论同意了《条例》草案。随后，市人大常委会向省人大常委会法规工作室报送了《条例》草案表决稿。

三、《条例》的主要内容及特点

《条例》的总体思路是遵循“绿水青山就是金山银山”的发展理念和“外修生态、内修人文”的重大方略，坚持生态优先、科学规划、严格保护、依法管理、永续利用的原则，以解决山体保护工作中的突出问题为主线，明确政府职责，强化规划引领，细化保护措施，全面修复治理，严明禁止事项及其相应的法律责任。

《条例》总体结构为七章三十七条，主要包括管理体制、保护职责、专项规划、保护措施、山体修复、法律责任等六个方面。《条例》从总结我市管护经验教训、借

鉴外地成熟做法入手，依照法律法规，突出问题导向，结合我市实际，对中心城区的山体保护事项，分别作出了明确具体的规定。

1. 发挥政府在山体保护工作中的主导作用。针对山体保护管理职能分散交叉、监管职责界限不甚清晰的现状，《条例》首先规定了各级政府及政府部门的保护职责，建立了以政府为主导的分级负责的山体保护机制，明确了山体保护的主管部门，进一步厘清了主管部门履行职责的边界。考虑到山体保护工作涉及诸多政府部门，为形成工作合力，《条例》规定应当建立山体保护协调工作机构，具体负责中心城区内山体保护工作的统筹、组织、协调、督查和考核。

2. 突出规划在山体保护工作中的基础地位。山体保护规划是开展山体保护工作的基础和前提，《条例》第三章对山体保护规划作了专门规定。山体保护规划首先要在中心城区内划定具体的保护范围，然后再根据区域位置、山体植被、生态功能等因素，将保护范围内的山体划分为一级保护山体 and 二级保护山体。为确保规划的法定性、稳定性，《条例》依据有关法律规定，借鉴外地经验，设置了人大常委会对山体保护规划的审议决定程序。考虑到城市发展的现实需要，《条例》也设置了规划的调整程序。

3. 实现山体保护措施的系统化、规范化。在工作实践中，我市已经实行了行之有效的山体保护措施。《条例》第四章在吸收以往工作经验的基础上，对山体保护的重要措施进行了系统归纳，制定了新的规范。一是严格控制山体保护范围内的开发建设。规定一级保护山体为禁建区，其范围内除允许依法依规建设消防、能源、通信、气象、地震监测和生态游步道等公共基础设施以外，不允许搞其他建设；二级保护山体为限建区，其范围内除建设公共基础设施外，可以适度建设对社会开放的游园及配套服务设施。二是禁止在山体保护范围内实施擅自毁林开荒种植农作物、乱搭乱建建筑物等十类行为。三是建立日常巡查报告制度。乡镇人民政府、街道办事处应当组织安排护林员、网格员、城市管理执法人员对本辖区内的保护山体进行日常巡查，及时发现、报告、制止破坏山体的违法行为。四是要求主管部门对纳入规划保护的山体设立保护标志，标明保护范围和责任单位。此外，《条例》还规定了山体周边建设控制、生态工程等保护措施。

4. 建立破损山体修复治理长效机制。为避免责任人逃避破损山体修复治理责任，《条例》第五章建立了“谁管理谁负责、谁开发谁修复、谁破坏谁治理”的山体修复治理责任机制，规定了确定修复治理责任主体的办法，提出了山体修复治理应当与项目主体建设同步规划、同步设计、同步实施、同步验收，未验收或者验收不合格的，相关部门不得办理建设项目竣工验收备案手续。

5. 严惩侵占、破坏山体的违法行为。坚持“依法查处、严字当先”，国家上位法对

侵占、破坏山体行为有明确规定的，按照立法规范的要求，一般不再罗列。上位法没有明确规定的，《条例》在法律允许的范围内从严处罚。为促进国家机关及其工作人员履职尽责，《条例》还对滥用职权违法审批山体保护范围内建设项目、违反《条例》规定不履行山体生态修复治理职责等四类失职渎职行为规定了追责条款，构成犯罪的，将依法承担刑事责任。

以上说明和《条例》，请予审议。

湖北省人民代表大会法制委员会 关于《十堰市中心城区山体保护条例》审议情况的说明

（2016 年 11 月 30 日湖北省第十二届人民代表大会法制委员会第四十八次会议通过）

湖北省人大常委会：

11 月 29 日，本次常委会会议对《十堰市中心城区山体保护条例》（以下简称条例）进行了审议，常委会组成人员赞成批准该条例。11 月 30 日，法制委员会召开会议，根据常委会组成人员的审议意见对条例进行了审议，认为该条例符合法律、法规的有关规定，不与上位法相抵触，建议提请本次常委会会议批准。

特此说明。

十堰市人民代表大会常务委员会 关于报请批准《十堰市中心城区山体保护条例》的请示

湖北省人民代表大会常务委员会：

《十堰市中心城区山体保护条例》已经 2016 年 9 月 29 日十堰市第四届人民代表大会常务委员会第三十八次会议通过，现报请批准。

十堰市人民代表大会常务委员会

2016 年 10 月 13 日

湖北省人民代表大会常务委员会 关于十堰市人民代表大会常务委员会报请批准 《十堰市中心城区山体保护条例》的请示的批复

十堰市人民代表大会常务委员会：

你们报请批准的《十堰市中心城区山体保护条例》已于 2016 年 12 月 1 日经湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议批准,请公布施行。

此复。

湖北省人民代表大会常务委员会

2016 年 12 月 6 日

王铁军主任在市四届人大常委会 第四十次会议上的讲话

(2016 年 12 月 28 日)

各位委员、各位同志：

在大家的共同努力下，本次会议的各项议程已经进行完毕。

本次会议听取和审议了关于召开市五届人大一次会议的有关事项，作出了召开市五届人大一次会议的决定。会议讨论了人大常委会向人代会的工作报告稿，大家认为报告稿客观总结了六年来常委会所做的工作，表示同意这份报告稿，同时也提出了很好的修改意见。请办公室、研究室再根据大家的意见，进一步修改好工作报告。会后，我们还要进一步做好人代会筹备工作，确保人代会的顺利召开。

本次会议还作出了人事任免的决定。根据工作需要，任命陈新武同志为市政府副市长、代理市长，任命陈诚同志为公安局长。由于工作岗位的变动，接受张维国同志辞去市人民政府市长的职务，免去孙学余同志副市长职务。张维国和孙学余同志在任职期间认真履责，勤奋工作，务实进取，各项工作取得了显著成绩，为促进经济社会发展发挥了重要作用。我们向维国同志和学余同志表示敬意和感谢。同时，也衷心祝愿新武同志和陈诚同志在新的工作岗位上创造出新的更大的业绩。

本次人大常委会会议是市四届人大常委会的最后一次会议。六年来，市人大常委会