

自治区人大常委会主任会议 关于《广西壮族自治区红树林资源 保护条例（修订草案）》的说明

——2024年9月18日在广西壮族自治区第十四届
人民代表大会常务委员会第十二次会议上

自治区人大常委会法制工作委员会主任 顾忠东

自治区人大常委会：

我受自治区人大常委会主任会议委托，现就《广西壮族自治区红树林资源保护条例（修订草案）》（以下简称修订草案）作如下说明。

一、修订条例的必要性

红树林被称为“海洋卫士”和“消浪先锋”，是地球上生态服务功能最高的自然生态系统之一，在净化海水、防风消浪、维持生物多样性、固碳储碳等方面发挥着极为重要的作用。广西是我国红树林的重要分布区，根据2022年国土变更调查结果，我区红树林湿地总面积达10404.17公顷，占全国的35.6%，居全国第二位。2017年4月，习近平总书记考察北海金海湾红树林生态保护区时指出，“一定要尊重科学、落实责任，把红树林保护好”。为规范和加强红树林资源保护和管理，2018年9月，自治区十三届人大常委会第五次会议审议通过《广西壮族自治区红树林资源保

护条例》(以下简称条例),并于同年12月1日起实施。条例压实红树林资源保护管理责任,明确红树林资源保护规划的制定和实施,完善保护管理措施,打击破坏红树林资源的违法行为,实施近6年来,在保护生物多样性、促进沿海生态环境改善等方面发挥了重要作用。但随着近年来改革的推进,条例中关于保护对象“红树林地”的界定已与国土空间用途管制改革要求不一致;关于红树林自然保护区、保护小区的建立和管理规定已与自然保护区体系改革要求不一致。2021年,《中华人民共和国湿地保护法》出台,条例关于保护范围的界定以及占用红树林地的条件和程序等规定已与上位法不一致。另一方面,实践中还存在群众生产生活、工程开发与红树林资源保护的矛盾日益凸显、对红树林资源合理开发利用不够等问题。因此,及时修订条例,进一步明确保护对象、理顺管理体制、完善管理措施、界定法律责任,使条例顺应改革的客观要求、符合上位法的具体规定、适应经济社会发展的现实需求,对于维护法治统一、在法治轨道上推进改革,确保条例更好发挥保护红树林资源、促进沿海地区生态环境持续改善的作用,十分必要和迫切。条例的修订,也将为促进人与自然和谐共生,建设美丽广西和生态文明强区,筑牢国家南方生态安全屏障提供更为有力的法治保障。

二、修订条例的工作过程

2024年2月,《广西壮族自治区红树林资源保护条例》的修改列入自治区人大常委会2024年立法工作计划,由自治区人大常委会主任会议作为法规案提请主体,常委会法制工作委员会牵头组

组织起草。为做好条例修订草案的起草工作，有序推进立法进程，法制工作委员会与自治区林业局成立了以主要领导为组长、有关领导和业务处室工作人员组成的起草工作小组。4月，起草工作小组对与红树林资源保护相关的法律法规和政策进行全面研究，重点梳理条例与上位法不一致、与生态环境保护不适应、与兼顾发展不协调、与实际工作不符合的内容，明确修改方向；组织召开专家论证评估会等会议，邀请自治区林业科学研究院、自治区森林资源与生态环境监测中心专家及有关律师团队，从理论和实践层面研究论证条例修改重点。5月到7月，采用实地走访、召开座谈会、委托调研、开展问卷调查等多种方式，广泛听取基层意见建议，并赴北海市、防城港市、钦州市开展调研，实地考察红树林资源保护情况，进一步摸清条例存在的问题。在此基础上，起草了修订草案初稿，多次召开会议修改完善。8月，将修订草案征求意见稿向6个地方立法研究评估与咨询服务基地和80名立法专家顾问征求意见，委托5个基层立法联系点征求意见；发函自治区发改委、自然资源厅等16个有关单位，5所高等学校、科研机构以及北海市、防城港市、钦州市人大常委会和红树林资源所在的海城区、东兴市等8个县（市、区）人大常委会征求意见，通过人大常委会向自治区人大代表、政府有关部门以及企业、村（居）民委员会等行政管理相对人征求意见；召开立法专家论证会，听取专家对修订草案的合法性、合理性以及其他方面的修改意见。根据收集到的意见建议，起草工作小组对修订草案征求意见稿作了进一步修改完善。8月15日，起草工作小组召开全体会

议对修订草案进行研究。8月20日，法制工作委员会召开审稿会，对修订草案逐条研究，反复推敲，形成了修订草案送审稿。9月5日，经自治区十四届人大常委会第三十九次主任会议讨论同意，形成法规案。

三、修订草案的主要内容

（一）关于红树林湿地

2020年，自然资源部办公厅印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》的通知（自然资办发〔2020〕51号），明确将“红树林地”纳入“湿地”地类管理，“红树林地”不再属于“林地”范畴；2021年《中华人民共和国湿地保护法》出台，对“红树林湿地”作出了明确界定并制定了系统保护管理措施。条例关于保护对象“红树林地”“在沿海潮间带、入海河口生长的红树林”的划定，已与上位法规定和改革要求不一致。另一方面，实践中，在沿海地区部分已获批取得建设用地使用权、海域使用权的区域以及承包土地、养殖塘等区域，红树林种子漂入繁殖生长，由于条例将所有红树林植株纳入保护范围，对群众的生产生活和工程项目的建设产生较大影响，是条例执行过程中反映最为突出的问题之一。当前，绝大部分红树林植株已纳入红树林湿地范围予以保护和管理。因此，修订草案依据《中华人民共和国湿地保护法》的保护范围作了修改：一是对条例第二条关于保护范围的规定进行修改，明确本条例所称的红树林资源包括“红树林湿地和县级以上人民政府规划用于恢复、发展红树林的湿地”；二是将条例其他条文涉及“红树林地”的表述相应修改为

“红树林湿地”。

（二）关于红树林自然保护地

建立以国家公园为主体的自然保护地体系，是党的十九大作出的重大改革部署。2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，明确“逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统”，各地区各部门不得自行设立新的自然保护地类型。条例关于对红树林自然保护区、保护小区分级建立、差别管理的规定已不适应改革要求。因此，修订草案就落实这方面改革要求作出修改：一是将条例中关于“红树林自然保护区、红树林保护小区”的表述修改为“红树林自然保护地”；二是删去了条例第十九条、第二十条关于红树林保护小区建立条件、程序的规定。

（三）关于禁止规定

条例第二十五条、第二十六条区分红树林自然保护区、保护小区以及其他红树林地分别作出禁止规定。《中华人民共和国湿地保护法》针对湿地特别是红树林湿地明确了禁止行为，较条例第二十六条在红树林地上的禁止规定更为全面和严格，并就部分违法行为设置了法律责任，按上位法执行即可。对自然保护区等自然保护地的其他禁止规范应依据《中华人民共和国自然保护区条例》等有关自然保护地的法律、法规执行，条例无需再行规定，且当前《中华人民共和国自然保护区条例》正在修订当中，自然保护地法也已纳入十四届全国人大常委会立法规划。因此，修订

草案删去条例第二十五条、第二十六条禁止规定，并相应删去第三十四条至第三十九条法律责任规定。

（四）关于移植、砍伐红树林以及占用红树林湿地

《中华人民共和国湿地保护法》对湿地恢复费的缴纳、占用红树林湿地的条件和程序等作出了明确规定，《中华人民共和国森林法》在 2019 年修订时对盗伐林木的处罚幅度进行了修改，条例关于移植、砍伐红树林以及占用红树林湿地的相关规定已与上位法规定不一致。因此，修订草案从维护法治统一方面作出以下修改：一是删去条例第二十七条第二款关于经批准砍伐红树林应当依法缴纳森林植被恢复费的内容；二是在条例第二十八条第二款中明确占用红树林湿地应当根据当地自然条件恢复或者重建与所占湿地面积和质量相当的湿地，没有条件恢复、重建的，应当缴纳湿地恢复费；三是将条例第二十八条第一款关于占用红树林湿地的条件和程序修改为“经自治区人民政府有关部门评估，确因国家重大项目、防灾减灾等”需要占用的，应当依法办理相关审批手续；四是将条例第四十条第一款关于未经批准移植、砍伐红树林的处罚规定修改为没收非法采伐、采挖、移植的红树林树木以及违法所得，责令限期在原地或者异地补种被采伐、采挖、移植株数“一倍以上五倍以下”的红树林树木，并处采伐、采挖、移植树木价值“五倍以上十倍以下”罚款。

《广西壮族自治区红树林资源保护条例（修订草案）》和以上说明是否妥当，请审议。