

## 附件 2

# 关于《深圳经济特区公园条例(征求意见稿)》 的起草说明

为贯彻落实习近平总书记关于生态文明建设、公园建设的系列重要指示精神，加强深圳经济特区公园管理，促进公园事业发展，改善和保护生态环境，打造人与自然和谐共生的美丽公园典范，在《深圳经济特区城市园林条例》（以下简称“《园林条例》”）的基础上，通过对深圳市公园管理工作的总结和反思，参考国内外公园立法经验，形成了《深圳经济特区公园条例（征求意见稿）》（以下简称“《条例》”）。现就有关问题说明如下：

### 一、立法的必要性

（一）制定《条例》是践行先行示范区使命，助力粤港澳大湾区建设，建设“公园城市”的需要

在习近平总书记一系列“公园城市”建设理念的指导下，为落实《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》中“高质量发展高地”、“法治城市示范”、“城市文明典范”、“民生幸福标杆”、“可持续发展先锋”的战略定位要求，《深圳市国土空间总体规划（2020-2035年）（草案）》提出建成国际一流的“公园城市”。深圳应抓住历史机遇，充分发挥自身经济特区、中国特色社会主义先行示范区的主体地位，利用地方立法以及特区立法权积极作为，

回应打造建设“公园里的深圳”在法律制度上的迫切需要，为深圳公园事业发展保驾护航，助力粤港澳大湾区建设，推动特区公园事业迈上新台阶。

（二）制定《条例》是适应我市公园工作实际，推动公园事业高质量发展的需要

截至 2021 年底，深圳市共有公园 1238 个（不含深汕合作区），人均公园绿地面积 12.44 平方米，公园绿地 500 米服务半径覆盖率达 90.87%，是名副其实的“千园之城”。《园林条例》是目前正在实施的与公园管理工作相关的地方性法规。随着社会发展，其中的规定已无法满足目前公园类型多样化、功能多元化、体量日益庞大背景下的管理实际，也无法充分满足人民群众对公园科普教育、美化城市、文化宣传、文明倡导等功能的需求。通过公园专项立法，可进一步完善公园工作体系，丰富公园内涵，创新公园管理，是打造中国特色社会主义先行示范区、建设“公园里的深圳”的迫切需要。

（三）制定《条例》是保护深圳公园绿地，保障市民绿色福利，固化公园建设成果，创新公园管理的需要

公园作为市民游客活动的主要公共场所，其内涵不仅是提供绿色生态空间，更有创造幸福生活的体验，建设复合型、生态型、生活型的公园是适应新时代城市建设要求，也是满足人民日益增长的美好生活需要的有力举措。深圳市土地资源紧缺，公园土地资源保护面临严峻考验；部分公园的管理还存在边界不清、管理职责不明晰、多头管理、交叉管理等

问题，均需通过《条例》予以规范、明确。

（四）立法工作各方面条件已基本成熟，社会各界对立法工作高度关注和期待

2016年，在《深圳经济特区绿化条例》（以下简称“《绿化条例》”）立法工作过程中，一度把《条例》内容纳入《绿化条例》，形成《深圳经济特区绿化和公园条例（草案）》进行审议。但是从行业立法角度出发，最终《绿化条例》获通过实施，公园内容作为专项立法工作，继续酝酿起草。部分人大代表、政协委员一直高度关注、大力呼吁制定《条例》，国家园林城市检查验收过程中，专家组意见特别提到深圳需要制定《条例》，相关领域专家学者也积极建言献策，提出相关建议。加快立法工作，尽快出台《条例》，有利于积极回应社会关切，推动特区公园事业迈上新台阶。

## 二、主要内容

《条例》共六章四十九条，分别为总则、规划与建设、保护和发展、服务与管理、法律责任以及附则。主要内容如下：

### （一）总则

本章共七个条款，规定了公园事业发展中的基本原则和一般性规定，包括立法目的和依据、适用范围、公园定义、保障机制、管理体制、分类分级和奖励机制等内容。

### （二）规划与建设

本章共有七个条款，包括规划编制、公园范围划定、土地整备、公园建设、公园设计、社会参与公园共建共管等内

容。

本章明确在不突破规划、不改变用地性质的前提下，根据公园规划开展的除公园管理服务用房外的新建、改建、扩建要编制设计方案，经市主管部门审查，向社会公示，开门做规划，充分听取社会公众意见。确定公园设计基本原则，要求公园要有明确的主题，以促进深圳公园的特色化发展。鼓励社会力量参与公园建设，贯彻落实公园“共建、共治、共享”理念。

### （三）保护和发展

本章共有七个条款，从绿线保护、用地保护、施工监管、严格保护区保护、公园功能保护、名胜古迹保护、技术研究及新技术推广七个方面对公园规定了较为全面的保护制度。

本章明确了将公园范围纳入绿线范围的责任主体，并对占用公园土地的程序进行了严格规定，确需永久性占用的还需按就近且不少于原面积的原则进行补偿。规定设立严格保护区、严格保护名胜古迹的风貌和格局的制度，明确禁止与公园功能无关的项目和设施进入公园。鼓励相关先进科技在公园中的运用，以促进公园建设智慧化发展，同时推进海绵型公园和节水型公园建设，为深圳率先打造人与自然和谐共生的美丽中国典范作出贡献。

### （四）服务与管理

本章共十五个条款，明确公园内管理活动的各项行为规则，对公园管理者和游人均提出了相应的权利和义务要求。

本章明确了主管部门、公园管理机构的职能职责，包括

建立公园基础信息系统、编制公园名录、建立公园管理质量综合评价体系、制定文明游览公约以及植物养护、设施设置与维护、安全管理、活动管理、车辆管理、公园容量、开闭园等具体要求，列明了游客应当文明游园、爱护公园绿化和设施设备、不影响和妨碍他人游览、休憩等义务，为公园提供优质服务和开展管理工作提供法律依据。明确要求公园应当创新服务，并鼓励公园管理机构购买公众责任险，建立公园志愿服务体系。

#### （五）法律责任

本章共九个条款，对违反《条例》的法律责任进行了明确规定，保障《条例》的有效实施。一方面对违法者予以惩罚，另一方面起到相应的预防作用，包括管理部门及其工作人员的法律责任以及违法占用或改变公园用地、施工、进入严格保护区、改变规划用途、车辆入园、举办活动、从事禁止性行为等情形的处罚。本章还规定了犯罪移送与赔偿责任。

#### （六）附则

本章共四个条款，包括制定实施细则的权限、名词定义解释、《条例》的实施时间和《园林条例》废止时间等内容。

### 三、拟解决的主要问题

（一）缺少公园专项立法，现有制度体系下难以解决公园发展需求

因我市目前无专门的公园立法，在公园建设和管理中适用的法律模式主要为“1.5+N”，即：通过《园林条例》、《绿化条例》部分内容以及《深圳经济特区市容和环境卫生管理

条例》、《深圳市养犬管理条例》、《深圳经济特区控制吸烟条例》等相关法律法规进行规制，对公园规划、建设、管理、保护、服务中存在的问题缺乏较为完善和较具针对性的规定。公园公益性和服务功能是公园管理的重要内容，而“1.5+N”模式难以做到对此方面的侧重。

## （二）公园用地保护力度有待加强、方式有待拓宽

我市土地资源十分有限，随着城市的发展，公园用地保护问题日趋严峻。一是除了森林公园和湿地公园纳入生态红线进行严格保护，其他类型公园用地的保护无法律依据。现将公园绿地纳入绿线范围，使立法的保护效力尽可能及于各类公园；二是通过立法明确公园全域范围占补平衡要求，弥补目前仅有《深圳经济特区绿化条例》规定“改变永久保护绿地使用性质的，应当不低于改变面积补偿新的永久保护绿地”的立法空白，保障公园面积不减少；三是鼓励因各种客观因素暂时不会进行城市开发的储备土地、闲置地、待建地等建设临时公园，缓解市民对公园活动空间的使用需求和公园用地有限之间的矛盾。

## （三）公园建设方面的法律规定有待明确、简化

《土地管理法》等法律法规明确了建筑物用地审批的要求，但对公园（建筑物除外）的报建流程尚没有法律法规予以明确，可能降低公园建设的效率。因此，需要通过立法进一步补充明确现行法律法规或规范性文件中的报批程序，使公园项目报建审批流程有法可依。

## （四）公园游客的权利义务规范有待更新

公园内游园休憩活动的类型不断更新，新的游园行为也随之出现，公园主管部门或管理机构在规制这类游园行为、改善游客游园体验方面，缺乏法定依据。因此，需就噪声、放生、垂钓捕捞、投喂动物、放飞空间飞行物、吸烟、携带火种以及自行车、滑板、滑轮、滑板车入园等方面制定公园立法层面的专门规则。虽然上述部分行为在《深圳经济特区控制吸烟条例》、《深圳经济特区文明行为条例》等法律法规中有所提及，但缺乏更为细致、明确、可操作性的细化规定。

#### （五）社会参与机制需要完善

现行制度下，深圳的公园规划、建设、服务、管理方面还存在公众参与机制不完善、可持续性不强、缺乏法律保障等问题。从公园规划开始鼓励公众参与公园全生命周期管理。在公园管理中，需要充分发挥专业社会组织力量，引进专业服务机构进行管理。我市社会公益群体众多，具备良好的公众参与基础和原动力，应充分结合社会力量和智慧技术，打造包括公园在内的“共建共治共享”的城市智慧治理模式。

### 四、废止《园林条例》后的规范适用分析

依据现有《园林条例》第四条，单位附属园林是指由经济开发区、工业区、住宅区及其他物业业主在其物业范围内投资建设，主要供在该区域范围内工作、居住人员使用的城市园林。从主体归属上看，单位附属园林具有“特定性”，仅向特定主体开放。与之相反，公园是面向社会公众开放的场所，具有“公益性”的城市基础设施。因此，虽然单位附属园林不在《条例》规制范围内，但废止《园林条例》不会

使单位附属园林的规制陷入真空地带。《园林条例》废止后，依照《民法典》的相关条文，业主仍能依自主意思对此类园林进行管理，但该权限需受到《绿化条例》的相关约束，如小区住宅的绿地比例一般而言不得低于建设工程项目用地面积的 30%以及业主不得随意迁移、砍伐树木。

对于《绿化条例》不作硬性要求的事项，依据《民法典》第 274、278 条的规定，业主对建筑区划内的绿地共同所有，因此业主可以基于其共有权共同决定是否改变共有部分的用途。故对于单位附属园林的规制，立法上采取“《绿化条例》的硬性规定+《民法典》自由决定”的双层规制模式。对于单位附属园林这类私益性园林，在废止《园林条例》后，亦不会陷入规制真空。