

## 第 21 期

省十三届人大常委会第五次会议简报组

2018 年 7 月 19 日

7 月 19 日上午,省十三届人大常委会第五次会议审议《湖南省森林防火若干规定(草案)》。第一组由**王刚**委员召集,**向佐谊**、**蒋洪新**、**王刚**委员、**向力力**副主任、**刘莲玉**副主任先后发言。列席会议的省十三届人大代表**龙献文**、**龚雄夫**也发了言。

**向佐谊**委员说,建议:1、明确森林防火指挥部的机构性质。指挥部由哪些部门构成?特别是军分区、消防武警的管理职能都做了调整,原来这些机关和单位都是森林防火的组织单位,军分区是副指挥长单位,现在还能不能够成为森林防火指挥部的组织单位,如果不行,到时候怎么协调?规定明确了指挥机构的主要职责,但权力没有规定。特别是指挥长,作为前线指挥一把手怎么行使职责和权力。要对指挥部作一个比较清晰的界定,包括性质、组成,指挥长的职责权利等。2、要明确乡镇政府的职责。规定把乡镇政府的职责弱化了。实际上乡镇政府在森林防火的监测、管理,以及

早期发现、早期扑救这方面能够发挥很大的作用,包括在重大火灾扑救的后勤保障、服务方面也有责任。但没有做出规定。3、明确火灾隐患的排查和监测预警。火灾隐患方面,很多火险讲的是人为的火险,但还有一些自然的火险,特别是自然保护区、森林公园这些地方,很可能发生因为雷电造成的火灾。这一类的火灾隐患的排查、监测怎么搞?应该要列入进去。4、把严重干旱期也列入火灾高发时段。第4页第10条规定了春节、元宵、清明、春耕备耕、秋收冬种等森林火灾高发时段,还有一个高发时段就是严重干旱的时候。前些年湖南很多起大的火灾都是在干旱时期造成的。

**蒋洪新**委员说,建议:1、文字表述上须加强,例如即第11条第5项“烧黄蜂、熏蛇鼠、烧山狩猎”不能概括全,还有其他狩猎行为。可改为“烧山狩猎等易引发森林火灾的行为”。2、体制上需要更健全,要建立政府、防火部门和全体人民共防体并且责任明确。如,重要的森林保护地段,除了消防部门外,应该有一个巡山员,有一些固定的人来承担防护责任。3、条文某些条款须更完善。第9条中有“每年的10月1日至次年4月30日为全省森林防火期”其实湖南省有干旱时期为夏季也容易引发火灾。另外条文里面规定“组织第三方救助队伍”,第三方救助队伍到底是怎么明确?鼓励探索建立第三方专业救援队伍,规定颁布以后,谁来负责解释?建议在这方面也应该更完备一点。还有就是设置,罚款是不是有上位法依据?应当予以斟酌。

**王刚**委员说,就必要性、体制、表述、规范问题,提几点意见:1、制定若干规定的必要性。在说明当中过于简单,森林防火工作出现了各种新情况、新问题,需要及时调整规范。没有概括式的或者列举式的点出来。立法的直接依据是国务院2008年制定的森林防

火条例，有六章 56 条，省里搞若干规定应对新情况新问题符合必要性、操作性的规范，草案的问题导向不明显，所要解决的主要问题不突出，因此必要性的问题值得研究。2、为何是“若干规定”的体例，在说明当中未交代清楚。既然国家的条例全面详实，具有很强的现实指导性，规定为何没有就若干问题进一些细化。对罚款幅度需再细化，再研究。3、许多表述需要规范。一是第 2 条“森林防火工作实行各级人民政府行政首长负责制……”政府的行政首长负责制不仅仅是森林防火，而是从国务院组织法到地方人大政府组织法，都是有明确规定的。若干规定行政首长负责制，似乎其他工作就不是行政首长负责制。二是第 3 条森林防火指挥机构也是模糊的，是政府的一个部门、一个独立的机构，还是一个协调的办事机构？机构的序列当中属于什么？当然现在正处在机构改革，森林防火的主管部门就可以了。这一条规定森林防火机构的职责，也有问题，不能取代编办的“三定”方案，通常不写那么具体。三是第 6 条第二款“人民政府要结合实际，积极探索……社会化投入机制”，第 9 条中“适当增加防火期”等这都是政策语言，第 9 条上面这一款，在全省森林防火期的基础上，适当增加……“这个适当也不是规范的用语。四是第 14 条第三款”导游人员应当告知游客森林防火的注意事项，防止出现游客违规用火、丢弃火种等情况。对导游提防止出现游客违规用火、丢弃火种，的要求太高了，那是防不胜防的。假如没有防止，出现游客违规用火，谁担责？五是第 19 条第二款“森林火灾有下列情形之一的……由省人民政府森林防火机构报省人民政府”，和前面六项不是并列关系也有些“文不对题”。六是第 20 条建立森林防火工作约谈制度。这不是地方立法要规范的。

向力力副主任说，湖南生态条件和自然条件还是有些特殊，所以制定一个湖南省的森林防火规定，是有必要的。但是规定到底怎么写，怎么有用，确实值得我们很好地斟酌和审议。关于绿化和植树造林工作我们在实践中有一些体会：首先一是封山育林，对湖南来讲，只要把山封住，生态就会很快变化，关键是封山育林做的还不够好。二是防火护林，能够把火防住，就会保持绿化带成果。最后才是植树造林，我们常常说：年年种树不见树。因为前两件事没干好，封山育树和防火护林没做好，每年种树每年烧，每年损毁森林，所以有些地方绿化的成效不明显。禁火在湖南来讲非常重要，真正管住了火，禁住了火，在防火的问题上能够抓好落实，湖南的绿化和生态建设还会有更大的变化，当然这几年成效很大。总体来讲，赞同出台这么一个规定。很赞同刚才王刚同志讲到的，搞个规定必须要有干货，要以问题为导向，有可操作性，有湖南特点特色，同时这几条规定管用。我们讲制定规定，无非在火的问题上，一是怎么防火的问题，我们要说清楚。二是用火的问题，哪些可以用，哪些不可以用。三是管火的问题，火怎么管？由谁来管？四是灭火的问题，火怎么灭，采取哪些措施来灭？这些问题都要在规定的里面说清楚，责任要很明确。规定颁下去以后，下面可操作，不能讲原则性的，都是国家条例有的，刚才讲到指挥部，省级人民政府以及主管部门和指挥部的职责规定怎么明确？别到时候发生这些问题不知道找哪些单位，找那些部门，规定一定要有针对性。建议可以简单简短一点，一定要增强可操作性。此外，里面有一些表述，比如每年10月1号到次年4月30日为全省森林防火期，忽视了湖南的气候特点，建议防火期要斟酌一下。另外，“约谈”是一个常态，上一级人民政府跟下一级人民政府有个什么问题批评他，

找他谈话是常态,建议不在地方立法中写出,要有其他依法管理的措施。

**刘莲玉**副主任说,赞成王刚同志和力力同志的发言。森林防火是天大的事,从立法层面进行规范,很有必要。但感觉这个规定还比较粗放有些先天不足。前不久省委常委会议研究立法工作规划时家豪书记提出要求,立法必须做到少而精,要管用,目前这个规定要往下走,不做大的修改不行。主要是坚持问题导向不够,篇幅也偏长,受用的“干货”不多。建议相关单位抓紧研究,按照常委会的相关审议意见进行认真修改。

十三届全国人大代表**龙献文**说,建议:1、规定要落实,不能停留在纸上。2、要让人民群众有一个紧迫感、危机感、敬畏感,如果是玩耍、野炊,农民烧田埂做农活的,发生火灾事故,责任必须要追到每个人身上,做到层层有责任。要抓好宣传发动,让人民群众都知道自己的责任,出事了以后要追责,要坐牢,增强安全防火意识、保护意识。

省十三届人大代表**龚雄夫**说,建议:1、将规定改成条例。湖南是林业大省,森林覆盖率已高达59.68%。而我省99%以上的森林火灾都是因为人为用火不慎而引起的。因此森林火灾的预防工作显得尤为为重要。为切实保护好现有森林资源,维护生态安全和人民生命财产安全,有效提升我省森林火灾防控能力,需以法律做为保障,江西、四川、黑龙江、广东等林业大省均就森林防火工作出台了条例。2、增加对森林火灾发生后,明确森林植被恢复的责任主体等相关内容,增加:森林火灾发生后,森林、林木、林地的经营单位和个人应当及时采取更新造林措施,恢复火烧迹地森林植被,火灾肇事单位或者个人应当承担相关费用;起火原因不明的,由森

林、林木、林地的经营单位和个人承担相关费用；森林、林木、林地的经营单位或者个人、火灾肇事单位或者个人无力承担更新造林任务或者费用的，由火灾发生地的县级人民政府负责采取更新造林措施，恢复火烧迹地森林植被。3、建议《规定(草案)》的第16条未对因未正确履行监护职责而引发的森林火灾的民事责任予以明确。建议增加：因无民事行为能力人和限制民事行为能力人用火、玩火引起森林火灾造成损失的，由其监护人依法承担民事赔偿责任。4、建议把严重干旱期也列入火灾高发时段。

## 本组出席情况

缺席5人：方先知 蔡建和 谢卫东 张勇 袁运长

---

抄送：省委常委，省十三届人大常委会组成人员，副省长  
省十三届人大常委会第五次会议列席人员  
省人大各专门委员会、常委会各办事机构和工作机构  
省政府办公厅、省林业厅、省政府法制办

(印 180 份)

---