第23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分组审议《湖南省森林防火若干规定（草案）》。第三组由**李小平**委员召集。**李小平、刘宗林、王邵刚、詹鸣、甘跃华、蒋建湘、胡雪梅**委员先后发言。列席会议的省人大民族华侨外事委员会副主任委员**余雄**也发了言。

李小平委员说，我省是林业大省，林地面积大，森林覆盖率相对比较高，制定专门森林防火条例非常必要。我省森林防火工作出现一些新情况。一是林改后农民保护意识不强，扑火积极性不高；二是重要节假日火灾发生频繁；三是基层力量薄弱。特别是村一级最为薄弱；四是专业队伍不强。建议：1、在森林防火宣传教育上增加相关规定，特别是对农民这块增加有针对性规定。要多用点笔墨。2、进一步明确政府及部门相关职责。3、在重大节假日明确基层强制性的加强预防和管控。第11条规定的禁止性行为在非森林防火期也是适用的。4、强化乡镇和村工作职责、保障措施。

明确各级财政加大投入，设立林区森林防火监控设施、提供人身安全保障等。法规名称可改为《湖南省森林防火条例》。

刘宗林委员说，1、倾向于名称用《湖南省森林防火条例》，条例的体例更适合地方性法规。2、赞成小平主任对湖南省森林防火基本省情的分析。用火主体大幅度增加，且大量是个体、自然人在用火，有些防不胜防。森林火灾的扑救是高危工作，条例要加上保险方面内容，从法律法规的层面解除普通老百姓参与森林火灾扑救的后顾之忧。现在有的地方对森林本身做了保险，这片森林被烧以后保险公司进行赔偿，但对森林火灾扑救过程中参与扑救机构和人员的保险是个空白，跟不上。

王邵刚委员说，制定《湖南省森林防火若干规定》很有必要。一是乱砍乱伐问题比较严重，林地分到户以后大面积的砍伐比较严重。二是防火扑救的问题面临着严峻形势。清明节前后发生火灾现象比较普遍，出现火灾后老百姓扑救意识和能力比较差，报告也不及时。建议：1、要加强宣传教育。做到人人都有防火意识，增强扑救的自我保护意识和扑救的专业技术培训。对清明节扫墓烧坟的要加大管理力度。2、要强化各级政府和各有关主管部门的责任，做到守土有责、守土负责。责任的主体要下沉，到村和居委会，通过他们在广大居民和市民中增加责任心。出现火灾信息第一时间由他们掌握，积极报告和配合参与处置很重要，基层的责任意识要强化，同时行政主管部门要加强对基层队伍的业务指导。并适当增加灭火扑救设施。对于参与扑灭人员的年龄要有具体规定，

例如60岁以上的老年人、儿童不宜参与，盲目的牺牲没必要。另外，同意建立有关保险制度，让老百姓感到有保障。

詹鸣委员说，就标题而言，全国人大机关公文处理办法中规定的18个文种里面没有“规定”。中办国办党政机关公文处理的办法中的15个文种里也没有“规定”，“若干规定”是不是属于立法文本格式，不清楚。建议：1、第2条关系有点乱。这条应讲的是职责，首长负责制、目标考核制，与职责不是同一层面的东西，不宜放在一条中，应该单独成条。同时职责的划分中，中间缺了乡镇一档，后面许多条文内容又有乡镇政府和街道办事处相关内容，在县和村之间应该要有乡镇职责规定，而且是林区乡镇。同时，县级有关部门不点名，按照国家条例说法，其他有关部门按照职责分工负责防火工作。2、第3条第一款第一项“协调解决本辖区部门之间、地区之间有关森林防火的重大问题”改为“协调解决本辖区部门之间、地区之间有关森林防火联防工作的重大问题”。3、第5条明确了“护林员”，对于森林防火队伍单列一条，不仅仅是护林员，包括林业部门的专职队伍，群众护林员队伍，还有社会专业救援队伍，以及部队、消防队伍。同时对队伍的有关职责，各个层面应作规定。4、第6条“鼓励探索建立第三方专业救援队伍”改为“鼓励第三方专业救援队伍参与森林火灾扑救工作”。5、第7条改为“应当组织有森林防火任务的乡镇人民政府、街道办事处制定森林火灾应急处置办法”。6、第11条禁止性规定中的第6项“烧田基草”是不是“烧田埂草”，烧田埂草是不是烧杂？可归纳为“炼山、烧草木灰、

烧田园桔杆、杂草、枝叶等。”7、第12条最后一款“经批准野外用火的，县级人民政府森林防火主管部门应当派员现场指导”“指导”后加“监督”。8、第22条的罚则写的太笼统，建议分三个层次，一是违反第11条的该怎么处罚，第二违反第12条，定点用火没用好没管好引发火灾该怎么处罚，对违反第16条无民事行为能力人和限制民事行为能力人引发火灾后，对其监护人该怎么处罚，应分层规定。9、补充两条：一是保险一定要搞，而且对保险经费的来源要有明确的说法；二是对于在扑救火灾中致伤、致残、致死的，要有非常明确的态度。应当规定：对因扑救森林火灾致伤、致残人员，由所在地人民政府安排专项经费予以免费治疗；死亡的，按照国家规定给予抚恤，符合烈士条例的按照《烈士褒扬条例》办理。这样激励老百姓参与扑救火灾。

甘跃华委员说，从宏观和微观两个方面提几点建议。宏观上的建议：1、在立法理念、立法思路上要借鉴新的《安全生产法》的理念、思路。2、要进一步把五个方面的责任理清。一是主体责任，二是各级党政的领导责任，三是监管部门和森林防火指挥机构的责任，四是相关组织的责任，五是相关人员的责任。这五个责任要明明白白理清楚。3、既然森林防火属于安全工作范畴，那么，要把中央关于安全工作的一些新的机制要求，如“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”等融入到这次立法中来。微观上的建议：1、第2条要增加乡镇人民政府的职责。2、第12条特殊情况需野外用火的，要向县级人民政府森林防火主管部门提交书面用火申请。鉴

于边远山区的申请者要到县城去办理申请手续可能不方便，是否可以从两方面去考虑，一是乡镇人民政府受理，帮用火申请者到县里去办理申请手续。二是直接由乡镇人民政府承担受理和办理用火申请手续的职责。3、第14条“加强对游客烧香、燃放鞭炮等行为的管理”，景区景点经营单位仅承担管理职责还不够，应该还要承担防止出现游客违规用火、丢火种的职责。4、第19条关于信息的报送，不太科学。信息上报应该是“条条”和“块块”同时进行报送。5、重点林区要建立扑火队。扑火队有两种，专业扑火队和业余扑火队，要根据防火级别分类建立。

蒋建湘委员说，建议：1、第9条、第10条、第11条逻辑关系不清晰。有几个概念，一个是防火区、一个是防火期、一个是高火险期。第11条禁止的事项是防火期内防火区要禁止的行为，应该对防火区内非防火期禁止什么样的行为、在防火区的防火期内禁止什么样的行为、高火险期内禁止什么样的行为分层次写清楚。2、第14条第二款“加强对游客烧香、燃放鞭炮等行为的管理”，这样规定是不是意味着可以用火？南岳大庙现在都不能燃放鞭炮了，很多景点有一些成熟的做法，地方立法可以固定下来。3、第22条关于处罚的问题。一是在处罚法定原则的前提下应该要从严，现在比较轻。二是处罚层次要明确清晰。“未引起森林火灾的，由县级以上人民政府森林防火主管部门责令停止违法行为，给予警告”，这里有行为罚、申诫罚、后面也有罚款（财产罚），而对于引起森林火灾的反而只有罚款（财产罚），没有责令停止违法行为（行为罚），

也没有申诫罚，非常不合适，这里要分层次明确。4、可以有行政激励和行政给付的规定。对主动参与救火、扑火的行为给予一定的行政激励，对在扑火过程中引起伤亡的采取一些行政给付措施，有利于调动大家扑火、救火的积极性。5、关于名称问题，人大常委会通过的地方性法规用“条例”而不宜用“若干规定”。

胡雪梅委员说，建议：1、可否考虑把职责单写一章。2、把各个区段和区位做个清晰的梳理。从区位来讲有防火区和非防火区。时间分成三段，我理解是非森林防火期、森林防火期和高火险期，在各个不同的区域和各个不同时期的要求能否拆开，分别写，这样更有利于执行。具体建议：1、对护林员的要求写法改为“必须按要求配备”。2、第 6 条，防火很专业，从设备到队伍、培训、预案。“鼓励探索建立第三方专业救援队伍”，不应该仅仅是专业救援队伍，应该组建专职和兼职专业救援队伍。兼职方式国外做的很成功，另外写上“鼓励探索第三方专业森林防火队伍和救援队伍”，第三方不光是救护，也可以以购买服务的方式在有些林区推荐第三方。3、保险问题非常重要，但保险需要研究什么时候投险，哪些人投保险。要明确兼职或者专职防火员的队伍，给他们买保险，这样才比较好操作。第 18 条是否要明确原则上未成年人不得参加扑救。

省人大民族华侨外事委员会副主任委员**余雄**说，建议：1、第一条依据的问题，把安全生产法和应急管理有关法规写上去。2、第二条没有乡镇街道一级的职责，而实际上真正下面发生火灾，都是乡镇在组织，基层的派出所、乡镇干部在负责扑火。另外村一级组织

需要把公共服务的应急组织建立起来。有一部分是兼职的,兼职可以拿补助,同时可以购买保险。一部分可以从财政拿补助,另外一部分可以从集体经济中拿钱解决问题。农村最关键的问题是缺乏机制,城里现在一个小区千多人都有物业管理,农村并村以后一个村很大,就两三个村干部,怎么管理得过来?3、第 11 条和第 15 条规定有矛盾。第 11 条森林防火期内禁止这些,森林防火期外呢?禁止就要都禁止。第 15 条第二款又可以,这两个是矛盾的,要统筹规定好。

本组出席情况

缺席 3 人：徐文龙、李际平、肖莉杏

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）