

关于《古树名木保护条例（草案）》（征求意见稿） 的说明

一、立法背景

古树名木是自然界和前人留下的珍贵遗产，是森林资源中的瑰宝，具有重要的历史、文化、生态、科学、景观和经济价值。古树名木保存了弥足珍贵的物种资源，传承了人类发展的历史文化，孕育了自然绝美的生态奇观，承载了广大人民群众的乡愁情思。保护古树名木，是促进人与自然和谐共生的生动实践，是建设生态文明和美丽中国的必然要求，是传承中华优秀传统文化的有效途径。

习近平总书记高度重视古树名木保护工作，多次作出重要指示批示，强调“要把古树名木保护好，把中华优秀传统文化传承好”。党中央、国务院作出了一系列决策部署，指导各地、各有关部门扎实开展古树名木资源普查，积极实施古树名木抢救复壮，建立健全古树名木保护法律法规，创新宣传教育方式，切实加强古树名木保护管理，取得了明显成效。但是，目前国家层面尚未出台古树名木保护专项法律制度，实践中还存在保护意识不强、投入资金不足、保护措施不力、地方制度规定参差不齐等问题，擅自移植、工程损坏、盗伐盗卖等人为破坏现象时有发生。同时，森林法、环境保护法虽然对保护古树名木进行了原则性规定，但缺乏具体措施。因此，亟需加快推动古树名木保护立法，将中央决策部署以法律形式予以

贯彻落实，进一步规范古树名木保护工作，强化古树名木保护法治保障。

二、起草过程

2020年，我局成立了由局领导担任组长、国家林草局和住房城乡建设部有关司局共同参与的立法工作专班。2022—2023年，条例先后列入国家林草局、自然资源部年度立法工作计划。2021年8月、2022年10月，我局两次征求了各省级林业主管部门的意见；2022年6月，征求了6个有关省级林业主管部门的意见；2022年10月，征求了全绿委成员单位、高法院、高检院等36个有关中央和国家机关的意见；2023年7月，由住房城乡建设部征求了各省级城市绿化主管部门的意见。期间，国家林草局与住房城乡建设部多次共同召开专题会议对反馈意见进行逐条研究，对涉及的重大问题进行深入研讨，经全面统筹考虑并多次修改完善，形成了《草案》（征求意见稿）（以下简称《草案》）。

三、《草案》主要内容

《草案》共6章48条。包括第一章总则、第二章资源调查与公布、第三章养护、第四章保护管理、第五章法律责任、第六章附则。

（一）关于适用范围和定义。《森林法》《环境保护法》对古树名木保护作出了规定，中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》《关于实施乡村振兴战略的意见》《关于坚持农业农村优先发展 做好“三农”工作的若干意见》《关于抓好“三农”领域重点工作 确保如期实现全面小康的意见》和国务院办公厅

印发的《关于科学绿化的指导意见》等都对古树名木保护提出了明确要求，《草案》据此明确了立法目的，规定了适用范围，即我国境内除人工培育的以生产木材为主要目的的商品林外的所有古树名木，对古树、名木、古树群的定义予以明确。

（二）关于分级保护。不同树龄古树的生理机能、综合价值等存在差异，一般来说，树龄越大其生理机能越弱，需要更加细致的保护；树龄越大其综合价值越大，需要重点保护，《草案》据此规定古树名木按照树龄大小实行分级保护，具体分为特级、一级、二级保护。一方面，根据古树的树龄划分三级保护，有利于实施更加精细化的保护和管理。另一方面，与《城市古树名木保护管理办法》明确的城市古树名木分级和《古树名木鉴定规范》等现行林业标准规范确定的古树名木分级相衔接，统一全国古树名木分级标准。

（三）关于管理体制。基于部门职责分工、各地古树名木保护管理实际情况和管理体制，《草案》分层次规定了全国各级绿化委员会，林业主管部门、住房和城乡建设主管部门、其他有关部门，以及各级地方人民政府的保护管理职责。确定了经费保障和补偿补助制度建立、宣传教育和科学研究、社会参与和监督、表彰和奖励等机制，充分调动相关责任人和社会公众的积极性、主动性。

（四）关于资源调查与公布。《草案》规定了古树名木资源普查、补充调查的实施主体和周期，确定了鉴定、公示、认定、公布、备案等古树名木资源调查流程，明确要求“一树一档”建立古树名木图文档案和电子信息数据库，实施动态管理。规定县级以上地方

人民政府古树名木主管部门应当对依法认定并公布的古树名木落实养护责任、划定保护范围、开展巡查检查等。

（五）关于养护。《草案》规定古树名木坚持日常养护与专业养护相结合的养护原则，对科学养护提出要求。明确古树名木的日常养护实行责任制，对日常养护责任的内容以及日常养护责任单位或个人的确定和管理进行了规定，确保古树名木“棵棵有人管”。明确了古树名木专业养护的流程、实施主体及危害损害处置，对制定重大灾害损害古树名木应急预案作了规定。

（六）关于保护管理。按照《森林法》中明确的“国家保护古树名木和珍贵树木。禁止破坏古树名木和珍贵树木及其生存的自然环境”要求，《草案》规定了古树名木的保护范围划定，确定了设立古树名木保护标志、设置保护设施、开展保护巡查检查行为的主体、内容、要求，对禁止开展的损害古树名木及其生长环境的行为进行明确。规定在控制性详细规划编制和土地开发利用中落实建设控制要求，明确涉及古树名木的建设项目应采取避让措施，统筹古树名木保护与经济社会发展。明确了古树名木移植的情形、程序和管理机制，对古树名木的合理利用、传统经济树种古树的管理、危急情况下砍伐古树名木、古树名木的死亡处置等作了规定，协调处理古树名木保护与社会公众生命安全的关系、古树名木保护与利用的关系。

（七）关于法律责任。《草案》对实施非法砍伐等禁止行为、建设工程违反规定、违规移植、擅自处理死亡古树名木、养护责任

人和主管部门失职等违法行为设定了法律责任，明确了古树名木保护的环境公益诉讼制度，相关处罚条款主要依据《森林法》和最高人民法院、最高人民检察院对《中华人民共和国刑法》第三百四十四条的司法解释等相关法律法规及规定，按照违法行为的严重程度进行处罚。对于违反本条例规定，尚不构成犯罪的，明确按照一定数额进行处罚，罚款标准为各地已出台的条例、办法规定的处罚标准的中上水平。对于构成犯罪的，做好行刑衔接，依法追究刑事责任。