

《南通市市区城市绿线管理实施办法》

规范性文件后评估报告

责任单位：南通市市政和园林局

第三方评估单位：江苏众瓴律师事务所

二〇二三年八月

目 录

一、前言	1
二、后评估工作基本概况	2
(一) 法律依据	2
(二) 工作过程	2
三、评估内容	6
(一) 总体评估	6
(二) 分项评估	9
1.合法性评估	9
2.合理性评估	12
3.协调性评估	15
4.可操作性评估	16
5.立法技术性评估	17
6.绩效性评估	18
四、评估结论及建议	31
(一) 评估结论	31
(二) 建议	32
附件 1	36
附件 2	40
附件 3	49

《南通市市区城市绿线管理实施办法》

规范性文件后评估报告

一、前言

随着现代化城市规划管理水平的提高，积极推动城市绿化建设已成为城市可持续发展的重要内容，其中城市绿线的管理是城市绿化建设工作的重要环节，对严格管控建设用地的绿量、规范城市园林绿化建设标准具有举足轻重的作用。国务院《关于加强城市绿化建设的通知》（国发〔2001〕20号）明确提出，要建立并严格实行城市“绿线”管控制度，划定各类绿地范围控制线。

为建立并严格实行城市绿线管理制度，加强城市生态环境建设，创造良好的人居环境，促进城市可持续发展。2012年南通市人民政府印发《南通市市区城市绿线管理实施办法》（通政规〔2012〕4号）（以下简称《办法》），规定了城市绿线的基本范畴、绿线管理的适用范围、绿线管理的部门职责、城市绿线的划定区域、城市绿线的监督管理等内容。2019年，市政府印发《南通市市区城市绿线管理实施办法》（通政规〔2019〕2号）（以下简称《办法（2019修订）》），对《办法》个别局限性、滞后性条款采用修订的方式予以了完善和明确。《办法（2019修订）》施行以来对市区绿线管理工作发挥了积极作用，有效保护了园林绿化建设成果，防范了各类占用破坏绿地的问题，进一步提升了市区城市绿化建设水平。然而个别绿地还存在被侵占、破坏等现象，需要对《办法（2019修订）》规定的制度内容结合调查掌握的具体实施情况进行立法后评估，考虑《办法（2019

修订)》是否需要进一步的修改完善,以便更好保护城市现有公园绿地,合理规划配置各类公园绿地,促进我市园林绿化事业的高质量发展。

二、后评估工作基本概况

(一) 法律依据

南通市人民政府办公室《关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》(通政办发〔2015〕5号)第三条第一款规定“市政府规范性文件符合下列情形之一的,后评估实施机关应当开展后评估工作:(一)实施满3年以上(含)未进行评估的”;第三条第二款规定“根据实际需要,市政府法制办可以提出年度市政府规范性文件后评估项目”。

《办法(2019修订)》自2019年6月1日起施行,至今已满3年以上未进行评估。2023年3月17日,南通市人民政府办公室也发布《关于开展2023年度市政府行政规范性文件后评估工作的通知》,将《办法(2019修订)》列为2023年度市政府规范性文件出台后评估项目清单,故《办法(2019修订)》应当进行后评估。

(二) 工作过程

1.准备阶段

(1) 成立评估小组

为保证后评估工作的顺利进行,确保评估效果,南通市市政和园林局成立了《办法(2019修订)》后评估小组,由局主要领导任组长,绿化建设管理处牵头,局法规处、园林管理处负责人担任组员,从组织上保障了后评估工作的顺利开展。

（2）委托第三方机构进行评估

为了保证评估结论的客观性、公正性和专业性，南通市市政和园林局根据《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5号）第六条规定，通过公开招标，委托第三方机构江苏众瓴律师事务所负责具体开展《办法（2019修订）》评估等工作，并按照规定将委托情况向市司法局备案。

（3）制定评估工作方案

根据《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5号）第二条规定，评估小组制定了后评估具体工作方案，明确了这次评估工作的评估目的、评估对象等内容，保证《办法（2019修订）》后评估工作的顺利进行。

2.评估实施阶段

此次评估活动主要通过文献研究、实地调研、问卷调查、召开座谈会等方法，为后评估工作提供相关评估意见和素材。

（1）文献检索

对《办法（2019修订）》实施以来相关的政策、文件、报告、资料进行详细的梳理和分析，将实证研究中的发现与上述资料进行对照，以增强评估的说服力。同时将《办法（2019修订）》与上位法、同位阶相关规范性文件比较，分析其合法性、协调性，并与其他地区城市绿线管理的立法进行比较，进行综合研究。

（2）实地调研

为了全面获得第一手信息，分析了解《办法（2019修订）》

在施行过程中存在的实际问题，评估小组于2023年7月5日至7日前往通州区、崇川区、南通经济技术开发区，对南山湖公园、五号横河公园、虹桥新苑北侧游园、新华二村小游园、濠北路南侧游园、老洪港湿地公园等已公示的绿线区域开展实地调研，调研内容包括比对绿线公示图与实地划定区域是否一致、调查是否存在倾倒废弃物、攀折损毁植物、破坏绿化等违法行为以及是否存在占用绿地的工程项目，从而确保评估工作的实效性。

经过调研，绝大部分绿线区域内绿化环境优美，草木繁盛，舒适宜人，养护到位。但也有部分绿线区域存在违法行为如幸福公园、永和公园、通宁大道（永和路—永兴大道）区域存在倾倒、堆放废弃物的情况；希尔顿国际酒店东侧小游园存在占用绿地种菜的情况；G14-14安富路绿廊公示牌信息异常，显示为G14-18裤子港带状公园绿线。可见，在绿线范围内停车、搭棚、种菜以及倾倒废弃物等现象时有发生，需要对违法行为加强巡查和执法力度，门户网站上部分绿线公示图也需结合实际及时更新。

《办法（2019修订）》是市政园林、自然资源规划等行政主管部门划定城市绿线区域的重要依据，也是执法部门对城市绿线进行监督检查并依法处罚的法律支撑，部分受访群众也希望对《办法（2019修订）》内容适时进行调整，深入贯彻“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”的政策要求。

（3）问卷调查

为了充分做好基础调研工作，评估小组广泛听取《办法（2019修订）》涉及各类主体的意见，围绕收集的意见，采用问卷调查方式，科学合理设计问卷，使问卷内容具有针对性，能反映

客观情况。挑选具有代表性的调查对象，结合评估需要，进行发放调查。了解各类主体对《办法（2019 修订）》的熟悉程度，对《办法（2019 修订）》内容的全面性、适用性、可操作性和逻辑性等的评价。（详见附件 1、2）

（4）召开座谈会

为了切实提高《办法（2019 修订）》立法后评估的科学性，评估小组于 2023 年 7 月 13 日邀请了市自然资源规划、住建、交通、水利、城管、行政审批等部门和区县行业主管部门、部分街道和市民代表，召开专题座谈会。通过座谈，评估小组充分了解《办法（2019 修订）》的实施情况、实施过程中出现的问题和面临的挑战等。各方提出的宝贵意见为评估小组的调查和研究提供了方向。（详见附件 3）

（5）立法比较分析

为评估《办法（2019 修订）》的合法性，评估小组将《办法（2019 修订）》与《南京市城市绿线管理暂行办法》《镇江市城市绿线管理办法》《杭州市城市绿线管理办法》《苏州市城市绿线管理实施细则》等进行了立法层面的横向比较。为了考量《办法（2019 修订）》制度设计的合理性，评估小组还将《办法（2019 修订）》与国家、省级层面的法律文件，如《中华人民共和国城乡规划法》《城市绿化条例》《江苏省城市绿化管理条例》《城市绿线管理办法》等进行了纵向比较。

3. 评估报告形成阶段

（1）初步论证和报告起草

在收集相关统计数据 and 意见、建议之后，评估小组开展了内

部讨论,对评估报告的起草、评估结果的立论等问题进行了探讨,在汇总、归纳、分析调研意见与建议的基础上,着手起草评估报告。

(2) 召开专家论证会

2023年8月3日,评估小组邀请立法专家、行业专家等,召开了专家论证会,组织专家对后评估报告草案进行论证。经论证,专家对后评估报告的主要内容予以肯定,并针对落实举措、语言表述等方面提出了修改完善意见。

(3) 形成正式评估报告

评估小组根据专家论证会提出的意见和建议对评估报告进行修正,形成正式评估报告。

三、评估内容

(一) 总体评估

在文献研究、实地调研、调查问卷、召开座谈会的基础上,评估小组经充分讨论后一致认为,《办法(2019修订)》的制度内容设计符合党中央国务院绿色发展理念及南通城市规划发展管控的实际需要,办法总体上质量比较高,相关内容比较成熟,并具有一定的前瞻性,整体可以满足南通市区现阶段城市绿线管理工作需求,故《办法(2019修订)》制定及其实施情况的总体评估结论为“较好”。具体包括:

1.关于制定目的的实现程度

《办法(2019修订)》制定目的是加强绿线管理,改善城市生态环境,促进城市可持续发展。从调查问卷的结果看,有60.52%的受访者认为《办法(2019修订)》的制定基本实现了

立法目的，27.86%的受访者认为完全实现了立法目的，仅有11.62%的受访者认为没有实现立法目的。从部门座谈会的情况来看，参会单位等都认为《办法（2019修订）》在客观上对市区城市绿线具有较好的管理作用，基本实现了出台时的制定目的，提高了人民群众的公共空间质量，但在操作性和实效性上仍然存在一些问题。

综合来看，《办法（2019修订）》制定目的实现程度好于基本实现，但是尚未完全实现，处于基本实现与完全实现之间的状态。因此其评估结果以“较好”为宜。

2.关于主要规定的落实情况

为了确保市区城市绿线管理工作的制度化、规范化和有序化，《办法（2019修订）》规定了城市绿线从区域划定到审批管理再到监督执法的全流程绿线保护管理制度。

（1）公示制度。《办法（2019修订）》规定了绿线基本范畴、绿线管理适用范围、城市绿线划定区域、绿线公示、保护义务和检举权利等内容。

（2）审批备案制度。《办法（2019修订）》规定了绿地占用及用地性质调整审批、工程建设项目附属绿化工程设计方案审查、绿化工程竣工验收备案等内容。

（3）处罚制度。《办法（2019修订）》规定了绿线管理职责、禁止性行为、执法处罚等内容。

从调研情况来看，这些制度规定为城市绿线管理提供了坚实的基础，在未来城市绿线管理工作中，仍然有继续保留和持续推进的必要，但在附属绿地调整、取证执法等方面也存在进一步加

强的空间。

综合来看，《办法（2019修订）》的主要规定多数已经落实到位，且发挥出重要作用，因此其评估结果以“较好”为宜。

3.关于对社会管理产生的作用

从调研情况来看，《办法（2019修订）》实施近四年以来，在规范市区城市绿线工作，创造良好人居环境，提升城市品位等方面发挥了良好的作用。主要体现在三个方面：一是建立起了较为完善的政策支撑体系，有效保证了《办法（2019修订）》规定的各项措施得到基本落实；二是有效规范了市区城市绿线管理活动，加大对城市公园、小游园等区域绿地的保护力度；三是基本实现了合理规划配置公园绿地建设用地、保护城市现有公园绿地建设成果的目标，本市先后荣膺“国家生态园林城市”“国家森林城市”“全国绿化模范城市”等称号。

综合来看，《办法（2019修订）》通过严格规范城市绿线管理，在一定程度上对市区的生态管理、城市面貌产生了积极的作用，因此其评估结果为“较好”。

4.关于社会认可度

从调研情况来看，本次社会调查统计结果显示，作为针对性较强的规范性文件，普通民众对《办法（2019修订）》的知晓度总体上偏低，但同时，调查结果也显示《办法（2019修订）》的总体社会认可度比较高。受访者和参加座谈的部门普遍认为，《办法（2019修订）》的制定目的基本实现；相关行政主管部门较好地履行了《办法（2019修订）》所赋予的各项职责。受访者基本上对南通市区的公园绿地规划建设、监督管理、绿化养

护及绿地现貌都予以了积极肯定的评价。

综合来看，《办法（2019 修订）》的社会认可度“较高”。

（二）分项评估

结合本次立法后评估的目的及《办法（2019 修订）》的具体情况，着重从合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性、绩效性六个方面进行逐项评估。

1.合法性评估

合法性评估，是指通过文义解释法、目的解释法、比较分析法等比较分析方法，审查《办法（2019 修订）》是否违反其上位法律、法规和规章的立法宗旨、指导思想、基本原则以及具体规定。通过梳理，《办法（2019 修订）》的上位法及主要政策文件包括：

- （1）《中华人民共和国城乡规划法》（2019 修正）
- （2）《城市绿化条例》（2017 修订）
- （3）《城市绿线管理办法》（2011 修改）
- （4）国务院《关于加强城市绿化建设的通知》（国发〔2001〕20 号）
- （5）住房和城乡建设部《关于促进城市园林绿化事业健康发展的指导意见》（建城〔2012〕166 号）
- （6）《城市绿线划定技术规范》（中华人民共和国住房和城乡建设部公告第 1091 号）
- （7）《江苏省城市绿化管理条例》（2018 修正）
- （8）《江苏省城乡规划条例》（2019 修正）
- （9）《江苏省物业管理条例》（2021 修正）

合法性评估主要包括以下三个方面：

一是《办法（2019 修订）》制定主体及制定权限合法。为加强城市绿线管理的需要，南通市人民政府制定《办法（2019 修订）》，南通市市政和园林局为起草部门。《办法（2019 修订）》属于政府规范性文件，根据《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省政府第 158 号令）第四条的规定，地方各级人民政府、县级以上地方人民政府所属工作部门可以制定行政规范性文件。因此，南通市人民政府作为设区的市一级人民政府，对南通市市区城市绿线管理事项，有权制定行政规范性文件。《办法（2019 修订）》制定主体及制定权限合法。

二是《办法（2019 修订）》内容合法。《办法（2019 修订）》起草主要依据《中华人民共和国城乡规划法》《城市绿化条例》《江苏省城市绿化管理条例》《城市绿线管理办法》等法律法规，进一步明确了城市绿线管理的基本范畴、基本原则、审批要求，以及政府职责和部门分工等内容，借鉴吸收了《城市绿化条例》《江苏省城市绿化管理条例》有关要求，充分巩固了市区多年来的园林绿化建设成果。

《办法（2019 修订）》第十二条规定“因重点工程建设等特殊需要，确需占用城市绿线范围内的绿地或者改变其用地性质的，市自然资源、园林行政主管部门应当组织审查和论证，并按规划调整或城市绿地占用相关规定办理审批手续；因建设或者其他特殊情况，需临时占用城市绿线内用地的，应当依法办理相关审批手续，并在规定期限内恢复原状”，符合《江苏省城市绿化管理条例》第十八条第二、三款“因城市规划调整需要变更城市

绿地的，必须征求城市人民政府建设（园林）行政主管部门的意见，并补偿重建绿地的土地和费用。因建设或者其他特殊原因需要临时占用城市绿化用地的，必须经城市人民政府建设（园林）行政主管部门同意，并按照规定办理临时用地手续，在规定的期限内恢复原状”的规定。《办法（2019修订）》第十八条规定“确需砍伐或者移植的，应当经园林行政主管部门批准，并按照规定进行补植或者采取其他补救措施”，符合《城市绿化条例》第二十条“砍伐城市树木，必须经城市人民政府城市绿化行政主管部门批准，并按照国家有关规定补植树木或者采取其他补救措施”的规定。

经对照前述上位法与相关政策，《办法（2019修订）》制定之时，内容符合法律、法规、规章的规定，没有发现违法违规扩张权力、减免应有责任、新设行政许可等情况。但随着新法暨《中华人民共和国民法典》的施行，《办法（2019修订）》中关于调整已建成城市居住区附属绿地的表决和同意比例也应作相应调整，否则就与上位法相抵触。

因此，《办法（2019修订）》制定之时与法律、法规不矛盾，不抵触，内容具备合法性。

三是《办法（2019修订）》制定程序合法。市市政和园林局高度重视《办法》的修订工作，2018年3月份成立了起草小组，研究确立了《办法》修订的基本原则、主要内容、重点解决的问题等思路和框架，于5月份形成了《办法》修订初稿。在多次召集相关处室对初稿进行讨论、修改后，征求了各区政府及相关部门意见。9月份，市市政和园林局在前期工作基础及市法制

办指导下，结合各单位意见对征求意见稿作进一步修改、完善。10月份，市法制办向各区政府（管委会）及自然资源和规划、城市管理、行政审批等市级相关部门征求意见，并向公众征集意见，共计收到12条反馈意见。

市市政和园林局对各单位反馈意见逐条研究，并与意见单位进行了充分沟通对接，最终采纳或部分采纳2条，不采纳10条。11月份，市市政和园林局针对意见采纳情况再次征求市自然资源和规划部门、生态环境部门及开发区管委会3家单位意见，并取得了一致性意见，最终形成《办法（2019修订）》。2019年4月，市市政和园林局向社会公开发布《办法（2019修订）》。

经审核，《办法（2019修订）》按照立项、起草、审查、决定、公布、备案等所有规定程序进行，制定程序均符合规定。

综上所述，《办法（2019修订）》的制定主体、制定权限、制定程序均符合法律规定。

2.合理性评估

合理性评估，是指综合运用价值判断法、规范分析法、实证论证法等方法对《办法（2019修订）》中所规定的内容是否能体现公平、正义、效率等法治价值；制度设计是否合理；是否与相关制度相协调、配套等问题进行评估。

从评估调研结果来看，《办法（2019修订）》立法设计上较为合理，能够从实际出发反映市区绿化建设、管理和养护的需要，注重协调社会各方的有序参与，制度具有合理性。但在评估过程中也发现有些制度需结合实践需求予以优化，以期进一步完善。

通过横向对比杭州、镇江等城市关于城市绿线的立法实践，结合座谈会中各相关部门的意见，分析问卷调查中相关数据情况，评估小组认为《办法（2019 修订）》总体上遵循了公平、公正的原则，管理措施基本必要、适当。列举如下：

一是关于绿线基本范畴的合理性。《城市绿线管理办法》第二条规定，城市绿线是指城市各类绿地范围的控制线，但并未明确具体绿线范畴。《办法（2019 修订）》根据《城市绿线划定技术规范》（GB/T51163-2016），在已建成绿地控制线、规划预留绿地控制线的基础上又增加了生态区域控制线，使现状绿线、规划绿线与生态绿线一起共同形成对城市绿地和禁止、限制建设地域的生态区域的保护控制。该规定符合实际，极大地加强了保护规划区范围内非建设用地中具有城市生态保障、防护隔离、休闲游憩等功能的各类生态区域的保护力度。

二是关于现状绿线公布的合理性。《城市绿线管理办法》第九条规定，批准的城市绿线要向社会公布，接受公众监督，但并未明确具体的公布形式。《办法（2019 修订）》第十条第二款规定“各类现状绿线应通过设立绿线公示牌或绿线界碑，或园林行政主管部门门户网站、公共信息平台等形式向社会公开”，该规定清楚明确，可操作性强，有助于群众了解市区绿地控制线范围，起到警示作用，保护城市绿地不被违法侵占，同时，也有利于群众监督绿地养护管理工作，不断促进提升绿地管护工作水平。

三是关于绿地占用及用地性质调整审批的合理性。根据《办法（2019 修订）》第十二条规定，因重点工程建设等特殊需要，确需占用城市绿线范围内的绿地或者改变其用地性质的，市自然

资源和规划、市政和园林行政主管部门应当组织审查和论证，并按规划调整或城市绿地占用相关规定办理审批手续；因建设或者其他特殊情况，需临时占用城市绿线内用地的，应当依法办理相关审批手续，并在规定期限内恢复原状。该规定能够深入推进市区绿线管理和绿地保护工作，主管部门适时提醒并指导项目主管单位对移植或砍伐树木事项的必要性、可行性进行专项论证，监督临时占用绿地高标准恢复，全程无缝隙保护绿化成果。

四是关于绿化工程竣工备案的合理性。《江苏省城市绿化管理条例（2018修正）》第十五条第二款规定：“建设单位应于绿化工程竣工验收后，报城市人民政府建设（园林）行政主管部门备案”。《办法（2019修订）》第十六条规定：“建设单位应当在绿化工程竣工验收合格后，将绿化工程竣工测绘技术报告等资料报园林行政主管部门备案”，该规定重点突出了绿化工程竣工测绘技术报告为备案资料之一，更具有可操作性和针对性，能够有效促进建设单位质量意识的提升，强化主管部门的质量监督。

同时，《办法（2019修订）》个别规定的合理性，从实践效果和调研反馈来看，稍有欠缺。主要是：

一是关于城市绿线报批的问题。《办法（2019修订）》第四条规定：“市自然资源行政主管部门应当会同市园林行政主管部门组织编制、修订城市绿地系统规划，并按法定程序报批后公布实施”，根据座谈会部门反映，实践中控制性详细规划的强制性内容中已经包含绿线划定，且政府对于单独报批的绿线规划一般也不予审批，建议结合实际对《办法（2019修订）》内容予以修改。

二是关于调整已建成城市居住区附属绿地的表决和同意比例的问题。《办法（2019修订）》第九条规定：“对已建成城市居住区附属绿地进行调整的，应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上且占业主总人数三分之二以上的业主同意”，但是根据《中华人民共和国民法典》第二百七十八条的规定，业主共同决定改变共有部分用途的事项应当由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决，且经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意。建筑区划内的绿地属于业主共有，对附属绿地的调整应当视为小区业主共同决定改变共有部分用途的事项，因此建议结合问卷调查结果和上位法相关规定对该条款予以修改，加强附属绿地的有序建设。

三是关于损坏城市绿线执法难的问题。目前，各开放型小游园、公园内倾倒废弃物、搭建建筑物、擅自停车的违法行为时有发生，《办法（2019修订）》第二十一条规定了自然资源、园林行政主管部门的监督检查职责以及城管部门的处罚职责，但在实践中主管部门没有抓手，取证困难，与执法部门的对接不够顺畅，发现违法行为再通知城管会有时间差，绿线执法问题逐渐成为城市行政管理工作的一个难题。建议主管部门对违法行为加强监督检查，发现问题及时制止，通过和执法部门建立巡防纠违联动机制提高绿线违法违规的发现率和处理率。

3.协调性评估

协调性评估，是指《办法（2019修订）》与同位阶的规范性文件、配套的规范性文件以及国家政策是否存在冲突，建立的

配套制度是否完备、互相衔接。

为进一步加强城市绿线管理，改善城市生态环境，促进生态文明建设，国家先后出台了一系列政策文件：国务院《关于加强城市绿化建设的通知》（国发〔2001〕20号）、建设部办公厅《关于对贯彻落实城市绿线管理办法情况进行监督检查的通知》（建办城函〔2006〕428号）、住房和城乡建设部《关于促进城市园林绿化事业健康发展的指导意见》（建城〔2012〕166号）、《城市绿线划定技术规范》（中华人民共和国住房和城乡建设部公告第1091号），《办法（2019修订）》与上述文件进行比对，不存在明显冲突。

《办法（2019修订）》施行期间，为进一步强化绿线内树木保护及规范绿化审批办理，南通市先后出台《南通市城市古树名木及古树后备资源保护管理办法》（通政规〔2019〕3号）、《南通市城市古树名木及古树后备资源认定办法》（通政园规〔2021〕1号）等规范性文件。此外，编制的《南通市区首批永久保护绿地名录》还将文峰公园、唐闸公园、啬园（核心区）、东洲公园纳入市区首批永久保护绿地，目前已通过政府常务会议，待市人大常委会审议确定后向社会公布。《办法（2019修订）》与上述文件进行比对，不存在明显冲突。

综上所述，《办法（2019修订）》立法时与同位阶的规范性文件、国家政策之间不存在不协调的问题，相关配套制度完备且互相衔接。

4.可操作性评估

可操作性评估，是指《办法（2019修订）》规定的制度是

否切合实际，易于操作；规定的措施是否高效、便民；规定的程序是否正当、简便。

《办法（2019修订）》规定的基本制度切合南通发展实际，所设定的制度在实践中大多得到了有效的落实，同时具备一定的提升空间。《办法（2019修订）》对城市绿线基本范畴、城市绿地系统规划的修编、划定绿线公示、绿地占用及用地性质调整审批、绿化工程竣工验收备案等都作出了具体规定，体现了较高的专业性。

但在实际运用中由于绿线区域涉及范围广、蓝绿线管理范围交叉、绿线工程情况多样、城市更新老旧小区改造等原因，《办法（2019修订）》所设定的部分制度在实务中不易落实，有关规定可操作性有待加强，需要结合实际，作进一步修改完善。比如《办法（2019修订）》第十四条规定，施工图审查机构在受理工程建设项目施工图审查时，应当要求申请人一并提供附属绿化工程设计方案，但实践中个别区域并未要求方案一并报审，导致对施工图的审查缺乏全面性。第二十一条规定主管部门应当定期对城市绿线的控制和实施情况进行监督检查，违法行为由城管部门予以处罚，但实践中会出现执法监督、违法治理不到位的情况。

综合来看，《办法（2019修订）》的主要规定多数已经落实到位且发挥出重要作用，但在程序优化、强化执法效果等方面还存在改进和提升的空间。

5.立法技术性评估

立法技术性标准，是指立法技术是否规范，逻辑结构是否严

密，表述是否准确，是否影响到《办法（2019 修订）》的正确、有效实施。

《办法（2019 修订）》对于立法目的、适用范围、职权划分、制度落实、法律责任等方面都有详细的规定，立法用语规范、结构完整严谨、基本条款齐全。《办法（2019 修订）》共 23 条，主要涵盖了目的和依据、适用范围和定义、部门职责、城市绿地系统规划、绿线划定区域、绿线控制图、绿线调整、绿地占用管理、违建管理、设计方案审查、验收备案等，从整体上来看，文本结构和内容较为完整。

《办法（2019 修订）》是市区第一部专门用于加强城市绿线管理的规范性文件，具有很强的专业性。通过分析《办法（2019 修订）》条文的用语，比对条文之间的关系，可以看到《办法（2019 修订）》在框架体系、条文表述等方面均符合立法要求，在上位法的框架下对城市绿线的规划编制、用地审批、监督管理等方面作出了具体规定。

总体而言，《办法（2019 修订）》制定技术规范，逻辑结构严密，文字表述准确，自实施至今未发生因文件表述产生的异议。

6. 绩效性评估

绩效性评估，是指《办法（2019 修订）》是否得到普遍遵守和执行，是否有效地解决行政管理中存在的问题，是否实现预期的制定目的，实施后取得的经济社会效益是否明显高于规范性文件制定和执行的成本。

评估认为，《办法（2019 修订）》以规范性文件形式明确

了城市绿线，明确了适用范围、管理职责、审批程序，细化了职责分工。实施后各相关部门积极贯彻落实，深入推进市区城市绿线管理和绿地保护工作，强化监督检查。《办法（2019 修订）》施行后，市区第一批集中划定绿线区域 100 处，绿线占地总面积约 1772.41 公顷，为市民创造了良好的人居环境。具体实施情况如下：

一是公示已划定的城市绿线及规划。《办法（2019 修订）》施行后，市市政和园林局委托专业测绘单位对市区开展绿化现状调查，并对已建城市综合公园、部分带状公园及小游园等划定城市绿线，于 2019 年 6 月、7 月分别在其门户网站及报纸上向社会公开包括唐闸公园、白龙湖公园、新区公园、科院西侧小游园、城南小游园等近百个城市绿线控制图。在实地醒目位置设立绿线公示牌，公布绿地面积及四至边界，严禁侵占。

市自然资源和规划主管部门也曾在原南通市城市博物馆公示《南通市城市绿线规划（2014-2020）》，当时海门区还不属于市区范畴，并未进行绿线划定与公示。现最新的城市绿地系统专项规划修编初步完成，海门区绿线也被纳入统一管理。

二是严格占用审批、规范树木移伐办理。市区城市绿地占用、树木（不含古树名木）砍伐迁移审批实行分级管理，各审批事项的办理主体、受理条件、办理材料等要素信息及审批情况均在网上公示。2019 年至 2022 年，市级共办理绿地占用、树木移植审批四百余件，相关部门会严格控制绿地占用面积和树木迁移量，对迁移量较大的项目，也会在部门官网及施工现场公示。

三是强化过程监管。对于树木砍伐迁移项目，绿化管理单位

会做好树木迁移环节的跟踪指导，审核把关树木移植方案，按照“一树一档”要求登记造册，保障移植成活率。对于临时占用绿地的，督促项目单位落实施工工程中的许可公示、绿化保护，严格按照许可范围和时限占用绿地，及时组织完工后的绿地恢复、验收，确保绿地恢复景观效果。三年来建设单位向市市政和园林行政主管部门进行绿化工程竣工验收备案的数量近四十余件。

四是开展协同执法。《办法（2019 修订）》施行后，市园林绿化管理处建立了绿化养护巡查员队伍，定期巡查和检查养护工作，及时发现和解决问题。近年来崇川区市政和绿化管理局也多次联合相关部门勘察现场，配合执法部门做出专业认定和毁绿定损。据统计，区综合执法局协同处罚执法近一千四百余件，其中擅自在绿地内停放车辆的违法行为较多。绿线管理已初见成效，城市各项绿化指标稳步上升。

可见，《办法（2019 修订）》作为南通市区管理城市绿线的主要依据，实施以来取得了良好的社会效果，有效地遏制了损绿、毁绿现象，园林绿化成果和设施得到保护。但从《办法（2019 修订）》相关权益主体的问卷分析来看，也反映出一些需要修改完善的问题。本次调查问卷共有 542 人次有效填写，其中，职业为自由职业或其他的比例最高，占比为 35.98%，其次为私营、个体企业工作人员，占比达 29.34%。公务员或机关事业单位工作人员、国有企业工作人员、法律从业人员（包括律师）的比例分别为 14.02%、13.28%和 7.38%。可以看出，受访者为私营、个体企业工作人员和自由职业或其他的比例较高。具体见下图 1-1 所示：

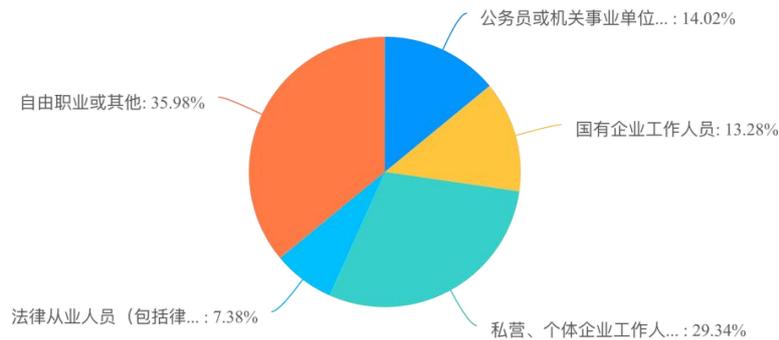


图 1-1：受访者的职业（单选）

在 542 位受访者中，对《办法（2019 修订）》了解程度方面，部分熟悉和听说过的人数比较接近，分别为 109 人和 153 人，占比分别为 20.11%和 28.23%。不了解的人数为 141 人，占比为 26.01%，比熟悉、部分熟悉的人数都要多。熟悉的人数为 69 人，占比为 12.73%，比例最小。完全不知道的人数为 70 人，占比为 12.92%。综合来看，对《办法（2019 修订）》了解程度不高的人数占比较大，表明《办法（2019 修订）》在社会层面的宣传力度还有待提升。具体见下图 1-2 所示：

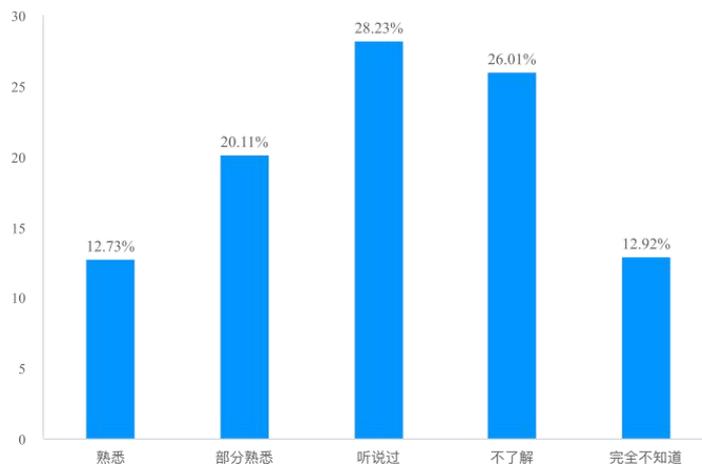


图 1-2：受访者对《办法（2019 修订）》的了解程度（单选）

根据调查结果显示，23.06%的人通过普法宣传途径了解到《办法（2019修订）》，占比最高；其次是其他途径，占比为27.12%；新闻报道、网络搜索、微博、抖音等新媒体的途径比例相对较低，分别为15.68%、18.08%和16.05%。因此，普法宣传是了解《办法》的主要途径，其他途径也需要关注和加强。具体见下图1-3所示：

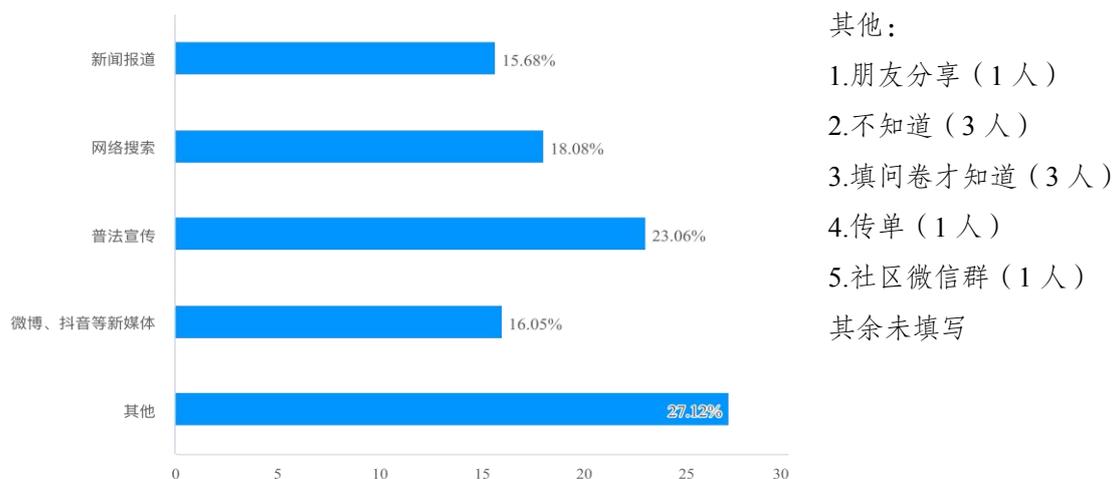


图 1-3：受访者知道《办法（2019修订）》的途径（单选）

根据调查结果显示，关于对《办法（2019修订）》的总体评价，明白易懂选项获得了最高的小计和比例，分别为264人和48.71%。比较拗口选项获得了56人的选择，占比10.33%。完全读不懂和完全不知道选项的选择人数比较少，分别为20人和42人，占比分别为3.69%和7.75%。不了解选项的选择人数为160人，占比为29.52%。因此，大多数人对《办法（2019修订）》用语的总体评价是明白易懂。具体见下图1-4所示：

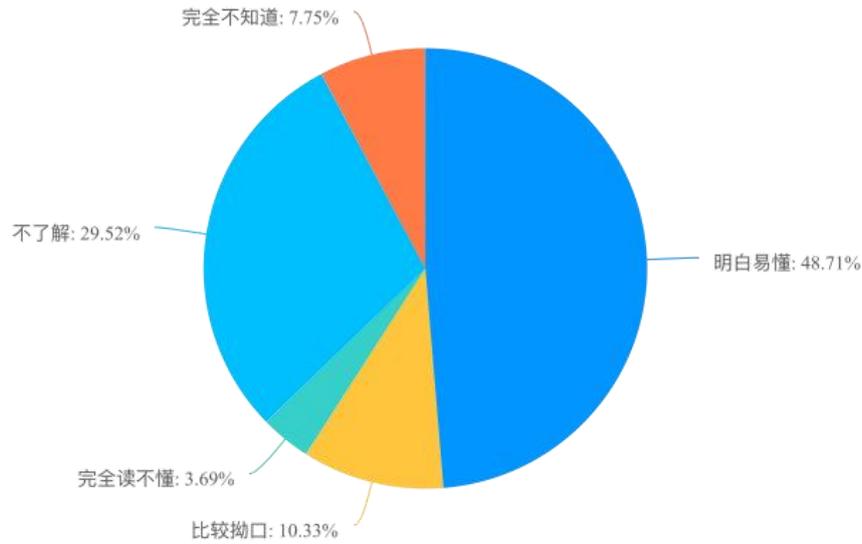


图 1-4：受访者对《办法（2019 修订）》用语的总体评价（单选）

超过 60%的受访者认为《办法》的内容全面或比较全面，而只有不到 5%的人认为不全面。因此，大多数人对《办法》的内容持肯定态度。具体见下图 1-5 所示：

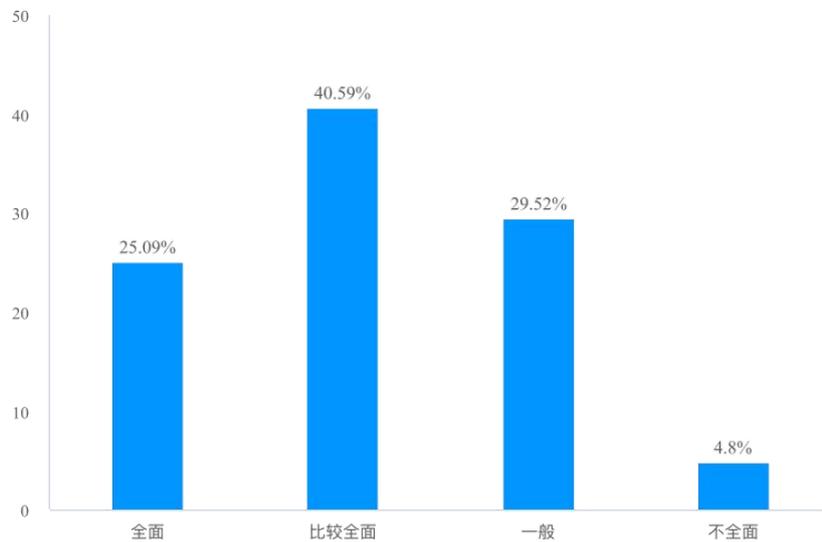


图 1-5：受访者对《办法（2019 修订）》全面性的评价（单选）

在受访者中，47.23%的人认为《办法（2019 修订）》完全适用，47.97%的人认为适用性一般，只有 4.8%的人认为适用性

差。可以看出，大部分人对《办法（2019 修订）》的适用性持肯定态度，认为《办法（2019 修订）》完全适用或适用性一般。具体见下图 1-6 所示：

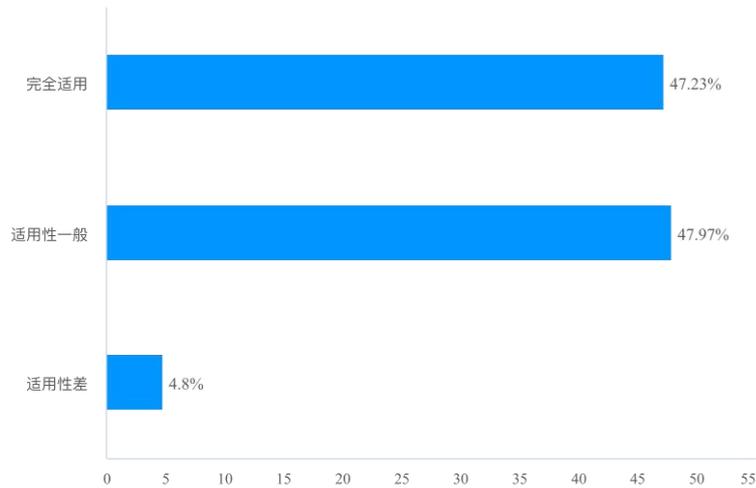


图 1-6：受访者对《办法（2019 修订）》适用性的评价（单选）

受访者中认为《办法（2019 修订）》可操作性强的有 269 人，占比 49.63%；认为可操作性一般的有 247 人，占比 45.57%；认为可操作性差的有 26 人，占比 4.8%。综合来看，大多数人认为《办法（2019 修订）》的可操作性较好，但也有少部分人认为可操作性较差。具体见下图 1-7 所示：

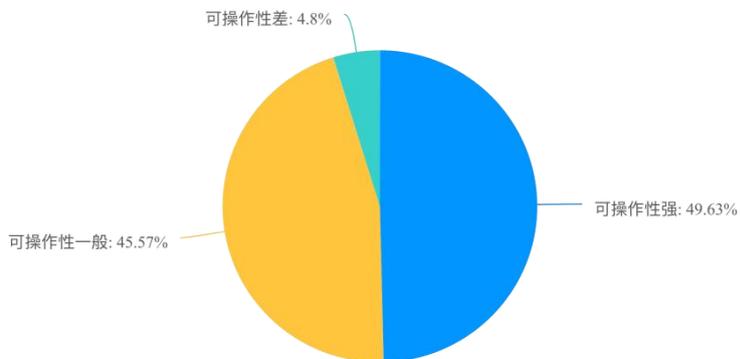


图 1-7：受访者对《办法（2019 修订）》可操作性的评价（单选）

大部分受访者（超过一半）认为《办法（2019 修订）》的逻辑性强，约有四成受访者认为逻辑性一般，仅有少部分受访者认为逻辑性差。具体见下图 1-8 所示：

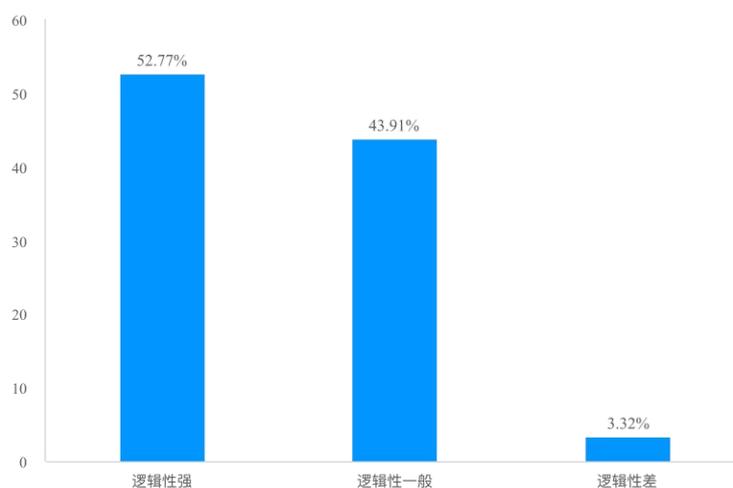


图 1-8：受访者对《办法（2019 修订）》逻辑性的评价（单选）

63.1%的受访者知道制定《办法（2019 修订）》的立法目的，而 36.9%受访者不知道。可以看出，大部分受访者知道该《办法（2019 修订）》的立法目的。具体见下图 1-9 所示：

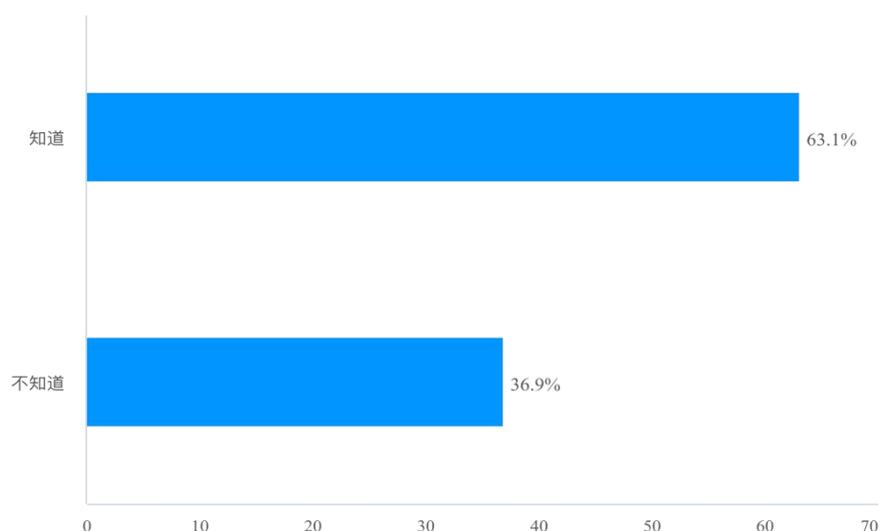


图 1-9：受访者是否知道《办法（2019 修订）》立法目的（单选）

根据调查结果显示，超过六成的受访者认为《办法（2019修订）》的制定基本实现了立法目的，约三成的受访者认为完全实现了立法目的，仅有约十分之一的受访者认为没有实现立法目的。可以得出结论，大多数受访者认为《办法（2019修订）》的制定实现了立法目的。具体见下图 1-10 所示：

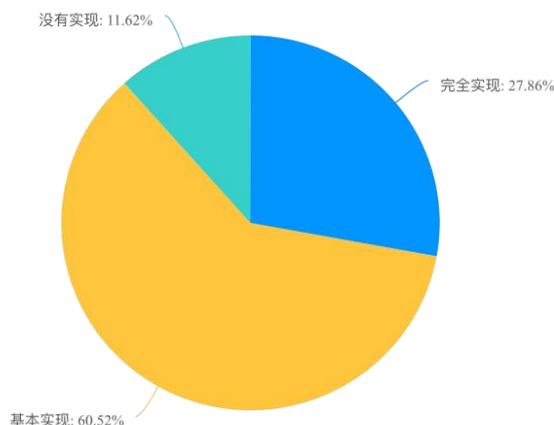


图 1-10：受访者认为《办法（2019 修订）》的制定是否实现了立法目的（单选）

76.2%的受访者认为《办法（2019 修订）》需要修订，23.8%的人则认为不需要。可以看出，大多数人认为《办法（2019 修订）》需要修订，因此建议相关部门结合上位法的规定对《办法（2019 修订）》进行修订。具体见下图 1-11 所示：

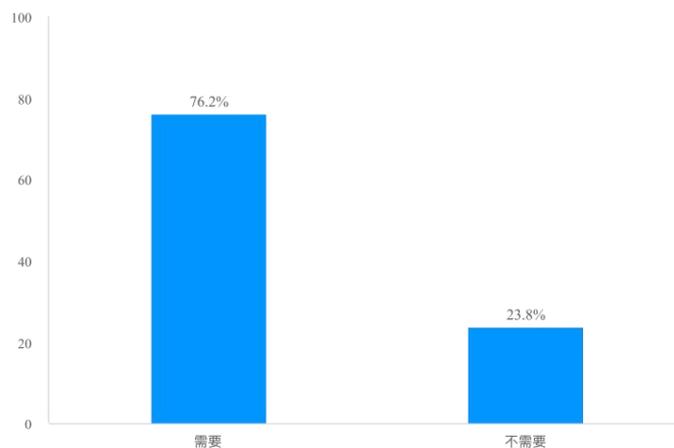


图 1-11：《南通市城市绿化管理条例》于 2020 年 1 月 1 日实施，《中华人民共和国民法典》于 2021 年 1 月 1 日施行，受访者认为《办法》是否需要修订（单选）

受访者认为《办法（2019 修订）》对自然资源和规划主管部门、园林绿化主管部门与各相关部门的权力、责任的规定清楚的有 336 人，占比 61.99%；不清楚的有 206 人，占比 38.01%。可以看出，大部分人认为《办法（2019 修订）》对相关部门的权力、责任规定清楚。具体见下图 1-12 所示：

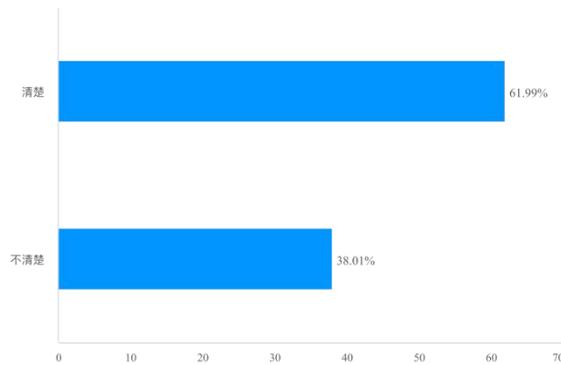


图 1-12：受访者认为《办法（2019 修订）》对自然资源和规划主管部门、园林绿化主管部门与各相关部门的权力、责任的规定是否清楚（单选）

在受访者中，清楚《办法（2019 修订）》的人数为 333 人，占比 61.44%，而不清楚的人数为 209 人，占比 38.56%。因此，可以得出结论：大多数受访者认为《办法（2019 修订）》对城市绿线的监督管理的规定是清楚的。具体见下图 1-13 所示：

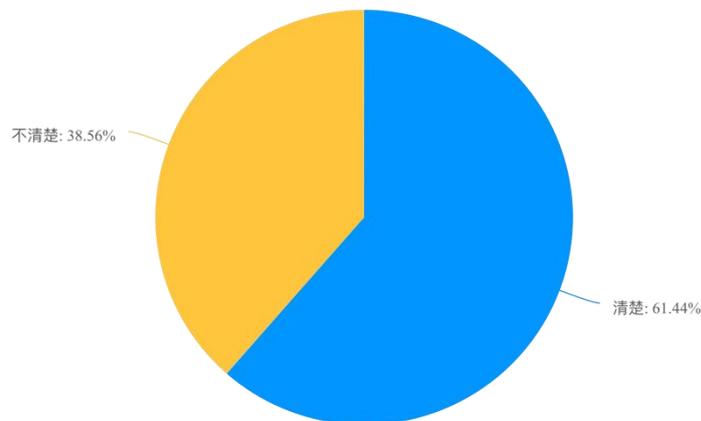


图 1-13：受访者认为《办法（2019 修订）》对城市绿线的监督管理的规定是否清楚（单选）

关于《办法（2019 修订）》对城市绿线概念的规定是否清楚的问题，有 47.79% 的受访者认为清楚，26.94% 的受访者认为比较清楚，而有 25.28% 的受访者认为不清楚。认为清楚和比较清楚的受访者比例较高，但仍有近四分之一的受访者对该规定不清楚，需要进一步加强宣传和解释。具体见下图 1-14 所示：

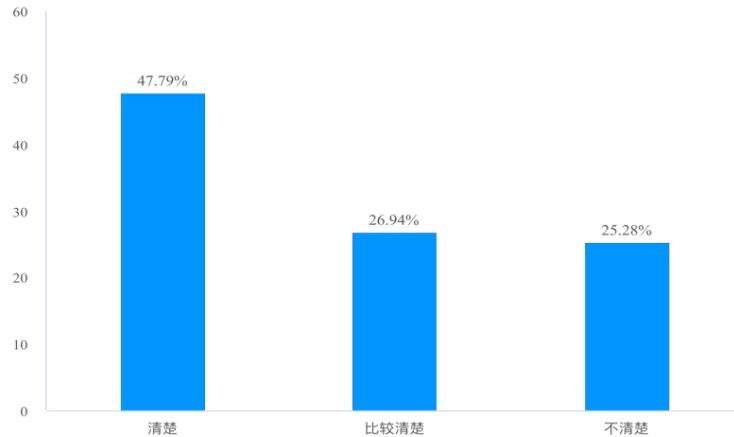


图 1-14：受访者认为《办法（2019 修订）》对城市绿线概念的规定是否清楚（单选）

对本市城市规划区内的城市绿线的划定工作的主管部门是否规定清楚这一问题，319 人认为规定清楚，占比 58.86%，223 人认为不清楚，占比 41.14%。可以看出，认为规定清楚的人数较多，但仍有相当一部分人认为不清楚，需要主管部门进一步明确规定。具体见下图 1-15 所示：

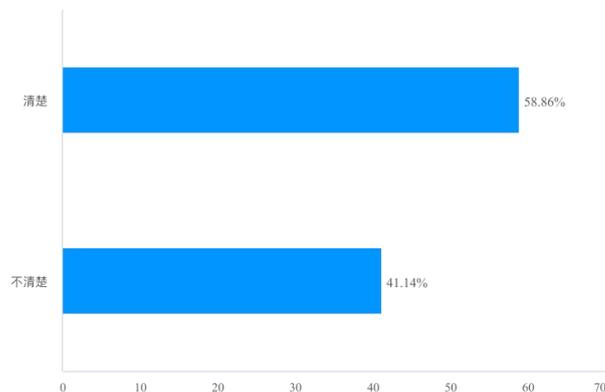


图 1-15：受访者认为《办法（2019 修订）》对本市城市规划区内的城市绿线的划定工作的
的主管部门是否规定清楚（单选）

本市有一半的受访者不知道应当划定城市绿线的区域，需要进一步调查和宣传城市规划和环保知识，提高市民对城市绿化的认知和重视程度。具体见下图 1-16 所示：

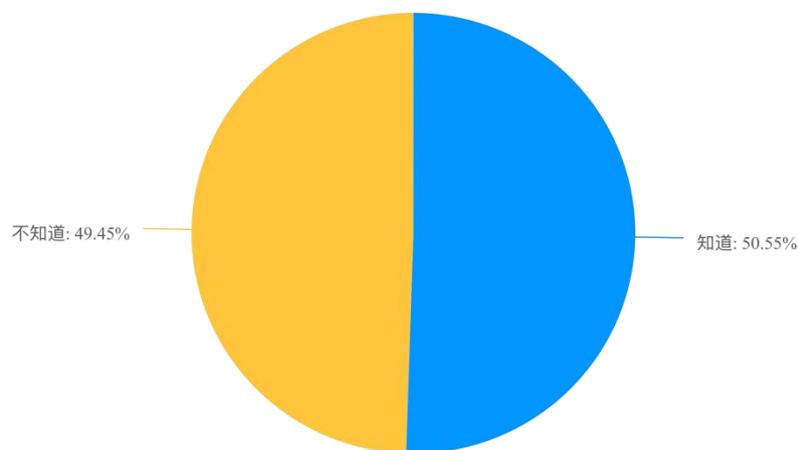


图 1-16：受访者是否知道在本市哪些区域内应当划定城市绿线（单选）

针对违反《办法（2019 修订）》的违法行为的投诉渠道，有 50%的受访者表示知道，另外 50%的受访者表示不知道。具体见下图 1-17 所示：

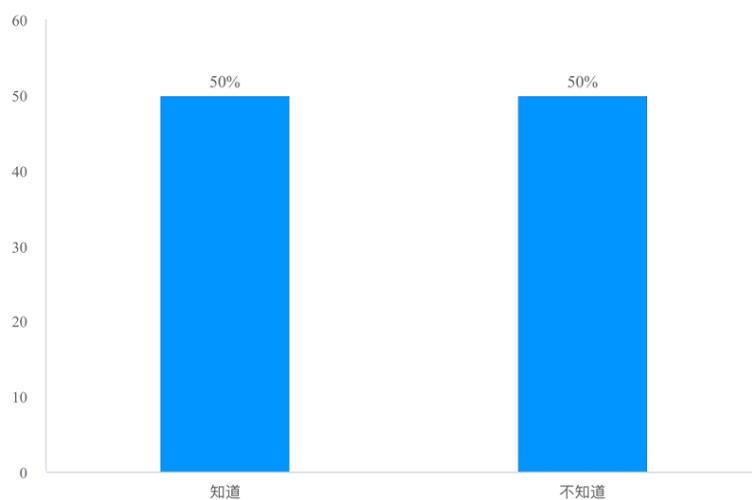


图 1-17：受访者是否知道对违反《办法（2019 修订）》的违法行为的投诉渠道（单选）

在 542 份问卷中，36.72%的受访者表示一定会举报违反《办法（2019 修订）》的违法行为，55.17%的人表示可能会举报，仅有 8.12%的人表示不会举报。可以看出，大部分人对于举报违法行为持有积极的态度，其中可能会举报的人比例最高。具体见下图 1-18 所示：

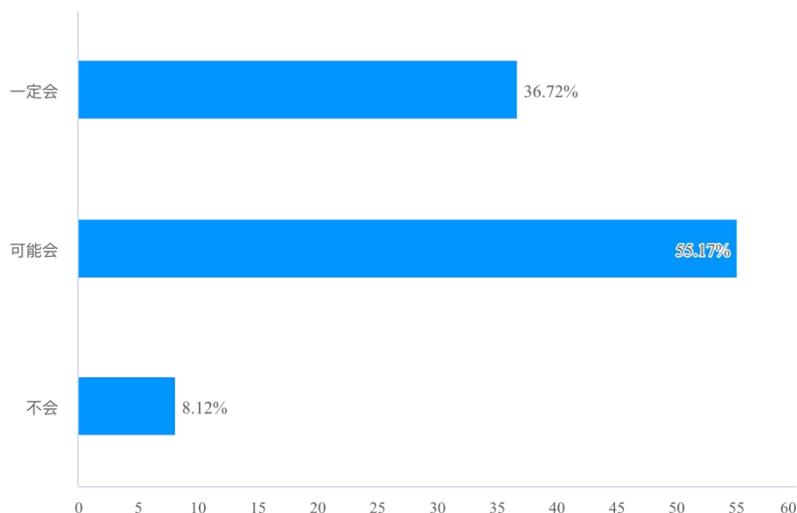


图 1-18：受访者发现违反《办法（2019 修订）》的违法行为是否会举报（单选）

该多选题共有 542 人次有效填写。其中，选项“语言规范、简练、明确”“内容具体、明确”“可操作性强，能达到立法目的”分别被选择了 291 次、274 次和 273 次，比例分别为 53.69%、50.55%和 50.37%。这说明大部分人认为《办法（2019 修订）》在语言、内容和操作性方面都比较完善。选项“通俗易懂”被选择了 223 次，比例为 41.14%，也有相当一部分人认为该《办法（2019 修订）》易于理解。而有 133 人次选择了“无法评价”，比例为 24.54%，这可能是因为他们未了解过《办法（2019 修订）》。具体见下图 1-19 所示：

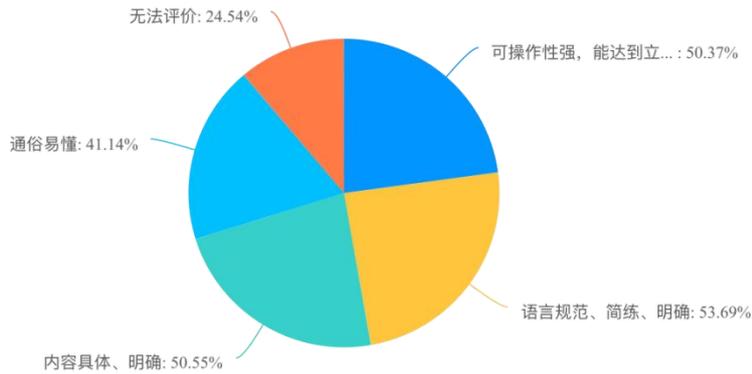


图 1-19：受访者对《办法（2019 修订）》作出的评价（多选）

四、评估结论及建议

（一）评估结论

在合法性方面，《办法（2019 修订）》制定主体适格、程序规范，符合法律法规关于立法权限与立法程序的规定，且内容与制定时的相关上位法不抵触，具备合法性。

在合理性方面，《办法（2019 修订）》确定的各相关部门的职责范围必要适当，管理措施整体体现了公平公正的原则，体现了可持续的基本方针，总体上具备合理性。但从政策衔接和实践效果来看，附属绿地调整等个别条款的合理性有所欠缺。

在协调性方面，《办法（2019 修订）》制定时与相关法律法规保持有效衔接，与同位阶的法律法规基本一致，保证了《办法（2019 修订）》的有效实施，未发现《办法（2019 修订）》与当时已经发布的上级政策文件存在冲突。

在可操作性方面，《办法（2019 修订）》是制度设计切合实际、可操作性较强的规范性文件。随着城市绿线管理工作的不断推进，《办法（2019 修订）》规定的部分内容在实务中可操

作性有待完善。

在立法技术性方面，《办法（2019修订）》总体上逻辑结构比较严密，表述比较准确，结构基本合理，符合立法技术性要求。

在绩效性方面，作为南通市区城市绿线管理的主要依据，《办法（2019修订）》以规范性文件形式明确了城市绿线管理的具体制度和要求，实现了预期的立法目的，也反映出一些需要修改完善的问题。

综上，评估认为《办法（2019修订）》制定质量较高，总体上逻辑结构比较严密，表述比较规范，结构基本合理。施行以来，有效规范了南通市区绿地占用、树木移伐、损害生态景观等行为，促进了城市环境的健康持续发展，提高了人民群众的生活环境质量。但鉴于城市绿线管理工作的不断深入，《办法（2019修订）》在实施过程中也出现了一些不合理之处，需要适时对《办法（2019修订）》予以修改完善。

（二）建议

注重做好与上位法的衔接。我们在调研中发现，由于《办法（2019修订）》出台时间较早，后续市级层面的立法《南通市城市绿化管理条例》以及国家层面的立法《中华人民共和国民法典》也陆续出台，《办法（2019修订）》在一些制度设计、条款表述上存在着与实务以及上位法不同的情况。比如，《办法（2019修订）》的某些规定与上位法相冲突或抵触，需要进行合法性修改；《办法（2019修订）》的某些规定要注意与其他相关法规的协调，共同构成绿化法律保障的有机体。

一是文件内容方面：

关于《办法（2019 修订）》：

1.配合行政区划调整需要

2020 年 7 月 3 日江苏省人民政府印发了《关于调整南通市部分行政区划的通知》（苏政发〔2020〕60 号），南通市行政区划现调整为：撤销南通市崇川区、港闸区，设立新的南通市崇川区、撤销县级海门市，设立南通市海门区，故现行《办法（2019 修订）》第二条中对“市区”的定义可以更明确，建议对“市区”的定义扩充为“崇川区、通州区、海门区及市各直属园区”。

2.保持与上位法一致

（1）根据《民法典》第二百七十四条规定，已建成城市居住区附属绿地属于业主共有；第二百七十八条规定，业主共同决定改变共有部分用途的事项应当由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决，且经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意。建议按《民法典》规定调整《办法（2019 修订）》第九条中关于调整已建成城市居住区附属绿地的业主表决和同意比例。

（2）根据《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省政府令第 158 号）第三十八条规定，行政规范性文件应当明确有效期，建议在《办法（2019 修订）》第二十三条中增加“有效期限 X 年”。

3.完善现行制度和条文

（1）根据座谈会部门反馈，控制性详细规划的强制性内容中已经包含绿线划定，且单独报批的绿线规划政府一般也不予审批，建议删除《办法（2019 修订）》第十条“经批准的”表述。

(2) 《南通市城市绿化管理条例》第十五条明确规定了损害城市绿化的禁止行为，包括在绿地内种植蔬菜、擅自饲养家禽家畜以及擅自停放车辆等。结合本次实地调研发现的违法行为，为做好与《南通市城市绿化管理条例》的有效衔接，建议补充完善《办法（2019修订）》第二十条，增加“擅自停放车辆”“种植蔬菜”的违法行为。

4.优化立法语言

(1) 根据《南通市区绿化处罚公务协同机制实施意见》等南通市后续出台的法规、政策等，建议将《办法（2019修订）》中所有的“市自然资源”行政主管部门修改为“市自然资源和规划”行政主管部门、“市园林”行政主管部门修改为“市市政和园林”行政主管部门；第三条第三款中的“各区人民政府（管委会）”修改为“各县级人民政府”。

(2) 建议将《办法（2019修订）》第一条中的“《城乡规划法》”修改为“《中华人民共和国城乡规划法》”。

二是具体落实方面：

1.加强普法宣贯，提高群众认知

(1) 加强社会层面的普法宣传。问卷调查显示，群众对《办法（2019修订）》的熟知程度较低，建议采取多种形式进行法律宣贯，结合法定节日如“3.12植树节”开展普法，创新普法方式，通过典型案例曝光以及普法动画、普法游戏等形式，借助新媒体平台，传播法治理念。

(2) 加强对工作人员、主管人员的教育培训。建立健全《办法（2019修订）》学习宣传长效机制，要提高对《办法（2019修订）》教育培训工作的重视，组织各有关部门进行学习，通过学法、知法，促进用法。

2.强化联动机制，增强执法能力

《办法（2019修订）》施行以来，对损害城市绿线违法行为的取证执法成为城市绿线管理的难题，主管部门与执法部门配合查处违法行为的工作机制有待完善，建议执法部门可以配备力量协助主管部门现场取证，加大巡查监管力度，建立信息联动机制，适时开展专项整治活动，做好“种、养、防、管”的有效衔接。同时，执法过程中坚持刚柔并济，可以采用宣传、劝导等手段，释放执法“温度”，不断加强群众环保意识，巩固城市绿化成果。

3.创新改造模式，提升护绿水平

经调研，市区部分老旧小区改造项目导致居住区绿地面积大幅度减少，影响到上级部门对本市“国家生态园林城市”称号的复查。建议主管部门积极探索绿化改造新模式，改造过程中坚持适用性原则，结合小区现状和实际特点进行整体规划和设计，同时也要充分照顾到居民日常生活和车位需求，改造方案中尽量做到保障绿地、保护大树，优化保绿护绿手段，通过合理设计因地制宜开展改造，为老旧小区居民打造环境优美、舒适的生活空间。

4.运用科技赋能，助力绿线监管

为有效落实常态长效管理，在《办法（2019修订）》施行特别是监管过程中，建议坚持绿色低碳的发展理念，注重发挥科技赋能优势，利用好现代科技手段，比如主管部门可以和市域指挥中心探索研发城市绿线保护的功能应用，通过靶向监管、多措并举的方式，提升环保监管的多元化、精准化水平，创新拓展监管手段，着力解决执行层面遇到的监管难、执法难的问题。

关于对《南通市市区城市绿线管理实施办法》立法后 评估调查问卷

您好!

《南通市市区城市绿线管理实施办法》(以下简称办法)于 2019 年 6 月 1 日起施行,城市绿线管理涉及到居民的居住环境,城市的可持续发展。为提高立法效能,总结立法得失,按照《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》(通政办发〔2015〕5 号)等文件的相关规定,我们开展了此次调查。

希望您能抽出几分钟时间,将您的感受和建议告诉我们,我们非常重视每位用户的宝贵意见,期待您的参与!

1.您的职业?

- 公务员或机关事业单位工作人员
- 国有企业工作人员
- 私营、个体企业工作人员
- 法律从业人员(包括律师)
- 自由职业或其他

2.您对《办法》的了解程度如何?

- 熟悉
- 部分熟悉
- 听说过
- 不了解
- 完全不知道

3.您是通过什么途径知道《办法》的?

- 新闻报道
- 网络搜索
- 普法宣传
- 微博、抖音等新媒体
- 其他

4. 您对《办法》用语的总体评价？

- 明白易懂
- 比较拗口
- 完全读不懂
- 不了解
- 完全不知道

5. 您认为《办法》的内容是否全面？

- 全面
- 比较全面
- 一般
- 不全面

6. 您认为《办法》的适用性如何？

- 完全适用
- 适用性一般
- 适用性差

7. 您认为《办法》的可操作性如何？

- 可操作性强
- 可操作性一般
- 可操作性差

8. 您认为《办法》的逻辑性如何？

- 逻辑性强
- 逻辑性一般
- 逻辑性差

9.您是否知道制定《办法》的立法目的?

- 知道
- 不知道

10.您认为《办法》的制定是否实现立法目的?

- 完全实现
- 基本实现
- 没有实现

11.《南通市城市绿化管理条例》于2020年1月1日实施,《中华人民共和国民法典》于2021年1月1日施行,对此您认为《办法》是否需要修订?

- 需要
- 不需要

12.您认为《办法》对自然资源和规划主管部门、园林绿化主管部门与各相关部门的权力、责任的规定是否清楚?

- 清楚
- 不清楚

13.您认为《办法》对城市绿线的监督管理的规定是否清楚?

- 清楚
- 不清楚

14.您认为《办法》对城市绿线概念的规定是否清楚?

- 清楚

比较清楚

办法清楚

15.《办法》对本市城市规划区内的城市绿线的划定工作的主管部门是否规定清楚?

清楚

不清楚

16.您是否知道在本市哪些区域内应当划定城市绿线?

知道

不知道

17.您是否知道对违反《办法》的违法行为的投诉渠道?

知道

不知道

18.您若发现违反《办法》的违法行为您会举报吗?

一定会

可能会

不会

19.如果您阅读了《办法》，请从以下方面对该《办法》作出评价（可多选）

可操作性强，能达到立法目的

语言规范、简练、明确

内容具体、明确

通俗易懂

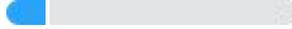
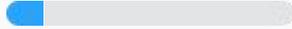
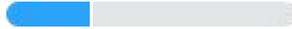
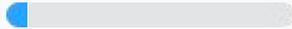
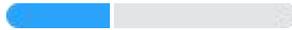
无法评价

20.您对《办法》有其他意见或建议吗?

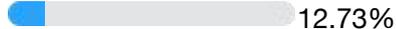
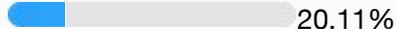
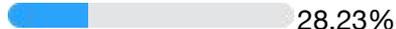
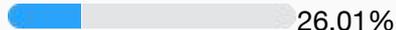
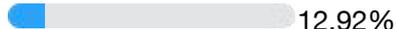
附件 2

关于对《南通市市区城市绿线管理实施办法》立法后评估 调查问卷（含结果统计）

1.您的职业？ [单选题]

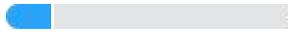
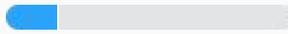
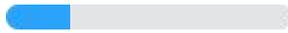
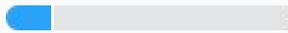
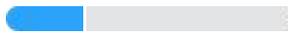
选项	小计	比例
公务员或机关事业单位工作人员	76	 14.02%
国有企业工作人员	72	 13.28%
私营、个体企业工作人员	159	 29.34%
法律从业人员（包括律师）	40	 7.38%
自由职业或其他	195	 35.98%
本题有效填写人次	542	

2.您对《办法》的了解程度如何？ [单选题]

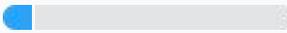
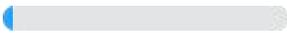
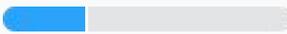
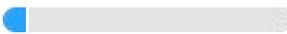
选项	小计	比例
熟悉	69	 12.73%
部分熟悉	109	 20.11%
听说过	153	 28.23%
不了解	141	 26.01%
完全不知道	70	 12.92%
本题有效填写人次	542	

3.您是通过什么途径知道《办法》的？

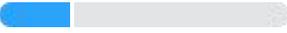
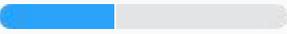
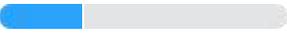
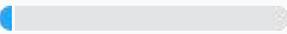
[单选题]

选项	小计	比例
新闻报道	85	 15.68%
网络搜索	98	 18.08%
普法宣传	125	 23.06%
微博、抖音等新媒体	87	 16.05%
其他	147	 27.12%
本题有效填写人次	542	

4. 您对《办法》用语的总体评价? [单选题]

选项	小计	比例
明白易懂	264	 48.71%
比较拗口	56	 10.33%
完全读不懂	20	 3.69%
不了解	160	 29.52%
完全不知道	42	 7.75%
本题有效填写人次	542	

5.您认为《办法》的内容是否全面? [单选题]

选项	小计	比例
全面	136	 25.09%
比较全面	220	 40.59%
一般	160	 29.52%
不全面	26	 4.8%

本题有效填写人次	542	
----------	-----	--

6.您认为《办法》的适用性如何? [单选题]

选项	小计	比例
完全适用	256	47.23%
适用性一般	260	47.97%
适用性差	26	4.8%
本题有效填写人次	542	

7.您认为《办法》的可操作性如何? [单选题]

选项	小计	比例
可操作性强	269	49.63%
可操作性一般	247	45.57%
可操作性差	26	4.8%
本题有效填写人次	542	

8.您认为《办法》的逻辑性如何? [单选题]

选项	小计	比例
逻辑性强	286	52.77%
逻辑性一般	238	43.91%
逻辑性差	18	3.32%
本题有效填写人次	542	

9.您是否知道制定《办法》的立法目的? [单选题]

选项	小计	比例
知道	342	63.1%
不知道	200	36.9%
本题有效填写人次	542	

10.您认为《办法》的制定是否实现立法目的? [单选题]

选项	小计	比例
完全实现	151	27.86%
基本实现	328	60.52%
没有实现	63	11.62%
本题有效填写人次	542	

11.《南通市城市绿化管理条例》于2020年1月1日实施,《中华人民共和国民法典》于2021年1月1日施行,对此您认为《办法》是否需要修订? [单选题]

选项	小计	比例
需要	413	76.2%
不需要	129	23.8%
本题有效填写人次	542	

12.您认为《办法》对自然资源和规划主管部门、园林绿化主管部门与各相关部门的权力、责任的规定是否清楚? [单选题]

选项	小计	比例
清楚	336	61.99%
不清楚	206	38.01%
本题有效填写人次	542	

13.您认为《办法》对城市绿线的监督管理的规定是否清楚? [单选题]

选项	小计	比例
清楚	333	61.44%
不清楚	209	38.56%
本题有效填写人次	542	

14.您认为《办法》对城市绿线概念的规定是否清楚? [单选题]

选项	小计	比例
清楚	259	47.79%
比较清楚	146	26.94%
不清楚	137	25.28%
本题有效填写人次	542	

15.《办法》对本市城市规划区内的城市绿线的划定工作的主管部门是否规定清楚? [单选题]

选项	小计	比例
清楚	319	58.86%
不清楚	223	41.14%

本题有效填写人次	542	
----------	-----	--

16.您是否知道在本市哪些区域内应当划定城市绿线? [\[单选题\]](#)

选项	小计	比例
知道	274	50.55%
不知道	268	49.45%
本题有效填写人次	542	

17.您是否知道对违反《办法》的违法行为的投诉渠道? [\[单选题\]](#)

选项	小计	比例
知道	271	50%
不知道	271	50%
本题有效填写人次	542	

18.您若发现违反《办法》的违法行为您会举报吗? [\[单选题\]](#)

选项	小计	比例
一定会	199	36.72%
可能会	299	55.17%
不会	44	8.12%
本题有效填写人次	542	

19.如果您阅读了《办法》，请从以下方面对该《办法》作出评价（可多选） [\[多](#)

[选题\]](#)

选项	小计	比例
可操作性强，能达到立法目的	273	50.37%
语言规范、简练、明确	291	53.69%
内容具体、明确	274	50.55%
通俗易懂	223	41.14%
无法评价	133	24.54%
本题有效填写人次	542	

20.您对《办法》有其他意见或建议吗？ [填空题]

- (1) 上位法修改后，办法个别内容需要及时调整
- (2) 推广不够，百姓不了解。希望为民办事
- (3) 政府投资的项目，特别是轨道交通项目，应该做遵守绿线的典范
- (4) 没有
- (5) 无
- (6) 没有，非常好
- (7) 没有意见
- (8) 无大意见
- (9) 无
- (10) 建议加大宣传力度
- (11) 挺好的，希望尽快实施落到实处建设美丽南通
- (12) 没有
- (13) 建议落到实处，不要疏于后期管理
- (14) 很差，不能通俗易懂，未能普及给老百姓
- (15) 我建议对破坏绿化行为，严厉处罚
- (16) 各方面知识挺全面的，非常好!
- (17) 无
- (18) 无
- (19) 将办法落到实处

- (20) 无
- (21) 加强宣传
- (22) 各部门共同管理，加强宣传
- (23) 加大宣传力度
- (24) 加强宣传
- (25) 希望能执法到位，平时会看到有车停到绿地上
- (26) 从严处罚破坏绿化的行为!
- (27) 小区绿化要满足，不能随便改了种菜、晾衣服
- (28) 无
- (29) 加强普法宣传
- (30) 加强宣传，增加绿化
- (31) 增强可操作性，增加绿化面积，增强普法宣传，在上位法规定下细化办法
- (32) 小区周围的河道和绿化都堆了建筑垃圾，也没有人管
- (33) 希望让大众满意，而不是让领导满意
- (34) 建议加大宣传
- (35) 暂时无
- (36) 无
- (37) 无
- (38) 非常好
- (39) 没有
- (40) 没看到具体内容。
- (41) 要真正站在居民的角度考虑问题，让我们的城市变得越来越好!
- (42) 暂无
- (43) 大力建设平原型森林城市，加大财政投入
- (44) 很好
- (45) 无
- (46) 加上普法
- (47) 没有
- (48) 无
- (49) 无

- (50) 没有
- (51) 执法严明
- (52) 无
- (53) 无
- (54) 希望越来越好
- (55) 没有
- (56) 没有意见，挺好的
- (57) 网上对这个办法都搜索不到，查阅不便，不利于遵守执行的
- (58) 没有
- (59) 没有
- (60) 《办法》非常好
- (61) 很好
- (62) 无
- (63) 加强监管和对违规违法行为的执法力度
- (64) 说了半天也不晓得哪些是城市绿线
- (65) 政府投资的项目应该当遵守绿线管理的典范。特别是轨道交通项目
- (66) 普法宣传不够
- (67) 为民办实事
- (68) 加强宣传，让人民群众多参与
- (69) 老小区改造不能以牺牲绿化带为前提解决停车问题，绿化带是原住居民，
- (70) 购车者无停车位是明知，购车时应该想到后果。
- (71) 部分地方需要补绿
- (72) 在草地里遛狗也要管
- (73) 加强宣传
- (74) 无
- (75) 加大宣传
- (76) 加大宣传、加大执法力度

南通市市政和园林局

关于召开《南通市市区城市绿线管理实施办法 立法后评估》座谈会的通知

市资规局、市住建局、市城管局、市交通局、市水利局、市行政审批局，崇川区市政绿化局、海门区住建局、通州区住建局，市绿化处，：

为完善我市市区城市绿线管理制度，切实做好《南通市市区城市绿线管理实施办法》立法后评估工作，兹定于7月13日下午2:30在政务中心17楼东会议室召开专题座谈会，征集各部门对该办法的有关意见建议，请相关部门负责人参会。

联系人：吴星雨； 联系电话：19952639176



《南通市市区城市绿线管理实施办法》

2023.7.13 立法后评估座谈会签到表

时间：2023年7月13日下午2:30

地点：市政政务中心17楼东会议室

序号	工作单位	姓名	联系方式
1	市国土局	陈红	
2	市市场监管局	吴嘉敏	18068043058
3	海门住建局	倪生	1396879521
4	市信访局	陈亚平	1377656847
5	市国土局规划处	孙伟	
6	市水利局	戴天齐	18751323715
7	市园林绿化管理处	高晓军	15950889773
8	市(地名)	(孙)	
9	通州口园林中心	吴博	17887380206
10	区规划局	朱轶	1370091870
11	市城管局	成吉	18962983997
12	交通局	俞冰	13585211108
	市行政审批局	李国良	15370992669

《南通市市区城市绿线管理实施办法》

2023.7.13 立法后评估座谈会 会议记录

市市政和园林局：今天对于我局起草的《南通市市区城市绿线管理实施办法》进行规范性文件的立法后评估座谈，根据后评估工作要求，今天邀请各主管部门调研办法的实施情况。先介绍一下办法的主要内容：2012年市政府公布，2019年4月8日修订公布，办法共23条，管理南通市市区范围内的城市绿线的划定和监督管理。第十条，2019年办法出台后公布过一批城市绿线。第十二条，目前基本走行政审批程序，后续调查各区县是怎么执行。接下来请各部门谈一谈办法施行情况或者意见。

市资规局：我们局的职能主要是空间上的控制，保证绿化率。目前是通过项目推进形式推进片区重点绿化、游园。反映出来的情况还是想谈谈50 20 30的绿线标准，在具体项目的过程中有反馈，提出绿线的标准是否可以因地制宜改正，建议学习苏州，在绿化占地总面积不减少的情况下改造绿化，降低沿路绿化标准，把片状改为块状，以单元或者片区的形式推进，很多企业在征地改造的时候会有很多问题，既有红线没有按照绿化控制进行改建，新红线需要把绿化退出来，比如钟秀东路，绿化不成片。30年20年的方案设计没有什么文章可以做，沿路绿化中不好布置公厕等，绿化指标怎么布置是后续要进一步学习先进经验的。

市市政和园林局：规划绿线管理这块修编已经完成，跟空间规划对接也差不多了，今年准备印发执行新的规划。办法规定的要报批，是什么情况？

市资规局：没有批过。

市园林处：单独绿线报政府，政府也不批。

市资规局：详细规划有绿线划定，实质上在规划控制上已经有了。

市市政和园林局：修改的时候可能这一块就不单独放了，这个工作已经做完了。

市住建局：对于绿化的保护、建设、利用，住建局职责主要是改建的同意比例，建设过程中审查施工图要予以把关。现在的模式要有所改变，接下来更多会以城市更新的形式进行提档升级改造，需要我们更多地考虑项目的绿线指标等内容，对于更新改造的项目如何控制绿线。绿化的项目，市区的只要报审一般是没问题的，县区可能把绿化作为附属，不报审。

市市政和园林局：施工图报审吗？

市住建局：对的，施工图，方案不报。

市市政和园林局：这个办法适用范围是市区。

市住建局：开发区有的都不报审，作为附属。因为这不是必须报审的内容。

市水利局：绿线有时候和蓝线的管理范围有交叉，交叉的部分不好管理，绿化会占用。

市资规局：总体来说，蓝线周边肯定要有绿线过渡一下，蓝线是被绿线包着的，实践中蓝绿稍微有点偏的话也不会管，不会影响到总体指标，一般是绿化就着河道。

市水利局：绿化范围可能是造园公司做的，施工的时候会跟树木打架，树木不移走没办法施工，通吕运河抢险的时候要靠近口岸。

市市政和园林局：抢险作为紧急情况处理，及时通过平台协调。水道两侧的绿化也是水利局做吗？

市水利局：正常不会种树木，草坪等比较多。像医院对景观是有要求的，就会另做。

市城管局：我们主要是涉及第二十一条，平时在执法的时候讲红线的比较多，讲绿线的不多，现在是属地执法，没有什么问题。

市市政和园林局：绿线范围内存在的违法行为在日常巡查中能发现吗？

市城管局：绿地内的停车是适用的绿化管理条例，执法队伍中不怎么谈绿线的概念。绿化管理条例出台后还做过一个整治。

市市政和园林局：文明城市专项巡查的时候，绿地的养护单位很难管停车，没有执法权，打 12345 喊城管提供支持但是没有回音了，类似的案件有七八十起，没有反馈，而且是 100% 满意。还有倾倒废弃物的问题，洪江路、跃龙路路口往西 100 米，污水处理厂东北角，有一个区环卫设置的垃圾堆放场地，去年已经在线索移交的时候移交过了，但是还没有处理。

市城管局：崇川城管局和崇川环卫是并列的，我到时候问一下崇川环卫。

市市政和园林局：要收集一下绿地违法的案例，无论是绿线办法还是绿地管理条例。主要是第二十条中的禁止行为的执法。

市交通局：我们涉及第六条河流的问题，主要是基本建设问题，征地范围其实很少，我们没怎么关注过生态红线的问题，还需要再和园林局对接。河道建设改建后要做绿化，是你们园林局做还是我们做，这个职权没有明确。多少范围算绿线，还是一并征地？

市交通局：控规阶段是有一条线的。

市市政和园林局：树木茂盛影响标志、公示的要办什么手续？

市交通局：这属于日常工作业务，修剪不需要批准。

市行政审批局：我们涉及的是第十七条，我们一直也都是这么做的，周边地块的绿化带这些都会在审批条件上标注。

市市政和园林局：怎么管理不得将绿线范围外的其他绿地或者临时性绿地作为其配套绿地对外宣传？

市行政审批局：项目旁边比如规划了一个小区公园，但只是规划不是现状，就不会允许宣传。有河有绿化带肯定会标出来，用地红线上就会有。市资规局想要在空间不变的情况下把条状的变成小块的，我觉得条状的是为了给周边提供发展空间，最好还是不要改。

市市政和园林局：我们有个实施细则，已经降低了，比如重点工业区。50 30 20 在全国也是一个先进案例在推广，绿道、绿廊还是通过道路在推进。下一步会考虑既保障高效率用地又保障周边生态环境。

市行政审批局：关于房地产开发宣传，规划要点规定的道路绿化带，肯定会标注，也会跟着住宅建设完成。

市市政和园林局：开发商代建的，一般都会建设。长泰路两侧的就不是代建，现在退建了。

海门区：有时候规划让位于某些因素的话，实施起来会有限制。

市市政和园林局：区级如何管理可能要写一个专题的报告，如何具体落实办法。空间规划参与编制了吗？

海门区：以资规局为主。

市市政和园林局：怎么对接绿化的？

海门区：资规局定好了告诉我们。

市市政和园林局：现有绿地的统计有专门的记录吗？智慧园林系统目前只有崇川，后续海门、通州的所有绿地都要进入管理系统。

海门区：河道边的生态管控区，河道边也是有绿线的，生态管控区的绿化工程还能实施吗？

市市政和园林局：生态修复是允许的，但是项目类型是受限制的。

崇川区市政绿化局：第十八条，老小区管养方面，主要种的是水杉、广玉兰等高大乔木，希望上级部门尽快出台上位法便于基层实施。第二十条，取证比较困难，建议城管局配备力量协助取证。行政处罚机制上，我们有协同，但是衔接不够顺畅。我们目前移交了2个，都还没有结案。

市市政和园林局：老旧小区改造最不利的就是园林绿化的既有资源，根据遥感反映，目前市区居住区的绿地率严重下降，再这样下去生态园林城市就保不住了。绿化覆盖率一定不能减少，这必须要保证。像易家桥改造，砍伐了很多老树，我们接到了很多信访。

通州区：我们在第二十条上没有抓手去执法，通知城管会有时间差，要部门联动去解决。还有就是通州区园林中心是住建局的下属单位，一些临时用地审批是住建局先盖章再送过来，上位部门已经敲章了，我们也不好说什么。

市市政和园林局园林处：其实你们还是有审批权的。

通州区：对，但是流畅上感觉很奇怪，上位部门已经盖章了，虽然没有写同意。

市市政和园林局：那你们要履行好职责，否则查下来你们是权属单位。

通州区：还有个个案想咨询一下，本身有一个苗圃，种了很多苗木，是国企业的资产，现在有市政道路建设，一开始划的是绿地，现在要调控，苗木要进行永久性移植，签字的时候有这么多树，但是后续

审计的时候就没有这么多了，可能就涉及国资委的利益。

市市政和园林局：就像拆迁一样的，维护合法权益。

市绿化处：苗木处置这块是否可以作为临时储备用地的性质。

市市政和园林局：现在也是这么做的。

市绿化处：有明确的规定，就更有抓手。日常执法中，在和城管配合的过程中还是不够顺畅，实操中能否提供一个更好的方法。大家都关心的重点项目可能通过联席机制可以解决，但是个案就不能了。现在执法权在城管，我们也没有处罚权。

市市政和园林局园林处：去年开始在市区范围内划了四块永久性保护绿地，审批的事中事后监管也在做。第九条，是根据物权法写的，现在民法典规定的不一致，如果按照民法典改，执行难度很大。第十五条，行政审批有单独的吗，还是总评？

市行政审批局：总评。

市园林处：第十三条应该是城管的职能。

市市政和园林局：划在绿地范围内的违章还是要拆的，对现有绿地侵占的就要移交城管处理了。其实就是第二十条中的搭建建筑物。

市市政园林局法规处：崇川区和绿化处反复提到了执法的问题，自从处罚权划转后，这就是一直存在的现实问题，我们一直在协调，市里也有协同机制的详细规定，监管肯定是我们在前头，我们肯定要履行职责到位。案件移交量其实是逐年下降的。

市市政和园林局：第三方团队有没有补充发问的？

第三方团队：请部门补充办法执行情况的汇总。

市市政和园林局：后评估报告需要提供修改文本。请三区下周二提供执行情况报告。