《自贡市恐龙地质遗迹保护条例（草案代拟稿）》起草说明

《自贡市恐龙地质遗迹保护条例（草案代拟稿）》（以下简称《条例草案》）是根据自贡市人大2023年立法计划、市政府2023年立法工作计划的审议项目，牵头起草部门为自贡市自然资源和规划局。《条例草案》经过前期的调研、起草、征求区县政府、相关部门和镇、村意见、项目小组会等程序并修改完善形成了草案稿。按照《自贡市人民政府拟定地方性法规草案和制定规章程序规定》的规定，现将草案稿起草情况说明如下：

一、制定《条例草案》的必要性

**（一）是贯彻落实国家自然保护地政策，保护地质遗迹资源的新要求。**党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在加快推进生态文明建设方面作出了一系列重要指示和安排部署，要求建立分类科学、布局合理、保护有力、管理有效的以国家公园为主体的自然保护地体系，确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护，提升生态产品供给能力，维护国家生态安全，为建设美丽中国、实现中华民族永续发展提供生态支撑。党的二十大明确提出，要提升生态系统多样性、稳定性、持续性。以国家重点生态功能区、生态保护红线、自然保护地等为重点，加快实施重要生态系统保护和修复重大工程，推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。

**（二）是强化我市历史文化保护，推动恐龙化石融合文旅发展的新机遇。**自贡市有100多年的恐龙发现历史，城市的发展与恐龙化石的发现相互助推，“恐龙之乡”已根植于自贡人民中，恐龙文化已成为我市独具特色的历史文化。目前，市委、市政府鲜明提出实施“融圈强极”“工业强市”“文旅兴市”“城乡融合”四大战略，建设“两市两城”，树立享誉全球的世界恐龙之乡和世界级恐龙文化科研科普高地，为我市恐龙地质遗迹保护与发展注入活力。自贡地下埋藏的恐龙化石几乎囊括了距今2.01—1.45亿年前三叠纪晚期至侏罗纪的所有恐龙类别，是国际古生物界公认的“侏罗纪恐龙王国”，是名副其实的“恐龙之乡”，具有全国和世界意义的科学价值。自贡恐龙博物馆被誉为世界三大恐龙遗址博物馆之一，我市仿真恐龙产业全球占比独占鳌头，发展机遇和市场潜力巨大，以方特恐龙王国为主游乐体验品牌已初具规模。恐龙地质遗迹是恐龙文旅产业的重要资源载体，通过立法保护将进一步完善我市的历史文化保护，筑牢文旅产业长期可持续发展基础。

**（三）是密切加强部门协作、科学有效保护恐龙地质遗迹的重要举措。**进一步厘清并明确我市各部门在恐龙地质遗迹保护中的职能职责，高效推进各部门在其职责范围内做好恐龙地质遗迹保护的相关工作，形成齐抓共管的工作格局。明确相关法律责任和奖惩措施。近年来，随着古生物化石收藏热的出现，恐龙等古生物化石的经济价值日益彰显，在其他省市关于人为破坏、盗挖乱采、非法贩卖、走私交易珍贵古生物化石的现象时有发生。目前我市出土和收藏的恐龙化石多为单位或居民在生产建设以及日常生活中发现，如何调动起群众自觉报告并保护好恐龙化石的积极性，如何防止珍贵和有科学价值的古生物化石流失等问题，亟待通过立法保护予以明确并强化。

**（四）是细化完善上位法、构建法制体系的客观需要。**《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国自然保护区条例》《古生物化石保护条例》《四川省自然保护区管理条例》《地质遗迹保护管理规定》对古生物化石、地质遗迹、自然保护区的保护与管理作了明确规定，具有指导性和可操作性，但与我市的实际情况有一定的差异。因此，充分运用我市地方立法权限，制定切合我市实情的恐龙地质遗迹保护地方性法规，可以有效解决恐龙地质遗迹保护、管理和利用中存在的问题，补齐短板，推动上位法在我市得到更好的贯彻实施，加快推动构建我市法制体系建设。

二、制定《条例草案》的可行性

**（一）立法有权限。**2015年3月修订的《立法法》明确规定设区的市的人民代表大会及其常务委员会有制定地方性法规的权力。2015年12月3日，四川省第十二届人大常委会第十九次会议决定，自贡成为四川省13个首批新增行使地方立法权的城市之一，有行使地方立法的权限。2016年2月27日，自贡市第十六届人民代表大会第七次会议通过，2016年6月1日四川省十二届人大常委会第二十五次会议批准《自贡市地方立法条例》，对规范我市立法活动，提高立法质量作了详细、具体的规定。据此，我市拥有对恐龙地质遗迹保护开展地方立法的权限。

**（二）立法有依据。**恐龙地质遗迹保护工作属于《自贡市地方立法条例》第四条规定的可以制定地方性法规的事项。《自贡市地方立法条例》第四条明确规定：“市人民代表大会及其常务委员会可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的下列事项，制定地方性法规:(一)为执行法律、行政法规、省地方性法规的规定，需要根据本市的实际情况作具体规定的事项；(二)法律、行政法规、省地方性法规尚未规定，需要根据本市实际情况先行制定地方性法规的事项;(三)属于本市地方性事务，需要制定地方性法规的事项”。恐龙地质遗迹是自然资源和环境保护的重要组成内容，恐龙地质遗迹是我市独具特色的自然资源，其保护工作迫切需要以法律形式给予强化，属于法定地方立法的内容，据此，我市有权就恐龙地质遗迹保护制定地方性法规。

**（三）立法有保障。**一是上位法有指导。《古生物化石保护条例》于2019年3月修订完成，随后《古生物化石保护条例实施办法》于2019年7月修订完成，以上法律和规章中对古生物化石的保护、管理、发掘、收藏、进出境、法律责任等有明确规定，流程和环节较为细化和具体，指导工作具有操作性；二是专业上有支撑。我市依托世界地质公园、恐龙博物馆等品牌在恐龙地质遗迹科研科普、保护利用、文旅开发等方面开展了长期实践，积累了宝贵经验，培养了一大批国内外知名的专家学者；三是群众有基础。“恐龙之乡”的品牌已根植自贡人心，我市近几年的恐龙化石发现全部为群众主动发现上报，市民对恐龙地质遗迹的保护利用有较高的期望。

**（四）立法有措施。**依托地质公园、博物馆等多年来的实践和创新，我市在恐龙地质遗迹保护、科研科普等方面一直走在国内前列，我市的化石保育经验和做法已在国内多地进行推广，科学研究成果丰硕。我市组建文旅投，与深圳华强方特共同打造方特恐龙王国公园，推出城市超级IP,为社会力量参与恐龙地质遗迹保护利用提供了借鉴和指导。通过此次立法工作，将把我市探索的经验和措施进行法制化、规范化。

**（五）立法有借鉴。**《古生物化石保护条例》《古生物化石保护条例实施办法》发布实施后，全国已有多个古生物化石产地相继出台了地方保护法规。2001年辽宁省人大常委会通过了《辽宁省古生物化保护条例》，是国内第一部关于古生物化石保护的省级地方性法规；2002年贵州省安顺市关岭县人大常委会通过了《关岭布依族苗族自治县古生物化石资源保护条例》，是全国第一部县级人大常委会制定的保护古生物化石的地方性法规；2006年甘肃省临夏州出台了《甘肃省临夏回族自治州古生物化石保护条例》，2013年云南省楚雄州公布实施《云南省楚雄彝族自治州恐龙化石保护条例》，2016年广东省河源市人大会议通过了《河源市恐龙地质遗迹保护条例》，2017年云南省人大常委会通过了《云南省澄江化石地世界自然遗产保护条例》，2020年湖北省十堰市出台了《十堰市恐龙地质遗迹保护条例》等等。这些地方条例的相继出台对我市恐龙地质遗迹保护立法具有重要借鉴和参考意义。

三、制定《条例草案》的依据

**（一）法律法规依据。**《中华人民共和国文物保护法》《古生物化石保护条例》《中华人民共和国自然保护区条例》《中华人民共和国文物保护法实施条例》。《古生物化石保护条例实施办法》《地质遗迹保护管理规定》《四川省<中华人民共和国文物保护法> 实施办法》《四川省城乡规划条例》《四川省<中华人民共和国土地管理法>实施办法》《四川省环境保护条例》《四川省自然保护区管理条例》。

**（二）政策文件依据。**《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》《国家古生物化石分级标准（试行）》《国家公园管理暂行办法》《国家级自然公园管理办法（征求意见稿）》《国家地质公园规划编制技术要求》《自贡市行政权力及责任指导清单（2021年本》。

四、制定《条例草案》的基本思路

**（一）坚持系统协调，充分衔接。**通过深入分析和解读相关上位法出台的背景、目的、必要性，充分结合和对比其他城市已出台的与恐龙化石或地质遗迹保护相关的地方条例，全面梳理其他城市条例中条款共同点和侧重点，在相关上位法框架下，妥善处理好经济发展与恐龙地质遗迹保护之间的关系，系统搭建保护条例框架和可操作的具体条款，充分融合我市战略布局和经济发展方向，形成符合我市实际且有效解决问题和困难的条例。

**（二）坚持因地制宜，突出特色。**重点突出以恐龙化石为主的古生物化石及其相关地质遗迹，依托丰富的恐龙化石资源，进一步打响和擦亮“恐龙之乡”名片，发挥恐龙化石资源特色优势，充分结合我市恐龙地质遗迹资源分布现状和规划发展布局，加快科学研究和学术交流，构建恐龙地质遗迹“以保护促进利用、以利用反哺保护”的良性体系,同时整合要素资源，深入挖掘一批具备开发潜力的地质遗迹区，打造独具特色的科研科普基地。

**（三）坚持创新驱动，健全机制。**通过广泛征集各区县人民政府、市级相关部门、专家、学者和社会公众代表的意见建议，结合市外国内的考察学习，细化完善上位法规定、创新设定法律规定，在依法利用地质遗迹资源，加快创新驱动，构建高质量发展机制，如成立专家委员会、鼓励科研和合理利用、设立宣传日、完善奖励机制等。

五、《条例草案》起草形成过程

2022年3月，市人大常委会启动立法规划工作，对包括恐龙地质遗迹在内的立法项目进行论证评估，并纳入十八届人民代表大会常务委员会立法规划（2022—2026年）中，于2022年6月印发。

2022年7月至2023年3月，立法项目工作小组办公室先后邀请市人大法制委、常委会法工委、城环资委、市委宣传部、市委编办、区县政府、发改、教育体育、科技、公安、司法、财政、住建、交通、水务、农业农村、商务、文化旅游、市场监管、恐龙博物馆、部分乡镇政府、国家和我市古生物化石有关专家、政协和人大代表、恐龙文化企业等累计召开专题调研和座谈会15次，共340余人次参与，收集有效建议意见137条。地质公园管理中心通过公开招标委托了第三方法律服务团队全程参与立法项目工作，充分发挥律师团队的法律优势，就立法的条款排列、法律语言组织、法律解释、合法性审查、立法技术规范提供咨询和支持服务。

3月15日，市人大常委会召开由吴兰、龚焕楷副主任和市政府黄雪智副市长担任三组长的立法项目工作小组，会议审议通过了《自贡市恐龙地质遗迹保护条例立法项目调研报告》，对《条例》（初稿）提出指导意见和工作要求。

4月18日，立法项目工作小组办公室邀请市级有关部门、政协、人大代表、专家代表、基层代表召开条例征求意见会，共征集意见55条，其中采纳意见49条，未采纳意见6条，均作出沟通回应。

5月4日，我局以立法项目工作小组办公室名义书面征求区县政府、市级有关部门、区县自然资源主管部门等31家单位意见，共征集意见15条，其中采纳意见15条，法律顾问出具了合法性审查法律意见书。

六、《条例（草案）》主要内容

《条例草案》共五章三十一条，包括总则、保护管理、合理利用、法律责任、附则，主要内容如下：

**（一）明确保护对象。**依据《古生物化石保护条例》第二条规定，结合我市实际，在《条例草案》第一章第三条细化完善保护对象，将恐龙化石（实体化石和遗迹化石）、含有恐龙化石的重要地层剖面、与恐龙同时代的古脊椎动物化石和大型古植物化石等地质遗迹纳入立法保护内容，符合我市实际情况，广泛涵盖了我市以恐龙化石为主的相关地质遗迹保护对象。

**（二）明确保护原则。**依据《古生物化石保护条例》第四条规定，结合我市实际，在《条例草案》第一章第四条明确地质遗迹保护应当遵循的原则：保护优先、科学规划、社会参与、合理利用，坚持以分级分类优化保护，科学统筹规划，倡导全社会共同参与和保护恐龙地质遗迹，在保护基础上合理利用，以合理利用促进科学保护。

**（三）明确政府和部门的职责。**依据《古生物化石保护条例》第五条规定，结合我市实际，在《条例草案》第一章第五条明确市、县（区）人民政府以及属地乡（镇）人民政府、街道办事处、村（居）民委员会的职责，进一步细化乡镇人民政府、街道办事处特别是村（居）民委员会的职责，有利于对恐龙地质遗迹的保护，形成末端发力终端见效的保护机制。

《条例草案》第六条细化了市县部门在恐龙地质遗迹保护和利用上的有关职责，自然资源主管部门和文化旅游、公安机关的职责进行单列条款阐述，发改、教育、科技、财政、生态环境、住建、交通、水务、农业农村、商务、市场监管等部门在各自职责范围内做好恐龙地质遗迹保护利用的有关工作。

**（四）加强资金保障和鼓励社会参与。**为尽最大努力解决恐龙地质遗迹保护资金不足的问题，《条例草案》第五条明确市、县（区）人民政府应当加强对恐龙地质遗迹保护工作的领导,将恐龙地质遗迹保护工作纳入国民经济和社会发展规划，统筹保障所需经费。

《条例草案》第七条规定鼓励单位和个人通过设立社会基金、捐赠、开展志愿活动等形式参与恐龙地质遗迹的保护工作，鼓励社会公众以多种方式参与到恐龙地质遗迹的保护工作中来。

**（五）明确禁止行为。**依据上位法的相关规定，结合我市在古生物化石行政和审批方面的权限范围，《条例草案》第八条明确了恐龙地质遗迹的禁止行为，对禁止盗掘、非法买卖、非法出境恐龙化石、破坏地质遗迹等行为进行规定，全面准确反映出我市在保护恐龙地质遗迹方面涉及到的相关违法行为。

**（六）明确保护规划编制和专家委员会。**为进一步明确和完善规划引领的作用，根据国家和省相关法律、法规及文件要求，结合我市实际，对保护规划的组织编制体系、具体要求、工作流程三个方面作出规定，进一步强化保护规划的法定性和严肃性。《条例草案》第九条规定明确应当在全市范围内组织开展恐龙地质遗迹资源普查，开展保护等级评价，公布市重点保护名录，组织编制恐龙地质遗迹的保护和利用专项规划，制定保护管理措施与划定合理利用边界，明确自然保护区、地质公园管理机构具体负责恐龙地质遗迹的保护和管理工作。

《条例草案》第十条明确成立恐龙地质遗迹保护专家委员会，设立目的就是要统筹我市古生物化石科研领域的专家和工作者，运用科学手段和技术力量为全市恐龙地质遗迹保护提供智慧支持，作出更多更大的科研成果。

**（七）细化具体的管控措施。**依据《中华人民共和国自然保护区条例》、《古生物化石保护条例》、《地质遗迹保护管理规定》等规定，结合我市实际，在《条例草案》第二章第十一至十三条明确规定设立自然保护区、地质公园及其管理机构的职责和具体的分区管理措施，解决了全市分布不均的恐龙地质遗迹点位的管理问题，通过设立自然保护区和地质公园等管理体系来具体细化管控措施，确保应设尽设，不能设立的零散点位同样纳入保护范围，适用不同的管理措施，同时应充分保障当地经济建设的居民生产、生活的需要。

**（八）细化上位法和部分规章有关规定。**依据上位法和部门规章的有关规定，《条例草案》第十四条至十九条对界标和标识、自然保护区和地质公园的撤销及其调整和改变、工程避让、登记鉴定、藏品管理、零星采集等具体内容进行细化明确，既能做到贯彻和落实上位法和部门规章的有关要求，也能符合我市实际情况，突出我市恐龙地质遗迹特色资源和具体做法。

**（九）突出合理创新利用。**遵照上位法和部门规章的有关规定，紧扣市委、市政府“文旅兴市”重大战略部署，打造树立享誉全球的世界恐龙之乡和世界级恐龙文化科研科普高地，充分结合我市的恐龙地质遗迹利用现状，《条例草案》第二十至二十三条明确了鼓励社会力量参与恐龙地质遗迹保护利用，整合利用恐龙地质遗迹资源，因地制宜发展文化和旅游产业，鼓励将恐龙地质遗迹相关元素融入城市景观、社会生活、商业服务，文化企业和文创公司等市场主体利用恐龙元素为主题开展陈列展览、文化创意、旅游服务、野外科考等活动，加强对恐龙地质遗迹衍生创作的知识产权保护，激发创新创造活力，建立健全人才培养、使用、评价和激励机制，加强科研院校的学术交流和技术合作，参与恐龙地质遗迹的评估，构建科普教育体系，丰富我市的历史文化底蕴和突出历史文化特色，赋予全社会更多的恐龙地质遗迹文化自信心和自豪感。

**（十）细化具体的法律责任。**依照上位法和部分规章规定，结合条例中已规定的禁止行为，充分考虑我市在恐龙地质遗迹涉保护中涉及到的有关违法行为，《条例草案》第二十四条至二十六条分别对应不同的违法行为设置了处罚条款。第二十七和二十八条分别对从业人员和有关部门及工作人员的法律责任进行了规定。第二十九条对法律适用层面进行了设立，法律法规已有规定，依照其规定，做到了不与上位法和部门规章有冲突和矛盾。

**（十一）设立参照执行条款。**针对我市的恐龙地质遗迹种类多，范围广的实际情况，涵盖的保护对象表述有限，在条款中难以做到全面、准确、清晰的表达。因此在《条例草案》第三十条明确与恐龙同时代的古脊椎动物化石和大型植物化石参照执行，并且对其进行了细化分类的表述，全面涵盖了我市已发现的需重点保护的古生物化石种类。