关于《永州市候鸟保护若干规定（草案）》的 起草说明

根据工作需要，现就《永州市候鸟保护若干规定（草案）》（以下简称《若干规定》）作如下说明：

一、立法的必要性和可行性

**1.制定《若干规定》是有效保护我市自然生态系统和生物多样性的客观要求。**永州市地处湘中丘陵-南岭候鸟迁徙通道西侧，每年大批候鸟沿南岭山脉迁徙，境内候鸟主要以鹭科鸟类（包括白鹭、池鹭、牛背鹭等）、猛禽（松雀鹰、凤头蜂鹰、黑冠鹃隼等）以及鸻鹬类水鸟等为主，历史上共记录到100余种，每年过境数量百万余只。候鸟是生态系统的重要构成、生物多样性丰富程度的客观体现、生态文明建设的重要载体，候鸟保护事关我市生物安全、生态安全和公共卫生安全，对我市生态文明和全域美丽永州建设具有重要意义。一是维护自然生态系统稳定性。鸟类作为自然生态系统的重要组成部分，具有维持食物网（链）稳定、传播种子和花粉、消灭害虫、清除有机腐物、参与能量流动和物质循环等重要作用。制定针对候鸟保护的具体措施，可以保护和修复候鸟栖息地，预防人为活动对候鸟的影响和干扰，对维护自然生态平衡和生态系统稳定性具有重要作用。二是保护生物多样性。候鸟保护措施是生物多样性保护措施的具体体现，制度性保护候鸟及其赖以生存的栖息地可以为保护其他物种及其栖息地做典型示范，对践行全域保护起到很好的带动效果。三是保障生态安全。候鸟是亿万年地球自然生态系统演替和物种进化的产物，是环境变化的指示剂，对环境变化非常敏感。候鸟迁徙能导致一些家禽、人禽共患病致病菌实现跨省、跨国甚至全球传播，候鸟等野生动植物不仅是重要的自然战略资源，也是生态安全体系构建的核心要素。对迁徙候鸟调查、监测、防控工作作出制度性规定，对保障我市生态安全有重要意义。

**2.制定《若干规定》是贯彻落实中央、省、市关于候鸟保护重要决策、部署的直观体现。**虽然从中央到地方，有多部综合文件、部委文件、专门文件及其他文件对野生动物保护作出明确规定、政策支持充分，但目前没有一部法规对我市候鸟及其栖息地保护作出明确规定。特别是2023年10月我市蓝山县“千年鸟道”出现零星非法捕鸟问题引发舆情，受到中央和省委、省政府领导同志高度关注。市委、市政府就贯彻落实中央、省领导关于候鸟保护指示提出明确要求，要求我市进一步加强和完善候鸟保护措施，依法开展候鸟保护地方立法工作，为候鸟保护工作提供坚实的法治保障，作为全面提升候鸟保护支撑保障水平的一项举措，推动形成候鸟等野生动物保护长效工作机制。制定《若干规定》是贯彻落实各级领导关于候鸟保护决策部署的最直观响应。

**3.制定《若干规定》是着力打造“湘江源头”“千年鸟道”生态品牌的重要保障。**随着人们生活水平的不断提高和生态文明观念的不断深入人心，人们越来越关注生态环境的变化，候鸟承载的人文、科研、生态、经济价值越来越被人们重视。永州各地群众对候鸟保护工作十分关注和支持，主动要求相关部门加大对候鸟保护工作力度。打造“千年鸟道”生态品牌要求从立法层面建立机制，为弘扬自然和谐生态文化、建设候鸟友好城市、探索生态产品价值转化路径提供支撑，将助推我市实现生态环境保护和经济高质量发展的双赢。

总之，制定出台《若干规定》以持续加强我市候鸟等野生动物及其栖息地保护，形成全民共护体系，全力保障“千年鸟道”长远安全，促进人与自然和谐共生，功在当下，利在千秋。

二、立法依据和参考资料

**1.立法依据。**《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国野生动物保护法》《湖南省野生动植物资源保护条例》。

**2.参考资料。**《江西省候鸟保护条例》《陆生野生动物疫源疫病监测防控管理办法》《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面推行林长制的实施意见》《湖南省陆生野生动物致害补偿办法》《湖南省人民政府关于禁止猎捕候鸟等野生动物的通告》《湖南省候鸟保护专项行动方案》《中共永州市委办公室 永州市人民政府办公室关于进一步加强候鸟等野生动物保护全力保障“千年鸟道”长远安全的实施方案》《永州市人民政府关于加强候鸟等野生动物保护的通告》《湖南省林业局关于加强全省候鸟和迁徙通道保护的通知》。

三、规定的形成过程

2023年10月30日，市委召开2023年第23次常委会会议，听取了保护“千年鸟道”安全专项行动进展情况汇报。会议明确，切实抓好候鸟保护工作，市人大、市政协要发挥作用，分别抓好地方立法和民主监督工作。

2024年1月2日，市委、市政府出台《关于进一步加强候鸟等野生动物保护 全力保障“千年鸟道”长远安全的实施方案》（永办发〔2024〕，规定将依法开展候鸟保护地方立法工作。由市林业局提出地方性法规草案立项申请，经2024年1月16日市人大常委会党组会议研究，将《永州市候鸟保护若干规定》纳入市人大常委会2024年立法计划。

2024年1月，永州市林业局党组对候鸟保护立法进行认真研究，成立工作专班，由党组书记、局长负总责，分管野保工作的局领导专抓，野保科、法规改革科、办公室、行政执法科等主要负责人为成员，并明确一名有候鸟保护工作丰富经验的同志负责立法起草具体工作。市林业局党组成员、副局长杨柳青带领自然保护地管理和野生动植物保护科先后赴全市候鸟迁飞通道途径的11个县市区、25个候鸟保护监测站进行考察调研。3月8日，市人大组织市林业局、市司法局等10部门召开全市候鸟保护立法工作协调会，推进候鸟保护地方立法工作。

在进行必要性、可行性调研的基础上，市林业局起草了《若干规定》。《若干规定》针对我市近年来候鸟保护工作和蓝山“千年鸟道”舆情反映出来的督导监管有缺位、末端责任落实不到位、宣传引导不深入、执法打击不严格、基础设施建设有短板、社会参与还不充分等问题，从候鸟保护范围、候鸟保护内容、候鸟保护协作机制和法律责任确认等方面作出制度性规定，条款包含候鸟迁飞通道和栖息地保护、保障与监督、法律责任等。

四、《若干规定》的主要内容

《若干规定》共13条。第一条内容包括立法的目的与依据；第二条内容包括法规的适用范围；第三至十一条主要对政府及部门职责、单位和个人义务、危害候鸟及栖息地的禁止性行为、违反禁止性规定的法律责任及保护候鸟及栖息地的奖励措施作出规定；第十二条对规定中相关用语作出解释。