

# 三亚首秀地方立法权 白鹭公园有了护身符

本报见习记者李拉 通讯员况昌勤



白鹭公园地处三亚市区内三亚河红树林湿地边缘。图为三亚河红树林湿地。 武威摄

海南省三亚市首部地方性法规《三亚市白鹭公园保护管理规定》(以下简称《规定》)近日获得海南省五届人大常委会第十七次会议表决通过,并将于2015年12月1日起正式实施。

三亚是旅游城市,生态环境是核心竞争力,也是发展的生命线,从政府到社会,已达成共识。

海南省委常委、三亚市委书记张琦表示,三亚要打好白鹭公园保卫战,坚决不允许在公园里开发房地产项目,真正实现让景于民、让绿于民,切实提高广大人民群众生活幸福指数。

为一座公园立法,让一座公园成为全城焦点,这似乎“不可思议”,却又在“情理之中”。

## 环境承载力超负荷 白鹭公园白鹭在减少

位于三亚市临春河畔的白鹭公园,地处三亚河红树林保护区的边缘,占地面积26.7公顷,其中水域面积9.6公顷,自2002年初步建成开放后成为市民和游客的主要休闲场所之一。公园中心的“白鹭湖”,约有9万平方米水面积,白鹭常在此栖息。

然而,随着居民休闲活动意识日益增强,白鹭公园作为三亚最大的城市公园,每天客流量大幅增加,远远超出公园的环境承载力,使得公园环境和设施遭到破坏,市民在鹭园捕鱼、破坏红树林,甚至伤害白鹭等行为时有发生。

“过去,湖边、湖心到处是白鹭,而现在由于破坏红树林、伤害白鹭行为,以及大而杂的音乐声,让白鹭不敢栖息,白鹭逐年减少了。”三亚市民陈先生道。

近两年,网上更是出现一热门消息,消息称开发商已盯上白鹭公园,想把这

个公园变成商业广场或者房地产项目。为留住这片休闲绿地,网民甚至发起保护白鹭公园投票行动。

不少网友认为,随着三亚的发展,很多公共场所已被用作商业目的开发,应当为缺少活动空间的三亚市民留些贴近自然的公共绿地,不应一味追求商业利益而忽视市民呼声。“杀鸡取卵,涸泽而渔。”网友余小鱼这样形容公园被侵占的后果。

网友的呼声,得到了市委书记张琦的回应:“生态环境是三亚最核心的竞争力,也是三亚最大的民生。有的老板盯上了白鹭公园,企图在公园里以建地下停车场的名义搞房地产。”张琦表示,三亚要打好白鹭公园保卫战,坚决不允许在公园里开发房地产项目,真正实现让景于民、让绿于民,切实提高广大人民群众的生活幸福指数。

今年,三亚市人大组织相关部门对白鹭公园进行调研后发现,公园河道不畅通,潮位标高控制不善,曾造成红树林大面积死亡。由于白鹭湖和三亚两河红树林内长期捕鱼抓虾行为得不到有效制止,白鹭的生存环境要求不能满足,公园内的白鹭也越来越少。

“三亚是旅游城市,生态环境是最核心竞争力,也是发展的生命线。”三亚市人大常委会副主任许焕中解释为何将首部地方性法规用来保护城市公园时说,在广泛征求社会各界建议和充分论证后,三亚将白鹭公园列为取得地方立法权后的首个立法项目。

经过近3个月的“开门立法”和8次详细修改,在详细征求各方意见的基础上,《规定》近日获得海南省五届人大常委会第十七次会议表决通过,并将于2015年12月1日起正式实施。

## 让景于民让绿于民 不得擅自变更规划

作为新修改的《立法法》公布实施后全国首批开始行使地方立法权的城市,三亚被各方寄予厚望,首个“立法秀”备受关注。三亚市人大常委会法工委委员、法学博士苏东坡说,按照轻重缓急,三亚市将完成6个环境保护和城市方面的立法。对三亚而言,“生态环境是最核心的竞争力和发展的生命线”已经成为共识,因而三亚市优先对环境保护方面进行立法。

相较于其他“大部头”的立法,3000多字的《规定》着墨不多,但背后却凝聚着一座城与一群人的努力,从规划、建设、保护、管理等4个方面为这座公园打造了“护身符”。

“《三亚市白鹭公园保护管理规定》明确了法规的适用范围,对白鹭公园性质功能定位、用地和规划保护、保护管理体制进行丰富完善,对商业活动及游园行为进行约束,明确白鹭公园的主管部门,并制定了相应惩罚制度。”苏东坡介绍说。

《规定》中的第九、第十条被公认是含金量最高的条款。条款明确规定“任何单位和个人不得侵占依法确定的白鹭

公园用地或者擅自改变其使用性质。禁止出租公园用地,不得以合资、合作或者其他方式将公园用地改作他用。市政工程建设涉及白鹭公园用地的,应当采取合理避让措施;确需临时占用白鹭公园用地的,依照《海南省城镇园林绿化条例》的有关规定办理。任何单位和个人不得在白鹭公园内建设住宅、会所、办公楼以及其他与公园功能无关的建筑物、构筑物及临时设施。”

“近年来,随着三亚市的高速发展,城市土地尤其是市中心土地成为越来越稀缺的资源,越来越多的开发商觊觎利用白鹭公园用地进行商业开发。”在三亚市人大召开的新闻发布会上,三亚市园林环卫局副局长黎俊表示,为了守住三亚为数不多的公园绿地,有必要立法明确白鹭公园的功能定位,提升白鹭公园的规划用地调整的审批标准,限制公园绿地改变用途。

值得一提的是,《规定》明确指出,“经批准的白鹭公园规划不得擅自变更,任何单位和个人不得侵占依法确定的白鹭公园用地或者擅自改变其使用性质,白鹭公园的建设、保护和管理等所需经

费列入本级财政预算。”

白鹭公园是三亚市中心城区实行开放性管理的城市公园之一。因其地理位置突出,环境优雅,红树林资源丰富,不仅使得其成为白鹭的栖息地之一,也是市民主要的休闲场所。

为防止出现无序规划,《规定》第七条还规定,“市园林行政管理部门组织编制白鹭公园规划,报市人民政府批准后实施,并在批准后的三十个工作日内报市人民代表大会常务委员会备案。经批准的白鹭公园规划不得擅自变更。确需变更的,应当依照法定程序报批和备案。”

苏东坡坦言,对三亚而言,“生态环境是最核心的竞争力和发展的生命线”已经成为共识,因而三亚优先对环境保护方面进行立法。

白鹭公园作为三亚为数不多的公园之一,是市民重要的开放性休闲场所,有必要以法规的形式,明确不得用于房地产等商业开发,以维护公共利益。同时,不立一部“公园条例”,而只是以一个具体的公园作为保护对象,旨在实现公园保护针对性更强、实效性更强。

## 保护三亚良好生态环境 持续用足用好立法权限

立法保护白鹭公园,一时间“白鹭公园”成为三亚市的舆论热词,究其原因,还要将视野放宽,从三亚市广场公园的整体情况说起。

从边陲小镇到“国际化旅游城市”,短短二三十年,三亚市的变化让人惊叹。然而,随着城市发展,土地升值,本就不大的三亚市,土地成为稀缺资源,于是市民休闲的广场、公园就成了逐利各方的“肥羊”,不少公园被消失、被侵蚀、被蚕食……

作为市民休闲娱乐场所、作为游客度假小憩之处,广场公园逐渐成为“稀罕物”。白鹭公园,也面临着房地产商虎视眈眈,让不少市民为此“忧心”。

的通过,让市民吃下了保护公园的“定心丸”。白鹭公园是三亚市的生态净土,理应加强保护。”说起公园,三亚市民有说不完的话。

“立法重要,执法更重要。”三亚市民陈克诚认为,应该明确执法部门,如果执法不严、管理不好也应该追究相关部门和人员的法律责任。此外,目前白鹭公园为开放式公园,没有围栏,可以随意进出。因此,禁止市民带宠物进入、骑电动车或摩托车进出,都有一定的难度。建议用生态的篱笆将公园围起来,开设几个门,由专人值守。

三亚市另一位市民刘家平也提出,立法需要有持续性,公园需要系统化管理,建议规定管理部门、管理人员的职责

和保障经费等。

“通过地方性法规治理和管理城市,治理和管理方式将更加法治化,而法治化是国际化的重要标准之一,力促三亚加快建设国际化热带滨海旅游精品城市。”许焕中说,三亚将持续用足用好立法权限,继白鹭公园保护和管理立法后,还将推进“山岭保护、三亚湾管理、城市河道生态体系管理、海岸线生态体系保护和烟花爆竹管理”等事项的立法工作。

许焕中在发布会上也坦言,当前三亚市需要地方立法的事项不少,三亚市的地方立法以轻重缓急分别对待为原则,根据设区市的立法权限,立法重点先围绕环境保护,再逐渐转到城乡建设与管理 and 历史文化保护上来。

## 立法动态

# 河北拓宽公众参与地方立法途径

首次开展大气污染防治条例网上立法听证

本报记者周迎久石家庄报道 记者日前从河北省人大常委会办公厅获悉,《河北省大气污染防治条例(草案)》举行网上立法听证,这是河北省首次开展网上立法听证。

据介绍,河北省大气污染防治立法与人们生活息息相关,社会关注度很高。为进一步拓宽社会各方有序参与地方立法途径,健全法规草案公开征求意见机制,广泛凝聚社会共识,提高地方立法质量,河北省人大常委会就《河北省大气污染防治条例(草案)》举行网上立法听证。听证主要内容是:污染企业

搬出城市建成区的规定是否可行?餐饮服务油烟和露天烧烤管理规定是否可行?机动车尾气排放的管理规定是否合适?大气污染防治应急措施的规定是否合适?京津冀和区域大气污染的联合防治措施规定是否合适?规定的法律责任是否适当?

据河北省人大常委会法工委有关负责人介绍,参加立法听证的社会各界人士可以通过邮箱或者电话报名,并注明姓名、年龄、单位、职务、联系方式等个人信息。有关部门从报名人数中,按照不同行业、领域和观点,选择10-15名听证陈述人。

## 让生态绿核和城市名片更靓丽

# 长春立法保护净月潭风景名胜

本报讯 《长春净月潭风景名胜区保护管理条例》(以下简称《条例》)日前经吉林省人大常委会审议通过,并于10月1日起施行。《条例》确定,根据生态环境保护的需要,在净月潭风景名胜区内设置封闭管理区域和非开放区域,净月潭风景区边界外延600米区域为规划控制区。

据了解,净月潭国家森林公园是亚洲最大的人工森林公园,国家5A级旅游景区,1998年被国务院命名为国家级重点风景名胜区。经过多年的保护和提升,风景区生态质量达到历史最好水平,成为长春市的生态绿核和城市名片。

但是,近年来,风景区内破坏地表、损毁林木等现象时有发生,游客不文明行为屡禁不止,火险等森林安全隐患越来越多,违规建设、违规经营等行为的治理难度不断加大。因此长春加快风景区立法,使保护措施真正落到实处。

## 不符合规划的建筑物逐步迁出

《条例》提出,禁止违反净月潭风景名胜区规划,在净月潭风景名胜区内建设宾馆、培训中心、疗(休)养院、养老院、度假山庄、会所、住宅以及与生态环境保护无关的建筑物、构筑物。已经建成的建筑物、构筑物不符合净月潭

风景区规划的,依法限期拆除或者逐步迁出。

违反《条例》建设宾馆、培训中心等与生态无关的建筑物,由净月潭管委会责令停止违法行为、恢复原状或者限期拆除,没收违法所得,并处五十万元以上一百万元以下的罚款。

## 机动车禁入封闭管理区域

《条例》特别提到:除抢险、救灾、救护和执法等车辆执行任务外,禁止机动车、畜力车进入净月潭风景区封闭管理区域。净月潭风景区封闭管理区域内常驻单位和居民的机动车、畜力车,应当经净月潭管委会批准并办理通行证后,方可凭证进入,并按指定路线行驶,不得在净月潭风景区封闭管理区域内进行载客游览、观光等活动。净月潭风景区封闭管理区域内,应当使用清洁能源的观光游览车辆。

根据《条例》要求,净月潭管委会应当根据净月潭风景名胜区规划,在净月潭风景名胜区内为徒步健身者设置徒步路线及相应设施,并引导徒步健身者按照徒步路线行走。

未经检验检疫合格的动物、植物和应施检疫的植物产品,不得进入净月潭风景区。

李春晖 付朝臣

## 净月潭风景名胜区内禁止16种行为

乱扔瓜果皮核、食品包装物或者其他杂物,随地便溺;在景物或者设施上刻画、涂污、张贴物品;携带犬类等可能威胁他人人身安全的动物;在非指定区域露营过夜;在非指定区域骑行;使用轮滑、滑板;进入非开放区域;超标准排放噪声;破坏围栏、雪雕、冰雕,擅自进入冰面;野浴、垂钓或者破坏

水生植物,跨越护栏涉水、取水;向水域内排放污水、倾倒垃圾;取土,采摘果实、药材;攀爬、折损树木以及在树木上拴挂物品;携带火种,吸烟、野炊、烧纸钱、烧荒、燃放烟花爆竹;开荒、圈占林地、修坟立碑;猎捕野生动物;其他破坏净月潭风景区环境、设施,影响净月潭风景区秩序的行为。

# 案例解析征文启事

为破解环境执法难点、规范执法行为、提高执法水平,特在中国环境报上开辟“环境执法疑难典型案例解析”专栏。

开展此次征文活动,旨在增强各级环保部门及其工作人员依法行政意识,提高各级环保部门及其工作人员科学决策、民主决策、依法决策的水平,提升环保系统工作人员依法执法、依法行政、依法办事的能力,为大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族伟大复兴营造良好法治氛围。

此次活动由环境保护部环境监察局主办,中国环境报社承办。

## 一、征文活动内容

征文要求根据环境执法疑难典型案例,剖析环境执法问题,提高环境执法人员正确理解和准确适用环境法律法规水平,增强环境执法人员的法律意识、法治观念。

## 二、征文活动时间

“环境执法疑难典型案例解

析”专栏至2015年12月结束,其中投稿截止时间为2015年12月15日。

## 三、征文要求

1.凡是参加征文活动的文章,内容要求:案例具有典型特征,解析有理有据、言之有物,避免空洞说教、泛泛而谈。

2.征文字数要求在4000字以内。

3.征文不得为已在各种报刊上公开发表的文章和曾参加过案例解析征文的投稿。

4.希望各省、自治区、直辖市环保厅(局)积极组织参加征文活动,推荐文章参加征文。

5.广大环保系统工作人员也可以个人投稿。

电子信箱:  
hjb66556472@126.com

## 四、版权声明

中国环境报在收到征集来的案例解析文章之后,择优予以编辑,并在《法治周刊》“案例解析”固定栏目刊登。征文不设任何奖项。