

# 云南率先探索国家公园地方立法

明确国家公园定义 严格不同区域划分 建立生态预警机制

本报记者蒋朝晖

2006年,云南省建立了我国大陆第一个国家公园——普达措国家公园。作为国家公园实践的先行者,目前云南已建成8个国家公园。随着游客数量的逐年激增,如何平衡保护与开发之间的关系?对于破坏生态环境的行为,该如何进行监督和处罚?这些问题急需相关法规来规范。

《云南省国家公园管理条例》(以下简称《条例》)日前由云南省人大常委会审议通过,将于2016年1月1日起施行。此举标志着云南省在全国率先实现了国家公园管理体制地方立法。

《条例》共6章、34条,对国家公园的定义、国家公园的管理体制、国家公园与其他保护地衔接问题,以及关于国家公园的特许经营等都做出了明确规定。

## ★用法律形式完善“国家公园”定义

云南省森林茂密、生态良好,野生动植物种类和数量丰富,自然和人文景观资源在全国乃至世界享有盛誉。

据了解,自1996年开始,云南省在全国率先开展了国家公园模式的探索。目前,云南省政府已批准建立了迪庆普达措和梅里雪山、丽江老君山、西双版纳热带雨林、普洱太阳河、保山高黎贡山、临沧南滚河、红河大围山等8个国家公园,制定发布了8项国家公园地方技术标准,在生物多

## ★严格划分区域,减少人为影响

对国家公园的设立与规划,《条例》明确规定,国家公园的设立应当符合云南省国家公园发展规划和云南省国家公园地方标准,由州(市)政府提出设立申请,经省政府林业行政主管部门征求有关部门意见后,提出审查意见,报省政府批准。

《条例》指出,设立国家公园应当以国有自然资源为主。需要将非国有的自然资源、人文资源或者其他财产划入国家公园范围的,县级以上人民政府应当征得所有权人、使用权人同意,并签订协议,明确双方的权利、义务;确需征收的,应当依法办理。

## ★每5年对国家公园进行一次综合评估

针对国家公园的管理,《条例》明确由云南省政府林业行政主管部门负责本省国家公园的管理和监督,发展改革、教育、财政、国土资源、环境保护、农业等部门按照各自职责做好有关工作。国家公园所在地的州(市)政府应当明确国家公园管理机构。

《条例》指出,国家公园管理机构应采取建立巡护体系和监测体系、开展科普教育、做好生态修复等措施,对国家公园进行保护。所在地的州(市)政府应建立执法协作机制,可以根据工作需要实

## ★建立生态预警机制,实行特许经营

《条例》还提出,国家公园管理机构应当建立生态预警机制,根据环境承载能力和资源监测结果,严格控制资源利用强度和游客人数。

为实现管理权与经营权分离,避免行政管理权直接参与经营活动,《条例》明确规定,国家公园的经营服务项目实行特许经营制度。特许经营可以采取下列方式:在一定期限内,通过特许经营项目授予经营者投资、建设、经营,期限届

## ★违规建设最高处100万元罚款

为严惩违法行为,《条例》对相关法律责任做出了具体明确的规定:国家工作人员在国家公园管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

对单位和个人擅自移动或者破坏国家公园界标的行为,由国家公园管理机构责令改正,处500元以上1000元以



云南省在全国率先实现了国家公园管理体制地方立法。图为迪庆普达措国家公园。 资料图片

样性保护、改善民生、旅游提质增效等方面取得了明显成效,探索出了既与国际接轨,又符合云南实际的国家公园管理模式。

为规范国家公园管理,保护、利用自然资源和人文资源,云南省根据有关法律、行政法规,结合本省实际,制定出台了《条例》。

根据中央关于生态文明体制改革的要求,此次通过的《条例》修改完善了“国家公园”的定义,表述为:“本条例所称国家公园是指经批准设立的,以保护具有

《条例》明确,国家公园按照功能和管理目标,一般划分为严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区。严格保护区是国家公园内自然生态系统保存较为完整或者核心资源分布较为集中、自然环境较为脆弱的区域;生态保育区是国家公园内维持较大面积的原生生态系统或者已遭到不同程度破坏而需要自然恢复的区域;游憩展示区是国家公园内展示自然风光和人文景观的区域;传统利用区是国家公园内原住民生产、生活集中的区域。

《条例》还强调,国家公园内的建设

施综合行政执法。

《条例》对于不同区域如何管理进行了明确:严格保护区禁止任何单位和个人擅自进入;生态保育区禁止开展除保护和科学研究以外的活动;游憩展示区可以开展与国家公园保护目标相协调的游憩活动;传统利用区可以开展游憩服务和传统生产经营活动。

此外,游憩展示区、传统利用区内禁止诸如开荒、开矿、选矿、经营性挖沙、采石、规模化养殖以及擅自引入、投放、种植不符合生态要求的生物物种等活动。

国家公园所在地的县级以上政府应当采取定向援助、产业转移、社区共管等方式,帮助原住民改善生产、生活条件,扶持国家公园内和毗邻社区的社会发展,鼓励当地社区居民参与国家公园的保护。

国家公园的建设、管理和服务等活动,需要招录或者聘用员工的,应当优先招录或者聘用国家公园内和毗邻社区居民。

下罚款;造成损失的,依法予以赔偿。对在严格保护区内建设建筑物、构筑物,生态保育区内建设除保护、监测设施以外建筑物、构筑物的,由国家公园管理机构责令停止建设、限期拆除,对个人处两万元以上5万元以下罚款,对单位处50万元以上100万元以下罚款。对在游憩展示区、传统利用区内毁

国家或者国际重要意义的自然资源 and 人文资源为目的,兼有科学研究、科普教育、游憩展示和社区发展等功能的保护区域。”

《条例》明确,国家公园管理遵循科学规划、严格保护、适度利用、共享发展的原则,采取政府主导、多方参与、分区分类的管理方式。

《条例》还规定,云南省政府应当将国家公园的发展纳入国民经济和社会发展规划,建立管理协调机制,将保护和管理经费列入财政预算。

项目应当符合国家公园规划,禁止建设与国家公园保护目标不相符的项目或者设立各类开发区,已经建设的,应当有计划迁出。

《条例》还规定,严格保护区内禁止建设建筑物、构筑物;生态保育区内禁止建设除保护、监测设施以外的建筑物、构筑物;游憩展示区、传统利用区内建设经营服务设施和公共基础设施的,应当减少对生态环境和生物多样性的影响,并与自然资源和人文资源相协调。

如果在游憩展示区、传统利用区内开展拍摄影视作品、举办大型活动、获取生物标本,以及设置、张贴商业广告、摆摊设点、搭建帐篷等活动,应当经国家公园管理机构同意。

《条例》特别强调,云南省政府林业行政主管部门应当建立健全评估制度,组织有关专家每5年对国家公园进行一次综合评估,评估结果报省政府批准后公布。评估不合格的,应当限期整改。

国家公园所在地的县级以上政府应当采取定向援助、产业转移、社区共管等方式,帮助原住民改善生产、生活条件,扶持国家公园内和毗邻社区的社会发展,鼓励当地社区居民参与国家公园的保护。

国家公园的建设、管理和服务等活动,需要招录或者聘用员工的,应当优先招录或者聘用国家公园内和毗邻社区居民。

林、毁草、开荒、开矿、选矿等和经营性挖沙、采石、取土、取水等行为,责令改正,没收违法所得,对个人并处2000元以上5000元以下罚款;对单位并处50万元以上100万元以下罚款;对在游憩展示区、传统利用区内刻画涂污、随地便溺、乱扔垃圾等行为,责令改正,处50元以上200元以下罚款。

## 山西出台办法打击环境违法行为

企业上“黑名单”,项目审批等将受限

本报记者李景平 见习记者王璟太原报道 山西省环保厅结合山西省环保工作实际,日前出台了《山西省环境保护厅环境违法“黑名单”管理办法(试行)》(以下简称《办法》),旨在依法加强环境保护监督管理,严厉打击环境违法行为,督促企业履行环境保护法律义务。

据了解,《办法》所指的环境违法“黑名单”管理,是指按照“依法依规、从严严惩、公开曝光、接受监督、严格整改、动态管理”的原则,对严重违法、多次违反环境保护法律法规的企业、依法采取特殊监管措施,公开违法查处信息,运用联合惩戒机制,促使其纠正环境违法行为,提高环境守法意识的监督管理制度。

《办法》规定,如企业发生环境违法行为涉嫌构成环境污染罪的;建设项目未取得环境影响评价批复文件,擅自开工建设;篡改、伪造监控、监测数据等环境违法行为被各级环保部门发现,并

被认为必要时,将列入环境违法“黑名单”进行管理。

《办法》还要求,由各级环保部门在每季度最后一周将列入“黑名单”管理的企业以正式文件上报山西省环保厅,通过省环保厅法制部门进行汇总,召集相关处室人员召开专题审查会议,将通过后的列入“黑名单”企业的违法信息在山西省环保厅网站进行公布。

对实施环境违法“黑名单”管理的企业,山西省环保厅及各级环保部门将按照《办法》规定,通过加强监测、监控管理、加大执法监察频次;在实施“黑名单”管理期间不予受理和审批有关环境保护专项资金申请、暂停各类环保专项资金补助等措施加强监督管理,以确保被实施环境违法“黑名单”管理的企业认真落实整改,及时纠正环境违法行为,消除环境安全隐患。

## 重庆为环境信访划出法定途径

环保部门站到“前台”解决问题

本报见习记者阎杰重庆报道 为贯彻落实环境保护部《关于改革信访工作制度依照法定途径分类处理信访问题的意见》,重庆市环保局日前印发了《重庆市环保领域信访问题法定途径清单(试行)》(以下简称《清单》),强调坚持“法定职责必须为、法无授权不可为”原则,不断强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位。

《清单》结合重庆市环保领域信访工作实际,将全市环保系统日常面对的信访问题按不同属性分为环保业务类、复议诉讼类、信访类、非环保部门职能类4大类别,共包括21个方面38项内容,突出了操作性、针对性、规范性3个方面特点。

《清单》还进一步明确了“属地管理、分级负责”、“信访分离”、“法定途径优先”、“谁主管谁负责”的工作要求,明确提出了支持群众以理性合法方式逐级表达诉求,不支持“越级上访”。要求全市

各级环保部门将符合条件的信访问题优先导入环保业务、复议诉讼途径办理。把适用信访处理程序的事项限定在对环保部门及其工作人员的职务行为反应情况、提出意见建议上,防止环保业务类、复议诉讼类事项“倒流”进入信访途径。

重庆市环保局强调,各级环保部门要对照《清单》妥善处置各类环境信访问题。其中,初级信访问题原则上应当自受理之日起60日内办结;情况复杂的,经本机关负责人批准可延长至90日内办结;一时不能完全查清、处理到位的,可以分步向信访人通报办理进展情况。

重庆市环保局有关负责人表示,《清单》的出台,既有利于群众反映问题、查阅办理途径,也有利于环保业务部门真正站到“前台”直接解决问题,推动环境信访工作在阳光下运行。

## 一文一图 鲜活生动

## 西安用漫画诠释《秦岭保护条例》

本报讯 “快停下,你们不能随意破坏这里的生态环境”、“污水排放要达标哟”、“大家请看,这是我们单位设计的水库生态基流系统”……打开漫画版的《西安市秦岭生态环境保护条例》(以下简称《条例》),人们就会发现,它一改往日法律条文的严肃刻板,而是一文一图,鲜活生动,语言也大多生动有趣,朗朗上口。

秦岭是我国南北气候的分界线和重要的生态安全屏障,具有调节气候、保持水土、涵养水源、维护生物多样性等诸多功能。对于西安这座城市来说,秦岭是它的绿色长廊和生态屏障,加快秦岭北麓生态环境保护也已被列为西安市加快推进的五项重点工作之一。同样对于生活在都市里的人而言,秦岭更是一种精神寄托和心灵慰藉。

2013年10月1日,《西安市秦岭生态环境保护条例》开始施行,这是全国大城市中首次为一座大山而专门设立的地方法规。条例规定,秦岭生态环境保护坚持统筹规划、保护为主、科学利用、限制开发、恢复治理、生态补偿的原则,秦

岭保护进入“法治”时代。但过去,由于监管缺失,严重出现“四乱”现象,即“乱采滥挖、乱搭乱建、乱排乱放、乱砍滥伐”问题时有发生。近几年来,在西安市秦岭生态环境保护管理委员会办公室牵头下,协调相关单位,下大力气进行综合整治,取得了显著成绩。

为了更好地保护好秦岭,使市民对《条例》家喻户晓。2015年初,西安市“秦岭办”决定以群众喜闻乐见的漫画形式,逐条图解诠释《条例》中的规定。日前,西安市漫画版《秦岭保护条例》已面世发行。

据了解,画册内容涉及9章96条,突出了《条例》中的规划与保护区划、自然和人文资源保护、开发建设与生态环境保护、生态补偿及法律责任等内容重点阐释;深入浅出地阐释了秦岭生态保护的理念,使市民在轻松阅读中加深记忆,提高认识,进而内化熏陶,自觉将热爱秦岭、感恩秦岭、保护秦岭的理念与意识落在行动上。

普毛毛 肖颖



市、相关区县林业、水行政主管部门应当采取改善生存环境,鼓励驯养繁殖,禁止非法经营野生动物及其产品等措施,保护和增殖秦岭野生动物资源。

图为漫画版《秦岭保护条例》。 普毛毛 肖颖供图

本报记者周迎久 通讯员赵伟华于泽扬邢台报道 记者从河北省邢台市环保局获悉,邢台市日前出台《日常环境监管双随机抽查制度实施方案》(以下简称《方案》),规定自2016年1月1日起,被检查企业和环境执法人员都将通过摇号随机确定。据了解,这种方法是邢台市在污染源日常环境监管工作中的首次运用。

根据《方案》,邢台市所有污染源企业将被分为重点污染源和一般污染源,并按相关比例定期抽查。其中,对重点排污单位按照每季度对本行政区7%的比例进行抽查,对一般排污单位按照1:7的比例每年进行抽查,对环境违法问题或管理问题突出的企业将有针对性地提高监

## 邢台环境监管实行随机抽查

提升执法效能,约束企业排污行为

管频次,进行不定时、不定期的现场检查。

《方案》还规定,随机抽查职责、程序、事项、结果等均及时向社会进行公开。同时,每次抽查前要明确出检查人员数量和被检查企业数量,检查采取暗查和突击检查等方式进行,确保环境违法问题整治到位、处罚到位、移交移送到位、责任追究到位,施行每月一汇总、每

季一总结。抽查全程均由纪检部门监督,并上传全国联网的污染源监管动态数据库。

《方案》还对具体摇号时间也做出了详细规定,要求环境监察部门每季度结束前5个工作日内对下一季度名单进行“双随机”选取。目前,邢台市的2016年双随机计划和数据库已全部完成。

“这将更具计划性和规范性,可有效提高执法效能,约束企业排污行为。”邢台市环保局相关负责人介绍说,对不同排污类型企业分别采取适当的随机抽查方法,不但能实现执法成本最小化和执法效能最大化,而且还将更为注重公平,兼顾效率,保障全市大气、水环境质量得到持续改善。