

地处我国西南边陲的云南省,生物多样性异常丰富,是我国西南地区重要的生态安全屏障。由于经济欠发达、生态环境十分脆弱等诸多因素,这里的生态环境保护面临诸多现实难题。

为解决这些难题,自2001年以来,云南省人大常委会立足省情,通过自主立法方式,创新环境资源管理体制和保护制度,环境资源保护地方立法取得明显成绩。

据统计,到目前为止,云南省累计出台涉及环境资源保护法规142件,对加强全省环境资源保护、促进经济社会发展发挥了十分重要的作用。



云南省加大地方立法力度,一系列涉及环境资源保护法规和条例的出台施行,使云南省环境资源保护有了更强力的法律支撑。图为云南省9大高原湖泊之一的抚仙湖。资料图片

关注 1

### 立法体系渐趋完善,突出水环境和生态保护

环境资源保护法规和条例有142件,占到总数的28.7%

随着经济社会不断发展,资源环境已成为云南省的一个短板,是一个退不得、绕不过,必须解决的紧迫问题。而由于地理位置、地形地貌的特殊性,决定了云南在环境保护上有不少特殊要求,迫切需要制定有针对性的地方性法规。

记者了解到,近些年来,云南省人大高度重视环境与资源保护地方立法工作,结合云南实际,积极推动了地方立法的进程。

据了解,截至今年5月底,云南省人大及其常委会制定的现行有效地方性法规共218件,其中涉及环境资源保护方面的有46件;批准的昆明市地方性法规共69件,其中涉及环境资源保护方面的有18件;云南省人大常委会批准的现行有效民族自治地方的自治条例和单行条例共207件,其中涉及环境资源保护方面的有78件。

在494件地方性法规及条例中,环

境资源保护法规和条例有142件,占到总数的28.7%。

一系列法规条例的出台施行,使云南省环境资源保护有了更强力的法律支撑。

一是九大高原湖泊为代表的水资源保护地方立法不断完善。滇池、抚仙湖、洱海、泸沽湖等九大高原湖泊实现了“一湖一条例”;全省重点集中式饮用水水源云龙、渔洞、独木等大型水库和牛栏江流域“一库一法”步伐加快;《云南省节约用水条例》的出台,大力推动了全民节水工作。

二是推动农业和地质环境保护先行立法。云南省人大常委会在没有直接上位法的情况下,以农业环境、地质环境保护为重点,急用先立,积极开展立法工作,如结合云南省实际,出台了《云南省农业环境保护条例》和《云南省地质环境保护条例》。

三是矿产、土地等战略性资源管

理工作做到有法可依。云南省人大常委会针对全省自然资源型经济特点,先后出台《云南省矿产资源管理条例》、《云南省地热水资源管理条例》、《云南省土地管理条例》和《云南土地登记条例》等地方性法规,均增加了保护资源和防治污染的内容,加大了资源保护监督管理的力度。

四是以自然保护区为重点的生物多样性保护法制进程持续推进。云南生物多样性保护尤其是野生动物保护受到国际、国内高度关注。云南省野生动植物保护栖息地——国家级自然保护区正在推进“一区一法”,在1997年出台《云南省自然保护区管理条例》这一综合性的地方法规基础上,先后颁布了《云南省陆生野生动物保护条例》、《云南西双版纳傣族自治州自然保护区管理条例》等5部法规,为野生动植物规范管理奠定了重要的法制基础。

关注 2

### 抓住当前难点问题,进行自主立法

制定8部地方法规,有效推动了云南的资源环境保护

云南省人大常委会在环境资源保护立法上注重打牢基础,不断探索创新,采用自主立法方式,集中力量解决当前的环境资源保护立法难题。

据了解,在2002年以前,云南省实现了滇池、抚仙湖、泸沽湖等九大高原湖泊“一湖一条例”,为水资源保护立法打下了坚实基础,有效保护了全省的水资源。

云南省人大常委会通过调研发现,以往的环境资源保护地方立法存在一些不足,主要表现在3个方面:一是有的法规地方特色还不够突出,一些法规主要是将上位法中有关水资源保护的规定集中在一起,“小法抄大法、后法抄前法”;二是有的法规不能充分发挥地方立法的主观能动性,对制约水资源保护工作的关键问题解决不到位,如管理和执法体制没有涉及,可操作性、实用性不强,不能够很好地解决实际问题;三是大多是部门立法,有的法规部门色彩较浓,存在“重权利、轻义务、重权力、轻责任、重管理、轻服务”的倾向。

在总结以往立法经验的基础上,

云南省人大常委会在保护水资源立法上积极探索自主立法,寻找合适的立法项目,由环资工委负责牵头起草法规。通过积极有效探索,大胆改革管理体制,以《云南省曲靖独木水库保护条例》为标志的水资源保护立法取得突破性进展。

在2002年的云南省九届人大五次会议上,曲靖代表团代表联名,对当地集中饮用水水源——曲靖独木水库因周边煤矿开采污染、造成水质恶化的严峻形势提出了议案,迫切要求制定专门的地方性法规来解决。大会主席团将议案交付云南省人大常委会环资工委研究办理。

环资工委讨论后认为,独木水库保护事关民生,污染问题已直接威胁到当地人民群众的身体健康和生命安全,通过地方立法,切实加强水库保护显得十分必要和紧迫。由于曲靖市没有立法权,这个条例要由云南省政府法制办列入立法计划几乎是不现实的,为此,环资工委决定,采用“自主立法”的形式,牵头起草这个条例,对水资源保护立法做开创性的探索。

经云南省人大常委会主任会议授权,环资工委牵头成立了法规起草领导小组,省级职能部门、当地市县委、政府、熟悉法律和业务的同志参加,查阅资料、起草法规草案、组织论证修改等工作全由委员会承担。经过努力,在较短的时间内,云南省人大常委会出台了《云南省曲靖独木水库保护条例》,受到了当地群众的欢迎。

随后,云南省人大常委会环资工委又牵头起草了《云南省昭通渔洞水库保护条例》、《云南省程海保护条例》、《云南省星洲湖保护条例》、《云南省杞麓湖保护条例》、《云南省节约用水条例》等5部水资源方面的法规草案,以及《云南省昭通大山包黑颈鹤国家级自然保护区条例》、《云南省龙陵黄龙玉资源管理条例》。

据了解,云南省人大常委会通过自主立法形式制定的8部法规涵盖了饮用水源、高原湖泊、自然保护区建设和矿产资源保护等领域,对促进云南省饮用水源地、九大高原湖泊和生态保护法制进程的作用正在日益显现。

记者了解到,根据保护区的实际情况和可操作性,《云南省昭通大山包黑颈鹤国家级自然保护区条例》在维持“三区划分”的大原则下,对核心区规定了具有可操作性的禁止性行为,对现有居民的生产生活方式进行有效约束,为保护区的发展需要留下空间。此外,条例还将当地群众脱贫致富放在重要位置,在对保护区实施严格保护的前提下,引入了发展“生态旅游”的理念,将黑颈鹤保护与当地经济社会发展紧密结合起来,取得了良好的效果。

关注 3

### 用法律明确责任,解决缺位、错位问题

着眼协调发展创新法律制度,可操作性明显增强

云南省人大常委会在推进环境资源保护立法进程中,不断创新法律制度,切实增强法规条例的针对性、实效性和可操作性。

长期以来,云南省水资源管理存在“多龙管水”的问题,具体管理部门和分管部门之间法律地位不明、职能划分不清,责任不明,缺位、错位和监管不力现象大量存在,一定程度上影响了水污染防治工作的开展。

针对上述问题,云南省人大常委会把理顺管理体制作为水资源保护立法重点,采用“相对集中行使部分行政处罚权”法律制度,改革执法方式,推动水资源管理体制变革。

据了解,云南省人大常委会环资工委在起草《云南省曲靖独木水库保护条例》时,将原本主要适用于城市管理领域的综合行政执法试点拓展到水资源保护领域,并以法规授权的形式,在独木水库保护区设立管理机构,直属于市政府,依法集中行使水库的部分管理权和执法权。这样规定,让管理机构在水资源管理中处于核心和主导地位,成了真正的执法主体,初步建立了一个高效和统一的执法管理体制。

立法过程中,有关部门并不认同综合执法,协调工作难度较大。云南

省人大常委会环资工委通过多种方式,充分听取意见和建议,反复协调,消除了分歧,达成了共识。在后来的渔洞水库、程海、星洲湖、杞麓湖保护立法中,也采用这一模式,管理机构在一级保护区内集中行使有关职能部门保护管理的部分行政处罚权。

据了解,这个做法在解决多头执法、促进综合执法、提高执法效力方面具有开创意义,在实践中取得了较好的效果。

同时,云南省人大常委会针对不同的水资源保护和污染防治重点,制定针对性强的保护制度,增强了地方特色。独木、渔洞两个水库,程海、星洲湖、杞麓湖3个湖泊地理位置、流域范围、水资源开发利用目标不同,周边产业结构和社会结构、污染源与污染物数量种类也不同,导致了保护重点、污染防治措施存在差异。立法中对不同情况,设置了相应的保护制度和污染防治法律措施,增强了法规的针对性。尤其是在独木水库条例中,首次使用“污染物排放总量控制制度”,推进了这项新制度的实施,探索了一条污染防治的新路。

此外,云南省人大常委会在立法中还注重经济手段与行政手段相结合,改变单纯依靠行政手段的管理方

### 新闻速递

## 天津对重要湿地实施名录管理

采挖野生植物等行为将被禁止

据新华社电 天津市第十六届人大常委会第27次会议日前审议通过《天津市湿地保护条例》(以下简称《条例》),将于10月1日起正式实施。《条例》明确规定,天津将对重要湿地实施名录管理,列入湿地名录的湿地内禁止采挖野生植物、引进外来物种等行为。

按照《条例》,天津将对湿地实行分级保护管理,将湿地分为国家重要湿地、市级重要湿地和一般湿地。对于永久性保护生态区域内的湿地,应当纳入重要湿地予以保护。列入天津市重要湿地名录的湿地,由天津市政府设立保护标志,并禁止任何单位和个人擅自移动或者破坏湿地保护标志。未经认定擅自使用湿地公园名称的,由林业行政主管部门责令改正;拒不改正的,处5000元以上5万元以下罚款。

《条例》还规定,在列入天津市重要

湿地名录的湿地内禁止从事猎捕野生动物、采挖野生植物;挖砂、取土、开垦、围垦、烧荒;填埋、排干湿地;取用或者截断湿地水源;倾倒垃圾,排放生活污水、工业废水;破坏湿地保护监测设施、设备;引进外来物种等活动。违反规定的,由有关行政主管部门依照相关法律法规、法规进行处罚。

在监督与管理方面,《条例》规定天津市林业行政主管部门应当组织有关部门,每5年开展一次全市湿地资源调查,并按照规定向社会公布调查情况。在列入天津市重要湿地名录的湿地内从事科学研究等活动的,不得超出湿地承载能力,改变湿地生态功能,破坏野生动植物生存环境。此外,天津市还将建立湿地保护生态补偿机制,对列入本市重要湿地名录的重要湿地,实行生态补偿。

### 西安提高标准鼓励举报尾气污染

## 奖励金额由20元提高至50元

本报记者王双瑾西安报道 陕西省西安市环保部门日前提高了冒黑烟车辆有奖举报奖励标准,对环保部门查证属实的冒黑烟车辆举报,每例奖励金额由原来的20元提高至50元,以此鼓励市民共同参与机动车污染治理,对上路行驶的冒黑烟车辆进行监督。

据了解,《西安市机动车和非道路移动机械排气污染防治条例》于今年1月1日起正式实施,2月1日~12月31日,西安市环保部门组织开展了冒黑烟车辆有奖举报活动,鼓励市民拿起手机、照相机、摄像机,监督身边冒黑烟的车辆。按照规定,每例有效举报将获得20元的现金奖励,同一人举报不同冒黑烟车辆的累计奖励将上不封顶。

活动开展以来,市民积极监督举报冒黑烟车辆,环保部门共收到市民有效投诉举报110件,西安市机动车排气污染监测中心以此为线索,通过核实信息、电话联系、上门检查等方式,对有效举报进行了查处。环保部门根据奖励办法,经过认真统计、严格核实,

对获奖市民进行了现金奖励。同时对因市民举报时信息不全或有误,环保部门无法根据线索进行监督检查的车辆名单,通过媒体曝光的方式,要求相关车主在规定时间内自觉接受检测。

为了扩大公众参与监督举报的力度,西安环保部门日前将查证属实的冒黑烟车辆举报每例奖励金额由原来的20元提高至50元。除了同一人举报不同冒黑烟车辆的累计奖励上不封顶外,还明确了举报的冒黑烟车辆已被查处且结案,如果再次因冒黑烟上路行驶,市民可以继续举报;经查证确属冒黑烟车辆的,举报人可再次获得奖励。

西安环保部门提示广大市民,举报人自收到领奖通知之日起30日内领取奖金,逾期不领的,视为放弃;因联系方式、通信地址改变等其他特殊原因联系不上举报人,举报人确实不知情的,可以在公告之日起6个月内领取奖金,逾期不领的,视为放弃。

## 株洲出台专项行动方案

联合打击涉危废违法犯罪行为

本报记者刘立平 通讯员文萍株洲报道 湖南省株洲市环保局、市公安局日前联合印发《株洲市联合打击涉危险废物环境违法犯罪行为专项行动实施方案》(以下简称《方案》),对涉危险废物环境违法犯罪行为进行打击。

《方案》明确提出,严格检查重点行业产生危险废物的单位(以下简称“产废单位”),深入排查危险废物经营单位(以下简称“经营单位”)环境安全和监管隐患,整顿、关停一批严重违法的产废单位和经营单位,查处一批环境违法转移案件。通过此次专项行动,切断非法转移、贩卖、处置危险废物的利益链条,强化企业的环保守法自觉,提升危险废物管理和执法水平,遏制非法转移、处置和倾倒危险废物案件多发态势。

根据《方案》,此次专项行动的检查对象为原油加工及石油制品制造业、化学原料和化学制品制造业、有色金属冶炼业、医药、电镀等重点行业产废单位自2014年1月1日以来的危险废物生产、处置情况,以及所有经营单位2014年1月1日以来的经营情况。

《方案》要求,各县市区环保部门对

行政区域内重点行业涉危企业逐一排查。对各重点企业以及工业园区废弃河道、厂房、坑塘、废弃矿井等可能存在违法违规堆存、填埋危险废物地点一并纳入排查范围。环保部门排查过程中发现的环境违法行为,对涉嫌环境刑事犯罪的,及时移交公安部门依法处理。环保、公安部门要充分利用“12369”、“110”举报热线及媒体关注度高的案件线索,鼓励群众举报各类涉危险废物违法违规行为,对查实案件要及时公开通报,做到排查一批、查处一批、曝光一批、震慑一批。

《方案》强调,参加此次专项行动的执法人员,要切实规范自身执法行为,查办的案件和做出的行政处罚,都要做到适用法律正确、证据充分、程序合法、执行到位。对于在查处环境污染违法犯罪案件中发现的职务犯罪案件线索,要及时移交检察机关。对于环保部门查处的涉危险废物环境犯罪案件应当移送但未移送、公安部门对于环保部门移送的案件或线索没有积极开展侦办或初查,造成事态扩大、发生突发环境事件的,将依法追究相关人员责任。

### 汉川出台《方案》清理违规建设项目

## “三个一律”确保清理效果

本报讯 为全面落实国务院及上级环保部门关于清理整顿环保违规建设项目的要求,湖北省汉川市环保局日前印发《环保违规建设项目清理整顿工作方案》(以下简称《方案》),拉开环保违规建设项目清理整顿工作序幕。

《方案》突出化解环保违规建设项目历史遗留问题,落实建设单位环境保护主体责任的思想,强调依法行政、分类管理、注重实效三大工作原则,按照组织排查、报送资料、强化整顿、总结汇报四项工作步骤,计划用6个月时间,在全市集中力量开展环保违规建设项目清理整顿,以达到优化经济发展、排除环境隐患和维护社会稳定的效果。

为确保年内完成环保违规建设项目清理整顿任务,《方案》提出“三个一律”

工作要求,即对不符合产业政策、规划选址不当、环境风险大、群众反映强烈、不满足环保审批要求的已建环保违规项目,一律实施关停;对符合产业政策但达不到环境管理要求的环保违规项目,一律责令停产整改;对符合产业政策且满足环境管理要求的已建、在建、新建项目,一律依法完善相关环保手续。

此外,《方案》还提出强化工作领导,切实加强配合,严格准入标准,严格责任追究等4项保障措施,对调查摸底不全面、建设项目信息不准确、清理整顿工作不到位的单位,将实行通报批评。对因整改不力造成严重后果的,将依法依规追究相关单位和人员的责任。肖书浩

# 云南加强地方立法破解生态保护难题

出台涉及环境资源保护法规共一百四十二件,在地方法规中占比近三成

本报记者蒋朝晖通讯员朱江朱冬冬

