



吉林省环境保护厅日前组织召开了吉林省生态保护红线划定专家组会议,论证《吉林省生态保护红线划定方案(征求意见稿)》。这标志着吉林生态保护红线划定相关工作接近尾声,进入审核论证阶段。此前,由省府印发的《关于开展生态保护红线划定工作的意见》和《吉林省生态保护红线区管理办法(试行)》已经全面实施。

目前吉林划定的生态保护红线区呈现出哪些特征?划定和管理有何创新?记者进行了深入采访。

## 《吉林省生态保护红线区管理办法(试行)》出台

# “生命线”划得实还需管得牢

本报见习记者吕俊

会议室的桌上铺满了文件,省内22名生态专家和环保部门的负责人正在进行激烈讨论……这是吉林省生态保护红线划定方案专家论证会在长春进行时的景象。

2015年5月,环境保护部《生态保护红线划定技术指南》印发后,在短短的16个月内,从制定工作机制到审议通过《吉林省生态保护红线划定工作方案》、《吉林省生态保护红线划定技术方案》;从组织生态保护红线划定技术培训到下发《关于开展生

态保护红线划定工作的意见》、《吉林省生态保护红线区管理办法(试行)》;从各市(州)陆续形成本地生态保护红线划定方案到汇总形成《吉林省生态保护红线划定方案(征求意见稿)》……

一年多的时间,由一纸文件落实到版图规划和管理机制上,吉林勾勒出以山形水系为骨架,以湖泊湿地为节点,以自然保护区为依托的多重生态廊道。白山松水间,“山水林田湖湿草”的生态空间格局日渐清晰。



## 突出保护重点生态区域

吉林省环保厅副厅长张旗威向记者介绍,《关于开展生态保护红线划定工作的意见》(以下简称《意见》)共有3个特点。一是突出吉林省生态优势。分东部长白山、中部黑土地和西部湿地草原3个区域,突出强调吉林省生态保护红线划定的重点和特点。二是强调保护优先。处理好生态环境保护与经济社会发展之间的关系,坚持与经济社会发展相融合、注重与各类规划相衔接,优化生态空间布局、充分发挥生态优势。三是强调硬性约束。严格环境准入,实施生态补偿、损害赔偿和责任追究制度,实施执法监管与司法联动。

“此次生态保护红线的划定以我省最为重要的生态区域为基础,突出保护我省最有价值的生态要素和生态特征。”张旗威介绍说,“比如说核心区是在东部长白山,那里是我省乃至东北亚地区重要的生态屏障,具有重要的生态保护战略地位。长白山地区的大部分区域都划入了生态保护红线区。”

而吉林中部平原是享誉世界的三大“黄金玉米带”之一。作为粮食主产区,在全国占有重要地位。因

此,对中部平原,主要是防治水土流失和加强对敏感区、脆弱区的保护。吉林西部地区是全球气候变化东北亚带和调节气候变化的重要区域,也是全省生态环境最为脆弱的地区,因此,将松原和白城地区的湿地、草原划为生态保护红线区。

同时,吉林在保护生态系统的完整性上也做了重要考量。“在划定的过程中,我们将‘山水林田湖’5个要素综合考虑,使它们之间能够相互连接、相容互通,打破区域界限,打造生态连廊,防止生态空间碎片化、孤岛化,从而提升生态系统服务功能和环境质量,巩固生态优势。”张旗威说。

记者了解到,在推进生态保护红线划定的过程中,吉林坚持“保护优先、源头预防,全面协调、系统完整,优化空间、合理布局,因地制宜、分区施策”的基本原则,以东部长白山森林生态区为核心,以中部黑土地和西部湿地草原为重点,使长白山脉、松花江等河流水系与森林系统、农田、湖泊(湿地)多元生态要素通过多重生态廊道相连互通,形成了“一个核心、两个重点、五元多廊、相融共生”的基本生态保护空间布局。



## 注重生态系统服务功能

“从目前汇总的情况来看,吉林省60%以上的森林系统、60%以上的湿地系统,以及30%以上的草原系统都被划入生态保护红线区里,重点加以保护。”吉林省环保厅生态处副处长孙新山介绍说,“从生态系统服务功能来看,全省生态保护红线区涵盖了全省85%的水源涵养功能极其重要区,75%的水土保持功能极重要区域,实现了生态服务功能保护面积的最优化,提高了水源涵养功能。”

“东有虎豹、中有梅花鹿、西有白鹤”是吉林省的生态地标。如何通过生态保护红线管控和生物多样性保护相结合,积极推动生态系统发挥整体作用?记者了解到,此次长白山核心区重要的野生植物基因库全部纳入了生态保护红线区域,并将已发现需重点保护野生动植物的核心迁徙通道、栖息地、生境等均划入生态保护红线范围,实现了物种保护范围最大化和重点物种的全覆盖。

在汪清、珲春等区域的生态保护红线划定上,充分考虑了东北虎、远东豹生态廊道的需要,生态廊道全部纳入了生态保护红线区域。长春、吉林、四平及辽源建立的梅花鹿野生驯化和繁衍基地划入了生态保护红线区域。

西部生态保护红线区主要保护的是鸟类的栖息环境,涵盖了全省约90%的鸟类物种和几乎全部的野生

植物物种,需重点保护鸟类的核心栖息地也全部划入了生态保护红线区,如查干湖、向海、莫莫格等湿地,充分保障了丹顶鹤、白鹤及世界濒危物种大鸨等栖息、繁衍、迁徙生态环境。

人参、鹿茸等中药材,山葡萄、蓝靛果、越桔、五味子等野生优质果实,都是吉林丰富生态产品的代表,对这些优质生态产品的产地和种群繁育地重点加以保护,将为当地绿色转型发展提供基础,因此这些地方也被纳入到生态保护红线区。

在吉林省东部,矿产资源较为丰富。怎样妥善处理好矿产资源开发与生态保护红线的关系,是此次生态保护红线划定需要解决的问题。据悉,吉林在不破坏生态系统完整性、不削弱生态系统服务功能、不加重生态敏感(脆弱)性的情况下,科学合理划定生态保护红线,预留了矿产资源规划和取得采矿资格的矿区,同时,加大对矿泉水等资源的保护力度,优质矿泉水水源保护区全部纳入生态保护红线区域。

可以说,划定生态保护红线,科学进行功能区划,不仅能提高区域生态资源和环境承载力,同时为有机食品、中医药制造、健康保健、生态旅游等绿色产业的发展奠定了良好的生态基础。



## 分区制定环境准入负面清单

“从全国生态保护红线划定工作进展情况来看,我们吉林省是走在前列的。”张旗威介绍说,“吉林省的生态保护红线划定工作不仅在规划上有明确的方案,同时更加注重生态保护红线划定的落地。”

为确保生态保护红线“划得实、管得牢”,《吉林省生态保护红线区管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》)与《意见》同时出台、同步实施。《管理办法》共19条,主要包括适用范围、责任主体、调整程序、分类管控、外围保护、准入管理、综合整治、强化执法、补偿机制、损害赔偿、绩效考核、离任审计、责任追究等内容。

### 明确工作责任,确定调整程序

县级以上人民政府是生态保护红线区行政管理责任主体,负责生态保护、恢复、建设和管理,指导和监督相关单位落实生态保护责任。生态保护红线区内的生态资源使用者和管理者是具体责任主体,每两年进行一次本底数据的动态报送,并严格执行《管理办法》。各级环境保护行政主管部门实施统一监管,定期进行综合评价,组织开展绩效考核。其他有关部门按照职责分别负责生态保护红线区的管理工作。生态保护红线划定后,原则上不得调整,对因合理理由确需调整的,在不减少红线区域面积、不削弱生态功能的基础上,由各市(州)人民政府提出申请,报省人民政府批准。

### 严格管控措施,实施分类管理

在生态保护红线区域内,禁止大规模城镇化和工业化活动,禁止建设破坏生态功能和生态红线的建设项目,禁止改变生态用地,禁止滥挖、狩猎、开垦、烧荒、开矿等活动。实行生态保护红线分类管控,分区制定并实施生态保护红线环境准入负面清单,对建设项目严格生态环境准入管理。

### 开展综合整治,加强司法衔接

开展生态保护红线区生态环境综合整治,对违法违规的开发活动和建设项目,由地方人民政府或行政主管部门依法处理。对符合法律法规要求的建设项目,不得擅自改建和扩建,污染物必须排放达标,确保生态保护红线区环境质量不下降。

对生态保护红线区内的自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域,严格执行各类法律、法规,实行

最严格的生态监察制度,各级公安、环境保护、住房城乡建设、水利、农业、林业、畜牧业管理等行政主管部门建立联合监督检查机制和联席会议制度,从严打击生态环境违法问题,加强生态环境行政执法与司法衔接,开展生态环境公益诉讼,对涉嫌犯罪的,移交司法机关依法处理。

### 探索生态补偿,开展损害赔偿

建立生态补偿机制,通过财政转移支付、社会资本投入等多元化补偿方式,加快推进生态保护红线区的森林、草原、湖泊、湿地等自然生态系统的生态补偿试点。开展生态损害赔偿试点,制定技术标准,完善制度体系。在天然林保护、退耕还林、退田还湖、生态保护和恢复等方面,优先安排生态保护红线区内的生态保护项目。

### 实行综合评价,强化责任追究

各市(州)政府每两年对所辖县(市、区)开展生态环境综合评价,省政府每4年对市(州)开展生态环境综合评价,每两年对各县(市)政府进行考核,重点考核生态保护红线区生态系统结构与生态环境质量变化情况、生态功能改善和提升情况、人为活动干扰和破坏情况、管理政策落实情况等;市政府每两年对所辖县(市、区)进行生态环境综合评价。

建立生态保护红线目标责任制,以3年为周期,对各地政府生态保护红线区的保护成效开展绩效考核,开展自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。

《管理办法》还明确,各级政府要建立生态环境管理信息系统,开展生态环境遥感监测,加强生态环境质量定量考核,确保恢复和提升生态环境质量。各级生态环境管理行业主管部门应依据各自行业特点,开展生态环境本底调查,建立由基本要素组成的生态环境质量基础数据库,作为生态保护红线管理和生态补偿的重要依据。

各级政府应加快建设生态保护红线监管平台。建立“天地一体化”的生态环境监测网络,建立环境承载能力监测预警机制,开展生态环境遥感监测和地面调查,对禁止开发区的人为活动实行监控,对国家重点生态功能区及其他区域重要生态用地的生态环境状况开展定期监测,对各类污染和生态破坏行为进行监测预警。



吉林省基本生态保护空间布局以东部长白山森林生态区为核心,以中部黑土地和西部湿地、草原为重点。

## 动态

# 云南制定生物多样性保护条例

系统完善生物多样性保护内容和制度

本报记者蒋朝晖昆明报道 云南省政府法制办公室日前发布公告,由云南省环保厅起草送审的《云南省生物多样性保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)正式公开征求社会各界的意见。

据了解,云南是我国生物多样性最丰富的省份之一,也是全球34个物种最丰富且受到威胁最大的生物多样性热点地区之一,是我国重要的生物多样性宝库和西南生态安全屏障。

云南省国土面积仅占全国的4.1%,却囊括了地球上除海洋和沙漠以外的所有类型,涵盖了从热带到寒带的各种生态类型;各类物种数、国家重点保护的物种数均接近或超过全国的50%,居全国之首。

同时,云南省生物多样性的特有性、脆弱性十分突出,保护任务繁重。当前,云南省经济社会发展与生物多样性保护的矛盾依然突出,法规政策体系不健全、生物多样性保护意识不强、措施不力、办法不多、成效不大,以致生物多样性下降的趋势尚未得到根本遏制,面临生物遗传资源流失严重、生态系统

服务功能下降、外来入侵物种威胁加剧、生物多样性资源利用粗放等一系列问题。

云南省在全国率先开展生物多样性保护立法,制定《云南省生物多样性保护条例》,目的正是要以问题为导向,系统完善生物多样性保护内容和制度,理顺关系,促进全省的生物多样性和可持续利用工作。

记者了解到,《条例(草案)》共6章52条,分别为总则、严格保护、持续利用、监督管理、法律责任、附则,将重点解决4个方面的问题,包括强化责任,健全机制;填补空缺,完善制度;划定红线,严格准入;摸清家底,突出特色。

《条例(草案)》的法律责任共7条,基本覆盖了关于生物多样性保护的有关禁止性规定,包括向禁止引入外来物种的区域引入外来物种、未办理物种引入审批手续、未办理生物多样性保护环境影响评价手续、未经批准在云南省生物多样性保护区域开展保护物种收集等违法行为,同时还对其他一些违法行为作出了处罚规定。

## 《河北省发展循环经济条例(草案)》进入二审

# 商品过度包装将受处罚

本报记者周迎久 通讯员张铭贤石家庄报道 近日召开的河北省十二届人大常委会第二十三次会议分组审议了《河北省发展循环经济条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)。

《条例(草案)》明确提出,禁止违反国家标准和地方标准的强制性要求,对产品进行过度包装;节能灯、电池的生产销售者应当对其生产销售的废旧节能灯、电池进行回收。

《条例(草案)》提出,设计、生产、使用商品包装,应当优先选择使用易回收、易拆解、易降解、无毒无害或者低毒低害的材料,简化包装结构,减少包装材料的使用量和包装废物的产生量。对不符合国家和地方标准的强制性要求,对产品进行过度包装的,由县级以上人民政府质量技术监督部门责令限期改正;逾期不改正的,处1万元以上3万元以下罚款。

《条例(草案)》鼓励节能灯和电池的生产者使用无毒无害原料生产节能灯、电池;节能灯、电池的生产销售者应

当对其生产销售的废旧节能灯、电池进行回收。节能灯、电池的生产销售者拒绝回收废旧节能灯、废旧电池的,由县级以上人民政府有关主管部门责令改正;拒不改正的,处3000元以上1万元以下罚款。

“相较于一审稿,二审《条例(草案)》以‘减量化、再利用、资源化’为主线,以生产、流通、消费和废弃物处置各阶段为顺序,将结构和废弃物进行了重新调整。增加了刚性内容,加大了可操作性。比如二审《条例(草案)》规范了资源消耗限额管理,强化了对废弃物循环利用的管理,对商品包装进行规范,提出建立工业废弃物申报登记制度等。”河北省人大常委会副主任委员刘志毅介绍说。

他指出,在法律责任方面,《条例(草案)》对相关禁止性规范设定了处罚措施,扩充了对国家机关工作人员不作为的处罚,新增了对企业未完成总量控制指标、产品能效未作标注、废弃物不综合利用等行为的处罚。

## 临沂为海绵城市建设立规矩

采用透水材料,实施屋顶绿化,裸露土地须绿化

本报讯 临沂市政府法制办日前发布了《临沂市城市园林绿化管理办法(征求意见稿)》(以下简称《办法》),面向社会公开征求意见。

《办法》共6章,55条,包括总则、规划和建设、保护和管理、监督检查、法律责任、附则等内容。相对于2011年出台的《临沂市城市园林绿化管理办法》,修订稿最大的亮点之一就是提出构建海绵城市绿地系统。具体要求包括,加强海绵城市绿地与公园建设,构建海绵城市绿地系统。城市绿地内铺设道路、广场和有行道树的人行道等,优先采用透气、透水的环保材料;市、县(区)人民政府应当依托水系、公园绿地、道路等自然资源,统筹规划和建设以林荫道为主的绿道网络,为公众提供舒适便捷的休闲空间;新建机关、事业单位等公共建筑以及商业、居住区、地下停车场等

建设项目,适宜采取屋顶绿化的,应当实施屋顶绿化;城市规划区内的临时闲置土地、建筑工地、道路两侧、居住小区等部位裸露3个月以上的,裸露土地责任主体必须按照国家或省裸露土地绿化技术规范进行临时绿化。裸露土地绿化工程竣工后,由建设单位通知园林绿化主管部门予以验收。

根据《立法法》和《山东省人民代表大会常务委员会关于确定14个设区的市人民代表大会及其常务委员会开始制定地方性法规的时间的决定》,自去8月1日起临沂市被依法赋予地方立法权,享有对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面事项的立法权。本次《办法》的出台,成为临沂市行使地方立法权的重要体现,也为海绵城市建设提供坚强了制度、法律保障。

孙贵东 凌绛

## 黄冈制定首部实体性地方法规

饮用水水源地保护条例获通过

本报讯 湖北省黄冈市四届人大常委会第三十七次会议日前表决通过了《黄冈市饮用水水源地保护条例(建议表决稿)》(待报省人大常委会批准后实施)。这是黄冈自今年1月1日起拥有地方立法权后,制定的第一部实体性地方法规,为当地饮用水水源地保护提供有力法律保障。

据介绍,《条例》出台历时8个多月、十易其稿,期间黄冈市委高度重视,市人大常委会积极作为,市政府及有关部门协同配合、社会各方大力支持,《条例》草案于今年5月3日经市政府常务会议通过后,市人大常委会3次审议草案。

最终表决通过的《条例》共6章43

条,主要包括总则、饮用水水源地的确定和保护区的划定、饮用水水源保护区的保护、监督管理、法律责任及附则等内容。

下一步,黄冈市人大常委会将认真做好向湖北省人大常委会报请审议批准的工作,拟于12月上旬在省人大常委会批准前依法发布公告并召开新闻发布会,对《条例》进行宣传解读,营造《条例》贯彻实施氛围。同时,及时启动5年立法规划和2017年度立法计划的编制工作,督办2016年3个立法调研项目(黄冈市城市管理综合执法、白莲水库库区综合管理和文化遗址遗迹保护管理)的进展情况。

孙瑾