

相关链接

新《条例》着力解决11个突出问题

200亿方湖水能否保持一类水质?

云南修订抚仙湖保护条例,玉溪抚仙湖保护管理获得强有力法律保障

◆本报记者蒋朝晖

滇中明珠抚仙湖是我国最大的深水型淡水湖泊,也是我国蓄水量最大的湖泊之一,目前全湖总体稳定保持I类水质。随着抚仙湖流域经济社会的发展和流域内人口的增加,抚仙湖保护面临更多现实难题。

近年来,玉溪市采取多种措施,不断加大抚仙湖的保护治理力度,

尤其在坚持不懈推进依法治湖方面取得突破性进展。9月29日,修正后的《云南省抚仙湖保护条例》(以下简称《条例》)经云南省十二届人大常委会第29次会议通过,标志着抚仙湖保护工作步入更规范、更严格的轨道。

《条例》给抚仙湖保护带来了哪些新变化?依法治湖取得了什么进展?前不久,记者前往玉溪市,深入政府、企业和农村进行了采访。

为什么要修改《条例》?

原有《条例》已不适应经济社会发展和抚仙湖保护管理需要,修改势在必行

抚仙湖水域面积为216平方公里,常年蓄水量高达200多亿立方米,占全国淡水湖泊蓄水量的近10%。由于湖水置换周期很长,导致抚仙湖生态环境极其脆弱,水质一旦被污染将很难恢复。

长期以来,玉溪市将抚仙湖的保护管理作为全市工作的重中之重。早在1993年,云南省就出台了《云南省抚仙湖管理条例》,抚仙湖的管理以法律形式正式确定下来。2007年9月1日,《云南省抚仙湖保护条例》正式施行,抚仙湖也由依法管理步入了依法保护阶段。

据玉溪市抚仙湖管理局副局长陈黎彬介绍,《条例》施行后,玉溪市不断完善配套措施和管理办法,先后制定出台了抚仙湖水政、渔政、河道管理、抚仙湖资源保护费征收、生态补偿等一系列配套规范性文件,取得了一定的成效。但随着抚仙湖流域经济社会的发展和流域内人口的增加,抚仙湖保护形势更加严峻,任务更加繁重。

面对这种情况,《条例》存在的一

些不足也逐步显现出来,部分条款和内容已不适应经济社会的发展和抚仙湖保护管理的需要,主要表现在以下方面:一是水位高程与实际不符;二是管理体制不顺;三是《条例》对违法行为的处罚标准低、范围窄,导致违法成本低、执法成本高;四是畜禽粪便是抚仙湖的主要污染源之一,《条例》没有相应的规定和处罚措施;五是新环保法等法律对湖泊生态环境保护做出了新的规定和处罚标准,《条例》需要与时俱进。

陈黎彬说,《条例》对违法行为处罚标准低,一些违法行为具有反复性,如有人对偷捕鱼类处罚200元根本不在乎。管理体制不顺导致执法主体不明确,在解决一些具体问题上没有法律依据,不仅导致问题久拖不决,还容易被误认为执法部门不作为、部门之间踢皮球。

“解决抚仙湖保护管理中面临的突出问题,迫切需要对《条例》进行修改,以提供更加强有力的法律保障。”陈黎彬说。

新《条例》有哪些亮点?

有八大亮点值得关注,针对性强,规范实用,具有可操作性,解决了现阶段突出问题

2014年12月18日,云南省政府法制办专程到玉溪市开展调研,《条例》修正工作正式启动。经过近两年时间的努力,修改后的《条例》正式施行。

陈黎彬认为,修改后的《条例》规范实用,针对性强,具有可操作性,解决了现阶段抚仙湖保护管理中的突出问题,达到了预期目标。

据介绍,本次《条例》修正呈现出八大亮点:

一是体现了从严保护的要求。修改后的《条例》增加了“优先保护”的规定,增加了抚仙湖保护和开发利用总体规划、水量年度调度计划由省人民政府批准的规定,补充完善了在一级保护区内禁止性行为的规范,将从严保护落到实处。

二是适应抚仙湖管理体制改革的实际情况,保证改革于法有据。修改后的《条例》对管理机构和职责予以明晰,明确和强化了玉溪市抚仙湖管理机构统一保护和管理的职责,使立法和实际工作相衔接。

三是环境治理方面,修改后的《条例》完善了城乡环境保护和污染治理方面的内容。如在抚仙湖保护范围内要严格控制化肥、农药的使用量,逐步取消使用塑料大棚、塑料地膜;严禁在抚仙湖水域清洗车辆、宠物、畜禽、农产品及其他可能污染水体的物品等。

四是解决了处罚标准过低的问题。修改后的《条例》对处罚标准做

了调整,加大了处罚力度。如原《条例》规定,向抚仙湖及其入湖河道排放、倾倒工业废渣、垃圾、残油、废油,可以处1000元以上1万元以下罚款。修改后的《条例》规定,此类行为将“处5万元以上10万元以下罚款”,大幅度提高了违法成本。

五是“按日计罚”写入《条例》。这是云南省第一次将“按日计罚”的严格规定用于环保方面的地方性法规中,加大了对企事业单位和其他生产经营者违法排放污染物的处罚力度。

六是提出建立生态补偿机制。在总结抚仙湖保护多渠道筹集资金的基础上,《条例》首次提出要建立抚仙湖保护生态补偿机制,明确经批准的开发项目,开发项目方应当进行生态补偿。

七是加强对地下水的保护。《条例》明确规定,在抚仙湖保护范围内,经批准的开发项目,禁止开采(取用)地下水;不得破坏和污染地下水系。陈黎彬表示,项规定对于抚仙湖这种降水补给型湖泊控制地下水使用、保障湖泊水源和防止污染有着重要的现实意义。

八是增加了关于拆除抚仙湖一级保护区建筑物的法律依据。《条例》规定,抚仙湖一级保护区内已经建设的与抚仙湖保护无关的建设项目应当限期迁出,对当地群众应当采取有效措施有计划迁出。对迁出的项目或者居民,依法给予补偿。



修正后的《条例》给抚仙湖的保护管理提供了更强有力的法律保障,标志着抚仙湖保护工作步入更规范、更严格的轨道。图为抚仙湖管理局的执法船只。蒋朝晖摄

怎么扩大《条例》知晓性?

成立专门宣传教育活动领导小组,针对政府工作人员、企业、游客和沿湖群众开展宣传

新《条例》颁布实施,标志着抚仙湖保护管理工作步入更加规范、更加严格的轨道。在10月27日玉溪市召开的抚仙湖保护治理专题会议上,玉溪市市长张德华提出,要将抚仙湖的保护治理和管理作为全市工作的重中之重,抓住“依法治湖、护湖、管湖”这一核心,执行好新《条例》,确保抚仙湖保持I类水质。

新《条例》颁布实施以来,玉溪市专门成立了由副市长任组长的《条例》宣传教育活动领导小组,从今年12月起在全市开展新《条例》的宣传教育活动。

为了让更多人对新《条例》有更全面的了解,玉溪市针对各级领导干部和行政机工作人员、企业和游客以及沿湖群众,开展了深入的宣传教育。目前,除玉溪市抚仙湖管理

局已将印制的两万多份新《条例》单行本发放给抚仙湖流域企业和村民外,玉溪市各级政府都在紧锣密鼓地推进新《条例》的学习宣传实施工作,全社会对新《条例》的认知程度越来越高,参与抚仙湖保护更加积极主动。

华宁县青龙镇海镜村党总支书记龚绍发家住抚仙湖东岸,开农家乐的房屋与湖面水体一路之隔。在2012年开始的沿湖“拆临拆违”工作中,他家的房子有一部分曾被拆过。对新《条例》实施将涉及部分村民搬迁的事,龚绍发表示非常理解,他自己将带头执行搬迁,配合政府做好村民工作。

“我们住在湖边,也很痛恨污染。”龚绍发说,这几年当地政府在治污、治乱、环保方面做得较好,如抚仙湖沿岸保洁市场化运作比较规范,湖

滨带有专人管理,成效也比较较好,“现在村里乱搭乱建、在湖边洗衣服和被子上乱扔垃圾、过年宰猪烧稻草流入水沟等现象都没有了,农家乐管理也很规范。”

尽管如此,在抚仙湖偷偷捕鱼、外来人员洗车洗狗等行为还未杜绝。龚绍发说,村里将新《条例》发到了家家户户,让游客来了也要知道什么行为是禁止的,“一定要用新《条例》把这些行为管住了。”

海镜村小学距离抚仙湖边只有不到100米,学校老师李春华说,学校禁止学生下湖洗澡,每年至少组织学生到湖边捡垃圾2次~3次,“我们把新《条例》的内容在大屏幕上播出,组织学生集体学习。此外还召开家长会,让全校357名学生和他们的家长都能更加自觉地保护抚仙湖。”

保护中仍存在哪些问题?

财政紧张、资金短缺、沿湖经济社会发展带来巨大压力,使得依法治湖仍任重道远

在抚仙湖沿岸采访中,记者明显感觉到,新《条例》的颁布实施,既给抚仙湖管理部门提供了更有力的法律保障,也给当地政府带来了责任压力,给致力于绿色发展的企业带来了机遇,给沿湖部分群众生产生活带来了新的挑战。

陈黎彬说,新《条例》进一步明确了抚仙湖保护管理职责权限,更加细化了违法情形,提高了处罚标准,使管理部门依法行政有了更加充分的依据,“执法部门既是最直接的受益者,也面临着更高更严的要求。学好、用好新《条例》,让《条例》发挥最大效益,我们责无旁贷。”

在抚仙湖沿岸的澄江县、江川区、华宁县之中,任务最重的当属江川区,江川区人口最多的澄江县。澄江县副县长吴正坤告诉记者,按照新《条例》规定,澄江县政府负责本行政区域内抚仙湖保护工作,从法理上明确了县政府承担的主体责任。

“我们从做好抚仙湖保护规划、全流域总体规划、城乡建设总体规划、林业和旅游等规划入手,实现多规合一,真正做到预防为主、保护优先。此外,我们还与玉溪市抚仙湖管理局密切配合,在沿湖4个镇成立了执法中队,动员全社会参与,加大监督力度。”吴正坤说。

澄江县面临的另一个更大任务是沿湖搬迁工作,加快临湖无法上马污水处理设施村涉及到的2.8万人搬迁,今年内启动6006人的搬迁工作。吴正坤说,尽管面临前所未有的压力,澄江也要举全县之力,确保抚仙湖保护治理取得新成效。

抚仙湖良好的生态环境对企业发展具有极大的吸引力。近年来,在抚仙湖周边,一些企业因破坏生态环境被依法严惩,而一些致力于保护环

境的企业则备受欢迎、日益壮大。云南澄江木森苗木经营有限公司经理杨帆告诉记者,公司是当地政府在推进抚仙湖保护治理中的重点招商引资对象,自2012年以来,企业不仅投资1200万元在抚仙湖北岸建成一个20亩的花园,还先后参与大河口湿地、马房村湿地、时光栈道等项目建设。公司带动本地苗木企业发展提升,聘用被租地的村民成为公司员工,很受欢迎。

“以前企业想在抚仙湖岸边建设供游人观光休闲的科普环保基地,因政策导向不明朗不敢推进。新《条例》明确抚仙湖保护范围内鼓励绿色生产、绿色消费,这对企业来说是一个很好的发展机遇。”杨帆说,下一步,企业将在擅长的生态景观营造领域加快发展,同时根据政策导向寻找转型突破口,加大投入发展绿色生态健康产业。

随着新《条例》的实施,刚50岁出头的海镜村居乐村小组村民秦发清的心情却更加复杂。秦发清家的老宅在抚仙湖边,家门口就可以捕鱼,铁定在《条例》规定的红线以内。前些年,在政府引导下,他家把靠在湖边的1.8亩耕地按每年每亩3000元的租金退出来,用于种植湖滨带植物,此外13亩山地也全部种植上了核桃树。

秦发清说,依法搬迁心甘情愿,但自己除了经营湖里两条脚踏船和租地款之外,没有其他经济来源。考虑到老宅必定搬迁无疑,自己就贷款投入260余万元在环湖公路以外一处荒山上修建了一座四层半的小楼经营农家乐,“我们采取措施,保证一点垃圾不乱丢、一滴污水不乱流,现在最大的愿望及是希望抚仙湖水长清、有更多游客到家里来。”

长期在抚仙湖工作的华宁县抚仙湖管理局综合执法大队副大队长龚玉明告诉记者,今年1月~11月,辖区有渔政案件11件,无行政案件和环保案件,这充分说明依法治湖已经有了很好的基础,公众保护抚仙湖意识也越来越强。

龚玉明说,新《条例》操作性比较强,对违法行为有很强的震慑作用,进一步增强了基层执法人员打击违法行为的信心。但新《条例》也不能包治百病,肯定还会在执法中遇到不少新问题,只有大家共同努力,使《条例》真正深入人心,推动全社会自觉遵守和贯彻执行,才能形成全社会共同支持抚仙湖保护管理工作的良好氛围。

记者在采访中了解到,玉溪市政府财力非常有限,抚仙湖保护治理资金缺口较大,加强污染治理基础设施建设,建设项目限期迁出和当地群众搬迁等工作,都需要大量的资金持续投入。尽管新《条例》中提出了抚仙湖保护生态补偿机制,这也解决不了根本问题。争取云南省和国家层面的更多资金支持,依旧是玉溪市政府最大的愿望。

据了解,目前,澄江县政府及玉溪市直各相关部门正依据新《条例》赋予的职责,明确各自的责任主体,结合新时期抚仙湖保护管理工作的需要,因地制宜制定相应的政策措施,保障各项政策的配套和衔接,为顺利贯彻和实施新《条例》做好相关工作。

面对沿湖经济社会发展给抚仙湖保护带来的巨大压力以及每年近600万游客的涌入,抚仙湖现有的200亿立方米湖水还能持续保持I类水质?这考验的不仅是依法治湖的玉溪市各级政府,更考验着与抚仙湖有关的每一个人。



图为玉溪市政府在今年8月26日开展的第十二个抚仙湖保护活动日上集中销毁违规渔具活动。蒋朝晖摄

修改后的《条例》共四章37条,对原有的章节和条款顺序进行了调整,对部分文字和24个方面的内容作了修改,重点解决了涉及水位高程、管理体制、保护资金筹措、防治畜禽养殖污染、规范旅游管理、面源污染、加强抚仙湖流域管理和空间的约束、加强抚仙湖流域生态系统的保护、规范一级保护区建设、经验和做法、法律责任共11个突出问题。

在水位高程上,将原《条例》中最高蓄水位1722.50米及最低运行水位1720.80米(黄海高程)分别修订为1985国家高程基准1723.35米、1721.65米。

在管理体制上,新《条例》明确了属地管理原则,规定市、县政府对水污染综合建设项目工程及其配套设施的责任;提出了村民委员会和村民小组通过制定村规民约等方式参与抚仙湖保护的条款;加强了玉溪市抚仙湖管理机构保护职责,明确了玉溪市政府在沿湖县(区)设立抚仙湖管理机构,承担抚仙湖保护和管理的日常工作。

在保护资金筹措方面,新《条例》对抚仙湖资源保护费做了相应规定,对经玉溪市政府批准,在二级保护区内的开发建设项目明确规定应当进行生态补偿,按照规划项目用地缴纳抚仙湖保护生态补偿费。

在防治畜禽养殖污染方面,为有效控制畜禽规模养殖污染,新《条例》依据有关法律法规,明确“抚仙湖一级保护区禁止畜禽放牧和规模养殖;二级保护区内限制畜禽规模养殖,逐步削减畜禽规模养殖数量”的规定,并对应设定了处罚条款。

在规范旅游管理上,新《条例》对抚仙湖一级保护区内居民、旅游项目经营者和旅游者“在水域清洗车辆、宠物、畜禽、农产品,生产生活用品和其他可能污染水体的物品”、“乱扔洗塑料餐厨具、塑料袋等垃圾和废弃物”、“露营、野炊”等污染水体、破坏景观以及不文明的行为进行了规范,并设定了处罚标准。

关于面源污染,新《条例》明确“抚仙湖保护范围内的建设项目,应当按照规划及相关规定配套建设雨污分流的排水管网和污水处理设施”的规定,对宾馆饭店客栈排污等污染行为设定了处罚规定,增加禁止农药使用。

在加强抚仙湖流域管理和空间的约束上,新《条例》按照发展和保护相统一、流域开发要与环境资源人口相适应的理念,对在二级保护区开发的项目,增加“限制开发程度、人口密度”的约束性规定,针对新开发的项目设置了禁止性的规定。

在加强抚仙湖流域生态系统的保护方面,新《条例》增加了“预防、控制生态退化”和“25度以上上坡耕地实行退耕还林还草”的规定。

在规范一级保护区建设方面,新《条例》增加了在抚仙湖一级保护区经玉溪市政府批准建设环境监测、执法船停靠设施等规定。

此外,新《条例》将玉溪市在抚仙湖保护中探索和积累的成功经验和做法上升为《条例》内容,明确“四退三还”入湖河道管理责任制等规定。补充完善了法律责任,对新增加的禁止性行为设置相应的法律责任规定;根据《环境保护法》、《渔业法》等上位法变动和经济发展情况,对现行处罚标准做了部分调整,缩小了处罚上限和下限之间的幅度,压缩行政处罚自由裁量权,加大对违法排污的处罚力度,增加了“按日计罚”的规定。

小资料

抚仙湖

抚仙湖位于云南省玉溪市澄江、江川、华宁3县区之间,是我国最大的深水型淡水湖泊、珠江源头第一大湖,属于南盘江水系。

抚仙湖是一个南北向的断层溶蚀湖泊,湖面海拔1700余米,面积为216.6平方公里,湖水容量达206.2亿立方米,平均深度为95.2米,最深处达158.9米。蓄水量是滇池的12倍、洱海的6倍、太湖的4.5倍,占云南省九大高原湖泊总蓄水量的72.8%,占全国淡水湖泊蓄水量的9.16%。

抚仙湖水质为I类,是国家一类饮用水源地,也是我国水质最好的天然湖泊之一。2013年12月被纳入国家15个重点湖泊支持范围。