

# 把厦门生态文明品牌擦得更亮

## ——《厦门经济特区生态文明建设条例》立法实践大家谈

### 推进生态环保新跨越

●王文杰

《条例》是落实十八大精神的实际行动，《条例》为落实十八大“五位一体”的要求提供了强有力的法律武器，也是依法治市的重要实践之一。

《厦门经济特区生态文明建设条例》通过立法保护和改善生态环境，推进生态文明。《条例》首次就“生态控制线”做了规定，我市确定了981平方公里的生态控制线，占厦门国土面积的52%，这个数字在全国也是领先的，体现了市委市政府保护环境的决心和魄力。同时，结合目前正在开展的“多规合一”，《条例》的出台，为落实十八大“五位一体”的要求，促进政府科学决策和绿色决策，将生态文明建设落地提供了法律平台和物化依托，为新时期的生态环境建设与保护提供了强有力的法律武器，对实现习总书记提出的“机制活、产业优、百姓富、生态美”的要求显得十分必要，也是依法治市的重要实践之一。

#### 《条例》对政府和部门提出新要求

《条例》在政府职责、决策管理机制和制度保障机制方面进行了突破和创新。

1.政府职责更明确。《条例》规定了市人民政府应当进行统一领导，建立各级政府工作协调机制，明确了各级政府、部门及主要负责人的职责，有利于推动生态文明建设各项工作的落实，充分发挥各级领导干部的积极性、主动性和创造性。

2.突破了决策管理机制。《条例》创新了生态文明建设指标评价及绩效考核制度，建立生态文明建设目标责任体系和考核办法，能够明确各级政府、有关部门及主要负责人的职责，推动生态文明建设各项工作的落实，确保各项目标任务的完成，使政府及部门实现了生态文明建设的规范化、制度化、长效化。

3.创新了生态保护理念。《条例》首次提出了生态控制线、生态补偿和生态经济，特色鲜明、具有针对性。将“在保护中发展，在发展中保护”的理念贯穿其中，增强对环境保护和使用的约束力，提高全社会对生态环境保护的意识和认识。

#### 落实《条例》推进生态环境保护

《条例》是推进生态环境保护工作有力的法律武器，我们将在工作中贯彻落实，履行好环境监管职责。

1.履行环境保护统一监管职责。结合“多规合一”，环保部门要同有关部门编制环境保护规划；建立生态控制线管理和推进制度，加强生态控制线内的环境监管，科学设置环境质量监测站点，准确发布环境质量信息，提高环境管理水平。

2.推进环境综合整治。全面提升水环境质量。重点改善饮用水源地水质，加快重点流域水环境综合整治，完善城乡污水处理体系，加强工业废水污染治理，提升近岸海域水环境质量。

3.强化大气污染防治。提升空气质量。推进落实清洁空气行动计划，加强工业废气污染防治，开展挥发性有机物、加油站油气、锅炉(窑炉)等专项污染治理，加大整治机动车污染力度，加强城市扬尘污染防治，开展区域协同防控。

4.保障固体废物处置与资源化利用。推行生活垃圾资源化利用，建立分类收运体系，制定垃圾源头分类的激励机制和管理政策，推进厦门市生活垃圾可再生资源回收利用体系建设，加强危险废物处置设施和能力建设。

5.建立生态文明绩效考核体系。落实环境责任追究制度，将生态文明建设绩效考核结果与干部奖惩任免挂钩，实行生态文明建设“一票否决”制。

6.加强宣传教育。开展环保法规纳入党校和行政学院的培训，加强各级环保干部的集中教育培训，深入开展环保法律进校园、进学校、进社区、进乡村、进企业活动，让全社会知法懂法、守法护法。(作者系市环境保护局党组书记、局长)

### “专家立法”：一次成功的实践

●唐立娜

2012年，受厦门市人大常委会办公厅委托，中国科学院城市环境研究所承担了《厦门经济特区生态文明建设条例》的立法调研和起草工作。通过立法调研，我们凝练了数万字的调研报告，系统总结了国内外环境资源立法和生态立法，以及我国生态文明立法的现状，分析了厦门市生态文明建设的基础和现状，归纳厦门市现存的主要生态环境问题，据此作为《条例》草案起草的价值判断标准。我们为《条例》制定了内容体系，包括优化国土空间格局、划定生态控制线、保护自然生态、改善环境质量、发展生态经济、宣传教育与公众参与、制度建设与保障等方面，通过有针对性地解决当前生态环境与管理问题，促进生态文明理念的培养，加强生态补偿、生态环境保护责任追究、环境损害赔偿等制度的执行力度和监督检查，以法治保障生态文明建设持续推进。在一年多的时间里，经过立法调研、草案拟定、专家咨询、部门意见征求、政府常务会议讨论和市人大常委会审议等工作，《条例》现已顺利通过并发布。

《条例》将于2015年1月1日起施行，立法质量还有待于实践检验。当然，单靠一部法律的制定不可能解决所有问题，希望有更多的专家通过“专家立法”为地方立法提供多方面的理论思考与实践探索。(作者系中国科学院城市环境研究所研究员、博士生导师)



筼筮湖绿树林一角。(本报记者 王协云 摄)

### 立法守护生态文明

●郭晓芳

#### 发挥立法引领推动作用，推进生态文明建设

厦门生态立法紧紧围绕市委建设美丽厦门的重大战略部署，认真贯彻落实中央关于生态文明建设的指导思想、方针政策、目标任务和工作部署，尤其是着力体现十八届四中全会用法治方式推进生态文明建设，用严格的法律制度保护生态环境的精神和要求，充分发挥立法的引领和推动作用。

#### 《条例》体现：

《厦门经济特区生态文明建设条例》(以下简称《条例》)在总则中明确规定生态文明建设实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度；在第三章专章规定生态控制线，将生态林地、基本农田、公园绿地、河流水面、海域生态保护区域以及国家、省、市规定的其他区域纳入生态控制线范围严格保护，严格控制城市建设用地增长边界的扩张；在“保护自然生态”、“改善环境质量”两章中规定了禁止向海域或者地下排污、实行溪流流域退耕还林、严格控制机动车排气污染和禁止开采海砂等一系列对土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护的专门性规定；在“发展生态经济”一章中明确规定建设绿色循环低碳发展先行区；在“制度建设与保障”一章中明确规定“多规合一”，推动经济社会发展与土地空间布局、资源环境等相协调，为美丽厦门建设提供制度支撑；按照政府投入为主、排污者付费、受益者补偿的原则建立生态补偿制度；同时设专章规定优化国土空间格局和法律责任。立法把做好顶层设计同先行先试、探索创新有机结合起来，把实行最严格的制

度与建立最严密的法治结合起来，确保生态文明建设的重大举措于法有据，有针对性地解决我市生态文明建设中带有根本性、全局性和长远性的问题，引领和推动美丽厦门建设。

#### 突出地方特色，构建厦门生态文明制度体系

《条例》从加强和推进我市生态文明建设、建设美丽厦门的角度出发，着力体制机制创新，努力建立系统完整的生态文明制度体系，实现生态环境治理体系和治理能力现代化。

#### 《条例》体现：

《条例》进一步明确了各级政府及有关部门的职责，形成了促进生态文明建设的组织领导体系，实行生态文明建设一票否决和单位负责人离任生态环境报告制度。规定实施主体功能区制度，要求市政府组织编制主体功能区规划，划定优化提升区、重点发展区、协调发展区、生态保护区四类功能区，并制定符合各区主体功能定位的财政、投资政策和考核指标。专章规定生态控制线，划定生态控制线是多规合一工作的重要抓手，通过划定生态控制线科学确定生产空间、生活空间、生态空间等城市发展空间布局，促进生态保护和集约发展。明确规定建立能耗强度、碳排放强度、能源消费总量控制制度、污染物排放总量控制制度等管理制度，加强对各类环境要素的保护和治理力度，进一步改善环境质量。设定各类鼓励支持措施，通过提升第三产业比重、推进海洋经济发展、调整能源结构等方式引导产业转型升级，发展绿色循环低碳经济。建立健全宣传教育和全民参与生态文明建设

的长效机制，对生态文明宣传教育和参与的主体、内容、形式、生活消费方式转变等作出了规定。加强生态文明制度建设的总体设计与创新，明确规定了生态补偿、目标责任制、评价考核、决策责任追究、诚信档案等一系列严格的制度。将“多规合一”通过立法的形式予以明确，条例将国民经济和社会发展规划、城乡总体规划、土地利用总体规划等多规的融合统一法定化，有利于形成一张图纸、一个平台、一张表格、一套机制的运行模式，实现发展目标、用地指标、空间坐标的衔接和土地资源的科学配置，促进科学发展。加强海峡两岸生态环境保护交流合作。明确规定加强台湾海峡海洋环境监测，推进海洋环境及重大灾害监测数据资源共享。设专章规定法律责任，加大和细化了各种违法行为的处罚力度。

#### 推进法规有序实施，促进依法行政

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。法令行则国治，法令弛则国乱。各级人民政府是法律实施的重要主体，应当担负法律实施法定职责。政府应当在法治轨道上开展工作，按照《条例》的要求创新工作机制，完善执法程序，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的生态文明建设管理体制，促进依法行政。

生态文明建设条例是我市生态文明建设工作的基本法，主要是确定大的原则和制度，保证生态文明建设的发展方向，更多的具体规定有待于政府及其有关部门日后进一步配套完善。因此，条例的具体实施还需要市政府及其有关部门进一步出台配套政策规定。

(作者系市人大常委会法制委主任委员)

### 科学规划城市生态红线

●王伟



五缘湾湿地公园。(本报记者 王协云 摄)

#### “多规合一”，科学划定

在全市域1699平方公里用地中，划定生态控制线981平方公里，城市开发边界640平方公里。

2014年3月，厦门市正式启动“多规合一”工作，目前已经完成了“一张蓝图”的编制，并在此基础上，构筑了一个平台，推行审批“一张表格”，正在完善与之配套的“一套运行机制”，取得阶段性成果和初步成效。

“美丽厦门战略规划”是“多规合一”工作的主要依据。结合美丽厦门山水格局研究成果，在“多规合一”一张图编制过程中，首先开展生态控制线和城市开发边界划定的相关工作，以进一步落实“美丽厦门战略规划”的空间发展战略。为了保护厦门优美的城市生态环境和独特的“山、海、城”相融的空间格局，将山体林地、水源保护区、基本农田、城市生态廊道、城市公园都划入生态控制线，再通过“多规合一”明确保护与建设空间，解决发展与生态环境保护冲突问题，解决了规划“打架”造成的环境破坏和资源浪费等问题。在保护国土生态安全格局，严控生态底线的基础上，限定城市空间扩展范

围，防止城市蔓延发展，促进城市集约发展，优化城市空间格局。在全市域1699平方公里用地中，划定生态控制线981平方公里，城市开发边界640平方公里。

#### 细化用地边界，制订管控措施

生态控制线保障了城市生态功能底线，成为城市增长的刚性管控边界，完善了城市的形态结构，明确了各类用地管控要求。

根据《条例》对于生态控制线的划定要求，生态控制线范围内各类用地总面积为981平方公里。

生态控制线的划定，首先是保障了城市生态功能底线，严格控制水源保护区、生态公益林、生态湿地、动植物保护区等对于区域生态功能有重大影响的区域，维护高水平的城市生态安全格局。其次，厘清了城市发展与生态保护的关系。第三，完善了城市的形态结构，确保了蔡尖尾山生态廊道、马銮湾生态廊道、杏林湾生态廊道、美人山生态廊道、同安湾生态廊道、下潭尾湾生态廊道、东坑湾生态廊道、九溪生态廊道、南部河汉生态廊道、五缘湾生态廊道、万石山生态

一部法规的出台，尝试委托第三方立法，凝聚政府部门、科研机构、社会各界的力量，集中专家学者、实践部门、人大代表、广大市民的智慧，反复论证，历时两年，历经三审，而且市委还专门听取专题汇报，这在地方人大立法史上是少见的，也足见市委、市人大对生态文明建设的重视。即将于2015年1月1日起施行的《厦门经济特区生态文明建设条例》，标志着厦门生态文明建设立法走在了全国的前列，为推进生态文明建设，改善公众福祉，建设美丽厦门奠定了坚实的法制基础。同时，我们也衷心期待，《条例》的出台，能够增强市民加强生态文明建设的紧迫感，更加自觉地落实《条例》的相关内容，让厦门生态文明的品牌叫得更响、擦得更亮！

### 生态文明建设的制度保障

《条例》制订了实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、目标责任制度和责任追究制度，构建了厦门特色的生态环境综合治理机制。

●边经贸

搞好生态文明建设，制度建设是重要保障。《条例》是一部综合性的地方法规，在总结、提升厦门多年来生态文明建设与环境保护工作的基础上，注重顶层设计和制度创新，同时又具有较强的制度保障。法规制订了实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、目标责任制度和责任追究制度。

1.实行最严格的源头保护制度。《条例》专章规定生态控制线的划定和管理，明确生态控制线包含的区域是：生态林地、基本农田、公园绿地、河流水面、海域生态保护区域以及国家、省、市规定的其他区域。明令禁止在生态控制线范围内从事破坏生态环境的项目开发以及其他可能损害、破坏生态环境的活动。规定生态控制线不得擅自变更，因公共利益确需调整的，由规划行政主管部门提出，报市人民政府批准并向社会公布。有效保证了生态系统完整性和连通性。

2.完善损害赔偿制度。《条例》第五十三条对生态补偿制度做了明确规定：“市人民政府应当按照政府投入为主、排污者付费、受益者补偿的原则建立生态补偿制度。通过财政资金补助、技术培训、就业、社保等方式对下列事项予以补偿……”对生态补偿的原则、事项和方式做了明确规定，有利于推进资源的可持续利用，加快环境友好型社会建设，实现不同地区、不同利益群体的和谐发展。

3.建立目标责任制度。《条例》第五十四条规定“市人民政府应当建立生态文明建设目标责任制”，目标责任制包含实施生态控制线规划的情况等九方面的内容。明确了生态文明建设的目标和内容，有利于今后政府开展生态保护工作，制定相应的工作要求，分阶段分步骤有序推进。

4.建立责任追究制度。《条例》对生态文明建设考核办法做了明确规定，第五十五条规定“市人民政府应当建立体现生态文明要求的评价考核体系。对责任单位以及负责人的考核，实行生态文明建设一票否决和单位负责人离任生态环境报告制度。建立决策责任追究制度。对因盲目决策造成生态环境严重损害的，应当追究决策主要负责人及相关责任人的责任。”《条例》还要求政府要建立诚信档案制，“建立生态文明建设诚信档案，将单位和个人违反本条例的行为记入档案，建立信用监督和奖惩制度”。

以上制度保障在充分考虑环境承载力与资源可持续性的基础上，构建了厦门特色的生态环境综合治理机制，使厦门的生态文明建设从环保部门走向社会、从政府走向民间，形成共建共享的社会行动体系。(作者系市人大常委会法制委主任委员)