

第 13 期

省十三届人大常委会第五次会议简报组

2018 年 7 月 18 日

7 月 18 日上午,省十三届人大常委会第五次会议全体会议审议省人大常委会执法检查组关于检查《湖南省长株潭城市群生态绿心地区保护条例》实施情况的报告。**文富恒、王善平、马石城、邓军民、祁圣芳、王刚**委员先后发言。列席会议的省人大财经委委员**周明觉**、省十三届人大代表**王细玲**也发了言。

文富恒委员说,绿心保护取得了积极成效,为下一步的工作奠定了好的基础,但这次执法检查也发现了一些突出问题,主要是对生态绿心保护的重要性认识不到位,政治站位不够高,开发的冲动、搞政绩的冲动超过保护的决心和定力;政府统一领导、统筹协调不到位;绿心总规管不了总,空间管制失控;违法违规行屡禁不止、追责问责机制不健全;绿心品质亟待提升。建议:1、牢记制定条例的初心。这个初心就是“发挥绿心对长株潭城市群生态屏障和生态服务功能”,这是立法目的和根本宗旨。涉及到绿心地区的规划、空间管制、生态保护、项目建设和保障措施等工作,都必须

看是不是符合这个目的。绿心条例是一部特殊的保护条例，绿心总规是一个特殊的综合性国土空间规划，绿心保护具有特殊的重要作用。在认识上不能简单化、一般化。关于城市生态保护，国内外有很多好的经验，都值得我们学习和借鉴。

2、发挥绿心总规的统领作用。绿心空间管制失控，源头是规划失控。作为特定区域的国土空间规划，绿心总规相对其它各类规划具有统领、前置、约束和强制的特征，是管总的，其它规划都必须服从总规。保护绿心有很多工作要做，当务之急，是要从规划入手，全面、彻底清理其它各类规划，确保与绿心总规无缝对接，实现多规合一。鉴于各类规划的编制主体、编制程序、审批权限以及规划层级、规划期限、规划顺序都不尽相同，需要加强统筹协调，省人民政府要强化统一领导，建立绿心地区各类规划编制修改的协调联动机制。绿心总规如果确实需要修改，应当从严把关，只能是个别的微调和优化，比如把一些边界不清晰、有误差的地方搞得更加精准，但不能随意调减面积，削弱生态功能。同时，在下一步绿心条例修改时，进一步明确违反总规应当承担的法律责任。

3、建立绿心保护责任体系。从这次执法检查的情况看，绿心保护工作机制还不顺。政府统一领导还不到位，两型委职能弱化，相关职能部门各行其是，上下左右无法协同，形不成工作合力。一是强化党委政府统一领导的主体责任，省人民政府要定期研究绿心保护工作中的重大问题，形成常态化的工作机制。要强化省两型委统筹、督察职责，建立绿心保护日常督察机制、综合执法机制，绿心保护中的有关重大问题，省两型委要及时向省人民政府汇报。二是长株潭三市要认真落实属地管理主体责任。市、县、乡三级要层层签订责任状、层层制定保

护方案、层层压实工作责任。三是严格问责追责。中央环保督察之所以具有极大权威性和威慑力，就是因为有严格的问责机制。各级各部门都要严格按照条例的规定，及时查处违法行为，做到真追责、敢追责、严追责。4、提高绿心品质。绿心面积不小，但实事求是地讲，生态品质并不高，森林覆盖率比全省平均水平还低了十几个百分点，整体连片的绿地面积最大的只有17平方公里，而且近几年绿心地区林地面积、森林覆盖率总体呈下降趋势。这样的话，绿心只能起到长株潭三市地理隔离的作用，生态屏障的功能将逐步丧失，更不要说生态服务了。绿心总规提出的目标是到2030年森林覆盖率达到65%，按照目前绿心总面积计算，要增加100多平方公里的森林面积。完成这个目标，任务还非常艰巨。保护绿心，很重要的一条就是要加强生态建设，下大力气造林复绿和提升增效。省人民政府要按照条例和绿心总规的要求，出台相关具体配套政策，认真抓好生态修复和生态建设，在植树造林、林相调整、林分改造方面切实加大工作力度，加大资金投入，全面提升绿心品质。

王善平委员说，这次参加执法检查总的感觉：成绩不少，问题不少。根本看不到“生态旅游”，可轻而易见的是挖山、填湖、蚕食青山绿水，是一栋栋拔地而起的“钢筋混凝土森林”，是来钱更快的房地产开发等等。长此以往，真的会出现“绿心不绿”。原因固然是多方面的，但总体上，一是政治站位不够高，把生态绿心保护提高到“两个坚决维护”和增强“四个意识”的高度来认识、思考的力度还不够，还在搞GDP挂帅，深刻理解习近平生态文明思想和对我们“湖南保护好这个生态绿心”的重托还有一定的距离。二是对

生态绿心的重要性认识不深、不透。建议：1、党委政府要切实强化绿色发展，科学合理地处理好经济发展与生态保护的关系。一是各级党委政府要真正树立科学的政绩观、发展观，把“绿水青山就是金山银山”刻在骨子里，落实在行动中；二是要杜绝黑色 GDP，激励绿色 GDP，对治污防污不力的党政部门，实施“一票否决”；三是坚定不移地抢占绿色发展产业先机，坚定不移鼓励转型升级，下死决心拒绝污染产业。2、坚持规划引领，法制保障，处理好当前与长远的关系。充分发挥规划的统领作用，聘请国内外高水平专家，进一步优化绿心规划体系，全面与条例对接；发挥好条例的保障作用，坚持有法必依，违法必究，让规划和条例真正成为“有牙齿的老虎”。谁不遵守条例，谁违反最权威的规划，谁蚕食绿心，就问责谁，处罚谁。这里最重要的是“以上率下”、“依法行政”和“认真问责”。3、要毫不动摇地依赖科技，把生态强省落实在政府决策、企业行动、社会考核、人民评价中。在全省，特别是绿心地区，一要依靠新兴科技，引进、发展战略性新兴产业，杜绝新增污染源；二是要依靠科技进步，实施产业结构转型升级，坚决淘汰污染大户，有计划地改造有升级价值的落后产能，重点支持绿色生产、销售、流通和消费；三是依靠科技，防止、管制和制止破坏生态的一切行为。

马石城委员说，保护好绿心的前提是政府带头履行好法定职责。条例实施中存在的突出问题：1、对条例和总规的权威性、法定性认识不够。在执法检查中，一些地方和单位希望通过修改条例和总规来使其违法违规行为“合法化”的呼声非常高，对条例和总规的法定性、权威性缺乏应有的尊重和敬畏。条例于 2013 年 3 月 1 日颁布实施，同年 9 月 17 日，省人民政府批准金科仙人湖生态旅

游项目,用地 351 亩,该楼盘名称为金科山水洲,位于浏阳市柏加镇仙湖村,属于禁止开发区。2013 年开始兴建住宅,目前已完成地产一期 8.5 万平方米的建设,这是省一级人民政府未履行好法定职责的例子,开了一个不是很好的头。

2、总体规划没“落地”。

一是总规没有“管总”。条例第七条规定,涉及绿心地区的专项规划和城乡规划、土地利用总规等市域规划,应当与绿心总规相衔接。但相关部门在规划编制、审查、批复等环节,没有严格按照条例要求,与绿心总规对接,其它各类规划与绿心总规不衔接、不符合、不适应的情况十分严重。二是总规执行不严格。国土、规划、住建、环保等部门在办理项目立项、规划选址、土地供用、环境评价等手续时,没有把绿心总规作为控制性、约束性前置条件,总规的“龙头”作用未有效发挥。三是总规修正不到位。绿心总规确定的禁止开发区、限制开发区、控制建设区界线,局部地区精度不够。

3、违法违规仍然多发。

一是部分项目任意侵占绿心。一些不符合条例规定的房地产项目、大体量商住一体化项目、打捆入园的工业物流项目大量布局在绿心地区。今年一季度,绿心地区仍发现违法违规行为 6 宗,其中位于禁止开发区的 3 宗。二是管理不严、处置不力。对一些违法违规行为,相关职能部门、地方政府或长期视而不见、处理不坚决,清理不彻底,追责问责不力。少数领导干部甚至默许、支持违法违规建设。三是毁绿占绿时有发生。绿心总面积 522.87 平方公里,但目前最大的整体连片绿地面积只有 17 平方公里,山水之间的生态联系被各种建筑和道路分割、切断和削弱,生态多样性保护受到冲击,生态循环系统受到抑制,生态绿心品质呈下降趋势。

几点建议:

1、提高政治站位。

要把生态绿心提高到增

强“四个意识”，同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致的高度来思考。2、政府带头守法，不搞规划折腾。要超越当前分区分级编制总规的局限，在总规的基础上，形成统一的空间规划，用一张蓝图统一管理多层面上的绿心保护问题。而不是出于地方政府的各自利益去对保护条例和总规进行折腾。3、借鉴国外经验，长期坚持，形成中国典范。习总书记早在2011年参观长株潭两型社会展览馆时就指出，建立生态绿心，是保值增值的，是长株潭与其它城市群的一个重要区别。湖南保护好这个生态绿心，50年后将在全国、全世界都有重要影响。我们应该保护好绿心，形成中国典范。

邓军民委员说，就绿心地区工业企业退出提几点建议。2013年3月，《绿心条例》颁布实施，对绿心地区实行严格的空间管制，禁止工业项目和污染项目进入绿心，并要求已有工业项目逐步退出。中央环保督察反馈问题更是明确要求绿心地区工业项目必须于2018年12月底全面完成整治退出。实际情况是条例规定没有落实，条例颁布实行至今，三市都违规新增了工业项目，其中长沙市新增198家。大体量商住一体化项目、打捆入园的工业物流项目、以无污染为由的大中型工业项目等在绿心地区布局建设，有的项目准入初审不严格，违规审批、越权审批，有的项目甚至没有办理报批手续。这些项目任意侵占绿心，对绿心生态带来严重破坏。建议：1、坚持生态优先，严格落实整改退出要求。坚决落实中央环保督察整改工作要求，确保整改要求不放松，整改标准不降低，做到应退尽退，切实维护条例和规划的权威性和严肃性。2、因企因业施策，科学分类处理整治到位。条例颁布前绿心地区既已存在

的企业中,按行业分类,既有高新技术产业、高端制造业、军工产业,也有高耗能、高污染加工产业,还有部分服务居民生活需要的小加工生产企业。鉴于不同企业的现实情况,建议在企业退出时,因企因业施策,分类研究整改、调整、退出方案,稳妥推进工业企业退出,力争以较少的经济成本换取最大的生态资源保护成效。3、完善政策和补偿机制。企业退出过程中,政府要对条例颁布前既已存在的项目和条例颁布后的项目予以区分。同时要做好如下工作:第一是尽快研究出台《长株潭绿心保护区产业退出实施办法》,明确项目退出的补偿标准、实施等政策,完善项目退出配套机制。第二是尽快修订出台《长株潭生态绿心地区建设项目准入管理程序(办法)》,明确绿心产业准入目录和发展方向,引导扶持生态农业、旅游康养等绿色产业发展,确保绿心地区在工业企业整改退出后能够持续健康发展。第三是对暮云经开区和雨花经开区省级工业园区的发展需求和存在的一系列历史遗留问题,可考虑按绿心保护规定就地整改,发展符合绿心保护规定的两型产业、现代服务业。也可考虑将整体从绿心地区搬离,调整园区功能定位,实现绿心地区无工业落地的土壤。第四是对于条例颁布之后的违法违规建设项目,绝不手软,坚决从严处理,依法依规清理整治到位,让违规建设者付出违法的成本。同时对负有责任的相关人员严肃问责追责。特别是要抓住破坏生态环境的典型案例不放,严肃查处、公开曝光,让破坏生态环境者付出代价。

祁圣芳委员说,完全赞成这个报告。条例第十二条对禁止开发区、限制开发区、控制建设区分别能做什么和不能做什么、能建什么和不能建什么、历史遗留的建设项目和处理等都作了非常明

确规范。贯彻落实条例,核心是要贯彻落实好条例第十二条的规定。这是立法的核心内容和绿心保护的关键所在。从这次执法检查掌握的情况来看,问题也恰恰出在这条规定的贯彻落实上,出在这个关键点上,出现了有法不依、有禁不止、审批“放水”、蚕食肢解绿心等一系列违法违规问题,对生态造成了明显破坏。如长株潭三市都在禁止开发区、限制开发区布局工业项目、大体量的房地产项目;又如株洲市2015年12月和2017年11月还在为北汽二厂项目在绿心禁止开发区内批土地、发放国土证。这是对法律法规的无视或者说挑战,必须依法依规、较真碰硬、全面彻底整改,不折不扣落实好条例特别是条例第十二条的规定。建议:1、深化思想认识,强化法治观念。要深入学习习近平生态文明思想,牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,增强对法律的敬畏,明确发展的底线红线,铭记法律法规的底线红线,用法律武器和法治思维保护绿心,再也不能有任何侥幸心理,再也不能干断子孙路的事情。2、对标条例条文,从严从实整改。一要摸清底数,拉条挂帐。省人民政府要组织相关职能部门和长株潭三市对绿心地区违法违规项目进行一次全面摸底,以这次执法检查交办问题清单、中央环保督察整改任务清单为主,结合各地现场巡察发现的问题,建立整改台帐,明确整改任务、责任人、整改时限和要求,做到一个不落、全程督查、对账销号。二要制定方案、分类施策。按条例实施、总规实施两个时间节点,审批手续是否齐全、合法,对绿心地区需要整改、搬出的项目分类管理,根据相关法律、政策要求,分别制定整改方案,确定相应工作措施和整改落实时限。三要落实责任,严肃追责。建议省人民政府切实履行统一领导、统筹处理的法定职责,迅速组

织、统一开展专项整治行动。整改中，省、市、县三级人民政府，长株潭三地，要加强联合协同，在执法标准、工作要求上要统一步调。绿心地区的整改，必须坚持挺纪在前，用好整风肃纪这个“法宝”。对每一个违法违规项目，省人民政府都要查清谁批的、哪个环节“放水”，要先动纪律再动项目，严格依法问责追责，让法律真正长上牙齿、成为铁律。

3、实现法规统一，强化常态监管。目前，在禁止开发区、限制开发区的项目确定上，条例比总规要严，这也导致了部分项目符合总规要求但不符合条例要求。下一步，建议启动总规修改程序，做到条例、总规规范一致。要认真总结长沙市建立绿心地区联合执法队伍、株洲市建立网格化巡察机制的鲜活经验，探索在绿心地区建立网格化综合执法监管机制，真正全天候守护好生态绿心，确保总书记的殷殷嘱托在湖南落地生根。

王刚委员说，赞同执法检查报告。从检查情况看，绿心条例应该是个良法，但没有达到善治的目的。绿心地区由于发展的压力、利益的驱动、观念的错位，生态环境保护的形势不容乐观，一些地方和部门对绿心保护的法治意识和责任意识不强，尤其是对条例的权威性认识不深、宣传不力，对绿心地区存在的违法违规现象视若无睹、置若罔闻、听之任之、推诿塞责，致使条例中 38 处“应当”、14 处“禁止”或“不得”的规定和内容落不到实处。立法未“放水”，执法是否存在放水？为了切实履行好绿心保护职责，提高绿心保护质量和水平，必须切实增强法治意识，树立法律权威。建议：1、要提高保护绿心的政治站位。认真贯彻落实党中央全面依法治国的战略部署和习近平生态文明思想，从讲政治、维护习总书记为核心的党中央权威和集中统一领导的高度上来抓好绿心保护，牢固

树立起绿心地区“共抓大保护、不搞大开发”的意识,以更加鲜明的态度和更坚定的决心,保护好生态绿心。

2、要切实增强法治意识。法治意识也就是政治意识,依法治国是治国的基本方略,要切实做到有法必依、执法必严、违法必究。习总书记强调,生态环境是关系党的使命宗旨的重大问题,“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。”各级各部门要加强条例的宣传力度,把法规的权威树起来。法规执行得好不好,主要看相关领导和执法部门有没有依法办事。执法检查中,发现一些地方和部门以条例与城市规划不统一、绿心总规不是综合性规划为由,要求修改法规与总规,企图使违法违规问题合法化,而对本地区出现的各种违法行为却视而不见、遮遮掩掩,其问题根源是对条例的严肃性和权威性认识不够,法治意识淡薄。对此,各级党政领导应当做好表率、带头学法守法用法,层层压实职责。同时,要严格按照条例和总规的要求,对中央环保督查组要求退出的工业项目以及历史遗留问题,加快清理和解决;建立健全对违法行为的问责追责机制,对相关部门工作人员的不作为、乱作为、违规审批、越权审批、渎职等问题从严进行查处;还要加强联合执法,形成省政府统筹、省两型委和相关职能部门、长株潭三市人民政府共同参与的联合执法机制,加强日常监管。同时,也应顺应党和国家机构改革的要求,借鉴一些试点地区的成功经验和做法,积极探索在绿心地区开展综合执法,创新执法机制,提高执法效率,形成执法合力,增强执法权威。

3、要督促及时出台相关制度,加大绿心保护的财政投入和生态补偿力度。省人民政府和长株潭三市要根据条例规定及时出台和完善绿心地区生态补偿的具体办法,人大要加强条

例实施的监督力度。关于条例的修改完善,赞同执法检查报告提出的建议,请省人民政府及其相关部门搞好调研,适时提出修改议案。

省人大财经委委员**周明觉**说,就关于落实主体责任,完善生态绿心补偿机制,保证绿心保护条例的实施到位,提两点建议:1、补偿机制不完善、不配套,对绿心地区生态保护带来影响。条例第二十九条就生态绿心地区生态补偿资金来源、资金的使用做出了详细的规定。绿心保护条例出台后,长沙、株洲、湘潭以及下面县区单位陆续出台了绿心地区生态补偿办法。补偿办法中,建立了生态林的补偿机制。但是,对退出企业和生态绿心地区居民的投入机制、补偿办法一直没有配套相关政策和实施办法。在暗访和执法检查中我们发现绿心地区保护整体存在资金投入不足,拆迁项目处置办法单一等问题。按照《条例》规定,绿心范围内工业企业逐步退出,且中央环保督察组对保护区内的工业企业要求限时退出,但相关的配套政策和措施一直未出台。暗访组在走访企业和群众时,听到最多的是这方面的诉求,希望上级部门能够尽快拿出企业退出的补偿方案,早日完成整改。2、关于完善绿心补偿机制,省人民政府及长株潭三市政府,要认真贯彻习近平生态文明思想,增强大局意识,落实主体责任,推进体制机制创新,完善重点生态区域补偿机制。继续推进生态保护补偿试点示范,统筹各类补偿资金,探索综合性补偿办法。充分发挥绿心区域内限开区和控建区的建设资源,培育自我再生能力和自我补偿能力。第一,积极探索绿心地区经济发展办法。我们在执法检查中发现有些地区在资金投入和绿心发展规划方面做得好,绿心保护工作成效明显。如

湘潭市七星村。第二、建立健全补偿机制。坚持合理补偿、奖补结合、公正公开的原则,实行生态保护补偿与生态治理补助相结合,以经济的手段加强绿心区保护。尽快建立省、市、区三级生态补偿机制,完善资源收费基金和各类资源有偿使用收入的征收管理办法,允许相关收入用于生态保护补偿。完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制,加强对生态保护补偿资金使用的监督管理。对绿心区范围内进行生态保护补偿。探索完善绿心地区居民养老、医疗、教育等保障制度,加大对生态绿心保护区的生态环境建设项目、基础设施项目、公共设施建设的政策倾斜力度,优先保障和持续改善绿心地区民生。加强林权制度改革,真正把具有生态功能的林地变为公共资产,发挥公共资源在生态建设中的作用。第三,建立让违规者承担违规成本的机制。对破坏绿心的行为,要从严处理,对漠视法律规定而为之的项目,要建立处罚机制。如盘龙农业示范园养和园停车场项目,在禁止开发区内违规建设4.08亩,没有办理任何审批手续,对生态的破坏严重。湘潭富力城在没有详规的情况下,在经开区建18栋别墅,后被执法自行拆除。这些项目存在监管不严,处理不及时的问题,通过复绿方式短期内难以恢复到破坏前的绿心品质,所以处理时不能简单地复绿,还应补偿破坏绿心带来的恢复性成本。

省十三届人大代表**王细玲**说,建议:1、为确保规划的权威性,完善现有规划,形成科学合理稳定的规划成果。为确保由三市政府牵头组织编制的各类规划的科学性、合理性,实现图文一致、表述一致、数据一致、口径一致,由省直部门出台统一的编制标准,建立健全规划质量审查机制、决策机制,完善决策程序和审批程序,

要求三市同时启动编制、同时报审。健全规划体系,推进“多规合一”,真正实现“一张蓝图干到底”。2、为确保规划实施的法定性,构建完整的保障制度。一是建立区域协调机制。为加强组织领导,可成立高于地市政府级别的机构,统筹绿心地区的规划建设监管工作,做好区域协调工作。二是建立“多规合一”协调平台。建立城乡规划、发展改革、土地管理、环境保护、建设管理等部门的协调、联动机制统一的管理平台,实现信息互通,资源共享,形成工作合力。三是建立产业准入机制。为进一步明晰三区产业引进,在绿心范围内全面实行产业准入正面清单和负面清单相结合的管理机制。四是建立公众参与机制。建立规划社会参与机制,增强各类非政府组织、基层自治组织及民众参与绿心管理的能力。政府决策前应向社会公布有关信息;决策中应吸收公众参加,形成政府、企业、公众三角决策机制,使三者形成一种相互协商、相互制约的沟通机制与平台。3、为确保按规划实施,建立高素质的监管队伍,切实加强绿心规划和条例实施的监督检查。要加强绿心规划执行的社会监督和舆论监督,公开程序和内容,引导公众积极参与规划编制,增强公众参与意识和监督意识。建立规划执行长效机制,完善监督检查方式如规划督查员制度、利用天眼系统辅助规划建设督查、网上督查举报平台等,形成事前把关、事中监督、事后检查的工作机制,把规划执行纳入科学决策与管理之中,做到“规划一张图、审批一支笔、建设一盘棋”。通过严格的程序,严明的纪律,严谨的作风和强有力的执行力确保规划实施。4、完善违法违规建设处罚制度,建立问责机制。坚持依法行政,加大对违法违规建设行为的监督和处罚力度。要坚持“违法必究、违规必纠”的原

则,对违反规划的现象,严肃查处,坚决纠正。实行严格问责,建立健全审批责任追究制、重大项目规划失误责任追究制,对严重违反绿心总规和条例的责任主体,需追究党纪责任的,移交纪检监察机关处理,涉嫌犯罪的,移送司法机关处理。

出席情况

缺席 11 人:方先知 金继承 谢卫东 蔡建和 叶红专
刘明建 魏旋君 王邵刚 田福德 李际平
肖莉杏

抄送:省委常委,省十三届人大常委会组成人员,副省长

省十三届人大常委会第五次会议列席人员

省人大各专门委员会、常委会各办事机构和工作机构

省政府办公厅、省发展和改革委员会、省长株潭两型试验区管委会、省环境保护厅、省林业厅、省政府法制办、长沙市人大常委会、株洲市人大常委会、湘潭市人大常委会

(印 180 份)
