

镇江市以“山长制”促“山长治”

万建鹏 张玉枚

党的十九届四中全会对“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”作出了系统性安排，彰显了坚持和完善生态文明制度体系在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要意义。镇江市结合市情首次在江苏省的地方山体保护立法中明确了山长制，完善立法体制机制，健全协调配合机制，强化监督管理机制，坚持和完善政府治理体系，提升依法行政能力。实施“山长制”，实行最严格的生态环境保护制度，健全生态保护和修复制度，严明生态环境保护责任制度，坚持和完善生态文明制度体系，提升生态环境保护能力，以“山长制”促“山长治”。

一、绿水青山就是金山银山，因地制宜出台“山长制”

近年来，镇江市积极践行绿水青山就是金山银山的发展理念，以保护生态环境促经济高质量发展。市政府 2009 年 2 月建立镇江市国家生态园林城市创建工作联席会议制度，研究并制定实施方案；同年 5 月开展主城区“青山绿水”两年行动计划，对主城区范围内山体、河道进行集中整治。2011 年，编制《镇江市主城区山体保护利用纲要》，对被形容为“废物场”的荒山进行全方位保护性治理和开发，使“城市之废”变为“城市之肺”；2012 年，编制《镇江市主城区 26 座山体保护利用规划——山体公园设计导则》，通过三年时间，将主城区 26 座山体建成各具特色的城市公园，让市民出门 500 米就有公园绿地，精心打造“山、水、城、林”一体的生态型山水花园城市。2018 年，编制《镇江市主城区及周边山体保护利用导则》，规范了山体利用的范围与方式，明确了山体保护的目标与职责，系统地解决了山体保护中存在的一系列问题。

一系列的规划和方案为创新山体保护管理体制提供了经验，2019 年 7 月 26 日，江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第十次会议批准通过了《镇江市山体保护条例》（以下简称《条例》），《条例》根据镇江山体的形态、数量、空间分布状况等山体实际以及镇江经济社会发展状况，确立山体分级保护制度，将全市山体划分为一级山体、二级山体和三级山体，分别实行不同的山体保护措施。同时，《条例》规定建立市、县（市、区）、镇（街道）三级山长制，明确山体保护工作责任人及其职责，统筹做好山体保护相关工作，这是首次在地方山体保护立法中明确了山长制。此外，还结合镇江实际，制定了由自然资源、住房和城乡建设、生态环境、城市管理、民政等部门组成的联合执法制度、执法通报制度。

二、坚持和完善政府治理体系，提升依法行政能力

完善立法体制机制，提高良法善治能力。镇江市人大坚持科学立法、民主立法、依法立法，2016 年市人大常委会法工委形成《镇江市人大常委会 2017-2021 年立法规划项目（草案）》，并公开征求关于包含《镇江市山体保护条例》在内的 12 件正式项目意见。通过各方优化论证形成《条例（草案）》初稿后，经沟通协调会、专题座谈会等，不断修改完善，最终在 2019 年 6 月 25 日由镇江市第八届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，通过结合镇江实际加强在生态环境领域立法，不仅能够保护生态环境、促进旅游业发展，而且可以确保行政执法有法可依，以良法保善治。

健全协调配合机制，增强行政执法能力。面对多种多样侵害山体的违法行为，为优化行政机构职能、协调高效执法，在坚持政府主导的前提下，镇江市实行跨领域跨部门综合执法，形成合力。因为山体保护涉及到不同的法律关系，牵扯到诸多不同的部门，创新行政管理和公共服务方式，实行联合执法制度、联席会议制度和执法通报制度，有利于提高政府执行力和公信力。同时，深化行政执法体制改革，采用二级管理模式，由市自然资源主管部门组织编制山体保护总体规划，会同有关部门和县区政府建立山体保护名录，各县区根据总体规划的要求，制定本行政区域内的山体保护规划。这样既体现统一管理的权威性，也兼顾了县区发展的灵活性，推动了执法重心下移，最大限度减少不必要的行政执法事项，提高行政执法能力水平。

强化监督管理机制，提升执法监督能力。党的十九届四中全会确立监督体系在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要支撑地位，要求各级党委和国家机关以及领导干部要带头尊法学法守法用法，强化法治思维，运用法治方式解决问题。《条例》明确了山体保护工作责任人及其职责，并强调了不履行山体保护职责应该承担的法律責任。在核心内容方面，《条例》规定各种损害、破坏山体的违法行为应该承担的法律責任，加大对严重违法行为处罚力度，严格刑事責任追究。另外，通过有关行政部门、企业事业单位开展山体保护宣传教育，广播、电视、报刊、网络等媒体开展山体保护公益宣传等，加大普法工作力度，增强法治观念，夯实了依法治山的群众基础。

三、坚持和完善生态文明制度体系，提升生态环境保护能力

实行最严格的生态环境保护制度。恩格斯早就对人与自然的关系进行了论述：“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。”十九届四中全会要求实行最严格的生态环境保护制度，坚持人与自然和谐共生，健全生态环境保护体系，完善生态环境保护法律体系和执法司法制度。《条例》用一章八条十八节规定了山体的保护与利用，详细规定了政府主导负责的具体内容，三级山体保护名录下各自的禁止行为以及自然资源主管部门应当指导开展利用的相关方式。按照源头预防、过程控制、损害赔偿、責任追究的思路，健全山体及其附属资源开发利用、环境污染治理、生态保护修复的体制机制。

健全生态保护和修复制度。习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调：“要在生态环境保护修复上强化统一监管，贯通污染防治和生态保护，加快建立健全以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系。”《条例》总则第三条明确规定：“山体保护应当坚持生态优先、永续利用、损害担責的原则。”详细将修复治理山体的責任主体、应当遵循的原则和山体修复逻辑顺序上应当注意的事项作了准确说明和具体要求。结合全市山体目前现状和存在的问题，根据各类山体的不同特征，提出了一系列更加体现地方特色、有针对性的保护措施，规定“谁管理谁负责、谁开发谁修复、谁破坏谁治理”的修复治理要求，并明确了“責任主体无法确定或者因自然原因导致山体破损，确需人工修复治理的，由县级市（区）人民政府有计划地组织修复治理”的兜底性规定。

严明生态环境保护責任制度。新版的《环境保护法》利用严格的法律制度为生态文明建设提供了有力保障，实行严格保护使环境污染的违法成本空前提高。十九届四中全会要求建立生态文明建设目标评价考核制度，强化了环境保护、自然资源管控、节能减排等约束性指标管理。镇江市通过立法解决了长期存在的山体资源底数不清、权责不明晰、监管保护制度不健全等问题，落实了生态补偿和生态环境损害赔偿制度，实行生态环境损害責任追究制。《条例》规定了各种破坏山体违法行为的罚款金额及費用承担人，落实环境保护“党政同責”“一岗双責”，违反本条例规定，负有山体保护监督管理职责的市有关部门、县级市（区）人民政府及其有关部门，以及上述部门的工作人员，由市人民政府責令改正；情节严重，尚不构成犯罪的，对直接负责的主管人员和其他直接責任人员进行問責处理或者依法予以处分；构成犯罪的，依法追究刑事責任。此外，在健全生态环境监测和评价制度上也作了具体要求，明确规定自然资源主管部门和有关部门应当开展山体资源本底调查，建立山体资源底图，编制山体资源情况公报等，形成了一整套体系完善的生态环境保护責任制度。