

本期策划主题

新丽水
新变化

绿道变 律道

管理与建设有规可依

■本报记者 刘淑芳 汪峰立

2022年1月1日,让缙云县综合行政执法局直属中队副队长潘立龙期盼了很久的《丽水市绿道管理办法》实施了。

在这之前,缙云县综合行政执法局每年都会收到不少有关绿道环境的投诉信和管理建议书。面对雪片一样的信函,执法局总是第一时间展开整治,但收效甚微。

在绿道上的不文明现象(做斗争)的过程中,潘立龙深感保护绿道困难重重,而核心难题,在于绿道权属如何定性、管理职责如何划分等问题都没有明确答案。

《办法》的出台,以六章二十三条的内容,对绿道规划、建设、管理、法律责任等方面进行了约束,标志着丽水绿道管理工作迈上规范化、制度化、法制化轨道。

这对理顺丽水绿道管理保护体制、进一步提升绿道综合功能、促进丽水生态文明建设具有重要意义。丽水住房和城乡建设局副局长吴新立说。

缘起

规范绿道管理呼声强烈

《办法》实施的第二天下午,潘立龙与同事像往常一样来到缙云县的城市绿道上巡逻。面对平日屡劝屡返的流动摊贩,他当即劝导:老乡,昨天颁布了《丽水绿道管理办法》,已经明确禁止在绿道上占道经营,你在这儿卖水果,会被处2000元以下的罚款。

这次劝导,让潘立龙感到底气十足,从前,由于缺乏相应的处罚依据,我们很难对不文明行为形成强有力的制约,处罚难问题也日益凸显。现在《办法》明确了禁止范围,我们执法也有了依据。

近年来,丽水绿道建设成效显著,截至目前,全市累计建成绿道3022公里。如今,这项工程还在继续延伸。

然而,随着人民群众在绿道休闲健身等活动的深入,不文明现象频发,如在绿道内不拴狗绳遛狗、机动车(电动车)在绿道上行驶、占用绿道晾晒及随地乱扔生活垃圾等。

这些不文明行为引发的冲突,在缙云的城市绿道上率先爆发。缙云的城市绿道自2017年建成一期工程以来,已完成三期建设,与仙都绿道贯通,被评为浙江省最美绿道。然而,不文明行为的层出不穷,引发了许多矛盾。

缙云县人大代表杨小峰得知情况后,在去年缙云县人代会上提出了出台绿道管理办法的提案。

绿道作为近几年蓬勃发展的新产物,一般用于绿色景观线路,它既不是城市道路也不属于公路,是一种独立的存在。根据考察调研,我们发现绿道管理缺乏上位法作为支撑。杨小峰说,除此,地方条例也不能涵盖所有区域的绿道。《丽水市城市市容和环境卫生管理条例》《丽水市城市养犬管理规定》等办法仅适用于本市行政区域内城市建成区、县人民政府所在地中心城区、中心镇建成区和省级以上经济开发区(工业园区)实行城市化管理的区域,以及市、县(区)人民政府划定并公布的其他区域,而绿道建设基本位于河滨、溪谷、山脊、风景带等自然道路和人工廊道,线装结构且贯穿城乡,因此在不文明行为发生时,相关部门在查处过程中缺乏处罚依据。

杨小峰的提案引起了丽水市人大的重视。这些年,丽水绿道建设突飞猛进,绿道标准越建越高,绿道网越建越密。但是绿道建设易,保护和养护难,相关管理部门的保护和管理显得力不从心。丽水市司法局相关负责人说,此外,从全省角度来看,绿道管理缺乏省级层面的统一立法,也没有制定出台地方立法,仅由部门规范性文件予以监督管理,难以起到保护绿道建设成果的重要作用。

为此,在市人大的牵头下,市司法局将《丽水市绿道管理办法》作为2021年新增的地方政府规章立法项目,由市建设局会同市司法局成立起草小组组织起草。《办法》于9月28日经丽水市人民政府第84次常务会议审议通过,正式公布,自2022年1月1日起施行。由此,丽水绿道管理工作开始走向规范化、制度化和法制化。

探索

破题绿道管理制度标准

在杨小峰看来,《办法》以六章二十三条,从绿道规划、绿道建设、绿道管理、法律责任等方面,明确了绿道规划、建设、管理的责任主体、目标要求,以及工作原则,有利于进一步提高丽水绿道建设管理水平。

回顾《办法》的起草过程,可以清楚看到丽水作出的既有前瞻性又切实可行的制度安排。

去年,根据《丽水市人民政府地方性法规和规章制定办法》,起草小组以国家和省级层面有关绿道管理的法律、法规为重点,并借鉴省内外其他地区绿道管理法规、规章,通过集中学

习,专门走访考察丽水市区瓯江绿道建设现场,进一步了解丽水绿道管理情况,摸清丽水绿道管理中存在的需要立法解决的主要问题。在上位法空白的情况下,结合丽水实际和绿道管理需要,从规划、建设、管理等方面慎重研究论证、辨证施治,最终制定出了《丽水市绿道管理办法》。

《办法》包括总则、绿道规划、绿道建设、绿道管理、法律责任、附则等,主要包含以下内容:

一是对绿道进行科学分类,分为城镇型、乡野型、山地型,为确定工作重点与分类管理奠定基础。

二是明确了绿道规划编制责任单位、规划管理、征求意见、建设开发行为控制等具体要求,填补了管理空白。

三是明确了绿道建设及其配套设施建设的具体内容,需要遵循的技术规程等,增加办法可操作性。

四是明确了绿道管理单位的管理方式,绿道以及控制区内的禁止行为等,结合乡村振兴等实际工作对绿道施行精细化管理。

五是明确了违反本办法的法律责任,着重厘清了综合行政执法、生态环境等各重点部门的执法范围,避免出现监管盲区。

特别是厘清了职责边界,规范了绿道的管护制度。丽水市住建局城市建设处副处长吴越说,《办法》明确了住房与城乡建设部门是绿道的主管部门并细化了其工作内容,同时明确了区(市)、镇(街)的职责。鉴于绿道分为城镇型绿道、乡野型绿道、山地型绿道等,《办法》按照因地制宜、分类管理的原则对林业、水利、交通运输、文广旅体等部门承担的责任进行了划分。通过理顺各级各部门的管理职责,形成了有人抓、有人管、齐抓共管。

同时,记者也了解到,《办法》的制度设计充分考虑了丽水的生态文明特色。比如《办法》明确绿道建设以坚持生态优先的基本原则,最大限度地保护丽水本地生态和人文景观,推广海绵城市、绿色建材、节能环保材料和建筑废弃物再生产品的使用。这是对绿水青山就是金山银山理念的具体实践,对促进丽水生态文明建设、巩固绿色发展成果、推动高水平建设和高质量发展重要窗口具有重要意义。丽水市住建局城市建设处处长谢建伟说。

进展

让广大群众共享生态福祉

30多个自动升降桩安装在绿道主要出入口,有效遏制了电动车在绿道上通行的不文明现象;滨江公园二期项目即将开工建设,这个项目位于城市绿道一期边上,将新增儿童娱乐场所和休闲运动设施,为市民提供更贴心的服务。自《办法》出台后,缙云的绿道已经或者将要迎来诸多变化。

这些改变主要来自对《办法》的解读。《办法》里绿道建设的章节里,明确了绿道及其配套设施建设的主要内容。缙云县住建局公用事业管理科科长王鑫告诉记者,通过对标《办法》,并结合群众的呼声,我们计划在原有的基础上,进一步完善绿道的配套设施,比如游憩设施、环境卫生设施、标识指引系统等,提升广大群众的获得感和幸福感。

绿道是丽水市一张靓丽的生态名片,对发展绿色经济、促进农民增收致富、提高市民的幸福感和获得感发挥了重要作用。

在已建成的3022公里绿道中,瓯江绿道主线430公里,瓯江绿道支线248公里,县(市、区)特色线2344公里,有机串联起114个重点城镇,1080个村庄,105个2A以上景区和1943家民宿(农家乐),一主四支多环布局逐渐成型,基本完成主线串联、特色兼顾、山水尽显的绿道网络建设。近几年来,缙云县仙都风情绿道等6条绿道先后获评浙江最美绿道。可以说,绿道网建设贴近民生,体现民意,有利于提高市民的幸福感和家园意识,是惠及广大市民百姓的民生工程。

自《办法》实施以来,绿道主管部门便充分考虑群众意见,竭力满足群众需求。比如通过指导各地、各单位学好用好《丽水市大花园瓯江绿道建设细则》等标准案例,深化文化节点策划和景观提升,进一步完善标识标牌、分级驿站等配套设施,打造更多高能级、高品质、高辨识度的精品绿道,通过结合五水共治、美丽城镇、添花增彩等重点工作,因地制宜地增加城镇绿色容量,进一步织密城镇绿道网,切实解决绿道与停车点、换乘点、驿站之间的接驳系统,从而提高绿道的可达性和便捷性。同时,丽水还将以绿道为纽带,在大力培育已有特色产业基础上,植入更多如绿道+夜经济、绿道+研学、绿道+美食等创新文化和商业模式的新经济特色因子,持续激活绿道产业永续发展动能。

绿道串联城乡自然山水人文,服务百姓休闲游憩健身,是丽水优质的生态资源,为了让广大群众共享生态福祉,我们将以《办法》为准则,突出建设管理长效性,坚持属地管理、建管并重,不断健全完善体制机制,做实闭环管理,确保责任到位、维护到位、监管到位。同时,进一步强化部门联动,发挥发改、水利、交通、文广旅体等部门优势,解决选址、用地、资金等难题,形成推进绿道网建设强大合力。吴新立说。

记者手记

保护绿道
人人有责

■本报记者 刘淑芳

绿影绰约、山水勾连,条条绿道在丽水城乡大地绵延舒展。这些绿道,打通了城市通往绿水青山的通道,有机串联起一张巨大的绿网,令人们循绿穿城、沿绿绕城,的出行梦想成为现实。

绿道建设不仅是丽水的一个绿色缩影,也从细微处折射出一座城市的舒适程度和文明程度。绿道的保护,不仅要靠法律、制度等外在的规范约束,也要靠生态道德、生态文明意识等内在的自觉自律来开展。

环境问题本质上是人与自然的关系问题,只有通过有效引导,让生态文明意识成为大众文化意识,让保护绿道生态环境成为全体公民的自觉行动,绿道环境才能越来越好。

当然,推动和引导公众参与绿道保护,还需要加大绿道保护知识的普及力度,让公众从思想上认识到,保护绿道人人有责、人人有为。同时,以法律法规开路,创造条件鼓励公众参与环境保护,充分保障公众对环境的知情权、监督权和参与权。只有公众参与程度越高,绿道保护才能越有力。在丽水当前大力推进生态文明建设的背景下,推动和引导公众参与绿道保护,既是保障公民权利、推动法治建设,也是确保环境决策科学透明的重要举措。

一条条纵横交错的绿道,构成了丽水独特的生态绿道网,形成了人与自然的良性互动。人们漫步绿道,便是在阅读这座城市,与它的过去、现在和未来进行对话。让我们携起手来,从自身做起,从现在做起,从点滴做起,关心绿道环保、支持绿道环保、参与绿道环保。

深度
报道