索引号:	112200000135448753/2018-11157	分类:	生态环保督察;报告
发文机关:	吉林省环境保护厅	成文日期:	2018年07月12日
标题:	吉林省环保厅关于四平市二龙山水库饮用水源保护区违法违规项目的调查报告		
发文字号:	吉环文〔2018〕87号	发布日期:	2018年07月16日

吉林省环境保护厅关于四平市二龙山水库 饮用水源保护区违法违规项目调查情况的报告

吉环文〔2018〕87号

省政府:

4月18日,省辽河流域水污染防治专项督查组对四平市督查时,发现二龙山水库饮用水源准保护区内二龙湖至叶赫旅游公路项目、大御路文化广场项目存在审批手续不完备、非法砍伐林木等违法违规问题。5月7日,我厅就上述两个项目初步调查情况向省政府作了专题报告,提出“停止施工”、“补办手续”、“重新论证”、“调整区划”、“生态恢复”等五项建议。景俊海省长、侯淅珉副省长分别做出重要批示。为落实省领导批示精神,5月11日,柴伟厅长组织召开专题会议,就下一步工作进行安排部署。5月18日至6月8日,我厅调查组分两个阶段,分别勘查了建设项目现场,走访了项目施工单位,调阅了相关资料275份,问询了四平市政府、四平市交通局、龙湖区管委会等12个部门27人。现将具体情况报告如下:

一、项目建设基本情况

(一)二龙湖至叶赫旅游公路项目基本情况。该项目被四平市委、市政府列为“十三五”重点民生工程,2016年7月成立了项目建设指挥部,重点推进。该项目起于二龙湖景区道路的入口处(起点桩号K0+000),沿叶马线现有旧路布线,经后刘磨坊、石沟、东岭下、石岭子镇、小城子、十里堡、八里堡、英额堡、金家屯、梨树园子、二道沟等村镇,至项目终点叶赫镇(终点桩号K33+728)。其中,K0+000-K10+800与吉林省高速公路集团有限公司集双高速公路连接线重复。项目路线全长33.728km,路基宽22.5m,其中约4.5km穿越二龙山水库饮用水源准保护区。项目用地面积145.60公顷,其中农用地120.32公顷(含耕地88.60公顷),建设用地25.28公顷。项目使用林地34.5027公顷,其中集体林地11.7087公顷,国有林地22.794公顷。项目总投资额8.16亿元,采取PPP模式解决建设资金问题。

二龙湖至叶赫旅游公路由政府主导,项目建设指挥部负责组织,四平市交通局负责具体实施,四平华通建设投资有限公司负责施工。2016、2017年,该

项目先后获得四平市国土局建设项目用地预审批复、市规划局规划选址批复、市发改委可行性研究报告批复、市环保局环境影响评价批复、市水利局水土保持批复，国家林业局出具了《使用林地审核同意书》（林资许准（2017）646号），省林业厅、四平市林业局依据国家林业局林地审核同意书下发了林木采伐许可证。四平市政府、市发改委、市交通局分别出具了建设意见、初步设计、施工图设计批复。2017年6月16日，经二龙湖至叶赫旅游公路工程建设指挥部批准同意开工建设。现已开工路基18 km，桥梁7座，涵洞44道，完成全部工程量的20%。

（二）大御路文化广场项目基本情况。2017年4月，四平市委做出建设龙湖区大御路文化广场建设项目决定，并列入四平市“十三五”期间重点民生项目。该项目位于二龙山水库西侧，饮用水源准保护区内，紧邻饮用水源水面，规划占地6.89公顷。项目由四平市二龙湖生态保护示范区筹备工作领导小组办公室（简称龙湖区管委会）负责组织实施，由四平市辽河水务投资集团有限公司施工建设，计划总投资额1.5亿元，采取PPP模式解决建设资金问题。先后获得了四平市规划局规划选址批复、市环保局环境影响评价批复。2017年9月21日开工建设，现已完成景观门楼主体框架及两个三层观景塔基础工程。

二、项目建设存在的问题及分析

经查，四平市二龙山水库饮用水源保护区大御路文化广场项目和二龙湖至叶赫旅游公路项目主要存在以下三个方面的问题：

（一）生态环境保护观念弱化，项目建设决策不科学。四平市委、市政府在发展与保护关系的处理上，偏重于发展，只讲大开发，不抓大保护，未能将生态环境保护放在更加突出的位置，未能将生态环境保护作为政治任务、民生工程来抓。中央环保督察反馈意见指出：辽河流域国控断面多为劣V类，水质持续恶化，有关部门和地区并未引起足够重视，污染治理工作推进不力。今年一季度，辽河流域水质未见改善，形势严峻。在此背景下，四平市委、市政府在两个项目决策中，未对二龙山水库饮用水源保护区及周边辽河流域水生态环境敏感性予以充分考虑及论证。二龙湖至叶赫旅游公路项目由能够满足现有需求的二级公路调整为一级公路，增加了周边生态环境承载负荷，大量水源涵养林木被砍伐，水源安全受到影响，导致辽河流域生态环境更加脆弱。大御路文化广场项目更多的是从拉动地方旅游经济发展出发，以牺牲生态环境为代价，在饮用水源准保护区违法建设开发。四平市政府主管项目建设的领导在问询中谈到：“在发展与保护关系的处理方面，思想认识上还有误区，考虑生态环境保护不足、不够，生态保护措施落实得不好”，是造成项目建设决策不科学的根本原因。

（二）项目违法违规问题比较突出。四平市委、市政府多次召开落实项目建设调度会和推进会，提出要全力以赴推进施工，可以采取容缺机制，边办理审批边开工建设，造成两个项目审批手续不完备，存在先建后批、先上车后买票违法违规现象。相关部门各自为政，只强调行业部门特点，未真正落实“管行业必须管环保、管业务必须管环保”的生态环境保护要求，没有将生态保护的相关内容与管理综合考量、有效融合。

二龙湖至叶赫旅游公路项目在未获得国土部门建设用地审批手续、未办理住建部门施工许可证情况下擅自开工建设，违反了《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国建筑法》。该项目约 4.5 公里路段穿越二龙山水库饮用水源准保护区，环评批复中明确提到“项目要按照《吉林省城镇饮用水水源保护条例》规定，须经城镇饮用水水源保护区原审批机关批准后方可开工建设”，四平市政府虽然于 2017 年 10 月 31 日向饮用水水源保护区原审批机关递交了请示（四政文〔2017〕99 号），但在未经批复的情况下，仍擅自决定开工建设。

大御路文化广场项目在未办理发改、国土、水利、林业等部门审批手续情况下，即开工建设。经林业技术人员鉴定，该项目占用林地面积 13526 平方米，其中实际占用并改变林地用途面积 5458 平方米，未改变林地用途在林地空地内栽植大苗面积 8068 平方米。经对现场伐根和被挖掉林木裸根根茎进行每木检尺，确认现场违法采伐林木 224 棵（5cm 以上 161 棵，5cm 以下 63 棵），蓄积 12.0918 立方米，材积 8.7650 立方米。

（三）监管措施未得到有效落实。在两项目施工过程中，相关监管部门监督执法偏松偏软。部分行业主管部门负责同志在谈话问询中提到：政府投资类项目、领导亲自推动的项目，生态补偿保证金及行政罚款一般难以及时缴纳，行业监管形同虚设，难以得到有效落实。四平市国土部门对两项目未办理建设用地审批手续擅自开工问题仅下达了责令停止违法行为通知书，未立案查处；水利部门未能及时发现大御路文化广场项目违法行为，未予以查处；林业部门对大御路文化广场项目违法采伐林木问题发现后，未能有效制止，待林木采伐完毕后才开展立案调查，也仅是为了规避责任。

在二龙湖至叶赫旅游公路项目建设中，沿线县、区政府及施工单位未采取移栽等足够有效的生态补偿、补救措施，28.9237 公顷 36726 棵林木（5cm 以上 19093 棵，5cm 以下 17633 棵）被采伐，采伐林木蓄积 2473 立方米，材积 1801 立方米（林木采伐许可证编号：22030101180224001-56；2203010118226001-04；2203010118227001-10；22030100180404001-04），对饮用水源及生态环境造成影响和破坏。

三、相关责任单位人员处理建议

四平市委、市政府不顾生态环境盲目决策，在二龙湖至叶赫旅游公路、大御路文化广场两个项目建设过程中，违法违规审批开发，给辽河流域生态环境造成严重破坏，对二龙山饮用水源安全造成严重威胁，是问题产生的最根本最直接原因，应承担主要责任。四平市交通局、龙湖管委会及有关人员，未能认真履行生态保护部门职责，违法违规建设，应负有重要责任；四平市林业局未能采取积极的生态保护措施，致使大量生态涵养林遭砍伐，行业监管未能有效落实，应对生态破坏负有监管责任。

为进一步落实习近平总书记在全国生态环境保护大会上关于“对损害生态环境的领导干部，要真追责、敢追责、严追责、做到终身追责”，以及中共中央、国务院《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》中

关于“对不顾生态环境盲目决策，对生态环境质量恶化、生态环境严重破坏的要依纪依法严格问责”等要求，建议严肃追究项目建设相关部门人员责任。

（一）二龙湖至叶赫旅游公路项目责任人员处理建议（13人）

1. 四平市交通局（4人）

（1）纪庆贵，四平市交通局局长，1960年生，2016年任现职，2016年7月任二龙湖至叶赫旅游公路项目建设指挥部副指挥。纪庆贵作为交通局局长、项目建设副指挥，在项目未办理建设用地审批、施工许可审批，未经水源地原审批机关批准情况下，未对项目建设可能造成的生态环境破坏予以认真考虑，审核把关不严，擅自组织开工建设，履职未尽责，建议依法依规追究其项目建设单位主要领导责任。

（2）贾延明，四平市交通局副局长，1970年生，2016年任现职。贾延明作为交通局副局长，未严格履职尽责，对二龙湖至叶赫旅游公路项目报批水源地原审批机关批准等事项跟踪落实不到位，把关不严，建议依法依规追究其项目建设单位分管领导责任。

（3）孙博阳，四平市交通局综合规划科负责人，1987年生，2014年任现职。孙博阳作为交通局综合规划科负责人，未能严格履职尽责，对二龙湖至叶赫旅游公路项目报批水源地原审批机关批准等事项跟踪落实不到位，建议依法依规追究其分管部门负责人责任。

（4）王丽霞，四平市交通局建设科负责人，1969年生，2016年任现职。王丽霞作为交通局建设科负责人，对二龙湖至叶赫旅游公路项目在建设用地、施工许可审批手续不完备，未经水源地原审批机关批准的情况下开工建设等问题，未能及时向领导提出工作意见建议，未严格履职尽责，建议依法依规追究建设科负责人责任。

2. 中建（四平）基础设施建设发展有限公司（1人）

（5）李林，中建（四平）基础设施建设发展有限公司副总经理（国有企业）。在二龙湖至叶赫旅游公路项目在建设用地、施工许可审批手续不完备，未经水源地原审批机关批准的情况下擅自组织施工，建议依法依规追究其违法施工单位负责人责任。

3. 四平市林业局（3人）

（6）张孝富，四平市林业局局长，1971年生，2017年任现职。张孝富作为林业局局长，对二龙湖至叶赫旅游公路项目于饮用水源准保护区内建设，审核把关不严格。对砍伐大量水源涵养林木，生态环境被破坏等问题未引起重视，未向政府及项目建设单位提出建议，也未采取有效的生态补偿补救措施，建议依法依规追究其林业部门主要领导责任。

(7) 邹振峰，四平市林业局副局长，1965年生，2015年任现职。邹振峰作为林业局副局长，对二龙湖至叶赫旅游公路项目于饮用水源准保护区内建设，砍伐大量水源涵养林木问题考虑不充分，履职不到位，建议依法依规追究其分管领导责任。

(8) 刘明伟，四平市林业局资源科科长，1978年生，2018年4月任现职。刘明伟作为林业局资源科科长，对二龙湖至叶赫旅游公路项目于饮用水源准保护区内建设，砍伐大量水源涵养林木问题考虑不充分，审核把关不严，建议依法依规追究其资源科负责人责任。

4. 四平市国土局（3人）

(9) 宋国军，四平市国土局局长，1963年生，2017年任现职。宋国军作为国土局局长，在二龙湖至叶赫旅游公路项目未经办理建设用地审批手续即开工建设问题中，对未批先建发现不及时，监管处罚措施落实不到位，建议依法依规追究其国土部门主要领导责任。

(10) 岳志会，四平市国土局副局长，1969年生，2012年任现职。岳志会作为国土局副局长，在二龙湖至叶赫旅游公路项目未经办理建设用地审批手续即开工建设问题中，对未批先建发现不及时，监管处罚措施落实不到位，建议依法依规追究其国土部门分管监管领导责任。

(11) 常石，四平市国土资源监察支队支队长，1976年生，2016年任现职。常石作为国土资源监察支队支队长，在二龙湖至叶赫旅游公路项目未经办理建设用地审批手续即开工建设问题中，对未批先建发现不及时，监管处罚措施落实不到位，建议依法依规追究其国土部门监管单位负责人责任。

5. 四平市环保局（2人）

(12) 马光文，四平市环保局副局长，1963年生，2012年任现职。马光文作为环保局副局长，未有效审查环评报告中项目建设环境影响评价意见，未对项目建设给水源地生态环境造成的影响严格把关，未跟踪环评要求落实情况。建议依法依规追究其分管环评审批领导责任。

(13) 袁路平，四平市环保局行政审批办主任，1973年生，2016年任现职。袁路平作为环保局行政审批办主任，未有效审查环评报告中项目建设环境影响评价意见，未对项目建设给水源地生态环境造成的影响严格把关。建议依法依规追究其行政审批办负责人责任。

(二) 大御路文化广场项目责任人员处理建议（共12人）

1. 四平市龙湖区管委会（2人）

(1) 赵龙举，四平市龙湖区管委会主任，1969年生，2016年任现职。赵龙举作为龙湖区管委会主任，大御路文化广场项目建设单位负责人，在项目未

办理建设用地、施工许可等审批手续情况下，擅自开工建设；在未经林业部门审批许可情况下，违法砍伐水源涵养林木。建议依法依规追究其龙湖区管委会主要领导责任。

(2) 马明勇，四平市龙湖区管委会副主任，1960年生，2016年任现职。马明勇作为龙湖区管委会副主任，在项目未办理建设用地、施工许可等审批手续情况下，擅自开工建设；在未经林业部门审批许可情况下，违法砍伐水源涵养林木，未能及时向有关领导提出工作意见建议，履职不到位，建议依法依规追究其分管领导责任。

2. 四平市林业局（2人）

(3) 张孝富，四平市林业局局长，1971年生，2017年任现职。张孝富作为林业局局长，对大御路文化广场项目未经林业部门审批许可，违法砍伐水源涵养林木问题发现不及时、监管措施落实不到位，建议依法依规追究其林业部门主要领导责任。

(4) 经希天，四平市国有林场总场副场长，1967年生，2015-2018年任二龙湖林场场长。经希天作为时任二龙湖林场场长，对大御路文化广场项目未经林业部门审批许可，违法砍伐水源涵养林木问题发现不及时、监管措施落实不到位，建议依法依规追究其分管监管领导责任。

3. 四平市国土局（3人）

(5) 宋国军，四平市国土局局长，1963年生，2017年任现职。宋国军作为国土局局长，在大御路文化广场项目未经办理建设用地审批手续开工建设问题中，对项目未批先建问题发现不及时，监管处罚措施落实不到位，建议依法依规追究其主要领导责任。

(6) 岳志会，四平市国土局副局长，1969年生，2012年任现职。岳志会作为国土局副局长，在大御路文化广场项目未经办理建设用地审批手续开工建设问题中，对项目未批先建问题发现不及时，监管处罚措施落实不到位，建议依法依规追究其分管监管领导责任。

(7) 常石，四平市国土资源监察支队支队长，1976年生，2016年任现职。常石作为国土资源监察支队支队长，在大御路文化广场项目未经办理建设用地审批手续开工建设问题中，对项目未批先建问题发现不及时，监管处罚措施落实不到位，建议依法依规追究其监管部门负责人责任。

4. 四平市水利局（3人）

(8) 刘兴禹，四平市水利局局长，1966年生，2016年任现职。刘兴禹作为水利局局长，对大御路文化广场项目未报批水土保持手续问题监管落实不到位，建议依法依规追究其领导责任。

(9) 段中华，四平市水利局副局长，1970年生，2018年代管审批、监管工作。段中华作为水利局副局长，对大御路文化广场项目未报批水土保持手续问题监管落实不到位，建议依法依规追究其监管责任。

(10) 李秀岩，四平市水利局总工，1965年生，2016年任现职。李秀岩作为水利局总工，对大御路文化广场项目未报批水土保持手续问题监管落实不到位，建议依法依规追究其监管责任。

5. 四平市环保局（2人）

(11) 马光文，四平市环保局副局长，1963年生，2012年任现职。马光文作为环保局副局长，未有效审查环评报告中项目建设环境影响评价意见，未对项目建设给水源地生态环境造成的影响严格把关，履职不到位。建议依法依规追究其分管领导责任。

(12) 袁路平，四平市环保局行政审批办主任，1973年生，2016年任现职。袁路平作为环保局行政审批办主任，未有效审查环评报告中项目建设环境影响评价意见，未对项目建设给水源地生态环境造成的影响严格把关，履职不到位。建议依法依规追究行政审批办负责人责任。

四、下一步工作安排

为推动问题整改，有效推动落实二龙山水库饮用水源保护区及辽河流域生态环境保护措施，下一步，我厅将重点做好以下几方面工作：一是认真组织传达贯彻落实省政府领导关于对二龙湖至叶赫旅游公路项目、大御路文化广场项目违法违规问题调查报告批示要求；二是提请省政府责成四平市委、市政府制定整改方案，明确整改责任单位、责任人，采取具体措施，实施生态修复补偿；三是对措施落实情况全程跟踪督办，确保生态环境保护措施落实到位；四是按照“谁损害谁赔偿”的原则，组织开展生态环境损害评估，依据有关规定，开展生态损害赔偿；五是调查情况移交有关部门，对相关责任单位及人员依纪依规进行处理。

以上报告。

吉林省环境保护厅

2018年7月12日