关于《揭阳市重点流域水环境

保护条例（草案）》起草说明

一、制定条例的必要性

榕江，是揭阳的母亲河；练江、龙江，也是流经揭阳的重要河流。榕江、练江、龙江三大重点流域，是我市经济发展和群众生产生活的重要水源，其水质保护对于我市经济社会可持续发展均具重要的战略意义。

多年来，揭阳市委、市政府高度重视榕江、练江、龙江三大重点流域水环境保护，认真贯彻相关法律法规和政策，制定实施《揭阳市水污染防治行动计划实施方案》等系列整治方案，三大重点流域水环境保护工作也取得了积极成效。但是，随着城市、工业的发展以及人口数量、农药化肥使用量的增加，当前榕江、练江、龙江三大重点流域水环境保护仍然面临着严峻的困难和形势，包括污水设施建设滞后，生活污水处理率严重偏低，河涌污染威胁凸显，环境违法现象较为突出，禽畜养殖污染较为严重等。面对榕江、练江、龙江三大重点流域水环境保护存在的一系列问题，如何将上位法的规定转化为可操作的具体规范，如何将我市的相关工作经验进行规范化的总结提升，亟待加大流域水环境保护力度、增强流域水环境保护实效的地方立法。

二、条例的形成过程

**（一）立法调研**

2017年11月6日至10日，市人大常委会会同会同市市法制局、市环保局前往中山、江门、云浮和清远等市开展水质保护调研活动。

**（二）立法论证**

2017年11月14日，市人大常委会召开2018年度立法计划项目论证会，邀请市直相关单位和专家参会，对《揭阳市重点流域水环境保护条例》立法合法性、必要性、可行性进行论证。

**（三）委托起草**

2018年1月，市环保局委托汕头大学起草条例草案。

**（三）条例的起草**

市环保局起草工作小组和汕头大学条例起草工作课题组多次进行立法座谈，双方对立法意向、立法重点难点、立法社会背景现实等进行充分沟通磋商，了解基本情况、收集基础资料与初步分析，准备政策理论依据和实践论证参考依据，明确立法工作思路及调研提纲。

汕头大学条例起草工作课题组组织课题组人员前往揭阳市以及各县（市、区）的相关部门、惠州市、浙江省金华市、安徽省合肥市、江苏省南京市、无锡市等地开展调研，广泛听取各方面意见。

初稿于2018年2月25日完成，市环保局起草小组和汕头大学条例起草工作课题组对初稿进行反复讨论修改。

2018年3月1日，召开立法讨论修改会，邀请市人大法工委、市法制局领导参加。

2018年3月5日开始，通过市环保局网站，公开征求社会公众的意见。

2018年3月8日开始，征求各县（市、区）政府（管委会）、市直有关单位的意见。

2018年3月19日开始，对收集的意见进行汇总，研究讨论。

2018年3月30日，召开立法协调会，市人大法工委、市法制局、市环保局、汕头大学立法小组、普宁市政府、市农业局、市财政局等单位相关同志出席了协调会。

2017年4月3日，起草小组将草案送审稿送法规宣教科进行合法性审查。

2018年4月8日，起草小组将草案提请市环保局局务会审议，获通过。

2018年4月10日，根据局务会意见，修改形成送审稿。

2018年4月12日，提请市政府审议。

三、制定条例的依据

（一）主要依据

1.《中华人民共和国环境保护法》

2.《中华人民共和国水污染防治法》

3.《中华人民共和国水法》

4.《广东省环境保护条例》

5.《畜禽规模养殖污染防治条例》

6.《城镇排水与污水处理条例》

7.《排污许可证管理暂行规定》

（二）参考依据

1.《固体废物污染环境防治法》

2.《中华人民共和国循环经济促进法》

3.《中华人民共和国清洁生产促进法》

4.《中华人民共和国动物防疫法》

5.《中华人民共和国政府信息公开条例》

6.《入河排污口监督管理办法》

7.《清洁生产审核暂行办法》

8.《企业环境信用评价办法（试行）》

9.《水污染防治行动计划》

10.《中共中央办公厅 国务院办公厅印发<关于全面推行河长制的意见>》

11.《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》

12.《生态环境损害赔偿制度改革方案》

13.《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》

14.《环境保护部关于印发<化学品环境风险防控“十二五”规划>的通知(环发〔2013〕20号) 》

15.《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》

16.《广东省跨行政区域河流交接断面水质保护管理条例》

17.《广东省湿地保护条例》

18.《广东省森林保护管理条例》

19.《广东省突发事件应急预案管理办法》

20.《广东省环境保护厅关于印发南粤水更清行动计划（2013～2020年）的通知》

21.《广东省生态保护补偿办法》

22.《关于成立省水利厅全面推进河长制工作领导小组及办公室的通知》

23.《广东省环境保护厅关于印发<广东省2017-2018年大气和水污染防治专项督查方案>的通知》

24.《揭阳市龙江流域水质保护管理办法》

25.《揭阳市水污染防治行动计划实施方案》

26.《揭阳市2017-2018大气和水污染防治专项督查方案》

27.《广东省饮用水源水质保护条例》

28.《广东省东江水系水质保护条例》

29.《广东省西江水系水质保护条例》

30.《广东省韩江流域水质保护条例》

31.《陕西省城市饮用水水源保护区环境保护条例》

32.《海南省饮用水水源保护条例》

33.《福建省流域水环境保护条例》

34.《潮州市韩江流域水环境保护条例》

35.《中山市水环境保护条例》

36.《惠州市西枝江水系水质保护条例》

37.《茂名市高州水库水质保护条例》

38.《江门市潭江流域水质保护条例》

39.《金华市水环境保护条例》

40.《南京市水环境保护条例》

41.《无锡市水环境保护条例》

42.《泰州市水环境保护条例》

43.《合肥市水环境保护条例》

44.《荆门市生态环境保护条例》

四、条例的主要内容

条例针对榕江、练江、龙江三大流域水环境保护中的突出问题，坚持持续改善、保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则，从污染防治、生态保护与监督管理三个层面切入予以解决。条例分为总则、污染防治、生态保护与监督管理、法律责任和附则共六章五十七条，主要内容包括：

（一）关于河长责任制。全面推行河长制是落实绿色发展理念、推进生态文明建设的内在要求，是解决榕江、练江、龙江三大流域水环境保护工作的有效举措。为进一步加强榕江、练江、龙江三大流域水环境保护，落实属地责任，因而在条例中采用了这一长效管理举措。《中共中央办公厅、国务院办公厅<关于全面推行河长制的意见>》规定了四级河长制，根据广东省有关落实河长责任制的具体做法，已经将责任延伸到了村级，因而本条例有必要将榕江、练江、龙江三大流域水环境保护的河长范围具体到县级、乡镇级和村级，并由同级党委或政府负责同志和村（居）负责同志担任本级河长。另外，《关于全面推行河长制的意见》规定了县级及以上河长负责组织对相应河湖下一级河长进行考核的管理办法，因而参照上述规定，本条例规定市级河长办公机构负责县级河长的考核，县级河长办公机构负责辖区内镇级河长、村级河长的考核，并向社会公开河长责任目标完成情况；上级河长可以对未完成水质保护目标要求的河长进行约谈，督促其整改，既符合有关文件要求，也有利于榕江、练江、龙江三大流域水环境保护责任的监督与落实。

（二）关于监督与公众参与。为了加强对各级政府及其有关部门履行职责的监督，条例规定市、县（市、区）人民政府应当每年向本级人民代表大会及其常务委员会报告榕江、练江、龙江三大流域水环境及其保护工作情况；对榕江、练江、龙江三大流域发生的重大水环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督；各级人民政府应当建立和完善榕江、练江、龙江三大流域水环境保护公众参与机制，引导、鼓励、支持社会公众参与和监督榕江、练江、龙江三大流域水环境保护工作，建立水质保护监督员、水质保护专管员制度；公民、法人或者其他组织发现任何单位或者个人有污染流域水质、破坏流域生态环境行为的，有权向负有环境保护监督管理职责的部门举报；发现负有环境保护监督管理职责的部门及其工作人员不依法履行职责的，有权向其上级机关或者监察机关举报。此外，还规定了人民检察院和符合法定条件的社会组织提起环境民事公益诉讼、人民检察院提起环境行政公益诉讼以及有关机关和组织支持环境民事公益诉讼的方式；村（居）民委员会通过制定水质保护的村规民约或居民合约的方式，实现所在村（居）水环境的保护与改善方面的自治管理。

（三）关于黑臭水体治理。为了加大对黑臭水体治理的力度，加强黑臭水体治理的实效，也为了提升污染河涌与黑臭水体治理的本地经验，条例规定各级人民政府至少每半年对水体进行排查一次，向社会公布污染河涌与黑臭水体的名称、责任人及达标期限，有计划地采取控源截污、垃圾清理、清淤疏浚、生态修复等措施综合整治，每半年向社会公开治理情况；各级人民政府应当加大资金投入，引导和鼓励乡贤与企业家捐资等社会资本参与污染河涌与黑臭水体治理；各级人民政府与各级水务主管部门应当采用各种方式全面有效清理三大流域各水面的水浮莲及其他漂浮物。

（四）关于饮用水水源保护。饮用水水源保护区是榕江、练江、龙江三大流域水质保护的重点区域，应当对其实施严格的保护。在上位法规定的基础上，条例进一步明确了汇入饮用水源保护区供水通道的支流水质必须达到地表水环境质量标准III类要求，达标情况列入目标责任制重要考核内容；发现榕江、练江、龙江饮用水水源保护区内实施法定禁止建设项目与法定禁止行为的，当地村民委员会有权要求其立即停止违法行为，消除危害，并可以向当地有关主管部门报告。有关主管部门接到报告或者发现前述违法现象，应当及时依法处理。

（五）关于畜禽污染防治。在上位法的有关畜禽污染防治规定的基础上，条例规定特别强调限养区内实行畜禽养殖污染物排放总量控制，不得新建、扩建排放畜禽污染物的养殖场（小区），改建养殖场（小区）的必须削减畜禽养殖污染物排放量。同时，条例还区分了畜禽规模养殖的养殖场（小区）与畜禽非规模养殖的畜禽养殖户、一般家庭散养户的不同要求。条例还创造性地规定“鼓励沼液和经无害化处理的畜禽养殖废水作为肥料科学还田利用，无害化还田利用量应当作为统计污染物削减量的重要依据”，以突出畜禽养殖废水的资源特性。

（六）关于城镇污水防治。榕江、练江、龙江三大重点流域的主要污染源是城镇污水，为了加强对城镇污水的治理，条例对城镇污水集中处理设施及配套管网的规划、建设以及城镇污水的排放标准等进行了具体的规定；尤其是规定了城镇污水集中处理设施及配套管网的建设、运营的管网责任制，要求各乡镇人民政府负责人担任本行政区域内管网建设与运营第一责任人，对本行政区域内管网建设与运营的考核结果负责，考核结果作为考核评价班子和干部的重要依据。

（七）关于工业污染防治。为了加强对工业废水的治理，条例对的污染水环境的工业项目、工业集聚区污水集中处理设施及配套管网的规划与建成、对“散乱污”企业的监管做出了具体规定，明确要求乡镇人民政府（街道办事处）应当对“散乱污”企业进行监督检查，一经发现，报市、县（市、区）人民政府强制关闭。

五、《条例》反馈意见的采纳情况

**（一）普宁市政府建议：**1.第五条【职责：政府部门】第四款中“实施畜禽养殖污染整治”建议去掉；

理由：实施畜禽养殖污染整治的主体应为畜禽养殖业主。

2.第五章第五十一条【畜禽养殖污染责任】第二款中“由市、县（市、区）人民政府相关主管部门责令停止违法行为”建议修改为“由市、县（市、区）人民政府环保部门责令停止违法行为”。

理由：根据《畜禽规模养殖污染防治条例》第五条规定，县级以上人民政府环境保护主管部门负责畜禽养殖污染防治的统一监督管理。

对此意见，不予采纳。第1点，我们不予采纳。理由：畜禽养殖的行业主管部门是农业部门。但修改为：“实施畜禽养殖业污染整治”。

第2点，不予采纳。理由：执法主体不明确，通过制定条例明确执法主体，明晰职责，根据2017年5月3日市委专题工作会议纪要，“农业部门要抓紧划定畜禽禁养区，严防面源污染问题反弹”、2017年5月16日市政府工作会议纪要，“市农业局要牵头开展农业面源污染防治，全面清理取缔禁养区内畜禽养殖行为，落实规模化养殖场完善配套污染防治设施，杜绝养殖废水直排现象”，应由农业部门责令停止违法行为。但修改为“由市、县（市、区）人民政府农业畜牧部门责令停止违法行为”。

**（二）市水务局建议：**1.第五条“（三）水行政主管部门负责水资源保护、河道整治、水量调取的监督管理，负责入河排污口的设置许可与监督管理，预防和治理河道采砂中的水生态破坏与水环境污染；”应修改为“（三）水行政主管部门负责水资源保护、河道整治、水量调度的监督管理，负责入河排污口的设置审核与管理，预防和治理河道采砂中的水生态破坏与水环境污染；”

2.第二十六条“入河排污口的设置，必须经过市、县（市、区）人民政府水行政主管部门许可。县（市、区）人民政府水行政主管部门应当对入河排污口设置建立档案制度和统计制度，对所有入河排污口登记造册，并履行排污口日常监管职责，建立日常监督检查情况和处理结果登记制度。排污单位应当在排污口设置标志牌，载明责任单位、监管部门和监督举报电话，公示排污信息，接受社会监督。”应修改为: “在江河、湖泊设置入河排污口的，还应当经过有管辖权的水行政主管部门同意，由环境保护主管部门负责对该建设项目的环境影响报告书进行审批。排污单位应当在排污口设置标志牌，载明责任单位、监管部门和监督举报电话，公示排污信息，接受社会监督。”

理由：《中华人民共和国水污染防治法》第十九条、二十二条、二十三条，《中华人民共和国水法》第三十四条。

1. 第四十九条“违反本条例第二十六条规定，未经水行政主管部门同意，在江河新建、改建、扩建入河排污口，由市、县（市、区）人民政府水行政主管部门依据职权，依照前款规定采取措施，依法给予处罚。”应修改为：“违反本条例第二十六条规定，未经水行政主管部门同意，在江河、湖泊新建、改建、扩建排污口的，由县级以上人民政府水行政主管部门依据职权，依照前款规定采取措施、给予处罚。”

理由：《中华人民共和国水污染防治法》第八十四条。

对此意见，第1点，不予采纳。

第2点，不采纳，入河排污口的管理部门，在机构改革之前是水利部门，之后是环保部门，目前改革未完成。

第3点，采纳。修改为“违反本条例第二十六条规定，未经水行政主管部门同意，在江河新建、改建、扩建入河排污口，由市、县（市、区）人民政府水行政主管部门依据职权，依照前款规定采取措施、给予处罚。

**（三）市农业局建议：**1.建议将第五条（四）“农业主管部门负责农业面源污染防治的指导、协调、服务以及畜禽养殖污染防治的督促检查和技术指导，实施畜禽养殖污染整治，推进畜禽养殖废弃物综合利用”删去“实施畜禽养殖污染整治”改为“农业主管部门负责农业面源污染防治的指导、协调、服务以及畜禽养殖污染防治的督促检查和技术指导，推进畜禽养殖废弃物综合利用”。

理由：畜禽养殖污染整治的实施责任主体应是畜禽养殖场。

1. 建议将第五十一条中“违反本条例第二十二条规定，畜禽养殖户与一般家庭散养户、屠宰场未经处理直接向环境排放畜禽养殖废弃物或者未采取有效措施，导致畜禽养殖废弃物渗漏、遗撒，造成水污染的，由市、县（市、区）人民政府相关主管部门责令停止违法行为，限期采取措施消除污染，可以处一千元以上一万元以下的罚款。”修改为““违反本条例第二十二条规定，畜禽养殖户与一般家庭散养户、屠宰场未经处理直接向环境排放畜禽养殖废弃物或者未采取有效措施，导致畜禽养殖废弃物渗漏、遗撒，造成水污染的，由市、县（市、区）人民政府环环境保护主管部门责令停止违法行为，限期采取措施消除污染，可以处一千元以上一万元以下的罚款。”

理由：《畜禽规模养殖污染防治条例》第五条：县级以上人民政府环境保护主管部门负责畜禽养殖污染防治的统一监督管理；第四十条：违反本条例规定，有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施消除污染，依照《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的有关规定予以处罚：（一）将畜禽养殖废弃物用作肥料，超出土地消纳能力，造成环境污染的；（二）从事畜禽养殖活动或者畜禽养殖废弃物处理活动，未采取有效措施，导致畜禽养殖废弃物渗出、泄漏的;第四十一条:排放畜禽养殖废弃物不符合国家或者地方规定的污染物排放标准或者总量控制指标，或者未经无害化处理直接向环境排放畜禽养殖废弃物的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令限期治理，可以处5万元以下的罚款。且《畜禽规模养殖污染防治条例》对畜禽规模养殖场造成污染违法的执罚主体已明确是环境保护主管部门，又因畜禽养殖是动态的，畜禽养殖户与畜禽规模养殖场有时较难区分，畜禽养殖户、一般家庭散养户与畜禽规模养殖场只是养殖数量上的差异，属同一类项，所以畜禽养殖户与一般家庭散养户违反污染管理规定由环境保护主管部门管理执罚能使畜禽养殖污染实行统一管理，避免出现多头管理，互相推诿现象。

1. 第五十二条 【染疫动物相关污染责任】“违反本条例第二十三条规定，违法处理相关污染物对水环境造成或可能造成污染的，由动物卫生监督机构责令无害化处理，可以处三千元以下罚款。”中的“由动物卫生监督机构责令无害化处理”修改为“由农业主管部门责令无害化处理”。

理由：根据市机编委《关于设立市农业局综合行政执法科等事项的通知》（揭市机编发[2015]42号），农业局内部职能划分有所调整。

对此意见，第1点，不予采纳。畜禽养殖的行业主管部门是农业部门。但修改为：“实施畜禽养殖业污染整治”。

第2点，不采纳。环保相关法律法规只规定环保部门对有环评审批的畜禽养殖场（小区）有处罚权，而对无需环评审批的畜禽养殖户与一般家庭散养户没有处罚依据，根据2017年5月3日市委专题工作会议纪要，“农业部门要抓紧划定畜禽禁养区，严防面源污染问题反弹”、2017年5月16日市政府工作会议纪要，“市农业局要牵头开展农业面源污染防治，全面清理取缔禁养区内畜禽养殖行为，落实规模化养殖场完善配套污染防治设施，杜绝养殖废水直排现象”，应由农业畜牧部门责令停止违法行为。

第3点，采纳。但修改为“由农业畜牧主管部门责令无害化处理”。

**（四）市经信局建议：**第五条“（六）经济与信息主管部门负责水质保护的相关产业管理，促进循环经济、清洁生产与节水工作”修改为：经济和信息化主管部门按照职责，做好水环境保护相关工作。

对此意见，不予采纳。若采纳，则经济与信息主管部门工作内容不明确。

**（五）市财政局建议：**第九条 【专项资金制度】 “市人民政府应当设立流域水环境保护专项资金，用于水域污染源整治、生态保护与水环境保护科研等工作”建议修改为“第九条 【专项资金制度】 市、县（市、区）人民政府应当统筹安排流域水环境保护资金，用于水域污染源整治、生态保护与水环境保护科研等工作”。

 对此意见，采纳。