**关于《漯河市黑臭水体污染防治条例（草案）》**

**的说明**

——2021年6月24日在漯河市第七届人民代表大会

常务委员会第三十八次会议上

市城市管理局局长 郭海平

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就《漯河市黑臭水体污染防治条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明，请予审议。

一、制定《条例（草案）》的必要性

近年来，水清岸绿、鱼翔浅底的优美生态环境成为群众的向往和期待，而黑臭水体成为群众反映强烈的水环境问题，不仅损害了人居环境，也严重影响了城市形象。由于国家、省层面对黑臭水体污染防治尚未专门立法规范，即使有一些规定也是散见于不同的法律规定中，为了彻底治理和解决黑臭水体问题，树立和践行[绿水青山就是金山银山](https://baike.sogou.com/lemma/ShowInnerLink.htm?lemmaId=166117996&ss_c=ssc.citiao.link" \t "https://baike.sogou.com/_blank)的理念，亟需通过地方专门立法，为黑臭水体治理提供制度保障，有效提升保护和改善人居环境，更好促进经济社会与生态环境和谐发展，具有重要意义。

**（一）这是贯彻习近平生态文明思想的具体举措。**“坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”、“坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉”是习近平生态文明思想的重要内容。当前，我市正处在全面建设小康社会的攻坚阶段，完善黑臭水体污染防治法律制度，从法律层面加强和改善水生态环境，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，解决损坏群众健康的水环境问题，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，是做好黑臭水体污染防治的有效抓手，也是贯彻习近平生态文明思想的重大举措。

**（二）这是做好我市黑臭水体污染防治工作的客观需要。**通过近年来的持续攻坚，我市建成区内黑臭水体基本消除，但由于黑臭水体产生具有动态性，还不能从根本上、源头上得到很好的解决。分析其原因：**一是**部分县区和部门对黑臭水体污染防治的重要性、急迫性认识不够，工作主动性不强、标准不高；**二是**管理部门各管一块，职责不明确，难以形成工作合力；**三是**防治措施针对性不强，缺乏系统性，存在治标不治本问题。针对以上问题，我市亟需通过地方立法，将其纳入常态化、法治化轨道，确保黑臭水体污染防治问题得到彻底治理。

**（三）这是全面依法治市、建设法治政府的现实需要。**十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，要加快建立生态文明法律制度，用严格的法律制度保护生态环境，促进生态文明建设。开展黑臭水体污染防治立法活动，坚持走生态文明法治化的道路，增强全社会生态环境保护意识，充分发挥法律法规的规范作用，是推进全面依法治市、建设法治政府，实现政府治理体系和治理能力现代化的现实需要。

二、《条例（草案）》的起草过程

今年，市人大常委会将《漯河市黑臭水体污染防治条例》列为2021年度立法计划。由市城市管理局牵头，市生态环境局、市农业农村局、市水利局等部门共同参与，成立《条例（草案）》起草工作组，正式启动《条例（草案）》立法工作。

**（一）在起草过程中，我们主要把握以下几点：**

**1**.全面总结我市在黑臭水体污染防治中的有效做法，通过立法的形式固化下来，使其成为防治工作指引；

2.坚持问题导向，针对制度缺失和管理漏洞，扎紧制度的笼子，力争通过立法解决工作中的实际问题；

3.针对《中华人民共和国水污染防治法》《河南省水污染防治条例》等上位法，对我市开展黑臭水体污染防治操作性不强等问题，通过地方法规加以补充和完善，提高防治工作的有效性和精准度。

**（二）起草过程分为三个阶段：**

1.**认真学习黑臭水体污染防治方面的法律、法规和规范性文件。**根据《中华人民共和国水污染防治法》《城镇排水与污水处理条例》《河南省水污染防治条例》等法律法规，以及《国务院水污染防治行动计划》《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》《住房城乡建设部生态环境部关于印发城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》《生态环境部水利部农业农村部关于推进农村黑臭水体治理工作的指导意见》等，认真学习，厘清立法空间。由于其他地市均未出台黑臭水体污染防治方面的地方性法规，我们重点参考了《北京市水污染防治条例》《青岛市城市排水条例》《菏泽市水污染防治条例》《大同市水污染防治条例》《沈阳黑臭水体管理规定》等进行吸纳和借鉴。

2.**开展立法调研。**多次邀请生态环境局、水利局、农业农村局、住建局、畜牧局等有关部门对黑臭水体污染防治工作存在的问题进行探讨分析和认真梳理，进一步明确立法方向，力争通过立法解决工作中的实际问题。多次实地调研了排水管理站所、污水处理厂、李集镇等地，紧密结合工作实际开展立法工作，确保了立法的适用性和可操作性。

3.**广泛征求意见。**3月中旬，我们征求了各县区政府（管委会）和市发改委、市财政局、市生态环境局、市自然资源和规划局、市住建局、市农业农村局、市水利局、市畜牧局、市交通运输局等17个单位的意见，共收集到反馈意见23条。根据实际工作需要，我们采纳意见18条，未采纳意见5条。

**（三）《条例（草案）》经过严格审查。**《条例（草案）》报送市司法局后，司法局多次组织召开了《条例（草案）》座谈会，多方面征求各县区、各功能区、市直各部门及市政府法律顾问团专家意见，结合收集整理的意见建议，对《条例（草案）》进行精简和提升。同时，市人大城环工委提前指导，先后组织召开由各县区、各功能区、市直各部门、城建环保法学研究会参加的立法座谈会，对《条例（草案）》再次进行修改完善，形成现稿。

**（四）《条例（草案）》通过政府审议。**《条例（草案）》征求了市委常委、市政府各位副市长的意见，2021年6月23日经市政府第100次常务会议审议通过。

三、《条例（草案）》的主要内容

《条例（草案）》采取不分章节的简易体例结构，共二十一条，较为完善地规范了黑臭水体污染防治的各项活动。

1. 第1-5条明确了立法依据、适用范围，界定了黑臭水体的概念，提出了河长制、湖长制管理机制，明确了政府及相关部门的工作职责。为了立法的细致周严，在第二条增加“本条例未作规定的，适用有关法律、法规的规定。”
2. 第6-8条对经费保障、投诉举报、黑臭水体名录制定作了规定，鼓励支持社会各界采取各种方式参与黑臭水体污染防治工作，规定“对接到的投诉、举报依法处理，并将处理结果反馈给投诉、举报人”的条款，同时明确市、县（区）人民政府应当组织城市管理、生态环境、农业农村、水利等部门制定黑臭水体名录并向社会公布。

（三）第9-11条对于城市黑臭水体整治来说，“黑臭在水里，根源在岸上，关键在排口，核心在管网”，因此专门规定了排水许可、排污许可以及城镇污水管网集中处理设施，明确规定向城镇排水设施排放污水应当取得排水许可，向水体排放水污染物应当取得排污许可。同时，为了内容精炼实用，改变法律责任表述方式，将禁止行为和罚则放在一个条款表述，突出对禁止行为的约束和制裁。

（四）第12-14条对农村污水垃圾处理、畜禽养殖污染以及雨污分流作出了规定。考虑农村污水、垃圾、畜禽粪污是形成黑臭水体的主要因素，明确“县（区）、乡（镇）人民政府应当统筹规划建设农村污水、垃圾处理设施，推进农村污水、垃圾集中处理”以及“禁止将未经处置的畜禽粪便、污水直接排入水体”的条款规定，同时明确规定尚未实现雨污分流的区域，应当进行污水截留、收集处理和雨污分流改造。

（五）第15-16条规定了水体的清淤疏浚和生态修复等整治措施，明确相关主管部门应当组织对水体进行清淤疏浚、清除沿岸垃圾和漂浮物，同时规定清淤底泥应当分类妥善处置，不得在沿岸随意堆放。

（六）第17-18条规定了转至条款和政府部门工作人员的法律责任，运用这种转致的立法技巧，简化了法律责任条款。

（七）第19-21条明确了黑臭水体评价指标以及我市三个功能区的职责,并规定了施行日期。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，我们在《条例（草案）》起草过程中，虽然做了大量的调查研究，广泛征求意见，也进行反复修改，但仍会有考虑不周全不严密的地方，不足之处，敬请提出意见建议。

以上说明和《条例（草案）》，请予审议。