

安阳市十五届人大常委会
第四次会议文件（6）

关于《安阳市卫河水生态保护及防洪条例 （草案）》审议意见的报告

——2023年8月28日在安阳市第十五届人民代表大会

常务委员会第四次会议上

安阳市人大农业与农村委员会主任委员 张其林

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

卫河流域协同立法是市人大常委会确定的2023年度立法调研项目。按照市人大常委会要求，4月9日至14日，市人大常委会主任徐家平带领农工委、法工委到吉林省白山市、通化市，辽宁省本溪市等地学习考察浑江协同立法工作经验作法，并在5月26日召开的第二次联席会议上进行专题汇报。7月6日，市人大常委会秘书长吉炳伟主持召开卫河流域协同立法协调推进会议，确定卫河流域协同立法为今年的审议项目，要求五市“加快进度，做成精品”，于8月份提请市人大常委会一审、10月份二审、11月份报省人大常委会批准，务必于年底前制定出台法规。

在此期间，市人大常委会主任徐家平多次对五市协同立法工作作出安排部署，由法工委牵头深入汤阴县、内黄县、滑县，对

卫河河道、堤防等进行实地调研，摸清我市卫河流域存在的实际问题和短板，找准立法切入口；主动和协同立法地市人大联系，对法规名称、文本框架、一致性条款等进行研究讨论，提出针对性起草建议。8月10日，市政府向市人大常委会提交了《安阳市人民政府关于提请审议安阳市卫河水生态保护及防洪条例(草案)的议案》。8月14日，市人大常委会副主任王现波组织召开座谈会，征求了海委卫河河务局、市水利局、生态环境局、自然资源和规划局、司法局等十余个部门以及汤阴县、滑县、内黄县人大常委会的修改意见建议。会后，会同起草部门对照收集汇总的修改意见，进行专题研究讨论，逐条分析研判，进行合理采纳。8月17日，农委对《条例（草案）》进行了审议。现将审议意见报告如下：

一、制定《条例》的必要性和可行性

卫河，发源于山西太行山脉，流经河南焦作、新乡、鹤壁、安阳、濮阳，至河北馆陶与漳河汇合称漳卫河。卫河安阳段河道全长73.36公里，流经汤阴、内黄、滑县3个行政县12个乡镇78个自然村。卫河流域地市人文相通、地域相连，长期以来在经济、社会等方面来往密切。但由于各自在流域功能定位、产业布局、管理体制、执法标准等存在差异，制约了卫河流域的生态治理和高质量发展。流域系统的整体性及其功能的公共性，决定了流域治理必须从碎片化走向协同，需要通过协同立法统筹考虑上下游、左右岸实际情况，构建协同治理长效机制，为实现卫河流域保护的共治共管共赢提供法治保障。

新修正的《立法法》专门就完善地方立法，建立区域协调机制作出规定：“省自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制。”市人大常委会党组高度重视卫河流域五市协同立法，将其作为今年的重点工作，并作为主题教育整改的一项重要举措予以推进落实。在市人大常委会的安排部署下，安阳、濮阳、鹤壁、新乡、焦作五市开展卫河流域协同立法工作，是贯彻习近平生态文明思想、绿色发展理念的重要举措，是贯彻执行新修正《立法法》的具体实践，是回应卫河沿岸群众期盼、促进卫河流域生态治理和高质量发展的实际行动，也是人大工作与时俱进、探索立法工作新方法新途径的有益尝试。

农委认为，卫河在我市水资源保障和生态环境大局中发挥着重要作用，其汛期的洪涝灾害也严重影响着人民群众的生命财产安全，五市共同开展卫河流域协同立法工作十分必要。《条例（草案）》结构合理、条理清晰、逻辑严谨，主要依据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国防洪法》等，与上位法保持一致，总体可行。

二、对《条例（草案）》的修改意见建议

对市政府提请的《条例（草案）》，农委共提出修改建议 12 条（详见附件：关于《安阳市卫河水生态保护及防洪条例（草案）》修改情况的说明），现摘选主要的修改意见报告如下。

一是建议将第四条第一款“……将其纳入国民经济和社会发展规划，所需费用列入同级财政预算”中的“其”替换为“卫河

水生态保护及防洪工作”。

二是建议将第九条中“河道控制断面”删除，将“定期公布监测结果”修改为“按规定向社会公布”。

三是建议将第十条中“卫河实行达标排放”修改为“流入卫河的工业废水、生活污水必须经过处理并达到国家、省规定的卫河水环境质量标准要求”；将“对污染物排放不达标的排污口”改为“达不到水环境质量标准要求”；将“情节严重的”改为“逾期不改正的”；将“对无设置人认领的排污口，由所在地县级人民政府治理”删除。

四是建议第十一条“市、县级人民政府应当统筹安排污水集中处理设施和配套管网以及污泥处理设施建设,城镇”后,增加“污水集中处理设施的运营单位”。

五是建议第十八条中删除“市、县级人民政府组织制定卫河水污染突发事件应急预案”；将“发生水污染突发事件时”改为“发生水污染突发环境事件后”；增加“事件发生地县级以上地方生态环境主管部门应当按照规定的时限、程序和要求，向同级人民政府和上级生态环境主管部门报告。水污染突发事件已经或者可能涉及相邻行政区域的，事件发生地生态环境主管部门应当及时通报相邻区域同级生态环境主管部门，并向本级人民政府提出向相邻区域人民政府通报的建议。”两款内容；将“有关部门应当立即采取措施，防止危害扩大，并报告县级以上人民政府启动相应的应急预案。”改为“市、县级人民政府应当根据突发环境事

件的严重程度和发展态势，按照突发水污染事件应急预案相关规定组织实施相应级别的应急响应。”

六是建议将第十九条中“组织对辖区内河道水质达标状况、生态红线执行情况、河道（河段）责任人负责制实施情况以及其他生态保护目标完成情况进行督促检查和考核，将年度考核结果纳入政府卫河保护管理、保障水安全工作的考核内容。”修改为“组织对辖区内卫河流经地县级人民政府的水环境质量目标、水污染防治重点任务完成情况进行督促检查和考核。”

七是建议将第二十一条中“市人民政府水行政主管部门应当会同生态环境主管部门核定卫河生态流量，制定并组织实施生态流量保障方案。”修改为“市人民政府应当与上、下游同级人民政府建立健全卫河流域生态保护补偿制度，按照不低于上级水行政主管部门确定的生态流量目标，制定并组织实施生态流量保障方案。”

八是建议第三十一条“在卫河河道管理范围内”，修改为“在依法划定的卫河河道管理范围内”。

另外，还对《条例（草案）》条款的逻辑结构、文字用语等方面作了技术性修改和规范，具体修改内容在《条例（草案）》修改说明中已详细表述，这里不再赘述。

附件：

关于《安阳市卫河水生态保护及防洪条例 (草案)》修改情况的说明

我们对市政府提请审议的《安阳市卫河水生态保护及防洪条例(草案)》(以下简称《草案》)进行了认真审阅,结合前期征求的意见建议,现将修改情况说明如下:

一、建议将第四条第一款“……将其纳入国民经济和社会发展规划,所需费用列入同级财政预算”中的“其”替换为“卫河水生态保护及防洪工作”。

【原文】第四条第一款 “市人民政府和卫河流经地滑县、汤阴县、内黄县人民政府(以下简称县级人民政府)应当加强对卫河水生态保护及防洪工作的领导,将其纳入国民经济和社会发展规划,所需费用列入同级财政预算。”

【修改】市人民政府和卫河流经地滑县、汤阴县、内黄县人民政府(以下简称县级人民政府)应当加强对卫河水生态保护及防洪工作的领导,将卫河水生态保护及防洪工作纳入国民经济和社会发展规划,所需费用列入同级财政预算。

二、建议将第九条中“河道控制断面”删除,将“定期公布监测结果”修改为“按规定向社会公布”。

【原文】第九条 生态环境主管部门应当会同水行政主管部门、卫河管理机构建立健全卫河水质监测网络，重点监测卫河行政区域出入境断面、河道控制断面和重要排污口的水质、水污染状况，并定期公布监测结果。

【修改】第九条 生态环境主管部门应当会同水行政主管部门、卫河管理机构建立健全卫河水质监测网络，重点监测卫河行政区域出入境断面和重要排污口的水质、水污染状况，并按规定向社会公布。

三、建议将第十条中“卫河实行达标排放”修改为“流入卫河的工业废水、生活污水必须经过处理并达到国家、省规定的卫河水环境质量标准要求”；将“对污染物排放不达标的排污口”改为“达不到水环境质量标准要求”；将“情节严重的”改为“逾期不改正的”；将“对无设置人认领的排污口，由所在地县级人民政府治理”删除。

【原文】第十条 卫河实行达标排放。对污染物排放不达标的排污口，生态环境主管部门应当责令排污口设置人改正或者责令限制生产、停产整治；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。对无设置人认领的排污口，由所在地县级人民政府治理。

【修改】第十条 流入卫河的工业废水、生活污水必须经过处理并达到国家、省规定的卫河水环境质量标准要求。对达不到水环境质量标准要求的，生态环境主管部门应当责令排放单位停

止违法行为或者限期改正；逾期不改正的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

四、建议第十一条“市、县级人民政府应当统筹安排污水集中处理设施和配套管网以及污泥处理设施建设，城镇”后，增加“污水集中处理设施的运营单位”。

【原文】第十一条 市、县级人民政府应当统筹安排污水集中处理设施和配套管网以及污泥处理设施建设，城镇和企业排入卫河的废水必须符合国家标准和地方标准。

【修改】第十一条 市、县级人民政府应当统筹安排污水集中处理设施和配套管网以及污泥处理设施建设，城镇污水集中处理设施的运营单位和企业排入卫河的废水必须符合国家、省规定的水污染物排放标准。

五、建议在第十三条中两处“污水处理”前，增加“城镇”两字。

【原文】第十三条 生态环境主管部门应当加强对污水处理企业的监督管理，对污水处理设施的出水水质和水量进行监督检查。

【修改】第十三条 生态环境主管部门应当加强对城镇污水集中处理设施的运营单位的监督管理，对城镇污水处理设施的出水水质和水量进行监督检查。

六、建议第十八条中删除“市、县级人民政府组织制定卫河水污染突发事件应急预案”；将“发生水污染突发事件时”改为“发生水污染突发环境事件后”；增加“事件发生地县级以上地方生

态环境主管部门应当按照规定的时限、程序和要求，向同级人民政府和上级生态环境主管部门报告。水污染突发事件已经或者可能涉及相邻行政区域的，事件发生地生态环境主管部门应当及时通报相邻区域同级生态环境主管部门，并向本级人民政府提出向相邻区域人民政府通报的建议。”两款内容；将“有关部门应当立即采取措施，防止危害扩大，并报告县级以上人民政府启动相应的应急预案。”改为“市、县级人民政府应当根据突发环境事件的严重程度和发展态势，按照突发水污染事件应急预案相关规定组织实施相应级别的应急响应。”

【原文】第十八条 市、县级人民政府组织制定卫河水污染突发事件应急预案。发生水污染突发事件时，有关部门应当立即采取措施，防止危害扩大，并报告县级以上人民政府启动相应的应急预案。

【修改】第十八条 发生水污染突发环境事件后，事件发生地县级以上地方生态环境主管部门应当按照规定的时限、程序和要求，向同级人民政府和上级生态环境主管部门报告。

水污染突发事件已经或者可能涉及相邻行政区域的，事件发生地生态环境主管部门应当及时通报相邻区域同级生态环境主管部门，并向本级人民政府提出向相邻区域人民政府通报的建议。

市、县级人民政府应当根据突发水污染事件的严重程度和发展态势，按照突发环境事件应急预案相关规定组织实施相应级别的应急响应。

七、建议将第十九条中“组织对辖区内河道水质达标状况、生态红线执行情况、河道（河段）责任人负责制实施情况以及其他生态保护目标完成情况进行督促检查和考核，将年度考核结果纳入政府卫河保护管理、保障水安全工作的考核内容。”修改为“组织对辖区内卫河流经地县级人民政府的水环境质量目标、水污染防治重点任务完成情况进行督促检查和考核。”

【原文】市人民政府应当实行水生态环境保护目标责任制和考核评价制度，组织对辖区内河道水质达标状况、生态红线执行情况、河道（河段）责任人负责制实施情况以及其他生态保护目标完成情况进行督促检查和考核，将年度考核结果纳入政府卫河保护管理、保障水安全工作的考核内容。

【修改】市人民政府应当实行水生态环境保护目标责任制和考核评价制度，组织对辖区内卫河流经地县级人民政府的水环境质量目标、水污染防治重点任务完成情况进行督促检查和考核。

八、建议在第二十条“市、县级人民政府水行政主管部门应当”后，增加中“会同卫河管理机构”。

【原文】第二十条 市、县级人民政府水行政主管部门应当统筹生产、生态用水需求，按照上一级人民政府或者上一级水行政主管部门确定的水量分配方案，实施用水统一调度。

【修改】第二十条 市、县级人民政府水行政主管部门应当会同卫河管理机构统筹生产、生态用水需求，按照上一级人民政府或者上一级水行政主管部门确定的水量分配方案，实施用水统一

调度。

九、建议将第二十一条中“市人民政府水行政主管部门应当会同生态环境主管部门核定卫河生态流量，制定并组织实施生态流量保障方案。”修改为“市人民政府应当与上、下游同级人民政府建立健全卫河流域生态保护补偿制度，按照不低于上级水行政主管部门确定的生态流量目标，制定并组织实施生态流量保障方案。”

【原文】第二十一条 市人民政府水行政主管部门应当会同生态环境主管部门核定卫河生态流量，制定并组织实施生态流量保障方案。

【修改】第二十一条 市人民政府应当与上、下游同级人民政府建立健全卫河流域生态保护补偿制度，按照不低于上级水行政主管部门确定的生态流量目标，制定并组织实施生态流量保障方案。

十、建议第三十一条“在卫河河道管理范围内”，修改为“在依法划定的卫河河道管理范围内”。

【原文】第三十一条 在卫河河道管理范围内，不得新规划城镇建设用地、设立新的村庄或者居住点，已经规划或者设立的，不得扩大范围，并逐步搬迁退出；不得新划定永久基本农田、林地，已经划定为永久基本农田或者林地、影响防洪安全的，应当采取各种方式，逐步退出；不得新开垦荒地、新建生产堤，已建生产堤影响防洪安全的应当及时拆除，其他生产堤应当逐步拆除。

【修改】第三十一条 在依法划定的卫河河道管理范围内，不得新规划城镇建设用地、设立新的村庄或者居住点，已经规划或者设立的，不得扩大范围，并逐步搬迁退出；不得新划定永久基本农田、林地，已经划定为永久基本农田或者林地、影响防洪安全的，应当采取各种方式，逐步退出；不得新开垦荒地、新建生产堤，已建生产堤影响防洪安全的应当及时拆除，其他生产堤应当逐步拆除。

十一、建议将第三十四条“..... 并按照各自职责，做好蓄滞洪区运用的准备工作”中的逗号删除。

【原文】第三十四条“..... 并按照各自职责，做好蓄滞洪区运用的准备工作。”

【修改】第三十四条“..... 并按照各自职责做好蓄滞洪区运用的准备工作。”

十二、建议将第三十三条作为第三十四条，将第三十四条作为第三十三条。

十三、其他问题的情况说明

1. 关于将水利部海河水利管理委员会所属具体管理卫河安阳段的单位在条例中称为“卫河河务部门”建议。

在立法规范上，各级政府的组成单位，如部、委、局等，称为“部门”；政府部门下属的单位称为“机构”，所以，本条例将海委所属的管理卫河安阳段的单位称为卫河管理机构是符合立法规范的。

2. 关于增加对卫河河道管理范围进行划界确权相关条款，增加“自然资源和规划部门应当按照县人民政府划定的河道管理范围做好确权登记工作”的建议。

因《河南省河道管理条例实施办法》对卫河河道的管理范围有明确规定，河长制各地政府已公告划定。确权登记问题已不需要立法，应当由权属单位与不动产登记机关解决相关勘界技术问题后即可解决。

3. 关于增加“禁止在卫河河道内种植阻碍行洪的林木和高秆作物”相关条款。

相应的内容在《防洪法》有规定。我市内黄县卫河滩地种植桃树的情况较多，规模较大，已成为当地农民的主要收入来源。彻底解决此问题的关键在于财政补偿问题，在各级政府没有足够的资金补偿的情况下，规定禁止种植林木，实际起不到作用。

4. 关于增加对“卫河故道管理”相关条款的建议。

由于本条例的适用范围限于卫河干流，故道的问题没有涉及。按《河南省河道管理条例实施办法》的相关规定执行。

5. 关于建议市人大按照立法的进程、在合适的时候，向海委、漳卫南局书面征求意见的问题。

省市人大在卫河立法中一直保持，并将继续保持与海委、漳卫南局的联系，认真听取意见。

6. 关于在第二十条“.... 实施用水统一，”增加“应当优先考虑本市范围内地下水超采区的生活生产用水。”的建议。

本条例强调保障生态用水问题，故对该建议未采纳。

7.关于在第三十四条中增加“应科学划定行洪区和蓄滞洪区”的建议。

蓄滞洪区的划定和调整，在国办发〔2006〕45号文《国务院办公厅转发水利部等部门关于加强蓄滞洪区建设与管理若干意见的通知》中已有规定，蓄滞洪区的调整应通过编制（修订）防洪规划或防御洪水方案进行，经过科学选比、严格论证，并报请省级以上人民政府按照国务院规定的权限批准后予以公告。

签发：张建林

校对：梁家豪

安阳市人大常委会办公室

2023年8月25日印
