关于《韶关市南水水库水质保护条例（草案）》的起草说明

根据市人大常务委员会2020年立法工作计划及市政府的工作安排，由我局牵头制定《韶关市南水水库水质保护条例（草案）》（以下简称《条例》），现就《条例》的起草说明如下：

1. **制定《条例》的必要性**

南水水库位于乳源瑶族自治县（以下简称乳源县）城西南16 km的东坪镇，是一级水源保护区，南水水库呈狭长形，南北走向，库容量达12.8亿m3，集雨面积为608 km2。南水水库作为韶关市和乳源县120多万人的饮用水源地，其水质好坏关系到韶关市和乳源县的供水安全，保障其水质达标是重要的民生实事。近年来，市、县人民政府高度重视南水水库水质保障工作，开展了包括饮用水水源保护区规范化建设、饮用水水源保护区污染源整治等一系列措施，水库水源水质稳步提升，风险防范能力得到加强。随着民众对美好生活的向往，对饮用水质量要求的不断提高，南水水库水质保护仍面临以下几方面问题：

**一是职责分工有待明确。**南水水库作为市级饮用水水源，为市区提供优质饮用水，而水库位于乳源县，其管理涉及市、县、镇各级政府和部门。目前各级政府在水源地保护工作方面尚未形成合力，水源地日常监管分工尚不明确，职责分工亟需完善。

**二是饮用水水源环境安全仍有隐患。**当前南水水库饮用水水源一级保护区范围为南水水库正常水位下的全部水域，无陆域，与最新饮用水水源保护区划分技术规范饮用水水源一级保护区水域外划分不少于200米范围的陆域要求不符，且取水口距陆域较近，水库水源安全存在一定的风险。此外，经过水库水源保护区的道路就有5条之多，包括京港澳高速公路、国道323线、国道240线、省道258线和环湖路，保护区内危险化学品运输制度亟待完善，若发生事故必然会对水库水源水质造成威胁。

**三是面源污染不容忽视。**南水水库集雨区范围内无工业污染源和规模化畜禽养殖场，主要污染为城镇生活污染，农业面源、散养式畜禽养殖、农村生活污水和水产养殖等面源污染。另外水库水源保护区内仍有约23%的人工林，林业生产带来的面源污染对水库水质的影响也不容忽视。

**四是长效机制仍需完善。**近年来，国家和省高位推动饮用水水源保护区内规范化建设，乳源县已完成保护区内多户网箱养殖、畜禽养殖及多宗餐饮项目的清理取缔工作，然而受水库内靠移民转业困难、农民普遍缺少田地等生产生活资料因素的影响，库区内违法捕捞等行为仍屡禁不止，保护区内网箱养殖、畜禽养殖、餐饮等生产活动行为仍有复燃风险。虽然水库水源保护区内隔离防护设施等规范化设施、监测设施、生活污水收集处理设施、生活垃圾收运机制等基本建立，但仍存在运营维护费用高而难以持续高效等问题，长效管护机制亟待完善。

因此，十分必要出台《条例》以保障南水水库供水水质安全。

1. **《条例》主要内容**

《条例》共设六章三十四条。

**第一章总则。**主要从立法目的、适用范围和基本原则等方面确定了南水水库水质保护立法的基本思路。针对水库水源异地供水的特点，《条例》第四条和第五条建立了市、县、乡、村四级管理体系，南水水库水质保护由市人民政府监督，乳源县人民政府按照属地管理原则统筹负责，保护范围内东坪镇、大桥镇和洛阳镇人民政府具体负责，村（居）民委员会协助落实，市直有关部门按职责分工督促指导；针对水库水质管护资金缺乏、库区内靠移民缺少田地等生产生活资料的问题，《条例》第六条和第七条明确将南水水库水质保护经费纳入市、县本级预算，并明确建立生态补偿机制，促进水源保护区和其他区域协调发展。此外条例还确立社会参与的原则，并通过宣传教育及公民权利和义务的规定来调动公民的积极性，保证公民能参与到水库水质保护工作中来。

**第二章保护范围的划定。**南水水库升级为市级供水水源，有必要加严保护，因此《条例》第十条在上位法饮用水水源保护区基础上将南水水库集雨区范围也纳入保护范围。另外条例在上位法基础上细化了饮用水水源保护区调整的程序和饮用水水源保护区规范化设施保护的职责。

**第三章保护措施。**主要通过明确保护范围内水质目标，不同保护范围内禁止项目和行为的规定，以及农业污染源、生活污染源、林业生态保护以及公路穿越风险防控等方面治理和保护措施来保障水库水质安全。针对水库饮用水水源一级保护区无陆域，二级保护区无水域的特点，《条例》在一级、二级保护区水质保护条款中分别增设了陆域和水域禁止性规定，为未来水库饮用水水源保护区区划调整留有空间。此外为更好保护水库水质，《条例》在上位法基础上加严了保护要求，包括禁止一级保护区内与保护水源无关的船舶、木（竹）伐驶入，禁止二级保护区内进行网箱养殖、投饵式养殖。针对饮用水水源保护区内多条公路穿越的问题，《条例》第二十条也在上位法基础上细化了保护区内危险化学品及其他影响水库水源安全的危险物品车辆运输要求。

**第四章监督管理。**《条例》明确了各级政府和相关部门水库水质保护监督、监测、巡查、执法、信息公开和风险源管控等方面职责。针对南水水库异地为市区供水的特点，明确由市人民政府牵头建立水库水源联席会议制度，加大了水源水质保护有关事项的协调力度。《条例》建立了日常巡查、定期巡查和联合执法相结合的监管制度，一方面能更好压实责任，将水库现有巡查和联合执法的有效经验通过立法形式进行固化；另一方面通过行政处罚权授予也能较好解决水库日常管理机构执法权缺乏的问题，有效提高水库水质管理水平。

**第五章法律责任。**《条例》在上位法基础上对违法责任进行了细化和加严，包括以下几类：**一是**在上位法基础上细化法律责任。《条例》三十条依据《环境保护法》《水污染防治法》规定，增加了管理部门“未按照规定开展水库巡查、水质监测、水质信息公开”和“截留、侵占或者挪用水库水质保护经费的”的违法职责。**二是**在上位法基础上加严法律责任。《条例》三十二条第二项在《渔业法》违法炸鱼、毒鱼、电鱼“处五万元以下的罚款”基础上加严了处罚下限“处二千以上五万元以下的罚款”；《条例》三十二条第三项在《水污染防治法》《广东省饮用水水源保护条例》基础上，增设了使用含磷洗涤剂的违法责任。《条例》三十三条第六项在《广东省饮用水水源保护条例》基础上，将违法驶入一级保护区船舶罚款由“一千元以上两千元以下”，提高至“一千元以上五万元以下”，提高了违法处罚上限。**三是**条款细化上位法规定增设法律责任。《条例》三十一条参考《广东省水污染防治条例（草案）征求意见稿》规定了破坏饮用水水源保护区规范化设施的违法责任。《条例》三十二条依据《水污染防治法》准保护区内违法规定，设置了集雨区内违法建设对水体污染严重项目的违法责任。《条例》第三十三条细化和加严了饮用水水源一级保护区和二级保护区保护要求，并依据《水污染防治法》规定设置了相应违法责任，其中第六项针对韶关海事部门常驻地在市区，跨区域执法难度大等问题，规定违法进入一级保护区的船舶、木（竹）伐也可由其授权管理机构责令改正，并处罚款。

**第六章附则。**规定了《条例》生效日期。

1. **《条例》形成过程及征求意见反馈情况**

2020年7月，为提高条例编制质量，提升地方立法特色，委托第三方编制组生态环境部华南环境科学研究所开展《条例》编制工作。编制组通过广泛收集相关法律法规和规章制度，并与市生态环境局、乳源县政府及其部门多次座谈对接立法需求后，形成《条例》总体框架和编制思路。7月下旬，编制组依据《环境保护法》《水污染防治法》《水法》《广东省饮用水源水质保护条例》等上位法要求，参考《茂名市高州水库水质保护条例》《三明市东牙溪和薯沙溪水库饮用水水源保护条例》等地方立法经验，针对南水水库水质保护实际需求编制形成了《条例（草案）》征求意见稿。

8月中旬征求了市人大法工委，市司法局、市水务局等相关市直部门，市生态环境局相关科室、下属单位以及乳源县政府第一轮意见，共收到市司法局、市住管局和乳源县政府等28条意见，其中11条无意见，17条意见中除市监测站一条关于修改表达措辞的意见不采纳外，其余已全部采纳或部分采纳。