

关于《江西省鄱阳湖流域总磷污染防治 条例(草案)》的说明

——2023年9月25日在江西省第十四届

人大常委会第四次会议上

省生态环境厅厅长 李 军

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省政府委托，现就《江西省鄱阳湖流域总磷污染防治条例(草案)》(以下简称草案)作如下说明。

一、制定的必要性

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视生态文明建设。习近平总书记多次对大江大河治理保护作出重要指示，在考察江西时更是强调要“做好治山理水、显山露水的文章”。鄱阳湖是我国第二大湖泊、第一大淡水湖，具有调洪蓄水、航运和保护生物多样性等多种生态功能。保护好鄱阳湖，事关江西生态文明建设大局，事关长江流域经济社会高质量发展和人民群众福祉。

近年来，鄱阳湖水质在各方努力下有改善，除总磷以外的其他主要污染物都能达标，为此省委、省政府提出“到2030年，力争鄱

阳湖总磷平均浓度达到湖库 III 类标准”的目标任务。为落实省委、省政府决策部署,更好地改善和提升鄱阳湖水环境质量,巩固各地在实践中形成的有效经验做法,解决总磷污染防治中的问题,亟需制定地方性法规,为依法科学保护鄱阳湖流域提供法治保障。

二、起草过程

条例列入省人大常委会 2023 年拟提请审议的立法项目后,立即组建了立法工作专班,由省人大环资委、省司法厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅、省水利厅、省交通运输厅和省生态环境厅工作人员共同组成。省司法厅提前介入,全程给予指导,和省生态环境厅先后赴湖南省学习考察,到九江、上饶等市实地调研,多次召开审查修改、立法协商会议。

2023 年 6 月 14 日,省生态环境厅向省政府报送了草案送审稿及有关说明。在审查修改过程中,省生态环境厅和省司法厅先后三次征求各设区的市人民政府、省直有关部门、滨湖地区县(市、区)人民政府、立法基层联系点的意见建议,组织了省法律顾问团专家、环保专家进行了立法论证;在门户网站公开征求了社会公众意见。省人大常委会对草案起草工作高度重视,提前介入参与立法活动,专门召开了立法推进会。根据张小平副主任、陈敏副省长的讲话要求及相关与会同志的意见建议,省司法厅和省生态环境厅对草案进行了研究完善。8 月 28 日,草案经省政府第 21 次常务会议讨论通过。

三、制定的总体思路

制定草案的总体思路如下：

一是注重小切口立法，草案聚焦鄱阳湖流域的总磷污染防治作出规定，条款不多，不分章节。

二是坚持问题导向，确立减少外源污染、控制内源污染、加强污染治理与修复的防治思路，突出流域滨湖地区的防治，提高措施针对性、可操作性。

三是突出江西特色，将近年来我省鄱阳湖流域总磷污染控制与削减专项行动工作中好的经验和做法进行提炼，上升为法规条文。

四、草案的主要内容

按照上述制定的总体思路，草案共三十条。主要内容如下：

（一）明确适用范围。规定本省行政区域内鄱阳湖流域总磷污染防治及其相关活动应当遵守本条例。根据长江保护法、黄河保护法的规定，结合鄱阳湖流域自然地理状况，明确流域范围为鄱阳湖和汇入鄱阳湖的干流、支流和湖泊形成的集水区域所涉及的相关县级行政区域。

（二）健全污染防治工作机制。一是实行目标考核制度。将流域总磷污染防治纳入目标考核体系，总磷浓度未达到标准的，要求限期达标。二是建立政府及部门齐抓共管机制。强化政府对流域总磷污染防治的属地管理责任，细化了有关主管部门的具体职责。三是加强本省法规衔接。明确县级以上河长、湖长、林长应当按规

定督促有关部门履行总磷污染防治职责并协调解决问题。四是建立联防联控工作机制。规定政府应当组织排查并制定总磷污染源排放清单和防治措施,建立健全联合执法机制;构建流域总磷监测预警体系和信息平台,加强流域监测数据共享,推进数字流域建设。

(三)完善污染防治措施。一是优化产业布局和发展。分别明确政府和主管部门在绿色发展、废弃物资源化利用的统筹布局、技术指导和监督管理职责,禁止在流域新建、扩建淘汰类、限制类磷化工项目。二是加强外源污染防治。对农业面源、生活污水源、工业源、船舶移动源以及入河排污口点源的源头管控、过程治理方面规定了详细的防治措施。三是加强内源污染控制。规定水行政主管部门应当加强河道采砂监督管理,实施污染底泥无害化与资源化利用,控制采砂和底泥对水体总磷浓度的影响。四是加强滨湖地区污染防治。在流域滨湖地区实行总磷污染防治特别措施,对含磷洗涤剂使用、养殖业污染治理、农村生活污水治理、排口监管及入河(湖)污染物前置拦截提出更严格的要求。

(四)推进生态治理与修复。一是强化生态流量保障。规定省水行政主管部门应当加强鄱阳湖流域水资源的统一调度,保障枯水期生态流量和水位。二是推进生态缓冲带保护修复。明确政府应当因地制宜开展河湖生态缓冲带建设和保护修复,有关部门根据职责采取有效措施,降低沿河沿湖水土流失风险。三是加强湿地生态修复。规定优先在重点排污口下游、河流入湖口、支流入干

流处等具备恢复条件的区域开展湿地建设和恢复。四是实施生态补偿机制。规定政府应当落实流域上下游横向生态保护补偿机制,加大奖补力度,鼓励行政区域之间开展生态保护补偿。

(五)强化监督保障。一是明确资金保障。规定政府应当加大鄱阳湖流域总磷污染防治财政投入,并纳入本级财政预算,完善多元化投入融资机制。二是建立上级约谈制度。规定对流域总磷污染防治不力的,可以约谈相关市、县(区)人民政府及其有关部门主要负责人,要求其采取措施及时整改。三是提升公众参与度。规定支持鄱阳湖流域总磷污染防治、藻类防控、废水深度处理等科学研究和先进技术的推广应用,提高全民节水意识,鼓励优先使用再生水。

以上说明连同草案,请一并审议。

江西省鄱阳湖流域总磷污染防治条例(草案)

第一条 为了加强总磷污染防治,保护和改善鄱阳湖流域生态环境,推进生态文明建设,根据《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国长江保护法》等有关法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

第二条 本省行政区域内鄱阳湖流域总磷污染防治及其相关活动,适用本条例。

本条例所称鄱阳湖流域,是指鄱阳湖和汇入鄱阳湖的干流、支流和湖泊形成的集水区域所涉及的本省县级行政区域。

第三条 鄱阳湖流域总磷污染防治工作应当坚持生态优先、绿色发展、统筹协调、科学规划、预防为主、系统治理的原则。

第四条 省人民政府应当加强对鄱阳湖流域总磷污染防治工作的统一领导,将总磷污染防治纳入目标考核责任体系。

鄱阳湖流域设区的市、县(市、区)人民政府应当对本行政区域总磷污染防治工作负责,组织落实鄱阳湖流域总磷污染防治目标任务。

鄱阳湖流域乡镇人民政府、街道办事处应当根据鄱阳湖流域总磷污染防治工作的具体要求,做好相关工作。

第五条 鄱阳湖流域县级以上河长、湖长、林长应当按照河长

制、湖长制和林长制的有关规定,督促有关部门履行总磷污染防治的工作职责,协调解决总磷污染防治中的问题。

第六条 鄱阳湖流域县级以上人民政府生态环境主管部门对鄱阳湖流域总磷污染防治工作实施统一监督管理,组织实施鄱阳湖流域总磷监测和总磷排放行业执法检查。

鄱阳湖流域县级以上人民政府农业农村主管部门负责组织鄱阳湖流域种植业、畜禽与水产养殖业总磷污染源头减量工作。

鄱阳湖流域县级以上人民政府住房和城乡建设(城市管理)主管部门负责城镇生活污水总磷污染治理工作。

鄱阳湖流域县级以上人民政府工业和信息化主管部门负责推动行业企业技术改造转型升级、制定磷化工行业淘汰落后产能计划等工作。

鄱阳湖流域县级以上人民政府交通运输主管部门负责鄱阳湖流域通航水域防治船舶及其作业活动总磷污染防治的监督管理工作,渔业船舶(含拆解作业)、军事船舶、体育运动船舶除外。

鄱阳湖流域县级以上人民政府水行政主管部门负责水土流失防治、河道采砂监管、河湖岸线管控、水资源调度和河湖生态流量保障等总磷污染防治相关工作。

鄱阳湖流域县级以上人民政府林业主管部门负责总磷污染防治中的湿地资源和各类自然保护地的监督管理工作。

鄱阳湖流域县级以上人民政府发展改革、科技、公安、财政、自然资源、商务、市场监督管理和气象等部门在各自职责范围内,做

好鄱阳湖流域总磷污染防治相关工作。

第七条 省人民政府生态环境主管部门应当依据地表水环境质量国家标准和河长制湖长制考核要求压实鄱阳湖流域设区的市、县(市、区)人民政府责任,推动入鄱阳湖河流(湖泊)总磷污染系统治理,巩固提升鄱阳湖流域水生态环境质量。

总磷排放浓度未达到地表水环境质量国家标准的设区的市、县(市、区)人民政府,应当制定本行政区域限期达标方案,采取措施按期达标。限期达标方案应当报上一级人民政府备案。

第八条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当组织有关部门全面排查流域范围内面源、点源、移动源等各类总磷污染物排放情况,制定本行政区域内总磷污染源排放清单,根据污染源情况分类制定污染防治措施。

鄱阳湖流域县级以上人民政府及其有关部门应当建立健全综合执法机制,协同开展跨行政区域总磷污染防治工作,实施联合监测、共同治理、信息共享。

第九条 鄱阳湖流域县级以上人民政府及其农业农村等有关部门和机构应当推动发展绿色种植,推广测土配方施肥技术,指导农业生产经营者科学使用农业投入品,减少化肥、农药施用,提高磷肥利用效率。

县级以上人民政府农业农村、水行政等主管部门应当推行节水灌溉,推进农田灌溉退水循环利用和生态化处理。鼓励支持地表径流集蓄与再利用设施建设,因地制宜建设生态沟渠、生态塘堰

湿地等设施,净化农田排水及地表径流,减少总磷污染物进入河湖水体。

第十条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当鼓励发展生态健康养殖,推进畜禽粪污资源化利用,促进绿色种养循环。

县级以上人民政府生态环境主管部门应当加强畜禽规模养殖污染防治的统一监督管理。

从事畜禽规模养殖的单位和个人应当按照规定配套建设畜禽养殖废弃物收集、贮存、处理、利用等综合利用和无害化处理设施并保持正常运行,或者委托他人对畜禽养殖废弃物代为综合利用和无害化处理。

第十一条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当推广水产绿色健康养殖,落实养殖尾水排放属地监管职责和生产者环境保护主体责任,在集中连片养殖池塘区域合理规划和建设尾水生态化处理设施。

县级以上人民政府农业农村主管部门应当指导和推广池塘标准化改造和养殖尾水净化技术,推动养殖尾水资源化利用。

县级以上人民政府生态环境主管部门应当监督和指导工厂化水产养殖企业实施尾水治理,工厂化水产养殖企业应当按照规定设置养殖尾水排放口。水产养殖尾水排放应当符合水污染物排放相关规定和标准。

第十二条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当建立健全污水处理设施管护经费保障机制,完善城镇生活污水集中处理设施与

配套管网的建设及改造,提高城镇生活污水收集率与处理率,推进城市面源污染治理;统筹推进农村生活污水处理设施建设与资源化利用,加强运维监管,保障其正常运行。

县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门应当加强对新建住宅阳台污水收集系统设计、施工的监督管理。新建、改建住宅阳台、露台应当单独设置污水管道,并纳入污水收集系统。逐步对有条件的老旧住宅实施管道改造。

县级以上人民政府生态环境主管部门负责农村生活污水治理相关技术指导和执法监管,督促、指导农村生活污水处理项目推进。

第十三条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当合理制定产业规划,优化产业布局,推动磷矿、磷化工产业升级改造和涉磷企业实施清洁化改造,减少工业污染的总磷排放。

涉磷企业应当按照排污许可证要求,采取有效措施控制总磷排放浓度和排放总量,并对排污口和周边环境进行总磷监测,依法公开监测信息。鼓励涉磷企业实施清洁生产改造,减少生产工序中含磷助剂的使用和资源消耗。

磷化工企业所在的开发区应当加强总磷污染防治设施建设和污水管网排查整治,实施初期雨水污染控制。开发区内磷化工企业实施一企一管、明管输送、实时监测。

禁止在鄱阳湖流域新建、扩建淘汰类、限制类磷化工项目。

第十四条 港口、码头、装卸站和船舶修造厂所在地设区的

市、县(市、区)人民政府应当统筹规划、建设和运行船舶污染物接收、转运及处理处置设施。县级以上人民政府交通运输主管部门应当推进船舶生活污水设施改造。

禁止排放不符合规定的船舶压载水、含磷化学品运输船洗舱水。

第十五条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当组织对本行政区域的入河排污口开展排查、监测、溯源、整治,明确排污口相应排污单位和责任人。对未达到水质目标的水功能区,除污水集中处理设施排污口外,应当严格控制新设、改设或者扩大入河排污口。

列入重点排污单位的涉磷工业企业、规模化畜禽养殖场和城镇污水处理厂应当按照国家和本省有关规定,安装含总磷指标的水污染物自动监测设备,保证其正常运行,并与生态环境主管部门的监控设备联网。

第十六条 鄱阳湖流域滨湖地区县级以上人民政府及其有关部门应当实行总磷污染防治特别措施:

(一)在严重影响鄱阳湖水质的水域实行人放天养,退渔还湖;

(二)依法禁止使用含磷洗涤剂;

(三)以水源保护区、城乡结合部、乡镇人民政府所在地、中心村等人口集中区域为重点,加快推进农村生活污水治理和资源化利用;

(四)对电排站、水闸等排口应当按照接纳水体水质目标要求进行监管,有计划地逐步对具备条件的电排站、水闸建设调蓄净化

系统；

(五)在具备建设条件的重点排污口下游、河流入湖口、支流入干流等区域应当建设生态沟渠、生物滤池、人工湿地等拦截净化设施。

第十七条 省人民政府水行政主管部门应当加强鄱阳湖流域水资源的统一调度,合理配置流域水资源,保障枯水期生态流量和水位。

第十八条 鄱阳湖流域县级以上人民政府水行政主管部门应当开展流域重点河湖清淤,推进环保疏浚等内源污染治理,实施污染底泥无害化与资源化处理。

鄱阳湖流域县级以上人民政府水行政主管部门应当加强河道采砂监督管理工作,从事采砂的单位和个人应当采取有效措施控制采砂活动对水体总磷浓度的影响。

第十九条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当因地制宜开展河湖生态缓冲带建设和保护修复。

鄱阳湖流域县级以上人民政府水行政、农业农村、林业、自然资源、交通运输、住房城乡建设等部门根据职责采取有效的水土保持措施,降低土地整理、城乡建设与农林开发、基础设施建设、矿产资源开发等造成的沿河沿湖水土流失风险。

第二十条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当针对存在生态退化问题或者风险的重要湿地开展生态修复工作,因地制宜实施湿地生态保护修复工程和小微湿地保护利用建设。优先在重点排

污口下游、河流入湖口、支流入干流处等具备恢复条件的区域开展湿地建设和恢复。

第二十一条 省人民政府生态环境主管部门应当会同省人民政府水行政、农业农村等部门按照法律、法规规定和监测规范的要求,依托生态环境大数据平台优化鄱阳湖流域总磷动态监测预警体系和信息平台建设,发布监测预警信息,建立监测数据共享机制。

鼓励采用高光谱成像、无人机遥测、卫星遥感、同位素示踪等新技术手段进行科学监控。

第二十二条 鄱阳湖流域县级以上人民政府应当加大鄱阳湖流域总磷污染防治财政投入,并纳入本级财政预算,引导社会资本参与,逐步完善政府、企业、社会多元化投入融资机制。优先支持鄱阳湖流域滨湖地区开展总磷污染防治工作。

县级以上人民政府应当落实鄱阳湖流域上下游横向生态保护补偿机制,加大对鄱阳湖流域总磷污染防治工作的奖补力度,鼓励行政区域间通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式进行生态保护补偿。

第二十三条 县级以上人民政府及其有关部门应当支持鄱阳湖流域总磷污染防治、藻类防控、废水深度处理等科学研究和先进技术的推广应用。

鼓励、引导单位和个人参与鄱阳湖流域生态环境保护 and 修复、水资源合理利用、促进绿色发展、科普宣传等活动。

第二十四条 各级人民政府应当加强节水宣传,提高全民节水意识。

鼓励工业生产、城市绿化、道路清扫、车辆冲洗、建筑施工、生态景观等优先使用再生水;鼓励城镇污水处理厂建设生产再生水设施,配备回用设备。

第二十五条 鄱阳湖流域设区的市、县(市、区)人民政府总磷污染防治工作不力的,上级人民政府和省生态环境主管部门可以对其主要负责人进行约谈。鄱阳湖流域县级以上人民政府有关部门总磷污染防治工作不力的,本级人民政府或者上级人民政府有关部门可以对其主要负责人进行约谈。

被约谈的人民政府和部门应当立即采取整改措施,约谈和整改情况应当向社会公开。

第二十六条 国家机关及其工作人员在鄱阳湖流域总磷污染防治工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第二十七条 违反本条例第十五条第二款规定,列入重点排污单位的涉磷工业企业、规模化畜禽养殖场和城镇污水处理厂未按照规定安装含总磷指标的水污染物自动监测设备,未按照规定与生态环境主管部门的监控设备联网,或者未保证监测设备正常运行的,由县级以上人民政府生态环境主管部门责令限期改正,处二万元以上二十万元以下的罚款;逾期不改正的,责令停产整治。

第二十八条 违反本条例规定的其他行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

第二十九条 本条例所称鄱阳湖流域滨湖地区包括:南昌市新建区、南昌县、进贤县,九江市濂溪区、永修县、德安县、都昌县、湖口县、共青城市、庐山市,上饶市余干县、鄱阳县,抚州市东乡区。

第三十条 本条例自 年 月 日起施行。