关于《湖州市生态文明典范城市建设促进

条例（草案）》审议情况的报告

市人大法制委员会

2023年12月

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2023年10月30日，市九届人大常委会第十四次会议审议了市人民政府提请的《湖州市生态文明典范城市建设促进条例（草案）》（以下简称政府草案）。之后，常委会主要领导亲自组织听证，在北京召开专家咨询会，并就重要条款研究论证提出要求；分管领导带队赴省级部门征求意见，深入基层开展立法调研，进一步梳理我市生态文明建设的特色亮点和突出问题。法工委、城建环资工委对政府草案进行修改，通过湖州日报、湖州晚报、湖州发布、湖州人大官网、南太湖号等媒体向社会公开征求意见。法工委及时收集最新政策文件，牵头召开座谈会、论证会、民主协商会，广泛听取全国人大有关专（工）委、有关国家部委、省人大法工委、省政府有关厅局、市政府有关部门、区县人大、人大代表、政协委员和民主党派代表、乡镇街道、专家学者、企业等各方面的意见建议；针对重点问题和重要条款，还与政府相关部门多次专题会商，深入研究探讨。围绕草案内容的合法性与合理性，向省人大常委会法工委作请示汇报、沟通对接。在此基础上，进行了反复论证、修改，提出了草案修改稿。12月11日，法制委召开全体会议，对草案修改稿进行了统一审议。现将政府草案主要修改情况报告如下：

一、关于总则

**针对基本原则**，法制委研究后认为，生态文明典范城市建设事关发展全局，必须充分发挥党总揽全局、协调各方的领导作用，建议在基本原则中增写“坚持中国共产党的领导”。

**针对议事协调机制**，基于生态文明典范城市建设，需要健全工作监督、目标考核等制度，经研究，法制委建议在条文中明确“办事机构具体负责指导协调、监督考核等工作”。

**针对社会参与**，基于生态文明典范城市建设，需要鼓励和引导社会各方积极参与，经研究，法制委建议作如下修改：（1）增加“鼓励和引导自然人、法人和非法人组织参与生态文明典范城市建设，并保障公众依法享有的知情权、参与权、表达权和监督权”的规定；（2）增加“鼓励将生态文明典范城市建设的相关要求依法纳入行业协会章程”的规定。

二、关于规划与布局

**针对建设纲要及其实施**，经研究，法制委建议：（1）明确建设纲要的功能定位是“明确中长期目标任务和重点工作”，而年度计划的功能定位是“推进生态文明典范城市建设纲要落实”；（2）区分国土空间规划的不同层级，要求国土空间详细规划“应当体现生态文明典范城市建设纲要的主要内容”，而区域管理、基础设施建设等专项规划则“应当与生态文明典范城市建设纲要相衔接”。

**针对决策环境影响论证**，经研究，法制委建议作如下修改：（1）删除“发展规划”“根据需要”相关表述，将“评估”调整为“评价、论证”；（2）增设条款，要求产业平台、小微企业园的规划环评，应当充分衔接生态环境分区管控要求，进一步明确相关内容，提出规划优化调整对策建议。

**针对布局优化调整**，基于优化调整产业、供热、交通等布局，对于改善我市生态环境质量具有重要作用，经与相关部门多次对接，法制委建议作如下修改：（1）要求市、区县人民政府按照区域环境容量、环境质量改善和排污总量控制要求，加快布局优化，分层分级分类引导企业向产业平台、小微企业园集聚；（2）增设条款，就“稳妥实施城市建成区、环境敏感区域内的高排放低能效企业退出机制”作出规定。

三、关于绿色低碳发展

**针对章节位置**，生态文明建设的首要环节是处理好高质量发展和高水平保护的关系，而湖州生态文明典范城市建设的重点是加快发展方式绿色低碳转型。经研究，法制委建议将绿色低碳发展的位置从第五章提至第三章，并充实人才引育等内容。

**针对碳排放管控**，法制委认真研究国家和省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与发改、自规等部门多次深入对接，建议梳理“总量管控—领域行业标准落实—具体项目方案”的制度链条，作如下修改：（1）合并减污相关内容；（2）增设条款，要求“市人民政府应当建立健全碳排放总量管控机制，将碳排放强度纳入‘标准地’指标体系，并推动落实重点领域、重点行业碳排放相关标准”；（3）增设条款，明确各机关单位为落实本市碳排放总量管控要求所应当采取的措施。

**针对绿色低碳转型发展的重点领域**，基于产业、能源、交通运输、建筑等领域是加快绿色低碳转型发展的重中之重，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与发改、经信、建设、交通等部门多次深入对接，建议作如下修改：（1）在“产业升级”条款中，提出各类产业升级调整的方向目标，充实项目能效准入、高能耗高排放行业产能置换、能效诊断等内容；（2）在“清洁能源”条款中，提出支持使用清洁能源，逐步提高零碳能源供给的方向目标，充实严格控制煤炭消费、推动煤炭清洁高效利用、促进光伏发电多元化利用、支持氢能开发利用等内容；（3）将“清洁生产”与“资源综合利用”分设条款，在“清洁生产”条款中增加支持企业开展应用技术创新性研究相关内容，在“资源综合利用”条款中突出湖州特色，增加支持再制造业务、鼓励再制造产品相关内容；（4）在“绿色交通”条款中，提出探索推进零碳交通的方向目标，强调落实高能耗、高排放运输工具装备淘汰更新政策，并鼓励新建和改扩建交通枢纽项目采用节能技术；（5）在“绿色建筑”条款中，要求住房和城乡建设主管部门“建立城市低碳体检评估制度”，并对支持推广技术建材能源、加强绿色监管、鼓励零能耗建筑设计、鼓励既有建筑节能和绿色化改造等作出规定。

**针对低碳发展制度创新**，经研究，法制委建议作如下修改：（1）强调“市、区县人民政府应当落实国家和省有关碳排放统计核算、碳排放评价、碳排放预算管理等制度”，以强化工作责任；（2）充实碳效码应用相关内容，以体现湖州特色。

**针对科技人才支撑**，基于科技和人才是生态文明典范城市建设的基础性、战略性支撑，但政府草案相关条文的规定较为原则，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件，相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与科技、自规等部门多次深入对接，建议作如下修改：（1）固化提炼我市经验做法，要求加强创新体系建设、布局创新载体、完善创新机制，支持开展储能综合利用技术、低碳和脱碳技术等重点领域科技创新，支持龙头企业牵头组建创新联合体，开展碳中和关键技术协同攻关；（2）增设“人才引育”条款，要求各级人民政府完善人才引育机制、政策体系，优化租房购房补贴、社会保险、知识产权申报、薪酬福利等服务保障，支持碳中和领域院士专家工作站建设，鼓励高等院校设置相关专业点，开设通识课程。

四、关于生态保护修复

**针对生态环境质量状况调查评价**，基于生态环境监测为客观评价生态环境质量、反映污染治理成效、实施生态环境管理与决策提供科学依据，经研究，法制委建议增设条款：（1）明确市人民政府应当组织开展生态环境质量状况的定期调查评价、预警预测；（2）要求各级人民政府根据生态环境质量状况调查评价结果，组织制定相关保护修复方案，加强对相关区域的保护修复。

**针对山水林田保护修复**，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与自规、水利、农业农村、生态环境等部门多次深入对接，建议作如下修改：（1）在“山体保护修复”条款中，删除“采矿权出让合同”等不宜由本法规制的内容；（2）在“水生态保护修复”条款中，删除重复部分，并将污染防治相关内容移至第五章；（3）在“森林生态保护修复”条款中，增加“森林资源保护、利用和管理”总体要求，以及具体管理制度、禁止毁林规定，保护古银杏等古树名木；（4）在“耕地保护修复”条款中，增加耕地管理、溇港圩田保护等具体要求。

**针对自然保护地**，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与自规、农业农村等部门多次深入对接，建议作如下修改：（1）根据《浙江省自然保护地体系发展“十四五”规划》，将自然保护地体系建设的目标方向确定为“生态完好、类型丰富、布局合理、功能完善、管理规范”；（2）删除中西部丘陵山地生态廊道和河湖湿地生态廊道的相关表述；（3）根据市《生态文明典范城市建设纲要》，要求市、区县人民政府“分区分类管控自然保护地内建设项目，严格落实准入负面清单”。

五、关于污染防治

**针对污染防治的方向目标**，基于湖州是绿水青山就是金山银山理念诞生地，污染防治的方向目标应当更具有前瞻性、先进性、引领性。对此，法制委深入研究国家、省、市的最新政策文件以及先进地区对污染防治的创新举措，建议分别就大气、噪声、光污染，设置清新空气示范区、宁静城市、暗夜星空保护工程等方向目标。

**针对大气污染防治**，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与生态环境、交通、建设等部门多次深入对接，建议增设条款，分别就治理低效设施整治、建筑工地在线监测设备安装等作出规定。

**针对新污染物防治**，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与生态环境等部门多次深入对接，建议增设条款：（1）要求市、区县人民政府开展筛查评估，明确管控重点，细化落实管控措施；（2）要求生态环境等部门建立制度、加强管理。

六、关于生态产品价值实现

**针对生态产品价值核算及其结果运用**，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与生态环境等部门多次深入对接，建议作如下修改：（1）增设条款，要求组织调查生态产品基础信息、编制生态产品目录清单，形成价值评价体系、纳入经济核算体系，明确生态产品价值核算的前置、后续工作；（2）增设条款，就生态产品价值核算结果应用、挂钩机制等作出规定。

**针对乡村生态产品价值增值**，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，并与生态环境、农业农村等部门多次深入对接，建议增设相关条款，就提升城乡生态环境、打造生态产品区域公用品牌、建立生态产品质量追溯机制、健全生态产品开发运营体系、鼓励将生态环境保护修复与生态产品经营开发权益挂钩等作出规定。

七、关于生态文化建设

**针对绿色低碳生活**，基于绿色低碳发展既包括绿色低碳生产，也包括绿色低碳生活，法制委认真研究国家、省、市的最新政策文件、相关法规草案以及先进地区的创新举措，建议增加绿色单位、绿色家庭、绿色达人等绿色细胞建设的规定，并就企业社会责任、生活垃圾分类等增设条款。

八、关于法律责任

**针对法律责任内容设置**，法制委多次征求生态环境、自规等部门意见，进一步梳理上位法尚未设置法律责任而我市又迫切需要强化治理的环境污染问题，就大气、土壤、噪声污染违法行为明确了法律责任。

九、其他方面

**（一）建议增设的内容**：（1）为了增强国土空间规划编制的民主性、科学性，增设关于国土空间规划编制征求意见的条款；（2）根据噪声污染防治的实际需要，增设条款授权相关部门划定禁止机动车行驶和使用喇叭等声响装置的路段和时间；（3）根据省“两办”《关于建立健全生态产品价值实现机制的实施意见》要求，增加探索建立生态资源预算管理机制、创新绿化增量责任指标交易、清水增量责任指标交易、碳汇权益交易、“生态地”交易等方式，合法合规开展资源权益指标交易等内容；（4）增设关于支持开展生态文明建设公益活动、鼓励宣传教育阵地创建及向公众开放等内容；（5）参照市大气污染防治规定，增设设立公益诉讼资金的条款。

**（二）建议删除内容**：鉴于草案修改稿已明确制定年度计划，删除政府草案关于生态文明典范城市建设规划的条文。

此外，根据各方意见，还对政府草案作了一些条款顺序、文字表述上的修改。

法制委认为，《湖州生态文明典范城市建设促进条例（草案）》经过多次修改后，目前草案修改稿的框架和内容符合上位法的相关规定，契合湖州实际，相对比较成熟，建议根据本次常委会会议审议意见作进一步修改完善后，提请下一次常委会会议决定是否上市人代会审议表决。

以上报告和《湖州生态文明典范城市建设促进条例（草案修改稿）》，请予审议。