

# 九江市城市湖泊保护条例释义

主 编

夏 兴

副主编

王小军 刘明洋

## 编者说明

《九江市城市湖泊保护条例》已于2018年9月27日九江市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过，并于2018年11月2日江西省第十三届人民代表大会常务委员会议第八次会议批准，自2019年5月1日开始施行。为深入学习、广泛宣传、切实贯彻《九江市城市湖泊保护条例》，市人大法制委、常委会法工委的同志集体编著了本书。本书力求将九江市城市湖泊保护条例立法的背景和主要内容，以简明扼要、准确清晰的方式予以解读。本书由市人大常委会党组副书记、副主任夏兴担任主编，市人大法制委主任委员王小军、市人大常委会法工委主任刘明洋担任副主编。参加本书编写人员为万祥、黄莹、詹煜民、陈明鉴、曹雄辉，**完稿由詹煜民具体执笔编辑**，最后由夏兴同志审改定稿。由于释义资料内容较多，加之水平有限，如存在错漏之处，敬请读者提出宝贵意见。

编 者

2019年2月20日

# 目 录

九江市城市湖泊保护条例·····	01
------------------	----

## 第一部分 九江市城市湖泊保护条例释义

<b>第一章 总 则</b> ·····	11
第一条【立法目的】·····	11
第二条【适用范围】·····	12
第三条【保护原则、目标】·····	14
第四条【政府职责】·····	15
第五条【部门职责】·····	17
第六条【协调机制】·····	18
第七条【普查与公开】·····	19
第八条【监督举报】·····	20
<b>第二章 保护措施</b> ·····	21
第九条【规划编制】·····	21
第十条【管理保护范围】·····	22
第十一条【形态保护】·····	24
第十二条【废弃物污染物治理】·····	25
第十三条【湖面利用】·····	27
第十四条【最低水位】·····	28
第十五条【清洁清淤】·····	30

第十六条【绿化范围保护】	30
第十七条【临湖建筑控制】	31
第十八条【出入湖河道管理】	32
第十九条【农业面源污染防治】	33
第二十条【工业污染防治】	35
第二十一条【雨污分流】	37
第二十二条【污水排放】	38
第二十三条【施工管理】	40
第二十四条【生态修复】	41
<b>第三章 法律责任</b>	42
第二十五条【减损湖泊面积的罚则】	42
第二十六条【危害湖泊水环境的罚则】	44
第二十七条【违规排污罚则】	46
第二十八条【公益诉讼】	47
第二十九条【其他法律责任】	48
第三十条【指引性条款】	48
<b>第四章 附 则</b>	48
第三十一条【实施时间】	48

## 第二部分 附 录

制定九江市城市湖泊保护条例有关文件	51
关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》的起草说明	51
九江市人大常委会农工委关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》的审查报告	57

九江市人民代表大会法制委员会关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》修改情况的汇报·····	62
九江市人民代表大会法制委员会关于《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》修改意见的报告·····	68
九江市人民代表大会法制委员会关于《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》修改意见的报告·····	72
《九江市城市湖泊保护条例》大事记·····	75

# 九江市城市湖泊保护条例

(2018年9月27日九江市第十五届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过 2018年11月2日江西省第十三届人民代表大会常务委员会第八次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 保护措施
- 第三章 法律责任
- 第四章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强城市湖泊保护，防止侵占、污染城市湖泊，维护和改善城市生态环境，根据《中华人民共和国水污染防治法》《江西省湖泊保护条例》等有关法律、法规的规定，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内城市湖泊的规划、保护、治理、利用和监督管理等活动，适用本条例。

城市湖泊保护实行名录制度。甘棠湖、南门湖、白水湖、琵琶湖、芳兰湖、八里湖、赛城湖等市辖区湖泊应当列入城

市湖泊保护名录。县（市）实行城市管理区域内的湖泊，由县（市）人民政府拟定保护名录，报市人民政府批准并公布。

未纳入城市湖泊保护名录的其他湖泊的管理保护，依照有关法律、法规的规定执行。

**第三条** 城市湖泊保护应当遵循科学规划、保护优先、综合治理、限制利用、属地管理、社会参与的原则，确保水域范围不减少，湖岸环境得到优化，水质达到规定标准，并以国家地表水环境质量Ⅲ类水质为保护目标。

**第四条** 市、县（市、区）人民政府应当加强对城市湖泊保护工作的领导，将城市湖泊保护纳入国民经济和社会发展规划，依法建立城市湖泊保护生态补偿机制，将城市湖泊保护工作所需经费纳入本级财政预算。

市、县（市、区）人民政府应当确定城市湖泊保护的主管部门，并可以根据实际情况确定城市湖泊保护日常管理单位。

乡（镇）人民政府、街道办事处应当加强对辖区内城市湖泊的保护，及时发现、制止并向有关部门报告填占、污染等侵害城市湖泊的违法行为。

村（居）民委员会应当协助做好城市湖泊保护工作。

**第五条** 城市湖泊保护的主管部门负责组织实施本条例。

承担水利、湿地保护、环境保护、自然资源利用、建设、规划、农业、交通运输、城市管理执法、财政、发展改革、司法行政等职能的部门，应当按照各自职责做好城市湖泊保

护的有关工作。

**第六条** 城市湖泊保护实行湖长制。

湖长的具体设立、职责确定和工作机制，按照国家和省有关规定执行。

**第七条** 市、县（市）人民政府应当组织有关部门逐湖建立城市湖泊档案，每年开展城市湖泊面积、容积、水质状况等重要内容的普查并公开普查结果。

相关部门应当依法公开城市湖泊水文水资源、水环境质量、重点排污单位水污染物排放数据等信息，并每月报送本级人民代表大会常务委员会。

**第八条** 城市湖泊保护的主管部门应当建立城市湖泊保护违法行为举报制度，公布监督举报方式。

任何单位和个人有权对填占、污染等侵害城市湖泊的行为进行举报投诉。有关部门应当按照规定核查、处理，及时依法向社会公布处罚的信息。

## 第二章 保护措施

**第九条** 市、县（市）人民政府应当组织有关部门编制包括湖泊主要功能、管理保护范围、水质标准控制、生态保护目标与措施、禁止和限制建设项目等内容的城市湖泊保护规划。

城市湖泊保护规划应当符合土地利用总体规划、城乡规划。有关部门编制各类专项规划涉及城市湖泊的，应当与城



市湖泊保护规划相衔接，并征求城市湖泊保护主管部门的意见。

城市湖泊保护规划需要修改的，应当按照原审批程序报批。修改后的规划，城市湖泊水域面积、水质等规划内容应当高于修改前的保护要求。

城市湖泊保护规划制定和修改后，应当报本级人民代表大会常务委员会备案。

**第十条** 城市湖泊管理保护范围分为水域范围、环湖绿化范围、外围建设控制范围。

水域范围、环湖绿化范围、外围建设控制范围由市、县（市）人民政府根据实际情况确定，并进行勘界，设立保护标志。

**第十一条** 禁止任何单位和个人填占城市湖泊。

禁止围湖造地造景，拦汊筑坝或者以其他方式分割、侵占城市湖泊水面。

禁止在城市湖泊水域范围内建设除防洪、改善水生态环境、跨湖桥梁、湖底隧道之外的建筑物、构筑物。

**第十二条** 禁止在城市湖泊最高水位线以上的岸坡堆放、存贮建筑垃圾、渣土等固体废弃物，倾倒生活垃圾等其他污染物。

禁止在湖泊最高水位线以下的滩地、岸坡堆放、存贮固体废弃物或者其他污染物，或者向城市湖泊水体排放、倾倒工业废渣、城镇垃圾或者其他废弃物。

禁止向城市湖泊水体排放或者倾倒油类、酸液、碱液、

剧毒废液、可溶性剧毒废渣。

**第十三条** 利用城市湖泊从事旅游、水上运动等开发活动的，应当符合城市湖泊保护规划要求，进行环境影响评价，不得损害城市湖泊水生态环境。禁止在城市湖泊从事水上餐饮活动。禁止在城市湖泊洗涤物品。

禁止城市湖泊内的船舶使用汽油、柴油等污染水体的燃料，应急抢险、执法和经批准的渔业捕捞等船只除外。

城市湖泊内的船舶应当按照要求配备污水、垃圾、粪便等污染物、废弃物收集设施。湖泊码头等场所应当配备船舶污染物接收设施，并转移至其他场所进行无害化处理。禁止向城市湖泊倾倒船舶垃圾或者排放船舶的残油、废油。

**第十四条** 市、县（市）人民政府及其有关部门应当根据城市湖泊生态保护需要和城市景观建设需要，合理确定城市湖泊的最低水位线，设置最低水位线标志。

城市湖泊水位低于最低水位线的，应当采取补水、限制取水等措施。

**第十五条** 市、县（市、区）人民政府应当根据城市湖泊保护需要定期组织清淤。相关责任单位应当及时对城市湖泊中的漂浮物进行清理。

**第十六条** 环湖绿化范围内除生态绿道及附属公共设施和景观外，禁止建设其他建筑物、构筑物。

**第十七条** 城市湖泊临湖建筑物、构筑物应当科学规划，布局、高度、密度、造型和色彩等应当与城市湖泊环境相协调，严格控制天际线，严格控制与环湖绿化范围的距离，

预留出城市湖泊的公共进出通道和视线通廊。

**第十八条** 市、县（市、区）人民政府应当加强对十里河、濂溪河、龙开故道、蛟滩河、沙河、长河等城市湖泊出入湖河道的监管，疏浚河道，监测水质，运用截污治污、调水引流等措施进行综合治理，改善河道水环境质量，从源头上控制和减少入湖污染。

市、县（市、区）人民政府应当建立城市湖泊水质恶化源头倒查机制。

**第十九条** 禁止在城市湖泊投饵投肥进行水产养殖，实行人放天养。

城市湖泊管理保护范围内禁止建设畜禽养殖场、养殖小区和开设屠宰厂。已建成的畜禽养殖场、养殖小区和屠宰厂，依法限期搬迁或者关闭。

城市湖泊流域内从事种植业，应当减少农药、化肥使用量；不得使用高毒、高残留农药，有效控制农业面源污染。

**第二十条** 在城市湖泊流域范围内禁止建设不符合国家产业政策、严重污染水环境的生产项目。对已有的不能达标排放的企业，市、县（市、区）人民政府应当依法责令其限期整改、转产、搬迁或者关闭。

**第二十一条** 市、县（市）人民政府应当规划和建设城市湖泊环湖及沿河道两岸的雨水管网及污水管网。雨水管网、污水管网不得相互混接，收纳的污水应当通过污水管网纳入城市污水处理系统。

雨水、污水合流的地区应当限期进行雨水、污水分流改造。新建、改建区域应当先行建设雨水、污水分流设施。

**第二十二条** 禁止在城市湖泊管理保护范围内设置排污口，已有的排污口应当限期关闭。

城市生产、生活污水应当排入城市污水管网，纳入城市污水处理设施集中处理后达标排放。暂时无法纳入污水管网的，限期采取治理措施。

禁止通过私设暗管等逃避监管的方式排放污水。

**第二十三条** 城市湖泊管理保护范围内依法批准的建设项目，建设、施工单位应当采取必要措施保护施工场地周围的水体、植被和地貌。施工结束后应当及时清理场地、恢复原状。

**第二十四条** 市、县（市）人民政府应当组织有关部门加强城市湖泊生态保护工作的科学研究和技术创新，运用科技手段加强湖泊的监测、污染防治和生态修复；鼓励支持社会组织和公众参与城市湖泊保护和生态修复工作。

### 第三章 法律责任

**第二十五条** 违反本条例第十一条第一款、第二款规定的，由水资源管理部门责令停止违法行为，恢复原状或者采取其他补救措施，可以处五万元以下的罚款。既不恢复原状也不采取其他补救措施的，由水资源管理部门指定有关单位代为恢复原状或者采取其他补救措施，所需费用由违法者承

担。

违反本条例第十一条第三款规定的，由城市管理执法部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处以建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

**第二十六条** 违反本条例第十二条第一款规定的，由城市管理执法部门责令停止违法行为，限期改正，对单位处以五千元以上五万元以下的罚款。个人有以上行为的，处以二百元以下的罚款。

违反本条例第十二条第二款规定的，由环境保护管理部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处以二万元以上二十万元以下的罚款；逾期不采取治理措施的，环境保护管理部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担。

违反本条例第十二条第三款规定的，由环境保护管理部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处以十万元以上一百万元以下的罚款；逾期不采取治理措施的，环境保护管理部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

**第二十七条** 违反本条例第二十二第三款规定的，由环境保护管理部门责令改正或者责令限制生产、停产整治，

并处以十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

**第二十八条** 对污染城市湖泊环境、破坏城市湖泊生态、损害环境公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以依法向人民法院提起环境污染公益诉讼。

**第二十九条** 违反本条例规定的行为，触犯《中华人民共和国治安管理处罚法》的，由公安机关依法处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第三十条** 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。

#### **第四章 附则**

**第三十一条** 本条例自 2019 年 5 月 1 日起施行。

## **第一部分**

---

# **九江市城市湖泊保护条例条文释义**

# 九江市城市湖泊保护条例条文释义

## 第一章 总 则

**第一条【立法目的】** 为了加强城市湖泊保护，防止侵占、污染城市湖泊，维护和改善城市生态环境，根据《中华人民共和国水污染防治法》《江西省湖泊保护条例》等有关法律、法规的规定，结合本市实际，制定本条例。

**【释义】** 本条是关于城市湖泊保护条例立法目的的规定。

立法目的是成文法的首要内容，一般规定在条例的第一条中。立法目的既与法规名称紧密关联，又与适用范围和分则、法律责任、附则形成严密的逻辑关系。从法规名称到立法目的，再到适用范围，再到分则，对条例内容持续延伸展开规范，通过法律责任部分相关强制性规范内容予以保障，从而构成一部法规严谨的规范系统、严密的法律逻辑结构体系。

城市湖泊是重要的地表水资源，具有不可替代的多种生态服务功能。城市湖泊是多种动植物的栖息地，有助于防洪减灾，降低城市热岛效应，还具有观光旅游的价值。城市湖泊的生物和化学过程可以使有毒物质降解和转化，被誉为“城市之肾”。然而，随着城市化进程的加快，人们生产和生活在城市高度积聚，具有“公共池塘”性质的城市湖泊在工业化和城市化进程中负担沉重，城市开发导致城市湖泊面



积锐减，大量工农业废水、生活污水(如含磷洗衣粉水)的排放，导致城市湖泊有机污染相当普遍。湖泊的自净能力无法消化排入的污水和各种营养元素，大大降低了城市湖泊对城市经济和社会可持续发展的支持能力。近年来，城市湖泊的盐化(重金属化)、富营养化和酸化日益严重，引发了一系列生态问题，城市湖泊污染治理迫在眉睫。本条例从防止侵占水体、防治水体污染、维护湖泊功能、改善湖泊生态环境出发，针对城市湖泊污染的突出问题，根据相关法律、法规，制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本市行政区域内城市湖泊的规划、保护、治理、利用和监督管理等活动，适用本条例。

城市湖泊保护实行名录制度。甘棠湖、南门湖、白水湖、琵琶湖、芳兰湖、八里湖、赛城湖等市辖区湖泊应当列入城市湖泊保护名录。县(市)实行城市管理区域内的湖泊，由县(市)人民政府拟定保护名录，报市人民政府批准并公布。

未纳入城市湖泊保护名录的其他湖泊的管理保护，依照有关法律、法规的规定执行。

**【释义】** 本条是关于适用范围的规定。

条例的适用范围，也称条例的效力范围，包括条例的时间效力、空间效力和对人、对行为的效力。本条例的时间效力由本条例第三十一条规定。本条则对本条例适用的空间效力，即适用的地域范围和对人及行为的效力作出的规定。每部条例对一定的行为作出规范即明确了条例的行为效力范围，也体现了条例的特点。地方性法规的适用范围与行政

区划相联系，是地方行政管理权限的显著体现之一。所以，每部地方性法规的适用范围是必不可少的，但表现的方式有所不同。严格的条例规范内容中，需要明确法规适用的地域范围即法规的地域效力，并对其特定规范的行为作出基本定义，以便使此条例区别于彼条例，体现每部条例对行为规范的特殊性。

本条例适用范围地域效力涵盖市辖区和各县（市）实行城市管理的区域。条文设计运用概括式与列举式，采取列举式，直接确定市辖区的城市湖泊；采取概括式，由县（市）人民政府确定城市管理区域的城市湖泊保护名录。这样既体现全市一盘棋、共抓城市湖泊大保护的总体要求，也综合考虑各地的实际情况。针对将鄱阳湖、庐山西海、庐山如琴湖等湖泊纳入适用范围的反映，鄱阳湖作为跨市的湖泊，对其立法保护超出了我市立法权限，需要省人大常委会进行立法规范。庐山西海作为我市的备用饮用水源地，对其保护相比城市湖泊要求更为严格，今后需要专项立法。庐山如琴湖为国家风景名胜区和自然保护区的湖泊，国家和江西省都有更加严格明确的保护要求。中央《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》也明确提出，要强化分类指导，科学制定“一湖一策”方案。因此，条例适用范围不宜扩大到鄱阳湖、庐山西海、庐山如琴湖等湖泊。

每部条例对其规范的特定行为以及对这种特定行为的指向作出的定义，作为条例适用范围的重要组成部分，而对行为的指向做出的定义，即为条例的基本行为定义。如本条

例规定的特定行为是城市湖泊的规划、保护、治理、利用和监督管理等活动。

**第三条【保护原则、目标】** 城市湖泊保护应当遵循科学规划、保护优先、综合治理、限制利用、属地管理、社会参与的原则，确保水域范围不减少，湖岸环境得到优化，水质达到规定标准，并以国家地表水环境质量Ⅲ类水质为保护目标。

**【释义】**本条是关于城市湖泊保护的原则以及工作机制的规定。

湖泊具有供水、防洪、旅游、调节气候、净化环境、维护生态与生物多样性以及提供水产品等多种生态服务价值，不同湖泊所处的流域自然环境和社会经济背景不同，其应保护和维持的主导生态功能也不尽相同。如青藏高原湖区大多数湖泊的主导生态功能是保持生态和维护生物多样性，兼具旅游和供水等辅助功能；而东部平原湖区大多数湖泊的主导生态功能是供水、防洪和提供水产品，兼具旅游、净化环境、维持生态和维护生物多样性等辅助功能。而且即使在同一湖区，不同湖泊承担的主导功能以及各主导功能的重要性位序也会有较大差异，有些湖泊第一主导功能是防洪，而另外一些第一主导功能是供水，有些第一主导功能则是旅游。采取相同的管理思路和管理模式，将难以适应不同区域或不同类型湖泊千差万别的特点和开发保护需求。因而，条例确立了在城市湖泊保护工作中，科学规划、保护优先、综合治理、限制利用、属地管理、社会参与的原则关注湖泊的核心、主

导功能保护，着力解决不同区域城市湖泊的“主要矛盾”。

水域功能分类依据地面水水域使用目的和保护目标将其划分为五类：I类主要适用于源头水、国家自然保护区。II类主要适用于集中式生活饮用水水源地一级保护区、珍贵鱼类保护区、鱼虾产卵场等。III类主要适用于集中式生活饮用水水源地二级保护区、一般鱼类保护区及游泳区。IV类主要适用于一般工业用水区及人体非直接接触的娱乐用水区。V类主要适用于农业用水区及一般景观要求水域。同一水域兼有多类功能的，依最高功能划分类别。有季节性功能的，可分季划分类别。2015年《水污染防治行动计划》提出了水环境质量改善的主要指标：“到2020年，长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等七大重点流域水质优良（达到或优于III类）比例总体达到70%以上，地级以上城市建成区黑臭水体均控制在10%以内，地级及以上城市集中饮用水源水质达到或优于III类比例总体高于93%”。考虑到我市城市湖泊大都位于长江流域，八里湖、赛城湖等城市湖泊直接排入长江，其水质直接关系到长江水质。同时由于我市城市湖泊大都临近集中式生活饮用水源地，本条明确规定城市湖泊水质以国家地表水环境质量III类水质为保护目标。

**第四条【政府职责】** 市、县（市、区）人民政府应当加强对城市湖泊保护工作的领导，将城市湖泊保护纳入国民经济和社会发展规划，依法建立城市湖泊保护生态补偿机制，将城市湖泊保护工作所需经费纳入本级财政预算。

市、县（市、区）人民政府应当确定城市湖泊保护的主

管部门，并可以根据实际情况确定城市湖泊保护日常管理单位。

乡（镇）人民政府、街道办事处应当加强对辖区内城市湖泊的保护，及时发现、制止并向有关部门报告填占、污染等侵害城市湖泊的违法行为。

村（居）民委员会应当协助做好城市湖泊保护工作。

**【释义】**本条是关于城市湖泊保护政府职责的规定。

政府职责划分是保证条例有效实施的基础，没有政府及其部门的执法，条例难以贯彻实施，条例的强制力也难以完整体现。因此，地方性法规一般都有政府职责划分的规定。

市、县（市、区）人民政府在城市湖泊水污染防治中起主导作用，负有重大的责任。要解决水污染问题，必须在法律上强化地方政府的责任，对地方政府提出更具体、更明确的目标。目前，九江城市湖泊权属不一、管理多样。比如甘棠湖、南门湖由市建设局园林局负责管理；八里湖、赛城湖由八里湖新区管委会负责管理；白水湖、琵琶湖由浔阳区、濂溪区下属村委会使用管理。既要尊重城市湖泊管理体制因历史原因形成的现状，又要兼顾城市湖泊保护生态要求越来越严格的需要，应当建立市、县（区、市）两级政府属地管理机制，使城市湖泊保护从单纯湖体向河道及流域扩展。在属地管理的基础上，增强条例操作性，根据区域差别和特殊情况，条例授权市、县（市、区）人民政府按照机构改革的要求和目前的管理现状，合理确定主管部门和日常管理单位。

关于将城市湖泊保护纳入国民经济和社会发展规划的规定。国民经济和社会发展规划是对国家或区域一定时期的社会 and 经济发展所作出的战略部署，是具有权威性和严肃性的法律文件，必须保障实施。规划一经人民代表大会审议通过后就要严格执行，各部门、各地方都要协调配合，保证规划的完成。规划的制定者和执行者还要就规划的执行情况向本地区的人民代表大会报告。规划把五年之内要完成的经济社会发展的主要指标分为预期性和约束性两类，其中的约束性指标是各级政府必须实现的指标，是对各级政府刚性的法律要求。将城市湖泊保护纳入国民经济和社会发展规划，城市湖泊保护工作就有了强有力的保障。

**第五条【部门职责】** 城市湖泊保护的主管部门负责组织实施本条例。

承担水利、湿地保护、环境保护、自然资源利用、建设、规划、农业、交通运输、城市管理执法、财政、发展改革、司法行政等职能的部门，应当按照各自职责做好城市湖泊保护的有关工作。

**【释义】** 本条是关于城市湖泊保护部门职责的规定。

城市湖泊保护涉及水利、环保、国土、建设、规划、交通、执法等多个部门，按照机构改革的部署，有些部门的职能将进行整合和调整。比如规划的职能并入了自然资源部门；水利部门排污口设置的职能并入了生态环境部门；农业部门农业面源污染防治的职能并入了生态环境部门等等。为避免条例“刚颁布、即修订”，考虑到机构改革尚在进行之

中，明确各部门工作职责的客观条件还不够成熟。按照十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》提出的，法律是以机构的职能定位来表述主管部门或行政机关，不需要修改。条例在表述部门职能时，采用了以工作事项、机构责任来定位表述相关职能部门，确保条例出台后同机构改革相衔接。

### **第六条【协调机制】 城市湖泊保护实行湖长制。**

湖长的具体设立、职责确定和工作机制，按照国家和省有关规定执行。

**【释义】**本条是关于建立湖长协调机制的规定。

由于湖泊保护涉及的领域、部门较多，如何形成合力，一直是湖泊保护和治理的一个难题。一些地方根据实践推动湖长制，要求党政领导负责组织协调各方力量对湖泊水环境治理、水生态保护、水生态修复等工作亲自抓，效果明显。

2017年11月20日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革领导小组组长习近平主持召开十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议。会议审核通过了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。要在全面推行河长制的基础上，在湖泊实施湖长制，要坚持人与自然和谐共生的基本方略，遵循湖泊的生态功能和特性，严格湖泊水域空间管控，强化湖泊岸线管理保护，加强湖泊水资源保护和水污染防治，开展湖泊生态治理与修

复，健全湖泊执法监管机制。为贯彻中央要求，江西省委省政府印发《关于在湖泊实施湖长制的工作方案》在组织体系构建上，与现行河长制组织体系进行有效衔接，明确建立省、市、县、乡、村五级湖长制组织体系。省市县乡四级设立总湖长、副总湖长，由总河长、副总河长兼任。跨行政区域的湖泊原则上由上一级领导担任湖长，其中，跨设区市的湖泊由其所在流域的省级河长担任省湖长。2018年11月29日，省十三届人大常委会第九次会议举行第三次全体会议，表决通过了《江西省实施河长制湖长制条例》，因此，《九江市城市湖泊保护条例》在此未对湖长制作详细规定。

**第七条【普查与公开】** 市、县（市）人民政府应当组织有关部门逐湖建立城市湖泊档案，每年开展城市湖泊面积、容积、水质状况等重要内容的普查并公开普查结果。

相关部门应当依法公开城市湖泊水文水资源、水环境质量、重点排污单位水污染物排放数据等信息，并每月报送本级人民代表大会常务委员会。

**【释义】** 本条是关于水资源普查与信息公开的规定。

根据各级人民代表大会常务委员会监督法的规定，各级人民代表大会常务委员会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地安排听取和审议本级人民政府工作报告。考虑到2015年1月1日开始实施的环境保护法第二十七条与2016年1月1日开始实施的大气污染防治法第十六条均作了相关规定，要求政府向人大或者人大常委会报告环境状况和环境目标完



成情况。2018年1月1日实施的水污染防治法第十八条也明确规定市、县级人民政府每年在向本级人民代表大会或者其常务委员会报告环境状况 and 环境保护目标完成情况时，应当报告水环境质量限期达标规划执行情况，并向社会公布。为减轻政府工作负担，避免重复报送，便利政府高效运转，本条仅规定每月报送水文水资源、水环境质量、重点排污单位水污染物排放数据信息。

目前，九江城市湖泊监测分为水环境监测和水文监测，水环境监测目前由环保部门负责，水文监测由水利局水文局负责监测，水文局的监测还包括对湖泊水面积、水容量的监测。两种监测对水质的监测采取的都是取样监测。条例规定每年开展城市湖泊面积、容积、水质状况等重要内容的普查并公开普查结果，每月向人大常委会公开数据信息，主要考虑到时间过长不利于湖泊的保护。

**第八条【监督举报】** 城市湖泊保护的主管部门应当建立城市湖泊保护违法行为举报制度，公布监督举报方式。

任何单位和个人有权对填占、污染等侵害城市湖泊的行为进行举报投诉。有关部门应当按照规定核查、处理，及时依法向社会公布处罚的信息。

**【释义】** 本条是关于监督举报的规定。

本条明确了单位和个人在城市湖泊保护方面的义务。为了保证条例得到有效贯彻落实，真正预防城市湖泊环境恶化，必须加强对违法行为的监督，并使其及时得到查处，这不仅需要有关部门严格执法，也需要调动社会的力量。城市

湖泊水污染的问题，群众看得最清楚、感受最深刻，也最有发言权。开展城市湖泊保护执法，就是要解决与群众息息相关的环境污染问题，如果只是在办公室里查资料、听汇报，难免会让城市湖泊保护成为空炮筒、花架子。只有依靠群众，多倾听群众的声音，通过群众来发现问题，才能掌握工作主动权，城市湖泊保护才能落到实处。

## 第二章 保护措施

**第九条【规划编制】** 市、县（市）人民政府应当组织有关部门编制包括湖泊主要功能、管理保护范围、水质标准控制、生态保护目标与措施、禁止和限制建设项目等内容的城市湖泊保护规划。

城市湖泊保护规划应当符合土地利用总体规划、城乡规划。有关部门编制各类专项规划涉及城市湖泊的，应当与城市湖泊保护规划相衔接，并征求城市湖泊保护主管部门的意见。

城市湖泊保护规划需要修改的，应当按照原审批程序报批。修改后的规划，城市湖泊水域面积、水质等规划内容应当高于修改前的保护要求。

城市湖泊保护规划制定和修改后，应当报本级人民代表大会常务委员会备案。

**【释义】** 本条是关于城市湖泊保护规划的规定。

专项规划是指国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的工业、农业、畜牧业、

林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划简称为专项规划。城市湖泊保护规划属于专项规划。城市规划中的城市湖泊保护规划在城市建设和城市发展过程中有着至关重要的地位。然而近几年来，在城市建设过程中，由于城市湖泊保护规划没有与城市规划的同步落实，致使在城市发展过程中产生了一系列环境问题，制约了城市的建设和发展。所以，在城市建设过程中，要重视起城市湖泊保护问题。

从各方面提出的意见和调研中掌握的情况来看，填占湖泊、侵占水域、减少面积最主要的原因是城市湖泊的开发利用。加强城市湖泊的保护一定要严格控制开发利用，限制开发利用，核心是增强约束力，以规划统领保护。条例第二章保护措施开宗条目第一款就规定了城市湖泊保护规划的刚性；第二款规定了编制城市湖泊保护规划的具体要求；第三款规定了修改城市湖泊保护规划的程序和目标要求；第四款规定了城市湖泊规划的报备要求。

**第十条【管理保护范围】** 城市湖泊管理保护范围分为水域范围、环湖绿化范围、外围建设控制范围。

水域范围、环湖绿化范围、外围建设控制范围由市、县（市）人民政府根据实际情况确定，并进行勘界，设立保护标志。

**【释义】** 本条是关于城市湖泊保护范围的规定。

城市湖泊兼具自然功能和社会功能。城市湖泊的保护范围，既包括其自然功能，又包括其社会功能。自然功能上，

城市湖泊提供给水、排水、调蓄、微气候调节等城市湖泊生态系统服务功能。社会功能上，城市湖泊还涉及水上运动、水产养殖、休闲等多种经济、文化价值。由于，城市湖泊在自身形态、功能和水循环特性上与天然湖泊、作为饮用水水源的人工湖泊有很大的差异。中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》提出要强化分类指导，各地区各有关部门要针对高原湖泊、内陆湖泊、平原湖泊、城市湖泊等不同类型湖泊的自然特性、功能属性和存在的突出问题，因湖施策，科学制定“一湖一策”方案，进一步强化对湖泊管理保护的分类指导。《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》将“城市湖泊”作为一类湖泊单独提出，充分表明城市湖泊作为城市水环境的重要组成部分，保护城市湖泊的观念已经成为各级政府的共识。同时，水利部贯彻落实《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》的通知也明确提出要坚持河湖共治、统筹湖泊与入湖河流的管理保护和治理，做到水域与周边水陆共治，强化源头管控，实行联防联控。因此，条例规定城市湖泊保护范围并不局限于湖泊水域范围，其还包括环湖绿化范围、外围建设控制范围。

法律所调整的湖泊社会关系并不是没有边界的，作为法律保护对象的湖泊界定从我国目前的湖泊保护法律体系中有多种表述：《江苏省湖泊保护条例》第二条规定：“列入江苏省湖泊保护名录的湖泊的开发、利用、保护和管理，适用本条例。省人民政府应当将面积在 0.5 平方公里以上的湖泊、城市市区内的湖泊、作为城市饮用水水源的湖泊列入江

苏省湖泊保护名录，于本条例实施前确定并公布。”《南昌市城市湖泊保护条例》第二条规定：“本条例适用于本市城市规划区内面积在2公顷以上自然或者人工形成的湖泊的保护。城市湖泊的名录及范围（含行水水道）由市人民政府公布。”《武汉市湖泊保护条例》第二条规定：“本条例适用于本市行政区域内湖泊的保护，具体湖泊名称见附录。法律、法规对风景名胜区内湖泊的保护另有规定的，从其规定。”

目前，国家针对城市湖泊保护范围没有统一标准，各地方性法规对湖泊保护范围的界定也不尽一致。考虑到城市湖泊之间在自然特性、功能属性和存在的突出问题各不相同，需要因湖施策，不宜采取一刀切方式。条例采取“三线管理”的模式，对城市湖泊保护范围进行了划分，将城市湖泊保护范围分为水域范围、环湖绿化范围、外围建设控制范围，规定具体标准由市、县（市）人民政府根据各湖情况确定。

**第十一条【形态保护】** 禁止任何单位和个人填占城市湖泊。

禁止围湖造地造景，拦汉筑坝或者以其他方式分割、侵占城市湖泊水面。

禁止在城市湖泊水域范围内建设除防洪、改善水生态环境、跨湖桥梁、湖底隧道之外的建筑物、构筑物。

**【释义】** 本条是关于湖泊水域面积保护的规定。

城市湖泊能够蓄积水量、调节河川径流。近年来由于经济利益的推动，湖泊填占、污染的情况时有发生。在巨大经济利益的驱动下，一些经济单位与个人追求眼前的利益，将

城市发展的长远利益和后代子孙的利益置于一旁，不断的填湖，加之淤积围垦、污染严重、拦截地表水流，导致湖泊水面急剧缩减，直接减少了对江河供水调蓄，增加了洪涝灾害风险，使生态环境恶化，成为湖区经济发展的心腹之患。为此，条例采取了最严格保护的措施保护城市湖泊，即禁止城市湖泊水域范围内建设除防洪、改善水生态环境、跨湖桥梁、湖底隧道之外的建筑物、构筑物。

**第十二条【废弃物污染治理】** 禁止在城市湖泊最高水位线以上的岸坡堆放、存贮建筑垃圾、渣土等固体废弃物，倾倒生活垃圾等其他污染物。

禁止在湖泊最高水位线以下的滩地、岸坡堆放、存贮固体废弃物或者其他污染物，或者向城市湖泊水体排放、倾倒工业废渣、城镇垃圾或者其他废弃物。

禁止向城市湖泊水体排放或者倾倒油类、酸液、碱液、剧毒废液、可溶性剧毒废渣。

**【释义】** 本条是关于废弃物污染治理的规定。

固体废物未经无害化处理随意堆放，将随天然降水或地表径流入河流、湖泊，长期淤积，使水面缩小，其有害成份的危害将是更大的。固体废物的有害成分，如汞（来自红塑料、霓虹灯管、电池、朱红印泥等）、镉（来自印刷、墨水、纤维、搪瓷、玻璃、镉颜料、涂料、着色陶瓷等）、铅（来自黄色聚乙烯、铅制自来水管、防锈涂料等）等微量有害元素，如处理不当，能随溶沥水进入土壤，从而污染地下水，同时也可能随雨水渗入水网，流入水井、河流以至附近海域，

被植物摄入，再通过食物链进入人体，影响人体健康。我国个别城市的垃圾填埋场周围发现，地下水的浓度、色度、总细菌数、重金属含量等污染指标严重超标。因此，《九江市城市湖泊保护条例》有必要对固体废物以及有毒废液和废渣的倾倒进行规制。

本条的第一款、第二款主要是对无毒废渣倾倒的禁止性规定。主要参照住建部《城市建筑垃圾管理规定》第二十六条规定，任何单位和个人随意倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾的，由城市人民政府市容环境卫生主管部门责令限期改正，给予警告，并对单位处 5000 元以上 5 万元以下罚款，对个人处 200 元以下罚款。以及《中华人民共和国水污染防治法》第三十七条第一款规定，禁止向水体排放、倾倒工业废渣、城镇垃圾和其他废弃物。以及第三十八条规定，禁止在江河、湖泊、运河、渠道、水库最高水位线以下的滩地和岸坡堆放、存贮固体废弃物和其他污染物。

本条的第三款主要针对油类、酸液、碱液、剧毒废液、有毒废渣倾倒的禁止性规定。主要参照《中华人民共和国水污染防治法》第三十三条规定，禁止向水体排放油类、酸液、碱液或者剧毒废液。禁止在水体清洗装贮过油类或者有毒污染物的车辆和容器。第三十七条第二款规定，禁止将含有汞、镉、砷、铬、铅、氰化物、黄磷等的可溶性剧毒废渣向水体排放、倾倒或者直接埋入地下。

**第十三条【湖面利用】** 利用城市湖泊从事旅游、水上运动等开发活动的，应当符合城市湖泊保护规划要求，进行

环境影响评价，不得损害城市湖泊水生态环境。禁止在城市湖泊从事水上餐饮活动。禁止在城市湖泊洗涤物品。

禁止城市湖泊内的船舶使用汽油、柴油等污染水体的燃料，应急抢险、执法和经批准的渔业捕捞等船只除外。

城市湖泊内的船舶应当按照要求配备污水、垃圾、粪便等污染物、废弃物收集设施。湖泊码头等场所应当配备船舶污染物接收设施，并转移至其他场所进行无害化处理。禁止向城市湖泊倾倒船舶垃圾或者排放船舶的残油、废油。

**【释义】**本条是关于湖面利用的规定。

在进行湖泊旅游资源开发时，可以根据其旅游资源的特点、生态环境条件、区位条件状况以及客源市场条件，把湖泊旅游开发分为五种开发模式。1、神秘型湖泊开发模式；2、观光型湖泊开发模式；3、度假型开发模式；4、娱乐型开发模式；5、综合型开发模式。城市湖泊由于其特殊的地理位置，人类的生产生活与湖泊联系紧密，加之湖泊多分布于盆地中、平原上，其周围常形成交通、人口的密集之地，相应地也形成了各具特色的人文景观，与自然景观一道，组成完美的风景画面。由于区域生态环境和生态系统的敏感性等原因，一般不适宜开发直接进入水体和环境的参与性、娱乐性的旅游项目，但这类湖泊具有较高的观赏审美价值，或山水相映、环境优美，或人文历史深厚。因此，本条规定了利用湖泊从事旅游开发活动，以及对城市湖泊内行驶的游船以及水上开发活动作了严格的限制性规定。

船舶作为重要的交通运输工具和渔业生产工具，在我国



国民经济发展中举足轻重。但是，其在航行、作业、停泊等过程中由于动力系统运行、船上人员生活、装卸货物残留等会产生大量含油污水、生活污水、化学品洗舱水、船舶垃圾、含污染物废气等，若无严格控制使其排入湖泊水体，将对湖泊水环境造成严重污染。

本条第一款主要是考虑到九江本地管理的实际需要而设定，同时参考了国务院《太湖流域管理条例》第三十条规定，太湖岸线内和岸线周边 5000 米范围内，淀山湖岸线内和岸线周边 2000 米范围内，太浦河、新孟河、望虞河岸线内和岸线两侧各 1000 米范围内，其他主要入太湖河道自河口上溯至 1 万米河道岸线内及其岸线两侧各 1000 米范围内，禁止下列行为：（二）设置水上餐饮经营设施。借鉴了《杭州市西湖水域保护管理条例》《抚州市文明行为促进条例》等禁止在城市湖泊洗涤物品规定。

本条第二款、第三款的禁止性规定主要参考了《江西省湖泊保护条例》第二十四条规定，湖泊内的船舶应当按照要求配备污水、废油、垃圾、粪便等污染物、废弃物收集设施，并持有合法有效的防止水域环境污染的证书与文书。湖泊港口、码头等场所应当配备船舶污染物、废弃物接收设施，并进行无害化处理。鼓励湖泊内的船舶使用清洁能源，减少水体污染。

**第十四条【最低水位】** 市、县（市）人民政府及其有关部门应当根据城市湖泊生态保护需要和城市景观建设需要，合理确定城市湖泊的最低水位线，设置最低水位线标志。

城市湖泊水位低于最低水位线的，应当采取补水、限制取水等措施。

**【释义】**本条是关于最低水位的规定。

湖泊最低生态水位是指能够保证特定发展阶段的湖泊生态系统结构稳定、发挥湖泊生态系统正常的生态功能和环境功能、维持湖泊生物多样性和生态系统的完整性等需要的最低水位。由于城市湖泊水资源过度开发利用，城市湖泊流域水环境承载力明显下降。一些地区经济社会活动中，高耗水项目无序发展，为迎合其用水需求，一些城市无序取水，没有统筹考虑生活用水尤其是生态用水，部分城市湖泊生态储水严重不足，有些城市湖泊几乎没有天然径流量，城市湖泊储水量的减少，严重影响城市湖泊环境承载能力。

本条主要参考了《江西省湖泊保护条例》第十八条规定，湖泊水资源分配，应当优先满足城乡居民生活用水，兼顾农业（渔业）、工业、生态环境用水以及航运等需要。

县级以上人民政府湖泊保护主管部门应当会同环境保护、交通运输、住房和城乡建设、农业（渔业）、林业、能源等部门，根据湖泊生态保护需要确定湖泊的合理最低水位。

湖泊水位低于合理最低水位的，应当采取限制取水等措施，任何单位和个人不得擅自向湖外调水；确需向外调水的，应当由有管辖权的湖泊保护主管部门报经本级人民政府同意。

**第十五条【清洁清淤】**市、县（市、区）人民政府应

当根据城市湖泊保护需要定期组织清淤。相关责任单位应当及时对城市湖泊中的漂浮物进行清理。

**【释义】**本条是关于清洁清淤的规定。

在湖泊洪水、蓄洪功能上,湖底底泥疏浚主要体现在湖泊利用水面变化增加行洪、蓄洪能力。作为沉积物沉积,有的湖泊水的深度可以被调整,从而减少其调节和存储功能。增加城市河湖疏浚河道水容量后,以确保顺利排出这些河流洪水,保障人民群众的生命和财产安全,也避免了洪涝灾害。底泥疏浚是水环境综合整治的一项重要措施,滇池、巢湖、太湖等水环境综合整治已被广泛使用。可见,合理的疏浚清除污染物,对于生态系统的恢复和重建具有非常重要的作用。

本条主要参考了《中华人民共和国防洪法》第十八条规定,防治江河洪水,应当蓄泄兼施,充分发挥河道行洪能力和水库、洼淀、湖泊调蓄洪水的功能,加强河道防护,因地制宜地采取定期清淤疏浚等措施,保持行洪畅通。以及《鹤壁市城市市容和环境卫生管理条例》第二十五条规定,城市水域水面应当保持清洁,岸坡应当保持整洁。及时清除垃圾、动物尸体、藻类、油污等废弃物、污染物、漂浮物。

**第十六条【绿化范围保护】**环湖绿化范围内除生态绿道及附属公共设施和景观外,禁止建设其他建筑物、构筑物。

**【释义】**本条是关于绿化范围保护的规定。

城市湖泊保护必须遵循生态规律,要有整体性、系统性,如果仅仅是监管污染物排放,城市湖泊保护工作是做不好

的。城市湖泊保护要深刻领会习近平总书记“山水林田湖草是一个生命共同体”的重要观点，根据城市湖泊生态环境功能需要，细化城市湖泊生态环境保护要求，形成水陆统筹的城市湖泊保护机制。积极推动退耕还湿、退渔还水、退耕还林、退养还滩，把由于人类活动侵占的高价值生态区区域退出来。开发建设活动应留足河道、湖泊和滨湖地带的管理和保护范围，非法挤占的应限期退出。

本条参照武汉市中心城区湖泊“三线一路”保护规划制定。降低开发建设活动对城市湖泊生态环境的影响，保障湖泊生态水位，增加水环境容量。

**第十七条【临湖建筑控制】** 城市湖泊临湖建筑物、构筑物应当科学规划，布局、高度、密度、造型和色彩等应当与城市湖泊环境相协调，严格控制天际线，严格控制与环湖绿化范围的距离，预留出城市湖泊的公共进出通道和视线通廊。

**【释义】**本条是关于临湖建筑物、构筑物控制的规定。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》明确要求，严格控制跨湖、穿湖、临湖建筑物和设施建设，确需建设的重大项目和民生工程，要优化工程建设方案，采取科学合理的恢复和补救措施，最大限度减少对湖泊的不利影响。严格管控湖区围网养殖、采砂等活动。流域、区域涉及湖泊开发利用的相关规划应依法开展规划环评，湖泊管理范围内的建设项目和活动，必须符合相关规划并科学论证，严格执行工程建设方案审查、环境影响

评价等制度。本条参照《武汉东湖风景名胜区条例》第十四条规定，在风景区内的建设项目（包括新建、改建、扩建，下同），必须坚持保护优先，开发建设服从保护的原则，并符合下列条件：（一）符合风景区总体规划、详细规划和土地管理的规定；（二）建筑物、构筑物的布局、高度、体量、造型和色彩等应与周围景点和环境相协调，不破坏风景区的景观；（三）符合环境保护管理规定，不破坏风景区自然资源和生态环境；（四）法律、法规规定的其他条件。

**第十八条【出入湖河道管理】** 市、县（市、区）人民政府应当加强对十里河、濂溪河、龙开故道、蛟滩河、沙河、长河等城市湖泊出入湖河道的监管，疏浚河道，监测水质，运用截污治污、调水引流等措施进行综合治理，改善河道水环境质量，从源头上控制和减少入湖污染。

市、县（市、区）人民政府应当建立城市湖泊水质恶化源头倒查机制。

**【释义】**本条是关于出入湖河道管理的规定。

湖泊一般有多条河流汇入，河湖关系复杂，湖泊管理保护需要与入湖河流通盘考虑、协调推进。对湖泊来说，入湖河流依旧是污染来源，尤其对于主要入湖河流众多的湖泊来说，是影响湖泊水质达标的重要因素。因此，在对入湖河流的目标设置上就要考虑到河湖相连的特性，而不能简单地以河流功能目标来定。湖泊管理目标的设定。对跨界湖泊要考虑湖泊的水动力等情况，科学设置湖泊的管理目标，而不能简单地以地理归属来追责，比如蓝藻爆发就不能因为发生在

什么地界就去追究什么地界湖长的责任。本条关于建立城市湖泊水质恶化源头倒查机制的规定，主要根据《江西省全面推行河长制工作方案（修订）》关于制定更严格的河湖排污标准，建立水质恶化倒查机制制定。

**第十九条【农业面源污染防治】** 禁止在城市湖泊投饵投肥进行水产养殖，实行人放天养。

城市湖泊管理保护范围内禁止建设畜禽养殖场、养殖小区和开设屠宰厂。已建成的畜禽养殖场、养殖小区和屠宰厂，依法限期搬迁或者关闭。

城市湖泊流域内从事种植业，应当减少农药、化肥使用量；不得使用高毒、高残留农药，有效控制农业面源污染。

**【释义】**本条是关于农业面源污染防治的规定。

农业面源污染（ANPSP）是指在农业生产活动中，农田中的泥沙、营养盐、农药及其它污染物，在降水或灌溉过程中，通过农田地表径流、壤中流、农田排水和地下渗漏，进入水体而形成的面源污染。这些污染物主要来源于农田施肥、农药、畜禽及水产养殖和农村居民。农业面源污染是最为重要且分布最为广泛的面源污染，农业生产活动中的氮素和磷素等营养物、农药以及其他有机或无机污染物，通过农田地表径流和农田渗漏形成地表和地下水环境污染。土壤中未被作物吸收或土壤固定的氮和磷通过人为或自然途径进入水体是引起水体污染的一个因素。

我国农业面源污染有三大“贡献者”。

一是化肥。主要问题是使用量偏大、利用率偏低。我国

只占世界 10%的耕地，2013 年化肥使用总量为 5912 万吨，占世界总量的 35%。施肥方式落后，撒施、表施等方式比较普遍，当季化肥利用率只有 33%。

二是农药。主要问题也是用量偏大、使用不规范，利用率偏低。近年来，我国农药使用量稳定在 32 万吨(有效成分)左右，占世界总用量的 1/7。农药过量和不规范使用影响了农产品质量安全，也造成了一定的环境污染，增加了农业生产成本。

三是农业废弃物。主要问题是畜禽粪便、秸秆、农膜处理率低，成为污染物。近年来，我国畜禽养殖总量不断上升，全国每年产生 30 亿吨畜禽粪便，有效处理率不到 50%。全国秸秆可收集利用量为 8 亿多吨，综合利用率仅为 3/4。没被利用的秸秆，大多就地焚烧，给环境带来污染。我国水土资源不匹配，很多地方特别是西北地区常年干旱少雨，需要用地膜保墒节水，再加上设施农业发展快，农膜使用总量高达 200 多万吨。

从事水产养殖应当保护水域生态环境，即要求水产养殖不得恶化环境质量，造成生态破坏，包括：确定养殖密度和养殖布局，以水体环境容量为基础，养殖产生的污染物数量不得超过水污染防治规划确定的污染物排放总量；投饵和使用药物，要符合饲料和饲料添加剂管理条例、兽药管理条例等规定，遵守国务院农业行政主管部门制定的安全使用规范，如无公害食品渔用饲料安全限量、无公害食品鱼药使用准则等。

为控制农业面源污染对城市湖泊水质的影响，本条主要参考了《江西省湖泊保护条例》第二十三条规定，县级以上人民政府农业主管部门和其他有关部门，应当采取措施指导湖泊流域内农业生产者科学、合理使用化肥、农药等农业投入品，控制过量和不当使用，防止造成水污染。

县级以上人民政府应当科学规划湖泊流域内畜禽饲养区域，划定禁养区和可养区。在禁养区内，禁止建设畜禽养殖场、养殖小区；在可养区内，鼓励建设生态养殖场和养殖小区，支持畜禽养殖场、养殖小区建设畜禽粪便、废水、畜禽尸体及其他废弃物的综合利用或者无害化处理设施。

畜禽养殖场、养殖小区应当保证畜禽粪便及时清运和污水达标排放，防止污染湖泊水环境。

第三十三条 在饮用水水源的湖泊进行水产养殖的，实行人放天养，禁止投饵养殖。

**第二十条【工业污染防治】** 在城市湖泊流域范围内禁止建设不符合国家产业政策、严重污染水环境的生产项目。对已有的不能达标排放的企业，市、县（市、区）人民政府应当依法责令其限期整改、转产、搬迁或者关闭。

**【释义】**本条是关于工业污染防治的规定。

由于过去工业布局的原因，传统工业大多集中在城区，再加上城市湖泊周边人口密度逐年递增加大，城市湖泊越来越难以承载更多的工业。从化工石化企业的布局来看，由于没有进行布局控制，一些项目，单个来看环保标准都是合格的，有的甚至达到了先进水平，但是它们从整个区域规划上



看，这么多项目挤在一起又是不合理的。为了减轻、消除现有的以及防治新的污染城市湖泊的发生，本条对城市湖泊流域范围内的产业布局进行了明确即禁止建设不符合国家产业政策、严重污染水环境的生产项目，同时也包括对现有不能达标排放企业的调整。

关于哪些项目属于不符合国家产业政策的项目。2013年，国家发改委发布了《产业结构调整指导目录(2011年本)》(修正)版。该目录是引导投资方向，政府管理投资项目，制定和实施财税、信贷、土地、进出口等政策的重要依据。目录由鼓励、限制和淘汰三类组成。限制和淘汰类项目禁止投资。“限制类项目”主要是指工艺技术落后，不符合行业准入条件和有关规定，不利于产业结构优化升级，需要督促改造和禁止新建的生产能力、工艺技术、装备及产品。投资管理部门不予审批、核准或备案，各金融机构不得发放贷款，土地管理、城市规划和建设、环境保护、质检、消防、海关、工商等部门不得办理有关手续，凡违反规定进行融资建设的，要追究有关单位和人员的责任。“淘汰类项目”主要是不符合有关法律法规规定，严重浪费资源、污染环境、不具备安全生产条件，需要淘汰的落后工艺技术、装备及产品。同时，应注意的是，随着产业政策的变化，国家禁止产业项目范围也会调整。

本条主要参考了《江西省湖泊保护条例》第四十五条规定，违反本条例规定，在湖泊管理范围和保护范围内新建不符合国家产业政策的小型造纸、制革、印染、染料、炼焦、

炼硫、炼砷、炼汞、炼油、电镀、农药、石棉、水泥、玻璃、钢铁、火电以及其他排放含磷、氮、重金属等严重污染水环境的生产项目的，由所在地市、县人民政府责令关闭。

**第二十一条【雨污分流】**市、县（市）人民政府应当规划和建设城市湖泊环湖及沿河道两岸的雨水管网及污水管网。雨水管网、污水管网不得相互混接，收纳的污水应当通过污水管网纳入城市污水处理系统。

雨水、污水合流的地区应当限期进行雨水、污水分流改造。新建、改建区域应当先行建设雨水、污水分流设施。

**【释义】**本条是关于雨污分流的规定。

城市湖泊频频遭遇水质危机，雨污合流混排是主要“病根”。国内很多城市在河湖治理、截污以及污水处理厂建设等投入力度逐渐加大，同时也不断对城区排水设施进行升级改造，实行雨污分流。在城市旧城区原有排水系统进行雨污分流改造，并在新城建设上直接实施雨污分流，最大程度地减少旧城区污水向水体直接排放，减少甚至消除降雨时雨污混合水和初雨对城市内河的污染，提高旧城区排水系统的排涝能力，大力缓解雨季内涝问题，从而改善了城市水环境和人居环境。实施雨污分流是改善城市湖泊水质的关键，应当下定决心，加大投入，加快推进。

本条主要参考了国务院《城镇排水与污水处理条例》第十九条规定，除干旱地区外，新区建设应当实行雨水、污水分流；对实行雨水、污水合流的地区，应当按照城镇排水与污水处理规划要求，进行雨水、污水分流改造。雨水、污水

分流改造可以结合旧城区改建和道路建设同时进行。

在雨水、污水分流地区，新区建设和旧城区改建不得将雨水管网、污水管网相互混接。

在有条件的地区，应当逐步推进初期雨水收集与处理，合理确定截流倍数，通过设置初期雨水贮存池、建设截流干管等方式，加强对初期雨水的排放调控和污染防治。

第二十条规定，城镇排水设施覆盖范围内的排水单位和个人，应当按照国家有关规定将污水排入城镇排水设施。

在雨水、污水分流地区，不得将污水排入雨水管网。

**第二十二条【污水排放】** 禁止在城市湖泊管理保护范围内设置排污口，已有的排污口应当限期关闭。

城市生产、生活污水应当排入城市污水管网，纳入城市污水处理设施集中处理后达标排放。暂时无法纳入污水管网的，限期采取治理措施。

**禁止通过私设暗管等逃避监管的方式排放污水。**

**【释义】** 本条是关于污水排放的规定。

排污口一般为工业废水排放口，释放污染源的起点。要经过处理达到要求后才能够排放。关于排污口设置的问题，对于设置排污口，依照生态环境主管部门的有关规定，排污口必须按照环境影响评价文件和审批意见，由生态环境主管部门认定并设定，一个生产地点必须设置一个总排污口，排污口必须符合国家《排污口规范化整治技术要求》的规定，并按照规定按照污染监控设备和标志牌。按照水污染防治法的规定在江河、湖泊设置排污口的，依照本条规定还应当遵

守国务院水行政主管部门的规定。依照《中华人民共和国水法》第三十四条的规定和《入河排污口监督管理办法》的规定，在江河、湖泊设置排污口需要向有管理权的县级以上地方人民政府水行政主管部门和流域管理机构提出申请，经同意后方可设置。

目前市城区湖泊排污口，经水利局审批的共4个，其中，八里湖2个，赛城湖1个，蛟滩河1个。按照相关法律、行政法规和规章的规定，所有向水体，包括江河、湖泊和各种人工沟渠、管道排放水污染物的企业事业单位和其他生产经营者，均应当按照法律、行政法规和国务院生态环境主管部门的规定设置排污口。我市中心城区范围内，甘棠湖、南门湖、八里湖、赛城湖水质常年处于四类水，琵琶湖还属于黑臭水体，城市湖泊大多为静止或流动性差的封闭缓流水体，水环境容量小、水体自净能力低，鉴于城市湖泊缺乏消化污水的自净能力，部分县（市、区）可能将城市湖泊作为饮用水源地，条例规定城市湖泊禁止设置排污口，已有的排污口应当限期关闭。

本条主要参考《中华人民共和国水法》第三十四条规定，禁止在饮用水水源保护区内设置排污口。

在江河、湖泊新建、改建或者扩大排污口，应当经过有管辖权的水行政主管部门或者流域管理机构同意，由环境保护行政主管部门负责对该建设项目的环境影响报告书进行审批。

《中华人民共和国水污染防治法》第二十二条规定，向

水体排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当按照法律、行政法规和国务院环境保护主管部门的规定设置排污口；在江河、湖泊设置排污口的，还应当遵守国务院水行政主管部门的规定。

第六十四条规定，在饮用水水源保护区内，禁止设置排污口。

根据中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》水利部的排污口设置管理职责已经整合到新组建生态环境部。

**第二十三条【施工管理】** 城市湖泊管理保护范围内依法批准的建设项目，建设、施工单位应当采取必要措施保护施工场地周围的水体、植被和地貌。施工结束后应当及时清理场地、恢复原状。

**【释义】** 本条是关于施工管理的规定。

某些施工建筑材料中含有可以与水发生作用的物质，或者在使用过程中造成一定的水污染。水乃生命之源，如果人们最基本的，生活必须的水资源被污染了，将会造成大面积的不可估量的影响。

施工建材堆放时加以覆盖，防止雨水冲刷。含有害物质的建筑材料（如施工水泥等）应远离饮水井和水源地，各类建筑材料应有防雨遮雨设施，水泥材料不得倾倒在地上，工程废料要及时运走。桥梁施工过程中，为防止桥梁施工对水体的污染影响，应合理组织施工程序和施工机械。桥墩施工产生的废渣按要求运到岸边的规定地方堆放，不得任意丢弃在水中。在河流附近施工点要设置沉砂池，防止泥沙直接进

入水体。严格管理施工机械、运输车辆和船舶，严禁油料泄漏和倾倒废油料。施工机械、运输车辆的清洗水、施工机械的机修油污及船舶舱底油污集中处理，达标后排放。揩擦有油污的固体废弃物等不得随地乱扔与废油渣一起集中填埋。

本条主要参考《南昌市城市湖泊保护条例》第十三条规定，在城市湖泊保护范围内进行建设的，建设单位应当采取措施保护施工场地周围的水体、植被、地貌。施工结束后，应当及时清理场地，恢复原貌。

**第二十四条【生态修复】** 市、县（市）人民政府应当组织有关部门加强城市湖泊生态保护工作的科学研究和技术创新，运用科技手段加强湖泊的监测、污染防治和生态修复；鼓励支持社会组织和公众参与城市湖泊保护和生态修复工作。

**【释义】** 本条是关于建立生态修复的规定。

湖泊对人类的生存和发展有着不可替代的作用。党的十九大报告提出，“实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性”。但是，人类活动在利用湖泊的同时也造成了不同程度的湖泊水体污染问题。在人类社会发展的同时，湖泊污染水体的治理也势在必行。采用工业和工程措施进行修复具有速度快、治理效果明显等优势，但同时高耗能，高投入与二次污染制约着工业工程手段的利用；采用生物修复技术，虽然在速度上和短期效益上与工业工程手段存在差异，但由于无二次污染，治理的彻底性注定

了生物修复的长期可行性。在生物修复过程中，一定要注意引入生物的安全性，从生态安全的各个方面进行考虑，避免造成生物入侵。同时，针对不同地区不同类型的湖泊污染水体，应根据当地自然与生物状况，选择合理的修复方案。

本条主要参考了《江西省湖泊保护条例》第八条规定，县级以上人民政府及其有关部门应当鼓励和支持湖泊保护的科学研究和技术创新，运用科技手段加强湖泊的监测、污染防治和生态修复。

第九条规定，县级以上人民政府及其有关部门应当加强湖泊保护的宣传和教育工作，普及湖泊保护知识，增强公众的湖泊保护意识。

鼓励社会组织、志愿者参与湖泊保护和监督工作。

鼓励社会力量投资或者以其他方式投入湖泊治理与保护。

### 第三章 法律责任

第二十五条【减损湖泊面积的罚则】违反本条例第十一条第一款、第二款规定的，由水资源管理部门责令停止违法行为，恢复原状或者采取其他补救措施，可以处五万元以下的罚款。既不恢复原状也不采取其他补救措施的，由水资源管理部门指定有关单位代为恢复原状或者采取其他补救措施，所需费用由违法者承担。

违反本条例第十一条第三款规定的，由城市管理执法部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响

的，限期改正，处以建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

**【释义】**本条是关于减损城市湖泊面积的罚则。

本条依据有：《中华人民共和国防洪法》第二十三条规定，禁止围湖造地。已经围垦的，应当按照国家规定的防洪标准进行治理，有计划地退地还湖。

禁止围垦河道。确需围垦的，应当进行科学论证，经水行政主管部门确认不妨碍行洪、输水后，报省级以上人民政府批准。

第五十六条规定，违反本法第十五条第二款、第二十三条规定，围海造地、围湖造地、围垦河道的，责令停止违法行为，恢复原状或者采取其他补救措施，可以处五万元以下的罚款；既不恢复原状也不采取其他补救措施的，代为恢复原状或者采取其他补救措施，所需费用由违法者承担。

《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定，未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。



**第二十六条【危害湖泊水环境的罚则】** 违反本条例第十二条第一款规定的，由城市管理执法部门责令停止违法行为，限期改正，对单位处以五千元以上五万元以下的罚款。个人有以上行为的，处以二百元以下的罚款。

违反本条例第十二条第二款规定的，由环境保护管理部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处以二万元以上二十万元以下的罚款；逾期不采取治理措施的，环境保护管理部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担。

违反本条例第十二条第三款规定的，由环境保护管理部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处以十万元以上一百万元以下的罚款；逾期不采取治理措施的，环境保护管理部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

**【释义】**本条是关于危害湖泊水环境的罚则的规定。

本条依据有：住建部《城市生活垃圾管理办法》第四十二条规定，违反本办法第十六条规定，随意倾倒、抛洒、堆放城市生活垃圾的，由直辖市、市、县人民政府建设（环境卫生）主管部门责令停止违法行为，限期改正，对单位处以5000元以上5万元以下的罚款。个人有以上行为的，处以200元以下的罚款。

住建部《城市建筑垃圾管理规定》第二十六条规定，任何单位和个人随意倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾的，由城市

人民政府市容环境卫生主管部门责令限期改正，给予警告，并对单位处 5000 元以上 5 万元以下罚款，对个人处 200 元以下罚款。

《中华人民共和国水污染防治法》第八十五条规定，有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处以罚款；逾期不采取治理措施的，环境保护主管部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担：

（一）向水体排放油类、酸液、碱液的；

（二）向水体排放剧毒废液，或者将含有汞、镉、砷、铬、铅、氰化物、黄磷等的可溶性剧毒废渣向水体排放、倾倒或者直接埋入地下的；

（三）在水体清洗装贮过油类、有毒污染物的车辆或者容器的；

（四）向水体排放、倾倒工业废渣、城镇垃圾或者其他废弃物，或者在江河、湖泊、运河、渠道、水库最高水位线以下的滩地、岸坡堆放、存贮固体废弃物或者其他污染物的；

（五）向水体排放、倾倒放射性固体废物或者含有高放射性、中放射性物质的废水的；

（六）违反国家有关规定或者标准，向水体排放含低放射性物质的废水、热废水或者含病原体的污水的；

（七）未采取防渗漏等措施，或者未建设地下水水质监测井进行监测的；

（八）加油站等的地下油罐未使用双层罐或者采取建造

防渗池等其他有效措施，或者未进行防渗漏监测的；

（九）未按照规定采取防护性措施，或者利用无防渗漏措施的沟渠、坑塘等输送或者存贮含有毒污染物的废水、含病原体的污水或者其他废弃物的。

有前款第三项、第四项、第六项、第七项、第八项行为之一的，处二万元以上二十万元以下的罚款。有前款第一项、第二项、第五项、第九项行为之一的，处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

**第二十七条【违规排污罚则】** 违反本条例第二十二条第三款规定的，由环境保护管理部门责令改正或者责令限制生产、停产整治，并处以十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

**【释义】** 本条是关于违规排污罚则的规定。

本条依据有：《中华人民共和国水污染防治法》第八十三条规定，违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正或者责令限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭：

（一）未依法取得排污许可证排放水污染物的；

（二）超过水污染物排放标准或者超过重点水污染物排放总量控制指标排放水污染物的；

（三）利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞，私设暗管，篡改、

伪造监测数据，或者不正常运行水污染防治设施等逃避监管的方式排放水污染物的；

(四)未按照规定进行预处理，向污水集中处理设施排放不符合处理工艺要求的工业废水的。

**第二十八条【公益诉讼】**对污染城市湖泊环境、破坏城市湖泊生态、损害环境公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以依法向人民法院提起环境污染公益诉讼。

**【释义】**本条是关于公益诉讼的规定。

本条依据有：2017年7月1日，正式实施的新《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》明确赋予了检察机关提起公益诉讼的职责。第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议决定：

一、对《中华人民共和国民事诉讼法》作出修改

第五十五条增加一款，作为第二款：“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。”

二、对《中华人民共和国行政诉讼法》作出修改

第二十五条增加一款，作为第四款：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公

共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

2018年2月23日由最高人民法院审判委员会第1734次会议、2018年2月11日由最高人民检察院第十二届检察委员会第73次会议通过。《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》明确了检察机关的诉讼身份和权利义务。

**第二十九条【其他法律责任】** 违反本条例规定的行为，触犯《中华人民共和国治安管理处罚法》的，由公安机关依法处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**【释义】** 本条是关于其他法律责任的规定。

略

**第三十条【指引性条款】** 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。

**【释义】** 本条是关于兜底条款的规定。

## 第四章 附 则

**第三十一条【实施时间】** 本条例从2019年5月1日起施行。

**【释义】** 本条是关于施行时间的规定。

条例公布日期是2018年12月1日，施行日期为2019年5月1日，中间有6个月的时间间隔。这主要是考虑到机构改革正在进行，相关部门职能需要进行调整，同时考虑到

条例宣传和准备需要一段时间，中间间隔 6 个月有利于政府做好配套工作，以利于条例的贯彻执行。

## 第二部分

---

### 附 录

关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》

# 的起草说明

(2018年5月29日在市十五届人大常委会第十二次会议上)

市水利局局长 叶树国

市人大常委会：

根据工作安排，现就《九江市城市湖泊保护条例(草案)》(以下简称《条例》)作如下说明。

## 一、制定的必要性

(一)制定《条例》是推行生态文明建设的需要。2015年4月，中共中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》，对水资源总量、水环境质量、湖泊水功能区水质、饮水安全保障水平提出了明确的目标。2017年10月，中共中央、国务院印发了《国家生态文明试验区(江西)实施方案》，明确提出了建设山水林田湖草综合治理样板区的战略定位。习近平总书记也强调，绿色生态是江西最大财富、最大优势、最大品牌，一定要保护好，做好治山理水、显山露水文章，走出一条经济发展和生态文明水平提高相辅相成、相得益彰的路子，打造美丽中国“江西样板”，打造生态文明“九江样板”。

湖泊是江河水系的重要组成部分，在生态系统中具有不可替代的作用，是生态文明建设的重要内容。九江城市坐拥众多湖泊，湖泊水资源丰富。近年来，由于城市发展需要和人为破坏等因素，加之相关立法滞后，行政执法缺乏法律支撑，围湖围垦、非法排污等涉水违法行为愈演愈烈，城市湖



泊保护面临诸多现实问题。以八里湖为例，八里湖周边因城市建设大面积湖体被填占，当水位在 19.0M 时，水面面积由原 24.87k m<sup>2</sup>减少为 19.46 k m<sup>2</sup>，水面减少了近 21.75%。2016 年、2017 年我市连续两年遭受洪灾，城市八里湖、赛城湖等湖泊水位暴涨，城市多处道路严重内涝。

（二）制定《条例》是回应群众心声的需要。市委、市政府历来高度重视湖泊的保护工作，推动开展“两湖治理”工程，探索论证“八赛连通”工程，出台《九江市水生态文明建设实施意见》等，取得了较好的成效。但是，随着经济社会的快速发展以及城市建设的快速扩张，九江城市湖泊水质恶化、生物栖息地破坏等问题也不可回避。据水质监测报告显示，八里湖 2012 全年 IV 类水质占 75%，2016 全年 IV 类水质占 50%，其余均为 V 类以下水，特别是近年来多次发生蓝藻现象，水质呈逐年下降的趋势。南门湖、甘棠湖、白水湖等水质均为劣 V 类水，轻度富营养化，总磷和总氮均全部超标。群众对政府在城市湖泊保护方面的工作反响强烈。因此，尽快出台一部针对九江城市湖泊保护专门条例，以更强有力的手段来加强湖泊保护工作，回应群众心声、势在必行。

（三）制定《条例》是提高湖泊保护法治化水平的需要。湖泊保护工作涉及水利、环保、农业、规建、国土、城市执法等众多部门，其相关法律法规仅对湖泊保护的某一方面内容进行规定，缺乏系统性，体系凌乱，现行的法律法规不能完全适用于城市河湖保护。对于堤防、水面、排污、控污、取水、围填、养殖等各个方面，分散于大大小小的法规条例

中，其中又涉及到行政管理权限的交叉，不利于对湖泊实施有效保护。特别是城市湖泊，与群众生产生活息息相关，有必要出台专门的地方法规，理顺城市湖泊保护工作体制机制，解决城市湖泊保护瓶颈问题。

## 二、起草过程和思路

《条例》立法工作经 2017 年市委第 66 次常委会审查通过，列入立法计划。根据市人大的安排，由市水利局牵头负责起草，并于 2017 年 3 月初成立了立法起草小组。在市人大法工委和市法制办的精心指导下，起草组成员按照分工，经反复讨论，征求意见，十余次修改，于 2018 年 3 月中旬形成《条例》征求意见稿。按照要求向各县（市、区）、管委会、市直有关单位征求了意见，并将《条例》征求意见稿公布在“中国九江网”等网站，公开向社会各界征求意见。根据收集反馈意见，我们进行修改完善，形成了《条例》送审稿，于 4 月上旬报市政府审查。根据法制办的审查修改意见我们再次修改完善，形成了《条例》草案讨论稿。草案讨论稿经 4 月 23 日市政府第 20 次会议讨论通过，形成现在的《条例》草案。

主要起草思路：一是坚持保护优先。《条例》全文贯穿着保护优先的思想，在原则机制、生态补偿、规划编制、产业布局、涉湖项目、生态治理和禁止行为等条文上，均从严设定了相关保护性、限制性规定。二是坚持问题导向。“问题在湖里，根源在岸上”。《条例》聚焦湖泊保护中的最核心、最现实、最紧迫的主要问题，找准症结源头。起草组始

终坚持“湖泊面积不减少、水质不降低、水生态环境不恶化”的底线，有针对性地起草条文，对侵占湖体、污染水体、破坏水生态等行为作了详细规定。三是坚持共同治理。《条例》厘清了湖泊管理体制，建立了联合执法和监督举报机制，鼓励社会各界共同参与城市湖泊保护工作，形成大保护格局。

本《条例》起草主要依据《中华人民共和国水法》（2016年修订）、《中华人民共和国防洪法》（2016年修订）、《中华人民共和国水污染防治法》（2017年修订）、《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）、《中华人民共和国渔业法》（2013年修订）、国务院《城镇排水与污水处理条例》（2013年）、《江西省湖泊保护条例》（2018年6月1日实施）等。本《条例》在起草过程中还参考了其他省市河湖保护条例、部门规章及相关政策性文件。

### 三、几个主要问题的说明

（一）关于《条例》的适用范围及名录制。《条例》第二条规定，本市城市规划区内天然或人工形成的湖泊以及相关出入湖河道的规划、保护、治理、利用和监督管理活动，适用本条例。具体湖泊保护名录，由市、县两级人民政府确定。

主要考虑：一是本条例名称为“九江市城市湖泊保护条例”，理应将市、县两级城区内的湖泊一并纳入到条例适用范围之内。二是市、县两级本身城市发展水平不同，对城市湖泊的保护需求也不同，在具体确定保护名录上，《条例》规定分别由市、县两级人民政府确定，符合工作实际。

（二）关于城市湖泊管理体制。由于市、县两级城市湖泊管理体制情况各不相同，存在县县（市、区）之间边界区域不清、部门之间管理权交叉，时常发生管理缺位现象，为落实对城市湖泊保护管理的主体责任，便于各地根据实际情况调整城市湖泊管理体制，其一，在草案讨论稿第四条规定：坚持政府主导、属地管理、部门协作、社会监督的工作机制，第五条第二款规定：县（市、区）人民政府、管委会可以根据实际情况确定城市规划区内湖泊的保护主管部门；其二，依据《江西省湖泊保护条例》有关规定，在第二十七条第一款中规定：县级以上人民政府应当建立城市湖泊保护联合执法机制，第二款中规定：有关行政主管部门可以在其法定权限内，依法委托湖泊管理单位或其他机构实施行政处罚，以此来解决管理权交叉的问题。

（三）关于城市湖泊保护规划。《条例》第十、十二条明确了市、县两级城市湖泊保护规划的编制主体、规划内容、规划效力；对城市湖泊保护规划的修改程序、修改目标做了严格限定，明确规定修改后的规划，湖泊水域面积、容积和水质等保护目标不得低于修改前的水平，进一步强化了规划的约束力。

（四）关于涉湖项目。《条例》第二十一条规定，在城市湖泊保护区内，禁止审批与防洪、改善水环境、生态保护、公共绿地、道路交通等无关的涉湖建设项目。项目审批应当进行环境影响评价。第二十二条规定，城市湖泊保护区内禁止新建、扩建畜禽养殖场、养殖小区和屠宰厂等相关畜禽养

殖场地，并要求已经依法设立的畜禽养殖场应当按环保要求配套建设污染防治设施。第二十四条，对涉湖旅游开发提出了明确要求和限制条件。第二十七条，明确禁止建设光伏发电场、水上餐饮等占用湖泊水面的项目。这些条文的设定，都是基于保护优先前提下，处理好湖泊保护与经济社会发展之间的关系。

（五）关于污染防治。《条例》在湖泊污染防治方面，本着治标治本的思想，对排污口设置、监测设施、雨污处理、污水排放、纳污截污、面源污染、生态治理等全过程作了较为详细的规定，把城市湖泊污染防治工作从湖中扩大到了岸上，力争从源头上强化湖泊污染防治。

（六）关于禁止行为。为规范单位和个人在城市湖泊保护中的责任义务，草案讨论稿第二十五条、第二十六条分别对一般污染湖泊水体行为和特别污染湖泊水体活动的禁止行为作了详细规定。

（七）关于法律责任。为体现法规的严肃性和执行力，依据法律法规的规定，草案讨论稿第三十条、第三十二条、第三十三条、第三十四条设定了禁止行为相应的法律责任。

以上说明连同《条例》，请一并予以审议。

## 九江市人大常委会农工委关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》的审查报告

(2018年5月29日在市十五届人大常委会第十二次会议上)

市人大常委会农工委主任 董联华

## 市人大常委会：

根据《九江市人大常委会 2018 年及跨年度立法计划》安排，市人大常委会农工委承担了《九江市城市湖泊保护条例（草案）》（以下简称草案）的初步审查工作。为做好初审工作，农工委提前介入，加强与草案起草部门的沟通和协调。5月初，在市人大网站公布草案，面向社会征求意见；5月中旬，就草案中的些重点、难点问题赴浔阳区、彭泽县等地开展了立法调研，并召开了市直部门征求意见座谈会，广泛听取各方面意见、建议。现将初审意见报告如下：

### 一、对草案的基本看法

党的十九大报告对努力建设生态文明的美好家园作出了重大安排，提出必须加强生态环境保护，下决心用硬措施完成硬任务，要出重拳强化污染防治，推动能源生产和消费方式变革，推进生态保护和建设。而城市湖泊保护是推进城市环境保护的重要抓手之一，是推进城市生态文明建设的基本路径之一。九江襟江带湖，湖泊资源丰富。近年来，由于城市发展需要和破坏性开发等因素，加之湖泊治理权责不清，“多龙治湖”，执法权分散混乱，导致围湖围垦、非法排污等涉水违法行为愈演愈烈。据近几年我市主要湖泊水文资料显示，新城区八里湖因城市建设填占湖体，水面面积已锐减五分之一；老城区湖泊水质恶化，甘棠湖、白水湖为四

类水质，南门湖为五类水质，琵琶湖已沦为劣五类黑臭水体，城市湖泊保护立法已刻不容缓。因此，条例的制定出台，对于呼应广大市民群众反响诉求，理顺我市城市湖泊保护工作体制机制，解决城市湖泊保护瓶颈等问题，必将发挥重要作用。

市政府为起草草案做了大量调研工作，与市人大法制委、市人大常委会法工委、市直相关部门多次协商沟通，广泛征求各方面意见、建议，对草案进行了认真研究和反复修改。草案坚持保护优先，在原则机制、生态补偿、规划编制、产业布局、涉湖项目、生态治理和禁止行为等条文上，均从严设定了相关保护性、限制性规定；坚持问题导向，聚焦湖泊保护中的最核心、最现实、最紧迫的主要问题，找准症结源头，对侵占湖体污染水体、破坏水生态等行为作了详细规定；坚持共同治理，建立了监督举报等机制，鼓励社会各界共同参与城市湖泊保护工作，形成大保护格局市人大常委会农工委认为，条例草案符合上位法和我市实际情况，有一定的针对性和可操作性。草案已基本成熟，建议提请本次常委会会议审议。

## 二、对草案的修改意见

为使草案更加完善，综合各方面意见，结合我市实际，提出以下修改意见：

（一）关于保护原则、工作机制。草案第四条规定了“政府主导、属地管理、部门协作、社会监督”的城市湖泊保护工作机制。根据赴县区调研收集的意见、建议，对于“属

地管理”有不同理解，争议较大，如，浔阳区明确提出，目前中心城区核心区四个湖泊（甘棠湖、南门湖、白水湖、琵琶湖），应按照“谁主管、谁审批、谁负责”的原则确定行政保护主体，跨区域的湖泊管理，应由上一级行政管理部门牵头管理，做到责权利一致。因此，草案第四条关于工作机制的规定，过于笼统，责任界定不明晰，建议修改为：“城市湖泊保护应当遵循保护优先、科学规划、统筹兼顾、合理利用的原则；坚持政府主导、属地管理、部门协作、社会监督的工作机制，具体职责划分由市、县（市）人民政府决定。”同时，草案第五条中的“市、县（市区）人民政府”、第八条中的“市（县、区）人民政府”则建议统一表述为“县级以上人民政府”。

（二）关于政府及部门职责。按照中央《党和国家机构改革方案》，已将水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责和国土资源部的监督防止地下水污染职责，划归新组建的生态环境部，由生态环境部门统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，生态环境部门从中央到地方将建立纵向综合执法队伍。据此，城市湖泊管理的主体责任部门是生态环境部门，而不再是水利部门。依据中央要求，所有地方机构改革任务在2019年3月底前完成。因此建议草案关于政府及部门职责的规定，应与此次机构改革保持一致，避免条例“刚颁行、即修订”。

（三）关于生态补偿制度。生态补偿机制是调整生态环



境保护和建设相关各方利益关系的一种制度安排，需综合运用行和市场手段，逐步建立“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁污染谁付费”的湖泊生态补偿机制。而草案第八条规定了“市（县、区）人民政府应当建立湖泊保护生态补偿制度，设立专项资金，对因湖泊保护造成其合法权益受到损失的单位和个人给予补偿”，若仅依靠财政专项资金，不仅加大了财政负担，也与“谁受益谁补偿、谁污染谁付费”的治理原则相悖，建议修改为：“县级以上人民政府应当建立市场化、多元化的湖泊保护生态补偿机制，并在资金投入、基础设施建设等方面给予支持”。

（四）关于涉湖项目。草案第二十条规定“在城市湖泊保护区内，禁止审批建设与除防洪、改善水环境、生态保护、公共绿地、道路交通等公共设施之外的建筑物、构筑物”，并未提及第二十三条规定的“旅游开发”，能否增加“旅游开发”这一涉湖项目？

（五）关于畜禽养殖和农业面源污染防治。建议将草案第十一条和第二十二条合并分款表述，因为农业面源污染防治包括了对畜禽养殖的管控，这样法律条文更简洁。

（六）关于特别禁止行为。第二十六条第五项“采取炸鱼、电鱼、毒鱼、有害渔具等破坏渔业资源和其他损害水生动物、底栖动物的行为”，建议修改为：“采取炸鱼、电鱼、毒鱼、有害渔具等破坏渔业资源和其他损害水生动植物的行为”，同时罚则关于行为的表述也作相应修改。

（七）关于特别禁止行为罚则。1、建议删除第三十四

条第六项的“构成犯罪的，依法追究刑事责任”，由第三十六条指引性条款一并表述；否则其他可能涉及犯罪的行为，都应加上“构成犯罪的，依法追究刑事责任”。2、第三十四条第三、四、五项能否增加数量方面的规定，并细化相对应的处罚金额，以增强罚则的可操作性。

（八）关于监督举报。草案第二十八条规定了“建立湖泊保护违法行为举报制度”，建议借鉴《九江市城区烟花爆竹燃放管理条例》的成功经验，建立举报奖励制度，以鼓励社会各界、非政府组织、湖泊保护志愿者积极参与湖泊保护、监督、管理。

（九）其他。在县区调研时有代表提出，当前正在推进的“两湖”治理工程采取了在湖体填土种树、占用湖泊水面的做法，是否构成草案第二十六条第一项规定的“填湖围湖、拦汉筑坝以及其他分割、侵占等减损湖泊水域面积的行为”？如果构成，应责成相关部门及时制止，确保治理工程尽量保持“两湖”原貌。

以上报告，请予审议。

**九江市人民代表大会法制委员会关于《九江**

# 市城市湖泊保护条例（草案）》修改情况的 汇 报

（2018年7月30日在市十五届人大常委会第十三次会议上）

市人大法制委主任委员 王小军

## 市人大常委会：

2018年5月29日，市十五届人大常委会第十二次会议听取了市水利局受市人民政府委托所作的关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》〔以下简称《条例》草案〕的起草说明和市人大常委会农工委关于《条例》草案的审查报告，并对《条例》草案进行了认真审议。会上，常委会组成人员畅所欲言提出了42条意见和建议，市人大常委会农工委审查报告中提出了9条意见和建议。

会后，在市人大常委会党组副书记、副主任夏兴带领和全程参与下，市人大法制委、常委会法工委紧锣密鼓地依照法定程序积极开展二审前的各项调研修改工作。一是工作交接，6月2日，与常委会农工委进行了《条例》草案初审后的工作交接。二是外出考察，6月11日至15日，组成调研组赴唐山、保定、宜昌、武汉、南昌等5个设区市学习考察湖泊保护立法工作。三是深入调研，6月20日，调研组赴共青城市、瑞昌市召开座谈会征求意见和建议，并书面征求了各县（市、区）人大常委会和18个基层立法联系点的意见。四是认真审改，6月25日至7月2日，组织机关立法工作人员和相关部门业务骨干对《条例》草案具体内容集中修改，

初步形成《条例》草案二次审议稿草稿。在此基础上，7月10日，又召集市直相关部门和市辖区人大、政府分管领导及业务科室负责人再一次征求对《条例》草案审改的意见。7月13日，市人大法制委员会召开全体会议进行统一审议，并根据审议意见形成了《条例》草案二次审议稿草稿，《条例》草案二次审议稿草稿充分吸纳了常委会组成人员、常委会农工委、以及座谈调研中市直部门、人大代表、社会各界提出的意见和建议，也充分借鉴了外地的成功经验。

7月23日，市十五届人大常委会第二十次主任会议听取了市人大法制委员会关于《条例》草案修改情况的汇报，决定将《九江市城市湖泊保护条例》草案二次审议稿提请本次会议审议。现将主要修改情况汇报如下：

### **一、关于条例草案二次审议稿的体例结构**

为了加强对《条例》内容的系统理解和掌握，提高《条例》解决城市湖泊保护问题的针对性和操作性，法制委员会研究认为，《条例》结构应当层次分明、逻辑清晰，突出面积保护、水质保护两大目标和水域范围、环湖绿化范围、外围建设控制范围三线管理的立法目的。因此，按照立法技术规范 and 通常做法，《条例》草案二次审议稿进行了分章设计：第一章总则，规定立法目的、适用范围、基本原则、政府和部门职责等。第二章保护措施，按照“两大目标、三线管理”的要求，对具体的保护措施进行了优化设计和归类调整。第三章法律责任，针对主要的违法行为设定了处罚。第四章附则，规定了《条例》实施的时间。

## 二、关于适用范围的规定

《条例》草案二次审议稿适用范围涵盖市辖区和各县（市）实行城市化管理的区域。条文设计运用概括式与列举式，采取列举式，直接确定市辖区的城市湖泊；采取概括式，由县（市）人民政府确定城市化管理区域的城市湖泊保护名录。这样既体现全市一盘棋、共抓城市湖泊大保护的总体要求，也综合考虑各地的实际情况。

针对将鄱阳湖、柘林湖、庐山如琴湖等湖泊纳入适用范围的反映。法制委员会研究认为，鄱阳湖作为跨市的湖泊，对其立法保护超出了我市立法权限，需要省人大常委会进行立法规范。柘林湖作为我市的备用饮用水源地，对其保护相比城市湖泊要求更为严格，今后需要专项立法。庐山如琴湖为国家风景名胜区和自然保护区的湖泊，国家和江西省都有更加严格明确的保护要求。中央《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》也明确提出，要强化分类指导，科学制定“一湖一策”方案。因此，《条例》适用范围不宜扩大到鄱阳湖、柘林湖、庐山如琴湖等湖泊。

## 三、关于城市湖泊保护范围的规定

目前，国家针对城市湖泊保护范围没有统一标准，各地方性法规对湖泊保护范围的界定也不尽一致。考虑到城市湖泊之间在自然特性、功能属性和存在的突出问题各不相同，法制委员会研究认为，需要因湖施策，不宜采取一刀切方式。

《条例》草案二次审议稿采取“三线管理”的模式，对城市湖泊保护范围进行了划分，将城市湖泊保护范围分为水域范

围、环湖绿化范围、外围建设控制范围，规定具体标准由市、县（市）人民政府根据各湖情况确定。

在具体条款设计上。涉及水域范围的条款有：第十一条形态保护，第十二条固体废渣治理，第十三条湖面开发利用，第十四条最低水位线设定，第十五条清洁清淤；涉及环湖绿化范围的条款有：第十六条绿化范围保护；涉及外围建设控制范围的条款有：第十条临湖建筑物后退、限高、限体量，第十七条出入湖河道管理，第十八条农业面源污染防治，第十九条工业污染防治，第二十条雨污分流，第二十一条污水排放，第二十二条施工管理。

#### **四、关于属地管理的规定**

目前，九江城市湖泊权属不一、管理多样。比如甘棠湖、南门湖由市建设局园林局负责管理；八里湖、赛城湖由八里湖新区管委会负责管理；白水湖、琵琶湖由浔阳区、濂溪区下属村委会使用管理。法制委员会研究认为，既要尊重城市湖泊管理体制因历史原因形成的现状，又要兼顾城市湖泊保护生态要求越来越严格的需要，应当建立市、县（区、市）两级政府属地管理机制，使城市湖泊保护从单纯湖体向河道及流域扩展。在属地管理的基础上，增强《条例》操作性，根据区域差别和特殊情况，授权市、县（市、区）人民政府按照机构改革的要求和目前的管理现状，合理确定主管部门和日常管理单位。

#### **五、关于部门职责的规定**

城市湖泊保护涉及水利、环保、国土、建设、规划、交

通、执法等多个部门，按照机构改革的部署，有些部门的职能将进行整合和调整。比如规划的职能并入了自然资源部门；水利部门排污口设置的职能并入了生态环境部门；农业部门农业面源污染防治的职能并入了生态环境部门等等。为避免条例“刚颁行、即修订”，法制委员会研究认为，党和国家机构改革方面在很多内容上已经明确，江西省机构改革方案也将于今年9月份出台，《条例》草案二次审议稿中明确各部门工作职责的客观条件已经成熟。因此，在表述部门职责时，按照机构改革后的名称和职能划分来确定，确保与机构改革相衔接。

## **六、关于城市湖泊保护规划编制的规定**

从各方面提出的意见和调研中掌握的情况来看，填占湖泊、侵占水域、减少面积最主要的原因是城市湖泊的开发利用。法制委员会研究认为，加强城市湖泊的保护一定要严格控制开发利用，限制开发利用，核心是增强约束力，以规划统领保护。《条例》草案二次审议稿第二章保护措施开宗条目第一款就规定了城市湖泊保护规划的刚性；第二款规定了编制城市湖泊保护规划的具体要求；第三款规定了修改城市湖泊保护规划的程序和目标要求。

## **七、关于雨污分流的规定**

城市湖泊频频遭遇水质危机，雨污合流混排是主要“病根”。法制委员会研究认为，实施雨污分流是改善城市湖泊水质的关键，应当下定决心，加大投入，加快推进。《条例》草案二次审议稿第二十条规定，雨水、污水合流的地区应当进行雨污分流改造。老城区结合城区改造同步建设雨污分流

设施。新建区域应当优先建设雨污分流设施。

## 八、关于城市湖泊纳污能力和设置排污口的规定

市中心城区范围内，甘棠湖、南门湖、八里湖、赛城湖水质常年处于四类水，琵琶湖还属于黑臭水体，法制委员会研究认为，城市湖泊大多为静止或流动性差的封闭缓流水体，水环境容量小、水体自净能力低。因此，《条例》草案二次审议稿删除了关于城市湖泊纳污能力的规定。

关于排污口设置的问题，目前市城区湖泊排污口，经水利局审批的共4个，其中，八里湖2个，赛城湖1个，蛟滩河1个。鉴于城市湖泊缺乏消化污水的自净能力，《条例》草案二次审议稿第二十一条规定，城市湖泊禁止设置排污口，已有的排污口应当限期关闭。

此外，还对一些文字表述作了修改，条文顺序也作了相应的调整，在此不一一说明。

以上汇报，连同《条例》草案二次审议稿请一并审议。



# 九江市人民代表大会法制委员会关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》审议结果的报告

（2018年9月26日在市十五届人大常委会第十四次会议上）

市人大法制委主任委员 王小军

市人大常委会：

2018年7月30日，市十五届人大常委会第十三次会议对《九江市城市湖泊保护条例（草案二次审议稿）》进行了审议。在此基础上，市人大法制委、常委会法工委在中国九江网、九江日报、掌中九江、九江人大信息网公开征求社会各界意见，召开立法调研论证会征求市有关部门、立法专家顾问的意见。市人大法制委、常委会法工委在省人大常委会负责该项立法工作同志的指导下，综合常委会组成人员和征求的各方面意见进行了集中修改。9月10日，省人大常委会法工委会议进行了研究；9月17日，市人大法制委员会召开全体会议进行了统一审议；9月18日，市人大常委会主任会议研究通过了《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》，同意提请本次常委会会议审议表决。现将主要修改情况和审议结果报告如下：

## 一、突出条例地方特色

《江西省湖泊保护条例》于今年6月1日开始施行，适用于全省范围内各类湖泊，覆盖面广，保护要求符合江西省情。九江因水而名，因水而兴，对城市湖泊保护的立法更具

地方特色。《条例》草案紧扣城市湖泊的特点，从严格保护、限制利用的角度，突出面积保护和水质保护两大目标和“三线管理”的要求，其保护措施相比《江西省湖泊保护条例》的保护要求更为严格。如《条例》草案规定禁止在城市湖泊水域范围内建设除防洪、改善水生态环境等之外的建筑物和构筑物，禁止在城市湖泊设置排污口，禁止投饵投肥进行水产养殖，禁止湖泊内的船舶使用汽油、柴油等燃料，禁止从事水上餐饮活动等。法制委员会认为，《条例》草案对城市湖泊管理保护的规定严格具体，操作性更强，充分体现了我市城市生态环境保护立法的地方特色。

## 二、完善条例体例结构

《条例》草案三次审议稿将管理保护范围的条款由第一章总则调整至第二章保护措施中；将临湖建筑物控制的条款，按照“三线管理”的逻辑顺序调整至绿化范围保护条款之后，同时充实完善第二章中有关规划编制的条款内容。法制委员会认为，这样调整后《条例》草案的结构更加清晰，体系更加完善，内容更加充实，逻辑关系更加科学合理。

## 三、加强出入湖河道监管

对城市湖泊水质的源头管理保护，雨污合流地区应当限期改造的修改意见，法制委员会审议认为，今年5月份召开的全国生态环境保护大会，明确要求要用最严格制度最严密法治保护生态环境。城市湖泊生态系统脆弱，水环境容量小、水体自净能力差，湖水的来源主要是入湖河道的补水和降雨。入湖河道作为湖水的主要来源途径，其水质如果不严格

管控，必然会造成湖泊水质的恶化；雨污合流的地区，污水往往随同雨水一并流入湖中，更会对湖泊水质造成严重影响。因此，为了保护一湖清水，早日实现城市湖泊达到国家地表水环境质量Ⅲ类水质的保护目标，必须做好出入湖河道监管和雨污分流设施改造，明确规定加强对濂溪河、十里河、龙开故道、蛟滩河、长河等主要出入湖河道的管理，限期对城区地下管网进行雨污分流改造，从源头上控制和减少入湖污染。城市湖泊保护是全社会的共同责任，为了调动社会各界支持、参与城市湖泊保护和生态修复工作，《条例》草案还对社会参与条款进行了规定。

#### **四、对禁止性行为模式建立精准罚则**

《条例》草案三次审议稿中的罚则条文，对禁止性行为模式的分类描述调整到保护措施章节，修改后的条款对在湖泊最高水位线以上倾倒生活垃圾与最高水位线以下排放、倾倒废液、废渣等行为作出了分类规定，并相应地依据上位法制定了罚则。法制委员会审议认为这样《条例》前后对应，更为明确、科学合理。

#### **五、确保与机构改革相衔接**

针对要明确城市湖泊主管部门和日常管理单位，《条例》草案涉及相关管理部门的名称应采用机构改革后的部门名称的意见，法制委员会审议认为，目前九江市城市湖泊数量众多，权属不一，管理多样，且省、市机构改革尚在进行之中，部分机构职能的整合调整还未完全确定，因此城市湖泊的主管部门和日常管理单位应由市、县（市、区）政府根据

实际情况确定，不宜在地方性法规中做出详细规定，建议没有采纳。同时，为避免《条例》“刚颁布、即修订”，《条例》草案中涉及相关部门名称时，采用了直接点明工作事项来表述相关职能部门，确保《条例》出台后同机构改革相衔接。

## 六、删除条款的说明

《条例》草案二次审议稿中删除了对公职人员在城市湖泊保护管理中违法违规行为进行追责的条款，有意见提出恢复该条款。考虑到新颁布的《中华人民共和国监察法》对公职人员进行监察做出了明确具体规定，《江西省湖泊保护条例》对湖泊保护主管部门及其工作人员违法违规行为也做出了专款规定，因此在《条例》草案中不必再赘述。法制委员会一致同意维持二次审议稿删除该条款不变。

此外，《条例》草案三次审议稿还对草案二次审议稿的部分文字用语及条文顺序作了修改。

以上报告连同《条例》草案三次审议稿，请一并审议。

# 九江市人民代表大会法制委员会关于《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》修改意见的报告

（2018年9月27日在市十五届人大常委会第十四次会议上）

市人大法制委主任委员 王小军

市人大常委会：

9月26日，九江市第十五届人大常委会第十四次会议对《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》进行了审议。常委会组成人员认为，《条例》草案经过反复修改，充分吸纳了各方意见，比较成熟，建议再按这次常委会审议的意见完善后提请本次常委会表决。9月26日中午，法制委员会全体会议，进行了统一审议。9月26日下午，市人大常委会主任会议进行了研究，形成了《条例》草案表决稿，决定提请本次常委会表决。现将法制委员会的修改意见报告如下：

一、有常委会组成人员提出，城市湖泊保护是全社会共同的责任，要构建公众参与机制，鼓励公众的积极参与城市湖泊保护。法制委员会建议予以采纳，在《条例》第三条保护原则的条款中增加“社会参与”，同时根据常委会组成人员意见对保护原则的逻辑顺序进行了调整，对城市湖泊保护目标增加确保“湖岸环境得到优化”。

二、有常委会组成人员提出，第九条增加一款“城市湖泊保护规划的制定、修改应当报本级人大常委会备案。”法

制委员会认为，符合《城乡规划法》的规定，增加条款作为第九条第四款。

三、有常委会组成人员提出，要禁止在城市湖泊洗衣、洗车。法制委员会认为，部分城市居民有在城市湖泊内洗衣、洗车等生活习惯，有必要作出禁止性规定，《条例》第十三条第一款增加“禁止在城市湖泊洗涤物品”。

四、根据列席本次常委会有关部门的意见，将第十三条第二款修改为“禁止城市湖泊内的船舶使用汽油、柴油等污染水体的燃料，应急抢险、执法和经批准的渔业捕捞等船只除外”。

五、有常委会组成人员提出，城市湖泊出入湖河道的监管，不能仅限于对水质的监管，应当包括对入湖河道形态的监管，防止填埋河道、河道淤塞。法制委员会建议予以采纳，《条例》第十八条修改为“市、县（市、区）人民政府应当加强对十里河、濂溪河、龙开故道、蛟滩河、沙河、长河等城市湖泊出入湖河道的监管，疏浚河道，监测水质，运用截污治污、调水引流等措施进行综合治理，改善河道水环境质量，从源头上控制和减少入湖污染”。

六、有常委会组成人员提出，建议将第二十二条中的“禁止在城市湖泊设置排污口”修改为“禁止在城市湖泊管理保护范围内设置排污口”。法制委员会认为，考虑到河湖水系连通的特征，河流水质的好坏直接影响着湖泊，建议予以采纳。

七、有常委会组成人员提出，《条例》中关于“限期”

的规定，建议明确具体期限。法制委员会认为，地方性法规具有稳定性，具体的执行应由政府根据各地不同的实际情况在制定实施细则中作出具体明确的计划安排。

八、有常委会组成人员提出，编制各类专项规划涉及城市湖泊及出入湖河道的，应当征得城市湖泊保护主管部门的同意。法制委员会认为，征得城市湖泊保护主管部门的同意涉及增设行政许可，不符合“放管服”改革精神，该建议没有采纳。

此外，还有委员对《条例》的文字用语提出建议，表决稿予以充分吸纳。

以上报告连同《条例》草案表决稿，请一并审议。

# 《九江市城市湖泊保护条例》大事记

## 2015 年

【1】2015 年 11 月 4 日和 12 月 3 日，市人大常委会副主任汤瑞琪先后带队赴市建设规划局、市环保局开展立法调研，了解掌握我市立法需求和立法意向，收集对立法规划和立法计划的建议。同时，市人大常委会公开向社会征集九江市 2016 - 2020 年五年立法规划和 2016 年立法计划项目建议。市环保局建议将九江市城区湖泊保护条例列入立法项目。

## 2016 年

【2】2 月 29 日，市十四届人大法制委员会召开第一次全体会议，市人大常委会副主任、市人大法制委主任委员吕斌主持会议。会议经研究拟将《九江市城区湖泊保护管理条例》列为 2016 年调研项目。

【3】3 月 28 日，十届市委第 65 次常委会审定将《九江市城区湖泊保护管理条例》作为 2016 年立法调研项目。

【4】10 月 20 日，市人大法制委、常委会法工委会同市人大常委会农工委、市政府法制办组成调研组，赴市水利局开展城区湖泊保护管理立法调研。会议主要围绕九江市湖泊保护立法必要性、可行性进行了探讨。

【5】12 月 16 日，市十五届人大法制委员会召开第一次全体会议，市人大常委会党组副书记、副主任、法制委主任委员夏兴主持会议，会议审议《九江市人大常委会 2017 年度立法计划（建议稿）》，拟将《九江市城区湖泊



保护条例》列为 2017 年立法审议项目。

【6】12 月 30 日，十一届市委第 9 次常委会审定将《九江市城区湖泊保护条例》作为 2017 年立法审议项目。

## 2017 年

【7】3 月 9 日，市人大常委会办公厅印发关于成立《九江市城区湖泊保护条例》起草组的通知。

【8】4 月 20 日，市人大法制委、常委会法工委召开了《九江市城区湖泊保护条例》起草工作协调会。会议明确各部门职责分工，正式推动条例的起草工作。

【9】5 月 27 日、6 月 2 日，市水利局组织《九江市城区湖泊保护条例（草案讨论稿）》研究论证会，市人大常委会法工委参加了会议。

【10】7 月 3 日，市人大常委会同九江市地方立法研究院签署合作协议，委托九江市地方立法研究院开展九江市城区湖泊保护立法研究工作。

【11】7 月 20 日至 31 日，九江市地方立法研究院就我市城区湖泊保护立法，先后赴八里湖新区湖泊管理局、市环保局、市建设规划局、市农业局、浔阳区金鸡坡街道、濂溪区等单位 and 地方开展了系列调研。

【12】11 月 22 日，经市委常委会审定，《九江市城市湖泊保护条例》转接列入了 2018 年立法计划。

【13】12 月 8 日，第十五届市人大常委会第八次会议审议，通过了 2018 年立法计划。

【14】12 月 12 日，市人大常委会法工委、市水利局共同组织召开《条例》草案征求意见座谈会，征求 8 个市

直部门和浔阳区、濂溪区、八里湖新区相关业务部门和部分街道，村（组）负责人的意见建议。

【15】12月15日，市人大常委会向省人大常委会报告《九江市人民代表大会常务委员会2018年立法工作计划》。

## 2018年

【16】1月19日，市委转发《九江市人大常委会2018年及跨年度立法计划》的通知。

【17】3月13日，市人大常委会召开立法工作推进会，专门听取市水利局、九江市立法研究院关于《九江市城市湖泊保护条例》立法起草工作情况汇报。

【18】3月22日，九江市人民政府法制办公室在中国九江网发布了关于公开征求《九江市城市湖泊保护条例（征求意见稿）》意见的公告，公开向社会各界征求意见。

【19】4月3日，省人大法制委、常委会法工委印发《省人大法制委、省人大常委会法工委2018年立法计划项目分工》的通知，《九江市城市湖泊保护条例》正式列入江西省人大常委会立法工作计划。

【20】4月10日，市水利局将条例草案报市政府法制办进行合法性审查后，提请市政府常务会议研究。

【21】4月23日，市政府第20次常务会议讨论通过了《九江市城市湖泊保护条例（草案）》。

【22】5月2日，市人大常委会农工委在九江人大信息网发布了《九江市城市湖泊保护条例（草案）》公开征求意见的公告。

【23】5月17日，市人大常委会农工委组织召开了市直部门征求意见座谈会，广泛听取各方面意见、建议。

【24】5月18日，市人大常委会农工委在浔阳区开展《九江市城市湖泊保护条例（草案）》专题调研。

【25】5月22日，市人大常委会农工委组织前往彭泽县调研城市湖泊保护情况，并就《九江市城市湖泊保护条例（草案）》听取彭泽县政府以及相关部门意见建议。

【26】5月28日，市人大常委会党组书记、主任冯静主持召开市十五届人大常委会第十九次主任（扩大）会议，会上讨论了《九江市城市湖泊保护条例（草案）》，决定提交市十五届人大常委会第十二次会议进行审议。

【27】5月29日至30日，九江市十五届人大常委会第十二次会议在浔召开。会上听取了市政府关于提请审议《九江市城市湖泊保护条例（草案）》的议案及起草说明，听取了市人大常委会农工委关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》的审查报告，并对条例草案进行了审议。

【28】6月4日，市人大常委会农工委同市人大法制委、常委会法工委进行了立法交接。

【29】6月5日，市人大常委会法工委将《九江市城市湖泊保护条例（草案）》及其说明，寄送省人大常委会法工委征求意见。

【30】6月11日至15日，市人大常委会党组副书记、副主任夏兴率队赴唐山、保定、宜昌、武汉、南昌等5个设区市学习考察湖泊保护立法工作。

【31】6月20日，市人大常委会党组副书记、副主任夏兴带领市人大常委会《九江市城市湖泊保护条例(草案)》专题调研组，赴共青城市、瑞昌市开展城市湖泊保护立法调研。

【32】6月25日，《九江市城市湖泊保护条例(草案)》第一次集中修改会在市人大常委会机关召开，与会人员围绕市人大常委会一审审议意见、市人大农工委审查意见和调研情况，结合当前九江立法实际，对条例修改提出了意见建议

【33】7月2日，《九江市城市湖泊保护条例(草案)》第二次集中修改会在市人大常委会机关召开，会上对《九江市城市湖泊保护条例(草案)》整体框架和基本内容进行了全面梳理，并对条例逐条进行了修改。

【34】7月10日，《九江市城市湖泊保护条例(草案)》二次审议征求意见座谈会在市人大常委会机关召开，15个市直相关部门和浔阳区、濂溪区、柴桑区、九江经济技术开发区、八里湖新区的负责同志参加了会议。

【35】7月11日，召开市人大常委会法制委、常委会法工委联席会议修改条例草案。

【36】7月13日，市第十五届人大法制委第十次会议对《九江市城市湖泊保护条例(草案二次审议稿草稿)》进行了统一审议。

【37】7月23日，市人大常委会党组书记、主任冯静主持召开市十五届人大常委会第二十次主任(扩大)会议，会上讨论了九江市城市湖泊保护条例(草案二次审议稿)决定提交市十五届人大常委会第十三次会议进行审议。

【38】7月24日，市人大法制委、常委会法工委专程前往省人大汇报沟通《九江市城市湖泊保护条例》立法工作，并将法规草案修改稿和修改情况的汇报等材料报送省人大常委会法工委征求意见。

【39】7月30日，市十五届人大常委会第十三次会议召开，会议听取了市人大法制委主任委员关于《九江市城市湖泊保护条例》修改情况的汇报，并对《九江市城市湖泊保护条例（草案二次审议稿）》进行了审议。

【40】7月31日，通过九江市人大常委会微信公众号平台向市人大常委会委员征求意见。

【41】8月1日，召开市人大法制委、常委会法工委联席会议根据审议意见，对法规草案进行修改。

【42】8月5日，在中国九江网、九江人大信息网发布《九江市城市湖泊保护条例（草案二次审议稿）》及其说明公开征求社会各界意见建议。

【43】8月14日至16日，省人大常委会法工委副主任刘永亮一行5人赴九江市，参加《九江市城市湖泊保护条例（草案）》第三次集中修改会，省人大常委会法工委逐条逐句进行了审查，提出明确具体的修改意见和建议。

【44】8月21日，在《九江日报》头版、掌中九江刊登报道公开向社会各界征求意见，当日掌中九江本条信息关注量达16000人。

【45】8月27日，市人大法制委、常委会法工委在市人大常委会机关召开《九江市城市湖泊保护条例（草案）》立法调研论证会。会议邀请了相关市直部门业务科室负责

人，八里湖新区、九江经济技术开发区管委会，浔阳区、濂溪区、柴桑区水务部门负责同志以及部分九江市人大常委会立法专家、顾问参会。

【46】9月10日，省人大常委会法工委召开会议对《九江市城市湖泊保护条例（草案）》进行了讨论，认为《条例》草案成熟可行。

【47】9月14日，十一届市委第41次常委会审定通过了《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》。

【48】9月17日，市人大法制委召开全体会议对《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》进行了统一审议。

【49】9月18日，市人大常委会主任会议对《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》进行了审议，同意提请市十五届人大常委会十四次会议审议并表决。

【50】9月19日，市人大常委会组织召开九江市生态环境保护立法工作会议，征求市直有关部门对《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》的意见建议，市人大常委会党组书记、主任冯静出席会议并讲话，市人大常委会党组副书记、副主任夏兴主持会议，市人大常委会党组成员、秘书长出席会议。

【51】9月26日上午，市十五届人大常委会第十四次会议召开，会议听取了市人大法制委主任委员关于《九江市城市湖泊保护条例（草案）》审议结果的报告，并对《九江市城市湖泊保护条例（草案三次审议稿）》进行了审议。

【52】9月26日中午，市十五届人民代表大会法制委员会第十四次会议在市人大常委会会议室召开。会议主要审议《九江市城市湖泊保护条例(草案建议表决稿草稿)》。

【52】9月26日下午，市十五届人大常委会第十四次会议会议期间召开主任会议，会议听取了市人大法制委主任委员关于《九江市城市湖泊保护条例(草案三次审议稿)》修改意见的报告，并对《九江市城市湖泊保护条例(草案建议表决稿)》进行了审议，同意提请大会表决。

【53】9月27日，市十五届人大常委会第十四次会议第二次全体会议(28票赞成，0票反对，2票弃权)表决通过了《九江市城市湖泊保护条例》。

【54】9月28日，市人大常委会向省人大常委会提请关于报请批准《九江市城市湖泊保护条例》的报告。

【55】10月27日，省人大法制委、常委会法工委召开联席会议，讨论《九江市城市湖泊保护条例》。

【56】10月29日，省人大法制委召开会议审议《九江市城市湖泊保护条例》。

【57】11月1日，省人大常委会分组审议《九江市城市湖泊保护条例》。

【58】11月1日，省人大法制召开会议根据省人大常委会分组审议意见，审议《九江市城市湖泊保护条例》。

【59】11月2日，省第十三届人大常委会第八次会议表决批准了《九江市城市湖泊保护条例》的决定。(全票通过)

【60】11月7日，省人大常委会印发了关于批准《九江市城市湖泊保护条例》的通知。

【61】12月1日，市人大法制委、常委会法工委印发了《九江市城市湖泊保护条例》单行本。

【62】12月4日，市委组织召开全市立法工作暨《九江市城市湖泊保护条例》《九江市城区烟花爆竹燃放管理条例（修正案）》实施动员大会。会议采取主会场和各县（市、区）设分会场，并以视频会议的形式召开。在主会场出席会议的有：市委书记林彬杨同志；市委副书记、市长谢一平同志；市委常委、市纪委书记、市监察委员会主任杨志军同志；市人大常委会班子成员；市政府分管领导；市中级人民法院、市人民检察院主要负责人，九江经济技术开发区、八里湖新区、庐山西海风景名胜区、鄱阳湖生态科技城党（工）委和彭泽县委主要负责人；市委有关部门、市直有关单位，市各人民团体、民主党派、工商联主要负责同志；市人大常委会委员，市人大法制委组成人员，市人大立法专家、立法顾问，市人大机关全体干部和新闻媒体记者。