**关于《湖南省湘江保护条例修正案（草案）》**

**审议意见的报告**

省人大农业与农村委员会

2018年9月

主任会议：

根据省人大常委会2018年立法计划安排，为做好《湖南省湘江保护条例修正案（草案）》（以下简称《条例修正案（草案）》）有关审议工作，我委提前介入，积极开展各项调研工作。今年4月份以来，我委赴蓝山、江华、祁阳等县开展调研，广泛听取各方面的意见和建议，多次与省水利厅共同研究。先后赴安徽、江西、云南和贵州四省学习河流流域保护和生态补偿方面的经验做法。9月上旬，征求了省人大环境与资源保护委员会的意见。9月14日，我委召开委员会第四次全体会议对《条例修正案（草案）》进行了审议。现将审议意见报告如下：

湘江是湖南的母亲河，湘江流域承载着全省40%以上的国土面积、60%以上的人口、70%以上的经济总量。《湖南省湘江保护条例》（以下简称《条例》）自2012年9月制定以来，为湘江流域生态保护和治理提供了法治保障，特别是在水资源保护、水环境治理、水生态修复方面发挥了重要作用。党的十八大以来，省委、省政府认真贯彻落实习近平生态文明思想，不断加大湘江保护和治理力度，持续推进湘江保护和治理“一号工程”，取得明显成效。根据新时代对生态文明的新要求，《条例》还存在一些需要修改和完善的地方。为深入贯彻习近平生态文明思想，坚决打好污染防治攻坚战，真正守护好一江碧水，加快建设天蓝地绿水清地净的美丽幸福新湖南，我委认为对《湖南省湘江保护条例》进行修正是非常必要的，建议主任会议提请省十三届人大常委会第六次会议对省人民政府提出的《条例修正案（草案）》予以审议。同时，对《条例修正案（草案）》提出如下修改意见：

（一）关于管理和执法体制机制问题。云南洱海、滇池的治理和保护设立了专门的执法部门，效果很好。湘江流域范围广、涉及行政区域和相关职能部门多，加强管理和执法体制机制建设是做好湘江治理和保护的关键。建议《条例修正案（草案）》要进一步建立健全系统完整的水资源保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复制度和执法机制，实行最严格的保护制度。一是健全湘江流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。目前，涉及湘江流域的协调管理就有湘江保护协调委员会、湘江重金属污染治理委员会，这两个机构的职能与河长制的管理制度存在部分重叠与交叉，建议进一步明晰职责权限，理顺职责关系。特别是在跨行政区域的项目布局、产业结构转型升级等方面，省人民政府要加强组织和协调。二是健全流域管理协调机制。要加强有关市级人民政府和相关职能部门之间横向协调，强化流域相关市和县（市、区）人民政府的监管和保护责任，切实形成保护合力。三是构建流域管理综合执法机制，明确执法权责，加强执法监管。

（二）关于河（湖）长制问题。云南和贵州两省构建了省、市、县、乡、村五级河长体系，实现了境内所有河、湖、库、渠、坝等水系流域的全覆盖。贵州首创省、市、县、乡四级“双总河长”，独创了党委、人大、政府、政协四大班子成员人人当河长的河湖管理体系。云南还建立了省、市（州）、县（市区）三级督察体系，分别由党委副书记任总督察，人大、政协主要负责同志担任副总督察，这些做法值得借鉴。鉴于湘江流域水系发达、塘坝库渠较多的实际情况，建议《条例修正案（草案）》将湘江流域所有河、湖、库、塘、坝、渠纳入河长制保护治理范围，构建省、市、县、乡、村五级河长制体系，并强化各级河长的职责，将各级河长管理、治理、保护的责任落到实处。同时，借鉴外省全面推行“双总河长制”的经验，创新河湖保护体系，强化人大依法监督职责，并向社会公布河长的履职情况，接受社会监督。

（三）关于水污染防治问题。建议《条例修正案（草案）》在以下几个方面进一步加强和完善：一是将生态建设投入作为财政支出重点，整合生态功能区补偿资金、生态环境保护资金、农田基础建设资金等专项资金，用于生态建设保护和水污染防治。对于流域上游地区在中小河流治理、水土保持等生态建设的项目和资金安排上予以重点倾斜。二是加大农业面源污染治理，调整农业产业结构，改进耕作方式，在一定范围内禁渔、禁施农药和化肥，并加快集镇和农村污水、垃圾集中收集处理。三是在湘江干、支流加大湿地公园建设力度，优化生态，保持水土，改善水体。四是将城市污水处理、雨污收集纳入《条例》管理范围。

（四）关于生态保护补偿机制问题。现行《条例》第七十六条规定：省人民政府应当就湘江流域产业发展规划、生态补偿制度、湘江保护目标责任考核制度等及时制定具体实施办法，但实施五年多时间以来，省人民政府一直没有出台生态补偿具体实施办法。调研发现，由于林业生态补偿标准过低，加之禁伐规定，部分基层林区林农生活困难，基层政府和群众对加大生态补偿要求强烈，省十三届人大一次会议期间黄志坚等3名省人大代表也提出了建议。为此：一是省人民政府应当加快制定出台生态补偿具体实施办法，对生态补偿专项资金筹集、使用、管理作出具体规定。二是为调动和保护群众护林的积极性，确保广大群众的切身利益，参照江西等省的做法，适当提高生态公益林补偿标准。三是健全生态受益补偿机制。借鉴云南、贵州经验，采用水质指标、用水总量等综合因素，按照保护受益对等原则，建立受益区补偿禁止和限制开发区、开发区补偿生态功能区、下游补偿上游等受益生态补偿机制。对湘江重点生态功能区加大资源培育与管护等生态项目的倾斜支持力度，采用多种方式给予补偿。四是探索建立生态领域损害赔偿制度。按照“谁损害、谁赔偿”的原则，建立赔偿磋商机制，促使企业和个人更加重视生态环境建设。

以上意见，请予审议。