

《汕头市人民代表大会常务委员会公报》简介

《汕头市人民代表大会常务委员会公报》（以下简称公报），是汕头市人大常委会正式出版刊物。《公报》主要登载市人民代表大会常务委员会通过的法规、决定、决议以及市人民政府、市中级人民法院、市人民检察院的工作报告及检查法律法规实施情况的报告等。《公报》为双月刊，原则上每次市人大常委会会议后出版一期。



汕 头 市 人民代表大会常务委员会 公 报

2025

第2期（总第112期）

编辑出版：汕头市人大常委会
地 址：汕头市海滨路9号
出版时间：2025年5月
准印证号：（粤D）L0150021

电 话：（0754）88560915
邮政编码：515041
印制份数：300份

目 录

市十五届人大常委会举行第三十一次会议·····	(1)
汕头市第十五届人民代表大会常务委员会公告(第43号)·····	(2)
汕头经济特区建筑垃圾处理条例·····	(2)
关于提请审议《汕头经济特区建筑垃圾处理条例(草案)》 的议案·····	(11)
关于《汕头经济特区建筑垃圾处理条例(草案)》的说明 ····· 颜世荣	(11)
关于《汕头经济特区建筑垃圾处理条例(草案)》的审查 意见····· 杨志刚	(15)
汕头市人民代表大会法制委员会关于《汕头经济特区建筑 垃圾处理条例(草案)》修改情况的报告····· 林伟标	(18)
汕头市人民代表大会法制委员会关于《汕头经济特区建筑 垃圾处理条例(草案)》审议结果的报告····· 林伟标	(21)
汕头市第十五届人民代表大会常务委员会公告(第44号)·····	(22)
汕头市练江流域水污染防治条例·····	(23)
关于提请审议《汕头市练江流域水污染防治条例(草案)》 的议案·····	(32)
关于《汕头市练江流域水污染防治条例(草案)》的说明 ····· 颜世荣	(33)
关于《汕头市练江流域水污染防治条例(草案)》的审查 意见····· 杨志刚	(36)
汕头市人民代表大会法制委员会关于《汕头市练江流域水 污染防治条例(草案)》修改情况的报告····· 林伟标	(40)
汕头市人民代表大会法制委员会关于《汕头市练江流域水 污染防治条例(草案)》审议结果的报告····· 林伟标	(43)
关于我市2024年环境状况和环境保护目标完成情况的报告 ····· 刘燕飞	(46)
关于我市2024年环境状况和环境保护目标完成情况的调研 报告····· 杨志刚	(52)

汕头市人民代表大会常务委员会公报

2025 年

第 2 期

(总第112期)

2025 年 5 月 30 日出版

主办单位：汕头市人大常委会办公室

地 址：汕头市海滨路9号

邮政编码：515041

印刷单位：汕头融媒集团

地 址：汕头市东厦北路38号

发送范围：市人大代表、本市选举的
全国、省人大代表，全国、省人大常委会，
市人大常委会各工作机构和各区县人大
常委会，市委、市政府、市政协、市中级法
院、市检察院及市直各有关部门

汕头市人民代表大会常务委员会公报

2025 年

第 2 期

(总第 112 期)

2025 年 5 月 30 日出版

汕头市人民代表大会常务委员会任免名单 (56)

汕头市十五届人大常委会第三十一次会议出列席名单 (57)

主办单位：汕头市人大常委会办公室

地 址：汕头市海滨路 9 号

邮政编码：515041

印刷单位：汕头融媒集团

地 址：汕头市东厦北路 38 号

发送范围：市人大代表、本市选举的
全国、省人大代表，全国、省人大常委会，
市人大常委会各工作机构和各区县人大
常委会，市委、市政府、市政协、市中级法
院、市检察院及市直各有关部门

市十五届人大常委会举行第三十一次会议

4月29日，市十五届人大常委会举行第三十一次会议。市人大常委会主任项天保主持会议并讲话，副主任李绿岸、刘辉、陈伟波、林曼，秘书长黄伟鹏出席会议。

会议听取和审议市人大法制委关于《汕头经济特区建筑垃圾处理条例（草案）》审议结果的报告、关于《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》审议结果的报告、关于《汕头经济特区征地管理条例（草案）》修改情况的报告、关于《汕头市爱国卫生条例（草案）》修改情况的报告。表决通过《汕头经济特区建筑垃圾处理条例》，该条例自2025年6月1日起施行；表决通过《汕头市练江流域水污染防治条例》，会后报省人大常委会批准后施行。

会议听取和审议市政府关于《汕头经济特区出租汽车客运条例（修正草案）》的说明及市人大财经委关于该条例的审查意见，听取和审议市政府关于我市2024年环境状况和环境保护目标完成情况的报告及市人大常委会环资工委关于该项工作的调研报告。

会议经表决，决定免去吴楚斌的汕

头市人民政府国有资产监督管理委员会主任职务，决定任命郑曦为汕头市人民政府国有资产监督管理委员会主任，通过《关于提请范怀礼等同志任职的议案》。会议还表决通过其他人事任免事项，举行颁发任命书和就职宪法宣誓仪式。

全体会议议程完成后，项天保就抓好当前各项工作提出意见。强调要认真学习领会省委书记黄坤明到人大代表联络站调研时的讲话精神，依托代表联络站等基层单元进一步密切代表与人民群众的联系，支持和保障代表依法履职；要深入学习领会省人大监督工作会议暨助力加快建设现代化产业体系动员会精神，履行好人大监督职责，形成加强和改进特区建设工作的合力；要深入推进落实“一要点三计划”，认真履行宪法法律赋予的各项职责，加强和改进新时代人大工作。

市人民政府副市长黄海，市中级人民法院院长万云峰，市人民检察院检察长林淑瑜，市监察委员会有关负责同志，市人大常委会副秘书长、各区县人大常委会负责同志、市直有关部门负责同志、市人大法制委委员、部分人大代表列席会议。

汕头市第十五届人民代表大会常务委员会 公 告

(第 43 号)

《汕头经济特区建筑垃圾管理条例》
已经汕头市第十五届人民代表大会常务
委员会第三十一次会议于 2025 年 4 月 29
日通过，现予公布，自 2025 年 6 月 1 日

起施行。

汕头市人民代表大会常务委员会

2025 年 4 月 29 日

汕头经济特区建筑垃圾管理条例

(2025 年 4 月 29 日汕头市第十五届人民代表大会常务委员会
第三十一次会议通过)

目 录

- 第一章 总则
- 第二章 源头减量、排放和运输管理
- 第三章 利用和处置管理
- 第四章 监督管理
- 第五章 法律责任

第六章 附则

第一章 总则

第一条 为了规范和加强建筑垃圾
管理，推进源头减量和资源化利用，保
护和改善生态环境，保障公众健康，促

进经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《城市市容和环境卫生管理条例》等法律、行政法规的基本原则，结合汕头经济特区（以下简称特区）实际，制定本条例。

第二条 本条例适用于特区范围内建筑垃圾的产生、收集、贮存、运输、利用、处置及相关监督管理等活动。

第三条 本条例所称建筑垃圾，是指新建、改建、扩建和拆除各类建筑物、构筑物、管网等，以及装饰装修房屋过程中产生的弃土、弃料和其他固体废物，包括工程渣土、工程泥浆、工程垃圾、拆除垃圾和装修垃圾。

第四条 建筑垃圾管理遵循减量化、资源化、无害化和谁产生谁负责的原则，构建统筹规划、政府主导、属地监管、分类处理、全过程监管的管理体系。

第五条 市和区（县）人民政府应当加强对建筑垃圾管理工作的领导，将建筑垃圾管理纳入国民经济和社会发展规划，保障建筑垃圾管理的资金投入，统筹协调解决建筑垃圾管理中的重大事项，制定建筑垃圾污染环境防治工作规划。

镇人民政府（街道办事处）负责辖区内建筑垃圾的日常监督管理，发挥网格化社会综合治理优势，定期组织巡查，实施市、区（县）人民政府和有关部门依法赋予的与建筑垃圾相关的行政职权。

村（居）民委员会应当发挥自治作

用，参与、协助和配合做好建筑垃圾管理相关工作。

第六条 市环境卫生主管部门负责全市建筑垃圾的监督管理工作，组织实施本条例；区（县）环境卫生主管部门负责本辖区内建筑垃圾的监督管理工作。环境卫生主管部门所属的环境卫生管理机构，按照规定职责或者环境卫生主管部门的委托对建筑垃圾进行监督管理。

住房和城乡建设、交通运输、水务等行政管理部门按照各自职责，对本部门监管的建设工程的建筑垃圾源头减量、分类排放、综合利用产品使用、现场管理等相关活动实施监督管理。

发展改革、工业和信息化、科技、公安、财政、自然资源、生态环境、农业农村、应急管理、市场监管等行政管理部门按照各自职责，做好建筑垃圾管理相关工作。

第七条 市环境卫生主管部门会同住房和城乡建设、交通运输、水务、公安机关交通管理部门等部门，建立互联共享的建筑垃圾监管服务信息平台（以下简称监管服务平台），向社会公开下列信息并实行动态管理：

（一）建筑垃圾产生与需求信息；

（二）建筑垃圾临时堆放点、贮存设施信息；

（三）建筑垃圾运输单位名录及运输车辆信息；

(四) 建筑垃圾利用和处置单位、场所信息;

(五) 相关备案、许可和执法信息;

(六) 其他建筑垃圾监管服务信息。

有关行政管理部门按照以下规定向环境卫生主管部门提供涉及建筑垃圾管理的相关信息并及时更新:

(一) 住房和城乡建设、交通运输、水务等部门提供建设工程施工场所等相关信息;

(二) 交通运输部门提供道路运输经营许可、车辆道路运输证、驾驶人员从业资格等相关信息;

(三) 公安机关交通管理部门提供车辆交通违法、监控视频等相关信息;

(四) 其他行政管理部门提供涉及建筑垃圾管理的违法行为等相关信息。

第二章 源头减量、排放和运输管理

第八条 工程建设单位应当将建筑垃圾的减量化目标和措施、建筑垃圾的处理等纳入招标文件和合同文本,将减量化措施费用和处理费用纳入工程概算,在相关合同中明确减量化措施费用、处理费用及有关申请、审核、支付和结算等条款,并监督设计、施工、监理单位具体落实。

住房和城乡建设、交通运输、水务等部门应当将建筑垃圾减量化措施费用

和建筑垃圾处理费用纳入工程建设造价管理。

第九条 除本条例第十条另有规定外,建设工程由区(县)级有关部门核发施工许可或者无需核发施工许可的,施工单位应当依法向区(县)环境卫生主管部门申请建筑垃圾排放许可;由市级及以上有关部门核发施工许可的,施工单位应当依法向市环境卫生主管部门申请建筑垃圾排放许可。

工程施工单位应当估测建筑垃圾的种类和产生量并编制建筑垃圾处理方案,在工程开工十五日前向工程所在地区(县)环境卫生主管部门备案;需要调整经备案的处理方案的,应当在调整五日前报告备案部门。

工程施工单位可以一并向区(县)环境卫生主管部门申请办理排放许可和备案手续,属于区(县)环境卫生主管部门许可权限的,统一办理许可和备案手续;属于市级许可权限的,排放许可可由区(县)环境卫生主管部门送市环境卫生主管部门核发。

第十条 不实施施工许可管理的小型工程和房屋装饰装修工程,以及因抢险、救灾等特殊情况需要紧急施工的工程,无需申请排放许可。

不实施施工许可管理的小型工程施工单位应当向工程所在地区(县)环境卫生主管部门办理排放备案,并按照环

境卫生主管部门确认的备案内容作业。

第十一条 工程施工单位是施工现场的建筑垃圾管理责任人，履行下列管理责任：

（一）将建筑垃圾的产生量与种类、清运时间、最终去向等信息在施工现场公示；

（二）工地出入口实行硬地化；

（三）分类收集、贮存建筑垃圾；

（四）将建筑垃圾交由取得建筑垃圾运输许可的单位清运；

（五）将建筑垃圾交由经许可的利用和处置单位进行利用或者处置；

（六）法律、法规规定的其他管理责任。

第十二条 不实施施工许可管理的小型工程以及房屋装饰装修工程，依照《广东省城乡生活垃圾管理条例》关于生活垃圾分类投放管理责任人的规定确定管理责任人。管理责任人应当履行下列管理责任：

（一）按照设置规范设置建筑垃圾临时堆放点或者贮存设施并设专人管理，采取防尘污染措施以及保持临时堆放点或者贮存设施整洁；

（二）将建筑垃圾交由经许可的运输单位清运；

（三）将建筑垃圾交由经许可的利用和处置单位进行利用或者处置；

（四）合理确定建筑垃圾投放的时

间、地点和分类投放要求；

（五）公布监督投诉方式，及时劝阻、制止违法投放建筑垃圾行为；

（六）法律、法规规定的其他管理责任。

管理责任人确因客观条件限制无法设置建筑垃圾临时堆放点或者贮存设施的，应当告知所在地镇人民政府（街道办事处），由镇人民政府（街道办事处）负责指定。

第十三条 不实施施工许可管理的小型工程和房屋装饰装修工程排放建筑垃圾的，排放单位或者个人应当在排放前告知建筑垃圾管理责任人。

不实施施工许可管理的房屋装饰装修工程排放的建筑垃圾应当装袋收集并投放到临时堆放点。

第十四条 因抢险、救灾等特殊情况需要紧急施工排放建筑垃圾的，组织施工的单位在险情、灾情消除后及时清运建筑垃圾，并在险情、灾情消除后二十四小时内将建筑垃圾处理情况报告工程所在地区（县）环境卫生主管部门。

第十五条 建筑垃圾应当由取得建筑垃圾准运许可的单位承运。仅在本区（县）辖区内进行运输的，向区（县）环境卫生主管部门申请核发准运许可。需跨区域运输建筑垃圾的，向市环境卫生主管部门申请核发准运许可。

建筑垃圾运输许可实行告知承诺

制。申请单位在提交申请材料时一并提交承诺书，承诺提交的材料真实、合法、有效以及承担未履行承诺的后果。环境卫生主管部门应当当日审核并作出许可决定；准予许可的，申请单位应当在取得许可之日起七日内将建筑垃圾运输车辆驶至环境卫生主管部门指定的地点接受查验，查验不合格的，限期整改；拒不整改或者整改后仍不合格的，撤销许可。

市环境卫生主管部门会同市公安、交通运输等行政管理部门制定本市建筑垃圾运输车辆技术规范，并由市公安机关交通管理部门将技术规范纳入机动车安全技术检验内容。

第十六条 建筑垃圾运输单位应当履行下列管理责任：

（一）为运输车辆安装行驶记录仪、卫星定位系统、监管服务平台识别卡等电子装置和建筑垃圾运输许可标识并保持正常使用；

（二）保持运输车辆整洁，标识、号牌清晰；

（三）将建筑垃圾运至经许可的利用和处置设施；

（四）法律、法规规定的其他管理责任。

建筑垃圾运输车辆应当按照规定的时间和路线行驶。时间和路线由公安机关交通管理部门会同环境卫生、交通

运输等部门统筹考虑不影响道路交通安全、避开上下班、上学放学等道路交通流量高峰期、适当放开日间运输等因素确定后，向社会公布。

第十七条 工程施工场所以及建筑垃圾利用和处置场所，应当按照设置规范设置建筑垃圾运输车辆的视频监控、号牌识别等技术检测监控设备并接入监管服务平台。在公共安全视频系统覆盖的区域可实现设备和数据共享的，技术检测监控设备的设置应当与公共安全视频系统的建设相衔接，防止重复设置。

建筑垃圾运输单位以及工程施工场所、建筑垃圾利用和处置场所的管理者，应当按照建筑垃圾联单管理制度的规定使用联单。

第三章 利用和处置管理

第十八条 市、区（县）人民政府应当组织相关部门根据建筑垃圾污染防治工作规划建设建筑垃圾转运设施、综合利用场所、消纳场等利用和处置设施。

鼓励和引导社会资本通过特许经营等方式投资建设和经营建筑垃圾利用和处置设施。支持企业利用建筑垃圾生产建筑材料和进行再生利用，在用地、产业、资金等方面对建筑垃圾综合利用项目给予扶持。

建筑垃圾利用和处置设施通过特许经营方式投资建设和经营的，环境卫生主管部门应当在办理有关建筑垃圾许可、备案手续时，保障该设施经营者根据特许经营协议约定的权益。

第十九条 建筑垃圾消纳场的选址，应当遵守环境保护要求和向社会公开征求意见，并与学校、医院、集中居住区等环境敏感目标保持防护距离。下列地区不得作为建筑垃圾消纳场的选址地：

（一）自然保护地、公益林、天然林、饮用水水源保护区、永久基本农田；

（二）地下水集中供水水源地及补给区；

（三）洪泛区、泄洪道及其周边区域；

（四）活动的坍塌地带，尚未开采的地下蕴矿区、灰岩坑及溶岩洞区；

（五）其他不得作为建筑垃圾消纳场的地区。

第二十条 利用和处置建筑垃圾的，应当向环境卫生主管部门申请核发受纳许可。利用和处置的建筑垃圾仅源自本区（县）辖区内的，由区（县）环境卫生主管部门核发许可，但是，源自金平区、龙湖区辖区内或者不同行政区域的，由市环境卫生主管部门核发许可。

第二十一条 环境卫生主管部门应当定期在监管服务平台公布建筑垃圾运输单位、利用和处置单位的名单。产生、

承运、利用和处置建筑垃圾的单位或者个人，可以在监管服务平台发布产生和需求的建筑垃圾的种类、数量、利用方式、联系方式等基本信息。

产生、承运、利用和处置建筑垃圾的单位或者个人应当及时将相关协议信息录入监管服务平台。

第二十二条 建筑垃圾利用和处置场所的管理者，应当采取冲洗车辆等有效防尘措施，落实环境卫生和安全生产管理制度，不得擅自接收非建筑垃圾等其他固体废物。

建筑垃圾转运设施的管理者应当建立管理或者生产台账，按照有关技术规范进行作业。

建筑垃圾利用和处置设施达到设计容量或者因其他原因无法继续运营的，运营单位应当在停止运营三十日前书面报告核发许可的环境卫生主管部门，不得擅自关闭或者拒绝接收建筑垃圾。

第二十三条 市人民政府组织市环境卫生、住房和城乡建设、交通运输、水务、生态环境、工业和信息化、市场监管等部门，制定推广使用建筑垃圾综合利用产品办法，逐步提高建筑垃圾综合利用产品在建设工程中的使用比例。

本市政府投资项目以及国有投资占主导地位的建设工程，在符合设计要求、满足使用功能以及保障工程质量的前提下，应当优先使用建筑垃圾综合利用产品。

鼓励社会资本投资项目使用建筑垃圾综合利用产品。

第四章 监督管理

第二十四条 禁止随意倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾。禁止将建筑垃圾混入生活垃圾、工业固体废物、农业固体废物。

任何单位和个人有权对违反建筑垃圾管理规定的行为进行投诉、举报。环境卫生主管部门和镇人民政府（街道办事处）应当公布投诉、举报受理方式，及时核实处理投诉、举报信息，并将处理结果反馈投诉人、举报人。

第二十五条 环境卫生主管部门应当通过联合执法等方式加强监督检查，依法查处违反建筑垃圾管理规定的行为。

有下列情形之一的，环境卫生主管部门可以依法查封、扣押违法排放、贮存、运输、利用和处置的建筑垃圾，以及与违法行为相关的设施、设备、场所、工具、物品，公安、交通运输、住房和城乡建设等部门应当予以配合：

（一）可能造成证据灭失、被隐匿或者非法转移的；

（二）造成或者可能造成严重环境污染的。

第二十六条 市环境卫生主管部门应当采取以下措施加强建筑垃圾的管理：

（一）编制与建筑垃圾管理相关的

备案、许可办事指南和示范文本并向社会公布；

（二）制定建筑垃圾临时堆放点和贮存设施以及建筑垃圾运输车辆技术检测监控设备的设置规范，并向社会公布；

（三）建立不实施施工许可管理的小型工程建筑垃圾排放备案的管理制度并向社会公布；

（四）建立建筑垃圾联单管理制度，并可以利用监管服务平台推行电子联单管理，保证建筑垃圾产生量、运输量与消纳量一致；

（五）建立建筑垃圾信息统计制度，统计、分析全市和各区（县）建筑垃圾的产生量、种类、运输、利用和处置等信息，并依法向社会公布；

（六）建立建筑垃圾运输单位信用评价分级管理制度，依法公布运输单位的信用信息及信用等级，将信用等级作为开展行政检查抽查频次和准予行政许可的依据。

第二十七条 环境卫生主管部门以及住房和城乡建设、交通运输、水务、公安、生态环境等部门应当根据公共信用信息管理相关规定，按照各自职责对违反建筑垃圾管理规定的行为进行记录，将相关信息纳入公共信用信息系统并依法向社会公布和实施惩戒。

第二十八条 市人民政府依法对建筑垃圾排放、运输、利用和处置的许可、备案事项作出调整规定的，按照调整后

的规定执行。

有关排放、运输、利用和处置建筑垃圾的行政许可事项发生变更的，被许可人应当在五日内向环境卫生主管部门申请变更许可。

被许可人不再具备许可条件的，由环境卫生主管部门依法撤销相关许可，并向社会公布。

第五章 法律责任

第二十九条 违反本条例第九条第一款、第十条、第十五条第一款、第二十条、第二十八条第二款规定的，由环境卫生主管部门按照以下规定处理：

（一）未办理相关许可手续的，责令限期改正，对单位处一万元以上五万元以下罚款，对个人处两千元以上一万元以下罚款；

（二）未办理排放备案手续的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，对单位处五千元以上两万元以下罚款，对个人处两千元以上一万元以下罚款；

（三）未办理相关许可变更手续的，责令限期改正；逾期不改正的，处两千元以上一万元以下罚款。

第三十条 违反本条例第十一条规定未履行建筑垃圾管理责任的，由环境卫生主管部门按照以下规定处理：

（一）违反第一项规定的，责令限

期改正，给予警告；逾期不改正的，处五千元以上两万元以下罚款；

（二）违反第二项规定的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，处五万元以上十万元以下罚款，并责令停工整顿；

（三）违反第三项、第四项规定的，责令限期改正，处五万元以上十万元以下罚款；逾期不改正的，责令停工整顿。

第三十一条 违反本条例第十二条规定，未履行建筑垃圾管理责任的，由环境卫生主管部门按照以下规定处理：

（一）违反第一项至第三项规定的，责令限期改正，对单位处五千元以上三万元以下罚款，对个人处两千元以上一万元以下罚款；

（二）违反第四项、第五项规定的，责令限期改正；逾期不改正的，对单位处两千元以上一万元以下罚款，对个人处一千元以上五千元以下罚款。

第三十二条 违反本条例第十三条第二款规定未将建筑垃圾装袋收集并投放到临时堆放点的，由环境卫生主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处五百元以上两千元以下罚款。

第三十三条 违反本条例第十六条规定未履行建筑垃圾管理责任的，由环境卫生主管部门按照以下规定处理：

（一）违反第一项、第二项规定的，责令限期改正；逾期不改正的，按每车

两千元的标准处以罚款；

（二）违反第三项规定的，责令限期改正，处一万元以上两万元以下罚款；造成严重后果的，处两万元以上十万元以下罚款。

第三十四条 违反本条例第十七条规定的，由环境卫生主管部门按照以下规定处理：

（一）违反第一款规定未按照设置规范设置建筑垃圾运输车辆的视频监控、号牌识别等技术检测监控设备并接入监管服务平台的，责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上两万元以下罚款；

（二）违反第二款规定未按照建筑垃圾联单管理制度的规定使用联单的，处两万元以上五万元以下罚款。

第三十五条 违反本条例第二十二条规定的，由环境卫生主管部门按照以下规定处理：

（一）违反第一款规定未采取冲洗车辆等有效防尘措施，或者擅自接收非建筑垃圾等其他固体废物的，责令限期改正，处五万元以上十万元以下罚款；逾期不改正的，责令停工整顿；

（二）违反第二款规定未建立管理或者生产台账的，责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上五万元以下罚款；

（三）违反第三款规定擅自关闭或者拒绝接收建筑垃圾的，责令限期改正，给予警告；逾期不改正的，处两万元以

上十万元以下罚款。

第三十六条 违反本条例第二十四条规定的，由环境卫生主管部门按照以下规定处理：

（一）随意倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾的，责令限期改正，恢复原状，对工程施工单位处十万元以上一百万元以下罚款；对其他单位处一万元以上十万元以下罚款；对个人处五百元以上两千元以下罚款；逾期不改正造成环境污染的，环境卫生主管部门可以依法代为清除，代为清除费用由违法行为人承担；

（二）将建筑垃圾混入生活垃圾、工业固体废物、农业固体废物的，责令限期改正，对单位处一万元以上十万元以下罚款；对个人处一千元以上三千元以下罚款。

第三十七条 负有建筑垃圾监督管理职责的行政机关及其工作人员违反本条例规定，不履行相应职责或者徇私舞弊、滥用职权的，由有关机关依法处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附则

第三十八条 本条例对建筑垃圾管理相关事项未作规定的，按照有关法律、法规的规定执行。

第三十九条 本条例自 2025 年 6 月 1 日起施行。

关于提请审议《汕头经济特区建筑垃圾管理条例（草案）》的议案

市人大常委会：

为了贯彻落实习近平生态文明思想，在服务 and 推进“百千万工程”中促进美丽乡村建设，进一步规范建筑垃圾管理，大力推进建筑垃圾减排，促进建筑垃圾综合利用，维护市容和卫生环境，不断提升建筑垃圾管理水平，真正实现“变废为宝”，市人民政府组织市城管局、市司法局等单位，根据有关法律、行政

法规的基本原则，结合汕头经济特区的实际，在广泛调查研究和征求意见的基础上，拟订了《汕头经济特区建筑垃圾管理条例（草案）》。该草案业经 2024 年 6 月 6 日市人民政府第十五届 88 次常务会议讨论通过，现提请审议。

汕头市人民政府
2024 年 6 月 9 日

关于《汕头经济特区建筑垃圾管理条例（草案）》的说明

2024 年 9 月 13 日

汕头市司法局局长 颜世荣

主任、各位副主任，秘书长，各位委员：

我受市人民政府委托，就市人民政府提请市人大常委会审议的《汕头经济

特区建筑垃圾管理条例（草案）》，作如下说明：

一、立法必要性

近年来，随着城乡建设的加速推进，各类工程建设项目和工业生产项目相应增多，如何科学处理建筑垃圾的问题也日益突出，对此，国家、省陆续出台和修订《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《广东省环境保护条例》《广东省建筑垃圾处理条例》等法律法规，对建筑垃圾处理提出了新要求。但是，上述法律法规尚不能完全满足我市建筑垃圾精细化管理要求，在源头减量、排放和运输、利用和处置、强化监督等方面，仍存在细化有关新要求或者填补有关空白的需要。因此，为适应城市管理高质量发展的新形势新要求，我市有必要发挥经济特区立法权优势制定法规，进一步规范建筑垃圾处理，大力推进建筑垃圾减排，促进建筑垃圾综合利用，维护市容和卫生环境，不断提升建筑垃圾处理水平，实现建筑垃圾的无害化、减量化、资源化处置、提高建筑垃圾的再利用率，真正实现“变废为宝”。这既是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措，也有助于在服务 and 推进“百千万工程”中促进美丽乡村建设。

二、立法过程和依据

按照立法计划安排，市城管局按立法程序组织开展起草工作，经广泛征求意见、调研论证及修改完善后，形成法规草案送审稿上报市政府。市司法局按照立法程序对法规草案送审稿予以初

步审查，发送各区县人民政府、有关单位及市政府基层立法联系点两次征求意见，同时在汕头日报、市政府网站公开征求社会各界意见。在起草和审查期间，市司法局、市城管局深入开展立法调研活动，一是两次组织有关部门和政府基层立法联系点进行座谈；二是组织前往外地城市学习借鉴立法经验；三是组织若干政府基层立法联系点群众代表前往汕头市拆迁建筑废弃物临时处置场开展沉浸式实地调研，调动群众立法参与积极性和提高群众法治意识；此外，还制作调查问卷小程序，通过政府基层立法联系点以点带面征集基层群众意见。在此基础上，根据有关法律、行政法规的基本原则，结合我市实际并借鉴其他城市的立法经验，市司法局会同市城管局对草案送审稿进行反复修改和完善，形成《汕头经济特区建筑垃圾处理条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）。6月6日，市人民政府第十五届88次常务会议讨论通过《条例（草案）》。

《条例（草案）》的主要制订依据：《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》《广东省建筑垃圾处理条例》《广东省环境保护条例》等。

三、主要内容的说明

《条例（草案）》分六章，共三十九条，坚持立法小快灵，针对建筑垃圾管

理部门职责以及源头减量、联单管理、处理方案备案、运输、跨区域平衡处置、综合利用等方面做出针对性规定。下面就几个主要问题重点进行说明：

（一）强化建筑垃圾信息化监管，提升监管效能

数据不透明、信息不互通、监管有盲区，是建筑垃圾管理和资源化利用长期存在的问题，问卷调查情况对加强全过程监控和信息共享问题的反映也较为集中。为此，《条例（草案）》规定：市环境卫生主管部门会同有关部门建立监管服务平台，向社会公开相关信息，有关部门根据各自职责做好建筑垃圾信息互联共享的工作（第七条）。施工场所、综合利用场所、处置场所设置的技术检测监控设备应接入监管服务平台（第十七条）。环境卫生主管部门应当在监管服务平台公布相关场所名单，同时建立需求信息登记制度，产生、承运、综合利用、处置建筑垃圾的单位或个人可以在监管服务平台登记产生或需求信息，解决信息不互通产生的信息差问题（第二十一条）。

（二）加强建筑垃圾产生管理，推进溯源治理

《条例（草案）》落实上位法关于建筑垃圾减量化要求，加强源头治理：一是规定建设单位承担建筑垃圾源头减量义务，将减量化目标和措施、处理等纳

入招标文件和合同文本，将减量化措施费用和处理费用纳入工程概算；有关部门将减量化措施费用和建筑垃圾处理费用纳入工程建设造价管理（第八条）。二是在执行建筑垃圾排放许可、处理方案备案规定以及明确管理权限的基础上，结合优化营商环境要求，综合考虑到建筑垃圾产生量大小、施工紧迫性等因素，借鉴酒泉、河池等城市的立法经验和广州的管理实践，对该项许可作适当变通，明确不实施施工许可管理的小型工程、房屋装饰装修工程，以及紧急工程不需要办理许可；同时，规定排放许可和备案手续可以一并申请（第九条、第十条）。三是建立管理责任人制度，特别是参考北京、徐州等城市的立法经验，明确不实施施工许可管理的小型工程和房屋装饰装修工程的管理责任人（第十一条至第十三条）。四是规定紧急工程的施工单位应及时报告环境卫生主管部门并按要求及时清理建筑垃圾（第十四条）。

（三）规范建筑垃圾运输管理，维护运输秩序

为解决建筑垃圾运输市场不规范、偷倒乱排的问题，《条例（草案）》进行以下制度设计：一是规定建筑垃圾应当由取得运输许可的单位承运并明确管理权限（第十五条第一款）。二是结合优化营商环境要求，对该项许可实行告知承诺制，以降低市场主体办理许可的时

间成本，提高市场主体办理许可的积极性；同时强化事后监管，要求运输车辆应在规定时间内交付检验（第十五条第二款）。三是规范运输单位管理责任，并明确运输时间和路线的确定方式（第十六条）。四是对技术检测监控设备的设置以及联单制度进行规定（第十七条）。

（四）推动建筑垃圾利用和处置，盘活资源循环发展

《条例（草案）》落实上位法关于建筑垃圾管理资源化、无害化要求，完善建筑垃圾的利用和处置管理：一是要求市、区（县）政府组织建设建筑垃圾利用和处置设施；鼓励政府引导社会资本通过特许经营等方式投资建设和经营建筑垃圾利用和处置设施，并保障社会资本的合法权益（第十八条）。二是明确建筑垃圾消纳场选址的考量因素，确保消纳场设置科学合理（第十九条）。三是规范建筑垃圾利用和处置许可权限（第二十条）。四是完善建筑垃圾利用和处置设施管理者的管理责任（第二十二条）。五是规定市政府应组织环境卫生等部门制定推广使用综合利用产品办法，提高在建设工程中的使用比例，特别是要求政府投资项目以及国有投资占主导地位的建设工程应优先使用综合利用产品，以及鼓励社会资本投资项目使用综合利

用产品（第二十三条）。

（五）统筹推进建筑垃圾全方位监管，明晰法律责任

建筑垃圾管理是一项系统性工程，需要多方面共同参与。为此，《条例（草案）》在第四章作出如下规定：一是明确禁止性行为和畅通投诉举报渠道，鼓励社会公众投诉举报违反建筑垃圾管理规定的行为（第二十四条）。二是要求环境卫生主管部门应当加强监督检查，依法查处违反建筑垃圾管理规定的行为（第二十五条）。三是规定市环境卫生主管部门应当采取相关措施和出台相关制度强化建筑垃圾管理（第二十六条）。四是充分利用公共信用信息系统，对违反建筑垃圾管理规定的行为实施信用惩戒，提高违法成本（第二十七条）。

为使建筑垃圾管理更加规范，在原则上不重复上位法规定的前提下，对有关违反法规规定的行为明确了相应的法律责任。同时，充分贯彻新修订的行政处罚法关于处罚与教育相结合的原则，多数处罚条款均规定不改正或造成严重后果的再给予处罚，体现“柔性”执法，保障执法有“温度”（第二十九条至第三十七条）。

以上说明连同《条例（草案）》，请一并审议。

关于《汕头经济特区建筑垃圾处理条例 (草案)》的审查意见

2024 年 9 月

汕头市人大常委会环境与资源保护工作委员会主任 杨志刚

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照《汕头市三年立法规划（2023—2025 年）》的安排，市政府向市人大常委会提请审议《汕头经济特区建筑垃圾处理条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）。根据《汕头市立法条例》的规定，环境资源工委在常委会副主任卢壁辉的带领下，对《条例（草案）》进行认真审查。6 月 14 日，发函征求市直有关部门、区（县）政府对《条例（草案）》的意见建议。8 月 2 日，实地考察了濠江区广东泓昇环保科技有限公司，同日上午召开立法工作座谈会，听取市司法局有关情况汇报，征求部分人大代表、有关单位、社区（居委会）和有关企业的意见建议。8 月 16 日，赴南澳国信建材有限公司进一步调研建筑垃圾处理情况。我委综合调研成果和各方意见建议，对《条例（草案）》进行全面审查。现将审查意见报告如下。

一、基本看法

《条例（草案）》共 6 章 39 条，从源头减量、排放、运输、处理、利用等方面对建筑垃圾处理进行了规范。总体看法如下。

一是关于立法必要性。2022—2023 年，全市产生并处置建筑垃圾约 1230 万立方米，成为水污染治理之后生态环境保护领域的突出矛盾。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《广东省环境保护条例》及《广东省建筑垃圾处理条例》对建筑垃圾处理提出明确要求，我市有必要出台法规衔接和细化上位法，完善生态文明和新型城镇化建设的法规体系，为建筑垃圾治理提供保障。

二是关于机制科学性。《条例（草案）》落实“三个许可”（排放许可、运输许可、利用处置许可），构建建筑垃圾“产生—排放—运输—处理”的封闭流程；畅通一个渠道（“制定推广使用建筑垃圾综合利用产品办法”），促进再生建筑材

料利用；规定九条罚则，堵塞乱排乱放漏洞。综合采用行政、经济和法律手段，建立起科学周密的建筑垃圾处理机制，有效发挥特区立法在建筑垃圾处理领域的顶层设计作用。

三是关于内容系统性。《条例（草案）》规定了市、区（县）、镇（街道）三级政府和城市管理（环境卫生）、住房和城乡建设、交通运输、水务等部门的职责，规范了工程建设（业主）、施工、运输、建筑垃圾利用和处置单位的行为，设置了监管信息互联共享制度、联单管理制度、运输单位信用评价分级制度等，实现了主体闭环、路径闭环、信息闭环、监管闭环，有效增强了建筑垃圾处理系统性。

总的看，《条例（草案）》立法目的明确，主要立法依据充分，行政许可依法有据；立法基础良好，符合汕头建筑垃圾管理的实际；针对性强，能够有效解决建筑垃圾处理顶层设计问题；合法、可行，符合特区立法宗旨。

二、修改意见

初审过程中，有关单位和人大代表提出一些修改意见，建议法工委在下阶段立法审查中进行研究论证、合理吸纳，对有关条文内容进行完善，使语言更加精炼，条款更加合理，职责更加明确，切实提高条例可操作性。

建议第一条法律依据部分修改为“根

据有关法律法规”。理由：建筑垃圾管理的法律依据不只是文中所列的几个法律法规。例如，《中华人民共和国森林法》第七十四条第三款规定，“向林地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，以及可能造成林地污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等的，依照《中华人民共和国土壤污染防治法》的有关规定处罚”。另外，新出台的《广东省建筑垃圾管理条例》对建筑垃圾管理作出了新规定新要求。

建议第五条第二款“镇人民政府、街道办事处负责辖区内建筑垃圾的日常监督管理，发挥网格化社会综合治理优势，定期组织巡查”中加入“履行与建筑垃圾相关的行政处罚职权”的描述。

理由：根据汕头市人民政府关于调整由镇（街道）实施的区（县）级行政职权的公告（汕府〔2023〕64号），因综合行政执法体制改革的纵深推进，与建筑垃圾相关的部分行政处罚权已下放街道行使。

建设第六条加一款：“自然资源部门应当在国土空间规划中，综合考虑环境保护和服务半径等因素，优化布局，合理设置建筑垃圾处理场所。”理由：建筑垃圾处理场所的设置，一是考虑环境因素，二是考虑运输成本。从调研情况看，在综合利用背景下，建筑垃圾对环境的影响总体可控，而运输距离和运输成本

却影响着排放和运输单位的积极性。建筑垃圾处理场所的布局应当充分考虑这一特点，合理设置服务半径，优化场所布局。

建议第十条第二款“不实施施工许可管理的小型工程施工单位应当向工程所在地区（县）环境卫生主管部门办理排放备案，并按照环境卫生主管部门确认的备案内容作业。”修改为“不实施施工许可管理的小型工程施工单位应当向工程所在地镇人民政府或者街道办事处办理排放备案，并按照确认的备案内容作业”。对于是否可以由镇街备案，涉及到行政职权下放的问题，请法工委与市政府进一步研究论证。

建议在第十一条第四项后增加一项，“（五）将建筑垃圾交由经许可的利用和处置单位进行利用或者处置。”

建议第十八条第二款“鼓励政府引导社会资本通过特许经营等方式”修改为“支持企业以市场化竞争或特许经营方式”。理由：从调研情况看，目前这两种投资运营方式我市都有，都能较好地发挥作用。

建议第十八条增加一款，“鼓励符合条件的特许经营项目公司进行结构化融资，发行项目收益票据、不动产信托资产支持票据和资产证券化产品等。”理由：此系《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发改委 2024 年第 17

号令）第二十八条之内容，有利于拓宽融资渠道，促进项目投资。

第十九条第一款提到“建筑垃圾消纳场包括长期消纳场和临时消纳场”，但《条例》并未说明临时消纳场的设置条件及时限。建议增加设立临时消纳场条件的规定，同时明确临时消纳场超出设立期限消纳建筑垃圾的法律责任。

建议第十九条中不得作为建筑垃圾消纳场的选址地：“（一）自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区、基本农田保护区”修改为“（一）自然保护地、公益林、天然林、红树林、饮用水水源保护区、永久基本农田”。

建议第二十条内容语句表述再精炼、完善。

建议第二十二条后增加一条，“垃圾处理场所应当建立与垃圾焚烧（填埋）场的对接机制，将分拣出的不能再回收利用的垃圾转运至垃圾焚烧（填埋）场处理。”理由：建筑垃圾中仍会混有少量塑料等无法回收利用物质，集中到垃圾焚烧（填埋）场处理，才能最终处理闭环，减少建筑垃圾处理场占地，避免污染。

建议明确第二十三条中“逐步提高建筑垃圾综合利用产品在建设工程中的使用比例”中的保底或基础比例，以便于实际操作。

三、工作建议

一是提高思想站位。每年千万立方

米的建筑垃圾，是找地方填埋，还是用到需要之处，差别巨大。其他固体废弃物处理，也面临这样的问题。要站在生态文明的高度，树立无废城市理念，优化制度安排，努力变废为宝。要进一步提高站位，发挥好监管服务信息平台作用，在全市范围内平衡、调度各类废弃物供求，走出节约、环保、高效的生态文明和城乡建设融合之路。

二是综合精准施策。建筑垃圾处理是公共物品还是私人物品，实施特许经营目的是融资还是购买服务，引导企业使用再生材料采用行政手段还是经济手段，经济手段是给予补贴还是减免收费，

补贴或减免的对象是再生材料生产企业还是使用企业？这些问题应当在立法和措施配套阶段进一步深入研究，明确答案，有的放矢，确保政策合理合法、精准管用。

三是并联推进工作。建筑垃圾治理刻不容缓，条例颁布实施还有个过程，但《条例（草案）》第二十六条等规定的配套措施有些已经具备制定条件，有关部门应当尽早着手准备，并联推进工作，待《条例》颁布后尽快出台并组织实施，彰显特区效率。

以上意见，请予审议。

汕头市人民代表大会法制委员会关于《汕头经济特区建筑垃圾管理条例（草案）》修改情况的报告

2024年12月30日

汕头市人大法制委员会主任委员 林伟标

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2024年9月13日，市十五届人大常委会第二十五次会议对《汕头经济特区建筑垃圾管理条例（草案）》（以下简称《草

案》）进行了初次审议。市人大常委会组成人员认为，制定建筑垃圾管理条例，是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措，对于服务“绿美汕头”生态建设，

推进“百千万工程”中促进美丽乡村建设具有重要意义；为提高我市建筑垃圾处理资源化、减量化、无害化水平，促进绿色低碳发展提供法治保障。市人大常委会高度重视法规修改工作，常委会主要领导、分管领导都对《草案》修改提出指导意见和明确要求。

初次审议后，市人大常委会法制委员会、市人大常委会法工委就《草案》修改主要开展了以下工作：一是广泛征求社会各界的意见建议。常委会法工委在汕头人大网站刊登《草案》及其说明，公开向社会征求意见；书面征求立法咨询顾问、基层立法联系点和各区县人大常委会的意见，多渠道征求意见建议。二是召开立法调研座谈会。11月19日，常委会法工委召开征求意见座谈会，分别听取市直有关部门、各区县政府、部分市人大代表等对《草案》修改的意见建议。三是开展专题研究。常委会法工委就《草案》涉及的重点、难点问题认真进行专题研究，多次与相关职能部门沟通，力求法规务实管用。

市人大常委会法制委、常委会法工委在《草案》修改过程中贯彻以下总体思路：一是坚持立足实际。随着城乡建设的加速推进，我市各类工程建设项目和工业生产项目相应增多，对我市建筑垃圾处理工作提出了更高要求。二是坚持问题导向。从实施性和补充性的角度出发，对

我市建筑垃圾处理工作中存在的突出问题予以规范，以特区立法引领推动改革，循序渐进推进建筑垃圾处理工作。三是坚持创新理念。为完善建筑垃圾处理体系，将生态环境保护理念创新性融入建筑垃圾处理的全链条全过程闭环管理当中，形成多部门、多环节齐抓共管的良好局面。

12月11日，市人大常委会法制委员会召开第三十二次全体会议，对《草案》逐条进行统一审议，提出了《汕头经济特区建筑垃圾处理条例（草案修改稿）》（以下简称《草案修改稿》），建议将《草案修改稿》报请主任会议决定提请常委会会议审议。12月23日，市十五届人大常委会第四十四次主任会议决定将《草案修改稿》提请本次常委会会议审议。现将主要修改情况报告如下：

一、完善总则的有关规定

根据市人大常委会环境与资源保护工委、立法咨询顾问和有关部门的意见，法制委员会经研究，建议从以下三个方面作修改：一是删去《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》这一广义上的行政法规，对立法依据进行调整，扩充参考法规范畴（第一条）；二是补充规定镇人民政府、街道办事处“实施市、区（县）人民政府和有关部门依法赋予的与建筑垃圾相关的行政职权”，深化简政放权，与综合行政执

法体制改革的纵深推进相适应（第五条第二款）。三是删除“推进建筑垃圾全过程监控、信息化追溯和信息共享”的规定，精炼条文表述（第七条）。

二、加强建筑垃圾产生和源头管控

根据市人大常委会环境与资源保护工委的意见，为完善建筑垃圾管控，法制委员会建议在第十一条中补充完善施工单位管理责任，规定其应当“将建筑垃圾交由经许可的利用和处置单位进行利用或者处置”，形成管理闭环。

三、完善建筑垃圾利用和处置管理

根据市人大常委会环境与资源保护工委和有关部门的意见，法制委员会经研究，建议从以下四个方面作修改：一是由于我市当前建筑垃圾消纳场无长期、临时之分，为切实保障法规条文契

合实际，删除相关规定（第十九条第一款）；二是对标相关上位法、指导性文件的规定，进一步厘清建筑垃圾消纳场选址地考量因素的概念表述（第十九条第二款第一项）；三是补充规定场所管理者应当“落实环境卫生和安全生产管理制度”的规定，加强建筑垃圾利用和处置场所的卫生、安全建设（第二十二条）；四是删除“选用弃土、弃料等建筑垃圾作为路基垫层”的规定，打破综合利用产品使用范围局限性，促进资源循环发展（第二十三条第二款）。

此外，《草案修改稿》还对《草案》的文字表述作了一些修改、调整。

《草案修改稿》和以上报告，请予以审议。

汕头市人民代表大会法制委员会关于《汕头经济特区建筑垃圾处理条例（草案）》 审议结果的报告

2025 年 4 月

汕头市人大法制委员会主任委员 林伟标

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2024 年 12 月 30 日，市十五届人大常委会第二十八次会议对《汕头经济特区建筑垃圾处理条例（草案修改稿）》（以下简称《草案修改稿》）进行了分组审议。

会后，市人大法制委员会、市人大常委会法工委将《草案修改稿》在汕头人大网全文公开向社会各界征求意见建议。同时，根据常委会组成人员、市委法律顾问的意见以及其他各方面意见，对法规稿进一步修改完善，形成《汕头经济特区建筑垃圾处理条例（草案修改二稿）》（以下简称《草案修改二稿》）。2025 年 2 月 12 日，市委常委会会议对《草案修改二稿》进行了审议，原则同意按程序提请市人大常委会会议审议通过。3 月 6 日，市人大法制委员会召开第三十三次全体会议，对《草案修改二

稿》逐条进行研究，建议将《草案修改二稿》报请主任会议决定提请常委会会议审议。4 月 22 日，市十五届人大常委会第五十次主任会议讨论，决定将《草案修改二稿》提请本次常委会会议审议。现将审议结果报告如下：

一是根据市委法律顾问的意见，法制委建议第十四条调整规定，特殊情况需要紧急施工排放建筑垃圾的，施工单位应当“在险情、灾情消除后及时清运建筑垃圾”，并将报告环境卫生主管部门的时间由“开工之日起二十四小时内”修改为“险情、灾情消除后二十四小时内”，以增强法规的可操作性。

二是根据市委法律顾问的意见，法制委建议第十五条第一款中的“运输许可”修改为“准运许可”，将第二十条中的“相应许可”修改为“受纳许可”，统

一规范涉及城市建筑垃圾产生、运输、处置相关行政许可的名称。

市人大法制委员会认为，经过市人大常委会两次会议审议和法制委、法工委反复研究修改，《草案修改二稿》充分吸收了各方面的意见建议，符合有关法

律、行政法规的基本原则，符合汕头经济特区实际，内容基本成熟、可行，建议本次常委会会议表决通过，自2025年6月1日起施行。

《草案修改二稿》和以上报告，请予审议。

汕头市第十五届人民代表大会常务委员会公告

（第44号）

《汕头市练江流域水污染防治条例》已经汕头市第十五届人民代表大会常务委员会第三十一次会议于2025年4月29日通过，广东省十四届人民代表大会常务委员会第十八次会议于2025年5月28

日批准，现予公布，自2025年6月18日起施行。

汕头市人民代表大会常务委员会
2025年5月29日

汕头市练江流域水污染防治条例

(2025年4月29日汕头市第十五届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过
2025年5月28日广东省十四届人民代表大会常务委员会第十八次会议批准)

目 录

- 第一章 总则
- 第二章 污染防治
- 第三章 环境提升
- 第四章 协同保护
- 第五章 责任追究
- 第六章 附则

第一章 总则

第一条 为了加强练江流域水污染防治，推进生态文明建设，促进区域经济社会可持续发展，实现人与自然和谐共生，根据《中华人民共和国水污染防治法》等法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本条例适用于本市行政区域内练江流域地表水体和地下水体的污染防治及相关的生态保护活动。

本条例所称练江流域，是指本市行

政区域内练江干流及其支流形成的集水区域。

第三条 练江流域水污染防治应当贯彻习近平生态文明思想，统筹水资源、水环境、水生态等要素，遵循统筹规划、防治结合、综合治理、多元共治的原则。

第四条 市人民政府应当加强对练江保护工作的组织领导，建立练江流域水污染防治联席会议制度，统筹协调涉及规划衔接、监测体系建设、信息共享、项目建设、联合执法、应急处置等方面的重大事项，推动建立练江流域水污染防治的区域协作机制。

市人民政府和练江流域内的区人民政府是练江流域水污染防治的责任主体，负责研究制定练江生态环境保护政策措施，保障水污染防治工作经费，组织所属部门和下级人民政府依法履行水污染防治职责。

练江流域内的镇人民政府（街道办事处）应当按照有关规定做好辖区内水

污染防治相关工作。

练江流域内的村（居）民委员会应当协助有关部门开展水污染防治工作。

第五条 市生态环境主管部门负责对本市练江流域水污染防治工作实施统一监督管理，组织实施本条例。

发展改革、工业和信息化、财政、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水务、农业农村、城管、公安等有关部门，按照各自职责做好练江水污染防治相关工作。

第六条 练江流域各级河长应当依法履行河长职责，按规定开展巡查调研，动态掌握辖区水体健康状况，及时协调解决河湖管理和保护突出问题。

第七条 市人民政府和练江流域内的区人民政府应当建立完善水环境保护目标责任制和考核评价制度。

练江流域水环境质量、重点水污染物总量控制、跨行政区界断面水质、饮用水水源地保护、生态流量泄放、完成水污染防治措施等情况可结合实际统筹纳入考核评价内容。练江流域水环境保护目标完成情况列入领导干部自然资源资产离任审计内容。实行生态环境损害责任终身追究制。

第八条 练江流域内的区人民政府及其部门有下列情形之一的，由市人民政府约谈区人民政府主要负责人，约谈情况向社会公开：

（一）贯彻执行练江流域水污染防治政策措施不力的；

（二）未完成水污染治理目标任务的；

（三）辖区内发生严重水污染事故或者对生态破坏事件处置不力的；

（四）其他依法应当约谈的情形。

第九条 市人民政府和练江流域内的区人民政府应当将练江流域水污染防治作为环境状况 and 环境保护目标完成情况的重要内容，每年向同级人民代表大会常务委员会报告。

第十条 市人民政府和练江流域内的区人民政府应当强化对练江流域综合治理的资金保障力度，统筹整合城乡建设、城市管理、农业农村、水利交通、生态环境等领域相关资源，形成常态化的财政投入机制。探索多元化投资模式，拓宽投资渠道，积极引进社会资本参与练江流域综合治理。

第十一条 市人民政府、区人民政府及有关部门应当加强练江流域生态环境保护的宣传教育，广泛动员社会各方参与练江治理，营造共同保护练江的良好社会氛围。

广播、电视、报刊、网络等媒体应当加强练江流域生态保护的公益宣传和舆论监督。

任何单位和个人有权向生态环境主管部门、各级河长及河长制工作机构或者其他负有练江水污染防治监督管理职

责的部门投诉、举报练江污染问题。投诉人、举报人的信息应当予以保密。

第十二条 鼓励单位和个人通过项目投资、公益捐赠、志愿活动等方式积极参与练江流域水污染防治。

对在练江流域水污染防治工作中做出突出贡献的单位和个人，可按照有关规定给予表彰、奖励。

第二章 污染防治

第十三条 市生态环境主管部门应当牵头练江流域内的区人民政府编制练江流域综合治理专项规划，报市人民政府批准后实施。

练江流域综合治理专项规划应当根据以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的原则，结合练江流域水环境容量，合理规划饮用水水源地保护、生产及生活污水处理、农业面源污染防治、水资源开发利用、生态修复、产业发展等内容。

练江流域内的区人民政府在制定国土空间规划时，应当统筹练江流域综合治理专项规划的空间布局和需求。进行各类开发建设活动，应当符合练江流域综合治理专项规划的要求。

第十四条 练江流域水污染防治应当落实生态环境分区管控要求，依法实施重点水污染物排放总量控制、水环境

质量监测、环境影响评价、排污许可管理等制度。

第十五条 市和练江流域内的区生态环境主管部门根据国家和省下达的重点水污染物排放总量控制指标，制定练江流域重点水污染物排放总量控制和削减计划，报本级人民政府批准后组织实施。

第十六条 市和练江流域内的区人民政府及其有关部门应当加强练江流域水污染防治信息化建设。

市生态环境主管部门应当会同水务等相关部门统筹建设练江流域污染源、水环境质量、水量和水位、水生态的统一监测网络，探索运用互联网、大数据、云计算、人工智能等技术手段搭建数字化监测平台，实现跨部门数据共享。相关部门应当为生态环境主管部门开展练江流域生态环境监测活动提供支持。

市生态环境主管部门应当会同练江流域内的区人民政府逐步完善练江流域跨区和跨镇（街道）交接断面水质监测站（点）。跨区交接断面入境水质未达标的，市生态环境主管部门应当及时介入调查，并联合市级河长制工作机构督促处理；跨镇（街道）交接断面入境水质未达标的，所在地的区生态环境主管部门应当及时介入调查，并联合区级河长制工作机构督促处理。

第十七条 市人民政府和练江流域

内的区人民政府应当多渠道筹集资金，加快推进练江流域城镇排水、污水处理及配套管网等设施的规划和达标改造，提高城镇污水收集率和处理率；科学合理确定设施运维管理模式，鼓励委托第三方专业机构实施运维管理。

练江流域内的区城镇排水与污水处理主管部门和镇人民政府（街道办事处）应当按职责加强对辖区内管网和污水处理设施运营的规范化管理，完善绩效考核机制，督促设施运营单位依法履行维护管理责任。生态环境主管部门依法对污水处理设施的出水水质进行监督检查，未达标的应当限期整改。探索实行污水处理厂、管网、河湖水体联动的治理模式。

污水处理设施服务范围内的单位和个人，应当按照规定缴纳污水处理费。污水处理费依法用于污水处理设施的建设、运行维护以及污泥处理处置和污水处理费代征手续费支出，不得挪用。

第十八条 练江流域新建排水管网应当符合雨污分流的要求。对已建成的但未实行雨污分流的管网应当结合城市更新、道路建设等同步实施改造；尚不具备雨污分流改造条件的，应当采取污水截流、雨水调蓄和治理等措施，防止污水溢流污染水体。

练江流域内的区人民政府应当结合海绵城市建设，加强初期雨水的排放调

控和污染防治，实施练江流域汛期污染强度管控，逐步建立源头减量处理、过程截流调蓄、末端处理回用的初期雨水治理体系。

练江流域内的区城镇排水与污水处理主管部门和镇人民政府（街道办事处）应当加强管网排查，发现雨水和污水管网混接、错接、漏接的，应当要求相关责任人限期整改。

第十九条 练江流域内的区人民政府应当组织生态环境等相关部门开展练江流域排污口的全面排查、监测、溯源，建立问题排污口清单，落实监管责任，实施分类整治和规范化建设，推动排污口排放污染物减量。

除工业园区、工业集聚区污水集中处理厂外，练江流域不得审批新建工业废水入河排污口。经依法批准设置的入河排污口，应当在明显位置树立标识牌，设置监测采样点或者必要的检查井，便于现场监测和监督检查。

第二十条 练江流域内产业园区应当按照规定开展规划环境影响评价，新建、改建、扩建的项目应当符合国家产业政策规定，依法开展环境影响评价。

市人民政府和练江流域内的区人民政府应当按照练江流域综合治理要求，加快推进工业园区建设，引导重污染企业入园生产经营，实现工业废水集中处理。新建化学制浆、电镀、印染、鞣革

等水污染型重污染项目应当入园集中管理；园区外污水管网未覆盖或者污水集中处理设施容量不足的区域，不得审批新建、扩建排放工业废水项目。

工业园区规划建设应当结合水资源承载能力和污染集中处理设施处理能力进行综合评估、论证，配套建设污染集中处理设施。鼓励第三方治理企业开展专业化污染治理，推广集废水治理、中水回用、热电联产、固废处置的绿色循环园区污染治理。

第二十一条 依法实施排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者，应当按规定取得排污许可证并确保排污行为符合排污许可证载明相关要求，不得超过国家和地方规定的水污染物排放标准，不得超过经核定的水污染物许可排放量。

禁止利用渗井、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。

排放工业废水的企事业单位和其他生产经营者应当采取有效措施，收集和处理产生的全部生产废水，防止污染水环境。向污水集中处理设施排放工业废水的，应当按照有关规定进行预处理，达到污水集中处理设施处理工艺要求后方可排放；未依法领取污水排入排水管网许可证的，不得直接向生活污水管网

与处理系统排放工业废水；含有毒有害水污染物的工业废水应当分类收集和处理，不得稀释排放。

第二十二条 练江流域内的区、镇人民政府（街道办事处）和村（居）民委员会、农村集体经济组织应当结合实施乡村振兴战略，推进完善农村排水、污水处理、垃圾收集转运、厕所改造等设施，通过设置农村公益性岗位等方式加强水体周边环境的巡查管护。

练江流域内的区、镇人民政府（街道办事处）应当结合辖区实际选择适宜的农村生活污水治理模式，推广农业利用或者生态消纳等污水资源化利用方式，因地制宜推进低运维成本的农村小型污水处理设施建设改造。临近城镇污水管网覆盖地区的村庄，生活污水应当就近纳入城镇污水管网。

农业农村主管部门应当指导练江流域内的农村地区规范设置农业投入品废弃物统一回收点，对农药、地膜等农业投入品废弃物进行集中回收处置，控制面源污染，防止污染水体。

第二十三条 练江流域内的区人民政府应当按照练江流域水污染防治要求依法科学划定禁养区，并向社会公布。对禁养区内已有的规模化养殖场、养殖小区，由所在地的区人民政府责令限期搬迁或者关闭，并依法给予补偿。

鼓励畜禽规模化养殖场、养殖小区

委托第三方专业机构对畜禽粪污等养殖废弃物进行无害化处理和综合利用。推广水产生态健康养殖模式，实施养殖尾水排放管控治理，确保养殖尾水达标、有序排放。

练江流域内的区、镇人民政府（街道办事处）应当加强对非规模化的畜禽养殖户的监督管理，鼓励和指导养殖户采取种养循环模式消纳利用畜禽粪污，防止畜禽养殖水污染行为。

第二十四条 练江流域内的区、镇人民政府（街道办事处）应当建立健全练江流域水面保洁长效机制，依法通过购买社会服务、设置公益性岗位等方式，开展辖区内流域水面漂浮物、水生植物及其他河道垃圾的打捞清理。水库、闸坝、湿地公园、河岸景观等设施的管理单位按照职责做好其管理范围内的水面保洁工作。

第二十五条 练江流域内的区人民政府应当组织对辖区内黑臭水体的排查和识别，制定整治方案并向社会公布，采取控源截污、内源治理、生态修复、活水循环等措施进行综合治理。

第二十六条 市人民政府和练江流域内的区人民政府及其有关部门、存在水污染事故风险的企事业单位，应当建立完善相关应急方案，依法做好练江流域水污染事故发生后的应急处置工作。

因突发性污染事件造成或者可能造

成水污染的，有关企事业单位和其他生产经营者、负有水污染防治监督管理职责的部门和单位应当按照国家、省和市的有关规定及时报告。

第二十七条 市和练江流域内的区负有水污染防治监督管理职责的单位及其监督检查人员，有权通过现场检查、自动监测、遥感监测、无人机巡查等方式对排放污染物的企事业单位和其他生产经营者进行监督检查。监督检查时，可以依法采取下列措施：

（一）进入排污单位实施检查，向有关单位和人员了解情况，查阅、复制有关资料；

（二）发现影响水环境安全的违法行为，责令当场纠正或者限期改正；

（三）责令立即消除或者限期消除水污染事故隐患；

（四）责令停止使用不符合法律法规规定或者国家、地方、行业标准的设施、设备；

（五）依法查封、扣押造成污染物排放的设施、设备；

（六）法律、法规、规章规定的其他措施。

有关单位和个人应当配合检查，如实反映情况，提供必要的资料，不得隐瞒情况或者拒绝、阻挠检查。

第二十八条 生态环境主管部门应当建立完善排污单位环保诚信档案，依

法向社会公布环境违法信息。环境违法信息纳入社会信用体系，并作为有关部门实施失信惩戒的重要依据。

生态环境主管部门综合排污单位达标排放情况、排放总量情况、监控系统联网情况、环境信息公开情况、环境违法情况等因素，建立监督执法正面清单并进行动态管理，对纳入正面清单的企业事业单位和其他生产经营者可以采取减少现场检查次数、实行非现场检查等监管方式。

第三章 环境提升

第二十九条 练江流域内的各级人民政府应当根据练江流域生态环境功能需要，采取有效措施开展练江水生态保护与修复，逐步提高练江环境资源承载能力。

第三十条 练江流域内的区人民政府应当制定并组织实施工练江流域河湖岸线生态修复计划，严格控制岸线开发建设，适时实施清淤疏浚，开展自然岸线和生态护坡改造，恢复河湖岸线生态功能。

清淤淤泥应当经过检测并按照相关标准进行分类处置。

第三十一条 练江干支流两岸和水库保护范围内的林地优先划定为生态公益林予以保护。流域内的生态公益林禁

止种植桉树等不利于水源涵养、水土保持和水质保护的外来速生用材树种纯林，鼓励种植优良乡土阔叶树种；已经种植的，应当逐步改造，恢复为地带性常绿阔叶林，提高森林涵养水源和保持水土的能力。

第三十二条 市人民政府和练江流域内的区人民政府应当开展练江流域饮用水水源保护区规范化建设，推进练江流域饮用水源配套工程建设，加强应急水源、备用水源储备及其配套设施建设，保障练江流域饮用水供给。

第三十三条 市和练江流域内的区水务主管部门应当科学确定练江干流及主要支流生态流量管控指标，对生态流量泄放情况实时监控，加强水工程调度，保障枯水期和鱼类产卵期生态基流、生态流量和水位。

第三十四条 练江流域内的区、镇人民政府（街道办事处）应当因地制宜推进沿江绿地、绿道和公园等生态景观建设。开展沿江生态景观建设应当综合考虑防洪工程设施安全，不得影响练江行洪。

市人民政府和练江流域内的区人民政府及其有关部门应当加强练江流域湿地保护和修复，扩大湿地面积，提高水体自然净化能力，加强生物多样性保护；依法允许利用的湿地，根据其不同功能定位和自然条件，可以适度开展科普教

育、生态旅游等活动，促进湿地资源可持续利用。

第三十五条 市人民政府和练江流域内的区人民政府及其有关部门应当引导和鼓励企业采用先进技术、工艺和设备，提高水的重复利用率，提升清洁生产和污染治理水平，逐步削减重点污染物排放量。

练江流域内的区人民政府供应工业用地，可以结合练江流域综合治理需要，提出严于国家标准的环境保护控制指标。

第三十六条 市人民政府和练江流域内的区人民政府应当建立健全生态产品价值实现机制，探索将练江流域生态环境治理项目与相关资源、产业开发项目有效融合，采取产业链延伸、联合经营、组合开发等方式，调动市场主体参与生态环境治理的积极性，推动构建生态产业化、产业生态化的可持续发展的治理模式。

引导和鼓励单位和个人结合练江流域人文元素、历史文化、自然景观等，开展符合生态环境保护要求的生态旅游、生态农业、自然教育、民俗体验、户外休闲等活动，拓展练江生态产品价值实现路径。

第三十七条 练江流域内的区人民政府应当建立跨区信息共享、实时联动响应的练江流域水污染防治跨区协作机制，协同开展污染调查、专项执法等活动。

练江流域内的区、镇人民政府（街道办事处）应当指导村（居）民委员会依法制定村规民约或者居民公约，引导村（居）民自觉遵守有关环境卫生、水体保洁、种植养殖等方面的行为规范，并建立相应的激励机制，提高民众保护练江意识。

完善农村集体经济组织和农村居民参与练江治理的途径和方式，建立持续性惠益分享机制，促进生态保护主体利益得到有效补偿。

第四章 协同保护

第三十八条 市人民政府应当与揭阳市人民政府建立健全联席会议制度，统筹协调练江流域的水污染防治、水生态修复、水资源保护和开发利用、水生态环境监测、生态流量联合调度、防洪排涝、水利设施及重大项目建设、航道规划建设以及巡河检查等重大事项，协商解决练江流域协同保护重大问题，合力推进练江流域的跨行政区域协同保护。

联席会议的日常工作由市人民政府生态环境主管部门负责。

第三十九条 市人民政府及其有关部门编制练江流域水功能区划、综合治理专项规划以及生态环境分区管控方案时，应当书面征求揭阳市人民政府及其有关部门意见，实现相关规划目标协调

统一和措施相互衔接。

第四十条 市人民政府应当与揭阳市人民政府协同开展练江流域生态保护，统筹推进练江流域城乡生活垃圾、建筑垃圾等固体废物的治理以及生活污水集中处理设施及配套管网的建设与运营，加大对练江流域水污染、土壤污染、固体废物污染等的监管和防治力度，加强河道清漂保洁、农业面源污染防治，推动重污染企业集中入园生产，共同做好练江流域跨区域影响的污染防治。

第四十一条 市人民政府应当与揭阳市人民政府建立健全水利工程协同调度机制，统筹兼顾上下游水生态保护目标达成，强化闸控河流水量科学管控，加强练江干流过水能力和下泄流量管理，实现练江流域水质、水量、水生态协同。

第四十二条 市人民政府应当与揭阳市人民政府建立健全信息互通互享机制，实现水环境质量、突发水污染事件、自然灾害、行政执法等信息的及时、全面、有效共享。

第四十三条 市人民政府有关部门应当与揭阳市人民政府有关部门加强练江流域保护行政执法协作，协商统一执法裁量基准和处罚标准，根据需要开展联合执法，并及时通报违法行为处理情况。

第四十四条 市人民政府应当与揭

阳市人民政府共同建立联防联控机制，健全练江流域水污染防治应急预案，实行水生态环境风险联合预防预警，开展突发水污染事件应急演练、联动处置、事后恢复等工作，通报可能或者已经发生的跨界突发水污染事件情况，协同预防和控制污染。

第四十五条 市人民政府应当与揭阳市人民政府建立健全练江流域治理成效协同展示机制，推动两市宣传展示工作的互联互通和互鉴互促，全面、完整展示练江流域协同治理成效，引导形成珍爱环境、保护生态的良好社会氛围。

第四十六条 市人民代表大会常务委员会与揭阳市人民代表大会常务委员会建立监督协同机制，协同开展执法检查，加强对贯彻实施有关法律、法规情况的监督。

第五章 责任追究

第四十七条 违反本条例规定的行为，相关法律、法规已有法律责任规定的，从其规定。

第四十八条 企事业单位和其他生产经营者存在以下违法情形，受到罚款处罚，被责令停止或者改正违法行为，拒不停止或者改正违法行为的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令停止或者改正违法行为的次日起，按照原罚

款数额按日连续处罚：

（一）未依法取得排污许可证排放污染物的；

（二）不按照排污许可证的要求排放污染物的；

（三）未依法取得污水排入排水管网许可证向城镇排水设施排放污水的；

（四）不按照污水排入排水管网许可证的要求排放污水的；

（五）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。

第四十九条 练江流域内的各级行政执法机关、司法机关应当加强环境保护行政执法与刑事司法衔接工作，协商解决衔接工作中的重大事项。

第五十条 违反本条例规定，造成练江流域环境损害或者生态破坏的，应当按照国家规定的要求和范围承担相应的生态环境损害赔偿责任。

第六章 附则

第五十一条 本条例自 2025 年 6 月 18 日起施行。

关于提请审议《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》的议案

市人大常委会：

为加强练江流域水污染防治，推进生态文明建设，促进区域经济社会可持续发展，实现人与自然和谐共生，市人民政府组织市生态环境局、市司法局等单位，根据有关法律、法规，结合本市实际，在广泛调查研究和征求意见的基

础上，拟订了《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》。该草案业经 2024 年 9 月 14 日市人民政府第十五届 95 次常务会议讨论通过，现提请审议。

汕头市人民政府
2024 年 9 月 17 日

关于《汕头市练江流域水污染防治 条例（草案）》的说明

2024 年 11 月 15 日

汕头市司法局局长 颜世荣

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，就市人民政府提请市人大常委会审议的《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》，作如下说明：

一、立法必要性

练江发源于揭阳市，流经我市潮南、潮阳区，在海门湾入海，练江汕头段长约 41 公里，流域面积约 838 平方公里，常住人口约 224 万人。自 2018 年练江污染问题被中央环保督察点名批评以来，我市坚决扛起练江污染治理的政治责任，打响练江流域综合治理攻坚战，强力推进截污控源、系统治理，推动练江水质实现重大转折性变化。2021 年第二轮中央生态环境保护督察充分肯定练江由“污染典型”蝶变为“治污典范”，练江获评广东省“十大美丽河湖”。在此基础上，根据市委、市政府工作部署，练

江流域综合治理持续深入开展，主动融入高质量发展任务、落实“百千万工程”和“绿美汕头”生态建设等重要内容推动实施，练江流域综合治理从“1.0 版本”向“2.0 版本”提档升级，实现水污染治理成效和经济社会发展双提升。在治理过程中，我市积累了一系列行之有效的工作机制、经验举措，但同时也面临管理体制有待完善，防控长效机制需要强化，生态保护与修复机制有待健全，民众参与意识有待提高等深层次问题。为更好推动练江流域“2.0”版本提档升级走深走实，有必要进一步发挥法治引领保障作用，通过地方立法构建长效机制，以法治思维、法治方式深入推进综合治理，推动流域经济社会全面、协调和可持续发展，努力将练江流域打造为贯彻“绿水青山就是金山银山”理念的生动实践。

二、起草过程和依据

2024年3月，市人大常委会召开练江立法工作推进会，确定立法任务和立法方向；市政府对此高度重视，落实市生态环境局牵头组建立法工作专班，立即着手法规草案研究起草工作；期间多次召开座谈会，深入潮阳、潮南区开展立法调研，市人大常委会法工委、市司法局提前介入、靠前指导。经过前期充分调研论证，于7月份形成草案送审稿，市司法局按照立法程序组织审查，发送市纪委监委，市委组织部、市委宣传部（文明办）、市委编办，市中级人民法院、市检察院，各区县人民政府，高新区、综保区、华侨试验区管委会，市发改局、教育局、工信局、公安局、财政局、自然资源局、住建局、交通局、水务局、农业农村局、文广旅体局、卫健局、应急管理局、审计局、城管局、生态环境执法局及市政府立法基层联系点等部门和单位征求意见，并通过《汕头日报》、市政府门户网站、局公众号等渠道向社会征集意见。期间，市人大常委会法工委带领省生态、水利等部门组成调研组来到粤东调研区域协同立法工作，对我市推进练江立法给予充分肯定并进行业务指导。在综合各方意见基础上，经认真总结我市练江综合治理经验，并学习借鉴省内外江河流域治理立法经验，经反复修改，形成《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》

（以下简称《条例（草案）》）。9月14日，市人民政府第十五届95次常务会议讨论通过该《条例（草案）》。

制订主要依据：《中华人民共和国水污染防治法》《广东省水污染防治条例》《广东省环境保护条例》等。

三、主要内容

《条例（草案）》坚持全面贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，认真落实党的二十届三中全会关于深化生态文明体制改革战略部署，结合推进练江综合治理“2.0”版本工作需要，以练江水生态环境质量改善为核心，统筹水资源、水环境、水生态等要素，既坚持立足当前将治理中行之有效的成熟做法上升为地方法规，又兼顾长远对有待探索实践的内容先作原则规定，为进一步改革留出制度空间，推动构建科学有效的练江流域生态保护和高质量发展制度体系。《条例（草案）》共五章44条，主要规定以下内容：

（一）明确适用范围。《条例（草案）》适用于本市行政区域内练江流域地表水体和地下水体的污染防治及相关的生态保护活动。本条例所称练江流域，是指本市练江干支流形成的集水区域所涉及的潮阳区和潮南区行政区域（第二条）。

（二）完善管理体制。《条例（草案）》对各级政府的练江水污染防治职责

进行明确，总结我市练江治理统筹协调实践经验，将联席会议制度以立法形式予以固化（第四条、第五条）；同时，结合省人大调研组在练江调研时提出的建议，注重同我市在全省率先出台的首部河长制条例相衔接，进一步强调和发挥河长制作用（第六条、第十六条）；健全目标责任制和考核评价制度，实行生态环境损害责任终身追究制（第七条）；综合市财政部门意见，统筹整合城乡建设、城市管理、农业农村、水利交通、生态环保等各领域资源投入，强化对练江流域综合治理的资金保障力度，形成常态化、稳定的财政投入机制（第九条）；按照上级关于加强协同立法探索的要求，加强练江流域上下游协调，推动建立跨市、跨区协作机制（第十条）。

（三）强化污染防治措施，实行科学规划和严格管控。一是发挥规划的引领、指导和约束作用，规定市生态部门牵头区政府编制练江流域综合治理专项规划，报市政府批准后实施。区政府在制定国土空间规划时应当统筹专项规划的空间布局和需求，进行各类开发建设活动应当符合专项规划的要求（第十三条）。二是严格执行“三线一单”生态环境分区管控要求，针对练江综合治理的重点和难点，健全法治化、常态化水污染防治防控措施。《条例（草案）》规定实施练江流域重点水污染物排放总量控制和

削减计划，强调运用水质监测技术手段推进科学治污，要求加快完善练江流域污水处理设施及管网的建设、运维和评价机制，实施雨污分流，开展汛期污染强度监测管控，强化入河排污口的排查整治，系统推进工业废水、农村污水、养殖废水、黑臭水体及地下水污染防治等（第二章）。

（四）统筹考虑练江污染治理与流域高质量发展。《条例（草案）》贯彻“绿水青山就是金山银山”理念，注重统筹练江污染治理与流域生态提档升级，坚持系统观念，促进经济社会发展与生态环境承载能力相协调，为实现流域高质量发展目标提供制度保障。例如，在推动产业转型升级促进绿色低碳发展方面，推广绿色循环园区污染治理模式，引导重污染企业入园生产经营，实现工业废水集中处理。严格控制水污染型重污染项目，明确供应工业用地可以结合练江治理需要提出严于国家标准的环保控制指标（第二十条、第三十四条）。探索将练江流域生态环境治理项目与相关资源、产业开发项目有效融合，构建生态产业化、产业生态化的可持续发展的治理模式（第三十五条）。在健全生态保护与修复制度方面，《条例（草案）》规定制定实施练江流域河湖岸线生态修复计划；练江干支流两岸和水库保护范围内的林地优先划定为生态公益林予以保

护；科学实施练江干流生态流量管控；因地制宜推进沿江绿地、绿道和公园等生态景观建设；加强流域饮用水源保护和湿地保护等（第二十八条至第三十三条）。在推动全民参与、共治共享方面，结合练江流域人文元素、历史文化、自然景观等，引导开展符合生态环保要求的生态旅游、民俗体验、户外休闲等活动，拓展练江生态产品价值实现路径，为群众提供更加优质的生态产品；鼓励全社会通过项目投资、公益捐赠、志愿活动等方式积极参与练江治理，提升全民环保意识，促进生活方式绿色转型（第十一条、第十二条、第三十五条）。

（五）完善责任追究和保障机制。为加强练江流域水污染的监督，《条例（草案）》从明确执法检查措施、环境信用监管、环保执法司法双向衔接、约谈机制、损害赔偿责任等方面对监管措施进行规定（第三十九条至第四十三条），重点针对违法排污且拒不改正的行为设定严格的法律责任，即行政机关可以自责令停止或者改正违法行为的次日起按照原罚款数额实行按日连续处罚，对违法排污者形成有力震慑（第三十八条）。

以上说明连同《条例（草案）》，请一并审议。

关于《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》的审查意见

2024年11月

汕头市人大常委会环境与资源保护工作委员会主任 杨志刚

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照《汕头市三年立法规划（2023-2025年）》的安排，市政府向市人大常委会提请审议《汕头经济特区练江流域水污染防治条例（草案）》（以下简称《条

例（草案）》）。根据《汕头市立法条例》的规定，环境资源工委在常委会陈伟波副主任的带领下，对《条例（草案）》进行认真审查。9月23日，发函征求市直有关部门、区（县）政府对《条例（草

案)》的意见建议。10月10日,赴潮南、潮阳区调研,实地察看了海门湾桥闸、潮阳城区污水处理厂、金浦梅花湿地公园、潮南区纺织印染中心,召开立法工作座谈会,听取市司法局、市生态环境局关于起草情况的汇报,征求市人大代表、市直有关部门、区政府及部分镇、村、企业的意见建议。我委综合调研成果和各方意见建议,对《条例(草案)》进行全面审查。现将审查意见报告如下。

一、基本看法

党的二十届三中全会提出,“完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制。”我市自2018年打响练江流域综合治理攻坚战以来,强力推进截污控源,坚持系统治理,练江水质实现重大转折性变化,2021年练江由“污染典型”蝶变为“治污典范”,获评广东省“十大美丽河湖”。为巩固练江流域治理成效,有必要及时将治理过程中积累的一系列行之有效的工作机制、经验举措,上升到法规制度层面,填补我市水污染防治的立法空白。制定《条例》,是贯彻落实党的二十届三中全会精神,发挥法治引领保障作用、推进练江水生态环境质量持续改善的重要手段。

《条例(草案)》共5章44条,从总则、污染防治、环境提升、责任追究等方面对练江流域水污染防治和生态环境建设进行了科学规范,立法目的明确,

立法依据充分,立法基础良好,符合练江流域水污染防治实际;针对性强,能够有效解决练江流域水污染防治的顶层设计问题。总体上可行,个别章节内容需要进一步完善。

二、修改意见

审查过程中,有关单位和人大代表提出一些修改意见,我们进行了梳理归纳,建议在下阶段立法审查中进行研究论证、合理吸纳。

(一)从《条例(草案)》的内容看,练江水污染防治应当紧紧抓住“污(废)水产生与排放”、“收集与输运”、“集中与处理”、“中水排放与回用”、“应急与处置”、“监测与信息公开”等关键环节,但《条例(草案)》对个别环节表述不够清晰,有的则不够紧凑,建议在第二章“污染防治”部分进一步补充完善相关内容,构建更加清晰完整的水污染防治闭环体系。

(二)针对水污染治理,国家和省规定了“环境影响评价制度”、“‘三同时’制度”、“环境保护目标责任制度”、“排污申报登记与排污许可制度”、“排污收费制度”等,《条例(草案)》中还涉及污水排入排水管网许可(第二十一条)、取水许可(第二十五条)、排污口设置许可(第十九条)等。这些制度的落实是管控各个污染防治环节的根本保证。在规范各类主体行为时,有必要从我市的

实际情况出发，重申和强调这些制度，在定量定性层面做具体要求，予以清晰明确表述，建立正面、负面清单，增强条例的可操作性。

（三）目前，练江流域的排水体制，合流和分流仍在并行。理论上，排水管网和排污管网应当各成系统，独立运行，但实践中由于前期规划不到位等原因，部分地区存在排水管网、污水管网配套不完善甚至雨污混接的情况，亟须加强建设，整改到位。《条例（草案）》第十七、十八条应当对这一情况予以清晰表述，引导大家形成正确概念，避免混淆。

（四）具体修改意见：

1. 建议将第九条中“……形成常态化、稳定的财政投入机制。”修改为“……形成常态化财政投入机制。”理由：预算支出原则是量入为出，收支平衡，不打赤字，需根据每年收入确定支出，难以保证收入稳定。

2. 建议第十三条第三款“练江流域的区人民政府在制定国土空间规划时，应当统筹练江流域综合治理专项规划的空间布局和需求。进行各类开发建设活动，应当符合练江流域综合治理专项规划的要求。”修改为“练江流域的区人民政府在制定、修编各级各类国土空间规划时，应当统筹练江流域综合治理专项规划的空间布局和需求。进行各类开发建设活动，应当符合练江流域综合治理

专项规划的要求。”理由：我市的市、区级国土空间总体规划已于2023年底全部批准实施，总体规划批准实施在前、本条例制订在后，后续还需涉及修编问题。

3. 建议第十七条第三款关于污水处理费的规定进行专条设置。理由：污水处理费是练江流域水污染防治工作资金保障的重要来源，应当进行专款专设。

4. 建议第二十二条款第三款“农业农村主管部门应当指导农村地区规范设置农业投入品废弃物统一回收点，对化肥、农药、地膜等农业投入品废弃物进行集中回收处置，控制面源污染，防止污染水体。”应当明确对农业投入品废弃物集中回收处置的主体。理由：明确农业投入品的集中回收主体，有利于进一步推进练江流域水污染防治工作中关于农村污染防治的落地落实。

5. 建议第三十三条第二款关于湿地修复的规定进行专条设置，理由：练江流域生态基础偏弱，湿地保护和修复对于加强练江流域生态系统防护升级具有重要意义。

三、工作建议

一是提高思想站位。前期，练江流域治理取得突出成就，积累了丰富的经验，以条例的形式进行总结提升，对未来工作进行总体设计，是发挥立法权作用的重要途径。在下一步修改过程中，应当进一步梳理流域水污染治理各环节，明

确流域治理各主体职责关系，以健全的制度完善治理体系，提升治理能力。

二是谋划资金项目。省市两级已经投入巨量资金，建成大量环保基础设施。未来，旧设施运转和新设施建设，仍然需要大量资金。条例作为练江流域水污染治理的纲领性文件，应当对未来的污染防治和生态建设投入进行前瞻设计，综合考虑市本级投入和争取上级投入，一般预算投入和债务资金投入，财政投入和社会资本投入，拓宽筹资渠道，提供资金保障。条例还应当对练江流域今后的生态环保项目建设与管理有所表述。

三是勇于改革创新。练江流域水质保持难度大，生态部门工作压力大，根本原因是自然资源资产和生态环境产品的产权、定价、交易等机制不健全，污染物排放的外部性没有内部化，符合生

态文明理念的税收、收费政策不完善。

目前，国家和省在这方面的改革力度较大，外地也有许多先进经验。应当认真落实改革部署，大胆探索改革路径，努力寻求流域水污染治理的治本之策。

四是制定配套措施。相关部门应当对照《条例（草案）》，尽早谋划制定配套实施细则和相关规划、计划，并联开展工作，尽快形成练江流域污染防治的政策法规体系、工作规划体系和标准规范体系，为流域综合整治 2.0 版本提供依据和遵循。尽早部署条例宣传工作，加大普法力度，加强宣传引导，增强单位和个人法律观念，提升市民群众防治水污染意识，营造练江流域水环境保护的良好社会氛围。

以上意见，请予审议。

汕头市人民代表大会法制委员会关于《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》修改情况的报告

2024 年 12 月

汕头市人大法制委员会主任委员 林伟标

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2024 年 11 月 15 日，市十五届人大常委会第二十七次会议对《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》（以下简称《草案》）进行了初次审议。市人大常委会组成人员认为，制定练江流域水污染防治条例，将练江流域综合治理过程中一系列行之有效的工作机制、经验举措上升到法规制度层面，是践行习近平生态文明思想的具体体现，对于巩固练江流域治理成效，推动练江流域经济社会全面、协调和可持续发展有着重要意义。同时，提出了一些修改和完善的意见。

练江流域水污染防治条例是 2024 年市人大常委会重点攻坚任务，常委会主要领导、分管领导非常重视练江流域水污染防治立法工作，多次对《草案》修改提出指导意见和明确要求。6 月 21 日，

市人大常委会党组书记、主任项天保带队赴揭阳市就加强练江流域水污染防治立法区域协作进行商讨交流，两市就巩固治理成果，加强立法区域协作进行了深入交流，希望通过立法，加强规则对接、机制衔接，求大同存小异，协作配合、共同保护，为练江流域生态环境质量的不断提升提供坚强法治保障。11 月 5 日，项天保主任带队赴潮阳区、潮南区开展练江流域立法调研，实地察看练江流域综合整治情况，并召开座谈会，听取基层干群、人大代表关于做好我市练江流域水污染防治立法工作的意见建议。

市人大法制委员会、市人大常委会法工委提前介入法规前期的一系列调研活动，收到市政府提请审议的《草案》议案后，及时发函省人大常委会法工委，征求省直有关部门意见建议，书面征求

市直有关部门、立法咨询顾问、19个基层立法联系点、汕头大学法学院立法联系点以及各区（县）人大常委会的意见，多渠道全方位征求意见建议，为法规的进一步修改完善打下坚实工作基础。常委会初次审议后，市人大法制委、常委会法工委认真梳理市人大常委会组成人员的审议意见，就《草案》修改主要开展了以下工作：一是广泛征求社会各界的意见建议。在汕头人大网站刊登《草案》及其说明，公开向社会征求意见。二是召开立法座谈会。11月28日，市人大法制委、常委会法工委召开征求意见座谈会，分别听取市、区（县）有关部门以及市人大代表对《草案》修改的意见建议。三是开展专题研究。市人大法制委、常委会法工委多次就《草案》涉及的重点和难点问题与市司法局、市生态环境局进行认真讨论研究，并起草形成区域协作专章内容。四是做好协同立法的沟通协调工作。11月21日，市人大法制委、常委会法工委以常委会办公室名义发函征求揭阳市人大常委会对《草案》修改的意见建议，聚力提升练江流域水污染防治立法质量。

市人大法制委、常委会法工委在《草案》修改过程中贯彻以下总体思路：一是坚持问题导向，聚焦练江流域水污染防治的现实需求进行制度设计，将历年来练江整治过程中行之有效的治理举措

通过立法予以固化，使法规立得住、行得通、真管用。二是体现汕头特色，紧贴汕头实际与练江流域综合治理的具体情况，破解制约练江流域高质量发展的体制机制障碍，为推动练江流域“2.0”版本提档升级提供重要的法治保障。三是凝聚区域协同立法工作合力，从汕头实际出发，积极争取省人大常委会法工委的指导支持以及兄弟城市的协同配合，持续推动练江流域跨界综合治理高质量发展。

12月11日，市十五届人大法制委员会召开第三十二次全体会议，对《草案》逐条进行统一审议，提出了《汕头市练江流域水污染防治条例（草案修改稿）》（以下称《草案修改稿》）。12月23日，市十五届人大常委会第四十四次主任会议讨论，决定将《草案修改稿》提请本次常委会会议审议。现将主要修改情况报告如下：

一、明确区域协作内容

根据省人大常委会法工委的要求和揭阳市人大常委会的建议，为进一步做好练江流域协同保护工作，法制委员会经认真研究，建议《草案修改稿》明确市人民政府开展跨区域协作的工作职责（第四条），并采用设置协同专章的形式，增设“区域协作”章节（第四章），从以下六个方面加强与揭阳市的协同合作：一是明确与揭阳市建立联席会议和

信息共享机制，实现水环境质量等信息共享（第三十八条）。二是贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》，与揭阳市建立规划协同联动机制，实现练江流域生态环境分区管控要求的协调统一（第三十九条）。三是明确生态保护协同工作内容，推动练江流域环境质量改善（第四十条）。四是建立联合执法机制，明确与揭阳市根据需要开展联合执法、联合巡河，并及时通报违法行为处理情况（第四十一条）。五是建立应急联动机制，要求市人民政府应当与揭阳市人民政府共同建立联防联控机制，实行水生态环境风险联合预防预警，协同预防和控制污染（第四十二条）。六是明确市人大常委会与揭阳市人大常委会共同建立监督协同机制，联合开展执法检查、专题询问等，凝聚两市人大工作合力，进一步加强对贯彻实施有关法律、法规情况的监督（第四十三条）。

二、细化适用范围与管理体制

根据市人大常委会环境资源工委的审查意见，结合省人大常委会法工委反馈意见、市人大常委会立法咨询顾问意见，法制委员会建议从以下三个方面完善适用范围与管理体制：一是考虑到目前我市练江流域虽然只涉及潮阳区和潮南区行政区域，为避免后续若我市潮阳区和潮南区行政区域发生变更，对条例

的执行可能造成不便，建议参考上位法的立法技术规范调整条例适用范围的相关表述（第二条）。二是结合汕头实际，建议将政府统筹协调工作内容中“污染防治”这一表述调整为“项目建设”（第四条），并进一步完善生态环境主管部门的工作职责规范（第五条）。三是考虑到预算支出原则是量入为出，收支平衡，将“形成常态化、稳定的财政投入机制”修改为“形成常态化财政投入机制”（第九条）。

三、强化水污染防治措施

根据省人大常委会法工委反馈意见，以及市有关部门、练江流域涉及的区人民政府、人大代表、基层立法联系点等的意见建议，法制委员会建议从以下三个方面强化对练江流域的水污染防治措施：一是落实上位法及相关政策文件精神，调整编制练江流域综合治理专项规划要求、管控要求、排污总量控制、工业水污染防治要求等方面涉及的相关表述（第十二条至第十四条、第二十条）。二是细化监测体系、水面保洁、整治黑臭水体等方面工作要求，确保打通基层污染防治工作“最后一公里”（第十五条、第二十三条、二十五条）。三是明确审批新建入河排污口要求，并补充完善有关产业园区规划环境影响评价工作的规定（第十八条、第十九条）。

四、健全生态保护与修复制度

为持续提升练江流域水生态环境质量，根据省人大常委会法工委反馈意见，法制委员会建议统筹考虑练江污染治理与流域高质量发展，从植被修复、饮用水保障等方面对环境提升作出系统性规定（第三十一条至第三十二条）；同时，科学实施练江干流生态流量管控，明确将练江支流流量纳入生态流量管控内容（第三十三条）。

五、完善责任追究机制

根据基层调研收集的意见，结合省

人大常委会法工委反馈意见，为加强练江流域水污染的监督，法制委员会建议落实上位法精神，进一步加强执法司法衔接（第四十六条），规范生态环境问题约谈工作（第四十七条），依法督导环保责任落实，夯实生态环境保护责任。

此外，《草案修改稿》还对《草案》相关条文作了整合、条序作了调整，文字表述作了适当修改。

《草案修改稿》和以上报告，请予以审议。

汕头市人民代表大会法制委员会关于《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》 审议结果的报告

2025 年 4 月 29 日

汕头市人大法制委员会主任委员 林伟标

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2024 年 12 月 30 日，市十五届人大常委会第二十八次会议对《汕头市练江流域水污染防治条例（草案修改稿）》（以下简称《草案修改稿》）进行了分组审议。

会后，市人大法制委员会、市人大常委会法工委将《草案修改稿》在汕头

人大网全文公开，向社会各界征求意见建议。市人大法制委员会认真研究了市人大常委会组成人员的审议意见，在此基础上提出了《汕头市练江流域水污染防治条例（草案修改二稿征求意见稿）》（以下简称《条例（草案修改二稿征求意见稿）》）。2025 年 1 月 3 日，市人大常

委会法工委就《条例（草案修改二稿征求意见稿）》分别发函征求市人大常委会法工委、揭阳市人大常委会的意见建议，并根据市人大常委会法工委、揭阳市人大常委会的意见建议，与市司法局、生态环境局进行认真研究讨论，对练江流域水污染防治条例中的区域协作章节相关条款进行修改调整，并征求相关单位意见建议。3月25日，市人大常委会法工委就《条例（草案修改二稿征求意见稿）》组织召开专家论证会。4月17日，市委常委会会议对《汕头市练江流域水污染防治条例（草案修改二稿）》进行了审议，原则同意按程序提请市人大常委会会议审议通过。根据常委会组成人员、市委法律顾问、立法咨询专家和省、市相关单位的意见建议，市人大常委会法制委员会、市人大常委会法工委对《草案修改稿》进一步修改完善，提出了《汕头市练江流域水污染防治条例（草案修改二稿）》（以下简称《草案修改二稿》）。4月18日，市人大常委会法制委员会召开第三十四次全体会议，对《草案修改二稿》进行统一审议，建议将《草案修改二稿》报请主任会议决定提请常委会会议审议。4月22日，市十五届人大常委会第五十次主任会议决定将《草案修改二稿》提请本次常委会会议审议。现将《草案修改二稿》的修改情况报告如下：

一、根据省人大立法专家意见，考

虑到约谈属于行政管理措施而非法律责任，建议将《草案修改稿》第四十七条内容由第五章“法律责任”调整至第一章“总则”（《草案修改二稿》第八条）。

二、为完善工业水污染防治措施，根据省生态环保厅、市委法律顾问意见，根据全面实行排污许可制构建排污许可核心制度体系相关要求，排污单位排放污染物总量现均以“许可排放量”指标作为监管执法依据，建议《草案修改二稿》明确“排污行为不得超过经核定的水污染物许可排放量”（第二十一条第一款）；同时，因排放工业废水的主体除企业外，还有个人及其他主体，建议完善排污主体相关表述（第二十一条第三款）。

三、为完善区域协作机制，提高区域协作措施的适当性与可操作性，根据市人大常委会法工委、省人大立法专家意见，经与揭阳市人大常委会达成的一致意见，《草案修改二稿》进一步完善与揭阳市人民政府建立联席会议机制内容（第三十八条），并将信息共享机制有关内容完善后单列为《草案修改二稿》第四十二条；调整完善生态保护协同工作内容（《草案修改二稿》第四十条）；就水闸等水利工程协同调度机制作出相关规定，推动上下游水质整体性改善（《草案修改二稿》第四十一条）；明确宣传展示协同机制，从而提高练江流域治理成效展示的全面性和完整度（《草案修改二

稿》第四十五条);同时,考虑到协商统一污染物排放标准、开展联合巡河以及提请省人民政府制定严于国家标准的水污染物排放标准等存在不适当性问题,删除《草案修改稿》第四十一条联合执法机制中相关表述内容(《草案修改二稿》第四十三条)。

四、根据省人大常委会法工委、省人大立法专家、市委法律顾问以及市直有关部门的意见,为规范表述,建议将条例中“练江流域涉及的”这一表述的所有法规条文中“涉及”一词统一修改为“内”(第四条、第七条、第九条、第十条、第十三条、第十五条、第十六条、第十七条、第十八条、第十九条、第二十条、第二十二、第二十三、第二十四、第二十五、第二十六、第二十七、第二十九、第三十、第三十二、第三十三、第三十四、第三十五、第三十六、第三十七、第四十六);修改完善“水产生态健康养殖模式”(第二十三)等有关表述;

同时,删除有关不规范表述(第三条、第六条、第二十五)。

五、为符合相关上位法规定,结合省农业农村厅、省立法专家意见,建议删去《草案修改稿》第二十二条第三款关于化肥回收的规定、第二十四条关于地下水保护的相关规定以及第四十六条第二款关于环保执法司法双向衔接的具体规定。

此外,《草案修改二稿》还对《草案修改稿》相关条文作了整合、条序作了调整,文字表述作了适当修改。

市人大法制委员会认为,经过市人大常委会两次审议和法制委、法工委反复研究修改,《草案修改二稿》充分吸收了各方面的意见建议,与法律、行政法规和省的地方性法规不抵触,符合汕头市实际,内容基本成熟、可行,建议提请本次常委会会议审议表决通过,报省人大常委会批准后施行。

《草案修改二稿》和以上报告,请予审议。

关于我市 2024 年环境状况和环境保护目标 完成情况的报告

2025 年 4 月

汕头市生态环境局局长 刘燕飞

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，由我向市人大常委会作关于我市 2024 年环境状况和环境保护目标完成情况报告。

一、总体情况

2024 年，在市委、市政府的坚强领导下，在市人大及其常委会监督支持下，在各级各部门共同努力下，全市生态环境保护工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神和二十届二中、三中全会精神，按照省委“1310”具体部署和市委、市政府工作部署，锚定目标、攻坚克难、真抓实干，全市生态环境质量稳中改善，各项工作取得较好成效。全市 5 个国考断面、2 个省考断面、饮用水源、水功能区水质达标率 100%，国考断面水质指数同比改善情况排名全省第 1；大气六项主要污染物指标浓度连续 10 年全面达标；1157 个自然村实现生活污

水治理全覆盖；近岸海域水质优良率为 91.6%，超过省下达的目标 2 个百分点；重点建设用地安全利用率 100%。

总体上看，汕头的天更蓝、水更清、山更绿，优美的生态环境已逐渐成为市民群众的“幸福不动产”和高质量发展的重要保障。自 2020 年以来，汕头市已连续四年在全省环境保护责任暨深入打好污染防治攻坚战成效考核中获得“优秀”等次；2024 年（考核 2023 年度）全省对考核进行了第一次排名，我市获得“优秀”等次并在 21 个地级市中排名第 5，名列广州、深圳、佛山、珠海之后，各方面都取得较好成绩。韩江东溪（汕头段）获评 2024 年广东省美丽河湖优秀案例。汕头生态环境保护工作因成效显著，得到了生态环境部的高度肯定，市生态环境局因此被国家人社部、生态环境部评为“全国生态环境系统先进集体”。

二、工作举措

（一）集中力量抓治污攻坚，生态环境质量和稳定性不断提升

练江综合整治持续深化。以“三个结合（将阶段性治理举措和长远治污机制相结合、将练江治理和产业发展相结合、将生态环境改善和群众综合素质提升相结合）”为抓手，持续推动练江整治提档升级。强化初雨防控，15条重要一级支流水质全面达到Ⅴ类以上，海门湾桥闸国考断面水质稳定Ⅳ类，水质指数同比改善5.5%。强化截污控源，新建截污管网226公里，整改问题管网2185处，形成9729公里“截污一张网”。强化生态修复，新增水源林5100亩、生态碧道4.6公里，累计建成水源林16.5万亩、碧道129公里，构筑起绿色生态屏障。强化上下游一体治理，创新跨市协同立法，《汕头市练江流域水污染防治条例（草案）》进入市人大审议程序。强化产业协同，国际纺织城项目积极推进，潮南纺织印染环保处理中心获评省级绿色工业园区。强化公众参与，多部门联动举办“全面推进美丽中国建设——护航‘生态绿’助推‘百千万’”系列主题宣传活动，凝聚起练江美丽共识。

碧水保卫战深化巩固。坚持“陆海统筹、河海共治”，完成全市2069条河流、206个水库（湖泊）、524个入海排污口排查溯源，重点流域问题排污口整治率达100%，超额完成年度任务。全面铺开

中心城区排水管网提升工程建设，积极推进美丽河湖创建，韩江东溪（汕头段）获评2024年广东省美丽河湖优秀案例。构建饮用水水源智慧监控平台，逐步实现市、区（县）、镇三级数据联网，建立健全饮用水源全链条闭环管理机制。完成60个地下水“双源”点位调查和地下水污染功能区划定，构建地下水监管“一张网”。建立健全“岸上管、流域拦、海面清”海洋垃圾常态化清理机制，全市清理海洋垃圾约1.4万吨，实现重点岸滩海域海洋垃圾动态清零。全力推动禁养区清退工作，清退禁养区养殖2027亩。全面压实河长制。努力推动污水治理设施提质增效。积极推进海漂岸滩垃圾清理和回收分类，实现资源循环利用。

蓝天保卫战有序深入。聚焦PM_{2.5}精准防控，完成139家加油站、28个涉挥发性有机液体储罐排查整治，推进101台燃气锅炉低氮燃烧改造，实现全市38家涉气重点源自动监测全覆盖核查。抽检柴油车尾气198辆次，查处不合格柴油车13辆次、机动车检验机构弄虚作假案件20宗，及时处置露天焚烧300余起。加强“两高”项目源头管控，大力发展清洁能源。积极推进工业集聚区升级改造，推动40余家企业落后产能（设备）退出。大力推进绿色港口建设，推进公交车、出租车新能源化占比分别达95.0%、99.0%。开展“泥头车”专

项整治近 100 场次。全年 AQI 达标率达 98.6%，全省排名第四；PM2.5 浓度 20 微克 / 立方米，同比持平。印发噪声污染防治方案（2024-2025 年），完善噪声联防联控机制，声环境功能区达标率保持昼间 100%、夜间 90%。

净土保卫战加力推进。强化土壤污染源头管控，建立重点建设用地全流程监管体系，建设用地安全利用率达 100%。开展固体废物专项治理和危险废物专项治理；持续推进危险废物规范化环境管理，使我市危险废物规范化管理评级从 B 级提升至 A 级；补齐危险废物处置短板，目前全市危险废物（含医疗废物）利用处置能力已达 18.29 万吨 / 年，覆盖了本市产生的 24 大类危险废物类别，兜牢了危险废物安全处置底线。印发“无废城市”建设实施方案，全面启动工业、建筑等领域“无废”建设工作，稳步推进小微企业危险废物收集试点。建立健全建筑垃圾全链条闭环管理机制，深入推动省督典型案例整改。积极推进龙腾街道“无废小镇”试点示范项目建设，因地制宜创建“无废学校”“无废机关”等“无废细胞”13 个。

（二）主动服务经济大局，助力高质量发展阔步前行

分区管控引领绿色发展。紧扣市委“三新两特一大”产业布局，动态调整陆域与近岸海域环境管控单元 126 个，服

务海上风电“四个一体化（研发设计一体化、工艺流程一体化、生产制造一体化、检测认证一体化）”海上风电装备制造产业园、绿色新材料产业园等重点项目建设需求。出台生态环境准入与绿色发展工作指引，为国际风电创新港、绿色新材料产业园等项目落地提供清晰指引。

主动对接提升服务质效。提前介入、主动对接全市 520 个重点项目，实行“清单制+责任制”管理，保障华电汕头电厂扩建、海砂开采等一批省、市重点项目加快获得省厅批复；推动广澳港三期陆域形成工程加快获得生态环境部批复。全年无因环评服务或审批工作影响重点项目落地、建设的问题。

执法帮扶优化营商环境。实施监督执法正面清单制度，开展“一季一帮扶”行动解决企业痛点问题 70 个。建立排污许可总量预警机制，实现受帮扶企业污染物浓度、总量排放“双达标”。创新执法“观察期”、公开道歉承诺守法从轻处罚和免责清单制度，91 宗案件实施承诺轻罚，累计减少企业罚款 773.6 万元。

（三）统筹推进乡村生态振兴，服务“百千万工程”加力提速

农村生活污水治理实现全覆盖。在全省率先印发市级农村生活污水治理攻坚方案，率先实现农村生活污水治理率 100% 全覆盖，获评广东省农村生活污水

治理试点城市。建立分工负责、督导评估、费用保障工作机制，建设农村污水处理设施智慧监管项目，实行使用者付费制度，确保农村治水由“重建设”向“重运维”转变。

农村黑臭水体整治实现新突破。成功获评全国农村黑臭水体治理试点城市，获 5000 万元中央资金支持，为推进我市农村黑臭水体整治提供有力保障。因地制宜系统施治，目前列入国家、省监管清单的 53 条黑臭水体已完成治理 36 条，剩余按时序推进，有效改善水生态环境质量。

农村环境整治迈上新台阶。加强农村生活污水治理与黑臭水体整治、生活垃圾治理的衔接，全市 592 个自然村完成环境整治任务，占比 51.2%，助推我市农村人居环境整治质量的跃升。

（四）积极探索减污降碳路径，“两山”转化实践通道有效拓宽

健全机制，释放绿色低碳红利。完善碳普惠机制，制订光伏发电、林业等项目省级核证备案制度，推动企业分布式光伏发电项目成功参与碳交易，激发企业主动降碳的自觉。依托低碳学校试点项目，打造碳普惠运算展示平台，提升师生绿色低碳意识，带动社会树立生态产品价值理念。

试点示范，建设低碳循环体系。积极推动南澳县近零碳排放区示范县和碳

中和试点示范县延伸建设，南澳海岛特色的“负碳”发展模式持续深化。大力推动新能源汽车退役磷酸铁锂电池全组分绿色回收与高值化利用技术及装备研发项目落地，推进贵屿园区废旧电子电器拆解行业末端产品利用延链补链，进一步提升绿色低碳循环产业的竞争力。推动高新区构建数智双碳管理平台；指导潮阳区、澄海区、南澳县结合各自实际开展区域碳汇评估，深挖“碳”的潜力。

品牌提升，激发企业内生动力。组织我市两家工业企业申报并成功入选《2023 年广东省降碳减污特色案例》，推动全国首笔能效电厂节能减排挂钩贷款落地，为企业业务拓展、融资增产提供绿色便利。选取新能源、食品制造等行业代表性产品，开展碳足迹评价与碳标签标识，提高企业对碳数据的管理能力和产品的竞争力，积极应对国际贸易“碳壁垒”。

（五）聚焦问题强化整治，大力推进生态环境保护监管执法

执法效能精进提升。“一月一专项”开展涉水、涉气、涉固废、排污许可专项执法和机动车排放检验领域第三方机构专项整治，严厉打击生态环境违法行为。全年查处生态环境违法案件 232 宗；移送行政拘留案件 6 宗，移送涉嫌环境污染犯罪案件 2 宗，查封扣押案件 3 宗，有效震慑环境违法行为。

督察整改全力推进。建立全市突出生态环境问题清单“一本账”，采取定期调度、现场检查指导、定期通报、督查督办等硬措施，加快推进问题整改落实。目前，前两轮（含回头看）央督48项整改任务已完成41项，其他7项均达到时序进度要求；交办的533件信访案件全部办结。第一轮省督反馈的30个问题全部完成整改，第二轮省督整改方案已报送省委、省政府，6方面32项整改任务已在全面推进；交办的182件信访问题除1件（潮南区两英镇东北村侵占农田堆放废旧建筑材料）正在办理外其余全部办结。

（六）深化环境领域改革创新，治理能力现代化迈出新步伐

制度机制更趋完善。建立健全排污许可证审批前联合帮扶、联合审核机制，夯实“一证式”管理基础。建立健全生态环境损害赔偿的配套制度和工作指引，落实环境违法案件“一案双查”调查机制，强化损害赔偿与行政执法衔接。全市开展生态环境损害赔偿案件16宗。

依法行政改革持续深化。实现生态环境领域政务服务事项全流程网办、跨域通办，通过制定标准化审批规程消除地域执行差异，创新构建“三个一”工作机制（一套标准管审批，一个系统全联通，一次办结提质效）。整合部门资源推出3项“高效办成一件事”主题服

务（辐射安全许可证延续变更一件事、排污许可证延续变更一件事、辐射安全许可和放射诊疗许可一件事），有效提升生态环境领域营商便利度。及时对外公开执法信息，推进执法透明化。实施“全员、全年、全过程”生态环境执法大练兵，开展交叉执法、案卷评查、专项培训、实战比武等，不断提升执法队伍依法、规范、精准执法的能力和水平。市生态环境局代表队在2024年省污染源自动监测执法技能竞赛中勇夺“团体一等奖”。

宣教格局继续扩大。充分发挥“两微一端”、新闻发布会等载体作用，聚焦六五环境日、生态日等重要宣传节点，积极融入“百千万工程”和地方产业特色，多部门联动打造宣教矩阵，开展特色主题宣教活动近40场次，构建起生态环境宣教大格局。全年在主流媒体上发布宣传稿件超179篇次，在“汕头生态环境”两微平台发布推文3340篇次。全市共建成环境教育基地11家，环保设施向公众开放单位6家，全年向公众开放近60次，参与公众超2000人次。金平区组建“同心协绿”志愿服务队，开展多种形式志愿服务活动，推动志愿服务工作走深走实。龙湖区积极发动推荐青少年参与生态环保各项竞赛，在第十一届广东省青少年环保创意大赛中获得多个奖项。

（七）坚持底线思维防范风险隐患，生态环境安全底线牢牢守住

有效化解社会稳定风险。多部门联动，全年受理各类生态环境信访案件 12754 宗，理结率、部门满意率均为 100%，80 宗信访件受到点赞表扬，收到锦旗 5 面，环境信访投诉保持“双清零（市“12345”投诉举报平台零挂牌，无延期工单）”，有效维护群众合法环境权益。

严密防范环境风险。生态与消防部门建立协调联动机制，市、区（县）举办突发环境事件应急综合性实兵演练 9 次，提升组织指挥、快速反应和上下游协调配合能力。市生态环境局获得 2024 年全省环境应急大比武表现突出集体。常态化开展风险隐患排查，全市突发环

境事件“零发生”。

三、下一步工作计划

下来，我们将继续围绕省委“1310”具体部署，在上级统一领导下，以美丽汕头建设统揽生态环境保护工作全局，以绿美汕头建设为牵引，锚定高质量发展首要任务，持续深化生态文明体制改革，以更高标准深入打好污染防治攻坚战和生态环境保护督察整改，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，有力维护生态环境安全，不断提升生态环境治理效能，高质量完成“十四五”规划目标任务，以高水平保护支撑高质量发展，奋力建设人与自然和谐共生现代化为导向的美丽汕头。

关于我市 2024 年环境状况和环境保护目标 完成情况的调研报告

2025 年 4 月

汕头市人大常委会环境资源工作委员会主任 杨志刚

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为听取和审议我市 2024 年环境状况和环境保护目标完成情况，推进我市生态环境保护工作高质量发展，根据市人大常委会 2025 年监督工作计划，3 月 13 日，市人大常委会陈伟波副主任带队，就我市 2024 年环境状况和环境保护目标完成情况工作开展调研。调研组一行实地调研了新河沟和新溪生活污水处理厂，了解我市河沟清理、市区污水处理的具体工作，并在市人大办公楼召开座谈会，听取市生态环境局、自然资源局、城管局有关情况的汇报，征求部分人大代表的意见建议。调研组认真研究《关于我市 2024 年环境状况和环境保护目标完成情况的报告》、《汕头市省级生态环境保护督察报告》等材料，形成报告如下。

一、主要工作情况和成效

2024 年我市环保工作成效明显，环境质量持续改善。全市 5 个国考断面、

2 个省考断面、饮用水源、水功能区水质达标率 100%；大气主要污染物指标浓度连续 10 年全面达标；1157 个自然村实现生活污水治理全覆盖；近岸海域水质优良率 91.6%，超过省下达的目标 2 个百分点；重点建设用地安全利用率 100%。我市环保工作屡获殊荣，得到上级的充分肯定。

为实现上述目标，全市生态环境系统深入贯彻落实习近平生态文明思想，按照省委“1310”具体部署和市委、市政府工作部署，多措并举推动全市生态环境质量迈上新台阶。

（一）完善法规制度

制定《汕头市练江流域水污染防治条例》，推动流域水环境治理迈入法治化轨道。建立排污许可总量预警机制，健全排污许可证审批前联合帮扶、联合审核机制。出台生态环境准入与绿色发展工作指引，制定光伏发电、林业等项目

省级核证备案制度。建立健全生态环境损害赔偿配套制度和工作指引，落实环境违法案件“一案双查”调查机制。

（二）加强工作谋划

全面启动“无废城市”建设，因地制宜创建“无废学校”“无废机关”等“无废细胞”。印发噪声污染防治方案（2024-2025年），完善噪声联防联控机制。动态调整环境管控单元126个，服务海上风电装备制造产业园、绿色新材料产业园等重点项目建设需求。推动南澳县近零碳排放区示范县和碳中和试点示范县延伸建设。

（三）强化工程措施

练江流域新建截污管网226公里，整改问题管网2185处，形成9729公里“截污一张网”；新增水源林5100亩、生态碧道4.6公里，构筑起绿色生态屏障。获评全国农村黑臭水体治理试点城市，列入国家、省监管清单的53条黑臭水体已完成治理36条。

（四）健全监测体系

建立饮用水水源智慧监控和地下水监管“一张网”，实现全市38家涉气重点源自动监测全覆盖核查。建立重点建设用地全流程监管体系，强化土壤污染源头管控。建设农村污水治理设施智慧监管项目，农村治水由“重建设”向“重运维”转变。

（五）加强日常监管

完成全市近1.5万个入河排污口、524个入海排污口排查溯源，重点流域问题排污口整治率达100%。抽检柴油车尾气198辆次，及时处置露天焚烧300余起。清理海洋垃圾约1.4万吨、清退禁养区养殖2027亩。

（六）实施专项治理

开展“泥头车”专项整治近100场次。加强农村生活污水治理与黑臭水体整治、生活垃圾治理的衔接，全市592个自然村完成环境整治任务，占比51.2%。开展涉水、涉气、涉固废、排污许可专项执法和机动车排放检验领域第三方机构专项整治，严厉打击生态环境违法行为。

（七）优化行政服务

提前介入、主动对接全市520个重点项目，保障华电汕头电厂扩建、海砂开采等一批省、市重点项目获得省厅批复；推动广澳港三期陆域形成工程加快获得生态环境部批复。整合部门资源推出3项“高效办成一件事”主题服务，有效提升生态环境领域营商便利度。

（八）推动绿色发展

推进工业集聚区升级改造，推动40余家企业落后产能（设备）退出。推动新能源汽车退役磷酸铁锂电池全组分绿色回收与高值化利用技术及装备研发项目落地，推进贵屿园区废旧电子电器拆解行业末端产品利用延链补链。全国

首笔能效电厂节能减排挂钩贷款落地汕头，两家企业入选《2023年广东省降碳减污特色案例》。

二、存在问题及原因分析

从近几年工作情况看，我市生态环境保护的法规制度体系、组织机构体系、工作计划体系、环境评价体系、行政服务体系、风险防范体系日益完善，污染物收集、运输、处理网络和环境监测网络日益健全，生态环境日常监管和专项治理工作部署更加周密，现代化的环境治理体系和治理能力建设不断取得新成绩，为保持良好环境、完成省定考核目标任务打下了坚实基础。但省环保督查仍然提出四大类、十几个方面的问题，涉及水、气、土、固、城市、农村、海洋等领域，以及体制机制建设等环节；今年一季度的环境质量压力较大。说明我市的环保工作基础尚不牢固，一些深层次的结构矛盾仍然存在。问题产生的原因主要包括以下方面：

（一）体制机制改革仍需向纵深推进

部分区（县）、部门对生态环境保护工作的重视程度不够，生态环境保护责任落实不到位。考核评价体系对一些长期性、系统性问题考核权重不够，导致基层在工作中存在短期行为，难以形成持续有效的治理效果。推进工作采用行政手段多，运用经济手段的深度和广度

不够。

（二）监管力量与部门联动仍然不足

环境监管点多、线长、面广，任务繁重，虽然相关制度越来越完善，工作部署越来越周密，但具体到落实环节，则因基层监管力量与力度不足，难以对全市生态环境问题进行全面、及时、深入的监管。另外，部门协同监管机制不够完善，尚存在职责不清、信息不畅等问题。监管技术手段相对滞后，难以满足精准监管的要求。公众参与环境保护的渠道不够畅通，群众监督作用未能充分发挥。

（三）工程技术措施不够完善

部分环保工程规划不够合理，一些项目缺乏科学论证，未能充分考虑当地实际，工程实施效果不佳。部分工程在建设过程中质量把控不严，导致工程质量不高。工程运维管理机制不健全，后续运行缺乏保障，这些都制约了工程技术措施效用的充分发挥。

三、意见建议

2025年，全市生态环境工作除应积极做好督察整改和第三轮中央生态环境保护督察迎检，深入打好污染防治攻坚战，协同推进降碳、减污、扩绿、增长等工作外，还应当以下方面做出努力。

（一）提高思想认识

强化理论武装，深入学习贯彻习近平

生态文明思想，提升领导干部的理论水平与专业素养。压实各级党委、政府的主体责任，将生态环境保护工作纳入重要议事日程。建立健全责任清单，明确各级各部门的生态环境保护职责，形成齐抓共管的工作格局。完善生态环境保护考核评价机制。加强宣传教育，提高公众的环保意识、参与意识。

（二）完善监管体系

充实基层生态环境监管队伍，进一步加强监管能力建设。建立健全信息共享平台，加强部门之间的沟通协调与联合执法，完善部门协同监管机制。加大生态环境监测、执法等方面的技术投入，配备先进的监测设备与执法工具，提升监管技术水平。加强生态环境监测网络建设，提高监测数据的准确性和可靠性。

（三）优化工程措施

充分考虑实际情况和需求，确保生

态环境治理工程规划合理、可行。积极引导社会资本参与生态环境治理，拓宽来源渠道，为工程顺利实施提供资金保障。强化工程质量监督，确保工程质量。建立健全工程运维管理机制，确保环保工程长期稳定运行并发挥预期效益。

（四）深化体制改革

深入贯彻国家和省的改革部署，运用经济手段推进改革。加快自然资源确权登记，建立科学合理的定价机制，搭建交易平台，促进自然资源和环境容量的优化配置。支持企业参与排污权交易和碳排放交易改革，扩大交易范围，推动碳金融创新。落实排污收费政策，强化收费管理，确保应收尽收。运用价格杠杆，将环境容量消耗的外部性转化为经济活动的内部性，提高企业和个人遵守环保法律法规的自觉性。

以上报告，请予审议。

汕头市人民代表大会常务委员会任免名单

(2025年4月29日汕头市第十五届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

任命：

范怀礼为汕头市人大常委会华侨外事工作委员会主任；

黄山为汕头市第十五届人民代表大会社会建设委员会委员；

陈文生为汕头市人大常委会代表工作委员会委员、汕头市第十五届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会委员。

免去：

林德坚的汕头市第十五届人民代表大会社会建设委员会副主任委员职务。

决定任命：

郑曦为汕头市人民政府国有资产监督管理委员会主任。

决定免去：

吴楚斌的汕头市人民政府国有资产监督管理委员会主任职务。

任命：

刘静文为汕头市中级人民法院行政审判庭副庭长；

杨自强为汕头市中级人民法院审判员。

免去：

刘静文的汕头市中级人民法院民事审判第一庭副庭长职务。

免去：

黄灿辉、李岳鹏的汕头市人民检察院检察委员会委员、检察员职务；

陈艳君的汕头市人民检察院检察员职务。

汕头市十五届人大常委会第三十一次会议出列席 名单

出席：

项天保、李绿岸、刘 辉、陈伟波、
林 曼、黄伟鹏、王贵元、庄 怀、
庄 晓、刘文华、李汉元、杨志刚、
吴俊斌、吴楚斌、陈文生、陈 莉、
陈桌洧、范怀礼、林永河、林伟标、
林华乾、林洁荣、罗晓红、郑宏义、
顾伟文、徐相忠、徐 昱、黄 山、

黄晓生、曾 彦、谢丽玲、谢灿斌

列席：

周继敏、王晓真、陶维强、陈苑莉、
陈丹青、王 瀚、解 平、林德坚、
许建民、马妙惠、许湘林、林庆荣、
许健新、黄楚瑜、李坤荣、张衍武、
张伟胜