《江苏省生态环境保护条例》

编制说明

一、制定《江苏省生态环境保护条例》的必要性

**（一）是完善江苏特色生态环境地方性法规体系的必然要求。**2018年11月23日，省第十三届人大常委会第六次会议通过了关于废止《江苏省环境保护条例》的决定。2019年以来，国家先后制修订《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国环境影响评价法》《建设项目管理条例》《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国固体废物污染防治法》《中华人民共和国噪声污染防治法》等多部法律法规，在监管体制、监管制度、法律责任等方面确立了一系列新规定，需要地方立法及时进行衔接。同时，我省先后制修订《江苏省机动车和非道路移动机械排气污染防治条例》《江苏省生态环境监测条例》《江苏省水污染防治条例》《江苏省土壤污染防治条例》《江苏省生态文明教育促进办法》等地方性法规规章，这些单行法都有一些新制度、新要求、新规定，需要与作为“母法”性质的《江苏省生态环境保护条例》有序衔接，构建“母法”管总、单行法齐头并进、相互协调的地方性法规体系。

**（二）是提高我省生态环境法治治理能力现代化水平的客观需要。**2018年，我省与生态环境部签署省部共建生态环境治理体系和治理能力现代化试点省战略合作协议，是全国唯一的试点省。担负着为提高全国生态环境治理体系和治理能力现代化水平探路、示范的重任。近年来，我省紧扣源头治理、综合治理，大力推进生态环境保护创新，形成了一批在全国叫得响、被实践证明行之有效的好做法：比如，“绿岛”建设被写入国务院文件，“环保脸谱”获评全国十大生态环境监管典型案例，水平衡写入《江苏省水污染防治条例》，绿色金融、限值限量管理等创新性做法有声有色。这些创新性做法具有鲜明的江苏特色，是治理能力现代化的具体表现，也需要上升为法律。

**（三）是在法治轨道上深入打好污染防治攻坚战的迫切需要。**“十三五”期间，我省坚决打好污染防治攻坚战，生态环境质量创有监测记录以来最好水平，这其中，离不开越来越完备的地方性法规体系的有力保障。“十四五”期间，党中央提出要深入打好污染防治攻坚战，要实现减污降碳协同增效，统筹污染治理、生态保护、应对气候变化，并作出到2030年实现碳达峰、2060年实现碳中和的战略部署。省第十四次党代会明确提出，“十四五”期间，全省要实现生态环境质量显著提升的目标。可以说，生态环境保护和污染防治攻坚战面临的任务更加繁重、目标十分艰巨。同时，在实际工作中，一些工作还面临法律依据缺失、法律规定不明等问题，比如，生态方面的地方性法规、规定比较少，推进生态保护、修复、补偿、损害赔偿、生物多样性保护、生物健康与安全、碳达峰等还缺少具体明确可操作的法律规定；机构改革后部门职责的调整还没有经过地方性法规的确认；生态环境监测监察省以下垂管的新体制给生态环境监管执法带来地方办案压力大、基层监测能力弱化等新问题，这些问题影响制约了深入打好污染防治攻坚战的成效，需要通过完善立法来解决这些难题。

**（四）是确保我省坚决扛起“两争一前列”光荣使命的必然要求。**2021年，习近平总书记在视察江苏时，赋予江苏“在改革创新、推动高质量发展上争当表率，在服务全国构建新发展格局上争做示范，在率先实现社会主义现代化上走在前列”的光荣使命。坚决扛起这一光荣使命，要求我们在生态环境立法上也要走在前列。从全国范围看，上海市人大常委会2022年7月21日通过了《上海市人民代表大会常务委员会关于修改〈上海市环境保护条例〉的决定》；浙江省人大常委会2022年5月27日通过了《浙江省生态环境保护条例》；福建省人大常委会2022年3月30日通过了《福建省生态环境保护条例》；广东、山东、湖南、贵州等全国大部分省（市）都有自己的《生态环境保护条例》。北京市人大常委会2021年4月16日通过《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》；天津市人大常委会2021年9月27日通过《天津市碳达峰碳中和促进条例》，很多地方都出台了生态保护、“双碳”的地方性法规，或者在自己的生态环境保护地方性法规中增加了生态和“双碳”的内容。我省要扛起“两争一前列”光荣使命，更要补齐短板、锻造长板。

二、《江苏省生态环境保护条例》起草情况

为了有序推进《江苏省生态环境保护条例》，2019年，我厅委托南京工业大学专业团队开展了《江苏省生态环境保护条例》的科研课题研究，2021年，课题通过我厅验收，为推进本项目立法打下较好基础。2022年1月，征求全省生态环境系统法制和执法条线业务骨干的意见建议；2022年4月，征求设区市生态环境局意见建议；2022年6月，向社会公开征求意见；2022年7月，向设区市生态环境局和省发展改革委、省水利厅等十余个省级部门、单位征求意见建议；2022年11月，赴浙江省、南京市、常州市、苏州市、南通市、连云港市开展调研，累计收到意见建议317条。

三、《江苏省生态环境保护条例（草案）》的主要内容

经反复征求地方、全省法制和执法骨干意见，并对近年来全省生态环境保护实践进行系统梳理总结，充分借鉴上海、浙江、天津、重庆、山东、广东等地的立法经验，紧密结合全省实际进行修改完善。草案体例总体与《中华人民共和国环境保护法》保持一致，共七章（**第一章总则、第二章监督管理、第三章生态保护和生态产品价值实现、第四章防治污染和其他公害、第五章应对气候变化、第六章法律责任、第七章附则**）一百零八条。

**（一）关于总则**

总则中主要规定了《条例》的适用范围、基本原则、政府、部门、乡镇（街道）、群众自治组织的职责、科学研究、宣传教育、投诉举报、长三角一体化等内容，亮点在于全面贯彻落实党的二十大精神，明确各级政府应当加大环境基础设施建设的力度（第四条），明确县级生态环境分局为生态环境主管部门，赋予县级生态环境分局独立的法律主体地位（第五条），解决因分局不具有独立法律资格给执法带来的不便和低效问题；明确要依托全省生态环境监测监控信息系统，加强全省生态环境数字化治理（第十条）；明确建立健全长三角一体化保护协调机制，推进长三角生态环境共保联治（第十三条）。

**（二）关于监督管理**

从规划、标准、监测、环评、排污许可、产业结构调整、总量控制、检查、约谈、督察、考核等方面加强对环境保护的监督管理。顺应省以下生态环境主管部门垂直管理带来的体制调整的现实，明确县级人民政府组织编制本行政区域的生态环境保护规划时应当听取上一级生态环境主管部门的意见（第十四条）；新增本省编制产品环境保护强制性地方标准的规定（第十五条）；明确生态环境主管部门所属监测机构依法出具的监测数据和经过法制和技术审核的污染源自动监测数据以及生态环境主管部门委托的具有相应资质的社会监测机构依法出具的监测数据，可以作为生态环境执法和管理的依据（第十七条第一款），与《中华人民共和国行政处罚法》第四十一条“行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，应当经过法制和技术审核”的规定相衔接；明确生态环境监测机构在提供生态环境监测服务过程中弄虚作假，对造成的生态破坏和环境污染负有责任的，除依法予以处罚外，国家规定的机关或者法律规定的组织提起生态环境损害赔偿诉讼或者民事公益诉讼时，可以要求生态环境监测机构承担连带责任（第十七条第三款），与《中华人民共和国民法典》第一千二百三十三条“因第三人的过错污染环境、破坏生态的，被侵权人可以向侵权人请求赔偿，也可以向第三人请求赔偿”的规定进行了衔接；明确省发改主管部门应当制定并实施产业结构调整指导目录（第十九条），从源头上推进减污降碳；明确了省、市生态环境主管部门可以增加实行总量控制的污染物（第二十条），细化了《环境保护法》第四十四条关于排污总量控制的规定；明确本省建立、完善排污权有偿使用和交易制度。现有排污单位新建、改建、扩建排放重点污染物的建设项目，应当通过排污权交易取得重点污染物排放总量指标（第二十一条）；增加了“未完成淘汰严重污染环境的生产工艺、设备和产品任务的，生态破坏严重，未完成污染治理任务或者生态修复任务的”地区实行区域限批；加强排污许可管理，增加“排污单位因关闭、破产等终止排放污染物的，应当自终止排放污染物之日起三个月内到原发证、登记机关注销排污许可证或者排污许可登记”的规定（第二十三条第二款）。增加省级督察、约谈的规定；建立监督执法正面清单制度，明确设区市生态环境主管部门应当建立并实施生态环境监督执法正面清单制度，推行差异化监管；明确罚款中“重大违法行为”的标准（第二十八条）；明确县级以上人民政府每年应当向本级人大常委会报告生态环境保护情况，增加了“生态”的内容。此外，还规定了绿色金融、信息公开等内容。

**（三）关于生态保护和生态产品价值实现**

作为独立的一章，全面规定了“生态”的内容。建立“三线一单”分区管控制度，明确省、设区市人民政府应当制定实施“三线一单”（第三十八条）；明确省生态环境主管部门应当编制地表水、大气和噪声功能区（第四十条），并规定了各类开发建设活动应当与功能区要求相衔接；明确省政府应当建立生态环境损害赔偿制度（第四十三条），推进生态修复（第四十四—第四十七条）；明确应当加强生物多样性保护（第五十一条—第五十四条）；明确要积极推进生态产品价值实现，从自然资源确权登记（第五十五条）、生态产品价值评价（第五十六条）、生态产品经营管理（第五十七条）、生态产品开发（第五十八条）作出具体规定；细化《环境保护法》第三十一条第二款“有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金，确保其用于生态保护补偿”的规定，明确建立生态保护补偿机制，明确在生态功能区、流域上下游之间建立补偿机制，授权省政府制定具体补偿办法。

**（四）关于防治污染和其他公害**

明确县级以上人民政府及其有关部门、产（工）业园区管理机构要加强“绿岛”等环境基础设施建设（第六十一条）；规定新建排放重点污染物的工业项目原则上应当“入园”（第六十二条）；明确建立限值限量管理制度，授权省生态环境厅制定具体办法（第六十三条）；明确园区管理机构和排污单位主要负责人、法定代表人的环保责任（第六十四、六十六条）；明确设置入河排污口应当经过生态环境部门审批（第六十九条），授权省生态环境厅制定入河排污口分级分类管理办法；明确出租人应当配合环保检查（第七十一条）；加强水污染防治，从水平衡核算（第七十三条）、工业废水外运要加装视频系统（第七十四条）、禁止在沿海陆域内新建不符合条件的工业项目（第七十五条）等方面作出具体规定；加强大气污染防治，从推行清洁原料替代（第七十六条）、细化了对社会生活噪声、建筑施工噪声、建筑施工扬尘、餐饮服务业油烟、露天烧烤、城市焚烧沥青塑料垃圾、露天焚烧秸秆落叶、燃放烟花爆竹等污染行为进行日常监督管理的规定（第七十九条），明确了《中华人民共和国大气污染防治法》第一百一十五条、一八一十八条、一百一十九条，《中华人民共和国噪声污染防治法》第七十条、第七十三条中“由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正，处以……罚款”具体的监管部门；落实部门大气污染防治责任、防治光污染（第八十条）等方面作出具体规定；加强土壤污染防治，从加强重金属管控（第八十二、八十三条）、划定农用地质量类别（第八十四条）、农业生产禁止行为（第八十五条）等方面作出具体规定；加强危废管理，规定拟退役或者关闭危险废物集中处置设施、场所的，经营单位应当在退役或者关闭前三个月报设区市生态环境主管部门核准（第八十六条）。此外，还对加强农村环境整治（第八十七条）、推进新污染物防治（第八十八条）和应急管理（第八十九条）作出规定。

**（五）关于应对气候变化**

从工作机制、结构调整、碳评价、激励机制、碳配额管理等方面作出具体规定。规定本省应当加快结构调整（第九十一条），降低温室气体排放；建立碳排放评价制度（第九十二条），规定新建、改建、扩建钢铁、火电、建材、化工、石化、有色金属、造纸、印染、化纤等建设项目，应当按照国家和省有关规定将温室气体排放纳入环境影响评价范围。建立价格激励机制（第九十三条），规定省价格主管部门应当会同省生态环境、工业和信息化部门落实差别化价格政策，引导节约和合理使用水、电等资源，提高能源利用效率，促进绿色低碳发展；建立配额管理制度（第九十四条），规定省生态环境主管部门应当根据国家有关规定向温室气体重点排放单位分配碳排放配额，并加强对碳排放配额清缴情况的监督管理。温室气体重点排放单位应当控制温室气体排放，及时向省生态环境主管部门报告温室气体排放情况、清缴上年度碳排放配额，并对数据的真实性、准确性和完整性负责。