

附件 2

《云南省星云湖保护条例实施细则（草案）》 （送审稿）起草情况说明

2021 年，《云南省星云湖保护条例实施细则》（以下简称《实施细则》）被列入市政府 2021 年立法工作计划，2021 年 3 月 4 日，市政府办印发了《玉溪市人民政府办公室关于印发云南省星云湖保护条例实施细则立法工作方案的通知》。按照立法工作的相关规定，在经过前期调研、广泛征求意见的基础上，玉溪市抚仙湖管理局牵头起草了《实施细则（草案）》，现作如下说明。

一、立法的必要性和可行性

（一）立法的必要性

一是制定《实施细则》有利于贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于高原湖泊保护治理的重要决策部署。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，谋划开展了一系列根本性、长远性、开创性工作，推动生态文明建设和生态环境保护从实践到认识发生历史性、转折性、全局性变化。制定《实施细则》是贯彻落实习近平生态文明思想、法治思想及中央和省关于高原湖泊保护治理重要决策部署的迫

切需要，对坚持依法治湖、系统治理，全面总结星云湖保护治理实践，将好经验、好做法上升为法律，开创湖泊保护治理新局面，具有重大意义。

二是制定《实施细则》有利于星云湖全流域系统治理措施的落实。《云南省星云湖保护条例》（以下简称《条例》）修订后于2020年1月1日起施行，对市、区星云湖管理机构职责作了较详细规定，但对其他职能部门的湖泊保护职责仅作了援引性表述。湖泊保护作为一项复杂的系统工程，污染源分布广，涉及行业和领域众多，需由相关部门共同参与、协同共治，确保流域污染防治和生态环境保护各环节无短板、有实效。污染防控职责不明，不能很好地压实各级各部门管湖治湖责任，无法满足湖泊生态“流域之治、系统之治”的需要。因此通过制定《实施细则》，进一步强化高位统筹，明确部门职责，建立完善的监管体制机制，有利于形成分工协作、合力共治的良好局面。

三是制定《实施细则》有利于《条例》的贯彻执行。新修《条例》，对星云湖保护治理措施作了进一步的修改和完善，但有些规定仍然较为原则。比如，《条例》对船只入湖许可、捕捞规范、取水许可等规定较为原则，对许可主体、许可条件、办理程序、运行监督等未作规定，亟需通过制定《实施细则》以予明确。

（二）立法的可行性

一是我市制定《实施细则》具备良好的法治基础。《条例》作为制定《实施细则》的上位法，其第三十九条规定“玉溪市人

民政府应当根据本条例，制定实施细则。”，为制定《实施细则》提供了直接的法律依据。《条例》修订后，玉溪市委、市政府紧紧围绕习近平生态文明思想、法治思想的时代要求，对学习宣传《条例》作出了安排部署，各级各部门结合湖泊保护实际，通过邀请专家进行“条文释义”、“举例说法”等形式，深入阐释条文内涵、传递法治精神，做到了学用结合、学以致用，为全面、准确执行“三湖”保护条例和制定《实施细则》打下了坚实的理论基础。

二是我市制定《实施细则》具备良好的现实条件。2020年，市、区各级各部门认真贯彻执行《条例》，组织编制星云湖保护治理和科学利用专项规划，积极推进星云湖保护治理十三五规划和山水林田湖草生态保护修复试点项目建设；组织开展“三湖”一级保护区“清四乱”工作，排查“四乱”问题189处，约44101平方米；在完成保卫抚仙湖雷霆行动2019年工作要点暨第三阶段任务的基础上，全面启动“三湖”保护治理雷霆行动；严厉查处破坏湖泊生态违法行为，在星云湖核心保护区范围内共立案查处各类违法案件87件、劝阻不文明行为3373起、收缴罚没款10.335万元、收缴网具6992张、地笼1313个、泡沫漂浮物109个；科学实施湖泊内源治理措施，力促湖泊生态良性发展，严格施行监管放生行为，精准实施土著鱼增殖放流，全面执行开封湖禁渔制度，完成渔船归港和废旧渔船处置工作，依法办理取水许可审批。这些工作，为制定《实施细则》提供了良好的实践基础。另一方面，按照省、市级湖长多次调研星云湖提出的“严格执行星云湖

保护条例，加快完善条例配套措施”的要求，玉溪市委、市人大、市政府多次到江川区进行实地调研，并将执行《条例》及湖泊生态保护迫切需要的星云湖保护治理规划、综合行政执法权实施方案、刑事案件移送制度、行政处罚自由裁量基准制度等作为重点予以完善。先后组织编制“三湖”《保护和科学利用专项规划（2020-2035年）》，制定实施《玉溪市全面贯彻落实湖长制的实施方案》、《玉溪市抚仙湖星云湖一级保护区相对集中行政处罚权实施方案》、《玉溪市杞麓湖一级保护区相对集中行政处罚权实施方案》、《玉溪市抚仙湖管理局行政处罚自由裁量权基准制度》等一系列《条例》配套措施，初步完成了“三湖”执法体系构建，为综合执法、从严执法、顶格执法提供了制度保障，为组织起草《实施细则》积累了必要的立法经验。

三是玉溪市委、市政府高度重视湖泊保护治理，为制定《实施细则》提供了强有力的组织保障。近年来，玉溪市委、市政府高度重视“三湖”生态保护和治理，主要领导多次深入基层一线调研、指导湖泊保护治理工作，对依法治湖提出了更高的要求。2021年2月，玉溪市人民政府将《实施细则》列入市政府规章立法计划，并于3月4日印发了《玉溪市人民政府办公室关于印发<云南省星云湖保护条例实施细则>立法工作方案的通知》，成立了起草工作领导小组，领导小组下设起草、审查两个工作组，分别由市抚仙湖管理局副局长马虎同志和市司法局局长师文同志担任工作组组长。同时为保证立法质量，全面落实法治、民主、科

学的立法原则，经起草工作组研究决定，由玉溪市抚仙湖管理局委托玉溪师范学院为《实施细则》的起草提供专项法律服务。

四是其他省市规章制定的成功实践为《实施细则》出台提供了有益借鉴。随着生态文明建设和生态环境保护认识的持续深入，人们的环境保护意识有了明显增强，环境生态法制也不断得到完善，一些地方相继出台了湖泊生态保护治理法规、规章。比如，《云南省大理白族自治州洱海保护管理条例实施办法》、《云南省程海保护条例实施细则》、《异龙湖保护管理条例实施办法》《昆明市滇池船舶准入管理办法》等，为我市制定《实施细则》提供了很好的借鉴。

二、《实施细则》的起草过程

为认真完成《实施细则》的起草工作，保证《实施细则》制定工作的顺利完成，市政府成立了起草工作领导小组，我局毕孝宁局长为副组长；领导小组下设起草工作组在市抚管局，马虎副局长任组长。2021年3月，经中共玉溪市抚仙湖管理局党组研究决定，由玉溪市抚仙湖管理局委托玉溪师范学院为《实施细则》的起草提供专项法律服务。

起草工作组于2021年3月18日通过实地调研和交流座谈的方式重点对江川区农业面源污染、规模畜禽养殖、城乡生活污水收集处理、湖泊生态保护项目建设和一级保护区综合行政执法等情况进行深入细致的调研，全面了解《条例》的执行情况，认真梳理《条例》与星云湖保护实际相脱节的内容和问题，初步明确

了《实施细则》基本框架、拟制定内容和拟解决的主要问题。2021年4月14日起草工作组完成《实施细则（草拟稿）》（第一稿）的起草，并向相关单位和社会广泛公开征求意见，博采众长，择善而从之。2021年5月14日邀请市人大常委会法工委、市人大环资委、市政协人口资源环境委、江川区人大常委会、江川区人民政府和市、区政府相关部门组织召开《实施细则（草拟稿）》立法起草专题改稿会议。2021年5月29日，起草工作组围绕省长王予波对“三湖”保护治理工作发表重要讲话精神，对《实施细则》草拟稿再次修改完善后形成《实施细则》（听证稿）。2021年6月18日，起草工作组在玉溪瑞航电竞酒店会议室组织召开《实施细则》草拟稿立法听证会，会后组根据听证代表提出的意见进行评议、修改，形成了《实施细则》（专家论证稿）。2021年7月9日，起草工作组组织相关专家在玉溪市政府801会议室召开了专家论证会，会后对相关专家提出的意见进行了汇总、分析和讨论，根据专家组提出的要求于2021年7月19日再次对《实施细则（草拟稿）》中争议较大的部门职责的内容向相关部门征求意见并进行修改和完善。2021年8月，《实施细则（草拟稿）》按照规定进行了社会稳定风险评估，2021年8月24日《实施细则》社会风险评估报告通过市委政法委备案。经合法性审查后，市抚管局于2021年9月6日召开玉溪市抚仙湖管理局2021年第五次局务会研究通过了《实施细则（草案）》（送审稿）。

三、《实施细则（草案）》的主要内容

《实施细则（草案）》共计三十一条：

第一条至第四条对制订目的与依据；适用范围；资金保障等内容进行了规定。第五条至第十条对市政府职责；区政府职责；乡（镇）人民政府、街道办事处职责；市政府湖泊管理机构职责；投诉举报、问题线索移送制度；公众参与；其他行政主管部门职责等内容进行了规定。

第十一条至第二十条从流域空间管控；专项规划；建设项目审查；建设项目环境影响评价；农业面源污染防治；畜禽养殖禁养区限养区制度；城乡污水治理；垃圾收集处理；截污治污工程；森林和动植物保护等方面对《云南省星云湖保护条例》进行细化和延伸；第二十一条至二十八条对星云湖捕捞许可制度、入湖许可制度、取水许可制度、一级保护区相关活动审批等内容进行了细化和补充规定。第二十九条至第三十条对使用禁用的捕捞方法进行捕捞的法律责任；国家机关及工作人员违法行为法律责任等内容进行了规定。

第三十一条对实施细则的施行日期进行了规定。

