

关于《淮安市乡村人居环境改善促进条例(草案)》 审议结果的报告

——2023年10月24日在市九届人大常委会第十四次会议上

市人大常委会

各位主任、秘书长，各位委员：

2023年6月13日，市九届人大常委会第十一次会议对《淮安市乡村人居环境改善促进条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。常委会组成人员认为，草案突出问题导向，回应社会关切，内容较为全面，措施较为可行，同时对草案提出了修改意见和建议。

草案一审后，市人大常委会法工委及时通过市人大网站、“淮安人大发布”微信公众号等平台向社会公开征求意见；书面征求了各相关单位、立法咨询专家、法制委委员、法工委委员、部分市人大代表和各基层立法联系点的意见建议。7月3日至5日，法工委组织调研组，先后到基层立法联系点和洪泽区召开征求意见座谈会。对本项立法，社会各界十分关注，参与积极性很高，参与者200多人次，提出意见建议300余条。7月17日至22日，法工委组成调研组赴蚌埠、六安、信阳等地学习促进乡村人居环境改善方面的立法先进经验。8月23日至25日，法工委在市人大常委会领导下，组织专家对征集到的意见和建议 and 常委会组成人员的一审审议意见开展研讨，并对草案进行修改，形成了草案修改稿的征求意见稿。9月1日，法工委再次向社会公开征求意见，同时向市人大常委会法工委报送并征求指导意见。10月13日，法工委组织召开草案修改稿征求意见稿专题汇报会，根据部分常委会组成人员、市人大代表和相关单位、立法咨询专家提出的意见建议，修改形成了草案修改稿建议稿。

10月17日，法制委员会召开全体会议对草案进行了统一审议，形成了草案修改稿。现将审议情况报告如下：

一、关于草案结构

有意见提出，草案第八章四十五条结构不尽合理，部分内容有重复，需要进行调整。法制委员会建议，将草案“第二章规划和建设”与“第六章村容村貌提升”合并为草案修改稿的“第二章村容村貌提升”；为增强条文表述的精准性和可操作性，结合有关意见建议，对相关条文进行了优化调整，删除了草案的第十条、第十一条、第二十条、第二十六条、第二十七条、第三十三条、第三十九条、第四十条、第四十一条和第四十四条；将草案第七条、第九条与第四条，第十三条与第五条，第三十四条与第十二条，第二十五条与第二十四条进行修复合并，分别作为草案修改稿的第四条、第五条、第十条、第二十条；草案修改稿新增第十五条、第二十五条、第二十七条、第三十二条、第三十三条、第三十四条。调整后，草案修改稿分为总则、村容村貌提升、厕所改造和生活污水处理、生活垃圾管理、农业废弃物管理、法律责任、附则七章，共三十六条。

二、关于基本原则

有意见提出，草案第三条基本原则未突出农民主体地位，“规划先行”是理所当然的事情。法制委员会认为，在乡村人居环境改善工作中应当引导群众积极参与，实践中也是先规划后施行，“规划先行”的内容可以不写。法制委员会建议，增加“群众参与”，删除“规划先行”。

三、关于主管部门

有意见提出，草案中未明确主管部门，不利于乡村人居环境改善工作的开展，应当将农业农村局确定为主管部门。法制委员会建议，在草案修改稿的第五条中明确“农业农村部门是乡村人居环境改善工作的主管部门”。

四、关于村(居)民委员会

有意见提出，村(居)民委员会是自治组织，应当充分发挥村(居)民在乡村人居环境改善工作中的作用，保障村(居)民实行自治，由村(居)民依法办理自己的事情，特别是要发挥村规民约的作用。法制委员会建议，在草案第六条中增加村(居)民委员会发动村(居)民参加乡村人居环境改善活动，并建立激励机制等内容；新增一条村(居)民委员会可以推动环境卫生行为规范等事项纳入村规民约。

五、关于资金保障

有意见提出，草案第七条资金保障中的“受益者付费”在基层容易引发争议和矛盾；“发行债券”违反了《中华人民共和国预算法》第三十五条规定；“社会资本支持”的表述具有一定的局限性。法制委员会建议，删除“受益者付费、发行债券”，将“社会资本支持”修改为“社会支持”。

六、关于传统村落和历史建筑保护

有意见提出，应当加强对传统村落和历史建筑的保护、开发与利用。法制委员会认为，传统村落和历史建筑具有鲜明的文化特征，乡村人居环境改善既要加强对传统村落和历史建筑的保护，也要合理开发利用。法制委员会建议，在草案第三十五条中增加一款“因地制宜推动传统村落和历史建筑小规模、渐进式有机更新，促进历史文化资源与地方文化建设、特色产业发展和乡村旅游相融合，传承优秀乡土文化”，作为草案修改稿的第十一条第二款。

七、关于村庄建设

有意见提出，草案第十二条中的“多规合一实用性村庄规划”表述过于专业不利于理解，建议修改；草案第三十四条中的“推进农村危房改造更新”，实践中对危房认定标准以及如何实施改造更新等存在诸多争议，难以操作。法制委员会建议，将“多规合一实用性村庄规划”修改为“村庄规划”，删除“推进农村危房改造更新”的表述。

八、关于绿化美化

有意见提出，草案第三十八条中规定的绿化美化的主体不是特别准确，应当根据实际情况，将其修改为镇人民政府、街道办事处和村(居)民委员会；应当加大对古树名木的保护；植树造林、栽种花草应当优先选用淮安本地特色植物。法制委员会建议，将本条修改为“镇人民政府、街道办事处和村(居)民委员会应当按照规划保障公共绿地用地，保护古树名木，鼓励和引导村(居)民选用乡土树种、林木良种等开展村庄绿化美化活动，引导形成兼具生产性和观赏性的特色乡村景观”，作为草案修改稿的第十四条。

九、关于农业废弃物

有意见提出，草案列举了6种农业废弃物，但还存在农业投入品的包装、病死畜禽等其他农业废弃物，对于未列明的农业废弃物要进行规制。法制委员会认为，农业废弃物种类繁多，对环境的破坏性千差万别，立法应当解决目前急需解决的重点难点问题。法制委员会建议，在草案修改稿的第二十四条第二款对农业废弃物进行定义，重点对废旧农用薄膜、农药包装废弃物、农作物秸秆、畜禽粪污进行规制；第二十五条至第二十八条明确了废旧农用薄膜、农药包装废弃物的主管部门及其职责，对生产者、销售者、使用者的义务予以明确，实现对废旧农用薄膜、农药包装废弃物的闭环管理。

十、关于管理责任人制度

有意见提出，乡村生活垃圾管理应当明确责任人。法制委员会建议，设立责任区责任人制度。在草案修改稿第二十二条中明确，乡村生活垃圾管理实行责任区责任人制度。责任区责任人由约定的，从其约定；没有约定的，按照规定确定。

十一、关于法律责任

有意见提出，草案法律责任只有衔接条款，没有具体处罚条款，应当增加罚则。法制委员会认为，未及时发现废旧农用薄膜或者农药包装废弃物对生态环境危害较大，有必要设立罚则。其他违反法规规定的行为，根据立法技术要求，地方性法规中规定的禁止性条款如果上位法对其法律责任已有明确规定，可以直接适用上位法，不必逐条引用。法制委员会建议，对农用薄膜生产者、销售者和使用者未及时发现废旧农用薄膜；未及时发现农药包装废弃物，并将其交由专门的机构或者组织进行无害化处理；农药销售者和农药包装废弃物回收站(点)未按规定建立农药包装废弃物回收台账的行为设立罚则，作为草案修改稿的第三十二条、第三十三条、第三十四条。

此外，法工委还根据有关方面的意见和立法技术规范，对草案的部分内容和文字作了修改完善。

经过审议，法制委员会认为草案修改稿已经具备提请市人大常委会二审的基本条件。以上报告和草案修改稿是否妥当，请予审议。

聚焦风险场景 筑牢安全“底座”

——我市推进城市生命线安全工程建设纪实



城市生命线安全工程建设工作调度会

供排水、燃气、桥梁等是城市运行的“生命线”。当前，我市拥有城市桥梁570座、燃气管网5083.46公里、供水管网7544.6公里、排水管网超过4700公里，维护“生命线”安全运行，对生产生活具有重要意义。

记者近日从市住建部门了解到，我市正系统谋划推进城市生命线安全工程建设，搭建全生命周期安全监测预警体系，不断提升城市基础设施本质安全和数字化治理服务水平，为全市高质量发展筑牢安全屏障。

■ 通讯员 谷天峰 吉祥瑞
融媒体记者 王 舒/文
王 昊 赵启瑞/图

城市生命线安全工程是项复杂的系统工程，该工程通过使用物联网、云计算、大数据等现代信息技术，助力了解城市生命线的运行状况，实现风险的及时感知、早期预警和突发事件的协同处置、高效应对，消除各类安全隐患，保障市民的生活安全。

我省城市生命线安全工程建设共明确7个风险场景，分别为：燃气爆炸、城市内涝、供水爆管、桥梁倒塌、路面塌陷、地下管线交互风险、第三方施工破坏。在此基础上，我市将城市内涝场景升

级为城市排水、扩充污水设施运转和水质监测等相关内容。同时，增设智慧照明、大气环境监测等特色风险场景。“聚焦这些风险场景，我们将运用物联网、云计算、大数据等信息技术，对管线等基础设施运行开展综合监管和智慧监测，提升安全管理水平。”市市政公用事业管理服务中心相关工作人员说。

记者了解到，我市高度重视城市生命线安全工程建设，成立工作推进领导小组，办公室设在市住建局，强化统一组织领导，协调部门分工，统筹推进工程建设的各项重点任务。8月28日召开淮安市城市生命线安全工程建设推进工作领导小组第一次会议，9月15日召开住建系统城市生命线安全工程建设工作部署会议，11月16日召开住建系统城市生命线安全工程建设工作推进会，12月8日召开住建系统城市生命线安全工程建设工作调度会，并特别邀请城市生命线安全工程项目建设专家、清华大学合肥公共安全研究院研究员许令顺专题授课，为我市相关工作人员答疑解惑。

摸清底数 夯实安全底板

各县区将因地制宜进行市政基础设施数据的梳理及地下管线的修测工作，对各类市政基础设施信息进行“大起底”，全面摸清底数。对日常工作中发现的风险点将先行排查，列出风险隐患清单，为风险评估报告提供支撑。同时，加快整合市政基础设施数据、行业监管数据、物联网感知监测数据以及相关部门共享数据，大力推进监管系统建设，共同打造城市生命线安全工程市县一体化运行体系。值得一提的是，为确保城市生命线安全工程有

目前，我市城市生命线安全工程监管系统建设已设置了年度建设目标，即在2024年度要完成“一个平台、两个目标、七个任务”。“一个平台”是一个市监管平台，“两个目标”是2024年6月底，“城市内涝”专项应用系统上线运营；2024年12月，市级监管系统实现中心城区范围(包括市直在内的七个片区，分别为清江浦区、淮安区、淮阴区、淮安经济技术开发区、生态文旅区、工业园区、洪泽区)全面上线运行，实现省、市级的互联互通。“七个任务”分别是：实施方案编制、项目立项、五项安全风险评

聚焦场景 实施智慧监测

推进工程建设的各项重点任务。8月28日召开淮安市城市生命线安全工程建设推进工作领导小组第一次会议，9月15日召开住建系统城市生命线安全工程建设工作部署会议，11月16日召开住建系统城市生命线安全工程建设工作推进会，12月8日召开住建系统城市生命线安全工程建设工作调度会，并特别邀请城市生命线安全工程项目建设专家、清华大学合肥公共安全研究院研究员许令顺专题授课，为我市相关工作人员答疑解惑。

摸清底数 夯实安全底板

各县区将因地制宜进行市政基础设施数据的梳理及地下管线的修测工作，对各类市政基础设施信息进行“大起底”，全面摸清底数。对日常工作中发现的风险点将先行排查，列出风险隐患清单，为风险评估报告提供支撑。同时，加快整合市政基础设施数据、行业监管数据、物联网感知监测数据以及相关部门共享数据，大力推进监管系统建设，共同打造城市生命线安全工程市县一体化运行体系。值得一提的是，为确保城市生命线安全工程有

人技同防 实现本质安全

估、物联网感知设备布设、地下管线修测、数据汇聚治理、监管系统上线运行。

“生命线系统是提升我们行业管理的一个手段，我们不仅要建好，更要用好。”市住建部门相关负责人表示，将把工程建设和安全生产专项整治相衔接，深入排查风险隐患，结合城市更新、海绵城市建设等工作，对城市燃气、供排水管网设施实施更新改造，及时消除隐患，不断提升风险监测、预警和防范能力。对日常的监测运行管理、风险识别处置等问题，将提前谋划，加强设计，建立健全风险识

别、预警研判、分级处置、闭环管理的制度体系，通过“人防”“技防”相结合，实现城市的安全管理，提升本质安全水平。

序推进，我市初步选取2个示范区，总面积约10.19平方公里。一处位于淮海路周边，约2.05平方公里，该片区为我市城市商业、生活、公共服务核心区，人员密集，地下情况较为复杂，基础设施门类齐全且较为老旧，对后期全市推广具有较大借鉴作用；另一处位于生态文旅区东片区，约8.14平方公里，该片区各类新建城市基础设施较多，对新城区城市生命线工程建设具有示范效应。



“探地雷达”为城区道路做“CT”



管道检测用上“机器人”



燃气管网巡检