三亚市生态环境局关于

《三亚市饮用水水源保护办法（草案）》的起草说明

按照三亚市2020年度政府规章立法计划要求，我局起草了《三亚市饮用水水源保护办法（草案）》（以下简称《办法草案》），现将有关情况说明如下：

一、制定《办法草案》的必要性

 三亚市是国际闻名的滨海旅游城市、“一带一路”海上合作战略支点城市、“城市双修”试点城市、中国特色魅力城市、中国最具幸福感城市、世界最适合人类居住的城市、国家园林城市，目前正在建设海南自由贸易港中央商务区、国际旅游消费中心先行区、“无废城市”和“国家生态文明示范市”，上述建设对饮用水水源安全和质量提出了更高的要求。我市拥有赤田水库、福万-水源池水库、半岭水库、大隆水库、抱古水库等城乡集中供水饮用水水源保护区，为我市社会经济发展提供了宝贵的水源支持。但也存在季节性枯水、水源分布不均衡等整体性问题，以及水源地垃圾问题多发、一级保护区垂钓及游泳、水库周边芒果林使用化肥农药等问题，使饮用水水源季节性呈现三类水水质，威胁水质安全；另外，一级、二级保护区范围内居民生产生活污染水源，隔离设施不足，使外来人员容易进入保护区等问题。2009年我市制定并发布了《三亚市饮用水水源保护管理规定》，现已失效。为保证我市生态环境和经济社会可持续发展，推进生态文明体制机制创新，确保饮用水水源安全，有必要在上位法律法规的基础上，结合我市实际，以更高的要求、更先进的体制机制确保我市饮用水水源安全。

 二、《办法草案》的起草过程

2020年3月，我局与海南大学法学院课题组就《办法草案》达成委托起草协议，我局于2020年4月27日邀请水务、林业、自然资源和规划、农业农村、综合执法等部门以及各饮用水水源管理单位召开了座谈会，向课题组介绍了我市目前饮用水水源保护的现状及存在的困难，经认真研究与省内调研，课题组于5月15日提交《办法草案》初稿。并在此基础上继续修改完善。

1. 《办法草案》依据及参考的主要法律、法规

 《办法草案》主要依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《河道管理条例》《饮用水水源保护区污染防治管理规定》《海南经济特区水条例》《海南省饮用水水源保护条例》《海南省生态保护红线管理规定》《海南省水污染防治条例》《海南省河长湖长制规定》《海南省生活垃圾管理条例》《三亚市山体保护条例》《三亚市河道生态保护管理条例》等法律、法规及规章，贯彻《中共中央关于推进海南全面深化改革开放的若干意见》《海南生态文明试验区实施方案》《海南水网建设规划》《全国集中式生活饮用水水源水质监测信息公开方案》《海南省人民政府关于健全生态保护补偿机制的实施意见》《三亚无废城市建设试点方案》等文件精神，参考了海口市、河北省、广东省、上海市、深圳市、威海市、烟台市、东莞市、营口市、青岛市、西安市、酒泉市、宝鸡市、日照市等不同省市的饮用水水源保护办法，以及美国“safe drinking water act《安全饮用水法》”的相关内容。结合我市实际，在实地调研和深入研究的基础上，形成草案。

1. 《办法草案》主要解决的问题

一是贯彻了习近平总书记系列重要讲话关于“生态文明”的指导思想，体现了宪法、法律、法规以及国家政策的相关要求，以保障饮用水安全，维护公众健康，推进生态文明建设为目标，规定了我市饮用水水源保护“严格保护、预防为主、防治结合、确保安全”的基本原则（《办法草案》第三条），贯彻国家生态文明试验区的建设理念，体现环境治理现代化的具体要求，对市、区人民政府在饮用水水源保护区范围内的生态建设、生态修复、农业和城乡生活污染防治做出原则性、方向性的指引性规定，鼓励自然恢复、系统修复（《办法》草案第十九、二十、二十四条）。

二是明确规定市、区人民政府及生态环境、水行政、林业、自然资源和规划、农业农村、住房和城乡建设、公安、综合行政执法等部门的职责划分，针对我市饮用水水源安全面临的主要问题，对相关部门职责的规定体现具体化、高标准的特征。由生态环境、水行政两个主要部门合力保护饮用水水源安全，林业主管部门负责对水源保护区林地进行保护和管理，对违反规定种植的经济林依法处理，提升水源涵养能力，农业农村主管部门对于化肥、农药的使用及包装废弃物处置加强监管和引导，避免农业面源污染饮用水水源。自然资源和规划对饮用水水源保护区及周边建设项目加强规划管理，对采矿等自然资源开发活动严格管控。住房和城乡建设主管部门负责供排水工程及相关建设项目监管，配合生态移民安置等相关工作。综合行政执法部门承担饮用水水源相关违法行为的执法和行政处罚职责。力争理顺各部门职责划分，对饮用水水源安全这一关乎人民群众身体健康和我市经济社会健康发展的大事，形成市政府领导下的分工明确、齐抓共管的良好局面（《办法草案》第五条）。

三是为了防止农药面源污染和水土流失导致饮用水水源水质下降，根据《水土保持法》第二十条“禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。在二十五度以上陡坡地种植经济林的，应当科学选择树种，合理确定规模，采取水土保持措施，防止造成水土流失”的规定，以及《三亚市山体保护条例》关于在重点保护山体名录范围内禁止毁林开垦、种植芒果等经济林木的规定，根据我市饮用水水源保护区内种植芒果林，使用农药造成饮用水水源水质下降和山体水土流失的现实问题，本办法草案规定禁止在饮用水水源准保护区、保护区范围内二十五度以上陡坡地开垦种植农作物、经济林，并规定对违反规定的行为按照《中华人民共和国水土保持法》第四十九条的规定处罚（《办法草案》第十五条、第三十七条）。

四是基于我市饮用水水源一级、二级保护区范围内仍有自然村、国有农场的居民生产生活的问题，根据《海南省生态保护红线管理规定》第二十五条“县级以上人民政府应当建立生态保护红线区生态移民机制，逐步引导重要江河源头等Ⅰ类生态保护红线区内的居民退出生态保护红线区”的规定，本办法草案规定了饮用水水源保护区范围内的违法建筑的拆除和关闭措施，以及对合法房屋、土地和农作物的征收、生态搬迁及生态补偿机制，为确保社会稳定和人民生命财产安全，对于唯一生活住房实行先补偿，后搬迁（《办法草案》第二十二、二十三条）。

五是关于我市赤田水库存在的与保亭县跨区域水生态协调的现实问题，专门规定了跨区域生态协调条款，要求市人民政府应当与相关市、县、自治县人民政府建立跨区域饮用水水源生态协调长效机制，协商解决饮用水水源保护区及周边居民生活污水处理、养殖业污染防治、饮用水水源保护区违章建筑整治等重大问题，做好饮用水水源的保护和污染防治工作（《办法草案》第二十六条），鼓励双向约束激励机制的建立。

六是强化规定了巡查和约谈制度，要求生态环境、水行政、综合行政执法等部门及饮用水水源保护区管理单位应当加强饮用水水源保护区动态巡查，河长制工作机构（设水务局）应当加强协调，对通过巡查或者其他途径发现的监管不严、执法不力，整治过程拖延、推诿以及其他不作为、乱作为等问题，市河长（市长）可以约谈下一级河长、湖长或者同级政府相关部门负责人，提出限期整改要求。由此提高各部门落实各自职责的积极性，并对工作不力、不作为的部门及负责人做出相应处理。

 七是在罚则设计一章，根据本办法为政府规章，不宜创设过多罚则，且上位法罚则非常丰富、复杂的情况，《办法草案》采取了在综合、总结上位法禁止性规定及罚则的基础上，对于在准保护区、保护区的违法行为应承担的法律责任做出了优化表述的处理，力求表述清晰，指向明确，无歧义。另外，增加在保护区放生、烧烤、行驶无关船舶的处罚。