# 《深圳经济特区生态环境保护条例》解读

市人大常委会法工委

《深圳经济特区生态环境保护条例》经深圳市第七届人民代表大会常务委员会第二次会议2021年6月29日通过，自2021年9月1日起施行。现将有关情况解读如下。

一、立法的必要性

(一)是贯彻落实习近平生态文明思想的必然要求

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”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，开展一系列根本性、开创性、长远性工作，提出一系列新理念新思想新战略，形成了习近平生态文明思想，是我国生态文明建设的行动指南。制定生态环境保护条例是全面贯彻落实习近平生态文明思想的必然要求和具体举措。《深圳经济特区生态环境保护条例》(以下简称《条例》)作为我市生态环保领域基本法，将为我市生态环保工作提供全面系统的法治保障，有利于提高生态环保工作的法治化、系统化、科学化水平，在更高起点、更高层次、更高目标上推进深圳生态文明建设。

(二)是深圳落实可持续发展先锋战略定位的现实需要

《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》赋予深圳“可持续发展先锋”的战略定位，要求深圳率先打造人与自然和谐共生的美丽中国典范，为落实联合国2030年可持续发展议程提供中国经验。在建设粤港澳大湾区、深圳先行示范区和实施综合改革试点的重大历史时期，通过经济特区立法固化和完善生态环境保护工作体制机制，推动生态文明体制改革，是落实可持续发展先锋战略定位的现实需要，有利于加快生态文明建设在全方位各领域持续向纵深推进，率先构建生态环境保护支撑高质量发展的“深圳模式”，为全国生态文明建设作出示范，提供更多可复制、可推广的深圳经验。

(三)是贯彻落实国家碳达峰、碳中和战略部署的迫切需要

2021年3月15日，习近平总书记在中央财经委员会第九次会议中强调：“实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局，拿出抓铁有痕的劲头，如期实现2030年前碳达峰、2060年前碳中和的目标。”“十四五”是碳达峰的关键期、窗口期，深圳应当在应对气候变化方面率先立法，以先行示范标准推进碳达峰、碳中和工作。作为全国首个在立法中明确应对气候变化具体工作制度的法规，《条例》专设“应对气候变化”一章，充分运用经济特立法权，吸收借鉴发达国家应对气候变化的先进经验，探索实行更加有力的政策和措施，推动深圳在碳达峰、碳中和方面走在全国前列。

二、主要内容和制度创新

《条例》全面贯彻了习近平生态文明思想，认真落实党中央、国务院生态环境保护决策部署，以及深圳建设先行示范区和实施综合改革试点要求，对标国家、省“十四五”规划纲要关于生态环境保护的目标任务，按照市委关于生态环境建设的部署安排，立足于我市生态环境保护领域基本法的定位，在全国率先开展生态环境保护全链条立法。同时，《条例》紧紧围绕“可持续发展先锋”的战略定位、率先打造人与自然和谐共生的美丽中国典范的战略目标，总结和固化已有环境保护好的经验做法，并作出了一系列制度创新。

(一)关于生态保护和修复的制度创新

“保护和改善”是传统环保立法的重要组成部分，相较于环境改善，生态修复需要通过更为系统和复杂的方法，使生态系统恢复自我调节功能，这也是生态环保工作的主要目标。为了突出生态修复的重要性，《条例》“保护和修复”一章，充实了生态修复以及生物多样性保护等内容。

1.授权制定严于国家标准的生态环境保护强制性地方标准

依照《中华人民共和国标准化法》规定，强制性标准由国务院批准发布或者授权批准发布，法律、行政法规和国务院决定对强制性标准的制定另有规定的，从其规定。为打赢污染防治攻坚战，我市先后制定出台了一系列有关大气、水、土壤污染防治的工作方案、行动计划，提出了不少远高于国内普遍水平的生态环境保护新要求。为了提高相关标准的执行效力，《条例》授权市政府相关部门编制生态环境质量标准、生态环境风险管控标准、污染物排放标准等生态环境强制性地方标准，和严于国家标准的产品环保强制性地方标准，并鼓励企业和社会团体制定和实施严于国家标准或者地方标准的相关企业、团体标准。(第十四条)

2.创新环境影响评价制度

《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案(2020-2025年)》授权深圳开展环境影响评价制度改革。《条例》进一步明确细化相关制度，规定区人民政府划定生态环境管控区域评价单元，组织开展区域空间生态环境评价，并根据评价结果确定区域空间生态环境管理要求，报市人民政府批准后公布实施。在已经开展区域空间生态环境评价的区域，纳入重点项目名录的建设项目，应当依法进行环境影响评价；未纳入重点项目名录的建设项目无需进行环境影响评价。同时，要求市生态环境部门制定区域空间生态环境评价相关技术规范和重点项目名录。(第二十一条)

3.鼓励开展建设项目环境效益评价

为了进一步落实建设项目环境保护责任，鼓励建设单位主动提升建设项目对环境的积极效益。《条例》规定“鼓励建设项目开展环境效益评价，重点评价建设项目在生态保护、应对气候变化、环境质量改善等方面的积极效益。环境效益评价报告可以作为专项资金补贴、政府投资、绿色投资、绿色产业认定的重要依据。”(第二十二条)

4.健全生态修复机制

为了突出生态修复在生态环境保护工作中的重要性，《条例》专门设置了“生态修复”一节，坚持以自然恢复为主，人工修复为辅的方式，提高生态系统质量与稳定性。一是明确市、区人民政府对生态功能退化或者丧失区域实施生态修复的主体责任，并对不符合生态环境保护要求的已建项目组织实施整改；二是由市政府相关部门制定、完善生态修复标准，并对实施生态修复的重点区域、流域开展生态修复成效评估；三是要求围填海项目建设单位依法编制围填海项目生态保护和修复方案，与围填海工程同步实施。(第二十七条至第三十一条)

5.构建生物多样性保护体系

生物多样性是维持生态平衡的基础，生物多样性保护是生态文明建设重要内容，也是推动高质量发展的重要抓手。《条例》突出强化了生物多样性的保护，在加强生态系统多样性、物种多样性和遗传多样性保护以及生物安全治理等方面作出明确规定。一是编制生物多样性保护行动计划，确定生物多样性保护总体目标、战略任务和优先行动，明确重点保护范围和保护区域；二是加强对野生生物天然集中分布区、野生动物迁徙洄游通道的保护，对生态功能严重退化的栖息地、破碎化的典型生态系统开展生物多样性保护与生态修复；三是根据需要制定本市重点保护物种补充名录与重要自然栖息地保护补充清单，对特定物种实施重点保护和抢救性保护；四是建立和完善野生动植物就地和迁地保护机制，建设种质资源库、动物细胞库等离体保存设施；五是加强对外来入侵物种的防范和应对，由市政府相关部门根据职责分工开展对外来入侵物种的调查、评估、防控；六是明确规定禁止大面积过度种植单一品种的观赏林。(第三十二条至第三十八条)

(二)关于污染防治的制度创新

国家在污染防治方面已有一套较为完备的法律法规体系，《条例》根据深圳实际，对需要通过特区法规调整的、亟需规范的、需要为配套规章文件提供法律依据的内容作出创新、变通、细化和补充规定。

1.强化企业环保主体责任

为了解决企业环保主体责任不清晰、危险废物收集管理碎片化、生产废水外运集中处理监管难等问题，《条例》在环境保护法、水污染防治法、土壤污染防治法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法等法律已经对排污单位的污染防治责任和水、土壤、大气、固体废物污染防治作出明确规定的基础上，针对上位法尚未明确规定且我市亟需规范的内容，补充细化了排污单位主要负责人和工业园区经营管理单位的环保责任，并要求重点排污单位应当设立环保管理机构或者配备专职管理人员，履行其环境保护相关职责，压实企业环境治理主体责任，在园区内污染防治设施建设、污染源管理等作出一系列制度设计。(第四十二条、第四十三条、第四十五条)

2.建立特定水污染物排放限值协商执行制度

在环保监管实践中，有排污企业和污水处理厂提出，有的水污染物对于排污企业而言是限制排放的，需要花费大量成本进行预处理，但对于污水处理厂而言却是其生产经营所必需的，需要另外购买。为了减轻相关企业的生产经营成本，《条例》借鉴天津和上海的经验，建立了特定水污染物排放限值协商执行制度，在保障水环境质量的前提下，允许排污企业执行特定水污染物预处理排放浓度限值，对可以由排污单位和污水处理企业协商执行的情形予以明确，并对协商执行制度的程序进行了规定，进一步加强此项制度的规范性和操作性。(第五十九条)

3.加强海域污染防治

为了健全海洋资源开发保护制度，深入推进海洋合理开发和可持续利用，全面提升海洋资源开发保护水平。《条例》专门设置“海域污染防治”一节，完善海域污染防治工作制度。一是对海域重点污染物实行排海总量控制，暂停审批超出重点污染物排海总量控制指标的相关建设项目环境影响评价文件；二是明确新建、改建或者扩大入海排放口前，建设单位应当依法开展科学论证，编制论证报告，报市生态环境部门备案；三是对入海河流实行重点水污染物特别排放限值管理；四是完善海洋垃圾清理机制，明确职责划分；五是加强船舶污染物、废弃物接收和管理。(第七十一条至第七十六条)

(三)关于应对气候变化的制度创新

2020年9月以来，习近平总书记在多个国际重要场合多次提出“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的措施，二氧化碳排放力争在2030年前达峰，努力争取2060年实现碳中和”的目标。并在2021年3月15日，中央财经委员会第九次会议中首次提出将碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局。为了突出应对气候变化工作的重要性，《条例》专设一章，对应对气候变化一般性工作、碳达峰和碳中和、碳排放权交易等进行了规定。

1.推进碳达峰、碳中和工作

一是要求制定碳排放达峰行动方案和碳中和路线图，推动重点行业绿色低碳转型；二是建立本市碳排放管控机制，授权市政府制定重点行业碳排放强度标准，并将碳排放强度超标的建设项目纳入行业准入负面清单；三是规定在本市碳排放达峰后，年温室气体排放量预期达到三千吨二氧化碳当量的新建、改建或者扩建项目，应当制定碳中和计划和实施方案；四是推动能源低碳发展，逐步提高非化石能源占一次能源消费比重；五是制定和执行严于国家标准或者广东省标准的绿色建筑标准，推进绿色建筑高质量发展。(第一百零二条至第一百零七条)

2.完善碳排放权交易机制

一是建立本市碳排放权交易制度，通过设定固定总量的排放额度，约束纳入碳排放权交易的单位的年度碳排放；二是支持排放权交易机构创新碳市场交易品种，增加生态系统碳减排指标和碳普惠指标；三是建立碳普惠机制，对小微企业、社区家庭和个人的节能减排行为进行量化，引导全社会绿色低碳生产生活。四是鼓励企业开展造林绿化、森林抚育等增强生态系统碳汇能力的措施和行动。(第一百零八条至第一百一十条)

(四)进一步推动环境信息披露

2020年12月30日，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十七次会议上明确提出：“环境信息依法披露是重要的企业环境管理制度，是生态文明制度体系的基础性内容。”环境信息披露工作事关人民群众对生态环保工作的知情权、参与权和监督权，对生态环境保护起着至关重要的作用。《条例》借鉴《深圳经济特区绿色金融条例》对金融机构环境信息披露义务的规定，进一步明确环境信息披露的主体和范围，增设政府、企事业单位、环境专业技术机构等主体环境信息披露的内容。一是明确市、区人民政府及其有关部门应当依法主动公开生态环境保护相关信息；二是规定碳排放权交易机构应当建立健全信息披露制度，及时公布碳排放权交易等信息；三是要求重点排污单位及时、如实公开本单位的环境信息，接受公众监督；四是鼓励具有相应资质的专业机构依法开展生态环境信息监测、收集、分析、应用，为产业发展、企业经营等提供生态环境保护咨询服务。(第五章)

(五)完善环境违法行为法律责任

为了落实“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的要求，《条例》对环境违法行为的法律责任进行了优化完善。一是补充细化上位法关于环境违法行为法律责任的规定，如对违法设置污水入海排放口，在海上违法倾倒泥沙，工业园区经营管理单位未履行环境保护管理职责等行为的处罚，增强制度刚性约束；二是完善按日连续处罚的规定，在法律法规已经规定的情形外，将超过噪声排放标准排放建筑施工噪声，以及违反法律、法规规定在中午或者夜间进行产生噪声建筑施工作业，拒不改正的行为纳入按日连续处罚的范围。(第七章)

深圳市人大常委2021-7-7