

关于《湛江市海绵城市建设管理办法 (送审稿)》的起草说明

湛江市城市管理和综合执法局

为了我市规范海绵城市建设和管理,推进生态文明建设,根据国家、省海绵城市建设和管理的相关规定,结合我市实际,我局组织起草了《湛江市海绵城市建设管理办法(草案)》(以下简称《办法》)。现对《办法》的起草工作及内容作如下说明:

一、必要性

(一)贯彻落实党中央国务院和省政府决策部署的需要。

海绵城市建设是生态文明建设的重要内容以及提高新型城镇化质量、促进人与自然和谐发展的重要举措。2013年12月12日,习近平总书记在中央城镇化工作会议上谈到:“城市规划建设的每个细节都要考虑对自然的影响,更不要打破自然系统。在提升城市排水系统时要优先考虑把有限的雨水留下来,优先考虑更多利用自然力量排水,建设自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市”。其后,习近平总书记在中央财经领导小组第五次会议等多次会议上强调要建设海绵城市。

2015年10月，国务院办公厅印发《关于推进海绵城市建设的指导意见》，提出到2030年，城市建成区80%以上的面积达到海绵城市目标要求。2016年2月，国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，明确将推进海绵城市建设纳入新型城镇化建设的内容，要求在城市新区、各类园区、成片开发区全面推进海绵城市建设。2020年11月，印发的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》将“建设海绵城市”写入其中。未来海绵城市建设将成为城市开发中的常态化建设内容。

2015年6月，广东省人民政府出台《关于加快推进城市基础设施建设的实施意见》，提出推进海绵型城市建设，积极创建国家海绵城市试点；2016年6月，广东省人民政府办公厅印发《关于推进海绵城市建设的实施意见》，正式推开全省海绵城市建设工作实施。2017年，省住房城乡建设厅在全国率先出台了《广东省海绵城市建设管理与评价细则》，同年9月编印了《广东省海绵城市建设实施指引（2016-2020年）》，为全省海绵城市建设全过程管控提供了技术指引。

2022年8月，省住房和城乡建设厅、省发展和改革委员会、省财政厅、省自然资源厅、省水利厅联合印发《广东省系统化全域推进海绵城市建设工作方案（2022-2025年）》要求系统化推进我省海绵城市建设，指出有立法权的城市应开展海绵城市建设的立法探索。

海绵城市建设是党中央国务院和省政府的重要工作要求，是推进“五位一体”发展新理念的必然要求，有必要从制度层面对此加以落实。

（二）深化推进海绵城市建设工作的需要。

早在 2014 年，我市便率先提出建设海绵城市、循环城市、脚印城市目标，在市委、市政府的正确领导下，通过 8 年的不断实践，我市初步形成了的海绵城市建设工作机制，海绵城市建设成效逐步展现。

海绵城市建设是城市发展新理念、新方式，需要转变传统规划建设领域的思维和管理方式。将海绵城市建设切实作为城市转型升级的重要战略，聚焦高度城镇化带来的突出水问题，以改革创新为核心动力，将“法制化、标准化、常态化、社会化”作为海绵城市建设的基本原则。有必要从立法层面将海绵城市建设的先进理念和方法及时巩固，将海绵城市建设与“生产、生活、生态”相融合，不断为湛江市注入会呼吸的“可持续发展细胞”。

（三）提升海绵城市建设制度效能的需要。

我市出台了《湛江市海绵城市建设规划设计技术指引》、《湛江市建筑工程低影响开发设施技术指南（试行）》等多部地方技术标准或指导性文件，结合建设项目的实施流程，从规划管理、建设管理、运行维护等角度将海绵城市建设的要求纳入到建设工程的全流程当中，通过以点带面，将试点区域建设项目“+海绵”理念向全市推广。我市现有的海绵城市相关文件主要为地方技术标准或指导性文件，其位阶较

低，在统筹海绵城市规划、建设、管理以及协调各部门履行工作职责等方面仍不能满足工作需要。因此，有必要通过立法解决海绵城市建设管理机制依法行政的问题。

二、可行性

（一）有上位法及市级文件为立法奠定了基础和支撑。

在国家层面，关于海绵城市的规定常见于《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国城镇排水与污水处理条例》、《气象灾害防御条例》、《建设工程质量管理条例》和《建设工程勘察设计管理条例》等法律法规。同时，国家还制定有大量的指导性文件，如《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（中发[2016]6号）、《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》（国办发[2015]75号）、《水利部关于印发推进海绵城市建设水利工作的指导意见的通知》（水规计[2015]321号）、《海绵城市建设技术指南—低影响开发雨水系统构建》等。2017年，省住房城乡建设厅在全国率先出台了《广东省海绵城市建设管理与评价细则》，同年9月编印了《广东省海绵城市建设实施指引（2016—2020年）》，为全省海绵城市建设全过程管控提供了技术指引。十三五以来，湛江市出台的《湛江市海绵城市建设规划设计技术指引》、《湛江市建筑工程低影响开发设施技术指南（试行）》、《湛江市城市规划管理技术规定》等规范性技术文件为湛江市海绵城市立法提供了根本遵循与指导。

（二）有相关管理机制经验为立法打下了良好的基础。

湛江市在海绵城市建设过程中，成立了市建设海绵城市工作领导小组，设立市建设海绵城市领导小组办公室，初步形成了海绵城市建设工作机制，为海绵城市建设立法提供了有益的积累。

（三）有其他城市立法及政策供参考与借鉴。他山之石，可以攻玉。近年来，国内一些城市陆续出台了海绵城市建设管理的专门立法，如安徽省池州市《池州市海绵城市建设和管理条例》、山西省太原市《太原市海绵城市建设管理条例》、山西省晋城市《晋城市海绵城市建设管理暂行办法》、江西省九江市《九江市海绵城市建设管理办法》等。就我省而言，《广州市海绵城市建设管理办法》、《珠海市海绵城市建设管理办法》、《江门市海绵城市建设管理办法》、《梅州市海绵城市建设管理办法》相继出台，2022年7月深圳市也出台了《深圳市海绵城市建设管理规定》。这些城市的相关立法可为湛江市海绵城市立法提供参考与借鉴。

三、合法性

（一）我市有法律赋予的立法权限。《中华人民共和国立法法》第七十二条规定：“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。”立法法明确将地方立法权扩大到所有设区的市，并且鼓励其制定符合实际的地方性城

乡建设与管理类法规，因此，我市就海绵城市立法符合立法法设定的立法权限规定。

（二）有上位法为制定政府规范性文件奠定了基础和支撑。在国家和省级层面，关于海绵城市的法律法规可见于《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《建设工程质量管理条例》等上位法以及《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》（国办发〔2015〕75号）等政策为制定《办法》提供了根本遵循与指导。

四、制定前评估论证情况

2024年4月11日组织召开了《办法》专家论证会，邀请了3位法律专家及赤坎区政府、霞山区政府、麻章区政府、坡头区政府，湛江经济技术开发区管委会，市发展和改革委员会、市财政局、市自然资源局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市水务局、市城市更新局、市农业农村局、市国资委、市雷州青年运河管理局、市土地储备管理中心、市气象局等单位的相关工作人员参加会议，评估会主要对该《办法》的合法性、必要性、协调性、可操作性、实施社会效果等方面可能产生的影响进行总体评价。

五、制定依据

（一）法律法规政策依据

- 1.《中华人民共和国立法法》
- 2.《中华人民共和国城乡规划法》
- 3.《中华人民共和国建筑法》
- 4.《中华人民共和国标准化法》

- 5.《规章制定程序条例》
- 6.《建设工程质量管理条例》
- 7.《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》
国办发〔2015〕75号
- 8.《广东省人民政府办公厅关于推进海绵城市建设的实施意见》粤府办〔2016〕53号
- 9.《住房和城乡建设部办公厅关于进一步明确海绵城市建设工作有关要求的通知》建办城〔2022〕17号

（二）相关城市参考依据

- 1.《烟台市海绵城市建设管理条例》
- 2.《宿迁市海绵城市条例》
- 3.《池州市海绵城市建设和管理条例》
- 4.《太原市海绵城市建设管理条例》
- 5.《无锡市海绵城市建设管理条例》
- 6.《广州市海绵城市建设管理办法》
- 7.《深圳市海绵城市建设管理规定》
- 8.《珠海市海绵城市建设管理办法》
- 9.《中山市海绵城市规划建设管理办法（试行）》
- 10.《江门市海绵城市建设管理办法》
- 11.《汕头市海绵城市规划建设管理办法》
- 12.《梅州市海绵城市建设管理办法》
- 13.《九江市海绵城市建设管理办法》
- 14.《镇江市海绵城市管理办法》
- 15.《绍兴市海绵城市建设项目质量管理办法（试行）》

16.《昆明市海绵城市规划建设管理办法》

17.《广州市城市开发建设项目海绵城市建设——洪涝安全评估技术指引（试行）》

六、起草过程

为了规范起草海绵城市建设管理办法，市城综局高度重视，深入学习研究海绵城市建设管理工作相关的上位法、标准文件、国家和省市相关决策部署要求，采取多形式广泛听取相关业务部门及法律专家学者和社会公众的意见，系统梳理本市海绵城市建设管理的现状、起草办法需求和办法重难点，广泛学习借鉴广州、深圳、珠海、汕头等国内 10 余个海绵城市建设管理法规和规范性文件，按照政府规章文件的程序起草《办法》，同时书面征求各区人民政府（管委会）、有关单位对《办法》的意见，向社会公开征求意见。我局将吸纳反馈的意见建议，结合实际组织对《办法》逐条进行修改完善后，经过组织专家论证、局集体决策后形成《办法（送审稿）》并报送市司法局审核，再报市政府审批。

七、要解决的主要问题

（一）明确责任主体和适用范围的问题。海绵城市的管理涉及许多部门，如住房和城乡建设、发展改革、水利、财政、自然资源、生态环境等部门，如何协调好各部门在海绵城市管理工作中的职责与权限，是亟待解决的问题。

（二）明确规划衔接及控制指标落实问题。海绵城市建设是专项内容，如何落实市委、市政府关于“多规合一”的精神，如何在国土空间规划、控制性规划及设施类的专项规

划中落实海绵城市建设内容及控制指标，做好规划设计层面上的衔接，是亟待解决的问题。

（三）明确建设、运行维护责任问题。海绵城市建设涉及建设项目从规划设计从规划设计、建设到运营管理的全过程，湛江市建设项目中建设、设计、施工、监理单位职责不清，海绵功能的设施运行维护责任主体不明确，是亟待解决的问题。

（四）明确法律责任问题。海绵城市建设工作并不是独立的，是与城市生产、生活、生态相融合的，如何保障海绵设施发挥效果，明确海绵城市建设管理中政府部门及其工作人员、建设单位、设计单位、施工单位、监理单位、运行维护单位违反规定应承担的法律责任，是亟待解决的问题。

八、《办法》的主要内容

《办法》按照规划、设计、建设、管理和维护的全过程，对海绵城市建设管理全过程的职责划分和工作要求作了细致周密的安排。共设六章，三十六条，即总则、规划设计、施工管理、运行维护、监督管理、附则。

第一章总则。共七条，包括立法目的、适用对象、涵义、建设原则、政府职责、机构设置、部门职责。

第二章规划设计。共十三条，包括标准制定、总体规划体现、专项规划编制、详细规划要求、相关专项规划衔接要求、洪涝风险评估要求、豁免清单制定、规划审批要求、项目设计要求、施工图设计要求、评审职责、设计单位责任、施工图审查机构责任。

第三章建设管理。共五条，包括三同步原则、建设单位责任、施工单位责任、监理单位责任、验收阶段职责。

第四章运行维护。共四条，包括移交工作和维护主体、维护单位责任、维护义务、维护资金。

第五章监督管理。共四条，包括考核要求、部门监督责任、社会监督、法律责任。

第六章附则。共三条，包括范围解释、其他范围参照、施行时间。

九、本办法的起草，不存在增设行政许可、行政强制、行政处罚、行政事业性收费等内容；

十、本办法不存在突破上位法、不需要等待国家授权、不存在上位法正在修改、不存在部门争议、不涉嫌违反公平竞争等情况。