附件1

关于《金华市海绵城市规划建设管理条例（草案）》征求意见稿的起草说明

根据金华市人大常委会2023年度立法计划安排，在研究国务院、住建部以及浙江省等有关海绵城市建设要求的基础上，通过学习四平、宿迁、泸州等城市海绵城市规划建设管理地方法规，结合我市实际情况，我局起草《金华市海绵城市规划建设管理条例（草案）》征求意见稿（以下简称《条例（草案）》），现就《条例（草案）》起草的有关情况说明如下：

一、立法必要性

（一）贯彻落实党中央国务院决策部署的必然要求

推进海绵城市建设是社会主义生态文明建设的重要内容和举措，是城镇化绿色发展的重要方式，体现了创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展的新思路，是我国“稳增长、调结构、促改革、惠民生”大政方针的重要内容。2013年12月，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，不能打破自然系统。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。此后，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O三五年远景目标的建议》将“建设海绵城市”写入其中。2021年4月，国务院办公厅和财政部等三部门分别印发《国务院办公厅关于加强城市内涝治理的实施意见》《关于开展系统化全域推进海绵城市建设示范工作的通知》，分别就治理城市内涝和开展系统化全域推进海绵城市建设示范工作提出具体要求。未来海绵城市建设将成为城市开发中的常态化建设内容。为了贯彻落实党中央国务院决策部署，有必要制定海绵城市规划建设管理条例。

（二）实现我市海绵城市示范城市建设目标的重要保障

我市从2016年开始成立海绵城市建设领导小组，在市委、市政府的正确领导下，开始全面开展海绵城市建设。我市将海绵城市建设列入金华市“五个一百”重大项目三年行动计划 (2017-2019年)，建立了宏观、中观、微观层面的三级海绵城市规划体系。六年来，我市海绵城市建设的工作机制初步形成，政策制度初步建立，海绵城市建设成效逐步展现。2022年成功申报全国系统化全域推进海绵城市建设示范城市。有必要从地方法规层面将海绵城市建设的先进理念和方法及时固化。

（三）完善海绵城市规划建设管理体制机制需要

海绵城市规划、建设、管理涉及到城市发展新方式的转变，涉及到住房和城乡建设、发展和改革、自然资源和规划、生态环境、水利、城市管理（行政执法）、市场监管、气象等多个行业领域，涉及到立项、供地、规划、设计、建设、运营、维护、管理等工程建设基本程序的每个环节。从实际工作视角出发，体制机制的建设、过程环节的管控、行业部门的协调合力等都还需要优化完善，本着针对问题立法、立法解决问题的原则，通过法规的形式对各方面工作进行规范调整，使海绵城市规划建设管理的各项工作于法有据，确保各方面职能职责在法治的框架下进一步厘清理顺，有必要把行之有效的经验和举措规范化、制度化，为海绵城市的规划建设管理提供良好的法制保障。

二、条例主要内容

（一）整体架构

《条例（草案）》以海绵城市规划建设管理活动进程为主线设置条款，主要从立法目的、适用范围、主体职责、规划建设、运行维护、法律责任等方面进行了规范，共二十五条，构成规范海绵城市规划建设管理完整的制度框架；另设置术语解释和施行时间条款，全篇共计二十七条。

（二）适用范围

海绵城市是指通过城市规划、建设的管控，从“源头减排、过程控制、系统治理”着手，综合采用“渗、滞、蓄、净、用、排”等技术措施，有效控制城市降雨径流，最大限度地减少城市开发建设行为对原有自然水文特征和水生态环境造成的破坏，实现自然积存、自然渗透、自然净化的城市发展方式。根据《中华人民共和国城乡规划法》以及国务院、浙江省人民政府的相关规定，进行多次研究探讨，最终将海绵城市建设的适用范围界定为：在本市行政区划内国土空间总体规划确定的城镇开发边界内。

1. 主体职责的划分

海绵城市作为一种新的城市发展模式，在规划建设管理中有很多问题亟待解决。其中，分工不明确、职责不清晰、任务不具体成为海绵城市建设管理工作推进过程中的主要障碍之一。《条例（草案）》在第三条中着重对政府职责进行了明确，即：1、市、县（市、区）人民政府是海绵城市规划建设管理的责任主体；2、市、县（市、区）人民政府应当将海绵城市建设纳入国民经济和社会发展规划，建立健全管理体制机制,分解落实目标责任，协调解决重大问题，推进海绵城市建设；3、开发区、[风景旅游区](http://www.baidu.com/link?url=5yMSjzasRiJ_MKDDYGwnYyL7-rjvDWQIyRQtOV69kPOlP_b4vPgEneEarYWraqj2)管委会按照金华市人民政府确定的职责做好海绵城市规划建设管理工作。《条例（草案）》同时结合我市具体情况，在第四条中对相关职能部门的职责做了规定：住房和城乡建设部门是海绵城市建设的主管部门，负责海绵城市建设的统筹管理工作。其他有关部门（单位）按照职责分工，做好海绵城市建设管理相关工作。

1. 加强科技队伍建设，鼓励全社会参与海绵建设

海绵城市的建设管理，需要加强科技队伍的建设。政府鼓励、支持海绵城市科学技术研究，加强人才队伍建设，推广应用先进适用的技术、工艺、设备和材料，发挥科学技术在海绵城市建设和管理中的支撑作用。同时，海绵城市并不是简单的基础设施建设，而是一项系统工程，一方面政府要广泛开展海绵城市知识科普宣传，普及海绵城市相关知识，更要鼓励公众和社会资本积极参与海绵城市建设引导单位和个人参与海绵城市建设和管理，实现共建共治共享海绵城市。

1. 规划和建设

为了保证逻辑性和便捷性，《条例（草案）》明确了规划编制、项目立项、供地要求、建设要求、设计要求、施工图审查、施工要求、监理要求、验收要求等各个环节的规范要求。在规划编制方面，明确由自然资源和规划部门、住房和城乡建设部门根据要求分别编制或修编国土空间总体规划以及控制性详细规划，海绵城市建设专项规划。在项目立项方面，明确政府投资项目的建设单位以及社会投资建设项目应当按照规定履行立项、核准、备案的工作。由发展和改革部门对海绵城市建设要求落实情况开展审查、核查。在供地要求方面，自然资源和规划主管部门应当会同住房城乡建设主管部门将海绵城市建设内容和指标要求作为供应城市建设用地条件，对于不需办理选址、土地划拨或土地出让的改造提升类项目，由相关行业主管部门明确海绵城市建设相关要求。在建设要求方面，建设项目的海绵城市设施和主体工程应当统筹实施，同步设计、同步施工、同步验收、同步投入使用，将海绵城市建设要求贯穿于项目建设各个阶段。在设计要求方面，设计单位应当依据项目海绵城市建设的相关要求，并按照有关国家、省、市的海绵城市建设技术标准和规范进行专项设计，编制海绵城市设计专篇，落实海绵城市建设指标和要求。相关行业主管部门应当按规定对海绵城市建设内容和指标落实情况开展重点审查。施工图设计文件审查机构应当依法对海绵城市设计内容进行审查,未达到海绵城市建设技术规范和标准的,不得出具施工图审查合格证书。在施工要求方面，施工单位应当按照建设项目设计文件、施工技术标准、海绵城市建设质量标准和规范进行施工。在监理要求方面，监理单位应当依照法律、法规以及设计文件、建设工程承包合同以及海绵城市建设有关标准和规范，严格履行对建设项目海绵化设施施工的监理职责。在竣工验收方面，建设单位组织竣工验收时，应当对项目中涉及海绵城市建设内容进行专项验收并在竣工验收报告中载明海绵城市建设要求的落实情况；在申请建设工程竣工验收时，应当提交海绵化设施建设相关内容的竣工图纸及材料，以及载明海绵化设施建设合格的竣工验收报告，海绵化设施验收不合格的，建设项目不得通过竣工验收。建设工程竣工验收通过后，建设单位应当按照有关规定编制海绵化设施竣工档案，随主体工程档案移交档案管理部门，并提交竣工验收备案机关备案。

另外针对金华本地特色环境，结合《金华市人民政府办公室关于推进海绵城市建设的实施意见》中的建设要求，《条例（草案）》第十条对工程项目规定了具体的海绵城市建设要求。归纳提炼出海绵城市建设和设计的一系列必须贯彻落实的指标要求，区分建筑和小区、公园和绿地、城市道路和广场、各类大型公共建筑项目、流域区域治理等类别，转化为法条形式加以固化，并与后续的法律责任条款相关联，以大幅提升海绵城市建设设计规范的刚性。因场地条件、项目类型等现实因素制约不具备海绵城市建设条件或者无法遵循上述要求的建设项目，经过主管部门确认后，参照海绵城市豁免清单进行管理。列入豁免清单的工程项目，可以不进行海绵城市建设。豁免清单由县（市、区）人民政府根据实际需要制定发布。

1. 运营维护的主体和要求

海绵城市建设管理是一个系统的工程，其中运营维护是管理的重要环节和组成部分。实践中由于认识不足、缺乏制度设计，使得海绵城市的运营维护存在主体不明、责任交叉、重建设、轻管理等诸多问题。为切实保障海绵设施有效发挥作用，《条例（草案）》对海绵设施运行维护作出规定，明确海绵城市管理系统的责任主体，分别确定了公共项目和其他项目的海绵城市设施运行维护主体及责任，对于主体责任不明确的，按照“谁使用、谁维护”的原则，由住房和城乡建设部门确定。同时，对运营维护的重点制度作了明确规定，对相关主体高效开展工作，巩固海绵城市建设成果具有重要规范指引作用。

1. 法律责任的确定

目前中央及省级层面尚无专门针对海绵城市建设的上位法律法规和规章制度。《条例（草案）》作为我市地方立法，其上位法主要是与之相关的法律及行政法规。为了避免与上位法的规定冲突或重复，根据金华市地方立法技术规范，在法律责任部分，对违反法规规定的行为，上位法已经明确规定法律责任的，法规不再重复规定。

草案创新性规定：对建设项目未按照同步要求开展海绵化设计、建设的行为规定了相应的行政处罚；对于建设单位针对海绵城市建设专项验收违规的行为规定了相应的行政处罚；对设计、建设、施工、监理以及工程质量检测等单位未按照要求进行海绵化建设工作的行为由相关行政主管部门依法处理，并记入金华市建筑市场监督管理信息系统；对于海绵城市设施运营维护单位未建立海绵城市设施管理制度和操作规程或者未按照要求进行运行维护的行为规定了相应的行政处罚。

在《条例（草案）》的最后，对海绵城市设施、建设项目作了术语解释，明确了条例的施行日期。

专此说明。

金华市住房和城乡建设局

2023年1月9日