

《南京市城市排水管理条例》有关情况的介绍

汪广丰

(南京市市政公用局, 江苏 南京 210004)

摘要:首先从4个方面阐述了制定《南京市城市排水管理条例》的必要性,然后介绍了《条例》起草的3方面依据及起草过程。同时还阐述了《条例》起草遵循的行政合法,行政合理等5方面原则。最后,重点介绍了《条例》8个方面的主要内容。

关键词:排水管理;条例;必要性;依据;原则;内容;南京市

中图分类号:TU992.0 **文献标识码:**E **文章编号:**1009-7716(2006)02-0062-04

1 制定《南京市城市排水管理条例》的必要性

城市排水设施是保障城市正常运转和可持续协调发展的重要基础设施。健全法制,加强和规范城市排水管理,对确保城市排水设施的完好和正常运转,防治洪涝灾害,保护水环境、保障人民生命财产安全,提高人民生活质量,促进经济和社会可持续协调发展,意义重大。城市排水是指对产业废水、生活污水(统称污水)和大气降水的接纳、输送、处理、排放以及引水冲洗、污水的再利用行为。城市排水设施是指接纳、输送、处理、排放城市污水和雨水的管道,河(沟)渠、泵站、水闸、堰、坝,起调蓄功能的湖塘、污水处理以及附属设施、引水设施,包括城市公共排水设施和单位自建排水设施。城市公共排水设施是指城市排水管理部门管理的城市排水设施。单位自建排水设施是指产权人自行投资建设用于本区

域排水的设施。城市排水管理包括规划、建设、管理、运行维护等方面。

1.1 制定《条例》是实施《行政许可法》、有效管理城市排水的迫切需要

为加强城市排水管理,促进依法行政,南京市人民政府于2000年5月以市长令的形式颁布实施了《南京市城市排水管理办法》(以下简称《办法》)。《办法》是在全面总结南京市城市排水管理工作经验,广泛吸取有关部门、专家合理意见,借鉴兄弟城市立法经验的基础上形成的。它涵盖了城市排水规划、建设、管理、维护等方面的内容,是一部操作性、针对性很强的政府规章。《办法》分布实施5a来,不仅为我市城市排水设施管理提供了法律依据和基本保证,为管理者的行政执法提供了法律标准,为管理对象的行为规范提供了法律准则,也为广大市民参与和监督排水管理提供了法律保障,同时也对排水管理工作提出了更高的要求,对于加强我市排水设施的建设、管理、维护,规范城市排水的行为,保障排水设施完好,推动排水设施事业的发展,起到了积极作用。2004年7月,《行政许可法》正式实施。根

收稿日期:2005-12-02

作者简介:汪广丰(1939-),男,陕西西安人,工程师,副处长,从事技术管理工作。

(4) 规划设计应兼顾经济效益、环境效益和社会效益。

城市雨水利用与径流污染控制,在技术措施上应尽可能采用生态化和自然化的措施,符合可持续发展的原则。在经济上应兼顾近期目标和长远目标,资金等条件有困难时可以分阶段实施。方案比选和决策时不应仅限于经济效益,还应考虑到环境效益、社会效益等方面。在城市规划时,在宏观上把握城市发展的同时,合理对雨水问题加以论证,把土地利用计划与雨水利用、径流污染控制相结合,会对总体上控制解决城市雨水问题带来许多便利。

5 结语

中国是一个城市化快速发展的国家。雨水问题是城市水环境和水资源的主要制约因素。完善城市雨水管网、解决城市雨水问题是减少城市洪灾、保护和开发城市水资源的有效途径,同时城市雨水径流污染控制也是改善城市生态环境的重要组成部分。应将雨水利用与雨水径流污染控制、城市防洪、生态环境的改善相结合,坚持技术和非技术措施并重,着眼长远,兼顾经济效益、环境效益和社会效益,标本兼治,促进城市水资源和水环境的可持续发展。

据行政许可法的第十四条、第十五条的规定,因无上位法为依据,《办法》中设定的、行之有效的有关排水许可、排水规划审批等许可事项须停止执行,这将使我市城市排水管理再现无法可依状况,排水部门无法实施有效管理,无力遏止违章行为,城市排水管理工作难以继续正常开展。制定《南京市城市排水管理条例》(以下简称《条例》),设定过去行之有效的有关排水许可、排水规划审批等许可事项,迫在眉睫,刻不容缓。

1.2 制定《条例》是加快水环境治理,保障城市可持续发展的需要

我市以“三个代表”重要思想为指导,树立和落实科学发展观,确立了“富民强市,加快发展,两个率先”的总体目标,启动了以“迎接十运会,建设新南京”为主题、以新区建设和老城整治为主要内容的新一轮城市建设。加快城市水环境治理,保障城市可持续发展,是新一轮城市建设的重要内容。近年来,我市加大了城市水环境治理的力度,但是城市水环境污染状况仍不容乐观,城市防汛排涝能力严重不足,污水收集系统亟待完善,沿河乱搭乱建、乱排污水等现象屡禁不止,城市排水建设与管理任重道远。最近,市委、市政府又提出了加快城市水环境治理的明确任务。制定《条例》从法律上保证城市水环境改善,规范城市排水的规划、建设、管理,优化人居环境,提高人民生活质量,十分必要。

1.3 制定《条例》是依法行政、建设政治文明的需要

随着社会主义法治国家和政治文明建设的发展,必然要求提高城市排水管理的法制化程度,对城市排水管理部门依法行政提出更高的要求,使城市排水管理的各个环节、各个方面都有法可依,有法必依、执法必严提供前提条件。制定《条例》促进依法治市,十分重要。

1.4 国内许多城市为我们提供了可资借鉴的立法经验

上海、天津、武汉、昆明、哈尔滨、苏州、无锡等城市先后出台了《城市排水管理条例》,重庆、杭州、成都、宁波等城市在出台的《市政设施管理条例》中设“排水管理”章节,使这些城市排水管理工作成绩显著,规范有序,促进了城市经济社会的发展。同时也避免了出现《行政许可法》实施后排水许可、排水规划审批等许可事项停止执行的情况,使城市排水管理有法可依。

2 《条例》起草的过程

《条例》的起草历时两年。2004年6月,南京市

市政公用局开始《条例》的起草工作,先后数十易其稿,会同市人大常委会、市人大常委会法工委和城建委、市政府法制办,多次召开立法论证会、立法听证会、有关部门和专家座谈会,对上海、武汉、桂林、昆明、苏州等城市排水立法进行了调研。2004年8月,南京市市政公用局将《条例(送审稿)》上报市政府。2005年4月,市政府常务会议审议通过并向市人大常委会呈报了《条例(议案)》。2005年5月,市第13届人大常委会第16次会议一审《条例(议案)》。2005年7月,市第13届人大常委会第17次会议二审《条例(修改稿)》。2005年9月,市第13届人大常委会第18次会议三审并通过了《条例(草案)》,上报省人大。2005年12月,江苏省第10届人大常委会第19次会议审议批准了《条例》。

本《条例》起草的依据主要有三个方面:(1)法规依据:国家《立法法》、《水污染防治法》、《防洪法》、《水法》、《行政许可法》、《行政处罚法》,国务院《河道管理条例》、《行政监察条例》、《建筑工程安全生产管理条例》、《国务院确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》,国家建设部《城市排水许可管理办法》、《城市排水监测工作管理规定》、《市政公用事业特许经营管理办法》、《关于纳入国务院决定的15项行政许可的条件规定》、《城市规划基本术语标准》,江苏省人大批准的《南京市内秦淮河管理条例》、《南京市城市规划条例》。(2)职能依据:市委、市政府批准的市市政公用局“三定方案”。(3)参考依据:上海、天津、武汉、苏州、无锡、昆明、哈尔滨等城市的《城市排水管理条例》、重庆、杭州、成都等城市的《市政设施管理条例》等外地地方性法规和《南京市城市排水管理办法》。

3 《条例》起草的原则

3.1 行政合法原则

法治的核心是依法行政,任何行政法律关系主体都必须守法执法,不得享有法外特权,权利的享受和义务的免除必须有明文法律规定,任何行政法律关系主体的任何违法行为都必须承担法律责任。行政机关进行行政管理必须有明文法律规定依据,法无明文规定不为违法。对于行政机关,只有法律法规规定其能力的行为,才能为之;对于行政相对人,只要法律法规不禁止的行为,都能为之。

3.2 行政合理原则

为防止滥用公共权力、侵犯公民法人合法权利,现代行政要求:行政机关的行政行为在合法的范围

内还必须做到合理,具有较高效率,有充分客观的依据,符合客观规律和社会公共利益,体现公平正义,方便相对人。行政机关的不适当行为都必须承担法律责任。

3.3 行政统一原则

首先,行政权统一。行政权由具有法定职责和分工的各级行政机关或授权、委托的组织行使,其他任何组织不得行使。其次,行政法制统一。法规体系系统一、协调,避免立法冲突。地方性法规应遵循法规体系效力等级秩序,不能与宪法、法律、国务院行政法规相抵触。再次,行政行为统一。各级行政机关或授权、委托的组织职责明确,分工合理,协调一致,令行禁止,避免“上有政策,下有对策”现象。

3.4 行政公开的原则

行政机关的行政行为,包括行政许可、执法程序和结果,除法律特别规定外一律向社会公开,以保障公民知情权。一切行政法规规章必须向社会公开,未经公布者不发生法律效力,更不能做为行政处理依据。

3.5 技术规范原则

第一,法规格式、结构、用语必须遵循立法技术规范,立法程序合法。第二,实体性规定与程序性规定有机结合。实体性规定解决有无权力和权利为某种行为问题,程序性规定解决如何完成某种行为问题。程序性规定保证实体性规定的正确、顺利实施。第三,法规的规定应完整地包涵法定条件(假设)、行为准则(处理)、法律责任(罚则)三要素。

4 《条例》的主要内容

本《条例》分为总则、规划和建设、运行管理、设施维护管理、监督检查、法律责任、附则七章,共四十七条。

4.1 《条例》的适用范围

本市行政区域内城市建成区,以及按照城市规划即将成片开发建设的地区的排水及其设施的规划、建设和管理适用本条例。城市建成区是指城市行政区域内实际已成片开发建设、市政公用设施和公共设施基本具备的地区。城市排水遵循统一规划,配套建设,节约用水,保护环境和建设、维护、管理并重的原则。

4.2 城市排水管理部门职责

南京市市政公用局是本市城市排水的行政主管部门,依法负责城市排水及其设施的规划、建设、运行、维护的监督管理工作,其所属的市政设施管理机

构具体负责监督管理的日常工作。区、县城市排水行政主管部门按照规定的职责和分工,负责辖区内的城市排水监督管理工作。其他部门应当按照各自的职责,协同城市排水行政主管部门做好城市排水监督管理工作。《条例》专设第五章“监督检查”,规定了城市排水行政主管部门应当履行下列监督管理职责:(1)建立健全城市排水设施管理制度;(2)组织编制维护城市排水设施的年度计划;(3)对排水户遵守排水许可制度的情况进行监督检查,对排入城市排水设施的水质、水量进行监测,建立监测档案;(4)定期对排水设施的运行安全情况和养护单位及其工作人员执行本条例的情况进行监督检查;(5)对养护维修工程质量进行监督检查;(6)定期对城市污水处理企业的污水处理工作进行监督检查;(7)发现违反规定,可能危害排水设施安全的,应当责令立即改正;(8)受理有关城市排水的投诉,及时调处纠纷,查处违法行为。

4.3 排水许可

排水许可是通过控制排入城市排水设施的水量、水质、排水方向与方式、标高与位置,加强城市排水管理,保证城市排水设施的完好与正常、安全运行,保障城市防汛排涝,改善城市水环境的重要行政许可事项。根据国家建设部《城市排水许可管理办法》,我市自1997年起实行城市排水许可制度。上海、天津、武汉、苏州、无锡、昆明、哈尔滨等城市的《城市排水管理条例》、重庆、杭州、成都等城市的《市政设施管理条例》等外地地方性法规均设定了城市排水许可这一行政许可事项。2000年《南京市城市排水管理办法》设定了城市排水许可这一行政许可事项。执行5年的实践证明:城市排水许可是行之有效的管理措施。因此《条例》设定了这一行政许可事项。直接或者间接向城市公共排水设施排水的单位和个体经营者(以下简称“排水户”),应当向市、县城市排水行政主管部门或者市排水行政主管部门委托的区排水行政主管部门提出申请,领取排水许可证或临时许可证后,方可排水。申请排水许可证或临时许可证应当具备下列条件:(1)排水口的设置符合城市排水专业规划的要求;(2)向城市排水设施排放的污水,符合国家和省、市的有关标准;(3)已按照规定建设相应的污水处理设施;(4)已在排放口设置专用检测井;(5)施工作业临时排水中有沉淀物,可能造成排水设施堵塞或者损坏的,排水户已修建预防设施。排水许可证有效期为五年,临时排水许可证有效期为一年以下。

4.4 城市排水规划审批

为从源头保证新区建设、旧城改造和道路新、改建工程同步建设完善的排水设施,遏止随意降低设计标准和不建排水设施的行为。2000年《南京市城市排水管理办法》规定了关于规划部门在涉及城市排水的项目规划方案审定前征求城市排水主管部门意见的程序以及排水和规划部门的责任分工。执行五年的实践证明:这是行之有效的管理措施。因此《条例》规定:市城市排水专业规划,由市城市排水行政主管部门会同市建设、水利、环境保护等行政主管部门,根据城市总体规划和国民经济、社会发展计划编制,经市规划行政主管部门综合平衡,报市人民政府批准后实施。县城市排水专业规划,由县排水行政主管部门会同县规划、环境保护等行政主管部门,根据县总体规划以及市城市排水专业规划编制,报县人民政府批准后实施,并报市城市排水行政主管部门备案。公共排水设施年度建设计划按照城市排水专业规划和城市防洪排涝、改善水环境的要求,由市、县城市排水行政主管部门组织编制,纳入城市建设年度计划,经建设行政主管部门审核并报市、县人民政府批准后按照建设程序组织实施。《条例》还规定:城市新区开发、旧城改造以及新建、改建、扩建建设工程中涉及城市排水设施的规划方案和初步设计,市规划和建设行政主管部门在审定前应征求市城市排水行政主管部门的意见。

4.5 设施维护责任分工

城市排水设施维护责任,按照排水设施的产权性质确定:(1)公共排水设施的维护,由市、县城市排水行政主管部门依法确定养护单位负责;公共排水设施未依法办理移交手续的,由建设单位负责;(2)自建排水设施的维护,由产权单位负责;(3)实行物业管理的住宅区的城市排水设施的维护,由业主委员会委托物业管理企业负责,未实行物业管理的房屋的排水设施由房屋管理单位负责。(4)产权不明或者难以确定责任主体的城市排水设施的维护,由市、县城市排水行政主管部门确定养护单位负责。

养护单位应当履行下列职责:(1)按照有关技术标准,对城市排水设施进行维护,保证设施的完好和正常运行;(2)对城市排水设施进行日常巡查,并在每年汛期之前进行全面检修,确保安全运行;(3)及时清理城市河道范围内的垃圾,并定期清淤、引水补

水,改善城市河道水质;(4)城市排水设施发生积水、冒溢、管道破裂等情况,养护单位应当在接到报告后两小时内到达现场维修,同时向市政设施管理机构报告,并应当在施工现场设置明显标志和采取安全防护措施;(5)法律、法规或者规章规定的其他职责。

4.6 污水处理特许经营

为适应市政公用行业市场化改革和实行污水处理厂特许经营制度的需要,根据国家建设部126号部长令颁布实施的《市政公用事业特许经营管理办法》,《条例》规定:城市污水处理实行特许经营制度。污水处理特许经营的具体工作由市、县城市排水行政主管部门按照国家有关规定组织实施。城市污水处理企业不得擅自停止污水的处理。因设备故障或不可抗力需停运抢修,使用污水输送管道紧急排放口的,应当立即报告市政设施管理机构,并报环境保护行政主管部门备案。城市污水处理企业擅自停业、歇业严重影响社会公共利益和公共安全,或者存在重大安全隐患拒不整改的,市、县排水行政主管部门报经本级人民政府批准,可以实施临时接管。

4.7 雨污分流

《条例》规定:城市排水实行雨水、污水分流排放制度。城市排水专业规划应当体现雨水、污水分流排放的要求。建设工程应当按照规划的要求建设雨水、污水分流排放的设施。已经实行分流排放的地区,禁止将雨水管道和污水管道相互混接、合流排放,或者将污水管道直接接入河道。尚未实行分流排放的地区,城市排水行政主管部门应当编制有关改造的专业规划和计划,产权单位应当按照规划和计划要求进行分流改造。

4.8 法律责任

《条例》设定的各种处罚,尽可能涵盖现实管理中涉及的各种违法行为。在处罚力度上区别违法情节,由轻而重,量罚适度。《条例》还专门规定了对违反《条例》,应当由其它部门处罚的,由相关部门依法给予处罚。同时,对执法人员徇私舞弊、玩忽职守的行为,也做出依法给予纪律处分和处分的规定。排水户违反排水许可的规定,情节严重并拒不改正的,由城市排水行政主管部门吊销其排水许可证或者临时排水许可证。对严重违法规定进行施工作业拒不改正的,城市排水行政主管部门可以暂扣作业工具,暂扣期限最长不得超过15 d。

· 短讯 · 2005年12月底,总投资49亿元的粤赣高速公路正式建成通车。为此,从深圳至南昌的车程缩短为8 h。至此,广东省规划建设的15条出省公路全部建成。广东连接泛珠三角区域的高等级通道全面打通。