《阳江市畜禽养殖污染防治条例（征求意见稿）》政策解读

为了加强畜禽养殖污染防治，推进畜禽养殖废弃物综合利用与无害化处理，为生态环境保护和畜禽养殖业绿色、健康、可持续发展提供有力的地方立法支持和保障，阳江市人大常委会将《阳江市畜禽养殖污染防治条例》（以下简称《条例》）列入2023年度立法项目。现就《阳江市畜禽养殖污染防治条例（征求意见稿）》解读如下：

一、制定《条例》的必要性、合法性和可行性

（一）必要性方面

我市畜禽养殖业比较发达、散养户多而广，养殖所排放的废弃物也成为阳江市农业面源污染的一大源头，对阳江市生态环境造成了一定的影响。当前，阳江市在畜禽养殖污染防治方面存在的主要问题体现在：

1. 阳江市需进一步加强畜禽养殖生产布局与环境保护之间的统筹协调。根据畜禽养殖生态环境等级和最低容量原理，畜禽养殖业发展应该与生态资源承载力、生态环境承载力和社会经济承载力相匹配。当前，阳江市在畜禽养殖综合规划方面还存在不足，对畜禽养殖场的建设以及污染物总量减排等方面规划较少。因此，有必要从全局高度对畜禽养殖生产进行规划。

2. 畜禽养殖废弃物综合利用尚缺乏明确、具体的规范和要求。据阳江市农业农村局的数据统计，阳江市肉类总产量中，猪肉占74.2%，禽肉占23.3%，牛羊肉占1.3%，畜禽粪污的产生主要来自于生猪养殖。由于受劳动成本提高的影响和生猪疫情防控的需要，畜禽粪污处理主要采取水冲粪工艺，导致废弃物难以达标排放和深度处理，进一步造成养殖场所及其周边环境的污染。因此，应进一步明确处理畜禽养殖废弃物的规范和要求，提高阳江市畜禽养殖废弃物的综合利用水平。

3. 畜禽养殖污染防治的法律责任和义务有待明确。目前部分畜禽养殖者缺乏有效的畜禽养殖污染防治观念和意识，存在违反禁养区划定规定进行养殖、未履行环评和配套设施建设与运行要求、采取规避监管方式排污等现象，对养殖环境及周边环境带来了危害。这需要在立法上明确法律责任，加强其对社会责任的承担，明确畜禽养殖者的污染防治义务。

4. 强化畜禽养殖专业户和养殖散户的污染防治义务。现行国务院《畜禽规模养殖污染防治条例》仅对畜禽养殖场（养殖小区）的污染防治义务进行规范，就地方来说，在对畜禽养殖专业户和养殖散户污染防治的监管还存在真空地带，这也是目前阳江畜禽养殖污染严重的一个重要原因。因此亟需通过地方立法对养殖专业户和养殖散户的畜禽养殖污染防治义务进行明确规定，填补法律空白。

5. 畜禽养殖的监督部门的行政管理职责需要进一步明确。畜禽养殖污染防治既有养殖生产者的责任，也有相关政府部门的监督管理职责。在强调畜禽养殖生产者责任的同时，需要进一步强化政府相关部门的指导和监管职责，有效解决管理中缺位、越位、不到位等问题。因此，应该在明确各部门污染防治职责分工，建立健全动态化、信息化监管机制、建立社会化服务体系等方面进一步完善畜禽养殖污染防治的监管措施。

6. 畜禽养殖污染防治和综合利用的激励机制不完善。污染防治和废弃物综合利用设施在总投资成本中所占比例相对较高，需要政府加大对畜禽养殖污染防治的支持力度。

针对上述问题，有必要通过制定《条例》建立畜禽养殖污染防治常态化机制，推动畜禽养殖污染防治工作开展，从而改善养殖环境、加强生态保护、促进畜禽养殖业健康发展。

（二）合法性和可行性方面

《条例（征求意见稿）》的内容属于生态文明建设方面的事项，符合《立法法》（2023年修正）第八十一条关于设区的市制定地方性法规的立法权限规定。《条例（征求意见稿）》以《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国畜牧法》《畜禽规模养殖污染防治条例》等法律法规为依据，借鉴和参考了广州、茂名、云浮等其他市在畜禽养殖污染防治方面的立法经验，根据上位法的规定现状以及阳江市畜禽养殖污染防治的实际需要，在国务院《畜禽规模养殖污染防治条例》原则性规定的基础上，进一步加强畜禽养殖污染防治的针对性和操作性，将有效解决当地的突出问题，其制定有较充分的合法性、可行性。

二、《条例（征求意见稿）》的制定依据和参考资料

（一）制定依据

1.《中华人民共和国环境保护法》

2.《中华人民共和国畜牧法》

3.《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》

4.《中华人民共和国环境影响评价法》

5.《中华人民共和国水污染防治法》

6.《中华人民共和国大气污染防治法》

7.《中华人民共和国动物防疫法》

8.《中华人民共和国可再生能源法》

9.《畜禽规模养殖污染防治条例》

10.《广东省环境保护条例》

11.《广东省水污染防治条例》

12.《广东省大气污染防治条例》

（二）参考依据和文件材料

1. 作为参考的地方性法规：

（1）《湖南省畜禽规模养殖污染防治规定》

（2）《浙江省畜禽养殖污染防治办法》

（3）《茂名市畜禽养殖污染防治条例》

（4）《云浮市畜禽养殖污染防治条例》

（5）《广州市畜禽养殖管理办法》

（6）《大连市畜禽养殖污染防治条例》

（7）《黄冈市畜禽养殖污染防治条例》

（8）《益阳市畜禽水产养殖污染防治条例》

（9）《南通市畜禽养殖污染防治条例》

（10）《株洲市畜禽养殖污染防治条例》

（11）《新余市畜禽养殖污染防治条例》

（12）《自贡市畜禽养殖污染防治条例》

2. 其他文件资料：

（1）《国务院办公厅关于建立病死畜禽无害化处理机制的意见》

（2）《农业农村部办公厅 生态环境部办公厅关于进一步明确畜禽养殖粪污还田利用要求强化养殖污染监管的通知》

（3）《畜禽粪便无害化处理技术规范》

（4）《固定污染源排污登记工作指南（试行）》

（5）《广东省畜禽养殖粪污处理与资源化利用技术指南》

（6）《广东省农业农村厅种畜禽生产经营许可证发放和畜禽养殖备案办法》

（7）《广东省畜禽养殖废弃物资源化利用工作方案》

三、《条例（征求意见稿）》的框架结构和主要内容

本《条例（征求意见稿）》分为六章共34条：

（一）第一章 总则（第1-6条）

1. 明确了立法目的（第1条）

（1）加强畜禽养殖污染防治，推进畜禽养殖废弃物的综合利用与无害化处理；

（2）保护和改善生态环境；

（3）促进畜禽养殖业绿色、健康、可持续发展。

2. 明确了畜禽养殖污染防治的适用范围、畜禽养殖污染的定义（第2条）

（1）鉴于国务院《畜禽规模养殖污染防治条例》在适用范围上仅针对规模化畜禽养殖，本《条例》结合地方实际的污染防治需要，将本市行政区域内畜禽养殖场、养殖专业户、养殖散户均纳入畜禽养殖污染防治的监管对象范围中。

（2）明确畜禽养殖污染的定义为畜禽养殖产生的废渣、粪便、污水、恶臭、噪声、畜禽尸体等对生态环境造成的危害和破坏，有利于执法中准确认定畜禽养殖污染违法情况。

3. 明确了畜禽养殖污染防治的基本原则及目标（第3条）

为加强阳江市畜禽养殖污染防治，本《条例》明确了污染防治的基本原则及目标：

（1）基本原则：统筹考虑促进畜牧业持续健康发展与生态环境保护的需要，坚持科学规划、预防为主、综合治理的原则；

（2）污染防治的目标：促进生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。

4. 明确了政府和部门职责（第4-5条）

为加强阳江市水产养殖尾水污染的防治，本《条例》明确规定了地方政府和有关部门的职责：

（1）明确了市、县（市、区）人民政府的职责是统筹本行政区域内畜禽养殖污染防治工作，并纳入国民经济和社会发展规划，明确目标管理责任，加强对畜禽养殖污染防治的资金扶持和政策配套。

（2）明确了镇人民政府（街道办事处）的职责是负责本辖区内畜禽养殖污染防治的日常监督管理工作。

（3）明确了生态环境主管部门、农业农村主管部门、自然资源主管部门、发展改革、财政、城乡规划、公安、林业、水行政、市场监督、城市综合执法等相关部门在畜禽养殖污染防治中的具体职责。

5. 明确了村（居）民委员会和行业协会的防治责任（第6条）

为了充分发挥村（居）民自治和行业协会在畜禽养殖污染防治中的作用，并且对从事畜禽养殖的单位和个人在养殖污染防治方面的义务作出原则性规定，本《条例》明确规定了村（居）民委员会、从事畜禽养殖的单位和个人，以及行业协会的防治责任：

村（居）民委员会可以通过村规民约对本村（居）内畜禽养殖场所选址、污染防治、废弃物处理等内容进行约定。发现畜禽养殖污染环境的，应当及时制止或向属地镇人民政府（街道办事处）、生态环境主管部门报告。

从事畜禽养殖的单位和个人应当依法履行畜禽养殖污染防治义务。

鼓励畜禽养殖行业协会加强畜禽养殖污染防治的行业自律和诚信建设，提供污染防治相关信息、知识、培训等服务，防止和减少畜禽养殖环境污染行为。

（二）第二章 预防（第7–12条）

为有效开展阳江市畜禽养殖污染防治工作，本《规定》明确规定了预防畜禽养殖污染的措施：

明确规定畜禽养殖污染防治规划的编制主体、审批主体以及规划包含的内容和要求等。（第7条）

明确规定畜禽养殖污染防治的分区治理制度，分别规范和约束禁养区、准养区内畜禽养殖活动。（第8条）

明确规定了畜禽养殖用地的要求，即应当符合本辖区国土空间总体规划，禁止占用基本农田发展畜禽规模养殖。鼓励利用废弃地和荒山、荒沟、荒丘、荒滩等未利用地开展规模化、标准化畜禽养殖。（第9条）

明确规定畜禽养殖场、养殖专业户、养殖散户和第三方在污染防治配套设施建设与运行、污染防治措施等方面的义务；明确了各类畜禽养殖主体对恶臭气体污染防治的义务。本条例对畜禽养殖专业户和养殖散户的污染防治义务的规定，弥补了规模化养殖的空白，是对国务院规模养殖污染防治条例的有力补充，构建了较为完善的畜禽养殖污染防治体系。（第10-11条）

明确规定排污许可的要求，即畜禽养殖经营者应当按照排污许可管理或固定污染源排污登记管理的要求排放污染物。未依法取得排污许可证或未完成固定污染源排污登记的，不得排放污染物。（第12条）

**（三）第三章 综合利用与治理（第13–20条）**

明确规定市、县（市、区）人民政府在组织建立和完善畜禽养殖废弃物综合利用和无害化处理的社会服务体系方面的职责。（第13条）

明确规定市、县（市、区）农业农村主管部门对畜禽养殖废弃物综合利用与无害化处理技术和模式的推广责任。（第14条）

明确规定畜禽养殖日常废物的无害化处理要求，便于对畜禽养殖污染防治实施全过程管理。（第15条）

明确规定病害废弃物的无害化处理，禁止未经无害化处理随意处置。（第16条）

明确规定鼓励废弃物的资源化、能源化综合利用，并对粪肥还田、利用粪污进行鱼塘养殖、利用粪污制取沼气等综合利用方式提出相应要求。（第17条）

明确规定畜禽养殖废弃物达标排放的要求。（第18条）

 明确鼓励畜禽集中养殖的要求。（第19条）

明确规定废弃物无害化处理和综合利用的资金奖补条件。（第20条）

**（四）第四章 监督管理（第21-25条）**

为有效开展阳江市畜禽养殖污染防治工作，本《条例》明确规定了畜禽养殖污染防治的监督管理机制：

1.明确规定畜禽养殖备案与信息共享、养殖档案与设施台账、养殖投入品管理等方面的管理制度。（第21-22条）

2.明确政府部门的考核制度。（第23条）

3.明确规定了畜禽养殖污染防治的教育宣传制度。（第24条）

4. 明确规定了投诉举报渠道。（第25条）

**（五）第五章 法律责任（第26-33条）**

根据相关主体在畜禽养殖污染防治中的义务和职责，规定了相关主体的法律责任。具体包括：

1.违反禁养区管理规定的法律责任；（第26条）

2.违反污染防治配套设施规定的法律责任；（第27条）

3.违反综合利用和无害化处理设施规定的法律责任（第28条）

4.第三方的法律责任；（第29条）

5.违法养殖废弃物处理规定的法律责任；；（第30条）

6.违反病害废弃物处理规定的法律责任（第31条）

7.违反备案和档案管理规定的法律责任；（第32条）

8.环境侵权与污染事故的法律责任。（第33条）

（六）第六章 附则（第34条）

1.规定了本条例的施行日期。（第34条）