

《海口市人民政府关于调整畜禽养殖禁养区的通告》起草说明

现就《海口市人民政府关于调整畜禽养殖禁养区的通告》（以下简称《通告》）说明如下：

一、畜禽养殖禁养区调整的背景

2018年6月我市印发的《关于划定海口市畜禽养殖区域范围的通告》（海府〔2018〕61号）是按照相关法律法规及《海南省人民政府办公厅印发海南省加快推进畜禽养殖区划定及管理指导意见的通知》（琼府办〔2016〕147号）予以划定。共划定禁养区1041.44平方公里，占国土面积45.50%。

为贯彻落实生态环境部办公厅、农业农村部办公厅《关于进一步规范畜禽养殖禁养区划定和管理促进生猪生产发展的通知》（环办土壤〔2019〕55号），《关于印发畜禽养殖禁养区划定情况排查要求的通知》（环办土壤函〔2019〕735号），以及2019年8月30日全国稳定生猪生产保障市场供应电视电话会议、2019年9月6日全国规范畜禽养殖禁养区划定和管理促进生猪生产发展视频会议精神，进一步规范我市畜禽养殖禁养区划定和管理，推进畜禽养殖污染防治，促进畜禽养殖业持续健康发展，我市按照国家、省的有关部署开展了禁养区调整、排查等工作。

二、调整的依据

主要有：

1. 中华人民共和国水污染防治法（2017年）
2. 中华人民共和国畜牧法（2015年）
3. 畜禽规模养殖污染防治条例（2014年）
4. 海南省生态保护红线管理规定（2016年）
5. 环境保护部办公厅农业部办公厅关于印发《畜禽养殖禁养区划定技术指南》的通知（环办水体〔2016〕99号）
6. 生态环境部办公厅农业农村部办公厅《关于进一步规范畜禽养殖禁养区划定和管理促进生猪生产发展的通知》（环办土壤〔2019〕55号）

三、征求和采纳意见的情况

（一）第一轮相关单位意见征求及采纳情况

方案于2020年1月21日第一次征求相关单位意见，共征求19家相关单位意见，要求1月23日前函复。截至2月10日，有12家单位回复意见，其中4家提出修改意见，8家无修改意见。对于4家单位提出的修改意见，采纳情况如下：

1. 市司法局提出4条意见：**一是**我市2018年6月8日印发了《海口市人民政府关于划定海口市畜禽养殖区域范围的通告》（海府〔2018〕61号），《通告》有效期为五年。如市政府同意《方案》，调整畜禽养殖禁养区范围，则限养区、适养区的范围也应相应调整，《通告》的内容已不符合管理实际，建议同时废止《通告》。**二是**鉴于《方案》的相关内容如“饮用水水源一级保护区和二级保护区陆域范

围”、“国家级和地方级自然保护区的核心区和缓冲区”、“风景名胜区的核心景区”等存在专业性较强、不便于公众理解的问题，为提高《方案》的可操作性，建议附上海市畜禽养殖禁养区域范围图示。另，《方案》第四条第4点中的“海口市建成区”属于不断动态调整的区域，需要进一步明确，建议征求并以市资规局意见为准。三是建议根据《畜禽规模养殖污染防治条例》第二十四条、第二十五条的规定，将《方案》第五条修改为：“禁养区内禁止建设畜禽养殖场。本《方案》实施前在禁养区已建成的规模化畜禽养殖场，由所在地县级以上地方人民政府责令其限期搬迁或者关闭，并依法给予补偿。”四是《方案》的内容涉及不特定公民、法人和其他组织权利义务，属于行政规范性文件，请根据《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》《海南省行政规范性文件制定与备案规定》规定的程序制定，向社会公开征求意见后，并提供起草说明、本单位的合法性审核意见、公平竞争审查表等一并报市政府转我局办理法律审核。

对于意见一不予以采纳，根据省生态环境厅意见，目前先按照国家、省的要求发布调整后的禁养区，限养区调整工作待省政府明确后再进行。禁养区调整方案自发布之日起，《关于划定海口市畜禽养殖区域范围的通告》（海府〔2018〕61号）有关禁养区内容即自行失效。意见二、三、四，予

以采纳。

2. 市林业局提出：建议将《海口市畜禽养殖禁养区划定调整方案》第四大点中第 3 小点“风景名胜区”的表述“我市的风景区有东寨港红树林地区、石山风景名胜区。鉴于这两个风景名胜区批复中没有明确的功能分区，将其中纳入生态保护红线的区域纳入禁养区。”修改为“我市的风景区有东寨港红树林地区、石山风景名胜区、琼山森林公园。鉴于这三个风景名胜区批复中没有明确的功能分区，将其中纳入生态保护红线的区域纳入禁养区”

该意见予以采纳。

3. 市自然资源和规划局提出：根据最新的海口市建成区（主城区）面积统计数据（截止到 2019 年 12 月 31 日），海口市建成区面积为 195.5 平方公里，建议在第四条第四点中更新相关数据。

该意见予以采纳。

4. 秀英区政府提出意见：附件《海口市畜禽养殖禁养区划定调整方案》中“三、术语与定义”中的“3.1 畜禽包括猪、牛、鸡等主要畜禽，其他品种动物依据规模养殖的环境影响确定”，在环评管理分类管理目录中，养殖项目大都属登记表备案项目，如羊、鸭、鸽子等规模应如何依据规模养殖环境影响确定。

该意见不予以采纳。该意见不涉及方案，为环境影响评

价内容。根据《畜禽养殖业污染物排放标准》1.2.2，对不同畜禽种类的养殖场和养殖区，其规模可将鸡、牛的养殖量换算成猪的养殖量，换算比例为：30只蛋鸡折算成1头猪，60只肉鸡折算成1头猪，1头奶牛折算成10头猪，1头肉牛折算成5头猪；1.2.5对集约化养羊场和养羊区，将羊的养殖量换算成猪的养殖量，换算比例为：3只羊换算成1头猪。排放标准没有给出对鸭、鸽子等折算系数，可根据排泄量来参照蛋鸡或肉鸡予以核算。

（二）第二轮相关单位意见征求及采纳情况

《方案》按照第一轮相关单位提出的意见进行完善后，于2020年2月11日第二次征求相关单位意见，共征求19家相关单位意见，要求2月14日前函复。截至2月18日，有14家单位回复意见，其中3家提出修改意见，11家无修改意见。对于3家单位提出的修改意见，采纳情况如下：

1. 市司法局提出3条意见：**一是**《方案》第二点“划分依据”中的《海南省生态保护红线管理办法》修改为：《海南省生态保护红线管理规定》；《水污染防治行动计划》（2015年）修改为：《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》（国发〔2015〕17号）；第（十）项《海口市总体规划》（空间类 2015-2030）调整为第（十一）项。**二是**建议明确《方案》的有效期。**三是**《方案》的内容涉及不特定公民、法人和其他组织权利义务，属于行政规范性文件，请根据《国

务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》《海南省行政规范性文件制定与备案规定》规定的程序制定，向社会公开征求意见后，并提供起草说明、本单位的合法性审核意见、公平竞争审查表等一并报市政府转我局办理法律审核。

这 3 条意见都予以采纳。

2. 市水务局提出 2 条意见：**一是**建议畜禽养殖禁养区范围纳入 129 宗水库、全市所有河长制、湖长制管理的水体，包括农村小微水体。**二是**建议畜禽养殖禁养区范围中将全市所有农村饮水水源地纳入。

意见不予以采纳。按照国家、省关于禁养区划定的有关要求，除饮用水水源保护区，风景名胜区，自然保护区的核心区和缓冲区，城镇居民区、文化教育科学研究区等人口集中区域及法律法规规定的其他禁止养殖区域之外，其他区域不划定禁养区。《方案》已将我市乡镇集中式饮用水源地纳入禁养区范围。

3. 美兰区（美兰区农业农村局）提出 2 条意见：**一是**我区三江镇范围内禁养区划定中，东寨港红树林自然保护区的核心区和缓冲区域大部分包含我区三江镇三江居区域大部分辖区，其中包含大量畜禽养殖、水产养殖场，纳入禁养区将会给当地居民生产生活带来很大的影响，降低收入，是否可以调整划入面积，保障居民生活；**二是**禁养区示意图是否

明确标识至村委会村民小组。

意见不予以采纳。按照禁养区划定规范，自然保护区的核心区和缓冲区应纳入禁养区。此次禁养区调整，未将非人口集中区域划定为禁养区。

（三）社会公开征求意见及采纳情况

2月11日至2月21日，《方案》在我局及市农业农村局门户网站上公开向社会征求意见，并公布联系电话、电子邮箱。公示期间，未收到相关意见反馈。

（四）专家论证意见及采纳情况

技术审查专家组通过函审方式，对《方案》进行技术审查。专家组认为，该《方案》符合国家和海南省、特别是生态环境部办公厅/农业农村部办公厅《关于进一步规范畜禽养殖禁养区划定和管理促进生猪生产发展的通知》（环办土壤〔2019〕55号）的相关文件精神，工作技术路线正确，《方案》符合本区域的自然环境条件、畜禽养殖禁养区划定技术指南等相关技术规定以及环境管理的要求。专家组同意该《方案》通过技术审查。专家组共提出13条意见，全部予以采纳。

1. 请与海口市林草局核对海口市是否还存在永兴鸟类市级自然保护区，如有建议划入禁养区。

2. 报告管控要求中的“由所在地县级以上地方人民政府责令其限期搬迁或者关闭”，建议明确为海口市人民政府或

海口市各区人民政府。

3. 建议方案进一步明确各乡镇镇政府所在地范围，方便禁养区落地管理。

4. 编制依据中应增加生态环境部、农业农村部近年关于畜禽养殖管理的文件和规定。

5. 要明确畜禽养殖小区中养殖小区的定义。

6. 明确禁养区的管理要求，并提出保障措施。

7. 按照技术指南和相关文件要求完善附图，不是示意图。

8. 进一步明确全市所有的饮用水源保护区是否都划入禁养区，包括地下水和农村。（全市所有饮用水保护区含地下水都纳入禁养区）

9. 进一步明确划入禁养区的城镇居民区和文化教育科学研究区范围是否按照现行的城镇总体规划以及兼顾城镇发展等。（以最新的基础数据进行规划）

10. 补充“调整方案说明”，要说明国家、海南省和海口市相关职能部门近年关于畜禽养殖管理的文件和规定的要求、征求同级有关部门意见、社会公众意见以及根据反馈意见对原方案进行修正的情况。

11. 完善编制依据。

12. 核实禁养区（特别是边界）相关基础信息，按照技术指南和相关文件要求补齐和规范附图。

13. 完善禁养区内污染源环境综合整治要求和环境风险防范措施。

四、主要内容

（一）关于适用范围。海口市辖区范围，包括秀英区、龙华区、琼山区、美兰区及下辖村镇。

（二）关于调整原则。本次禁养区调整，主要依据《中华人民共和国畜牧法》第四十条，《畜禽规模养殖污染防治条例》第十一条，《中华人民共和国水污染防治法》第六十五条、第六十六条，将饮用水水源保护区，风景名胜区，自然保护区的核心区和缓冲区，城镇居民区、文化教育科学研究区等人口集中区域划入禁养区。经梳理本地的法律法规，依据《海南省生态保护红线管理规定》第十九条、第二十条，将海口市生态保护红线全部纳入禁养区；依据《海南省南渡江生态环境保护规定》第十三条，将南渡江核心区域纳入禁养区（已含在生态保护红线范围范围）。其他的法律法规没有明确说明的不再划入禁养区。调整后的禁养区面积共422.45平方公里，占国土面积18.45%。

（三）关于管控要求。海府〔2018〕61号为“禁养区内禁止建设畜禽养殖场、养殖小区。已建成的畜禽规模养殖场（小区）和养殖专业户由所在地人民政府负责限期关停、搬迁或转产”。此次调整为“禁养区内禁止建设畜禽养殖场、养殖小区。海府〔2018〕61号通告发布期内合法建成的畜禽

养殖场、养殖小区，因本通告调整划入禁养区、确需关闭或者搬迁现有畜禽养殖场所，致使畜禽养殖者遭受经济损失的，由所在地区级人民政府依法予以补偿。”。

五、市长专题会审议情况

2月27日上午，文斌副市长主持召开远程电话会议，研究审议《海口市畜禽养殖禁养区调整方案》。经研究，会议同意通过该方案。会后，我局按照市司法局的意见对《方案》进行完善；并和会议上再提出意见的林业部门沟通，说明其意见不予以采纳的理由（林业部门提出将湿地纳入禁养区，因法律法规未明确提出湿地为禁养，且我市的湿地保育区和恢复重建区已纳入生态保护红线，因此该意见不采纳），林业部门也接受了。

六、市政府常务会审议情况

2020年2月27日，丁晖市长主持召开十六届市政府第92次常务会议，原则同意《海口市畜禽养殖禁养区调整方案》内容。要求市生态环境局、市农业农村局按照与会领导和单位的意见进一步修改完善，以市政府通告形式发布。会后，我局按照市司法局的意见进行了完善。