



《深圳市光明区海绵城市建设管理办法》
（送审稿）
专家咨询论证报告

北京市盈科（深圳）律师事务所

2022 年 7 月 8 日

深圳市福田区鹏程一路广电金融中心大厦 32 层

Tel: 19879162501

目 录

一、 论证事项基本情况	1
二、 论证事项的主要内容	1
2.1 论证事项的制定背景	1
2.2 论证事项的主要内容	2
2.3 论证事项的主要特点	2
三、 专家论证组成员组成	3
3.1 专家论证组成员的组成	3
3.2 专家论证组成员基本情况	3
四、 论证事项论证过程	4
4.1 论证过程	4
4.2 专家组成员意见	5
4.3 回应、解释和答疑	9
4.4 专家组表决	13

一、论证事项基本情况

1.1 论证事项名称：《深圳市光明区海绵城市建设管理办法》（送审稿）

1.2 论证事项类别：重大决策

1.3 主管部门：光明区政府

1.4 主办单位：光明区水务局

二、论证事项的主要内容

2.1 论证事项的制定背景

海绵城市建设是生态文明建设的重要内容，也是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，习近平总书记在中央城镇化工作会议上提出，建设自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市。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》（国办发〔2015〕75号），明确城市人民政府是海绵城市建设责任主体，确立了工作目标。

为贯彻海绵立法精神，根据《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》《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》《深圳经济特区排水条例》等法律法规，结合光明区实际，制定了《深圳市光明区海绵城市建设管理办法》（送审稿）（以下简称《管理办法》）。

2.2 论证事项的主要内容

《管理办法》内容包含六章，共三十五条和一个附件。

第一章总则，共六条，明确了编制目的、适用范围、海绵城市建设定义、工作开展原则、政府责任；

第二章为部门职责，共十三条，从海绵城市规划、设计、建设、运行维护及全过程监管、资金保障、科普宣传等多方面明确各部门及街道办事处的具体职责；

第三章为行为管控，共五条，明确了海绵城市建设管理行为的管控制度、管控流程、建设项目抽查范围、问题通报与整改反馈机制；

第四章为考核管理，共两条，明确了海绵城市建设年度任务分工制定实施与考核结果运用；

第五章为保护与监督，共三条，明确了对海绵化措施的保护要求，以及对海绵城市建设活动、不良行为认定的社会监督；

第六章为附则，共六条，主要对海绵城市建设管控指标、海绵化措施具体含义、建设管控指标豁免清单进行了说明，同时明确了不良行为警示标准的修订机制，以及《管理办法》的指引条款、解释单位、生效日期；

附件，明确各参建单位可能出现的不良行为以及相应的认定标准。

2.3 论证事项的主要特点

2.3.1 《管理办法》充分结合光明区实际，汲取历年海绵城市建设工作任务分工的成功经验，从规划计划、资金保障、项目策划、审

批批复、全过程监管等方面将各部门海绵城市相关工作职责进一步明确、稳固。

2.3.2 为填补以往海绵城市建设管理文件对于社会及个人层面管理的空白，深入贯彻落实深圳市海绵立法精神，《管理办法》创新提出海绵城市建设管理行为管控制度，并规定了其管控方式、流程、通报机制等。

三、专家论证组成员组成

3.1 专家论证组成员的组成

因论证事项是政府机关制定的重大决策，主要是对论证事项的合法性、合理性、可行性、办法的格式和逻辑关系等形式要求是否符合法律、法规的要求，及因该办法的实施对相关利益主体、对社会稳定性以及经济发展是否会造成实质性影响作出论证和评估。故本次专家论证组成员主要由海绵城市建设专业人士、财务专业人士及法律专业人士组成，来源于深圳大学的教授 1 名、中国市政工程西北设计研究院有限公司深圳分公司的副总工程师 1 名、广东省河海工程咨询有限公司深圳分公司的总经理助理 1 名、广州怡境景观设计有限公司的设计总监 1 名、广东伊索律师事务所的主任 1 名、广东金地律师事务所的合伙人律师 1 名、深圳华耀会计师事务所的注册会计师 1 名。

3.2 专家论证组成员基本情况

序号	姓名	工作单位	职务（职称）
1	刘 建	深圳大学	教授
2	潘彩萍	中国市政工程西北设计研究院	副总工程师

		有限公司深圳分公司	
3	孙翔	广东省河海工程咨询有限公司 深圳分公司	总经理助理
4	闫邱杰	广州怡境景观设计有限公司	设计总监
5	王玥	广东伊索律师事务所	主任
6	曾锋	广东金地律师事务所	合伙人
7	田李鹏	深圳华耀会计师事务所	注册会计师

四、论证事项论证过程

2022年7月8日（星期五）下午两点半，在光明区水务局和北京市盈科（深圳）律师事务所的组织下，专家组成员在深圳市光明区牛山路与德雅路交汇处光明区公共服务平台3楼335室举行了关于《管理办法》专家咨询论证会。参会专家有：刘建、潘彩萍、孙翔、闫邱杰、王玥、曾锋、田李鹏。

4.1 论证过程

4.1.1 经专家组成员推荐，由深圳大学刘建教授任专家组组长，主持专家论证会并介绍专家组成员的基本情况。

4.1.2 由光明区水务局工作人员介绍制定《管理办法》的内容、依据、理由并对有关背景进行陈述、解释说明。

4.1.3 专家组成员分别从合法性、合理性、可行性、办法的格式和逻辑关系等形式要求是否符合法律、法规的要求，及因该办法的实施对相关利益主体、对社会稳定性以及经济发展是否会造成实质性影

响等方面对《管理办法》提出修改建议和意见。

4.1.4 由光明区水务局工作人员对专家组成员提出的修改建议逐个进行解释、回应和答疑。

4.1.5 在专家组组长刘建教授的主持下，综合专家组成员的建议和光明区水务局工作人员的回应和答疑情况，组织专家组成员对《管理办法》修改意见进行表决，得出专家咨询论证意见。

4.2 专家组成员意见

4.2.1 刘建教授：（1）为全面推进和管理光明区海绵城市建设工作，根据中央、广东省、深圳市海绵城市建设相关政策和管理办法，结合光明区实际情况，编制《深圳市光明区海绵城市建设管理办法》是十分必要的。《管理办法》内容全面、可操作性强、具有创新性，可指导光明区海绵城市规划建设管理工作。（2）有几处需要完善下：一是《管理办法》第二十条【管控制度】宜修改为“……区海绵办制定《光明区海绵城市建设管理行为“红、黄”牌警示标准》，并委托（授权）区水务局开展海绵城市建设管理“红、黄”牌不良行为的认定及管理工作；二是街道办可能缺乏海绵城市建设管理人员，所以，他们很难高标准完成海绵城市建设管理工作。

4.2.2 潘彩萍副总工程师：（1）文件结构完整，逻辑清晰，符合现阶段常态化、规范化海绵城市建设管理机制的要求，对指导和统筹光明区海绵城市建设管理工作，利用光明科学城建设的契机，将光明区海绵城市建设打造成绿色低碳的城市建设发展典范是非常有必要的，有利于持续巩固和提升光明区海绵城市建设工作，提出的《办法》和《标准》符合现阶段实际情况，便于实施、管理和考核。文件中涉

及的利益主体和相应的职责行为表述准确，对落实海绵城市理念具有积极的推动意义，有利于光明区生态环境的保持和进一步提升。(2) 具体有以下几点需要完善：一是第九条“符合立项条件的或已批复项目建议书应纳入项目前期费列支的循政府投资渠道保障”，不通顺；二是建议将第十二条中节约用水的内容删除，因为与本《办法》关联不大；三是核实第十三条中的“出据”是否应该改为“出具”；四是在第十四条建设项目批复中，第一段提到的环节有项目建议书、可行性研究报告和初步设计概算，第二段仅说明了项目建议书和可行性研究报告中的要求，缺少对初步设计阶段要求的说明，建议补充；五是在附表“光明区海绵城市建设管理行为“红、黄”牌警示标准”中，针对设计单位黄牌警示序号 6 建议删除，因为有多条与竖向有关（如序号 10），建议不单独列出。

4.2.3 孙翔总经理助理：《管理办法》有几点需要完善：一是建议进一步明确海绵城市建设实施工作领导小组的组织架构；二是建议行为管控制度、考核管理建议由区海绵城市建设工作领导小组认定并管理；三是建议明确《办法》中“有异议”的门槛及复核流程；四是建议保护要求中的承诺应向权责主体作出，而非向运维单位；五是建议进一步明确豁免清单的依据和项目的确定程序。

4.2.4 闫邱杰设计总监：《管理办法》内容比较全面，有几点细节建议再补充完善下：一是建议在第二章第十四条“应在可行性研究报告中明确海绵城市建设的技术路线、建设目标、建设内容、具体技术措施、投资估算和后期运行维护费用估算等”中增加“海绵城市系统

设计、雨水流程图”内容；二是在第六章第三十条中建议增加对雨水污染物去除率相关指标的管控；三是附表中关于“高质量、高颜值要求”没有具体的量化指标，难以在实际工作中形成指导作用，建议增加相关指标；四是建议在附表-建设单位-黄牌警示中增加隐蔽验收工作相关要求；五是建议在附表-设计单位-黄牌警示中增加海绵植物的专项设计，例如“若由设计原因导致植物长势不佳、效果不好，应进行黄牌警示”。

4.2.5 王玥主任：《管理办法》有几点需要完善：一是建议《管理办法》在和其他相关文件落实方面做好衔接。如《管理办法》第23条第2项“对整改不到位的黄牌警示，可视实际情况升级警示等级”的规定与《光明区海绵城市建设管理行为“红、黄”牌警示标准》未关联。根据《标准》规定，提升警示等级的行为包括：持续列入黄牌警示名单1个月以上且未整改到位的；黄牌警示行为达到3项次及以上的，并未规定因整改不到位，可以提升警示等级，建议将该种情况与《警示标准》规定相衔接；二是对《管理办法》的规定应留有余地，把握好度，增加针对性、实操性、可行性。如《标准》“黄牌警示行为达到3项次及以上的”表述不明确，应明确建设单位、设计单位、施工单位就同一项目累计3次以上黄牌警示，还是本单位累计3次以上黄牌警示；三是《管理办法》第35条，施行日期应当写明，规范性文件的有效期一般不超五年。

4.2.6 曾锋律师：（1）《管理办法》对于贯彻落实国家推进海绵城市建设的政策要求，打造生态文明先行示范区具有重要意义。（2）对

《管理办法》的修改意见：一是《办法》中第七条“区政府成立区海绵城市建设实施工作领导小组，负责审议和统筹辖区海绵城市相关事宜。区海绵城市建设实施工作领导小组办公室设在区水务局，负责拟订全区海绵城市建设计划及实施方案，统筹协调、指导、督促全区各相关单位开展海绵城市建设工作。”中重复出现统筹工作，建议明确；二是《办法》中既有“应”的表述，也有“应当”的表述，如第十六条。参照深圳市人大立法技术规范标准，建议《管理办法》的“应”统一修改为“应当”，“可”统一修改为“可以”；三是《管理办法》第三章出现“建设项目参建或运行维护单位”，建议明确“本办法所称的建设项目参建单位，是指建设单位、设计单位、施工单位、监理单位”，避免与《办法》中的“建设单位”有理解歧义；四是《办法》第二十一条规定：“如有异议，由区水务局于5个工作日内完成复核”。建议明确“并将复核结果告知建设项目参建或运行维护单位”的要求；五是《管理办法》第二十三条规定“收到海绵城市建设‘红、黄’牌警示”，建议修改为“收到海绵城市建设‘红、黄’牌警示的书面决定”；“整改情况告知书”修改为“整改报告”；删去“整改情况告知书内可提出降低警示等级或取消警示牌的申请”的表述，因为对于整改到位的单位，提交整改报告的行为已经是一种书面申请，没有必要增设单位提出书面申请的前置程序，由行业主管部门根据其整改到位的情况，可以决定降低警示等级、取消警示牌，或者升级警示等级；六是《管理办法》附表《光明区海绵城市建设管理行为“红、黄”牌警示标准》列举的不良行为可能不完全限于海绵城市建设管理领域，

例如“质量不合格等不良行为不监理、不报告、不制止的”“未按施工图设计图纸要求，擅自采用劣质材料、产品或设备的”，在实际执行时可能导致考核标准被扩大化滥用，建议增加“海绵城市建设相关的”定语表述。七是《管理办法》第二十四条第一款规定：“对每季度通报时列入红牌警示名单的单位……在市场准入、资质资格管理、招标投标等方面依法给予限制。”区司法局在2022年3月提出意见，起草部门明确《管理办法》将作为区政府规范性文件印发。《深圳市行政机关规范性文件管理规定》第七条第二款：“没有法律、法规依据，规范性文件不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的规定。”建议修改。

4.2.7 田李鹏会计师：（1）2016年，深圳市以光明凤凰城为试点区域成功申报国家第二批海绵城市建设试点城市，光明区以光明科学城市建设为抓手，完善海绵城市建设长效机制，系统化全域推动海绵城市由“国家试点”向“先行示范”迈进。在这个时候编制该《办法》是很有必要的。同时，《办法》结合光明区实际，在更高层次建立常态化、规范化的海绵城市建设管理机制，内容全面完整，能够为光明区海绵城市建设提供指导和行为规范。（2）有以下几点完善建议：一是建议在十四条和十六条中间加入设计和施工相关内容；二是建议在第十七条中加入运行维护费用标准相关规定。

4.3 回应、解释和答疑

对各位专家提出的建议和疑问，光明区水务局工作人员现场作出相应的回应、解释和答疑：

4.3.1 采纳。接受对第九条的建议，改为：“符合立项条件的，或已批复项目建议书应当纳入项目前期费列支的，通过政府投资渠道保障”

4.3.2 采纳。接受对第十二条的建议，将第十二条中节约用水的内容删除。

4.3.3 采纳。接受对第十三条的建议，将“出据”改为“出具”。

4.3.4 采纳。接受对第十四条的建议，将“初步设计阶段要求的说明”细化为“应当在初步设计报告中编制海绵城市专篇，并严格按照国家、省、市海绵城市技术规范、标准和规定要求，编制海绵化设施的设计文件”。

4.3.5 采纳。接受附表“光明区海绵城市建设管理行为“红、黄”牌警示标准”中，针对设计单位黄牌警示序号6的建议，已将序号6及类似的问题删除。

4.3.6 不采纳。“进一步明确海绵城市建设实施工作领导小组的组织架构”，这个早在我们区海绵办成立之初就有专门的文件制定，在本次办法中不再赘述。

4.3.7 不采纳。“行为管控制度、考核管理建议由工作领导小组认定并管理”，根据《深圳市光明区水务局职能配置、内设机构和人员编制规定》，光明区水务局“负责统筹全区海绵城市建设工作，拟定全区海绵城市建设工作方案，经批准后监督实施。负责全区海绵城市绩效考核工作”。而光明区海绵城市领导小组仅为临时议事协调机构，无管控职权。

4.3.8 不采纳。“明确《管理办法》中“有异议”的门槛及复核流程”，后续区海绵办将编制印发详细的审查细则、事中事后监管细则（含详细认定细则及复核流程）、竣工验收操作指南等系列文件，配套本办法使用，相关流程将在其中详述。

4.3.9 采纳。针对第二十七条的建议，“保护要求中的承诺应向权责主体作出”，修改为“单位和个人确有需要临时拆除、改动、占用海绵化设施的，应当向海绵化设施运行维护单位及相应主管部门作出书面承诺,及时对原海绵化设施予以恢复并承担设施恢复费用”。

4.3.10 不采纳。关于豁免清单的依据和确定，其确定程序按照《市海绵办关于实施我市建设项目海绵城市管控指标豁免清单管理的意见》执行，一般由市各行业主管部门发布。

4.3.11 不采纳。“对第二章第十四条和第六章第三十条的细化设计要求”后续区海绵办将编制印发详细的设计导则、审查细则、事中事后监管细则（含详细认定细则及复核流程）、竣工验收操作指南等系列文件，配套本办法使用，相关技术要求将在其中详述。

4.3.12 采纳。关于附表中“高质量高颜值”的界定，2021年我区印发了《光明区高质量高颜值精细化建设技术标准（试行）》，可以将该文件作为标准判断相关项目的景观品质与海绵功能，我们将会《管理办法》中，进一步明确。

4.3.13 采纳。关于隐蔽工程验收和第五点设计问题导致植物长势不好，我们也将警示标准中进一步完善。

4.3.14 采纳。《管理办法》在和其它相关文件落实方面做好衔接。

我们将进一步完善《管理办法》。

4.3.15 不采纳。《标准》“黄牌警示行为达到 3 项次及以上的”表述不明确，应明确建设单位、设计单位、施工单位就同一项目累计 3 次以上黄牌警示，还是本单位累计 3 次以上黄牌警示。《管理办法》是以最严格管控为原则，即无论是否同一项目，只要相关单位违反 3 项次，即升级警示等级。

4.3.16 采纳。《管理办法》实施日期将在印发前确定。

4.3.17 采纳。《管理办法》第七条中重复出现统筹工作，将进一步明确。

4.3.18 采纳。《管理办法》中的“应”均改为“应当”，“可”改为“可以”。

4.3.19 采纳。《管理办法》第三章的“建设项目参建或运行维护单位”明确为“建设单位、设计单位、施工单位、监理单位”。

4.3.20 采纳。《管理办法》第二十一条改为“如有异议，由区水务局于 5 个工作日内完成复核，并将复核结果告知相关单位”。

4.3.21 采纳。《管理办法》第二十三条的“收到海绵城市建设“红、黄”牌警示”改为“收到海绵城市建设“红、黄”牌警示的书面决定”，“整改情况告知书”修改为“整改报告”，删去“整改情况告知书内可提出降低警示等级或取消警示牌的申请”的表述。

4.3.22 采纳。《管理办法》附表《光明区海绵城市建设管理行为“红、黄”牌警示标准》的详情增加“海绵城市建设相关的”。

4.3.23 不采纳。对“在第十四条和第十六条中加入设计和施工相关内容”的建议，本章节主要针对政府部门职责，针对设计与施工单位要求详见附表《光明区海绵城市建设管理行为“红、黄”牌警示标准》。

4.2.24 不采纳。对“第十七条中加入运行维护费用标准相关规定”的建议，通常来说运行维护标准由市各行业主管部门组织制定各自行业管理范围内海绵化设施的运行维护服务标准。区各单位应当遵照《管理办法》第九条将运行维护管理费用纳入相关费用，财政局应当按规定统筹保障有关资金需求。

4.2.25 不采纳。对于第二十条管控制度的建议，根据《深圳市光明区水务局职能配置、内设机构和人员编制规定》，区水务局“负责统筹全区海绵城市建设工作，拟定全区海绵城市建设工作方案，经批准后监督实施，负责全区海绵城市绩效考核工作”，无须重复授权。同时，区海绵办仅为临时议事协调机构，不具备委托（授权）职能。

4.2.26 不采纳。对街道办人员管理能力不放心的问题，一是对于街道办人员的技术培训已纳入历年区海绵城市建设工作计划，区海绵办将邀请相关专家，结合街道实际项目对街道办人员进行系统培训。二是相关管理工作可由街道办会同区海绵办完成，充分发挥街道“属地管理”的优势。

4.4 专家组表决

专家组组长刘建教授总结归纳了各专家组成员提出的建议，并结合光明区水务局工作人员的回应和答疑，经专家组成员表决，得出专

家咨询论证意见如下：

在咨询论证事项的制定程序和内容上，《深圳市光明区海绵城市建设管理办法》（送审稿）经过了公布初稿、征求意见、答疑等程序，符合《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》《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》以及《深圳市人民政府重大行政决策程序规定》《深圳市光明区重大行政决策程序规定》。

北京市盈科（深圳）律师事务所

2022年7月8日



(本页无正文，为专家签署页)

出席专家签署：

潘彩群

李

王

李

李

王

王