关于《盘锦市大气污染防治条例（草案）》的说明

——2021年9月1日在盘锦市第八届人民代表大会

常务委员会第三十一次会议上

市生态环境局局长　李勇

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：：

受市政府委托，我向本次人大常委会报告《盘锦市大气污染防治条例条例（草案）》说明，请予审议。

一、立法必要性

（一）贯彻习近平生态文明思想的需要。党的十八大以来，习近平总书记就生态文明建设和生态环境保护提出了一系列新理念新思想新战略新要求，形成了习近平生态文明思想，把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中，制定《条例（草案）》有利于习近平生态文明思想的贯彻执行。

（二）坚决打赢打好污染防治攻坚战的需要。“十四五”时期，我市大气污染防治任务依然繁重。大气污染物减排任务艰巨，能源结构、产业结构需要进一步调整优化；化工园区环境管理滞后；燃煤锅炉专项整治和燃煤散烧治理任务还比较重；部分石化企业设备老化、管理落后，超标排放现象时有发生；秸秆综合利用、禁烧需进一步强化；大气污染防治投入相对不足。为有效解决上述问题，亟需制定一部切合盘锦实际的地方性环保法规，为大气污染防治攻坚战提供坚强的法律保障，真正建立起政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的大气污染防治体系。

（三）大气污染防治经验升华的需要。近年来我市环境空气质量持续改善，在大气污染防治方面积累的精准溯源、科学分析、精细管理、联防联控的工作思路，坚持全民共治、源头防治、标本兼治、突出重点的工作方法等，经过实践证明是行之有效的经验，经过提炼浓缩具备上升为地方性法规的条件。

二、《条例（草案）》的法律依据

《条例（草案）》主要依据《中华人民共和国大气污染防治法》《辽宁省大气污染防治条例》等法律法规，结合本市大气污染防治工作实际而制定。

三、《条例（草案）》的起草过程和指导思想

盘锦市委、人大、市政府对大气污染防治工作高度重视，把制定《条例（草案）》作为大气环境质量改善的重要攻坚措施来抓。市生态环境局作为起草单位，精心组织实施，进行了大量有效的工作。2021年5月，完成了《条例（草案）》（征求意见稿）、说明和立法依据的起草工作。之后通过召开座谈会、书面征求和在新闻媒体公布等形式，广泛听取政府有关部门、社会各界和企业及公众的意见，经过多次修改、完善，形成了《条例（草案）（送审稿）》。《条例（草案）》业经2021年7月14日市政府八届四十五次常委会讨论通过。

在《条例（草案）》的起草过程中，我们始终坚持以习近平生态文明思想为指导，坚持以法律法规为依据，坚持不折不扣贯彻落实中共中央、国务院以及省委、省政府有关大气污染防治的决策部署和政策措施，坚持突出地方特色，科学立法、民主立法，完善大气污染防治制度，将近年来的成熟经验通过制定《条例（草案）》固定下来，进而为我市的大气污染防治提供坚实的法治基础。

四、对《条例（草案）》需要说明的几个问题

（一）关于大气污染防治工作的责任主体。根据《中华人民共和国大气污染防治法》的规定和我市大气污染防治工作的实际情况，《条例（草案）》明确规定了政府和有关部门的职责。首先，明确了政府负总责。即“市和县、区人民政府对本行政区域内的大气环境质量负责”，“将大气污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划，采取措施控制大气污染物的排放，改善大气环境质量”（《条例（草案）》第四条）。其次，明确了主管部门。《条例（草案）》第五条第一款规定：“市生态环境主管部门对大气污染防治实施统一监督管理”。第三，明确了相关部门的职责。《条例（草案）》第五条第二款至第八款规定发展改革、住房和城乡建设、自然资源、行政审批、工业和信息化、公安、财政、交通运输、商务、市场监督管理、农业农村、林业和草原、科学技术、海事、水利、国有资产管理、卫生健康气象等有关部门依照法律法规以及本级人民政府确定的职责，对大气污染防治实施监督管理，同时在监督检查、防治措施和法律责任等章中对其具体职责和任务及承担的行政责任也作了相应规范。

（二）关于大气污染重点的防治措施。《条例（草案）》分别对煤炭消费、燃煤锅炉、工业生产、挥发性有机物、机动车和非道路移动机械、扬尘、秸秆禁烧、畜禽养殖、餐饮油烟、露天烧烤等重点方面的污染防治措施，作了全面、系统的规范。既突出重点，具有盘锦特色，又对《中华人民共和国大气污染防治法》的一些原则规定进行了细化和补充，更具操作性。比如针对我市以石油化工产业为主导，臭氧污染日益凸显的情况，《条例（草案）》在第二十五条、第二十六条，对作为臭氧重要前体物的挥发性有机物的排放，包括生产、销售、使用含挥发性有机物石化产品的都作了严格控制规定。

（三）关于监督管理。为了将大气污染防治措施落到实处，《条例（草案）》规定了一系列监督管理制度，包括编制大气环境质量限期达标规划（《条例（草案）》第九条）、重点大气污染排放总量控制制度（《条例（草案）》第十二条）、排污许可证制度（《条例（草案）》第十三条）、建立不良记录制度（《条例（草案）》第十五条）、政府考核问责制度（《条例（草案）》第十八条）和举报奖励制度（《条例（草案）》第十九条）等等。

（四）关于秸秆禁烧。鉴于我市农业生产产生的秸秆数量多、又有大面积苇田，根据国家和省关于秸秆利用、禁烧的规定，参照《盘锦市秸秆焚烧防控责任追究办法》，《条例（草案）》第三十七条就秸秆的综合利用、禁止焚烧的行为、禁烧区域和禁烧时段的划定和镇人民政府、街道办事处及其村委会、居委会的职责，作出了严格而细致的规定。

（五）关于网络信息化。为了发挥物联网、人工智能等现代科技在大气污染防治方面的重要作用，《条例（草案）》在这方面作了许多切实可行的规定。即“本市大气污染防治实行市、县（区）、乡镇（街道）村、网格员五级网格化监督管理制度，建立精确监测、精准溯源、精细执法监督管理平台”（《条例（草案）》第十条）；要求“石化、化工等重点排污单位，应当在大气污染物排放口安装大气污染物排放自动在线监测设备”（《条例（草案）》第十四条）；“高排放非道路移动机械应当安装精准定位和实时排放监控装置，并与生态环境主管部门联网”（《条例（草案）》第三十一条第三款）；“在城市市区内，主要施工工地、搅拌站、物料堆等易产生扬尘的位置，应当按照规定安装视频等在线监控设施，并与生态环境主管部门的监控系统联网。”（《条例（草案）》第三十二条第三款）。

（六）关于法律责任。根据大气污染防治有关法律法规的规定，《条例（草案）》对超标排放重点大气污染物、无排放许可证排放、未按规定进行在线监测和公布信息、挥发性有机物污染、扬尘污染等违法行为设立了处罚条款规定。同时，十三届全国人大常委会第二十五次会议通过的新修订的行政处罚法第二十四条第一款的规定，省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。根据该规定，《条例（草案）》明确规定“违反本条例第三十七条第一款规定，露天焚烧秸秆的，由镇人民政府、街道办事处或者生态环境部门责令改正，视其情节，可以处五百元以上二千元以下的罚款。”（《条例（草案）》第六十条）。

以上说明连同《条例（草案）》，请予审议。