关于《盘锦市大气污染防治条例（草案）》

修改情况和主要问题的汇报

——2022年5月23日在盘锦市第九届人民代表大会

常务委员会第一次会议上

市人民代表大会法制委员会主任委员　王圣辉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：：

2021年9月1日，市八届人大常委会第三十一次会议对市政府提请的《盘锦大气污染防治条例(草案)》（以下简称《条例（草案）》）进行了首次审议。常委会组成人员提出了不少好的意见和建议。

会后，法制（工）委开展了对《条例（草案）》征求意见和相关调研、修改工作。一是进一步征求意见。通过盘锦人大信息网、“盘锦发布”“盘锦人大”微信公众号公开征求社会各方面意见；参加盘锦市政协2021年立法协商会议；并将《条例（草案）》文本发至县区人大及基层立法联系点征求意见。二是进一步研究论证。与市司法局、市生态环境局召开6次统稿会议，分别就法规草案全文及重点条款进行研究修改；召开立法专家顾问座谈会议，就法规草案全文进行逐条论证；综合市人大常委会组成人员、市人大常委会立法专家顾问及社会公众意见，整理出59条具体修改意见交起草部门研究修改。三是进一步修改完善。综合国家和省级立法及相关法规对照梳理、深入分析，对《条例（草案）》进行认真修改,经法制委员会全体会议统一审议后，形成《盘锦市大气污染防治条例（草案）》（修改稿）（以下简称修改稿）。现将修改情况和主要问题汇报如下：

一、关于网格化监督管理制度

有立法专家提出，《条例（草案）》第十条规定本市大气污染防治实行市、县（区）、镇（街道）、村（社区）、网格员“五级”网格化监督管理制度没有上位法依据，且不符合行政级别的划分，建议修改。法制委经研究认为，根据《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定，城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织，并不是一级政府组织，跟市、县（区）、镇和街道不具有同一行政属性，且网格员为具体工作岗位，也不是一级政府组织，不宜以立法形式并列列举。故采纳该意见，将《条例（草案）》第十条修改为“本市大气污染防治实行网格化监督管理制度，按照属地管理、分级负责、全面覆盖、条块结合、无缝对接的原则，科学划分网格单元，明确网格管理对象、管理标准、责任人及责任追究制度，实施大气污染防治常态化、精细化、制度化管理。”（修改稿第十条）

二、关于重点大气污染物排污权、碳排放交易权

有基层立法联系点提出，《条例（草案）》第十二条第二款“根据国家和省有关规定，本市可以实行重点大气污染物排污权交易和碳排放权交易。”中的“可以”用词不当，“可以实行”的另一层含义包括“可以不实行”，与国家层面积极推广建立重点大气污染物排污权交易、碳排放权交易的精神不符。法制委经研究认为，《中华人民共和国大气污染防治法》（以下简称《大气污染防治法》）第二十一条第五款规定，国家逐步推行重点大气污染物排污权交易；2021年2月1日起施行的《碳排放权交易管理办法（试行）》第四条和第六条规定，“生态环境部按照国家有关规定建设全国碳排放权交易市场”，“设区的市级生态环境主管部门负责配合省级生态环境主管部门落实相关具体工作，并根据本办法有关规定实施监督管理”的要求，为保障《条例（草案）》立足实际、切实管用，法制委采纳该意见，将第十二条第二款的“可以推行”修改为“逐步推行”。

三、关于污染物排污许可

有常委会组成人员提出，《条例（草案）》第十三条第一款“本市实行覆盖所有固定污染源的排污单位排污许可制度”与上位法不符，建议修改。法制委经研究认为，首先，从总体上来说，我市对于行政许可的立法权限有两种：一是可以根据《中华人民共和国行政许可法》第十五条规定，在尚未制定法律、行政法规的情况下，可以设定行政许可。二是可以根据《中华人民共和国行政许可法》第十六条规定，在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。其次，具体来讲，我市排污权许可的立法权限要与上位法保持一致：《大气污染防治法》第十九条规定，“排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证”，即国家层面立法对应当取得排污许可证的单位以明确列举的方式规定，而我市法规草案中“覆盖所有固定污染源”的表述过于原则，在法规执行过程中容易造成扩大许可范围的情况。因此，法制委采纳该意见，将《条例（草案）》第十三条第一款修改为“排放工业废气或者国家规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证。（修改稿第十三条第一款）

四、关于使用不符合要求（标准）锅炉的规定

有立法专家提出，《条例（草案）》第二十条第二款，关于燃煤锅炉（设施）整治措施的规定中关于“额定蒸发量”的规定应当随着国家环境保护政策的调整和我市实际情况进行动态调整，采用“二十蒸吨”“四十蒸吨”这种具体数额的表述，不利于保持地方性法规的稳定性和合法性。法制委经研究，采纳该意见，将该款表述修改为“市人民政府应当根据国家和省有关规定，采取燃煤锅炉（设施）整治措施，限期淘汰和拆除燃煤小锅炉、分散燃煤锅炉、不能达标排放的其他燃煤设施。新建、扩建和改建燃煤锅炉应当符合国家和省有关规定和相关规划”（修改稿第二十条第二款）。同时，考虑到《大气污染防治法》第一百零七条，对于未按照规定拆除已建成的不能达标排放的燃煤供热锅炉已经规定了相应的行政处罚，删除原草案中与本条相对应的罚则。

五、关于施工扬尘防治的规定

有常委会组成人员提出，《条例（草案）》第三十三条第十一项关于“气象预报风速达到六级以上，不得进行土方挖填、转运和建筑拆除等易产生扬尘的作业”的规定，与盘锦市城市气候特点不符，规定过于严格，且不利于操作。法制委经征求我市气象部门意见，采纳该意见，将《条例（草案）》第三十三条第十一项另起一款作为第二款，同时将相应的罚则修改为对第一款的罚则，将第二款作为倡导性条款规定在法规修改稿中。（修改稿第三十二条第二款、第四十九条）

六、关于行政处罚主体

有关部门提出，《条例（草案）》中关于建筑扬尘、运输扬尘、露天焚烧秸秆、露天烧烤、焚烧有毒有害物质的罚则，行政处罚主体均为城市管理综合行政执法部门，与盘山县范围内政府部门的设置和部门职责规定不一致；并且，市、县相对集中行使处罚权范围分别由省政府确定，市城市管理综合行政执法部门对县城市管理综合行政执法部门是业务指导关系，二者之间没有领导和被领导关系，在罚则中应当区别表述。法制委员会经研究认为，市城市管理综合行政执法局“三定”方案（盘委办﹝2018﹞134号）中明确，其只负责市辖区内的行政处罚，因此，在相应的罚则中除明确“市城市管理行政执法部门”外，增加对于县域范围内执法主体的表述。（修改稿第四十六条）

七、关于法律责任

有立法专家提出，《条例（草案）》中有大量重复《大气污染防治法》的罚则，不符合地方性法规“小快灵”的立法导向。法制委员会经研究认为，按照《中华人民共和国立法法》第七十四条第四款“制定地方性法规，对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定”的要求，以及地方性法规应当“有特色”的要求，采纳该意见。删除《条例（草案）》关于无证排放、超标排放等十条与上位法重复的罚则。

除此之外，法制委员会还对《条例（草案）》的一些文字措辞和条文顺序等作了相应的修改和调整。

在提请本次常委会会议审议后，法制（工）委将继续根据常委会组成人员的意见，对法规草案再作进一步深入调研、严格论证和认真修改。

以上汇报连同修改稿是否妥当，请予审议。