关于《盘锦市大气污染防治条例（草案）》

审议结果的报告

——2022年12月26日在盘锦市第九届人民代表大会

常务委员会第九次会议上

市人大法制委员会主任委员　王圣辉

书记、各位副主任、秘书长、各位委员：：

2022年5月23日，市九届人大常委会第一次会议审议了《盘锦市大气污染防治条例（草案）》（修改稿）（以下简称修改稿）。会后，法制委员会组织召开了法规草案涉及的18个政府部门的征求意见座谈会和立法专家顾问论证会，集中整理了市人大常委会组成人员、市政府部门和立法专家顾问意见交起草部门研究修改，并多次召集市司法局、市生态环境局召开集中统稿会议。9月6日，为使法规草案更具地方特色、更能解决实际问题，召开了由市司法局、市生态环境局参加的重点条款研究论证会议。11月1日，将法规草案全文及其法律依据对照表送省人大法制委员会征求意见，按照省人大法制委员会意见修改并获得原则同意。经市人大法制委员会统一审议，形成了《盘锦市大气污染防治条例（草案）》（表决稿）（以下简称表决稿），并向主任会议作了汇报。现将审议修改的主要情况报告如下。

一、关于政府部门职责

在2022年8月5日召开的政府部门征求意见座谈会议上，有的政府部门提出，法规草案第五条关于政府部门职责的表述过于细致，有一些与各部门“三定”方案不一致的情形。对此，法制委员会高度重视，多次召开会议研究解决这一问题。并通过多方沟通了解到，一是法规草案在起草阶段即书面征求了所涉部门意见；二是法规草案经市政府八届第45次常务会议讨论通过，所涉部门主要负责同志均参加该次会议并对部门职责条款未提出异议。法制委员会认为，大气污染防治条例系生态环境领域专项法规，有关部门应当在各自职责范围内，共同做好大气污染防治监督管理工作，且在与上位法不抵触的基础上，应当尊重市政府常务会议确定的部门职责分工。因此，法制委员会继续保留了法规草案中关于部门职责的表述，但为妥善解决法规执行过程中可能出现的分歧，在部门职责条款开头部分增加原则性规定。（表决稿第五条）

二、关于排污许可制度

有立法专家顾问提出，法规草案要求实行覆盖“所有”固定大气污染源的排污许可管理制度，扩大了该项许可的申请人范围，与上位法相抵触。法制委员会认为，《中华人民共和国大气污染防治法》第十九条和《中华人民共和国大气污染防治法释义》规定，应当取得排污许可证的对象包括四类：（1）排放工业废气的企业事业单位，包括石油、化工等生产过程中产生废气的企业事业单位；（2）《中华人民共和国大气污染防治法》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；（3）集中供热设施的燃煤热源生产运营单位；（4）其他依法应当取得排污许可证的单位。需要特别强调的是，本条规定的应当取得排污可证的主体限于单位，个体工商户等其他生产经营者不需要进行排污许可管理。因此，法制委员会采纳该意见，对法规草案中排污许可制度的规定严格对照国家法律进行修改。（表决稿第十二条）

三、关于石油、化工企业的管理措施

有市人大常委会组成人员和相关政府部门提出，法规草案缺乏对于我市主要产业石油、化工企业的规定，未能有效突出地方特色。对此，法制委员会多次与市司法局、市生态环境局召开会议，共同研究解决方案。一是考虑到现有条款中关于总量指标控制、排污许可制度、环境信用制度、恶臭污染物防治、挥发性有机物控制等条款，均可以用来作为对于石油、化工企业的原则性管理措施；二是《中华人民共和国大气污染防治法》中已有关于石油、化工企业和储油库、储气库、加油站等的监管措施规定。因此，表决稿在强调国家法律和我省条例的相关规定外，补充作出一些倡导性管理要求。（表决稿第二十七条、第二十八条）

四、关于机动车排放检验的规定

省人大法制委员会认为，对于“排放检验不合格的机动车不得上道路行驶”和“黑烟抓拍”等规定，与上位法不一致，应当对照国家法律进行修改。法制委员会经研究认为，“排放检验不合格的机动车不得上道路行驶”的规定，与《中华人民共和国道路交通安全法》第九十五条“上道路行驶的机动车未放置检验合格标志，公安机关交通管理部门应当扣留机动车”的表述不一致，应当删除，并按照《中华人民共和国大气污染防治法》第五十三条第二款、第六十条第一款的规定，增加关于机动车超标排放处理措施的规定，删除“黑烟抓拍”的表述。（表决稿第三十条）

五、关于秸秆焚烧管理措施

有立法专家顾问提出，我市全域禁止露天焚烧秸秆的规定，与上位法的规定不一致，应当对照上位法进行修改。法制委员会经研究认为，按照《中华人民共和国大气污染防治法》第七十七条规定，禁止露天焚烧秸秆的区域应当由省政府划定。通过查找我省相关文件，禁止露天焚烧秸秆的区域多数规定为“在人口集中区域、机场周边和交通干线沿线和地方政府划定的重点区域内”，省政府没有“全域禁止”性的规定，应当对我市法规草案作出修改。同时，考虑到人口集中区域等地点具有适应城市发展的变动性和法规适用的长期性等因素，未采用详细列举的表述，而是对照国家法律进行原则性规定。（表决稿第三十六条）

六、关于餐饮油烟防治措施

有立法专家顾问提出，法规草案要求餐饮服务经营者“按照市生态环境主管部门的有关规定安装、使用油烟净化和异味处理设施”，并对违反这一规定的行为按照《中华人民共和国大气污染防治法》规定进行处罚，与上位法不一致。法制委员会经认真研究并请示省人大法制委员会后认为，按照《中华人民共和国行政处罚法释义》要求，“法律、行政法规未认定的违法行为，作为下位法的地方性法规原则上不得认定为违法行为”。因此，采纳该意见，按照国家法律规定的管理措施予以修改，并保留了相对应的法律责任条款。

此外，根据省人大法制委员会意见删除了一些与上位法重复的规定，根据常委会组成人员意见和其他有关方面意见作一些文字修改，并对部分条文顺序作了调整。

法制委员会认为，《盘锦市大气污染防治管理条例（草案）》经市八届人大常委会第三十次会议、市九届人大常委会第一次会议审议，修改后形成的表决稿符合我市实际，与有关的法律、法规不相抵触，组成人员的审议意见已基本吸收，有关方面提出的意见也已经过充分研究论证并对合理意见予以采纳，现已比较成熟，建议提请本次常委会会议审议后，予以表决。

以上报告连同表决稿，请予审议。