**《****宁夏回族自治区大气污染防治条例》的解读**

新制定的《宁夏回族自治区大气污染防治条例》已由宁夏回族自治区第十一届人民代表大会常务委员会第三十三次会议于2017年9月28日通过，自2017年11月1日起施行。这标志着我区大气污染防治由此纳入法治化轨道。

**问：《条例》制定的背景是什么？**

**答：**近年来，随着工业化、城镇化战略的深入实施，大气污染防治难度越来越大，出现了一些新情况、新问题。主要是，工业燃煤产生的二氧化硫及烟尘污染加重，城市建设改造和交通运输产生的粉尘污染逐步加大，快速增加的机动车产生的尾气污染日益突出，尤其是在可吸入颗粒物（PM10）污染尚未全面解决的情况下，细粒颗物（PM2.5）、氮氧化物（NOX）和挥发性有机物（VOCS）排放量又明显增加，使得大气污染防治工作任务日益艰巨和繁重。2016年7月，习近平总书记在视察宁夏时指出，要加强制度建设，完善绿色发展长效机制、科学决策机制、政绩考核机制、责任追究机制，建设天蓝、地绿、水美的美丽宁夏。为贯彻落实习近平总书记的重要讲话精神，以及自治区十二次党代会关于“深入实施蓝天、碧水、净土‘三大行动’，加强环境监管体系和能力建设，坚决打好污染防治战役”的重要部署，切实加强我区大气污染防治工作，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定《条例》十分必要。

**问：《条例》制定的主要依据是什么？**

**答：本次《条例》制定主要有两个方面的依据：**

　　一是上位法。大气污染防治立法的上位法依据有：2014年新修订的《环境保护法》、2015年新修订的《大气污染防治法》和2016年新修正的《环境影响评价法》，上述这些新的环境保护法律修改的内容，是本次《条例》制定的重要依据之一。

二是有关生态文明建设的文件。2013年9月，国务院印发的《大气污染防治行动计划》（国发〔2013〕37号），要求大力推进生态文明建设，坚持政府调控与市场调节相结合、全面推进与重点突破相配合、区域协作与属地管理相协调、总量减排与质量改善相同步，形成政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与的大气污染防治新机制。2015年9月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》，要求加快建立系统完整的生态文明制度体系，加快推进生态文明建设，增强生态文明体制改革的系统性、整体性、协同性。2016年12月，国务院印发的《“十三五”生态环境保护规划》（国发〔2016〕65号）要求以提高环境质量为核心，实施最严格的环境保护制度，打好大气、水、土壤污染防治三大战役，加强生态保护与修复，严密防控生态环境风险，加快推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。这些文件的制定与实施是本次《条例》制定又一重要依据。

**问：《条例》的制定过程是怎样的？**

**答：**《条例（草案）》是在环境保护部大气环境管理司、中国环境科学研究院、武汉大学、北京师范大学、宁夏大学等单位的专家学者进行充分论证的基础上，自治区环保厅委托第三方法律专业团队起草的。具体制定过程如下：2017年2月初，《宁夏回族自治区大气污染防治条例》正式列入自治区人大常委会2017年立法工作计划。2月 21 日，自治区环保厅组织召开了立法工作座谈会，认真听取了自治区环境执法监察局、自治区环境监测中心站、银川市环境保护局、固原市环境保护局、宁东环境保护局等多家单位提出的修改意见和建议。期间多次召开《条例》起草工作会议、专家论证会、专题研讨会，分别邀请了自治区人大环资委、自治区人大法工委、自治区政府法制办和自治区气象局等委员和专家，特别邀请环境保护部大气环境管理司、中国环境科学研究院、武汉大学、北京师范大学、宁夏大学等单位的专家学者，针对《条例（草案）》框架结构、章节设计、立法技术规范和地方性法规立法权限，以及《条例（草案）》起草过程中可能出现的问题等多方面问题进行指导，对《条例（草案）》规定的制度的合法性、合理性、科学性和大气污染防治的主要措施进行了全面深入论证，形成了《条例（草案报送稿）》。6月初，《条例（草案）》报送自治区人民政府后，自治区政府法制办按照地方性法规审查程序，征求了相关部门、各市县人民政府和社会公众意见。6月中旬，为增强《条例（草案）》的针对性和可操作性，自治区环保厅联合自治区政府法制办组成立法调研小组，分赴中卫、吴忠、银川、石嘴山和宁东能源化工基地听取相关行政管理部门、企事业单位和行业协会等方面的意见。经刘可为副主席主持召开专题会议进一步进行了讨论修改。7月初，《条例（草案）》经自治区人民政府常务会议讨论通过。7月18日，报送自治区人大常委会审议。7月24日，自治区第十一届人大常委会第三十二次会议对《条例（草案）》进行了初次审议。会后，自治区人大常委会法制工作委员会通过实地调研和网络征求了有关市县和社会各界的意见，并征求了部分政协委员的意见建议。9月初，经自治区人大法制委员会先后两次召开会议对《条例（草案）》审议和修改。经广泛征求意见，多方沟通协调，反复讨论修改后形成了《条例（草案建议表决稿）》，经自治区第十一届人民代表大会常务委员会第三十三次会议于2017年9月28日表决通过。

**问：《条例》的主要内容有哪些？**

**答：一、明确了防治大气污染应当以改善大气环境质量为目标，强化了各级人民政府及其相关部门大气污染防治的监管责任，并建立了相应考核制度。**

在大气法规定的基础上，《条例》规定了地方各级政府对辖区大气环境质量负责；（第3条第2款）县级以上人民政府应当加大对大气污染防治的财政投入；（第4条）自治区人民政府对设区的市和县（市、区）大气环境质量改善目标、大气污染防治重点任务完成情况实行考核；（第5条）相关部门在各自职责范围内对大气污染防治实施监督管理；（第6条）对考核未完成国家和自治区大气环境质量改善目标、超过大气污染物排放总量控制指标，或者区域大气环境质量严重下降的地区，自治区人民政府环境保护主管部门会同有关部门约谈该地区人民政府主要负责人，并暂停审批该地区新增重点大气污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件等一系列制度措施。（第37条）

**二、明确了企业事业单位大气环境保护和污染防治主体责任。**

一是明确规定企业事业单位和其他生产经营者应当采取有效措施，控制和减少大气污染物排放，承担污染物治理的主体责任；（第7条）二是规定钢铁、建材、石油、化工等企业及燃煤电厂和其他燃煤单位应当配套建设除尘、脱硫、脱硝等装置，或者采取技术改造等其他控制大气污染物排放的措施，达到国家或者地方规定的排放标准；（第14条）三是环境保护主管部门适时公布大气污染物排放不达标企业名单，实行挂牌督办，限期整改，确保落实企业主体责任。（第13条第2款）

**三、从燃煤、工业、机动车、扬尘和农业等方面，细化了大气污染防治综合措施，确定多种措施协同共治。**

**1.实行煤炭总量控制，新建改扩建用煤项目实行煤炭等量或减量替代。**

针对煤炭和工业污染防治，《条例》规定，我区将实行煤炭消费总量控制，逐步降低煤炭在一次能源消费中的比重。设区的市应根据自治区政府制定的煤炭消费总量控制方案和实施步骤，制定本级煤炭消费总量控制计划并组织实施（第8条）。

煤炭消费总量怎么控？《条例》作出了制度设计：一是自治区大气污染防治重点区域内新建、改建、扩建用煤项目的，应实行煤炭的等量或者减量替代。未达到大气环境质量标准的地区，新增排放大气污染物项目大气污染物排放总量实行倍减置换；已达到大气环境质量标准的地区，严格控制新增排放大气污染物项目大气污染物排放量。（第9条第1款、第2款） 二是根据国家有关规定制定民用散煤质量地方强制标准；各级人民政府应当加强民用散煤管理，加大城中村、城乡结合部等重点区域内民用散煤使用管理力度。禁止销售不符合民用散煤质量地方强制标准的煤炭。（第10条） 三是在集中供热管网覆盖的区域，人民政府应当制定计划，逐步淘汰分散燃煤供热锅炉。在集中供热管网未覆盖的区域，应当推广使用高效节能环保型锅炉或者进行锅炉高效除尘、脱硫、脱硝改造，或者使用新能源、清洁能源供热。（第11条）

**2.机动车排放不达标不得核发检验合格标志，可根据大气质量划定高排机动车限时限行区。**

近年来，随着机动车数量的迅猛增加，机动车尾气污染成为造成大气污染的一个重要原因。《条例》明确，一是自治区环保部门应建立统一的机动车排放管理信息化平台，会同公安交管部门建立信息数据互联机制，实现信息数据共享。在用机动车应当符合国家机动车污染物排放标准，未经检验合格的，公安机关交通管理部门不得核发安全技术检验合格标志；（第16条） 二是加强对工程机械、农业机械、小型通用机械等非道路移动机械污染物排放的监督检查，排放不合格的，不得使用；（第17条）三是县级以上政府可根据大气环境质量状况，划定限制或者禁止高排放非道路移动机械通行的时间段和区域。（第18条）

《条例》还设立了鼓励县级政府优先发展公共交通，推广新能源机动车和共享交通工具，支持、引导公众低碳出行的相关内容。并要求设区的市和县级环保部门应对加油站油气回收装置安装和使用进行监督管理。（第19条）

**3.扬尘施工单位应备案，未采取措施防治扬尘且拒不改正的“连日计罚”**

在扬尘污染防治方面，《条例》规定，一是从事房屋建筑、市政基础设施建设、水利工程、道路建设、建（构）筑物拆除等施工单位应向负责监督管理扬尘污染防治的主管部门备案，并对施工单位在施工现场有可能造成扬尘污染的六种行为作出了具体规定， 其中要求：出现重污染天气状况或者五级以上大风时，施工单位应停止土石方作业、拆除工程以及其他可能产生扬尘污染的施工建设活动；（第21条） 二是对垃圾转运站、填埋场，运输煤炭、垃圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料的车辆，及易产生扬尘污染的煤矿、非煤矿山等露天工业堆场，《条例》中都作出了规定，要求采取相应防治扬尘污染措施。（第22条、第23条、第24条）

《条例》规定，施工单位未采取措施防治扬尘污染的，由其行业主管部门责令改正，处一万元以上十万元以下的罚款；拒不改正的，责令停工整治。受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，可自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。（第47条）

**4.在农业污染方面，“任性”焚烧秸秆、垃圾等行为将被处罚，违法单位最高被罚10万元。**

《条例》规定，一是禁止在城乡规划区、人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内，焚烧油毡、橡胶、塑料、皮革、沥青、垃圾等物质。禁止在县级以上政府划定的区域内，露天焚烧秸秆、落叶、枯草等产生烟尘污染的物质；（第31条） 二是在县级政府划定禁止露天烧烤的区域内，不得露天烧烤食品或者为露天烧烤食品提供场地。（第33条）

对在城乡规划区、人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内，焚烧油毡、橡胶、塑料、皮革、沥青、垃圾等产生有毒有害、恶臭或强烈异味气体的物质的，《条例》规定，由市容环卫等部门按职责责令改正，对单位处一万元以上十万元以下的罚款，对个人处五百元以上二千元以下的罚款。（第51条）

《条例》还提出，一是县级以上政府及其农牧部门应支持秸秆利用新技术、新工艺，推进农业生产废弃物资源的综合利用；（第30条） 二是鼓励、支持对产生有毒有害、恶臭或者强烈异味气体物质的综合利用和处置，并公布处置场所。（第31条）

**5.建立大气污染物排放企业信用体系，重点区域或重污染天气可错峰生产。**

《条例》规定环保部门应建立大气污染物排放企业环保信用评价体系，将评价结果纳入社会诚信体系，并向社会公开。县级以上政府应制定重污染天气应急预案，根据预警等级依法启动应急预案，实施相应的响应措施。（第39条）

《条例》还规定，在大气污染防治重点区域或者重污染天气集中出现的季节，县级以上政府可组织错峰生产。在错峰生产期间，除承担居民供暖、处置城市垃圾和危险废物等保障民生的生产外，其他排污单位和企业应按县级以上政府错峰生产的安排，对生产经营活动进行调整，减少或者暂停排放大气污染物的生产、作业。（第43条）

**四、坚持立法为民，积极回应社会关切。**

一是针对当前银川周边地区恶臭污染问题不断，投诉量居高不下，群众反映强烈的现状，《条例》中特别提出，自治区环保部门应会同质监部门，根据大气环境质量状况制定严于国家标准的恶臭污染物排放地方标准。通过提高排放标准倒逼企业转型升级，实现能耗下降，减轻污染负荷，带动生产和治污成本的下降。（第14条第2款）

二是完善环境信息公开制度，引导公众有序参与监督。秉承新《环保法》强化信息公开和公众参与的立法思路，《条例》规定了对设区的市和县（市、区）大气考核结果应当向社会公开；（第5条）对可能造成大气环境影响的重大建设项目必须事先听取社会公众的意见，而且要作为审批环境影响评价文件的重要依据；（第9条第3款）约谈情况应当向社会公开；（第37条）大气环境质量信息、重点大气污染物排放控制和削减情况、污染源监督性监测情况等多项环境信息公开；（第38条）企业环保信用评价价结果应向社会公开。（第39条）