

# 三亚市人大法制委员会 关于《三亚市扬尘污染防治办法（草案）》 审议结果的报告

--2019年11月5日在三亚市七届人大常委会第三十五次会议上  
三亚市人大常委会副主任、市人大法制委主任委员 林有炽

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年4月12日召开的市七届人大常委会第二十八次会议，对市人民政府提请的《三亚市扬尘污染防治管理办法（草案）》（以下简称草案）进行了初次审议。会后，市人大法制委员会通过三亚日报、市人大网、市政府网等媒体将草案全文公布，广泛征求社会各方面意见。市人大常委会法工委组织召开了草案修改征求意见座谈会，听取市政府职能部门、行业协会、相关企业负责人和市人大代表、市人大法制委委员、市人大常委会法工委委员、专家学者的意见；组织立法专家实地考察了部分工程项目施工现场，调研扬尘污染防治情况。根据市人大常委会意见，市生态环境局召集市司法局、市住建局等有关部门，对扬尘污染防治监管职责、行政执法主体等问题进行讨论并予以明确。为借智引力，确保立法质量，市人大常委会与湖南师范大学签订了有偿法律服务协议，由湖南师范大学派出立法专家协助完成草案的修改完善工作。省人大常委会法工委对我市扬尘污染防治立法工作非常重视，给予了有力指导，提出了修改意见和建议。

2019年10月30日，市七届人大法制委员会召开第十二

次会议，对法规案进行了统一审议。法制委员会认为，为了有效防治扬尘污染，持续保持优良大气环境质量，保障公众健康，推进生态文明建设，有必要制定本法规。根据常委会组成人员的审议意见和各方面的建议，法制委员会建议对草案作相应的修改、完善。现将草案修改的主要问题报告如下：

## 一、关于法规名称及体例结构

有的单位提出，法规名称“三亚市扬尘污染防治管理办法”中的“管理”二字多余，且《中华人民共和国大气污染防治法》《海南省大气污染防治条例》等上位法的名称中均无“管理”二字，建议将法规名称中的“管理”二字删除。有的委员认为，从扬尘污染防治立法的逻辑顺序来看，一般是先规定防治措施，后对防治措施落实情况进行监督管理，建议将草案第二章“扬尘污染防治的监督管理”和第三章“扬尘污染防治措施”的顺序对调。部分常委会组成人员审议提出，草案对施工单位扬尘污染防治措施的规定重复表述过多，建议对其共性内容进行提炼整合。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将法规名称中的“管理”二字删除，定名为“三亚市扬尘污染防治办法”；二是将草案第二章“扬尘污染防治的监督管理”和第三章“扬尘污染防治措施”的顺序对调；三是将草案中关于施工单位扬尘污染防治措施的一般规定提炼整合成一个条款，对于拆除工程、道路和管线铺设工程、园林绿化工程等施工单位扬尘污染防治措施的特殊要求，分别予以规定。（草案修改稿第十条至第十九条）

## 二、关于立法目的、基本概念和防治原则

部分委员认为，对于我市而言，大气污染防治目标是持续保持优良大气质量，而不是改善大气环境质量，且推进生态文明建设作为《国家生态文明试验区（海南）实施方案》的核心要义，应当在立法目的中予以体现；草案对于扬尘污染的概念表述不准确，尤其是在建筑物拆除、矿产资源开发、土地裸露等方面；为了统领草案条文，突出地方特色，建议增加规定扬尘污染防治原则。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将草案第一条中“保护和改善大气环境质量”修改为“持续保持优良大气质量”，并增加规定“推进生态文明建设”的内容；二是对扬尘污染的概念作部分修改，将“建筑物拆除”修改为“建（构）筑物拆除”，将“矿产资源开发”修改为“矿产资源开采和加工”，将“土地裸露”修改为“地面裸露”，与上位法的表述一致。（草案修改稿第一条、第三条、第四条）

## 三、关于建设单位、监理单位扬尘污染防治措施

有的专家学者认为，民事合同属于民事法律关系范畴，法律、行政法规可以对民事合同的内容作出规定，而地方性法规不宜对民事合同的内容作出规定。《中华人民共和国大气污染防治法》仅规定了建设单位应当在施工承包合同中明确施工单位的扬尘污染防治责任，并未规定建设单位应当在运输合同中明确运输单位的扬尘污染防治责任，以及在工程监理合同中明确监理单位的扬尘污染防治责任。建议删除草案中关于建设单位应当“在运输合同中明确运输单位的扬尘

污染防治责任”以及“在工程监理合同中规定扬尘污染防治内容，并监督落实”等内容。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，将相关内容予以删除。（草案修改稿第八条、第九条）

#### **四、关于施工单位扬尘污染防治措施**

有的常委会组成人员审议提出，草案关于在施工工地四周连续设置高度不低于 2.5 米或者 1.8 米硬质围挡的规定过于具体，且不一定符合实际，建议不作具体规定。有的单位提出，为了降低建设成本，草案应当明确施工现场内铺设混凝土路面的区域，并对农村公路两侧施工现场内不作铺设混凝土路面的要求；草案关于“房屋建筑和市政基础设施拆除施工单位应当编制扬尘污染防治专项方案，并向住房和城乡建设主管部门备案”的规定，增加了施工单位不必要的负担，建议删除。有的委员认为，草案规定的应当停止可能产生扬尘污染的施工作业的气象条件，既无上位法依据，又与本市其他规定相冲突，建议进行修改。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是对围挡高度不作具体规定，并增加规定“采取覆盖、分段作业、择时施工、洒水抑尘、冲洗地面等有效防尘降尘措施”的内容，与上位法保持一致；二是对施工现场增加“城市建成区”的限制，并规定铺设混凝土路面的区域为“主要道路进出口”；三是删除关于“房屋建筑和市政基础设施拆除施工单位应当编制扬尘污染防治专项方案，并向住房和城乡建设主管部门备案”的规定；四是对于应当停止可能产生扬尘污染的施工

作业的气象条件不作具体规定，修改为“气象条件符合市人民政府规定的情形时，应当停止可能产生扬尘污染的施工作业”。（草案修改稿第十条、第十一条）

## **五、关于城市道路保洁、园林绿化等扬尘污染防治规定**

有的单位提出，城市道路保洁与道路市政管道清污作业的性质和要求不同，建议拆分为两个条款进行规定；参照其他省、市地方性法规，建议增加城市园林绿化中回填土边缘高度的规定。有的专家学者认为，关于城市道路保洁、园林绿化等扬尘污染防治法律责任问题，一方面，我市城市道路保洁、园林绿化的职责归属于住房和城乡建设主管部门，本质上是行政机关履行公共服务职能，如规定一个行政机关去处罚另一个履行公共服务职能的行政机关，则超出了行政处罚的权能范围；另一方面，《中华人民共和国大气污染防治法》《海南省大气污染防治条例》仅对城市道路保洁作了原则性规定，对城市道路保洁扬尘污染防治法律责任未作规定，对园林绿化扬尘污染防治问题根本没有涉及，建议参照其他省、市地方性法规，删除草案中关于城市道路保洁、园林绿化等扬尘污染防治法律责任的规定。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将城市道路保洁扬尘污染防治措施、道路市政管道清污作业扬尘污染防治要求拆分为两个条款，分别予以规定；二是在城市园林绿化扬尘污染防治要求的条款中增加规定“城市园林绿化单位在道路中心隔离带、分车带和路边绿化时，回填土边缘应当低于道牙三至五厘米”的内容；三是删除草案中关于城市道

路保洁、园林绿化等扬尘污染防治的法律责任条款。（草案修改稿第十三条、第十四条、第十六条）

## **六、关于渣土车扬尘污染防治规定**

有的单位提出，草案关于应当将渣土车运输路线和时间向公安机关交通管理部门备案的规定，增加了行政相对人不必要的负担，不符合“放管服”改革的精神，建议删除该规定。有的专家学者提出，根据《中华人民共和国大气污染防治法》第一百一十六条、第一百一十七条第三项规定，关于渣土车扬尘污染防治法律责任，仅能对“运输车辆未采取密闭或者其他措施防止物料遗撒”和“装卸物料未采取密闭、喷淋或者遮挡等方式防治扬尘污染”这两种情形予以处罚，对于其他情形因无上位法依据，故不能设定处罚条款。

法制委员会审议后，建议采纳上述意见，对相关条款作出相应修改。（草案修改稿第十五条、第三十一条）

## **七、关于裸露地面扬尘污染防治规定**

有的单位和专家学者提出，草案关于城市建成区其他裸露地面扬尘污染防治措施的规定不妥当，裸露地面责任人的规定不全面，且居（村）委会系基层群众自治组织，草案规定由其负责没有物业服务企业的居住区内裸露地面扬尘污染防治，增加了居（村）委会的负担，实施效果也令人担忧，建议进行修改。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将“……没有物业服务企业的，由管理单位或者所在地的居（村）民委员会负责”，修改为“……没有物业服务企业的，由管理单

位或者所在地基层人民政府负责”；二是增加第六项作为兜底条款，规定“其他区域的，由所在地基层人民政府负责”。

（草案修改稿第十七条）

## 八、关于法律责任条款的规定

部分常委会组成人员、部分委员和专家学者提出，为了与其他法律、法规相衔接，建议增加规定法律责任衔接条款；草案部分条款的罚款额度提高了上位法规定的罚款额度的下限，与上位法规定不一致，建议修改；地方性法规不宜对民事法律制度作出规定，建议删除草案关于民事责任的规定；诉讼制度属于法律规定的事项，地方性法规不宜对公益诉讼制度作出规定，建议删除草案关于公益诉讼的规定。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是增加规定法律责任衔接条款；二是除“运输车辆未采取密闭或者其他措施防止物料遗撒的，……处二千元以上二万元以下的罚款”因有明确的上位法依据而不作修改外，将其余条款的罚款额度统一修改为“一万元以上十万元以下”，与上位法规定保持一致；三是删除关于民事责任的规定；四是删除关于公益诉讼的规定。（草案修改稿第二十六条至第三十条、第三十一条第二款）

此外，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的修改建议，法制委员会还对草案的其他一些条款作了删减、修改和调整。

根据以上审议意见，法制委员会提出了草案修改稿，建议提请市七届人大常委会第三十五次会议审议后交付表决。

以上报告和草案修改稿是否妥当，请予审议。