

扬尘污染导致空气质量在全省排名落后

# 揭阳首部地方性法规 聚焦“除尘”

本报通讯员郑秀亮 廖伟东

《揭阳市扬尘污染防治条例》(以下简称《条例》)近日正式施行。这标志着广东省揭阳市在获得地方立法权后,首部地方性法规正式出台,成为保障揭阳扬尘污染防治的重要依据。

《条例》规定,环境保护主管部门对本辖区内的扬尘污染防治实施统一监督管理,协调和督促其他相关主管部门履行管理职责,并负责物料堆放以及预拌混凝土生产单位等的扬尘污染防治监督管理工作。



出台背景

## 市区扩容过程中扬尘污染问题十分突出

“最近两三年,揭阳空气质量排名在全省比较靠后,其中一个重要原因就是扬尘污染问题没有得到很好解决。”广东省揭阳市环保局相关负责人提到,随着揭阳城乡建设步伐加快,在大力推进中心市区扩容提质的过程中,建设单位不规范施工、物料运输车辆随处遗撒等,成为扬尘污染的重要来源。

“这些问题迫切要求采取有效措施予以整治。”揭阳市环保局法规宣教科相关负责人告诉记者,揭阳就出台《揭阳市区泥头车运输管理办法》和《关于整治PM<sub>10</sub>污染的通告》等规范性文件,并积极采取相应措施加强扬尘污染防治。

但是,由于这些办法、通告等缺乏刚性约束,实际执行效果不佳,使

条例亮点

## 解决各部门扬尘污染监督管理职能交叉问题

作为获批准行使地方立法权后的首部地方性法规,揭阳对《条例》高度重视,提出以“问题导向立法,立法解决问题”为原则,以提高地方立法质量,突出地方特色,增强可操作性为目标,使立法符合客观规律、符合揭阳实际、符合人民群众利益,有利于推进改革,促进法治。

《条例》共设五章三十五条,分别对扬尘污染防治措施、监督管理、法律责任等内容作出具体规定。

“制定《条例》的目的之一就是解决各部门在扬尘污染监督管理上职能交叉的问题。”高宇飞说,各部门在《条例》起草、审议过程中均提出很多意见,《条例》也听取了这些意见,并根据上位法规定和揭阳市编委的文件精神,在第四条中对环保部门、城管和综合执法部门、住建部门、市容环卫部门、交通运输部门、国土资源部门以及公安机关交通管理部门等在扬尘污染监管上的职责作出较为具体的规定,基本上解决了部门职责交叉的问题。

1979年《环境保护法(试行)》,首次把对建设项目进行环境影响评价作为法律制度确立下来。就现行法律法规而言,《环境影响评价法》规定我国对规划和建设项目实施环境影响评价制度;《建设项目环境保护管理条例》则明确对建设项目实施环境管理。

在实际执行中,一些地方对法律理解有误,扩大了“建设项目”范围。笔者曾在实务中就碰到某企业租赁仓库开展同仓库环评中允许的同类型仓储行为,被要求做环评的情形。鉴于此,正确理解“建设项目”,有利于我们了解建设项目环境管理的边界,做到“法无授权不可为”。

### 1.不同法律文本下,“建设项目”的涵义不同吗?

从计划经济年代开始,我国就对“建设项目”进行投资管理。

目前,建设项目被分为政府投资项目和企业投资项目两大类,政府投资项目采用审批制,企业投资项目分不同类别适用核准和备案,主要的投资管理部门为发改委和经信委。对建设项目而言,同时配有相关的管理目录,比如目前适用的目录有《政府核准的投资项目目录(2016年本)》。

建设项目对政府管理部门而言是一个通俗的术语,纳入政府投资管理名录的项目都是建设项目,不管是新建、改建、扩建还是技改项目。对建设项目而言,在项目开工建设前,除取得环评和

得揭阳可吸入颗粒物在环境空气质量综合指数占比中仍然居高不下。

“贯彻落实新环保法和大气法,严查各种大气环境违法行为及强化地方政府责任的有关精神,也迫切要求揭阳在加强扬尘污染防治方面必须有更加积极的作为。”揭阳市人大常委会立法工委主任高宇飞介绍说,在这样的背景下,《条例》应运而生,成为揭阳加强管控与治理可吸入颗粒物污染、改善环境空气质量的主攻方向和重要突破口。

据了解,《条例》草案初稿由揭阳市环保局负责起草,并由揭阳市立法服务基地——华南农业大学人文与法学院承担具体起草工作。在充分调研和参考其他市经验做法的基础上,《条例》于2016年9月形成草

案,并提请揭阳市人大常委会审议。“为提高立法质量,市人大常委会对条例草案审议采用‘三审制’。”高宇飞表示,在审议期间,揭阳市人大常委会先后多次组织召开了座谈会、论证会等,并委托市人大常委会协助组织召开由省立法咨询专家和省直有关部门参加的专家论证会。与此同时,广泛征求各方意见,不断修改完善《条例》草案。

“《条例》光修改就有十几稿,临近送审还有部门提意见。”高宇飞说,经过科学严谨的修订,经报揭阳市委研究同意,《条例》于2016年12月29日经揭阳市第五届人大常委会第四十七次会议表决通过,并于2017年1月13日经省十二届人大常委会第三十一次会议审查批准,自5月1日施行。

就是要让《条例》“立得住,下得去。”《条例》还明确规定,“建设单位应当将扬尘污染防治的费用列入工程造价,并在施工承包合同中明确施工单位扬尘污染防治责任”。王锦洪表示,这些规定也提高了《条例》可行性,“有了专款,扬尘污染防治工作才有保障。”

《条例》还特别规定环保部门应当建立扬尘污染环境监测网络,应当建立扬尘污染日常巡查制度,并会同相关部门加强日常巡查,及时发现并制止扬尘污染行为的发生。特别值得一提的是,《条例》规定环保部门可以组织其他相关主管部门实施联合执法检查。如果被检查的企业事业单位和其他生产经营者以拒绝进入现场等方式拒不接受现场监督检查,或检查时弄虚作假的,由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他负有扬尘污染防治监督管理职责的部门责令改正,处二万元以上二十万元以下罚款;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法予以处罚。

此外,泥头车的覆盖、围挡等,也都是征求行业意见,结合实际确定的,

就是要让《条例》“立得住,下得去。”

《条例》还明确规定,“建设单位应当将扬尘污染防治的费用列入工程造价,并在施工承包合同中明确施工单位扬尘污染防治责任”。王锦洪表示,这些规定也提高了《条例》可行性,“有了专款,扬尘污染防治工作才有保障。”

《条例》还特别规定环保部门应当建立扬尘污染环境监测网络,应当建立扬尘污染日常巡查制度,并会同相关部门加强日常巡查,及时发现并制止扬尘污染行为的发生。

特别值得一提的是,《条例》规定环保部门可以组织其他相关主管部门实施联合执法检查。如果被检查的企业事业单位和其他生产经营者以拒绝进入现场等方式拒不接受现场监督检查,或检查时弄虚作假的,由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他负有扬尘污染防治监督管理职责的部门责令改正,处二万元以上二十万元以下罚款;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法予以处罚。

专家点评

## 立法像潮汕菜一样精致

“扬尘污染防治的选题针对性强,具有地方特色,是揭阳加强管控与治理可吸入颗粒物污染、改善环境空气质量的主攻方向和重要突破口。”广东省人大常委会副主任周小川在省人大常委会召开提高设区的市立法质量暨法规审查批准点评会议上,对《条例》给予了肯定,认为《条例》立得住、行得通,让人比较满意。

与会专家、学者们也普遍认为《条例》针对性强,地方特色浓,回应了社会关切。条文具体、明晰,内容也有所创新,体例文字方面也比较规范,具有较强的可操作性。

“地方立法具有补充细化的职能,在刚起步时,立法议案不足,还是应该着眼于突出特色,地方自己急需的立法,以重点解决改革发展稳定的事项。”广东省人大常委会立法咨询专家骆梅芬指出,《条例》进行了立项立法,在目前加强生态文明建设的背景下,具有比较好的意义和价值。

《条例》相关规定的细致,也得到了专家们的肯定。立法咨询专家刘高勇就评价,对《条例》“最深印象就是特别细,特别具有可操作性。”立法咨询专家宋儒亮也提到,“《条例》体现出来操作性就是一个字:细。”

有两个地方的“细”让宋儒亮印象深刻。一是第四条10个部门的责任一项一项列,“心里面立法者知道这些部门干什么,其实这些条例办法很多地方都有,但是会扯皮,所以《条例》全列出来,这样遇到问题就明确知道谁是责任人。国家层面的立法可以笼统一点,但是到地方层面一定要具体,这一点很可贵。”

另一个是《条例》用词准确,用了很多清晰的句子来表达立法者意图,比如“48小时内”“超过三个月”“48小时”“5厘米以上”,“这个跟潮汕菜一样很精致,6厘米就有问题了,这就是地方立法的特色。在法律操作上面,文学家越少越利于执法。”

还有一些词,有覆盖,有洒水,有喷雾,有分段,还有密闭、除泥、清洗干净,再有喷淋、硬化、湿法喷淋,第十九条第一款“并及时清扫”,“这样的法律给我感觉是真想干事,也想把事干好。”宋儒亮说。

法规的生命力在于实施,据高宇飞介绍,接下来,揭阳将重点做好普法宣传,为《条例》的实施营造良好舆论氛围。另外,在《条例》施行一段时间后,揭阳也将开展相关执法检查以及立法后评估,对条例实施效果进行总结评估。

加强案例指导 统一裁判尺度

## 最高法环资庭评选典型案例

本报综合报道 为加强环境资源案例指导,统一裁判尺度,结合首届全国法院环境资源优秀裁判文书评选结果,5月15日,最高人民法院环境资源审判庭与中国司法案例网合作举办“最高人民法院环境资源刑事、民事、行政典型案例评选”。

活动将评选出10个环境资源刑事、民事、行政典型案例,为推进生态文明建设提供有力司法保障。

据了解,环境资源刑事、民事、行政典型案例评选活动,经初评、征求意见、网络投票、专家评审后,最高人民法院将召开新闻

发布会公开发布。此次在网上公布的15件候选案例,均为近年来人民群众关注度、社会影响面大、司法审判效果好的环境资源案件,在推动环境资源保护、引领社会主义核心价值观等方面具有典型意义。

本次评选活动投票环节为期20天(5月15~6月3日),在中国司法案例网开展。评选活动将按照“公正、公平、公开”的原则,广泛听取社会公众意见,网友们可以通过网络投票的方式参与评选,评审委员会将根据投票情况进行复评,最终评选出十大典型案例。

相关链接

### 四起环境资源刑事典型案例

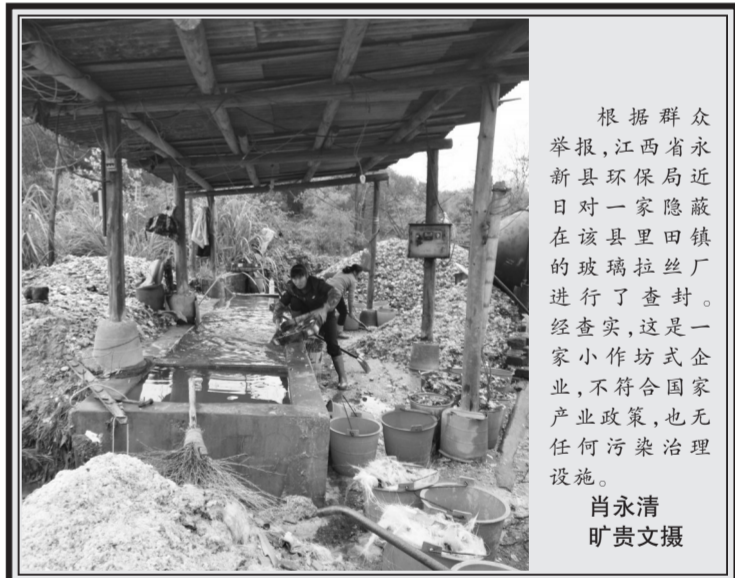
- 1.宁夏回族自治区中卫市沙坡头区人民检察院诉宁夏夏明盛染化有限公司、廉兴中污染环境案
- 2.连云港市连云区人民检察院诉尹宝山等人非法捕捞水产品刑事附带民事诉讼案
- 3.湖南省岳阳楼区人民检察院诉何建强等非法杀害珍贵、濒危野生动物罪、非法狩猎罪刑事附带民事诉讼案
- 4.江苏省镇江市人民检察院诉娄底市盛鸿贸易有限公司等走私废物案

### 七起环境资源民事典型案例

- 1.吕金奎等79人诉上海关船舶重工有限责任公司海上污染损害责任纠纷案
- 2.倪旭龙诉丹东海洋红风力发电有限责任公司环污侵权纠纷案
- 3.江苏省常州市人民检察院诉许建惠、许玉仙环境民事公益诉讼案
- 4.江西星光现代生态农业发展有限公司诉江西鹰鹏化工有限公司大气污染责任纠纷案
- 5.中华环保联合会诉谭耀洪、方运双环境污染民事公益诉讼案
- 6.邓仕迎诉广西永凯糖纸有限责任公司等企业通海水域污染损害责任纠纷案
- 7.秀山县天源矿业有限公司诉秀山九鑫鑫业有限公司采矿权纠纷案

### 四起环境资源行政典型案例

- 1.福建省清流县人民检察院诉清流县环境保护局环保行政公益诉讼案
- 2.广东省东源县源龙农业开发有限公司诉东源县人民政府、广东省新丰江林业管理局行政强制与赔偿纠纷案
- 3.海南桑德水务有限公司诉海南省儋州市生态环境保护局环境行政处罚纠纷案
- 4.陈德龙诉成都市成华区环境保护局环保行政处罚案



根据群众举报,江西省永新县环保局近日对一家隐藏在该县里田镇的玻璃拉丝厂进行了查封。经查实,这是一家小作坊式企业,不符合国家产业政策,也无任何污染治理设施。  
肖永清 旷贵文摄

# 如何从法律角度理解“建设项目”?

——建设项目环境管理疑难法律问题解析之一

陈国强

编者按

建设项目一直是我国环境管理的重点,虽然倚重环评及三同时验收审批,从当下看是“重前期审批轻后期监管”,但客观而言,在我国环境保护工作刚起步阶段,其却不失为一个好抓手。

随着全面依法治国向纵深推进,建设项目环境管理领域的疑难问题越来越受到重视。对部分有争议的问题,各地在实际环境管理中的意见和处理方式各异,不仅造成基层环境管理人员的困惑,而且也部分造成社会对环境管理的负面印象。

在2015年新环保法施行后,新修正的《环境

影响评价法》也于2016年9月1日施行,虽然《建设项目环境保护管理条例》目前还在修订之中,但尽快对建设项目环境管理中的疑难问题进行梳理,不仅有助于统一基层执法尺度,也有助于相关问题在立法修订时予以解决。

本报近日特约请阳光时代律师事务所环境业务部主任陈国强律师,就如何正确理解“建设项目”、建设项目“重大变动”重新报批环评问题、“未批先建”行政处罚适用法律问题、“未验先投”处罚如何适用法律等基层执法人员关心的问题,从律师的视角,逐一分析。

因版面有限,本期重点谈谈何为“建设项目”。

济类型的开发活动。按计划管理体制,建设项目可分为基本建设、技术改造、房地产开发(包括开发建设、新区建设、老区改造)和其他共四个部分的工程和设施建设。对环境可能造成影响的饮食娱乐服务性行业,也属《条例》管理范围。”

除额外增加的对饮食娱乐服务性行业的管理外,该通知将“建设项目”明确限定为“以固定资产投资方式开展的一切开发建设活动”。

对于该通知所扩充的“对环境可能造成影响的饮食娱乐服务

性行业”实施环境管理要求,国务院法制办在给最高法院行政审判庭的《全国人大常委会关于环保评价许可是否颁发个体工商户营业执照前置条件问题的复函》(国法秘函[2006]403号)明确,全国人大常委会认为:“公民个人租赁住宅楼开办个体餐馆的,不属于环境影响评价法第16条第三款关于‘建设项目的环境影响评价分类管理名录’规定中的‘建设项目’。”

最高法行政审判庭在《关于工商行政部门审查颁发个体工商户营业执照是否以环保评价

许可为前置条件问题的答复》([2006]行他字第2号)对此做了进一步指引,并作为法院系统审判同类案件的参考依据。

比如,最高法编的《环境资源审判典型案例选编》(民事与行政卷)中收录的“王华诉重庆市北碚区环境保护局环保行政处罚案”中,就以此为理由认为个体餐馆不属于建设项目,不受《建设项目环境保护管理条例》的调整,以北碚区环保局适用法律错误为由撤销其所作出的行政处罚。

议:环保部门可以根据《重庆市环境

保护条例》的相关条款,对个体餐馆的环境违法行为实施行政处罚。

环境保护部办公厅在《关于租赁住宅楼从事餐饮业执行环境影响评价制度和“三同时”制度有关意见的复函》(环办政法[2017]25号)也对之前观点进行了更改,明确:公民个人租赁住宅楼开办个体餐馆,不属于环境影响评价法第十六条第三款关于“建设项目的环境影响评价分类管理名录”规定中的“建设项目”。

环境保护部2016年制订的《建设项目环境影响评价分类管理名录》(征求意见稿)中第一次在名录中明确:“纳入本名录中建设项目,是指在开发建设、运营和退役过程中,人类活动导致环境要素发生变化(包括有利和不利)的开发建设工程。”

### 3.建议环保部门用好法律,对未纳入环评的“建设项目”加强监管,必要时,动用地方立法权

实务中有争议继续存在,笔者对此的观点是:

第一,从《环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》

