

惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书

惠州学院地方立法研究院 编
惠州市人大常委会法制工作委员会

惠州市扬尘污染防治 立法调研报告

易清 李文珊 臧博 康钦春 著

图书在版编目 (CIP) 数据

惠州市扬尘污染防治立法调研报告 / 易清等著. —
北京: 中国民主法制出版社, 2021. 12
(惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书)
ISBN 978-7-5162-2737-4

I. ①惠… II. ①易… III. ①扬尘污染—污染防治—
条例—调查报告—惠州 IV. ①D927.654.268.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 271766 号

图书出品人: 刘海涛
出版统筹: 乔先彪
丛书策划: 庞贺鑫
责任编辑: 庞贺鑫

书 名 / 惠州市扬尘污染防治立法调研报告
作 者 / 易清 李文珊 臧博 康钦春 著

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / (010) 63055259 (总编室) 63058068 63057714 (营销中心)
传真 / (010) 63055259

<http://www.npcpub.com>

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 13 字数 / 162 千字

版本 / 2022 年 3 月第 1 版 2022 年 3 月第 1 次印刷

印刷 / 北京天宇万达印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-2737-4

定价 / 56.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书

编辑出版委员会

主 编：

易 清 惠州学院地方立法研究院院长 教授

副主编：

巫民慧 惠州市人大常委会法制工作委员会主任

编委会成员（按姓名笔画排列）：

马学青 孙仰前 巫民慧 李才锐 李文珊 吴 楠

何振兴 宋作海 宋振凌 张艺子 陈友乔 陈裕谨

林木明 易 清 秦兰英 袁益祺 康钦春 彭小丁

曾平辉 臧 博 潘丽军

总 序

立法调研是立法工作的基础和重要组成部分，是掌握实情、汇集民意的有效途径。重视调查研究是我们党在革命、建设、改革各个历史时期做好各项工作的重要法宝。毛泽东同志曾说过，“没有调查，没有发言权”。习近平同志指出，“调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查，就没有发言权，更没有决策权”。立法调研是体现立法为民的必然要求，是提高立法质量的重要保障，是拓宽公民有序参与立法的重要途径。

2015年3月，第十二届全国人大第三次会议表决通过的《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，正式赋予设区的市地方立法权。同年5月28日，惠州市成为广东省首批开始行使地方立法权的市之一。这就意味着，从2015年5月28日起，惠州市人大及其常委会可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等三个方面的事项开始制定地方性法规，更有利于有针对性地解决城市发展中遇到的问题和群众关切的热点难点问题。

惠州市人大常委会为加强立法能力建设，与惠州学院于2015年9月合作共建惠州市地方立法智库（惠州学院地方立法研究院暨惠州市地方立法研究中心），积极探索第三方立法。惠州学院地方立法研究院从立法调研、咨询、论证、起草、评估、审议、公示等多个环节深度参与立法。惠州市地方立法智库发展成为惠州市科学立法的重要阵地、民主立法的重

■ 惠州市扬尘污染防治立法调研报告

要桥梁、地方立法理论与实践相结合的重要平台，推动法理研究与法治实践相结合，为惠州市地方立法提供坚实的理论支撑和智力支持。

在立法工作中，惠州市人大牢固树立“质量第一”理念，坚持宁缺毋滥，立有用之法，不立应景凑数之法，力争使每一部法规都成为精品。为此，惠州市人大及其常委会非常重视立法调研工作。2016年2月29日惠州市第十一届人民代表大会第六次会议通过，2016年3月31日广东省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议批准，自2016年4月23日起施行的《惠州市制定地方性法规条例》第11条明确规定了立法调研的地位：“起草地方性法规草案应当注重调查研究，广泛征询社会各界意见。……”

2017年1月4日惠州市第十一届人民政府第166次常务会议通过，2017年2月16日惠州市人民政府令第94号发布，2017年3月18日起施行的《惠州市人民政府拟定地方性法规草案和制定政府规章程序规定》第25条把立法调研报告列为地方性法规草案、政府规章送审的法定要件：“起草责任单位向市人民政府（径送市人民政府法制机构）报送地方性法规草案、政府规章送审稿的请示时，应当同时提交下列材料：……（七）调研报告（包括调研背景现状、调研目的，调研方法、调研活动等）……”

目前，立法调研已经成为惠州市地方立法的一大特色和优势。在正式受委托起草每一部法规之前，惠州市地方立法智库都要遵照《惠州市制定地方性法规条例》《惠州市人民政府拟定地方性法规草案和制定政府规章程序规定》，会同惠州市人大常委会法制工作委员会，开展广泛深入的立法调研，组织精干、专业、跨领域的调研组，通过实地调查、访谈调查、会议调查、问卷调查、重点调查等方法，深入基层获得丰富的、直接

的、真实的第一手数据和资料；坚持问题导向，抓住重点难点问题、体制机制方面存在的突出问题和群众反映强烈的热点难点问题；科学整理所占有的调研材料，充分查找存在的问题，理性分析个中原因，准确提出切实可行的对策建议；撰写内容翔实、针对性强的立法调研报告，作为法规起草的基础资料，供法规草案审议时做参考。

惠州学院地方立法研究院与惠州市人大常委会法制工作委员会共同编写，2019年1月出版的《设区的市地方立法实用教程》第五章“设区的市地方立法调研”，从地方立法调研的含义、特点、原则、方法、意义、实施及报告的撰写等方面进行了全方位的深入总结和探讨。此次《惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书》的出版，是惠州市新获立法权以来开展的立法调研而形成的部分重要成果展示，将会对设区的市立法工作起到积极的推动作用，尤其是对立法调研工作提供重要的参考与借鉴。

是为序。

《惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书》编委会

2019年9月

前 言

惠州市位于广东省东南部、珠三角东北端，南临南海大亚湾，毗邻广州、深圳、东莞、香港，是粤港澳大湾区东岸重要战略腹地和枢纽门户，未来将建成珠江东岸新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区和全国一流城市。惠州市是环境优美的“全国文明城市”，空气质量一直排在全国前列，“惠州蓝”已成为惠州市一张美丽的名片。

随着城市建设、路网建设不断升级，惠州市扬尘管控压力也在持续加大。施工工地明显增多，全市每年在建工地有近2000个。部分工程点多、线长、面广，管控难度非常大。因此，扬尘污染已成为影响惠州市空气质量排名的重要因素，是惠州市生态环境的短板。为了加大惠州市扬尘污染防治的管理力度，惠州市人大常委会明确把《惠州市扬尘污染防治条例》（以下简称《条例》）纳入2019年地方立法规划，并正式启动了《条例》的立法工作。

为切实做好立法工作，提高立法质量，惠州市生态环境局（以下简称市生态环境局）根据惠州市人大常委会法制工作委员会（以下简称市法工委）的安排，委托惠州市地方立法研究中心（以下简称立法中心）组成调研组，就扬尘污染防治的政策与理论、国内城市同类立法情况、惠州市扬尘污染防治的现状和问题、制定《条例》需要明确和解决的主要问题等组织调研。

立法中心接受委托后，高度重视，组织精干、专业、跨领域的立法调研团队，扎实深入开展调研工作；在调研中，调研团队注重调研工作的科

■ 惠州市扬尘污染防治立法调研报告

学性，通过实地观察、访谈调查、问卷调查等，获得了丰富的、直接的、真实的第一手数据和资料；坚持问题导向，抓住扬尘污染防治的重点难点问题、体制机制方面的突出问题和群众反映强烈的热点问题，科学整理调研材料，理性剖析调研数据及文本，准确提出切实可行的对策建议，完成本立法调研报告的撰写。

第一部分 总 论	001
一、调研背景	001
二、调研目的	006
三、调研方法	006
四、调研活动	009
五、调研重点	013
六、调研特色	013
第二部分 惠州市扬尘污染及防治的基本情况	016
一、施工扬尘情况复杂	017
二、道路扬尘现象突出	020
三、堆场扬尘情况严重	021
四、土壤扬尘现象普遍	023
五、扬尘污染防治规章建制	024
六、《城市扬尘污染防治管理办法》颁布实施	025
七、扬尘污染防治具体要求出台	026
八、执法监管全面覆盖	032
第三部分 惠州市扬尘污染防治的问题及其原因	043
一、多数建筑工地未落实“六个百分百”防尘措施	044
	001

II 惠州市扬尘污染防治立法调研报告

二、市政道路建设施工防尘成效低	045
三、堆场扬尘疏于防范	049
四、土壤扬尘缺乏管控	049
五、缺乏认识防控消极	049
六、部门管理机制不全	051
七、专职人员与防尘设施缺乏	054
八、行政执法相对困难	057
九、行政处罚整体轻微	059
第四部分 惠州市扬尘污染防治立法的建议	061

一、正确领悟法律法规	062
二、准确定义扬尘污染	065
三、精准定位部门职责	068
四、明确主体单位责任	072
五、清晰防尘具体要求	073
六、完善防尘设施设备	074
七、加强泥头车的监管	077
八、改进道路清扫方式	078
九、健全防尘公众参与	079
十、强化防尘征信管理	080
十一、明确防尘法律责任	080
附件 1：惠州市扬尘污染防治条例（专家建议稿）	082
附件 2：会议纪要	090
附件 3：调查问卷	169
附件 4：调查问卷分析报告	174
后 记	196

第一部分 总 论

一、调研背景

随着扬尘污染的问题日益严重和全社会对扬尘污染认识的提高，扬尘污染防治已成为全球的共识，各个国家也越来越重视。我国的扬尘污染防治工作也经历了从无到有，从自发到自觉的发展过程。在这一过程中，保护理论研究的加强，地方立法保护的推进、保护技术手段的改善对惠州市扬尘污染防治提出了新的要求。

（一）加强扬尘污染防治立法已成为全球基本共识和发展趋势

英国是开始大气污染治理比较早的国家，在治理大气污染方面有着丰富的经验，1819年，英国政府第一次召开讨论烟害的委员会，并且在1821年制定了《烟尘防止法》，1848年制定了《公共卫生法》。1866年，还出台了一部限制烟尘污染的《环境卫生法》。1853年到1856年间，伦敦和其他城市先后制定了一系列防止烟尘的法律，比如，《伦敦法》《制碱业管理法》等，1956年出台《清洁空气法》，这些法律都是为了针对大气污染而颁布的。美国在1955年颁布了《联邦大气污染控制法》，又在1963年颁布《清洁空气法》，成为大气污染防治的主要法律依据。1963—1970年是美国空气污染控制走向国家化的重要历史阶段，这7年里国会先后通过了5个相关法案，内容几乎涉及空气污染的所有重要方面。另外，一些欧美其他发达国家也都制定了相应的法律法规，这些法律法规对扬尘污染防治的管理、建设、使用、规划等都有一定的意义。

亚洲国家虽然起步晚，但扬尘污染防治工作也做得有声有色。1968年，日本制定《大气污染防治法》，且多次大幅度修订。1962年，日本实行的《煤烟排放规制法》有效控制煤烟区域排放浓度标准，保证污染治理措施的有效实施。在治理大气污染的过程中，菲律宾十分重视法律手段的运用。1999年，菲律宾通过了《清洁空气法案》，法案里规定禁止焚烧垃圾，成为世界上第一个有此规定的国家。2008年《菲律宾国家环境意识与环境教育法》，使菲律宾成为亚洲仅有的3个颁布环境教育法的国家之一。^①其他亚洲国家的环境意识在进入20世纪80年代以后才真正觉醒，许多国家都把大气污染防治写进了宪法，作为基本国策，如马来西亚、印度尼西亚、泰国和越南等国。

（二）我国对扬尘污染防治工作日趋重视

实现中华民族长久发展的内在要求就是要保持良好的生态环境，为此，我国坚持打好扬尘污染防治攻坚战，加强对生态环境的保护，建设美丽中国，提升生态文明。在依法治国的执政方式下，我国逐步完善生态环境保护法律法规体系，注重依法监管。

我国涉及扬尘污染防治的立法，按效力和等级划分为四个方面：

第一，法律方面。比如，全国人大常委会1987年颁布（2018年10月26日修正）的《中华人民共和国大气污染防治法》。

第二，行政法规方面。包括2017年国务院制定的《建设项目环境保护管理条例》，2017年国务院修订颁布的《中华人民共和国海洋倾废管理条例》等。

第三，部门规章和扬尘污染防治标准方面。规章包括：1990年化学工业部发布的《化学工业环境保护管理规定》，2005年建设部发布的《城市建筑垃圾管理规定》，2016年国土资源部修订的《矿山地质环境保护规定》等；扬尘污染防治标准包括：2013年《建设工程施工现场环境与卫

^① 高明、廖小萍：《大气污染治理政策的国际经验与借鉴》，载《发展研究》2014年第2期。

生标准》、2013年《环境空气细颗粒物污染综合防治技术政策》以及2008年实施的《防治城市扬尘污染技术规范》等。

第四，地方人大及其常委会和地方政府制定的地方性法规和规章方面。随着城市建设进程的加快，尤其是基础设施建设、房地产等行业的快速发展，城市及其周边范围建设工地的数量急剧增多，空气质量问题日渐突出，对群众生活造成的影响越来越大，群众对空气质量的诉求不断上升。因此，在取得设区的市立法权之后，各地市纷纷加大对环境保护立法的研究，力求通过立法手段解决突出的环境问题。扬尘污染作为大气污染的一个重要部分，已成为设区的市立法在大气环境保护立法方向的一个重要突破口。如西安市2015年制定颁布的《西安市扬尘污染防治条例》、杭州市2003年颁布的《杭州市建设工程渣土管理办法》等。

据不完全统计，截至2019年6月，全国设区的市共颁布扬尘污染防治地方性法规8部、政府规章28部、规范性文件251部。根据统计可以看出，扬尘污染的防治已得到地方政府的重视，通过规范性文件进行管理日趋常态化，相当一部分省市在此基础上总结经验，并上升为政府规章，部分城市则通过地方立法的方式，加强对扬尘污染的防治管理。

（三）广东省扬尘污染防治工作不断推进

广东省高度重视扬尘污染防治的管理工作，在结合扬尘污染防治工作实际的同时，认真贯彻国家有关扬尘污染防治法律法规，比如，先后制定和颁布了一大批地方扬尘污染防治的相关法律和法规，使扬尘污染防治的法律法规和制度从部分到全面，从单一到配套，不断得到完善。再如，先后制定和实施了《广东省城市垃圾管理条例》《广东省建设项目环境保护管理条例》《广东省固体废物污染环境防治条例》《广东省建设工程施工扬尘污染防治管理办法（试行）》等。这些条例出台之后，广东省内各个城市开始相继出台扬尘污染防治的地方性法规或规章，截至2018年12月，广东省绝大多数城市都制定了扬尘污染防治的法律法规。例如，中山市2018年颁布《中山市扬尘污染防治管理办法》，珠海市2016年颁布

II 惠州市扬尘污染防治立法调研报告

《珠海市防治扬尘污染管理办法》，深圳市 2008 年颁布、2018 年修改《深圳市扬尘污染防治管理办法》等，使广东扬尘污染防治工作基本做到了有章可循，有法可依。

（四）惠州市扬尘污染防治工作进一步加强

根据惠州市生态环境局发布的 2019 年惠州市生态环境状况公报显示，惠州市的环境空气质量总体保持良好。惠州市区里的二氧化氮和二氧化硫都稳定达到国家一级标准要求，可吸入颗粒物达到国家二级标准要求，各项污染物浓度基本保持稳定。扬尘对空气质量六项监测指标的影响主要表现为 PM_{2.5} 和 PM₁₀ 两项颗粒物指标，其中，PM_{2.5} 是指粒径小于等于 2.5 微米的细颗粒物，PM₁₀ 是指粒径小于 10 微米的可吸入颗粒物，而扬尘主要是粒径较大的颗粒物，因此，PM_{2.5} 与 PM₁₀ 比值大小可较好地反映区域扬尘污染贡献情况，比值越大反映出扬尘污染贡献越大。监测结果显示，惠州市大气首要污染物为可吸入颗粒物（PM₁₀）。扬尘是地面的尘土在人为、风力带动及其他因素带动飞扬而进入大气的开放性污染源，是环境空气可吸入颗粒物的重要来源之一。^①

随着惠州市经济和城市化的持续高速发展，房地产发展迅速，特别是市政工程建设及建筑工地增多，房地产开发投资额已由 2008 年的 186.8 亿元增至 2017 年的 884.19 亿元，商品房竣工面积由 2008 年的 242.8 万平方米增至 2017 年的 1039.9 万平方米。^② 工程建设及建筑工地增多是道路扬尘比例上升的原因之一。

机动车保有量上升也会造成道路扬尘的增加。扬尘源直接影响 PM₁₀ 浓度，经二次转化后影响 PM_{2.5} 浓度。惠州市大气污染源排放清单研究成果显示，扬尘源和工艺过程源是颗粒物的主要贡献者。惠州市的扬尘

^① 参见惠州市生态环境局网站，《2019 年惠州市生态环境状况公报》，网址：http://shj.huizhou.gov.cn/zfw/grfw/hjzkgg/content/post_3899391.html，最后访问时间：2021 年 9 月 7 日。

^② 近 10 年惠州全年房地产开发投资增长 373.33%，网址：https://www.sohu.com/a/281080704_704473，最后访问时间：2021 年 9 月 7 日。

PM10 排放，主要来源于道路扬尘，贡献率约为 54%。扬尘源对一次 PM2.5 的贡献仍然非常显著，贡献率达到 36%，为仅次于工艺过程源（主要为水泥厂）的 41%。根据中国环境科学研究院完成的《惠州市 PM2.5 来源解析与防治对策研究项目报告》（2015—2016 年），机动车尾气是惠州市 PM2.5 最大的贡献源，贡献率约占 27.23%；其次为工业源 26.05%，燃煤源 17.93%，扬尘源 11.49%。扬尘问题日渐突出，防治已刻不容缓。

为了规范扬尘污染防治管理，改善和提高空气质量，保护人民群众的身体健康，2013 年 10 月 29 日惠州市人民政府办公室发布《关于印发〈惠州市城市扬尘污染防治管理办法〉的通知》（惠府办〔2013〕66 号），实施以来，市区工地扬尘污染得到有效控制，市区空气质量持续改善，尤其是 PM10 和 PM2.5 两个大气污染因子持续下降。由此可见，强化扬尘监管对改善空气质量具有明显效果。

2015 年，《广东省环境保护条例》和《中华人民共和国大气污染防治法》先后修订，对扬尘污染防治提出更新、更高、更严的要求。自 2018 年以来，惠州市全面打响污染防治攻坚战，成立以市委书记为总指挥长、市长为第一副总指挥长的污染防治攻坚战总指挥部，坚持周研判、月调度、季汇报的工作制度，由副市长每周组织召开一次研判会，安排部署建筑工地扬尘、泥头车整治等专项工作。市政府还多次组织召开扬尘污染防治工作推进会，印发实施《惠州市区扬尘污染防治强化措施及分工方案》《惠州市 2018 年蓝天保卫战行动方案》，大力推进扬尘污染防治工作，保障惠州市环境空气质量。要求各部门积极联动，采取综合措施整治扬尘污染，强化建筑工地行业监管，强化扬尘违法行为监督执法，强化泥头车密闭运输监管，加强与相关执法部门的联合专项整治行动，强化重点道路保洁，加大宣传力度，营造舆论氛围。

在 2019 年 1 月 16 日的惠州市第十二届人民代表大会第五次会议上，惠州市人民政府向大会报告工作提到：打好污染防治攻坚战，完善空气质

量监管网络，抓好压减燃煤、移动源污染和扬尘治理，全面完成“散乱污”企业综合整治，确保环境空气质量稳定优良。《条例》的制定，将会使扬尘污染防治的范围从城市规划区扩大到全市范围，并具有更高的效力；这也是落实党中央、全国人大、国务院和省人的要求，实施大气污染防治行动、打赢蓝天保卫战的战略决策部署。^①

二、调研目的

通过对《条例》的调查研究，摸索惠州市扬尘污染防治的整体情况和存在的问题，找出解决问题的对策和建议。

（一）摸清现存问题

市生态环境局希望通过立法中心开展的深入、系统的调查研究，学习借鉴外地管理及相关立法工作经验，充分掌握惠州市扬尘污染的整体情况和存在的突出问题，系统梳理上位法等相关法律制度规范，在此基础上进行综合研究和分析，明确惠州市扬尘污染防治工作中需要立法解决的主要问题，提出法规制度设计的具体建议，为条例草案的修改、审议提供参考依据。

（二）探寻可行对策

立法中心要结合国内外扬尘污染防治工作的做法和经验，分析国家上位法与参照其他地级市制定的扬尘污染防治条例情况，围绕惠州市扬尘污染防治工作的现状，梳理出惠州市扬尘污染防治工作中急需改进的问题和探寻相关对策。

三、调研方法

在收集资料过程中，调研组主要运用了文献法、观察法、访谈法和抽

^① 参见惠州市人民政府网站，《2019年惠州市政府工作报告》，网址：http://www.huizhou.gov.cn/gkmlpt/content/1/1975/post_1975627.html#873，最后访问时间：2021年9月7日。

样调查问卷法。在资料的整理、分析与处理中，调研组主要采用统计分析法、归纳法、演绎法、比较法等。

（一）资料收集方面

1. 文献法

调研组通过查找图书、网络资料、报刊，以及走访实务部门等多种途径收集资料，分析惠州市扬尘污染防治基本情况。调研期间，立法中心多次赴市生态环境局、惠州市政府职能部门等单位，针对惠州市扬尘污染防治的建设、规划与发展的历史等情况开展资料收集工作，收集大量有关惠州市扬尘污染防治工作的信息，如资金、机构、法规、规划、公众参与等诸多文献资料。通过收集相关文献，调研组获得了惠州市扬尘污染防治立法研究的基础材料。

2. 观察法

调研组多次深入惠州市各地实地考察，观察惠州市范围内及周边群众的生产生活状况，对其基础设施进行实地体验式考察，并收集群众对惠州市扬尘污染防治工作方面的实际诉求和行为策略。

3. 访谈法

调研组通过与居住在惠州市的居民的访谈，了解惠州市扬尘污染的现状、存在的问题、人们的诉求等翔实的基本资料。到相关职能部门进行访谈，包括调研人员到具体的部门找相应的业务部门和人员进行座谈。

4. 抽样调查问卷法

调研组专门针对惠州市居民关注扬尘污染防治问题的侧重点，设计了问卷并进行了实地问卷调查，共发放调查问卷 1500 份，回收调查问卷 1370 份，获得了广大市民对惠州市扬尘污染的评价、认知与改进措施等方面的一手资料。