

附件：

《关于划定市区禁止使用高排放非道路移动机械区域的通告》后评估报告

【内容摘要】《关于划定市区禁止使用高排放非道路移动机械区域的通告》（宿政规发〔2019〕1号，以下简称《通告》），施行至今已有两年。实施以来，对改善市区空气质量、保障人民群众健康起到了重要作用。根据《市政府办公室关于印发宿迁市人民政府2021年度立法及规范性文件工作计划的通知》（宿政办发〔2021〕6号）要求，市生态环境局组织开展《通告》后评估工作，通过召开座谈会、问卷调查、征求专家意见、现场监督抽测等多种形式，对《通告》进行了全面、科学的评估。经评估，《通告》作为加强市区高排放非道路移动机械管理的规范性文件，实施情况较好，内容可以适应当前及今后一段时间的发展形势，建议继续执行。

建设美丽中国，良好的环境质量是重要标志。空气环境质量时刻影响着每一个人的健康，加强非道路移动机械污染防治，能够有效减少大气污染物排放，持续改善大气环境质量，是我市建设“江苏生态大公园”的重要举措。近年来，随着我市工业经济的发展，非道路移动机械设备在工业、农业等领域被广泛应用，但这类机械主要以柴油为燃料，设备老旧、使用油品低劣，冒黑烟现象普遍存在，对环境污染较为严重。为减少非道路移动机械污染物排放，改善市区空气环境质量，打赢蓝天保卫战，我市制定出台了《通告》，并于 2019 年 9 月 15 日发布，2019 年 11 月 1 日实施。

《通告》是我市加强市区高排放非道路移动机械管理的规范性文件，对加强市区非道路移动机械污染源管控，减少非道路移动机械污染物排放具有重要作用，有助于持续改善市区空气环境质量，切实保障人民群众的身体健康。为了检视《通告》的制定质量、实施绩效情况和制定工作水平，根据《市政府办公室关于印发宿迁市人民政府 2021 年度立法及规范性文件工作计划的通知》（宿政办发〔2021〕6 号）要求，市生态环境局组织开展《关于划定市区禁止使用高排放非道路移动机械区域的通告》（宿政规发〔2019〕1 号）后评估工作。我局通过收集资料、调查研究、征求意见等方式对《通告》的制定实施情况展开评估工作，在掌握《通告》实施两年来的情况的基础上，对《通告》实施以来取得的经验进行总结，对存在的问题进行梳理并寻求解决方法，为

进一步做好市区高排放非道路移动机械管理工作提供意见和建议。

一、评估工作实施概况

（一）制定评估方案

按照《市政府办公室关于印发宿迁市人民政府 2021 年度立法及规范性文件工作计划的通知》要求，为认真贯彻落实好《通告》后评估工作，我局成立了后评估小组，具体评估工作由法规标准与科技处牵头、相关业务处室单位配合。拟定了《<关于划定市区禁止使用高排放非道路移动机械区域的通告>后评估实施方案》，方案明确了评估的目的、内容、方法、工作步骤、组织机构等内容。

（二）评估工作的实施

2021 年 9 月开始，正式开展《通告》后评估工作。根据《后评估实施方案》，综合运用多种评估方法，采用以下方式开展评估工作。

1.公开征集意见。9 月 15 日至 9 月 30 日，我局在市生态环境局网站公告公示栏向社会公众发布了关于开展《通告》后评估工作公开征求意见的公告，向社会各界征求意见。10 月 18 日，选择不同区域、不同人群现场发放《通告》实施情况评估问卷调查表 100 份，调查《通告》实施以来对不同市民生活的影响并收集市民对《通告》内容的意见和建议。通过对征求的意见建议汇总分析，为下一步工作方向调整提供借鉴。

2. 召开座谈会及书面致函听取意见。11月22日，组织召开局有关处室单位、区生态环境部门、部分企业代表参加的后评估工作座谈会，就非道路移动机械管理、禁止使用区域范围划定等工作进行了座谈交流；11月24日，印发《关于〈通告〉后评估征求意见的函》，向市住建局、交通局、公安局等有关市直部门征求意见，充分征集了各方的意见和建议，为《通告》实施情况后科学评估提供了素材。

同时，还采用了下述评估方法：

1. 学习考察取经。10月21日，我局组织业务处室人员赴徐州、无锡等市进行考察学习，学习无锡市在重点移动机械污染防治、徐州市在非道路移动机械管控方面先进的措施方法，结合我市实际，积极探索利用信息化手段，进一步提高我市非道路移动机械管理水平。

2. 实地调研抽测。10月29日，我局委托第三方检测机构，通过实地抽测等方式，对市区禁用区内的广发物流、华源新材料等企业使用的非道路移动机械尾气排放情况进行监督抽测，进一步掌握禁用区内非道路移动机械实际排放状况。

3. 征求法律专家意见。11月1日，向局聘法律机构专家咨询了解《通告》与目前相关的法律、法规是否有冲突、矛盾之处，充分听取了法律专家意见，并由法律机构出具了专家意见书。

（三）评估报告的形成

经对收集到的意见和建议以及综合情况进行汇总整理，结合

专题调研等了解和掌握的情况进行分析研究，我局起草了评估报告初稿。在此基础上，评估领导小组就评估报告初稿进行讨论、修改，征求局领导和相关处室单位等意见，进一步修改完善后，最终完成评估报告。

二、主要评估内容

（一）合法性评估。通过比照上位法依据，查阅有关法律条款，我局认为《通告》在制定时的制定主体、制定权限、制定程序、制定内容符合合法性标准。

1、《通告》制定主体享有法定权限。《通告》是宿迁市人民政府依据《中华人民共和国大气污染防治法》第六十一条规定“城市人民政府可以根据大气环境质量状况，划定并公布禁止使用高排放非道路移动机械的区域”、《江苏省大气污染防治条例》第四十八条规定“设区的市、县（市）人民政府可以根据城市规划和大气环境质量功能区划等要求，确定禁止高排放机动车行驶的区域、时段，设置禁止行驶标志和高排放机动车自动识别系统”等法律法规制定的。《中华人民共和国大气污染防治法》于2018年10月26日修订，《江苏省大气污染防治条例》于2018年11月23日修订。

2、《通告》的制定程序符合立法要求。2019年8月28日，宿迁市政府46次常务会议审议通过了《关于划定市区禁止使用高排放非道路移动机械区域的通告》，以宿政规发【2019】1号文件公布，于2019年11月1日起施行。从整个规范性文件制定

过程来看,《通告》的立项、起草、审核、决定、发布、备案、监督,始终遵照《宿迁市规范性文件制定与管理办法》的要求,严格按照法定程序执行,体现了规范性文件程序法定原则。此外,《通告》在起草过程中广泛吸纳相关利益群体以及相关部门和社会各界的意见,充分体现了群众意志,经反复修改,最终经宿迁市政府 46 次常务会议审议通过,这也充分体现了《通告》规范性文件制订过程中的民主科学原则。

经对比,《通告》的相关规定与现行法规没有抵触的情形。因此,《通告》也不存在与现行法律法规相抵触的问题。

(二)合理性评估。依据《江苏省规范性文件制定和备案规定》《宿迁市规范性文件制定与管理办法》等法律、行政法规的规定,结合座谈会及向市直有关部门征求的意见,认为《通告》设定的市区禁止使用的高排放非道路移动排放区域合理且必要,设置的法律责任与违法情节相适应,符合本市经济和社会发展的现状,对改善市区大气环境质量起到良好效果。

1、符合空气环境质量改善需要。据统计,全国每年柴油消耗总量中,约 20%用于各类非道路移动机械,这些非道路移动机械是氮氧化物和挥发性有机物的重要排放源,初步估算全国非道路移动机械每年排放氮氧化物 200 万吨以上,我市非道路移动机械约 2 万余台。因此,划定禁止使用高排放非道路移动机械区域,对于有效减少市区氮氧化物和挥发性有机物排放,遏制臭氧污染,改善环境空气质量,具有重要意义。

2、设定的高排放非道路移动机械种类范围及禁止区域范围必要且适当。《通告》明确了禁止使用的区域范围、非道路移动机械标准及类型等内容,很大程度上减少了市区高排放非道路移动机械的使用率和作业范围。

(三)可操作性评估。根据两年来的实践,结合座谈会及实地调研了解,《通告》基本内容明确,针对性和可操作性较强。

1、《通告》的内容比较明确细致,可操作性强。《通告》明确了高排放非道路移动机械的种类、禁止使用区域范围,对非道路移动机械所有人了解机械种类、使用作业地点有较强的指导意义,可操作性强。对在禁止使用区域的高排放非道路移动机械规定了明确的监管措施,行政主管部门可依据《通告》开展相关监督检查工作,对违规使用高排放非道路移动机械的,生态环境部门可以依据《江苏省大气污染防治条例》进行处罚,具有很强的操作性。

2、《通告》中高排放非道路机械在实际管理中存在困难。经实地调研抽测、问卷调查及座谈内容,非道路移动机械所有者、行政主管部门对非道路移动机械排放是否为高排放缺少有效的检测手段,目前全市只有一家社会检测机构具有相应的检测资质。对于老旧非道机械的淘汰没有相关补贴政策,非道机械所有人表示更新淘汰成本较高。

(四)协调性评估。通过文献检索,经与《通告》上位阶的相关法律规章、配套的规范性文件以及相关政策比对,结合法律

专家的意见，该《通告》与各项制度之间相互衔接协调，不存在冲突，《通告》配套的措施能够保证《通告》的有效实施。

1、《通告》的内容与其他上位阶规章和规范性文件无冲突。《通告》实施至今与《中华人民共和国大气污染防治法》《江苏省大气污染防治条例》《江苏省 2021 年大气污染防治工作计划》等上位阶法律规章、上级政策性文件具有良好的协调性，在非道路移动机械污染防治方面的规定与这些规章、政策文件的规定可以协调一致。

2、为保证《通告》的有效实施采取了系列措施。以市污防指办名义印发了《发宿迁市非道路移动机械摸底调查和编码登记工作实施方案》《关于进一步加强机动车污染防治工作的通知》等配套文件，深入推进非道路移动机械污染防治工作，保证了《通告》的有效实施。

（五）规范性评估。《通告》发布程序规范、逻辑结构严密、用语规范、条文表述准确，可以保证文件的正确、有效实施。

1、《通告》在名称和条文设定方面符合规范性文件制定要求。《通告》涉及的是市区高排放非道路机械管理方面的工作，符合《宿迁市规范性文件制定与管理办法》的要求。《通告》对制定目的、制定依据、适用范围、监管措施、施行日期等内容均进行了规定，规范性文件的必备要素齐全。在条文表述方面，能够做到用语准确、简洁，文字简明、语言规范，条文内容明确、具体。

2、《通告》中明确了监管措施并设置了相应的法律责任。《通

告》第三项的“监管措施”设置了法律责任，明确了违反本通告规定，生态环境部门可以依照《江苏省大气污染防治条例》有关规定，予以处罚。

（六）绩效性评估。经过实地调研抽测及空气环境质量分析，《通告》自 2019 年 9 月发布，11 月实施以来，近两年时间里，取得了明显成效，对改善市区空气环境质量具有积极作用。

1、降低了高排放非道路移动机械的使用频次。从 2020 年至今，我局对企业、施工工地等使用的非道路移动机械开展非道路移动机械排放监督抽测，共抽测非道路移动机械 1081 辆次，对排放不符合标准的非道路机械督促所有人限期治理 370 辆次，对治理后仍不能达标排放的机械禁止使用，杜绝了高排放、冒黑烟机械进场施工作业；同时，强化源头预防和控制措施，积极推广使用低污染燃油、替代染料等方式，引导企业或个人改用新能源非道路移动机械，进一步减少使用化石燃料带来的环境污染，目前全市在用新能源非道路移动机械约 1000 辆。

2、建立了非道路移动机械信息管理档案。《通告》实施后，为了掌握全市非道路移动机械排放种类、数量等，2020 年我局组织开展了非道路移动机械编码登记工作，初步掌握非道路移动机械保有量、排放水平等基本信息，建立非道路移动机械数据库，目前全市现有 10839 台非道路移动机械车纳入数据库监管，核发非道路移动机械环保标牌 10839 台。数据库的建立进一步提高了我市非道路移动机械的监管效率和水平，为各级政府改善环境空

气质量提供技术支撑。

3、助力市区空气环境质量持续改善。根据江苏省宿迁环境监测中心《环境监测信息专报》(第43期)《宿迁市9月份环境空气质量形势分析报告》，2021年1-9月，宿迁PM2.5浓度同比改善17.1%，优良天数同比改善8.7个百分点，改善幅度均位全省前列。

4、增强了公众的环境保护意识。充分利用宿迁市生态环境局官网、宿迁网等新闻媒体平台发布《通告》出台，多渠道、多形式、全方位宣传《通告》内容，营造舆论声势助执行。通过开展“6.5”环境日活动加大移动源污染防治的宣传，进一步增强了群众及非道路移动机械所有人的环境保护意识，让其充分认识到高排放非道路移动机械对空气环境的影响，积极投入到大气污染环境治理之中，做改善环境的参与者。

三、后评估结论和建议

(一)继续执行。通过对《通告》在制定当时以及实施过程中的制定质量及实施绩效的评估，我局认为，《通告》的制定主体享有相应的制定权限，制定过程符合相应的规范性文件制定程序，制定内容符合上位法的要求；与上位阶法律法规及其他相关规范性文件的协调性较好，设定的范围必要且合理，法律责任设置与违法情形基本相适应；结构完整、基本条款齐全，在条文表述上用语符合汉语规范和法言法语要求、表述基本准确明晰；协调性程度较高；实施后对市区空气环境质量改善具有重要意义。

作为加强市区高排放非道路移动机械管理的规范性文件，可以适当当前以及今后一段时期的发展形势，建议继续执行。

(二)进一步加大宣传力度。在实地调研抽测中，部分非道路移动机械所有人表现不积极或者未收到相关登记通知，导致非道路移动机械信息登记缓慢或遗漏。由于非道路移动机械未施行年检制度，非道路移动机械所有人对尾气排放状况不了解。建议进一步加大宣传力度，可以通过线上线下方式告知车辆所有人及时通过“宿迁市非道路机械车登记服务”微信小程序进行信息登记备案。同时，提醒非道路机械所有人及时关注非道路移动机械尾气排放状况，发现尾气排放超标及时维修治理，确保稳定达标排放。

(三)建立非道路移动机械管理平台。参照徐州的管理模式，对禁用区内的所有非道移动机械必须安装定位系统，录入非道移动机械的所有信息，第三方尾气检测机构可以将监督抽测结果录入到该系统。生态环境管理部门可以通过宿迁市非固定源信息监管系统平台查寻到某确定区域内非道机械使用情况，也可查询任一非道机械位置信息以及作业情况，提升对非固定污染源监测监管能力。