附件2

《东莞市挥发性有机物污染防治条例

（草案征求意见稿）》起草说明

挥发性有机物（VOCs）是形成细颗粒物（PM2.5）和臭氧（O3）的重要前体物。目前广东省臭氧污染形势严峻，东莞市作为珠三角大气污染典型区域，大气复合污染特征明显。据统计，东莞市VOCs排放量约占珠三角地区排放量的12.4%，是VOCs排放的高值区域。近年来，东莞市采取了一系列大气治污举措，各类大气污染物浓度稳步下降，唯臭氧不降反升，超标问题凸显，因此挥发性有机物（VOCs）污染的防治需求突出。为加强挥发性有机物污染的排放管理，对已有的污染防治经验和做法予以固化提升，实现挥发性有机物污染防治的科学化、规范化，进一步夯实蓝天保卫战成果，保障东莞市环境空气质量持续改善，市生态环境局在市人大常委会和市政府的指导下，组织起草了《东莞市挥发性有机物污染防治条例（送审稿）》（以下简称《条例》），现对起草情况作如下说明：

一、制定《条例》的必要性和可行性

1. 制定《条例》是东莞市挥发性有机物污染防治的必然要求。

“十四五”以来，我市空气质量持续改善。2024年全年优良天数比例为89.3%，为“十四五”以来最好成绩。除臭氧外的所有污染物均大幅改善或保持在较低水平，PM2.5浓度从2021年的22微克/立方米降至2024年的20微克/立方米，NO2浓度从2021年的28微克/立方米下降至2024年的23微克/立方米。2021年以来，我市连续4年臭氧浓度均未达到国家二级评价标准，且仍未进入下降通道，超标天首要污染物为臭氧的占比由2021年的92%上升至100%，臭氧污染问题日益突出，成为影响我市空气质量达标率的最主要指标。

**表1 近五年我市空气质量状况**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **指标** | **2021年** | **2022年** | **2023年** | **2024年** |
| **PM2.5** | 22 | 20 | 21 | 20 |
| **PM10** | 42 | 36 | 38 | 36 |
| **NO2** | 29 | 26 | 25 | 23 |
| **O3** | 165 | 189 | 168 | 163 |
| **SO2** | 9 | 8 | 8 | 7 |
| **CO** | 0.9 | 1.0 | 0.8 | 0.9 |
| **AQI达标率** | 86.3% | 80.0% | 88.8% | 89.3% |
| **超标天** | 50 | 73 | 41 | 39 |
| **臭氧超标天** | 46 | 72 | 41 | 39 |

臭氧对人体健康的影响是巨大的，其具有强氧化性，长期的暴露在臭氧环境中，不仅皮肤与眼部遭受到严重刺激、呼吸系统损害，臭氧还可通过血液进入中枢神经系统，引发头痛、失眠、记忆力减退等症状，严重时可导致神经中毒，并且诱发冠心病等心血管疾病。

挥发性有机物（VOCs）作为臭氧生成的两大前体物之一，在我市排放量庞大，我市每年VOCs排放总量超过5万吨，在全省VOCs排放中位列前茅。全市排放VOCs工业企业超过3万家，行业类型覆盖面广，且小微企业数量多，空间分布散乱，企业管理水平不一、监管难度大。其中，作为我市的特色行业制鞋、印刷、家具制造、电子元件制造、橡胶塑料制品行业所排放的VOCs整体臭氧生成活性高，污染影响大，这部分企业VOCs排放量占我市总排放量的50%以上。因此在我市臭氧污染愈发严峻、环境质量控制要求愈发严格的今天，亟需在立法上有所突破。目前大多数整治行动方案、专项行动还停留在行政措施，没有上升到法律层面，影响了执行的力度和效果，且现行的法律法规还不能有效支撑东莞市对挥发性有机物污染防治管理，还存在监管空白和污染治理短板。

**一是轻度和中度污染天气应急缺乏法律依据。**近年来，东莞市基本消除了重污染天气，主要以轻度和中度污染为主。为防止污染天气向重污染天气转变，强化引导企业采取停产、限产、错峰生产等应急响应措施是十分必要的。根据现行法律要求，国家和省的应急预案发布和实施应急应对的只有重污染天气，轻度和中度污染天气应急没有法律依据。

**二是缺乏涉VOCs排放企业集中治理的载体。**引导涉VOCs排放企业集聚发展，推动挥发性有机物集中治理、集中排放。《广东省打好污染防治攻坚战三年行动计划（2018—2020年）》中第三十九点提出“借鉴广佛、中山市经验，对家具等行业污染工艺使用‘共性工厂’，实现同类企业污染物集中处理”。《广东省空气质量持续改善行动方案》中（六）整治提升传统产业集群提出“推进涉VOCs产业集群建设‘绿岛’项目，统筹规划建设一批集中涂装中心、活性炭集中再生中心等。”当前广东省工业和信息化厅积极鼓励各地建设“共性工厂”和“共享喷涂中心”。东莞市积极探索共性工厂建设，为零散分布的涉污企业和区域产业发展配套的中小微涉污企业搭建规范、高效治污平台。

**三是企业VOCs治理水平参差不齐。**企业对VOCs污染的有效治理，不仅能减轻环境污染，也能优化监管过程。在日常环保执法过程中，常遇到企业不同步运行生产设备和废气处理设备的状况，部分企业存在逃避监管的行为，例如在执法人员到现场检查时才临时运行废气处理设备。台账是执法人员在监管过程中掌握企业物料、工艺具体情况的一个重要工具，因此有必要通过立法的形式来规范企业台账管理。

**四是环境污染第三方治理市场规范化不足。**立足市情，不管是企业还是政府部门都需依托环境污染第三方治理单位（以下简称“第三方治理单位”）提高污染治理水平和环境监管能力。目前，东莞市第三方治理单位多为中小企业，缺乏行业龙头，服务规范化和服务水平有待提高。因此有必要探索第三方治理单位的管理模式，合法化规范管理第三方治理单位，以期为以后责任界定提供合法的依据。

**五是企业和公众的环保责任意识有待提高。**企业作为VOCs的主要排放源，社会责任重大，在VOCs污染防治工作中负有主体责任，应增强其责任意识，自主减排。当前基层环保执法人员日常巡查频次高，人力耗费大，发挥公众的监督力量将有效缓解执法力量不足的情况。增强公众环保责任意识，引导公众参与，履行监督的权力和义务，增强公众环保责任意识。

1. 制定《条例》已具备坚实的工作基础和可借鉴的经验。

近年来，东莞市实施了一系列政策措施强化挥发性有机物的污染防治。自2013年，陆续印发实施《东莞市黄标车淘汰更新鼓励补贴实施方案》《东莞市餐饮服务业油烟污染治理工作实施方案》《东莞市建设项目主要污染物排放总量管控实施方案》《东莞市2018 年臭氧污染防控专项行动方案》《关于全面加强监管执法重拳打击生态环境违法行为的实施意见》《东莞市“三线一单”生态环境分区管控方案》《东莞市清洁空气行动计划》《东莞市蓝天保卫战行动方案》《东莞市空气质量持续改善行动实施方案》，在挥发性有机物污染治理方面积累了大量的工作经验，强化了大气污染防治工作，为《条例》起草提供坚实基础。

目前国内对挥发性有机物污染防治专项立法相对空白，仅一部省级专项法规——《江苏省挥发性有机物污染防治管理办法》，以及我省中山市2021年实施的《中山市涉挥发性有机物项目环保管理规定》、汕尾市2023年实施的《汕尾市涉挥发性有机物项目环保管理规定》。此外，长沙市《长沙市涉挥发性有机物项目环保管理规定（征求意见稿）》截至2022年已完成公众征求意见，为东莞市推进挥发性有机物污染防治立法工作提供借鉴经验。

二、《条例》的起草过程

根据挥发性有机物污染防治立法实际需求，东莞市2021年7月启动立法工作，开展立法调研，收集相关文献资料、进行企业现场调研、召开立法需求座谈会、进行了兄弟省市经验调研，形成《条例》初稿。面向市局主要部门和各分局召开两场研讨会，召开了专家咨询会。2022年至2025年期间，经过七轮征求意见，整理和消化后，现完成送审稿。

（一）立法调研。

**上位法和地方立法调研。**通过资料收集整理，梳理了近年来我国和兄弟省市对VOCs防治的法律法规和政策等，梳理了《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《排污许可管理条例》《广东省大气污染防治条例》《广东省环境保护条例》等上位法的要求；整理了兄弟省市出台的地方法规政策，主要是2018年5月1日实施的《江苏省挥发性有机物污染防治管理办法》、2021年1月13日实施的《中山市涉挥发性有机物项目环保管理规定》、2023年2月27日实施的《汕尾市涉挥发性有机物项目环保管理规定》以及长沙市《长沙市涉挥发性有机物项目环保管理规定（征求意见稿）》。

**现场调研。**2021年7月～8月，面向市府各职能部门和局内科室、镇街分局召开了四场立法需求调研座谈会，听取了市人大、发展和改革、市场监督管理、城市管理和综合执法、交通运输、农业农村等有关职能部门以及长安、东城、茶山等各分局在执法过程中的重难点和立法的需求建议；面向家具制造、包装印刷、注塑、玩具制造、制鞋、表面涂装等行业共计21家企业开展了现场调研，了解企业污染防治现状和立法需求建议。

**经验调研。**致函江苏省《江苏省挥发性有机物污染防治管理办法》的编制起草单位江苏省环境科学研究院大气所，了解实施情况、执法经验、执法实效及社会反响等。

（二）多轮次征求意见。

2021年10月22日完成**第一稿**，并通过座谈会的形式第一次征求局内主要部门的意见。

2022年3月，面向市局主要部门和各分局召开两场研讨会并进行书面征求意见。受疫情影响，市局主要部门研讨会于2022年3月14日召开，各分局研讨会于3月30日召开。经收集意见并研究采纳情况后，形成**第二稿**，在5月面向局外各部门书面征求意见，收到市发展和改革局、市场监督管理局、住房和城乡建设局若干意见。

2022年8月，结合第一轮次各部门意见以及专家咨询会的行业专家意见，研究采纳情况，修改形成**第三稿**。

2023年5月-7月，第二轮次面向局内外各部门书面征求意见，研究采纳情况，修改形成**第四稿**。

2023年11月-2024年11月，结合“码上换碳”工作，增加相关条款，并书面征求局内主要部门意见，研究采纳情况，修改形成**第五稿。**

2024年12月-2025年2月，再次征求局内有关部门意见，修改形成**第六稿**。该稿于2月20日面向社会公众公开征求意见，期间无收到意见。

2025年3月-4月，征求各镇街意见，并进行合法性审查、公平竞争审查，结合局内会签、立法研究会意见等修改形成**第七稿**。

（三）专家咨询会。

2022年8月2日，在东莞市生态环境局，召开《条例》专家咨询会，会议邀请了有关行业专家、法律专家，专家组意见三方面的意见，一是东莞市目前开展挥发性有机物污染防治专项立法，具有前瞻性和必要性，体现了东莞市市委市政府对生态环境工作的高度重视；二是《条例》编制依据较为充分、内容较全面，在结构上进行梳理调整；三是根据东莞市挥发性有机物污染防治的实际情况，应进一步加强与上位法的衔接，突出重点，强化《条例》的针对性和可操作性。

三、总体思路和主要内容

（一）总体思路。

《东莞市挥发性有机物污染防治条例（草案）》目前共设六章、四十一条，分为总则、环境管理制度、一般适用性管理要求、挥发性有机物污染防治、法律责任和附则。根据东莞市情况设置地方特色条款10条；在上位法以及其他相关规章制度的基础上设置强化条款9条；法律责任8条以及从立法完整性考虑设置条款14条。其中，地方特色条款设置了公众参与、有序开展第三方治理、分类分级管控、活性炭管理要求、工业园区污染防治、监管与治理能力提升、污染治理设施监管、共性工厂建设、油品监管职责分工和恶臭异味污染防治等10条。

1. 主要内容。

1.总则

总则共设8条，分别为立法目的、适用范围、立法原则、地方政府职责、部门主要职责、宣传教育、公众参与和有序开展第三方治理，其中前五条为基础性、统领性内容，宣传教育、公众参与和有序开展第三方治理为倡导性规定，鼓励相关单位进行技术研究，引导公众参与，赋予了公众参与及监督挥发性有机物污染防治的权利，规定了各相关单位的宣传职责。

2.环境管理制度

环境管理制度共设6条，分别为原料和产品标准、挥发性有机物减量替代、排污权交易、排污许可分类管理、排放监测以及排污单位分类管理，以强化源头控制、加强末端排放监督管理及相关保障性条款，通过排污单位分类管理规定，引导排污单位有序做好环境管理工作。

3.一般适用管理要求

一般适用管理要求共设7条，分别为排污单位主体责任、生产与服务活动的污染防治要求、活性炭管理要求、工业园区污染防治、监管与治理能力提升、挥发性有机物管理台账以及污染治理设施监管，强化排污单位主体责任，明确挥发性污染防治末端治理要求。

4.挥发性有机物污染防治

挥发性有机物污染防治共设10条，分别为共性工厂建设、油品监管职责分工、油品管控以及油库和加油站、洗染行业、机动车维修、机动车、非道路移动机械、船舶排放、恶臭异味污染防治要求。一是明确“共性工厂建设”要求，引导排放挥发性有机物的企业进入“共性工厂”建设，实现污染物统一收集、集中治理、稳定达标排放。目前，共性工厂建设既是推动传统产业提质增效的利器，也是实现减污降碳的重要手段，企业需注重项目科学规划，加强环境基础设施建设，健全完善管理制度，发挥共性工厂集中高效治污、工业企业集聚集约发展的作用，用以规范散乱污等涉气企业的监督管理。二是加强油品监督管理，2024年9月26日广东省出台针对成品油监管的专项立法《广东省成品油流通管理条例》，本条例明确各部门职责，增加油品监管的抓手。三是从主要涉VOCs行业提出管理要求，包括工业源、生活源和移动源VOCs污染防治。四是强化恶臭异味污染防治，近三年恶臭/异味投诉举报件数虽然逐年减少，但占总投诉举报量的比例却稳中有升，是当前公众投诉最强烈的环境问题之一，恶臭/异味投诉主要行业是垃圾处理、化工、橡胶和塑料制品业、餐饮业、汽修业和医药制造业等，因此从排放标准和控制措施提高恶臭异味污染物的治理和管理能力。

5.法律责任

法律责任共设8条。法律责任的设置一是考虑条款中涉及禁止行为的，违反主体应负的法律责任；二是对于明确了监管部门的，强化在查处违法行为中的执行主体；三是针对完善空白监管的条款，对应设置法律责任。

6.附则

附则共设2条，分别规定了相关名词的定义与本条例的实施时间。

1. 特色条款。

《条例》坚持问题导向，抓住挥发性有机物污染防治的重点难点问题、体制机制方面的突出问题，提出特色条款10条。

**第七条“公众参与”。**一是鼓励社会各界依法有序参与和监督挥发性有机物污染防治工作；二是强化发挥相关行业协会的作用，重点在引导、监督、推进技术发展、服务挥发性有机物污染治理工作；三是发挥其他公众的监督作用，在合法合理的情况下参与到监督挥发性有机物污染防治工作当中。分层次鼓励社会各界参与到挥发性有机物污染防治当中。

**第八条“有序开展第三方治理”**。目前东莞市在规范第三方技术服务单位方面通过白名单等措施动态管理，为引导并促进第三方治理市场的良性发展，优化管理机制提供法律依据。强化对第三方技术服务单位的引导和监管，通过信息公开机制引导其规范化、专业化发展。

**第十三条“排污单位分类管理”**。近年来东莞市基本消除了重污染天气，主要以轻度和中度污染为主。为改善空气质量，强化“防重抢轻”，减少污染天气，《东莞市空气质量持续改善行动实施方案》提出要组织开展重点行业企业协商减排，结合本地大气污染排放特征，制定实施大气污染高发季强化减排措施，严禁“一刀切”。为污染天气强化引导企业采取应急响应措施提供抓手，设置本条。

**第十七条“活性炭管理要求”**。在活性炭使用过程中，仍存在企业使用劣质活性炭、用活性炭棉充当活性炭、炭箱未足量填充、更换周期超过设计要求的时间、第三方服务机构落实标准不规范等问题，导致废气处理效率低。因此，进一步规范活性炭的使用管理，才能更好地发挥其吸附效能。目前东莞使用“码上换炭”的平台试点，由企业于平台填报活性炭的更换情况，本条也突出了东莞特色。

**第十八条“工业园区污染防治”**。目前工业园区的责任划分以及监管都存在一定的困难，工业园区的污染物排放量较大，严格企业准入和有效监控尤其重要。一是严格落实园区规划环评，从源头减少挥发性有机物。二是强化环境监测队伍和能力建设，引导工业园区管理机构积极完善挥发性有机物监测监控体系。

**第十九条“监管与治理能力提升”。**东莞市涉VOCs排放企业众多，执法人员数量不足，专业能力有待加强。近年东莞市已开展第三方辅助执法试点，借助第三方提供的服务增强执法部门监管能力的提升和促进企业治理能力的提升，提高监管和治理能力。

**第二十一条“污染治理设施监管”。**在落实“三同时”时存在的问题主要是生产设施和治污设施的不同步运行，且没有一个相关的监管的要求和条例，为填补空白，设立此条。

**第二十二条“共性工厂建设”。**东莞市涉挥发性有机物的重点行业有家具、表面涂装、汽修等，在探索挥发性有机物污染治理中，东莞市共享钣喷车间取得一定成效，为引导挥发性有机物集中治理提供了范本，引导涉挥发性有机污染物企业集约发展，推进共性工厂建设。

**第二十三条“油品监管职责分工”。**非法成品油使用带来严重尾气污染，油品间接带来的挥发性有机物污染不容小觑。2024年9月26日广东省出台针对成品油监管的专项立法《广东省成品油流通管理条例》，但东莞市在油品监管方面仍存在缺乏执法抓手的问题。为明确各部门职责，为各部门执法提供抓手，设立本条。

**第三十一条“恶臭异味污染防治”。**恶臭异味是当前公众投诉最强烈的环境问题之一。恶臭异味投诉行业主要是垃圾处理、化工、橡胶和塑料制品业、餐饮业、汽修业和医药制造业等，东莞市上述行业企业众多，需要进一步强化监管，引导恶臭污染源责任主体应主动识别其排放的恶臭污染物，采取有效控制措施确保臭气浓度符合周界恶臭污染物浓度限值。