

内部资料  
注意保密

# 《南通市市区扬尘污染防治管理办法》 规章立法后评估报告

南通市生态环境局

2025年6月

## 目 录

一、前言 .....	1
二、评估工作概况 .....	3
(一) 评估准备阶段 .....	3
(二) 评估实施阶段 .....	4
(三) 评估报告形成阶段 .....	5
三、评估内容 .....	6
(一) 政治性评估 .....	6
(二) 合法性评估 .....	8
(三) 合理性评估 .....	10
(四) 协调性评估 .....	12
(五) 规范性评估 .....	15
(六) 可操作性评估 .....	16
(七) 实效性评估 .....	17
四、评估结论及建议 .....	25
(一) 评估结论 .....	25
(二) 具体建议 .....	26
附 件 .....	28
附件一：座谈会签到表及照片 .....	28
附件二：专家论证会签到表、照片及专家意见 .....	30

## 一、前言

习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，习近平生态文明思想指出，必须坚持党的领导，充分发挥集中力量办大事的制度优势，推进人与自然和谐共生的现代化，把绿色发展理念贯穿于经济社会发展全过程各方面。南通市滨江临海，多年来深入践行习近平生态文明思想，统筹高质量发展与高水平保护，全面推进美丽南通建设。然而，随着我市城市化发展进程不断深入，各类环境污染问题也呈现上升趋势，影响了市民对生活质量和美好环境的追求。在南通市持续推动生态文明建设、打造宜居城市环境的过程中，扬尘污染防治成为了一项重要而紧迫的任务。

2013年，南通市人民政府曾颁布《南通市市区扬尘污染防治管理办法》（通政规〔2013〕2号）（2013年十四届市政府第12次常务会议讨论通过），该办法自2013年8月9日施行以来，市各相关部门按照职能加强了市区扬尘污染防治管理，属地落认真落实，加强监管，使得我市空气质量持续改善，人民群众对优良空气质量的需求也与日剧增。但随着国家、省、市《打好污染防治攻坚战》、《打赢蓝天保卫战》等文件的出台，对我市空气质量改善提出了更高的要求，同时随着机构改革推进，2013年颁布的《南通市市区扬尘污

染防治管理办法》在管理职能、管理要求、管理手段等方面已不能适应新时期的需要。为顺应新形势、新要求，进一步提高我市人民健康生活水平、保护和改善生态环境、推进生态文明建设，2019年12月30日，南通市人民政府修订并颁布了《南通市市区扬尘污染防治管理办法》（南通市人民政府令第6号）（以下简称《管理办法》），于2020年3月1日起施行。

《管理办法》施行后，南通市生态环境局弘扬“严、真、细、实、快”的工作作风，以更强决心、更大力度、更实举措推进大气污染防治。至今，《管理办法》施行已超过5年时间，有必要适时对《管理办法》进行评估，以期达到：（1）评估《管理办法》作为规章的政治性、合法性、合理性、协调性、规范性、可操作性、实效性；（2）对《管理办法》提出意见和建议。通过规章立法后评估工作，将最大程度反映民意、集中民智，以期达到更好的社会效果。

## 二、评估工作概况

根据《江苏省人民政府办公厅关于印发江苏省规章立法后评估办法的通知》（苏政办发〔2024〕18号）要求，按照南通市人民政府办公室发布的《市政府办公室关于开展2025年度政府规章和行政规范性文件后评估工作的通知》，需对《南通市市区扬尘污染防治管理办法》（南通市人民政府令第6号）进行后评估。南通市生态环境局认真部署后评估相关工作，具体流程和工作方法如下：

### （一）评估准备阶段

#### 1. 成立领导小组

为保障《管理办法》规章立法后评估工作的顺利进行，确保评估效果，南通市生态环境局成立了《管理办法》规章立法后评估领导小组，由局主要负责人任组长，局分管扬尘污染防治工作的领导任副组长，相关处室负责人为成员。

#### 2. 制定评估方案

根据《江苏省人民政府办公厅关于印发江苏省规章立法后评估办法的通知》（苏政办发〔2024〕18号）第十条的规定，评估小组制订了《管理办法》规章立法后评估实施方案，明确了本次评估活动主要分为四个阶段：

第一阶段为前期准备阶段，主要工作是拟定项目提纲，明确项目组负责人及成员分工、明确阶段性目标，梳理《管

理办法》制订依据，收集《管理办法》施行后的相关统计数据等材料；第二阶段为调研论证阶段，主要工作是征求各方意见，邀请相关单位、人员召开座谈会，听取相关意见和建议，了解《管理办法》的执行和实施效果；第三阶段为评估报告形成阶段，主要工作内容为撰写《管理办法》规章立法后评估报告的初稿，并召开专家论证会、组织专家对初稿进行研讨；第四阶段为评估报告修改及定稿阶段，主要工作内容为结合专家论证会的专家意见，修改完善、并形成正式评估报告。

## （二）评估实施阶段

根据具体评估工作方案，评估小组有序展开了调查研究活动。

### 1. 文件检索及梳理

对《管理办法》施行以来相关的法律、法规、政策、文件、报告、资料进行了详细地梳理和分析，论证《管理办法》的政治性、合法性、合理性、协调性、规范性等。

### 2. 座谈会

为了全面获取第一手信息，听取扬尘污染防治工作相关人员的意见，评估小组在南通市生态环境局召开了座谈会。座谈会上，评估小组充分听取了市公安局、自然资源和规划局、住房和城乡建设局、城市管理局、交通运输局、水利局，崇川生态环境局、通州生态环境局、海门生态环境局、南通

市生态环境局开发区分局、南通市生态环境局苏锡通园区分局、南通市生态环境局通州湾示范区分局等相关部门以及群众代表等相关主体对我市扬尘污染防治工作和《管理办法》内容的看法。各方提出的宝贵意见建议也为评估小组的调查和研究提供了方向，为最终评估结论的形成打下了坚实的基础。

### 3. 汇总各项评估意见、建议并进行分析

在综合采用上述各种评估方法进行调查研究之后，评估小组取得了分析素材和各类数据，客观反映出《管理办法》施行以来所取得的绩效和存在的问题，为最终评估报告的形成提供了理论和实践上强有力的支持。评估小组通过对这些材料进行汇总和分析，得出了本评估报告的初步结论。

#### （三）评估报告形成阶段

在收集完相关的统计数据 and 意见、建议之后，评估小组开展了内部讨论，对评估报告的起草、评估结果的立论等问题进行了探讨，拟定了初步方案，开始了《管理办法》后评估报告的起草和撰写工作。

2025年6月25日，评估小组主持召开了《管理办法》规章立法后评估专家论证会，邀请了相关领域的理论和实务专家参会，听取了各位专家和相关领导对于评估报告初稿的意见以及建议。会后，评估小组对评估报告作了及时的修改和完善，完成了本评估报告。

## 三、评估内容

### （一）政治性评估

政治性评估，是指通过比较分析法等方法，审查《管理办法》是否与党中央、国务院和省委、省政府的决策部署和改革方向相一致，是否与党和国家政策相抵触。

在习近平总书记重要文章《以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化》中，总书记明确要求“持续深入打好污染防治攻坚战”“要坚持精准治污、科学治污、依法治污，保持力度、延伸深度、拓展广度，深入推进污染防治，持续改善生态环境质量。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态环境保护，坚决向污染宣战。习近平总书记明确强调，打好污染防治攻坚战是关系14亿多中国人民切身利益的大事，也是建设美丽中国的必然选择。不管有多么艰难，我们都要坚定决心，坚决打好打赢这场攻坚战。党的十九大把“污染防治攻坚战”列为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一。党中央、国务院先后印发《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》、《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》等文件，对加快推动绿色低碳发展，深入打好蓝天、碧水、净土保卫战等各方面工作作出战略部署，明确提出到2025年和2035年的主要目标。《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》中指出，良好生态环境是实现中华民族永续

发展的内在要求，是增进民生福祉的优先领域，是建设美丽中国的重要基础。我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解，重点区域、重点行业污染问题仍然突出。意见提出，深入打好蓝天保卫战，要求着力打好重污染天气消除攻坚战，加大重点区域、重点行业结构调整和污染治理力度，强化施工、道路、堆场、裸露地面等扬尘管控，加强城市保洁和清扫。

根据习近平总书记对江苏环保工作重要指示精神，省委、省政府多年来全面贯彻新发展理念，把保护环境放在更加突出的位置，相继出台《省政府办公厅关于采取切实有效措施确保改善环境空气质量的通知》（苏政办发〔2014〕78号）《省政府关于印发江苏省打赢蓝天保卫战三年行动计划实施方案的通知》（苏政发〔2018〕122号）《江苏省重污染天气建筑工地扬尘控制应急工作方案（试行）》（苏建质安〔2020〕123号）《省政府办公厅关于印发江苏省深入打好净土保卫战实施方案的通知》（苏政办发〔2022〕78号）《省政府关于印发江苏省空气质量持续改善行动计划实施方案的通知》（苏政发〔2024〕53号）《省政府办公厅关于印发江苏省重污染天气应急预案的通知》（苏政办函〔2025〕38号）等多项文件，对本省的扬尘污染防治工作提出了更进一步的要求和更加细化的标准。

持续推动扬尘污染防治工作是党中央、国务院和省委、

省政府的明确要求。我市出台扬尘污染防治管理办法与国家  
和省的决策部署、改革方向一致，具备政治性。相关办法的  
出台有利于持续推动扬尘污染防治工作，提高扬尘现代化治  
理水平，落实好扬尘管控主体责任，推动各项扬尘管控措施  
有效落实，满足人民日益增长的美好生活需要，确保高质量  
发展走在前列。

## （二）合法性评估

合法性评估，是指通过文义解释法、目的解释法、比较  
分析法等比较分析方法，审查《管理办法》是否符合《中华  
人民共和国立法法》、国务院《规章制定程序条例》和《江  
苏省规章制定程序规定》确立的立法权限、立法程序和立法  
原则，是否与上位法相抵触。通过梳理，《管理办法》的上  
位法及所依据的主要政策文件包括：

（1）《中华人民共和国环境保护法》（2015年1月1  
日）

（2）《中华人民共和国大气污染防治法》（2018年10  
月26日）

（3）《中华人民共和国突发事件应对法》（2007年11  
月1日，后于2024年11月1日修订）

（4）《国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知》  
（国发〔2013〕37号）（2013年9月10日）

（5）《国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划

的通知》（国发〔2018〕22号）（2018年7月3日）

（6）《中共中央、国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》（2018年6月16日）

（7）《住房和城乡建设部办公厅关于印发建筑工地施工扬尘专项治理工作方案的通知》（建办督函〔2017〕169号）（2017年3月13日）

（8）《住房和城乡建设部办公厅关于进一步加强施工工地和道路扬尘管控工作的通知》（建办质〔2019〕23号）（2019年4月9日）

（9）《江苏省大气污染防治条例》（2018年11月23日）

（10）《江苏省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》（2012年2月1日）

（11）《江苏省人民政府办公厅关于印发江苏省重污染天气应急预案的通知》（苏政办发〔2014〕15号）（2014年2月19日）

（12）《江苏省人民代表大会常务委员会关于大气污染物和水污染物环境保护税适用税额的决定》（2018年1月1日）

根据上述法律、法规、规章等，对《管理办法》合法性评估的具体情况如下：

### **1. 具有制定权限，制定程序合法**

《管理办法》于2019年12月19日经十五届市人民政府第48次常务会议讨论通过并印发，并自2020年3月1日起开始施行。《管理办法》依据《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》等法律法规，参考借鉴了南京、无锡、苏州等兄弟城市的经验，并结合本市实际制订，其制定目的在于“防治扬尘污染，保护和改善大气环境，保障公民身体健康，推进生态文明建设”。

南通市人民政府作为设区的市一级人民政府有相关规章的制定权限。从制定依据、制定权限、制定程序等方面来看，《管理办法》的制定符合《中华人民共和国立法法》、国务院《规章制定程序条例》和《江苏省规章制定程序规定》等法律法规的要求。

## 2. 主要规定未违反上位法

《管理办法》共二十六条，3491字，分别从制订目的、适用范围、遵循原则、部门职能、责任主体、防治要求、处罚措施等方面完善了扬尘污染防治的相关规定，与上位法的立法目的、基本原则和主要规定基本一致，未发现违反上位法的情况。

### （三）合理性评估

合理性评估，是指综合运用价值判断法、规范分析法、实证论证法等方法对《管理办法》中所规定的内容是否能体现公平、正义、效率等法治价值；制度设计是否具有可操作

性；是否与相关制度相协调、配套等问题进行评估。从评估调研结果来看，《管理办法》中大多数制度规定较为合理，各项制度的制定与实施具有必要性和可行性，能够结合南通地区的实践经验和实际情况，具有制度的合理性。具体来说：

### **1. 部门职责分工明确具体**

《管理办法》考虑了当时机构改革后的部门职能范围调整，根据实际情况划分了房屋建设、轨道交通、市政工程、拆迁工程、交通、水利、农业、铁路工程、港口码头、道路保洁、工业堆场等扬尘防治领域，明确了市生态环境主管部门、市住建部门、市市政园林部门、市城市管理部门、市公安交通管理部门、市交通运输部门、市自然资源和规划部门、市国有资产监督管理机构、市水利、农业农村、财政、税务等部门的职能范围；明确属地人民政府对本区域拆迁工地扬尘防治全流程负责。

较之《南通市市区扬尘污染防治管理办法》（通政规〔2013〕2号）（以下简称原《办法》），《管理办法》修订时在第六条中增加了市自然资源和规划部门对收储地块的扬尘防治职责；按照环境保护税征收要求增加了税务部门监督管理职责；同时根据我市实际情况，明确了市国有资产监督管理机构将市属企业扬尘管理纳入年度绩效考核的要求等。相关职能划分全面、具体、清晰，具备可操作性，有利于各职能部门明确工作重心，畅通协作机制，共同推进我

市扬尘污染防治工作，整体提升管理水平。

## 2. 防治措施设置到位

《管理办法》分条目分别针对建设单位、施工单位、监理单位、市区范围内的国有企业和单位提出了扬尘污染防治制度方案设计和责任落实等要求，同时对于不同类型建筑工程、市政工程、道路与管道（线）施工、园林绿化施工、隧道、轨道交通施工、拆迁工程、港口码头、道路保洁等提出差异性管理要求。

对比原《办法》，《管理办法》的行文逻辑更加清晰、防治要求更加明确、管控措施更加严格。例如，原《办法》第七条仅要求工程建设单位对可能产生扬尘污染的建设项目编制并提交扬尘污染防治方案，而在《管理办法》中则不再区分是否“可能产生”，一律要求建设单位在报送的环境影响报告书、报告表或备案的环境影响登记表中明确具体的扬尘污染防治措施；新增了建设工程的施工单位应当制定并公示施工项目重污染天气扬尘管控应急预案，对照应急响应级别及时启动预案的要求；基于我市近年来轨道交通建设的实际情况，新增了隧道、轨道交通施工的扬尘污染防治要求；与时俱进，增加了科技防控措施，要求建设工程安装扬尘在线监测和视频监控设备，并与有关主管部门联网，利用科技手段促进监管等等。相关措施的设置具备合理性。

### （四）协调性评估

协调性评估，是指审查《管理办法》与同位阶的规章是否存在冲突，与上位法要求建立的配套制度是否有效衔接。

《管理办法》于2019年12月30日发布，自2020年3月1日起施行。在《管理办法》修订时，严格按照当时国家和省的相关政策，主要为《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》等法律法规及《国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知》《中共中央、国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》等文件精神，立足于我市实际情况，顺应了广大市民对扬尘污染防治和环境保护的实际需求，且与国家和省的相关政策衔接良好。

《管理办法》施行后，南通市人民政府及各部门在此基础上出台了多份配套文件，形成“1+N”扬尘治理政策体系。2020年，南通市人民政府办公室印发了《南通市美丽宜居城市建设工作行动方案》，提出将扬尘治理纳入AI+视频智能解析综合应用平台，并强调推坚持PM<sub>2.5</sub>和臭氧协同控制，开展扬尘整治“654”和柴油货车污染治理“410”专项行动，刚性推广低VOCs含量涂料替代，强化无组织排放废气收集，坚决打赢蓝天保卫战。南通市住房和城乡建设局印发《市区房屋建筑、轨道交通工程和混凝土搅拌站扬尘整治“654”专项行动方案》。南通市城市管理局印发了《市区城管系统扬尘整治“654”专项行动方案》，并出台了全省首家《市

区城管系统快查快处扬尘类案件实施办法》，首创“当日立案、一周办结”机制，简化取证流程，明确部门联动责任。2023年，南通市人民政府出台《南通市深入打好净土保卫战实施方案》，提出防范扬尘污染，提升区域生态环境质量指数。2024年，南通市人民政府印发了《南通市空气质量持续改善行动计划实施方案的通知》，将扬尘管控纳入全市大气治理统筹，要求工地安装在线监测设备并联网市级平台，推广“全电工地”试点。此外，还修订了《南通市重污染天气应急预案》，细化了重污染天气扬尘污染防治监督工作。2025年1月，南通市住房和城乡建设局出台了《关于进一步加强主城区房屋建筑工程扬尘防控责任区管理的通知》，细化建设、施工、监理单位责任，要求签订责任区移交单并公示平面图，解决交叉区域责任不清问题。

区人民政府(管委会)方面，崇川区人民政府办发布《崇川区扬尘整治“654”百日攻坚行动方案》；海门区政府办印发《南通市海门区扬尘整治“654”专项行动方案》；南通市经济技术开发区住建局印发《南通开发区住建局房屋建筑市政园林房屋拆除工程和港口堆场混凝土搅拌站扬尘整治“654”专项行动方案》等等。

部门联动、齐抓共管，提升整体精细化管控水平，形成强大治“尘”合力，进一步压实了扬尘治理责任，切实提升了我市扬尘污染治理水平。从协调性角度来看，《管理办法》

的配套制度完善，衔接良好，不存在政策上的冲突。

### （五）规范性评估

规范性评估，是指对《管理办法》的立法技术是否规范，概念界定是否清晰，逻辑结构是否严密，条文表述是否准确，是否影响到规章的正确、有效实施等进行审查。

首先，《管理办法》框架完整。从扬尘污染防治的立法目的、适用范围、管理原则，到各主体职责、防治措施、法律责任等，形成了较为完整的管理链条。特别是对建设工程施工、物料运输、贮存、道路保洁等扬尘污染主要产生环节均作出规范，体现了对扬尘污染全流程管控的立法思路。

其次，《管理办法》责任主体明确。清晰界定了政府、职能部门、建设单位、施工单位、监理单位等主体的责任，避免了责任真空。如第五条明确区人民政府（管委会）的三项具体职责，第七条至第九条分别规定建设单位、施工单位、监理单位的义务，形成了较为严密的责任体系。

再者，《管理办法》场景覆盖全面。《管理办法》第十一至二十二条涵盖房屋建设、道路施工、绿化工程、隧道轨道、拆除作业、物料运输、道路保洁等7类主要扬尘源，能够覆盖扬尘污染高发场景。

此外，有些规定还有进一步细化的空间。如未明确交叉区域责任划分规则（如多标段工地）；“及时”“定期”等模糊表述过多（如第十五条“及时清运”、第二十二条“定

期洒水保洁”），缺乏量化标准；在法律后果方面主要是概括性援引规定，未列举典型违法情形及对应罚则等。

另外，评估小组还注意到，2024年10月28日，江苏省市场监督管理局、江苏省住房和城乡建设厅共同发布了2024年版《建筑工地扬尘防治标准》（DB32/T4876-2024），自2025年5月1日起实施，其中有部分细化标准与《管理办法》未能完全衔接一致，例如，2024年版《建筑工地扬尘防治标准》中要求市区主要路段的建筑工地现场围挡高度不应低于2.5米，一般路段的建筑工地现场围挡高度不应低于1.8米，而《管理办法》中仅规定5000平方米以上的成片绿化建设需要在绿化用地周围设置不低于1.8米的硬质密闭围挡等。实践中可以将《管理办法》第十三条的规定视为兜底性条款，为执行新的国家有关标准和技术规范要求提供依据。

#### （六）可操作性评估

可操作性评估是指对《管理办法》规定的制度是否符合实际、易于操作，规定的措施是否高效、便民，规定的程序是否正当、简便等进行审查。

《管理办法》的可操作性总体较强，取得了一定的成效，具体来说表现为：（1）明确了市区扬尘污染防治的职责分工，对相关职能部门、建设单位、施工单位、监理单位等职责划分清晰，避免了职能交叉或缺位，消除扬尘污染监管“真空”；（2）对建设单位、施工单位、监理单位扬尘管控的

责任予以细化，为行政机关和执法部门对各主体责任落实情况进行督促、检查提供了政策依据和统一标准；（3）对建设工程施工、道路与管线施工、道路保洁、物料堆放与运输等活动中分别需要遵守哪些扬尘污染防治要求进行了明确和细化。综合来看，《管理办法》的各项规定和要求详细、具体，符合我市实际情况，具备可操作性。

但是，评估小组也注意到，由于最新的机构划分调整，市市政园林局已并入市住建局，相关职能由市住建局行使，《管理办法》第六条第三款规定的“市市政园林部门负责市政工程（含维修、养护作业）、公用工程、绿化工程工地扬尘污染防治的监督管理工作”可能已经无法匹配最新的机构和职能框架。

此外，《管理办法》制订时，我市轨道交通尚在建设过程中，故《管理办法》第六条第二款规定轨道交通工程施工扬尘污染防治的监督管理工作由市住建部门负责。但目前，我市两条地铁线路均已完工并正式开通运行，后续如涉及相关轨道交通小型维修工程，可能不再由市住建部门负责扬尘污染防治监督管理工作。

因此，在《管理办法》持续施行过程中，相关职能部门的职责划分和衔接可能需要根据实际情况进行调整，由各职能部门之间予以明晰，防止管理缺位。

### （七）实效性评估

此部分主要评估《管理办法》实施以来是否能够有效解决行政管理中的具体问题，是否得到普遍遵守、执行，是否能够实现预期的立法目的，实施后取得的经济社会效益是否明显高于规章制定和执行的成本。

“十三五”期间，南通市空气质量从2015年的全省第五攀升到全省第一。2020年是打赢蓝天保卫战的关键时期，《管理办法》为我市综合管控扬尘污染、全力以赴攻坚大气治理提供了制度保障。以《管理办法》的实施为契机，强化统一监督管理，推动各部门依法履职、信息共享，整体提升了我市的扬尘治理水平。具体来说：

### **1. 主要职能部门履职情况**

市生态环境局完成了监测统筹与标准制定，在《南通市空气质量持续改善行动计划（2024年）》中将扬尘管控列为重点任务，要求降尘量纳入县区考核，2025年PM<sub>2.5</sub>目标浓度26微克/立方米。对港口码头、堆场开展执法检查，督促密闭料仓、车辆冲洗设施建设，2023年工业堆场防控到位率全省领先。市住建局加强工程监管与责任细化，监督规模以上工地100%安装扬尘在线监测设备并联网市级平台，对未落实“六个百分百”的工地一律停工整改，并创新推动装配式建筑和“全电工地”试点，减少传统施工扬尘源。市交通运输局开展了专项领域攻坚，监督沿海沿江港口物料堆放覆盖、装卸密闭作业，推进岸电设施建设，2025年靠港船舶岸电使

用量较 2020 年目标翻番,此外牵头淘汰第一阶段以下排放标准的非道路移动机械,推动 3 吨以下叉车新能源化。市城市管理局创新执法方式,开展案件查办提速,牵头“654”扬尘整治行动,其中 2023 年摸排 1734 个点位,交办问题 1107 个,整改率超 98%;开发扬尘监管系统,整合 AI 预警、在线监测功能,实现全流程闭环管理;推行“红黑榜”制度,截至 2023 年发布 35 期,表扬红榜项目 178 个、批评黑榜 106 个,与企业信用挂钩。此外,开展联合执法,如 2023 年启动“诚管通城 宜安江海”扬尘攻坚联建项目,整合城管、住建、生态环境等部门力量,实现“1+1>2”的治理效能。但物流园区、大型停车场等非传统扬尘源直至 2024 年才被纳入拓展监管范围,此前缺乏明确标准。各职能部门履职成效关键数据总结见下表:

各职能部门履职成效的关键数据总结			
职能部门	核心职责	履职亮点	成效数据
城管局	牵头统筹、执法检查	快查快处机制、红黑榜制度	案件办结提速 90%, 2023 年整改率>98%
住建局	工地监管、标准落实	责任区精细化管理、在线监测全覆盖	规模以上工地监控联网率 100%, 防尘到位率 96.4%
生态环境局	监测统筹、工业源治理	纳入大气治理全局、标准制定	2024 年,南通市 PM <sub>2.5</sub> 浓度 25 微克/立方米、全省第一
交通运输局	港口及交通工程治理	岸电推广、非道路机械淘汰	2025 年岸电使用目标翻番, 清洁运输比例≥80%

## 2. 其他主体执行情况

综合近几年的行政执法查处情况，对建设单位、施工单位、监理单位以及其他相关主体在扬尘污染防治的执行情况评估如下：建设单位中多数能专项列支扬尘防治费用并纳入施工合同，2025年新规要求建设单位牵头签订《文明施工责任区移交单》，但少量配套施工阶段（如绿化、管线工程）仍存在责任移交真空。施工单位中一些标杆项目能够严格落实“六个百分百”，采用围挡喷淋、车辆冲洗等方式，裸土覆盖达标率100%，并创新使用“高压水炮+AI监测”组合抑尘，规模以上工地100%安装扬尘在线监测设备，但部分设备运维不规范。监理单位重视方案审查与公示，按要求审查扬尘方案，督促公示责任人信息，并协助划分责任区平面图。运输单位的密闭运输达标率约85%，但沿途抛洒仍时有发生。如2023年城管查处抛洒案件同比增15%，主因是车辆冲洗不彻底、超载运输。

从执行效果和取得的工作成果来看，配套政策完善，《管理办法》的主要要求得到了具体落实，各县（市、区）人民政府、各有关职能部门能够按照《管理办法》规定开展工作。

## 3. 立法目的实现程度

《管理办法》自实施以来，在防治扬尘污染、改善大气环境质量方面取得了一定成效，大气环境质量连续多年保持全省领先，“十四五”以来，南通市完成NO<sub>x</sub>重点工程减排

量 6150 吨，VOCs 重点工程减排量 8259 吨，PM<sub>2.5</sub> 浓度年均降幅 6.6%。2024 年，全市环境空气质量优良天数比率为 86.1%（优良天数 315 天）、全省第二，同比提升 2.5 个百分点；细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）年均浓度 25 微克/立方米、同比改善 7.4%，均列全省第一；二氧化氮（NO<sub>2</sub>）、可吸入颗粒物（PM<sub>10</sub>）、臭氧（O<sub>3</sub>）平均浓度分别为 24、42、156 微克/立方米，同比分别改善 11.1%、10.6%、6.0%；降尘量均值 1.4 吨/月·平方公里、全省最优。

在我市地区生产总值 1.24 万亿元，同比增长 6.2%、增速列全国万亿城市第 2 位的同时，PM<sub>2.5</sub> 年均浓度 25 微克/立方米、创有监测记录以来最好水平，实现了高水平保护与高质量发展协同并进。

#### 4. 适用范围与管理体系运行情况

《管理办法》明确适用于南通市市区范围，形成了多部门分工负责、齐抓共管的管理体系。从实施情况看，各职能部门能按照职责分工开展工作，如住建部门对房屋建筑工程扬尘防治进行专项检查，城市管理部门加强渣土运输车辆监管，据南通市城管局年报显示区渣土车密闭改装率从 2013 年的 65% 提升至 2022 年的 98%。属地管辖方面，各区（管委会）承担辖区扬尘治理主体责任，如崇川区 2021 年对工地开展巡查 3200 余次，处罚违规施工企业 42 家。但在实际运行中，仍存在部门协调不畅的问题，例如内河港口码头与沿

江港口码头的扬尘管理职责划分，在具体执法中可能导致监管盲区。总体来看，我市扬尘污染防治已经形成了闭环管理。

## 5. 污染控制措施实施效果

《管理办法》实施以来，施工扬尘显著下降，道路保洁更加科学化。结合《管理办法》里的核心指标来看，如第十五条对房屋建设施工围挡的要求，根据南通市环保公报显示，2021年主城区工地达标率为93%。第十八条园林绿化施工规范推动“树穴覆盖”普及，2020年城管热线数据显示行道树栽植扬尘投诉量下降80%。通过在《管理办法》第二十二条中鼓励机械化清扫，我市主干道机扫率在2022年已升至95%，PM<sub>10</sub>年均浓度同期下降38%。总的来看，《管理办法》设置的各项防治措施能够执行到位，实施效果显著。

## 6. 监督机制有效运转

首先，环保部门的综合监管作用发挥较好，定期组织联合执法检查，对重点区域和问题突出的工地进行专项整治。其次，通过将扬尘违规纳入施工企业信用档案，对企业起到了一定的威慑作用，其中2021年南通市对12家屡次违规企业实施招投标限制。再者，公众参与提升治理效率，根据2022年南通市政务热线报告显示年均受理扬尘投诉500余件，均已按期办结。

## 7. 实施短板与问题

首先，部分制度内容存在滞后性。如对装配式建筑、无人机物流等新兴扬尘污染源缺乏针对性防治措施，监管无据。扬尘污染防治技术规范分散在各部门文件中，缺乏统一的技术标准体系等。

其次，执行层面存在部门协同不足，导致监管盲区和重复执法现象，虽然各部门在扬尘污染的职能上已有分工，但职责上不够清晰，执法功能和力量分散，各自为政仍为常态，形成合力较少。部分部门有相应职能，但无专门执法队伍，往往与工地文明安全施工等工作简单混合在一起，岗位责任不突出；有的部门则没有相应的队伍负责扬尘监管事宜，职能无法落到实处。如港口码头扬尘监管涉及交通、环保部门，2022年如皋港区因职责交叉就导致3起违规事件处理延迟；又如小型工程和临时施工项目的扬尘管理薄弱，措施落实不到位，建议各部门根据实际加强专门执法力量建设。另外监测网络覆盖不全，信息化监管水平低，难以实现扬尘污染的实时精准管控。

再者，法律责任与保障机制方面，部分处罚标准不明确，依赖上位法导致执行力度不足，对违法行为的威慑力不够。扬尘排污费征收办法未出台，经济调节手段未能有效发挥作用。此外信用管理和联合惩戒机制作用未能充分发挥，企业违法成本低，守法积极性不高。

此外，执行过程中对于动态化监管措施的实施尚不完全

到位，如何发现和管控季节性、地域性、临时性、反复性的扬尘问题仍有待进一步的工作细化，应继续探索更有效的扬尘动态化监管方式，深入落实扬尘污染科学、精准、依法管控要求。

最后，在经费和人员保障方面仍有欠缺。财政资金紧张，导致扬尘防治设备更新和监测技术手段升级相对缓慢；缺乏财政补助政策，导致部分重点行业、重点企业没有开展治污设施改造升级和综合治理的积极性。同时，基层环保部门普遍存在人员编制短缺问题，导致一线监管力量难以覆盖全区域，应急处置能力不足，建议后续进一步强化资金和人员保障机制，促进防治效能提升。

## 四、评估结论及建议

### （一）评估结论

在政治性方面，《管理办法》与国家和省的决策部署、改革方向一致，与党和国家政策衔接良好，具备政治性。

在合法性方面，《管理办法》立法权限、立法程序和立法原则合法，内容与上位法不抵触，具备合法性。

在合理性方面，《管理办法》中的制度规定较为合理，各项制度的制定与实施具有必要性和可行性，能够结合南通地区的实践经验和实际情况，具有合理性。

在协调性方面，《管理办法》与其他规章之间不存在冲突，能够与上位法要求建立的配套制度有效衔接，具备协调性。

在规范性方面，《管理办法》立法技术规范，概念界定清晰，逻辑结构严密，条文表述准确，能够得到正确、有效的实施，具备规范性。

在可操作性方面，《管理办法》规定的制度符合实际、易于操作，规定的措施高效、便民，规定的程序正当、简便，符合我市实际情况，可操作性总体较强。

在实效性方面，《管理办法》能够有效解决行政管理中的具体问题，得到普遍遵守、执行，在防治扬尘污染，保护和改善大气环境，推进我市生态文明建设上取得了积极成效。

经过客观、全面的评估，评估小组认为《南通市市区扬尘污染防治管理办法》整体质量较高，实施之后在保护公众健康、改善生态环境、提升城市形象等方面起到了比较明显的促进作用，作为我市正式建立全市统一的扬尘污染防治长效管理制度的标志，有必要继续施行，确保扬尘监管将有法可依。

综上所述，评估小组建议，继续实施《管理办法》。

## （二）具体建议

评估小组在以上评估内容和评估结论的基础上，就进一步提升《管理办法》的实施效果、更好实现《管理办法》立法目的提出如下具体建议：

### 1. 根据我市实际制订细化指标

建议根据环境、气候、地域等不同因素，在不同的时间段因地制宜制订更加细致、完善的扬尘污染防治指标，并实时更新各项标准，确保污染防治工作更有针对性和可操作性。此外，可以与时俱进配套制订更加细化的实施细则和文件，回应实践操作中出现的短板和问题，提高《管理办法》的实施效能。

### 2. 灵活运用先进科技手段为执法监督赋能

各项环保数据检测依赖于科技手段和检测设备，建议相关职能部门采用先进的检测手段和设备，提升数据采集的效率和数据准确性。此外，亦可根据《管理办法》第三条的规

定，结合广泛的宣传和教育，吸引公民、法人和其他组织共同对扬尘污染防治技术进行创新，同时也能有效提升全社会的环保意识。

### **3. 适时推进扬尘污染防治地方性法规立法工作**

扬尘污染防治地方立法有其必要性和可行性，近年来本省已有多个设区的市已经以地方性法规的形式印发了扬尘污染防治地方性法规。结合《管理办法》中已经有个别部门职责划分有新的调整、部分执行要求与最新的国家和地方标准有不能完全衔接一致之处等客观情况，建议后期适时考虑开展扬尘污染防治地方性法规立法工作，以进一步提升扬尘污染防治制度建设水平。

## 附件

### 附件一：座谈会签到表及照片

《南通市市区扬尘污染防治管理办法》行政规范性文件  
后评估报告座谈会签到表

单位	姓名	联系电话
自规局土地储备中心	范东亚	18862956363
通州生态环境局	邱蕾蕾	15806296715
开发区社会事务局	顾石峰	18051661369
海门经济开发区局	王鑫	13861997535
江苏粮食科技产业园	姜川	13912278007
通州生态环境局	李晓明	13861956686
平圩港局	李文明	15851205026
市城管局	李理	18921686918
市交通运输局	徐永忠	13862951958
大港处	王鑫	17666264571








《南通市市区扬尘污染防治管理办法》  
规章立法后评估专家论证意见

姓名	张鑫	职务/职称	南通市人大 法工委 秘书处处长
联系电话	15190866767		
专家论证意见或建议	<p>评估报告总体上具有较强的全面性、针对性和规范性，对《管理办法》的评估工作较为充分、精准、科学，对于《管理办法》的合法性、协调性、合理性等的分析评估基本准确。同时，建议对《管理办法》的规范性再加强分析。</p> <p>综上，同意评估报告的结论。</p> <p>专家签名：张鑫 2025年6月25日</p>		

《南通市市区扬尘污染防治管理办法》  
规章立法后评估专家论证意见

姓名	宋超	职务/职称	南通大学商学院（管理学院）教授
联系电话	13962946663		
专家论证意见或建议	<p>本次规章立法后评估工作有以下特点：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 后评估项目组织有序，统一规范。</li> <li>② 后评估方法科学，与立法利益相关方代表召开调研。</li> <li>③ 后评估在合法性、合理性、协调性、规范性、可操作性、实效性等方面进行全面评估，内容完整有序。</li> <li>④ 通过立法后评估工作，进一步落实《办法》。</li> </ol> <p>专家签名：宋超 2021年6月25日</p>		

《南通市市区扬尘污染防治管理办法》  
规章立法后评估专家论证意见

姓名	戴勇	职务/职称	南通市公安局 执法监督管理委员会 专职委员、三 级高级警长
联系电话	15816260586		
专家论证意见或建议	<p>                     该法对于扬尘污染防治工作管                      理. 运行 征求意见 群众 意见 广泛 市                      区 实施. 本法 内容 中 有 很 多                      条款. 不 能 不 修 改.                      市 区 中 心 区 行 政 区 划 应                      予 理 二 个 名 称 取 量. 以 便 与 市 区                      区 划 相 接 洽. 其 中 以 行 政 区 划                      由 负 责. 以 行 政 区 划 为 二 个. 也                      以 修 改 修 改.                      同 时 不 能 修 改. 修 改 修 改.                      专家签名:  2015年6月25日                 </p>		

《南通市市区扬尘污染防治管理办法》  
规章立法后评估专家组论证报告

专家组论证结论：

专家组于2025年6月25日在生态环境局208会议室集中研讨，一致认为：

1. 该后评估项目组织有序，程序得当。
2. 该后评估报告内容完整，专业性、合理性、协调性、规范性、可操作性等方面完整合理。

3. 鉴于机构的存在，相关职能部门职责有调整，部门职责重新，建议由生态环境局牵头，相关职能部门配合完善予以明确。

同意该评估报告的结论，继续实施该《办法》。

专家组组长签名：

宋超

2025年6月25日