**《****中山市划定禁止“黑烟车”上路行驶区域的通告》政策解读**

# 文件制定背景及意义

近年来，随着我市大气污染防治工作力度不断加大，我市空气环境质量改善明显，2020年空气质量6项指标全面达标，大气环境综合指数比2019年同期下降21.5%，在珠三角排名第4位，全省第12位，在全国168个重点城市排名第14位，累计改善幅度排全省第4位、珠三角第4位。2020年中山市全年空气质量优良天数比例为90.2%，达到优良天数合计330天，其中，PM2.5和NO2年均浓度分别为20和25微克每立方米，比2019年分别下降25.9%和21.9%。CO浓度为1.0毫克每立方米，比2019年下降16.7%。

随着我市机动车保有量不断增大，机动车尾气排放污染源逐步成为现阶段管控的重点，根据第三方研究机构对我市大气污染源解析的结果，机动车尾气排放污染源占比已上升到首位，而机动车尾气是空气中氮氧化物和挥发性有机物的重要来源之一。我市自2018年12月开始，先后二期总共建成7套“黑烟车”智能识别系统，其中第一期安设于105国道小榄段、S111番中公路民众段中山港大桥，其余5套“黑烟车”智能识别系统分布于东明北路、火炬沿江东一路和沙古公路等主要入城道路。系统自2019年11月建设完成投入使用起至2020年底共抓拍3162台，审核为“黑烟车”的车辆数量为451台，其中东明北路抓拍200台，“黑烟车”为20台；火炬沿江东一路抓拍621台，“黑烟车”101台；民众抓拍616台，“黑烟车”94台。目前，我市针对“黑烟车”的管控效率不高，还停留于联合公安、环保、交通相关职能部门上路拦截、现场监测、超标处罚等传统人工执法阶段。虽然当前运用遥感监测等科技手段辅助抓拍，但该手段并未形成强而有效的震慑力，路面上仍有较多车辆存在冒黑烟现象，对我市环境空气质量造成一定的影响。

2020年初，广东省污染防治攻坚战指挥部发布了《关于全省决战决胜污染防治攻坚战的命令》，要求各地要加大柴油车整治，依法划定禁止冒黑烟等可视污染物车辆行驶的区域，加强用车大户管理，基本消灭“黑烟车”，我市加大对机动车尾气排放源进行有效管控已经迫在眉睫。禁行区的划定可有效降低“黑烟车”排气对城区的污染，进一步改善环境空气质量，提升城市品位和竞争力，促进经济的发展，保障人民的身体健康。结合我市实际，市人民政府决定划定禁止“黑烟车”上路行驶区域。

# 编制依据

## **（一）法律法规政策依据**

**1.《中华人民共和国大气污染防治法》**

　　第五十一条 机动车船、非道路移动机械不得超过标准排放大气污染物。

　　禁止生产、进口或者销售大气污染物排放超过标准的机动车船、非道路移动机械。

　　第五十三条 在用机动车应当按照国家或者地方的有关规定，由机动车排放检验机构定期对其进行排放检验。经检验合格的，方可上道路行驶。未经检验合格的，公安机关交通管理部门不得核发安全技术检验合格标志。

　　县级以上地方人民政府生态环境主管部门可以在机动车集中停放地、维修地对在用机动车的大气污染物排放状况进行监督抽测；在不影响正常通行的情况下，可以通过遥感监测等技术手段对在道路上行驶的机动车的大气污染物排放状况进行监督抽测，公安机关交通管理部门予以配合。

　　第一百一十三条 违反本法规定，机动车驾驶人驾驶排放检验不合格的机动车上道路行驶的，由公安机关交通管理部门依法予以处罚。

**2.《中华人民共和国道路交通安全法》**

第十四条 国家实行机动车强制报废制度，根据机动车的安全技术状况和不同用途，规定不同的报废标准。

应当报废的机动车必须及时办理注销登记。

达到报废标准的机动车不得上道路行驶。报废的大型客、货车及其他营运车辆应当在公安机关交通管理部门的监督下解体。

　　第二十五条全国实行统一的道路交通信号。

　　交通信号包括交通信号灯、交通标志、交通标线和交通警察的指挥。

　　交通信号灯、交通标志、交通标线的设置应当符合道路交通安全、畅通的要求和国家标准，并保持清晰、醒目、准确、完好。

根据通行需要，应当及时增设、调换、更新道路交通信号。增设、调换、更新限制性的道路交通信号，应当提前向社会公告，广泛进行宣传。

第三十九条 公安机关交通管理部门根据道路和交通流量的具体情况，可以对机动车、非机动车、行人采取疏导、限制通行、禁止通行等措施。遇有大型群众性活动、大范围施工等情况，需要采取限制交通的措施，或者作出与公众的道路交通活动直接有关的决定，应当提前向社会公告。

　　第一百条 驾驶拼装的机动车或者已达到报废标准的机动车上道路行驶的，公安机关交通管理部门应当予以收缴，强制报废。

　　对驾驶前款所列机动车上道路行驶的驾驶人，处二百元以上二千元以下罚款，并吊销机动车驾驶证。

出售已达到报废标准的机动车的，没收违法所得，处销售金额等额的罚款，对该机动车依照本条第一款的规定处理。

**3.《广东省大气污染防治条例》**

　　第三十三条 地级以上市人民政府可以根据大气污染防治需要，采取限制通行、经济补偿等措施逐步淘汰高排放车辆。限制通行、经济补偿等具体办法由地级以上市人民政府制定。

地级以上市人民政府采取前款规定措施的，应当公开征求公众意见，在正式实施三十日以前向社会公告，并报省人民政府备案。

　　第三十六条 公安机关交通管理部门在机动车注册登记时应当通过国务院生态环境主管部门认可的机动车环保信息公开系统，确定车辆的排放检验信息，并现场抽查车辆有无排放控制装置。对未达到本行政区域现行执行的国家机动车大气污染物排放标准中相应阶段排放限值的机动车，不予办理注册登记。

　　机动车所有人自带入境的机动车在国务院生态环境主管部门认可的机动车环保信息公开系统无法查询车辆排放检验等技术信息的，申请注册登记时，应当提交有资质的机动车排放检验机构出具的达到本行政区域现行执行的国家机动车大气污染物排放标准中相应阶段排放限值的检验合格报告。未提交检验合格报告的，公安机关交通管理部门不予办理注册登记。

　　第四十一条 禁止排放检验不合格的机动车上道路行驶。

在不影响正常通行的情况下，县级以上人民政府生态环境主管部门及其环境执法机构会同公安机关交通管理部门可以采取现场检查监测、电子监控、摄像拍照、自动监测、遥感监测、远红外摄像等方式，对在道路上行驶的机动车大气污染物排放状况进行监督检查。

县级以上人民政府生态环境主管部门可以在机动车集中停放地、维修地对在用机动车的大气污染物排放状况进行监督抽测。

　　第七十九条 违反本条例第四十一条第一款规定，机动车驾驶人驾驶排放检验不合格的机动车上道路行驶的，由县级以上人民政府公安机关交通管理部门处二百元罚款。

**4.《广东省道路交通安全条例》**

　　第二十六条　县级以上人民政府对机动车、非机动车限制、禁止通行区域或者道路作出规定，应当提前十五个工作日向社会公告，必要时公开征求意见。

　　第五十九条  驾驶机动车有下列行为之一的，责令改正，处警告或者二百元罚款:

　　（十三）违反禁令标志、禁止标线指示的

**5.《广东省机动车排气污染防治条例》**

　　第十一条  禁止排放检验不合格的机动车上道路行驶。

　　第二十五条 公安机关交通管理部门应当会同环境保护主管部门对在城市建成区道路行驶的未经定期排放检验合格或者排放黑烟等可视污染物的机动车进行排气污染抽检。上路抽检不得妨碍道路交通的畅通。

**6.《机动车驾驶证申领和使用规定》**

　　第六十五条 道路交通安全违法行为累积记分周期（即记分周期）为12个月，满分为12分，从机动车驾驶证初次领取之日起计算。

　　依据道路交通安全违法行为的严重程度，一次记分的分值为：12分、6分、3分、2分、1分五种。

附件4.三、机动车驾驶人有下列违法行为之一，一次记3分：

（八）驾驶机动车违反禁令标志、禁止标线指示的；

　　第六十六条 对机动车驾驶人的道路交通安全违法行为，处罚与记分同时执行。

**7.广东省污染防治攻坚战指挥部发布2020年1号令《关于全省决战决胜污染防治攻坚战的命令》**

加大柴油车整治，依法划定禁止冒黑烟等可视污染物车辆行驶的区域，加强用车大户管理，基本消灭黑烟车。

## **（二）范围划定说明**

本通告将“黑烟车”禁行区域的范围划定在中心城区范围，一方面是由于中心城区的人口密集、车流量大，“黑烟车”尾气对城市环境造成严重污染，影响人民的身体健康；另一方面，当前检测“黑烟车”的设备资源相对有限，主要集中分布在中心城区范围，为保证通告施行后进行有效监控。后续根据通告施行情况再作调整。

# 国内经验

## **（一）甘肃省兰州市**

兰州市于2013年11月29日起实施《兰州市实施大气污染防治法办法》，该办法规定排放明显可视污染物的机动车禁止进入城区道路行驶。违反规定的，由公安机关交通管理部门责令停止违法行为并处以200元罚款。

## **（二）广东省佛山市**

佛山市于2017年11月1日起实施限制“黑烟车”上路行驶。全天24小时禁止“黑烟车”在佛山市行政区域内道路（包含佛山“一环”公路）通行。自2017年12月1日起，车辆违规进入禁行区域的，由公安机关交通管理部门正式对违规行为进行处罚，处以200元罚款并记3分。

## **（三）广东省其他城市**

随着广东省发布《关于全省决战决胜污染防治攻坚战的命令》文件，要求各地加大柴油车整治，依法划定禁止“黑烟车”行驶的区域，加强用车大户管理，基本消灭“黑烟车”。从2020年起广州、东莞、江门、肇庆、惠州、珠海、茂名、清远、韶关等其他城市均已发布相关的措施，划定“黑烟车”禁止行驶区域以及对违规行为开展处罚。

# 主要内容说明

　 《中山市人民政府关于划定禁止“黑烟车”行驶区域的通告》包括五个方面的内容：

**（一）禁行对象。**对“黑烟车”的定义，具体条文为“本通告所称‘黑烟车’是指排放黑烟等可视污染物、烟度值超过林格曼1级或不透光度检测结果超过30%的机动车”。

**（二）禁行时间和区域。**具体条文为“自2021年9月1日起，全天24小时禁止‘黑烟车’在中山市中心城区（见附图），包括石岐、东区、西区、南区、五桂山等五个街道办事处、火炬高技术产业开发区及港口镇行政区域范围内道路（高速公路除外）通行”。中山市中心城区范围划定的依据是2016年2月29日中山市第十四届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过的《中山市城市总体规划（2010—2020年）》文件。

**（三）处罚措施。**

（1）取证方式：采取“环保取证，公安处罚”的模式，采用路检路查、遥感监测等执法取证方式。具体条文为“‘黑烟车’进入本通告划定禁行区域的，由生态环境部门会同公安机关交通管理部门采取路检路查或遥感监测等方式进行取证”。（a）路检路查。市生态环境局与市公安局交警支队联合执法设置路面检查点，依据《柴油车污染物排放限值及测量方法（自由加速法及加载减速法）》（GB3847-2018）《汽油车污染物排放限值及测量方法（双怠速法及简易工况法）》（GB18285-2018）对道路行驶机动车进行抽检：对排放有明显可见烟度或林格曼黑度超过1级的，或光吸收系数超过限值1.1倍，即1.32为超标，由市公安局交警支队依法对驾驶人进行处罚。（b）遥感监测。市生态环境局与市公安局交警支队通过机动车排气污染遥感监测设备，依据《柴油车污染物排放限值及测量方法（自由加速法及加载减速法）》（GB 3847-2018）、《在用柴油车排气污染物排放测量方法及技术要求（遥感检测法）》（HJ 845-2017）进行遥感检测，连续两次及以上同种污染物监测结果超过表1规定排放限值，且测量时间间隔在6个自然月内，则判定受检车辆排放不合格。对道路上行驶机动车的排放检验不合格信息进行采集，并依照有关法律法规录入道路交通违法信息系统，作为对该违法行为处罚的证据。

表1 装用压燃式发动机汽车污染物排放限值

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 不透光度（%） | 林格曼黑度 |
| 限值 | 30% | 1级 |

（2）处罚依据：具体条文为“并由公安机关交通管理部门依据《中华人民共和国道路交通安全法》《广东省道路交通安全条例》及《机动车驾驶证申领和使用规定》（公安部第139号令）规定，对机动车驾驶人处200元罚款并记3分。”。公安部门可按处罚代码“1344”机动车违反禁令标志指示的，对闯入禁行区的“黑烟车”进行处罚：违法记分3分 ，处罚金额200元。处罚依据为《中华人民共和国道路交通安全法》第九十条规定 “机动车驾驶人违反道路交通安全法律、法规关于道路通行规定的，处警告或者二十元以上二百元以下罚款”；第六十六条“对机动车驾驶人的道路交通安全违法行为，处罚与记分同时执行”。《广东省道路交通安全条例》第五十九条“驾驶机动车有下列行为之一的，责令改正，处警告或者二百元罚款：（十三）违反禁令标志、禁止标线指示的”。《机动车驾驶证申领和使用规定 附件4》中，“三、机动车驾驶人有下列违法行为之一，一次记3分：（八）‘驾驶机动车违反禁令标志、禁止标线指示的’”。

（3）过渡期规定：具体条文为“施行后的第一个月为过渡期，对过渡期内违反本通告规定的机动车驾驶人，采取警示和教育为主”。

（4）正式处罚规定：具体条文为“过渡期满后依法进行处罚”。

**（四）禁行标志牌。**对禁行标志牌式样提出具体要求，具体条文为“‘黑烟车’禁行标志牌主标为国家规定的‘禁止机动车通行’禁令标志，下面辅以‘排放黑烟等可视污染物的机动车’等文字（式样见下图）”。



**（五）期限。**具体条文为“本通告自2021年9月1日起施行，有效期5年”。

# 其他事项说明

（一）经调研，车辆排放黑烟现象主要集中在柴油货车、重型运输车辆、超载车辆及超过使用年限车辆等。

（二）目前，我市共建成6个点位7套机动车排气污染遥感监测系统和7套“黑烟车”智能识别系统，分布在我市主要进城道路上。并已经实现国家、省、市三级联网，相关检测管控手段较为成熟。既能解决现阶段上路执法人力物力投入大、费效比低等问题，还能利用高科技手段逐步实现多点位、全覆盖地对“黑烟车”进行监控。

（三）依据中华人民共和国国家环境保护标准《在用柴油车排气污染物测量方法及技术要求（遥感检测法）》（HJ 845-2017），严格执行遥感检测法相关标准，可以保障遥测数据的有效性。

附录A 测量方法

A.2.1 测量地点

测量地点应为视野良好，且路面平整的长上坡道路。

测量路段可以式单车道路段或多车道路段，每辆车通过的间隔时间不小于1.0s,前后两辆车辆通过时间小于1.0s的测量结果无效。

A.2.2 环境条件

大气环境应满足以下条件：

* 无雨,雾，雪；
* 无明显扬尘；
* 风速小于等于5m/s；
* 环境温度：-20~45摄氏度；
* 相对湿度小于等于85%；
* 大气压力：70~101.4kpa

附录D 设备校准和检查要求

遥感监测设备的校准为定时自动校准，检测前均需要自行进行自动校准，当检测情况变化时需要重新进行自动校准，并记录自动校准时间。

遥感设备投入使用前，以及在使用过程中，每6个月应按本规定进行至少一次准确度检查，只有准确度检查通过后才能继续使用，否则应重新进行校核标定，直到满足本附录要求为止。

准确度检查包括静态和动态检查两种方式，两种方式都要进行，如果条件限制，至少进行动态检查。

（四）“黑烟车”智能识别系统可抓取到车辆排放黑烟时的视频、相片、车牌号及其尾气林格曼烟度等相关信息，形成固定证据链，可供后续查证。