中国《大气污染防治法》修订

柴发合

中国环境科学研究院

chaifh@craes.org.cn

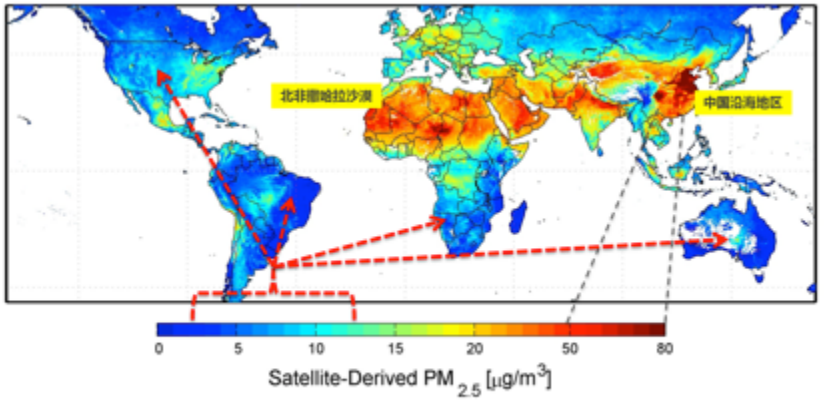
2014年9月18日

北京

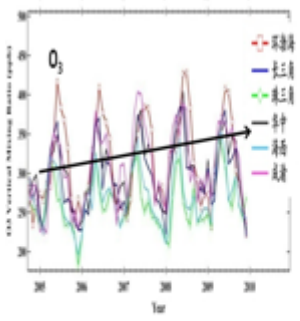
一、背景

我国区域性复合型大气污染十分严重

WHO公布了世界1082个城市2008-2010年可吸入颗粒物年均浓度分布，我国32个省会城市参与排名，最好的是海口，排名第814位，其余均在890位以后，北京排名相当靠后，列1035位



2001-2006年$PM_{2.5}$浓度平均值 （Source：NASA，2010年）



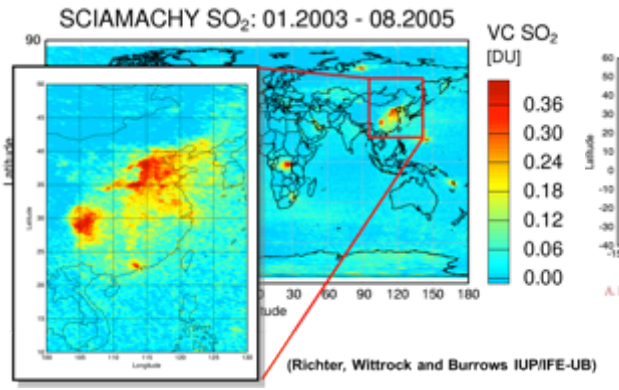
2013年京津冀臭氧污染

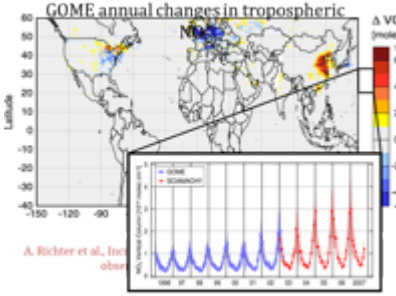
日最大8小时平均浓度超标率

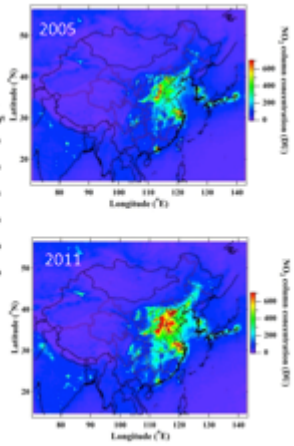
- 5月份：40.7%
- 6月份：49.7%
- 7月份：40.7%
- 8月份：44.5%
- 9月份：24.6%

8月份平均超标19.6天，其中臭氧超标9.5天，PM2.5超标8.1天

典型地区大气氧化性持续增强



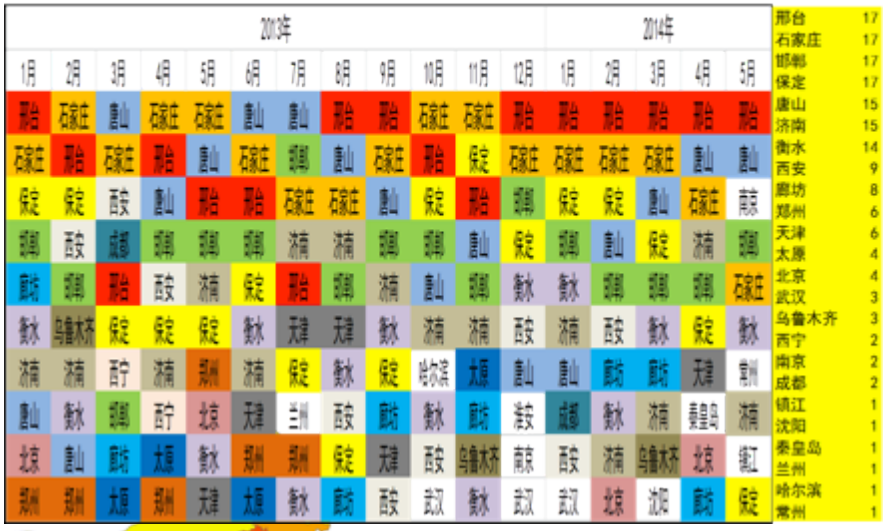




京津冀是我国区域大气污染防治的重中之重！

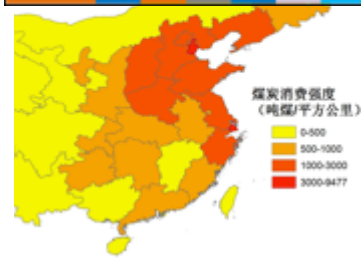
2013年1月-2014年5月

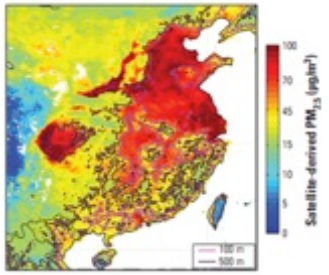
74城市环境空气质量月排名后十位

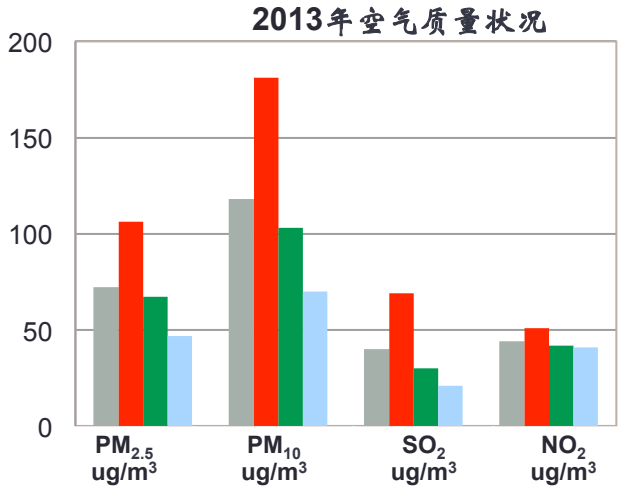


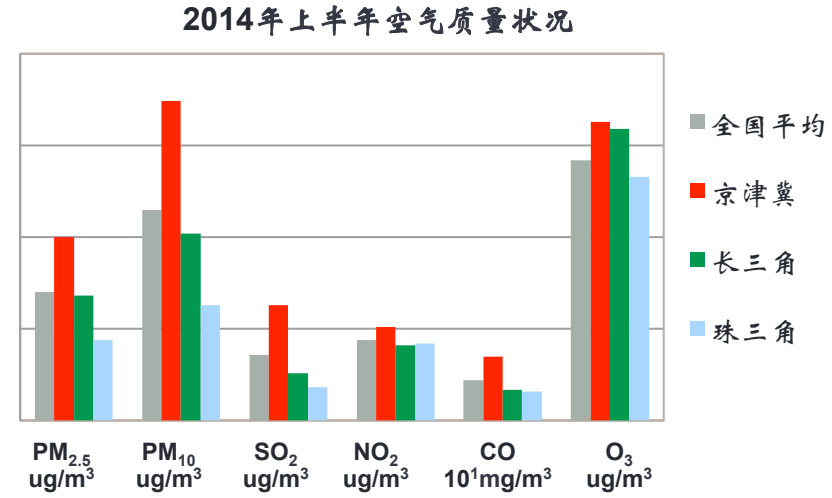
2014年上半年，74个城市达标天数比例在11.7%～97.2%之间，PM2.5平均浓度为70μg/m3，同比下降7.9%；PM10平均浓度为115μg/m3，同比下降6.5%；NO_2平均浓度为44μg/m^3，与去年同期持平；SO_2平均浓度为36μg/m3，同比下降16.3%；CO日均值第95百分位数平均浓度为2.2mg/m3，同比下降15.4%；O_3日最大8小时平均值第90百分位数平均浓度为142μg/m3，同比上升6.8%。

2014年上半年空气质量相对较差的前10位城市是邢台、石家庄、保定、唐山、邯郸、衡水、济南、廊坊、西安和天津。



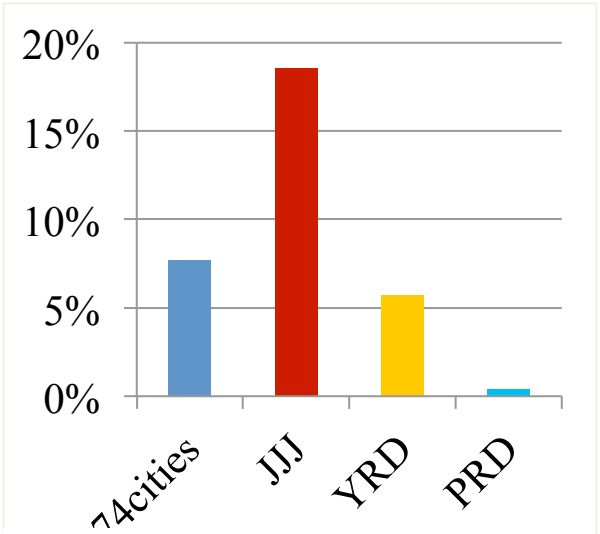






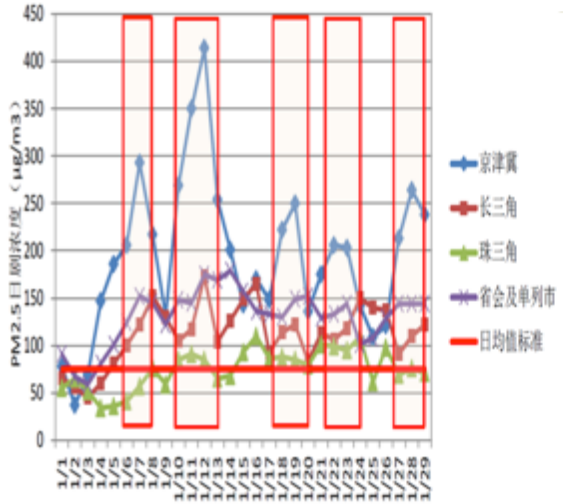
注：其中CO为日均值第95百分位数平均浓度，O_3为日最大8小时均值第90百分位数平均浓度

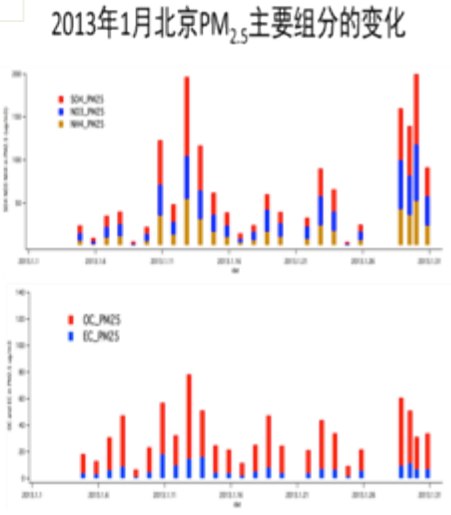
2013年$PM_{2.5}$重度污染以上的天数所占比例

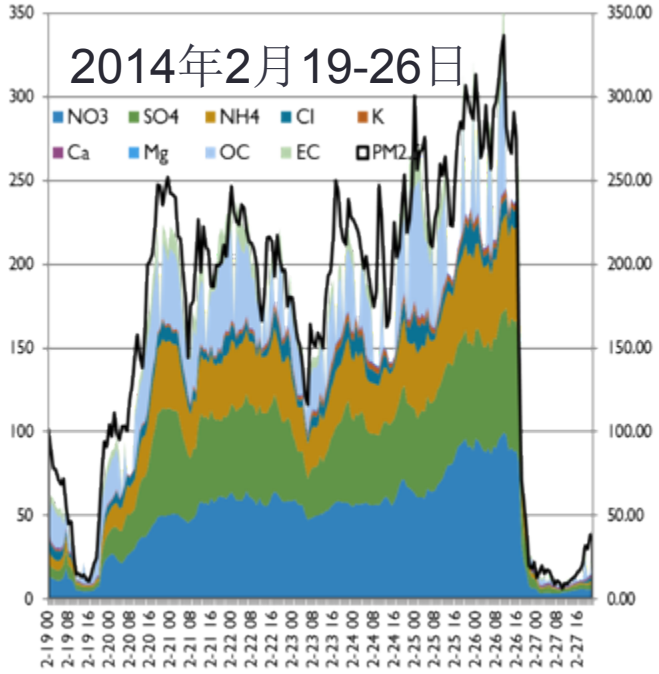


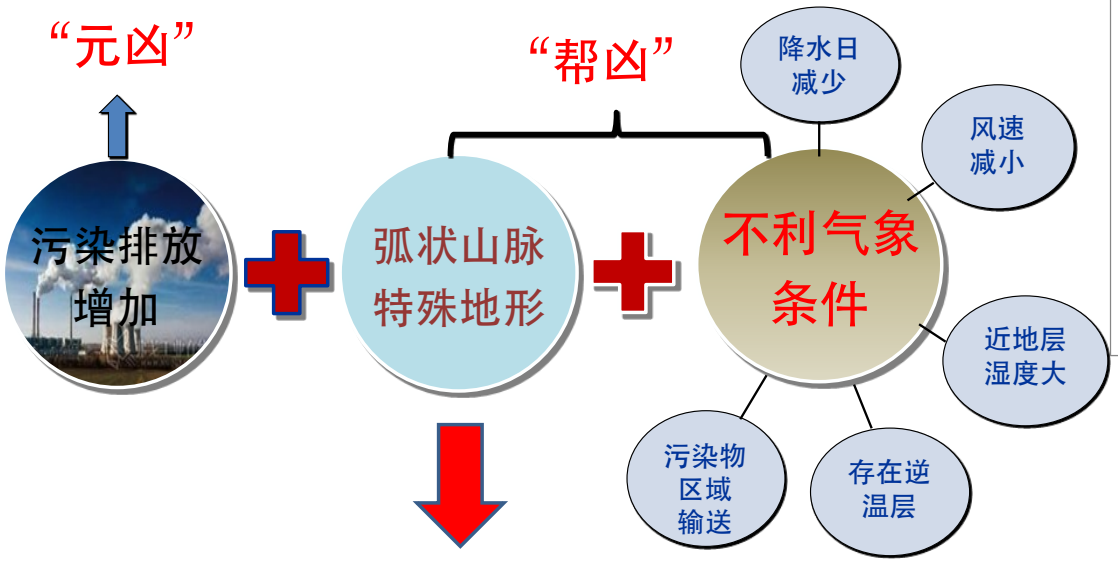
京津冀区域$PM_{2.5}$重度污染以上的天数占全年的比例高达19%，长三角区域6%，珠三角区域0.4%，74个城市平均8%。

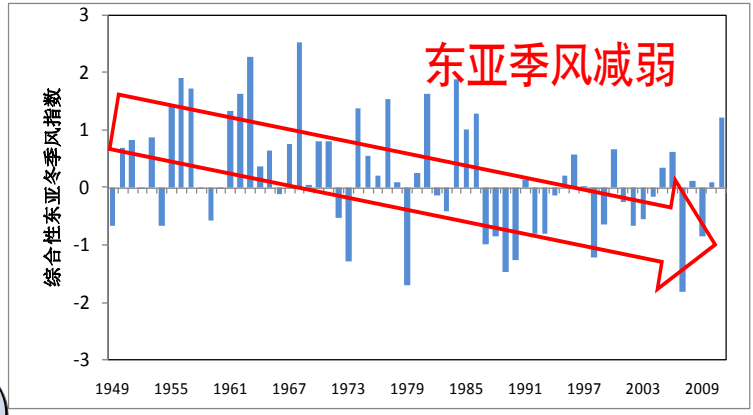
$PM_{2.5}$重污染对年均值贡献大：北京，2013年共58个重污染日（15.9%），日均值218 ug/m^3，对年均值贡献近40%。



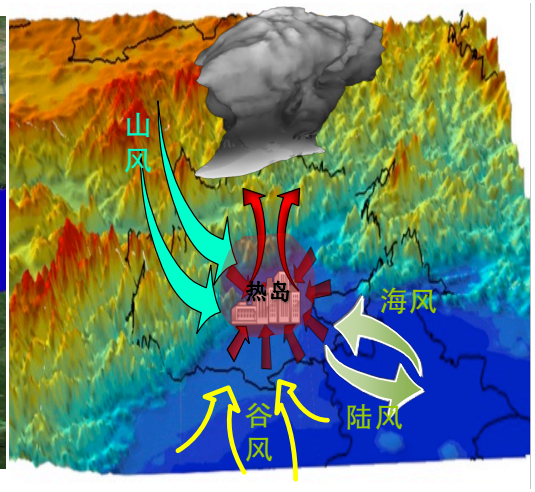




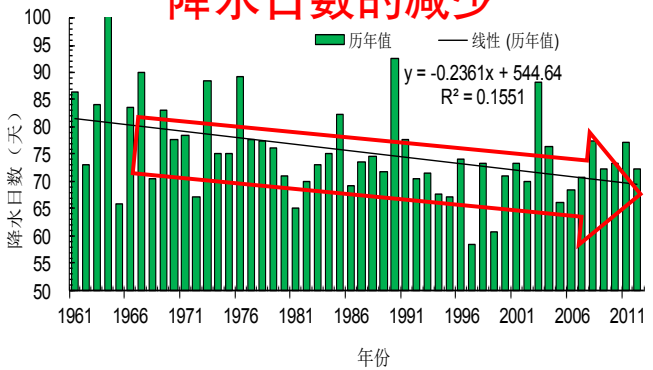




特殊地形+地理环境→气流停滞、逆温增多、污染辐合带

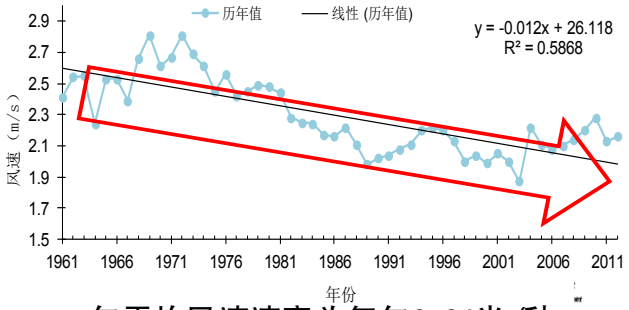


降水日数的减少



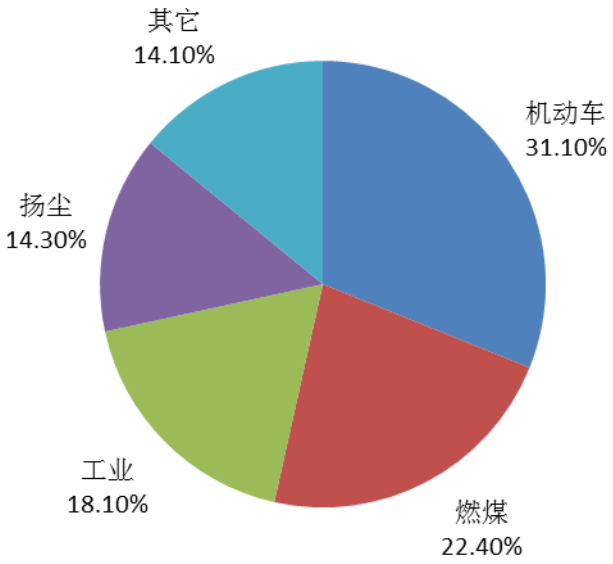
年降水日数减少速率为0. 24天/年

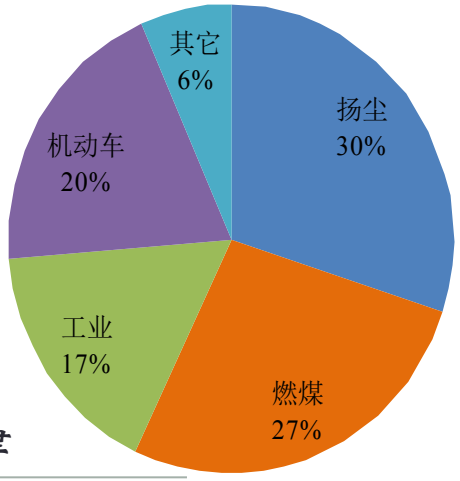
风速减小



年平均风速速率为每年0. 01米/秒

大气污染来源复杂

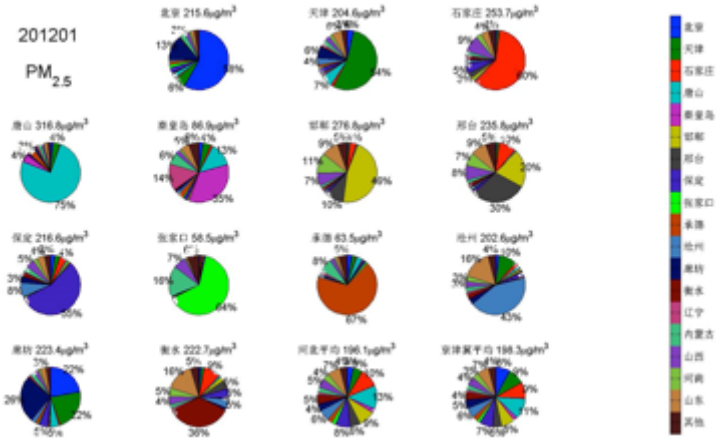


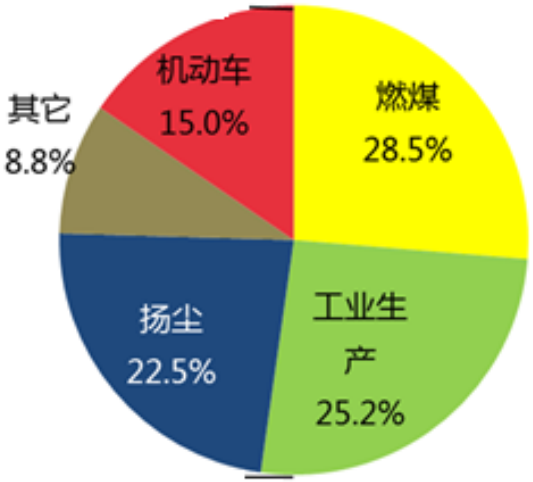


北京

天津

石家庄





大气污染受到党中央、国务院的高度重视

2010 年5月11日，环境保护部等九部委共同制定《关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量的指导意见》

2012年2月29日，发布《环境空气质量标准（GB3095-2012）》

2012年12月5日，发布《重点区域大气污染防治“十二五”规划》

2013年9月12日，国务院出台《大气污染防治行动计划》

2013年9月23日，6省市7部委联合发布《京津冀及周边地区大气污染防治行动计划实施细则》

2013年10月23日，京津冀及周边6省区市和7部委协作联动构建“京津冀及周边地区大气污染防治协作机制”

《北京市2013-2017年清洁空气行动计划》、《天津市清新空气行动方案》和《河北省大气污染防治行动计划实施方案》

2014年4月24日，十二届全国人大常委会第八次会议表决通过了《环保法修订案》；《大气污染防治法》修订已经列为国家一类立法计划

大气污染防治法修订

大气污染防治法发展历程

《大气污染防治法（1988）》
1987年9月5日，第六届全国人大第22次会议通过，
1988年6月1日起施行

《大气污染防治法（1995）》
1995年8月29日，第八届全国人大第十五次会议作出修正

《大气污染防治法（2000）》
2000年4月29日，第九届全国人大第十五次会议进行修订，
2000年9月1日起施行

现行大气污染防治法存在的问题

- 没有建立环境空气质量改善为核心的管理体系
- 政府环境质量责任制没有落实
- 管控的污染因子较为单一
- 排污许可证制度需要进一步完善
- 缺乏大气污染防治区域协作机制
- 机动车污染控制的规定过于原则，管理脱节
- 缺乏重污染天气应对内容
- “违法成本低”的现行规定，与打击违法排污行为的迫切需要不相适应

大气污染防治法修改建议

大气法修改基本思路

基本原则和目标

- 实现空气质量达标
- 覆盖全污染源和全污染物
- 保护人民群众的身体健康和生态环境

指导思想

- 与“国十条”及新修订的《环保法》相衔接
- 借鉴国外大气污染控制法规

制度先行

- 理顺管理体制
- 明确各级政府部门职责
- 建立严格考核评价机制
- 强化环保部门大气环境监督管理职能

七个统筹并行

- 大气污染防治和良好空气质量保护结合
- 空气质量达标和快速有效应对重污染天气结合
- 全面推进和重点突出结合
- 近期目标和远期目标结合
- 区域污染控制和行业污染控制结合
- 行政监管与市场调控结合
- 大气污染防治和履行国际公约结合

（1）构建空气质量目标责任制

国家实行以环境空气质量改善为核心的大气环境保护目标责任制和考核评价制度。

上级人民政府将大气环境保护目标完成情况作为对下级人民政府及其负责人的考核评价内容。

考核结果向社会公开。

（2）新增产品质量标准要求

燃　油、石油焦	燃　煤	涂料等含VOCs产品
硫含量、烯烃、芳烃等	硫份、灰分等	VOCs含量等

（3）完善排污许可制度

由原则向细化转变

- 确立“无证不得排污”的基本规则
- 强调排污许可证是企业合法排污的依据，也是环保部门对企业进行环境监管的法律准绳
- 实施范围从总量控制区扩大到全国
- 将发证机关由政府改为环境保护主管部门
- 详细规定排污单位排污许可证包括内容、发证范围

（4）建立重点区域大气污染联防联控机制

划定区域	环境保护部会同有关部门，根据主体功能区划目标区域空气质量状况和大气污染防治工作需要，划定国家大气污染重点区域，报国务院批准
设立机构	国家设立重点区域空气质量管理机构，协调解决区域突出大气环境问题
联防联控	统一规划、统一标准、统一监测，统一监督管理，组织实施环评会商、联合执法、情况互通、信息共享预警应急等大气污染防治措施

（5）建立多污染监管、多污染物协同控制的防治体系

大气污染综合防治体系

- 切实改善城市和区域大气环境质量
- 积极推进农业大气污染防治
- 加强燃煤、工业、移动源、扬尘及其他大气污染的防治
- 对二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘和挥发性有机物等多种污染物进行协同控制

（6）强化信息公开与公众参与

营造全社会参与大气环境监督管理的气氛

- 环保部门公布建设项目环境影响评价、行政许可、环境统计、行政处罚、排污费征收等情况
- 企业主动公开环境信息，并对信息负责
- 政府公布企业违法信息，并综合使用经济、财政、行政手段
- 公众享有获取大气环境信息和监督大气环境保护的权利
- 对污染大气环境的检举，实行有奖举报制度

（7）加强燃煤大气污染防治

总量控制	国家制定煤炭消费总量中长期控制目标，逐步降低煤炭在一次能源消费中的比重，优化煤炭使用方式
煤质管理	国家禁止生产、进口、销售和燃用未达到质量标准的煤，重点区域不得进口、销售和燃用灰份高于16%、硫份高于1%煤炭。
煤炭开采	所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿，必须同步建设配套的煤炭洗选设施
燃煤污染控制	火电厂和其他燃煤单位必须配套建设除尘、脱硫、脱硝等减排装置或者采取其他控制大气污染物排放的措施

（8）以环保标志为主线，强化移动源管理

定型 → 批量生产 → 注册登记 → 环保检验 → 环保治理 → 报废

环保检验合格标志

定型： 生产列入公告的车型的企业，应当在新车出厂时粘贴环保检验合格标志

新车： 未粘贴标志，不得办理注册和营运等手续

在用车： 未粘贴标志，不得上路行驶

管理范围： 车、船、非道路移动机械、航空器以及油、交通管理要求

（9）分类施治，强化扬尘大气污染防治

理顺防治体系，要求政府明确各类扬尘的监管单位

类 型	涉及内容	主管部门
建筑施工	强化企业责任 污染费用列入工程造价和提交保证金	城乡建设等部门
交通扬尘	监控运输车辆防止物料遗撒 加强道路、广场等公共场所管理	市政、公安交通等部门
裸地扬尘	裸露农田和农村的荒地生物覆盖、留茬免耕等绿化或者铺装河道沿线及其它裸露地面	市政、农业、国土等部门
料堆扬尘	密闭贮存、围挡、有效覆盖大型煤堆、料堆等；填埋场、消纳场等分区作业	环境保护部门

（10）精细化管理 ，强化挥发性有机物污染防治

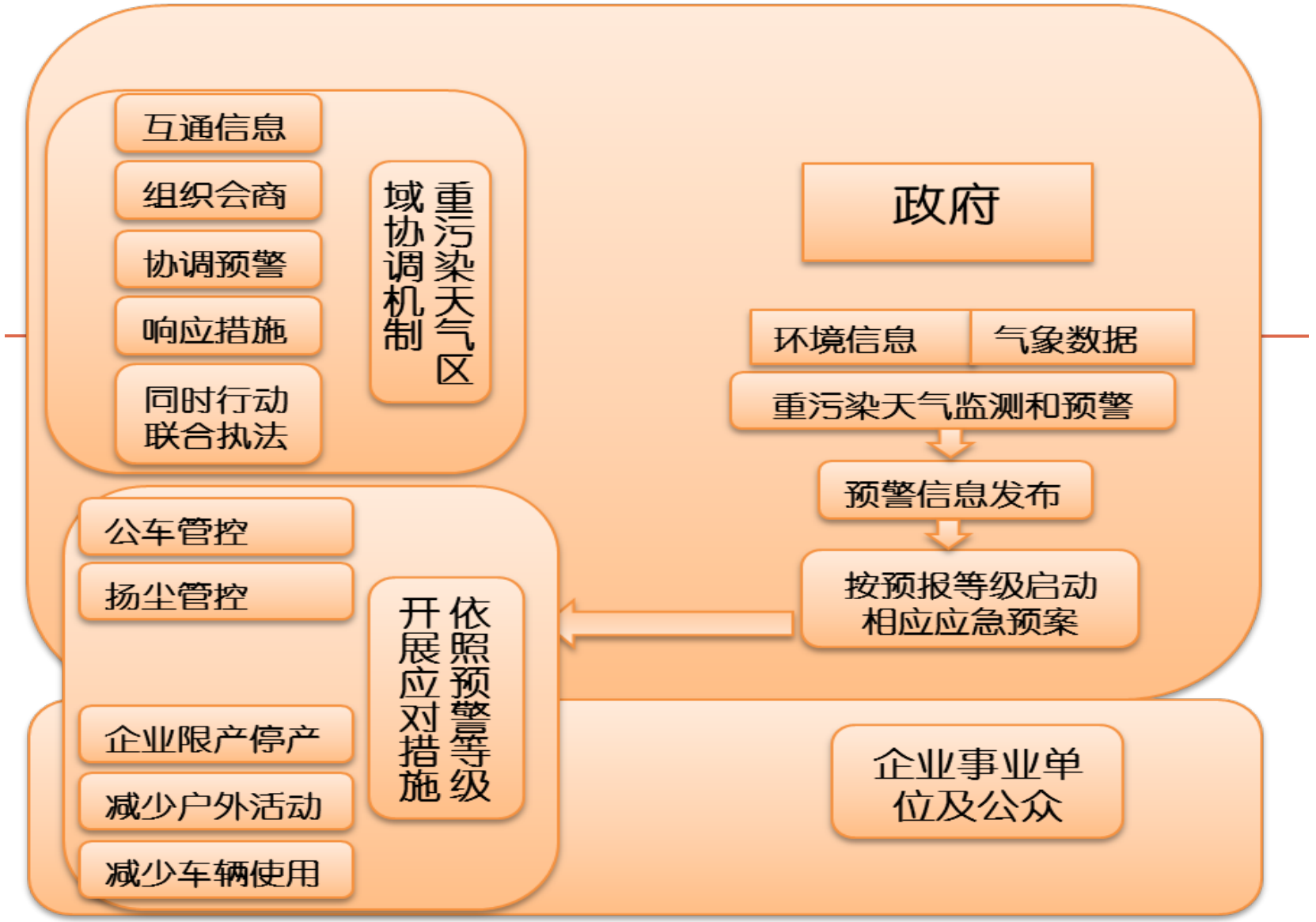
产品标准要求：生产、销售、使用含挥发性有机物的原材料和产品的，其挥发性有机物含量需符合规定的限制标准

防治设施要求：产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动，应当在密闭空间或者设备中进行，并按照规定安装、使用污染防治设施

建立物料台账：工业涂装企业应当使用低挥发性有机物含量涂料，建立记录生产原料、辅料的使用量、废弃量和去向，及其挥发性有机物含量的台账

泄露收集处理：石油、化工等企业，应当采取措施减少物料泄漏，并对已经泄漏的物料及时收集处理。

（11）建立重污染天气应对体系



（12）大幅提高违法成本

双罚制

罚单位、罚个人（在全额赔偿所造成直接损失的基础上进行处罚）

按日计罚

经处罚仍不停止违法行为或者逾期不改正的，实施按日计罚

扩展证据

在线监测数据和遥感检测结果可以作为行政处罚证据使用

《中华人民共和国大气污染防治法（修订草案征求意见稿）》公开征求意见

2014年9月9日-10月8日

中华人民共和国大气污染防治法

（2014年9月9日国务院法制办公布修订草案征求意见稿）

源头治理，协同管控。
综合施策，突出重点。
强化责任，从严管理。
立足当前，着眼长远。

八章一百零二条

1. 明确政府的环保责任。
2. 完善排放总量控制和排污许可制度。
3. 加强重点领域大气污染防治。
4. 突出重点区域大气污染防治。
5. 建立重污染天气监测预警体系。
6. 完善法律责任，加大处罚力度。

第一章 总 则
第二章 大气污染防治的标准和规划
第三章 大气污染防治的监督管理
第四章 大气污染防治措施
第一节 燃煤大气污染防治
第二节 工业大气污染防治
第三节 机动车船大气污染防治
第四节 扬尘污染防治
第五节 其他大气污染防治
第五章 重点区域大气污染联合防治
第六章 重污染天气应对
第七章 法律责任
第八章 附 则

谢谢！

敬请提出宝贵意见！