

能源基金会资助大气污染防治法修改论证项目

大气污染防治法修改研究

（执行摘要和政策建议综述）

北京大学自然保护与社会发展研究中心

2009年10月30日

目 录

执行摘要	1
I. 研究过程	1
II. 研究计划	2
政策建议综述	3
I. 主要政策依据	3
II. 研究的指导思想和主要内容	3
III. 现行大气污染防治法存在的问题	4
IV. 对现行大气污染防治法的修改建议	6

执行摘要

I. 研究过程

（一）文献资料梳理

大气污染防治法的修改研究，主要建立在对以下文献资料梳理的基础上：

1、修改大气污染防治法的主要政策依据。项目组全面收集整理了可以作为修改大气污染防治法政策依据的文件，并分别从“直接涉及修改大气污染防治法的政策文件”和“为修改大气污染防治法提供支持的其他政策性文件”两个方面进行了总结。

2、修改大气污染防治法的主要学术观点。项目组从机动车排气污染控制、许可证制度、总量控制制度、法律责任、国际公约履行、成本收益评估、室内空气污染等方面总结了关于修改大气污染防治法的现有学术观点。

3、修改大气污染防治法的政府研究报告。项目组认真研究了环境保护部污染控制司组织编写的大气污染防治法修订说明，该“说明”对现行大气污染防治法存在的问题、修改大气污染防治法的基本思路和主要措施进行了总结，其中的一些内容给了我们有益的启示。

（二）专家座谈

与专家、学者和相关部委中从事大气污染防治研究和监管的人员进行访谈和交流，充分听取其对修改大气污染防治法的意见和建议。

1、实践部门对修改大气污染防治法的主要建议。项目组与环境保护部以及北京市、天津市、上海市有关实践部门进行了访谈，了解了实践部门对现行大气污染防治法各章节的具体修改意见和建议。

2、法律专家对修改大气污染防治法的主要建议。2009年9月，项目组与北京市、上海市有关法律专家学者进行了座谈。

（三）实地调研

根据项目研究需要，项目组选取天津和上海两个在大气污染防治立法及其实施方面取得成功经验的直辖市进行调研，以借鉴地方的有益经验，同时了解地方对修改大气污染防治法的意见和建议。

在做好上述三项研究工作的同时，项目组还多次召开座谈会，集体讨论修改

中涉及的主要问题。

II. 研究计划

项目组成立伊始，制定了研究计划，并严格按照研究计划开展工作。

时 间	内 容	负 责 人 员	工作成果
2008 年 8-10 月	项目启动		完成项目申请报告、拟定研究 方案
2008 年 10 月 -11 月	收集整理相关研究成果		汇总大气污染防治法修订的 相关研究成果
2008 年 11 月	咨询专家，举办专家座谈 会		整理专家座谈会成果
2009 年 2-3 月	撰写项目报告初稿，举办 座谈会讨论		提出项目初稿草稿
2009 年 4-5 月	完成初稿		提出项目初稿
2009 年 6-7 月	项目组成员分头开展座 谈调研工作		修改项目初稿，完善立法建议 稿和论证报告
2009 年 7 月	完成报告		完成项目二稿
2009 年 7-8 月	举办座谈会		整理专家座谈会成果
2009 年 9 月	项目组赴上海召开专家 座谈会		提出座谈会总结报告，修改完 善项目报告
2009 年 10 月 -11 月	评估报告，修改完善		提出项目终稿，结项

政策建议综述

I. 主要政策依据

我国大气污染防治法自 1987 年经第六届全国人大常委会第 22 次会议通过，迄今为止已经过 1995 年和 2000 年两次修改，每次修改均以重大经济社会发展政策为指导。2000 年以来，我国环境资源形势发生了重大变化，党和国家对大气污染防治工作的重视程度日益提高，并主要体现在此后发布的一些重要的政策性文件之中。项目组梳理了这些文件的有关规定，并以之作为本次修改研究的主要政策依据。

- 1、2003 年《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》；
- 2、2006 年温家宝总理在第六次全国环境保护会议上的讲话；
- 3、2008 年《中国应对气候变化的政策与行动》；
- 4、2004 年国务院《全面推进依法行政实施纲要》及环境保护总局五年规划；
- 5、2006 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》；
- 6、2007 年中国共产党第十七次全国代表大会报告。

II. 研究的指导思想和主要内容

项目研究的指导思想是：针对大气污染防治法中的关键制度，集中研究力量，以“全面适应当前加强大气污染防治工作需要”为立足点，提出建议稿，供大气污染防治法修订草案起草和审议时参考。

总体上看，我国长期以煤为主的能源结构造成了大气污染防治工作的难度加大，历史欠账增多，加之长期形成的粗放式增长方式没有得到根本转变，随着经济快速发展，一次能源消费量增长迅速，产生大量新增污染物排放，同时，产业结构调整缓慢进一步加大了大气主要污染物削减难度，致使二氧化硫、氮氧化物、烟尘和粉尘等煤烟型污染物排放量居高不下，成为产生大气污染问题的主要因素。近年来，随着城市化和工业化的加速发展，细颗粒物、臭氧、挥发性有机物等新污染物危害日益凸现，可吸入颗粒物已经成为城市空气最主要的污染物。当前，新老污染交错，大气污染防治工作面临的情况极为复杂，任务极其艰巨。

此外，我国机动车尾气排放量增长迅速。从 2003 年到 2008 年，我国汽车保有量从 2421 万辆增加到 6467 万辆，增长了 1.6 倍。据统计，2008 年，机动车尾

气排放成为大城市空气污染的重要来源，氮氧化物排放量占总量的 50%，一氧化碳占 85%。近年来，机动车销量增长迅速，2008 年汽车产量达到 934 万辆，但 1.3 升以下排量汽车份额仅占 25% 左右。机动车尾气排放的氮氧化物和挥发性有机气体形成的光化学烟雾日益严重。在煤烟型污染得到初步控制的情况下，机动车污染对城市大气环境的影响更加突出。

在此基础上，随着关键问题的逐步集中，项目组重点对下列四个问题进行了深入的研究：

1、关于机动车大气污染问题。机动车大气污染防治的监督管理体制难以适应需要；对车用燃料、车用燃油添加剂和清洁剂等的生产和使用缺乏有效的法律约束；在机动车数量激增的形势下，缺乏有效的控制污染物排放的法律制度和措施。

2、关于总量控制制度和许可证制度。现行法律关于主要污染物总量控制制度的规定适用范围过窄，缺乏有效的程序保障，有关条款为各地根据辖区内大气污染的特点实施针对性的总量控制制度带来了阻碍；关于许可证制度，法律没有明确大气污染物排放许可证的法律地位，而且，随着行政许可法的实施，法律中关于许可证发放权限、发放范围的规定已经不合适宜，也需要做出相应修改。

3、关于重点区域污染联合防治制度。现行法律中没有关于重点区域联合防治制度的规定，但我国实践中早已有了较为深入的探索，比如，珠三角、长三角和京津冀地区，都已经有了成功的联合防治经验，并建立了稳定的联合机制。环保部草案中对重点区域联合防治制度作了原则性规定，但与实践中的大力开展相比，这样的规定显然不够，需要从规划、标准等法律制度和措施方面，作出进一步细化的规定。

4、关于法律责任。现行法律中没有对限期治理、区域限批、按日计罚等制度作出明确规定，法律责任设计得过轻，不利于立法目标的实现，甚至可能刺激排污者宁愿“受罚”也不愿“守法”。需要结合水污染防治法的成功经验，从“不能让违法者从其违法行为中获得收益”的立足点出发，强化法律责任。

III. 现行大气污染防治法存在的问题

大气污染防治法是中国环境法律体系之中制定较早的一部重要污染防治法律，在防治大气污染和改善大气质量方面发挥了积极作用。该法于 1987 年颁布，并根据需要先后在 1995 年、2000 年作出修改。现行大气污染防治法的主要内容包括大气污染防治的基本原则和制度，各级人民政府大气污染防治的监督管理，

燃煤产生的大气污染防治，机动车船排放污染的防治，废气、粉尘和恶臭污染的防治等几个方面。总体上看，该法存在的主要问题包括：

1、新的大气污染类型，在法律上仍然是空白

大气污染防治的国家常规监测包括三项指标：二氧化硫、氮氧化物和可吸入颗粒物。但大气能见度、灰霾天数、光化学烟雾污染现象还没有法律监管。这些新型污染属于以可吸入颗粒物中的细粒子 PM2.5 为主要特征的光化学污染，与以往的煤烟型污染有很大的区别，对人体的危害很大，需要立法对大气污染物的类型留出空间。此外，也有观点主张将飞机、火车机车、非道路车辆等移动污染源，以及应对温室气体等有关内容纳入监管范围。

2、一些法律制度和措施缺乏法律支持

比如，关于区域污染联合防治制度、总量控制制度、排污权交易等制度和措施，有些已经在我国得到了广泛开展，还有一些已经取得了成功的地方立法和实践经验，但是目前这些工作还主要靠各省市的行政命令来推进，在大气污染防治法上仍然是空白，缺乏相关法律条文的大力支持。

3、一些法律制度和措施与相关立法难以衔接

比如，现行大气污染防治法对排污许可证制度规定由地方政府核发主要大气污染物排放许可证，这不仅不能适应强化环境管理的需求，也与水污染防治法的相关规定矛盾。

再如，限期治理制度，现行大气污染防治法规定向大气排放污染物超过国家和地方规定排放标准的，应当由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门限期治理。而环境保护法规定对造成环境严重污染的企业事业单位，限期治理。水污染防治法则规定排放水污染物超过国家或者地方规定的水污染物排放标准，或者超过重点水污染物排放总量控制指标的，由县级以上人民政府环境保护行政主管部门按照权限责令限期治理。

关于超排放标准排放污染物的行为，现行大气污染防治法规定应当限期治理，并由环境保护行政主管部门处罚款。而环境保护法规定依照国家规定缴纳超标排污费，并负责治理。

4、对机动车污染缺乏有效制度

在机动车数量激增的形势下，依据现行大气污染防治法难以进行及时、有效的环境管理和排放控制。对机动车生产企业生产的新定型机动车的达标以及执行国家机动车排放标准的生产一致性等缺乏一定的监督机制。对车用燃料、车用燃油添加剂和清洁剂缺乏应有的环保规定。

5、法律责任设计不尽合理

现行大气污染防治法所规定的污染物排污收费标准太低，远远低于企业实际需要支付的治理成本，起不到促使企业加大污染治理投入的效果。同时现有的大气污染排污处罚额度也太低，起不到震慑企业的效果。许多企业宁愿缴纳超标排污费和排污处罚金，也不愿意加大污染治理设施的投入。

此外，现行大气法中没有规定对无许可证排污的处罚条款，也没有规定对不按许可证排污的处罚条款。

IV. 对现行大气污染防治法的修改建议

1、对新的大气污染类型的污染防治预留空间

考虑到燃煤污染是我国大气污染的主要原因之一，建议燃煤火电厂等企业排放的大气污染物作出更严格的规范。建议规定：火电厂和其他大中型燃煤企业排放烟尘、二氧化硫、氮氧化物超过排放标准或者总量控制指标的，应当建设配套除尘、脱硫、脱硝装置，或者采取其他控制烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放的措施。研究表明，近年来我国的氮氧化物排放量逐年增加，且排放增幅超过二氧化硫。虽然我国的酸雨污染以硫酸型为主，但是氮氧化物对酸雨的贡献率呈逐年上升的趋势。要解决我国的酸雨等区域大气环境问题，亟需采取有效措施控制氮氧化物排放。氮氧化物不仅造成酸雨污染，而且在长距离输送过程中经化学转化为硝酸盐粒子，从而引起区域范围的细颗粒物污染。研究表明，目前我国部分地区可吸入颗粒物中硫酸根和硝酸根离子的贡献达到 15 微克/立方米。细颗粒物不仅对人体健康造成危害，也导致了大气能见度降低。“十五”以来，113 个大气污染防治重点城市空气中的二氧化氮年均浓度呈现总体升高趋势。北京、广州、上海、杭州、宁波、南京、成都、武汉等大城市空气中二氧化氮浓度相对较高。在一些大中型城市，大气中的氮氧化物污染还引起了臭氧浓度升高，产生光化学烟雾污染，北京、广州、深圳等城市的大气臭氧浓度时有超标。现行《大气污染防治法》对氮氧化物控制缺乏明确的规定，使得在执法实践中对氮氧化物的控制缺乏有力的法律依据，不利于控制酸雨和应对气候变化。在《大气污染防治法》中对氮氧化物的防治作出明确规定，有利于解决这一问题。

为防治有毒有害物质对大气的污染，建议规定：禁止开采含放射性、砷、汞等有毒有害物质超过规定标准的煤炭。我国煤中汞含量平均值为 0.15 毫克/千克，其中，北京、江苏、江西、宁夏、贵州、广西等地煤中汞含量较高，且总体上煤中汞含量有从北到南逐渐增高的趋势。由于煤炭目前仍然是我国最重要的工业燃料，燃煤引起的大气汞污染较为突出。在有关煤炭洗选的条款中加入防治汞污染

的规定,有助于应对我国不断加剧的煤炭生产和燃烧产生的汞污染物对大气环境的危害。

考虑到国际上对大气环境问题的关注,建议对臭氧层保护和气候变化应对作出规范。我国正处于经济快速发展阶段,面临着发展经济、消除贫困和减缓温室气体排放的多重压力,应对气候变化的形势严峻,任务繁重。但是,作为一个负责任的发展中国家,我国高度重视应对气候变化,充分认识应对气候变化的重要性和紧迫性,制定并实施应对气候变化国家方案,采取了一系列应对气候变化的政策和措施。此外,我国还积极参与国际社会应对气候变化进程,加入并认真履行《联合国气候变化框架公约》(以下简称《气候公约》)和《京都议定书》(以下简称《议定书》),在国际合作中发挥着积极的建设性作用。这些政策和行动应当在大气污染防治立法中得到体现。建议在立法中明确规定“国家根据共同但有区别的责任原则,减缓温室气体排放,鼓励发展低碳经济,提高应对气候变化的能力,积极参与全球应对气候变化的合作。国家鼓励企业采用先进的工艺、设备和减排、回收技术,减少温室气体排放。”

2、对实践中比较成熟的制度和措施进行肯定

考虑到区域污染联合防治已经在我国珠江三角洲、长江三角洲和京津唐地区取得成功试点,建议立法中对重点区域污染联合防治制度作出规范。建议对重点区域的确定方式、重点区域内执行的规划、标准等作出明确规定。近年来,我国区域复合型大气污染开始出现,在以大都市为中心、以发达的高速公路网连接的大都市圈附近,灰霾、光化学烟雾等二次污染频发,由于污染物特殊的生成机理和大气环流的影响,单靠某个城市难以有效实现对这类污染的控制,区域联合防治大气污染的机制也就应运而生。实践中,这些模式都取得了很好的执行效果,建议在本次修改大气污染防治法中在总则中对这一制度作出规定。

考虑到主要大气污染物的总量控制制度已经在我国广泛开展,也已经在2008年修订的水污染防治法中得到明确规定,建议立法中借鉴水污染防治法的规定,对总量控制制度作出明确规定。在我国一些人口和工业密集的地区,大多数企业都能做到达标排放,但是由于污染源个数及排放总量的不断增加,当地大气环境容量有限,大气环境质量依然超过不同功能区的环境质量标准。因此,必须采取总量控制的办法,进一步控制城市和区域的大气污染。现行大气污染防治法第15条第1款确立的总量控制制度的实施范围只是尚未达到规定的大气环境质量的区域和国务院批准划定的酸雨控制区、二氧化硫污染控制区,这就极大限制了总量控制制度的效力范围;特别是《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》规定了约束性指标,要求十一五期间主要污染物排放

总量减少 10%。要完成这一约束性指标，就势必要求采取更为严格、更为广泛的总量控制措施。

考虑到排污权交易已经在一些地区展开了试点，也已经写入了我国《国家环境保护“十一五”规划》和《节能减排综合性工作方案》，建议立法对排污权交易制度作出鼓励性规定，并授权国务院环境保护行政主管部门会同有关部门制定具体办法。

3、修改与相关立法难以衔接的一些法律制度和措施

考虑到排污许可证制度、限期治理制度等已经在 2008 年修订的水污染防治法中得到全面规定，建议对上述制度作出衔接性修改。

建议修改现行大气污染防治法对排污许可证制度规定由地方政府核发的规定，改由地方政府环境保护主管部门核发主要大气污染物排放许可证；拓展大气污染排污许可制度的适用范围，规定全面实行排污许可制度；扩大排污许可适用的主体范围，明确规定大气污染物排放许可证的适用对象为所有向大气排放污染物的企业事业单位，这就使得使排污许可证成为企业准入的重要资格条件，有利于企业事业单位加强大气污染防治工作；规定禁止性条款，并在法律责任一章对违反排污许可禁止性规定的行为规定罚则。

建议修改现行大气污染防治法规定超标排污由所在地县级以上环境保护部门限期治理，增加为超标或者超总量排污由所在地县级以上环境保护部门限期治理，并明确规定限期治理期间，由环境保护主管部门责令限制生产、限制排放或者停产整治。

4、建立机动车尾气污染的有效管理制度

对机动车污染的防治，建议从鼓励措施、禁止措施、机动车排气检测、对停放地机动车的抽检、对上路行驶机动车的抽检、机动车污染控制维修、机动车报废、对机动船的监管、车用燃料等方面作出规定。在激励措施方面，通过鼓励和支持性条款提供激励，如：优先发展公共交通、鼓励开发使用低污染排放机动车船、鼓励生产销售清洁车用燃料等；在保障措施方面，一方面强化对机动车的监管，如规定提前执行下一阶段限值的程序性要求以及机动车销售注册的特殊要求、拓宽委托检测的范围、明确定期检测的法律效力、规定环保分类标志制度等；一方面强化对车船用燃料添加剂和清洁剂等的监管，如要求制定车用燃料及其添加剂标准并对标准执行情况加强监管、要求环保部门会同质量检验、工商部门加强监督检查等；此外，还应当适当扩充达标排放的交通工具的范围，把飞机等航空器、机动船等纳入其中。

5、强化法律责任

建议对法律条文中所有禁止性和义务性条款规定相应的法律责任。在涉及法律责任时，建议严格遵循以下三条原则：一是按照义务性行为规范与法律责任一一对应的原则，对法律设定的义务性条款设计相应的法律责任；二是合理设计责任大小，不能让违法者从其违法行为中获益。除经济处罚以外，建议增加责令停产整顿、责令停业关闭、代为治理等行政处罚和行政强制措施的运用，增强法律的可操作性；三是区分法人和自然人的责任，对违反本法规定的直接责任人员规定拘留、罚款等责任；进一步明确受害人的损害赔偿请求权、免责事由、纠纷的解决途径、排污方的举证责任、代表人诉讼等重要问题，推动我国环境民事诉讼和环境法律的实施。

6、对大气污染等术语作出明确界定

对法律中使用的一些重要名词、概念加以解释，可以有效地阐明立法的本意，厘清法律规范的基本含义，防止出现误读或者有意规避的情形，解决法律适用过程中可能出现的歧义，保证法律的贯彻实施。建议规定：大气污染，是指大气因某种物质的介入，而导致其化学、物理、生物或者放射性等方面特性的改变，从而影响大气的有效利用，危害人体健康或者破坏生态环境，造成大气质量恶化的现象。大气污染物，是指直接或者间接向大气排放的，能导致大气环境污染的物质。机动车船，是指包括由燃料燃烧驱动的摩托车、汽车、作业机动车、火车、交通运输船舶和作业船舶在内的可移动的车辆和船舶。这样规定，有助于明确本法的适用范围，准确界定本法有关内容。