《大气污染防治法》修订背景和思路

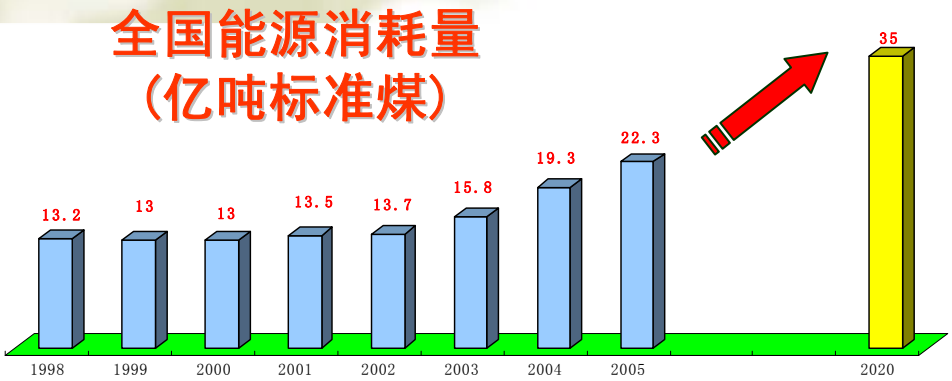
柴发合
中国环境科学研究院

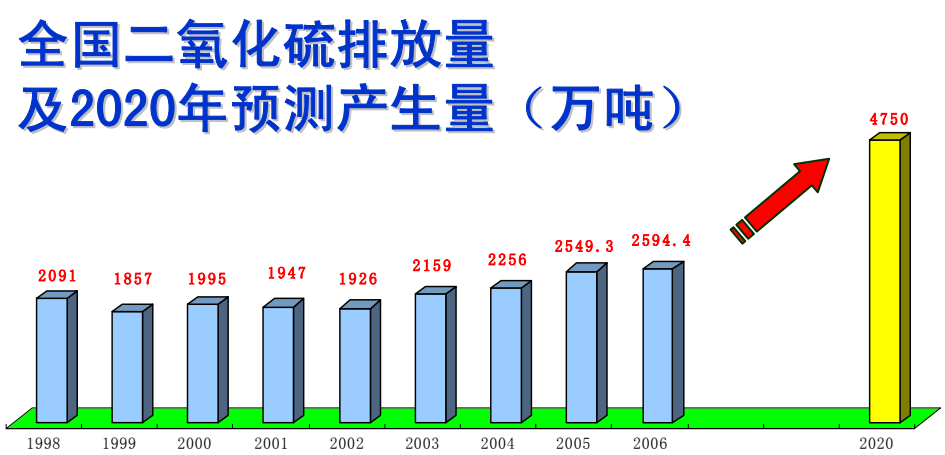
2008-11-3

主要内容

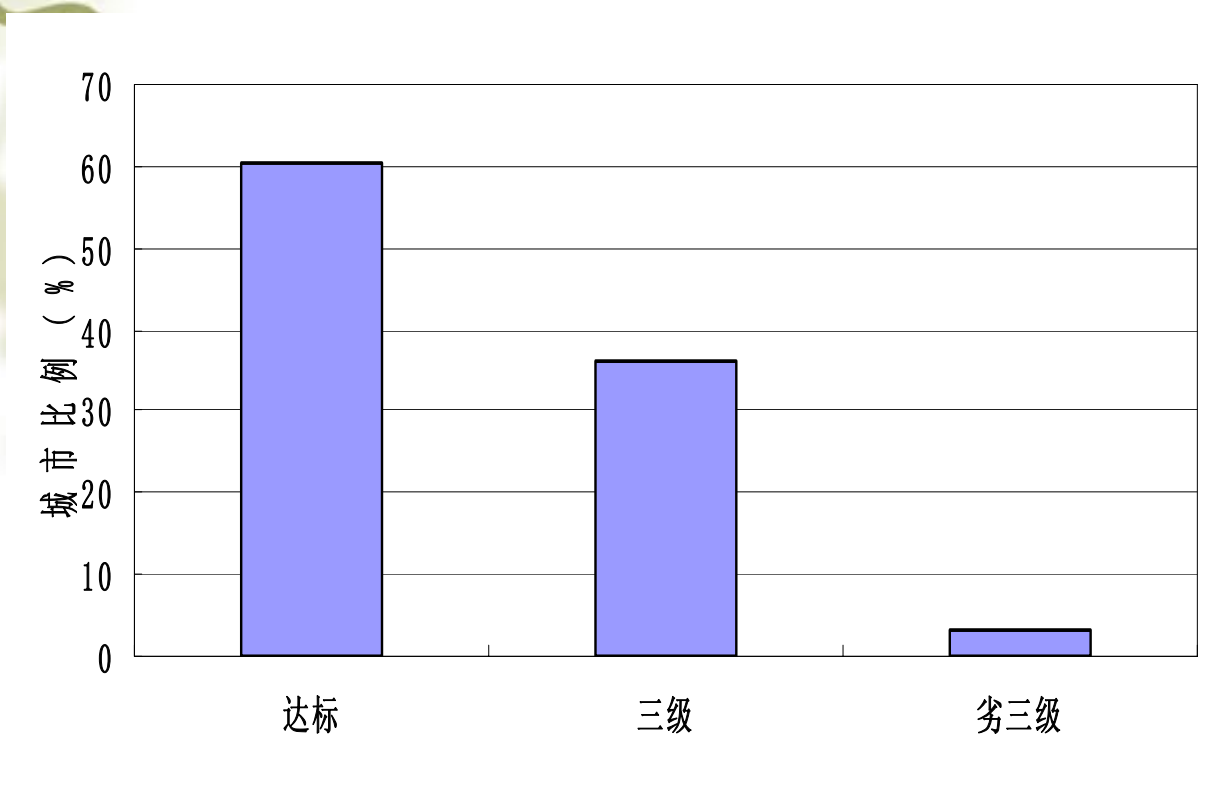
- 大气污染防治工作的形势
- 现行大气污染防治法存在的主要问题
- 修订的基本思路
- 修订的主要内容

大气污染物排放不断增加





- 近30年来，我国经济发展取得了举世瞩目的成绩；
- GDP高速增长，重化工产业高速发展；
- 能源消耗几年翻一番，导致大气污染物排放不断增加；
- 我国二氧化硫排放量都居世界第一，二氧化碳排放量居世界第二；
- 2007年，二氧化硫排放量达2468.1万吨，比2006年减少4.7%，但仍远远超过环境承载能力。

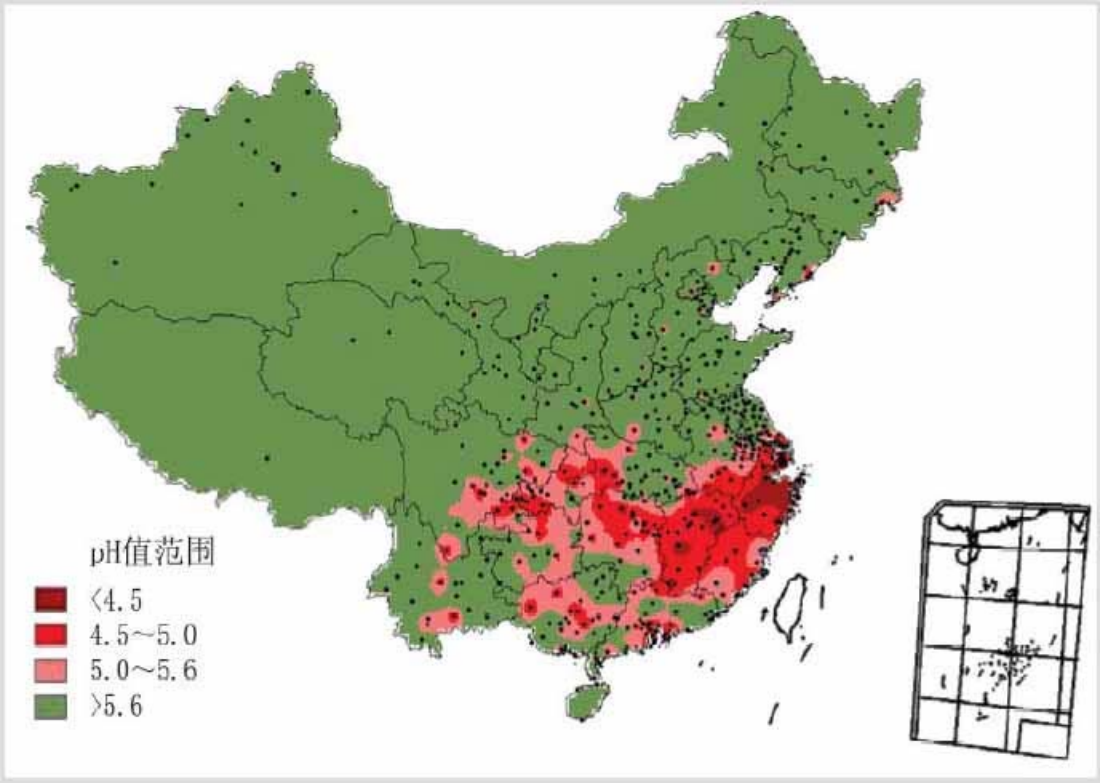


- **2007**年全国地级及以上城市中**39.5%**的城市空气质量劣于二级。
- **113**个重点城市中**55.8%**的空气质量劣于二级，一些中小城市和农村地区污染有加重趋势。

2006年、2007年可比城市环境空气质量年际比较

空气质量级别	2006年	2007年
达到或优于二级（达标），%	56.6	60.5
三　　级，%	34.9	36.1
劣 三 级，%	8.5	3.4

- 颗粒物仍是影响我国环境空气质量的首要污染物；
- 可吸入颗粒物对人体健康造成的危害更大；
- 大多数城市人口经常生活在可吸入颗粒物超标的环境空气中；
- 颗粒物污染也导致了能见度降低、阴霾天增加。



2007年全国降水PH年均值等值线图

- 我国酸雨污染严重，1/3的国土面积受到酸雨影响；
- 西南和中南地区仍是酸雨最严重的区域，华东地区酸雨范围还在扩展，发生较重酸雨的城市比例有所增加。

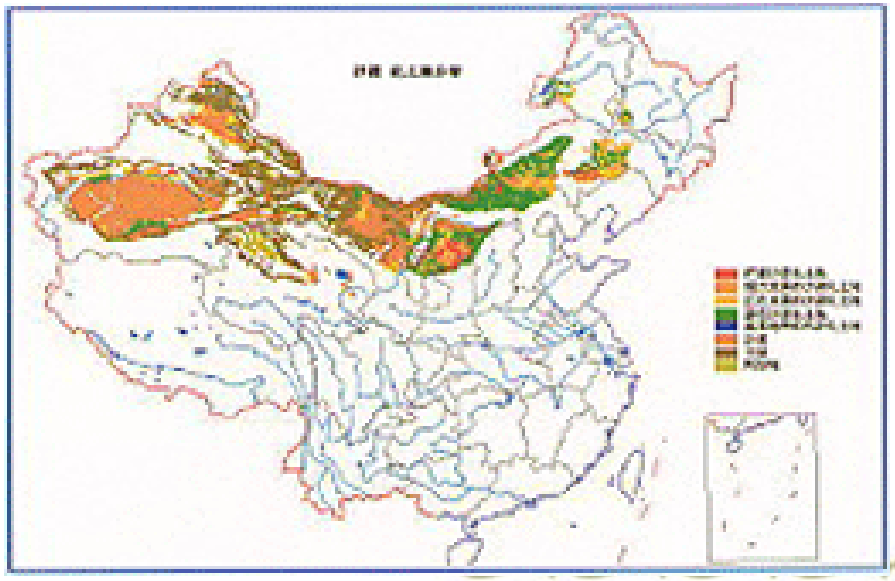
煤烟型污染

煤烟型污染特征：

- **以煤为主的能源结构**
- **燃烧设施老旧、落后、能效低**
- **治理设施落后或不能正常运转**

沙尘污染

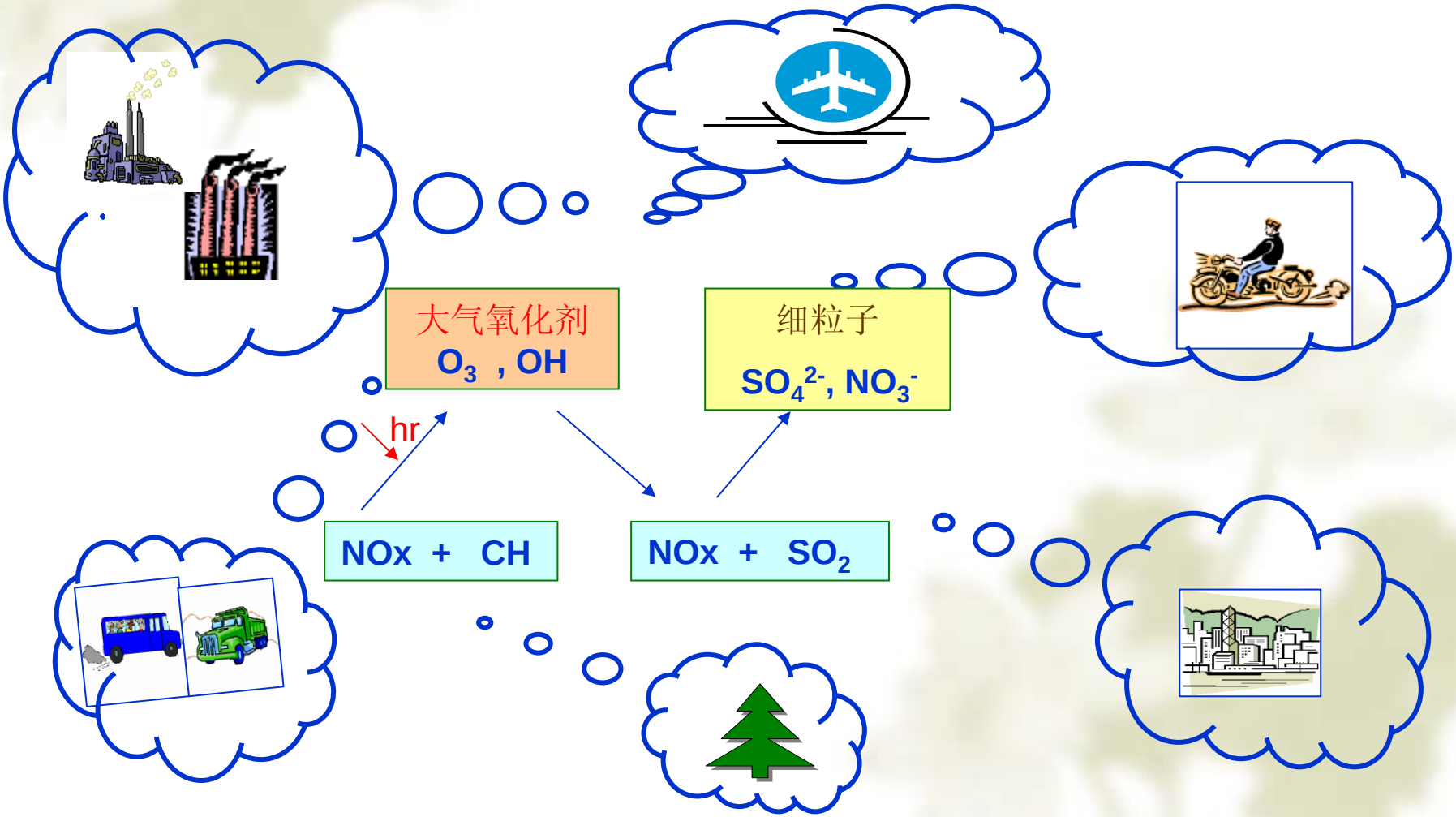
沙尘影响依然突出，2006年共发生12次32天的沙尘天气，主要集中在春季，严重影响了我国北方城市环境空气质量。



机动车尾气污染

- 机动车尾气污染加重，机动车保有量快速增加，2006年我国民用汽车保有量达4985万辆；
- 机动车尾气排放已经成为大城市空气污染的重要来源，其中氮氧化物排放量已占总量的50%，一氧化碳占85%；
- 在京津唐、长三角、珠三角等经济快速发展地区，臭氧浓度居高不下，大气光化学污染日趋严重。

大气光化学污染



我国大气环境形势

- 我国大气环境形势依然十分严峻。
- 发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的大气环境问题，在我国近20多年来集中出现，呈现**结构型**、**复合型**、**压缩型**的特点。
- 大气污染造成了巨大经济损失，危害群众健康，环境污染引起的群体事件增加，影响社会稳定和环境安全。
- 未来15年我国人口将继续增加，经济总量将再翻两番，资源、能源消耗持续增长，大气环境保护面临的压力越来越大。

大气污染防治工作要求不断提高

2005年12月3日国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定（国发〔2005〕39号）

- 必须把环境保护摆在更加重要的**战略位置**；
- 以降低二氧化硫排放总量为重点，推进大气污染防治；
- 制订燃煤电厂氮氧化物治理规划，开展试点示范；
- 将燃煤电厂脱硫工程列入国家**重点环保**工程。

大气污染防治工作要求不断提高

温家宝总理在第六次全国环保大会上的主要讲话

2006年4月17日，温家宝总理在第六次全国环保大会上指出，做好新形势下的环保工作，关键是要加快实现三个转变：从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步，从主要用行政手段保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。

大气污染防治工作要求不断提高

周生贤局长在环保厅局长会议上的讲话

周生贤局长在厅局长会议上强调：现在我们已经进入了以保护环境优化经济增长的新阶段，现行的环境保护法律、政策、标准等都要适应“历史性转变”，不符合“历史性转变”的法律法规、政策标准要及时作出调整。周局长进一步提出：要用十年的时间建立起完备的环境法律体系。

大气污染防治工作要求不断提高

- 国务院发布的《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》；
- 第六次全国环保大会；
- 对我国今后五年、乃至更长一个时期的环境保护工作做出了一次周密的战略部署；
- 标志着环境保护事业进入了一个加快发展的新时期，是环境保护史上的一个重要里程碑；
- 国家最高行政权力机构的重要论述，充分体现了我国政府对环境保护工作的高度重视，其中均包括了有关大气污染防治工作的大量内容。

大气污染防治工作要求不断提高

- 公众对环保的重视程度逐年提高，人们的环保意识普遍增强；
- 各地都涌现出一批**环保自愿者**，他们义务为环境保护奔走呼号，主动检举揭发环保违法、违规行为；
- 出现了一些民间环保组织和社团；
- 公众表现出来越来越高的环境意识。

大气污染防治工作要求不断提高

- 企业界也表现出对环境保护的高度关注；
- 许多企业积极申报**环境标志、ISO14000**环境管理体系认证等；
- 认真执行各项环保制度，积极配合有关环境保护的各项倡议，积极投身于环境保护治理、环境保护科研以及其他环保公益事业当中。

大气污染防治工作要求不断提高

- 我国政府、企业和公众越来越重视环境保护；
- 但是现行大气法的内容是基于过去计划经济管理的需要，不能适应现在社会主义市场经济改革的进程；
- 特别是不能适应国家和社会对大气污染防治工作越来越高的要求，因此修订大气法成为当前急需开展的工作。

大气污染防治法修订历程

- 《中华人民共和国大气污染防治法》，1987年9月5日由第六届全国人大常委会第22次会议通过，1988年6月1日起执行
- 1995年对大气法进行修订，1995年8月29日由第八届全国人大常委会第15次会议通过并公布，自公布之日起施行
- 2000年对该法再次修订，由第九届全国人大常委会第15次会议于2000年4月29日修订通过，2000年9月1日起施行

现行大气污染防治法存在的主要问题

- 主要污染物总量控制的规定不论在范围和力度上均不能适应当前大气污染物总量控制的要求
- 大气污染物排放许可证的规定与有关法律不一致导致实施难度大
- 机动车污染控制的规定难以涵盖当前管理领域
- 城市群地区大气污染的防治缺乏有效的机制
- 空气质量监测和源监控问题需要进一步强化
- 现行的规定不足以有效应对大气污染事故或者突发大气污染事件
- 法律责任缺乏威慑力度，难以有效地遏制大气污染违法行为
- 不利于全球性环境问题的解决

修订的基本思路

- 结合实际情况适当扩大《大气法》的适用范围；
- 进一步理顺管理体制，强化环保部门大气环境监督管理职能；
- 全面推进和突出重点要相结合，近期目标和远期目标要相结合，以增强《大气法》的针对性和可操作性；
- 区域污染控制和行业污染控制要相结合，行政监管与市场调控要相结合；
- 大气污染防治基本制度的设计要完善，实施可行，体现有效性和成本可接受性；
- 要把中国的污染防治和履约国际条约义务或者促进国际合作相结合。

修订的主要内容

一、明确和完善了大气污染物排放总量控制的体制和制度

使目前环境管理中全国范围的二氧化硫总量控制有了明确的法律依据，形成国家、省、市、县、排污者不同层次分工负责的大气污染总量控制管理体系，并鼓励有条件的行业和地区开展主要大气污染物的排污交易。

修订的主要内容

二、严格了大气污染物排放许可证的管理

《大气法》本次修订新增条款明确规定了大气污染物排放许可证的管理对象，使排污许可证成为企业准入的重要资格条件，明确提出由国务院制定排污许可的具体办法和实施步骤。明确规定禁止无排污许可证或者违反排污许可证的规定向大气排放污染物，使大气排污许可证更加完善、更具可操作性，成为政府部门管理企事业单位大气排污行为的重要手段，而不仅仅是实行大气污染物总量控制制度的手段之一。

修订的主要内容

三、加强区域大气污染防治

为了应对我国愈来愈严重的区域性大气污染，本次修订明确规定：

新增第四条，明确规定了重点区域的大气污染防治规划的编制及这类规划的作用和地位。“国家环境保护行政主管部门会同国务院有关部门组织相关省级人民政府，编制国家确定的*重点区域*的大气污染防治规划，报国务院批准；地方各级人民政府根据国家大气污染防治规划、*重点区域*的大气污染防治规划和上级地方人民政府制定的大气污染防治规划，结合本地实际情况，制定本行政区域的大气污染防治规划”。

新增第六十六条，规定“*城市密集地区*的有关人民政府，应当协商建立、健全大气污染联合防治体制、制度和机制，预防和控制区域性大气环境污染，全面改善区域大气环境质量”。

修订的主要内容

四、为区域、企业和企业集团限批创设了法律依据

本次《大气法》修订新增了第十四条，其规定对

（一）大气污染特别严重的地区；
（二）大气污染物排放量超过总量控制指标的地区、企业或企业集团；
（三）未按期完成污染物总量削减目标的地区、企业或企业集团；
（四）无正当理由未实施或未按期完成国家确定的污染防治项目的地区、企业或企业集团；
（五）引发重大环境事故尚未消除影响的地区、企业或企业集团。

国家环境保护行政主管部门和和地方人民政府环境保护行政主管部门暂停审批新增大气污染物排放量的建设项目的环境影响评价文件。

修订的主要内容

五、全面加强了大气污染源和大气环境质量监测制度

由于现行《大气法》中没有针对源监控的具体规定，本次修订对现行《大气法》中有关大气污染监测制度进行了修订和完善，增加第二十四条，对大气污染源监测规范、大气污染源监测网的建设和管理做出了规定。

修订的主要内容

六、加强了对火电厂（含热电厂、自备电站）和其他大中型燃煤企业的大气污染防治

本次修订对火电厂和其他大中型燃煤企业的二氧化硫、尘和氮氧化物的控制有了更加严格的规定，将火电厂和其他大中型企业的氮氧化物治理提到与二氧化硫、烟尘治理并列的地位，以促进氮氧化物治理工作的开展。同时，首次提出鼓励企业采用先进的二氧化碳、汞减排技术。这些修订内容明确，更易于操作。

修订的主要内容

七、强化了对机动车船的监督管理

针对机动车尾气排放控制管理，本次修订将原有条款修订为："省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门会同质量检验部门委托符合条件的检测单位，承担在用机动车大气污染物排放的定期检测"，更加明确了在用机动车大气污染物排放定期检测的检测单位的确定方式，使得机动车排放污染定期检测更加科学、合理。此外，还新增一些条款，对批量生产新定型机动车的型式核准、机动车生产企业的生产一致性监督检查、车用燃料及其添加剂等方面作出了规定。

修订的主要内容

八、突出了大气污染事故和突发大气污染事件的预防和处置

为做好发生大气污染事故和事件的应急准备、监测预警、应急处置和事后恢复工作，《大气法》本次修订增加了专门条款，进一步明确了各级人民政府及其有关部门、单位在事故发生前、事故发生时以及事故发生后应担负的责任和义务，使《大气法》中有关大气污染事故和事件处置的条款更具可操作性。

修订的主要内容

九、对法律责任分门别类，并进一步强化了法律责任的严厉程度

为适应新形势下的环境管理要求，《大气法》本次修订加大了处罚力度，增强了对违法行为的震慑力，将对进一步强化大气环境监督管理起到积极的促进作用。同时，针对新增和修订的条款，规定了相应的法律责任；细化了限期治理条款；细化了环保监管人员的法律责任。

修订的主要内容

十、为履行国际大气环境条约规定了实施机制

《大气法》本次修订增加了第六十八条，在大气污染防治法中明确规定，国家将减缓和适应气候变化的政策措施纳入国民经济和社会发展规划，鼓励和支持节约能源，优化能源结构，发展低碳经济，，加强生态保护和建设，减缓温室气体排放，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。国家环境保护行政主管部门组织开展全国温室气体监测，建立国家温室气体排放清单，评估温室气体排放对我国生态环境的影响，制定国家应对气候变化的环境保护对策。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。对于促进《联合国气候变化框架公约》的实施将起非常积极的推动作用。

谢　谢！