

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

(技术报告)

2009年10月30日

## 目 录

一、大气污染防治法修改建议稿

二、大气污染防治法修改建议稿论证报告

# 大气污染防治法修改建议稿

## 第一章 总则

### 第一条 [立法目的]

为防治大气污染，保护和改善环境<sup>1</sup>，保障人体健康，促进经济社会全面协调可持续发展，制定本法。

### 第二条 [适用范围]

本法适用于中华人民共和国领域内的大气污染防治。

### 第三条 [原则和基本要求]

大气污染防治应坚持预防为主、防治结合、综合治理和全过程控制的原则，重点加强工业大气污染防治，严格控制交通大气污染，切实改善城市和重点区域大气环境质量。

### 第四条 [政府职责]

县级以上人民政府应当将大气环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划，调整能源结构，优化产业结构，合理规划工业布局，保护和改善大气环境质量。

县级以上地方人民政府对本行政区域的大气环境质量负责，制定规划，采取措施，使本行政区域的大气环境质量达到规定的标准。

国家逐步建立大气污染的重点区域联合防治制度，加强重点区域内大气污染防治的合作。

### 第五条 [评价考核]

国家实行大气环境保护目标责任制和考核评价制度，将大气环境保护目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容之一。

### 第六条 [鼓励和支持措施]

国家采取有利于大气污染防治以及相关的综合利用活动的经济、技术政策和措施，加强大气环境保护的宣传教育。

国家鼓励和支持大气污染防治的科学研究和先进适用技术的推广应用，鼓励和支持开发、利用太阳能、风能、大气能等清洁能源。

国家鼓励和支持大气环境保护产业的发展。

### 第七条 [监督管理体制]

县级以上人民政府环境保护主管部门对大气污染防治实施统一监督管理。

各级公安、交通、铁道、渔业管理部门根据各自的职责，对机动车船污染大气实施监督管理。

县级以上人民政府其他有关主管部门在各自职责范围内对大气污染防治实施监督管理。

### 第八条 [超标即违法]

排放大气污染物，不得超过国家或者地方规定的大气污染物排放标准和主要大气污染物总量控制指标。

### 第九条 [防沙治沙改善大气环境质量]

各级人民政府应当加强植树种草、城乡绿化工作，因地制宜地采取有效措施做好防沙治沙工作，改善大气环境质量。

<sup>1</sup> 注：下划线部分为建议稿相比现行法的修改之处，下同。

## **第十条 [公众参与和表彰奖励]**

任何单位和个人都有保护大气环境的义务，并有权对污染大气环境的单位和个人进行检举。

在防治大气污染、保护和改善大气环境方面成绩显著的单位和个人，由县级以上人民政府及其有关主管部门给予表彰和奖励。

## **第十一条 [气候变化应对的基本要求]**

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。

# **第二章 大气污染防治的标准和规划**

## **第十二条 [大气环境质量标准]**

国务院环境保护主管部门制定国家大气环境质量标准。省、自治区、直辖市人民政府对国家大气环境质量标准中未作规定的项目，可以制定地方标准，并报国务院环境保护主管部门备案。

## **第十三条 [污染物排放标准]**

国务院环境保护主管部门根据国家大气环境质量标准和国家经济、技术条件制定国家大气污染物排放标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家大气污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方排放标准；对国家大气污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家排放标准的地方排放标准。

在国家划定的跨省级大气污染联合防治重点区域内，国务院环境保护主管部门可以会同国务院经济综合宏观调控、气象等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府，协商编制重点区域内执行的严于国家和地方排放标准的重点区域排放标准。

地方排放标准和重点区域排放标准须报国务院环境保护主管部门备案。

凡是向已有地方和重点区域大气污染物排放标准的地区排放大气污染物的，应当执行地方和重点区域排放标准。

## **第十四条 [标准的提前执行]**

国家环境保护主管部门统一制定机动车船和航空器大气污染物排放标准。省、自治区、直辖市人民政府提前执行国家机动车船大气污染物排放标准中下一时段的排放限值的，须报国务院批准。

## **第十五条 [标准的修订]**

国务院环境保护主管部门应当根据大气污染防治的要求和国家的经济、技术条件，适时修订大气环境质量标准和大气污染物排放标准。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据地方大气污染防治的要求，适时修订大气环境质量标准；省、自治区、直辖市人民政府应当根据大气污染物国家排放标准的要求和地方的经济、技术条件，适时修订大气污染物排放标准。

## **第十六条 [大气污染防治规划]**

国务院环境保护主管部门会同国务院有关部门编制国家大气污染防治规划，报国务院批准。

城市密集地区的重点区域大气污染防治规划由共同的上级人民政府制定。跨省级行政区域的重点区域大气污染防治规划由国务院环境保护主管部门会同国务院经济综合宏观调控、气象等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府编制，报国务院批准。

县级以上地方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。

经批准的大气污染防治规划是防治大气污染的基本依据，规划的修订须经原批准机关批准。

### 第三章 大气污染防治的监督管理

#### 第十七条 [建设项目环境影响评价制度和“三同时”制度]

新建、扩建、改建向大气排放污染物的项目，应当依法进行环境影响评价。

建设项目的大气污染防治设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。大气污染防治设施应当经过环境保护主管部门验收，验收不合格的，该建设项目不得投入生产或者使用。

建设项目的主体工程完工后，其配套的大气污染防治设施必须与主体工程投入生产或者运行。需要进行试生产的，试生产前应当经环境保护主管部门同意。大气污染防治设施和措施未与主体工程同时建成或落实的建设项目，不得投入试生产。

#### 第十八条 [总量控制和限批制度]

国家对主要大气污染物排放实施总量控制制度。

省、自治区、直辖市人民政府应当按照国务院的规定削减和控制本行政区域的主要大气污染物排放总量，并将主要大气污染物排放总量削减指标和控制指标分解落实到市、县人民政府。市、县人民政府根据本行政区域主要大气污染物排放总量削减指标和控制指标的要求，将主要大气污染物排放总量削减指标和控制指标分解落实到排污单位。具体办法和实施步骤由国务院规定。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据本行政区域大气环境质量状况和大气污染防治工作的需要，确定本行政区域实施总量削减和控制的主要大气污染物。

对未完成主要大气污染物排放总量削减指标或者超过主要大气污染物排放总量控制指标的地区，有关人民政府环境保护主管部门应当暂停审批新增主要大气污染物排放总量的建设项目的环境影响评价文件。

#### 第十九条 [排污申报登记制度]

向大气排放污染物的企业事业单位和个体工商户，必须按照国务院环境保护主管部门的规定向所在地的环境保护主管部门申报拥有的污染物排放设施、处理设施和在正常作业条件下排放污染物的种类、数量、浓度，并提供防治大气污染方面的有关技术资料。

企业事业单位和个体工商户排放大气污染物的种类、数量、浓度有重大改变的，应当及时申报；其大气污染物处理设施必须保持正常使用，拆除或者闲置大气污染物处理设施的，必须事先报经所在地的县级以上地方人民政府环境保护主管部门批准。

#### 第二十条 [污染信息公开制度]

国务院环境保护主管部门定期公布各省、自治区、直辖市和重点行业主要大气污染物排放总量控制指标的完成情况。省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门定期公布各市、县和重点行业的排污企业主要大气污染物排放总量控制指标的完成情况。

县级以上人民政府环境保护主管部门对违反本法规定、严重污染大气环境的企业定期予以公布。被公布的企业应当按照环境保护主管部门的要求，公开大气污染物排放情况和污染治理情况。

### **第二十一条 [排污许可制度]**

国家实行排污许可制度。

向大气排放污染物的企业事业单位，应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。

禁止企业事业单位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。

### **第二十二条 [排污权交易制度]**

国家鼓励运用经济手段减少主要大气污染物的排放总量，改善大气环境质量，促进环境保护与社会、经济的协调发展。

国家鼓励有条件的地区 and 单位按照自愿公平、经济合理、满足总量控制目标、保障环境质量的原则开展主要大气污染物的排污交易。具体办法由国务院环境保护主管部门会同有关部门制定。

### **第二十三条 [排放口规范化管理制度]**

向大气排放污染物的企业事业单位，应当按照法律、行政法规、排放标准的规定及经审批的环境影响评价文件的要求设置排放口。

禁止采取私自改变排放口等其他规避监管的方式排放大气污染物。

### **第二十四条 [重点排污单位在线监控制度]**

重点排污单位应当安装大气污染物排放自动监控设备，与环境保护主管部门的监控中心联网，并保证监控设备正常运行和数据的正常传输。排放大气污染物的企业，应当对其所排放的大气污染物进行监测，并保存原始监测记录。具体管理办法由国务院环境保护主管部门规定。

应当安装大气污染物排放自动监控设备的重点排污单位名录，由设区的市级以上地方人民政府环境保护主管部门根据本行政区的环境容量、主要大气污染物排放总量控制指标以及排污单位排放大气污染物的种类、数量和浓度等因素，商同级有关部门确定。

自动监控设备经环境保护主管部门检查合格并正常运行的，其数据作为环境保护主管部门进行排污申报核定、排污许可证发放、总量控制、环境统计、排污费征收和现场环境执法等的依据，并按照有关规定向社会公开。

禁止擅自拆除、闲置、关闭及不正常使用自动监控设备。

禁止变造、伪造、损毁自动监控数据或者阻碍自动监控数据传输。

### **第二十五条 [排污收费制度]**

向大气排放污染物的企业事业单位和个体工商户，应当按照排放大气污染物的种类、数量和排污费征收标准缴纳排污费。

排污费应当用于污染的防治，不得挪作他用。

### **第二十六条 [大气环境质量监测和信息发布制度]**

国家建立大气环境质量监测制度。国务院环境保护主管部门负责制定大气环境监测规范，建设和管理全国大气环境质量监测网络，在重点城市建立国家直属的大气环境质量监测系统，统一发布国家大气环境状况信息。

县级以上地方人民政府环境保护主管部门负责建设与管理本行政区大气环境质量监测网络，发布大气环境状况信息。

### **第二十七条 [现场检查制度]**

环境保护主管部门和其他监督管理部门依法对管辖范围内的排污单位进行现场检查，被检查单位必须如实反映情况，提供必要的资料。检查部门有义务为被检查单位保守技术秘密和业务秘密。

对造成或者可能造成严重大气污染以及可能导致环境执法证据灭失或者被转移的，县级以上环境保护主管部门可以对有关设施、场所、物品、文件、资料进行查封、扣押。

## 第二十八条 [跨行政区大气污染纠纷解决制度]

跨行政区的大气污染纠纷，由有关地方人民政府协商解决，或者由其共同的上级人民政府协调解决。

# 第四章 大气污染防治的措施

## 第一节 一般规定

### 第二十九条 [洁净煤技术推广]

国家采取有利于煤炭清洁利用的经济、技术政策和措施，鼓励和支持使用低硫份、低灰份的优质煤炭，鼓励和支持洁净煤技术的开发和推广。

### 第三十条 [对锅炉的要求]

国务院有关主管部门应当根据国家规定的锅炉大气污染物排放标准，在锅炉产品质量标准中规定相应的要求；达不到规定要求的锅炉，不得制造、销售或者进口。

### 第三十一条 [限制排放有毒物质废气]

严格限制向大气排放含有毒物质的废气和粉尘；确需排放的，应当经过净化处理，不超过规定的排放标准。

### 第三十二条 [恶臭气体]

向大气排放恶臭气体的排污单位，应当采取措施防止周围居民区、商业区等人口集中区域受到污染。

### 第三十三条 [运输装卸贮存]

运输、装卸、贮存能够散发有毒有害气体或者粉尘物质的，必须采取密闭措施或者其他防护措施。

### 第三十四条 [露天焚烧]

禁止露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革以及其他产生有毒有害成分的物质。

禁止在居民区、商业区、机场周围、交通干线附近以及当地人民政府划定的重点区域露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质。

### 第三十五条 [人口集中地区存放]

在人口集中地区存放煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、砂石、灰土等物料，必须采取防燃、防尘措施，防止污染大气。

### 第三十六条 [油气回收]

挥发油气的油库、加油站等设施 and 场所，应当按照国务院环境保护主管部门或者地方人民政府的规定，加装油气回收装置。

### 第三十七条 [放射性物质]

向大气排放放射性物质的，应当符合国家有关放射性防护的规定，不得超过规定的排放标准。

## 第二节 工业大气污染防治

### 第三十八条 [发展循环经济]

企业应当发展循环经济，优先采用能源和原材料利用效率高、污染物产生量少的清洁生产技术、工艺和设备，减少大气污染物的产生。

### 第三十九条 [淘汰制度]

国家对严重污染大气环境的落后生产工艺和设备实行淘汰制度。

国务院经济宏观调控部门会同国务院有关部门，公布限期禁止采用的严重污染大气环境

的工艺名录和限期禁止生产、禁止销售、禁止进口、禁止使用的严重污染大气环境的设备名录。

生产者、销售者、进口者或者使用者应当在规定的期限内停止生产、销售、进口或者使用列入前款规定的名录中的设备。生产工艺的采用者应当在规定的期限内停止采用列入前款规定的名录中的工艺。

依照本条第二款、第三款规定被淘汰的设备，不得转让给他人使用。

#### **第四十条 [煤炭洗选要求]**

国家推行煤炭洗选加工，降低煤的硫份和灰份，限制高硫份、高灰份煤炭的开采。新建的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿，必须建设配套的煤炭洗选设施，使煤炭中的含硫份、含灰份达到规定的标准。

对已建成的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿，应当按照国务院批准的规划，限期建成配套的煤炭洗选设施。

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。

#### **第四十一条 [控制烟尘、二氧化硫和氮氧化物]**

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。

#### **第四十二条 [石油焦炭脱硫生产]**

炼制石油、生产合成氨、煤气和焦炭、有色金属冶炼过程中排放含有硫化物气体的，应当配备脱硫装置或者采取其他脱硫措施。

#### **第四十三条 [防止粉尘污染]**

向大气排放粉尘的排污企业，必须采取除尘措施。

#### **第四十四条 [可燃性气体的回收利用]**

工业生产中产生的可燃性气体应当回收利用，不具备回收利用条件而向大气排放的，应当进行防治污染处理。

向大气排放转炉气、电石气、电炉法黄磷尾气、有机烃类尾气的，须报经当地环境保护行政主管部门批准。

可燃性气体回收利用装置不能正常作业的，应当及时修复或者更新。在回收利用装置不能正常作业期间确需排放可燃性气体的，应当将排放的可燃性气体充分燃烧或者采取其他减轻大气污染的措施。

#### **第四十五条 [臭氧层保护的基本要求]**

国家鼓励、支持消耗臭氧层物质替代品的生产和使用，逐步减少消耗臭氧层物质的产量，直至停止消耗臭氧层物质的生产和使用。

在国家规定的期限内，生产、进口消耗臭氧层物质的产品的单位必须按照国务院有关行政主管部门核定的配额进行生产、进口。

### **第三节 交通大气污染防治**

#### **第四十六条 [鼓励措施]**

国家鼓励公共汽车、轨道交通等公共交通事业的发展。

国家鼓励低污染或者无污染排放机动车船、航空器等交通运输工具的开发、生产、销售和使用。

国家鼓励低硫车用燃料、替代车用燃料和清洁车用燃料的生产、销售和使用，采用有效的经济鼓励政策促进优质车用燃料的开发、生产和使用。



#### **第四十七条 [禁止制造、销售、进口超标交通运输工具]**

机动车船、航空器等交通运输工具向大气排放污染物不得超过规定的排放标准。

任何单位和个人不得制造、销售或者进口污染物排放超过规定排放标准的交通运输工具。

在国务院批准的提前执行下一时段大气污染物排放标准的地区销售机动车的，应当向当地省级环境保护主管部门报送所售该型号机动车污染物排放情况的资料；不符合当地排放标准的，不得在该地区销售。当地省级环境保护主管部门应当定期公布污染物排放符合规定排放标准的机动车车型目录。

污染物排放超过国家和当地提前执行的排放标准的新注册登记牌证机动车，公安交通管理部门不予核发牌证。污染物排放超过规定排放标准的新注册登记牌证机动船，有关行政管理部门不予注册登记。

#### **第四十八条 [机动车排气检测]**

省、自治区、直辖市环境保护主管部门委托符合条件的检测单位对在用机动车大气污染物的排放状况进行检测。接受委托从事机动车大气污染物的排放状况检测的单位，应当按照国家和地方规定的检测方法和技术规范进行检测，如实提供检测报告。

在用机动车的所有者应当按照机动车安全技术检验周期，在接受安全技术检测的同时接受大气污染物排放状况定期检测。经定期检测，排放的污染物不超过购买时国家和当地机动车污染排放标准的，环境保护部门发放相应的机动车环保分类标志。未取得机动车环保分类标志的机动车，公安交通管理部门不予核发安全检验合格标志，不得上路行驶。

#### **第四十九条 [对停放地机动车的抽检]**

县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以在机动车停放地对在用机动车的大气污染物排放状况进行抽检。

#### **第五十条 [对上路行驶机动车的抽检]**

县级以上地方人民政府公安交通管理部门可以会同环境保护主管部门，对上路行驶的机动车的大气污染物排放状况进行抽检。

#### **第五十一条 [机动车污染控制维修]**

国务院交通运输管理部门负责制定机动车污染控制装置维修技术规范，加强对机动车维修单位的监督管理。

机动车维修单位应当按照国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修，使在用机动车达到规定的大气污染物排放标准。

#### **第五十二条 [机动车强制报废制度]**

已登记的机动车经修理或者采用排放控制技术后，大气污染物排放仍不符合在用机动车排放标准的，由公安交通管理部门注销车辆行驶证和牌照，并按照国家有关规定予以强制报废。

#### **第五十三条 [交通运输工具燃料监管]**

国务院环境保护主管部门会同国务院质量技术监督部门制定车用燃料及其添加剂标准。各级环境保护主管部门应当会同质量检验、工商行政管理部门，对生产、销售和进口燃料中有害物质的控制情况进行监督检查。

禁止生产、销售、进口、使用含铅汽油。禁止生产、销售、进口不符合国家和地方执行的燃料标准的车船用燃料。

禁止生产、销售、进口、使用影响人体健康和污染环境的车船用燃料添加剂和清洁剂。

#### **第五十四条 [对机动船排气污染的监管]**

国务院交通运输、渔政等有监督管理权的部门，应当委托已取得有关主管部门资质认定的承担机动船舶年检的单位，按照规范对机动船舶排气污染进行年度检测。

大气污染物排放超过规定标准的在用机动船，由有监督管理权的部门责令限期维修，保证其大气污染物达标排放。

#### 第四节 城市大气污染防治

##### 第五十五条 [大气污染防治重点城市]

国务院按照城市总体规划、环境保护规划目标和城市大气环境质量状况，划定大气污染防治重点城市。

直辖市、省会城市、沿海开放城市和重点旅游城市应当列入大气污染防治重点城市。

未达到大气环境质量标准的大气污染防治重点城市，应当按照国家大气污染防治规划和重点区域大气污染防治规划规定的期限，在本行政区内划定大气污染重点防治区域，制定限期达标规划，并可以根据国务院的授权或者规定，采取更加严格的措施，按期达到大气环境质量标准。

##### 第五十六条 [对非重点城市的要求]

未达到大气环境质量标准的大气污染防治非重点城市，应当按照省、自治区、直辖市人民政府规定的期限，达到规定的大气环境质量标准。

##### 第五十七条 [城市大气环境质量状况公报、日报和预报]

城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布大气环境质量状况公报。大气环境质量状况公报应当包括城市大气环境污染特征、主要污染物的种类及污染危害程度等内容。

大、中城市应当发布空气质量日报和空气环境质量预报。

##### 第五十八条 [改进城市能源结构]

国务院有关部门和县级以上地方人民政府应当采取措施，改进城市能源结构，推广清洁能源的生产和使用。

城市人民政府可以在本行政区内划定禁止销售、使用国务院环境保护主管部门规定的高污染燃料的重点区域。该重点区域内的单位和个人应当在当地人民政府规定的期限内停止燃用高污染燃料，改用天然气、液化石油气、电或者其他清洁能源。

##### 第五十九条 [对城市饮食服务业的要求]

城市人民政府应当制定规划，对饮食服务企业限期使用天然气、液化石油气、电或者其他清洁能源。

城市饮食服务业的经营者，应当安装油烟净化设施或者采取其他油烟净化措施，防止对附近居民的居住环境造成污染。

在城市中心区、新区和中心镇范围的居民住宅区内新建饮食服务经营场所的，应当符合城乡规划，并应当使用清洁能源，具备防治油烟污染的条件，并按规定办理环境影响评价审批手续。未办理环境影响评价审批手续的，工商行政管理部门不予核发营业执照。

##### 第六十条 [集中供热]

城市建设应当统筹规划，在燃煤供热地区，发展集中供热，统一解决热源。在集中供热管网覆盖的地区，不得新建燃煤供热锅炉。

##### 第六十一条 [防治扬尘]

城市人民政府应当采取绿化责任制、加强建设施工管理、提高人均绿地面积、减少市区裸露地面、加强运输和道路清扫管理等措施，防治城市扬尘污染。

在城市市区进行建设施工或者从事其他产生扬尘污染活动的单位，必须按照当地环境保护的规定，采取封封闭、覆盖、喷洒等措施控制扬尘，有效防治扬尘污染。

国务院有关行政主管部门应当将城市扬尘污染的控制状况作为城市环境综合整治考核的依据之一。

##### 第六十二条 [城市机动车禁行和限行]

城市人民政府根据本行政区内大气污染防治的需要和机动车排放污染状况，可以对使

用特定环保分类标志的机动车采取限制区域、限制时段行驶的交通管制措施。

## 第五章 大气污染事故处置

### 第六十三条 [与突发事件应对法的衔接]

各级人民政府及其有关部门,可能发生突发大气污染事件的企业事业单位,应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定,做好突发大气污染事件的应急准备、应急处置和事后恢复等工作。

各级人民政府及其有关部门应当制定有关突发大气污染事件的应急预案,对容易引发突发大气污染事件的危险源、危险区域进行调查登记、风险评估以及现场检查 and 监测,责令有关单位采取防范措施。

### 第六十四条 [企业事业单位突发大气污染事件应急预案]

可能发生突发大气污染事件的企业事业单位,应当制定有关突发大气污染事件的应急预案,报县级以上人民政府环境保护主管部门备案,并做好应急准备,定期进行演练。突发大气污染事件应急预案应当包括事件分类、组织指挥与职责、预防和预警、应急响应、应急保障和后期处置等内容。

生产、储存危险化学品的企业事业单位,应当采取措施,防止在处理安全生产事故过程中产生的可能严重污染环境的废气直接排入大气。

### 第六十五条 [突发大气污染事件发生后的应急措施]

企业事业单位发生事故或者其他突发性事件,造成或者可能造成突发大气污染事件的,应当立即启动本单位的应急预案,采取应急措施,向事故发生地的县级以上地方人民政府或者环境保护主管部门报告,并通报可能受到危害的相关地区人民政府以及可能受到危害的单位和个人。

县级以上地方人民政府环境保护主管部门接到报告后应当及时向同级人民政府报告并抄送有关部门,组织做好应急监测工作,及时向国务院环境保护等行政主管部门和上级人民政府提供信息。

根据突发大气污染事件处置的需要,县级以上人民政府可以紧急调集人员,征用物资、交通工具和相关的设施、设备;必要时,可以在特定区域内采取疏散人员、管制交通、限制排污和封闭隔离场所等措施。

依照前款规定征用的物资、交通工具和相关的设施、设备,应当在突发大气污染事件处理结束后及时归还,并依法给予补偿。

## 第六章 法律责任

### 第六十六条 [监督管理部门不依法履行监督管理职责的法律责任]

环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门,不依法作出行政许可或者办理批准文件的,发现违法行为或者接到对违法行为的举报后不予查处的,或者有其他未依照本法规定履行职责的行为的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

### 第六十七条 [拒绝监督检查的法律责任]

拒绝环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门的监督检查,或者在接受监督检查时弄虚作假的,由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门责令改正,处一万元以上十万元以下的罚款。

#### **第六十八条 [违反“三同时”制度的法律责任]**

违反本法规定，建设项目的大气污染防治设施未建成、未经验收或者验收不合格，主体工程即投入生产或者使用的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令停止生产或者使用，直至验收合格，处五万元以上五十万元以下的罚款。

#### **第六十九条 [违反排污申报登记和排放监测的法律责任]**

违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上十万元以下的罚款：

(一)拒报或者谎报国务院环境保护主管部门规定的有关大气污染物排放申报登记事项的；

(二)未按照规定安装大气污染物排放自动监测设备或者未按照规定与环境保护主管部门的监控设备联网，并保证监测设备正常运行的；

(三)未按照规定对所排放的大气污染物进行监测并保存原始监测记录的。

#### **第七十条 [超标或者超总量排污的法律责任]**

违反本法规定，排放大气污染物超过国家、地方或者重点区域规定的大气污染物排放标准，或者超过重点大气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主管部门按照权限责令限期治理，处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款，但罚款额度不得低于一万元。法律法规和国务院环境保护主管部门另有特别规定的除外。

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。限期治理的期限最长不超过一年；逾期未完成治理任务的，报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。

#### **第七十一条 [违法设置排放口的法律责任]**

违反法律、行政法规、排放标准的规定及经审批的环境影响评价文件的要求设置排放口或者私自改变排污口的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令限期拆除，处二万元以上十万元以下的罚款；逾期不拆除的，强制拆除，所需费用由违法者承担，处十万元以上五十万元以下的罚款；私自改变排污口或者采取其他规避监管的方式排放大气污染物情节严重的，县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以提请本级人民政府责令停产整顿。

#### **第七十二条 [不正常使用、拆除或闲置大气污染物处理设施等的法律责任]**

违反本法规定，不正常使用大气污染物处理设施，或者未经环境保护主管部门批准拆除、闲置、关闭大气污染物处理设施，或者变造、伪造、损毁自动监控数据或者阻碍自动监控数据传输的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令限期改正，处应缴纳排污费数额一倍以上三倍以下的罚款，但罚款额度不得低于一万元。

#### **第七十三条 [违反锅炉要求的法律责任]**

违反本法规定，制造、销售或者进口达不到国家规定的大气污染物排放标准的锅炉的，由县级以上人民政府有关主管部门责令改正，没收非法所得，并处五万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府有关主管部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

#### **第七十四条 [违反大气污染防治一般规定的法律责任]**

有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处以罚款；逾期不采取治理措施的，环境保护主管部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担：

(一) 未经过净化处理向大气超标排放含有毒物质的废气和粉尘的；

(二) 向大气排放恶臭气体，致使周围居民区、商业区等人群集中区域受到污染的；

（三）未采取密闭措施或者其他防护措施运输、装卸、贮存能够散发有毒有害气体或者粉尘物质的；

（四）在人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革、垃圾以及其他产生有毒有害烟尘和恶臭物质的；或者在人口集中地区、机场周围、交通干线附近以及当地人民政府划定的重点区域露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染物质的；

（五）未采取防燃、防尘措施在人口集中地区存放煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、砂石、灰土等物料的；

（六）油库、加油站等挥发油气的设施和场所，未按照国务院环境保护主管部门或者地方人民政府的规定加装油气回收装置的；

（七）违反国家有关规定或者标准向大气排放放射性物质的。

有前款第三项、第六项行为之一的，处一万元以上十万元以下的罚款；有前款第一项、第四项行为之一的，处二万元以上二十万元以下的罚款；有前款第二项、第五项、第七项行为之一的，处五万元以上五十万元以下的罚款。

#### **第七十五条 [违反淘汰制度的法律责任]**

违反本法规定，生产、销售、进口或者使用列入禁止生产、销售、进口、使用的严重污染大气环境的设备名录中的设备，或者采用列入禁止采用的严重污染大气环境的工艺名录中的工艺的，由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门责令改正，处五万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

将淘汰的设备转让给他人使用的，由转让者所在地县级以上地方人民政府环境保护主管部门或者其他依法行使监督管理权的部门没收转让者的违法所得，并处违法所得两倍以下罚款。

#### **第七十六条 [违反煤炭洗选开采要求的法律责任]**

违反本法规定，新建所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿未建设配套的煤炭洗选设施的，或者已建成的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿未按照国务院批准的规划限期建成配套的煤炭洗选设施的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，限期建设配套设施，可以并处二万元以上二十万元以下罚款。

违反本法规定，开采含放射性、砷、汞等有毒有害物质超过规定标准煤炭的，由县级以上人民政府按照国务院规定的权限责令关闭。

#### **第七十七条 [火电厂等排放大气污染物的法律责任]**

有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为，处十万元以上五十万元以下的罚款；并报经有批准权的人民政府批准，责令拆除或者关闭：

（一）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火电厂和其他大中型燃煤企业未建设配套除尘、脱硫、脱硝装置，或者未采取其他控制烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放的措施的；

（二）排放含有硫化物气体的炼制石油、生产合成氨、煤气和焦炭、有色金属冶炼企业未配备脱硫装置或者采取其他脱硫措施的；

（三）未采取除尘设施向大气排放粉尘的；

（四）工业生产中产生的可燃性气体未经回收利用并且未进行防治污染处理而向大气排放的，未及时修复、更新不能正常作业的可燃性气体回收利用装置的，在可燃性气体回收利用装置不能正常作业期间未按规定排放可燃性气体或者未采取其他减轻大气污染的措施的；

（五）未报经当地环境保护主管部门批准向大气排放转炉气、电石气、电炉法黄磷尾气、

有机烃类尾气的。

#### **第七十八条 [违反臭氧层保护的法律责任]**

违反本法规定，在国家规定的期限内，生产、进口消耗臭氧层物质产品的单位未按照核定的配额进行生产、进口的，由有关行政主管部门责令改正，处五万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，由有关行政主管部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

#### **第七十九条 [交通工具超标排放等的法律责任]**

违反本法规定，上路行驶的机动车向大气排放污染物超过规定的排放标准或者排放明显可见黑烟的，由县级以上人民政府公安交通管理部门暂扣车辆行驶证，责令限期维修；维修后经有资质的检测单位检测符合排放标准的，发还车辆行驶证。

违反本法规定，在用机动船、航空器等交通运输工具向大气排放污染物超过规定的排放标准的，由有关监督管理部门依法处理。

违反本法规定，生产、销售或者进口污染物排放超过规定排放标准的交通运输工具的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府环境保护主管部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

违反本法规定，在国务院批准的提前执行下一时段大气污染物排放标准的地区销售机动车，未向当地省级环境保护主管部门报送所售该型号机动车污染物排放情况的资料的，由省级环境保护主管部门责令改正，处一万元以下的罚款；销售的机动车不符合当地排放标准的，由省级环境保护主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

#### **第八十条 [违反机动车排气检测的法律责任]**

违反本法规定，未经省、自治区、直辖市环境保护主管部门委托从事机动车排气污染定期检测的，由省、自治区、直辖市环境保护主管部门责令停止违法行为，没收违法所得，可以并处五千元以上五万元以下罚款。

违反本法规定，接受委托从事机动车大气污染物的排放状况检测的单位，不按照国家 and 地方规定的检测方法和技术规范进行检测的，由省、自治区、直辖市环境保护主管部门责令限期改正，可以处三千元以上三万元以下罚款；提供不实的检测报告或者不按规定检测情节严重的，处三万元以上五万元以下罚款，并可以由负责资质认定的部门取消承担机动车定期检测的资格。

违反本法规定，未取得机动车环保分类标志的机动车上路行驶的，由公安交通管理部门责令改正，可以并处二千元以下罚款。

#### **第八十一条 [拒绝、阻挠机动车排气污染抽检的法律责任]**

违反本法规定，在用机动车车主或者驾驶人员拒绝、阻挠县级以上地方人民政府公安交通管理部门或者环境保护主管部门对机动车排气污染抽检的，由公安部门或者环境保护主管部门责令改正，可以并处二千元以下的罚款。

#### **第八十二条 [机动车违法维修的法律责任]**

违反本法规定，机动车维修单位未按照国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修，或者将维修后污染物排放仍超过规定排放标准的机动车交付使用的，由交通行政管理部

门依照有关法律、法规处理。

### **第八十三条 [违反机动车强制报废制度的法律责任]**

违反本法规定，污染物排放超过规定标准无法修复的在用机动车上路行驶的，由公安交通管理部门收回机动车号牌和机动车行驶证，责令机动车车主依照国家有关规定办理注销登记，可以处一万元以下罚款。

### **第八十四条 [违反交通运输工具燃料监管的法律责任]**

违反本法规定，生产、进口和销售含铅汽油、不符合国家和地方执行标准的车船用燃料、影响人体健康和污染环境的车船用燃料添加剂和清洁剂的，由县级以上人民政府依法行使监督管理权的部门责令改正，没收违法所得，并处一万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府依法行使监督管理权的部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

### **第八十五条 [油烟污染的法律责任]**

违反本法规定，城市饮食服务业的经营者未安装油烟净化设施或者采取其他油烟净化措施的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门或者其他依法行使监督管理权的部门责令停止违法行为，限期改正，可以处五千元以下罚款。

### **第八十六条 [扬尘污染的法律责任]**

违反本法规定，在城市市区进行建设施工或者从事其他产生扬尘污染的活动，未采取有效扬尘防治措施的，限期改正，处二万元以下罚款；对逾期仍未达到当地环境保护规定要求的，可以责令其停工整顿。

前款规定的对因建设施工造成扬尘污染的处罚，由县级以上地方人民政府建设行政主管部门决定；对其他造成扬尘污染的处罚，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门决定。

### **第八十七条 [违反大气污染事故应急制度的法律责任]**

企业事业单位有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正；情节严重的，处二万元以上十万元以下的罚款：

（一）不按照规定制定大气污染事故的应急预案的；

（二）大气污染事故发生后，未及时启动大气污染事故的应急预案，采取相应应急措施的；

（三）生产、储存危险化学品的企业事业单位，在处理安全生产事故过程中未遵守应急预案采取措施，导致可能严重污染环境的废气直接排入大气环境的。

### **第八十八条 [大气污染事故的法律责任]**

企业事业单位违反本法规定，造成大气污染事故的，由县级以上人民政府环境保护主管部门依照本条第二款的规定处以罚款，责令限期采取治理措施，消除污染；不按要求采取治理措施或者不具备治理能力的，由环境保护主管部门指定有治理能力的单位代为采取治理措施，所需费用由违法者承担；对造成重大或者特大大气污染事故的，可以报经有批准权的人民政府批准，责令关闭；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本单位取得的收入百分之三十以下的罚款。

对造成一般或者较大大气污染事故的，按照大气污染事故造成的直接损失的百分之十计算罚款；对造成重大或者特大大气污染事故的，按照大气污染事故造成的直接损失的百分之二十计算罚款。

渔业船舶造成大气污染事故的，由渔业主管部门进行处罚；其他船舶造成大气污染事故的，由海事管理机构进行处罚。

#### **第八十九条 [不服行政处罚的救济途径和强制执行]**

当事人对行政处罚决定不服的，可以申请行政复议，也可以在收到通知之日起十五日内向人民法院起诉；当事人对处罚决定逾期不申请行政复议也不向人民法院起诉、又不履行的，作出处罚决定的环境保护主管部门可以申请人民法院强制执行，或者采取下列强制执行措施：

(一) 书面通知其开户银行或者其他金融机构从其存款中扣缴罚款；

(二) 扣押、查封、依法拍卖或者变卖其价值相当于应缴罚款的商品、货物或者其他财产，以拍卖或者变卖所得抵缴罚款。

环境保护主管部门采取强制执行措施时，对未缴纳罚款的滞纳金同时强制执行。

#### **第九十条 [大气污染损害的民事责任]**

因大气污染受到损害的当事人，有权要求排污方排除危害和赔偿损失。

由于不可抗力造成大气污染损害的，排污方不承担赔偿责任；法律另有规定的除外。

大气污染损害是由受害人故意造成的，排污方不承担赔偿责任。大气污染损害是由受害人重大过失造成的，可以减轻排污方的赔偿责任。

大气污染损害是由第三人造成的，排污方承担赔偿责任后，有权向第三人追偿。

#### **第九十一条 [大气污染民事纠纷的解决途径]**

因大气污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护主管部门或者海事管理机构、渔业主管部门按照职责分工调解处理；调解不成的，当事人可以向人民法院提起诉讼。当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。

#### **第九十二条 [举证责任]**

因大气污染引起的损害赔偿诉讼，由排污方就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。

#### **第九十三条 [代表人诉讼、诉讼支持和法律援助]**

因大气污染受到损害的当事人人数众多的，可以依法由当事人推选代表人进行共同诉讼。

环境保护主管部门和有关社会团体可以依法支持因大气污染受到损害的当事人向人民法院提起诉讼。

国家鼓励法律服务机构和律师为大气污染损害诉讼中的受害人提供法律援助。

#### **第九十四条 [环境监测机构的职责]**

因大气污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷，当事人可以委托环境监测机构提供监测数据。环境监测机构应当接受委托，如实提供有关监测数据。监测机构不接受委托或者接受委托后不如实提供监测数据，给当事人造成损害的，应当依法承担民事责任。

#### **第九十五条 [治安管理处罚责任和刑事责任]**

违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。



## 第七章 附则

### 第九十六条 [若干立法用语的解释]

现行大气污染防治法中下列用语的含义：

（一）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。

（二）大气污染物，是指直接或者间接向大气排放的，可能导致大气环境污染的物质。

（三）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等可移动的车辆和船舶。

### 第九十七条 [施行日期]

现行大气污染防治法自 XX 年 XX 月 XX 日起施行。



# 大气污染防治法修改建议稿论证报告

## 目 录

第一章 总则.....	4
第一条 [立法目的].....	4
第二条 [适用范围].....	4
第三条 [原则和基本要求].....	5
第四条 [政府职责] .....	6
第五条 [评价考核].....	7
第六条 [鼓励和支持措施].....	8
第七条 [监督管理体制].....	8
第八条 [超标即违法].....	9
第九条 [防沙治沙改善大气环境质量].....	9
第十条 [公众参与和表彰奖励].....	10
第十一条 [气候变化应对的基本要求].....	10
第二章 大气污染防治的标准和规划.....	12
第十二条 [大气环境质量标准].....	12
第十三条 [污染物排放标准].....	12
第十四条 [标准的提前执行].....	13
第十五条 [标准的修订].....	14
第十六条 [大气污染防治规划].....	14
第三章 大气污染防治的监督管理.....	16
第十七条 [建设项目环境影响评价制度和“三同时”制度] .....	16
第十八条 [总量控制和限批制度].....	17
第十九条 [排污申报登记制度].....	19
第二十条 [污染信息公开制度].....	20
第二十一条 [排污许可制度].....	21
第二十二条 [排污权交易制度].....	23
第二十三条 [排放口规范化管理制度].....	25
第二十四条 [重点排污单位在线监控制度].....	26
第二十五条 [排污收费制度].....	28
第二十六条 [大气环境质量监测和信息发布制度].....	29
第二十七条 [现场检查制度].....	30
第二十八条 [跨行政区大气污染纠纷解决制度].....	31
第四章 大气污染防治的措施.....	33
第一节 一般规定.....	33
第二十九条 [洁净煤技术推广] .....	33
第三十条 [对锅炉的要求] .....	33
第三十一条 [限制排放有毒物质废气] .....	33

第三十二条	[恶臭气体]	33
第三十三条	[运输装卸贮存]	34
第三十四条	[露天焚烧]	34
第三十五条	[人口集中地区存放]	35
第三十六条	[油气回收]	35
第三十七条	[放射性物质]	36
第二节	工业大气污染防治	36
第三十八条	[发展循环经济]	36
第三十九条	[淘汰制度]	37
第四十条	[煤炭洗选要求]	38
第四十一条	[控制烟尘、二氧化硫和氮氧化物]	39
第四十二条	[石油焦炭脱硫生产]	40
第四十三条	[防止粉尘污染]	40
第四十四条	[可燃性气体的回收利用]	41
第四十五条	[臭氧层保护的基本要求]	41
第三节	交通大气污染防治	41
第四十六条	[鼓励措施]	41
第四十七条	[禁止制造、销售、进口超标交通运输工具]	43
第四十八条	[机动车排气检测]	44
第四十九条	[对停放地机动车的抽检]	46
第五十条	[对上路行驶机动车的抽检]	47
第五十一条	[机动车污染控制维修]	47
第五十二条	[机动车强制报废制度]	49
第五十三条	[交通运输工具燃料监管]	49
第五十四条	[对机动船排气污染的监管]	51
第四节	城市大气污染防治	52
第五十五条	[大气污染防治重点城市]	52
第五十六条	[对非重点城市的要求]	53
第五十七条	[城市大气环境质量状况公报、日报和预报]	54
第五十八条	[改进城市能源结构]	55
第五十九条	[对城市饮食服务业的要求]	56
第六十条	[集中供热]	57
第六十一条	[防治扬尘]	57
第六十二条	[城市机动车禁行和限行]	58
第五章	大气污染事故处置	60
第六十三条	[与突发事件应对法的衔接]	60
第六十四条	[企业事业单位突发大气污染事件应急预案]	61
第六十五条	[突发大气污染事件发生后的应急措施]	63
第六章	法律责任	66
第六十六条	[监督管理部门不依法履行监督管理职责的法律责任]	66
第六十七条	[拒绝监督检查的法律责任]	67
第六十八条	[违反“三同时”制度的法律责任]	69
第六十九条	[违反排污申报登记和排放监测的法律责任]	70
第七十条	[超标或者超总量排污的法律责任]	71

第七十一条 [违法设置排放口的法律责任] .....	73
第七十二条 [不正常使用、拆除或闲置大气污染物处理设施等的法律责任].....	74
第七十三条 [违反锅炉要求的法律责任] .....	75
第七十四条 [违反大气污染防治一般规定的法律责任] .....	76
第七十五条 [违反淘汰制度的法律责任] .....	77
第七十六条 [违反煤炭洗选开采要求的法律责任] .....	79
第七十七条 [火电厂等排放大气污染物的法律责任] .....	80
第七十八条 [违反臭氧层保护的法律责任] .....	81
第七十九条 [交通工具超标排放等的法律责任] .....	82
第八十条 [违反机动车排气检测的法律责任] .....	84
第八十一条 [拒绝、阻挠机动车排气污染抽检的法律责任] .....	85
第八十二条 [机动车违法维修的法律责任] .....	87
第八十三条 [违反机动车强制报废制度的法律责任] .....	88
第八十四条 [违反交通运输工具燃料监管的法律责任] .....	88
第八十五条 [油烟污染的法律责任] .....	89
第八十六条 [扬尘污染的法律责任] .....	90
第八十七条 [违反大气污染事故应急制度的法律责任] .....	91
第八十八条 [大气污染事故的法律责任] .....	92
第八十九条 [不服行政处罚的救济途径和强制执行] .....	94
第九十条 [大气污染损害的民事责任] .....	95
第九十一条 [大气污染民事纠纷的解决途径] .....	96
第九十二条 [举证责任] .....	97
第九十三条 [代表人诉讼、诉讼支持和法律援助] .....	98
第九十四条 [环境监测机构的职责] .....	100
第九十五条 [治安管理处罚责任和刑事责任] .....	101
第七章 附则.....	103
第九十六条 [若干立法用语的解释] .....	103
第九十七条 [施行日期] .....	104

## 第一章 总则

总则通常不涉及具体的权利义务，只规定一般规则，界定立法目标和基本原则。这样，一方面使法律有更大的包容性，为各种制度在实践中的适用提供空间，有利于维护法律的稳定性；另一方面，总则对整部法律进行了概括和提炼，为其余各章的具体条款提供标准，使整部立法成为逻辑严密、相互协调的规则体系。

本章共 10 条，分别对立法目的、适用范围、原则和基本要求、政府职责、评价考核、鼓励和支持措、监督管理体制、超标即违法、防沙治沙改善大气环境质量、公众参与和表彰奖励作了规定。其中，第二条适用范围、第三条原则和基本要求以及第五条评价考核为本修订案新增内容。

### 第一条 [立法目的]

为防治大气污染，保护和改善环境，保障人体健康，促进经济社会全面协调可持续发展，制定本法。

注：修改现行法第 1 条。

依据：《水污染防治法》第 1 条。

#### 条文主旨

本条是对立法目的的规定。

#### 修改本条的必要性

大气污染防治法的制定，是我国在经济高速增长的背景下，在不断审视环境与发展之间相互关系的基础上提出的。我国 2000 年《大气污染防治法》第一条规定：“为防治大气污染，保护和改善生活环境和生态环境，保障人体健康，促进经济和社会的可持续发展，制定现行大气污染防治法。”其中，“生活环境和生态环境”的表述略显复杂，而“经济和社会的可持续发展”的表述又过于单薄，并没有说明可持续发展的全面特征。

#### 具体条款的修改理由

建议的修正案既简化了生活环境和生态环境的表述，同时又增加了“全面协调”的界定使现行大气污染防治法的表述更加科学准确。据此，现行大气污染防治法的立法目的包括三项内容：保护和改善环境，保障人体健康，促进经济社会全面协调可持续发展。

在党的十七大上，党中央提出了促进经济社会全面协调可持续发展的战略思想。胡锦涛总书记指出：“必须坚持全面协调可持续发展。要按照中国特色社会主义事业总体布局，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。”

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第 22 章；《水污染防治法》第 1 条；《固体废物污染环境防治法》第 1 条；《环境影响评价法》第 1 条；《清洁生产促进法》第 1 条。

### 第二条 [适用范围]

本法适用于中华人民共和国领域内的大气污染防治。

注：新增。

依据：《环境保护法》第 2 条。

#### 条文主旨

本条是对适用范围的规定。

#### 修改本条的必要性

法的适用范围，也称法律的效力范围或法律的生效范围，包括法律的时间效力、空间效力和对人、事的效力。关于现行大气污染防治法的时间效力由现行大气污染防治法第九十三条规定。本条则是对现行大气污染防治法适用的空间效力，即适用的地域范围和对人、事的效力，即对那些人和哪些事适用作出的规定。

#### **具体条款的修改理由**

现行大气污染防治法的适用范围具体包括以下三项内容：

一、现行大气污染防治法适用的地域范围，是中华人民共和国领域内。

“中华人民共和国领域”包括我国的领陆、领水及领空。根据我国《香港特别行政区基现行大气污染防治法》和《澳门特别行政区基现行大气污染防治法》的规定，只有列入这两个基现行大气污染防治法附件三的全性法律，才能在这两个特别行政区适用。《大气污染防治法》没有被列入这两个基现行大气污染防治法的附件三中，因此，现行大气污染防治法不适用于我国香港和澳门两个特别行政区。

二、现行大气污染防治法适用的主体，是在我国境内的单位和个人。这里的“单位”，可以是我国的法人和其他组织，也可以是外资企业以及其他组织；“个人”既可以是中国公民个人，也可以是外国公民个人。现行大气污染防治法适用的行为是大气污染防治行为，不仅指预防和治理污染的活动，还包括排放污染物污染大气的活动。任何单位、个人，不论其国籍，其行为只要涉及在我国领域内的大气污染防治，都应当遵守现行大气污染防治法。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《香港特别行政区基现行大气污染防治法》附件三；《澳门特别行政区基现行大气污染防治法》附件三；《水污染防治法》第2条。

### **第三条〔原则和基本要求〕**

大气污染防治应坚持预防为主、防治结合、综合治理和全过程控制的原则，重点加强工业大气污染防治，严格控制交通大气污染，切实改善城市和重点区域大气环境质量。

注：新增。

依据：环保部修订案第3条、《水污染防治法》第3条。

#### **条文主旨**

本条是对原则和基本要求的規定。

#### **修改本条的必要性**

2000年《大气污染防治法》中没有对大气污染防治的原则和基本要求作出规定。本条为建议的修正案所新增的内容。在法律中对原则和基本要求作出明确规定，有助于进一步表明立法目标，也有助于在法律适用中根据原则对具体条款作出准确的解释。

2008年《水污染防治法》修订案中第三条也对水污染防治工作的原则和基本要求作出了明确规定。“水污染防治应当坚持预防为主、防治结合、综合治理的原则，优先保护饮用水水源，严格控制工业污染、城镇生活污染，防治农业面源污染，积极推进生态治理工程建设，预防、控制和减少水环境污染和生态破坏。”

#### **具体条款的修改理由**

大气污染防治应坚持预防为主、防治结合、综合治理和全过程控制的原则，重点加强工业大气污染防治，严格控制交通大气污染，切实改善城市和重点区域大气环境质量。这是由我国当前大气污染的现状和特点所决定的。

1. “预防为主、防治结合、综合治理和全过程控制的原则”，是现行大气污染防治法确定的我国大气污染防治工作的基本原则。其中，预防为主、防治结合、综合治理是我国环境保护一直以来坚持的原则，“全过程控制”的提法起步较晚，但近年来已经在党中央和国务院的文件中得到体现。比如：《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）明确“要强化污染预防和全过程控制”。

2. “重点加强工业大气污染防治，严格控制交通大气污染，切实改善城市和重点区域大气环境质量”的基本要求，点明了现行大气污染防治法规范的三大重点分别为“工业大气污染”、“交通大气污染”以及“城市和重点区域大气污染”。根据《国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知》（国发〔2007〕37号）的规定，我国大气污染防治工作的重点内容包括：综合改善城市空气环境质量、加强工业废气污染防治、强化机动车污染防治、控制温室气体排放等内容，这些要求，应当在总则部分集中体现。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《水污染防治法》第3条；《放射性污染防治法》第3条。

#### 第四条 [政府职责]

县级以上人民政府应当将大气环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划，调整能源结构，优化产业结构，合理规划工业布局，保护和改善大气环境质量。

县级以上地方人民政府对本行政区域的大气环境质量负责，制定规划，采取措施，使本行政区域的大气环境质量达到规定的标准。

国家逐步建立大气污染的重点区域联合防治制度，加强重点区域内大气污染防治的合作。

注：修改现行法第2条、第3条。

依据：“十一五”规划纲要》、环保部修订案第3条、《水污染防治法》第4条。

#### 条文主旨

本条是对政府职责的规定。

#### 修改本条的必要性

2000年《大气污染防治法》第二条规定：“国务院和地方各级人民政府，必须将大气环境保护工作纳入国民经济和社会发展计划，合理规划工业布局，加强防治大气污染的科学研究，采取防治大气污染的措施，保护和改善大气环境。”第三条规定：“国家采取措施，有计划地控制或者逐步削减各地方主要大气污染物的排放总量。”

这一条规定的是政府职责，应当成为本次修改的一项重要内容。政府在大气污染防治中起主导作用，负有重大的责任。要解决大气污染问题，当前最迫切的就是要依法加大对政府的环境问责力度，这不仅是大气污染防治的需要，从一定意义上说，也是建设法制政府的要求。因此，必须在法律上强化地方政府的责任，对地方政府提出更具体、更明确的目标。我国环境保护法第16条规定：“地方各级人民政府，应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量。”这是一条概括性的规定，并没有具体规定地方各级人民政府应当如何“负责”、怎样算是完成了“负责”。因此，看似强化政府职责的条款，在实践中由于缺乏明确的标准而缺乏了可操作性。大气污染防治法延续了这种条款的表述，只是单纯的重复性规定，而没有对大气污染防治的针对性条款。需要修改。

#### 具体条款的修改理由

本次修改中，将“国务院和地方各级人民政府”的表述修改为“县级以上人民政府”，规定的主体实际上没有改变，但是用于更为简省，表述更为精炼，这也符合我国近年来立法中惯用的表述方式。

新增“调整能源结构，优化产业结构”的规定，是法律针对当前形势作出的调整。能源与环境质量尤其是大气环境质量关系密切，长期以来，煤炭在我国的能源消费结构模式中占有三分之二左右的比例，而且这个模式近期不会发生根本改变。这一能源消费结构在大气环境质量中的体现，就是我国多年来一直保持以二氧化硫为主的煤烟型大气污染。因此，调整能源结构，优化产业结构，是从根本上扭转大气污染防治的措施。

新增“国家逐步建立大气污染的重点区域联合防治制度，加强重点区域大气污染防治的合作”的规定，是法律对当前珠三角、长三角和京津塘地区联合防治大气污染模式的确认。



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。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《环境保护法》第 16 条；《水污染防治法》第 4 章；《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》；《中华人民共和国国民经济和社会发展规划纲要》；《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》（国发[2005]33 号）。

#### **第五条 [评价考核]**

国家实行大气环境保护目标责任制和考核评价制度，将大气环境保护目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容之一。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 5 条。

#### **条文主旨**

本条是对评价考核的规定。

#### **修改本条的必要性**

环境保护目标责任制，是在 1983 年 12 月第二次全国环境保护会议以后，在地方开展起来的一种把环境保护的任务定量化、指标化，并层层落实的管理措施，其在 1989 年 5 月第三次全国环境保护会议被确立为八项基本环境管理制度之一。1996 年 8 月发布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》强调要“明确目标，实行环境质量行政领导负责制”，并规定“地方各级人民政府及其主要领导人要依法履行环境保护职责，并将辖区环境质量作为考核政府主要领导人工作的重要内容。”2005 年 12 月发布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》也提出要加强环境保护工作的领导，落实环境保护领导责任制，把环境保护纳入领导班子和领导干部考核的重要内容，并将考核情况作为干部选拔任用和奖惩的依据之一。2006 年，中组部印发实施了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》，将环境保护正式列入党政干部考核体系的考核内容中。

加大地方人民政府大气环境保护和污染防治的责任，应当成为本次修改大气污染防治法的基本原则之一。根据我国的行政管理体制，在绝大多数地方，地方政府及其负责人对发展本地区经济的热情远远大于从事环境保护的热情，因此，只有建立起考核评价制度，把大气环境保护目标的完成情况作为其考核评价的内容，才是遏制其过于高涨的发展热情的有效举措。2008 年水污染防治法中率先规定了目标责任制和评价考核制度，取得了较好的效果，建议大气污染防治法中也予以借鉴。

#### **具体条款的修改理由**

实行大气环境保护目标责任制，一是有利于加强各级政府对大气污染防治工作的重视和领导，把大气环境保护工作真正纳入国民经济和社会发展规划，调动行政资源解决依然严峻的大气污染问题；二是通过实行责任制，把各级领导的责任定量化、指标化，有利于大气污染防治法的真正实施和大气污染防治工作的真正落实；三是通过考核评估制度，有利于增加水污染防治工作的透明度，促进全社会对大气环境保护的参与和监督。

强化大气污染防治政绩考核，在一个可以量化的考核标准指导下，将政绩考核与当地大气环境保护目标完成情况挂钩，这将从根本上改变地方领导干部片面追求 GDP 增长、不注重大气污染防治的现象，有效地避免以环境为代价换取经济发展的情况，对各级领导干部树立正确的政绩观、缓解日益严重的大气环境压力发挥良好的推动作用。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《环境保护法》第16条；《国务院关于环境保护若干问题的决定》（国发[1996]31号）；《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）；《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》（中组发[2006]14号）第27条。

#### **第六条 [鼓励和支持措施]**

国家采取有利于大气污染防治以及相关的综合利用活动的经济、技术政策和措施，加强大气环境保护的宣传教育。

国家鼓励和支持大气污染防治的科学研究和先进适用技术的推广应用，鼓励和支持开发、利用太阳能、风能、大气能等清洁能源。

国家鼓励和支持大气环境保护产业的发展。

注：修改现行法第8条第1款、第9条。

依据：《水污染防治法》第5条、环保部修订案第12、13条。

#### **条文主旨**

本条是对鼓励和支持措施的规定。

#### **修改本条的必要性**

2000年《大气污染防治法》第8条规定：“在防治大气污染、保护和改善大气环境方面成绩显著的单位和个人，由各级人民政府给予奖励”，第9条规定：“国家鼓励和支持大气污染防治的科学研究，推广先进适用的大气污染防治技术；鼓励和支持开发、利用太阳能、风能、水能等清洁能源。国家鼓励和支持环境保护产业的发展。”

大气污染防治的科学研究和先进适用技术研究，是大气污染防治的关键环节。由于大气污染物的自然特性，大气污染并不像水污染那样需要考虑集中处理和分散处理的问题，而只能是就地处理减排后排放。因此，法律应当对大气污染防治科技的研发给予明确的支持和认可，促进其发展。

#### **具体条款的修改理由**

本条的主要修改包括两层意思：

一是加强大气环境保护的宣传教育。使全社会充分理解大气污染防治的必要性。通过加强大气环境保护的宣传教育工作，可以转变这种重经济发展、轻环境保护的思想观念。而且，通过宣传教育，可以让公众了解大气污染防治的相关知识，有利于增强公众的大气污染防治意识，使公众理解和支持大气环境的保护。

二是国家鼓励和支持大气污染防治的科学研究和先进适用技术的推广应用。科学技术是第一生产力。大气污染防治作为一项环境保护事业，离不开科学技术，并且受到科学技术的推动和引导。大气污染防治科技的发展是我国长期关注的重点。国家环境保护“十一五”科技发展规划中将大气污染防治列为重点发展领域之一，大气污染防治也是国家环境保护重点实验室和环境保护工程技术中心的重点领域。应当在法律中得到体现。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《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）；《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006-2020年）》（国发[2005]44号）。

#### **第七条 [监督管理体制]**

县级以上人民政府环境保护主管部门对大气污染防治实施统一监督管理。

各级公安、交通、铁道、渔业管理部门根据各自的职责，对机动车船污染大气实施监督管理。

县级以上人民政府其他有关主管部门在各自职责范围内对大气污染防治实施监督管理。

注：现行法第4条。

依据：现行法第4条。

### 条文主旨

本条是对监督管理体制的规定。

### 修改本条的必要性

未作修改

### 具体条款的修改理由

未作修改

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《环境保护法》第 7 条；《水污染防治法》第 8 条，《固体废物污染环境防治法》第 10 条；《环境噪声污染环境防治法》第 6 条。

### 第八条 [超标即违法]

排放大气污染物，不得超过国家或者地方规定的大气污染物排放标准和主要大气污染物总量控制指标。

注：修改现行法第 13 条。

依据：《水污染防治法》第 9 条、环保部修订案第 22 条、“十一五”规划纲要。

### 条文主旨

本条是对超标即违法的规定。

### 修改本条的必要性

2000 年《大气污染防治法》第 13 条规定：“向大气排放污染物的，其污染物排放浓度不得超过国家和地方规定的排放标准。”排放标准是判断企业排放行为合法与否的法律依据，因此，法律对超标即违法作出明确规定是恰当的。这也是我国首次在立法中明确超标即违法原则。但应当注意的是，2005 年，我国全国人大通过了“十一五”规划，规划中明确规定了主要污染物减排的目标。这是我国全国人大通过的具有法律约束力的文件，因此应当在法律中作出具体规定，保障总量控制目标的实现。

### 具体条款的修改理由

我国于 1996 年召开了第四次全国环境保护会议，提出建立重点污染物的总量控制制度。所谓重点污染物的总量控制制度，是指根据一个地区（区域或者流域）的环境特点和自净能力，依据环境质量标准，将主要污染物排放总量控制在环境承载能力范围之内。这是根据我国的环境状况，着眼于解决当前突出的环境问题而确定的一项管理制度。我国“十一五”规划中明确了“主要污染物比十五期间排放总量减少 10%”的约束性指标，其中就包括在大气污染防治领域中的二氧化硫减排指标，这是有法律约束力的，而完成指标所需要的一项有力的制度保障就是总量控制制度。因此，修订案中明确“不得超总量排污”，不仅是大气污染防治法基本原则不断发展的结果，也是新形势下大气污染防治工作的迫切需要。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《环境保护法》第 10 条；《水污染防治法》第 10 条；《环境噪声污染环境防治法》第 23 条、第 28 条。

### 第九条 [防沙治沙改善大气环境质量]

各级人民政府应当加强植树种草、城乡绿化工作，因地制宜地采取有效措施做好防沙治沙工作，改善大气环境质量。

注：现行法第 10 条。

依据：现行法第 10 条。

### 条文主旨

本条是对防沙治沙改善大气环境质量的规定。

### 修改本条的必要性

未作修改

### 具体条款的修改理由

未作修改

### 可供参考的其他立法中的相关规定

## 第十条 [公众参与和表彰奖励]

任何单位和个人都有保护大气环境的义务，并有权对污染大气环境的单位和个人进行检举。

在防治大气污染、保护和改善大气环境方面成绩显著的单位和个人，由县级以上人民政府及其有关主管部门给予表彰和奖励。

注：修改现行法第 5、8 条。

依据：《水污染防治法》第 10 条。

### 条文主旨

本条是对立法目的的规定。

### 修改本条的必要性

2000 年《大气污染防治法》第 5 条规定：“任何单位和个人都有保护大气环境的义务，并有权对污染大气环境的单位和个人进行检举和控告。”第 8 条：“在防治大气污染、保护和改善大气环境方面成绩显著的单位和个人，由各级人民政府给予奖励。”表彰奖励制度是环境保护工作中长期坚持的一项重要制度，也是经实践证明行之有效的制度。《环境保护法》第八条规定，对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人，由人民政府给予奖励。考虑到进一步鼓励单位和个人在防治大气污染、保护和改善大气环境方面作出贡献，建议增加环境保护等有关主管部门可以作出表彰和奖励的规定，这一点也是在《水污染防治法》中首先作出的规定。

### 具体条款的修改理由

表彰奖励是指对某种有利于社会发展的行为予以奖赏和鼓励。表彰可以通过发给证书，或在媒体上公布的形式进行，奖励可以以物质的方式进行。表彰奖励，对于已经作出贡献的人是一种价值上的肯定，对于他人则是一种激励和鞭策，目的是在全社会树立榜样，引导人们的行为，调动全体公民的积极性和热情，从精神和物质上推动水污染防治工作的开展。因此，建议草案对给予表彰奖励的主体范围予以扩大。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《宪法》第 41 条；《刑法》第 254 条；《环境保护法》第 8 条；《水污染防治法》第 10 条。

## 第十一条 [气候变化应对的基本要求]

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。

注：新增。

依据：环保部修订案第 73 条。

### 条文主旨

本条是对气候变化应对的基本要求的規定。

### 修改本条的必要性

全球气候变化及其不利影响是人类共同关心的问题。工业革命以来的人类活动，尤其是发达国家在工业化过程中大量消耗能源资源，导致大气中温室气体浓度增加，引起全球气候近 50 年来以变暖为主要特征的显著变化，对全球自然生态系统产生了明显影响，对人类社

会的生存和发展带来严重挑战。

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。

#### **具体条款的修改理由**

一般认为，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。从定义来看，二氧化碳、水蒸气等温室气体属于大气中的正常组成成分，而不属于大气污染物。而且，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。从这个定义来看，气候变化并不属于大气质量恶化的现象，因此也不属于大气污染。

本条对应对气候变化的基本要求作了规定，主要包括两项：

（1）宣誓国家参与全球合作应对气候变化的态度。这一规定表明了我国坚持气候变化框架公约确定的共同但有区别的责任原则，致力于提高本国应对气候变化的能力，也积极参与全球应对气候变化的合作。

（2）表明国家采取实际行动履行公约义务的努力。规定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，并不意味着我国承担公约下的减排义务，而是基于负责任的态度，积极努力为全球应对气候变化作出贡献。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《全国人民代表大会常务委员会关于批准〈联合国气候变化框架公约〉的决定》（1992年11月7日通过，第七届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议决定：批准国务院总理李鹏代表中华人民共和国于1992年6月11日在里约热内卢签署的《联合国气候变化框架公约》。）；《〈联合国气候变化框架公约〉京都议定书》（我国于1998年5月29日签署）；《国务院关于印发中国应对气候变化国家方案的通知》（国发[2007]17号）；《中国应对气候变化的政策与行动》（2008年10月国务院新闻办公室发布中国政府白皮书）。

## 第二章 大气污染防治的标准和规划

本章共 5 条，分别对大气环境质量标准、大气污染物排放标准、标准的提前执行、标准的修订、大气污染防治规划进行了规定，对 2000 年《大气污染防治法》第二章的相应内容作了比较大的修改。重点对第 12 条污染物排放标准、第 13 条标准的提前执行以及第 15 条大气污染防治规划进行了实质性修改，体现在以下两方面：

第一，在第十三条中，对标准的提前执行作出规定，规定省级人民政府在提前执行国家机动车船大气污染物排放标准中下一时段的排放限值的，应当报国务院批准。

第二，在第十二条和第十五条当中，分别增补了重点区域排放标准、标准的提前执行和大气污染防治规划的内容。

### 第十二条 [大气环境质量标准]

国务院环境保护主管部门制定国家大气环境质量标准。省、自治区、直辖市人民政府对国家大气环境质量标准中未作规定的项目，可以制定地方标准，并报国务院环境保护主管部门备案。

注：现行法第 6 条。

依据：现行法第 6 条、《水污染防治法》第 11 条、《标准化法》第 5 条、《标准化法实施条例》（国务院令 53 号）第 12 条。

#### 条文主旨

本条是对大气环境质量标准的规定。

#### 修改本条的必要性

未作修改

#### 具体条款的修改理由

未作修改

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

现行法第 6 条；《水污染防治法》第 11 条；《标准化法》第 5 条、第 6 条；《标准化法实施条例》（国务院令 53 号）第 12 条；《环境标准管理办法》第 3 条、第 8 条、第 9 条、《国家环境保护标准制修订工作管理办法》。

### 第十三条 [污染物排放标准]

国务院环境保护主管部门根据国家大气环境质量标准和国家经济、技术条件制定国家大气污染物排放标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家大气污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方排放标准；对国家大气污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家排放标准的地方排放标准。

在国家划定的跨省级大气污染联合防治重点区域内，国务院环境保护主管部门可以会同国务院经济综合宏观调控、气象等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府，协商编制重点区域内执行的严于国家和地方排放标准的重点区域排放标准。

地方排放标准和重点区域排放标准须报国务院环境保护主管部门备案。

凡是向已有地方和重点区域大气污染物排放标准的地区排放大气污染物的，应当执行地方和重点区域排放标准。

注：修改现行法第 7 条，删除第 3、4 款。

依据：现行法第 7 条、《水污染防治法》第 13 条、环保部修订案第 10 条。

#### 条文主旨

本条是对污染物排放标准的规定。

#### 修改本条的必要性

2000年《大气污染防治法》第7条规定：“国务院环境保护行政主管部门根据国家大气环境质量和国家经济、技术条件制定国家大气污染物排放标准。省、自治区、直辖市人民政府对国家大气污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方排放标准；对国家大气污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家排放标准的地方排放标准。地方排放标准须报国务院环境保护行政主管部门备案。省、自治区、直辖市人民政府制定机动车船大气污染物地方排放标准严于国家排放标准的，须报经国务院批准。凡是向已有地方排放标准的区域排放大气污染物的，应当执行地方排放标准。”

修订案在总则部分第4条对大气污染防治的重点区域联合防治制度作了一般规定，但要使制度得以全面建立，应当在其他章节中对制度作出具体的规定，以保障制度设计目标的实现。

#### **具体条款的修改理由**

为保障重点区域联合防治制度得到实施，本条作了以下三项规定：

一是在国家划定的跨省级大气污染联合防治重点区域内，有关省、自治区、直辖市人民政府可以协商编制重点区域内执行的严于国家和地方排放标准的重点区域排放标准。这就意味着：（1）重点区域内的省级人民政府可以协商编制区域排放标准；（2）重点区域排放标准应当严于国家和地方排放标准。这样的规定，是符合我国当前行政管理体制要求的。我国是中央集权的社会主义国家，省级人民政府之间没有行政隶属关系，政府之间可以也只能通过自愿协商的方式确定本区域内施行的排放标准，并通过自愿承诺的方式履行。

二是重点区域排放标准须报国务院环境保护主管部门备案。国务院环境保护主管部门是我国环境保护工作的主管部门，也是负责制定全国实施的大气污染物排放标准的部门，同时还是负责对全国环境保护工作实施统一监督管理的部门。因此，规定重点区域排放标准须报国务院环境保护主管部门备案是恰当的。

三是凡是向已有地方和重点区域大气污染物排放标准的地区排放大气污染物的，应当执行地方和重点区域排放标准。生效的重点区域大气污染物排放标准，应当在重点区域内发生法律效力。违反该标准排放污染物的，应当属于违法行为。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《水污染防治法》第12条；《标准化法》第5条、第6条；《标准化法实施条例》（国务院令 第53号）第12条；《环境标准管理办法》第14条。

#### **第十四条 [标准的提前执行]**

国家环境保护主管部门统一制定机动车船和航空器大气污染物排放标准。省、自治区、直辖市人民政府提前执行国家机动车船大气污染物排放标准中下一时段的排放限值的，须报国务院批准。

注：修改现行法第7条中所删除的第3、4款。

依据：环保部修订案第11条。

备注：本条如能实现，《地方机动车大气污染物排放标准审批办法》（国务院2001年制定）将废止；机动车一章也将有相应调整。

#### **条文主旨**

本条是对标准的提前执行的规定。

#### **修改本条的必要性**

2000年《大气污染防治法》第7条规定：“省、自治区、直辖市人民政府制定机动车船大气污染物地方排放标准严于国家排放标准的，须报经国务院批准。凡是向已有地方排放标准的区域排放大气污染物的，应当执行地方排放标准。”意即省级人民政府可以制定严于国家排放标准的机动车大气污染物排放标准，但须经国务院批准。这是我国环境法领域唯一一处需要国务院批准的地方排放标准的規定。其原因归结于机动车船的排放标准直接与机动车船的生产企业能否获得当地环保部门的认证相关，也就与当地的产业准入密切相关。为了防

治地方设置不合理的壁垒，实践中我国国务院只允许很少的地区制定更严格的地方标准，而更为通常的做法是，允许地方提前执行国家标准中下一阶段执行的排放标准。

#### **具体条款的修改理由**

为从根本上防止省级人民政府为设置壁垒等原因而不适当的提高当地排放标准，本条规定放弃了现行法中关于地方可以制定更严格的机动车排放标准的规定，而改为将机动车排放标准统一为国家的唯一标准。为了最大限度扩大地方人民政府实行减排的积极性，本条规定省级人民政府可以在经过国务院批准后，提前执行国家机动车船大气污染物排放标准中下一时段的排放限值。这样，一方面避免了由于机动车排放标准不统一而可能带来的产业准入和过多的行政许可，另一方面，也保障了地方提前执行更清洁的标准的的可能性。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

### **第十五条 [标准的修订]**

国务院环境保护主管部门应当根据大气污染防治的要求和国家的经济、技术条件，适时修订大气环境质量和大气污染物排放标准。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据地方大气污染防治的要求，适时修订大气环境质量标准；省、自治区、直辖市人民政府应当根据大气污染物国家排放标准的要求和地方的经济、技术条件，适时修订大气污染物排放标准。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 14 条、环保部修订案第 10 条第 4 款。

#### **条文主旨**

本条是对标准修订的规定。

#### **修改本条的必要性**

环境标准是环境保护法规的重要组成部分，正确实施环境标准是加强和完善环境法制建设的重要手段。环境管理的实践证明，环境标准既是环境执法的直接依据，又可以通过定量指标为执行其他相关法规作出定性处理提供技术依据。因此，环境标准的制定是否合理，实施是否正确，不仅会影响污染控制目标的实现，还将影响环境执法工作。标准制定后，应当根据环境管理的需要和国家经济技术的发展适时进行修改，以满足通过执行标准实现环境保护目标的任务。

#### **具体条款的修改理由**

根据 1999 年开始施行的《环境标准管理办法》（国家环境保护总局令第 3 号）第 15 条规定，“国家环境标准和国家环境保护总局标准实施后，国家环境保护总局应根据环境管理的需要和国家经济技术的发展适时进行审查，发现不符合实际需要的，应予以修订或者废止。省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门应根据当地环境与经济技术状况以及国家环境标准、国家环境保护总局标准制（修）订情况，及时向省、自治区、直辖市人民政府提出修订或者废止地方环境标准的建议。”

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《水污染防治法》第 14 条。

### **第十六条 [大气污染防治规划]**

国务院环境保护主管部门会同国务院有关部门编制国家大气污染防治规划，报国务院批准。

城市密集地区的重点区域大气污染防治规划由共同的上级人民政府制定。跨省级行政区域的重点区域大气污染防治规划由国务院环境保护主管部门会同国务院经济综合宏观调控、气象等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府编制，报国务院批准。



县级以上地方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。

经批准的大气污染防治规划是防治大气污染的基本依据，规划的修订须经原批准机关批准。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 15 条、环保部修订案第 5 条。

### **条文主旨**

本条是对大气污染防治规划的规定。

### **修改本条的必要性**

大气污染防治规划是依法开展大气污染防治工作的指导和依据，也是制定大气污染防治工作目标、分解任务的保障和依据。我国 2000 年《大气污染防治法》中并没有对大气污染防治规划制度作出规定。随着环境保护形势的严峻和国家环境保护工作力度的加强，大气污染防治工作应当依据法定规划逐步逐级分解落实。这是我国实践中已经开展的工作，应当在法律中得到体现。

### **具体条款的修改理由**

2008 年修订的《水污染防治法》第 15 条分五款对水污染防治规划制度作出规定，使水污染防治规划制度在立法中得到了明确的界定。本条共四款，分别规定了以下内容：

(1) 国家大气污染防治规划的编制。根据国务院“三定”方案的有关规定，应当由国务院环境保护主管部门会同国务院有关部门编制。为了保障规划效力，建议由国务院对国家大气污染防治规定作出批准。

(2) 重点区域大气污染防治规划的编制。对于国家划定的重点区域，如果不跨省行政区域，其大气污染防治规划可以由共同的上级人民政府制定；如果是跨省级行政区域的重点区域，其大气污染防治规划则应当由国务院环境保护主管部门会同国务院经济综合宏观调控、气象等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府编制，报国务院批准。

(3) 地方大气污染防治规划的编制。地方大气污染防治规划，应当以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为依据制定。

(4) 规划的修改。为保障规划效力的权威性，规划的修订应当经过原批准机关批准。

### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《城乡规划法》第 47 条；《水污染防治法》第 15 条。

### 第三章 大气污染防治的监督管理

本章规定了大气污染防治监督管理的主要法律制度,这些主要法律制度是在大气污染防治监督管理中起着主导性、基本性和决定性作用的规则系统。现行《大气污染防治法》也设有“大气污染防治的监督管理”一章,规定了大气污染防治监督管理的一系列主要法律制度。但是随着经济社会的快速发展和防治大气污染工作的需要,现行立法中的这些法律制度已经难以满足大气污染防治监督管理的需要,应当进一步加以完善。基于此,本章对现行《大气污染防治法》的相关规定进行了修改,删除了一些已经不符合现实需要的条款,增添了一些新的监督管理制度。

本章共 12 条,分别对建设项目环境影响评价制度和“三同时”制度、总量控制和限批制度、排污申报登记制度、污染信息公开制度、排污许可制度、排污权交易制度、排放口规范化管理制度、重点排污单位在线监控制度、排污收费制度、大气环境质量监测和信息发布制度、现场检查制度、跨行政区大气污染纠纷解决制度作出了明确规定。这些规定中一部分是在 1987 年的《大气污染防治法》中已经确立、在 1995 年和现行的《大气污染防治法》亦被保留的法律制度;一部分是 1995 年和 2000 年修改《大气污染防治法》时新增、在实践中被证明可行的法律制度;还有一部分是将大气污染防治实践中成熟的、行之有效的监督管理措施通过立法技术固定下来而形成的法律制度。

#### 第十七条 [建设项目环境影响评价制度和“三同时”制度]

新建、扩建、改建向大气排放污染物的项目,应当依法进行环境影响评价。

建设项目的大气污染防治设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。大气污染防治设施应当经过环境保护主管部门验收,验收不合格的,该建设项目不得投入生产或者使用。

建设项目的主体工程完工后,其配套的大气污染防治设施必须与主体工程投入生产或者运行。需要进行试生产的,试生产前应当经环境保护主管部门同意。大气污染防治设施和措施未与主体工程同时建成或落实的建设项目,不得投入试生产。

注:修改现行法第 11 条。

依据:环保部修订案第 16 条,《建设项目环境保护管理条例》第 18 条、第 20 条,《建设项目竣工环境保护验收管理办法》第 6 条。

#### 条文主旨

本条是对建设项目环境影响评价和“三同时”制度的规定。

#### 修改本条的必要性

建设项目环境影响评价和“三同时”制度在我国环境管理中是一项较为成熟且有效的法律制度,对调整产业结构、从源头预防污染发挥着不可替代的作用。然而现行《大气污染防治法》第 11 条的规定已经难以体现建设项目环境管理的实际,难以满足建设项目环境管理的实际需要。具体而言,修改第 11 条的必要性如下:第一,现行条款过于简略,不能反映建设项目环境管理的现实。根据《环境影响评价法》、《建设项目环境保护管理条例》和《建设项目竣工环境保护验收管理办法》,建设项目从环评审批到竣工投产已经形成了一整套行之有效的环境保护管理制度,而第 11 条的规定对向大气排放污染物的建设项目环境保护管理的规定过于简略,已经不能满足建设项目环境保护管理的需要。第二,现行条款对建设项目“三同时”制度未作明确规定,应当补充规定。建设项目“三同时”制度是我国环境法的一项基本法律制度,是与环境影响评价制度相配合、控制新污染源产生的重要途径,在《建设项目环境保护管理条例》等法律法规中均作出了明确规定。据《2005 年全国环境统计概要》,2005 年全国应执行“三同时”的项目为 7.15 万项,实际执行“三同时”的项目为 7.08

万项，“三同时”合格项目数为 6.77 万项，“三同时”执行合格率为 94.7%。<sup>2</sup>而第 11 条对向大气排放污染物的建设项目的“三同时”制度未作明确规定，需要补充规定。第三，现行条款与《环境影响评价法》等相关法律法规衔接不够，亟待修改。《大气污染防治法》实施后，我国于 2002 年制定了《环境影响评价法》。该法对包括向大气排放污染物项目在内的建设项目的环评作出详细规定，第 11 条不需要对如何进行环评进行重复规定。为了与这些新确立的法律规定相衔接，第 11 条也亟待进行相应修改。

#### 具体条款的修改理由

本次对第 11 条的修改主要表现在如下三个方面：第一，将第一款中“必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定”修改为“应当依法进行环境影响评价”。主要理由在于：“国家有关建设项目环境保护管理的规定”主要是指环境影响评价制度和“三同时”制度，鉴于第二款将规定“三同时”制度，第一款可以只规定环境影响评价制度，即明确建设项目须遵守环评的相关规定。此外，由于《环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》已对包括向大气排放污染物项目在内的建设项目的环评作出了细致规定，第一款可以只作衔接性规定，要求“依法进行环境影响评价”，而不用详细规定如何进行环评。

第二，删除第二款关于环评报告审批的规定，增加关于建设项目“三同时”制度的规定，并将第三款关于竣工验收管理的要求修改后移到第二款一并规定。主要理由在于：第 11 条对建设项目“三同时”制度未作明确规定，在修改时应当补充规定。此外，在“三同时”监督管理过程中，大气污染防治设施的竣工验收是确保“三同时”制度得到切实执行的重要抓手，因此，有必要对竣工验收作出规定。

第三，增加一款作为本条第三款，规定向大气排放污染物的建设项目试生产要求。主要理由在于：配套的大气污染防治设施必须与主体工程同时投入生产或者运行，是执行“三同时”制度的必然要求。《建设项目环境保护管理条例》和《建设项目竣工环境保护验收管理办法》均对建设项目试生产的环境管理作出了规定，在实践中取得了良好的效果。实践证明，对试生产进行环境管理不仅是必要的，也是可行的。为了将实践中行之有效的管理措施用法律的形式固定下来，此次修改增加了一款，对向大气排放污染物的建设项目试生产提出了明确的环境管理要求。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《环境保护法》第 13 条，《水污染防治法》第 17 条，《环境影响评价法》第 3 章，《固体废物污染环境防治法》第 13 条、第 14 条。

#### 第十八条 [总量控制和限批制度]

国家对主要大气污染物排放实施总量控制制度。

省、自治区、直辖市人民政府应当按照国务院的规定削减和控制本行政区域的主要大气污染物排放总量，并将主要大气污染物排放总量削减指标和控制指标分解落实到市、县人民政府。市、县人民政府根据本行政区域主要大气污染物排放总量削减指标和控制指标的要求，将主要大气污染物排放总量削减指标和控制指标分解落实到排污单位。具体办法和实施步骤由国务院规定。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据本行政区域大气环境质量状况和大气污染防治工作的需要，确定本行政区域实施总量削减和控制的主要大气污染物。

对未完成主要大气污染物排放总量削减指标或者超过主要大气污染物排放总量控制指标的地区，有关人民政府环境保护主管部门应当暂停审批新增主要大气污染物排放总量的建设项目的环评文件。

<sup>2</sup> 国家环境保护总局：《2005 年全国环境统计概要》，[http://www.eedu.org.cn/Article/es/envir/eplanning/200803/22712\\_15.html](http://www.eedu.org.cn/Article/es/envir/eplanning/200803/22712_15.html)，2009 年 2 月 25 日。

注：新增（或者理解为修改现行法第 15 条第 1 款）。

依据：环保部修订案第 18 条（修改第 2、3、4 款）。

### 条文主旨

本条是对总量控制和区域限批制度的规定。

### 修改本条的必要性

我国的大气污染仍然呈不断加剧的趋势。城市大气污染也由过去的煤烟型污染向煤烟-机动车排气混合型污染转化，城市空气质量持续恶化；酸雨区由西南局部地区发展到现在的西南、华南、华中、华东四个大面积的酸雨区。在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，对防治大气污染发挥了很大作用。但是第 15 条第 1 款所规定的总量控制制度有一项重要的实施前提条件，即实施范围只能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。据统计，我国大量的二氧化硫排放导致了酸雨污染，全国三分之一的国土面积受到酸雨影响。2005 年监测的 696 个市县中，有一半以上都出现了酸雨，个别地方酸雨频率达到百分之百，已经到了逢雨必酸的地步。可吸入颗粒物是影响人体健康的主要空气污染物，也是影响我国城市空气质量的首要污染物。2005 年，全国可吸入颗粒物劣于二级标准的城市比例为 35.8%，全国烟尘排放量达到 1182 万吨，不仅没有完成“十五”计划削减 9% 的指标，反而有所增加；工业粉尘排放量达到 911 万吨，也没有达到“十五”计划的削减目标。<sup>3</sup>这说明，现行的总量控制制度难以满足形势发展的需要，难以满足人民群众改善环境质量的迫切需要。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%。完成这一约束性指标，就势必要采取更为严格、更为广泛的总量控制措施，就有必要修改现行《大气污染防治法》，扩大总量控制制度的适用范围。

与总量控制制度相配套的是限批制度。2007 年初，根据《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，原国家环保总局首次启动“限批”的行政处罚手段，对 4 个行政区域、4 大电力集团的所有建设项目实行环境影响评价停批、限批，并建议监察部门追究有关人员行政责任。随后，地方环保部门也采取了类似的“限批”措施来遏制高污染高耗能产业的迅速扩张趋势，以落实宏观调控政策、确保国民经济又好又快发展。实践中，总量是否超标是决定对地区和企业集团进行限批的重要考量因素之一，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第二十一条、国务院印发的《节能减排综合性工作方案》六（二十四）也明确规定，对超过污染物总量控制指标的地区，暂停审批新增污染物排放总量的建设项目。因此，有必要将“限批”措施上升为法律制度，在《大气污染防治法》修改中具体体现。

### 具体条款的修改理由

本次对第 15 条第 1 款的修改主要体现为四个方面：第一，要求在全国范围内建立主要污染物的总量控制制度，删除排污许可证的条款。主要理由在于：《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《节能减排综合性工作方案》等法律法规性文件对此已作出明确要求，而且只有实行全面的总量控制制度才能改善环境质量，完成污染减排任务。与全面实施总量控制制度类似，本次修改也要求实行全面的排污许可。排污许可的相关内容已经在其他条款中体现，在本条中不再赘述。

<sup>3</sup> 盛华仁：《全国人大常委会执法检查组关于跟踪检查有关环境保护法律实施情况的报告——2006 年 8 月 26 日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上》，[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bg jy/2006-08/27/content\\_353854.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bg jy/2006-08/27/content_353854.htm)，2009 年 2 月 27 日。

第二，要求层层分解总量削减或控制指标。主要理由在于：总量削减指标或者总量控制指标只有落实到具体的排污单位，才能将国家减排要求内化为企业自发的行动，也只有落到到具体的排污单位才能在此基础上建立起排污许可制度和排污交易制度。2007年11月国务院批转的《主要污染物总量减排考核办法》和《主要污染物总量减排统计办法》，对二氧化硫这一主要大气污染物总量削减指标和控制指标的分解、监测和考核以及统计办法，分别作出了具体规定。因此，此次修改有必要对总量削减指标和控制指标的分解作出明确要求，为大气污染减排实践提供法律依据。

第三，授权省级人民政府在国家规定的全国主要大气污染物之外，另行确定本地区主要污染物，实施总量控制。主要理由在于：各地大气污染物扩散条件和大气污染排放状况不同，地方政府有必要根据本地区大气污染的实际状况，对本地区有严重环境影响的大气污染物，在国家规定的全国主要大气污染物之外，另行确定本地区范围的主要大气污染物，实施总量控制。

第四，对未完成主要大气污染物排放总量削减指标或者超过总量控制指标的地区实行“区域限批”。主要理由在于：实施主要大气污染物总量控制的一个重要手段是控制建设项目新增排放主要大气污染物，特别是对未完成主要大气污染物排放总量削减指标或者已经超过控制指标的区域，通过严格控制新增主要大气污染物的建设项目，才能达到有效削减和控制该区域主要大气污染物排放的目的。而且《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》和《节能减排综合性工作方案》也做了明确规定，因此，有必要在此新增“区域限批”的规定。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《水污染防治法》第18条，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》四（十二）、五（二十一），《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第3章、第24章，《国务院关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复》，国务院印发的《节能减排综合性工作方案》，《主要污染物总量减排考核办法》，《主要污染物总量减排统计办法》，《关于加强燃煤电厂二氧化硫污染防治工作的通知》。

#### **第十九条 [排污申报登记制度]**

向大气排放污染物的企业事业单位和个体工商户，必须按照国务院环境保护主管部门的规定向所在地的环境保护主管部门申报拥有的污染物排放设施、处理设施和在正常作业条件下排放污染物的种类、数量、浓度，并提供防治大气污染方面的有关技术资料。

企业事业单位和个体工商户排放大气污染物的种类、数量、浓度有重大改变的，应当及时申报；其大气污染物处理设施必须保持正常使用，拆除或者闲置大气污染物处理设施的，必须事先报经所在地的县级以上地方人民政府环境保护主管部门批准。

注：修改现行法第12条。

依据：环保部修订案第21条。

#### **条文主旨**

本条是对排污申报登记制度的规定。

#### **修改本条的必要性**

排污申报登记是强化环境管理、提供科学决策的基础。它有助于环境保护主管部门掌握本辖区排污单位的污染物排放及其变化情况，是开展环境保护监督管理工作的基本依据。同时，排污申报登记也是其他环境保护法律制度实施的前提和基础。只有掌握了排污单位确切的污染物排放状况，排污收费、排污许可、现场检查、总量控制、污染事故报告等制度才有了实施的可能。虽然现行《大气污染防治法》第12条对大气排污申报的规定基本能够满足环境保护监督管理的实际需要，但是第12条只是要求排污单位进行申报，免除了现实中数量众多且遭居民投诉较多个体工商户的排污申报义务，难以满足现实的需要，亟待拓展排污

申报的主体范围。

#### **具体条款的修改理由**

本次对第 12 条的修改主要为：将两款中的“单位”修改为“企业事业单位和个体工商户”。主要理由在于：随着经济社会的快速发展，许多个体工商户也排放大气污染物，易引起污染纠纷，成为环境监督管理的重要对象。譬如说，近年来小区内餐饮店油烟成为环境投诉“大户”，也成为引起环境纠纷的重要因素。但是按照现行的《大气污染防治法》，小区内餐饮店多属个体工商户，无排污申报的义务，因此当地环保部门难以掌握这些餐饮店的基础污染信息，给环境日常监督管理带来了困难。此外，国务院 2002 年通过的《排污费征收使用管理条例》第一款规定，包括个体工商户在内的排污者应当按照国务院环境保护主管部门的规定，向县级以上地方人民政府环境保护主管部门申报排放污染物的种类、数量，并提供有关资料。也就是说，排污申报的主体范围已经扩展到个体工商户。这一规定在环境监管实践中取得了良好的效果。因此，为了满足环境监督管理实践的需要并与《排污费征收使用管理条例》的规定相适应，本次将第 12 条排污申报的主体范围由“单位”拓展到“企业事业单位和个体工商户”。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《环境保护法》第 27 条，《固体废物污染环境防治法》第 32 条，《水污染防治法》第 21 条，《排放污染物申报登记管理规定》，《排污费征收使用管理条例》第 2 条、第 6 条，《关于加强排污申报与核定工作的通知》，《关于排污费征收核定有关工作的通知》（环发[2003]64 号）和《关于排污费征收核定有关问题的通知》（环发[2003]187 号）。

#### **第二十条 [污染信息公开制度]**

国务院环境保护主管部门定期公布各省、自治区、直辖市和重点行业主要大气污染物排放总量控制指标的完成情况。省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门定期公布各市、县和重点行业的排污企业主要大气污染物排放总量控制指标的完成情况。

县级以上人民政府环境保护主管部门对违反本法规定、严重污染大气环境的企业定期予以公布。被公布的企业应当按照环境保护主管部门的要求，公开大气污染物排放情况和污染治理情况。

注：新增。

依据：环保部修订案第 19 条

增加理由：令污染企业公布相关信息，有利于加强社会监督，并对污染企业形成压力。

#### **条文主旨**

本条是关于污染信息公开制度的规定。

#### **修改本条的必要性**

本条为本次修改的新增条款。之所以要求各地、各行业和污染企业公布污染信息，主要是为了利用舆论压力和社会监督增强各地、各行业和污染企业加强大气污染防治、完成减排目标的自觉性和主动性。目前，虽然我国已有总量减排考核的各种制度，但是这些制度的贯彻执行主要靠行政手段，还有必要建立起必要的污染信息公开制度，实现环境保护的“三个转变”，同时保障公民的环境知情权。

#### **具体条款的修改理由**

本条主要规定了两方面的内容。第一，关于总量减排的信息公开规定。这里包括两个方面的要求。一方面国务院环保部门公布省级区域和重点行业的总量减排完成情况，另一方面省级环保部门公布排污企业的总量减排完成情况。这样规定的主要原因在于：一是定期公布省级区域和重点行业的总量减排情况将会对地方和行业形成强大的社会压力，调动地方和行业的积极主动性，督促各地和重点行业尽快完成减排目标。二是根据企业污染物的排放情况，定期向社会公布大气污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，有利于充分利用

媒体宣传工具，促进企业增强污染预防的观念，形成有利于大气污染防治和总量减排的良好社会氛围，增强企业防治大气污染的自觉性和主动性。三是国外的实践证明，“黑名单制度”可以发挥较好的作用。比如，在加拿大，无论企业规模大小如何，企业十分害怕被列入“黑名单”，由于政府是通过传媒包括互联网予以公告，一旦被列入“黑名单”，该企业的形象和声誉会受到巨大的不利影响，可谓臭名彰。对于股票上市的企业而言，其股价必然大跌，严重影响其今后的融资和开拓市场的能力；对于一般的中小企业而言，也可能因被政府出示黄牌警告面临着难以继续经营的风险。<sup>4</sup>基于以上考虑，本次修改有必要借鉴发达国家的经验，并结合我国的具体国情，明确规定国务院环保部门公布省级区域和重点行业的总量减排完成情况，省级人民政府环境保护主管部门定期公布排污企业主要大气污染物排放总量控制指标的完成情况。

二是关于严重污染大气环境的违法企业的信息公开规定。这里包括两个方面的内容。一方面县级以上人民政府环保部门定期公布严重污染大气环境的违法企业，另一方面被公布的企业应当按要求公开大气污染物排放情况和污染治理情况。这样规定的主要原因在于：一是有利于加强社会舆论监督，保障公民环境知情权。信息公开制度不仅仅是公众知情权的重要内容，也是公众参与环境保护的必要基础条件，这样规定是保护公众知情权的重要体现。公众是影响市场的决定性因素，公众的关注将对企业产生巨大的压力。这就会迫使严重污染大气环境的违法企业及时改正违法行为，积极防治大气污染。二是符合环境信息公开的相关规定。《清洁生产促进法》第 17 条、第 31 条和《环境信息公开办法（试行）》第 11 条、第 20 条均要求公布污染严重的企业名单及其排污信息，实践中被证明是富有成效的。本条有必要借鉴已有的成功经验，在大气污染防治领域推进污染企业的信息公开。三是国外已有成功立法例。美国的法律要求具有一定规模的企业要报告其向环境排放的有毒物质数量与组成，并将这种信息向公众公开。其结果是企业为了避免成为环境不友好成员，不得不断改变其工艺和使用替代原材料，大量削减了污染物质向环境的排放。<sup>5</sup>基于以上考虑，本条第二款对严重污染大气环境的违法企业的信息公开作出了明确规定。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《水污染防治法》第 19 条第 2 款，《环境信息公开办法（试行）》，《中华人民共和国政府信息公开条例》、《中华人民共和国清洁生产促进法》第 17 条、第 31 条，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》。

#### **第二十一条 [排污许可制度]**

##### **国家实行排污许可制度。**

向大气排放污染物的企业事业单位，应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。

禁止企业事业单位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。

注：新增（或者理解为修改现行法第 15 条第 2 款）。

依据：环保部修订案第 20 条。

##### **条文主旨**

本条是关于排污许可制度的规定。

##### **修改本条的必要性**

排污许可制度，是指对从事排放污染物的活动，必须向有关主管机关提出申请，经审查批准并发给相应的许可文件后才能从事该项活动的一整套管理制度。排污许可制度的管理核心是将排污者应执行的有关国家环境保护的法律、法规、政策、标准、总量控制目标和环境保护技术规范等方面的要求具体化，有针对性、具体地、集中地规定在每个排污者的排污

<sup>4</sup> 卞耀武主编：《中华人民共和国清洁生产促进法释义》，法律出版社 2003 年版，第 34 页。

<sup>5</sup> 卞耀武主编：《中华人民共和国清洁生产促进法释义》，法律出版社 2003 年版，第 60 页。

许可证上，约束每个排污者的排污行为，要求其必须持证排污、按证排污。<sup>6</sup>本次修改的必要性表现为：

第一，是大气环境管理的需要。我国在水污染防治、大气污染防治和固体废物污染防治等领域已经广泛地适用排污许可制度，发挥了良好的作用。但是现行《大气污染防治法》对大气污染防治许可制度的适用范围做了严格的限定，也就是说，大气污染防治领域的排污许可只能适用于大气污染物总量控制区，排污许可证是为大气污染总量控制管理服务的，也就是说，大气排污许可证仅包括大气污染物排放总量，不能涵盖环保部门对排污者的环保要求，无论从执行范围还是包括的内容上都具有较大的局限性。在实际工作中，许多地方的排污许可证包括了执行的排放标准、允许的排放总量控制指标等环保部门对排污者的各种环保要求。实践中的这些要求和经验需要修改现行《大气污染防治法》来巩固。

第二，是实施法律规定的需要。按照现行《大气法》的规定，大气污染物总量控制区内有关地方人民政府依照国务院规定的条件和程序，按照公开、公平、公正的原则，核定企业事业单位的主要大气污染物排放总量，核发主要大气污染物排放许可证。但事实上，2000年《大气污染防治法》实施以后，国务院至今还没有颁布有关排污许可证的规定。同时，让地方人民政府核发主要大气污染物排放许可证也不具有可操作性。在各地的实践中，也是由各级地方环境保护主管部门核发排污许可证的。因此，需要修订《大气污染防治法》以确立核发许可证的统一要求和程序。

第三，是加强违反许可制度处罚的需要。现行《大气污染防治法》缺乏对无证排污和不按许可证排污的禁止性规定，导致罚则中既没有对无证排污的处罚规定，也没有设置对不按许可证排污的处罚条款，不利于排污许可证制度的实施，需要修订《大气污染防治法》，规定新的立法措施予以弥补。

#### **具体条款的修改理由**

本次对第15条第2款、第3款的修改主要有如下几个方面：

一是拓展了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。主要原因在于：许多地方在总量控制区内实行排污许可取得了良好的效果，为了进一步推广和巩固各地实行排污许可取得经验，保证在全国范围内普遍实施的减排目标得以实现，国家有必要废止现行只适用于总量控制区的排污许可制度，将其适用范围拓展到全国。此外，排污许可不仅有总量控制的要求，还有大气污染物的种类、排放去向、排放方式，按排放口确定的重点水污染物排污总量控制指标、允许年排放量、最高允许日排放量和排放浓度，排污总量削减量及时限，有效期限等内容，有必要以排污许可为载体加强综合性环境监督管理。

二是排污许可适用的主体范围。本次修订新增条款明确规定了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。需要说明的是，个体工商户向大气排放污染物暂时还不需要申领排污许可证。这样规定主要是考虑，实行排污许可制度，需要对每一个被许可对象的排污种类和数量进行连续准确的监测，以确定其排污数量是否符合排污许可证的规定。从必要性和可行性考虑，其适用对象应是排污量较大的企业事业单位。个体工商户数量庞大，但排污量所占比例较小，主要应按照污染物排放标准进行监督检查；将其纳入排污许可范围，由环保部门逐一核定并连续监测其排污数量，实际上也难以做到。

三是规定了禁止性条款。这样规定的主要原因在于：现实中许多排污者无证排污或者不按照排污许可证要求排污，但是按照现行法律规定，追究违法行为法律责任的法律依据不足，严重影响了排污许可证制度的严肃性和可执行性。为此，有必要在此规定禁止性条款，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。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

<sup>6</sup> 孙佑海主编：《中华人民共和国水污染防治法解读》，中国法制出版社2008年版，第58—59页。



《水污染防治法》第 20 条,《固体废物污染环境防治法》第 25、57、58 条,《行政许可法》,《淮河流域水污染防治暂行条例》第 14 条,《淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行)》。

## **第二十二条 [排污权交易制度]**

国家鼓励运用经济手段减少主要大气污染物的排放总量,改善大气环境质量,促进环境保护与社会、经济的协调发展。

国家鼓励有条件的地区 and 单位按照自愿公平、经济合理、满足总量控制目标、保障环境质量的原则开展主要大气污染物的排污交易。具体办法由国务院环境保护主管部门会同有关部门制定。

注:新增。

依据:环保部修订案第 18 条第 5 款。

### **条文主旨**

本条是关于排污权交易制度的规定。

### **修改本条的必要性**

排污权交易是一种重要的环境经济管理手段,是指在污染物总量控制的前提下,将一定量的污染物排放权分配给排污企业,允许企业对其拥有产权,实际排放量小于排污权配额的富余指标额可作为商品在市场买卖。排污权交易政策通过更好地发挥市场机制下的环境资源优化配置作用,实现区域内用较少的治理成本达到较大的减排效果。我国在上世纪九十年代初开始了排污权交易的试点工作,目前主要集中在二氧化硫的排污权交易上。1994 年,包头、太原、贵阳、柳州、平顶山、开远等城市率先进行了大气污染物排污权交易的初步尝试。

“十五”期间,一些二氧化硫排放量大、经济发展较快、总量控制基础工作较好的地方和企业(包括山东、山西、江苏、河南、上海、天津、柳州以及华能公司)进行了二氧化硫排污权交易试点工作。试点工作在江苏取得了成功,他们结合本省实际制订了相应的管理办法,对火电行业二氧化硫总量统一按排放绩效方法分配了排放指标,并对交易案例进行环境影响评估,还积极尝试异地交易,初步建立了二氧化硫总量控制与排污权交易政策架构、配套管理制度、技术支持体系和运行机制,也使排污权交易政策得到了企业的认可,为排污权交易的市场培育做了初步尝试。2008 年以来,黑龙江、天津等省市也在逐步推行二氧化硫排放权交易试点。此外,原国家环保总局已经在全国范围内实施了污染物排放总量控制、排污申报与排污许可证、环境影响评价以及排污收费等制度,为实施排污权交易打下了初步基础。但是,现行法律法规对排污权交易制度未作出明确规定,导致排污权交易的法律依据不足,衍生出了一系列问题,极大制约了排污交易制度的推行。因此有必要在法律上对大气污染物的排污交易作出明确规定,鼓励有条件的地区 and 单位开展排污交易,为排污交易提供法律依据。

### **具体条款的修改理由**

本次对排污权交易制度主要新增了三个方面的内容。

第一,鼓励运用经济手段减排,改善环境质量。第六次全国环境保护大会提出了著名的“三个转变”,提出要从主要用行政办法保护环境向综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题转变。因此,综合运用经济的办法解决环境问题是我国环境保护工作发展的必然方向。实际上,我国在环境保护实践中一直在探索找到一条经济发展和环境保护双赢的道路,遵循经济规律花费最少的经济代价达到改善环境质量的最终目标。我国许多地方开展了排污权交易的试点,这就是运用经济手段保护环境的具体实践。因此,本次修改有必要对包括排污权交易在内的运用经济手段改善环境质量的行为作出鼓励性规定,鼓励运用经济手段减少主要大气污染物的排放总量,改善大气环境质量,促进环境保护与社会、经济的协调发展。

第二，鼓励有条件的地区 and 单位按照自愿公平、经济合理、满足总量控制目标、保障环境质量的原则开展主要大气污染物的排污交易。实施排污权交易政策最成功的是美国。经过近 20 年的立法研究，美国政府将实行二氧化硫排污权交易政策纳入到了 1990 年颁布的《清洁空气法修正案》中。美国实施排污权交易政策 10 多年来，全国二氧化硫排放量削减了一半，实现了既定的酸雨防治计划。其优势在于：一是降低了污染治理成本。如果运用单一指令式管理方法，在全部火电机组均采用脱硫方法平均削减，需要的削减成本预计为 25 亿美元/年；实施排污权交易政策后，采用了燃用低硫煤和在高硫煤机组脱硫的措施，实际成本仅用了 5 亿美元/年。二是促进了污染治理技术的进步，调动了企业治理污染的积极性。三是促进了经济结构优化升级。由于每个地区的环境容量是有限的，在现有企业占有了容量后，新加入的企业就只能从市场上购买必需的排污权，这样就促使企业选择排污量小、经济效益好的项目发展。四是通过对排污权交易的核准，及时掌握总量变化情况，提高了政府环境管理的能力。美国经验的核心一条是排污权交易制度遵循了“自愿公平、经济合理、满足总量控制目标、保障环境质量”的原则，而且我国目前已经进行的二氧化硫等主要大气污染物的排放权交易试点也遵循了以上原则，收到了良好的效果，取得了宝贵经验。因此，理应将排污权交易作为大气污染防治的一项重要措施通过立法进行推动，并将排污权交易的基本原则法定化，为其他地方开展排污权交易试点指明方向。

第二，授权国务院环境保护主管部门会同有关部门制定排污权交易的具体办法。虽然排污权交易试点收到了良好的效果，但是我们还应当清醒地看到排污权交易在我国毕竟还是一种新事物，实践中还暴露出一些问题，需要不断完善。具体而言，排污权交易在我国的应用，仍面临着市场、技术、法制、政府和交易本身的现实困境限制。一是产权确定无法律依据。确定企业对排污权指标的所有权是排污权交易的基础。鉴于我国法律规定自然资源归国家所有，环境容量归国家所有还是个人所有的问题尚存在争议，法律对排污权的性质尚未作出明确规定，使排污权交易缺乏法律支持。二是技术要求与监管制度存在缺陷。排污权交易制度要求政府制定科学的环境监测标准和处罚办法，确保排污单位将排放量控制在分配或购买的排污权限内，以达到总量控制和维护排污权交易秩序的目的。目前火电机组还未全部安装烟气污染物在线连续监测装置，一些已安装的也存在测量不准确、运行不稳定的问题，且大部分还未与环保部门联网，环保监管也不到位，难以做到准确计量和严格监管。三是初始分配问题。初始排污权分配是排污权交易形成的前提。我国目前以无偿分配的方式发放排污许可证。但老企业以无偿方式获得初始分配后，新加入的企业只能从市场上购买排污权，新老企业由于获取排污权方式的不同会处于不平等的竞争地位。如果采取公开拍卖和标价出售的方式，可以实现环境成本外部性的内部化，纠正市场价格的扭曲，但企业对收费具有抵触心理，使得这种有偿分配方式遇到了很大的阻力。四是交易量太低。现行的二氧化硫排污权交易基本上都是在电力行业之间进行的。“十一五”规划只规定了 2010 年前二氧化硫排放量的控制目标，但 2011 年以后如何要求未予明确，电力企业和地方政府均不清楚国家的中长期总量控制要求。目前电力缺口比较大，电力企业即使有剩余的排污指标也不愿意出售。同时，各电厂治污技术类似，脱硫成本相差不大，排污指标无法有效地形成差价，从而导致通过交易降低治污成本的优势无法体现，企业交易的积极性并不高。综上，我们认为，一方面排污权交易制度需要法律依据，另一方面现阶段由法律直接详细规定排污交易的各项规则又不太成熟。因此，我们建议授权国务院环保部门会同有关部门制定具体办法。各级环境保护主管部门要不断试点，不断摸索总结经验，不断完善排污交易规则，国务院环境保护主管部门在成熟时会同有关部门制定具体的管理办法。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《国家环境保护“十一五”规划》（国发[2007]37 号）第 5 点第 4 项：“有条件的地区 and 单位可实行二氧化硫等排污权交易”；

《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》(国发[2007]15号)第31项:“抓紧完成节能监察管理、重点用能单位节能管理、节约用电管理、二氧化硫排污交易管理等方面行政规章的制定及修订工作”;

《国务院关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复》(国函[2006]70号)中规定“全国二氧化硫排放量削减10%的总量控制目标为2294.4万吨,实际分配给各省2246.7万吨,国家预留47.7万吨,用于二氧化硫排污权有偿分配和排污权交易试点工作”;

《国务院办公厅转发发展改革委等部门关于加快推行清洁生产意见的通知》(国办发[2003]100号)第2点第4项:“积极稳妥地开展排污交易试点”;

《太原市二氧化硫排污交易管理办法》(太原市人民政府令第29号)(2002年);

《嘉兴市主要污染物排污权交易办法(试行)》(嘉政发[2007]84号)(2007年);

《杭州市主要污染物排放权交易管理办法》(杭政办[2006]34号)。

### **第二十三条 [排放口规范化管理制度]**

向大气排放污染物的企业事业单位,应当按照法律、行政法规、排放标准的规定及经审查的环境影响评价文件的要求设置排放口。

禁止采取私自改变排放口等其他规避监管的方式排放大气污染物。

注:新增。

依据:环保部修订案第23条。

#### **条文主旨**

本条是关于排放口规范化管理制度的规定。

#### **修改本条的必要性**

排放口规范化管理是实施污染物总量控制和污染源达标排放的一项重要基础工作,目的是促进排污单位加强内部管理和污染治理,逐步实现污染物排放的科学化、定量化管理。上个世纪九十年代全国一些地方相继发生了排污企业因不按规定明示的排放口排污、私设排污管线、暗埋管线偷排等原因导致的环境污染事件。但是现行法律规定对何谓偷排等违法行为并没有作出清楚的界定,现实中许多企业采取夜间偷排、暗管偷排等方式排放污染物,但是一旦被发现又大多以正常管线排污为由开脱。而且由于排放口太多,布局不规范,许多企业无法安装污染源排污的自动监控设施,使违法企业有机可乘,不利于总量减排任务的完成。根据环境监管的需要,国家于上个世纪九十年代即着手开展排放口规范化管理。1999年原国家环境保护总局下发了《关于开展排污口规范化整治工作的通知》(环发〔1999〕24号)和《排放口规范化整治技术要求》,要求地方各级环保部门督促企业进行排放口规范化整治,设置统一的标志牌。2006年1月17日,原国家环保总局下发的《关于加强重点工业污染源环境监管的通知》(环发〔2006〕9号)中,对排放口规范化整治工作提出了具体要求。《关于加强重点工业污染源环境监管的通知》要求,主要化工企业应于2006年3月31日前完成整改,其他企业应于2006年底前完成。定期公布排放口设置情况及企业排污情况,接受公众监督。凡1999年后新建、扩建、改建和限期治理的排污单位,必须在建设污染治理设施的同时建设规范化的排放口,否则,地方各级环保部门不得进行“三同时”验收。对私设排污管线或暗管的企业,要立即责令其拆除或封堵,并按规定进行处罚。截至目前为止,排放口规范化管理取得了较好的效果,但是这项工作一直没有法律依据作为支撑,目前仍停留在行政措施的层次,本次修改有必要将大气污染防治工作中这一较为成熟的规范上升为法律,依法推动排放口规范化管理工作。

#### **具体条款的修改理由**

本次对排放口规范化管理制度主要新增了两个方面的规定。

第一,要求所有向大气排放污染物的企业事业单位规范排污。主要理由在于:长期以来,未按照规定和规范设置排放口,甚至私设暗管或者采取其他规避监管的方式排放大气污染物

的情况相当普遍，造成这些逃避监管行为时有发生的一个重要原因就是排放口未规范化设置，环保部门难以监管。因此，有必要从法律上对排放口规范化排污作出明确规定，将排放口的规范化设置作为排污企业的一项基本义务规定下来。实际上，规范设置排放口便于采集样品、便于监测计量、便于日常环境监督检查，在实践中发挥了不可替代的基础性作用。目前，一些法律法规、标准和环评文件中已有对排放口规范化整治的基本要求。因此，本条第一款对向大气排污的单位规定了规范化设置排放口的义务，并作出了一般性要求。

第二，禁止逃避监管排放大气污染物的违法排污行为。规定本款的目的在于明示违反排放口规范化管理制度的情形，为惩治逃避监管排污的行为提供法律依据。本款规定极具现实针对性，我国近年来发生过多起规避监管引发重大环境污染的案件，如 2007 年就发生过某化工厂逃避监管，私设排放管道排放有毒有害物质导致周边群众发生群体性中毒事件，损失重大，影响极为恶劣。本款就是惩处类似环境违法行为的重要依据。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《水污染防治法》第 22 条，《关于开展排放口规范化整治试点工作的通知》，《排放口规范化整治技术要求》。

#### 第二十四条 [重点排污单位在线监控制度]

重点排污单位应当安装大气污染物排放自动监控设备，与环境保护主管部门的监控中心联网，并保证监控设备正常运行和数据的正常传输。排放大气污染物的企业，应当对其所排放的大气污染物进行监测，并保存原始监测记录。具体管理办法由国务院环境保护主管部门规定。

应当安装大气污染物排放自动监控设备的重点排污单位名录，由设区的市级以上地方人民政府环境保护主管部门根据本行政区的环境容量、主要大气污染物排放总量控制指标以及排污单位排放大气污染物的种类、数量和浓度等因素，商同级有关部门确定。

自动监控设备经环境保护主管部门检查合格并正常运行的，其数据作为环境保护主管部门进行排污申报核定、排污许可证发放、总量控制、环境统计、排污费征收和现场环境执法等的依据，并按照规定向社会公开。

禁止擅自拆除、闲置、关闭及不正常使用自动监控设备。

禁止变造、伪造、损毁自动监控数据或者阻碍自动监控数据传输。

注：新增。

依据：修改环保部修订案第 47 条。

#### 条文主旨

本条是关于重点排污单位在线监控制度的规定。

#### 修改本条的必要性

近年来，我国大气污染防治工作取得了重要进展，但是大气污染防治形势依然严峻，尤其是大气污染反弹比较普遍。推进污染源的在线监控，就是要用现代化的科技手段，促进执法到位。<sup>7</sup>为适应大气污染物总量控制工作的需要，满足大气污染源排放的定量化和自动化监督管理工作的需要，强化现场执法、污染源监控和环境监察办公自动化信息化手段，原国家环境保护总局主持开发了《国家环境监控信息系统》，发挥了较好的作用。本次修改新增重点排污单位在线监控制度的必要性在于：

第一，规定重点排污单位在线监控制度是应对严峻大气污染形势的需要。全国二氧化硫排放总量分别超过环境容量的 60%，三分之二的城市大气环境质量不达标。而传统的环境监管方式耗费了大量人力、物力和财力，效果仍然不尽人意，难以对排污企业实施有效监管，已给违法排污者造成可乘之机。要求安装污染源自动监控设备，有利于震慑企业的环境违法活动，规范企业的行为。

<sup>7</sup> 陆新元主编：《环境监察》，中国环境科学出版社 2008 年版，第 436 页。

第二,规定重点排污单位在线监控制度是提高环境执法效能的需要。推进污染源自动监控,不仅仅是为了方便地获得相关数据,更重要的是快捷地对排污企业进行监管,有利于对重大环境污染事故及时采取预防和应急措施,同时也降低了环境执法成本。目前,全国6万多环境监察人员要对数十万家工业企业、七十多万家三产企业、几个建筑工地进行日常监管,如果监管手段仍然停留在人盯人的水平上,对污染是不可能真正做到监管到位的。法律上要求实施污染源自动监控,可以大大减少现场检查次数,提高环境执法效能。

第三,规定重点排污单位在线监控制度是实现环境管理创新的需要。当前,大气污染物排放情况复杂、变化快,环境执法力量不足,因此必须改变传统环境执法模式,创新环境管理思路。实施污染源自动监控可以使环境监管工作更加严密、规范,服务更加快捷、高效,环境监管和服务能力得到明显增强。实践证明,污染源自动监控工作已经成为环境保护日常管理中的一项重要内容。

目前,虽然《排污费征收使用管理条例》、《污染源自动监控管理办法》等法规规章中对在线监控制度作出了一些初步规定,但是未能对重点污染源自动监控系统的建设安装、运行管理和罚则等方面作出规定。<sup>8</sup>因此,环保部门在具体工作中“底气不足”,制约了在线监控制度的实施。

### 具体条款的修改理由

本次修改对重点排污单位在线监控制度作出了四方面的规定:

其一,对大气污染物排放自动监控设备安装、运行、数据传输和记录等作出了要求。对设备安装、运行、数据传输和记录作出要求是建立重点排污单位在线监控制度的基本内容,因此在第一款专门规定。需要说明的是,这里着重要求保存原始监测记录,是为了便于环境保护主管部门对排污企业的数据进行核查,杜绝数据造假。

其二,对应当安装大气污染物排放自动监控设备的重点排污单位的名录确定作出了要求。在线监控设施是排污单位大气污染防治设施的一部分,需要排污单位投入一定的人力、财力和物力进行建设、管理和维护。确定需要安装自动监控设备的重点排污单位名单的基本原则是,既要能满足大气污染防治的需要,又不要给排污单位带来过重的负担。基于此,第二款对于确定重点排污单位的名单时需要考虑的因素作出了明确规定。

其三,对自动监控数据的法律效力作出了规定。目前,制约自动在线监控制度实施的障碍之一是自动监控数据的法律效力不确定,许多地方并没有将这些数据作为排污申报、排污许可、总量控制、环境统计、排污收费和现场环境执法的依据。虽然《排污费征收使用管理条例》第10条和《污染源自动监控管理办法》对自动监控数据的法律效力作出了初步规定,但是这些规定法律位阶过低,适用范围过窄。因此,有必要借鉴《水污染防治法》第23条的规定,专设第三款对大气污染物排放自动监控数据的法律效力作出明确要求。

第四,对自动监控设备和数据运用过程中的违法行为作出了禁止性规定。污染源自动监控设备通过对污染源实施分级控制和基本数据的采集,为环境现场执法和污染源治理提供数据支持,为实现“总量控制”、“节能减排”、改善环境质量打下基础,同时强化对污染源的现场监督反应能力,实现环境执法的科学化、规范化。<sup>9</sup>但是,一些污染企业为了逃避监管,往往故意拆除、闲置、关闭及不正常使用自动监控设备,有的污染企业甚至变造、伪造、损毁自动监控数据或者阻碍自动监控数据传输。为了保证自动监控设备发挥应有的作用,有必要对自动监控设备和数据运用过程中的违法行为作出了禁止性规定。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《水污染防治法》第23条,《排污费征收使用管理条例》第10条,《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》,《污染源自动监控管理办法》。

<sup>8</sup> 陆新元主编:《环境监察》,中国环境科学出版社2008年版,第437—438页。

<sup>9</sup> 陆新元主编:《环境监察》,中国环境科学出版社2008年版,第436页。

## 第二十五条 [排污收费制度]

向大气排放污染物的企业事业单位和个体工商户，应当按照排放大气污染物的种类、数量和排污费征收标准缴纳排污费。

排污费应当用于污染的防治，不得挪作他用。

注：修改现行法第 14 条。

依据：修改环保部修订案第 47 条，《排污费征收使用管理条例》（国务院令 第 369 号）（2003 年），《排污费征收标准管理办法》。

### 条文主旨

本条是关于排污收费制度的规定。

### 修改本条的必要性

排污费是指国家机关依照有关法律、法规规定，根据所排放污染物的种类、数量向排污者征收的费用，是一种强制性的行政收费。<sup>10</sup>现行《大气污染防治法》是 2000 年修改通过的，该法关于排污收费制度的规定和 2002 年国务院通过的《排污费征收使用管理条例》（以下简称《条例》）还不完全一致。为了配合《排污费征收使用管理条例》的实施，原国家环境保护总局制定了《排污费征收标准管理办法》、《排污费资金收缴使用管理办法》、《关于排污费征收核定有关工作的通知》、《关于减及缓缴排污费有关问题的通知》、《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》等七个文件，使我国新的排污收费制度体系在制度上的改革基本完成。从《排污费征收使用管理条例》及其配套的规定的实施效果看，现行排污收费制度被证明是行之有效的。为了与包括大气排污收费在内的整个排污收费制度改革的精神相一致，有必要对现行《大气污染防治法》进行相应的修改。

### 具体条款的修改理由

本次修改主要有如下几个方面的内容：

第一，进一步明确了排污收费的对象为向大气排放污染物的企业事业单位和个体工商户。向大气排污的“单位和个体工商户”包括工业企业、商业机构、服务机构、政府机构、公用事业单位、军队下属的企业事业单位和行政机关等，实际上包括了一切生产、经营、管理和科研单位，统称排污者。这样修改的主要目的是与《排污费征收使用管理条例》第二条的规定相一致。关于排污收费对象的修改既符合国家有关环境保护的法律、法规在完善过程中表述上的变化，又解决了现行《大气污染防治法》在排污费征收对象的表述上，法律解释上的模糊之处。

第二，增加了按标准缴费的规定。现行《大气污染防治法》规定，按照污染物种类和数量征收排污费。实际上，除了按照种类和数量外，更为重要的是按照一定的征收标准征收排污费。为了保证环境质量，促进排污者自觉削减污染，综合考虑污染物对环境危害程度和治理费用的环境价值，我国目前已确定了各类污染物的当量值，并规定了体现排放同一污染当量等价收费的收费标准。而且，征收标准会随着社会经济形势发展和污染减排形势的需要，不断进行调整，必将对综合运用经济等手段促进污染减排发挥更大的作用。因此，本次修改增加了按排污费征收标准缴纳排污费的规定。

第三，强调了排污费的使用原则，即必须用于污染防治。本条是对《排污费征收使用管理条例》相关规定的再次确认，并对现行《大气污染防治法》第 14 条第 3 款的规定进行了文字调整，突出了排污费专项使用的基本原则。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《水污染防治法》第 24 条。

<sup>10</sup> 孙佑海主编：《中华人民共和国水污染防治法解读》，中国法制出版社 2008 年版，第 69—70 页。

## 第二十六条 [大气环境质量监测和信息发布制度]

国家建立大气环境质量监测制度。国务院环境保护主管部门负责制定大气环境监测规范，建设和管理全国大气环境质量监测网络，在重点城市建立国家直属的大气环境质量监测系统，统一发布国家大气环境状况信息。

县级以上地方人民政府环境保护主管部门负责建设与管理本行政区大气环境质量监测网络，发布大气环境状况信息。

注：新增。

依据：修改环保部修订案第 26 条。

### 条文主旨

本条是关于大气环境质量监测和信息发布制度的规定。

### 修改本条的必要性

本条为本次修改的新增条文。大气环境质量监测是进行环境监督管理的基本前提，也是衡量大气污染防治工作实际效果的基本手段。同时，通过发布大气环境状况信息，有助于社会各界了解大气环境实际状况，保障公众的环境知情权，为公众参与环境保护提供必要的资讯条件。为此，有必要从法律上建立大气环境质量监测和信息发布制度，规定大气环境质量监测和信息发布的具体措施，为相关管理活动提供法律依据。

### 具体条款的修改理由

本次修改从建立大气环境质量监测制度、制定大气环境监测规范、建设大气环境质量监测网络、建立国家直属的大气环境质量监测系统和发布环境状况信息等方面分别作出了规定。

第一，关于建立大气环境质量监测制度。这样规定主要是为了满足大气污染防治工作的实际需要。据《2008 年全国环境质量状况》，全国酸雨污染仍然较重，酸雨发生面积约 150 万平方公里，集中分布于长江以南，四川、云南以东地区。20 个省份 10% 以上城市（区）受到酸雨影响；浙江、福建、江西、湖南、上海、重庆、广东、广西 8 省份 70% 以上城市受到酸雨影响；贵州、湖北 50% 以上城市受到酸雨影响。面对日益严峻的大气污染形势，必须建立起大气环境质量监测制度，为包括总量减排在内的一系列法律制度的顺利实施提供基础性保障。此外，随着我国对外交往增多，类似奥运会和残奥会的大型活动还会经常在我国举办。为了满足大型活动对大气环境质量要求，也有必要建立大气环境质量监测制度。

第二，制定大气环境监测规范，建设大气环境质量监测网络。监测制度主要由有关环境监测组织管理的行政法规和规章，有关大气环境质量的标准以及有关大气环境标准分析的方法和规范所构成。要建立大气环境质量监测制度，就应当在环境监测的组织管理上进行创新。各级人民政府环境保护主管部门就应当依照有关法律、行政法规和行政规章规定，负责制定并组织实施环境监测发展规划和计划，组建直属环境监测机构，建立环境监测工作质量审核和检查制度，组织编制环境监测报告，发布环境监测信息，依法组建环境监测网络并组织网络运行管理，并负责组织开展环境质量监测、污染源监督性监测、突发环境污染事件应急监测以及为环境状况调查和评价等环境管理活动提供监测数据。<sup>11</sup>基于此，本次修改对国家和地方环保部门制定大气环境监测规范和建立大气环境质量监测网络作出了明确要求。

第三，要求建立国家直属的大气环境质量监测系统。目前，国家正在对地方主要污染物的总量减排工作进行考核，许多创优评先工作也和当地的大气环境质量挂钩。这就导致现实中一些地方在大气环境监测中弄虚作假，直接影响了全国大气环境监测数据的准确性和真实性。而环境监测是开展环境保护决策的主要依据，是环境保护管理的支撑性手段，是环境执法的前提条件，不容出现任何人为偏差。为了最大限度克服地方保护主义带来的负面影响，保证环境监测数据的可靠性和真实性，国家有必要建立直属的大气环境质量监测系统，直接

<sup>11</sup> 孙佑海主编：《中华人民共和国水污染防治法解读》，中国法制出版社 2008 年版，第 73 页。

向国务院环境保护主管部门报送大气环境质量方面的数据。需要说明的是，我国环境监测系统还未实现垂直管理，本次修改要求建立国家直属的大气环境质量监测系统是对现行环境监测管理体制的重大突破，必将产生积极而深远的影响。

第四，要求统一发布大气环境状况信息。之所以要求公布大气环境状况信息，主要是因为大气环境状况信息关涉到每个公民的环境权益，影响公民环境知情权、参与权、监督权的行使，按照国家有关信息公开的法规规定，理应公开。需要说明的是，这里要求由国务院环境保护主管部门统一发布国家大气环境状况信息，主要是为了有效整合信息资源，保证信息流转渠道的畅通，提高大气环境状况信息发布的权威性，杜绝数据监测发布“政出多门”的现象。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《环境保护法》第 11 条，《水污染防治法》第 25 条，《环境信息公开办法（试行）》第 11 条，《环境监测管理办法》（国家环境保护总局令第 39 号）（2007 年），《全国环境监测管理条例》（1983 年 7 月 21 日城乡建设环境保护部颁发）。

#### 第二十七条 [现场检查制度]

环境保护主管部门和其他监督管理部门依法对管辖范围内的排污单位进行现场检查，被检查单位必须如实反映情况，提供必要的资料。检查部门有义务为被检查单位保守技术秘密和业务秘密。

对造成或者可能造成严重大气污染以及可能导致环境执法证据灭失或者被转移的，县级以上环境保护主管部门可以对有关设施、场所、物品、文件、资料进行查封、扣押。

注：现行法第 21 条，新增第 2 款。

依据：环保部修订案第 31 条第 2 款。

#### 条文主旨

本条是关于现场检查制度的规定。

#### 修改本条的必要性

现场检查是环境保护主管部门履行自身职责、依照环境保护法的规定在环境现场执行公务的执法行为，是环境执法和环境监督管理的必要手段。多年环境监察工作的实践证明，开展环境现场检查对于环境保护事业，特别是促进依法管理环境具有重要意义。一是实施现场检查，随时随地查处各种环境违法行为，能够直接有效地督促排污单位和个人遵守法律法规。二是实施现场检查，能够为落实有法必依、违法必究创造条件，也是实现依法管理环境目标必不可少的环节。三是实施现场检查，特别是通过大量环境违法问题和案件的查处，能够更直接、更具体、更生动地向排污者进行正反两方面的宣传教育。四是实施现场检查，解决那些影响广大人民群众生活和工作的环境违法行为，能够促进公众更加理解和支持环保事业。<sup>12</sup>但是，也应当看到现行环境现场检查制度还存在许多问题。例如，法律强制力不够，现行《大气污染防治法》对许多必要的现场检查权力规定不清，导致无法及时有效地制止打击环境违法行为，特别是无法制止一些突发性重大环境污染和生态破坏事件。因此，有必要对现行《大气污染防治法》进行修改，增加现场强制制度的相关规定。

#### 具体条款的修改理由

本次对现场检查制度的修改主要是在《大气污染防治法》第 21 条中增加了一款，专门规定了现场强制制度，即规定了环境保护主管部门在现场检查中的查封扣押权。适用查封扣押的主要有两种情形：一种是造成或者可能造成严重大气污染的情形，另一种是可能导致环境执法证据灭失或者被转移的情形。这样修改的主要理由如下：第一，与《行政处罚法》的相关规定相统一。《行政处罚法》第 37 条规定，行政机关在收集证据时，可以采取抽样取证的方法；在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经行政机关负责人批准，可以先行登

<sup>12</sup> 陆新元主编：《环境监察》，中国环境科学出版社 2008 年版，第 53—54 页。



记保存，并应当在七日内及时作出处理决定，在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。本次对现场检查制度的修改与《行政处罚法》的上述规定是一致的，并且结合大气污染防治的需要进行了细化规定。第二，应对日趋严峻的大气污染防治形势的需要。据《2008年全国环境质量状况》，全国酸雨污染仍然较重，酸雨发生面积约150万平方公里。日趋严峻的大气环境形势要求采取更为严厉的污染防治措施，遏制大气污染，并赋予环保部门必要时查封扣押设施、场所、物品、文件、资料的权力。第三，打击大气环境违法行为的需要。造成或者可能造成严重大气污染以及可能导致重要证据灭失或者被转移等行为会造成严重的社会影响和环境危害，是使违法行为得不到追究、制约环境法律法规执行的主要原因。因此，赋予现场执法的单位和个人以一定的行政强制权是必要的。第四，满足应对突发性环境污染事件的需要。近年来，突发性环境污染事件日益增多。环境保护部直接接报、处置的突发性环境事件2006年为161起，重、特大事件为18起；2007年为110起，重、特大事件为8起；2008年为135起，重大事件为9起，其中大气污染事件占34.1%。有的突发性环境事件动辄威胁几十万人，甚至上百万人的环境安全。因此，当发生造成或者可能造成严重大气污染的突发性事件时，必须赋予现场检查人员一定的行政强制权，拖延不决会带来更大范围的财产损失、人身伤亡或者次生灾害。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《行政处罚法》第37条，《环境保护法》第14条，《海洋环境保护法》第19条；《水污染防治法》第27条；《环境噪声污染防治法》第21条；《固体废物污染环境防治法》第15条。

#### 第二十八条 [跨行政区大气污染纠纷解决制度]

跨行政区的大气污染纠纷，由有关地方人民政府协商解决，或者由其共同的上级人民政府协调解决。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第28条。

#### 条文主旨

本条是关于跨行政区大气污染纠纷解决制度的规定。

#### 修改本条的必要性

大气污染防治具有跨行政区域的特点。对大气污染不仅要考虑城市本身，还要考虑大气的环流问题，也就是考虑大气污染输送的通道问题。例如，据一些科学家的分析，北京市的空气污染，污染负荷当地占70%，通过大气环流输送进来的占30%。<sup>13</sup>近年来，跨行政区域污染纠纷不断增加，逐渐成为引发社会矛盾、影响社会安定的重要因素，并呈现以下特点：一是影响的区域和涉及的对象比较广泛，涉及许多行政区域的众多单位、个人；二是污染通常是不同行政区域的多家企业造成，污染的原因通常比较复杂；三是因跨越不同的行政区域，涉及不同地方多方面的利益，处理起来较为困难，常常久拖不决，成为长期的和累积的问题。<sup>14</sup>为此，国务院领导要求在建立跨省际联防治污机制，互通情况、相互监督，注重日常监测、预警、检查的协同，防患未然，形成治污工作合力，及时有效地预防和处置跨行政区污染纠纷，维护社会和谐稳定。鉴于此，本次修改有必要新增一条，建立跨行政区大气污染的纠纷解决制度，以应对日趋严重的跨行政区大气污染纠纷。

#### 具体条款的修改理由

关于跨行政区大气污染纠纷解决，本次修改明确规定了两种方式：一种方式是由发生大气污染纠纷的有关地方人民政府协商解决，另一种是由其共同的上级人民政府协调解决。这

<sup>13</sup> 陈湘静：《中外记者高度关注环境保护 张力军、吴晓青副部长就当前环境保护形势和任务接受媒体集体采访》，[http://www.mep.gov.cn/hjyw08/200903/t20090312\\_135225.htm](http://www.mep.gov.cn/hjyw08/200903/t20090312_135225.htm)，2009年3月12日。

<sup>14</sup> 孙佑海主编：《中华人民共和国水污染防治法解读》，中国法制出版社2008年版，第79页。

样规定主要有三方面的原因：第一，符合我国解决跨行政区大气污染纠纷的传统。大气污染纠纷具有公益性，而政府具有维护公益、提供公共服务的职能。因此，为了处理跨行政区域的大气污染纠纷，我国长期以来主要采取了行政协商和协调的方式，注重不同地方政府之间的协商解决和上级政府的协调解决。1989年12月颁布的《环境保护法》第15条规定：“跨行政区的环境污染和环境破坏的防治工作，由有关地方人民政府协商解决，或者由上级人民政府协调解决，作出决定”。第二，符合我国人民群众的认知习惯。在我国，公民遭受跨行政区大气污染且得不到妥善解决时，会习惯性地寻求政府的帮助。因此，规定由政府协商或者协调解决符合我国人民群众解决纠纷的习惯。第三，符合我国政治社会发展现状。当前，我国正在建设法治国家，司法制度还不是很成熟，个别地方还严重地存在地方保护主义，公民大气污染维权障碍重重。为了维护大气污染受害人的合法权益，政府有必要出面协调协商解决跨行政区的大气污染纠纷，以保障社会公平正义。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《环境保护法》第15条，《水污染防治法》第28条，《水法》第56条，《淮河流域水污染防治暂行条例》第28条，《关于预防与处置跨省界水污染纠纷的指导意见》。

## 第四章 大气污染防治的措施

本章规定了大气污染防治的具体措施，共四节三十四条。“一般规定”一节分别就洁净煤技术推广、对锅炉的要求、限制排放有毒物质废气、恶臭气体污染防治、运输装卸贮存、露天焚烧、人口集中地区存放、油气回收、放射性物质等方面作出了规定。由于工业大气污染、交通大气污染和城市大气污染是造成我国大气污染的主要原因，本章对这三个方面着重作出了规定。在“工业大气污染防治”方面，本章着重规定了发展循环经济、淘汰制度、煤炭洗选要求、燃煤企业污染防治要求、石油焦炭脱硫生产、粉尘污染防治、可燃性气体的回收利用、臭氧层保护的基本要求等。在“交通大气污染防治”方面，本章着重规定了鼓励措施、禁止制造销售和进口超标交通运输工具、机动车排气检测、对停放地机动车和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、交通运输工具燃料监管等。在“城市大气污染防治”方面，本章着重规定了重点城市和非重点城市的大气污染防治要求、城市大气环境质量状况公报、日报和预报、改进城市能源结构、对城市饮食服务业的要求、集中供热、防治扬尘、城市机动车禁行和限行等。

### 第二节 一般规定

#### 第二十九条 [洁净煤技术推广]

国家采取有利于煤炭清洁利用的经济、技术政策和措施，鼓励和支持使用低硫份、低灰份的优质煤炭，鼓励和支持洁净煤技术的开发和推广。

注：现行法第 26 条。

依据：环保部修订案第 32 条。

##### 修改说明

此条内容未作修改。

#### 第三十条 [对锅炉的要求]

国务院有关主管部门应当根据国家规定的锅炉大气污染物排放标准，在锅炉产品质量标准中规定相应的要求；达不到规定要求的锅炉，不得制造、销售或者进口。

注：现行法第 27 条。

依据：环保部修订案第 33 条。

##### 修改说明

此条内容未作修改。

#### 第三十一条 [限制排放有毒物质废气]

严格限制向大气排放含有毒物质的废气和粉尘；确需排放的，应当经过净化处理，不超过规定的排放标准。

注：现行法第 36（2）条。

依据：环保部修订案第 34 条。

##### 修改说明

此条内容未作修改。

#### 第三十二条 [恶臭气体]

向大气排放恶臭气体的排污单位，应当采取措施防止周围居民区、商业区等人口集中区域受到污染。

注：修改现行法第 40 条。

依据：环保部修订案第 36 条。

#### **条文主旨**

本条是对恶臭气体排放单位大气污染防治义务的规定。

#### **修改本条的必要性**

强化恶臭气体排放单位的大污染防治义务，扩大恶臭气体防治区域，是应对我国恶臭气体污染不断加剧的必然要求。

#### **具体条款的修改理由**

随着城市化进程的不断加快，我国恶臭气体污染区域从以居民生活污染为主，扩大到包括商业区在内的其他人口较为集中的区域，严重影响了在这些区域中生活、工作和从事其他活动的法律主体的环境权益。尽管 2000 年《大气污染防治法》针对恶臭气体污染防治作出了规定，但污染防治范围仅限于“居民区”，对日益严重的商业来源恶臭气体污染（如饮食服务业排放的污水和废料等）没有给予特殊的关注，使处理商业恶臭气体污染缺少足够的法律依据。

恶臭气体污染防治在其他一些国家受到了特别的关注。例如，日本制定了专门的《恶臭防治法》。该法第 3 条规定：为了保护居民的生活环境，都、道、府、县知事应把住宅集中地区或其他有必要防止恶臭的地区，指定为控制地区，控制企业伴随活动而产生的恶臭原因物质（指包括特定恶臭物质的气体或水及其他构成恶臭原因的气体或水）的排放（包括泄漏）。

我国目前尚未制定专门的恶臭防治法。在这种情况下，在《大气污染防治法》中就恶臭防治作出符合污染防治实际需要的规定，就成为迫切之需。修订稿加入了关于防治商业恶臭气体污染的规定。同时，修订稿未将防治区域限定于居民区和商业区，而是包括其他可能受恶臭气体影响的其他“人群集中区域”，以积极应对恶臭气体不断扩大的趋势。

### **第三十三条 [运输装卸贮存]**

运输、装卸、贮存能够散发有毒有害气体或者粉尘物质的，必须采取密闭措施或者其他防护措施。

注：现行法第 42 条。

依据：环保部修订案第 37 条。

#### **修改说明**

此条内容未作修改。

### **第三十四条 [露天焚烧]**

禁止露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革以及其他产生有毒有害成分的物质。

禁止在居民区、商业区、机场周围、交通干线附近以及当地人民政府划定的重点区域露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质。

注：现行法第 41 条。

依据：环保部修订案第 38 条、《固体废物污染环境防治法》第 20 条。

#### **修改本条的必要性**

露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革、秸秆、落叶等物质在农村和城市郊区已经成为造成大气污染的重要原因之一，有必要在现行《大气污染防治法》的基础上，作出更加明确的规定。

#### **具体条款的修改理由**

沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革等物质焚烧后，会产生对生态环境和人体健康有害的有毒气体。现行《大气污染防治法》仅规定在“人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域

内”禁止燃烧这些物质，控制力度不足。本条第一款的修改旨在加大控制力度，禁止在任何地点露天焚烧这些物质。

相对于前述沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革等物质而言，秸秆、落叶等物质的焚烧对生态环境和人体健康所产生的负面影响相对小一些，因此本条第二款规定禁止在特定的区域内对这些物质进行露天焚烧。为明确起见，本款将现行《大气污染防治法》的“人口集中地区”修改为“居民区、商业区”，以提高其可操作性。

### **第三十五条 [人口集中地区存放]**

在人口集中地区存放煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、砂石、灰土等物料，必须采取防燃、防尘措施，防止污染大气。

注：现行法第 31 条。

依据：环保部修订案第 39 条。

#### **修改说明**

此条内容未作修改。

### **第三十六条 [油气回收]**

挥发油气的油库、加油站等设施 and 场所，应当按照国务院环境保护主管部门或者地方人民政府的规定，加装油气回收装置。

注：新增。

依据：环保部修订案第 40 条。

#### **条文主旨**

本条是对油气产品经营单位大气保护义务的规定。

#### **增加本条的必要性**

随着我国经济高速增长，油库、加油站等服务设施和场所数量剧增，成为新的大气污染源。现有相关立法尚未对油气挥发污染作出规定，本条旨在弥补这一立法空白。

#### **具体条款的修改理由**

油库、加油站等服务设施和场所的油气挥发可能带来一系列的环境问题。例如，油气挥发物经紫外线照射后，会与空气中的氮氧化物发生物理化学反应，生成光化学烟雾，形成温室效应，破坏臭氧层。同时，油气挥发和泄漏对人类生存环境构成了威胁。油气的主要成分是苯、二甲苯、乙基苯及其他碳氢化合物，多属致癌物质，油气挥发物被吸入人体后，会对人体产生直接的危害，并可能造成爆炸和火灾的隐患。

为了应对这些问题，一些国家几十年前就开始从立法层面作出了相应的规定。1975 年，美国联邦法规文件中首次提及控制汽车加油油气逸散的管制方案，计划在全美空气质量最差的地区，采用油气回收技术作为加油时油气逸散的控制策略。1977 年修订的《清洁空气法》规定，特定地区必须采用油气回收技术以控制加油时的油气扩散。80 年代后期，美国进一步完善了《清洁空气法》，其中明确指出，只有当加油站安装油气回收系统后才能满足环保法规的要求；1990 年《清洁空气法》中规定：“对认定为臭氧污染造成空气质量不好或严重的地区，必须推行第二阶段油气回收计划以作为管制措施”。目前在美国加州和美国中心城市已全部安装了二次油气回收装置。在欧洲，针对加油站建设方面也有着严格的标准规范。不少南美国家和亚洲国家也纷纷采取措施，效仿欧美国家来约束本国加油站的安全环保建设。

我国目前尚未针对防治油气挥发污染大气环境制定专门的法律规范。本条借鉴这些国家的成功经验，同时结合我国大气污染防治的实际需要，在技术成熟的基础上，规范加油站、储油库等发挥油气的设施和场所的经营活动，减少挥发性油气造成的大气污染，对于贯彻全

面、协调、可持续发展的科学发展观，实现与《循环经济促进法》、《清洁生产促进法》等现有立法的有效衔接，实现大气保护与节能减排的双重目标，具有重要意义。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

1. 2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》第六点“提高制度建设质量”。
2. 《循环经济促进法》第9条规定：“企业事业单位应当建立健全管理制度，采取措施，降低资源消耗，减少废物的产生量和排放量，提高废物的再利用和资源化水平。”
3. 《加快发展循环经济建设资源节约型环境友好型城市2008年行动计划》（京政办发〔2008〕23号）规定：“完成加油站、油罐车和储油库油气回收治理”；
4. 《珠海市机动车排气污染防治实施方案》规定：“2010年1月1日前，珠海全部完成加油站、储油库、油罐车的油气回收综合治理工作。”
5. 《广东省机动车排气污染防治实施方案》规定：“2010年1月1日前，珠江三角洲地区全部完成加油站、储油库、油罐车的油气回收综合治理工作。2012年1月1日前，全省加油站、储油库、油罐车完成油气回收综合治理工作。”

### 第三十七条 [放射性物质]

向大气排放放射性物质的，应当符合国家有关放射性防护的规定，不得超过规定的排放标准。

注：现行法第39条。

依据：环保部修订案第35条。

#### 修改说明

此条内容未作修改。

## 第三节 工业大气污染防治

### 第三十八条 [发展循环经济]

企业应当发展循环经济，优先采用能源和原材料利用效率高、污染物产生量少的清洁生产技术、工艺和设备，减少大气污染物的产生。

注：修改现行法第19条第1款。

依据：环保部修订案第40条。

#### 条文主旨

本条是对企业发展循环经济、防治大气污染的规定。

#### 修改本条的必要性

对企业明确提出“发展循环经济”的要求，与《循环经济促进法》和《清洁生产法》实现充分的衔接，对企业履行环境保护义务具有重要意义，为大气污染物的减量化提供重要的制度支持，也是贯彻全面、协调、可持续发展的科学发展观的内在要求。

#### 具体条款的修改理由

本条对现行《大气污染防治法》的最重要的修改之一，是明确了企业发展循环经济的要求。根据《循环经济促进法》第2条的规定，循环经济是在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。其中，“减量化”是循环经济的首要要求，是指在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废物产生。提高能源和原材料利用效率高、减少大气污染物产生量，是实现减量化的重要途径。

技术，是指“人类在利用自然和改造自然过程中积累起来并在生产劳动中体现出来的经验和知识。”<sup>15</sup>工艺，是指“将原材料或半成品加工成产品的工作、方法和技术。”<sup>16</sup>设备，是

<sup>15</sup> 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》，商务印书馆2002年版，第598页。

指“进行某项工作或供应某种需要所必须的成套建筑或者器物。”<sup>17</sup>从一定意义上讲，技术是工艺产生和运用的前提，而设备则是运用技术和工艺所必需的手段。现行《大气污染防治法》在减少大气污染物产生方面，仅对工艺作出了要求，而忽视了作为工艺“上游”和“下游”的技术和设备，不符合环境法的“源头治理”思想，也不利于实现循环经济。因此，本条将现行《大气污染防治法》规定应优先采用的客体由单一的“工艺”拓展为“技术、工艺和设备”三项，将企业防治大气污染义务扩大并细化。

将现行《大气污染防治法》“污染物排放量少”的表述修订为“污染物产生量少”，不仅体现了与循环经济“减量化”要求的契合，而且符合源头治理的要求。环境法上的“源头治理”，是指从环境污染和破坏的发生源着手采取措施，以防止污染和破坏的产生。源头治理思想体现了环境法上的预防原则。在大气污染防治领域，从减少污染物的“产生量”这一源头入手控制污染，要比从“排放量”入手、在末端控制污染物有益得多。如果不从源头控制入手预防大气污染，而是在造成污染后再去治理，往往比采取预防措施的代价更高，不仅不符合市场经济的基本要求，而且还与法律的公平与效率要求相违背。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

1. 《清洁生产促进法》第3条规定：“在中华人民共和国领域内，从事生产和服务活动的单位以及从事相关管理活动的部门依照本法规定，组织、实施清洁生产。”该法第18条：“优先采用资源利用率高以及污染物产生量少的清洁生产技术和工艺和设备”。该法第19条规定：“企业在进行技术改造过程中，应当采取以下清洁生产措施：……（二）采用资源利用率高、污染物产生量少的工艺和设备，替代资源利用率低、污染物产生量多的工艺和设备；……”。

2. 《节约能源法》第24条规定：“用能单位应当按照合理用能的原则，加强节能管理，制定并实施节能计划和节能技术措施，降低能源消耗。”该法第31条规定：“国家鼓励工业企业采用高效、节能的电动机、锅炉、窑炉、风机、泵类等设备，采用热电联产、余热余压利用、洁净煤以及先进的用能监测和控制等技术。”

3. 《循环经济促进法》第2条规定：“本法所称循环经济，是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。本法所称减量化，是指在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废物产生。”该法第4条规定：“发展循环经济应当在技术可行、经济合理和有利于节约资源、保护环境的前提下，按照减量化优先的原则实施。”该法第21条规定：“电力、石油加工、化工、钢铁、有色金属和建材等企业，必须在国家规定的范围和期限内，以洁净煤、石油焦、天然气等清洁能源替代燃料油，停止使用不符合国家规定的燃油发电机组和燃油锅炉。”

### 第三十九条 [淘汰制度]

国家对严重污染大气环境的落后生产工艺和设备实行淘汰制度。

国务院经济宏观调控部门会同国务院有关部门，公布限期禁止采用的严重污染大气环境的工艺名录和限期禁止生产、禁止销售、禁止进口、禁止使用的严重污染大气环境的设备名录。

生产者、销售者、进口者或者使用者应当在规定的期限内停止生产、销售、进口或者使用列入前款规定的名录中的设备。生产工艺的采用者应当在规定的期限内停止采用列入前款规定的名录中的工艺。

依照本条第二款、第三款规定被淘汰的设备，不得转让给他人使用。

注：修改现行法第19条。

<sup>16</sup> 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》，商务印书馆2002年版，第433页。

<sup>17</sup> 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》，商务印书馆2002年版，第1115页。

依据：《水污染防治法》第 41 条，环保部修订案第 29 条。

#### **条文主旨**

本条是对企业实行落后生产工艺和设备淘汰制度的规定。

#### **修改本条的必要性**

紧密联系我国行政体制改革和政府职能转变的实际情况，对法律文本中的相关表述进行调整，同时提高立法技术，特别是文字表述的简洁性和准确性。

#### **具体条款的修改理由**

将“国家对严重污染大气环境的落后生产工艺和严重污染大气环境的落后设备实行淘汰制度”修改为“国家对严重污染大气环境的落后生产工艺和设备实行淘汰制度”，使法律条文语言表述更加简洁和准确。

将现行《大气污染防治法》“国务院经济综合主管部门”修改为“国务院经济宏观调控部门”，使之与我国行政体制改革和政府职能转变的实际情况相符。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

1. 《环境保护法》第 25 条规定：“新建工业企业和现有企业的技术改造，应当采用资源利用率高、污染物排放量少的设备和工艺，采用经济合理的废弃物综合利用技术和污染物处理技术。”

2. 《清洁生产促进法》第 12 条规定：“国家对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度。国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门制定并发布限期淘汰的生产技术、工艺、设备以及产品的名录。”该法第 18 条规定：“新建、改建和扩建项目应当进行环境影响评价，对原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证，优先采用资源利用率高以及污染物产生量少的清洁生产技术、工艺和设备。”该法第 19 条规定：“企业在进行技术改造过程中，应当采取以下清洁生产措施：……（二）采用资源利用率高、污染物产生量少的工艺和设备，替代资源利用率低、污染物产生量多的工艺和设备；……”

3. 《循环经济促进法》第 18 条规定：“国务院循环经济发展综合管理部门会同国务院环境保护等有关主管部门，定期发布鼓励、限制和淘汰的技术、工艺、设备、材料和产品名录。禁止生产、进口、销售列入淘汰名录的设备、材料和产品，禁止使用列入淘汰名录的技术、工艺、设备和材料。”

### **第四十条 [煤炭洗选要求]**

国家推行煤炭洗选加工，降低煤的硫份和灰份，限制高硫份、高灰份煤炭的开采。新建的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿，必须建设配套的煤炭洗选设施，使煤炭中的含硫份、含灰份达到规定的标准。

对已建成的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿，应当按照国务院批准的规划，限期建成配套的煤炭洗选设施。

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。

注：修改现行法第 24 条。

依据：环保部修订案第 42 条。

#### **条文主旨**

本条是为防治燃煤产生大气污染而对煤炭选洗的规定。

#### **修改本条的必要性**

与放射性污染和砷污染一样，汞污染是煤炭工业发展对生态环境造成的主要负面影响之一。我国现行《大气污染防治法》未对煤炭工业引起的汞污染作出明确的规定。修订稿对此作出规定，有助于为防治汞污染提供更为明确的法律依据。



### 具体条款的修改理由

汞及其化合物具有很强的毒性，可通过呼吸道、皮肤或消化道等不同途径侵入人体。汞中毒会引起肾功能衰竭，并损害神经系统，使人体运动失调、听觉损害和语言障碍等。汞被称为“永久性污染物”，就是说一旦进入到自然界，自然界很难消化掉。同时，汞毒性具有积累性，往往需几年或十几年才能表现出来。上世纪 50 年代发生在日本的“水俣病”就是由汞污染引起的。

据估算，目前每年全球人为因素向大气排放汞近 2000 吨，其中燃料燃烧占 40%以上。欧美发达国家在工业化初期向大气环境排放大量的汞，但近年来由于各类污染物控制设备大规模地安装运行，而且民用和工业能源从煤炭转向油气等更清洁的燃料，其汞排放量呈现出逐年递减的趋势。相反，发展中国家工业化起步较晚，近年来由于煤炭消费总量逐年增加，汞排放量呈现出逐年增长的态势。

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。<sup>18</sup>我国现行《大气污染防治法》对煤炭生产过程中的放射性污染和砷污染防治作出了较为明确的规定，但对汞污染防治却未规定。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。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《煤炭法》第 11 条规定：“开发利用煤炭资源，应当遵守有关环境保护的法律、法规，防治污染和其他公害，保护生态环境。”

## 第四十一条 [控制烟尘、二氧化硫和氮氧化物]

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。

注：修改现行法第 30 条第 1 款。

依据：环保部修订案第 43 条。

### 条文主旨

本条是对燃煤企业控制烟尘、二氧化硫、氮氧化物等污染的义务的规定。

### 修改本条的必要性

作为形成酸雨的主要成分和温室气体的主要成分，氮氧化物是燃煤企业排放的主要大气污染物之一，会对人体健康和公私财产产生较大的危害。在立法中规定氮氧化物排放控制的具体措施，可为控制酸雨和温室气体排放提供更加明确的法律依据。

### 具体条款的修改理由

氮氧化物（NO<sub>x</sub>）是指空气中主要以一氧化氮和二氧化氮形式存在的氮的氧化物。空气含氮的氧化物包括一氧化二氮（N<sub>2</sub>O）、一氧化氮（NO）、二氧化氮（NO<sub>2</sub>）、三氧化二氮（N<sub>2</sub>O<sub>3</sub>）等，其中占主要成分的是一氧化氮和二氧化氮。

NO<sub>x</sub> 污染主要来源于生产、生活中使用的煤、石油等燃料燃烧的产物。当 NO<sub>x</sub> 与碳氢化物共存于空气中时，经阳光紫外线照射，发生光化学反应，其产生的光化学烟雾是一种有毒性的二次污染物，可损伤人的眼睛、呼吸道、肺、神经系统。氮氧化物遇水降落形成酸雨，导致鱼类减少、森林和农作物死亡、土壤变酸、建筑物受侵蚀、饮用水质量下降以及其他后果。作为一种温室气体，一氧化二氮（N<sub>2</sub>O）在大气层中的存在寿命是 150 年左右，大气层中的 N<sub>2</sub>O 以每年 0.5—3Tg 的速度净增。

<sup>18</sup> “专家呼吁——警惕不为人知的汞污染”，载《科技日报》2006 年 9 月 11 日。

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。<sup>19</sup>

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。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

1. 《环境保护法》第 26 条规定:“建设项目中防治污染的设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。”

2. 《国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知》规定:“实施酸雨和二氧化硫污染防治规划,重点控制高架源的二氧化硫和氮氧化物排放。”“统筹规划长三角、珠三角、京津冀等城市群地区的区域性大气污染防治,有条件的城市要开展氮氧化物、有机污染物等复合污染问题以及灰霾天气的研究,逐步开展对臭氧和 PM2.5 等指标的监测,建立光化学烟雾污染预警系统。继续开展氮氧化物控制研究,加快氮氧化物控制技术开发与示范,将氮氧化物纳入污染源监测和统计范围,为实施总量控制创造条件。”

3. 《中国应对气候变化国家方案》规定:“发展循环经济,提高资源利用率,加强氧化亚氮排放治理等措施,控制工业生产过程的温室气体排放。到 2010 年,力争使工业生产过程的氧化亚氮排放稳定在 2005 年的水平上。”“进一步推动己二酸等生产企业开展清洁发展机制项目等国际合作,积极寻求控制氧化亚氮及氢氟碳化物(HFCs)、全氟化碳(PFCs)和六氟化硫(SF<sub>6</sub>)等温室气体排放所需的资金和技术援助,提高排放控制水平,以减少各种温室气体的排放。”

4. 《国家酸雨和二氧化硫污染防治“十一五”规划》的相关规定。

### 第四十二条 [石油焦炭脱硫生产]

炼制石油、生产合成氨、煤气和焦炭、有色金属冶炼过程中排放含有硫化物气体的,应当配备脱硫装置或者采取其他脱硫措施。

注:修改现行法第 38 条。

依据:环保部修订案第 44 条。

#### 条文主旨

本条是对石油焦炭脱硫生产过程中防治大气污染防治的规定。

#### 修改说明

将现行《大气污染防治法》“燃煤焦化”的表述修改为“生产焦炭”,使语言简明化。

### 第四十三条 [防止粉尘污染]

向大气排放粉尘的排污企业,必须采取除尘措施。

<sup>19</sup> 《国家酸雨和二氧化硫污染防治“十一五”规划》。

注：修改现行法第 36 条第 1 款。

依据：环保部修订案第 45 条。

#### **条文主旨**

本条是对防止粉尘污染作出的规定。

#### **修改说明**

将现行《大气污染防治法》“排污单位”的表述修改为“排污企业”，与本章“工业大气污染防治”标题吻合，体现了章节主题与条文内容的一致性。

### **第四十四条 [可燃性气体的回收利用]**

工业生产中产生的可燃性气体应当回收利用，不具备回收利用条件而向大气排放的，应当进行防治污染处理。

向大气排放转炉气、电石气、电炉法黄磷尾气、有机烃类尾气的，须报经当地环境保护行政主管部门批准。

可燃性气体回收利用装置不能正常作业的，应当及时修复或者更新。在回收利用装置不能正常作业期间确需排放可燃性气体的，应当将排放的可燃性气体充分燃烧或者采取其他减轻大气污染的措施。

注：现行法第 37 条。

依据：修改环保部修订案第 46 条。

#### **修改说明**

此条内容未作修改。

### **第四十五条 [臭氧层保护的基本要求]**

国家鼓励、支持消耗臭氧层物质替代品的生产和使用，逐步减少消耗臭氧层物质的产量，直至停止消耗臭氧层物质的生产和使用。

在国家规定的期限内，生产、进口消耗臭氧层物质的产品的单位必须按照国务院有关行政主管部门核定的配额进行生产、进口。

注：现行法第 45 条。

依据：环保部修订案第 72 条。

#### **条文主旨**

本条是对臭氧层保护的规定。

#### **修改本条的必要性**

此条内容未作修改。

#### **具体条款的修改理由**

此条内容未作修改。

#### **可供参考的其他立法中的规定**

国务院《关于我国加入修正的〈关于消耗臭氧层的物质的蒙特利尔议定书〉的批复》；《保护臭氧层维也纳公约》（1985 年 3 月 22 日订于维也纳，1988 年 9 月 22 日生效。我国于 1989 年 9 月 11 日加入该公约。同年 12 月 10 日，该公约对我国生效。）

## **第四节 交通大气污染防治**

### **第四十六条 [鼓励措施]**

国家鼓励公共汽车、轨道交通等公共交通事业的发展。

国家鼓励低污染或者无污染排放机动车船、航空器等交通运输工具的开发、生产、销售

和使用。

国家鼓励低硫车用燃料、替代车用燃料和清洁车用燃料的生产、销售和使用，采用有效的经济鼓励政策促进优质车用燃料的开发、生产和使用。

注：新增，第3款为修改现行法第34条。

依据：环保部修订案第48（1）条、第53条、第61条。

### 条文主旨

本条是关于防治交通大气污染鼓励措施的规定。

### 修改本条的必要性

据美、日两国所作的研究与推测，汽车排放的污染物在空气污染物总量中所占的分担率为：一氧化碳(CO)达80%~90%、碳氢化合物(HC)达50%以上。<sup>20</sup>近年来，全国特别是珠三角、长三角和京津冀地区的灰霾天气有所增加。珠三角地区城市中，灰霾天气有的已经占到了全年天数的一半，或者是一半以上。根据专家的分析，细颗粒是造成灰霾天气的主要原因，这主要是由于近些年来我国大中城市机动车保有量迅速增长，导致机动车排放迅速增加，空气中PM2.5细颗粒的累积越来越多，由此造成大气灰霾天气比较频繁。<sup>21</sup>以北京为例，截至2008年底，北京机动车保有量已突破350万辆，并以每天1000辆的速度递增。在满足人们越来越广泛地出行要求、支撑经济社会快速发展的同时，为了改善大气环境，特别是城市空气质量，就必须大力发展公共交通，鼓励公众通过公共交通工具出行，从而减少机动车的使用，减少大气污染物的排放。此外，国家还应当从鼓励开发使用低污染排放机动车船和航空器、生产销售清洁车用燃料等方面，减少交通工具对大气造成的污染，在促进汽车工业健康发展、增加机动车保有量、扩大内需的同时，不断改善大气环境质量。而且，国外的经验也证明，发展公共交通、开发使用低污染排放机动车船和航空器、生产销售清洁车用燃料是减轻大气污染，满足人们日益增长的交通需求，拉动机动车消费，保障汽车业长久健康发展的有效措施和基本方向。2009年年初国务院通过的《汽车产业调整振兴规划》也体现了上述要求，鼓励开发使用低污染排放机动车和生产销售清洁车用燃料。

虽然国家有关部门和地方已经从以上三方面着手发布了相关的政策和规章，采取了一些措施，但是以上三方面的措施目前还没有法律上的依据，还没有从法律意义上成为我国交通大气污染防治工作发展的基本方向。因此，此次修改有必要将国家防治交通大气污染的鼓励措施通过法律条文的形式固定下来，昭示国家大力发展公共交通、鼓励开发使用低污染或者无污染排放机动车船和航空器、生产销售清洁车用燃料的决心。

### 具体条款的修改理由

本条主要增加了三款规定。主要内容分别是：

第一，优先发展公共交通。主要理由在于：国内外的经验已经证明，鼓励公共汽车、轨道交通等公共交通事业既是解决城市交通问题的必要手段，也是改善空气质量的基本方向，还是支撑经济社会发展的必然要求。相关部门和地方已经明确将发展公共交通作为政府工作的重中之重。例如，国务院《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》规定，“地方人民政府要加大对城市公共交通事业的资金投入力度。城市人民政府要对轨道交通、综合换乘枢纽、场站建设，以及车辆和设施装备的配置、更新给予必要的资金和政策扶持。”因此，本条第一款作出了“鼓励公共汽车、轨道交通等公共交通事业的发展”的规定。

第二，鼓励开发使用低污染或者无污染排放机动车船。随着我国经济社会发展，人们对机动车船的使用需求在相当长的时期内还会有较快增长。解决机动车船污染的出路在于发展低污染或者无污染排放的交通运输工具，一方面能够不断改善人民的生活水平，另一方面能

<sup>20</sup> 《第四章 道路交通大气污染防治》，<http://www.buildbook.com.cn/ebook/2007/B10004624/4.htm>，2009年3月15日。

<sup>21</sup> 《中外记者高度关注环境保护 张力军、吴晓青副部长就当前环境保护形势和任务接受媒体集体采访》，[http://www.mep.gov.cn/hjyw08/200903/t20090312\\_135225.htm](http://www.mep.gov.cn/hjyw08/200903/t20090312_135225.htm)，2009年3月15日。

够减轻污染排放。目前，一些法律法规已经有了鼓励购买低污染或者无污染排放机动车船的规定。例如，《公共机构节能条例》第 34 条就规定：“公共机构的公务用车应当按照标准配备，优先选用低能耗、低污染、使用清洁能源的车辆，并严格执行车辆报废制度。”为了昭示国家鼓励发展低污染或者无污染排放机动车船的决心，本条第二款规定：国家鼓励低污染或者无污染排放机动车船、航空器等交通运输工具的开发、生产、销售和使用。

第三，鼓励生产销售清洁车用燃料。在对现有机动车不做改造的基础上，减少机动车船大气污染物的排放，就必须鼓励车辆使用清洁车用燃料。本条第三款就作出了鼓励生产销售清洁车用燃料的规定。这一规定也是和我国目前一系列政策法规相配套的，能够为现行鼓励清洁车用燃料的政策法规提供上位法依据。例如，《汽车产业发展政策》第 9 条：“国家支持研究开发醇燃料、天然气、混合燃料、氢燃料等新型车用燃料，鼓励汽车生产企业开发生产新型燃料汽车。”本条第三款的规定能够较好推动现行相关政策法规的实施。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《公共机构节能条例》（国务院令 2008 年第 531 号），《节能减排综合性工作方案》（国发[2007]15 号），《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》（建城[2006]288 号），《汽车产业发展政策》（国家发展和改革委员会令 2004 年第 8 号）。

#### 第四十七条 [禁止制造、销售、进口超标交通运输工具]

机动车船、航空器等交通运输工具向大气排放污染物不得超过规定的排放标准。

任何单位和个人不得制造、销售或者进口污染物排放超过规定排放标准的交通运输工具。

在国务院批准的提前执行下一时段大气污染物排放标准的地区销售机动车的，应当向当地省级环境保护主管部门报送所售该型号机动车污染物排放情况的资料；不符合当地排放标准的，不得在该地区销售。当地省级环境保护主管部门应当定期公布污染物排放符合规定排放标准的机动车车型目录。

污染物排放超过国家和当地提前执行的排放标准的新注册登记牌证机动车，公安交通管理部门不予核发牌证。污染物排放超过规定排放标准的新注册登记牌证机动船，有关行政管理部门不予注册登记。

注：修改现行法第 32 条。

依据：修改环保部修订案第 46 条。

#### 条文主旨

本条是关于禁止制造、销售、进口超标交通运输工具的规定。

#### 修改本条的必要性

交通工具污染排放标准是控制交通工具污染的关键所在。一是可以有效控制交通工具排放污染增量。研究表明，一辆符合国Ⅳ标准汽车的排放，比同类型国Ⅲ标准的降低了约 50%。二是执行新标准提高了低排放在用交通工具的比例，使在用交通工具排放总体水平下降。三是有利于促进污染物排放较高交通工具的治理和更新淘汰。四是执行新排放标准需要高品质燃油做保障，全面供应高品质燃油后，有利于减少所有交通工具的排放污染。以北京市为例，2008 年 1 月 1 日全市所有机动车用上了国Ⅳ标准的汽柴油，据测算，仅此一项措施就可使全市机动车排放总量减少 15—20%。<sup>22</sup>因此，有必要对交通工具大气排放标准的制定实施作出要求。

然而，现行《大气污染防治法》第 32 条关于机动车船排污标准的规定已经难以满足现实要求。一方面，随着我国交通工具的飞速发展，航空器的污染防治也被提上议事日程；另一方面为了举办大型活动，一些地方因为自然条件限制要求实施更为严格的机动车船排放标

<sup>22</sup> 《我市将执行国Ⅳ机动车排放标准》，<http://www.bjepb.gov.cn/bjhb/publish/portal0/tab426/info15388.htm>，2009 年 3 月 15 日。

准。因此，有必要对现行《大气污染防治法》的相关规定进行修改，为进一步控制交通工具大气污染和采取行之有效的防治措施提供法律保障。

#### **具体条款的修改理由**

本条是在对现行《大气污染防治法》第32条的基础上修改而成的。本次修改主要表现在如下三个方面。

第一，扩充了达标排放的交通工具的范围。飞机等航空器在飞行时所消耗的能量是铁路运输的10到30倍，而且飞机发动机用的燃油在燃烧时会产生二氧化碳、氮氧化物等废气，这些废气会形成巨大的云团，对大气臭氧层将产生很大的破坏。<sup>23</sup>对包括飞机在内的航空器进行大气污染排放标准管理已经势在必行。因此，本次修改在现行《大气污染防治法》第32条的基础上进行了扩充规定，要求对航空器等交通工具均进行大气污染排放标准管理，不得制造、销售或者进口污染物排放超过规定排放标准的交通运输工具。污染物排放超过规定排放标准的新注册登记牌证机动船，有关行政管理部门不予注册登记。

第二，补充规定了提前执行下一阶段大气污染物排放标准的程序性要求。目前，为了满足大型活动的需要，在机动车不断增多的情况下持续改善空气质量，许多地方提前实行下一时段大气污染物排放标准，取得了良好的效果。例如，为了满足2008年奥运会对大气环境质量的要求，经国务院批准，自2008年3月1日起，对在北京市销售和注册的轻型点燃式发动机汽车实施国家排放标准《轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国III、IV阶段）》（GB18352.3-2005）中的第四阶段排放控制要求，停止销售、注册不符合上述要求的车辆。实际上，经国务院批准，北京市已于1999年、2002年、2005年分别执行了国家第I、II、III阶段机动车排放标准，每加严一次标准，单车尾气排放污染物将削减约50%。执行国IV排放标准后，一辆国IV车比同类型国III车污染物排放降低约50%。据了解，不断严格新车标准是国际大城市控制机动车污染增加的惯例。欧美国家从上世纪90年代初实施欧1或相当于欧1标准开始，每4—5年将标准提高一级，2000年已实施欧3标准，2005年开始实施欧4标准，计划2010年实施欧5标准。<sup>24</sup>经国务院批准，上海也将于2009年11月1日起，对全市新注册登记牌证的所有轻型汽油车，以及市内使用的公交、环卫、邮政、市政建设用车，提前实施国家机动车第四阶段排放标准（简称国四标准），同时停止销售、注册不达标车辆。因此，本次修改对提前执行下一时段大气污染物排放标准的程序进行了要求，即必须经国务院批准。

第三，规定了在提前执行下一时段大气污染物排放标准地区对机动车销售注册的特殊要求。为了保证下一阶段标准的执行，必须按“新车新标准”的原则对新车的注册登记作出特殊规定。为此，本条第三款、第四款分别规定，在提前执行下一时段大气污染物排放标准的地区销售机动车的，应当符合当地排放标准，并向省级环保部门报送销售机动车污染物排放情况的资料，否则不准销售，且不予核发牌证。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》、《汽车排气污染监督管理办法》，《江苏省机动车排气污染防治条例》，《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》，《北京市环境保护局关于轻型汽油车实施国家第四阶段机动车排放标准有关问题的通知》，北京市环境保护局、北京市质量技术监督局、北京市公安局公安交通管理局《关于北京市实施国家第四阶段机动车污染物排放标准的公告》

#### **第四十八条 [机动车排气检测]**

省、自治区、直辖市环境保护主管部门委托符合条件的检测单位对在用机动车大气污染

<sup>23</sup> 卢劲松：《减少飞机对大气污染 德拟征收气候保护税》，<http://www.people.com.cn/GB/huanbao/56/20010315/418042.html>，2009年3月15日。

<sup>24</sup> 《国I到国IV的实施情况回顾》，<http://www.bjepb.gov.cn/bjhb/publish/portal0/tab426/info15377.htm>，2009年3月15日。

物的排放状况进行检测。接受委托从事机动车大气污染物的排放状况检测的单位，应当按照国家和地方规定的检测方法和技术规范进行检测，如实提供检测报告。

在用机动车的所有者应当按照机动车安全技术检验周期，在接受安全技术检测的同时接受大气污染物排放状况定期检测。经定期检测，排放的污染物不超过购买时国家和当地机动车污染排放标准的，环境保护部门发放相应的机动车环保分类标志。未取得机动车环保分类标志的机动车，公安交通管理部门不予核发安全检验合格标志，不得上路行驶。

注：修改现行法第 35（1）条。

依据：修改环保部修订案第 54、55 条。

### **条文主旨**

本条是关于机动车排气检测的规定。

### **修改本条的必要性**

现行《大气污染防治法》第 35 条第 1 款对在用机动车的排气检测作出了专门规定，即，省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门可以委托已取得公安机关资质认定的承担机动车年检的单位，按照规范对机动车排气污染进行年度检测。从执行情况看，这一款的规定还存在如下一些问题。一是规范的范围过窄。现行《大气污染防治法》只是规定，省级环保部门可以委托年检，但是没有规定受委托承担检测任务的单位的义务。只有法律中规定了受委托承担检测任务单位的义务，才能在其违法规定时依法追究法律责任，从而保证检测效果。二是检测的范围局限，难以适应机动车污染控制的实际需要。现行《大气污染防治法》只是规定可以委托进行年度检测。实际中，要控制在用车的大气污染，还必须对在用车进行抽测和不定期检测。这部分检测任务也需要委托有条件的检测单位，但是现行规定对此未作规定，难以适应机动车大气污染防治的需要。三是未规定检测的法律效力。实际上，机动车大气污染物排放状况的检测结果不仅会涉及到维修等问题，还会带来一系列法律后果。譬如，在用车如果经检测发现排放状况不佳，可能会被列入黄标车，其使用会受到限制。此时，检测结果将受到各方的高度关注。而现行《大气污染防治法》第 35 条第 1 款对检测的法律效力未作规定，直接影响了检测的权威性和排气检测规定的实施效果。从以上几方面考虑，有必要对现行《大气污染防治法》第 35 条第 1 款进行修改。

### **具体条款的修改理由**

对《大气污染防治法》第 35 条第 1 款，本次修改的内容和理由如下：

第一，拓宽了委托检测的范围，规定省级环保部门可以委托符合条件的检测单位对在用机动车大气污染物的排放状况进行检测。也就是说，不仅可以委托进行定期检测，还可以进行抽测性检测和不定期的监督性检测。这样规定主要是因为：控制在用车的大气污染，需要对在用车排放作出明确要求，采取一些行政管理措施，要求在用车承担一些法律义务。这些均建立在对机动车大气污染排放进行检测的基础上。而现行法律规定的委托检测范围过窄，未考虑到抽检和不定期检测时可以委托检测单位的情形，难以适应机动车大气污染管理的需要。

第二，规定了受委托检测单位的义务，要求其严格按照规定检测，并如实提供检测报告。这样规定主要是为了解决受委托检测单位弄虚作假的问题。实践中，一些检测单位受经济利益驱使，不按要求检测，帮助机动车主出具假检测报告，严重扰乱了在用车大气污染防治管理的正常秩序，影响了相关管理制度的执行。为了解决这些问题，必须对受委托检测单位的义务进行规定，并在法律责任中对检测单位违反义务性要求的行为规定相应的不利后果。

第三，规定了定期检测的法律效力。定期检测结果是在用车管理的基础性数据，和许多在用车监管制度紧密相联。检测结果也是在用车系列监管制度实施的前提条件。因此，本次修改对定期检测结果的法律效力作出了规定，将检测结果与其他监管制度的实施紧密联系起来。

第四，规定了环保分类标志制度。为了控制日趋严重的机动车尾气污染，促进严重污染大气的在用车更新，近年来北京、深圳等地均推行了“黄绿标”制度。“黄绿标”制度要求根据尾气检测结果给予机动车以不同的环保分类标志。政府可以根据大气环境质量状况，对使用特定环保分类标志的机动车采取限制区域、限制时间行驶的排气污染防治交通管制措施。从实践效果看，环保分类标志制度对于在机动车总量不断增加的基础上持续改善空气质量起到了关键性作用。从全国看，一方面机动车保有量和使用量急剧增加，另一方面人民群众对大气环境质量的要求日益提高，全国大部分地方未来也面临着类似北京、深圳等地的机动车尾气污染。因此，有必要在总结地方成功经验的基础上，在本次修改中规定环保分类标志制度。按照“新车新办法、老车老办法”的原则，本次修改要求进行定期检测的机动车排放污染物不超过购买时国家和当地机动车污染排放标准，否则不能取得机动车环保分类标志，不得上路行驶。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《北京市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《城市机动车排放空气污染物测算方法》，《汽车排气污染监督管理办法》，《江苏省机动车排气污染防治条例》，《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》，《广西壮族自治区汽车排气污染监督管理办法》，《济南市机动车排放污染防治办法》，《大连市机动车排气污染防治管理办法》。

#### 第四十九条〔对停放地机动车的抽检〕

县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以在机动车停放地对在用机动车的大气污染物排放状况进行抽检。

注：现行法第 35（3）条。

依据：修改环保部修订案第 56 条。

#### 条文主旨

本条是关于停放地机动车抽检的规定。

#### 修改本条的必要性

要控制日益严重机动车污染，一方面是要从新车着手，控制机动车污染物排放的源头；另一方面，对在用车排放的控制也是绝对不可忽视的。但是，对新车和在用车的控制方法有着本质的区别。对新车而言，国家可以通过制定机动车污染物排放标准，并要求新制造的车辆必须符合该标准。这在管理和控制方面相对比较容易。行政机关可以通过对机动车制造、销售单位和市场的监管实现上述目标。而对在用车而言，机动车的用户比较分散，很难集中统一管理，无形中加大了管理和控制的成本。<sup>25</sup>目前，有效的方法主要是加强大气污染物排放抽检。虽然第 48 条对在用车按安全技术检验周期进行检测做出了要求，但是考虑到还存在检测时弄虚作假和在用机动车排放状况不稳定的情况，因此，有必要对在用机动车进行停放地随机监督抽检。

停放地抽检是在用机动车排气污染管理的难点。管理难点首先表现为停放地零散，不便于管理；其次，缺乏必要的管理手段，不可能对停放地车辆进行行之有效的检测；再次，处罚措施没法跟进，管理不可能落实；最后，停放地抽检不符合人们的习惯，需要得到多个部门配合，实施起来成本大，执法阻力大。针对这种情况，遵循立法循序渐进的思路，本次对现行《大气污染防治法》第 35 条第 3 款的规定未作实质性修改。

#### 具体条款的修改理由

现行《大气污染防治法》第 35 条第 3 款对停放地机动车抽检做出了规定，对于这一规定，仅做了文字性修改。即，将第 35 条第 3 款中“污染物排放状况”修改为“大气污染物

<sup>25</sup> 《第二部分 释义 第四章 防治机动车船排放污染》，[http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/2002-07/11/content\\_297387.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/2002-07/11/content_297387.htm)，2009 年 3 月 19 日。



排放状况”。这样修改的主要原因在于：机动车不仅可能排放大气污染物造成大气污染，还可能带来噪声污染等污染，而《大气污染防治法》的主要目的是防治大气污染，噪声污染等污染防治不属于《大气污染防治法》的调整范围。因此，本次修改将抽检的对象进一步明确为在用车的大气污染排放状况。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《北京市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《汽车排气污染监督管理办法》，《江苏省机动车排气污染防治条例》，《广东省机动车排气污染防治条例》，《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》，《石家庄市机动车排气污染防治管理办法》。

#### **第五十条 [对上路行驶机动车的抽检]**

县级以上地方人民政府公安交通管理部门可以会同环境保护主管部门，对上路行驶的机动车的大气污染物排放状况进行抽检。

注：新增。

依据：修改环保部修订案第 57 条。

#### **条文主旨**

本条是关于上路行驶机动车抽检的规定。

#### **修改本条的必要性**

对在用车大气污染的控制，既要按照机动车安全技术检验周期进行定期检测，而且要加强停放地抽检，更重要的是要进行路检。路检不仅能够真实地反映车辆尾气排放的状况，而且有利于打击定期检测和停放地抽检的“漏网之鱼”。因此，本次修改有必要对上路行驶机动车的抽检作出专门规定。

#### **具体条款的修改理由**

本条对在用机动车的路检作出了两方面的修改。

第一，要求进行上路行驶机动车排气状况的监督抽检。上路行驶机动车排气状况能够真实客观地反映机动车对大气造成污染的程度，因此，对在用机动车进行路检是对在用车排气进行监管的重要手段。目前，北京、上海、深圳、重庆、厦门等地的地方法规均要求进行路检，从实施效果看，路检取得了良好的效果，对于打击机动车超标排放的违法行为起到了威慑作用，大气环境质量得到明显改善。这一经验应当在全国推广。此外，许多城市规定，对“冒黑烟”的机动车实行有奖举报。群众可以向环保部门举报严重超标的正在行驶的机动车。为了引导公众参与，保证举报制度取得实效，也有必要对在用车的路检作出规定。但是，现行《大气污染防治法》对在用车的路检并没有明确规定，导致机动车路检制度在全国铺开存在法律依据不足的尴尬。因此，本次修改有必要确定在用机动车的路检制度。

第二，路检主体为公安交通管理部门和环保部门。这样规定的主要原因在于：根据《道路交通安全法》和相关法规，公安交通管理部门具有道路交通安全管理的职能，有能力和手段要求行驶机动车进行抽检。而环保部门具有机动车大气污染物排放状况检测的专业力量，能够很好地帮助发现和甄别大气污染物超标的机动车。因此，本条规定，由县级以上人民政府的公安交通管理部门会同环保部门实施行驶机动车的抽检。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《汽车排气污染监督管理办法》，《江苏省机动车排气污染防治条例》，《广东省机动车排气污染防治条例》，《重庆市机动车排气污染防治管理办法》，《湖南省机动车排气污染防治办法》，《辽宁省机动车排气污染防治管理办法》，《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》，《厦门市机动车排气污染防治办法》，《石家庄市机动车排气污染防治管理办法》。

#### **第五十一条 [机动车污染控制维修]**

国务院交通运输管理部门负责制定机动车污染控制装置维修技术规范，加强对机动车

### 维修单位的监督管理。

机动车维修单位应当按照国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修，使在用机动车达到规定的大气污染物排放标准。

注：修改现行法第 33（3）条。

依据：修改环保部修订案第 58 条。

#### **条文主旨**

本条是关于机动车污染控制维修的规定。

#### **修改本条的必要性**

随着机动车使用年限的增加，里程数的增多，机动车发动机的排气状况就会发生明显的变化，机动车对大气环境的污染有可能会加剧。为了防治机动车产生的大气污染，本次修改强化了安全技术检验周期的定期检测、在用车停放地检测和行驶车辆的监督抽检。经过这些监督检测，必然会发现许多在用车由于车况下降导致不符合国家标准的情况。对于这些在用车，应当区别对待。对于那些通过维修可以达到国家规定的大气排放标准的在用车，应当强制要求维修，并在维修后达到规定的大气污染物排放标准。对于通过维修等手段难以达到国家规定的大气排放标准的在用车，就应当强制报废。因此，无论超标的机动车是否报废，首先都应当经过维修检测。就此意义而言，维修检测是保证在用车达标排放、控制在用车大气污染的重要手段。而现行《大气污染防治法》第 33 条第 3 款对维修检测的规定过于简单，某些规定不符合实际需要，亟待修改。

#### **具体条款的修改理由**

本次修改主要是在现行《大气污染防治法》第 33 条第 3 款的基础上进行的，主要内容包括：

第一，国务院交通行政主管部门制定维修的技术规范，加强对维修单位的监督管理。这样规定的主要原因在于：经常出现有的维修单位，对机动车维修采取不负责任的态度，经维修的机动车并不能达到规定的污染物排放标准，因此必须加强对维修单位的管理。现实中还存在另外一种情况。许多维修技术目前还没有技术规范，一些维修单位或者借机增加维修程序增加车主的维修费用，或者借口无规范拒绝对维修结果承担责任，扰乱了机动车大气污染控制装置维修市场的秩序。管理部门和车主对少数维修单位的上述行为反映强烈。而现行《大气污染防治法》对维修单位的管理并没有作出明确规定，导致维修单位损害车主合法权益的事件时有发生。因此，有必要增加一款，对维修技术规范的制定和维修单位的监管进行规定。按照《交通运输部主要职责、内设机构和人员编制规定》，交通行政主管部门是汽车维修的行业管理部门。因此，本条要求国务院交通运输管理部门制定机动车污染控制装置维修技术规范，加强对机动车维修单位的监督管理。

第二，要求维修单位按照国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修。现行《大气污染防治法》第 33 条第 3 款要求按照防治大气污染的要求和国家有关技术规范进行维修，这一规定亟待根据实际情况作出调整。这是因为，不同生产企业不同品牌的机动车，维修的技术要求是不同的。国家也不可能针对每种机动车出台相应的维修规范。因此在国家统一技术规范的基础上，生产厂家必然会根据特定的车型出台相应的维修技术规范。也就是说，维修单位不可能仅仅依据大气污染防治的要求和国家统一的技术规范进行维修，还必须根据生产厂家针对特定车型的维修技术规范进行维修。鉴于此，我们对现行《大气污染防治法》第 33 条第 3 款进行了修改，要求维修单位按照国家有关规定（包括大气污染防治的要求和国家统一的技术规范）和生产企业的维修技术规范进行维修。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《北京市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《汽车排气污染监督管理办法》，《江苏省机动车排气污染防治条例》，

《广东省机动车排气污染防治条例》，《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》，《辽宁省机动车排气污染防治管理办法》，《厦门市机动车排气污染防治办法》，《石家庄市机动车排气污染防治管理办法》。

## **第五十二条 [机动车强制报废制度]**

已登记的机动车经修理或者采用排放控制技术后，大气污染物排放仍不符合在用机动车排放标准的，由公安交通管理部门注销车辆行驶证和牌照，并按照国家有关规定予以强制报废。

注：新增。

依据：修改环保部修订案第 59 条。

### **条文主旨**

本条是关于机动车强制报废制度的规定。

### **修改本条的必要性**

经采取相关的交通大气污染防治措施后，相关管理部门必然会发现许多不符合国家和地方排放标准的机动车，经过限期维修，仍然会有一部分由于发动机老化、废气治理设施损坏等原因已经无法达到国家规定的标准。而本法要求机动车必须达标，否则不得销售、进口、使用和上路行驶。那么，不上路行驶的在用车如何处理呢？这就需要作出衔接性规定。而现行《大气污染防治法》对于无法上路行驶的机动车的处理未作出明确要求，因此，本次修改有必要新增一条，对经修理或者采用排放控制技术后无法达标的机动车的处理作出明确规定。

### **具体条款的修改理由**

本条确定了机动车强制报废制度，规定了报废的前提条件——经修理或者采用排放控制技术后，大气污染物排放仍不符合在用机动车排放标准的。这样规定的主要原因在于：超标机动车中确实有一部分会因为修复或者采用排放控制技术后但仍然达标无望，需要强制退出，有必要建立机动车强制报废制度。而且，对于机动车强制报废，现行法律法规已有明确规定。例如，《道路交通安全法》第十四条规定，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。经国务院批准，原国家经贸委、国家计委、内贸部、机械部、公安部、国家环保局联合发布的《汽车报废标准》进一步明确要求，经修理和调整或采用排气污染控制技术后，排放污染物仍超过国家规定的汽车排放标准的在我国境内注册的民用汽车，应当报废。许多地方根据国家的规定和地方大气污染防治工作需要，也规定了超标修复无望的机动车的强制报废制度。

基于以上考虑，并为了与已有的关于机动车强制报废的法律法规规定相衔接，本次对机动车强制报废制度做出了规定，即已登记的机动车经修理或者采用排放控制技术后，大气污染物排放仍不符合在用机动车排放标准的，按照国家有关规定予以强制报废。

### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《北京市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《厦门市机动车排气污染防治办法》，《湖南省机动车排气污染防治办法》，《江苏省机动车排气污染防治条例》，《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》，《辽宁省机动车排气污染防治管理办法》。

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》（2007）第 25 条：“污染物排放超过规定标准的在用机动车无法修复的，应当及时向公安交通管理部门办理机动车报废手续，并不得上路行驶。”

## **第五十三条 [交通运输工具燃料监管]**

国务院环境保护主管部门会同国务院质量技术监督部门制定车用燃料及其添加剂

标准。各级环境保护主管部门应当会同质量检验、工商行政管理部门，对生产、销售和进口燃料中有害物质的控制情况进行监督检查。

禁止生产、销售、进口、使用含铅汽油。禁止生产、销售、进口不符合国家和地方执行的燃料标准的车船用燃料。

禁止生产、销售、进口、使用影响人体健康和污染环境的车船用燃料添加剂和清洁剂。

注：新增。

依据：修改环保部修订案第 60、62 条。

### 条文主旨

本条是关于交通运输工具燃料监管的规定。

### 修改本条的必要性

2008 年，我国汽车保有量超过 6400 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%。中小城市机动车保有量不断增加，在一些大中型城市，由于机动车排放了大量的氮氧化合物和挥发性有机物，引起了臭氧浓度增高，产生光化学烟雾污染问题，空气中的 PM2.5 等细粒子浓度持续增高，造成大气灰霾也频繁发生，大气能见度显著下降，看不见蓝天的现象日益增多。臭氧、挥发性有机物、细粒子和灰霾天气等新的空气污染问题的不断发生，表明我国城市空气污染开始由煤烟型向机动车型污染转变。据测算，如不及时提高机动车尾气排放标准和燃油品质，到 2015 年，城市机动车污染物排放量将比 2005 年上升一倍。

目前的问题是，一方面我国不断提高机动车船的大气污染物排放标准，一方面与排放标准实施相配套的燃料及其添加剂标准迟迟难以出台，合乎要求的燃料及其添加剂供应不足。更有甚者，少部分商家提供的燃料中含有有毒有害物质，加剧了机动车排放大气污染物的危害性。这些问题的长期存在不仅会使机动车尾气排放标准得不到实施，而且会使国家防治尾气排放污染的努力付之一炬，更严重的是会直接危害到人民群众的人身和财产安全。为此，国家有必要在鼓励低硫车用燃料、替代车用燃料和清洁车用燃料的生产、销售和使用的基礎上，加强交通运输工具燃料品质的监督检查。而现行《大气污染防治法》只是规定停止生产、进口、销售含铅汽油，未涉及加强燃油品质的监管问题，因此，本次修改有必要对加强燃油品质等问题单列一条作出专门规定。

### 具体条款的修改理由

本次修改较现行《大气污染防治法》第 34 条第 2 款增加了如下几个方面的规定：

第一，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督检查。燃料油使用过程中可能产生的有害物质包括一氧化碳、碳氢化合物、二氧化碳、氮氧化物以及烟尘微粒等。不同品质的燃料油产生的污染物质和危害程度有着很大的区别。以汽油和柴油两种燃料为例，在一般情况下，使用汽油的机动车船产生的一氧化碳、碳氢化合物、二氧化碳低于使用柴油的机动车船；氮氧化物基本持平，使用汽油的机动车船略少于使用柴油的机动车船；烟度、微粒方面，使用汽油的机动车船则远低于使用柴油的机动车船。另外，同一种燃料，由于品质的不同，它所产生的有害物质相差也会很远。比如，使用含铅汽油的机动车船比使用无铅汽油的机动车船产生的有害物质要多得多。因此，生产和使用优质的燃料油对控制机动车船排放污染有着重要意义。<sup>26</sup>就源头而言，要从制定车用燃料及其添加剂的标准抓起；就过程而言，要通过加强监督检查确保标准的有效实施。

第二，要求环保部门会同质量技术监督、工商部门加强监督检查。这样规定的主要原因在于：按照相关法律法规和国务院“三定”方案，除了环保部门外，质量技术监督和工商部门有对包括燃油在内的产品质量进行监督管理的职能，均有相应的执法队伍。为了监督燃料

<sup>26</sup> 《第二部分 释义 第四章 防治机动车船排放污染》，[http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/2002-07/11/content\\_297387.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/2002-07/11/content_297387.htm)，2009 年 3 月 19 日。

及其添加剂标准的执行，防治燃料中有害物质的污染，环保、质检、工商三部门有必要加强监督检查，按照职能加强对燃料及其添加剂品质的管理。

第三，禁止生产、销售、进口不符合标准的燃料及添加剂。首先是禁止含铅汽油。这一要求在现行《大气污染防治法》已有明确规定，1998年9月，国务院办公厅发布的《关于限期停止生产、销售、使用车用含铅汽油的通知》（国办发[1998]129号）对含铅汽油的问题也已经做出了详细规定，目前执行效果较好。为了防止含铅汽油死灰复燃，本次修改对现行《大气污染防治法》的这一规定予以保留。其次是禁止不符合标准的燃料。这一禁止性规定主要为了保证燃油品质标准的执行。许多地方根据机动车污染状况和持续改善大气环境质量的需要出台了地方标准或者提前实施了更为严格的国家标准，为了保证这些标准的执行，本次修改专门做出了“禁止生产、销售、进口不符合国家和地方执行的燃料标准的车船用燃料”的规定。最后，禁止影响人体健康和环境的添加剂和清洁剂。添加剂和清洁剂是影响机动车船燃烧效能的关键因素之一，和燃油类似，有必要对其加强监管，禁止生产、销售、进口、使用影响人体健康和污染环境的车船用燃料添加剂和清洁剂。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《北京市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》，《汽车排气污染监督管理办法》，《江苏省机动车排气污染防治条例》，《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》，《辽宁省机动车排气污染防治管理办法》。

#### 第五十四条 [对机动船排气污染的监管]

国务院交通运输、渔政等有监督管理权的部门，应当委托已取得有关主管部门资质认定的承担机动船舶年检的单位，按照规范对机动船舶排气污染进行年度检测。

大气污染物排放超过规定标准的在用机动船，由有监督管理权的部门责令限期维修，保证其大气污染物达标排放。

注：修改现行法第35（2）条。

依据：修改环保部修订案第46条。

#### 条文主旨

本条是关于机动船排气污染监管的规定。

#### 修改本条的必要性

我国已经初步建立了一套机动车大气污染物排放控制标准和管理措施的体系。但是我国内河和海洋的机动船舶数量也非常巨大，对大气环境质量的影响日益显著。美国国家海洋和大气管理局的科研人员报告说，他们对来往于多条海上航线的200多艘商船进行了污染物排放的检测。根据检测结果进行的分析评估发现，全球海上船舶每年排放的颗粒污染物可达约220万磅（1磅约合0.4536千克），全球每年排放的氮氧化物气体中30%来自海上船舶。报告称，目前每年全球海上船舶排放的颗粒污染物总量相当于全球汽车所排放颗粒污染物的一半，已经成为严重的空气污染源。<sup>27</sup>我国情况与上述报告显示的情况类似，船舶污染加剧的现状，已经影响到了我国大气环境质量的改善。机动船大气污染防治问题已经成为人民群众较为关心、国家迫切需要解决的问题之一，因此，加强对机动船排气污染的监管已经势在必行。

然而，我国对机动船大气污染排放的监管还显得较为薄弱。虽然我国就机动车大气污染物排放的管理已经初步建立起了一系列规则制度，从国家到地方基本制定了相关的法律法规，但是现行法律法规对机动船大气污染防治的要求和规定却较少，现行《大气污染防治法》第35条第2款已经不能适应加强机动船排气监管的需要，迫切需要修改现行《大气污染防治法》，单列一条对机动船的大气污染防治作出专门规定。

<sup>27</sup> 《美国研究发现海上船舶已成重要空气污染源》，[http://www.vecc-mep.org.cn/news/news\\_detail.jsp?newsid=30559#](http://www.vecc-mep.org.cn/news/news_detail.jsp?newsid=30559#)，2009年3月19日。

### 具体条款的修改理由

修改后的《大气污染防治法》就机动船排气污染监管的问题专设一条予以规定。这一条规定主要包括如下内容：

第一，机动船的年检制度。现行《大气污染防治法》第35条第2款已经规定了机动船的年检制度，本次对第35条第2款未作修改。这主要是因为：随着使用年限和行驶里程的增加，机动船的排气状况会随之发生变化，对大气的污染也会随之加剧。为了监控机动船的大气污染状况，减少机动船的大气污染物排放，促进机动船排气达标，我国有必要参照机动车的排气管理制度建立机动船排气年检制度。而且，2008年国务院机构改革后，按照新的“三定”方案，机动船的管理职能未变，仍然分散于交通运输、渔政等多个部门。因此，现行《大气污染防治法》第35条第2款的规定不需要修改。

第二，机动船的强制维修制度。对于通过年检等途径发现的排气超标的机动船，必须首先采取措施促使其达标。在促使机动船排气达标的诸多措施中，最有效、最经济的措施就是维修。因此，本条第二款规定，大气污染物排放超过规定标准的在用机动船，由有监督管理权的部门责令限期维修，保证其大气污染物达标排放。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》（2007）第26条：“本市交通、海洋以及海事、渔政等有监督管理权的部门，应当加强对机动船污染物排放的监督检查。污染物排放超过规定标准的在用机动船，由有监督管理权的部门责令限期维修。”

## 第四节 城市大气污染防治

### 第五十五条 [大气污染防治重点城市]

国务院按照城市总体规划、环境保护规划目标和城市大气环境质量状况，划定大气污染防治重点城市。

直辖市、省会城市、沿海开放城市和重点旅游城市应当列入大气污染防治重点城市。

未达到大气环境质量标准的大气污染防治重点城市，应当按照国家大气污染防治规划和重点区域大气污染防治规划规定的期限，在本行政区内划定大气污染重点防治区域，制定限期达标规划，并可以根据国务院的授权或者规定，采取更加严格的措施，按期达到大气环境质量标准。

注：修改现行法第17条、第25条第2款。

依据：修改环保部修订案第63条。

### 条文主旨

本条是对重点城市的大气污染防治的规定。

### 修改本条的必要性

明确大气污染防治重点城市的划定依据，规范重点城市大气污染防治工作的期限和具体措施，提高重点城市大气污染防治法律规范的可操作。

### 具体条款的修改理由

现行《大气污染防治法》规定，重点城市实现空气质量达标期限的确定依据是“国务院或者国务院环境主管部门规定的期限”。从立法技术上讲，这属于授权性规定，即授予国务院或者国务院环境主管部门对空气质量达标期限作出规定。尽管此种立法技术解决了达标期限确定权限的问题，但却未最终确定达标期限确定的法律依据，降低了法律规范的可操作性。将这一规定修改为“按照国家大气污染防治规划和重点区域大气污染防治规划规定的期限”，不仅使达标期限的设定有了更加明确的依据，而且使重点城市大气环境质量达标建立在法定的基础之上。

本条将划定大气污染重点防治区域作为重点城市开展大气污染防治的方式之一，是对现

行《大气污染防治法》的重要修订。大多数城市的大气污染均具有污染源分布的非均衡性特征：对大气污染“贡献”较大的生产企业，往往集中于城市的某一个或者某几个区域之中。将这些污染源集中的区域划定为大气污染重点防治区域，有利于更加有效地实现大气污染防治的目标。

制定适用于本行政区的大气环境质量限期达标规划，是实现大气污染防治目标的重要保证。作出时限性规定不仅有助于督促污染者尽快采取措施，治理大气污染，而且还有助于与现有的制度资源（如限期治理制度）进行衔接，从而实现制度内部的有效整合。

根据特定区域、特定时期的特殊需要（如北京奥运会期间），采取更加严格的大气污染防治措施，是落实重点城市大气污染防治目标的又一重要措施。当然，此种措施应当依法采取，即应根据国务院的授权或者规定进行。

#### **可供参考的其他立法中的规定**

1. 《环境保护法》第4条规定：“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划，国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”

2. 《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》（2007）第8条规定：“市环保部门应当按照城市总体规划、环境保护规划目标和大气环境质量功能区的要求，提出本市大气污染重点整治地区及其整治目标、职责分工和限期达标计划的方案，报市人民政府批准后实施。”

### **第五十六条 [对非重点城市的要求]**

未达到大气环境质量标准的大气污染防治非重点城市，应当按照省、自治区、直辖市人民政府规定的期限，达到规定的大气环境质量标准。

注：新增。

依据：环保部修订案第64条。

#### **条文主旨**

本条是对非重点城市防治大气污染防治的规定。

#### **增加本条的必要性**

增加本条，旨在加强对非重点城市的大气环境污染防治工作，促进大气环境质量整体改善，也是生态系统整体性的要求。

#### **具体条款的修改理由**

尽管重点城市的大气污染防治工作在很大程度上决定着大气污染防治的整体效果，但非重点城市的大气污染防治也不可忽视。其主要原因在于，大气环境具有整体性、流动性特征，我国目前大气污染物在不同区域、不同城市间的传输扩散和相互影响十分严重。防治大气污染，改善大气环境，需要各区域、各城市之间有效协作来共同解决问题。

一方面，从大气环境的整体性角度看。依法划定的重点城市的数量毕竟是有限的、少数的；未划为重点城市，并不意味着该城市不存在大气污染，而只是因为该城市的污染未达到相关规定。数量众多的非重点城市排放大气污染物，其排污总量也相当巨大。大气环境作为一个整体，其环境容量具有有限性。因此，控制非重点城市大气污染物的排放，是我国大气污染防治工作的又一个重点领域。

另一方面，从大气环境的流动性角度看。增加本条规定，将非重点城市纳入《大气污染防治法》的调整范围，在治理重点城市大气污染的前提下，注重非重点城市大气环境质量的达标，有利于巩固重点城市大气污染治理的效果，避免非重点城市成为大气污染转移区域以及因周边非重点城市的大气污染物扩散影响重点城市大气环境。

本条还规定了大气污染防治和环境质量达标的期限。这一规定一方面提高了法律规范的

可操作性，有助于督促污染企业及其所在城市的相关行政管理机关依法采取措施、履行大气污染防治义务；另一方面也有助于与现有的制度资源相衔接，特别是可以基于现有的限期治理制度，实现非重点城市大气污染防治的目标。

### **第五十七条 [城市大气环境质量状况公报、日报和预报]**

城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布大气环境质量状况公报。大气环境质量状况公报应当包括城市大气环境污染特征、主要污染物的种类及污染危害程度等内容。

大、中城市应当发布空气质量日报和空气环境质量预报。

注：修改现行法第 23 条。

依据：环保部修订案第 65 条。

#### **条文主旨**

本条是对城市发布大气环境质量状况公报、日报和预报的规定。

#### **修改本条的必要性**

在经济、技术条件成熟的基础上，加大政府环境保护主管部门的大气环境信息公开力度，对于保护公民环境知情权，对于促进公众参与环境保护，均具有重要意义。

#### **具体条款的修改理由**

本条的重点修订之一，是将负责发布大气环境质量状况公报的政府部门由现行《大气污染防治法》的“大、中城市人民政府环境保护行政主管部门”扩展为“城市人民政府环境保护行政主管部门”，扩大了发布大气环境质量状况公报的地域范围。这一规定有助于保障更多的公民享有大气环境质量状况的知情权，为公众参与大气环境保护提供必要的前提。特别是在我国尚未出台公众参与环境保护专门立法的情况下，在《大气污染防治法》中对此作出规定，有助于在一定程度上弥补立法空白，推动我国环境法治建设的进程。

本条将现行《大气污染防治法》关于大、中城市环境保护行政主管部门发布大气质量预报的建议性规定上升为强制性规定，增加空气质量日报作为信息公开内容，从而进一步强化了大气环境质量监管和信息公开工作。所谓“空气质量日报”，是指在市区内经优化布点，选取具有代表性的点位，对大气污染物的含量进行连续监测，将结果统计、整理，按一定的技术规范计算出市区内的污染指数、首要污染物、空气质量状况及级别，于当日报送有关部门，同时经媒体向社会发布的一种大气环境质量报告形式。所谓“空气质量预报”，又称“空气污染预报”，是指依据气象条件的变化，预测预报空气质量可能出现的各种变化状况。实行空气环境质量日报制度，有助于公众随时了解大气环境质量状况，并积极采取应对措施，保护环境权益；实行空气质量预报制度，是环境法“预防原则”的必然要求和重要体现，有助于公众采取预防措施，最大限度地预防可能受到的大气污染损害。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

1. 《环境保护法》第 11 条规定：“国务院环境保护行政主管部门建立监测制度，制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，加强对环境监测和管理。国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。”

2. 《政府信息公开条例》第 10 条规定：“县级以上各级人民政府及其部门应当依照本条例第九条的规定，在各自职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：……（十一）环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查情况。”

3. 《甘肃省政府信息公开试行办法》第 9 条规定：“各级政府机关应当将涉及公民、法人或者其他组织切身利益、需要社会公众广泛知晓或者参与、反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的政府信息按照政府信息公开条例第十条、第十一条、第十二条规定的范围，主动予以公开。”



4. 《沈阳市公众参与环境保护办法》第9条规定：“环境信息为社会公共信息，除涉及国家规定需要保密的情形外，市、区、县（市）人民政府及其环境保护行政主管部门必须向公众全面、及时公开环境信息。”

## 第五十八条 [改进城市能源结构]

国务院有关部门和县级以上地方人民政府应当采取措施，改进城市能源结构，推广清洁能源的生产和使用。

城市人民政府可以在本行政区内划定禁止销售、使用国务院环境保护主管部门规定的高污染燃料的重点区域。该重点区域内的单位和个人应当在当地人民政府规定的期限内停止燃用高污染燃料，改用天然气、液化石油气、电或者其他清洁能源。

注：修改现行法第25条。

依据：环保部修订案第66条。

### 条文主旨

本条是对国务院有关部门和地方政府改进城市能源结构职责的规定。

### 修改本条的必要性

明确改进能源结构的责任主体，扩大划定重点区域禁止销售、使用高污染燃料区域制度的适用范围，适应非重点城市大气污染防治工作的实际需要。

### 具体条款的修改理由

能源的使用和消费结构不合理，是造成我国环境问题的主要原因之一。我国的能源结构目前以煤炭为主。现有发电装机容量中，约有3/4是火电，而且主要是燃煤电厂，发电用煤约占我国煤炭总产量的一半。由于受资源条件的约束，在今后相当长的时期内，这种能源供给格局难以从根本上改变。因此，改进城市能源结构，在城市地区推广清洁能源的生产和使用，有助于减少化石燃料利用及火力发电带来的大气环境污染。清洁能源生产，主要是指可再生能源的利用，如水力资源的利用，以及新能源的开发，如太阳能、风能的开发和利用，也包括逐步提高液体燃料、天然气的使用比例等。<sup>28</sup>清洁能源使用，主要是指在生产 and 生活中使用通过清洁能源生产而产生的产品。

现行《大气污染防治法》将改进城市能源结构的主体表述为“国务院有关部门和地方各级人民政府”。但在地方层面，并非所有的人民政府都有权力、有能力改进能源结构。将现行《大气污染防治法》的这一表述修改为“国务院有关部门和县级以上地方人民政府”，使责任主体更加明确，同时使法律规范的可操作性进一步加强。

针对我国大气污染日益严重的状况，将划定禁止销售、使用高污染燃料区域的执法权赋予各级城市人民政府，同时将重点区域内禁止销售、使用高污染燃料制度适用范围由大气污染防治重点城市扩展到所有城市，不仅充实了人民政府的大气环境保护职责，而且有助于更加严格地实施大气环境保护措施，缓解和避免重点城市大气污染物转移，促进非重点城市的大气污染防治工作的开展。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

1. 《中华人民共和国清洁生产促进法》第2条规定：“本法所称清洁生产，是指不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用等措施，从源头削减污染，提高资源利用效率，减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放，以减轻或者消除对人类健康和环境的危害。”该法第28条规定：“企业应当对生产和服务过程中的资源消耗以及废物的产生情况进行监测，并根据需要对生产和服务实施清洁生产审核。污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民

<sup>28</sup> 清华大学环境资源与能源法研究中心课题组编著：《中国能源法（草案）专家建议稿与说明》，清华大学出版社2008年版，第195页。

政府核定的污染物排放总量控制指标的企业，应当实施清洁生产审核。使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地的县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部门。”

2. 《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》规定：“对重点用能单位加强经常监督，凡与政府有关部门签订节能减排目标责任书的企业，必须确保完成目标；对没有完成节能减排任务的企业，强制实行能源审计和清洁生产审核。”

3. 《国务院关于环境保护若干问题的规定》第二点“突出重点，认真解决区域环境问题”。

## 第五十九条 [对城市饮食服务业的要求]

城市人民政府应当制定规划，对饮食服务企业限期使用天然气、液化石油气、电或者其他清洁能源。

城市饮食服务业的经营者，应当安装油烟净化设施或者采取其他油烟净化措施，防止对附近居民的居住环境造成污染。

在城市中心区、新区和中心镇范围的居民住宅区内新建饮食服务经营场所的，应当符合城乡规划，并应当使用清洁能源，具备防治油烟污染的条件，并按规定办理环境影响评价审批手续。未办理环境影响评价审批手续的，工商行政管理部门不予核发营业执照。

注：修改现行法第 29（1）条、第 44 条。

依据：环保部修订案第 68 条。

### 条文主旨

本条是对城市饮食服务业经营者使用清洁能源，采取大气污染防治措施义务的规定。

### 修改本条的必要性

随着我国城市人口密度的增加和第三产业特别是城市饮食服务业的迅速发展，饮食服务业成为城市大气污染主要来源之一，在实践中引发了不少纠纷，并直接影响节能减排目标的实现。因此，有必要强化饮食服务业经营者的大气保护义务。

### 具体条款的修改理由

城市饮食服务业产生烟气，各种脂肪酸、醇、芳香族等有害气体扩散（其中含有大量致癌物质），直接或间接地影响着消费者、居民及从业人员的身心健康，影响环境质量和市容景观。尽管现行《大气污染防治法》对防治城市饮食服务业油烟污染作出了规定，但总体而言存在适用范围窄、防治措施不明确、对新建污染源关注不足等问题。

本条第一款将限期使用清洁能源的饮食服务业经营者范围由现行《大气污染防治法》规定的“大、中城市”扩大为所有城市，符合我国饮食服务业造成的大气污染日益严重的现状，有助于更好地约束饮食服务业经营者的用能行为，防治大气污染。

本条第二款在现行《大气污染防治法》第 44 条规定“城市饮食服务业的经营者，必须采取措施，防治油烟对附近居民的居住环境造成污染”的基础上，明确了饮食服务业经营者应当采取的措施，即“安装油烟净化设施或者采取其他油烟净化措施”，使本款更具可操作性。从技术上讲，油烟净化措施除了采用适当的净化设施之外，还包括油烟净化设备的工程化、净化设施的日常维护等。但法律不可能对此作出更加详细的规定，而仅以“其他油烟净化措施”进行概括。

近年来，城市中心区、新区和中心镇的居民住宅区内新建饮食服务经营场所排放的油烟严重影响了所在区域内的空气环境，扰乱了居民的正常生活，由此产生的纠纷也越来越多。现行《大气污染防治法》未对这一问题如何解决作出规定，使得在实践中处理类似的纠纷难以找到明确而有力的法律依据。本条第三款关注的就是这一问题，旨在吸收地方立法成功

经验，防止新污染源的产生，避免边治理边污染现象的发生。具体而言，在城市中心区、新区和中心镇的居民住宅区内新建饮食服务经营场所，受到四个方面的约束：一是应当符合城市规划；二是应当使用清洁能源；三是应当具备防治油烟污染的条件；四是应当办理环境影响评价审批手续。在此将办理环境影响评价审批手续作为工商部门核发营业执照的前提条件，从而有利于从源头上应对饮食服务业的相关活动对城市环境可能产生的不利影响。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

1. 《环境保护法》第 22 条规定：“制定城市规划，应当确定保护和改善环境的目标和任务。”

2. 《城乡规划法》第 4 条规定：“制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，改善生态环境，……防止污染和其他公害，……。在规划区内进行建设活动，应当遵守土地管理、自然资源 and 环境保护等法律、法规的规定。”该法第 13 条规定：“省域城镇体系规划的内容应当包括：城镇空间布局和规模控制，重大基础设施的布局，为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域。”该法第 30 条规定：“城市新区的开发和建设，应当合理确定建设规模和时序，充分利用现有市政基础设施和公共服务设施，严格保护自然资源和生态环境，体现地方特色。”该法第 34 条规定：“近期建设规划应当以重要基础设施、公共服务设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容，明确近期建设的时序、发展方向和空间布局。”

3. 《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 34 条规定：“饮食服务业的经营者必须采取措施，防治油烟对附近居民的居住环境造成污染，排放的油烟、烟尘等污染物不得超过规定的标准。环保部门应当对饮食服务经营场所的油烟排放状况进行监督检查。在本市中心城、新区和中心镇范围的居民住宅楼内，不得新建产生油烟污染的饮食服务经营场所，规划作为饮食服务用房的除外。在商住综合楼或者居民住宅楼内规划作为饮食服务的用房，新建产生油烟污染的饮食服务经营场所，应当具备防治油烟污染的条件。已建的饮食服务经营场所应当按照市人民政府规定的限期改用清洁能源。”

### 第六十条 [集中供热]

城市建设应当统筹规划，在燃煤供热地区，发展集中供热，统一解决热源。在集中供热管网覆盖的地区，不得新建燃煤供热锅炉。

注：修改现行法第 28 条。

依据：环保部修订案第 69 条。

#### 条文主旨

本条是对城市集中供热、减少供热燃煤污染的规定。

#### 修改说明

本条将现行《大气污染防治法》“统一解决热源，发展集中供热”的表述修改为“发展集中供热，统一解决热源”。发展集中供热是统一解决热源的重要手段之一，修改后的条文表述更具逻辑性，更加科学和严谨。

### 第六十一条 [防治扬尘]

城市人民政府应当采取绿化责任制、加强建设施工管理、提高人均绿地面积、减少市区裸露地面、加强运输和道路清扫管理等措施，防治城市扬尘污染。

在城市市区进行建设施工或者从事其他产生扬尘污染活动的单位，必须按照当地环境保护的规定，采取封封闭、覆盖、喷洒等措施控制扬尘，有效防治扬尘污染。

国务院有关行政主管部门应当将城市扬尘污染的控制状况作为城市环境综合整治考核的依据之一。

注：修改现行法第 43 条。

依据：环保部修订案第 70 条。

#### **条文主旨**

本条是对城市人民政府和从事产生扬尘污染活动的单位防止扬尘义务的规定。

#### **修改本条的必要性**

明确防治扬尘的具体措施，提高法律规范的可操作性。

#### **具体条款的修改理由**

随着我国城市建设步伐的加快，特别是施工活动的增加，扬尘污染目前已经成为造成大气污染的重要原因之一。扬尘污染，是指在房屋建筑施工、道路与管线施工、房屋拆除、物料运输、物料堆放、道路保洁、植物栽种和养护等人为活动中产生粉尘颗粒物，对大气造成的污染。易产生扬尘污染的物料包括煤炭、砂石、灰土、灰浆、灰膏、建筑垃圾、工程渣土等。

本条第一款将现行《大气污染防治法》“提高人均占有绿地面积”、“控制渣土堆放和清洁运输等措施”的表述修改为“提高人均绿地面积”、“加强运输和道路清扫管理措施”，措施更为详细，同时也加强了法律语言的准确性和简洁性。

本条第二款将现行《大气污染防治法》关于“在城市市区进行建设施工或者从事其他产生扬尘污染活动的单位，必须按照当地环境保护的规定，采取防治扬尘污染的措施”的规定修改为“采取封封闭、覆盖、喷洒等措施控制扬尘，有效防治扬尘污染”，明确了防治扬尘污染所应采取的具体措施，提高了法律规范的可操作性。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《银川市城市扬尘污染防治管理办法》、《上海市扬尘污染防治管理办法》等地方立法就房屋建筑施工、道路与管线施工、房屋拆除、施工作业扬尘污染防治的管理、物料运输、码头、堆场、露天仓库、道路保洁、植物栽种和养护防尘措施、裸土的绿化和铺装等活动的扬尘污染防治作出了较为详细的规定。

## **第六十二条 [城市机动车禁行和限行]**

城市人民政府根据本行政区内大气污染防治的需要和机动车排放污染状况，可以对使用特定环保分类标志的机动车采取限制区域、限制时段行驶的交通管制措施。

注：新增。

依据：环保部修订案第 70 条。

#### **条文主旨**

本条是对城市人民政府实行机动车禁行和限行措施、保护大气环境的规定。

#### **修改本条的必要性**

根据大气污染防治工作的实际需要，在《大气污染防治法》中增加关于城市机动车禁行和限行措施的规定，是加强对机动车大气污染控制的必然要求。

#### **具体条款的修改理由**

本条与第四十六条相配合，其核心内容是实施在用汽车环保标志分类管理制度，亦即通常所称的“黄绿标”制度。该制度是指，通过实行在用汽车环保达标管理和差别化管理，促进老旧车辆淘汰，控制高排放车辆污染，逐步降低在用汽车排污在大气环境中分担率所采用的管理方法。实施环保标志分类管理有利于形成系统的、可操作性强的汽车排气污染长效监管机制，有利于促进高排放车辆的淘汰，有利于控制和减少在用汽车污染物排放量，有利于缓解汽车快速增长对城市环境容量带来的污染压力，对于进一步改善城市环境空气质量，保障市民的身心健康，促进社会、环境、经济和谐发展具有重要意义。

为了解决机动车污染和交通拥堵问题，自 20 世纪 70 年代起，不少国外的城市都相继对

污染物高排放车辆采取了限行措施。

在墨西哥，墨西哥城根据车辆的排放状况发放不同的环保标志。执行最严格排放标准的车辆发放“0”号标志，执行较严格标准的车辆发放“1”号标志，执行最宽松标准的车辆发放“2”号标志。“0”号标志车辆行驶不受限制；凡贴有“1”号和“2”号标志的车辆，平时每周有一天全天全城停驶；在大气污染紧急状态时，第一阶段（即头三天），先对“2”号标志车辆实行单双号行驶限制，第二阶段（即三天以后），“2”号标志车全部停驶，“1”号标志车限行，其限行时间为5:00~22:00。

新加坡早在1975年就对机动车实施了分类限行措施。新加坡把面积为610公顷的中心商业区划定为低排放区，低排放车辆凭通行证方准进入，无证车辆除星期天和法定节假日外，上午7:30~9:30严禁入内。1989年限行区扩大到725公顷，限行时段扩大为上午7:30~10:15，下午4:30~7:00。1994年限行时段进一步延长调整为上午7:30~下午4:30。限行措施实施后，中心商业区内的机动车数量减少76%，交通拥堵和大气污染得到明显缓解。

英国伦敦格林威治规定，进入该区的车辆必须达到欧IV排放标准，未达到此标准的车辆进入该区将受到处罚，达到欧IV标准的汽车可以优先在该区住宅区停车场和商用停车场停车。

此外，美国加州、法国巴黎、瑞典斯德哥尔摩、日本东京、泰国曼谷等城市也都对机动车采取了各具特色的分类限行措施。

北京市是我国第一个实行机动车环保分类标志的城市。对新车上牌时达到欧I以上的汽油车及欧III以上的柴油车发放绿色环保标志（简称绿标车），对其它车辆发放黄色环保标志（简称黄标车）。对于绿标车，规定每年进行一次尾气排放检测，对于黄标车则增加检测次数至每年两次。同时，也根据机动车的环保标志，限制其行驶路段和行驶时间。

此外，我国深圳等城市也实行了机动车环保分类标志制度。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《北京市人民政府办公厅关于分解实施北京市控制大气污染第五阶段措施任务的通知》规定：“制定方案，当空气污染指数连续3天超过4级以上时，在四环路内除贴有绿色环保标志的机动车、使用压缩天然气或液化石油气的机动车和执行社会保障任务的机动车外，其余机动车一律实行单双号行驶。”

## 第五章 大气污染事故处置

本章规定了突发大气污染事件和大气污染事故处置的相关制度和措施。随着我国经济社会的快速发展,大气污染事故和突发大气污染事件发生的频次和概率大大增高,多次造成重大人身伤亡和财产损失。而现行《大气污染防治法》对大气污染事故和突发大气污染事件的处置规定还不是很完整,大气污染事故和突发大气污染事件处理过程中,也暴露出法律依据缺失等问题。此外,《突发事件应对法》实施后,现行《大气污染防治法》中关于大气污染事故和突发大气污染事件处置的相关规定并没有与之对接。从以上几个方面考虑,我们认为,迫切需要修改现行《大气污染防治法》,增加一章,专门对大气污染事故和突发大气污染事件的处置进行规定。

本章共有三条,分别规定了与突发事件应对法相衔接的条款、企业事业单位突发大气污染事件应急预案、突发大气污染事件发生后的应急措施三个方面的内容。现分述如下。

### 第六十三条 [与突发事件应对法的衔接]

各级人民政府及其有关部门,可能发生突发大气污染事件的企业事业单位,应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定,做好突发大气污染事件的应急准备、应急处置和事后恢复等工作。

各级人民政府及其有关部门应当制定有关突发大气污染事件的应急预案,对容易引发突发大气污染事件的危险源、危险区域进行调查登记、风险评估以及现场检查和监测,责令有关单位采取防范措施。

注:新增。

依据:环保部修订案第74条。

#### 条文主旨

本条是与突发事件应对法相衔接的规定。

#### 修改本条的必要性

我国是一个自然灾害、事故灾难等突发事件较多的国家。各种突发事件的频繁发生,给人民群众的生命财产造成了巨大损失。党和国家历来高度重视突发事件应对工作,采取了一系列措施,建立了许多应急管理制度。改革开放特别是近些年来,国家高度重视突发事件应对法制建设,取得了显著成绩。据统计,截止2007年,我国目前已经制定涉及突发事件应对的法律35件、行政法规37件、部门规章55件,有关文件111件。<sup>29</sup>为了提高社会各方面依法应对突发事件的能力,及时有效控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序,第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2007年8月30日通过了《突发事件应对法》。

结合《国家突发公共事件总体应急预案》和2006年1月24日颁布实施的《国家突发性环境事件应急预案》的规定,突发环境事件是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失和对全国或者某一地区的经济社会稳定、政治安定构成重大威胁和损害,有重大社会影响的涉及公共安全的环境事件。近几年,我国突发环境事件频发,尤其是一些特别重大、重大环境事件引起了党中央、国务院的高度重视和全社会的极大关注。如何提高政府职能部门,特别是提高各级环境保护主管部门应对突发性环境事件的能力,做到判断准确、

<sup>29</sup> 《法制办就<中华人民共和国突发事件应对法>答问》, [http://www.gov.cn/zwhd/2007-10/30/content\\_790684.htm](http://www.gov.cn/zwhd/2007-10/30/content_790684.htm), 2009年3月14日。

措施有效、处置及时，最大限度保障人民群众生命财产安全，减少对环境的污染和生态的破坏，已成为当务之急。《突发事件应对法》是突发事件应对领域的基本法律，规范应对各类突发事件共同行为，凝聚了国家应对突发事件的根本主张、基本经验和重大制度，其相关规定对大气污染突发事件亦具有指导性。因此，有必要按照《突发事件应对法》的相关要求，结合大气污染应急事件的特点，在本次修改中就大气污染突发事件的应急准备、应急处置和事后恢复等工作作出原则性衔接规定。

### 具体条款的修改理由

与突发事件应对法相衔接的规定主要体现了《突发事件应对法》和《国家突发性环境事件应急预案》的精神，相关条款设计也与之密切相关。《突发事件应对法》的主体部分包括：预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等。

第一，要求做好突发大气污染事件的应急准备、应急处置和事后恢复等工作。根据《突发事件应对法》和《国家突发性环境事件应急预案》的规定，突发大气污染事件的应急处置工作，分为应急准备、应急处置和事后恢复三个主要阶段。应急准备阶段，首先要求各级人民政府和有关部门制定应急预案；对危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估和公布；所有单位应当建立健全安全管理制度；矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储运、使用单位，应当制定具体应急预案；公共交通工具、公共场所和其他人员密集场所的经营单位或者管理单位应当制定具体应急预案；县级以上人民政府应当建立健全突发事件应急管理培训制度；建立或者确定综合性应急救援队伍；建立健全应急物资储备保障制度；建立健全应急通信保障体系等。应急处置阶段，涉及到应急指挥协调、组织协调突发环境事件地区环境应急监测、信息发布、应急人员和受灾群众的安全防护问题等。应急终止之后，即进入事后恢复阶段。地方各级人民政府应当做好受灾人员的安置工作，组织有关专家对受灾范围进行科学评估，提出补偿和对遭受污染的生态环境进行恢复的建议。<sup>30</sup>为了与以上内容相衔接，本条要求依照《突发事件应对法》的规定，从应急准备、应急处置和事后恢复等方面做好突发大气污染事件的应对工作。

第二，规定了危险源、危险地区的风险排查制度。应对突发大气污染事件，仅仅是事后防范难以奏效，为了减少大气污染带来的经济损失和环境影响，还应当对危险源和危险地区开展风险排查，将大气污染隐患扼杀在摇篮中。而且，《突发事件应对法》第23条也规定，矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储运、使用单位，应当制定具体应急预案，并对生产经营场所、有危险物品的建筑物、构筑物及周边环境开展隐患排查，及时采取措施消除隐患，防止发生突发事件。为了与《突发事件应对法》的相关规定衔接，结合突发大气污染事件应急管理的实际，本条规定了危险源、危险地区的风险排查制度，要求按照应急预案，对容易引发突发大气污染事件的危险源、危险区域进行调查登记、风险评估以及现场检查 and 监测，责令有关单位采取防范措施。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《突发事件应对法》，《环境保护法》第31条，《海洋环境保护法》第17条，《水污染防治法》第66条，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，《国家突发性环境事件应急预案》，《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》。

### 第六十四条 [企业事业单位突发大气污染事件应急预案]

可能发生突发大气污染事件的企业事业单位，应当制定有关突发大气污染事件的应急预案，报县级以上人民政府环境保护主管部门备案，并做好应急准备，定期进行演练。突发大气污染事件应急预案应当包括事件分类、组织指挥与职责、预防和预警、应急响应、应急保障和后期处置等内容。

生产、储存危险化学品的企业事业单位，应当采取措施，防止在处理安全生产事故过程

<sup>30</sup> 孙佑海主编：《中华人民共和国水污染防治法解读》，中国法制出版社2008年版，第175—176页。

中产生的可能严重污染环境的废气直接排入大气。

注：新增。

依据：修改环保部修订案第 75 条、第 76 条。

### 条文主旨

本条是关于企事业单位突发大气污染事件应急预案的规定。

### 修改本条的必要性

与世界上的发达国家的历程相似，我国近年来工业化快速发展，重污染的重化工业的增速尤为明显，不仅引发了资源短缺的问题，还加大了环境污染的压力；在一些经济发达地区和江河沿岸区域，化学工业和冶金加工工业迅速发展，相当多的企业单位走的都是先污染后治理的路，虽然我国实施了环评和“三同时”制度，但还存在许多重大污染隐患，存在着诸多对环境不安全的因素；近年来危险化学品在生产、储存、运输过程又屡屡发生突发事件，直接或间接转变成突发环境事件；在一些地区的经济发展过程中，有些地方政府对一些重污染企业在引进开发过程中，在“三同时”过程中，没有很好解决环境污染问题，又没有适时协调好企业和群众的关系，引发了群众和企业之间的冲突，产生了多起群体事件。我国突发环境污染事件一直居高不下。有的突发环境污染事件动辄威胁几十万人，甚至上百万人的环境安全。

虽然我国采取了许多措施防止发生突发大气污染事故，但是总是有新情况、新问题的出现。从规律角度讲，突发大气污染事件的发生是必然的。<sup>31</sup>环境保护部直接接报、处置的突发环境事件 2006 年为 161 起，其中重、特大事件为 18 起；2007 年为 110 起，其中重、特大事件为 8 起；2008 年为 135 起，其中重大事件为 9 起，突发性大气污染事件占 34.1%。而我国目前解决突发大气污染事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等制度、机制还不够完善，导致一些突发事件未能得到有效预防，有的突发大气污染事件引起的社会危害未能及时得到控制，我国突发大气污染事件的预案还不是很完善，迫切需要修改现行《大气污染防治法》，对突发大气污染事件应急预案作出明确规定，要求可能发生突发大气污染事件的企业事业单位制定相应的应急预案，并做好应急准备。

### 具体条款的修改理由

本条主要包括如下两个方面的内容。

第一，要求可能发生突发大气污染事件的企业事业单位根据政府或有关部门的突发大气污染事件应急预案，制定应急预案，报县级以上环保部门备案，并做好应急准备，定期进行演练。这样规定主要有如下三方面的原因：一是完善应急制度机制的需要。应急预案，相当于一个行动纲要，对整个的应急管理体系具有非常重要的指导意义。完善应急应对的相关制度机制首先就需要制定应急预案，做好应急准备工作。为了督促企事业单位切实建立起本单位的突发大气污染事件应急预案，提升企事业单位编制预案的质量，本条要求企事业单位的预案向县级以上环保部门备案，不仅是必要的，也是符合我国国情的。二是国外经验的总结。世界上发达国家应对突发环境事件的经验是制定预案，并定期进行应急演练。如俄罗斯、美国、韩国均设有中央指挥机构，制定长期应急战略和计划，并组织相关单位进行演练，落实应急预案的要求，提高应急管理的意识。三是符合法律法规对应急工作的要求。《突发事件应对法》第 17 条、第 18 条、第 29 条明确要求制定突发事件专项应急预案，组织开展宣传普及活动和必要的应急演练。因此，本条第一款也作出了类似的规定。

第二，规定了突发大气污染事件预案的主要内容，为政府或者有关部门制定突发大气污染事件应急预案提出基本要求和指南。其他专项应急预案的基本内容一般包括：总则、组织

<sup>31</sup> 陆新元主编：《环境监察》，中国环境科学出版社 2008 年版，第 71 页。



机构与职责、预测预警、应急响应、后期处置、保障措施、宣传培训和演习、附则、附录九大部分，基本涵盖了突发公共事件应急响应的全过程，明确了各类突发公共事件预测、预警、报警、接警、处置、结束、善后和灾后重建等环节的主管部门、协作部门、参与单位及其职责，并体现应急联动的要求。在此，我们结合突发大气污染事件的特点，明确规定突发大气污染事件应急预案应当包括事件分类、组织指挥与职责、预防和预警、应急响应、应急保障和后期处置等基本内容。

第三，要求生产、储存危险化学品的企业事业单位防止将应急中产生的可能严重污染环境的废气直接排入大气。这样规定主要是为了控制突发大气污染事件影响的范围，防范造成次生大气污染。例如，重庆开县特大井喷事故为毒气事故，主要是因为硫化氢等毒气泄漏而造成的。消防人员与事故单位的专业技术人员密切配合，采用了关闭阀门、修补容器、管道等方法，阻止了毒气从管道、容器、设备的裂缝处继续外泄，同时对已泄漏出来的毒气进行了及时洗消。否则后果不堪设想。此外，《突发事件应对法》第 49 条也有相关的规定。为此，本条第二款特别对生产、储存危险化学品的企业事业单位作出了防止废气直排的规定，要求其按照应急预案和相关技术规范采取措施，防止可能严重污染环境的废气直接排入大气。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《突发事件应对法》第 17 条、第 18 条、第 29 条，《环境保护法》第 31 条，《海洋环境保护法》第 18 条，《固体废物污染环境防治法》第 62 条，《水污染防治法》第 67 条，《国家突发性环境事件应急预案》，《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》。

#### 第六十五条 [突发大气污染事件发生后的应急措施]

企业事业单位发生事故或者其他突发性事件，造成或者可能造成突发大气污染事件的，应当立即启动本单位的应急预案，采取应急措施，向事故发生地的县级以上地方人民政府或者环境保护主管部门报告，并通报可能受到危害的相关地区人民政府以及可能受到危害的单位和个人。

县级以上地方人民政府环境保护主管部门接到报告后应当及时向同级人民政府报告并抄送有关部门，组织做好应急监测工作，及时向国务院环境保护等行政主管部门和上级人民政府提供信息。

根据突发大气污染事件处置的需要，县级以上人民政府可以紧急调集人员，征用物资、交通工具和相关的设施、设备；必要时，可以在特定区域内采取疏散人员、管制交通、限制排污和封闭隔离场所等措施。

依照前款规定征用的物资、交通工具和相关的设施、设备，应当在突发大气污染事件处理结束后及时归还，并依法给予补偿。

注：新增。

依据：环保部修订案第 77 条、第 78 条。

#### 条文主旨

本条是关于突发大气污染事件发生后采取应急措施的规定。

#### 修改本条的必要性

造成大气污染事故后，政府必须在第一时间组织各方面力量，依法及时采取有力措施控制事态发展。但是发生事故企事业单位也负有采取应急措施的义务。

对于政府及相关部门在突发大气污染事件发生后的应急处理处置义务，在《突发事件应对法》中已有规定。本次修改结合《突发事件应对法》的相关要求，规定了发生突发大气污染事件的企事业单位、政府和环保部门的应急义务。

#### 具体条款的修改理由

本条主要包括如下三个方面的内容。

第一，规定发生大气污染事故以及造成或者可能突发大气污染事件的企业事业单位应当启动本单位的应急预案，采取应急措施，及时向政府或者环保部门报告，并及时通报可能受危害地区的政府、单位和个人。从某种意义上说，企事业单位第一时间地迅速行动、迅速报告比政府救援来得更为有效和及时。从实践来看，许多突发环境污染事件酿成惨剧的根本原因之一在于发生事故的企事业单位未能及时报告，未能及时采取应急措施。因此，本次修改有必要对发生事故以及造成或者可能突发大气污染事件的企事业单位采取应急措施的义务在法律上予以明确规定，要求其立即启动预案，开展应急工作，并及时报告。这样规定既有利于避免其发展为特别严重的公共事件，努力减轻和消除其对人民生命财产造成的损害，又有利于依法管理，明晰责任，为今后制定大气污染事故和突发大气污染事件的处理处置法规规章提供上位法依据。至于报告的对象，本条明确为事故发生地的政府或者环保部门以及可能受危害地区的政府、单位和个人。这是因为《突发事件应对法》规定突发事件发生后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当针对其性质、特点和危害程度，立即组织有关部门，调动应急救援队伍和社会力量，依照有关法律、法规、规章的规定采取应急处置措施。因此，事故发生地的各级政府是组织实施应急处置的法定主体，并且从协调各部门统一开展应急救援、调查、处置工作来看，人民政府本身具有天然的“优势”。当然，企事业单位报告事故也具有主体选择权，可以报告环保部门。除此以外，为了将突发事件对经济社会以及人身损害的影响降到最小，还有必要及时通知可能受到危害地区的政府、单位和个人，以便于受危害及时采取相应的防范措施。

第二，规定了环保部门的报告义务。按照《突发事件应对法》第7条和第9条的规定，国务院和县级以上地方各级人民政府是突发事件应对工作的行政领导机关。县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责。而《国家突发性环境事件应急预案》和《环境保护行政主管部门突发性环境事件信息报告办法》也有环保部门及时向同级人民政府报送信息的相关规定。实际上，仅仅依靠环保部门的力量，也难以胜任大气污染事故和突发大气污染事件的处理处置工作。因此，本条规定，环保部门在接到报告后应及时报告本级人民政府。此外，突发大气污染事件的处理处置往往还涉及到气象、农业等部门，为了动员各方面力量，减轻或者防范大气污染事故和突发大气污染事件带来影响，也有必要在报告本级人民政府的同时，抄送各相关部门。《突发事件应对法》第30条也规定，县级以上人民政府有关主管部门应当向本级人民政府相关部门通报突发事件信息。鉴于此，本条规定了环保部门接报后抄送其他相关部门的义务。为了便于从全局角度调度、指挥突发大气污染事件，环保部门有必要在做好应急监测工作的基础上，应国务院环保部门和上级政府要求直接向其提供信息。因此，本条还对地方环保部门的应急监测义务以及向国务院环保部门和上级政府提供信息的义务作出了规定。

第三，规定了人民政府紧急调集人员、征用物资和采取强制措施的权利。《宪法》第13条第3款规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。《突发事件应对法》第12条规定，有关人民政府及其部门为应对突发事件，可以征用单位和个人的财产。被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后，应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。根据上述规定的精神，结合突发大气污染事件应急工作的实际，本条规定，当突发大气污染事件危及公共安全而且影响足够大时，人民政府可以根据公共利益的需要，紧急调集人员，征用物资、交通工具和相关的设施、设备；必要时，可以在特定区域内采取疏散人员、管制交通、限制排污和封闭隔离场所等措施。这样的做法不仅切合国家应急管理的需要，而且符合国际通行做法。此外，为了防止公权力对私权利的侵害，保护私有财产权，有必要对政府征用行为作出限制。因此，本条明确要求政府在突发大气污染事件处理结束后及时归还征用的物资，并依法给予

补偿。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《突发事件应对法》第 12 条、第 37 条、第 38 条、第 39 条、第 40 条、第 49 条，《环境保护法》第 31 条，《水污染防治法》第 68 条，《海洋环境保护法》第 17 条，《固体废物污染环境防治法》第 63 条，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，《国家突发性环境事件应急预案》，《环境保护行政主管部门突发性环境事件信息报告办法》。

## 第六章 法律责任

法律责任，是指行为人实施的行为违反法律规定所应承担的否定性法律后果，包括行政责任、民事责任和刑事责任三种。

本章共 30 条，分别对大气污染防治监督管理部门不依法履行监督管理职责，拒绝监督检查或监督检查时弄虚作假，违反“三同时”制度，超标排放污染物，违法设置排放口，违法从事机动车排气污染检测，造成大气污染事故等行为的行政责任、大气污染损害赔偿、治安行政处罚责任和刑事责任等作了规定。合理强化法律责任是本章修订的基本思路。这主要体现在以下三个方面：

一是对法律责任的条款进行了大量增补，新增了 19 个条款，并对其余 11 个条款作了全面修订，基本上做到了义务性行为规范与法律责任规范的一一对应。

二是提高了罚款的标准，强化了处罚的力度。此次修订提高了罚款的数额标准，并增加了责令停产整顿、责令停业关闭、代为治理等行政处罚和扣缴罚款、扣押、查封财产等强制执行措施的运用，增强了法律的可操作性。

三是完善了大气污染损害民事责任方面的内容，加强了对受害人合法权益的保护。此次修订设 5 个条款（第九十条至第九十四条）对大气污染损害的民事责任问题作出具体规定，进一步明确了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、环境监测机构的强制监测义务等重要问题，对我国环境民事诉讼和环境法律实施将起到积极的推动作用。

### 第六十六条 [监督管理部门不依法履行监督管理职责的法律责任]

环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门，不依法作出行政许可或者办理批准文件的，发现违法行为或者接到对违法行为的举报后不予查处的，或者有其他未依照本法规定履行职责的行为的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 69 条。

#### 条文主旨

本条是对大气污染防治监督管理部门不依法履行监督管理职责的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

依法行政、是建设社会主义法治国家的重要内容。国务院《全面推进依法行政实施纲要》中对依法行政的基本要求是：合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。行政机关依法履行管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

现行大气污染防治法第六十五条对环境保护监督管理人员滥用职权、玩忽职守的法律责任作了规定。但是，该条规定过于原则，可操作性不强。我们认为，在我国当前严峻的大气污染形势面前，一方面既要适当强化有关监督管理部门的权限，充分发挥行政管理的积极作用，另一方面必须依照“权责统一”的要求，明确有关部门不依法履行监督管理职责时所应承担的法律责任。

因此，我们建议对本条的规定作相应修改和完善，以细化有关大气污染防治监督管理部

门违法行为的种类及其法律责任。

#### 具体条款的修改理由

本建议稿规定了大气污染防治监督管理部门的许可、审批和其他依法应当履行的职责，如：第十六条规定了环境影响评价和“三同时”制度的审批行为、第十七条规定了总量控制和限批制度的审批行为、第十八条规定了排污申报登记制度的审批行为、第二十条规定了排污许可制度的审批行为等。为落实上述有关规定，应当设置相关的法律责任条款。

具体理由如下：

1、违法主体是环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门，因为按照本法第七条的规定，监管部门包括环境保护主管部门、公安、交通、铁道、渔业管理部门和其他有关主管部门。

2、上述大气污染防治监督管理部门有不依法履行监督管理职责的行为，包括以下三种：

(1) 不依法作出行政许可或者办理批准文件。这里所说的“依法”，有两层含义：首先，就审批权限而言，大气污染防治监督管理部门必须在本法授权的范围内作出行政许可或者办理批准文件，不得超越权限。其次，大气污染防治监督管理部门作出行政许可或者办理批准文件必须符合《行政许可法》等法律的规定。

(2) 发现违法行为或者接到对违法行为的举报后不予查处。包括两种情况：一种情况是发现违法行为不予查处。另一种情况是接到对违法行为的举报后不予查处。本法第十条规定任何单位和个人都有保护大气环境的义务，并有权对污染大气环境的行为进行检举。如果大气污染防治监督管理部门接到单位和个人对违法行为的举报后，仍不采取措施进行查处，也属于渎职行为，应当加以惩处。

(3) 其他未依照本法规定履行职责的行为。本法赋予有关部门对大气污染防治的监督管理权是一个有机的整体，包括了多方面的内容。如果出现上述两类行为之外未依照本法规定履行职责的行为的，也应当依照本条规定追究法律责任。

3、适用的责任类型是处分。处分是行政责任的一种，主要适用于依法履行公职的国家工作人员违法违纪而尚未构成犯罪的行为。依照《公务员法》，处分包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除六种。

4、处分适用于大气污染防治监督管理部门中对实施本条规定的违法行为直接负责的主管人员和其他直接责任人员。直接负责的主管人员，是指直接组织实施了本条规定的违法行为的领导人员。其他直接责任人员，是指虽非直接领导者，但对实施本条规定的违法行为负有直接责任的人员。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国环境保护法》第 45 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 69 条；《中华人民共和国公务员法》第 53—59 条；《中华人民共和国行政许可法》第 4 条，第 72—75 条，第 77 条。

### 第六十七条 [拒绝监督检查的法律责任]

拒绝环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门的监督检查，或者在接受监督检查时弄虚作假的，由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门责令改正，处一万元以上十万元以下的罚款。

注：修订第 46 条第 (二) 项。

依据：《水污染防治法》第 70 条。

## 条文主旨

本条是对拒绝监督检查或者在监督检查时弄虚作假的法律规定的规定。

## 修改本条的必要性

对行政管理相对人遵守法律的情况进行监督检查,是有关部门履行监督管理职责的重要内容。行政管理相对人有义务接受有关部门的监督检查,如实反映有关情况,否则应当承担相应的法律责任。

现行法律第四十六条第一款第二项对违反现场检查或者在现场检查时弄虚作假的行为及其法律责任作出了规定。我们认为,该项所指的现场检查制度范围过窄,不能涵盖所有的监督检查行为,同时处罚力度偏小,不利于大气污染防治监督管理部门有效行使监督检查权。因此,我们建议对该规定作相应修改,将适用的违法行为从现场检查制度扩展至所有的监督检查行为,同时提高罚款标准,以强化大气污染防治监督管理部门对违法行为的监督检查和处罚力度,保证法律的有效实施。

## 具体条款的修改理由

本建议稿规定了大气污染防治监督管理部门的监督检查职责,如:第二十六条规定,环境保护主管部门和其他监督管理部门有权对管辖范围内的排污单位进行现场检查,被检查单位必须如实反映情况,提供必要的资料;第四十六条规定,国务院质量技术监督管理部门应当加强对制造、销售的机动车大气污染物排放状况的监督检查;等等。为了惩治违反上述有关规定的违法情形,应当设置相应的法律责任条款。

修改本条的具体理由是:

1、违法主体包括所有可能造成大气污染而被纳入本法调整范围、有关大气污染防治监督管理部门有权依法实施监督管理的单位和个人,主要是企业事业单位和个体工商户。

2、违法行为包括两种:一是拒绝监督检查,即不接受或者抗拒有关部门的监督检查。拒绝的形式有多种,比如故意逃避、设置障碍、采用暴力或者非暴力的手段进行抗拒,等等,只要其目的是为了不接受监督检查的,都属于拒绝监督检查。二是在接受监督检查时弄虚作假,即表面上接受有关部门进行监督检查,但却采用虚构、伪造等手段,编造虚假事实或者掩盖事实真相,欺骗监督检查部门。比如,故意伪造大气污染物排放数据,隐瞒污染严重的事实,造成达标排污的假象,逃避有关部门的监管等。上述两种情况都适用本条予以处罚。

3、监督检查行为必须是环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门依法实施的。需要说明的有两点:第一,本条并不是仅针对本法第二十七条规定的现场检查制度而设置的对应法律责任。本条规定的监督检查,是一个广义的概念,所有与贯彻实施本法有关的监督检查行为都在其内,其范围除了现场检查,还包括其他监督检查行为。第二,监督检查必须是依法实施的。换言之,有关部门对排污单位实施的监督检查无论在权限和程序上都必须是合法的。对违法实施的监督检查,排污单位有权拒绝。比如,有关部门超越权限,对不属于其管辖范围的排污单位进行监督检查,或者在监督检查过程中拒不出示执法证件、非法索取贿赂等,排污单位有权拒绝。

4、作出处罚决定的主体。即本法第七条规定的大气污染防治监督管理部门。通常,作出处罚决定的部门和实施监督检查的部门应属于同一部门。

5、责任形式。(1)责令改正。责令改正本身不是法律责任的种类,也不属于行政处罚的范畴。依照《行政处罚法》,行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。因此,理论上通常将责令改正视为一种行政命令。对实施了本条规定违法行为的排污单位或个人,首先应当责令改正,即责令排污单位或个人立即纠正其违法行为,接受有关部门的监督检查,或者改正其弄虚作假行为,如实向有关部门提供情况和资料。责令改正属即时行为,没有期限的要求。(2)罚款。处罚机关在责令改正的同时,还应当处以罚款。本条规定的罚款额度为一万元以上十万元以下。在这一范围内,处罚机关可以视违法行为情

节轻重自由裁量。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国环境保护法》第 35 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 70 条。

#### 第六十八条 [违反“三同时”制度的法律责任]

违反本法规定，建设项目的大气污染防治设施未建成、未经验收或者验收不合格，主体工程即投入生产或者使用的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令停止生产或者使用，直至验收合格，处五万元以上五十万元以下的罚款。

注：修订第 47 条。

依据：《水污染防治法》第 71 条。

#### 条文主旨

本条是对违反“三同时”制度的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

所谓“三同时”，是指建设项目需要配套建设的污染防治设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。“三同时”是我国环境保护法律的一项基本管理制度，在《环境保护法》和多个污染防治法律中均有规定。为保证“三同时”制度的贯彻落实，有必要规定相应的法律责任。

由于本建议稿第十六条对现行法律第十一条有关“三同时”制度的内容作了相应的调整，因此，根据调整后的规定，本建议稿也有必要对现行法律第四十七条的规定作相应修改。同时，我们认为，随着社会经济的发展和大气污染形势的变化，现行法律规定的罚款标准已经不能适应大气污染防治工作的需要，应当加强对违反“三同时”制度的处罚力度。因此，我们参照水污染防治法相关条款的修订情况，在本建议稿中适当提高了违反“三同时”制度的罚款标准。

#### 具体条款的修改理由

本建议稿第十六条第二款规定：建设项目的大气污染防治设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。大气污染防治设施应当经过环境保护主管部门验收，验收不合格的，该建设项目不得投入生产或者使用。第三款规定：建设项目的主体工程完工后，其配套的大气污染防治设施必须与主体工程投入生产或者运行。需要进行试生产的，试生产前应当经环境保护主管部门同意。大气污染防治设施和措施未与主体工程同时建成或落实的建设项目，不得投入试生产。对违反上述规定的行为，应当设置相应责任条款以追究其法律责任。

具体理由是：

1、违法主体应与实体规定匹配，是需要执行“三同时”制度的排污单位。

2、对应违法情形需要具备两个条件：（1）建设项目需要配套建设的大气污染防治设施未建成、未经验收或者验收不合格。实行“三同时”制度的目的在于要求建设项目大气污染防治设施和主体工程同步建设，以确保主体工程投入正常使用时，相应的大气污染防治设施也开始正常运转，防止出现未经处理直接排放的情形。本条规定的违法情形包括两种情况：一种情况是建设项目的大气污染防治设施未建成，包括没有建设污染防治设施或者污染防治设施建设尚未完成。另一种情况是建设项目的大气污染防治设施虽然建设完成，但未经验收或者验收不合格。（2）在大气污染防治设施未建成、未经验收或者验收不合格的情况下，排污单位仍然将主体工程投入生产或者使用。换言之，大气污染防治设施没有实现和主体工程同步运转，也无法发挥其应有的功能，主体工程投入生产或使用后产生的大气污染物得不到

有效处置，可能会导致大气污染。

3、作出处罚决定的是县级以上人民政府环境保护主管部门。对“三同时”制度的监督管理由环境保护主管部门负责，其他部门无权处罚。

4、责任形式借鉴其他立法，规定两种：（1）责令停止生产或者使用。对本条规定的违法行为，环境保护主管部门应当责令已经投入生产或者使用的主体工程立即停止生产或者使用，并依照“三同时”和有关法规的要求，配套建设大气污染防治设施。只有该配套建设的大气污染防治设施建设完成并经环境保护主管部门验收合格后，主体工程方可继续生产或者使用。（2）罚款。处罚机关在责令停止生产或者使用的同时，还应当处以罚款。罚款额度为五万元以上五十万元以下。在这一范围内，处罚机关可以视违法行为情节轻重自由裁量。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国环境保护法》第 36 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 71 条；《建设项目环境保护管理条例》第 26—28 条。

### 第六十九条 [违反排污申报登记和排放监测的法律责任]

违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上十万元以下的罚款：

（一）拒报或者谎报国务院环境保护主管部门规定的有关大气污染物排放申报登记事项的；

（二）未按照规定安装大气污染物排放自动监测设备或者未按照规定与环境保护主管部门的监控设备联网，并保证监测设备正常运行的；

（三）未按照规定对所排放的大气污染物进行监测并保存原始监测记录的。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 72 条。

#### 条文主旨

本条是对违反排污申报登记制度和污染物排放监测制度的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

排污申报登记是我国环境保护的基本管理制度之一，《环境保护法》和多个污染防治法律都有规定。排污申报登记制度有助于环境保护主管部门掌握本辖区排污单位的污染物排放及其变化情况，是环境管理工作得以顺利开展的基石。违反这一管理制度的，有必要追究法律责任。现行法律第四十六条第一项对此作出了明确规定。

由于本建议稿在第二十三条增设了对重点排污单位的污染物排放监测管理制度，明确规定了重点排污单位联网监测和自我监测的义务。因此，法律责任条款也需要作相应调整，同时有必要适当提高罚款额度。调整后的规定，将进一步促进有关主体切实履行法定义务，增强制度落实的实效性，也有助于环境保护主管部门掌握重点排污单位的污染物排放情况，加强对排污申报登记和排放监测的监管。

#### 具体条款的修改理由

本建议稿第十八条对大气污染物排放申报登记制度作了规定，第二十三条对重点排污单位的污染物排放在线监测制度作了规定。要落实上述规定，必须设置相关的法律责任条款。

具体理由是：

1、适用本条规定的违法行为应与实体规定相衔接，主要包括三项：（1）拒报或者谎报国务院环境保护主管部门规定的有关大气污染物排放申报登记事项。（2）未按照规定安装大气污染物排放自动监测设备或者未按照规定与环境保护主管部门的监控设备联网，并保证监



测设备正常运行。(3)未按照规定对所排放的大气污染物进行监测并保存原始监测记录的。本法第二十三条第一款规定,排放大气污染物的企业,应当对其所排放的大气污染物进行监测,并保存原始监测记录。这是法律赋予企业的污染物排放自我监测义务。违反该项义务的,依照本条追究法律责任。

2、作出处罚决定的是县级以上人民政府环境保护主管部门,其他部门无权处罚。

3、责任形式合理。主要包括两种:(1)责令限期改正,即要求违法者在规定的期限内纠正其违法行为。对本条第一项违法行为,是指责令企业事业单位和个体工商户在规定的期限内如实申报登记拥有的大气污染物排放设施、处理设施以及排放大气污染物的种类、数量和浓度,并提供防治大气污染方面的有关技术资料。对本条第二项违法行为,是指责令重点排污单位在规定的期限内安装大气污染物排放自动监测设备,与环境保护主管部门的监控设备联网,并保证监测设备正常运行。对本条第三项违法行为,是指责令排放大气污染物的企业在规定的期限内对其排放情况进行监测,并保存原始监测记录。作出处罚决定的环境保护主管部门可以根据不同的违法行为,视情节轻重规定不同的改正期限。(2)罚款。对本条规定的违法行为,如果行为人在环保部门规定的期限内纠正了其违法行为,可以不给予行政处罚。只有在环保部门规定的期限届满后,行为人仍然拒不改正的,才应当依照本条规定处以罚款。罚款额度为一万元以上十万元以下。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国环境保护法》第35条;《中华人民共和国水污染防治法》第72条;《排放污染物申报登记管理规定》第15条;《环境监测管理办法》第21条;《污染源自动监控管理办法》第18条。

#### 第七十条 [超标或者超总量排污的法律责任]

违反本法规定,排放大气污染物超过国家、地方或者重点区域规定的大气污染物排放标准,或者超过重点大气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主管部门按照权限责令限期治理,处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款,但罚款额度不得低于一万元。法律法规和国务院环境保护主管部门另有特别规定的除外。

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。限期治理的期限最长不超过一年;逾期未完成治理任务的,报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。

注:修订第48条。

依据:《水污染防治法》第74条。

#### 条文主旨

本条是对超标或者超总量排污的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

本条是对现行法律第四十八条的修订。修改原因主要有:

1、本建议稿第十二条增加了跨省级重点区域大气污染物排放标准的規定,第十七条修订了总量控制制度并增加了区域限批制度。为落实上述规定,有必要规定相应的法律责任。

2、本条对作出限期治理决定的主体规定不明确,并且作出限期治理决定的主体与作出罚款决定的主体分离,不利于环境执法权的统一,因此我们建议将这两项执法权的主体统一为县级以上人民政府环境保护主管部门。

3、本条对限期治理的具体含义、时间限度和违反限期治理的行政处罚规定不明确。由于限期治理本身并不属于行政处罚,而是一种行政强制措施,其意义在于通过给予违法排污者一定的期限,促使其减少污染物的排放。排污者应当在该期限内,积极采取治理措施,通

过改进生产工艺、加强污染物处理设施建设等措施，确保实现污染物达标排放。虽然法律授权限期治理的决定权限和违反限期治理要求的行政处罚由国务院规定，但多年来相关规定一直没有出台。在实践中，由于限期治理的具体含义和时间限度不清，处罚责任不明，导致执法部门没有相对明确统一的执法标准，严重影响了限期治理的实施效果。

4、随着社会经济的发展和大气污染防治形势的加剧，本条的罚款额度已经不能起到应用的威慑作用，甚至有的企业宁愿交纳罚款也要排放大气污染物。为改变这种“违法成本低”的现象，有必要提高罚款额度，按企业应缴纳排污费的倍数实施罚款。这种规定，能够保证处罚的客观公正，防止因对不同规模、不同性质的企业处以同样额度罚款而可能造成的不公平现象，

5、《中华人民共和国水污染防治法》对限期治理制度作出了具体明确的规定，并且在实践中产生了积极效果，其具体规定值得借鉴。

基于以上理由，我们建议对本条作相应修改。

#### **具体条款的修改理由**

本建议稿第八条规定，排放大气污染物，不得超过国家规定的大气污染物排放标准和主要大气污染物总量控制指标。第十二条规定了国家、地方或者重点区域大气污染物排放标准制度，第十七条规定了总量控制和限批制度。为落实上述有关规定，应设置相应的法律责任条款。

设置该条文的具体理由是：

1、不得超标排污是所有直接或者间接排放大气污染物的单位和个体工商户的法定义务。

2、违法情形遵循实体规定。排污者排放大气污染物超过国家或者地方和区域规定的大气污染物排放标准，或者超过重点大气污染物排放总量控制指标。包括两种情况：一种是超过国家或者地方和区域规定的大气污染物排放标准排污。另一种是超过重点大气污染物排放总量控制指标排污。

3、法律责任主要是行政责任。具体包括三种：（1）限期治理。限期治理，是指国家对超标或者超总量控制指标排放污染物的单位和个人，规定一定的期限，要求其在限期内完成治理任务，实现达标或者符合总量控制指标排放的法律制度。限期治理的决定由县级以上人民政府环境保护主管部门作出。与现行法律相比，本建议稿这一条明确了限期治理决定权与罚款决定权统一，均由县级以上环境保护主管部门依照权限行使。此外，限期治理对排污者来说，实际上获得了一定的“喘息”机会。但是，限期治理决不能成为排污者逃避监管的借口，更不能成为排污者随意排污而不受惩处的法律空白。因此，本条第二款进一步规定，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。（2）罚款。处罚机关在责令限期治理的同时，还应当对排污者处以罚款。罚款的额度为该违法排污的单位或个人在其超标或超总量排污期间应缴纳的排污费数额二倍以上五倍以下。将罚款数额和排污费直接挂钩，进一步强化了对排污量大的企业违法排污行为的处罚。同时考虑到，实践中有的排污者应缴纳的排污费由于技术原因无法准确计算，或者计算出的排污费数额比较低，但其违法情节比较恶劣，为避免排污费倍数处罚的责任可能仍然偏轻的现象，在倍数处罚的基础上又增加了最低数额处罚标准。倍数处罚与最低数额处罚相结合的罚则规定，可以更有效的遏制违法排污行为。这应该说是环境立法技术的进步。（3）责令关闭。考虑到到责令关闭是一种比较严重的惩罚措施，对当事人有较大的影响，本条对适用责令关闭的条件作了比较严格的限制：首先，超标或者超总量排污的违法行为人者必须先经限期治理，不能直接责令关闭。其次，违法行为人需逾期未完成治理任务。依照本条第三款的规定，限期治理的期限最长不超过一年。之所以确定一年的标准，主要是考虑到通常情况下，企业的技术升级和污染物处理设施建设等治理措施大体可以在一年的期限内完成。为了防止限期治理成为违法行为的“避风港”，就不能允许排污单位无期限地治理下去。只有在限期治理的期限届满后，

排污者仍然没有完成治理任务的，才可以责令关闭。再次，责令关闭的决定应当由作出限期治理决定的环境保护主管部门报经有批准权的人民政府批准后，由该人民政府作出。环境保护部门无权直接决定责令关闭。

4、除外规定。在实践中，有的超标排污并非由于排污者的主观原因造成，而是由于气候、第三人等非排污者的因素造成，在这种情况下，对超标排污行为进行处罚不仅不能起到惩治作用，反而违反法律的公平正义。因此，对该种情形不应当进行处罚。而这些非排污者的因素在实践中是比较复杂的，因此由其他法律法规和国务院环境保护主管部门另外作出特别规定，使立法体系更加合理。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国环境保护法》第 29 条、39 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 34 条。

### 第七十一条 [违法设置排放口的法律责任]

违反法律、行政法规、排放标准的规定及经审批的环境影响评价文件的要求设置排放口或者私自改变排污口的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令限期拆除，处二万元以上十万元以下的罚款；逾期不拆除的，强制拆除，所需费用由违法者承担，处十万元以上五十万元以下的罚款；私自改变排污口或者采取其他规避监管的方式排放大气污染物情节严重的，县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以提请本级人民政府责令停产整顿。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 75 条。

#### 条文主旨

本条是对违法设置排放口的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

单位和个人设置排放口，应当遵守国家的有关规定。本建议稿第二十二條规定：向大气排放污染物的企业事业单位，应当按照法律、行政法规、排放标准的规定及经审批的环境影响评价文件的要求设置排放口。禁止采取私自改变排放口等其他规避监管的方式排放大气污染物。违反该条规定的，有必要追究法律责任。

因此，我们建议增加对违法设置排放口的法律责任的规定。

#### 具体条款的修改理由

违反本建议稿第二十二條规定的，应设置相应的责任条款追究法律责任。具体而言：

1、违法的情形主要有两种情况：一是违反法律、行政法规、排放标准的规定及经审批的环境影响评价文件的要求设置排放口；二是采取私自改变排放口等其他规避监管的方式排放大气污染物等其他严重情节。

2、应区分不同情形设置不同的责任形式。（1）违反法律、行政法规、排放标准的规定及经审批的环境影响评价文件的要求设置排放口的情形。首先，处罚机关应当给予以下两项处罚：一是责令限期拆除，即责令违法行为人在规定的期限内拆除非法设置的排放口；二是在限期拆除的同时，对行为人处以罚款。罚款额度为二万元以上十万元以下。其次，逾期不拆除时的处罚。如果违法行为人在处罚机关规定的期限届满后仍然不拆除非法设置的排放口，应当给予以下处罚：一是强制拆除。拆除所需的费用由违法者承担；二是罚款。处罚机关决定强制拆除时，还应当对违法行为人处以罚款。罚款额度提高到十万元以上五十万元以下。（2）采取私自改变排放口等其他规避监管的方式排放大气污染物等其他严重情节的情形。其责任形式是责令停产整顿。责令停产整顿适用于两种情况：一是私自改变排放口；二是不

属于私自改变排放口，但有其他规避监管的方式排放大气污染物等其他严重情节的行为。这里所说的“其他严重情节”，通常是指危害后果比较严重、恶意设置排放口屡教不改等情节。实践中，处罚机关可以根据实际情况具体把握。此外，责令停产整顿并不是必须的处罚，处罚机关可以根据违法行为的性质、情节等自行决定。

3、关于处罚主体。上述对限期拆除和罚款的处罚决定由县级以上地方人民政府环境保护主管部门作出，国务院环境保护主管部门和乡镇环境保护管理机构不得处罚。但环保部门无权责令停产整顿，只能提出建议。是否停产整顿，由县级以上地方人民政府决定。上述处罚权的分工，是对实践经验的总结，有利于优化执法资源配置，强化执法效果。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国水污染防治法》第 75 条。

### 第七十二条 [不正常使用、拆除或闲置大气污染物处理设施等的法律责任]

违反本法规定，不正常使用大气污染物处理设施，或者未经环境保护主管部门批准拆除、闲置、关闭大气污染物处理设施，或者变造、伪造、损毁自动监控数据或者阻碍自动监控数据传输的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令限期改正，处应缴纳排污费数额一倍以上三倍以下的罚款，但罚款额度不得低于一万元。

注：修订第 46 条第（三）项。

依据：《水污染防治法》第 73 条。

#### 条文主旨

本条是对不正常使用大气污染物处理设施或者非法拆除、闲置大气污染物处理设施等的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

保持大气污染物处理设施正常使用，及时有效地处理产生的各种大气污染物，是企业事业单位和个体工商户的法定义务，否则建设大气污染物处理设施就失去了实际意义。对此，《环境保护法》和多个污染防治法律都有规定。违反该项义务的，应当追究法律责任。

现行法律第四十六条第三项对不正常使用大气污染物处理设施或者非法拆除、闲置大气污染物处理设施的行为的法律责任规定不科学，罚款数额固化，不能合理区分违法行为的不同严重程度。因此，我们建议，参照《水污染防治法》的有关规定，实行弹性化的罚款标准，将罚款幅度调整为“应缴纳排污费数额一倍以上三倍以下的罚款”。

#### 具体条款的修改理由

本建议稿第十八条规定：大气污染物处理设施必须保持正常使用，拆除或者闲置大气污染物处理设施的，必须事先报经所在地的县级以上地方人民政府环境保护主管部门批准。违反这一规定的，应当有相应的条款依据来追究其法律责任。

具体理由是：

1、违法主体必须明确，同时涵盖“直接或者间接向大气体排污污染物的企业事业单位和个体工商户”。

2、违法情形要与实体规定相一致。即是：不正常使用大气污染物处理设施，或者未经环境保护主管部门批准拆除、闲置大气污染物处理设施，或者变造、伪造、损毁自动监控数据或者阻碍自动监控数据传输的。具体包括三种情况：一是不正常使用大气污染物处理设施，即不按照国家有关技术规范和环保部门的要求，保持大气污染物处理设施正常运转。比如，实践中比较常见的大气污染物处理设施时开时停，设施出现问题时不按照技术规范的要求进

行维修养护等。二是未经环境保护主管部门批准拆除、闲置大气污染物处理设施。拆除，是指将大气污染物处理设施拆卸下来，失去其应有的污染物处理功能。闲置，是指排污单位不正常使用大气污染物处理设施，使之处在空闲的状态。三是变造、伪造、损毁自动监控数据或者阻碍自动监控数据传输的。

3、处罚决定权由县级以上人民政府环境保护主管部门行使，其他部门无权行使。

4、责任形式与违法程度相适应。包括两种：（1）责令限期改正，即由环境保护主管部门根据当事人违法情节的轻重以及纠正违法行为的可能性等具体情况，规定一定的期限，要求违法者在该期限内恢复大气污染物处理设施的正常使用。已拆除的，应当重新建设。如果排污单位确有合理的理由，或者符合有关法律法规的规定，可以拆除或者闲置的，也应当在规定的期限内向环保部门重新履行报批手续。（2）罚款。处罚机关在责令违法者限期改正的同时，还应当处以罚款。罚款额度为该违法行为人在实施违法行为期间应当缴纳的排污费数额一倍以上三倍以下。在这一范围内，处罚机关可以视违法行为情节轻重自由裁量。同时，倍数处罚的规定，强化了对排污量大的企业违法排污行为的处罚。但是另一方面，实践中有的排污者应缴纳的排污费由于技术原因无法准确计算，或者计算出的排污费数额比较低，但其违法情形比较严重，为避免排污费倍数处罚的责任可能仍然偏轻的现象，在倍数处罚的基础上有必要再增加最低金额处罚标准。倍数处罚与最低金额处罚相结合，可以更有效的遏制违法排污行为。要说明的是，倍数处罚和最低金额的罚款都不能免除排污费的征收。对本条规定的违法行为的，除了要罚款外，排污费仍应足额征收。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《中华人民共和国环境保护法》第 37 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 73 条；《排放污染物申报登记管理规定》第 8 条。

### **第七十三条 [违反锅炉要求的法律责任]**

违反本法规定，制造、销售或者进口达不到国家规定的大气污染物排放标准的锅炉的，由县级以上人民政府有关主管部门责令改正，没收非法所得，并处五万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府有关主管部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

注：新增。

依据：现行法律二十七条没有法律责任规定。

#### **条文主旨**

本条是对违反国家有关对锅炉的要求的法律责任的规定。

#### **修改本条的必要性**

本建议稿第三十条规定：国务院有关主管部门应当根据国家规定的锅炉大气污染物排放标准，在锅炉产品质量标准中规定相应的要求；达不到规定要求的锅炉，不得制造、销售或者进口。违反该条规定的，有必要追究法律责任。

因此，我们建议增加对违反锅炉要求的法律责任的规定。

#### **具体条款的修改理由**

违反本建议稿第三十条规定的，应设置相应的责任条款追究法律责任。具体而言：

1、违法的情形主要有三种情况：一是生产制造达不到国家规定的大气污染物排放标准的锅炉；二是销售达不到国家规定的大气污染物排放标准的锅炉；三是进口达不到国家规定的大气污染物排放标准的锅炉。

2、法律责任根据情节作出不同规定。对上述三种违法情形，（1）属于一般违法情形时，

由环境保护主管部门责令改正，没收违法所得，并处五万元以上二十万元以下的罚款。(2)属于情节严重的违法行为时，由县级以上人民政府有关主管部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

3、关于处罚主体。上述没收违法所得和并处五万元以上二十万元以下的罚款的处罚决定，由县级以上人民政府有关主管部门作出。由于实践中不同地方是由不同的主管部门对锅炉进行监督管理，因此本条没有明确具体的执法部门，而是由各地方根据部门职责具体确定。有关部门有权作出没收违法所得和罚款的决定，但无权责令停业关闭，只能提出建议。是否停业关闭，由本级人民政府决定。上述处罚权的分工，是对实践经验的总结，有利于优化执法资源配置，强化执法效果。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

没有相关规定。

### **第七十四条 [违反大气污染防治一般规定的法律责任]**

有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处以罚款；逾期不采取治理措施的，环境保护主管部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担：

(一) 未经过净化处理向大气超标排放含有毒物质的废气和粉尘的；

(二) 向大气排放恶臭气体，致使周围居民区、商业区等人群集中区域受到污染的；

(三) 未采取密闭措施或者其他防护措施运输、装卸、贮存能够散发有毒有害气体或者粉尘物质的；

(四) 在人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革、垃圾以及其他产生有毒有害烟尘和恶臭物质的；或者在人口集中地区、机场周围、交通干线附近以及当地人民政府划定的重点区域露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染物质的；

(五) 未采取防燃、防尘措施在人口集中地区存放煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、砂石、灰土等物料的；

(六) 油库、加油站等挥发油气的设施和场所，未按照国务院环境保护主管部门或者地方人民政府的规定加装油气回收装置的；

(七) 违反国家有关规定或者标准向大气排放放射性物质的。

有前款第三项、第六项行为之一的，处一万元以上十万元以下的罚款；有前款第一项、第四项行为之一的，处二万元以上二十万元以下的罚款；有前款第二项、第五项、第七项行为之一的，处五万元以上五十万元以下的罚款。

注：新增。

依据：本建议稿第四章第一节相关内容。

#### **条文主旨**

本条是对本建议稿第四章第一节有关违反大气污染防治措施一般规定的行为的法律责任的规定。

#### **修改本条的必要性**

本建议稿第四章第一节规定了若干大气污染防治措施的一般规定，比如，限制向大气排放含有毒物质的废气和粉尘、防止恶臭气体污染、禁止露天焚烧产生烟尘污染物质、不得向大气超标排放放射性物质，等。违反这些规定的，有必要追究法律责任。

现行法律没有关于大气污染防治措施的一般规定，有关具体措施规定得比较零散，分别

规定在第 26、27、31、36、39、41、42 等条款中。本建议稿将上述有关条款进行了修改，并整合形成独立的一节，即本建议稿第四章第一节。同时增加了“油气回收治理”的内容。

在此基础上，我们认为，为了严格落实本建议稿有关大气污染防治措施的一般规定，相关的法律责任条款也应当作相应调整，处罚力度应当在现行法律的基础上进一步强化。由此，本建议稿在法律责任部分整合规定了相应的法律责任条款，并提高了罚款额度，从而使相关行为的规定和责任的规定更加衔接、配套，更能预防和遏制违法行为的发生。

#### **具体条款的修改理由**

1、本条对违反大气污染防治措施一般规定的行为作了集中归纳，从而使得条款规定更加系统明确，执法可操作性更强。具体违法情形包括以下七项：

- (1) 未经过净化处理向大气排放含有毒物质的废气和粉尘的；
- (2) 向大气排放恶臭气体，致使周围居民区、商业区等人群集中区受到污染的；
- (3) 未采取密闭措施或者其他防护措施运输、装卸、贮存能够散发有毒有害气体或者粉尘物质的；
- (4) 在人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革、垃圾以及其他产生有毒有害烟尘和恶臭物质的；或者在人口集中地区、机场周围、交通干线附近以及当地人民政府划定的重点区域露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染物质的；
- (5) 未采取防燃、防尘措施在人口集中地区存放煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、砂石、灰土等物料的；
- (6) 油库、加油站等挥发油气的设施和场所，未按照国务院环境保护主管部门或者地方人民政府的规定加装油气回收装置；
- (7) 超过规定的排放标准向大气排放放射性物质的。

2、相应地，对法律责任条款也作了整合规定。具体包括三个方面：(1) 处罚主体统一。均规定由县级以上地方人民政府环境保护主管部门作出。(2) 责任形式一致。包括两种，一是责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染。二是罚款。对上述违法行为，环保部门在责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染的同时，还应当处以罚款，并应根据不同情形给予不同标准的罚款。(3) 规定了代为治理制度。代为治理是指对具备特定情况的违法者，处罚机关免去其自行采取措施治理污染的义务，而指定其他单位替代该违法者进行治理的行政措施。代为治理在法律性质上属于行政代执行的一种。本条规定的代为治理的具体内容包括：首先，代为治理适用于违法行为人在处罚机关规定的期限届满后仍不采取治理措施的情形，处罚机关不得直接适用代为治理。其次，代为治理须由处罚机关指定有治理能力的单位进行。违法行为人不得自行决定代为治理。是否具有治理能力，处罚机关可以通过该单位已往业绩、人员配备、技术能力、资质条件等因素综合加以确定。最后，代为治理不等于完全免除违法者应当承担的治理义务，代为治理所发生的费用应当由违法者承担。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《中华人民共和国水污染防治法》第 76 条。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第 68、74、75 条；《中华人民共和国放射性污染防治法》第 54、56 条。

### **第七十五条 [违反淘汰制度的法律责任]**

违反本法规定，生产、销售、进口或者使用列入禁止生产、销售、进口、使用的严重污染大气环境的设备名录中的设备，或者采用列入禁止采用的严重污染大气环境的工艺名录中的工艺的，由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门责令改正，处五万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

将淘汰的设备转让给他人使用的,由转让者所在地县级以上地方人民政府环境保护主管部门或者其他依法行使监督管理权的部门没收转让者的违法所得,并处违法所得两倍以下罚款。

注：修订第 49 条。

依据：本建议稿第 39 条。

### 条文主旨

本条是对违反落后设备、工艺淘汰制度的法律责任的规定。

### 修改本条的必要性

对严重污染大气环境的落后生产工艺和设备实行淘汰制度,这是加快产业结构调整,促进生产工艺、装备和产品升级换代,控制环境污染的重要措施。违反这一制度的,有必要追究法律责任。

现行法律第十九条对违反淘汰制度的法律责任作了规定。修改该条的理由是:

1、本建议稿第三十九条对现行法律第十九条规定的淘汰制度的具体内容作了修改,增加了“转让淘汰设备”的违法情形的规定。因此,法律责任条款也应当作相应修改。

2、现行法律第四十九条只规定了“责令改正”这一行政命令措施,没有具体处罚措施。我们认为,为强化淘汰制度的法律效力,应增加罚款措施,并明确罚款数额。

### 具体条款的修改理由

本建议稿第三十九条对严重污染大气环境的落后设备和工艺的淘汰制度作了明确规定。违反这一规定的,应追究相应的法律责任。本条就是追究法律责任的依据。修改本条的具体理由是:

1、违法主体应包括三类:一类是严重污染大气环境的设备的生产者、销售者、进口者、使用者;另一类是严重污染大气环境的工艺的采用者;第三类是淘汰设备的转让者。三类违法主体都包括单位和个人。

2、现行法对违法情形规定过窄,应予以适当扩大。具体违法表现应包括:违法生产、销售、进口或者使用列入禁止生产、销售、进口、使用的严重污染大气环境的设备名录中的设备,或者采用列入禁止采用的严重污染大气环境的工艺名录中的工艺;将淘汰的设备转让给他人使用。本法第三十八条规定对禁止采用的严重污染大气环境的工艺和限期禁止生产、销售、进口、使用的严重污染大气环境的设备实行名录制度。国务院 2005 年 12 月发布的《促进产业结构调整暂行规定》规定,国家发展改革委会同国务院有关部门依据国家有关法律法规制订《产业结构调整指导目录》,经国务院批准后公布,并可以根据实际情况适时修订并公布。《产业结构调整指导目录》由鼓励、限制和淘汰三类目录组成。淘汰类主要是不符合有关法律法规规定,严重浪费资源、污染环境、不具备安全生产条件,需要淘汰的落后工艺技术、装备及产品。据此,该淘汰名录是具有法律地位的,对列入名录的设备或工艺,有关单位和个人必须在规定的期限内停止生产、销售、进口、使用或者采用,否则依照本条追究法律责任。

3、法律责任根据违法情形作相应的调整,主要规定了三种。(1) 责令改正,即责令违法行为人立即停止继续生产、销售、进口、使用严重污染大气环境的设备或者停止继续采用严重污染大气环境的工艺。责令改正的处罚决定由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门作出,包括国家发改委以及省、市、县的发展改革部门或经贸部门。(2) 罚款。在责令改正的同时,县级以上人民政府经济综合宏观调控部门还应当对违法者处以罚款,额度为五万元以上二十万元以下。处罚机关可以视违法情节轻重自由裁量。(3) 责令停业、关闭。对某些情节严重的违法行为,如因采用落后工艺造成严重大气污染,恶意多次进口严重污染大气



环境的设备等,应当由作出前述处罚决定的县级以上人民政府经济综合宏观调控部门提出意见,报请本级人民政府决定责令停业、关闭。要注意的是,考虑到停业关闭对违法者的影响巨大,应当慎重决定。很多企业的停业关闭还涉及到人员下岗安置等复杂的社会问题,因此,对情节严重的违法行为是否应当停业关闭,法律规定经济综合宏观调控部门只有建议权,最终的决定要由当地人民政府作出。此外,《促进产业结构调整暂行规定》还规定,对不按期淘汰生产工艺技术、装备和产品的企业,地方各级人民政府及有关部门要依据国家有关法律法规责令其停产或予以关闭,并采取妥善措施安置企业人员、保全金融机构信贷资产安全等;其产品属实行生产许可证管理的,有关部门要依法吊销生产许可证;工商行政管理部门要督促其依法办理变更登记或注销登记;环境保护管理部门要吊销其排污许可证;电力供应企业要依法停止供电。(4)将淘汰的设备转让给他人使用的,由转让者所在地县级以上地方人民政府环境保护主管部门或者其他依法行使监督管理权的部门没收转让者的违法所得,并处违法所得两倍以下罚款。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《中华人民共和国环境保护法》第 30 条;《中华人民共和国水污染防治法》第 77 条;《促进产业结构调整暂行规定》第 19 条。。

### **第七十六条 [违反煤炭洗选开采要求的法律责任]**

违反本法规定,新建所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿未建设配套的煤炭洗选设施的,或者已建成的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿未按照国务院批准的规划限期建成配套的煤炭洗选设施的,由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正,限期建设配套设施,可以并处二万元以上二十万元以下罚款。

违反本法规定,开采含放射性、砷、汞等有毒有害物质超过规定标准煤炭的,由县级以上人民政府按照国务院规定的权限责令关闭。

注:修订第 50 条和第 60 条第(一)项。

依据:本建议稿第 40 条。

#### **条文主旨**

本条是对违反煤炭洗选和开采要求的行为的法律责任的规定。

#### **修改本条的必要性**

本条是对现行法律第五十条和第六十条第一项的修改,修改本条的必要性是:

1、现行法律第五十条和第六十条第一项的规定属于相关内容,但两个条款分开规定,显得比较零散,并且两个条款规定的违法情形过窄。在实践中,煤炭洗选和开采过程中产生大气污染的情形还有其它表现。本建议稿第三十九条规定了其它一些情形,如:已建成的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿未按照国务院批准的规划限期建成配套的煤炭洗选设施的;开采含放射性、砷、汞等有毒有害物质超过规定标准煤炭的。因此相应的法律责任条款也需要增加违法情形。

2、现行法律第五十条规定的执法主体不明确。该条规定“由县级以上人民政府按照国务院规定的权限责令关闭”。“县级以上人民政府”是一个很宽泛的主体,包括国务院、省级政府、市级政府和县级政府等主体。“国务院规定的权限”的含义也比较模糊。这就导致实践中执法主体无法具体操作。我们建议,对该条规定的违法行为,实行属地管辖原则,由所在地的市、县人民政府责令关闭。这样规定明确具体、切实可行。

3、现行法律第六十条第一项情形规定的法律责任不合理。对于新建所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿未建设配套的煤炭洗选设施的行为,由于其污染后果特别严重,因此不应

“责令限期建设配套设施，可以处二万元以上二十万元以下罚款”，而应采取更严厉的制裁措施，责令关闭。

#### 具体条款的修改理由

本建议稿第三十九条规定：国家推行煤炭洗选加工，降低煤的硫份和灰份，限制高硫份、高灰份煤炭的开采。新建的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿，必须建设配套的煤炭洗选设施，使煤炭中的含硫份、含灰份达到规定的标准。对已建成的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿，应当按照国务院批准的规划，限期建成配套的煤炭洗选设施。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。违反上述规定的，依照本条追究法律责任。修改本条的具体理由是：

1、整合拓宽违法情形，包括以下三种：

(1) 新建所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿未建设配套的煤炭洗选设施的；

(2) 已建成的所采煤炭属于高硫份、高灰份的煤矿未按照国务院批准的规划限期建成配套的煤炭洗选设施的；

(3) 开采含放射性、砷、汞等有毒有害物质超过规定标准煤炭的。

2、由于违法情形的严重性，应规定更严格的法律责任，即责令关闭。对上述违法行为，本条没有规定罚款等其他行政处罚，而是直接规定为责令关闭。这主要是考虑到这部分违法情形危害较大，无论从产业结构优化，还是大气环境保护的角度看，都应当采取更为严厉的惩罚措施，不允许其存在。

3、执法主体应予明确。责令关闭的处罚决定由该生产项目所在地的市、县人民政府作出。换言之，对本条规定的违法行为，实行属地管辖原则，而不用考虑该生产项目的隶属关系。国务院、省级政府、乡镇政府以及各级政府的行政部门均不得作出责令关闭的决定。由政府作出该类处罚决定，比由环境保护主管部门作出的权威性更高，效力更强。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

无

### 第七十七条 [火电厂等排放大气污染物的法律责任]

有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为，处十万元以上五十万元以下的罚款；并报经有批准权的人民政府批准，责令拆除或者关闭：

(一) 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火电厂和其他大中型燃煤企业未建设配套除尘、脱硫、脱硝装置，或者未采取其他控制烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放的措施的；

(二) 排放含有硫化物气体的炼制石油、生产合成氨、煤气和焦炭、有色金属冶炼企业未配备脱硫装置或者采取其他脱硫措施的；

(三) 未采取除尘设施向大气排放粉尘的；

(四) 工业生产中产生的可燃性气体未经回收利用并且未进行防治污染处理而向大气排放的，未及时修复、更新不能正常作业的可燃性气体回收利用装置的，在可燃性气体回收利用装置不能正常作业期间未按规定排放可燃性气体或者未采取其他减轻大气污染的措施的；

(五) 未报经当地环境保护主管部门批准向大气排放转炉气、电石气、电炉法黄磷尾气、有机烃类尾气的。

注：修订第 56 条和第 60 条。

依据：本建议稿第 41-44 条。

条文主旨

本条是对火电厂等主体排放大气污染物等违法行为的法律规定的规定。

### 修改本条的必要性

本条是对现行法律第三十条、五十六条和六十条的修改调整。修改本条的必要性是：

1、现行法律第三十条规定：新建、扩建排放二氧化硫的火电厂和其他大中型企业，超过规定的污染物排放标准或者总量控制指标的，必须建设配套脱硫、除尘装置或者采取其他控制二氧化硫排放、除尘的措施；企业应当对燃料燃烧过程中产生的氮氧化物采取控制措施。但是在后面并没有相应的法律责任条款与该条相衔接，导致该条的执行受到影响。

2、现行法律第三十条、五十六条第一、二项和六十条第二项关于法律责任的规定属于相关内容，但在现行立法中却分开规定，显得比较零散，有必要整合在一个条文中规定。

3、现行法律第五十六条和六十条对执法主体的规定不统一，法律责任的规定不合理。第五十六条规定的执法主体是“县级以上地方人民政府环境保护主管部门”，第六十二条规定的执法主体是“县级以上人民政府环境保护主管部门”。同时，第五十六条和六十条规定的法律责任偏轻，与违法行为危害后果的严重性不相匹配。因此，我们建议通过设置更为严格的法律责任条款，来预防和制裁上述较为严重的排放大气污染物的违法行为。

4、本建议稿第四十一条、四十二条、四十三条和四十四对现行法律的相关条款作了修改整合，相应地，与上述四条相衔接的法律责任条款也应作统一规定。

### 具体条款的修改理由

1、根据修订建议稿的规定，应匹配相应的违法情形，包括五种：（1）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火电厂和其他大中型燃煤企业未建设配套脱硫、脱硝、除尘装置，或者采取其他控制烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放的措施的；（2）排放含有硫化物气体的炼制石油、生产合成氨、煤气和焦炭、有色金属冶炼企业未配备脱硫装置或者采取其他脱硫措施的；（3）未采取除尘设施向大气排放粉尘的；（4）工业生产中产生的可燃性气体未经回收利用并且未进行防治污染处理而向大气排放的，未及时修复、更新不能正常作业的可燃性气体回收利用装置的，在可燃性气体回收利用装置不能正常作业期间未按规定排放可燃性气体或者未采取其他减轻大气污染的措施的；（5）未报经当地环境保护主管部门批准向大气排放转炉气、电石气、电炉法黄磷尾气、有机烃类尾气的。

2、现行法对法律责任的规定不合理，应强化相应的法律责任。具体包括三个方面：（1）责令停止违法行为。责令停止违法行为的法律性质类似于责令改正，属于行政命令的一种，即要求违法行为人立即停止实施违法行为。（2）罚款。对上述违法行为，环保部门在责令停止违法行为的同时，还应当处以罚款。罚款额度为十万元以上五十万元以下。（3）责令拆除或者关闭。考虑到到责令拆除或者关闭是一种比较严重的惩罚措施，对当事人有较大的影响，本条对适用责令拆除或者关闭的条件作了适当限制，即，责令拆除或者关闭的决定应当由作出罚款决定的环境保护主管部门报经有批准权的人民政府批准后，由该人民政府作出。环境保护部门无权直接决定责令拆除或者关闭。

3、针对上述违法情形的执法主体应当明确并且统一，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门作出。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

无

## 第七十八条 违反臭氧层保护的法律责任

违反本法规定，在国家规定的期限内，生产、进口消耗臭氧层物质产品的单位未按照核定的配额进行生产、进口的，由有关行政主管部门责令改正，处五万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，由有关行政主管部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

注：新增。

依据：本建议稿第四十五条规定。

#### 条文主旨

本条是对违反臭氧层保护的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

本条是对现行法律的新增条文。增加本条的必要性是：

本建议稿第四十五条规定：国家鼓励、支持消耗臭氧层物质替代品的生产和使用，逐步减少消耗臭氧层物质的产量，直至停止消耗臭氧层物质的生产和使用。在国家规定的期限内，生产、进口消耗臭氧层物质的产品的单位必须按照国务院有关行政主管部门核定的配额进行生产、进口。为了落实上述规定，强化法律的可实施效果，应当增加相应的法律责任条款，从而更好的贯彻落实国家有关臭氧层保护的政策。

#### 具体条款的修改理由

本建议稿第四十五条规定：在国家规定的期限内，生产、进口消耗臭氧层物质的产品的单位必须按照国务院有关行政主管部门核定的配额进行生产、进口。对上述规定，应设置相应的责任条款。

(1) 处罚主体。由于目前国家还没有确定有关臭氧层保护的监督管理体制，因此本条对有关行政主管部门作了比较模糊的规定。

(2) 根据违法情节的轻重，设置两个不同档次的法律责任：一个是责令改正并处罚款；另一个是情节严重的，由本级人民政府责令停业、关闭。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

无

### 第七十九条 [交通工具超标排放等的法律责任]

违反本法规定，上路行驶的机动车向大气排放污染物超过规定的排放标准或者排放明显可见黑烟的，由县级以上人民政府公安交通管理部门暂扣车辆行驶证，责令限期维修；维修后经有资质的检测单位检测符合排放标准的，发还车辆行驶证。

违反本法规定，在用机动船、航空器等交通运输工具向大气排放污染物超过规定的排放标准的，由有关监督管理部门依法处理。

违反本法规定，生产、销售或者进口污染物排放超过规定排放标准的交通运输工具的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府环境保护主管部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

违反本法规定，在国务院批准的提前执行下一时段大气污染物排放标准的地区销售机动车，未向当地省级环境保护主管部门报送所售该型号机动车污染物排放情况的资料的，由省级环境保护主管部门责令改正，处一万元以下的罚款；销售的机动车不符合当地排放标准的，由省级环境保护主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

注：新增。

依据：《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第40条。

## 条文主旨

本条是对机动车船超标排放大气污染物的法律责任的规定。

## 修改本条的必要性

本条是对现行法律第三十二条和五十三条的修改调整。修改本条的必要性是：

1、现行法律第三十二条规定：机动车船向大气排放污染物不得超过规定的排放标准。第五十三条规定：违反本法第三十二条规定，……对无法达到规定的污染物排放标准的机动车船，没收销毁。上述规定存在一些不足：（1）所涉及的违法情形有限，没有涵盖其它一些违法情形，如“机动车排放明显可见黑烟”。（2）“没收销毁”的法律责任规定过重，容易产生侵犯私人财产权的嫌疑。（3）执法主体规定不明确，不便于实践操作。

2、本建议稿第四十七条等条款已经对现行法律第三十二条作了相应修改，为了与四十七条的实体规定相协调，法律责任条款也应作相应调整。

3、一些地方关于机动车船超标排放大气污染物法律责任的立法规定有成功经验。如：《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第四十条规定：违反本办法第二十一条第一款、第五款规定，在本市行驶的机动车向大气排放污染物超过规定的排放标准或者排放明显可见黑烟的，由公安交通管理部门暂扣车辆行驶证，责令限期维修；维修后经有资质的检测单位检测符合排放标准的，发还车辆行驶证。不符合排放标准的机动船在本市航道内行驶的，由有关监督管理部门依法处理。《青岛市机动车排气污染防治条例》第二十九条和第三十条也有类似规定。上述地方有关机动车船超标排放大气污染物法律责任的立法规定具有较强的可操作性，值得借鉴。

## 具体条款的修改理由

1、本建议稿第四十七条规定：机动车船、航空器等交通运输工具向大气排放污染物不得超过规定的排放标准。任何单位和个人不得制造、销售或者进口污染物排放超过规定排放标准的交通运输工具。在国务院批准的提前执行下一时段大气污染物排放标准的地区销售机动车的，应当向当地省级环境保护主管部门报送所售该型号机动车污染物排放情况的资料；不符合当地排放标准的，不得在该地区销售。当地省级环境保护主管部门应当定期公布污染物排放符合规定排放标准的机动车车型目录。污染物排放超过国家和当地提前执行的排放标准的新注册登记牌证机动车，公安交通管理部门不予核发牌证。污染物排放超过规定排放标准的新注册登记牌证机动船，有关行政管理部门不予注册登记。对上述规定，应设置相应的责任条款。

2、对上路行驶的机动车。（1）其违法情形包括：上路行驶的机动车向大气排放污染物超过规定的排放标准；上路行驶的机动车排放明显可见黑烟。这一违法情形是根据实践需要，借鉴地方立法经验而增加的规定。“明显可见黑烟”是指通过肉眼可以明显看见的黑烟。这一规定，不需要在上述第一种情形下通过排气检测来判断违法行为，从而可以降低执法成本，更灵活更有效地控制机动车排气污染。（2）对违法的机动车，暂扣车辆行驶证，责令限期维修。对此需要注意三点：其一，车辆行驶证是“暂扣”，而不是吊销或其他行政处罚。其二，暂扣之后，机动车所有人或驾驶人应在规定的期限内进行维修，直至符合规定的排放标准。其三，维修后经有资质的检测单位检测符合排放标准后，发还车辆行驶证。这样规定，体现了文明执法的理念，同时可以有效控制机动车排气污染。（3）执法主体。由县级以上人民政府公安交通管理部门实施处罚，其他主体不得进行处罚。

3、对不符合排放标准的机动船在航道内行驶的情形。对这种违法情形，其他相关立法对其已有相应的法律责任规定，因此本条作了援引性规定，即：由有关监督管理部门依法处理。“有关监督管理部门”，主要是指主管内河交通运输的渔业主管部门、主管海上交通运输的海事主管部门、主管军事船舶的军队环境保护主管部门等。

4、对生产、销售或者进口污染物排放超过规定排放标准的交通运输工具的情形。对这

种违法现象，本条第三款区分了轻重两种情形予以处罚。如果属于一般情节的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款。如果情节严重或特别严重的，由县级以上人民政府环境保护主管部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。该规定有助于从生产、销售和进口的源头遏制交通工具超标排放。

5、对于本条第四款的情形，即：在国务院批准的提前执行下一时段大气污染物排放标准的地区销售机动车，（1）对于未向当地省级环境保护主管部门报送所售该型号机动车污染物排放情况的资料的情形，因该违法情节较轻，因此建议稿规定由省级环境保护主管部门责令改正，处一万元以下的罚款；（2）对于销售的机动车不符合当地排放标准的情形，建议稿规定由省级环境保护主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；如果情节严重的，由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。这样规定，有利于保障部分发达地区为改善城市大气环境质量而采取必要的行政措施。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第40条；《青岛市机动车排气污染防治条例》第29条、30条。

### 第八十条 [违反机动车排气检测的法律责任]

违反本法规定，未经省、自治区、直辖市环境保护主管部门委托从事机动车排气污染定期检测的，由省、自治区、直辖市环境保护主管部门责令停止违法行为，没收非法所得，可以并处五千元以上五万元以下罚款。

违反本法规定，接受委托从事机动车大气污染物的排放状况检测的单位，不按照国家 and 地方规定的检测方法和技术规范进行检测的，由省、自治区、直辖市环境保护主管部门责令限期改正，可以处三千元以上三万元以下罚款；提供不实的检测报告或者不按规定检测情节严重的，处三万元以上五万元以下罚款，并可以由负责资质认定的部门取消承担机动车定期检测的资格。

违反本法规定，未取得机动车环保分类标志的机动车上路行驶的，由公安交通管理部门责令改正，可以并处二千元以下罚款。

注：修订。

依据：《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第42条。

#### 条文主旨

本条是对机动车排气污染违法检测行为的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

本条是对现行法律第五十五条的修改。修改本条的必要性是：

1、现行法律第五十五条存在不足：（1）法律责任规定比较简单，没有具体区分不同违法行为的性质及其严重程度不同。（2）执法主体规定不统一，在实践中容易产生执法混乱。

2、本建议稿第四十八条规定：省、自治区、直辖市环境保护主管部门委托符合条件的检测单位对在用机动车大气污染物的排放状况进行检测。接受委托从事机动车大气污染物的排放状况检测的单位，应当按照国家和地方规定的检测方法和技术规范进行检测，如实提供检测报告。该规定统一了执法主体，有利于加强对机动车排气检测行为的执法监督。

3、为了落实本建议稿第四十八条的规定，需要有相应的法律责任条款。同时要区分机动车排气检测中不同违法行为的性质及其严重程度并匹配不同的法律责任，因此，有必要完善现行法律第五十五条的规定。

4、一些地方立法有关于机动车排气污染违法检测行为的法律责任的规定。如：《青岛市机动车排气污染防治条例》第二十四条规定：机动车排气检测单位未取得合法资质擅自进行检测或者在检测中不符合规范、弄虚作假的，由环境保护主管部门责令停止违法行为，限期改正，处一万元以上五万元以下罚款。《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第四十二条规定：“违反本办法第二十三条第一款规定，未经市环保部门委托从事机动车排气污染定期检测的，由市环保部门责令停止违法行为，没收非法所得，可以并处五千元以上五万元以下罚款。违反本办法第二十三条第二款规定，接受委托从事机动车排气污染定期检测的单位不按规定的检测方法和技术规范进行检测，由市环保部门责令限期改正，可以处三千元以上三万元以下罚款；提供不实的检测报告或者不按规定检测情节严重的，处三千元以上五万元以下罚款，并可以由负责资质认定的部门取消承担机动车定期检测的资格。”上述地方立法规定具有较强的针对性和可操作性，值得借鉴。

#### 具体条款的修改理由

本建议稿第四十八条规定：省、自治区、直辖市环境保护主管部门委托符合条件的检测单位对在用机动车大气污染物的排放状况进行检测。接受委托从事机动车大气污染物的排放状况检测的单位，应当按照国家和地方规定的检测方法和技术规范进行检测，如实提供检测报告。在用机动车的所有者应当按照机动车安全技术检验周期，在接受安全技术检测的同时接受大气污染物排放状况定期检测。经定期检测，排放的污染物不超过购买时国家和当地机动车污染排放标准的，环境保护部门发放相应的机动车环保分类标志。未取得机动车环保分类标志的机动车，公安交通管理部门不予核发安全检验合格标志，不得上路行驶。违反上述规定的，应承担相应的法律责任。

1、未经省、自治区、直辖市环境保护主管部门委托，从事机动车排气污染定期检测的行为。依照本建议稿的规定，检测单位必须符合相应的条件。同时，从事机动车排气污染检测的活动，必须经过省、自治区、直辖市环境保护主管部门的委托，否则属于违法检测。对于该种违法情形，由省级环境保护主管部门责令停止违法行为，没收非法所得，可以并处五千元以上五万元以下罚款。

2、接受委托从事机动车大气污染物的排放状况检测的单位，不按照国家和地方规定的检测方法和技术规范进行检测。对于该违法情形，由省级环境保护主管部门责令限期改正，可以处三千元以上三万元以下罚款。

3、接受委托从事机动车大气污染物的排放状况检测的单位，提供不实的检测报告或者不按规定检测情节严重的行为。对于该情形，由省级环境保护主管部门处三千元以上五万元以下罚款，并可以由负责资质认定的部门取消承担机动车定期检测的资格。

4、对于未取得机动车环保分类标志的机动车上路行驶的违法情形，本条规定由公安交通管理部门责令改正，可以并处二千元以下罚款。责任改正属于行为罚，必须进行处罚；罚款属于财产罚，由交通管理部门根据违法情形的轻重，自由裁量决定是否处罚。

上述有关法律责任的分别规定，主要是考虑到不同违法情形的危害后果轻重不同。一些地方立法和执法的经验表明，这样规定是合理可行的。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《青岛市机动车排气污染防治条例》第24条；《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第42条。

### 第八十一条 [拒绝、阻挠机动车排气污染抽检的法律责任]

违反本法规定，在用机动车车主或者驾驶人员拒绝、阻挠县级以上地方人民政府公安交通管理部门或者环境保护主管部门对机动车排气污染抽检的，由公安部门或者环境保护主管

部门责令改正，可以并处二千元以下的罚款。

注：新增。

依据：《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第43条。

### 条文主旨

本条是对拒绝、阻挠机动车排气污染抽检的行为的法律责任的规定。

### 修改本条的必要性

1、现行法律缺乏相关法律责任的规定。现行法律第三十五条第三款规定：县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以在机动车停放地对在用机动车的污染物排放状况进行抽检。但该法在后面的法律责任部分并没有相应地规定机动车主或驾驶员违反上述规定时应承担何种法律责任。责任条款的缺失，导致该款在实践中无法真正得到贯彻执行。

2、本建议稿第四十九条和五十条规定了公安交通管理部门或者环保部门对机动车排气污染抽检的内容。为了落实这些具体规定，应当设置相应的责任条款。

3、一些地方立法有关于机动车排气污染抽检法律责任的规定。如：《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第四十三条规定：违反本办法第二十四条第三款规定，在用机动车车主或者驾驶人员拒绝、阻挠公安交通管理部门或者环保部门对机动车排气污染抽检的，由公安部门或者环保部门依照有关法律、法规处理。《青岛市机动车排气污染防治条例》第二十五条规定：机动车所有人和使用人拒绝环境保护主管部门对机动车进行抽检或者在检测、抽测中弄虚作假的，由环境保护主管部门按每辆机动车处五百元以上一千元以下罚款。上述地方有关违反机动车排气污染抽检法律责任的立法规定具有较强的可操作性，值得借鉴。

基于以上理由，我们建议增加该责任条款。

### 具体条款的修改理由

本建议稿第四十九条规定：县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以在机动车停放地对在用机动车的大气污染物排放状况进行抽检。第五十条规定：县级以上地方人民政府公安交通管理部门可以会同环境保护主管部门，对上路行驶的机动车的大气污染物排放状况进行抽检。违反上述规定的，应依法承担相应的法律责任。

1、违法主体应当包括在用机动车车主和驾驶人员。车主是指对在用机动车享有所有权的主体，包括自然人、法人和其他组织。驾驶人员是指在有关部门对机动车排气污染进行抽测时驾驶该机动车的自然人。车主与驾驶人员可能是同一主体，也可能是不同的主体。无论是否同一主体，车主和驾驶人员都适用于本条规定。

2、在实践中，违法表现包括：拒绝、阻挠县级以上地方人民政府公安交通管理部门或者环境保护主管部门对机动车排气污染抽检。

3、执法主体包括公安部门和环境保护主管部门。这两个部门都是机动车排气污染抽检的执法主体，都享有相应的执法权。根据本建议稿第四十七条和第四十八条的规定，两个部门对机动车排气污染抽检工作的具体职责分工是：环境保护主管部门在机动车停放地对在用机动车的大气污染物排放状况进行抽检；公安交通管理部门可以会同环境保护主管部门，对上路行驶的机动车的大气污染物排放状况进行抽检。另外还需要说明的是，这两个部门，均指县级以上地方人民政府的公安部门和环境保护主管部门，而不是其他部门。

4、执法依据和法律责任。本条没有直接规定执法依据和法律责任，而是指向一个援引性的规定，即“依照有关法律、法规处理”。这里所谓的“法律”，指国家的法律；“法规”，包括行政法规，也包括地方性法规，如执法主体所在地的省（自治区）、市地方性法规。法律责任，则根据上述范围内的法律、法规确定。



### 可供参考的其他立法中的相关规定

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 43 条；《青岛市机动车排气污染防治条例》第 25 条。

### 第八十二条 [机动车违法维修的法律责任]

违反本法规定，机动车维修单位未按照国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修，或者将维修后污染物排放仍超过规定排放标准的机动车交付使用的，由交通管理部门依照有关法律、法规处理。

注：新增。

依据：《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 41 条。

### 条文主旨

本条是对机动车违法维修的法律责任的规定。

### 修改本条的必要性

本条属于新增条款，增加的理由是：

1、本建议稿第八条规定：排放大气污染物，不得超过国家或者地方规定的大气污染物排放标准和主要大气污染物总量控制指标。第五十一条规定：机动车维修单位应当按照国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修，使在用机动车达到规定的大气污染物排放标准。为了落实上述条文的具体规定，应当设置相应的法律责任条款，对违反国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修的行为以及将维修后污染物排放仍超过规定排放标准的机动车交付使用的行为进行处罚。

2、一些地方立法有关于机动车违法维修的法律责任的规定。如：《青岛市机动车排气污染防治条例》第十六条规定：“从事机动车排气污染维修治理业务的企业，应当具有相应的资质，并遵守下列规定：……（三）按照机动车排气污染防治的要求和有关技术规范进行维修。”《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第四十一条规定：违反本办法第二十二条款第三款规定，将维修后污染物排放仍超过规定排放标准的机动车交付使用的，由交通管理部门依照有关法律、法规处理。上述地方立法规定具有较强的针对性和可操作性，值得借鉴。

### 具体条款的修改理由

1、本建议稿第五十一条规定：机动车维修单位应当按照国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修，使在用机动车达到规定的大气污染物排放标准。违反上述规定，未按照国家有关规定和生产企业的维修技术规范进行维修，或者将维修后污染物排放仍超过规定排放标准的机动车交付使用的应追究相应的法律责任。

2、具体承担何种责任，本条作了援引性规定，即依照有关法律、法规处理。这种规定，主要是立法技术的考虑。

3、关于执法主体。本条规定的执法主体是交通管理部门，其他部门无权行使该执法权。这符合《机动车维修管理规定》等现行立法的规定。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《机动车维修管理规定》第 53 条；《青岛市机动车排气污染防治条例》第 16 条；《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 41 条。

### 第八十三条 [违反机动车强制报废制度的法律责任]

违反本法规定，污染物排放超过规定标准无法修复的在用机动车上路行驶的，由公安交通管理部门收回机动车号牌和机动车行驶证，责令机动车车主依照国家有关规定办理注销登记，可以处一万元以下罚款。

注：新增。

依据：《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 44 条。

#### 条文主旨

本条是对污染物排放超过规定标准无法修复的在用机动车上路行驶的法律规定的规定。

#### 修改本条的必要性

1、机动车排放尾气是大气污染的主要来源之一，污染物排放超过规定标准无法修复的在用机动车尾气更是其中重要的污染源。对于这种情形的机动车，应当禁止其上路行驶。如果违反规定上路行驶，应当承担相应的法律责任。

2、本建议稿第五十二条规定：大气污染物排放超过规定标准的机动车无法修复的，按照国家有关规定办理机动车报废手续，并不得上路行驶。为了保障上述规定的落实和执行，应当设置相应的法律责任条款。

#### 具体条款的修改理由

1、本建议稿第五十条规定：大气污染物排放超过规定标准的机动车无法修复的，按照国家有关规定办理机动车报废手续，并不得上路行驶。违反该规定的，应该依照本条承担相应的法律责任。

2、法律责任主要是行政责任。具体而言：（1）收回机动车号牌和机动车行驶证。污染物排放超过规定标准无法修复的在用机动车上路行驶的，公安交通管理部门应当收回机动车号牌和机动车行驶证。（2）办理注销登记。污染物排放超过规定标准无法修复的在用机动车上路行驶，公安交通管理部门不仅要收回机动车号牌和机动车行驶证，还应当责令拥有该机动车的单位或者个人依照国家有关规定办理注销登记。（3）罚款。污染物排放超过规定标准无法修复的在用机动车上路行驶的，公安交通管理部门还可以对拥有该机动车的单位或者个人处以二千元以下罚款。这项行政责任不是必须承担的，是公安交通管理部门根据具体情况，酌情决定是否对其罚款以及罚款数额，比如，其上路次数、在路行驶时间、污染物排放超过规定标准的多少等。地方立法的经验表明，这样规定是合理的。

3、执法主体是公安交通管理部门，其他主体无权行使该项执法权。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 44 条。

### 第八十四条 [违反交通运输工具燃料监管的法律责任]

违反本法规定，生产、进口和销售含铅汽油、不符合国家和地方执行标准的车船用燃料、影响人体健康和污染环境的车船用燃料添加剂和清洁剂的，由县级以上人民政府依法行使监督管理权的部门责令改正，没收违法所得，并处一万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，由县级以上人民政府依法行使监督管理权的部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

注：新增。

依据：《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 45 条。

#### 条文主旨

本条是对生产、进口和销售不符合国家标准的车船用燃料添加剂和清洁剂的法律规定的规定。

#### 修改本条的必要性

1、生产、进口和销售不符合国家标准的车船用燃料添加剂和清洁剂，不仅会造成大气污染，危害环境，而且可能会影响人体健康，理应承担相应的法律责任。

2、本建议稿第五十三条规定：禁止生产、进口和销售影响人体健康和污染环境的车船用燃料添加剂和清洁剂。为了保障该禁止性规定的执行，有必要设置相应的法律责任条款。

#### 具体条款的修改理由

1、车船用燃料添加剂和清洁剂的品质直接影响到人体健康和城市大气环境质量，因此，车船用燃料添加剂和清洁剂控制是机动车污染控制的重要环节。本建议稿第五十三条规定：禁止生产、销售、进口、使用含铅汽油。禁止生产、销售、进口不符合国家和地方执行的燃料标准的车船用燃料；禁止生产、销售、进口、使用影响人体健康和污染环境的车船用燃料添加剂和清洁剂。违反上述规定的，应承担相应的法律责任。

2、执法主体。包括行使监督管理权的部门和本级人民政府。依法行使监督管理权的部门，是一个模糊的规定。这是立法技术的考虑，由其他更专门的法律、法规或规章规定该执法权限更科学合理。

3、法律责任。根据情节轻重，分为两种责任形式：（1）通常情况下，责令改正，没收违法所得，并处一万元以上十万元以下的罚款；（2）情节严重的，由县级以上人民政府依法行使监督管理权的部门提出意见，报请本级人民政府责令停业、关闭。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 45 条；《昆明市机动车排气污染防治条例》第 7 条、18 条；《青岛市机动车排气污染防治条例》第 9 条、31 条。

### 第八十五条 [油烟污染的法律責任]

违反本法规定，城市饮食服务业的经营者未安装油烟净化设施或者采取其他油烟净化措施的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门或者其他依法行使监督管理权的部门责令停止违法行为，限期改正，可以处五千元以下罚款。

注：修订 56 条第 4 款。

依据：本建议稿 59 条。

#### 条文主旨

本条是对油烟污染产生的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

城市饮食服务业的油烟污染已经成为影响城市大气质量和居民生活环境的重要因素。为了改善城市空气质量状况，提升居民生活舒适程度，本建议稿规定了城市饮食服务业的经营者在防治大气污染方面的法律义务。为保证该等法定义务的落实，有必要设置相应的法律责任条款。

#### 具体条款的修改理由

1、城市饮食服务业的经营者具有相应的法定义务。本建议稿第五十九条规定：城市饮

食服务业的经营者，应当安装油烟净化设施或者采取其他油烟净化措施，防止对附近居民的居住环境造成污染。在城市中心区、新区和中心镇范围的居民住宅区内新建饮食服务经营场所的，应当符合城乡规划，使用清洁能源，具备防治油烟污染的条件。该规定是对城市饮食服务业的经营者提出的法定义务。

2、城市饮食服务的经营者违反上述法定义务的情形，本法规定由县级以上地方人民政府环境保护主管部门或者其他依法行使监督管理权的部门责令停止违法行为，限期改正。这是行为罚，必须处罚的。如果违法情节严重的，监管部门还可以处五千元以下罚款。该罚款由监管部门根据违法情形的轻重，自由裁量决定是否处罚。

3、一些地方有关于油烟污染法律责任的成功立法和执法经验。《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第46条规定：“有下列行为之一的，由环保部门责令停止违法行为，限期改正，污染较轻的可以处二百元以上三千元以下罚款；污染严重的可以处三千元以上五万元以下罚款：……饮食服务业的经营者未采取有效污染防治措施，致使排放的油烟对附近居民的居住环境造成污染的。”在参考上海经验的基础上，考虑到全国各个地方经济社会发展水平的差异，本条规定了罚款的额度为五千元以下，这一规定更为符合我国的实际情况，同时也给各个地方的执法处罚留下了相对宽松弹性的空间，确保了执法标准的统一性和灵活性。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第46条。

## 第八十六条 [扬尘污染的法律責任]

违反本法规定，在城市市区进行建设施工或者从事其他产生扬尘污染的活动，未采取有效扬尘防治措施的，限期改正，处二万元以下罚款；对逾期仍未达到当地环境保护规定要求的，可以责令其停工整顿。

前款规定的对因建设施工造成扬尘污染的处罚，由县级以上地方人民政府建设行政主管部门决定；对其他造成扬尘污染的处罚，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门决定。

注：保留 58 条。

依据：本建议稿 61 条。

#### 条文主旨

本条是对扬尘污染产生的法律责任的规定。

#### 修改本条的必要性

在我国城市建设施工等活动日益增多的背景下，城市扬尘污染也越来越严重。本建议稿第六十一条规定了从事产生扬尘污染活动的单位负有防治扬尘污染义务。为防范违反该义务的违法行为的产生，有必要设置相应的法律责任条款。

#### 具体条款的修改理由

1、增加本条是保障本法有关从事产生扬尘污染活动的单位应当防治扬尘污染规定的需要。本建议稿第六十一条规定：在城市市区进行建设施工或者从事其他产生扬尘污染活动的单位，必须按照当地环境保护的规定，采取封封闭、覆盖、喷洒等措施控制扬尘，有效防治扬尘污染。要落实该义务规定，必须通过法律责任条款加以保障。

2、对于违反本法第六十一规定的违法行为，导致产生扬尘污染的，可以通过限期改正和罚款的方式对该违法行为进行制裁；如果对逾期仍未达到当地环境保护规定要求的，可以

责令其停工整顿。设置这样的处罚形式，能够有效惩治扬尘污染行为。

3、在实践中，产生扬尘污染的活动分别属于不同的行政主管部门监管，因此，应当规定由不同的监管部门对不同的活动实施处罚。本条规定：对因建设施工造成扬尘污染的处罚，由县级以上地方人民政府建设行政主管部门决定；对其他造成扬尘污染的处罚，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门决定。这一规定是必要且可行的。

4、一些地方关于扬尘的立法经验值得借鉴。《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第四十八条规定：违反本办法第三十二条第一款规定，在码头、堆场、露天仓库等地堆放货物，未采取有效扬尘防治措施，致使大气环境受到污染的，由环保部门或者其他依法行使监督管理权的部门依照有关法律、法规处理；违反本办法第三十二条第二款规定，施工场地和施工车辆未采取有效防尘措施，致使大气环境受到污染的，由建设行政管理部门依照有关法律、法规处理；违反本办法第三十二条第三款规定，未按照规范进行清扫保洁作业，致使大气环境受到污染的，由市容环境卫生行政管理部门依照有关法律、法规处理；违反本办法第三十二条第四款规定，运输车辆未配备专用密闭装置和其他防尘设施，或者未按操作规程进行装卸、运输作业，致使运输过程中产生扬尘污染的，由公安交通管理部门或者市容环境卫生行政管理部门依照有关法律、法规处理；逾期不配备专用密闭装置或者其他防尘设施的，可以由交通管理部门暂扣或者吊销道路运输证。以上规定合理地设置了有关扬尘污染的法律责任和处罚主体，值得参考。

**可供参考的其他立法中的相关规定**

《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》第 48 条。

## 第八十七条 [违反大气污染事故应急制度的法律责任]

企业事业单位有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正；情节严重的，处二万元以上十万元以下的罚款：

(一) 不按照规定制定大气污染事故的应急预案的；

(二) 大气污染事故发生后，未及时启动大气污染事故的应急预案，采取相应应急措施的；

(三) 生产、储存危险化学品的企业事业单位，在处理安全生产事故过程中未遵守应急预案采取措施，导致可能严重污染环境的废气直接排入大气环境的。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 82 条。

### 条文主旨

本条文是对违反大气污染事故应急制度的法律责任的规定。

### 修改本条的必要性

1、大气污染事故具有严重的社会危害后果。为了预防和控制大气污染事故的发生，减少事故发生造成的危害，可能发生大气污染事故的企业事业单位，应当按照国家的规定制定相应的应急方案，采取应急措施。

2、本建议稿第六十三条规定：可能发生大气污染事故的企业事业单位，应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定，做好突发大气污染事故的应急准备、应急处置和事后恢复等工作。第六十四条规定：可能发生大气污染事故的企业事业单位，应当制定有关大气污染事故的应急方案，做好应急准备，并定期进行演练；生产、储存危险化学品的企业事

业单位，应当采取措施，防止在处理安全生产事故过程中产生的可能严重污染大气的消防废气直接排入大气。第六十五条规定：企业事业单位发生事故或者其他突发性事件，造成或者可能造成大气污染事故的，应当立即启动本单位的应急方案，采取应急措施，并向事故发生地的县级以上地方人民政府或者环境保护主管部门报告；环境保护主管部门接到报告后，应当及时向本级人民政府报告，并抄送有关部门。为了保障上述规定的有效实施，有必要设置相应的责任条款。

#### **具体条款的修改理由**

1、本建议稿第六十三条、六十四条和六十五条规定了大气污染事故应急制度。为保障该制度得到切实遵守，设置相应的法律责任条款是十分必要的。

2、本建议稿关于大气污染事故应急的违法行为包括以下两项：（1）不按照规定制定大气污染事故的应急方案。该项违法行为的主体是可能发生大气污染事故的企业事业单位。（2）大气污染事故发生后，未及时启动大气污染事故的应急方案，采取有关应急措施。该项违法行为的主体是制订了应急方案的企业事业单位。对于这两项违法情形，立法应当区分不同情形设置严格程度不同的责任。具体而言：（1）责令改正，即如果企业事业单位的违法情节一般，责令该企业事业单位立即制定大气污染事故的应急方案，或者在大气污染事故发生后立即启动应急方案，采取有关应急措施。（2）罚款，如果企业事业单位的违法情节严重，比如，造成严重的大气污染危害后果，屡教不改拒不制定应急方案等，在责令改正的同时，还应当处以罚款。罚款额度为两万元以上十万元以下。同时，立法应明确规定执法主体为县级以上人民政府环境保护主管部门，其他机构无权处罚。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《中华人民共和国突发事件应对法》第 64 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 82 条。

### **第八十八条 [大气污染事故的法律責任]**

企业事业单位违反本法规定，造成大气污染事故的，由县级以上人民政府环境保护主管部门依照本条第二款的规定处以罚款，责令限期采取治理措施，消除污染；不按要求采取治理措施或者不具备治理能力的，由环境保护主管部门指定有治理能力的单位代为采取治理措施，所需费用由违法者承担；对造成重大或者特大大气污染事故的，可以报经有批准权的人民政府批准，责令关闭；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本单位取得的收入百分之三十以下的罚款。

对造成一般或者较大大气污染事故的，按照大气污染事故造成的直接损失的百分之十计算罚款；对造成重大或者特大大气污染事故的，按照大气污染事故造成的直接损失的百分之二十计算罚款。

渔业船舶造成大气污染事故的，由渔业主管部门进行处罚；其他船舶造成大气污染事故的，由海事管理机构进行处罚。

注：修订第六十一条。

依据：《水污染防治法》第 83 条。

#### **条文主旨**

本条文是对造成大气污染事故的法律规定的规定。

#### **修改本条的必要性**

1、大气污染事故，是指由于违反大气污染防治法律法规的经济、社会活动与行为，以及意外因素的影响或者不可抗力等原因，致使大气环境受到污染，人体健康受到危害，社会

经济与人民财产遭受损失，造成不良社会影响的突发性事件。如果行为人实施违法行为，导致了大气污染事故的发生，应当承担法律责任。

2、现行法律第六十一条规定了企业事业单位违反法律规定造成大气污染事故的法律责任。该条规定设置的法律责任明显偏轻，对造成事故的企业事业单位及其相关责任人员的处罚力度不够。因此，本建议稿第八十四条对上述规定作了相应的修改，进一步明确了处罚措施，加大了处罚力度。

#### 具体条款的修改理由

1、企业事业单位因违法造成大气污染事故的，应当追究相应的法律责任。首先，违法主体应当是企业事业单位而不是个人；其次，企业事业单位违反了本法的有关规定，未履行相应的大气污染防治义务；第三，企业事业单位的违法行为导致了大气污染事故的发生，即违法行为和事故之间存在因果关系。

2、违法行为情节不同，法律责任也应不同。依照《中华人民共和国突发事件应对法》和国务院 2006 年 1 月发布的《国家突发环境事件应急预案》，大气污染事故按照严重性和紧急程度，可以分为特别重大环境事件（Ⅰ级）、重大环境事件（Ⅱ级）、较大环境事件（Ⅲ级）和一般环境事件（Ⅳ级）四级。因此，对不同的大气污染事故，应规定不同的处罚。同时，现行法规定的法律责任过轻，应强化法律责任的规定。

3、关于罚款的规定。本条首先统一提高了罚款标准，其次根据不同的违法情形，设置了不同的罚款额度。（1）对造成一般或者较大大气污染事故的，按照大气污染事故造成的直接损失的百分之二十计算罚款。大气污染事故造成的直接损失，是指因大气污染事故的发生而直接导致的经济损失。民法上通常将既有财产的减损视为直接损失，以区别于丧失未来可能得到的利益的间接损失。本条规定以直接损失为基数计算罚款额。（2）对造成重大或者特大大气污染事故的，按照大气污染事故造成的直接损失的百分之三十计算罚款。重大或者特大大气污染事故，造成的危害比较大，罚款额度也应高于一般或者较大的大气污染事故，以体现法治公平的原则。（3）无论造成何种大气污染事故，都可以对该污染事故直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以罚款。需要说明的有几点：第一，这项罚款并不是必须实施的，处罚机关可以根据大气污染事故发生的原因、造成的危害以及直接负责的主管人员和其他直接责任人员所应承担的责任大小等因素决定是否处以罚款。第二，罚款适用于直接负责的主管人员和其他直接负责人员。直接负责的主管人员是指对大气污染事故的发生直接负责的领导者，其他直接责任人员是指非直接领导者，但对大气污染事故的发生负有直接责任的人员。第三，罚款的额度为该人员上一年度从本单位取得的所有收入的总和。据此，该直接责任人在本单位之外取得的收入是不计算在内的，比如，利用自己的私人财产买卖股票所得、利用业余时间赚钱的稿酬所得等都不应计算在内。

4、在处以罚款的同时，由处罚机关规定一定的期限，责令违反行为人在该期限内采取治理措施，消除因大气污染事故造成的大气污染现象。治理措施应当经作出处罚决定的部门审查同意。

5、代为治理，具体内容包括：（1）如果造成大气污染事故的企业事业单位具备以下情形之一的，处罚机关可以决定代为治理：一是处罚机关规定的期限届满后，仍不采取治理措施；二是不按照处罚机关的规定和国家有关技术规范的要求采取治理措施；三是该企业事业单位确实不具备治理能力。（2）代为治理须由处罚机关决定有治理能力的单位进行，违法行为人不得自行决定代为治理。（3）代为治理所发生的费用由违反者承担。

6、责令关闭，对造成重大或者特大大气污染事故的，作出处罚决定的行政机关可以报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。责令关闭不是必须的，即使企业事业单位造成了重大或者特大的空气污染事故，也不一定要关闭。是否关闭，应当由人民政府根据违法的情节、污染状况、治理程度等因素总和决定。

## 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国环境保护法》第 38 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 83 条。

### 第八十九条 [不服行政处罚的救济途径和强制执行]

当事人对行政处罚决定不服的，可以申请行政复议，也可以在收到通知之日起十五日内向人民法院起诉；当事人对处罚决定逾期不申请行政复议也不向人民法院起诉、又不履行的，作出处罚决定的环境保护主管部门可以申请人民法院强制执行，或者采取下列强制执行措施：

（一）书面通知其开户银行或者其他金融机构从其存款中扣缴罚款；

（二）扣押、查封、依法拍卖或者变卖其价值相当于应缴罚款的商品、货物或者其他财产，以拍卖或者变卖所得抵缴罚款。

环境保护主管部门采取强制执行措施时，对未缴纳罚款的滞纳金同时强制执行。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 84 条。

#### 条文主旨

本条是对不服行政处罚决定的救济途径和强制执行的规定。

#### 修改本条的必要性

行政处罚是当事人实施违法行为应当承担的行政责任。依照《中华人民共和国行政处罚法》和有关规定，绝大多数行政处罚都不是终局的，本法规定的行政处罚也同样。如果当事人对行政处罚决定不服的，有权通过别的途径寻求救济，以避免处罚不当对当事人造成损害，从而保障行政相对人的合法权益。同时，由于行政机关不具有对行政处罚的强制执行权，在行政相对人期满不申请行政复议或者起诉，又不履行行政处罚决定的情况下，为了保障行政处罚措施的落实，有必要规定相应的强制执行措施。

现行法律没有针对上述情况作出规定，既不利于行政相对人合法权益的保障，也不利于行政处罚措施的依法执行。为了进一步完善现行法律，本建议稿新增了该条款。

#### 具体条款的修改理由

1、当事人不服行政处罚决定时，法律应当规定相应的救济途径。根据行政法的一般规定，如果当事人对行政机关依照本法作出的行政处罚决定不服的，可以通过以下两种途径寻求救济：（1）行政复议。行政复议是行政机关内部自我纠错的一种监督制度。依照《中华人民共和国行政复议法》，公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请。对行政机关依法作出的警告、处罚、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等行政处罚决定不服的，公民、法人或其他组织都可以申请行政复议。申请行政复议的，应当遵守《中华人民共和国行政复议法》的规定。（2）行政诉讼。如果当事人对行政处罚决定不服的，可以在收到处罚通知之日起十五日内向人民法院起诉。所提起的诉讼为行政诉讼，被告是作出行政处罚决定的行政机关。行政诉讼应当遵循《中华人民共和国行政诉讼法》的有关规定。需要说明的事，当事人可以在行政复议和行政诉讼中任意选择，既可以申请行政复议，也可以提起行政诉讼。行政复议不是行政诉讼的前置程序。

2、对于行政机关作出的行政处罚决定，如果当事人在法定期限内不申请救济的，人民法院应根据行政机关的申请对当事人作出的要求履行行政处罚决定的强制措施。这是保证行政处罚决定得到有效执行的司法保障。适用强制执行的，须具备以下条件：1、当事人在知道该行政处罚决定的具体行政行为之日起六十日内没有提出行政复议，也没有在收到行政处



罚决定通知之日起十五日内向人民法院提起诉讼。2、在上述期限内拒绝履行行政处罚决定。3、由作出行政处罚决定的机关向人民法院提出申请。4、接到申请的人民法院依法强制执行。执行的标的是上述行政处罚决定。

3、关于强制执行措施。为了确保行政处罚行为的顺利执行，除了对行政处罚规定司法保障措施外，还应当规定适当的行政强制执行措施。行政强制执行，是保证行政机关顺利履行法定职责，保护生态环境的重要的法律制度。在实践中，环保部门通过向法院申请强制执行，可以在很大程度上促进行政处罚得到有效执行。但是，向法院申请强制执行，程序比较复杂，时间比较冗长，在很多情况下会导致行政处罚的结果因程序和时间的冗长而丧失及时惩治违法行为的效力。为了提高行政处罚的执行效力，很多行政机关需要有运用行政强制措施权力，否则将无法履行其法定职责。没有行政强制执行制度，行政处罚将最终沦为一句空话。因此，立法规定环保部门的行政强制措施是必要的。

4、其他领域一些立法为环境法的行政强制执行立法提供了有益的参考。《中华人民共和国税收征收管理法释义》第四十条规定：“从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人未按照规定的期限缴纳或者解缴税款，纳税担保人未按照规定的期限缴纳所担保的税款，由税务机关责令限期缴纳，逾期仍未缴纳的，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以采取下列强制执行措施：（一）书面通知其开户银行或者其他金融机构从其存款中扣缴税款；（二）扣押、查封、依法拍卖或者变卖其价值相当于应纳税款的商品、货物或者其他财产，以拍卖或者变卖所得抵缴税款。”为提高行政处罚的执行效率和效力，参照上述立法，规定环保部门强制执行措施的规定是十分必要的。另外，由于这种强制执行是在当事人对处罚决定逾期不申请行政复议也不向人民法院起诉、又不履行的情形下实施的，因此，应当依法加收滞纳金。故本条规定环保部门在实行强制执行措施时，对未缴纳罚款的滞纳金同时强制执行。这样有助于更好的发挥强制执行措施的威慑力。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国行政复议法》第5条、第6条；《中华人民共和国行政诉讼法》第11条；《中华人民共和国行政处罚法》第44条、第45条；《中华人民共和国税收征收管理法释义》第四十条。

### 第九十条 [大气污染损害的民事责任]

因大气污染受到损害的当事人，有权要求排污方排除危害和赔偿损失。

由于不可抗力造成大气污染损害的，排污方不承担赔偿责任；法律另有规定的除外。

大气污染损害是由受害人故意造成的，排污方不承担赔偿责任。大气污染损害是由受害人重大过失造成的，可以减轻排污方的赔偿责任。

大气污染损害是由第三人造成的，排污方承担赔偿责任后，有权向第三人追偿。

注：修订现行法律第六十二条第一款和第六十三条。

依据：《水污染防治法》第85条。

#### 条文主旨

本条是对大气污染损害民事责任的规定。

#### 修改本条的必要性

1、现行法律有关民事责任的规定比较简单，可操作性不强。在我国现行的环境法律中，环境法律责任是由民事、行政和刑事责任构成的综合法律责任体系。其中，民事责任占有很重要的地位。民事责任制度能够及时、有效地弥补当事人所遭受的损失，因而成为当事人追究责任、弥补损失的重要救济方式。而现行法律对环境民事责任的规定极为笼统、不全面，

对受害人的请求权、不可抗力、受害人的过错和第三人的责任等问题没有规定或规定得不合理，因而导致实务中对大气污染损害民事责任的追究有相当的难度。针对这一问题，本建议稿把完善民事责任作为立法修订的重点，集中解决实践中比较常见的问题，为维护大气污染受害者的合法权益提供更有力的保障。

2、其他有关污染损害民事责任的环境立法规定比较科学合理。如《水污染防治法》第八十五条对水污染损害制度，明确规定了受害人的请求权、免责事由、受害人的过错、第三人责任等内容，该规定切实可行、操作性强，可以作为大气污染损害民事责任的立法借鉴。

#### **具体条款的修改理由**

1、大气污染损害民事责任构成要件应予以明确。由于多数环境侵害一般表现为排污者向环境排放污染物继而造成他人合法权益损害的现象，因而环境侵害是特定加害人和受害人之间因环境污染损害而发生相互关系的结果。按照侵权行为法理论，受害人可以依法请求加害人就其行为造成的损害承担损害赔偿责任。这一民事责任的构成要件一般包括以下三项：1、有污染大气的行为。在大气污染损害纠纷中，通常加害人实施的排污行为是先造成大气污染，然后再通过污染的大气对受害人的权益造成损害。大气污染的排污行为是承担民事责任的逻辑链条。2、有损害后果。在环境污染侵害中，损害一般表现为污染环境造成的人身损害和财产损害。特定情况下，精神损害也有可能构成污染损害后果。3、污染大气的行为与损害后果之间存在因果关系。另外，理论上通常认为我国的大气污染损害属于特殊侵权行为，其民事责任实行无过错责任原则，因此，排污方主观上的过错不是大气污染损害民事责任的构成要件。

2、承担民事责任的方式应予明确。根据实践，并参照其他立法规定，排污方承担民事责任的方式包括排除危害和赔偿损失。

3、免责事由应当明确。免责事由，是指排污方免于承担民事责任的法定情形。本条规定的免责事由包括不可抗力、受害人故意和受害人的重大过失。其中，不可抗力的适用是有限制的：大气污染损害的发生必须是完全由于不可抗力造成，不能参杂其它因素。另外，如果法律对此另有规定，当事人不能据此免责。在受害人故意的情况下，排污方的污染行为并不是造成损害的原因，排污行为和损害结果之间的因果关系链条发生断裂，因而可以据此免责。受害人的重大过失并不是严格意义上的免责事由，排污方不能据此完全免责，而只是确定排污方损害赔偿承担责任时可以适当减轻其赔偿责任。

4、关于对第三人的追偿。为了及时添补受害人所遭受的损失，在由第三人造成大气污染损害的情况下，本条规定了先有排污方承担损害赔偿的严格责任。但是，排污方对真正的责任人即第三人有权要求其偿付已支付的赔偿数额和其它相关费用。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《中华人民共和国环境保护法》第 41 条；《中华人民共和国民法通则》第 119 条、124 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 85 条。

### **第九十一条 [大气污染民事纠纷的解决途径]**

因大气污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护主管部门或者海事管理机构、渔业主管部门按照职责分工调解处理；调解不成的，当事人可以向人民法院提起诉讼。当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。

注：修订现行法律第六十二条第二款。

依据：《水污染防治法》第 86 条。

条文主旨

本条是对大气污染民事纠纷解决途径的规定

### **修改本条的必要性**

按照民法原理，对于平等民事主体之间的损害赔偿纠纷，双方自行协商是首要的同时也是效率最高的解决方式。这种解决方式充分体现了双方意愿，因而较好地维护了当事人的利益。但是，由于双方当事人努力维护自身利益以及可能存在的地位上的不平等，双方博弈往往很难达成满意的协商结果，这时需要一个中立而权威的第三方介入，对当事人的纠纷依法进行裁决。由环境保护主管部门统一监管固然有效，但从职能上看，对船舶和渔业大气污染纠纷，分别由海事管理机构和渔业主管部门负责调解处理更为合理。因此，为进一步完善上述问题，本条对现行法律第六十二条第二款进行修改，明确了海事管理机构和渔业主管部门调解纠纷的职能。

### **具体条款的修改理由**

1、行政调解的必要性。行政调解是指在国家行政机关的主持下，以当事人的申请为基础，以国家法律、法规及政策为依据，以自愿为原则，通过对争议双方的说服与劝导，促使双方当事人互让互谅、平等协商、达成协议，以解决有关争议而达成和解协议的活动。行政调解的优点在于，它在程序上比司法机关进行诉讼处理的方法简单易行，因而也是当事人乐于接受的简易、方便的方式。依照本条规定，大气污染损害赔偿纠纷发生后，当事人有权申请行政调解。

2、行政机关行政调解的依据是法律、法规对其职责的明确规定，即必须有法定的授权。在大气污染防治的监督管理体制中，有权进行调解的部门包括环境保护主管部门、海事管理机构和渔业主管部门。其中，环保部门负责大气污染防治的统一监督管理，海事管理机构和渔业主管部门分别就船舶污染大气损害赔偿纠纷和渔业大气污染损害赔偿纠纷进行调解。

3、关于行政调解的效力。在《环境保护法》和现行《大气污染防治法》中规定的纠纷解决方式是“处理”。关于“处理”的性质实践中曾产生过争议，其后的《全国人大常委会法制工作委员会“关于正确理解和执行〈环境保护法〉第41条第2款的答复”》对此作了予以明确，行政机关居中处理大气污染损害赔偿纠纷是在平等听取双方当事人意见后，依法进行劝说协商来促使双方当事人达成可以接受的纠纷解决方案，它在性质上属于行政调解，而非行政裁决。在效力上，行政调解并没有强制执行的效力，当事人不服不能申请法院强制执行，而只能向法院起诉。此次修改在此基础上对这一规定作进一步明确。因此，此条规定的行政调解并不是诉讼的前置程序。

4、对行政调解结果不服的救济。对于行政调解仍无法达成一致意见以及对行政调解结果不服的，当事人均可以以对方当事人为被告提起损害赔偿的民事诉讼，但不能据此提起行政诉讼。

### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《中华人民共和国环境保护法》第40条；《中华人民共和国水污染防治法》第86条。

## **第九十二条 [举证责任]**

因大气污染引起的损害赔偿诉讼，由排污方就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第87条。

### **条文主旨**

本条是对排污方举证责任的规定。

### 修改本条的必要性

在环境侵害诉讼中，因果关系主要涉及加害行为与损害发生之间事实的因果关系问题，同时还涉及因加害人所致损害而应当予以赔偿的损害对象的范围问题，以及如何对损害进行金钱评价的问题等等。因此，实践中，要证明排污行为与损害之间有准确、完整的因果关系，需要高度的科学知识和大规模的科学监测、调查，证明起来十分复杂。在环境污染纠纷中，受害人相对于排污方的企业，他们在知识能力和财力负担上都处于弱势地位。另外，由于我国缺少独立的污染调查和损害判定机构，而环保部门所做的监测和认定服务又十分有限。因此，对于受害者而言，承担这样严格的举证责任是非常困难也是不公平的。

现行法律对举证责任没有作出规定，极不利于大气污染民事诉讼的开展。为解决这一问题，本建议稿在借鉴有关司法解释的基础上增设本条，对排污方的举证责任作了规定，以缓解受害人的举证压力，推动大气污染民事诉讼的开展，依法保障受害人的合法权益。

### 具体条款的修改理由

1、举证责任倒置规则的必要性。举证责任的分配对当事人的权益有着重要的影响。按照，我国民事诉讼法的规定，对于一般的民事诉讼，我国实行的是“谁主张，谁举证”的原则，当事人对自己所主张的事实承担举证责任，否则承担败诉风险。对于因大气污染引起的损害赔偿诉讼，考虑到受害人的弱势地位，法律在设定举证规则时，适当减轻受害人的举证责任。一般情况下，受害人只需对排污方的排污行为和自身所受的损害承担举证责任。而排污方不仅要承担其应负担的证明责任（包括免责事由），还必须对排污行为和损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。即，如排污方否认该事实，则必须提供相应的证据来证明，否则即败诉。这就是举证责任倒置规则。在大气污染损害诉讼中，由于作为加害人的排污方在资金、技术、社会影响力等方面拥有的资源远大于作为受害人的普通个体，因而在损害赔偿法律关系结构中具有优势地位。因此，为保护受害者的合法权益，本法增加了举证责任倒置的规则。

2、免责事由应当明确。免责事由在本质上是一种抗辩事由，即只要当事人证明该事由的存在，便可免于承担赔偿责任。本条所说的免责事由包括不可抗力、受害人的故意和重大过失。如果排污方可以提供证据证明上述两种情况的存在，即可免于或减轻承担赔偿责任。这是对双方权利义务的公平分配。

### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国水污染防治法》第 87 条；《中华人民共和国民事诉讼法》第 64 条；《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第 4 条。

## 第九十三条 [代表人诉讼、诉讼支持和法律援助]

因大气污染受到损害的当事人人数众多的，可以依法由当事人推选代表人进行共同诉讼。

环境保护主管部门和有关社会团体可以依法支持因大气污染受到损害的当事人向人民法院提起诉讼。

国家鼓励法律服务机构和律师为大气污染损害诉讼中的受害人提供法律援助。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 88 条。

### 条文主旨

本条是对大气污染诉讼中的代表人诉讼、诉讼支持和法律援助的规定。

### 修改本条的必要性

本条是新增加的条款。现实中发生的大量环境污染案件具有群体性、涉及面广和社会影响大的特点，这一点在大气污染案件中尤为明显，大气为人类提供了呼吸和生存空间，大气的流动性特质决定了大气污染将会导致大量的受害群体。在这种情况下，为了维护自己合法权益，每个受害者都可能选择诉讼途径。而一旦诉讼，将会给法院带来超负荷的压力。法院逐一审理不仅造成诉讼的不经济，而且可能出现同一事件的受害者获得不同数额赔偿的情形。这将不利于保护受害者也不能有效地解决纠纷。因此，有必要在大气污染诉讼中引入我国民事诉讼法中规定的代表人诉讼制度。同时，由于大气污染损害案件中的受害人，在资金、技术等方面，相对于排污企业来说，往往处于弱势地位，在诉讼和取证过程中也很难使自己的主张得到支持。因而，有必要建立诉讼支持和法律援助制度。这将极大地推动环境诉讼的有力进行。

### **具体条款的修改理由**

1、规定代表人诉讼的必要性。代表人诉讼又称群体诉讼，依照我国民事诉讼法的规定，它是共同诉讼的一种特殊形式，是共同诉讼制度与代理制度的结合。所谓共同诉讼，是指当事人一方或者双方为二人以上，其诉讼标的是共同的或同一种类、人民法院认为可以合并审理并经当事人同意的诉讼。如果该共同诉讼由于当事人一方人数众多而推选代表人进行，就属于代表人诉讼。代表人的诉讼行为对其所代表的诉讼行为发生效力，但代表人变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求，进行和解，必须经被代表的当事人同意。在大气污染损害案件中，由于大气污染的特性，受到损害的当事人往往人数众多，这种情况下，可以推选代表人进行共同诉讼。

2、为了使污染受害者摆脱其在诉讼法律关系结构中所处的劣势地位，由环境保护主管部门和有关社会团体为受害者进行诉讼提供支持是非常有必要的。我国《民事诉讼法》中已有类似规定，该法第十五条规定，机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为，可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。对于环境保护主管部门而言，其法定职责在于大气污染防治的统一监督管理，支持受害人进行诉讼也是其监督管理工作的一部分。而对于社会团体来说，尤其是环境保护的相关组织，其本身就是自愿成立的、以保护环境为宗旨的非营利性社会组织。二者都可以对受害人诉讼提供支持。支持的内容可以包括多方面，比如提供科学知识方面的数据等。

3、增加法律援助规定的必要性。依照我国《法律援助条例》的规定，所谓法律援助，是指法律援助机构对符合条件的公民提供的法律咨询、代理刑事辩护等无偿法律服务。一般民事代理方面的法律援助只适用于依法请求国家赔偿、请求给予社会保险待遇或者最低生活保障待遇、请求发给抚恤金、救济金、请求给付赡养费、抚养费、扶养费、请求支付劳动报酬、主张因见义勇为行为产生的民事权益等方面。大气污染损害案件中的受害人往往在经济上和技术上均处于弱者地位。因此，应增加对大气污染损害诉讼受害人提供法律援助的规定，进一步扩大了法律援助的范围。同时，法律对提供法律援助持鼓励态度，但并不要求法律服务机构或者律师必须提供法律援助。在具体适用上，提供法律援助应当遵守《法律援助条例》的规定。

### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《中华人民共和国水污染防治法》第 88 条；《中华人民共和国民事诉讼法》第 15 条、第 53 条、第 54 条；《法律援助条例》第 10 条；《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第 59 条、第 60 条。

## 第九十四条 [环境监测机构的职责]

因大气污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷,当事人可以委托环境监测机构提供监测数据。环境监测机构应当接受委托,如实提供有关监测数据。监测机构不接受委托或者接受委托后不如实提供监测数据,给当事人造成损害的,应当依法承担民事责任。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 89 条。

### 条文主旨

本条是对委托环境监测机构提供监测数据的规定。

### 修改本条的必要性

在大气污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷中,排污方的排污行为是否超出法定的排污标准是受害人能否获得支持的一个重要依据。而对排污和污染损害所作的监测数据就自然成为双方争议的焦点,也是诉讼的关键。当事人双方都可以根据有关法律的规定,提供各自的监测数据。但是,对于这样一种技术性含量高的工作,一般当事人是难以完成的,即使能够完成且提供到法院,也难以得到采信。因此,需要有一个权威而独立于当事人双方利益之外的权威而中立的机构对大气污染情况进行监测,提供科学的依据和结论。只有这样,才能摆脱当事人双方的利益纠葛,使法院的审判建立在科学、公正的基础之上。在我国当前的环境管理体制下,有能力且具有相当权威性的监测数据提供机构应当是各级环境监测机构。对于当事人委托监测的,环境监测机构应当接受委托,这将有利于当事人举证、维护其合法权益,并提高诉讼效率。

2008 年修订的水污染防治法对当事人委托环境监测机构提供监测数据以及环境监测机构的义务做出了规定。参照既有立法,本建议稿新增了这一规定。

### 具体条款的修改理由

1、基于大气污染事故涉及非常专业的科学知识,而一般当事人不掌握相关知识,因此,法律有必要赋予当事人委托环境监测机构提供监测数据的权利。本条所说的环境监测机构,是指环境保护系统各级环境监测中心(站)和辐射环境监测机构。依照环境保护法和 2007 年 7 月国家环境保护总局发布的《环境监测管理办法》,环境监测工作是县级以上环境保护部门的法定职责。县级以上环境保护部门应当按照数据准确、代表性强、方法科学、传输及时的要求,建设先进的环境监测体系,为全面反映环境质量状况和变化趋势,及时跟踪污染源变化情况,准确预警各类环境突发事件等环境管理工作提供决策依据。可见,环境监测机构有义务对我国大气环境即大气污染物排放状况进行监测,其监测行为具有技术、资源、人力等方面的优势,监测结果具有权威性。因此,发生大气污染损害赔偿纠纷时,委托环境监测机构提供对该案件涉及的有关水环境污染状况的监测数据是合理、可行的,有利于法院对纠纷的裁决。

2、为保证当事人上述权利的实现,法律还应同时规定环境监测机构的义务。环境监测机构的法定监测职责主要是指环境质量监测、污染源监督性监测、突发环境污染事件应急监测以及为环境状况调查和评价等环境管理活动提供监测数据的环境监测,并不包括接受污染纠纷当事人的委托提供监测的情况。因此,理论上,污染纠纷当事人和环境监测机构之间只能形成民事委托关系。但是,为了保证污染纠纷的顺利解决,本条对环境监测机构的义务做了特别规定:环境监测机构应当接受委托,即对当事人委托监测的请求,环境监测机构应当接受,不得无故拒绝。同时,环境监测机构接受委托后应当如实提供监测数据,换言之,环境监测机构应当恪尽职守,客观地对大气污染状况进行监测,完整、公正地向委托人提供监

测数据和结果，不得提供伪造和虚假的数据。否则，给当事人造成损害的，应当依照民法通则的规定承担民事责任。

#### 可供参考的其他立法中的相关规定

《中华人民共和国水污染防治法》第 89 条。

### 第九十五条 [治安管理处罚责任和刑事责任]

违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 90 条。

#### 条文主旨

本条是对治安管理处罚国家民委和和刑事责任的规定。

#### 修改本条的必要性

综观本章规定的法律责任，从第六十六条到第九十条，都只涉及行政责任和民事责任。对于实践中经常出现的一些比较严重的违法行为，仅仅给予行政处罚或要求承担民事责任是不够的，不足以对违法行为人构成威慑。在没有更为严厉的惩治措施时，违法行为人可能会无视法律的规定，继续实施其污染行为。因此，要从根本上解决这一问题，有必要在法律上明确对一些性质和情节比较严重的违法行为，给予更为严厉的处罚。这种处罚措施主要是治安管理处罚和刑事责任。

同时，考虑到我国已经制定了《治安管理处罚法》和《刑法》，为了维护法制的统一，原则上，不再在各单行法中规定具体的治安管理处罚条款和刑事责任。如果某一行为构成违反治安管理行为或者构成犯罪的，可以直接依照《治安管理处罚法》和《刑法》的有关条款予以处罚。这样的立法技术，可以减少在多个法律中规定治安管理处罚或刑事责任可能出现的处罚不统一的情况，也可以避免由于《治安管理处罚法》和《刑法》的修改而出现的法律之间不衔接的问题。

基于以上理由，本建议稿对现行法律第六十五条的规定作了修改，增加了治安管理处罚，并删去了《刑法》具体对应条款的规定。

#### 具体条款的修改理由

1、规定治安管理处罚责任的必要性。大气污染及其防治关系到社会治安和公共利益，因此，除本法已经规定的法律责任外，还应规定相应的治安管理处罚责任。本建议稿对大气污染防治规定了一系列制度和措施，有关单位和个人必须遵守。就大气污染防治的领域而言，本法具有基础性的地位和作用。同时，本法第六十六条至第九十条针对不同的违法行为规定了不同的处罚措施，只有这些违法行为才可能构成违反治安管理行为而给予治安管理处罚。但是，要给予治安管理处罚，行为人的行为仅违反本法规定是不够的，还必须构成违反治安管理行为。换言之，仅违反本法规定而不构成违反治安管理行为的，只能适用本法第七十条至第八十三条的规定追究法律责任，而不能给予治安管理处罚。构成违反治安管理行为的，依照《治安管理处罚法》，须是扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性，但尚不构成犯罪的行为。另外，给予治安管理处罚的行为，必须在《治安管理处罚法》里有明确规定，并依照该法规定的条件和程序作出。与本法相关的主要是《治安管理处罚法》第三十条。该条规定，违反国家规定，制造、买卖、储存、运输、邮寄、携带、使用、提供、处置爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质的，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留。本

法规定治安管理处罚责任，但并不具体规定，这是由两部法律的不同性质决定的，也符合立法技术规范。

2、规定刑事责任的必要性。严重违反本法有关规定，以至于构成刑法上规定的犯罪行为的，还应当承担相应的刑事责任。刑事责任是指行为人实施的行为违反法律，造成或可能造成环境严重污染或破坏，构成犯罪时所应当承担的法律责任。刑事责任是性质最为严重的法律责任，行为人所受的惩罚也是最严厉的。当然，本法有关刑事责任的规定，应与刑法的规定相协调。刑法规定了具体的罪名。与本法相关的主要是两个罪名，一是《刑法》第三百三十八条规定的重大环境污染事故罪，即违反国家规定，向土地、水体、大气排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他危险废物，造成重大环境污染事故，致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金；后果特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金。二是《刑法》第四百零八条规定的环境监管失职罪，即负有环境保护监督管理职责的国家机关工作人员严重不负责任，导致发生重大环境污染事故，致使公私财产遭受重大损失或者造成人身伤亡的严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役。本法规定刑事责任，但并不详细规定，而是援引刑法的规定，这是不同法律的分工需要，是立法技术的要求。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《中华人民共和国治安管理处罚法》第 30 条；《中华人民共和国刑法》第 338、408 条；《中华人民共和国环境保护法》第 45 条；《中华人民共和国水污染防治法》第 90 条。



## 第七章 附则

法的附则是对法律正文的补充，通常规定法律制定或者适用的例外规则、对立法用语的解释、法律的施行日期、与有关法律之间的关系等内容。它是整个法律条款的有机组成部分，具有同一般法律条款相同的效力。本章共两条，分别规定了若干立法用语的解释（第九十二条）和现行大气污染防治法的施行日期（第九十三条）。

### 第九十六条 [若干立法用语的解释]

现行大气污染防治法中下列用语的含义：

（一）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。

（二）大气污染物，是指直接或者间接向大气排放的，可能导致大气环境污染的物质。

（三）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等可移动的车辆和船舶。

注：新增。

依据：《水污染防治法》第 91 条；环保部修订案第 109 条。

#### 条文主旨

本条是对若干立法用语的规定。

#### 修改本条的必要性

2000 年大气污染防治法中没有对立法用语作出解释，我们认为，这是导致现行大气污染防治法在实践中难以有效实施的原因之一。对法律中使用的一些重要用语进行解释，是立法解释的一种。它属于立法的补充，本身具有和立法同样的法律效力。对重要用语进行解释，其意义主要在于两个方面：第一，由于立法时使用了一些来自环境科学领域的专业术语，这些术语的技术性比较强，有必要加以适当的说明，否则实际工作中可能会出现理解问题，影响法律的贯彻实施；第二，也是更重要的一点，法律作为一种抽象的行为规则，对同一条文，不同的个体基于不同的立场可能会有不一样的理解，这些理解甚至可能是互相矛盾的。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。

#### 具体条款的修改理由

2008 年修改的《水污染防治法》中对水污染的定义为：“水污染，是指水体因某种物质的介入，而导致其化学、物理、生物或者放射性等方面特性的改变，从而影响水的有效利用，危害人体健康或者破坏生态环境，造成水质恶化的现象”。建议参照水污染的定义，给大气污染作出界定。具体而言，包括以下几个要件：（1）有某种物质介入。这里指的是外来物质，而不属于大气本身固有的组成的成分。（2）这些物质的介入导致了大气的化学、物理、生物或者放射性等方面的特性发生改变。（3）因大气特性的改变影响到大气资源的有效利用，危害人体健康或者破坏生态环境，造成大气质量恶化。

以此类推，我们对大气污染物作出了界定。

机动车船的定义，参考了《道路交通安全法》第 119 条的规定：“机动车，是指以动力

装置驱动或者牵引，上道路行驶的供人员乘用或者用于运送物品以及进行工程专项作业的轮式车辆。”但是并没有沿用这个定义，而是主要从现行大气污染防治法规制的大气污染排放源角度出发，强调机动车的“燃料燃烧驱动”特性，这是符合立法目的要求的。

#### **可供参考的其他立法中的相关规定**

《水污染防治法》第 91 条；《道路交通安全法》第 119 条。

#### **第九十七条 [施行日期]**

现行大气污染防治法自 XX 年 XX 月 XX 日起施行。

注：未变。

依据：法的生效。