

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 大气污染防治法 释义

卞耀武/主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编

中华人民共和国 大气污染防治法释义

主 编 卞耀武 (全国人大常委会法制工作委员会副主任)

副主编 安 建 (全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任)

孙幼海 (全国人大环境与资源保护委员会法案室主任)



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国大气污染防治法释义/卞耀武主编.
北京:法律出版社,2001.7
(中华人民共和国法律释义)
ISBN 7-5036-3454-5

I.中… II.卞… III.大气污染防治法-注释-
中国 IV.D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 038985 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶松

责任校对/杜进

印刷/中国科学院印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/10.375 字数/251 千

版本/2001 年 9 月第 1 版

2001 年 9 月第 1 次印刷

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

网址/<http://www.lawpresschina.com>

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

88414933 88414934(读者服务部)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3454-5/D·3171

定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

中华人民共和国法律释义丛书

- 中华人民共和国动物防疫法释义
- 中华人民共和国建筑法释义
- 中华人民共和国价格法释义
- 中华人民共和国防震减灾法释义
- 中华人民共和国献血法释义
- 中华人民共和国森林法释义
- 中华人民共和国消防法释义
- 中华人民共和国土地管理法释义
- 中华人民共和国村民委员会组织法释义
- 全国人大常委会关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定释义
- 中华人民共和国防洪法释义
- 中华人民共和国证券法释义
- 中华人民共和国合同法释义
- 中华人民共和国行政复议法释义
- 中华人民共和国预防未成年人犯罪法释义
- 中华人民共和国招标投标法释义
- 中华人民共和国个人独资企业法释义
- 中华人民共和国澳门特别行政区驻军法释义
- 中华人民共和国会计法释义
- 中华人民共和国刑法修正案释义
- 中华人民共和国公益事业捐赠法释义
- 中华人民共和国海洋环境保护法释义
- 中华人民共和国立法法释义
- 中华人民共和国气象法释义
- 中华人民共和国专利法释义
- 中华人民共和国婚姻法释义
- 中华人民共和国税收征收管理法释义
- 中华人民共和国海关法释义
- 中华人民共和国大气污染防治法释义

本书撰稿人：

卞耀武 刘左军 刘淑强 赵 雷
王 翔 孙幼海 王 炜

目 录

第一部分 绪 论

- 防治大气污染的基本法律规范…………… 卞耀武 (1)

第二部分 释 义

- 第一章 总 则…………… (17)
第二章 大气污染防治的监督管理…………… (38)
第三章 防治燃煤产生的大气污染…………… (89)
第四章 防治机动车船排放污染…………… (108)
第五章 防治废气、尘和恶臭污染 …… (119)
第六章 法律责任…………… (134)
第七章 附 则…………… (163)

第三部分 附 录

附录一：《中华人民共和国大气污染防治法》及相关法律

- 中华人民共和国大气污染防治法…………… (165)
中华人民共和国环境保护法…………… (180)
中华人民共和国行政处罚法…………… (189)

附录二：有关说明、汇报、报告及意见

- 关于《中华人民共和国大气污染防治法(修订草案)》的说明…………… (202)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国大气污染防治法(修订草案)》修改情况的汇报 …	(211)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国大气污染防治法(修订草案)》审议结果的报告 …	(215)
九届全国人大常委会第十一次会议审议大气污染防治法(修订草案)的意见……………	(219)
九届全国人大常委会第十三次会议审议大气污染防治法(修订草案二次审议稿)的意见……………	(227)
各地方和中央有关部门对大气污染防治法(修订草案)的意见 ……………	(234)
中央有关部门对大气污染防治法(修订草案)的意见……………	(242)
上海市有关部门、企业对大气污染防治法(修订草案)的意见 ……………	(249)
浙江省及宁波市有关部门、企业对大气污染防治法(修订草案)的意见……………	(255)
附录三:有关法规、规章	
国务院关于进一步加强对环境保护工作的决定……………	(259)
国务院关于环境保护若干问题的决定……………	(265)
建设项目环境保护管理条例……………	(273)
国务院关于酸雨控制区和二氧化硫污染控制区有关问题的批复通知……………	(280)
排放污染物申报登记管理规定……………	(282)
全国环境监测报告制度(暂行)……………	(285)
国务院办公厅关于进一步加强自然保护区管理工作的通知……………	(291)
环境标准管理办法……………	(294)
国家环保局 国家计委 国家经贸委 国家工	

商行政管理局关于禁止新建生产、使用消耗臭氧层物质生产设施的通知·····	(302)
国家环境保护局、中华人民共和国公安部关于实施哈龙灭火剂生产配额许可证管理的通知·····	(305)
关于加强新生产机动车排气污染监督管理的通知·····	(309)
国家环境保护总局 科学技术部 国家机械工业局关于发布《机动车排放污染防治技术政策》的通知·····	(310)

第一部分 绪 论

防治大气污染的基本法律规范

全国人大常委会法制工作委员会副主任 卞耀武

人类在大气中生存和发展,必然地要关心大气状况,尤其是在认识到大气污染日益严重,损害了人们的生活环境,并且还有进一步恶化的可能,防治大气污染便成为普遍关注的问题。人们不仅采用经济手段、技术手段来防治大气污染,同时也重视采用法律手段来防治大气污染。我国在1987年制定了大气污染防治法,而在1995年对这部法律作了修改,时隔五年,又对这部法律作出了修订,修订的意思是有了更多的修改。

在过去的十三年中,从制定大气污染防治法到连续的修改,说明了在我国生活环境和生态环境的保护和改善是具有重要意义的,人们越来越重视法律手段在防治大气污染中的作用,也说明在现实中人们需要进一步强化对大气环境污染的预防和治理。当初制定这部法律是有明显的重要的意义的,后来通过两次修改,使它增添了新的内容,又确立了一些新的制度,原有的法律规范也得到了充实与完善,有的还作了相当大的改动。1987年制定时法律条文为四十一条,经过两次修改,2000年时增至六十六条。这些变化,正是以法律形式反映了国家要实现经济和社会可持续发展战

略,着力控制大气污染,谋求良好自然环境的恢复,为人民造福所作的决策和所采取的积极行动。

对于大气污染防治法,应当重视了解它的立法指导原则,基本内容和重要规范,特别是与近一些年防治大气污染的新情况、新规则的有关内容。

一、立法指导原则

近年来,国家十分重视环境保护工作,采取污染防治与生态保护并重,生态建设与生态保护并举,保护优先,预防为主,防治结合等一系列方针政策,保护植被,植树造林,草地建设,水土保持,退耕还林还草,控制污染物的排放,严格治理措施等方面取得了不同程度的进展,有的有显著的成绩。但是由于在环境保护方面认识上和行动上的问题,既还缺乏治理的力度,又存在着粗放型的经济增长方式和不合理的资源开发利用,致使生态环境的恶化在一些领域、一些地区没有得到有效的控制,大气污染依然严重。根据一项统计资料,对城市环境空气质量进行统计的 333 个城市中,有 118 个城市达到国家空气质量二级标准,占统计城市数的 35.4%;有 101 个城市空气质量为三级,占统计城市数的 30.3%;还有 114 个城市空气质量差于三级,所占比例为统计城市数的 34.2%。正是由于大气污染当前仍然严重,并且随着经济的持续发展,能源消耗的增长,污染物排放存在着进一步增长的可能性。面对大气污染的严峻形势,因此,大气污染防治法的立法目的和立法指导原则确定是,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。这样明确地表明制定这部法律就是采取法律措施,严格防治大气污染,特别是尽快地遏制和治理目前的大气污染。立法中所要贯彻的指导思想就是,通过防治大气污染,尽力去保护和改善生活环境和生态环境,解决影响人体健康的大气污染问题,适应社会经济发展的要求,促进经济

和社会可持续发展战略的实现。

二、大气污染物排放总量控制

这是防治大气污染的一项重要制度,也是修订大气污染防治法时新确立的法律规范。提出建立这项制度的意图在于,当前在我国许多人口和工业集中的地区,由于大气质量已经很差,即使污染源实现浓度达标排放,也不能遏制大气质量的继续恶化,因此,推行总量控制势在必行。在立法机关审议这部法律的修订草案时,许多地方、有关部门、企业和专家,从不同角度对此作了论证,提出了意见和建议。根据多方面的意见经过研究认为,对大气污染物排放实行总量控制,方向是明确的,这对增强防治大气污染的力度,改善大气环境质量,都有积极意义。但是,还要考虑到,应当注意这项制度的确切含义,力求有确定的内容,需要按照经济发展与环境保护相协调的方针,由政府具体组织实施;在推行这项制度的过程中,应当根据这项制度涉及面广,操作比较复杂的特点,公开、公平、公正地核定主要大气污染物排放总量。因此在大气污染防治法中首先规定,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;地方各级人民政府对本辖区的大气环境质量负责,制定规划,采取措施,使本辖区的大气环境质量达到规定的标准;同时规定,国务院和省、自治区、直辖市人民政府对尚未达到规定的大气环境质量标准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,可以划定为主要大气污染物排放总量控制区。并且进一步明确,主要大气污染物排放总量控制的具体办法由国务院规定。在这个基础上,大气污染防治法中又规定,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。对于有大气污染物总量控制任务的企业事业单位,在大气污染防治

治法中则要求,必须按照核定的主要大气污染物排放总量和许可证规定的条件排放污染物。

上面一系列关于大气污染物排放总量控制的规定,使这项制度有了法律上的依据,当然这些规定既考虑了这项制度的实质要求,又是从实际出发的,考虑了现阶段的可操作性。因而它注意了以下层次:一是确定所要控制的是主要大气污染物的排放总量,并不是所有大气污染物的排放总量,这样就有一个可操作的控制对象;二是对污染物总量的控制就是有计划地控制和逐步削减其排放总量,比如国家制定了一定时期的控制计划,以一定的年份排放量为基数,逐年削减;三是明确了划定主要大气污染物排放总量控制区的条件,表明这种控制区是一些特定的区域,并不是无条件地将所有区域都划入;四是实施排放总量控制的具体办法由国务院规定,这项规定是授权国务院根据各种有关条件制定符合实际情况的实施步骤、实施办法,以保障其可操作性;五是明确要按照公开、公平、公正的原则依法核定企业事业单位排放总量,这是确定了遵循的原则和核定的对象;六是对有控制任务的企业事业单位规定其必须遵守法定的制度。

对于主要大气污染物排放总量控制制度,由于上述层次分明的法律规定,使它的基本内容、适用范围、具体决策、法律根据都是清楚的、有界定的,应当按照这些法定的规则推行,并按照法定的原则、程序来处理在推行这项制度中产生的矛盾。

三、大气环境质量标准

大气环境质量标准,这是国家为了保护人体健康和生态环境,对大气污染物(或有害因素)容许含量(或要求)所作的统一规定。这种性质的规定是随着大气环境问题的出现而产生的,它体现国家环境保护的目标和政策要求,是衡量大气环境质量的尺度,是制定大气污染物排放标准的依据。因而大气环境质量标准在防治大

气污染的法律制度中居于很重要的地位,所以在大气污染防治法中对其作出了以下规定:

1. 大气环境质量的制定

首先明确由国务院环境保护行政主管部门制定国家大气环境质量标准;同时规定,省一级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行政主管部门备案。这样的规定与标准化法、环境保护法的规定是相衔接的。

2. 大气污染物排放标准的制定

这项标准是从属于大气环境质量标准的,所以规定,国务院环境保护行政主管部门根据国家大气环境质量标准和国家经济、技术条件制定国家大气污染物排放标准。这实际上是要求在制定大气污染物排放标准时,既要考虑大气环境质量的要求,又重视经济、技术条件的实际状况,使两者很好地结合起来。

关于大气污染物排放的地方标准,分为两种情况:一是,省、自治区、直辖市人民政府对国家排放标准中未作规定的项目,可以制定地方排放标准;二是,对国家排放标准中已作规定的项目,省、自治区、直辖市人民政府可以制定严于国家排放标准的地方排放标准。地方制定排放标准的,都必须报国务院环境保护行政主管部门备案。

3. 对流动污染源的特别规定

这是考虑了大气污染物有固定污染源和流动污染源两种情况,对固定污染源,如果省、自治区、直辖市制定严于国家排放标准的地方排放标准,不仅是可以的,而且一般也不直接涉及其他省市;但是流动污染源则不同,如果地方制定并实施严于国家排放标准的标准,则会直接影响车船在地区间的流动,因此规定,省、自治区、直辖市确有需要制定机动车船大气污染物排放标准严于国家排放标准的,须报经国务院批准。这样,既考虑了特定地区的特定

情况,又使对流动污染源的控制是有统一协调的,考虑了正常的流动。

4. 大气污染物排放标准的执行

在大气污染防治法中明确规定,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;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。

四、征收排污费制度

征收排污费制度的实质是排污者由于向大气排放了污染物,对大气环境造成了损害,应当承担一定的补偿责任,征收排污费就是进行这种补偿的一种形式。这种制度,一是体现了污染者负担的原则,也就是由污染者支付一定的费用,用于治理受污染的大气环境,补偿由污染造成的对社会的损害;二是实行这种制度可以有效地促使污染者积极治理污染,所以它也是推行大气环境保护的一种必要手段。由于大气污染物的种类很多,其物理性质和化学性质非常复杂,排放者的情况有许多区别,因此也难以实行对所有的污染物和所有的排污者都征收排污费,比如当前对来自矿物燃料燃烧、工业生产、农业施用农药、生活中的原因形成的排污等,就应有所区别,不是一概而论。因此,在大气污染防治法中作出如下一些规定:

1. 国家实行按照向大气排放污染物的种类和数量征收排污费的制度,这是从法律上确立了这项制度。

2. 根据加强大气污染防治的要求和国家的经济、技术条件合理制定排污费的征收标准。这是从法律上确定了制定排污费征收标准所必须遵循的原则,这些原则是从保护和治理大气的需要出发,同时也要认真考虑国家经济、技术的条件,要求所制定的标准是合理的,符合中国国情的。

3. 征收排污费必须遵守国家规定的标准,具体办法和实施步

骤由国务院规定。这项规定是一项关键性的规定,它是授权国务院根据实际情况决定征收排污费的具体办法和实施步骤,全面地考虑征收排污费的必要性和可行性,有效地实施这项制度。

4. 征收的排污费一律上缴财政,按照国务院的规定用于大气污染防治,不得挪作他用,并由审计机关依法实施审计监督。这项规定是一项基本规定,也是一项针对性很强的规定。首先它保证了征收排污费目的的实现,而不允许改变这项收费的目的;第二是确定有效的管理体制,即一律由财政管理,专款专用;第三是纠正可能出现的偏差,就是将征收的排污费挪作他用,如用于办公费用、与治理污染无关的事项等;第四是实施审计监督,增强监督力度。

五、增强对大气污染防治的监管

防治大气污染必须建立和增强相应的监督管理的制度,明确监督管理的对象、采取的措施、贯彻的原则、监管的方法。使大气污染防治规范化、制度化,能以强制力为后盾得以有效的实施。为此,除了上述主要大气污染物排放总量控制、大气环境质量标准、征收排污费三项内容外,还有以下重要内容:

1. 新建、扩建、改建向大气排放污染物的项目,必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定。建设项目的环境影响报告书,必须对建设项目可能产生的大气污染和对生态环境的影响作出评价,规定防治措施;建设项目投入生产或者使用之前,其大气污染防治设施必须依法验收,达不到国家规定要求的,该项目不得投入生产或使用。

2. 在国务院和省、自治区、直辖市人民政府划定的风景名胜区、自然保护区、文物保护单位附近地区和其他需要特别保护的区域内,不得建设污染环境的工业生产设施;建设其他设施,其污染物排放不得超过规定的排放标准;本法施行前已建的设施,依法限

期治理。

3. 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。

4. 国务院环境保护行政主管部门会同国务院有关部门,根据气象、地形、土壤等自然条件,可以对已经产生、可能产生酸雨的地区或者其他二氧化硫污染严重的地区,经国务院批准后,划定为酸雨控制区或者二氧化硫污染控制区。酸雨使生态系统受到明显的危害,二氧化硫是主要大气污染物,对人体健康和植物都有危害,并且危害较大,对两者进行控制是必要的。

5. 企业应当优先采用能源利用效率高、污染物排放量少的清洁生产工艺,减少大气污染物的产生;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。这种淘汰是使用行政手段实施的,带有强制性。

6. 环境保护行政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。这是明确了监督管理部门有现场检查权和获取资料的权力。

7. 大、中城市应当定期发布大气环境质量状况公报,并逐步开展大气环境质量预报工作。

上述列举的七项,是对大气污染防治采取的一些带有共性的监督管理措施,而对一些特定的污染源、污染物的监督和防治,则作出了专门的规定,下面的几个问题就是这方面的内容。

六、防治燃煤污染的措施

在我国,煤炭占一次能源消费量的70%左右,并且由于煤炭资源的相对丰富,它在我国能源结构中所占的重要地位不会轻易改变。所以对于燃煤特别是直接燃用煤炭导致的大气污染给予了

重视,成为防治大气污染的一个重点,因而在大气污染防治法中专列一章规定了相关的措施,主要内容如:

1. 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,必须配套建设洗选设施,使煤炭中的含硫份、含灰份达到规定的标准;已建成的属于是高硫份、高灰份煤的煤矿,依法限期建成煤炭洗选设施。

2. 采取措施改进城市能源结构,推广清洁能源的生产和使用;大气污染防治重点城市可以划定禁止销售、使用高污染燃料的区域。

3. 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。

4. 大、中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;对未划定为禁止使用高污染燃料区域的大、中城市市区内的其他民用炉灶,限期改用固硫型煤或者使用其他清洁能源。

5. 在锅炉产品质量标准中,城市集中供热的规划中,都应体现防治燃煤产生的大气污染的要求。

6. 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。

7. 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。

在防治燃煤产生的大气污染这一章中,是否作出禁止燃煤的规定,经过征求意见和研究,一些意见认为,对于设立禁煤区的规定应当慎重,我国是产煤大国,煤炭资源丰富,在现有能源结构中所占比例是相当高的,当前的关键是要研究掌握煤炭清洁燃烧技