

“十三五”国家重点图书规划项目



中国特色社会主义
法律体系精释与适用

河北省大气污染防治条例 精释与适用

冯志广 孟庆瑜 主 编



核心精解 | 规范指引 | 精准适用 | 实务指导



中国出版集团
中国民主法制出版社

全国百佳图书
出版单位

主 | 编 | 简 | 介

冯志广，河北省人大法制委员会副主任委员、河北省人大常委会法制工作委员会主任。参与了《河北省大气污染防治条例》等 40 余部地方性法规的制定工作。

孟庆瑜，法学博士，河北大学政法学院院长，教授，博士生导师；兼任教育部高等学校法学类教学指导委员会委员、中国立法学研究会常务理事、中国经济法学研究会常务理事、中国环境资源法学研究会常务理事、中国财税法学研究会理事等学术职务；受聘担任河北省第十二届人大常委会立法咨询专家、河北省人民政府法律顾问等社会职务。

图书出品人：刘海涛

出版统筹：赵卜慧
责任编辑：逯卫光
责任印制：姜 婷
发行总监：杨荣刚
责任校对：姚丽娅
封面设计：聂 强

《河北省大气污染防治条例》 精释与适用

	工号		责编	
	成品	*	版心	*
	工序		版数	
	制作		份数	
联系方式：88540795 (Tel) 404234254(QQ)				
 一般情况下铅笔标注均不修改，建议用有色笔修订，书写整齐、不用连笔，避免误认误改。				
字数		字*	行	时间

图书在版编目 (CIP) 数据

《河北省大气污染防治条例》精释与适用/冯志广，
孟庆瑜主编. —北京：中国民主法制出版社，2017. 1
(中国特色社会主义法律体系精释与适用)
ISBN 978-7-5162-1448-0

I. ①河… II. ①冯… ②孟… III. ①空气污染—污染防治—条例—法律解释—河北 ②空气污染—污染防治—条例—法律适用—河北 IV. ①D927. 22Q 268 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 002390 号

图书出品人：刘海涛
出版统筹：赵卜慧
责任编辑：逯卫光

书名/《河北省大气污染防治条例》精释与适用

《HEBEISHENGDAQIWURANFANGZHITIAOLI》JINGSHIYUSHIYONG
作者/冯志广 孟庆瑜 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63055259 (总编室) 63057714 (发行部)

传真/ (010) 63056975 63056983

http: // www. npcuh. com

E-mail: mzfz@npcuh. com

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/20 25 字数/280 千字

版本/2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

印刷/三河市航远印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-1448-0

定价/48.00 元

出版声明/版权所有，侵权必究

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

本书编委会

主 任：马兰翠

成 员：冯志广 孟庆瑜 周 英 蒋育良 郭 红

主 编：冯志广 孟庆瑜

撰稿人（以姓氏笔画排序）：

马洪超 冯志广 刘广明 吕庆明 张培林
孟庆瑜 周 英 尚海龙 郭 红 蒋育良

序 言

作为中国特色社会主义事业的重要内容，生态文明建设关系人民福祉、关乎民族未来，事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现；而大气环境保护则事关人民群众根本利益，事关经济持续健康发展，事关全面建成小康社会。但是，随着工业化、城镇化进程的加快，结构型、复合型、压缩型大气污染问题日益突出，河北省近年来饱受大气污染困扰。全省 11 个设区市均未达到国家环境空气质量二级标准，年度空气质量平均达标率低于全国 18.9 个百分点，重度及以上污染天数比例高于全国 9.5 个百分点。为了应对河北省大气污染防治的严峻形势和挑战，省委、省政府把大气污染防治作为生态文明建设的重中之重，作为改善民生的当务之急，作为转方式、调结构、促转型的关键举措，壮士断腕、重拳出击，坚决向大气污染宣战，制定实施《河北省大气污染防治行动计划实施方案》，出台 50 条具体举措，着力解决以细颗粒物（PM_{2.5}）为重点的大气污染问题。经“铁腕治污”，已取得阶段性成效，空气质量取得初步改善。但受重化工业比重较大、能源结构不合理、机动车快速增长和自然条件先天不足等多重因素影响，河北省大气污染防治形势依然十分严峻，大气污染治理任务依然相当艰巨。

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。要从根本上解决河北省的大气污染问题，必须将其纳入到法治的轨道，用法治思维和法治方式解决大气污染防治问题。其中的前提和关键就是要修订完善于 1996 年制定的已无法满足当前大气污染防治工作需要的《河北省大气污染防治条例》（以下简称《条例》）。正是基于这样的考虑，《条例》修订工作分别被确立为河北省政府 2014 年立法调研项目和河北省人大 2015 年立法计划项目。河北省人大更是将其明确为“一号工程”，强力推进，紧紧围绕中央和省委大气污染防治的重大决策部署，切实立足河北大

气污染防治工作实际，牢牢抓住提高地方立法质量这一关键，坚持科学立法、民主立法和依法立法，开展广泛、扎实、细致的调研、论证、修改工作，广纳民意、汇聚民智、凝聚共识，最终于2016年1月13日在河北省第十二届人民代表大会第四次会议上高票通过新修订的《条例》。

以法为盾，重在落实。新修订的《条例》已于2016年3月1日正式生效。作为一次全面、系统修订，新修订的《条例》不仅提出了以源头治理、防治结合等为代表的科学理念，而且还确立了包括重点大气污染物排放总量控制、碳排放权交易、排污许可证管理、区域限批、行政司法无缝衔接等在内的系列先进制度。但是，一部再好的法规，如果将之束之高阁，也等于一纸空文。因此，对新修订的《条例》予以必要说明和准确解释具有十分重要的意义，这是关系新修订的《条例》能否得到准确适用的关键问题。为做好《条例》释义工作，河北省人大常委会法制工作委员会与河北大学国家治理法治化研究中心抽调精干力量组成联合课题组开展联合攻关、深入论证，几经修改，新修订的《条例》释义得以最终定稿，被中国民主法制出版社纳入《中国特色社会主义法律体系精释与适用系列》，并定名为《〈河北省大气污染防治条例〉精释与适用》。

《〈河北省大气污染防治条例〉精释与适用》一书主要由两编组成：第一编“《河北省大气污染防治条例》（2016年修订）条文精解”系本书的主体内容所在。该编以新修订的《条例》体例安排为主线，对总则、大气污染防治的规划和标准、大气污染防治措施、重污染天气应对、重点区域联合防治、监督检查、法律责任及附则的相关规定做出了全面、深入的解释。这不仅使《条例》成为了一部“看得懂”的亲民法律，而且有助于促进《条例》成为一部“用得准”的关键法律。第二编“《河北省大气污染防治条例》（2016年修订）立法概况及评价”是本书的亮点所在，主要涉及《河北省大气污染防治条例》（2016年修订）立法背景揭示、立法过程回顾、立法情况说明、立法特点分析、立法成就阐释、实施问题探讨等六个问题。通过对于这些问题的精当阐述，不仅翔实说明了不为一般民众所知悉的具体立法情况，而且从专家和第三方角度对《条例》进行了客观评价。

河北省的大气环境治理，必须以锲而不舍、驰而不息的决心和毅力，持续努力、久久为功。《〈河北省大气污染防治条例〉精释与适用》的编辑出版是《条例》修订之后的一项重要工作，必将对新修订的《条例》的准确适用发挥积极的推进作用。但这仅是将河北省大气污染防治工作纳入法治轨道后的一个“逗号”，我们需要持续推进新修订的《条例》的宣传贯彻工作，通过科学谋划、强力举措，切实将这部法规作为推进河北省大气污染防治工作的根本遵循，在本行政区域内一体遵照执行，确保《条例》落地生根，以最终实现大气污染防治的既定目标。



2016 年 12 月

目 录

第一编 《河北省大气污染防治条例》(2016 年修订) 条文精解 / 1

第一章 总则 / 1

第二章 大气污染防治的规划和标准 / 41

第三章 大气污染防治措施 / 75

第四章 重污染天气应对 / 174

第五章 重点区域联合防治 / 190

第六章 监督检查 / 197

第七章 法律责任 / 227

第八章 附则 / 254

第二编 《河北省大气污染防治条例》(2016 年修订) 立法概况及评价 / 257

一、《河北省大气污染防治条例》(2016 年修订) 立法背景揭示 / 257

二、《河北省大气污染防治条例》(2016 年修订) 立法过程回顾 / 259

三、《河北省大气污染防治条例》(2016 年修订) 立法情况说明 / 261

四、《河北省大气污染防治条例》(2016 年修订) 立法特点分析 / 265

五、《河北省大气污染防治条例》(2016 年修订) 立法成就阐释 / 266

六、《河北省大气污染防治条例》(2016 年修订) 实施问题探讨 / 272

附录一 中华人民共和国大气污染防治法 / 277

附录二 河北省大气污染防治条例 / 297

后 记 / 313

第一编

《河北省大气污染防治条例》 (2016年修订) 条文精解

第一章 总 则

【本章导读】

本章是《河北省大气污染防治条例》(以下简称《条例》)的总则部分,是关于河北省大气污染防治立法的总括性规定,主要规定四个方面的内容:一是关于《条例》基本属性的规定,具体包括《条例》的立法目的、立法依据、效力范围;二是关于河北省大气污染防治目标定位和基本原则的规定;三是关于河北省大气污染防治管理体制的规定,具体包括明确政府职责、细化部门职责、强化主体责任、注重考核评价等方面;四是关于河北省大气污染防治配套保障方面的规定,具体包括河北省实施大气污染防治的财政金融支持、技术支撑、奖励宣传等内容。从新旧《条例》的对比看,第一条、第三条、第四条、第五条是对原条例的相关内容进行修改,第六条、第七条、第八条、第九条、第十条是新增的规定。新修订的《条例》通过对原《条例》既有内容的修改和补充,以适应河北省大气污染防治的新情况,满足《中华人民共和国大气污染防治法》的新要求。第二条则对原《条例》的规定予以保留,未作修改。

第一条 为保护和改善环境,防治大气污染,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,根据《中华人民共和国大气污染防治法》等有关法律法规的规定,结合本省实际,制定本条例。

【本条主旨】

本条是关于《条例》立法目的的规定。

【修改提示】

本条是对原《条例》相关规定（第一条）的修改，即将原《条例》的立法目的“促进社会主义现代化建设事业的发展”修改为“推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展”。

【本条释义】

河北省的大气环境质量问题，中央关注，百姓关心，社会关切。早在1996年河北省就颁布实施了《河北省大气污染防治条例》。原《条例》在当时有力地促进了河北省生态环境和大气环境的保护，但随着工业化、城镇化进程加快，机动车保有量的急剧增加，河北省结构型、复合型、压缩型大气污染问题不断凸显。数据显示，2015年河北全省设区的市空气质量达标天数平均为192天，比2014年增加40天。重度以上污染天数平均为36天，比2014年减少30天，PM2.5浓度比2014年下降了18.9%。^{〔1〕}从这些数据来看，河北省的空气质量较以往有所好转，但是，在2015年上半年空气质量“倒数十名”中河北省占六席，在2015年第三季度空气质量最差十城中河北省占七席。全省11个设区的市均未达到国家环境空气质量二级标准，年度空气质量平均达标率低于全国18.9个百分点，重度及以上污染天数比例高于全国9.5个百分点。^{〔2〕}改善环境质量、呼吸上清新的空气已成为百姓的迫切期盼。对此，河北省人民政府虽制定多项政策并取得一定成效，但从总体上看，河北省大气环境状况堪忧，大气污染防治形势依然十分严峻，大气污染防治依然任重道远。为解决上述问题，迫切需要对原《条例》进行修订，以适应河

〔1〕《河北治霾壮士断腕 2015年空气质量达标天数192天》，来源于新浪网，<http://hebei.sina.com.cn/news/m/2016-01-12/detail-ixnkkuy7925369.shtml?from=wap>，最后访问日期为2016年12月12日。

〔2〕《河北大气污染防治条例审议 违规露天烧烤最高罚2万》，来源于河北新闻网，http://hebei.hebnews.cn/2015-07/23/content_4922025.htm，最后访问日期为2016年12月12日。

北省大气污染防治的新形势,采取综合性措施防治大气环境污染,将河北省的大气污染防治纳入法治轨道。2016年1月13日,河北省第十二届人民代表大会第四次会议修订了1996年11月3日河北省第八届人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过的《河北省大气污染防治条例》,新修订的《条例》自2016年3月1日起施行。根据《条例》第一条的规定,河北省对大气污染防治予以立法的目的主要包括如下。

一、保护和改善环境,防治大气污染,保障公众健康

保护和改善生活环境和生态环境,保障人体健康,既是《条例》立法的根本目的,同时也确立了大气污染防治的权利依据和价值取向。制定《条例》是顺应民意呼声、维护人民幸福的迫切需要。当前,大气污染物排放数值居高不下,雾霾频发,空气质量未见明显好转,大气污染防治工作效果同人民群众的愿望还有较大差距。严峻的大气污染形势,引起社会的广泛关注,人民群众热切期盼采取强有力措施加以根本治理,重现蓝天白云。河北省人大代表、省政协委员多次在省“两会”上提出加快大气污染防治立法的议案和意见、建议。修订《条例》,体现了以人为本、立法为民的理念,有利于改善人居环境、保障人民群众身心健康。防治大气污染立法也得到全省人民的广泛参与和大力支持。

二、推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展

推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展是《条例》的直接立法目的,同时也确定了河北省大气污染防治的整体思路和规划。生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容,关系人民福祉,关乎民族未来,事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。党中央、国务院高度重视生态文明建设,先后出台了一系列重大决策部署,推动生态文明建设取得了重大进展和积极成效。但严重的大气污染,不仅威胁人民群众身体健康,而且破坏生态环境,影响经济社会的可持续发展。大气是环境的重要组成部分,没有大气环境的改善,就难以谈到生态文明的推进。同时,大气污染的防治也应该纳入环境污染治理、生态文明建设的全面规划中,全面纳入河北省乃至全国的经济社会可持续发展的整体思路之中。

④ 《河北省大气污染防治条例》精释与适用

修订《条例》，是贯彻落实习近平总书记重要指示和党中央、国务院大气污染防治决策部署的重要举措。《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出，要建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标、以防控环境风险为基线的环境管理体制。习近平总书记对河北省的发展提出了殷切期望，指出河北治理大气污染需要下极大功夫。国务院于2013年9月10日发布了《大气污染防治行动计划》，明确指出大气环境保护事关人民群众根本利益，事关经济持续健康发展，事关全面建成小康社会，事关实现中华民族伟大复兴中国梦。为了切实改善空气质量，河北省委、省政府将大气污染防治作为生态文明建设的突破口和经济社会可持续发展的突破口，把大气污染防治作为生态文明建设的重中之重，作为改善民生的当务之急，作为转方式、调结构、促转型的关键举措，制定实施了《河北省大气污染防治行动计划实施方案》，出台了50条具体措施，着力解决以细颗粒物（PM_{2.5}）为重点的大气污染问题，突出抓好重点城市、重点行业、重点企业的污染治理，增强大气污染防治工作的针对性、科学性和系统性。从法律制度上落实好这些措施，修订《条例》，是将上述决策部署落实为具体的制度规范和措施要求，有利于发挥地方立法的引领推动作用，有利于促进河北省大气污染防治工作全面推进，同时也是贯彻党的十八届三中全会关于“用制度保护生态环境”精神的体现。

第二条 本条例适用于本省行政区域内的大气污染防治。

【本条主旨】

本条是关于《条例》适用范围的规定。

【修改提示】

本条是对原《条例》相关规定（第二条）的保留。

【本条释义】

一、从规范性的角度看，《条例》的适用范围是指地方性法规的空间效力

所谓法律的空间效力，也即法律发生效力的地域范围，是指法律在哪

些地域有效力,适用于哪些地区。《条例》在法律形式上属于地方性法规,这决定了《条例》空间效力必然涵盖河北省的整个行政区域范围。河北省的行政区域范围主要包括:石家庄市、唐山市、秦皇岛市、邯郸市、邢台市、保定市、张家口市、承德市、沧州市、廊坊市、衡水市等11个地级市。凡是在河北省行政区域内发生的、对大气产生或可能产生污染的各种活动,均应遵守《条例》的规定。

同时,本条有关《条例》空间效力的规定,也进一步明确了《条例》与《中华人民共和国大气污染防治法》之间的关系。即《条例》属于地方性法规,而《中华人民共和国大气污染防治法》则属于法律,《条例》在效力等级上低于《中华人民共和国大气污染防治法》,二者之间是下位法与上位法的关系。

二、从管辖权的角度看,《条例》的适用范围是指执法主体权力管辖和责任承担的地域范围

河北省的各级政府作为《条例》的执法主体,对发生在各自行政区域内的空气污染行为均有权力进行管辖,并可以根据各自的特殊情况确立相应的执法措施。同时,根据职权与职责相对应的原则,河北省各级政府对各自管辖权范围内的大气污染后果承担相应的责任,从而与《条例》第四条有关大气污染防治政府职责、第五条大气污染防治部门管辖的规定相呼应。

第三条 防治大气污染,应当以改善大气环境质量为目标,遵循源头治理、规划先行,突出重点、防治结合,政府主导、公众参与的原则。

【本条主旨】

本条是关于河北省大气污染防治目标、原则的规定。

【修改提示】

本条是对原《条例》相关规定(第三条)的修改,主要体现在:一是

④ 《河北省大气污染防治条例》精释与适用

增加河北省大气污染防治的立法目标；二是将原《条例》第三条中有关政府职责的内容移出，补充至新修订的《条例》的第四条；三是将原《条例》的“预防为主、防治结合”立法原则修改为“源头治理、规划先行，突出重点、防治结合，政府主导、公众参与”原则。

【本条释义】

一、大气污染防治的目标是改善大气环境质量

具体而言，大气污染防治的目标是改善大气环境质量，逐步减少、消除重污染天气，使空气质量明显好转，天更蓝、空气更清新，更好地保障人民群众的身体健康，促进生态文明建设。对于河北省大气污染防治的目标，可以从具体和抽象两个层面来理解。

其一，在技术层面，防治大气污染的具体目标是改善大气环境质量，确保大气质量符合人体的健康标准要求。是否达到这一目标具有明确的、量化的数据指标，这些指标也是进行大气环境评估、大气污染防治效果评价的基本标准。同时，技术层面上的防治大气污染目标仅仅是改善大气环境质量的最低限度要求，而非最高的标准。根据2013年《河北省大气污染防治行动计划实施方案》的规定，河北省大气污染防治的总体目标是：经过5年努力，全省空气质量总体改善，重污染天气大幅度减少。力争再利用5年或更长的时间，基本消除重污染天气，全省空气质量全面改善，让人民群众呼吸上新鲜空气。

具体目标包括：（1）到2017年，全省细颗粒物浓度比2012年下降25%以上。首都周边及大气污染较重的石家庄、唐山、保定、廊坊和定州、辛集细颗粒物浓度比2012年下降33%，邢台、邯郸下降30%，秦皇岛、沧州、衡水下降25%以上，承德、张家口下降20%以上。（2）到2017年，全省煤炭消费量比2012年净削减4000万吨。（3）到2014年，提前一年完成国家下达的“十二五”落后产能淘汰任务（淘汰水泥落后产能6100万吨以上，淘汰平板玻璃产能3600万重量箱）。到2017年，全省钢铁产能削减6000万吨；全部淘汰10万千瓦以下常规燃煤机组。2016年、2017年，制定范围更宽、标准更高的落后产能淘汰政策，重点行业排污强度下降

30%以上。(4) 二氧化硫、氮氧化物、颗粒物和挥发性有机物排放总量大幅度削减。到2015年,新建和改造燃煤机组、钢铁烧结机完成脱硫治理;燃煤电厂、水泥完成脱硝治理;燃煤电厂、水泥、钢铁等行业完成除尘升级改造治理;石化行业完成有机废气综合治理。到2017年,有机化工、医药、表面涂装、塑料制品、包装印刷等重点行业开展挥发性有机物综合治理。(5) 到2014年,各设区的市和省直管县(市)城市建成区全面实施“黄标车”限行。到2015年,全部淘汰2005年年底前注册营运的黄标车。到2017年,全部淘汰黄标车。(6) 到2014年,所有加油站、储油库、油罐车完成油气回收治理。(7) 在2013年年底前,全省供应符合国家第四阶段标准的车用汽油;到2014年年底前,全省供应符合国家第四阶段标准的车用柴油;到2015年年底前,全省供应符合国家第五阶段标准的车用汽油、柴油。(8) 到2017年,全省完成80%具备改造价值的老旧住宅供热计量及节能改造。

其二,在价值层面,防治大气污染的抽象目标是满足广大人民群众对清洁空气的权利需求。清洁的空气是广大公众幸福生活的前提条件和必要保障。从公民的生命权和健康权的宪法性权利中,可以推导出广大公众对清洁空气的权利。对于大气污染防治而言,最根本的标准是广大人民群众的需求得到满足、对大气污染防治工作的效果满意。人民群众的满意和幸福健康是改善大气环境质量的最高目标。相对于防治大气污染的具体目标的量化和可操作性,抽象目标具有一定的主观性和弹性。这意味着,防治大气污染的工作是个长期的任务,阶段性目标的设定和实现固然重要,但要做好打持久战的心理准备。随着广大人民群众生活水平和环保意识的不断提高,单纯的防治大气污染必然无法满足广大公众对幸福生活的向往要求。必须将任务目标由防治污染转为改善空气环境质量。防治污染具有可以遵循的量化指标和具体任务,而改善空气环境质量则是以公众的满意和幸福作为评价标准,是一个需要不断持续努力的过程。

二、防治大气污染的原则

河北省在防治大气污染过程中,需要遵循如下原则。

（一）源头治理、规划先行

所谓的源头治理，是相对于“末端治理”而言的，是指大气污染防治工作要关口前移，要“防患于未然”，不要等到出了问题再去治理，走“先污染，后治理”的老路，而是要从大气污染可能产生的源头抓起，从根本上减少污染物的排放，减少污染源。首先，源头治理需要从产业结构调整、优化升级的角度来进行，告别过去那种高污染和高能耗的粗放型增长之路。必须从优化能源消费结构，促进整个行业产业升级的角度来减少大气污染物排放，这不仅仅包括促进生产工艺的改革创新，更包括发展新能源逐步代替传统能源，真正确保大气污染排放总量的减少。其次，要注重以预防为主，对于一切可能导致大气污染物排放的领域，都要采取有针对性的预防、治理措施。根据《河北省大气污染防治行动计划实施方案》的要求，河北省要强化源头污染预防，针对节能减排关键领域和薄弱环节，采用先进、清洁生产技术、工艺和装备，实施清洁生产技术改造。到2017年，钢铁、水泥、化工、石化、有色金属冶炼等行业完成清洁生产审核，重点行业排污强度比2012年下降30%以上。新修订的《条例》增加了对重点区域和燃煤、工业、机动车船、扬尘、农业等重点领域开展多种污染物协同治理和区域联防联控的专门规定，这些都有助于从源头上实现对大气污染防治。

规划先行，是指大气污染防治首先要制定有关规划，具体包括大气环境保护规划、限期达标规划、综合性的污染防治规划等，明确防治大气污染工作的总体要求、目标、时限和具体措施等，以此来指导河北省大气污染防治工作。强调规划先行，也与大气污染防治工作的规律、特点有关。大气污染的影响具有外部性、产生原因具有复合性，这决定大气污染防治工作应统筹进行、多方合作，没有一个完备的计划、系统的规划很难实现有效治理大气污染的目标。为了有效防治大气污染，国务院和河北省均制定了具体的防治规划和行动计划。例如，2012年9月27日，国务院批复了《重点区域大气污染防治“十二五”规划》。2013年9月10日，国务院印发了《大气污染防治行动计划》。就河北省而言，2013年9月6日，中共河北省委、河北省人民政府印发了《河北省大气污染防治行动计划实施方案》。上述规划表明了国务院和