

wan guo 万国

法的时代 法的事业

万国法学文库

07-468.0

8

清洁空气立法研究

楚道文 著



知识产权出版社

万国法学文库

清洁空气立法研究

楚道文 著

知识产权出版社

内容提要

本书作者通过对比美国等发达国家和地区清洁空气法律制度方面的先进经验,全面总结我国几十年大气污染防治立法、特别是奥运空气保障措施的成功做法,认为应通过对《大气污染防治法》的修改,构建我国清洁空气法律制度体系,完成我国《大气污染防治法》向清洁空气法的历史转型。

责任编辑:彭小华

责任校对:董志英

特约编辑:孙楨雅 孙统余

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

清洁空气立法研究/楚道文著. —北京:知识产权出版社, 2009.5
(万国法学文库)

ISBN 978—7—80247—702—5

I. 清… II. 楚… III. 空气净化—环境保护法—立法—研究—中国
IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 078717 号

万国法学文库

清洁空气立法研究

Qingjie Kongqi Lifa Yanjiu

楚道文 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010—82000860 转 8104

传 真: 010—82000097

责编电话: 010—82000860 转 8115

责编邮箱: pengxiaohua@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 14.125

版 次: 2009 年 7 月第 1 版

印 次: 2009 年 7 月第 1 次印刷

字 数: 413 千字

定 价: 35.00 元

ISBN 978—7—80247—702—5/D·802 (2551)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

本书脱胎于作者的博士论文，是山东政法学院校级研究项目（项目编号 2008F12B）“生态文明与我国清洁空气立法研究”的研究成果。博士论文的完成还得益于中国人民大学“博士学位论文创新资助计划”、北京市科委“博士论文资助专项”项目（协议编号：ZZ0852）。同时，本书的出版获得北京万国学校“万国法学文库”的资助。



序

人类破坏其赖以生存的自然环境的历史与人类的文明史一样的古老。“人类力量所创造的文明背叛了人类自己，也正被这种文明送进坟墓”。文明之所以在它的故乡衰落，主要是由于人们肆意地糟蹋、毁坏了帮助人类发展文明的环境。

2002年5月15日联合国环境规划署在巴黎发表《全球环境综合报告》，这份报告指出：在人类所正在面临的最严重的十大环境问题中，位列第二、第三、第九位的大气污染、酸雨沉降和臭氧层破坏都属于广义上的大气污染问题。由此可以看出，全球大气污染问题已经相当的严重。

改革开放以来，中国在经济快速发展的同时，集中出现了发达国家数百年工业化过程中出现的环境污染问题，中国的发展正愈来愈面临资源瓶颈和环境容量的严重制约。在大气污染方面，我国空气质量达不到二级标准的城市超过60%。二氧化硫排放量至今仍然居高不下，酸雨影响面积已占1/3。酸雨控制区内酸雨污染进一步加重，已发展成为世界三大酸雨区之一。

《中华人民共和国大气污染防治法》自2000年4月进行了最近一次修改以来，已经历近9年。不但法的理念和原则不合时宜，许多重要的制度也远远不能满足我国大气环境保护的需要。在这种情况下，立法上的创新势在必行，对《大气污染防治法》进行全面“改版”成为“大气污染时代”最强烈的呼唤，人们期盼着《大气污染防治法》向“清洁空气法”的转型。

奥运空气质量保障措施的成功实施为我国《大气污染防治法》的修改和转型提供了历史性的机遇，为许多先进的清洁空气法律制度的制定和实施提供了现实版的案例和样本。

在这一历史背景下，楚道文选取将奥运空气质量保障措施的有效



做法进行长效化设计，契合了我国《大气污染防治法》的修改和我国改善大气环境质量的迫切需要，书内提出了一系列新颖而有价值的观点，相信一定会对我国相关法制建设起到推动作用。

环境保护事业不会“毕其功于一役”，这是一场长期的、艰巨的奋斗历程。我们学界应该继续工作，努力推动我国环境保护法制的发展。我也相信：凭着锲而不舍的钻研精神，楚道文一定能在今后的环境法制研究中取得新的进步。

Arj.*
2009.5.18.

* 中国人民大学法学院教授、博士生导师，中国法学会环境资源法学研究会副会长，北京市法学会副会长，北京市环境资源法学研究会会长。



前言

我国的大气污染问题日益严重，在经济获得近 30 年高速发展的同时，集中出现了发达国家数百年工业化过程中出现的大气污染问题。以二氧化硫为例，据原国家环保总局《两控区酸雨和二氧化硫污染防治“十五”计划》显示，自 20 世纪 90 年代中期以来，中国的二氧化硫排放量一直居世界第一位，21 世纪初的年平均排放量为 2465 万吨，导致我国城市中空气质量达不到二级标准的超过 60%；1/3 的国土面积都遭遇过酸雨的袭击；中国每年因酸雨和二氧化硫污染对生态环境的损害和人体健康的影响造成的经济损失在 1100 亿元人民币左右。因此，我国的大气环境保护刻不容缓。

大气环境保护是一项复杂而系统的工程。在立法方面，最重要的是制定一部先进的、全面的、科学的大气环境保护法律。令人遗憾的是，《中华人民共和国大气污染防治法》（以下简称《大气污染防治法》），自 2000 年 4 月 29 日修订以来，已经过去 9 年，现已难以满足我国大气环境保护的需要，主要存在以下几个方面的缺陷与不足：1. 法的理念和法的原则十分落后，不能反映近年来人们在法学、哲学及环境学等领域的新认识和新理论。2. 许多重要的法律制度已经过时。以固定源大气污染防治的法律制度为例，《大气污染防治法》规定的固定源主要污染物总量控制制度和排污许可证制度，不论在适用范围还是在规范力度上，不但不能适应大气污染物总量控制的需要，而且还与相关法律和实践相冲突。3. 立法存在许多空白。我国的《大气污染防治法》未对大气环境使用权交易制度、排污缺陷移动源召回制度、农村大气环境保护制度、大气环境应急管理制度以及违法排污连续处罚制度等内容作出较为系统的规定。

因此，《大气污染防治法》已远远不能满足我国大气环境保护的需要，立法上的创新势在必行。这一创新过程，既包括法的理念与法



的原则的与时俱进,也包括具体制度的发展与完善,是《大气污染防治法》向“清洁空气法”转型的过程。

奥运空气质量保障措施的成功实施不仅为我国《大气污染防治法》的修改和转型提供了历史性机遇,还为许多先进的清洁空气法律制度的制定和实施提供了现实版的案例和样本。我们应该通过对奥运空气质量保障措施的深入分析,对“奥运措施”进行制度化构建,完善我国的清洁空气法律制度体系,以此推动我国《大气污染防治法》向“清洁空气法”的历史转型。

我国清洁空气法律制度体系的完善主要体现在以下几个方面:

第一,理念是法的灵魂,原则是法的根本。《大气污染防治法》向“清洁空气法”的转型,首先是立法理念的转型;法的原则是制定清洁空气法律制度的基础和依据。我国清洁空气法的理念包括生态理念、科学发展观理念、权利与义务对等理念等;清洁空气法的原则包括预防原则、共同但有区别的责任原则、行政管理与市场手段相结合的原则和环境民主原则等。

第二,从“污染源”的角度分析,污染源可以分为固定源和移动源。在固定源清洁空气法律制度方面,我国应完善现行的大气污染物总量控制制度、大气排污许可证制度和固定源监测制度,并探索制定大气环境使用权交易制度。在移动源清洁空气法律制度方面,我国应在扩展移动源法律规制范围的前提下,理顺移动源的管理权限划分,完善燃料标准与排放标准的“逐步实施”策略,并建立以生产者责任为核心的移动源召回制度和以所有者责任为核心的在用移动源报废制度。

第三,从“空间格局”的角度分析,我国应制定区域清洁空气法律制度,并着力完善农村清洁空气法律制度。区域清洁空气法律制度是关于区域大气污染预防和控制的法律规范。我国可以采用中央立法与地方政府之间的合作立法相结合的区域清洁空气立法模式,逐步完善区域清洁空气规划制度、信息共享制度、纠纷解决制度以及区域限批制度等。农村清洁空气法律制度的完善主要体现在:以生态理念为指导,完善大气环境友好型农村产业制度;以科学发展观为指导,



统筹城乡发展，建立农村大气环境生态补偿制度；遵循预防原则，改进农村大气环境管理制度；以人为本，建立农村环境教育制度。

第四，从“时间缓急”的角度分析，我国应加紧完善大气环境应急管理制度。大气环境应急管理是指针对大气环境的特殊情况或特殊要求而采取的某些超出正常工作程序的管理活动，以避免危害后果的发生或使大气环境达到预期目标。我国应建立和完善以预防原则为指导，以政府主导、社会参与为主要形式，以信息公开、污染事故保险和公众权利保障等为主要内容的大气环境应急管理法律制度。

第五，法律责任是一部法律不可或缺的组成部分，我国应该制定并实施违法排污连续处罚责任制度。我国的大气污染连续处罚制度以“限期改善”为前提条件，适用于“持续性违法排污行为”，每日处罚额度的设定应反映我国环境保护与经济、社会的需要。

总之，我国应该深入研究当前大气环境保护的形势，借鉴美国等发达国家和地区清洁空气法律制度的先进经验，全面总结我国近几十年的大气污染防治立法，特别是奥运空气保障措施的成功做法，通过对《大气污染防治法》的修改，构建我国的清洁空气法律制度体系，完成我国《大气污染防治法》向“清洁空气法”的历史转型。



目 录

第一章 导论	(1)
第一节 选题背景.....	(1)
第二节 研究框架和思路.....	(3)
第三节 研究方法.....	(4)
第四节 创新与不足.....	(6)
第二章 我国清洁空气法的理念与原则	(10)
第一节 我国清洁空气法的理念与原则概述.....	(10)
第二节 我国清洁空气法的理念.....	(13)
第三节 我国清洁空气法的原则.....	(45)
第四节 理念与原则的驱动：《大气污染防治法》的 转型.....	(75)
第三章 固定源清洁空气法律制度	(78)
第一节 我国固定源大气污染概述.....	(78)
第二节 奥运空气质量保障之固定源污染防治措施.....	(82)
第三节 固定源大气污染物总量控制制度.....	(89)
第四节 固定源大气污染物排放许可证制度.....	(113)
第五节 大气环境使用权交易制度.....	(133)
第六节 固定源大气污染监测制度.....	(154)
第七节 结论.....	(169)
第四章 移动源清洁空气法律制度	(171)
第一节 我国移动源污染概述.....	(171)
第二节 我国移动源清洁空气法的发展.....	(175)
第三节 《大气污染防治法》关于移动源清洁空气 法律制度的内容与不足.....	(179)
第四节 奥运空气质量保障之移动源污染防治措施.....	(189)



第五节 移动源清洁空气法律制度的完善·····	(194)
第六节 结论·····	(241)
第五章 区域清洁空气法律制度·····	(243)
第一节 区域环境法与区域大气环境保护概述·····	(243)
第二节 我国区域清洁空气法律制度的内容与实践·····	(256)
第三节 奥运空气质量保障之区域大气污染防治措施 ·····	(261)
第四节 我国区域清洁空气法律制度的完善·····	(265)
第五节 结论·····	(279)
第六章 农村清洁空气法律制度·····	(281)
第一节 农村大气环境污染及其特点·····	(281)
第二节 农村大气环境污染成因分析·····	(286)
第三节 奥运空气质量保障之农村大气污染防治措施 ·····	(294)
第四节 农村清洁空气法律制度的构建·····	(297)
第五节 结论·····	(311)
第七章 大气环境应急管理法律制度·····	(314)
第一节 大气环境应急管理法律制度概述·····	(314)
第二节 现行大气环境应急管理法律制度的有关规定 与不足·····	(317)
第三节 奥运空气质量保障之大气环境应急管理措施 ·····	(323)
第四节 《水污染防治法》修改应急管理制度的经验 借鉴·····	(328)
第五节 我国大气环境应急管理法律制度的完善·····	(330)
第六节 结论·····	(350)
第八章 清洁空气法律责任制度——大气污染连续处罚 制度·····	(353)
第一节 大气污染连续处罚制度概述·····	(353)
第二节 有关国家和地区的大气污染连续处罚制度·····	(357)
第三节 《水污染防治法》关于“污染处罚制度”的 改进与评价·····	(362)



第四节 《重庆环境保护条例》关于“污染连续处罚制度” 的规定与评价·····	(367)
第五节 《大气污染防治法》及奥运保障措施中的处罚 责任及其不足·····	(371)
第六节 我国大气污染连续处罚制度的构建·····	(375)
第七节 结论·····	(386)
参考文献·····	(388)
附表 奥运空气保障措施汇总表·····	(408)
致谢·····	(434)



第一章 导 论

第一节 选题背景

人类破坏其赖以生存的自然环境的历史与人类的文明史一样古老。“人类的力量所创造的文明背叛了人类自己，也正被这种文明送进坟墓。”^①一些曾经在世界上辉煌一时的古代文明，如古希腊、古巴比伦、古楼兰、古玛雅等，最终都走向破灭或遗失在荒野之中。文明之所以在它的故乡衰落，主要是由于人们肆意地糟蹋、毁坏了帮助人类发展文明的环境。但是事实上，古人的一切盲目行为都无法与当代的工业文明相比：工业文明积累的环境代价将不仅会造成某种文明的衰落，甚至还会影响整个人类赖以生存的基础。

2002年5月15日联合国环境规划署在巴黎发表《全球环境综合报告》，这份报告指出：在人类正在面临的最严重的十大环境问题中，能源危机居于首位，其后依次是：大气污染、酸雨沉降、森林锐减、土地退化、淡水匮乏、生物灭绝加剧、全球气候变暖、臭氧层被破坏和固体废料污染。^②请注意：位列第二、第三、第九的大气污染、酸雨沉降和臭氧层被破坏都属于广义上的大气污染问题。由此可以看出，全球大气污染问题已经相当严重。

改革开放以来，中国在经济快速发展的同时，集中出现了发达国

① [英] 汤因比、[日] 池田大作著，荀春生等译：《展望二十一世纪》，国际文化出版公司1985年版，第51页。

② 余谋昌：《生态哲学》，陕西人民教育出版社2000年版，第1页。



家数百年工业化过程中出现的环境污染问题,^① 中国的发展正愈来愈面临资源瓶颈和环境容量的严重制约。在大气污染方面,我国城市中空气质量达不到二级标准的超过 60%。二氧化硫排放量至今仍然居高不下,酸雨影响面积已占国土面积的 1/3。酸雨控制区内酸雨污染进一步加重,已发展成为世界三大酸雨区之一。目前大多数城市人口长期生活在可吸入颗粒物(PM₁₀)超标的环境中。^② 除城市之外,农村大气环境也在不断恶化。甚至有人断言,中国现在已经形成了世界上范围最广、程度最深、影响最大的环境污染和生态破坏,越来越逼近环境安全的底线。^③

严重的环境问题不仅已经成为制约中国经济和社会健康发展的重要因素,环境污染和生态破坏还造成了巨大的经济损失。2004 年,中国因环境污染造成的经济损失为 5 118 亿元,占当年国民生产总值的 3.05%。其中,大气污染的环境成本为 2 198 亿元,占总成本的 42.9%。^④

针对我国大气污染的状况,为了保障人民身体健康、促进现代化建设,我国于 1987 年 9 月制定并颁布了《大气污染防治法》,后于 1995 年和 2000 年进行了两次修订。国务院及其有关部门还相继发布了一系列法规和规章,各个地方也依法出台了一些相关规定。此外,我国还颁布了大气环境质量标准及各种大气污染物排放标准。由此可见,我国政府十分重视大气污染防治的立法工作。

然而遗憾的是,我国的大气环境质量并没有因为以上这些法律、

① 《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出:发达国家在上百年的工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国 20 年来集中出现,呈现结构型、复合型、压缩型的特点。环境污染和生态破坏造成了巨大的经济损失,危害了群众健康,影响了社会稳定和环境安全。

② 赵章元:“干部问责+公众参与:应对中国环境危机”,载《绿叶》2008 年第 3 期,第 75~80 页。

③ 夏光:“缓解环境危机,环保部门要转变思维方式”,载《绿叶》2008 年第 3 期,第 70~74 页。

④ 《中国绿色国民经济核算研究报告 2004》,原国家环保总局和国家统计局联合发布。



法规或相关标准的出台和实施而得到相应改善。其原因之一就在于我国的大气环境保护法律制度的落后或缺位。《大气污染防治法》自2000年4月进行最近一次修改以来,至今已有9年,不但法的理念和原则不合时宜,许多重要的制度也远远不能满足我国大气环境保护的需要。在这种情况下,立法上的创新势在必行,对《大气污染防治法》进行全面“改版”成为“大气污染时代”最强烈的呼唤,人们期盼着《大气污染防治法》向“清洁空气法”的转型。

奥运空气质量保障措施的成功实施不仅为我国《大气污染防治法》的修改和转型提供了历史性的机遇,还为许多先进的清洁空气法律制度的制定和实施提供了现实版的案例和样本。奥运空气质量保障措施是我国为备战奥运而采取的一系列与大气环境保护有关的管理规定。为了切实履行申奥环保承诺,保障北京奥运会、残奥会期间空气质量良好,2007年10月国务院批准了由环境保护部和北京、天津、河北、山西、内蒙古和山东6省市区共同制定的《第29届奥运会北京空气质量保障措施》(以下简称《保障措施》)。为落实《保障措施》,6省区市政府以及其他一些地方政府先后制订并发布了相关的实施方案,在控制燃煤污染、机动车污染、工业污染、扬尘污染,加强大气环境管理,采取应急措施等方面取得了较明显的效果。但是,这些措施在性质上属于强力行政干预下的短期限限制性政策,能否形成长效法律机制,从而使我国的大气环境问题获得治本之道呢?这些措施能否被制度化为“清洁空气法”,从而完成我国《大气污染防治法》的历史转型呢?这正是本书选题的研究背景和视角。

第二节 研究框架和思路

本书在现有研究成果的基础上,侧重于从法学的视角对清洁空气法律制度进行研究。在每个制度构建的过程中,遵循的写作思路是从历史到当代、从源流到现实、从理念到制度,整个分析框架可以概括如下:

1. 本书遵循从理论基础到制度构建的研究思路。理念和原则是



制度的先导，任何一项先进的制度背后都有完善的理论作支撑。本书在开篇就全面论述了我国清洁空气法的理念和原则，从生态理念、科学发展理念、权利义务对等理念等方面分析入手，挖掘出我国清洁空气法的预防原则、共同但有区别的环境责任原则、行政管理和市场手段相结合原则及环境民主原则等。在准确厘定我国清洁空气法的理念和原则的基础上，对我国清洁空气法律具体制度的构建进行研究。

2. 在全文架构方面，本书借鉴了《大气污染防治法》和《水污染防治法》等环境法律的立法结构，分别研究了我国的固定源清洁空气法律制度、移动源清洁空气法律制度、区域清洁空气法律制度、农村清洁空气法律制度、大气环境应急管理制度和清洁空气法律责任制度六个方面的内容，从不同的角度对清洁空气法的制度体系进行了深入探讨，提出了相应的立法建议，以期为我国“清洁空气法”在宏观上的立法架构和微观上的制度构建提供思路。

3. 在每一具体制度构建方面，本书的研究思路是：首先，弄清楚该制度的基本内涵和外延；其次，介绍该制度的来龙去脉，分析《大气污染防治法》等相关法律关于该制度的现行规定及其不足；再次，探讨该制度在国外的的发展及其可供借鉴的主要方面，剖析奥运保障措施中的相关规定并提出制度化建议；最后，依据清洁空气法的理念和原则，就该制度的立法完善进行全方位的构建。这一思路，从整体上遵循了提出问题、分析问题和解决问题的认识论规律，既有纵向的深入解析，又有横向的宽幅对比；既有理论依据的界定，也有法律制度的雕琢，这是笔者用力最重之处。

第三节 研究方法

全文始终注意避免走入环境学研究的路径，坚持从法学的角度来分析清洁空气法律制度。在具体研究方法上，本书的主要研究方法有：



一、语义分析的方法

语义分析,亦称语言分析,是通过分析语言的要素、结构、语源、语境,进而澄清语义混乱、求得真知的一种逻辑实证方法。这种方法来源于语言学哲学,即语义分析哲学。本书采用这种方法,不仅界定了清洁空气法、固定源、移动源、区域环境法等基础性概念,还厘清了在具体的论述中涉及的一些相关概念,如理念、原则、预防、公平等。

二、历史考察的方法

历史考察,主要是对制度的历史渊源和发展脉络进行梳理,这是分析现行制度、提出改进建议的基本前提。本书对相关文献进行了较全面的回顾,包括中国大陆、美国、欧洲、日本、我国台湾地区等的已有研究文献、法律法规文献等。笔者从前人的研究基础和中国的现实情况出发,以超越前人的高度和解决实际问题的勇气,全面整理关于清洁空气立法方面的文献资料,并进行综述和总结,使本书的研究建立在深厚的理论根基和现实支持之上。

三、价值分析的方法

法学范畴研究都是有价值性的,法学家们在提出或阐释法学范畴的时候,都是以某种现实的或理想的法律实践为基础的,都渗透着一定的价值取向和价值观点。对清洁空气法的研究也是如此。价值取向的不同,决定了各国清洁空气法的模式和结构之间的差异。本书运用这种研究方法,探讨了我国的清洁空气法应当具有的理念和原则,以作为制度构建的指引。

四、实证研究的方法

实证研究,要求我们将关注点从规范层面深入到具体的制度运行中去,运用具体的数据和实例,探究制度存在的问题和解决的思路。本书运用这种研究方法,对美国等国家的大气污染物总量控制制度、