



## 两会速递

### 编者按

阳春三月,又一次迈入“两会时间”;大气污染,又一次引发“万民关注”。全面推进依法治国,依法保护环境无疑是场重头戏。在依法行政、依法治污的大背景下,《大气污染防治法》的修改必将迈出新步伐。

环境保护部部长陈吉宁在十二届全国人大三次会议新闻中心出席记者会时表示,2015年大气污染防治将主要抓好4个方面的工作,首先就是修订《大气污染防治法》。

正在修订进程中的《大气污染防治法(修订草案)》与何时重现蓝天息息相关,这样一部被寄予厚望的法律还有哪些“美中不足”?两会代表委员针对其中一些焦点、热点问题提出了意见和建议。



## 焦点一:如何与新《环保法》有效衔接?

环境保护部部长陈吉宁在谈到《大气污染防治法》修订时强调解决两个问题:“第一个是要把新《环保法》公布之后,老的《大气污染防治法》不适用的部分修改过来,使之保持一致。”

两会代表、委员提出,《大气污染防治法(修订草案)》(以下简称“修订草案”)相较之前做了较大幅度的修改,从原来的7章66条增加到8章100条,但还有一些地方没有与新《环保法》实现很好的衔接。

### 立法理念须保持一致

中国法学会环境资源法学研究会会长蔡守秋建议,在总则部分增加一条:“大气环境保护和污染防治坚持改善空气质量优先原则、生态安全第一原则、预防原则和综合治理原则”。他强调,改善空气质量优先原则是大气法对新《环保法》中环境优先原则的具体体现,也是大气污染防治立法目的的集中体现。

全国人大代表吕忠梅认为:“修订草案体现的是事后、被动、片面的污染防治理念,缺乏事先、积极、全面的大气环境质量改善理念,与生态文明建设的要求不符,也与新《环保法》确定的保障生态安全、保护优先的宗旨不符。”吕忠梅建议将修订草案更名为《清洁空气法》,以体现保护优先、预防为主的原则,把空气质量提升、污染防治有机结合,建立综合决策、多元共治的体制机制,保障公民的清洁空气享有权。

此外,修订草案沿袭了原有的“行政管理法”理念,管理手段单一、落后,以行政处罚为主,没有贯彻新《环保法》已经确立的以政府为主导、企业为主体、公民、社会、媒体参与的多元共治机制。同时,修订草案对市场机制的运用不够,比如新《环保法》已经规定的一些经济刺激手段、市场化措施,在修订草案中基本未予体现。

全国人大代表包景岭建议,在修订草案的总则中增加一条:“向大气排放污染物的,不得超过国家或者地方规定的大气污染物排放标准,总量控制指标和排污许可要求。”他认为,新《环保法》对超标、超总量排放污染物已做出明确规定,有必要将禁止超标、超总量、超许可可排放大气污染物作为修订草案的基本原则加以强调,形成回应。

### 为新《环保法》配齐“手脚”

吕忠梅表示,修订草案还存在一些与新《环保法》重复的问题。新《环保法》被定位为生态环境保护领域的综合性法律,具有基础性地位,主要是建立全局性、原则性的制度体系。从



## 焦点二:哪些好经验、好制度应该用法律固定下来?

环境保护部部长陈吉宁日前在回答中外记者提问时,肯定了各地在大气污染防治领域进行的有益探索:“要把这些年在大气污染防治方面形成的一些好的经验、好的制度、好的政策用法律形式固定下来,包括联防联控、重点地区燃煤量的控制、多污染物的协同控制等。”

### 建立区域协作机制,联防联控破除行政区划壁垒

当前我国大气污染呈现明显的区域性特征。代表委员普遍认为,国内外的成功经验表明,解决区域大气污染问题,必须尽早采取联防联控措施,修订《大气污染防治法》时应予以定向研究和参考。

2014年1月,由长三角地区三

这个意义上,修订草案应该将新《环保法》的原则性规定,根据大气环境保护的要求进行具体化,不能照搬新《环保法》的内容。

“目前我们大气法的很多法条还是照搬新《环保法》的内容。长了‘牙齿’的新《环保法》,如果不配套‘手脚’,其可行性就会变差。”吕忠梅说。

大气污染防治成本低、执法难是老问题。违法成本低是企业从事违法行为的内在动力,也是造成环境违法较为普遍的主要原因。在当前环境执法力量总体不足的前提下,取证难、程序复杂是影响执法效率的主要因素。

新《环保法》规定了按日计罚、行政拘留、停产限产、查封、扣押等措施,大幅度提高了违法成本,而这些内容在修订草案中虽有体现,但基本都是新《环保法》的简单重复,没有突破。

不论是今年1月1日起实施的新《环保法》,还是北京、上海、天津、陕西等地修订实施的大气污染防治条例,几乎每部法律法规都被称作“史上最严”,可见“铁腕治理”已成大气污染防治的共识之举。

全国人大代表张全说:“修订草案也应当按照‘过罚相当’的原则,从制度设计上解决违法成本低、执法难的问题,完全剥夺企业违法所得的预期利益,以消除企业的违法冲动。”

张全建议在新《环保法》的基础上,修订草案再增设差别化电价、停水、停电措施,“行为罚”等条款。

他说:“目前,全国环境监管力量总体上呈现严重不足的状态,因此亟须提高执法监管的效率。建议对一些明显的违法行为,如冒黑烟、无组织排放等,规定可以直接进行处罚。对严重环境违法企业,相应提高其电价,视整改情况调电价水平;对存在严重环境违法行为的企业,如被环保部门责令停产或者被政府责令停业、关闭的,授权供水、供电部门进行停水、停电。”

变“结果罚”为“行为罚”,是上海制定大气污染防治条例时的一大尝试。“机动车、机动船、锅炉和窑炉冒黑烟,以前执法要进行复杂的监测,一旦程序烦琐,效率就低了。其实凡是能看到明显黑烟的,肯定是超标排放了。改为‘行为罚’以后,通过影像取证就可进行罚款。”张全介绍,自去年10月1日《上海市大气污染防治条例》实施以来,当地环保局已在40余件环境违法案件中实行“行为罚”。

除此之外,他建议修订草案采纳“双罚制”。张全说:“过去,处罚仅对企业主体,我建议把处罚的主体进一步明确到人。特别是国有企业,要对有明显领导责任的法人和当事人进行处罚。提高企业违法成本不能只靠罚款,还有移送公安部门、行政拘留、追究刑事责任等威慑力更大的措施。”

省一市和国家八部委组成的长三角区域大气污染防治协作机制启动,通过了《长三角区域大气污染防治协作小组工作章程》。其实早在5年前举办上海世博会的时候,长三角地区的环境保障联防联控措施就已初见成效。“去年上海的PM2.5年均浓度从62微克减少到52微克,下降了16%;整个长三角地区下降了10%左右,从67微克下降到60微克。”张全说。

张全表示,政府管理方式和监管模式主要按照行政区划来进行,从而分散了管理资源和执法资源。长三角地区非常注意这个问题,在立法层面不断完善、推进区域联防联控。比如,上海、江苏、安徽和浙江4省(市)在修订大气条例时,逐一条款进行对应。只有法律标准统一、内容衔接,才能做到联防联控。

## 两会代表委员热议《大气污染防治法》修订

# 治大气要动哪些『大手术』?

◆ 董克准 邢飞龙 刘晓星

“大气污染防治联动机制到底是什么?是联席会议制度?还是跨区域监管和执法?这些问题都需要进行细化。”吕忠梅说,修订草案虽然规定了区域联防联控制度,但总体上依然保留了部门分治、区域分割的思维,缺乏从“分而治之”转变到“协同治理”、从“单一执法”转变到“整合执法”的制度措施。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所所长常纪文表示,虽然修订草案提出了区域大气环境监测等方面的举措,但是区域大气污染防治的自然属性与我国行政区域管理的社会性严重脱节,加上硬件缺乏或闲置,很多区域监测网络设施难以发挥应有的作用。

此外,在核查机制方面,我国尚未建立如欧盟的一整套制度体系,仅是针对行业建立了核查制度和相应的法律责任,对区域的排放总量控制也仅建立了检查制度而不是核查制度,还缺乏区域内的省际报告和省级污染减量补偿制度。特别是修订草案没有将那些空气污染不严重的区域或者具有污染风险的区域纳入区域管理模式的范围,建议修订草案明确分区管理的体制、方法和监督制约机制。

在区域大气污染防治协作中,为何会缺乏责任主体?全国政协委员张泓铭分析,原因有两个,一是法律约束稍嫌软弱,二是条块双重管理机制的割裂。张泓铭称,虽然新《环保法》规定国家建立跨行政区域的重点区域环境污染防治协调机制,实行区域统一规划、统一标准、统一监测、统一防治,但是没有一个行政主体为全区域的污染防治负责。“区域内的每个地方有责任,主管部门也有责任,大家都有责任,等于大家都没有责任。”他指出,由于缺少责任主体,上述“四个统一”实现不了,治污规划不能真正协同、污染防治标准互有差异、监测执法宽严不一、防治污染各念各调。

张泓铭认为,最适宜扮演责任主体的是全国的6个环境督查中心。但张泓铭强调,环境督查中心只是受环境保护部委托的监督机构,既没有行政管理权,也没有独立执法权,与地方环保厅、局相比,仍然处在弱势地位。他建议,将现有的区域环境督查中心升格为对全区域环境质量负责的行政机构,统领全区域的大气环境保护,负责区域的环境规划、标准、监测和防治,并且明确其具有直接执法权。

与此同时,张泓铭还建议,由环境督查中心对各省、市环保机构进行垂



## 焦点三:政府监管体系怎样完善?

“排污许可制是环保部门依法监管生产经营者排放污染物的重要制度。在实际工作中,还没有相关法律法规就排污许可证的核发和监管做出具体规定,失去了排污许可证制度的严肃性。”全国政协委员傅建荣表示,新《环保法》只对排污许可管理制度作了原则性规定,具体内容还需由《大气污染防治法》等环保单行法律及有关行政法规作出规定。

他认为,排污许可证入法是排污者守法和环保行政执法的依据。他建议,将“三同时”验收、排污申报登记、总量减排目标责任制、产业结构调整、限期治理、清洁生产强审、排污收费等环境管理制度和对企业的具体要求,集中通过排污许可证来管理。

全国人大代表辜胜阻表示,修订草案在明确政府部门法律责任方面还很空洞:“我们现有的环保体制是部门



## 焦点四:社会力量应该扮演什么角色?

全国人大代表王庆喜指出,大气污染防治是一项全局性的系统工程,需要全社会的共同努力,除了政府和相关部门、企业以外,建议在第三章中增加有关行业组织、中介机构、社会团体、第三方组织等为大气污染防治提供服务、监督的规定。

“我们一定要强调保护优先、全民参与、综合治理、齐抓共管。从污染物产生过程来看,大气污染防治更多的是从末端治理角度立法的,但要想从根本上解决这个问题,必须从产业结构、能源结构、消费结构的调整上下功夫。”王庆喜说。

两会代表委员建议,修订草案从政府、企业和社会3个层面,明确各自的责任、权利和义务。政府方面强化在产业准入、信息公开和应急管理等方面的责任;企业方面强化其主体责任,进一步明确其污染预防、治理和损害补偿等方面的责任;社会方面主要发挥公众和社会组织的作用,鼓励其参与大气污染防治工作。

全国人大代表陈蔚文建议,在修订草案第3章“大气污染防治的监督和管理”中的第21条增加一款规定,即“国家鼓励社会组织 and 公民依法参与

直管理,由此突破地方保护主义。在国家层面上制定暂行条例,对跨区域污染治理责任主体体制作一个初步的、基本的方案和技术安排,并选择几个重点区域做试点,总结经验后再上升到修订草案中。最后,还要考虑责任主体同地方之间对环保成本的分摊关系,以及区域大气污染补偿机制或者处罚机制。

### 加快调整能源结构,重点区域限制煤炭消费总量

为应对雾霾污染、改善空气质量,两会代表委员提出,修订草案要从压减燃煤、严格控车、提升油品质量等方面采取重大举措。

据了解,煤炭使用对空气中PM2.5年均浓度的贡献率为56%,因此控制煤炭总量对减轻大气污染具有非常重要的作用。

专家建议,修订草案第67条在“国家大气污染防治重点区域内兴建、改建、扩建用煤项目的,应当实行煤炭的等量或者减量替代”之前,应增加一句“国家大气污染防治重点区域,严格控制煤炭消费总量”。

全国人大常委会副委员长陈昌智提出,修订草案不仅要明确限制煤炭消费总量,还应要求“国家大气污染防治重点区域的政府,应当制定严格控制煤炭消费总量和逐步削减大气污染物排放总量的方案,并向社会公布。”他表示,京津冀、长三角、珠三角3个区域占全国面积的6.3%,但是煤炭的消费量占到全国的42%。法律对这些地区要提出要求,促使政府出台规划并向社会公布,受到社会的监督,如此才能产生更好的治理效果。

还有代表认为,由于煤炭在相当长的时期内仍然是我国的主体能源,既要控制煤炭的使用总量,更要推广煤清洁利用的技术和措施。建议在修订草案第24条“国家采取有利于煤炭清洁高效利用的经济、技术政策和措施”后面增加“国家要制定不断提高煤清洁利用的实施目标”,以逐年提高煤清洁利用在煤炭使用中的比重。

### 强化综合治理,实施多污染物协同控制

中国科学院生态环境研究中心研究员贺泓指出,我国的城市大气污染虽受以煤炭为主的能源结构制约,但目前已经转向由煤烟型污染、机动车尾气污染及其他污染叠加构成。大气污染治理已从末端控制、单一污染物

分制、管理分治、主体分散,如机动车管理职能涉及13个部门,环保、公安、工业、交通、质检等,如何形成合力?”

张全表示,完善政府监管体系首先是界定监管责任主体的问题。大气污染源很广,涉及生产、生活的各个领域,排放源的主体责任比较好划分,谁排污谁就是主体责任;从排放管理角度来讲,主体非常多,因此要科学、合理地对各部门的职责进行界定,明确管理主体。大气污染防治并不单单是环保部门的工作职责,环保部门是执法监管的责任。而对于其他相关部门的职责如何界定,法律应该有一个明确的规定。

同时,法律规定各级政府对当地的环境质量负责。但不可忽视大气污染的流动性、扩散性,所以如何科学界定地方政府的责任是前提。再有就是落实的问题。可以从源头上给地方政

府制定社会经济发展和转型发展的综合性约束指标。

谈及一些地方政府优先发展经济、“先污染、后治理”的现象,辜胜阻一针见血地指出,《大气污染防治法》对各级政府的责任,评价程序不够明确。问责方面,环境保护部采取的约谈措施很好,但还只是停留在行政约束层面。法律规定污染治理的主体是县级以上人民政府,但到底对地方各级政府怎么用法律约束,让其能够对污染进行有效治理,这在修订草案里几乎没有硬性约束。按照第3、4、11条的规定,如果地方总量不达标,我们唯一的约束就是要求编制规划、公示规划,并对干部进行考核。建议对于不达标的地区,尤其是长期不达标的地区,法律应当对地方政府设置更有效的约束,例如规定区域限批等。

“在鼓励公众参与的同时,要加强对社会监督的回应。”全国人大代表白志健说,按照修订草案第7条规定,单位和个人检举和控告污染大气环境的行为之后,有关部门应当及时处理。但有关部门是否进行了处理,处理是否及时,处理结果如何,检举单位、检举人往往不得而知,这不利于调动社会监督的积极性,也难以达到好的社会监督效果。他建议增加一条,“并及时将处理结果告知进行检举和控告的单位和个人”。

蔡守秋认为,新《环保法》对环境保护是全社会的共同责任作了原则性规定,建议修订草案在如何体现全社会共同责任上作进一步细化,比如集中规定一套鼓励和奖励政策,“惩罚与奖励、经济制裁与经济激励是推动大气环境保护的两个不可或缺的工具”。

他还强调,新《环保法》专门增加了一章规定信息公开和公众参与,目前修订草案中关于这方面的内容还不够,建议增加相应条款,就加强政府以及有关部门、企事业单位依法加

控制、控制一次污染物向全过程多措并举,多污染物协同控制,同时控制二次污染物的前体物的理念转变。

“因此,油品质量升级和机动车尾气污染控制应该放在优先的位置。机动车尾气直接排放PM2.5及前体物,对城市圈大气灰霾的形成有较大的贡献,而我国汽油车的排放标准尚未包含对细颗粒物的限制,应尽快就此立法。”贺泓说。

有专家指出,提高燃油标准准入法,毕竟停产、停工、停车等方式不是治理大气污染的长久之计,公民对自己购买的机动车有合法的财产所有权和使用权,要对其进行限制就一定要法律依据。因此,要特别强调源头治理,主要是限制油品质量。有数据表明,使用国III标准汽油比国V标准的汽油对大气污染的贡献增加了15倍。

近年来,全国的机动车保有量高速增长,机动车污染逐年增加。目前,对在用机动车的监管主要采取定期排放检验方式。2014年12月22日,机动车安检新标准颁布,删除了原来8项安检项目之一的环排放检验项目,这必将增加机动车排放检验的难度。

上海市自2007年统一了机动车排放检验周期与安全检验周期,将排放检验纳入安全检验的范围,并规定在用机动车未经排放检验或者经验不合格的,公安交通管理部门不予核发安全检验合格标志。实践中,此举大大提高了在用机动车主进行排放检验的自觉性。张全建议,在修订草案中明确机动车排放检验采取类似上海的做法。

据他介绍,上海今年将启动对船舶污染的治理,长三角地区即将开展机动车异地同管的协作行动,共同对机动车尾气“动真格”。原来由本省(市)交警部门负责的机动车管理将执行区域统一标准,异地交警部门可以参与执法,大大加强联防联控的持续性,形成一种机动车污染长效管控机制。

专家建议,二氧化硫等一次污染物减排是控制PM2.5的基础,而协同控制二氧化硫、氮氧化物、烟尘和挥发性有机物成为大气污染防治更高要求。特别是燃煤电厂污染物协同控制已是国内外环保专家的共识,建议修订草案要求国内燃煤电厂树立炉后大系统的概念,对所有污染物的脱除进行一体化考虑,有些装置可以考虑预留。

强信息公开、支持公众参与等作出规定,便于社会监督。

张全认为,第三方治理是运用市场化手段强化环境管理的重要举措,目前,地方在推进第三方治理中遇到了排污单位没有积极性,排污单位与第三方治理单位的法律界限不清等问题。

为解决这些难题,上海市在地方立法中明确规定,没有污染防治能力的排污单位,应当强制实行第三方治理,并强化对第三方治理单位的监管,限定其应当承担的法律责任。同时,还划清了排污单位与第三方治理单位的法律责任界面,原则上实行第三方治理不排除排污单位应负的法律义务,对推进第三方治理起到了很好的保障作用。

另外,环境污染强制责任保险通过分散风险不仅减轻了受害人的经济负担,也有利于维护受害人的利益,促进社会稳定。但目前在推进中,缺乏相关的法律依据。国外的经验表明,第三方治理和环境污染强制责任保险都是行之有效的市场化治理措施,但这两项制度在修订草案中尚没有体现,建议在下一步的修订中予以补充和细化。