

大气污染防治法的 立法背景及主要内容

文伯屏

《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)已于1987年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员第二十二次会议通过,自1988年6月1日起施行。这是继《中华人民共和国环境保护法(试行)》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》之后的又一个重要环境保护法律。这个法律的颁布,是保护和改善生活环境和生态环境,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的一件大事。

一、大气污染防治法的立法背景

近些年,我国在防治大气污染方面的工作有较大的进展,但大气污染仍很严重。据对全国60个城市的调查,大气总悬浮微粒日平均浓度超过二级标准(每立方米300微克)2.2倍。32个北方城市日平均浓度高达860微克,还有一些城市甚至超过1000微克。28个南方城市日平均浓度为每立方米450微克,100%的城市超标。

据对全国72个城市调查,二氧化硫年日平均浓度为每立方米91微克。37个北方城市为93微克。对54个城市进行酸雨监测,发现有45个城市出现酸雨。

当前,我国大气污染程度已相当于世界发达国家50—60年代污染最严重的时期。特

别是冬季采暖期更为突出,一些城市大气中总悬浮微粒和二氧化硫浓度已达到伦敦烟雾事件的起始值,如遇到不利于扩散的气象条件,很可能发生重大污染事件。大气污染对人体健康产生严重危害,与大气环境密切相关的疾病发病率及死亡率在不断升高。据估算,大气污染每年造成的经济损失,高达近百亿元。

1979年以来,国务院及有关部委在大气污染防治方面制定了一些政策和法规、规章。如1982年的《大气环境质量标准》,1983年的《汽车污染物排放标准和测量方法》、《锅炉烟尘排放标准》,1984年的《关于防治煤烟型污染技术政策的规定》,1986年的《节约能源管理暂行条例》。各地还发布了一些地方性法规或规章。

但是,大气污染防治,内容比较复杂,涉及的面很广,亟需一项专门法律来进行综合调整。在这种情况下,我国第一部大气污染防治法应运而生。

二、大气污染防治法的主要内容和特点

我国大气污染防治法的内容和特点,主要有以下几点。

(一)以控制煤烟型污染为中心内容。

以煤炭为主的能源构成是我国长期的政策。目前,我国年产煤8亿吨左右,其中作为

燃料燃烧的约占84%。全国年排放烟尘量约2800万吨，其中燃煤排尘占年排放烟尘量的80%，全国年排放二氧化硫约1460万吨，其中燃煤排放占90%。今后，随着我国国民经济的发展和人民生活水平的提高，我国煤炭的开采量和消耗量将有大幅度的增长。无烟煤、块煤所占的比例将越来越小，原煤中所含的灰份、硫份等也将增加。因此，控制煤烟型污染是我国防治大气污染的关键。大气污染防治法以专章对烟尘污染的防治作了规定，采取了以下几项法律措施：

1. 控制和改造锅炉产品质量。据1983年统计，全国有工业锅炉25万台，每年耗煤2亿多吨，热效率只有50%左右；另外，还有10多万台茶炉和上千万个居民炉灶，每年耗煤1亿多吨，热效率只有30%和10%，而且都是低空排放。以上两项每年耗煤3亿多吨，约占全国燃料耗煤总量的50%，是重要的污染因素。我国从1972年开展消烟除尘以来，全国投资10多亿元，改造了10万台锅炉，但与此同时，新投入使用的锅炉中又有10万台亟待改造。这种治不胜治、改不胜改的局面必须扭转。所以，大气污染防治法规定：国务院有关主管部门应当根据国家规定的锅炉烟尘排放标准，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；新建造的工业窑炉、新安装的锅炉，烟尘排放不得超过规定的排放标准。

2. 发展集中供热。发展城市集中供热是节约能源、综合防治煤烟型大气污染的重要途径之一。在老城市改造和新城市建设总体规划中，要求把生产用热和生活用热结合起来，采用多种热源途径，编制供热规划，以集中供热的方式替代分散的供热方式。所以，大气污染防治法规定，城市建设应当统筹规划，统一解决热源，发展集中供热。

3. 改进城市燃料结构，发展城市煤气，推广成型煤的生产和使用。大气污染防治法

规定：国务院有关部门和地方各级人民政府应当采取措施，改进城市燃料结构，发展城市煤气，推广成型煤的生产和使用。发展城市煤气的原则是：先大城市和重点环境保护城市，后中、小城市。有气源条件的中、小城市（包括工矿区），也可优先气化。合理利用多种气源。对于有天然气、焦炉余气、煤矿矿井瓦斯以及石油和化工尾气等可以利用的地区，要充分利用这些气源，发展城市燃气。煤炭资源优越的地区，要积极发展煤制气。

推广民用和工业型煤，是解决我国大气污染问题的一条重要措施。发展型煤的好处很多：一是节约能源；二是减轻污染；三是一次性投资少，适合目前国情；四是方便群众生活，减轻家务劳动，而且比较清洁。

“六五”期间，我国的型煤事业有较大发展，但离普及还有很大距离。目前型煤约占民用生活煤的17%。到1990年，要求全国风景游览城市、沿海开放城市、非采暖地区的重点城市民用型煤的比例达到30—50%。

此外，大气污染防治法还规定：在人口集中地区存放煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、石灰，必须采取防燃、防尘措施，防止污染大气。

（二）大气污染防治法的总则和关于管理原则、管理制度的规定，与水污染防治法的规定基本上相同，但也有一些不同。某些规定比水污染防治法更明确、更有力。

关于环境质量和污染物排放标准的制定、环境影响评价制度、排污登记制度、限期治理制度、现场检查制度等，大气污染防治法与水污染防治法的规定是基本上相同的，但在下列问题上，大气污染防治法的规定更明确、有力。

1. 关于将污染防治纳入国家计划管理的轨道问题，水污染防治法的规定是：“国务院有关部门和地方各级人民政府，必须将水环境保护工作纳入计划，采取防治水污染的

对策和措施。”大气污染防治法草案关于这一问题的规定，与水污染防治法的规定基本上相同，但经全国人大常委会审议后，作了重要修改，正式的规定是：“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的研究，采取防治大气污染的措施，保护和改善大气环境。”^①

2. 关于强制性的应急措施问题，水污染防治法规定：“在生活饮用水源受到严重污染，威胁供水安全等紧急情况下，环境保护部门应当报经同级人民政府批准，采取强制性的应急措施，包括责令有关企业事业单位减少或者停止排放污染物。”大气污染防治法草案关于这一问题的规定，经全国人大常委会审议后，也作了重要修改，正式规定是：“因发生事故或者其他突然性事件，排放和泄漏有毒有害气体和放射性物质，造成或可能造成大气污染事故、危害人体健康的单位，必须立即采取防治大气污染危害的应急措施，通报可能受到大气污染危害的单位和居民，并报告当地环境保护部门，接受调查处理。”“在大气受到严重污染，危害人体健康和安全的紧急情况下，当地人民政府必须采取强制性应急措施，包括责令有关排污单位停止排放污染物。”

3. 大气污染防治法增加了关于奖励的规定（第8条）和监测制度的规定（第16条）。这是水污染防治法所没有的。

此外，关于排污收费制度，水污染防治法规定的排污费分两种。一种叫“排污费”，即企业事业单位，只要是直接或者间接向水体排放污染物，即使没有超过国家或地方的排放标准，也应缴纳；另一种叫“超标准排污费”，即排污超过国家或者地方规定的污染物排放标准的，应当负责治理，在治理期间，应当缴纳超标准排污费。而大气污染防治法只规定缴纳“超标准排污费”，

没有规定缴纳排污费。这是由于考虑到：与水污染相比，大气污染比较容易稀释，有一定的特殊性；又鉴于目前国家的经济条件和排污单位的实际情况，要求向大气排放污染物时，达到污染物排放标准的单位免缴排污费，是比较合适的。

（三）“区别对待，今后从严”，是大气污染防治法立法的重要指导思想。

该法对大气污染的治理，作了根据不同情况区别对待的规定。即向大气排放污染物超过排放标准的单位，尚没有造成严重污染的，一是要采取有效措施进行治理，二是要缴纳超标准排污费。对造成严重污染的单位，则作出了更严格的规定。对这些单位除了要征收其超标准排污费以外，须由有关环境保护部门报经同级人民政府决定，责令限期治理，如果逾期仍然治理不好，必须承担法律责任，即：除加收超标准排污费外，还要给以包括罚款、停业、关闭的行政处罚。对新建项目的大气污染防治，本着“今后从严”的精神，作了严格规定：“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经过环境保护部门检验，达不到国家有关建设项目环境保护管理规定的要求的建设项目，不得投入生产或者使用。”（第9条）对违反上述规定的单位，第32条规定，有关环境保护部门必须责令停止生产或者使用，可以并处罚款。受罚单位如果不服，可以在15日内向法院起诉，如果既不起诉，又不执行，则由作出该处罚决定的环境保护部门向法院申请，由法院强制执行。

对于汽车废气污染的控制问题，该法规定，现在正在行驶的汽车，其废气排放超过排放标准的，应当采取治理措施，具体监督管理办法由国务院规定；对新投入运行的汽车，则作了严格的规定，即“污染物排放超过国家规定的排放标准的汽车，不得制造、

① 重点符号是本文作者加的。下同。

销售或者进口。”

(四) 规定了明确的、严格的法律责任。

该法规定的法律责任分行政责任、民事责任、刑事责任三种。与水污染防治法的规定，基本上是一致的。其不同点主要是：

1. 在行政责任条款中规定：对在人口集中地区焚烧沥青、油毡以及其他产生有毒有害烟尘和恶臭气体的物质的，可以根据不同情节，给予警告或者处以罚款。还增加了“环境保护监督管理人员滥用职权、玩忽职守的，给予行政处分”的规定。

2. 在民事责任条款中，与水污染防治法一样，是实行无过失责任原则。第36条规定：“造成大气污染危害的单位，有责任排除危害，并对直接遭受损失的单位或者个人赔偿损失。”但免责条款与水污染防治法的规定稍有不同。水污染防治法规定不负民事责任的三种情况是（1）水污染损失由第三者故意或者过失所引起的，第三者应当承担赔偿责任；（2）水污染损失由受害者自身的责任所引起的，排污单位不承担责任；（3）完全由于不可抗拒的自然灾害，并经及时采取合理措施，仍然不能避免造成水污染损失

的，免于承担责任。而大气污染防治法规定不负民事责任的只有一种情况，即水污染防治法上述规定中的第三种情况。

3. 关于刑事责任的规定，比水污染防治法的规定更严一些，表现在：

(1) 水污染防治法第43条规定：“违反本法规定，造成重大水污染事故，导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果的，对有关责任人员可以比照刑法第115条或者第187条的规定，追究刑事责任。”而与之相对应的大气污染防治法第38条的规定，把水污染防治法第43条中第一句话“违反本法规定”删掉了。这就是说，只要是造成重大大气污染事故，无论是否违反大气污染防治法，对有关责任人员都可以比照刑法第115条或者第187条的规定，追究刑事责任。

(2) 大气污染防治法中增加了一条刑事责任条款，该法第39条规定：环境保护监督管理人员滥用职权、玩忽职守、构成犯罪的，依法追究刑事责任。

(作者单位：中国社会科学院法学研究所)

责任编辑：张涵

