

新《大气污染防治法》：曲折中前行

New Air Pollution Prevention Law: A Hard but Stable Progress

摘要 2015年8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了修订后的《中华人民共和国大气污染防治法》,新法将于2016年1月1日起正式实施。作为新《环境保护法》实施以后修改的第一部单行环境立法,新《大气污染防治法》被社会各界寄予了厚望,各界也在该法的修订过程中提出了不同的观点。本文以新《大气污染防治法》颁布为契机,对新《大气污染防治法》取得的种种进步进行阐述,进而明晰新《大气污染防治法》对于我国新时期大气污染防治工作的重要意义。

关键词 《大气污染防治法》;生态文明;区域污染防治;监督管理;公众环境权益;公众参与

■ 文/秦天宝

新《大气污染防治法》的颁布可以说是一波三折,自2010年1月环保部将《大气污染防治法》修订案报送国务院法制办以后,《大气污染防治法》的修订工作一度进入了“停滞”状态。在社会各界的强烈呼吁之下,《大气污染防治法》的修订工作开始“提速”,并经过三次审议后由全国人大常委会颁布。作为继《环境保护法》后我国修订颁布的又一部重要环境法律,新《大气污染防治法》的颁布不仅将对我国新时期大气污染防治工作产生积极影响,而且该法在修订过程中获得的各种经验和教训也将极大提升今后我国环境立法水平和质量。

新《大气污染防治法》在新的时代背景下通过修订

现行《大气污染防治法》自2000年进行修订以后距今已有15年未发生变动,而随着经济社会发展,现行《大气污染防治法》不仅难以应对日益复杂的大气污染问题,而且也不能满足新时期环境保护工作的要求。所以,在新时期多种因素的共同影响下,我国近年来开始对《大气污染防治法》进行修订,并于2015年8月29日颁布。

生态文明建设推动《大气污染防治法》修订工作“启动”

自2007年党的十七大报告提出建设生态文明以来,我国环境保护工作被提升到了一个新的高度,环境法治也得到了长足发展,党的十八届三中全会和四中全会都明确强调了用制度保护环境的重要性。此外,近年来我国出台实施的《大

气污染防治行动计划》(以下简称“气十条”)《中共中央国务院关于进一步加快推进生态文明建设的意见》新《环境保护法》等政策和法律也为我国的大气污染防治工作提供了明确的方向和依据。而距离上次修订已经有十几年的《大气污染防治法》为了实现新时期国家建设生态文明的要求,其修订工作也自然地与国家提上议程。

大气污染问题日益严峻促使《大气污染防治法》修订工作“提速”

“经济增长是唯一发展目的”在过去相当一段时期内作为基本理念引导着我国经济发展,各种能耗高、污染大的企业数量急剧增加,环境监管部门在各种因素影响下难以有效行使环境保护职能,企业的排污行为也难以得到有效控制。这一问题也在近年来更加凸显,除了以“雾霾”“扬尘”为代表的大气污染现象的范围和时间持续增加以外,粗放型的发展模式也限制了经济的发展。此外,日益恶化的大气环境也对我国的国际形象造成了一定不良影响。在此背景下,《大气污染防治法》的修订工作也被我国社会各界寄予了应对严峻而复杂的大气污染问题的厚望。

公众环境权益意识增强助推《大气污染防治法》修订工作

近年来,公众健康因大气污染而遭受的损害也越来越多,公众逐渐认识到自身的健康生存环境受到威胁与日益恶化的大气污染问题有着不可分割的联系。然而,在公众环境权益意识日益增强的前提下,现行《大气污染防治法》已经难

目前我国大气污染已由点源污染发展为面源污染,由过去单纯的工业污染发展为工业、生活、交通、农业等叠加的污染。

社会治理包括但不限于政府的行政管理，也包括了多元角色的互动。

以保障公众的大气环境权益，公众不得不采取极端的措施来维护自身权益，如近年来以大连福佳大化PX项目事件为代表的环境群体性事件呈现多发态势。在此背景下，提供保障公众环境权益依据，构建公众合理表达诉求的渠道也是《大气污染防治法》修订工作的一个重要考虑因素。

新《大气污染防治法》立法理念更符合我国现有国情

新《大气污染防治法》贯彻污染治理与风险防控相结合的防治思路

由于特殊国情的影响，我国大气污染防治工作要在污染治理、综合防治、人与自然环境协调发展、绿色化发展四个阶段同步进行。作为我国大气污染防治工作的重要法律依据，《大气污染防治法》需要同时对这四个阶段的大气污染防治工作提供指导，即同时担负污染治理与风险防控的双重责任。由于我国大气污染防治工作的复杂形势造成现行《大气污染防治法》难以准确把握大气污染防治工作“治理”与“防控”的侧重点，导致现行《大气污染防治法》难以对我国目前大气污染防治工作进行有效指导。此次颁布的新法第二条第一款规定的“坚持源头治理，规划先行，转变经济发展方式，优化产业结构和布局，调整能源结构”等内容，明确了我国大气污染防治工作“治理”与“防控”相结合的思路，有助于新《大气污染防治法》对今后我国大气污染防治工作展开全面有效指导。

新《大气污染防治法》依据大气污染范围确立了新的监管机制

区域性污染已成为我国大气污染问题中的一个主要现象，而现行《大气污染防治法》并未对区域性大气污染防治工作进行明确规定，仍是在国家层面以行政区域为单位部署大气污染防治工作，造成了当以雾霾现象为代表的区域性污染现象出现时，相关部门缺乏有效的应对机制。新《大气污染防治法》不仅在第二条规定了“推行区域大气污染联合防治”的内容，而且新增第五章“重点区域大气污染联合防治”对重点区域大气污染联合防治机制的设立主体、依据标准、运行程序等内容进行了明确规定。

新《大气污染防治法》注重对大气污染的全面治理和防控

目前我国大气污染已由点源污染发展为面源污染，由过去单纯的工业污染发展为工业、生活、交通、农业等叠加的污染，污染物的种类也日益增加。新《大气污染防治法》不仅在第二条提出了“应当加强对燃煤、工业、机动车船、扬尘、农业等大气污染的综合防治，推行区域大气污染联合防治，对颗粒物、二氧化硫、氮氧化物、氨等大气污染物和温室气体实施协同控制”的要求，而且在第四章具体规定了燃煤和其他能源污染、工业污染、机动车船等污染、扬尘污染、农业和其他污染等的防治措施。这些措施为解决我国现阶段大气污染问题提供了充分的法律依据，体现了新《大气污染防治法》实现各行业综合防治和多污染物协同控制的重要价值。

新《大气污染防治法》的监管思路更为明晰

新《大气污染防治法》把改善大气环境质量作为大气污染防治工作的目标

在2013年颁布实施的《大气污染防治行动计划》中，我国大气污染防治工作已经开始围绕“降低污染物浓度值”建立起新的工作指标和考核标准，并已被各级政府贯彻执行。而现行《大气污染防治法》的思路仍是把“总量控制”作为大气污染防治工作的主要目标，不仅给各地现有的大气污染防治工作造成了困惑与障碍，而且也不符合国家大气污染防治工作的总体规划。此外，由于违法企业的污染物排放向着隐蔽性方向发展，企业排放的污染物种类及危害性也难以被明确界定，仅对重点大气污染物进行总量控制难以实现改善大气环境质量的目标；而监管部门在各种因素的影响下也很难及时发现偷排行为，并且由于污染物对人体的损害程度和地区环境承载能力的不确定性导致即使在总量标准以下排污，大气环境质量仍得不到有效改善。为解决此种困境，新《大气污染防治法》在总则部分明确了改善大气环境质量的大气污染防治目标，并把改善大气环境质量作为各级政府的工作任务和考核指标。此外，新《大气污染防治法》还对大气环境质量标准的制定主体、依据、程序等内容进行了

具体规定。由此可见,新《大气污染防治法》不仅把改善大气环境质量作为我国大气污染防治的工作目标,理顺了我国大气污染防治工作的逻辑思路,而且通过多层次全方位的规定来保障这一新时期大气污染防治工作目标的实现。

新《大气污染防治法》明确了各级政府的大气污染防治责任

由于现行《大气污染防治法》缺乏对大气污染防治工作的责任主体及考核指标的规定,不仅难以对政府大气污染防治工作进行有效监督,而且各级政府的大气污染防治工作也缺乏有效的法律指导和依据。新《大气污染防治法》依据《环境保护法》的相关规定,明确了各级政府大气污染防治工作的责任及考核标准,如在总则部分除了规定地方各级人民政府应当对本行政区域的大气环境质量负责以外,还规定了国务院环境保护主管部门对省(自治区)、直辖市大气环境质量改善目标、大气污染防治重点任务完成情况进行考核。省(自治区)、直辖市人民政府对本行政区域内地方大气环境质量改善目标、大气污染防治重点任务完成情况实施考核等内容。新法同时也在其他章节对各级政府的大气污染防治责任进行了全面具体的规定,在保证各级政府依法履行职责的同时,也为各级政府的大气污染防治工作提供了具体的指导和坚实的依据。

新《大气污染防治法》将推动我国大气污染防治工作实现全民共治

党的十八届三中全会首次提出了“社会治理”的理念,社会治理包括但不限于政府的行政治理,也包括了多元角色的互动。此外,十八届三中全会还提出了“改革生态环境保护管理体制”的要求,为今后我国环境治理尤其是大气污染防治工作注入了新的理念。新《大气污染防治法》虽然并未仿效《环境保护法》以专章的形式规定公众参与的内容,但是该法一方面对环境信息公开、举报方式、举报处理等公众参与内容进行了具体规定,另一方面通过法律规范对包括政府、企业、公众在内的各种主体的大气污染防治权责进行了明确。这些不仅说明新法继续坚持和贯彻了公众参与原则,鼓励和保障公众合法参与大气污染防治工作,而且通过构建政府、企业、

公众三者污染防治的权利义务体系,有助于实现我国大气污染防治全民共治的新局面。

新《大气污染防治法》的防治手段更为科学

新《大气污染防治法》增强了行政指导机制在大气污染防治中的作用

行政指导机制是指在国家行政机关的管辖范围内,行政主体基于国家法律的精神,运用非强制的手段,通过相对人的同意或协助,引导相对人自愿作为或不作为,从而实现特定的行政管理目的。现行《大气污染防治法》仍然依赖单一的行政管制机制来指导大气污染防治工作,虽然此种机制在应对大气污染问题方面具有针对性强、效果明显等优势,但是其执法成本高、易被执法者抵触、适用范围小的缺陷难以满足新时期我国大气污染防治工作防控结合、全民共治等要求。新《大气污染防治法》则是在坚持行政管制机制基础地位的同时,发挥行政指导机制在污染防治工作中的重要作用。新法在总则部分规定的国家鼓励和支持大气污染防治科学技术研究,开展对大气污染来源及其变化趋势的分析,推广先进适用的大气污染防治技术和装备,促进科技成果转化等内容可看作是行政指导机制在大气污染防治工作中的贯彻与落实。此外,新《大气污染防治法》还在其他章节对清洁能源推广、煤炭洗选、能源利用、低碳出行等方面进行了具体规定,进而有效减少大气污染物的排放。大气污染防治的行政指导机制弥补了传统行政强制机制的缺陷,拓展了行政的方式,增强了行政的主动性与适应性,也有助于今后我国行政机关职能从“秩序行政”向“服务行政”转型。

新《大气污染防治法》运用动态管理手段对大气污染进行监测和治理

随着经济社会的不断发展,我国大气污染问题也呈现出新的特征与趋势,而现行《大气污染防治法》坚持的静态污染防治思路已难以有效应对目前具有动态性、多样性、隐蔽性等特征的大气污染问题。新法除了在总则部分规定了“国家鼓励和支持大气污染防治科学技术研究,开展对大气污染来源及其变化趋势的分析”以外,还在第九十一条规定:“国务院环境保护主管部门应

静态污染防治思路已难以有效应对目前具有动态性、多样性、隐蔽性等特征的大气污染问题。

当组织建立国家大气污染防治重点区域的大气环境质量监测、大气污染源监测等相关信息共享机制,利用监测、模拟以及卫星、航测、遥感等新技术分析重点区域内大气污染来源及其变化趋势,并向社会公开。”可见,新法摒弃了过去静态化的大气污染防治思路,根据具体污染问题采取动态管理手段对大气污染进行监测和治理,这不仅将有效应对新时期各种大气污染问题,而且也将是我国今后环境保护工作的主要方向。

新《大气污染防治法》注重提升各主体参与大气污染防治的积极性

社会各主体的参与程度在很大程度上决定着大气污染防治工作的成效,而当前仍有较多的公众、企业环境意识淡薄,参与大气污染防治的积极性较低。由于现行《大气污染防治法》仍是以政府单方面的监控和强制执行等手段开展大气污染防治工作,不仅成效有限,而且难以提升公众参与大气污染防治的积极性。新《大气污染防治法》除了通过各种措施继续贯彻公众参与原则以外,还采用经济刺激手段来调动包括公众、企业等主体主动参与大气污染防治的积极性。新法不仅在第五十条第二款明确规定了国家采取财政、税收、政府采购等措施推广应用节能环保型和新能源机动车船、非道路移动机械,而且还在大气污染防治科学技术研究、洁净煤技术的开发和推广、煤矿企业采用先进技术措施、清洁能源使用、先进秸秆处理技术等方面强调了政府的鼓励和支持责任。可见,新法采用的经济刺激手段不仅有助于带动公众参与大气污染防治的积极性,而且其中体现的效率、公平、适应性等原则,也对我国今后环境立法工作具有积极的借鉴意义。

新《大气污染防治法》将在曲折中前进

虽然新《大气污染防治法》取得了众多历史性的突破并将为我国新时期大气污染防治工作提供坚实的依据和指导,但是它仍然存在一些难以避免的立法遗憾。首先,部分条文缺乏操作性和可实施性。新《大气污染防治法》在较多条文中出现了“国家鼓励和支持”“国家采取”“城市人民政府应当加强”等表述,并没有对鼓励和支持的具体措施、采取的方式、加强的手段等内容

进行明确。这些规定不仅降低了法律的适用性,而且由于相关主体具体职责的缺失,容易出现行政不作为现象。其次,新《大气污染防治法》缺乏立法指导性。我国目前大气污染问题呈现明显的区域性特征,并且在新《立法法》颁布实施后更多省辖市获得了环境保护事项立法权的前提下,地方大气污染防治立法工作显得尤为重要。作为地方大气污染防治立法的直接上位法,新《大气污染防治法》主要是在国家层面对大气污染防治工作进行宏观部署,并未对地方大气污染防治立法工作提供明确的指导和依据。最后,新《大气污染防治法》部分条文表述缺乏严谨性。比如,新《大气污染防治法》规定:“地方各级人民政府应当对本行政区域的大气环境质量负责,制定规划”此处表述存在两处不足:一方面,《环境保护法》明确规定了县级以上地方人民政府环境保护主管部门编制本行政区域的环境保护规划的职能,而《大气污染防治法》规定此项职能由地方各级人民政府承担,与上位法存在明显的冲突。另一方面,“地方各级人民政府”也包括乡镇人民政府,结合我国《环境保护法》和环境保护工作实践,乡镇人民政府仍然承担着协助上级人民政府及环境保护部门开展本行政区域的环境保护工作,并不具有制定规划的职能。

在建设生态文明和经济新常态的背景下,虽然新《大气污染防治法》在各种因素的影响下仍然存在一些立法遗憾,但是新法的颁布实施将在改善大气环境质量、强化大气污染监督管理、保障公众环境权益、转变经济发展方式等多个方面开创我国大气污染防治工作的新局面。^{HB}

主要参考文献

- [1]王灿发.论生态文明建设法律保障体系的构建[J].中国法学,2014(3):34-53.
- [2]曹明德,程玉.大气污染防治法修订之我见:兼评《大气污染防治法(修订草案)》[J].江淮论坛,2015(3):81-87.
- [3]中国工程院,环境保护部.中国环境宏观战略研究[M].北京:中国环境科学出版社,2011.

(秦天宝系武汉大学环境法研究所所长、教授)