



美国自然资源保护委员会（NRDC）  
对《北京市大气污染防治条例》（草案送审稿）  
的修改意见  
(2013年2月6日)

《北京市大气污染防治条例》（草案送审稿）（以下简称“北京大气条例草案”），结合北京大气污染防治的具体情况，积极应对北京近日来出现的严重雾霾现象，对北京空气质量的改善具有积极的意义。

美国自然资源保护委员会（NRDC）是一个非营利的国际环保组织，多年来，NRDC 中国项目与政府有关部门和社会各界广泛合作，开展环境法和其他可持续发展领域的合作项目。通过这些合作，我们见证了中国在环境法制建设方面取得的成效。北京市此次向社会公开征集对北京大气条例草案的修改意见，表现了积极负责、公开透明的态度。作为一个国际环保组织，我们藉此诚挚地提出对北京大气条例草案的修改意见，内容集中在十点：1) 明确并强化公众参与的原则；2) 增加环境公益诉讼的规定；3) 明确和完善环境信息公开的规定；4) 增加按日计罚的规定，加强对违法行为的处罚力度；5) 增加废旧铅酸蓄电池回收处理的规定；6) 严格控制燃煤增量；7) 制定并实施严格的餐饮业油烟排放标准；8) 制定并实施以人体健康为基准的更为严格的环境标准；9) 建议制定更为全面的排污许可证制度；10) 建立联席会

议制度，明确部门之间的协调合作。我们期待这些建议能为北京环境立法的完善和环境空气质量的改善贡献一份力量。

具体建议如下（法条中划线字体为建议增加或修改的内容）：

## 一、明确并强化公众参与的原则

北京市的大气环境管理应突出强调公众参与的原则，这既体现国家法律、政策的要求，又是当前和今后相当长一段时间防治城市大气污染工作的迫切需要。

1. 建议第三条【基本原则】修改为：本市大气污染防治坚持预防为主、防治结合、公众参与的原则；实施污染物总量控制和浓度控制，削减污染物排放总量，逐步改善大气环境质量。

2. 建议第十三条【建设项目环评】修改为：新建、扩建、改建向大气排放污染物的建设项目，应当依法进行环境影响评价。

建设项目的大气污染防治设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。建设项目在投入生产或者使用之前，其大气污染防治设施应当经环境保护行政主管部门验收合格。

环境影响评价应严格执行国家法律规定的公众参与的有关规定。环境影响评价文件应当由项目所在地县级以上环境保护行政主管部门予以公开。

【罚则】违反本条例第十三条规定，建设项目的大气污染防治设施未建成、未经验收或者验收不合格，主体工程即投入生产或者使用的，环境影响评价审批机构、建设项目单位和环境影响评价机构弄虚作假、不切实履行公众参与法律规定的，由区、县级以上环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，并处十万元以下罚款。

## 二、 增加环境公益诉讼的规定

国际经验表明，公益诉讼是运用司法手段强化环境管理的重要途径，在法律的框架下实施公益诉讼，不仅不会造成“滥诉”现象，而且会通过有效的司法途径，舒缓和化解因环境污染造成的社会矛盾，维护社会的稳定。全国人大刚刚通过的《民事诉讼法》在第五十五条中规定：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。尽管民事诉讼法中关于公益诉讼的规定还需要更明确的司法解释和在司法实践中总结经验，这些规定已经为在地方环境立法中明确环境公益诉讼制度奠定了坚实的法律基础。

1. 建议第八条【公民法人权利和义务】增加一款公益诉讼的规定，修改为：任何单位和个人有责任和义务保护大气环境，并有权对污染大气环境的行为进行举报。

对污染破坏大气环境，损害公共利益的行为，法律规定的有关机关和社会团体有权提起环境公益诉讼。

## 三、 明确和完善环境信息公开的规定

北京大气条例草案第二十条【企业信息公开】对有毒、有害污染物的排放源和重点污染源的排放信息公开作出了规定，非常值得赞赏。环境信息公开是公众参与环境保护的基石。有效的公众监督可以与环境保护主管部门形成合力，有效促进环境法律的实施和环境保护目标的达成。

1. 建议第十六条【排污许可证】修改为：本市对主要大气污染物排放实施排污许可证制度。市环境保护行政主管部门根据本市大气环境质量改善要求确定排污许可证的发放范围，制定排污许可证管理的有关规定。

市和区、县环境保护行政主管部门按照分级管理规定，对排污单位核发排污许可证。核发许可证的信息和许可证副本的主要内容应在市和区、县环境保护行政主管部门的网站上予以公开。

凡列入排污许可证管理范围的排污单位，应当按规定向市或者区、县环境保护行政主管部门申请排污许可证，并按照排污许可证规定的污染物种类、排放指标等要求排放污染物，定期向市或者区、县环境保护行政主管部门报告污染物排放数据。排污单位的主要负责人须在申请排污许可证文件及污染物排放数据报告上签字盖章，对申请文件内容的真实性、准确性，完整性负法律责任。排放信息应向公众公开。

2. 建议第十七条【排污申报和收费】修改为：向大气排放污染物的单位和个体工商户，应当按照国家和本市规定进行排污申报登记并缴纳排污费。市人民政府可以根据环境管理需要增加排污费征收事项，根据环境治理成本提高排污费征收标准。单位和个体工商户排放大气污染物的种类、数量、浓度有重大改变的，应当及时申报。市环境保护行政主管部门应当公开上述申报及变更信息。

【罚则】违反本条例第十七条规定，拒报、谎报大气污染物排放申报事项的，由环境保护行政主管部门责令限期改正；给予警告并处罚款五万元以下。

3. 建议第十九条【在线监测】修改为：电厂、使用额定功率 14 兆瓦（含）以上燃煤锅炉的单位及其他列入本市自动监控计划的单位应当安装运行管理监控平台和大气污染物排放自动监测设备，与环境保护行政主管部门的监控设备联网，按照国家和本市的规定定期对监测设备进行维护，保证监测设备正常运行和数据正常传输。在线监测数据公开。

4. 建议第二十条【罚则】修改为：违反本条例第二十条规定，不公布或者未按照规定公布污染物排放情况等环境信息的，由环境保护行政主管部门责令停止违法行为，限期改正，并处十万元以下罚款。

5. 建议第二十一条【环境监测和信息发布】修改为：市环境保护行政主管部门建立监测网络和监测数据信息体系。监测网络包括环境质量监测网和重点污染源排放监测网。环境质量和污染物排放监测数据应当纳入监测数据信息体系，作为评价环境质量的依据。监测数据公开。

从事环境监测工作，应当遵守国家监测规范。监测机构应当使用符合国家统一标准的监测设备，监测机构负责人对监测数据的真实性和准确性负责。

市环境保护行政主管部门统一发布本市大气环境质量状况公报等信息。市环境保护行政主管部门所属环境监测机构发布空气质量日报、预报等大气环境质量专业信息。大气环境质量状况公报至少应当包括城市大气环境污染特征、主要污染物的种类及污染危害程度等内容。

#### 四、增加按日计罚的规定，加强对违法行为的处罚力度

对环境违法行为的处罚力度，应当超过违法行为所能获得的经济利益，方能对违法者产生震慑作用。“按日计罚”是在国际上普遍采用的一种处罚制度，不设处罚上限，对主观恶性强、持续时间长的违法行为实现重罚。在《重庆市环境保护条例》、《深圳经济特区环境保护条例》等地方性法规中，针对比较普遍的具有持续性的超标排污等环境违法现象，已经规定了‘按日计罚’制度。

1. 建议第七十七条增加一款对持续性违法行为实施“按日计罚”的规定，并对单次罚款不设上限，修改为：多次违反本条例同一规定

的，具有监督管理职权的部门可以在上一次罚款金额基础上加倍处罚（删除“但单次罚款最高不超过一百万元”）。

违反本条例规定违法投入生产或排污的，经环境保护行政主管部门处罚后，不停止违法行为或者逾期不改的，作出处罚决定的环境保护行政主管部门，在依法采取行政强制措施的同时，应自责令改正或者限期治理改正期限届满之日起，至改正之日，根据污染物排放总量和污染损害程度，每日处一万元以上十万元以下的罚款。

## 五、增加废旧铅酸蓄电池回收处理的规定

机动车使用的铅酸蓄电池回收处理过程易造成大气污染。

1. 建议在第五章“防治机动车和非道路用动力机械排气污染”增加一条：本市尽快建立废旧铅酸蓄电池回收体系。机动车产生的废旧铅酸蓄电池应由有资质的单位依法回收，并交由有资质的再生铅企业依法处理。

## 六、严格控制燃煤增量

燃煤是长期以来影响我国空气质量的重大污染源，也仍然是北京雾霾污染的重要成因之一。

1. 建议第三十三条【控制燃煤增量】修改为：本市（删除“禁止燃煤区、远郊区县城关镇、重点镇建成区、工业开发区、产业基地及燃气管网和集中供热管线覆盖的其它区域内，”）禁止新建、扩建燃烧煤炭、重油、渣油、生物质的设施。

## 七、制定并实施严格的餐饮业油烟排放标准

餐饮行业逐渐成为除工业源、机动车之外的重要 PM2.5 排放源，为有效控制北京的 PM2.5 污染，消除雾霾污染现象，应当加强对餐饮行业的污染控制。北京市可以结合本市的特殊情况，根据本条例第十二条【地方标准】的规定，制定更为严格的餐饮业油烟排放标准。

1. 建议第四章第四节“防治油烟、恶臭及其他大气污染”增加一条【餐饮项目油烟污染控制】饮食服务场所油烟排放应当符合国家标准和地方标准。

## 八、制定并实施以人体健康为基准的更为严格的环境标准

根据北京地区的特殊情况，应当充分考虑污染物排放对人体健康的影响，制定严于国家排放标准的地方标准。

1. 建议第十二条【地方标准】修改为：市人民政府可以根据国家大气环境质量和污染物排放标准、结合本市大气环境质量目标及经济、技术条件，根据对人体健康和环境的影响，制定本市大气污染物排放和控制标准。本市标准应严于国家标准。标准的制定和修订应当设置公众参与的程序。

## 九、建议制定更为全面的排污许可证制度

北京大气条例草案第十六条【排污许可证】规定北京对主要大气污染物排放实施排污许可证制度。市环境保护行政主管部门根据本市大气环境质量改善要求确定排污许可证的发放范围，制定排污许可证管理的有关规定。

鉴于北京市大气污染的严重性，建议市环境保护行政主管部门在确定排污许可证发放范围时，应当规定严于全国其他省区的排污许可证制度，污染物种类应该更广泛，包括 SO<sub>2</sub>，NO<sub>x</sub> 和 VOCs 等，发放范围

不但要覆盖大中型企业，而且要包括排放大气污染物的小微企业和个体工商户。

## 十、建立联席会议制度，明确部门之间的协调合作。

环境保护工作涉及多个部门，只有加强部门之间的实际的、有效的沟通和协作，才能从多角度、多方位有效实现环境保护的目标。

1. 建议第六条【部门职责】修改为：环境保护行政主管部门对大气污染防治实施统一监督管理。部门间密切合作、相互协调，实施由市政府主要领导负责的、环境保护行政主管部门主导的“防治大气污染的联席会议制度”。

发展改革行政主管部门负责经济发展方式转变和能源结构调整等方面工作。

经济信息化行政主管部门负责产业结构调整 and 工业污染控制等方面工作。

公安、交通等行政主管部门根据各自职责，对机动车污染大气实施监督管理。

住房城乡建设、市政市容、城管执法等行政主管部门根据各自职责，对扬尘污染大气实施监督管理。

规划、水务、农业、国土、园林绿化、质量技术监督、工商等行政主管部门根据各自职责，对大气污染防治实施监督管理。

市和区、县环境保护行政主管部门可以根据需要聘请监督员，发现、告知、劝阻大气污染防治违法行为。