

大气污染物排放标准制定的法律原则和程序研究

周扬胜¹, 张国宁²

(1. 北京市环境保护局, 北京 100048; 2. 中国环境科学研究院, 北京 100012)

摘要 《大气污染防治法》授权国家环境保护主管部门制定大气污染物排放标准, 但关于标准的法律规则还不够全面, 在一定程度上影响了排放标准的功能发挥, 也给标准限值确定带来了困难。当前国家正在对《大气污染防治法》进行修订, 为完善相关标准条款, 本文在对我国大气污染物排放标准立法现状分析的基础上, 借鉴国外相关标准的立法规则和我国标准实践经验, 提出了适用于我国的大气污染物排放标准制定的主要法律原则和程序建议。研究认为, 制定大气污染物排放标准应考虑污染物对公众健康、空气质量和生态环境的影响, 以及可采取的污染控制技术措施等情况, 通过技术经济论证确定排放限值和相关技术要求, 做到技术可行、经济合理、减排效益突出。标准制定过程要充分听取各方意见, 经标准评审委员会审查通过后方可按照部门规章批准发布。

关键词 大气污染物排放标准; 法律原则; 制定程序; 评审委员会

中图分类号: X-019

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252 (2015) 04-0043-07

Study on the Legislative Principles and Procedure of the Air Pollutants Emission Standards

Zhou Yangsheng¹, Zhang Guoning²

(1.Beijing Municipal Environmental Protection Bureau, Beijing 100048; 2.Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012)

Abstract: The air pollution prevention and control act authorizes the Ministry of Environmental Protection to establish the air pollutants emission standards, but the lackage or ambiguity of legislation rules impairs the standards function to some extent, and also makes it difficult to develop the limits. In order to revise and improve relevant provisions about air pollutants emission standards, this paper analyzed the legislative status and experience of standards developing in our country, referred to the legislation rules in foreign relevant standards, finally it put forward the proposals of the legislative principles and procedure of the air pollutants emission standards. To develop air pollutants emission standards shall take into account the impact of pollutants on public health, air quality and ecological environment, consider the pollution control measures can be taken, and then determine emission limits and related technical requirements through technical and economic analysis. The air pollutants emission standards shall be technical feasible, economical reasonable, and have outstanding pollutants reduction benefits. In the standards developing process, opinions from all parties shall be solicited extensively and the air pollutants emission standards shall be reviewed by the evaluation committee, and then be approved and issued according to administrative regulations.

Keywords: air pollutants emission standards; legislative principles; procedure of standards developing; evaluation committee

引言

环境保护标准制度是我国环境保护法律确立的一项基本制度, 在《环境保护法》、《大气污染防治法》

等法律中都有授权国务院环境保护主管部门制定环境质量标准、污染物排放标准以及监测规范(或方法)的有关条款规定, 制定这些环保标准属于授权立法活

责任作者: 周扬胜(1962—), 男, 研究员, 北京市环境保护局, 主要研究方向为环境保护标准和法律。

动, 这些标准属于法律规范, 在大气污染防治和环境空气质量管理中发挥着不可替代的作用。但是, 现行《大气污染防治法》授权条款过于单薄, 多年来没有创新, 在一定程度上影响了环境保护标准制度的应有功能发挥, 也给标准制定工作带来了困难。当前国家正在对《大气污染防治法》进行第二次修订(1987年制定, 1995年第一次修改, 2000年第一次修订), 分析环保标准立法现状和不足, 参考国外大气污染防治法律中关于标准的立法规则, 结合我国相关立法经验和环保标准制定实践, 从立法学的视野提出我国环保标准的法律规则十分必要。本文针对大气污染物排放标准, 就其目的、制定原则、技术依据、体系结构、审查程序、实施与评估等法律规则问题, 提出建议, 这是完善大气污染防治立法、提高立法质量、依法规范和科学指导环保标准制度运行的客观要求。

1 大气污染物排放标准的法律规则问题及原因分析

1.1 法律规范本身存在立法技术缺陷

虽然现行《大气污染防治法》^[1]明确了大气污染物排放标准的制定主体和层级, 但没有对授权事项标准本身、被授权者自由裁量权限提出规范要求。近30年来我国有关环境保护标准的立法, 无实质进展和创新, 有关标准制定条款规定仍然停留在1987年《大气污染防治法》以及1995年修正案时的原样条款规定。虽然2014年修订《环境保护法》^[2]时关于标准条款增加了地方可以制定严于国家环境质量标准的规定, 然而污染物排放标准的有关条款依然如故, 以2015年修改的《立法法》^[3]的精细化新要求来看, 当前标准制度法律条款很不完善。

现行《大气污染防治法》规定“根据国家大气环境质量和国家经济、技术条件, 制定国家大气污染物排放标准”, 该原则和依据过于笼统, 实践中可操作性不高, 排放标准体系中关于标准种类、源类划分、污染物控制项目及其排放指标的选择、排放限值尺度的审查和确定等还没有形成稳定的思路方法, 没有形成制定大气污染物排放标准的“标准”公认理论和法律规则。

1.2 排放标准制定难

国家环保部门虽然发布了《环境标准管理办法》^[4](环保总局令1999年第3号)和《国家环保标准制

修订工作管理办法》^[5](环保总局公告2006年第41号), 规定了标准制定的一些原则和程序要求, 较之法律条款规定有所细化, 但由于这些规范性文件法律层次不高、多属于技术性、内部程序性指导, 还难以胜任指导我国环保标准制定工作之责。标准体系规划、污染物及其指标选择、限值宽严等, 多基于标准主管部门行政人员、标准编制单位专业人员以及参与咨询的专家的理解与把握, 以及相关者喜好所定, 难免偏颇。大气污染物排放标准制定中时常出现“公说公有理、婆说婆有理”的现象, 造成标准制定周期长、决策难、出台慢; 有些标准限值设立过于严格, 出现个别不理、不闻、不问的“三不管”标准, 或者实际执法打折扣; 也出现个别宣称是国际上最严格的“超低排放”的“虚高”标准; 有些标准长期无人问津没有修订, 落后于污染控制实际需要和技术水平, 也没有作废。如此等等, 其重要原因之一是现行《大气污染防治法》关于制定排放标准的原则过于陈旧、简单, 自由空间太大和可操作性不强并存。

1.3 排放标准制度执行不力

制定、实施大气污染物排放标准本应是大气污染防治的一项基本法律制度, 但是多年来存在“重制定、轻执行”现象, 至少以下几个方面是普遍存在的:

(1) 标准执行程序缺失, 标准一发了之, 最为典型的例子就是实施国家机动车排放标准, 除个别城市, 全国环保部门基本不执法, 导致出现假冒高标准车辆充斥市场、劣币驱逐良币的无序状态。虽然执行标准的主体责任机动车制造企业不遵守法律是主要原因, 但法律方面的原因是对实施国家机动车排放标准缺乏制度设计, 没有明确执法主体和程序。

(2) 在当前主要污染物总量减排考核体制下, 对执行排放标准制度和总量控制考核的关系认识上产生很多争议, 其管理上的原因是习惯于行政控制而不善于专业法治, 其法律原因则是没有把制定和实施排放标准作为基本法律制度贯穿于污染防治法律体系中。

(3) 对污染源执行排放标准采用选择性执法、运动式执法, 对超标多以罚款代替标准的连续稳定性执行。标准执行的随意性、自由裁量甚至寻租空间很大。除了环境监察队伍专业能力不足、环境监测体制导致政府重考核指标监测而对污染源轻监督性监测外, 法律方面的原因是对排放标准的执行情况缺乏跟踪评估机制, 对不依法监督排放标准执行的不作为、

乱作为, 缺乏法律追究机制。如此等等, 需要强化大气污染物排放标准的实施条款。

1.4 部门职能之争导致体制不顺

早在 1998 年修订《大气污染防治法》时, 一些部门就曾经提出国家大气环境质量标准、国家大气污染物排放标准由国务院标准化部门制定公布, 理由就是环境保护的国家标准也是国家标准, 应当由标准化部门统一制定。表面看是部门职能划分之争, 更深层次反映了对大气污染物排放标准的目的、性质、原则、尺度准则、技术依据、抉择程序、实施路径等法律规则性问题认识不清, 简单将从属于大气污染防治法律体系的标准等同于从属于产品、服务质量的标准。由于环保标准与产品标准从属于不同的部门法律体系, 二者具有完全不同的甚至冲突的法律原则和规则, 最终《大气污染防治法》修订时没有接受由标准化机构制定大气环境质量标准和大气污染物排放标准的意见。但是, 《大气污染防治法》下的大气污染物排放标准与《标准化法》^[6] 下的国家标准关系并没有完全理顺, 即使环保部门和质量技术监督部门通过内部协议方式对环保标准的制定程序进行了分工, 长期以来, 环保标准仍然被认为是标准化语境下的“强制性国家标准 GB”大家庭的一员, 而没有完全按照环境保护部门规章立法程序管理, 有专家认为强制性环保标准本身不属于法的规范^[7]。

针对以上这些问题, 开展国外大气污染物排放标准立法研究, 分析其特点, 将对我国大气污染物排放标准的立法规则创立具有积极参考作用。

2 国外大气污染物排放标准的法律规则分析

国外发达国家已经形成比较稳定的大气污染物排放标准的立法规则, 如果能吃透精神、吸取精华, 可资我国立法借鉴。从排放标准发布形式看, 日本、美国、俄罗斯确立大气污染物排放标准是授权立法, 通过低位阶的法律规范发布标准, 而欧盟是采取“指令”这一法律形式直接确立污染源排放限值。

2.1 日本大气污染物排放标准

日本在《环境基本法》^[8] 第 16 条的标准条款中确立了环境质量标准, 体现环境质量标准处于基本法的立法目标地位和政府施政目标的法律作用。不同于环境质量标准, 日本在专门法《大气污染防治法》^[9] 中设立了各种类型大气污染物排放标准制度, 体现的则是支撑环境质量标准实施的主要污染防治策略和措

施, 排放标准的设立和执行条款分散在规制各类污染源的各专章(节)之中, 其立法思路和步骤很简单: 设立排放标准—明确污染源类型和污染物种类—通过管理制度如新源申报和许可证组织实施—违反标准者的民事、行政、刑事的执行。

《大气污染防治法》按照专章专节的方式分别对煤烟、粉尘、有害大气污染物、挥发性有机物、汽车尾气排放进行规制, 每章节都引入了排放标准制度。相应地, 日本大气污染物排放标准体系就由这些污染源的分类排放标准构成, 包括: 1) 煤烟排放标准; 2) 挥发性有机物排放标准; 3) 粉尘排放标准; 4) 有毒(害)大气污染物排放标准; 5) 移动源排放标准。其中煤烟排放标准按照严格程度, 又分为一般排放标准、特别排放标准、地方追加排放标准、总量控制标准。《大气污染防治法》第 19.2 条还规定由环境大臣设定机动车燃料的污染物质容许限量标准。这些排放标准均由环境省(厅)制定, 以环境省令(在环境省成立前, 以总理府令)形式公布。

法律要求事业者(相当于企业事业排污单位)遵守大气污染物排放标准, 对违反标准规定的, 通过行政改正令强制执行, 严重违法者承担刑事责任。

2.2 美国大气污染物排放标准

《清洁空气法》^[10] 第一篇“计划和活动”A 部分(CAA, Subchapter I, Part A)“空气质量和排放限制”中有关条款规定了国家环境空气质量标准和固定源排放标准的法律规则; 第二篇“移动源排放标准”规定移动源排放标准的法律规则。国家环境空气质量标准是《清洁空气法》的核心和基础, 由此标准引入州实施计划(SIPs)来组织实施这一标准。它是目标, 一切其他控制空气污染的具体规定和措施如大气污染物排放标准等皆服务于这个目标。《清洁空气法》授权联邦环保局制定: 新源特性标准(即新源的常规污染物绩效排放标准)、危险空气污染物国家排放标准(区分新建、既有污染源)、管制制造商的移动源排放标准, 这些标准是全国统一的最低排放控制要求。对于既有固定污染源的常规污染物排放控制, 法律规定由各州自行制定排放标准。组织实施排放标准的主要行政程序是许可证。

新源特性标准(NSPS)是针对新的和改建的重点固定源设立的, 法律要求美国环保局在规定的期限内公布需要制定新源特性标准的污染源类别目录, 并且规定了标准制定发布进度要求。标准规定的最大允

许排放水平是根据最佳示范技术 (BDT) 同时考虑成本确定的。为了保护公众健康免遭有毒空气污染物的损害, 环保局针对 187 种有毒污染物分行业类别制定了危险空气污染物国家排放标准 (NESHAP), 这类标准基于最大可达控制技术 (MACT) 制定, 要求在考虑成本和非空气质量因素的前提下, 达到最大程度的削减。对于新源, 标准不得低于同类污染源现实可达到的最严格水平; 现有源要宽松些, 但至少要达到最佳运行的 12% 现有源所能达到的平均水平 (污染源数目大于等于 30), 或者最佳运行的 5 个同类源所能达到的平均水平 (污染源数目少于 30) [11]。

2.3 欧盟大气污染物排放标准

不同于国家立法, 欧盟的环境法律体系是由环境战略规划、欧盟指令、成员国立法等法律渊源构成, 欧盟没有制定一部完整的环境基本法, 当初并没有制定综合性的大气污染防治法或者清洁空气法, 2008 年将分散的有关空气质量标准、2010 年将分散的有关大气污染物排放标准的各项指令转化为综合性指令 [12,13]。空气质量标准、排放标准通过欧盟指令附件直接确立而不是授权另行制定, 并且在指令序言中交代标准制定的背景, 正文中规定标准目的和适用、组织实施工和执行情况。按照指令要求, 这些指令及其附件标准, 需要由成员国转化为国内法律组织实施工和执行情况。

针对固定源排放控制, 欧盟对综合污染预防与控制指令 (96/61/EC、2008/1/EC)、大型燃烧装置指令 (2001/80/EC)、废物焚烧指令 (2000/76/EC)、有机溶剂使用指令 (1999/13/EC)、二氧化钛指令 (78/176/EEC、82/883/EEC、92/112/EEC) 进行了整合, 发布了统一的《工业排放 (综合污染预防与控制) 指令》(2010/75/EU) [13], 它以最佳可行技术 (BAT) 为依据, 规定了 6 大行业污染源 (其下细分子类) 和 13 类污染物的排放限值, 限值指标有排放浓度、单位产品排放量、无组织排放逸散率等。

2.4 俄罗斯大气污染物排放标准

《俄罗斯联邦环境保护法》[14] 是规制环境保护标准的上位法。该法第五章“环境保护标准制度”规定了环境保护标准制度的基础、制定要求, 以及各类环境保护标准的内容和制定依据。主要的环境保护标准是环境质量和允许的环境影响标准, 允许的环境影响标准相当于其他国家的污染物排放标准, 但范围要更大些。在“允许的环境影响标准”体系之下设立了“允许排放标准”和“允许的人为环境负载标准”

两大类, 而根据《俄罗斯联邦环境保护法》第一条的定义, “允许排放标准”又包括“浓度排放标准”、“工艺技术标准即单位产品排放量标准”、“污染源单位允许排放限额”; “允许的人为环境负载标准”则是指一定区域或流域内污染物排放总量限值。

《俄罗斯联邦环境保护法》规定, 为了防止经济活动和其他活动对环境的不良影响, 对法人和自然人一自然利用者规定允许的环境影响标准。允许的环境影响标准, 应当保证环境质量标准的实现, 并考虑地区和流域的自然特点。在环境保护管理机关发放的许可证中规定污染物 (包括放射性物质和微生物) 的允许环境影响标准, 经济活动和其他活动主体超过规定的允许环境影响标准, 根据其对环境造成的损害依法承担责任。

3 大气污染物排放标准法律规则的构建思路和建议

在全面深化改革、全面推进依法治国, 以及依法行政、权责一致的大背景下, 应当按照新修订的《立法法》的精细化要求, 提高大气污染物排放标准的立法质量, 发挥立法的引领和推动作用, 做到法律规范明确、具体, 提高其排放标准制定和实施的针对性和可执行性。《食品安全法》[15] 关于食品安全标准的立法创新, 对大气污染物排放标准的立法具有重要的参考价值。

3.1 食品安全标准的立法创新特点

《食品安全法》2009 年制定, 2015 年第一次修订) 以专章“食品安全标准” (第三章第二十四条至第三十二条) 共 9 条规定了新的食品安全标准制度, 对食品安全标准的: 1) 目的和原则; 2) 性质; 3) 内容; 4) 管理体制; 5) 制订依据与程序; 6) 地方标准; 7) 企业标准; 8) 公众周知; 9) 跟踪评价等九个方面进行了系统规定。这是我国迄今为止在《标准化法》之外, 对法定性标准制度规定最为全面的一部法律, 体现了食品安全标准制定的特殊法定要求。虽然《食品安全法》和《大气污染防治法》属于不同法律部门体系, 标准的法原则也不同, 但是, 食品安全标准法律规则的构建思路和要素, 对《大气污染防治法》创新标准制度具有重大参考价值。

3.2 关于大气污染物排放标准的立法思路

考虑到我国多年形成的独立的大气污染物排放标

准体系的现状,建议不采用像日本《大气污染防治法》在各类污染源专章、节中分类设立排放标准的作法,而借鉴美国《清洁空气法》集中设立固定源的新源特性标准和危险空气污染物国家排放标准的作法,我国在《大气污染防治法》中在“大气污染防治的监督管理”一章中集中安排设立大气污染物排放标准的条款,将排放标准作为污染防治监督管理的一项基本制度加以强化,统一规定大气污染物排放标准的强制执行的法律约束力、制定原则和依据、制定主体和标准层级、体系结构和内容、制定程序要求、评估和修订,并同时简化污染源的防治技术措施(依据标准执行即可)。

3.3 大气污染物排放标准的法律规则建议

(1) 强制执行的法律效力

大气污染物排放标准应当对所控制的污染源和行政相对人具有法律约束力,违反标准规定的,属于违法行为,这是由排放标准的工具性价值所决定的,体现标准的应然法律性质。

虽然现行《大气污染防治法》已经通过第十三条“向大气排放污染物的,其污染物排放浓度不得超过国家和地方规定的排放标准”,规定了排放标准的强制执行效力,但是其表述还不全面和不准确,应当得到修正。首先,排放浓度只是排放标准指标表达方式中的一种,对固定源来说,排放标准指标除了规定为排放浓度,还可以规定为单位产品排放量、排放速率(与排气筒高度对应的单位时间排放量)、烟气黑度或不透光率、污染物去除率、无组织排放的逸散率等反映污染源环境外特性的参数,可以是其中的一种,也可以是它们的组合,指标的选择要能够控制住污染排放,形成科学的技术规范。“采用浓度和总量双重控制”的表述并不准确,而应该表述为采取排放标准和总量双重控制。其次,超标是违反标准的大多数情形,还可能出现违反标准中规定的强制技术规范即控制标准或操作标准的情形。2014年3月1日施行的《北京市大气污染防治条例》^[16]第二十八条表述为“向大气排放污染物的单位,应当遵守国家和本市规定的大气污染物排放和控制标准,……”,相应地第九十三条表述为“违反本条例第二十八条规定,向大气排放污染物不符合国家或本市大气污染物排放和控制标准的,……”。实际上,外国法律采用的也是“违反”一词而不是“超标”,“超标”一词是口语说法并不严谨。

(2) 制订原则和依据

虽然现行法律规定了“根据国家大气环境质量标

准和国家经济、技术条件,制定国家大气污染物排放标准”的基本原则,但多年实践表明,这样的规定操作性不强,指导性不高,最为明显的是,对于一国之言,并不会也无法根据大气环境质量标准制定国家大气污染物排放标准,二者无法挂钩。由于排放标准是必须实施的,国内外都是根据减排控制技术制定大气污染物排放标准,同时在选择技术时要考虑成本因素,技术可行性是首要原则。

实践表明,制定大气污染物排放标准包括三个基本步骤。第一,选择污染物项目,将对公众健康、环境空气质量和生态环境有影响的污染物纳入控制范围,有很多有毒污染物因为不是全国范围环境空气中普遍存在的污染物,不必要在空气质量标准得以规定,但这并不能说明这些污染物就不应当通过排放标准得到控制,如果根据国家大气环境质量标准制定国家大气污染物排放标准,就没有理由选择大气环境质量标准以外的污染物制定排放标准,这显然是不合适的。第二,标准限值论证则主要取决于污染控制技术所能达到的水平,包括前端的清洁生产工艺和末端的治理技术;第三,对控制技术进行经济论证或者分析,考虑技术成本,筛选出的控制技术并由此确定的标准限值,应具有经济上的可承受性。综合起来,就是要使控制技术可行,能支撑标准的实施,并使经济成本处于合理、恰当的范围。常规污染物控制就要考虑技术的成本因素多些;有毒污染物的控制则更多地考虑技术有效性,能够最大可能削减污染物排放,成本因素就会少考虑,这也就是标准限值宽严的判断准则。与现行条款相比,如果采用如下表述则更能反映大气污染物排放标准的制定的基本原则、依据、限值宽严尺度判断准则等要求:

“制定大气污染物排放标准,应当根据常规、有毒大气污染物对公众健康、空气质量和生态环境的影响、可采取的污染控制措施等情况,通过技术经济论证,确定排放限值和技术规范,做到技术可行、减排效果明显、经济合理。”

(3) 制定主体和标准层级

新的《立法法》第八十二条规定,省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定规章,但是,设区的市、自治州的人民政府制定规章限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。考虑到设区的市是我国大气污染防治

的重点地区的实际情况，以及地方各级人民政府对大气环境质量负责的规定，在国家、地方两级大气污染物排放标准之外，可以通过修订《大气污染防治法》赋予设区的市制定“城市大气污染物排放标准”的权限，这样形成国家、地方、城市三级渐次严格的大气污染物排放标准的体系。

重点区域大气污染联合防治的基本手段是逐步统一区域内的大气污染物排放标准，应当允许国家大气污染物排放标准中，规定区域内统一的更加严格的特别排放限值，也可以授权区域内有关的省级人民政府或者设区的市、自治州的人民政府联合制定严于国家的区域大气污染物排放标准。

以上城市、区域大气污染物排放标准应当采用地方政府规章立法。

(4) 体系结构和内容

根据大气污染物排放方式和控制特点，标准体系应当包括固定源排放标准、移动源排放标准、其他污染源控制标准。

对于固定源，可以分为能源生产和消费、工业生产过程、其他固定源。能源生产和消费是指火电（燃煤机组、燃气轮机组、固定式发电机组）、燃煤工业锅炉和燃油、燃气锅炉；工业生产过程是指各类工业行业工艺过程本身而不包括动力系统；其他固定源包括固体废物焚烧处置，以及饮食业、服装干洗、车辆维修喷漆等居民服务设施。

固定源大气污染物排放标准的具体分类名录，由国务院环境保护主管部门根据全国污染源排放清单研究成果、污染源普查成果，参考国民经济行业分类标准确定、公布。排放标准应当控制的污染物项目根据各类污染源产生的污染物及其对人体健康、空气质量和生态环境的影响确定。排放标准内容即排放指标可以是排放浓度、单位产品排放量、排放速率、污染物去除率、无组织逸散率、烟气黑度或不透光率等数量化指标，是一种或者几种组合。排放标准从内容方面还可以规定控制技术规范，美国环保局称之为操作标准。

对于移动源，根据国外惯例和我国实际，排放标准可以分为道路车辆（轻、中重型，汽油柴油、燃气）、非道路移动机械（建设施工、农业、渔业、园林机械，内燃机车，以及可移动的发电机组）、船舶（内河、远洋、沿海、江海直达）、民用飞机等。污染物项目根据燃料选取，一般应包括 NO_x 、HC、CO、颗粒物等。

排放指标单位一般采用 g/km 、 g/kWh 。

(5) 制定程序要求

制定程序包括立项、起草、征求意见、评审委员会技术审查、行政批准、签署发布。

目前国家大气污染物排放标准制定程序，按照标准化法、国家质量监督和环境保护两部门协议的规定，采取国家标准化机构统一计划立项，环保部门组织起草、专家审查，环保主管部门批准通过，按照国家标准编号，两部门联合发布。这是标准化体系下的产品和服务标准的管理模式，无论何种标准，其制定目的、原则、程序都要遵守标准化法的规定，显然这与环境保护法律体系下对环境保护标准来说是不合适的。既然大气污染物排放标准是法律授权环境保护主管部门制定，其法律渊源即为部门规章，就应当采取部门规章的制定程序，由环境保护部门立项、组织起草、征求意见，评审委员会技术审查，部务会议批准通过，以环境保护部部长令的形式发布。

目前，环保部门在组织专家对具体标准文本进行审查时，没有形成稳定的专家队伍，专家组成员专业背景关联性差，临时召集缺乏系统性，导致专家每个人对标准理解和原则掌握分歧大，审查尺度不一致。因此，由环境保护部建立一支素质良好稳定的环境保护标准评审专家队伍是十分必要的。参照食品安全标准，采用评审委员会制是个好形式。建议修订条款中对制定程序要求采取如下表述：

“国家大气污染物排放标准经国务院环境保护主管部门组织的评审委员会审查通过后，方可按照部门规章批准、发布。评审委员会应当由环境科学与工程、行业工艺、技术经济、法律等方面的专家及国务院有关部门的代表组成。”

(6) 评估与修订

法律应当规定排放标准实施后的评估要求，可规定：“大气污染物排放标准应当根据国家或地方技术、经济条件、大气污染防治要求，定期进行评估，评估结果应当公开。”评估结论认为，标准自身存在问题的，应当修订标准；评估结论认为，标准实施和监督执法存在问题的，应当督促排污单位采取技术、管理措施遵守标准，地方环保部门加强监督管理，严格执行标准。

3.4 需要重点厘清的几个法律关系问题

(1) 排放标准与地区排放总量指标

大气污染物排放标准是关于单个污染源应当达到最低技术措施效果的规定，如果某些地区由于污染源

太多, 即使各污染源都达到国家、地方、城市大气污染物排放标准, 其环境空气质量也可能不能达到国家环境空气质量标准。此时, 可以要求对该地区所有污染源的污染物排放实行总量控制和削减。第一步要根据空气质量模型, 测算该地区达到空气质量标准时的各类污染物允许排放总量, 称为环境容量。第二步, 将各类污染物允许排放总量分配到各类污染源, 分配方法一般采用两种技术路线, 一种是等比例削减, 称为比例削减法, 优点是简单易于操作, 不足是没有考虑总成本; 另一种是最小成本削减法, 优点是成本最小化, 缺点是对各类污染源的减排技术和成本情况要比较清楚了, 需要大量环境经济基础数据, 也给这种方法的实施带来障碍。

如果不分地区条件, 不论环境质量是否达标, 不论是否都达到了排放标准, 就对地区实行排放总量控制, 这是不科学的, 因为基于技术措施的排放标准手段还没有执行到位, 就要采取总量控制将给当地经济发展带来障碍。至于目前所谓的排放总量控制是一种脱离法律制度的行政考核方式, 与基于环境容量排放总量控制没有关系, 只是借用了排放总量这一名词, 它既不是达到排放标准后区域各类污染源的污染物总量, 也不是基于环境容量的排放总量, 而是基于往年(无论是否实现达标排放)排放量基础上的人为确定的下降率。如果将排放总量制度和排放标准制度并列, 就造成了矛盾, 按照执行排放标准, 污染物排放总量就下降得更多些, 而按照上级下达的排放总量指标就可以不必达标。这就摧毁了污染控制以排放标准制度为基础的法律基石。

因此, 在修改《大气污染防治法》时, 应当厘清排放标准和总量制度的关系, 实际上现行《大气污染防治法》第十五条的规定是正确的, 应当坚持, 并将当前行政指令总量纠正到法律轨道上来。

(2) 排放标准与产品有害物质含量限值

究竟需要对哪些产品制定具有约束效力的环境保护指标? 像工业锅炉、机动车等可以通过排放标准控制污染物排放的产品, 不能再另外制定具有强制性的环保指标(如对锅炉规定初始排放浓度), 以免对排放标准制度造成混乱。对于个人直接燃用燃料(无法安装处理设备的)、直接使用溶剂活动(建筑与市政工程涂装、消费类产品), 此时无法通过排放标准控制污染物排放时, 才有必要制定相应产品的有害物质含量限值, 从燃料、涂料等产品源头进行控制。不应

该对所有场合的燃煤、涂料、油墨等都规定有害物质含量限值, 对工业及服务业使用的锅炉、涂装工艺、印刷工艺等, 可以通过排放标准进行控制, 此时, 使用什么样燃料、涂料是清洁生产工艺问题, 已经包含在排放标准的控制水平之中。

国务院环境保护主管部门、省级人民政府可以制定因为燃用导致污染物直接排放的煤炭、燃料油、生物质成型燃料, 以及使用导致污染物直接排放的涂料、黏合剂、喷雾剂等含挥发性有机物产品的有害物质含量国家、地方限值。

参考文献

- [1] 第九届全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国大气污染防治法[Z]. 七章六十六条, 2000.
- [2] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国环境保护法[Z]. 2014.
- [3] 全国人大. 中华人民共和国立法法[Z]. 中华人民共和国主席令第31号, 2015.
- [4] 国家环境保护总局. 环境标准管理办法[Z]. 环保总局令1999年第3号, 1999.
- [5] 国家环境保护总局. 国家环保标准制修订工作管理办法[Z]. 环保总局公告2006年第41号, 2006.
- [6] 中华人民共和国全国人民代表大会. 中华人民共和国标准化法[Z]. 1988.
- [7] 汪劲. 环境法学(第三版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014: 128.
- [8] 日本环境基本法[Z]. 1993年法律第91号, 1993.
- [9] 日本大气污染防治法[Z]. 1968年法律第97号, 1968.
- [10] 美国清洁空气法(CAA)[Z]. 1990.
- [11] 周扬胜, 张国宁, 潘涛, 等. 环境保护标准原理方法及应用[M]. 北京: 中国环境出版社, 2015: 55.
- [12] Directive 2008/50/EC of the European Parliament and the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe[Z]. 2008.
- [13] Directive 2010/75/EU of the European Parliament and the Council on industrial emissions (integrated pollution prevention and control)[Z]. 2010.
- [14] 马骧聪. 俄罗斯联邦环境保护法和土地法典[M]. 北京: 中国法制出版社, 2003.
- [15] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法[Z]. 主席令第九号, 2015.
- [16] 北京市大气污染防治条例[Z]. 北京市人民代表大会公告, 2014.