

错峰生产法律依据现状分析及完善建议

王敏, 冯相昭, 王彬, 杜晓林, 赵梦雪, 梁启迪

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】近年来全国已有多个地方开展错峰生产实践, 不过对于错峰生产法律依据的议论一直不断。为此本文系统梳理了与错峰生产相关的法律法规、规范性文件和行规行约, 并对其条款规定和内容要求进行了深入剖析, 提出如下主要建议: 地方特别是位于大气污染防治重点区域的地级市, 要加快修订和完善大气污染防治条例、大气污染防治法实施办法等地方性法规, 将错峰生产的适用范围、管理体制、监管手段、奖惩措施等内容纳入其中。

【关键词】错峰生产; 法律依据; 现状分析; 完善建议

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2019)01-0089-07 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201901089

我国正式推行水泥错峰生产始于2014年, 主要是为了缓解水泥行业产能过剩, 现已成为大气污染防治攻坚的重要举措之一^[1]。从近两年实施效果来看, 错峰生产能在一定程度上缓解区域大气污染防治压力、改善区域环境空气质量方面发挥积极作用^[2]。不过, 通过在多地访谈调研发现, 错峰生产目前多为政府部门提出的环境管理要求, 尚未上升到法律层面。这会使地方在落实错峰生产政策措施过程中面临缺乏法律保障的风险, 甚至会影响到重点区域大气污染防治攻坚行动的成效。基于此, 本文系统梳理了与错峰生产相关的法律法规、规

范性文件和行规行约, 深入剖析了相关条款规定和内容, 提出了完善错峰生产法律依据的建议。

1 法律法规

1.1 国家法律法规

《中华人民共和国环境保护法(2014修订)》(以下简称《环保法》)和《中华人民共和国大气污染防治法(2018修订)》(以下简称《大气法》)是与错峰生产最为相关的两部国家法律法规, 相关的条款及内容如表1所示。

表1 国家法律法规中与错峰生产相关的条款

国家法律法规	与错峰生产相关的条款
《环保法》	第二十二条规定, 企业事业单位和其他生产经营者, 在污染物排放符合法定要求的基础上, 进一步减少污染物排放的, 人民政府应当依法采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施予以鼓励和支持
	第二十三条规定, 企业事业单位和其他生产经营者, 为改善环境, 依照有关规定转产、搬迁、关闭的, 人民政府应当予以支持
《大气法》	第九十六条规定, 县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级, 及时启动应急预案, 根据应急需要可以采取责令有关企业停产或者限产等应急措施

《环保法》和《大气法》均未提及“错峰生产”, 但是包含相关条款及内容, 可作为以下两种错峰生产情形的法律依据:

一是将错峰生产作为重污染天气应急措施。《大气法》第九十六条规定: 县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级, 及时启动应急预案, 根据应急需要可以采取责令有关企业停产或者限产等应急措施。该条款虽未明确提及“错峰生产”, 但包含“停产或者限产等应急措施”, 可作为错峰生产纳入重污染天气应

急措施的模糊条款使用。

二是鼓励和支持行业企业错峰生产自律行为。《环保法》第二十二条规定: 企业事业单位和其他生产经营者, 在污染物排放符合法定要求的基础上, 进一步减少污染物排放的, 人民政府应当依法采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施予以鼓励和支持; 第二十三条规定: 企业事业单位和其他生产经营者, 为改善环境, 依照有关规定转产、搬迁、关闭的, 人民政府应当予以支持。该条款同样未提及“错峰生产”, 但是

基金项目:国家重大环境问题决策支持项目; 曹妃甸区秋冬季钢铁和焦化行业错峰生产差别化管控方案研究项目

作者简介:王敏, 助理研究员, 主要从事气候变化与环境政策研究

通讯作者:冯相昭, 博士, 研究员, 主要从事气候变化与环境经济学研究

文献格式:王敏, 冯相昭, 王彬, 等. 错峰生产法律依据现状分析及完善建议[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(1): 89-95. [WANG Min, FENG Xiangzhao, WANG Bin, et al. Current situation of the legal basis for staggering peak production and suggestion on perfection [J]. Environment and Sustainable Development, 2019, 44(1): 89-95.]

行业企业错峰生产自律行为,符合以上条款设定范围,地方政府可依据此条款内容,对相关企业提供财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施予以鼓励和支持。

但是,错峰生产还包括第三种情形,即在大气污染防治重点区域和重污染天气集中出现的季节推行错峰生产制度,而该情形没有相关法律依据可以参考。去年以来,生态环境部联合多部委多省市发布了重点区域秋冬季大气污染防治综合治理攻坚行动方案,其中纳入了错峰生产要求。此举在国家层面处于无法可依的状态,并且由于增加了行政相对人的义务,某种程度上还需要进一步增强合规性。

1.2 地方性法规

目前,部分省市发布的大气污染防治条例、大气污染防治法实施办法等地方性法规中提及了“错峰生产”。如山东省早在2016年7月发布的《山东省大气污染防治条例》中明确提出,在重点区域和采暖季,县级以上政府应组织推行错峰生产制度,后又在2018年11月对相关条款进行了调整、修订和完善。

从发布情况来看,目前全国只有山东、山西、新疆、甘肃、湖北、宁夏、黑龙江、福建、四川9个省(自治区)以及聊城市1个地级市发布的地方性法规明确提及“错峰生产”,占比不到三分之一。并且,京津冀及周边地区、汾渭平原、长三角地区三大重点区域涉及的11个省市中,仍有9个省(市)未将“错峰生产”纳入地方性法规,且区域性法律法规缺位。

从条款规定(表2)来看,主要包括以下四个方面:

(1)提出推行错峰生产制度:山东、山西、新疆、甘肃和黑龙江5省(自治区)及聊城市规定,县级以上人民政府应当组织推行错峰生产,执行错峰生产管理的行业企业(重点排污单位、大型建设工程和产能过剩行业企业)应当在错峰生产期间,对生产经营活动进行调整,减少或者停止排放大气污染物的生产、作业。山东、新疆、黑龙江3省(自治区)和聊城市明确规定错峰生产仅针对采暖季节。

(2)纳入重污染天气应急措施:新疆、甘肃、福建、湖北、宁夏、黑龙江6省(自治区)规定,根据重污染天气应急需要,县级以上人民政府可将责令有关企业(重点排污单位或有关企业事业单位和其他生产经营者)错峰生产纳入应急措施,采取应急措施应当事先告知相关单位和个人,相关单位和个人应当配合。

(3)规定罚款情形和标准:湖北、宁夏和福建3省(自治区)规定,对于重点排污单位(或有关企业事业单位和其他生产经营者)拒不执行重污染天气错峰生产应急措施决定的,由生态环境主管部门(或县级以上地方人民政府确定的监督管理部门)责令改正,处2万元以

上10万元以下罚款。

(4)明确错峰生产管理体制:聊城市规定,经信、住建部门应当会同环保部门,根据大气污染防治需要分别提出工业企业和建筑工程错峰生产建议方案,报同级人民政府批准并公布实施;相关单位、行业、企业的主管部门应当组织开展落实错峰生产制度的督导检查。

地方性法规虽确立了错峰生产的法律地位,但条款内容比较原则化,部分措施仍缺少法律依据。地方性法规中提及“错峰生产”的内容大多停留在地方政府应当组织推行错峰生产、可将错峰生产纳入重污染天气应急措施等层面,有关错峰生产的适用范围、管理体制、监管手段、奖惩措施等内容没有明确或不够充分。此外,地方部分错峰生产措施仍面临缺少法律依据的风险。如山西将实施错峰生产的对象规定为“重点排污单位”,导致对未纳入当地重点排污单位名录的企业实施错峰生产的行为缺少法律依据。

2 规范性文件

2.1 部委层面

部委层面提及“错峰生产”最早是针对水泥行业化解过剩产能,后将其演变为重点区域秋冬季大气污染防治攻坚举措。部委发布的提及“错峰生产”的规范性文件如表3所示。工信部联合原环保部先后在2015年11月和2016年10月印发了2份有关水泥错峰生产的通知类文件,其中明确了错峰生产的范围、时间安排、监督检查等内容,并鼓励南方地区在春节、酷暑伏天和雨季安排错峰生产。

2017年8月,原环保部联合多部委多省市发布了《京津冀及周边地区2017-2018年秋冬季大气污染防治综合治理攻坚行动方案》,首次将错峰生产作为大气污染防治的重要举措,明确了实施错峰生产的行业范围、时间要求和停限产力度。同时,为落实上述行动方案,工信部联合原环保部于2017年11月发布了《关于“2+26”城市部分工业行业2017-2018年秋冬季开展错峰生产的通知》,在完善相关错峰生产措施的同时,提出了制定错峰生产方案、公告企业名单、确保方案落实、加强监督检查、强化考核问责、加大宣传引导的工作要求。

2018年9、10和11月,生态环境部联合多部委多省市相继发布京津冀及周边地区、汾渭平原和长三角地区秋冬季大气污染防治综合治理攻坚行动方案。方案进一步明确要因地制宜推进工业企业错峰生产,要求各省制定重点行业差异化错峰生产绩效评价指导意见,各城市制定错峰生产实施方案,细化落实到企业具体生产线、工序和设备,并明确具体的安全生产措施,此外还规定了全面错峰、不予限产以及提高限产比例或实施停产的几种情形。

表2 地方性法规中提及“错峰生产”的条款

法规名称	发布日期	生效日期	条款规定
四川省〈中华人民共和国大气污染防治法〉实施办法	2018.12.07	2019.01.01	第七十三条规定,可能发生重污染天气的地方人民政府应当组织制定相关行业企业错峰生产实施计划,明确实施错峰生产的行业及企业名单等内容。有关部门应当督促相关企业落实错峰生产计划,企业应当按照计划对生产经营活动进行调整,减少或者暂停排放大气污染物的生产、作业
山东省大气污染防治条例(2018修正)	2018.11.30	2018.11.30	第十九条规定,在大气污染防治重点区域和重污染天气集中出现的采暖季节,县级以上人民政府应当组织推行错峰生产制度。按照国家 and 省规定执行错峰生产管理的行业企业,应当对错峰生产期间的生产经营活动进行调整,减少或者停止排放大气污染物的生产作业和运输等活动
山西省大气污染防治条例(2018修订)	2018.11.30	2019.01.01	第五十五条规定,在重污染天气集中出现的季节,可以组织实施错峰生产。在错峰生产期间,重点排污单位应当按照县级以上人民政府的安排,对生产经营活动进行调整,减少或者暂停排放大气污染物的生产、作业
新疆维吾尔自治区大气污染防治条例	2018.11.30	2019.01.01	第五十三条规定,自治区、州、市(地)人民政府(行政公署)应当根据重污染天气应急需要,及时启动重污染天气应急预案,并采取责令有关企业停产、限产或者错峰生产等与预警等级对应的响应措施,相关单位和个人应当配合
			第六十条规定,重点区域内的州、市(地)、县(市、区)人民政府(行政公署)、兵团所属师、团应当制定采暖季重点行业企业错峰生产计划,纳入错峰生产的企业应当按照要求,制定并实施错峰或者降低生产负荷计划
甘肃省大气污染防治条例	2018.11.29	2019.01.01	第二十一条规定,在重污染天气集中出现的季节,县级以上人民政府可以要求重点行业企业错峰生产。错峰生产期间,企业应当按照县级以上人民政府安排,对生产经营活动进行调整,减少或者暂停排放大气污染物的生产、作业。错峰生产的重点行业企业由市(州)人民政府确定并公布
			第七十八条规定,县级以上人民政府应当根据应急需要,采取责令有关企业停产、限产或者错峰生产等应急措施,相关单位和个人应当配合
福建省大气污染防治条例	2018.11.23	2019.01.01	第七十条规定,根据重污染天气应急需要,可以对有关企业事业单位和其他生产经营者进行调峰错峰生产或限产停产等措施,采取应急措施应当事先告知相关单位和个人
			第八十六条规定,有关企业事业单位和其他生产经营者在污染天气拒不执行当地人民政府采取的调峰错峰生产或限产停产应急措施的,由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正,拒不改正的处2万元以上10万元以下罚款
湖北省大气污染防治条例(2018修订)	2018.11.19	2019.06.01	第七十一条规定,重点排污单位应当按照县级以上人民政府要求执行重污染天气停产、限产或者错峰生产应急措施
			第七十二条规定,在重污染天气时段和区域,县级以上人民政府应当依据重污染天气应急需要,采取责令重点排污单位停产、限产或者错峰生产等应急措施
			第九十一条规定,重点排污单位拒不执行重污染天气停产、限产或者错峰生产应急措施决定的,由生态环境主管部门责令改正,处2万元以上10万元以下罚款

续表 2

法规名称	发布日期	生效日期	条款规定
宁夏回族自治区大气污染防治条例	2017.09.28	2017.11.01	第七十一条规定,重点排污单位应当按照县级以上人民政府要求执行重污染天气停产、限产或者错峰生产应急措施
			第七十二条规定,在重污染天气时段和区域,县级以上人民政府依据重污染天气应急需要,可以采取责令重点排污单位停产、限产或者错峰生产等应急措施
			第九十一条规定,重点排污单位拒不执行重污染天气停产、限产或者错峰生产应急措施决定的,由生态环境主管部门责令改正,处2万元以上10万元以下罚款
黑龙江省大气污染防治条例	2017.01.20	2017.05.01	第六十四条规定,在重点区域和重污染天气集中出现的采暖季节,县级以上人民政府应当组织推行错峰生产。在错峰生产期间,重点排污单位、大型建设工程和产能过剩行业企业应当对生产经营活动进行调整,减少或者停止排放大气污染物的生产、作业
			第七十三条规定,县级以上人民政府应当根据重污染天气应急需要,采取责令有关企业停产、限产或者错峰生产等应急措施,相关单位和个人应当配合
聊城市大气污染防治条例	2018.09.26	2018.12.01	第二十一条规定,本市实行错峰生产制度。在大气污染防治重点区域和重污染天气集中出现的采暖季节,实行错峰生产。市、县(市区)经济和信息化、住房城乡建设主管部门应当会同环境保护主管部门,根据大气污染防治需要分别提出工业企业和建筑工程错峰生产建议方案,报同级人民政府批准并公布实施。相关单位、行业、企业的主管部门应当组织开展落实错峰生产制度的督导检查。在错峰生产期间,排放大气污染物的重点单位、大型建设工程和产能过剩行业企业应当对生产经营活动进行调整,减少或者停止排放大气污染物的生产、作业

表 3 国家部委发布的有关错峰生产的规范性文件

发布时间	发文部门	文件名称
2015年11月	工信部、原环保部	关于在北方采暖地区全面试行冬季水泥错峰生产的通知
2016年10月	工信部、原环保部	2016-2020年期间水泥错峰生产工作通知
2017年8月	原环保部、发改委、工信部等多部委及北京、天津、河北等省市	京津冀及周边地区2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案
2017年11月	工信部、原环保部	关于“2+26”城市部分工业行业2017-2018年秋冬季开展错峰生产的通知
2018年9月	生态环境部、发改委、工信部等多部委及北京、天津、河北等省市	京津冀及周边地区2018-2019年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案
2018年10月	生态环境部、发改委、工信部等多部委及山西、河南、陕西3省	汾渭平原2018-2019年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案
2018年11月	生态环境部、发改委、工信部等多部委及上海、江苏、浙江、安徽4省市	长三角地区2018-2019年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案

部委规范性文件内容多属管理方面的要求和建议,对地方落实错峰生产工作的指导性尚显不足。部委工作文件虽然为地方落实错峰生产提供了有效的政策支持,但其内容多属管理方面的要求和建议,没有健全相应的监管手段、奖惩机制及管理体制,并且缺乏相关技术规范和操作要求,尚不能满足地方对企业落实错峰生产要求的监管检查、技术指导、奖惩激励等方面的需求。

2.2 地方层面

地方提及“错峰生产”的规范性文件主要包括大气污染防治实施方案、秋冬季大气污染综合治理攻坚行

动方案、今冬明春大气污染防治工作、大气污染防治重点工作目标任务分解、大气污染防治考核办法、大气污染防治督查方案,以及专门针对“错峰生产”发布的差异化错峰生产绩效评价指导意见、工业企业错峰生产工作方案等。

主要内容包括:

(1)适用范围:位于三大重点区域的省(市)主要是按照大气污染防治攻坚行动方案,对钢铁、建材、焦化、铸造、有色、化工等高排放行业,实行秋冬季错峰生产。位于重点区域之外的省(市)也结合自身实际,

对部分行业提出了错峰生产要求。如广东、湖南、湖北、安徽、江西等省在春节期间和酷暑伏天对水泥熟料生产企业试行错峰生产；重庆市对钢铁、水泥、陶瓷等工业企业实施秋冬季错峰生产；大连市在臭氧高发期对涉 VOCs 排放行业实施错峰生产。

(2)管理体制：各地均明确地方政府(管委会)是工业企业错峰生产工作的责任主体，具体工作主要由工信(经信)、发改、环保等部门负责。如邯郸市明确由经信委、环保局共同牵头负责错峰生产有关工作；宝鸡市明确由发改委、工信局负责对企业错峰生产情况进行管控和检查。此外，多地还成立了错峰生产工作领导小组(协调)小组，如淄博市成立工业企业冬季错峰生产领导小组，邯郸市分别成立了钢铁行业非采暖季错峰生产工作领导小组和错峰生产工作协调小组。

(3)监管手段：一是纳入排污许可证和应急预案。如山东、河南、天津、北京等省市要求将错峰生产方案载入排污许可证；山西、四川等省还要求将企业错峰生产计划纳入应急预案。二是开展执法检查 and 专项督查。如郑州市采用白天巡查与夜间突击检查相结合的方式，开展错峰生产企业专项执法检查；洛阳、石家庄、大同等地成立督查组，进行定期不定期督导检查。三是倡导行业自律与区域错峰。如山东省支持水泥协会组织修订行规行约，引导大企业带头执行错峰生产制度；吉林省完善建材行业诚信评价体系，组织企业共同建立市场行为规则；河北省强化区域错峰生产和应急运输响应联动。

(4)奖惩措施：针对未执行错峰生产措施或执行不到位的企业，主要处罚措施有约谈通报、媒体曝光、停产整治、罚款处罚、依法断电、联合惩戒和信用约束等。针对完成超低排放和特别排放限值改造的企业，主要激励措施有豁免错峰生产、减少限产比例等。此外，泰安市对严格落实水泥行业错峰生产要求的企业采取资金奖励措施；河北省对举报企业落实错峰生产不到位的个人给予 500-5000 元奖励。

地方针对错峰生产工作的具体内容进行了补充和明确，但其法律依据不足，执行效果有待提高。地方发布的有关工作方案、指导意见等规范性文件，对错峰生产涉及的行业范围、停限产措施以及执行和操作层面的具体问题进行了补充和明确。但是，采取的监管手段多是强调从部门角度加强对错峰企业的监督检查，处罚措施也多是以约谈通报、媒体曝光为主，少有的停产整治、断电、罚款措施只能依据《大气法》和《环保法》有关超标或超总量排污、未依法取得排污许可证排污、通过逃避监管方式排污等方面的相关条款，缺乏对企业执行错峰生产的法律监管约束。另外，现行管理体制大都以工信部门为主，但其没有执法权，在发现企业违规情况后，只能交由环保部门来予以处理。以上使得错峰生

产政策的执行效果远不如预期。

3 行规行约

目前，涉及“错峰生产”的行规行约主要包括两种：一是地方行业协会联合发出的自律公约，如《泛华北地区水泥企业错峰生产自律公约》，由北京、天津、河北、山西、山东、河南四省两市行业协会于 2014 年 12 月联合发出；二是泛东北水泥去产能工作会议上经政府部门、协会和企业商议后的决定，会议由泛东北地区水泥去产能工作领导小组办公室举办。

主要规约内容包括：

(1)停窑计划：四省两市行业协会根据各地情况，在冬季采暖期前，制订和落实停窑错峰生产计划，各地停窑时间集中在 11 月 1 日至 4 月 30 日；

(2)监管机构：由各省市协会牵头、企业派员成立自律公约管理委员会，负责对企业执行公约情况进行检查，并定期通报；

(3)协调机制：各省市协会的公约管理委员会负责跨省、跨区域的错峰生产公约实施的协调工作；

(4)特殊情形：已开展水泥窑协同处置的生产线视为特殊情况；对正在履行重点工程建设供货合同的企业，要在履约合同完成后顺延补上同等停窑期限；冬季不能停窑的，实行省内置换；

(5)违约管理：行业协会将情况上报省市工信委、环保厅等主管部门，并通过行业媒体进行公开曝光；建议由省市经信主管部门约谈企业主要领导，取消水泥企业准入名单、生产许可证核准或年审；建议由环保部门根据停窑期间生产熟料总量，加大污染物排放收费处罚力度。

行规行约主要是从维护行业大局利益出发，引导督促相关企业落实错峰生产要求，尚不具备法律效力。《自律公约》等行规行约虽明确了区域水泥企业执行错峰生产的停窑计划、监管机构、协调机制、违约管理等内容，但也只是从行业协会层面引导企业履行社会责任，所提要求并不具备法律效力，管理成效方面还存在一定局限性。如 2017 年，泛东北地区执行水泥企业错峰生产政策过程中，辽宁省自主将错峰时长由约定的 6 个月调整为 5 个月；2018 年 11 月，辽宁省有 14 家水泥企业拒不执行错峰生产，在行业内造成了恶劣影响。

4 完善错峰生产法律依据的建议

4.1 修订和完善相关地方性法规

2015 年 3 月修正的《中华人民共和国立法法》赋予了设区的市地方立法权，明确其可以在生态环境保护领域制定地方性法规。但是，截至 2018 年 12 月，新赋予地方立法权的 274 个设区的市、自治州和不设区的地级市仅出台了 21 件大气环境保护地方性法规，且只有

聊城市提及了“错峰生产”。2018年7月通过的《全国人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议》要求:“有立法权的地方人大及其常委会要加快制定、修改生态环境保护方面的地方性法规,结合本地实际进一步明确细化上位法规定,积极探索在生态环境保护领域先于国家进行立法。”因此,建议在地方制定和修改生态环境保护方面的地方性法规的过程中,生态环境部和各省市政府要指导、督促其将错峰生产内容予以修订和完善。

一是位于大气污染防治重点区域的设区市和不设区的地级市,加快修订和完善相关地方性法规。重点区域由于错峰生产工作近常态化,实施错峰生产的行业范围已从水泥行业扩大到钢铁、建材、焦化、铸造、有色、化工等高排放行业,单凭工作文件要求和行业企业自律,难以保障错峰生产政策的有效执行。因此,建议位于大气污染防治重点区域的设区市和不设区的地级市,特别是京津冀及周边地区涉及的“2+26”城市,要加快修订和完善大气污染防治条例、大气污染防治法实施办法等相关地方性法规,将错峰生产的适用范围、管理体制、监管手段、奖惩措施等方面纳入其中。

二是位于重点区域之外的设区市和不设区的地级市,酌情修订和完善相关地方性法规。非重点区域的错峰生产工作多是地方根据其大气污染防治情况自发组织实施的,国家层面未对其下达落实错峰生产的任务要求。因此,建议重点区域之外的设区市和不设区的地级市,可结合其错峰生产工作的开展情况,在对现行地方性法规进行系统评估和评价的基础上,酌情修订和完善大气污染防治条例、大气污染防治法实施办法等相关地方性法规,明确错峰生产的法律地位及涉及的相关内容。

关于完善地方立法的内容,建议如下:

一是明确错峰生产时段及要求。建议借鉴山东、山西、新疆、甘肃和黑龙江5省(自治区)及聊城市有关在重污染天气集中出现的季节推行错峰生产制度的立法经验,补充“在大气污染防治重点区域和重污染天气集中出现的季节,县级以上人民政府应当组织推行错峰生产制度。按照国家和省规定执行错峰生产管理的行业企业,应当对错峰生产期间的生产经营活动进行调整,减少或者停止排放大气污染物的生产作业和运输等活动”内容;借鉴新疆、甘肃、福建、湖北、宁夏、黑龙江6省(自治区)有关将错峰生产纳入重污染天气应急措施的立法经验,补充“根据重污染天气应急需要,县级以上人民政府可以采取责令有关企业停产、限产或者错峰生产等应急措施,采取应急措施应当事先告知相关单位和人员,相关单位和人员应当配合”内容。

二是明确错峰生产适用行业范围。建议根据重点区域秋冬季大气污染防治攻坚行动方案提及的错峰生产要

求,以及唐山、重庆、大连等地市开展的错峰生产工作,补充“根据区域大气污染特征和行业企业排放贡献,对钢铁、建材、焦化、铸造、有色、化工等高排放行业,实行采暖季差别化错峰生产”“对减排治理空间大、季节污染特征明显的行业,实行非采暖季差别化错峰生产”“根据大气污染防治需要,对建筑施工工地实施差别化错峰生产”等内容。

三是明确错峰生产管理体制。建议借鉴聊城市有关错峰生产管理体制的立法经验,补充“工信(经信)、住建部门应当会同环保部门,根据大气污染防治需要分别提出工业企业和建筑工程错峰生产建议方案,报同级人民政府批准并公布实施;相关单位、行业、企业的主管部门应当组织开展落实错峰生产制度的督导检查”内容。

四是明确错峰生产监管手段。(1)纳入排污许可证管理。建议借鉴山东、河南、天津、北京等省(市)有关将错峰生产纳入排污许可证的管理经验,补充“将错峰生产方案载入排污许可证,并对已完成排污许可证核发的行业,按照国家要求,将相关错峰生产方案要求补充到排污许可证中,加大依证监管执法和处罚力度”内容。(2)开展执法检查 and 专项督查。建议借鉴郑州、洛阳、石家庄、大同等地市有关错峰生产的执法检查和专项督查的管理经验,补充“通过随机抽查、专项督查等方式进行定期不定期执法检查和督导检查”内容。(3)倡导行业自律与区域错峰。建议借鉴山东和吉林等省倡导行业企业自律错峰生产的管理经验,补充“支持协会组织制修订行规行约,组织企业共同建立市场行为规则、完善行业企业诚信评价体系”“针对不宜临时停产的平板玻璃生产线,通过行业自律按一定比例降低负荷、合理限产”内容;建议借鉴河北省有关区域错峰管理要求,补充“开展区域错峰生产和应急运输响应联动”内容。

五是明确错峰生产奖惩措施。建议借鉴吉林、黑龙江、河南等省及邯郸、淄博等地市有关错峰生产的惩罚措施,补充“对未执行错峰生产措施或执行不到位的企业,可采取约谈通报、媒体曝光、停产整治、罚款、断电、联合惩戒和信用约束等惩罚措施”内容;借鉴河北、天津等省市有关错峰生产的激励措施,补充“对钢铁、焦化、电力行业中的超低排放和特别排放限值改造企业、环保“领跑者”企业、战略性新兴产业企业,给予豁免错峰生产或减少限产比例激励”内容;借鉴《环保法》第二十二条鼓励和支持企业自律行为的措施,补充“企业事业单位和其他生产经营者,在污染物排放符合法定要求的基础上,进一步通过错峰生产减少污染物排放的,人民政府应当依法采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施予以鼓励和支持”内容;借鉴河北省对举报人的奖励规定,补充“针对举报企业错

峰生产措施落实不到位,且经监督管理部门调查属实,并对违法行为依法作出处罚或责令整改的情形,给予举报人500-5000元奖励”内容。

4.2 修订和完善《大气法》相关条款

《大气法》未明确提及“错峰生产”,相关内容又过于笼统,建议补充错峰生产内容,在国家层面明确错峰生产的法律地位,为重点区域秋冬季错峰生产工作提供法律依据。具体修订和完善建议如下:

将《大气法》第九十六条“县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级,及时启动应急预案,根据应急需要可以采取责令有关企业停产或者限产等应急措施”,修改为“县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级,及时启动应急预案,根据应急需要可以采取责令有关企业停产、限产、错峰生产等应急措施”。

在《大气法》重点区域大气污染联合防治章节,增加“在大气污染防治重点区域和重污染天气集中出现的季节,县级以上人民政府应当组织推行错峰生产制度。按照国家和省规定执行错峰生产管理的行业企业,应当对错峰生产期间的生产经营活动进行调整,减少或者停止排放大气污染物的生产作业和运输等活动”。

4.3 探索建立区域立法协作方式

建议实行区域性错峰生产的各省(市、自治区),在立法上打破行政壁垒,探索建立更加紧密的区域立法协作方式。首先,通过设立区域立法协作机构和制定区域立法协作协议,建立常态化、制度化、规范化的区域立法协作机制。其次,通过统一地方立法层级和完善地方立法程序,解决区域大气污染防治立法标准不一致的问

题。最后,协调区域大气污染防治的原则与机制,统一并完善相关法律责任条款,在此基础上,确定区域大气污染防治立法的内容和条款。以上环节要将错峰生产内容明确在内,以在实现区域大气污染防治工作协同共进的同时,助力产业结构优化调整以及区域经济协调发展。

5 研究小结

错峰生产现已成为大气污染防治攻坚的重要举措之一。从近两年实施效果来看,错峰生产能在一定程度上缓解区域大气污染防治压力、改善区域环境空气质量方面发挥积极作用。但通过在多地访谈调研发现,错峰生产目前多为政府部门提出的环境管理要求,尚未上升到法律层面。这会使地方在落实错峰生产政策措施过程中面临缺乏法律保障的风险,甚至会影响到重点区域大气污染防治攻坚行动的成效。基于此,本文系统梳理了与错峰生产相关的法律法规、规范性文件和行规行约,深入剖析了相关条款规定和内容,提出了完善错峰生产法律依据的建议:地方特别是位于大气污染防治重点区域的地级市,要加快修订和完善大气污染防治条例、大气污染防治法实施办法等地方性法规,将错峰生产的适用范围、管理体制、监管手段、奖惩措施等内容纳入其中。

参考文献:

- [1] 王金南,王慧丽,雷宇.京津冀及周边地区秋冬季大气污染防治重点及建议[J].环境保护,2017,45(21):12-16.
- [2] 中国水泥协会.全面推进水泥行业错峰生产实施的指导意见[J].中国水泥,2018(11):20-21.

Current situation of the legal basis for staggering peak production and suggestion on perfection

WANG Min, FENG Xiangzhao, WANG Bin, DU Xiaolin, ZHAO Mengxue, LIANG Qidi

(Policy Research Center of Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: Since many regional governments had carried out activities on staggering peak production, there have been debates over the legal basis. This paper summarizes and analyzes the provisions and content requirements of the laws and regulations, normative documents and guild regulations related to staggering peak production. Countermeasures and suggestions for improvement are: speeding up amending and perfecting the local statutes on air pollution control regulation and so on related laws and regulations, including the scope, management system, regulatory means and the incentives of staggering peak production.

Keywords: staggering peak production; legal basis; current situation; suggestion on perfection