

# 制定南京市机动车污染防治地方性法规的思考

周海茵

(南京市机动车排气污染监督管理中心, 江苏 南京 210013)

**摘 要:** 简述了南京市机动车污染现状, 分析了目前机动车污染防治规章在实施过程中存在的问题。借鉴国内其他城市机动车污染防治相关法规的规定及其成功经验, 提出应建立部门联动机制, 加强尾气执法监管, 强化定期检测和监督抽测, 确保达标排放, 启动环保标志管理, 积极推进区域限行, 完善管理手段, 逐步淘汰高污染车辆, 建立信息平台, 加强对在用车维修治理工作的监管。

**关键词:** 机动车排气; 污染防治; 地方性法规; 南京市

**中图分类号:** X 32 021      **文献标识码:** C      **文章编号:** 1006-2009( 2009) 02- 0008- 04

## Discussion on Local Laws Making for Prevention and Control of Motor Vehicles Pollution in Nanjing

ZHOU Hai-yin

(Nanjing Vehicle Emission Supervision and Management Center, Nanjing, Jiangsu 210013 China)

**Abstract** The Nanjing vehicle pollution was briefly described. The law enforcement for vehicle pollution prevention and control was analyzed. The domestic laws of vehicle pollution control and successful experience of other cities were used as a source of reference to suggest that establishment of management departments linkage system, strengthening law enforcement for supervision of vehicle exhaust gas, periodic testing and sampling to ensure that emission standards, starting environment mark management, actively pushing forward the regional limit, improving the management, phasing out of highly polluting vehicles and setting up an information platform to enhance the car repair supervision.

**Key words** Vehicles exhaust; Pollution prevention; Local laws and regulations; Nanjing

随着南京市机动车保有量的不断增加, 机动车污染物排放对大气环境的污染日趋严重。为此, 2007 年, 南京市政府出台了《南京市机动车排气污染防治管理办法》(以下简称《管理办法》), 取得了一定的成效。但是, 市环保部门在对全市机动车排气污染的监管工作中发现: 一方面, 《管理办法》由于原则性较强, 缺乏有力度的可操作性的法律责任和具体规定, 实际执行效果不很理想; 另一方面, 近年来, 国家和江苏省相继出台了有关机动车排气污染防治的新标准及规定, 一些新的污染防治措施和监控手段迫切需要纳入地方法规中。因此, 对《管理办法》进行修订, 并将它上升为地方性法规, 促进依法行政, 已十分必要。

### 1 南京市机动车污染现状

截至 2008 年 12 月底, 南京市机动车数量已达 94 万辆, 汽车保有量是 2001 年的 4 倍, 并且在以平均每天 300 辆 ~ 400 辆的速度持续增长。预计到 2010 年, 南京市机动车保有量将达到 120 万辆以上。

随着机动车数量猛增, 机动车污染物排放总量持续攀升。2005 年南京市机动车污染物 CO、NO<sub>x</sub>、HC 排放量分别为 29.8 万 t ~ 35.8 万 t、1.77 万 t ~ 2.12 万 t 和 3.88 万 t ~ 4.66 万 t。据预测, 2010 年污染物排放量分别为 34.4 万 t ~ 41.3 万 t、2.09 万 t

收稿日期: 2008-11-17; 修订日期: 2009-03-02

作者简介: 周海茵 (1973-), 女, 山东文登人, 工程师, 法律硕士, 从事机动车排气污染防治政策法规研究工作。

~ 2 50 万 t 和 4 31 万 t~ 5 17 万 t<sup>[1]</sup>。机动车尾气污染已经成为影响南京市大气环境质量的一个重要因素,也是引起南京市近年来灰霾天数持续上升的主要原因。

南京市高排放的老旧车辆多,营运柴油车冒黑烟现象十分严重,其大量的污染物排放严重影响到广大市民的身体健康和城市形象。近年来,人大代表和政协委员通过议案、建议、提案,广大市民通过建议、投诉等多种形式要求政府采取有力措施加强对机动车污染的防治。因此,有效控制机动车排气污染已经成为落实国务院节能减排、创建和谐社会的当务之急。

## 2 南京市机动车污染防治规章存在的问题

2007 年,南京市政府以 257 号市长令发布的《管理办法》是机动车排气污染防治的政府规章,对车辆准入、在用车排放等管理采取积极措施,成效明显,为防治机动车排气污染打下了坚实基础,积累了丰富经验。但是《管理办法》在适用范围、职责分工、监管制度等方面规定得不够具体、可操作性较差,尤其是对违法行为的约束力太小。

### 2.1 职责分工不明确,部门协调配合须加强

机动车是流动污染源,按行政区划实行属地管理难度很大,必须由一个部门对全市的机动车排气污染防治工作实行统一监督管理。《管理办法》没有明确规定环保部门与其他行政管理部门及市、区(县)环保部门之间的职责分工。因此,环保部门尚不能从真正意义上实施统一的监督管理。另一方面,机动车排气污染防治工作需要多个部门的协调、配合,而《管理办法》是政府规章,效力较低,对有关职能部门的约束不够,有关职能部门并没有切实担负起其职责,造成工作推进乏力。

### 2.2 监管力度不够,缺乏有力的制约措施

对机动车排放控制的监管应从源头控制、全过程管理,主要是在新车、在用车、维修、燃料等方面对机动车排放污染全方位控制。《管理办法》中对上述内容均有所规定,但只作了一些原则性规定。如第 21 条规定“排气污染定期检测不合格的机动车,不予通过机动车安全技术检测,并应当责令其及时治理”。《点燃式发动机汽车排气污染物排放限值及测量方法》(GB 18285-2005)规定,各省级有关行政主管部门可以根据当地实际情况确定在用汽车排放监控方案;对于同一车型,环保定期检

测时不得采用二种或二种以上的排气污染物排放检测方法。江苏省依据国标规定制定了《在用点燃式发动机轻型汽车稳态工况法排气污染物排放限值》(DB 32/966-2006)标准,规定在用点燃式发动机轻型汽车采用稳态工况进行排放检测,使大量的超标车游离于监管之外。

### 2.3 处罚力度小,守法成本大于违法成本

《管理办法》第 36 条规定,对于定期检测、路检和抽检不合格的车辆,由环保部门责令限期治理,逾期不治理的,处二百元以下罚款。而对一辆超标严重的柴油车的维修费用少的四五百元,多的四五千元,甚至近万元,高昂的维修费用使得对高排放污染的控制遇到障碍。出于成本考虑,一些车主或企业宁愿选择尾气超标仍上路行驶并缴纳罚款,导致对超标车辆维护、保养等不到位、不及时,加剧了尾气排放污染。

## 3 国内其他城市机动车污染防治法规的相关规定

近年来,随着机动车尾气污染的进一步加重,国内许多省市相继制定了机动车污染防治的地方性法规,并取得了一些成功的经验。

### 3.1 环保标志管理制度

机动车环保标志是对机动车按阶段性排放标准所实施的分类管理。国内的北京、上海、广州、深圳、杭州等城市都先后开展了此项工作,对低排放的机动车贴绿色标志,限制高污染车辆进入城市中心区和环境重点保护区。

青岛、杭州、深圳市根据大气环境质量的特殊要求,环保和交管部门对使用黄色标志的车辆采取限制区域、限制时间通行的管理措施,并严禁未取得环保分类标志的车辆上路行驶,以此加强对高污染车辆的监管,促进老旧车辆的淘汰更新。

### 3.2 定期检测和强制维护制度

强化机动车环保定期检验,推行检测/维护(I/M)制度是有效控制在用机动车排气污染的有效手段。该制度通过第三方投资、市场化运营的方式,建立统一的在用车年度尾气检测和维修治理体系<sup>[2]</sup>。通过对在用车辆排放污染物进行定期检测和随机抽查,实行严格的维修、保养,使之保持最佳的技术状态和出厂时的排放水平<sup>[3]</sup>。

深圳市专门出台了在用机动车排气污染定期检测与强制维护的政府规章,对排气检测、强制维护、布控查处 3 个环节作了全面、系统性的规定,使

检测与强制维护具有较强的可操作性。杭州把机动车辆排气污染检测列为本市车辆定期检验项目,符合机动车辆污染物排放标准的,方能通过定期检验。对于抽检超过排放标准的机动车辆,由环保部门责令限期治理,并由公安交通管理部门暂扣车辆行驶证至治理完成。

### 3.3 排放超标机动车报废制度

目前机动车所实行的报废标准,是以在用车的行驶里程和使用年限为依据的,这其中忽略了一个重要的判断依据,即机动车污染物排放超标。当机动车排放超标且经过多次维修仍不能达到国家规定的排放标准时,应当强制报废<sup>[4]</sup>。

根据上位法的规定,对于污染物排放超标且无法修复的在用机动车,环保部门向公安交管部门反馈信息,公安部门不批准延期使用。

青岛、南昌、深圳等城市在地方立法中规定对在用机动车经维修或改造后,排放污染物仍超标的,由公安交管部门依法予以强制报废并办理注销登记。

广东省针对高排放、运行时间较长的出租车和公交车,对未达到国家关于出租车和公交车报废标准有关规定的车辆,提前报废实施补助,逐步淘汰高排放的在用营运车辆。

## 4 制定南京市机动车污染防治地方性法规的思考

针对南京市机动车排气污染的现状,在原《管理办法》的基础上,依据上位法精神,借鉴国内其他城市机动车排气污染防治方面的先进管理经验,制定出台南京市机动车污染防治的地方性法规。在地方性法规中应对机动车排气污染防治工作的管理体制、法规条款进一步完善。

### 4.1 建立部门联动机制,加强尾气执法监管

机动车污染防治是一项涉及多部门、多行业的系统工程,包括新车控制、油品监管、在用车定期检测、标志发放、网络传输、执法抽检、维修治理和淘汰报废的一系列监管制度。

市人民政府应组织环保、公安、交通、质监、工商等部门建立联席会议制度,明确和理顺各部门的职责,齐抓共管,责任到位,措施落实。主要是环保、交通联动,加强排气检测维修单位和营运车辆的监管;环保、公安联动,加强在用机动车排气污染定期检测和超标车辆淘汰报废的监管;环保、质监联动,加强机动车排气检测单位的检测设备的计量

检定监管;环保、质监、工商联动,加强新车销售市场和油品质量的监管。

### 4.2 强化定期检测和监督抽测,确保达标排放

加强机动车环保定期检验工作,解决目前机动车重“安检”轻“环检”的问题,规定机动车必须进行排气污染定期检测,经外观检验和排气检测合格的,由环保部门发放环保标志。未取得环保标志的机动车,公安交管部门不予办理机动车定期检验的签章手续。通过定期检测的严格把关,有效排查污染物排放超标车辆,并通过维修治理减少尾气排放。

另外,加强对用车大户以及营运车辆集中停放地的监督抽测,对排气污染检测不合格率超过一定比例的,对机动车所在单位或线路经营者予以处罚。

遥感检测是检出疑似高排放车的一种可行的办法,北京、广州、中山、大连、太原等城市已利用遥感检测设备对在道路上行驶的机动车污染物排放状况进行监督抽测。这一点,需在地方性法规中予以补充完善。

### 4.3 启动环保标志管理,积极推进区域限行

实施机动车环保标志管理是加强机动车污染物达标排放监督管理的有效措施之一。由于汽车生产技术水平不同,其污染物排放量差异也较大。据统计,1辆黄标车(达不到国Ⅰ排放标准),大体上相当于5辆国Ⅰ、7辆国Ⅱ、14辆国Ⅲ排放标准的汽车污染物排放量。南京目前约有5.8万辆黄标车,其污染物排放达到总量的50%,相当于40万辆国Ⅱ车的排放总和。

机动车尾气排放导致主要交通干道空气污染严重,已成为中心城区环境质量改善的瓶颈之一。交通拥挤路段的污染物浓度比“国控点”高出2倍以上,超过国家二级空气质量标准。通过机动车环保标志管理,充分利用环境容量,减轻主城区建城区的空气污染,缓解交通拥堵。

因此,南京市的地方性法规需要结合实际予以细化,新车在上牌时发放,在用车在环保定期检测时发放。对环保不达标的车辆,要求进行治理,治理达标后,方可发给环保标志。对于外地转入南京市和长期驻留南京市的机动车,必须按照法规的相关规定领取环保标志。同时,根据大气环境质量的特殊要求,环保和交管部门将对无标志或使用黄色标志的车辆采取限制区域、限制时间通行的管理措

施,并严禁未取得环保标志的车辆上路行驶,以此加强对高污染车辆的监管,促进老旧车辆的淘汰更新。

#### 4 4 完善管理手段,逐步淘汰高污染车辆

切实落实《汽车报废标准》[国贸经贸(1997)456号]中规定的“经修理和调整或采用排气污染控制技术后,排放污染物仍超过国家规定的汽车排放标准的”车辆应报废的条款,在管理上建立起以强制手段为中心,以经济刺激和行政指导为辅助的综合管理<sup>[5]</sup>。对于高污染车辆可采用增加旧车的检测频率、严格排放标准、增加检测费用等措施来加快旧车的淘汰。

设立鼓励高排放出租车和公交车提前报废专项补偿资金,对车辆可正常使用,但未达到国家报废标准的出租车和公交车提前报废实施补助。政府及有关部门实施包括减免税收、价格补贴、低息贷款等一系列经济激励政策,鼓励与引导汽车生产和消费向节约型发展。此外,利用交通管理手段和经济手段,对高峰时段进入城市中心区的高污染车辆采取收费通行,清洁车辆免费通行的措施。

#### 4 5 建立信息平台,加强对在用车辆维修治理工作的监管

在用车的合理维护保养和科学治理是减轻在

用车污染排放的重要手段,环保及交通部门需建立信息平台,排放超标车只有经有资质的维修企业维护或治理后才能进行排放复检,以杜绝虚假治理的现象。交通、环保部门需对从事机动车排放治理的企业提出相应要求并实施监管。

### 5 结语

机动车污染防治是一项长期而艰巨的工作,针对南京市目前存在的主要问题,吸取其他城市的经验,探索出一条适合南京市机动车污染防治的法制化管理新路子,以达到保护和改善南京市大气环境、保障人民群众身体健康、提升城市环保形象之目的。

#### [参考文献]

- [1] 张丹宁,许立峰,任毅宏.南京市机动车排气污染现状分析[J].环境监测管理与技术,2004,16(5):11-15
- [2] 康楠.辽宁机动车污染防治对策探讨[J].辽宁城乡环境科技,2006,5(2):5-6
- [3] 刘继明.南京市机动车排气污染控制和管理对策[J].环境监测管理与技术,2004,16(2):14-17
- [4] 冯晓杰,王文军,秦建春.我国机动车排放污染防治工作中存在的问题及对策[J].环境科学与管理,2005,4(30):10-12
- [5] 孙强,赵胜军,唐慧.机动车污染防治政策研究[J].交通环保,2001,8(4):25-27

(上接第 3 页)

### 5 结语

在我国目前粗放型经济增长方式没有彻底改变的情况下,由工业化、城市化、人口增长带来的生态恶化,生态环境的服务功能持续下降,生态灾害加重,生态问题复杂化等环境问题难以得到有效遏制,突发生态环境问题是环境监测必须面对的挑战。按照国家建设资源节约型,环境友好型社会的目标,必须加强生物生态监测,开创环境监测的新局面,为人类健康生存、生态文明、经济可持续发展提供及时有效的服务。

#### [参考文献]

- [1] 张宁红.太湖流域生态安全监测体系的构建[J].环境监测管理与技术,2008,20(3):1-5
- [2] 王玲.我国环境生态状况及其控制改进办法的探讨[J].达县师范高等专科学校学报(自然科学版),2004,14(5):44-45
- [3] 汪凤娣.突发性环境污染事故应急监测的对策[J].黑龙江

环境通报,2001,25(2):73-75.

- [4] 但德忠.我国环境监测技术的现状与发展[J].中国测试技术,2005,31(5):1-5
- [5] 徐恒省,洪维民,王亚超,等.太湖蓝藻水华预警监测技术体系的探讨[J].中国环境监测,2008,24(2):62-65
- [6] 胡冠九.我国环境监测技术存在的问题及对策[J].环境监测管理与技术,2007,19(4):1-3
- [7] 万本太,蒋火华.论中国环境监测发展战略[J].中国环境监测,2005,21(1):1-3
- [8] 严刚,黎刚,江峰琴.开展生态监测 服务环境保护[J].污染防治技术,2003,16(3):84-85
- [9] 肖勇泉,齐燕红.突发环境事件应急处置中的监测支持[J].环境监测管理与技术,2005,17(2):4-6
- [10] 徐恒省,洪维民,王亚超,等.太湖饮用水源地蓝藻水华预警监测体系的构建[J].环境监测管理与技术,2008,20(1):1-3
- [11] 刘小卫,陆光华.主动生物监测技术在水环境风险评估中的应用[J].环境监测管理与技术,2008,20(3):12-15
- [12] 张哲海.加强市级环境监测站能力建设的思考[J].环境监测管理与技术,2005,17(3):1-4