

## 《高污染燃料目录（二次征求意见稿）》 修 订 说 明

### 一、修订的法律依据和必要性

为改善城市大气环境质量，控制城市中高污染燃料的使用，2015年8月全国人大常委会修订通过的《大气污染防治法》（以下简称新《大气法》）第三十八条规定“城市人民政府可以划定并公布高污染燃料禁燃区，并根据大气环境质量改善要求，逐步扩大高污染燃料禁燃区范围”，并提出“高污染燃料的目录由国务院环境保护主管部门确定”。

2001年，原国家环保总局发布了《关于划分高污染燃料的规定》（环发〔2001〕37号）（以下称《2001年高污染燃料规定》），落实了《大气污染防治法》（2000年9月1日起施行）的相关要求，对城市大气环境质量改善起到了积极的作用。但是，不论是高污染燃料种类划分，还是适用范围，《2001年高污染燃料规定》都已经不能满足新形势下环保工作的需求，亟待修订。

### 二、修订的主要思路

新《大气法》规定，城市人民政府是划定并公布高污染燃料禁燃区的责任主体。我国幅员辽阔，各个城市的空气质量现状和改善目标、地理位置、基础建设、经济承受能力差别很大，每个城市的

诉求也不尽相同。《高污染燃料目录》（以下简称《目录》）要有足够的宽度，要能够适用于所有城市的禁燃区；也要有一定的深度，要求不能过低，否则将不会对城市空气质量改善起到有效作用。

《目录》按照控制严格程度将禁燃区内禁止使用的燃料划分为三类，其中，I类管控燃料严格程度一般，II类管控燃料较为严格，而III类管控燃料最为严格。由城市人民政府根据实际情况，在划定高污染燃料禁燃区时自主选择其中一类。分类管理的思路，满足不同城市的实际需求，具有较强的可操作性。

### **三、修订的主要内容**

#### **（一）扩大了适用城市的范围。**

《2001年高污染燃料规定》适用于国务院划定的大气污染防治重点城市的人民政府所划定的禁燃区。

依据新《大气法》，《目录》扩大了适用城市范围，适用于所有由城市人民政府依法划定的高污染燃料禁燃区。

#### **（二）调整了高污染燃料的涵盖类型。**

##### **1. 涵盖类型。**

《2001年高污染燃料规定》中列出高污染燃料包括固体（煤炭、可燃废物、生物质燃料）、液体（燃料油）和气体（人工煤气）三种形态。

本《目录》规定的是工业生产和供暖使用的煤炭及其制品、油类等常规化石能源和生物质固体成型燃料，不包括工业废弃物、垃圾、农林剩余物、餐饮业使用的木炭等辅助性燃料等。

##### **2. 未涵盖的类型。**

### (1) 工业废弃物和垃圾。

新《大气法》第八十二条规定：禁止在人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革、垃圾以及其他产生有毒有害烟尘和恶臭气体的物质。工业废弃物和垃圾应按相关规定进行管理。

### (2) 农林剩余物。

新《大气法》第七十七条规定：省、自治区、直辖市人民政府应当划定区域，禁止露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质。秸秆等农林剩余物可按相关规定进行管理。

### (3) 餐饮业使用的木炭等辅助性燃料。

各地城市餐饮业中使用木炭或其他少量辅助性燃料的情况差别很大，但其消费量非常有限，可以通过加强和规范餐饮行业管理，降低其对环境的影响。

## **(三) 调整了高污染燃料的分类。**

### **1. 所有煤炭及其制品。**

《2001 年高污染燃料规定》中列出的高污染燃料包括原（散）煤、煤矸石、粉煤、煤泥以及仅限于居民采暖小煤炉使用的硫含量超过 0.3% 的固硫蜂窝型煤（基准热值 5000cal/kg）。

综合考虑我国实施的煤炭消费总量控制、煤炭分布及品质，为更切实有效的控制燃煤污染，《目录》将所有煤炭及其制品分为三类：用于单台出力小于 20 蒸吨/小时的锅炉以及民用燃煤设备，且含硫量大于 0.5%，灰分含量大于 10%（其中，煤粉、水煤浆、型煤、

焦炭、兰炭的组分含量大于表 1 中规定的限值) 的煤炭及其制品为 I 类管控燃料。

表 1 部分煤炭及其制品的组分含量

燃料种类	含硫量 ( $S_{t,d}$ )	灰分含量 ( $A_d$ )	挥发分 ( $V_{daf}$ )
煤粉	0.5%	10.0%	-
水煤浆	0.45%	7.5%	-
型煤	0.5%	10.0%	10.0%
焦炭	0.5%	10.0%	5.0%
兰炭	0.5%	10.0%	10.0%

除用于单台出力大于等于 20 蒸吨/小时的集中供热 (含热电联产) 锅炉、发电锅炉以外的所有煤炭及其制品为 II 类管控燃料; 所有煤炭及其制品 (包括原煤、散煤、煤矸石、煤泥、煤粉、水煤浆、型煤、焦炭、兰炭等) 为 III 类管控燃料。

## 2. 生物质固体成型燃料。

近年来, 部分城市在燃煤锅炉改造过程中, 由于天然气等清洁能源供应和保障不足, 生物质固体成型燃料成为一种替代燃料, 在部分城市开始使用。生物质固体成型燃料属于可再生能源, 是一种较好的煤炭替代燃料, 但必须使用专用锅炉并配套高效除尘器, 确保达标排放。生物质固体成型燃料专用锅炉是指针对生物质固体成型燃料性质 (挥发分、灰分、热值、外形尺寸等) 专门进行设计、制造、安装和运行的锅炉。

在考虑不同城市清洁能源供应和保障的情况下, 将生物质固体成型燃料分为两种情况: 一种将未使用专用锅炉的生物质固体成型燃料划为 I 和 II 类管控燃料; 第二种情况将生物质固体成型燃料直

接划为 III 类管控燃料。

### 3. 固体可燃物。

根据我国近年来燃料种类的变化和燃烧后对大气环境造成的污染程度，《目录》增加了石油焦和油页岩，为 I、II、III 类管控燃料。

### 4. 液体燃料。

《2001 年高污染燃料规定》中列出的液体高污染燃料包括燃料油（重油和渣油），以及硫含量超过 0.5%、灰份含量超过 0.01% 的轻柴油、煤油（基准热值 10000cal/kg）。

根据我国实际液体燃料种类和燃烧污染状况的调研情况，《目录》将原油、重油、渣油、煤焦油划为 I、II、III 类管控燃料。

在《普通柴油》（GB 252-2015）和《煤油》（GB 253-2008）两项标准实施后，柴油和煤油燃烧后的污染物可以达到《锅炉大气污染物排放标准》（GB 13271-2014）中特别排放限值，不划为高污染燃料。

### 5. 气体燃料。

《2001 年高污染燃料规定》中列出的气体高污染燃料包括含硫量超过 30mg/m<sup>3</sup>、灰份含量超过 20mg/m<sup>3</sup> 的人工煤气（基准热值 4000cal/kg）。

在《人工煤气》（GB 13612-2006）标准实施后，人工煤气燃烧后的污染物可以达到《锅炉大气污染物排放标准》（GB 13271-2014）中特别排放限值，不划为高污染燃料。

### （四）删除了有关管理规定的內容。

《2001 年高污染燃料规定》提出了有关高污染燃料禁燃区的管理

规定，要求城市人民政府制定高污染燃料销售、使用、转运、存放的管制办法和鼓励使用清洁能源的经济政策。

依据新《大气法》第三十八条的分工，《目录》不涉及高污染燃料禁燃区的划定和管理。

#### 四、修订过程

为配合《大气污染防治行动计划》第十四条“扩大城市高污染燃料禁燃区范围，逐步由城市建成区扩展到近郊”的要求，2014年初，我部启动了对《2001年高污染燃料规定》的修订工作，编制形成了《关于城市高污染燃料禁燃区的管理规定（征求意见稿）》，征求了发展改革委、质检总局、能源局等3个部门、全国31个省（区、市）环保厅（局）、15个副省级城市环保局和部内政法司、原总量司、环评司、环监局的意见。意见主要集中在水煤浆、生物质成型燃料、固硫型煤的使用等方面。

2016年，我部在原有工作的基础上，对前期的工作进行了梳理，对各方提出的问题进行了专题调研和专家论证，补充完善了有关高污染燃料的具体种类、指标解释等内容，编制形成了《高污染燃料目录（征求意见稿）》。10月8日，就《高污染燃料目录（征求意见稿）》向发展改革委、住房城乡建设部、农业部、质检总局、林业局、能源局、中国科学院和中国工程院等8个部门和单位、全国31个省（区、市）、新疆生产建设兵团环保厅（局）、27个省会城市和5个计划单列市环保局以及部内有关司局和直属单位等共99家单位征求意见，共收到书面回函61份（其中43份无修改意见），提出修改意见60条。对反馈的意见逐条研究分析，与相关部门进行磋商沟通，与

不同的行业专家进行研讨，在修改《目录》时，采纳绝大多数的意见，编制完成《高污染燃料目录（二次征求意见稿）》。