

DA QI WU RAN
LIANFANGLIANKONGFAZHIANJIU

大气污染

联防联控法制研究

高桂林 陈云俊 于钧泓 著



中国政法大学出版社

DA QI WU RAN
LIANFANGLIANKONGFAZHINYANJIU

大气污染 联防联控法制研究

高桂林 陈云俊 于钧泓 著



中国政法大学出版社

2016 · 北京

声 明

1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

大气污染联防联控法制研究/高桂林, 陈云俊, 于钧泓著. —北京: 中国政法大学出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5620-6699-6

I. ①大… II. ①高… ②陈… ③于… III. ①空气污染—污染防治—环境保护法—研究 IV. ①D912.604

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第062893号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm × 960mm 1/16
印 张	20.75
字 数	340 千字
版 次	2016 年 3 月第 1 版
印 次	2016 年 3 月第 1 次印刷
定 价	49.00 元

2013 年度国家法治与法学理论研究项目结项成果
本书获得首都经济贸易大学学术出版基金的资助

课题组成员简介

主持人：

高桂林，首都经济贸易大学法学院教授，法学博士

主要成员：

陈云俊，首都经济贸易大学法学院，法学硕士

顾世华，内蒙古民族大学政法与历史学院讲师，法学硕士

于钧泓，中国人民大学法学院，法学博士

侯佳儒，中国政法大学民商经济法学院教授，法学博士

李晓安，首都经济贸易大学法学院教授，经济学博士

周序中，首都经济贸易大学法学院教授，法学硕士

高 雁，首都经济贸易大学法学院副教授，法学硕士

白贵秀，北京市法学会应用法学研究中心主任，研究员，法学博士

姚银银，首都经济贸易大学法学院，法学硕士

徐 岭，北京石油化工学院副教授，经济学博士，法学博士后

张天玉，北京交通大学法学院，法学硕士

第一章 大气污染联防联控概述

CHAPTER 1

第一节 大气污染联防联控的基本概念	1
第二节 大气污染联防联控的研究现状	15

第二章 大气污染联防联控的基础渊源

CHAPTER 2

第一节 大气污染联防联控的基本理念	22
第二节 大气污染联防联控的基本理论	43

第三章 我国大气污染联防联控法律制度的发展现状

CHAPTER 3

第一节 我国大气污染联防联控法制及实践现状	52
第二节 我国大气污染联防联控现有法律制度的不足	64

第四章 西方国家大气污染联防联控的经验及启示

CHAPTER 4

第一节 美国大气污染联防联控经验借鉴	70
第二节 欧盟大气污染联防联控经验借鉴	77

第五章 大气污染联防联控专门立法研究

CHAPTER 5

第一节	大气污染联防联控专门立法概述	86
第二节	大气污染联防联控专门立法的指导思想	92
第三节	大气污染联防联控专门立法的基本原则	96
第四节	大气污染联防联控专门立法的重点内容	103
小 结	.....	109

第六章 大气污染联防联控立法协调研究

CHAPTER 6

第一节	建立立法协调机制的必要性与可行性	112
第二节	国外大气污染治理立法协调的经验与借鉴	116
第三节	我国大气污染联防联控立法协调机制的困境分析	118
第四节	构建我国大气污染联防联控立法协调机制的建议	121
小 结	.....	127

第七章 大气重污染应急管理制度研究

CHAPTER 7

第一节	我国大气重污染应急管理体制建设的主要成效	129
第二节	我国大气重污染应急管理的突出问题	131
第三节	我国大气重污染应急管理体制完善的若干对策	133
小 结	.....	137

第八章 大气污染公益诉讼制度研究

CHAPTER 8

第一节	大气污染公益诉讼制度概述	138
第二节	国外主要国家大气污染公益诉讼概况	143

第三节	建立大气污染公益诉讼制度的理论基础	152
第四节	我国大气污染公益诉讼制度体系的构建	164
小 结	.....	173

第九章 生态环境损害责任终身追究制法律研究

CHAPTER 9

第一节	生态环境损害责任终身追究制概述	175
第二节	西方国家领导干部问责制的考察与启示	183
第三节	我国生态环境损害责任终身追究制的基础分析	208
第四节	生态环境损害责任终身追究制的构建路径分析	220
小 结	.....	226

第十章 大气污染治理的法经济学研究

CHAPTER 10

第一节	我国环境保护法律体系的法经济学研究	227
第二节	大气污染联合防治机制的法经济学分析	234
第三节	大气污染防治视野下区域产业结构优化的法经济学分析	249
第四节	大气污染防治公众参与的法经济学分析	262
小 结	.....	281
总 结	.....	284
展 望	.....	299
主要参考文献	.....	312
后 记	.....	324

第一节 大气污染联防联控的基本概念

一、大气污染的概念

国际标准化组织（ISO）将“大气污染”定义为：“所谓大气污染通常是指由于人类活动和自然过程引起某种物质介入大气中，呈现出足够的浓度、达到足够的时间，并因此危害了人体的舒适、健康和福利或污染了环境。”^{〔1〕}此外，部分欧美国家之间缔结的《远程越界空气污染公约》也对“空气污染”作了明确定义。其第1条规定：“空气污染是指人类将有害的物质或能量直接或间接地引入空气，以致造成危害人类健康、损害生物资源和生态系统、损坏物质财产、减损或妨碍环境优美以及环境的其他正当用途等有害影响。”^{〔2〕}目前，国内法学界对大气污染的认识比较一致，其中得到广泛认同的观点是：所谓大气污染是指由于人类的生产活动和其他活动，而向大气环境排入有毒、有害物质，改变大气的物理、化学、生物或者放射性等特性，从而导致生活环境和生态环境质量下降，进而危害人体健康、生命安全和财产损害的现象。^{〔3〕}从上述概念不难得出以下结论：人类的各项活动都与大气污染之间存在着因果关系，人类是污染大气的主要实施主体，而大气污染则是人类向外界排放各种废弃物质的恶性结果之一。

众所周知，资源作为能够满足人类特定需求的物质，一般是有限的，如煤炭、石油、天然气等。从我们的日常生活以及实践活动来看，空气取之不

〔1〕 魏文静：“中国城市大气污染现状及综合防治措施探析”，载《天津科技》2009年第6期，第23页。

〔2〕 龙隆：“论跨界环境污染损害赔偿责任”，吉林大学2011年硕士学位论文，第12页。

〔3〕 蔡守秋主编：《环境资源法教程》，高等教育出版社2004年版，第221页。

竭,看似无穷无尽,所以很少有人把空气当作一种有限资源。但从法经济学视角来看,清洁空气是具有稀缺性的,是一种资源,它关涉多链条、多环节、多维度内的各种主体间的利益关系。同时,清洁空气也不具有排他性,可以供多人同时使用,属于典型的公共物品。从法经济学角度,我们不妨对大气污染作如下定义:大气污染是经济人为实现自我财富最大化,依据自己的偏好,采取有利于自己的方式进行活动的额外产物。大气污染会将企业、居民的内部成本外部化,损害社会的整体环境效益,从长远看还会降低生产效率,进而破坏国民经济。随着我国工业化、城市化和交通现代化进程的加快,我国频繁地出现了雾霾、光化学烟雾、扬尘、粉尘等严重的大气污染问题。

二、大气污染的类型

根据污染物种类和构成的不同,大气污染可以被分为以下四种类型:一是氮氧型大气污染,是指由机动车发动机排放的氮氧化物造成的大气污染;二是煤烟型大气污染,是指由燃煤产生的烟尘、一氧化碳、二氧化硫和氮氧化物等引起的大气污染;三是石油型大气污染,是指由使用、生产、燃烧石油化工产品造成的大气污染;四是混合型大气污染。传统的混合型大气污染通常是指介于煤烟型和石油型之间的大气污染,主要是工矿企业的废气和粉尘造成的,而近年来扬尘污染也逐渐成为主要的混合型大气污染。^[1]

另外,按照污染源存在形式的不同,大气污染可以被分为两种:一是移动污染源污染,主要是指由机动车辆造成的污染;二是固定污染源污染,主要是指由工业污染和饮食服务业以及居民生活用炉灶产生的大气污染。按照污染范围的不同,大气污染还可以被分为全球污染、高空污染和低空污染。需要说明的是,虽然现实中不存在“纯粹”的某一类型的大气污染,但是对大气污染进行分类有助于国家针对不同情况采取不同的政策方针,这对环境政策和环境立法的制定具有重要意义。

三、大气污染联防联控的时代背景

大气污染从来都不是一个简单的环境问题,而是一个涉及政治、经济、

[1] 高桂林、刘向宁、李珊珊主编:《环境法:原理与案例》,知识产权出版社2012年版,第164页。

文化、环境等诸多方面的复杂问题，同时也是一国工业化进程中虽可预见但无法避免的棘手问题，我国亦然。中国的工业化建设正在加速发展，大气污染已由过去的点源局部性污染转向区域综合性污染。^{〔1〕}区域大气污染在长三角、珠三角、京津冀地区以及武汉及其周边、山东、成渝、长株潭、海峡西岸、山西中北部、辽宁中部、陕西关中、甘宁、新疆乌鲁木齐城市群等区域频频发生，已成为当前亟须解决的问题。^{〔2〕}

按照《环境空气质量标准》评价，2014年，京津冀、长三角、珠三角等重点区域和直辖市、省会城市及计划单列市共74个城市中，海口、拉萨、舟山、深圳、珠海、福州、惠州和昆明8个城市的细颗粒物（PM_{2.5}）、可吸入颗粒物（PM₁₀）、二氧化氮（NO₂）、一氧化碳（CO）和臭氧（O₃）等6项污染物年均浓度均达标，其他66个城市都存在不同程度的超标现象。2014年空气质量相对较好的前10位城市分别是海口、舟山、拉萨、深圳、珠海、惠州、福州、厦门、昆明和中山；空气质量相对较差的前10位城市分别是保定、邢台、石家庄、唐山、邯郸、衡水、济南、廊坊、郑州和天津。^{〔3〕}

京津冀区域13个地级及以上城市，空气质量平均达标天数为156天，比74个城市平均达标天数少85天，达标天数比例在21.9%~86.4%之间，平均为42.8%，与2013年相比，平均达标天数比例上升5.3个百分点。重度及以上污染天数比例为17.0%，高于74个城市11.4个百分点，与2013年相比下降了3.7个百分点。超标天数中以PM_{2.5}为首要污染物天数最多，其次是PM₁₀和O₃。京津冀区域PM_{2.5}年均浓度为93微克/立方米，12个城市超标；PM₁₀年均浓度为158微克/立方米，13个城市均超标；SO₂年均浓度为52微克/立方米，4个城市超标；NO₂年均浓度为49微克/立方米，10个城市超标；CO日均值第95百分位浓度为3.5毫克/立方米，3个城市超标；O₃日最大8小时均值第90百分位浓度为162微克/立方米，8个城市超标。北京市达标天数比例为47.1%，与2013年相比下降1.1个百分点，PM_{2.5}年均浓度为

〔1〕 常纪文：“域外借鉴与本土创新的统一：《关于推进大气污染联防联控工作 改善区域空气质量的指导意见》之解读（上）”，载《环境保护》2010年第10期，第8页。

〔2〕 王金南等：“改善区域空气质量 努力建设蓝天中国——重点区域大气污染防治‘十二五’规划目标、任务与创新”，载《环境保护》2013年第5期，第18页。

〔3〕 “去年空气质量较差前10位城市出炉 京津冀区域占8席”，载中国新闻网：<http://www.chinanews.com/gn/2015/02-02/7024864.shtml>，访问时间：2015年2月2日。

85.9 微克/立方米,与 2013 年相比下降 4.0%。

长三角区域 25 个地级及以上城市,空气质量平均达标天数为 254 天,比 74 个城市平均达标天数多 13 天,达标天数比例在 51.6%~94.0% 之间,平均为 69.5%,与 2013 年相比,平均达标天数比例上升 5.3 个百分点。重度及以上污染天数比例为 2.9%,低于 74 个城市 2.7 个百分点,与 2013 年相比下降 3.0 个百分点。超标天数中以 PM_{2.5} 为首要污染物天数最多,其次是 O₃ 和 PM₁₀。长三角区域 PM_{2.5} 年均浓度为 60 微克/立方米,24 个城市超标;PM₁₀ 年均浓度为 92 微克/立方米,22 个城市超标;SO₂ 年均浓度为 25 微克/立方米,25 个城市均达标;NO₂ 年均浓度为 39 微克/立方米,11 个城市超标;CO 日均值第 95 百分位浓度为 1.5 毫克/立方米,25 个城市均达标;O₃ 日最大 8 小时均值第 90 百分位浓度为 154 微克/立方米,10 个城市超标。

珠三角区域 9 个地级及以上城市,空气质量平均达标天数为 298 天,比 74 个城市平均达标天数多 57 天,达标天数比例在 70.2%~95.6% 之间,平均为 81.6%,与 2013 年相比,平均达标天数比例上升 5.3 个百分点。重度污染天数比例为 0.4%,重度及以上污染天数比例低于 74 个城市 5.2 个百分点。超标天数中以 O₃ 为首要污染物天数最多,其次是 PM_{2.5} 和 NO₂。珠三角区域 PM_{2.5} 年均浓度为 42 微克/立方米,6 个城市超标;PM₁₀ 年均浓度为 61 微克/立方米,1 个城市超标;SO₂ 年均浓度为 18 微克/立方米,9 个城市均达标;NO₂ 年均浓度为 37 微克/立方米,3 个城市超标。CO 日均值第 95 百分位浓度为 1.5 毫克/立方米,9 个城市均达标。O₃ 日最大 8 小时均值第 90 百分位浓度为 156 微克/立方米,4 个城市超标。

环保部表示,自《大气污染防治行动计划》实施 1 年来,在各级各部门的共同努力下,大气污染治理工作初显成效,与 2013 年相比,74 个重点城市空气质量总体得到改善。一是达标城市比例和达标天数增加。74 个重点城市平均达标天数为 241 天,与 2013 年相比,达标天数比例由 60.5% 提高到 66.0%,达标城市数量由 3 个增加到 8 个。二是主要污染物浓度下降。74 个重点城市中,主要污染物浓度与 2013 年相比均有不同程度的下降。三是重污染天气发生频次和强度均降低。与 2013 年相比,74 个城市重度及以上污染天数比例由 8.6% 下降为 5.6%,下降了 3 个百分点。

但是,我国的大气污染形势依然严峻,主要体现在以下几个方面:一是三大重点区域仍是空气污染相对较重区域。京津冀区域 13 个地级及以上城市

中,有11个城市排在污染最重的前20位,其中有8个城市排在前10位,区域内PM_{2.5}年均浓度平均超标1.6倍以上。二是复合型污染特征突出。传统的煤烟型污染、汽车尾气污染与二次污染相互叠加,部分城市不仅PM_{2.5}和PM₁₀超标,O₃污染也日益凸显。三是重污染天气尚未得到有效遏制。2014年全国共发生两次(2月和10月)持续时间长、污染程度重的大范围重污染天气过程,重污染天气频发势头没有根本改善。

我国区域性大气污染的出现与地方经济发展方式粗放、能源结构不合理、区域污染物相互影响密切相关。各级地方政府“各自为战”,没有形成区域间的合力,这也是不可忽视的重要原因。^[1]在这样的时代背景下,有关区域联防联控的研究和实践就应运而生。大气污染联防联控是指区域内地方政府基于对区域整体环境利益所达成的共识,以大气环境功能划分区域,组织运用区域内各种资源以打破固有的行政区域界限,让区域内各省、市从区域整体出发,共同规划、统筹安排、协同实施大气污染防治方案,相互协调、相互监督,最终实现解决区域综合大气污染、共享大气环境治理成果与重塑区域整体优势的目标。^[2]

目前,欧盟、美国、加拿大等后工业化国家或者地区已经建立起了发达和完善的大气污染联防联控制度和机制,^[3]并对本国的区域性酸雨、雾霾天气、细颗粒物超标等大气污染问题起到了显著的治理效果。我国环保部等九部委借鉴国外的成功立法经验,早在2010年便共同制定了《关于推进大气污染联防联控工作、改善区域空气质量的指导意见》(以下简称《指导意见》)。《指导意见》指出:“国内外的成功经验表明,解决区域大气污染问题,必须尽早采取区域联防联控措施。”白驹过隙,我国的大气污染联防联控已经走过五个春秋,实践效果却不尽如人意。

在今后相当长的一段时间内,我国环境与资源的矛盾将更加集中。与此

[1] “推进大气污染联防联控工作 改善人民群众生活环境质量——环境保护部副部长张力军谈《关于推进大气污染联防联控工作 改善区域空气质量的指导意见》”,载《中国环境报》2010年6月22日。

[2] 柴发合、云雅如、王淑兰:“关于我国落实区域大气联防联控机制的深度思考”,载《环境与可持续发展》2013年第4期,第5~6页。

[3] 常纪文:“集区域合力 破区域难题——对比国外立法看我国如何推进大气污染联防联控”,载《中国环境报》2010年6月17日。

同时,环境公共管理也正进入新阶段,更加强调可持续发展和转变经济增长方式,亟须建立新的环境保护工作机制。此外,《指导意见》提出“到2015年,建立大气污染联防联控机制”。新修订的《大气污染防治法》虽设专章规定了大气污染联防联控制度,但可实施性不强。现在重点研究大气污染联防联控问题是解决既有问题、实现“拨乱反正”并转变环境管理模式的最佳时机。

四、建立大气污染联防联控法律制度的必要性

(一) 大气污染的流动性和区域性

由于大气本身是一个循环流动的整体,因而以大气为载体的大气污染不仅是一地的空气污染问题,也是影响周边地区的空气质量问题。在相邻的自然地理区域内,大气污染呈现出相互影响的特点。过去,很多国家会根据本国的自然地理特征和环境污染扩散状况将本国划分为若干个区域单元,并对每个单元制定不同的环境治理目标。仅从大气污染的角度来看,有必要重新调整环境区域单元,并根据每个区域单元的大气污染实际情况制定不同的空气质量改善目标。

在大气污染中,雾霾的区域性尤为明显。从我国可吸入颗粒物(PM_{2.5})的大气污染指数来看,高值区分布于东北、西北和华北地区,并呈现出两个重污染区:一个位于西安、兰州及周边地区,另一个位于京津冀及周边地区。而我国地势总体西高东低、自东向西呈三大阶梯状的地形结构,决定了西部的大气环境质量影响着东部乃至全国的大气环境质量。因此,大气污染治理不是一个县、市乃至一个省能够单独解决的问题,要想有效防治大气污染必须进行大气污染的联防联控,合力治霾。

(二) 区域经济一体化的要求

目前,我国各地的大气污染程度与经济发展水平之间存在着一定的相关性。例如,京津冀地区是我国经济实力比较强的地区,同时也是我国大气污染特别严重的地区。随着我国市场经济体制的不断深入以及世界经济一体化的发展趋势,我国以省级区划为基础的传统经济发展格局将逐渐向区域经济协同发展模式转型。一些经济联系比较密切的地区已经开始打破固有的行政区划限制,整合各自的区位优势、产业优势、资源优势等,形成了一批新型

经济区域。^{〔1〕}如我国目前已经形成了长三角、珠三角和黄渤海三大城市群,且这些城市群内部的环境污染比较严重。有研究表明,城市化与生态环境之间具有明显的耦合关系。^{〔2〕}区域经济的一体化决定了区域合作治理大气污染的重要性。

(三) 区域大气环境整体性的要求

随着跨区域间的大气污染防治、自然资源开发利用等方面纠纷的频发,愈发凸显出我国大气环境保护在区域行政协调机制方面的缺失。大气资源具有生态完整性、多元性和跨区域性等特征,而其自然生态功能区域与我国现行的行政区域划分之间往往无法重合。“一方面,环境资源被行政区划分割为不同的管辖范围,由不同的主体分别行使管理权;另一方面,环境生态系统并不因为行政区划而改变其发展规律。”^{〔3〕}

(四) 区域大气环境合作治理的要求

区域大气环境具有关联度高的特点,因而区域大气污染治理涉及多个地方政府和若干相关职能部门,而单个地方政府或单个职能部门是无法独自解决的。在同一区域内,各地方政府关起门来“各自为战”,很难独善其身。基于区域大气污染治理的现实需要,需要区域内的横向地方政府在跨行政区大气污染治理中走向协作。

(五) 法律作为社会规范的要求

目前,我国地方政府之间在环境保护领域开展的合作依然是一种倡导性的、非制度性机制,许多区域环境治理共识缺乏法律的强制性和稳定性。^{〔4〕}我国最新修订的《环境保护法》第20条第2款也只是规定:“跨行政区域的环境污染和生态破坏的防治,由上级人民政府协调解决,或者由有关地方人民政府协商解决。”

考察我国在大气污染联防联控领域已颁布的规范性文件和已开展的实践可以发现,目前联防联控大气污染还是依赖政策助推,法制未能获得足够的

〔1〕 牛睿:“加强区域立法协调”,载《理论界》2007年第8期,第16~18页。

〔2〕 李英:“加强环境合作与可持续发展法制初探”,载《法学家》2007年第2期,第132~136页。

〔3〕 吕忠梅:《环境法新视野》,中国政法大学出版社2000年版,第253页。

〔4〕 韩志红、付大学:“地方政府之间合作的制度化协调——区域政府的法治化路径”,载《北方法学》2009年第2期,第123~124页。

重视。虽然政策具有宏观指导性和调整灵活性等优势,但与法律相比,它的明确性不够、稳定性较差、强制力不足。国内外的实践表明,大气污染的防治需要综合运用政策、法律、市场等手段,单一的政策手段难以实现防治目的。因此,为了实现控制大气污染总量、改善区域空气质量的目标,有必要完善大气污染联防联控法律制度。

我国当下的大气污染防治体制主要建立在属地责任的基础上,即地方的环保法规、环境规划、政策措施等对应地方的属地管理权限,并由地方政府作为环境考核的责任主体,对管辖区域内的大气环境质量担责。^[1]受管理权限的属地限制,本地政府对影响本地的外来大气污染源往往无法主动采取积极的控制措施;同时,区域内的不同城市在规划、法规、监测、标准、执法等方面的不统一,也容易导致区域内的大气污染排放源从治理严格地区转移到治理宽松地区,而区域内的整体大气污染排放总量却没有减少。因此,有必要通过法律手段在区域内建立统一的大气污染联防联控行动目标和行动准则。

从我国现有的几个“大气污染联防联控”典型案例来看,它们虽都表现出了良好的治理效果,但它们的产生均以特定时期的重大活动为背景,属于为保障短期内的区域空气质量达标而开展的“运动式”区域重大执法活动。虽然以重大活动为契机仓促建立起的区域联防联控机制具有标志性意义,但时间的局限性使得重大活动一旦结束,原有的机制便很难延续,大气污染不久就会出现反弹。如此之现象促使人们开始反思:以重大活动为契机,区域联合出台大气污染临时防治措施的思路,并不利于大气污染联防联控工作的持续进行和对长效机制的建设。《指导意见》出台后,各省市都在逐步推进各自的大气污染联防联控工作,但相应法律、法规、政策的研究却相对滞后。我国现行的大气环境保护法律体系主要针对以往的煤烟型大气污染末端控制所制定,而在应对我国现阶段不断向复合型、区域性转变的大气污染问题时显得非常乏力。法律政策的缺位会使大气污染联防联控工作在实践中没有相应的约束力,城市之间的协作举步维艰,出现问题时容易相互推诿。

仅就目前而言,我国跨区域大气环境利益的实现与保护任务以政府部门

[1] 万薇、张世秋、邹文博:“中国区域环境管理机制探讨”,载《北京大学学报(自然科学版)》2010年第3期,第24页。

的主动干涉为前提并依赖行政权力的协调来实现,这往往会引发大气环境保护的滞后问题。鉴于大气环境保护的重要性和广泛性,如何将现有的区域大气环境行政协调机制上升为法律要求,并在法律层面上构建较为完善的大气环境行政协调机制,已经成为环境法学界的一个重要研究领域。

五、大气污染联防联控的基本内涵

随着我国工业化、城市化和交通现代化进程的加快,我国频繁出现了雾霾、光化学烟雾、扬尘、粉尘等严重区域性大气污染问题。我国区域性大气污染的频发与经济发展方式粗放、能源结构不合理、大气污染物交错影响密切相关。各级地方政府“各自为战”,没有形成区域间的合力,这也是不可忽视的重要原因。^{〔1〕}在这样的时代背景下,有关区域联防联控的研究和实践就应运而生。本书认为,大气污染联防联控是指区域内地方政府基于对区域整体环境利益所达成的共识,以大气环境功能划分区域,组织运用区域内各种资源以打破固有的行政区域界限,让区域内各省、市从区域整体出发,共同规划、统筹安排、协同实施大气污染防治方案,相互协调、相互监督,最终实现解决区域综合大气污染、共享大气环境治理成果与重塑区域整体优势的目标。^{〔2〕}

就大气污染联防联控而言,“联”主要有两层含义,一是立法制度层面,区域内的各地方政府需加强区域立法协调工作,明确领导主体,建立应急机制,统一监测、处罚标准等;二是行政执法层面,区域内的地方政府及环保、气象、工商、公安等相关职能部门依照各自的职能分工,负责本区域内的大气污染物防控工作。“防”指预防,“控”指控制,防控结合就是要从源头到末端实现区域内的大气污染全过程防治,以保证良好的大气污染治理效果。

从大气污染联防联控的概念出发,大气污染联防联控机制主要包括四个方面的内容,分别为:主体机制、目标机制、运行机制和保障机制。主体机制解决的是如何确定区域大气污染的联防联控主体和谁是区域大气污染联防

〔1〕“推进大气污染联防联控工作 改善人民群众生活环境质量——环境保护部副部长张力军谈《关于推进大气污染联防联控工作 改善区域空气质量的指导意见》”,载《中国环境报》2010年6月22日。

〔2〕柴发合、云雅如、王淑兰:“关于我国落实区域大气联防联控机制的深度思考”,载《环境与可持续发展》2013年第4期,第5~6页。