

法学家 茶座

主编 何家弘



Teahouse
For Jurists

2014.2
总第 42 辑

【前沿聚焦】环境污染的治理

- 周 珂 雾霾的公共治理之道
常纪文 雾霾污染的法律防治：且行且忍受
崔 敏 令人胆寒的“提头来见”
吕忠梅 向污染宣战，从生态问责做起
高利红 环境法学者能做什么

【三言拍案】

- 张 晶 杨波涛案件重述
张建伟 伤心之丘
刘计划 见微知著 一叶知秋——个案透视中国司法之弊
彭 勃 刑事司法需要“周一晨会”式的纠偏与反思

主 管 山东出版传媒股份有限公司

出 版 山东人民出版社

编 辑 《法学家茶座》编辑部

主 编 何家弘

副主编 廖 明 张君周

主编助理 杨锦璈 张 晶 何 然

责任编辑 麻素光

投稿邮箱 fxjchazuo@126.com

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

社 址 济南市胜利大街 39 号

邮 编 250001

编辑部电话 0531-82098903

购书电话 0531-82098021

邮发代号 24-193

图书在版编目 (CIP) 数据

法学家茶座 . 第 42 辑 / 何家弘主编

济南: 山东人民出版社, 2014.5

ISBN 978-7-209-08420-8

I. ①法... II. ①何... III. ①法学—文集 IV. ①D90-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 095091 号

山东临沂新华印刷物流集团印装

16 开本 (172×232 毫米) 10 印张 160 千字

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

定价: 18.00 元

目 录

| 卷首语 |

何家弘 从“一稿多投”谈起 / 001

| 前沿聚焦 | 环境污染的治理

周 珂 雾霾的公共治理之道 / 005

常纪文 雾霾污染的法律防治：且行且忍受 / 009

崔 敏 令人胆寒的“提头来见” / 015

吕忠梅 向污染宣战，从生态问责做起 / 019

高利红 环境法学者能做点什么 / 025

| 三言拍案 |

张 晶 杨波涛案件重述 / 029

张建伟 伤心之丘 / 032

刘计划 见微知著——一叶知秋——一个案透视中国司法之弊 / 038

彭 勃 刑事司法需要“周一晨会”式的纠偏与反思 / 043

| 法治漫谈 |

孟勤国 法治的困境 / 048

刘武俊 法治的困境 / 050

孟凡明 法治的困境 / 050

徐英荣 新制度遭遇旧传统 / 066

| 法学札记 |

张卫平 “钱学森猜想” / 072

喻 中 站在宽阔之处——关于法学方法的断想 / 078

陈 虎 像法律人一样思考？ / 090

吴丹红 证据、观点与意识形态 / 096

宋华琳 读书之道 / 100

丨法苑随笔丨

陈佑治 台北猫空话法缘 / 104

史彤彪 我们拜动物为师吧 / 108

徐国栋 遭遇种族歧视 / 115

刘 卫 在南非与索贿黑警察的“较量” / 120

丨身边法事丨

熊秋红 人性、罪恶与法律制裁 / 125

袁 彬 韩磊究竟摔了什么 / 130

丛立先 “最后一公里”的困境与出路 / 133

汤啸天 蒙人的“轨交票价与其他公交票价相协调” / 136

丨忆师念友丨

约翰·M. 罗杰斯 追忆王向明教授 / 139

莫于川 与佛有缘——忆许崇德老师的几件往事 / 141

丨史海钩沉丨

卢勤忠 不谄媚权贵，不奉迎时势——杨兆龙先生的曲折人生 / 144

李晓兵 三十年河东，三十年河西——永远的凯瑟琳·格雷厄姆夫人 / 149

丨书城夜话丨

林来梵 读，这些文字里深埋的火种 / 153

王三义 《沉浮与枯荣》：一部珍贵的法学家自传 / 156

从“一稿多投”谈起

不知从何时起，“一稿多投”似乎已然被界定为“学术不端行为”。于是，新老学者在投稿时必须遵守此项规则，只有等到对方说“不”时才可另投。有些学刊耍大牌，不发退稿函，仅告知作者三个月杳无音讯便可另投。一些学子不堪等待，便暗中多投，那心态也是窃窃的，不胜惶恐。

学校要走向世界，鼓励教师到海外发文，于是我就拜访了一些 SSCI 法学期刊的网站。我发现美国的法学期刊一般都没有一稿专投的要求，而且有些还很宽厚地设计了“快速通道”，而享受此等待遇的条件之一就是作者的论文已经得到其他学刊的拟采用通知。我有些困惑，便请教一位美国的法学教授。他告诉我，给法学期刊投稿与其他学科不同，后者一般都要一稿专投，否则便被视为“不端”，甚至会上“黑名单”。美国的法学期刊都是学生编辑的，虽然有教授指导，但是审稿的标准和权威性颇受质疑，于是学者就普遍采取一稿多投的做法。以前是纸质投稿，作者能力有限，最多也就同投十家。现在是电子投稿，有专门的网站（ExpressO）提供服务，很方便，有些作者就同时投稿数十家甚至上百家。该网站的投稿服务是有偿的，投一篇收费 2.20 美元。据说有些法学院还可以给教师报销此项开支。

这反映了作者与编者的博弈，隐含二者的利益冲突，而编者有时还会祭出读者的大旗。我既是作者也是编者还是读者，可从三者的视角来看待这个问题。作为作者，我喜欢一稿多投，因为这可以保证文章发表几率和文章价值的最大化。作为编者，我讨厌一稿多投，因为那会浪费我的劳动并影响刊物的质量。而作为读者，其实只要一稿多投不转化为一稿多发，我就不受影响。即使一稿多发，在报刊多如牛毛的今天，对读者的影响也不太大。由此可见，一稿多投符合作者利益但不符合编者利益。如何制定投稿规则，关键要看谁是规则的制定者。

于是，我又联想到法律规则的制定。一般来说，我国各级立法机关通常只负责通过法律草案，而草案的起草工作主要由法律执行部门来负责。这些执法机关往往会从自身利益和工作便利出发去设计草案，只有在社会压力或道德感召下才会兼顾执法对象的利益。这正是当下中国法治发展面临的一个问题。

何家弘

写于北京世纪城痼醒斋

主 管 山东出版传媒股份有限公司

出 版 山东人民出版社

编 辑 《法学家茶座》编辑部

主 编 何家弘

副主编 廖 明 张君周

主编助理 杨锦璈 张 晶 何 然

责任编辑 麻素光

投稿邮箱 fxjchazuo@126.com

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

社 址 济南市胜利大街 39 号

邮 编 250001

编辑部电话 0531-82098903

购书电话 0531-82098021

邮发代号 24-193

图书在版编目 (CIP) 数据

法学家茶座 . 第 42 辑 / 何家弘主编

济南: 山东人民出版社, 2014.5

ISBN 978-7-209-08420-8

I. ①法... II. ①何... III. ①法学—文集 IV. ①D90-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 095091 号

山东临沂新华印刷物流集团印装

16 开本 (172 × 232 毫米) 10 印张 160 千字

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

定价: 18.00 元

目 录

| 卷首语 |

何家弘 从“一稿多投”谈起 / 001

| 前沿聚焦 | 环境污染的治理

周 珂 雾霾的公共治理之道 / 005

常纪文 雾霾污染的法律防治：且行且忍受 / 009

崔 敏 令人胆寒的“提头来见” / 015

吕忠梅 向污染宣战，从生态问责做起 / 019

高利红 环境法学者能做什么 / 025

| 三言拍案 |

张 晶 杨波涛案件重述 / 029

张建伟 伤心之丘 / 032

刘计划 见微知著——一叶知秋——一个案透视中国司法之弊 / 038

彭 勃 刑事司法需要“周一晨会”式的纠偏与反思 / 043

| 法治漫谈 |

孟勤国 法治 / 048

刘武俊 法治 / 051

孟凡明 法治 / 053

徐英荣 新制度遭遇旧传统 / 066

| 法学札记 |

张卫平 “钱学森猜想” / 072

喻 中 站在宽阔之处——关于法学方法的断想 / 078

陈 虎 像法律人一样思考？ / 090

吴丹红 证据、观点与意识形态 / 096

宋华琳 读书之道 / 100

丨法苑随笔丨

- 陈佑治 台北猫空话法缘 / 104
史彤彪 我们拜动物为师吧 / 108
徐国栋 遭遇种族歧视 / 115
刘 卫 在南非与索贿黑警察的“较量” / 120

丨身边法事丨

- 熊秋红 人性、罪恶与法律制裁 / 125
袁 彬 韩磊究竟摔了什么 / 130
丛立先 “最后一公里”的困境与出路 / 133
汤啸天 蒙人的“轨交票价与其他公交票价相协调” / 136

丨忆师念友丨

- 约翰·M. 罗杰斯 追忆王向明教授 / 139
莫于川 与佛有缘——忆许崇德老师的几件往事 / 141

丨史海钩沉丨

- 卢勤忠 不谄媚权贵，不奉迎时势——杨兆龙先生的曲折人生 / 144
李晓兵 三十年河东，三十年河西——永远的凯瑟琳·格雷厄姆夫人 / 149

丨书城夜话丨

- 林来梵 读，这些文字里深埋的火种 / 153
王三义 《沉浮与枯荣》：一部珍贵的法学家自传 / 156

雾霾的公共治理之道

周珂*

从飞机上往下看霾，明白了为什么中文这个字发音 mai——埋汰、埋葬。想到再过一会儿我就要从这蔚蓝色的天空一头扎进那个混沌世界，《冬之旅》的歌词忽然就飘荡在耳边：“浓浓的黑暗中，我闭上双眼。”这部套曲中还有一首就叫“麻木不仁（Erstarrung）”，我猜想诗人当时应当和我现在的心情差不多。

《北京市大气污染防治条例》的初稿第二章名为“公共治理”。记得初稿征求意见会上我非常赞同这个提法，谁知正式公布时改名为“共同防治”。可能是因为前者洋味太足，而且可能容易产生什么联想吧。《条例》对共同防治的定义为：“防治大气污染应当建立健全政府主导、区域联动、单位施治、全民参与、社会监督的工作机制。”从内容上看，共同防治确实比洋人提出的公共治理三边互动机制（政府、市场与公民社会）更丰富了，成为五位一体的更宏大的系统。但五龙治霾就会比三龙治霾好吗？

我国对待环境问题有个认识过程。开始时信心满满，挂在嘴边上的词是相协调（环境保护与经济建设和社会发展相协调）；后来环境问题严重些了，用词升格为基本国策；再严重些就是近年来常说的生态红线了。然而，这些提法都是政府对环境问题大包大揽，污染却是一直不见好转，著名的库兹涅茨曲线在中国失灵了（工业化国家在人均 GDP 五千美元左右时，环境状况随经济发展转向缓解趋势，即出现曲线拐点，但这个拐点至今在中国未见出现），雾霾戏剧性地出现在这个拐点上，这不能不说是一个巨大的讽刺。我国长期实行的环境行政主导遇到了麻烦，迫使政府开始转变思路，

* 作者为中国人民大学法学院教授。

公众参与、环境司法等受到重视，北京市提出的公共治理便应运而生。

公共事务，我理解应当是一种社会负担。亚里士多德说过：“凡是属于最多数人的，常常是最少受人照顾的事物，人们关怀着自己的所有，而忽视公共的事物，对于公共的一切，他只留心到其中对他个人多少有些相关的事物。”这种事务要是由着公众自己处理，那就是“公地悲剧（Tragedy of the commons）”；要是由着市场，那就是“外部不经济（External diseconomies）”；要是由着政府，就是我们今天这个样子。政府、市场与公民社会作为公共事务管理的制度与机制安排，有其各自独特的行动资源及行动逻辑，也各有其特定的行动范围和有效边界。在公共治理理论的视阈下，政府、市场与社会都不是唯一的治理主体，三者间的互动、合作成为必然选择。政府、市场与公民社会三种机制运行中各存在比较优势与不足，公共治理的理论基础是政府、市场与公民社会的三边互动。为了实现公共领域的良好治理，必须而且应当建立起三者良性互动的网络治理机制，在互动中开辟解决社会公共问题、增进社会公共利益的有效途径。而建立这个机制的最佳途径应当是协商民主。

协商民主是欧美 20 世纪后期才形成的一种新型民主形式，却在中国得到迅速的关注与认可。中国的政治和法律传统缺乏民主的元素，而创造与选择什么样的民主是中国民主法制建设事业面临的紧迫问题。事实上，比起罗尔斯、哈贝马斯等协商民主学说的代表，《论联合政府》可以说是现代协商民主的启蒙。该文有关中国宪政设计以及新中国成立后建立起来的“政治协商会议”制度都可以找到协商民主的痕迹。但遗憾的是经过“反右”以及接踵而至的“文革”，协商民主在中国被彻底地自我否定。“命令—控制”型的经济体制以及与之相应的政治体制一直成为中国的主导。同一时期，亚洲一些国家和地区“山寨”了西方民主，均不同程度地造成了社会的割裂。而我国改革开放以来实行一部分人先富起来的非均衡发展战略，仿佛一夜之间各种利益群体的巨大差异无情地呈现在人们面前，社会充斥着迷惘与仇视的戾气，这种状态是旧的经济和政治制度所难以应对的。

新制度有个准入问题，切入点至关重要。协商民主本来是宪政的话语，但在中国这个领域却另当别论。事实上，一种好的制度首先要能够解决现实的利益问题，即给人们带来实惠，才能被人们所普遍认可和接受。以联

联合国为例，协商民主的最大成功在于可持续发展，联合国有史以来在经济发展方向的重大问题上第一次取得基本的共识，“合作原则”从环境保护扩展到一切重要的国际事务。再以美国为例，法律经济学成为美国最受欢迎的法学课程，传统公平正义的法律原则引入了经济学的原理，而二者成功的联结正是利益多元化和协商机制。在我看来，协商民主的成功更在于根植经济与社会，毕竟经济基础是决定性的，所谓宪政不过是水到渠成的事。

中国的环境保护强调行政主导。宪法规定环境保护是国家的职能，社会主义法律体系七块论也把环境法归入行政法之列，大陆法许多国家和地区环境法理论界也热衷于把环境法解释为行政法本体构造。环境法属性的这种历史性选择，究其原因在于环境保护与市场经济规律的对立性，即所谓环境不经济性。既然经济规律及其左右的法律不能有效地调整，人们自然祈灵于强制性的行政控制——类似卢梭《社会契约论》中所说的让渡自己的权利与自由，以获得必要的安全。如果这个逻辑成立的话，环境保护行政主导还应当有下文，这就是契约，即协商机制。当然，中国环境保护协商机制一直都存在，老的有“环境保护与经济社会发展相协调”“环境统一监管与部门分工相结合”“环境综合治理”，新的有“生态补偿”“联动机制”“五个融入”“全面协调”等，但公民主体的欠缺使之与协商民主还有根本的差距。此外，我国《物权法》颁布以来，私主体利用自然资源的制度设计受到空前的重视，按照王利明教授的观点，所谓自然资源物权就是行政特许加合同。更因为自然资源物权涉及全体人民包括后代人的利益，如果没有充分的协商民主，这种自然资源物权必然是灾难性的。在我国，与之伴生的问题是公众对环境问题的表达有明显的非法制趋势，例如近年来因环境问题出现的一些公众暴力抗法事件。我国当前环境保护包括自然资源利用的领域，公众参与的欠缺已成为制度失灵的瓶颈。

环境保护协商民主机制在中国虽然是新事物，但已显示出充分的价值和美好的前景。我带领学生们参与的一些环境保护国际合作项目和学术活动对此有真实的感受，例如联合国亚洲开发银行、世界自然保护联盟与中国的合作项目《中国干旱半干旱地区土地退化防治能力建设》，专家组提出的生态系统管理十二项原则充分体现了协商民主的功能，特别是第一项原则：“确定土地、水及其他生命资源管理目标属于一种社会选择。”其

原理是：“不同社会部门对生态系统的看法都是处于其自身经济、文化和社会的需要。原住 / 居民和当地社区是非常重要的利益相关者，他们的权利和利益必须得到认可。文化和生物多样性是生态系统方式的核心构成要素，因而纳入管理的范畴。对社会选择的表述应该尽可能清晰。生态系统的管理应在公平合理的基础上进行，为生态系统的内在价值及其提供给人类的有形或无形的惠益服务。”这个合作项目在中国取得成功。北京市在大气污染的公共治理上有过成功的经验。奥运前我主持了奥运空气质量保障政策法律研究的课题，其中一些措施如单双号限行、外地车辆进京限制、机动车尾气上路检测联合执法等，在当时受到行政法学界和民法学界一些学者的强烈质疑，认为是对公民权利的侵害，也违反了行政许可等。万般无奈之下，课题组采取了社会问卷调查等方式，结果是绝大多数市民却比学者们开通，普遍赞成采取这些强制措施。尽管中国没有协商民主的法律依据，我们打着这个没有法律依据的旗号，作为强制措施的理论根据，居然在奥运期间成功地实施了，成为抓住耗子的好猫。奥运后市政府总结会议上，我提出应当把奥运期间的环保机制转化为常态机制，领导们不置可否，此事也就无下文了。

据说民主、共和之类东西，老百姓只要尝到滋味就再也离不开了，当年袁世凯就栽在这上面。今天看来，良好的环境也是一样，北京市的老百姓感受到奥运期间碧水蓝天和畅通交通的甜头以后对政府环保一直就不依不饶了。毛泽东在《论联合政府》中说过，民主是靠人民争取来的，此话一点不假，协商民主如今成为热门话题，表面上是高层主动提出来的，实际上是顺应了民意。倒是学术界容易抱着故纸堆不放，在雾霾中麻木不仁。

雾霾污染的法律防治：且行且忍受

常纪文*

大气环境污染的区域化是任何国家工业化进程中不可避免的问题，虽然我国一再表示不走先污染后治理的老路，但事实上还是走了，而且走得比较深。中国正在加快工业化进程，以化石能源为主的能源结构导致大中城市雾霾污染治理难度逐渐加剧。国内外的成功经验表明，解决区域雾霾污染问题，须尽早采取联防联控措施，以统一规划、统一评估、统一方法协调措施和监管。

一、看起来很美：快速发展的立法和政策

雾霾已经超越了单纯的点源局部性污染阶段，呈现快速蔓延性、污染综合性和影响区域性等特点，为此应当走点源防治和区域联防联控相结合的立法路径。

在国家立法层面：《环境保护法》《大气污染防治法》目前侧重于点源控制，未涉及区域大气污染联防联控问题；《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》未深涉区域合作问题，相邻行政区域责任难以切割，治理分散，难以做到协调统一。为此，国务院办公厅于2010年转发了环境保护部等部门《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》，全面提出大气污染联防联控的目标、思路、方法和要求。

在国家规划层面：（1）2012年12月发布的《重点区域大气污染防治

* 作者为国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长，中国社会科学院法学研究所教授。

“十二五”规划》总结了区域大气污染联防联控的探索，面对现实问题要求统筹区域环境资源、优化产业结构与布局，加大落后产能淘汰、优化工业布局，加强能源清洁利用、控制区域煤炭消费总量，深化大气污染治理、实施多污染物协同控制，创新区域管理机制、提升联防联控管理能力。（2）鉴于雾霾日益严重，社会各界意见大，国务院于2013年9月发布了《大气污染防治行动计划》，提出了包括区域协作与属地管理相协调、实施分区域分阶段治理在内的总体目标，全国空气质量总体改善、重污染天气较大幅度减少等奋斗目标，并提出了到2017年的大气环境指标。（3）鉴于京津冀是大气污染的重灾区，环境保护部等六部门于2013年9月发布《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》，既规定了一体化的行动要求，也就北京、天津、河北等省市针对性地提出淘汰、减排、控制、管理、调整和优化任务等。

在国家政策层面：（1）党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》针对现实的环境问题，提出要加快改革，建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制，为地区间建立和完善区域污染联防联控的体制、制度和机制奠定了改革基础。（2）2014年的《政府工作报告》指出，雾霾天气范围扩大，环境污染矛盾突出，是大自然向粗放发展方式亮起的红灯，要出重拳强化污染防治。以雾霾频发的特大城市和区域为重点，以PM_{2.5}和PM₁₀治理为突破口，抓住产业结构、能源效率、尾气排放和扬尘等关键环节，健全政府、企业、公众共同参与新机制，实行区域联防联控，深入实施大气污染防治行动计划，并明确了本年度的强力措施，如要淘汰燃煤小锅炉5万台等。

在地区合作层面：地方利益保护不得不让位于严重的雾霾污染治理。（1）在京津冀及周边地区，2012年国家发布《重点区域大气污染防治“十二五”规划》之前，《内蒙古自治区、北京市经济社会发展区域合作框架协议》等区域合作协议虽然提出了加强能源和区域生态环境保护合作，但约定过于原则。随着雾霾污染越来越严重，协定开始以问题为导向，规定具体的合作举措，如2013年以后签订的《北京市天津市关于加强经济与社会发展合作协议》、《北京市—河北省2013至2015年合作框架协议》，提议围绕首都经济圈大气治理建立国家层面的协作机制，建立环境监测数据共享机制，

开展环境监测能力项目合作，建立大气污染联防联控合作机制。（2）在长三角地区，国家八部委参加的长三角区域大气污染防治协作机制于2014年1月启动，通过了《长三角区域大气污染防治协作小组工作章程》，讨论了《长三角区域落实大气污染防治行动计划实施细则》等规范性文件，明确了协商统筹、责任共担、信息共享、联防联控的协作原则及五项具体职能。（3）在珠三角地区，广东省人民政府于2008年10月建立了珠江三角洲区域大气污染防治联席会议。议事范围包括：检查和定期通报区域内大气污染防治规划实施情况，组织考核区域内各地政府大气污染防治工作，协调解决跨地市级行政区域大气污染纠纷，协调各地、各部门建立区域统一的环境政策等。2014年3月，科技部宣布，我国已经在珠三角建立了大气污染联防联控技术示范区，组建了覆盖区域的大气环境质量检测预警网络，形成了区域空气质量管理体系等运行机制。

在地方法制层面：一些地区结合实际制定了地方性法规、规章及规范性文件。（1）在京津冀地区，《北京市2013—2017年清洁空气行动计划》明确提出了2017年的行动目标、八大污染减排工程和六大保障措施；天津市于2013年9月发布《天津市清新空气行动方案》；北京市于2014年1月通过了《北京市大气污染防治条例》，提出以降低大气中的细颗粒物浓度为重点，建立健全政府主导、区域联动、单位施治、全民参与、社会监督的工作机制；天津提出尽快推动修订《天津市环境保护条例》《天津市大气污染防治条例》。（2）在长三角地区，上海市于2013年11月发布了《上海市清洁空气行动计划（2013—2017年）》，并着手修订《上海市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》；《江苏省大气污染防治条例》的制定已列入2014年立法计划。（3）在珠三角地区，广东省于2009年颁布实施《广东省珠江三角洲大气污染防治办法》，早于国家层面明确提出了建立区域性大气污染联防联控工作机制；2010年2月《广东省珠江三角洲清洁空气行动计划》印发实施，根据目标，到2020年底，珠三角地区要建立起先进的大气监测预警体系和完善的大气污染执法监督体系，使区域空气环境质量接近世界先进水平。

可以看出，我国的区域雾霾污染联防联控的行动尝试起始于北京奥运会，政策尝试起始于2010年的《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》，全面建设起始于2012年的《重点区域大气污染防治“十二五”规划》和2013年的《大气污染防治行动计划》。总的来看，联防联控的立法和政策，无论是国家层面、地方层面还是地区合作层面，进展都相当快。西方发达国家几十年立法和政策发展的成果，我国不到五年就基本实现，并开始付诸实施，非常难得。

二、实际问题多：存在的欠缺和对策

立法和政策过快进展，解决了规范的量的增长问题，但如同快速催肥的动物一样，必然遗留结构、质量等问题。

在效力层级方面，一些国家或地区往往针对环境问题和环境质量需求先制定规划，再按照规划的要求对法律进行立改废，如《欧洲联盟条约》第130S(3)条的规定，理事会通过总体行动规划后，根据提出的应予实现的优先目标，要求进一步制定实施规划所需要的措施，包括条例、指令和决定等。欧盟通过第六个环境行动计划后，就围绕规划设立的目标，制定了很多环境指令，如《关于环境空气质量和为了欧洲更清洁空气的2008/50/EC指令》。而在我国，规划的效力层次较低，如《重点区域大气污染防治“十二五”规划》是经国务院批复的部门联合文件，效力低于法律，无法指挥环境法律的立改废，效力过软，在现实中就成了鸡肋。为此，有必要建立环境规划的制定和实施新体制，即将环境规划的制定权收至全国人大或者全国人大常委会。包括大气污染防治在内的环境法律法规和规章的立改废，应针对现实的环境问题和环境需求，围绕规划设立的环境保护和改善目标设立规范和要求。

在立法和政策体系方面，存在如下问题：（1）现行《环境保护法》和《大气污染防治法》缺乏与《节约能源法》等能源法律在污染控制方面的衔接机制，侧重于点源控制，没有上升到保障区域大气环境安全的高度，以致制度建设缺乏系统性和全局性；没有建立能源总量控制制度，更未设立区域大气污染联防联控的专门章节甚至条文。实事求是地说，原因在于目前区域雾霾的严重性已超越《环境保护法》和《大气污染防治法》制定或者修订时的立法预期。（2）2010年出台的《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》属于“软法”性意见，缺乏强制性，

实施至今，作用不明显。《重点区域大气污染防治“十二五”规划》《大气污染防治行动计划》《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》等国家环境规划和各行政区域出台的规划，由于法律强制力不足，对于区域联防联控难以作出系统性的体制和制度安排，对于区域纠纷和环境侵权难以作出适法评判和处罚，因而其规则功效存在明显的欠缺。为此，应借修订《环境保护法》和《大气污染防治法》的契机，以《重点区域大气污染防治“十二五”规划》《大气污染防治行动计划》设立的目标为依据，总结《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》和各地大气污染防治合作的经验，推出一些管用的强制措施，开展监管体制、监管制度和监管机制的创新工作，建立点面结合、区域和行业管理相结合的新型大气环境管理体系。

在区域合作方面，虽然《大气污染防治法》提出了区域大气环境监测等方面的举措，但是区域大气污染防治的自然属性与我国行政区域管理的社会性严重脱节，加上硬件缺乏或闲置，很多区域监测网络设施难以发挥应有的作用。一些区域的合作，除了《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》属于中央主导的强制性区域合作外，其他的区域合作以自愿为主，很零散，因为缺乏国家强制规则的支撑，所以这些合作难以实现全覆盖，如长三角、珠三角的大气污染防治合作，甚至安徽、河南、湖北、江西、陕西等地至今还没有进入相应的区域大气污染联防联控机制之中。因为缺乏中央的指导，不同区域的合作体制、制度和机制不仅有不同点，还有重大区别，难以实现有机统一。因而需要在国家的主导下，通过立法建立统一的区域合作规则。

在实效和均衡度方面，总体上看，国家和地方的大气环境改善目标和落后产能淘汰等措施目标很明确，但是涉及跨区行动的联防联控体制、制度和机制目前仍然很原则，缺乏可操作性，各地我行我素色彩浓厚，实际行动不足，需要在中央介入下予以推进。从各地的建设来看，目前还很不均衡，如珠三角地区的大气污染联防联控技术示范区目前建设得最好，环境监测网络和信息共享比较完善，其他地区的建设大都处于起步阶段甚至停留于纸面。