

2015年卷

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

【环境法前沿问题研究：区域环境治理】

大气污染防治区域合作法律机制研究
——以环渤海区域为例

论我国京津冀区际大气环境生态补偿：
依据、原则与机制

【气候变化政策与法律】

中国碳排放交易试点的现状、问题分析及对策研究

全球暖化与我国农业政策因应的整体策略

气候保护与对私车排放的法律规制

气候变化背景下海洋法律问题

【COP21会议专题】

“COP21：气候变化政策与法律国际研讨会”精要摘编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

2015年卷

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

主 编 曹明德 魏晓娟
执行副主编 李 晴

法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法治. 2015年卷 / 曹明德, 魏晓娟编. —
北京: 法律出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5118-8868-6

I. ①中… II. ①曹…②魏… III. ①环境保护法—
中国—文集 IV. ①D922.684-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 306475 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群 李璐

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京中科印刷有限公司

编辑统筹/法律应用出版分社
经销/新华书店
责任印制/翟国磊

开本/787毫米×1092毫米 1/16
版本/2016年1月第1版

印张/10.25 字数/182千
印次/2016年1月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn
网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779
咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636
北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978-7-5118-8868-6

定价:32.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《中国环境法治》是中华环保联合会主办、面向国内外公开发行的环境法学学术出版物,自2006年以来连续出版。自2011年起每年出版两期。本刊编辑部地址:北京市朝阳区青年沟东口华表大厦六层611室,邮编:100013,电话:010-51266665-513。

本刊宗旨在于及时传播环境法学领域的最新研究成果,全面反映国内外环境法治最新动态,为环境法学人和法律工作者之间沟通学术思想、探讨法治难题、评论法治建设搭建畅通的平台。热忱欢迎所有环境法学人、法律工作者及环保实务部门人士惠赐佳作。

本刊取舍稿件重在学术水平。对选题意义重大、内容富有创见、论证充分、语言规范及属于省部级以上基金项目的稿件优先刊用。在校研究生发稿需有高级职称教授推荐。文章字数一般在6千字以上2万字以下。

本刊已被北京万方数据股份有限公司、万方数据电子出版社、中国学术期刊网络出版总库及CNKI系列数据库收录,其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录,请在来稿时向本刊声明,本刊将做适当处理。

本刊刊稿版权属于《中国环境法治》编辑部,任何形式、媒介的转载、摘登、翻译或结集出版均需事先征得本刊编辑部书面许可。刊稿仅反映作者个人观点,不代表本刊编辑部或主办单位的立场。

为了提高效率、节约资源,本刊只接受电子投稿,所有来稿请发送至编辑部电子邮箱:environmentallaw@sohu.com。凡投稿三个月内未收到编辑部用稿通知者,可将来稿改投他刊。

The Environmental Rule of Law is a semi-annual publication sponsored by All-China Environment Federation and edited by Editorial Office of the publication.

The Environmental Rule of Law's aim is the timely dissemination of the latest research results environmental law, to fully reflect the latest domestic and overseas updates of environmental law, and to build a smooth platform for the communication between environmental law scholars and environmental law practitioners.

We warmly welcome all environmental law academics and environmental law practitioners' excellent work.

All contributors are required to submit the electronic version of your manuscripts through Email: environmentallaw@sohu.com.

All rights reserved to the Editorial Office of the publication. Written permission is needed for reproductions in any forms and by any means.

编辑委员会组成

编辑委员会顾问：

宋 健

编辑委员会主任委员：

谢玉红

编辑委员会副主任委员：

别 涛

编辑委员会委员(按姓氏笔画排序)：

于文轩 马 东 马骧聪 王 立 王 曦 王文革 王利明 王灿发
王社坤 王明远 王树义 王霁红 井文涌 田凤常 巩 固 吕忠梅
朱苏力 孙佑海 江 平 关 丽 杨海坤 杨朝霞 李志坚 李启家
李挚萍 肖乾刚 汪 劲 宋寒松 张 宝 张梓太 陆新元 陈德敏
周 珂 柯 坚 胡 静 胡占山 侯佳儒 秦天宝 钱水苗 徐祥民
高利红 高金波 黄锡生 曹 霞 曹明德 常纪文 彭 峰 焦艳鹏
童之伟 蔡守秋 谭柏平

名誉主编：

马骧聪

主编：

曹明德 魏晓娟

执行副主编：

李 晴

本期特邀编辑：

王 慧

【环境法前沿问题研究:区域环境治理】

大气污染防治区域合作法律机制研究

- 以环渤海区域为例…………… 秦建芝 曹霞 / 1
- 论我国京津冀区际大气环境生态补偿:依据、原则与机制…………… 程玉 / 15

【气候变化政策与法律】

- 中国碳排放交易试点的现状、问题分析及对策研究…………… 刘思岐 / 27
- 全球暖化与我国农业政策因应的整体策略…………… 汪再祥 / 39
- 气候保护与对私车排放的法律规制…………… 徐以祥 王宏 / 50
- 气候变化背景下海洋法律问题…………… 王慧 江雪 / 57
- 气候变化与航空碳排放的法律规制…………… 杨俊敏 / 64
- 基于森林碳汇的碳排放权交易法制制度的构建…………… 颜士鹏 / 72
- 欧盟环境税改革及其最新发展
- 以德国的生态税改革实践为重点…………… 俞敏 / 82

【COP21 会议专题】

- “COP21:气候变化政策与法律国际研讨会”精要摘编…………… / 92

【五色土】

- 2014 年环境法学成果综述…………… 闫立东 / 135

环境法前沿问题研究：区域环境治理

大气污染防治区域合作法律机制研究

——以环渤海区域为例*

秦建芝 曹霞**

内容提要：近年来，我国区域性大气污染问题日益突出，建立区域联合防治协调机制，突破行政区域的限制，实行联防联控，是治理区域性大气污染的必经之路。借鉴美国、欧盟在大气污染区域管理中的经验，构建环渤海大气污染区域合作机制，需要建立合理的组织架构，采用网络化治理，引入府际契约；借助有效的手段和措施，实行区域统一规划、统一标准、统一监测，建立预警机制、监督机制，控制区域大气污染物排放总量；依靠有力的保障机制，加强排污权交易和生态补偿制度建设；未来可制定《区域大气污染防治条例》，使区域协调机制法制化。

关键词：大气污染 防治机制 区域合作 环渤海区域

改革开放三十余年，我国经济得到了快速发展，城镇化进程大大加快，随着城市规模的不断扩张，区域内的城市连片发展，形成了京津冀、长三角、珠三角等若干城市群，受大气环流及大气化学的双重作用，城市间大气污染相互影响明显，相邻城市间污染传输影响极为突出，酸雨、灰霾和光化学烟雾等区域性大气污染问题日益突出，严重威胁群众健康，影响环境安全。借鉴国外发达国家治理大气污染的成功经验，建立区域联合防治协调机制，突破行政区域的限制，联防联控，合力治污，是解决区域性大气污染的必经之路。

* 此文为山西省法学会 2013 年度课题“大气污染治理法律对策研究”[SXLS(2013)B21]的阶段性成果。

** 作者简介：秦建芝，山西财经大学法学院讲师，法学博士，硕士生导师，主要从事环境法、资源法、能源法研究；曹霞，山西财经大学法学院教授，法学博士，博士生导师，主要从事环境法、能源法研究。

一、大气污染防治区域合作机制的理论基础

“跨域治理”一词可以追溯至美国学者克莱德·F. 斯奈德于1937年发表的《1935~1936年的乡村和城镇政府》一文,该文着重解决当时同级政府之间的关系问题,为我们研究污染防治区域合作提供了重要参考。在国内学界,特别是区域经济合作研究领域引入这一概念,旨在强调:区域经济合作要打破行政区划的约束,突破不同行政区划的政府各自为政的“囚徒困境”;建立一种“软化”行政区划政府的“超政府”合作管理组织体制。¹ 这一阐释为我们寻求在我国防治污染区域合作提供了制度基础。在解决区域性大气污染语境下,跨域治理是指“针对两个或两个以上的不同部门、团体或行政区,因彼此之间的业务、功能和疆界相接及重叠而逐渐模糊,导致权责不明、无人管理与跨部门的问题发生时,借由公部门、私部门以及非营利组织的结合,透过协力、社区参与、公私合作或契约等联合方式,以解决棘手难以处理的问题”。² 跨域治理可以有效破解单一地方政府无法解决的资源稀缺、公共品供给和治理能力不足等问题,与原有的都市圈、城市群整合研究不同,作为一种新型治理模式,跨域治理遵循不变动或较少变动行政区划的原则;强调政府与社会、政府与市场以及公众等多元利益主体参与;在治理工具的选择上,既包括公共政策、法律规章,也涵盖对话协商、行业规范等;最终表现为实现跨区域、跨部门、跨领域之间的协同合作治理,因此,跨域治理是协调当前我国区域发展、解决跨域公共问题的可行模式。

以京津冀地区为例,这里是我国大气污染突出、灰霾污染严重的区域,形成目前这种局面的原因是重化工业负外部性溢出与区域治理缺乏协同联动。京津产业转移和重工业基地溢出的“负”的高污染外部性由河北省部分经济欠发达地区承担,高污染、高能耗产业的过度集中给环境造成巨大压力,已形成一个庞大的“环首都污染带”。囿于地方本位主义,对于正外部性不愿分享利益,负外部性不愿承担责任,导致区域内地方政府之间重复建设和恶性竞争;各地区经济社会无法均衡发展,区域内公共品外部性难以协调分担;区域成员各自为政,治理能力欠缺。这种区域发展态势不仅不利于资源的最优化利用,也与经济资源环境的可持续发展相悖。只有通过跨域“联防联控、协同治理”,加强政府间的互动合作,共建公共品服务平台,实现共享正外部性,协调分担负外部性,合理布局区域产业,优化资源能源利用,才能实现区域发展的协调均衡和公共事务的有效合作,促进可持续发展。³

1 参见卓凯,殷存毅:《区域合作的制度基础:跨界治理理论与欧盟经验》,《财经研究》2007年第1期,第59页。

2 参见王喆,唐婧婧:《首都经济圈大气污染治理:府际协作与多元参与》,《改革》2014年第4期,第11页。

3 参见王喆,唐婧婧:《首都经济圈大气污染治理:府际协作与多元参与》,《改革》2014年第4期,第12页。

二、我国建立大气污染防治区域合作机制的必要性及实践

我国于2014年4月修订通过的新《环境保护法》规定了跨行政区域环境污染和生态破坏联合防治协调机制(以下简称环境污染联合防治协调机制),在国家确定的重点区域、流域,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一防治的措施。以此为依据,建立大气污染防治区域合作机制具有非常重要的现实意义。

(一)我国建立大气污染防治区域合作机制的必要性

一是治理区域性大气污染,改善空气质量的需要。随着我国经济的快速发展和城镇化水平不断提高,全国出现若干城市群。¹城市的连片发展使得城市间污染缓冲距离减少,高密度人口聚集、高强度工业生产导致主要大气污染物排放量急剧增加,原本属于不同城市的环境问题演变成区域性环境问题。这些问题具有两个特征:第一,污染过程呈现出区域性,即区域内各城市空气质量变化趋势基本一致;第二,多种污染物均以高浓度并存,并引发复杂的物理化学作用。²我国近两年频发的灰霾天气即属于典型的区域性环境问题。由于其影响范围广,持续时间长,对人们的身体健康危害很大。治理区域性大气污染,需要转变思路,采取新办法,一要区域联防联控,合力治污;二要多种污染物协同治理。

二是转变环境管理模式的需要。过去,我国的环境污染防治一直以属地管理为主,各级地方政府对本行政区域的环境质量负责,由各级政府下属的环保主管部门具体负责环境污染的监督管理。随着区域性大气污染日益突出,仅靠属地管理,已无法解决跨区域污染问题,环境管理模式的转变势在必行。区域环境管理与合作有助于从区际角度出发解决污染问题以及由于跨界污染引发的利益冲突、纠纷,从整体上协调区际利益,促进整个区域的可持续发展。从属地控制过渡到区域管理是我国环境管理制度发展与变革的方向之一。

(二)我国大气污染防治区域合作的实践

1998年1月,国务院批准了“两控区”(指二氧化硫控制区和酸雨控制区)划分方案,

1 所谓城市群,是指在特定的区域范围内云集相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市,以一个或两个(有少数城市群是多核心的例外)特大城市(小型的城市群为大城市)为中心,依托一定的自然环境和交通条件,城市之间的内在联系不断加强,共同构成一个相对完整的城市“集合体”。<http://baike.baidu.com/view/237508.htm?fr=aladdin>,访问时间:2014年7月10日。

2 参见王金南,宁森,孙亚梅:《区域大气污染联防联控的理论与方法分析》,《环境与可持续发展》2012年第5期,第7页。

并提出控制目标和对策,开启了我国大气污染分区管理制度。2002年至2008年期间,环保部陆续组建了华东、华南、西北、西南、东北、华北六大督查中心,在区域协同环保机制创新上开展了有益尝试,为建立其他区域合作机制奠定了重要基础。这些中心承担了区域执法督查、环境应急、跨界环境纠纷协调以及总量核查等大量工作,为环保部区域流域限批、重点案件后督察、主要污染源减排等重点工作奠定了扎实的基础。¹

我国北京承办第29届奥运会期间所采取的措施,是省际间合作的可圈可点的范例。为确保奥运会期间空气质量良好,由北京市、国家环境总局牵头,会同天津、河北、山西、内蒙古、山东和总后勤部基建营房部等省、区、市和部门,共同制定了《第29届奥运会北京空气质量保障措施》。依此规定,奥运会前,北京市和周边五省、区、市主要在扬尘、机动车、工业和燃煤污染方面采取治理和控制措施。奥运期间,北京将采取部分机动车限行、停止在建工地污染工序、重点企业限排等措施,天津和河北部分地区也将相应采取部分临时减排措施。通过六省、区、市的联动实施各项污染控制措施,确保了奥运会期间的良好空气质量。²此后举办的2010上海世博会也沿用了此法。2008年,上海、江苏、浙江三省市环保部门签订了《长江三角洲地区环境保护工作合作协议(2009—2010年)》,合作治理区域污染,取得良好效果。此外,2002年4月,粤港两地政府签署和发布《改善珠江三角洲空气质量的联合声明》,建成“粤港珠江三角洲空气监控系统”并开展了一系列区域合作和研究。除以上省际间的合作以外,广东省政府于2009年2月出台了《广东珠江三角洲大气污染防治办法》,在珠江三角洲区域9个地级市之间确立了大气污染联防联控协作机制。

以上跨区域合作范例主要是围绕重大活动空气质量保障而进行的,具有“运动式、风暴式”执法的特点。³为了建立一种长效机制并在全国推广,国家出台了一系列推进跨区域联防联控政策与措施,例如,2010年5月,环保部、国家发改委等九个部门联合发布《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》,提出“建立统一规划、统一监测、统一监管、统一评估、统一协调的区域大气污染联防联控工作机制”,目标是:到2015年,建立大气污染联防联控机制,形成区域大气环境管理的法规、标准和政策体系。2012年10月,环保部、国家发改委、财政部又联合发布《重点区域大气污染防治“十二五”规划》(以下简称《大气污染防治“十二五”规划》),隶属于环渤海区域的京

1 《六大环保督查中心到位 环保国家监察新体制初步建立》,http://www.chinaenvironment.com,访问时间:2014年5月1日。

2 《北京与周边省区市合作 保障奥运期间空气质量》,http://2008.qq.com/a/20080228/000244.htm,访问时间:2014年5月10日。

3 参见宁森,孙亚梅,杨金田:《国内外区域大气污染联防联控管理模式分析》,《环境与可持续发展》2012年第5期,第17~18页。

京津冀地区、辽宁中部城市群、山东城市群、山西中北部城市群被纳入规划范围,该规划的目标之一就是:到2015年,建立区域大气污染联防联控机制。此外,2014年修订通过的新《环境保护法》第20条规定:“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。”这些政策与法律法规将对建立健全我国跨区域污染联防联控机制,形成长效区域性污染防治格局起到重要的推动作用。目前,我国已对水污染的跨区域治理制定了相关规定,但在《大气污染防治法》中并无相关规定,亟待在未来修订时作出具体规定。

三、国外大气污染防治区域合作的经验及启示

20世纪中叶前后,发达国家在工业化进程中遭遇了严重的大气污染侵袭。严酷的现实为人们敲响了警钟,在民众的推动下,这些国家先后制定了大气污染防治法律法规,采取了严格有效的措施,空气质量因此明显提高,环境有了很大改善。发达国家在治理大气污染过程中的成功经验值得我们借鉴和学习,其中不乏跨区域政府合作治理环境污染的机制。

(一) 美国大气污染防治中的区域合作与管理

20世纪中期前后,美国遭遇了严重的空气污染,之后美国采取了一系列措施,如优化煤炭消费结构,实施“划区而治”,推行排污权交易,动员公众参与,耗时30~50年才基本解决了大气污染问题。在这个过程中,严格的法律制度和科学的管理方式发挥了很大的作用。¹

美国的区域环境管理体现在以下三方面:(1)设立区域办公室。美国在1970年成立联邦环保署不久,又在全美设立了10家区域办公室,负责管理10大地理区域的环境问题,这些区域与普遍地理和社会经济区域一致,也按各州州界划分。这些办公室的建立是为了促进联邦环保署诸多职能和措施的实施。各区域办公室都与环保署总部保持着密切联系。由于区域办公室能够充分了解区域大气环境问题,所以通过与总部的合作,区域办公室在国家政策制定中发挥了关键作用。与此同时,区域办公室运作灵活,与各州合作,尝试新想法,并把学习的经验教训应用于国家政策中。(2)针对特定大气污染问题采取分区域管理。具体举措包括:建立南海岸空气质量管理区(South Coast Air Quality Management District, SCAQMD)以解决洛杉矶城市群的区域污染问题;划定臭氧

¹ 参见刘增强,于海,裴建国,李志勇:《国外大气污染防治的经验与启示》,《中国环境科学学会学术年会论文集(2013)》,第4310~4311页。

传输区域(Ozone Transport Region, OTR),并在臭氧污染严重的东北部(包括缅因州、弗吉尼亚州等12个州与哥伦比亚区)建立管理机构——臭氧传输委员会(Ozone Transport Commission, OTC),由各州行政长官、主管空气污染控制的官员以及美国环保署代表组成;划定能见度传输区域,并成立由受影响各州的行政长官、环保署以及相关联邦机构(如国家公园管理局、渔业与野生动物局、林业局等)代表构成的专门委员会。(3)在各州、地方之间开展政府间合作。主要包括州际资源环境问题的合作处理和大都市或流域环境治理的合作。为了进一步提高区域大气质量,州政府按照环保署划分的10个区域组成区域计划组织(Regional Planning Organizations, RPOs),以就共同关心的问题开展更好的合作和交流。¹

(二) 欧盟大气污染防治中的区域合作与管理

欧盟涉及环境管理的组织机构主要包括:欧洲委员会、欧洲议会、部长理事会、欧洲法院、经济和社会委员会、区域委员会和欧洲环境局,其中欧洲委员会担负大气污染防治的主要管理职责并设有专门的“环境空气质量委员会”。由于欧盟各成员国实施自治,所以欧洲委员会仅在欧盟大部分国家设有行政办公室,并非如美国构建了区域办公室体系。

欧盟的大气污染防治区域管理框架包括:(1)区域性公约。《长程越界空气污染公约》(CLRTAP),1979年通过,1983年生效,是国际社会第一部以控制长程越界空气污染为目的的区域性多边公约,旨在加强各缔约方在控制空气污染,特别是在控制二氧化硫排放和酸雨方面的国际合作。缔约方有30多个,包括西欧和东欧各国以及美国和加拿大。²继CLRTAP之后,欧洲就减排问题又制定了一些协议,如1985年的赫尔辛基协议(Helsinki Protocol)、1994年奥斯陆协议(Oslo Protocol)、1999年的哥德堡协议(Gothenburg Protocol)。在氮氧化物、非甲烷挥发性有机化合物和氨气的减排方面,有1988年的索非亚协议(Sofia Protocol)、1991年的日内瓦协议(Geneva Protocol)、1998年的持久性有机污染物(POPs)协议、1998年的重金属协议(Protocol on Heavy Metals)。这些减排协议主要通过签约国之间的相互信任与履行承诺的良好意愿做成。此外,欧盟于1984年制定了远程大气污染输送监测和评估合作计划(EMEP),由区域空气质量管理委员会和科学中心分别负责政府决策和科学研究,将监测—模型—评估—对策等过程紧密联系在一起,提供了区域合作解决共同环境问题的成功范例。³(2)欧盟指令。欧

1 参见宁森、孙亚梅、杨金田:《国内外区域大气污染联防联控管理模式分析》,《环境与可持续发展》2012年第5期,第12~14页。

2 参见蔡守秋、常纪文:《国际环境法学》,法律出版社2004年版,第136~137页。

3 参见宁森、孙亚梅、杨金田:《国内外区域大气污染联防联控管理模式分析》,《环境与可持续发展》2012年第51期,第15~16页。

盟的区域大气污染防治主要以环境空气质量指令为基础,以固定源排放、挥发性有机物(VOCs)、国家排放上限、运输工具与环境等方面的指令补充构建起来的。指令只对成员国创设义务并具有约束力,成员国可以通过转化为国家立法或对国内已有的立法进行修订,来决定实现指令要求的具体方式。(3)基于分区管理的区域空气质量管理。《2008/50/EC指令》规定,成员国应在其领域建立空气质量评价与管理“区”和按人口稠密度划分的城市区域“块”,并依照阈的不同采取不同的方法或技术对环境空气质量进行评价或空气质量管理。(4)跨境污染防治合作机制。按照《2008/50/EC指令》,空气污染严重,污染物跨境转移,致使超过警戒阈、限值或目标值以及容忍界限时,相关成员国应协力合作,适当时可制定联合行动。欧盟委员会也可考虑采取共同体层面的进一步行动。该指令还规定了跨境污染的信息合作,以确保相邻地区获取所有适当的信息,并使公众获悉。¹

(三) 启示

从以上对美国和欧盟的情况介绍中,我们可以得出以下几点可资借鉴的经验:(1)通过区域合作,实行联防联控,是治理酸雨、灰霾、光化学烟雾等区域性、复合型大气污染的有效途径。(2)通过区域合作治理大气污染,必须要有相应的组织机构具体负责,并且该机构需有一定权威性,例如美国环保署的区域办公室,欧盟委员会下属的环境空气质量委员会。(3)从治理方式来看,无论美国还是欧盟,在区域性大气污染治理方面,都采用了纵向自上而下的管理和横向府际合作相结合的网络化治理模式。²例如,美国依靠区域办公室体系和州际合作模式进行治理,欧盟通过制定指令和签订区域性公约实行联防联控。这样的治理方式既能保证一定的权威性和政令的实施,又能激发主体的能动性,得到其对政令实施的配合。(4)分区管理是有效应对空气污染的一种手段,可以根据管理目的的需要进行合理的区域划分,例如,可以按照空气质量达标与否进行划分,可以针对某种污染物治理进行划分,还可以基于空气质量评价和空气质量管理进行划分。(5)签订协议或合同是政府间合作的一种有效方式,有利于明确责任、协同行动,如美国的“州际协定”,已经成为实现州际合作和解决州际争端的最为重要的机制,在大气污染区域合作治理中同样发挥了重要的作用。

1 参见《环境保护》编辑部:《国外大气污染防治的区域协调机制》,《环境保护》2010年第9期,第26页。

2 网络化治理的要义是:除按照传统的自上而下层级结构建立纵向的权力线以外,政府治理还必须依靠种种合作伙伴建立起横向的行动线。这是新时期政府提高绩效和增强责任性的基础。<http://baike.baidu.com/view/11356559.htm?fr=aladdin>,访问时间:2014年6月1日。

四、构建环渤海大气污染防治区域合作机制的建议

如今,京津冀及周边地区已成为我国大气污染最严重的地区,辽宁中部城市群也被列入“十二五”大气污染防治重点区域。落实新《环境保护法》的规定,构建区域联合防治协调机制,实行区域合作,联防联控,是治理这一地区大气污染的必经之路。发达国家的经验表明,大气污染跨界治理,一要建立合理的组织架构,二要借助有效的手段和措施,三要依靠有力的保障机制。本文拟从这三个方面提出建议。

(一) 区域合作治理大气污染的组织架构

组织架构是合作机制的基础,也是实施和保障机制运行的组织保证。目前,环渤海地区影响较大的区域性经济合作组织是环渤海区域合作市长联席会。该联席会1986年成立,每两年集会一次,已举办16次会议,有45个成员市,其任务是推进环渤海区域的经济合作和发展。¹ 2004年6月,环渤海地区七省(区、市)曾经在河北廊坊签署《环渤海区域合作框架协议》,该协议设计了三层组织架构推进合作发展。第一层架构是确立由各省省长、直辖市市长、自治区主席担任环渤海合作机制轮值主席,每年举行一次的联席会议制度,研究决定区域合作重大事宜。第二、三层架构是政府副秘书长协调制度和部门协调制度,各省市均设专门的联络机构和联络人员。² 但是该协议机制运行并不顺利。而且,到目前为止,环渤海地区尚未建立起针对大气污染防治的区域合作机制。

根据目前环渤海区域的具体情况,参照国外区域合作治理大气污染的经验,提出如下建议:(1)借鉴美国经验,在环保部设立的六大区域督查中心基础上组建区域办公室,赋予其更多职权,如区域规划、区域监测、排污许可证发放、区域环境信息发布等,让这些机构在大气污染防治区域协调机制中承担推动者、组织者、协调者与监督者的角色,使其在区域环境治理中发挥更大作用。另外,在区域办公室之下还可设立区域大气污染防治科学中心,为制定统一规划、统一标准提供依据,为统一监测和信息共享提供平台,为区域大气污染防治提供技术支持。(2)在《环渤海区域合作框架协议》基础上,就环境污染和生态环境保护签订一揽子协议,可以从最突出的大气污染、水污染和渤海海洋污染防治做起。当前,可以根据《京津冀及周边地区大气污染防治行动计划实施细则》(以下简

1 环渤海区域合作市长联席会成员有天津市,辽宁省9个市,河北省10个市,山东省12个市,山西省2个市,内蒙古自治区9个市,河南省2个市,共计45个市。

2 《渤海经济一体化 七省区市达成区域合作框架协议》, http://www.qzwb.com/gb/content/2004-06/28/content_1276007.htm, 访问时间:2014年5月1日。

称《京津冀及周边地区实施细则》)和《大气污染防治“十二五”规划》的要求,签订《环渤海区域大气污染防治合作框架协议》,以政府间合约(或曰府际契约)的形式就大气污染防治的组织机构、协商、决策、监督程序,防治手段和措施以及保障机制作出规定,将各省(区、市)政府的行为纳入契约化管理,从而避免行政随意性。(3)设立区域空气质量管理委员会,由各省省长或负责环保事务的副省长、环保部区域派出机构的领导、各省环保部门领导组成,就区域大气污染防治进行定期协商。在管理委员会下面设立办公室,作为常设机构,负责信息沟通,联络协调。上述组织架构设计既有国家环保部自上而下的纵向权利线,也有区域各省(区、市)基于合作形成的横向行动线,符合网络化治理的现代治理理念,同时,以府际契约形式明确各省(区、市)的权利和义务,也符合区域合作中契约行政的趋势。¹

(二) 区域合作治理大气污染的手段与措施

1. 实行区域大气污染物排放总量控制

我国从20世纪末开始实行污染物总量控制制度,在“十一五”和“十二五”国民经济和社会发展规划中均将重点污染物减排指标列为约束性指标。我国《大气污染防治法》《水污染防治法》和2014年修订的《环境保护法》中都规定了污染物总量控制制度。²目前,随着重点污染物排放总量控制制度的实行,纳入总量控制范围的重点污染物在逐步增加,“十一五”期间有两项——化学需氧量(COD)和二氧化硫,“十二五”期间又增加了两项——氨氮、氮氧化物,其中二氧化硫和氮氧化物为大气污染物,其他两项为水污染物。2013年国家《大气污染防治行动计划》又将可吸入颗粒物(PM₁₀)与细颗粒物(PM_{2.5})列入减排范围。在具体实施机制方面,国务院《关于印发“十二五”节能减排综合性工作方案的通知》为各省(区、市)下达了节能和四项污染物排放总量控制的约束性指标。另外,国家《大气污染防治行动计划》和《京津冀及周边地区实施细则》也对京、津、冀、晋、蒙、鲁五省(区、市)规定了PM_{2.5}的减排目标。这些都是环渤海区域大气污染物排放总量控制的依据。

在环渤海区域,落实国家规定的大气污染物排放总量控制,减少大气污染物的排放,改善空气质量,需要注意以下问题:第一,全面推行排污许可证制度,为实施总量控制奠定基础。总量控制制度是建立在排污许可证制度之上的,但是在一些基层单位,由于环

¹ 契约行政是当代中国区域政府间合作的一种方兴未艾现象。所谓契约行政,是指在我国政府主导的区域合作模式下,政府作为区域合作的主要参与方,通过签订各种形式的政府间契约如“规划纲要”、“合作框架协议”、“合作宣言”、“合作意见”、“合作备忘录”等来推动政府间合作的一种区域行政方式。参见杨爱平:《区域合作中的府际契约:概念与分类》,《中国行政管理》2011年第6期。

² 参见《大气污染防治法》第3条、第15条、第30条;《水污染防治法》第9条、第18条、第19条、第23条、第74条;2014年修订的《环境保护法》第44条、第55条、第60条。

境管理存在漏洞,无证排污的现象依然存在,全面推行排污许可证,是更好地实施总量控制的保证。第二,做好区域内大气污染物排放总量的测定。首先,要对区域内排放大气污染物的污染源进行调查和统计,对污染源的数量、分布、排放污染物的情况进行摸底,做到全面监控。对PM_{2.5}这种新污染物,进行源解析,搞清楚来源,才能在防治过程中有的放矢。其次,污染物总量测算是一个复杂的技术过程,需要由专门的技术机构完成,可以设立区域大气污染防治科学中心,在调查、监测基础上进行总量测算,为区域污染物总量控制提供技术支持。第三,做好排污指标分配,需要就核发许可证的条件和程序方面进一步规范。我国的排污指标分配基本上是以污染物排放量现状为基数进行的,并不反映地区差异与行业差异。这种做法对那些环保工作搞得好的地区或企业不公平,应当改进。建议借鉴国际环境法中的共同但有区别的责任原则,根据各地区的历史排放责任和现实的环境、经济、社会条件分配指标。¹ 第四,细化总量控制制度,实行分时段控制。在一些地方,全年的总量控制指标达标,并不能掩盖部分时段严重超标的事实,对大气污染进行分时段控制更有利于改善空气质量。²

2. 制定统一的区域大气污染防治规划

我国的环境保护规划主要按照行政区域编制而成,国家环境保护规划下面,有省、市、县层面的环保规划,缺乏区域层面的环境保护规划。目前,环保部门根据国民经济和社会发展规划制定了《环境保护“十二五”规划》和《大气污染防治“十二五”规划》,为区域大气污染防治规划的制定指明了具体指标、重点任务,并提供了相应的保障措施。国家《大气污染防治行动计划》出台后,环境保护部等六部委联合发布的《京津冀及周边地区实施细则》文件中,对北京、天津、河北、山西、内蒙古、山东都提出目标要求,对重点任务按省份一一分解,非常具体明确,便于执行,上述地区又根据实施细则要求制定了本省(区、市)的行动方案。在环渤海区域尚未建立大气污染防治合作机制的情况下,《京津冀及周边地区实施细则》可以发挥统一规划的作用,采用由国家自上而下直接下达治理任务的方式,以便尽快扭转严重污染局面。从长远来看,制定区域大气污染防治统一规划,一要建立在科学研究基础上,由区域大气污染科学中心对区域自然环境、污染物的特点、大气自净能力进行分析研究,提出合理的防治目标和技术措施;二要体现民主原则,在国家环保部门区域派出机构的主持和协调下,由区域内各省(区、市)政府通过协商谈判的方式来确定,此外规划还应当考虑区域内各单位和公众的意见。

3. 实行统一的大气环境标准

为了发挥大气环境标准在区域大气污染治理中的作用,建议采取以下几方面措施:

1 楚道文:《清洁空气立法研究》,知识产权出版社2009年版,第110~112页。

2 楚道文:《清洁空气立法研究》,知识产权出版社2009年版,第109页。

(1) 制定比国家标准更严格的区域污染物排放标准。依照我国《环境保护法》的规定,省级政府可以出台比国家标准更严格的、适用于本行政区域的地方环境质量和地方污染物排放标准。¹ 但是,对于制定更为严格的区域性大气标准,《环境保护法》和《大气污染防治法》均未做出规定。2013年2月,环保部发布《关于执行大气污染物特别排放限值的公告》,要求重点控制区的六大行业(火电、钢铁、石化、化工、有色、水泥行业)以及燃煤锅炉新建项目执行大气污染物特别排放限值,重点控制区共涉及京津冀、长三角、珠三角等“三区十群”19个省(区、市)47个地级及以上城市,其中包括环渤海区域的2个直辖市和11个地级城市。对于部分大气污染严重的区域实行更严格的标准,是非常有必要的,但是实践中的这种做法于法无据,建议《大气污染防治法》在修订时对此作出规定。

(2) 在区域内适用统一的机动车排放标准。2013年9月,环境保护部发布《轻型汽车污染物排放限值及测量方法(中国第五阶段)》(以下简称国五标准)。新标准将于2018年1月1日起实施。依照《京津冀及周边地区实施细则》的规定,到2015年,北京市、天津市、河北省全面实施国家第五阶段机动车排放标准,山西省、内蒙古自治区和山东省于2017年年底实施。环渤海区域各省(区、市)发布的行动计划实施方案来看,实施时间与国家规定一致。京津冀和周边地区在实行“国五标准”上有三年的差距,尽快缩短时间差,对于改善区域大气质量有很大好处。国五标准顺利实施的关键是要提高油品质量,为此,石油企业要强化社会责任感,增加科技投入力度,尽快淘汰落后炼油工艺,与此同时,还要通过法律手段约束石油企业的行为。

4. 实行大气污染的统一监测与信息共享

区域大气污染统一监测需要做好三方面的工作:一是空气质量监测点位的建设,需要国家环保部门和区域环保机构从环境管理的全局出发布局监测点位。《大气污染防治“十二五”规划》已提出时间要求,京津冀、长三角和珠三角在2012年年底前完成区域环境空气质量监测体系建设,其他城市群在2015年年底前完成区域环境空气质量监测体系建设。二是加强监测数据质量控制,强化监测技术监管与数据审核,保证监测数据的真实性、准确性。《大气污染防治“十二五”规划》提出,区域内所有监测点位与中国环境监测总站进行直联,实现环境空气质量数据实时传输。省级环境监测管理部门负责对城市空气质量监测点质控工作进行督查,环境保护部组织开展不定期检查、飞行检查及交叉质控。三是实现监测数据信息共享。以环渤海区域为例,中国环境监测总站可以得到各地监测数据,但区域各省、市之间并不了解对方的信息,无法

¹ 1989年《环境保护法》和2014年修订后的《环境保护法》都规定,省(区、市)人民政府对国家环境质量标准中未作规定的项目和国家污染物排放标准中未作规定的项目,可以分别制定地方环境质量和地方污染物排放标准,对国家污染物排放标准中已作规定的项目,可以制定严于国家污染物排放标准的地方污染物排放标准。