



区域大气污染 府际合作治理 法律问题研究

Research on Legal Issues of
Intergovernmental Collaborative Prevention and
Control for Regional Atmospheric Pollution

杨治坤 著

非外借

上海三联书店



上架建议：法律

ISBN 978-7-5426-6591-1



9 787542 665911 >

定价：52.00元



区域大气污染 府际合作治理 法律问题研究

Research on Legal Issues of
Intergovernmental Collaborative Prevention and
Control for Regional Atmospheric Pollution

杨治坤 著

图书在版编目(CIP)数据

区域大气污染府际合作治理法律问题研究/杨治坤著.
—上海:上海三联书店,2019.7
ISBN 978-7-5426-6591-1

I. ①区… II. ①杨… III. ①空气污染—污染防治—环境保护法—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 300105 号

法律资料分享, docsriver.com

区域大气污染府际合作治理法律问题研究

著 者 / 杨治坤

责任编辑 / 殷亚平 宋寅悦

装帧设计 / 一本好书

监 制 / 姚 军

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200030)中国上海市漕溪北路 331 号 A 座 6 楼

邮购电话 / 021-22895540

印 刷 / 上海惠敦印务科技有限公司

版 次 / 2019 年 7 月第 1 版

印 次 / 2019 年 7 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 240 千字

印 张 / 15.25

书 号 / ISBN 978-7-5426-6591-1/D·416

定 价 / 52.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-63779028

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目,旨在鼓励广大社科研究者潜心治学,支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审,从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响,更好地推动学术发展,促进成果转化,全国哲学社会科学工作办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学工作办公室

中文摘要

区域性复合型的大气污染问题给现行环境管理模式带来了巨大的挑战,仅从行政区划的角度考虑单个行政区大气污染防治的管理模式难以有效解决当前愈加严重的区域大气污染问题。出于解决区域大气污染现实问题的压力以及构建完备的区域大气污染府际合作治理制度体系的诉求,本书致力于探讨的问题有:府际合作治理作为区域大气污染防治的全新范式之理论证成、规范分析与实践样本探讨;继而分析宪法、行政法和环境法如何为区域大气污染府际合作治理提供正当性基础,阐释区域大气污染府际合作治理的基本原理,探究如何以既有制度资源为基础构建完备的区域大气污染府际合作治理制度体系;本书的最后两章从程序制度的视角探讨区域大气污染府际合作治理的利益协调机制和区域大气污染府际合作治理的纠纷解决之道。全书共分为六章:

第一章 区域大气污染府际合作治理新范式

第一节对区域大气污染和区域大气环境这两个关键概念进行全方位阐释。辨析区域大气污染和区域大气环境的内涵,以精准地确定“区域”的法律意蕴为前提。以区域协同发展战略为背景,立足于区域一体化实践。法学范畴的“区域”可能是跨省区的区域,如京津冀区域、长三角区域、泛珠三角区域;也有可能是省域范围内跨县、地市级的区域,如长株潭区域;甚至是跨境的区域,如粤港澳大湾区。作为本书研究对象的区域大气污染是指在区域范围内产生的大气污染转移和大气污染累积。当前困扰我国的区域大气污染呈现出不同于上个世纪的显著特征,混合了煤烟、臭氧、酸雨、细颗粒物、粉尘的区域复合型污染日益加剧。总体上而言,区域复合型大气污染的成因主要有地方经济发展至上、区域内各行政区政府管理不当、区域内各行政区政府协作不充分以及自然条件的影响。与区域大气污染密切相关的另外一个关键词是区域大气环境。区域大气环境也是府际合作治理的对象,区域大气环境质量的维护和提升是府际合作治理的目标。区域大气环境不仅仅具有公共物品的显见特征,还兼具跨区域的特

性。对区域大气环境的治理既要考虑到公共物品的治理之道,也要兼顾跨区域公共物品的治理效率。对区域大气污染和区域大气环境这两个关键词的解读为全书的研究奠定了基础,预设了全书的研究思路和区域大气污染府际合作治理的制度逻辑。

第二节从区域大气污染特点、区域大气环境的公共物品属性和现行属地主义治理模式之不足三个视角论证府际合作治理区域大气污染和区域大气环境的至重要性和必要性。区域大气污染不会按照行政区划进行流动,而是在相当广阔的空间内自由流动;区域大气生态环境是一个整体,区域大气环境不会因为行政区划而割裂开来;区域大气环境作为区域公共物品具有明显的地理依赖性和外部性特征。区域大气污染的特点和区域大气环境的属性决定了必须采用一种全新的应对区域大气污染的模式,这就是区域大气污染联合防治模式。以区域内各行政区政府之间的合作作为区域大气污染联合防治的主导,其原因不仅仅在于政府的环境质量责任,也在于政府是拥有环境资源管理权的公权力主体,也是唯一能够为了公共利益而治理大气生态环境的法律主体。现有的大气污染属地治理模式意味着地方政府以行政区划为基础各自为政,属地主义治理模式有悖大气污染和大气环境自然规律,也无法形成多元主体的合力,这种模式在应对区域大气污染方面之不足也催生了府际合作治理模式,区域大气污染府际合作治理是时势所需。

第三节探讨区域大气污染府际合作治理的规范依据、特点和实践机制。《环境保护法》(2014年)和《大气污染防治法》(2015年)为区域大气污染府际合作治理提供了规范依据和基本的制度框架,国家和地方层面的发展战略以及发展规划为区域大气污染府际合作治理提供了软法规范基础。基于不同的法律规范基础以及对区域大气生态环境的不同认知,区域大气污染的府际合作治理模式与属地主义治理模式呈现出如下显见的差别:府际合作治理模式与属地治理模式治理的空间和范围不同、对大气生态环境的认知和治理理念迥异、治理手段和措施也存在明显的差别。以京津冀、长三角和珠三角等重点区域为实践样本,本书总结出区域大气污染府际合作治理实践中经常适用的一些机制和制度,包括政府间协商决策机制、区域规划制度、行政立法和行政协议、区域大气环境污染防治机制和大气环境质量管理体系、政府考核机制和其他保障机制。

第二章 区域大气污染府际合作治理正当性基础

第一节从宪法规范基础、宪法制度基础和宪法理论基础三个维度分析论证宪法学科如何为区域大气污染府际合作治理提供智识基础和正当性

基础。尽管《宪法》关于资源国家所有权的规定并未直接规定国家对大气环境的所有权,但是政府作为国家的载体,其对于环境资源的责任是恰当的。《宪法》关于人民政府职责的规定也为政府环境质量责任提供了恰当的规范基础。当代大多数从宪法上确立了环境权的国家都强调环境权作为人权的属性。尽管环境权在我国立法中存在诸多缺失和不足,但是环境权理论足以论证为何政府对大气环境质量应承担 responsibility 以及政府应当如何行为和如何担当以保障公民的环境权。宪法框架内关于政府间关系的理论也有助于考察区域大气污染府际合作关系,对政府间关系的探讨涵括了纵向政府间关系和横向政府间关系。政府治理环境问题的权力和义务从何而来?美国密执安大学的约瑟夫·萨克斯教授提出了著名的环境公共信托理论。公众将其所共有的大气环境委托给政府代为管理,如此便产生了区域内行政区政府的管理权。这两种权利(权力)的凸显,一方面强调政府的管理职权,另一方面也强调政府必须为所有民众的公共利益而进行管理和治理。环境公共信托理论不仅仅在美国宪法文本中被加以规定,同时也被运用于司法实践之中,这种理论对于政府责任和环境权而言具有极大的阐释能力。

第二节从行政生态、行政法治维度和组织基础三个视角探讨行政法如何为区域大气污染府际合作治理提供正当性基础。区域大气污染府际合作治理是针对我国区域大气污染问题突出和区域大气环境质量下降的现状,在反思现有的以行政区划为基础治理区域大气污染之不足的基础上创新的制度。最为典型的国内行政生态背景莫过于服务型政府和责任型政府建设。我国服务型政府和责任型政府建设要求政府在区域大气环境领域为民众提供清洁控制的公共产品和履行环境质量监管职责。政府必须在区域大气污染治理和环境质量提升中对服务理念、服务范围、服务方式、政府环境治理角色嬗变等方面作出有效回应,并将其纳入法治轨道。行政法治的精神底蕴内在地要求区域内各政府及其职能部门建立合理的行政职权职责结构,规范政府行为方式和手段,优化行政组织结构,建立府际之间的行政权力运行协调机制。

第三节从政府环境质量责任、政府在区域大气污染府际合作治理中的角色、区域大气污染府际合作治理多元机制和空间趋势这四个层面论述环境法如何为区域大气污染府际合作治理提供正当性基础。以 2014 年修订的《环境保护法》和 2015 年修订的《大气污染防治法》为主要规范依据,大气环境质量在立法中凸显。这不仅表现为政府环境质量责任,还表现为大气环境质量的提升和维护成为立法目标,以及大气污染防治制度设置和制

度架构均围绕环境质量目标展开。区域大气污染和区域环境质量的公共物品属性决定了政府的环境管理转向环境治理,政府在区域大气污染府际合作治理中的角色也发生了嬗变。区域大气污染府际合作治理主要采用沟通和协商的机制,以增加区域大气污染治理的目标协同、信息机制协同、执法协同、评估协同和技术协同。区域大气污染府际合作治理还契合了当前环境治理的空间趋势。作为环境治理的全新理念,区域环境治理的空间趋势表现为以区域生态空间为基础的环境管控措施之兴起,包括污染物总量控制制度、生态红线制度、空间规划和区域限批制度等,以实现区域整体生态系统稳定和环境质量提升。区域大气污染府际合作治理也是从区域生态空间的整体性角度来实施的。

第三章 区域大气污染府际合作治理基本原理

第一节论述区域大气污染府际合作治理的基本原则,主要有权力法定原则、效率与公平原则、协同发展原则、互信共赢原则和公开参与原则。区域内各行政区政府间的合作是区域大气污染联合防治的主导,政府间的合作以政府行政权力为基础,政府间的任何协商协调机制和政府行为都应当遵循权力法定原则。区域大气污染府际合作治理要求对区域内各地方政府职权进行优化配置和协调,降低区域内各地方政府之间的协调治理成本并整体提高行政效能。协同发展原则要求所有区域内的各行政区政府以及政府各相关部门在自然资源和生态环境的管理过程中能够做到协同管理,从区域大气生态环境单一要素的管理向多种要素综合管理转变。在区域大气污染府际合作治理中,互信是构建新型区域合作模式的思想先导。区域府际合作是一个求同存异的竞合过程,是减少利益冲突和恶性竞争,从而提升治理实效的有效途径。其前提是实施信息公开,让各方利益关系主体知晓并拓宽参与渠道,通过辩论、沟通、说服、妥协等,充分表达自己的诉求,只有这样才能达致各方都能一致接受的行政方案。

第二节从软法和硬法的角度探究区域大气污染府际合作的混合规制模式。区域大气污染的治理领域从行政区管理向府际合作治理的转型催生了治理规则的多元化。国家统一制定或认可的法律(硬法)难以为府际合作提供充足的规范依据,因此软法具有巨大的适用空间。软硬法混合规制对区域大气府际合作治理不仅必要,而且二者相得益彰。事实上,我国区域大区污染府际合作也经历了从早期依赖国家政策到国家法律与政策相互配合的一个软硬法混合规制的发展历程:早期的政策(软法)调整为国家有关环境(包括大气)立法(硬法)积累了经验,国家立法又反过来指导国家政策进一步落实法律规定。区域大气污染府际合作治理的软硬法混

合规制重在制度化落实,并可采取综合—单行、中央—地方的立法或政策模式得以贯彻。在具体模式上,可采取区域协同立法模式、区域共同立法模式、行政协议模式三种模式对区域大气污染府际合作治理进行软硬法混合规制。

第三节的研究主题是区域大气污染府际合作治理机构。根据现有的国家立法,我国还无法成立区域大气污染府际合作治理机构。但是,探索如何构建专门性的区域大气污染府际合作治理机构是今后的研究方向。在实践中,我国在全国范围内成立了六大区域环境督查中心,有些省份也成立了地方环境督查中心,这些区域环境督查中心可以在一定程度上承担区域大气污染府际合作治理机构的职能。专门的区域大气污染府际合作治理机构的职能主要有:制定区域大气污染防治规划、建立区域大气空气质量监测体系、构建区域大气污染联合防治协调机制、处理区域大气污染纠纷等。设立一个独立的、专门的区域大气公共机构来负责区域大气范围内的政府、企业和公众的全面协调,这是区域大气污染治理的首要任务。

第四章 区域大气污染府际合作治理制度体系

第一节探讨区域大气环境规划制度。环境规划是从战略上对区域、流域或者一定的空间范围进行环境总体部署的制度。区域大气环境规划作为环境规划的一个类型,由区域内各行政区政府协商编制。区域环境规划对区域内环境事务所作的总体部署有助于从整体的区域生态环境的角度来协商解决区域共同面对的大气污染问题,从而有助于预防政府之间的纠纷,协调区域内各行政区之间的利益,同时能以较低的成本实现改善区域环境质量的目标。编制区域大气环境规划应当明确区域战略定位和各行政区的功能定位,对区域大气污染的基本状况和区域大气环境的基本情况应作出说明,应当规定区域大气环境规划的指导思想、基本原则和具体目标,同时应明确区域大气污染防治的重点区域、重点污染物、重点产业和重点行业,并应对区域大气环境协同治理机制和保障机制进行详细的规定。如何将区域环境规划落到实处,一是将区域大气环境规划纳入环境影响评价,以使区域大气规划环境影响评价更好地得到执行;二是将区域大气规划环境影响评价纳入环保督察,以监督其更好地落实。

第二节论述区域大气污染府际合作治理的执法制度。现有区域大气污染府际合作治理执法不足的状况表现为不当执法,强于运动式执法、怠于平时执法,以及行政执法理念不适应区域大气污染应对。区域内不同行政区政府以及政府机构联合执法应当贯彻协调执法主体、统一执法程序、统一执法标准和统一执法方式的原则。区域大气污染府际合作治理联合

执法具体措施包括环境行政主管部门与公安部门联合执法,以及环境行政主管部门与司法机关合作执法。

第三节研究区域重污染天气应急制度。从立法理念的发展历程考察,我国已经进入了环境立法的高“风险”时代,我国近年修改的几部重要环境法律都将风险管控视为立法的重要突破。重污染天气应急制度是特殊状况下应对不能预期环境风险的制度,其制度逻辑与区域大气污染日常应对和日常管理有着区别和内在的联系。区域重污染天气应急制度之不足主要表现为法律规范之间衔接不足、区域重污染天气应急管理体制不健全,以及区域大气污染事故信息公开制度和通报制度不完善。如何构建完备的、体系化的区域重污染天气应急制度,其一在于完善区域重污染天气应急机制,其二是应从监测预警机制、区域重污染天气应急响应和处理,以及应急终止之后的调查评估这三个方面对区域重污染天气应急预案加以完善。

第五章 区域大气污染府际合作治理利益协调

第一节论证区域大气污染合作治理利益协调的必要性。区域大气污染府际合作治理中涉及区域内各地方政府、政府部门、政府官员、普通民众、排污者等诸多利益关系主体。如何协调这些多元利益主体所面临的诸多困境:利益协调主体的“单中心”和利益协调的“碎片化”问题突出,且政府之间的利益关系协调具有复杂性。这些现实问题凸显了区域大气污染府际合作治理多元利益协调的必要性和紧迫性。

第二节探究区域大气污染府际合作治理的利益协调模式。从我国现有的区域大气污染治理府际合作利益协调实践观察,我国目前的主要利益协调模式可以归纳为纵向政府政策约束型和横向行政协议自我约束型。两种利益协调模式各有特点,也各有其不同的适用空间与优势。

第三节研究区域大气污染府际合作治理利益协调的法律规制。无论政府政策型利益协调模式还是行政协议自我约束型利益协调,均应当被纳入法律调整范围之中,通过建立利益表达机制、利益磋商机制、利益协议机制、利益补偿机制、利益协调监督机制与利益纠纷裁决机制,以及通过同时建立成本分担制度、公共效益分享制度和生态补偿制度作为配套,对两种利益协调模式加以法律规制。

第六章 区域大气污染府际合作治理纠纷解决

第一节对区域大气污染府际合作治理纠纷进行理论阐述。从府际合作着手,梳理出区域大气污染府际合作治理纠纷的类型是府际之间的行政权能争议或者府际之间的行政协议争议。这种划分有助于打破将行政权

能争议定位于行政系统内部事务的观念,以行政协议途径加强区域大气污染治理府际合作,促进区域协调法治制度创新。

第二节梳理区域大气污染治理府际合作治理纠纷解决的制度安排。行政权能型府际合作纠纷根源于行政权能及其法律规定,现有纠纷解决方式的制度安排有权力机关解决方式、行政机关解决方式和司法机关解决方式。而行政协议型府际合作纠纷解决方式取决于协议中的约定,主要有自我协商解决和提交共同上级行政机关解决两种方式。既有的纠纷解决制度也存在一些不足:无论是权力机关还是行政机关解决区域大气污染治理府际合作纠纷,均缺乏可操作性规则;相关纠纷解决机制的法制保障与规制不足并存;以行政组织设置调整或行政权力相对集中来解决区域大气污染治理府际合作纠纷的功能有限;司法机关附带解决方式的启动程序具有被动性,侧重个案解决。这为后续的制度完善和机制健全指明了方向。

第三节分析区域大气污染治理府际合作治理纠纷解决的完善路径。主要路径有:一是通过完善立法以解决中央政府与地方政府之间的权限争议,同时完善有关环境保护法律中关于行政解决区域大气污染纠纷的相关规定,并通过行政程序立法确立统一的行政管辖权制度和行政协议制度,以规范行政权限争议的裁决程序。二是完善机制以涵盖区域大气污染治理府际合作治理纠纷解决需求,包括健全权力机关和行政机关的区域大气污染治理府际合作纠纷解决机制;加强编制管理,通过调整组织结构和整合行政职权以解决行政权限争议;因行政协议产生的区域大气污染治理府际合作治理纠纷,由缔约机关选择自行协商解决或报送共同上级行政机关裁决。三是构建区域大气污染治理府际合作治理纠纷解决配套制度,包括建立重大污染事故损害赔偿纠纷行政处理前置程序制度、完善区域大气污染损害赔偿制度等,以完善立法、健全机制和建立配套制度。

关键词: 区域大气污染;政府环境质量责任;府际合作;治理

目 录

中文摘要	1
导 论	1
一、区域大气污染问题凸显	1
二、区域大气污染联合防治的法律和政策应对	2
三、府际合作成为区域大气污染联合防治的主导	5
四、区域大气污染府际合作治理文献综述和研究价值	7
第一章 区域大气污染府际合作治理新范式	11
第一节 区域大气污染和区域大气环境阐释	11
一、区域大气污染界定	11
二、区域大气污染成因	13
三、区域大气环境属性	16
第二节 区域大气污染府际合作治理的理论证成	18
一、区域大气污染特点决定府际合作治理	18
二、区域大气环境属性要求府际合作治理	21
三、属地治理模式的不足催生府际合作治理	24
第三节 区域大气污染府际合作治理的规范与实践	29
一、区域大气污染府际合作治理的规范基础	29
二、区域大气污染府际合作治理的特点分析	32
三、区域大气污染府际合作治理的实践机制	34
第二章 区域大气污染府际合作治理正当性基础	41
第一节 区域大气污染府际合作治理的宪法基础	41
一、区域大气污染府际合作治理的宪法规范基础	42
二、区域大气污染府际合作治理的宪法制度基础	44

三、区域大气污染府际合作治理的宪法理论基础	51
第二节 区域大气污染府际合作治理的行政法基础	53
一、区域大气污染府际合作治理的行政生态分析	53
二、区域大气污染府际合作治理的行政法治维度	58
三、区域大气污染府际合作治理的行政组织基础	60
第三节 区域大气污染府际合作治理的环境法基础	64
一、区域大气污染府际合作治理的政府责任	64
二、区域大气污染府际合作治理的空间趋势	70
三、区域大气污染府际合作治理的多元机制	74
第三章 区域大气污染府际合作治理基本原理	79
第一节 区域大气污染府际合作治理基本原则	79
一、合法原则	79
二、效率与公平原则	80
三、协调发展原则	82
四、公众参与原则	85
第二节 区域大气污染府际合作治理软硬法混合规制	88
一、软硬法混合规制趋势	88
二、硬法规制之区域协同立法模式	100
三、硬法规制之区域共同立法模式	103
四、软法规制之行政协议模式	106
第三节 区域大气污染府际合作治理机构	111
一、区域大气污染府际合作治理机构设置必要性	111
二、如何设置区域大气污染府际合作治理机构	113
三、区域大气污染府际合作治理机构职责	114
第四章 区域大气污染府际合作治理制度体系	117
第一节 区域大气环境规划制度	117
一、区域环境规划	117
二、区域大气环境规划	119
三、区域大气环境规划制度完善	121
第二节 区域大气污染府际合作治理执法制度	123
一、区域大气污染府际合作治理执法制度检视	123
二、区域大气污染府际合作治理执法特点分析	126

三、区域大气污染府际合作治理执法具体方式	128
第三节 区域重污染天气应急制度	130
一、区域重污染天气应急制度规范依据	130
二、区域重污染天气应急制度内在逻辑	131
三、区域重污染天气应急制度完善路径	134
第四节 区域大气污染府际合作治理保障制度	136
一、信息公开和公众参与制度	136
二、绩效考核制度和问责制度	140
三、环境技术规范和环境教育	141
第五章 区域大气污染府际合作治理利益协调	145
第一节 区域大气污染府际合作治理利益协调必要性	145
一、区域大气污染府际合作治理的利益多元状况	145
二、区域大气污染府际合作治理的利益协调实践	148
三、区域大气污染府际合作治理的利益协调困境	151
第二节 区域大气污染府际合作治理的利益协调模式	154
一、利益协调模式分析	154
二、政府政策约束型模式	155
三、行政协议自我约束型模式	157
第三节 区域大气污染府际合作治理利益协调的法律规制	158
一、区域大气污染府际合作治理利益协调的主体	158
二、区域大气污染府际合作治理利益协调机制健全	161
三、区域大气污染府际合作治理利益协调制度建构	165
第六章 区域大气污染府际合作治理纠纷解决	167
第一节 区域大气污染府际合作治理纠纷的理论阐释	167
一、区域大气污染府际合作治理纠纷的内涵解读	168
二、区域大气污染府际合作治理纠纷的特点诠释	171
三、区域大气污染府际合作治理纠纷的类型分析	173
第二节 区域大气污染府际合作治理纠纷解决的制度安排	177
一、权力机关解决区域大气污染府际合作治理纠纷	178
二、行政机关解决区域大气污染府际合作治理纠纷	179
三、司法机关解决区域大气污染府际合作治理纠纷	183
四、区域大气污染府际合作治理纠纷解决制度反思	185

第三节 区域大气污染府际合作治理纠纷解决的完善路径	189
一、加强立法以预防区域大气污染府际合作治理纠纷发生	189
二、完善机制以涵盖区域大气污染府际合作治理纠纷解决需求	192
三、构建区域大气污染府际合作治理纠纷解决配套制度	196
结 语	198
参考文献	207
后 记	227

导 论

在现代社会繁杂多样的环境问题之中,区域大气污染正日益成为公众讨论和法律论争的焦点,近几年频繁发生的雾霾和区域重污染天气更是引发了人们对区域大气污染防治和区域大气环境治理的深层思考。^① 区域大气污染之所以成为公众广泛关注的焦点,很大程度上与区域大气污染和区域大气环境的特征以及其所产生的影响有关。当前频仍的区域大气污染已不同于上个世纪以煤烟为主的大气污染,而是呈现出一种混合了煤烟、汽车尾气、细颗粒物、粉尘等多种污染物的复合型大气污染。区域复合型污染会引致系统的且常常是不可逆的人身损害,而且这些损害一般是潜在的。区域大气污染的特质以及我国区域大气污染治理的现状催生了区域大气污染联合防治的迫切需要。而区域大气污染联合防治又以政府间合作治理为主导,这种全新的大气污染治理模式称之为区域大气污染府际合作治理模式。

一、区域大气污染问题凸显

在高度现代化和工业化的进程中,我国区域大气污染问题愈来愈突出。中国工业化进程中,工业污染和广大农村的土壤及水源严重污染的叠加效应是中国严重雾霾形成的特殊机理。^② 近年来,我国多地遭遇雾霾天气,在京津冀、长三角、珠三角、长株潭、武汉城市圈等经济发达区域,已经出现了严重的区域性复合大气污染。^③ 为何区域大气污染成为我国城市群发展和区域一体化进程的伴生物? 其内在原因是多方面的。

《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》归纳出区域大气污染频仍的原因主要有: 其一,我国长期以来的经济发展和

① 刘毅:《雾霾中还藏着多少秘密》,载《人民日报》2017年4月1日09版。

② 顾为东:《中国雾霾特殊形成机理研究》,载《宏观经济》2014年第6期。

③ 马中、石磊、崔格格:《关于区域环境政策的思考》,载《环境保护》2009年第13期。

唯 GDP 至上的考核标准。在高度工业化的进程中,由于人类自身行为导致的污染形式急剧增加。经济高度发展的过程中,地方政府绩效考核往往是以 GDP 为唯一指标,这种经济发展至上的观念无形中促成了地方政府片面重视经济发展而忽视环境保护的心态,这是深层次的原因。其二,大气污染物的特性。大气污染物容易受大气环流的影响而不断迁移,这是大气污染与水污染和土壤污染相比的显见特点。为什么区域大气污染容易发生在城市群,很大一部分原因在于这些城市群往往在地理位置上接近,而且产业发展模式相近。城市群中的不同城市各自排放的大气污染物在大气环流作用下在城市群中不断迁移和累积造成了区域大气环境污染。第三,受制于我国现有的环境管理体制和大气污染防治管理体制,区域内各行政区之间的协调治理大气污染机制不充分,这也是造成区域大气污染的原因。在上个世纪,我国大气污染主要表现为煤烟型污染,而如今大气污染则表现为复合型的区域大气污染。复合型污染混合了煤烟、汽车尾气、细颗粒物、粉尘等各种污染物,情况更为复杂。复合型污染的防治措施不同于传统的煤烟型污染,区域内各行政区政府之间缺乏协调机制以应对复合型污染,这将会加剧区域大气污染。

可以说,区域大气污染问题的产生和凸显混杂了自然因素和人为因素。区域大气污染给现行环境管理模式带来了巨大的挑战,仅从行政区划的角度考虑单个城市大气污染防治的管理模式已经难以有效解决当前愈加严重的大气污染问题,因此亟待探索建立一套全新的区域大气污染防治管理体系。^① 区域大气污染的治理思路不能停留在传统的属地主义治理模式上,应当基于区域一体化的背景创新区域大气污染联合防治机制,形成完备的区域大气污染联合防治法律和政策体系。以京津冀、长三角和珠三角等区域为代表的区域大气污染联合防治模式是区域大气污染应对的有效实践。区域大气污染联合防治模式不仅仅在实践层面有诸多的经验,其在理论层面也亟待深入研究和探索。区域大气污染联合防治模式具有鲜明的时代特征和实践价值,创新区域大气污染联合防治理论研究和构建完备的区域大气污染联合防治制度体系是区域大气污染联合防治模式走向成熟的关键。

二、区域大气污染联合防治的法律和政策应对

通常情况下,一个区域或者城市群的经济都“以一定的江河湖海

^① 《重点区域大气污染防治“十二五”规划》(2012年10月)。