

我国大气污染区域治理 执法协调机制探论^{*}

于钧泓

【提 要】 大气污染区域治理实际上是将大气污染的区域按照行政区划的管辖划分为若干行政单元，每一行政主体不仅要负责所辖单元内的大气污染防治事务，同时还要与其他行政单元内的行政主体相互合作。联合执法涉及如何平衡各行政主体之间的关系、协调区域执法资源、联合执法的跨区管辖等具体问题。建立大气污染区域治理执法协调机制需要解决联合执法的依据、效力、配套制度建设等方面的问题。建立大气污染区域治理执法协调机制不仅可以消减区域大气污染物的浓度，还可以提升区域行政资源的配置效率。

【关键词】 大气污染 区域治理 执法协调 联合执法 系统化

〔中图分类号〕 D912.6 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000—2952 (2019) 05—0089—06

近年来大气污染问题成为了社会关注的热门话题，我国大城市的大气污染防治形势不容乐观。总体而言，大气污染物排放总量依然居高不下，传统的煤烟型大气污染尚未得到全面控制，挥发性有机物、石化工业、机动车造成的细颗粒物、光化学烟雾、臭氧污染等又有愈演愈烈之势。2015年11月，环保部门首次在北京召开“京津冀环境执法与环境应急联动工作机制联席会议”，由此正式启动了“京津冀环境执法联动工作机制”，实现了三地环境保护的一体化，共同保护区域内的大气环境。北京、天津市的环境保护局与河北省环境保护厅三方共同协商建立了“联动工作机制”，成立了环境执法联动工作领导组织，由领导组织统一开展三省（市）环境执法工作共同监察执法。这标志着区域大气污染治理执法协调机制在京津冀三地初步建立起来，执法协调机制的建立具有推动大气污染区域治理的关键作用，执法效果直接影响到大气污染防治的效果。本文旨在对大气污染区域治理执法协调机制做更深入的研究，对在运行中面临的具体问题进行分析，提出改善的建议。

* 本文系2015年最高人民法院审判理论一般项目“京津冀协同发展法律合作机制研究”(2015SPZX07)和2014年国家社会科学基金一般项目“北京及周边省区市大气污染治理法制协调机制研究”(14BFX107)的阶段性成果。

一、理论层面：大气污染区域治理执法协调机制的特征与系统化

（一）大气污染区域治理执法协调机制的基本特征

大气污染区域治理的实施有赖于区域内各行政主体的联合治理活动，这一活动在本质上属于行政执法行为。因此，大气污染区域治理执法协调机制具有以下基本特征：

一是法定性。大气污染区域治理执法协调机制是通过上级政府建立或者由区域内的各行政主体协商确定的一种制度，该制度在区域内对参与大气污染治理的各行政主体都有一定的约束力，因而具有法定性。

二是目的性。从目的上看，大气污染区域治理执法协调机制的产生主要是为了协调区域内参与大气污染治理的各行政主体之间的执法关系以及执法资源的集中分配和相互配合问题，而远期目标则是为了促使大气污染治理活动能够顺利完成，以达到使大气环境得到改善的目的。

三是规范性。大气污染区域治理执法协调机制的建立可以在区域内搭建一个沟通交流平台，由各行政主体相互交流沟通，并且这种交流沟通与联席会议制度是有区别的，联席会议制度这种解决某一件具体事项的办理，属于“特事特办”的一种客观表现形式，而大气污染区域治理执法协调机制则是以一种制度化存在的方式来协调解决各行政主体之间的执法权力资源分配问题，该制度规范可以在区域内反复适用。

四是秩序性。所谓秩序性就是通过大气污染区域治理执法协调机制的运行使区域内的各行政主体的执法权分配以及联合执法、跨区执法等执法活动出现秩序井然的现象。法的秩序性是法的安定性的一种客观表现，因而制度的运行也显现出一种秩序状态，它是法律运行状态的直观性指标。从这一角度来看，大气污染区域治理执法协调机制的运行最终的效果就是要使各地方行政权力的运行具有一种秩序化的外观特征，使各地方对大气污染的治理能够达到同步进行、同时进行、合作进行。

（二）大气污染区域治理执法协调机制的系统化

法律制度的系统性是法律制度的一个重要特征，因为法律机制内部的各要素之间相互联系、相互区别，相互促进又相互制约，任何环节的变化都会严重影响其他环节；同样地，其他因素的变化也会影响或受制于这一环节。难以忽视的是，机制的自我调节功能，使得整体在特定的时间和特定的条件下是相对稳定的，当某一要素的变化超出要求及功能时，它便会进行自我调节从而确保整个系统目标的实现。大气污染区域治理执法协调机制的系统化就是要通过立法协调机制的运行，建立一个行政执法协调系统，使每一地方行政执法权在实际行使职权的时候都能够得到协调系统的支持，从而获得其他地方行政权力的帮助，最终共同完成区域大气污染治理的任务。具体而言，行政执法系统化就是通过行政执法协调机制来构建协调系统，以实现行政执法权之间的日常协调，这样的系统应当是制度化、体系化、日常化的，而非对单一执法事件的协调，如果是对单一执法事件的协调可以由联席会议制度来解决。

大气污染区域治理执法协调机制的系统性目标的构建应当打造五大平台：一是信息交流平台。即每一地方行政主体都有各自的信息来源并且也都掌握着各自不同的信息，这些信息既包含了内部信息同时也包含了外部信息，对于这些信息，执法协调机制应当建立信息交流平台，使各地方行政主体的信息能够在平台之上进行交流，这样就可以使各执法主体迅速与执法相关的信息对接，以提高区域内大气污染治理的执法效率。二是协同交流平台。区域大气污染治理需要各地方行政主体共同努力、联合执法才能达到效果。我国的行政执法长期以来是采取以管辖区域为单位各自采取相应措置实施分别治理的模式，即所谓的“自扫门前雪”模式，这种模式对于治理大气污染的作用非常有限，因此需要采取协同共治的方式来达到最终的治理效果。具体而言，是由执法协调机制建立协调沟通交流的平台，使各地方行政执法主体能够在平台内进行交流，并按照事先确立的规则完成协同执法的目标。三是办公管理平台。即处理协同执法的常规工作的平台，是维持执法协调机制的正常运转所需要的基本平台。四是移动办公平

台。在“互联网+”的时代里，“互联网+”的思维不仅仅是商业运营的一种主导型的思维，在行政执法领域内，也应当贯彻这样的思维，当下移动互联已经成为人们生活的重要组成部分，政府机关也纷纷开办了移动互联公共账号，向社会公布和收集相关信息，这在实践中取得了良好的效果。因此，大气污染区域治理执法协调机制也应当构建这样的移动办公平台，促进各行政主体之间的沟通，并且还能够及时收集到社会公众对联合执法的意见和建议。只有通过执法协调机制建立了上述平台之后，执法协调机制的运行才是系统化的而非联席会议式的独立化运行方式。

二、现实层面：建立大气污染区域治理执法协调机制的消极因素

我国从2002年到2008年，陆续在全国范围内成立了环保督查中心，这些环保督查中心在地方履行环境监察职能时，不仅具有较高的权威性，还具有超脱于地方利益的独立性，可以在不受地方政府干预的情况下，督促地方政府和有关职能部门履行其环保责任，并为国家和地方环保部门提供执法支持。然而，如区域环境规划、环境监测、环境准入标准等一些区域大气环境治理体系所需要的关键职能，并没有授权赋予各大环保督查中心。^①此外，我国一些地方还成立了一些具有一定行政管理职权的区域性组织管理机构，以北京奥运会组织的成立为典型。北京奥运会组织将京津冀区域内涉及大气环境管理职权进行了集中配置，在不具备正式组织机构的前提下为了确保2008年北京奥运会的顺利举办而设立。这一组织的不同点在于权力的“先集中再配置”，这些权力包括了对大气环境保护的决策、执行和监督等，这种模式在很大程度上提高了处理环境问题的效率。与此相类似的还有上海，为了保障世博会期间的空气质量达标，成立了长三角区域空气质量预警联动系统。

从目前我国环境行政执法的现状来看，建立大气污染区域治理执法协调机制主要存在四方面的消极因素：

第一，区域大气污染治理理念尚未统一。随着近年来大气污染问题的不断升温，中央和地方对治理大气污染的重视程度提升到了前所未有的高度，在实践中成立了各种各样的关于治理大气污染的机构和组织，其中之一就是大气污染防治协调组织，随着这种组织的相继成立，区域治理协调措施的改善将会到达一个相应的高度。^②在实施区域共同治理的同时，我们也应当认识到当前各种协调组织在实施过程中依然存在协调治理目标不合理的问题。一直以来，大气污染物总量控制和减排被认为是大气污染治理的主要目标。中央政府制定总量减排目标和计划后，各地方政府把结合减排计划量化的任务的完成作为目标，努力通过减排责任的考核。为了使环境问题得到良好的改善，政府把焦点全放在了科层治理逻辑的偏差和治理操作中的减排目标，从而导致公众对大气治理状况的实际感受与新闻报道中的环境治理成效存在很大差异，如提前完成的减排目标和数字，优秀的减排责任考核结果等。该协调机制在摸索改革中依然以主要污染物总量控制及减排的目标为导向，并没有回应上述问题。公众的健康有赖于良好的空气环境，需要把政府的关注从主要污染物总量控制和减排转移到对大气环境质量改善上，使得协调机制的转变目标更加高远。协调机制的转变是以存量变革为主导，增量与存量变革相结合的重大变革，需要不仅从形式上，而且在结构功能上实现量变与质变的有机结合。这样的变革和调整属于大势所趋、不可规避。^③

第二，合作措施不完善。首先，我国大气污染治理区域内的各项标准不尽一致。例如，在机动车尾气排放标准方面，分为“国五标准”和“国四标准”，而在京津冀地区，实施标准就有很大的区别，三地分别实施不同的标准，由此导致污染治理的成效不佳。^④再如，长三角地区的污染物治理标

^① 参见岳建华等：《以环保督查促使环保法律法规和国家决策部署落地生根》，《环境保护》2016年第7期，第14~15页。

^② 王清军：《区域大气污染治理体制：变革与发展》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2016年第1期，第114页。

^③ 范俊玉：《政治学视阈中的生态环境治理研究》，苏州大学博士学位论文，2010年，第67页。

^④ 尹卫国：《联防联控关键要齐步走》，《中国环境报》2014年4月25日。

准在各城市也存在差异，在经济发达地区例如上海、江苏等重点治理PM_{2.5}时，安徽却只对PM₁₀进行治理，导致该区域内大气治理的进程缓慢。其次，区域空气质量监测存在问题。公众对环境治理效果的实际感受与空气质量监测结果存在很大差异是其中最典型的问题。这种较大的差异降低了公众对区域空气质量监测结果的信任，进一步使大气污染治理机制的有效性受到怀疑，最终导致该机制被撤销。再次，“运动式”执法难以持续。区域经济发展战略调整、科学技术更新、产业结构整合和管制市场机制转型等都是区域大气污染防治所涉及的，在关联因素基本不变的情况下，大气污染治理有必要采取集中整治的运动式治理办法，以有效调节大气环境治理部门之间的关系。

第三，框架协议缺乏约束力。大气污染区域治理法律协调机制实施过程中的关键环节是签署具有区域行政协议性质的区域框架协议。当下，由于我国区域行政协议本身的性质与效力，缺乏有效的法律约束方式，使得大气污染区域治理协作机制在以后的操作中可能会存在障碍。

第四，缺乏区域利益平衡措施。从我国大气污染区域治理的执行实践，并从治理机制长效运行予以考虑，就现有大气污染区域治理执法协调机制规则以及执行情况来看，已经或可能出现以下三个方面的问题：首先，缺乏协调“统一管理”与“部门管理”利益的措施。对统管部门来说，增强其监管职责可以依靠协调组织机制来完成。但这一机制顺利执行的前提是以分管部门为主体的协调组织对其在大气污染治理中的法定职责必须明确。而目前的区域治理无论是机制还是体制的革新，都没能实现对统分权责的明确规范、科学配置，由此在现实操作中难免会出现“协而不调”的情况。其次，缺乏协调“部门管理”与“属地管理”利益的措施。由中央和地方共同组成的协调组织在实行大气污染协调治理制度中，涉及到中央与地方的事权和财权的调整。当前，相应事权财权还未全部明确，各地“协议空置”、“协而不作”的问题屡屡出现。最后，缺乏协调治理受环境污染影响的地区内部关系的措施。除平衡协调机制内部各成员之间的关系外，治理区域内，各地方在经济发展程度、大气污染程度等方面也存在着差异性。为落实大气污染协调机制、实现区域空气质量的整体改善，可能会使地区内落后的城市承担的环境治理责任较重，为了弥补此种问题导致的缺陷，需要制定相应的利益平衡措施。现有的大气污染治理制度缺少相应的利益平衡措施，导致区域内各城市参与大气污染区域协调治理的热情与力度受限。

除此之外，资金来源和配套保障的缺乏，以及信息共享和预警标准不健全等问题也是阻碍我国大气污染区域治理执法协调机制建立的重要因素。这些消极因素是导致区域内个别地方政府应对大气污染区域治理的态度消极、缺乏热情的重要原因。

三、设计层面：我国大气污染区域治理执法协调机制的改进与完善

（一）完善大气污染区域合作措施

为了克服建立我国大气污染区域治理协调机制中的各种消极因素，可以采取以下措施：

第一，逐步统一区域内的各项环境质量标准，尤其是大气污染物治理标准和机动车尾气的排放执行标准。区域内的各个地方在经济发展的规模上、大气污染的具体情况上以及治理大气污染的水平等方面存在着一定的客观差异，所以强制要求区域内的各行政单元指标都达标就有难度，但是环境的改善往往取决于区域内的短板。所以，要提升区域的整体空气质量，就不得不暂时牺牲掉一部分利益，而这部分利益可以通过区域生态补偿机制予以弥补，以实现实质的区域公平。

第二，建立相应的激励机制来鼓励地方政府在治理大气污染过程中动力不足的问题。具体的激励措施可表现在以下三个方面：首先，制定激励机制提升政府治理大气污染的动力。中央政府和区域大气治理管理机构应制定相应的激励政策，鼓励地方发挥创造性。例如，中央政府可将空气质量优等天数、空气严重污染的情况与治理情况列入对地方业务考核的重要指标中。区域管理机构可编制针对区域内各地方大气污染治理成效表，由各地区根据自身特点做出相应承诺，并经管理机构核实在表格中记载，最后以该地区的治理目标与实际治理结果差距做出评价。同时将地方考核的结果

和财政支持、项目扶持、地方城市建设联系，以此督促地方将大气污染治理、环境保护作为地方综合协调发展重要组成部分予以考虑。同时还可以将传统意义上中央和地方二元治理模式加以改变，将新环保技术实施的难度作为标准，以此来解决中央和地方在政策执行时出现摩擦的难题。其次，对地方职能部门的政策激励。横向，区域协作机制成员在区域管理机构的组织下，通过协商、谈判，形成具体的大气污染治理合作计划、帮扶计划或者单项承诺。各成员内部环境部门应当明确各部门的权责界线，整合部门职权，避免出现“权力真空”地带。纵向，吸纳各地方主管负责人作为区域大气治理机构成员，加强区域大气治理机构对各地环境保护部门的垂直领导，同时扩大大气污染防治行动计划的辐射范围，将能源、税务、交通等部门纳入该计划中来，化解部门间信息不对称的困境。再次，对各级环保职能部门负责人和行政人员的激励。改变传统的政绩观，将大气污染治理评价标准纳入官员的政绩考核之中，对于考核不合格的官员要实施一票否决，并且在一定期限之内不得再提拔任用。^① 只有完善了合作的措施，大气污染区域治理协调机制的实施才能够运行顺畅。

（二）健全区域联合信息共享与安全预警机制

从经济学角度来讲，在信息不对称的情况下，非常容易引发环境治理参与主体的逆向选择，从而产生道德风险，而这一风险对于大气污染治理而言是极为不利的。所以应当建立信息共享机制，使每一参与治理的主体都能够根据公开的信息来决定自身的决策行为。与此同时，在建立了信息共享机制后，还应当对该信息所可能产生的利益进行评估，并且要建立相应的安全防范机制，以防信息被恶意利用。因此要建立安全预警机制，安全预警可以分为若干等级，每个等级所对应的具体限值可以交给区域来统一协商确定。其次，应当设置专门的区域内大气污染信息共享平台，来确保区域预警和应急联动能够及时开展。区域信息共享平台应及时共享区域内各地方的空气监测实时数据、各地防治信息、重点企业污染情况等内容，让区域内各地方政府机构能够根据现实情况及时推进大气污染协调治理对策。^②

（三）建立区域生态补偿机制平衡区域利益

在污染治理的区域协作政策执行上，由于区域内各行政主体的经济发展程度存在差异，环境污染治理需要财政支持，各行政主体之间就容易存在经济利益上的矛盾，因此，大气污染区域治理协调机制离不开区域利益平衡措施作为基础保障，一方面保障区域内的实质公平，另一方面可以保障机制的长效可持续推行。现阶段在大气污染区域治理协调机制中引入生态补偿机制，是平衡区域内各方利益的有效措施。^③ 大气污染区域治理生态补偿的内容非常广泛，从治理的角度来看，生态补偿主体需要符合以下几个条件：一是本地区因大气污染区域治理协调机制而主要获益，二是为区域内经济较发达的地区，三是本地区承担的区域空气质量改善责任不重。大气污染区域治理生态补偿的客体即大气污染区域治理工作中的贡献者，其与生态补偿主体相对应，一般亦需同时满足三个条件：一是本地区为大气污染区域治理协调机制运行在经济上承受过多压力，二是区域内经济欠发达的地区，三是承担的区域空气质量改善责任负担较重的地区。如京津冀一体化的河北地区，从2012年的数据可以看出，河北省的全省GDP总量在全国而言比较靠前，处于第六的位置，但是排污总量却处于全国第一，同时全省将近五分之二的县仍属于贫困县。如果不能对河北省给予一定的经济补偿，那么河北将根本无力承担区域内大气污染减排的责任，京津冀区域的大气污染区域治理机制也将很难长期推行下去。大气污染区域治理生态补偿资金的来源问题至少有两个解决思路：一是进行横向财政转移支付，二是设立大气污染区域治理生态补偿基金。此外，还可以考虑运用环境保险、企业污染税等方式扩容资金，以保证资金的长期供给。除了资金的扩容，专项资金的运作体制对于生态

^① 贺璇等：《京津冀大气污染治理模式演进：构建一种可持续合作机制》，《东北大学学报（社会科学版）》2016年第1期，第61页。

^② 曹锦秋等：《联防联控：跨行政区域大气污染防治的法律机制》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2014年第6期，第38页。

^③ 王洛忠等：《京津冀雾霾合作治理困境及其解决途径》，《中共中央党校学报》2016年第3期，第76页。

补偿制度的运行尤为重要。在这一问题上，各区域大气污染治理管理委员会应当承担相应的监管职责，此外应当设置相应的制度，规范委员会对于资金的使用。例如对于补偿标准如何认定问题，应当规定必须经独立的第三方或专门的精算机构加以充分研究，得出精算报告，并将报告予以公告。在一定的条件下，还可以吸收公众参与，组织听证会或报告会，接受民众的监督。

(四) 引入“区域限批”作为大气污染区域治理的约束制度

“区域限批”制度是《环境保护法》中新增加的制度，该项制度的基本含义是当环境区域内出现了生产企业有危害环境并且环境容量已经超标时，环境主管部门应当对区域内的所有项目限制批准。^①“区域限批”制度从其表现措施来看，主要是一种限制性措施，目的是使环境污染不再增加。同时“区域限批”也是一种惩罚性措施，俗话说“城门失火殃及池鱼”，这就要求所有企业应当遵守环境保护法律法规，将超标排放行为遏制在摇篮之中。对于大气污染而言，依然可以采取“区域限批”的措施来对区域内的大气污染物排放行为加以限制。只不过在实施“区域限批”时需要注意以下问题：一是限制的事由。应当事先由法律规范给予明确的规定，以保证大气污染区域治理的各行政主体能够准确适用法律。二是限制的标准。即达到什么样的程度才可以限制审批，这也需要法律给予明确，不能让行政主体的自由裁量空间过大。三是限制的时间。对于限制而言，不应当是无限期的，应当有一定期限限制，而期限不应仅限于时间，也应当包括以环境改善程度为标准，达到相应环境改善标准的，就可以解除审批限制。四是实施机构。对由哪个机构来实施、在什么范围内实施等问题，需要用法律文件予以界定。值得注意的是，该项制度涉及限制企业的自由经营问题，容易对市场行为造成破坏，因而应当谨慎使用，所以该措施必须严格按照法律程序来实施，并且在法律的范畴内行使权利，防止因行政权被滥用而出现过度干预市场运行现象的发生。

本文作者：深圳大学理论经济学博士后流动站在站博士后

责任编辑：龚赛红

The Discussion on the Law Enforcement Coordination Mechanism of Regional Air Pollution Control in China

Yu Junhong

Abstract: Regional air pollution control divides air pollution areas into a number of administrative units according to jurisdiction, and each administrative subject should not only shoulder the responsibilities for the air pollution control affairs within the unit, but also cooperate with the administrative bodies in other administrative units. Joint law enforcement is related to such specific issues as the balance of the relationships among administrative bodies, the coordination of regional law enforcement resources, and the cross-district jurisdiction of joint law enforcement. In order to establish the law enforcement coordination mechanism of regional air pollution, the problems about the basis, effectiveness and supporting system construction of joint law enforcement need to be solved. The establishment of the law enforcement coordination mechanism of regional air pollution is significant not only for reducing the concentration of regional air pollutants, but also for improving the allocation efficiency of regional administrative resources.

Keywords: air pollution; regional governance; the coordination of law enforcement; joint law enforcement; systematization.

^① 朴光洙：《环境法与环境执法（第3版）》，科学出版社2015年版，第157页。