

空气污染整体治理:英国实践及借鉴

蔡 岚

(广东外语外贸大学 加拿大研究中心, 广东 广州 510420)

摘要 英国曾是空气污染最严重的国度。为此,英国中央政府提出对空气污染实行整体治理,并开展了全国范围的战略规划、政策指导和技术支持。同时,地方政府广泛开展跨部门合作和区域合作,不仅对本辖区,也对临近辖区的空气进行整体治理,加之严密法规下英国全民的积极参与,最终英国成为空气治理成功的典型。借鉴英国空气污染整体治理的实践,为我国解决日益严重的空气污染问题提供经验参考。

关键词 空气污染;英国政策;整体治理

2013年,中国遭遇史上最严重雾霾天气。雾霾波及 25 个省份,100 多个大中型城市,全国平均雾霾天数达 29.9 天,创 52 年来之最。PM_{2.5} 指数爆表,白天能见度不足几十米,中小学停课,航班停飞,高速公路封闭,公交线路暂停营运^①。空气污染已是我国面临的严重环境问题之一。寻找防治空气污染的有效方法,是各级政府迫在眉睫的问题。众所周知,英国曾是空气污染最严重的国度,但是,英国通过近半个世纪持之以恒地不懈努力,有效地解决了工业革命时期的空气污染问题。今天的英国又恢复了过去的田园风光,重现蓝天白云,成为空气治理成功的典型。那么,从半个世纪前的严重空气污染到今天的生态典范,英国是如何改善空气质量的?特别是 20 世纪 90 年代以来,英国力图对空气污染进行整体治理,具体有哪些政策实践?本文在梳理英国历年空气污染治理政策的基础上,重点关注英国中央政府和地方政府对空气污染进行的整体治理,希冀为我国解决日益严重的空气污染问题做出些许参考。

一、英国空气污染治理概述

(一)20 世纪 90 年代之前“应对式”空气污染治理

20 世纪 90 年代之前,英国空气治理主要是“先污染,后治理”的模式。空气污染立法大都是在

具体污染事件出现后,针对具体污染物才颁布相关法律。例如,英国工业革命时期,煤炭的广泛应用导致了英国历史上最为严重的空气污染。为了控制烟尘排放,1843 年英国议会讨论通过了控制蒸汽机和炉灶排放烟尘的法案。1863 年,议会通过了第一个《碱业法》以控制路布兰制碱工艺所产生的毒气;1874 年颁布了第二个碱业法,第一次制定了法定的氯化氢的最高排放量;1906 年,又再一次颁布制碱法,对那些散发有毒有害气体的行业作了分类,以控制这些气体的排放。与此同时,议会也通过了控制烟气污染的其它法律。鉴于 1952 年伦敦烟雾事件造成的极大负面影响,1953 年议会通过了更为全面和系统的控制空气污染的《空气清洁法》。之后,1956 年和 1968 年清洁空气法案(现合并为 1993 年清洁空气法案)也是为了解决英国 20 世纪 50 年代以来的严重烟尘问题。到了 20 世纪 80 年代,随着伦敦的车辆增多,汽车带来的污染也增多了。1993 年,英国又将机动车燃油列入法案,增加了对机动车燃油种类构成的规定,严格限制不合规定的燃油的生产、处理、分配、进口、销售以及使用。

研究认为,这个时期的环境政策虽然看似有效,甚至为公众所接受,但并非很成熟,因为议会倾向于采取末端控制措施抑制污染,而忽略了环境保护的整体性^②。换句话说,相当大的注意力被放在“事后措施”上,即着力改善既有环境,而非“事前防

收稿日期 2013-10-15

基金项目 教育部人文社会科学研究基金项目“区域公共事务的合作治理研究”(12YJC630003);教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“区域经济一体化中政府合作的法律问题研究”(11JZD010)

范”。同时,片段性、无计划性以及不连续性也是这个时期空气治理的特征^③。

(二)20世纪90年代之后“整体式”空气污染治理

20世纪90年代之后,英国认识到应对式空气污染治理的种种弊端,继而提出从整体上综合防治空气污染。英国第一部从整体上控制空气污染的法律是《环境保护法案(1990)》,法案第一章规定了“整体控制污染”(IPC),要求从传统的污染危害被动控制原则到以预防为主原则,致力于寻求“最可行的环境保护选择”(BPEO)和要求“不至于产生过多成本的最佳可利用技术”(BATNEEC)。随后取代IPC的“污染整体防治(IPPC)”更明确地显示出英国政府一直在致力于寻找整体治理环境问题的最好方法。IPPC由欧盟发起,作为欧盟成员国之一的英国有义务采纳实施IPPC。

在“污染整体防治(IPPC)”导向下,20世纪90年代后英国的空气治理充分体现了整体防治的特点。1990年9月英国政府发表了名为《共同的遗产:英国的环境战略》白皮书,提出了控制空气污染和改善空气质量的整体模式,在以现有技术为基础进行控制的基础上,制定了全国统一的空气质量标准,并增加了以空气污染治理效果为导向的控制方法^④。这种治理模式被称为“地方空气质量管理(LAQM)”,随后在《环境法案(1995)》中以法律形式确定下来。“地方空气质量管理(LAQM)”是在英国“国家空气质量战略(NAQS)”实施进程中被付诸于实践的。英国“国家空气质量战略(NAQS)”的重点有两方面。一方面是中央政府层面,要求其采取全国范围的行动来确保空气污染物排放量的减少;另一方面的重点在于地方政府,要求地方政府对空气污染治理必须采取“整体”防治政策。虽然污染排放是历时的,污染排放源可能是跨域的,但国家空气质量战略(NAQS)要求地方政府必须集所有可能的政策考量于一体,尤其是集交通规划、土地使用规划、经济发展规划于一体来整体考虑对空气污染的综合治理^⑤,这就迫使地方政府必须改革原有的“碎片化”“各人自扫门前雪”式的空气污染治理模式。

鉴于英国“国家空气质量战略(NAQS)”和“地方空气质量管理(LAQM)”中强调的整体治理的理念和措施,同时鉴于英国《环境保护法案(1990)》中“整体控制污染(IPC)”以及后续“污染整体防治(IPPC)”中对整体治理的强调,本文将20世纪90年代后英国的空气污染治理称为整体治理。下文

将分别从英国中央政府和地方政府两个层面梳理其整体治理空气污染的政策实践。

二、英国空气污染整体治理中中央政府的政策实践

为了从整体上防治空气污染,英国中央政府一方面提供宏观的战略指导,提出全国空气质量的目標,规划审查和评估全国范围内空气质量的步骤,划分空气质量管理区域,并辅以各种政策文件进行指导帮助;另一方面给出相对微观具体的信息指导和技术指导,为地方政府治理空气污染的具体行动提供帮助。

(一)对地方政府治理空气污染的战略指导

首先,英国政府颁布《国家空气质量战略(1997)》,提出政府治理空气污染的所有政策都必须建立在科学原则、预防原则、污染者付费原则和可持续发展原则基础之上^⑥,并通过政府委托的空气质量标准专家小组(EPAQs)设定了以人体健康为基础设定了8种常见污染物的排放控制标准。随后,在《英国空气质量法规(1997)》中,以法律形式规定了除臭氧之外的7种常见污染物排放标准,并提出了2005年之前应该达到的空气污染治理目标。英国《国家空气质量战略(1997)》中设定的空气质量目标如表1^⑦。

其次,英国中央政府提出分“三阶段”审查和评估英国空气质量(如图1)。第一阶段,要求地方政府对行政辖区内空气质量进行审查和评估,收集和汇编交通、工业和其他各种明显污染源的排放数据,以及7种污染物的背景浓度值。每个地方政府必须明确其所辖范围内的污染源,以及位于相邻行政区内,却可能污染本地空气质量的污染源。第二阶段,利用简单的筛选模型和当地可获得的任何空气质量监测数据,来进行筛选,排除对那些在既定日期前不太可能会超标的污染物的监测。第三阶段,对前两个阶段确定下来的污染源和污染物进行更深入复杂的研究,利用更先进的监测技术和空气污染扩散模型来预测未来岁月中超标的具体污染源及其地点。在第三阶段完成后,那些预计在2005年底之前无法达到空气质量目标的地方,必须划定空气质量管理区域(AQMA)。在这些划定了空气质量管理区的地方,中央政府要求地方政府必须制定书面行动计划,详细规划空气质量应如何完善。行动计划必须正视空气跨界污染的事实,即质量管理区内的空气有可能受到行政辖区之外的污染源所影响的事实^⑧。

表 1 英国 1997 年、2000 年空气质量目标以及欧盟建议的限值^a

污染物	1997—2005 年目标	测量周期	2000 年目标	欧盟建议的限值
苯	5ppb	年均值	2003 年:5ppb, 2005 年:1 ppb b	2010 年:1.66ppb
1,3-丁二烯	1ppb	年均值	2003 年:1ppb	无
一氧化碳	10ppm	8 小时均值	2013 年:10ppm	2015 年:8.5ppm
铅	0.5ugm ⁻³	年均值	2004 年:0.5ugm ⁻³ , 2008 年:0.25 ug m ⁻³	2005 年:0.5 ug m ⁻³ (工业区附近 2010 年前达到) ^c
二氧化氮	150ppb	每小时均值	2005 年:104.6ppb (允许≤122.6 ppb ^c)	2010 年:104.6ppb (允许≤122.6 ppb)d
臭氧	21ppb	年均值	未变 ^e	2010 年之前 21ppb
	50ppb	8 小时均值 (允许≤58 ppb)	未变 ^b	
微粒状物质(PM10)	50ugm ⁻³	24 小时均值 (允许≤54 ug m ⁻³)	2004 年:允许 57—70 ug m ⁻³	2005 年:允许≤85 ug m ⁻³ 2010 年:允许≤57 ug m ⁻³
	无	年均值	2004 年:40 ug m ⁻³	2004 年:40 ug m ⁻³ d
二氧化硫	100ppb	15 分钟均值 (允许≤135 ppb)	未变	60 分钟允许≤155 ppb 24 小时允许≤49.8 ppb d

(注:a.英国空气质量目标期限指的是当年年底,而欧盟目标期限指的是当年年初。b.指示性水平。c.临时目标。d.包含于现行的欧盟第 1 子指令中。)

经过三个阶段对空气污染的审查和评估,英国中央政府明确了全国范围的空气污染的状况,确定了重点防治的污染源地址和污染物名录,也划定了空气质量管理的重点区域,为整体控制空气污染做出了全国范围的战略规划。

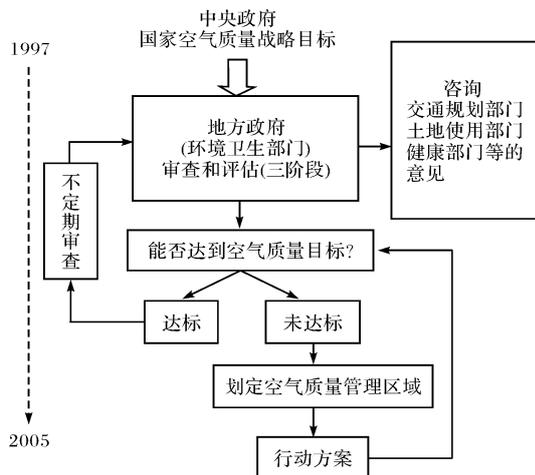


图 1 英国空气质量管理体系示意图

(二)对地方政府治理空气污染的政策指导

英国《国家空气质量战略(NAQS)》公布后,地方政府纷纷反映缺少空气质量管理的政策工具和专业知 识。中央政府很快做出回应,向地方政府提供各种支持和指导^⑥。包括各种具体指导文件,提供监测数据和排放清单等信息,并开通了电话咨询

和邮件咨询。

英国中央政府最初是使用纸质指导文件来帮助地方政府进行空气质量管理。共有 8 册。其中 G1 为《空气质量审查和评估框架指导》,G2 为《制定地方空气质量行动方案 and 战略:基本原则的考虑》,G3 为《空气质量与交通管理》。随后,又提供了系列的 4 个技术指导性说明,包括 TG1《空气质量审查和评估的监测》、TG2《大气排放目录的筹备和使用手册》、TG3《空气弥散模型的选择和使用指导》,以及 TG4《审查和评估:具体污染物指南》对审查和评估每一种污染物的具体方法都做了详细规定。之后,中央政府在 1999 年提供了《如何引导:地方空气质量管理过程中的咨询》、基于空气质量考虑的土地使用规划《空气质量与土地使用规划的实用指南》,2000 年又制定了《空气质量管辖区:如何落实行动方案》。

此外,为了解决地方政府提出的空气污染源排放清单信息不全的问题,中央政府在政府间统筹协调运行的“自动城市网(AUN)”网站上提供了国家大气排放物目录(NAEI)。这份目录提供了 10 平方公里范围的主要污染物排放估算值。网站还提供了诸如不同车辆型号和不同速度的排放因子等重要信息。中央政府还提供了主要城市区域的 10 个详细排放清单,包括默西塞德郡、布里斯托尔、南安普敦和朴次茅斯、斯旺西和塔尔伯特港的污染源

排放清单。

(三)对地方政府治理空气污染的技术支持

英国中央政府也着力推广更有效率的新技术以治理空气污染。根据2008年欧盟委员会通过的《环境空气质量指令》规定,就各成员国整体而言,可吸入颗粒物含量须控制在年平均浓度25微克/立方米的水平。这个目标须在2010年至2015年达到。而作为欧盟成员国首都,伦敦空气中的悬浮颗粒物水平已超过欧盟标准上限。因此从2011年起,配备特殊装备的卡车开始在伦敦市各处巡游,并在交通最繁忙的重点路段喷洒“醋酸钙镁溶剂”,这种化学溶剂能像“胶水”般,将悬浮颗粒污染物“黏”起来,坠落地面,进而改善空气质量^⑩。

此外,中央政府要求地方政府在第二和第三阶段的空气质量审查和评估中,使用大气扩散模型来预测污染物排放强度,并预测在不同气象条件下某种污染物的时间和空间分布。并且,把交通部原本是为了评估道路规划对环境的影响而制作的道路桥梁设计手册(DMRB),更新后用于各区域空气质量对比,将原为气象局用于评估城市街道峡谷的空气污染情况的模型,即城市街道位置环境评估模型(AEOLIUS),也更新后用于地方政府对空气审查和评估。还有更加复杂的弥散模型,诸如交通存档数据管理系统(ADMS-Urban),处理时间序列数据、排放清单和空气弥散建模的集成系统(AirViro),均更新后应用于英国空气质量

三、空气污染整体治理中地方政府的政策实践

如前所述,英国“国家空气质量战略(NAQS)”的另一个重点在于地方政府,要求地方政府对空气污染进行整体治理。对于地方政府而言,治理空气污染并不是新的责任。《环境保护法(1990)》中就规定了地方政府要负责处理那些不太复杂的工业过程中废气排放问题。但这是有史以来第一次,地方政府被要求从整体上防治空气污染。因此,英国地方政府要面对的难题是,在不调整行政区划的背景下,在现存部门界域的背景下,如何突破行政权力的边界束缚、部门束缚,整体地、综合性地寻找空气污染治理的根本对策。研究发现,英国地方政府通过实施大量的合作来开展对空气污染的整体治理,这种合作既包括地方政府部门之间的合作,也包括邻近地方政府之间的合作,还包括政府与社会团体的合作。

(一)空气污染整体治理中地方政府之间的合作

空气的流动性使空气污染天然就具有跨区域性,因此区域间合作是非常重要的。地方政府间合作最有效的方法,是组建区域空气污染治理组织^⑪,这种区域性合作组织能使有关地方政府采用更一致的方法来审查和评估空气污染,在划分空气质量管理区域时能更好地达成意见一致,并且能更齐心协力地落实空气治理行动方案^⑫。地方政府间合作的典型例子是威尔特郡的合作。威尔特郡位于英国英格兰西南区域,管辖4个非都市区:索里兹伯里(Salisbury)、威尔特郡西(West Wiltshire)、肯尼特(Kennet)、威尔特郡北(North Wiltshire)。为了专门解决区域空气污染问题,他们共同建立了一个空气质量工作小组,定期召开会议讨论空气污染治理的政策制定和技术问题,交流空气污染治理的经验,并反映治理过程中的困难。在全国范围内,地方政府间合作的例子还有国家空气质量论坛,以及国家清洁空气协会(NSCA)下属的空气质量管理委员会等等。这些政府间合作组织的参加者包括地方政府高官、公务员、咨询顾问和其他空气质量专业人员,他们定期召集会议讨论该阶段的空气质量管理有关事宜,并推广空气质量管理先进做法。国家清洁空气协会下属的空气质量管理区域工作小组就如何划定空气质量管理区域还制作了非正式指导手册,就区域空气建模预测的不确定性事宜和跨行政区划的空气质量管理事宜等做出明确的指导^⑬。

(二)空气污染整体治理中地方政府部门之间的合作

在英国,主要由环境卫生部负责治理空气污染。但是,随着生产的发展,污染排放源的多样化,仅凭环境卫生部一个部门已经无法有效控制空气污染的排放问题。“地方空气质量管理(LAQM)”需要多部门协同合作、整体综合地对空气污染进行控制^⑭。建立跨部门合作组织来解决空气质量问题,是促进地方政府部门间进行合作的可行方法^⑮。所有成员在掌握当地政治经济社会发展情况的基础上,对空气质量问题做优先议程设置,通过多个地方政府部门间的通力合作来解决空气质量问题。政府部门之间合作的典型例子是布里斯托尔市政府。为了在地方交通规划的进程中充分考虑当地空气质量的因素,布里斯托尔市交通部门的官员联合地方环境卫生部官员和战略规划部门官员组建了一个合作组织,专门召开部门间会议讨

论空气质量事宜。在空气质量管理区域划定后还召集了更多参与者,召开了更多的合作会议,讨论如何将空气质量改善方案与布里斯托尔市交通规划方案相融合。

有调查表明,虽然已有 59% 的环保部门官员、65% 的规划部门官员、64% 的交通部门官员、41% 的经济发展部门官员,以及 55% 的“21 世纪议程”官员参与了政府部门之间为整体治理空气污染而开展的合作,但这离“地方空气质量管理(LAQM)”整体防治的要求还不够,划定了空气质量管辖区的地方政府,还需与相关部门如交通规划部、土地使用规划部、经济发展部等实施进一步更广泛深入的合作,以政府相关部门政策和规划的一体化来整体治理空气污染^⑥(如图 2)。

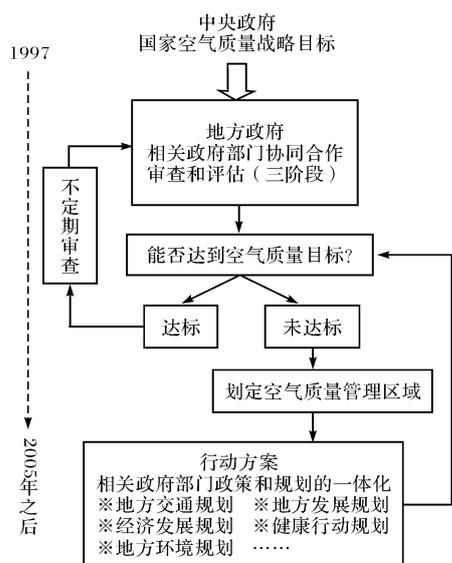


图 2 更多部门间合作的英国空气质量管理过程

(三)空气污染整体治理中地方政府与多方的协商和意见征询

为了防止地方政府做出有争议的决策,英国中央政府要求地方政府在治理空气污染的过程中,必须与邻近地方政府协商,与政府内其他部门协商,与环保部门、经济发展规划部门、高速公路建设等部门进行充分协商和意见征询。甚至,英国中央政府从法律层面规定了地方政府必须履行充分协商及征询意见的义务。例如,“地方空气质量管理(LAQM)”中就明文规定了地方政府必须多方协商征询意见的法律义务。地方政府不仅要与《环境法案(1995)》中所列明的法定组织和机构相协商,还必须与社区、环保团体以及区域政府组织等相协商。一份对英国 149 个地方政府开展的调查问卷显示,94% 的地方政府在制定空气污染治理政策时

有与相关部门做过意见征询。最经常被征询意见的是英国环境、食品和农村事务部门、相邻的地方政府、环境部门、高速公路部门^⑦(见表 2)。

表 2 相关部门被英国政府咨询的比例

利益相关者	被咨询的比例	重要度
英国环境、食品和农村事务部门	90	1.3
郡议会、都市区议会、镇议会、区议会	60	2.1
区域相邻的地方政府	90	2.2
环境部门	80	2.3
高速公路部门	65	2.3
居民小组	50	2.2
地方企业	56	2.5
其他	18	2.7
当地非政府组织	33	2.8
当地学校	16	2.9
当地高等院校	16	3.3

(注:1 表示地方政府认为非常重要的利益相关者;5 表示地方政府认为不重要的利益相关者)

为了保证公民有效参与,英国《自由信息法》规定公民能直接向政府环保机构索取空气监测数据,政府不得拒绝。民间也可以独立监测并发布空气污染数据,政府不能阻挠,也不能指责民间监测组织“非法”、“违规”、“不科学”。在保障公民及时获得空气质量信息的基础上,英国地方政府采用了多种方法来征询社会各界意见和建议。最常用的方法有,66% 的地方政府通过文书和信函征求其他政府部门和非政府组织意见,27% 的地方政府在公共场合进行信息咨询,26% 的地方政府通过宣传折页,24% 的地方政府召开公众会议来征询意见^⑧。其他方法还包括电视和广播公告,网站公告、调查问卷、公民评委团、地方交通日活动、新闻发布会、政府报告、空气质量论坛、电话调查等等,以此来获得尽可能广泛的公众参与。

四、借鉴和启示

(一)通过严密立法推动空气污染的整体治理

从英国治理空气污染的历程中不难发现,英国充分运用了法律的资源,从立法上对空气污染治理的各种措施进行了硬性规定,不仅使政府对空气污染治理具有法律上的依据,也使企业履行环境保护的社会责任具有法律上的规定。法律具有强制性,任何组织和个体都必须照此执行。从前文提到的诸多立法中可以看到,在英国,议会的立法力量在治理环境污染方面起到了非常重要的作用。因

此,英国把解决空气污染治理的问题纳入到了法律的体制内来解决,这不能不说是英国对空气治理的经验和贡献。我国最早是在1987年出台了《中华人民共和国大气污染防治法》,先后在1995年、2000年经历两次修改。2006年后又进入修改程序,但修改草案稿于2010年1月由环保部报国务院法制办后,一直处于“排期”状态。用13年前修改的法律治理当下的空气污染,已明显不合时宜。空气污染物的类型随着时代的发展,已经发生了变化,过去主要是煤烟型污染,如PM₁₀等。现在煤烟型污染已经转变为包括PM_{2.5}、氮氧化物等在内的复合型污染。对PM_{2.5}等新污染物的防治,在现有的《大气污染防治法》中体现不多。而且,我国法律对政府在保护和改善空气质量方面的责任没有明确的规定,政府防治大气污染的指标也不明确,导致大多数地方政府只重视GDP指标,优先发展经济,“先污染、后治理”的现象时有发生。同时,法律对违法企业的处罚力度较轻,最高罚额仅为50万元,显然对违法企业无法起到震慑遏制的作用。因此,借鉴英国治理空气污染的严密立法,用法律条文明确地方政府保护和改善空气质量的责任,明晰地方政府防治空气污染的具体指标,同时将区域污染联防联控写进现有法律,将有助于提升我国空气污染的治理成效。

(二)通过地方政府间的合作对空气污染实施整体治理

困扰某个行政区划的空气污染问题,可能也是让邻近行政区域焦头烂额的问题,任何一个城市在流动的空气污染中都无法独善其身。英国“地方空气质量管理(LAQM)”从法律层面要求地方政府在治理空气污染的过程中,必须与邻近地方政府协商,以防止某个行政辖区内治理空气污染的措施会给邻近地方政府带来外部负效应。这就使得同一区域内地方政府无论是在评估和审查空气质量时能够达成共识,在共同实施空气污染治理行动方案时也能相互配合共同防治。

我国也逐渐认识到整体治理空气污染的必要性和紧迫性。2013年9月12日,国务院下发[2013]37号《关于印发大气污染防治行动计划的通知》,第8点明确提出“建立区域协作机制,统筹区域环境治理”,明确要求“京津冀、长三角建立区域大气污染防治协作机制”。这种合作机制由区域内省级人民政府和国务院有关部门共同参加,合作的主要目的是“协调解决区域突出环境问题,组织实施环评会商、联合执法、信息共享、预警应急等大

气污染防治措施,通报区域大气污染防治工作进展,研究确定阶段性工作要求、工作重点和主要任务。现实中,我国各区域先后尝试过通过地方政府间合作共同治理空气污染。例如,苏、浙、沪于2008年12月建立了两省一市环境保护合作联席会议制度。山西省11个市也在2010年8月试图联手共同防控大气污染^⑧。几乎同时,四川省也出台了《关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量指导意见》的实施方案,并在成都、绵阳、乐山等15个城市率先施行。长三角地区9个城市53个空气质量自动监测站曾经构建起区域环境空气自动监测网络,并建立了空气质量共享会商平台,在国内首次实现了跨省市的空气质量联合预报。但是,这些合作的开展进程似乎都不尽人意。苏、浙、沪两省一市环境保护合作中的数据共享、预报会商机制因上海世博会的落幕而于2010年11月15日停止。两省一市互查冒黑烟车,因为只是临时性措施,现在也已停止。北京、天津、河北、山西、内蒙古、山东六省区市虽然召开了合作会议,且均表示要建立合作长效机制,但是,地方政府间合作“口号”多于行动^⑨。可见,我国地方政府间对空气污染的合作治理虽然形成初步共识,但是鉴于现阶段政府间合作主要通过签订各种政府协议如“规划纲要”、“协作框架协议”、“协作宣言”、“协作意见”,而使得政府间合作承诺常常面临严重的道德风险。从英国的实践中可以看出,地方政府间合作对于区域空气污染的整体治理具有重要作用。因此,探索如何在我国国情下推动地方政府在空气污染治理方面进行有效合作,任重而道远。

(三)通过部门间合作对空气污染实施整体治理

从英国1863年第一部《碱业法》“先污染,后治理”,到1990年《环境保护法案》明确提出“整体控制污染”治理思维的转变,可以看出英国逐渐认识到空气污染治理对多范围多层次合作的需要。因此,英国“地方空气质量管理(LAQM)”对部门合作提出了明确规定,要求地方政府必须集所有可能的政策考量于一体,尤其是集交通规划、土地使用规划、经济发展规划与一体来整体考虑对空气污染的综合治理。无论是在空气质量审查和评估的三个阶段,还是在空气质量治理的行动方案中,相关部门都必须紧密合作,充分审视各部门政策对空气质量的影响,以各部门政策的一体化来实现空气污染的整体治理。

我国现阶段空气污染治理的还工作主要限于

环保部门的职责。以各部门间合作来推动空气污染治理还处在刚刚起步阶段。部门间的合作多数只局限于环保部门和气象部门之间,合作的领域也仅限于环境监测和预警。例如,2012年江苏省环保、气象部门签署《环境保护工作合作框架协议》,双方拟“联合制作预警产品,向政府和公众提供预警信息,提出建议和有效措施,应对霾污染和因不利气象条件等原因导致的空气质量污染等事件”^②。当然,更多部门间合作也即将出现,2013年12月,浙江省政府决定在全省实施大气污染防治行动计划,筹建杭州都市圈联防联控体制,并提出加快推进工业、交通、城市和农业四大领域大气复合污染综合防治工作。如果工业、交通、城市和农业四大领域的空气复合污染的防治中能切实实现部门间的联防联控,那么我国空气质量的改善也将指日可待。

(四)通过全民参与对空气污染实施整体治理

英国在大半个世纪中能扭转空气质量,也得益于全民对空气污染治理的积极参与。在我国,公民参与空气污染治理的鲜活例子,就是目前各地正在开展的自测PM_{2.5}活动。公民自测活动的兴起是因为地方政府官方公布的空气质量信息严重滞后^③。一些环保组织开始发起自测项目,并带动了许多公民采用各种仪器和方法进行自测并公布。但兴致高涨的公民的自测活动并没有获得官方的认可^④。一方面一些地方环保部门通过媒体宣传公民监测的不科学性,另一方面环保部与于2009年公布了《环境监测管理条例》(意见征求稿),其中第81条规定,“未经批准,任何单位和个人不得以任何形式公开涉及环境质量的环境监测信息。”由此,限制了我国公众参与空气污染治理的积极性和可能路径。虽然公众参与空气质量的信息发布面临着公益性和能力性的缺失,但这种缺失并不能否定这种活动的正当性。公众具有生产科学信息的能力,且公众具有获取信息的权利基础。这种民间力量不应该被忽视或压制,而应该加以利用,因此,可以借鉴英国空气污染治理中的公众参与,解决空气质量信息的供需矛盾,既满足公众的信息知情权,同时也增强空气治理政策的合法性。

综上,空气污染的流动性要求对其实施整体综合防治。虽然治理空气污染的道路漫长而艰苦,但若能从英国整体治理空气污染的实践中汲取些许经验,将有助于我们早日走出“霾伏”。

注释

①新华网,《2013年全国遭史上最严重雾霾天气,创52年以来之最》,2013年12月30日。http://news.xinhuanet.com/travel/2013-12/30/c_125930861.htm.

com/travel/2013-12/30/c_125930861.htm.

②McGillivray, Bell. *Environmental Law: the Law and Policy Relating to the Protection of the Environment*. Fifth Edition, Oxford University Press, 2000, 10.

③吕晨光、周珂:《英国环境保护命令控制与经济激励的综合运用》,《法学杂志》2004年第11期。

④Longhurst, J. W. S., Lindley S. J., Watson A. F. R., and Conlan D. E. “The Introduction of Local Air Quality Management in the United Kingdom: A Review and Theoretical Framework.” *Atmospheric Environment* 30, no. 23(1996):3975-3985.

⑤Beattie, C. L., Elson, D. M., Gibbs, D. C., Irwin, J. G., Jefferson, C. M., Longhurst, J. W. S., Newton, A. J., Pheby, D. F. H., Pill, M. A. J., Rowe, J., Simmons, A., Tubb, A. L. T., Whitwell I., and Woodfield N. K. Best Practice in English Local Air Quality Management: Principles Illustrated by Some Examples of Current Practice. In *Air Pollution VII*, editde by Brebbia, C. A., Jacobson, M. Power H. WIT Press, Southampton and Boston, 1999, 199-212.

⑥Elsom, D. M. “Development and Implementation of Strategic Frameworks for Air Quality Management in the UK and European Community.” *Journal of Environmental Planning and Management* 42, no. 1(2000):103-121.

⑦⑧⑨Beattie, C. I., Longhurst J. W. S., and Woodsfield N. K. “Air Quality Management: Evolution of Policy and Practice in the UK as Exemplified by the Experience of English Local Government.” *Atmospheric Environment*, 35(2001):1479-1490.

⑩Lyndhurst, J. W. S., et al. “Local Air Quality Management as a Risk Management Process: Assessing, Managing and Remediating the Risk of Exceeding an Air Quality Objective in Great Britain.” *Environment International* 32, no. 8(2006):934-947.

⑪Elsom, D. M., Longhurst, J. W. S., and Beattie, C. L. “Air Quality Management in the United Kingdom: Development of the National Air Quality Strategy.” In *Air Quality Management*, edited by Longhurst, J. W. S., Elsom, D. M., Power, H. WIT Press, Southampton and Boston, 2000.

⑫纽约时报,《伦敦也为空气污染发愁》,2012年7月3日。<http://news.m4.cn/1168624.shtml>.

⑬⑭⑮Beattie, C. L., Elson, D. M., Gibbs, D. C., Irwin, J. G., Jefferson, C. M., Longhurst, J. W. S., Newton, A. J., Pheby, D. F. H., Pill, M. A. J., Rowe, J., Simmons, A., Tubb, A. L. T., and Whitwell, L. Implementation of Air Quality Management in Urban Areas within England Some Evidence from Current Practice. In *Air Pollution VI*. WIT Press, Southampton and Boston, 1998, 353-

⑫ National Society for Clean Air. *Air Quality Management Areas: Turning Reviews into Action*. NSCA, Brighton, 2002.

⑬⑭ Beattie, C. L., Elson, D. M., Gibbs, D. C., Irwin, J. G., Jefferson, C. M., Longhurst, J. W. S., Newton, A. J., Pheby, D. F. H., Pill, M. A. J., Rowe, J., Simmons, A., Tubb, A. L. T., Whitwell I., and Woodfield N. K. Communication and Co-operation within and between Local Authorities—An Attempt to Quantify Management Practices and Their Effect on the Air Quality Management Process. In *Air Pollution VII*, edited by Brebbia, C. A., Jacobson, M. Power H. WIT Press, Southampton and Boston, 1999, 175-186.

⑰ Dorfinan, Paul, Dave C. Gibbs, Nurul Leksmono, James Longhurst, Emma Louisa Caroline Weitkamp. "Exploring the Context of Consultation: the Case of Local Air Quality Management." *Local Environment* 15, no. 1 (2010): 15-26.

⑱ 中国网新闻中心,《加快我国长三角区域大气污染联防联控》,2012年3月12日。http://www.china.com.cn/news/env/2012-03/12/content_24872823.htm.

⑳ 中华人民共和国环境保护部,中国环境报调研组《关于长三角大气污染联防联控的调研报告》,2012年2月7日。

http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201202/t20120207_223193.htm.

㉑ 中国新闻网,《江浙沪及相关部门筹建长三角大气污染防治协作机制》,2013年12月11日。http://www.wumii.com/item/L75BbJxZ.

㉒ 中国人民大学法学院与公众环境研究中心联合发布的2010年度30个中外城市空气质量信息公开评价报告,20个大陆城市无一及格,分数最高的北京仅为38分。2012年的报告扩大了调查面,1-8月113个评价城市的评价分仅有21.5分,有6个城市得分为0。此外,武汉、成都和河北、江苏、浙江的多数城市仅公布一个点位,不能代表全市整体空气质量状况;山西省PM2.5实时数据曾出现数据更新不及时情况;西安、厦门、浙江各市还仅是每天公布一次;天津市一个月以后才公布上个月的月度日均浓度。详见公众环境研究中心:《小颗粒,大突破——2012年113城市空气质量信息公开指数(AQTI)报告》,http://www.ipe.org.cn/about/notice_de_1.Aspx?id=10870.

㉓ 黄泽萱:《风险信息供应中的公众参与——以我国PM2.5自测活动为例》,《暨南大学学报(哲学社会科学版)》2013年第5期。

责任编辑 王敬尧

Holistic Air Quality Management : Experiences from the United Kingdom and Its Implications

Cai Lan

(Research Centre of Canada, Guangdong University of Foreign Languages, Guangzhou 510420)

Abstract : In order to deal with the serious air pollution, HM government has proposed a holistic governance for controlling air pollution and improving air quality through the formulation of national air quality standards, phased approach to review and assessment of air quality and providence with policy guidance. Meanwhile, extensive collaboration have been exercised between and among local authorities, community groups and regional governmental offices with active and effective public participation. We can benefit from the experience of the holistic air quality management in UK.

Key words : air pollution; UK experiences; holistic governance