

论我国燃煤污染联防联控制度的法律建构

陈志峰 贺大伟

摘要:我国已经进入雾霾等复合型大气污染成为污染主要形态的时代,燃煤污染是复合型大气污染发生的主因之一,燃煤污染防治制度变得日益重要;基于大气污染的跨区域性和流动性,大气污染的跨区域联防联控制度的价值也已逐渐显现。我国通过数十年的法制建设,燃煤污染防治制度和大气污染联防联控制度均已构建完成,近年来更是日益完善。但是这两项制度在防控目标、防控机构、利益平衡机制以及监测和科研支持机制上仍有不足。为了进一步变革这一制度,提高制度的整体效率,我国有必要采取重点领域污染防治和跨区域污染防治相结合的模式,建立起燃煤污染联防联控法律制度,建立综合性防控目标,组建常设管理机构,引入市场机制完善利益平衡体制,构建起完善的科研和检测综合支持机构,以点带面,点面结合,推动燃煤大气污染联防联控机制的构建与完善。

关键词:复合型大气污染;燃煤污染;联防联控

中图分类号:DF468 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-9502(2018)02-120-09

作者:陈志峰,华东政法大学法学博士研究生;贺大伟,华东政法大学法学博士研究生。

一、问题的提出

近年来,雾霾问题已成为我国经济社会发展的痼疾,如何治理影响区域范围广、污染物种类多元化的复合型大气污染依旧是我国所面临的重要难题。相关统计数据显示,进入21世纪以来,我国雾霾年均天数呈跳跃式上升的态势。^①截至2017年初,全国的空气质量情况堪称“又上了一个新台阶”:一方面,在南方,近年来一直保有蓝天、坚持“生态立市”的深圳也未能幸免,“深圳蓝”终于沦陷;^②另一方面,在北方,随着冬季再次到来,以煤炭为主要燃料的供暖方式让许多地区再次进入雾霾高发期,加之“气荒”导致的燃煤供暖老路的回归,均表明能源结构转型非一朝一夕之工,未来的雾霾治理中依然要重视燃煤污染的问题。^③此外,区域间大气污染治理的不协调也已经日益暴露,以邻为壑、转移污染的问题仍然比较突出,这警示着有必要构建和完善燃

本文系2015年度国家社会科学基金重大项目“中国能源革命与法律制度创新研究”的阶段性研究成果,项目编号:15ZDB179。

① 据统计,我国2002年全年雾霾天数不足6.5天,但在2013年已达到35.9天。参见郝向斌:《能源革命浪潮中的煤炭发展新思维》,《煤炭经济研究》2014年第11期。

② 《“深圳蓝”沦陷,我们再也无法安心晒蓝天》,http://mt.sohu.com/20170105/n477901511.shtml,搜狐网,2017年10月3日访问。

③ 《多个地区相继限气,四天三部委急出招缓解“气荒”》,http://news.xinhuanet.com/politics/2017-12/08/c_1122076670.htm,新华网,2017年12月16日访问。

煤污染的区域协调和联合防控制度。

首先,作为一种“复合型大气污染”,我国雾霾成分较为复杂,但作为一个能源结构以煤为主的国家,^①燃煤所产生的污染物无疑是对雾霾这种复合型大气污染的主要“贡献者”。煤炭作为植物或动物遗体经过煤化作用形成的可燃性岩石,其主要元素是碳,包括挥发分(煤气的制造基础)、固定碳和不可燃物质灰分等组成部分,此外,根据来源的不同也含有比例不一的硫元素和其他微量元素。^②因而,煤炭燃烧的污染物是一种黑烟,属于煤烟和多种矿物质元素的复杂混合物,包括灰分燃烧产生的细颗粒物以及二氧化硫、一氧化碳和氮氧化物等有毒气体,以及大量二氧化碳等温室气体,^③这些物质的混合,基本构成了雾霾的主要成分。可以说,欲治理日趋严重的雾霾,对煤炭等化石能源污染的防治就不可忽视。

其次,就原理而言,由于雾霾等复合型大气污染仰赖于大气环流进行传播,因此在一定的“空气流域”范围内,^④复合型大气污染都会存在,“空气流域”构成了雾霾等复合型大气污染治理的最优地域管辖基础。然而,“空气流域”与行政区域并不对应,如果单纯依靠各个行政区域的“各自为战”,会导致各地区大气污染治理的脱节与相互推诿,实际上难以有效治理大气污染问题,也不能实现规制效率的最优。当前,基于复合型大气污染普遍呈现的流动性强、不受行政地域“管辖”的特点,全球的通用治理模式为跨区域联防联控机制,这一机制运用组织和制度方面的资源打破行政区域的边界,以大气环境的功能区域为单元,使得区域内的省市之间从作为整体的区域需要出发,共同规划和实施大气污染控制方案,统筹安排,互相监督与协调,最终达到控制雾霾等复合型大气污染、改善区域整体空气质量、共享治理成果和塑造区域整体优势的目的,^⑤这对我国现阶段的大气污染治理提供了重要借鉴。

针对上述问题,我国分别从燃煤污染防治和大气污染联防联控机制角度出台了一部分立法,比如,2015年的《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称“《大气污染防治法》”)就设置了“燃煤和其他能源污染防治”和“重点区域大气污染联防联控”两个专章,分别从前述两个大方面进行了规定。但是,就燃煤污染防治和大气污染联防联控制度而言,无论是两者各自现有的制度设计,抑或是两者之间的相互协调,在应对复合型大气污染问题上依然存在诸多问题,需要进一步改进与完善。

二、我国燃煤污染防治与大气污染联防联控制度的构建历程

(一)燃煤污染防治的实践历程

由于我国一直是煤炭利用大国,因此燃煤污染防治问题一直受到立法者的重视,自1987年起,我国的《大气污染防治法》虽然经历了多次修正和修订,^⑥但各版本均对燃煤污染防治问题设有专章规定。从立法进程和实践情况来看,燃煤污染防治制度侧重于燃煤污染防治技术规则

^① 以2016年为例,当年我国煤炭燃料在整个能源结构中的占比仍然高居62%。《BP世界能源统计年鉴2017-中国专题页》, https://www.bp.com/zh_cn/china/reports-and-publications/_bp_2017-.html, 英国石油公司官网,2017年12月3日访问。

^② [美]约翰·塔巴克:《煤炭和石油——廉价能源与环境的博弈》,张军、侯俊琳、张凡译,商务印书馆2011年版,第20-22页。

^③ [美]M. B. 麦克尔罗伊:《能源展望、挑战与机遇》,王聿绚、郝吉明、鲁玺译,科学出版社2011年版,第88页。

^④ 空气中存在所谓的“空气分水岭”,将空气分割为若干孤立的气团,每个独立的气团所在的范围成为“空气流域”。

^⑤ 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。

^⑥ 我国1987年《大气污染防治法》自生效以来,先后历经1995年修正和2000年第一次修订、2015年第二次修订。

的完善,在规制手段上体现为以行政命令管制为主、经济激励性管理为辅的制度特征,且呈现出规则设置和执法尺度日趋严格的趋势。

就立法进程而言,燃煤污染防治制度早在我国环境法初创阶段就已经形成了相关规则,之后得到持续完善,这一过程主要包括了如下阶段:第一阶段为1978年至1990年,在此时期,煤烟污染是我国大气环境管理的主要对象,1987年颁布的《大气污染防治法》让燃煤污染防治变得有法可依,同时在污染治理中还通过《征收排污费暂行办法(国务院令第369号)》首次确立了排污收费等创新规制方法;第二阶段为1990年至2005年期间,在此阶段,随着我国《大气污染防治法》于1995年和2000年的修正与修订,以及可持续发展观念的提出,燃煤污染防治指导思想实现了由治理为主向防治结合的转变;第三阶段,2000年至2015年,从“十一五”时期开始,我国愈发注重燃煤污染防治技术和配套设施的发展,特别是燃煤电厂的脱硫设备与技术的发展,国家先后出台了《燃煤发电机组脱硫电价及脱硫设施运行管理办法(发改价格〔2007〕1176号)》(试行)、《现有燃煤电厂二氧化硫治理“十一五”规划(发改环资〔2007〕592号)》和《火电厂大气污染物排放标准(GB 13223—2011)》等规范性法律文件,同时能源能效问题也受到关注,节能减排问题也被纳入到国家战略规划体系之内。^①第四阶段为2015年至现在,在这一时期,随着我国雾霾问题日益加剧,燃煤污染防治立法更是进入了一个新的层次,2015年《大气污染防治法》在煤炭洗选、煤炭质量标准、居民用煤以及燃煤供热锅炉的使用等方面都提出了新的、更加严格的要求,同时还体现出从点源污染治理思维向面源污染治理思维的转变。而在对排污企业和地方政府责任的建立和强化等方面则与2014年《环境保护法》一脉相承,一方面对于排污企业的处罚额度大大增加,处罚方式也多样化;另一方面政府治理大气污染的责任更重,责任主体也从环保主管部门扩大到所有负有大气污染防治责任的部门。^②这就使得《大气污染防治法》更具权威性、威慑力和可操作性。

在执法方面,长期以来,由于经济发展的相对优先地位,对于包括燃煤污染防治在内的环境保护并未受到足够的重视:排放标准执行不严、排污收费标准过低、监督检查流于形式等问题较为普遍。加之个别地方政府的地方保护主义色彩浓厚,为了保障财政收入,放任燃煤企业大肆排放,致使燃煤污染防治制度难以落到实处。以2014年沈阳华润火电厂故意停运脱硫设备为例,该厂共有三个燃煤发电机组,其脱硫设备采用半干法脱硫技术,并获得国家数千万脱硫补助;但2014年6月5日央视记者暗访该厂时却发现该厂1号、3号机组脱硫设备频繁停运,每天都有几个小时在脱硫设备停运的情况下“裸排”污染物,并且存在删除篡改监控数据问题,但是相关执法部门却一直未有任何反应。直到该记者将此事曝出之后,沈阳华润热电厂才被辽宁省环保厅和沈阳市环保局采取联合行动并罚款28万元、追缴排污费130万元,被辽宁省物价局罚款1092万元。^③这一事件可以说是燃煤污染执法不力状况的明证。但随着雾霾日益加剧,近年来包括燃煤污染防治在内的环境执法整体力度日益加大、要求日益严格,2017年以来,伴随着环保领域全方位“环境风暴”的开展,尽管实体产业受到了一定的冲击,但是确实推动了燃煤污染防治工作向纵深开展。

(二) 大气污染联防联控的制度构建与实践

从某种意义上讲,本质上政府类似于一家超级企业,与企业一样作为一个替代性的经济组

^① 周景坤:《我国雾霾防治法律法规的发展演进过程研究》,《理论月刊》2016年第1期。

^② 参见《大气污染防治法》第七章“法律责任”部分。

^③ 《沈阳华润热电排污被罚28万》, <http://news.syid.com.cn/system/2014/07/08/010425839.shtml>, 沈阳网, 2017年12月15日访问。

织来代替市场的作用;通过内部交易,企业减少了市场中谈判的时间,以降低交易费用,而就政府而言,则是通过行政权力调动生产要素,以降低行政成本,实际上也在一定程度上降低了交易成本。但是,对于多行政区域范围内大气污染分而治之的机制而言,却不能实现交易成本内部化,相反却形成了多个地方政府之间互相博弈的格局,且此种博弈处于一种缺乏具备约束力的协议状态下的非合作博弈,这极易导致各个地方政府或是以邻为壑、互相排污,或是重复建设治污基础设施、造成资源浪费,最终陷入大气污染防治领域的“囚徒困境”,难以产生最优方案。而联防联控则解决了这一问题,各个主体达成了一项在各自作出让步基础上的合作协议,从而实现整体上的污染治理效益;也可以理解为各方形成一个整体,重新实现了交易的内部化,不再存在原本高昂的谈判成本,因而社会总体收益得到了提升。

(一)我国大气污染联防联控的立法历程

“十二五”以来,我国首先在立法层面提升了对于大气污染联防联控的关注等级,在国务院办公厅于2011年5月发布的《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(国办发〔2010〕33号)》(以下简称“指导意见”)中,即明确要建立“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”。^①《指导意见》还指出该机制的目的在于改善空气质量,主要手段则是全面削减大气污染物排放,并确定京津冀、长三角和珠三角三区域为三大重点区域;同时要求对于火电行业的燃煤污染给予重点管控,要求火电机组加强脱硫、除尘、脱硝和除汞等多污染物控制工程的建设。如果说《指导意见》的发布标志着我国开启了大气污染联防联控机制制度建设的新篇章,那么,此后先后发布的《重点区域大气污染防治“十二五”规划(环发〔2012〕130号)》、《大气污染防治行动计划(国发〔2013〕37号)》等规范性文件则意味着这一制度的逐渐铺开,^②此后,对于大气污染联防联控的区域协调机制、检测机制等也进行了制度设计,并且进一步细化了禁止新建燃煤电厂、推行洁净煤技术等具体规则。此外,京津冀、长三角地区也先后出台了本区域内构建大气污染联防联控机制的具体政策文件。^③

近年来,大气污染联防联控机制得到了进一步的规制与发展。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称“环境保护法”)规定国家要建立起跨行政区域的重点区域环境污染联合防治协调机制;^④之后,中共中央、国务院于2015年4月25日、9月21日又先后发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》,再次强调了要进一步健全和完善区域污染联防联控协调机制,在部分地区开展环境保护管理体制创新试点,并将联防联控的范围由目前的重点区域扩大到全国;此外,2015年修订的《大气污染防治法》更是对划分重点区域、实行大气污染联合防治专设一章,对于大气污染联合防治机制进行了系统规定,整合了之前包括“大气十条”等规范性文件的相关内容,《大气污染防治法》的相关规定使得大气污染联

^① 《指导意见》第1条“指导思想、基本原则和工作目标”之第(一)项“指导思想”规定:“以科学发展观为指导,以改善空气质量为目的,以增强区域环境保护合力为主线,以全面削减大气污染物排放为手段,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,扎实做好大气污染防治工作。”

^② 《大气污染防治行动计划》亦即著名的“大气十条”。

^③ 2013年9月17日,环境保护部、国家发改委、工业和信息化部等部门依据“大气十条”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》;2014年10月16日,环保部依据“大气十条”和《2014-2015年节能减排低碳发展行动方案》颁布了《长三角地区重点行业大气污染限期治理方案》。

^④ 《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。前款规定以外的跨行政区域的环境污染和生态破坏的防治,由上级人民政府协调解决,或者由有关地方人民政府协商解决。”

防联控机制的制度依据上升到了法律层面,也更加富有体系性。

(二) 大气污染联防联控的实践状况

此前,我国为了保证北京奥运会、上海世博会等一系列重要活动的顺利举行,曾经设置了诸如“北京奥运会空气质量保障工作协调小组”“长三角区域三省市环境合作联席会议”等临时性、区域性大气污染防治组织管理机构,运用运动式治理模式在短期内保证个别地区的空气质量,但是这些机构并不能满足大气污染联防联控的长期需要。2013年,“京津冀及周边地区大气污染防治协作小组”宣告成立,成为我国首个重点地区大气污染联防联控的常设协作机构;随后的2014年,主导全国大气污染政策方针制定、协作执行和监督的“全国大气污染防治部际协调小组”正式成立,另一重要的区域协作机构“长三角区域大气污染防治协作小组”也宣告成立,这些机构的成立标志着我国大气污染联防联控机制的初步成型,打破了原有管理体制“条条结合、块块结合”的界限,^①2015年《大气污染防治法》确立了由地方政府牵头、定期召开的联席会议机制,标志着我国大气污染联防联控的实践引向深入。

(三) 法律制度运行现状

综合而言,我国现行《大气污染防治法》所确立的燃煤污染防治制度主要包括:推进煤炭清洁高效利用,调整能源结构,推行煤炭洗选加工,支持洁净煤技术的发展,鼓励开发煤层气等煤炭综合利用,地方政府控制民用散煤,城市建设中推进热电联产和集中供热,燃煤电厂推进除尘、脱硫、脱硝装置建设等内容。这些规则以技术规制为主,基本是目前国际上的普遍做法,而燃煤污染管理体制和防治规划则相对较少涉及。而大气污染联防联控制度主要内容包括重点区域污染防控制度、促进各地方政府互相协作的联席会议制度、保障制度落实的考核评估制度、促进信息共享的监测与信息共享制度、加强环境影响评价作用、促进区域联动的规划与环评会商制度、应对突发气象灾害的预警与应急制度以及联合执法措施等。^②尽管《大气污染防治法》自2015年修订生效以来,取得了一定成效,燃煤污染防治制度和大气污染联防联控制度的地位得到了进一步提升,制度设计也日趋严密严格,但是复合型大气污染并未得到明显的抑制,雾霾依旧肆虐全国。从制度层面考察,不难发现,上述两项制度的诸多缺陷和不足或是重要因素之一。

三、当前我国燃煤污染防治与大气污染联防联控机制的反思

(一) 缺乏全面和有针对性的防治目标

就大气污染联防联控制度的目标而言,尚存在如下不足,具体包括:第一,欠缺目标分解。《大气污染防治法》将制定区域联防联控目标的职权交给了地方人民政府,并未颁布包含明确联防联控目标的法规规章及政策文件,导致联防联控在执行过程中目标相对模糊,地方政府各自为政的格局较难改变。第二,忽略地区差异。《大气污染防治法》要求“统一规划、统一标准、统一监测、统一防治措施”,忽视了污染防控区域内部的差异性,^③也就忽略了不同经济基础和历史包袱地区存在的不同污染控制难度,极易造成资源浪费,降低整体治理效率。第三,忽视空气质量综合治理。如果按照之前“大气十条”的规则,那么PM10和PM2.5等颗粒物将成为唯一的污染控

^① 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。

^② 于文轩、杨敏:《论大气污染防治法律制度之完善》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2016年第4期。

^③ 任凤珍、高桂林、蒋北辰:《京津冀大气污染法律联防联控的实施困境及对策》,《石家庄经济学院学报》2016年第2期。

制指标,^①忽略了生态系统修复的整体性和复合型大气污染源头的多元性,采取的标准也非以空气质量标准为基础,既不符合人民群众改善空气质量的环境诉求,也不符合空气质量标准的提升需要对多种污染物进行全面治理的科学规律。

而对于燃煤污染防治而言,主要存在的问题则是特别强调燃煤污染防治技术与设备的建设与完善,过于重视一种或几种污染物的治理和防范,却忽视了燃煤造成的复合型污染的综合规划,也缺乏一种跨区域联合治理的大局观,自然也就难以形成综合性的防治目标。由于复合型大气污染是多种污染物综合作用形成的集合体,且流动性、跨区域性强,燃煤污染防治目标若忽视多种污染物综合形成的空气整体质量、忽视燃煤污染控制的整体性,而只侧重于燃煤污染防治技术规则的制定与强化,实际上与面源污染治理的思路不相协调,也会导致严格的技术规范难以发挥作用。

在这方面,美国的做法存在着值得我们借鉴之处,尽管美国也曾长期只关注于若干种污染物而忽视生态系统的整体性,但其通过不断的科学研究保证了对多种污染物的全面控制。美国燃煤发电领域在1998年由环保署实行的“新来源审查计划”,就要求进行重大改造的发电厂安装最佳控制技术,以减少氧化氮、氧化硫、氧化碳和颗粒物等多种污染物的排放。^②另外,为了污染防治规划和决策的科学合理性,美国分析了各类污染物的损害函数和污染指数,力图使各类污染物实现同一化,特别是对于污染损害函数成非线性的污染物给予重点关注,以作为各类环境规制政策的基础。^③

(二) 利益平衡机制尚不成熟

“政治发展之不能脱离互惠,丝毫不少于经济发展之不能脱离交换。发展必须源于互惠并服务于互惠。”^④大气污染是社会经济发展的外部性所造成的外部成本,燃煤污染防治和大气污染联防联控工作难免会对个别行政区域的利益造成损害,也会导致煤炭行业成本骤然升高造成企业利润的大幅下降。这就需要一方面各地方政府形成“生态利益共赢”的认同,通过防治规划、信息共享机制和监督制度均衡分配环境效益;^⑤另一方面则需要补偿部分受损行政区域的经济效益,并且利用市场机制优化企业在将环境成本纳入总成本之后的资源配置效率,逐步建立起生态补偿机制和市场交易法律机制。但是目前我国的利益平衡机制并不成熟,市场交易机制刚刚推广,生态补偿机制尚在探索,亟待继续完善发展,才能真正调动起各行政区域的积极性。

(三) 联合管理与执法机构设置混乱且职权不明

我国的联防联控管理与执法机构根据不同时期的法规政策文件形成了多个主体,包括省级地方政府间的联席会议机制、全国大气污染防治部际协调小组和两大重点区域的防治协作小组,以及华北、华东、华南、西北、西南、东北六大区域环保督察中心,这些机构互不隶属,其设置显得缺乏逻辑。同时这些主体又经常陷入部门管理与地方管理、垂直管理与横向管理、同一管理与分

^① 《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》第3条:“考核指标包括空气质量改善目标完成情况和大气污染防治重点任务完成情况两个方面。空气质量改善目标完成情况以各地区细颗粒物(PM_{2.5})或可吸入颗粒物(PM₁₀)年均浓度下降比例作为考核指标。”

^② [美] 约瑟夫·P·托梅因、理查德·D·卡达希:《美国能源法》,万少廷译,法律出版社2008年版,第200页。

^③ Richard B. Stewart, “A New Generation of Environmental Regulation”, *Capital University Law Review*, Vol. 29, Issue 1 (2001), pp. 170.

^④ [美] V·奥斯特罗姆、D·菲尼、H·皮希特:《制度分析与发展的反思:问题与抉择》,王诚等译,商务印书馆1992年版,第121页。

^⑤ 吴隽雅:《联防联控:新修〈大气污染防治法〉的立法指向与制度建构》,《华北电力大学学报(社会科学版)》2016年第3期。

别管理的冲突之中,有的机构有责无权,有的机构则职权不足以行事。总的来看,联席会议机制由各地方政府牵头,难以有效打破行政壁垒,实现政府间协作;协调小组仅是地方联合机构,职权不明且十分弱小,权威性不足且与中央联系困难;环保督查中心则根本不具备管理和执法之行政职权,仅仅只是作为解决区域间环境纠纷的督促机构。^① 燃煤污染防治机构更是仅仅停留在行政区域内部,以邻为壑问题尚未解决,遑论区域协调问题。这些机构的混乱设置和职权的不明与错配,导致燃煤污染和大气污染联防联控制度都无法落到实处,甚至有着成为具文的危险。

这一困局出现的另一原因则是目前我国所有的联防联控机构都属于协作机构,而非有着足够强大职权的常设管理机构;燃煤污染更是还没有形成区域联合防治的思路,所以还尚未产生跨行政区域的协调治理机构。而美国联邦环保署以下设置了专门负责区域大气污染联防联控的区域办公室,每个办公室分管数个州,促进环保署措施的实施;这些办公室都与环保署总部有着密切的联系,参与国家环境政策的制定,又具有充足的灵活性,与各州商定具体的治理措施。^② 我国将来联防联控机构和燃煤污染区域协调机构的发展可借鉴该方法。

(四) 环境检测与科研机制支撑不足

燃煤污染防治区域大气污染联防联控需要以对当前的复合型大气污染的传输、产生和影响机制的科学分析为基础,但目前我国对于雾霾等类型污染的应对反映出对于一定区域内的复合型大气污染的机理尚未理清,区域污染检测、传输和影响评估预报综合标准亟待建立,当前的研究成果不能满足燃煤污染防治和联防联控工作的需要。^③ 因而目前我国大气污染联防联控机制的科学性不足,难以准确检测和评估大气污染的影响,也就难以有效率地对雾霾等复合型大气污染进行相关的规制。

四、我国燃煤污染联防联控机制的构建与完善

基于前述分析,笔者认为,尽管我国的大气污染联防联控机制已上升为立法层面的环境治理制度,但是目前这一机制发挥的效果还远未达到制度设计的初衷,亟待进一步在实践中进行变革、重组和细化;而燃煤污染作为大气污染防治的重点领域,虽然一直颇受重视,但是始终未能摆脱“头痛医头、脚痛医脚”的桎梏,缺乏整体治理观念。因此将重点领域防控与重点区域联防联控的理念融会贯通,实现燃煤污染重点防控与大气污染联防联控之间跨维度防治机制的有机结合,构建煤炭污染联防联控机制,具有非常重要的制度价值。

在新的语境下,所谓燃煤污染联防联控机制,即为在跨行政区域的广大范围内针对煤炭燃烧所产生的污染物进行联合防范与控制的制度。

(一) 构建燃煤污染联防联控机制的考量基准

1. 对实现环境治理目标的关键作用

我国目前能源总量的近 1\3 以电煤的形式存在,加之供暖和其他所需,6 成以上的能源消费依然来源于燃煤。尽管在世界范围内,煤炭最近几十年的作用也已发生了转换,已经从几乎全部

^① 康京涛:《论区域大气污染联防联控的法律机制》,《宁夏社会科学》2016年第2期。

^② 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。

^③ 柴发合、李艳萍、乔琦、王淑兰:《我国大气污染联防联控环境监管模式的策略转型》,《环境保护》2013年第5期。

行业转至发电和一些关键性行业,^①但短期内改变我国的能源消费机构并不现实。而燃煤产生的氮氧化物、二氧化硫和颗粒物等污染物质都是形成目前复合型大气污染的主要污染物,也是衡量空气质量标准的重要指标,因而一旦解决了燃煤跨区域污染问题,那么我国严重的区域复合型大气污染将在很大程度上得到缓解。加之煤炭使用更加集中,方便进行污染源头治理,可以起到“以点控面”“点面结合”的作用,进而极大节约污染治理成本。

2. 基于兼顾重点行业与生态系统整体环境治理的科学性

美国著名的环境法学者理查德·斯图尔特教授曾经提出过环境治理的两条并行不悖的路径:一条是对于环境污染按照产业进行治理,将污染物治理责任分给处于一个产业内部的各个责任主体,包括该产业的管理部门、生产企业、消费者甚至是社会环保组织,这样可以有效率地分配责任,且使各个主体各司其职地参与环境治理工作;另一条路径是按照生态系统功能区划的边界而非行政区域的边界来对环境污染进行治理,综合考量区域范围内污染物所造成的影响,并根据其传输和影响情况做出规制。^②第二条路径的实质在于污染的联防联控机制,而第一条路径即根据产业进行规制是完全可以与联防联控机制结合使用的,而且责任划分更为清晰,可以使整个规制体系更有效。因此,综合了重点行业治理和生态系统整体治理两种环境治理思路的燃煤污染联防联控制度具有自身的合理性。

3. 基于对我国产业转型的整体带动价值

由于我国以燃煤为主的各项产业正在经历产能升级和环保技术改造,煤火发电领域正在向大型化和清洁化等方向迈进,供暖与其他煤炭利用产业也在进行“煤改气”、清洁化利用等产业转型工程,加强燃煤污染联防联控实际上相当于发展一种“由技术变革的积累和自我加强特性带来利益的政策”,^③对于燃煤产业技术创新和吸引投资都颇有益处。这将带动以燃煤作为主要能源消费形式的各产业进一步提升自身的污染控制水平,加速整个产业的清洁化转型进程,孵化新的技术创新和设备升级。此外,电力行业脱硫、脱硝、除尘、去汞等各项技术和装置的不断升级将起到示范作用,进而带动整个工业部门的产业向可持续化、清洁化转型,最终推动我国全行业的大气污染联防联控机制的发展。

(二)我国燃煤污染联防联控机制的构建与完善

1. 制定以空气质量标准为基础的全面防控目标

笔者认为,燃煤污染联防联控机制真正发挥作用的先决条件在于,合理建构联防联控目标确立的法律程序和运作机制。具体路径包括:第一,破解“小格局”、构建“大目标”,当前应当突破地方人民政府各自制定大气污染联防联控治理标准的“小格局”,由国家牵头建立符合复合型大气污染区域扩散性和流动性特征的燃煤污染区域治理目标。第二,破除“单一化”、打造“多维度”,目前,应当打破针对单一类别污染物进行治理的思维,建立起动态的综合防治目标,即因地制宜适时调整联防联控治理标准,综合考虑多种污染的因子以进行全面、全方位的治理。^④第三,摈弃“经验化”、助推“科学性”,即应当致力于对不同污染物的污染损害函数进行研究,实现污染

^① [英]Trevor M. Letcher:《未来能源:对我们地球更佳的、可持续的和无污染的方案》,潘庭龙、吴定会、沈艳霞译,机械工业出版社2011年版,第30页。

^② Richard B. Stewart, “A New Generation of Environmental Regulation”, *Capital University Law Review*, Vol. 29, Issue 1 (2001), pp. 156-157.

^③ [英]克里斯·弗里曼·罗克·苏特:《工业创新经济学》,华宏勋、华宏慈等译,北京大学出版社2004年版,第525-526页。

^④ 陈贻健:《区域性复合环境污染防治法律对策研究:以霾污染为样本》,《法学杂志》2016年第12期。

物危害的指数化,从而在治理过程中准确把握空气质量状况。

2. 借助市场机制构建利益平衡制度

燃煤污染联防联控法律制度应当遵循“共同但有区别的责任”这一基本原则,“共同”意味着区域内各地方政府应当坚持“合作博弈”模式,共同规划,合力改善空气质量;“区别”则意味着应当综合考虑不同地区的经济发展水平、生态环境状况以及能源产业结构,避免地区经济发展权与环境权的冲突,均衡分配环境利益和经济利益,在保证电力行业燃煤污染联防联控目标实现的情况下保证内在实质公平。^⑤

具体而言,一方面,不同的行政区域由于不同的经济环境条件,不应当统一承担相同的责任,而应当根据燃煤污染的贡献程度、自身的经济承受力以及产业结构转型的难度等因素来分配不同的责任。对于承担了较大环境责任、付出了较大经济代价的行政区域,应当由获得环境利益较多的行政区域进行生态补偿,以弥补前者的损失。^⑥另一方面,可以引入市场机制,通过开展排污权交易、碳排放权交易、绿色证书交易等模式,来实现给环境容量资源定价,从而使承担重大环境责任的地区可以将创造的环境权益转换为经济利益,来促进自身的发展。

3. 构建职权明确的管理与执法体系

针对当前我国大气污染联防联控机构设置较为混乱、职权相对模糊等实际情况,我国应当尽快设立专门的燃煤污染联防联控管理机构。在跨区域的大气污染防治工作层面,建议不同行政区域可以由共同的上级人民政府统一指导、协调和监督,但在必要时应当建立区域大气环境保护机构,统筹协调区域内大气污染防治工作。^⑦这是西方国家的实践经验,也是环境管理机制未来的发展趋势,立法上应当明确这类机构的地位。在国家层面,应当考量设立专职燃煤污染联防联控工作机构的必要性,在重点区域也应当设立常设管理机构,以行使对燃煤污染联防联控工作的职权,实现大气污染重点领域防治和跨区域联防联控的并举。

4. 创建燃煤污染联防联控监测综合平台和科学研究机制

燃煤污染联防联控制度的建立,必须以对污染物的准确检测为基础。要做到准确监控,就需要行政区域间的信息检测和共享机制,以准确掌握整个地区内的空气质量和治理情况,这就需要建立起燃煤污染联防联控监测综合平台。通过环境大数据进行管理,实现整体空气质量、重点污染源、大气环境管理政策等信息的实时监测、互联共享和动态更新;同时应完善数据库,制定数据收集规范,加强数据质量控制。^⑧此外,为了保证燃煤污染联防联控工作保持“科学—决策”一体化流程,使燃煤污染联防联控工作获得科研支撑,应当建立起联防联控科学中心,并从法律上赋予其制定区域性燃煤污染联防联控目标和污染控制方案的职责,并要求其设计区域大气复合型污染监测体系以及区域大气的污染预报与预警机制,以方便对燃煤污染联防联控方案执行情况进行评估。

(责任编辑:马 斌)

^⑤ 曹锦秋、吕程:《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。

^⑥ 高桂林、陈云俊:《评析新〈大气污染防治法〉中的联防联控制度》,《环境保护》2015年第18期。

^⑦ 常纪文:《修改〈大气污染防治法〉,加强雾霾联防联控的思考》,《发展研究》2015年第8期。

^⑧ 燕丽、贺晋瑜、汪旭颖、丁哲:《区域大气污染联防联控协作机制探讨》,《环境与可持续发展》2016年第5期。