



区域大气污染防治体制：变革与发展

王清军

摘要：属地管理和部门管理为主导的环境行政管理体制与大气污染的区域性、复合型产生冲突，必须予以变革。部际(区域)环境保护合作联席会议和全国(区域)大气污染防治协调(协作)小组在组织化程度、权力配置和职权运行存在一定差异。体制变革目标导向过低、职权配置不合理、压力性体制负效应和运动性治理窠臼一直困扰着区域大气污染管理体制变革进程。未来变革应按照新修订《大气污染防治法》所设制度为依据，以大气环境质量改善为目标导向，建立以行政管制为主导、市场机制和公众参与结合的区域大气多元治理机制。具体包括：区域管理体制方面，国家层面设立国家环境质量委员会，统筹国家环境质量和气候变化。在国家环境保护部增设区域协调司，专司跨行政区环境质量协调工作。依法划定大气污染重点区域或空气质量改善区，设置跨行政区域的组织管理机构和区域联席会议，负责区域大气质量改善的执行监督工作；区域市场机制方面，在大气污染重点区域建立排污权交易市场和横向生态补偿体系，为区域大气管理体制变革提供经济支撑；区域公众参与机制方面，建立区域大气环境信息共享和公开制度，推行跨地域大气污染公益诉讼试点工作。

关键词：环境保护联席会议；协调(协作)小组；区域环境管理机构

近年来，以灰霾为主的大气污染大范围长期笼罩中国不同区域，东北、华北、黄淮和江淮等大部分地区频频遭受严重灰霾天气困扰。大气污染逐渐出现数量多发、面积扩大和程度加深的严峻态势，并且开始对公众生命健康和财产安全构成现实威胁。2013年11月，中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“建立污染防治区域联动机制”。2015年9月，中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》更明确指出“完善京津冀、长三角、珠三角等重点区域大气污染防治联防联控协作机制，其他地方要结合地理特征、污染程度、城市空间分布以及污染物输送规律，建立区域协作机制”。2014年颁行的《环境保护法》也规定“国家建立跨行政区域的重点区域环境污染联合防治协调机制”。2015年修订颁行的《大气污染防治法》专门设立“重点区域大气污染联合防治”一章，明确提出建立“重点区域大气污染联防联控机制，统筹协调重点区域内大气污染防治工作。”一言蔽之，应对区域大气污染必须通过建立区域污染防治联动机制。而联动机制的建立离不开区域大气污染管理体制的变革和发展。回顾并梳理区域大气污染管理体制的变革和发展历程对于区域污染防治联动机制的建立乃至有效运行不无启示。

如何预防和治理大气污染已逐渐成为我国政府的中心议题之一，中央、地方政府出台各项政策措施，意图扼制越来越严峻的大气污染^①。但是，现行大气污染属地管理体

^① 仅中央政府出台的政策措施就包括：2010年，国务院发布《关于推进大气污染防治联防联控工作改善区域空气质量的指导意见》；2012年，多部委联合发布《重点区域大气污染防治“十二五”规划》；2013年，国务院发布《大气污染防治行动计划》(以下简称《行动计划》)及考核办法。

制与大气污染区域属性发生冲突,现行大气污染部门管理体制与大气污染复合属性发生冲突^①。上述两个冲突严重影响大气污染防治政策措施的贯彻执行。如何针对大气污染复合和区域的双重属性,寻求大气污染行政管理体制的不断变革,既是解决当前日益严峻大气污染的现实要求,也是实现未来大气环境治理体制和治理能力现代化的应有之路。

一、我国区域大气污染行政管理体制的变革历程

以 2008 年北京奥运会期间和 2013 年灰霾大面积爆发期为两个关键时间节点,笔者将区域大气污染管理体制变革与探索进行梳理和分析,以探寻体制变革的发展脉络。

(一) 体制变革的早期探索

严格地讲,我国区域大气污染管理体制变革最早可追溯至泛珠三角地区的环境保护合作机制。2004 年,根据《泛珠三角区域环境保护合作协议》成立的“9+2”联席会议和秘书处(设在广东环保局)可以被视为跨行政区域管理体制变革的开端。2006 年,国务院批准成立“北京奥运会空气质量保障工作协调小组”(以下简称北京奥运会小组);2008 年,上海等三省市成立环境保护合作联席会议及办公室。这些临时性或常设性机构虽然在基本职能、运行机制方面存在一定差异,但均可以视作我国区域大气污染管理体制变革的初步尝试。

表 1 早期区域大气污染管理体制变革状况

机构名称	成立依据	参与主体	基本职能	运行
“9+2”联席会议及秘书处(广东环保局)(2004)	泛珠三角区域环境保护合作协议	广东、福建、江西等七省和香港、澳门	推进环境保护合作协议的具体落实	年度联席会议
北京奥运会小组(2006)	国务院批准	国家环保总局、北京、天津、河北等五省	制定 2008 年奥运会空气质量保障措施并实施	工作会议
三省市环境保护合作联席会议及办公室(2008)	长江三角洲地区环境保护合作协议	江苏、浙江、上海	制定年度工作计划,推进合作协议的具体落实	联席会议

可以看出,我国早期区域大气污染管理体制的变革探索形成两种路径:一是成立具有一定行政管理职权的区域性组织管理机构,以北京奥运会小组的成立为主要标志。“拥有一定职权的环境行政管理机构是环境行政管理体制的核心和重要组成部分。”(杨朝霞,2007:1)北京奥运会小组虽然是一个临时性和非法律意义上的组织机构,但它却打破了原有大气污染防治属地管辖和部门管辖所形成的权责分工,将京津冀区域内涉及大气环境管理职权进行了集中配置,更准确地说,这是以确保 2008 年北京奥运会期间大气环境质量为目标,将涉及区域大气环境管理的决策、执行和监督等权力集于一体,进行了类似于一次性打包的权力配置。二是由牵头地区环境主管部门出面,设立相对松散的区域协调机构和常设执行部门,这以珠三角区域“9+2”联席会议和长三角区域三省市环境合作联席会议为代表。这种联席会议模式没有单独设立具有一定行政管理职权的组织机构。而是借助联席会议方式定期或不定期召开会议,针对区域内相对突出的环境污染或共同关心的环境话题,探讨包括大气污染防治在内的环境合作举措,通报并共享环境信息,借助秘书处或办公室负责合作协议内容的具体落实。

两种路径探索的背后均有一定的政治社会情势考量,前者希望借助区域大气污染管理体制变革等临时应对性举措,保障 2008 年北京召开奥运会期间的大气环境质量,后者也有着着眼于 2012 年广州亚运会和 2010 年上海世博会的大气环境质量改善的长远考量。但两种路径也存在着显著差异:第一,体制变革的理念不同。前者紧紧围绕特定时期特定区域大气环境质量改善为目标导向进行区域管理体制的

①主要包括两个方面:一是大气污染区域属性与大气污染属地管理体制存在冲突。大气污染物长距离传输和跨行政区划输送所形成的大气污染事件中,污染者和受害者在行政区域上是分离的,造成受害者地区环境管理权责行使不便。基于地方利益的治理行动策略表现为以邻为壑,在各自行政区域内“单打独斗”,最终都会因输入性或流动性大气污染物造成治理效果难以彰显或相互抵消。二是大气污染复合属性与部门管理体制的抵牾。复合型污染背景下,不同污染源、各类污染物、复杂污染过程、不同环境介质客观要求部门之间必须进行横向合作和协同管理。但统管部门与分管部门合作制度依据不足,合作机制尚未建立,实践中经常出现部门扯皮推诿现象发生,影响复合性大气污染的治理绩效。

变革探索,这种探索首次实现了从传统的污染物减排控制策略向现代大气环境质量改善的体制变革目标导向升级,一定意义上讲,这是我国大气污染管理体制变革的一次理念创新,即便其出现的时间很短暂。后者基于跨行政区环境保护合作进行区域环境管理体制的变革,旨在实现环境信息共享或采取共同行动等,尚未触及体制变革的理念更新。二是体制变革的内容不同。前者新设区域性组织管理机构,将决策、执行和监督权力均赋予该组织机构。后者仅存在一定松散式的合作机制。两者在制度化建设、组织性和部门参与性等方面均存在较大差异;三是体制变革的效果评价不同。北京奥运会小组集决策、执行和监督权力于一身,在压力型体制和运动性治理双重效应下,能够在较短时间内实现体制变革目标。但由于缺乏常态化、内生性的利益合作机制作为支撑,加之社会成本巨大,故难以实现治理目标(大气环境质量改善)的可持续性。一旦社会情势和外在条件发生变化,治理效果即不复存在。后者借助合作协议来推动环境保护合作,体现了环境治理的内生性和自主性,但协议内容空泛,目标单一且执行性不强,更遑论监督和约束机制,“议而不决,决而不行”成为常态。概言之,两种体制变革均是压力性体制的产物,均存在一些难以克服的困难。如何结合两种探索路径,进行区域大气污染管理体制的变革,不断考验着大气污染的治理实践。

(二) 体制变革的最新发展

2013—2014 年来,经国务院批准,一些顶层性、高规格的跨区域大气污染防治协作机制相继成立。可见,在深化行政管理体制改革和加快生态文明制度建设的双重背景之下,中央政府再次启动了区域大气污染行政管理体制变革的探索。

表 2 近期区域大气污染管理体制变革状况

时间	成立依据	机构名称	参与主体	基本职能
2014	国务院批准	全国大气污染防治部际协调小组	环境部牵头,其它部委参加	统筹出台大气污染治理的各类政策措施
2013	国务院批准	京津冀及周边地区大气污染防治协作小组	北京等 5 省市环境部等 7 部委	明确区域协作的基本原则和工作制度
2014	国务院批准	长三角区域大气污染防治协作小组	上海等 4 省市环境部等 8 部委	明确协作的基本原则和五项基本职能

早在 2010 年,国务院就批准成立了环境保护部际联席会议,行使包括区域大气污染防治在内的政策协调职能。2014 年,国务院又批准成立“全国大气污染防治部际协调小组”(以下简称协调小组)。一定意义上讲,协调小组实际上已经取代部际联席会议,开始主导全国大气污染防治的方针政策制定、协调执行和执行监督。与此同时,针对大气污染严重区域,相继成立了“京津冀及周边地区大气污染防治协作小组”和“长三角区域大气污染防治协作小组”(以下简称协作小组)两个区域性协作机制,主导京津冀区域和长三角区域大气污染治理政策制定和执行监督。协调(协作)小组的成立,标志着区域大气污染管理体制“块块结合、条条结合”向“条块结合”转型,以契合大气污染区域性和复合性的客观需要。

1. 大气污染防治协调(协作)机制出现

如前所述,复合型和区域性属性明显的大气污染防治涉及部门众多、影响地区广泛,绝非单个部门或一个行政区域能够单独应对。但分部门分级的环境管理体制的造成大气污染防治政策的制定、执行常被不同部门、不同行政区域相互扯皮,相互推诿,导致潜在问题突出化、细小问题扩大化、简单问题复杂化,复杂问题持久固化。跨部门、跨行政区域的大气污染防治协调(协作)机制的成立,试图对上述问题作出机制回应。与北京奥运会小组等临时性组织机构相比,协调(协作)小组在机构设置、人员组成、职权配置等方面均有一定的制度创新。申言之,此次体制变革对于打破或减少现有科层制的制约、克服部门主义和地区主义的困扰、提高污染防治效率均有一定的积极意义。

2. 以“问题”导向进行职权配置

“只重视部门的责任会忽视了协调合作,层级过多则会造成信息传递的扭曲。”(杨雪冬,2014:6)大气污染防治的“部门管理”和“属地管理”本身已经构成了一个亟需解决的“问题”。这次变革所设立的协调

小组是国务院最高层级的议事协调机构,由其负责全国大气污染防治的重大方针、政策的研究与执行监督。协作小组则几乎囊括了大气污染防治的所有职能部门和几个重要的大气污染相互影响地区。变革走向可以概括为“一个目标,二个问题,三条路径”。其中,“一个目标”就是实现区域大气污染合作治理;围绕“一个目标”解决“两个问题”,一是建立区域大气污染联防联控制度,二是变革传统体制中不适应联防联控制度的要素和环节。“三条路径”包括部门协调,地区协作和部门地区合作。一言蔽之,以问题解决为导向,将所涉区域大气污染防治的决策权、执行权和监督权进行一体化打包进行配置是这次体制变革的一个特色。

3. 职权运行方面也颇具特色

执行是决策的生命,没有有效的执行,任何美好的政策都会仅停留在纸面上,还会削弱政令的权威性和公信力。为了保障政策有效执行,协调(协作)小组进行了以下探索:一是协调(协作)小组组长由中共中央政治局常委或中共中央政治局委员兼任^①。这种相当罕见的高规格领导设置昭示了中央政府治理区域大气污染的决心和魄力,但依靠高位推动能否破解部门主义和地方主义藩篱,将制度执行与地方治理实践有机融合,尚需进行检视;二是建立了一定的决策执行机制。协调(协作)小组办公室^②和秘书处等专司执行的组织机构,负责落实区域大气污染防治的各类方针政策。与前述环境保护联席会议^③相比,协调(协作)小组除高规格领导机制外,另设有常设性执行机构,制定、执行区域性大气污染防治政策;三是设立了区域大气污染防治的辅助机构。鉴于大气污染防治科学技术强的特点,协调(协作)小组同时设立了由环境科学相关领域专家学者组成的区域大气污染防治协作专家小组。专家小组负责区域大气污染成因研判、区域大气污染传输路径分析和污染防治效果评估等,为大气污染防治决策、执行或监督提供必要参考。

二、区域大气污染防治行政管理体制变革面临的挑战

我国区域大气污染防治管理体制的变革探索实践,无疑对现行环境管理体制造成了巨大冲击。但这种带有增量式的体制变革,仍然会遭受诸多挑战。如何应对这些挑战,就成为体制变革转型的关键。

(一) 体制变革未能实现目标导向转型

长期以来,我国把主要大气污染物总量控制和减排作为大气污染防治政策、法律的首要目标。中央政府制定总量减排目标和减排计划,以行政区域或主要行业为单位进行污染物减排目标指标的分配、管理和考核,地方各级政府进行指标的分解和落实。中央政府主要关注如何调整产业结构以释放减排潜力以完成减排目标,地方政府基于减排责任考核的压力,更加关注量化责任目标能否如期实现。科层治理逻辑的偏差和治理实践中对减排目标指标的过度关注造成了对大气环境质量改善的追求。这样,政府公报中经常出现的诸如提前完成的减排目标,令人鼓舞的“减排数字”和考核优秀的减排责任考核与公众对大气环境质量状况的实际感受形成强烈对比和反差。区域大气污染防治管理体制变革探索不仅没有对此作出及时回应,反而不断强化大气主要污染物总量控制及减排的目标导向。

大气环境质量状况是公众健康的基本保障,也是美丽中国的应有内容。如何实现从主要污染物总量控制和减排的目标导向向大气环境质量改善的目标导向进行转型,紧紧围绕公众清洁空气的环境权益诉求进行大气污染防治管理体制的变革成为一个更加真实的命题。这种带有更远更高的目标导向的管理体制变革,不应仅是一种简单的增量变革,而应是以存量变革为主,增量与存量变革结合的重大变革;不是简单体制末节的修修补补,而是另起炉灶和大修大补的有效结合;不是一种形式意义的量变,而是在结构功能上实现量变与质变的有机结合;不是一种封闭、单一和单向的大气污染防治管理体制的变革,而是

① 全国大气污染防治部际协调小组组长由中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽兼任;京津冀及周边地区大气污染防治协作小组组长由中共中央政治局委员、北京市委书记郭金龙兼任;长三角区域大气污染防治协作小组组长由中共中央政治局委员、上海市委书记韩正兼任。

② 长三角区域大气污染防治协作小组办公室实行双主任制,分别由国家环境保护部副部长和北京、上海市主管环境保护的副市长兼任。

③ 环境保护联席会议一般不刻印章,不另行文。

一种开放、多元和多维的大气环境治理体制的变革。这种体制变革,不可避免地涉及政府不同部门之间、中央与地方之间、地方相互之间、政府、市场与民众之间权责和利益的重新调整。

(二) 体制变革未能实现权责合理配置

一个可以预测的走向是,与大气污染防治协调(协作)小组相同,一些重点流域的水污染防治协调(协作)小组也将相继成立,也就是说,区域性、流域性环境管理体制变革将迎来一个高层级、高规格的协调(协作)小组的“治理时段”。从问题导向出发,调集一切可以调集的资源,采用一切可以采用的手段措施,务求出现治理成效。故这种变革仍有值得肯定的诸多地方。但从治理机制长效运行予以考虑,这个治理时段的体制变革仍有许多值得检讨的空间。原因主要有三:第一,如何处理“统一管理与部门管理”的关系。对统管部门而言,希望借助协调小组机制重新宣示法律原本赋予其的统一监管职责,改变长期以来“有职无权、有责无权”的尴尬状况,为区域大气污染防治的顺利推进提供强大的政治动员和组织保障。但必须清楚地认识到,分管部门参与协调小组是以明确其在大气污染治理中的法定职责为基本前提。两次体制变革均未能对统管和分管权责进行相对明确规范、科学的配置,这种机构设置上的架屋叠床是否导致“协而不调”?第二,如何处理“部门管理与属地管理”关系。协调(协作)小组把中央部门和地方政府聚合在大气污染防治的旗帜之下,涉及中央与地方的事权和财权的再次调整。在相应事权财权尚未完全明确的前提下,如何保障不会出现“协而不作”?第三,如何协同处理大气污染相互影响区域内部关系。由于大气污染相互影响区域内不同行政区域社会经济、产业发展和法治建设存在巨大差异,单独进行行政体制上的变革而无经济或社会体制变革的互联互通,是否也会出现“协调(协作)不能”?

(三) 体制变革未能摆脱“压力型体制”窘境

由于对下负责的压力机制尚未建立,这样调动地方政府大气污染防治积极性的主要依靠自上而下的压力机制。自中央政府始,逐级下达大气减排约束性任务,根据任务完成情况给予不同区域及官员实施惩罚或奖励,一些地方甚至对大气污染治理指标完成与否实施“一票否决”^①。即便如此,仍未改变大气污染治理困境:第一,压力型体制下,地方政府及官员操纵大气污染排放数据以应付上级考核和民众诉求的可能性逐渐增大。统计数据的质量低下是长期困扰中国行政系统自下而上信息流动的严峻问题(冉冉,2013:115)。层层加码的数字压力之下,操纵数据已经成为某些官员的日常行为(杨雪冬,2012:10)。根本原因在于我国尚未建立核查环境数据的程序机制及隐匿、伪造和篡改数据的法律责任机制。区域管理体制变革要求建立环境数据的共享,但前提是必须保障统计数据的科学性和合法性。在排放标准存在差异,统计方法不一和数据操纵现象风险存在的情况下,环境数据共享机制可能会流于形式,避免环境数据的“烟囱”现象(李顺、徐富春、王利强等,2011:11);第二,在压力型体制下,地方政府及领导人兼具“政治人”、“经济人”和“道德人”三重特性,兼有政治晋升、经济利益最大化和高尚道德情操的价值追求(张凌云,2010:93)。无论地方政府及领导人作何种选择,将区域大气污染治理寄希望于领导人身上,难以实现大气污染治理能力的常态化和机制化,也与生态文明制度建设理念格格不入。第三,在压力型体制下,各参与地方经济社会发展不平衡,即便在大气污染治理方面基于压力而达成暂时共识,但难有集体行动;即便存在一些集体行动,也难有一定的可持续性。实际上,除非一个集团中人数很少,或者除非存在强制或其他某些特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事,有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益。换句话说,即使一个大集团中的所有个人都是理性的和寻求自我利益的,而且作为一个集团,他们采取行动实现他们共同的利益或目标后都能获益,他们仍然不会自愿地采取行动以实现共同的或集团的利益(曼瑟尔·奥尔森,2003:117)。

(四) 体制变革难以跳出“运动式”治理窠臼

区域大气污染防治事涉区域经济社会发展战略调整、产业结构整合、科学技术更新和管制市场机制转型等,在这些关联因素整体没有发生重大变化情况下,大气污染治理不得不采取集中整治的运动式治

^①很多学者认为,地方政府官员不积极执行中央环保政策的原因之一在于环境指标在干部考核指标体系中的弱势地位。将环境指标提升为“硬指标”,并赋予“一票否决”的权力,可以从政治上激励政策执行者,有利于改善地方环境治理的状况。

理办法。其一般特征可以概括为,突发性或累积性的区域大气污染问题频繁出现后,在民众强烈呼声背景下,中央领导和相关部门高度重视,组建不同级别的协调平台,依赖自上而下的“压力型体制”和动用财政资源,依靠“运动式、风暴式”执法实现大气环境治理的目的。期间,考虑到大气污染问题依然存在甚至反弹,不能通过一次性协作(协调)解决问题,故需要通过保障国家(国内)大型会议、体育赛事为主要动力来倒逼问题能够被迅速解决^①。由于运动式治理涉及范围广、打击力度大、成果显效快。能够调整涉及大气污染治理部门权责不清、职能交叉而带来的负面影响,在短期内使大气环境质量迅速好转。“但是,在运动式治理的逻辑中,为了消除基于“克里斯玛权威”而带来的权力关系的碎片化、官员的惟上负责制等带来的官僚惰性,行政问题就必须转化为政治问题才能得到解决。因此出现了运动式治理努力寻求稳定的高效的组织基础。”(倪星、原超,2014:76)无论是早期的联席会议,还是新近成立的协作(协调)小组,这些体制变革的探索均未能建立稳定高效的组织机构,基于特殊政治体育情势出现的区域性大区污染的运动式治理会随着阶段性目标的完成而失去持续的内在动力和外在需求。面对日益严重的大气污染,包括疾风骤雨的运动式治理措施在短期内都可能是有效的。尤需指出的是,新近大气污染治理体制变革实质上构成了运动式治理的一个重要组成部分,它是运动式治理的开端,也是运动式治理的一种产物;它因运动式环境治理而生,也可能伴随着运动式治理阶段目标的完成而结束。

三、区域大气污染行政管理体制变革的历史机遇

在制度和改革的关系结构中把制度建设摆在突出位置,这是通过制度权威凝聚改革共识和力量的必然要求。将制度完善和改革实践结合起来,以法治的方式推进改革,才能为改革提供永续的动力(江必新,2013:18)。任何行政管理体制的改革最终均依赖于制度建设和制度完善,有赖于良好的法治来推动体制变革。良法是善治的前提,环境法治尤其是大气污染防治法治建设为区域大气污染管理体制的变革提供坚实的制度保障和良好的发展机遇。

(一) 修法时代的机遇

2010年,国务院发布《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》明确提出大气污染联防联控工作要坚持三项指导原则:环境保护与经济发展相结合原则;属地管理与区域联动相结合原则;先行先试与整体推进相结合原则。从“属地管理和区域联动相结合原则”可以看出,尽管强调大气污染以属地管理为主,但开始关注区域联动的重要性,强调属地管理和区域联动结合,表明在国家规范文件层面触及开始区域大气污染管理体制变革。2013年,国务院发布《大气污染防治行动计划》对上述指导原则进行了调整,提出了“区域协作与属地管理相协调”的指导原则。在这里,区域协作首次置于属地管理的前面,在区域协作的基础上实施属地管理。看似简单的语序位置调整背后却酝酿着区域管理体制的重大变革。我们知道,指导原则是法律制度的灵魂,法律制度是指导原则的具体贯彻。“区域协作与属地管理相协调”的指导原则为区域联防联控制度实施提供了体制变革保障。尽管上述规范性文件法律位阶较低,但这并不妨碍为区域大气污染行政管理体制变革提供有益进路。

2014年9月,国务院公布《大气污染防治法》(征求意见稿)。首次正式提出建立大气污染区域联防联控制度体系。联防联控是对传统分割式环境治理模式的一种制度化突破,顺应了新时代跨区域治理大气污染的客观需要。征求意见稿在区域大气污染管理体制变革方面,有两个值得观察的发展动向:一是“国家建立重点区域大气污染联防联控机制”。需要指出的是,尽管征求意见稿没有明确提出“区域协作与属地管理相协调”作为联防联控制度的指导原则,但“建立重点区域大气污染联防联控机制”本身就意味着必须对现行大气环境管理体制进行变革。因为任何机制的建立及有效运行,均离不开对机制内诸多制度要素进行整合的管理体制,从这个意义上,重点区域大气污染联防联控制度必然要求与之相适应的体制构建。至于机制建立的正当性以及机制运行留待以后的实践探索。二是依法配置重点区域

^①在京津冀及周边地区大气污染防治协作小组等协调机制下,通过运动式治理,保障了北京“APEC蓝”。在长三角区域大气污染防治协作小组协调机制下,通过运动式治理,保障了南京青奥会期间的大气环境质量。

大气污染联防联控机制权责。征求意见稿赋予重点区域大气污染联防联控机制“统筹协调重点区域内大气污染防治工作”。这种统筹协调权力仍然采用一次性打包式的权力配置模式。尽管没有摆脱模糊性和难以操作的弊端,但应该看到,设立新的机制并依法赋予其权责是法治建设的必要环节。

(二) 新法时代的机遇

新颁行的《环境保护法》、《大气污染防治法》继续深化区域大气污染管理体制变革。与国务院规范性文件法律和《大气污染防治法》征求意见稿相比,《大气污染防治法》在继续推进国家建立重点区域大气污染联防联控机制外,涉及管理体制的变革有以下几个显著变化:第一,区域大气污染防治联席会议模式再次出现^①。内生性特质明显的联席会议模式重新又进入区域大气污染管理体制变革的视野范围。但此时的联席会议与彼时的联席会议已经有了显著不同:首先,此时的联席会议是源于法律的明确规定,而彼时的联席会议却源于区域不同政府的自愿合作,即便存在一定的外在压力;其次,此时的联席会议有明确的法律授权,而彼时联席会议职责不明,功能松散。可见,与彼时联席会议模式相比,区域大气污染防治联席会议已经进行了升级换代。可以预测的是,以区域大气污染防治联席会议成立为契机,地方各级政府通过联席会议进行区域大气污染的合作治理已经成为一种法定选项。第二,进一步细化了国家环境保护部的法定权责。环境保护主管部门“统一监督管理”的法定职责在区域大气污染监督管理方面细化为“划定重点污染区域”、“指导和督促”重点区域的联合防治等监督职权。目前,国家环保部下设华北、华东、华南、西北、西南和东北六大区域环境保护督查中心,主要负责监督地方执行国家环境法规、政策、标准的实施情况。新颁行的《环境保护法》又对六大区域环境保护督查中心得法律地位进行了明确。因此,区域大气污染防治的“指导和督促”权责赋予区域环境保护督查中心行使也顺理成章,这样,逐渐形成国家监督、地方监管结合的环境监管体系。第三,环境执法体制也做了相应调整。明确了包括联合执法、跨区域执法和交叉执法等执法措施。在环境执法即将进行垂直管理的背景下,多元和多样的环境执法举措可以有效整合区域力量,打破地方保护主义的桎梏。鉴于联合执法、跨区域执法和交叉执法多是由各地执法机关实施,可能存在互相包庇、弄虚作假等情况。笔者建议可以采取在国家监察中增加第三方监督(如社会公众、专家学者、人大代表等)的制度设计,以保证区域大气污染防治执法的透明度和公正性。

四、区域大气污染行政管理体制变革的未来发展

在借鉴发达国家治理大气污染经验的基础上,中国区域大气污染防治管理体制变革的基本走向,必须明确变革的目标导向,设立组织机构专司区域大气污染防治,同时结合市场机制和社会参与,实现多元共治。

(一) 明确体制变革目标导向

目标决定变革方向。回顾我国区域大气污染防治管理体制变革的发展脉络,一个显著的特征就是体制变革的应急性和渐进性相互交织,应急性主要体现在以当前问题的有效解决作为体制变革的目标导向,鉴于环境行政管理体制变革一体进行的背景考虑,故区域大区污染行政管理体制变革在明确目标导向的基础上,仅在一些关键环节进行一定程度的改进,呈现一定的渐进性。应急性关注治理目标是否实现,渐进性注重治理过程是否稳妥可行,因此目标导向决定渐进变革的路径走向。我国区域大气污染防治管理体制变革有两条基本的目标走向:一个是继续深化区域大气污染防治,另外一个转向改善区域空气质量。前一目标因其符合中国发展实情,构成目前我国大区污染管理体制变革的目标导向,但我国大气污染严峻的现状迫使我们开始思索这样的目标导向是否存在一定问题,尤其是在大气污染已经严重妨碍公众健康的时候。相反,改善区域空气质量既符合建设生态文明及美丽中国的宏大命题,也构成公民健康的基本保障,更能回应民众呼吸清洁空气的未来愿景。尽管现今在污染情势非常严峻的情

^①《中华人民共和国大气污染防治法》规定:“重点区域确定牵头单位——人民政府,定期召开联席会议,按照统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施的要求,开展大气污染联合防治,落实大气污染防治目标责任”。

况下确立空气质量改善的目标还面临严峻挑战,但这对于区域大气污染防治管理体制合法性建构以及指导体制变革的基本走向具有重要的指导性意义。

目标高度决定变革走向。《大气污染防治法》明确指出,“防治大气污染,应当以改善大气环境质量为目标”。因此,依照法律规定,以大气环境质量改善为目标导向重构中国各个层面的大气污染防治管理体制。相应的大气环境管理转型应顺应国家经济社会发展的基本趋势,着力寻求不同管理模式与体制变革的契合点。结合行政管理体制变革的基本要求,大胆探索实行职能有机统一、权责清晰的环境行政管理大部门体制,强化涉及大气环境资源的一体规划和综合统筹的基本能力,厘清中央各部门之间、中央与地方之间的关系,变革碎片化的大气污染管治体系,改革大气环境管理环节中的交叉错位现象,努力夯实大气环境质量改善目标导向的保障基础。

(二) 专设组织机构并明确职权

正如工业时期的标志性组织形式是官僚组织一样,新兴的信息或知识时代,导致不太固定的、渗透力更强的组织结构。在这种组织结构中,人们能够跨越内部的职能划分、组织边界或地理界限而相互联系。在最一般的层次上,公共池塘资源占用者所面临的问题是一个组织问题:如何把占用者独立行动的情形改变为占用者采用协调策略以获得较高收益或减少共同损失的情形(奥斯特罗姆,2000:65)。中国区域大气污染防治管理体制变革过程中,早期的环境保护联席会议、新近的协调(协作)小组和后期法律复设的区域大气污染防治联席会议,均因组织化程度低、法律地位模糊或不准确以及协调成本过高,难以持续承担区域大气污染监督管理职责。环境部六个区域督查中心具有较强的组织化,但因其职能复合性以及不是依照区域大气污染流动性客观需要所设置,也难以专司区域大气污染监督管理职责。因此,借鉴其他国家先进经验,成立专门组织管理机构,专司区域大气污染防治,应成为未来大气污染防治体制变革的一个重要路径。大气污染防治法修订过程中,有学者认为“跨区域的大气污染防治工作,由共同的上级人民政府统一指导、协调和监督,必要时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。”(常纪文,2015:8)可见,设立应对区域大气污染的专门组织机构,是环境治理发展的未来趋势。

具体思路包括:第一,在国家层面,依法设立环境保护与经济社会发展的协调机构,也就是说,在国务院下面设置高层次的“国家环境质量委员会”,除彰显环境质量持续改善的国家意志之外,仍需对包括大气环境质量改善在内的环境保护工作进行顶层式的统筹协调,以便更好地促进生态文明建设的体制完善。第二,中央层面,在国家环保部内部增设区域协调司,专职负责跨行政区大气污染防治、跨行政区流域水污染防治的监督管理职能,保障跨界环境问题的国家协调机制的顺利运行。区域协调司法定职责包括组织编制和监督实施国家重点区域环境保护规划,拟定区域性环境管理的法律规章和制度,指导和管理国家重点区域或流域的区域管理机构,处理重大跨界环境污染或生态破坏纠纷等。第三,在大气污染重点区域,组建区域性大气环境管理机构,对大气污染重点区域内的空气污染和大气环境质量改善进行专项管理。就是国家环境保护部依法将灰霾比较严重及相互影响的地区依法划定为大气污染重点区域或空气质量改善区,在区内设置跨地域的组织管理机构,具体包括京津冀及周边地区大气质量管理局、长三角及周边地区大质量管理局和中三角及周边地区大气质量管理局等,通过大气质量管理局将城市治理提高到了区域治理层面,将大气污染治理提高到大气质量改善层面。各大气质量管理局由各省市区代表、国家环境保护部代表和区域性环境保护组织代表构成,该机构接受国家环境部和区域环境督查中心业务指导,依法实施区域层面大气环境质量的计划实施、执法监督等。对违反国家大气环境法律的地方代为行使执法权能。此外通过技术改进和监测网络,指导区域内大气主要污染物排污权交易以及横向生态补偿。大气质量管理局财政支出由中央财政和各省市区财政按照一定比例出资构成。

(三) 体制变革与市场机制、公众参与相结合

基本思路应该是按照“市场在资源配置的决定作用”和“公众参与”的指导原则进行大气污染管理体制变革。主要原因在于:第一,大气污染行政管理体制变革不是简单的体制变革,而是治理体制的深层变革。作为一种新的政治分析框架,治理体制的本质特征在于政府与社会对公共生活的共同治理,强调将市场的激励管理机制以及私人部门的管理方法引入政府的公共服务,强调效率、市场化、竞争性和灵

活性;强调政府、市场和社会组织共同作为治理的主体(李树林,2013:12)。引入市场机制和公众参与机制加入大气污染治理体制变革,可以有效释放市场资源和民众资源的巨大潜力,避免各级政府受制于资源制度约束而在大气污染治理的“单打独斗”局面。第二,任何管理体制变革不可避免涉及不同地区、不同部门利益的重新配置。利益的重新配置会打破原有利益分配格局,在利益主体之间,利益结构调整环节势必引起既有利益群体的或明或暗的抵制。通过市场机制可以重新整合聚合利益资源,形成新的利益合作机制,不断销蚀或压缩既有利益存在空间。“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。”(奥斯特罗姆,1992:121)其实,现实的政府与现实的市场是扎根在现实的社会之中的,它们之间的关系要经过社会的中介作用才会形成(胡宁生,2014:85)。把握国家建立跨区域巡回法庭的时机,建立环境保护组织环境公益诉讼制度,监督大气污染防治方面的“政府失灵”和“市场失灵”。在实现社会与政府有效互动同时,促进社会与市场的合作互动,惟有如此,国家治理体系架构的顶层系统、中间系统和底层系统才能贯通和联动,从而实现有序地推进大气环境治理体系和治理能力现代化。第三,中国各地经济发展不均衡,30多个省(市、自治区)人均GDP和人类发展指标的相对差异系数高于世界各国。无论京津冀地区,抑或长三角地区和珠三角地区,各地社会经济发展水平和面临的主要发展任务各不相同,在大气污染防治或大气环境保护上的政治意愿、资金投入差异较大,大气环境管理水平以及大气污染控制程度也有诸多特殊情势。区域行政体制变革所要求的属地环境管理模式向区域环境模式过渡、单向管理向多元互动转型均无法绕开不同地区如何追求经济社会持续发展这个重大现实问题。只有借助市场这只看不见的手,在不同地区之间进行利益补偿或成本分担,才能促进地区社会经济协调发展,唯有建立一体化的区域排污权交易市场机制、碳排放权交易市场机制、节能权交易市场机制、市场化的横向生态补偿机制,发现并推动利益合作机制,才能为区域大气污染环境管理体制变革提供物质保障。

五、结 语

经济学家哈耶克认为,自发社会秩序所遵循的制度系统,是进化而非人为设计的产物。这种进化过程,是一种竞争和试错的过程。制度学派代表人物布坎南则指出,当人类还处于“狭隘地域性”历史的时刻、制度主要是在各民族内部“生长”,那么,自从人类历史步入了“世界历史性”时期之后,制度的选择与创制,就愈益具有重要意义了。中国区域大气污染治理体制的变革历程首先表现为一个应对性、自发性的进化过程,期间不乏无谓的竞争和过多的试错,其优越性主要体现在:在民众发展社会经济愿望迫切以及诸多资源普遍稀缺的较长时段内,通过不同时期经验教训的积累和考验,所形成的集体理智能够将资源配置的效率原则与民众对大气污染治理的具体诉求结合起来。但我们同时也应充分认识到,制度是社会经济关系的产物。涉及区域大气污染治理体制诸多环节、内部结构的变革,必须回应和适应当前社会经济发展的各种需求。藉由利益合作所创设的市场需求、基于公众参与所追寻的清洁空气的愿望均要求借助制度化的方式嵌入到区域大气污染治理体制变革进程之中。惟有如此,制度供给才能不断满足社会经济发展的多层次需求。是故区域大气污染治理体制变革也是一个制度创制和选择的过程。在这个过程之中,民众对清洁空气的向往、不同主体对利益合作的追求可以用共性的、符合最大公约数的制度规则概括起来,建构理性的思维能够将资源的公平配置和民众未来的多层次诉求相结合,从而有效地规范人们的生产方式、生活方式。简言之,区域大气污染治理体制是社会历史发展的产物,更是理性选择的必然结果。在借鉴历史经验的基础上,我国可以设计出比较健全的、符合中国实际的区域大气污染治理体制。同时也应看到,区域大气污染治理体制变革、创新会有“路径依赖”的特性,因此在优化治理体制设计时,必须直面地方保护主义、行业保护主义对体制变革路径的制约。

参考文献:

- [1] [美]奥斯特罗姆(1992).制度分析与发展反思——问题与抉择.北京:商务印书馆.
- [2] [美]奥斯特罗姆(2000).公共事务的治理之道.上海:生活·读书·新知三联书店.

- [3] 常纪文(2015). 修改大气污染防治法, 加强雾霾联防联控的思考. 发展研究, 8.
- [4] 胡宁生(2014). 国家治理现代化: 政府、市场和社会新型协同互动. 南京社会科学, 1.
- [5] 江必新(2013). 将制度建设摆在突出位置的若干思考. 中国社会科学, 1.
- [6] 李 顺、徐富春、王利强等(2011). 国家环境数据共享与服务体系研究. 中国环境管理, 2.
- [7] 李树林(2013). 推进国家治理体系和治理能力的现代化. 内蒙古日报, 2013-12-20.
- [8] [美]曼瑟尔·奥尔森(2003). 集体行动的逻辑. 上海: 上海人民出版社.
- [9] 倪 星、原 超(2014). 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的. 公共行政评论, 2.
- [10] 冉 冉(2013). “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理. 经济社会体制比较, 3.
- [11] 杨朝霞(2007). 论我国环境管理体制的弊端与改革. 昆明理工大学学报(社会科学版), 5.
- [12] 杨雪冬(2012). 压力型体制: 一个概念的简明史”. 社会科学, 11.
- [13] 杨雪冬(2014). 小组政治与制度弹性. 人民论坛, 15.
- [14] 张凌云(2010). 地方环境监管困境解释: 正式激励与财政约束假说. 中国行政管理, 3.

The Governance System of Cross-regional Air Pollution: Reform and Development

Wang Qingjun (Huazhong Normal University)

Abstract: Localization management and separate departmental management need to change which have some conflicts with the nature of cross-regional and complex air pollution. There are some differences in the degree of organization, power allocation and the operation of the authority between the Inter Ministerial (Cross-regional) Joint Conference of Environmental Protection's Cooperation and the National (Cross-regional) Coordination (Collaboration) Group of Air Pollution Control. Cross-regional system reform of air pollution have been plagued by lower goal of System reform, unreasonable allocation of power, negative effects of system pressure and stereotype of sport governance regional. In the future, we should establish a pluralistic governance mechanism combination of administrative regulation, market mechanism and public participation, which revolve around continue improvement of environmental air quality base on the law of air pollution prevention and control. In the national level, we should set up the National Environmental Quality Committee and other coordination mechanism, which can overall planning improvement of environmental quality and climate change. In the central level, we should add the Cross-regional Coordination Division in the Environmental Protection Department, which is responsible for coordination of cross-regional environmental management. In the Cross-regional level, we should set up cross-regional agencies, which is specifically responsible for supervision of cross-regional air pollution. At the same time, we should establish the pollutant emissions trading market and the horizontal ecological compensation system in the cross-regional areas, which would provide economic support and benefit cooperation for Cross-regional system reform. Moreover, we should share cross-regional atmospheric environmental information in order to implement public interest litigation pilot of air pollution in the cross-regional areas.

Key words: the joint conference of environmental protection's cooperation; the coordination (collaboration) group of air pollution control; the cross-regional agencies of air environmental management

■作者地址: 王清军, 华中师范大学法学院; 湖北 武汉 430079。E-mail: wqj1971@163.com。

■基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目(14ZDC030)

■责任编辑: 李 媛

