

限期达标， 大气环境质量改善的法治途径

Deadline for attainment
is the approach governed by law
for improving the quality of atmospheric environment

■文/ 王彬

2017年，中国圆满实现《大气污染防治行动计划》目标，京津冀及周边区域“2+26”城市PM_{2.5}平均浓度同比下降11.7%，北京市PM_{2.5}平均浓度达58微克/立方米。

单纯从制度上来说，取得这样的成绩首先是因为《大气污染防治行动计划》提出了大气环境质量改善的“具体指标”：到2017年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比2012年下降10%以上，优良天数逐年提高；京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降25%、20%、15%左右，其中北京市细颗粒物年均浓度控制在60微克/立方米左右。

空气限期达标管理制度是一个非常重要的管理制度，也是世界上空气管理的成功经验。

一、环境质量成为约束性指标

2000年，中国修订的《大气污染防治法》有两项重要内容：一是污染物排放标准成为强制性标准，即“超标违法”；二是空气质量质量标准具有了一定的强制性，要求重点城市制定“空气限期达标规划”，并限期实现。但是这项制度基本没有落实。这项制度没有落实的原因主要是，在立法中间没有写清达标治理

规划应当由谁来组织制定和实施？由谁来负责审批、评估、考核和处罚？由谁来负责监督和制约？限期达标管理制度的核心是要落实政府的责任，而不是要求企业达标，因为企业达标可由其他制度去管制。不是说企业达标不重要，对地区进行强制限期达标，主要是强调政府的责任，政府对大气污染防治负有主要的责任，政府对达到空气质量标准负有不可推卸的责任。要建立这个制度，必须要在立法中写清达标治理规划有关制订、实施、审批、评估、考核、处罚、监督与制约的几个环节。如果只是笼统的一句话，像2000年的大气法一样，制度虽然很好，但是得不到落实，也没办法去追究。

2000年《大气污染防治法》同时要求，未达到大气环境质量标准的大气污染防治重点城市制定“限期达标规划”，按照国务院或者国务院环境保护主管部门规定的期限，达到大气环境质量标准。这说明，法律已经将环境质量确定为约束性指标。

但是，该项制度并未及时实施。2006年3月全国人大审议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，提出了“十一五”期间主要污染物排放总量减少10%的约束性指标。2016年3月全国人大审

议通过的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，提出制定城市空气质量达标计划，严格落实约束性指标，地级及以上城市重污染天数减少25%，加大重点地区细颗粒物污染治理力度。将“空气质量”确定为约束性指标，确定了“地级及以上城市空气质量优良天数比率”和“细颗粒物（PM_{2.5}）未达标地级及以上城市浓度下降率”。

在法律层面，2015年8月29日全国人大常委会审议通过的《大气污染防治法》，对原来的限期达标条款进行了补充完善。第二章“大气污染防治标准和限期达标规划”用六个条款规定大气污染防治标准，用四个条款规定限期达标规划。

二、空气质量限期达标是国际惯例

空气质量标准是强制性标准，空气质量必须限期达标，是国际惯例。

1. 欧盟的空气质量限期达标

2008年欧盟理事会和欧洲议会联合批准的《欧洲环境空气质量与清洁空气指令》（Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe, AAQD）中，欧盟对各项空气污染物设定了极限值，是硬性的空气质量标准要求。欧盟环境质量目标约束性强，AAQD确定了PM_{2.5}的一系列“软”“硬”浓度限值，而不是简单规定一个标准值。欧盟委员会负责监督成员国将AAQD转化为国内法律及其实施情况。在AAQD规定的实施标准值最后期限临近时，欧盟委员会将对预期无法按时达标的成员国提出警告及建议，敦促其采取措施按期达标；对于到期无法达标的，欧盟委员会将向欧盟法院（ECJ）提起诉讼，由ECJ判决未达标者采取措施限期达标（2010年以来ECJ对这种情况也曾采取部分处罚），首次诉讼后仍然无法实现环境质量达标的，欧盟委员会将向ECJ提起第二次诉讼，ECJ将判决超标者按超标时间缴纳罚金，视超标环境功能区大小、人口数量不同，每超标1天处罚1.37万-82.3万欧元。围绕保护和改善环境质量，欧盟的政策措施就像一把老虎钳子，一边是层层加码的AAQD，另一边是以IED为代表的各类污染控制措施。IED是对工业设施即固定源的排放控制要求；对移动源，欧盟以条例（regulation）形式发布了统一的机动车排放标准，以及与之配套的油品标准（指令）。IED未直接规定排放限值的行

业、领域，由成员国通过国内立法补充制定排放标准，如德国将欧盟排放指令转化为《联邦污染控制法》（BImSchG）及其系列实施条例（BImSchV），并配套制定了技术法规TA Luft，规定了240多种污染物排放限值。由于立法层次较高，欧盟指令及其转化的国内法涵盖工业、农业、交通、消费等各个领域，对环境影响较大的生产环节、末端治理、产品特征（如油品质量、溶剂成分等）等均可作出统一规定。

与此同时，环境信息公开贯穿始终。欧盟早在1993年就成立了欧洲环境署（EEA），专门负责收集、汇总、发布成员国环境数据信息。AAQD和IED都有多处内容对环境报告等信息公开问题做出规定，对需要面向社会公众公开的环境信息内容、公开方式更是设立专门章节做了全面、详细的规定（AAQD: ANNEX XVI; IED: ANNEX IV），欧盟国家排放限值（NEC）也对成员国政府和欧盟委员会报告主要污染物总量情况提出了明确要求。依据这些指令，EEA在各国报告信息的基础上建设的环境空气信息系统提供了大量空气质量和大气污染物排放信息，包括开展环境空气监测的点位、具体原始数据及其测试方法、年度汇总统计报告、关键问题分析报告等，大量具体信息可以随时下载、查阅各种格式的电子件。欧盟及其成员国政府根据企业自行上报的排放达标情况制定环境政策，除了加大违法成本、强化社会信用外，最重要的是建立了比较完善的环境信息公开制度，使社会监督到位、有力。

2. 美国的空气质量限期达标

1970年，美国《清洁空气法》（CAA）要求美国环境保护局（EPA）建立环境空气主要污染物的量化排放标准。为此，EPA对6种普遍物质——一氧化碳、二氧化氮、臭氧、硫氧化物、PM₁₀和铅一一制定了数量化的健康排放标准，并将标准写入国家空气质量标准（national ambient air quality standard, NAAQS）中，因此这6种污染物被称为标准污染物。又因这些污染物普遍存在于环境空气，特别是工业区周边地区的空气中，所以也通常被称为传统污染物。由于这些污染物排放量大，对人类健康、环境或能见度产生重要影响，因此一直是EPA过去工作的重点。

自20世纪70年代以来，标准污染物的排放水平和环境空气浓度的显著下降，促使EPA的工作重点从标准污染物转向了空气中的有毒物质。有毒物质

(HAPs) 控制同样始于70年代,其控制标准为有害空气污染物国家排放标准(NESHAP)。与标准污染物主要由EPA制定控制标准不同,HAPs的控制标准主要是由国会在1990年CAA修正案中提出的,体现了国会对EPA迟迟未能出台排放标准的不满。修正案的控制标准比1970年制定的NESHAP更为严格,总共设定了189种有害空气污染物。

美国空气质量达标区与未达标区的划分是根据某地区某种污染物是否超出NAAQS的规定,如果某污染物在某地区的浓度超标,则该地区即为该种污染物的未达标区。这种按污染物是否达标对区域进行划分的主要目的是,根据不同污染状况对某一地区实行不同的管理措施,使其以最有效的方式、最快的速度达到NAAQS的要求。

达标区和未达标区的主要管制区别是新排放源的许可及既有排放源管理的不同。对于新排放源,达标区执行防止显著恶化(PSD)许可,这是一种较为严格的许可要求;而未达标区执行的是最为严格的许可——新排放源评估(NSR)建设前许可。某一地区内的新排放源如果被视为主要排放源(达标区与未达标区对主要排放源这一概念的界定存在差别),那么它必须根据所处的地区是达标区还是未达标区,按照州的相关规定履行PSD许可或NSR建设前许可程序。这两种许可的区别是CAA对它们的技术要求不同。在达标区,为了维持达标水平,新排放源在技术上必须是最佳可用控制技术(best available control technology, BACT);而对于未达标地区要想取得建设前许可证必须采用可用最低排放率技术(lowest achievable emission rate, LAER),对于既有排放源的管理,达标区没有强制要求,可以采取任何控制措施;而未达标区一般有技术上的控制要求,但会根据不同的污染物有所区别。

3. 澳大利亚的空气质量限期达标


1998年6月26日,澳大利亚国家环境保护委员会(National Environment Protection Council, NEPC)首次发布国家环境空气质量标准,设立一氧化碳、二氧化氮、臭氧、二氧化硫、铅与PM₁₀六种污染物的环境空气质量标准。2001年,NEPC开始考虑增加PM_{2.5}的参考标准,于2003年制定了PM_{2.5}的非强制标准,并于2005年开始考虑制定强制标准。在征求意见过程中,有反对者认为应该直接设立强制标准,

否则缺乏约束力,意义也就不大。NEPC认为当时缺乏足够的PM_{2.5}监测数据,无法评估PM_{2.5}超标的影响,坚持了原先的做法。直到现在,PM_{2.5}仍然不是强制指标,不过澳大利亚在此期间仍然开展了大量的监测和基础研究工作。

三、中国空气质量限期达标制度需要落实

虽然《大气十条》目标完成,但是中国距离大气环境质量全面达标依然任重道远。《环境空气质量标准(GB 3095—2012)》规定自2016年1月1日起实施。而根据2017年5月31日发布的《2016年中国环境状况公报》,中国全国338个地级及以上城市中,只有84个城市环境空气质量达标,占全部城市数的24.9%;254个城市环境空气质量超标,占75.1%。

打赢蓝天保卫战,转换为法律语言,就是空气质量全面稳定标准,这离不开限期达标制度。目前,《大气污染防治法》规定的限期达标要求包括:要求城市大气环境质量限期达标规划应当向社会公开、城市人民政府每年向社会公开大气环境质量限期达标规划执行情况、向社会公开约谈未完成国家下达的大气环境质量改善目标地区人民政府的主要负责人,并暂停审批该地区新增重点大气污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。

建议在“打赢蓝天保卫战”三年作战计划时,注重法律手段的运用:一是运用信息公开,公开城市大气环境质量限期达标规划及执行情况;二是运用约谈和责任追究;三是运用区域环评限批,暂停审批未达标地区新增重点大气污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件;四是运用总量控制和排污许可制度,将环境质量改善要求转化为污染源的污染物排放浓度和总量要求。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

