

# 臭氧污染防治需进一步完善区域大气污染联防联控机制

The ozone pollution prevention and control need further improvement of the mechanism for joint prevention and control of regional air pollution

■杨程硕 中国政法大学民商经济法学院环境资源法研究所2019级博士研究生

自2008年长三角地区初步探索区域大气污染联防联控治理模式以来,中国在大气污染区域联防联控治理方面已经积累了诸多经验。《中华人民共和国大气污染防治法》(简称《大气污染防治法》)专门设立了第五章“重点区域大气污染联合防治”,新设重点区域大气污染联防联控是为了适应点源污染扩展到区域污染的新形势。通过区域大气污染联防联控机制的有效探索,中国空气PM<sub>2.5</sub>浓度得到了有效控制,国家环境空气质量也得到明显的改善。但近年来,中国臭氧(O<sub>3</sub>)污染却呈现出加重趋势。就污染时长及污染区域而言,2019年全国337个地级及以上城市臭氧日最大8小时浓度第90分位数的平均值为148 μg/m<sup>3</sup>,相比2015年,该数值增幅达到20.7%,其中京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原、苏皖鲁豫交界地区四个重点区域相比2015年增幅都达到了27%~40%,均超过全国平均增幅。可见,相比于PM<sub>2.5</sub>污染物,中国臭氧污染愈发严重,区域主要集中在以“北京—西安—杭州”为顶点的三角区范围内,呈现明显的区域性特征。应对臭氧

污染,不仅要继续优化区域大气污染联防联控机制,而且要将臭氧污染治理与PM<sub>2.5</sub>防治相结合,实现协同治理。

目前,中国各区域所构建的区域大气污染联防联控治理机制取得了一定成果,但是各地区差异化因素影响较大,各地区协调制度标准和统一行动要求还有待完善。例如长三角大气联防联控治理区域中,上海对雾霾治理的要求与标准最高,其重点治理对象为PM<sub>2.5</sub>,安徽则仅确定PM<sub>10</sub>为重点治理对象。如果区域内以及区域间的防控标准存在极大的差异,就会造成内生污染的跨区域转移,即造成环境成本负外部性从责任严苛的区域流向责任宽松的地区。因此,重点区域一方面应以区域大气污染联防联控机制内涵价值为指导,出台兼具准确性和严格性的适用规范,明确跨区域执法的详细内容,搭建更为科学开放的信息共享平台。另一方面,重点区域在建立各自区域大气污染联防联控机制时应根据PM<sub>2.5</sub>与臭氧协同控制的需求,调整污染物减排和污染治理的重点,关注臭氧生成前体物的污染排放标准,建立支撑PM<sub>2.5</sub>与臭氧协同控制

的大气环境管理框架。

区域大气污染联防联控治理机制超越了以行政区划为基础的属地治理模式,但同时缺少了相应的权威规范与责任机制。《大气污染防治法》第五章中规定了重点区域大气污染联防联控机制的设立方式,第八十六条规定在重点区域中,省级政府应确定区域联防联控机制的牵头政府,但是并未规定区域负责的责任主体以及责任承担方式。责任主体与责任机制的缺失极易造成区域防控协议、区域联合治理任务的落空。为解决责任缺失问题,重点区域在协同构建治理臭氧的区域大气污染联防联控机制时可以制定区域统一立法,规定重点区域的责任主体及惩罚机制。这方面中国可以借鉴美国环保局(EPA)在《州际空气污染规则》(CSAPR)中规定的“好邻居条款”(good neighbor provision),以及英国在《环境保护法案》(UK Environmental Law)中构建的“整体控制污染”(IPC)机制,这些域外经验证明了区域统一立法在实现区域间空气污染的整体性防控方面具有良好的效果。☐