

【法学研究】

DOI:10.15986/j.1008-7192.2021.05.009

关中平原城市群大气污染治理协同立法研究

单杰

(西安建筑科技大学 文学院,陕西 西安 710055)

摘要:关中平原城市群大气污染形势严峻,大气污染区域性、复合性的特点客观上对现行大气污染立法提出了挑战。以关中平原城市群大气污染现状为出发点,从法律规定不一致、法律依据存疑、法律效力缺乏强制性以及协同立法机制不健全等方面,剖析关中平原城市群大气污染治理协同立法存在的问题及成因,结合关中平原城市群经济社会一体化的现实情况,遵循“共同但有区别责任”原则,采用松散型的“软法”模式,论证关中平原城市群大气污染治理协同立法的具体制度设计,共同推进关中平原城市群整体大气环境建设。

关键词:关中平原城市群;大气污染治理;协同立法

中图分类号: D922.68;D927 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7192(2021)05-0068-07

一、引言

城市群是指在特定的地域范围内聚集相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市,以一个或两个超大或特大城市作为中心,依托一定的自然环境、交通条件、信息网络,城市之间的内在联系不断加强,共同构成一个相对完整的城市“集合体”^{[1]5}。良好的大气环境为人类福祉、经济发展及社会进步带来积极的正向效应,然而长期以来,重开发轻保护的粗放型经济增长方式严重破坏了生态环境,这一现状在城市群连片效应下体现得尤为明显,大气污染加剧。在现代国家的治理体系中,法律治理是最为重要的一种方式^[2]。

“十四五”规划指出要推进精准、科学、依法、系统治污,协同推进减污降碳。反映在大气污染治理的立法方面,城市群内各立法主体须突破行政区划壁垒,协同立法资源,构筑区域竞争优势。“协同”这一概念最早由美国战略管理学家伊戈尔·安索夫提出,他认为“整体价值要大于各独立部分的简单总和”^[3]。在《现代汉语辞海》中,“协同”包含两层意思:一是指各方互相配合;二是指协助。协同具有主体的多元性、关系的平等性以及权威的分散性等特点。就大气污染协同立法而言,它是城市群内各立法主体本着协商一致、自愿平等的原则,通

过人大依照立法程序在各自的立法管辖范围内协商共同立法,或地方政府间签署合作协议等形式,及时、有效地回应城市群内各市(区)共同面临的大气污染问题的一种立法新样态。

二、关中平原城市群大气污染现状分析

本部分选取2015-2019年关中平原城市群^①主要市(区)的空气质量指标,从时间角度、主要污染物角度以及区域角度,对比分析关中平原城市群大气污染现状。鉴于获取资料的有限性,数据分析仅以关中平原城市群各市(区)为单位进行统计,不再延伸至《关中平原城市群发展规划》中划定的县级行政区划。

1. 优良天数指标

从优良天数角度看,2019年,关中平原城市群各市(区)优良天数总体呈上升趋势,但个别市(区)形势依然不容乐观。值得关注的是,从2018年9月5日起至10月11日,西安市创下了空气质量连续优良37天的最长纪录。在生态环境部通报的2018年全国空气质量成绩单中,西安市进入同比变化幅度相对较好的前20个城市之列。然而,从关中六市二区^②来看,优良天数达标仅宝鸡、铜川、西安、杨

收稿日期:2020-06-23

基金项目:陕西省新型城镇化和人居环境研究院专项研究基金“关中平原城市群大气污染联防联控法律保障研究”(CZHYJ201915)

作者简介:单杰(1981-),女,西安建筑科技大学文学院副教授,研究方向为环境法。E-mail:512303619@qq.com

凌、西咸三市二区;与此同时,仍有三市全年优良天数不及219天。

此外,观察2016-2018年近三年关中平原城市群主要市(区)的优良天数绝对值,大多数市(区)呈现逐年递增的态势。然而,与2015年相比较,总体呈现下滑较为明显。以关中六市二区为例,2015年,除西咸新区和韩城市外,其余五市一区全部达标且达到70%以上;从近四年的情况看,未达标市(区)占到相当比例,即使达标,也仅在达标线附近徘徊(图1)。

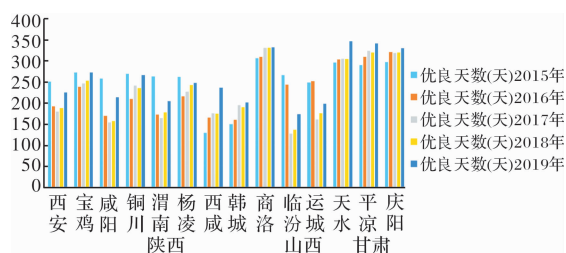


图1 2015-2019年关中平原城市群环境空气优良天数统计

数据来源:1. 近五年关中平原城市群各省、市、区各年度环境质量公报;2. 近五年关中平原城市群各省、市、区国民经济和社会发展统计公报;3. 陕西省生态环境厅. 关于通报2018年全省环境质量状况的函. 陕环监测函[2019]16号, 2019-01-30。下同。

2. 主要污染物指标

从主要污染物角度看,细颗粒物 $PM_{2.5}$ 年均值和臭氧 O_3 最大8小时平均值均呈整体下降趋势,但相当一部分市(区)依然超出国标浓度限值。各环境公报表明,细颗粒物 $PM_{2.5}$ 和臭氧 O_3 是关中平原城市群的主要污染物,因此,下文选取2015-2019年关中平原城市群部分市/区近五年该两项主要污染物指标进行对比分析。由于本部分资料获取的有限性,仅选取关中平原城市群部分市(区)进行统计。

(1)细颗粒物 $PM_{2.5}$ 年均值同比下降,但超出国标浓度限值^③市(区)占六成以上。2019年,除个别市(区)外,细颗粒物 $PM_{2.5}$ 年均值较前三年均呈现出下降趋势,由少到多的市(区)依次是平凉、庆阳、天水、商洛、铜川、宝鸡、渭南、西安、杨凌、西咸、咸阳,除平凉、庆阳、天水、商洛四市外,其余市(区)均未达标(图2)。

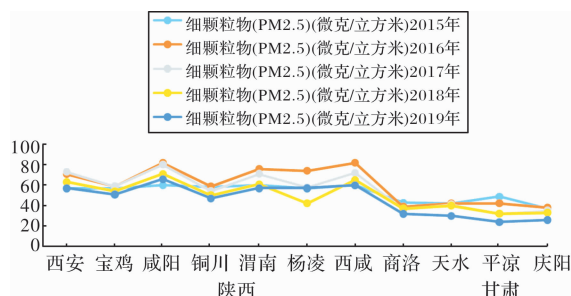


图2 2015-2019年关中平原城市群细颗粒物 $PM_{2.5}$ 年均值统计(部分市/区)

(2)臭氧 O_3 第90百分位日最大8小时平均值整体呈下降趋势,但个别市(区)依然超出国标浓度限值^④。从关中地区来看,2015-2017年三年间各市(区)的臭氧 O_3 最大8小时平均值逐年递增;近三年则出现了不同程度的递减,但仍有个别市(区)未达标,且较2015年的水平仍有相当差距。从整个城市群范围来看,2019年,臭氧 O_3 第90百分位日最大8小时平均值由少到多的市(区)依次是平凉、商洛、宝鸡、杨凌、铜川、西安(图3)。

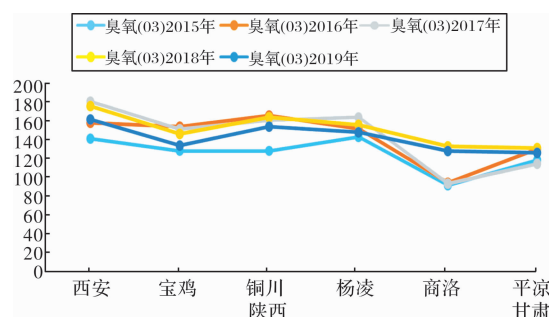


图3 2015-2019年关中平原城市群臭氧 O_3 日最大8小时平均值统计(部分市/区)

3. 区域指标

从区域角度看,城市群内不同市(区)空气质量差异较大。从2019年的统计数据看,陕西商洛和甘肃天水二市空气质量较好,空气质量综合指数3~4;甘肃庆阳、平凉和陕西宝鸡、铜川四市空气质量中等,综合指数4~5;陕西杨凌、西咸、韩城、西安、渭南、咸阳和山西运城五市二区空气质量较差,综合指数5~6;山西临汾综合指数大于6,空气质量亟待提升。

综上,关中平原城市群近年来大气环境虽呈现逐年好转态势,但总体状况仍在低水平徘徊。究其原因,陕晋甘三地重复立法、多头立法、碎片立法等现实问题是制约当前关中平原城市群大气污染治理的主要障碍。下文将展开深入分析。

三、关中平原城市群大气污染协同立法现状检视

目前,关中平原城市群大气污染治理协同立法仅限于同一省份内各市(区)之间的立法协同,如关中六市二区在重污染天气应急响应^⑤、机动车排放标准^⑥等方面一体联动等,陕晋甘三省尚未实现城市群大气污染治理协同立法。

1. 同一事项规定不一致

陕晋甘三省虽均已出台并实施各自的《大气污染防治条例》,但在同一事项上条款内容规定不一,这一“同事不同罚”现象极易导致处罚不公,从而使立法的价值和效率大打折扣。此外,三省尚未规定关于关中平原城市群大气污染联防联控的相应条款,立法内容的不一致将有碍后续协同执法的实际效果。

(1)重点区域联防联控强度规定不一致。《中华人民共和国大气污染防治法》第八十六条规定,国家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。重点区域内有关省、自治区、直辖市人民政府应当确定牵头的地方人民政府,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。据此,陕西、山西两省虽原则性地规定了区域大气污染联防联控协同条款,但仍存在诸多不一致之处,制约了关中平原城市群大气污染协同治理的顺利实施。

《陕西省大气污染防治条例》^⑦第二十六条规定,在西安市及关中城市群等本省大气污染防治重点区域,建立区域合作制度;同时应与相邻省区建立省际间大气污染防治协作机制,实施环评会商、联合执法、信息共享、预警应急等措施,促进省际间大气污染联防联控。《山西省大气污染防治条例》^⑧第十一条规定,省人民政府划定大气污染防治重点区域,制定重点区域大气污染防治规划,建立重点区域大气污染联防联控机制。显然,陕西省在加强大气污染区域联防联控方面的规定最全面、细致,不仅强调了重点污染区域的划定、规划及联防联控,还着力推进省际间的大气污染防治协作机制;而《甘肃省大气污染防治条例》^⑨在区域大气污染联防联控方面则没有相关条款的规定。

(2) 机动车污染物排放及成品油标准规定不一

致。在机动车污染物排放标准方面,根据陕西、山西两省的相关规定^⑩,自2019年7月1日起,关中六市二区及包括临汾、运城在内的山西省8个行政区域内销售和注册登记的轻型汽车应符合“轻型车国六标准”6a阶段标准要求;销售和注册登记的公交、邮政、环卫等城市用途重型汽车应符合“重型车国六标准”6a阶段标准要求;甘肃省则仅规定在2020年底前,全省基本完成国一、国二标准汽油车和国三标准柴油车淘汰任务,推广使用达到国六排放标准的燃气车辆^⑪。显然,陕西、山西两省在机动车污染物排放标准方面比甘肃省执行得更严格。

在成品油标准方面,根据国家发改委发布的2018年第16号文的规定,自2019年1月1日起,全国全面供应符合第六阶段强制性国家标准的汽、柴油。山西、甘肃两省均按此时间点执行,陕西省则先行一步,从2018年10月1日起,全省范围内加油站试行供应国六标准的汽、柴油;12月1日起全面停止销售低于国六标准的汽柴油^⑫。

2. 法律依据存疑,法律效力缺乏强制性

当前关中平原城市群的区域立法主要表现为以“行动计划”“行动方案”为名称的政府间协议,例如,《汾渭平原2019-2020年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》即是由生态环境部、国家发展和改革委员会等10个部委联合山西省人民政府、河南省人民政府、陕西省人民政府共同签署的合作协议。然而,我国《宪法》《立法法》以及《地方组织法》并没有跨区域横向立法的法律规定,故此,在上位法依据缺失的前提下,关中平原城市群大气污染协同立法的合法性存疑。进而言之,这种跨区域的合作立法行为是否会导致地方立法权的扩张,打破现有中央与地方立法权配置的平衡,甚至影响中央权威,从这个意义上讲,其合宪性有待论证。再者,现有的政府间合作协议在形式上大多以宣示性、概括性条款为主,在内容上多为近期或远期的工作规划、工作重点等,权利义务条款阙如,这就导致在实施过程中难以起到强制性的法律约束力。若城市群内某一地方政府无正当理由不实施该协议,将承担何种法律责任?当出现争端时,如何解决?这些都是当前关中平原城市群大气污染协同立法亟待解决的问题。

3. 协同立法机制不健全

根据我国《立法法》第七十二条和第八十二条

的规定,设区的市被赋予了在环境保护等事项上制定地方性法规和地方政府规章的权限,如此,关中平原城市群的地方立法主体多达十四个(三个省、十一个设区的市),一方面,地方立法主体呈现多元化趋势;另一方面,相互间却缺乏高效的区域协同立法机制。具体表现如下:

第一,缺乏统一的政策制定机构。从第二部分立法现状梳理可知,当前主要通过三地政府间联席会议方式进行区域立法,但政府间联席会议并非制度化与规范化的常设机构,并且缺乏对于联席会议工作办公室具体职能的设定,进而影响联席会议的运行效率。第二,政府间协议缺乏约束力和可操作性。由于目前政府间协议效力处于模糊状态,其对于协议各方并不具有强制约束力;此外,政府间协议适用的主体是政府,其对社会、企业、个人并不具有可实施性,实践中缺乏可操作性。第三,协同立法沟通不足。当前,陕晋甘三省尚未形成常态化的信息共享机制和信息交流机制,缺乏行之有效的协同立法平台,从而造成信息不对称,导致关中平原城市群各地立法冲突迭出。总的来说,关中平原城市群在区域大气污染治理立法方面尚未形成完备的协调机制。

四、关中平原城市群大气污染治理协同立法的模式选择与制度设计

国家统一的立法体制为区域发展提供了基本的法制保障,但却无法满足特定区域经济发展、环境治理及社会进步的需要,须结合关中平原城市群各省、市(区)的实际情况,加强协同立法,建立大气污染协同治理的长效法律机制,为保障区域大气环境的协同治理提供法律支撑。

1. 协同立法模式的选择

目前区域大气污染治理协同立法的模式主要有两种:一种是以区域为基础,建立跨行政区域的立法机构,对涉及区域内共同利益的事项进行统一立法,并在区域内统一实施,以实现对区域内各地经济、环保及社会发展等方面具有法律拘束力的规划和规制,该模式也被称为“硬法”模式;另一种是通过缔结区域内政府间协议的方式,在各方平等协商、意思自治的前提下,就区域内公共事务达成合意,订立契约,共履职责,共享收益,该模式也被称为“软法”模式。

相比“硬法”规制,政府间协议因其所凸显的主体平等性、意思自治性、规则共识性及自我规制性等优势,更易于在区域大气污染协同治理领域有效推进,目前已成为区域内政府间合作和纠纷解决的重要机制。政府是根据推动集体决策以及协同政府官员行为的政治网络而组织起来的,而政府之间的行政协议则提供了一个代表们可以借以探讨制定地方政府规章的框架;建立起来的规则和程序,则使得代表们可以发展长期的关系和联盟,从而制定政策。没有这些固定的框架,整治决策过程将会变得更为困难,并且将花费更多成本^[4]。

城市群大气污染治理协同立法应采用何种立法模式?宜综合城市群经济社会一体化程度、协同立法机构及思想观念等因素权衡做出选择。以长江三角洲城市群为例,由于该区域具有立法主体较多、发展动力类似以及经济水平相当等特点,城市群协同立法通常采用松散型的政府间合作协议这一“软法”模式。再从京津冀城市群来看,由于北京、天津、河北三地政治经济发展不平衡,因此由三地人大事先规划协同立法事项,在平等协商一致的前提下,各自依照法定程序在本地分别制定、审议、公布立法并实施,即多采用“硬法”模式。

就关中平原城市群而言,批复并实际运行仅两年时间,在区域协同发展方面尚处于初始阶段,在城市群各地方保持相对独立,一体化程度有限的情况下,采用松散型的“软法”模式应是更适宜的选择。这一立法模式既能通过联席会议制度进行信息交流与磋商,从而有效实现陕晋甘三地大气污染治理的立法协调,又能防止因过于高度化的刚性“硬法”模式而导致立法僵化、难于执行等弊端,通过三地签订政府间合作协议的方式,旨在为三地大气污染治理协同立法提供纲领性指导、协调,推动三地立法权更加合理、科学地运行。

实践中,政府间合作协议因其天然具有的形式灵活性、主体多元性以及自觉回应性等特点备受青睐。当前几乎所有的城市群如泛珠三角、长三角和京津冀等都签订了大量的各类合作协议,数量庞大。学界对于政府间合作协议的研究热度也持续不减。例如,在《区域合作协议汇编》一书中,编者共收录了各类区域合作协议125份^[5]。又如,有学者收集整理185份区域合作协议,并遴选了其中的138份作为分析研究的样本^{[6]48-62}。综上,政府

间合作协议不论是在理论研究方面,还是在实践探索方面,都产生了较为深远的影响。

2. 协同立法应遵循“共同但有区别责任原则”

“共同但有区别责任原则”本是全球气候变化应对的一个原则,适用的对象为主权国家^[7]。关中平原城市群各地虽同在一个主权国家内,自身缺乏主权性,但是在区域大气污染协同治理过程中,具有相对独立的人、财、物支配权,并且,区域内各地对大气污染的贡献程度不同,因此可以参照适用该原则。“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区域内各市(区)的经济发展水平、环境空气质量状况等因素,平衡经济发展与环境保护的关系,确保内在实质公平。

我国实行的污染物总量控制政策在没有考虑不同城市经济发展水平、生态环境敏感性、产业结构等因素差异性,采取统一化分配原则,并单纯以污染物总量削减为考核指标而忽略环境质量达标考核,最终导致了城市控制污染物指标总量削减,但城市乃至区域空气质量日益恶化的污染物减排的协同负效应。因此,在制定关中平原城市群大气污染协同治理总体规划时,应结合区域内各地的经济发展水平、环境空气质量状况等要素,重点在环境质量目标和达标时限方面制定差别化的协同治理规划。在区域统一监管、统一执法的前提下,还应针对重点市(区)实施特别限值规定,实现差别化监管,构建“共同但有区别”的大气污染协同治理立法体系。

3. 具体制度设计

为有效规范关中平原城市群大气污染的协同治理行为,提升治理效率,当前亟待通过具体制度设计建立区域大气污染治理协同立法长效机制。

(1) 界定协同立法主体。就区域大气污染治理协同立法主体的建构模式而言,当前主要有两种观点:一种观点主张成立专门的协同立法机构,即由共同的上级人民政府^⑧统一指导、协调和监督,专司区域大气污染防治,统筹协调区域内大气污染防治工作,这也是大气污染协同治理立法的未来发展趋势^[8]。毋庸置疑,由共同的上级人民政府统一指导建立起来的专门协同立法机构,能够有效克服前述区域内各地为了各自的经济利益画地为牢,甚至不惜以邻为壑的痼疾,具有权威性、高效性及稳定性

的特点,这一主体却与我国现行《立法法》和现有立法体制存在冲突,与此同时,由中央政府统一指导固然加强了权威性和稳定性,但结合关中平原城市群大气污染的固有特点和亟待解决的问题,制定落地制度措施尚存在障碍。另一种观点主张设立区域内各地协商设立非正式的立法机构^[9],目前我国京津冀、长三角、珠三角等区域大都设立了这类以“联席会议”“协调小组”为名的协同立法机构。相较而言,这一主体的组织结构相对松散,作为主要立法成果的政府间协议也存在缺乏刚性约束力、法律效力模糊等问题,但因其具有灵活、高效、地方适应性强等特点而被广泛采用。

就关中平原城市群大气污染治理的协同立法机构设置上讲,建议适用联席会议模式,待到时机成熟时设立专门的区域大气污染治理协同立法机构。首先,在人员构成方面,建议由陕晋甘三省的省人大牵头,从各省省级人大常委会法制工作委员会、司法厅下设的立法处、生态环保厅抽调相关工作人员组成,此外,可吸纳环境保护领域、法学领域的专家学者参与。其次,在职能范围方面,联席会议主要讨论区域环境协同立法的重大问题;制定重要立法规划和年度立法工作计划;协调协同立法中的专门问题;修改或审议立法草案。为确保该机构的权威性和有效性,其机构性质、人员构成、职能范围、工作机制、年会制度、经费保障等内容可由陕晋甘三省立法机关通过决议、决定的形式确定。最后,关于工作机制,在联席会议下设立联合立法工作小组,从事协调区域立法相关工作:搜集、整理区域内各地的规范性文件,进行全面清理,提出修改或废止的建议;建立区域立法信息资料库;起草示范性的法律文本,作为区域内制定规范性文件的参考等。此外,可安排陕晋甘三省的高等院校、科研机构、NGO等建立非官方的立法交流与合作组织,为关中平原城市群大气污染协同治理的立法工作提供建议。

(2) 明确法律依据。根据立法学理论,立法须由立法机关或经立法机关授权,履行法定程序方可颁布实施,然而,如前所言,对于省际间协同立法,现行《宪法》《立法法》以及《地方组织法》并没有相应的法律规定,但这并非意味着具有软法性质的政府间合作协议缺乏法律依据:一方面,政府间合作协议是基于区域发展规划而在整体上或在某一领

域(如大气污染治理、水污染治理、生态损害赔偿等环境领域,一体化交通、教育、医疗等领域)进行的立法协同,而区域发展规划是由立法机关经法定程序批准或授权批准的规范性文件,法律效力明确。故此,依区域规划以合作协议的形式开展的大气污染协同立法,具有合法性。另一方面,政府间合作协议体现了城市群各地方立法主体对诚实信用原则的共同遵循,因此,诚信原则为其提供概括的合法性保障。

以上是政府间合作协议在现行法律框架下的合法性溯源。具体操作方面,采用联席会议制度,由陕晋甘三省政府负责人担任召集人,省政府分管生态环境的负责人担任副召集人,三省及城市群范围内12市2区人民政府及生态环境部门负责人担任联席会议成员,联席会议每年至少召开一次,并由陕晋甘三省轮流组织,围绕城市群大气污染治理的规划目标及重大问题,平等协商,签订合作协议,确保关中平原城市群大气污染治理协同立法的充分落地。

从现实情况看,关中平原城市群大气污染治理协同立法尚处于探索阶段,适用这一高效、便捷的软法模式是合法、可行的现实选择。从长远角度看,鉴于城市群环境立法的基础地位和现实需要,同时为了确保立法进程的稳健性,建议采用循序渐进的方式,可由全国人大授权重点城市群地方立法主体先行先试,展开环境协同立法,待经验成熟后再将这一实践上升为中央立法,从国家立法层面为城市群环境协同立法提供明确的法律依据。大气污染协同立法作为环境立法的一个分支,这一法律依据对其同样适用。

(3)强化法律效力及主要内容。前已述及,我国现行《立法法》赋予了设区的市在环境保护等方面的立法权。严格意义上讲,关中平原城市群的成员方政府应为设区的市政府,而非陕晋甘三地的省级政府。故此,有必要将政府间协议的主体从现有的省际扩大到市际(仅限设区的或者较大的市),明确其法律效力。结合政府间协议所固有的契约性质,其法律效力通常应高于省或市(仅限设区的或者较大的市)制定的地方政府规章而低于同级别以及上级别的地方性法规。

从政府间协议的内容看,通常较为原则和抽象,多数情况下仅仅是方向性指引,而缺乏具体的、操作性强的实施条款,为强化法律效力,建议细化

如下内容:第一,协调管理机构。建议在政府间协议中规定机构性质、人员构成、职能范围、工作机制、权利义务、经费保障等重要条款。第二,权利义务。关于“权利与义务”的条款是政府间协议中最重要的部分,应结合各方实际,遵循“共同但有区别责任原则”合理界定各方的权利和义务。第三,法律责任。大气污染协同治理并非仅凭单一力量即能实现,须构建以政府为主导、公众参与的综合治理模式,在此过程中需要明晰不同主体的法律责任,建立完善的政府问责机制。第四,争端解决机制。建议优先适用替代性争议解决机制,即争端各方先行协商、调解、仲裁,仍无法解决再诉诸法院。此外,政府间协议缔结过程中公众参与问题,实施过程中相对人利益受损时权利救济问题,以及违约责任的承担方式等也应作为必备条款。

(4)清理冲突性法律文件。如前所述,关中平原城市群三省现行的地方性立法存在诸多差异、冲突之处,这无疑对三省大气污染协同治理构成规范层面的制约。因此,一方面,可由三省梳理各自区域内的地方性法规、政府规章及其他规范性文件,对于与区域大气污染协同治理有冲突的,应该按照区域协同的宗旨和目标进行修改。此外,应定期就三省的冲突性法规、规章及其他规范性文件的清理情况进行相互反馈和督促,并保持动态追踪,及时处理新出现的冲突问题;另一方面,修改完善现有的区域大气污染协同治理的法规、规章及其他规范性文件,凡是涉及需要三省及所辖市级行政统一执行的规定,必须同时规定法规冲突的解决办法,以便具有可操作性。

五、结 语

良法是善治之前提,区域协同立法是关中平原城市群大气污染有效治理的重要举措。立法权被立法机构所垄断的时代已告终结,多元主体构成的群体优势日益彰显其无尽的张力和活力。不可否认,政府间合作协议在实施效果方面尚且无法达到等同于硬法的强制效力,但在从传统的政府单边大气污染治理决策向政府、市场主体及社会公众等多元共治转型的过程中,具有多元开放性、平等协商性以及自觉回应性等特点的政府间大气污染治理协同立法机制,数据资源共享共联、信息互通联动的大气污染同步执法机制在未来理应获得更加重

要和广泛的作用空间。

参 考 文 献

- [1] 姚士谋,陈振光,朱英明. 中国城市群[M]. 合肥:中国科学技术大学出版社. 2006.
- [2] 叶一舟. 粤港澳大湾区协同立法机制建设刍议[J]. 地方立法研究,2018(7):37-75.
- [3] 李辉,洪扬. 城市群包容性发展:缘起、内涵及其测度方法[J]. 甘肃行政学院学报,2018(2):106-113,128.
- [4] 杨治坤. 区域大气污染联合防治:软硬法混合规制[J]. 法治社会,2017(6):65-72.
- [5] 陈光. 区域合作协议:一种新的公法治理规范[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2017(2):45-51.
- [6] 叶必丰,何渊,李煜兴,等. 行政协议:区域政府间合作机制研究[M]. 北京:法律出版社,2010.
- [7] 常纪文. 大气污染区域联防联控应实行共同但有区别责任原则[J]. 环境保护,2014(5):43-51.
- [8] 王清军. 区域大气污染治理体制:变革与发展[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2016(1):112-121.
- [9] 王玉明. 城市群环境治理中的区域协同立法[J]. 政法学刊,2019(4):38-47.

A Research of the Collaborative Legislation on Air Pollution Control of Guanzhong Plain Urban Agglomeration

SHAN Jie

(School of Literature, Language and Law, Xi'an Univ. of Arch. and Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: The grim situation of air pollution in Guanzhong plain urban agglomeration, which is regional and complex, challenges the present legislation of air pollution control physically. Starting from the present situation of air pollution in this area, the paper analyzes the existing issues and causes in collaborative legislation on air pollution from the aspects of inconsistent legal provisions, doubtful legal basis, poorer legal enforceability, and unsound collaborative legislation mechanism. Based on the current situation of social and economic integration and the observation of the principle of "common but differentiated responsibilities", the paper adopts the loose management mode of soft law, and demonstrates the specific institutional design of the collaborative legislation on air pollution control of Guanzhong plain urban agglomeration so as to promote the overall atmospheric environment construction in the area.

Key words: Guanzhong plain urban agglomeration; air pollution control; collaborative legislation

【编辑 王思齐】

注释:

- ① 依《关中平原城市群发展规划》的规定,关中平原城市群规划范围包括陕西省的西安、宝鸡、咸阳、铜川、渭南5个市、杨凌农业高新技术产业示范区及商洛市的商州区、洛南县、丹凤县、柞水县;山西省的运城(除平陆县、垣曲县)、临汾市的尧都区、侯马市、襄汾县、霍州市、曲沃县、翼城县、洪洞县、浮山县;甘肃省的天水市及平凉市的崆峒区、华亭县、泾川县、崇信县、灵台县和庆阳市区。
- ② 依传统地理位置的划定,关中地区位于“四关(东潼关、西散关、南武关、北萧关)”之内,包括西安、宝鸡、咸阳、渭南、铜川、杨凌五市一区;依2017版《陕西省重污染天气应急预案》划定的“重点污染控制区”范围,包括西安市(含西咸新区)、宝鸡市、咸阳市(含杨凌示范区)、铜川市、渭南市(含韩城市)。本文结合2012年5月25日陕西省委、省政府将韩城市升格为副厅级行政建制,以及2014年1月6日国务院批复设立西咸新区的实际,采纳后一种划定方法,即“六市二区”。
- ③ 根据《环境空气质量标准(GB3095-2012)》设定的标准,细颗粒物PM_{2.5}标准限制为年均值35微克/立方米。
- ④ 根据《环境空气质量标准(GB3095-2012)》设定的标准,臭氧O₃标准限制为日最大8小时平均160微克/立方米。
- ⑤ 参见《陕西省重污染天气应急预案》(陕环函[2017]231号)“4.1重点污染控制分区”和“4.2重点污染控制区应急联动工作原则”。
- ⑥ 参见《陕西省关于实施国家第六阶段机动车排放标准的通告》第一条。
- ⑦ 《陕西省大气污染防治条例(2019修正版)》,2019年7月31日陕西省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过。
- ⑧ 《山西省大气污染防治条例(2018修正版)》,2018年11月30日山西省第十三届人民代表大会常务委员会第七次会议通过。
- ⑨ 《甘肃省大气污染防治条例(2018修正版)》,2018年11月29日甘肃省第十三届人民代表大会常务委员会第七次会议通过。
- ⑩ 《陕西省关于实施国家第六阶段机动车排放标准的通告》,2019年5月20日陕西省生态环境厅发布。《山西省实施国家第六阶段机动车排放标准的通告》,2019年6月28日山西省生态环境厅发布。
- ⑪ 《甘肃省打赢蓝天保卫战三年行动方案(2018-2020年)》,2018年10月16日甘肃省政府发布。
- ⑫ 《陕西省大气污染防治成品油质量升级实施意见》,2018年9月6日陕西省发改委发布。
- ⑬ 结合关中平原城市群的实际,此处的“共同的上级人民政府”应为中央人民政府。