

粤港澳大湾区空气污染治理的 实践探索与路径选择

刘田原

(中共中央党校[国家行政学院] 政治和法律教研部, 北京 100091)

摘要: 经过长时间的空气污染治理探索,粤港澳大湾区已经构建了联席会议、设立了专项治理小组、签署了合作协议、制定了应急预案,各类主要污染物的浓度值逐年下降,空气污染状况有了明显改善。但是,目前仍呈现出组织机构的设置不协同、合作协议的落实不稳定、环境标准的制定不衔接、公众参与的程度不高等现实问题。空气污染具有溢出性和关联性的特点,容易形成异地污染,因此空气污染治理一直都是世界各国的难题。大湾区的空气污染治理是一项系统性工程,应当结合自身特点和长远规划,设立专门机构推动区域协作、完善法律制度加强刚性约束、统一环境标准提供技术支持、健全监督体系促进多元参与。

关键词: 空气污染;空气质量;污染治理;区域协作;粤港澳大湾区

中图分类号: X51

文献标识码: A

文章编号: 2096-5729(2022)03-0090-07

粤港澳大湾区(以下简称“大湾区”)包括肇庆、佛山、广州、东莞、中山、惠州、深圳、珠海、江门等九个城市以及香港和澳门两个特别行政区,整个区域总面积约为5.65万平方公里,仅占我国国土面积的0.6%,但其人口超过7千万,经济总量占全国的12.4%,是我国东南沿海地区经济高速发展的新引擎。目前大湾区已经成为与日本的东京湾区、美国的纽约湾区和旧金山湾区并驾齐驱的世界四大湾区之一。经济建设增长、生产活动增多、企业规模增大、人口数量增加,这些发展红利同时也伴随着社会大环境的复杂、污染物排放的加剧和污染治理工作的沉重等现实挑战。《四大湾区影响力报告(2018)》分别从经济、文化、形象、创新、宜居等多个方面,较为客观全面地分析评估了四大湾区的影响力。结果显示,大湾区的整体影响力在四大湾区中排名第三,位于美国的旧金山湾区、纽约湾区之后,高于日本的东京湾区。其中,大湾区的经济影响力已

经跃居四大湾区的首位,创新、形象等方面的影响排名第二,但在宜居影响力方面,大湾区由于环境污染问题而排名垫底,尤其是空气污染比较严重,与国外三大湾区相比仍存在不小差距。洁净的蓝天和良好的空气质量,不仅是大湾区实现宜居的重要条件,更是大湾区实现快速度、高质量、可持续发展的重要基础。根据2019年中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》的发展目标,大湾区将建设成为充满活力的世界级城市群和宜居宜业宜游的优质生活圈,那么客观上也对大湾区的空气质量提出了更高要求。空气污染治理是大湾区提高环境质量的一大主要问题,同时也是大湾区环境污染治理的一大难点问题。探索如何进一步完善大湾区的空气污染治理,具有重要的现实意义。

一、大湾区空气污染治理的实践探索

空气污染具有很强的空间溢出性、区域关联性和

收稿日期 2021-11-29

基金项目 司法部2021年度法治建设与法学理论研究部级科研项目“习近平法治思想的科学方法研究”(21SFB4001)

作者简介 刘田原,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部博士研究生,主要研究方向为法学理论、环境税收、环境治理。

污染转移性,单边治理和局部治理难以取得良好效果,无法从根本上彻底扭转空气污染局面。^{[1](P88)}为了治理空气污染,改善大湾区的空气质量,粤港澳三地相互合作进行了有益探索,由于区域合作中交易成本最低的合作形式是双边协作,所以现实中大湾区空气污染治理更多地表现为两两合作。

(一)建立了空气污染治理联席会议制度

广东和香港为了寻求处理区域内共同事务所缺少的协调机制,于1998年在“一国两制”的框架内建立了“粤港合作联席会议”,为两个地区就一些共同事务的磋商与协作打下了基础。“粤港合作联席会议”每年召开一次,随着实践的完善逐渐升格为广东和香港两个行政区域最高级别的会晤。在这个会议机制的基础上,广东和香港共同制定了《珠江三角洲地区空气质素管理计划》,为珠三角地区的空气污染治理工作制定了共同目标。2014年澳门加入了珠三角地区空气污染治理行动,与广东和香港共同签署了《粤港澳区域大气污染防治联防联治合作协议书》,正式开启了粤港澳空气污染治理的三地合作。“空气污染防治联席会议”是目前大湾区空气污染治理的高规格领导机构,通过联席会议的有效运行,粤港澳三地共同研究和探索空气污染防治,并围绕合作协议进行积极沟通和磋商,有效推动了大湾区环境治理的进展。^{[2](P121)}

(二)设立了空气污染专项治理小组

为了更好地将区域间针对环境污染防治问题所共同制定的各项计划与协议落实,广东和香港于2000年成立了“粤港持续发展与环保合作小组”。其前身是1990年成立的“粤港环境保护联络小组”,该联络小组曾在两地就环境保护问题交流方面发挥了重要桥梁作用,成立合作小组之后,有力推进了环境保护的实际工作。为更好落实各项环保计划、完成各项环保任务,“粤港持续发展与环保合作小组”又下设了多个专项治理小组。在大湾区的空气污染治理工作中,专项治理小组主要致力于对区域内的空气质量进行科学监测以及提出相应的空气污染治理方案。近年来随着大湾区空气质量监测网络的建立和完善,专项治理小组更主要的工作是发挥智库功能,为政府制定相应的空气污染治理措施提供技术支持和政策建议,同时,政府也通过专项治理小组的工作来加深相互合作与职能

配合。目前在大湾区空气污染治理工作中发挥重要作用的专项治理小组主要有两个:一个是2006年成立的粤澳空气质量专项小组,另一个是粤港合作成立的珠江三角洲空气质素管理及监察专责小组。

(三)签署了空气污染治理合作协议

2002年广东和香港发布了《关于改善珠江三角洲空气质量的联合声明》,使粤港两地合作治理空气污染问题迈出了关键性的一步。2013年珠海与澳门两地也通过磋商达成并签署了《珠澳环境保护合作协议》,希望通过积极合作迅速处理区域内发生的紧急环境事件,并就区域内污染治理的联防联治和环保产业合作等问题达成共识。2014年澳门与广东和香港共同签署了《粤港澳区域大气污染防治联防联治合作协议书》,进一步扩大了空气污染治理的覆盖面,推动大湾区的空气污染治理工作的全面化。2018年广东、香港和澳门三地达成协议,在原有的“粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络”的基础上,增加对大气中挥发有机物浓度值的监测项目,并决定筹备成立相关科研小组加强该方面的研究。这些合作协议的签署与落实,积极推动了大湾区空气污染治理的有效进行,为提升大湾区空气质量发挥了重要作用。

(四)制定了空气污染治理应急预案

大湾区空气污染的治理实践,除了构建协调磋商的沟通渠道、设立开展工作的专项小组以及签署各项合作协议之外,也针对近年来频繁出现的重度空气污染问题制定了相应的联动应急预案。制定空气污染联动应急预案的主要目的,就是希望通过应急预案最大程度地降低由空气污染所引发的极端污染天气所造成的人身财产损害,如酸雨、酸雾以及臭氧或PM2.5在空气中浓度过高等问题。2014年广东省成立了珠江三角洲区域大气重污染应急领导小组,并制定了《珠江三角洲区域大气重污染应急预案》。该预案的内容包含了从预测空气污染造成的极端天气到发出空气污染警报,再到向污染区域内的公众提供相关应对建议,以及在最短时间内分析和确定造成空气污染的主要原因,提出相应的控制和应对方案,最大程度地降低了极端污染天气所造成的各类损害。对于将大湾区建设成为世界级优良湾区的定位而言,制定成熟、完善和高效的极端污染天气应急预案是十分必要的,随着人类生存

环境所面临的挑战日益加大,优质稳定的空气环境必然会成为未来大湾区匹敌其他世界三大湾区的一项核心竞争力。

二、大湾区空气污染治理的问题透视

通过上述多方面努力,近年来大湾区的空气污染得到了有效缓解,各类主要污染物的浓度值逐年下降,空气质量有了明显改善,但同时也暴露出一些污染治理中的现实问题。

(一) 组织机构的设置不协同

大湾区行政划分复杂和体制重叠交叉的客观环境,加大了空气污染合作治理的困难。粤港澳三地的政治经济体制、法律制度存在较大的差异。^{[3](P247-250)}“一国两制三法域”现实背景下的合作往往容易演变成表面协作、暗中博弈的局面,各方出于自身利益的考量,各自为战,造成治理效率不高、治理效果不明显等问题。大湾区的空气污染治理,主要通过三个行政区域内的环境保护部门来进行。其中广东省是中华人民共和国的省级行政区,没有高度自治权,按照行政序列,广东省的生态环境主管部门受广东省人民政府及国家相关部委领导。在空气污染治理工作中,地方政府往往具有绝对权威,生态环境主管部门的作用比较有限,主要扮演的是政策执行者的角色。在经济增长高于一切的行政惯性管理思路下,经济建设与空气污染难免会形成此消彼长的一对矛盾。为了保持经济的高速增长,地方政府往往把生态环境主管部门定位为为经济保驾护航的职能部门,使得在经济增长与环境保护产生矛盾时,环境保护一般要为经济增长让路,并在经济增长的压力下沦为形式主义。香港回归祖国后,成立了特别行政区,在“一国两制”的框架下具有高度的自治权。香港负责环境治理的主要部门是环境保护署,根据具体职能的分配,其下设15个分管各个领域的委员会。^①环境保护署的所有行政活动都要向公众进行公开,保障公众对环境决策的知情权与参与权,

防止政府与污染企业达成利益上的合谋。如果某项经济决策忽视了环境保护的要求,没有作出合理的环境规划,那么便很难通过并实施,因此相比之下环境保护受到的行政干预要小得多。澳门回归祖国之前,设立有环境委员会,但其主要是为总督提供相关咨询服务,环境政策法规的制定与推行都由总督决定。澳门回归祖国后撤销环境委员会,设立了环境保护局^②,主要负责对环境状况进行分析和研究,规划和落实相应环境管理工作,此外还专门设立了环境咨询委员会,为环境保护局的工作提供技术支持和政策建议。

(二) 合作协议的落实不稳定

由于没有建立空气污染治理的法律框架,大湾区各个城市只能通过相互之间不断的磋商和谈判来达成共识。实践中,粤港之间签署了《粤港环保合作协议》、港澳之间签署了《港澳环境保护合作协议》、粤澳之间签署了《粤澳环保合作协议》。此外,三地或两地之间还签署了大量的环境保护专项合作协议,各类有关空气污染治理、清洁能源使用、水污染治理、土壤污染治理的协议不胜枚举。这些合作协议的签署,客观上确实对大湾区的空气污染治理起到了一定积极作用,也促进了城市群之间的交流与合作,但与大湾区整体的治理需求还有距离。因为这些协议实际上并不具备法律意义上的强制力,对协议双方的约束力也十分有限,通常只能依靠协议双方进行自我实施和自我监督,在涉及自身利益取舍的过程中,难免会使一些已经达成的协议流于形式,其落实情况往往不尽如人意。支撑协议双方履行承诺的基础,是双方相互之间的信任与高层之间的亲密关系。一旦遇到签署协议的重要高层离任,这些协议就面临被废置的风险。所以这种合作关系存在着很大的不确定性,在复杂性和长期性的空气污染治理中发挥的作用极其有限。^{[4](P90)}另外,这些协议对于各城市之间的利益分配和责任划分也是不明确的,导致了现实中存在大量理不清的“糊涂账”。随着我国对于环境保护问题重视程度的不断加深,以

^① 香港环境保护署下设的15个委员会分别是:乡郊保育咨询委员会、回收基金咨询委员会、环境咨询委员会、空气污染管制上诉委员会备选委员小组、石棉行政管理委员会、海上倾倒物料上诉委员会委员团、能源效益及节约小组委员会、环境影响评估上诉委员会小组、环境运动委员会、环境及自然保育基金委员会、噪音管制上诉委员会小组、绿色运输试验基金督导委员会、产品环保责任上诉委员会备选委员小组、废物处置上诉委员会小组、水污染管制上诉委员会备选委员小组。

^② 澳门环境保护局下设4个组织机构,分别为:环境污染控制厅、环境规划评估厅、环境宣传教育合作厅、环保基建管理中心。

及环境保护中空气污染治理的精细化,与空气污染治理相关的法律法规相继出台,如《大气污染防治法》《大气污染防治行动计划》,极大促进了污染治理的法治化转轨。但这些法律规范都是国家层面的立法,是对全国一些共性问题作出的原则性规定,比较笼统和宽泛。我国国土面积广阔,尤其是城市与乡村、发达地区与生态保护区的空气质量差异巨大,面临的空气污染问题多种多样,而仅仅想通过这些原则性的法律规范或者指导性文件来达到彻底解决问题的目的是不可能的,亟须推进更具操作性和针对性的地方环保立法。

(三) 环境标准的制定不衔接

过去很长一个时期,我国对于环境污染的重视程度不够,一个主要的表现就是环境标准。广东省采用的是国内环境标准,香港和澳门两个特别行政区由于发展程度较高,采用的是国际环境标准,而这两种标准的差距是比较明显的。比如广东省重金属污染物的排放标准为镍(Ni) 0.5mg/L、铜(Cu) 0.5mg/L、铁(Fe) 2.0mg/L,但香港的标准则为镍(Ni) 0.2mg/L、铜(Cu) 0.1mg/L、铁(Fe) 0.5mg/L。这种环境标准的差异,在空气质量方面的对比上更加明显。目前全球普遍对空气质量划分的环境标准是空气质量指数(AQI),AQI的数值越大,表明空气污染情况越严重。香港对于AQI指数的设定范围与发达国家十分接近,但与内地的区别则较大。当AQI指数处于0—50的区间,内地对污染级别的标准认定为“优”,而香港则认定这个区间内的指数为“轻微污染和中度污染”;当AQI指数处于51—100的区间,内地认定为“良”,按照香港的标准则属于“污染偏高”;当AQI指数处于101—200的区间,内地的标准属于“轻微和轻度污染”,以香港的标准则属于“严重污染”;当AQI指数处于201—250的区间,以内地标准来看属于“中度污染”,但依据香港的标准就已经达到最高级别的污染。2013年之后,香港还采用了更为精细化和科学化的AQHI指数作为空气质量的评价标准^①。AQHI指数是由加拿大于2008年在全

球首次推出的,将环境流行病学研究结果整合到AQI中,以空气质量对人群的危害程度作为空气质量评价的基本依据,共分为11个等级^②。以香港的标准来看,内地空气质量的“优”与“良”实际上仍然存在污染,需要进一步加大治理力度,而以内地的标准来看,大湾区的环境指标已经达到了基本要求。近年来大湾区空气监测的结果显示,其已经达到了国家二级标准,属于空气质量达标的范围,但以国际标准来看,大湾区的空气质量还有着不小的提升空间。

(四) 公众参与的程度不高

相对于香港和澳门,内地公众对于参与空气污染的治理和监督并不积极。过去很长一段时间,在以经济建设为主要政绩考核的指导下,地方政府对于环境治理的热情并不高,环境保护为经济发展让路的情况比较普遍。为了减少经济工作的阻力,一些地方政府对于公众参与空气污染治理的态度也比较消极。事实上,公众参与能够极大弥补政府在空气污染治理中的无力,但某些地方政府片面且错误地认为,公众参与治理工作会削弱政府的管理权力,更不利于提高治理效率。政府无疑是空气污染治理的主导力量,但大湾区的空气污染问题涉及地域多、影响范围大、持续时间长,除了政府要加大治理力度外,公众的力量也是不能被忽视的。激发公众参与空气污染治理的积极性,发挥公众的能动作用,可以更好地解决治理难题。我国在环境污染治理上,一个比较突出的问题就是治理层次的单一性,这在大湾区的空气污染治理中也较为明显。空气质量不仅影响经济社会的发展速度和质量,更关系到公众的基本生存环境以及身体健康,将空气污染的治理与监督完全归结于地方政府或者环境保护部门,显然是忽略了公众在环境保护中的巨大活力。客观上,政府部门并非万能且包办一切的,其力量也极其有限,单纯依靠政府力量来对空气污染进行治理和监督,不但会造成空气污染治理工作孤军奋战的被动局面,还容易给一些腐败官员与污染企业进行权钱交易创造机会。

^① 香港在AQHI的基础上,涵盖的污染物增加了SO₂(二氧化硫),按健康风险由低到高分11级,以1至10级及10+划分为五个健康风险级别:1—3级为低风险,4—6级为中风险,7级为高风险,8—10级为较高风险,10+为严重风险。

^② 加拿大AQHI涵盖O₃(臭氧)、PM(PM_{2.5}[细颗粒物]/PM₁₀[可吸入颗粒物])和NO₂(二氧化氮),按健康风险由低到高分11级,以1至10级及10+划分为四个健康风险级别:1—3级为低风险,4—6级为中风险,7—10级为高风险,10+为极高风险。

三、大湾区空气污染治理的优化路径

空气污染治理是一项系统性工程。粤港澳三地积极合作、协同治理,是推进大湾区空气污染治理和大湾区生态文明建设的必然选择。^{[5](P32)}不同的政治制度与法律制度并存,环境标准也存在差异,公众意识以及参与程度不尽一致,这些特殊情况都需要综合衡量。

(一) 设立专门机构推动区域协作

环境污染一般具有极强的地域扩散性,各城市之间缺乏协作,各自只关注自己区域范围内的状况,是制约环境污染有效治理的一个重要因素。空气污染是大湾区内所有城市的共同问题,需要权力让渡与相互协作、统一规划与协同治理才能有效解决,一旦被割裂后,最大的弊端就在于,一个城市的问题得以解决后引发另一个城市的问题,旧的问题得以解决后引发新的问题。不同政治与经济制度并存的客观情况,对大湾区各个城市在空气污染治理上的合作形成了不小阻碍,虽然通过各方的长期努力,空气污染问题已经得到了一定程度上的缓解,但距离世界级优秀湾区的空气质量标准还有着不小的差距。从大湾区空气污染治理的组织机构上来看,目前仍然是粤港澳三地各设机构、各行其是,遇到需要配合的治理工作则通过联席会议等较为松散的方式进行协调与磋商,但这种外部连接式的合作方式难以从整个大湾区空气污染治理的高度分析和解决问题,各个城市难免过度关注自身的局部利益,在空气污染治理工作中缺乏合力。再加之目前大湾区城市群之间优势互补式的发展模式还没有得到完全体现,各个城市之间仍处于合作与竞争并存的发展阶段,且在地方政绩压力下,一定程度上竞争优于合作,围绕着空气污染治理所展开的利益博弈难以避免,对大湾区的整体规划发展极为不利。

实际上,这个问题具有一定的普遍性,国内各省市间都或多或少地存在着跨区域合作治理污染不力的困境。为了有效应对和解决这一问题,生态环境部也尝试建立跨区域的环境治理或管理机构,先后设立了包括华东、华南、西北、西南、东北以及华北在内的六大环保督查中心(现已更名为督察局),但由于此类管理机构仅限于监督事项,职责较为单一,在面对跨区域污染合作治理时也力有不逮。相比之下,大湾区的情况更

加复杂,要想彻底解决空气污染合作治理问题,可以考虑设立一个专门、中立并具有权威性的区域治理机构,由其负责整个大湾区的空气污染治理工作。从大湾区减排计划的制定、各方权利义务的划分、治理计划的制定、治理方案落实的监督与评估,再到问责机制的运行,都需要有这样一个以大湾区全局利益为出发点的区域污染治理机构,以消除特殊环境下各方难以形成污染治理合力的种种阻碍。国外一些国家空气污染治理的成功经验表明,设立一个权威性的跨区域空气污染治理专门机构是成功推进各项治理工作的基础和必要保障。只有全局性的规划与利益考量,实现一体化的空气污染治理模式,才能够更好地为区域内各方的治理工作找到最佳利益平衡点,打破治理过程中各城市各自为战、各行其政的被动局面。

(二) 完善法律制度加强刚性约束

对于空气污染这种典型的跨区域污染,仅有专门的治理机构进行主导还远远不够,空气污染治理的不协作,根本还在于大湾区缺乏完善的法律制度予以保障。由于缺乏配套法律制度的规范和约束,相关环境保护部门的管理活动一直处于刚性不足的状态,各城市面对空气污染问题时容易出现相互推诿扯皮,不愿主动承担排污责任和履行治污义务,或者由于没有明确的职能划分,出现多头治理权责不清的现象,头疼医头、脚疼医脚而不能兼顾全身,这些都是现实中各类跨区域污染治理工作中的普遍难题。如果没有配套法律制度的支持和保障,那么空气污染治理是难以取得预期效果的。只有将空气污染治理纳入法律框架中,用法律规范的强制力加强刚性约束,才能够真正发挥相关合作机制的作用。

大湾区空气污染问题的有效解决,需要寻求统一的法律制度,明确各方治理主体之间的权限和责任,使大湾区的空气污染治理逐步实现稳定化和规范化。所以,完善法律制度是大湾区空气污染治理工作顺利开展的必要前提和重要保障。由于粤港澳三地的法律制度和相关法律程序均存在着较大差异,那么在空气污染治理的过程中,自然不可避免地会产生一些冲突和矛盾,影响到空气污染治理的实际效果。重视差异、区别对待、协同立法的方式,可以避免各城市之间的法律规范冲突,防止各城市出现地方保护主义、部门权力利

益化和部门利益法制化。^{[6](P69)}在以后的治理实践中,应当一改过去主要以签署协议、依靠行政高层自觉履行承诺的做法,以大湾区的空气污染现状和整体发展规划为基础,协同制定完善精细化的法律法规,建立起一套适合大湾区特点的空气污染治理法律制度,将大湾区的空气污染治理工作纳入法律框架和轨道之中,实现以法治污、依法治污,确保大湾区空气污染的区域治理机构所制定的各项规划和目标能够顺利落实和完成,对拒绝履行减排义务的市场主体进行处罚,对相关责任人在治理过程中的不作为、慢作为和乱作为也要进行法律追责。

(三)统一环境标准提供技术支持

大湾区的定位是建设成为宜居宜业宜游的优质生活圈、与世界三大湾区并驾齐驱的世界级主流湾区。建设世界级湾区就必然要以国际环境标准来进行自我要求,无论是对空气质量监测指标的设定,还是污染物浓度值的划分,都应当逐步与国际接轨。限于不同的经济发展水平与发展历程,粤港澳三地对于环境治理方面的认识尚存在客观差距。我国已经把环境保护确定为基本国策,并且提出了美丽中国的建设目标,《粤港澳大湾区发展规划纲要》也体现了对环境保护和污染治理的高度重视,但是目前三地的一些观念和认识还存在着悬殊,要想彻底转变需要一定时间,同时三地实施的环境标准不同,势必对大湾区空气污染的合作治理形成阻碍。制定统一的环境标准,也是实现各方合作治理空气污染的前提和基础。统一环境标准,应当由三地各个城市共同协商,在保持经济稳定发展的前提下,有计划、分层次地与国际标准接轨。

首先,对于空气质量监测点的选址以及取值方式应当统一标准。目前基于建立在郊区和旅游区的空气质量监测点所获取的监测数据,虽然拉高了该区域的空气质量,但人群密集的主要生产生活区域的空气质量仍不容乐观,公众对空气质量的直观感受与官方公布的数据信息往往存在不小差异,导致官方数据的公信力大大降低。针对这种情况,应当进一步制定更为合理的监测点选址标准,严格按照统一标准设立空气质量监测点,对于数据的取值也应当适当向公众的主要生产和生活区域倾斜,与生产生活关联不大的边缘地带更适合作为区域整体空气质量的参考。其次,对

于污染源尤其是污染企业的排放标准也应当规范统一。在空气污染治理中,统一的排放标准能够确保对违法违规行追究相应责任,防止为谋求经济利益而产生各种弄虚作假行为。最后,对于空气污染治理工作的评估标准也要进行统一规范。大湾区的空气污染治理工作需要区域内各个城市的通力合作,客观地评价各方在治理工作中所作出的努力与取得的成绩,并实事求是地指出各方工作中的不足,是保障大湾区空气污染治理工作持续进步的重要保证。统一的评估标准有利于公众和媒体了解各方治理工作开展的真实情况,防止相关组织及人员利用标准的不统一误导公众甚至向公众传播虚假信息,同时有利于反馈客观真实的评估结果,更好指引区域治理机构制定有针对性的治理计划和治理方案。

(四)健全监督体系促进多元参与

大湾区是我国与世界各国开展经贸活动的重要平台,也是世界各国了解中国和认识中国的重要窗口。空气质量直接关系到我国在环境保护领域的国际形象,空气污染治理更关系到公众基本的生产生活环境。但同时也需要认识到,大湾区的空气污染治理不可能一蹴而就,它是一个复杂性、长期性和系统性的工程,能否公开透明地展示各项治理工作,有效监督各个城市在治理工作中的具体态度和实践作为,对于大湾区的形象建设至关重要。针对目前空气污染治理中因政府主导和行政分割导致的监督单一化,应当进一步健全监督体系,促进多元主体参与,构建起一个全方位、多层次、立体化的监督格局,为污染治理工作提供有力保障。

健全大湾区空气污染治理的多元监督体系,应当促进各个城市之间的交流合作,强化信息互通。无论是对空气污染物进行浓度值监测,还是科学评估治理工作效果,都是一项专业性很强的技术工作。社会公众以及相关组织除了亲身感受空气质量之外,很难具备主动监督的专业条件,各个城市应当及时定期地利用网络平台、新闻媒体等有效渠道向社会公布空气质量状况以及污染治理的具体进展,并就治理过程中存在的问题接受监督和质询,对于公众反映的意见要给予足够的重视,把公众关心的问题作为工作的重点改进方向。在对空气污染治理工作进行科学评估

时,可以考虑适当引入第三方机制,专业的第三方监测机构基于中立性和客观性的立场,其评估结果对于社会公众而言也更为可信,可以有效防止行政权力对于评估工作的不适当干预和掣肘。除此之外,空气污染的治理工作还可以以各城市互相监督的方式来开展。大湾区的各个城市不仅是良好空气质量的直接受益者,更应当是空气污染治理的积极参与者、忠实践行者 and 有效监督者。无论是空气质量监测、减排规定的执行,还是相关基础设施的建设,都可以进行相互监督,这种监督虽然不能替代区域治理机构的监督职能,但各个城市有着熟悉本区域、了解相邻区域的天然优势,对于空气污染这种跨区域治理,完全可以成为有力的补充力量。这样不但可以深切地关照到各城市的自身利益,而且在面对关联性、扩散性极强的空气污染这个问题上,各个城市充分发挥自身的能动性,自我约束与相互监督并行,才能更好地加强紧密合作关系,促进污

染治理工作的协同开展。

参考文献:

- [1] 华军,雷名雨.中国雾霾污染区域协同治理困境及其破解思路[J].中国人口·资源与环境,2018(10):88-95.
- [2] 王玉明.粤港澳大湾区环境治理合作的回顾与展望[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2018(1):117-126.
- [3] 谢伟.粤港澳大湾区环境行政执法协调研究[J].广东社会科学,2018(3):246-253.
- [4] 刘田原.粤港澳大湾区水污染治理研究:现实困境、域外经验及修补路径[J].治理现代化研究,2020(5):87-96.
- [5] 廖程浩,曾武涛,张永波,等.美加跨境大气污染防治合作体制机制对粤港澳大湾区的启示[J].中国环境管理,2019(5):32-35.
- [6] 刘田原.论地方环保立法的现实问题与完善路径[J].山东行政学院学报,2018(4):65-70.

The Practical Exploration and Approach to Air Pollution Control in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

LIU Tian-yuan

(Political Science and Law Department, Party School of the Central Committee of CPC [National School of Administration], Beijing 100091, China)

Abstract: After a long period of exploration of air pollution control, the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area has established joint meetings, established special teams, signed cooperation agreements, and formulated emergency plans. The concentration of various major pollutants has decreased year by year, and the air pollution situation has been significantly improved. However, there are still practical problems such as uncoordinated organization, unstable implementation of cooperation agreements, inconsistent environmental standards, and inactive public participation. Air pollution has the characteristics of overflow and relevance, and it is easy to form off-site pollution. Therefore, air pollution control has always been a problem for all countries in the world. Air pollution control in the Greater Bay Area is a systemic engineering. It should combine its own characteristics and long-term planning to set up specialized agencies to promote regional collaboration, improve the legal system, strengthen rigid constraints, unify environmental standards, provide technical support, and improve the supervision system to promote diverse participation.

Key words: air pollution; air quality; pollution control; regional cooperation; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

责任编辑 郭建民