

# 我国大气污染联合防治机制的问题检视与完善进路

张开来

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2024年2月6日；录用日期：2024年2月22日；发布日期：2024年3月21日

## 摘要

绿色发展是当前经济社会发展主旋律。经过30多年的大气污染治理，我国大气质量取得较大改善，大气污染联合防治机制也取得一定进展，但是尚存在较多问题，还需进一步完善。我国在完善立法规制、区域执法协调、区域利益补偿、经济激励、信息共享与预警处置、公众参与等方面深化，提升大气污染治理水平。

## 关键词

大气污染治理，联合防治机制，完善进路

## Review and Improvement of Joint Prevention and Control Mechanism of Air Pollution in China

Kailai Zhang

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Feb. 6<sup>th</sup>, 2024; accepted: Feb. 22<sup>nd</sup>, 2024; published: Mar. 21<sup>st</sup>, 2024

## Abstract

Green development is the main theme of current economic and social development. After more than 30 years of air pollution control, China's air quality has made significant improvements, and the joint prevention and control mechanism for air pollution has also made some progress. However, there are still many problems that need to be further improved. China can draw on the relevant experience of the United States Joint Prevention and Control Mechanism for Air Pollution

文章引用：张开来. 我国大气污染联合防治机制的问题检视与完善进路[J]. 法学, 2024, 12(3): 1663-1671.

DOI: 10.12677/ojs.2024.123239

**Control to deepen its efforts in improving legislative regulations, regional law enforcement coordination, regional interest compensation, economic incentives, information sharing and early warning disposal, and public participation, in order to enhance the level of air pollution control.**

## Keywords

**Air Pollution Control, Joint Prevention and Control Mechanism, Improve Access Routes**

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

国际标准化组织(ISO)将“大气污染”定义为：“所谓大气污染通常是指由于人类活动和自然过程引起某种物质介入大气中，呈现出足够的浓度、达到足够的时间，并因此危害了人体的舒适、健康和福利或污染了环境。”大气污染本身具有独特的流动性、复杂性、隐蔽性、持续性等特征，决定了对大气污染必须采取联合防治措施。随着工业化、城市化和交通现代化进程的加快，在京津冀、长三角、珠三角等区域频繁出现雾霾、光化学烟雾、扬尘、粉尘等严重区域性大气污染问题，严重损害国人健康。

改革开放特别是十八大以来，我国在大气污染治理上极为重视，《大气污染防治法》经多次修订，深入开展以“蓝天保卫战”等为重点的污染防治攻坚战，制定“双碳”目标，建立了大气污染防治的区域联合防治机制。经过30多年的大气污染治理，我国大气质量取得较大改善，大气污染联合防治机制虽取得一定进展，但是尚存在诸多问题。

大气污染治理一直是生态环境领域学术研究的重点内容，在大气污染联合防治问题研究持续深入。生态区域协同立法是近年来的研究热点，孙佑海提出了京津冀协同保护大气环境的十大对策建议，其中包括协同制定保护大气环境战略、协同建立组织和政策形成机制、协同立法、司法、守法宣传等[1]。于文轩从区域法治发展五个维度研究了京津冀区域协同立法问题[2]。陈桂生研究了府际协同问题，认为当前协同乏力、制度掣肘等问题，需从价值共识、组织共建、法治互动、利益共享等维度实现动力激励和制度保障和约束[3]。姜渊研究了联合防治的合作动源，认为合作动源是环境治理责任，驱使地方政府自主追求合作规范，持续产生合作激励[4]。宋佳宁等研究了京津冀大气污染协同治理的法律模式，提出由属地治理模式向自愿协同治理模式转变[5]。尹珊珊研究了联合防治的激励性法律机制，认为应构建激励性法律规制和命令控制性法律规制的协调机制，优化组合激励工具，形成激励合力，提高法律规制效果[6]。但现有研究成果多集中某一视角，对整体主义视角关注不足，还有进一步可深入研究的空间。

## 2. 我国大气污染联合防治法律机制现状

### 2.1. 立法规制

2014年修订《环境保护法》第二十条：“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。”设专章规定了大气污染重点区域实行联合防治，为大气污染联合防治提供了基本法律依据。

我国在1987年颁布《大气污染防治法》，大气污染治理从此有了专门法律。2000年、2016年、2018年进行修订。2018年修订的《大气污染防治法》，将大气污染联防联控实践中的一些工作机制以法律的

形式固化，如第 86 条划定国家大气污染防治重点区域、定期召开联席会议；第 87 条制定重点区域大气污染防治联合防治行动计划；第 89 条编制可能对国家大气污染防治重点区域的大气环境造成严重污染的有关规划；第 91 条建立国家大气污染防治重点区域的信息共享机制；第 92 条开展联合执法、跨区域执法、交叉执法等。

在地方层面，各省结合本地实际制定《大气污染防治实施条例》，同时加强地方大气污染防治立法活动，截止 2020 年 12 月，我国地方政府针对大气污染防治出台 202 项地方法规。

## 2.2. 政策演进

1991 年 7 月，国家环境保护局发布《中华人民共和国大气污染防治法实施细则》。2010 年 5 月，国务院办公厅转发原环境保护部等《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》，将“增强区域环境保护合力”作为指导思想。2012 年 12 月，原环境保护部、国家发展和改革委员会等联合发布《重点区域大气污染防治“十二五”规划》，划分十三个重点区域，提出了联席会议制度、环境影响评价会商机制、信息共享机制、联合执法监管机制和预警应急机制五项联防联控机制。2013 年 9 月国务院发布《大气污染防治行动计划》，明确了我国走一条属地管理与区域协作相结合“联控”政策保障的道路。2018 年 6 月《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》，表明实施打赢蓝天保卫战三年行动计划是重中之重，强化区域联防联控和重污染天气应对，2021 年出台《中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》。2023 年 11 月《国务院空气质量持续改善行动计划》是国家继《大气污染防治行动计划》《打赢蓝天保卫战三年行动计划》之后发布的第三个“大气十条”，明确了完善区域大气污染防治协作机制，各省级政府加强本行政区域内联防联控，鼓励省际交界市县开展联防联控。

## 2.3. 实践进展

20 世纪 70 年代以来，我国大气污染治理先后经历了消烟除尘构建大气环境容量理论(1972~1990 年)、分区管控防治酸雨和二氧化硫污染(1991~2000 年)、总量控制二氧化硫排放量见顶下降(2001~2010 年)、攻坚克难打赢蓝天保卫战(2011 年~至今)四个阶段[7]。大气污染联合防治机制主要采取以下举措。

### 2.3.1. 国家成立区域环保督查中心

2002 年至 2008 年，原环境保护部下设了华南、西南、东北、西北、华东、华北等六大环保督查中心，在地方代表环保部履行环境监察职能，督促地方政府和有关职能部门履行环保责任，提供执法支持、协调跨省跨流域的环境纠纷，初步构成了环保国家监察体系。

### 2.3.2. 加强区域防治协作

2013 年 10 月，由北京市牵头，周边七省(区、市)和原环保部等 8 部委共同成立了京津冀及周边地区大气污染防治协作小组。2018 年 7 月，京津冀及周边地区大气污染防治协作小组升格为京津冀及周边地区大气污染防治领导小组，由一名国务院副总理兼任领导小组组长。<sup>1</sup>加强重点区域大气监测，建成京津冀、长三角、珠三角区域空气质量预测预报中心。强化协同监测，截至 2022 年 12 月底，全国 339 个地级及以上城市均已开展以非甲烷总烃为代表的 VOCs 总量监测，建设 VOCs 组分监测站点 177 个、颗粒物组分监测站点 154 个，初步形成协同控制监测能力。<sup>2</sup>当前我国主要形成京津冀、长三角、珠三角为主要的区域大气污染联合防治区域。

<sup>1</sup>关于政协十四届全国委员会第一次会议第 02896 号(资源环境类 201 号)提案答复的函，[https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk13/202311/t20231102\\_1045891.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk13/202311/t20231102_1045891.html)

<sup>2</sup>关于政协十四届全国委员会第一次会议第 03108 号(资源环境类 214 号)提案答复的函，[https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk13/202311/t20231102\\_1045892.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk13/202311/t20231102_1045892.html)

### 2.3.3. 加强重大事件中的区域联防联控

具有代表性的有北京奥运会、上海世博会、广州亚运会和北京 APEC 会议等期间采取的大型空气质量保障行动，短期内有效改善区域空气质量。一是中央推动，统一安排。期间，均成立领导小组，强化联席会议制度，加强联防联控部署，设置重点管控区、重点企业污染物排放的管控。二是政府主导，部门协同。重点会议期间，涉及重点区域分别制定了各自的空气质量保障方案，明确了期间各省区市的大气污染防治项目清单，细化了环保、交通、住建、公安等有关部门的职能分工。三是明确责任，省际合作。主要承办方充分承担了主要责任，周边省区市政府和相关职能部门也积极配合和通力合作，最终确保了《保障方案》落实到位。四是监测统一、防范预警。为保障世博会期间的空气质量，上海、浙江、江苏等省环保部门联合制定了长三角区域大气污染联防联控工作方案；2014 年长三角地区联合发布《长三角区域大气污染防治协作小组工作章程》，标志着该区域空气污染预警标准的正式统一以及重污染天气预警平台的搭成[8]。

我国大气污染经多年治理，取得良好效果。2023 年，全国 339 个地级及以上城市平均空气质量优良天数比例为 81.9%，较 2019 年同期上升 4.9%；平均重度及以上污染天数比例为 3.3%，较 2019 年同期上升 0.1%；PM<sub>2.5</sub> 平均浓度为 46 微克/立方米，较 2019 年同期下降 16.4%；O<sub>3</sub> 平均浓度为 82 微克/立方米，同比上升 3.8%，较 2019 年同期上升 5.1%；PM<sub>10</sub> 平均浓度为 71 微克/立方米，同比下降 4.1%；SO<sub>2</sub> 平均浓度为 10 微克/立方米，同比下降 9.1%；NO<sub>2</sub> 平均浓度为 32 微克/立方米，同比上升 6.7%；CO 平均浓度为 1.3 毫克/立方米，同比上升 18.2%。<sup>3</sup>

## 3. 我国大气污染联合防治法律机制存在的问题

### 3.1. 立法规制不足

#### 3.1.1. 国家立法层面

一是《大气污染防治法》(2018 年)专章规定了重点区域大气污染联合防治，如第八十六条规定国家大气污染防治重点区域，第八十七条规定重点区域大气污染联合防治行动计划等，但是较为原则，宣示性规定多，可实施性不强，仅规定行为模式，未规定法律后果。如第九十二条规定环保部和重点区域内的省级政府可以组织有关部门开展联合执法、跨区域执法、交叉执法，但地方政府之间如何组织有效合作，有权组织联合执法、跨区域执法和交叉执法的行政主体不作为如何处理、执法过程中造成行政相对人的合法权益受损如何救济、执法机关之间的责任如何分配等问题均未明晰。由于《大气污染防治法》规定较为原则，还需制定更加具体的条例、实施细则或者相关政策等予以贯彻。立法规定较为原则弹性的原因，一方面，在整体主义视角的考量尚有一定欠缺，存在立法空白，另一方面，存在立法上的特意“留白”，大气污染联合防治是新兴立法命题，需要“摸着石头过河”，在总结科学成熟有效的实践运行机制后才上升到立法。

二是法律之间衔接不足。与大气污染治理相关的法律有《环境保护法》《大气污染防治法》《节约能源法》《气象法》《清洁生产促进法》《环境影响评价法》等法律，各法虽然均贯彻了绿色发展原则，但均各有侧重点，且颁布时间不一，从整体视角看还存在体系化不足、协同化不够，甚至存在“绿色”与“绿色”之间法律冲突问题，如《节约能源法》侧重于污染点源控制，没有跨区域大气污染综合防控的内容，存在立法空白，法律衔接上还有欠缺。《环境保护法》强调“四统一”，大气污染防治则采取属地管理模式，容易导致地方政府滋生“铁路警察各管一段”的心态，“以邻为壑”，向辖区外转移污染源或推诿污染治理责任[9]。

<sup>3</sup>[https://www.mee.gov.cn/ywdt/xwfb/202401/t20240125\\_1064784.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywdt/xwfb/202401/t20240125_1064784.shtml), 2023 年 2 月 3 日访问。

### 3.1.2. 区域协同立法层面

各地受制于地方立法权限限制，一般只能对本地域范围大气污染问题作出地方法规规定，但对于突破地域限制的大气污染问题，需受大气污染影响区域内的各地协同立法联合防治，而在实践中举步维艰。一是区域协同立法法律地位不明，在我国以宪法、法律、行政法规、地方立法、地方政府或部门规章为主要构成的法律体系中，区域性协同立法地位不清，低于行政法规，但又似高于地方立法，上位法与下位法、一般法与特别法冲突时难以定位。二是区域协同立法依据不足，《立法法》明确“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制”，但缺少具体化的制度设计。2022年《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》首次明确区域立法纳入国家法的规制范围，但缺乏对区域协同立法工作机制的规定<sup>[10]</sup>。三是区域协同立法主体受限。享有区域协同立法权的主体为省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人大及其常委会，而同级的人民政府未被包括在内，但区域协同立法后实施主体是政府，会产生立法与实践“两层皮”的可能。四是区域协同立法具体制度设计不明，如何组织开展区域协同立法，由谁牵头、如何推进、如何协同、如何通过、如何实施等，都还缺少相应的刚性制度设计，可操作性不强。如2018年《贵州省大气污染防治条例》虽明确了协同控制原则，但仅限于省内协同，受地方立法权限约束，未涉及与其他省份之间的协同防治。

## 3.2. 区域执法协调不足

### 3.2.1. 区域执法依据不足

《大气污染防治法》(2018年)第九十二条虽然规定了跨区域执法，但如何落实不明。而区域内各地方签署的框架合作协议，实质上具有区域行政协议的性质，但目前相关法律未明确区域行政协议的性质与效力，缺乏约束力和强制力，各地往往会为了本地的经济发展而忽视区域联合防治协议。

### 3.2.2. 常态机构缺位

原环境保护部虽下设了六大环境保护区域督查中心，但督查中心环境管理职能并不健全，仅具有污染发生后的协调功能。联席会议规定不够细致，缺乏对联席会议制度下的工作小组之具体职能的划分，影响效率。

### 3.2.3. 区域联合防治部门职能定位不清

环境管理机制具有非常强的属地特征，与传统的行政区划具有高度一致性。区域大气污染防治实行联合防治要求突破传统属地管理的固有局限，形成区域联动合力。但现有法律、政策未规定区域大气污染防治联合防治职能部门的职责分工，如何联合执法、跨区域执法、交叉执法，规定不明，责任不清，致使区域内大气污染防治政出多门、职责不清、联动乏力，陷入“各自为战”。

### 3.2.4. 执法责任缺位

环境管理采取的是属地管理模式，各地容易为本地利益而逃避大气污染防治责任，联合防治区域内各地缺乏明确的责任分配方式，加之对地方领导环境监管问责机制不健全，牺牲环境利益追求GDP增长的现象仍屡见不鲜。

## 3.3. 地方政府治理动能不足

各地方经济发展、自然条件、污染状况等客观条件存在差别，从行政效率原则上看，地方政府往往更重视本地区利益，存在地方本位主义，在经济发展指标与环境责任指标之间，更看重“显效”的经济发展指标，而大气污染防治需要区域联合防治，投资多而见效慢，地方政府在大气污染防治上内生动力不足。三是中央政府与地方政府存在财权与事权不匹配情况，大气污染防治外部效应强，治理事权应

归中央政府，但将事权下放给地方政府，实施属地管理模式，但财权上未设立相应的区域协同治理基金，需地方政府投入人力、资金、技术，弱化了大气污染联合防治的外部激励。

### 3.4. 区域利益补偿机制不足

大气的流动性和复杂性决定了采取区域联合防治机制的必要，这需要区域内各地横向协同合作，共同致力。区域治理充满利益的平衡与博弈，要保障各地利益均衡，不能仅一方获益而他方利益受损。我国由于各地经济结构、经济发展模式不同导致经济发展不均衡现象突出，加之各地的地方本位主义影响，在资金投入、资源使用、预期收益上首先考虑本地区利益，而非区域整体利益，这导致区域框架合作协议难以具体落实。经济发达地区由于产业转型早、技术革新快，污染治理压力较小，但其发展过程中产生的却没有相应代价，而欠发达地区则要关停并转高污染、高能耗产业，放弃一定发展机会，牺牲发展利益，因此大气污染联合防治机制会使经济欠发达的城市承担较重的大气污染治理责任，需要辅以配套的区域利益平衡措施加以弥合。

### 3.5. 经济激励不足

在大气污染治理上我国更加侧重于行政监管，行政主管部门对排污企业的监管局限于指标监测与行政处罚，在调动企业自主减排主观能动性、促进企业清洁生产方面，存在市场工具运用不足，经济激励诱导不够的问题。《大气污染防治法》(2018年)第二十一条规定国家逐步推行重点大气污染物排污权交易，但我国排污权交易还处于探索阶段。环境税收上，虽设置有相关环境税费，但主要靠企业申报，排污当量值难以估算，执行难度大，处罚力度小。在对中小企业排污治理清洁生产低息贷款上，一方面财政支持少，另一方面受疫情影响，银行贷款条件严格，中小企业融资渠道窄，企业转型艰难。环境责任保险方面，企业对是否能够实现环境责任风险的充分分散和分担存有疑问，企业投保程度偏低。

### 3.6. 信息共享与预警处置不足

区域大气污染联合防治法律机制缺乏信息共享平台，各地一般只公布本地的大气信息，信息共享平台的缺位会阻碍联合防治机制的运行效率。大气污染联合防治区域内的各项标准不尽一致，经济发达地区相对较为严格，而欠发达地区在较为宽松，导致监测结果不统一，数据资源难以共享。此外，也存在公布的信息数据与公众感受不一问题。

### 3.7. 公众参与不足

我国在大气污染治理问题上，社会机构和公民参与还有明显不足。我国尚未在各区域设立专门的大气污染科研机构，导致在制定地方法规、设定排污总量红线等方面缺乏科学指引。生态环保社会组织数量少，全国各类社会组织有 90 万，但生态环保组织有 8000 余家，且缺乏较强的大气污染防治的专业能力。在公众参与监督上，一方面公众所获得的信息不足，有损公众知情权，另一方面，公民参与渠道不全面，参与监督机制也不尽完善。以社会组织提起环境公益诉讼为例，有权提起环境公益诉讼的环保组织约有 800 个，但 2015 年~2019 年仅提起 330 件环境民事公益诉讼，占比仅 6.4% [11]。根据最高人民法院《中国环境资源审判》(2020)显示，2018 年环保组织提起环境民事公益诉讼案件 65 件，2019 年 179 件，2020 年 103 件，在全部环境民事公益诉讼案件中占比仅 2.9% [12]。如果公众不能充分参与大气治理，公众环境权益难以得到真正保障。

## 4. 完善我国大气污染联合防治法律机制的进路

绿色发展是当前我国经济发展的主旋律。2020 年 9 月，习近平总书记在第 75 届联合国大会一般性

辩论上庄严宣告：“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。”在“双碳”目标下，我国应多措并举，不断提升我国大气污染联合防治水平。

#### 4.1. 健全大气污染防治立法

应进一步强化大气污染防治立法，修订完善《大气污染防治法》，细化区域联合防治机制。立法上应充分强调大气污染防治与绿色发展之间“齐头并进”的理念，在全面治理大气污染同时，积极鼓励绿色科技应用实施，积极鼓励大气污染防治区域协同立法，打破环境管理划疆而治的传统模式。由国务院授权各区域范围内的省份可联合制定大气污染联合防治区域法规，明确区域大气污染防治执法主体、工作职能、执法责任，推进实施联合执法、交叉执法等，并明确跨区域行政协议的效率和执行责任，在区域范围内合力治理大气污染问题。强化法律之间的衔接，应对涉及大气污染防治的相关法律一并进行修订，避免法律空白、法律冲突，制定解决法律冲突的特别条款，促进各法律共同发挥作用。加强配套法规制定，健全大气质量评价体系与环境执法标准。

#### 4.2. 建立纵横结合的治理结构

应注重发挥国家主管部门在纵向治理结构中的主导作用与各地方政府的横向协作作用，强化协同合作力度，形成共治结构。在纵向治理上，国务院授权生态环境部应充分发挥组织领导、沟通协调的作用，完善统一的国家空气质量标准、大气污染物名录，确定排污总量控制目标，建立统一的大气污染监测标准，统筹实施区域治理，协调区域治理中的各类问题。应明确跨区域大气环境管理机构的工作职责与权利义务，在法律授权范围内行使权力、履行义务，发挥其在区域大气污染防治中的主导地位 and 全面协调的居中地位，统一区划、统一目标、统一规划、统一标准、统一监控、统一行动。对臭氧、PM<sub>2.5</sub>、能见度等特定大气污染问题设立全国性的大气环境区域管理机构，实行对重点污染物的专门监管。在横向结构上，积极鼓励重点区域如京津冀、长三角、粤港澳等地开展区域合作，设置区域性大气污染协同治理机构，制定区域治理规划和区域大气污染标准，签订跨区域行政协议，建立联席会议，统一区域监测标准，统一执法尺度，开展联合执法、跨区域执法，推进信息共享，强化协同研究。

#### 4.3. 强化地方政府治理动能

针对大气污染防治地方政府治理动能不足问题，应在落实属地模式强化地方政府环境质量责任的同时，积极向区域协同模式转化。改革地方政府环境质量考核指标，将参与区域协同情况纳入指标中。针对财权事权不匹配地方政府不愿投入资金问题，应由国务院建立区域大气污染防治基金，基金资金由中央财政资金支持、地方匹配资金、行政处罚款项、慈善捐款等组成。基金由区域性大气污染协同治理机构统一管理调配。完善成本分摊制度，根据各地经济发展水平、污染源状况与污染程度、利益受损情况等，合理确定各地方的分摊成本。

#### 4.4. 完善区域利益补偿机制

建立区域性总量控制与交易制度，根据各地经济发展水平，明确各地重点污染物排放总量，落实“污染者付费”。排污指标有节余时，对某地方政府管控有力、成果显著的，可向区域内其他地方出售节余排污指标获益。同时，区域内大气污染协同治理，应建立生态补偿机制，按“谁受益谁补偿”原则，由受益方采取治理措施而导致利益受损的一方给予利益补偿，如此才能提升利益损失方的积极性，使区域各方利益大致均衡。区域利益补偿机制可以将治理成本与减排目标相分离，使欠发达地区不至于承担过重的治理成本。

#### 4.5. 运用市场工具加强经济激励

我国在大气污染治理上经济激励还处于起步阶段。我国应积极鼓励排污权交易，排污权具有商品属性，使主动改进技术减少污染物排放的企业通过出售多余的排污配额获得经济利益，激励其他企业主动技术加大污染治理，达到对环境容量的优化配置。大力发展环境责任保险制度，规范环境责任险承保机构，逐步扩大环境责任险的覆盖范围，鼓励企业积极投保环境责任险。通过保险方式由社会分散和分担环境责任风险，降低企业在清洁生产上的经济责任压力。大力发展绿色金融，拓宽企业清洁生产融资渠道，加大对排污企业排污改造的财政扶持和资金支持，鼓励社会资本参与大气污染治理。

#### 4.6. 强化信息共享与预警机制

信息公开共享是大气污染联合防治机制的基础性要素。我国在信息共享上，应走出各地只发布本地信息的传统模式，建构区域信息共享平台。信息共享平台应发布空气质量监测信息、大气污染治理信息、主要污染源信息、重污染预警信息、区域环境管理信息等，切实保障公众知情权。树立治理与预防并重理念，统一区域的应急预警分级标准，区域内制定统一应急方案，针对预警开展联动反应。

#### 4.7. 鼓励社会机构与公民参与

大气污染治理的目标是改善空气质量、保障公众环境权益。公众有权获知环境信息，参与污染治理，监督政府行为。我国环保社会机构总量不足，专业能力有限，公众参与渠道尚不够丰富。因此应大力培育环保社会机构，增强环保社会机构的专业技术能力。发展区域大气污染防治科研技术机构，为区域联合防治提供技术支持与科学指引。细化《环境保护公众参与办法》，保障公众参与区域立法，落实公众行使执法监督权，明确公众提起诉讼的资格，拓宽公众投诉的范围，形成对大气污染治理全社会联合防治的强大力量。

### 5. 结语

绿色发展趋势符合人类社会历史发展规律，人类只共有一个地球，这是人类繁衍生息、守望相助的家园。大气污染治理是“功在当代，利在千秋”的事业。必须深入贯彻习近平生态文明思想，树立青山绿水就是金山银山的绿色发展理念，统筹经济发展与生态文明建设，坚持环境利益与经济利益兼顾，生态效益与经济效益共赢，坚持走中国特色的绿色发展之路。大气污染联合防治应贯彻秩序、公平与效益的基本价值，体现对自然生态规律、社会经济规律与环境演变规律的基本遵循。要在中央领导下，综合施策，防治结合，多方联动，形成合力。健全大气污染联合防治的法律体系与法律规范，健全有效的治理结构，加强区域执法协调联动，强化合作规范与合作激励，不断提升大气污染治理水平，持续增强人民群众的蓝天幸福感。

### 参考文献

- [1] 孙佑海. 关于京津冀协同保护大气环境的十大对策建议[J]. 天津法学, 2019, 35(1): 26-31.
- [2] 于文轩, 孙昭宇. 论京津冀大气污染防治协同立法之完善——以区域法治发展为视角[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(3): 26-30.
- [3] 陈桂生. 大气污染治理的府际协同问题研究——以京津冀地区为例[J]. 中州学刊, 2019(3): 82-86.
- [4] 姜渊. 联防联控中大气环境治理的合作动源[J]. 政法论丛, 2023(1): 124-134.
- [5] 宋佳宁, 陆旭. 京津冀大气污染协同治理法律模式研究[J]. 山东行政学院学报, 2021(5): 17-28.
- [6] 尹珊珊. 区域大气污染地方政府联合防治的激励性法律规制[J]. 环境保护, 2020, 48(5): 60-65.
- [7] 柴发合. 我国大气污染治理历程回顾与展望[J]. 环境与可持续发展, 2020, 45(3): 5-15.

- 
- [8] 高桂林, 陈云俊, 于钧鸿. 大气污染联合防治法制研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2016.
  - [9] 陈桂生. 大气污染治理的府际协同问题研究——以京津冀地区为例[J]. 中州学刊, 2019(3): 82-86.
  - [10] 黄兰松. 区域协同立法的实践路径与规范建构[J]. 地方立法研究, 2023, 8(2): 18-38.
  - [11] 高俊虹. 社会组织提起环境民事公益诉讼的反思与革新[J]. 江西社会科学, 2022, 42(3): 160-168.
  - [12] 葛成美, 刘中梅. 我国环境民事公益诉讼社会组织原告主体资格的优化路径[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报, 2023, 36(4): 87-91.