

DOI:10.13253/j.cnki.ddjgl.2014.04.016

# 英国伦敦雾霾治理经验及启示

◇ 杨拓, 张德辉

(北京航空航天大学 公共管理学院, 北京 100191)

[摘要] 1952年发生的伦敦烟雾事件给公众的健康、生活与工作带来诸多不便。自此之后,英国政府痛定思痛,通过完善相关法制、强化公众参与、制定弹性的经济手段构建出一个具有鲜明特色的英国雾霾治理模式,有效地控制了污染蔓延。文章在对英国雾霾治理情况作简要概述后归纳总结出英国政府、公众和企业的协同参与机制,针对当前我国大气环境污染问题提出以改进大气污染总量控制标准、建立环境公益诉讼制度、完善煤电综合利用体系和搭建火电企业社会责任平台为主要内容的政策启示。

[关键词] 环境治理; 协同参与; 公益诉讼; 总量控制; 社会责任

[中图分类号] F062.4; F156.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-0461(2014)04-0093-05

## 一、引言

20世纪中叶,英国伦敦由于工业生产和居民生活大量燃烧煤炭,烟尘超量排放,导致“烟尘雾”频频降临,随着雾情愈演愈烈,1952年12月5日发生了震惊世界的伦敦烟雾事件,连续4天伦敦城被浓雾所笼罩,受毒雾影响大批航班取消,水路交通几近瘫痪,哮喘、呼吸道疾病频发,整个社会陷入混乱无序状态。自此之后,英国政府痛定思痛,通过采取有效措施,控制煤炭燃烧、减少尾气排放,如今大气污染已得到有效控制,环境质量也得到根本改善。英国政府在治理伦敦烟雾事件中所采取的手段和措施,有效控制了污染的蔓延,同时也积聚了不少关于大气污染防治的相关经验,这些经验及教训为我们治理雾霾天气带来诸多启示与借鉴。

## 二、英国雾霾治理主要经验

### (一) 日趋完善的法律体系

与其他欧美发达国家一样,英国对环保工作的重视始于工业社会后期,特别是伦敦烟雾事件之后,英国政府开始采取一系列行之有效措施治理环境污染问题,经过60余年的努力,目前已形成较为完备的环境保护法律体系。1956年颁布了世界上第一部大气污染防治法案《清洁空气法》(1968年修订)规定伦敦城内所有燃煤电厂必须关闭,确有需要的只能在城区外重建;城区内设立无烟区、改造居民传统炉灶等措施,使得由煤炭燃烧所产生的粉尘、有毒气体和污染物在城市

上空积聚比重大幅降低。《工业环境健康和安全生产法》(1972)规定所有污染企业必须采取有效措施避免有毒有害气体排入大气,否则予以严厉处罚;《空气污染控制法案》(1974)规定公众如对环境方面有任何意见可向地方政府或国家有关部门申诉,同时规定了工业燃料含硫上限。进入20世纪70年代,交通污染取代工业污染成为伦敦空气质量的首要威胁,为此政府出台系列措施,包括优先发展公共交通、抑制私家车数量以及减少汽车尾气排放等措施以寻求改善城市空气质量。英国环保法律不仅体系完备,且范围广泛,涵盖了大气污染和尾气排放的方方面面,通过制定严格的空气质量标准,确立所要达成目标,实时发布大气数据,广泛接受社会舆论监督。可以说英国治理大气污染的过程就是相关法律法规不断修订和完善的过程。

### (二) 综合多方利益的公众参与模式

在英国公众参与环境保护不再是空谈的政治口号,而是有信息公开和参与制度保障的规范性实施措施。在保障民众环境知情权方面,英国政府颁布《环境信息条例》(1992)明确规定拥有环境信息的公共机构均有义务向公民提供环境信息。英国公民更可援引《自由信息法》(1999)直接向政府环保机构索取相关数据,公共机关不得拒绝民众要求。上述两部法律法规的出台为公众获取环境信息提供了制度保障。公民参与环境影响评估是扩大环境治理影响,提升环境治理成

收稿日期: 2014-03-04

网络出版网址: <http://www.cnki.net/kcms/doi/10.13253/j.cnki.ddjgl.2014.04.016.html> 网络出版时间: 2014-4-11 13:03:38

基金项目: 国家社会科学基金重大资助项目(11&ZD173); 国家社会科学基金重点资助项目(11AGL009)。

作者简介: 杨拓(1988-),男,河北邢台人,北京航空航天大学公共管理学院博士研究生,研究方向为公共政策,社会稳定风险评估;张德辉(1979-),男,内蒙古满洲里人,博士研究生,北京航空航天大学公共管理学院党委副书记,研究方向为公共政策。

效不可或缺的环节。1985年和1990年通过的《地方政府法》《城镇和乡村规划法》规定对那些有可能造成环境伤害的项目设施必须引入公众参与, 公众有咨询和参与政府决策的法定权利。英国政府规定在准许该项目建设开工之前, 开发商必须适时向行政主管部门提交环境影响评价报告, 该报告必须给予公众表达自身观点的机会, 并参考公众和咨询委员会意见。除环境影响评价报告, 公众参与领域还涉及大气污染防治、固体废弃物污染防治及噪音污染防治等环保领域的方方面面, 公众参与环境事务的讨论使得那些没有被充分代表的弱势群体也能列入决策过程之中, 提高了公众对环境决策的监督水平。

### (三) 运用经济手段制定弹性奖惩措施

强制性的法律法规是英国环境治理的根本手段, 但强制性的法律法规不利于激发企业自愿减污排污行为, 经济手段则逐渐成为英国污染防治改革的前进方向。经济手段强调“谁污染、谁治理、谁花钱”, 除可增加政府财税收入外, 经济措施同传统的行政命令相比具有持续的刺激作用, 通过环境成本内部化, 鼓励人们采用更为有效的方法减少环境污染, 削弱污染物数量, 逐渐形成自愿减污的环境治理方式, 降低治理成本。自20世纪70年代以来英国政府就将经济手段看做是保护自然环境和维持生态平衡的重要政策措施, 期待通过征收环境税、排污权交易等措施达到降低治理成本, 提高环境治理效率的目标。除上述的财税政策外, 英国政府还出台了系列税收优惠, 诸如税收返还、加速折旧等措施, 逐步从收入征税转向对环境有害行为上征税。作为经济干预手段, 财税措施对改善英国环境质量效果明显。

### 三、协同参与下的英国环境治理框架

环境治理在英国是政府、公众和企业多元互动的过程, 各主体以追求利益最大化为前提条件, 通过形成具有内在一致性的行动框架展开竞争与协作。不同于以往以政府为中心的治理模式, 英国政府通过将决策中心下移, 通过发挥政府部门的主导作用, 建构制度化的沟通渠道和参与平台, 使得企业与公众得以在一个多方参与的平台影响政府决策, 加大参与热情, 给予政府、公众和企业更多的选择和更好的服务, 妥善处理好了竞争、协作与冲突间的关系(见图1)。

英国雾霾治理措施具有以下3个特点: ①环境治理主体的多元性; ②强调各主体间的平等、自愿与协作; ③治理的直接目标为最大程度增进公共利益, 提高环境质量。英国政府通过构建“政府—市场—社会”三维框架下的环境治理模

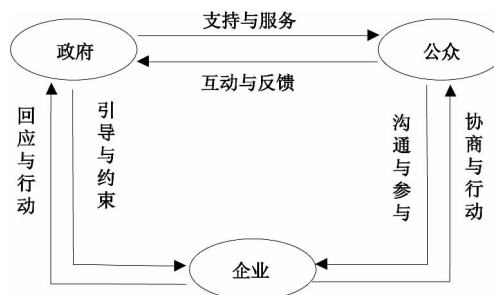


图1 英国政府、公众、企业环境问题协同治理框架

式, 突出强调政府、企业和公众多元主体共同参与到大气污染防治过程, 充分发挥多元主体的作用, 由政府来“掌舵”, 引入市场竞争机制, 动员社会力量形成多维合力, 强化治理成效。首先, 政府是代表公共利益的环境治理主体, 通过发挥政府的主导作用, 强化法制建设, 加大对大气污染防治的资金、技术支持, 从宏观层面上组织、引导和约束企业生产; 其次, 引入市场机制, 开展多元协作, 通过经济手段刺激企业生产, 实现环境成本内部化; 最后, 导入社会激励手段, 动员社会力量参与大气污染防治, 以环境教育、公益诉讼等方式, 增强公众参与力度, 增进公民环保意识, 协同治理环境污染。

#### (一) 政府主导—协同治理的主体支撑

协同治理并不否认政府在环境治理中的的主导作用, 企业与公众的加入弥补了政府在环境治理方面的不足, 使得环境治理机制更具活力, 回应公众诉求更为迅速。英国政府由传统的直接管理环境事务转变为更多的依靠企业和社会自发的解决环境问题, 通过完善环境法规, 增强政府回应性, 坚持经济增长与环境保护生活协同发展, 运用法律、经济、政策等多种手段引导与约束企业生产, 积极倡导循环经济, 提高清洁能源在生产生活中的比重, 将政府的环境职能重新定位于建立公开、透明、公正的行政管理体制, 为企业生产经营与公众监督政府行为提供依据与便利, 逐步实现了由治理型向防治型的转变。

#### (二) 公众参与—协同治理的重要手段

协同参与环境治理更多的是政府和公众社会互动的过程, 是利益相关群体围绕某一特定问题, 按照一定规则, 通过采取弹性、灵活、多样性的行动方式, 自主组织、自主管理, 高效解决环境问题的过程。随着公民环保意识的增强, 公众要求良好环境质量的呼声越来越高, 监督并参与环境治理的积极性也随之提高。一方面, 英国政府通过强化环境教育在中小学教育的比重, 使得公众对环境和环境问题的认识程度与认识水平大幅

提升,保护和改善环境的主动性、自觉性大幅提高,从英国政府对空气污染的治理措施看,其治理方式同人们对环境问题的认识水平密切相关,环境教育对增进公众参与发挥着不可替代的作用;另一方面,英国政府通过建构一个多方参与的沟通协作平台,使得政府、企业和公众得以对各自关心问题展开交流,通过参与环境决策以及身体力行的环保行动,保证了环境决策的科学性与有效性。

### (三) 市场调节—协同治理的多维合力

协同治理框架下将过去由政府部门垄断的环境治理职能转变为政府、公众和企业共同协作完成事项。从市场调节的角度看,通过经济刺激等非管制型措施,将环境治理转变为一种竞争机制,这种竞争机制的建立,使得参与环境治理的各相关方面相互制约,促使企业改进工艺水平,降低生产成本,提高服务质量,增强竞争效率。英国政府通过测量区域环境容量,利用环境税、排污权交易等经济杠杆,调节企业排污行为,鼓励企业进行环保投资,侧面推动了企业节能、降耗、减排,充分调动企业自身进行环境保护的主动性与积极性,使得企业更为积极的承担环境责任,改变了企业环境行为,实现了环境保护与企业发展的协同进步。

### 四、若干启示与建议

英国政府、公众和企业治理大气污染方面的经验措施,无论是在法律体系、公众参与,还是在市场调节等方面均给中国带来诸多启发与借鉴。当前,我国的空气污染环境遭到严重的破坏,环境治理的成效不显著,随着近年雾霾天气频发,中国政府同样面临空气治理难题,在此状况下,协同治理框架的出现对明晰政府角色、强化公众参与、实现绿色发展均将带来显著收益(见图2)。

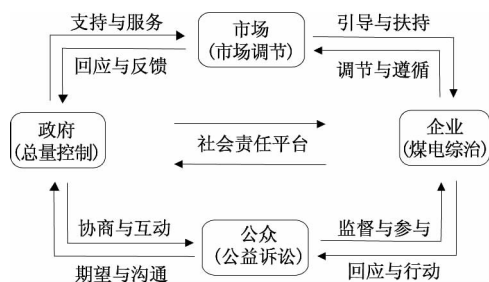


图2 环境协同治理框架

针对当前日趋严重的环境问题,政府、公众、企业可建构三位一体的协同治理框架。首先,通过完善相关法规,改进总量控制标准,强制性约束污染物排放范围,利用市场调节机制引导企业

自愿开展减污排污生产,发挥政府部门在污染防治方面的主导作用。其次,建立环境公益诉讼制度,加大对环境污染和生态破坏的惩治力度,通过回应民众诉求,使公众得以在实践层面监督政府行为,强化公众参与成效。第三,利用市场调节机制,干预并调节企业生产实践,通过完善煤电综合利用体系、搭建社会责任平台,降低企业生产成本,增强火电企业环境保护使命感与责任感,保障环境治理成效。

### (一) 改进大气污染总量控制标准

英国大气污染治理经验表明,政府对于污染防治发挥着不可替代的作用并担负着不可推卸的责任,通过颁布法律法规硬性约束民众行为,最终实现空气质量的改善。经过多年的环境法制建设,我国无论是在《环境保护法》(1989),还是其他单行法律如《固体废弃物污染环境防治法》(2005)、《水污染防治法》(2008)、《清洁生产促进法》(2012)等都规定了比较完善的环境污染和环境破坏主体间管制互动的法律条文。而在大气污染总量控制领域,现有《大气污染防治法》(2000年修订)内容过于简单,且缺乏硬性约束条件,未能明确政府关于大气环境保护责任。首先,在空间上,现有总量控制制度仅将重点污染源和重点污染单位纳入总量控制范围,监控范围过小;其次,在时点上,现行总量控制制度以年为单位实施,容易忽略污染物集中时间段排放所导致的局部性大气污染,控制时段不科学;第三,在指标分配上,现行制度以污染物现状排放量为基数进行总量指标分配,存在污染排放指标分配不合理等问题。

对改进大气污染总量控制标准,可在现有《大气污染防治法》基础上,结合国外先进治理经验加以修订。首先,完善污染防控实施细则,建立科学、合理、完善的污染物选择体系及时更新被监控污染物种类和目标的总量控制体系;其次,改变现行的以年为总量控制的时间尺度,根据需要设定不同的时间控制尺度,如建立采暖期和特定目标下的总量控制时段尺度;第三,健全排放指标分配制度,改进总量指标分配体系,根据各地区的环境、经济、社会条件分配排放指标。东部发达省份在历史上排放了大量的污染物,对大气环境的恢复和保护应该承担更多的责任,反之,中西部地区则可依地区环境承载能力预留相应发展空间。

### (二) 建立环境公益诉讼制度

我国政府先后颁布了《环境影响评价公众参

与暂行》(2006)和《环境信息公开办法(试行)》(2007),从制度层面上保障了公众环境信息的获取,同时也对公众参与的范围、程序与方式做出细致规定,实践中也以论证会、听证会等形式征求有关专家和公众意见,不断探索公众参与途径与方式,一些对环境有负面影响工程项目通过公众参与直接影响了政府决策乃至相关法规的修改。然而,我国公众参与形式相对单一、环境信息公开相对滞后,公众意见处理相对草率的问题依然存在,一定程度上影响了公众参与成效的发挥。从英国公众参与实践成效看,公众参与不仅提升了公民的环保意识,又对政府的环境行为施以重大影响,倒逼政府谨慎处理环境议题。

英国公众参与环境治理的一个普遍做法是采用环境公益诉讼,任何个人、公民公众团体都可以在法院对污染者提起要求其遵守环境法的诉讼。我国可尝试建立环境公益诉讼制度,加大对环境污染和生态破坏的惩治力度。首先,在范围上,从环境问题的直接受害者向公民、社会团体延伸,任何团体及个人均可为社会公共利益,向国家司法机关提起环境公益诉讼;其次,将公益诉讼引入环境纠纷解决机制,可将其纳入普通民事诉讼、法律援助制度,进而形成系统有效的环境权益救济制度,将公众日趋增长的环境权益诉求纳入规范有序的管理中,更好地保障公众的环境权益;第三,赋予公众对环境执法行为的监督权,明确规定公众参与监督环保部门的执法行为和协助环保部门查处大气环境违规违法案件的途径与方式。

### (三) 设计具有前瞻性的市场调节机制

财税约束与财税激励是英国运用市场机制进行环境治理的显著特征,英国经验表明,完善、有序的排污权交易体系对鼓励企业改进工艺流程、减少污染物排放发挥着重要作用。财税约束与财税激励是英国运用市场机制进行环境治理的显著特征。我国也应借鉴英国环境治理经验,注重采用经济激励方法实现大气环境治理目标。

当前我国尚未在国家层面对排污权的有偿使用和排污权交易作出明确规定,使得排污交易作为市场调节手段难以发挥其应有作用。参考英国环境治理经验,应进一步完善排污权交易制度。首先,可制定相关法律法规,完善大气污染排放权交易制度,为排污权交易奠定法律基础,同时加快建立全国性的排污权交易市场;其次,配套

完善财税政策,简化行政干预,充分发挥财税作为环境治理的市场调节作用,对主动进行节能减排和设备改造的火电企业提供资金扶持,实现奖罚结合的治污方式;第三,健全交易市场的监督制度,由各级环保部门作为行政主管部门,履行排污权交易中的监管职责。

### (四) 完善煤电综合利用体系

随着能源消费量持续上升,以煤炭为主的能源消费结构对生态环境造成的压力越来越大。京津冀、长三角和珠三角三大城市群占全国6.3%的国土面积,却消耗着全国40%的煤炭。数据显示,燃煤造成的污染占全国烟尘排放的70%、二氧化硫排放的85%、氮氧化物排放的67%以及二氧化碳排放的80%。由于我国有一半左右的煤炭用于发电,与代替煤炭资源相比,寻求煤炭自身的绿色煤电技术更具现实意义。当前,可供参考的绿色煤电技术主要有以下几种:

一是坑口建厂。火电粉煤灰和灰渣排放给环境及人民身体健康带来严重危害。通过靠近煤矿坑口建设电厂,改造煤矿与电厂生产工艺,直接变一次能源为二次能源,通过高压发电输送,将洁净能源输送给用户,降低煤炭生产转化成本,提高能源利用效率,减少污染物排放,最终实现高效率、低污染的建设目标。

二是近零排放。近零排放可实现我国煤炭资源的洁净利用。通过严格控制生产过程中产生的废弃物排放,将烟尘、二氧化硫、氮氧化物和二氧化碳减至接近于零的状态,对不得不排放的废弃物,通过充分利用,最大程度地克服了由于燃煤所造成的环境污染问题。

三是分质利用。坚持以煤质为基础发展煤炭加工转化模式,通过建立以循环经济为重要特征的煤炭分质利用体系,对低变质煤炭资源逐级分质转化利用,既充分有效地利用资源,使有限的资源实现效益最大化,又从根源上减少能源资源的消耗与污染物的排放,实现经济与环境的和谐可持续发展。

### (五) 搭建火电企业社会责任平台

火电企业作为国家重要的能源企业,在保证国家电力安全、促进社会经济发展等方面发挥了不可替代的重要作用。然而,火电企业以煤、石油和天然气为主要燃料的生产方式决定了其对环境资源的破坏性。2011年全国火电电量为38137亿千瓦时,占全部发电量的82.54%,其燃料动力几乎全部以燃煤为主<sup>①</sup>。在缺乏政府引导、社会监

督的背景下, 火电企业承担社会责任便失去了内在动力与社会压力, 火电企业正确的社会责任感难以形成。参照英国经验, 我国可采取以下几种手段完善相关制度:

一是优化政府监管。政府是火电企业最直接的监督机构, 承担着监督和督促火电企业履行社会责任的义务。然而当下, 相关法律不健全, 缺少具体的火电企业社会责任评价标准是造成火电企业社会责任缺失的重要原因。为此可建立和完善相关法律体系, 规范火电企业资源开采和环境保护行为, 明确资源补偿与环境保护的责任主体, 建立责任追究制度, 切实保障火电企业资源补偿和环境保护的规范化、制度化。

二是强化企业实践。在火电企业内部因素来看, 缺乏可持续发展理念, 社会责任意识模糊, 是火电企业社会责任缺失的根本原因。火电企业的社会责任需依靠企业自身行为, 针对我国企业

社会责任大背景和目前火电企业社会责任现状, 应明晰火电企业对自然环境的责任, 细化火电企业环境保护目标、内容和管理机制, 努力减少对环境的破坏和损害, 促进污染物达标排放, 及时修复对环境的损害, 承担起资源节约和资源有效利用的责任。

三是完善社会监督。缺乏相应的社会公众监督体系也是造成火电企业社会责任缺失的一个重要原因。一方面, 国内目前还没有权威机构对火电企业社会责任情况进行评价和监督; 另一方面, 在我国非政府组织和民间团体的力量还很薄弱, 对火电企业社会责任的评价、监督也尚不能成为主流力量。为此, 可通过发挥媒体和非政府组织的社会责任监督作用, 透过企业社会责任行为调查, 揭露企业社会责任失责行为, 宣传社会责任履行情况好的企业, 通过社会舆论的压力有效地制约企业社会责任缺失行为。

#### [注 释]

① 参见: 证券时报, 2012年12月26日A12版。

#### [参考文献]

- [1] 程宇航. 欧美发达国家的防治大气污染之道[J]. 老区建设, 2013(3).
- [2] 冯恺, 金坦, 谔元堂, 蔡博峰. 我国环境监管能力建设问题与建议[J]. 环境保护, 2013(8).
- [3] 李蔚军. 美、日、英三国环境治理比较研究及其对中国的启示[D]. 复旦大学学位论文, 2008.
- [4] 钱文婷. 联合国全球环境治理的制度建设[D]. 外交学院学位论文, 2010.
- [5] 田瑶, 李醒. 公众参与环境影响评价[J]. 社会科学家, 2013(10).
- [6] 茅于軾, 盛洪, 杨富强, 等. 煤炭的真实成本[M]. 北京: 煤炭工业出版社, 2008:2.

## Haze Governance Experience of London and the Enlightenments

Yang Tuo, Zhang Dehui

(School of Public Administration, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191, China)

**Abstract:** London smog event occurred in 1952 generated a lot of impact on public health, life and work. Since then, the UK government began improving relevant legal system, strengthening public participation and developing economic means to build a flexible haze governance model with distinct characteristics, thus effectively controlled the spread of its contamination. In this paper, the haze governance in the UK was briefly overviewed. The environmental governance experience in the UK was also summarized as a collaborative participation mechanism which involves the government, the public and business. For the current air pollution condition, the paper proposed that we should improve the total air pollution control standards, establish public environmental interest litigation system, improve the comprehensive utilization system of coal and electricity and set up thermal power social responsibility platform as the policy implications.

**Key words:** environmental governance; collaborative governance; public interest litigation; total air pollution control; social responsibility

(责任编辑: 李萌)