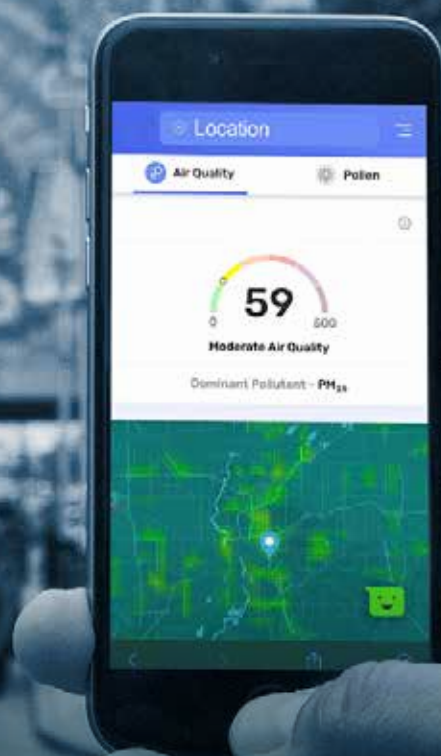


空气污染系列 空气质量监管

执行摘要



联合国
环境规划署



50
1972-2022

执行摘要

从空气污染监管到关于空气质量治理的法律

“环境不同于任何其他事物，不能被分隔成不同的部分，因为一个地方发生的事件可能对相当远的另一个地方产生深远的影响。环境污染或退化的影响往往在最不可能的地方露出狰狞的面目。因此，每个人都应该关注这些影响。”

加纳高等法院。公共利益法中心和 Anor 诉 Tema 炼油厂案。案件编号 E12/91/07, Korbieh J, 加纳。
www.cepil.org.gh/files/CEPILvs.-TOR.pdf

本项全球研究对照一个其自行编制的稳健空气质量治理模型，评估了 194 个国家和欧洲联盟（欧盟）的国家空气质量立法。这个模型以全球现有的多种多样的空气质量法律为基础，同时认识到空气质量是一个共同的环境和社会问题，因此所采取的综合治理方法需要具有某些关键的特征。

稳健的空气质量治理制度应该是这样的：

- » 要求政府根据公共卫生目标制定适用的空气质量标准并定期审查；
- » 确定对这些标准担负的机构责任；
- » 监测对空气质量标准的遵守情况；
- » 规定未能满足这些要求的后果；
- » 通过适当和协调的空气质量计划、监管措施和行政能力支持空气质量标准的实施；
- » 透明和具有参与性。

本研究报告主要关注在出台和实施空气质量标准的国家的立法结构，同时确认，制定这些标准的科学依据很可能将随着时间的推移而改变。报告没有讨论这些国家的空气质量是否切实达到了标准，但讨论了在这些国家是否已经存在用以确定空气质量是否达标的法规措施，以及如果没有达标的有关法律后果的法规。

本报告补充了之前关于环境空气质量标准（AAQS）的报告，明确地侧重于法律和立法结构，以及这些结构如何使环境空气质量标准在各个国家内具有约束力。

主要观点

虽然没有任何放之四海而皆准的空气质量控制方法，但有一些重要的理由来把空气质量标准纳入国家支持的法律文书（立法）中，以之作为国家空气质量良好治理的基础。这些理由包括确保机构责任、透明度和问责制；创建行政架构，用以支持和巩固空气质量标准的实施，包括实施关于监测的规定和执法机制；嵌入空气质量标准和计划审查程序；立法承诺对空气质量标准的象征意义。

关于空气质量的主要全球指导意见属于科学性质，来自世界卫生组织（世卫组织）关于环境空气质量的空气质量准则值。这些准则值无意对各国具有约束力，但反映了高度的科学共识，从而具有全球权威性。有理由达成一项关于环境空气质量标准的全球条约作为补充，以支持世界性的公共卫生目标以及不断发展的与健康 and 清洁空气相关的人权保护工作。

大多数国家法律中的环境空气质量标准不符合世卫组织空气质量准则，这在某些情况下，反映了随着政治和经济情况的变化，过渡到更严格的空气质量标准的过程。

总体而言, 纵观全球, 各国空气质量法律各有差异。采用的指标、标准和义务不同, 空气质量制度涉及的治理行为体也不同, 这可能归因于政府系统和社会法律文化的差异、技术知识和方法的差异以及历史上与空气质量法律有关的影响力格局的差异。环境空气质量标准本身的差异尤其复杂。制定的标准的严格程度不同, 包括允许的污染物浓度不同; 允许的超出程度或容差范围不同; 可以取平均值的时间段不同; 和/或标准可能仅适用于某些污染物或排除了某些污染物。这种差异性给比较各国的标准带来了挑战。

由于各国情况各不相同, 所以在国家层面通过法律来实施环境空气质量标准方面, 没有任何建议的单一模式。这也导致难以对跨界空气污染问题进行控制, 并有可能助长全球竞争的扭曲, 因此应该得到进一步探索 and 了解。此外, 在对大气污染采取积极进取的监管措施方面, 各国的情况差异有悖于 2015 年《巴黎协定》就全球气候变化和气候中和政策提出的严格要求。

国际空气质量标准制度的缺失在一定程度上解释了国家制度的多样性, 并可能妨碍某些法律制度逐步采用现代的方法。许多国家需要进一步的指导。

本报告通过探索法律和制度框架的相关层面, 就可能纳入国家法律制度的空气质量治理的关键内容提出了指导意见。为了建立一个旨在保护公众健康的环境空气质量标准法律制度, 不仅需要在适当层面统一标准, 而且需要建立体制框架, 使这些标准得以确立和实现, 包括建立监测系统来准确了解空气质量, 并建立机构责任机制和执法机制。

即使已经把环境空气质量标准纳入法律文书, 但在一些国家, 这些标准订得不严格, 而且/或者没有得到强有力的行政系统的支持, 这种情况有可能导致环境空气质量标准沦为合法保护空气污染的工具, 在化石燃料经济体尤其如此。

关于空气质量的可靠知识对于任何控制空气污染的监管努力都至关重要, 可以设计出法律制度来优化对空气质量的监测。

环境空气质量标准需要法定的执法途径来取得共同的结果, 因此, 为贯彻这些标准的有效执法是一项重大的法律挑战。原则上, 为此应该有一个以国家或公

共行为体为对象的法定执法机制。然而, 对于许多国家来说, 设计对国家执法的法律结构并不是一件容易的事情, 这种结构在多级政府体系中较容易建立。因此, 许多国家把单个的污染者作为空气质量标准的执法重点。

增强公民权能是全球空气质量法的当代主题之一。关于公众获取空气质量信息的法律规定、公众在空气质量治理中的参与以及一些国家内关于获得清洁空气的合法权利越来越有助于公众了解空气质量。

近几十年来, 通过公益诉讼, 空气质量标准对于健康保护的重要性日益凸显, 这些诉讼与全球程序性环境权利的兴起以及非政府环境组织寻求改善空气质量的战略方法有关。

本报告并没有详细列出可以供各国选择的监管措施清单, 用以确保在实践中符合环境空气质量标准。这样做通常涉及多种多样的政策和监管杠杆(从规划和运输直到工业和金融)。本报告把重点放在稳健的空气质量治理体系上, 强调必须如何协调这样的法规和政策, 无论是跨政府部委协调还是跨政府级别协调, 从而确保落实空气质量标准。

主要结论

对空气质量的国际承诺和宪法承诺

- » 在国际上还没有一个关于环境空气质量标准的全球共同法律框架。国际公法中尚不存在对某种环境空气质量标准做出的与人类生命和健康以及全球自然环境相一致的明确法律承诺。
- » 在区域层面, 有一些关于空气质量的重要区域性国际法律文书, 特别是在欧盟内部, 要求每个签署国制定相对健全的空气质量控制法律制度。
- » 在国家层面, 66% 的国家须遵守(随着时间的推移)可能被解释为要求在法律上规定可接受的空气质量的宪法法律要求。

不同政府制度中的空气质量法

- » 联邦制国家或权力下放制国家的空气质量法设计不同, 在大多数情况下, 这些国家提供机会在国家

一级协调最起码的空气质量标准,并在各级地方政府采取不同的监管做法。无论如何,即使在单一制国家,大多数国家空气质量治理体系都包括多层次和共同的治理结构,即使具体治理方法可能差别很大。

国家空气质量法的目的和范围

- » 刚好超过一半 (51%) 国家的空气质量制度明确把公众健康或公共和生态系统健康作为主要目标。然而,许多这些制度的实际内容并不符合这个目标。
- » 刚好不到一半 (49%) 的国家在国家空气质量制度中把空气污染概念界定为仅涉及环境空气污染。值得注意的是,很大一部分 (43%) 国家没有界定“空气污染”,可能反映出空气质量法的薄弱(或不存在),或反映出这一隐含的假设:空气污染控制的默认主题就是环境空气质量。

在立法中纳入国家环境空气质量标准的情况

- » 大多数国家 (64%) 确实将环境空气质量标准纳入了立法,但许多国家或是正在修订空气质量立法 (21%) 或是计划近期内在立法中引入/修订空气质量标准 (16%)。
- » 在联合国欧洲经济委员会 (欧洲经委会) 区域和欧盟法域,制定立法性质的环境空气质量标准的情况都非常多,这归因于对这些国家具有约束力的区域性的《远距离越境空气污染公约》和超国家立法 (2008/50/EC 号指令)。在大陆法系国家以及采用联邦宪法结构并对清洁空气做出宪法保障的国家,将环境空气质量标准写入法律的可能性也比较大。
- » 在实行法定环境空气质量标准的国家中,13% 采用一级立法,67% 采用二级立法 (在授权立法之下颁布),14% 采用政策或准则 (确立与立法框架之间的明确关系),6% 采用了不止一种上述类别的方法。
- » 在至少 34% 的国家中,环境空气质量尚未得到法律保护 (没有立法规定的环境空气质量标准)。在这些国家当中,86% 根本没有任何空气

质量标准,14% 的空气质量标准仅见于政策或准则,与法律依据或更广泛的环境政策法律框架没有明确关系。

- » 至少有 31% 的国家有权启用尚未实施的环境空气质量标准。

在立法中制定国家环境空气质量标准的情况

- » 在立法中制定空气质量标准的过程通常为技术专业力量所驱动,依靠标准化机构或技术委员会来制定环境空气质量标准,过程并非总是具有包容性、透明度或实行问责制。
- » 一些国家在设计空气质量立法方面采用了有意思的方式,包括要求得到多种多样的利益攸关方和专业力量的投入,并接受公众监督。
- » 尽管有证据表明,空气污染对男性和女性的影响不同,但本次评估发现,在制定法定空气质量标准时没有区分空气污染对不同性别的影响。

国家环境空气质量标准与世卫组织空气质量准则值

- » 大多数国家的空气质量法所包括的环境空气质量标准中的主要数字标准都与世卫组织的空气质量准则中的指导值不一致。造成这种情况的原因多种多样,包括正面的原因 (例如国家打算逐渐改进空气质量标准) 和不那么正面的原因 (例如国家希望保护高污染行业和难以做出复杂的选择)。
- » 在很多情况下很难确定是否真正符合世界卫生组织的空气质量准则。空气质量标准的制定是一个精确起草立法的问题。环境空气质量标准通常被设计为基于浓度的标准,但其严格程度受到许多因素的影响,例如地理覆盖范围、采用的空气质量指标、合规时间框架、允许的容差范围和其他类型的克减。超过一半 (55%) 的国家允许空气污染超标,从而可能会掩盖环境空气质量标准所体现的真正设想的目标。

对国家环境空气质量标准担负的法律责任

- » 在全球范围内，即使依法通过了环境空气质量标准，对这些标准担负的机构责任也相对薄弱。在法律上要求达到环境空气质量标准，将其作为有保证的环境成果的情况并不是常见，只有 33% 的国家为国家政府规定了切实达到法定环境空气质量标准的义务。这些义务即使存在，它们对污染源的真正影响也可能因所适用标准的严格程度或宽松程度而异。
- » 当出现不符合法定环境空气质量标准的情况时，对国家政府的常见要求类型包括：向有关机构（例如议会或环境主管部门）报告有关情况的义务（32%）；要求制定计划改善空气质量（32%）；在空气污染程度大幅度上升时要求制定应急计划（35%）。至少有 17% 的国家没有为国家政府规定任何与法定环境空气质量标准有关的义务。
- » 一些国家寻求让单个经营者对实现共同的环境空气质量标准担负主要责任。这种把共同标准个体化的做法是以高污染源为对象，允许私营部门予以强制执行。这种方法可以与其他形式的环境空气质量标准国家问责制相结合，但在一些国家却成为环境空气质量标准的唯一法律责任形式，在确保整体空气质量水平对健康的安全性和达到国家环境空气质量标准方面构成挑战。

国家空气质量区域和监测

- » 环境空气尚未在一个国家的所有地方都得到法律保护，致使在此区域的人类和自然环境也未得到这种保护。这部分归因于各国往往将其领土划分为多个区域，仅对其中一些区域适用环境空气质量标准。尽管分区做法也用于加强某些地区的空气质量保护和采用监测规程，但如果将其用作限制空气质量控制措施适用范围的手段，会有损于对所有区域的保护。由于空气污染的跨界性质，分区规定在实践中也具有内在的挑战性。
- » 虽然许多国家监测环境空气质量，但至少 37% 的国家没有做出相应的法律规定。在立法规定进行监测的国家，也出现了关于监测的严密性以及能力（如专业知识和资金）的重大问题。

国家环境空气质量标准的执法

- » 空气质量制度中关于达到环境空气质量标准的执法措施设计起来很复杂，反映出那些要求在多种多样的领域之间进行政策协调的法律规定执行起来有很大的挑战性。
- » 某些管辖区（例如欧盟）根据空气质量标准的集体性质对某些形式的环境空气质量标准执法进行了调整，并往往依靠多级政府体系执法。其他执法机制包括对不遵守与环境空气质量标准直接相关的法律要求的单个运营商提起公益诉讼。
- » 如果没有体制上的支持，即使是最好的执法机制也没有用。为本次评估进行的研究发现，缺乏执法能力经常是空气质量法执行不力的一个关键原因。

通过程序性和实质性空气质量权利增强公众的权能

- » 在全球范围内，与空气质量相关的公众参与和其他程序性权利相对来说比较强，反映出更广泛的环境民主运动，这场运动已经使许多国家的环境法根据《里约宣言》的原则¹⁰发生变化。
 - * 大多数国家（61%）把获取空气质量信息的合法权利写入法律。相形之下，在实行法定环境空气质量标准的国家中，有 14% 的国家没有在其法律正文公开包含环境空气质量标准。
 - * 11% 的国家在立法中规定了参与制定环境空气质量标准的权利。
 - * 33% 的国家在立法中规定了参与制定空气质量计划或行动的合法权利。
 - * 19% 的国家在空气质量制度中规定了诉诸司法的合法权利，这代表着空气质量法一项显著进展。
- » 至少 25% 的国家确认了与空气质量法有关的可由法院审理的权利。



Ainars Djatlevskis on Unsplash

- » 27% 的国家使用空气质量指数 (AQI) 向公众实时通报空气质量情况。然而, 公开发布的空气质量指数水平与遵守具有法律约束力的环境空气质量标准之间的关系并不总是很清楚。

协调国家政策和法规以实现环境空气质量标准

- » 在许多法律体系中, 为达到环境空气质量标准而对政策进行的法律协调设计起来很复杂。大约三分之一 (35%) 的国家在立法中纳入了为支持环境空气质量标准的实施, 对空气质量政策进行协调的法律要求, 其中有一些有意思的法规措施例子通过推动政策协调以保证良好的空气质量。41% 的国家确立了允许进行工业活动或开发活动与法定环境空气质量标准之间的法律关系。

关于跨界空气污染的国家法律措施

- » 尽管影响国家空气质量的空气污染物会跨国和跨大陆传播, 但只有 31% 的国家建立了管理或处理跨界空气污染的法律机制。

国家室内空气质量标准

- » 在全球范围内, 把室内空气质量标准 (IAQS) 纳入空气质量立法的情况尚不多见, 只有 7% 的国家制定了某种形式的一般性室内空气质量标准。这是一个重要的法律发展领域, 特别是考虑到家庭空气污染对健康造成的影响, 尤其是对低收入和中等收入国家的妇女和儿童造成的严重影响。



Peter Nguyen on Unsplash