



墨西哥11年来 首发霾预警

政府推免费电动巴士服务

本报综合报道 当地时间4月5日,墨西哥首都墨西哥城空气污染严重,政府推出免费电动巴士服务。

据美联社报道,墨西哥城市政府还曾于当地时间3月30日宣布,由于空气污染持续严重,决定让全市所有机动车一周内限行一天。

报道称,墨西哥城近日发布了空气污染紧急警报,这是2005年以来的第一次。随后,市政府已下令一些车辆禁止上路,但某些地区污染水平仍超出安全上限。

按照市政府此前的限行措施,约80万辆车没有上路,起到一定作用。但城市委员会认为,炎热、干燥和无风的气象条件,使得部分地区、特别是城市北部边缘地带空气中污染物含量仍超过可接受上限的1.3~2倍。

据悉,目前渗透墨西哥城的污染物中含有臭氧,可能会导致呼吸问题。据墨西哥城政府表示,全市所有机动车每周停驶一天的限行措施或将持续到今年6月30日。随后墨西哥将迎来雨季,当局将视雨水对空气的改善情况再决定是否延续限行措施。

墨西哥城位于海平面之上2240米,坐落在高山山谷中,地形导致污染物聚集且很难扩散出去。墨西哥城曾于2002年发布空气中有臭氧颗粒的警报,最后一次警报发布于2005年。

伦敦上空出现 鸽子巡逻队

实时监测城市空气质量

本报讯 英国首都伦敦的上空近日出现了一支特殊的部队——“鸽子空中巡逻队”。这些鸽子队员携带空气质量检测仪,对城市上空的二氧化碳、臭氧等污染物进行实时检测。据发起人皮埃尔介绍,这项为期3天的活动,旨在提高公众对大气污染的认识。

在活动的最后一天,10只训练有素的鸽子从伦敦北部的富人区樱草山出发,飞往伦敦上空执行任务。其中一只鸽子背上绑着轻巧的空气质量检测仪,另外还有一只鸽子绑有全球定位卫星系统。重量仅为25克的空气质量检测仪记录下车辆排放的二氧化碳、臭氧等污染物。当地居民在社交网站推特上关注活动账号,就可以获得所在区域的空气污染指数。

据了解,活动灵感来自于战争时期鸽子的广泛运用。两次世界大战期间,鸽子都被用来传递信息、拯救生命。鸽子的飞行高度相对较低,大约在30~46米之间,时速高达129千米,所以让鸽子携带可移动空气检测仪是可行的,而且还不会受到交通拥堵的影响。

夏莉

云南越南共推 区域绿色发展

就建立健全会谈长效机制、
开展战略合作等达成一致

本报记者蒋朝晖 通讯员李琴芳 蒙自报道 中国云南省红河州一越南老街省双边环境保护工作会谈日前在云南省红河哈尼族彝族自治州(以下简称红河州)蒙自市举行。会谈双方就今后共同建立健全会谈长效机制、逐步建立战略层面的合作机制等6个方面达成一致,并签署了会谈纪要。

红河州河口县与越南老街省隔河相望,双方在环境保护领域面临一系列共同问题。为落实《第四次大湄公河次区域环境部长会议联合声明》,围绕“一带一路”建设探索环境保护领域合作模式,推动区域绿色发展,红河州和越南老街省双方代表通过双边环境保护工作会谈,就中越两国边境生态文明建设和环境保护工作交换了意见,达成了共识。

根据会谈纪要,今后,双方将共同努力在以下6个方面不断加强交流合作:建立健全会谈长效机制,逐步建立战略层面的合作机制;开展互派人员交流学习,加强保护宣传合作机制的建立和完善;开展农村环境保护示范点,开展跨境生态环境保护交流与合作。

世界首部大气污染防治法案已走过60年

回望1956年英国立法治污

◆本报记者郭婧

□ 专家观点

法案具有一种符号性价值

侯佳儒

罗马不是一天建成的。回顾英国的大气污染,也并非几年时间或者简单几部法案就治理成功的。

早在1956年《清洁空气法案》颁布以前,英国就颁布了许多工业废气控制法,比如1821年的《烟尘禁止法》、1853年的《烟尘控制法案》、1863年和1874年的两部《制碱法》和1875年的《公共健康法》等,这些奠定了英国大气治理的基本制度框架。

1974年的《污染控制法》将机动车污染列为治理重点,并通过全方位保护空气、土地、湖泊、河流、海洋等生态系统要素,推进大气治理。1990年的《环境保护法》完善了大气污染治理体制,授权地方政府管理小规模、小危害性的排放源,同时通过建立综合污染控制系统来管理较大的、危害更严重的工业过程。1995年的《环境法》则要求成立环保署,规定政府应制定国家空气战略及地方不达标区域的环境管理评估及空气质量行动计划。

可以看出,英国的大气污染治理法律体系针对不同时期的污染状况,都是有重点、有针对性地推出立法应对措施,因而与时俱进、逐步完善,形成了目前的大气污染治理法律体系。多部法案互相依赖,各有侧重,随着时间的推移,各个法案不但自身不断完善,不同法案之间也逐渐整合、整体优化,形成了目前的制度框架。

对于1956年《清洁空气法案》的评价,应该从历史地、系统地考察。如果将1956年《清洁空气法案》的地位置于整个英国大气污染法律演变历史、整个大气污染法律体系框架中考量,有三点值得一提:

第一,在整个大气污染防治体系中,1956年《清洁空气法案》具有基础地位。这部法以治煤为核心任务,治理煤炭涉及传统工业发展模式的



基础能源结构变革,因此触及了大气污染的核心成因。

第二,在1956年以前,英国空气污染治理主要针对工业废气,但1956年《清洁空气法案》首次通过立法治理私人企业的煤烟排放,首次将治煤作为立法重点。

英国是工业革命的发源地,工业革命又主要以煤炭、石油等化石能源为支撑,因此对煤炭的宣战无形中就开启了后工业时代的抽象意义。尤其是在伦敦烟雾事件之后,这种效果得到戏剧化(虽然是悲剧)的释放和扩大。

第三,1956年《清洁空气法案》治煤的几项措施在当今中国,尤其是京津冀雾霾治理仍然具有借鉴意义。

比如,建立无烟区,将依赖煤炭能源的工业撤离伦敦区域,对于京津冀雾霾治理而言,这是可以借鉴的经验;再比如,提高燃煤标准,将煤炭使用设备更新,提高能效削减污染。当然,中国大气污染防治历史比英国近半个世纪,对英国大气污染防治立法的借鉴应该立足于当下,全面、系统地借鉴,比如机动车污染治理等,也是学习重点。1956年《清洁空气法案》更多是一种符号性的价值。

作者单位:中国政法大学

法律要不断完善便于执行

谢伟

英国《清洁空气法案》的修订和执行过程对我国《大气污染防治法》的修订和执行具有一定的借鉴意义:

一是大气污染防治需要制定和不断完善一个内容丰富、全面的规范性文件体系。

英国在大气污染防治方面,不仅有针对制碱业等化工工业排放有毒有害气体的制碱工业法,还有针对煤烟型污染的清洁空气法,后来又根据大气污染防治的需要陆续制定了1974年《污染控制法》、1981年《汽车燃料法》、1990年《环境保护法》、1991年《道路车辆监管法》、1992年《环境信息条例》、1995年《环境法》、1999年《污染预防和控制法》等多部法律,颁布了可持续发展战略、空气质量标准、国家环境空气质量战略等多项宏观指导性文件和环境标准。

二是徒法不足以自行,必须强化大气污染防治的有效执行。

在《清洁空气法案》颁布之前,英国为防治大气污染也颁布了不少大气污染防治法律法规,但并没有真正实施。由于对经济发展和环境保护的关系认识不当,缺乏可持续发展意识,大气污染防治法律法规成为空中楼阁,最终导致1952年伦敦烟雾事件,作为世界八大公害事件之一载入史册。直到1956年《清洁空气法案》颁布之后,英国的煤烟型大气污染才逐渐得到有效控制。

为保证法律的有效执行,必须注意立法的操作性和可执行性,法律制度的设计和规范实施不应仅仅局限在做出宣言式的规定而忽略法律实际执行的需要。英国《清洁空气法案》为确保执行,做出了具体、灵活、适合各地实际情况的规定,而且随着形势的变化和法律实际执行的效果分析,不断修订,增强法律的可实施性,因而取得了比较好的大气污染防治效果。

三是大气污染防治需要顶层设计,政府主导、市场机制和公众参与

作者单位:广东财经大学



缺一不可。

英国的大气污染防治开始也是地方分散立法比较多,各地分散治理没有达到好的治理效果。后来由于1952年伦敦烟雾事件造成的严重危害,中央政府在公众压力下出台《清洁空气法案》,规定了治理煤烟型大气污染的主要政策和法律制度。为保证法案的有效执行,设立了比较具体的、操作性比较强的法律规范,规定了比较严格的法律责任制度,使得大气污染防治法律真正得以实施。

四是大气污染防治需要根据变化的经济政治社会发展情况,创新立法、执法手段。

英国1956年和1968年《清洁空气法案》主要针对的是二氧化硫为主的煤烟型污染,但在20世纪80年代之后,随着城市汽车的增多,英国的大气污染逐渐转型为复合型、压缩型的城市交通污染为主。

为有效应对污染类型的转换,治理城市汽车尾气排放等新型污染,英国陆续颁布了《汽车燃料法》等多部应对交通污染的法律规范。

在执法手段上,广泛运用环境行政管理手段和环境经济手段。比如,要求所有新出售的新车必须加装催化器,减少氮氧化物污染;为减缓城市交通拥堵,治理城市大气污染,提高市内停车收费标准,根据汽车尾气排放量,开征不同级别的交通拥堵费等。

三问《清洁空气法案》

编者按

在1952年那场震惊世界的伦敦烟雾事件发生之后,1956年,英国出台了世界上第一部大气污染防治法案——《清洁空气法案》。今年正值法案通过60周年,这部里程碑式的法案对于改善英国当时的空气质量发挥了多大的作用?对全球大气污染防治又起到了怎样的推动效果?为解答这些问题,本报特推出本期特别报道。



图为伦敦泰晤士河两岸美丽风光

一问

为什么能取得良好治理效果? 严重污染倒逼严刑峻法

“伦敦的空气污染治理真正起到效果始于《清洁空气法案》。”广东财经大学法学院副教授谢伟说。

实际上,在《清洁空气法案》出台之前,英国已经制定了不少防治大气污染的法律法规,比如1821年《烟尘禁止法》、1863年的《制碱法》、1891年的《公共卫生法(伦敦)》等法律,但这些法律的执行效果并不好。真正起到显著的大气污染治理效果是在《清洁空气法案》出台之后。

“伦敦城区的烟雾问题早于立法前半个世纪就已经很严重了,控制烟雾的真正挑战在于家庭取暖和做饭广泛使用的煤。”英国伦敦大学学院教

授、英国环境法学会首任会长Richard Macrory说,“之前为立法做过各种尝试,但缺乏政治推动力,直到1952年的伦敦烟雾事件,才说服政府推动立法。”

《清洁空气法案》的不少条款对当时伦敦的烟雾治理都起到了至关重要的作用。这部法案主要针对家庭和小企业,以煤烟治理为核心内容,包括禁止烟囱排放黑烟的规定,烟尘控制区的设立,调整能源结构,规定烟囱高度必须经地方政府批准,明确奖惩机制等。

“《清洁空气法案》对伦敦城区烟雾控制产生了重要影响,你只要看一看上世纪50年代伦敦的照片,就知道

当时的烟雾有多严重,如今这样的景象已经不复存在了。”Macrory说,“有人说,随着经济标准的提升,以及上世纪70年代中期北海天然气的发现,家庭消费者会主动从煤转向使用更加清洁的燃料。我同意这种说法,但我认为《清洁空气法案》把这一进程向前推动了10年左右。”

“这部法律在煤烟治理方面的效果令人满意。”中国政法大学教授侯佳儒引用数据加以说明,“在烟雾事件后的20年内,伦敦的空气质量有了显著变化,空气中二氧化硫和黑烟的浓度均大幅下降(降幅超过80%)。这无疑证明,这是一部非常有效的法律。”

二问

为什么可以沿用至今? 与时俱进不断修订完善

1956年《清洁空气法案》虽然在治理烟雾方面取得了较好的效果,但是其后从1957年~1962年,伦敦又连续发生了多达12次严重的烟雾事件。这充分说明,《清洁空气法案》还有很多不够完善的地方。此外,《清洁空气法案》的执行过程也并非一帆风顺,遇到了一些阻力。

鉴于此,法案在1968年有过一次修订,最终1993年颁布的《清洁空气法案》成为大气污染防治的基本法,沿用至今。

谢伟举例介绍说,由于缺乏更换燃料的费用,公众抵制在自己的家庭壁炉中使用无烟燃料取代烟煤。对此,1968年《清洁空气法修正案》专门增加规定,在烟尘控制区内获取和销

售未经授权燃料将通过简易程序判决不超过20英镑的罚金。同时,政府提供相应的补助费用,用于控制区内将家庭用煤炭燃料改为使用电、天然气等比较清洁无污染的燃料。

此外,各地对于设立烟尘控制区、防治烟尘的态度不同。有的地方对防治烟尘非常积极,有的地方处于中间状态,也在联邦政府的压力下做出一定努力,但不积极,而有些地方则比较消极。为此,1968年《清洁空气法修正案》增强了住房和地方政府部部长的权力,部长有权要求地方政府设立烟尘控制区来减轻污染,从而扩大烟尘控制区的范围。

1968年《清洁空气法修正案》对防治烟尘污染起到了很大的作用,其实

取得了较好的效果。据不完全统计,1981年,英国城市上空的烟尘浓度只有20年前的1/8。

但英国把解决城市大气污染的重点仅仅放在消除烟尘方面,对二氧化硫、氮氧化物等空气污染物没有采用有效控制措施。同时,二战后经济迅速发展,人们生活水平提高,城市汽车保有量迅速增加,来自交通领域的大气污染成为新的城市主要大气污染源。在此背景下,英国在1993年进一步修订了《清洁空气法案》。

1993年《清洁空气法案》沿袭了1956年和1968年《清洁空气法案》的体例,也根据污染类型、污染形式的变化、科技发展对污染认识的深入、公众参与的需求等,增加了一些新的内容。

三问

为什么效力大不如前? 氮氧化物取代煤烟地位

空气法案》并不涉及这些。

“挑战在于应对大流量的交通,无论从政治上还是法律上来看都绝非易事。需要出台一系列组合性措施,包括提高排放标准、发行交通禁令、改善公共交通等。”Macrory说。

侯佳儒认为,随着经济社会发展,空气污染也随之发展,因此越来越复杂,人们的认识也不断深化,这部法律显然不能完全应对。但不能因此否认其历史价值,即便今天,它依然是治理煤烟的基本法律和核心

制度支撑。大气污染防治法多元、全面发展,清洁空气法不可替代、与时俱进。

“清洁空气法案是时代的产物,当前的问题需要当前的法律来处理。”Macrory说,“我们的政府有时也想知道《清洁空气法案》在履行了它的职责之后,是否还有存在的意义。2012年英国政府咨询了4位当地研究《清洁空气法案》的专家,他们的观点是:《清洁空气法案》今天仍然具有重要作用,但它的条款需要更新。”