

区域环境治理协同立法的现状与优化路径

许亚文

湖南工业大学, 湖南株洲, 412007;

摘要: 在区域一体化背景下, 区域环境治理成为重要的法治议题。随着工业化和城市化的快速发展, 环境问题日益突出, 尤其是跨区域的环境污染问题, 对传统以行政区划为基础的环境治理模式提出了严峻的挑战。本文将分析区域环境治理协同立法的背景、理论基础、国内外实践以及面临的挑战, 提出优化区域环境治理协同立法的路径, 冀望这些举措将有助于提升区域环境治理效率和质量, 推动经济社会可持续发展, 为中国区域环境治理协同立法提供理论支撑和实践指引。

关键词: 区域环境治理; 协同立法; 法治; 跨区域

DOI: 10.64216/3080-1486.25.11.046

1 区域环境治理协同立法的背景

1.1 区域一体化发展的需求

区域一体化发展是当前中国经济社会发展的重要趋势。随着区域经济联系的日益紧密, 环境污染问题也呈现出跨区域的特点。传统的以行政区划为基础的环境治理模式难以有效应对跨区域的环境污染问题, 区域环境治理协同立法是深入实施区域协调发展战略的重要举措。随着区域经济的不断发展和区域合作的日益加深, 区域环境治理协同立法显得尤为重要。通过协同立法, 可以明确各方责任、加强合作、共同应对跨区域环境问题, 推动区域经济社会协调发展。

1.2 环境问题的跨区域性

环境问题, 尤其是大气污染、水污染等, 往往不受行政区划的限制, 具有显著的跨区域性。例如, 京津冀地区的大气污染、长江流域的水污染等问题, 都需要跨区域、跨部门的协同治理。区域环境治理协同立法正是为了应对这种跨区域性环境问题而产生的。区域环境治理协同立法的背景源于中国环境问题的复杂性和多样性。随着工业化和城市化进程的加速, 环境污染和生态破坏问题日益严峻, 这些问题往往跨越行政区划, 单一地方政府难以独立解决。例如, 大气污染、流域水污染等环境问题, 其污染源和受影响区域往往涉及多个省市, 需要跨区域协同治理。传统的以行政区划为界限的立法模式已经难以满足区域协调发展要求, 因此需要通过区域协同立法来加强区域间的立法合作。

2 区域环境治理协同立法的理论基础

2.1 公共管理理论

该理论认为, 在区域环境治理中, 政府间合作是关键。公共管理理论强调政府间的协调与配合, 以实现区域环境治理的整体效益。如 2022 年苏浙沪两省一市政府发布《关于进一步支持长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展的若干政策措施》(沪府规(2022)9 号), 这是继《关于支持长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展的若干政策措施》(沪府规(2020)12 号)后采取的第二批行动, 两文件均联合订立使用相同文号, 构成相对紧密型协作。

2.2 利益相关者理论

利益相关者理论起源于 20 世纪 70 年代, 由佛里曼、多纳德逊、布莱尔、米切尔等学者将经济学中的利益相关者概念引入管理学范畴提出。起初, 利益相关者理论主要应用于公司治理和企业发展领域, 但佛里曼跳出了企业研究的桎梏, 站在更宏观的视野上看待利益相关者, 认为从更高层面来看, 社区、政府以及社会组织均可以作为利益相关者。

2.3 新区域主义理论

新区域主义理论最先产生于国际关系领域, 指一些国家在地理位置上相邻近, 经济一体化程度加深, 为了应对日渐复杂多变的政治、经济、安全、社会等各种领域所形成的矛盾和冲突, 这些国家形成了区域联盟。随着时代的发展, 新区域主义理论的应用逐渐从国际关系领域发展到了国家内部的治理。如《北美环境合作协定》, 促进了美、加、墨三国在环境保护和可持续发展方面的合作。新区域主义理论还强调区域治理的自主性和灵活性。

2.4 区域法治发展理论

区域法治发展理论关注区域内部法治建设的整体推进和协调发展。在区域环境治理协同立法中,区域法治发展理论强调法治的统一性和协调性。通过协同立法,可以确保区域内各地方在环保法规和标准上的一致性和协调性,避免政策冲突和重复建设。同时,协同立法还有助于建立跨区域的环保合作机制,促进区域间环保资源的共享和互补。

3 国内外区域环境治理协同立法的实践

3.1 国内协同立法实践

在国内区域环境治理协同立法的实践中,京津冀、珠三角、长三角、黄河流域等地区已经取得了显著的成果。

3.1.1 京津冀区域

京津冀区域在环境治理协同立法方面进行了积极探索,京津冀三地围绕生态环保、科技创新、交通一体化等重点领域开展协同立法。例如,在大气污染防治方面,三地人大常委会共同决定将机动车污染防治立法作为协同立法项目,历时约一年半,在核心条款、基本标准、关键举措上保持一致,并分别表决通过《北京市机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》《天津市机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》《河北省机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》。

3.1.2 长三角区域

长三角区域通过签订合作协议、制定共同标准等方式,推进区域环境治理协同立法。长三角地区在大气污染防治、水环境保护等领域开展了协同立法实践。例如,苏浙沪皖四省市共同起草、审议、通过了《长三角地区大气污染防治条例》等法规,为区域大气污染防治提供了有力的法治保障。长三角地区通过协同立法,实现了在环境保护方面的法条协同治理。

3.1.3 珠三角区域

珠三角区域在环境治理协同立法方面注重区域差异和特色发展。珠三角地区在大气污染防治、水环境保护等领域开展了协同立法实践。例如,广东省内城市之间就大气污染防治、水环境保护等方面进行了立法协作,共同制定相关法规和标准,以加强区域环境治理。珠三角地区通过协同立法,实现了在环境保护方面的法条协同治理。各城市之间在立法过程中加强沟通协调,确保相关法规和标准在区域内保持一致性和协调性,共同推动区域环境治理工作的深入开展。例如,《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》等文件的制定,为区域环境治理提供了政策指导。然而,珠三角区域在协同立法过程

中也存在法律依据模糊、立法原则不清晰等问题。

3.1.4 黄河流域

黄河流域生态保护和高质量发展成为重大国家战略后,沿黄各地高效整合资源,推进体制机制创新,开展政策创新和区域合作实践。例如,沿黄各地政府共同制定了《黄河流域生态环境保护规划》等法规文件,明确了黄河流域生态环境保护的目标、任务和措施。黄河流域通过协同立法和政策创新,实现了在生态环境保护方面的法条协同治理。沿黄各地政府在立法过程中加强沟通协调,确保相关法规和政策在区域内保持一致性和协调性,共同推动黄河流域生态保护和高质量发展工作的深入开展。

3.2 国外协同立法实践

3.2.1 美国

美国在区域环境治理协同立法方面有着丰富的经验。例如,旧金山大湾区通过成立“湾区政府协会”等区域委员会,推进区域环境治理协同立法。此外,美国还通过制定专门性的区域协同法律法规,如《田纳西河流域综合管理局法》,为区域环境治理提供法律保障。又如,加州通过发布《2006年全球变暖解决方案》等法规,设定了温室气体排放限值,并明确了减排目标。同时,加州还采取了多污染物协同治理举措,如固定源措施、移动源措施等,以实现空气质量和温室气体排放的双重改善。在环境治理目标与总体思路,中国与美国都致力于通过区域合作的方式,采用经济、技术、法律等手段来解决跨区域环境问题,也都面临着协调各方利益、调动资金困难等问题。笔者看来,美国联邦制的治理模式对我国解决跨区域环境问题有借鉴意义。

3.2.2 德国

德国莱茵河的治理是全球流域管理的典范。莱茵河保护委员会(ICPR)是莱茵河治理的核心机构,由流域内的国家共同成立,负责协调各国行动,该机构不仅建立了统一的水质监测网络,各国共享数据,确保治理决策基于科学依据,还注重公众参与,通过信息公开、公众咨询和环保教育,提高了社会对治理工作的支持度。

3.2.3 法国

法国在流域治理方面取得了显著成效。例如,法国通过制定大流域总规划和具体流域规划,推进流域环境治理协同立法。法国通过制定和实施《环境法典》等法律法规,明确了环境保护的基本原则和目标,我国应进一步完善跨区域环境治理的法律体系,明确各地区的责任分工,避免因地方政策差异导致的治理碎片化,因地制宜地对长三角区域、黄河流域和京津冀区域进行管理。

4 区域环境治理协同立法面临的问题及优化路径

4.1 区域环境治理协同立法面临的问题

当前,我国区域环境治理协同立法缺乏明确的法律依据。虽然《宪法》和《立法法》对地方立法权有所规定,但对于跨区域、跨部门的协同立法尚未作出明确规定。这导致区域环境治理协同立法在实践中存在合法性问题。

首先,区域环境治理协同立法的法律效力尚不明确。由于协同立法涉及多个区域和部门,其法律效力的范围和边界存在争议。这可能导致协同立法在执行过程中缺乏权威性和约束力。其次,区域环境治理协同立法缺乏明确的法律原则指导。不同区域在协同立法过程中可能遵循不同的原则和标准,导致立法内容的差异性和不一致性。这可能影响协同立法的整体效果和公信力。最后,区域环境治理协同立法在同步化方面存在不足。

4.2 区域环境治理协同立法的优化路径

第一,应从国家层面加强顶层设计。基于《宪法》和《环境保护法》的框架,增设专门的法规规范跨区域生态环境合作治理。这些法规应明确各区域合作治理主体的法律平等地位,并详细界定其相应的权利与义务,确保责任与权益的清晰划分。

深化生态环境损害赔偿制度改革。严格落实企业污染治理、损害赔偿和生态修复责任以及生产者责任延伸制度。坚持“谁污染,谁治理、谁受益、谁付费”的生态责任理念,明确排污企业的责任,确定有区分的责任承担方式,促进各区域自觉承担生态环境治理责任。通过市场化的生态补偿机制激发排污企业参与环境治理的积极性。例如,可以建立排污权交易市场,允许企业在市场上买卖排污权,从而激励企业减少污染排放。

第三,建立利益调节机制。实现生态利益共享,逐步建立跨区域生态环境治理议事机构、生态环境治理委员会等利益协调机构,以“优化权利配置、简政放权、放管结合”等途径来提升其利益协调权威性。同时,推进利益协调相关协议法治化、正式化、规范化,让其成为利益协调的规范性、正式性的纲领文件。在优化利益共享机制方面,相关利益主体在树立“相互认同、彼此尊重、合作共赢”的利益共享理念的基础上,探寻区域间形式多样、内容丰富的正式和非正式沟通协商路径。

第四,建立区域协同立法评估机制。区域协同立法评估主体可以分为协同立法评估的责任主体与具体实施主体。评估责任主体是有地方立法权并实际参与协同

立法的省级、设区的市的人大及其常委会;评估具体实施主体是指具体承担区域协同立法前评估和立法后评估的主体。其次,明确评估类型。区域协同立法评估应包括立法前评估和立法后评估两种。立法前评估主要侧重于分析协同立法的必要性、可行性、合法性等问题;

第五,强化区域协同立法中的公众参与机制建设,进一步将区域协同立法中的公民参与权细化为建议有权主体进行协同立法的动议权、公民参与程序的主动启动权、对于区域协同立法的全过程监督权等。首先要创新公众参与形式,数字化智能化技术的发展应用为区域协同立法中的公民线上参与提供了技术支持。例如,可以建立在线立法意见征集平台,方便公众随时随地提出意见和建议。其次建立基层联系点,在推动区域协同立法中的公民参与问题上,应强化协同立法的基层立法联系点建设。

5 结语

区域环境治理协同立法是应对跨区域环境问题的重要途径。相关部门单位应通过明确法律依据、界定法律效力、确立法律原则和推动立法同步化等措施,可以优化区域环境治理协同立法路径。这些举措将有助于提升区域环境治理效率和质量,推动经济社会可持续发展。未来,我们应继续加强对区域环境治理协同立法的研究和实践探索,不断完善相关制度和机制建设。

参考文献

- [1] 参见丁亚楠. 中国式现代化视域下区域高质量发展路径探析——以“长三角”区域一体化发展为例[J]. 产业创新研究, 2024, (19): 30-32.
- [2] 郑伟华. 论我国区域协同立法的动因、功能及路径[D]. 西南政法大学, 2022.
- [3] 肖爱. 正本清源: 区域协同立法的基本要义与性质辨正[J]. 政治与法律, 2024, (10): 19-36.
- [4] 参见孟婷钰. 长三角区域环境协同法治研究[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2024, 21(09): 94-98.
- [5] 参见陈倩. 长三角生态环境协同立法的现状、挑战与对策[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2024, 40(01): 69-82.
- [6] 参见上官子凡. 生态环境治理的区域协同立法研究[D]. 昆明理工大学, 2023.

作者简介: 许亚文, 1999.12, 女, 汉族, 河南周口, 学生, 研究生学历, 湖南工业大学, 民商法方向。