

区域环境协同立法的功能定位和规范进路

宋金华,聂志青*

(江西理工大学,赣州 341000)

【摘要】国家层面环境统一立法与地方环境分散立法的模式,已难以满足我国生态环境保护的需要,区域环境协同立法作为解决跨行政区域环境治理难题的选择之一,具有整合和协调法治资源、补充强化地方环境立法等功能。目前我国推行区域环境协同立法存在立法权限、模式、内容和保障等方面阻碍,应基于辅助原则确定区域环境协同立法的权限,在公平原则下协同区域环境规划与环境责任等内容,选择合适立法模式,建立相应立法保障机制,使区域环境协同立法发挥实际效用,将制度优势更好地转化为治理效能。

【关键词】区域环境协同立法;功能定位;区域协同治理

中图分类号:D922.6 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2025)05-0101-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202505101

进入新时代,区域协调发展受到党中央高度重视。党的十九大报告提出,要实施区域协调发展战略^[1]。《中华人民共和国立法法》第八十三条和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第十条的规定虽填补了地方立法主体开展区域协调立法空白,但多为概括性规定,缺乏可操作性,对“谁牵头、意见冲突如何处理”等问题并没有进行详尽规定。从理论上,对区域协同立法的定义和内涵尚未形成统一认识;在实践中,长三角、京津冀地区在大气污染防治和生态环境保护方面开展环境协同立法实践探索过程中,由于缺乏稳定的工作机制,相关程序难以制度化。鉴于此,本文从基本内涵和现实样态出发,阐释我国区域环境协调立法的现状,重塑其功能定位,进而勾勒出我国区域环境协同立法的规范路径。

1 区域环境协同立法的现实样态

区域环境协同立法作为既能顺应生态环境保护需要,又符合制度基础的新型机制,具有优

化生态环境治理效果的重大作用,在重塑区域环境协同立法的规范路径之前,应当分析其基本内涵和现实问题。

1.1 区域环境协同立法的概念明晰

我国尚无对区域环境协同立法的官方定义,在理论界也存在诸多争议。需要对“区域环境协同立法”中的“区域”和“协同”的含义进行深入分析,准确把握“区域环境协同立法”的内涵和外延。

首先,需要界定“区域”的概念。我国的区域主要体现为行政区划的形式^[2],但环境治理中的“区域”是以生态环境为单元,强调区域生态环境的整体性与生态要素的关联^[3],生态系统的整体性、流动性特点使得环境污染往往不受行政区域限制,生态环境的“区域”范围可以由多个行政区域组成的城市群,也可以是由河湖流经形成的区域,自然生态空间与行政区域存在边界重叠或交叉的情况。区域环境协同应当从自然空间区划的场域维度,打破传统行政区域管理模式,注重对生态系统的整体性保护。

作者简介:宋金华(1974—),女,硕士,副教授,研究方向为资源与环境保护法学,E-mail:14885764@qq.com。

通讯作者:聂志青(1996—),男,硕士研究生,研究方向为资源与环境保护法学,E-mail:1947797702@qq.com。

其次,需要界定“协同”的概念。“协同”是区域环境协同立法的核心,协同立法并非不同区域组成全新的立法机构进行立法,而是相关地方的人大和政府为维护区域内共同环境利益的目的下,经过充分协商,分别制定具有较高一致性的法律文本。“协同”包含了共同的立法目的、平等的主体地位、具有协作性质的法律规范这三重含义。协同立法仍属于地方立法范畴,并未打破我国“一元两级多层次”立法体制^[4],是各地方相关机构秉持“一盘棋”理念开展合作共治,实现区域发展目标的立法活动。区域环境协同立法是跨行政区域的地方立法主体为了共同生态环境利益,平等协商、深度合作,制定相对统一的地方环境保护法律规范的立法活动。

1.2 区域环境协同立法的问题检视

区域环境协同立法机制虽然取得一定的实践创新成果,但在现有的原则性规定下,其在保障区域环境协同立法的有效推进和效果的切实发挥方面仍存在障碍。

首先,区域环境协同立法的权限划分不明。地方人大、地方政府间非隶属性的横向立法合作构成了区域环境协同立法的核心,这一行为深层次地映射出中央与地方之间的权限划分^[5]。在我国,立法事权的配置涵盖了中央专属立法事权以及中央与地方共同享有的立法事权^[6],但央地事务并非截然分明,央地存在共同的立法事务,且跨行政区域地方事务可能变为中央事务,这使得中央和地方在环境保护的立法权限上存在交叉重叠,如跨省流域水质是由中央监测的,其事权明确归属中央,中央可以制定《中华人民共和国水污染防治法》,设定全国标准,同时,流域流经的各个省份,在不低于国家标准的基础上,也有权制定本省的水污染防治条例,这便使得中央立法覆盖全国,地方立法覆盖本地,对同一流域的水质保护,两者同时生效,如果地方立法出现保护标准或措施不一致,冲突就发生了。在区域环境保护事务方面

央地事权动态调整规则严重缺失的情形下,部分地方立法过于冗杂和模糊,且中央环境立法适用于地方各区域时,存在适应性不足的问题。

其次,区域环境协同立法的协同内容不足。协同内容充分与否的评判标准,是通过立法是否有效解决了那些单靠一方无法解决的区域性环境问题,以及是否消除了因规则差异带来的负面外部效应。区域生态环境保护的高质量协同立法要兼顾区域法治的统一性和地方的独特性,过分强调特殊性或完全一致性都会弱化立法功能,引起制度空转^[7]。实践中,各地立法内容协同的差异性比较大,如在处理跨行政区域水污染纠纷的方式上,湖北恩施出台的《恩施土家族苗族自治州西水河保护条例》仅笼统规定由相关部门负责协商解决,而湖北湘西出台的《湘西土家族苗族自治州西水河保护条例》则明确要求,在纠纷解决之前,任何一方均不得擅自行动,并需停止一切可能对水生态环境造成不良影响的活动。

再次,区域环境协同立法的协同模式适用混乱,未明确在何种情况下优先适用哪种模式。各地适用不同标准,会增加协调成本和谈判难度,易造成新的“规则壁垒”;而实施一刀切的模式则会导致“削足适履”的后果,应在对区域协同内在复杂性充分考量的基础上进行协调统一。在实践层面,主要分为“协调示范—各自立法”和“共同协商—各自立法”两种协同立法模式,前者是在涉及多方环境利益主体的区域内,由某一地方立法机关牵头,组织出台示范性法律文件,基于利益共享机制,根据各地实际情况分别出台地方性法规;后者是各方对立法事项和内容协商一致达成共识,分别起草独立立法的松散型立法模式^[8]。两种立法模式各有利弊。前者容易形成立法主体不平等的弊端,经济弱势方的环境立法与治理从协商共治走向执行,协同流于形式化。后者具有一定的灵活性,但通过多轮研讨形成统一意见需要非常复杂的程序,影响立法效率,且缺少牵头部门的约

束,地方各自立法环节可能偏离协商共识。

最后,区域环境协同立法的保障措施不足。当前的区域协同立法实践主要聚焦于项目的确立与法规的起草阶段,而对于保障机制的构建则未给予充分的重视,阻碍了区域协同立法在规范层面的进步^[9]。一方面,区域环境协同立法缺乏有力的工作指导,在以“区域”为基础的空间环境治理中,实践多产生于立法水平较高的区域,经济社会发展水平较低的地区缺乏充足的财政资金支持和技术保障,这些地方对环境协同立法的需求更高,在面对具有整体性、系统性的环境保护问题时难免捉襟见肘。另一方面,由于地方环境立法的总量不断增加、其要求标准各异,地方法规间易形成冲突。从目前的地方立法实践上看,我国没有区域环境协同立法后评估标准相关规定,其评估主体及评估程序也不规范。

2 区域环境协同立法的功能定位

区域环境协同立法既符合地方立法的一般特征和基本规律,也有其特殊功能。明晰区域环境协同立法的功能定位,将为立法提供价值和规范指引。

一是加强区域协作的协调功能。区域协同立法旨在推动区域内各利益主体达成共识,合作是区域环境协同立法的核心精神,通过不同立法机关的共同意志和行为整合环境法治资源,以区域环境为整体解决治理碎片化问题。也有学者指出,地方发展的竞争模式需要从原始竞争转变成良性制度竞争甚至是法治竞争模式^[10],区域环境治理则需要从法治竞争延伸至法治合作,以“求同”为基础的同时专注“求异”,在尊重地方差异的基础上寻求统一。区域环境协同立法追求的协调统一并不是完全一致,而是在立法层面的基础法律术语和原则条款上保持一致,并在所制定的协同立法文件上特别设立独立章节,对跨区域合作事宜作出专门规定。根据地方生态环境实际特点分别制定

具体实施条款,通过建立相应的协商立法平台实现信息交流常态化共享,发挥资源禀赋优势,规定生态补偿利益共享,推动有关机制长效实施。协同功能一方面表现为协调立法冲突,即通过信息共享消弭地方环境立法的冲突与混乱,进而修改、解释和清理相关规范;另一方面表现为协调区域环境立法机制,环境治理离不开完备的法治手段,立法、执法、司法和守法共同发挥作用,法治的逻辑与实践起始于立法,立法为区域环境司法协作提供基础与依据,并引导区域环境执法合作的开展。

二是强化地方环境立法的补充和创新功能。国家立法确立的环境保护目标和任务是区域立法功能指引的基础和前提,而完全由中央立法机关为各有需求的区域提供制度和法律规范,立法成本极高且缺乏可操作性^[11]。环境问题的外溢性导致地方单独立法难以对环境进行系统性保护,如面对同一流域,有的地方未进行地方立法对其进行保护;有的地方以水污染防治为主,有的地方则对流域整体进行保护,因此,地方单独立法对跨行政区域环境问题无力应对。

这两者为区域环境协同立法提供了发展空间,区域环境协同立法作为地方立法的一种形式,既弥补中央立法的不足,又以创制性立法满足区域环境治理的特殊需要,实现对环境的整体保护,节约立法资源。最新修订的《中华人民共和国立法法》对区域协同立法作出积极回应,为区域环境协同立法的规则完善提供了良好契机。从实践上看,对江西武功山的保护便是一个区域环境协同立法的很好例子。武功山曾面临因跨三地而导致的“一山三治”困境,虽然三地都重视对其的保护发展,但三地对其的开发程度、力度、速度不协调,难以形成合力;后来,三地以“地区+景区”条例模式进行协同立法,分别出台地方性法规《江西武功山风景名胜区——XX 景区条例》(XX 分别对应萍乡武功山、吉安武功山、宜春明月山),这种方式保

留了地方特色和差异,体现了协同立法的优势。

三是具备正义价值。区域环境协同立法不仅是基于现实环境问题治理需求的举措,更是国家政策导向下实现区域协调发展的重要抓手。为了追求发展速率,各地区之间难免产生利益博弈,可能发生强势区域转嫁各种污染等一系列不公平、不合理的“搭便车”行为,最终加剧区域发展差距,形成利益失衡的恶性循环。区域环境协同立法以正义为价值追求,保护落后地区的环境权益,矫正环境治理失衡,除了完善生态补偿、整合生态空间和发展空间的利益分配和协调机制,还注重区域环境责任的公平合理分配,解决利益切割带来的区域塌陷问题,防止责任分散和责任失衡。

3 区域环境协同立法的规范进路

在明确区域环境协同立法的基本内涵和现实问题,阐释其功能定位后,应从明确区域环境协同立法的顺位与衔接、明晰内容设计、模式选择与保障措施等微观层面推进区域环境协同立法进程。

3.1 区域环境协同立法的顺位与衔接

学术界对央地事权划分的分类标准有诸多争议,主要有:依据事务的重要性及其影响范围划分央地事权、遵循财权与事权相匹配的原则划分央地事权^[12]。但上述分类标准仍无法把握跨行政区域环境问题的复杂性。对于立法权限的配置,可以引入辅助原则合理展开,辅助原则强调事务优先由能够圆满完成目标的最低层级单位来处理^[13],秉持这一自下而上的逻辑,应沿着“地方单独环境立法、区域环境协同立法、中央环境统一立法”的递进式理路,在前一项立法无法圆满完成的情况出现时,方可进行下一立法环节^[14]。针对国家尚未出台相关法律及行政法规的跨行政区域生态治理问题,地方可率先开展协同立法探索,为国家层面的立法工作积累经验,同时为生态环境治理提供坚实的法律支撑;中央按照影响范围或重要

程度对重要区域立法后,再对其进行修改或废止。立法实践对辅助原则的运用,体现在跨省生态环境治理在中央尚未立法的前提下进行协同立法时,同一省级行政区域内的环境保护直接由省级人大及其常委会制定地方性法规作出规范,实现中央统筹与地方创新相结合。

3.2 区域环境协同立法的内容设计

在生态文明法治理论整体主义观指引下,区域环境协同立法应注重立法内容的协同性和体系化建设,本文从区域环境立法程序和内容协同角度出发分析共性问题。

区域环境立法程序和内容协同是实体性法规条款中需要实现的实质性协同,是协同立法的核心和最终产出。尽管当前各地已出台的地方立法规定中包含了地方立法规划的条款,但这些规定尚未触及立法程序上的协同性,因此,在修订地方立法规定时,有必要增加“地方立法规划协同”的相关内容。要确保区域环境立法的协同性,首要任务是统一环境立法的规划,如针对同一流域的生态环境治理,有的地方先行制定了地方性法规,有的地方刚刚完成修订,考虑到立法成本和稳定性不宜重新修订,此时,区域环境立法规划的协同成为关键。为促进区域环境立法的协调一致,应根据区域经济发展水平、生态环境状况进行协商,制定统一的区域环境立法规划,并配套构建灵活的动态调整机制。若实际情况出现显著变动,应及时启动协商程序,并对立法规划进行相应的动态修订,在区域生态环境质量整体改善目标下进行层次性规划。

3.3 区域环境协同立法模式选择

各地实践中普遍应用“共同协商-各自立法”模式,因其更加灵活且兼具区域统一性与地方特性。根据不同情形,区域协同立法可以分为“跨省级、跨市级、同省跨市级”三种层级,同一省级行政区域内涉及多个设区市的环境保护问题,应当由省人大常委会进行主导,此时即采用“协调示范-各自立法”模式。由省人大及

其常委会进行统筹指导,能够更精准地把握协同立法的导向与准则,同时也能有效减少立法资源的浪费,并增强环境保护的成效^[15]。“跨市级”“同省跨市级”应遵循“共同协商—各自立法”模式,体现立法的协同性。任何模式的选择都应当搭建信息交流平台,加强信息共享及避免协同立法冲突,可以通过定期召开联席会议常态化机制或建立环境治理协同委员会加强立法事项的对接,细化生态环境协同立法具体问题,共同磋商拟定法律文本建议稿,以科技赋能,利用大数据建立信息交流云平台拓展信息共享与社会参与渠道。

3.4 建立区域环境协同立法保障机制

一是建立区域环境协同立法指导机制。2021年中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出,要建立健全区域协同立法机制,加强全国人大常委会对区域协同立法的统一指导。借助上级立法机关的指导,区域环境协同立法确立了以生态空间为对象的新的法律秩序和运行机制^[16],如云贵川开展的赤水河流域立法便受到了全国人大常委会的高度重视与全程指导,十三届全国人大五次会议第二次全体会议听取了全国人大常委会的报告,并将协助云贵川三省开展赤水河流域保护共同立法写入报告。

二是构建区域环境协同立法交叉备案审查与后评估机制。备案审查制度是强化地方立法规范性、合法性及合理性不可或缺的一环^[17]。协同立法机关除应按照《中华人民共和国立法法》规定向有关立法机关备案,还应向区域内其他立法机关备案,接受备案的立法机关如发现立法文件与协同文本原则、规定相抵触,并可能损害共同环境利益与本地利益,可以提出立法协调要求与协商处理^[18]。与《中华人民共和国立法法》重点关注合法性不同,环境协同立法交叉备案审查重点关注立法文件的协调性,提升立法监督效果,实现环境协同立法成效最大化,达到协同治理目标。

在交叉审查或地方性法规制定实施一段时间之后,面临对立法效果、立法质量进行检验的问题,可以采纳交叉评估的模式,通过多方共同参与评估工作,实现相互间的查漏补缺,从而确保评估视角的全面性与深入性^[19];根据评估结果及时发现问题并对缺陷进行协商调整,清除与环境协同治理不适应的立法文件。

4 结语

区域环境协同立法弥补了国家立法与地方立法的不足。本文立足区域环境协同立法的特殊性分析其内涵,阐述其功能和价值。为实现环境协同治理这一目标,实体上,应借助辅助原则对环境协同立法权进行合理配置,制定统一环境规划、环境责任,实现内容的协同;在程序上,根据不同情况选择合适立法模式,借助上级立法机关的指导深化协商,构建区域环境协同立法多元保障机制,并通过合理性标准对协同立法进行交叉备案审查和评估,从而高质量推进我国环境治理体系和治理能力现代化,实现区域协调发展和地区共同富裕。

参考文献:

- [1] 中国共产党新闻网.【实施区域协调发展战略】[EB/OL]. (2018-08-23). <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0823/c413700-30246254.html>.
- [2] 张可云,李晨.新中国70年行政区划调整的历程、特征与展望[J].社会科学辑刊,2021(01):118-119.
- [3] 孟春阳,陈沫霖.区域环境协同立法的差异性与统一性[J].江西理工大学学报,2023,44(05):30-31.
- [4] 吕宁.区域协同立法的功能定位和模式选择[J].湖南警察学院学报,2021,33(02):54-55.
- [5] 郑伟华.论我国区域协同立法的动因、功能及路径[D].重庆:西南政法大学,2022.
- [6] 陈诚.央地关系视角下区域环境协同立法的完善路径[J].理论月刊,2022(02):127-128.
- [7] 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):75-77.
- [8] 宋方青,朱志昊.论我国区域立法合作[J].政治与法律,2009(11):21-24.
- [9] 陈光.区域立法协调机制的理论构建[M].北京:人民出版

- 社,2014.
- [10] 王建学.论地方政府事权的法理基础与宪法结构[J].中国法学,2017(04):134-137.
- [11] 何俊毅.流域协同立法的规范建构与机制保障[J].现代法学,2024,46(03):121-122.
- [12] 刘雁鹏.中央与地方立法权限划分:标准、反思与改进[J].河北法学,2019,37(03):26-27.
- [13] 宋方青,姜孝贤,程庆栋.我国地方立法权配置的理论与实践研究[M].北京:法律出版社,2018.
- [14] 黄锡生,李旭东.区域环境协同立法的功能定位和实现进路[J].青海社会科学,2023(03):165-166.
- [15] 王敏.流域保护区域协同立法的功能定位和规范进路[J].中国环境管理,2024(02):123-124.
- [16] 杜辉,杨哲.流域治理的空间转向——大江大河立法的新法理[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2021,23(04):63-64.
- [17] 胡锦涛.论法规备案审查与合宪性审查的关系[J].华东政法大学学报,2018(04):23-24.
- [18] 王春业.区域合作背景下地方联合立法研究[M].北京:中国经济出版社,2014.
- [19] 顾向一,徐茹娴.长江经济带水生态环境治理区域协同立法的检视及完善途径[J].水利经济,2024,42(02)18-19.

Functional Orientation and Normative Approach of Collaborative Legislation on Regional Environment

SONG Jinhua, NIE Zhiqing*

(Jiangxi University of Science and Technology, Ganzhou 341000, China)

Abstract: The model of unified environmental legislation at the national level and decentralized environmental legislation at the local level fails to meet China's ecological and environmental protection needs. Regional environmental collaborative legislation has emerged as a solution to cross-administrative environmental governance challenges. It serves to integrate and coordinate legal resources, strengthen the supplementary role of local environmental legislation, and more. Currently, obstacles exist in the legislative authority, models, content, and safeguards of regional environmental collaborative legislation in China. To advance its implementation, it is essential to apply the subsidiarity principle to define the authority scope of regional environmental collaborative legislation, coordinate regional environmental planning and responsibilities under the principle of fairness, select appropriate legislative models, and establish corresponding safeguard mechanisms. These steps will enable regional environmental collaborative legislation to deliver practical outcomes and better transform institutional advantages into governance efficacy.

Keywords: regional environmental collaborative legislation; functional positioning; regional collaborative governance

(责任编辑 安祺)