

我国区域环境法治研究现状及其拓展*

肖 爱^{1,2}

(1. 中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430073; 2. 吉首大学 法学院, 湖南 吉首 416000)

摘 要:我国当前的环境法治以行政区划为基础,以点源污染防治为重点,人为分割环境,违背区域环境的整体性,导致跨行政区边界区域环境问题丛生。目前的研究主要集中在该现象的法治原因分析、立法和体制完善、区域环境执法联动机制设计等方面,对区域环境纠纷解决机制探讨相对薄弱。当前的环境法研究亟需突显环境法治的区域性理念;强化区域环境法治的程序性,彰显司法的终局裁判价值;尊重区域居民环境权益,充分保障和发挥其主体能动性;总结、引导和规范当前的跨行政区环境合作实践,将其纳入法治渠道。

关键词:区域环境;法治;研究

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1007-4074(2010)06-0109-05

基金项目:国家社会科学基金项目(09CFX039)

作者简介:肖 爱(1971-),男,湖南绥宁人,中南财经政法大学法学院博士研究生,吉首大学法学院讲师。

“区域环境法治”是基于环境的区域性,为克服因行政区划和经济区划等人为分割环境而产生的不利影响而推行的环境法治。夏勇指出,“生态环境的整体性与保护的分散性之间的矛盾,国家环境资源法制的统一性与执法的地方保护主义之间的矛盾,是当前应该尽快研究解决的突出问题。”^[1]国内对区域环境法治的研究目前集中在流域治理领域,但也有不少研究逐渐把视角上升到了更宏观的一般性区域环境法治。

一、产生区域环境问题的法治方面的原因

我国当前的环境法治以行政区划为基础,以点源污染防治为重点,导致行政区边界区域环境问题普遍存在,一个重要原因就是没有形成区域环境治

理的较为统一的政策体系。但是,有学者认为其根本原因不在行政区划本身,而是政府职能的转变尚未适应经济社会的发展需要。^[2]吕忠梅教授在论述水污染流域控制立法问题时指出,我国相关“立法不尊重水资源的自然统一性、功能统一性,缺乏对水资源管理和水污染防治的决策机制的理性认识”;权力干预、直接命令的管理制度过多,利用市场化机制的制度太少,流域层次的制度几乎没有。结果是流域层次的污染不可避免。^[3]

我国尚缺乏科学的区域环境法治综合性立法。虽然我国有众多的跨行政区环境管理方面的法律规范,但目前尚没有相关的综合性法律,1995年国务院发布的《淮河流域水污染防治暂行条例》,作为当前最高级别的流域水环境管理专门立法,层次显

* 收稿日期:2010-09-15

然过低,缺乏权威性。跨行政区环境法律实施方面也存在诸多问题:重经济发展,轻环境保护;重民事责任轻刑事责任;对国有自然资源受到的污染或者损害,难以运用法律手段求偿;对环境行政管理法律监督乏力,对环境行政违法难以追究责任。^[4]我国现行的有关水资源保护的法律主要有《环境保护法》、《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》四部,但是,它们之间位阶模糊、关系不协调、所规定的各管理部门之间的职权范围不明。^[5]在目前长三角地区环境保护地方立法现状存在立法重复、立法形式不协调、法规内容冲突等诸问题。^[6]

当前政府间环境合作是一种政府倡导的非制度性合作协调机制,许多共识是靠领导人作出的承诺来保证,缺乏法律效力和稳定性。^[2]虽然《环境保护法》第15条规定:“跨行政区的环境污染和环境破坏的防治工作,由有关地方人民政府协商解决,或者由上级人民政府协调解决,作出决定”。但是国家缺乏系统、明确和具体的解决跨行政区环境纠纷的政策,没有具体的处理纠纷的机构,没有完整的处理纠纷的程序,从而导致了一些跨行政区水事纠纷和水污染纠纷的激化,甚至发展到动用枪炮或用沉船的方法来解决。^[7]根据我国目前法律规定,现行跨行政区水污染纠纷以当事人自行协商为主、行政处理为辅,没有充分发挥仲裁机构、人民法院和民主协商机构在处理跨行政区水环境资源纠纷的作用。^[8]因此,面对纷繁复杂的跨行政区水污染事故,当事人的合法权益往往得不到有效和及时的救济。

二、区域环境立法完善

利益冲突是环境资源保护不力的症结所在。要建立利益平衡的制度机制并使之规范化、法律化,以充分调动各类利益主体保护生态的积极性和主动性,并预防和化解纠纷。^[1]跨行政区环境治理,应当采用基于规则和过程的涉众情境下的政策制定模式,通过自上而下和自下而上方式的组合,能够回避以指标为主体的政策评价方式的不足。同时,应该面向网络化治理、网络化结构、网络化基础设施之间关系的协调。^[9]马燕认为,要树立区域整体生态利益理念,在科学的环境立法理念指导下构造跨区域环境管理方面的法律制度体系,以实现环境法在保护环境和秩序等方面的价值。^[4]谷德近认为,我国要协调处理好不同行政区域、地方和中央、城市和农村三对环境利益关系,就应该修改《环境

保护法》,确立环境利益与环境负担平衡的原则,并由全国人民代表大会通过,使其成为真正的环境基本法,对单行环境法发挥统领作用。^[10]

有学者认为,完善地方政府环境合作的法制体系,首先要从组织法和行政法的角度制定有关政府合作的法律法规。通过法律明确划分地方政府职权,同时要对地方政府合作过程中的纠纷处理创新司法救济机制,保障司法公平。其次,完善区域环境污染治理的法律体系。制定完整的具有可操作性的区域(流域)污染防治法。^[2]我国应该尽早颁布《地方政府跨区域合作法》,以规范地方政府合作,同时,在《环境保护法》中对有关跨行政区环境治理作出明确规定,制定统一的环境标准和环境评估方法。以带强制性的法律、法规和管制性的措施来进行跨行政区的环境治理。^[11]

有学者分析了长三角环境保护法制一体化的三种实现途径:一是通过国家立法机关自上而下为长三角制定环境保护相关法律法规,彻底实现环境立法的统一;二是在长三角设置统一立法机构,通过联系区域内各地方立法机构,共同制定长三角环境法律规范;三是采用软性的地方法制协调途径。^{[12](P233)}孟涛认为在我国《宪法》和《立法法》规定的框架下,只能选择法制协调的途径,梳理各地环境保护地方法规之间的矛盾和障碍,按照统一的标准和目标逐渐形成相对统一的法制环境。协调长三角地区环境保护地方立法的路径应为:建立长三角地区立法协调机制;整合长三角地区环境保护地方法规;推动地方环境保护执法合作与协调。^[6]

就水污染的流域控制立法模式而言,吕忠梅教授认为,水资源的立法采取污染防治和资源保护统一模式要优于分立模式。长江流域水资源保护立法和实践在客观上要求制定专门的法律,统一规范长江流域水资源保护行为。^[13]蔡守秋教授亦建议制定综合性的《长江流域水资源保护法》。但是,曹明德教授针对学者们对大江大河流域分别立法的主张,论述了《黄河法》不宜立法的理由,并建议国家建立江河流域管理体制,制定《中华人民共和国江河流域法》。^[14]

三、建立区域环境执法联动机制

对跨行政区河流的污染进行治理,关键不在于工程技术环节,而在于相关政府间的协调与合作。即这类问题的解决需要多元利益相关者之间的合作共治。^[15]实现多元利益相关者的合作共治,既可

以通过彻底打破现有的碎片化治理结构而建立统一的流域管理机构,也可以在相关治理主体间建立协调机制。^[16]有效的合作不仅需要完善区域规划、整合区域资源,而且需要在思想、意识、理念上形成区域共识。^[17]解决具有强烈外部性的环境问题应该是多方参与的非零和博弈,只有通过合作才能最大化保障各利益相关者的环境权益,这是推进区域环境合作的内在驱动力。通过建立科学的博弈规则,各环境利益相关者就可以在互利互惠基础上实现整体利益最大化。

长江流域水资源保护立法研究课题组指出,只有设置专门的符合流域水资源保护要求的机构并由中央特别授权,并在此基础上形成分权与平衡机制,确立协调原则和程序,才能真正解决长江流域水资源保护与可持续发展问题。该机构应享有规划计划权、监督检查权、获取信息权、检测权、建议权、许可权、纠纷处理权、行政强制权和行政处罚权等职权。^[5]郎友兴也认为,在行政区划之外成立跨行政区的环保机构,至少是解决当前环境行政“分割性”的一个主要途径。该机构主要职能,一是制定该区域有关环境政策和规章、协调区域内各成员间的关系;二是确定区域环境工作重点和方向;三是扮演上传下达的角色。^[11]但也有学者认为,建立统一的流域管理机构对于小流域治理则制度成本过高、可操作性也不强。^[16]

在具体建立环境联合执法机制方面,必须建立跨行政区域环境保护信息共享与沟通机制,联合环境监测,实现环境保护的事前预防,建立完善的跨区域污染案件调查、处理机制,避免地方保护主义的不利影响。^[6]此外,郎友兴建议我国借用美国解决有关跨区域公共事务的“境外管辖权”(extraterritorial power)模式。^[11]

四、完善区域环境纠纷解决机制

我国对区域环境纠纷解决机制的专门论述寥寥无几且集中于流域纠纷的行政处理方式。当前跨行政区环境纠纷的解决主要是依据《环境保护法》第15条的原则性规定以及《水污染防治法》等有关水污染防治的法律法规中的类似规范,污染损害的救济方式主要有3种途径,一是有关地区政府协商解决,二是上级政府协调解决,三是司法救济。前两种途径是解决跨行政区域环境污染损害的主要方法,但对一些性质复杂、涉及区域广、人数众多的跨行政区域环境污染损害案件,适用前两种方法在

处理环境污染损害上存在一定的难度;又由于协议或协调决定不具有最终的裁定性,使得有些环境污染损害处理结果最后不了了之,难以实现对此类环境污染损害的有效救济。通过提起民事诉讼,借助司法力量,是解决跨行政区域环境污染损害最权威也是最终的手段。^[18]马燕认为,构建跨行政区环境纠纷解决机制必须坚持实体法和程序法并重,强化诉讼解决纠纷的功能。从诉讼主体范围、纠纷的主管和管辖、诉讼程序、证明责任的分担等方面入手,结合跨行政区环境纠纷的特点完善区域环境纠纷处理机制。在诉讼主体方面,应当依法确立区域环境各主要利益相关者,如国家有关行政机关、检察机关、环境保护民间组织、区域环境中的居民等在跨行政区域诉讼中的诉讼主体地位。同时应当克服目前重民事责任轻刑事责任的现象,使污染和破坏环境者依法承担应有的法律责任;明确地方行政首长的环境保护职责,并确保其违法行为受到法律制裁。最终通过立法明确跨行政区环境污染纠纷的主管和管辖,以保障相关诉讼能得以顺利进行。^[4]在跨行政区的水环境纠纷处理方面,应当建立统一的纠纷处理机构,在处理的途径方面,可以采取行政协调、仲裁、诉讼等各种方法。^[7]吕忠梅教授认为,我国当前水污染纠纷解决实行的是行政处理与司法救济二元机制,但由于主管不明尤其是司法介入不足使得水污染纠纷的解决障碍重重。必须以水污染的流域特性为基础,从方便诉权和审判权行使方面重新考察审判组织的建构,提高司法权威。这种审判机构应当是专门审理机构而非普通地方法院。她提出,由海事法院对流域水污染案件进行全面的专门管辖,有利于流域水环境与水资源的持续利用和司法保护,有利于流域水污染案件当事人“接近正义”的实现,有利于实现流域水污染案件裁判的专业化、合理化、有利于促进水环境与水资源公共政策的合理化,有助于流域的统一管理和对外开放,有利于克服地方保护主义,因此,是处理流域水污染纠纷的最佳途径,并且这种专门管辖,在我国现有法治框架下具有适当性和可行性。^[19]

五、区域环境法治研究的拓展

综上所述,我国对区域环境法治的研究主要集中在管理体制的设计和行政制度的构建,着眼于国家环境行政权力的有效实现,对区域环境纠纷解决机制尤其是对司法在区域环境法治中的运用研究较少,总体上对区域环境的本源属性和区域环境中

居民权利的基础性缺乏重视。因为司法实践的贫乏、法律制度的缺失,虽然我国当前不乏长三角、珠三角、环渤海等大量的非制度性区域环境合作的实例,但系统地对这些现象进行个案或者综合研究的还仅限于公共管理学和政治学领域,法学尤其是环境法学对其研究显然落后于社会实践需要。如何充分理解和借鉴公共管理学、政治学和国外有关研究的成果,跳出环境行政管理的视角,而深入到区域环境法治的内核,务实、全面地探讨我国府际竞争背景下的区域环境法治,成为环境法学必须面对的课题。笔者认为当前亟需对区域环境法治开展如下研究:

(一)环境法治应该尊重和突显环境的区域性

我国环境法治囿于行政区划和经济分区,不仅缺乏对环境区域性本质的尊重而画地为牢、条块分割,而且往往将环境污染防治和生态保护人为拆分。这使我国的环境法治很难跳出末端治理的怪圈。应该树立区域环境整体性理念,融合生态和资源保护及污染防治,只有在资源开发的阶段尊重自然规律,考虑了生态保护的内在要求,才可能真正做到预防为主。只从污染防治的角度思考环境法治永远是“处理后事”,是造成“官、商发财,政府和百姓受害”的制度性原因。对当前环境法治中的这些弊害,理论和实务界都有了相当的认识,但是,如何在环境立法和制度设计、环境行政执法以及环境司法中充分尊重环境的区域整体性,以最大限度避免当前的弊害,如何建立区域环境法治所必需的立法体系、制度体系、责任追究以及纠纷解决机制都有待广泛而深入的研究。

(二)强化区域环境法治的程序性,彰显司法的终局裁判价值

我国环境法治一直走的是重立法和行政而轻司法、重空泛的实体权利规定而轻程序规范(包括行政程序和司法程序规范)的路线,这导致涉及府际关系的区域环境问题往往以政治而非法治的方式处理,从而结果殊异,使社会对这类问题的解决难以预期,并因而常常导致由纯粹的环境纠纷转化为群体性事件,甚至转化为政治性事件。如果以司法中心的法治视角处理这些区域环境问题,则能使其成为个案而得以解决。刘海波指出“用司法方式调节中央和地方政府关系,通过裁决个别纠纷,可以间接协调政府间关系,其方式有不为人注意的重大好处。中央与地方关系难题的治本之策是吸收重叠统治模式的优点并建立真正意义上的司法

权”。^[20]吕忠梅教授也指出,“执法主体执法行为的合法性也需要设置司法审查加以监督和保证;执法相对人与执法主体间产生的争议也需要一定的途径加以裁断;执法者的不作为行为应该受到法律的追究。”因此,必须设置司法程序,“这不仅是法治社会的基本原则,也是解决纠纷所必需的机制”。^[18]通过提起诉讼,“借助司法力量,是解决跨行政区域环境污染损害最权威也是最终的手段”。^[17]法律程序、司法及其公正性在建设法治国家中的绝对重要性已为所有有识之士广泛认可,但如何在区域环境法治中强化程序性机制,减少对实体立法执法的过分依赖;通过中央“宏观立法”和“统一司法”来实现环境法治中央集权,发挥司法优势,树立环境法治的国家权威,减少对行政威权的依赖,避免区域公共权力的内耗等,都有待理论研究和实践的突破。

(三)尊重区域居民环境权益,充分保障和发挥其主体能动性

一定程度上说,环境的自然区域本性体现在人文上就是环境的地方性,即环境最终是地方或“本土”的环境,其居民是最具发言权的主体。我国环境法治实践甚至研究中“自上而下”、“城市中心”的线性化和“碎片化”思维模式,常常导致地方居民的环境法治意愿与国家环境保护意志脱节,而协作动力与机制的缺乏使得地方政府在发展经济的压力下将两端的环境法治追求扭曲或消解于无形,也使居民的环境利益常常被企业(尤其是那些所谓的“挂牌保护”的企业)和多级政府及其部门等多主体所任性决定,最终导致区域环境问题丛生。其实,经过环境法治近40年的努力和近年来遍地开花(尤其在行政区域交界的“落后地区”)的环境事件的反面教育,基层人们对环境法治已经具有较充分的意愿和预期,这从环境信访暴增和环境污染成为当前群体性事件的四大肇因之一的现实足可体现。而且,区域居民的传统和现代的生态智慧也保证其能够相互合作以及参与环境决策和监督环境执法、司法,只要国家给他们充分的机会和积极的引导。陈阿江认为,水域污染问题主要不是科学技术问题,而是经济社会问题。利益主体力量的失衡、农村基层组织的行政化与村民自组织的消亡以及农村社区传统伦理规范的丧失是造成水域污染的主要原因。^[21]他以利益相关者为分析视角,通过分析污染事件中政府及其环保部门、企业主、作为第三方的技术专家、作为“沉默的大多数”的普通居民以及坚持抗争的“傻子”、“疯子”等主要利益相关各方

的态度与行为,解释水污染的发生机理。认为这样的分析是有效实现法律与政策调控和环境教育的基础性认知。^[22]

因此,政府需要创设法律机制,保障较稳定的协商和协作机制,加强基层人们参与环境保护的能力,强化环境权利和权力的沟通与协调,并加强府际间联动协作的法律性、权威性,减少对行政强力简单实施的依赖。这些都呼唤区域环境法治研究的深入。

(四) 总结、引导和规范当前的跨行政区环境合作实践,将其纳入法治渠道

在区域经济一体化的浪潮中,各地方也就区域环境保护签订了诸如《江苏盛泽和浙江王江泾边界水域水污染联合防治方案》(2002)、《湖南、贵州、重庆三省(市)交界地区锰污染整治方案》(2005)、《泛珠三角区域环境保护合作协议》(2005)、《宁陕甘内蒙古4省毗邻区环保合作协议》(2006)、《长江三角洲地区环境保护合作协议(2009—2010年)》(2008)、《四川泸州市和重庆市永川区环境保护区域合作协议》(2010)等跨省环保合作协议,同时,省内跨县市的环境保护合作协议也大量出现,如:《辽宁中部城市群(沈阳经济区)水环境综合整治一体化合作框架协议》(2006)、《合肥市与淮南市加强区域环境保护合作9+4框架协议》(2008)、《武汉城市圈环境保护合作框架协议》(2008)、《长株潭环保合作协定》及《长株潭环境同治规划》(2006)、《成都经济区区域环境保护合作协议》(2010)、广东省广州市、佛山市、肇庆市经济圈《广佛肇经济圈生态环境保护合作协议》(2009)、《日照市与连云港市边界区域环境保护合作协议》(2008)、广东省珠海市、中山市、江门市《珠中江环境保护区域合作协议》(2009)。这些实践和探索显然是零散的,但已然燎原之势,不乏经验和教训,亟需从“区域环境法治”的角度进行个案和综合的广泛深入研究和指导。

参考文献:

- [1] 夏勇.论西部大开发的法治保障[J].法学研究,2001(2).
- [2] 杨妍,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理,2009(1).
- [3] 吕忠梅.水污染的流域控制立法研究[J].法商研究,2005(5).

- [4] 马燕.我国跨行政区环境管理立法研究[J].法学杂志,2005(5).
- [5] 长江流域水资源保护立法研究课题组(执笔人:吕忠梅).长江流域水资源保护立法问题研究[J].中国法学,1999(2).
- [6] 孟涛.长三角地区环境保护立法协调问题研究[J].社会科学辑刊,2008(4).
- [7] 王灿发.跨行政区水环境管理立法研究[J].现代法学,2005(5).
- [8] 蔡守秋.论跨行政区的水环境资源纠纷[J].江海学刊,2002(4).
- [9] 西宝,Martin de Jong.基础设施网络整合与跨区域治理——“哈大齐”工业走廊与松花江水污染案例分析[J].公共管理学报,2007(4).
- [10] 谷德近.区域环境利益平衡——《环境保护法》修订面临的迫切问题[J].法商研究,2005(4).
- [11] 郎友兴.走向共赢的格局——中国环境治理与地方政府跨区域合作[J].中共宁波市委党校学报,2007(2).
- [12] 叶必丰.长三角法学论坛——论长三角法制协调[M].上海:上海社会科学院出版社,2005.
- [13] 吕忠梅.长江流域水资源保护统一立法刻不容缓[J].红旗文稿,2000(8);吕忠梅.水污染的流域控制立法研究[J].法商研究,2005,(5);吕忠梅.长江流域水资源保护立法研究[M].武汉:武汉大学出版社,2006.
- [14] 曹明德.《黄河法》立法刍议[J].法学评论,2005(1).
- [15] 刘亚平.区域公共事务的治理逻辑:以清水江治理为例[J].中山大学学报,2006(4).
- [16] 张紧跟,唐玉亮.流域治理中的政府间环境协作机制研究——以小东江治理为例[J].公共管理学报,2007(3).
- [17] 孙友祥,安家骏.跨界治理视角下武汉城市圈区域合作制度的构建[J].中国行政管理,2008(8).
- [18] 周杰.跨行政区域环境污染损害的司法救济[J].污染防治技术,2001(4).
- [19] 吕忠梅.水污染纠纷处理主管问题研究[J].甘肃社会科学,2009(3).
- [20] 刘海波.中央与地方政府间关系的司法调节[J].法学研究,2004(5).
- [21] 陈阿江.水域污染的社会学解释——东村个案研究[J].南京师大学报:社会科学版,2000(1).
- [22] 陈阿江.水污染事件中的利益相关者分析[J].浙江学刊,2008(4).

(责任编辑:陈伟)
(英文下转第133页)