

长三角地区水污染“共治”及法律制度问题

马存利¹

(嘉兴学院 文法学院, 浙江 嘉兴 314001)

【摘要】：“共治”模式是不同于单一中心治理的多中心治理模式,即不同行政区域的政府之间协同、合作治理。现长三角地区水污染治理缺乏统一、系统的水污染“共治”法律体系,缺乏权威、强大的“共治”机构,缺乏完善的水污染执法、司法的协作制度。针对这些问题,提出了对策:完善长三角地区水污染“共治”的法律体系,赋予长三角地区合作与发展联席会议工作小组执法和监督权,形成长三角地区水污染“共治”形式的执法和司法体制。

【关键词】: 长三角一体化 水污染 共治 法律制度

【中图分类号】:X520.6 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1671-3079(2020)03-0044-04

长三角一体化发展已经上升为国家战略,与京津冀、珠三角地区一样,国家将会在政策层面上对长三角地区给予倾斜。长三角地区工业基础雄厚,但随着经济的发展,水污染问题也日益引起关注。对于长三角地区水资源的保护,著名的环境法学者吕忠梅早在十几年前就提出制定《长江法》的议案。^[1]在水污染防治过程中,统一的法制建设可以保障执法的统一、高效,能够突破行政区划的阻隔,确保跨区域水污染纠纷得到公平、公正的处理。本文从“共治”的法律体系基础、“共治”组织领导机构建设、执法和司法的统一等方面,深入思考长三角地区省级政府层面协同治理中存在的主要问题,旨在为该地区水污染的“共治”提供可以落地的对策建议。

一、水污染“共治”的理论溯源和当代含义

“共治”理念由来已久,“共治”也即协同治理,联合国全球治理委员会曾概括了协同治理的内涵:政府、企业、社会团体、个人通过合作的方式一起参与公共事务的过程。^[2]在国外,英国、澳大利亚、加拿大等西方国家在“整体性治理”^[3]理论的基础上进行了“协同型政府”改革,从而形成了一种“协同型政府”^[4]的治理模式。“共治”模式是对单一中心治理模式的超越,它提倡多中心的治理模式,即不同行政区域的政府之间协同、合作治理,在理论溯源上,“共治”来自于自然科学中“协同学”在社会科学中的运用。在区域治理中,这种理论将区域看作是一个系统,彼此之间不同治理主体要相互合作才能发挥协同增效的作用,就当代治理主体的重要性而言,享有公权力的政府无疑是“共治”的主体。

区域“共治主体”,就我国而言,主要是指区域政府之间的协同治理,从京津冀、珠三角地区的经验来看,主要发生在省级政府之间,在本文中,长三角地区水污染法制层面的“共治”主要包括三省一市人大、行政、司法机关通过协同合作,开展水污染治理工作。

法制层面的“共治”,主要从立法、执法和司法三个方面展开。近年来,京津冀、珠三角、长三角区域纷纷尝试打破行政区划的局限,追求公共事务上的“共治”,以实现区域整体利益,摆脱不同行政区划之间的地方保护主义。^[5]从20世纪80年代起,长三角地区三省一市在水污染“共治”方面也做了探索,如在太湖、新安江流域污染治理上进行了合作。2007年太湖蓝藻治理中,上海、浙江、江苏共同在沿岸设立监测点,通过签署“备忘录”信息共享,建立三地湖长协商机制,通过联合巡湖查找问题防微杜

作者简介:马存利(1975—),男,山西交城人,嘉兴学院文法学院副教授,博士,研究方向为法理学、环境法学。

渐;2012 年起,安徽和浙江两省采取“行政协议”方式,在新安江流域,依据水流域断面实行跨省生态补偿转移支付制度。这些做法都涉及了不同省级政府之间的“共治”,太湖、新安江都是跨省的自然资源,单靠一个治理主体(省级政府)远远不够,需要不同的省级政府相互配合才能形成治理合力。

二、阻碍长三角地区水污染“共治”的法律制度瓶颈

(一)缺乏统一、系统的水污染“共治”法律体系

“共治”的基础就是有法可依,缺乏足够的法律依据,“共治”无从谈起。从完整的法律体系来看,我国的水污染防治初步形成了以宪法为核心的法律体系。在宪法指导下,全国层面的立法有《水污染防治法》《水法》《环保法》等,还有国务院及其部委制定的行政法规、部门规章;除此之外,省级人民政府和较大的市等依据《立法法》赋予的相应立法权限,分别制定了地方性法规、规章,这些组成了水污染防治的法律体系。

长三角地区水污染的“共治”,更多应依靠各自的地方性法规和规章,然而遗憾的是,三省一市的地方性法规、规章内容,篇章设置以及主要制度等均存在差异。就具体法律制度而言,在水污染排放总量控制、排污许可、排污缴费制度和饮用水水源保护等方面都存在差异,例如,浙江规定逾期不缴纳水费的要课以滞纳金,而上海却没有类似规定。再如,涉及跨界水污染治理方面,三省一市的规定也存在差异:《浙江省水污染防治条例》对于跨界水污染的规定突出发改委的角色和作用,《江苏省水污染防治条例》(草案)并没有对跨界水污染防治规划做出规范,上海市则是按照《中华人民共和国水污染防治法》相关条款执行。

由此可见,三省一市在地方性立法方面存在较大差异,原因在于区域地方政府在应对水污染治理问题时,所持态度不同,要保护的利益不同,这些利益保障的差异性与区域法制建设所追求的统一性有着直接冲突,造成了在跨省水污染纠纷的执法和司法上,无法做到公平公正执法、同案同判,在一定程度上挑战了区域法制建设的统一性。^[6]

(二)缺乏权威、强大的“共治”机构

“共治”离不开主体,区域环境治理需要统一、权威的主体,长三角地区水污染协同治理缺少一个具有执行力的组织机构。虽然经过了长期摸索,建立了长三角地区合作与发展联席会议制度,但它毕竟是一个协调、沟通组织,不具有足够的权力和职能,属于“松散型”同级区域政府之间首长联合组织。由于缺乏一个权威、统一的“共治”主体,无法打破“地方保护主义”,更无法实现跨区域政府之间的“共治”,极大地降低了水污染“共治”的效果。

1950 年成立的长江水利委员会、1953 年成立的黄河水利委员会,属于原水利部直属单位。2008 年 9 月,国务院发布《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》,建立了长三角地区合作与发展联席会议制度。这些机构和设置与美国和欧盟流域治理机构相比,虽然法律地位很高,但是主要是协调、沟通,还不能参与到立法层面,缺乏足够权威、强大的执法权和“准司法”权。而美国密西西比河委员会,不仅在水资源规划、沿岸生态资源的开发与保护、水污染整治、当地水土如何保持以及当地生态发展等问题上拥有强大的发言权,而且可以代表联邦政府进行跨区域执法、甚至还拥有政府间的水污染纠纷的仲裁权。^[7]

(三)缺乏完善的水污染执法、司法的协作制度

长三角地区的水污染“共治”,缺乏统一的执法机构,执法的标准也存在差异,如浙江和江苏制定的《城镇污水处理厂主要水污染物排放标准》,两省限值不同,造成了在交界地区污染行为违法性判断上存在差异,也缺乏统一的水环境保护标准及信息平台。除了缺乏统一执法外,长三角地区水污染“共治”缺乏司法一体化。^[8]随着长三角一体化不断向纵深发展,出现了污染企业的跨境设立、固废污染转嫁、地下饮用水资源污染等日益复杂的纠纷,这些纠纷都在挑战三省一市旧有的检察院、法院系统,离开

司法协作,单兵作战,终究无法顺利解决上述纠纷。

三、长三角地区水污染“共治”法律制度亟待完善

(一)健全和完善长三角地区水污染“共治”的法律体系

通过统一立法规划、提出草案、统一审议、统一备案等立法商谈方式,形成长三角水污染“共治”基本原则、治理措施和责任等法律制度。在国务院“水十条”精神指引下,应对三省一市的地方性法规与地方政府规章进行全面法律清理,消除冲突和矛盾的地方。三省一市应制定统一的资金投入和保障机制、水环境保护目标责任制和考核评价制度、重点水污染物排放总量控制制度、流域水环境资源区域补偿机制、排污申报登记与排污许可和排污收费制度、水环境质量公报制度、饮用水水源保护区制度等。此外,法律体系还应当包括管理性法律制度,长三角地区未来应制定跨界联合执法、水环境保护信息共享、水污染重大事件联合应急处置等法律制度;考虑到法律体系的完整性,还应制定长三角水污染纠纷仲裁和诉讼制度,包括重大污染案件的集中管辖、证据送达、判决执行等法律制度,只有这样才能为长三角地区水污染“共治”夯实法律基础。

此外,应建立区域立法监督制度。为保障长三角地区水污染防治立法的统一性,三省一市的地方性法规和规章应及时交叉备案,相互牵制,以防止出现地方性立法冲突的情形。

(二)赋予长三角地区合作与发展联席会议工作小组执法和监督权

多年来,长三角地区合作与发展联席会议是长三角协同“共治”的制度性结晶。2009年就制定了沪苏浙人大常委会主任座谈会制度,后又加入了安徽,变成了沪苏浙皖人大常委会主任座谈会制度,座谈会每年召开一次。但从历年座谈会情况看,效果并不是很好。因此,建议长三角地区合作与发展联席会议下设工作小组,小组作为日常工作机构,集中处理水污染问题,并且小组与三省一市政府领导直接对接,有利于突破地方政府各自为政、单兵作战,有效集中政府公权力资源,减少因利益冲突带来的沟通成本。

建立统一、权威的长三角水污染“共治”主体,还要以《宪法》为根本依据,在国务院的领导下,在条件成熟的时候及时修订人民政府组织法,从区域政府间权力分配和职能部门的职权设置上,考虑容纳“共治”的制度空间。在现有的长三角地区合作与发展联席会议制度框架内,可以考虑赋予工作小组执法和监督权,以解决水污染“共治”中的权威性问题的。

在统一行使执法权方面,对跨省流域的企业排污行为,企业所在地、违法行为地和违法结果处置地的执法机关无需分头执法,可在长三角地区合作与发展联席会议工作小组下成立联合执法支队,三地之间执法机关信息共享,根据执法取证便利原则实行集中管辖、统一执法,以避免出现相互推诿、放纵违法行为的现象。我国已经建立全国性的环保督察制度,建立了6个区域性的环保督察中心,但就长三角水污染而言,还缺乏流域性的环保督察,长三角地区合作与发展联席会议可以部分承担起环保督察的职能。

另外,长三角地区合作与发展联席会议在遴选组成人员时,应贯彻长三角一体化理念,注意区域代表的比例,而且三省一市专家智库的参与必不可少,这有利于实现环境执法和监督的科学化和民主化。

(三)形成长三角地区“共治”形式的执法和司法体制

长三角地区水污染“共治”离不开统一的执法和司法。在长三角地区合作与发展联席会议指导下,应就跨区域水污染纠纷执法过程(包括纠纷受理、执法过程、结案等)进行协调和协商,并建立常设的三省一市执法协作机构。此外,应缩短纠纷解决的流程,加快协作的速度,努力满足不同利益群体在长三角地区水污染协同治理中的司法需要。可以借用电子政务大数据平台,形成生

态环境、渔业、林业、交通、自然资源等行政机关的沟通机制。应逐步实现三省一市水污染治理中的“联合监测、联合执法、应急联动、信息共享”。还可以在“河长制”配合下采取“环保约谈”“黑名单”等制度。

应在最高人民法院、最高人民检察院和长三角地区合作与发展联席会议的统一领导下,逐步建立和完善长三角统一司法体制。可借鉴海事法院、知识产权法院集中管辖的经验。目前,协同司法探索集中体现在《长三角地区人民法院环境资源司法协作框架协议》文件,应根据这一规定,并依据长三角水污染纠纷案件的特征、审判的具体优势以及专业化程度,将一些关键复杂性的案件通过特定的法院管辖。^[9]还可以建立跨省检察院和法院协调办公制度,并针对具体的司法诉求、事项、政策法律以及适用条件进行分析、探讨。还应加强法院与当地检察机关、公安机关以及环境行政主管部门的联系,在案件证据收集、争端解决、审判监督以及执行过程中沟通、合作。^[10]此外,人民法院还应该学会运用司法途径,针对环境行政主管部门、企业、第三方在解决水源保护和水污染防治问题时产生的新问题及时处理并给予司法建议。

四、结语

为了适应长三角地区治理体系和治理能力现代化的要求,借鉴国外“协同型政府”理论经验,长三角地区省级政府之间应建立水污染防治的“共治”模式,制定统一的地方性法规和规章,完善长三角地区合作与发展联席会议的领导机构,加强执法和司法协同。长三角地区水污染防治是一项系统工程,涉及政府公共决策体制的变革、地方政府事权财权的合理分配、执法和司法资源的分享等深层次的问题,只有从根本上跳出地方保护主义、部门利益的窠臼,以宪法为指导,深入思考区域政府之间环境治理权力的合理分配,从合作治理角度来重塑长三角地区“共治”的法律制度,才能为实现“美丽中国梦”贡献长三角地区的地方智慧。

参考文献:

- [1]唐婷.加快制定《长江法》[N].科技日报,2016-03-07(13).
- [2]全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[M].牛津:牛津大学出版社,1995:23.
- [3]张玉磊.整体性治理理论概述:一种新的公共治理范式[J].中共杭州市委党校学报,2015(5):54-60.
- [4]麻宝斌,李辉.协同型政府:治理时代的政府形态[J].吉林大学社会科学学报,2010(4):11-16.
- [5]公丕祥.法治中国进程中的区域法治发展[J].法学,2015(1):3-11.
- [6]易凌,王琳.长三角区域法规政策冲突与协调研究——基于法经济学的视角[J].浙江社会科学,2007(6):198-204.
- [7]贾颖娜,赵柳依,黄燕.美国流域水环境治理模式及对中国的启示研究[J].环境科学与管理,2016(1):21-24.
- [8]彭波.长三角开展生态环保司法协作[N].人民日报,2018-05-21(14).
- [9]嘉兴市中级人民法院.长三角一体化沪苏浙三地法院共绘司法新蓝图[EB/OL].(2019-09-11)[2019-12-11]https://zj.zjol.com.cn/red_boat.html?id=100167710.
- [10]赵树迪.推进长三角生态环境一体化协同善治[N].新华日报,2020-03-10(13).

注释:

①中华人民共和国生态环境部,《2017 中国近岸海域生态环境质量公报》,2018 年 7 月。