

优化开发区环境保护的法治保障

路径——以长江三角洲为例¹

张琪 袁明

【摘要】优化开发区是“提升国家竞争力，带动全国经济社会发展”的顶层设计，其核心是生态与经济协调发展。以长江三角洲为分析样本，可发现优化开发区环境保护的法治保障面临多重现实困境，主要表现为环境规范多元化与环境保护整体化的矛盾紧迫、宏观规划指导与微观制度构建之间的衔接不足、政府绩效考核的经济权重和环保权重结构失衡。优化开发区环境保护的法治保障可从三个方面展开：首先，以《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》为基础，推动环境政策法规体系一体化建设；其次，拓展宏观规划与具体制度构建的融合深度；最后，建立“生态+经济”二元分级的绩效考核体系。

【关键词】优化开发区；环境保护；法治保障；长江三角洲

D01:10.14026/j.cnki.0253-9705.2020.20.007

引言

经济发展与社会结构转型的不协调引致不同国家、地区及经济体纷纷穷尽各种手段激活区域发展，以期区域发展实现“经济—生态—社会”相伴而行、有序运转。在此时代背景下，2010年12月21日国务院印发《全国主体功能区规划》（以下简称《规划》），依循“以人为本”的理念推进经济结构战略性调整，促使区域实现科学性、协调性发展，强烈地表达了人们对当前经济形势、生态环境、社会结构稳定良好的美好期待与理性预期。“优化开发区”作为“主体功能区”的类型之一，因其是绿色发展、经济转型、提升可持续发展能力的主要抓手之一，同时统筹环渤海地区、长江三角洲地区（以下简称“长三角”）、珠江三角洲地区等重点经济地区，而受到广泛关注，已经成为具有时代特色的命题之一。然而，优化开发区伴随着产业和人口的不断聚集，在发挥拉动经济发展等正向功能的同时，亦会导致生态环境承载力超载的危机。推动实现优化开发区环境保护的有效实现，不仅是《规划》的题中之义，也是实现党的十九大报告所提出的“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”新目标的要求。本文以长三角优化开发区为样本，揭示当前我国优化开发区环境保护所面临的现实困境，梳理出优化开发区环境保护的制度表达，探讨优化开发区环境保护法治化的路径，以期深化对优化开发区环境保护的认识深度与理解高度，促进优化开发区的进一步优化。

优化开发区的概念界定及其法治保障

《规划》在生态文明制度建设中提出了“优化开发区”的重要概念，并围绕该概念设计了功能定位、空间规划。但是，《规划》本身并未对“优化开发区”的概念和内涵进行界定，相关规范性文件中也鲜有涉及，学界更少有在法学层面对其进行深入的研究。我们有必要分析和限定其具体的概念内涵，进而对其法治保障进行阐释。

优化开发区的概念界定

¹作者单位：中南财经政法大学生态文明研究院

《规划》对优化开发区“提升国家竞争力的重要区域、带动全国经济社会发展的龙头、全国重要的创新区域、我国在更高层次上参与国际分工及有全球影响力的经济区、全国重要的人口和经济密集区”的功能定位，致使优化开发区的理论内涵往往被限缩为“切实推进产业创新发展驱动与结构转型升级，加大建设用地供应结构改革，积极探索建设用地总量管控有效途径，提高空间利用效益，促进城镇化和工业化协调发展，保障地区经济均衡且高质量发展”^[1]。但仅限于此，优化开发区作为一个新时代对区域经济发展理论创新的产物显然被低估。作为主体功能区之一的优化开发区是优化国土空间开发格局的基础性安排，其应当依循“三生空间耦合协调”的理念，要求在区域综合发展中同步推进社会经济建设和生态保护。《规划》明确提出“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑并谋划未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区”也证实了这一点。申言之，优化开发区的考核指标应当包括资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等核心要素。现有开发密度与发展潜力主要指向发展思维，而资源环境承载能力指向的则是国土空间规划改革“三区三线”中的底线思维。至此，优化开发区的理论可限定为“在不超载资源环境承载能力的基础上，加快转变经济发展方式，优化经济结构，在提升区域参与全球分工与竞争的同时，实现精细化、人本化的生态—主体—空间营造”。

优化开发区法治保障的重要性

优化开发区应在资源环境承载能力不超载的前提下，加快转变经济发展方式，优化经济结构，即生态是底线，经济是方向。而优化开发区属于产业密集、人口集聚的城市化区域，以东部长三角、珠三角为代表的主要优化开发区、城市群在环境治理取得成效、资源环境承载力得到保障的前提下，仍有集聚人口经济的能力^[2]。故此，优化开发区的治理是一场硬仗，这场战役必然需要巨额的资金投入和人力成本。如何通过“规则之治”保障优化开发区发展取得胜利是亟待研究的问题。优化开发区发展的差异性与多维性决定了其社会秩序与规则的特殊性和多样性。除了目前人们熟知的规划、政策，更应当包含法律规范。事实上，优化开发区的建设并非大水漫灌式的政策性工作，而是一项系统工程，是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。法治作为社会主义的底线与治国理政的基本方式，应当发挥其应有作用。优化开发区当然离不开法治思维精准指引，其具体实施理所当然需要纳入法治建设轨道。故此，从“规则之治”进一步细化到法治，如何开展优化开发区法治建设成了我们当下亟待研究的问题。

优化开发区环境法治保障的必要性

从法治视角审视优化开发区，优化开发区法治化的精神意蕴在于实现社会经济建设和生态保护的全面法治化。从实践的视角审视我国发达地区的经济发展，不难看出，区域经济发展刚性目标的牵引直接导致资源和环境约束的吃紧，顾此失彼的现象引致我国为此付出了沉重的代价。党的十八大报告将生态文明建设置于与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设同等的地位，2018年3月通过的《宪法修正案》将“生态文明”写入宪法，这表明保护生态环境已经成为我国经济发展必须坚守的底线而且优化开发区的资源环境承载能力已经减弱，资源环境与可持续发展矛盾问题越发突出。在优化开发区区块被严格限定的情况下，环境各要素之间难以有机衔接在一起，环境整体保护的目标难以实现。而且优化开发区产业在结构优化升级和经济增长转型的过程中，环境问题多发。这些问题亟需相应的规则予以完善，生态环境亟需法律来进行保障。新时代优化开发区生态保护和经济发展应该以环境保护法治化为重心的。用法治的方式推动优化开发区保护与发展之间的平衡，将生态发展纳入法治的轨道，紧密契合优化开发区的发展需要，尊重法治规律，运用法治思维，体现正确的法律价值。要对优化开发区环境予以全方位的法治保障，最终实现优化开发区眼望“经济高地”，守住“生态底线”。

优化开发区环境保护的法学检视

环境规范多元化与环境保护整体化的矛盾紧迫

在主体功能区视域下，优化开发区作为一个由多个省级行政区和地市级行政区组成的国土空间单元，具有整体性和统一性

之表征。“经济发展的竞争化”“环境污染的流动化”以及“环境产品的公共化”决定了优化开发区环境保护整体化的必要性。当前，优化开发区的环境整体保护已经作为国家战略在不断推进。然则在实践中，环境规范的多元化样态与优化开发区所承载的整体化环境保护使命存在较为紧迫的矛盾。首先，地方环境法律规范之间的差异性明显。以长三角为例，其位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴和沿长江通道横轴的交汇处，其核心区包括上海市，江苏省南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、盐城、泰州，浙江省杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴、金华、舟山、台州，安徽省合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、滁州、池州、宣城 27 个城市。不同省（市）之间发展程度和发展规模不同，其制定的环境法律规范、标准也各有侧重，使得各省（市）仍然固守“一亩三分地”的思维定式。目前虽已有《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》等一系列基础性文件，作为长三角环境整体保护夯基垒台、立柱架梁的规范基础，但各地法律规范的差异化所导致的环境规制强度不一、执法标准不统一等现象，致使长三角优化开发区环境保护的整体效能不高。其次，各类空间规划之间的协调性不足。2015 年中共中央、国务院发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》中提到，要以“多规合一”的形式对各类主体功能区的定位予以落实。但是，我国现存国民经济和社会发展规划、土地利用规划、环境规划多达数千部，各类规划由于规划主体、规划标准、规划内容、规划手段等不同，导致各类规划中与空间布局、经济转型、环境保护、资源利用有关的目标内容不协调、功能定位不统一等情形，相互之间的矛盾和冲突，会严重影响到各个规划的实施和成效^[4]。

宏观规划指导与微观制度构建之间的衔接不足

我国优化开发区发展以《规划》等为宏观指导，即一种以中央政府的宏观政策指导性文件的出台为开端的“自上而下”的建设规划模式，其具体落实需依赖于各地政府的微观制度构建。但由于二者的衔接不足，会使得实践中环境保护的难度加大。首先，中央规划与地方落实存在衔接不足。地方政府囿于“近视效应”而做出的短期行为，往往是基于“近期利益为先”的价值取向，缺乏对中央规划长远目标（区域整体性、联动性发展）的准确把握。宏观规划下各区域聚合成整体的共识没有实质制度的支撑。这种共识下的“落地”往往是按照“块块发展”或“块块竞争”的实际需要来进行的，而不是从整个优化开发区整体性发展的要求出发，因此难以实现对跨区域环境问题的有效治理。其次，地方政府宏观驱动企业被动进行产业转型的弊端明显。产业是区域经济发展与环境治理的连接点，决定了主体功能区的经济发展模式应当基于区域环境资源承载力进行产业升级优化。基于宏观规划下的政府驱动产业转型的模式，因缺乏产业标准、信息沟通、经济激励等制度引导或支持而举步维艰，同时会产生人口过度聚集、产能过剩、垃圾处理超负荷以及空间结构失调等诸多不利环境保护的影响。

政府绩效考核的经济权重和环保权重结构失衡

优化开发区是一个极具综合性和复杂性的集成系统，在所涉及的众多主体之中，政府发挥着引导、协调区域合理有序发展的重要作用^[5]。并且，优化开发区的发展模式基本上是以规划管理型的政府操作为主导^[6]。因此，政府绩效考核指标的设定与选取是保障主体功能区发挥其应有之义的关键步骤。在长三角优化开发区内，各省（市）都在积极探索本区域内政府绩效考核的改革，但是仍存在环保绩效考核指标权重结构失衡的突出问题。以上海市中心城区的政府绩效考核指标为例，整个绩效考核指标体系细化为三个一级指标和数十个二、三级指标，但是与环境保护相关的节能减排等工作，仅拥有 10% 的权重，而与经济工作相关的权重，则多达 25%^[7]。不难发现，虽然现行《规划》中明确了优化开发区实行转变经济发展方式优先的绩效评价，但是环境治理和产业转型的工作并未被置于政府绩效考核的突出地位，环保工作的指标权重与经济工作的指标权重相差较大，整体性结构失衡。优化开发区虽然以带动全国经济社会发展为目的，但其根本要旨是要转变经济发展方式、调整优化经济结构，形成绿色化、生态化的产业经济。尤其是长三角地处长江流域下游地区，紧邻入海口。陆源污染物处理不慎将直接影响江体、海体的生态环境。因此，于优化开发区而言，恢复生态、保护环境应被置于与经济发展同等重要的地位，但在现实中二者的政府绩效考核指标权重却并未平衡，是以无法对优化开发区的功能定位予以真正落实。

优化开发区环境保护的法治保障路径

主体功能区的划定，意在推进区域内协调发展。尤其是对于优化开发区而言，更要凸显对生态环境的一体化保护。针对前

文所述的困境剖析，本文拟从三个步骤予以推进。一是推动环境政策法规体系的一体化建设，加强优化开发区各地方之间立法合作与协调。二是拓展宏观规划与具体制度构建的融合深度，推动政策的有效落实。三是建立“生态+经济”二元分级绩效考核体系，平衡经济指标与环境指标的权重。

推动环境政策法规体系一体化建设

推动环境政策法规体系一体化建设有利于实现对优化开发区环境的整体性法治保障。需要指出的是，环境政策法规体系一体化，并不意味着每个省（区、市）都制定完全一致的政策和规范，而是要打破以行政区域决定发展模式，加强立法合作，避免立法冲突^[8]。环境政策法规体系的一体化建设需要具体的协调机制作为支撑。具体言之，可以从决策前的沟通交流、决策时的协调商谈以及决策后的评估反馈进行推进。决策前，各地方政府应进行有效的沟通。信息沟通和交流是决策的基础，任何决策都离不开沟通与交流。于环境决策而言，信息的有效沟通须做到以下两个方面。一方面，设立区域立法协同专门机构。单一地方政府得到的信息往往是片面的，不能反映优化开发区全貌，需要设立专门机构进行信息统筹，获取各地方具体情况。例如，可设立优化开发区环境保护协同立法工作委员会，作为推动环境政策法规体系一体化的信息协同机构。另一方面，建立区域间信息沟通机制。各地方政府在制定环境决策前应当充分考虑其他区域利益诉求，避免区域间的立法冲突。决策时，各地方政府应当开展充分的协调商谈。各地方利益诉求充分的表达和理解离不开制度化的协调与商谈机制。实践中，可以开展协调联席会议，形成各地方立法的价值需求、目标定位、标准措施等重要问题充分表达协商的“平台”，对立法中的重要问题予以协调和解决。决策后，地方政府应当开展有力的立法后评估，与上述立法协调机制相互作用，共同推动环境政策法规体系的一体化建设进程。

拓展宏观规划与具体制度构建的融合深度

制度构建对于优化开发区宏观环境治理政策的具体安排，是实现环境治理政策目标的桥梁和中介^[9]。在优化开发区环境保护一体化法治保障的前提下，应拓展宏观规划与具体制度构建的融合深度。分别而言，存在以下两个具体方向。首先是规划的再介入。规划是制度建构的前提，规划效力是制度建构的保障。基于法治国家的基本要求，优化开发区须恪守规划应有的约束力与强制性。地方政府与下设行政机关要以法治思维尊重规划，将规划的强制性内容作为优化开发区治理的刚性依据，严格依照规划目的以及区域环境整体保护的角度，去实践探索具体制度的建构。其次是制度的再落实。受制于上位法，地方立法不可能仅依照地方具体情况予以设计，要在中央立法的延长线上获得其合宪性^[10]。地方法治需在有限的运作空间中进行制度再优化，围绕最新的问题与需求展开制度建构。基于环境保护的实际需求以及宏观规划的指引，优化开发区的制度框架应是执行性、配套性与协调性制度的复合，通过构建具体的与宏观规划相匹配的环境利益导向型制度，结合以生态秩序保障为目标的多种制度工具，通过制度化手段保障优化开发区的绿色发展。

建立“生态+经济”二元分级的绩效考核体系

绩效是衡量政府治理水平和治理成果的重要依据，亦是对地方政府的一种约束机制。而绩效考核的关键在于规范化的指标设计^[11]。在主体功能区视域下，主体功能划分的差异性要求各区域实行各有侧重的考核指标体系^[12]。对于优化开发区而言，其“优化”之意蕴之一即为治理模式逐渐由经济目标向环境治理目标过渡，增强对环境保护的重视程度。本文认为，应建立“生态+经济”二元分级的绩效架构。首先，应确定政府绩效考核指标的价值序位。政府绩效考核指标的厘定，应根据主体功能区的区域功能定位，突出功能区导向性^[13]。《规划》中强调，优化开发区要实行转变经济发展方式优先的绩效评价，强化对经济结构、资源消耗、环境保护等指标的评价。故而，优化开发区的政府绩效考核指标体系中环保考核应优先于经济考核。其次，应明确政府绩效考核指标的权重占比。随着主体功能区与生态文明建设的不断推进，对政府绩效考核指标的探讨也逐渐转向区域功能视角^[14]。对优化开发区而言，环境资源负荷更重、环境资源问题也更具紧迫性。因此，要提高环境考核指标的权重，缩小与经济指标的权重分化程度。此外，在环境考核指标体系内部，还应对不同的环境要素的重要性予以区分，划定重点考核指标。

结语

优化开发区规划是我国国土空间开发的重大战略举措。自国务院印发《全国主体功能区规划》，我国优化开发区建设取得了长足发展。但受制于以行政区划配置资源的发展模式，当前优化开发区的环境治理并未突出一体化和协同化，主要体现在环境规范的制定多元、环境制度的构建不足、环境考核的指标不明等方面，从而导致优化开发区内环境保护的整体效能不高。据此，本文认为应进一步以法治手段实现优化开发区内环境的整体性保护。首先从立法层面切入，加强立法合作、沟通与协调；其次从具体制度构建的角度出发，进一步拓深其与宏观规划的融合程度；最后以政府绩效考核指标为落脚点，规范优化开发区中环境工作考核指标的设计。通过对优化开发区环境保护法治保障的路径探索，不仅可以对优化开发区的绿色发展作出贡献，而且是对主体功能区、国土空间规划等问题理论与实践的有益探索。

参考文献

- [1] 陈磊, 姜海. 从土地资源优势区配置到主体功能区管理: 一个国土空间治理的逻辑框架 [J]. 中国土地科学, 2019, 33(6): 10-17.
- [2] 王亚飞, 郭锐, 樊杰. 国土空间结构演化解析与主体功能区格局优化思路 [J]. 中国科学院院刊, 2020, 35(7): 855-866.
- [3] 徐彬, 吴蔚, 谢天. 理性对待生态主义推进我国经济与生态的协调发展 [J]. 学习与实践, 2017(2): 29-37.
- [4] 徐建春, 韩嘉妮, 周德. 多元治理视野下的多规合一: 以浙江省试点县(市)为例 [J]. 浙江工商大学学报, 2018(4): 108-117.
- [5] 丁焕峰. 开发区发展的经济学理论与实证 M. 广州: 华南理工大学出版社, 2017.
- [6] 王兴平, 等. 开发区与城市的互动整合基于长三角的实证分析 [10]. 南京: 东南大学出版社, 2013.
- [7] 唐常春. 长江流域主体功能区建设布局与配套政策研究 M. 南京: 东南大学出版社, 2016.
- [8] 毕军, 俞钦钦, 刘唐藩, 等. 长三角区域环境保护共赢之路探索 [J]. 中国发展, 2009, 9(1): 65-68.
- [9] 杨洪刚. 我国地方政府环境治理的政策工具研究 M. 上海: 上海社会科学院出版社, 2016.
- [10] 杜辉. “设区的市”环境立法的理想类型及其实现: 央地互动的视角 [J]. 法学评论, 2020, 38(1): 126-135.
- [11] 周悦丽, 战旭英. 地方政府绩效考核失范的原因及治理 [J]. 理论探索, 2019(5): 75-80.
- [12] 宁国良, 杨晓军. 生态功能区政府绩效差异化考评的模式构建 [J]. 湖湘论坛, 2018, 31(6): 133-141.
- [13] 李萱. 抓住历史机遇完善环保考核 [J]. 环境保护, 2011, 39(10): 12-15.
- [14] 唐常春, 刘华丹. 长江流域主体功能区建设的政府绩效考核体系建构 [J]. 经济地理, 2015, 35(11): 36-44.