

# 长三角区域生态利益平衡及其法治保障

徐伟学<sup>1</sup>

（安徽大学 法学院，合肥 230601）

**【摘要】**：长三角区域一体化高质量发展作为国家发展战略，已经在长三角区域经济、社会、生态等各个领域展开了广泛的实践。生态保护一体化及其利益平衡作为长三角区域一体化的重要内容，尚存在生态利益失衡及其政策性软约束等问题。实现长三角区域生态利益平衡的目标，要明确长三角区域生态利益平衡的内容体系，完善长三角区域生态利益平衡的共享、激励和约束机制，形成长三角区域生态利益平衡的组织体系，将长三角区域生态发展实践全面纳入法治化的轨道。

**【关键词】**：长三角一体化 生态利益平衡 区域合作 法治化

**【中图分类号】**：F061.5 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1001-862X（2022）03-0137-005

2020年8月，习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上，强调要深刻认识长三角区域在国家经济社会发展中的地位和作用，并结合长三角一体化发展面临的新形势新要求，紧扣一体化和高质量两个关键词抓好重点工作。生态一体化保护是长三角区域一体化发展的重要内容。实现生态一体化保护，必须逐步解决跨区域生态保护中的利益协调问题，实现区域生态利益的平衡，通过法治建设为长三角生态一体化保护打下坚实的基础。

## 一、长三角区域生态利益平衡的法治实践

《环境保护法》《水污染防治法》等有关法律对区域生态利益平衡只规定了宣示性条款。<sup>1</sup>关于长三角区域生态利益平衡的内容大多见于相关政策。2019年11月，国家发改委发布《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，指出“在统一的生态环境目标下，以共建共享、受益者补偿和损害者赔偿为原则，探索建立多元化生态补偿机制”。2020年12月，推进长三角一体化发展领导小组办公室印发《长江三角洲区域生态环境共同保护规划》，提出健全区域生态环境保护协作机制、共推长三角生态绿色一体化发展示范区建设等。就生态利益保护领域而言，相关部门制定了一系列政策，具体包括财政部等四部委印发的《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》（财建[2016]928号）、财政部印发的《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》（财预[2018]19号）、国家发展改革委印发的《生态综合补偿试点方案》（发改振兴[2019]1793号）等。

可见，当前长三角区域生态利益保护与平衡的地方实践主要通过行政协议和规范性文件予以实施。一是地方政府之间通过府际协议的方式实施生态利益保护和平衡，如2012年9月，环境保护部、财政部、安徽省、浙江省正式签订第一轮《新安江流域水环境补偿协议》，并在2016年12月、2018年10月分别签订了第二轮、第三轮《关于新安江流域上下游横向生态补偿的协议》。二是长三角各地方制定生态保护的相关行政规范性文件，如2008年浙江省印发了《生态环保财力转移支付试行办法》，成为全国第一个实施省内全流域生态保护的省份。此后，其他省份陆续建立省内流域生态补偿政策，如《安徽省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》等，有效推进了长三角地区的生态一体化保护。三是长三角生态保护和利益平衡的组织建

<sup>1</sup>作者简介：徐伟学（1977—），安徽枞阳人，法学博士，安徽大学法学院讲师，主要研究方向：法学理论、经济法。

基金项目：安徽省哲学社会科学规划项目“区域均衡的横向府际财政关系法治化研究”（AHSKF2018D12）

设。2016 年，沪苏浙皖联合环境保护部等 12 个部委组建了长三角区域水污染防治协作小组，并通过《长三角区域水污染防治协作小组工作章程》。2018 年 2 月，长三角区域合作办公室成立，为解决环境保护一体化中的深化联防联控问题建立平台。2020 年 6 月，上海、江苏、浙江两省一市政府联合印发《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》，设立了长三角生态绿色发展示范区理事会，助推生态一体化示范区的建设。

## 二、长三角区域生态利益的失衡

### （一）长三角区域生态利益保护的失衡

在长三角区域生态保护一体化的过程中，虽然各地通过具有形式公平的“协议”等契约确定生态利益补偿与平衡的方式、标准，但是发达地区因经济发展水平相对较高往往处于强势地位，而欠发达地区则处于相对弱势地位。<sup>[1]</sup>区域生态平衡及其具体补偿机制常陷入不平等、不平衡的境况。从长三角区域流域生态利益补偿规模来看，其既没有完全补偿流域上游区域为保护生态利益的直接支出，没有对流域上游进行保护而产生的生态利益价值进行补偿。例如，自三轮新安江生态补偿以来，流域上游区域的地方政府累计投入 146 亿元，已经产生的生态系统服务价值高达 246.5 亿元，但各级财政获得的补偿资金仅有 48 亿元，补偿资金和流域上游的直接投入之间的缺口高达 98 亿元。<sup>2</sup>

从区域层面来看，长三角区域不同地区的绿色生产效率存在差异。绿色生产效率评价是评估中国生态文明建设和经济转型可行性的重要途径，而绿色生产效率区域差异的主要因素是经济发展基础和差别化的资源环境区域政策。<sup>[2]</sup>在长三角地区，经济发展水平差异较大，上海、浙江等地经济发展水平较高，现阶段更加注重生态保护和资源的有效利用。从区域政策和规划方面来看，上海、浙江更加注重区域内生态保护的一体化，强调跨地区、跨省际的保护协同和污染防治，更加具有前瞻性和全局性。

### （二）长三角区域生态利益平衡的碎片化

当前，基于一定生态效益而发生的区域政府间整体性补偿，主要通过政策或区域政府间的协议进行，通过地区间协议或中央与地方水质、水量等水生态要素指标控制的方式实现，其实质是一种行政治理措施，而不是深入到生态保护微观运行层面的产权主体的生态保护利益补偿。

长三角生态一体化最先始于污染防治，污染防治是长三角生态一体化的最先发展，也是寻求长三角生态一体化的最初动力和最开始区域合作的共同目标，之后才发展到生态保护补偿和自然资源保护。换言之，当前长三角区域生态利益平衡主要集中在污染防治，忽视了自然资源和生态保护的利益平衡。较其他自然资源要素而言，水环境、水资源、水生态的利益保护更为领先。在污染防治方面，最先引起社会关注的便是跨界的水污染防治，这不仅起源于长三角水网密布的自然因素，更是因为长三角愈来愈多的用水需求和粗放型的用水习惯等因素。因而，在资源保护和生态保护补偿方面，其重点关注的也是水资源或涉水方面的内容，而对于废弃物和土壤污染、生物资源和森林资源的保护以及生态保护补偿方面就显得不足。

生态治理区与行政区边界之间的冲突是生态一体化进程中的核心矛盾与体制障碍，如果没有强有力的机构进行协调，就难以破解生态一体化中条块分割、各自为政的困境。<sup>[3]</sup>虽然跨区域环境污染防治组织已经建立，并已开展工作且取得初步成效，但也暴露出很多问题。其中最突出的莫过于组织内部职能不清、分工不明。成立的合作小组或者合作办公室内部涉及多政府部门，不仅需要跨行政区域的各省市的部门或单位的横向合作，也要求各省市内部不同部门之间的纵向合作。但由于没有明确的权责划分，使得各部门职能相互交叉重叠，工作难以顺利开展和有效对接。此外，由于区域合作尚建立在行政区行政的基础上，合作实践缺乏对各个行政主体强有力的约束力。

### （三）长三角区域生态利益平衡的政策性软约束

前述所及，除了《环境保护法》等中央立法的原则性规定外，目前我国长三角一体化生态保护主要依赖于政策性的规范性文件。一方面，长三角区域内存在硬法供给的真空和地方立法系统内部的冲突。另一方面，软法因其文本形式的杂乱、执行机制和监督机制的缺乏影响了其执行实效。目前，上海市在其有关法律规范，如《上海市环境保护条例》中明确指出“本市环保、发展改革、经济信息化等相关行政管理部门应当与周边省、市、县（区）相关行政管理部门建立沟通协调机制”，强调与周围省市环境资源信息的共享，协调解决跨界污染纠纷，并倡议构建污染预警应急联动机制，实现区域环境的协调发展，而在《安徽省环境保护条例》中仅要求省、设区的市应当建立环境保护议事协调机制。《浙江省水污染防治条例》中提出了防治水污染应当按照流域或者区域进行统一规划，其注重更多的是省内的协调规划和统筹治理。同时，各地规范性文件的相互交错、重复，使得碎片化问题严重，难以形成步调一致的规范化体系。

长三角生态一体化保护主要依赖规划、协议和项目。一是长三角生态一体化保护的规划或者行动计划大都从宏观角度进行统筹，难以解决长三角各个城市内部各自为政和无序竞争的问题。二是长三角地区的生态一体化依赖于各行政区政府之间的协商合作，这样容易形成各自独立的利益，难以形成合力。三是各地通过协议推行的生态利益协调机制呈现“项目化”的特点。目前，长三角生态利益协调主要是以具有一定时效性的生态保护协议为载体，期限一般为三年左右，一旦生态保护协议到期，也意味着生态利益协调的阶段性结束。<sup>[4]</sup>

### 三、域外区域生态利益平衡及其保障的经验和模式

#### （一）美国区域生态利益平衡模式

美国各州政府在区域生态保护领域积累了不少经验，形成了具有美国特点的合作治理模式，如区域组织化模式和州际协议模式。

第一，成立区域委员会和设立专门机构。一方面，美国政府在 20 世纪的 60 年代创造了区域委员会的生态合作治理模式。美国区域委员会的成员由各州政府和联邦政府担任，区域委员会的各州代表由各州州长或者各州州长选任，区域委员会的联邦政府代表则由美国总统来选任。各成员政府在美国联邦政府的支持与引导下，开展了多种形式的跨区域生态治理方式。<sup>[5]</sup>另一方面，区域委员会处理跨行政区域事务的权能有限，需要有相关职权的专门机构来协调和解决跨行政区域的生态事务。美国于 1933 年制定《田纳西流域法案》并据此建立了田纳西流域管理局。<sup>[6]</sup>该法令为田纳西河流域管理局开展流域治理明确了方向，为了避免田纳西河流域内各州出现争权夺利与互相推诿的情况发生，《田纳西流域法案》赋予该局独立的地位，该局仅对美国联邦政府负责，不受田纳西河流域内各州的监督与管理。

第二，缔结州际协议。面对日益增多的州际矛盾，如跨区域的河流治理问题，美国试图在避免联邦制国家解体风险和解决州际纠纷之间寻找一个解决的办法。美国《联邦条例》规定，“任何两个州签订协议需要指出该协议的目的及存续时间，并且该协议要经过美国国会同意”。<sup>[7]</sup>在漫长的实践中，美国各州通过协议逐渐形成了一套完整成熟的环境合作州际协议的体系，其中比较典型的州际生态利益保护协议，包括《双州间城市发展区域契约》《新罕布什尔——佛蒙特州际排污设施契约》等。<sup>[8]</sup>这些协议内容包括：协议机关及其法律能力，协议的目的，协议和法律以及法规之间的关系，协议的效力，协议设立的机构和人员的规制，协议机关的责任，协议的调解等内容，为各区域生态利益的协调提供了制度性保障。

#### （二）日本跨区域生态利益的治理经验

日本长期被视为跨区域生态治理的典范之一，在跨区域生态治理上形成了一些经验，如生态利益的会议协调模式和综合治理模式。

一是会议协调模式。日本作为单一制国家，解决跨区域行政事务的途径之一，是通过召开中央与地方政府会议、上下级地方

政府之间会议和同级政府之间会议。会议协调模式的目的是寻求解决各级政府之间在跨区域生态治理上存在利益纠纷，通过协调逐步取得共识。例如，在日本的琵琶湖区域生态治理过程中，会议协调涉及三层次：中央层次的琵琶湖综合保护协作调整会议、琵琶湖区域层次的琵琶湖综合保护推进协会和琵琶湖区域内各地方层次的县市镇村联席会议。<sup>[9]</sup>

二是综合治理模式。日本治理跨区域生态事务，在全民参与的基础上，确定流域为跨区域生态治理的主体，充分发挥国家机构、社会团体、社会大众的力量，从制定相关法律法规、财政支出、宣传教育等不同角度的方式，最终达到跨区域生态治理的目的。<sup>[10]</sup>日本在其中主要采取了立法、行政与财政等手段，确保了跨区域生态治理的效率与利益。在立法上，日本发布了一系列法规法律，作为地方政府治理跨区域生态事务的法律基础和行为准则。在行政上，地方环保部门不仅要受到地方政府管辖，还受到上级环保部门的监督，上级环保部门在接受下级环保部门的报告时，可以为下级环保部门进行跨区域生态治理合作提供帮助。在财政上，按照日本政府颁布的《河川法》，河流所在地区承担一部分河流治理费用，中央政府对河流所在区域生态治理承担一部分费用。

## 四、长三角区域生态利益平衡的法治进路

### （一）长三角区域生态利益的平衡体系

第一，长三角各区域间生态利益的平衡。经济发达地区在开发资源、发展经济的过程中，对生态系统的索取，客观上对其他地区也会造成很大的影响，尤其是对同一流域或相邻的地区，受益者理所当然应对生态环境的保护承担更多的责任。<sup>[11]</sup>长三角各区域生态利益补偿既可以促进区域生态一体化保护的持续，又可以提高生态保护质量。长三角区域生态利益补偿标准的确定不仅需要考察生态利益保护主体的支出成本及其产生的生态利益价值，还需要考虑生态利益获益主体的需求以及受益情况。生态利益的补偿内容一般包括生态利益保护的消极支出以及产生的积极生态服务价值。生态利益保护的消极支出主要是为了弥补保护生态利益而进行的投入以及所丧失的发展机会的损失，如为保护水源、生态修复而投入的成本。生态利益保护产生的积极生态服务价值是生态服务对于社会所具有的全部潜在经济价值，可以通过自然资源资产资本化来核算生态系统服务价值。有鉴于此，长三角各区域间生态利益的平衡在于准确核算生态利益保护的消极支出以及产生的积极生态服务价值，进而确定合理的补偿标准。

第二，长三角区域污染防治、资源保护和生态补偿等生态利益内容的平衡。从生态利益的内容体系来看，长三角区域生态利益的补偿不仅覆盖环境保护、污染防治等环境治理方面，还应包括自然资源保护以及生态建设的内容。在自然资源要素的保护上，也不要关注水资源保护和流域水污染防治、大气污染防治等环境问题，还应该将目光放在森林、耕地、林地、湿地、海洋、草原、矿产等更广泛的自然资源要素的保护上。例如，在新安江流域的生态补偿中，虽然初步取得了成功实践，但其更应该跳出“水质对赌协议”的范畴，上下游生态补偿范围也应该逐步向全要素扩展，形成山水林田湖海草生态保护共同体。

### （二）长三角区域生态利益的平衡机制

长三角生态利益平衡机制是一项系统工程，包括利益共享、利益激励与约束机制等构成要素。合作带来的资源共享、信息共享、市场共享等利益，是促进区域生态利益平衡的基本动力。长三角区域各级政府之间应建立一套完善、合理的利益共享机制，以利益共享为核心，以协调与平衡区域内受益地区与受损地区的利益为指导思想，通过信息共享和生态利益补偿来保障受损地区的诉求与利益得到合理的实现，综合运用资金补偿、项目补偿、政策补偿、公共服务补偿及多渠道交叉补偿等多种补偿方式<sup>[12]</sup>，构建长三角区域生态利益综合补偿平衡机制。

利益激励与约束机制可以有效地化解区域合作与利益调整过程中可能产生的阻力。生态利益作为一种公共物品，具有较强的正外部性。这种正外部性的矫正除了依赖的科层制政府的指导外，还需要相应的激励约束机制。第一，要及时出台长三角生态保护地方合作的激励措施，可以通过建立区域生态一体化合作项目、政策倾斜支持等方式来对跨区域企业给予支持，激励市场主

体积极开展与生态保护有关的产业结构调整和转型升级。第二,合理配置长三角区域内各地方政府的权利义务。一是该权利义务能设立相应目标以实现激励,二是该权利义务能为区域内各地方政府区域生态合作提供良好环境,三是及时反映各政府履行权利义务的效果,并以该结果作为生态利益补偿的参考依据。

### (三) 长三角区域生态利益平衡的组织化保障

推动长三角生态利益平衡的整体性治理,需要多主体联动。要在体系建设的维度打造统一设计、统一标准、统一政策、统一要求的整体布局,将各方力量进行有效整合,实现区域均衡发展。中央政府要做好顶层规划设计,协调相关利益主体的诉求,处理矛盾纠纷;地方政府要相互信任,积极履行规划设计并完成分工协作。政府部门应强化监督者、管理者和推动者的角色,发挥政府职能,完善长三角生态一体化保护地方协作的决策组织和执行组织,使得更多的社会智慧和民众力量进入跨界生态治理中。

相对于决策层和执行层的组织,长三角地区合作与发展联席会议是区域内各行政主体沟通交流的基础组织形式,完善该会议有利于各行政主体相互协商、化解分歧、互利互惠。一是建立健全条块结合、地方行政与生态特征相结合的综合管理体制,适应统筹解决长三角跨区域、跨流域环境问题的新要求。<sup>[13]</sup>二是建立长三角环保部门负责人会议。长三角联席会议是区域内各行政主体就重大事项集体讨论、信息交流、集思广益做出决策、化解矛盾的平台,在长三角生态一体化过程中,地方行政负责人会议虽能凭借上级机关对下级机关的指导权来推行相关生态政策与具体举措的有利实施,但是环保部门作为直接实施者,相对于地方行政负责人,更加适合长三角生态环境治理的合作与协商,也更能专业、便利地在一线对各行政区域关于生态环境保护分歧与矛盾问题进行研究并提出相应解决方案,开展对长三角区域生态环境工作的检查与指导。三是建立长三角生态保护专项联席会议。会议可以邀请与该专项生态环境有利益相关的政府部门负责人列席会议,讨论有关该专项生态保护的协商与合作,分配权利义务,协调生态利益过程中发生的纠纷。

## 五、结论

实现长三角区域生态利益的平衡,需要在污染防治、资源保护和生态补偿等多个层次进行统筹与协调。要推动区域一体化制度创新,形成可复制、可推广、可持续的多赢合作新模式。<sup>[14]</sup>具体举措应包括:一是通过长三角生态利益保护的区域均衡和内容均衡,建立长三角生态一体化保护的均衡制度体系;二是完善长三角生态利益的政府间共享、激励约束等协调机制,进而形成长三角生态利益平衡机制;三是完善长三角区域生态利益平衡的决策组织和执行组织,为长三角生态利益保护的整体性治理提供组织保障。此外,长三角区域生态利益的平衡及其法治保障除了依赖地方政府间的合作与协调外,还需要国家立法机关对跨区域协商性“立法”的性质确认,使其具有相应的法律效力,形成硬性约束。

### 参考文献:

- [1]韩跃民.转型期我国生态利益矛盾及协调机制探究[J].社会科学战线,2015,(9):205-212.
- [2]穆学英,刘凯,任建兰.中国绿色生产效率区域差异及空间格局演变[J].地理科学进展,2017,(8):1006-1014.
- [3]席恺媛,朱虹.长三角区域生态一体化的实践探索与困境摆脱[J].改革,2019,(3):87-96.
- [4]汪永福,毕金平.跨省流域生态补偿的区域合作法治化[J].浙江社会科学,2021,(3):66-73,158.
- [5]姜传隆.美国特拉华河流域管理经验及启示[J].水科学与工程,2017,(3):49-52.
- [6]李奇伟.流域综合管理法治的历史逻辑与现实启示[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2019,(3):92-101.

- 
- [7]郭永园. 美国州际生态治理对我国跨区域生态治理的启示[J]. 中国环境管理, 2018, (1):86-92.
- [8]于立深, 周丽. 环境治理的契约模式[J]. 中共长春市委党校学报, 2006, (3):75-77.
- [9]宗世荣, 赵润. 国际流域管理模式分析以及对我国流域管理的启示[J]. 环境科学导刊, 2016, (S1):30-33.
- [10]汪易森. 日本琵琶湖保护治理的基本思路评析[J]. 水利水电科技进展, 2004, (6):1-5, 70.
- [11]何雪梅. 生态利益补偿的法制保障[J]. 社会科学研究, 2014, (1):91-95.
- [12]付达院, 刘义圣. 长三角区域生态一体化治理策略研究[J]. 云南财经大学学报, 2021, (6):81-90.
- [13]虞新胜. 生态利益实现的制度困境及其破解[J]. 长白学刊, 2021, (4):33-39, 2.
- [14]张学良, 吴胜男. “双循环”新格局下长三角一体化发展的若干重要关系探讨[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2021, (3):132-141.

#### 注释:

1 《环境保护法》第20条规定, “国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制, 实行统一规划、统一标准、统一监测、统一防治的措施”; 第31条第3款规定, “国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿”。《水污染防治法》第8条规定, “国家通过财政转移支付等方式, 建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制”。

2 浙江省、安徽省《关于新安江流域上下游横向生态补偿的协议》(第一轮、第二轮、第三轮)和《新安江流域上下游横向生态补偿试点绩效评估报告(2012-2017)》。