

# 长三角生态绿色一体化的法治进路

王一博

**【摘要】**：在长三角一体化上升为国家战略的背景下，长三角三省一市在区域环境治理协同立法、跨区域联合执法和统一司法裁判规则等方面进行了有益的探索，但仍存在着跨区域组织协调机构定位与职权不匹配、区域协同立法缺乏深层次协调、联合执法缺乏法治保障和司法裁判规则不统一等不足。因此，应当以区域协同治理的思维统筹长三角生态绿色一体化的法治进路，健全一体化组织协调机构职能、建立区域协同立法工作机制、深化跨区域协同执法体制改革、推动一体化司法协同机制建设，为长三角生态绿色一体化提供法治保障。

**【关键词】**：区域一体化；生态保护；协同治理；法治进路

2019年12月，中共中央、国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，把长三角一体化上升为国家战略，奠定了长三角生态绿色一体化的法治基础。2022年10月，党的二十大报告重申要深入推动以长三角为代表的区域一体化发展，实现生态环境的协同保护。长三角生态绿色一体化的前提是制度一体化，尤其是要发挥法治的保障作用，用完备的法治制度为长三角生态绿色一体化保驾护航。

## 一、长三角生态绿色一体化的实践探索

### （一）区域协同立法迈出新步伐

作为国家整体生态环境保护子系统的区域生态绿色一体化，在区域制度建设上理应受到国家立法的指导。我国《环境保护法》《水污染防治法》和《大气污染防治法》等国家层面的法律法规中均对区域生态绿色一体化发展作出了相应规定，这从国家层面为区域生态绿色一体化发展协同立法，提供了指导思想和基本原则。2018年6月，长三角三省一市人大召开座谈会，会议提出加强在发展规划、生态环境、市场秩序、产业发展、公共服务等领域的立法合作，<sup>[1]</sup>此次区域协作立法在全国地方人大立法实践中尚属首次。2021年12月，三省一市签署了首份政府协同立法协议《长江三角洲三省一市司法厅（局）区域协同立法合作框架协议》，明确了政府协同立法的基本原则、合作重点、组织保障等事项，区域协同立法迈出新步伐。

### （二）跨区域联合执法实现新突破

由于环境系统具有整体性特征，单一地域的环境污染，会随着环境系统的自然交换而扩散至其他地域。因此，仅仅依靠某一行政区域的执法整治，难以应对整个区域的生态破坏。为此，长三角不同行政区域，开始了跨区域联合执法的探索。如三省一市先后签署了《长三角地区环境执法区域联动倡议书》《长三角地区跨界环境污染纠纷处置应急联动工作方案》等合作协议，要求在属地管辖的基础上开展跨区域联合执法行动，依托网格化管理开展日常检查、巡查。2021年9月，沪苏浙三地签署《长三角省际水路联合查控协作协议书》，建立了联合执法常态化协作机制，跨区域联合执法实现新突破。

### （三）统一司法裁判取得新成效

司法是维护公平正义的最后一道防线，也是维护区域一体化发展的坚强后盾。统一司法裁判规则，破除司法的地缘关系、行政阻隔障碍，特别是对涉及生态环境污染案件的纠纷处置，对于促进长三角生态绿色一体化建设具有十分重要的作用。近年来，长三角三省一市陆续签订了《关于全面加强长江三角洲地区人民法院司法协助交流工作的协议》《服务保障长三角绿色生态一体化建设司法协作协议》等司法合作协议，规范长三角地区各级法院的合作流程，并以相关细化协议、执行备忘录为契机，

---

在跨地区的诉讼立案、事项委托、异地执行、联合惩戒等方面开展深度合作，不断破除司法壁垒，加强长江三角洲地区的生态绿色一体化保护。如2019年以来，浙江嘉善、上海青浦、江苏吴江三地法院每年举行长三角一体化示范区司法协作会议，不断促进在案件证据审查、法律适用等方面达成共识，统一司法裁判取得新成效。

## 二、长三角生态绿色一体化的法治困境

### （一）组织协调机构定位与职权不匹配

目前，我国在区域一体化进程中通常采用设立跨区域组织协调机构的形式统筹跨区域合作事宜，如设立联席会议机制、座谈会、联合工作组的形式，由区域内主要负责人通过会商、谈判等形式，推进一体化事宜。但协调机构还存在一些不足，尤其是其定位与职权不相匹配，难以真正发挥协同实效。

一方面，协调机构的组成缺乏明确的法律规范。我国宪法、地方组织法和立法法等法律，没有规定区域间协调机构的组成方式，无论是联席会议，抑或工作小组，都不是规范化的组织机构。<sup>[2]</sup>

另一方面，组织协调机构缺乏与其定位相匹配的职权。目前的协调机构或由中央政府牵头介入，或由地方政府自主组建，但在行政隶属上，协调机构与地方政府并不具有领导与被领导、监督与被监督的关系，且对于协调事务的具体执行，并不具备相应的权限，难以真正形成一体化的合力。

### （二）区域协同立法缺乏深层次协调

在长三角生态绿色一体化进程中，地方协同立法机制，面临着形式上的合法性不足和实质上的深层次协调缺乏的困境。

首先，在立法主体上，地方人大或者政府在协同立法时，通常采取会商、联席会议、座谈会或者备案等形式，共同制定法律，使该法律法规具有超越原本行政区域的跨区效力。根据我国《地方组织法》《立法法》等规定，地方立法的主体需要由法律明确规定或依法授权，才可制定与其权限相应的法律法规，否则会因制定机关主体资质的丧失而导致无效立法，三省一市组建的协调机构是否具备相应立法权限，目前尚有争议。

其次，在立法内容上，区域协同立法缺少深层次的协调，对于同一事物可能出现不同的法律规定，甚至出现矛盾或者冲突的法律规范。如《上海市大气污染防治条例》对于污染防治协作的规定较为全面，而《江苏省大气污染防治条例》和《安徽省大气污染防治条例》关于污染协作防治的内容较为笼统，不利于大气环境的整体治理。

### （三）跨区域联合执法缺乏法治保障

随着长三角经济一体化的快速发展，长三角地区面临着区域污染防治与生态保护问题，需要地方政府在行政监管时以高质量的协同执法为生态绿色一体化提供保障。但现阶段，跨区域的联合执法仍然存在一些问题。

首先，联合执法缺乏充足的法治保障。联合执法通常以地方政府或者协调机构发布的合作协议为执法依据，但该合作协议能否给执法机构的强制监管、行政处罚提供合法依据，存在争议。

其次，各地区执法力度存在差异，联合执法极易偏颇。三省一市虽然同处于长江三角洲，但各地区经济发展水平不平衡，在处理生态与发展的问题上容易产生分歧，一些地区的执法期待性与协调机构的发展预期存在差异。

最后，各地区违法处罚和法律责任存在差异。对于同一违法行为的行政处罚标准，长三角存在明显差异，不仅不利于执法

---

统一，还会导致涉事产能从高标准地区向低标准地区负向转移。

#### （四）司法裁判规则不统一

现阶段，长三角一体化面临着司法裁判程序不同、规则不一、执行不畅和司法保障设施不健全的困境。

首先，对于司法诉讼程序，三省一市并无本质差异，但随着互联网技术的发展，涉及互联网纠纷的案件在立案管辖、主体资格、送达举证等具体程序规则方面存在差异。

其次，在案件裁决时，因地方性法规的不同和法官适法能力的差别，容易出现“同案不同判”的冲突局面，导致同一类型的案件可能因裁判机关的不同而遭致裁决的差异，不利于增强公众信心和稳定社会预期。

最后，在案件执行时，对于跨区域执行协作，缺乏协调一致的顶层联动设计。由于案件的具体执行需要执行法官与被执行人财产地、户籍地属地法院进行联系，以获得执行帮助，但能否及时获得帮助以及执行联动的力度大小取决于属地法院的配合程度，导致案件执行不畅通。

### 三、完善长三角生态绿色一体化的法治进路

#### （一）健全一体化组织协调机构职能

党的二十大要求深入实施区域协调发展战略。为此，应以完善一体化组织协调机构的职能为中心，推进长三角一体化发展。

首先，要规范跨区域联席会议制度，以制定联席会议制度章程、权力让渡的形式赋予其相应职权，制定有关长三角一体化的组织协调机构章程，章程中要明确首长联席会议的设置、职权、功能、责任和工作机制，规定联席会议的性质、人员组成、各成员的权利和义务等，确保其定位与职权相匹配。

其次，强化一体化协调机构合作协议的强制约束力。一体化协调机构多采用组织不同行政区域立法或行政机关签订合作协议的形式，推进跨区域事务治理。因此，需要强化合作协议的强制约束力，推动协议的法制化，即通过立法的形式将跨区域合作协议的主体、程序、条件、备案、审查、修改等进行法律化，明确其效力等级，使之效力范围扩展至区域整体。

最后，应以立法的形式，明确一体化协调机构的定位和职责，为跨区域事务的治理提供法制保障。短期来说，由于现行《地方组织法》《立法法》没有关于一体化协调机构和区域协同立法的相关规定，因此，可以通过修改法律的形式，增加关于区域协同治理的规定，赋予其法律依据；长远来看，可以制定专门法律，如出台《区域协同发展促进法》，为跨区域协同治理制定具有普遍约束力的法律条款，<sup>[3]</sup>为长三角生态绿色一体化建设提供法律依据和制度保障。

#### （二）建立区域协同立法工作机制

区域协同立法是一项复杂的系统工程，不仅要统筹不同区域的合作共性，而且要兼顾区域间的发展差异，以整体性的思维推进区域协同立法，这需要一套行之有效的协同立法工作机制，主要包括立法前的会商制度、共同起草论证制度，立法中的意见互相征集制度和立法后的通报与备案审查制度。

首先，立法前各区域的地方人大或政府，应当以会商的形式，就跨区域治理的立法规划、草案拟定、重点难点和协议签署等内容，进行相互磋商和谈判交流，谋求立法共识。在具体会商时，可以采用联席会议、座谈会等形式的会议会商或派遣考察团、调研团等形式的人员会商，进行具体的事务考察和意见交换，推动协同立法进一步开展。<sup>[4]</sup>

---

其次，立法前的起草论证，尤其是专家论证和公众参与，是提高立法科学性和民主性的重要方式。对于区域间的协同立法，由不同区域的成员进行共同论证，是确保协同立法能够体现各方意志、得到广泛认同的有力举措。在具体的起草论证过程中，可由各方选派官员、专家和民意代表共同组成联合工作小组，召开立法论证会议，就协同立法的法律草案进行专门研判，以确保协同立法的专业性、民主性和科学性。

再次，相互征求意见制度。跨区域的协同立法，草案的起草和拟定，制定后的具体实施和相关条款的修改、废止等，涉及到不同区域之间的利益平衡，因此，在协同立法时应特别注重对区域间的不同成员相互征集意见，促进成员方互相了解立法动态，谋求最大共识。特别是对于区域成员分头起草的法律法规，在实施立法计划或审议相关草案时，应当及时征求相互意见，将计划或草案的有关内容，告知所有成员方，其他成员方在收到征集通知时应及时进行反馈，避免区域间立法计划或草案条款产生冲突，破坏立法共识。

最后，立法后的通报与备案审查制度。在区域协同立法进程中，某一成员的立法通过后，除了依照《立法法》的相关规定进行备案外，为了确保区域间立法的协调一致，还应当向其他成员方进行交叉备案。<sup>[6]</sup>区域内某一成员方制定的可能涉及其他区域主体或一体化事务的法律，应向其他成员方人大或政府备案，由其他成员依照程序进行审查，对于可能涉及地方保护、不利于区域协同的条款或者违反上位法精神的规定，提出修改意见或协同要求，该成员方在收到相关意见或者请求时，应当对涉案条款进行修改完善，以促进区域间立法工作的协调一致，推动区域协同立法顺利开展。

### （三）深化跨区域协同执法体制改革

三省一市跨区域执法协同，是推动长三角地区生态绿色一体化的重要抓手，也是破除区域发展阻隔、落实区域一体化发展战略的关键步骤。

首先，要加强长三角地区领导干部生态法治教育，增强环境保护意识。一是要将有关生态保护的法律法规、长三角一体化合作协议等内容纳入三省一市领导干部的考核培训范围之内，进行一定程度的量化考核。二是要以理论和实践相结合的方式，推动主要负责领导深入调研，建立全方位、多层次的法治教育体系。

其次，构建行之有效的生态绿色一体化联防联控机制。联防联控机制应当以跨区域协调机构制定的具有强制约束力的协同立法或合作协议为基础设立，明确其法律地位，避免主体虚置；并通过赋予其相应权限的方式进行行政监管、执法监督及违法处罚。此外，还要定期召开联防联控机制会议，总结跨区域执法经验，不断优化联防联控措施，促进联防联控机制长期有效运转。

最后，要推动长三角生态保护的监督考核一体化。一是要通过建立跨区域生态保护督察制度，压实区域各方环境治理的主体责任，督促各方转变重经济发展、轻生态保护的监管方式，不断增强环境保护的执法力度和效能。二是要统一执法尺度，增强执法能力。以设立专项基金的形式，购买专项执法装备，加强对执法人员的教育培训，统一执法尺度，强化联合执法队伍建设，不断提高执法能力。三是要执法考核与责任追究一体化。要合理分配区域各方的法律责任，对违反法律或合作协议的行为，追究行为主体的责任，实行执法考核和责任追究一体化。

### （四）推动一体化司法协同机制建设

在长三角生态绿色一体化建设过程中，要注重三省一市的司法协同机制建设，充分发挥司法惩治环境破坏、促进生态保护的保障作用。

首先，要统一法律适用，促进诉讼规则和裁决标准的一致。既要细化程序规则，促进不同区域、不同层级法院在处理案件

---

时的程序流程相应统一；又要以典型案例裁决的方式，对于同一类型的案件进行归纳整合，以联合发布指导案例的形式，促进实体裁决结果的一致。

其次，要畅通立案渠道，推行环境公益诉讼，以生态优先、绿色发展的理念指导涉环保案件的审理。由于现行法律对于环境纠纷案件的立案门槛较高，因此，可以长三角地区为试点，改革环境案件的司法处置，细化有关诉讼主体资格、立案标准、受害人保护和司法救济规则，及时处理环境纠纷。同时，以环境公益诉讼为发力点，鼓励检察机关、公益环保组织等提起环境公益诉讼，发挥公益诉讼的示范和带动作用，以司法处置弥补生态行政执法的不足。

再次，推进司法执行协作，破解执行困境。在执行难的现实困境下，推进跨区域司法执行对于促进长三角区域一体化具有重要作用。要强化区域间司法机关之间的执行合作，优化长三角地区司法执行中心运行机制，建立互联网司法协作平台，在跨地区财产查控、司法处罚等事项时，由执行法院通过线上平台向属地法院提出协助申请，属地法院在收到申请后及时调配人员，开展司法协助，缩短跨区域司法协助时间，提高协作效率。

最后，建立司法区块链，提高司法服务能力。在大数据时代，审判的数据化对司法创新具有重要意义，三省一市所属法院司法区块链合作协议的签订，为司法一体化建设开辟了新的途径。针对目前长三角地区法院办案系统缺少统一联动的现状，可以司法区块链为技术依托，实现三省一市办案系统的统一，以共享审判数据的形式，优化办案流程，实现智慧审判。

#### 参考文献

- [1] 陈余泓. 长三角四地共话大气污染防治协作立法[J]. 上海人大, 2018(6):19.
- [2] 王娟, 何昱. 京津冀区域环境协同治理立法机制探析[J]. 河北法学, 2017(7):126.
- [3] 王玉明. 城市群环境治理中的区域协同立法[J]. 政法学刊, 2019(2):42.
- [4] 饶常林, 常健. 我国区域行政立法协作:现实问题与制度完善[J]. 行政法学研究, 2009(3):58-59.
- [5] 焦洪昌, 席志文. 京津冀人大协同立法的路径[J]. 法学, 2016(3):47.