

# 完善京津冀区域生态环境协同治理法律制度

李巧玲

**摘 要：**生态环境保护作为推进京津冀协同发展战略三大率先突破领域之一，是京津冀协同发展的内在要求。在梳理京津冀生态环境协同治理的立法现状和问题的基础上，建议从整合区域法制资源、加强法的清理、统一环境标准和健全生态补偿法律制度等方面完善京津冀生态环境协同治理法律制度。

**关键词：**京津冀 区域一体化 协同治理

京津冀协同发展是以习近平同志为核心的党中央推进区域协调发展和打造新经济增长极的战略之举。京津冀协同发展实施以来，区域协同治理逐步深入，扎实推进，取得了一系列明显成效。要从根本上巩固京津冀生态建设成果，必须依靠法律制度保障。

## 一、京津冀生态环境协同治理的立法现状

（一）国家制定法律构建京津冀生态环境协同治理机制的框架和方向

我国 2014 年新修订的《环境保护法》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、统一的防治措施。”这是我国环境立法首次明确提出区域环境污染联合防治协调机制，该机制为京津冀生态环境

协同治理提供了方向性指引。

其后修订的《大气污染防治法》突破现行环境管理制度属地管理模式，专门增设第五章对重点区域联防联控做出规定，统筹协调区域内大气污染防治工作。

2017 年新修订的《水污染防治法》将原区域水污染的协调机制由“统一规划”扩展为“统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施”，进一步明确了流域水环境保护联合协调机制。

以上三部法律的连续修订反映出国家对区域生态环境协同治理重要意义的深刻认知，为建立京津冀生态环境协同治理机制提供了框架和方向。

（二）国家层面的规范性文件明确污染防治协作机制细则

2013 年国务院印发《大气污染防治行动计划》提出建立环评会商、联合执法、信息共享、预警应急措施在内的京津冀区域大气污染防治协作机制。环保部等部印发的《重点区域大气污染

防治“十二五”规划》《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》也提出建立京津冀大气污染建立区域大气污染联防联控机制的任务和要求。2015 年国务院印发的《水污染防治行动计划》明确了完善流域协作机制的要求，流域上下游各级政府、各部门之间要加强协调配合、定期会商，实施联合监测、联合执法、应急联动、信息共享。

在新《大气污染防治法》《水污染防治法》尚未投入施行时间内，《大气污染防治行动计划》《重点区域大气污染防治“十二五”规划》《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》和《水污染防治行动计划》等规范性文件对京津冀区域大气污染防治和水污染防治协作机制的相关问题进行了明确和细化。

（三）京津冀三地生态环境立法主动对接

相较于国家级立法的抽象性,地方立法的价值在于为法律的实施提供具体而可操作的框架。为落实《大气污染防治法》的新要求,2015年和2016年天津和河北均修订了各自的《大气污染防治条例》,设立专章建立与《大气污染防治法》相呼应的大气污染防治的协调合作机制,加强区域大气污染防治协作。在制定区域防治合作章节时天津市和河北省都主动向其他两地人大征求了意见,并进行调研走访,达成高度共识,充分体现了三地人大的立法互动。

(四)京津冀三地政府间合作日趋频繁

政府合作协议从本质上是地方政府之间为实现一定目的而签订的合同。京津冀三地签订的合作协议数量较多,例如京津两地《关于加强经济与社会发展合作协议》、京冀两地《2013至2015年合作框架协议》、津冀两地《深化经济与社会发展合作框架协议》等,这些合作协议中都涉及到了生态环境协同治理的合作目标。

2014年京津冀三地环保局签订《京津冀水污染突发事件联防联控机制合作协议》,协商建立共同推进水污染突发事件联防联控机制,随后2017—2019年每年制定《京津冀水污染突发事件联防联控工作方案》。2015年京津冀三地环保部门正式签署《京津冀区域环境保护率先突破

合作框架协议》,以大气、水、土壤污染防治为重点,以联合立法、统一规划、统一标准、统一监测、协同治污等十个方面为突破口,联防联控,共同改善区域生态环境质量。

## 二、当前京津冀生态环境协同治理的立法中存在的问题

(一)从法律位阶上看,法律位阶较低,法律依据不明

经过梳理发现,目前我国涉及生态环境协同治理的法律较少,剩余大量的规范都是政策性文件或政府合作协议。出台政策性文件比出台法律法规更加便捷,可以针对生态环境亟待解决的问题先行制定处理方案。但是,规范性文件不是我国《立法法》规定的正式法源,在强调全面实施依法治国的今天,应及时将成熟的规范性文件的内容上升为法律、行政法规,保证法律的权威性和严肃性。政府合作协议的本质缺陷在于缺乏完整的法律后果,我国《宪法》和《立法法》没有确认过政府合作协议的效力,目前京津冀地区政府间合作协议都缺乏违约责任条款,在实践中无法保证合作协议的落实,一定程度上降低了合作机制的可信性和权威性。

实践中,京津冀生态环境协同治理的合作主要停留在在大气污染防治和水污染防治领域,

但是无论是《大气污染防治法》《水污染防治法》还是三地的地方条例对协同治理也仅仅是原则性的概括规定,缺少协同治理的机制设计、责任划分、评估机制和监督方式等方面的具体规定予以落实细化,导致协同治理的可执行性不强,难以形成制度合力,无法满足京津冀协同发展的实践需要。

(二)从立法内容上看,法律冲突严重

一方面,党的十八大以来,在习近平生态文明思想指引下,我国出台和修订了一系列生态保护领域的法律法规,并不断更新环境标准,各地也出台了符合本地实际的条例和地方环境标准,但是由于各种原因却没有及时废止不相适应的法律法规和环境标准,“新法”不断出台,“老法”却没有及时清理,导致政令不畅,损害了法制的协调统一。

另一方面,京津冀区域内具有地方立法权的主体繁多,一是全国人大及其常委会有权制订生态环境方面的法律、国务院有权根据这些法律制订实施条例、相关部委有权制订生态环境方面的规章、最高人民法院有权做出相关的司法解释;二是京津冀省级人大和政府有权制定地方性法规和规章;三是河北省内秦皇岛、廊坊、保定等十一个设区的市也享有地方立法权。立法主体众

多导致实践中重复立法、立法冲突较为严重,增加了立法成本,降低了立法效益。

(三)从控制水平上看,法律标准不同

由于经济发展水平、产业结构和环境管理水平不同,京津冀三地的环境规划、环境标准、环境治理目标并不同步。例如,三地《大气污染防治条例》除立法目的和具体目标等不尽相同外,在处罚力度上,京津两地针对违法排放大气污染物的行为处罚幅度相同,而河北省在情节上多出一档“较为严重”,导致处罚力度与京津两地并不同步。又如,针对影响大气环境的主要污染物之一的挥发性有机物(VOCs),虽然京津冀三地联合发布VOCs统一环保标准,但三地排污费的征收标准仍不一致。京津冀的环境质量标准、污染物排放标

准和污染物总量控制标准的差异可能导致排污企业在省际间投机性转移。环境污染具有外溢性和扩散性,只有统一污染物控制标准,实现三地标准均衡化,才能真正达到区域生态环境总体改善的目标。

(四)从法律供给上看,生态补偿法律体系不健全

我国第一次从法律层面提出生态补偿原则是在1998年颁布的《森林法》中,后来《水法》《矿产资源法》《渔业法》《土地管理法》《自然保护区条例》等单行法律之中也体现出了生态补偿的理念,但其规定过于零乱分散,缺乏统一性和完整性。2015年新《环境保护法》明确了国家建立、健全生态保护补偿制度,对我国生态补偿相关法律制度起到了统领作用。但是,对这些法律加以审视,不难

发现,有关生态补偿的法律法规和政策的规定过于原则、笼统,具体而言补偿主体、受益主体、补偿标准、补偿形式和监督考核等缺乏配套法律制度规定。下位法的缺失使生态补偿法律制度不能满足实践的需要,产生了一系列诸如跨区域生态补偿权责划分不清、运行不畅、效率低下等问题,政府间生态补偿机制难于形成。推动跨区域生态补偿机制的法治化、常态化运行,必须开展京津冀生态补偿协同立法,用法律制度保障区域成本共担和利益共享。

### 三、完善京津冀生态环境协同治理法律制度的建议

(一)整合区域法制资源,完善区域生态环境法律体系

要以《宪法》和《环境保护





法》为依据,从京津冀生态环境和发展水平的实际状况出发,采取共同调研、协商、论证、起草和发布地方性法规的立法模式,分领域制定效力范围适用于京津冀的区域性生态环境地方性法规。考量目前三地协同立法现状不难发现,应从大气污染防治和水污染防治领域入手,逐步扩大到土壤、固体废物、噪声、辐射等污染防治领域,使生态环境协同治理执法、司法切实做到有法可依。在条件成熟的基础上,制订区域生态环境治理专项法规,确定协同治理的方式、运作机制、执行机构、保障措施、法律责任、经费及人员配置,做好权责划分,切实形成区域性的法制基础。政策性文件属于非正式法源,协同治理依靠政策命令不是长久之计,应按照法定的程序和条件,将政策性文件的内容转化为法律,为京津冀的协同发展有可靠的法律制度保障。

(二) 加强法的清理,实现法制的系统化和科学化

全面梳理京津冀的生态环境法律法规,共同确定操作程序,建立区域立法清理的工作机制,及时废止与上位法抵触或与京津冀区域生态环境保护的目标不协调、不匹配的法律法规,注重对重点协同领域的立法进行专项清理,扫清障碍,优化协同治理的法治环境。丰富京津冀三地立法沟通渠道,搭建立法信息平台,通过定期召开信息交流座谈

会,互联网通报立法信息、立法交叉备案等方式,共享区域生态环境立法信息,加强立法协同,提高立法质量。京津冀协同发展战略实施以来,三地已经着手对地方性法规进行清理,为实现区域法律制度的协调统一奠定了良好的基础,随着协同治理不断深入,迫切需要加强法的清理工作以实现法制的系统化和科学化。

(三) 分阶段逐步统一京津冀三地的环境标准

环境标准作为生态环境监管的依据和规范,对我国生态文明建设尤为重要。破解京津冀三地环境管理失衡的困局,必须首先实现区域环境标准的有效衔接,只有环境标准的地域性差异得以弥补,才能彻底解决京津冀区域“我治理,你污染”的尴尬局面。《环境保护法》授权省级地方政府制定严于国家标准的地方污染物排放标准和环境质量标准的权利,为京津冀统一环境标准提供了可能。要进一步加强三地环境标准对接,陆续推进环境质量标准、污染物排放标准等环境标准项目和标准值的统一,彻底解决区域环境标准缺失和环境标准值偏低的问题,优化区域环境标准制定的程序,健全区域环境标准实施的保障机制。实践中要注重拓宽环境标准体系的覆盖范围,理顺污染物排放标准行业拆分方式,实现区域内环境监测信息和环境执法信息共享。

(四) 不断推进京津冀生态

补偿的法制化

一是遵循依法治国的理念,增强生态补偿法律制度的权威性和约束性,在符合上位法的前提下出台区域的生态补偿法规,明确补偿主体、受益主体、补偿标准、补偿形式、补偿范围和监督考核等法律规定,发挥各方主体优势,协调各方主体利益,维护区域公平发展权益。二是还要出台激励性政策,拓宽融资渠道,调动社会各方积极参与生态补偿。目前京津冀生态补偿仍然是以转移支付为主的纵向补偿机制,跨区域、跨流域的横向生态补偿机制还没有建立起来。要利用法律手段,拓宽京津冀跨省补偿渠道,鼓励引导社会力量积极参与市场化生态补偿,引导资金、人才、技术向生态补偿方面流动,使法律制度真正做到激励相容。■

#### 参考文献:

- [1] 朱京安,路遥.京津冀区域一体化大气环境标准体系的法律完善[J].科学经济社会,2016,(2).
- [2] 孟庆瑜,梁枫.京津冀生态环境协同治理的现实反思与制度完善[J].河北法学,2018,(2).
- [3] 于文轩,孙昭宇.论京津冀大气污染防治协同立法之完善——以区域法治发展为视角[J].环境与可持续发展,2019,(3).

(作者单位:中共天津市委党校)

责任编辑:张莉莉