

# 环渤海经济区生态环境协同治理的法治化研究

李清章<sup>1</sup>, 朱家奇<sup>2</sup>, 李梓茗<sup>1</sup>

(1. 河北工程大学 文法学院, 河北 邯郸 056038; 2. 全州大学, 韩国 全州 561-756)

**[摘要]**环渤海经济区的生态环境协同治理是一个战略性的问题, 关涉政治、经济、文化等多重因素。必须在考虑有关各方的利益下, 通过法治的手段, 建立相应的合作与救助机制, 实现环渤海生态环境协同治理的可持续发展。

**[关键词]**环渤海; 生态环境; 法治化

doi: 10. 3969/j. issn. 1673-9477. 2021. 02. 012

**[中图分类号]** D922. 6

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-9477(2021)02-062-04

党的十四大报告提出要加快环渤海地区的开发、开放, 将这一地区作为全国开发开放的重点区域之一, 并正式确立了“环渤海经济圈”的概念, 为环渤海地区的协同发展, 推进该地区经济、文化、社会的均衡发展开拓了广阔的运行空间。

污染防治是党的十九大确定的全面建成小康社会必须打赢的三大攻坚战之一, 对环渤海经济区的生态环境协同治理提出了明确的要求, 也是未来该地区必须充分重视的必由之路。环渤海地区的高校和科研机构, 从多角度就环渤海经济区的生态环境治理提出了响应对策, 但是从法治角度将环渤海地区生态环境治理和京津冀协同发展、东北振兴等结合起来研究的并不多。本文将从法治化的角度, 就环渤海经济区的生态环境协同治理提供政策路径。一方面, 环渤海经济区只有和京津冀协同发展战略、东北振兴战略结合起来研究, 才能实现生态环境协同治理的可持续化; 另一方面, 环渤海经济区的环境治理也必须充分发挥“环渤海”特色, 围绕我国海洋强国的战略, 实现要素优化, 通过法治的手段, 实现该区域环境治理的协同发展。

## 一、协同治理是实现环渤海经济区生态环境治理的时代要求

放眼全球——生态环境协同治理已成为国际组织和区域组织重要的工作手段。仅以环境治理而言, 2018年12月15日, 近200个国家的外交官通过密切协商达成的协议就是通过一套具体规则来使《巴黎协定》保持生机, 其目的就是通过国家间的合作“让难以达到减排目标的国家可以获得帮助”<sup>[1]</sup>。

尽管美国威胁要退出《巴黎协定》, 彻底退出其代价也是美国所承担不起的, 但最终也认可了这一协议。尽管这种认可也有无可奈何的因素, 阻遏了该协定的有效实施, 但也说明了协定实现了巨大进步, 尽管前面还有很长的路要走。这说明针对生态环境治理问题, 任何国家和地区都不能独善其身, 必须通过协同治理, 建立信任与合作的良性循环, 才能实现彼此共同发展。

聚焦国内——随着我国进入新时代, 绿色发展成为我国经济发展的重要目标, 十九大报告更是将污染防治作为三大攻坚战之一。京津冀协同发展作为国家重大战略, 也是希望通过协同创新走出一条新型发展道路。东北振兴战略就是希望通过产业转型实现绿色发展; 国家海洋战略的实施就是希望形成陆海内外联动、东西双向互济的开放大局, 其最终目标就是通过区域协同发展“突破发展瓶颈, 释放发展潜力, 打造协同发展的升级版”<sup>[2]</sup>。与过去发展的即成模态相比, 如今市场的主导情绪和国家的意志决定正在和谐匹配, 而且这种匹配渐入佳境。

立足环渤海——环渤海经济区处于京津冀协同发展、东北振兴战略和国家海洋战略的枢纽地位, 具有独特的发展优势, 是带动中国经济发展的重要一环。随着后疫情时期的到来, 经济迟滞的状态将持续很长时间, 必须发挥中国经济的韧性作用, 通过搞好“双循环”, 实现环渤海的经济新发展模态的有效形成, 开辟新的发展路径。如果能够实现和京津冀协同发展等国家战略的协同发展, 在生态环境治理上走出一条富有特色的法治化治理之路, 必将实现该地区资源要素和产业结构的“新组合”, 最大限度

**[投稿日期]** 2020-12-28

**[基金项目]** 河北省人社厅课题(编号: JRS-2019-4002)

**[作者简介]** 李清章(1969-), 男, 河北磁县人, 副教授, 博士, 律师, 硕士生导师, 研究方向: 中国古代法制史、区域经济。

释放出发展潜能,成为我国经济发展的重要一环。

## 二、环渤海经济区生态环境治理立法差异之探究

环渤海地区作为我国经济发展的重要一环,因为相关省市的区位不同,因而在相应治理上存在认识不同,即使在环境治理上,也有很大的差异特色。而生态环境的不可分割性,又要求在环境治理上必须建立和完善与之相统一的环境资源法律体系,即“调整因环境资源开发、利用、保护、改善及其管理的法律规范和其他法律渊源所组成的系统”<sup>[3]</sup>。因此要探究环渤海经济区生态环境治理的法治化之路,就很有必要分析形成该种立法差异的原因所在。

### (一) 区域发展模式的不同造成区域立法的碎片化

随着我国进入新时代以及供给侧结构的实施,我国进入了新一轮的经济发展阶段,随着全面依法治国方略的实施,在这个阶段中,各个省市因为既有发展模式的不同,都程度不同地运用法律和市场的手段来激发区域经济活力。即以环渤海经济区而论,山东原本的经济结构是重化结构,影响了发展质量,通过经济结构调整,将海洋和健康产业作为发展潜力最强劲的产业<sup>[4]</sup>;而内蒙古作为自治区,自然和生态资源十分丰富,战略性新兴产业和高技术制造业发展都很快;京津冀地区则随着雄安新区的建设,绿色经济发展亮点频现。但在这些发展亮点背后,无不发现地方立法在经济社会发展中的保障作用。必须注意的是,尽管亮点频现,但在区域环境治理上,立法仍成碎片化发展,缺少相应的合作立法机制。究其原因,除了地方经济转型的急迫外,尚未从合作立法上获得相应收益,其立足点仍是各地区的实际,这种实际处理的稳妥,虽足以缓解各种分歧,但对于合作机制的建立却产生却有弱化效果。只有在合作上有了共同的利益追求,各省市才会协调自己的观点,寻找合作的权威的建立,诚如边沁所言,合作“是一种服从的习惯和服从的倾向。习惯,指的是过去的行为;倾向,指的是未来。”<sup>[5]</sup>,如果说各省市碎片化的立法,只是对过去发展的检视和总结,那么建立良好的合作机制则是对未来的展望和期许。因此说,当地区立法的碎片化呈现碰撞之时,当各省区市认识到各地区的发展不是单纯的个别发展而是协同发展、相得益彰的问题时,也就是说“当他们认识到他们所能认识到的争论的真正原因时,调和的大门将会开的更大。”<sup>[6]</sup>地方利益法制化的壁垒才能削弱,协同发展的法治之途才能到来。

### (二) 区域经济发展的不均衡性造成地区立法的不公平性

环渤海地区包括北京、天津两大直辖市及河北、辽宁、山东、山西和内蒙古中部地区。这些地区尽管地缘相亲,人文相近,但是在经济发展上存在很大的不公平性,地区经济差异极大,对环渤海经济区的参与度也存在一定的差异性,一些省市因为近海,便有着很强的合作积极性,参与热情度高,而有些地区由于各种原因在参与上有一定的被迫性,在某些些合作上存在投机性。表现在生态环境治理上,虽说是出于本地区实际情况,但实际上在立法上就有着或多或少、或明或暗的地方保护性。即如京津冀三地都明确规定实行重点大气污染物总量排放控制,但由于三省市在对污染物排放总量上的地区因素考虑不同,就未能形成统一协调的防治体系。同时对大气污染物排放和控制标准的规定,北京市规定:“可以制定严于国家标准的本市大气污染物排放和控制标准”。天津市则申明“对国家大气污染物排放标准中已作规定的项目,可以制定严于国家标准的地方标准。”而河北省相应的法律草案则没有相关规定<sup>[7]</sup>。也从一方面说明了,相关省市在对于环境治理上尚未形成协同意识。

### (三) 合作机制的不灵活性造成了地区立法的不协调性

环渤海经济区尽管被经济学家誉为继珠江三角洲、长江三角洲之后的第三个“增长极”,但该经济区和其他两个经济区有很大的不同。表现在立法上,那就是立法主体的多元性。省级层面既有普通的立法权,也有区域自治的立法权;市级层面立法权限也不尽相同,沈阳、大连等市都有较大的立法权,而且都有着较为强势的话语权。比如京津冀对向水体超标排污的缴费标准以及惩罚力度就不统一,河北省规定“按照国家规定缴纳超标准排污费”,对不履行超标缴费规定的“可处以一千元至一万元的罚款”;天津市则规定“按照排放污染物的种类、数量加倍缴纳排污费”,对“违反规定的,由环境保护行政主管部门按照国家和本市排污费征收使用的有关规定予以处罚”,而北京则规定“由市或区、县环境保护行政主管部门责令限期治理,并处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款”。这些立法方面存在的差异,不仅削弱了区域执法的权威性,也造成了合作机制的不灵活,使得立法理念、立法动机和价值取向上有很大的不同,削弱了合作的诚意。在合作中,一方面要防止突破法律的授权,以符合本地区利益的方式去解释法律、适用法律,使法律地方利益化,同时以

警惕和不平静的眼光防范着相邻地区的发展;另一方面,要警惕地方法规的授权就是维护地区利益,推动地区利益发展,而缺少全局观点,不懂得协同发展。他们从狭隘的角度制定地方法规,恪守法律条文,影响了合作的灵活性。这种影响使任何合作的一方都不愿意做出牺牲,而做出牺牲的一方因得不到有益的救助补偿,也削弱了合作的积极性。最终使这种合作机制成了“一把漏雨的伞”<sup>[8]</sup>。

### 三、环渤海经济区生态环境协同治理的路径抉择

环渤海经济区生态环境治理需要立法推动,必须结合相应省市区的实际,通过法律制度安排以及利益补偿机制的建立,从多方面入手,协同协作,为环渤海经济区生态环境协同治理提供法律支撑。

#### (一) 必须建立一个权威性的环渤海经济区立法协商机构

环渤海经济区跨设区域广泛,地域特色多样,必须建立一个权威性的立法协商机构。“没有人能违背其意志而被保留在共同所有制中。”<sup>[9]</sup>随着环渤海经济区生态环境的协同治理,相关省市区必须打破一亩三分地的思维,朝着“共同所有制”的方向发展,这之中就需要一个权威的协调机构来维护和保障各方的利益,通过机构的立法技术的科学安排,确立议事机构的权威性,以保障各项协议的有效落实,这是因为“使法律执有制裁武器的,不是一个允约,而是附着一种庄严仪式的允约。仪式不但和允约本身有着同样的重要性,仪式并且还比允约更为重要。”<sup>[10]</sup>

建立权威的协调机构也有历史的因素和国家的考量。尽管各省市有历史的联系和国家层面的协调,但在一些权益上的混杂不清以及法律、法规的不尽统一造成协调不统一。环渤海经济区的合作并不是一种单纯的偶然组合,也不是根据契约而组成的联合体,而是国家层面的设计,很大程度上具有被动性。尽管有着历史上的密切联系,一些相邻相近地区也有着复杂的情节,但在心理归属上却又是顽固的。一些地方在制定地方性法规时,也在把相邻地区排挤出去,舍弃原本方便的合作,但实际上“没有这种合作,旧的社会秩序是不可能长期维持的。”<sup>[11]</sup>这也同样要求有一个权威的协调机构,来协调彼此的利益需求,以求得环境治理效益的最大化。

#### (二) 必须做出一个权威性的区域环境治理的科学安排

随着全面依法治国战略的实施,对于环渤海经

济区的环境治理,也必须从法律层面做出具体科学安排。这在很多方面都有体现,比如环境治理要建立信托制度,环境治理中的财产权利分派,要充分考虑合作方作出贡献的程度。为维护公正,这种贡献不仅包括金钱或相当于金钱的贡献,而且也包括推进合作所做出的牺牲的贡献。这是因为一些相对落后地区的发展离不开相对发达地区的支持,正是这种发展和支持才赢得了合作的最大效用,为彼此发展赢得了空间,诚如英国约瑟琳西蒙爵士所言“公鸡能够经营窝巢,因为它不必花大量的时间去孵雏。”<sup>[12]</sup>再如要建立法律补偿机制。对于合作中的问题必须通过法律补偿的技术性规定,来促进合作,以维护法治,而这种法律补偿机制,会有效防止地区权力的滥用,也有助于推进合作的稳健运行,最终激发其合作的内在力。只有对环渤海经济区生态治理做好科学的制度安排,只有合作的各方“知道利用什么方式能够在实践中把为建设这种社会所必需的一切条件结合起来。”<sup>[13]</sup>才能最大效用地推动合作的深入进行。

#### (三) 必须建立一个共享性的区域环境信息平台

随着大数据的发展,共享性的区域环境信息平台建设的作用也异常凸显出来。通过信息平台的建设,一方面保障了公民的知情权和监督权,有助于公民对政府的监督和环境治理的评价,增加公民的主人翁幸福感;另一方面,信息平台的建设有助于推进环渤海环境治理的协同治理。这让区域环境治理面临着更广泛的监督,更容易在接受监督的同时保证决策的民主性,改变或颠覆既有的合作模式,影响制度框架的深度构成,为合作的前景增加更多的不确定性。对这种不确定性,“仅从内部观察还不能达到这种认识,因为我们任何一个人都不可能具有全部的集体认识;因此,必须找出若干使这种集体意识成为可感知的外部特征。”<sup>[14]</sup>通过信息平台发布,对重大区域性污染源信息实施联合通报,通过共同立法的形式加强对渤海的利用和开发,建立降低水源污染和提高供水保障能力的水资源危机机制,以及地震、火灾等危机机制。同时,“博采众议以制律,先试后行以定法”<sup>[15]</sup>。信息平台的建设对共享立法经验,实现科学立法都有极大的益处,从而最大限度地发挥法律在环渤海经济区环境治理中的协同推进优势。

#### (四) 必须建立一个环渤海经济区生态环境治理救助机制

环渤海经济区生态环境治理的可持续性离不开

相应的救助机制的建立,这是因为一种很大的权力一经授予,它就有被滥用的危险。环渤海经济区的建立既然是由中央政府主导的,这里面自然就存在一定的强制因素,相应的个别省市区就有做出牺牲的盖然性,因此建立相应的救助机制就有很大的必要性。当合作方发生分歧时,要审核分歧是否符合规则的要求,同时至少具备以下条件:第一,理由是否正当。地区有加入合作的自由,但不能强制它加入合作却没有自己的话语权,不能仅仅把它作为合作的卒子,应保证合作的可持续性;第二,是否符合法律和国家政策的制度安排;必须要打破“一亩三分地”的狭隘发展意识,把分歧管控在制度安排范围之内。第三,审查是否符合自然公正。合作的公共利益是重要的,但保证合作地区利益的不受侵犯也是合作的公共利益。这种机制的另一种功能就是受损权利救济。“纸上的规定要化为法律的实践还需要一个过程。”<sup>[13]</sup>环渤海经济区的生态环境治理作为一个区域间的合作,必须重视对权利受损的救济。对合作的各方必须给与合理的期待,个别省市区对合作的措施无所作为,并不一定代表其反对这种措施,只能说其对这种措施有一个评估的阶段,必须对这种评估给予应有的尊重,允许对此产生的纠纷通过救助机制来实施,只有通过救助机制的建立,才能冲破地方利益羁绊,实现合作的共赢,推动环渤海经济区的商业与经济繁荣。

#### 四、结语

环渤海经济区的生态环境协同治理是一个战略性的问题,涉及政治、经济、文化等多重因素,既不能操之过急,也不能迟缓延宕。随着气候变化和环境恶化,必须重视生态环境协同治理对可持续发展和民众幸福的作用。环渤海经济区的生态环境治理必须更好地在搞好顶层设计的同时,更好地理解生产

资本、人力资本及自然资本的相互作用,<sup>[15]</sup>充分发挥相应各方的积极性,通过法治的手段推进生态环境协同治理的有效进行,并使环渤海经济区环境治理与京津冀协同发展、东北振兴战略以及海洋战略协同推进,梯次发展,形成良好的发展态势,只有将环渤海经济区的生态环境协同治理与其他国家战略纳入一体化考虑,才是对国家区域发展战略的正确理解,只有对全球化和数字化时代的博弈有正确理解,并积极应对,才能使环渤海经济区真正成为我国经济发展的“第三极”。

#### 参考文献

- [1] Brad Plumer. 气候谈判代表加时谈判达成协议使《巴黎协定》保持生机[J]. 英语文摘,2019(3):4.
- [2] 祝尔娟,鲁继通. 以协同创新促京津冀协同发展——在交通、产业、生态三大领域率先突破[J]. 河北学刊,2016(2):155-159.
- [3] 蔡守秋主编. 环境资源法教程[M]. 北京:高等教育出版社,2004:31.
- [4] 山东省委书记刘家义. 大胆使用“李云龙式”干部[N]. 新京报,2019-7-16.
- [5] 边沁. 政府片论[M]. 北京:商务印书馆,1996:220,223.
- [6] 孟庆瑜,刘显. 论京津冀环境治理的协同立法保障机制,见孟庆瑜主编. 地方立法与国家治理现代化[M]. 北京:法律出版社,2016:171.
- [7] 丹宁勋爵. 最后的篇章[M]. 北京:法律出版社,2011:229.
- [8] 梅因. 古代法[M]. 北京:商务印书馆,1995:148,151,177.
- [9] 丹宁勋爵. 法律的正当程序[M]. 北京:法律出版社,2011:291.
- [10] 欧文. 欧文选集(下卷)[M]. 北京:商务印书馆,1979:129.
- [11] 赵晓耕. 两宋法律思想的变革及其特点[J]. 河南省政法管理干部学院学报,2003(2):16.
- [12] 丹宁勋爵. 最后的篇章[M]. 北京:法律出版社,2011:193.
- [13] 任东来,陈伟,白雪峰. 美国宪政历程:影响美国的25个司法大案[M]. 北京:中国法制出版社,2005:64.
- [14] 迪尔凯姆:社会学方法的准则[M]. 北京:商务印书馆,2009:10.
- [15] Mark Cliffe: What Economists Still Need To learn. Project Syndicate Sep. 9,2019. L.

[责任编辑 王云江]

## A study on the rule of law in the coordinated management of Bohai economic rim's ecological environment

LI Qing-zhang<sup>1</sup>, ZHU Jia-qi<sup>2</sup>, LI Zi-ming<sup>1</sup>

(1. School of Humanities and Law, Hebei University of Engineering, Handan 56038, China;

2. Jeonju University: Jeonju, 561-756, South Korea)

**Abstract:** The issue that cooperative governance of ecological environment in Bohai Rim's economic zone riches strategic, which is relate to politics, economy and culture. It's sustainable developement not only needs to consider multiple interests, but also to set up corresponsding cooperation and rescue mechanisms throught legal means.

**Key Words:** Bohai Rim; ecological environment; legalization