

# 论区域环境治理及其体制机制构建<sup>\*</sup>

曹树青

(安徽省社会科学院 法学所,合肥 230051)

**摘要:**传统的以企业或项目为管理对象的点源环境治理与环境问题的区域化日益相悖,环保历史与现实理性呼唤新的环境治理模式,与点源环境治理相结合的区域环境治理体制机制亟待建立。区域环境治理是指以自然区域整体为治理对象的环境治理模式,分区治理和合作治理是其基本要求和特点;需要建立环境分区治理机制、区域环境整体治理机制、区域环境合作治理机制和区域环境管理体制,四者是有机联系的统一体;环境问题的特殊性要求按自然区域进行分区治理,每个自然区域必须作为一个自然整体进行治理,不同的自然区域以及自然区域内的各行政区域之间必须相互合作,实现区域合作需要建立有效的区域环境管理体制。

**关键词:**区域环境治理;点源环境治理;环境分区治理;区域环境整体治理;区域环境合作治理;区域环境管理体制;自然区域;行政区域

中图分类号:F062.2;F127

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)06-0090-06

近年来,雾霾已经成为区域乃至全国性的“气候现象”,从而成为万民心中之堵和群众新的“公敌”。区域性的大气污染范围广、扩散快,单靠行政区域的治理已经无济于事,必须建立统筹区域环境治理机制(汪恩民,2014)。同时,近年多地PX项目引发了系列环境群体性事件,这些群体性事件给我们多方面的警示,如环保信息公开不足、环境公众参与不力等,但更为重要的一点警示是:随着经济发展日益区域化,环境问题的区域性特点日益彰显,传统点源的项目、企业化环境治理机制日益受到挑战。新的环境问题催生新的环境治理理念和新的治理机制,即区域环境治理理念和体制机制。

## 一、传统点源环境治理的不足

我国几十年的环境保护实践基本上是点源环

境治理,这里的点源环境治理是指单纯以单个的企业或项目作为环境治理对象的环境治理理念或方式。这种局限于项目或企业的点源环境治理方式,源于经济发展的初期,即经济发展规模有限、环境影响有限的时期。但随着经济社会发展的日益区域化,这种治理方式的缺陷也日益显现:

第一,点源的项目、企业化的环境治理常常“只见树木、不见森林”,缺乏对环境治理的整体考量。在污染排放量的控制上,即使区域内所有企业都合法达标排放,但区域整体的污染排放很有可能超标,区域整体环境趋向恶化。究其因,乃为达标企业排放污染之和超过区域环境容量之和,区域整体环境污染趋重。从产业、企业布局来看,很多企业初期在项目选址以及空间布局上,没有从区域整体

\* 收稿日期:2014-09-18;修回日期:2014-10-29

基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目(AHSK11-12D315)“我国农村生态环境保护法律机制创新研究”

作者简介:曹树青(1970—),男,安徽青阳人;副研究员,法学博士,在安徽省社会科学院法学所工作,主要从事环境与资源保护法学研究。

角度考虑毗邻区域的环境利益和环境风险。例如,多地的PX项目事件,“已符合环保要求的PX项目当时虽已通过建设项目环评审批,但由于有关部门并未从大局上过多考量该项目对周边区域可能带来的环境影响,而最后海沧工业区发展与海沧新城建设之间产生了尖锐的矛盾”(张瑞丹,2009)。再如,把化工工业园建在江河流域附近或饮用水源保护区附近,都是在区域布局上缺乏精细规划。

第二,单个点源项目治理不能充分发挥区域整体环境治理的规模效应,效率低下。而对区域环境污染进行集中治理则能充分发挥治污优势企业、优势技术、优势设备的效率。

第三,在体制上,点源的以企业或项目为环境管理对象的治理模式,将企业等行政相对人作为主要的环境责任者,政府作为环境管理者的环境责任得不到体现和突出(赵绘宇等2007)。长此以往,企业只是被动地接受环境管理,没有积极参与环境治理的主动性;而政府则担当起环保的“大梁”,但法律又没有给予其与权力相称的环境责任。这样,在地方经济利益急剧扩张的背景下,环境利益被挤压,政府的环境执法相应的被“协调”,政府环境责任被“擦边”。

第四,在认识上,点源项目治理理念认为环境问题仅仅是科学技术问题,利用环保技术治理污染源、降低排放,就能全面解决环境问题,忽视了环境问题的区域性、累积性、复杂性和长期性等(肖显静,2007)。作为应对,区域环境治理应运而生。

## 二、区域环境治理概述

区域环境治理是相对于点源的企业、项目环境治理而言的,是以特定的自然区域或行政区域为治理对象的环境治理理念和方式。这里的自然区域是指特定的流域、自成一体的生态保护区、环境功能区等生态系统,以及自成一体大型经济圈。区域环境治理包括三个层面的内涵:

其一,区域环境治理是指以自然区域整体为治理对象的环境治理模式,区别于传统环境治理以点源的企业或项目为环境管理目标的治理模式。区域环境的整体治理理念要求环境治理以根据自然疆界划分的生态区域为治理对象,生态区域内的各环境主体(尤其是地方政府)必须依从和服务于生态区域的整体环境利益。自然生态区域的环境承载力、生态环境状况制约该区域的产业结构、生产

力布局以及生态保护和环境治理方式等。

其二,区域环境治理是分区环境治理。传统的环境立法,尤其是全国性的环境立法是针对全国生态环境保护的普遍性问题;而我国幅员广阔,从东部的江南水乡到西部的沙漠边陲,从北部的冰天雪地到南部的热带雨林,生态环境差异很大,普遍性的环境治理方式不可能被套用于各具特色的区域环境治理。因此,区域性环境治理要结合各地自然生态环境状况、经济社会发展状况、区域发展潜质等,实施有区别的、针对性的分区环境治理。

其三,区域环境治理是指自然生态区域内各行政区域(或称地方政府)为实现生态区域的整体环境目标而进行的环境治理合作,区别于传统环境治理以地方利益为局限的狭隘的地方环境治理。单个地方环境治理是一种内向型的区域环境治理,而地方政府间的环境合作治理体现的是一种开放型的公共环境治理。

上述三个层面的内涵相辅相成,缺一不可:自然生态意义上的区域其实质是个生态系统,而系统具有层级性,大生态系统(大自然区域)中包含若干小生态系统(小生态区域),按不同的系统实行不同的环境治理方式,其实就是分区环境治理。为了实现自然区域的环境治理目标,必须要求其治下的各小区域间进行环境治理合作,而每个小区域的合作行为是以实现小区域的整体环境利益为基本前提和依据的。

上述区域环境治理模式已经在我国很多区域实践过并取得了很好的效果。比如,2008年北京奥运会期间、2010年上海世博会以及广州亚运会期间,北京、上海、广州及其周边城市的大气污染联防联控的成功范例。当最近的雾霾来袭时,人们不禁怀念2008年的北京奥运期间的大气环境治理,然而,那时的区域环境合作治理(即区域联动或联防联控)是应一时之急,没有通过立法的形式建立长效合作机制。因此,奥运一过,这种区域联防联控便很难持久(胡印斌,2013)。可见,建设生态文明,亟待建立与点源环境治理相结合的区域环境治理体制机制。

## 三、区域环境治理体制机制的构建

区域环境治理理念正在逐步形成,在政策层面上很多部门和区域开始实践,甚至在某些领域开始立法。但是,这远远不能满足当前环境保护的现实

需要,我们必须构建一个完整的区域环境治理体制机制体系。与区域环境治理相对应,区域环境治理体制机制重点在于构建三大治理机制和一个管理体制,即环境分区治理机制、区域环境整体治理机制、区域环境合作治理机制以及区域环境管理体制。

### 1. 环境分区治理机制

国家层面的环境法律与政策针对全国性的环境问题,其指导性强,针对性弱,无法就特殊性、区域性的环境问题作规范性治理。而区域环境治理机制则是针对区域性的环境问题进行针对性的治理,即“一区一法”“一河一策”,根据不同的环境保护对象或区域实施分区治理,分类引导。环境分区治理机制应遵循区域环境治理的整体性和生态服务功能保护的系统性要求,通过法律机制规定环境分区的基本标准,明确分区依据和目的,规范不同区域的区域政策、绩效评价和政绩考核,规定严格的责任追究制度。

第一,建立流域整体治理机制。为保护不同的流域,1995年8月8日国务院为遏制日益严重的淮河水环境污染颁布实施《淮河流域水污染防治暂行条例》;2011年11月1日国务院颁布实施《太湖流域管理条例》;安徽也正将《巢湖流域管理条例》纳入2013年省人大立法计划,以改变传统的“九龙治水”的弊端。这些立法的共同点就是摒弃传统的以保护某环境要素为立法目的的做法,转而以某一区域的环境保护作为立法目的。

第二,建立生态功能分区、环境功能分区制度。为遏制生态系统退化趋势,改善生态服务功能,确保基本生态系统服务供给,国家将一些的重要生态功能区、环境敏感区和环境脆弱区等区域划定为严格保护的国土空间,通过法律制度的形式明确不同类型区域生态保护的重点和主要保护目标,通过法定程序实施生态系统重要性评价、敏感性评价以及脆弱性评价来确定生态保护的核心区域(高吉喜等,2012)。对不同区域的特殊环境问题实施特殊的治理,制定不同的环境标准,对环境问题严重的区域通过税收减免、信贷优惠等政策促进区域的环境改善。

第三,建立主体功能分区制度。环境问题的实质是发展问题(谭焕新,2009),当前我国经济社会发展过程中存在严重的不合理开发问题,比如:经济布局与人口分布不平衡,经济布局与资源环境不

平衡,空间结构不尽合理,生态系统整体功能退化和环境污染严重等。环境治理的历史告诉我们,除了末端治理和污染源控制之外,空间开发混乱是造成大面积环境污染和生态破坏的重要原因,因此,编制空间规划和加强空间管制成为控制污染和生态破坏的重要手段(耿海清,2012)。为了从根本上扭转生态环境恶化的趋势,促进人口、经济、资源环境的空间均衡,我国实施主体功能区划制度,“就是根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹谋划未来人口分布、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;确定主体功能定位,明确开发方向,管制开发强度,规范开发秩序,完善开发政策,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局(陈德铭2008)。”这种规划从空间开发秩序角度对国家不同区域的开发与保护做出统筹安排,生态建设和环境保护得到空前重视,其法律地位得到逐步提升,对国家开发和环境保护起到统领性作用。这种分区管理制度将对政绩考核、环境分割治理、环境地方保护等传统环保顽疾起到根治作用。

### 2. 区域环境整体治理机制

当前环境治理存在行政分割治理和点源分散治理的缺陷,严重违背自然法则,影响环境治理效率,而以自然区域为整体治理对象的区域环境整体治理机制有望打破这种体制缺陷:

首先,以一定的自然区域为整体,从整体治理的需要出发,对环境问题的产生、发展、迁移和转化等进行统一规划、评估和协调治理;从区域整体功能考虑,制定自然区域的环境治理目标和整体治理规划,规范自然区域和行政区域间的复杂利益关系和协调机制。为此,亟待建立区域环境规划机制和区域战略环评机制。2009年以来,环保部组织了针对我国五大区域(环渤海、海峡西岸、北部湾、成渝和黄河中上游能源化工区)的战略环境影响评价,其不同于项目环评,是从整个区域的政策、规划及计划层面上进行的环境影响评价,不限于单个项目,全面分析五大区域内的产业发展现状、趋势及关键资源环境制约因素,评估产业发展可能产生的环境影响和潜在生态环境风险(张瑞丹,2009)。

其次,以自然区域的整体环境治理目标和需求统领、制约各行政区域的经济社会发展与环境保护

的目标和措施。对一定的区域而言,其内部的某一项目可能不会造成环境污染,但如果10个类似项目扎堆进驻该区域就可能造成巨大环境污染。由于缺乏区域整体性的环境预防和治理措施(例如区域战略环境影响评价制度),环保部门只能在审批中放过每一个“符合条件”的项目,而不能防止10个项目扎堆造成污染(方东,2009)。因此,当前亟待建立区域整体治理机制,使决策部门能够依法综合考量整个区域的环境资源承载能力,进行合理的工业布局和城市规划。为此,应建立区域污染总量控制制度,使企业的排放受制于区域环境容量;自然区域内重大环境影响项目要实行相关行政区域联合会商制度;建立区域战略环境影响评价制度,对所有影响或可能影响区域环境的法律、政策和规划进行环境影响评价,在区域整体的高度从源头上预防生态破坏和环境污染。

再次,区域整体治理机制整合区域内分散的个体治理为区域集中治理,整合环境治理的技术、人力和设备资源,提高治理效率。如,区域内工业与生活污水集中治理,自然区域内的各行政区域共享固体废物、危险废物的运输、储存和治理设备,打破行政壁垒,实行市场运作等。2008年合肥市与淮南市签订《固体危险废物合作处理协议》,共同利用合肥市吴山固体废物处置中心。党的“十八届三中全会”明确提出“推行环境污染第三方治理”,即一个区域内的排污企业通过付费的方式把污染治理交给专业化的第三方公司来完成,实现治污集约化(朱德明,2013)。

最后,建立自然区域环境保护规划制度。环境保护规划是环境保护的重要手段和法律制度,但是,我国传统的环境保护规划都是以行政区域的环境保护为目标的,制定主体是行政区域的环境保护部门,规划对象是行政区域的环境保护,这种环境保护规划局限于行政区域,违背了生态功能发挥的系统性和环境保护的整体性要求。为此,我国亟待建立自然生态区域的整体环境保护规划制度,对自成一体的生态区域的生态与环境保护进行统一规划。建立该制度的目的在于确保自然区域生态与环境保护的系统性、整体性,防止环保立法碎片化。2011年3月31日,国务院讨论通过了《青藏高原区域生态建设与环境保护规划(2011—2030年)》,该规划涉及西藏、青海、四川、云南、甘肃、新疆6省(区)27个地区179个县,对这些行政区域的环境保

护规划起统领和制约作用。这种自然区域的环境保护规划制度不同于传统的环境保护规划制度,其适用范围是自成体系的自然区域,规划主体是超越行政区域的自然区域管理机构(如太湖流域管理局等)或国家环境保护管理部门(如环境保护部等);该规划的最大意义在于法律效力上,对其跨越的行政区域环境保护规划具有引领和制约作用,行政区域的环境保护规划必须依据和从属于自然区域的环境保护规划。

### 3. 区域环境合作治理机制

环境问题的整体性、跨界性使传统的按行政区域进行的分割治理暴露出“顾此失彼”或“按下葫芦浮起瓢”的弊端。大型生态系统下的各行政区域间或日趋一体化的大型经济圈内的各城市间,任何行政区域的单打独斗式的环境治理均难以独善其身,亟须各区域间的环境合作。广义的环境合作包括政府、非政府组织以及企业、个体之间的广泛合作,还包括政府各组成部门间的环境合作。此处重点讨论建立区域间的环保合作机制:

第一,建立区域间环境合作的组织机制。区域环境合作的前提条件是组建一个合作各方意志形成的平台,这个平台就是区域环境合作组织。合作各方在合作组织框架内进行民主协商、利益协调,作出统一行动的行为决策。2008年,苏、浙、沪三省市成立了环境保护联席会议,定期研究城市群区域的环境合作重大事项,审议、决定区域环境合作的重大计划和制度安排。类似的还有珠三角经济圈、长株潭经济圈等的区域环境合作组织。

第二,建立区域环境立法合作机制。随着经济社会一体化进程的加快,环境问题日益区域化,环境治理的区域合作成为当务之急,而实现这种合作的最大障碍源于区域内各地方立法不统一、不协调,甚至相互矛盾,地方环境立法呈碎片化状态。区域环境合作客观上要求区域内各方就共同关注的环境问题、共同的环境管理问题合作立法,协调立场,形成共同治理的合力。2006年辽、吉、黑三省签署了《东北三省政府立法协作框架协议》,开启了区域性地方立法协作的先河,其有利于减少区域间环境保护合作成本,有利于打破环保上的地方保护和分割(何勇,2013)。

第三,建立区域环境执法合作机制。区域环境治理的美好蓝图只有通过区域环境执法合作才能

实现。执法合作是区域内各方就区域共同面对的环境问题展开合作执法,合作执法依赖长效合作机制的建立:建立区域环境信息交流与执法信息通报机制,使环境执法合作有的放矢;建立区域环境监测合作机制,联合环境监测既可以获得真实、可靠的环境信息,也可以达到区域内各方相互监督、相互促进的效果;建立区域内重大跨界环境事故的联合执法、联合应急机制,事前联合制定应急预案和联合执法规程,及时相互通报重大环境事故信息,现场联合制定环境应急措施等,同时形成联合打击区域内跨界环境违法行为的常态合作。杭州、湖州、嘉兴、绍兴四地环保部门先后研究制定了《2008年杭湖嘉绍地区边界环境联合执法实施方案》和《杭湖嘉绍边界环境联合执法工作制度》两项制度,创新执法模式,积极建立区域间的环境联合执法机制(钱水苗等,2009)。

第四,建立区域环境保护资源利用合作机制。要实现区域环境保护一体化,必须整合环境保护相关的各项资源:建立区域环境信息资源共享制度,使环境合作有理有据,科学高效;建立区域环保科技资源交流机制,实现区域环境科技共享和优势互补,推行重大环保科技项目的研究合作;建立开放的区域环保市场,使节能市场、碳交易市场、排污权交易和水权交易市场在区域内初步建立,以创新和探索新型环保机制。2013年4月,长三角城市经协会市长联席会议发表《长三角城市环境保护合作(合肥)宣言》,宣言倡导构建区域环境保护体系,推动区域环境质量改善,提高区域环保科技交流水平,创新多主体参与环境保护模式,促进区域生态环境安全。

#### 4. 区域环境管理体制

我国环境管理多年来一直实行“统一监督管理与分级、分部门相结合”的环境行政管理体制,并在我国过去的环境管理中发挥了重要作用。但是随着环境问题日益区域化,这种体制在很多方面不适应形势的变化,亟待完善。按行政区域分级管理导致地方保护主义盛行,各行政区域的环境分割治理将自成一体的整体自然环境碎片化,违背自然规律,降低环境治理效率,对跨界性环境问题无以应对,对区域性环境问题的治理不能形成合力;分部门的环境治理体制导致“九龙治水”,部门利益盛行,不能形成统一的环境管理。区域环境治理必须

建立与之相适应的区域环境管理体制。

第一,建立以整体自然区域为管理对象的区域管理机构,并赋予其相应的环境管理职权。2011年8月国务院通过《太湖流域管理条例》,成立太湖流域管理机构,并赋予其综合管理太湖流域水资源分配、保护、开发、利用的权力,包括水资源管理与监督、流域防洪抗旱、水土流失防范、水文监测等各项行政职权。2011年巢湖管理局成立,地方权力机关赋予其综合行使规划、水利、环保、渔政、航运、旅游六大管理职能。

第二,理顺并规范区域环境管理机构与地方政府和地方环境管理部门的权责分配关系,以避免冲突和矛盾。区域管理机构重在管理跨界环境问题、区域共同环境问题,为区域整体环境治理作统一规划,统一分配环境容量,统一监督管理。地方环保部门更加熟悉实地情况,其管理内容和手段更具体,更具针对性和强制性,应赋予更多的环境保护执行权。

第三,建立自然区域环境管理与行政区域环境管理的协调机制。在明确区域管理机构和合理划分上述管理权限的基础上,建立健全区域环保协商机制,以联席会议、工作小组或联合宣言等形式,构建区域环境管理机构与地方各行政区域环境管理部门之间的交流机制,便于达成区域环境治理共识,提高治理效率。

区域环境治理的四个方面是有机联系的整体:环境问题的特殊性要求按自然区域进行分区治理,分类指导;每个特定的自然区域必须作为一个自然整体进行治理,摒弃分割治理的弊端;环境问题具有跨界性和共同性,不同的自然区域以及自然区域内的各行政区域之间,必须相互合作才能解决跨界性与共同性的区域环境问题;实现这种区域合作,就需要建立一个有别于传统管理体制的区域环境管理体制。区域环境治理是经济社会发展和环境问题日益区域化的必然要求,也是在点源环境治理的基础上发展而来的,所以,区域环境治理离不开点源环境治理,后者使前者落到实处,但是又受制于前者,二者相互依存,共同构筑环境治理的宏观框架和微观基础。

#### 参考文献:

陈德铭.2008.充分认识推进形成主体功能区的重大意义[EB/OL].中国经济网,(2008-07-20)[2014-08-15].

- [http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200707/11/t20070711\\_12127470.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200707/11/t20070711_12127470.shtml).
- 方东.2009.时评:战略环评缺失 污染事件难绝[N].中国青年报,2009-07-08(05).
- 高吉喜,等.2012.划定生态红线,保障生态安全[N].中国环境报,2012-10-18(03).
- 耿海清.2012.国外分区环境管理实践及其对我国的启示[J].环境与可持续发展(4):37-40.
- 何勇.2009.东北三省建立立法协调机制[EB/OL].人民网,(2009-12-02)[2014-08-15].<http://politics.people.com.cn/GB/14562/10497960.html>.
- 胡印斌.2013.雾霾治理,从区域联动到共同发展[N].法制日报,2013-02-18(007).
- 钱水苗,等.2009.跨行政区域环境联合执法机制的探索与思考[C].2009年全国环境与资源法学研讨会论文集:1187-1190.
- 谭焕新.2009.环境问题的实质是发展问题[N].学习时报,2009-12-24(06).
- 汪恩民,等.2014.浙江政协委员把脉雾霾 建言统筹区域环境治理[EB/OL].中国新闻网,(2014-01-16)[2014-08-15].<http://www.chinanews.com/sh/2014/01-16/5746876.shtml>.
- 肖显静.2007.从机械论到整体论:科学发展和环境保护的必然要求[J].中国人民大学学报(3):10-16.
- 张瑞丹.2009.中国启动五大区域重点产业战略环评[EB/OL].财经网,(2009-02-24)[2014-08-15].<http://www.caijing.com.cn/2009-02-24/110073259.html>.
- 赵绘宇,等.2009.污染物总量控制的法律演进及趋势[J].上海交通大学学报(1):28-34.
- 朱德明.2013.让第三方在污染治理中发挥作用[N].中国环境报,2013-12-06(04).

## On Regional Environment Governance and Construction of Its System and Mechanism

CAO Shu-qing

(Law Institute, Anhui Academy of Social Science, Hefei 230051, China)

**Abstract:** The point pollution source environment treatment traditionally by taking an enterprise or a project as management object is more and more paradox to the regionalization of environment problems. Environment protection history and its implementation rationality demand new environment treatment model. Therefore, regional environment treatment system and mechanism combined by point pollution source environment treatment are demanded to be set up as soon as possible. Regional environment governance is the environment treatment model by taking natural region unity as the treatment object, and subregion governance and cooperative governance are its basic requirement and feature. Therefore, the organically associated unity of the four schemes such as environment subregion governance mechanism, regional environment entirety governance mechanism, regional environment cooperation governance mechanism and regional environment management system is needed to be built. The particularity of environment problems needs subregion treatment according to natural regions. Every natural region must be managed as a natural unity. Different natural regions and each administrative district in the natural regions must cooperate with each other, and the realization of regional cooperation needs to build effective regional environment management system.

**Key words:** regional environmental governance; point pollution source environment treatment; environment subregion treatment; regional environment entirety treatment; regional environment cooperation governance; regional environment governance system; natural region; administrative district

**CLC number:** F062.2; F127

**Document code:** A

**Article ID:** 1674-8131(2014)06-0090-06

(编辑:南北;段文娟)