

区域生态协同治理法治化路径研究

李佳恺

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2024年3月18日; 录用日期: 2024年4月7日; 发布日期: 2024年5月17日

摘要

近些年来, 区域生态协同治理模式广泛应用于跨地区生态环境法治化建设实践之中, 并随着区域一体化进程的加快而优化发展。区域生态协同治理是以自然地缘空间为基础, 由不同行政区划的多元主体通过协商、联合、共建等形式保护生态的治理模式, 这就凸显了该模式下治理主体多元性、治理对象跨域性以及治理层次的网格化。以具体实践为导向, 不难发现我国诸多区域协同法治化治理缺乏协同立法、执法、司法完备的制度基础和机制, 导致协同治理难以深入推进和扎实落实, 这就需要在立法、执法、司法环节深入研究, 在实践中探索一条法治化治理区域生态环境的实践路径, 完善区域生态环境规范制度体系, 促使其形成法治合力, 确保协同治理由点及面, 筑牢生态保护防线, 实现区域协同治理纵深发展。

关键词

区域生态, 协同治理, 法治化路径

Research on Legalization Path of Regional Ecological Cooperative Governance

Jiakai Li

Law School of Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: Mar. 18th, 2024; accepted: Apr. 7th, 2024; published: May 17th, 2024

Abstract

In recent years, regional ecological collaborative governance model has been widely used in the practice of trans-regional ecological environment legalization construction, and has been optimized and developed with the acceleration of regional integration process. Regional ecological collaborative governance is a governance model based on natural geo-space, in which multiple subjects of different administrative divisions protect the ecology through negotiation, joint construction and other forms, which highlights the diversity of governance subjects, cross-regional

文章引用: 李佳恺. 区域生态协同治理法治化路径研究[J]. 法学, 2024, 12(5): 2939-2947.

DOI: 10.12677/ojls.2024.125419

governance objects and grid governance levels under this model. Guided by specific practice, it is not difficult to find that many regions in China lack the institutional basis and mechanism for coordinating legislation, law enforcement and judicial perfection, which makes it difficult to further promote and solably implement collaborative governance. This requires in-depth research in legislation, law enforcement and judicial links, and to explore a practical path for managing regional ecological environment under the legalization in practice. It improves the regional ecological and environmental norms and systems, promotes the formation of legal synergy, ensures that collaborative governance from the point to the surface, builds a solid ecological protection line, and realizes the in-depth development of regional collaborative governance.

Keywords

Regional Ecology, Collaborative Governance, Legalization Path

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

绿色生态环境具有典型的公共性、流动性与非排他性，近些年来面对大气污染、水污染等环境保护领域的突出问题，仅依靠以行政区域为单位的碎片化治理模式难以适应跨区域生态保护的发展需求，使得负外部性与外溢性极强的跨地区污染无法得到有效地防治，需要立足于区域一体化建设成果，探索出一条适合跨区域生态协同治理的法治化建设路径。2023年11月30日，习近平总书记在上海主持召开深入推进长三角一体化发展座谈会并发表重要讲话，他提出“先行探路、引领示范、辐射带动”这12个字要求意蕴深远，并提出“统筹生态环保和经济发展”的建设要求，为区域一体化深度推进指明了方向。在区域建设一体化建设进程中，各地政府采取协同治理方案去处理该区域内公共事务的做法日渐盛行，跨越行政区域建立生态治理协同发展规划不断涌现在区域法治化治理实践之中，并随着时代的演进与社会的进步而适时调整、与时俱进、探索发展。

在区域生态治理法治化建设实践中，由于各地区间的经济发展水平、政治文化环境、生态资源状况以及社会治理道路等方面存在显著分歧，导致区域环境协同治理遭遇各种困难与挑战，严重影响了区域协同治理的实效。如何克服区域协同治理面临的重重困难，京津冀、长三角、珠三角以及粤港澳大湾区等区域一体化的生动实践为生态环境协同治理提供了创新思路和行动范本，但同时也暴露出协同立法地位与效力不明、协同执法的权责不清以及协同司法的制度不完备等法治化制度建设领域的诸多问题[1]。完善生态区域治理的法治化路径需要我们结合生态环境法治建设现状，从协同立法、协同执法、协同司法三个维度深入研究当前存在的制度法规，提供区域生态环境利益保护最大化的制度建设方案，通过生态环境协同制度建设确保跨区域环境治理主体之间权责分明、风险共担、利益共享，实现区域生态治理专业化、科学化与法治化，不断提升区域协同治理水平，进一步深化地区协同发展优势，确保区域生态协同治理法治化机制长效运行。

2. 区域生态环境协同治理的范畴界定

2.1. 区域生态环境协同治理法治化的概念与内涵

“区域生态环境协同治理法治化”的概念蕴含了多重要素，探究区域生态环境协同治理法治化路径

必须从概念与内涵入手，概括分析出该机制的具体特征，进而分析和审视协同治理过程中暴露出的法律问题与困境，进而构建起跨区域生态环境协同治理的最优路径，实现该制度的实践与应用价值。下文将从“区域”、到“区域生态环境协同治理”、再到“区域生态环境协同治理法治化”，由浅入深、由点及面、由抽象到具体依次进行内涵阐释。

2.1.1. “区域”的概念与内涵

首先，我们先引入“区域”的概念，对于“区域”最早的概念界定出现在地理学研究中，地理学家认为区域是以空间展开为属性特征的有机集合体，特别强调区域的空间性、立体性及其自然属性。随着社会分工与交往日益复杂，区域由传统的自然概念逐渐向社会概念转化，社会学家认为由于社会分工的细化导致区域被分割为不同的行政地区，并且在融入政治、经济、文化等社会基因后形成的相对独立的复杂地域。从法学的视角来看，区域是以特定行政管辖层级为基础或因一定地缘关系形成的若干个行政管辖层级为标准划分的一个或多个地区单元的集合体[2]。综上，“区域”其实指的就是以自然地理条件为基础，以生态环境资源为要素且具有关联性与同质性的生态空间，是我们研究区域生态协同治理的前提和基础。

2.1.2. “区域生态环境协同治理”的概念与内涵

区域生态环境协同治理则是现代化发展的产物，其来源于社会生产实践。协同治理在本质上属于现代社会复杂社会关系的处理范畴，是指针对特定的公共事务，多元化的社会治理主体利用自身的发展优势进行平等协商，达成一致意见并确立其跨地区、跨部门、跨阶段的合作共建关系[3]。区域生态环境协同治理是指两个或多个行政区划范围内，以政府为主导的多元主体从解决区域生态环境问题为出发点，在平等尊重的基础上就区域生态环境问题进行沟通、谈判和妥协[4]，最终建立符合各方利益的协调治理制度体系。只有在区域内实现协调治理，才能克服和规避不同地区设置的行政壁垒、制度壁垒、贸易壁垒，实现区域生态保护的利益最大化。跨区域的生态环境协同治理机制符合社会发展趋势，以实现区域内整体的生态资源利益最大化为目标，实现各地区结构治理体系上的耦合与协作。

2.1.3. “区域生态环境协同治理法治化”的概念与内涵

区域生态环境协同治理法治化，是指将法律作为推进区域生态环境治理协同发展的重要治理工具，坚持在中国特色社会主义法律体系的框架内进行生态治理和环境保护。落实到具体的实践中，其通过协同立法确立其基本的制度依据，为协同治理提供完备的法律依据和制度前提，依靠国家强制力保障治理措施的顺利实施；通过协同执法突破地区保护的行政保护，实现行政执法行为的公正性、有序性与高效性；通过协同司法及时定分止争，为跨区域的生态环境纠纷提供终极性解决方案，便于化解跨区域疑难复杂争议，切实维护每一位社会主体的合法权益，为区域法治一体化建设保驾护航，开启区域治理法治化建设新阶段。

2.2. 区域生态环境协同治理法治化的实践特征

2.2.1. 区域协同治理主体呈现多元化

协同治理主体不局限于各行政区划的政府机关，而是将协同范围拓展至立法机关、司法机关、社会组织以及社会公众，从而形成多元化协商共建的新发格局。不同类型的社会主体参与生态环境的多元化的治理可以增强区域生态治理协同立法、执法、司法的科学性。不同主体的利益诉求不同，因此发现问题、审视问题、解决问题的视角和思路也存在显著不同。多角度、宽领域、多层次的协同治理模式有利于打破行政领域的垄断擅权，实现跨区域权力的制约与监督。在多元化协同治理体系下，政府应当成为协同治理的组织者和引导者，根据该区域生态环境保护建设现状，提出有针对性的治理方案，为区域生

态环境协同治理明确具体的治理措施。高能耗工业企业作为生态资源的消耗者与生态环境的破坏者，应当在各级政府建立的政策法规的范围内活动，严格约束自身的生产行为，并积极履行生态保护义务。社会公众与社会组织作为区域生态环境与资源的消费者，应当积极投身于生态环境治理，监督生态环境治理的实效。跨区域生态环境协同治理是一项系统性工程，需要不同治理主体结合自身特色，共同参与到环境保护治理之中，共建共享良好的区域生态环境。

2.2.2. 治理对象的跨域性

生态环境作为特殊的公共资源，是指在自然的主导下，由诸多资源要素共同构成的有机统一体，其不会因为行政区域的划分而割裂。正是源于生态环境在空间内流动性、关联性与不可分性，以及生态环境污染的连续性跨域性，决定了区域生态环境治理的系统性与综合性。某一区域内完整的生态系统均是由各子系统相互关联组合而成，各子系统的运转直接关系到生态环境整体的稳定性，与此同时，生态环境污染的负外部性特征显著，生态破坏的溢出效应致使跨行政区的环境治理效果受到限制。典型如二氧化硫等污染物排放所波及的区域除了需要各治理主体保质保量完成环境治理任务，还要求其领域整体环境问题承担积极责任。正是基于此，高质量完成区域生态保护与治理的任务艰巨，区域生态环境治理需自然区域内不同行政区划的各政府共同协同完成，才能保障治理责任得到有效承担。

2.2.3. 治理结构的网络化

区域生态环境协同治理需要建立起区域生态环境与自然主体之间相互协调、合作共赢的区域生态空间网络，实现区域内生态协同治理网格化治理。从各地区政府角度出发，协同治理网络是将区域内不同的政府部门和机构进行排列组合，合并串联成纵横交叉的治理网络。横向是指不同地区政府间以及同一政府不同职能部门之间相互协作，在生态环境治理领域强化共同与互信，通过协商、座谈等方式强化区域协同的紧密性与高效性。纵向上指不同级别政府间的协作，即中央与地方、地方上下级政府的协作^[5]，注重协作过程中上下级的监督机制。基于政府外部，要求重塑政府与企业间的合作关系，政府要加强与企业间的合作，为企业提供指导和政策支持，鼓励企业治理生态环境；要积极培育环保型社会组织，鼓励社会组织为环境协同治理提供技术、智力等支持；在实质上强调上下级政府的协调共建与监督机制，采取多种形式鼓励社会公众参与到区域协同治理的监督之中，切实保障其知情权与监督权，同时鼓励其建言献策，成为区域生态治理的践行者与领路人。

3. 区域生态环境协同治理的困境检视

3.1. 立法困境：区域生态协同立法缺乏顶层设计

从当前我国生态环境协同治理的制度规范体系来看，缺乏顶层设计做协同立法的规范指引是当前协同立法的突出问题，落实到实践中表现为协同立法的地位与效力层级不明以及缺乏中央层面的基础性法律进行一体化指引与约束。

3.1.1. 协同立法缺乏上位法依据

从《宪法》以及《立法法》规定的立法程序和效力层次角度分析，其将立法范畴现定于法律、行政法规、部门规章、地方性法规、政府规章以及其他规范性文件，但并未从制度层面认可区域协同立法的合法性和可行性，这就直接导致跨行政区域生态环境协同立法存在违法甚至是违宪风险。我国《宪法》规定，各级地方政府不能处理跨区域事务，仅能在本辖区内处理其公共事务，行使行政管理职权，并未设置区域协同治理的相关法律规定^[6]。这也就意味着在现行《宪法》规定的体系框架内，无法跨越行政区域形式立法权，制定跨行政区域的联合立法。随着京津冀一体化、长三角一体化以及粤港澳大湾区等区域一体化程度不断提升，区域间协同处理社会问题的需求无法得到满足，因此区域环境协同立法融入

我国立法体系的制度依据亟待出台，即在《宪法》以及《立法法》层面确立区域协同立法的合法性。

3.1.2. 协同立法需要基础性法律指引

任何一个领域实现法治化治理都需要从上到下确立其一套完整系统的制度规范，反观我国现有的生态环境保护领域的相关立法文件，在中央层面尚未确立一部具有指导意义的区域生态保护法律文件作为“顶层设计”，指导地区生态环境治理的法治化建设。尽管在近些年的立法文件中逐渐出现区域化环境治理的立法规定，诸如《环境保护法》在修订中新增区域联合机制的相关规定、《水污染防治法》在修订中新增重要水流域联合保护机制等规范内容，但是其规定在整体上偏向于原则性规范，对于区域生态环境保护不具有实际操作性和执行性，因此还需要在中央立法层面进一步确立区域协同的具体要求，避免协同立法的规范性文件成为“一纸空文”。对比效力层次较高的法律文件的原则性规定，各省份在联合签署行政共建协议、区域发展纲要以及区域生态保护一体化建设中规定了及其细致的实施措施。例如，在《长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境专项规划(2021~2035年)》中，明确提出：“深化太浦河区域生态环境应急联动合作机制，建立完善太浦河区域应对突发水污染事件应急联动工作机制和信息共享机制，开展跨区域应急联动，强化联防联控，共同防范和应对跨界环境污染。”该发展规划细致规定了区域环境联合治理的责任主体、联合方式以及权限划分等诸多方面的标准，具备较高的操作性和执行力，然而，由于在我国《宪法》中尚未确立该种制度规范的法律效力，因此在实际落实的过程中无法避免的出现因缺乏权威性而难以落实的被动处境。

3.2. 执法困境：区域生态协同执法组织协调不佳

区域生态环境协同治理在执法领域的问题集中表现在三个层面，即执法主体职责划分不明、执法依据制度规范不健全以及执法程序不完善。

3.2.1. 执法主体职责划分不明

首先，从执法主体角度分析，在中央和地方的指导下，区域生态治理一体化推进的过程中不断产生跨地区的协同治理主体，但是难以发挥其真实效用。以我国的长三角地区为例，在中央层面先后产生长江水利委员会、长江流域生态环境监督管理局以及华东督察局等联合执法组织，然而华东督察局和长江水利委员会在组织性质上属于地方政府的派出机构，不具备直接的执法权，难以直接参与生态污染联合防治工作，而长江流域生态环境监督管理局被国家赋予长江流域行政执法权限，但该执法权限与长三角地区各地方政府的执法权限交叉重合，在实际工作中遭遇各种地方治理壁垒，无法真正实现跨地区的联合性统一执法^[7]。长三角地区地方协同立法主要依托区域联席会议或协商座谈会展开，在会上各地区代表团深入交流，聚焦当前该地区存在的生态治理问题交换各自的意见和信息，对亟待解决的事项进行协商讨论与决策部署，但会议协商结果往往通过签署行政执法协议的方式进行，缺乏国家强制力的保障与约束^[8]，在具体的执法实践中难以形成有效的执行依据。

3.2.2. 执法依据制度规范不健全

其次，从执法依据角度分析，完备系统的执法规范体系是确保执法工作顺利进行的前提和基础，在规范执法程序、细化执法内容、指引执法方向的发挥着极大的作用。在我国区域生态治理协同执法体系中，对于同一地区、同一事项的认定和评价存在着悬殊的差距，具体体现在裁量标准、行为认定、处罚力度以及抗辩程序等诸多方面。较为典型的如长三角地区协调立法中颁布《生态环境行政处罚裁量基准规定》，尽管该准则的颁布为其他地区生态环境治理提供的示范，但其在“超标排放大气污染物”等生态违法行为的认定标准及处罚额度等细节方面仍然存在一定差异，无法实现权威性的统一，这将会给跨地区生态治理执法埋下制度隐患，进而削弱区域生态联合治理的建设优势。

3.2.3. 执法程序与执法考核制度不完善

从执法活动的程序制度角度分析,要想实现区域执法协同稳定推进与实施,必须在内部建立起完善的程序规范,其覆盖执法权限规范、执法信息规范、执法人员规范等与执法行为密切相关的行为领域。通过实践调研发展,区域环境治理协调执法活动并未得到实际开展,不管是所谓的“综合执法”还是“联合执法”,都是以“治理区域内环境污染”为口号,在小范围内组建执法小组进行阶段性、短期性执法活动,并未形成长期联合执法机制,各自的执法小组成员仍然难以突破其原有的地域管辖模式,在实际执法过程中仍然是不同地区执法小组各自行动的简单汇总。究其根源集中体现在两方面:其一,跨地区不同执法主体之间存在信息壁垒或信息鸿沟,无法实现真正的资源共享,不具备构建起执法信息共享联通机制,给联合执法造成极大的工作困难;其二,执法人员的结束水平和职业素养难以适应执法活动的需要。生态环境执法与其他种类的执法活动存在本质区别,其设计大生态环境监测、水污染防治、大气污染质检等诸多专业性、技术性工作,需要培养一批专业的执法人才队伍去完成执法事项[9]。

3.3. 司法困境:区域生态司法协作制度保障不足

随着区域治理法治化进程的不断加快,区域环境治理的专业性迅速提升,为了更好地发挥法律在区域生态保护中的积极作用,实现区域生态环境协作治理,需要注重司法协作在处理生态环境问题方面的实践与应用。基于当前区域生态治理司法协作的现状分析,我们不难发现其存在跨区域司法案件管辖权争议、司法协作范围不明确、司法协作程序不完善等困境。

3.3.1. 跨区域司法管辖不明确,缺乏相关法律依据

依据“程序法定”原则,司法案件的管辖权应当由法律予以明确规定,任何组织和个人不得任意变动管辖规则。在我国《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》以及《行政诉讼法》中均为对跨区域的生态环境纠纷规定管辖权问题,换句话说,跨区域案件的管辖权规范暂且处于空白状态,缺乏法律依据和支撑。我国当前的司法实践中,对于此类案件的处理采取集中管辖为原则,指定管辖为补充的管辖方案。集中管辖无法回避的问题就在于将跨区域案件集中于某一特定法院管辖,会因利益冲突造成管辖权争议频繁出现,不仅浪费国家的司法资源,同时降低这类案件的处理效率。指定管辖的核心在于法院内部对司法案件的分配和与协调,仅适用小部分案件,面对案件当事人众多且跨越不同行政区域的情况便难以发挥其指定意义。

3.3.2. 跨区域司法协作范围不明确,管理存在制度缺陷

对于生态环境保护治理的司法协同范围无法通过具体的规范性文件予以确认,这就让司法协同陷入“全都管”与“都不管”的制度误区,即将不应纳入司法协同的案件纳入其中,以及应当处理的案件互相推诿扯皮,严重影响司法工作的有序开展。实践中,部分地区将房屋拆迁过程中的土地资源争议案件全部纳入环境保护案件之中;部分地区将企业排污问题排除在水污染防治之列,这种“一刀切”的处理方案违背了司法公正的基本原则,成为区域环境协同治理的绊脚石。

3.3.3. 跨区域司法协作程序不明确,协作主体间缺乏联系

由于尚未确立跨区域统一的司法运行程序,不同法院在处理同一类案件的过程中就会出现裁量标准、取证规制、认定程序以及申辩程序等方面的差异,从而导致所谓的“同案不同判”。特别是涉及环境侵权类案件,其本身需要借助污染物检测结果、生态环境污染损害程度以及污染行为的责任分配等诸多认定程序得出最后的处理结果,如果不存在统一的司法协作标准,则很难确保案件处理的公平性和说服力。此外,跨域环境司法协作主体主要是法院与检察院进行协商合作,而与行政机关、环保组织、社会公益机构、公众等主体沟通与协作较少[10]。跨区域环境治理牵涉多方利益、覆盖多个现实领域,只有增进不

同主体之间的协作与沟通才能满足多方的利益诉求。

4. 区域生态环境协同治理的实践进路

4.1. 立法实践路径：确立协同立法效力，完善环保顶层设计

在优化区域生态环境协同立法的问题上，中央层面首先应当在《立法法》中确认区域环境保护协同立法的合法地位与法律效力，使区域协同立法从根源上摆脱违宪违法的制度困境。根据我国的立法体制的规定，应当以全国人大常委会通过决议的形式，修改我国《立法法》，对协同立法的事项予以明确规定。在其体系框架内增加有关区域环境治理立法相关的规定，或者通过授权立法的方式，基于特定地域的生态环境法治化建设需要，授予该区域制定地区法规的权限[11]。在有明确的上位法依据的前提下，制定并颁布国家层面的《区域生态环境协同治理法》，作为国家区域生态环境协同治理的顶层设计，指引各地区在其基本原则的指引下实施协同环境治理活动。在《区域生态环境协同治理法》中明确示列区域协同立法的目的，协同治理的范畴，协调立法的主体、权限、运行程序、运行制度以及事后评估与监督机制，为各地区展开区域生态环境治理做好指引性、方向性保障。

在地方层面，需要以中央颁布的《区域生态环境协同治理法》为依据和基础，结合自身区域发展特色与优势，细化中央层面关于区域生态环境协同治理的法律法规。具体来说就是遵循立法三要素，即合法性、民主性以及科学性。其一，遵循上位法的基本原则要求，落实到区域治理的规范化程序之中，确保区域内各主体法律地位平等，在法律规定的范围内享有权利、履行义务，公平承担各自权属范围内的责任，将协同立法的成果以法律的形式予以确认，增强协同执法与司法的权威性与守法主体的认同感，营造良好的法治协同治理环境。其二，各区域政府联合组建生态环境保护协同发展委员会作为其环境协同治理的决策与执行机构，在本区域内广泛征求各主体的建设发展意见，经过座谈会与听证会充分讨论，聚焦本行政区域内关于生态环境协同发展的争议矛盾，寻求符合各方主体利益的最优解决方案。其三，随着协同发展进程的不断深入，要与时俱进，适时完善本区域内的协同法规，及时修正区域内不适应区域发展规律的意识偏差，规范与制约执法、司法主体的行为，为执法协作与司法协作提供更为专业科学的制度基础和立法依据[12]。

4.2. 执法实践路径：强化执法人才队伍建设，共建多层次协同执法机制

全面提升区域生态环境治理协同执法能力，既需要上位法确认其执法的合法性与权威性，又需要强化自身的制度基础，结合本区域生态执法现状，不断优化执法方式方法，构建起执法信息互联互通、执法人员专业水平极高、执法程序目标一致的综合执法机制。依据《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》的规定，建议在联合治理区域建立一致独立的执法队伍，从而打破地区对于区域联合执法的干扰与控制，实现行政执法的独立性与公正性。然而，这种方案需要各区域投入巨额的人力、物力、财力成本，对我国当前绝大部分区域难以适用。因此，根据我国当前区域间联合执法的现状以及发展趋势，我们应当着重发展“省际横向联合执法模式”，即依托省级政府联合共建的形式实现区域联合执法。具体在实施过程中，省市两级政府应当建立起符合区域环境治理执法要求的工作体系和结构分工，明确其各自在区域协同执法中的权利、义务与职责；省级政府作为区域协同立法的核心，需要其发挥其协调与统筹作用，在各省份讨论与制定综合协调执法方案的过程中统一执法的标准和依据，强化纵向上下级政府以及横向不同政府部门之间的执法衔接，由浅入深，以点带面，推进区域生态治理协调执法朝着规范化、系统化、多层次的方向不断优化与创新。

- 1) 构建起信息共享交流平台，建立跨区域执法信息共享机制。

长期以来, 执法信息不对称、信息交流不对等始终是提升联合执法效率的巨大阻碍, 因此应当在协同执法体系优化的伊始共建信息共享平台, 由该地区不同省份的政府行政管理信息管理部门牵头, 以内部系统网站为基础, 拓展丰富多结点、宽领域、覆盖面全的信息交换渠道, 切实提升信息传递的及时性与高效性。

2) 注重联合执法人员培养, 全面提升其职业素养和业务水平。

执法人员的执法能力直接影响到执法成效的质量, 同时也制约着协同执法的效率。为综合提升联合执法人员的执法水平需要确立规范化的培训与考核机制。定期组织开展环境污染鉴定、水污染检测、大气污染防治等方面的技术学习和技术考核, 将其专业能力与年终考核紧密联系, 通过严格的监督与管理保障协同执法队伍的供给和优化。

3) 统一区域联合执法标准, 满足特定地区建设发展需要。

不同区域间的共建合作需要通过联席会议或协商会议的形式制定统一的执法规范, 尽可能的细化执法标准, 确保在同一行政区域内遵循相同的认定标准、检测标准、裁定标准以及监督标准。在这个过程中需要特别注意不要忽略地区间的特殊性, 坚决反对“一刀切”的懒政思维方式, 在矛盾的特殊性中把握矛盾的普遍性, 综合考虑联合执法区域内各地区发展情况进行动态调整和适度变通, 确保区域生态协同执法满足不同地区、不同阶段的实践发展要求。

4.3. 司法实践路径: 夯实司法协同制度规范, 构建司法协同联动机制

区域生态治理协同司法机制的推行需要有明确的制度规范做指引, 确保其司法行为“有法可依”、“有据可查”, 极大地提升司法公信力和权威性。基于此, 应当着重从以下三个方面入手, 切实优化司法协同的制度建设:

1) 明确司法协同的立法供给, 为司法协同指明方向

根据制定主体的差异, 立法供给分为中央层面、区域层面以及地方层面三个不同的范畴。首先, 在中央立法层面, 应当将司法协同制度落实到具体的基础法律中, 如在《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等基础性法律中设立专章规定区域生态环境治理协同司法的制度规范, 包括协同司法的目的意义、基本原则、实施措施、司法衔接以及程序规范等事项, 对于司法协同处理环境提供进一步细化和明确的指引标准。同时, 在国家司法指导性案例中增加司法协同治理环境的司法判例, 为区域司法行为提供全面、系统、科学的参考和示范。其次, 在区域层面应当注重协调各地区间环境治理困境, 在把握统一性问题的基础上突出各地区的独特环境特征, 求同存异, 互补互促。将生态治理领域的基础问题, 如环境破坏、生态污染、资源开采、非法猎杀等不同领域的问题进行类型化处理, 提炼争议焦点, 概括利益诉求, 归纳和提炼此类案件的裁判依据和标准, 在同一区域内尽可能保证协同标准连贯性与一致性。最后, 在地区层面应当以中央立法文件为指引, 以区域联合文件为基础, 建立符合地区环境治理利益的司法规则, 确保司法协同的逻辑自洽, 对司法协作事项进一步细化落实, 对司法协作的受案范围、管辖区域、调查取证规则等内容提供具体化制度保障^[13]。

2) 划定司法协同的管辖范围, 为司法协同厘定权责

清晰界定环境资源保护类案件的管辖范围, 形成以集中管辖为主, 指定管辖为辅的诉讼管辖格局。践行“以事实为根据, 以法律为准绳”的诉讼法基本原则, 根据区域生态环境与资源布局以及生态治理的现实需要, 设立专门的跨地区巡回法庭, 集中管辖处理跨区域的生态环境纠纷案件, 充分发挥专业化与专门化的审判优势, 增进区域间生态资源的系统性保护与综合性治理。

3) 增进司法协同的主体交流, 为司法协同构建联动机制

要想进一步提升生态环境治理的一体化程度, 需要不断增强协作主体之间的协作沟通与联系, 通过

定期召开的联席会议等方式,共同探索不同司法主体之间的衔接与配合路径。与此同时,需要构建起法院与公安机关、检察院以及相关司法机关的案件联动处理机制,针对生态环境资源类案件强化其监督与喜爱你接,围绕案件管辖、案件审理、案件裁判和案件处理形成完整的司法协作系统,满足跨域生态环境资源类案件司法协作的需求[14]。

5. 结语

随着中国特色社会主义现代化进程不断加快,科学技术融入社会生产的程度稳步提升,难以避免会出现生态污染、环境破坏、大气与水污染加剧等社会治理难题。区域生态治理协同发展是我国新时期走绿色发展道路的必然选择,只有在治理体制上打破行政壁垒,完善跨地区的深度互助合作机制,深化多层次、多维度、宽领域的共建共享发展理念,才能确保区域生态治理协同发展规划落到实处、走在前列。区域生态环境治理是区域法治建设变项序列中的有机构成要素,是区域治理的复杂有机体,实现区域生态环境治理的最终目标需要协同立法、协同执法、协同司法相互作用,相互补充,共同推进,从而为全民守法和法律监督提供完备的基础和保障。从当前我国建设现状来看,各地区生态环境治理协同法治建设均处于初始阶段,协同立法、执法、司法理念未能全部转化为实践,需要结合各地区的生态环境特征建立起一整套贯穿立法、执法、司法的制度规范体系,全面贯彻落实习近平生态文明思想的基本内涵,坚持以“最严格制度最严密法治保护生态环境”为重要抓手,全民推进区域生态治理法治化建设,让美好的绿色生态治理成果更好地惠及人民群众。

参考文献

- [1] 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, 35(7): 120-130.
- [2] 李旭东. 区域法治发展的“广东模式” [M]//公丕祥,主编. 区域法治发展研究(第1卷). 北京: 法律出版社, 2016: 64.
- [3] 赖先进. 论政府跨部门协同治理[M] 北京: 北京大学出版社, 201: 27.
- [4] 赵美珍. 长三角区域环境治理主体的利益相容与协同[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2016, 32(2): 1-7.
- [5] 卢青. 区域环境协同治理内涵及实现路径研究[J]. 理论视野, 2020(2): 59-64.
- [6] 苏苗罕. 地方政府跨区域合作治理的路径选择[J]. 国家行政学院学报, 2015(5): 57-61.
- [7] 周伟. 地方政府间跨区域治理碎片化: 问题、根源与解决路径[J]. 行政论坛, 2018, 25(1): 74-80.
- [8] 张健,张舒. 长三角区域环境联合执法机制完善研究[J]. 中国环境管理, 2021, 13(2): 119-126.
- [9] 王福强. 基层环境执法困境及其解释[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2019, 37(3): 68-77.
- [10] 赵树迪,周显信. 区域环境协同治理中的府际竞合机制研究[J]. 江苏社会科学, 2017(6): 159-165.
- [11] 刘松山. 区域协同立法的宪法法律问题[J]. 中国法律评论, 2019(4): 62-75.
- [12] 党秀云,郭钰. 跨区域生态环境合作治理:现实困境与创新路径[J]. 人文杂志, 2020(3): 105-111.
- [13] 李华琪. 长三角生态绿色一体化发展示范区的环境司法协作研究[J]. 法治现代化研究, 2021(4): 61-72.
- [14] 肖爱. 整体性协作: 区域环境纠纷解决机制的新视野[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2019, 25(5): 62-70.