

京津冀生态环境协同保护立法的基本问题

常纪文

(国务院发展研究中心资源与环境政策研究所, 北京 100010)

摘 要 京津冀生态环境的协同保护需要立法推动, 因此, 有必要制定《京津冀区域生态环境协同保护条例》或者《京津冀区域国土保护与整治条例》及配套的办法。在基本原则方面, 可建立一体化保护、以环境质量管理为核心、功能与用途管制、共同但有区别责任等原则。在监管体制方面, 可由国务院成立实体性的区域协同发展委员会。在制度机制方面, 可采取统一的环境规划、环境标准、总量控制、环评、监测与预警应急、生态补偿等措施。在法治架构方面, 要建立一体化的环境市场、信息公开、公众参与、执法监管等体系。该立法的制定要符合以下标准: 定位要精准, 立法目的要明确; 思路要清晰, 措施的层次要分明; 制度可实施, 协同的措施要实际; 原则要坚持, 采取的手段可灵活; 权利要公平, 赋予的义务要均衡; 实施可监督, 失职的责任能追究。

关键词 京津冀; 生态环境协同保护; 立法

中图分类号: D922.6

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252 (2015) 03-0027-07

The Basic Legislative Problems on Collaborative Protection of the Ecological Environment in Beijing-Tianjin-Hebei Region

Chang Jiwen

(Institute of Resources and Environmental Policies, DRC, Beijing 100010)

Abstract: The collaborative protection of the ecological environment in Beijing-Tianjin-Hebei region needs to be promoted by legislation, therefore, it is necessary to formulate “Regulations on the Collaborative Protection of the Ecological Environment in Beijing-Tianjin-Hebei Region” or “Regulations on the Protection and Remediation of the Land in Beijing-Tianjin-Hebei Region” and relevant measures. As to basic principles, principles about integrated protection, taking environmental quality management as the core, the regulation of usage and functions, common but differential liability are needed. With regard to regulatory system, a substantive regional collaborative development committee can be established by the State Council. Regarding system and mechanism, measures like unified environmental planning, environmental standards, total control, environmental impact assessment, monitoring and early warning and emergency response, ecological compensation should be taken. Concerning law framework, an integrated environmental market, information disclosure system, public participation system and supervision of law enforcement system should be established. The legislation should meet the following criteria—precise positioning; definite purpose of legislation; clear thinking; well-arranged level of measures; enforceable system, practical coordinative measures; sustainable principles, flexible methods; fair rights, balanced obligation; the implementation being supervised, dereliction of duty responsibility being investigated.

Keywords: Beijing-Tianjin-Hebei region; collaborative protection of the eco-environment; legislation

引言

目前, 我国的经济发展和环境保护进入瓶颈期, 京津冀区域的环境问题特别是大气污染问题尤其突出, 这严重制约了三地经济和社会的可持续发展。京

作者简介: 常纪文 (1971—), 男, 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所所长, 研究员, 研究方向为环境政策和法律。

京津冀协同发展是对现行分割式发展模式的绿色化突破,是对现行生活模式的绿色化革新,更是京津冀三地实现可持续发展的根本出路。为此,中央制定了京津冀协同发展总体规划纲要和生态环境保护与交通一体化专项规划。为了落实规划,应当按照法治模式的转型要求,建立发挥立法的作用^[1],用立法来实施规划的全新模式。

1 制定促进京津冀区域环境协同保护的立法体系

1982年《北京市建设总体规划方案》首次提出“首都圈”概念,提出了京津冀三地协同发展的理念。三地先后签订了以《环渤海区域合作框架协议》为代表的区域合作协议。特别是在近几年,三地在各领域签订了诸多促进环境保护、经济合作、交通合作等方面的双边和三边的合作协议。但因为协议针对政府,对社会、企业、个人不具有可实施性,导致其对政府也难具有可操作性。因此,推动京津冀生态环境的协同保护,还是需要立法来推动。

目前,我国理论上、逻辑上的环境法体系已经基本建立,环境立法进入以问题为导向的现实法制建设阶段。由于京津冀协同发展的起因和首要出发点是环境保护,因此有必要结合京津冀区域的实际状况和特殊需求,由国务院制定《京津冀区域生态环境协同保护条例》(以下简称《条例》)。首先,该条例可由环境保护部会同三地政府共同负责起草,成熟后由国务院审议并颁布。《条例》的结构应包括立法目的、基本原则、适用范围、基本政策、管理体制、生态建设、信息监测与共享、统一应急、保障措施、法律责任等。再者,《条例》的内容应当和现有法律法规相互衔接。最后,为了使《条例》所规范的内容得以有效实施,国务院有关部门和三地政府应联合制定并发布《条例》的配套办法,如《京津冀区域大气污染防治办法》、《京津冀流域污染联动防治办法》、《京津冀区域土壤污染防治办法》等。其中,《京津冀区域大气污染防治办法》应与已经出台的“大气十条”和《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》进行衔接;《京津冀流域污染联动防治办法》的制定须结合即将全面实施的“水十条”;《京津冀区域土壤污染防治办法》应考虑融合正在制定的“土十条”。

值得注意的是,习近平总书记在两会期间提出国土综合整治的事项,京津冀区域的协同合作,可以借

鉴2015年《河北省国土保护与整治条例》的立法经验,制定《京津冀区域国土保护与整治条例》,把水、海、气、湖、田、山进行一体化规范。

有“立”还应当有“破”。京津冀区域包括北京、天津、河北、石家庄、唐山、邯郸等具有地方立法权的主体,以往各自为政的模式导致多头立法和重复立法的问题较为严重,加上繁杂的部门规章和红头文件以及一些日益膨胀的行政管理措施,立法无用、规范冲突、执行混乱的情况触目皆是,情况令人担忧。鉴于此,建议有关部门将相关法律进行清理,将过去三地各级政府、各部门颁布的封闭自居、以邻为壑的制度予以破除;此外,相关部门还应当审查部门规章、地方性法规、政策规范、红头文件的可行性和效力,清扫妨碍环境保护工作的壁垒,整合并统一相关规定,从而实现法的科学化和系统化^[2]。

2 京津冀区域环境协同保护立法的基本原则

在基本原则方面,基于其特殊性,除了遵守《中华人民共和国环境保护法》规定的基本原则外,京津冀区域还可以在区域环境立法中建立以下原则:

一体化保护的原则。区域环境保护要立足于整体保护,坚持空间开发利用格局的协同发展。特别应当注重统筹海洋保护与陆地保护的协同发展,统筹资源节约与环境保护的一体化,统筹防治污染与修复生态的一体化,统筹小生态与大环境的一体化,以一体化为中心,在此基础上开展相关制度构建。

以环境质量管理为核心的原则。环境质量管理体系普遍适用于环境保护较为先进的国家,即以较高的环境目标为基础,按照区域的环境容量来确定排污总量和开发限度。但是,京津冀区域是大气污染、水污染严重的地区,环境容量明显不足,所以应坚持以环境质量管理为核心的原则进行环境现状管理。

功能与用途管制的原则。要区分环境的功能区,如区分生态涵养区与工业区,针对不同的生态功能区实行不同的准入条件。例如,风景名胜区的准入条件与一般工业区的准入条件不同,河北的准入条件与北京的准入条件也不相同。

共同但有区别责任的原则。首先,京津冀协同发展的环境保护责任,应针对不同的区域和行业实行共同但有区别的责任原则,例如,污染较重的省份,如河北省,应履行更多的节能减排义务;再如,发电、水泥、冶金等污染物排放较大的行业应承担更大的减

排责任。其次，有责任还应有补偿，即在责任分配的基础上创建生态补偿与经济帮扶机制，如建立对河北省白洋淀、张北防护林工程的生态保护补偿制度。此外，应制定一些资源节约、环境友好的政策，引导人们形成绿色的生活方式，强调社会和公众的节能减排责任，如倡导公交优先，采取统一的交通管制措施，协调的预警和应急机制，统一油品质量标准等。

3 京津冀区域环境协同保护的监管体制

要协调京津冀三地之间的利益关系，须建立有效的领导和协调机制，改革管理体制，以释放新的活力，提高整体效益。我国的监管体制侧重于对各行政区域和行业的监管，然而这并不利于发展模式和生活模式的转变，所以，必须向既监管行政区域，又监管跨行政区的大区域模式转变。鉴于此，可以改变目前存在的临时性协调领导小组的性质，由国务院成立专门的区域协同发展委员会，并以此委员会作为全国区域协同发展的领导和协调机构，此外，可在委员会之下设立隶属于环境保护部的区域环境保护办公室。此类创新将为长三角、珠三角的管理体制创新提供借鉴。

4 京津冀区域环境协同保护的法律制度和机制

在法律制度和机制方面，要建立统一的环境规划和环境标准，并采取总量控制、环评、监测与预警应急、生态补偿等措施。

4.1 统一的环境规划

环境问题所固有的区域性特点决定了必须实施区域环境规划，只有严格、科学、合理、统一的规划设计才能协调各方利益关系，才能保障环保协同发展的有序进行。区域环境规划不单是制定科学方案的过程，还是涉及各方利益平衡的博弈过程，故而，京津冀协同发展环境规划不能单纯依靠区域协调，更需要强有力的协调和规划机构作为组织保障，所以，可以借鉴和参考三峡工程建设委员会的管理经验，在中央人民政府的领导下，成立专门的京津冀协同发展委员会作为区域协同发展的领导和协调机构，负责包括制定统一的环境规划在内的领导和协调工作。此外，委员会应会同相关人民政府，根据区域经济社会发展和环境承载能力，提出重点环保任务和措施，制定统一的区域环境规划，优化区域内经济布局，统筹区域内交通管理。

实行微生态循环与大格局相统一。生态环境保护

是京津冀协同发展的目标之一，也是京津冀区域共同的责任。微生态循环是指京津冀区域中部分地级市、县都该有生态建设地，如北京的通州、密云、昌平、顺义、平谷都有很多风景名胜区，都要加强微生态保护；2014年3月1日起，天津市正式批准山地、河流、水库和湖泊、湿地和盐田、郊野公园和城市公园、林带等六种区域为永久性保护生态区域；河北在完成节能减排任务的基础上，也要加强生态建设，而京津冀协同发展规划，也重点提到了保护河北白洋淀水量。大格局是指在环京津冀周边地区修建一大片防风固沙林，对此已形成了初步的规划方案。比较而言，京津冀区域土壤污染没有南方严重，突出的是大气污染和水污染，因为大气和水有更强的流动性，因此更需区域合作。鉴于此，制定京津冀区域统一的生态修复方案，设立京津冀生态红线区，以此提高环境容量相当必要。

在进行京津冀协同发展环境规划时，三地应当共同以问题为导向，并寻求解决的方法，设计具体的措施时，切忌“同床异梦”各有想法，如北京着重环境保护，天津则希望成立副中心，河北却着重于发展经济；另外，规划还应层次分明，做到逻辑清晰、井然有序，明确国家如何统筹、京津冀如何落实、任务如何分配等。

4.2 统一的环境标准

统一的环境标准是区域环境保护协同治理的必要前提，新修订的《中华人民共和国环境保护法》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，这为京津冀区域统一环境标准提供了可能。首先是统一污染物排放标准的问题。在环保协同发展过程中，如果污染物排放标准不统一，会出现“我保护、你污染”的尴尬局面，这既不符合区域责任公平的要求，也将增加监管的难度^[3]，因此，为了促进各地协同治理日益严峻的污染问题，统一三地的污染物排放标准势在必行。目前，北京和天津已经形成了较为完整和严格的环境标准体系，而河北制定的地方环境标准相较于前二者则存在总量偏少、发展滞后的问题，且河北省本身环境历史欠账较多，环境问题较为严峻，统一排放标准则意味着更为严格的环保要求，故而，河北可能无法顺利施行该方案。面对这种情况，中央和北京市应适当出资对河北省予以支持，以逐步实现三地排污标准的统一；其次是统一环境质量标准的问题。目前京津冀适用的环境质量标

准均为国家标准,并无差别,但现实的环境问题要求三地制定更高要求的环境质量标准,故而,建议由环境保护部制定严于国家标准的京津冀区域环境质量标准。

4.3 统一的区域总量控制

为了改善整体环境质量,达到环境质量标准的要求,应当实施区域总量控制制度。总量控制包括水量的总量控制(工业)、区域煤炭、石油使用的总量控制、污染物排放总量控制。故而,首先要统筹考虑整个京津冀区域的环境容量,然后进行三地排污指标的分配。通过总量控制制度,可以倒逼企业使其节约资源和清洁生产,开展节能减排行动,并促进排污权交易市场开展交易。

京津冀区域有一个首都、两个直辖市、三个省级行政区,独特的“一二三”现象为世界罕见。随着这一区域的人口、车辆、建筑的不断增加,环境承载力也不断加大,故而,三地首先都要加强对自身环境容量和资源承载力的研究,并根据环境容量,确定未来的产业发展方向。

4.4 统一的环境影响评价

统一的环评包括统一的政策环评与统一的规划环评。新修订的《中华人民共和国环境保护法》第14条规定“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策,应当充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见”。这一条款虽未将政策环评的内容明确写入,却赋予其具体实施和深化的空间。政策环评是政策制定和实施的有机组成部分,在推进京津冀生态环境协同保护的过程中必将出台诸多与环境相关联的政策,所以,我们应当领会并贯彻《中华人民共和国环境保护法》的精神,在政策制定时预先制定出多个政策方案,比对可选方案并预测对区域内社会、经济和环境的影响,最后再进行优选。

规划环评是《环境影响评价法》规定的一项重要法律制度,在促进产业结构调整和优化城市总体规划中起着至关重要的作用。统一规划环评实质内涵为环评会商制度。编制机关在编制区域内对可能造成环境污染和破坏的项目规划时,应当同时进行环境影响评价,并与区域内有关部门进行会商,将会商意见以及采纳情况作为规划环境影响评价文件审查和规划审批的重要依据。

4.5 统一的监测与预警应急

预警和应急是完整的污染防治体系中的重要环节,京津冀区域应当建立协调的重污染预警会商(建立在监测数据基础上)和应急响应机制,通过加强监管和完善配套设施,实行区域内统一预警,实施联动应急响应并强化应急责任追究。鉴于此,首先应搭建区域内的信息共享平台,共享监测和预警信息。其次应建立包括网络在内的多种信息发布平台,用于发布预测和预警信息。再者当预测到区域重污染风险性较大时,区域内各相关部门要积极会商、统一启动应急预案、联合应对重污染事件。

4.6 统一的生态补偿

京津冀生态环境协同保护,权利应公平,义务应均衡,应坚持针对不同的区域和行业实行共同但有区别的责任的原则,即污染重的地区 and 行业要承担更大的责任,履行更重的节能减排义务。

此外,京津冀协同发展应当统筹考虑三地的要求,均衡发展,实现三赢。均衡发展要讲究边际效益,北京与其花费7600亿元治理大气污染,不如利用一部分资金以生态补偿的方式支持河北生态经济,促使河北工业转型。

京津冀区域开展生态补偿立法的主要目的是保证区域之间发展权的平等性。具体的法理基础是,谁受损谁就应当得到补偿,包括财产权、健康权、生态权益和发展权;谁受益谁就应予以一定的补偿。生态补偿立法有助于使生态补偿制度化,是国家治理在生态文明建设方面的具体体现;生态补偿是对现有管理模式(条和块)的调整,是联系区域生态文明建设的一条纽带,有利于提升区域和流域的整体发展;生态补偿有利于因地制宜,有助于区域调整自己的产业结构和发展模式,以实现区域公平、发展公平。故而,建议在《中华人民共和国环境保护法》的指导下,制定《京津冀生态补偿条例》,并由各部门、各地方政府制定实施细则。

目前,在京津冀区域建立生态补偿制度有以下难点需要攻破:一是各区域因其利益不同难以达成共识;二是生态建设与污染防治的机制不统一,各种类型的补偿核算和方法也不统一;三是生态补偿既应包括区域层面的宏观补偿,也应落实到具体的项目上,但是如何协调此二者的关系仍待研究;四是征收的标准和

补偿的标准,尤其是市场化方法的征收与补偿标准难以确定;五是生态补偿如何与其他转移支付相结合仍待解决;六是区域生态补偿的形式是否一定要以货币的形式予以实现,产业转移、提供商机在区域协同发展是否可以纳入区域生态补偿的形式中去仍未可知。

4.7 约束与激励并重的机制

在约束方面,要把环境保护作为一个重要的市场门槛来限制工业发展。在激励方面,环境保护应推进其产业化发展,不能让其成为一个只投入却无产出的领域。近几年,我国环保产业快速发展,但总的来看,我国环境保护产业占GDP的比重还是很低,这说明大多数企业的环境投入的产出较低。而在发达国家,环境保护产业占GDP的3%左右,这说明我国的环境保护产业具有很大的发展潜力。因此,京津冀区域应当通过税收、贷款、考核奖励等激励措施,推进环境保护的专业化和市场化,提高环保产业的产出,加强地方环境保护的积极性。

5 京津冀区域环境协同保护的法治架构

在法治架构方面,要建立一体化的环境市场体系,建立统一的信息公开、公众参与、执法监管体制,形成京津冀区域的区域共治。在国家治理体系建设和治理能力现代化的背景中,“共治”是管理公共事务的有效手段,是政府还政于民的过程,也是国家权力向社会回归的体现^[4]。共治的结构是多元的、自主的,与分工合作是互为补充的,公民、法人以及其他社会组织在共治结构中都发挥着重要的作用。环境保护是典型的公共事务,故而,应当采取各方共治措施予以管理和保障,建立各方共治机制是应有之义。基于目前我国社会组织发展还不健全的现状,可以考虑以政府为主导,鼓励公民和各类机构在不同领域从不同程度逐步参与到京津冀环境保护共治工作中来。如企业对环保产业及绿色投资进行管理决策,居民生活方式向低碳化转变,召集代表参会表达意见、共同监督政策的制定过程等。各类主体广泛参与、积极互动有利于克服单一部门权力扩张、视野狭窄的弊端,有利于统筹利益相关方的权责平衡,最大限度地发挥监督、制约及共治的力量。

5.1 环境保护产业的一体化

目前,我国环境污染主要是区域性和流域性的大

气和水污染问题,而区域性和流域性问题需要通过集中、科学化和专业化的办法予以解决。在京津冀一体化过程中,应当对现有的工业园区进行优化,大力推进水污染的集中处理,推进大气污染的专业化治理。环境污染专业化治理应当引入第三方机构,走市场化治理道路,通过统一环境标准、治理方法、环保验收,既可以减轻污染企业的费用支出,也可使第三方治理单位有利可图,以便真正发挥区域和流域环境改善的作用。

自2008年哥本哈根气候变化会议召开以来,中国的大气和水的治理标准越来越严格。为了节能减排,中国单位GDP能耗强度要下降40%~45%,由此,企业的环保投入增大,经济收益减少,为了扭转这一局势,必须做强环保产业。京津冀区域应当通过将环保金融与环保产业相结合,将环保产业与社会资本相结合,为环保产业创造机会;此外,还应当通过税收、贷款、考核奖励等激励措施,推进环境保护的专业化和市场化,提高环保产业的产出,推动地方加强环境保护的积极性。

推进统一的排污权交易及水权、水价改革。在京津冀区域存在很多污染物相互叠加污染的现象。因此,应当推行两项市场改革:一是积极推行大气污染物排污权交易制度,如氮氧化物、硫化物等的排污权交易,通过市场化、专业化的手段减少区域环境污染。同时,河北作为重污染地区,节能减排的潜力最大,通过节能减排指标所获得收益的机会最多,因此排污权交易还有利于激发河北地区的环保积极性。二是加强水权与水价改革,将环保成本内在化,通过价格递增机制来鼓励节水,这一措施是市场经济条件下推动可持续用水的有效机制,是在控制全社会用水总量条件下实现水资源优化配置和用水结构调整的必然选择。

5.2 信息公开一体化

环境信息公开是公众参与和监督环境保护的基础,是促进环境决策科学、合理,改善环境质量的武器。只有充分保障公众对环境信息的知情权,公众才能有效地参与到环境保护工作中。环境信息公开一体化主要涉及公开主体和公开内容两个方面。

首先是公开主体。依据《中华人民共和国环境保护法》的规定,环境信息公开主体是国务院环境保护主管部门、省级以上人民政府环境保护主管部门、县级以上人民政府环境保护主管部门以及其他负有环境保护监管职责的部门,如农业、交通、水利、公安、

军队、国土等。由于信息牵涉诸多部门，因此信息公开的主体之间应当做好协调工作，确保公开信息准确性和统一性，否则会给社会带来困扰并影响政府的公信力。另外，仍基于上述考虑，应当对区域内部分环境信息的发布主体进行限定，如重要信息由负责区域环境保护监督管理的机关予以统一发布。

其次是公开内容。《政府信息公开条例》、《中华人民共和国环境保护法》和《环境信息公开办法（试行）》都对信息公开内容的范围做了规定，但这些规定并不排除其他的法律法规以及规章制度中更广的公开信息范围，故而，面对京津冀严峻的环境问题，三地可协商共同编制更宽的可公开信息清单或编制不予公开信息清单，保证可公开信息内容的统一。

5.3 公众参与的一体化

环保事业是一项典型的“公众事业”，国内外经验表明，发现和解决环境保护问题需要广泛的公众参与和社会支持，如果说京津冀一体化离不开强有力的领导体制，那么公众的参与和监督也是必不可少的。公众监督对保证企业守法、促进地方政府切实履行监管责任非常重要。故而，京津冀区域应当建立统一的交叉检查执法机制，北京检查河北、河北检查天津、天津检查北京，此外，还应邀请人大代表、政协委员和 NGO 组织参与监督，如河北省已出台了《河北省公众参与环境保护条例》，鼓励公众监督地方政府是否重视履行法律监管职责，是否对企业严格执法，建议北京、天津也出台相应条例。另外，还应建立支持公益诉讼的机制，在司法上采取公益诉讼的方式与京津冀一体化中出现的环境违法行为作斗争。

5.4 监管执法的一体化

一体化的监管执法需要一个跨区域的统一监管机构，并在此基础上建立配套环境保护联合执法机制。在一体化监管方面，应当在一个牵头机构的协调下，建立区域内环境保护及其相关部门的联席会议制度和联合执法机制；在统一上级机构的领导下，各行政区域还应建立统一的联动执法核查机制、统一的跨界环境污染纠纷处理沟通和协调机制、统一的上访调查处理程序和联合调查机制；对存在的问题和获取的信息，应当建立统一的信息公开与发布机制；各行政区域之间按照统一的要求，建立相互衔接的机构职责体系；对发现的违法现象，应当按照法律规定公开透明地予

以处理，在区域内形成严格执法的氛围。

在联合执法方面，一体化监管制度建立后，可以从以下几个方面加强区域联合执法：第一，完善区域信息网络。通过建立区域环境管理信息共享网络平台，使区域内环境保护部门及其相关部门实现在网上实时发布、查询、通报、协查企业违法排污等信息。第二，统一区域执法标准和尺度。执法标准和尺度的不统一极易造成执法风险，区域内各方应通过协商并统一相关执法的规章制度和管理措施，形成一致的执法标准和尺度。第三，共同加强队伍建设。区域内的单位可以互相派员进行短期学习和交流，在业务上取长补短、共同提高。第四，进行联合督查和相互督查，在发生污染事故时，发挥其他行政区域的监督作用，使联动监督得到落实^[5]。

6 京津冀区域环境协同保护立法的评判标准

评判京津冀区域环境协同保护立法质量的优劣，可以用以下几个指标来评判。

6.1 定位要精准，立法目的要明确

京津冀协同发展理念已提出多年，但一直未能实现。近两年，雾霾天气及区域生态环境恶化引起了社会的广泛关注，在中央的协调、督促下，强力推动了京津冀一体化的发展。毋庸置疑，环境保护应成为京津冀协同发展需要解决的首要问题。京津冀协同发展环境保护立法应明确两个方面：一是协同发展既不能成为地方盲目发展非环境友好型经济的借口，也不能成为地方扩展房地产市场的借口，更不能成为地方盲目扩展工业园区的借口；二是应明确谁跟谁相协调、谁跟谁协同发展的的问题。一般认为，北京作为国家首都和政治中心，京津冀协同发展应该以北京为核心，要与北京相协调。与此同时，环境保护还要注意体现整体性。

6.2 思路要清晰，措施的层次要分明

应明确要解决什么问题，采取哪些措施，使用什么方法。切忌“同床异梦”，避免在同一个规划下各自为政，如北京注重环保，河北却更多地关注经济发展。层次分明应做到逻辑清晰、井然有序，明确国家如何统筹、京津冀协同发展如何落实、任务怎样分配、各级怎样配合等问题。另外，要找准突破口和创新点，以便整体推进措施。

6.3 制度可实施，协同的措施要实际

京津冀协同发展中环境保护措施应当有可实施性、可监督性。国家出台了《大气污染防治行动计划》，相关部委进而也出台了《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》。国家即将出台“水十条”，因此，建议参照这一模式，出台京津冀区域协同发展的环境保护工作具体实施细则，从而使京津冀区域生态环境保护整体方案与“大气十条”、“水十条”相衔接。与此同时，方案与措施要具有针对性，应明确京津冀各地的具体问题及这些问题在全局中的地位和作用。

6.4 原则要坚持，采取的手段可灵活

京津冀协同发展必须疏解北京的非首都功能。北京作为首都，有着诸多其他地区无可比拟的优势，如教育、医疗。因税收的诱惑使得北京市政府不愿大型国企外迁，北京市市民不愿放弃北京户口到外地就业等。鉴于此，可以采取一定期限的分税制，使北京市政府愿意放弃部分企业，同时采取双户口待遇，使北京居民愿意随企业外迁。由此，北京的环境城市病可以得以缓解甚至解决。

6.5 权利要公平，赋予的义务要均衡

区域和行业间权利与义务的公平与均衡主要表现在：重污染地区 and 行业要承担更大的责任，履行更重的节能减排义务；部分治污措施应协同化，例如，仅北京限排是不足以治理机动车污染问题的，京津冀区

域在统一油品质量的基础上，可统一限排、统一限行。此外，应建立生态补偿制度。北京经济条件比较发达，在其发展过程中，无疑消耗了大量的资源、排放了大量的污染物，对周边生态产生了或多或少的影响，所以北京市应该给予河北资金或技术上的支持。值得注意的是，京津冀协同发展中的生态补偿不能变成单纯地给钱，措施的采取应注重互惠。

6.6 实施可监督，失职的责任能追究

规划的实施必须要有监督措施，而且仅由政府监督是远远不够的，必须发挥区域之间政府和公众的监督作用。监督要以责任能追究为基础，即追究污染企业和不重视环境保护的地方党委和政府的责任。

综上所述，京津冀一体化立法应当会在不久的将来提上议事日程。该法的制定也会实现上述目标。

参考文献

- [1] 张维. 代表委员热议京津冀一体化治污三地环保标准立法执法亟待统一[N]. 法制日报, 2015-03-12.
- [2] 汪红, 蒋桂佳. 京津冀立法也需“一体化”[N]. 法制晚报, 2014-04-04.
- [3] 孔令彬. 京津冀治霾加快一体化将统一环保立法监管标准[N]. 今晚报, 2014-07-13.
- [4] 武红, 常纪文. 建立共治平台推进京津冀环保一体化[N]. 经济参考报, 2014-08-07.
- [5] 常纪文, 汤方晴. 京津冀一体化发展的环境法治保障措施[J]. 环境保护, 2014, 42(17): 26-29. (责任编辑: 李晨曦)