

从协调到协同：跨区域环境治理中的监管体制改革与路径

——基于万达开川渝统筹发展示范区视角

唐学军^{1*}, 陈晓霞²

(1. 四川文理学院四川革命老区发展研究中心, 四川达州 635000; 2. 四川文理学院党委宣传部, 四川达州 635000)

【摘要】 区域环境协同治理理论可为跨区域环境监管体制改革提供重要理论支撑。在政策和法律法规的推动下, 近年来我国跨区域环境治理取得了一定成效, 但是仍存在中央与地方权责划分不明, 跨区域环境监管缺乏权威性, 环境监管垂管制度改革不彻底等问题。现有机制无法有效支撑地方政府开展跨区域环境监管和深层次的环境协同高效治理。为进一步突破现有的制约障碍, 提高跨区域环境协同治理效率, 应当进一步加快中央层面的跨区域统一立法和地方层面的跨区域协同立法, 以法律保障跨区域环境监管体制改革向纵深推进, 将中央与地方政府环境保护的权责在法律中进行明确和细化, 中央政府成立专门的跨区域环境治理机构, 地方层面成立跨区域环境治理协同机构, 理顺跨区域环境治理中的纵向和横向关系, 进而推进我国生态文明体制建设。

【关键词】 跨区域环境治理; 联防联控; 监管体制; 跨区域环保机构; 万达开川渝统筹发展示范区

【中图分类号】 X321

【文章编号】 1674-6252 (2021) 02-0072-08

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2021.02.072

引言

2018年, 中共中央、国务院联合印发《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》, 明确提出“要严格区域环境准入标准, 加强流域生态环境共建共治”。同年, 川渝两省市市政府颁布实施《深化川渝合作深入推动长江经济带发展行动计划(2018—2022年)》; 随后川渝两省市生态环境厅(局)签署《共同推进长江上游生态环境保护合作协议》, 在水污染和大气污染联防联控、环境执法与应急领域建立了常态化合作机制。2020年4月, 川渝两地生态环境局签订《联合执法工作机制》, 确定将联合开展生态环境犯罪跨区打击, 筑牢长江上游生态安全屏障。2020年9月, 签订了《深化川渝两地生态环境共建共保协议》等。2020年6月, 万达开(四川省达州市, 重庆市万州区、开州区)三地明确提出, 借助“成渝双城经济圈”建设这一国家战略, 依托“万达开川渝统筹发展示范区”的创建, 积极构建生态安全“共建共保”体系, 共筑长江上游生态安全走廊。万达开川渝统筹发展示范区生态系统复杂, 高山丘陵、大河流域遍布其内, 同时, 生态环境治理的责任重, 生态环境保护存

在结构性障碍。因此, 积极推进万达开川渝统筹发展示范区跨区域生态环境监管体制改革, 既有利于推进万达开川渝统筹发展示范区生态文明建设, 打造人与自然和谐共生的高质量发展典范, 也能满足万达开川渝统筹发展示范区内居民对美好生活的向往。此外, 还能川、渝、陕、鄂四省(市)交界地区社会经济的绿色转型发展, 乃至整个长江流域的生态安全 and 高质量发展提供环境支撑。

1 跨区域环境协同治理的理论基础

20世纪50年代, 国际社会掀起了一场区域环境治理的讨论高潮, 政治学、经济学、生态学领域的学者为其提供了强有力的理论支撑。区域环境治理理论融入了社会科学和自然科学的交叉因素, 无论是综合环境治理还是区域环境协同治理, 都已经成为学界和实务界研究的前沿问题和综合问题。当前区域环境综合治理模式的理论基础主要为治理理论和跨区域协同治理理论。

1.1 治理理论

治理理论既关注市场自生可能会出现

作者简介: 唐学军(1990—), 男, 硕士, 主要研究方向为民族地区经济与法治问题研究、农村资源开发与环境保护法制保障研究、机构改革研究, E-mail: cherish615922@163.com。

况，也承认政府存在的合理失误情况。治理理论主要涵盖两个方面：第一，治理主体内涵更加丰富，不再仅仅局限于政府这一单一管理主体角色，政府既是公权力的执行主体，也是私权利的民事主体；第二，在管理过程中，权力不再是单向运行，而是基于多元主体彼此认可的共同目标的协作运动。合作共赢成为公权力与私权利相互沟通的桥梁。治理理论的创新之处在于，其在不否定政府在治理中的主导作用的前提下，关注多元主体的社会作用，将政府从单一的社会职能中解放出来，成为社会多元化治理的“引导者”。

1.2 跨区域协同治理理论

跨区域协同治理理论是指，为实现和增进区域整体利益，区域内多元主体互相合作、协同参与，形成共建、共治、共享的发展格局。跨区域协同治理符合社会治理多元化及多中心合作发展趋势，它要求区域内政府及其部门、企事业单位、公众等多元主体之间通过合作协商，在区域发展决策及其执行、监督等方面建立伙伴关系，形成区域事务的共同行动网络。

跨区域协同治理的内涵可从以下几方面进行理解：一是理念，跨区域协同治理的初衷应当建立在跨区域生态环境治理有效性的基础之上。环境治理主体应当多元，在实现过程中应当明确各方主体的责任，通过彼此间协同合作，实现“1+1 > 2”的效果。二是规划，强调政府、社会组织、企业及个人在实现生态治理效益最大化和利用目标最优化过程中，应当承担环境治理责任。三是操作，在宏观规划和微观治理中进行全方位规划，通过制度和规划建设，将每个主体的日常行为纳入跨区域生态环境治理范围，将生态环境责任视为整个社会责任的重要组成部分。

跨区域协同治理的特征包括：首先，治理主体的多元性。跨区域环境协同治理针对不同主体的特点进行专门规定，换句话说，在公共事务的处理过程中，只要政府、企业、社会组织、个人之间彼此合作，其都能够成为供给主体^[1]。其次，治理方式的合作性。跨区域环境协同治理模式的构建，更体现为治理角度的多层次性，更加注重宏观和微观层面的协调性，因合作和谈判的结合关系，各个环境治理主体都建立了与环境保护相适应的规范行为模式，形成推进区域环境协同治理的认同感。再次，治理结构的共同性。共同性治理结构是指通过关注不同区域环境保护主体的环境保护模式，总结出不同环境保护模式之间的共通性，通过对话谈判等达成集体选择，进而实现治理区域生态环境的目标。最后，治理结果的共赢性。跨区

域环境治理不同行政区划之间的环境治理主体达到一种相互制约、相互受益的状态。共赢性治理结果不仅解决了不同行政区划的各个环境治理主体之间的利益纠纷也有效避免了权力争执情况下形成的环境损害。

2 纵横环境监管体制改革的地方实践及困境

跨区域环境协同治理中的“区域”是指现行的行政区划，涵盖纵横双向跨区关系。目前，纵向管理机构主要为水利部成立的七大流域管理部门，生态环境部成立的六大环境督察局，以及本轮机构改革推行的省级以下生态环保机构垂直管理机构。横向管理机构主要为省（区、市）内或省际的区域协同合作。其中，省（区、市）内跨区域环境协同治理具有文化地缘相似、政治阻力小、省级政府主导作用强等特点。省际跨区域环境协同治理更具现实性、紧迫性，是进一步推行跨区域环境综合治理的研究重点。跨区域环境协同治理是在现行属地化行政管理层级中虚拟一个管理层级，借助区域内政府之间的协同合作来应对其共同面临的生态环境问题，进而解决生态环境污染的跨区域性、碎片化等问题。

2.1 横向实践与困境：跨区域环境协同治理

因生态环境问题的区域性、复杂性及流动性等特征，为应对区域性生态环境问题，万达开川渝统筹发展示范区各级政府之间已经开展了跨区域环境协同治理实践，并积极探索适合川渝地区的跨区域环境协同治理模式。以万达开川渝统筹发展示范区为例，在万达开川渝统筹发展示范区框架协议下，运用多种合作方式：首先，签订跨区域环境协同治理合作协议。万州区、开州区、垫江县、城口县、达州市的生态环境部门，以共同推进毗连区生态文明为内容，以跨流域联防联控、监测数据共享、联合执法、预警审评平台建设、协同处置、环保督察问题整改反馈、生态环保事故处置等为重点，签署了一系列合作协议，如《生态环保督察反馈问题跨界联动整改机制合作协议》《生态环境安全及污染事故处置联动机制合作协议》《建立跨界流域联防联控机制合作协议》等。其次，建立区域环境执法联动机制。环境执法联动机制是在万达开环境保护合作协议的框架之下签订的，主要针对区域环境污染事故和事件的处置，通过联动机制、预警体系、联合监测执法、及时通报等工作机制而建立的跨区域环境协同治理模式。为了保障跨区域环境协同治理工作的顺利推进，万达开川渝统筹发展示范区内

的生态环境部门专门签订《建立区域环境联席会机制合作协议》，建立跨区域环境协同执法和应急联动处置机制，及时讨论和解决跨区域环境协同治理中出现的问题。万达开川渝统筹发展示范区内地方政府通过联合执法和行政协议的方式，在改善区域内大气环境、水生态环境、水土流失治理等方面发挥了重要作用，但仍然存在诸多困境。

2.1.1 跨区域环境治理立法不完善

首先，现行跨区域环境治理的法律法规难以协调。近年来，我国在跨区域环境治理方面进行了大量尝试，不仅完善了环境保护法律体系，也丰富了相关法律层次。当前，跨区域环境治理相关规定还停留在理论层面，难以指导具体实践。通过梳理现行的环境保护法律法规，不难发现，各部法律法规在立法时间和立法背景上存在差异，涉及环境保护与环境治理方面的法律法规并未完全协调。在相关环境保护立法中，立法机关仍然基于自身利益最大化考虑，缺乏整体性治理理念，难以形成跨区域协同治理的环境监管模式。

其次，跨区域环境协同治理规定过于宏观。现行法律法规中多是从跨区域环境规划、污染总量控制等理论层面对跨区域环境协同治理问题规定。法律条文中涉及的跨区域环境协同治理监管手段过于宏观，缺乏程序性规定，无法结合实际情况提供具体的执行标准，使得法律条文的适用范围模糊不清。从实践来看，川渝两地的跨区域环境协同治理的程序性规范还需进一步完善。

2.1.2 跨区域环境协同治理效率低下

首先，跨区域环境协同治理部门职责交叉。生态环境部门、水利部门、自然资源部门之间职责存在重合与矛盾，难以破解跨区域环境治理的难题。环境保护法律法规中规定的联合防治协调机制初衷是让不同行政区划之间的环境治理主体相互配合、相互支撑，共同致力于跨区域环境治理工作。但在实践中，各行政区划之间各自为政，跨区域环境协同治理效率低下，要求整体性考虑的跨区域环境协同治理逐渐演变成了“自扫门前雪”^[2]。此外，跨区域环境协同治理涉及部门过多，跨区域环境协同治理的碎片化同样导致协同治理效率低下。同时，跨区域环境协同治理的执法体系过于分散，其职权散现于水利、自然资源、生态环境、农业、林业等部门，缺乏监督主体之间职能衔接的相关规定，导致不同行政区划之间权责分配难以协调。这种恶性循环打破了环境治理的整体性原

则，加大了跨区域环境协同治理的难度。

其次，缺乏切实可行的跨区域环境协同治理机制。跨区域环境协同治理机制缺乏配套的实施细则，相关配套政策难以落实。在跨区域环境协同治理中缺乏对社会经济与环境的整体考量，如何平衡不同行政区划之间的利益这一难题仍未得到有效解决。当前，最为紧迫的任务就是形成一套切实可行的跨区域环境协同治理实施细则，明确跨区域、跨部门协同治理的程序和责任划分，为跨区域环境协同治理奠定基础。此外，川渝两地的跨区域环境协同治理，仅仅局限于宏观层面的政策调整，对于跨行政区的部门之间的协同合作缺乏制度上的规定。目前，法律法规中对于如何制定行政协议的规定较为笼统，跨区域环境协同治理的协同合作难以施行。

2.1.3 跨区域环境协同治理机制运行不畅

从本质来看，上述跨区域环境协同治理相关机制都具有临时性特点，在跨区域环境协同治理过程中，这些临时性合作机制缺乏应有的权威性，执行力不强，主要体现在以下两方面。

首先，政府合作协议和跨区域环境治理协同治理机制的执行难以达到预期目的。跨区域环境协同治理是通过区域内政府之间的行政协议来达成环境事务的合作，行政协议的效力和性质在学理和实务中界定不清，达州市、万州区、开州区的社会经济发展状况、自然地理环境情况、环境保护的诉求方面存在较大差异，相关行政协议和跨区域环境协同治理联动机制的履行缺乏强有力的保障。

其次，区域环境联席会机制具有任意性特征。区域环境联席会是指区域内相关部门通过定期或不定期召开会议，讨论环境协同治理中存在的问题，不能成为具体的实体机构。因法律地位相对模糊、协调成本较高等问题，区域环境联席会工作小组难以发挥实体机构的作用。

2.1.4 跨区域环境协同治理考核问责机制不健全

首先，跨区域环境协同治理考核机制不健全。跨区域环境协同治理机制的顺畅运行，既需要跨行政区划部门间的通力合作，又需要相应监督考核机制的严格落实。跨区域环境协同治理难度大，污染问题层出不穷，如果缺乏相应的监督考核机制，极易导致跨区域环境协同治理部门敷衍懒政，造成严重后果。因此，我们应当制定严格的跨区域环境协同治理监督考核机制，针对区域内不同行政区划间的考核对象，制定多样的考核方式，有效约束和监督跨区域环境协同

治理活动。同时，跨区域环境协同治理考核信息公开机制欠缺，公众知情权得不到有效保障，难以有效监督政府的监督成果及考核结果，不利于政府公信力的树立。

其次，跨区域环境协同治理的问责机制亟待规范。问责机制过于宽松，会导致其形同虚设；而过于严苛，又会影响相关人员的积极性。因此，科学设计和实施问责机制对于跨区域环境协同治理的有效运行极为重要。

2.2 纵向实践与困境：省级以下生态环境机构直属垂改

跨区域环境协同治理还涉及区域内政府与生态环境部门之间“条块关系”的划分。我国各级环境保护部门作为地方政府的重要组成部分，人权、财权、事权长期受到当地政府的制约，跨区域环境治理统筹规划、协同治理的难度大。为重构自然环境保护与地方经济社会发展的关系，解决地方环境监管部门履责难的问题，万达开地区已经进行省级以下环境保护机构垂管改革。2019年，四川省委办公厅、省政府办联合印发《生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革实施方案》，规定“县（市、区）生态环境局调整为市（州）生态环境局的派出机构，市（州）生态环境局实行以生态环境厅为主的双重管理，仍为市（州）政府工作部门”。2016年，重庆市就率先进行环保体制试点改革，确定区县环保局实行以市环保局管理为主，仍为区县级政府工作部门的双重管理体制。目前，达州市、万州区、开州区都已经完成了环境执法监管体制改革，新的环境管理体制已在有序运行，万达开川渝示范区的跨市区环境协同治理机制也在进一步探索中。

本次生态环境体制改革，是省级以下生态环境体制的全方位改革和重塑，是对“条块关系”的重新界定，明确了“条条”“条块”之间的权责关系。党的十八大以来，为确保环境监督监测的独立性、权威性及有效性，本轮改革实行省级以下环境监督监测垂直管理，将生态环境保护的“人、财、物”收回国家，统一资源配置，市、县两级环境监察职能纵向上收，监测和监察权集中在省级以上生态环境部门；执法权力纵向下沉，集中在区县级生态环境部门。据此，省级以上生态环境部门指导督促下级生态环境部门监管执法，区县级生态环境部门以现场执法为主，市级生态环境部门负责属地执法。这一调整形成了省市县三级生态环境部门分级定责、各有侧重的组织机构。其中，省级生态环境部门以“督政为主”，市级生态环

境部门以“督企为主”。

属地管理与垂直管理固有的紧张关系难以协调。首先，生态环境部门监管职能集中行使与地方政府职能完整性存在冲突。环境保护垂直管理以后，地方政府的环保机构和人员剥离，地方政府承担的环保规划、测评等具体任务没有专门机构承接，难以落实环境保护责任，容易导致环境保护形式主义。其次，环境监管职能集中行使与环境保护执法的地方性存在冲突。环境监管执法在区县层级并不能从根本上与地方政府剥离。地方生态环境部门与地方政府相分离，地方生态环境执法如需取得地方政府配合，协调将会变得异常困难。在上述两种冲突中，生态环境保护垂直改革难以克服地方保护主义。地方政府和市、县两级生态环境部门在面对上级环境监督监察任务时，若任务繁重，很难避免其采取消极“避责行为”。最后，“条条”或“条块”的权力制约存在局限性。省级以下生态环境管理部门垂直改革以后，信息不对称性增加，生态环境监管职能集中行使削弱了“块块”之间的权力制约能力。随着地方政府对地方生态环境部门的监督弱化，如果省级生态环境部门缺乏与市县级生态环境部门之间的信息沟通和监督机制，“条条”之间的制约也存在困难。

3 跨区域环境协同治理中环境监管体制改革的路径选择

3.1 纵向环境管理体系改革：调整中央地方环保关系

对于跨区域环境协同治理中的中央与地方环境保护的关系，普遍认为应当加强中央对跨区域环境协同治理的介入。但在现行环境保护“属地原则”制度下，中央如何介入跨区域环境治理是具体实施中的难点^[3]。目前，理论界和实务界存在两种观点：一是中央应当打破现行以“属地原则”为基础的生态环境机构设置，在重点区域、重点流域设立统一、权威，能够承担具体行政职能的区域性环境保护机构，使中央在区域层面有一个能够落实和执行环保政策的实体机构^[4]。二是改变中央在跨区域环境协同治理中的主导或忽视态度，通过制定法律、编制规划嵌入跨区域环境协同治理。上述两种观点的本质区别在于中央能否直接参与跨区域环境协同治理。其实在具体实践中，中央已经在以政策规划、环境督察问责的形式介入跨区域环境协同治理，但是治理效果并不明显。2017年，原环保部将原来分布在全国的5大环保督查中心改为部派出机构，其目的就是要打破原有的政府层级

划分,直接将中央的意图和精神传递给区域内的相关政府和部门。但该制度以“上下领导关系”为基础,具有很强的随意性,不利于跨区域环境协同治理的法治化,甚至可能会加重具体生态环境治理中的“一刀切”现象。这意味着仅仅依靠中央政策、规划等强制介入的治理模式,并不能从根本上解决制约跨区域环境协同治理的机制约束。

我国跨区域环境协同治理中的中央地区权责划分问题实际上是一种“委托代理关系”^[5],在环境治理实践中,中央被认为是跨区域环境治理的主体。但在现有体制下,中央并不能直接参与跨区域环境协同治理,只能通过制定法律、政策、规划等形式,授权给地方政府,地方政府在授权范围内履行跨区域环境协同治理职责。然而在具体实践中,各级政府作为地区“代理人”,其价值取向与中央并不完全一致。此外,各地的社会经济发展情况和生态环境问题差异较大,如果完全执行中央的环境保护政策和标准,将会付出巨大代价,进而影响地方政府提供其他公共服务职能。解决跨区域环境协同治理中央地区环保关系的根本途径是,明确中央在跨区域环境协同治理中的职能职责,将跨区域环境协同治理涉及的环境执法权进行整合,设立对中央负责的跨区域环境协同治理专门机构,对跨区域环境政策进行统一规划,以此来实现跨区域环境协同治理的法制化和制度化,提高跨区域环境协同治理效率。

3.2 横向环境管理体系改革:建立跨区域环境治理机构

跨区域环境治理机构的建立,既是对纵向生态环境体系的突破,也是对横向生态环境体系改革不适应环境保护现状的重大创新。建立跨区域环境治理机构,能够更好地应对生态环境污染的流动性、综合性、区域性等特点,进而解决跨区域环境协同治理临时机构的不稳定性问题。但在现有的生态环境体制下,设立跨区域环境治理机构必须要考虑其设立程序、主体、职能职责。

就设立程序来看,跨区域环境治理机构不改变现有的行政区划,在保留现有地方环境保护机构的前提下,将全部或部分跨区域环境职能职责划入。就设立主体来看,可以借鉴日本的“部分事务处理”机制^[6],在不改变原有行政区划的基础之上,通过地方政府协议,组建一个跨区域环境治理专门机构,也可以直接由生态环境部设立。就其职能职责而言,应当将自然资源部门、水利部门、住建部门的相关职能职责划入该机构。

跨区域环境保护机构的性质是在特定区域、层级上,针对特定的环境问题而做出的纵向环境体制创新。该机构针对的是特定区域的特殊环境问题,其职能职责应当在生态环境部“三定”范围内制定,并在相应的法律法规中给予其明确授权。因此,跨区域环保机构应当在保留达州市、万州区、开州区三地原有的环境保护机构的前提下,由生态环境部下设跨区域环境治理机构。该机构应当是具有决策和执行权的实体机构,而不仅仅是负责区域性的环境保护督察。该机构的职责应主要涵盖:跨区域环境政策的制定、规划的编制,跨区域污染事件的调查处置,跨区域项目的环评,制定跨区域环境污染排放总量控制数量并监督其实施,跨区域环保执法,跨区域排污登记、许可及跨区域环境信息公开等。

3.3 纵向跨区域环境管理模式的选择:半垂直管理模式

建立保证区域内相关利益方共同受益的跨区域环境管理机构,既是对我国环境管理体系的纵向优化,也是对跨省域环境管理体系空白的填补,能够推动跨省域环保体系向纵深发展。但从环境保护体系的整体来看,如何界定跨区域环境保护机构的性质,如何与原有的环境保护垂管体系相互衔接,存在两种观点:一是完全与“属地原则”相脱钩,实行中央到地方完全独立的垂管模式,对全部的职能职责和业务进行垂管^[7]。二是实行两套完全独立且并行的垂管模式,即实行省级以下行政层级(省、市、县)垂管与跨区域环境治理机构(中央、特定区域、城市)垂管模式相并行^[8]。

然而这两种观点都不够准确。现阶段,我国推行的生态环境保护垂管制度其实是一种“半垂管”模式,即中央对地方省级生态环境部门有“指导”和“领导”关系,地方省级政府对生态环境部门也有领导关系,对省级以下部门实行垂管。因此,建议省级以下跨区域环境保护机构的设立,应当在试点省级以下环境保护机构垂管中进行试点。将跨省环境保护机构作为生态环境部的派出机构,最终形成“省级以下环境保护机构垂管与行政区划管理结合”“属地与跨区域管理相结合”的生态环境保护体系。以万达开川渝统筹发展示范区为例,此次生态环境保护垂管体系改革实行“半垂管”模式,即市级生态环境部门受省级生态环境部门的领导和指导,同时也受本级政府领导和指导的双重管理模式,只是在市级以下实行生态环境保护垂管。万达开跨区生态环境机构成立后,其作为具有行政执法权的实体机构,在行政级别上应当

高于市生态环境局，低于省生态环境厅。作为生态环境部的派出机构，可以依据生态环境部的授权行使某些区域环境专职权。也就是说，未来万达开川渝统筹发展示范区会形成“生态环境部—省级生态环境厅—万达开川渝统筹发展示范区跨区生态环境机构（生态环境部派出机构）—市级生态环境局（双重领导）—县（区）级生态环境局（市级生态环境局派出机构）”的生态环境机构管理层级。这种生态环境管理层级能够有效解决市级层面跨省级环境治理困境，有效克服通过政府行政协议建立的临时跨区域生态环境机构的稳定性差、权威性不强的缺点；能够有效解决省级及以下的生态环境机构的弊端，避免地方政府在生态环境垂管下被架空；能够避免增加生态环境机构的层级、减少机构重叠。

4 跨区域环境协同治理中环境监管体制改革的实现

4.1 纵横环境保护立法的完善：跨区域环境协同治理立法

建立跨区域环境协同治理法律监管体系。统一立法理念，构建跨区域、跨部门的环境协同治理监管体系。我国现行的跨区域环境协同治理监管立法具有明显的部门倾向，不同法律法规中的规定存在冲突，协调统一难度较大。就目前万达开川渝统筹发展示范区的情况来看，可以从整合跨区域环境协同治理的法律体系入手。首先，应当重点梳理现行跨区域污染防治与环境治理法律法规中的职能重叠和空白部分，均衡不同行政区划、不同部门之间的利益，对于不同法律法规之间存在冲突的部分，应当坚持上位法优先、特别法优于普通法的原则进行处理。其次，在法律层面赋予生态功能区在跨区域环境协同治理中的法律地位，重视其在跨区域环境协同治理中的作用，将跨区域污染防治规划与生态功能区规划紧密衔接，形成统一的跨区域环境协同治理规划。

尽快制定跨区域环境协同治理法规，完善跨区域环境综合监管法律体系，应注重区域内重点地区的法律法规制定。世界各国的经验表明，以自然地理单元为基础进行跨区域环境治理已经成为一种趋势，无论是其国内立法，还是缔结的行政区划协议都值得借鉴。同时，针对区域内重点流域，应当坚持求同存异的原则，结合不同行政区划的自然属性和社会发展现状，因地制宜确定不同行政区划的环境管理任务，并制定相应法律法规。根据跨区域环境协同治理的要求，赋予跨区域环境协同治理机构规划协调、环

境监督管理等职权。此外，立法部门修订或制定相关的法律法规时，还应当多关注区域内社会各界的观点和想法，通过公众平台、听证会等方式，听取社会公众的意见和建议，将跨区域环境协同治理中的多方主体紧密联系起来。

4.2 横向环境保护机构法定化：跨区域生态环境机构地位和职责法律固化

跨区域生态环境机构地位和职责的法定化、制度化，是正确处理好跨区域与中央、地方纵横环境保护关系的前提，形成环境保护合力的核心。跨区域生态环境机构作为中央生态环境部门的派出机构，只有在法律法规的明确授权下，才能具备环境行政执法主体资格，行使相应的环境执法权。跨区域生态环境机构的设立和相应的职责界定，都必须要有法律依据。因此，要确保跨区域生态环境机构高效、执行力强，就必须要要在法律中进行明确的授权，将跨区域生态环保的性质和职责法定化。此外，跨区域生态环境机构的高效运行，还需要强有力的制度保障。万达开川渝统筹发展示范区作为跨省域示范区，其跨区域生态环境机构应以国家层面的法律或相应的区域性环境保护规范性文件作为其高效运行的法律支撑。当前，我国的区域性环境保护立法已经从制度设计走向具体实践，如万达开川渝统筹发展示范区。从各地的跨区域环境保护立法实践来看，我国的跨区域环境保护立法仍然是在“属地管辖”原则之下进行的立法程序的协调，并没有真正实现跨区域环境保护协同立法^[9]。因此，万达开川渝统筹发展示范区跨区域生态环境机构，可以将国家层面的现行法律法规作为其行权依据，在不与上位法发生冲突的情况下，将地方性法规作为其行权的补充依据。将来，应当将跨区域生态环境机构制度依据纳入万达开川渝统筹发展示范区环境立法之中，由国务院或全国人大常委会对跨省域区域环境保护的事项进行规定，为跨区域生态环境机构的高效运转提供强有力的制度支撑和保障。

4.3 纵横环境保护机制清晰化：跨区域环境协同治理机制制度化

在对中央与地方环境保护职责进行明确的前提下，应当在整个生态文明制度设计的框架下，正确处理好跨区域纵向、横向环境保护关系，特别是要处理好跨区域生态环境机构与地方政府的关系。例如，达州市、万州区、开州区三地面对具体的生态环境问题时，其社会经济发展、产业结构、环境状况存在较

大差距,尤其是达州市面临着更加复杂的环境治理问题,更加高昂的环境保护治理成本,建立万达开川渝统筹发展示范区跨区域生态环境机构的目的,就是要打破行政壁垒,协调各方利益,实现万达开川渝统筹发展示范区环境统筹、共建共治共享。

首先,提升跨区域环境协同治理监管效率。在尊重自然地理单元的基础之上,健全覆盖跨区域不同行政区划的省、市、县、乡四级环境协同治理体系,实现行政区划与自然地理单元的有机重合。同时,要构建稳健的跨区域环境协同治理机制,万达开川渝统筹发展示范区跨区生态环境机构与万达开三地政府彼此独立,在行政层级和业务办理上不受三地政府的领导。当前,我国实行的是环境保护“属地责任”原则,虽然万达开川渝统筹发展示范区跨区域生态环境机构不受三地政府领导,但并不能因此免除相应的生态环境保护义务,应当建立三地政府与跨区域生态环境机构之间的环境保护治理协作机制。

其次,完善跨区域环境协同治理监管机制。正确处理政府、社会组织、公民三者在跨区域生态环境保护中的关系。国家、社会组织、公民在跨区环境保护中的良性互动,是实现跨区域环境保护治理的关键。跨区域生态环境机构和地方政府能否正确履行环境保护职责,需要“自上而下”的权利监督和制约与“自下而上”的公众和社会舆论监督^[10]。跨区域环境保护中不同行政区划内的公民对于环境保护的诉求各不相同,应充分考虑和尊重区域内居民的环境保护诉求,以保证跨区域生态环境机构做出的环保决策更加科学合理。因此,在理顺纵向、横向环境保护体系的基础之上,还应当强化社会组织和公众的外部监督,确保社会组织和公众的外部监督贯穿整个跨区域环境保护过程,最终实现跨区域环境保护的共治。

再次,健全跨区域环境协同治理考核问责机制。考核问责的本质在于监督政府行政权力,确保相关部门及工作人员能够依法履职。因此,制定跨区域环境协同治理监督考核指标时,要具体考虑不同行政区划的自然地理属性及政策背景,设计一套科学合理的监督考核体系。将具体的考核规定以法律法规的形式进行确定,明确法律地位,规范内部监督行为;并将考核的进度、结果通过新媒体或传统媒体进行公开,实

现考核过程的全公开。开通检举通道便于公众对跨区域环境协同治理过程中的政府监管失职进行举报,防止出现敷衍了事现象。引入第三方绩效考核监管机制,能够切实跟踪跨区域环境协同治理的成效,督促相关地区和部门及时进行更新。除此之外,还要进一步明确问责主体,规范问责程序,确保考核问责机制能够有效发挥作用。

最后,要进一步完善跨区域环境协同治理公众参与机制。应当在立法层面明确公众的知情权,扩大环境信息公开的范围,并制定相应的配套措施,促使环境信息公开制度的落实。拓宽跨区域环境协同治理的监督管理渠道,在立法层面明确第三方企业权力,发挥第三方企业环境监管领域的技术优势。在日常的跨区域环境协同治理中,还可以引入“民间环保员”制度,在万达开川渝统筹发展示范区内实行“公众承包责任制”,社会公众与不同区划的政府签订某区域的环境协同治理承包合同,明确相应权责,并由政府统一安排培训,承包者有接受培训的义务。同时,承包者承担其承包范围内的日常环境维护。“民间环保员”制度既可以减少行政人员的需求,也可以降低行政成本。

参考文献

- [1] 郑坤,罗彬,王恒,等.成渝地区双城经济圈自然生态保护协同监管问题与对策研究[J].环境生态学,2020,2(8):51-54.
- [2] 徐军,钱列.事业单位环境信息公开制度浅析[J].四川环境,2019,38(2):139-142.
- [3] 曾旭,陈豪.大数据环境下四川省环境信息化建设的思考[J].四川环境,2018,37(1):129-131.
- [4] 张才谦.中美环境监督管理体制比较研究及启示[J].重庆电子工程职业学院学报,2020,29(1):20-23.
- [5] 孟庆瑜,张东晨.我国环境管理体制问题的法律探析[J].经济论坛,2014,12(1):257-271.
- [6] 王思扬,邱凌,王丽娟,等.浅谈大数据在环境保护中的应用[J].四川环境,2016,35(5):85-87.
- [7] 尹凡,朱佳明,刘明,等.浅析京津冀区域生态环境协同治理对策[J].河北省科学院学报,2020,37(1):74-78.
- [8] 冯建生.京津冀重污染区域环境协同治理的法律保障研究[J].天津行政学院学报,2017,19(6):79-86.
- [9] 李青.区域环境资源监管体制的探索与反思——以广西北部湾经济区环境资源保护为例[J].广西政法管理干部学院学报,2015,24(6):32-39.
- [10] 郭钰.跨区域生态环境合作治理中利益整合机制研究[J].生态经济,2019,35(12):159-164.

From Coordination to Synergy: Reform and Path of Regulatory System in Cross-Regional Environmental Governance —From the Perspective of Wanda Planning Demonstration Area for Sichuan and Chongqing

TANG Xuejun^{1*}, CHEN Xiaoxia²

(1. Research Institute of Sichuan Old Revolution Area Development, Sichuan University of Arts and Sciences, Dazhou 635000, China; 2. Department of Public Affairs, Sichuan University of Arts and Science, Dazhou 635000, China)

Abstract: Collaborative governance of regional environment is an important direction of cross-regional environmental supervision system reform. Promoted by policies, laws and regulations, China's cross-regional environmental governance has achieved certain results in recent years, but there are still some problems, such as unclear division of power and responsibility between the central and local governments, lack of authority in cross-regional environmental supervision, and incomplete reform of the vertical management system of environmental supervision. The existing mechanism cannot effectively support local governments to carry out cross-regional environmental supervision and in-depth coordinated and efficient environmental governance. To further break through the restriction of the existing barriers, improve the efficiency of the cross-regional environmental collaborative governance, we should further accelerate the cross-regional unified legislation of the central level and across-regional coordinated legislation at the local level, promote the reform of cross-regional environmental supervision system by law, clarify and refine the rights and responsibilities of the central and local governments for environmental protection in the law, the central government sets up a specialized cross-regional environmental governance organization, and the local level set up across-regional environmental governance coordination organizations, straighten out vertical and horizontal relations in cross-regional environmental governance, and then promote the construction of China's ecological civilization system.

Keywords: cross-regional environmental governance; joint defense coordination; regulatory system; cross-regional environmental protection agency; Wanda Sichuan and Chongqing coordinating demonstration area

（上接109页）

Analysis of Environmental Rebound Effect Based on the SML Index: Model and Measurement

LI Jinkai^{1,3}, SUN Hecao^{1,2*}, ZHANG Jin^{1,3*}

(1. Research Center of Energy, Environment and Economy, Zhengzhou University, Zhengzhou 450000, China; 2. Business School of Zhengzhou University, Zhengzhou 450000, China; 3. School of Public Policy & Management, Tsinghua University, Beijing 100871, China)

Abstract: By building theoretical framework of environment rebound effect, this paper used the entropy method to construct regional comprehensive environmental pollution index, estimated the contribution rate of technological progress on economic growth with the Sequential Malmquist-Luenberger total factor productivity (SML) index model, quantitatively evaluated the environmental rebound effects of 30 provinces in China from 1999 to 2017, identified the temporal evolution and regional differences of environmental rebound effects, and further explored the spatial distribution characteristics of environmental rebound effects using spatial analysis techniques. The results showed that the mean environmental rebound effect of all provinces in China was between -13.23%-29.63%, the national average environmental rebound effect was 10.42%, and the actual pollution reduction rate was only 65.74%. In terms of temporal characteristics, the environmental rebound effect was partially correlated with technological progress, but there was a lagging effect. Economic development level and technological spillover effect were the main sources of heterogeneity. In terms of spatial characteristics, the regional differences of environmental rebound effect were significant, but there was a spatial correlation. Geographical factors can not be ignored in the explanation of environmental rebound effect. The global autocorrelation test showed that the environmental rebound effect of China's provinces presented a significant positive autocorrelation from 2006 to 2011, and the spatial agglomeration characteristics were obvious. The effective measures to improve pollution control are to further excavate the space of environmental pollution reduction, accelerate the decoupling of economic growth and environmental pollution, and pay attention to regional cooperative emission reduction.

Keywords: environmental rebound effect; SML index; spatio-temporal differentiation