

生态环境协同治理的理论溯源与制度回应

——以自然保护区法制为例

于文轩

摘要:生态环境协同治理法制化是生态文明法制建设的重要方面。随着生态环境协同治理超越解释论的牵绊,其对环境法基本价值理念的遵循、对可持续发展观念的践行以及对整体政府理论的运用,构成了一个自治的理论框架。规则创制是生态环境协同治理的前提。政策与立法的互动、区域立法的协调以及规则体系的内洽,是生态环境协同治理规则创制的基本要求。这些要求集中体现在自然保护区法制领域。为此,应加强系统性风险防范,重视过程管理,并确保保障机制与评价机制的顺畅运行。这既是协同治理实践的内在需求,也是呼应生态环境协同治理法制理念的必然结论,并在自然保护区法制完善中凸显其重要性。

关键词:生态环境;协同治理;法制;多元共治;自然保护区

中图分类号: D922.601 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2020)02-0010-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.02.002

一、引言

在推进生态文明建设的宏观背景下,生态环境协同治理已从理念迈向实践。生态环境协同治理对于解决目前突出的环境问题、加大生态保护力度、健全生态环境监管体制、推动绿色发展,均具有重要意义。在实践层面,我国目前已形成京津冀地区、长三角地区、中原城市群等不同样态的跨区域生态环境治理实践,一些地区也在探索进行跨行政区的协同立法和执法模式。在这一探索过程中,也存在一些亟待解决的问题,需要从理念基础、规则创制、制度体系化路径以及实施机制等方面作出努力。就自然保护区法制的健全和完善而言,这些措施也具有特别重要的意义。

对于“协同治理”的内涵,目前理论界和实务界提及较多的是联合国全球治理委员会的观点,即协同治理是调和利益冲突和开展合作的连续过程,其采用的手段既包括具有法律约束力的体制,也包括非正式的协商与和解,是“覆盖个人、公共和私人机构管理他们共同事务的全部行动”^[1](P45-46)]。相较于其他治理方式而言,协同治理具有主体资格多元平等、权力运行多维互动、自组织行为能互补、系统机制动态适应等特点^①。

生态环境协同治理,是协同治理在生态环境保护领域的适用和发展,要求以生态环境保护为目标,通过多元主体的协调与合作,实现生态环境的全方位、全过程保护^[2]。生态环境协同治理是《环

基金项目: 国家社科基金一般项目“以国家公园为主体的自然保护区体系立法研究”(19BFX196)

作者简介: 于文轩,法学博士,中国政法大学民商经济法学院教授、博士生导师, wenxuanyu@126.com (北京 100088)

^① 此为联合国全球治理委员的观点。参见向俊杰:《我国生态文明建设的协同治理体系研究》,中国社会科学出版社2016年版,第34页。

境保护法》明确规定的综合治理原则在治理方式层面的具体体现^①。从治理主体的角度看，生态环境协同治理体系包括政府、市场和社会的协同，以及三者间形成的协同治理关系。从权力运行的层级来看，生态环境协同治理体系包括国家层面的协同治理和区域间协同治理，以及二者之间的协同。从具体内容上看，生态环境协同治理又包括生态环境风险预防、生态环境保护管理、生态环境损害弥补等方面的协同以及相互之间的协同。在这些方面，自然保护区管理是一个具有标本价值的范例。

生态环境协同治理法律机制，是基于法治方式实现生态环境协同治理的一整套措施，主要包括价值理念、规则创制和制度体系等层面。在价值理念层面，生态环境协同治理基于环境法的价值理念而展开，践行可持续发展观念，并重视整体政府模式的引导与运用。在规则创制层面，生态环境协同治理旨在实现政策与立法的共生与互动，区域立法的协调与合作，以及规则体系的完整与自治。生态环境协同治理制度体系的优化，主要关注系统性风险防范，加强过程管理^[3]，以及发挥保障与评价机制的作用。这一理路对于我国目前自然保护区法制体系的健全和完善，具有指导意义。

二、理念框架：超越解释论

从哈肯在《协同学：大自然构成的奥秘》一书中阐释物理学上的协同学（Synergetics）观念开始，协同理论在各领域得到广泛重视。这种重视和应用起初集中于自然科学领域，以实现开放系统中的组成部分之间的有效协同作用、达致有序结构为目标。延伸到社会科学领域，一个基本观点是应基于规则之治、法律之治和良法之治，构建国家统治、社会自治与个人自主三者协同的治理格局，以实现社会生活的法秩序构造。生态环境协同治理不仅具有环境法的价值理念基础和可持续发展观念的依据，而且具有基于整体政府模式的机制基础。同时，生态环境协同治理亦具有显见的实践价值，可为自然保护区法制的完善提供方法论指导。

（一）环境法价值理念的基奠与展开

环境法的价值体系由正义、秩序和效率三个层面构成。若将环境法在法域意义上界定为社会法属性，环境法的正义观更多地体现为罗尔斯式的正义观念：自由权利在正义体系下处于最高位阶，在此前提之下确保机会平等，差异的合理性则是最低限度的要求^[4]。对于环境法而言，实现正义价值的关键点，是确保环境权益在不同环境法主体之间的差异保持合理限度，而这正是生态环境协同治理法律机制的意旨之一（即使不是最重要的意旨的话），即实现这种具有矫正正义蕴含的实质正义的状态。

在环境法语境下，秩序价值体现为安全性和可预见性两个侧面。安全性体现为对人体健康安全、财产安全和生态环境安全的保障，可预见性体现为生态环境开发利用过程的可预见性和法律结果的可预见性。生态环境协同治理机制正是通过法律主体间的沟通、协调、互动与合作，基于一定的法律规则，确保安全性和可预见性的实现。在生态环境协同治理语境下，安全性是实现可预见性诉求的目的，可预见性是安全性诉求的具体体现和实现途径。

环境法上的效率价值有别于经济学上的原初意义，具有经济学考量之外的三方面的内在规定性：合目的性，即环境资源的开发和利用在满足人的需求的同时，应将其产生或者可能产生的负面影响控制在可接受的范围内；条件约束性，即环境资源的开发和利用应考虑政策、经济、技术层面的可行性以及社会伦理的可接受程度；与负外部性的高度关联性，即对人体健康、生态系统、经济系统产生的负面影响。

^① 《环境保护法》第五条规定：“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。”

(二) 可持续发展观念的伸张与践行

可持续发展观念为生态环境协同治理提供了指向,其四要素,即代际公平、代内公平、资源环境的可持续利用以及环境保护与社会发展的一体化,可视为生态环境协同治理的目标^[5]。

作为实现可持续发展的最基本的要求,代内公平是指代内的所有人对于利用自然资源和享受清洁、良好的环境均有平等的权利^[6]。生态环境协同治理通过对不同地区间生态环境资源开发利用的统筹、整合与优化,提高生态环境利用与管理的品质与效率。生态环境协同治理机制也同时考虑各地区之间区域服务功能的差异性,对提供较多环境资源、生态服务的地区由受益方提供适当性的补偿,从而促进生态资源和社会资源的公正分配。自然保护区采取的保护措施或多或少地会对保护区域内和周边居民利用环境和资源的活动产生影响,有时甚至对财产权和其他相关权利产生限制。为此,应在保护生态利益的同时,充分考虑社会经济利益,完善自然保护区的生态补偿制度,从而实现代内公平。代际公平则要求当代人在实现自身发展的同时,要考虑后代人生存和利用资源的权利,并认为当代人有义务保证后代人的权利不受损害^[7]。生态环境协同治理遵循时空规律的内在要求,将生态环境资源的开发与利用在时间维度上合理配置和优化,从而很好地回应了代际公平的内在要求。

如果说代内公平和代际公平是实现作为生态环境协同治理目标的可持续发展观的实施手段,那么资源环境的可持续利用以及环境与发展的一体化则是其目的。在可耗竭性资源赋存有限和非可耗竭性资源受制于技术条件而开发利用能力也有限的条件下,生态环境协同治理强调以协同合作的方式,推动资源的合理开发和利用。对于生态要素和环境容量的利用,特别是针对具有跨区域性的河流、大气等环境要素的利用,协同治理模式则更加强调生态环境的整体性特征,从而从利用方式上确保生态要素和环境容量利用的可持续性。作为终极目的,环境保护与社会发展的一体化始终是生态环境协同治理的导向,其主要手段是转变发展方式,调整产业结构,同时加强在生态环境治理方面的协作。在此方面,自然保护区的特许经营制度体现得尤为明显。“行政寻租”现象的发生,使得目前特许经营制度在实施过程中会发生重经济利益、忽视生态利益的现象。为此,应基于资源环境的可持续利用以及环境与发展的一体化的要求,在厘清土地和自然资源的所有权与经营权的基础上,科学划定和管理特许经营的开发范围^[8],清晰地划分可向市场开放和应予严格管理的区域,以实现责任保护地的科学管理。

(三) 整体政府模式的引导与运用

20世纪90年代以来,英国、澳大利亚、新西兰、美国、加拿大等国家实行政府改革,其内容由此前的减少冗余机构、设立单一职能的机构和机构性分权,调整为“整体政府”的模式。这一模式后为不少国家所采用。

在现代国家的环境治理框架中,往往设立统一的环境治理部门,同时存在诸多跨区域和跨部门的环境治理机构组成综合环境治理的体系。在一些国家里,环境保护机构甚至具有相当大的权力,保证在履行环境管理职能时不受其他因素的制约。整体政府理论倡导精简化和高效化,实现目标职能和权力行使的统一,以避免因机构松散和组织职能重复遗漏导致的行政效率低下的缺陷^[9]。同时,整体政府理论还要求多方协作管理的体现,包括不同层级的政府间、公私部门之间、不同政策领域参与者直接的合作。因此,整合政府各组成部分中的环境治理职能,加强跨区域环境管理机构之间的协同运行,形成权责明晰、分工合作而又协调统一的良好状态,同时强化社会参与,有助于以一种多层次、立体化的维度上解决区域生态环境问题。

根据整体政府理论,生态环境协同治理强调社会部门之间的有效合作,制度创制应遵循协商与共识的原则,并应在制度规范的基础上实现良性互动。在行为预期层面,生态环境协同治理肯定政府行为的必要,并致力于实现政府与社会力量的动态均衡状态^[10]。

三、规则创制的协同模式

规则创制是制度供给的必要途径，也是生态环境协同治理的前提和基础。在此，政策与立法的互动、区域立法的协调以及规则体系的内洽，对于生态环境协同治理具有重要意义。

（一）政策与立法的互动

政策与立法之间的关系，是法学理论和法律实践面临的一个重要问题，这在我国语境下尤为如此。一般而言，政策对法律的制定和实施起着指导作用；在特定情况下，当国家尚未制定相应的法律规范时，政策还直接起着法律的作用^[11]。二者在经济基础、指导思想、基本原则、社会目标等方面具有一致性，同时又存在区别^①。在生态环境治理领域，政策具有较高的灵活性，不仅用于先见性地规定生态环境协同治理的目标、方向和宏观战略（原则性政策），而且有时作为先导性和实验性的实施性工具予以运用（具体性政策），并可对法律形成有效的补充。法律则更强调稳定性和权威性，并以此为社会提供可预期的行为指导，实现“预测”功能。概言之，生态环境法律和政策作为生态环境治理的两种主要制度工具，两者互不排斥。二者互相依赖，又各自有其独立的价值和作用，需要协同运用。在法治社会中，法律应该成为一种常态化工具，而政策则是对法律发展有所助益的辅助性工具。

在目前的生态环境协同治理实践中，关于环境要素的污染治理由法律和政策共同推动，而在区域协同治理的方面多由政策指导，这种状况不利于生态环境协同治理的顺利推进。为此，一方面应实现政策的法律化，特别是原则性政策的法律化^[12]。政策的法律化并非以法律的形式简单重复政策内容，而是需要对现行政策中的规则进行提炼，将符合法律规范和协同治理需要的部分予以确认。在一定程度上，这一过程是对现行政策的规范性和合法性的系统梳理。另一方面是发挥政策（特别是具体性政策）的补充性作用。在我国生态环境协同治理中，以生态环境要素协同为基本内容的治理，在法律和政策的层面均有规定，兼具了稳定性和灵活性的特征。在自然保护区管理领域亦有体现。事实上，我国自然保护区体制改革首先从政策体系领域开始推进。2019年6月发布的《关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见》明确要求完善法律法规体系，加快推进自然保护区相关法律法规和制度建设，推动制定出台自然保护区法，研究提出各类自然公园的相关管理规定^②。

需要注意的是，在社会系统论的视域之下，作为政治系统组成部的政策与作为法律系统的法律规则运行于不同的子系统之中，但同时又具有高度关联性，这在我国尤其如此。特别是在生态环境保护领域中，政策与法律之间具有天然的密切联系，使得政策向法律的转化较少遭遇系统性障碍，并且转化为法律规则的政策内容在实践中更具可操作性。这不仅不会削弱政策系统的独立性，而且使得法律规范得以应对其内在的保守倾向，同时获得更强的社会适应性。二者在相互支持和密切互动过程中共同为生态环境协同治理提供工具层面的支持。当然，这一过程中同样需要注意把握生态环境政策法制化的范围与尺度，正如生态环境法律的完全政策化不可取一样，生态环境政策的泛法制化亦非协同治理的适当路径。

^① 这种区别体现为：政策可以主要由或完全由原则性的规定组成，可以只规定行动的方向而不规定行为的具体规则；法律则是以规则为主，不能仅限于原则性规定。政策既可以以法律作为实施保障，也可以依靠宣传、教育、政党纪律作为保障；而法律则以国家强制力保证实施。政策具有较大的灵活性，具体政策往往随着情势的变化而随时调整；而法律则具有较高的稳定性。

^② 《关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见》第二十三段。

(二) 区域立法的协调

区域立法协同是生态环境协同治理视角下规则创制的重要内容。在此,可重点关注立法机构协同、针对重点内容的规范以及法规动态清理等三个方面。

立法机构协同。区域生态环境协同立法是生态环境协同治理规则创制的最正式、也是最重要的形式。立法过程的启动以及后续的有效实施,均离不开立法机构的协同。一方面是在坚持法制统一原则的前提下创新现有立法机制,可通过成立区域间协同立法专门机构(如成立区域生态环境协同治理立法工作委员会),作为推动立法进程的领导机构,加强立法工作的协调;也可针对区域间协同立法形成专门的合作机制,由所涉地区人大法制工作机构协商确定协同立法的工作机制,确立具体的协同规则和运作形式(如立法规划协调对接机制、重大项目联合攻关立法机制等)^{[13](P125)}。另一方面,可吸收相关区域的行政机关、专业机构、社会组织和利益相关方参加规则制定。可通过组织座谈会、论证会、听证会等形式,听取各方意见和建议,基于协作机制,使相关利益主体参与立法过程中,以兼顾各区域的利益需求,增强立法文本在实施阶段的可接受性^{[14](P44)}。

针对重点内容的规范。区域生态环境协同立法应当重点关注区域协调机制、区域协同行动和区域治理责任,明确行政管理事权的划分与协调,以及区域内社会参与的具体途径。首先,探索构建区域立法协调机制,可选的措施包括:完善立法规划协同机制,结合各区域的实际情况共同确定立法需求和目标定位;建立立法信息交流平台机制,确保协同立法过程中信息交流的及时、通畅^①;创新立法备案和立法后评估机制,将协同合作的精神延续到立法过程的末端^{[14](P46-48)}。其次,确保区域协同行动,具体措施包括但不限于实现环境规划协同和环境标准协同、实施区域总量控制制度、统一环境影响评价制度、建立协调的重污染预警会商和应急响应机制,建立区域生态补偿制度,等等^{[15][16]}。更为重要的是,应当合理确定区域生态环境协同治理的责任主体,对包括地方政府责任在内的区域环境协同治理的具体途径进行规范,明确中央、部委和各级政府相应的责任,科学划定和协调生态环境的行政管理事权,强化区域责任的规范管理和监督^[17]。在推进自然保护地立法过程中,这些方面均需予以特别关注。

法规动态清理。区域生态环境协同立法的另外一个重要维度,是对既往立法的合理性的审查。协同立法的深入推进,离不开对既往立法的修改、解释或废除。对于此前因地方保护等原因引起的规范空白与冲突、权利义务不平衡等问题,应由区域协同立法机构进行清理审查,并基于法定立法程序解决,或者基于协同立法机制,由有关区域的立法机关基于合理性审查,促进区域性生态环境立法的合目的性。因此,应建立区域法规的动态清理机制,制定相应的冲突法规清理整顿办法,出台相应规范、标准和程序要求,实现区域立法废、改、释的协同。一是要对与上位阶立法相冲突或带有地方保护主义的法规、规章或规范性文件进行清理,及时修改或废止;二是要加强沟通交流,及时将各地的法规清理情况进行及时反馈、相互通报,实现相互监督;三是要应保持动态跟踪,确保法规适用过程中出现的新问题能够得到及时解决^{[13](P127-128)}。

(三) 规则体系的自洽

生态环境协同治理规则创制的另外一个重要方面,是规则体系的科学性,并主要体现为层级健全、内容自洽、区域协调等三个方面。

层级健全。一般而言,层级健全是法律体系的最基本要求。广义上的生态环境协同治理法律体系包含了符合协同治理理念要求的所有的生态环境立法。在这一意义上讲,生态环境协同治理法律体系健全,也就是环境法律体系的完整性。就目前阶段而言,健全的生态环境协同治理法律体系,

^① 可通过联席会议、联合调查、立法信息网站建设等方式实现。参见杨晖:《京津冀协同立法存在的问题及对策思考——以环境立法为视角》,《河北法学》2017年第7期。

是指特定区域、特定领域内立法的完整性。为此，在符合中央立法精神的前提下，可以允许区域立法拥有更大的自主权，中央立法对区域立法发挥涵摄功能，区域立法则是实现生态环境协同治理规则创制的主要方式^[18]，并应使区域立法在所涉及的领域内逐步形成层级健全的法律体系。

内容完整。在现阶段，生态环境协同治理面临的不可避免的问题，是法制内容的缺失与冲突问题。内容缺失不仅体现为跨区域、跨领域协同治理方面的立法缺位，而且体现为重要领域的专门立法缺失，如一些区域的生物多样性保护、应对气候变化等方面。内容冲突主要体现为不同层级、不同领域的针对同一事项的法律规范在内容方面存在矛盾。事实上，这两个方面也是我国目前生态环境立法存在的一个亟待解决的问题。因此，生态环境协同治理法律规则内容的系统与自洽的过程，也就是我国环境法律体系的内容逐步充实和完备的过程。为了实现自然保护区管理领域的协同治理，构建一个体系完整、内容充实的自然保护区法律体系尤为必要。这意味不仅需要一部综合性自然保护区法律^[19]，还要根据不同自然保护区的类型、特点和功能，制定相应的支撑性和实施性立法，同时注重技术标准的完善，从而形成以“基本法+专类保护法+技术标准”为框架的完整的自然保护区法律体系^{[20] (P133) [21]}。

区域协调。区域协调是生态环境协同治理规则创制的内在要求。这既包括规则内容的协调，也包括规则创制过程的协调。以京津冀地区污染防治为例。现阶段河北承担了更多的责任^①，而京津两地作为受益者却缺少对于河北的生态补偿。在此情形下，容易出现“搭便车者瓦解合作”的效果^②，而降低生态环境协同治理效率。为了实现社会正义，“需要在决定利益划分的各种社会安排之间进行选择，并需要确认一种体现合理分配份额的协议。这些原则提供了一种在社会基本制度中分配权利和义务的方式，并且规定了社会合作中利益和责任的适当分配”^[22]。在自然保护区法制建设过程中应特别注意，由于自然保护区可能涉及不同省份或区域，不同类型的自然保护区建设诉求可能不一，不同主体对自然保护区也可能产生特定的功能诉求^{[20] (P132)}。因此，一方面应按照自然保护区的类型、自然要素构成和生态系统运行状况以及实际管理需要，形成具有针对性和具有地方特色的管理方案；另一方面，还应考虑自然保护区内部生态系统的关联性、综合性^③等特征，充分吸收有关主管部门参与规则制定，以实现立法过程和立法内容两个层面的有机互动、内洽衔接和协同共进。

四、制度体系的优化与整合

我国目前形成了以生态功能分区和重点环境要素治理为方向的两种路径。在制度层面，事先预防、事中管控和事后救济三类制度，已逐渐被认可为我国生态环境法律制度的基本类型。生态环境协同治理在遵循环境法基本规律的基础上，更加重视系统性风险防范，加强过程管理，同时注重发挥保障与评价机制的作用。

（一）系统性风险防范

生态环境风险是一种系统性风险，即并非独立存在的风险，而是受到诸多因素影响而发生生态

① 例如，在2014年3月持续6天的重污染天气中，石家庄关停企业2025家，直接经济损失达到了60.3亿元，而治理结果是京津冀三地受益。参见王娟、何昱：《京津冀区域环境协同治理立法机制探析》，《河北法学》2017年第7期。

② “搭便车者瓦解合作”是指如果每个参与者都进行合作，将达到一种帕累托最优的状态，而搭便车者作为背叛者，无论其所占比例如何，都将无法形成高效的合作。同时，在可自由选择时参与者都将选择与自身贡献程度相当的人进行合作。

③ 关于生态系统的综合性及其管理上的因应措施，详见蔡守秋：《论综合生态系统管理》，《甘肃政法学院学报》2006年第3期。

环境损害的不确定性^①。在环境法领域中,“风险”是指在某一特定环境或时间内某种损害发生的可能性^[23]。生态环境风险,是指生态系统及其组分所承受的结构和功能的损害的风险^[24]。需要澄清的是,有学者认为风险是一种心理感受,这实际上一方面混淆了风险的客观性和不确定性的内涵,另一方面是混淆了风险本身与风险认知(Risk Perceptions)^[25]之间的关联性:风险是具有(转化为损害的)不确定性的客观存在,但风险认知属于心理感知的范畴。在生态环境协同治理语境下,系统性风险的防范措施基于“预防原则”^②展开,具有突出重要的地位。预防原则亦应为自然保护地法制所遵行。事实上,设立自然保护地这一行动本身,在很大程度上即为遵循生态法上的预防原则的体现。

在实践层面,我国目前生态环境的风险预防体现为两种路径,一是在生态环境功能分区上,各区域以划定生态功能区的形式,对各功能区的生态环境保护重点预防。中原城市群生态环境治理规划要求形成“三屏四廊”的生态网络^③;京津冀地区在生态红线的划定中形成了“两屏两带”的生态环境保护空间分布格局^[26];长三角地区也划定了“皖西大别山生态屏障”、“皖南-浙西-浙南生态屏障”和“淮河-洪泽湖生态廊道”、“长江生态廊道”以及“滨海生态保护带”。这些生态功能区划分以地方的生态环境实际出发,通过划定生态红线的方式破除了行政壁垒,对生态环境风险进行整体性预防。二是在重点环境要素治理上,各区域的具体侧重虽然不同,但是都要求对大气、水和土壤污染进行协同治理。在预防重点生态环境要素所发生的风险上,各区域实践都强调了对于土壤污染的风险预防,这一点与我国《土壤污染防治法》的规定相契合。而在长江三角洲的生态环境治理中,水污染为其主要治理方向,在深化跨区域水污染联防联控中,其强调对于“江河源头、饮用水水源保护区及其上游”地区的水污染风险预防,在长江沿岸地区也要预防有毒化学品运输船舶环境风险^④。

在制度层面,系统性风险防范的一项重要措施是评估制度。除了环境影响评价制度等传统的预防性制度^⑤之外,在生态环境协同治理语境下,还需要特别强调规划中的事前评估和第三方评估。可以理解的是,由于环境污染和生态破坏的显著的跨区域特征,单一区域的生态环境治理措施往往难以产生预期效果。在此情形下,统筹相关区域的生态环境保护与治理,对区域内的生态环境承载力进行科学的整体评估和事前规划,就尤为重要。例如,对于京津冀地区共享的大气资源与水资源,可以尝试跨越行政区划建立统一的规划、标准、防治措施与法律责任,从而实现对重点问题的协同治理^⑥。为确保评估的公正性,可以采用第三方评估机制。传统的第三方评估机构多为社会组织。然而,面对跨区域、跨领域生态环境协同治理这样的复杂评估对象,一般的社会组织受其能力限制可能力不从心。为此,可由生态环境部门主导,由有关主管部门选任专家成立特定区域或者领

① 原初意义上的“系统性风险”,是指金融产业面临的市场风险,即指由整体政治、经济、社会等环境因素对证券价格所造成的影响,包括政策风险、经济周期性波动风险、利率风险、购买力风险、汇率风险等。

② 环境法上的“预防原则”,是指对环境开发与利用行为产生的环境污染或环境破坏等问题事先采取预测、分析和防范措施,以避免、消除由此可能造成的损害。参见汪劲:《环境法学(第四版)》,北京大学出版社2018年版,第49页。

③ 参见《国家发展改革委关于印发中原城市群发展规划的通知》(发改地区〔2016〕2817号)。

④ 参见《国家发展改革委住房城乡建设部关于印发长江三角洲城市群发展规划的通知》(发改规划〔2016〕1176号)。

⑤ 预防性法律制度是主要作用于环境污染、生态破坏预防领域的法律制度,主要包括生态规划、环境影响评价与环境影响评估、环境标准、环境信息公开制度四项。参见王灿发:《论生态文明建设法律保障体系的构建》,《中国法学》2014年第3期。

⑥ 以2013年《大气污染防治行动计划》为例,其针对京津冀地区在排放标准、污染源控制、空气质量等方面提出统一目标与规划,实现了2017年京津冀地区PM_{2.5}平均浓度比2013年同期下降39.6%的成果,立法上实现完成整体规划的成效可见一斑。

域的生态环境评估机构，同时吸收包括社会组织在内的利益相关方参加评估。

（二）过程管理与多元共治

就生态环境协同治理而言，除了传统的“三同时”制度、环境保护许可制度等措施之外，过程管理的实现手段主要是行政督促机制和公众参与机制。这两类机制分别采取“由上而下”和“由下而上”的路径，将政府科层管理逻辑与公众参与治理逻辑有机融合，从而充分发挥管理和监督的功能。目前，行政督促机制的主要方式是环境保护督察。我国的环境监管体系从2014年之前的“督企”模式到其后的“督政”模式，再到2016年之后的“党政同责”模式，经历了目标和手段等层面的演变。在生态环境协同治理的背景下，环境保护督察制度应明确区域中心的职权，确认其行政编制^[27]，更加注重其与中央环境保护督察组的协同配合。

公众参与在《环境保护法》中已有明确规定^①。诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆基于实地研究推导出公共池塘理论，认为除了国家和企业主之外，资源的实际使用者可以通过自发协调构建共同扩大收益和减小损失的集体^[28]。经济学对公共资源的公众参与的研究，证明了公民诉求表达与群体间协商机制对于优化决策的必要性与合理性。在生态环境协同治理框架下，公众参与不仅发挥着利益相关方自下而上的主动参与机制的积极作用，调动整个社会参与生态环境治理的积极性并提高决策科学性，而且对于协同治理起着重要的监督作用。因此，在自然保护区管理中，可鼓励公众和其他有关主体参与其中，如此既可体现对利益相关方的充分尊重，分担管理和财政压力，推动从政府管控到多方共治模式转变，又可发挥各相关方面社会主体的积极作用，有效推动自然保护区协同治理的实现^[29]。

（三）保障与评价机制

就目前阶段而言，生态环境协同治理的保障与评价机制的完善，重要的两个方面是信息共享制度与政绩考核制度的完善。以现代环境治理理论观之，若缺少信息披露的要求，“生态环境的不确定性及其产生的风险和环境效应就会被忽略”^[30]。生态环境协同治理框架下信息共享制度的完善，一方面是推动区域协同规划。为解决区域信息统计偏差和缺漏等问题，需要协调解决区域间信息共享时可能产生的统计项目、口径、精度等方面的问题。为了解决类似的问题，美国设立首席信息官委员会和政府间调解办公室，其他国家也有类似的协调机构。此类机构有助于建立信息共享平台和长效机制，推动信息有效整合与沟通^[31]。另一方面，是确保信息处理过程的科学性，充分发挥现代科学技术手段的作用。对于地域广泛、对监测管理要求较高的自然保护区管理工作而言，信息共享和科学运用尤其重要。

在我国，行政绩效考核直接影响主政官员的价值选择偏好与行动逻辑。一个共识是，行政官员的经济绩效诉求，是导致环境污染事故频发的根本制度原因。近些年来，在强调政绩考核避免唯GDP倾向的同时，加入了“绿色GDP”指标的考量。生态环境协同治理的语境下，在强调环境绩效的同时，还应完善环境绩效审计制度。可以参照国际标准化组织（ISO）发布的ISO14000环境管理系列标准，将环境绩效指标分为环境状态指标（ECIs）、管理绩效指标（MPIs）、作业绩效指标（OPIs）三大类指标，细化和统一环境绩效的审计标准，从而充分发挥区域内绩效考核的激励作用。在自然保护区内多区域协同治理的情形下，某地区的环境绩效审计与考核，不应只依据一地的环境治理成效，而应有针对整个区域的协同性考核评价指标。

五、结 论

协同观念从物理学到管理学的发展，为其在法学领域的应用提供了观念和方法论层面的基础。

① 参见《环境保护法》第5条、第五章内容。

从某种意义上讲,我国生态环境协同治理法律实践引导着理论的探索与发展,这一实践的发展又对理论创新提出了更高的要求。生态环境协同治理在超越解释论(抑或被评价为“解释论”)的牵绊后,其首要任务是阐明在规则创制和制度构建方面的内在规定性。这些规定性显然具有阶段性和地域性特征——这也从一个侧面体现了生态环境协同治理在时间维度上的动态性和空间维度上的弹性。于规则创制而言,政策与立法的共生互动、区域立法的协作以及规则体系本身的完整自治,是协同治理的必然要求^①;于制度体系而言,对系统性风险的高度关注,也使得过程管理(作为风险认知和风险评估的必然延伸和发展阶段)和保障机制(作为风险管理的补充性和支撑性措施)成为应有之义。在自然保护区管理中践行生态环境协同治理,将在很大程度上推动自然保护区法制的优化及其有效实施。

参考文献

- [1] Defarges, P. M. *La gouvernance, Que sais-je*. No. 3676[M]. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.
- [2] 曹姣星. 生态环境协同治理的行为逻辑与实现机理[J]. 环境与可持续发展, 2015(2).
- [3] 朱炳成. 面向公众健康保障的生态环境法律规制转型[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019(2).
- [4] 于文轩. 物权法相邻关系制度之环境保护功能分析[J]. 研究生法学, 2007(3).
- [5] 王开宇. 生态权研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [6] 郑少华. 论环境法上的代内公平[J]. 法商研究, 2002(4).
- [7] 文正邦, 曹明德. 生态文明建设的法哲学思考——生态法治构建刍议[J]. 东方法学, 2013(6).
- [8] 兰伟, 陈兴, 钟晨. 国家公园理论体系与研究现状述评[J]. 林业经济, 2018(4).
- [9] 黄莉培. 整体政府理论对我国环境治理的启示——基于英美德三国环境治理模式[J]. 中国青年政治学院学报, 2012(5).
- [10] 杨华锋. 后工业社会的环境协同治理[M]. 长春: 吉林大学出版社, 2013.
- [11] 刘金国, 舒国滢. 法理学教科书[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [12] 郭武, 刘聪聪. 在环境政策与环境法律之间——反思中国环境保护的制度工具[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2016(2).
- [13] 孟庆瑜. 论京津冀环境治理的协同立法保障机制[J]. 政法论丛, 2016(1).
- [14] 焦洪昌, 席志文. 京津冀人大协同立法的路径[J]. 法学, 2016(3).
- [15] 常纪文. 京津冀生态环境协同保护立法的基本问题[J]. 中国环境管理, 2015(3).
- [16] 肖建华, 胡美灵. 国内自然保护区的立法争议与重构[J]. 法学杂志, 2009(10).
- [17] 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(6).
- [18] 孟庆瑜. 论京津冀协同发展的立法保障[J]. 学习与探索, 2017(10).
- [19] 马骧聪. 论我国环境资源法体系及健全环境资源立法[J]. 现代法学, 2002(3).
- [20] 吕忠梅. 以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考[J]. 生物多样性, 2019(2).
- [21] 刘超. 以国家公园为主体的自然保护地体系的法律表达[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019(5).
- [22] [荷]佩西·莱宁. 罗尔斯政治哲学导论[M]. 孟伟, 译. 北京: 人民出版社, 2012.
- [23] [德]乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004.
- [24] [美]苏特尔. 生态风险评价(第二版)[M]. 尹大强, 林志芬, 刘树深, 等译. 北京: 高等教育出版社, 2011.
- [25] [美]史蒂芬·布雷耶. 打破恶性循环: 政府如何有效规制风险[M]. 宋华琳, 译. 北京: 法律出版社, 2009.
- [26] 高敬. 北京等15省份生态保护红线划定方案获批[EB/OL]. <http://www.xinhuanet.com/local/2018-02/>

^① 环境法的政策性特征, 有利于政府灵活应对各种环境风险。参见李艳芳:《论生态文明建设与环境法的独立部门法地位》,《清华法学》2018年第5期。

12/c_1122409127.htm, 2018-12-17.

[27]陈海嵩. 环保督察制度法治化:定位、困境及其出路[J]. 法学评论, 2017(3).

[28][美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道:集体行动制度的演进[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海:上海译文出版社, 2012.

[29]张振威, 杨锐. 中国国家公园与自然保护区立法若干问题探讨[J]. 中国园林, 2016(2).

[30][美]理查德·拉撒路斯. 环境法的形成[M]. 庄汉, 译. 北京:中国社会科学出版社, 2017.

[31]陈兰杰, 刘彦麟. 京津冀区域政府信息资源共享推进机制研究[J]. 情报科学, 2015(6).

Theory and Institutions of Collaboration of Ecological and Environmental Governance

— From the Perspective of Natural Reserves Law

YU Wen-xuan

Abstract: The legalization of collaboration of ecological and environmental governance is an important aspect of the ecological civilization legal system. As trapped by transcending interpretation theory embodied in collaboration of ecological and environmental governance, its compliance with the basic values of environmental law, the practice of sustainable development concepts and the application of the overall government theory constitute a relatively self-consistent theoretical framework. As the premise of collaboration of ecological and environmental governance, rule creation provides an important way for institutional supply. The symbiosis and interaction of policy and legislation, the coordination and cooperation of regional legislation, and the integrity and internal negotiation of the rule system are the basic requirements for the creation of rules for coordination of ecological and environmental governance. These requirements also apply to natural reserves law. Thus, the emphasis should be put on the systematic risk prevention, process management and supervision, and supporting and evaluation mechanism. This is very important for natural reserves law, being not only the inherent need of collaborative governance, but also the inevitable conclusion on echoing the legal concept of collaboration of ecological and environmental governance.

Key words: ecological environment; collaborative governance; legal system; multi-governance; natural reserves

(责任编辑 周振新)