

生态环境与资源保护 研究

Research on Ecological Environment and
Resource Protection

任 亮 南振兴◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

生态环境与资源保护 研究

Research on Ecological Environment and
Resource Protection

任 亮 南振兴◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

• 北 京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

生态环境与资源保护研究/任亮、南振兴主编.

北京: 中国经济出版社, 2017. 9

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4776 - 2

I. ①生… II. ①任… ②南… III. ①生态环境—环境保护—文集 IV. ①X171 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 171749 号

组稿编辑 丁楠

责任编辑 郭国玺

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京金明盛印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 18

字数 310 千字

版次 2017 年 9 月第 1 版

印次 2017 年 9 月第 1 次

定价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

序

PREFACE

可持续发展是当今人类迫切关注的问题之一。

1972年联合国在斯德哥尔摩召开人类与环境会议，通过了《人类环境宣言》，揭开了全人类共同保护环境的序幕，1987年该委员会在其长篇报告《我们共同的未来》中正式提出了“可持续发展”的理论。

张家口与北京并列为2022年冬奥会举办城市，而可持续发展是北京申冬奥时向国际奥委会提出的三大理念之一。北京2022年冬奥会将坚持“以运动员为中心、可持续发展、节俭办赛”的三大理念，与国际奥委会2015年12月通过的奥运会改革方案《奥林匹克2020议程》高度契合，得到了国际奥委会的高度肯定。

北京2022年冬奥会的筹办将把冬奥会和谐融入周边自然环境的改善，融入城市和地区的长期发展，实现更快的环境改善进程、更高的区域发展水平、更强的公众参与力度，达到冬奥会举办与城市可持续发展的双赢，这与奥林匹克运动的不懈追求不谋而合，也必将为京张地区的可持续发展做出巨大贡献。

发展经济和保护环境，在人类工业化进程中一直是一对难以协调的矛盾。改革开放以来，在快速工业化进程中，在意识、制度和能力上，中国都没有做好充分准备，造成了环境遭受污染、生态环境被破坏的不良后果。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央大力推进生态文明建设，将“绿色发展”确立为新发展理念的重要内容，将“建设美丽中国”确定为实现中国梦的重要目标，并采取一系列措施，特别是通过制度建设推进环境改善，从制度上解决环境保护和生态文明建设的问题。党的十八届三中全会确定了生态文明体制改革的任务，提出了加快建立系统完整的生态文明制度体系，开启了生态、绿色发展的新道路。

按照2015年4月30日中央政治局通过《京津冀协同发展规划纲要》的提法，京津冀地区是中国人与自然环境最为紧张的地区。而河北省由于经济发展阶段整体还处于工业化中期，高耗、高污染、高排放的产业结构严重影

响了本省的生态环境。因而，下大力气加大对河北产业结构的调整，就成为解决河北环境问题的重中之重。

自2008年北京举办第29届奥运会以来，张家口的发展进入我们的视野。2014年11月，2022年冬奥会申办委员会委托北京改革和发展研究会承担了《申办及举办2022年冬奥会与北京、张家口可持续发展研究》，作为此项课题负责人，笔者对张家口的关注程度前所未有的。特别是2015年7月31日，北京携手张家口共同申办2022年冬奥会获得了成功，为张家口这座历史和文化底蕴深厚但却相对贫困的城市带来了千载难逢的历史机遇。中国北方绿色休闲城市成为《申办及举办2022年冬奥会与北京、张家口可持续发展研究》课题组对张家口的定位，这一城市定位决定了张家口必须把环境保护放在重中之重，大力发展绿色休闲产业，而在这些领域，张家口有着广阔的前景和无限的发展潜力。

河北北方大学生态建设与产业发展研究中心是河北省高等学校人文社会科学首批重点研究基地，成立以来，立足于区域经济社会发展，服务于京津冀协同发展进程中生态建设与产业发展，潜心于生态科学研究，着力打造生态建设领域的学术交流、人才培养、新型智库平台。《生态环境与资源保护研究》是这一机构和河北省法学会环境与资源法学研究会围绕京津冀协同发展背景下对生态环境保护、生态产业发展、生态治理的法治化等问题联合展开学术研究的成果结晶。此书以交流学术、资政服务为宗旨，聚焦生态环境保护这一重大现实课题，力图从理论上厘清生态与产业发展的关系，探索生态产业化和产业生态化的可持续发展道路，形成有利于生态治理现代化和法治化的体制机制，体现区域发展的需求。具体而言，本书第一篇、第四篇围绕京津冀协同发展的生态保护和产业发展，重点探讨了京津冀协同发展背景下张家口的生态环境现状、生态治理分析以及生态经济、旅游开发等问题，对地方生态环境保护 and 旅游发展具有重要的指导意义和借鉴价值；第二篇、第三篇立足于生态治理现代化问题，重点从立法和司法两个层面研究了生态环境治理问题，与党的十八届三中全会提出的加快建立系统完整的生态文明制度体系高度契合，为生态治理法治化提供了思路和启示，是不可多得的研究成果。

值此此书出版之际，撰写此篇，是为序。

陈 剑*

2017年8月

* 作者系中国经济体制改革研究会副会长，京张冬奥研究中心主任、研究员。

第一篇 京津冀协同发展中的生态环境研究

环境正义视域下京津冀都市圈生态协同治理机制研究	002
京津冀地区大气复合污染差异实证分析	013
关于京津冀协同发展中环境保护的若干思考	032
京津冀生态环境共建共享法治问题研究	041
京津冀协同发展背景下张家口市生态环境现状及可持续发展建议	048
张家口生态环境治理失效因素分析	054
张家口生态经济区的空间结构和建设机理	059
基于生态资产视角的京津冀生态补偿机制研究	072
京张生态建设协同发展水平评价及提升对策研究	079
京津冀区域生态补偿模式及制度框架研究	090

第二篇 生态环境立法研究

我国农村固体废物污染防治立法问题研究	100
生态补偿相关法律问题研究	106
经济法视角下的排污权交易制度	113
环境法基本原则批判	123
中国遗传资源法律保护的完善	135
环境影响评价制度改革的法律思考	148
论生态文明与环境法治建设	157
我国生态补偿法律制度的分析与完善	166

第三篇 生态环境司法研究

我国能源司法的历史演进与现实挑战	172
环境公益诉讼：现状、问题及对策	178
环境公益诉讼的价值评判及其制度期许	187
检察机关在京津冀协同发展中的环境保护路径研究	197
环境公益诉讼的法律经济学分析	202
人民法院在环境污染治理中的功能定位	209
环境保护行政执法与刑事司法衔接中证据转化问题研究	213
论环境司法中的公众参与	222
新《环境保护法》中环境公益诉讼相关问题探讨	228

第四篇 生态产业发展研究

基于生态哲学理论下的生态旅游开发研究——以张家口草原天路为例 ...	236
草原天路旅游 SWOT 分析及对策	242
基于 AHP - FCE 的草原天路生态旅游开发潜力评价研究	251
草原天路区域民俗文化资源特点与保护浅议	255
草原天路风景区管理体制研究	261
“百绿丛中一点红”——冀西北红色文化资源旅游开发对策研究	266
关于草原天路生态保护与旅游开发政策建议	271
张家口旅游业发展的哲学思考——生态后现代主义视角	274

第一篇

京津冀协同发展中的生态环境研究

环境正义视域下京津冀都市圈 生态协同治理机制研究

陶红茹 马佳腾^①

(河北地质大学; 河北大学)

摘要:京津冀都市圈是我国环渤海经济地带的中心区域,也是全国经济发展的第三增长极。近些年,由于经济发展不均衡、制度建设不完善、地区利益冲突严重等诸多因素的影响和作用,生态环境问题逐渐成为京津冀各地政府和公众共同关注的焦点,已经成为推动京津冀一体化发展的制约因素和首要问题。本文结合京津冀都市圈的发展现状和存在的问题,从环境正义的角度分析该区域存在的生态问题及主要原因,借鉴国内外区域性生态协同治理的经验,探索实现生态协同治理的路径和具体措施,对于进一步推动京津冀经济一体化发展,推动产业结构的调整与升级,解决生态环境问题具有重要的现实意义。

关键词:环境正义; 京津冀都市圈; 协同治理;

一、相关概念的界定及理论支撑

环境正义理论产生于20世纪80年代的美国。经过几十年的发展,各国学者结合世界性生态危机问题和本国区域性生态问题对环境正义进行了深入的理论研究。然而,国内外学者并没有形成统一的理论体系,即使对于其概念的界定也是仁者见仁,智者见智。从我国诸多相关著作中可以了解到,国内学者认为,环境正义的核心问题是正义分配问题,即:在什么条件下分配,分配什么,怎么分配。结合我国相关学者的理论研究,环境正义即承认人人(代际之间和代际之内)都平等享有分配生态环境资源的资格和权利。环境正义强调的是不同的主体(不同的群体、地区、国家甚至世代)在面对环境利益和负担的分配

^① 基金项目:2015年河北省社会科学发展研究课题“环境正义视域下京津冀都市圈生态协同治理机制研究”的阶段性成果(2015021207)。

时,在表达自身对环境的理解和想象时,需要得到公正的对待。环境正义是将正义理念引入环境问题,其核心则是权利诉求的平等和公正。

协同治理理论是一种新兴的交叉理论,来自于自然科学中的协同论和社会科学中的治理理论,代表着公共管理理论的新方向。协同治理中最核心的概念是协同、合作,是指在公共生活过程中,政府、非政府组织、企业、公民个人共同参与到公共事务的实践中,发挥各自的独特作用,形成和谐高效的治理网络,最大限度地维护和增进公共利益。尽管不同学者对协同治理的内涵有着不同的界定,但是从本质上看,都强调主体的多元化、权力的分散化和工作的协同性。

早在 2004 年,在京津冀高层领导人的共同推动下,国家发改委已经着手开始京津冀都市圈区域规划的工作,于 2007 年报国务院。直到 2015 年 4 月,中共中央政治局召开会议,审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》。根据《规划纲要》的规划指导,最终确立了北京、天津以及河北省 11 个地级市的都市圈协同发展的战略选择和具体规划。京津冀都市圈地域广阔,人口众多,资源丰富,发展潜力巨大。同时,由于三地区的经济发展不均衡、社会基础设施建设差距大、行政区域壁垒等原因,虽然近十几年在三地政府部门的努力下取得了一些合作成果,但是京津冀一体化发展并没有取得实质性的进展,尤其是关乎公众生存和发展的生态恶化和水资源污染问题。2014 年伊始,首先是京津冀协同发展上升为重大的国家发展战略,其次是京津冀一体化被首次写入政府工作报告中,然后成立了京津冀协同发展领导小组,因此,京津冀都市圈进入了快速发展的轨道。至今,在交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等方面取得的成果为京津冀一体化发展的里程碑。

随着我国经济的快速发展,日益恶化的生态问题逐渐成为人们普遍关系的话题。党的十八大报告提出,要更加自觉地珍爱自然,更加积极地保护生态,努力走向社会主义生态文明新时代;要把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国。就目前而言,京津冀都市圈生态环境问题已经成为阻碍京津冀一体化发展的瓶颈,尤其是大气污染。生态治理问题的背后是京津冀都市圈产业结构和 GDP 的取舍,而 GDP 又直接关系到不同地区财政收入、就业等切身利益,涉及政府、企业和居民等众多利益主体。在承担生态治理成本和享有生态治理补偿中如何实现生态治理中的制度正义、不同地区多元主体之间的分配正义、生态制度制定和生态补偿分配中程序正义,这是生态协同治理机制的核心议题。

二、京津冀都市圈生态治理存在的问题

由于诸多因素的影响,京津冀都市圈的生态问题日益严重,尤其是大气污染、水资源短缺、土壤污染等问题。据相关报道,河北省农村水资源污染严重,在城镇化进程中,农村水资源污染不仅来自于自身生产过程中化肥和农药的使用,而且更多的是来自周边城镇企业的废水污染,承受着城镇化带来的巨大环境污染却没有享受城镇化带来的巨大福利。同时,以大气污染为例,京津冀地区近年来一直上演“雾霾大战”。京津冀是目前我国空气污染最为严重的地区,在近几年全国空气质量测评最差的前10个城市中,河北省各地级市基本上占据了半壁江山。在该区域中,京津作为“两个核心”地区,经济发展较好,基础设施建设完善,而河北省以工业为主,不仅经济发展相对落后,而且环境污染较为严重。近几年,为了治理大气污染,京津冀曾开展了“三北”防护林建设、坝上生态农业建设、退耕还林、首都周围和太行山绿化等工程,并加大了工业污染防治力度,取缔了“十五小”企业等。但由于能源结构、产业布局和制度法规等因素制约,区域性大气环境问题依然严峻。

一方面,该区域没有形成长效的治理机制。无论是2008年的“奥运蓝”、2014年的“APEC蓝”、2015年的“国庆蓝”,一直以来都是中央部署下的临时性合作,依靠自上而下的“行政命令”,建立临时性协调小组,启动大气污染联防联控机制,完成上级硬性指标所促成的蓝天和白云。然而,特殊时期的“蓝天白云”只是给了人们短暂的美景,虽然三地区的大气联防联控机制得到进一步发展,但生态环境协同治理机制并没有完全形成。河北环保厅经测算后指出,2014年河北省化解过剩产能、治理大气污染影响全年经济增长约1.75个百分点,影响工业增速约3个百分点。“APEC蓝”的背后,天津有1953家企业实行了限产限排措施,5903个各类工地全部停工;河北共有2000多家企业停产、1900多家企业限产、1700多处工地停工。显然,在京津冀治理大气污染的合作过程中,河北省处于弱势地位,付出的代价相对较高,这是由其特殊的地理位置和产业结构决定的。

另一方面,缺乏完整统一的具体政策和法治保障。虽然我国相关部门出台了针对大气污染治理的政策法规,但对于京津冀大气污染只具有指导意义,并不能作为具体政策实施。面对大气污染问题,各地政府从自身实际出发,制定了一些符合自身利益的政策,取得了一些有限的效果。众所周知,大气污染具有跨区性和流动性的特点,各地政府“各自为政”的政策无法从根部

上解决大气污染的问题。根据《京津冀及周边地区大气污染联防联控 2015 年重点工作》，将北京、天津以及河北省唐山、保定、沧州等 6 个城市划为京津冀大气污染防治核心区。显然，并没有把全国污染严重的石家庄和邯郸列入该核心区，这充分说明该核心区紧紧围绕北京和天津制定的，重点放治理两个直辖市周边地区大气污染，而没有充分考虑河北省的大气污染治理的重点城市。

同时，我国相关法律不完善，区域性地方政府合作的合法性受到质疑，并且没有相关法律法规指导实践。我国出台的《大气污染防治法》对大气污染治理模式有着明确的规定。目前的大气污染治理模式是以行政区划为基础的由中央政府和地方各级人民政府负责的属地主义治理模式，国务院和地方各级人民政府是大气污染防治中的政府责任主体，国务院对全国范围内的大气环境质量负责，地方各级人民政府对各自辖区范围内的大气环境质量负责。^① 面对区域性生态问题，这种传统的“各自为政”的治理模式值得我们反思和改变。

三、国内外生态问题协同治理的经验借鉴

改革开放以来，我国经济快速发展，尤其是东部沿海地区，其中最具有代表性的是“长三角”和“珠三角”区域。在经济高速发展的过程中，这些地区形成了“你中有我，我中有你”的经济圈，面对严峻的生态问题不得不进行有效的协作。这不仅是该区域经济发展和城市建设的需要，也关系到公民的切身利益。近十年来，长三角各地政府从提出绿色理念到签署协议、落实行动，率先在国内建立了长效的区域环境合作对话机制，率先打破行政边界进行环境治理，成立领导小组，设立专门管理机构，确立了一年一度的行政省长联席会议制度，建立健全了长三角区域生态环境联防联控机制，从而更好地推动了长三角一体化发展，实现了绿色发展的共同目标。

对生态环境问题而言，国外发达国家在其自身发展过程中同样遭遇了严峻的挑战。无论是不同国家跨国界的生态治理还是同一个国家内的区域性生态治理，他们从整体利益出发，协调各方利益，结合实际情况，建立具有权威性的统一领导机构，完善各项制度法规，最大限度地发挥联防联控机制，取得了良好的效果。国外发达国家区域性生态环境治理的经验，值得我们借鉴。

^① 陶品竹：从属地主义到合作治理：京津冀大气污染治理模式的转型 [J]，河北法学，2014，32（10）：120-129。

第一,生态治理中政府和市场的合理划分。国外发达国家在20世纪30年代以前奉行自由市场经济,遵循“管的最少的政府就是最好的政府”理念,市场经济得到了充分的发展。然而,市场经济有其自身的缺陷和不足,集中表现在市场的主体的逐利性和生态环境的公共性,事实证明,仅仅依靠市场经济自身发展不仅无法起到保护生态环境的作用,而且会对生态环境带来严重的破坏。20世纪30年代的世界性经济危机就是很好的实例。在我国计划经济时期,国家和社会的高度一体化,政府通过政策和命令的形式使资源得到配置,市场对资源的配置作用微乎其微,然而,这种高度集中的体制下经济的发展造成了严重的自然资源的浪费和生态环境的破坏,最具有代表性的是“大跃进”运动。无论是市场做主还是政府做主,经济的发展都会对生态环境产生或大或小的破坏。因此,在生态治理中,政府和市场之间应该建立一种协同治理的模式,以政府为主导,市场为补充,建立有效有限型政府,完善保护环境的各项政策法规,弥补市场失灵,同时发挥市场对资源配置的决定性作用,优化区域资源配置,促进产业结构升级,弥补政府不足。

第二,建立生态协同治理的管理机构。生态环境具有整体性特征,无论是大气还是河流,都是整体的和流动的。不同的国家可能会共享同一条河流资源,同一个国家内相邻的省份会共享大气资源。一个地方的生态系统遭到严重破坏,必然会影响到毗邻地区的生态环境和公众的生产生活,如果局部遭到破坏的生态环境无法得到及时修复,长此以往,这个区域的生态环境会日趋恶化,给人们带来巨大灾难。因此,面对区域性生态问题,国家应该建立专门的管理机构,统一领导,科学治理,互利共赢,学习欧洲莱茵河治理的经验。莱茵河是西欧最大的河流,主要流进德国、法国和荷兰等多个国家。20世纪50年代开始,莱茵河生态日益恶化,有关国家从整体出发,树立协同治理理念,建立了跨国界的“保护莱茵河国际委员会”,实行统一领导,制定计划,落实责任。经过几十年的努力,莱茵河流域生态环境得到了有效的治理,这主要归功于协同治理的具有权威的管理机构。正如奥尔森“集体行动的逻辑”所阐明的那样,各个国家间的相互协作以及一国内部各地方政府间的协作必须有相应的组织机构起到集聚或者黏结作用,否则,“搭便车”行为将无法避免,并必然会导致区域性生态协同治理的失败。无论是世界上跨国性的还是本国区域性的生态环境治理,都是需要一个具有权威性的管理机构,从大局着手,打破行政壁垒,协调各方利益,制定统一规划,落实管理责任。

第三,完善生态协同治理的法律体系。面对生态环境问题,国外许多发达国家结合现实状况,制定了完善的法律法规,为生态协同治理提供了法律

保障。美国、德国、英国出台了一系列法律法规,内容具体,范围广泛,从管理机构运行到汽车燃料标准,都做了比较详细的规定,形成了具有特色的生态治理大网络。尤其是美国制定的《清洁空气法》,该法明确规定州与州的协议在不与联邦法律冲突的条件下是具有法律效力的。相对于我国而言,一方面,我国在环境保护方面的法律法规有待进一步完善,执行力度不够;另一方面,我国《立法法》没有明确各地方政府之间的协议具有法律效力,也没有明确地方政府之间协作问题,京津冀三地政府近几年虽然签署了一些共同治理生态环境的协议,但由于其不具有法律效力,环境治理难以取得实质性进展。

第四,建立生态协同治理的合作激励机制。世界上著名的巴黎、纽约、东京等都市圈在自身发展的过程中,都曾面临城市发展和生态治理的问题。如何更好地保护和治理都市圈内的生态问题,如何更好地协调不同地区之间的利益冲突,如何更好地激励各地方政府共同治理生态环境,不同的国家结合自身情况做出了不同的战略选择。以巴黎都市圈的发展为例,巴黎都市圈由首都巴黎市和7个省份组成,总面积达1.2万公里,是世界上都市圈发展的典型范例。19世纪末开始工业革命到20世纪50年代,以巴黎为中心的周边城市群得到快速发展,同其他发达国家一样,在发展过程中面临着同样的由城市发展产生的生态恶化问题。巴黎都市圈内部面临着各地区经济发展不平衡、产业同构造成恶性竞争和资源浪费、城市化发展过度等问题。从20世纪50年代开始,巴黎都市圈通过法律法规和政策支持激励地方政府协同治理生态环境,规范城市规划,提升城市建设的质量;发展交通网络,促进生产要素自由流通;合理定位各城市功能,形成优势互补型产业布局;保护自然环境,实现生态利益共享。同时,政府强化均衡发展,对发展比较落后的地区的进行财政和政策支持,促进其更好地发展。

第五,多元主体积极参与。从国外生态环境治理的经验来看,生态环境的治理不仅需要政府和市场,更需要企业、社会组织和公民的参与,形成多元主体参与治理网络。美国波托马河治理广泛地动员和鼓励公众的参与,取得了良好的效果。简单来讲,协同治理就是,多元主体在相互监督和制约的过程中共同协作来完成共同的目标。在多元主体参与的过程中,国外发达国家以政府为主,以市场为辅,积极引导作为污染主要来源的企业参与生态治理,承担相应的生态责任,同时加强政府和企业的合作,利用市场机制引导企业生产绿色产品,走绿色发展的道路;积极鼓励公众参与到生态保护和治理,调动公众参与热情,扩宽公共参与渠道;完善公众参与机制,使公众及

时获得相关信息,有序参与。同时,公众参与是多元主体参与的重要组成部分,可以一定程度上弥补市场和政府的失灵,起到保障公民环境权益和监督政府的积极作用。多元主体积极参与是生态协同治理的发展趋势。

四、京津冀都市圈生态协同治理的基本原则

京津冀都市圈是由中国的政治中心、北方重要的经济中心和北方工业聚集地组成,拥有两个直辖市和八个地级市。近年来,三地在交通设施、能源合作、旅游开发等方面取得了一些成果,但是在生态治理方面却没有更多的实质性进展。相对于长三角和珠三角,京津冀都市圈发展依然存在很多现实的问题和困境。在河北省环绕京津的区域有24个贫困县、200多万贫困人口,集中连片,亚洲开发银行为此提出了“环京津贫困带”的概念。贫困地区因自然保护为富裕地区埋单或者水资源无偿输出根本上就是不公正的,这是大区域之间的环境不公正。如何在保护资源环境的同时,维护资源保护区人民的正当经济利益已成为环境正义问题。^①同时,在京津冀协同治理生态环境的进程中,由于诸多因素的作用,河北明显处于弱势地位,是生态治理的重点和难点,作为环京津的工业大省必然将付出沉重的代价。因此,针对生态环境中存在的非正义问题,本文提出京津冀协同治理坚持的基本原则。

第一,制度正义原则。在京津冀协同治理生态环境的过程中,三地政府应该在平等协商的基础上制定互利共赢的政策,减少政治因素的过多介入,从而更好地推动生态治理,促进京津冀一体化的发展。在制定相关制度过程中,应该充分体现公平正义,生态责任、生态目标和奖惩措施应该做到标准统一,一视同仁,应该对于为京津冀生态治理做出巨大牺牲的地区给予补偿,同时,应该给予发展落后地区和贫困农村的发展最大限度地支持。以城市功能定位来讲,京津冀都市圈面临产业结构同化,人均收入差距大等问题,《规划纲要》对三地的城市功能进行合理划分,形成优势互补的产业格局。这就要求在实现京津冀一体化的目标下,三地政府部门在具体政策和制度制定时,从客观实际出发,坚持互利互惠,发挥各自优势,带动落后地区,到达均衡发展。

第二,分配正义原则。生态治理问题背后是京津冀都市圈产业结构和GDP的取舍,而GDP又直接关系到不同地区财政收入、就业等切身利益,涉及政府、企业和居民等众多利益主体。在承担生态治理成本和享有生态治理

^① 徐春. 社会公平视域下的环境正义 [J]. 中国特色社会主义研究, 2012 (6): 95-99.

补偿中如何实现不同地区多元主体之间的分配正义,是生态协同治理的重要议题。分配正义原则体现的是打破原有的地区之间利益冲突和矛盾,合理整合各方利益诉求,实现各地区和全体公众共享京津冀生态协同治理的成果。如果没有公正公平的收益分配,会直接影响到各地政府生态协同治理的积极性,许多政策法规难以实施和持续下去。在协同治理过程中,明确生态责任,对于破坏环境的一方进行强制性惩罚,用来补偿由于治理和保护环境而利益受损的一方,保障合作的公平;协调利益关系,关注发展落后的地区和弱势群体环境权,对于发展落后地区进行财政和技术支持,对于贫困地区因保护环境而为富裕地区买单的弱势群体进行合理补偿。

第三,程序正义原则。《规划纲要》是京津冀都市圈发展的重要思想指导,要想实现近、中、远三期目标,关键在于相关政策的逐步落实。一方面,三地政府在制定生态环境协同治理的具体政策过程中,应该平等参与,整合利益,实现双赢。既不能出现前些年“河北一头热”的现象,也不能把主要精力和财力持续倾斜两大直辖市及周边的环境治理上,尤其是在疏散北京非首都功能要充分考虑周边的地区生态环境问题。另一方面,在制定利益协调分享机制过程中,应考虑为生态环境保护做出重要贡献的地区,加快完善补偿政策并无条件落实。例如,首钢的搬迁,增值税全部交给河北,所得税则由双方协商。在接受不受北京欢迎的企业时,这样简单的“机器搬移”模式对河北造成了巨大的负担,已经无法满足现实情况。同时,积极鼓励和引导公众参与生态环境治理,扩展参与渠道,在具体政策制定过程中,政府相关部门应公开信息,尊重民意,采纳意见,加强公众对其工作的监督。

五、京津冀生态协同治理机制的构建

目前,京津冀都市圈的合作与发展已经提上日程,尤其是生态环境的治理,受到了社会各界的广泛关注。由于现实的存在问题和困境,京津冀生态协同治理的道路依然很漫长。借鉴国内外都市圈的生态环境协同治理的经验,结合现实状况,京津冀地区需要建立生态协同治理机制,以实现生态治理的共同愿景。

第一,夯实生态协同治理机制的运行基础,建立政府主导下的生态市场经济运行机制。在京津冀都市圈中,北京和天津作为核心地区,经济发展较好但对周边辐射力度小,而河北省经济发展比较落后但资源丰富。在市场经济发展不成熟、政治因素介入过多的情况下,京津冀都市圈必须建立以政府为主导,市场为补充的生态市场运行机制,优化资源配置,合理定位城市功

能,发挥各自优势,强化均衡发展,实现生态协同治理的目标。政府应该完善市场运行机制,减少行政干预,注重价值规律,发挥市场对资源配置的决定性作用,激活市场活力,引导环保节能企业的发展;应该转变政府经济职能,加强生态职能作用。在生态治理过程中,国家可以通过优惠政策的方式,引导节能公司的发展,从事生态治理并获得客观的收益,也可以通过市场机制解决京津产业同构现象,也可以依托河北丰富的资源,建立跨地界的工业园区,实现互利共赢。

第二,强化生态协同治理机构的权威。京津冀都市圈要想取得生态协同的治理,必须建立统一的区域生态协调管理机构,及时了解现实情况,定期召开会议,进行有效的沟通,建立长期的合作机制,这样不仅有效地破除了行政壁垒,减少行政过度干预,而且可以推动生态环境联防联控机制的发展。虽然在高层成立了京津冀协同发展领导小组,制定了一些相关的政策制度,然而在生态环境治理方面,尚没有统一的区域生态协调管理机构,目前主要是由三地环保部门根据上级政策制度进行生态协同治理,由于各地区的利益诉求不同依然困难重重。在组织内部,领导机构必须具有权威性才能更好地进行管理,实现组织目标。因此,强化生态协同治理机构的权威,就是要增强对各地区的约束力,落实生态责任,使各地方政府按照既定的政策和法律法规去执行,从而实现协同治理生态环境的目标。如果生态协同治理机构没有实权,没有权威,在现实中很难承担调京津冀生态治理的责任,也就无法实现生态治理的共同目标。在实践中,对于积极治理生态环境并做出贡献的地区,要给予多种形式的奖励,对于消极治理生态环境或损害其他地区利益和整体利益的成员,则应给予一定的惩罚。

第三,建立生态协同治理的法律体系。近日京津冀环保部门签署了“跨界环保”协议,对煤炭的管理、新车和油品标准以及联动执法做出详细说明,然而协议并不能代替相关的法律法规,执行依靠的是政府部门的自觉自律,约束性十分有限。就目前而言,我国法律法规尚不健全:一方面,我国关于环境保护和治理的法律法规不完善,内容指导性强,缺乏可操作性;一方面,我们相关法律法规把生态治理的按行政区域划分,分担给各地方政府,而各地方政府之间的协同治理的机构和协议不具有法律效力。因此,要建立生态协同治理的法律体系,加快推进区域环保立法,使生态协同治理步入法制化轨道。一是建立全国性的法律法规,授权各地方政府之间进行协同治理生态环境的权力,承认地方政府之间为治理区域性生态环境建立的机构和签订的协议的法律地位和效力,从而更好地增强地方政府之间的生态治理的协同能