

祁连山脉环境污染案件跨区域办理探究

马琳 李克勤 张兴荣

(酒泉市肃州区人民检察院)

摘要: 习近平总书记要求我们大力推进生态文明建设, 在环境问题日益引起人们重视的同时, 生态文明建设的短板之一就是跨区域的污染治理问题。根据甘肃省人民检察院《关于对全省环境资源类案件集中管辖归口办理通知》文件精神要求, 肃州区人民检察院为酒泉市涉环境资源类案件集中管辖的基层院。本文就祁连山脉环境污染案件的难点进行探究, 寻找跨区域污染治理的问题之所在, 从而提高区域合作治理污染的效率。

关键词: 跨区域合作; 污染治理制度; 行政区域

Transregional investigation of environmental pollution cases in Qilian Mountains

Ma Lin Li Keqin Zhang Xingrong

(Jiuquan Suzhou People's Procuratorate)

According to the spirit of Gansu Provincial People's Procuratorate "Notice on Centralized Jurisdiction of environmental Resource Cases in the Province" document requirements, Suzhou District People's Procuratorate is Jiuquan City environmental resource related cases centralized jurisdiction of the grass-roots hospital. In this paper, the difficulties of environmental pollution case in Qilian Mountains are studied to find the problems of trans-regional pollution control, so as to improve the efficiency of regional cooperation in pollution control.

Key words: cross-regional cooperation; Pollution control system; Administrative region

正文:

祁连山是黄河流域重要水源产流地、甘肃河西走廊的“生命线”, 是西北地区乃至全国最为重要的生态安全屏障之一。1988年5月, 国务院就批准建立甘肃祁连山国家级自然保护区。然而, 由于矿产、水资源富集, 祁连山自然生态曾因违规过度开发遭到严重破坏。党的十八大以来, 习近平总书记对生态环境破坏问题高度重视, 多次要求抓紧整改。甘肃省人民检察院深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神, 会同生态环境部、自然资源部、甘肃省发改委等部门, 推动祁连山污染环境案件办理, 以案促治, 彻底扭转祁连山生态环境恶化趋势, 使祁连山生态保护由乱到治, 坚决守护好国家西部重要生态安全屏障。酒泉市地处中国西北地区, 甘肃西北部、河西走廊西段, 东接内蒙古自治区, 南接青海省, 西接新疆维吾尔自治区, 北接蒙古国, 毗连祁连山, 祁连山是黄河流域重要水源产流地、甘肃河西走廊的“生命线”, 是西北地区乃至全国最为重要的生态安全屏障之一, 近年来, 污染环境案件多发频发。推行跨区域合作治理环境污染问题无疑是治理模式的创新尝试。基于环境问题的复杂性和系统性, 环境污染的跨区域合作治理要兼顾管辖区域和环境要素分布以及生态环境的整体性, 着重考虑生态环境的自然形态和环境的系统整体性。根据甘肃省人民检察院《关于对全省环境资源类案件集中管辖归口办理通知》文件精神要求, 肃州区人民检察院为酒泉市涉环境资源类案件集中管辖的基层院。笔者就祁连山脉环境污染案件的跨区域办理进行探究, 探究跨区域污染治理新模式和方法, 从而提高区域合作治理污染的效率。

一、跨区域合作治理污染制度的困境

(一) 法律不健全, 缺乏可操作性

从可持续发展的理念到生态文明发展思想的提出是指导治理生态环境问题在新时代的新体现, 生态环境问题层出不穷使得生态环境保护立法进程不断加快, 但是对于初具雏形的跨区域合作治理污染制度在立法层面的规定却凤毛麟角, 主要集中在水污染和大气污染方面。已经出台的相关法律原则性较强, 在实践中缺乏可操作性。在2018年第五次修改的《中华人民共和国宪法》将“生态文明”作为协调发展指导思想正式列入宪法序言, 这是我国生态环境保护质的飞跃; 2015年1月1日实施的新《环境保护法》第二十条规定了

生态环境的联合防治制度; 2015年修订的《大气污染防治法》专章规定了“重点区域大气污染联合防治”; 《水法》、《水污染防治法》以及《水污染防治法实施细则》等法律法规对水资源按照自然流域进行综合管理。法律的生命在于实施, 而以上法律法规在实践中缺乏可操作性, 系统性也不健全。

(二) 主体多元化, 存在多方博弈

跨区域污染治理难在要超越管辖区域和生态环境自然状态, 治理过程中需融合不同管辖区域的差异, 以实现环境治理目标为终极价值追求。然而实践中跨区域合作涉及主体众多, 难免存在利益的博弈阻碍合作模式的推行, 我国现存的经济发达地区不平衡问题是污染治理区域合作制度的一大难题。跨区域合作治理污染制度必定要寻求国家利益、社会利益、组织利益、个人利益之间的平衡点, 才能攻破跨区域合作中的难点。生态安全关乎千秋万代, 维护生态安全既是维护国家利益的体现。打破旧的生产生活方式, 消除生态污染, 利于提升社会大众的生态福祉。

(三) 监督力度弱, 缺少信任基础

有效的监督是保证法律制度实施强有力的外部措施。一项制度的顺利实行, 不仅得力于完善的法律规范, 更依赖于高效的监督机制。跨区域合作治理污染制度下多方利益主体都有其自身需要考虑的价值追求。作为这一制度的关键领导, 各级政府的行为更需要多方面的监督才能约束在这一过程中对自身利益的无限追求。实践中往往由于监督不力导致管理者所要达到的利益目标和民众意愿以及环境目标有所偏差, 造成民众对管理者的信任度降低, 这对推行跨区域污染治理合作制度来说极为不利。

(四) 管理手段少, 治理污染不力

传统的以管辖区域为基础治理污染的手段与环境问题本身的整体性的脱节弊端日益凸显, 以从上到下的“条”状管理模式为主, 形成纵向的体系, 而跨区域环境污染治理主体横向之间缺乏广泛的交流和信息的共享, 阶层效力和权力有限, 单纯依靠传统手段导致污染治理不力, 成本过高等问题。

(五) 救济途径窄, 司法保障不足

跨区域合作治理污染的大背景下, 管辖主体之间的合作缺少司

法保障,作为权利救济机构的法院在区域合作治理污染制度下应当受到区域合作规则的约束。目前对于区域合作产生纠纷的司法救济主要体现在管辖区域界线纠纷、跨区域转民安置补偿纠纷、跨界环境污染责任纠纷等三个方面。实践中管辖权异议、责任分担等原因导致司法不中立现象存在,权力救济途径不宽,司法服务保障能力不足。

二、落实跨区域合作治理污染制度力度不够的原因

(一) 法律的滞后性、不全面性是短板

我国现阶段关于跨区域合作治理污染制度相关法律的不全面性主要体现在以下几个方面:一是有关跨区域合作的专门性的法律法规的欠缺,针对性不强,比如我国目前主要是有关水资源和大气污染方面的法律法规,其他类型的污染缺乏专门的规定;二是以上为数不多的法律法规还分散于其他法律规范中,在适用方面缺乏统一性和规范性;三是我国跨区域污染治理的相关法律法规有关每一种污染的规定独立性较强,不能形成污染治理法规体系的有机统一。管辖主体权利、义务的界限不明确和职权划分不规范,区域合作治理污染的效率低下、缺乏稳定性。法律的滞后性和不全面性导致我国关于跨区域污染治理制度相关法律规定不足。

(二) 传统经济发展利益保护和生态环境保护之间的矛盾是阻力

跨区域环境污染治理过程中存在多种利益的衡量和博弈,要实现合作共赢的发展目标,需在多元利益冲突下平衡不同的利益价值追求。在多元利益主体共治中,地方利益保护尤为突出,第一体现在管辖权问题上,在跨区域环境污染案件中当事人往往会利用管辖问题来实现自己的利益维护;第二体现在传统地方经济发展和生态环境保护之间的矛盾,我国经济发展有不平衡性的特点,因此在跨区域污染治理过程当中,生态环境保护难免会影响地方传统经济的发展。这些问题需要我们在跨区域治理污染过程中不断借鉴、总结、反思、创新,平衡多元主体利益关系,实现“多元共赢”的目标。

(三) 信息不透明、经费问题是障碍

跨区域治理污染打破了现有管辖区域和行业管理的范围,信息的公开透明度不够是监督不力的一个重要原因。跨区域合作治理污染制度更多体现的是平行主体之间的关系,区域间信息不透明,影响跨区域之间的合作。区域管辖的分割性直接和环境治理的经费负担相关,专项经费不足将会直接影响跨区域合作治理环境污染的可能性。

(四) 市场化趋势过程中的不适应是限制

现有的管辖区划内进行环境问题的治理行不通,因为环境问题的复杂性、多样性,各管辖区域出于经济利益考虑实行宽松的生态环境政策,单一的治理手段往往不能达到预期目的。在适应市场趋势过程中为应对治理手段的失灵而采用的经济手段是处理跨区域环境问题的一大进步,我国逐步采用了一系列环境保护的经济手段如资源的有偿使用、环境保护合同、排污交易制度等,国家生态环境部提出将资源产业化的重大举措都是市场化趋势的体现。但市场不是万能的,还需要其它治理手段,共同发挥作用,确保生态环境治理目标实现。

三、跨区域合作治理污染制度的探索

我国跨区域合作治理污染制度刚刚起步,面对严峻的生态环境形势,逐渐完成治理是我们的终极价值追求。我国跨区域合作治理污染方面还需长期地探索和发展,逐渐形成成熟的经验。

(一) 立法目标——构建多层次全方位的跨区域合作治理污染法律体系

我国坚持全面依法治国基本原则,提升跨区域合作治理污染制度的地位和适应性,在法律方面提供更多的支撑。首先,跨区域合作治理污染制度立法,不仅体现在基本原则和制度层面,还要加强

其操作性和针对性,需要综合考虑管辖区域管理范围和生态系统各要素的综合性;其次,要制定跨区域合作治理污染的专门立法和相应的程序法,一如2023年4月1日将要实施的《中华人民共和国黄河保护法》;最后,法律要成为体系才更加系统完备,应该加快形成跨区域合作治理污染制度的相关法律体系,形成多层次、全方位的体系化的法律体系。

(二) 利益平衡——协调经济发展与环境保护,平衡贫困地区发展利益

在跨区域合作治理污染制度下,根据不同地方的发展情况具体问题具体分析,完善相关法律法规规定,考虑贫困地区为解决生存问题的第一目标追求,在环境承载力的范围内,因地制宜,设立生态环境保护红线。

(三) 权力监督——法律、社会、监督,信任机制的构建

有效的监督才能确保法律的实施,才能保障人民的利益。跨区域治理环境污染制度首先亟需要做的是法律监督的建立和完善,在法律层面奠定监督机制的基础;其次建立和完善相关的信息沟通机制,确保相关信息的在不同管辖区域、不同系统之间及时的分享和沟通,形成相互监督的机制;再者要充分考虑社会公众的参与权,社会公众参与是跨区域合作治理污染制度中的重要内容,接受人民的监督才能制定适应生态环境保护的良策。同时,加快跨区域合作治理污染信任机制的建立,首先是构建管辖区域之间的信任,生态利益共享;其次构建管理者和社会之间的信任,建立生态福祉评估机制;最后构建社会多元主体之间的信任。

(四) 污染减量——多管齐下共同发力

实践证明,单一的手段容易失灵和不到位,并不能使环境问题得到有效解决,因此,有必要采取多种手段并用的方法来促进污染总量的减少。系统性思维,系统性安排,上下左右前后全方位发力,合理调度和分配各方面资源,尤其是法治资源,在全面依法治理管辖区域的框架内施策。

(五) 司法救济——公平正义的审判

任何一个制度都会权利、义务、责任,跨区域合作治理污染制度也不例外,司法救济在跨区域治理污染法律制度中的缺位,各级、各地开始实践探索环境资源法庭对生态环保案件实行集中管辖,实现刑事、民事、行政三审合一的审理模式;也有探索巡回法庭审理跨区域合作治理污染的司法联动机制,实现生态公平的终极价值。

恩格斯在《自然辩证法》一书中写道:“美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其它各地的居民,为了得到耕地,毁灭了森林,但是他们做梦也想不到,这些地方今天竟因此成为不毛之地”。可持续发展的生态思想是经济发展不可破的底线,关乎子孙后代和人民生态福祉。生态环境问题日益严峻的当下,跨区域合作治理污染制度的实行已成为大势所趋,也是解决生态环境保护问题的区域性、复杂性的关键一环,这一制度的不断探索将大力推动解决我国生态环境问题,实现突破性进展。

参考文献:

- [1] 渠雍君.跨区域环境监管制度研究,法制与社会 2017.6(下).
- [2] 蔡秀锦.我国区域大气污染联防联控法律制度研究.苏州大学.2014.
- [3] 王保忠,何炼成,李忠民.能源富集区构建环境行政协调机制创新研究.2013.
- [4] 余敏江.论区域生态环境协同治理的制度基础—基于社会学制度主义的分析角度[J].理论探讨,2013(2).
- [5] 曹厚良.跨界环境污染治理的环境执法研究.山东大学.2013.
- [6] 金永波.公共政策的利益层次考量—以利益衡量的视角[J].中国行政管理,2009(10)