

生态环保论坛

主持人语

孟庆瑜

(河北大学 国家治理法治化研究中心,河北 保定 071002)

生态环境保护是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化是建设美丽中国、走向社会主义生态文明新时代的必然要求。推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化是我们面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势的重要举措,事关人民福祉、关乎民族未来。加快推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,必须坚持以人为本,依法推进,把生态文明建设放在突出位置,融入经济、政治、文化和社会建设的各方面和全过程,以健全生态文明制度体系为重点,优化国土空间开发格局,全面促进资源节约利用,加大自然生态系统和环境保护力度,加快建设美丽中国,实现中华民族永续发展。

健全国家生态环境治理体系和治理能力现代化,需要战略化、制度化的指引、规范和保障自然资源的开发、利用、保护行为以及环境污染治理行为。为此,我们必须严肃审视此前的一切关于人类中心主义和无限发展,对生态环境恣意妄为的傲慢与偏见,重新面对神圣的自然,确立自身的理性人文信仰,自为拘束性的行为规范与责任,担负起刻不容缓地遏制环境污染、资源枯竭、生态破坏的趋势,实现人口、经济、社会与资源、环境的可持续发展,最终达致人与自然在更高层次上的和谐共存、共同演进的时代使命。

近年来,党中央国务院把环境保护放在更为突出的战略地位。与此同时,我国的生态环境治理体系不断完善,治理能力也在不断提高。但也要看到,我国生态环境治理体系和治理能力仍存在与新形势、新要求不适应和不深化的问题。为此,我们必须深入学习贯彻习近平总书记治国理政的新理念、新思想和新战略,以《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》为指针,坚持问题导向,坚持理论创新,为组织环境资源治理体系,大力推进生态文明建设提供理论支持和决策参考。

本期栏目推出3篇论文。一是《京津冀清洁生产协同立法问题研究》,认为清洁生产是治理区域性环境问题的有效手段和推动京津冀协同发展的重要举措,提出通过京津冀清洁生产协同立法为实现区域生态环境保护,促进三地环境治理能力提升、产业结构同步升级提供法律依据和制度保障。二是《1949年以来我国生态建设战略的历史演变》,从历史角度总结了1949年以来我国生态建设战略先后经历了“服务”型、“兼顾”型、“并驱”型和“一体化”四个演变阶段,其论证充分体现了国家发展战略在人与自然关系问题上认识和实践的历史阶段的差异和我国生态建设的发展过程。三是《我国生态保护补偿概念的法学界定——基于历史的分析进路》,通过全面梳理生态保护补偿在我国政策法律及理论研究中的发展变迁,提出生态保护补偿概念重构的理论基础为“私法意义上的资源使用权受限与利益弥补”,以解释生态保护补偿的独特本质,指导我国各类生态补偿实践的开展。3篇文章分别从区域环境治理、生态建设战略、生态保护补偿做出了深入研究,以期能为推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化提供理论镜鉴。

主持人简介:孟庆瑜,男,博士,河北大学政法学院教授,博士生导师,河北大学国家治理法治化研究中心主任。

京津冀清洁生产协同立法问题研究^{*}

孟庆瑜,张思茵

(河北大学 国家治理法治化研究中心,河北 保定 071002)



摘 要:清洁生产是治理区域性环境问题的有效手段和京津冀协同发展的重要方面,有必要通过京津冀清洁生产协同立法为其提供良好的制度保障。由于京津冀三地经济发展水平、科研创新能力以及地方发展定位各不相同,关于清洁生产的法律文件在效力层级以及具体内容上存在一定差异,综合考虑三地清洁生产发展的制约条件和相关立法与政策基础,协同立法应坚持三大产业全覆盖、标准统一、程序统一等原则,对清洁生产主管部门协调机制、专项基金制度建立、科技创新体系构建、信息共享平台搭建等进行协同设计,力求为京津冀清洁生产协同发展以及促进三地环境治理能力共同进步、产业结构同步升级提供明确的法律依据和制度保障。

关键词:京津冀;协同发展;清洁生产;协同立法

在线杂志:<http://skxb.jsu.edu.cn> **中图分类号:**D922.68 **文章编号:**1007-4074(2017)04-0032-09

基金项目:国家社会科学基金重点项目(15AFX022);河北省社会科学基金项目(HB17FX004)

作者简介:孟庆瑜,男,博士,河北大学政法学院、河北大学国家治理法治化研究中心教授,博士生导师。

引用本文:孟庆瑜,张思茵.京津冀清洁生产协同立法问题研究[J].吉首大学学报(社会科学版),2017,38(4):32-40.

清洁生产根源于上世纪 60 年代人们对传统的工业污染末端治理方式的反思,其不仅是一种治理环境的方式方法,更是一种全新的环保理念。清洁生产着眼于工业生产的全过程,要求在原料的选择、能源的使用、产品的生产、产品的利用直至产品利用之后的回收等环节都要体现清洁生产的基本理念,追求资源消耗和污染物排放的最小化、生产过程以及产品的无害化。源于清洁生产在生态环境治理中发挥的重要作用,世界各国从上世纪末开始逐步通过立法方式对清洁生产制度做出具体规定。2002 年我国制定出台第一部专门调整清洁生产活动的法律《中华人民共和国清洁生产促进法》(以下简称《清洁生产促进法》)。迄今有关清洁生产的国家立法和地方立法均取得可喜成果,但是跨越行政区划的清洁生产协同立法尚处于空白状态。随着京津冀协同发展战略的推进实施,作为协同发展重要组成部分的清洁生产应该有相关的京津冀

清洁生产协同发展法律法规加以调控和引导。

一、清洁生产立法与京津冀区域生态环境治理

(一)清洁生产与清洁生产立法

1. 清洁生产的产生及其基本内涵

清洁生产是国际社会在面临巨大环境污染压力的背景下提出的一种预防污染和治理环境的全新战略,是追求经济社会可持续发展的必然选择。20 世纪 60 年代开始,工业发展引起的环境污染问题逐渐引起一些发达国家的关注,最初这些国家治理环境的着眼点是处理工业生产过程末端的废弃物。这种末端处理方式虽然在治理环境方面具有一定的积极作用,但很难从根本上解决问题,而且这种把污染治理和生产环节相剥离的手段需要额外投入大量的人力物力才能展开,甚至会在一定程

^{*} 收稿日期:2017-04-26

度上造成二次污染,从经济发展的长远角度来看并不可取。于是一些西方国家在反思末端治理方式的基础上提出了全新的治理污染手段,即着力于研发先进的清洁生产工艺,把工业污染消除在生产环节之中。这种污染预防战略首次以清洁生产这一概念出现是在1976年的欧共体无废工艺和无废生产国际研讨会上,而世界上首个明确开展清洁生产工作的国家是瑞典(1987年),之后欧洲各国也都相继开展清洁生产促进工作。1989年联合国环境规划署工业与环境规划中心发布了《清洁生产计划》,并于1992年把清洁生产写入了《21世纪议程》,之后世界各国围绕本国清洁生产工作的开展状况相继出台了一系列政策和法律法规^{[1]17-18}。

总结世界各国、相关国际组织开展清洁生产活动的情况和发布的清洁生产相关文件,所谓“清洁生产”,就是把从源头上消除污染的可持续发展思想贯穿于工业生产的全过程和产品使用的整个周期,工业生产要尽量用清洁能源,在生产过程中降低资源消耗、禁用有毒有害物质、减少污染物的排放,使生产出的产品使用时健康无害、使用后便于回收和循环利用。简言之,清洁生产具体包括清洁的生产工序、清洁的能源以及清洁的产品。同时,清洁生产将随着社会经济状况的发展、生态环境的变迁以及科学技术的进步而不断更新、与时俱进。

2. 我国的清洁生产立法

我国的清洁生产碍于经济发展水平以及环保观念落后等因素起步较晚。1992年我国积极响应联合国环境与发展大会的倡导,把开展清洁生产写入了我国《环境与发展十大对策》之中,并在接下来的全国工业污染防治工作会议上,明确提出积极推行清洁生产,走可持续发展道路,之后又将清洁生产列入了《中国21世纪议程》。在我国法律中第一次明确使用“清洁生产”概念是1995年颁布的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》,该法第四条指出要通过清洁生产减少固体废物的产生。我国第一部冠以“清洁生产”的专门性法律是2002年《清洁生产促进法》(2012年修订),该法对清洁生产的推行、实施、鼓励措施以及法律责任等作出了具体规定。其中,值得注意的是,虽然该法主要内容都是有关工业清洁生产领域,但在第22条至第24条对农业、服务业等领域的清洁生产也提出了明确要求。这样既满足了调整工业清洁生产的需求,也为今后农业、服务业等领域的清洁生产法律调整预留了空间。此外,为了增强其实施效果,

国务院及有关部门制定了《关于加快推行清洁生产的意见》《清洁生产审核暂行办法》(2016年修订为《清洁生产审核办法》)等规范性文件,这些规范性文件与《清洁生产促进法》一道构筑起了我国国家层面的清洁生产法律制度体系^{[2]315}。

近年来,除一系列国家层面的清洁生产法律法规及配套规范性文件颁布实施外,各地方立法机构、地方政府及有关部门也陆续通过颁布地方性法规、规章及出台规范性文件的方式对本地方的清洁生产做出调整。在京津冀区域,目前已经颁布实施的省级地方性法规及规范性文件主要有《北京市清洁生产管理办法》《天津市清洁生产促进条例》《河北省加快推进清洁生产的实施意见》。这些地方性法规文件在调整本地方清洁生产工作方面发挥着不可替代的作用。但是考虑到工业生产污染物容易扩散的特点,很多时候单一省份的法规制度并不能有效解决工业污染问题,必须相邻的几个省份进行合作才能真正发挥法律规范对环境问题的调整作用。

随着京津冀协同发展上升为国家重大战略以及2015年京津冀三省(市)人大常委会出台《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》,京津冀协同立法已经被正式提上日程。目前我国步入“十三五”发展的新时期,《“十三五”生态环境保护规划》《工业绿色发展规划(2016—2020年)》《京津冀协同发展生态环境保护规划》都已相继出台,在这些规划中都明确提出了京津冀生态环境协同保护和京津冀清洁生产协同发展的具体要求,其中不乏协同立法的相关内容。例如,《“十三五”生态环境保护规划》指出要健全法制体系,推动京津冀地区生态环境协同保护制度化,《工业绿色发展规划(2016—2020年)》指出要以法规标准建设为保障,加强区域协同,推进京津冀地区绿色协同发展。但是,如果要想把各个规划所要求的京津冀生态环境协同治理任务真正落实,就必须通过相关的京津冀区域协同立法为其保驾护航。

(二) 京津冀区域清洁生产协同立法的意义

京津冀清洁生产协同立法不仅为解决区域性环境污染问题提供制度保障,而且有利于促进京津冀三地经济发展、产业转型,对于京津冀协同发展意义重大。

首先,京津冀清洁生产协同立法是解决京津冀区域环境污染问题的有效保障。环境污染相较于其他社会治理难题的最大特征是区域性,而环境问

题尤其是大气污染问题近年来已经成为京津冀区域发展的最大制约因素,一省一市花费再多人力物力仍无法摆脱雾霾的侵袭,只有区域协同合作才是根治雾霾的有效措施。清洁生产作为从根本上减少大气污染物排放的科学手段应该成为京津冀区域合作必须涉足的领域,而区域合作需要一致的规则,协同立法则是规则一致化的前提和体现。此外,法律具有强制性,对于规则的建立和执行是最有效也最合理的方式。因此,积极推动京津冀清洁生产协同立法应是京津冀三地合作治理环境污染问题的题中之义。

其次,京津冀清洁生产协同立法有助于京津冀产业结构优化升级。当前京津冀经济发展迫切需要解决的一大难题就是产能过剩。高污染、高消耗产业集中分布的钢铁、石化等行业,近些年呈现出资源浪费严重、产品附加值低等问题。要想解决这个问题,必须大力推进供给侧结构性改革,优化产业结构,在钢铁、石化等行业实现“去产能”。根据中央经济会议提出的要求,“去产能”要按照企业主体、政府推动、市场引导的方式进行,该方式跟清洁生产的推进方法正好吻合。此外清洁生产所要求的降低能源消耗、提高资源利用率也是摆脱产能过剩、推进供给侧结构性改革的必由之路^[3]。因此在清洁生产方面,京津冀协同立法有助于整合三地各自的生产优势,为降低能耗提供指导方向、操作手段以及法律保障,在推动三地高污染、高消耗行业优化生产方式的同时还能带动一些绿色环保行业的发展,进而可以为京津冀区域产业结构的转型升级提供持续动力。

最后,京津冀清洁生产协同立法是践行京津冀协同发展国家战略的必由之路。京津冀协同发展这一国家战略的推行需要一系列配套的制度予以保障,而法律显然是其中最稳定,也最有效的部分,因为单纯依靠政策供给,不仅需要耗费很高的社会成本,而且缺乏持续性和稳定性,实施效果难以保障^[4]。目前雾霾问题已经成为阻碍京津冀区域发展的首要难题。清洁生产强调从源头上消除污染物的产生,要想使其效果落到实处,就必须有相关的区域协同立法机制为其保驾护航。换言之,京津冀清洁生产协同立法是解决京津冀协同发展首要难题并进一步疏通京津冀协同发展整体布局的必然选择。

二、京津冀清洁生产立法比较分析

目前,京津冀三地综合调整清洁生产工作的省级规范性法律文件除《北京市清洁生产管理办法》《天津市清洁生产促进条例》《河北省加快推进清洁生产的实施意见》外,三地还针对清洁生产中的某些具体内容出台了一些诸如《河北省清洁生产审核暂行办法》等专门性的政策规章。虽然京津冀现有法律文件在调整本地的清洁生产方面发挥着重要的作用,但是因为颁布时间较早,在制定时并没有考虑到京津冀协同发展的因素,在具体的内容设计上不免“各自为政”,导致三者之间存在很多差异甚至冲突的地方。

(一)发布机关和效力层级不同

以京津冀三地综合调整清洁生产工作的省级规范性法律文件为例,《北京市清洁生产管理办法》由北京市发展和改革委员会、财政局、环保局联合发布,属于省级地方规范性文件;《天津市清洁生产促进条例》由天津市人大常委会发布,属于省级地方性法规;《河北省加快推进清洁生产的实施意见》由河北省政府办公厅发布,也属于省级地方规范性文件。不难看出,《天津市清洁生产促进条例》作为地方性法规,效力层级最高,单从这一方面而言,天津市在清洁生产领域的立法进展要略快于北京、河北两地。

(二)立法背景不同

2012 年我国完成《清洁生产促进法》的修订工作,2013 年《北京市清洁生产管理办法》生效实施。该办法不仅吸收了新法修订后的最新成果,而且涵盖了本地清洁生产工作的全部,在内容上较天津和河北两地更为完善和全面。2008 年《天津市清洁生产促进条例》生效实施。此前,《清洁生产促进法》及相关的《清洁生产审核暂行办法》《关于加快推进清洁生产的意见》等配套规范性文件都已经实施多年,且环保部《关于进一步加强重点企业清洁生产审核工作的通知》刚刚发布,可见《天津市清洁生产促进条例》的出台是建立在国家层面清洁生产立法基础之上的,有较为丰富的立法经验可以借鉴。2004 年《河北省加快推进清洁生产的实施意见》是在 2003 年国家发改委等 11 个部门《关于加快推进清洁生产意见的通知》发布后,应势出台的

本省开展清洁生产工作的意见,但其后的清洁生产立法工作却开展缓慢,且清洁生产的开展环境、应用技术等都随着社会经济的发展在不断变化,因此河北省在清洁生产立法层面上已经落后于中央及地方其他省份。当前河北省应该积极顺应全国清洁生产相关立法进展,抓紧完善本省的清洁生产立法工作。

(三)清洁生产主管机关不同

北京市清洁生产的主管机关是市发展和改革委员会,环保局、农业局、财政局等部门负责与其主管事项相关的清洁生产促进工作。天津市清洁生产促进工作的主管机关是市工业经济主管部门,环保部门负责清洁生产促进的监督工作。河北省规定省发展和改革委员会负责组织、协调全省的清洁生产促进工作,省环保部门负责对清洁生产实施工作的监督管理。由此可见,京津冀三地清洁生产工作主管机关不甚相同,且主管机关的差异很可能会带来协商、交流层面的障碍,不利于京津冀清洁生产工作的协同开展。

(四)清洁生产审核制度不同

清洁生产审核是清洁生产法律制度的核心部分,京津冀三地相关法律文件都着重对其进行了规定。清洁生产审核分为强制性审核和自愿审核两个方面。在强制性审核方面,三地都规定应当实施强制性清洁生产审核的企业范围。其中,天津市规定最为细致,《天津市清洁生产促进条例》规定年综合耗能在5000吨标准煤以上以及年取水量在20万吨以上的企业要进行强制性清洁生产审核。另外三地之中只有河北省明确规定参加强制性清洁生产审核企业名单确定的具体程序,而京津两地只是笼统规定由清洁生产主管部门以及环保部门依法确定,没有涉及具体的程序。在自愿审核方面,北京市规定自愿审核企业的名单通过公开征集以及试点推荐的方式产生,河北省则规定由企业向设区的市发展改革委以及环保局提出申请,并由市发展改革委和环保局与申请的企业签订协议的方式确定最终的自愿审核企业名单,而天津市则缺乏相关的具体规定。此外在具体的清洁生产审核制度设计方面,京津冀三地也进行了各自的创新,例如河北省把排污收费制度与清洁生产审核制度相结合,并规定污染治理资金可用于支持企业实施清洁生产审核。而北京市规定未通过审核评估企业的二次审核制度以及清洁生产绩效验收制度。这些制度创新为京津冀今后的清洁生产协同立法工作

开辟了很大的发展空间。

(五)清洁生产推广、鼓励政策各具特色

北京市规定如果被列入强制性审核名单的企业能够提前1年开展清洁生产审核,将按照自愿审核标准享受费用补助。天津市规定由市经信委、市环保局委托市节能协会清洁生产专业委员会对重点企业、审核服务机构、清洁生产主管部门等组织及其相关人员开展不同层次、不同内容的清洁生产专项培训,并且规定了区县政府对通过审核评估企业的清洁生产项目要优先纳入区域治理计划,并予以重点支持。河北省规定科技行政主管部门在制定科技开发计划中应优先考虑清洁生产技术研发,并且规定实施清洁生产审核企业的清洁生产项目可以享受环保专项资金和税收优惠政策的扶持,此外还规定政府部门要将采用清洁生产工艺的产品优先列入采购计划,教育部门要将清洁生产技术和课程纳入有关高等教育、职业教育和培训体系,培育清洁生产管理和技术人才。总之,京津冀三地关于清洁生产推广、鼓励的政策虽然互有差异,但是冲突之处较少,对于协同立法来说可整合性较强。

(六)三地清洁生产制度设计各有所长

天津市规定企业清洁生产岗位责任制以及清洁生产指南制度,提出要对列入清洁生产指南的项目在资金等方面给予优惠和支持。北京市则强调推进清洁生产标准体系建设,利用本地科研优势推进清洁生产技术研发推广,并且提出了清洁生产在工业、农业各领域的发展要求。值得注意的是,北京市创新了清洁生产中高费项目,要求通过审核评估的单位应当组织落实拟实施的中高费项目,并在审核评估后2年内全部完成,并且对中高费项目的资金支持进行了明确规定。另外,北京市还规定清洁生产技术服务机构的具体工作职责并提出要建立清洁生产专家库和咨询机构库;河北省则规定中小企业发展基金应适当支持中小企业实施清洁生产审核。

综上所述可以看出,京津冀三地清洁生产立法在开展进度、效力等级以及具体的内容设计上均存在不小差异,各有特色却也各有不足。京津冀清洁生产协同立法工作的顺利开展有赖于整理三地现有立法成果,各取所长,协同一致,为京津冀清洁生产协同立法成果的早日出台奠定扎实的基础。

三、京津冀清洁生产协同立法的制约因素和模式选择

(一)京津冀清洁生产协同立法的制约因素

1. 京津冀三地社会经济发展水平存在差异

各省公布的 2016 年经济发展统计数据显示,河北省居民人均可支配收入仅是北京的 39%,是天津的 60%^[5]。而在地区生产总值上,北京市为 24899.3 亿元,其中第一产业贡献率占比 0.5%,第二产业占比 19.2%,第三产业占比达到 80.3%;天津市地区生产总值为 17885.39 亿元,其中第一产业贡献占比 1.2%,第二产业占比 44.8%,第三产业占比 54%;河北省地区生产总值为 31827.9 亿元,其中第一产业贡献占比 11%,第二产业占比 47.3%,第三产业占比 41.7%^[6]。一地生产总值的高低直接决定了其开展清洁生产工作的资金投入力度。另外,从京津冀三地的产业结构来看,第二产业作为高消耗、高排放、高污染产业的集中地,其占比决定了开展清洁生产工作的压力大小;并且近年来随着农药的大量使用导致农业污染事件频发,而河北省第一产业占比又明显高过京津二地,决定了其开展清洁生产工作的阻力最大。因此综合三地的经济发展状况可以看出,北京市无论在经济水平还是产业结构方面相较于天津和河北来说开展清洁生产工作的压力更小,能力更强。而天津市和河北省面临的局面就相当被动,尤其是河北省,其第二产业中石化、炼焦、钢铁等产业占比最高,近年来还承受了来自北京相关产业转移的巨大压力,所以发展清洁生产的能力明显较弱。具体到协同立法层面,经济基础决定上层建筑,京津冀三地差距显著的经济水平决定了各自不同的开展清洁生产工作的水平,反映到立法层面,在立法的基础、法律实施的保障因素等方面京津冀三地存在不小的差异,势必会对清洁生产的协同立法工作造成阻碍。

2. 京津冀三地科研创新能力存在差距

清洁生产作为一种新型的污染治理模式,其推广和落实需要强大的科技支撑,国家工业和信息化部发布的《工业绿色发展规划(2016—2020 年)》指出清洁生产的发展需要以绿色科技创新为支撑,需要发挥各地区在科研能力上的比较优势,促进区域协同发展。京津冀是我国科研机构、高校和高科技人才最为集中的区域,全国 25% 的著名高校,30%

的国家重点实验室和研究中心都汇集于此,但是如果把三地进行独立统计,那么各地科研创新能力的差距就会显露出来^[7]。如图 1 所示,北京在各项创新能力上都远远超过天津和河北,这种差距导致的直接后果就是北京在清洁生产工艺研发应用、绿色产品创新等方面把津冀两地远远甩在身后,进而导致三地在协同促进清洁生产上所面临的形势和压力不同,难以形成统一的发展意见。基于京津冀一体化这一战略目标,在 2014 年 8 月 16 日,河北省科技厅、北京市科委、天津市科委共同签订了《京津冀协同创新发展战略研究和基础研究合作框架协议》,目的是搭建协同创新战略研究平台,但是对于三地科研创新的协同和长足进步来说,该协议的签署还远远不够^{[8]233-235}。就三地科研水平发展现状而言,科技进步对北京市经济增长贡献率超过 50%,已经成为北京经济发展的主要动力,但是北京市所具有的科技创新条件对津冀两地的辐射影响仍十分有限,只有把北京在科技创新方面的优势转化为三地所共有,才能为京津冀三地清洁生产协同发展提供持续、强大的科技支撑,也才能为三地清洁生产的协同立法工作搭建一个平等协商的框架^[9]。

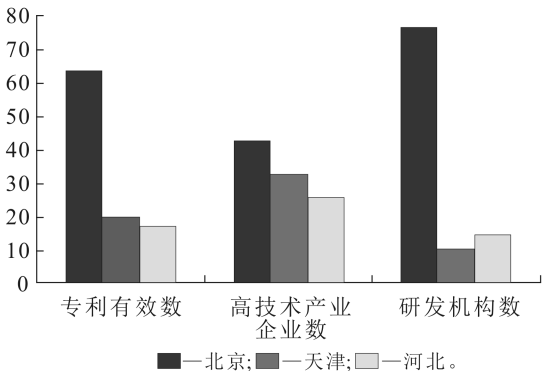


图 1 京津冀地区科技资源比较(比重%)
(数据来源:《京津冀区域发展报告 2016》^{[8]237})

3. 京津冀三地地方立法主体的多元化

我国现有的立法体系可以概括为“一元两级多层次”。“一元”是指全国法律法规的制定以全国人大制定的宪法为根本依据,“两级”是指中央和地方各自都具有立法权,“多层次”是指在两级立法体系中具有立法权的立法主体是多层次的,中央有全国人大及其常委会、国务院等,地方也有地方人大,地方政府等不同的立法主体^[10]。具体到京津冀三地,北京和天津享有地方立法权的主体都是省级机构,其制定的法律法规最起码在本行政区域之内不会出现内容和执行上的差异甚至冲突。而河北与

北京、天津这两大直辖市相比则完全不同,在《立法法》修改之前,河北除了省级的立法主体之外,在市一级有石家庄、唐山、邯郸三个较大的市享有地方立法权,而新修订的《立法法》把地方立法权从较大的市扩大到了设区的市。截至2016年3月29日,河北省内所有11个设区的市都被授予了地方立法权,实现了河北省内地方立法权的“全覆盖”。地方立法权可以涉及环境保护、城乡规划等领域,最大的好处就是各地可以根据本地实际情况进行立法,使法律法规的调整更加“接地气”,但同时也带来了一大弊端,即各地立法中存在地方保护主义,几乎很少涉及同其他地区协同发展的内容。京津冀三地在省级立法层面显现出的差异对清洁生产的协同发展构成很大阻碍,而河北省内各市的立法基于不同的地方利益也会出现冲突,对河北省之内的协同发展直至京津冀区域清洁生产协同立法而言都是一大障碍。

4. 京津冀三地发展政策倾向不同

北京市作为首都,是全国的政治中心、文化中心以及对外活动中心,但是近年来随着外来人口的大量涌入以及一些非首都功能的集聚,导致北京呈现出严重的“大城市病”。当前疏解非首都功能成为了北京市发展的重中之重。北京市近两年制定的政策也大多为疏解非首都功能服务,倾向性明显,而疏解非首都功能就不可避免地导致产业和人口转移的问题。津冀两地作为北京周边地区在着力于自身发展的同时还需要化解来自北京产业转移的压力。对于天津市而言,其作为全国先进制造业基地、北方国际航运核心区以及金融创新运营示范区,定位于中国北方的经济发展中心,其政策制定以推动先进制造业、物流业、金融业等行业发展为目的,对于来自北京的产业转移,如果跟其发展目的不匹配,天津市在政策扶持上就会呈现出一定的分化态势,尤其是考虑到政府官员的政绩直接跟本地区治理效果相挂钩,因此很多政策在实际执行中往往跟北京市非首都功能疏解的要义相违背,导致从首都疏解出来的功能周边地区不情愿接收,以至于在政策倾向上呈现出“南辕北辙”的尴尬局面^{[11]9-13}。而对于河北省而言,其作为京津两地的生态支撑区,面临的产业转型压力和城乡统筹发展压力在京津冀三地中都属最大,近年来在承接京津两地产业转移尤其是高消耗、高污染产业转移方面“任劳任怨”,可是京津两地对河北省在经济、科技发展等方面的辐射作用仍比较有限,因此河北省在

制定本地发展政策的同时往往在谋求自身发展和京津冀协同发展的一致性上陷入两难。具体到协同立法层面,京津冀三地发展政策倾向不同容易导致“各自为政”,使三地政府之间、经济发展之间的利益协调陷入僵局,在协同立法时较难达成共识。

(二) 京津冀清洁生产协同立法模式

由于京津冀三地在经济发展水平,环境管理能力以及清洁生产相关立法现状等方面都不甚相同,而且京津冀协同发展目前仍处于初期的探索阶段,因此,京津冀协同立法也应该在探索中求发展,在尝试中寻突破。具体到京津冀三地清洁生产协同立法层面,当前比较可行的模式是先以京津冀三地清洁生产协同发展的某些方面为切入点出台便于操作的规范性文件,最终在这些规范性文件的基础上制定京津冀清洁生产协同发展地方性法规,该法规可以命名为《京津冀清洁生产协同发展条例》,这样既可以节省前期的立法成本,也可以最大程度地保障相关法律文件的实效性^[12]。

京津冀相关法律文件中规定了三地的清洁生产主管机关是本地的发展和改革委员会或工业经济主管部门,在京津冀清洁生产协同发展的规范性文件制定方面,三地的清洁生产主管部门以及环境保护主管部门可以在平等协商的基础上依据国家“十三五”相关规划的具体要求,结合本地区清洁生产工作的开展现状,明确京津冀清洁生产发展的迫切需求,从京津冀发展的共同利益出发,在统一三地清洁生产标准、统一京津冀清洁生产审核程序以及统一京津冀三地清洁生产主管部门职责等方面率先制定规范性文件,并由三地省(市)政府协同,以地方政府规章的形式进行发布。

根据我国《立法法》第八十二条第五款,对于应该制定地方性法规但条件尚未成熟转而先行制定地方政府规章的事项,在规章实施满两年后需进一步制定地方性法规。在清洁生产相关地方政府规章颁布实施一段时间之后,京津冀三地人大应评估其实施效果,并相互交流意见,为《京津冀清洁生产协同发展条例》的制定奠定基础。这里值得注意的是,在2017年2月14日第三次京津冀协同立法工作会议上,三地人大常委会原则上通过了《京津冀人大立法项目协同办法》,其中规定了立法项目协同起草可以采取三种方式:一方起草,其他两方密切配合;联合起草、协同修改;三方商定基本原则,分别起草^[13]。考虑到京津冀三地中河北省高消耗、高污染企业占比最高,而且农业生产过程中产

生的污染问题也日益严重,致使河北省在清洁生产促进方面压力最大、任务最重,相对应也需求最大,因此在京津冀清洁生产协同立法方面,可以采取由河北省人大负责起草,京津两地人大积极参与配合的立法办法,这样既便于最后出台的法规在硬性标准上能满足河北省清洁生产发展的需求,又能照顾到京津两地的实际状况,有利于真正实现京津冀清洁生产协同促进。

另外考虑到京津冀三地在促进清洁生产协同发展方面已经做出了一些积极的尝试,例如,去年环境保护部清洁生产中心、北京节能环保中心、河北省环境科学学会、天津市节能协会清洁生产专业委员会共同签署了《京津冀清洁生产协同发展战略合作协议》,对于该协议中定期举行京津冀清洁生产多方联席会议等内容可以通过立法的方式稳定下来,赋予其法律效力,这样既可以使京津冀清洁生产协同发展的立法工作跟上三地区域协同发展的步伐,又可以提高立法和法律实施的效率^[14]。

四、京津冀清洁生产协同立法的基本原则和制度安排

(一)京津冀清洁生产协同立法应坚持的基本原则

在京津冀清洁生产协同立法的过程中不仅要坚持《清洁生产促进法》以及京津冀协同发展等普遍原则,还应该根据京津冀三地清洁生产协同发展的实际需求,在协同立法中坚持以下原则:

1. 三大产业全覆盖原则

我国《清洁生产促进法》主要调整工业领域的清洁生产工作,对农业以及服务业调整较少。根据上文对京津冀三地的经济发展状况分析可知,第三产业已经成为或正在成为京津冀三地经济发展的龙头产业,而服务业生产过程中不免会涉及到一些有毒有害物质的使用。另外,京津冀三地中,河北第一产业占比最高,近年来农药大量使用导致的农业污染问题也逐渐成为制约河北经济健康发展的一大因素。因此,京津冀清洁生产协同立法在调整工业领域之外还应该根据农业和服务业生产领域的环境问题对症下药,以实现法律调整的全面性和实效性。

2. 清洁生产标准统一原则

清洁生产作为一种治理环境的科学手段,是根除京津冀雾霾问题的必然选择。我国环保部公开

的最新信息显示,我国已经出台了 59 个行业的清洁生产标准。考虑到京津冀是我国雾霾问题最为严重的地区,在京津冀清洁生产协同立法的工作中有必要在石化、钢铁等重污染行业制定三地统一并严于国家标准的清洁生产标准^[15]。只有在立法中坚持清洁生产标准统一原则,才能真正实现京津冀三地清洁生产审核以及执法监管工作的统一,才能真正在制度层面理顺京津冀三地清洁生产协同发展的内在关系。

3. 注重清洁生产强制性原则

我国《清洁生产促进法》的强制性主要体现在企业清洁生产强制审核方面,其余大多是支持、鼓励性政策的体现。缺乏强制性导致清洁生产法律法规实施起来约束力不足。京津冀区域作为全国环境污染的重灾区,并且 2022 年北京、张家口冬奥会的召开也对该地区的环境质量提出了更高的要求,因此加快推进清洁生产势在必行。只有在京津冀清洁生产协同立法中突出法律的强制性才能增强法律对参与主体的约束力,才能提高参与主体的积极性和责任感。此外,强制性不仅要表现在对重污染企业的约束方面,还应该体现在清洁生产主管部门履行职责以及清洁生产的科研创新和普及宣传之中,只有这样才能使法律对加快清洁生产推广的调整作用落到实处。

4. 程序统一原则

在京津冀清洁生产协同立法的过程中,不仅要注重实体内容的统一,还要在清洁生产审核程序、执法监管程序等方面实现京津冀三地的统一。京津冀协同立法涉及到的都是跨越行政区划的问题,必须通过具体的程序性规定,为企业以及政府执法部门在实务中的具体操作提供明确的法律依据,这样才不至于导致同样的法律在不同地区执行效果的差异化,才能真正树立起京津冀清洁生产协同发展法律法规的权威。

(二)京津冀清洁生产协同立法制度设计

考虑到京津冀三地现行清洁生产法规规章在体系框架、具体内容等方面存在一定差异,且三地开展清洁生产工作的能力也存在相当的差距,因此京津冀清洁生产协同立法需要解决的问题很多。结合当前京津冀地区清洁生产工作的开展现状以及国家和京津冀三地“十三五”规划对清洁生产工作提出的具体要求,京津冀清洁生产协同立法迫切需要在以下几个方面做出具体的制度设计:

第一,建立京津冀清洁生产主管部门协同工作

机制。京津冀三地清洁生产主管机关不一致直接导致同一类事务由不同机关处理,甚至在进行违法追责时归责原因、处罚力度也不甚统一,严重阻碍了京津冀清洁生产的协同发展步伐。当前京津冀清洁生产协同立法需要解决的首要问题就是协调三地主管机关的关系,使三地清洁生产执法监管工作能够实现有效对接。为此可以尝试两种办法:一是成立统一的京津冀清洁生产执法监管机构,使其总体负责京津冀清洁生产执法监管工作,并通过立法的方式为其在京津冀地区统一行使职权提供法律依据;二是搭建京津冀清洁生产主管机关交流平台,使该平台成为一种长期稳定存在的意见交流机制,该平台应致力于针对京津冀三地在清洁生产管理工作中出现的矛盾冲突交流意见,寻求共识。

第二,统一京津冀清洁生产标准,并进一步协同三地之间的清洁生产审核程序。协同发展的一大标志就是有统一的标准以供遵循。考虑到京津冀环境污染的严重程度以及举办2022冬奥会等因素,京津冀在清洁生产统一标准的制定上应该力争严于全国标准和其他地区的地方标准,并且在标准的制定过程中应积极发挥企业的作用,毕竟清洁生产的参与主体以企业为主。在清洁生产标准统一之后,凡是对不达标的清洁生产单位,应该在处罚力度上也坚持同一标准,以实现义务和责任协同一致。此外,清洁生产标准是开展清洁生产审核评估工作的重要依据,在清洁生产标准统一的前提下,应进一步统一京津冀清洁生产审核程序,因为程序差异将导致京津冀之间同等事务不能统一处理,统一归责。京津冀清洁生产协同立法应该综合整理三地清洁生产相关程序的法律规定,在现有合理规定的基础上进行协调,使三地清洁生产的管理能够遵循相同程序。

第三,依法建立京津冀清洁生产专项基金制度。该基金专款专用于清洁生产技术的研发和推广,具体使用方法可以由京津冀三地的财政机关会同清洁生产主管部门进行商定。该基金收入除来自国家和地方财政拨款、环境税费以及企业和个人的自愿捐赠之外,还可以要求不能依法完成清洁生产强制性审核的企业对该基金进行强制性捐赠,由于强制性捐赠的企业翻过来又是清洁生产专项基金的受益者,所以这一措施也可以对重污染企业按时完成清洁生产任务起到激励作用^[16]。

第四,依法构建京津冀清洁生产信息共享机制和企业环境信用评价体系。京津冀三地的清洁生

产主管部门可以共同商定设立一个专门机构负责京津冀三地企业清洁生产开展状况的信息汇总工作,把京津冀三地企业清洁生产审核状况、清洁生产科研创新能力等信息纳入京津冀清洁生产信息网络,并向社会公布,接受公众监督。此外构建京津冀清洁生产评价指标体系,对企业开展清洁生产的方案 and 实际效果进行综合测评,把最终的测评结果作为企业信用的一个重要参照纳入京津冀企业环境信用评价体系。

第五,依法搭建京津冀清洁生产科技创新合作体系。该体系应该涵盖京津冀高校、科研机构、企业等多方主体,考虑到北京市较津冀两地拥有较大的科研优势,并且《北京市清洁生产管理办法》已经明确提出了要推动清洁生产科研创新以及搭建清洁生产专家库和咨询机构库,因此在该体系的搭建上可以由北京市科委牵头进行,并且由北京市定期组织京津冀三地企业负责人、科研机构和高校的专家开展清洁生产教育培训和技术交流活动,另外逐步加大对中小企业的科研支持,以改变中小企业开展清洁生产“心有余而力不足”的传统局面。

五、结语

清洁生产是一种绿色、健康、可持续的经济增长方式,是我国现阶段污染治理、产业结构升级的必然选择,同时又是京津冀协同发展国家战略的重要组成部分。为了推动京津冀清洁生产协同发展,应该推进三地清洁生产协同立法,以此为清洁生产协同发展提供法律依据和制度保障。考虑到三地社会经济发展水平以及各自立法现状存在的差异,京津冀清洁生产协同立法可以先从某些方面入手出台具体的便于操作的规范性文件,最终在这些规范性文件的基础上制定京津冀清洁生产协同发展的地方性法规。

参考文献:

- [1] 曲向荣. 清洁生产与循环经济[M]. 北京:清华大学出版社,2014.
- [2] 陈泉生. 环境法[M]. 厦门:厦门大学出版社,2013.
- [3] 去产能要深化改革多措并举[EB/OL]. [2016-01-07]. http://www.qstheory.cn/zhuanqu/bkxj/2016-01/07/c_11117697742.html.
- [4] 张瑞萍. 京津冀法制一体化与协同立法[J]. 北京理工大学学报(社会科学版),2016(4).
- [5] 2016年全国各省人均收入对比分析:9省超1万美元

[EB/OL]. [2017-02-28]. http://www.zhicheng.com/n/20170228/125652_4.html.

[6] 2016 年京津冀经济运行平稳发展质量稳步提高[EB/OL]. [2017-02-24]. http://www.bjrd.gov.cn/xwzx_1/xwzx/yfly/201702/t20170224_170818.html.

[7] 许凤清,高利岩,陈飞宇. 京津冀科技梯度测度研究[J]. 企业经济,2013(2).

[8] 李国平. 京津冀区域发展报告(2016)[M]. 北京:科学出版社,2016.

[9] 汪先永,刘冬,胡雪峰. 北京经济发展阶段与未来选择[J]. 经济理论与经济管理,2006(1).

[10] 王宝治,张伟英. 京津冀协同立法的困境与出路[J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版),2016(5).

[11] 纪良纲,许永兵. 京津冀协同发展:现实与路径[M]. 北京:人民出版社,2016.

[12] 焦洪昌,席志文. 京津冀人大协同立法的路径[J]. 法学,2016(3).

[13] 京津冀协同立法研究报告出炉[EB/OL]. [2017-02-24]. http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2017-02/24/content_7028978.htm?node=20908.

[14] 徐卫星. 四单位签署《京津冀清洁生产协同发展战略合作协议》清洁生产助推京津冀协同发展[N]. 中国环境报,2016-07-07.

[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] 王燕. 论我国清洁生产法律制度的完善[J]. 山西高等学校社会科学学报,2008(9).

(责任编辑:栗世来)

Research on Collaborative Legislation of Cleaner
Production in Beijing, Tianjin, and Hebei

MENG Qingyu, ZHANG Siyin

(Research Center of Legalization of State Governance, Hebei University, Baoding 071002, Hebei China)

Abstract: Cleaner production is an effective measure in environmental governance and an important aspect of the collaborative development in Beijing, Tianjin, and Hebei. It is necessary to provide a favorable system to guarantee the collaborative legislation of cleaner production in these three regions. Due to the differences in economic development, scientific innovation and orientation of local development, the legal documents of cleaner production also differ in their effectiveness and contents in these three regions. Considering the constraints and relevant legalization and policy foundations, we think that the collaborative legalization should follow a principle of unified standard and procedure to cover the three major industries, collaboratively designing coordination mechanism, special funds, system of scientific and technological innovation and information sharing platforms for the competent departments. By doing so, we can provide clear legal basis and system safeguard for the coordinated development of cleaner production, for the improvement of environmental governance, and for the synchronic upgrading of industrial structures in these three regions.

Key words: Beijing, Tianjin and Hebei; the collaborative development; cleaner production; collaborative legislation