长三角区域环境联合执法机制完善研究

张健，张舒*

（1. 生态环境部环境工程评估中心，北京 100012；2. 中国人民大学法学院，北京 100872）

【摘　要】 开展跨区域联合执法是解决长三角跨界环境问题的重要途径。长三角区域环境联合执法的实质在于打破传统属地管辖模式，在一定程度上实现行政管辖权的共享。目前，长三角区域在建立区域合作机构、开展环境合作活动、统一环境执法依据等方面已经进行了积极探索，但依然存在执法主体不规范、执法权限不充分、执法依据不统一等问题。长三角区域环境联合执法所采取的横向府际协同模式以及统一执法与联合执法相结合的模式具有一定优势，需要在此基础上加以改进。未来需要规范联合执法队伍的组建，通过区域合作和中央批准的方式建立联合执法队伍并对执法主体进行明确授权，充分发挥现有机构的监督协调作用，以及通过分区域、分行业、分时段的方式逐渐统一执法依据。

【关键词】 联合执法；长三角；环境执法；区域合作

【中图分类号】D912.6；X321　　【文章编号】1674-6252（2021）02-0119-08

【文献标识码】A　　【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2021.02.119

引言

长三角区域是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一。2020 年上半年，长三角区域三省一市（安徽省、江苏省、浙江省、上海市）的国内生产总值（GDP）总量约占全国的 1/4[1]。在经济高速发展的同时，长三角区域也长期面临严峻的环境问题。近年来，长三角大气环境污染已不仅局限于单个城市，整个区域的大气污染过程都表现出明显的同步性 [2]；多起重大污染事故均由流域水污染引起，而流域跨行政区河流断面上的水污染尤为严重 [3]。对此，长三角区域围绕建立区域环境联合执法机制展开了长期探索。早在 2011 年，《国家环境保护“十二五”规划》中就提出，要在长三角等区域开展臭氧、细颗粒物等污染物监测，开展区域联合执法检查。2016 年发布的《“十三五”生态环境保护规划》提出，全面深化长三角等区域大气污染联防联控，建立常态化区域协作机制。2019 年 10 月，国家发展改革委印发的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》提出，在长三角一体化示范区“统一环境监管执法，制定统一的生态环境行政执法规范，以‘一把尺’实施严格监管，推进联动执法、联合执法、交叉执法”。2019 年 12 月 1 日，中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，强调在长三角区域推动跨界水体环境治理、联合开展大气污染综合防治、加强固废危废污染联防联治，积极开展联动执法，创新跨区域联合监管模式。尽管反复强调要建立区域环境联合执法机制，但是上述文件中包含了“联防联控”“联动执法”“联合执法”“统一环境监管执法”“交叉执法”等内涵完全不同的表述，这表明对于如何构建和完善这一机制，实际上尚无清晰、统一的认识。建立区域环境联合执法机制仅仅是一个总体的政策性目标，对于在具体操作层面上如何去建构一个规范的、长效的机制，仍然需要国家和地方的积极探索，同时也需要理论研究的支撑。有鉴于此，本文拟在总结长三角区域环境联合执法改革现状的基础上，对联合执法的关键问题进行分析，进一步提出完善长三角区域环境联合执法机制的对策建议。

1 长三角区域环境联合执法改革现状

长三角区域环境合作由来已久，并在 2019 年《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》出台之后加速探索改革。笔者根据近期的调研活动，将长三角区域目前在环境保护领域的合作经验总结为以下几个方面。

1.1 建立区域环境合作治理机构

为推动长江流域环境治理，国家层面通过纵向

资助项目：财政拨款项目“长三角地区环境协同监管和联合执法机制研究”。

作者简介：张健 (1992—)，女，初级工程师，硕士，研究方向为环境执法与守法研究，E-mail：591170482@qq.com。

*** 责任作者：**张舒 (1997—)，女，博士研究生，研究方向为环境与资源保护法学，E-mail：zs2018100816@ruc.edu.cn。

协调和推动，已经成立了数个流域或区域环境治理机构，包括：长江水利委员会，作为水利部派出的流域管理机构，主要负责长江流域水资源管理，其职责包括负责保障流域水资源的合理开发利用，统筹协调流域生活、生产和生态用水，负责流域水资源保护工作等方面；生态环境部华东督察局，作为生态环境部的派出机构，在所辖的上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东等地区域内承担生态环境保护督察工作；长江流域生态环境监督管理局，作为生态环境部的派出机构，办公地点设立在武汉，实行生态环境部和水利部双重领导、以生态环境部为主的管理体制，在长江入海断面以上流域和澜沧江以西区域负责水资源、水生态、水环境方面的生态环境监管工作。

随着区域合作意识的不断增强，长三角区域三省一市通过地方层面的横向府际合作，也在不断探索建立并完善区域合作组织机构。2008 年起，长三角区域三省一市（江苏省、安徽省、浙江省、上海市）开始实行决策层、协调层和执行层“三级运作”的区域合作机制，确立了“主要领导座谈会明确任务方向、联席会议协调推进、联席会议办公室和重点专题组具体落实”的机制框架。决策层即“长三角地区主要领导座谈会”，由三省一市主要领导出席；协调层即由三省一市常务副省（市）长参加的“长三角地区合作与发展联席会议”；执行层包括“联席会议办公室”和“重点合作专题组”，三省一市分别在发展改革委（或合作交流办）设立“联席会议办公室”[4]。2018 年，三省一市联合组建的长三角区域合作办公室在上海挂牌成立。区域合作办公室由江苏省、浙江省、安徽省和上海市抽调人员组建而成，在上海实现集中办公，其主要工作内容包括研究拟订长三角协同发展的战略规划和政策建议、协调推进区域合作中的重要事项、统筹管理合作基金等，其中设有包括环境保护在内的 12 个专题组。

1.2 开展区域环境合作活动

长三角区域三省一市在环境治理合作方面进行了诸多积极探索，在实践中不断尝试开展区域环境合作活动。互督互学活动是长三角区域环境治理合作的重点和特色之一。在长三角区域互督互学活动中，通常由某一省 (市) 环境执法人员进行现场执法与调查取证，其余省 (市) 执法人员现场观摩和学习，之后共同进行座谈总结与交流，以扩宽生态环境监管与执法人员的思路。2018 年是长三角区域互督互学机制启动阶段，主要围绕水源地管理与执法、挥发性有机物排放执法等主题展开。2018 年 9 月，长三角区域首次环境互督互学活动在上海展开。在苏、浙、皖三省执法人员的监督下，上海市执法人员对上海化学工业区内两家企业进行了突击检查，检查内容主要包括环保设施、废气收集处理、控制台账记录等方面 [5]。在 2018 年和 2019 年，长三角区域开展了多次短期互督互学活动。

开展跨区域联合执法检查活动是长三角区域环境合作的重要发展方向。长三角区域对于开展小范围内联合执法检查的探索由来已久。2008 年，杭州、湖州、嘉兴、绍兴四地环保部门成立杭湖嘉绍边界环境联合执法小组，尝试打破属地管理束缚，相邻两地生态环境部门互相授权、跨界检查 [6]。2014 年 4 月 28 日，上海、江苏、浙江环保部门建立区域合作，在浙江湖州市、嘉兴市，上海青浦区、嘉定区、金山区，江苏苏州市的交界地带形成“划定共同监管区，实行区域互查”的合作模式，各方长期或不定期组成联合检查组，共同对污染防治情况开展现场检查和联合采样监测 [7]。2019 年 10 月，国家发展改革委印发《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》(以下简称《总体方案》)，建立长三角一体化示范区，包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区和浙江省嘉兴市嘉善县 (以下简称两区一县)。目前两区一县正在推进建立健全环境执法跨界现场检查互认机制，成立“两区一县生态环境统一执法工作协调联络组”，负责统筹协调两区一县统一执法工作，协调联络组下设生态环境综合执法队。执法人员有权实施跨界环境检查，检查过程中制作的现场勘察记录、取得的影像资料和监测数据等相关证据可以作为实施行政处罚的依据，最终依然是由属地的执法队伍做出行政处罚等行政处理。

1.3 统一区域环境执法依据

行政执法的依据是指行政机关或法律法规授权的机关针对特定的对象和事项，作出行政行为的法律基础 [8]。长三角区域三省一市对于区域环境执法依据的统一工作主要体现在统一生态环境行政处罚裁量基准和统一环境标准两方面：

第一，统一生态环境行政处罚裁量基准。生态环境行政处罚裁量基准是生态环境部门结合行政执法实践，对法律、法规、规章中的行政处罚裁量的适用条件、适用情形等予以细化、量化而形成的具体标准。确定统一的行政裁量基准意味着用行政机关的一般裁量代替个别的裁量，用事前的普遍性约束代替事后的

临时裁量[9]。有生态环境保护综合执法队工作人员认为，不仅是省域之间，各地市之间的执法尺度也不尽相同，就高和就低上有裁量空间，容易引起群众的不信任和不良情绪[10]。2020 年 6 月，长三角区域三省一市生态环境部门在长三角区域污染防治协作小组会议上共同签署了《协同推进长三角区域生态环境行政处罚裁量基准一体化工作备忘录》。三省一市生态环境部门共同商定了长三角区域生态环境行政处罚裁量基准总体要求，确定统一的裁量幅度、裁量因素、裁量情形、裁量表种类等，实行省级统一制定、地方遵照执行的裁量体系。三省一市生态环境部门分别制定生态环境行政处罚裁量基准的规范性文件并同步发布，于 2020 年 9 月开始同步实施。

第二，统一环境标准。2018 年 10 月 12 日，《长三角区域环境保护标准协调统一工作备忘录》正式签署，明确了长三角区域统一环境标准的机制。2019 年 11 月，长三角环境标准一体化研讨会在上海市召开，在会议上达成了长三角区域环境标准一体化的工作计划，其中将制药工业大气污染物排放标准一体化列为规划的标准之一。2020 年 9 月，为贯彻落实《长三角区域环境保护标准协调统一工作备忘录》，上海市生态环境局、江苏省生态环境厅、浙江省生态环境厅、安徽省生态环境厅共同组织起草并发布了《制药工业大气污染物排放标准（征求意见稿）》[11]。目前，制药工业大气污染物排放标准有望成为长三角区域最先得到统一的污染物排放标准。

2 长三角区域环境联合执法问题分析

2.1 缺乏合适的环境联合执法主体

长三角区域尽管已经存在诸多跨区域或流域的环境治理主体，包括国家层面和地方层面推动建立的组织机构，但依然缺乏合适的环境联合执法主体。长江水利委员会作为水利部的派出机构，主要负责流域水资源的管理、监督和保护工作，并不具备环境治理方面的执法权限。华东督察局于 2017 年由事业单位转变为生态环境部的派出机构，具有了正式的行政机构身份，负责承担所辖区域内的生态环境保护督察工作，其主要职责在于监督、协调和管理，实际上并不具备独立的环境执法权。长江流域生态环境监督管理局是 2019 年新设立的机构。根据生态环境部的“三定”方案，长江流域生态环境监督管理局主要负责流域生态环境监管和行政执法相关工作，具体包括组织编制流域生态环境规划、水功能区划，参与编制生态保护补偿方案，提出流域纳污能力和限制排污总量，承担流域生态环境执法、重大水污染纠纷调处、重特大突发水污染事件应急处置等工作[12]。据此，长江流域生态环境监督管理局具备一定的流域生态环境执法权。但就现阶段而言，长江流域生态环境监督管理局难以承担在长三角区域开展环境联合执法的重任。在管辖范围方面，长江流域生态环境监督管理局的管辖范围与长三角区域三省一市只有部分重合。例如，浙江省绝大部分地区并不属于长江流域；在执法重点方面，该管理局执法针对流域生态环境问题，与长三角区域环境联合执法所针对的三省一市交界地带的跨界环境问题并不等同；在执法所涉环境要素方面，长江流域生态环境监督管理局负责水环境方面的生态环境监管工作，并不涉及大气污染、土壤污染等方面的环境监管工作。此外，长江流域生态环境监督管理局作为新设立的流域生态环境管理机构，与地方政府、区域生态环境督察局之间的关系仍有待进一步理顺。目前，在中央推动建立的区域环境治理机构之中，并不存在适合的区域环境执法主体，而地方层面推动建立的组织机构也不足以承担这一任务。在区域合作机制层面，长三角主要领导座谈会以及区域联席会议是地方政府官员进行沟通和交流的平台，主要通过定期或不定期召开会议的方式对具体事项进行讨论和布置工作，其现实功能更多地停留在信息交流和意见交换层面。2018 年成立的长三角区域合作办公室的主要工作内容在于宏观层面的规划设计，在实际执行层面同样缺乏具有可操作性的工作安排。

在实践中，长三角区域已经开展多次环境联合执法检查活动。在长三角一体化示范区以及其他小范围区域内，实际进行环境联合执法的主体通常为相关地方生态环境部门抽调人员而组成的联合执法队伍，如杭湖嘉绍边界环境联合执法小组、示范区生态环境综合执法队等。一方面，联合执法队伍缺乏明确的法律地位。执法队伍由来自不同省（市）的执法人员组成，通常情况下，队伍成员的编制保持不变，依然隶属于其来源省（市）的生态环境部门。联合执法队伍尽管可能具备相对固定的成员，但仅仅是执法人员松散的集合体，并非独立的执法机构，本身并不具备执法主体资格。在执法过程中发生纠纷时，行政相对人的权利救济途径并不明确。另一方面，联合执法队伍缺乏清晰的权限来源。笔者的调研结果显示，地方政府开展联合执法的最主要障碍在于跨区域执法权的合法性问题。根据长三角一体化示范区两区一县生态环境部门联合发布的《两区一县环境执法跨界现场检查

互认工作方案》，示范区综合执法队伍的权限来源于协调联络组“统一上报申请授权”，但工作方案中并未明确向哪一主体申请授权。杭湖嘉绍边界环境联合执法小组的权限来源于相邻两地生态环境部门的“互相授权”。行政机关相互间行政管辖权的转移虽然并不违反行政权不得处分原则，但只有在有法律、法规或规章的明文规定时才具有合法性 [13]。我国宪法及其相关法中的规定仅能表明地方政府拥有独立自主地处理辖区内地方事务的权限，在赋予地方政府权限时特别强调“本行政区域内”[14]，对于那些超出土地管辖权的权力行为并未作出任何明确的规定 [15]。依据公权力“法无明文规定不可为”的公法原则，地方政府无法通过协商、委托或相互授权等方式获得跨区域执法权，联合执法队伍面临越权执法的困境。

2.2 尚未开展充分的跨区域环境联合执法活动

综合长三角区域环境合作以及改革创新的经验可以发现，长三角区域环境执法合作实质上存在两种模式：第一，统一执法模式。通过建立环境执法互督互学机制以及统一环境行政处罚裁量基准等工作，长三角区域三省一市的环境执法人员可以在现场执法检查程序、违法行为认定要素以及行政处罚额度等方面达成一些共识，从而在一定程度上实现统一执法的效果。统一执法旨在实现区域环境执法的规范化，但三省一市的生态环境部门依然独立地进行执法活动，并未突破属地管辖模式。第二，联合执法模式。主要体现为在三省一市交界地区建立共同监管区，由相邻地区的生态环境部门共同开展联合检查、联合取证等执法活动。执法人员在工作过程中如果发现环境污染等问题或线索，需要及时和属地生态环境部门取得联系，并最终由属地生态环境部门做出行政处罚。从上述两种模式可以看出，目前除开展小范围的联合检查和取证之外，三省一市生态环境部门并未体现部门之间的“联合”，而是较为重视对各自执法的“统一”，并伴随着非强制性和约束性的相互学习活动。

根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，长三角区域合作旨在推动跨界环境治理，对此需要更加侧重不同省（市）生态环境部门之间的跨区域联合执法。跨区域环境问题已经成为地方环境监管工作的一项严峻挑战。如前所述，长三角大气污染和水污染均已呈现出明显的同步性，属地管辖的传统模式难以妥善解决跨行政区域的环境问题。首先，由于环境要素的流动性，加之省（市）交界地带行政区划的模糊性，对于污染源的查明需要生态环境部门进行跨区域合作。污染事件发生后，往往难以与污染企业形成直观对应，特别是在边界地区，查明污染企业究竟属于哪个地区需要相关行政区域内的生态环境部门通力配合，开展跨区域调查。其次，由于环境要素的流动性，位于某一省（市）境内的企业产生污染，往往会影响到其他省（市）的居民，对此需要开展跨区域联合执法。例如 2010—2013 年，位于上海青浦区的垃圾处理厂产生的恶臭严重影响江苏昆山市居民的日常生活，昆山市淀山湖镇环保办负责人介绍，由于没有属地执法权，每当有居民投诉，环保部门需要与对岸的青浦区沟通协调，联合上门进行督查整改，在经过一系列的督查整改工作之后，扰民问题才得以解决 [16]。从笔者的调研结果来看，大多数环境执法人员高度肯定环境联合执法的积极作用。面对具有跨区域性和负外部性的环境问题，长三角区域环境执法合作需要更加重视跨区域联合执法。

2.3 欠缺统一的环境联合执法依据

我国环境行政执法的依据散见于各层级的法律、法规、规章之中，执法主体在适用执法依据时，必须针对特定事务选择层级适当的执法依据。在传统属地管辖模式下，执法人员遵照各地的法律法规进行执法，不会产生适用依据方面的困惑。但在跨区域联合执法时，执法依据不同意味着执法人员需要随身携带“多把尺子”，对不同行政区域内发生的行为予以区别对待。目前，长三角区域已经在统一行政裁量基准方面作出充分努力，长三角区域三省一市已经相继发布并同步实施同名文件《生态环境行政处罚裁量基准规定》，但在其他方面还尚未形成此种程度的共识与合作。

关于环境违法行为的认定，三省一市适用的环境标准依然存在差异。污染物排放标准是认定排污者的排污行为是否合法以及应否履行相应的法律义务和承担相应的法律责任的根据之一 [17]。虽然三省一市已经在统一区域环境标准方面作出了诸多努力，并在制药工业大气污染物排放标准的统一方面取得积极进展，但实现环境标准的区域一体化依然任重而道远。目前，三省一市分别针对不同的行业制定了地方污染物排放标准。例如，上海市制定的大气污染物排放标准包括家具制造业、印刷业、铅蓄电池行业等；江苏省已经制定汽车维修行业大气污染物排放标准、化学工业水污染物排放标准、铅蓄电池工业大气污染物排放限值等地方环境标准；浙江省在制鞋工业、纺织染整工业、燃煤电厂、工业涂装工序等方面制定了地方污

染物排放标准；安徽省已经制定了水泥工业大气污染排放标准、农村生活污水处理设施水污染物排放标准等地方环境标准。针对同种污染物，不同省市所设定的标准存在差异。例如，根据上海市和江苏省分别发布的地方环境标准，两地的工业炉窑 SO_2 排放限值分别为 100 mg/m^3 和 80 mg/m^3，而浙江省和安徽省并未发布地方的工业炉窑大气污染物排放标准。关于环境违法行为处罚额度，三省一市的规定之间也存在一定差异。例如，对于超标排放大气污染物的行为，《安徽省大气污染防治条例》中规定的罚款额度为 20 万元以上 100 万元以下，而《江苏省大气污染防治条例》中规定的罚款额度为 10 万元以上 100 万元以下。在环境违法行为认定、处罚额度等方面的执法依据依然存在差异的情况下，统一生态环境行政处罚裁量基准的积极作用无法充分体现，环境执法人员面对的规范适用难题难以得到消解，部分地区对污染物采取严防严控措施所取得的成效也被迫受到削弱。

3 长三角区域环境联合执法制度的完善

在长三角区域一体化发展上升为国家战略的大背景下，长三角区域的环境执法合作需要步入新的阶段。长三角区域已经存在跨区域环境联合执法的实践探索，并在跨界环境污染案件的处理上取得了积极成效，这种合作模式具有一定优势。但目前的联合执法实践依然存在执法主体不规范、执法权限不充分、执法依据不统一等问题。长三角区域一体化发展需要形成长效化的联合执法机制，执法主体的组建、执法权限的来源以及执法依据都需要予以制度化和规范化。

3.1 明确环境联合执法主体

实践中，在长三角区域内实际进行环境联合执法的主体为相关地方生态环境部门抽调人员而组成的联合执法队伍。理论上，跨区域联合执法主体的组建可以分为两种类型，一是建立常设性跨区域环境执法机构，由其全权负责区域内环境执法事宜，有学者将这种形式称为整合模式 [18]。例如，美国联邦宪法中的协议条款授权州政府签订州际协议以治理区域污染，各州有权通过州际协议而成立一个超越传统属地管辖权的委员会，并授权其执行协议内容 [19]。二是维持区域内政府现有的环境执法机构，在不改变人员编制的情况下组建临时性或常设性的执法队伍，即横向合作模式。目前，我国大多数联合执法都是通过横向合作模式进行的。如在京津冀地区，自 2015 年 11 月三地正式启动“京津冀环境执法联动工作机制”以来，京、津、冀三地已经共同开展了多次环境联合执法行动，由三地执法人员联合编队组成执法小组，共同开展跨区域联合检查 [20]。整合模式彻底打破了传统的行政管辖格局，完全跨越了行政区划对环境执法的阻碍，这不仅需要付出巨大的改革成本，还需要地方政府具备较大的自主权力。与整合模式相比，长三角区域当前存在的横向府际合作模式更符合我国区域环境合作的实际需求，需要在此模式之下对环境联合执法主体予以完善和规范化。

根据《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，示范区的发展目标在于形成一批可复制、可推广的经验。目前在示范区内所开展的建立联合执法队伍的横向府际合作模式可能在未来得到广泛应用。在过去的执法活动中，联合执法队伍作为执法人员的集合体，其组建往往具有临时性和随机性，联合执法活动也因此时常具有运动式特征。例如，2020 年 5 月在长三角一体化示范区内开展的联合检查活动，作为本年度第一轮联合执法检查，活动历时两天，检查重点企业 10 家 [21]，带有短期整治活动的特征。为构建长效化的联合执法机制，需要规范联合执法队伍的建立程序，形成稳定的执法队伍。在队伍组建方面，联合执法队伍的设立是相关地方政府及其有关部门协商一致的结果，体现各方主体的联合意志，需要通过正式文件予以体现。联合执法队伍的成员应当保持相对固定，并定期开展执法活动。相关地方政府及其有关部门可以通过签订协议、联合发布文件等方式设立联合执法队伍。协议或文件中需要明确联合执法队伍的具体权限范围，这进一步涉及对联合执法主体的授权问题。在法律地位方面，与独立的区域执法机构不同，联合执法队伍本身并不具备执法主体资格。联合执法队伍成员是以其所隶属的生态环境部门的名义实施联合执法行为，实质上的执法主体依然是各省市的生态环境部门。因联合执法活动而发生行政诉讼时，应当由具体作出行政行为的生态环境部门作为被告，而不是由联合执法队作为被告。

3.2 规范对联合执法队伍的授权

职权法定原则要求任何行政权力的来源与作用都必须具有明确的法定依据 [22]。明确联合执法的权限是开展环境联合执法的前提。我国大部分政府职能部门长期以来实行“条块分割”的行政管理体制，“条”即由不同的政府部门分管不同领域的行政事务，“块”即由地方政府负责本区域内的行政管理工作。我国行政管辖权的配置与“条块分割”的管理体制相吻合。

例如，《中华人民共和国环境保护法》第 10 条规定："国务院环境保护主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理；县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。"此时，法律将对本行政区域内环境保护工作进行监督管理的权力赋予县级以上地方人民政府环境保护主管部门。地方政府有各自的行政管辖区域，对其他区域的环境事务并无管辖权。地方政府的跨区域合作打破了上述以地域管辖权为基础的行政权力配置格局 [15]。跨区域联合执法意味着将行政管辖权交由某一区域管理机构行使，或由两个以上不同地方行政机关共同行使，实质上涉及地方政府对行政管辖权的让渡与共享。如前所述，我国宪法及其相关法中对地方政府超出土地管辖权的权力行为并未作出任何明确规定 [15]。地方政府及其有关部门通过自行协商、委托或相互授权等方式获得跨区域执法权缺乏法律依据。长三角区域环境联合执法的开展需要得到明确授权，否则可能对职权法定原则造成威胁。

跨区域环境执法需要由法律授权，或由共同的上级部门——生态环境部进行授权。在现行环境保护相关立法中，只有《中华人民共和国大气污染防治法》（以下简称《大气污染防治法》）中存在对省级政府开展联合执法的规定。《大气污染防治法》第 92 条规定："国务院生态环境主管部门和国家大气污染防治重点区域内有关省、自治区、直辖市人民政府可以组织有关部门开展联合执法、跨区域执法、交叉执法。"除此之外并不存在对于如何开展联合执法的进一步规定。《大气污染防治法》第 92 条可以视为对省级政府及其有关部门实施跨区域联合执法的授权，而在其他领域内开展联合执法，尚无明确的法律依据。实践中，环境联合执法的开展往往同时涉及大气污染、水污染、固体废物污染环境防治等多个领域，《大气污染防治法》中的授权显然并不充分，不足以支撑地方生态环境部门对环境执法权的协调。中国作为单一制国家，政治性权力集中在中央政府，地方政府的权力均来自中央的授权 [23]。根据《中华人民共和国行政处罚法》和《环境行政处罚办法》，在发生管辖权争议或面临重大、疑难环境案件时，由上一级生态主管部门指定管辖。在现行法律框架下，生态环境部有权确定在生态环境机构系统中谁是具体承担环境执法权的部门。据此，地方生态环境部门建立联合执法合作的文件需要报送生态环境部审批，生态环境部对于地方合作文件的批准同时意味着对联合执法主体的授权。

随着跨区域环境合作的逐步深化，联合执法主体需要被赋予充分的执法权。长三角区域环境合作经历了从缺乏约束力的沟通交流阶段到实质性执法合作阶段的发展过程，实质上是地方政府间权力协调不断深化的过程。如前所述，长三角区域环境联合执法活动目前只涵盖联合检查、联合取证等执法权限，尚未涵盖行政处罚权等对行政相对人权益影响较大的权限。赋予联合执法主体以行政处罚权意味着长三角区域环境合作的进一步加深。在只有属地生态环境部门具有行政处罚权的情况下，面对环境污染案件，将不可避免地涉及不同主体之间进行材料移送和信息交流的问题，赋予联合执法主体以充分的执法权则有助于提升执法效能。一般来说，区域地方政府间合作程度越深，跨界区域公共问题的治理也就越有效 [24]。

3.3 发挥现有组织机构的监督协调功能

长三角区域现有的跨区域或流域治理机构需要充分发挥其监督协调功能。华东督察局的管辖区域涵盖长三角区域三省一市，其职能定位为中央垂直监管机构。根据 2018 年生态环境部发布的"三定"方案，各区域督察局承担所辖区域内的生态环境保护督察工作，工作职责包括监督地方执法、开展环保督察以及承办跨省域和流域重大环境纠纷的协调处理工作等。在实践中，华东督察局已经开展多次区域及流域生态环境执法督查工作，并就检查中发现的问题提出了整改要求。长三角区域三省一市开展的跨区域环境联合执法工作需要成为华东督察局的监管重点之一，以形成对三省一市开展跨区域执法工作的监督与约束。

在区域合作机制层面，长三角主要领导座谈会和长三角区域合作办公室需要对联合执法工作发挥指导和协调作用。长三角主要领导座谈会为三省一市行政首长提供了进行对话沟通、协商交流的平台，长三角区域合作办公室作为座谈会的实体化，具有研究拟订长三角协同发展战略规划以及体制机制和重大政策建议、协调推进区域合作中的重要事项和重大项目等职能。长三角区域合作办公室之下已经设立了包括环境保护在内的 12 个专题组。主要领导座谈会以及区域合作办公室需要发挥促进各方沟通和进行顶层设计的作用。以京津冀地区为例，自"京津冀环境执法联动工作机制"启动以来，京、津、冀三地生态环境部门每年都会召开执法联动机制联席会，共商下一年度区域环境执法联动重点工作。在 2020 年举行的京津冀生态环境执法联动机制第七次会议上，明确了三地毗邻县（市、区）将严厉打击废水直排、超标排放、跨区域流域倾倒废水等违法行为，并将移动源监管纳入

环境联动执法重点工作[25]。在京津冀地区经验的基础上，长三角主要领导座谈会以及区域合作办公室同样需要将推进区域环境联合执法作为一项重要议题，通过协调与交流对执法重心进行明确，助力三省一市对于联合执法达成共识，保障联合执法活动的展开。

3.4 统一区域内污染物排放标准

《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》中明确提出需要“加强排放标准、产品标准、环保规范和执法规范对接，联合发布统一的区域环境治理政策法规及标准规范”。统一标准是长三角生态环境一体化的重要内容和发展方向。但面对区域内差异化的发展水平和产业需求，长三角区域难以迅速推行完全统一的环境标准。长三角区域环境标准的统一工作应当分区域、分行业、分时段进行。首先，在示范区内率先设定统一的污染物排放标准。在相对较小范围的区域内统一环境标准，能够缩小需要适应的利益范围，从而使得参与谈判的各方主体更有可能达成共识。这也符合《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》所提出的要求，即在示范区内统一生态环境标准、执行最严格的污染物排放标准等。其次，分行业统一污染物排放标准。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出对于“联合开展大气污染综合防治”需要“联合制定控制高耗能、高排放行业标准”。大气污染治理对于统一环境标准具有更迫切的需求。大气污染物一经排放就会稀释扩散，在风速越大、大气湍流越强的情况下，污染物的扩散就越快，具有传播范围广泛且难以溯源的特征。对于大气污染治理更适宜采取统一大气污染物排放标准以及排污权交易等市场化手段。再次，分时段统一环境标准。相对而言，强大的经济实力和区位优势为苏浙沪地区设定较高水平的污染物排放标准提供了可能。而安徽省在产业结构、城镇化水平等方面都稍显落后，在设定污染物排放标准时面临经济增长与环境质量提升的两难选择。为适应各地不均衡的发展水平，可以由苏、浙、沪在第一时段建立统一的环境标准，而安徽省于第二时段建立同样的标准。环境标准的统一是长三角区域一体化发展的重要趋势，但同样的环境标准对于经济发达地区而言可能是合适的，而对于经济欠发达地区则过于严格，从而对该地区兼顾环境保护与经济发展造成阻碍，对此需要进一步通过生态补偿机制协调各省市之间的利益[26]。

4 结语

长三角区域环境联合执法的实质在于打破传统属地管辖模式，在一定程度上实现对行政管辖权的转移与共享。在污染同城化的时代，突破区域管辖权的限制是实现跨界公共问题治理的关键，区域合作将伴随着地方政府之间对行政管辖权的协调而逐步深化。为建立长效的环境联合执法机制，需要妥善选择合作模式，依法设置执法主体，明确联合执法权限，逐步统一执法依据，将长三角区域环境联合执法纳入法治轨道。

参考文献

[1] 魏来. GDP总量占全国四分之一, 长三角靠什么 [N]. 国际金融报, 2020-08-03(08).

[2] 王琳琳 . 智库报告显示长三角生态污染同步化 应该协同整治 [EB/OL]. (2016-06-29)[2020-09-05]. http://district.ce.cn/newarea/roll/201606/29/t20160629_13278826.shtml.

[3] 林兰 . 长三角地区水污染现状评价及治理思路 [J]. 环境保护 , 2016, 44(17): 41-45.

[4] 长三角区域合作协同机制简介 [EB/OL]. (2015-12-15)[2020-09-05]. http://fgw.sh.gov.cn/gyfz/20151215/0025-19015.html.

[5] 陈玺撼 . 长三角大气环境互督互学启动 [N]. 解放日报 , 2018-09-27(01).

[6] 梅璎迪 . 杭湖嘉绍联手边界环保执法 [N]. 新民晚报 , 2011-03-01(B01).

[7] 陈文文 . 沪苏浙开展区域环境合作 [N]. 浙江日报 , 2014-04-29(02).

[8] 邓刚宏 . 行政执法适用依据问题研究 [J]. 政治与法律 , 2005(2): 26-29.

[9] 河北省法制研究中心课题组 . 行政裁量基准制度研究 [J]. 河北法学 , 2010, 28(4): 54-59.

[10] 郑亚丽 . 打造区域环境治理“长三角模式”[N]. 浙江日报 , 2020-08-20(02).

[11] 江苏省生态环境厅 . 省生态环境厅关于征求《制药工业大气污染物排放标准 (征求意见稿)》意见的函 [EB/OL]. (2020-09-27)[2020-10-15]. http://hbt.jiangsu.gov.cn/art/2020/9/27/art_1571_9521700.html.

[12] 生态环境部 : 七大流域海域生态环境监管局挂牌 [EB/OL]. (2019-07-27)[2020-10-16]. http://news.cctv.com/2019/07/27/ARTILW3aAlnMXI2xTasatNSn190727.shtml.

[13] 叶必丰 . 论行政机关间行政管辖权的委托 [J]. 中外法学 , 2019, 31(1): 94-110.

[14] 刘云甫 . 区域行政行为的内涵及其法律规制初探 [J]. 南京社会科学 , 2019(4): 87-93.

[15] 张彪 . 从合法性到正当性——地方政府跨域合作的合宪性演绎 [J]. 南京社会科学 , 2017(11): 92-98.

[16] 姚雪青 . 跨界交流 , 小城镇群串起来 [N]. 人民日报 , 2019-01-07(14).

[17] 蔡守秋 . 论环境标准与环境法的关系 [J]. 环境保护 , 1995(4):

22-23.
[18] 王超峰 . 我国区域环境执法的模式探究 [J]. 甘肃政法学院学报 , 2017(6): 90-103.
[19] CURLIN J W. The interstate water pollution compact - paper tiger or effective regulatory device[J]. Ecology law quarterly, 1972, 2(2): 333-356.
[20] 郭珉媛 , 牛桂敏 , 杨志 . 京津冀水环境协同治理的实践与经验 [J]. 环境保护 , 2019, 47(19): 51-55.
[21] 郑亚丽 . 长三角开展跨省统一环境执法 [N]. 浙江日报 , 2020-07-28(02).
[22] 周佑勇 . 行政法基本原则的反思与重构 [J]. 中国法学 , 2003(4): 174-182.
[23] 杨龙 , 彭彦强 . 理解中国地方政府合作——行政管辖权让渡的视角 [J]. 政治学研究 , 2009(4): 61-66.
[24] 彭彦强 . 论区域地方政府合作中的行政权横向协调 [J]. 政治学研究 , 2013(4): 40-49.
[25] 杨学聪 . 京津冀环境联动执法明确监管重点 [N]. 经济日报 , 2020-08-20(06).
[26] 席恺媛 , 朱虹 . 长三角区域生态一体化的实践探索与困境摆脱 [J]. 改革 , 2019(3): 87-96.

Research on the Improvement of the Environmental Joint Law Enforcement Mechanism in the Yangtze River Delta

ZHANG Jian[1], ZHANG Shu[2*]
(1. Appraisal Center for Environment and Engineering, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China;
2. Law School, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: To carry out cross-regional joint law enforcement is an important way to solve the cross-border environmental problems in the Yangtze River Delta. The essence of environmental joint law enforcement in Yangtze River Delta is to break the traditional territorial jurisdiction and realize the transfer and sharing of administrative jurisdiction to a certain extent. At present, active cooperation activities have been implemented in the Yangtze River Delta, including the establishment of regional cooperation institutions, the exercise of environmental cooperation activities and the unification of environmental law enforcement basis. But some problems, such as unclear enforcement bodies, insufficient executive power and disunity in law enforcement basis, are impeding the development of the regional cooperation. The horizontal collaborative mode and the combination of unified law enforcement and joint law enforcement conducted in the Yangtze River Delta fit in with local requirements. Improvement should be carried out on this basis. In the future, it is necessary to standardize the formation of joint law enforcement teams, and the joint law enforcement should be implemented with law enforcement teams established and empowered through regional cooperation and central approval. Supervision and coordination function of existing institutions should be fully exploited. And the basis of joint law enforcement needs to be gradually unified by regions, industries and time periods.

Keywords: joint law enforcement; Yangtze River Delta; environmental law enforcement; regional cooperation