

整体性协作：区域环境纠纷解决机制的新视野

肖爱

(湖南师范大学法学院, 湖南长沙, 410081)

摘要：根据利益主体及其相互间关系，将区域环境纠纷区分为政府间的纠纷、生产经营者与公众之间的纠纷、生产经营者之间的纠纷、政府与生产经营者和公众之间的纠纷等四类。“私力救济”“商调机制”、诉讼解决等代表性的相关纠纷途径以及环境信访、调解、仲裁、约谈等措施，与四类纠纷有复杂的对应性。然而，私力救济存在无序性；政府间“商调机制”存在弱程序性以及效力不确定性；司法解决则存在制度性不完善；多元纠纷措施缺乏衔接和协调。应该以“生态环境整体性协作治理”作为逻辑出发点和基本理念，以全局视野、系统思维、体系化方法，从整体性上把握、以协作性为标准优化纠纷解决措施，形成“联防联治—非诉讼解决—司法权威裁判”的区域环境纠纷防控与解决体系，实现环境纠纷解决机制的生态化和系统化。

关键词：跨行政区；环境纠纷；整体性协作；解决机制

中图分类号：D912.6

文献标识码：A

文章编号：1672-3104(2019)05-0062-09

本文所讨论的“区域环境纠纷”是指发生在跨行政区的自然区域的生态环境纠纷，尤其是指跨省级行政区的行政边界区域生态环境纠纷。因为省级政府对生态环境治理的职责、权力与利益更大，区域环境纠纷比一般的环境纠纷更复杂，甚至更尖锐，其治理效果深受各行政区治理意愿和随机的合作关系影响。也正因如此，区域环境纠纷存在更大的社会风险。区域环境纠纷的解决需要对纠纷进行类型化分析，并对传统纠纷解决机制进行梳理、反思和超越，需要从“头痛医头脚痛医脚”的碎片化应急式治理转向整体性协作治理^[1]。

一、区域环境纠纷的类型化

区域环境纠纷与一般环境纠纷相比，最大的特性在于其跨行政区域性。因为行政区边界的划分难以考虑生态环境及其问题边界。因而，环境污染和生态破坏的致害者与受害者、致害行为与结果等常常位于不同行政区，这些现象使区域环境纠纷的利益主体更为多元，利益纠葛更为复杂^[2]。区域环境纠纷既具有跨地域性，也具有跨领域性。跨地域即跨地理区域，最

主要的表现就是跨越两个或多个行政区尤其是跨越省级行政区；跨领域可以理解为跨问题、跨环境要素、跨部门、跨层级或者跨群体等。环境纠纷一般都具有跨领域的特性，但是，一旦涉及多个行政区域，则跨领域性会更为复杂。

分类使复杂问题简单化，分类对理解和解决区域环境纠纷具有基础性意义。区域环境纠纷的核心要素包括纠纷主体、纠纷肇因、纠纷涉及的环境问题、纠纷所涉利益的内容和性质等，这意味着对区域环境纠纷的分类有多种分类标准。然而，与一般环境纠纷相比，区域环境纠纷的肇因也无非是个人或生产经营者的环境资源利用行为与排污行为；纠纷所涉及的环境问题也无非是生态破坏与环境污染；纠纷所涉及的利益也都是经济利益、生态利益等。让区域环境纠纷非同一般的是因为“跨行政区”而导致的主体及其行为影响和效果的复杂性。因此，对区域环境纠纷应该根据主体的类型进行分类。基于此，根据利益主体及其相互间的关系，可以将区域环境纠纷划分为政府间纠纷、生产经营者与公众之间的纠纷、生产经营者之间的纠纷、政府与生产经营者和公众之间的纠纷等四类，其关系如图1所示。

收稿日期：2018-12-18；修回日期：2019-03-12

基金项目：司法部国家法治与法学理论研究一般项目“流域协作治理的法律机制研究”(15SFB2046)；2015年人才引进计划以及湖南师大社会科学青年学术骨干项目资助；湖南师范大学生态文明研究院开放项目资助

作者简介：肖爱(1971—)，男，湖南长沙人，湖南师范大学法学院副教授，湖南师范大学生态文明研究院研究员，湖南省专业特色智库“生态环境保护法治研究中心”研究员，主要研究方向：环境法，联系邮箱：88372629@qq.com

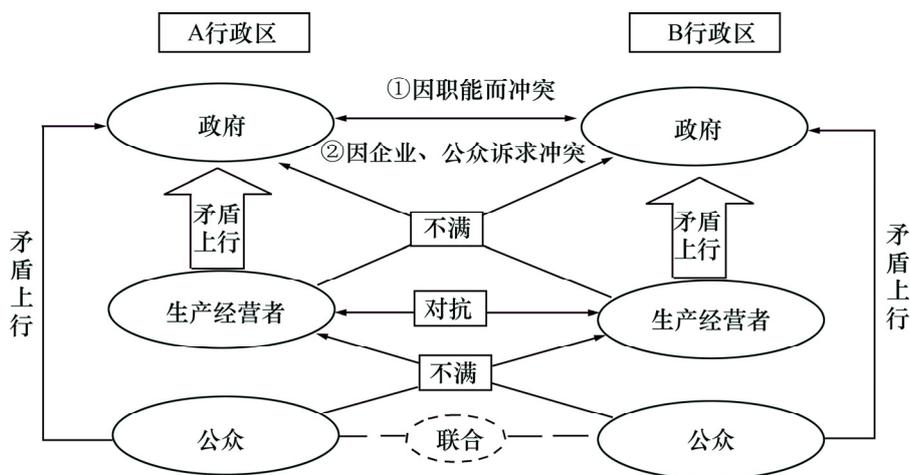


图1 区域环境纠纷主体及其纠纷关系

（一）不同行政区政府间的环境纠纷

即不同行政区政府之间以及不同行政区政府部门之间围绕环境保护工作以及协调区域环境保护与经济社会发展之间关系而产生的纠纷。这主要是不同行政区的经济社会发展规划和措施以及生态环境保护事权划分与生态环境整体性之间产生冲突的体现。如湖南湘西自治州龙山县和湖北恩施自治州来凤县两个县城一江(酉水河)之隔，一方要依山傍水发展滨江民族文化园，一方却隔江相望打造现代化商业、娱乐中心，双方政府及有关主管部门围绕如何开发利用和保护酉水河水资源与河岸资源、防治水污染以及防汛抗洪等问题多年争议不断。最后，纠纷倒逼两州在酉水河保护上进行协作立法^①。此外，导致不同行政区政府间环境纠纷发生的还有一种情形，就是行政相对人将与相邻行政区主体间的环境争议诉诸本行政区政府，在与相邻行政区政府协调中，各行政区政府间利益发生直接冲突。也就是说，其他类型的纠纷转变成为不同行政区政府之间的纠纷。

（二）政府与另一行政区的生产经营者或者公众之间的环境纠纷

主要是指一个行政区的生产经营者或公众对另一行政区政府的相关生态环境许可或者其他监管行为不满，认为这些行为直接或间接导致其生产经营利益受到侵害，或者公共生态环境利益受到危害，基于此而产生了区域环境纠纷。如20世纪末浙江养殖企业等对上游江苏某镇环境监管不力不满，而将死鱼堆放到该镇政府并静坐^②。

（三）不同行政区生产经营者之间的环境纠纷

从法律性质来看，这属于典型的民事纠纷。但是，在“命令-控制”型环境法治模式下，人们更依赖行

政机关化解环境纠纷，习惯于向政府寻求帮助和解决办法，地方政府及其生态环境主管部门也受传统行政惯性思维影响，加上生产经营者是各行政区税收或者政绩的主要源泉，因而往往导致这类区域环境纠纷突变式地发展成为政府间纠纷。

（四）不同行政区的生产经营者与公众之间的环境纠纷

即不同行政区的生产经营者与公众之间基于公众健康与集体或个人财产受生态环境污染破坏引起的区域环境纠纷。这类纠纷萌芽的时候也是典型的民事纠纷。但是，因为有关生态环境问题的潜伏性和累积性，纠纷逐渐由小到大并不断复合相关利益诉求，最后转化为生产经营者个体或者行业与该行政边界区域内的公众之间的跨行政区纠纷，如果处置不及时、不妥当，就会发展成第二类或第一类生态环境问题。

上述四类区域环境纠纷并非彼此界限分明的，稍有延宕，就可能升级或转化。区域环境纠纷产生的时候，可能只是纯粹的相邻行政区主体之间较为单一的纠纷，也不排除纠纷的一方当事人包括各行政区的同类主体，如一个行政区的养殖户与区域内各行政区采矿企业之间的纠纷等。这些纠纷的各方主体相对单一，争议内容也相对明确。但是，一旦延误或处理不当，尤其是政府如果出于地方保护主义的立场处理纠纷，则任何区域环境纠纷(即使已经过人民法院裁判的纠纷)，都可能最终转化为区域性、群体性的环境纠纷，甚至由最初的简单明了的法律问题转化成严重的社会性、政治性问题。如江苏连云港谢印立等97人诉山东金沂蒙公司、临沭化工总厂污染石梁河水库案^{④⑤}，2002年4月终审判决维持原判，要求致害企业赔偿受害渔民560余万元。可是，因为各行政区多方利益在

诉讼前后的不断渗入,判决一直得不到执行。后来,经历了省级政府和人大协调、国务院协调,一直到最高人民法院、全国人大常委会出面协调,终于在2004年春节前将首批补偿款400万元发放到受损害的农民手中。而法院判决中的“赔偿金”最后被“协调”成了“补偿金”。

二、当前区域环境纠纷解决途径及其困境

结合法律法规、国家政策以及部分地区的现实案例,可以将当前具代表性的区域环境纠纷解决途径归纳为“私力救济”“商调机制”、诉讼解决等几类。

(一) 区域环境纠纷的“私力救济”

私力救济“是人类社会最原始,最简单的救济方式”^[6],基于人的社会反应本能,产生了纠纷,就会下意识地寻求救济,首先是通过自身努力或者借助自身社会关系解决纠纷。本文所说的“私力救济”,主要是指各类主体不依赖于或者不主要依赖于公共权力机构,非依照法定程序,而是依靠自身力量,按照个人习惯或者按照一定的民间规范^[7]来处理纠纷。也就是说,相关主体完全通过各自对纠纷的影响力来寻求纠纷的解决,如通过利益的妥协让步达成和解,通过调动社会资源形成一方对另一方的绝对压制力令对方“知难而退”,甚至包括通过暴力对另一方当事人或者其负责人进行人身威慑而掩盖问题本身等。本文将采取明显的非法手段以及完全的激情对抗行为排除在“私力救济”之外。

无论在生产经营者之间还是在生产经营者与社会个体成员或者群体之间,甚至在政府与生产经营者或者公众之间的区域环境纠纷解决中,都不难发现“私力救济”的影子,甚至多数纠纷都是通过“私力救济”的方式取得暂时的“息事宁人”效果的。当然,也不乏相邻行政区政府之间、生产经营者之间,甚至政府与生产经营者之间有意无意达成“共谋”或者“合谋”的。有学者“将2013年12月至2016年6月中国160个城市的市委书记更替信息与城市日度空气质量指数和单项污染物浓度数据相匹配,研究发现市委书记更替前后,二氧化硫等受政企合谋影响相对较大的空气污染物浓度有明显的下降;而空气质量指数以及其他受政企合谋影响较小的空气污染物浓度则没有明显变化”^[8]。说明地方政府领导人与生产经营者“合谋”是一种普遍现象。跨行政区生产经营者为了保障各自的经营利益,也容易牺牲区域生态环境利益而“合谋”止争。从近期社会效应看,“共谋”或“合谋”在一定

程度上可以协调不同主体间的利益博弈,缓和甚至阶段性“解决”因经济利益诉求而表现出来的环境纠纷。但是,在生态效应上,“共谋”或“合谋”却常常忽视生态环境的系统性,并造成环境污染破坏信息难以为共谋者之外的主体所知悉,反而延误纠纷的有效解决,加重环境问题的复杂性^[9]。这些基于各自利益考量的“共谋”或“合谋”,“增加了环境治理的成本,抑制了企业环境技术创新的动力,加剧了地方政府环境治理的路径依赖并形成了无效率的锁定效应,最终降低了全社会福利”^[10]。

(二) 区域环境纠纷的政府间“商调机制”

现行《环境保护法》《水法》《水污染防治法》等环境法律法规规定了跨行政区的环境纠纷由“有关地方人民政府协商解决”,协商不成的“由其共同的上级人民政府协调解决”。这一“商调机制”是否属于纠纷解决机制还有待斟酌。《环境保护法》第20条、《水污染防治法》第31条都将“商调机制”规定在“监督管理”一章。从条文安排逻辑看,其性质应该属于对跨行政区环境污染和生态破坏监督管理工作规定的“联合防治协调机制”,而不是跨行政区纠纷解决机制。当然,这些规定很大程度上具有解决区域环境纠纷的作用。《水法》则在“水事纠纷处理与执法监督检查”一章中对此作出规定。其中第56条规定的是“不同行政区域之间发生水事纠纷”的情形,应当通过“协商处理”;如果协商不成,再由上一级人民政府裁决,“有关各方必须遵照执行”。这一“商裁机制”依赖行政权力和行政隶属关系,通过“处理”和“裁决”,以“令行禁止”的逻辑,要求各方必须遵照执行。这类“水事纠纷”不是传统意义上的行政纠纷,更不是民事纠纷,只能是跨行政区政府间特殊的工作争议。这样,才能理解该法规定的在“不同行政区域之间”水事纠纷处理中,“拒不执行上一级人民政府的裁决的”以及在纠纷解决前“单方面违反本法规定改变水的现状的”,负有责任的主管人员和其他直接责任人员应当依法受到行政处分,以保证上下政令畅通。

《水法》第57条则是对“单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷”作出的规定,要求“协商解决”,如果当事人不愿协商或者协商不成,“可以”申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解,如果调解不成的,当事人还可以向法院起诉,也可以直接向法院提起民事诉讼。这个逻辑表明所规范的是民事纠纷,虽然没有明确是不是跨行政区民事纠纷。从该条文所处的位置以及措辞上看,应该包括了跨行政区民事主体之间的水事纠纷。这里的“商调机制”转变为“协商+调解+诉讼”三种手段的任意选择

或组合运用的纠纷解决模式。

但是，无论是“商调”，还是“商裁”，都还缺乏法律规范明确“协商”或者“协调”“调解”的具体程序与机制，也使得商调机制在解决区域环境纠纷方面难以发挥制度性效能。

（三）区域环境纠纷的司法解决

从纠纷的法律性质来看，区域环境纠纷可以分为“行政边界区域政府间环境纠纷”“行政边界区域民事主体间环境纠纷”两类，前者不具有可诉性^[1]。生产经营者之间跨行政区生态环境纠纷、生产经营者与公民之间跨行政区生态环境纠纷具有典型的民事纠纷特性，不难通过民事司法解决这类纠纷。不过，因为具有跨行政区性，这类纠纷的民事司法中，案件的管辖、跨行政区的司法协作以及证据制度的实施等会面临一些特殊衔接问题。政府与另一行政区的生产经营者或公众之间的纠纷，如政府对其辖区内的企业颁发排污许可证，相邻行政区的生产经营者或公众认为该发证行为不合法或者不合理，会危害区域生态环境，并因此引发纠纷，纠纷双方不是传统行政法上的行政机关与行政相对人。该纠纷不能适用民事诉讼解决，也不能简单适用行政诉讼解决。根据新修订的《民事诉讼法》《行政诉讼法》以及《环境保护法》的规定，该类纠纷可以通过环境公益诉讼的途径寻求救济。但是，只有符合法律规定条件的机关或有关社会团体才能提起环境公益诉讼，一般的生产经营者或者公众不能针对区域环境纠纷提起公益诉讼。

除了上述区域环境纠纷解决的措施外，还有环境信访、调解、仲裁、约谈等纠纷解决措施或者具有纠纷解决功能的措施，通常被纳入非诉讼解决措施。尤其是2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定，省域内跨市地的生态环境损害，由省级政府作为生态损害赔偿权利人，省级、市地级政府及其指定的部门或机构均有权提起诉讼。对跨省域的生态环境损害，则由生态环境损害地的相关省级政府协商开展生态环境损害赔偿工作。生态环境损害赔偿诉讼作为一种新的特殊诉讼形式，亟待规范化，对如何开展损害赔偿的协商，也仍然有待探索。

当前区域环境纠纷及其解决路径之间的关系如图2所示。这些区域环境纠纷解决途径还存在诸多问题，可以归纳为如下四个方面：

一是私力救济的无序性往往导致纠纷升级。私力救济缺乏法律规范，容易陷入丛林规则，进而导致纠纷发生质的变化，恶化纠纷主体之间的关系，使纠纷解决更复杂更困难。

二是政府间“商调机制”、政府与经营者或公众之间的“协商+调解”存在弱程序性以及效力不确定性。往往问题激发了，有关主体才有动力启动该机制，而且过程缺乏规范性、透明性，对结果也缺乏必要的可预期性。其规范性意义严重不足。

三是司法解决因为可能存在的制度性不完善以及高成本性和滞后性，往往延误纠纷的及时解决，也会导致纠纷性质变异。

四是区域环境纠纷的解决缺乏多元解纷措施的有效衔接和协调。仅仅依赖某一种纠纷解决途径，不可能解决复杂的区域环境纠纷，也不可能存在普适于所有区域环境纠纷的解纷措施。

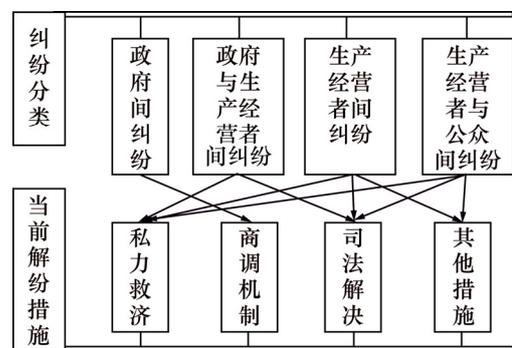


图2 当前区域环境纠纷及其解决路径关系

三、整体性协作视野下区域环境纠纷解决机制的系统性优化

无论是人们的社会心理预期，还是国家和社会治理的现实需要，都会驱使相应的纠纷处理方式产生、发展。即使纠纷无法得到解决，也会在一定时段内通过社会自适应性的纠纷调整方式使纠纷得以控制甚至解决，只要不超过社会总体忍受限度，不会对社会整体秩序造成明显损害。区域环境纠纷类型多样、所涉利益多元，其解决方式也应该多样。但是，并不是解纷方式多样就一定能够有效解决区域环境纠纷。碎片化、单一解纷措施难以解决区域环境纠纷，应该从整体性协作的视角，从生态环境整体性的自然规律出发，尊重自然、顺应自然、保护自然，并将人的生产生活活动本身纳入自然生态环境整体性、系统性框架之中。从“人与自然是生命共同体”的立场，全面充实纠纷解决措施，协调发挥其功能，充分激发政府与社会各类主体在解决区域环境纠纷中的积极性、主动性和创造性，打好纠纷解决机制的“组合拳”，以“整体性协作”为出发点和归宿，系统性优化区域环境纠纷解决机制，形成民间、行政、司法等多元力量相互协调、多元措施有机衔接的解纷系统。

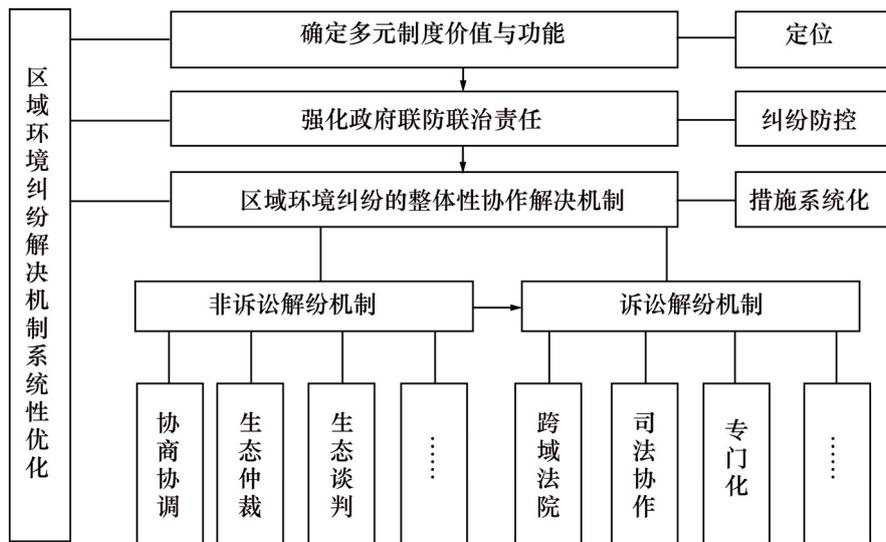


图3 整体性协作视野下区域环境纠纷解决机制系统化框架

根据上述分析,整体性协作视野下区域环境纠纷解决机制系统性优化可以从如下几方面依次展开(见图3)。

(一) 明确区域环境纠纷整体性协作解决机制的制度价值与功能

区域环境纠纷的整体性协作解决机制即整体性协作视野下系统性优化的区域环境纠纷解决机制,与当前的纠纷解决机制相比,强调纠纷解决机制遵循生态环境的整体性、系统性,突出各类主体之间的协作,也要求各种纠纷预防、纠纷管控、纠纷处理或化解措施之间有机衔接、相互协调、相互联动,实现从纠纷解决观念或意识培养、纠纷主体沟通协调分工合作到纠纷防控和解决的系统性、整体性优化。首先要解决的问题是:区域生态环境整体性协作解纷机制的制度价值与功能应该定位于“定分止争”抑或社会综合治理?是否还应该赋予其规则形成功能?规则形成功能可以激发社会自适应性不断产生和调整纠纷解决规则,逐渐改变目前对跨行政区纠纷解决措施的弱规范性。

任何体系化的纠纷解决机制都具有“定分止争”和社会综合治理的价值和功能。但是,如何在这两者之间确定轻重排序或划分层次,需要分情况讨论。作为纠纷解决机制中最终和最权威的诉讼解纷措施,通常被认为具备定分止争、规则形成价值和功能,也常常纳入社会综合治理的范畴。区域环境纠纷的非诉讼解决措施的价值和功能首先应该定位为定分止争。因为区域环境纠纷解决机制是问题导向、实践导向的制度构造,及时解决纠纷,才能及时防治区域生态环境问题,并维护行政边界地区的社会稳定。鉴于目前国

家法律和政策对区域环境纠纷解决还缺乏明确、系统的规范体系,还应该赋予区域环境纠纷整体性协作解纷机制以规则形成的价值和功能,以激励多元主体协作解决纠纷,并有意识推进规则的生成和发展。如推动政府间协议机制规范化,不断丰富和完善政府间协议的实体规则和程序规则,让如何减少政府间冲突、加强政府间沟通协作有规可循。再如加强社会公众与生产经营者之间的生态谈判,通过逐步完善生态谈判的实体和程序规则,推动形成生产经营者与其他主体之间生态环境沟通协调规则,丰富民间规范,提升社会自我协调的能力,增进公众对生产经营者的了解和信任,及时化解生产经营者与公众的对立情绪。

除此之外,区域环境纠纷的整体性协作解决机制还具备部分社会综合治理的价值和功能:一是因为该解纷机制是政府、企业和公众的整体性沟通与协作机制,这本身就具有社会综合治理的意义;二是目前国家法律和政策在应对区域性问题时还未形成稳定的规范体系,而且区域环境纠纷在目前的治理体系下,很容易转化为中央和地方、地方和地方之间的政治性关系,成为各方面利益和矛盾的汇聚点、导火索。这需要区域环境纠纷的整体性协作解决机制具备一定的社会综合治理功能。也正因为如此,在当前区域环境纠纷解决机制自身尚缺乏系统性的情况下,还不宜拔高它的社会综合治理价值和功能,以避免政治性因素、行政性权力过多干预该机制的形成和发展。科层制的行政权力本身很大程度上是跨行政区生态环境问题的肇因,行政权力在跨行政区纠纷解决中应该弱化并切实由“命令-控制”向“服务-协作”转型。同时,政治性工具不宜成为区域环境纠纷的具体解决手段或者

依赖的力量，而应该成为引导和推进区域环境纠纷解决机制系统化、保障各类规则形成和发展的力量。

随着“协商民主”作为国家和社会治理理念的不断推进，“协商民主”观念越来越广泛地获得社会和各级政府的认可，纠纷解决机制也从崇尚国家中心、诉讼万能、对抗性与刚性、零和思维及法律职业人的垄断向尊重多元文化、追求善治、鼓励社会参与、以平等协商对话获得双赢等价值转化^[12]。整体性协作解纷机制只有在“协商民主”的精神下才有可能发生和发展，并在预防纠纷发生、形成规则、提高共同体凝聚力以及社会治理中发挥其效能。构建以政府为主导、以企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，也成为党的十九大报告中的重要内容。因此，区域环境纠纷的整体性协作解决机制应该贯彻协商民主的精神，定位于定分止争、规则形成和社会综合治理的价值和功能，并依次推进这三种功能的实现。

（二）从整体性上把握区域环境纠纷及其纠纷解决措施

整体性意味着全局视野、系统思维、体系化方法。区域环境纠纷的解决依赖于对区域环境问题及其治理整体性的把握。

1. 区域环境本身具有整体性

区域生态环境本身是一个自然生态系统，虽然由各种生态环境要素组成，但是不会因为行政边界的人为划分而自然分割。人类社会尤其是公权力机构却不能不依赖职能分工与合作。分工是基础，事权划分清晰，有利于各类主体各负其责。然而，越是复杂的问题其事权越难划分，过于依赖事权划分，容易产生对复杂事权的互相推责。对区域环境治理来说，分工很不易，但是，相比于分工来说，合作更难。因此，只能在责权利分割基础上高度重视协作机制，强化协调平衡。分工以顺应区域环境各要素的特殊性要求，而协作则是遵循区域环境的系统性本质，只有高度协作的区域分工，才能最大程度地反映区域环境整体性特征；区域纠纷解决机制越能体现生态环境整体性要求，其预防和解决纠纷的功能就越强。

2. 区域环境纠纷具有整体性

与区域生态环境整体性相应，区域环境纠纷不仅对区域生态环境整体性产生影响，而且区域环境纠纷本身也具有发生发展的整体性。一方面，区域环境纠纷的产生不是某一个因素影响的结果，很可能是多方面、多个行政区的环境因素受到了明显危害。另一方面，区域环境纠纷的发生发展不是某一个或某一类主体的诉求推动的，而是众多主体的互相影响和支持，在纠纷最前沿只是“顺势而为”。如前所述，区域环境

纠纷的肇因直接表现出来的是环境问题，但是，可能更多的是因经济利益、社会利益的失衡甚至是对权力或者优势群体的普遍性不满。因此，区域环境纠纷的解决不能“只见树木不见森林”，也不能被动应对“坐以待毙”，而应该具有整体性视野，进行阶段性分析，综合施策，进退有据，及时预防和解决纠纷。

3. 区域环境纠纷解决机制具有整体性

区域性环境纠纷的跨行政区性、跨领域性，往往造成部分事项看上去各个行政区、诸多部门都在管，而发生问题后又发现都没有管。这意味着其纠纷解决更多依靠民间力量的博弈，也给纠纷解决措施的多样化留下更多空间。但是，应激式纠纷解决往往呈现碎片化、非规范化，其效果是不可控的。因此，与区域环境、区域环境纠纷的整体性相适应，区域环境纠纷解决机制也应该具有整体性，即着眼于区域环境全局和长远，将区域环境纠纷解决机制视为一个整体，体系化运用，而不拘泥于眼前以经济利益补偿掩盖长期存在的环境危害与环境纠纷。

（三）以协作性为标准优化纠纷解决措施体系

协作性是区域环境整体性对区域环境治理以及纠纷解决机制的内在要求，或者说是国家社会对区域环境整体性的制度性回应。具体说来，就是区域环境纠纷解决机制的生态化、系统化，将生态价值融入纠纷解决的各个阶段、各种措施的利益权衡之中，并实现纠纷解决机制的系统化：区域环境纠纷主要是因为行政区划对区域环境的分割，因而首先要发挥公权力机构的作用，预防和控制区域环境纠纷的发生发展；其次充分发挥非诉讼解纷机制的灵活性，促其规范化、系统化；最后，做好非诉讼解纷机制和诉讼机制的衔接，完善诉讼机制，确保其解决区域环境纠纷的权威性。

1. 明确和强化政府的联防联控责任以防控区域环境纠纷

区域环境纠纷具有“权利—义务”关系模糊、权责不匹配、权力和权利缺乏通约手段等特征，因为缺乏沟通和利益疏导平衡的手段，最后转化成复杂的群体性社会问题甚至政治性问题。因此，重中之重就是要调整权责关系，促使政府转型，重视协商民主，落实“放管服”改革，防止纠纷延宕、升级转化。

首先，在进一步明确属地责任时突出强调与相邻行政区的沟通协调职责。一定程度上来说，政府属地责任不落实是区域环境纠纷的肇因，地方政府常常将排污产业布局在辖区边界区域，实行环境执法双重标准，即放松行政边界区域的环境监管。“解铃还须系铃

人”，解决区域环境纠纷首先要明确和强化政府跨行政区生态环境联防联控的责任。《环境保护法》以及各环境保护单行法都明确规定了各级人民政府的属地责任，强调其必须对本行政区域的环境质量负责。但是，打破行政权边界壁垒、根绝“以邻为壑”是国内市场一体化的内在需求，也是生态环境整体性的必然要求。要在完善政府属地责任的同时，突出强调将跨行政区的沟通、协调、纠纷预防和纠纷解决作为政府职能，纳入政府权力和责任清单，纳入各级政府及其负责人的考核体系，并在法律中有明确规定。《环境保护法》第20条对“联合防治协调机制”的规定、《水污染防治法》第28条对“水环境保护联合协调机制”的规定、《大气污染防治法》第86条对“大气污染联防联控机制”的规定，都要求跨行政区的重点区域流域“实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施”。《水法》则不仅在第56条对跨行政区水事纠纷的政府协商和裁决制度作出规定，还在第75条规定对破坏沟通协作的行为，追究主管人员和直接责任人员的法律责任。这些规定表明，我国正逐步将政府对跨行政区生态环境问题的沟通和协调职责法律化。但是，这些规定还是偏重“命令”，依赖“统一”，多元“协商”与“协调”还有待进一步明确和加强。

其次，充分发挥司法权、人大监督权等在跨行政区生态环境治理中的作用。政府行政权力在监督管理和控制、解决跨行政区生态环境问题中不可或缺，但是，不能单纯依靠行政权力。地方人大对地方重大事项的决定权和对地方政府的监督权、司法部门的司法权及其跨行政区协作等能权威、有效地防止地方保护主义短视行为，对预防和化解区域环境纠纷具有重要意义。

最后，建立多元沟通与约束平台，防止纠纷延宕和转化升级。随着区域环境纠纷的产生、发展，矛盾不断在行政区域内上行、汇聚到更高级别的政府，同时也使区域环境纠纷逐步升级。因此，应该建立跨行政区的多元主体间信息共享机制和沟通平台，及时让多元主体的利益得以表达和疏导，并形成互相监督、互相约束的互动关系，以防控和解决纠纷。同时，通过加强基层群众自治组织的职能，调动和规范社会团体依法参与跨行政区生态环境治理，增强基层社会组织化和自治的能力。此外，政府受理和解决区域环境纠纷的程序机制，是促使地方政府摆脱实体利益考量、强化服务职能的必要途径。

2. 加强区域环境纠纷非诉讼解决措施的系统性

从纠纷发生发展规律以及诉讼解纷机制的最终裁

判性来看，非诉讼纠纷解决措施因其灵活性、便利性以及相对低成本而更普遍地运用于各类纠纷的解决。区域环境纠纷的复杂性意味着更需要发挥非诉讼解纷措施的作用，也对非诉讼解纷措施的生态化、系统化、协作性有更高要求。

法律中明确规定了调解制度、商调(裁)制度、仲裁制度、行政处理制度等，但是有待结合区域环境纠纷的特点进行系统化梳理、完善，尤其是要加强各种措施的程序规范，让区域环境纠纷主体不断感受法治的仪式感，培养其区域环境保护规范意识。同时，将生态价值的考量纳入这些非诉讼解纷措施之中，推行生态谈判，让不同行政区的任何类型和性质的主体通过“论坛”等方式表达意愿，融合不同的利益诉求，相互沟通，增进理解，共同探究区域环境纠纷的解决途径，尤其是将生态价值、跨行政区生态环境的整体性特性等纳入解纷制度设计和实施的考虑范围，并加强非诉讼解纷措施的体系化。

作为很大程度上具有自发性的特殊非诉讼解纷措施，私力救济具有纠纷解决的直接性、及时性。充分梳理和规范并建立畅通的私力救济途径，有利于减少区域环境纠纷，防止多样化的社会矛盾借区域环境纠纷集聚，以减轻地方政府的维稳压力。私力救济“从权利保留、报应正义及底线救济理论观之，其具有存在的正当性”^[13]。私力救济并非没有法律规定，“现阶段我国环境纠纷的私力救济主要有当事人自行协商、民间调解和民间仲裁三类”^[14]。这些是可以找到一定法律依据的私力救济，还有更多的私力救济方式，如受害人自发调查，然后将掌握的事实公布给自媒体以获取外界支持，对致害人施压；受害人联合起来在致害人生产经营场所周围拉横幅或静坐，以调动社会舆论对致害方施压；在致害方无视受害方利益和诉求的情况下，受害方联合围堵致害方厂门、要道，甚至私自阻滞致害方运载工具等。这些都是游走在法律边缘或具有轻微违法性质的私力救济措施。此外，在行政边界区域，往往水同源、民同俗，对待跨行政区生产经营者的污染破坏行为，可以根据民间规范予以制约，这在一定程度上也属于私力救济范畴。然而，生产者往往为了私利，用各种“合法”理由，拒绝回应受害者或公众的正当诉求。正如费孝通先生所描述的，权利和法治的概念已经送下乡了，但是法治秩序的好处未得，反而给强势者以破坏传统规范的借口，则传统社会秩序被破坏的弊病却已经先发生了^[15]。应该通过立法明确私力救济的使用空间，鼓励规范化采取私力救济措施，私力救济在社会可接受范围内时，

政府只需要维护基本公共秩序，而不宜过早介入。

3. 优化区域环境纠纷诉讼解决机制

联防联控、非诉讼解决措施都不可能为区域环境纠纷解决提供最终的权威裁判。加强这些解纷措施与诉讼解纷措施的衔接，畅通区域环境纠纷的诉讼解决渠道，才能实现区域环境纠纷解决的体系化，形成解决区域环境纠纷的制度合力。设置跨行政区司法机构、推进生态环境司法专门化、优化环境司法证据规则和司法程序、提升专门化生态环境司法质量、着力解决司法判决执行难问题、创新生态环境保护修复责任及其执行监督方式等司法改革措施，很大程度上有利于各种防控措施、非诉讼解决措施与诉讼解纷措施之间的衔接。但是，还有待拓宽区域环境纠纷的原告资格，建立便利区域环境纠纷当事人诉讼的管辖制度、证据制度等，以更好地推进区域环境纠纷解决机制的系统化。公益诉讼比一般诉讼更少受行政区划约束，具有解决区域环境纠纷的制度优势。但是，根据《民事诉讼法》《行政诉讼法》《环境保护法》的规定，只有法律规定的有关机关以及符合《环境保护法》第58条规定的社会组织可以提起公益诉讼。至于“法律规定的机关”，目前只有《民事诉讼法》《行政诉讼法》明确规定了检察院可以提起公益诉讼。因此可以说，除了检察院以及较大规模的环境保护组织，没有主体能提起公益诉讼。但是，跨行政区的环境纠纷往往发生在远离中心城市的区域，无论是检察院还是大规模的环境保护团体，都难以顾及这些地区的纠纷。因此，建议对有关立法作出解释，明确基层群众自治组织有提起公益诉讼的资格。因为基层群众自治组织最了解生态环境状况，也最直接承受环境恶化带来的后果，有条件地赋予其原告资格并在经费上给予支持，有利于其更好地履行引导群众保护生态环境、维护基层群众合法权益的职责，也有利于降低环境公益诉讼成本^[16]。

最新修订的《行政诉讼法》第25条为利用司法手段解决区域环境纠纷提供了条件。该条增加了“与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼”的规定，这意味着在行政行为的相对人之外、与该行政行为有利害关系的人有权提起行政诉讼。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（法释〔2018〕1号）第12条对“与行政行为有利害关系”的解释，如果某行政区政府有关机关违法发布许可证等行为导致环境污染，受此危害的相邻行政区的受害者应该有权对该颁证行为提起普通的行政诉讼，相关符合法定条件的主体也不难提起

行政公益诉讼。

四、结语

区域环境纠纷的“跨行政区域性”使其远比一般环境纠纷复杂。对这些纠纷基于主体间关系进行类型化分析，有助于系统理解这些纠纷，并反思当前解决这些纠纷的途径。传统的碎片化单一手段难以应对这些复杂纠纷的解决。区域环境纠纷的整体性协作解决机制以整体性协作为出发点和归宿，形成“联防联控—非诉讼解决—司法权威裁判”的区域环境纠纷防控与解决体系，实现环境纠纷解决机制的生态化和系统化，与区域环境的整体性、纠纷发生发展的系统性、主体的多元性等特性相适应，能有效避免片面依赖行政权力或者单一解纷措施，促进多元主体协作，平衡各种力量，为纠纷解决提供整体性思路，符合“协同法治”的基本法理，是区域环境纠纷解决机制的未来发展方向。

注释：

- ① 笔者有幸作为该协作立法湖南一方委托项目论证执笔人和项目核心参与者深入参与了该项目的各项工作。《湘西土家族苗族自治州西水河保护条例》于2017年1月9日由湘西土家族苗族自治州第十四届人民代表大会第一次会议通过，2017年3月31日获得湖南省第十二届人大常委会第二十九次会议审查批准，自2017年5月1日起实施；《恩施土家族苗族自治州西水河保护条例》于2016年9月29日由恩施土家族苗族自治州第七届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过，2016年12月1日获得湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议批准，自2017年3月1日起施行。

参考文献：

- [1] 李奇伟. 从科层管理到共同体治理：长江经济带流域综合管理的模式转换与法制保障[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2018(6): 60-68.
- [2] 詹姆斯·萨尔兹曼, 巴顿·汤普森. 美国环境法(第四版)[M]. 徐卓然, 胡慕云, 译. 北京: 北京大学出版社, 2016: 18.
- [3] 翟明磊, 童剑华. 一个跨省河流污染维权事件的5年观察[EB/OL](2016-04-14)[2018-05-18]. http://news.21cn.com/today/legend/2006/04/14/2544649_1.shtml.
- [4] 李艳芳, 唐芳. 环境保护法典型案例[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 188-191.
- [5] 娄银生, 奚彬. 跨省水污染案: 97户农民拿到首批400万元补偿款[EB/OL]. (2004-01-14) [2019-05-18]. <http://news.sina.com.cn/c/2004-01-14/21561587745s.shtml>.

- [6] 蒋新, 潘凤湘. 论环境侵权私力救济的价值[J]. 环境与可持续发展, 2013(2): 73-75.
- [7] 李杰. 民间规范价值——一个被忽视的法学范畴[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(4): 49-58.
- [8] 郭峰, 石庆玲. 官员更替、合谋震慑与空气质量的临时性改善[J]. 经济研究, 2017(7): 155-168.
- [9] 唐国建. 共谋效应: 跨界流域水污染治理机制的实地研究——以“SJ 边界环保联席会议”为例[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2010(2): 45-50+91.
- [10] 陈永泰, 黄菲, 陈媛. 区域环境治理中的政企合谋及其防范研究[J]. 生态经济, 2017(7): 207-212.
- [11] 肖爱, 李峻. 行政边界区域水事纠纷的可诉性探析[J]. 经济社会体制比较, 2014(2): 117-126.
- [12] 范愉. 当代世界多元化纠纷解决机制的发展与启示[J]. 中国应用法学, 2017(3): 48-64.
- [13] 阮丽娟. 论环境侵权私力救济的正当性及其限度[J]. 甘肃社会科学, 2013(6): 127-130.
- [14] 李芳. 我国环境纠纷的多元化解机制研究[D]. 长沙: 中南林业科技大学, 2018: 1.
- [15] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 48.
- [16] 肖爱, 曾云芳. 村民委员会环境民事公益诉讼原告资格研究[J]. 时代法学, 2018(6): 21-27.

Integrity cooperation: A new horizon of cross-region ecological and environmental disputes settlement

XIAO Ai

(School of Law, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: According to the interest subjects and their relations, trans-administrative ecological and environmental disputes can be divided into four types: inter-governmental disputes, disputes between production operators and the public, disputes among production operators, and disputes between governments and production operators and the public. The current representative ways to resolve disputes can be summarized as private relief, negotiation & coordination mechanism, litigation settlement, and other non-litigation settlement measures, such as environmental petition, mediation, arbitration and interview. However, private relief lacks legal normativity. The inter-governmental "negotiation & coordination mechanism" has weak procedure and uncertainty of effectiveness. The system of judicial settlement is not perfect with the cost being high and hysteretic. Pluralistic dispute settlement measures lack cohesion and coordination. "Therefore, we should take the integrity and cooperation of ecological governance as the logical starting point and the basic concept, and, in a systematic method with an integral vision and systems thinking, from an overall understanding, based on collaborative optimization measures to resolve disputes, form a regional environmental disputes settlement system of "joint prevention and control, non-litigation solution, and judicial authority to judge," hence realizing the systematization and ecologization of the environmental dispute settlement mechanism.

Key Words: cross-region; ecological and environmental disputes; integrity cooperative; dispute resolution mechanism

[编辑: 苏慧]