

从单打独斗到联手“握成拳”

沪苏浙皖探索长三角一体化立法工作协同机制

□法治报记者 陈颖婷

作为“一带一路”和长江经济带的重要交汇点，长三角地区已发展成为我国经济最具活力、产业体系最完备的区域之一。当前，长三角城市群正处于转型提升、创新发展的关键阶段，从单打独斗到组合拳，成为了长三角三省一市成长为具有全球影响力的世界级城市群的必由之路。而无论是保护生态环境还是加快区域信用发展，都需要在创新区域协同的体制机制平台下进行。

昨天起，“进一步完善长三角地区立法工作协同座谈会”在上海召开。会上围绕长三角区域一体化发展中的环境保护以及信用管理成为了区域立法工作协同中的亮点。

去年，上海出台了全国首部社会信用体系综合性地方法规，与此同时长三角区域信用建设的步伐也在不断推进。失信企业打一枪换一个地方、一个省市骗一年的行为都将在长三角区域信用发展的过程中被消灭。今年6月1日，三省一市信用办及环保部门在长三角地区主要领导座谈会期间签署了《长三角地区环境保护领域实施信用联合奖惩合作备忘录》，明确环保领域区域信用合作内容，建立完善区域信用合作机制，发布首个区域严重失信行为认定标准、联合惩戒措施。作为国家批复的唯一信用体系建设区域合作示范区，编制了建设“信用长三角”行动方案，在长三角范围内构建起“一处失信、处处受限”的工作格局。

据上海市发改委会副主任、长三角区域合作办公室常务副主任阮青介绍，为了共同建设“信用长三角”，三省一市已经联合制定了长三角区域深化国家信用建设区域合

作示范区建设行动方案，促进区域信用信息共享应用，推动环保、食品安全等重点领域实施跨区域联合奖惩。

阮青表示，信用管理的互联互通，首先也是在长三角最为关注的环保领域进行了试水，率先实施了跨省、跨区域的联合机制。他透露，长三角地区将制定一个标准清单和一批认定的企业以及40项奖惩措施。“在长三角范围中不能出现这样的情况，环境污染的企业在一个地方污染环境，在另外一个地方做招商引资项目，要在长三角范围中形成一处污染处处受限这样的工作格局。”阮青希望三省一市信用立法能够加快进程。据了解，现在上海和浙江已有信用方面的立法，安徽和江苏正准备进行信用立法。

阮青介绍,为了更好地在环保领域进行区域信用管理,设置相对统一的标准非常重要,“因为我们做环保信用惩戒机制的时候发现,三省一市对环保污染企业行为的认定标准是不一样的,上海、浙江相对比较一致,

江苏和安徽各有特点，所以我们现在制定一张清单就涉及到标准的问题，我们这次设置了 14 条标准，都是按照国家有关条例规定，进行相应的处罚。”阮青表示，这次在环保信用惩戒机制中，三省一市通过协商确定了统一的处罚标准。阮青进一步解释说：“针对受处罚的企业，2016 年环保部门有一批督促检查的名单，这些名单已经是‘纸老虎’。”阮青表示，现在通过制定 2018 年度环保污染企业处罚名单，就可以对这些企业进行联合处罚。这些企业到政府的相关部门申请专项资金的时候，只要是“黑名单”上的企业，政府部门将不予项目资金补助。

阮青说,基于环保信用联合惩戒实践的良好效果来看,三省一市正在考虑将信用联动惩处拓展到食品安全、质量监督、旅游等其他的领域。他希望在实践的基础上,以后在信用的增设条款中也将长三角一体化的内容加进去,对信用管理中的惩戒和奖励进行完善。

阮青透露，长三角区域合作办公室已经编制起草了《长三角一体化发展三年行动计划（征求意见稿）》。其中明确了在长三角协同发展中，法治先行的作用。三年行动计划中指出，要立足地方人大职能，发挥地方立法对长三角一体化发展的推动作用。通过签订三省一市地方立法工作协议，完善工作机制，推进长三角区域地方立法工作协同；加强地方立法规划、年度立法计划和具体立法项目协作，探索地方人大执法检查工作协作，为长三角一体化高质量发展提供有力的法治保障。

据了解，长三角一体化还将体

现多主体参与的开放融合。目前长三角区域合作办公室已与苏州、南通、宁波等地市政府及上海各区积极对接，研究吸纳各方提出的合作意见和建议。通过积极发动市场主体参与长三角合作，把企业未来拟布局长三角的重要项目和合作事项纳入三年行动计划中。三年行动计划既要着重长三角一体化未来的发展，也要注意把握近三年有共识可实施的特点，现在共梳理区域拟开展重点合作事项共 32 项，包括重点项目、专项行动、实施方案、开展专题规划。“未来长三角在政务数据上的共建共享也会加速，随着三省一市大数据中心成立，政务数据怎么样集成在一个平台上，能够

为大家共用，都需要立法作为基础。”

在丁祖年看来，重大改革要立法有据。对于人大来说要从立法上主动对接长三角协同发展。“正因为立法和改革的协同不是简单的事，应该全程深入，要考虑立法的需求。”丁祖年说，在决策方案设计的时候就要考虑立法的可行性。在决策形成或者是推出来之后，就应该对法律同步推进。他建议在立法结合机制上进行一些制度设计和顶层设计。

王腊生也认为，长三角地区要走在全国的率先，很重要的一方面就是立法方面的协同创新，需要在长三角立法权方面的保护进行密切的合作，包括知识产权的执法和协作。

空气无边，流水无界，大气、水域的污染防治因其流动性，成为了三省一市相关部门关注的焦点。长三角环境治理需要协同，不因为沪苏浙皖距离近，更因为彼此无法独善其身，仅仅依靠某个省市“单打独斗”难有效果。

记者从此前媒体报道中了解到,长三角地区近三年 PM_{2.5}年均浓度逐年降低的趋势非常明显,2010 年以来,长三角各城市的资源环境效率不断提升,已出现经济增长和污染排放脱钩的态势,城市经济总量和人均 GDP 持续增长,主要污染物排放总量逐年下降。这都源于长三角地区日渐重视环境污染的危害,并切实应对日益复杂的大气、水、土壤等环境污染和生态破坏,不断提升区域环境质量。但随着长三角一体化的不断推进,地方政府环境协作的碎片化困境日渐突出,传统的以行政区划为界、依靠辖区政府各自为政的管控型环境治理模式面临严峻挑战,跨区域环境治理与协同发展成为现实的必然选择。

浙江省人大法制委主任委员丁祖年坦言，现在国家的发展中存在着一些问题，就是地区之间不协调，互相之间有一些不科学的竞争，造成了资源的浪费、互

相制约。他认为，长三角协同机制具有重大意义。

江苏省人大法制委副主任委员、常委会法工委主任王腊生透露，目前三省一市已经就水污染防治工作进行了紧密的协作，率先制定了条款。现在江苏省人大常委会正在编制立法规划，已初步编制完成。比如在长江岸线保护方面，立法协同将聚焦长江经济带的建设、长江经济带开发保护的问题。“针对长江岸线保护条例，涉及到长江水源可以进行具体的合作。”

王腊生表示，下一步三省一市还有望在水污染的防治立法上有所作为。他认为，对三省一市来说，水域保护如何根据规定从立法协作角度与成功方面的经验，迈入水污染的防治是关键所在。同时，三省一市紧密相连，在整个环境保护、生态保护中就环境监测问题也需要进行一体化建设。在土壤污染问题上，目前江苏省人大常委会正在立法，并将结合三省一市的实际需要，在包括固体废物垃圾等进行多方面的合作。

王腊生指出，立法协作最重要的就是要确定一批共同立法项目，来采取共同行动，形成一致的制度，而环境保护就是其中的一大突破口。



江苏省太仓海事局于 2016 年 12 月 18 日查获两艘涉事货船。涉事船只从浙江海盐装载了近 2000 吨生活垃圾,行驶至长江太仓段进行非法倾倒

资料照片