

环境与经济协同的公私合作法律规制研究

薛桢稳

浙江理工大学法政学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年9月9日; 录用日期: 2024年9月26日; 发布日期: 2024年10月28日

摘要

环境公私合作是通过在环境公共服务中引入市场机制并吸引社会资本的进入, 在公共部门和私人部门之间确立环境保护合作关系的一种创新型制度安排。环境公私合作一方面转变行政方式、重塑行政法律关系。一方面创新融资模式、推动产业升级与技术创新。强调在经济发展的同时注重环境保护, 实现了经济效益与环境效益的有机结合。但在环境公私合作中仍出现了利益分配不均、监管制度不健全等缺陷。在环境公私合作制度优化路径中, 应当完善利益分配机制, 建立健全监管体系。

关键词

环境公私合作, PPP, 法律规制, 优化路径

Research on the Legal Regulation of Public-Private Partnership in the Synergy of Environment and Economy

Zhenwen Xue

School of Law and Politics & Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Sep. 9th, 2024; accepted: Sep. 26th, 2024; published: Oct. 28th, 2024

Abstract

Environmental public-private partnership is an innovative institutional arrangement that establishes environmental protection cooperation between the public and private sectors by introducing market mechanisms into environmental public services and attracting the entry of social capital. On the one hand, it transforms administrative methods and reshapes administrative legal relations.

文章引用: 薛桢稳. 环境与经济协同的公私合作法律规制研究[J]. 法学, 2024, 12(10): 6121-6125.
DOI: 10.12677/ojls.2024.1210869

On the other hand, it innovates financing models and drives industrial upgrading and technological innovation. It emphasizes the importance of environmental protection while promoting economic development, achieving an organic combination of economic benefits and environmental benefits. However, there are still defects such as unequal distribution of interests and an imperfect regulatory system in environmental public-private partnership. In the process of optimizing the environmental public-private partnership system, we should improve the interest distribution mechanism and establish a sound regulatory system.

Keywords

Environmental Public-Private Partnership, PPP, Legal Regulation, Optimization Path

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 公私合作治理概念明晰

1.1. 公私合作概念

以行政权为主导的传统环境治理模式已运行四十余载，伴随合作国家理念的深入以及公共部门行政管理改革，私人部门(主要包括企业、社会组织、社会公众)作为治理的一级进入学者视野。私人部门和公共部门(主要为政府)协力行使社会治理权力逐渐成为社会治理的主导范式，学者一般将这种权力运行模式称作“公私合作”(Public Private Partnership, PPP)，又称公私协力、公私合作模式或者公私伙伴关系，是指为实现特定公共目标，在公共部门和私人部门之间通过责任共担、风险分担以及互惠互利所形成的合作关系[1]。

1.2. 环境公私合作概念

在环境保护领域，环境公私合作(Environmental Public Private Partnership, EPPP)是公私合作在环境保护领域的实际运用和具体体现。本质上，它是以保障环境公共产品供给和提高环境公共服务质量为目的，通过在环境污染治理、环境生态修复等环境保护公共事项或者在环境公共产品供给的环境公共服务中引入市场机制并吸引社会资本进入，在公共部门和私人部门之间确立环境保护合作关系的创新性制度安排。

2. 环境公私合作理论阐释

环境公私合作模式巧妙地将公共部门的政策导向、监管优势与私人部门的资金实力、经济模式创新相结合，旨在打破传统环境治理与经济发展的界限，实现两者之间的和谐共生与相互促进。

2.1. 优化行政体系

传统环境治理往往采用“命令-控制”的方式。即政府通过制定法规和政策来强制企业和社会公众遵守。而环境公私合作则强调政府与私人部门之间的合作与协商，通过共同制定目标和方案来推动环境治理。环境公私合作通常采用契约的形式来明确双方的权利和义务。这种契约式的行政活动方式具有协商性、激励性等弹性优势，有助于降低行政任务因行为主体的扩充而面临的决策风险和执行困难。同时，契约式的行政活动形成了政府与私人部门之间的平等互惠、风险共存、责任分担的合作关系[2]。

更进一步说，在环境公私合作中的行政法律关系已发生重塑。传统环境法理论和实践所关注的是行政主体与行政相对人的纵向法律关系。而环境公私合作则通过行政主体与私人部门之间的沟通、对话、协商以及合意的达成，塑造了行政主体与社会主体或者私人部门之间的以“主导－合作”为特征的横向法律关系。这使得政府在制定环境治理政策时能够充分考虑私人部门的意见和建议，增强政策的针对性和可操作性。

2.2. 创新经济发展模式

在环境公私合作中，私人部门往往拥有先进的技术和管理手段，这些可以推动相关产业的技术升级和创新。私人部门通过不断研发新技术、优化管理流程，不仅推动了环保技术的迭代升级，还促进了整个产业链条的协同创新，为可持续发展奠定坚实基础。

环境公私合作项目通过引入社会资本多种多样，在运作方式上基本分为建设－运营－移交(BOT)模式和建设－拥有－运营(BOO)模式。政府与公共部门或其他权威机构签订长期运营合同，在设施运营期间获取投资回报。环保设施的建设和运营风险由企业或投资方承担，政府或权威机构可以减轻自身的负担和风险。可以实现资源共享，降低项目风险，并在一定程度上提高环保设施的运营效率[3]。

3. 环境公私合作的实践障碍分析

我们不得不正视环境公私合作处于一个多维度且相互交织的复杂图景，单从环境公私合作的实践障碍来看，这些障碍源于风险管理、技术创新、政策环境以及公众参与等多个层面。但其根本在于合作双方内部的利益纠葛和外部的监管不足。

3.1. 利益分配不均

在环境公私合作中，公共部门和私营部门之间的收益分配往往是一个敏感且关键的问题。由于在项目中公共部门往往更关注项目的社会效益和长期利益，而私营部门则更注重项目的经济效益和短期回报。同时，公共部门和私营部门之间的信息不对称的问题也不能忽视。公共部门可能更了解项目的社会价值和政策导向，而私营部门则更了解市场和技术情况。这种信息不对称可能导致利益分配的不公平[4]。同时，环境项目往往具有投资大、周期长、风险高的特点。如果收益分配机制设计不合理，导致一方获得利益而另一方利益受损，就会引发不满和矛盾。另一方面，除了收益分配外，风险承担也是利益分配的一个重要方面。如果公共部门和私营部门在风险承担上不能达成一致，或者风险分配不公平，就可能导致合作关系的破裂。

3.2. 监管制度不健全

环境公私合作项目的监管机制尚不健全，存在监管漏洞和空白。监管的问题无疑是一个核心议题。它不仅关乎项目本身的合法性和合规性，还直接影响到公众对项目的信任和参与程度。这可能导致监管效果不佳，无法及时发现和纠正问题。这可能导致项目在实施过程中偏离原定目标，甚至出现违法违规行为。例如：部分社会资本方为了中标，可能会在项目申报阶段提供虚假信息，夸大自身实力或项目预期效益，以获取公共部门的信任和支持；在合同签订与执行阶段，部分合同条款可能违反国家法律法规或政策规定，如固定回报、公共部门兜底等条款，这些条款不仅增加了公共部门财政负担，还可能损害公共利益[5]。

4. 环境公私合作制度优化路径探究

环境公私合作项目不仅要求明确并合理分配项目产生的经济效益，还需兼顾环境效益和社会效益，

确保各方利益得到均衡体现，然而环境公私合作制度并非只需在利益分配机制上单一维度的优化，还需要在监管体系、透明度建设等多个方面同步推进。为环境公私合作项目的健康发展提供坚实的制度保障。

4.1. 完善利益分配机制

在项目筹备与运营的全过程中，如何确保公共部门、私人部门以及公众之间的利益得到妥善平衡，是项目能否顺利推进并取得预期成效的关键。在具体实践中，明确利益分配的基本原则。这要求公共部门、私人部门及公众三方通过充分地沟通与协商，共同确立一套公平、透明的利益分配框架。这一框架应确保各方在项目周期内的利益得到合理预见和保障，为后续的合作奠定坚实的信任基础。同时，在项目合同中详细明确各方承担的风险类型和承担比例，避免在项目实施过程中因风险责任不清而产生纠纷。此外，合同中还应规定风险管理的具体措施和应急预案，以便在风险发生时能够迅速响应，减少损失。这一机制应包括风险识别、评估、预警、应对和恢复等各个环节，确保项目在面临突发情况时能够迅速调整策略，保持项目的稳定性和连续性。同时，为了进一步降低风险对项目的影响，应鼓励私人部门购买相关保险。通过引入保险机制，可以将部分风险转移给保险公司，减轻私人部门因风险造成的损失。

4.2. 建立健全监管体系

一个健全、高效的监管体系，无疑是确保环境公私合作项目规范运作、有效防范风险、并坚实保障公共利益的关键所在。这一体系如同项目的“中枢神经”，通过全方位的监督与管理，确保项目从策划、实施到运营的每一个环节都遵循既定的规则 and 标准，从而维护项目的合法性、合规性和可持续性。

在环境公私合作项目中，提高透明度是确保项目公正性、促进公众信任、防范腐败风险的重要手段。具体包括制定详细的信息公开清单，明确哪些项目信息需要公开，例如项目基本情况、合同内容、投资规模、建设进度、运营状况、财务状况、绩效评价等。其次加强信息披露要求，强化合同透明度方面。鼓励在合同中引入第三方审计或评估机制，对项目的财务状况、运营效果等进行独立评估，并将评估结果公开。加强监管制度是确保环境公私合作项目规范运作、防范风险、保障公共利益的关键举措。一方面应当明确监管目标与原则。监管体系的首要任务是确保项目符合国家法律法规、政策要求及合同约定，实现环境效益、经济效益和社会效益的协调统一以及保障公共利益，维护公众环境权益，促进可持续发展。一方面坚持监管原则。具体包括公正原则，确保监管过程公平、公正；透明原则，提高监管工作的透明度，保障公众知情权、参与权和监督权；有效性原则，确保监管措施能够切实有效地防范风险、纠正违规行为。

5. 结论

在深化环境与经济协同的公私合作治理进路中，深刻理解深化合作理念的核心要义。这要求公私双方超越短期利益，树立长期共赢的合作观念，充分认识到环境保护与经济发展相辅相成、不可分割的关系。双方需增强互信，建立更加紧密的战略合作伙伴关系，共同探索创新合作模式和机制，以实现环境效益与经济效益的双赢。同时，加强沟通与协调，确保合作过程中的信息透明与资源共享，为合作项目的顺利实施和可持续发展奠定坚实基础。通过深化合作理念，我们有望推动环境与经济协同发展的新模式，为构建绿色、低碳、可持续的未来贡献力量。

参考文献

- [1] 陈军. 公私合作理论基础研究[J]. 延边大学学报(社会科学版), 2009, 42(4): 28-32.
- [2] 刘超. 管制、互动与环境污染第三方治理[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(2): 96-104.

-
- [3] 李霞. 论特许经营合同的法律性质——以公私合作为背景[J]. 行政法学研究, 2015(1): 22-34.
 - [4] 胡炜. 环境污染第三方治理: 公私关系再审视及制度完善[J]. 江海学刊, 2021(5): 174-180+255.
 - [5] 孙骥. 环境治理公私合作模式的法律规制——以私人参与式治理模式与公私合作治理模式的关系为视角[J]. 山东社会科学, 2023(2): 179-184.