

黄河流域生态保护法治化研究

陈雨婷

北方民族大学法学院, 宁夏 银川

收稿日期: 2023年10月16日; 录用日期: 2023年11月2日; 发布日期: 2024年1月17日

摘要

作为中华民族的母亲河, 黄河孕育了华夏文明, 见证了中华民族的复兴, 在我国的经济社会发展和生态安全方面扮演着至关重要的角色。然而, 随着黄河流域的发展, 流域内的经济和生态矛盾逐渐凸显, 对区域和平稳发展产生了严重的负面影响, 因此, 黄河治理保护已成为国家高度关注的重点, 而实现黄河流域的高质量发展则是当务之急。在此背景下, 本文首先论述黄河流域发展以及保护状况, 并黄河流域进行生态保护的重要性。其次, 继续论述了当前黄河流域生态保护法治化中的不足, 包括法律规范不完备; 法律实施过程中不完善; 法治保障中法治人才能力不足、公民法治意识较淡薄等问题。接下来, 积极汲取国内外流域法治中治理相关经验, 对黄河流域从系统治理角度推进生态保护法治化提出了构想。

关键词

黄河流域, 生态保护, 高质量发展, 法治保障

Study on the Legalization of Ecological Protection in the Yellow River Basin

Yuting Chen

Law School of North Minzu University, Yinchuan Ningxia

Received: Oct. 16th, 2023; accepted: Nov. 2nd, 2023; published: Jan. 17th, 2024

Abstract

As the Mother River of the Chinese nation, the Yellow River gave birth to the Chinese civilization, witnessed the revival of the Chinese nation, and played a vital role in the economic and social development and ecological security of our country. However, with the development of the Yellow River basin, the economic and ecological conflicts in the basin have become increasingly prominent, which has had a serious negative impact on the steady development of the region and the

country, the protection of the Yellow River has become the focus of national attention, and the realization of high-quality development of the Yellow River basin is an urgent matter. In this context, this paper first discusses the development and protection of the Yellow River basin, and the importance of ecological protection of the Yellow River basin. Secondly, it continues to discuss the shortcomings of the current Yellow River basin ecological protection in the rule of law, including incomplete legal norms; In the guarantee of the rule of law, there are some problems, such as the lack of legal talents and the weak awareness of the rule of law. Then, based on the domestic and foreign experiences, the author puts forward the idea of promoting ecological protection legalization from the perspective of systematic governance.

Keywords

Yellow River Basin, Ecological Protection, High Quality Development, Rule of Law Guarantee

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. 黄河流域生态保护与法治发展现状

1.1. 黄河流域生态保护状况

我国北方的生态屏障和经济区域中，黄河流域扮演着至关重要的角色，同时也是我国重要的农业和能源生产基地。黄河流域的生态环境脆弱，由于不同地区的自然禀赋存在巨大差异，因此在区域经济协调发展方面面临着巨大的挑战[1]。黄河流域内九个省区的生态环境和经济发展水平都受到黄河流域生态保护状况的显著影响。目前，黄河流域正面临着一系列严重和紧迫的生态问题，包括水资源的短缺、水土流失的加剧、水源涵养功能的减弱以及生物种类和数量的急剧减少，这些问题严重制约了流域各省之间的生态建设和社会发展进程。为改善这一现状，必须以科学发展观为指导，统筹考虑经济社会可持续发展中面临的各种矛盾，构建起包括制度保障、行政管理、科技创新、公众参与在内的综合调控机制。黄河流域是一个融合了生态环境与社会生产活动的综合性系统。其生态环境的保护工作不仅包括流域生态环境的整体治理和维护，还涉及到不同行政区域之间的协同管理和沿黄地区经济生产布局的调整。因此，需要从多个方面进行综合性的协调和规制，以实现流域内生态保护与社会发展之间的良性互动。近些年来，黄河流域的各个省份都在积极地遵循国家关于黄河流域生态保护的相关政策指导。黄河流域的生态保护工作逐渐从明确核心任务、推动生态空间的治理、强化合作治理和建立综合管理模式等多个方面展开。根据当前流域的生态保护状况，制定了详细的生态保护规划，并进一步细化了黄河流域生态保护的各项任务和工作。这样做的目的是为了提升黄河流域的生态水平，促进流域生态效益，从而带动省内的经济效益，最终实现黄河流域生态保护和经济发展的双赢局面。

1.2. 流域治理法治发展现状

黄河保护治理的顶层设计一直是党和国家高度关注的焦点。1955年，第一部根治黄河水害、开发黄河水利的规划在一届全国人大二次会议上获得通过，标志着黄河治理进入了有系统、有步骤的全新阶段。为了适应黄河出现的新情况和变化，国家对流域综合规划进行了修订和完善，并陆续批准实施了一系列专项规划，以不断优化治理黄河的整体布局。2019年黄河流域生态保护与高质量发展已上升为重大国家战略，中央层面制定了《黄河流域生态保护与高质量发展规划纲要》并组织编制了相关水利保障规划并

围绕解决黄河流域矛盾与问题进行了大量工作。中央顶层谋划法治化，黄河保护法确立了国家建立黄河流域规划体系的法律地位，同时明确了流域综合规划等水利规划的法律效力[2]。以习近平同志为核心的党中央，制定了黄河保护法，这是一项重大的战略决策部署，是国家“江河战略”法治化的生动实践，也是中华民族治水史上具有里程碑意义的重要事件。

然而，在黄河流域的法治保障方面，国内学者认为目前存在着体系不够完善、地方立法保护不足、社会法治氛围尚未形成等问题，因此需要从完善生态法律法规入手，将流域生态法治化与地方法治及政策有机结合，以实现法律和政策之间的良性互动。

2. 黄河流域生态保护的重要性

2.1. 法治方法论的更新

为促进我国生态文明建设与经济建设的融合发展，提升黄河流域社会经济发展水平，我国正在积极推进黄河流域法律法规及政策的制定，以保护该地区的生态环境。为了确保黄河流域得到有效的法律制度保障，我们需要深入挖掘法学研究的基础，探索新的法治法理，研究各种理论对黄河流域生态保护法治化的影响，并系统、完整地构建具体的法律制度，以保护各个利益和价值，协调黄河流域发展过程中的冲突和矛盾。

黄河流域作为一个完整的生态系统，需要立法具有整体性思维，以整体论的基本观点为指导，对黄河流域的现状进行分析。随着经济社会的不断发展，人们越来越重视环境的保护以及生态环境质量的提高。然而，在黄河流域的开发和利用过程中，各种环境污染和生态破坏的不断发生，对黄河流域的生态系统构成了巨大的威胁，这一生态系统及其运行现状所呈现出的特征与整体论的基本观念所指向的研究内容不谋而合。黄河流域的立法应当以整体性思维为基础，从流域生态系统性修复与保护的角度出发，全面考察流域不同流段所涉及的环境要素、经济发展状况、社会生产水平等方面，并建立协同机制，以避免当前分散立法模式所带来的问题和矛盾，从而实现黄河流域的综合性保护和开发。

2.2. 黄河流域生态问题的特殊性

黄河流域的生态环境和经济发展对流域内九个省份以及我国的生态和经济大局产生着深远的影响，因此提高黄河流域的生态保护水平对于黄河流域整体生态水平的提升和生态安全的保障都具有至关重要的作用。在黄河流域的实践中，各省积极推进黄河流域的生态保护工作，针对生态保护与修复、水土流失防治、水旱灾害防御等重点领域，采取了一系列综合治理措施，黄河流域的生态环境得到了显著的改善，流域内的植被覆盖率得到了明显的提升，同时黄泥沙也得到了有效的渗透。由于多种因素的综合影响，导致数量出现了减少，黄河流域的生态系统仍然处于脆弱状态，目前仍存在一些显著的生态问题，因此需要采取措施来保护[3]。

3. 黄河流域生态保护法律困境

3.1. 法律规范的困境

为了维护黄河流域的生态环境，促进水资源的高效节约和集约利用，推动其高质量发展，实现人与自然的和谐共生，我国颁布了黄河保护法，这为推进黄河流域的生态保护提供了完备的法律基础。然而，在黄河流域的某些地区，生态治理和保护的独特问题需要通过地方法治来解决，地方立法在流域整体的生态问题和省际生态保护方面表现不佳，大多数地方的流域立法受到立法权限和行政区划等因素的限制，未能从流域治理的整体角度进行立法思考。由于缺乏统一有效的法律规范，各地各自为政地制定地方性法规或规章，致使许多法律法规之间相互冲突，难以形成一个完整系统的法制体系。因此，应当按照“分

而治之”的原则，通过建立流域管理机构、制定统一的地方性法规，实现流域上各级行政区域之间的协调合作，最终构建起完善的国家环境保护体系。此外，现行法律中关于河流水质目标责任制规定过于简单，不利于流域水环境治理工作的开展。尽管经过修订的《水污染防治法》明确规定了河长制，但各级党委政府仍需跨越行政界限进行管理，由于没有明确的法律规范和统一的权责划分，各地政府在开展河流生态保护方面存在较大差异。由于工作及责任落实不到位，特别是在解决省际间水污染及水事纠纷等问题方面存在困难，这限制了各区域间及流域整体生态保护工作的进展，最终导致流域内各区划生态保护成效不佳，流域整体生态保护力度不足。

3.2. 法律执行的困境

由于黄河流域执法机构的职权限制，黄河水利委员会作为黄河流域管理机构，目前无法对流域内的各项生态环境问题进行全面治理，同时流域内各省河务局也未能有效协调黄河流域的生态保护工作，因此导致执法力度不足。目前，尽管一些省市已经在司法协同方面进行了探索，但对于跨区域司法协同，尚未提出可行的方案。

首要问题在于，区域融合缺乏主动性。对于非沿黄区域，人们缺乏足够的关注和重视，因此行动的频率相对较低。黄河流域的生态保护和高质量发展国家战略旨在推动沿岸地区的高质量发展，因此，所有沿黄的省市都应该在黄河重大国家战略中找到与之相连的节点，而非沿黄县域，也应该积极融入其中，共同促进深度融入黄河国家战略的措施落地实施。其次，法院在审判过程中缺乏足够的专业化水平。尽管对于涉及黄河流域保护的案件高度重视，但法院构建的专门审理黄河流域案件的法庭本质上仍然是环境资源法庭，而涉及黄河流域的案件则仍然在环境资源法庭或环境资源巡回法庭进行审理，因此需要进一步加强其专业化程度。此外，在黄河流域的生态保护和高质量发展方面，检察机关的职责履行存在着四大检察融合发展不够深入、介入的案件规模和影响力不足、工作机制适用范围不够深入、检察公益诉讼介入黄河国家战略的深度不足以及检察机关职能发挥的主动性不足等问题。因此，需要政府层面的整体协调，同时各部门之间也需要进一步探讨合作方式和途径，以发挥治理的协同效应。

3.3. 法治保障的困境

黄河流域的生态保护是一项紧密关联于社会发展的系统工程，需要与国家战略、区域规划和产业布局的需求相协调，因此，对于流域生态环境的管理规制，法治人才不仅需要具备法律知识，还需要掌握流域治理相关的管理和环境科学知识，以适应当前流域治理的工作需求。在生态环境类案件的法律实施过程中，涉及到大量的法律法规和专业的环境学科知识，这些都对办案人员的业务能力提出了更高的要求。目前，黄河流域的生态保护法治人才在法律知识获取和实践方面未能充分掌握环境学科的相关知识，这给相关工作的开展带来了很大的困难，同时也导致法律实施情况与系统治理下对黄河流域生态法治的要求不相适应。

其次，黄河流域的生态环境保护责任不仅在于流域内的生态保护人员，更在于流域内所有公众的共同义务。社会公众是黄河流域生态保护系统治理的最可靠力量，因为黄河流域所面临的生态问题与人类社会的生产和生活息息相关，黄河流域的社会公众缺乏对生态保护的法治意识，导致大多数人未能深刻理解流域生态与社会生产生活的紧密关系，对生态环境保护的关注度不高，对黄河流域生态保护相关法律法规存在不了解、不理解或不重视的情况，这使得黄河流域的生态保护缺乏了重要的法治保障力量^[4]。

4. 黄河流域生态保护法治化建议

4.1. 健全黄河保护治理法律法规体系

黄河流域是一个完整的系统，其在立法上的定位需要具备全面的法律特性。在进行立法时，应以流

域生态保护为中心,全面考虑生态、社会、经济等多个方面,避免不协调的零散立法,立法应对黄河流域生态保护相关的所有事项进行全面的概述,并确立一个综合性的立法模式。为了应对黄河流域的生态挑战,我们需要为黄河流域制定全面的生态保护法规,并确立一个综合性的黄河流域生态保护立法框架。这需要我们改变传统的垂直立法方式,打破各级立法之间的孤立或重复,同时也要解决流域生态保护法律部门之间的综合性问题。以黄河流域为主要的立法调整目标,我们需要对流域内的环境因素和各部门的法律制度进行全面的评估和考虑。在黄河流域的立法实践中,首要任务是对当前的法律和法规进行细致的整理,修正其中可能存在的矛盾和冲突,排除不合逻辑的条款,清除重复的立法内容,以提高法律和法规之间的一致性,为黄河流域的全面立法提供坚实的基础。现阶段,我国已经发布了黄河保护法,这是习近平同志领导的党中央为了推动黄河流域的生态保护和高品质发展所做的关键战略决策。针对黄河特殊河情水情和新形势新要求,黄河保护法制定了一系列规定,以更精准的指向、更严格的标准、更清晰的责任和更严厉的违法处罚来规范现有法律法规的适用。因此,黄河保护法的全面实施势在必行。

其次,必须加强对执法行为的个性化定制。加强对不同区域生态环境特征及存在问题的分析,并根据当地实际提出具体解决措施。在制定生态保护政策和法律时,必须充分考虑当地的实际情况,以确保其与当地的生态环境相适应。在黄河流域,不同省区的社会、经济、文化发展水平存在显著差异,因此,在执行《黄河保护法》时,黄河流域各城市应根据当地实际情况,因地制宜地为治理黄河流域和实现高质量发展提供切实可行的法律支持。

4.2. 提升法律实施效率

黄河流域的执法活动要想有效进行,必须从流域系统治理的视角出发,一方面要明确联合执法的主体和责任,另一方面也要确保流域内的各个行政部门能够有效地协同执法。首先,我们需要明确黄河流域管理机构在执法和监督方面的职责。在进行联合执法活动之前,如果存在一个合法的联合执法实体,流域管理机构有责任在其自身的执法权限范围内进行联合执法,以协调执法各方的利益,并确保不会对其他行政实体或相对人的利益造成任何损害。此外,法律应当明确指出,黄河流域的管理机构有权作为联合执法的主要责任方和监督机构。黄河流域的管理机构有权领导各行政执法实体进行联合会议,确保执法信息平台的建设,并为流域内的联合执法活动制定相关的程序性规定,对其进行监督,并对违反这些规定的行政实体追究责任。

其次要推进行政与检察职能之间的紧密衔接。由于法律规定不完善或相关配套制度缺失,使得生态环境问题成为影响地方经济社会发展的重要因素。黄河流域的生态保护治理迎来了一种全新的模式,即流域行政部门与司法部门联合执法。在黄河流域生态损害案件的处理中,行政和刑事两个方面的职能相互衔接,执法机关可将重大疑难案件移送司法机关处理,而司法机关在审理和环境修复过程中也需要行政机关提供证据支持,因此,通过畅通移送程序,提高环境纠纷事件的整体处理效率等措施,可以有效提升流域内联合执法的效益。

4.3. 强化法治保障

在实践中,流域生态保护的法治保障工作必须始终注重人的作用,增强社会公众对依法治理流域生态环境的重要性的认识,引导公民积极守法,揭露破坏生态环境的违法行为,从而汇聚流域生态法治人员与社会公众的法治保障作用,推动流域法治的社会整体氛围形成。

首要在于创新法治人才培养机制,以确保其有效性和可持续性。为了提高黄河流域生态保护法治人才在法律实施中的能力,必须针对流域系统治理的独特特点,进行人才结构的优化和能力的培养。在黄河流域生态保护工作中,我们的主要目标是培养具备法律、经济、生态等多学科交叉业务能力的法治人才,

以提升流域治理法治工作人员的专业素养，为生态保护事业做出更大的贡献。在提升黄河法治相关人员的能力的同时，应不断加深他们对流域生态保护系统的认识，以使法治人才能够从系统治理的角度更深入地理解工作职责，并从思想上增强黄河流域法治工作人员推进生态保护法治保障工作的推动力[5]。

其次，我们要构建覆盖众多主体的监督体系。黄河流域生态保护法治化过程中，必须统筹社会各个主体间的互动，并积极引导社会力量共同参与黄河流域生态保护过程，从而构建多元的主体监督格局。政府要发挥其治理作用，还需扮演好企业这一环境治理的关键人物，厘清其环境保护责任。另外，应在充分理解公众与环境保护社会组织主体责任的前提下，确保其对流域生态状况知情权和流域治理有关决策权，这也是不可忽略的问题。

5. 结语

在当今黄河流域保护与发展之间的矛盾日益尖锐的情况下，必须以法治为基础，确保黄河流域的生态保护和经济发展得到有效保障。本文从系统治理视角出发，探讨了黄河流域生态保护的重要性，并提出了完善法律规范、提高法律实施效率、和加强法治保障等方面的法治回应。推进黄河流域生态保护法治化工作，需要流域行政治理主体、法治主体及社会主体共同将系统治理理念贯穿于黄河流域生态保护法治工作的各个方面，为生态保护提供最强有力的法治支持，加速生态文明建设，为实现人与自然和谐发展格局贡献黄河流域的力量。

参考文献

- [1] 谢馨. 系统治理视角下黄河流域生态保护法治化研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西安建筑科技大学, 2023.
- [2] 任保平, 豆渊博. 黄河流域生态保护和高质量发展研究综述[J]. 人民黄河, 2021, 43(10): 30-34.
- [3] 郭晗. 黄河流域高质量发展中的可持续发展与生态环境保护[J]. 人文杂志, 2020(1): 17-21.
- [4] 张怀宇. 黄河滩区生态保护法治保障研究[D]: [硕士学位论文]. 开封: 河南大学, 2023.
- [5] 徐丽红. 德州市深度融入黄河国家战略法治保障的路径[J]. 德州学院学报, 2023, 39(3): 73-77.