

黄河流域政府生态环境保护责任的立法规定与践行研究

刘志仁,王嘉奇

(西安交通大学 法学院,陕西 西安 710049)

摘要:保护黄河母亲河是事关中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计,需要从生态文明建设和流域整体性高度真正做到“共同抓好大保护,协同推进大治理”。政府是多元化治理中最为关键的主体,政府责任的规定和践行对于黄河流域生态环境保护和高质量发展至关重要。着眼于构成黄河流域生态环境的水资源、土地资源、森林资源和能源资源的环境要素态势,提炼了黄河流域生态环境的实然状况;溯源政府生态环境责任在国家层面、地方层面、流域层面的规定,探究黄河流域政府生态环境责任在立法规定与践行方面的问题,从政府生态环境保护优先理念、政府生态环境责任的立法质量、政府生态环境履责能力建设、政府间生态环境协同治理4个方面提出黄河流域政府生态环境责任践行的法律构造。

关键词:黄河流域;生态环境;政府责任;规定与践行

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2022)03-0047-11

Study on Legislation and Practice of Government Responsibility of Ecological Environment Protection in Yellow River Basin

LIU Zhiren, WANG Jiaqi

(Law School, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: The protection of the mother river of the Yellow River is an important matter concerning the great renewal and sustainable development of the Chinese nation. It is necessary to “protect the river jointly and promote the river basin governance synergistically” on the level of the ecological civilization construction and the overall height of river basin. The government is the most critical subject in the pluralistic governance and the regulation of government responsibility is very important for the ecological and environmental protection and high-quality development in the Yellow River Basin. Based on the present situation of water resources, land resources, forest resources and energy resources that constitute the ecological environment of the Yellow River basin, the actual situation of ecological environment in the Yellow River basin was extracted. By tracing the performance of relevant government environmental responsibility regulations at the national level, local level and river basin level, and exploring the problems existing in the regulation and practice of government environmental responsibility in ecological environment protection of Yellow River Basin, Finally, this paper puts forward

收稿日期:2021-10-18 修回日期:2022-02-25

基金项目:国家社科基金重大项目“黄河流域生态保护和高质量发展法律制度体系研究”(20&ZD185);国家社科基金一般项目“中国流域一体化管理法治体系研究”(16BFX151);陕西省哲学社会科学重大理论与现实问题研究项目“我省黄河流域生态环境保护 and 高质量发展问题识别与对策研究”(2021HZ0958);陕西省教育厅一般专项项目“善治视角下黄河流域生态环境协同治理法律制度研究”(20JK0369)。

作者简介:刘志仁(1978—),男,陕西榆林人,西安交通大学法学院教授,博士,研究方向为环境法基本理论、自然资源与能源法、流域协同治理与法治。

the legal structure of the practice of government environmental responsibility in the Yellow River Basin from the following four aspects: the priority concept of government ecological environmental protection, the legislative quality of government ecological environmental responsibility, the construction of government ecological environmental responsibility, and the collaborative governance of government ecological environment.

Key words: the Yellow River; ecological environment; government responsibility; regulation and practice

生态文明建设是关系人民福祉、关系民族未来的千年大计。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”中国特色社会主义总体布局,要求把生态文明放在突出位置。黄河流域是我国经济社会发展的重点区域,也是发展和保护矛盾比较突出的区域,黄河生态环境保护是生态文明建设的重要组成部分。因此,黄河流域生态环境保护与发展问题始终受到党和政府的高度重视。2010年,国务院批复的《全国水资源综合规划(2020—2030)》将黄河流域水资源利用规划作为重要组成部分。2019年,习近平总书记在河南郑州召开黄河流域生态环境保护和经济高质量发展座谈会,提出黄河流域生态保护高质量发展的重大国家战略,强调治理黄河,重在保护,要在治理,要坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理,统筹推进各项工作,加强协同配合,推动黄河流域高质量发展,明确了黄河流域作为我国重要生态屏障和重要经济地带的地位^[1]。2020年10月,中共中央国务院印发的《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》是指导当前和今后一个时期黄河流域生态保护和高质量发展的纲领性文件,是落实地方政府生态保护、污染防治、节水、水土保持等目标责任和实行最严格的生产建设活动监管的重要依据,对沿黄各省区党委和政府要从讲政治的高度、抓重点的精度、抓到底的深度,全面落实党中央、国务院决策部署提出明确要求。2021年3月发布的《国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要》第三十一章第五节要求扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展,目标是建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。2021年10月,国务院常务会议通过《中华人民共和国黄河保护法(草案)》,即将为黄河流域整体性、系统性和协同性治理构建精细化、体系化和规范化的法律制度。党的十八届三中全会明确指出,政府在进行经济建

设的过程中要重视生态文明建设,自觉担负起经济发展和生态保护的双重责任。党的十九届五中全会指出,要完善生态文明领域统筹协调机制,更好发挥政府作用,加快转变政府职能。作为社会治理的主导,政府始终是生态环境保护的关键主体,政府生态环境责任的规定和践行,是关系生态环境高质量发展的重要内容。黄河流域作为我国重要的生态屏障和经济地带,近年来经过不断治理和保护,生态环境得到明显改善,但是水土流失、水源涵养、水质污染等方面存在的生态问题依然严重影响着黄河的生态安全和经济安全。持续推进黄河流域生态保护和高质量发展,必须发挥好政府的主导作用,规定和践行好政府生态环境责任,尤其要在政府的生态文明理念、立法质量提升、政府履责能力和政府间协同治理方面实现重点突破。然而伴随着黄河流域生态环境的变化,原有的环境保护基本法与其他环境保护相关法律法规对政府生态环境责任的规定突出相关问题,影响政府生态环境责任践行。生态文明建设必须以法治为基本架构,法治必须对生态文明的重要理念给予回应^[2]。为了有效衔接国家政策与法律规范之间的功能,更好地引导和规制政府在黄河流域治理中生态环境责任的践行,本文从全面考量黄河流域生态环境构成要素的环境态势出发,基于影响政府生态环境责任规定溯源及其践行探析,从理念层面、立法层面、执法能力层面和协作治理层面加强政府生态环境责任的落实。

一、黄河流域生态环境要素的环境态势

黄河是中华民族的母亲河,流域总面积79.5万km²,穿越青藏高原、内蒙古高原、黄土高原和黄淮海平原,涉及甘肃、青海、四川、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南、山东9个省区。黄河流域长期以来保护不足,生态功能退化,生态系统严重失衡。黄河流域上游土地荒漠化、中游水土流失、

下游河水污染与河床不断抬高等风险严重,生态环境十分脆弱,尤其在流域水资源、土地资源、森林资源和能源资源方面的问题较为集中和典型^[3]。

(一) 黄河流域水资源环境态势

作为我国西北、华北地区的重要水源,黄河承担着流域供水和下游引黄灌溉的重要任务,灌溉区面积占全国耕地面积的15%,灌溉区内人口数量占全国总人口的12%以上,供水任务十分繁重。20世纪后期,黄河流域人口的增长、经济的快速发展对自然资源需求量迅猛增长,过度开发利用水资源,引起水量不断锐减,水质持续下降、污染日益加剧的水问题^[4]。据调查研究显示,1997年黄河累积断流的时间已经高达226多天,频繁的断流不仅使水环境不断恶化,还破坏了黄河流域整体的水生态平衡。自1998年12月《黄河水量调度管理办法》实施以来,黄河水利委员会实行黄河水量统一调度。2020年中国万元GDP用水量比2015年下降28%,黄河连续22年不断流。但是黄河流域水资源形式仍然十分严峻,不仅水资源总量不足、水质安全得不到保障,而且用水效率低下,供水需求和水资源短缺之间的矛盾冲突^[5]。黄河水资源利用现状仍不容乐观,存在开发利用程度大、水资源浪费严重、用水效率低等诸多问题。根据水利部发布的《2020年中国水资源公报》显示,2020年,黄河总用水量392.7亿 m^3 。水利部黄河水利委员会发布的《黄河水资源公报》(2019年)对黄河流域水资源利用情况进行了统计,流域内

水资源的使用主要涉及农田灌溉用水、林木渔畜用水、工业用水、城镇用水、居民生活用水和生态环境用水5个方面,2019年流域水资源各用途取水量和耗水量对比情况见图1。

如图1所示,2019年黄河供水区地表水取水量和地下水取水量分别为441.62亿 m^3 和114.35亿 m^3 ,分别占流域总取水量的79.4%和20.6%。地表水耗水量和地下水耗水量分别为370.70亿 m^3 和84.7亿 m^3 ,分别占总耗水量的81.4%和18.6%。无论是地表水取水量还是地下水取水量,农田灌溉取水量、林木渔畜用水、工业用水量、城镇公共用水量、居民生活用水量、生态环境用水量六大类型用水中,农业灌溉用水量较大,所占比例为一半以上或接近一半,生态环境用水取水量则较小。在水资源利用方面,取水量与耗水量之间总有不小的差额,表明水资源消耗大,重复利用率低。这种用水结构和用水效率情况,反映了水资源浪费严重,极大地阻碍了黄河水资源的可持续利用。

(二) 黄河流域土地资源环境态势

黄河中游流经的黄土高原地带,土质疏松,植被稀少,暴雨集中并且强度大,水土流失及其危害十分严重。黄土高原水土流失具有面积广、强度大、产沙集中、类型多样等特点,严重的水土流失切割地形,阻断交通,破坏生物多样性,造成生态环境恶化,进而严重阻碍经济与社会发展。据全国遥感普查资料显示,黄土高原地区水土流失面积达45.4万 km^2 ,占黄土高原总面积的70.9%,占整

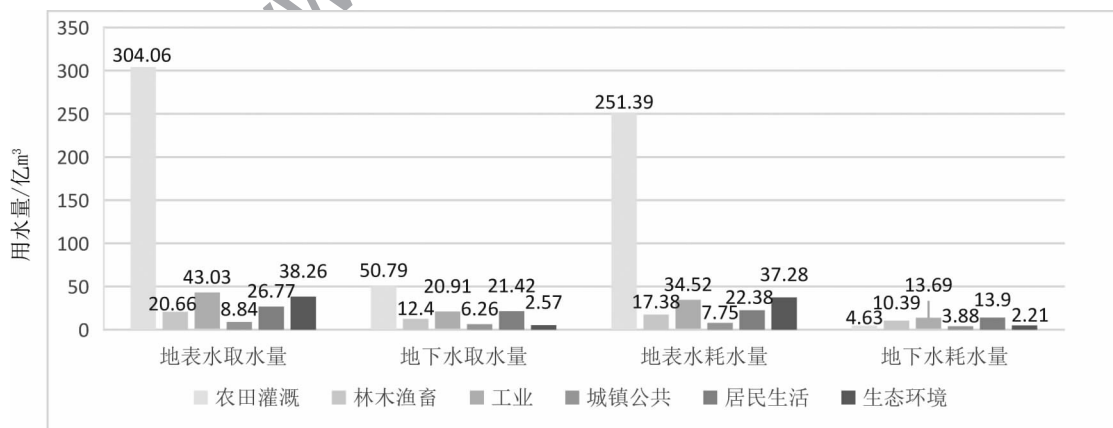


图1 2019年黄河流域水资源利用概况^[6]

个黄河流域水土流失面积的 97.6%^[7]。严重的水土流失,一方面造成土壤肥力降低,加剧干旱、沙化及自然灾害的发生,破坏地面完整性,制约当地经济的发展,对西部大开发战略的实施构成巨大威胁;另一方面,大量入黄泥沙淤积河道和水库,降低水利工程效益,并且平均每年泻入黄河下游的 16 亿 t 泥沙中有 4 亿 t 淤积在下游河道,使河床不断抬高,防洪形势日益严峻,直接危及黄河下游黄淮海平原 25 万 km² 土地上数以亿计人民的生命和财产安全^[8],成为我国的重大安全隐患。长期以来,由于地质灾害频发,特别是水害严重,给沿岸百姓带来深重灾难。

黄河流域的地质灾害多发生于四川、甘肃、陕西地区,黄河流经四川省、陕西省的山地、盆地和高原地区,由于土质疏松,垂直节理发育,植被稀疏,在长期暴雨径流的水力侵蚀和重力作用下,滑坡、崩塌、泥石流极为频繁,并成为黄河泥沙的主要来源之一。此外,青海、河南等地也有滑坡、崩塌等灾害发生,产生人员伤亡和经济损失。

(三) 黄河流域森林资源环境态势

2019 年 7 月,《天然林保护修复制度方案》的颁布标志着天然林保护进入发展新时期。黄河流域内,青海省、四川省、山西省相继出台天然林保护方案,层层签订森林管护责任书,践行森林管护责任制。根据第九次全国森林资源连续清查数据,黄河流域森林面积为 28257.30 万亩,森林覆盖率 23.70%^[9],是我国森林资源最少的区域之一。较低的森林覆盖率,加剧了黄河中游黄土高原地区(山西、陕西、甘肃、青海、宁夏以及河南等省部分地区)水土流失、土地退化以及水旱灾害等生态问题的发生。由于全流域森林资源不足,中上游地区气候干旱,降水减少,使部分原有森林变成草原、草原变为沙漠或沙化土地,加速了生态环境恶化。

(四) 黄河流域能源环境态势

作为中国的“能源流域”,黄河流域拥有多个国家公园和国家重点生态功能区,煤炭、石油、天然气和有色金属资源丰富,是中国重要的能源、化工、原材料和基础工业生产基地^[10]。据有关资料分析,黄河流域矿产资源拥有量占全国 61% 左右;铁与铁合金金属矿产、有色金属矿产、贵金属矿产、稀土、稀有金属等重要矿产种类齐全,部分矿

产储量大,在全国占有重要地位。长期以来,国家投入大量建设资金,围绕矿产资源的开发和初加工,在该地区建设了大批以资源、原材料、石化、机械、纺织、电力、电子等工业为核心的大中型企业和部分军工企业^[11]。正因如此,近年来黄河流域矿产资源的开采造成了黄河流域严重的人为水土流失。如列入全国重点监督区的晋陕蒙接壤地区,蕴藏着丰富的煤炭、石油、天然气等矿产资源,煤炭储量是全国已探明储量的 1/3 以上,该区作为我国特大型能源重化工基地,以煤炭露天开采为主的矿产资源开发和交通等基本建设,破坏了生态环境,造成严重的水土流失。此外,随着能源基地开发、西气东输、西电东送等重大战略工程建设,也不同程度地加速黄河流域出现资源耗竭、环境污染、生态破坏与区域发展衰退等现象^[12]。

二、黄河流域政府生态环境责任的法律溯源

法治是推动生态文明建设的重要抓手和核心步骤,政府责任是法治措施得以贯彻践行的关键内容。黄河流域生态环境保护和经济高质量发展,要立足法治、依靠政府,深入推进法律层面上政府责任的规定与践行。随着社会主义法治进程的加快,全国层面上政府生态环境保护法律体系不断完善,针对黄河流域的政府生态环境保护责任的相关法律,从以下 3 个层面展开溯源。

(一) 全国性法律对黄河流域政府生态环境责任的明确

《中华人民共和国宪法》第 26 条对政府生态环境责任作出了概括性规定,这是我国政府承担环境责任最根本的法律依据,同时也是其他环境相关法律针对政府职权、义务和责任进行规定的基础。保护生态环境是国家的基本职责之一,地方人民政府作为国家及中央人民政府各项方针、政策的具体执行者,理应承担生态环境保护的具体责任。

《中华人民共和国黄河保护法(草案)》(以下简称“《黄河保护法(草案)》”)即将是我国黄河流域一体化管理的重要依据,其中多个法律条款对流域管理中政府生态环境责任进行了明确规定。《黄河保护法(草案)》第 23 条提出了水资源临界超载地区县级以上地方人民政府应当采取限制性措施,防止水资源超载;第 38 条指出政府对黄河流

域数量急剧下降或者极度濒危的野生动植物和受到严重破坏的栖息地、天然集中分布区、破碎化的典型生态系统保护修复具有重大生态环境责任；第58条规定政府依据流域防洪规划对黄河滩区进行生态环境保护。这些条文对黄河流域政府生态环境责任的详实规定体现和阐释的是以科学合理的《黄河流域生态环境保护和高质量发展规划》为前提，以全过程统一管控为方法，以区域管理与流域管理相结合为路径，以明确政府是生态环境责任的践行主体为抓手，以实现流域的一体化管理为目标。

其他法律、行政法规中有大量涉及政府生态环境责任的相关规定。2005年，国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中明确提出按照区域生态系统管理方式，地方人民政府对区域环境质量负责。2013年，国务院办公厅发布《实行最严格水资源管理制度考核办法》，提出人民政府是实行最严格的水资源管理制度的责任主体，对区域水资源管理和保护工作负总责。2014年，《环境保护法（2014修订）》进一步明确了政府的环境保护责任，要求地方政府在平衡区域经济和生态环境关系的基础上，对本行政区域内的生态环境质量负责，针对违法准许行政许可、包庇环境违法行为、不及时查处生态破坏行为以及未按规定进行信息公开等行为，要追究政府相关负责人的责任。2015年4月，《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《水污染防治行动计划》等党内法规明确了流域、区域的水资源环境保护与地政府的责任考核挂钩，实行“一岗双责”制度。同年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，以党内法规的形式进一步明确了地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责，进一步强调在生态环境保护领域的党委和地方政府共同承担责任的“党政同责”机制。2016年，国务院印发《生态文明建设目标评价考核办法》，标志着我国首次建立生态文明建设目标评价考核制度，采取“评价+考核”相结合的方式进行生态环境保护，明确了追究政府环境责任的具体考核办法。2017年，修订后的《水污染防治法》规定，水污染监管、防治措施都与地方人民政府相挂

钩，明确指出地方政府是所辖区域水环境质量的“直接负责人”，具有防治水生态环境污染的职责，并通过目标责任制和考核评价制度对政府履责进行考核。2019年3月，中央深化改革小组审议通过了《环境保护督察方案（试行）》，提出建立环保督察工作机制，严格落实环境保护主体责任等有力措施。

作为国务院水行政主管部门的水利部，先后以部门规章和其他水资源保护政策的形式对水资源管理做出了许多规定，为加强水生态环境治理、促进各级地方人民政府履行政府生态环境职责起到了较好的指导作用。2015年，水利部印发《关于加强河湖管理工作的指导意见》明确指出，按照“谁监管，谁负责”的原则严格落实义务和追究责任，对河湖管理混乱、问题突出以及执法严重不到位的要求追究相关单位和人员的责任，进一步强化检查督导。2018年，水利部发布《水利部关于做好跨省江河流域水量调度管理工作的意见》将人民政府及其水行政主管部门列为跨省江河流域水量调度的主体，强调要加强组织领导，严格考核问责。

（二）地方性立法对黄河流域政府生态环境责任的细化

黄河流域九省区通过地方性立法及政策的形式对政府环境责任作出了进一步细化，成为各自区域督促政府履行环境责任的重要依据。基于国家2015年发布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，黄河流域各省市积极响应国家号召，结合地方生态环境特色相继出台了各省市的党政领导干部生态环境损害责任追究办法。比如，《四川省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》《山东省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》《陕西省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》《河南省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》等。其中，《四川省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》不仅规定了地方政府承担环境责任的情形和方式，还细化了责任追究的具体程序，针对县级以上相关地方党委和政府主要领导成员、政府有关工作部门领导成员、乡镇（街道）党政领导班子成员等分别

列举出了责任追究程序。对于政府环境责任的承担方式,该文件对党政领导干部生态环境损害责任追究形式进行了列举,具体有诫勉、责令公开道歉;组织处理,包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等;党纪政纪处分等。同时,还规定了党政领导干部终身追责机制和严格追责机制,即通过终身追责机制来增强领导干部对区域生态环境的保护力度。

(三)黄河流域性立法对政府生态环境责任的补缺

《水法》规定,我国实行“流域+区域”相结合的水资源管理体制,水利部黄河水利委员会在黄河流域内依法行使水行政管理职责,其中,流域水资源的保护是其主要工作职能之一。水利部黄河委员会共设 5 个正局级流域管理局,6 个副局级流域管理局,26 个正处级流域管理局。这些流域管理局在黄河委员会的统筹安排下围绕黄河流域水资源保护中的水功能区划定、水域纳污能力、排污总量控制、入河排污口设置审查许可、水质状况监测、饮用水水源保护、地下水开发利用和保护等职责开展工作。

黄河水利委员会针对黄河流域的具体问题出台了相关办法,重点是应对流域治理中出现的特定问题。2011 年,黄河水利委员会发布《水文站网管理办法》,规定省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门负责本行政区域内水文站网规划建设与管理工作,其直属的水文机构具体负责组织实施。2012 年,《黄河流域水环境监测共建共管实验室管理办法》指出,通过“共建共管实验室”,逐步构建完善的流域和区域相结合的水环境监测体系,进一步提高黄河流域水环境跨区域治理与监测。2019 年 10 月,黄河水利委员会印发《黄委水利监督管理办法(试行)》和《黄委督查队伍管理办法(试行)》,标志着黄委会在流域内加强监管制度化建设方面迈出了重要一步。《黄委水利监督管理办法(试行)》明确了黄委会水利监督的范围和事项,主要涉及水旱灾害防御,水资源管理和调度,河湖管理,水土保持,水利工程建设与安全运行,水利资金使用,水利政务和水利重大政策、决策部署的贯彻落实等范围,以及 17 项具体监督事项,进一步强化了黄河水利委员会的水利行业监

管,为规范水利监督行为提供了重要的制度保障。可以看出,水利部黄河水利委员会针对黄河流域出台的具体办法主要是对既有立法文件的进一步补充。

除了水利部黄河委员会对黄河流域生态环境的治理进行了规制,黄河流域各支流流域治理机构也对该区域的政府提出了相关要求。例如,处于渭河流域的陕西省人民政府发布的《陕西省渭河流域生态环境保护办法》,规定省人民政府全面负责渭河流域生态环境保护工作。

三、黄河流域政府生态环境责任践行探究

黄河流域政府生态环境责任践行是实现黄河流域水资源重大水事活动管理、政府履行社会管理和公共服务职责的重要前提,对协调黄河流域水资源保护与经济社会发展、调节人与流域生态环境之间关系有重要作用,是实现黄河流域一体化管理的基本依据。黄河流域政府生态环境责任践行作为与公众和企业直接相关的政府行为,需要从政府生态环境优先的理念、政府生态环境责任立法可操作性、政府生态环境履责体系与政府间生态环境协同执法机制 4 个层面对黄河流域政府生态环境责任践行情况进行探究。

(一)黄河流域内政府生态环境优先的理念不深入

生态文明既不是只尊重自然先在性的幻象,也不是只强调人的主动性外在统治,而是在尊重自然规律基础上的改造关系^[13]。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出,坚持和完善社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合。改革开放 40 多年来,地方政府积极维护社会公共利益,发挥宏观调控职能,纠正市场失灵,但同时市场环境易受经济利益驱动,以追求地方利益最大化为目标,从而无法完全摆脱市场环境中“经济人”的属性。在经济利益的驱动下,有些地方往往选择牺牲生态利益,默许、放纵乃至支持对保护地内的资源进行不合理的开发利用^[14]。为促进地方经济发展,政府对利益的追求往往以经济和社会发展指标为考量,精力主要集中在地区 GDP,而对地方生态环境状况的关注不

够,忽略了生态环境保护,致使跨地区的流域生态环境共享建设陷入囚徒困境。黄河流域上、中游大部分处于我国西部地区,这些地区在转型发展过程中一定程度上更加依赖传统发展模式的老路。长期以来,西北地区作为我国扶贫开发的重点地区,经济发展任务繁重,粗放型经济发展方式使得经济发展与环境保护难以实现协调和共赢,“环境优先”和“经济优先”的选择和争论长期存在。最终,地方各级人民政府受到以地方GDP为标准的官员考核制度的影响,注重区域经济发展,最终淡化了流域生态环境保护的优先性。

当然,在改革开放不断深入以及全国完成脱贫攻坚的形势下,我国生态环境立法陆续针对地方政府生态环境责任的规定进行了调整。黄河流域生态环境保护和经济高质量发展是国家重大发展战略,确保流域生态环境稳定、健康既是发展战略的核心任务,同时也是地方政府转变发展理念、聚焦生态重心的重要时机。因此,需要激发和强化地方政府的生态环境责任理念,培养生态环境保护意识的稳定惯性,践行绿色发展、保护优先的原则,以回应生态文明建设的时代需求。

(二)黄河流域政府生态环境责任立法可操作性不强

生态理念只有被纳入法治系统,并在基础上建立整体主义法律观,形成良性运行的生态法治秩序^[15],才能真正实现理念的指引作用。目前,黄河保护专门立法仍未出台,有关黄河流域政府生态责任的规定大多散见于各类环保法律中。而且,全国性法律法规以及规范性文件中对于黄河流域政府生态环境的规定过于宽泛,沿黄九省地方环境立法中许多内容与上位法大同小异,并不是针对所辖区域内黄河支流的特定流域特点进行的立法。

其一,《环境保护法》第28条规定了地方各级人民政府应当根据环境保护目标和治理任务,采取有效措施,改善环境质量。这其实是要求地方人民政府根据地方生态环境状况进行细化规定与践行的具体问题,补齐全国性立法漏洞。但是,黄河流域内的地方立法并未对政府采取何种方式予以细化或明确,导致法律操作性不强,政府环境责任模糊。其二,沿黄九省区关于实施《水法》的办

法中,大多将区域内的水资源管理分为“省一市一县”三级,但仅笼统规定省市人民政府进行水资源的统一领导,县级人民政府具体负责水资源的管理与监督,具体责任划分不清。从司法实践中来看,出现水生态环境破坏问题时,检察院通常以县级人民政府相关管理部门作为监督对象,要求其履行水资源监督和管理职责。这在一定程度上忽略了省市两级人民政府对区域内流域生态环境的整体领导和监督职责。其三,无论是全国性还是地方性法律中,都有规定政府间要在流域整体的基础上实行跨流域生态环境治理、保护工作,但是,缺乏具体协调或协商程序,导致地方政府责任的落实落空,而且容易引起相邻区域内的不合理竞争,出现责任推诿和利益争夺等问题。

(三)黄河流域政府生态环境履责体系不完整

《环境保护法》明确规定了地方各级人民政府应当对本行政区域内的环境质量负责。但是,在地方政府的具体执法实践过程中,真正承担环境保护职责的是各地的环境保护行政部门,普遍存在“环保部门一肩挑”的履责现状,导致地方政府之间很难形成流域环境治理的统一力量。与此同时,我国行政区划的分割性特点也进一步突显了政府环境责任履责体系的虚位。区域环境问题主要由地方政府将环境治理目标分配给环境保护部门,当某一区域环境治理工作被上级部门问责时,就表现为环保部门实际担责,所以在具体的责任践行和责任追究方面,仍然是地方政府规避责任,使得跨区域污染、跨区域环境损害问题得不到根本解决。如2011年,陕西和甘肃两省的沿渭六市一区签订了《渭河流域环境保护城市联盟框架协议》,主要规定两省环保部门在加强水质监测信息通报和水污染防治经验交流等方面进行合作。该协议签订两年后,渭河水污染治理确实取得一定成效,但问题解决远不彻底,渭河流域仍存在很大生态环境隐患。

另外,环境履责体系不完善还表现为负责环境保护和负责水资源合理开发利用的水利部门之间的权限划分不明晰,使得涉及到具体事项的管理中往往呈现出责任不清、矛盾冲突。比如,在水库与连接水库的河道管理中,水库一般是由地方行政主管部门管理,而河道则是由水利部的派出

机构黄河水利委员管理,并且,涉及黄河流域生态环境监管方面的事项又由隶属于生态环境部的黄河流域生态环境监督管理局负责^[16],所以在水库和河道及其流域环境的管理尤其是追责过程中就特别容易出现权限交叉、责任不清等问题。概言之,环境执法的问责形式在实践中并没有形成一套完整的“从地方政府到政府部门再到具体负责人”的金字塔式的问责体系,从而导致实践中执法监督不到位、履责不全面等问题。

(四)黄河流域政府间生态环境协同执法机制不健全

目前,针对政府生态环境责任的践行较多地停留在单一行政区域内,跨行政区域的不同地方政府的环境责任的协同落实机制不健全。2012年,国务院颁布《关于大力实施促进中部地区崛起战略的若干意见》,明确提出要加大三峡库区、丹江口库区及上游和淮河、黄河、海河、巢湖等重点流域水污染防治力度,建立健全联防联控机制。此后,黄河流域内各行政区域之间主要通过省、市之间签署合作协议或者发布政府红头文件的方式规定跨区域流域环境污染的协同治理,但是对于各地方具体的治理权限、责任内容、履行方式等没有明确规定。2015年,兰州市环境保护局与海东市环境保护局以“信息互通、资源共享、协调有序、优势互补”为原则,签署了《湟水河流域水污染防治工作联防联控协议》;2017年,河南省焦作市发布《焦作市流域水污染防治联防联控制度》,规定各县(市)区政府在做好各自行政区域内水污染防治工作的基础上,建立流域水污染防治联防联控“七统一”工作制度,打破行政区界限,形成治水合力。这些协议均对政府在跨界水污染协同治理中的权力和义务进行了规定,指出要建立政府间信息共享机制、应急管理机制、联合检测机制等合作,但是却缺乏配套文件对政府责任进行具体规定,尤其是政府间互相监督和工作考核与评价机制欠缺。

总体来说,从跨省流域水污染协同治理到省内流域协同治理,一定程度上扩大了流域水生态环境合作治理的范围,但在具体操作方面还需进一步加强协同力度。切热尼指出,针对流域内涉水部门互不协作、无法形成管理合力的现状,建议

不同涉水机构间的协作关系应当在流域发展总体规划中予以明确规定^[17]。因此,只有在顶层设计中重视政府环境责任的规定,才能在具体实践中落实好政府环境责任。

四、黄河流域政府生态环境责任践行的法律构造

政府生态环境责任践行效果体现了一个地区生态文明建设与法治化管理有效安排的程度。黄河流域政府生态环境责任践行的核心问题在于如何通过对现行价值理念、法律依据、治理机制进行重构以达到实现黄河流域生态环境大保护的目的。基于对黄河流域生态环境的要素考量并结合黄河流域政府生态环境责任践行的实然状态,立足新时代我国发展不平衡不充分和人的全面发展需求的社会基本矛盾,提出如下对黄河流域政府生态环境责任践行的法律构造建议。

(一)强化政府的生态环境保护优先的价值理念

理念决定行动,政府也是如此。《中华人民共和国长江保护法》第5条规定,长江流域地方各级人民政府应当落实本行政区域的生态环境保护 and 修复、促进资源合理高效利用、优化产业结构和布局,维护长江流域生态安全的责任。无论是政府生态环境责任在立法层面上的规定,还是在执法层面上的践行,都在很大程度上受到理念的影响,需要先行和同时同向转变。只有将保护环境内化于国家发展战略之中而不是将其当成实现发展的手段时,环境保护才可能取得成功^[18]。鉴于黄河流域政府生态环境优先的理念不深入的问题,需要从制度供给和发展选择两方面转变政府的生态环境治理理念。

德里克·阿米蒂奇认为科学和政策法律的互动对于资源治理具有重要意义^[19]。在制度供给方面,树立法治保障生态环境治理的思维,将科学的生态法治理念贯穿于制度的刚性约束机制中,避免法律规则在实践中的苍白无力。法律制度的设计,不仅要体现制度固有的强制性,而且要兼顾制度背后理念的“软约束”特征。最能说明保护优先方针的合理性的是维护最低限度环境利益的需要,所以要在政府生态环境保护责任的相关高位阶法律中,渗透生态价值优先的理念,有助于地方

人民政府在根据高位阶法律的要求并结合地方实际情况制定环境保护类政策时将生态优先的理念贯穿其中,在面对区域经济、区域文化、区域生态环境的建设中,确立科学合理的经济、社会、生态一体化发展目标,将生态环境保护的理念作为政府工作的价值指引^[20]。在发展选择方面,黄河流域内地方政府应当摒弃经济发展优于生态环境保护的思想,在发展决策的制定与选择时坚持生态优先的原则。经济建设以生态经济为着力点,把握绿水青山才是金山银山的发展方向。流域政府要在生态环境保护优先的基础上解决好黄河流域生态环境问题,进而发展地方生态经济,更好地回应和践行黄河流域生态环境保护和高质量发展的重大需求。

(二) 提高黄河流域政府生态环境责任的立法质量

在依法治国的大背景下,社会主义法律体系基本建成,未来我国法治发展的方向是“推进立法精细化”。《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》提出,在生态保护优先的前提下,以法律形式界定各方权责边界、明确保护治理制度体系,规范对黄河保护治理产生影响的各类行为,这是对黄河流域保护治理立法提出的精细化、体系化和规范化的要求针对黄河流域政府环境责任立法在流域立法质量、立法可操作性方面存在的问题,要以习近平总书记关于黄河流域生态环境保护与高质量发展系列讲话精神为准则制定适合黄河流域全面保护、修复的法律法规,突出“生态立法”的可操作性,对精细化立法在流域生态环境治理中强化依法治国和增强政府责任做出有效回应,同时也是解决黄河流域生态立法质量问题的抓手之一^[21]。

第一,明确关键条款内容,确保关键的责任条款具有明确的责任主体、行为模式指向以及可操作性。正在制定的《黄河保护法》应对黄河流域生态环境保护、不同层级的相关政府生态责任进行逐项配置,防止政府生态责任缺位、错位,避免在“共抓大保护”中出现政府间、部门间的“推诿扯皮”。第二,细化法律规定,增强可操作性。苏州市有关阳澄湖流域保护的法规明确列举了保委会、保委办、相关政府、市环境保护行政主管部门

以及其他共计 15 个部门的流域生态职责。沿黄九省区的各级地方人大可以参考借鉴,在制定流域生态环境保护立法时,针对黄河全流域以及本辖区内流域生态环境现状、问题产生的原因等,细化上位法中的原则性规定,明确政府生态环境责任的内容、范围以及其中的权力及义务,在细化地方人民政府及相关部门的生态职责的基础上,促使政府生态责任“落地生根”。

(三) 促进黄河流域政府的生态环境履责能力建设

《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》提到,政府需要形成中央统筹协调、部门协同配合、属地抓好落实、各方衔接有力的管理体制,实现统一规划设计、统一政策标准、协同生态保护、综合监管执法。面对黄河流域生态环境问题复杂、治理难度大的特点,不仅要转变政府管理理念,健全政府责任相关立法,而且要通过创新体制机制,加强政府履责能力建设,从责任践行的角度完善政府生态环境责任体系。

一方面,建议构建数字化大平台,对流域内政府生态环境责任的践行情况进行综合性监测与评估。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出,将数字技术广泛应用于政府管理服务,推动政府治理流程再造和模式优化,不断提高决策科学性和服务效率。《黄河保护法(草案)》第 13 条规定,黄河流域省级人民政府应当建立健全黄河流域信息共享系统,组织建立智慧黄河信息共享平台。针对已经在试点建设的“共建共管实验室”,建议作为黄河流域总调控机构的水利部黄河水利委员会加快该试点建设,逐步构建完善的流域和区域相结合的水环境监测体系,对黄河流域内的水生态环境进行统筹监管。配合政府环境责任追究机制,建立常态化、规范化的评价体系,打破跨流域地方政府之间各自为政的状态,统筹流域整体水资源开发利用形式和经济社会发展需求。在数字化监管大平台的推动下,统一调度、统一监管、统一执法,全方位监管地方政府对各自行政区域内黄河河段生态环境的治理工作。

另一方面,建议实行金字塔履责体系,加强流域统筹执法。针对黄河流域内普遍存在的责任过

度下放的问题,即无论是环境行政公益诉讼还是检察院提出的监督检察建议,基本是针对市县级生态环境部门的,这就使得省级生态环境部门以及政府整体游离在监督之外。因此,要建立“金字塔”履责体系,实行责任层层承担,即按照省级、市级、县级的层次从上到下进行责任分解,对治理效果的评估以及责任追究,都要在该三级机构上严格践行,避免只是较为基层的环保部门实际担责,同时要避免地方政府规避责任、妨碍流域整体生态环境的治理、淡化政府间协同治理的初衷。

(四) 建立黄河流域政府间生态环境协同治理机制

在耦合的社会和生态系统里,自然资源治理往往涉及机构之间基于规制的多层次互动,当互动缺乏或规则不足时,管理相同资源的机构之间就会出现差异和不一致,从而对可持续的自然资源治理构成挑战^[22-23]。如果忽视且不充分解决这些挑战,就会导致生态系统和自然资源可持续性退化,以及利益相关者不希望看到的其他结果^[24]。治理能力反映一个社会通过政策、法律、机构和合规机制实施有效安排的水平^[25]。黄河流域生态环境的复杂性和跨区域性要求对黄河流域生态环境进行保护、治理时采取系统化模式,重点是建立流域内政府间协同治理机制,加强沟通与协调,进而促进政府环境责任的践行。

黄河流域生态环境高质量发展的关键症结是协同问题,所以进行协同治理是推动政府生态环境责任践行的关键环节。《黄河保护法(草案)》第6条规定,黄河流域相关地方政府协同推进黄河流域生态保护和高质量发展,建立省际河湖长联席会议制度。这方面也可借鉴美国的州际协定、日本的跨区域政府联合制度,以及我国《长江保护法》中有关长江流域协调机制的规定^[26],基于黄河流域生态环境的整体性和系统性,各省区在磋商的基础上制定政府间横向协调联席机制。建议设立由省级政府生态环境管理部门领导为成员的轮值联席会议制度,针对所在区域内重点流域生态环境问题进行交流探讨,提出环境治理合作行动的目标、方案和措施,协调解决政府之间的重大环境问题,在广泛磋商的基础上达成进行试验和探索的合作协议或意见。在开展联席会议时,需

要重视两个问题:第一,突出提升黄河流域内环境公共服务一体化水平,推动政府间环境标准互认、生态资源共享和环境监测结果公开,切实提升流域生态环境治理一体化;第二,加强与生态环境治理相关的专家、学者、实务界人员的联系,充分调动他们的积极性,相互分享经验和互相扶持。

此外,要建立以政府责任主导的流域利益协调机制。黄河流域内跨行政区域之间经常出现冲突矛盾的根本在于政府间利益平衡机制欠缺,使得上游在发展经济的同时将流域水污染和水量减少的问题转嫁至下游,不利于流域内和谐稳定^[27]。因此需要在加大监测和评价的基础上建立以政府责任为主导、流域生态补偿机制为主要形式的跨行政区之间的利益协调机制,黄河中上游负责进行水土流失治理,下游通过转移支付、技术支持等方式予以协助^[28],并且针对特定的治理事项建立补偿基金制度,加大资金保障力度。

最后,还要加强黄河水利委员会对流域内政府间协同治理的指导作用。黄河流域内政府间的联合环境治理,重点是要对流域生态环境保护的各类事项进行逐一分析确定、合理分工、强调责任、重在践行,这就要充分发挥黄河水利委员会对全流域的宏观指导作用,强化其对黄河流域水生态环境治理发挥跨区域之间的协调作用。在目前情况下,还需要提高黄河水利委员会的法律地位,使其有足够的力量针对黄河治理工作进行组织、牵头,指导沿黄九省区地方人民政府对所辖区域内的黄河支流生态环境问题进行梳理、整合,以适当的方式组织上下游、左右岸、干支流的人民政府进行集中讨论、统筹规划,加强对黄河流域生态环境问题的有效解决。

五、结语

黄河流域生态环境保护和高质量发展是国家应对黄河流域生态环境问题、破解发展障碍的伟大决策,也是新时代生态文明建设的核心内容之一。国家治理体系和治理能力现代化的关键是政府责任在社会各个领域的规定与践行,推进黄河流域大保护与大治理,更要发挥好政府的生态环境治理责任。面对黄河流域生态环境治理中政府责任践行的诸多制约,不仅需要在生态价值优先引导下转变政府管理理念,重点进行生态经

济建设,而且要发挥法律的促进和保障作用,着力提升黄河流域政府生态环境责任相关立法质量。为切实加强政府生态环境的最终实现,有必要完善政府履责体系,加强政府的履责能力。流域一体化管理往往通过将不同的利益相关者融合在同一系统中来实现对流域内人类行为的协同管理^[29]。基于流域一体化管理的要求,以及鉴于黄河流域的跨区域性,还需要在协调与合作的基础上建立流域内政府间的协调治理机制,形成合作、评价、监督的治理模式,真正从流域层面实现黄河大保护。

参考文献:

- [1] 习近平. 在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J]. 中国水利, 2019(20):1-3.
- [2] 于文轩. 习近平生态文明法治理论指引下的生态法治原则[J]. 中国政法大学学报, 2021(4):5-13.
- [3] 沈彦俊. 黄河流域生态环境保护与水资源可持续利用[J]. 民主与科学, 2018(6):16-19.
- [4] MOSTERT E. Conflict and cooperation in international freshwater management: a global review [J]. International journal of river basin management, 2003, 3: 267-278.
- [5] 赵莺燕, 于法稳. 黄河流域水资源可持续利用: 核心、路径及对策[J]. 中国特色社会主义研究, 2020(1):52-62.
- [6] 水利部黄河水利委员会. 黄河水资源公报[R]. 郑州市: 黄河水利委员会, 2020:18-23.
- [7] 苏娅雯, 沈秀珍, 张淑兰. 从黄河流域水土保持的特殊性看制定黄河法的必要性[J]. 中国水土保持, 2001(2):25-26.
- [8] 张宁宁, 粟晓玲, 周云哲, 等. 黄河流域水资源承载力评价[J]. 自然资源学报, 2019, 34(8):1759-1770.
- [9] 蔡茂, 郑云峰, 孙永涛, 等. 黄河流域天然林保护建设成效与存在问题研究[J]. 华东森林经理, 2020, 34(S1):87-90.
- [10] 高玉玲, 张军献, 崔树彬. 流域能源化工有色金属工业与黄河水质研究[J]. 人民黄河, 2002(7):21-23.
- [11] 马丽, 田华征, 康蕾. 黄河流域矿产资源开发的生态环境影响与空间管控路径[J]. 资源科学, 2020, 42(1):137-149.
- [12] 陈军, 成金华. 中国矿产资源开发利用的环境影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(3):111-119.
- [13] 陈凡, 程海东. 恩格斯《自然辩证法》的哲学创新和当代价值[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2020, 73(5):36-43.

- [14] 胡德胜, 许胜晴, 归帆. 黄河流域自然保护地管理体制机制的立法规制[J]. 中国软科学, 2021(11):1-9.
- [15] 吕忠梅. 中国生态法治建设的路线图[J]. 中国社会科学, 2013(5):17-22.
- [16] 刘子睿. 黄河立法中的利益冲突及其对策[J]. 中国政法大学学报, 2021(3):43-52.
- [17] CHERENI A. The problem of institutional fit in integrated water resources management: a case of zimbabwe's mazowe catchment [J]. Physics & chemistry of the earth, Parts A/B/C, 2007, 32(15/16/17/18):1246-1256.
- [18] 徐祥民. 习近平生态文明法治思想的基本命题: 环境保护优先[J]. 中国政法大学学报, 2021(3):5-18.
- [19] ARMITAGE D, DE LOE R C, MORRIS M, et al. Science-policy processes for transboundary water governance [J]. Ambio, 2015, 44(5):353.
- [20] 徐祥民, 朱雯. 环境利益的本质特征[J]. 法学论坛, 2014, 29(6):45-52.
- [21] 任保平, 张倩. 黄河流域高质量发展的战略设计及其支撑体系构建[J]. 改革, 2019(10):26-34.
- [22] POTEETE A R. Levels, scales, linkages, and other 'multiples' affecting natural resources [J]. International journal of the commons, 2012, 6(2):134-150.
- [23] RAHMAN H M T, HICKEY G M, SARKER S K. A framework for evaluating collective action and informal institutional dynamics under a resource management policy of decentralization [J]. Ecological economics, 2012, 83(11):32-41.
- [24] RASTOGI A, HICKEY G M, BADOLA R, et al. Understanding the local socio-political processes affecting conservation management outcomes in Corbett tiger reserve, India [J]. Environmental management, 2014, 53(5):913-929.
- [25] 朱艳丽. 长江流域协调机制创新性落实的法律路径研究[J]. 中国软科学, 2021(6):91-102.
- [26] 刘康磊. 黄河流域协同立法的背景、模式及问题面向[J]. 宁夏社会科学, 2020(5):67-72.
- [27] 郜国明, 田世民, 曹永涛, 等. 黄河流域生态保护问题与对策探讨[J]. 人民黄河, 2020, 42(9):112-116.
- [28] 董战峰, 璩爱玉, 冀云卿. 高质量发展战略下黄河下游生态环境保护[J]. 科技导报, 2020, 38(14):109-115.
- [29] HOOPER B P. Integrated water resources management and river basin governance [J]. Universities council on water resources, 2003, 126:12-20.

(本文责编:王延芳)