

黄河流域高质量发展的法治困境与对策

◇ 王 利 高晓璐

一、黄河流域高质量发展面临的法治困境

(一) 法治保障体系不健全

近年来涉及黄河流域绿色发展的法治理念、系统性的立法、行政执法的机制、科学技术检测手段等还不完善,缺乏适用于综合治理、融合生态保护以及国家生态安全一体化的法律体系。同长江等流域的法治保障制度相比,黄河流域生态司法保护在顶层设计方面明显不足,由此引发了不利于黄河流域法治建设和高质量发展的一系列后果。

首先,黄河流域的治理和发展的矛盾不能得到很好的解决。我国《防洪法》《水污染防治法》《水土保持法》等法律对解决部分流域环境问题提供了法律依据,但是缺少关于流域发展和保护的法律规定,再加上各个法律关注的焦点不同,不能对流域生态环境形成一体化的保护。黄河流域的生态保护不仅是对环境要素的保护,还在于协调环境要素与其他要素之间的关系,建设循环流动的生态系统,维持发展和保护之间的协调关系。法治体系的不完善导致流域的各个区域无法制定统一的保护标准,降低了司法审判的一致性和权威性。

其次,在没有健全的法治保障体系的背景下,地方各级行政机构对于黄河流域治理和发展的理念也存在分歧,实践中存在重治理轻发展或相反的情况。

最后,流域的司法区域按照行政区域划分而忽视自然规律,缺少流域跨区联动机制,无法实现资源的可持续利用,限制了司法保护功能的发挥,不利于构建流域高质量发展的法治体系。

(二) 法律制度创新性有待加强

首先,黄河流域立法过于原则化,导致法律存在疏漏,无法形成严密的体系,不利于具体操作。环境

保护和污染防治法中确立的若干制度缺少促进落实的具体操作标准,配套细则也未进一步明确,这样的制度基本上就形同虚设,再加上改革开放四十多年来,工业发展基本传承了粗放型的增长模式,随之而来的资源能源损耗和环境问题也愈发突出,国家政策和法律指引没有注意协调经济增长速度和环境质量、资源综合利用以及自然规律之间的关系,过分追求经济快速发展,突破了黄河流域环境和资源的承载能力,增加了黄河流域生态文明建设的压力;《环境保护法》和其他相关法律法规中并未普遍建立生态司法保护制度,立法者希望通过生态补偿制度激励公众积极参与和深化环境保护的理念由于缺乏具体的法律保障而无法实现,基本停留在号召和设想层面。现有的法律制度对黄河流域高质量发展的法治建构并不严谨,已经明显跟不上时代发展的节奏,新时代,新发展,新方法,要着力创新法律制度,让法治促进高质量发展而不是限制或者约束发展。

其次,黄河流域一直以治理为主而在一定程度上忽视流域的发展,黄河流域高质量发展法治保障制度严重缺位。相较于长江、淮河等流域的法治保障体系,黄河流域的法治保障尤为薄弱。目前还没有保障黄河流域高质量发展的具体法律,缺乏一部概括性的法律将黄河流域的生态保护、沿河地区的经济发展模式、跨区域管理、相关主体权利义务的减损或增加用法律条文加以明确。

最后,通过对黄河流域现行有效的法律进行梳理可以发现,中央层级的立法有95件,地方规定的有562件,地方工作文件有332件,地方其他规范文件有200件,地方性法规和地方政府规章有20件,规范黄河流域治理与开发的地方立法大多属于等级不

高、缺乏强制力的“软法”，其作为黄河流域高质量发展的法律依据，并未切实发挥法律的保障作用。

（三）社会整体法治氛围尚未形成

黄河流域高质量发展法治建设的落实离不开习近平新时代中国特色社会主义思想的指引。虽然我国生态文明体系日益成熟，确立了“五位一体”的战略布局以及“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，但是对于黄河流域生态法治理念的宣传不到位，再加上公众欠缺保护流域、自觉守法的意识，致使法治化建设的社会化程度不高。

黄河流域目前的经济发展水平不均衡，尤其是黄河上游的甘肃等地经济发展不够，相较于中游的晋陕豫黄河金三角、中原城市群和下游的黄河三角洲高效生态经济区，黄河上游地区的落后更加明显。不平衡的经济发展状况导致生态文明思想在黄河流域不同区域内的推广和接受程度也不尽相同：在经济开发水平相对薄弱的区域，资源利用与经济效益不成正比，生态环境遭到破坏，在经济发展不能使人民的生活水平达到温饱的情况下暂缓地区经济发展去促进流域生态保护显然是行不通的；在经济水平相对发达的地区，长时间对黄河流域资源的索取也导致诸多生态问题，经济水平的提升与生态环境的保护不成正比，此时地方政府对于环境法治保护理念的宣传，产业转型政策的推广，更可能被公众接受。

在构建完善的法治保障体系，提高全社会的法治保障意识之后，如果没有专业的法律人作出客观、公正、合法、合理的审判，法律就不能发挥惩戒违法行为的作用，失去保障高质量发展和治理生态环境的意义。

二、推动黄河流域高质量发展法治建设的现实对策

（一）加快完善法治保障体系

在促进黄河流域高质量发展，协调黄河流域开发与治理的关系，推进黄河流域生态文明建设，一个健全的、高效的法治保障体系是必不可少的。

首先，要发挥立法的引领和推动作用。要梳理我国目前关于黄河流域的立法数量和种类，在现有的法律基础上有针对性地立改废，使其具有实操性。围绕黄河流域的保护和治理，建构层次清晰、系统全面的黄河法律体系。确定黄河流域生态保护的

基本原则，围绕基本原则展开立法工作，取缔过时的法律规范，坚守保护生态环境和促进高质量发展的法治底线，绝不突破生态红线；制定符合新时代发展的法律规范，确保黄河流域法治建设符合最新的发展标准并且具有前瞻性，使执法活动有法可依；地方政府应结合流域实际情况将原则性规范细化落实，制定保障生态红线的地方性法规，对突破生态红线行为，必须加大惩处的力度；对于不能预料的突发情况，黄河流域各省市要结合本地的实际情况积极变通，构建应急机制。根据流域上中下游的发展差异，合理分配流域的水土等资源，注意环境要素和其他要素之间的联系，根据地理环境和经济水平制定因地制宜的经济发展模式，建立循环高效的经济发展和保护机制。落实生态信息公开和披露机制，使治理过程和发展状况公开透明，充分利用大数据技术，建立全面的资源管理、生态评估、经济监管系统，监控流域的生态环境变化。

其次，要发挥执法的震慑和保障作用，加强黄河流域行政执法体系建设，完善流域和区域相结合的水行政执法机制，落实以河长制、湖长制为核心的河湖执法监管责任体系。明确执法范围和执法标准，充分考虑黄河流域上中下游的经济差异，探索建立跨区域执法的联防联控法律体系，重视黄河河道的复杂程度，按照自然规律进行体系构建。加强流域执法是保护生态环境的关键途径，我们要严防祁连山生态环境破坏、秦岭北麓违建等破坏流域环境等事件的发生，绝不姑息已经发生的违法行为，加大惩罚力度预防非法行为的发生；坚持法律面前人人平等的原则，清查陈年旧案，对违规者及时处罚，严厉打击流域违法行为，促进黄河流域生态健康。

最后，加快黄河专门立法。黄河流域生态环境脆弱不仅有先天因素，人为破坏也是重要原因。企业为了追求利润，经常向沿河流域非法排放废液，造成突发环境事件。现有的政策标准和法律法规应对突发环境事件的能力不足，应该考虑制定一部概括性的以保障黄河流域高质量发展为主线的黄河保护法，将实践中行之有效的经验和事后总结的教训归纳在一起为立法提供理论基础，用强制性规范约束公众的行为，从根源上杜绝违法行为发生，保证在高

质量开发流域的同时治理生态环境,可以从区域划分、经济模式、水资源开发与治理、生态补偿、行政执法等方面制定系统性的黄河保护法。

(二)创新法律制度体系

首先,国家政策和法律规范应当指导沿河工业转变高消耗低增长的发展模式,在制定经济发展战略时充分考虑到经济增长与环境质量的关系,提高资源利用率,根据自然增长的速度合理使用和分配资源,解决沿河居民因资源分配不均引发的冲突,为高质量发展营造必要的政策环境;按照《环境保护税法》规定的计税依据、税收减免等要求对纳税人合理收税,增加环境投入的成本减轻国家财政的压力,丰富生态补偿的形式,调动公众参与生态环境建设的积极性。

其次,借鉴淮河、长江以及英国泰晤士河的治理经验,制定黄河流域生态保护的具体措施,所有公民都是流域保护的义务主体,必须积极承担保护环境的职责;理顺经济发展和政府职能的关系,在企业转变生产经营方式的同时,政府对沿河工业必须严格执行环境影响评价、三同时等环评制度,加强环境管理,提高治理能力现代化。

最后,对于国家层面抽象性的环境法通过地方环境立法加以细化,地方立法应该在上位法的框架下不断创新,将经济效益和生态治理相结合,制定操作性强的具有强制力的“公法”,根据黄河流域不同区域的经济水平和发展方式进行区别立

法,以水资源的承载力为标准,完善适合地方高质量发展的法律体制机制。

(三)加强关于流域生态保护的普法教育

首先,通过保护和弘扬黄河文化,坚守文化自信,强化黄河文化的感染力和号召力,同时将法治元素融入黄河文化宣传中,加强公众的认同感和归属感。黄河流域的高质量发展离不开公众的参与,当地居民的参与不仅有利于黄河流域法律制定的民主化、科学化,而且降低了执法成本,让法律在阳光下实施。

其次,在考虑区域环境承载能力的前提下,利用地域优势发展旅游业。

最后,严格贯彻“谁执法,谁普法”的原则,加强执法部门精准普法的义务,设立流动红旗和奖励机制提高相关部门的积极性。加强对于乡村偏远地区的普法教育,重视居民的环境参与权,对于发展和治理冲突严重的区域进行必要的资源倾斜,弥补当地因为生态保护造成的经济损失,促进全民守法。

此外,针对法律人才欠缺的问题,要提高环境法律人员的专业素质和业务水平,构建环境与资源保护共同体,深化教育教学改革,从源头上培养专注于黄河流域保护的法治人才。

作者简介:王利,河南大学法学院副教授,法学博士。

(摘自《湖北工程学院学报》2020年第2期)