

黄河流域生态环境风险及其应对

◇ 邓小云

一、整体主义生态环境观及其价值优势

整体主义既是一种观念也是一种治理模式。作为观念的整体主义是相对于个人主义、利己主义而言的,它强调集体利益、公共利益相对于个人利益的优先性、至上性。就治理模式而言,整体主义是相对于地方保护主义而言的,它强调协同行动、共担社会责任。整体主义生态环境观是指一种以生物共同体的有机性、稳定性与美为至善的环境伦理观,主张将植物、动物、土壤、水等生态环境要素作为共同体对待,以共同体整体之善作为评估针对其组成部分开展保护活动的价值标准。整体主义生态环境观强调作为整体的生态环境的稳定性与美,其与流域生态环境保护的内在机理具有高度的契合性。以整体主义生态环境观为指导,促使流域各地把维护和增进流域整体的生态环境利益作为采取具体生态环境保护措施的出发点和归宿,必然有利于弥补目前黄河流域生态环境保护的碎片化短板,对于避免黄河流域区域性生态环境风险转化为更大范围的社会风险具有突出的价值和意义。

二、整体主义视域下黄河流域生态环境面临的突出风险

生态环境是相对于人类社会而言的自然存在,生态环境风险即生态环境对人类社会提出的挑战或者形成的约束性条件。以整体主义视域考察,黄河流域生态环境风险突出表现在以下三个方面。

(一) 产业结构性风险

长期以来以资源开发、农业生产、能源化工业为主的产业发展方式与流域资源环境特点和生态承载能力不相适应,一些支流沿岸工业能耗高且污染严重。第一,过度开采损害生态环境。第二,农业面源污染严重。第三,工业粗放型增长。

(二) 跨域格局性风险

长期以来,黄河流域各地以属地为主进行分散性生态环境治理。由于各地经济社会发展对生态环境保护的支撑能力及投入程度各异,加上流域不同区位的生态环境情势各异,使得黄河流域生态环境保护并未被作为一个跨区域、跨部门、跨领域的公共事务问题予以统筹考虑,从而潜藏格局性风险。第一,上下游、左右岸、干支流地区联防联控不足。第二,生态补偿机制缺失。第三,部门联动乏力。

(三) 系统失衡性风险

黄河流域生态环境问题的表象在水、根源在人,根本问题是人类活动强度超出流域生态环境承载力。长期以来人与河争水争空间,使得黄河流域生态系统面临严重的失衡性风险。第一,生态流量严重不足。第二,水沙矛盾加剧。第三,水环境生态链有断裂之虞。第四,流域生态赤字增长。

三、强化黄河流域生态环境整体保护的思路与措施

从微观角度看,人类活动对黄河水资源的过度开发利用及对水生境的污染与破坏,是导致黄河流域生态环境损害的直接原因。从中观角度看,黄河流域一些地方政府对经济社会绿色化发展重视不够,没有彻底摒弃唯GDP至上的政绩考核标准,是造成本行政区域内黄河流域生态服务功能下降的重要原因。从宏观角度看,黄河流域各地在生态环境保护中缺乏充分的协同互动,是制约生态环境保护成效的主要原因。基于此,应将整体思维贯穿黄河流域生态环境保护的始终,以区域整体合力切实加强流域生态环境保护并有效应对复杂多样的个体生态环境破坏行为。

(一)以新发展理念促进黄河流域经济社会转型发展和生态环境保护协同开展

黄河流域各地要树立和践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持以供给侧结构性改革为主线,避免资源利用和生态消费中的无度、浪费,减少生态赤字,提供更多生态产品。要切实认识到绿水青山就是金山银山,在经济社会发展的各领域都坚持生态优先、绿色发展,将经济增长、环境保护、社会治理一体化考虑、协调推进。绿色发展是黄河流域高质量发展的重要内容,强化生态环境保护是推进绿色发展的应有之义。黄河流域各地要将生态环境保护作为促进黄河流域高质量发展、改善人民群众生活、传承弘扬黄河文化的重要抓手,在生态环境保护中坚持预防与治理相结合的思路,坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理。黄河流域各地要以开放、共享的思想高位加强跨域协同和配合,将具体的生态环境治理措施与实现流域整体的生态环境利益紧密结合起来。

(二)科学合理规划,加强黄河流域生态空间管控

要重视规划在黄河流域资源开发利用、涉水事务管理、经济社会发展和生态文明建设中的统筹引领作用。以空间规划改革试点为契机,推进黄河流域国土空间治理体系和治理能力现代化。由黄河水利委员会组织有关单位会同流域九省(区),在全面开展黄河流域生态环境调研和风险评估并深入论证、充分协调的基础上,编制新的黄河流域综合规划。以此为基础,沿黄九省(区)在将黄河流域作为一个整体对待的前提下,明确本区域生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单并将其与城乡建设等专项规划相衔接,在此基础上编制黄河流域区域国土空间规划,统筹安排生产、生活和生态空间。可考虑将黄河流域水资源开发利用规划、省际边界河道水利规划、河道岸线利用规划、省际重点水事矛盾敏感地区水利规划、采砂规划等统一纳入黄河流域综合规划,并将黄河流域综合规划作为国家“十四五”规划的重要内容。在黄河流域区域国土空间规划中,针对水沙调控、防洪减淤、水土流失防治、水资源合理配置和高效利用、水生态环境保护、流域综合治理中的生态补偿、流域生态带建

设等方面进行专项规划,划定城市开发边界、永久基本农田保护和生态环境保护“三条红线”,以科学合理的国土空间布局保障黄河流域生态空间优化及其功能发挥。

(三)制定“黄河保护法”,强力推进黄河流域生态环境协同治理

目前,我国涉及黄河流域生态环境保护的立法比较分散。总体而言,国家层面的相关立法并不直接调整黄河流域生态环境保护,存在针对性和可操作性不强、一些亟须的制度存在空白等问题。地方层面的相关立法由于立法层级和效力有限,不能对流域统筹治理作出系统性、整体性的制度安排。此外,地方立法之间存在互相重复的情况,徒增立法成本;或者不够协调甚至互相冲突,给跨域执法带来困难甚至因制度掣肘而难以实施。从整体思维出发,黄河流域生态环境保护应该全国一盘棋,从顶层设计上明确相关理念、制度和标准,保障黄河流域生态环境保护全面、系统、协调开展,也使跨域跨部门联防联控有明确的依据。这就需要制定一部具有综合法和特别法性质的“黄河保护法”,作为黄河流域生态环境保护的一般法。“黄河保护法”要根据黄河流域特有的问题,统筹考虑上下游、左右岸、干支流协同发展,全面考虑地表与地下水资源开发利用、经济生活用水与生态流量调配、水生态环境保护与修复、流域生态安全保障的现实需求,围绕设计立体多维的国土空间布局、确定科学合理的权责配置原则、形成多元共治的体制机制等方面进行制度安排,将实践中有关黄河生态环境保护和流域管理的成熟经验、河(湖)长制的成熟做法上升为法律制度。在制度内容上,“黄河保护法”应针对黄河流域国土空间管控、生态环境总体规划、环境影响评价、水量调度管理、水资源节约集约利用、环境污染防治、生态修复与重建、生态风险防范、产业绿色发展、流域协同治理、流域生态补偿等方面进行规范安排。

(四)坚持生态优先,因地制宜开展黄河流域生态环境保护

黄河流域从河源到河口的不同节段生态环境特点不同,所面临的生态环境风险各异,承担的生态环境保护任务内容应有所区别。黄河源头及上游地区

重在修复生态,提升水源涵养能力;清源保水,减少经济发展对生态资源的耗费,禁止高耗能、高耗水、高污染工业项目新增;通过严格环境标准和实施环境税制度,使企业向绿色制造、智能制造等高质量生产方式转型,消解守法成本高、违法成本低的问题。黄河中下游地区要严格落实水土保持率等指标,抓好水土保持,调节水沙关系,科学确定黄河河道最低生态流量并予以保证;同时强化污染治理,对污染严重的支流加大治理力度。黄河下游“地上悬河”形势严峻,要通过实施天然林保护、人工林抚育、退耕还林还草还湿等措施,增强流域生态承载力;同时建设水沙置换工程,降低河床,清疏河道;依托科技创新,优化农业节水灌溉设施和方式,提高水资源利用效率,节约生态流量。黄河入海口地区要协调洲滩关系,发展生态农牧业、生态旅游业以及高端装备制造、新材料新能源等绿色产业,同时加强面源污染治理。

(五)构建黄河流域生态环境保护的刚性约束机制

一是构建流域治理与区域治理相衔接联动机制。要持续有效地加强黄河流域生态环境保护,就要将流域治理与区域治理相结合,将流域整体治理的理念体现和落实在具体的区域治理中。流域内各级政府及其有关职能部门要以“黄河保护法”为依据,按照黄河流域综合规划及区域生态环境保护总体规划的要求,在生态环境保护中打破流域上下游、干支流、左右岸、水中与岸上的行政区划壁垒,开展联防联控联治。按照省负总责、市县抓落实的工作要求,划分不同层级的行政区域在黄河流域生态环境保护中的目标责任;构建信息共享与问题协商平台,健全企业环境治理责任体系。

二是构建黄河流域生态环境执法司法跨区域协作机制。构建黄河流域生态环境部门、公安部门跨区域执法联动机制,凝聚执法共识,统一生态环境损害认定等方面的执法标准,推动全流域生态环境执法全覆盖、高成效。构建环境资源案件跨域司法协作平台,实现跨域法院之间委托送达、取证、执行和信

息共享,对跨域的重大、疑难、特别复杂的生态环境案件展开个案协商,促进司法公开公正,提升司法的公信力和效率。黄河流域各地各级政府要加强对发改、自然资源和规划、司法等部门的环境专业人才培养和培训,增强生态环境部门、司法部门发现和处置生态环境案件的能力,也使其他有关部门能够切实对生态环境保护工作予以配合、支持。

(六)构建黄河流域生态补偿机制

黄河流域各地要在坚持生态优先、绿色发展贯彻以人为本的理念,在开展生态环境保护工作中兼顾区域协调发展、精准扶贫等问题的解决,遵循“保护责任共担、流域环境共治、生态效益共享”的原则,探索构建全流域横向生态补偿机制。生态补偿机制是一种激励机制,也是社会治理的公平性的体现,有助于增强流域生态环境保护措施的可接受性和实施力。要综合考量黄河流域不同地区的受益程度、承担的生态环境保护任务、经济社会发展水平等因素,由受益较大的地区对那些因承担流域生态环境保护成本而丧失经济发展机会的地区进行必要的补偿。沿黄九省(区)要按照财政部、生态环境部、水利部和国家林业与草原局联合发布的《支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点实施方案》的要求,探索建立统一的流域生态补偿标准核算体系,完善目标考核体系。在资金补偿以及技术补偿、异地开发补偿等提供发展权项目的补偿形式之外,探索实施跨域排污权、水权、碳排放权交易等市场化补偿方式,以彰显生态产品的价值导向。补偿资金的分配适当向涉及多个跨省境断面的地区倾斜,用途包括帮助河源区和上游地区进行水源涵养、发展生态旅游等环境友好型产业,支持下游地区及河口区实施生态搬迁安置、清淤工程建设、滩涂湿地维护等。

作者简介:邓小云,中州学刊杂志社副社长、研究员、法学博士。

(摘自《东岳论丛》2020年第10期,原标题《整体主义视域下黄河流域生态环境风险及其应对》)