

# 黄河流域生态环境协同治理的法治保障研究

张馨 丁铮

**摘要：**黄河流域生态环境协同治理是实现生态环境保护和经济协同发展的有效手段，对促进区域经济高质量发展具有重要意义，但黄河流域生态环境协同治理面临着立法协作机制不健全、标准不统一、协同治理缺乏制度保障等问题。为了实现生态环境治理的预期效果，应着力从生态环境协同立法、强化政府责任、完善生态补偿机制、搭建信息共享平台、拓展执法和司法协同模式、加强社会公众参与等方面推进协同治理并提供法治保障。

**关键词：**黄河流域 生态环境保护 协同治理 制约因素 法治保障

## 一、引言

2019年9月18日，习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话，将黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略，明确了生态保护路线。2020年8月31日，中共中央政治局召开会议审议了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，强调了黄河流域生态保护和高质量发展的重要意义。“治理黄河，重在保护，要在治理”的协同治理发展理念是黄河流域高质量发展的基本前提和制度保障。尊重自然规律和客观规律，构建绿色制造系统，明确黄河流域生态环境保护的基本责任，协同推进生态环境治理，充分发挥基于环境的比较优势，对于推进黄河流域高质量发展具有重要的意义。

## 二、黄河流域生态环境协同治理的必要性

黄河流域是我国北方生态屏障和重要经济地带，是沿黄城市群和陆地交通蓬勃发展重要依托，是孕育黄河文明传承黄河文化的重要载体。

（一）黄河流域生态环境协同治理是黄河生态保护系统性和整体性的内在要求和重要保障

黄河流经九省区，长达5400多公里，是世界上最为复杂难治的河流，黄河流域内部本身存在着发展不平衡和不充分的问题。黄河流域作为一个有机的整体，尤其是作为完整的水资源系统，其生态保护和治理都应当进行一体化的统筹考虑，尤其是生态环境治理，如果单从某个或者几个区域分别单独治理很难达到治理的效果。同时，基于黄河生生不息的流动性，如某一地区出现河流污染会迅速扩散至周边地区，黄河流域生态污染的外溢性问题就会更加突出。只有各省市、各区域进行生态环境协同治理，统

一制定环境保护的规范，联合进行生态环境保护执法，才能从根本上治理黄河流域的环境污染。因此，生态环境治理的协同性是黄河流域生态保护系统性、整体性的内在要求。

（二）黄河流域经济高质量发展是黄河流域生态环境协同治理的客观要求和重要驱动

黄河流经的九省区基于地理位置、区位优势和经济水平不同，在整个社会经济发展中的侧重点也有所不同，同时在推进黄河流域整体经济高质量发展中的角色定位也有所不同，当然在治理能力上也是有所差别。面对同样的生态环境问题，单独进行治理会囿于经济发展水平且治理责任划分略显不公，生态环境的协同治理不仅有利于解决当前区域性、流动性、复合型的环境污染问题，实现黄河流域整体生态环境质量的提升，同时能够有效地推动黄河流域经济高质量发

**基金项目：**本文系内蒙古社会科学基金项目“内蒙古设区的市立法权完善研究”的阶段性成果，编号：(202159)；呼和浩特民族学院“内蒙古自治区依法治理能力现代化研究创新团队”阶段性成果，编号：(HM-TD-202001)

展。因此，生态环境协同治理是实现黄河流域经济高质量发展的客观要求，也是重要驱动。

### 三、黄河流域生态环境协同治理的制约因素

#### （一）黄河流域生态环境立法协作机制不健全

经济基础决定上层建筑，法律作为上层建筑受制于各个地区经济发展水平。当前我国黄河流域九省区经济发展不均衡直接导致黄河流域生态环境治理相关法律法规不统一，地方政府关于黄河流域生态环境区域协同立法机制不健全。具体来说，就是现行黄河流域生态环境治理依据的标准、规范的内容和监管、控制的力度等方面都不统一。

#### （二）黄河流域生态环境协同治理缺乏制度保障

基于前述黄河流域生态环境尚未形成较为健全和完善的区域协同立法机制，因此导致黄河流域区域间生态环境治理的合作主要依靠地方政府的治理态度和协商承诺进行，不仅缺乏法律效力和稳定性，还导致协同治理的可实现程度和实现效率大大降低。没有制度的保障，经济发展和治理成本成为地方政府参与黄河流域生态环境治理的主要考虑因素，往往容易出现地方保护主义，从而影响协同治理的落地实现。且没有法律强制力的保障，

非正式的合作更是显得薄弱无力，难以驱动。

#### （三）地方政府在生态环境治理中的目标偏好不同、责任划分不明确

在生态环境治理过程中，地方政府都想以最小的治理成本实现最佳的治理效果，而对于“最佳效果”的定义无非包含两方面，一是生态环境治理效果，二是生态环境治理中取得的经济效果。由于各地方所处黄河流域的地理位置不同及经济发展水平不均衡，出于各自的利益考量，各自的目标偏好自然不同，这就导致生态环境治理中的协作难以达成、实现效果差的情况常常发生。

同时，受到立法协调机制不健全的制约，地方政府及主要领导在具体生态环境治理中的责任没有明确规定，可能出于自己的利益考量和苦衷出现政府懈怠和推诿的情形或者是责任落实到位的情况，严重制约了黄河流域生态环境协同治理的顺利进行。

#### （四）尚未建立良好的利益协同和生态补偿机制

与长江流域相比，黄河流域经济发展水平相对滞后，产业发展破坏生态保护的情况时有发生，流域生态保护和经济发展的矛盾依然突出。黄河上中游和下游滩区贫困人口相对集中，部分地区能够享受生态效益是基于另一部分地区负担着生态环境的消除和降解功能，事实上这对

于承担着生态保护重任的地区不平等。现阶段，黄河流域生态环境协调机制和生态补偿机制还是存在缺位情况，致使出于地方经济发展考虑，不同地区的市场准则、政策扶持和制度保障都存在明显差异。这种情况不但不利于跨区域的经济合作发展，还导致区域间经济利益矛盾突出，从而影响生态环境治理工作的具体开展。

#### （五）信息互通和多元主体联动治理的共享平台缺乏透明度

从行政机构建制和隶属规划上，我国的环境保护部门都是受地方政府领导，经费、人力都受地方经济发展水平制约。各个地方生态环境治理标准不统一，各地分别执法就会直接影响执法力度和治理效果。并且，由于受行政区域的限制，使得环境信息共享的数据有限，无法及时地汇报不同区域的治理措施及进度，特别是在具体生态污染信息共享上缺乏相应的透明度，不利于联合治理机制的有效运行。

### 四、完善黄河流域生态环境协同治理的法治保障

黄河流域生态脆弱、生态承载能力弱，自净能力和自我修复能力低，促进黄河流域的生态保护就要深刻领会和贯彻落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展重要讲话精神，

尊重自然规律，做好顶层设计。黄河流域生态“大治理”就是多元主体协同合作开展黄河生态保护、促进其高质量发展。解决黄河流域生态环境问题，要遵循流域一体化、系统化、整体性的特点，突破分割式的治理模式，坚持生态环境协同保护的基本思路。黄河流域生态环境协同治理必须在法律框架内进行，要充分发挥法治引领和保障作用。

（一）立法引领：加强黄河流域生态环境协同治理的制度保障

2021年4月13日，全国人大常委会在西安召开黄河保护立法座谈会时强调，进一步凝聚立法共识，加快立法进程，制定一部保护黄河的良法、促进发展的善法。制定黄河法是黄河流域生态保护和高质量发展战略实施的立法保障的关键。目前，关于黄河保护的相关法律法规，主要是《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国河道管理条例》《黄河河口管理办法》《黄河水量调度条例》等，虽从国家、流域、地方三个层面，对流域内水量分配调度、流域污染防治按区统一规划等作出了一定的规定与指导，但尚无充分适应黄河流域大保护大治理的特征和需求。

第一，立法引领，要研究学习并汲取长江保护法立法经验，根据黄河流域的特点制定一

部综合性的统一调整黄河的《黄河保护法》。通过《黄河保护法》的制定同步优化立法保障体系结构和健全保障内容。第二，根据环境资源法调整环境资源开发、利用、保护和管理等各个阶段划分，并结合《中华人民共和国环境保护法》《环境保护公众参与办法》等相关法律保护文本，贯穿每个阶段，环环相扣，以进一步完善黄河流域立法环节的研究决策、运行合作和评估监督。第三，加强区域协同立法。在坚持法制统一的基本原则下通过立法授权实现特定区域协同立法，对于涉及特定区域的生态环境治理问题及相关法律法规修改完善时，所有关联地方要共同组织人员参与、研究、论证、协商和沟通，尽可能形成统一的生态环境治理标准和规范。第四，尝试成立黄河流域生态环境协同治理工作委员会，承担环境立法的协调对接工作。必要时，可以考虑由上级机构介入和干预，以促进生态环境治理的统一协调工作。第五，建立区域冲突法规清理的常态机制。随着黄河流域协同立法体系以及生态环境协同治理机制的逐步完善，对于不适应发展实际、制约协同治理的冲突法规及时清理，积极更新。

（二）明确责任：强化政府责任，形成治理合力

基于地理区位、经济发展水平和生态环境治理成本等存在的

差异，要想实现生态保护和地方经济高质量发展协调统一、实现区域利益一体化，必须转变观念，将黄河流域的整体生态治理与地方行政区域内生态保护和经济发展建立起联动协同发展的促进系统，并且要充分发挥政府在整个系统运行中的主体功能和作用，要杜绝懈怠和推诿情况的发生，明确地方政府的责任。

第一，在生态环境协同治理的相关法规中明确地方政府在具体生态环境治理事项中的职责和法律责任。第二，将生态环境治理中职责的落实情况进行考评，并纳入年度政府治理能力和地方领导政绩考核之中。第三，对在生态环境协同治理中具体责任人员推诿和懈怠等行为造成后果的追究法律责任。

（三）健全补偿：完善黄河流域生态补偿机制

进一步健全生态损害者赔偿、受益者付费、因生态放弃发展机遇者的给予补偿的运行机制，强化顶层统筹和区域间沟通与利益协调，优化核算补偿方法，明确补偿原则和责任，进一步提高补偿标准，提高生态环境保护者的积极性。特别是对重要水源地、重要生态功能区、重要生态修复治理区等给予重点补偿，尤其是要根据不同的生态价值实行差异化的政策，推动生态环境的协同治理。

（四）智慧黄河：搭建生态

环境治理的信息互通共享平台

引入智慧黄河的理念，借鉴“互联网+”的思路，搭建黄河流域数据信息共享平台，实现全流域的信息共享。就黄河流域水、沙、农田、湖泊、草原等按照具体生态功能分区进行数据收集整理，以供相互参考、借鉴、学习，并就各种污染情况及时通报，做好信息交流。同时建立生态环境治理主体责任、落实进度、评估监测、违法信息发布及责任处罚等信息的查询公示，方便各方主体都能积极参与到生态环境的协同治理当中。

（五）联合共治：建立生态环境治理联合执法和司法协同长效机制

首先，强化联合执法。黄河流域的生态环境治理可以针对具体的生态功能进行区域划分，设置区域联合执法机构，机构垂直隶属于环保部，由环保部根据生态环境治理的具体特点和实际进行财政拨款和人事安排，统一组织和领导黄河流域各环境治理机构并对其进行监督。当出现跨行政区域、跨生态功能区的生态环境问题时，各个区域生态环境治理机构可以协同起来，以取得生态环境治理的最佳效果。

其次，深化司法协同。诉讼作为解决环境纠纷、维护公共利益的最后途径和保障，可以说是生态环境治理的最后堡垒。要建立、健全与黄河流域生态治理和

经济高质量发展相适应的司法协作机制，更加深入有效地推进环境公益诉讼，为生态环境的协同治理提供有力的司法支持。

最后，拓展协同共治新模式。行政机关、执法机关以及司法机关在充分发挥各自职能作用的同时，不仅仅是系统内的协同共治，更应该拓宽合作模式，建立“流域管理+行政执法+检察监督”生态环境协同治理的新模式，凝聚黄河流域生态保护合力，共同推进黄河流域生态保护和高质量发展。

（六）多元合作：社会多元主体共同参与，推动民间自愿性环境治理协议的发展

在整个黄河生态环境协同治理的体系构建中，不仅仅是行政机关和司法机关的角色发挥和职能监督，企业和社会公众的有效参与也是重要的治理力量。引导社会公众提升民主意识、充分发挥参与公共生活的积极性，践行企业和社会组织生态环境治理的责任，推动民间自愿性环境治理协议的发展，构建起政府、企业、社会组织和公众多元主体共同参与的互助协作治理机制，保障黄河流域生态环境协同治理的持续有效进行。

五、结语

推进黄河流域生态环境协同治理是党中央顺应自然属性、尊

重自然规律所作出的重大决策和部署。积极探索建立黄河流域生态环境协同治理法治保障，不仅能够促进区域生态环境治理，为黄河流域生态环境保护提供重要的法律支撑和保障，更重要的是在促进区域环境法治保障体系建设的同时，又能反作用于地方经济发展，有力促进黄河流域经济高质量发展。■

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 [C]. 求是, 2019,(20).

[2] 冯建生. 京津冀重污染区域环境协同治理的法律保障研究 [J]. 天津行政学院学报, 2017,19(06).

[3] 孟庆瑜. 论京津冀环境治理的协同立法保障机制 [J]. 政法论丛, 2016, (1).

[4] 李景豹. 论黄河流域生态环境的司法协同治理 [J]. 青海社会科学, 2020,(06).

[5] 岳树梅, 王蒙. 公众参与黄河流域生态环境保护的缺漏及改进 [J]. 人民黄河, 2021,43(04).

[6] 常纪文. 制定黄河保护专门法律的必要性及建议 [J]. 环境保护, 2021,49(05).

（作者单位：1. 中央民族大学法学院；2. 北京大成（银川）律师事务所）

责任编辑：张莉莉