

长江流域综合治理的法治进路

陈莎莎

三峡大学法学与公共管理学院, 中国·湖北 宜昌 443002

摘要: 随着社会发展的迅速, 传统的碎片化流域治理模式已不再满足于新时代流域治理的需求, 关注流域整体性利益, 实现流域系统治理的流域综合治理模式成为当下流域治理新要求。流域的系统性和复杂性要求通过多种手段实现流域综合治理, 在全面依法治国战略和习近平法治思想的指引下, 法治之力在流域综合治理模式中发挥着愈发重要的作用, 《长江保护法》的出台即新时代为长江流域实现综合治理提供法律支撑的显著标志。以长江流域为例, 将传统流域治理中的法治体现与《长江保护法》进行比较, 分析《长江保护法》的优越性, 强调法律对促进流域实现综合治理的重要作用, 也为其他流域综合治理纳入法治轨道提供参照。

关键词: 流域治理; 流域综合治理; 法治思维

The Legal Approach to Comprehensive Governance of the Yangtze River Basin

Shasha Chen

School of Law and Public Administration, China Three Gorges University, Yichang, Hubei, 443002, China

Abstract: With the rapid development of society, the traditional fragmented watershed governance model is no longer satisfied with the needs of the new era of watershed governance. Focusing on the overall interests of the watershed and achieving a comprehensive watershed governance model for watershed system governance has become a new requirement for current watershed governance. Taking the Yangtze River Basin as an example, this paper compares the rule of law in traditional watershed governance with the *Yangtze River Protection Law*, analyzes the superiority of the *Yangtze River Protection Law*, emphasizes the important role of the law in promoting comprehensive governance in the watershed, and provides reference for the integration of comprehensive governance in other watersheds into the rule of law track.

Keywords: watershed management; comprehensive watershed management; legal thinking

1 引言

流域是人类生命的起源, 人类依托流域生存和发展。先秦时期, 古人就曾提出“山水共治”的流域治理原则。中华人民共和国成立以后, 中国一直致力于对流域治理模式的探索, 以期实现对流域的科学治理, 保障生态环境的稳定持续发展, 实现人与自然的和谐。党的十八大报告提出, 要大力推进生态文明建设; 党的十九大报告提出将“坚持人与自然和谐共生”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一, 将生态文明建设提升到新的高度。党的二十大报告更是明确提出, 山水林田湖草沙一体化保护和系统治理以促进人与自然和谐共生的要求。这表明, 从流域的整体性出发, 寻求流域的综合治理模式才符合新时代流域治理的要求。

2 流域综合治理模式的兴起

2.1 从流域治理到流域综合治理

与人们的一般性认识不同, 流域并不仅包含水资源这一个因素, 还包括水流经的土地资源、土地上的植被、森林资源、土地中的矿藏、水中以及水所流经的土地上的生物等流域范围内的一切资源。因流域资源的丰富, 人类不断对其进行开

发利用。长此以往, 流域内环境污染严重、自然资源衰竭、生态系统退化等问题层出不穷, 流域治理理念被提起^[1]。

中国的流域治理主要是以行政区划为界的片区治理模式。然而, 基于流域的复杂性, 人们逐渐发现, 单一治理模式对流域内存在的诸多问题进行解决能力有限, 为更有效地解决流域问题, 应向多维度的治理方式转变。

2.2 流域综合治理内涵理解

目前学界对流域进行综合治理的理念已达成共识, 然而关于流域综合治理的内涵并不确定。李奇伟认为, 流域综合治理的前提是将流域看作一个整体, 多主体共同参与, 并运用经济、技术、法律等多种方式对流域内各要素进行系统管理。乔长松也认为流域的整体性、联动性和复杂性特征决定了流域综合治理要系统处理好各要素间的关系, 上中下游要采取多样化举措, 来保证全流域的治理效果。

结合学界对流域的整体性观点, 我们可以将流域综合治理理解为, 对地形图划定的流域面积范围内的所有资源进行整合, 摒弃以前“管理式”“一刀切”的做法, 以经济、技术、法治的方式为政策的实施和流域环境的保护提供保障和支撑, 将“政府主导”的碎片化治理模式转为“政府主导+多方主体参与”的整体性协作模式。

3 长江流域传统治理法治实践

法治既是现代国家最基本的治国方略,也是实现国家治理现代化的基石。发挥法治的引领和规范作用,创新流域治理机制,实现流域治理的法治化是实现流域综合治理的题中应有之义。长江作为中国的母亲河^[1],对中国的发展起着至关重要的作用。多年来,长江流域的治理一直被纳入中国法治化进程中。

3.1 长江流域概况

长江流域的干流和支流横跨中国的东部、西部和中部三大经济区共 19 个省、自治区、直辖市,流域范围内的总面积达到 180 平方千米,占中国国土面积的 18.8%,是中国排名第一、世界排名第三的大河。全流域范围内人口众多,占全国的 1/3 左右。长江全长 6397 公里,占有全国 1/3 的水资源、3/5 的水能资源,是中国水量最丰富的河流。同时,长江还拥有丰富的土地资源,是 2 国主要的产粮区。长江独特的自然地理特征和丰富的自然资源,使其成为一个自然要素与人文要素相互影响、相互作用的“自然—社会—经济”复合生态系统,在中国经济发展中占据十分重要的战略地位。

3.2 长江流域治理法治体现

传统流域治理模式下,中国长江流域治理法律体系已经形成了以《宪法》为核心,以《环境保护法》为主干,以《水法》《水污染防治法》《防洪法》和《水土保持法》为基本内容,以《水文条例》等行政法规和《长江流域大型开发建设项目水土保持监督检查办法》等部门规章的一系列完备的法律规范,这为长江流域的治理提供基本法律支撑。

从这些法律规范看,其所规定的制度已基本囊括流域水资源保护各方面的问题,为长江流域治理综合立法搭建了制度框架。然而,不得不承认的是,由于当时立法条件的有限,流域治理主体范围的狭窄及碎片化治理方式缺乏系统性和协调性,忽略了流域作为自然生态系统与社会经济发展之间的界限,这与整体性视角下的综合立法要求相去甚远,容易造成立法、执法和司法无法进行充分协调。

4 长江流域传统治理存在的法治缺漏

4.1 立法不统一

在《长江保护法》施行以前,有关长江流域的治理及保护并无统一的法律规范,故传统流域治理下的立法在治理主体和治理内容方面有所欠缺。

从治理主体看,传统长江流域治理实行政府主导的区域管理制度,流域治理主体并未被明确限定。如此一来,多层次立法和行政主体在共同参与长江流域治理和决策的过程中,会不可避免地产生自利倾向,从而在各部门之间产生利益博弈,滋生地方保护主义,使流域成为部门间利益争夺的牺牲品,破坏流域的整体性利益。

从治理内容来看,《长江保护法》出台前的相关法律

规范主要是从水资源、土地资源、生物资源等环境要素设立的单行法,治理对策也是依据流域内水道运输、农业生产、防洪减灾等问题进行专门设计,并未充分考虑到整体性治理理念,无法满足长江流域一体化保护、全流域综合治理工作的客观需求。

4.2 执法不协调

立法方面对区际行政工作的协作、协调机制规定的不足,导致各行政区划之间的治理工作片面化和孤立化,区域与区域之间的执法工作不衔接,片区执法活动脱离了流域的整体性。

一方面,水利、环保、林业与农业等部门行政级别相同,在长江流域的治理工作中的职责存在不同程度的重叠和交叉,从而导致不同的部门在对同一问题进行处理时,既容易产生执法冲突,又会造成执法不力的现象。另一方面,长江流域的综合治理工作需要流域上中下游、左右岸统筹协调、统一规划及所有利益主体的共同参与,仅仅依靠某个部门、某一地区或某种方法就能做好的想法是行不通的。因此,长江流域治理需要加强流域内政府、企业及公众等各利益相关方的共同合作,形成生态环境多元共治的机制体制^[1]。

4.3 司法不贯彻

2016 年起,环境司法的专门化建设进展加快,除个别省份外,长江经济带沿线省份几乎都设立了环境资源庭,这是环境司法的一大进步,然而在具体实践过程中存在诸多问题。

首先是管辖权问题。长江流经省份众多,往往会出现污染发生地与损害结果发生地不一致的现象,此时,九龙治水的治理机制对司法规制产生困扰,区域间的管辖与协调不足导致对破坏生态环境的违法行为难以追责。其次,司法案件的范围较为狭窄。从长江流域司法案件的审判情况来看,大多数案件还是以环境污染、生态破坏居多。最后,在具体的司法实践中,中国的环境公益诉讼仍面临原告范围限定狭窄、诉讼费用过高、取证难、判决难和执行难等亟待解决的难题,这加大了长江流域环境司法审判工作的难度。

综上,要想实现长江流域的一体化保护和综合治理,必须遵循整体性、系统化治理理念,从流域生态环境的重要性、复杂性与特殊性等特征出发,构建立法、执法与司法相协调的一体化保护机制,以实现安全长江、美丽长江、绿色长江的美好愿景。

5 《长江保护法》的优越性

2021 年 3 月 1 日,《长江保护法》正式颁布实施,这是中国首部专门针对流域制定的综合性法律。《长江保护法》以解决“长江病”为导向,在遵循生态环境保护规律和满足社会发展的前提下,通过对多种法律资源和法律机制进行整合,针对流域内的突出问题进行综合立法,这是国家对长江现实问题与流域实现综合治理的积极回应。

5.1 统一立法规范

流域内部各要素相互影响,外部治理的区域间也相互联系,故流域立法除了要考虑内部协调的问题,还应当注重外部的协同,保持系统内外各因素间的均衡。《长江保护法》在立法方面的创新点在于突破了传统区域治理的界限,为加强各部门间的协作提供法律支撑,旨在通过顶层设计扭转“九龙治水”局面,提高流域治理的效力。《长江保护法》以山水林田湖统筹发展为治理理念,创新出全流域包括水岸协调、陆海统筹、社会共治的流域综合协调治理机制^[4],填补了立法空白,如第八十条规定了重点流域联合执法制度,这就为长江流域治理地区在联合立法方面提供了明确的法律依据。

5.2 提高执法力度

首先,法律的生命在于实施。为有效解决长江流域的执法乱象问题,《长江保护法》对行政机关不作为、乱作为进行增大处罚力度,严格规定了其法律责任,旨在杜绝流域治理执法乱象行为。其次,还依法开展联合执法活动,来加强长江保护执法工作,保证长江流域范围内的环境污染、生态系统受损、不合理开发等违法行为被及时规制。最后,在原来的法律规定的前提下,对资源保护、水污染防治、生态环境修复等基础问题进行补充和细化,并大幅提高罚款额度,增加处罚力度,切实增强法律制度的权威性和可执行性。

5.3 稳固司法屏障

一直以来,流域纠纷的跨界性特征对传统的司法模式产生冲击,而《长江保护法》明确要求国家要加强长江流域司法保障建设,这一规定突破了传统司法模式的界限,为流域综合治理构建了互动合作的司法保障新机制。

《长江保护法》的一大亮点就是对流域进行综合治理,这一综合性体现在司法层面就是区际之间对流域问题进行

协同治理,使原有的环境司法案件没有管辖权而无法规制的难题有所化解^[5]。另外,《长江保护法》以流域为整体,关注流域内的各种问题,从司法层面拓宽了诉讼案件的审理范围,这不仅为流域的利益,还为与流域相关的各利益主体提供了司法保障。

6 结语

流域治理,法治先行。《长江保护法》从立法、执法和司法方面都为长江流域的综合治理做出创新性规定,其体现的法治思想和路径也对其他大江大湖大河的流域治理法治路径提供了思路和经验。当然,《长江保护法》作为中国首部流域综合性立法,与其他法律法规的衔接也需要在实践中继续深入探究和检验。总的来说,《长江保护法》的出台表明,在法治国家建设下,流域综合治理与法治不可分割。法治思维和法治方式可以为流域综合治理起引领和推动作用,构建科学的流域综合治理模式也需要与之相匹配的法律制度。流域综合治理政策指导法治化,不仅是全流域实现综合治理的必由之路,还是持续推进生态文明协同建设的重要保障。

参考文献:

- [1] 乔长松.流域综合治理下的检察协作研究[J].中国检察官,2023(15):23-27.
- [2] 王春业,费博.论长江流域治理的协调机制[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(2):84-96.
- [3] 杨垚.我国西北地区绿色发展法治保障研究[J].兰州财经大学学报,2022,38(6):72-81.
- [4] 赵小姣.长江经济带绿色发展的法治化思考[J].兰州学刊,2021(2):131-146.
- [5] 杨临萍,李明义,武建华,等.《关于贯彻长江保护法的实施意见》的理解与适用[J].人民司法,2021(10):45-50.