黄河流域生态保护的司法协调机制研究

吕志祥 崔雅丽

(兰州理工大学法学院,甘肃 兰州 730050)

摘 要:2019年9月18日,习近平在河南省郑州市召开黄河流域生态保护与高质量发展专题研讨会,为加强黄河流域生态保护,促进优质生态建设作出重大安排。按照习近平在座谈会上的讲话精神,最高人民法院、中共中央办公厅、国务院办公厅先后发布了一系列有关黄河流域生态保护,促进优质发展的规范性文件。可以看出,黄河流域生态司法保障机制正在形成当中,但需要进一步深入研究的问题还较多。本文在分析黄河流域生态保护司法协调机制的现状及困境的基础上,提出了改善黄河流域生态保护司法协调机制的对策,以期为黄河流域生态保护和高质量发展提供有益的建议。

关键词:黄河流域;生态保护;司法协调机制;完善路径

中图分类号:D925;D922.68 文献标志码:A 文章编号:1001—5647(2021)03—0126—05

一、黄河流域生态保护司法协调机制之不足

协调机制是指复杂系统中各个子系统之间的协调,最后取得整体效应。各个子系统在整个系统内部必须遵循一定的发展轨迹与运行规则,并对系统内部出现的矛盾进行调和,在这个过程当中,既有妥协也有竞争,进而使各方力量达到均衡,走向协调发展。[1] 黄河流域生态保护司法协调机制,指的是加强黄河流域法院和检察院之间案件归档,审判和执行之间的协调和对接,对于流域内重大生态环境案件由各地司法机关共同协商解决,并促进流域内各地司法机关之间在法律文件的查询、冻结、查封、调查或送达等事务上的司法合作,并在黄河沿岸的9个省区建立法院、检察院常态化生态保护司法协调机制,以促进黄河流域生态保护和高质量发展战略的落地生根。黄河流域生态保护司法协调机制已初步形成,但是机制本身及其运行环节还存在不足。

(一)司法协调机制缺乏顶层设计

黄河流域横跨9个省区,上中下游水文特点存在显著差异,国家对流域内各区域的政策扶持力度也不尽相同,导致各区域的立法侧重点存在很大差别。与此同时,流域内各区域也有自己的立法权限,受传统地方主义的影响,黄河流域的环境问题逐渐区域化。因此,制度约束是黄河流域生态保护司法协调机制建立和运行的关键所在。立法掌握着黄河流域生态保护司法协调机制的正确方向,使得司法协调机制的建立和运行有法可依,同时这也符合我国依法治国的大政方针。与此同时,司法协调机制是对黄河流域生态环境突出问题的系统总结,是实施黄河流域生态保护战略的重大举措,也是在寻求解决黄河流域生态环境问题思路的同时,对我国依法治国的内在要求作出回应。

目前,我国黄河流域生态保护司法协调机制还

【收稿日期】2021-05-14

【基金项目】本文系国家社科基金项目"黄河流域绿色发展的法治协调机制研究"(20BKS075)的阶段性成果。

【作者简介】吕志祥,男,兰州理工大学法学院教授,法学博士,甘肃生态建设与环境保护研究中心主任。研究方向:环境法。

崔雅丽,女,兰州理工大学法学院硕士研究生。研究方向:环境法。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在形成当中，尚未有一体化、体系化、全流域的司法协调机制。而且，我国尚未从顶层设计的高度来建立司法协调机制，没有形成制度规范，司法协调机制的建立和运行具有很大的随意性。从各地建立的司法协调机制来看，主要有两种模式：一是各地司法机关从各地的工作需要出发，相互协商，联合发文建立司法协调机制；二是领导地方党政推动地方司法机关建立协调机制。[2] 无论哪种协调机制都有不足之处：第一，实质层面缺乏制度约束。有关黄河流域生态保护可以适用的法律规定不少，但在实际操作方面，如何具体开展跨省区流域治理工作，流域内各区域的法院、检察院之间如何建立司法协调机制以及具体的职责分工等没有法律依据。第二，流域内各司法机关注重上级决议而忽视与其他司法机关的合作。由于缺乏相应的法律法规，黄河流域生态保护司法协调机制在运行过程中的合作权限并不明确，当发生跨省区治理问题时，各地司法机关以上级命令为主，省级法院、检察院之间的合作往往被忽视，从而导致一系列问题的出现。

（二）司法协调机制“碎片化”

黄河流域生态保护司法协调机制的“碎片化”，具体表现为流域内各地司法机关在地理和功能上相互重叠，在处理公共事务方面缺乏合作，从而导致跨域治理的失败。[3] 流域内各地司法机关在各自的区域内，均可以对涉黄河流域问题制定适宜的解决方案，不仅可以保护流域生态环境，而且对相关理论的发展进步也有很大的贡献。因此，当只涉及流域内各自的区域时，流域治理均能按照统一的标准进行管理。然而，涉及流域上下游、左右岸时，流域内各司法机关则可能会更多考虑自身利益，而忽视与其他司法机关的协作，造成跨域合作的僵局，显示出“条块合并，主要是块”的“碎片化”特征。即使在同一行政区域内的不同地区，由于各地区司法机关之间尚未建立信息共享和沟通机制，黄河流域生态环境治理也存在“碎片化”，“碎片化”治理不符合生态环境的总体性和系统性特征，进而影响治理的有效性。

基于此，黄河流域各司法机关大多会采取联席会议的形式进行跨域合作，但是，可能会因为流域内各司法机关对某个问题的看法不同，进而出现分歧，导致联席会议被延迟，甚至被取消。因此，举行联席会议并不能从根本上解决问题，只有具备系统性和整体性的司法协调机制才会促使黄河流域司法机关组成一支“联合部队”。同时，检察系统要形成具有整体性的司法协调机制，与法院系统形成合力，才能促进司法协调机制的良好运行。

黄河流域生态保护司法协调机制存在“碎片化”，主要表现在：第一，对治理目标的认知存在差异。在黄河流域生态环境治理过程中，难免会遇到纷繁复杂的难题，流域内各司法机关首先考虑的便是确定治理目标，即在破解治理难题后力求得到的效果。但是，由于流域内各司法机关所处的经济社会环境不同，在跨域协作过程中，在破解治理难题达成治理目标的认知方面存有差异，从而影响跨域治理的成效。第二，“各自为政”的困境。黄河流域各地司法机关本身就面临着因行政区划带来的体制机制问题，再加上各地司法机关之间信息不对称、缺乏沟通，必然会形成“各自为政”的局面，不可避免地陷入相互推诿的困境。第三，配套保障机制匮乏。从目前的实践层面来看，流域内各司法机关之间尚未形成流域生态协同管理机制、流域生态补偿协同保障机制等配套机制。

（三）信息共享平台有待完善

法律法规为司法协调机制提供制度支撑，而信息共享平台则是司法协调机制的物质基础，大数据和信息共享平台的建设水平直接影响着司法协调机制运行的效果。目前，互联网技术飞速发展，为公共事务的管理提出新要求的同时，也为黄河流域水资源管理提供了契机。黄河流域水资源的管理，可以充分利用现代大数据技术，建设流域内各司法机关间的“立案—审判—执行”信息化共享平台，促进司法机关之间的协调联动，提高跨域合作的质效。

黄河流域各地司法机关之间尚未形成良好的信息共享机制，导致信息沟通出现障碍，流域内的司法协调机制在运行过程中存在很多问题。从流域内各司法机关的工作实际来看，大部分工作集中于信息

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

交流、协作、限制与监督，并没有解决三个关键问题。一是各司法机关就案件信息共享平台的基础建设投入不足，对案件信息数据使用效率不高。虽然黄河流域内各司法机关掌握着大量的案件信息数据资源，但是对这些案件信息数据资源的使用效率并不是很高。二是流域内各司法机关各自独立开发数据平台，相关技术标准和技术规范并不统一，导致各平台之间无法进行有效对接。三是流域内各地司法机关之间存在信息沟通难的问题，甚至出现信息封锁、信息资源垄断以及人为设置案件信息互联互通的壁垒等现象。因此，要充分发挥大数据在黄河流域生态保护司法协调机制中的作用，加强流域内各地法院、检察院之间的相互联系，使流域内司法机关之间可以共享信息资源，并最大限度地提高审判的质量和效力。

二、完善黄河流域生态保护司法协调机制的理论依据

（一）整体性治理理论

整体性治理理论，就是摒弃单方面作战的传统，以高效率低成本解决问题为出发点，在现有组织架构基础上，强调增强跨地区、跨部门的合作，并整合资源、信息、制度和规则，从而实现各地政府之间、中央与地方之间的协作配合，提高公共服务效率。[4]

整体性治理理论与黄河流域生态保护司法协调机制的建设理念十分契合。[5] 整体性治理理论强调合作和一体化，以解决问题为目标，以协调、整合理念为依托，以现代科学技术手段为基础，通过整合各个部门的资源，增强了协调机制在整体治理中的凝聚力，从而进一步强化了共同目标。整体性治理理论是一种整合性思维，它强调在整个黄河流域，各个流域的法院、检察院在生态保护司法协调机制的建设过程中必须协调一致，打破各司法机关之间条块分割的僵局，充分调动各司法机关的积极性。加强流域内法院和检察院之间案件归档，审判和执行的协调和对接，保障黄河流域生态保护司法协调机制的建设。

（二）协同治理理论

协同治理理论诞生于20世纪八九十年代。伴随着经济发展和社会进步，财政困难、通货膨胀等一系列社会问题也随之出现。各国政府和社会民众意识到，依靠单一公共部门的行政管理模式已经不足以应对当时的社会问题，急需寻求一种新型行政管理模式。为了时代发展的需要，协同治理理论指导下的新型管理模式由此而产生。[6]

协同治理具有四个主要特征：第一，参与者的协同作用。协作治理强调多个主体之间的紧密协调，不再要求各部门以强制力作为唯一的制约手段，而是以自愿平等的态度进行协商，形成合力。第二，参与主体多元化。协同治理理论认为，一元主体的治理模式已经完全不能适应当前社会的变化，政府、非政府组织、企业和个人在治理过程中都有着十分重要的作用，在协同治理过程中都贡献着自己的力量。[7] 第三，共同制定规则。规则是各主体落实制度与政策的依据，为保障各主体实现利益最大化，应当提前制定相应的规则。协作治理的本质是多个主体的共同治理，在治理过程中，各主体不能违背规则，并且要积极参与规则的制定，以保障规则的科学性和可行性。第四，治理行动的趋同性。协同治理理论的核心是各个主体为了共同的目标而共同努力，在这个过程中，他们的行动同样会呈现趋同性，会为了各自利益的最大化，相互配合，相互沟通，落实好政策和制度，促进治理目标的实现。

（三）跨域治理理论

跨域治理理论，是指当出现涉及多个区域的问题时，各个区域共同构建合作机制，并辅之以沟通、协商机制，以解决不同区域间涉黄河流域公共事务的相关问题，使政府、非政府组织、企业和个人等多元主体形成通力协作的局面，以提升跨域治理的质效。[8]

跨域治理具有明显的特点。第一，跨域治理的主体具有多元性。政府、非政府组织、企业和个人都可以作为跨域治理的主体。第二，跨域治理过程具有协调性。与传统的单一治理模式相反，跨域治理模式主张的则是多个主体在互相尊重的前提下，共同面对跨域治理过程中出现的问题。共同研究解决的方案。[9] 在这个过程中，各个主体的共同目标都

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

是共同解决跨域问题。因此，其行为都会朝着共同的目标迈进，因而具有了协调性和互动性。第三，跨域治理具有长远性。在治理的过程中，不仅要追求治理的效率，更要注重治理的价值。

跨域治理理论在黄河流域生态保护司法协调机制的建设中十分关键。黄河流域横跨9个省区，其自身特点也充分说明仅靠单一的司法机关很难处理跨域问题，因而非常有必要将跨域治理理论运用到司法协调机制的建设中，统筹黄河流域各法院、检察院的力量，因地制宜发挥司法功能，形成黄河流域生态保护司法协调的合力。

三、完善黄河流域生态保护司法协调机制的路径

（一）国家层面做好顶层设计

强化顶层设计和长效机制是实现黄河流域长治久安的根本所在，最根本的是加强法制工作建设。因此，首先要做的就是在国家层面研究并制定有关黄河流域生态保护的法律法规，并将国家相关法律制度与黄河流域的现实状况相结合，为黄河流域的生态治理奠定坚实的基础，做到“有法可依”。[10] 中央层面成立相关领导小组统筹协调黄河流域生态保护司法协调重点工作，以此来强化黄河流域生态治理的整体性和协同性。

1. 建立国家层面的协调机制。由于黄河流域横跨9个省区，各地的水文特点存在较大差异，因此针对该流域的治理措施具有其特殊性。第一，在国家层面，赋予生态环境主管部门较大的权力，主要包括重大事项的审批权，以及流域内各司法机关间的协调处理权。第二，在流域层面，设立专门的司法协调机构对黄河流域内的司法协调事务进行管控。一般情况下，由于黄河流域涉及的范围较广，因此设立专门司法协调机构，并从整体出发，完整地赋予其事务管理权，对流域内的相关事务进行管控，包括对黄河流域生态保护司法协调机制建设和运行过程中出现的重大事项的决定权、对国务院下达的各项制度政策给予细化和落实以及对流域内各司法机关的行为予以监督等。

2. 设立黄河巡回法庭。为了使黄河流域的纠纷得以很好地解决，并同时兼顾整个流域的利益。为充分发挥环境资源审判职能提供司法保障，黄河巡回法庭的设立无疑是一大重要举措。设立黄河巡回法庭有以下作用：首先，其在司法实践中为当事人提供了诉讼方便，为营造公平、透明、绿色的法治环境奠定基础。近年来，巡回法院处理的案件数量逐渐增加，巡回法院还建立了规范化的巡回审判工作机制，为诉讼人提供了便利，同时也提高了法官处理案件的效率。其次，其有助于打破地方保护主义，缓和中央和地方的关系。黄河巡回法庭的设立，有助于打破司法机制的地方化特点，建立中央与地方关系的桥梁，具有很大的优越性。由此，黄河巡回法庭的设立，能够有效地协调局部利益与整体利益，有利于黄河流域生态保护司法协调机制的优化。

（二）实现司法协调机制的体系化

1. 建立案件线索移送机制。针对当前黄河流域生态保护工作中，各司法机关之间信息沟通不畅、相互协作弱化、流域内生态环境保护效果不佳的问题，流域内各地法院通过将实践中发现的涉黄河流域的案件线索，转移到其他有管辖权的法院进行研究处理，以此来加强流域内各司法机关之间的沟通与协调，加快构建生态保护司法协调机制，致力于为黄河流域生态保护司法协调形成联合力量。对于跨地区的案件线索，优先考虑使用地区管辖权，当地检察院首先进行审查。对于跨区域重大公共利益诉讼案件的线索，流域内各检察院均具有管辖权。如果当地的检察院接受了移送案件线索，就应当立即研究处理该线索，并及时将案件结果反馈给移送线索的检察院。

2. 完善黄河流域集中处理生态环境案件机制。从横向来看，要多注意总结司法实践中出现过的涉黄河流域集中处理生态环境案件的相关经验，并在此基础上进行创新，进而建立并完善适应黄河流域现实状况的生态环境案件集中管辖机制。从纵向来看，要加强中央与地方司法机关之间以及流域内各司法机关之间的沟通与协调，建立黄河流域生态保护案件集中处理机制，为黄河流域生态保护司法协调机制的建立和运行保驾护航。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

3. 完善案件信息共享系统。加强信息交流共享机制建设，尝试建立黄河流域生态协同监管平台，及时发布流域内生态治理相关信息，建立并形成重大环境问题预警机制，定期开展环境联合执法行动，实现国家协调、区域统筹、地方负责的管理机制。加大信息科技应用，发挥互联网平台在流域协同治理中的作用。建立“数字黄河”大数据综合信息平台，发挥大数据应用在决策应用、趋势预测以及预警监管等领域的作用，通过“人工智能 + 机器学习”等技术，对黄河流域综合信息进行分析和研究，完善数据治理机制。

（三）建立多元化协调共商机制

1. 建立常态化司法协调机制。面对黄河流域出现的疑难复杂案件时，各地司法机关应当摒弃单方面“作战”的模式，而应当根据案件需要建立联合案件处理小组，并由挂牌派遣人员对案件进行监督。在跨域取证方面，要建立异地帮扶机制，各地在异地取证时，当地司法机关要给予相应的帮助并提供便利。

2. 建立讨论、交流与协作机制。黄河流域各地司法机关通过人员互派、联合处理案件、业务讨论、法院审判和观察等方式统一司法标准和证据鉴定标准，提高各地司法机关研究处理跨域案件的能力和水平。

3. 建立多层次，多部门的联动机制，形成生态保护共管的局面。通过召开协调会议，公益诉讼论坛等，促进黄河流域司法机构之间的交流，共同努力解决流域内公益诉讼中的重大问题。相邻流域的司法机关应根据当地情况调整措施，建立双边和多边协调机制，以提高黄河流域生态保护案件处理的质量和效率。

4. 完善考核机制和奖惩机制。目前，流域内各地的考核机制主要以 GDP 为主，各地为了自身利益，容易忽视流域的整体利益。在黄河流域生态保护司法协调机制的建设过程中，要建立规范、健全的管理制度。比如，建立流域内各司法机关之间的考核互评制度。同时，为了提高流域内各地司法机关工作的积极性，还要建立相应的奖励机制并加大奖惩力度。

四、结语

黄河是华夏文明的发源地，保护黄河流域的生态环境具有重大现实意义。黄河流域各司法机关应当秉持跨流域治理的理念，通过强化顶层设计、建立案件线索移送机制、完善黄河流域生态环境案件集中管辖机制、案件信息共享制度以及研讨交流协作机制等，为黄河流域生态保护司法协调机制奠定基础。在此基础上，学习借鉴国外关于跨流域治理的先进经验，对我国黄河流域生态保护司法协调机制进行创新，全面提升司法审判质效。

参考文献：

[1] 强雅倩. 长江流域水污染防治地方协调机制研究 [D]. 湘潭：湘潭大学，2020.

[2] 最高人民法院研究室. 最高人民法院司法研究重大课题报告 [M]. 北京：人民法院出版社，2019：16 – 22.

[3] 闫柄伏. 跨域水污染治理中的府际合作研究——以黄河流域为例 [D]. 呼和浩特：内蒙古大学，2017.

[4] 陈坤. 长三角跨界水污染防治法律协调机制研究 [M]. 上海：复旦大学出版社，2014：32 – 40.

[5] 张立荣，陈勇. 整体性治理视角下区域地方政府合作困境分析与出路探索 [J]. 宁夏社会科学，2021，(01)：137 – 145.

[6] 田培杰. 协同治理：理论研究框架与分析模型 [D]. 上海：上海交通大学，2013.

[7] 李巍. 黄河流域河长制协同治理研究 [D]. 郑州：郑州大学，2020.

[8] 周倩倩. 雾霾跨域治理的行为博弈与多元协同机制研究 [D]. 南京：南京信息工程大学，2016.

[9] 史越. 跨域治理视角下的中国式流域治理模式分析 [D]. 济南：山东大学，2014.

[10] 余俊. 长江保护立法的体系化功能之思考 [J]. 江苏大学学报（社会科学报），2019，(03)：46 – 52.

责任编辑：马先惠

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net