



河北环境工程学院学报

Journal of Hebei University of Environmental Engineering

ISSN 1008-813X, CN 13-1433/X

《河北环境工程学院学报》网络首发论文

题目： 黄河流域甘肃段生态治理的法治保障分析
作者： 吕志祥，乔金花
收稿日期： 2020-10-09
网络首发日期： 2020-12-14
引用格式： 吕志祥，乔金花. 黄河流域甘肃段生态治理的法治保障分析[J/OL]. 河北环境工程学院学报.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1433.X.20201211.1539.007.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。



黄河流域甘肃段生态治理的法治保障分析

吕志祥,乔金花

(兰州理工大学法学院,甘肃 兰州 730050)

摘要:2019年,黄河流域生态保护和高质量发展成为国家战略,中央及黄河沿岸九省区都高度重视黄河流域的生态保护和生态治理,甘肃省也迈开了流域治理的坚实步伐。通过梳理黄河流域生态治理之理念及进展,分析了黄河流域甘肃段生态治理中的上游源头治理、流域体系化发展、左右岸统筹治理、流域复合型污染以及生态政策社会化等问题,提出了法治应对思路,以利于黄河流域甘肃段的生态治理和保护。

关键词:黄河流域甘肃段;生态治理;法治保障

DOI: 10.13358/j.issn.2096-9309.2020.1009.03

中图分类号: D922.16 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-9309(2021)00-0000-05

1 黄河流域甘肃段生态治理概述

1.1 生态治理之理念

春秋时期著名的政治家管仲在《管子·立政》中曾言道,“草木植成,国之富也。”可见,良好的生态环境是促进社会高速发展、国家繁荣富强的基础。在当今社会,绿色是健康色、安全色,是一个国家富强、自信、蒸蒸日上的象征和底气,走环境保护、生态治理的强国之路已经成党中央领导人民实现中华民族伟大复兴的共识。具体来论,生态治理是指通过运用生态学理念对环境和资源进行修复、调控和管理,以求实现一种以效率、和谐、可持续为目标的环境优化、经济增长和社会发展的发展模式。环境保护和生态治理理念有着庞大的理论支持,比如,马克思的生态思想、可持续发展理论、绿色发展系统理论等。20世纪末,我国开始高度重视“生态保护和建设”。2012年,党在十八大报告中突出了“生态文明建设”的重要地位,报告要求把“生态文明建设”融入经济社会发展的各个方面;2015年,《中共中央关于制定国

民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出了五大发展理念,在创新、协调、开放、共享这四大发展理念的基础上增加了和生态治理密切相关的绿色发展理念;2017年,党的十九大报告明确提出了一种发展导向,即要求加快实现生态治理,建立有利于环境保护的绿色生产和消费的法律制度和政策,同时要建立健全环境治理和绿色低碳循环发展的国家经济体系。^[1]显然,走生态治理和绿色发展之路已成为我国共识。

1.2 黄河流域生态治理理念的提出及发展

黄河是中国第二大河,发源于西北部的青藏高原巴颜喀拉山北麓盆地,流经九个省(自治区),自西向东分别是青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、陕西省、山西省、河南省、山东省,最后汇入渤海,全长约5400 km,流域面积有75万km²。^[2]黄河是中华文化的发源地,是中华民族的母亲河。但是,近代以来随着追求经济利益高速发展的脚步加快,掠夺式的开发,再加上黄河流域本身脆弱的生态特质,黄河流域生

收稿日期:2020-10-09

基金项目: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);甘肃省教育厅高校新型智库2020年研究项目推进黄河流域甘肃段绿色发展研究。

作者简介:吕志祥(1967-),男,甘肃通渭人,毕业于兰州大学民族法制专业,博士,教授,主要从事环境法研究工作。

态环境遭到严重破坏,黄河土著鱼类数量锐减,两岸植被和自然景观受到不同程度的毁坏,流域内地质灾害、急性生态危机事件频发。鉴于此,黄河流域生态治理的理念在近几年内不断被提出。

2006年,《西部大开发“十一五”规划》提出了黄河流域生态治理的理念,并明确了在甘肃省甘南黄河重要水源补给区的制度性任务安排,明确提出了修复绿地的量化指标等措施。此规划还提出了“开发与节约并重、开发与保护相结合”的一种经济、环境、社会三效合一的发展模式和生态理念。2012年,《西部大开发“十二五”规划》强调开展刘家峡等库区生态综合治理,加强甘南黄河重要水源补给区生态建设,树立绿色、循环发展理念,坚决遏制流域生态恶化趋势。2013年,在“一带一路”的倡导下,我国西北地区生态环境的治理事项也再次被提上日程。2017年,《西部大开发“十三五”规划》提出了“生态安全”一词,并将其上升到国家安全的高度,力求建立黄河中上游重点生态保护区,为国家生态安全保驾护航。2018年,“生态文明”写进宪法,党中央从宪法的高度重视生态安全,着力实现生态文明。2019年,在我国区域协调国家级战略中纳入了“黄河流域生态保护和高质量发展”这一重大战略。2019年9月18日,党中央开展了“黄河流域生态保护和高质量发展”座谈会,习近平总书记在此次座谈会上结合黄河流域的生态保护与高质量发展的具体实际发表了重要讲话,此次会议从不同层面呈现了黄河流域生态文明建设和高质量发展的重大意义。^[3]

1.3 黄河流域甘肃段生态治理之进展

黄河流域甘肃段是黄河流域最重要的水源涵养区和补给区。从流经地区来看,黄河流域甘肃段主要涉及甘肃省的2个自治州和6个市,分别是甘南藏族自治州、临夏回族自治州和兰州市、白银市、定西市、天水市、平凉市、庆阳市。黄河60%以上的水量来自甘肃兰州以上的河段,黄河在甘肃境内有7个较大的支流,分别是湟水、庄浪河、大夏河、洮河、祖厉河、渭河、泾河。^[4]黄河在甘肃“两进两出”流经900多千米,相关的生态环境涉及1800多万人口的生产生活。地处西北内陆地区的甘肃本身自然条件恶劣、经济条件落后,在历史上随着西部人口不断剧增的生存需求,外加近几年西部大开发不可避免的水、土、矿产、能源以及自然观光景观的开发,流域内生态状况日趋恶化,自然环境破坏严重,突发性环境事件时有发生

生、滑坡、泥石流、洪涝等自然灾害不断。显然,黄河流域甘肃段的生态治理迫在眉睫,甘肃省对黄河流域甘肃段的治理也已经起步。

在环境调查方面,2019年9月,甘肃省水利研究院组成技术骨干团队对黄河流域甘肃段进行了一次系统调研;2020年2月,甘肃省通过卫星遥感、无人机等技术开始摸底调查黄河流域甘肃段的生态环境现状,已取得初步成果。在法律法规和执行方面,甘肃省已经制定出台了《甘肃省黄河流域生态环境及污染现状调查实施方案》和4个配套方案,并利用现代科学技术启动了黄河流域甘肃段污染防治调查评估等工作。通过调查摸底,达到黄河流域甘肃段生态环境“一张图”的目的,为黄河流域甘肃段的生态保护提供详细、全面、基础的资料,全力支持下一阶段黄河流域甘肃段的精准治理。在环境司法层面,2020年1月,甘肃省高级人民法院出台了《关于为黄河流域(甘肃段)生态保护提供高质量司法服务和保障的意见》(以下简称《意见》)。《意见》作为全国第一个由高级人民法院发布的有关黄河流域生态保护的司法文件,分四大部分,共16条,其内容包括推进流域可持续发展、提高流域生物多样性、推进干支流水资源节约利用和生态治理、构建跨区域法院审判协作机制、建立健全流域生态环境多元共治模式等。^[5]2020年8月,首届黄河流域甘肃段生态环境司法保护协作论坛在甘南藏族自治州中级人民法院召开,该论坛深入学习贯彻习近平生态文明思想,旨在通过研究探索黄河流域甘肃段环境资源跨区域一体化保护措施,力求形成内部联动、外部协作、跨区域合作的生态环境司法保护协作机制。

2 黄河流域甘肃段生态治理中的问题

虽然甘肃省通过采取发布指导性调查实施文件、司法服务和保障意见,利用无人机和遥感技术进行污染普查、调动社会企业支持流域生态治理等措施,在黄河流域甘肃段生态治理中取得了阶段性进展,但依然存在以下问题:

2.1 生态政策落实不到位,源头治理效果不理想

从地理位置上看,甘肃段位于黄河流域的上游源头地区,黄河在甘肃省两进两出,最先从甘南藏族自治州流入甘肃省境内。位于青藏高原东端的甘南藏族自治州是甘肃、青海和四川三省的交界,其中闻名遐迩的“九曲黄河第一湾”位于甘南藏族自治州玛曲县与四川省若尔盖县交界处。由于特殊的地理位置,黄河流域甘肃段扮演着黄河

上游源头地区涵养水源、蓄水保量的角色。近年来,甘肃省在甘南州等源头地区实行退牧还草、限制放牧、鼓励牧民迁徙、进行生态补偿等生态治理措施,但政策落实不到位,治理效果不理想。进入21世纪以来,甘南州玛曲地区2 000多个小湖已经干涸,地下水位下降了7 m左右,周边的湿地退化,渐变为旱草滩,沼泽地萎缩,地面植被大面积干枯,水域面积缩小了10%左右。

2.2 流域治理各自为政,缺乏体系化考量

黄河干流流经甘肃省甘南、临夏两个自治州和兰州、白银两市。甘南植被多以草类、矮灌木为主,根系不发达,固土保地能力差,流域生态治理主要集中在退牧还草、修复草场、提高水源涵养能力等方面;临夏荒漠沙地面积广,以农耕经济为主,兼顾家庭养殖业,流域治理方式有退耕还林还草、禁止采挖高原药材植物、减少人为破坏和保护野生动物栖息地等;兰州人口密集,企业众多,大气污染严重,流域生态治理主要集中在污染治理和限制过度开发生态资源两个方面;白银硅、锰、铜等金属资源丰富,有数量不小的砖瓦窑、粉磨站、砂石料等高污染企业,流域治理主要以工业污染防治、船舶污染防治为主。虽然流域内各市(州)分别采取了治理措施,侧重治理的关注点各异,也实现了部分相应的治理成效,但是过于拘泥于各自“地盘”而缺乏流域“一盘棋”的意识,在生态保护和治理方面缺乏体系化意识和法律措施。

2.3 左右岸缺乏良性互动,未形成全面统筹治理机制

黄河横跨我国三大阶梯,流经千沟万壑的黄土高原,泥沙量巨大,河道百折千回,自西向东的地势落差,造成水流对冲击岸的自然冲刷和侵蚀,使得冲击岸的生态保护、防流固岸的工作任务重、压力大,所需耗费的人力、物力、财力开销巨大。而沉积岸则生态危机较小,治理和保护工作任务较轻,经济费用不高。从经济发展角度来看,沉积岸一边的工商业较为发达、经济发展水平较高,经济实力较为雄厚,信息发达,而冲击岸一边则与之相反。由于这种特殊的自然情况和各自的利益衡量,冲击岸和沉积岸往往很难达成共同治理的合作共识,分区管辖的地区更是缺乏有效的良性互助,即便是表面上已经达成了部分共同治理、协作互助的合作协议,在实际操作和政策落实中仍以“我”为主、各自为营,整体的综合治理效果依旧很不理想。黄河流域甘肃段也存在左右两岸缺乏良性互助的问题,例如位于玛曲县与若尔盖县交

界处的黄河第一湾,其两岸自然生态问题也较为突出。从目前生态治理的结果来看,黄河流域甘肃段左右两岸还未形成全面统筹治理的合作机制,未实现流域综合治理、有效保护的生态治理目标。

2.4 生态环境安全风险高,水、土、气等复合型污染严重

黄河流域甘肃段自然生态环境修复工作难度大,与其本身生态环境安全风险密切相关。一方面,从地理位置和气候条件来看,甘肃位于青藏高原、黄土高原、内蒙古高原三大高原交会处,自然条件差,土壤贫瘠,温带大陆性干旱气候和部分高山高原气候使得大部分地区气候干旱、常年少雨,区域荒漠广布,植被稀少,土质疏松,常年多泥石流、滑坡等自然地质灾害,水土流失严重,本身的生态环境安全风险高。另一方面,甘肃省为全国特困省之一,经济不发达,由于省内许多地区矿产资源丰富,在经济利益的驱动下,资源开发型工厂和企业遍布,但这些工厂、企业普遍技术水平不高,污染防治、废物处理等技术落后,废料废渣堆积、不达标的废气排放、工业污水排放等行为屡禁不止,致使流域水污染、大气污染、土壤污染严重,各种污染相互碰撞叠加,造成复合型污染现象严重,更加难以治理。

2.5 未形成“联合”治理机制,社会参与度低

生态治理要取得好的效果,需要经济、社会等政策机制的“联动”,形成“联合”治理机制。但由于甘肃省属于后发展地区,发展的任务比较重,生态政策与其他政策本身容易形成利益冲突。在经济与环境的关系方面,甘肃省很难做到保护优先,常见的仍然是以开发为先;在政策实施方面,甘肃省紧跟国家号召,践行黄河流域生态保护和治理的理念,但依然在政策的内化与践行、结合自身现状等方面存在不足,例如政策内化不理想、践行效果不明显、地区间缺乏政策结合和互助、未形成绿色发展磋商机制和全局策略、缺乏有效的部门联动等;在环境司法方面,甘肃省全省的环境资源案件统一由甘肃矿区法院(兰州环境资源法庭)受理和审理,虽然相比之前进步明显,但仍然存在一些问题,譬如,在生态环境资源案件的审理与执行中,在环境民事、刑事、行政等案件中,司法践行归口审判机制改革不彻底,集中审理效果和执行效果不佳;在公众参与方面,环境公益诉讼主体资格认定条件较高,企业缺乏高度自觉的社会责任感,民众监督意识不强等,导致社会、企业、公民等参

与生态治理的能效欠佳。

3 黄河流域甘肃段生态治理的法治路径

3.1 加快源头立法, 出台黄河流域甘肃段保护条例

作为上游源头地区, 黄河流域甘肃段及甘肃段以上区域为黄河提供了 80% 左右的水量, 一旦污染, 损害后果将会以幂次方增长。近年来, 甘肃省在黄河流域甘肃段的生态治理方面做了大量的工作, 采取了多种方法和措施, 但源头污染问题依旧严重, 治理迫在眉睫。究其原因, 其本质在于无论是在上游源头的污染治理方面, 还是水源地的生态保护方面, 多以软法类的指导文件和措施为主, 缺乏实体法律的强行规制。法律最大的优势在于它的强制力和明确性, 也在于它的系统性和有序性。在流域治理保护方面, 以颁布法律的方式进行规制的成功案例不在少数。例如, 美国 1933 年通过了《田纳西河流域管理局法案》, 设立了流域管理局, 统筹田纳西河流域的规划、开发和保护, 取得了很好的效果; 日本、德国等也有以采取立法的方式治理河流湖泊的成功案例。在国内, 《长江保护法(草案)》作为我国第一部流域法律, 也已在 2019 年 12 月 23 日提请全国人大常委会审议。甘肃省可以借鉴国内外流域立法治理的案例, 通过制定《黄河流域甘肃段保护条例》, 建立黄河流域甘肃段生态治理的专项法律制度, 统筹黄河流域甘肃段的规划、开发和保护, 以法律手段强制性严惩上游源头污染、植被破坏、猎杀野生动物等行为, 以实现修复源头水源涵养功能、保护野生动物栖息地、重建修复植被资源等生态治理目标。

3.2 协调两岸执法, 构建省级治理执法小组

在黄河流域甘肃段左右岸保护与生态治理方面, 势必要形成两岸“一幅图”模式, 打破各自为营式的发展, 加强两岸磋商合作, 协调两岸执法, 构建全省统一的省级生态治理执法小组, 打破左右岸壁垒, 消除行政设限, 推进流域区域联动和司法行政等政令通行, 实现联动式互助发展。在环境执法方面, 协调两岸执法, 互通信息, 共建共享流域的资源现状、污染数据、危机分析报告; 在环境司法裁判执行方面, 左右两岸协助式执法, 以此实现快速执法、落实司法; 在经济支持方面, 可以建立两岸专项资金, 按比例和经济发展条件进行融资, 实现两岸互助式资金周转; 在协作治理方面, 加大沉积岸对冲击岸的协作支持。而且, 通过建立黄河流域甘肃段省级生态治理执法小组, 可

实现左右岸合作调查, 摸底查清两岸入河口排污情况, 协助进行溯源调查, 查清污染源, 规制排污, 惩戒污染, 使污染者承担应有的责任。总而言之, 依法成立省级执法小组, 左右岸同心同步, 才能实现黄河流域甘肃段的有效治理。

3.3 实施巡回审判, 完善司法修复机制

司法是流域生态治理的最后一道防线, 严格司法才能有效执法。在黄河流域甘肃段环境司法方面, 可以借鉴黄河流域山东段的司法治理模式, 统筹各区域, 在建立跨地域集中管辖制度的基础上, 建立环境资源案件巡回审判制度, 依法成立巡回小组, 以定期巡回监督与不定期考察监督相结合的方式, 统一审判流域生态环境案件, 构建联动司法机制, 规制惩戒与责任, 避免出现流域惩戒力度不一的现象, 形成“甘肃模式”下的流域生态治理法律保障轴线。同时, 创新司法模式, 建立生态环境案件下的司法修复制度, 以促使环境责任人承担治理污染、修复环境的实质性修复责任, 最大程度挽回环境的污染和破坏所带来的损失, 实现最快速的修复。兰州环境资源法庭可与当地政府执法小组共同协商, 选择切实可行的区域, 建立专项工作场所, 成立专项修复监督小组, 定期考察环境责任人的植树造林、山野复植、野生动物栖息地修复、鱼类人工补殖情况, 定期评估考核, 合格者减免处罚, 不合格者继续承担修复责任, 对承担责任、履行义务不积极、不作为的责任人实行惩罚性加重修复措施, 条件允许的可以强制执行。

3.4 健全环境税制, 加强流域生态治理的财政支撑

税收是财政的基础, 也是落实环境保护与生态治理的重要基础。我国与生态环境有关的税收有七大类, 包括资源税、城镇土地使用税、耕地占用税等。2018 年 1 月 1 日起, 我国依据《环境保护税法》开始征收环境保护税, 以此取代征收排污费, 征税对象有大气污染、水污染、噪声污染和固体废物污染等四大类, 但是征收噪声污染方面的环境保护税时, 目前不包括建筑施工噪声和交通噪声征税。^[6]从目前与生态环境有关的税法来看, 不论是国家还是各省的环境资源税收范围都过于狭窄, 征收力度不大。黄河流域涉及面积广, 甘肃省和其他各省应采取“九省共治, 分别考核”的策略, 结合资源税和环境保护税等环境资源税收制度, 根据各省情况共同协商, 因地量化、细化税收种类和范围, 黄河中下游地区以入河、入海口污染源税收为主, 甘肃段上游地区以水源地

税收为主。在此基础上,黄河流域甘肃段不同区域再次细化税制、量化税收制度的监督和考核,确立全面覆盖的环境资源税收制度,为甘肃段的生态治理和黄河流域的高质量发展提供稳健的资金支持。

3.5 建立联动机制,培育协同保护新模式

黄河流域“甘肃模式”下的生态治理需要从整合资源、建立联动机制着手,逐渐培育协同保护新模式。在政府协作领域,省政府、流域各市(州)政府与省高级人民法院、基层人民法院建立定期会议制度,协商解决黄河流域甘肃段生态环境类案件落实司法判决和有效执法等关键性事项,定期评估落实情况,及时解决突发性环境事件和黄河流域甘肃段在生态治理中遇到的重点难点问题;在司法领域,继续打造精品案例,流域内法院实行案件上网公开制度,做到以案释法,以达到流域生态法治宣传的目的;在领导班子建设方面,按批次定期进行综合培训,积极开展黄河流域甘肃段的立法、执法、司法一体化培训活动,提升流域相关人员环境执法能力,提升法官公正有效司法的水平和素质;在社会参与领域,强化社会、企

业、公民和司法、执法领域的监督和信息公开,通过信息网络平台、法院网站、微信公众号等公布黄河流域甘肃段执法和司法情况,为社会参与和监督提供便利,进而推动黄河流域甘肃段生态治理的顺利进行。

参考文献

- [1] 生态环境部. 生态环境部 2019 年 12 月例行新闻发布会实录 [EB/OL]. (2019-12-26) [2020-09-20]. http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/201912/t20191226_751637.html.
- [2] 连煜. 黄河资源生态问题及流域协同保护对策[J]. 民主与科学, 2018(6):20-23.
- [3] 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[J]. 求是, 2019(20):1-4.
- [4] 董战峰, 邱秋, 李雅婷. 《黄河保护法》立法思路与框架研究[J]. 生态经济, 2020(7):22-28.
- [5] 张江山. 首届黄河流域甘肃段生态环境司法保护协作论坛在甘南召开 [EB/OL]. (2020-8-28) [2020-09-25]. <http://www.gscn.com.cn/fzgs/system/2020/08/31/012450149.shtml>.
- [6] 张震, 石逸群. 新时代黄河流域生态保护和高质量发展之生态法治保障三论[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2020, 26(5):167-176.

An Analysis on the Legal Guarantee of Ecological Governance in Gansu Section of the Yellow River Basin

Lyu Zhixiang, Qiao Jinhua

(Lanzhou University of Technology Law School, Lanzhou Gansu 730050, China)

Abstract: In 2019, ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin became a national strategy. The central government and the nine provinces along the Yellow River have attached great importance to ecological protection and ecological governance of the Yellow River Basin, and Gansu Province has also embarked on a solid step of watershed governance. By combing the concept and progress of ecological governance of the Yellow River Basin, this paper analyzed the problems of upstream source governance, systematic development of the Yellow River Basin, integrated governance of the left and right banks, complex pollution of the basin and socialization of ecological policies, etc., and put forward the thinking of coping with the rule of law, which is beneficial to the ecological governance and protection of the Yellow River Basin in Gansu.

Key words: Gansu section of the Yellow River Basin, ecological governance, legal guarantee

(编辑:刘艳霞)