

Doi:10.20063/j.cnki.CN37-1452/C.2023.01.005

黄河流域生态环境保护的政府责任及其实现

韩康宁

(北京师范大学法学院,北京 100875)

摘要:政府作为黄河流域生态环境治理中的核心主体,其环境保护责任的实现对黄河流域高质量发展极为重要。黄河流域生态环境问题的复杂性,使得黄河流域政府应当形成完备的环境保护责任制度体系并有效实施;要明确政府的主体责任,协调企业、个人等各方的绿色发展法律责任;要避免用生态环境换取经济发展,逐步构建起绿色发展的新道路,采取完备的绿色法治体系将绿色发展理念贯穿到黄河流域的各个领域。黄河流域政府生态环境责任的法律构造,需要结合黄河流域生态环境现状,从明确黄河流域政府环境保护的主导地位、全过程制度建构和社会宣传等方面,强化黄河流域政府生态环境责任的落实和实现。

关键词:黄河流域;政府责任;绿色法治;黄河流域高质量发展

中图分类号:F323.22 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2023)01-0029-07

黄河流域自古是我国重要的经济发展带和生态屏障,良好的生态环境是黄河流域经济社会发展的宝贵资源,也是黄河流域崛起的助推力。党和政府始终将黄河流域的生态保护和经济发展放在重要位置。2010年国务院将黄河流域水资源利用规划纳入《全国水资源综合规划》。2019年,在郑州召开的黄河流域生态环境保护和高质量发展座谈会上,习近平总书记提出了黄河流域生态保护高质量发展的重大国家战略,明确了黄河流域作为我国重要生态屏障和重要经济地带的地位。至此,黄河流域经济发展和生态保护进入了新阶段。2020年,中共中央、国务院印发了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,作为指导沿黄各省区政府落实监管职责、推动黄河流域生态保护和高质量发展的纲领性文件。2021年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出了建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的目标。2021年10月,国务院常务会议通过了《中华人民共和国黄河保护法(草案)》。2022年10月30日,中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员第三十七次会议通过《中华人民共

和国黄河保护法》(以下简称《黄河保护法》),为黄河流域生态环境保护的整体性、系统性和协同性治理构建了相对精细化的法律制度。2022年,经黄河流域生态保护和高质量发展领导小组同意,生态环境部、国家发展改革委、自然资源部、水利部四部门联合印发《黄河流域生态环境保护规划》,为黄河流域的生态环境保护工作明确指导思想、划定主要任务及治理保障措施。

党的十八届三中全会和十九届五中全会均提出要强化政府在生态文明建设过程中的作用,加快转变政府职能,承担起经济建设和生态保护的职责。政府作为黄河流域生态环境保护的核心主体,其生态环境责任的规定和落实,关系着黄河流域高质量绿色发展的重要内容^[1]。虽然在党和国家的综合治理下,黄河流域的生态环境质量得到较大提升,但从黄河流域生态环境现状来看,区域内仍面临着水土流失、大气和水质污染等方面的问题。所以本文从黄河流域政府生态环境保护责任的角度出发,结合黄河流域生态环境现状,分析黄河流域各级政府在环境保护、全过程制度建构和社会宣传等方面的主导地位,探讨如何落实黄河流域政府生态环境责任。

收稿日期:2022-10-20

基金项目:北京师范大学学科交叉基金项目“应对气候变化的碳排放环境风险司法控制研究”(BNUXKJC2208)

作者简介:韩康宁(1994—),男,河南新乡人,北京师范大学法学院博士研究生。

一、黄河流域各级政府生态环境保护责任的践行分析

(一)黄河流域内各级政府的生态保护理念有待加强

沿黄流域分布的资源型产业需要大量开采化石矿产原料,在开采过程中由于环保意识的缺失与技术难度较高会造成严重的生态环境破坏问题,资源枯竭也成为了阻碍黄河流域发展的重要因素。另外,地方政府在制定保护本地区发展利益的相关制度及规定方面,基本以经济利益为导向,较少考虑到环保需要。一些地方在发展过程中过分强调GDP在政府绩效考核中的地位,形成了唯GDP论的短视行为。过分追求经济发展的速度就导致政府在生态环境保护上主体责任缺失。最后,黄河流域生态修复压力较大,部分地方政府缺乏环境保护和生态修复自觉性。黄河重点生态区是全国水土流失最为严重的区域,土地沙漠化、沙化严重,涉及修复类型多样且难度较大,加之不稳定的生态系统为区域内生态修复造成阻碍;黄河上游局部生态系统服务功能退化,水涵养能力降低,造成少量湿地萎缩与直流断流;黄河中游的黄土高原地区水土流失严重,会对下游生态安全构成威胁;黄河下游净流量较低且泥沙堆积,致使部分河口湿地萎缩、河道泥沙堆积形成“地上悬河”^[2]。众所周知,生态修复与环保相对于工业建设具有投资大、耗时长、见效慢的特点,这在一定程度上削弱了地方官员对于环保的重视程度。再加上不科学的“政绩观”,使得地方政府很难在环保问题上发挥其应有的基础作用^[3]。

(二)黄河流域各级政府调动公众参与环保的机制不健全

首先,黄河流域各级政府的环境保护宣传指引功能的发挥不足,致使社会公众非绿色化的生产生活方式造成严重环境损害。《环境保护法》第6条规定一切单位和个人都有保护环境的义务。公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务;企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任。但由于黄河流域特殊的地理环境与经济结构等因素的影响,相较于更加开放的南方地区,公众生态环保观念较为滞后,对绿色发展理念认识不足;黄河流域经济发展需求影响着社会环境,用环境、资源换

发展的论调不绝于耳;黄河流域内政府多采取工业和农业为导向的资源密集型产业的发展战略,这使得黄河流域的经济结构与产业结构长期处于单一状态,在工业体系内部,黄河流域工业结构不协调,以现代服务业为主的第三产业发展缓慢,经济应对宏观经济形势的调节能力低下,也进而导致环境污染严重,部分地区生态环境承载力逼近或已达上限。其次,黄河流域涉及到公众参与的环境政策大多为倡导性建议,不具有较强的约束性,完全依靠公众自觉。《环境保护法》第9条规定各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作,鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,营造保护环境的良好风气;同时也对教育行政部门、学校和新闻媒体的环境保护教育和监督责任作了规定。但是在农村等偏远地区,环境保护政策相较城市落实并不严格。黄河流域农业人口众多,城镇化的过程中公共设施的建设挤占了大量林地、草地等生态空间。黄河流域作为我国小麦、玉米、棉花等农产品的主要产地,有机肥料的使用不足,为提高粮食产量过量使用化肥、农药,造成湖河及地下水、土壤污染。不环保的生产生活方式导致黄河流域废污水排放量逐年增加,突破黄河自我净化能力和城市现有污水处理效率,致使黄河流域点源、面源和支流水质均有不同程度下降。黄河Ⅲ类水质断面占比区间为70%到80%,甘肃兰州河口镇、河南三门峡、花园口等定点区域水质检测显示:水质的氮化合物、重金属等有害物质严重超标。黄河枯水期污染问题更为严重,渭河、汾河、泾河等黄河支流在枯水期水质氮氧监测值高于20mg/L,已基本丧失使用功能。黄河流域以往落后的发展模式致使生态问题欠账多,不合理且过度的环境资源开发挤占和破坏了黄河重点生态区生态空间,使得植被和草场遭到不同程度的破坏,黄河流域人均森林面积和人均蓄积量不高。先前修建的防护林退化严重,因土壤缺水和沙化问题致使生态防护功能下降;区域水资源短缺,生态用水同农业、工业、生活用水间的矛盾日益加剧,地下水超采和水资源承载能力不足导致水平衡问题突出;黄河重点生态区矿产资源丰富,先前的开采活动遗留下大量矿山;黄河部分河段鱼类资源减少严重,原生、洄游鱼类濒临灭绝。

(三)黄河流域生态环境保护责任的履职体

系不完善

《环境保护法》第6条要求地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责;第28条指出地方各级人民政府应采取有效措施,改善环境质量,达到国家环境质量标准,实现环境保护目标、完成治理任务。《环境保护法》明确了政府对本行政区域的生态环境保护治理责任,尤其是在面对跨区域、跨流域的生态环境损害时政府的责任尤为重要。此外,黄河流域生态环境保护是一个多环境要素、全过程的议题,政府履行生态环境保护职责时,存在“重事后惩处,轻事前预防”的现象。《环境保护法》第5条也要求环境保护要坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。但是一些地方在实际操作中,注重对黄河流域环境污染和生态破坏行为的处罚,而对事前的生态环境风险预防有所忽视。一方面没有正视环境法制中环境损害的事后救济向风险事前预防的功能性转变;一方面缺乏明确的风险规制体制进行整体规划,具体的黄河流域风险管理实施细则供应不足^[4]。我国环境法起步较晚且滞后于生态环保理论的发展,再加上黄河流域自然环境复杂,生态环境保护涉及领域繁多,立法的不完善造成后续执法过程中出现“无法可依”等尴尬现象。政府在立法方面存在权责分配不统一的内部矛盾,无法起到良好的监督管理职能。此外,当前我国环境责任主体划分是单中心模式,仅包括地方党政一把手和环境保护与资源管理部门。根据生态文明建设的要求以及我国行政决策体制现状,现有的政府责任的责任主体不能涵盖作出影响环境或造成环境损害的行政决策的所有责任主体^[5]。

二、明确黄河流域各级政府生态环境保护责任的主导地位

(一) 政府承担保护黄河流域生态环境的主体责任

在具体法律规定层面,《中华人民共和国宪法》第26条规定,“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”,其概括性地表明了政府具有承担生态环境保护的责任。在此基础上,国家其他政策和法律对政府生态环境保护的权责进行了细化。各级政府作为国家政策方针的执行人,对区域内的生态环境保护具有不可推卸的责任。《环境保护法》第8条规定各级人民政

府要加大在保护环境、防止污染等方面的财政投入和使用效益;第27条要求县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况,对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告,并依法接受监督;第37条要求地方各级人民政府在生活废弃物的分类处置、回收利用等方面,要采取必要措施;第51条要求各级人民政府应当建设并维护环境保护公共设施。《黄河保护法》中第一章“总则”中对黄河流域内各级政府的生态环境保护责任作出了总体规定。如第6条规定黄河流域县级以上地方人民政府负责本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展工作。第二章到第八章中对黄河流域各级政府规划与管控、生态保护与修复、水资源节约集约利用、水沙调控与防洪安全、污染防治、促进高质量发展、黄河文化保护传承弘扬等方面的责任进行了规定。如第79条对黄河流域县级以上地方人民政府在土壤生态环境保护、防止新增土壤污染、因地制宜分类推进土壤污染风险管控与修复等方面的责任进行了规定。第九章“保障与监督”中对黄河流域各级政府在加大环保财政投入(第100条)和为单位和个人参与和监督黄河保护工作提供便利(第104条)等方面进行了规定。第十章“法律责任”中第108条规定,黄河流域政府在违反法律规定时,相关主管人员和直接责任人员应承担相应法律责任。在地方性立法中,也对黄河流域内政府的生态环境保护责任予以了规定,如《陕西省渭河流域生态环境保护办法》中规定陕西省人民政府全面负责渭流域生态环境保护工作。

《黄河流域生态环境保护和高质量发展规划》中也明确了政府是生态环境责任主体,要求区域管理和流域治理相结合,实现黄河流域一体化管理。政府的首要任务就是扭转其政绩考核方式,坚持绿色发展理念,把生态建设摆在社会主义建设的突出位置,强化各级领导部门的生态环境保护意识,让环保成为黄河流域高质量发展路上的重要任务。所以,在立法立规时要充分考量生态环境,加大保护力度和处罚力度,做到严格立法。同时,加快转变政府职能,简化绿色产业审批程序,促进更多绿色市场主体进入,培育绿色产业基因,带动相关的绿色产业发展,把绿色经济作为整个经济发展的增长点。在此期间制定绿色经济

的激励和约束制度,借鉴国外先进立法经验,例如建立环境认证制度和绿色税收制度,从而形成制度和法律保障基础。与此同时,要及时向社会公众进行公示,推进政府及其职能部门共享生态环境产业及经济信息。生态环境保护工作中涉及公共利益的重大事项应向公众征求意见,并邀请专家学者和企业展开全方位论证。

(二)政府承担黄河流域生态环境保护的企业监管责任

企业是市场经济活动的主体,黄河流域环境污染的主要因素是各类企业在生产、流通、消费等活动中的逆环保行为。在利益的驱动下部分企业为所欲为,根本原因是企业社会责任的缺失,所以针对重工业企业的绿色发展意识的培养就越发重要。企业需要把环保融入自身企业文化理念中,提高自身对生态保护的主要责任意识。此外,树立高度的环保法制观念也同样重要,基于社会信用法治体系,建立企业环保信用责任机制是应有之义。这不仅需要企业这一个经济主体的参与,更需要多方相关主体的协同运作才能达成。基于以上情况,企业在自身产业结构转型和环保技术创新方面还需加大力度,结合地方优势发展相关产业,与地方高校和优势科研单位结合,形成产—学—研一体的环保责任链,逐步抛弃低效落后产业,在绿色发展的同时进行升级,形成可持续的新型发展模式^[6]。

(三)政府承担黄河流域生态环境保护的公众宣传责任

《环境保护法》第9条要求各级人民政府严格落实环境保护法律法规和相关知识的宣传和普及工作责任,鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,营造保护环境的良好风气;教育行政部门、学校应当将环境保护知识纳入学校教育内容,培养学生环境保护意识。《黄河保护法》第52条要求政府在实行强制性用水定额管理制度时要听取公众的意见;第55条要求黄河流域各级政府要提高公众的节水意识;第104条强调黄河流域保护工作要完善公众参与程序;第18条规定新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,对环境违法行为进行舆论监督。黄河流域生态文明的绿色发展离不开广大社会公众和组织的深度参与,社会公众作为社会经济活动的主体,每个人点点滴滴的活动都会深刻影响黄河流域经济的稳健运行。政府、企业和社会公众要形成利益

共同体,在政府和企业的支持下,公众要主动承担自身的参与责任。黄河流域公众对于环境污染具有高度的敏感性,但是其环保知识水平低,参与意识较为淡薄。在社会公众践行环保生活的同时,需要协助政府保证环保信息制度的公开透明,政府也要保证公众参与行政决策^[7]。公众在践行生态文明理念的同时,最重要的就是培养公众绿色消费的生活方式,这不仅是“天人合一”理念的当代模板和绿色新发展理念充分践行的体现,更是社会主义核心价值观的生动体现。

(四)政府承担黄河流域生态环境保护的主体协调责任

《黄河保护法》第4条强调国家建立黄河流域统筹协调机制;第5、12、15条等条款中也有协调机制的相关内容。在黄河流域生态环境的治理过程中,政府、企业和社会公众应起到共同参与作用。但是在实际操作中,并未形成共同治理的模式和平台,这就导致在治理过程中话语权与参与度的不统一。协商共治作为一种集合政府、企业和公民等多元主体的民主协商治理新模式,能够为主体间搭建一个理性、科学的平台,充分整合社会资源,提高各方治理效率。实际上,政府是无法满足绿色发展与环境保护的所有责任需要的,但是“包办一切”的政府行为弱化了其他主体的责任。这种“角色错位”极大降低了治理效率。企业在传统模式下只是照搬政府的强制性命令。公众在参与过程中大多把责任归咎于政府,认为政府应该承担全部责任,公众主体意识缺失。通过构建协商共治的三方互动模式,使政府、企业和社会公众起到相互制约与促进作用。应通过法治之治强化、平衡主体间的责任与义务,确定每个主题的责任边界与框架,在平台内部实现信息共享,从立法、司法和执法等各阶段提供平台基础。借鉴国外先进经验,各主体间可以通过例如“自愿性环境协议”(Voluntary Environment Agreements, VEAs)进行协商,通过经济手段和行政手段进行激励,调动起三方的积极性^[8]。

三、强化黄河流域各级政府环境保护优先理念的社会宣传

(一)黄河流域各级政府要强化环境保护理念的广泛传播

黄河流域各级政府要了解新时代绿色发展理念的深刻内涵,增强把黄河流域建设为生态文明示

范区域的使命感。黄河流域由于历史原因形成了以重工业为主导的产业体系以及依靠重工业和资源消耗来发展经济的思维定式。但是随着我国新发展理念的不断深入,黄河流域资源密集型的产业和粗放型的生产方式已经不符合时代要求,并且资源枯竭也逐渐成为黄河流域经济发展面临的棘手问题,环境长久以来的损害也有待修复,所以要实现黄河流域的复兴就必须牢记绿色发展理念,构建生态文明,保持经济绿色可持续发展。这就要求决策者丰富知识储备,系统学习“生态红线”“气候变化”“生态环境承载力”等专业知识;在制定政策时要充分论证、与专家学者开展论坛、同高校科进行合作,系统全面评估对当地生态环境的短期和长期影响。政府在流域环境管理的过程中要充分保障公众参与的权利^[9],公众要从自我做起,在生活中充分践行绿色发展理念,保护生态环境;也要发挥人民当家做主的主人翁意识,主动监督政府、企业的环境不作为行为,推动政府政策、企业产能绿色化;加强公民保护生态环境的使命感,引导公众积极践行《公民生态环境行为规范(试行)》。企业也应提升社会责任感和守法意识,主动升级产业、保护环境,走绿色发展之路,遵纪守法,不以环境换效率;以绿色发展助力黄河流域高质量发展,自主创新,提高能源转化率,减少环境污染。黄河流域各级政府也要强化彼此间的交流和合作,通过政府间的行政协议来凝聚共识,互惠互利,共同营造良好的社会氛围^[10]。如兰州与青岛签署的《协同推进黄河流域生态保护和高质量发展战略合作框架协议》,共同寻求和推动形成东西双向互济、陆海内外联动的发展新格局。2022年8月26日,山东省生态环境厅与青海省生态环境厅共同签署了《推进黄河流域生态保护和高质量发展战略合作协议》,为两省生态环保工作全面交流合作搭建了交流和合作平台。

(二)黄河流域各级政府要保障环境保护理念的顺利落实

黄河流域高质量发展不能缺少法治对绿色发展的保障,从立法、执法、司法都必须贯彻生态文明理念并且加以贯彻实施。在立法层面可以明确健康环境权,从保护公民基本人权的角度去倒逼企业和个人在生产生活中维护生态安全,满足人民群众日益增长的对“绿色产品”和“绿色环境”的需求;通过生态保护和防止环境污染来促进黄河流域经济社会发展的同时,兼顾资源高效

利用和可持续发展。在生态执法和生态司法中要规定权力主体,划分职权范围;加强执法、司法队伍建设,设立专职监察部门,防止权钱交易、贪污腐败;对损害生态环境的行为绝不姑息,从严从实查处。例如2016年,《生态文明建设目标评价考核办法》的颁布,首次明确了采取“评价+考核”的办法来追究政府环境责任。将黄河流域高质量发展和乡村振兴战略结合起来,推进城乡协同绿色发展,设定乡村功能分区框定生态宜居范围,用绿色观念指导乡村生产生活,坚持绿色标准评价乡村社会发展,完善绿色法制保障乡村生态文明,使广大人民生活在“天蓝、地绿、水净”的自然生态环境之下和美好生活之中,充分享受具有审美意义的生态幸福^[11]。

四、构建黄河流域各级政府生态环境保护责任的全过程履职体系

(一)着力构建黄河流域各级政府的生态环境保护事前防范责任

设立“绿色产业专项培育基金”,实施有针对性的补助政策。政府应当根据企业的生产性能进行浮动式绿色级别评估,运用财政政策、基金扶持等方式对高级别绿色产能企业进行财税优惠和专项资金扶持,从而调动企业绿色发展积极性,主动将新型环保技术运用到生产中;在企业融资方面积极推行绿色信贷、环境保险等前沿制度,免去企业绿色发展的资金及风险担忧,让企业发挥自主创新能力,提高资源转化率,推动产业升级,占领绿色产能制高点。

黄河流域的绿色产业的根基和相关配套措施应引入容积率制度,从而确保绿色产业发展不会超过生态自然的承载力。通过公示公信原则赋予绿色产业基础配套设施的物权效力,使其可以正常地在市场流转、担保、抵押,获得产业融资。健全和完善绿色产业的财产权制度。黄河流域企业应加强同国内先进地区的绿色企业合作,不断“引进来”,促进资本流通,将资本引入绿色产业,为黄河流域带来新鲜的“绿色血液”。深化环境与健康风险评估制度的落实,构建以风险评估和风险管理为主的规制框架。从实践与理论两个维度对中国环境与健康风险评估制度的运行逻辑和重要功能进行提升,在保障评估流程客观科学的基础上,完善我国环境与健康法律制度体系,尽快组建国家环境健康风险评估专家委员会,完善我

国的环境与健康风险评估框架,加强环境与健康管理能力建设,健全环境与健康风险评估技术体系,推进我国环境与健康风险评估制度向纵深发展,充分履行维护公众健康的制度使命。

加快推行负面清单制度。针对生态功能调节区和农副产品主产区,大力推广负面清单制度,加大其转移支付力度,应当完善负面清单技术规范,从而保障负面清单的可操作性、科学性和协调性;转变传统环保认识,不能将负面清单制度视为唯一的环境制度,要将黄河流域区域经济发展和生态环境保护结合起来,引领企业走绿色发展之路;统筹推进负面清单制度,全方位、立体化、多角度地调动各方积极性;形成体系化的负面清单制度,严格审核把关,通过科技力量,进行筛选,保证负面清单覆盖到黄河流域的所需领域;对负面清单制度要进行浮动制、常态化管理,避免其因滞后而影响绿色产业升级和调整^[12]。

(二)充分发挥黄河流域各级政府的生态环境保护事中监管责任

将绿色经济产业纳入区域经济发展考核评级体系中。应完善考核评价体系,将生态产值、环境破坏、资源消耗等各项与绿色产能相关的指标纳入其中,建立起一套以绿色发展为中心,倒逼经济全面协调发展的评价体系^[13]。形成完备可行的考核方案,从黄河流域宏观考核到地方政府都要将环境绩效考核放在重要位置;构建适当平衡的奖惩机制,专项资金倾斜和财政适当缩减并行,促使这一措施成为黄河流域高质量发展绿色发展的调节手段;也可委托第三方科研机构对区域绿色发展进行评估,或者借鉴先进省份的科学评估方法和指标。区域发展规划的制定以及产业项目的立项须符合黄河流域高质量发展“十四五”规划,在严格依据《环境影响评价法》进行综合性生态环境影响评价的前提下制定经济计划。强化环评与排污许可制度衔接,加强事中事后监管,提高规划环评地位,加强政策环评手段,提高公众参与有效性,进一步提高我国环评制度实施的有效性,助力我国生态环境质量持续改善和经济高质量发展^[14]。

建立资源有偿使用制度和生态补偿制度。在事前审批阶段和事后修复阶段,应以市场为主导,运用供需关系,综合评估后搭建科学合理的资源价格体系,在满足市场需求的前提下调整资源型产品价格,在维护企业正常运行的前提下进行绿色产业税费改革,使用政府财政来调节资源的有偿使用,

确保资源得到高效的利用,从而提高资源型企业的综合效能;黄河流域应当扩大资源税的征收范围,征收范围应囊括矿产、水源、林地以及非资源型但会对生态产生负面影响的领域,特别是对那些大量消耗无法再生或者再生能力较弱的资源的产业应大幅度提高税率。把市场机制引入生态补偿制度,充分发挥市场的监督职能,激发市场活力;发挥环保部门的权威作用,将生态产品的产权固定化,便于统一管理;扩大生态补偿主体范围,由政府、企业、消费者共同承担,适当提高生态补偿标准^[15]。

(三)妥善落实黄河流域各级政府的生态环境保护事后惩罚责任

持续推进生态环境损害的修复和赔偿制度。首先,应当健全生态环境保护责任追究制度,只要企业和个人生产生活中违反法律法规,主客观造成生态环境损害的结果,相关行政部门应责令其承担生态环境损害赔偿赔偿责任,追溯损害源头,并且根据损害结果明确赔偿范围和赔偿的权利人和义务人。其次,要大力开展赔偿磋商,坚持成本效益最优化^[16];完善赔偿诉讼规则,探索多元化责任承担方式;提升生态环境损害鉴定评估能力,大力组建专业性、常态化的评估队伍;加强生态环境损害修复效果的评估,确保生态环境得到及时有效修复。强化对行政机关环境保护不作为行为的追责,不断强化黄河流域的环境司法协同,从司法角度规制黄河流域污染防治,以流域为单位对公检法机构进行有机整合,实现黄河流域生态环境司法机制的统一与协同功能,构建专门化的跨区域司法协同主体,划定主体功能和责任边界;立足实践需求,加强部门间的协商沟通,实现从司法协作走向司法协同的流域司法治理机制构建^[17]。如2020年山东省多市签订的《黄河流域(山东)生态环境保护跨区域检察协作框架协议》,明确了在全省启动检察机关跨区域联动黄河流域生态环境公益保护机制;山东省人民检察院联合山东省河长制办公室印发了《关于建立“河长湖长+检察长”协作配合工作机制的意见》等。创立“生态修复基金”,对企业无法承担的环境损害进行弥补和兜底。但是对不得开发的自然保护区和文化遗址的损害,不能适用此制度,应加大处罚力度,追究相关政府部门、企业、个人的行政和刑事责任。例如,《四川省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》中就对包括地方党政领导干部承担环境责任的具体情形、追究办法等作了详细规定。

参考文献:

- [1] 刘志仁,王嘉奇. 黄河流域政府生态环境保护责任的立法规定与践行研究[J]. 中国软科学,2022(3).
- [2] 韩康宁. 黄河重点生态区生态修复的现状、问题与对策研究[J]. 三门峡职业技术学院学报,2021(1).
- [3] 张君明. 黄河流域水生态保护与修复法律机制研究[J]. 人民论坛·学术前沿,2022(2).
- [4] 范俊荣,韩康宁. 环境与健康风险评估制度的框架建构与规制路径[C]//中国法学会环境资源法学研究会文集. 2020.
- [5] 唐塘. 生态文明视阈下政府环境责任主体的细分与重构[J]. 江西社会科学,2018(7).
- [6] 肖振红,李炎. 绿色技术创新模式、环境规制与产学研协同绿色创新[J/OL]. 管理工程学报;1-14[2022-12-24]. <http://doi.org/10.13587/j.cnki.jieem.2023.04.002>.
- [7] 张辉. 美国环境公众参与理论及其对中国的启示[J]. 现代法学,2015(4).
- [8] 吴真. 论自愿环境协议中行政优益权的规制——以比例原则为视角[J]. 河南社会科学,2020(6).

- [9] 曹昌伟. 政府环境管理公众参与的法规规范构造[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版),2021(1).
- [10] 张敏. 政府间行政协议:黄河流域协同治理的法制创新[J]. 宁夏社会科学,2022(2).
- [11] 韩康宁. 乡村振兴战略背景下生态宜居建构及其法制保障[J]. 安徽农业科学,2020(21).
- [12] 牟雪洁,黄金,饶胜,等. 国家重点生态功能区产业准入负面清单制度的现状、问题与优化建议[J]. 中国环境管理,2022(3).
- [13] 陈洪玲. 环境保护视域下的区域经济发展分析[J]. 环境工程,2021(8).
- [14] 杨轶婷,徐鹤. 我国环境影响评价制度实践与展望——环评法二十周年回顾[J]. 环境工程技术学报,2022(6).
- [15] 倪琪,张思阳,刘霖瑶,等. 公众参与跨区域流域生态补偿的行为研究[J]. 软科学,2022(5).
- [16] 胡肖华,熊炜. 生态环境损害赔偿磋商的现实困境与制度完善[J]. 江西社会科学,2021(11).
- [17] 韩康宁. 从“协作”到“协同”:黄河流域环境司法治理的进路[J]. 河北环境工程学院学报,2022(1).

Government Responsibility and Its Realization of Ecological Environment Protection in the Yellow River Basin

HAN Kangning

(School of Law, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: As the core subject of ecological environment governance in the Yellow River basin, the government's realization of environmental protection responsibility is extremely important for the high-quality development of the Yellow River basin. The complexity of problems of ecological environment in the Yellow River basin makes it necessary for the local government to form a complete environmental protection responsibility system and implement it effectively, to clarify the main responsibility of the government and to coordinate the legal responsibility of enterprises, individuals and other parties for green development, to avoid exchanging ecological environment for economic development, to construct a new path of green development gradually, and to adopt a complete green legal system to put the concept of green development into all areas of the Yellow River basin. The legal structure of the government's responsibility of ecological environment in the Yellow River basin needs to be combined with the current situation of ecological environment, and to strengthen the implementation and realization of the government's ecological environmental responsibility from clarifying the dominant position of the government's environmental protection, constructing the whole process of institutions, and carrying out the social publicity, etc.

Key word: Yellow River basin; government responsibility; green rule of law; high quality development in the Yellow River basin

(责任编辑 隗 右)