
《长江保护法》守护母亲河

申文君¹

(西安财经大学 法学院, 陕西 西安 710049)

从2021年1月1日零时起,长江流域重点水域开始为期10年的全面禁渔期,长江保护战进入了持久战阶段。在长江生态保护机制日渐完善之际,2021年3月1日,《中华人民共和国长江保护法》(以下简称《长江保护法》)正式施行,为长江生态保护提供了强有力的法治保障。该法针对长江流域的生态特点及当前存在的主要问题,采取了诸如建立流域保护协调机制、生态补偿全覆盖等特别措施,标志着长江大保护进入了一个新的重要阶段。

《长江保护法》出台的必要性

《长江保护法》是我国第一部流域保护法律,也是我国第一部以河流名称命名的法律。作为长江保护的基本法,该法的出台不仅为长江流域生态保护、绿色发展奠定了坚实的法律保障,更丰富了我国环境资源法律体系的内容,是一种全新的立法模式,为流域生态保护注入了个性化特质,是我国生态环境领域立法的最新成果。

大河流域作为人类文明诞生的摇篮,以丰富的水资源塑造了各国独特的文明。对于我国而言,大自然的伟力塑造了长江流域这一独特的生态资源空间,但同时也因为行政区域治理等因素造成了目前的流域单元治理模式。此种模式是行政体制条块化分割的结果,难以系统性、协同性解决流域内的生态保护、资源分配、利益协调等重大问题,且造成了各自为政的局面。当然,长江流域单元治理模式也并非是中国独有的,世界上其他大河流域治理过程中也存在类似的问题。从20世纪30年代以来,随着流域综合治理理念的兴起,流域空间逐渐成为立法的基本单元,打破了行政区划和行业划分的限制。在这种理念的指导下,美国、澳大利亚、德国等国家开始加速推进流域综合立法,以流域综合治理代替单元治理,进而最大限度地推进流域范围经济社会发展与生态环境保护的协同。在流域综合立法方面,美国田纳西河流域治理堪称典范。田纳西河地跨美国7个州,也是美国经济欠发达、生态环境比较恶劣的区域。1933年,在时任美国总统罗斯福的强力推动下,美国国会通过了《田纳西河流域管理局法》,并依照该法确立了联邦综合协调治理体制,打破了各州单元治理的困局。经过短短十多年的治理,到20世纪40年代末期,田纳西河流域旧貌换新颜,生态环境大大改善,各州经济实现了快速发展,最终创造了一个生态保护和经济发展同步的全球流域综合治理样板。

相较之下,流域立法在我国依然属于稀缺立法产品。在《长江保护法》出台之前,虽然广东、江苏、四川等地在地方性立法方面尝试进行流域综合治理,但这些地方出台的地方性立法不仅法律层级较低,而且数量也比较少,仅有《太湖流域管理条例》等几部。同时,因为法律位阶较低,也难以推进流域的全局性治理。在国家层面,有关流域管理的规定仅散见于《环境保护法》《自然资源法》等少数法律中,专门的流域立法是阙如的。我国七大水系均无流域综合立法,导致流域治理及生态保护陷入困局。长江是我国第一大水系,是数亿人的重要水源地,也是我国重要的黄金水道和生态宝库。长江流域是中华文明的发源地之一,涉及19个省份,横跨西、中、东三大经济板块,是中国经济的主要命脉。但是,长江生态环境在近二十多年来持续恶化。一方面,长期的无序开发,加速了长江流域的环境污染、资源浪费;另一方面,现有的《水污染防治法》等单项法律,难以为长江全流域生态治理提供应有的解决方案。而且正是因为这些立法使得长江流域综合治理变得更加碎片化,加剧了利用与治理的冲突以及地方立法、治理权之间的冲突。

习近平总书记在两次视察长江经济带时指出,长江生态环境问题已经到了恶化的地步,生物完整性指数已经是最差的“无

作者简介: 申文君,博士,讲师,研究方向为环境法。E-mail:wenjunshen1224@163.com

鱼”等级。为此,他要求沿江各省份应将长江生态修复摆在首要位置,19个省份应当共同推进大保护,不能进行大开发。基于这样的现实,为长江流域综合协同治理量身打造一部专门立法就是极为必要的。就《长江保护法》的立法定位看,该法并不是一个污染防治法或单向度的开发利用法,而是合理统筹生态保护和经济发展的综合立法,目标就是要为长江流域设计出一个系统性、全局性的治理方案。就立法技术而言,《长江保护法》并不是对现有资源、环境等法律的简单复制,而是以长江特定问题、重点问题为基点,为长江生态保护提供一种对症下药的制度创新体系。

长江生态治理最为关键的问题,就是如何变革现有的单元治理体制。因行政区划、行业划分、管理体制等客观原因,我国河流治理体制呈现出区域划界、部门分割等多种问题,经常出现“上游污染、下游买单”的监管困局。由此,《长江保护法》以协同机制为核心,确立了统分结合、整体联动的流域管理体制。与传统的单元治理模式相比,流域治理所涉及的关系更加复杂,实施的最大问题就在于如何界定央地之间、部门之间、流域与区域之间的权责关系,以及如何协调政府、企业、个人、团体之间的利益冲突。流域立法的制度目标应当体现法律的价值追求、长江保护的现实需求及各利益主体的利益诉求。比如全面覆盖生态补偿机制,引入公众参与机制等。从更长远的角度而言,《长江保护法》作为流域立法的示范法,将为我国其他流域立法提供经验支撑。自成体系的流域立法,在当前加强生态保护的政策目标下,可以丰富我国环境资源法律体系,也是生态文明法治化建设的必由之路。

《长江保护法》实施的制度效应

《长江保护法》将资源、生态、环境治理三要素加以结合,充分体现了“山水林田湖草统筹治理”的生态平衡观。在法律实施的过程中,能够从根本上为长江生态保护、资源开发及环境治理提供一个综合性、常态性的制度保障。

夯实长江大保护的制度基础。生态环境部环境规划院董战峰研究员表示,当前长江流域治理过程的系统性、整体性特征未能得以体现,生态系统退化的趋势在不断加剧,污染物类型多且排放量大,环境风险隐患复杂性突出。加上沿线各地产业结构布局不合理,绿色发展理念未能得到贯彻,现有的法律体系无法满足综合治理的实际需求。在这种情况下,该法的实施,是将党中央对长江经济带发展的战略部署、习近平总书记对长江保护的重要指示以法律的形式确定下来,是我国生态环境法律体系建设的重要成果。客观而言,长江经济带是我国经济最为发达的区域之一,也是我国水环境污染最为严重的区域之一。其国土面积只占全国总面积的21%,但污水排放量却占到了全国的40%以上,单位面积内的化学需氧量、二氧化硫、氮氧化物等排放强度均是全国平均水平的两倍。随着长江经济带生态环境保护战略的实施,长江干流新增的污染负荷在减轻,但因支流众多,流经城市的支流水质比较差。由此,推进长江流域的绿色、可持续、高质量发展就是长江生态治理的要求。《长江保护法》坚持生态优先、绿色发展的战略定位,针对长江保护中的突出问题采取针对性的举措,对推进我国经济整体的绿色转型有现实意义。

中国政法大学王灿发教授认为,长江生态保护是一个全局性问题,涉及各个方面的关系和利益错综复杂,仅靠一部法律是无法解决所有问题的。但《长江保护法》作为专门法,可以为长江生态保护提供一个可行的法律路径。特别是其中的禁止性条款,能够有效加强法律执行的力度。如禁止在长江干支流岸线一千米范围内新建、扩建化工园区或化工项目;禁止在长江流域河湖管理范围内倾倒、填埋、处理固体废物;严禁在长江干支流非法采砂;严禁电鱼、毒鱼、炸鱼等破坏渔业资源及生态环境的捕捞行为……重庆市检察院第一分院刘长强检察官认为,这些禁止性条款涉及长期以来长江生态保护的薄弱环节,该法通过加强禁止性条款的规范,为这些薄弱环节提供了一个很好的保护,充分体现了党和国家全面加强流域治理的决心和态度。

长江绵延6000多千米,流域面积达180万平方千米。面对以前分割保护的困境,《长江保护法》确立了“共抓大保护、不搞大开发”的原则,通过统筹上下游、左右岸、干支流等不同区域,以及沿线的不同行业,发挥共同保护的合力。生态环境部政策法规司别涛司长表示,《长江保护法》确立的大保护体系及合力机制,解决了长江保护管理体制中“九龙治水”的顽疾。通过推进保护合力机制建设,坚持全流域合作,构建多层次的协调机制,最终实现了联动保护的合力。显然,仅有联动合力机制是不够的,《长江保护法》还建立了较为完善、更加严格的流域生态环境标准体系,并通过健全环境监测、生态预警、信息共享等制度来实施生态环境标准体系的实施。王灿发教授认为,《长江保护法》实际上是一部综合法,将长江流域资源保护、污染防治、生态修

复、绿色发展等全部囊括在内。绿色发展是属于经济范畴,将长江流域经济发展与生态保护、生态修复等结合起来,体现了保护的体系性和综合性。与环境资源领域的单项立法相比,《长江保护法》的内容、机制、措施、理念、原则等更为全面。

董战峰研究员认为,《长江保护法》推进了我国环境资源保护体制机制的创新,首次在法律层面上确立了长江流域统筹协调下的分部门管理体制。在这个体制中,统筹协调是核心,分部门管理是体系协助,以统筹推进生态修复、水资源管理、污染防控机制来得以落实。此外,该法还具有较强的现实针对性,建立并健全了长江生态环境硬性约束机制。一方面,建立了全流域范围的生态环境保护责任机制和考核评价制度,以约谈及国务院定期向全国人大汇报为基础;另一方面,针对禁渔、非法采砂等突出问题,加重了处罚力度,强化了法律执行的刚性。天津大学法学院孙佑海教授指出,《长江保护法》是一部新时代的环境资源创新法,其确立的联动机制和大保护制度亦是较好的制度创新,今后的主要任务就是加强该法的执行和实施。为此,他建议国务院各部门、长江流域沿线各级政府要尽快落实法律义务,细化法律责任,确定权责关系,特别是对于违法情况要严肃处理,同时国务院及各级政府要及时出台配套的行政法规及政府规章,为该法的实施创造良好的条件与环境。

倒逼流域发展模式的升级。《长江保护法》确定的生态保护优先原则是对《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)生态优先原则的升级。2015年修订后的《环境保护法》,确立了保护优先的基本原则。但《环境保护法》的保护优先原则主要规范的是自然保护区、饮用水源地等特殊区域,而不涉及流域。王灿发教授认为,《长江保护法》的生态保护优先原则更加系统、更加科学,目的性也更加明确。即在任何时候、任何情况下均应将生态保护优先置于首要地位,不存在例外情况。当然,生态保护优先并不是说不需要发展,也不是对发展的限制,而是对不合理、非绿色的发展方式进行限制,推进发展方式的转型升级。就限制的目的看,其并不是消极地禁止,而是积极地推动。

从2018年长江经济带推进绿色发展试点示范以来,各地通过加大科技创新力度,不断提升绿色科技成果转化,探索生态发展的新模式,取得了一定的成效和不少成功的经验。如上海崇明区以生态规划为管控方式,通过严格控制人口数量、建筑物高度和用地规模来推进候鸟保护。试点两年来,崇明岛的候鸟种群实现了较大规模的提升。在董战峰研究员看来,《长江保护法》为长江经济带的绿色发展建立了轨距,为长江经济带高质量发展绘制了蓝图。通过流域发展、国土空间、生态保护等方面的协同规划,以产业结构升级为依托加大技术创新力度,最终能够实现长江流域发展模式的升级。

长江生态环境保护未来展望

2020年刚开年,我们就听到了一个令人极为遗憾的消息:长江白鲟已经被证实灭绝。这种古老的旗舰物种再也不会出现在长江出现了。在白鲟灭绝之前,斑鳖、白暨豚等几十种长江特有的鱼类,在我们尚未对它们有完全认知的时候就已经灭绝了。长江是地球上水生生物资源最为丰富的河流之一,绵延的江水哺育着众多的水生生物,仅特种鱼类就达183种。在20世纪五六十年代,江豚还随处可见,但2018年长江科考结果显示,江豚的种群数量仅为1012头。其中长江干流445头、洞庭湖110头、鄱阳湖457头。在过去相当长的一段时间内,政府、民间组织、科研工作者经过种种努力,依然未能阻止江豚种群数量下滑。中国科学院水生生物研究所副所长徐旭东表示,2021年2月5日,经国务院批准,《国家重点野生动物名录》做了调整并已经向社会大众公布,其中,江豚等65种野生动物由国家二级保护动物升为国家一级保护动物。长江江豚法律地位的提升,与《长江保护法》的要求是一致的。实际上,长江流域野生动物众多,除了江豚之外,还有其他的野生动物也需要升格为一级保护动物,如青头潜鸭、圆口铜鱼、贝氏哲罗鲑、中国小鲵等。

过去几十年内随着经济的快速发展及无序的开发利用,人们涸泽而渔,采取电、毒、炸等非法作业方式,最终酿成了资源越捕越少、生态环境越来越糟、渔民越捕越穷的恶性循环局面,使得长江生态链遭到了严重的破坏。可以说,长江流域实施禁捕以及《长江保护法》的实施已经刻不容缓。

当前,长江生物完整性指数已经到了最差的“无鱼”等级。针对长江流域生态系统被破坏的突出问题,《长江保护法》确立了水量分配及用水调度制度、强化污染防治的监督及执法工作、加强了禁捕的监管及执法工作,做出了对河流岸线、森林草原、

湿地湖泊、长江河口、重点水库全面生态修复的规定。这些制度、机制的建立及实施,将对长江生态保护提供强有力的支持。生态环境部环境规划院王东研究员表示,《长江保护法》确立了更高的保护标准、更严格的保护措施,体现了对长江流域山林水草系统修复的立法理念。如针对生态径流、国家生态流量的保障,该法有专门的条文规定;针对长江的“无鱼”状态,该法提出了要开展水生生物完成指数评价、调查及标准制定等,法律的具体内容切实体现了长江流域的生态现状,反映了上中下游资源禀赋不同对应的保护标准有异的要求,使得长江保护进入了一个系统化、协调化的新阶段。

《长江保护法》的大保护是根本思路,也是长江生态环境保护未来的主体路径。一方面,大保护是“全保护”。流域各地在经济社会发展过程中,必须坚持绿色优先、生态优先的原则,上中下游齐抓共管,坚持统筹协调、科学规划、系统治理的思路,实现保护无死角、无遗漏。另一方面,长江大保护还是“严保护”。长江已经进入了全面禁渔的新阶段,禁捕的规定并不是一时的政策,而应是长期的制度,是解决长江物种危机的基本路径。贵州省毕节市在赤水河保护过程中,针对长江上游珍稀特有鱼类建立了国家级自然保护区。针对频繁的电鱼方式,毕节市检察院与农业农村局、保护区管理局加强合作,对于违法捕捞案件通过提前介入的方式,采取了灵活性强的增殖放流生态补偿协议,提升了生态修复的效果。孙佑海认为,《长江保护法》规定由国家建立长江流域生态保护补偿制度,这是一种全流域生态补偿制度,是一种全方位生态补偿模式。由此,中央政府应该加大财政转移支付力度,对长江干流、重要支流、上游水源涵养地等生态功能区加大补偿力度。

任何的经济发展不能以牺牲环境为代价。长江流域是我国经济发展较快的区域,以后的发展决不能在利益的驱使下一味图快,必须要立足于《长江保护法》,改变现有的粗放经济发展模式。由此需要做到三个坚持:第一,坚持生态优先,绿色发展。过去一段时间的发展,是涸泽而渔的几十年,我们从长江获得太多的利益,但也付出了惨痛的代价,使得资源丰富的长江变成了千疮百孔的长江。牺牲环境的发展不是真正的发展,金山银山重要,绿水青山更为重要。第二,坚持统筹协调、科学发展。长江保护并不是某个省份、某个区域的事情,而是上、中、下游齐抓共管的大事。长江作为我国最长的河流,流域是我国人口最为密集的区域,要做好长江生态保护,必须要全面统筹,科学规划,切实落实好《长江保护法》的各项要求。第三,坚持以人为本,和谐发展。长江流域的问题不仅是渔业资源枯竭的问题,更是生态环境全面被破坏的问题,水污染源严重。上海市作为长江入海口,守着一条大江竟然因为水质问题而变成了缺水城市,其他中游、上游城市也存在类似的问题。所以,保护长江生态环境健康,就是保护水资源健康,就是保护人民群众健康。