

论长江流域治理的协调机制

王春业, 费博

(河海大学法学院, 江苏南京 211100)

摘要:流域协调机制是现代流域立法成熟后的产物,长江流域协调治理与系统保护的整体目标之间存在不小差距,协调机制难以满足流域长期性管理的需求;协同立法机制仍有待完善以及环境司法与行政执法的合作不足等问题一直制约着长江流域整体的协调发展。推动流域协调制度完善,需要完成对流域协调机制的体系化建构,明确流域协调机制的法律定位和构成要素;要建立流域协调的实体机构并明确其职责和权限,明晰流域协调的行政协作运行流程,确立流域协调的立法协作细化规则,加强流域协调法律实施的整体联动。

关键词:跨区河流治理;长江流域;协调机制;流域立法

中图分类号:D922.66 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)02-0084-13

目前,在河流治理方面,我国法律法规为数不少,这些以河流治理为目标的法律规范根据调整法律关系的不同而分散于水资源利用、水污染防治、渔业资源保护、水土保持等相对独立的法律文件之中。随着我国河流治理实践的深入展开,原先这种分散化的管理模式逐渐暴露出越来越多的问题。不仅流域可持续发展的目标无法实现,而且部分主要河流甚至出现了生态环境和资源恶化的趋势。据报道,如今的长江,流域生态功能退化依然严重,洞庭湖、鄱阳湖频频干旱见底,接近30%的重要湖库仍处于富营养化状态,沿江产业发展惯性较大,污染物排放基数大,废水、化学需氧量、氨氮排放量分别占全国的43%、37%、43%^[1]。在此状况下,为贯彻习近平总书记关于长江保护“要科学运用中医整体观,追根溯源、诊断病因、找准病根、分类施策、系统治疗”^[2]的思想,《中华人民共和国长江保护法》(以下简称《长江保护法》)应运而生。该法充分融合协同、统一的思想,体现了山水林田湖草是生命共同体的理念,无论是在总则还是在其他章节,都有大量的法条直接

涉及流域协调与统一治理。可以说,构建长江流域协调机制是《长江保护法》的一大亮点,未来对于长江流域如何保护和有效治理,也有赖于协调机制的实施和完善。

同时也应该看到,长江流域协调机制作为伴随着《长江保护法》而出现的新的治理模式,缺乏发挥制度实效的实践经验和落实细则,后续还需要出台各类具体规则,以便真正发挥流域协调的制度功能。不仅如此,我国流域众多、河湖广布,在系统分析长江治理协调机制的基础上,通过分析和总结一种流域协调机制构建和运行的成熟模式,对于其他流域今后的协调治理也具有重要意义。

一、流域治理中协调机制的现状检视

2020年12月26日,第十三届全国人民代表大会常务委员会通过的《长江保护法》首次以法律的形式确立了长江流域协调机制。《长江保护法》第四条规定,国家建立长江流域协调机制,统一指导、统筹协调长江保护工作,审议长江保护重大政策、重大规划,协调跨地区跨

引用本文: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.

作者简介:王春业(1970—),男,教授,博士,主要从事立法学、行政法学研究。E-mail:wchyl612@163.com

部门重大事项,督促检查长江保护重要工作的落实情况。流域协调机制作为长江治理中的重要一环,其制度构思和形成与以往长江流域交叉管理、整体性保护不足等管理弊端息息相关。针对水资源保护的特点,我国有学者提出,水资源保护处于多部门交叉地带,涉及的重点任务往往需要发展改革、水利、自然资源、生态环境等多个部门协作开展^[3]。也正是基于此,《长江保护法》中才规定要建立流域协调机制,从水资源保护、水污染防治到生态环境修复以及产业布局的优化,均需要多方主体共同参与。只有解决好各类管理主体如何在长江保护的大背景下做好协调工作的问题,才能突破以往交叉管理的混乱局面。

1. 域外立法中流域协调机制的隐性表达

现代流域立法源自20世纪的西方国家,美国、澳大利亚、欧盟等国家和地区作为流域立法较为成熟的典范,不断地将分散、零散的流域法律进行整合和统一,逐渐形成了全面化、综合化的流域立法体系。在现代流域法律从分散迈向统一的过程中,协调机制虽然没有作为立法成果的一部分被凸显出来,但作为流域法律中不可或缺的一部分被间接和隐性地表达出来。1992年,《关于水资源和可持续发展的都柏林宣言》第一项指导原则就指出,水资源的高效管理需要依赖一种整体方法^[4]。这种“整体方法”其含义就包含了协调机制的治理理念,强调流域的治理仅仅依靠单个部门或者单个地区是难以取得应有成效的。在流域地区是融合了自然区域、人文社会区域的综合化空间的理念逐渐成为各国政府环境治理共识的情况下,各个国家推动流域的区域协作逐渐显现出丰富的成果。以美国为例,在长期的实践中,形成了州际协议、州际统一标准等地方协作模式,地方协作化的普遍运用,推动美国广泛接受了流域综合治理的理念,并通过立法来实践和巩固该理念^[5]¹¹⁹。域外流域协调机制的立法和实践,可以为探索我国流域治理的政府协调提供有益借鉴。

2. 协调机制在我国的实践及发展

虽然流域协调机制在《长江保护法》中才得以明确,但梳理我国关于河流治理相关立法的脉络可以发现,协调治理理念的运用很早就

已经产生并体现于法律规范之中。我国最早关于水资源利用和管理的法律是1988年颁布的《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》),《水法》中虽然较少涉及流域协调治理的方法,但确立了我国涉水领域分级、分部门管理的基本模式。随着社会对生态环境治理的不断重视以及涉水管理领域治理弊端的显露,2002年修订的《水法》中在行政区域管理涉水问题模式基础上新增了流域管理体制,其中“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”,可以视为我国流域管理的开端。随后在2006年的《黄河水量调度条例》中对流域管理机构的职责做出了具体规定,明确黄河水利委员会负责黄河水量调度计划、调度方案和调度指令的执行。2011年出台的《太湖流域管理条例》以及2015年《水污染防治行动计划》都围绕水资源利用管理中不同机构的协调制度做出了更进一步的规定。

随着《长江保护法》的通过,针对长江流域协调机制下规章订立、联合执法、共同协商的探索也在更大范围和更深程度中开展起来。2021年5月30日,贵州省、云南省、四川省三省人大常委会经过共同研究,分别出台了《关于加强赤水河流域共同保护的決定》。这不仅是四川的一次重大探索和实践,更是全国首个地方流域共同立法——在污染治理和生态保护等方面,做到了“同一文本,同时审议,同时发布,同时实施”,实现了区域立法从“联动”到“共立”的跃升^[6]。云贵川三省的实践不仅开创了我国地方流域共同立法的先河,同时也是长江大保护区域协调机制的实践典范。

3. 流域协调机制仍有待完善

在流域协调被不断讨论和实践的当下,也应该看到,长江流域协调机制作为伴随着《长江保护法》的出现而越来越被知悉的治理模式,不仅存在缺乏成熟实践经验的问题,而且协调机制仍然存在需要进一步细化的空间。一方面,宏观的制度设计需要更多具体层面的措施协助落地实施,后续急需国务院出台协调机制运作的具体细则,包括机制的启动、运行的流程、协调的权责等,以便激活这个协调机制,真正发挥协调机制的作用和效能^[7]⁷⁸。另一方

面,协调机制本身长期以来作为内含于流域管理的一种具象化思路,其本身较少成为研究的重点,因而关于协调机制运行的法治原理和逻辑也鲜有充足的论证,流域协调机制仍有较大的完善空间。

二、长江流域协调治理与系统保护整体目标间的差距分析

尽管我国聚焦流域治理的《长江保护法》已经颁布并施行,但长江流域协调治理的相关规范仍然有待进一步落实。正如国务院在关于长江流域生态环境保护工作情况的报告中指出的那样:各地区各部门对长江保护法的主要内容和重要制度学习把握不够,部分企业法律意识淡薄、法治观念不强。区域联动、信息共享、联合执法等机制有待完善^[8]。

1. 长江流域协调机制的法律定位不明

流域协调机制是《长江保护法》的一大亮点,同时也是解决长江各类生态环境问题的一次积极探索。“不谋全局者,不足谋一域。”^[9]要明确长江流域协调机制的法律定位,首先就要探讨《长江保护法》的法律属性。《长江保护法》超越了一般意义上部门法的概念,也超越了我国法律体系中地方立法的概念,是一部全新的立法。《长江保护法》既不可归于我国法律体系中的七个部门法,也在一定程度上以法律形式综合了一些应由行政法规、地方性法规规范的内容^[10]。可以说,《长江保护法》超越了部门与地方立法,综合了公共利益和个人利益,将公法和私法巧妙融合,既重视生态环境的保护,又重视绿色发展的促进。因此,在《长江保护法》基础上确立的流域协调机制也是在超越部门立法基础上所确立的一项制度。在《长江保护法》实施的一次高层座谈会中就提到,坚持系统观念,增强长江保护的系统性、整体性、协同性。要依法建立长江流域协调机制,统一指导、监督长江保护工作^[11]。长江流域协调机制立法层级高,能够从全国的高度统一构建制度基础,完成上至法律,下至地方性法规在长江治理方面所承担的任务。流域协调机制涉及多个长江治理领域,信息共享、河湖岸线保护、灾害应急等都是协调机制的内容。但同时,也恰

恰是因为流域协调机制涉及范围广泛,单凭一部《长江保护法》难以做到对流域管理细致化的规定,有许多涉及具体领域的长江治理缺乏法律规定,后续仍然需要进行流域协调的配套立法工作。

2. 协调机制难以满足流域长期性管理的需求

根据《长江保护法》中关于建立长江流域协调机制的相关规定,虽然可以较为完整地构建出流域协调制度的组成、分工以及协调的主要事项。但仍然值得注意的是,长江流域协调机制不是一个常设机构,不具有一般行政机构所拥有的固定场所、固定人员以及相对明晰的行政权力。协调机制在保障法律规范落实的实效性、形成比较明晰的责任承担规则、确保制度的长期贯彻性等方面存在着天然的不足。

一方面,流域协调机制不能保障相关制度的严格落实。《长江保护法》坚持生态优先、保护优先的原则,在致力于长江流域生态保护的同时创设了一系列硬约束机制,涉及水污染防治、生态补偿、政府责任和绿色发展等诸多方面。要想打破以往长江流域管理面临的碎片化、冲突化问题,就必须加强长江流域各个行政区划、各个不同部门之间的统筹和协调,把原来流域治理中分区管理、分块管理、政出多门的治理模式变为由更高一级的流域管理机构根据不同地区的差异化和现实需求从而统一治理的综合化管理模式。然而,流域协调机制由于法律职责的模糊性,其在应对具体协调事项时势必会出现制度落实不到位的情况。流域协调机制在中央和地方层面为不同部门、不同行政区域的政府提供了对话协商的平台,但无论是国家级还是地方级的协调机制,大都着眼于跨部门跨区域的协商,缺乏法律职责的有效规定。在具体协调完相应事项之后,仍然需要由相应的部门去负责具体落实,若在制度实践过程中出现了落实不到位或错误执行的情况,是由参与流域协调的所有主体承担责任,或是由一方或几方主体承担责任,目前尚没有明确规定。在流域协调机制运行的过程中,若不能够在有效协调的同时压实各方主体法律责任,那么依然无法避免各管理主体追逐自身利益狭隘化的管

理方式,通过协调机制所诞生的各项制度举措仍旧无法落实。

另一方面,缺乏固定机构的协调机制不能保障制度的长期性贯彻。长江养育了全国32%的人口,创造了全国34%的经济总量,生产了全国33%的粮食,拥有超过全国1/2的内河航运里程,是我国贯穿东西的“黄金水道”^[12]。要想维护长江流域整体的生态安全,就必须从全局出发,为整个长江流域制定长期、统一的生态保护制度。《长江保护法》所确立的流域协调机制其性质更多是在出现问题后利用各个主体协商的平台进行事后治理,其缺乏统一的制度制定主体、措施落实监督主体以及事后的失职惩罚主体。这些功能性主体的缺位使得长江流域协调机制在确保流域保护相关措施落实时存在制度难以贯通的问题。

3. 协同立法机制仍然有待完善

《长江保护法》专门规定了区域之间协同立法的内容,为长江流域有关地方之间在开展区域协同协作特别是联合立法方面提供了明确的法律依据^[13]。《长江保护法》第六条规定,长江流域相关地方根据需要在地方性法规和政府规章制定、规划编制、监督执法等方面建立协作机制,协同推进长江流域生态环境保护和修复。然而,就《长江保护法》中协同立法的内容而言,还存在以下有待完善的地方:

(1) 立法协作的相关理论困境仍待解决

《长江保护法》是我国一部新型法律规范,在部门立法和地方立法等诸多方面实现了创新和突破。《长江保护法》要想在长江保护的实践中更好地发挥效力,就必须在适应我国整体法律体系的基础上进行创新和发展。而涉及长江保护立法协同的相关内容,在一定程度上与我国立法理论和现有法律产生了冲突,如何对地方立法协作机制进行界定以保障其有序运行,是当前面临的重要问题。

一方面,长江流域地方立法协作的内容存在与我国立法规范冲突的可能性。《长江保护法》第六条规定相关地方根据需要可以在地方性法规和政府规章制定等方面开展协作,地方性法规又分为省级人大及其常委会制定的和设区的市、自治州人大及其常委会制定的。一方

面,地方立法协作机制要求各方在出现冲突和矛盾时就立法的制定达成一致意见;另一方面,《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)同时对地方性法规的制定机关和备案审查主体作出了规定。若在长江流域的地方立法协作机制中规定冲突解决办法,就相当于解决立法意见分歧的特定机构实际上在行使《立法法》中规定的对地方性法规制定的备案和审查权,这在某种程度上构成了对我国立法机制的冲击。但同时,若长江保护立法协作机制中不规定意见分歧解决办法,而是按照《立法法》中规定的备案、审查程序进行,那么长江流域的地方立法协作机制就失去了其本身的意义和价值,达不到长江流域整体保护的目标。在这样的情况下,地方协作机制与我国立法体制之间存在的冲突困境,是当前亟待解决的问题。

另一方面,地方立法协作开展的法律依据存在部分空白。长江流域在法律上所采取的界定方式是既明确其自然地理范围,同时又具体列举社会政治单元的模式。在列举政治单元时所采取的划分方式是以县级行政区为单位,明确了长江干流、支流和湖泊形成集水区所涉及的116个县级市、447个县、32个自治县、1个特区和1个林区^{[7]66}。由于长江流域区域的法律界定采取的是以县级行政区为基本单位的方式,因此长江流域的范围在行政区划上除了包含完整的省级行政区外,还包含大量分散的县级行政单元。而根据我国《立法法》的规定,在立法的权限方面,无论是地方性法规还是地方政府规章,其制定主体都最多下至设区的市、自治州一级行政区,县级行政区没有制定地方性法规和地方政府规章的权限。这就在县一级行政区的级别范围上开展地方立法协作出现了难题,可以说县一级地方立法协作的开展存在着法律空白。

(2) 开展立法协作的范围和程序尚未明确

《长江保护法》就两种不同层级的立法协作作出了规定,分别是地方性法规和地方政府规章。虽然地方立法协作的相关规定为地方开展法律协同活动提供了法律依据和指引,但在立法协作中缺乏对协作范围和协作程序的规定,地方人大及其常委会和地方政府在实际开

展立法协作方面仍然存在困难。

就立法协作的范围而言,包含两层含义:第一层含义是就立法协作的内容而言的,第二层含义是就立法协作的协作区域范围而言的。一方面,针对立法协作内容,目前《长江保护法》及其相关的法律规范并没有对哪些领域的立法可以开展协作作出明确。具体而言,涉及长江流域环境保护和绿色发展的内容有很多,那么如果不同地区的人大或者政府在制定法规规章时,就某个问题是否应该开展协同立法存在分歧,应该要如何解决?或者某部地方立法只有一部分涉及长江保护的相关内容,那么是需要对整部地方立法展开与其他区域和机构的立法协作,还是只需要就具体条款进行协作,这些都是仍待解决的问题。另一方面,针对立法协作的区域范围而言,在具体开展立法协同活动时,如何确定需要展开协作的区域范围是个不小的难题。《长江保护法》第二条规定了法律意义上的长江流域包括由长江干流、支流和湖泊形成的集水区域所涉及的19个省(自治区、直辖市)的相关县级行政区域。以法律意义上的“长江流域”为蓝本,立法协同机制涵盖了广泛的范围。在开展具体的立法协作时,就该立法事项而言,应由哪些行政区域共同开展,所涉及立法事项涵盖不同行政区域的大小其标准应当如何确定,这些都是实践中要面临的问题。若在面临具体需要开展立法协作的问题时迟迟不能确定协作的广度和深度,那么原有的地方立法协作机制将难以发挥其应有的作用。

就立法协作的程序而言,目前尚缺乏不同机构间开展立法协作的具体程序规则。一方面,《长江保护法》规定了地方可以在地方性法规和地方政府规章的制定方面展开立法协作,然而却并没有对这两种不同层级的立法规范其协商的程序作出区分。根据《立法法》的相关规定,地方性法规的制定、修改主体是省一级的人大及其常委会和设区的市、自治州的人大及其常委会;而地方政府规章的制定、修改主体是省级人民政府和设区的市、自治州人民政府。这两种不同层级的立法规范在我国立法体制中其制定、修改的主体具有不同的性质,有效开展立法协作的前提是针对不同性质的立法主体创

立适合其运行规则的协商程序,只有这样才能将长江流域各地方开展立法协作的制度更好地融入我国立法体制之中,从而实现立法协作程序的有效协同。另一方面,就立法协作的运行程序而言,现有规定还不能满足实践开展的需要。尽管对流域立法协伴有法律上规定的宏观指引和相应的法律依据,但不同机构间立法协作活动如何开展却没有明确。当遇到需要各方统一才能得以解决的问题时,协商活动如何启动,以及立法协商由谁来负责,出现了争议问题时又该如何解决,这些都是尚待明确的地方。

(3)开展立法协作的职能部门有待明确

长江流域协调机制没有设立相应的机构,在开展立法协作活动时,存在着各级地方人大及其常委会、各级政府等地方权力机关或行政机关共同进行立法协商的局面。虽然地方立法协作机制为不同机构的协商搭建了平台,但若没有具体牵头协商工作的机构或部门,立法协作活动的效率和确定性将受到很大影响。立法协作制度的本质不仅仅在于一个协商平台的搭建,更重要的是通过高效的交流与沟通,解决在涉及长江流域相关立法时出现的分歧和矛盾,通过统一各方意见来共同推进长江流域法规和规章的体系性和协调性。因此,确立开展立法协作的职能部门有助于在多方的立法协商中起到牵头作用,对于促进协商的顺利进行具有积极意义。

4. 环境司法与行政执法的合作有待深入开展

注重司法与行政执法的协作是长江流域“共抓好大保护、协同推进大治理”生态保护的特点和需求。流域环境司法强调协作协同理念,司法与行政执法加强衔接才能产生聚合作用和增幅效应^[14]。以福建省为例,在2020年福建省高级人民法院工作报告中提到,全省实现驻河长办法官工作室、巡回审判点、联络点全覆盖,共护八闽绿水青山^[15]。福建省以推行河长制为契机,将法官工作室与河长制有机结合,法官在开展司法审判工作的同时利用工作室与河长办一起开展法律咨询、联动执法工作,这种尝试为不断推进河湖治理的法治化、现代化水平作出了良好的示范。同时,在地方实践中

也出现了将纵向行政力量与横向社会力量相结合的“立体河长制”,这种创新机制能够消解单边“行政河长”的弊端^[16]。然而,福建省所开展的司法与行政执法联动工作仅仅是在长江大保护背景下的个例,长江流域在更广泛、更深入的程度上开展司法与执法协作的工作仍然不够,体现在如下几方面:

(1) 司法与行政共同协作的逻辑有待理清

司法审判机关与行政执法机关要想为长江保护的法治化治理建立密切配合、衔接流畅的合作机制,就必须理清职能定位、实践需求、共同目标等制度逻辑。只有在司法审判机关和行政执法机关既保证自身独特职能,又在长江保护的法治进程中找到相互协作的空间,在互相补充、共同推进生态发展的制度落实中找准定位,才能建立符合法理又切合实际的合作模式。2019年福建省虽然在司法与行政执法合作领域做出了积极探索,将审判机构的人员派驻河长办,然而这种司法与行政的结合仅限于河长制下的行政执法,工作内容限于较为传统的普法宣传、法律咨询等。司法审判活动与行政执法活动中间衔接的契合点仍然没有找到,没有确立具体的合作机制和明确的目标,有关协同合作的理论逻辑尚待理清。

(2) 行政执法与司法审判协同化的法律体系仍待建立

行政执法依据相关行政法律规范的指引,在法律法规的范围内合法开展执法活动;同时相关法律法规对司法审判活动也具有独特意义,在司法审判中通过明确相关规则可以起到影响行政执法活动的作用,而行政执法中的相关规则通过完善和修订也可以为司法审判提供便捷。因此,行政执法和司法审判的相关规则在本质上具有内在协调性和关联性,若能够在长江流域的法治化进程中推动构建一个逻辑严密、相互衔接的法律规范体系,那么对于长江流域治理体系和治理能力的提高无疑大有裨益。

当前,行政执法与司法审判在规则逻辑对接、法律协同方面仍有待加强。2020年9月最高人民法院发布的《长江流域生态环境司法保护状况》白皮书中提到,湖北省高级人民法院和水利部长江水利委员会、交通运输部、长江航

务管理局、长江航运公安局联合出台《关于加强行政执法与司法审判协调联动共同推进长江生态环境保护的若干意见》(以下简称《意见》),协调推动长江生态环境保护。《意见》提到,要建立长江生态环境保护大案要案通报机制,构建长江生态环境保护的信息共享机制,建立长江生态环境保护协作配合机制,建立长江生态环境保护沟通联络机制^[17]。尽管这份意见的出台对于促进长江流域司法和执法的对接具有一定的积极意义,但实践中更为重要的涉及行政执法证据、执法程序和执法标准的相关内容,目前还并没有出台相关文件。可见,未来在行政执法与司法审判的衔接工作上还有更长的路要走。

三、长江流域协调机制规范化的制度构建路径

虽然《长江保护法》对于流域协调机制采用直接列举的方法,明确了解决当前长江所面临流域性问题的具体制度,但流域协调机制作为一项全新的制度,《长江保护法》没有为流域协调提供一个切实可行的落实方法。因此,有必要通过规范化的制度构建,进一步落实流域协调机制,以充分发挥该机制的积极作用。

1. 流域协调机制的体系化建构

要想有效发挥流域协调机制在横向统筹协调方面的优势,就必须将流域协调机制作为一项独立的法律制度进行专门规定,既要明确流域协调机制的法律定位,又要准确界定流域协调机制的构成要素;既要完成对流域协调机制的体系化建设,又要厘清流域协调机制中各项专门化制度的目标定位与逻辑关系。

(1) 流域协调机制的法律定位

长江流域协调机制的创设是为了解决长期以来长江沿岸管理体制条块分割、部门分散、多头治理的现实问题而作出的管理体制创新,流域协调机制的建立有助于打破以往在河流治理中横向上的管理壁垒,促进在河流治理方面整体联动的工作机制和体系建构。因此,长江流域协调机制是当前治理长江过程中的全新理念和制度创设,具有独立的制度价值和运行模式。尽管《长江保护法》中关于流域协调机制的相

关内容分散在总则、规划与管控、生态环境修复、保障与监督等不同章节中,但不能因此就将流域协调机制视为不同章节下涉及长江流域各个管理维度中的附属品。流域协调机制应当是统一的存在,协调机制有着自身完整的逻辑体系,在国家级流域协调机制的统一指导下将协调统一的制度理念融入长江治理的规划管控、资源保护、污染防治等具体的实践层面。这应当是流域协调机制在流域法律体系中的定位。

流域协调机制除了在流域专门法律中具有独立的制度,还应当具有相对应的法律效力。目前涉及流域协调机制的法律规定中并未明确其协调事项具有高于流域管理各政府部门的效力,这就在一定程度上削减了流域协调机制更好发挥效力的可能性。流域协调机制作为管理涉长江流域各政府部门横向关系的一种机制,应当在法律规范中明确其具有高于横向部门的管理权限,对于协调机制所确立的各政府部门执行不力的应当承担相应的法律责任。这样的制度安排是对以往行政机关组织法上确立政府职责的一种创新,不同于传统的政府管理模式,应当从长江流域的水事管理开始,将流域协调机制打造为一个全新的制度范式。

(2) 流域协调机制的构成要素

讨论长江流域协调机制的构成要素,需要从政府间事权配置的角度着手。流域协调本质上就是对政府间事权的反思和重新调整,而事权的重新分配也是《长江保护法》所着重关注的内容。立法是以各类法律规范集合成的法律制度体系为基本内容,而法律制度本质上又以对相关主体权利(力)义务的配置为核心,其中对有关政府主体职能的规定就是对政府间事权的立法配置,而政府之外其他主体的权利义务配置则需要通过配置政府间事权加以监管或保障,从这个意义上来说,如何对长江流域政府间事权进行配置是《长江保护法》中法律制度体系构建及展开的核心理论问题^[18]。

流域协调机制的出现为创新长江涉水事权管理体系提供了新的契机。根据《长江保护法》的流域法定位,长江流域治理应该建立一种相对中央政府和地方政府事权而独立存在的、以涉水资源管理为内容的互动协同式国土

空间管理事权体系^[19]。这种全新的事权管理体系需要明晰事权分配原则,并在相应原则的指导下具体落实事权责任主体、事权行使流程以及义务约束机制等相关规则。具体而言,流域协调机制中必备的要素包含如下几项:

第一,全新的事权分配原则。流域系统的整体性要求流域管理必须遵循协调统一的原则。传统的水事管理事权仅仅着眼于本部门的职责和工作内容,忽视了对流域诸要素的协调统一,这种管理模式也与生态整体性的科学观不符。在流域协调机制的引领下,事权分配的原则不再是部门化、区域化的分散式多头管理,而是将以水为核心的流域诸要素统一起来进行治理,这种新的事权分配原则遵循协调统一的科学路径,能够最大程度上保障流域的整体利益。

第二,精准的事权责任主体。目前虽然在对流域协调机制的法律表达中,将其分为国家级、国务院部门、省级人民政府以及地方各级人民政府这三层级别,但是在具体的每层级别中对于统筹协调落实主体的责任规定还较为欠缺,这样的状况若长期持续则势必会使得流域协调机制成为仅在遇到问题时才发挥作用的临时性机制。这样虽然也能解决一些流域发展中面临的矛盾和问题,但与重新分配长江流域事权的宏大制度目标却相去甚远。因此,在做好流域协调机制分级分层体系化构建的同时,精确分配相关的事权主体责任具有至关重要的意义。

第三,严格的事权运行流程。长江流域治理最大的障碍是行政区划分割,且受制于目前的财税和考核体制,形成了顽固的地方利益格局,协作意识不强。尽管多年来各地区建立了一系列协调方法,但是一直未能有效落实,所以,长江流域协调机制的重点不仅是如何建立,更是如何落实^[20]。做好流域协调机制的落实工作,就需要从事权运行流程和流域协调程序入手,通过完善且严格的程序规则强化流域协调机制的作用,将相关的程序规则内化为流域协调的制度机理,增强协调机制的可执行性。与此同时,也要贯彻整体治理的理论,在强调长效性规划的同时顺应时代的信息化趋势,通过网络治理的手段改变政府组织运作模式^[21]。

第四,完整的义务约束机制。流域协调机

制的构建不仅仅需要对管理事权进行重新分配,更需要通过义务约束的方式保障流域管理机构的事权能够有效贯彻和落实。流域协调机构对于流域性事务的管理权应当建立在地方政府能够有效执行的基础之上,这就需要通过赋予政府部门相应职责的方式来确保决策的顺利执行。

第五,全面的法律实施体系。流域协调机制可以解决长江流域治理中事权分配分散的问题,但生态文明建设不仅仅需要政府部门着力推进,更需要全社会的认同和协作。从这个意义上讲,流域协调机制不仅要在行政机关之间形成横向的统一合作趋势,而且更要将协调统一的理念落实到长江流域中的诸多主体上。流域协调的推进需要全社会高效有序地参与,流域协调不再片面地是行政部门的职责,而是要联合司法部门以及社会公众共同推进的生态目标。全面的法律实施体系要求进一步加强长江流域司法审判与行政执法的联动,将生态文明的价值理念通过多方合作成为社会公众自觉的环境意识。

2. 流域协调机构的建立及权限

(1) 流域协调机构的建立

总结域外流域协调机制的具体实施过程可以看到,对流域协调机构作用的重视是许多国家所探索出的一条重要经验,流域协调实体机构在帮助制度的落实方面具有非常重要的作用。湄公河流域协调机制通过常设的跨界流域机构湄公河委员会开展合作;美国和加拿大基于《哥伦比亚河条约》建立了一个常设工程委员会;在西非六国跨界流域水资源一体化管理和综合发展方面,沃尔塔流域管理局发挥了突出作用^[20]。针对我国长江流域行政区划分割、自然地理差异较大的状况,运用协调管理的方法确实能够为增强决策的综合性作出一定贡献,但具体到决策的部署和落实,有必要建立一个实体的流域协调机构,以增强责任的明确性和实际落实的有效性。

从长江流域的事权分配体系上看,从高至低存在着中央政府、中央政府职能部门、流域内地方政府以及流域内地方政府职能部门等不同级别的主体。从流域协调机制统筹协调、系统

治理的原则出发,其制度目标是统合长江流域内不同行政区域之间的事权分配体系,从而保证各地区行政机关为一个生态环境的整体目标服务。因此,实体性的流域协调机构应当设立在流域内地方政府之上,从而实现横向上对于流域内诸多区域的统筹。在实体性的流域协调机构中,也可以设立部分派出机构,将其设置在具有流域协作需要的设区的市以及区县一级的行政区划中,以实现流域协作在基层的覆盖。

流域协调实体机构的建立为弥补流域治理中跨区域河流保护的追责难题填补了空白,也将增强流域协调机制的可实施性和务实性。通过规定实体机构的管理权限、执法权力等内容,在赋予其一定职权的同时也规定了其相应的责任。在流域协调实体机构之下,长江流域内各个地方政府的事权分配将会得以重新优化和调整,以便应对愈加严峻的生态保护形势。与此同时,流域协调机构也要在流域管理和区域管理的事权配置中做好相应的平衡,不能过分挤占区域管理的空间,诚如学者所言,在区域管理服从于流域整体管理的前提下,流域层级的管理要为各级行政区域的管理留下空间,不能以长江流域管理机构包揽甚至取代区域管理^{[5]286}。

(2) 流域协调机构的权限

《长江保护法》通过多个法律条文对流域协调机构的职责和权限进行了规定,赋予了协调机构包括规划编制、监督执法、设立专家咨询委员会等广泛的权限。大体上这些协调权限可以分为行政协作和立法协作两大方面。

在行政协作方面,主要是指流域协调机构享有统一指导、协调长江保护工作的职责。以国外成熟的流域管理经验为例,流域管理机构通常享有较为广泛的权限。1933年美国田纳西河流域管理局成立,管理局法颁布,管理局与联邦政府同级,可统一开发利用流域内所有资源(如水、土地、电力),甚至能够修正、废除地方法规和重新立法,享有极高的自治权^[22]。我国流域管理中的行政协作包括流域信息共享机制的建设、专家咨询委员会的设置、制定长江流域河湖岸线修复规范等等。然而,需要注意的是,流域协调机制的职权并未完全覆盖到《长江保护法》中的全部章节,包括资源保护、水污

染防治以及绿色发展在内的诸多事权管理未来有待纳入到流域协调的内容中来。

在立法协作方面,主要是指长江流域相关地方享有在地方性法规和地方政府规章制定等方面的权限,作为地方性法规的制定主体地方人大及其常委会以及地方政府规章的制定主体地方政府,其可以在立法活动中跨越不同的行政区域展开协作。而此时流域协调机构并不享有制定相关法律文件的权限,其更多的是通过引导的方式促进不同地区之间就立法事项展开协作。

3. 流域协调行政协作的运行流程

现代意义上的流域是一个综合性的经济发展区域,流域范围内除了具有自然地理意义上的河床、水流等地理概念,还和周围的人类生产活动等社会因素一起构成了独特的一片地域。建立流域协调制度的根本目的,就是突破以往分散化管理的局限,通过统一的协调安排合理配置区域内各方的利益以及管理权限,以达到区域内所属机构共同为流域整体目标努力的局面。在当前长江流域协调机制的法律逻辑中,协调程序和责任落实的部分缺位影响了协调机制整体作用的发挥。因此,从完善协调程序角度加强流域协调制度的整体建设,是当前面临的重要任务。

域外流域立法经验证明了立法发展脉络从单一性的立法走向综合性立法的过程,从单纯地对水资源进行管理和调配的法律制度逐渐走向重视生态安全、可持续发展等多元因素的综合立法。在这个立法转变过程中,流域间各地区、各部门如何协调就成为最为重要的问题,利益协调与统一管理既需要尊重每个特殊地区的利益,又需要有从流域整体层面出发的统一声音,这种制度的权衡与考量就成为确立流域协调程序的核心要素。具体而言,在当前我国长江流域协调机制的法律构建下,完善流域协调的程序规定需要从以下几方面努力:

首先,明确协调程序启动规则。《长江保护法》中流域协调制度,是我国法律体系中史无前例具有创造性的流域协调制度,在我国此前任何一个流域内,都没有相关流域协调的立法实践。也正是因为如此,《长江保护法》中流

域协调的相关立法没有对具体的运行程序作出规定,关于协调程序如何启动,没有相关细则内容。因此,从程序价值的法理进行思考,制度开始程序是一套完善严密制度规则的治理起点,对于实现管理目标的有序性具有重要意义,明确程序启动规则能够推动协调程序高效、快捷地展开。日本在环境保护领域中地方公共团体之间的协作做法,值得我国借鉴。日本地方公共团体有时会因为地域固有情况需要向其他地方公共团体请求协助,如奄美大岛和淡路岛这样的岛屿,根据岛屿生态学的知识实行对岛屿全体的环境管理,就有必要与所有由岛屿构成的地方公共团体开展协作^[23]。长江流域协调机制的启动程序应当包含个体自治和统一管理两个层面的内容:一方面,流域协调可以由最基层的涉长江管理的各机构提出协调需要,这是流域协调个体自治的制度安排。尽管流域协调机制是我国自上而下构建的具有较高权威效力的创新型立法内容,流域协调强调国家级规划的战略安排,但同时以流域各个不同门类管理机构为载体的基层治理单元也不可忽视。这些直接参与长江流域第一线治理的管理者对流域自然社会等实体因素了解更为深入,往往能够理解局部生态治理的难点,如果给予这些机构向上提出协调意见的权利,则无疑会大大拓展流域协调机制的实践深度。另一方面,流域协调同样要坚持制度设计的初衷,以国家级和国务院部级整体规划为重点,依托效力级别高的制度优势,统一安排制度协调工作。

其次,完善协调程序运行制度。流域协调机制中制度运行流程的缺位使得制度的执行存在一定现实困难,完善协调程序运行制度是提高协调机制可操作性的重要手段。中国幅员辽阔,流域空间的内部差异极大,即使未来普遍性流域立法得以完善,也需要流域特别法解决长江流域的特殊问题^[24]。应当看到,完善流域程序运行制度要考虑到长江流域区位空间特点的差异性和长江流域的独特性。若所有的制度决策全部由国家级和省级这些效力级别较高的协调机制来决定,那么一方面可能会有较为繁重的工作任务,另一方面也不利于激活地方自主协调的积极性。因此,协调程序的运行制度其

构建理应以绿色、创新、协同为价值目标,建立一个多元化的而非单一性的程序运行规则,根据县级至省一级的不同行政区划分别确立其协调的最终负责机构以及决策的报备机构等。在这种多元化分级协调理念的引领下,期望为完善协调程序运行的制度作出一点贡献。

最后,确立协调结果的有效落实。传统的流域综合管理理论强调决策的综合性和协调的统一性,主张流域综合管理并不是一味强调要建立一种新型的管理体制,而是强调综合的决策观和协调机制,并提高相应的管理能力^[25]。在坚持传统理论的核心要义之下,也应当看到,眼下长江流域治理区域的构建具有异常的复杂性,在坚持民主、综合决策的同时也应当注重各方协调结果的有效落实。可以考虑在现有制度模式之下增设一部分对协商结果落实成效负责监督的机构,通过对决策落实情况的考察以及有效反馈从而精准评价流域协调的效果,为适时调整制度设计奠定下基础。

4. 流域协调立法协作的细化规则

在我国立法体系中,将法律规范分成不同的层级,即法律、行政法规、地方性法规以及地方政府规章等。与我国多层级的法律体系相结合,《长江保护法》中明确地方可以在地方性法规和地方政府规章制定方面开展协作。特定区域往往具有与其他地方所不同的情况,需要与之相适应的法律规范,为各类主体提供行为规则,特定区域的客观状况,都需要与之相适应的法治环境^[26]。经济发达“特定区域”的法治先行成为可能,则在流域治理领域也可以考虑将法治建设适当作出区别于一般情况下的规定。面对地方协同立法中存在的协作范围、程序和相关理论困境,需要从如下几方面做出努力:

(1) 制定立法协作具体规则

地方立法协作其本质是通过通过对法规和规章的协同制定,将实践中探索出来的长江治理经验与方法转化为长效性的立法规范。通过行政区域间的合作协调,避免各行其是,拆除在法规与标准、规划与监督等方面形成生态环境保护治理的体制壁垒^[27]。地方立法协作开展的前提是对于协作具有明确的程序性指向规则,从立法建议的提出,草案的撰写到统一的协商,应

当程序清晰、职责分明。可以加快制定立法协作的程序性规范,对涉及长江流域立法的相关事项以明确罗列的方式规定协作范围,以此来实现立法协作活动的有序性。在相关程序规则中同时也应当对立法协作如何开展作出规定,可以以不同的立法规范层级为界,在每一层都设立相应负责立法协调的机构,对需要协同的立法内容提出建议、作出回应。这样,既可以实现立法协调的制度价值,同时也最大程度上避免因立法意见不统一而产生的冲突。

(2) 化解相关领域的理论困境

地方协同立法的理论困境主要集中在如何适应我国《立法法》规定的立法体制以及如何填补地方立法的相关制度空白两方面。一方面,从我国立法体制看,地方立法的协调工作应当先考虑不与我国相关立法规范产生冲突。在长江流域协调机制下,地方性法规和地方政府规章的立法协作都重在通过对立法建议的沟通来实现一定区域内立法活动的联动,这样,重于共同参议型的规则本身对我国立法体制没有产生负面影响。但同时,在确保协调机制有效运行的情况下,也可以考虑适当修改我国立法规则,为流域性的地方立法作出特殊规定。另一方面,针对县一级的行政区域无法制定地方性法规和地方规章而言,可以将县一级行政区域协调立法的职责交由其上一级设区的市来行使。这样就在立法体制上避免了与现行法律规范产生冲突的可能。《长江保护法》中确立的长江全流域面积为 180.855 万平方公里,涉及数量众多的县级行政区。这些县级行政区在进行地方协同立法的过程中,通过向上一级行政区汇报本地方立法需求的方式来展开流域治理,既不会破坏政府的统一领导权,同时又能够兼顾地方流域治理的需求。

5. 流域协调法律实施的联动

在《长江保护法》实施的大背景下,加强司法审判机关与行政执法机关的联动,促进行政法律规范与司法审判规则的相互促进与补充,是对流域协调机制的最好落实和切实执行。在国家长江流域协调机制统一指导、统筹协调下,加强最高人民法院、流域各级法院与长江流域管理部门、各地生态环境保护执法单位的协调

联动,共同推进长江保护工作,深化长江流域生态环境整体保护和治理^[28]。具体而言,加强长江流域司法审判与行政执法的联动包含如下几方面:

(1)明确司法与行政机关的职能定位与合作空间

找准司法机关与行政机关各自的职能定位,探索司法与行政开展合作的法理逻辑,是推进长江流域司法与行政沟通协调的前提和基础。司法审判机关在长江流域环境保护、生态维护中发挥着重要作用,司法审判能否坚持《长江保护法》所树立的生态优先、统筹协调、依法严惩的理念,关系到长江流域法律适用的实效,关系到人与自然和谐生态关系的建立,对于社会价值的引领和社会公众的教育起到至关重要的作用。司法审判活动逻辑严谨、体系分明,会带动法律法规的有效落实和切实遵守,也会为长江流域的行政执法带来诸多便捷;司法审判活动做得不好,不仅对落实《长江保护法》的生态理念起到阻碍作用,而且对构建长江流域整体性的法治化治理无益。行政执法机关发挥着监督法律落实的作用,行政执法是长江保护和绿色发展的前沿,是贯彻落实长江保护和绿色发展政策的主要支撑^[29]。在《长江保护法》施行的大背景下,许多新的保护措施和标准都要依靠行政执法机关去监督落实,能否推动长江流域大保护措施的执行,在很大程度上依靠行政执法的效率和力度。司法审判机关与行政执法机关合作交流的制度空间就在于,无论是行使什么职能的机关,都是以法律法规为准绳开展活动的,司法裁判中所确立的裁判规则可以通过行政执法机关得以明确和强化,也方便为社会公众宣传长江保护的法律法规。司法与行政的合作交流有助于建立多元化的协调联动机制,跨部门的合作帮助长江流域治理模式由静态化的被动状态转为动态化的主动状态。例如福建高院与省检察院、财政厅、自然资源厅等部门联合制定下发《福建省生态环境损害赔偿资金管理暂行办法(试行)》,确保修复费用的赔偿金专款专用的措施就是一次积极探索^[14]。由福建省高院、省检察院、财政厅和自然资源厅等部门联合制定该文件,体现了协调

联动协同工作机制取得的积极成效。

(2)加快建立执法与司法的协作互补机制

制定出台《长江保护法》,标志着长江大保护进入全面依法保护的新阶段^[13]。在加快推进相关配套规定制定、修改的背景下,从行政执法和司法审判的角度完善法律规范和相关程序规则的衔接工作,对于长江流域协调机制的高效运行具有重要意义。以环境行政法与民事裁判的关系角度来看,通过对环境行政法律精准的制度定位和修改,可以达到适度引领民事裁判的效果,对于法治一体化的进程具有积极影响。当前我国现行法律规范已经对环境民事侵权责任中接受行政法的引导做出了一定程度上的规定,这成为环境行政法进一步发挥引领民事裁判作用的法律基础。最高人民法院也认为,关于《民法典》与《环境保护法》及各环境保护单行法规定的适用顺位问题,属于一般法和特别法的关系^[30]。环境行政执法的专业性决定了其在认定环境责任方面的权威性,司法裁判的裁判规则和法律适用可以以一线环境执法的相关内容为依据,不断完善自身规则体系。从这个意义上讲,行政执法与司法审判的联动为未来长江流域的高效治理提供了全新的思路。

在流域治理中,行政执法与司法裁判不应当是割裂的,其内在统一性有待于相应协作机制的出台。首先,司法裁判的标准和相关要求不是无源之水、无本之木,司法裁判要通过一线行政执法来确立相关规则,吸收生态环境领域中的第一手资料,有助于司法裁判及时更新裁判理念,及时追踪关切人民群众重大利益的环境问题。其次,司法裁判中的相关规则和法律适用规范也能够指导流域治理中的行政执法工作,帮助行政执法抓好重点,把握整体工作质量,行政执法和司法有效合作有助于流域治理主体熟悉本区域状况,从而共同研讨工作机制,提高预警应对能力。再次,行政执法与司法的协作互补在流域内部能够有效整合诸领域资源,将流域内部涉及的土壤、水质、动植物等要素统一起来,实现流域治理的一盘棋目标。

(3)拓展司法行政协作的应用范围

司法与行政协作的广度和深度影响着能否在长江流域范围内形成法治治理的合力,在促

进行政机关和司法机关沟通协作的同时也要注重加强协作的广泛程度。当前行政机关和司法机关的协作还仅仅停留在工作上的相互补充和配合上,并在已有的合作实践中显示出一定的局限性。接下来拓展司法行政协作的应用范围可以从以下两方面作出努力:一是在长江流域的各类执法中全方位推进行政与司法的协作。《长江保护法》不仅是一部环境保护的法律,更是一部关注于绿色发展的法律。在国家长江流域协调机制下,长江区域内行政执法涉及污染防治、环境监管、产业准入以及生态修复等诸多领域。在福建高院推出司法工作与河长制相衔接工作机制的典型示范下,如果能够拓展司法机关和行政机关所协作的领域,进一步实现法治化治理的融合化发展,对于长江流域法治化水平的提高无疑大有裨益。二是应当在法律层面为两者的协作扫清障碍。针对当前实践中出现的行政执法与司法裁判中证据规则认定不统一、程序衔接不足等问题,有必要由最高人民法院开展与各行政机关之间的合作,通过出台相关司法解释或者规章的方式来推动法律层面的统一与协调。

四、结 语

《长江保护法》的出台为长江治理提供了全新的制度保障和法律武器,为长江流域的宏观保护提供了法治的保障。然而,从法律制度的生效到产生实践成果仍然是一个漫长的过程,其中需要不断地研究流域协调机制,出台促进流域协调机制发挥实效的各项立法规范,在生态保护的实践中不断地磨合各地区、各部门之间的关系。除了在流域协调机制的体系化建构、流域协调实体机构的建立、流域协调行政协作和立法协作的程序规则等方面作出努力外,还应当用全局的眼光和方法去治理长江,将以往建立在长江保护之上的各类行政管理模式和机构做一个系统化的调整和优化,以期为长江保护的路径探索出一条全新的方法。只有这样,才能真正地将生态文明的理念与长江治理的过程融为一体,促进长江流域生态的永续发展。

参考文献:

[1] 刘秀凤. 治污禁渔,让长江休养生息[N]. 中国环

境报,2020-01-06(003).

- [2] 习近平. 在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[N]. 人民日报,2018-06-14(002).
- [3] 刘扬扬,王孟,邓瑞,等.《长江保护法》施行后流域水资源保护的思考[J]. 人民长江,2021,52(10):135-140.
- [4] The Dublin Statement on water and sustainable development [EB/OL]. [2022-03-25]. <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>.
- [5] 吕忠梅,陈虹,邱秋,等.长江流域立法研究[M]. 北京:法律出版社,2021.
- [6] 殷鹏. 云贵川加快建立健全协调机制[N]. 四川日报,2021-07-29(010).
- [7] 熊文,李志军,黄羽,等. 中华人民共和国长江保护法要点解读[M]. 武汉:长江出版社,2021.
- [8] 黄润秋. 国务院关于长江流域生态环境保护工作情况的报告——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(5):1057-1063.
- [9] 李静云.《长江保护法》的八大亮点[N]. 中国环境报,2021-03-05(006).
- [10] 吕忠梅.《长江保护法》适用的基础性问题[J]. 环境保护,2021,49(Z1):23-29.
- [11] 栗战书在长江保护法实施座谈会上强调,深入践行习近平生态文明思想,用法治力量守护好长江母亲河[N]. 人民日报,2021-1-24(1).
- [12] 刘武俊. 让长江保护法长出“钢牙利齿”来[N]. 证券时报,2019-07-31(A03).
- [13] 王瑞贺. 新时代长江大保护的法治保障[N]. 人民长江报,2021-04-24(005).
- [14] 武建华. 建立健全长江全流域环境司法协作协同机制[N]. 人民法院报,2021-04-15(008).
- [15] 吴偕林. 福建省高级人民法院工作报告[N]. 福建日报,2020-02-18(007).
- [16] 陈绍军,李睿,周双磊. “立体河长制”:基层河道治理的实践经验[J]. 水利经济,2022,40(1):34-39.
- [17] 蔡蕾. 湖北高院出台共同推进长江生态环境保护意见加强行政执法与司法审判协调联动[EB/OL]. [2019-05-28]. <https://hubeigy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2019/05/id/3969381.shtml>.
- [18] 刘佳奇. 论长江流域政府间事权的立法配置[J]. 中国人口·资源与环境,2019,29(10):24-29.
- [19] 吕忠梅. 关于制定《长江保护法》的法理思考[J]. 东方法学,2020(2):79-90.

- [20] 朱艳丽. 长江流域协调机制创新性落实的法律路径研究[J]. 中国软科学, 2021(6):91-102.
- [21] 李锋, 顾睿哲. 整体性治理视角下长江流域河长制研究[J]. 水利经济, 2021, 39(4):41-45.
- [22] 左其亭, 李倩文, 赵维岭, 等. 流域水资源协同管理模式及体系[J]. 水资源与水工程学报, 2022, 33(1):1-7.
- [23] 交告尚史. 日本环境法概论[M]. 田林, 丁倩雯, 译. 北京: 中国法制出版社, 2014:182.
- [24] 邱秋. 域外流域立法的发展变迁及其对长江保护立法的启示[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(10):11-17.
- [25] 廖志丹, 孔祥林. 流域管理与立法探析[M]. 武汉: 湖北科学技术出版社, 2014:49.
- [26] 王春业. 论我国“特定区域”法治先行[J]. 中国法学, 2020(3):110-128.
- [27] 邱秋. 多重流域统筹协调:《长江保护法》的流域管理体制创新[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1):30-35.
- [28] 杨临萍. 聚焦长江司法保护[M]. 北京: 人民法院出版社, 2021:201.
- [29] 杨春福. 长江保护与绿色发展研究系列 2019 法治卷[M]. 南京: 河海大学出版社, 2020:78.
- [30] 最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组. 中华人民共和国民法典侵权责任编理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版社 2020:523.
- (收稿日期:2022-05-12 编辑:陈玉国)

On the Coordination Mechanism of the Yangtze River Basin Governance/WANG Chunye, FEI Bo
(School of Law, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: The river basin coordination mechanism is the product of the mature development of modern river basin legislation. There is still a big gap between the coordinated governance of the Yangtze River basin and the overall goal of systematic protection. The coordination mechanism is difficult to meet the needs of long-term management of the river basin, and the collaborative legislation mechanism still needs to be improved, and the lack of cooperation between environmental justice and administrative law enforcement has been restricting the overall coordinated development of the Yangtze River basin. To promote the improvement of the river basin coordination system, it is first necessary to complete the systematic construction of the river basin coordination mechanism, and to clarify the legal positioning and constituent elements of the river basin coordination mechanism. Second, it is necessary to establish an entity agency for basin coordination and clarify its responsibilities and authorities. Third, it is necessary to clarify the operation process of watershed coordination and administrative cooperation. The fourth is to establish detailed rules for the coordination of legislation and cooperation in the basin. Finally, it is necessary to strengthen the overall linkage of the implementation of the river basin coordination law.

Key words: trans-regional river regulation; the Yangtze River basin; coordination mechanism; basin legislation