

# 长江流域生态环境司法协同治理困境与优化进路

宋佳丽

南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年10月21日; 录用日期: 2024年11月5日; 发布日期: 2024年12月12日

## 摘要

长江流域作为我国生态文明建设的先锋示范区, 拥有丰富的水资源和水生生物多样性, 其生态环境治理对于推动生态文明和经济社会高质量发展具有关键战略价值。近年来, 长江流域生态环境治理模式已由政府“单一主导”向多元主体“协同共治”发展, 但仍存在流域立法不清晰、流域与地方协同执法效力欠佳、流域执法与司法信息不对称等现实困境。文章提出了系统构建流域协同治理立法、整合流域地方协同执法机制、完善长江流域司法执法信息共享机制等优化路径, 旨在充分发挥司法协同在长江流域生态环境治理中的关键作用, 推动长江流域协同治理可持续发展。

## 关键词

长江流域, 司法, 协同治理

## Dilemma and Optimization Approach of Judicial Collaborative Governance in the Context of Ecological Environment Governance in the Yangtze River Basin

Jiali Song

College of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Oct. 21<sup>st</sup>, 2024; accepted: Nov. 5<sup>th</sup>, 2024; published: Dec. 12<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

As the pioneer demonstration area of ecological civilization construction in China, the Yangtze River

Basin has rich water resources and aquatic biodiversity, and its ecological environment management has key strategic value for promoting ecological civilization and high-quality economic and social development. In recent years, the ecological environment governance model in the Yangtze River Basin has been developed from “single dominance” by the government to “collaborative governance” by multiple subjects, but there are still some practical difficulties, such as unclear legislation in the basin, poor effectiveness of collaborative law enforcement between the basin and local governments, and asymmetric information between law enforcement and judicial information in the basin. This paper puts forward optimization paths such as systematically constructing legislation on collaborative governance in the Yangtze River basin, integrating local collaborative law enforcement mechanisms in the Yangtze River basin, and improving judicial law enforcement information sharing mechanisms in the Yangtze River Basin, aiming to give full play to the key role of judicial cooperation in environmental governance in the Yangtze River Basin, and promote the sustainable development of collaborative governance in the Yangtze River Basin.

## Keywords

Yangtze River Basin, Administration of Justice, Collaborative Governance

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

长江流域地域广阔，拥有丰富的水资源和水生生物多样性，对于推动我国生态文明建设的发展以及社会经济的高质量发展具有关键的战略价值。自党的十八大以来，我国为实现中华民族的繁荣复兴将环境保护放在了重要位置，将生态保护和可持续发展作为长江流域发展的核心，是实现该地区高质量增长的必然选择。自古以来，长江流域就是人类生产和生活的关键依托。在当前生态文明建设的整体布局中，流域生态文明建设尤为关键。加强长江流域的生态环境治理，是维护水生态文明战略持续性的重要行动。长江流域拥有多样化的生态要素和众多的江河湖泊，沿江城市群的经济规模巨大，长江经济带作为生态文明建设的先锋示范区，具有广泛的辐射力和无可替代的战略地位。2021年3月，中国首部针对特定流域的法律——《中华人民共和国长江保护法》开始实施，这为长江流域的生态环境保护工作提供了法律基础，凸显了该流域在国家环境治理战略中的核心地位。随着《长江保护法》的实施，长江流域的生态保护工作将从立法层面进一步扩展到司法实践层面。司法是把“纸上的法律”变为“行动中的法律”的重要手段[1]，要实现长江经济带的高质量发展，根本上依赖于长江流域的优质生态环境。司法是防范和抵御流域环境污染与破坏的有力屏障，而司法协同则是深化和提升流域环境协同治理的关键所在。

## 2. 长江流域生态环境司法协同治理发展现状

基于长江流域生态系统的整体性和系统性，生态整体主义和协同治理理论在流域环境治理中发挥着引导效用，目前长江流域生态环境治理模式已从政府“单一主导”向多元主体“协同共治”发展[2]。自2016年起，中央政府将长江流域的生态环境保护提升到了前所未有的高度。《长江经济带发展规划纲要》中提出，需要消除行政区划的障碍，构建长江流域上下游之间的生态补偿机制，以形成生态环境的联合防治和流域管理的统筹协调发展新模式。《长江经济带省际协商合作机制总体方案》进一步强调，要加快建立和完善长江流域的管理体制和生态保护的法律体系，以增强长江流域发展的协调性、可持续性和全面性。随后，流域各个省积极开展生态保护协商合作，如重庆、云南、四川、贵州签订《关于建立长江

上游地区省际协商合作机制的协议》；湖北、湖南、江西签订《关于建立长江中游地区省际协商合作机制的协议》等。2019年，最高人民检察院发布了《关于长江经济带检察机关办理长江流域生态环境资源案件加强协作配合的意见》，要求在审理流域环境保护案件时，以“协同治理”的理念为指导，建立长江流域环境保护案件的司法协作机制。2020年底，《长江保护法》的颁布进一步强调了实现流域的高质量协同发展。2021年3月，《长江保护法》开始实施，这为长江流域的生态环境保护工作提供了法律基础，凸显了该流域在国家环境治理战略中的核心地位。这一系列措施体现了从中央到地方、从立法到司法的全方位努力，共同推动长江流域的生态环境保护和可持续发展。以《长江保护法》的实施为起点，司法机构正全面深化对长江流域环境的司法保护。2014年至2023年，全国法院共审结各类环境资源一审案件190.2万件。其中，2019年至2023年审结103.3万件，较上一个五年增长18.9%；2021年以来全国法院环境资源一审案件受理数呈现下降态势；2023年共审结23.2万件，同比下降5.8%；涉环境污染刑事案件5386件，同比下降11.5% [3]。生态环境保护治理力度不断加大，人民法院促推生态环境治理取得积极成效，这些数据显示了司法在环境保护方面的积极作用和进展经过多方长期的不懈努力，长江流域的水环境质量得到了显著改善。据最新数据，2023年长江流域国控断面水质优良比例已达到97.5%，长江干流水质连续多年达到II类及以上标准，长江经济带经济总量占全国比重继续稳步增长，进一步彰显了环境保护与经济发展并重的发展理念。

### 3. 长江流域司法协同治理困境

#### (一) 流域立法不清晰

虽然《长江保护法》为长江各流域协同立法起了法律牵引作用，明确了各个流域之间在生态环境保护方面的合作要求。然而，在实际执行长江流域协同立法的过程中，依然面临一些问题和挑战，需要进一步完善和加强。一是立法协作部门职能不明确。《长江保护法》虽然覆盖了长江流域的生态保护协作机制，但未对特定职能的管理机构进行设立。各省(市)在依据《长江保护法》第六条进行协同立法时，面临着需要各级相关部门共同协商讨论法律草案从提出到公布的一系列程序。在没有明确的牵头机构或部门负责协调工作的情况下，协同立法的效率和准确性可能会受到严重影响。因此，有必要进一步完善协同立法的相关机制，确保长江流域的生态环境保护工作能够高效、精准地进行[4]。二是立法协作程序不清晰。第六条规定了协同开展立法的工作，但是对于如何展开立法协商，具体的启动，协商与审查监督程序等都未明确规定。现有的规定只能起到宏观层面的指引作用，对实际开展实践活动细则还未明确。

#### (二) 流域审判机制不完善

在多个地方的环境司法实践中，环资法庭采用了“多审合一”的审理模式。尽管这种模式在一定程度上打破了行政区划对案件管辖的限制，但其主要目标是通过人为方式集中案件，而不是基于生态功能区的自然和社会属性进行集中。因此，目前长江流域的环境案件审理仍然受到行政区划和审判层级的限制，导致司法资源分散，缺乏整体性[5]。法律适用口径掌握存在差异，诉讼程序的“合一”以及环境问题的交互性整合上并没有得到完全实质化[6]。审判机构的设置在很大程度上决定了审理模式的特点。目前，流域环境资源法庭通常设在流域流经地区的基层法院。然而，不同流域的环境资源法庭在设立动机、运作机制和名称上存在差异，这些差异反映了地方实践的特色，但也可能引发新的地方保护主义问题。因此，在流域司法实践中，有必要建立专门的流域司法机构，以全面解决流域司法碎片化的问题。

#### (三) 流域执法与司法信息不对称

有效的环境司法与行政执法协作机制通常需要建立在确保流域环境治理相关信息和技术参数的可用性和可交换性的基础上，然而，在生态环境治理中，由于各方主体的职责内容和程序不同，导致他们掌握的案件信息存在差异。出于保密的考虑，行政机关所掌握的前期执法记录、磋商情况等信息往往不是

完全公开的。在实际操作中，由于不同地区、不同部门的发展理念和目标不一致，导致在共享环境数据信息时，一些主体不愿意与其他部门共享数据，或者出于资源投入成本的考虑，采取“搭便车”的心态。当行政执法机关遇到可能涉及刑事犯罪的案件时，他们往往不会主动将案件信息通报给检察机关。在信息共享平台上，常常出现有案件未被录入或录入不及时，或者选择性录入的情况，这使得检察机关难以及时、有效地获取涉罪案件的关键信息，从而影响了检察机关对行政执法机关的执法监督。

#### 4. 长江流域司法协同治理优化进路

##### (一) 系统构建流域协同治理立法

《长江保护法》虽然在流域协同治理机制方面起到一定的统领作用，且第六条专门制定了区域之间协同立法的内容，但仍然需要系统构建流域协同治理立法。一是设立实体流域管理机构。作为负责流域联动的牵头机关，流域协同管理机构负责推动立法、执法与司法等多个领域的协同工作，以提升流域协同治理机制的实际操作性和有效性。同时，这样的实体性管理机构应该设立在各个流域的地方政府之上，以达到横向统筹管理和保护长江整体流域的生态发展。此外，还应当协同治理的地方行政区划内设立一些分支机构，以保证治理效果能够深入基层。通过这样的设置，可以更有效地实现流域生态环境的协同管理和保护。二是确立流域协同立法具体程序。应当加速推进制定具体立法协同程序的规范化，从启动、协商、决策、评估程序入手，渗透到立法建议提出、撰写草案到协商审议表决、最终公布等各个方面，详细罗列各种协同立法事项以及范围，从而保障协同立法工作的规范性和可操作性[7]。

##### (二) 设立专门化流域司法机构

面对日益严峻的长江流域环境问题，需要建立专业的司法机构，通过集结专业人才和资源，提升审判和检察工作的质量和效率，以有效应对和解决这些问题。一是设立流域专门环境法院。环境资源审判具有强专业性以及预防性和恢复性司法理念的突出性特点，目前我国已有多地建立流域环境法庭，主要包括流域环境资源法庭、流域环境巡回法庭、环境资源合议庭等表现形式[8]。成立长江流域生态法院旨在提供一站式服务，解决长江流域的生态环境和资源纠纷。这样的集中管辖能够实现审理工作的集约化和常态化，同时有效避免地方保护主义可能带来的问题。通过减少对地方财政和人事的依赖，流域环境法院及其审判人员能够摆脱地方利益的束缚，从而根本上解决不同诉讼程序之间的衔接问题，满足生态保护一体化的司法需求。这不仅是解决长江流域生态环境司法协同治理难题的关键步骤，也是推动长江流域司法从环境专门化向流域专门化转变的重要举措。二是设立流域生态检察院。作为司法协同机制中的关键组成部分，检察机关通过积极履行公益诉讼和检察监督等职责，展现了其在司法协同内外联动中的显著作用。长江流域生态检察院的设立能一站式解决上述跨域协同合作、资源信息共享以及流域生态监管全覆盖的关键问题[9]。随着长江流域生态法院和生态检察院的建立，需要进一步明确和细化这两个司法机构在证据收集、认证以及法律适用等关键环节的操作规范和标准，以保障案件裁决的一致性。同时，应简化案件移交和证据转交的流程，强化法律监督职能，并重视加强刑事司法与行政执法之间的协调机制，确保法检之间的协作和衔接畅通无阻。

##### (三) 完善长江流域司法执法信息共享机制

为了解决长江流域环境司法与行政执法协作中存在的信息不对称问题，需要采取以下措施来提高信息共享和互动的质量，一是建立和完善信息共享平台。根据最高人民法院发布的《关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》和国务院办公厅发布的《政务服务系统整合共享实施方案》，制定环境司法与行政执法信息共享机制的具体实施方案，明确发展规划。利用现代信息技术，逐步将长江流域环境司法与行政执法的各主体纳入信息共享平台，实现信息共享平台的扩展。二是梳理和完善司法与执法跨部门信息的共享工作规范。应对现有环境案件的信息共享制度规范进行全面梳理，从长江全流域层面统

一信息共享的制度化建设,避免信息的重复录入和多头录入。明确环境司法和行政执法主体在信息共享中的责任和权限,特别是对信息上传的范围、内容、程序、时限、标准以及错误信息的修改等具体要求,使信息录入共享工作规范化和制度化。此外,完善运营管理和监督问责制度。明确各主体在信息共享平台运行中的责任,对超过时限上传、不按标准上传、选择性上传等行为,依法追究相关主体的党纪责任和法律责任,确保信息共享的及时性、准确性和完整性。

## 5. 结语

当前长江流域环境保护和长江经济带高质量发展正处于质变阶段,因此需充分发挥司法协同在长江流域环境治理过程中的关键作用,以司法协同共进促流域生态共保[10]。从协同治理的角度出发,建立和完善长江流域生态环境的法治保障机制,是提高环境保护和管理质量的关键措施。这意味着通过法律手段,促进不同治理主体之间的合作,以实现更有效的生态环境保护。通过梳理现行长江流域生态环境司法协同治理发展现状,可以得出司法在长江流域环境保护方面的积极作用和进展。但是仍然存在流域立法不清晰,流域与地方协同执法效力欠佳,流域执法与司法信息不对称的现实困境。基于此,应立足于理论与实践,首先要系统构建流域协同治理立法,不仅要设立实体流域管理机构,还需要确立流域协同立法具体程序,其次要建立流域生态环境协同执法治理的激励、监督考察机制,最后要强化流域综合治理下执法与司法协作的信息共享机制。在立法、执法、司法协同的相互配合下,各展其长,相得益彰,助推长江流域协同治理可持续发展。由于时间精力有限,本文对长江流域生态环境治理的研究,未针对某一具体流域展开分析与论述,对于流域与地方协同治理的优化建议存在一定的主观性,缺乏针对性,但作为理论战线的一枚新兵,愿为长江流域生态治理贡献绵薄之力。

## 参考文献

- [1] 黄锡生,尚睿.长江流域环境司法协作的理论构造与制度完善[J].河南财经政法大学学报,2022,37(2):8-16.
- [2] 顾向一,曾丽滢.从“单一主导”走向“协商共治”——长江流域生态环境治理模式之变[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020,19(5):24-36+115.
- [3] 新华社.2014年至2023年全国法院审结各类环境资源一审案件190.2万件[EB/OL].  
<https://baoting.hnzhengfa.gov.cn/news/gongjianfasi/show-3246.html>,2024-08-20.
- [4] 吕志奎.加快建立协同推进全流域大治理的长效机制[J].国家治理,2019(40):45-48.
- [5] 黄锡生.我国环境司法专门化的实践困境与现实出路[J].人民法治,2018(4):29-31.
- [6] 秦天宝.我国流域环境司法保护的转型与重构[J].东方法学,2021(2):158-167.
- [7] 南景毓.长江流域立法的模式之变:从分散立法到综合立法[J].广西社会科学,2020(8):115-119.
- [8] 吴勇,刘姆.流域环境司法机制的发展:从环境法庭到环境法院[J].中国环境管理,2024,16(1):145-153.
- [9] 许继军,陈述.新时期长江流域水资源保护利用管理体制机制研究[J].长江科学院院报,2022,39(7):1-6.
- [10] 顾向一,窦梓宁.长江流域生态环境治理司法协同创新机制研究[J/OL].长江科学院院报,2024:1-8.  
<http://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1171.TV.20241015.0959.004.html>,2024-10-21.