

《长江保护法》的立法沿革及其对长江流域生态环境保护的法律保障研究

何泽凯

浙大城市学院，浙江杭州，310015；

摘要：《长江保护法》是我国第一部流域法律，它的制定和实施为长江保护提供了全面的法律框架，确保了长江的可持续发展。本文回顾了保护法的立法沿革，包括立法任务的提出、立法研究的过程、法律草案的起草与修订、以及最终的法律审议与通过等关键阶段。通过这一系列的立法程序，最终形成了这部具有开创意义的流域专门法律。面对原有长江流域法律的困境，保护法针对性地提出了有效解决条例，坚持“共抓大保护，不搞大开发”的长江经济带建设要求，加强对生态环境的保护。在保护法的治理下，长江必将绿水荡漾，波涛万里，造福子孙后代。

关键词：长江保护法；立法；生态环境保护；法律保障

DOI:10.69979/3041-0673.24.6.029

引言

长久以来，对长江流域的保护和开发，都是习近平总书记的牵挂。从党的十八大起航，习近平总书记的足迹遍布大江下游，登堤坝、乘江船、访农家，一次次的深情眺望，一句句的殷切叮嘱，一项项的深远谋划，都情牵母亲河的环境保护，指引高质量发展^[1]。2020年12月26日，第十三届全国人大常委会第24次大会审定批准了《长江保护法》，标志着《长江保护法》作为新中国诞生至今首部流域法律，开始在更高层面上对长江流域进行管理规制。该法纵横了环境法、行政法、经济社会法等众多法律领域，是一个以解决“长江病”为主要取向、融合多类法治资源、结合多元法律机制的全新立法^[2]。对于已经实施了两年多的《长江保护法》，本文将追溯其立法的特点，再谈该法在长江流域生态环境保障中的现实效果。

1 过往追溯：《长江保护法》的时代背景和立法过程

1.1 时代背景：长江流域的原状

2016年1月，习近平总书记参加重庆市第一次长江流域经济带建设座谈会，就“共抓大保护，不搞大开发”的长江流域经济带建设目标给予了高度重视，并且为此付出了巨大努力，加强顶层规划，优化生态环境，推动经济结构调整，深入推行体制创新，从而实现长江流域

经济带的可持续健康发展。为促进经济发展，《长江经济带发展规划纲要》和10个专门计划的制订，有效地充实了相关的政策，使得长江流域经济带的经济增长率达到45%以上^[3]。2018年，长江流域经济带11省市的暗访、暗查和暗拍调研结果表明，长江流域的生态环境仍处于恶劣的状态。调研期间，许多沿江地区存在着大量的污染物和自然资源的损害，而一些地方却未采取积极的措施来解决这些问题，从而使得长江流域的生态环境处于极其脆弱的局面^[4]。显而易见，长江流域的法律体系已经无法满足生态环境保护和管理的需求，存在着法律空白和漏洞，使得它无法发挥应有的环境保护效果。

1.2 立法过程：多部共建

2016年，党中央印发了《长江经济带发展规划纲要》并高度重视，依据习近平总书记的指导精神，积极推进《长江保护法》的立法，为保护我国的长江流域环境带来积极的影响。推进自然资源合理高效利用，保证生态安全，体现人与自然和谐共生、中华民族永续发展，为长江流域的生态环境提供有力的支撑，以便更好地实施治理。为此，水利部、交通运输部、环境保护部、国家林业局共同开展了立法前期的调查与研究。这些工作包括了对长江流域生态环境现状的调研、对国内外流域保护法律的比较研究、对立法必要性和可行性的论证等。

于此，2017年12月，由全国人大环资委提议，《长江保护法》纳入2018年发布的《十三届全国人大立法

规划》。2019年12月23日，《长江保护法（草案）》正式提请全国人大常委会审议。2020年12月26日，中华人民共和国第十三届全国人大常委会第二十四次会议通过《中华人民共和国长江保护法》。该法自2021年3月1日开始实施，为我国人民带来了更加繁荣的生活，该法规的制定、实施和评估工作已取得了长足的进步，为维护长江流域做出了重要贡献。

2 正视过去：长江流域原有法律的困境

2.1 专门性流域管理机构的管理制度分散

随着国务院机构改革的推进，2018年，针对长江流域，政府先后成立了5个流域管理机构，即长江委、长江流域水资源保护局、交通运输部长江航务管理局、长江流域渔业资源管理委员会和长江上游水土保持委员会^[5]，以更好地负责管理自然资源，维护水自然环境，推进江域建设可继续地开展。

管理制度分散对长江流域的生态环境保护和可持续发展产生了一定的影响，由于职能分散和地域分割，导致了管理效率降低。不同机构之间的协调和沟通变得困难，从而影响管理效果。同时，可能无法有效地应对长江流域面临的生态环境压力，由于管理上的不足和协调困难，导致一些生态环境问题得不到及时有效的解决。

2.2 长江流域范概念界定模糊

对于长江流域的范围认定，曾经存在以下两种界定概念。在《长江经济发展规划纲要》提到，长江经济带涵盖11省市（上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、云南），面积约205万平方公里，人口和生产总值均超出我国40%^[6]。

而“征求意见稿”的第2条规定，“本法所称长江流域地区涵盖了青海省、西藏自治区、四川省、云南省、重庆市、湖北省、江西省、安徽省、江苏省、上海市、甘肃省、陕西省、河南省、贵州省、广西壮族自治区、广东省、浙江省、福建省的相关县级行政区划。”

两个概念中，第一概念仅包含了一定范围内的水文网络，而第二概念还包含了其中的自然环境、经济社会、文化、人口、信息资源和经济政策等基本要素，是有着明显界限和关系的特定地区，具备能源流转、物质循环、价值增长、信息传达四大功用^[7]。

2.3 长江流域治理在主体层面缺乏多元性

传统的治理模式倾向于将政府视为唯一的责任主体，采用政府主导的层级管理机制来保护环境公共利益。这种“公私”二元分离的思维限制了其他利益相关者的参与，使得它们在长江流域治理中缺乏合法性和应有的地位。实际上，政府越位与错位的现象较为普遍，即政府过度承担了市场与社会本应履行的环境治理责任，进而干预了市场的正常运行和社会的自治能力。因此，长江流域治理在主体层面上的单一性，限制了治理效果的提升和可持续发展目标的实现^[8]。

可以看出，企业和社会公众角色被边缘化甚至忽视。在传统规制理论框架下，政府与市场常被视为对立的两端，导致政府与企业之间形成了类似“猫和老鼠”的零和博弈关系。企业作为被规制的对象，往往对政府持有抵触态度，仅在环境规制措施的严厉压力下，才会采取减少污染或恢复环境的行动。然而，这种基于强制力的威慑不仅加深了政企之间的隔阂，还形成了一个恶性循环：政府加强规制以应对企业的不合规行为，而企业的反应则是更加隐蔽地规避规制，最终结果是环保规制的效果大打折扣，行政资源被大量低效使用甚至浪费^[9]。而在群众方面，尽管环境保护部推出了《环境保护公众参与办法》旨在规范公众参与机制，但从实际效果来看，该办法在实施过程中仍面临一些挑战。具体而言，公众的参与方式往往局限于被动选择，缺乏主动性和多样性；参与者的权利与义务之间存在不平衡，未能充分保障公众的权益；同时，参与程序也存在一定的偏差，影响了公众参与的有效性和公正性。这些问题限制了公众参与环境保护的深度和广度，需要进一步改进和完善^[10]。

3 日臻完善：《长江保护法》的立法优化即其对长江流域生态环境保护的法律保障

《长江保护法》第一章第一条提出，为了强化长江流域生态环境维护和整治，推进自然资源合理高效使用，确保环境健康，实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展，制定本法。保护法的出台，于“长江病”对症下药，强调环境优先、绿色生态，共抓大保护、不搞大开发，给子孙后代留下一条美丽干净清洁健康的万里长江。

3.1 立法优化

1. 制度保障：破解管理分散

保护法出台后，国家统一从国务院层面进行领导，对功能空间、国土空间、水资源等进行统一调配。在功

能空间方面，国务院自然资源主管部门会同国家国务院相关行政部门进行制定长江流域土地空间计划，科学合理协调配置长江流域生态建设、农业、城镇等功能空间，报国务院审批后执行。同样的，在国土空间方面，对长江下游国土空间进行使用管控。长江下游县市中上述地方政府资源主管部门依据国土空间规划，对所辖长江下游国土空间进行区域、分类使用管控。

经过调整，长江流域地区的县级以上地方人民政府和其他机构必须遵守《长江保护法》，按照国务院的规划进行工作，并服从以国家发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑的长江流域规划体系，发挥规划对促进长江流域生态环境保护和发展的推动、导向和制约功能。这样，长江流域的流域管理就得到了完善，《长江保护法》也得到了更好的执行。

2. 有效界定长江流域范围

《长江保护法》第一章第二条清楚地阐明了本法所称长江流域，是指由长江河道干流、支流和湖泊构成的集水地区所包括的青海省、四川省、西藏自治区、云南省、重庆市、湖北省、湖南省、江西省、安徽省、江苏省、上海市，包括甘肃省、陕西省、河南省、贵州省、广西壮族自治区、广东省、浙江省、福建省的有关县市行政区划。《长江保护法》的制度设计，充分考虑到河道的水质、水量、水环境的气候、物理、生态及人类活动，以及它们之间的联动，旨在实现河道的有效治理，同时也有助于提高长江流域的治理效率。

3. 长江流域多元协商共治模式

《长江保护法》在第十二条第1款、第十六条和第七十九条第2款、第3款明确了信息公开与公众参与。

《长江保护法》规定，要求政府及其有关部门应当加强对长江流域的环境管理，并鼓励社会各界的积极参与，以促进环境可持续发展。此外，保护法还规定，政府应当建立一个由专家组成的咨询委员会，以便更好地推动长江流域的环境保护工作。国务院有关部门和长江流域地方各级人民政府及其有关部门担负起信息公开的责任，以便于所有的人、法人或非法人组织都可以查阅。此外，建立奖励机制，以激发各类主体的热情，帮助他们在长江流域的环境保护工作中发挥自己的力量，有效促进各类主体的监督意识，以便他们可以更加直接、更加全面的反映环境污染问题^[11]。明确了政府职能是关键所在，清晰界定政府管理职责的边界，有效激发社会各

界力量在治理过程中的主体作用，摒弃了以往“流域治理仅依赖政府与企业”的观念，推动流域治理转变为全流域所有相关利益方共同参与、协作努力的共同事业。

3.2 对长江流域生态环境保护的法律保障

1. 建立生态环境补偿制度

《长江保护法》结合国外先进的流域生态补偿模式，构建了一套完善的生态保护补偿体系，其中第七章第七十六条规定了财政转移支付、横向生态保护补偿和市场化运作资金三种来源。财政转移支付，在国家层面，加大了财政转移支付的力度，对长江干流及重要支流源头和上游的水源涵养地等生态功能重要区域予以补偿。横向生态保护补偿，国家积极推动长江流域上下游、左右岸、干支流地方政府之间开展横向生态保护补偿。市场化运作基金，国家鼓励社会资金建立市场化运作的长江流域生态保护补偿基金。

通过将外部性环境问题内部化解决，该制度有助于促进流域生态环境质量的不断改善，推动生态文明建设。同时，该制度也体现了国家对于长江流域生态环境保护的高度重视和坚定决心，进一步加强了对长江流域的生态保护。

2. 明确生态环境修复

《长江保护法》将生态环境修复作为核心任务之一，明确提出要推动长江流域受损生态系统的恢复和重建。强调“预防为主、系统治理、政府主导、社会共治”的原则，确保生态环境修复工作的科学性和有效性。

在国务院层面，国务院自然资源主管部门会同国务院相关部门制订长江流域生态环境复原行动计划，积极组织机构进行重点生态化建设环境复原工作，协同促进长江流域各类生态化建设环境复原工作。

在自然保护区层面，我国长江流域关键水体实施规范捕捞监管。在长江流域水产动植物自然资源地区全面禁止工业生产性捕捞；在我国确定的期限内，长江干流和重要支流、主要通江河流、长江河口指定地区等关键海域全面禁止天然渔业资源的生产性捕捞。

在重点地区方面，国务院有关部门会同长江流域有关省级人民政府加强对三峡库区、丹江口库区等重点库区消落区的生态环境保护和修复，因地制宜实施退耕还林还草还湿，严禁施用化肥、农药，合理控制水库水位，做好库区水质和土地保持以及地质灾害防治工作，确保消落区良好生态功能。

4 结语

习近平总书记曾言：“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题；不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。”^[12]对《中华人民共和国长江保护法》的立法沿革及其对长江流域生态环境保护的法律保障进行深入研究，我们可以清晰地看到，该法的出台和实施是贯彻落实习近平主席的生态文明思想和党中央有关决策部署的重要举措。

《长江保护法》的立法过程经历了从提出立法任务到完成立法研究，再到法律草案的起草、修订和审议等多个阶段，最终在2020年12月26日由第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议表决通过，并于2021年3月1日正式施行。这一立法历程体现了国家对长江流域生态环境保护的重视和决心，也彰显了我国法治建设的不断进步和完善。该法不仅明确了长江流域经济社会发展和长江保护的基本原则，还建立了长江流域协调机制，规定了资源保护、水污染防治、生态环境修复和绿色发展等方面的具体制度和措施。

总之，《长江保护法》的出台和实施是我国生态环境保护法制建设的重要里程碑，对长江流域生态环境保护具有深远的影响。未来，我们需要继续加强研究和探索，不断完善法律法规体系和相关制度措施，为长江流域生态环境保护提供更加全面、有力的法律保障。

参考文献

- [1] 新华社. 习近平的长江情怀 [EB/OL] (2023-9-5) [2024-11-5]. <http://politics.people.com.cn/n1/2023/0905/c1001-40071305.html>

- [2] 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.
- [3] 吕忠梅. 建立“绿色发展”的法律机制：长江大保护的“中医”方案 [J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29 (10): 1-10.
- [4] 韩正. 坚持问题导向紧盯问题整改齐心协力把共抓大保护要求落到实处 [N]. 人民日报, 2019-03-26 (3).
- [5] 何艳梅. 《长江保护法》关于流域管理体制立法的思考 [J]. 环境污染与防治, 2020, 42 (08): 1054-1059.
- [6] 长江经济带生态环境保护规划 [EB/OL] (2017-7-24) [2024-11-6]. http://www.sohu.com/a/159562425_805155.
- [7] 洪名勇等. 生态经济的制度逻辑 [M]. 中国经济出版社, 2013: 72.
- [8] 王树义, 赵小姣. 长江流域生态环境协商共治模式初探 [J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29 (08): 31-39.
- [9] 乌兰. 环境行政管理中政府职能的变革 [J]. 山东社会科学, 2006 (8): 145-147.
- [10] 秦鹏, 唐道鸿. 环境协商治理的理论逻辑与制度反思——以《环境保护公众参与办法》为例 [J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2016 (1): 107-112.
- [11] 马梦雅. 《长江保护法》对黄河立法的借鉴研究 [D]. 华北水利水电大学, 2022.
- [12] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编 [M]. 中央文献出版社, 2015: 43.

作者简介：何泽凯（2005年4月），男，汉族，浙江省嘉兴人，本科，单位：浙大城市学院，研究方向：环境资源法。