

单位代码	10476
学号	
分类号	D922.29

河南师范大学

硕士学位论文

黄河流域农村生态保护机制研究

学科、专业：法学

研究方向：农业经济法

申请学位类别：法学硕士

申请人：朱静宜

指导教师：吕军书

二〇二二年五月

**The Research on Rural Ecological Protection
Mechanism in Yellow River Basin**

A Dissertation Submitted to
the Graduate School of Henan Normal University
in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of
Master of Law

ByZhu Jingyi

Supervisor: Lv Junshu

May,2022

摘要

黄河流域是我国重要的生态屏障和经济地带，在我国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要地位。但是由于黄河流域地域地缘的特殊性，绝大多数的农民长期依赖其生存，黄河流域生态环境的好坏影响着农村经济的发展，制约着巩固脱贫攻坚成果工作的开展。可以说，黄河流域生态保护工作是否可以稳步推进，很大程度要看农村地区的生态保护进程。农村地区生态保护的发展就是整个黄河流域生态保护进程的“最后一公里”。党的十八大以来，我国进行全面深化改革，不断优化顶层设计，推进生态文明建设工作扎实推进，从环境、经济、人文等多个领域协同推进；在制度体系设计上，通过《生态文明体制改革总体方案》等 40 多项改革方案基本构建了相关环境制度的整体框架，从总体目标、基本理念、主要原则、重点任务、制度保障等方面，对生态文明建设进行全面系统部署安排。在黄河流域也制定了包括《黄河水量调度条例》在内的流域单行法、针对农村地区的专门法律《乡村振兴法》及《水土保持法》等一般法共同作用于黄河流域农村地区，为黄河流域高质量发展保驾护航。

但是，黄河流域治理在现实中一直问题重重，尤其是两千多年来遗留下来的问题也可以看出流域内农村地区的生态环境并不乐观，具体表现为：黄河水资源匮乏，水量与农业灌溉之间矛盾巨大，目前黄河流域的水资源仅能有效灌溉流域内一半的流域内耕地面积；耕地面积不断下降，城市扩张对农村耕地进行蚕食，草地、林地也未能幸免；农村地区污染总量大，污染来源繁多，农村地区的污染来源种类多，不仅要承受城市地区扩张蔓延而来的污染，自身面源污染问题也十分棘手；过去的污染防治手段并未充分发挥作用，虽然过去在黄河流域农村地区采取了多种多次的污染防治方案，但是并未产生显著的效果。

在黄河流域生态保护和高质量发展的国家战略下，农村生态问题应当从法律制度层面得到有效的解决。现阶段，在黄河流域之上能够适用的环境法多数为一般法，如《土地法》、《固体废弃物污染防治法》、《环境保护法》，仔细研究即可发现，这些法律的内容特别是类似于污水排放标准、固体废弃物排放标准等参考值主要是针对城市地区进行制定和划分的，并不完全适用于黄河流域农村地区。因此，文章最后的意见是在黄河流域农村地区形成完整法律适用体系，并提出从提高生态保护发展思想、完善法律体

系、加强队伍建设出发，践行“两山”思想，树立先进法治理念；出台《黄河保护法》，并在其中专章对农村问题进行规定；发挥黄河水利委员会的作用，促进农村地区执法队伍建设；提高农民素质，完善公众参与机制。

关键词：黄河流域；农村地区；生态保护；路径分析

ABSTRACT

The Yellow River Basin is an important ecological barrier and economic zone in China, which plays a very important role in China's economic and social development and ecological security. However, due to the geographical particularity of the Yellow River Basin, the vast majority of farmers have long depended on it for their survival. The ecological environment of the Yellow River Basin affects the development of rural economy and restricts the progress of consolidating the achievements of poverty alleviation. It can be said that the steady progress of ecological protection in the Yellow River Basin depends largely on the process of ecological protection in rural areas. The development of ecological protection in rural areas is the “last mile” of the process of ecological protection in the whole Yellow River Basin. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), China has comprehensively deepened reform, continuously optimized top-level design, made solid progress in promoting ecological progress, and made coordinated progress in environmental, economic, cultural and other fields; in terms of institutional design, the overall framework of relevant environmental systems has been basically established through more than 40 reform plans, including the Overall Plan for Institutional Reform of Ecological Civilization, and the comprehensive and systematic arrangements for the construction of ecological civilization have been made from overall objectives, basic concepts, main principles, key tasks, and institutional guarantees. In the Yellow River basin, the single river basin law including the Yellow River Water Regulation and the special laws including the Rural Revitalization Law as well as Water and Soil Conservation Law for rural areas

have been formulated to serve the rural areas of the Yellow River basin, which ensures the high-quality development of the Yellow River Basin.

However, there are a lot of problems on the governance of the Yellow River Basin in reality, especially the problems left over the past two thousand years. It can also be seen that the ecological environment of rural areas in the Yellow River Basin is not optimistic, as shown in the following aspects: the Yellow River is short of water resources, there is a huge contradiction between water and agricultural irrigation, and the current water resources in the Yellow River Basin can only effectively irrigate half of the cultivated land area in the basin; the agricultural acreage is decreasing continuously, urban expansion is encroaching on rural cultivated land, grassland and forest land; the total amount of pollution in rural areas is large and there are many sources of pollution. There are a variety of pollution sources in rural areas, which is not only from the expansion and spread of urban areas, but also from the non-point source pollution; past pollution prevention and control measures have not been fully effective. Although many pollution prevention and control schemes have been adopted in rural areas of the Yellow River Basin in the past, they did not have significant results.

Under the national strategy of ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin, rural ecological problems shall be effectively solved from the legal system. At present stage, most of the environmental laws applicable in the Yellow River Basin are general laws, such as the Land Law, Law on the Prevention and Control of Solid Waste Pollution and Environmental Protection Act. After careful research, it can be found that these laws, especially the reference values of sewage discharge standards and solid waste discharge standards are mainly formulated and divided for urban areas, and are not completely applicable to rural areas of the Yellow River Basin. Therefore, the last part of the paper is to

form a complete legal application system in rural areas of the Yellow River Basin, and propose to practice the thought of “two mountains” and set up advanced legal concept from improving the thought of ecological protection and development, perfecting the legal system and strengthening the team building; promulgate the Yellow River Protection Law, with a special chapter on rural issues; play the role of the Yellow River Conservancy Commission and promote the construction of law enforcement teams in rural areas; improve the quality of farmers and improve the public participation mechanism.

KEY WORDS: Yellow River Basin;Rural areas;Ecological protection;Protection Mechanism

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究意义.....	2
1.2.1 理论意义.....	2
1.2.2 实践意义.....	3
1.3 国内外研究综述.....	5
1.4 研究方法和创新之处.....	7
1.4.1 研究方法.....	7
1.4.2 创新之处.....	8
第二章 黄河流域农村生态保护的法律法规考察与实践.....	9
2.1 黄河流域农村生态保护的现行法律法规考察.....	9
2.2 黄河流域农村生态环境实践考察.....	11
2.3 黄河流域农村生态保护的法治困境.....	15
2.3.1 法治化发展理念体现不充分.....	15
2.3.2 现行法律法规内容不健全.....	17
2.3.3 农村环境执法队伍建设不完善.....	18
2.3.4 公众监督参与的渠道与程序不明晰.....	19
第三章 国内外河流农村生态保护相关实践经验.....	21
3.1 国内外流域农村生态保护实践.....	21
3.1.1 密西西比河流域.....	21
3.1.2 莱茵河流域.....	22
3.1.3 长江流域.....	23
3.1.4 珠江流域.....	24
3.2 国内外流域生态保护的相关实践经验.....	25
3.2.1 体系性的流域管理机构机制.....	25
3.2.2 完善的流域生态保护与修复立法工作.....	26
3.2.3 全方位的流域监测监察体系.....	27
3.2.4 多方位的全民参与机制.....	27
第四章 黄河流域农村生态保护机制创新的路径分析.....	29
4.1 贯彻习近平生态保护发展法治理念.....	29
4.1.1 以习近平生态文明思想为导向，树立先进法治理念.....	29
4.1.2 践行“两山理论”，提高基层政府的生态保护意识.....	29
4.2 完善黄河流域生态保护法律体系.....	30
4.2.1 出台《黄河保护法》，使流域内生态保护工作有法可依.....	30

4.2.2 促进地方协同立法，构建一体化生态保护机制.....	31
4.3 加强农村执法队伍建设.....	32
4.3.1 发挥黄河水利委员会的作用，实现常态化联合执法.....	32
4.3.2 加强基层环境执法队伍，通过科技投入增强执法水平.....	33
4.4 拓宽公众参与方式.....	34
4.4.1 完善多方位公众参与机制，拓宽公众参与渠道.....	34
4.4.2 健全农村生态环境保护督察机制，发挥社会监督的作用.....	35
结 语.....	37
参考文献.....	39
独 创 性 声 明.....	41
关于论文使用授权的说明.....	41
致 谢.....	42

第一章 绪论

1.1 研究背景

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,关照时代现实要求、回应百姓真实需要、考量民族长远利益,围绕着生态文明建设的诸多理论和实践问题,提出了一系列新理念、新思路、新论断和新举措,形成了习近平生态文明思想,具有清晰的脉络和完整的体系^①。其中,“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念的提出是建立在保护生态环境基础之上的^②,它要求人们和自然和谐共生,不违背自然规律,不一味的向大自然索取,探索绿色生产发展道路,实现经济发展和保护生态环境共赢,从“两山理论”看黄河流域的面源污染防治问题也是常看常新,我们应当做“两山理论”的实践践行者,在推动黄河流域生态保护的具体工作中,将这种绿色发展理念贯彻并执行,从而实现现代化的绿色发展道路。

从现实状况看,自从对黄河流域进行环境治理以来,在诸多领域达到的效果是值得肯定的:我国在黄河流域建立了多个监测点用于监测河流水质,在青海黄河源头实施了一系列保护措施,进行防风固沙、稳固水土的绿化工程等都取得阶段性的成果,但从整体全局来看,我们所做的环境治理工作还不够,特别是在产业结构模式上,黄河流域贯穿的省份大多倾向于农业、重工业,产生的各种污染与破坏只多不少。在农业层面,农村面源污染依然严重,水体中氮、磷、钾等微量元素超标主要来源就是农村。农村地区农药化肥、禽畜粪便污染、地膜污染等都给流域内的生态环境造成了诸多破坏性影响。在治理过程中仍存在许多问题需要我们进行反思。第一是行政执法碎片化严重,各项政策实施缓慢。黄河流域属于多个地区共同管理,每个地区具有自身的行政主体,每个地区省份管理水资源、水生态的部门也不同,在行政执法过程中,也会产生差异,产生碎片化现象,损坏黄河生态环境治理的整体性^[1]。第二是行政执法权责混乱,执法模式没有定型。在决定对黄河流域生态环境进行治理时,国家就成立了黄河水利委员会,以此

^①李芾霓,习近平生态文明思想的理论来源、基本内涵及时代价值[J].兵团党校学报,2021(06),12.

^②朱红磊,马克思人与自然关系思想视域下的乡村生态环境保护研究[D].湖南师范大学,2019年.

来协调解决各个地区省份之间的差异问题，但在具体实施的过程中，流域管理主体和区域管理主体会出现冲突，权责关系不明确甚至混乱，各个执法主体的默契度降低，执法模式没有形成完整的体系。

2019 年习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会（以下简称“黄河生态座谈会”）上指出，“两山”理论要在黄河流域加以运用，要坚持生态优先、绿色发展原则，加强生态保护，促进流域发展^③。2021 年 10 月，中共中央、国务院印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》^④（以下简称《规划纲要》）明确提出黄河流域发展的基本原则、发展方向、奋斗目标等内容，为我国进行黄河流域生态治理提供了思想指导。对黄河流域提出治理的思路并非一朝之功，早在二十世纪八十年代就已经有学者关注黄河流域的生态问题了；2018 年前后精准扶贫进入决战期，学者意外发现黄河流域污染区与精准扶贫的“硬骨头”地理位置重叠繁多，因此，黄河流域生态保护与高质量发展应运而生。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

第一，可以丰富流域内整体性治理理论的研究。我国河流众多，多数河流流域涉及的地区不止一个：这里的地区既包括天然地理条件的地区划分，也包括人为进行的行政区域划分。不同自然区域的污染治理重点是不同的，不能单独进行考虑而应整体进行考察。就黄河流域而言，上游地区多位于西部内陆地区，海拔高、降水少、生态基底脆弱，但上游地区却为整个黄河流域的产水区，因此治理重点为保护水源、维护天然生态系统完整性，确保上游地区的生态红线不被突破，重点保护区、水源区保持动态、有序的平衡；中游地区的重点应放在水土流失治理和荒漠化防治上，上中游地区相毗邻但生态保护的重点却截然不同。因此，必须利用整体性治理理论从整个流域的视角出发开展生态保护工作。但是，长久以来我国对于黄河流域的治理方式为根据行政区域划分治理，自然区域与行政区域并不完全重合，这就造成管理的混乱和治理工作无序开展。比如，河南省濮阳市境内数平原和山地，而河流下游的山地从行政归属上属于山东省菏泽市，从

^③ 何艳梅.黄河法中生态保护制度的构建[J].中国环境管理,2021(04).

^④ 黄河流域生态保护和高质量发展纲要: http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641438.htm.

自然条件上而言，濮阳市山地更适宜由菏泽市管辖，但实际上却由濮阳市管辖，这就导致该片山地的生态保护工作无法得到有效开展。另一方面，黄河流域治理模式呈现分散化、碎片化的特点，缺乏从整体性的角度对黄河流域进行综合治理。本文从宏观角度出发，将整体思维贯彻黄河流域农业面源污染治理的始终，丰富河流流域内生态保护整体性治理理论的研究。

第二，可以完善河流流域内农村生态保护法律制度的相关研究，为黄河流域农村生态保护立法提供新的思路。目前，我国对流域内农村生态保护的法律条文呈现涉及内容少、杂乱且无体系性的特点。其一，长久以来并没有学者对的河流流域内生态保护法律条文进行系统整理。我国法律体系内容庞大，关于河流流域生态保护法律制度的内容规定较为浅显，重复性规定屡见不鲜。例如《农业法》、《大气污染防治法》、《水土保持法》中均涉及到了农业面源污染防治的政策法规，但是其中的具体规定寥寥数语并不深入；更有甚者，现有的法律规定对同一事项的规定相悖，如《水污染防治法》和《土壤污染防治法》中均对化肥农药的使用进行了规定，但具体的标准却相去甚远^[2]。上述这些分散的法律法规，有些条款或者规定较为模糊，缺乏可操作性；或者相互之间缺乏协调统一，甚至存在冲突。现行立法的这些不足造成流域管理实践中分割管理和粗放管理问题突出，影响管理效率和绩效，不利于实现综合管理^③。其二，黄河流域内的农村生态保护具有特殊性，基本没有针对性的法律规定。如前所述，针对河流流域生态保护的法律条文本身就很少，针对黄河流域农村地区生态保护的法律规定更是少之又少。黄河流域从河源到河口的不同节段生态环境特点不同：黄土高原侧重于保持水土，入海口处应侧重于农业面源污染防治。但是目前国家层面涉及治理的相关立法内容并不直接调整黄河流域生态环境保护，针对性和可操作性不强，一些亟须的制度依旧存在空白。换言之，黄河流域农村生态保护应高度重视立法建设：一方面，从宏观角度明确立法模式，使之适用于中国特色社会主义法治体系，符合完整性和系统性的要求。另一方面，从微观角度完善立法内容、健全配套法律制度等，妥善处理上下位法、一般法与特别法之间的关系，从而实现对黄河流域生态系统的合力保护并推动流域经济社会的高质量发展^③。

1.2.2 实践意义

我国经济发展对生态环境及资源的索取与对生态环境及资源的回报是成反比的，这就意味着，无论是农业亦或工业，都存在在利用环境的同时产生许多污染。这些污染或

直接或间接的体现在社会生活的各个方面，只是体现、反映出来的时间不同而已。因此，通过研究黄河流域地理特征复杂，经济相对落后的河流流域，有诸多现实意义。详而言之，可以分为以下四点：

第一，扩大立法内容覆盖面，推动国家建立更全面的生态保护法律体系。针对跨流域生态保护，我国在部分法律中有所涉及，比如《环境保护法》、《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》、《防洪法》等。这些法律虽然都具有一定的约束力，但面对实际问题时，并不能很好的适应环境问题的复杂性、多层次性。可以说，仅靠这些法律还是不够的，并不能完全解决目前法律之间无法协调适用的问题。但国内长江流域却发生了截然不同的情况：通过《长江保护法》内规定的原则性方案，对流域内的不同情况制定了规范性法规，很好的解决了流域内相关法律协调的问题。因此，我们应该扩大立法内容的覆盖面，制定《黄河保护法》为黄河流域农村生态保护提供法律依据。使得从国家到社会到农民个人，从行政地区到各个部门再到社会团体都能积极参与到黄河流域生态保护当中，即把黄河流域生态保护作为一个整体进行研究，优化原有法律机制，注入新鲜血液实现开拓创新。此外，我国河流众多，流域面积广泛，需要具体问题具体分析，通过对黄河流域农村生态保护的研究，也为国内其他流域根据其不同特点制定符合本地区的法律法规提供一些借鉴意义。

第二，改善农村人居环境，激活农村市场，建立长效脱贫机制。目前，农村居住环境不佳：生活垃圾、污水随意倾倒，堆积如山；禽畜随意活动，禽畜养殖粪便污染严重；排水沟失修，淤泥堆积严重，农村脏乱差现象普遍。对这些脏乱差现象进行整改、构建农村良好人居环境本身就是黄河流域生态保护的应有之义。同时，据统计，截止 2019 年，我国脱贫攻坚难啃的“硬骨头”，50%以上都位于黄河流域。尽管我国政府在 2020 年通过资金支持、技术支持等手段使这些地区脱去了贫困村、贫困县的帽子，但是由于贫困人口多、程度深，一旦撤去资金和技术等相关支持，返贫的风险极大。因此，在进行对农村地区进行生态保护的同时，激活农村地区的市场活力和潜在价值，特别是通过易地搬迁实现脱贫的农村地区，依托流域内生态保护进程中的国家政策、专项资金、专业人才支持，能够完善农村基础设施建设，激活和发展农村地区市场经济，发展县城经济，建设特色粮食、果蔬园区，形成新的经济循环和独有的农村文化，激活农村创新创业热情，构建长效脱贫机制，是黄河流域农村生态保护的潜在意义。

第三，促进南北、东西经济发展平衡，实现区域协调发展。黄河流域地处北方，由

于历史、地理位置等原因,我国北方地区的经济发展始终落后于南方地区。2013 年我国开始正式的脱贫攻坚之路,对于诸多贫困地区进行扶贫工作。即便 2020 年我国已经完成了精准扶贫的任务,但是也并未改变上述情况。通过流域内生态保护工作,提升农村地区经济发展水平也就意味着南北经济差距的缩小^[3]。同时,黄河流域途径多个地区省份,从经济发展水平来看,上游和下游的发展水平不一致,对生态环境的依赖性也不相同。上游经济发展不如中下游经济发展快,为求经济发展,上游经济所采取的措施势必会影响中下游。这时黄河流域生态保护法律机制就起到了相应的协调作用,调节各个地区出现的环境问题。换言之,黄河流域生态保护法律机制也为经济发展提供了保障。

第四,是实施食品安全战略,筑牢粮食安全根基的内在需要。沿黄九省是我国重要的粮食产区,特别是陕西、河南、山东都是国内的粮食大省,流域内水资源短缺,利用率接近 90%,远超国际标准红线,但却有效灌溉了流域内一半以上的耕地面积;流域内耕地总面积不足全国总面积的五分之三,但其生产的粮食却养活了全国近三分之一的人口。人与地之间、人与水之间、地与水之间矛盾重重,其核心点仍在水资源。通过对灌区实施以水定需、倒逼灌区节水技术应用,科学确定灌区面积规模,发展高水效农业的方式解决水资源短缺的问题。但以水定需真正实现需要依靠法律制度的制定与运转。所以说,通过运用法律方法将流域内农村生态保护将矛盾点予以解决,才能真正促使黄河流域农村地区实现高质量发展,确保国家粮食安全。

1.3 国内外研究综述

根据知网论文数据统计,以“黄河流域环境保护”为关键词进行搜索,总库共计 140 篇文献,其中有三分之二来自于 2019 年以后。其中,多数为新闻报纸的报道,涉及到黄河流域法律问题的仅占总数的四分之一。也就是说,2019 年以前,我国专家和学者们对黄河流域的生态保护问题并不重视,更不要说将目光聚焦于流域内的农村地区了。即使在 2019 年黄河流域发展座谈会召开以后,国内学者对于黄河流域生态保护方面的法律问题也并不重视,进行研究的专家和学者人群极为小众。

对目前已有的学者文章进行综合分析,我们可以对其进行归纳并得出一定的结论。首先,法律法规内容上存在矛盾点。学者们普遍认为,一方面,黄河流域生态保护方面的法律法规内容少,且在具体内容上存在一定的模糊性和不确定性^⑤。(吕忠梅,2019)

^⑤ 吕忠梅.中国环境立法法典化模式选择及其展开[J].东方法学,2021(06):70-82.

另一方面,与生态环境保护相关的法条规定少且内容细碎,就势必导致法条规定过于分散,不利于行政机关、公民个人理解与适用。然而,学者们在是否应当制定专门的流域保护法和应当制定什么层面的流域保护法上存在较大分歧。对于第一个方面,学者们多数持肯定意见,认为应当制定专门的法律保障黄河流域生态问题。(李宏伟,2019,刘康磊、姚文广等,2020)对于第二个方面,李宏伟(2019)、郑曙光^[18](2020)、汪炳(2015)认为通过地方立法对黄河流域的生态进行保护,立法质量难以提高,法律效果难以保证。通过制定黄河流域综合保护法才能更为全面实现保护生态的目的。董战峰、邱秋、李雅婷(2020)直接构建了《黄河保护法》的框架并阐述了其立法思路,认为应以全流域的尺度对黄河实施统一综合治理,以此解决黄河流域生态环境保护难题。与上述观点不同的是,刘康磊(2020)认为,黄河流域的治理国家立法层面提供制度供给较为困难,须发挥地方立法的灵活性和积极性,尤其是通过区域协同立法的方式,为国家立法进行先试。其次在黄河流域行政执法机构设置上,学者们也有自己的见解^⑥。黄蕊(2013)提出黄河流域的管理机构地位权限不明,管理体系成多龙治水局面,管理方式简单粗放,节水机制不明^⑦。刘学周(2020)强调应严格制定生态环境影响评价制度,不同部门在制定黄河流域生态环境影响评价的过程中强化各组织之间的沟通交流^[3]。黄金、饶胜(2020)等认为应当强化监督执法,建立生态优先的管理思路,转换黄河流域生态环境污染治理思路。徐哲(2019)认为一方面应当推进和加强流域内法院、检察、公安、国土、水利、环保机关之间的日常工作沟通,延伸司法审判功能;另一方面,应积极探索设立黄河生态法院,构建更为完整的司法保护机制。孙佑海^⑧(2020)强调要处理好不同行政司法机关之间关系,尤其是要处理好流域司法与区域司法的关系、流域司法与区域司法的关等。当然,笔者对国内外其他地区流域生态保护的经验及理论基础进行了研究。Perry R. Hicks(1985)全面系统地阐述了整体性治理理论,强调增强跨地区、跨组织、跨部门的合作。他指出,政府是一个包括多个部门的整体进行运作的单位,不是局限在其本身职能内部各自作战,而是各个部门相互融合、共同合作,整个政府作为一个整体,共同发展^[4]。台湾学者彭锦鹏(2005)认为整体性治理理论就是借助互联网对于工作方式的变革,从而推动政府工作机构人事和组织结构的完善,认为只有完善

^⑥ 董战峰,邱秋,李雅婷.《黄河保护法》立法思路与框架研究[J].生态经济,2020(07),22-28.

^⑦ 黄蕊.黄河流域水资源行政与法律管理研究[D].西北农林科技大学.

^⑧ 孙佑海,杨帆.环境司法专门化背景下专家陪审员制度研究[J].中国司法鉴定,2022(01):1-8.

纵观目前学界各位学者们的研究,学者们均以整体性、系统性的视角对流域内的综合治理进行考察,对环境各个要素割裂观察的情况并不存在,因此,单一角度谈整个流域的生态发展是不妥当的,仍应以宏观、完整、全面的方向对黄河流域生态保护法律问题进行了考察。但是,由于流域内农村地区占比大,经济发展落后,相关制度体系不完备,对农村地区研究的学者十分少有,对黄河流域农村地区特别进行研究的专家学者就更为罕有。

1.4.1 研究方法

2. 比较研究法。通过研究国内外的流域治理的相关法律措施,在与黄河流域的情况进行对比分析,能比较清晰地考察生态保护的制约因素,探索出一条科学性和实践性相统一的流域协同治理模式。特别是通过与美国密西西比河流域环境治理相关制度和实践经验相比较,借鉴其有益经验,对黄河流域农村地区生态法律机制提出设想,结合黄河流域的具体水情,立足我国情,对黄河流域生态环境治理具体措施提出自己的相关建议。

^⑨ 方芳. 跨域水污染治理中的地方政府协作研究[D]. 南京农业大学, 2014.

1.4.2 创新之处

1. 1. 选题的前沿性。2018 年，黄河生态座谈会在郑州隆重召开，习近平总书记发表重要讲话。2021 年前后，黄河流域生态保护问题上升为国家战略，国务院审议并通过《黄河保护法》（草案），同时向社会公众公布征求意见稿。正因如此，笔者才对黄河流域农村生态保护问题着重研究。

2. 研究方法的综合性。鉴于选题研究的跨学科性，本文不仅涉及农村经济法学问题，还综合运用环境法学、公共管理学、生态经济学、环境管理学等多学科的理论与方法，运用学术研究的诸多方法如比较分析，力求全面考察我国黄河流域农村生态保护机制的现状与困境，并探索完善对策。

3. 研究内容的实证性。本文基于我国的国情和水情，对黄河流域农村生态保护机制、生态恢复的方式等进行实证考察，探索完善路径，体现出研究内容的实证性特色。

第二章 黄河流域农村生态保护的法律法规考察与实践

2.1 黄河流域农村生态保护的现行法律法规考察

通过对环境保护法律部分的相关法律进行梳理,可以认为目前黄河流域的相关法律法规已从国家、流域、地方三个层面,对流域内水量分配调度、流域污染防治按区统一规划、流域管理机构职责、防洪抗旱职能、行政执法监督处罚等方面做出了明确的规定^①。其中,关于农村地区的生态保护的法条也散见于各类法律法规中。特别是2021年最新通过的《中华人民共和国乡村振兴促进法》是一部专门针对农村地区诸多问题的法律,其中专章规定了生态保护的若干问题。

1. 宪法。宪法是我国的根本大法,对社会生活的方方面面都进行了原则性的规定,其中当然会涉及到对生态保护的一些原则性的规定。这是我国其他法律法规进行环境保护相关法律法规的制定依据,同时也是制定各种保护标准的前提和基础。但是不容忽视的是,“生态文明”真正被写入宪法是在2018年宪法修正案中。由此可见,我国的生态文明建设尚处于起步阶段。

2. 《环境保护法》是环境保护综合性法律。2014年,我国对《环境保护法》进行了修订,在当时可谓呈现了诸多亮点:在立法目的、基本制度方面都做了重大突破,不仅体现了生态文明的理念,并且有诸多制度创新,如规定了环境保护考核制度、明确了公益诉讼制度,建立环境健康监测制度、制定生态红线制度、完善信息公开制度等创新性举措都为后来我国进行环境治理提供了法律支撑^①。针对农村地区,《环境保护法》用3条内容对包括政府部门职责、土地污染及盐碱化问题、水污染问题、新技术利用等多个方面进行了原则性规定^②。

3. 环境保护单项法和环境保护相关法。总体而言,目前我国环境法部门以单行法为主,环境保护单项法分为两类:一是污染防治单项法。顾名思义,就是以不同的污染物

^① 薛澜.黄河流域生态保护和高质量发展战略立法的策略[J].中国人口·资源与环境,2020(12).

^② 吕忠梅.《环境保护法》的前世今生[J].政法论丛,2014(05):51-61.

来源根据,从污染的定义、来源、排放标准、法律责任等方面进行规定。例如《环境噪声防治法》主要是针对噪音污染的法律规定,对于废水、废气的污染问题并不在《环境噪声防治法》中予以规定而在其他环境单行法中明确;二是生态保护单项法。生态保护单行法分类更为复杂,包括如《野生动物保护法》在内的自然保护法,《土地管理法》《森林法》在内的自然资源保护法,《环境影响评价法》^[5]、《全国环境检测条例》在内的环境管理法,《污水综合排放标准》、《地表水环境质量标准》在内的环境标准以及《征收排污费暂行办法》在内的环境责任和程序法。这部分法律法规的数量最为庞大,规定的内容、实施细节点也最多,这就造成了这部分法律法规极易产生自我矛盾、无法解释、无法适用的情况。在环境保护单项法和环境保护相关法中,鲜少见到有关于农村的规定。

4. 各个行政单位出台的法规规章及地方性法规。法规规章部分主要是环保部进行起草发布的;地方性法规则主要由立法权的省市级人大及其常委会进行的。由于青海省既是黄河流域的源头,又是我国荒漠化治理的重点区域,因此,青海省对于生态保护的重视程度较高,数十年间先后发布诸如《青海省生态文明建设促进条例》的地方性法规,同时也重视响应国家政策变化及时对现有的地方性法规进行修订,大幅度提高了违法成本,通过发挥法律的警示作用来震慑潜在的危害环境行为人^[6,7]。河南省在黄河生态座谈会召开后,通过地方性法规的方式明确了黄河防汛首长负责制,对境内农田、城市防汛、内河防汛等工作进行统一负责、统一规划、统一监督,并对此进行了专门规定。

5. 流域单项法。《黄河水量调度条例》《黄河河口管理办法》《黄河下游引黄灌溉管理规定》等流域单行法,这些流域单行法的效力不明、制定主体不一,如何适用、适用范围如何、效力层次是什么、出现跟上位法冲突的情形时如何处理,对这些问题现行法律并未加以规定。

总体而言,目前我国已经初步形成了以《宪法》为根本,以《中华人民共和国环境保护法》为基本法的环境保护法律体系;黄河流域则在此基础上初步形成了以《水法》《环境保护法》为主体,《防洪法》《水土保持法》《水污染防治法》《黄河水量调度条例》《黄河河口管理办法》《黄河下游引黄灌溉管理规定》等单项法及各级政府出台的地方性法规规章为两翼的法律保障体系。也就是说,目前黄河流域内的法律体系是较为健全的。但是,不容忽视的是,这一法律保障体系虽然能够保障目前黄河流域的基本法治运行,但是由于法律内容不健全,制度设计仍然稚嫩,已经无法充分适应未来、适

应“黄河战略”中流域大保护和大治理相协同的特征和战略需求，长此以往必然导致已有矛盾不断激化升级、人地、人水冲突愈演愈烈只是时间问题。流域内城市地区的矛盾都难以解决，就更不要说流域内的农村地区的生态保护了。详而言之，目前黄河流域法律体系主要存在以下问题：

第一，国家层面尚未针对黄河流域特点颁布专门性立法，正在进行的《黄河保护法（草案）》仍存在诸多争议。在《长江保护法》公布之前的几十年间，我国并未有对流域进行专门立法的先例，即使是《长江保护法》，也是在2020年12月才被通过实施^[6]。可见，我国对于流域立法尚处于刚刚起步阶段，并无任何经验可言，加上黄河流域与长江流域的自然地理特征差异明显，对于目前正处于审议、征询意见阶段的《黄河保护法（草案）》来说，可借鉴的内容实属有限。第二，现存的法律体系关于农村地区的规定过少，可以说忽略了农村地区生态保护问题的特殊性。经过对上述不同机关制定的不同层次的法律法规、规范性文件进行考察，除《中华人民共和国乡村振兴促进法》外，并没有一部法律专章专节对农村的相关规定进行明确说明，即使是与农民息息相关的《土地法》、《水土保持法》中也只能零星散件几条关于农村生态保护的规定，这足以说明我国在法律层面上对农村地区的忽视^[7]。第三，《黄河保护法》（草案）与现存的诸多法规衔接存在问题。《黄河保护法》（草案）的内容多数仍为原则性规定，涉及具体事迹操作的内容仍然需要依靠其他相关法律的规定，也就是说，草案仅就关键要素进行了分别规范，但是关键内容如法律与法律之间的协调性与互补性、法律体系之间的相互作用、一般法与特别法的适用问题如何解决却并未被彰显，因此，该法是否能发挥作用、能发挥多大的法律作用尚且是个谜团。第四，地方层面更多的是从自身经济发展出发，况且从黄河全流域考量和流域内整个农村地区的发展考量，强人所难且没有实施的必要性和可行性。因此，不可能要求流域内各个区划的政府部门从全流域角度出发思考进行生态系统的恢复与发展问题^[8]。

2.2 黄河流域农村生态环境实践考察

受历史原因、气候条件等的影响，黄河流域降水季节性明显，冻土层、黄土区占比高，自然生态环境本底脆弱，但仍承载着人类的大规模性利用活动。

其一，黄河流域水资源匮乏，但利用率远超国际河流水资源利用标准红线。根据历年《黄河水资源公报》（以下简称《公报》）数据显示，2016年至2020年，黄河供水区总耗水量^③呈现波动增加的趋势，2016年黄河流域供水区耗水量为412.90亿立方米，2020年则为435.35亿立方米，其中2019年达到峰值，为455.40亿立方米。（见图3-1）2019年由于干旱，流域内平均降水量较2018年减少9.9%，国家宏观调控，水库蓄水量下泄，造成了当年耗水总量陡增，该值亦与国务院八七分水方案中可供水量相当，创下了黄河流域水资源开发利用数量的历史新高。除此之外，沿黄九省市中，2020年总耗水量以山东的88.87亿立方米为最多，占总耗水量的20.4%，其次是内蒙古与河南；2016年至2019年间，总耗水量排明前三的均为此三省市。巧合的是，这三个省份也是沿黄九省市自治区中主要的农牧业区^④。（见图3-2、表3-1）同时根据《公报》中关于地表水、地下水耗水分布显示，农业灌溉、林牧业灌溉耗水量占比均超过50%。也就是说，相比工业、城镇居民而言，农村地区对于水资源依赖性更强。



图 3-1

^③ 总耗水量：《公报》地表水耗水量的概念与《水资源公报编制规程》（GB/T23598-2009）中的规定不完全一致。《公报》地表水耗水量是指地表水取水量扣除其回归到黄河干、支流河道后的水量；《水资源公报编制规程》（GB/T23598-2009）规定，耗水量为在输水、用水过程中，通过蒸腾蒸发、土壤吸收、产品吸附、居民和牲畜饮用等多种途径消耗掉，而不能回归至地表水体和地下饱和含水层的水量。

^④ 数据来源于国家统计局，2021年河南省统计年鉴。



图 3-2

表 3-1 2020 年黄河供水区省（区）取、耗水量

(单位: 亿立方米)

省（区）	项目	合计	地表水	地下水
青海	取水量	14.81	12.64	2.17
	耗水量	9.33	9.33	1.31
四川	取水量	0.25	0.24	0.01
	耗水量	0.19	0.19	0.01
甘肃	取水量	37.70	34.52	3.18
	耗水量	30.30	28.03	2.27
宁夏	取水量	71.22	65.07	6.15
	耗水量	44.19	39.87	4.32
内蒙古	取水量	111.94	88.31	23.63
	耗水量	84.52	66.15	18.37
陕西	取水量	64.90	36.56	28.34
	耗水量	50.09	29.22	20.87
山西	取水量	50.76	32.15	18.61
	耗水量	43.03	28.99	14.04
河南	取水量	73.86	52.67	21.19
	耗水量	65.18	49.76	15.42
山东	取水量	92.38	85.68	6.70
	耗水量	88.87	83.96	4.91

河北	取水量	18.33	18.33	0
	耗水量	18.33	18.33	0
合计	取水量	536.15	426.17	109.98
	耗水量	435.35	353.83	81.52

其二,城市扩张活动对其他用地侵占严重,耕地面积不断下降。根据数据统计,1970年-2010年间,耕地、林地、草地、水域面积均呈现总体下降的趋势,未利用土地、上述用地面积减少量之和与城镇用地面积增加量基本持平;与1970年相比,2015年城镇用地同比增长192%,而在1970年—2015年间,耕地和农村居民点用地转化为城镇用地的比例接近50%;此外,值得注意的是,在1970年—2015年间,耕地面积减少量为 $1.02 \times 10^4 \text{ km}^2$,而1995年—2015年间,耕地面积减少量为 $1.20 \times 10^4 \text{ km}^2$,相比较之下时间统计少了近30年,但耕地面积减少了近 1800 km^2 。^⑤(见表3-2)虽然部分耕地属于“退耕还林”、“退耕还田”的正常数量减少,但是不可否认的是,现阶段我国正在通过农村宅基地有偿退出等多样化的土地管理制度和荒山、荒地利用计划将农村闲置土地进行盘活利用,在这种大背景下,我国耕地面积仍然呈现不断减少的趋势,足以说明耕地面积减少并非情理之中,而是其他因素如城市扩张活动对其面积加以干扰,致使农村耕地面积不断减少。

表3-2 黄河流域土地利用面积及其变化

($\times 10^4 \text{ km}^2$)

年份	林地	草地	水域	未利用土地	耕地	城镇用地	农村居民点用地	工矿及交通用地
1970年	20.88	103.22	5.77	72.38	47.73	0.51	4.29	0.22
1980年	20.89	102.98	5.23	72.79	47.82	0.59	4.34	0.38
1995年	21.13	102.62	5.03	72.85	47.91	0.74	4.34	0.4
2000年	20.86	102.34	5.26	72.75	48.10	0.8	4.46	0.45
2005年	21.13	102.02	5.33	72.88	47.53	1.01	4.55	0.57
2010年	21.25	102.74	5.54	72.03	46.95	1.23	4.57	0.7

^⑤ 数据来源于国家统计局,2020年河南省统计年鉴。

2015 年	21.24	103.3	5.68	70.69	46.71	1.49	4.68	1.22
1970 年—1995 年	0.25	-0.61	-0.74	0.47	0.18	0.23	0.05	0.18
1995 年—2015 年	0.11	0.68	0.65	-2.16	-1.20	0.76	0.34	0.82
1970 年—2015 年	0.36	0.07	-0.09	-1.69	-1.02	0.99	0.39	1.00

其三，农村地区污染总量大，污染来源种类繁多。面源污染是农村地区最主要、最直观的污染来源。根据全国污染普查报告^⑥（2020）数据显示，包括 COD^⑦、总氮、总磷等污染物的排放量数额巨大，尽管与 2010 年普查公报相比，整体污染同比下降均超过半数，但是从下降比例数据可以看出，黄河流域各项污染物排放下降比例不足全国平均值，特别是农业大省河南及畜牧业占主导的内蒙古自治区，污染物排放总量在黄河流域九省市自治区中排名最为靠前。矿区污染不被重视也是黄河流域污染总量居高不下的主要原因。山西位于黄河中游地区，众所周知山西省是产煤大省，而煤矿开采利用过程中会产生大量的污染物，废气、废水、废渣排放量大^[10]。但为保证我国煤炭供应特别是北方取暖的煤炭、电力供应，不能通过降低开采量只能采取其他手段来遏制污染排放总量。同时，由于我国煤炭多处于地下几百米的深度，需要在地面建设大量的开采设备，无法进行植被绿化工作，这无疑增加了山西省降低污染排放总量保护生态环境工作的难度。换言之，黄河流域治理需要要进行的工作仍然很多，亟待解决的问题还有很多，生态保护发展之路道阻且长。

其四，已有的污染防治手段并未产生预期遏制污染的效果。近些年来，我国一直致力于我国将资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展考核评价体系后，各级政府开始逐步关停或迁移高能耗、重污染的企业。目前，绝大多数城市地区已经不存在高污染高能耗的企业。然而，诸如造纸厂、冶炼厂等污染企业通过易地搬迁等手段将厂区牵至农村地区。在给当地带来经济效益、就业机会的同时，污染也随之而来。即使通过易地搬迁，很多高污染企业已经安装了污水处理、废气处理等环保设备，但是由于设备维护费用高昂等原因，很多污染企业选择跟行政部门“躲猫猫”，有行政执法部门工作人员上门检查时环保设备正常运行，当没有行政执法部门

^⑥ 第二次全国污染普查报告，http://www.gov.cn/xinwen/2020-06/10/content_5518391.htm。

^⑦ COD：即化学需氧量，是以化学方法测量水样中需要被氧化的还原性物质的量。废水、污水处理厂出水和受污染的水中，能被强氧化剂氧化的物质（一般为有机物）的氧当量。在河流污染和工业废水性质的研究以及废水处理厂的运行管理中，它是一个重要的而且能较快测定的有机物污染参数，常以符号 COD 表示。

监督时就关闭设备直接排放废水、废气等污染物，这就造成了农村地区的环境污染。例如，黄河岸边某县一煤化公司被检测到持续多日氮氧化物超标排放，但是当地的环保部门却无所作为。据查，该煤化公司具有污染物处理设备，其领导层无视法规政策，公然超标排放污染物。

2.3 黄河流域农村生态保护的法治困境

2.3.1 法治化发展理念体现不充分

一方面，黄河流域农村生态保护缺乏对法治化理念的构建。早在 20 世纪 80 年代，我国就已经有学者提出加强黄河流域生态保护的概念了^⑧。然而，经过了半个多世纪，不仅是农村地区，整个黄河流域的发展都缺乏生态文明理念特别是法治体系化理念。环境更多体现为一个单一的概念，比如《水法》、《水污染防治法》、《黄河水量调度条例》等均是针对水资源污染制定的法律法规，针对土地及其污染问题出台《土地管理法》、《土地污染防治法》，这些法律法规均为单行法，主要针对自然环境中的某一方面进行规定，即针对流域内单一元素进行规范。这一特点在具体的法律条文内容表述中也很明显。例如，在《水土保持法》规定了改变能源利用结构、免耕轮耕、生态脆弱区向外移民等一系列有利于水土保持措施，但涉及到如何改变能源结构、生态脆弱区免耕轮耕具体耕种模式、生态脆弱区向外移民后农民的生存方式等其他与水土保持无关的规定，水土保持法当然不会进行规定，而其他诸如《矿产资源保护法》、《土地法》等相关法律法规、地方性法规规章也没有进行规定，法律法规之间缺乏联动性，进而导致实践中无法充分发挥法律的规范作用。与“环境”概念不同，生态则更注重环境体系内元素与元素之间内在的牵制与关联性，同时也注重环境体系与其他诸如经济、政治体系之间的作用 and 影响。简而言之，环境注重局部元素，属于静态短暂关注；而生态“既关注各环境要素之间的协调性，也重视环境要素与其他要素之间的关系”，属于动态持续关注。目前，从整体角度出发对黄河流域生态保护问题进行考察是最新理论成果和实践运用。例如，贫困人口多集中于农村地区，2020 年前中国黄河水土流失的面积占全国水土流失面积的 40%，并且水土流失区之上居住的人口普遍被划归贫困人口。所以说，黄河流域内的贫困村脱贫工作任务重、难度高。但黄河流域资源众多，煤炭、石油、天然气等不可

^⑧ 刘志文.西部大开发中生态经济与农业可持续发展[M].中国环境科学出版社, 2005.

再生资源的储备量巨大,只是这些资源所处位置较为偏远,多数位于山地、林区,开采难度大成本高且会对周围生态环境造成较大的影响。如果将生态保护与脱贫攻坚割裂分析,就极易导致一些地方政府采用暴力开采资源的方式短时间使得贫困县、贫困村脱贫,终不为长久之计。部分地方政府甚至为求短期高效的经济效益而牺牲生态环境,这明显与生态保护的内核背道而驰^[11]。

另一方面,黄河流域生态保护发展战略对农村地区的构建不完备。目前,我国有包括长三角区域一体化在内的一系列空间发展战略,这些空间发展战略无一例外对地区的发展有巨大的促进作用,在整合区域资源的基础上,促进区域内经济、政治、生态等多方面一体化发展。2021年10月,中共中央、国务院发布了《规划纲要》,其中明确了黄河流域的发展基础、主要原则、战略定位等内容,并制定了阶段性的发展目标。同时,《规划纲要》在污染系统治理章中也针对农村农业污染问题进行专节阐述,明确表示要利用现代化科学技术因地制宜地针对农业面源污染问题进行治理。这无疑是对农村面源污染问题给予的国家层面回应^[12]。但是,纵观《规划纲要》全文,关于农村地区生态保护的内容仅此一处,其他内容均采取一笔带过得处理方案。例如,关于生活污水处理问题,《规划纲要》仅简单表述为“做好‘厕所革命’与农村生活污水治理的衔接”。对于与脱贫区重叠的中下游滩涂区问题上并未有特殊处理,特别是河南省和山东省部分地区,在2020年之前精准扶贫的过程中,上级政府为尽快促使贫困区、贫困村脱帽,往往采取利用财政支持整体易地搬迁的措施,并未很好的解决滩涂区闲置后生态保护的问题,《规划纲要》中对此也并未说明。此外,其他农村地区亟需解决的生态保护的相关问题,《规划纲要》仍采取同城市地区相同的处理措施或者草草带过,并未专门进行规定。

2.3.2 现行法律法规内容不健全

中央与地方的立法对黄河流域生态保护特别是农村地区的规定不全面。据统计,现行有效的中央层面法律法规、规范性文件中,涉及黄河流域发展规划的不足百件,地方现行有效的地方规范500余件,与此相比,2019年国土资源部宣布进行规范性文件的清理工作,涉及清理的规范性文件就高达700余件;2021年,国家发改委废止的文件就达到百余件。相比之下,无论是中央层面还是地方层面,对通过法律手段规制流域内的发展思想准备不足、规定不全面、措施不到位。在现有黄河流域发展的法律法规中,关于

农村地区的规定更是屈指可数，各地对农村地区的管理往往适用统一规则^[13]，这些规范性文件中的规则无论是污染评价指标、防污治污的重点往往是针对城市地区进行规定的，对农村地区特殊复杂的生态保护局面是否适用，缺乏评判标准。也就是说，对于农村特别是山村，无视当地实际情况同等适用政策性文件，虽然完成了国家规定的生态保护措施的贯彻落实，但是这些生态保护理念能否真正贯彻、是否能够达到预期效果，我们不得而知。此外，黄河流域现行有效的法律法规中，以规范性文件也就是俗称的“红头文件”为主。众所周知，规范性文件在所有的法律中层次最低、规制效力最弱、数量最为庞杂，极易出现相互矛盾和违反上位法的情形。虽然这些“红头文件”强制力不高、涉及范围面窄，法治效果不能充分发挥作用，但是在流域内数量稀少的法律法规中，规范性文件的占比过半，这种现象及其不利于流域生态保护，不利于农村地区的良性发展。例如，早在 2007 年内蒙古的关于退耕还林的“红头文件”就已经不能适应当地的现实情况、无法满足具体实施过程中的诸多问题了；到 2017 年，该“红头文件”非但不能适应当时的情况，甚至同“十三五规划”存在明显出入。即国家政策已然发生改变，但地方政府的相关部门并未及时反映，给予反馈。耕地是农民最重要的生产资料，退耕还林的方式、程序、补偿措施等都是农民最为关心的问题，但在法律层面这些内容均为规定，这对农村地区的稳定发展不利。

除此以外，流域内现行管理制度与现行法律法规之间也存在矛盾冲突。首先，流域内的法律之间存在冲突。流域内任何行政行为都会发生蝴蝶效应，都会牵一发而动全身。比如《水法》规定可以为了防汛需要砍伐河流两岸的树木，而《森林法》却规定了砍伐树木的所需要一系列审批程序^[12]。《水法》、《森林法》同属于法律层次，如遇冲突需要向全国人大常委会申请裁决，但试想如若汛期到来，经过上述复杂的审批程序后，必然无法及时应对突发情况，造成不可估量的损失。其次，流域内的管理部门之前存在冲突。黄河水利委员会是水利部为解决黄河流域水资源问题特别设置的一个部门，但是由于其属于水利部的派出机构，从行政法上而言地位不高、职权不大，对于流域沿岸省市并不具有领导力，这就导致了黄河水利委员会无法发挥出预期的价值，形同虚设。此外，由于黄河水利委员会与地方水务部门存在职权上的交叠，这就极易造成二者互相推诿责任、黄河流域流域管理机构与各行政区域内相关水事行政机构存在职权不清的问题。最后，流域现行管理制度与地方性法规存有冲突。例如，在陕西省有明确的地方性法规规定，境内黄河流域的支流渭河、丹江进行农村建设项目必须由区域水资源管理部门和农

村主管部门审查；而黄河水利委员会的出台文件规定，在黄河流域干支流内建设项目需经其进行前置行政审批程序。一方面，在没有进行有效沟通下的双重审批很有可能导致重复审批和审批空白的情况发生，不利于行为人进行建设活动；另一方面，根据《立法法》相关规定，地方性法规比规范性文件效力更高，实际上是通过上位法架空了黄河水利委员会的职权，对事关黄河流域农村地区发展的相关内容并无实质性决定权，整个机构可谓是形同虚设，无法监督和实施黄河流域农村生态保护工作。

2.3.3 农村环境执法队伍建设不完善

一方面，农村环境执法主体资格不明，体制不健全，基础设施不完善。目前，黄河流域省市级的环境执法部门业已完备并趋于完善，体制机制正常运转，可以说，目前黄河流域完备的环境执法力量主要集中于省市一级，但是，距离污染源最近的县乡两级却基本没有可以进行环境执法的力量。究其原因，一方面是我国农村地区一直存在人口外迁的问题，多数青壮年往往会向经济发达地区流动，“空心村”在中国各个地区普遍存在，黄河流域的农村也不例外。人口总数的稀少直接决定的当地执法力量的薄弱^[14]。据统计，截止 2019 年 4 月，黄河流域各县乡的环境执法人员不足 3 万，在农村地区执法的人员更是少之又少。尤其是黄河上游地区，流域面积广阔但执法人员稀少，这就从本质上丧失了基层环境执法队伍建设的可能性。此外，由于缺乏资金支持，多数地方环境执法部门的基础执法设备落后，使用的办公电子设备老化，车辆年久失修，无法满足执法部门工作人员的日常工作需求。对于环境监测人员，虽然其实质上进行的是环境保护的行政工作，但是多数监测人员并不属于环境执法人员的行政序列，多数属于事业编制，行政执法权威度不高，也不利于执法部门招揽监测优秀人才。

另一方面，农村执法队伍的执法技术落后，发现违法手段缺失^[15]。由于环境执法部门的特殊性，对电子产品特别是监测设备的质量要求高、所需数据多，因此设备价格上相对来说又比较昂贵。目前我国的经济状况尚不能满足基层执法队伍都齐全配备。而与此情况相悖的是，农村地区范围广泛，呈现“大杂居小聚居”的特点，很多偏僻山区都存在村落活动。很多如造纸厂、印刷厂类的高污染企业采取将厂址选在人迹罕至的农村地区以躲避国家环保部门的检查，施行以污染环境为代价的生产活动。但由于农村基层环境执法队伍没有相关的检测设备或使用设备过于陈旧，直接导致执法人员无法高效准确的农村监测环境违法行为。难以发现这些高污染企业的“真面目”。除此以外，因

缺乏信息技术, 环保部门与自然资源、农业农村等其他部门的联系不足, 信息不畅通, 很难发现行为人污染环境行为的端倪。在实践中, 多次出现已经有其他行政部门已经发现了环境违法行为, 但因不属于自己部门的管辖范围而不告不理、采取听之任之的态度, 最终导致环境污染行为没有在事态最初之时就被制止。

2.3.4 公众监督参与的渠道与程序不明晰

环境污染特别是面源污染具有隐蔽性、监督困难的特点, 特别是点源污染排放具有即时性, 全天监看耗费的司法成本高, 实现难度大, 单纯依靠国家行政力量打击污染行为是远远不够的, 生态保护必须依靠群众参与的力量。然而, 目前我国法律规定的公众监督参与的方式主要是投诉举报和民事诉讼。

从参与主体上而言, 不能适应民众的环保诉求。根据现行法律规定, 除了因污染造成实际损失的相关人外, 其他公民个人不能提起环境诉讼, 不具有诉讼资格。这也就意味着, 发现破坏环境行为的公民只能采取投诉举报的方式维护自己的环境权, 这无疑会打击公民促进生态保护发展的热情。当然, 相关组织也可以提起环境民事公益诉讼, 但是法律对此进行了严格的限制。例如, 要求环保组织不具有营利性, 但现实是环境公益诉讼成本高, 对于拥有公权力的行政机关尚且取证困难, 更何况没有资金来源的民间环保组织。这一规定基本上断绝了民间环保组织提起公益诉讼的可能性^[24]。

从参与方式而言, 不能适应当前流域人口知识现状。黄河流域面积广, 跨度大, 自西青海源头向东横跨中国国土, 流域沿岸不仅经济发展状况不同, 人民的知识水平也不同。对于城市地区的居民而言, 生态环保的理念尚且没有达到深入人心的程度, 更何况经济相对落后、人口构成多为幼儿和老年人的农村地区呢。可以说, 很多地区的农民根本没有认识到当地某些企业或个人的行为是法律所禁止的行为, 也就是说, 当前我国采取的公民监督措施, 无论是公民投诉举报还是公益诉讼, 极有可能出现掌握监督方式的公民不知污染事实在何处、掌握污染事实的公民不知该行为属于违法行为, 最终导致生态保护监督制度形同虚设。

从监督的内容上说, 不能满足当前公民对参与生态保护的需求。对广大农民而言, 向有关机关举报仅需向其提供做出污染行为的主体及其进行的污染环境的行为事实即可^[16]。然而, 当前我国法律并未规定公民发现生态违法行为后进行举报投诉的具体方式——向谁举报、怎么举报、是否需要证据、具体流程的操作细节、事后如何监督等均

为明确说明，现阶段各地多为环境资源机关“代劳”，法律适用问题上也相当混乱。从实际效果上而言，程序不明确，已经不能满足公民要求参与环境保护监督不利于提升公众参与度。

第三章 国内外河流农村生态保护相关实践经验

3.1 国内外流域农村生态保护实践

3.1.1 密西西比河流域

密西西比河流域位于北半球，与黄河流域自然情况有相似之处：季风气候，夏季雨水多，河流径流量大，冬季雨水少，河流径流量小，季节差距明显；流域范围内山地众多，流域南北地形地貌差距明显。由于流域是美国第一、二产业的聚集区，密西西比河流域在历史上也曾受到严重的污染。在农业方面，由于流域内夏季高温多雨，十分适合玉米作物的生长，因此，该地是美国主要的玉米产地。由于产地面积大，玉米这种农作物对水量的要求相对有比较高，因此早期密西西比河流域的农民对作物浇灌的方式基本为大水漫灌，甚至部分地区出现了改变支流走向，直接流域农田中而后挖沟渠使水再汇入干流的浇灌情况，这种灌溉方式无疑是对水资源的严重浪费。除此之外，由于人口增长，粮食价格暴增，国家为保证粮食供应、农民为增加收入，肆意使用农药化肥进行增产、增收活动，在不断消耗土壤肥力的同时，增加了土壤污染物的含量。加之大水漫灌的灌溉方式，使得水体富营养化严重，氮、磷、钾等元素含量超标，微生物、藻类植物肆意生长，破坏了整个流域的生态环境，整个生态系统的功能和结构都遭到破坏。尽管此后美国政府不断采取措施对密西西比河进行治理，但是并未取得良好成效。直至 1928 年，美国政府制定了一系列措施和干支流工程计划后，到 20 世纪九十年代，流域才真正得到恢复。

在立法方面，早期美国联邦政府并未针对流域进行立法，而是各个州对自己所在的辖区进行立法管理，管理政策并不统一，加上联邦政府并无统一的立法规定，多龙治水现象使得流域内越治越乱。1960 年前后，联邦政府开始进行进行《水资源规划法》的修订并建立了污水处理厂、实施排污许可证制度；而后，经过 40 余年的经验探索，美国以流域为单位进行综合管理是解决流域环境污染问题的最佳方式，并通过制定《流域保护方法框架》、《河流流域管理局法案》等多部从整体视角出发的法律法规作为密西西

比河流域生态保护的法治基础。自密西西比河流域始,开启了全世界范围内的流域整体治理的新方向。在行政管理上而言,统一的管理管理机构、管理政策也是其成功的重要原因。密西西比河委员会就是直接的、统一的管理者,负责多个机构的协同合作。集中处理流域内多个机关的信息交流。例如,为控制密西西比河流域的非点源污染,美国制定了 2001 国家行动计划,给出了削减指标及污染物削减时间表^①。各州按照国家行动计划的要求结合本州河流管理需求,通过制定水环境标准、TMDL 计划、强化面源和点源污染控制等一系列措施,快速的削减污染物,保证了水环境污染物的削减目标如期实现。为整合密西西比河水质监测数据,密西西比河委员会牵头,将环保局、农业部、信息网络中心及各州、部落等相关管理部门,共同建立了信息网站以公开包括河流流量、污染物含量等多方面的水资源相关数据,为长期监测水质和确保内容公开提供有力的信息基础保障。在促进公众参与方面,密西西比河委员会也做出了应有的贡献。他联合了流域内的多个民间环保组织如同盟会,通过与其进行深度合作,鼓励公民参与流域决策、监督流域环保数据等方式,建立完善的流域监测评价系统和公民监督系统;运用民间环保组织成员的专业知识背景,发动相关研究组织对密西西比河流域内的不同生态系统进行研究并提供恢复生态的解决措施。

此前,密西西比河流域一度因为污染变成美国十大濒危河流之一,经过几十年的协同合作,改善了流域水生态环境,遏制住流域污染的再扩大,保障了密西西比河流域的生态安全^②。

3.1.2 莱茵河流域

莱茵河流域是欧洲地区著名的国际河流,沿岸涉及 9 个国家和地区,第一次工业革命时期,莱茵河被当做工业污水的排放地,是臭名昭著的“下水道、臭水沟”;第二次世界大战后,莱茵河沿岸又被作为工业区聚集地,废弃物仍被随意丢弃、土地无序开发利用导致污染严重、生态系统遭到瘫痪性的破坏。事实证明,污染容易治理难,莱茵河污染仅仅是用了十年的时间,而沿岸国家于 20 世纪 50 年代开始对莱茵河流域进行生态治理与保护,前后历经几十年的时间才初见成效。经过半个多世纪的努力,目前莱茵河流域已经形成了流域生态循环发展。

^① [国际经验]美国密西西比河治理对长江保护修复的启示, https://www.sohu.com/a/253737075_99899283.

^② 王依娜.跨行政区流域污染联防联控法律机制研究[D].兰州理工大学,2020.

莱茵河保护国际委员会（ICPR）在莱茵河生态保护方面贡献卓著^③。不同于黄河流域，莱茵河是国际河流，试想在黄河流域属于中国国内河流，不存在主权问题，负责协调的相关行政机关尚且不能起到良好协调作用，更何况莱茵河流域流经的都是主权国家。但是 ICPR 却能够起多方合作机制，其中原因值得深思。究其原因是 ICPR 符合沿岸各国的共同利益，他建立在一个多层次、多方位的合作机制上，不仅涉及政府，还涉及到非政府组织、专业组织和学术界。虽然 ICPR 本身没有执法能力，但 ICPR 所通过的公约基本上都是所有国家必须遵守的国际条约，并且在各国都建立了相关的专门组织。详而言之，准确的说，ICPR 是一个数据集合地，凡是与莱茵河流域相关的数据，该机构都是第一时间收集并确定具体的污染物及其来源，而后制定统一科学的计划分发给每个流经国，并要求这些国家准时完成任务。同时，ICPR 也积极组织各国专家学者进行调研、辩论等学术活动^④。以化学污染物的排放为例，根据数据收集和专家研究，ICPR 将法国东部阿尔萨斯的矿山确定为主要污染源，促使法国启动了关于排放技术数据标准的辩论，并对沿海矿山等污染企业实行严格的执法控制。这种开放的科学数据的结果迫使各国与流域内的当局积极合作，因为它具有国际影响。

除此之外，莱茵河流域管理局建立了一个全面的预警系统，用于测试包括水量、水质、水营养化等多方面的信息数据。莱茵河沿岸有数量庞大的监测站，仅从瑞士到荷兰沿岸监测站的数量就已经达到 57 个；并且这些先进的莱茵河测试系统可以确保能够采取有效的方式进行；以整个流域内的预警机制为基底进行国家之间的信息共享，这些信息在国际执法行动、打击跨国或跨区域的污染违法犯罪行为中，消除了信息不畅带来的执法滞后性的问题，优化执法方式的同时，提高了执法效率。例如，在德国，各国都有严格的义务根据公约建立一个全面的执法和监测系统，一个广泛的测试网络正在迅速提高德国莱茵河沿岸污染控制的有效性。

3.1.3 长江流域

长江是中国国内的第一长河，也是流域面积最大的河流，也是中国人口最多、经济和农业最发达的地区之一，河流之上的三峡大坝是世界上最大的水利枢纽工程。但是，虽然经济形式不断在发展，但是环境正在逐步恶化，特别是在南水北调工程、各类大大小小的水库的建立等因素影响之后，长江流域环境恶化较为严重：水量严重减少，丰水期

^③ 周刚炎.莱茵河流域管理的启示[C].首届长江论坛,水利部长江水利委员会,2005.

水量大量减少，枯水期基本没有水；汞、铬等有毒物质污染严重，经过破坏性开采后很多有毒物质在流域内进行循环，污染土壤、水等生态要素；水体富营养化，化肥农药使用量触目惊心；植被覆盖率极高的长江上游地区也开始出现沙漠化。2014 年，长江沿岸 27 个城市签署协议，共同建立流域环境协调机制。

在立法方面，长江流域始终坚持以法律法规作为其进行协调的依托。例如长江流域始终坚持申请进行流域内统一的立法工作。2020 年，再经过长达 3 年的起草、征求意见、审议的过程，我国第一部以流域为整体治理对象的流域管理法——《长江保护法》正式通过全国人大常委会的审议。这就为在长久流域形成完善的流域治理体系提供了流域内的法律基础。同时，《长江保护法》很好的实现了现有法律法规与特别法的适用问题。流域鼓励建立流域内的打击污染联合执法机制。例如雅安市在长江支流的管理条例中明确规定了明确提到流域内打击污染联合执法，鼓励在 2019 年时建立协调机制以达到实现流域污染联合行动的目的^④；2019 年长沙市在其环境综合治理方案中也明确提到了“解决流域水环境问题应采取综合视角，鼓励各级政府通过上下游河长联合办公，共同做好洑水河流域的防治工作^④。”联席会议制度被贯彻实施。长江流域流域面积广泛，涉及到的行政单位远超黄河流域。但是长江流域内的联席制度就被很好的利用，解决的很多关键问题。如湖北省颁布的地方性法规中明确了“统筹清江流域水生态环境保护规划的联席会议，争取实行统一标准、统一规划、统一监测的水生态信息；流域间的污染合作应促进水事应急预案和沟通机制的发展”等内容，这就是联席会议在法律法规中最显著的体现。整个流域覆盖了严密的监测体系。进入 21 世纪以后，我国逐渐对环境问题加以重视。建设了以监测水量、水污染情况为主要目的的大大小的流域监测站。随着流域综合治理进程的推进，长江流域逐渐完善了监测系统，并且在《长江保护法》中也明确提及建立长江流域监测系统，流域协调机构也以水资源监测等监测站为依托，建立起包括水、土壤、空间质量等在内的相关生态、环境、资源、水文、航运、自然灾害监测网络体系，统筹各相关监测管理工作的协调、协作，并建立统一的长江流域监测信息共享机制。

3.1.4 珠江流域

珠江流域两岸就是我国目前经济最为发达的地区之一——粤港澳大湾区，其经济体

^④ 李海生,孔维静,刘录三.借鉴国外流域治理成功经验推动长江保护修复[J].世界环境,2019(01),74-77.

量在世界港湾区中是佼佼者。2019年,中共中央、国务院发布了《粤港澳大湾区发展规划》草案,这是支持中国“一带一路”战略的一项重要举措。但不可否认的是,大湾区的经济发展是以牺牲环境为背景状况的,大湾区的所有水体都受到不同程度的污染,其实质就是珠江流域污染十分严重,已经严重影响到大湾区经济持续发展。随后,我国开始对珠江流域进行污染治理工作。

在国家立法方面,现行的《环境保护法》、《水法》和《水污染防治法》虽然都为珠江流域的污染防治提供了基本法治保障,但是这些法律都是面向全国各个地方而言的,对珠江流域针对性不强、缺乏整体协调管理。也就是说,在整个现有的法律体系中,国家立法以原则性的法律法规为主,缺乏针对珠江流域出现的具体问题的具体操作规定。因此,2007年,珠江三角洲地区环境保护合作联席会议的与会者谈判并通过了《珠江三角洲地区跨界环境污染纠纷解决管理办法》,以通过立法加强合作,实现流域减排,解决流域内的跨界水事纠纷。随后,珠海、中山、江门三市又共同起草了污染联防联控的应急措施机制。短时间内珠江流域沿岸政府出台进行联席会议相关细节的法规,其重要性不言而喻。但是不可否认的是,尽管各地市通过联席会议的方式填补了法律层面上的空白,但是其规定的内容也多是侧重点更多是在于水质的保护和监控,而缺乏对于跨行政区流域全方位生态保护的明确规定;其次,这些地方性法律都是珠江流域沿岸行政区颁布的,在功能上更加强调地域性。覆盖范围较窄,不适用于全流域的协同治理,或是仅仅规定了政府之间的信息共享,缺乏进一步协同治理的合作机制。可能会因为缺乏统一管理思想,可能出现以各地利益至上的情况从而导致不起区的地方行法律法规出现冲突。

3.2 国内外流域生态保护的相关实践经验

同为大型河流,同样经历了污染和生态退化的阶段,上述各个流域的环境管理治理各有其各自的特性,但同时也拥有共性,可为黄河流域农村地区的保护修复提供一些经验借鉴。

3.2.1 体系性的流域管理机构机制

上述国内外的若干流域能够在流域被污染后恢复生态系统,流域内存在独立的管理组织和较为完善的管理体系是主要原因。详而言之,第一,在执法方面,流域机构采取

了根据实际情况进行行政事务的动态执法模式。田纳西河流域是密西西比河流域的二级支流,由于田纳西河农村地区面积较大,因此田纳西河流域设立了管理局,并设立了“执行委员会”。委员会的委员们以环境中涉及到的某一方面的问题作为区分标准,将责任与责任人进行对接,明确权责,合作紧密但又分工明确,短期集中解决紧迫的现有的环境问题,如而玉米作物只在6-9月份种植和收割,那么10月至次年4月并不存在玉米这一农作物产生的环境问题,此时委员们可以动态循环解决此时间段可能出现的其他问题。这样做减少了人力成本,提高了执法效率,最大程度避免机构臃肿带来的负面作用。

第二,良好的机构协调和沟通机制。在流域管理过程中,一旦以流域为视角开展治理工作,就势必会发生流域管理部门与原行政管理部门职权发生冲突矛盾的情况,并且这种情况并非制度涉及可以避免。但是,通过相关法律的规定,可以明确划分各方职权,尽可能利用顶层设计避免可能出现的矛盾。如密西西比河流域明确规定,管理局行使可能出现交叉的权力前需要与地方进行分工,专业问题则交由州环境执法部门单独处理。长江流域内规定,在国家层面不断强化综合管理,实现水资源、水环境、水生态三水共治,从流域尺度统筹长江生态环境保护修复的管理,根据长江生态保护修复需求制定规划,实施了行动,协调各省利益,制定实施跨省政策,协调省际行动。

3.2.2 完善的流域生态保护与修复立法工作

立法是现阶段各国在面对流域治理问题中最直接、最先适用的措施,即往往都通过制定专门的流域立法、协议或统一的生态保护法律规范来为后续进行一系列行政管理措施提供法律依据^[16]。也就是说,通过统一流域规划管理、合理配置流域资源开发利用、科学防治流域污染等,系统化全流域统筹规划流域资源的开发利用管理和保护,对环境保护、经济发展、社会进步等问题综合考虑,科学厘清上下游各方的利益、责任、义务,改变上下游省级政府主体间的不均衡合作状态。通过将相关治理措施、程序和责任划分提前以法律的形式加以公布,在执法过程中才能真正做到有法可依。同时,对流域管理机构也给予了完备的立法支持。立法的全面性保障了流域管理机构的执法权威,专门的立法机制对流域管理机构的运行提供了保障,且不管是《莱茵河保护公约》还是《圣路易斯条约》等,都充分肯定了流域管理机构的管理权,即使国际河流的流域管理委员会无执法权,公约也会制定一定办法,促使各国严格执行^⑤。由此可见,“多龙治水”行

^⑤ 邓纲,许恋天.我国流域生态保护补偿的法治化路径——面向“合作与博弈”的横向府际治理[J].行政与

不通，拳头必须一致对外，才能真正形成合力，实现流域内生态保护工作协调发展。不仅城市地区应当如此，农村地区更是这样。长久以来，我国农村地区一直处于自给自足的状态，必须有一个统一协调的机构，并且该机构具有一定的权威性，才能对黄河流域农村问题及整个流域的发展做出贡献。

3.2.3 全方位的流域监测监察体系

上述各条流域在各自的流域管理条例中明确要求必须建立数据监测监察的同步共享技术，以此随时监测各流域水质质量，在水质波动强度大、水质危害等严重的情况下，及时展开流域治理行动。特别是密西西比河流域，早在 1970 年前后，就已经在流域范围内建立大大小小的自动监测站构成流域监测网络，对流域内的水、土壤、动植物等生态构成部分进行专项检测。国内的长江流域同样建立了包含多个方面监测内容的全流域监测体系，据统计，截止 2018 年，长江流域沿岸大大小小的监测站多达 3 万处，水质监测也基本依托水文站点开展。其他各类监测也以水文监测点为基础不断增加监测的时间、范围和精确度。可以说，监测站点的数量从一定程度上可以说明流域监测体系是否完善。与此同时，上述几条河流的流域管理机构均设有专门的监测检验机构，对水流域特定的环境问题进行科学的数据分析，也就是说，完善的监测体系只是建立数据的第一步，后期仍需要相应的数据分析机构对数据进行详细分析，各国、各州的执法任务、财政拨款、补偿机制等也是在此数据的分析下科学展开。这种完善的监测监察体系不仅可以加强对河流行政执法的科学监督，同时也进一步促进流域管理机构的执法效率。

3.2.4 多方位的全民参与机制

这几个国内外流域管理的实践中都或多或少得彰显了公众参与在环境治理中的一些优势。事实上，世界上多数国家看到了公众参与法律运行过程中的优势，因此对其积极加以引导^[15]。例如，在德国，非政府环保组织（NGO）有很强的权利来监督政府对河流的管理及其执行情况，不仅可以对水务和环保部门提出投诉，还可以对他们进行问责，并要求政府承担责任。密西西比河流域则是通过网站公开数据，将更多环境信息向公众传递，使民众有真正参与环境保护工作的信息基础。除此之外，民间社会团体的广泛参与也是上述四个国内外流域生态保护的成功经验。政府虽然在环境保护方面做了大量的

法,2018(04),44-51.

工作，投入大量的人力、物力和财力，采取许多积极有效的保护措施实现生态良性循环发展。但由于各种原因，目前仍存在着一些被边缘化的、易忽视的污染区。社会团体则可以发挥其守弱济危、保护“小众”的生态保护区策略，帮助他们更好的发展^[16]。

由于中国特殊的历史背景和经济发展情况，农村人口多，这点与国外情况完全不同。对于国外流域可借鉴内容主要集中于行政管理层次。而国内流域进行生态保护之路也多为“先发展，后治理”的过程，而黄河流域在整个发展过程中处于“边发展，边治理”的情况，黄河流域发展的特殊性由此可以看出。可以说，黄河流域的发展之路任重道远。

第四章 黄河流域农村生态保护机制创新的路径分析

4.1 贯彻习近平生态保护发展法治理念

4.1.1 以习近平生态文明思想为导向，树立先进法治理念

习近平生态文明思想是加强生态文明建设、实现人与自然和谐共生、建设美丽中国的重要指引。良好的生态环境是最公平、最普惠的公共产品，是最基础、最绿色的民生福祉。只有生态环境得到保护，经济发展才能更加顺畅；只有老百姓内心得到满足，民生大计才能走得更远^[17]。党的十八大以来，我国生态文明建设和生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化，这些成绩的取得，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，在于习近平生态文明思想的科学指引，为生态环境保护取得历史性成就提供了根本保障。2012年，习近平总书记在主持十八届中共中央政治局集体学习时肯定了生态文明建设的战略地位；2016年，习总书记就做好生态文明建设中指出“…把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道^①。”在2012年-2018年间，习总书记走遍全国，考察生态现状，身体力行的持续推进美丽中国建设。经过多年的经验总结，2018年在全国生态环境保护大会上，习总书记明确“用最严格制度最严密法治保护生态环境。^[18]”由此，生态环境理念提升到法治高度。按习总书记“让黄河成为造福人民的幸福河”的总要求，我们要以习近平生态文明思想为导向，树立先进法治理念，树立“绿水青山就是金山银山”理念，制定生态保护编制规划，推进黄河流域农村立法，坚持多部门协同治理，统筹推进生态保护、生态修复、污染治理，让水更绿，山更青，让环境颜值更高，底色更足，真正实现生态优先，绿色发展^[19]。

4.1.2 践行“两山理论”，提高基层政府的生态保护意识

基层黄河流域生态环境相关部门是黄河流域环境保护工作中的最前线，对整个黄河

^① 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写.推进生态文明建设美丽中国[M].图书资源,2020.

流域生态保护的发展具有重要意义。同时，黄河流域干支流流经的地区大多是经济水平不发达的县级乡镇地区，环境污染严重，基层政府部门的生态保护意识严重缺失，更无须谈论将生态环保思想向基层群众普及的问题。因此，必须提高基层政府部门行政人员的生态保护理念，以小马拉动大马，促使基层黄河流域生态保护工作稳步推进^[20]。强化基层政府及其职能部门的环境保护意识，首先就是要学习“绿水青山即使金山银山”的生态保护理论。坚定不移走生态优先、绿色发展道路。面对环境和发展之间的矛盾，习近平同志创造性地提出了绿水青山就是金山银山的科学理念，要求通过大力发展生态农业、生态工业、生态旅游等方式，实现产业生态化和生态产业化的统一，将自然生态优势转化为经济社会优势，从而为我们走出一条人与自然和谐共生的现代化道路指明了方向^[21]。必须加强基层政府的环境意识和环境责任，针对违法企业，基层政府应该以环境保护为重要考察点，在环境可承受的范围内对经济发展保驾护航，对于环境执法大队（所）提出的整顿修改排污企业严格考虑，并将处理结果及时的告知环境执法部门，或与环境执法部门协商，达到最优解。基层政府的职能部门应在重要环境污染问题的处理上与基层环境保护部门形成积极的协商解决常态化机制，以保障经济发展和生态保护协同进步。

4.2 完善黄河流域生态保护法律体系

4.2.1 出台《黄河保护法》，使流域内生态保护工作有法可依

一方面，出台《黄河保护法》是目前理论界和实务界的共识。上世纪 50 年代就已经有学者向政府建议针对黄河流域的问题进行立法；到 90 年代，水利部采纳学者的建议，明确向人大常委会提出修订“黄河法”的立法计划，并制定具体的实施意见^[23]。即使从现在的视角出发，当时制定的包括黄河流域在内的五大水利体系实施意见缺乏协调性和现实性，但是能够提出以流域为载体进行经济发展、生态保护、资源利用等相关活动，本身就已经具有前瞻性。20 世纪最后一次两会期间，有 32 名人大代表联名提出关于修订“黄河法”的提案；此后历年全国“两会”，均有全国人大代表、全国政协委员陆续提出关于制定“黄河法”的议案或建议。随着黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略，全国“两会”上，徐立毅等 30 名代表、史贵禄等 30 名代表、方兰等 30 名代表和买世蕊等 30 名代表分别向十三届全国人大第三次会议提出制定“黄河保护法”

或“黄河法”的议案^②。目前,《黄河保护法》(草案)正在征集意见中,并且《黄河保护法》(草案)仍然存在不少争议点。比如,跨行政区域在黄河保护方面立法、执法上的协调统一问题,均应当有原则性的规定。对此的相关建议,笔者将在其后进行阐述。

另一方面,是黄河流域乡村振兴的法治需要。2020年以来,我国农村地区正在从国家政策资金支持向实现农村综合发展的方向转变,特别是《规划纲要》发布以后,对于黄河流域内特别是刚刚摘除“贫困帽”的农村地区,要利用好黄河流域生态保护的国家战略契机,实现乡村振兴战略^[25]。也就是说,黄河流域,特别是中上游农村地区,经济相对欠发达,亟待开发,未来必将成为乡村振兴的主战场。那么,从顶层设计的角度为农村地区实现乡村振兴进行基本制度设计,《黄河保护法》(草案)责无旁贷。因此,笔者认为,一方面,应对黄河流域农村地区的原则和相关特殊生态问题予以专条、专章强调。比如,在总则章节中应特别加入“要重视农村地区生态保护”的内容、“重大的政策、统筹、协调中将农村地区的情况予以特殊考量”的内容,以此来增加地方政府对农村地区问题的重视程度。另一方面,应实现《黄河保护法》(草案)与《乡村振兴法促进法》^[26]的战略互动,加强责任意识。上述两部关于农村地区的法律对于责任的相关规定都较为含糊。事实上,只有权责分明,才是实现《规划纲要》建设新型美丽乡村、实现乡村振兴的行政前提和基础。因此,出台《黄河保护法》强化各方发展责任,在重点区域实施差异化管理,对其中违反法律法规规定的行为予以严格处罚,才能真正实现优化黄河流域农村地区空间规划、实现美丽乡村的美好愿景。

4.2.2 促进地方协同立法,构建一体化生态保护机制

众所周知,设区的市拥有立法权,换言之就是黄河流域沿岸60余个设区的市均有立法权,此外,沿途九省、市、自治区当然具有地方立法权。主体之间必将针对自己的利益需求进行立法,如此立法主体之间产生利益冲突、发生法条竞合的可能性非常高,这样不仅会造成法律资源的浪费,并且会对流域高质量发展产生不利的影响。因此,国家需要在地方立法层面给予黄河流域更有利的保障,消除现在这种多主体立法带来的不利影响^[27]。通过对整体状况的评估,选择流域内环境影响关联度较大的行政区进行联合立法。也就是所谓的建立起黄河流域生态环境分区管控制度,强化生态空间管控,以源头治理为突破口,特别是上游地区生态破坏严重的地区,严格环境准入,加快产业布局

^② 田钝夫.黄河保护立法的历史背景与现实任务[J].西部法学评论,2021(10).

优化与结构调整,推进农村经济社会发展全面绿色转型。有学者认为,根据《立法法》我国地方最高立法主体为省人大,如果要想实现区域统一立法,唯一的途径就是各区域进行磋商,然而各个区域从各自利益出发,产生共识的难度高、程序繁琐。黄河流域跨越多个省市自治区,这就意味着区域统一立法实现难度十分巨大。因此,其认为应该成立立法委员会并修改《立法法》,明确立法委员会以立法主体资格,赋予立法委员会以立法权。通过这一创新立法模式,实现地方立法协同。但笔者对此观点并不完全赞同:一方面,目前我国行政机构冗余现象严重,过多的行政机关导致的权责不明现象已然十分严重,如果仅仅为了黄河流域立法协同问题新设立立法委员会,会使上述情形更加恶化。另一方面,通过其他方案如完善联席制度已然能够解决立法协同问题,增设立法委员会并不具有必要性。因此,无论从国家行政单位设置而言还是从法律成本上而言,新增立法委员会的做法并不具有实际操作可能性。笔者认为,联席制度是解决区域立法易冲突的最佳方案。事实上,联席会议在我国流域治理的历史上一直存在,尽管存在“周期长、会期短”的问题导致不能及时有效的发现流域治理过程中的问题,但是联席会议类似于我国全国人大的形式,符合我国的协商民主的政治制度的内涵。因此,仅需通过《黄河保护法》明确联合会议的执法主体资格、程序性规范等信息,即可高效解决问题^[29]。

4.3 加强农村执法队伍建设

4.3.1 发挥黄河水利委员会的作用,实现常态化联合执法

黄河流域发展水平东西地区差距大、也不存在平衡区域利益的协调机制,不同行政区划的政府与流域管理机构没有明确的职责分工,多头管理、无人管理的现象矛盾般的同时存在,并且这种情况在农村地区十分普遍。流域内的资源利用、环境保护、湿地管理与保护、防洪设施建设、海岸管理等方面,包括自然资源、生态环境、林牧、国土、农业等部门,开发利用和管理目标不同,依据的法规也不同,管理机制混乱有没有明确的法律依据作为支撑,造成了管辖权和权限的交叉和冲突。因此,应当充分发挥黄河水利委员会的作用,贯彻落实联席会议制度,实现常态化联合执法。

首先,由黄河水利委员会牵头,根据不同地理特征进行划分地区,各个相关行政区域派驻代表,设立常设机构,负责地区间沟通等日常工作。也就是说,以设区的市为单位,根据地理特征进行划分,将相同地理特征的地区代表整合为一个小组,讨论共性组

内联合立法,而后将组内讨论的结果发回代表所在地区的人大常委会进行讨论。这样进行分类可以真正实现针对地方特点进行联合执法,在实现生态保护目的的同时最大化节约了政府资源。同时,也能够将地理环境特征相同的地区联合,创建信息共享平台^[30]。目前,由于农村的地理位置不集中、网络信息系统不健全等原因,流域内农村地区的各个行政机关不能形成良性的信息共享机制。这就更容易忽视农村地区的环境问题。通过在常设机构中针对农村地区综合化共享信息进行环境整合治理,能够将各地类似的问题汇总处理,也能够使各地相互学习经验,达到促进农村生态文明发展的目的。其次,联合执法的相关程序性规范并用法律的形式加以固定。在其他领域的行政执法过程中联合执法的优势明显,因此,在农村环境执法中也适宜将联合执法予以推广。在农村地区,农业部门、环境部门、信息网络部门等联合到某一连片农村地区进行考察,对包括面源污染整治情况、信息平台搭建情况等多个方面进行评估,提高执法效率的同时,也能够明确不同部门之间的职责所在,减少部门间的推诿。最后,构建区域内统一的适应环境治理体系和治理能力现代化的环境影响评价制度^[25]。在黄河流域农村地区构建适应环境治理体系和治理能力现代化要求的环境影响评价制度,大力推动区域战略环评、规划环评、政策环评、项目环评、“三线一单”等环评体系的联动、落地应用和跟踪评估,实现从宏观综合决策到微观环境管控的落地^③。通过区域政策环评试点示范,不断优化与完善政策评估技术规范,再加以推广。同时,鼓励经济相对富裕的村落深入开展环境影响评价相关立法探索,制定符合地方特色、可操作性强的环境影响评价地方性法规。

4.3.2 加强基层环境执法队伍,通过科技投入增强执法水平

首先,完善基层环境执法队伍,使其具有环境执法的能力与权威。一方面,完善基层环境执法队伍,提高执法队伍人员配置。人员、设备完善是进行农村环境执法的前提和基础。如前所述,环境执法队伍人员配置一直处于空缺状态,很多基层环保部门甚至身兼多职,抽身乏术^[23]。因此,增加基层政府执法队伍人员数量,提高执法人员的待遇,吸引更多人才参与到环境执法中去,是目前基层环境执法队伍工作的当务之急。此外,多数地区的执法工具老化,仅有几辆外出执法用车,这严重不符合执法队伍的标准配置,应通过财政专项划拨的方式专项购买,装配妥当。另一方面,地区间应当创新对执法队

^③ 汪自书. “十四五”时期我国环境影响评价体系优化探讨[J]. 环境影响评价, 2021(01).

伍工作人员的联合培训,促进生态环境综合行政执法队伍及其他相关主体对基层黄河流域生态环境行政执法的支持。充分利用线上线下对专业技能、执法标准进行培训,提升执法人员的整体素质。在强化基层环境执法主体的理论知识方面,上级环境执法机构应积极召开相关培训,引导基层环境执法人员的执法水平和执法意识。

其次,上级生态环境部门要积极落实生态环境责任制,积极支持和指导农村地区执法部门提高其执法水平。对生态环保的管理由地方自行管理改为垂直管理。农村生态保护问题事关国家发展战略,事关乡村振兴,事关农村高质量发展之路。因此,对于环境问题必须予以重视。基层执法部门是接触环境污染、生态不平衡的第一战线,获取的都是第一手资料,如果需要层层上报、层层审批,这无疑会使生态保护工作在上报中美化,在审批中困难重重,无法使环境问题在第一时间得到解决。因此,对生态环保的管理由地方自行管理改为垂直管理势在必行。此外,主管环保部门应积极解决在执行主要环境法规方面的技术落后和设备不足的问题。垂直管理改革后,可以有效解决农村执法队伍面临的各种情况,技术落后和设备不足的问题迎刃而解^[20]。

最后,建立黄河流域生态保护责任制和考核评价制度并对农村地区单独设置考核标准。国家实行黄河流域生态保护和高质量发展责任制和考核评价制度^①,每年国务院应对黄河流域省级人民政府生态保护和高质量发展目标完成情况进行考核。黄河流域省级人民政府组织落实目标任务、政策措施,加大资金投入。市县党委和政府承担具体责任,统筹做好监管执法、市场规范、资金安排、宣传教育等工作,每年向上级报告生态环境保护工作情况。各地各有关部门坚持管发展必须管环保、管行业必须管环保、管生产经营必须管环保,落实好生态环境保护责任。

4.4 拓宽公众参与方式

4.4.1 完善多方位公众参与机制,拓宽公众参与渠道

生态环境保护的本质在于实现人与自然和谐相处,根本落脚点在于实现民生福祉。因此,在黄河流域的生态环境保护中建立公众参与的法治机制,不仅可以检验法律在实践中的成效,而且可以对生态环境相关执法过程起到强有力的监督作用。那么针对目前黄河流域生态环境执法过程中存在的公众参与不及时、不全面的问题,可以从以下四个方面进行完善:第一、赋予民众监督行政执法的权利,建立公民生态环保监督机制。只

有权力得到制约,才不会出现不作为、乱作为的现象。公众作为与生态环境最密切接触的一份子,他们更能感知到行政执法是否合法、合规,实施的措施是否落实在实处。甚至在一些影响较大的生态环境保护案件中,引入公众监督及见证制度,并积极的将执法结果进行公布,防止出现投诉无果的情况。第二、建立公民举报激励机制与惩罚性赔偿机制。众所周知,个人的权利义务是相对应的,只凭口号和呼吁可以在短时间内激发公众参与的热情,但是要想将制度长期延续下去,必须让民众从根本上形成对应的权利义务意识。首先对公民举报的生态环境污染或执法过程中的不法行为进行核实,确认举报情况属实的给予奖励。其次,对于一部分公民及破坏者的环境违法行为,情节轻微的罚款、限期责令改正,情节严重的,必须要承担刑事责任。尤其对一些大型企业来说,此举可以有效遏制因违法成本低而一而再再而三实施环境侵害的行为。

4.4.2 健全农村生态环境保护督察机制,发挥社会监督的作用

第一,各级政府应与农民、社会团体展开深度合作。利用农民、团体的优势,并将此优势与政府公权力相结合。政府特别是省市级政府很难及时发现污染,特别是在污染行为没有造成大规模影响时。与政府机关不同的是,环境污染发生在公民身边。将政府公权力与农民、社会团体的力量相结合,既发挥了公民发现违反法律规定事项及时性的优势,同时也能发挥政府部门强制力的作用。

第二,拓宽公民、社会团体参与环境保护的渠道。长久以来,黄河流域农村生态保护都缺失农民、社会团体的身影,社会作用无法在生态保护领域得到彰显一直是农村生态保护工作不能得到全面铺开的重要原因之一。一方面,由于农民的生态环保意识不强,即使自身利益真正受到损害,他们也很难想到用法律的武器保护自身权益。加强宣传是促使农民行使权利的最直接的手段。事实上,早在2018年我国就已经专门出台了《环境影响评价公众参与办法》,但是农民环保意识素质缺失等原因导致该法规“英雄无用武之地”,无法发挥其应有的作用。因此,地方农村生态环保部门应通过宣传栏、入户介绍等方式,加强宣传工作,初步建立起农民的环保意识,为下一步开展农村生态环保工作打下坚实思想基础。另一方面,取消民事公益诉讼中对原告资格的限制,在行政诉讼中增加公益诉讼的内容。根据我国现行法律规定,有且仅有因环境污染受到经济损失的个人和符合法律规定的生态环保组织可以提起民事公益诉讼。很明显,这对生态保护极为不利。最近一次《民事诉讼法》主要从法院案件承受能力、避免滥诉风险等角度限

制了原告主体资格。因此，可以将环境公益诉讼的性质的由民事诉讼转为行政诉讼，被告由单一的环境污染企业或个人转为主管在基层环保部门和污染主体，在发挥法律威慑作用的同时，也增加行政部门的责任感和危机感。

第三，国家有关黄河流域生态环境保护决策部署落实情况、黄河流域生态环境质量改善及突出生态环境问题处理情况，应当纳入生态环境保护督察体系中。如前所述，一直以来我国对于已经发现的农村生态环境问题缺乏后续监督机制，问题发现但未曾解决，与没有发现问题无异。近些年来，由于环境质量被纳入政绩考核指标，流域沿岸各级政府已对生态保护问题加以重视，但是重视程度依旧不足。例如河南省郑州市作为黄河沿岸城市，对于生态保护采取的最多的措施是植树造林，国家拨付的经费很多也用于此。但是，生态保护是一个系统工程，并非单单以植被覆盖率作为唯一指标。城市地区尚且如此，遑论沿黄农村，更是以单一的要素的整改作为整个生态保护的系统工程去理解。因此，应当从法律层面建立健全农村生态环境保护督察机制，通过监察倒逼地方政府对生态保护体系、标准进行学习并加以践行，实现自上而下的省市县乡督监督制度。

结 语

黄河流域在我国地理位置上特殊，地域地缘的特殊性铸造了黄河流域的特殊情况。自党的十八大以来，习近平总书记提出生态文明法治理念，并在黄河生态座谈会中予以强调，要将生态文明法治理念在黄河流域予以贯彻落实。同时，黄河流域贫困人口多，贫困程度深，生态文明建设与贫困人口存在地域上的交叠，天然使两者交织融合，应当一体化予以解决。尤其是我国完成脱贫攻坚任务进入乡村振兴阶段后，生态保护与农村发展成为农村地区的主旋律，基于此种考量本文选取《黄河流域农村生态保护机制研究》作为论题，希望为黄河流域农村地区的生态保护提供参考。

本文立足于现有的研究成果，以“理论分析——问题分析——对策研究”的思路开展。第一，对我国法律的相关规定进行整理与筛选。整合出包括《宪法》、《环境保护法》等在内的自上至下环保法律体系，并总结出现行法律保障体系的优势与不足。第二，对黄河流域农村生态保护的生态环境现状进行考察，明确了目前黄河流域存在的包括水资源匮乏、耕地面积减少、农村地区污染总量大，污染来源繁多、过去的污染防治手段并未充分发挥作用等现实问题；将法律与现实存在的自然资源方面的问题相融合，剖析目前我国黄河流域存在的法治困境。第三，国内外实践经验借鉴。通过考察国内外其他流域进行生态保护的措施，并总结出适用于黄河流域农村地区的部分举措。第四，针对黄河流域存在的法治问题提出个人的一点研究。

随着参考文献阅读和本文撰写工作的不断深入，笔者深刻感受到自己研究的肤浅，对于黄河流域农村生态的认识还不够深入，碍于笔者有限的知识水平和研究资料得不全面，本文只探讨了笔者认为重要的问题，并提出了自己浅显的想法。

参考文献

- [1] 彭锦鹏. 全类型治理:理论与制度化策略[J]. 政治科学论丛, 2005(23):61-99.
- [2] 张万益, 崔敏利, 贾德龙. 美国密西西比河流域治理的若干启示[N]. 中国矿业报, 2018-07-03 (001).
- [3] 李海生, 孔维静, 刘录三. 借鉴国外流域治理成功经验推动长江保护修复[J]. 世界环境, 2019(01):74-77.
- [4] Hendrik Havinga. Towards Sustainable River Management of the Dutch Rhine River[J]. Water, 2020(12).
- [5] 陶静娴, 杨小柳. 流域水污染管理体制的多要素比较和可借鉴性评估—以长江流域和多瑙河流域为例[J]. 水利经济, 2011.
- [6] 徐国冲, 何包钢, 李富贵. 多瑙河的治理历史与经验探索[J]. 国外理论动态, 2016(12):123-128.
- [7] 陈剩勇, 马斌. 区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J]. 政治学研究, 2004(01):24-34.
- [8] 叶必丰. 长三角经济一体化背景下的法制协调[J]. 公法研究, 2005(02):247-266.
- [9] 陈瑞莲, 刘亚平. 泛珠三角区域政府的合作与创新[J]. 学术研究, 2007(01):42-50.
- [10] 蒋永穆, 周宇晗, 鲜阳红. 国内区域经济合作演进 70 年:历史进程、演进动力与基本经验[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(05):27-34+168.
- [11] 何精华. 府际合作治理:生成逻辑、理论涵义与政策工具[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2011(06):41-48.
- [12] 白晔, 黄涛, 鲜龙. 区域协调发展的“合作悖论”与有效性增进路径[J]. 经济学家, 2018(12):64-70.
- [13] 程皓, 阳国亮. 区域一体化与区域协同发展的互动关系研究——基于粤港澳大湾区及其腹地的 PVAR 模型和中介效应分析[J]. 经济问题探索, 2019(10):65-81.
- [14] 满舰远, 张可云. 演化博弈视角下的区域合作机制研究[J]. 区域经济评论, 2019(02):6-14.
- [15] 汪炳, 黄涛珍. 对淮河流域生态补偿资金管理机制的思考[J]. 水资源保护, 2015, 31(02):99-102 +110.
- [16] 顾向一, 曾丽渲. 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(05):24-36+115.
- [17] 熊炜. 洞庭湖流域保护的立法问题研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2020, 44(06): 105-109.
- [18] 郑曙光. 黄河流域生态保护和高质量发展立法实践问题探究——以河南省为视角[J]. 山西省政法

- 管理干部学院学报, 2020, 33(04):27-29+105.
- [19] 刘学周.黄河流域生态环境污染与保护——评《生态环境与黄河文明》[J]. 人民黄河, 2020, 42(11): 170.
- [20] 黄金, 饶胜, 王夏晖, 张箫, 牟雪洁. 墨累—达令河生态用水保障实践对黄河启示[J]. 人民黄河: 1-6.
- [21] 徐哲.积极探索黄河生态司法保护机制[J]. 人民法治, 2019(23):62-64.
- [22] 孙佑海.黄河流域生态环境违法行为司法应对之道[J]. 环境保护, 2020, 48(Z1):33-40.
- [23] 张辉.美国环境法研究[M]. 北京:中国民主法制出版社, 2015.
- [24] 刘信勇,关靖. 北方河流生态治理模式及实践[M]. 郑州:黄河水利出版社, 2020.
- [25] 陈坤. 长三角跨界水污染防治法律协调机制研究[M]. 上海:复旦大学出版社, 2016.
- [26] 陈文元,徐晓英. 高海拔地区河流生态治理模式及实践[M]. 郑州:黄河水利出版社, 2020.
- [27] 吕忠梅.长江流域水资源保护立法研究[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2006.

独 创 性 声 明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，也不包含为获得河南师范大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

作者签名：_____日期：_____

关于论文使用授权的说明

本人完全了解河南师范大学有关保留、使用学位论文的规定，即：有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权河南师范大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。（保密的学位论文在解密后适用本授权书）

作者签名：_____导师签名：_____日期：_____

致 谢

时光匆匆，我在这所百年学府已度过七年时光，在这里学习到了很多知识，汲取着养分。2019 年时还没有新冠疫情，那是我还在研一，听着师兄师姐们介绍研究生调研、课题书写等等日常生活，心生神往。可是 2020 年因为新冠疫情的影响，一半多的时光都是在校园度过的，没能在研究生阶段像师兄师姐们没能跟着多去调研，深入乡村学习，将理论与实践相结合，是我在研究生阶段最大的损失。虽然没有深入乡村去学习，但是庆幸的是，校园的封闭生活给我创造了一个最佳的沉浸式学习理论知识的机会。同时，因为新冠疫情的影响，我看到了医护人员、警察、志愿者们身上的中国精神，看到他们逆行的背影，让我更深刻的看到了作为一名研究生，我更应该担负起自己应该担负的社会责任。尤其作为河南师大的学生，离开河南师范大学这片热土后，我代表的师大形象，要为师大争光，尽自己应尽职责。

如今，到了说再见的时候，千言万语最多的就是感谢。感谢我的父母，一直支持着我的学习，在学生生涯中，在喜悦时共同分享，在我犯错的时共同沟通。感谢我的导师——吕军书教授三年来的教导，不仅耐心教我学习知识，而且还让我明白为人处世的道理。感谢我的师姐张爽，在撰写毕业论文中给我的指导，在日常生活中照顾邋里邋遢的我。感谢我的姐姐，不是学法学的却因为我被普及法律知识，帮我修改论文。感谢我的同届师门的姐妹们，大家三年来互相帮助，相互扶助。感谢我的师弟师妹们，关键节点的关心，总是让人心里暖暖的。同时感谢过去经历的人和事，感谢一直陪伴的朋友们，在我写论文期间给予我或有用或没用的安慰，在这一刻觉得，岁月静好，珍惜当下，未来可期。

朱静宜

2022 年 4 月 7 日