

陕西生态环境保护创制性立法研究

赵冉娟

陕西理工大学经济管理与法学学院, 陕西 汉中

收稿日期: 2022年11月22日; 录用日期: 2022年12月5日; 发布日期: 2023年1月17日

摘 要

地方立法是地方治理的法治基石, 党的二十大报告指出中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化, 2015年《中华人民共和国立法法》赋予地方国家权力机关生态环境保护立法权限。陕西省现行有效的生态环境保护制度较为全面, 但存在区域协同立法机制不健全、可操作性不强、规定缺乏针对性、公众参与程度不高等问题。整体协同立法建立区域生态补偿机制、增强立法可操作性、推动地方立法精细化、落实公众参与立法制度是推动地方生态环境保护创制性立法的有效途径。

关键词

陕西地方立法, 生态环境保护, 创制性立法

Research on the Creative Legislation of Ecological Environment Protection in Shaanxi Province

Ranjuan Zhao

School of Economics, Management and Law, Shaanxi University of Technology, Hanzhong Shaanxi

Received: Nov. 22nd, 2022; accepted: Dec. 5th, 2022; published: Jan. 17th, 2023

Abstract

Local legislation is the cornerstone of the rule of law in local governance. The Party's 20th annual report pointed out that Chinese-style modernization is the modernization of harmonious coexistence between man and nature. The 2015 legislative law of the People's Republic of China gives local state authorities the power to legislate on ecological and environmental protection. The current effective ecological and environmental protection system in Shaanxi Province is relatively comprehensive, but there are problems such as imperfect regional coordination legislation me-

chanism, weak operability, lack of coarse regulation and pertinence, and low degree of public participation. The effective way to promote local ecological and environmental protection creative legislation is to establish a regional ecological compensation mechanism through overall coordinated legislation, enhance the legislative operability, promote the refinement of local legislation, and to implement the legislative system of public participation.

Keywords

Shaanxi Local Legislation, Ecological and Environmental Protection, Creative Legislation

Copyright © 2023 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

创制性立法即地方立法机关根据地方特色事务需要,进行法律制度创新的活动[1]。地方立法肩负将国家政策通过法治方式转化为本地工作要求的重要使命,创制法开展立法工作是提高地方立法质量的必由之路。“小智治事,中智治人,大智立法”。秦岭生态环境是“国之大者”,陕南三市是南水北调工程中中线水源地。汾渭平原是全国大气污染防治工作的重点地区。黄河流域是水土流失、水污染、矿山地质恢复的重点地区。生态兴则文明兴,为陕西生态环境保护和社会高质量发展提出要求,强化法治作用,践行政府对生态环境的保护责任,使生态文明建设践行在法治的框架下,坚持用最严格制度、最严密法治促进人与自然和谐共生,坚持共谋全球生态文明建设之路,必须坚持立法先行。目前国家层面并无生态文明建设的统一立法,本文将通过对陕西生态环境保护相关制度的研究,探寻其对地方立法的启示,进一步巩固实践经验,为其他区域生态环境保护立法提供法治思路。

2. 陕西生态环境保护创制性立法现状

地方立法是相对于中央立法而言的,地方生态环境保护立法简单而言就是在有关法律授权下,地方层面拥有立法权的国家机关在不违背宪法、法律、行政法规前提下,根据本行政区域具体情况和实际需要制定、修改、废止地方法规的活动。

2.1. 生态环境保护地方立法的渊源

2015年《中华人民共和国立法法》赋予了设区的市一级国家机关立法权限,设区的市及其人大常委会可以根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规[2]。从宏观上看,地方性法规的主要作用是对上位法进行细化,在有效实施国家法律法规、政策的前提下,根据地方实际情况保护本地区特色、反映本地特殊情况。

2.2. 陕西生态环境保护创制性立法现状

2015年之前,陕西省立法主体包括陕西省人大及其常委会、西安市人大及其常委会[3]。2015年,陕西省根据《中华人民共和国立法法》,赋予了宝鸡、咸阳、铜川、渭南、延安、榆林、汉中、安康、商洛九个市的市人民代表大会及其常务委员会,可依法对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方

面的事项制定地方性法规的权限。

第一，公众参与制度逐步完善。2019年6月，根据《中华人民共和国环境保护法》和《环境保护公众参与办法》等有关法律与规章，结合陕西省实际情况，省环保厅制定印发《陕西省环境保护公众参与办法(试行)》通知，在地方立法过程中，广泛吸收公众合理意见与建议，从源头上保护公众利益，弥补立法机关局限性。

第二，生态环境保护多样性得到广泛认可。2019年9月经陕西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议修订通过《陕西省秦岭生态环境保护条例》，其中就包括植被保护、水资源保护、生物多样性、矿产资源开发环境保护、旅游开发建设环境保护等多方面内容。

第三，立法模式体系化思维逐步形成。环境法兼顾了公法和私法的关系，当前陕西的立法体系中，以上位法为指导，通过了《陕西省饮用水水源保护条例》、《陕西固体废物污染环境防治条例》、《陕西天然林保护条例》等地方性法规，《陕西省污染源监督管理办法》、环境执法正面清单、陕西省生态环境行政处罚自由裁量权的通知等规范性文件，将不同部门优势进行整合。

第四，与时俱进因地制宜。陕西地域辽阔，陕南、陕北、关中三个地区自然风貌差异较大。陕南地区森林覆盖率接近70%，在陕南地区严格实施秦岭重点保护区、一般保护区产业准入清单制度，推进“数字秦岭”建设，构建“天地一体化”监管体系，常态化、长效化加强秦岭生态环境保护。陕北地区位于我国农牧交错带，生态环境脆弱，水土流失严重，随着区域煤炭、石油等资源的开发，造成生态环境恶劣这一问题，由此制定了《陕西省煤炭石油天然气开发环境保护条例》等地方性法规，依法治理环境，榆林、延安取缔关闭众多不符合产业政策和环保要求的产业项目，要求新建项目必须实行环境影响评价制度，环境治理关口前移，防止新的污染，确保陕北能源化工基地的健康持续发展。关中地区，对严重污染大气环境的一些重点企业进行即时治理。

3. 制约陕西生态环境保护立法困境

近年来，陕西省生态环境保护立法工作取得较大成效，为国家生态环境保护法制建设作出了积极的贡献，促进了陕西省生态环境保护的发展。但是，陕西省地方生态环境保护立法工作仍存在着一些问题。

3.1. 区域协同立法机制不健全

陕北、陕南、关中三者地理环境差异较大，区域协同立法蕴含“区域”与“协同”两层含义[4]，2022年《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》出台后，“协同立法”才成为正式的法律概念[5]。生态环境是不可分割的整体，生态系统整体性的特征意味着生态环境带来的影响也具有整体性特征，环境资源具有公共性的特点，随着经济的发展，环境问题逐步凸显，在特定的领域，对区域内不同行政主体无法分割，仅凭单一城市一己之力的方法并不能有效的解决环境问题，治理环境污染进行环境保护必须进行区域协同立法，才可均衡不同主体的利益需求，以最低的成本达成最高的环境保护目标。

3.2. 可操作性不强

陕西地方环境保护体系看似健全，但实用性的法律并不多，可操作性不强，存在一定的形式主义现象，缺乏创意，并未充分利用《宪法》、《中华人民共和国立法法》赋予地方的立法权限，大部门环境保护相关规范以《通知》、《办法》等形式颁布，该形式具有不稳定性特征，在一定程度上损坏了其权威性，甚至出现实施单位权威性缺乏的问题，难以取得公众的信任。

由于经济的迅速发展，再加上法律自身滞后性的局限性，很多生态环境问题得不到及时有效的解决。目前，陕西省已有关于天然林保护、固体废物防治、饮用水保护条例、大气污染防治条例、秦岭生态环

境保护条例等方面的处罚规定,但例如光污染、电磁辐射、重金属污染等方面,还存在着立法空白,并未制定相应规定,致使立法本身存在一定的漏洞和缺失,这种情况造成我省在一定程度上无法可依,给基层执法带来很大难度。

3.3. 规定缺乏针对性

在环境立法方面,陕西省环境保护法律体系范围广阔,在内容上涵盖了森林、绿化、气候、水土流失、水资源保护、污染防治、野生动物保护、文物保护等多方面内容,但仍存在粗放式治理问题,环境立法数量多,具体规定并不细致,仍滞后于生态文明改革进程[6],体现地方特色的内容大多以原则的形式进行说明,并未详细具体进行规定。

3.4. 公众参与程度不高

《中华人民共和国环境保护法》规定,一切单位和个人都有保护环境的义务,尽管陕西省在进行生态环境保护立法时,采取了公开听证、公开征求意见等方式保障公众参与,且近年来公众参与制度逐步完善,但仍存在公众参与生态环境保护立法主动性、积极性不高等问题[7]。笔者认为原因包括以下几点:一是公众参与意识较为薄弱,大部分公众关注眼前利益忽视全局性公共事务。二是生态环境保护立法中存在大量专业词汇,导致公众参与意愿热情不高。三是参与形式有限,立法只涉及少量群体,公开征求意见往往采取特定的书面形式,影响公众参与积极性。

4. 陕西生态环境保护立法的完善路径

“良法是善治之前提”,当前,距离2030年实现碳达峰目标不足十年,距离2060前实现碳中和目标仅剩三十多年时间,时间紧任务重,必须充分发挥法制的积极作用。

4.1. 整体协同立法,建立区域生态环境补偿机制

进行区域协同立法的关键着力点在于“协同”二字,对不同区域利益需求进行均衡,降低地方环境立法差别甚至冲突问题,就必须进行整体协同立法,通过立法机关相互配合[8],增加不同区域环境保护立法的合作。在各区域平等、自愿的基础上,以上位法为指导,进行立法合作。具体包括:第一,立法主体合作。陕西省内一共有十个地区有权制定环境保护地方性法规,我们主张在遵循上位法的前提下,设区的市人大及其常委会、市政府之间进行立法合作。第二,生态环境立法坚持双碳目标的实现为指导思想。对自然资源进行合理的开发利用,促进人与自然的和谐发展,在生态环境保护中以预防为主,经济问题与生态问题发生严重矛盾优先考虑生态问题,坚持“绿水青山就是金山银山”。

建立区域生态环境补偿机制,生态环境补偿是一种保护生态环境的手段,以可持续发展为目的,以经济手段为主调节相关者利益关系的制度,区域生态环境保护补偿是为了修复现有的自然生态系统,补偿相关利益者因环境破坏而导致的经济或环境利益损失,包括区域自然生态环境补偿、自然生态环境要素补偿[9]。环境问题在很多情况下产生于经济问题,为了经济的发展暂时牺牲了对环境的保护,可以用经济的手段引导公众的行为。对污染环境行为的处罚力度加强,进一步扩大排污收费的范围,计算生态环境价值,进行生态环境保护补偿机制。

4.2. 增强立法可操作性

笔者认为,在陕西生态环境保护立法活动中,应充分发挥省人大及其常委会、市人大及其常委会的立法功能,2015年《中华人民共和国立法法》赋予了设区的市在环境保护领域的立法权限,意在通过放权的方式推进地方政府在环境治理领域权责与能力的统一激发地方环境保护制度的创新与活力更好地运用

法治思维和法治方式开展地方环境保护工作，力求在不违背上位法的前提下因地制宜解决本地区的实际问题，结合地方实际情况进行可科学立法，增强环境保护立法的实际可操作性。

具体而言笔者认为立法活动可以从以下几点出发：第一，源头严防制度。围绕生态环境保护这一红线，建立严格的环境准入标准，对高污染行业、企业进行治理、清退，制定完善的行业准入条件，改革和完善环境影响评价制度。第二，过程严管制度，在领导干部绩效考核制度中进一步提高环境保护指标的比重，建立统一的污染物排放制度，建立最严格的环境排放标准体系，对污染物排放进行严格的环境监管，对不同行业、不同部门、不同层级的监管进行有效整合。第三，后果严惩制度。实行领导干部环境终身追责制度，对造成严重环境污染的干部进行追责，包括政治责任和法律责任。对严重污染环境的企业和个人建立环境损害赔偿责任并追究其刑事责任，增加企业和个人的违法成本。

4.3. 推动地方立法精细化

立法必须尊重事物发展的客观规律，立足于陕西省内各设区的市具体环境情况与经济发展状况，同时兼顾前瞻性与实际性。加强地方特色立法，必须树立问题导向思维，问题是时代的声音，开展深入调查研究，结合陕西具体情况具体问题具体分析。具体而言，一是对立法项目必要性、可操作性进行研究[10]，有针对性的筛选立法项目，从生态环境保护大局出发，找出陕西省设区的市生态环境保护立法关键所在，进而对其进行完善。二是加大在森林、野生动物、固体废物、饮用水、大气污染等部分进行精细化立法，同时加大对光污染、电磁辐射、重金属污染等新兴领域的立法。

推动地方立法精细化必须在党的领导下强化人大在立法活动中的主导作用[11]。第一，充分发挥人大在法律起草的主导作用。在法律起草过程中，地方人大不仅要发挥主导作用，也要广泛征求并听取其他部门和公众的意见。把握法规起草的主导权，是发挥人大立法主导作用的关键所在。对立法项目要解决的主要问题、主要制度设计以及法规草案基本框架等方面进行规范引导，提出主导意见。第二，增强人大在法规审议通过环节的主导作用。在对法规初审前，由专门人员对相关法律进行解读，再由草案起草相关人员对该草案的背景、总体设计、主要内容、争议焦点及结论、创制性内容进行详细介绍，使参会人员全面了解该草案，从而提升审议质量。

4.4. 落实公众参与环境立法制度

实现碳中和、碳达峰的目标，面临着前所未有的挑战，在环境保护层面，随着共治理念在法治秩序的发展，地方环境立法的一个目标就是平衡环境治理中的政府能力、社会力量、市场功能，建立法治化的互动关系，既要维护中央立法的权威，强调政府通过管制渗透到环境治理的方方面面，也要激发社会和主体的活力，通过资源和利益的交换对政府管制进行补强。

公众参与生态环境保护立法是生态文明立法民主精神的体现，在传统道路上，中央立法和地方立法都强调政府的单方性，但随着私主体在环境治理方面的介入，法律制度创新就必须引领公众参与，生态环境保护制度只有得到人民的认可，符合民意，才能发挥出最大的作用。在法律法规的制定中，通过明确公民所享有的环境权利、保障公民参与、监督政府信息公开、重污染投资项目及重大环境立法项目进行公开听证等制度引导公众事前参与环境保护重要制度[12]，事后进行评估、考核。环境保护内容非常广泛，是一项长期的任务，环境保护的主要社会力量是人民大众，个体的生活直接受到生态环境的影响，生态权利与义务具有一致性，个体在享受生态环境保护所带来的收益时，也需要承担环境保护的义务。同时，公众参与还能培养公民的环境保护意识，形成自发地环境保护意识，因此，在立法活动中，也应充分考虑这一因素，提高公民参与度，从而提高全民生态环境保护意识。

落实公众参与环境立法制度，其具体内容包含了参与对象、参与方式两个方面[13]。在参与对象中，

政府必须确保公众对法律草案知情权、监督权,确保公众对草案享有知情权是保障法律民主性的重要方式,是公众进行有效监督的重要前提。在参与方式中,包括公众参与决策和公众参与监督。公众参与决策可以对生态环境保护相关规则立策和决策起到有力的保障作用,降低信息处理部门因信息不对称而做出错误决策的可能性,在互联网新媒体时代下,立法机关需要充分发挥互联网作用,保障公众参与立法活动。公众参与监督是公众作为生态环境变化最直接受影响者及经济利益相关者参与生态环境保护立法决策过程的重要内容,公众对立法的实施监督及发现问题后的检举,可以有效保障法律得到有效实施。

5. 总结

生态环境保护对人与自然和谐发展具有极其深远的意义,当前,人民群众对美好生态环境的向往和现实环境法治与环境反馈仍存在着一定的矛盾,这将是一项长期且艰巨的工作。区域生态环境保护与区域法律制度及其实施密不可分,只有建立严密的生态环境保护法律制度才能使陕西生态环境得到健康发展。

参考文献

- [1] 白晓雨. 公众参与地方性法规立法的有效性研究[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北经贸大学, 2022.
<https://doi.org/10.27106/d.cnki.ghbj.2022.000277>
- [2] 郑春晶, 郝文武. 新一轮西部大开发战略下的西部职业教育地方立法研究[J]. 青海师范大学学报(社会科学版), 2021, 43(5): 133-138. <https://doi.org/10.16229/j.cnki.issn1000-5102.2021.05.022>
- [3] 吕康宁. 环境资源保护的地方立法: 规范、实效与测评——基于陕西省的考察[J]. 安康学院学报, 2022, 34(2): 116-122. <https://doi.org/10.16858/j.issn.1674-0092.2022.02.021>
- [4] 陈诚. 央地关系视角下区域环境协同立法的完善路径[J]. 理论月刊, 2022(2): 123-133.
<https://doi.org/10.14180/j.cnki.1004-0544.2022.02.014>
- [5] 程庆栋. 区域协同立法层级关系困境的疏解[J]. 法学, 2022(10): 32-44.
- [6] 覃升锋, 梁卫军. 南宁市生态环境保护立法研究[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2020, 35(2): 57-64.
- [7] 周欢秀. 新媒体背景下生态文明立法的公众参与路径[J]. 吉林广播电视大学学报, 2021(5): 149-151.
- [8] 朱最新. 区域协同立法的运行模式与制度保障[J]. 政法论丛, 2022(4): 141-150.
- [9] 唐学军, 陈晓霞. 秦巴山区生态环境保护立法研究[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2020, 22(5): 84-91.
- [10] 张锦莉. 地方立法精细化的实现路径探析[J]. 人大建设, 2021(10): 48-50.
- [11] 李显刚. 在党的领导下发挥人大立法主导作用[J]. 中国领导科学, 2021(6): 28-33.
- [12] 宋才发. 地方立法的质量、困境与出路研究[J]. 山东行政学院学报, 2022(3): 30-39.
- [13] 程冬冬. 设区的市人大立法公众参与的问题与对策[J]. 学理论, 2021(3): 58-60.