

环境立法守护浪漫天涯

海南三亚首部地方法规关注生态环境保护



孙秀英

南国明珠三亚市因北靠高山、南临大海,从而有了“山、海、城”的巧妙组合。在这里,枝繁叶茂的热带树木和千姿百态的植物充满着生命力,素有“东方夏威夷”的美誉。

以“美丽三亚,浪漫天涯”作为城市名片的三亚市近日再次受到关注。自6月1日起,三亚正式行使地方立法权。第一批6个立法计划项目均涉及生态环境保护。一石激起千层浪,地方立法权“扩容”以来,三亚市做了哪些有益探索?首部地方法规何以倾情生态?环境立法对三亚又有何现实意义?

焦点四问 地方立法权“扩容”

2015年3月15日,十二届全国人大三次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国立法法》的决定。新立法法规定,享有地方立法权的城市从49个增加到280余个,地方立法权“扩容”引人注目。

放 权

此前49个
27个省、自治区人民政府所在地的市
4个经济特区所在的城市
18个经国务院批准的较大的市

新增238
235个设区地级市
3个不设区地级市:广东省东莞市、中山市、甘肃省嘉峪关市

控 权

根据新立法法
享有立法权的地方可以对城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护等方面的事项,制定地方性法规;原有49个较大的市已经制定的地方性法规和地方政府规章,涉及上述事项范围以外的,仍将有效

接 权

地方立法进度不是“一刀切”
由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展以及立法需求、立法能力等因素,确定其他设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间,并报全国人大常委会和国务院备案

限 权

对地方制定地方性法规的范围进行限制
制定部门规章或地方政府规章时,没有法律、行政法规、地方性法规依据,不得设定减损公民、法人和其他组织权力或者增加其义务的规范性文件在起草过程中广泛听取有关机关、组织和公民的意见

诉求

亟须立法保障生态优势

在三亚优美绵长的海岸带上,阳光、海水、沙滩、绿树、蓝天交织成画,让人流连忘返、心旷神怡。但随着国际旅游岛建设的快速推进,房地产建设、工业项目、水产养殖等让三亚优美的岸线资源面临巨大挑战。

“由于潮流、风暴潮、波浪和海平面变化以及人为采沙、围填、滥挖乱炸珊瑚礁的破坏,三亚等地部分岸线侵蚀后退,局部地段被侵蚀的程度较为严重。”

因此,坐拥地方立法权,保护得天独厚生态环境、助推城市管理工作一直是三亚的梦想。作为国内最热门的旅游目的地之一,三亚是国家“一带一路”建设的重要战略支点城市,地理位置、地形地貌的特殊性,决定了它在城

市发展和管理上有不少特殊要求,迫切需要有针对性的地方法律法规。

著名旅游地理学者、省生态规划评审专家杨冠雄对记者表示:“三亚拥有滨海泻湖与红树林湿地构成的复合型自然奇观,作为国家旅游岛,三亚是一个具有地标性意义的重量级生态旅游城市,保护工作不仅居于优先位置,而且也是重心所在。”

“三亚生态环境资源十分独特,具有稀缺性,尽管地域小,但其环境承载量大,这就意味着三亚生态环境具有脆弱性,一旦遭到破坏将难以恢复。因此,三亚市需要制定比国家标准更为严格的环境标准,采取更为严格的保护措施。”三亚市人大常委会法工委委员、法学博士苏东波说。

实践

6个立法项目涉及生态环保

新修改的立法法公布实施后,三亚市地方立法权正式落地,自今年6月1日起可开始制定地方性法规。

“全国首批实施”,“先行先试的地级市”,这些“头衔”自然使三亚备受关注。三亚第一批地方法规将倾情何处?

记者日前从三亚市人大常委会获悉,近期三亚将主要完成6个立法计划项目,分别是:三亚市白鹭公园保护管理、山岭保护、三亚湾保护管理、城市河道生态体系保护管理、海岸线生态体系保护和烟花爆竹管理等,均涉及生态环境保护。

对于刚刚行使地方立法权的三亚市来说,立法工作尚处于摸索和起步阶段,短时间内完成6个立法计划项目,速度着实令人瞩目。

如何协调好立法速度和立法质量的关系?

对此,苏东波表示:“这个近期,主要指的是2-3年以内,毕竟立法项目的完成需要建立在科学、严谨的基础上。在速度和质量上,更追求质量的科学性和群众利益的遵循性。”

那么,三亚地方立法权落地一个月以来,三亚市做了哪些有益探索?有关立法计划项目推进如何?

“6月26日,《三亚市白鹭公园保护管理规定》已通过有关部门的初审,接下来将进入专家调研座谈、专家论证、专家评审等一系列程序,如果顺利通过二审,这将成为三亚首部地方法规。”苏东波向记者介绍说,白鹭公园被誉为三亚市区唯一的生态净土,它的保护管理应该受到法律的规范和认可。

探因

首部法规何以情系一个公园?

白鹭公园是三亚最大的城市公园,位于三亚市临春河畔,地处三亚河红树林保护区的边缘,占地面积26.7公顷,其中水域面积9.6公顷。自2002年初步建成开放后,成为市民和游客的主要休闲场所之一。

然而,近年来日益加快的城市建设和大量人群的频繁活动,使白鹭公园环境承载力超负荷运行,公园内环境和设施加速破坏。公园内摩托车、电瓶车肆意穿行,流动摊贩污染环境,市民捕鱼、破坏红树林、倾倒垃圾等现象时有发生。更有甚者,个别老板企图以建设停车场名义搞房地产开发,这些都加剧了公众的担忧。

“生态环境是三亚最核心的竞争

力,也是三亚最大的民生。打响白鹭公园‘保卫战’,显示了三亚守住市区这块生态净土的决心。”海南省委常委、三亚市委书记张琦在今年三亚“两会”期间明确表示。

记者近日了解到,目前三亚市正在对白鹭公园进行改造,恢复白鹭公园的生态,提升公园景观,并对公园内存在的不文明行为进行劝阻,但收效甚微。尤其在公园内搞房产开发的传言,让公众忧心忡忡。

为有效保护白鹭公园现有生态环境,最根本的办法就是把保护白鹭公园上升至法律层面,使白鹭公园的保护管理工作有法可依。

人们热切盼望,公园能在法律保护下常葆绿水长流、白鹭翩跹的美景。

意义

助推环保工作精细化管理

三亚首部地方法规立足环境保护领域,彰显了三亚为保护生态环境资源构筑坚实法律屏障的决心。有地方立法权的助力,三亚距离国际滨海旅游精品城市和海南旅游特区标杆城市又近了一步。

地方立法权对三亚的环境管理工作有何现实意义?

苏东波说:“这在三亚历史上具有里程碑意义。作为我国唯一的热带滨海旅游城市,三亚具有许多独特之处,拥有立法权后可以以法律更接三亚‘地气’,让三亚的环境管理、环境保护更加精细化。”

苏东波表示,三亚获得立法权后,就可以根据三亚实际情况并结合相关法律法规,在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面制定地方性

法规,设定处罚和其他监管保护措施,实现城市精细化管理,主推三亚打造国际滨海旅游精品城市和海南旅游特区标杆城市。

海南师范大学地理与旅游学院教授邱彭华日前在接受记者采访时表示:“首批地方立法项目均关乎山、河、海等生态环境保护工作,有利于三亚建设山水城市 and 生态城市,尤其将立法工作与城市发展、城市规划和总体布局相结合,也体现了三亚转变发展方式,‘摊大饼’模式向集约、节约城市发展的决心。”

邱彭华同时指出:“近期内完成6个立法计划项目,可见三亚推进立法的力量很大,但有了可操作性法律法规,关键是要执行到位,这样生态城市管理才能真正落到实处。”

立法法修改释放哪些信号?

人大主导,地方环境立法加强,公众参与、法规备案审查、司法衔接取得进展

本报记者霍桃

中国环境报:2015年3月15日,立法法自2000年颁布施行以来完成首次修改,从环境立法角度来看,有何创新和重大改进?

穆治霖:作为法律体系中起“支架”作用的重要法律,立法法的修改关乎国家政治制度的顶层设计,因此每一处修改都可谓影响深远。作为我国近年来立法实践中最为活跃、数量新增最多的环境立法,受本次立法法修改的影响同样很大,甚至更为突出。

立法法修改后,人大在环境立法中的主导作用得到进一步发挥,有利于环境立法逐步淡化部门色彩。

长期以来,包括环境立法在内的我国立法活动受行政部门影响很大。过去的实践中,国务院是向全国人大常委会提出法律草案的最主要来源,其程序一般是由国务院相关部门提出草案,提交国务院法制办协调并进行立法技术处理,经国务院常务会议通过后提请全国人大常委会审议。

以环境法为例,据统计,在现行30部环境资源法律的共计52次制定或修改活动中,由国务院有关部门牵头主导的多达36次,约占立法活动数量的70%。

由于立法的本质是权力和利益分配与平衡的过程,趋利性的天然存在决定了无论任何主体只要允许自己起草法律,总会尽最大可能维护和体现自己的利益,减少甚至免除自己的义务和责任,行政部门也不例外。也就是说,以政府部门主导的立法,极易造成只强调部门权力和利益的现象,不可避免存在部门利益保护倾向。这种模式存在明显的缺陷与不足,致使“部门利益法制化”已成为我国立法工作的一大痼疾。

为了将“主导作用”落实,从源头上预防立法中的部门利益,本次立法法修改进一步扩大了人大常委会立法工作机构起草或者组织起草法律草案的比重,以增强立法的全局性。

由此我们可以看出,以全国人大常委会与资源保护委员会为代表的全国人大专门委员会和法工委将在未来的环境立法中更多地发挥主导作用。而实际上,在十二届全国人大常委会五年立法规划中,由全国人大常委会负责提出草案的立法项目就有5个之多,即野生动物保护法(修改)、深海海底资源勘探开发法、

土壤污染防治法、核安全法和循环经济促进法(修改),足见人大在立法活动中主导作用的加强,这必将有力地突破“部门利益法制化”的痼疾。

中国环境报:根据修改后的立法法,制定地方性法规的权力下放到“设区的市”,原来只有49个“较大的市”才拥有制定地方性法规的权力,规模一下子扩展到284个“设区的市”。此次地方立法权扩容,有助于化解什么问题?

穆治霖:党的十八届四中全会决定提出,明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权。为落实好党中央的精神,本次立法法修改规定“设区的市”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,具有很强的针对性。

我国长期的法律实践中,由于各地情况千差万别,特别是在环境保护事务方面,很难按照统一标准执行相关法律法规。在国家立法层面,也常常因为地方意见不一致而难以做出统一规范。

可以说,通过此次立法法的修改,地方环境立法权得到进一步扩大,有利于增强本地法规规章的针对性。值得注意的是,立法法修改在对地方立法权扩容的同时,也明确了地方立法的权限范围,即设区的市的地方性法规须报省、自治区的人大常委会批准施行。既要适应地方立法的实际需要,又要保证积极稳妥,避免重复立法,维护国家法制统一。

此外,本次修改还针对广东省东莞市和中山市、甘肃省嘉峪关市属地级市但不设区的特殊情况赋予了其相应的地方立法权。根据上述规定可以大胆展望,我国地方环境立法将迎来一次新的高峰,影响环境法律执行的地域性差别问题将随着地方法规规章针对性的增强而得到有效缓解。

中国环境报:此次立法法修改对各地、各级制定环境法规规章有何影响?

穆治霖:法规规章是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,地方性法规、政府规章和部门规章等都是法律实施的有益补充。以环境立法为例,由于环境保护领域十分广泛,单靠国家层面的法律很难

将所有内容全部涵盖。工作实践的强烈需求与法律的局限性使得许多具体规范只能由大量的地方性法规和部门规章等来做出,随之也出现了部分法规规章与相关法律相抵触、侵害公民合法权益的情况。

为此,此次立法法修改进一步明确规章的制定权限范围,补充完善了行政法规制定程序,以及规章草案应当公布征求意见等。从对环境立法的影响来看,这几个方面的修改将提升法规规章的制定得到进一步规范,有利于推进依法行政,维护公民合法权益。

此外,本次立法法修改还加强了法规规章备案审查工作。法规规章备案审查是保证宪法法律有效实施、维护国家法制统一的重要制度。在我国过去的立法实践中,法规规章备案审查工作大多是被动的,对于审查结果往往只是内部反馈,即使是专门提出审查建议的专家学者或公众都很难获知审查结果。

以2012年引起社会争议的《黑龙江省气候探测与保护条例》为例,国务院有关部门、许多专家学者和社会公众均提出了备案审查的建议,事实上全国人大常委会法工委也会同全国人大常委会开展了备案审查工作,并提出了审查建议,取得了实质性效果。但由于缺少相应的反馈和公开机制,社会上对此反应平淡。为此,立法法修改对备案审查制度增加了包括可以开展主动审查,加强审查结果向社会反馈和公开,加强备案说明等方面的规定,必将使我国的法规规章审查工作得到大大加强,有利于解决现行环境法律法规相互交叉矛盾的问题。

中国环境报:立法法的修改对于完善法律体系具有重要作用,这一点是否体现在环境司法方面?

穆治霖:制定司法解释对于司法机关依法正确行使职权是必要的,也是全面推进依法治国的有机组成部分。在环境司法中,大量污染损害案件情况千差万别,其审理都需要明确的司法解释。

针对目前实践中司法解释存在的问题,立法法第一百零四条从4个方面进一步加强对司法解释的规范和监督,努力使之更符合立法原则和立法原意。这4个方面的修改将使环境司法解释的制定与环境立法得到进一步衔接,有利于维护法制统一。

《浙江省审计条例》正式实施

资源环保纳入审计范围

本报记者晏利杭州报道 记者日前从浙江省人大获悉,《浙江省审计条例》(以下简称《条例》)已经正式施行,其中明确将资源环境保护列为审计事项。

据了解,《条例》早前经浙江省人大常委会审议通过,是浙江省第一部全面规范审计工作的地方性法规。《条例》最大的亮点就是针对社会关注的资源环境保护和污染治理情况,明确将资源环境保护纳入审计范围,并对开展资源环境审计应当重点关注的内容作了规定,进一步体现审计在“美丽浙江”建设中的职责要求。

在《条例》第二章“审计事项和内容”中,明确规定,审计机关对“土地、矿产、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域和特许经营权、特许经营权等国有资源管理使用情况以及大气、水、土壤、固体废物等污染治理和环境状况”实施审计。

《条例》第十三条明确,审计机关对上述事项的审计,重点审查以下内容:一是资源环境保护法律法规、政策、规划和计划的执行情况及效果;二是资源环境保护相关资金的征收、分配、使用、管理情况;三是资源环境保护项目的建设和运营情况;四是土地、矿产、水流、森林、滩涂、海域等国有自然资源资产的开发利用管理和保护治理情况;五是特许经营权、特许经营权等国有无形资源资产的管理使用情况;六是自然资源资产负债情况。

渭河、秦岭生态环境立法成效显著

获评全国创新事例

本报讯 陕西省人大“加强渭河、秦岭生态环境保护立法监督”典型事例近日获得了由环境保护部和中国法学会共同评定的全国“生态环境法治保障制度创新事例”,陕西以法治保障生态环境的影响力得到进一步提升。

铁腕治渭,用法保护一条河

渭河流域养育着陕西省64%的人口,集中了全省65%的生产总值。但近些年日益突出的水污染问题,严重影响周边群众生产生活。陕西省人大常委会高度重视群众呼声,积极关注渭河水污染防治。

2012年8月,陕西省人大常委会颁布实施了《陕西省渭河流域管理条例》,成为我国第一部关于流域管理的综合性地方法规。条例提出渭河流域总量控制、排污权有偿使用、水污染补偿等制度。它的颁布实施,标志着渭河流域管理步入了法制化轨道,为加强和规范渭河流域统一管理,合理利用渭河水资源,防治洪涝灾害和水污染,改善流域生态环境提供了法制保障,对完善流域管理与区域管理相结合的管理体制、保护水资源、防治水害、改善水生态环境、促进全省经济社会发展发挥了至关重要的作用。

2014年,陕西省人大常委会又组织力量对条例的落实情况进行了立法后评估,并进行了修改完善。陕西省政府也随即制定了全国最严格的地方水环境排放标准《黄河流域陕西段污水综合排放标准》等,进一步调动各部门治理水污染、改善水环境的积极性。

保护秦岭,用法管好一座山

秦岭是我国的南北分界线,是嘉陵江、汉江及其支流丹江的源头区和主要水源地,也是我国珍稀野生动植物的重要分布区,其生态系统的多样性、物种和遗传基因的多样性,均具有重要的典型性和代表性。

由于秦岭遭到破坏,环境恶化的现象还未得到根本遏制,环境问题依然严峻。2008年3月,由陕西省人大常委会审议制定的《陕西省秦岭生态环境保护条例》正式颁布实施。

条例规定了“坚持统筹协调、保护优先、科学利用、严格管理”的秦岭生态保护原则,提出了总体规划,明确了秦岭各生态功能区划和地方政府的保护责任等。为保护秦岭生态环境,维护秦岭水源涵养、水土保持功能,保护生物多样性,规范秦岭资源开发利用活动,促进人与自然和谐相处,实现经济社会发展与可持续发展提供了法制保障。

2013年,西安市也出台了相应的《西安市秦岭生态环境保护条例》,赋予了秦岭生态环境保护管理机构执法职能,使执法活动有法可依。

《陕西省秦岭生态环境保护条例》出台至今,陕西省人大常委会每年都会开展针对秦岭沿线地区房屋违建、污水乱排、垃圾乱倒、乱采滥挖和其他无序开发问题的专项执法检查,同时还组织“三秦环保世纪行”进行明察暗访,对一些突出问题进行曝光,全力推进秦岭生态环境保护工作。

李涛



专家点评

全国人大常委会环境与资源保护委员会法案室穆治霖:
总的来看,立法法修改对于我国环境立法的主要影响有,人大在环境立法中的主导作用得到进一步发挥,地方关于环保的立法权将得到进一步扩大、公众参与环保立法有望取得实质进展、环保法规规章的备案审查将得到进一步加强、环保法规规章的立法权限和程序将得到进一步规范、环境司法解释的制定与环境保护法将得到进一步衔接等6个方面。此举将为我国的环境保护事业和经济社会可持续发展提供坚实的法制保障。