

珠海生態環境保護地方立法路徑研究

鍾小凱*

2015年3月15日，十二屆全國人大三次會議對《立法法》作出重要修改。除原來49個享有地方立法權的較大的市外，地方立法主體範圍進一步擴大，新賦予271個設區的市、自治州、不設區的地級市可以對城鄉建設與管理、環境保護、歷史文化保護等方面的事項制定地方性法規。這是推進國家治理體系和治理能力現代化的重大舉措，開啟了地方立法的新里程。

修改後的《立法法》實施兩年來，新獲得設區的市立法權的地方積極開展立法活動，其中生態環境保護地方立法成為亮點。如《立法法》修改後賦予設區的市立法權以來全國第一個出台的設區的市地方性法規海南《三亞市白鷺公園保護管理規定》，《立法法》修改後全國首部水環境保護領域地方性法規廣東《中山市水環境保護條例》，均為生態環境保護領域的地方立法。作為中國近年來立法實踐中最為活躍、數量新增最多的環境立法，受本次《立法法》修改的影響甚為突出。¹ 但是，由於地方立法水平、立法能力的限制，地方生態環境保護立法存在立法質量不高，立法理念陳舊，制度規定滯後等問題。² 如何用好用足生態環境保護地方立法權，既突出探索創新的地方特色，又維護環境法制的統一，這是擺在地方立法工作者面前的現實而緊迫的問題。

珠海自1996年3月獲得經濟特區立法權，2000年施行的《立法法》規定珠海可以制定較大的市法規。根據2015年修改的《立法法》，珠海繼續擁有經濟特區立法權和設區的市立法權兩個立法權。珠海在二十多年的地方立法進程中，注重先行先試，充分發

揮“立法試驗田”的作用，尤其是重點開展生態文明立法，成為珠海地方立法的一大特色。2012年12月，國家主席習近平視察珠海時高度肯定珠海：“珠海有很好的生態環境、自然稟賦，有多年的經驗積累”。珠海堅持頂層設計，充分運用特區立法權營造生態優勢，率先立法實施生態環境保障，完善以生態文明建設為核心的法規體系，創造了生態環境法治保障的珠海模式。

為此，對生態文明地方立法的珠海經驗進行實證研究，為全國地方立法提供示範樣板，極具現實意義。

一、樹立生態立法理念，拓展生態制度規範

（一）立法宗旨

在立法宗旨上，強調“以物為主”、為事服務，但更加重視“以人為本”、為民服務，避免“見物不見人”。每部經濟特區立法都有其明確的政策導向，也基本在每部立法的第1條將立法的目的予以表明。如《珠海市環境保護條例》第1條規定立法目的為保護和改善生活環境和生態環境，這就比較明確的指明了該條例立法宗旨在於保護和改善珠海居民的生活環境，具有鮮明的人本色彩，比較突出地強調了環保立法是為人服務的，因此法規規定的所有制度措施均應該以之為目的，而不能脫離為民服務的宗旨。

（二）立法取向

在立法取向上，逐步改變方便政府管理、約束管

* 珠海市人大常委会立法研究中心副主任、副研究員

理相對人的“管理型立法”的弊端，邁向規範政府行為、保護管理相對人合法權益的“權利型立法”的立法道路³，解決法規中“見官不見民”的問題。從《珠海市環境保護條例》、《珠海經濟特區生態文明建設促進條例》等法規的名稱可以看出，這些法規名稱和一般常有的冠以“管理條例”的法規名稱存在明顯的區別。珠海生態立法比較注重對公民生態權利保護的規定，淡化了法規的行政管理色彩，比較好的解決了立法中常有的通過為政府和其他主體提供“管理”的合法依據或者強化“管理者”的權力的立法偏差和“重管理、輕權利”的問題。如《珠海市環境保護條例》第9條強調了一切單位和個人都有享受良好環境的權利，《珠海經濟特區生態文明建設促進條例》第9條申明了公眾的生態文明建設知情權、參與權、表達權和監督權。

(三) 立法視野

在立法視野上，不僅注重總結自身經驗，更加注意以世界眼光審視珠海發展的立法國際化視野，杜絕“見樹不見林”。在制定城鄉規劃條例、養犬管理條例、環境保護條例過程中，均比較多地借鑒了香港及國外的立法經驗。在2008年對《珠海市環境保護條例》進行修改時，就借鑒歐美發達國家經驗，規定在住宅、學校、機關、醫院、停車場、旅遊景點等環境敏感區域停候的機動車，應當熄火，避免排放廢氣和噪音。城鄉規劃條例中規定的住宅底層不宜設置商鋪，居住小區的商業服務設施應集中獨立佈置；養犬管理條例中的不得遺棄和虐待犬隻、給犬隻設立電子身份標識等規定，均是借鑒港澳地區先進的治理經驗，對標國際準則的制度措施。

(四) 立法形式

在立法形式上，盡量控制綜合性立法，不搞“大而全”、“小而全”，實行精準立法，一事一法，更多地規範具體問題珠海生態立法既保證了一定數量，形成生態法規體系，更注重立法質量，遵循“少而精、抓重點、求實效”的立法模式。“好鋼用在刀刃上”，將有限的立法資源用在生態文明建設亟需的領域，而不是“遍地開花”，全面鋪開生態文明立

法，追求“高大上”。生態環境保護立法是一項領域獨特、專業性強的立法活動，需要立法機關要充分考慮環境要素的獨特性，環境標準的科學性等影響因素。環境保護方面的事項地方性差異較大，必須由地方立法予以補充和細化，使得環境保護事務可以得到有效實施。⁴ 珠海生態立法除了環保條例具有綜合性之外，其他大部分是單一立法，僅就有限範圍內的單一事項進行立法，突出地方特色，聚焦具體問題。針對本地區特有問題，有針對性地立法，而不是對多種事項同時立法。如《關於珠海城市概念性空間發展規劃的決定》、《戶外廣告設施和招牌設置管理條例》、《前山河流域管理條例》、《防治船舶污染水域條例》等，均是對生態立法中的單一事項進行有針對性的立法。在生態立法過程中，針對關鍵問題和薄弱環節創新具體制度，精細設計條款內容，增強法規的可操作性、可執行性，確保法規實用、管用。在具體制度設計上，注重用具體、明確的量化標準和規範的立法語言，避免籠統、模糊的原則性要求；注重細化保障條款和法律責任條款適用的具體情形，盡量消除適用彈性和執法的自由裁量空間。

二、突出城市戰略定位， 立法引領生態環境保護

(一) 構建生態文明法規體系，固化生態文明城市建設的戰略定位

20世紀80-90年代，珠海確立了堅持生態優先、嚴格保護環境的基本理念和經濟發展與環境保護協調發展戰略，突出生態文明城市建設的定位。圍繞這一城市定位，珠海市人大常委会突出生態環境保護立法，使之成為珠海立法的一大特色。在1996年獲得立法權之後，迅速制定了《城市規劃條例》、《環保條例》、《土地管理條例》、《人口規劃管理條例》、《道路交通管理條例》等五個基礎性法規，將珠海土地管理“五個統一”、環境保護“八個不准”等城市管理經驗法定化，把全市人民“不以犧牲環境獲得一時發展”、“留住青山綠水、藍天白雲”等共識及時體現到法規條文之中。珠海率先構建以生態文明建設為核

心的法規體系，以《珠海市環境保護條例》為龍頭，配套制定《城鄉規劃條例》、《市容和環境衛生管理條例》、《旅遊條例》、《道路交通管理條例》等相應地方性法規，對生態城市規劃、生態環境衛生、生態旅遊、綠色交通等作出具體規定，構建生態文明法規體系。至 2017 年 3 月底，珠海共制定地方性法規 93 件，廢止 30 件，現行有效 63 件。現行有效法規中，以生態文明建設為核心的法規共 21 件⁵，佔比達到 33%。

（二）率先進行創新生態文明建設立法探索，對接改革新要求

中國共產黨的十八大以來，中央提出用生態文明理念統籌謀劃解決環境與發展問題，生態文明建設進入新常態。對接改革新要求，珠海進一步明確了建設生態文明城市的發展戰略定位，珠海市人大常委会於 2014 年初頒佈《珠海經濟特區生態文明建設促進條例》，將關於生態文明建設的政策規定予以法定化。目前，中國尚未出台生態文明建設方面專門的法律法規，地方生態文明建設立法也尚處於探索階段。珠海充分發揮特區立法權的作用，探索制定突出珠海特色的生態文明建設促進條例，確立了珠海生態文明建設的法律地位。該條例是中共十八大後全國首部生態文明建設地方性法規，充分體現了中共十八屆三中全會作出的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中關於生態文明建設的精神和部署。理念先進、重點突出、適度創新、特色鮮明是條例的主要特色。條例明確建立重大項目生態影響預評估制度，規定對領導幹部實施自然資源離任審計，建立生態環境損害責任終身追究制，還在立法中規定了排污權交易制度，創建環保市場。條例既體現了制度創新的探索意識，同時也結合實際突出了珠海特色，已成為珠海全面開展生態文明建設的核心制度基礎，為珠海創建全國生態文明示範市提供了堅實的法制保障。

（三）啟動空間發展戰略規劃立法，引領城市未來發展

隨着生態文明建設的深入推進，珠海編制《珠海城市概念性空間發展規劃》，明確遠期發展的規劃原則、整體結構、形態規模以及發展時序。2015 年，珠

海市人大常委會制定《珠海市人民代表大會常務委員會關於珠海城市概念性空間發展規劃的決定》，通過立法確立概念性空間發展規劃的法律地位，並將其核心理念、編制程序、監督管理法定化，明確城市未來的總體結構和發展模式，指導生態環境建設規劃以及涉及空間的各類規劃的編制，為珠海打造可持續發展的生態城市提供法制保障。

三、創新主要制度，立法推動生態環境保護

（一）規劃先行，明確城市建設的剛性要求

為保護珠海優美的自然環境，保持“山海相擁、陸島相望”的特色城市風貌，珠海在 1998 年制定的《城市規劃條例》中就規定城市規劃管理必須嚴格執行統一規劃、統一用地規劃審批、統一劃分功能區、統一豎向規劃、統一基礎設施建設規劃、統一環境藝術規劃、統一園林綠化規劃、統一審查規劃建築設計等“八個統一”原則；堤岸陸域沿河縱深 60 米和沿海縱深 80 米至 100 米範圍內，禁止興建任何建築物、構築物，主要用作綠化園林建設；海拔 25 米等高綫以上實行封山育林，禁止興建非供公共休憩的建築物、構築物，防止阻擋山體風光。該法規經 2000 年、2009 年和 2013 年多次修改完善，但其主要精神和制度均沿用至今。現行有效的《珠海經濟特區城鄉規劃條例》提出綠綫、藍綫、黃綫、紫綫“四綫”規劃的管理框架⁶，明確規定全市人均公共綠地面積不得低於 15 平方米，海拔 25 米等高綫以下的區域建築紅綫應當保持在地形坡度 25% 以下。這些城市建設剛性要求，成為珠海城市建設的基本制度，推動了珠海生態城市的建設。由中國社科院等單位組織發佈的《生態城市綠皮書：中國生態城市建設發展報告(2016)》依據“生態城市健康指數(ECHI)評價指標體系(2015)”，對中國 284 個城市 2014 年的生態建設效果進行了評價和綜合排名分析，珠海位居第一。

（二）綠色發展，設定產業項目的准入門檻

珠海在特區創立之初，就提出了“市區不發展有污染、耗能高及耗費原材料大的工業”的發展思路。

在 1998 年制定的環保條例中嚴格限制建設資源消耗大、污染嚴重的項目，在市區範圍內不得新辦嚴重污染項目，嚴禁在市區以煤、重油或者塑膠作為燃料使用，鼓勵發展高科技、技術含量高、附加值大、高效益、低能耗、污染少、重複利用率高的生態工業。明確規定不准興辦或者設立產生污染或者破壞景觀的項目或者設施，市內的噪音不准超過 45 分貝，以防聲源性污染等等。該條例經 2008 年、2017 年兩次修改完善，堅持完善了綠色發展的理念，設立“綠色門檻”，嚴把生態環保關口，加快“綠色經濟”發展。2008 年修改的條例明確規定城市規劃、舊村改造、重大項目引進、工業園區建設等重大決策都應當進行環境影響論證；要求全市範圍內不得興建重污染項目，保持山體原貌，嚴禁開挖山體。珠海將建設生態文明、保護生態環境放在經濟社會發展的首要位置，嚴格環境准入，強化項目環評，用法律“紅綫”為保護城市優美環境設置了一道“綠色門檻”，為珠海擋住了高能耗與重污染，確保珠海成為一座美麗的現代化海濱花園都市。

（三）環境優先，落實生態紅綫的保護要求

劃定生態保護紅綫，實施主體功能區制度是生態文明建設的基礎性制度。《珠海市環境保護條例》第 85 條規定各級人民政府及其有關部門應當科學劃分禁止開發區、生態發展區、集聚發展區、提升完善區等功能分區。《珠海經濟特區生態文明建設促進條例》第二章專章規定了主體功能區管理，要求組織編制本市主體功能區規劃，劃分功能分區，明確各功能分區的邊界、定位、開發和管制原則。明確各類主體功能區管理要求，為落實生態保護紅綫提供法律依據，這在全國尚屬首次。目前，珠海依法劃定了 4 個一級生態功能區、12 個二級生態功能區和 86 個三級生態功能區，實行禁止開發區、限制開發區、重點開發區和優化開發區 4 大分區控制對策，並明確了生態控制

綫。這些制度為優化和完善珠海城市發展的空間格局，確保城市生態安全，奠定了堅實的基礎。

（四）夯實責任，實行最嚴格的環境保護制度

珠海制定了相對集中行政處罰權條例、行政執法與刑事司法銜接工作條例，為依法嚴厲打擊環境違法行為提供制度保障。相對集中行政處罰權條例將市容環衛管理、城市規劃管理、城市綠化管理、市政管理等 13 個方面全部或部分行政處罰權集中到市城管執法局，為環境保護執法工作提供了很好的制度支撐。如《珠海市環境保護條例》規定環境噪音污染、產生有毒有害煙塵、惡臭物質的環境違法行為，由城市管理行政執法部門執法，解決了該類環境違法行為多頭管理、執法難的問題。2014 年制定的行政執法與刑事司法銜接工作條例為解決環境執法中存在的以罰代刑、有罪不究、瀆職違紀等問題提供了很好的制度平台，珠海基本解決環境執法機構和司法機關之間信息溝通不暢、案件移送不及時、協作配合不規範等問題。2008 年的《珠海市環境保護條例》針對地方環境的實際情況制定了詳細的執行規定，使地方環境立法的地方特色和可操作性得到充分保障。⁷ 2014 年出台的《生態文明建設促進條例》首次在立法中規定“一票否決”，對未完成生態文明建設約束性指標的單位“一把手”，年度考核不得確定為優秀、稱職等級。2017 年修改的環保條例大幅度提高環境違法成本，強化生產者環境保護的法律責任。此前對環保違法行為的罰款額度，一般為人民幣 2,000 元以上至人民幣 20,000 元以下。修改後的《珠海市環境保護條例》大幅提高了對 7 類違法行為的罰款額度，其中，4 類行為最高可罰人民幣 20 萬元。按照規定，違法閑置、拆除、改裝、損壞污染源自動監控設備，或故意改變自動監控系統獲取數據的行為，可處人民 2 萬元以上至人民幣 20 萬元以下的罰款，較修改前的罰款額度提高了 10 倍。

註釋：

- 1 穆治霖：《立法法修改：基於環境立法視角的解讀》，載於《環境與可持續發展》，2015年第5期。
- 2 李昌鳳：《〈立法法〉修改後地方環境立法面臨的機遇與挑戰》，載於《學習論壇》，2016年第2期。
- 3 文華、鍾小凱：《從“管理型”邁向“權利保障型”的地方立法——基於內地與澳門公共安全技術防範立法的經驗比較》，載於《地方立法研究》，2017年第1期。
- 4 高晗：《〈立法法〉修改後我國環境立法體系的發展》，載於《法制博覽》，2016年7月(下旬刊)。
- 5 以《珠海市環境保護條件》為中心，再加上《城鄉規劃條例》、《排水條例》、《供水用水管理條例》、《森林防火條例》、《防治船舶污染水域條例》、《地下管綫管理條例》、《生態文明建設促進條例》、《行政執法與刑事司法銜接工作條例》、《物業管理條例》、《市容和環境衛生管理條例》、《道路交通安全管理條例》、《旅遊條例》、《政府投資項目管理條例》、《前山河流域管理條例》、《土地管理條例》、《地下綜合管廊管理條例》、《城市概念性空間發展規劃》、《戶外廣告設施與招牌設置管理條例》、《養犬管理條例》及《相對集中行政處罰條例》，一共21件。
- 6 “四綫”是指綠地山林、江河湖海保護和控制的地域界限，以及重要基礎設施用地的地域界限，歷史文化名鎮等核心保護範圍和建設控制地帶界限。
- 7 馮傳貽：《關於新〈立法法〉修改以來我國地方環境立法狀況的思考》，載於《法制博覽》，2016年3月(上旬刊)。