

生态文明建设地方立法研究

——以青海省为考察重点

徐继群

青海民族大学

摘要：“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生。”习近平总书记在二十大报告中提出，尊重自然、顺应自然、保护自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。生态环境的保护离不开法治的维护，立法作为法治的重要环节直接影响到法律的实效。青海省生态地位特殊又重要，是青藏高原重要核心区域也是国家重要的生态安全屏障，同时青海省在生态环境立法上也积累出大量的、独特的经验。总结和梳理青海省地方生态环境立法的创新和经验，不仅能推动青海省完善生态文明法律体系建设，更能推动国家层面生态文明体系的完善，打造美丽青海，构建生态文明国家。

关键词：生态环境；地方立法；地方特色

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2023.10.072

一、青海省生态文明建设地方立法成果

（一）生态文明法规数量日渐丰富

青海省政府颁布及通过一系列关于生态环境的地方性法规、行政规章，以法治推进生态文明建设。来自青海省人大的统计显示，截至目前，全省生态领域立法近

80件，占立法总数的26%，基本构筑起具有青海特色的生态文明法规制度体系。同时笔者通过在青海人大网上对地方人大颁发的有关生态环境立法进行了梳理（详见表一）。

（二）生态文明法规地方特色突出

表一 青海省有关生态环境保护的主要地方性法规一览表

类型	制定机关	颁布时间	名称	修改情况
省地方性法规	省人大常委会	19921211	《青海省湟水流域水污染防治条例》	1998年、2018年两次修正
		19960126	《青海省实施《中华人民共和国森林法》办法》	2001年、2010年、2011年、2018年四次修正
		20010601	《青海省绿化条例》	2010年、2018年两次修正
		20020329	《青海省实施《中华人民共和国节约能源法》办法》	2011年、2018年两次修正
		20030530	《青海湖流域生态环境保护条例》	2018年、2020年、2022年三次修正
		20130530	《青海省湿地保护条例》	2018年修正
		20150127	《青海省生态文明建设促进条例》	/
		20160923	《青海省可可西里自然遗产地保护条例》	2020年、2022年两次修正
		20181128	《青海省大气污染防治条例》	/
		20210929	《青海省实施河长制湖长制条例》	/
		20220329	《青海省生态环境保护条例》	/
		20221202	《青海省高原美丽城镇建设促进条例》	/
设区的市法规	西宁市人大常委会	20031024	《西宁市水资源管理条例》	2012年、2018年、2020年、2021年四次修正
		20140926	《西宁市南北山绿化管理条例》	2021年修正
		20151127	《西宁市大气污染防治条例》	2018年、2021年两次修正
		20211124	《西宁市环境保护条例》	2018年修正
		20220925	《西宁市城市园林绿化条例》	/
	海东市人大常委会	20191128	《海东市绿色宜居城市建设促进条例》	/
		20201202	《海东市美丽乡村建设条例》	/

自治州 法规	海北藏族 自治州人大常委会	20230728	《海北藏族自治州生态环境保护与修复条例》	/
	黄南藏族 自治州人大常委会	20220601	《黄南藏族自治州水资源保护条例》	/
	海南藏族 自治州人大常委会	20230927	《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例》	/
	玉树藏族 自治州人大常委会	20221129	《玉树藏族自治州国际生态旅游目的地建设促进条例》	/
	海西蒙古族藏族自 治州人大常委会	20220928	《海西蒙古族藏族自治州冷湖天文观测环境保护条例》	/
		20230728	《海西蒙古族藏族自治州生态旅游高质量发展促进条例》	/
20230728		《海西蒙古族藏族自治州木里矿区生态环境保护条例》	/	

青海省地方人大立足于青海省特殊的地理位置、资源分布等因素，制定出一系列具体“青海特色”的法律法规。作为三江之源、“中华水塔”的青海省，地域特点决定青海在立法上需要侧重于水域的保护，先后颁布《青海湖流域生态环境保护条例》《青海省湿地保护条例》。《三江源国家公园条例》更是作为国家公园体制试点的第一部创设性法律，为全国提供了一条可复制、可推广、可借鉴的保护管理的立法经验。自治地方制定了一批防治当地特有或重要自然资源损害的法律文件，如《海北藏族自治州高原型藏羊保护条例》《海西蒙古族藏族自治州野生枸杞保护条例》。海西蒙古族藏族自治州人大针对当地特殊的天文资源颁布《海西蒙古族藏族自治州冷湖天文观测环境保护条例》，是我国关于暗夜星空保护的首部地方性法规。

二、青海省生态文明建设地方立法存在的问题

（一）区域特色待加强

地方立法存在的生命和基础是各地的特殊情况。只有具有地方特色、针对性强又具有可操作性的地方立法，才真正有了灵魂和生命。地方立法必须充分发挥其针对特殊情况的功能，否则，其存在就失去了基础。生态环境的差异性要求生态环境立法更是要因地制宜，不能仅仅是对上位法文件进行简单的复制与重复。然而部分法律文件的颁布在内容以及形式上与上位法重复较多。如2022年《青海省生态环境保护条例》的整体框架与内容与上位法《中华人民共和国环境保护法》在章节设置与相关规定上存在重复现象（见表二）。地方立法虽应遵循上位法相关规定，但更重要的是突出本地区的自然环境、人文情况的差异，根据当地特色，制定出解决当地问题、适应本地需求的法规，而不是简单进

行重复。

表二 《中华人民共和国环境保护法》与《青海省生态环境保护条例》对比

《中华人民共和国环境保护法》 (2014. 4. 50公布)	《青海省生态环境保护条例》 (2022. 3. 29公布)
第一章 总则	第一章 总则
第二章 监督管理	第二章 监督管理
第三章 保护和改善生态环境	第三章 保护和改善生态环境
第四章 防治污染和其他公害	第四章 防治污染和其他公害
第五章 信息公开和公众参与	第五章 信息公开和公众参与
第六章 法律责任	第六章 法律责任
第七章 附则	第七章 附则

（二）公众立法参与不充分

地方立法公众参与制度在满足公众、社会主体对于地方法规正当性、适应性、权威性的需要具有特别意义。《青海省生态环境保护条例》明确的规定了“一切单位和个人都有保护生态环境的义务”，但是整个法律条文中对于单位和个人如何参与到生态环境立法的讨论中、如何听取群众对于生态环境保护的相关意见和建议却是只字未提。公众无法参与到环境立法的过程中，就没办法体现环境立法是否是出于维护人民利益为出发点。公众参与度低，法律内容对于公众需求的适应度也会偏低，同时也缺少群众基础，公众对颁布的内容没有可信度和尊重度。

三、青海省生态文明建设地方立法的完善

（一）突出生态文明建设地方立法特色

中央立法主要是解决普遍性、综合性、规律性的东西，地方立法的切入点应当放在本地发展水平的差别化、多样化、特殊性上，充分考虑本地经济社会、地理环境、自然条件、风土人情、民族习惯等情况，因地制

宜，创造性地解决地方事务中的问题。青海省在制定生态环境立法的过程中，不能简单移植中央的立法或对重复上位法的规定，要找出本省、本区域的突出的环境问题，立足于本土的地理环境。青海省本地的旅游资源丰富，但是生态环境又极其脆弱，针对这种情况，地方立法机关可以将立法重点关注在自然资源的保护与经济协同发展的角度上，制定较为完善的法律法规，科学、系统的利用当地的自然资源。以及如何制定配套的法规来与上位法进行协调都是青海省地方立法应考虑的重点问题。

（二）强化生态环境地方立法公众参与

青海省地方立法机关在出台生态文明建设地方立法时要有针对性出台有关公众参与的专门性的法规。该法规需对地方立法机关的职权作出明确的规定，将公众的范围进行一个规定，对其如何参与地方生态环境立法以及参与的权利和义务做出明确的说明。公共参与地方立法是从立法准备立法草案审议再到最后的公布阶段，每一个阶段都需要具体的法律文件进行规定，以免造成公共实际参与与法律条文出现冲突。只有将公共参与立法的每一阶段都详细进行规定，这样公共才能合法以及有序的参与进去。在具体的立法过程中，青海省的各级立法机关，都应该强调公众参与立法，明确参与的渠道和方式，采纳和吸收公共智慧。提高公共参与意识，现在地方立法公共参与的困境往往不是渠道不够便捷，而是

公众没有参与意识，觉得事不关己，参与的整体积极性和热情都不高。立法机关需要引导公众树立一个立法与其利益相关的意识，加大法治宣传力度。同时立法机关应该根据地区的实际情况，必要的话可以下乡进社区进行宣传以及主动引导，通过营造法治环境，公民参与立法成为一种习惯，由被动式举手到主动式参与的过程。

结语

生态文明建设需要摆放在中华民族发展的重要位置，青海省需贯彻落实习近平生态文明法治理念，正视地方生态文明建设立法中存在的问题，通过突出生态文明建设地方立法特色、重视生态文明建设地方立法本土资源、创新立法制度、提升公众参与度等方式来提高地方生态环境立法质量，推动构建“大美青海”。

参考文献

- [1] 孙波. 试论地方立法“抄袭”[J]. 法商研究, 2007, (05): 3-10.
- [2] 饶世权, 饶艾. 地方立法公众参与的概念、主体与价值[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2008(01): 138-142.
- [3] 李高协. 再议地方立法的不抵触、有特色、可操作原则[J]. 人大研究, 2015(09): 36-39.

基金项目：青海民族大学2023年研究生创新项目项目编号：04M2023029。

