



教育部人文社会科学重点研究基地《环境法学文库》

王树义 主编

论中央与地方环境立法事项分配

ON THE ALLOCATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATIVE ISSUES BETWEEN THE CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES

周 迪 著

中国社会科学出版社



教育部人文社会科学重点研究基地《环境法学文库》

王树义 主编

论中央与地方环境立法事项分配

ON THE ALLOCATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATIVE ISSUES BETWEEN THE CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES

周 迪 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

论中央与地方环境立法事项分配 / 周迪著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 3
(教育部人文社会科学重点研究基地《环境法学文库》)
ISBN 978-7-5203-4287-2

I. ①论… II. ①周… III. ①环境保护法-立法-研究-中国 IV. ①D922.680.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 065813 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 刘 娟
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 3 月第 1 版
印 次 2019 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 272 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

总 序

《环境法学文库》是由教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所和中国社会科学出版社悉心培育、联合推出的环境法学学科的大型学术丛书，目的在于加速中国环境法学研究的进一步发展，推动中国环境法治的不断进步。

武汉大学环境法研究所是中国国家环境保护总局^①和武汉大学共同建立的一个以环境法学为专门研究领域的学术研究机构，1999年首批进入教育部普通高等学校人文社会科学重点研究基地。2002年，基地的“环境与资源保护法学”学科被教育部评审为国家级重点学科，次年，该学科又被列入教育部“211”工程的第二期重点建设项目。

武汉大学环境法研究所的研究基本上涵盖了整个环境法学学科的研究范围，并且，其整体科研水平在中国环境法学界居领先地位，在国内外具有广泛影响。自20世纪80年代初成立以来，武汉大学环境法研究所紧紧跟随中国环境法治前进的步伐，密切结合中国环境法治建设的实际需要开展研究和教学工作，取得了一系列显著的成绩。20多年来，研究所陆续为国内外培养出了几百个环境法学学科的硕士和博士，出版了几十部环境法学研究的学术专著和教材，发表了千余篇环境法学研究的学术论文，参加了中国数十部环境法律、法规和地方性环境法规的起草、调研和修改工作，向国家和地方提供了许多具有参考价值的环境立法方面的研究咨询报告，受到国内外同行的瞩目。

21世纪是中国全面进入世界先进行列的世纪，可以预见，中国在许多领域还将走在世界的最前列。为此，中国正在努力着、奋斗着，而在这努力奋斗着的队伍之中就有环境法学人的身影。环境法学人的梦想就是让中国环境法学的研究同样走在世界的前列。为了这个梦想的实现，武汉大

^① 现改组为“环境保护部”。

学环境法研究所作为教育部环境法学研究的基地，拟将《环境法学文库》作为研究所长期支持的一个出版项目，面向国内外所有的环境法学者及其他所有关心、支持并有该学科相应研究成果的专家开放，每年推出数本。凡环境法学学科领域内有新意、有理论深度、有学术分量的专著、译著、编著均可入选《环境法学文库》。文库尤其钟情那些在基本理论、学术观点、研究视角等方面具有原创性或独创性的著作，请各位学者、专家不吝赐稿。让我们共同努力，为繁荣中国的环境法学研究、加快中国环境法治的进程略尽绵薄之力。

教育部人文社会科学重点研究基地

——武汉大学环境法研究所所长

王树义

2005年春月于武昌珞珈山

内容摘要

2015年《立法法》修改后首次明确赋予设区的市在“环境保护”方面的地方立法权。面对我国环境立法数量繁荣而法律实现效果不佳的困境，重新审视环境立法质量成为必然。我国环境立法面临不均衡的复制、内容分散无序等问题。面对老问题和新背景，本书提出，通过中央与地方环境立法事项的分配以提高我国环境立法质量，并对我国央地环境立法事项分配的必要性和可行性、分配原则、分配思路、分配方案、保障机制等方面进行研究。

围绕上述方面，本书主要对两大问题进行回应：“为什么要对央地环境立法事项进行分配”和“如何对央地环境立法事项进行分配”。

关于为什么要对央地环境立法事项进行分配，在对我国环境立法质量问题和《立法法》修改后地方环境立法主体扩大这一新背景进行分析的基础上，本书认为，央地环境立法事项是否分配、如何分配，对环境立法质量有关键影响。合理分配央地环境立法事项不仅必要，而且可行。

关于如何对央地环境立法事项进行分配，本书提出，央地环境立法事项分配有一定的分配主体和分配方法，应当适用遵循基本立法体制原则、央地“均分”原则和辅助原则、顺应环境问题的自然空间规律原则、规范的有限分配与实践的过程分配相结合的原则。进一步地，本书综合考察了法国、美国等单一制国家和联邦制国家央地环境立法事项分配的基本思路 and 具体方案，并针对我国的国家结构形式进行有选择的经验吸取。

针对我国应当如何对央地环境立法事项进行分配这一问题，本书提出，我国央地环境立法事项分配应当兼容中央集权和地方分权，遵循适法性，体现差异性。按照这一基本思路，本书根据我国的基本立法体制，对央地环境立法事项分配提出了框架性方案。本书同时指出，应当通过法律确认、政策引导以及立法主体激励和赋能等为央地环境立法事项分配提供保障。

以央地环境立法事项分配作为提高环境立法质量的可行路径为本书首次提出。此外,对我国央地环境立法事项分配的基本思路和框架性方案提出结论性对策,亦为本书的创新之处。

关键词: 环境立法; 立法事项分配; 中央与地方; 立法质量

Abstract

On March 15, 2015, the third meeting of the twelfth National People's Congress passed the Decision on the Amendment of Legislative Law of People's Republic of China, with the expansion of cities with sub-districts entitled to formulate local rules and regulations on the issue of Environment Protection. The ineffectiveness of the large quantity of environmental laws and regulations led to the re-examination on the quality of environmental legislation in China. The current existing ways to improve the environmental legislative quality have encountered difficulties faced with the problems of layer replications and the disorder of the allocation of legislative issues in Chinese environmental legislative system. Therefore, it is necessary to explore a new approach. The thesis of this research is that, a reasonable allocation of environmental legislative issues among the central and local authorities could be considered as a new approach to improve the quality of China's environmental legislation. The author then systematically studies the necessity and feasibility of the allocation of environmental legislative issues among the central and local authorities, as well as the principles, the framework plan and the guarantee mechanism of a reasonable allocation.

The author intends to seek answers to the following two questions: why the environmental legislative issues should be allocated among the central and local authorities? How to realize a reasonable allocation?

As mentioned before, the new Legislative Law expanded the scope of local authorities on environmental legislation. Hence the allocation of environmental legislative issues among the various authorities will influence deeply the quality of environmental legislation. A reasonable allocation of environmental legislative issues among the central and local authorities is not only necessary but also fea-

sible.

The author argues that the allocation of environmental legislative issues should adhere to certain basic principles; the allocation should be made in the framework of the basic legal system rules; Principle of Balance and Auxiliary; the allocation should be based on the spatial characteristic of the nature and the environment; the allocation should be realized through various ways including the legal provisions, policies and the practical customs. The author then leads a thorough examination on the situations in some other jurisdictions including France, U. S., Russia, etc. The experience of these countries have provided important experience.

The author suggests that the allocation of environmental legislative issues among the central and local authorities in China should artfully integrate the ideas of centralization and decentralization, as well as adhere to the principle of legitimacy and reflect differences. According to this basic idea, the author proposes a detailed plan of allocation. It is also pointed out that a mechanism should be established so as to guarantee a continuing reasonable allocation of environmental legislative issues in the future legislative practice.

For the first time, it is proposed in this research that a reasonable allocation of environmental legislative issues among the central and local authorities could serve as a new approach to improve the environmental legislative quality in China. Furthermore, the proposal of a specific plan on the allocation of environmental legislative issues among the central and local authorities constitutes one of the most important conclusions of this research.

Key Words: Environmental legislation; Allocation of legislative issues; Central and local authorities; Legislative quality

目 录

导论	(1)
一 问题提出的国际与国内背景	(1)
二 选题缘由	(3)
三 研究意义	(6)
四 现有的研究对央地环境立法事项分配问题的忽视	(7)
五 基本思路和研究方法	(22)
第一章 一个被忽略的问题：央地环境立法事项分配与环境立法质量	(24)
第一节 我国环境立法“繁荣”与法律实现效果不佳之怪象	(25)
一 大量环境立法但环境质量未见明显改善	(25)
二 “全民参与”环境立法却出现公众信任危机	(29)
第二节 法律实现效果不佳之原因探讨	(31)
一 法律实现效果不佳的多种原因	(31)
二 法律实现效果不佳之立法审视：环境立法质量不高	(34)
第三节 央地环境立法事项不分对环境立法质量的影响	(41)
一 我国环境立法质量不高的症结与环境立法事项分配	(41)
二 新《立法法》增加央地环境立法关系的不确定性	(45)
三 我国未能形成央地环境立法事项分配	(48)
小结	(56)
第二章 一个值得探讨的路径：合理分配央地环境立法事项	(58)
第一节 央地环境立法事项分配概念的法理解析	(59)
一 环境立法事项分配的概念内涵	(59)
二 环境立法事项分配中的“央地”分配	(61)
三 央地环境立法事项分配对环境立法质量的关键影响及其作用方式	(61)

第二节 央地环境立法事项分配的理论依据	(63)
一 环境治理的集权与分权模式	(63)
二 “均权”理论和央地环境立法事项分配的必要性	(66)
第三节 影响央地环境立法事项分配的主要因素	(69)
一 国家形式与历史背景	(69)
二 环境法治运行结构	(71)
三 环境立法事项的性质特征	(72)
第四节 中央与地方环境立法事项分配的分配主体和 分配方法	(76)
一 分配主体	(76)
二 分配方法	(78)
小结	(82)
第三章 国外央地环境立法事项分配考察	(85)
第一节 考察对象的选择与考察方法	(86)
一 考察对象的选择	(86)
二 考察方法	(89)
第二节 法国央地环境立法事项分配	(90)
一 法国央地环境立法事项分配的基本思路	(90)
二 法国央地环境立法事项分配的具体方案	(98)
三 共享环境立法事项的冲突解决:“领导性管辖权”	(108)
第三节 美国联邦、州和地方环境立法事项分配	(109)
一 美国“央地”环境立法事项分配的基本思路	(109)
二 联邦与州环境立法事项分配	(115)
三 州与地方环境立法事项分配	(119)
四 联邦、州和地方环境立法事项冲突协调:“预防性 联邦主义”和“建议性优先立法”	(122)
第四节 俄罗斯联邦与联邦主体生态立法事项分配	(125)
一 俄罗斯联邦与联邦主体职权事项划分的基本思路	(126)
二 联邦与联邦主体生态立法事项分配	(127)
小结	(132)
第四章 我国央地环境立法事项分配的基本框架	(134)
第一节 我国央地环境立法事项分配的可行性分析	(134)

一 《立法法》第 72 条等规定	(137)
二 央地关系事权明确化的政策支持	(138)
三 国内外央地环境立法实践经验	(138)
第二节 央地环境立法事项分配的基本原则	(141)
一 遵循基本立法体制原则	(141)
二 央地“均分”原则和辅助原则	(142)
三 顺应环境问题的自然空间规律原则	(145)
四 规范的有限分配与实践的过程分配相结合原则	(146)
第三节 我国央地环境立法事项分配的基本思路 and 方案	(148)
一 我国央地环境立法事项分配的基本思路阐释	(148)
二 明确和强化中央专属环境立法事项	(149)
三 地方环境立法事项的分配倾向	(157)
第四节 我国央地环境立法事项分配的保障机制	(169)
一 制度化和政策化保障	(169)
二 冲突协调	(171)
三 激励和赋能	(172)
小结	(173)
结语	(175)
附件一 《恩施土家族苗族自治州酉水河保护条例》与《湖北省 水污染防治条例》部分条款内容比对	(177)
附件二 九部设区的市地方流域水环境保护法规内容重复情况 说明	(184)
附件三 设区的市制定的地方性法规	(191)
附件四 最高人民法院评选的全国环境资源优秀裁判文书 适用法律法规情况	(198)
主要参考文献	(213)
后记	(239)

Contents

Introduction	(1)
1. International and national backgrounds	(1)
2. Origin of the topic	(3)
3. Research objectives	(6)
4. Literature review	(7)
5. Research design and methods	(22)
I A topic that has been neglected: the relationship between the allocation of environmental legislative issues and environmental legislative quality	(24)
1. The paradox of the exponential increase in environmental legislations and the ineffectiveness of environmental rules	(25)
1.1 Poor environmental quality	(25)
1.2 Public trust crisis	(29)
2. The reasons of the ineffectiveness of environmental rules	(31)
2.1 Various reasons	(31)
2.2 Legislative perspective: poor environmental legislative quality	(34)
3. The influence of the allocation of environmental legislative issues between the central and local authorities on the environmental legislative quality	(41)
3.1 The relationship between the poor environmental legislative quality and the allocation of environmental legislative issues	(41)
3.2 Uncertainties of environmental legislative system under new Legislation Act	(45)
3.3 The lack of reasonable allocation of environmental legislative issues in China	(48)

Chapter conclusion	(56)
II A feasible approach: reasonable allocation of environmental legislative issues between central and local authorities	(58)
1. The concept of allocation of environmental legislative issues between central and local authorities	(59)
1.1 Connotation	(59)
1.2 The Central-local allocation	(61)
1.3 The influence of the central-local allocation of environmental legislative issues on the environmental legislative quality	(61)
2. Rationales of allocation of environmental legislative issues between central and local authorities	(63)
2.1 The centralization and de-centralization in environmental governance	(63)
2.2 The balance of power and the necessity of central-local allocation of environmental legislative issues	(66)
3. Influencing factors on the allocation of environmental legislative issues between central and local authorities	(69)
3.1 Form of state structure and historical background	(69)
3.2 Environmental rule of law	(71)
3.3 Characters of environmental legislative issues	(72)
4. Authorities and methods of allocation	(76)
4.1 Authorities	(76)
4.2 Methods of allocation	(78)
Chapter conclusion	(82)
III Examination of the central-local allocation of environmental legislative issues in other jurisdictions	(85)
1. The selection of target jurisdictions and methods	(86)
1.1 Selection of target jurisdictions	(86)
1.2 Methods	(89)
2. Central-local allocation of environmental legislative issues in France	(90)
2.1 General framework	(90)

2.2	Specific allocation design	(98)
2.3	Solution to the conflicts: jurisdiction priority	(108)
3.	Federal-state-local allocation of environmental legislative issues in the U. S.	(109)
3.1	General framework	(109)
3.2	Federal-state allocation	(115)
3.3	State-local allocation	(119)
3.4	Solution to the conflicts: Precautionary federalism and suggested priority	(122)
4.	Federal-state allocation of environmental legislative issues in Russia	(125)
4.1	General framework	(126)
4.2	Federal-state allocation	(127)
	Chapter conclusion	(132)

IV Framework of central-local allocation of environmental legislative issues in China (134)

1.	Feasibility of central-local allocation of environmental legislative issues	(134)
1.1	Article 72 and relevant provisions of the Legislative Act ...	(137)
1.2	Political support for specification of central-local allocation of governance issues	(138)
1.3	Practical experience of central-local environmental legislations in different jurisdictions	(138)
2.	Basic principles of allocation	(141)
2.1	Principle of adhering to national legislative system	(141)
2.2	Principle of appropriate allocation and principle of auxiliary	(142)
2.3	Principle of adhering to natural spatial distribution	(145)
2.4	Principle of combination of legislative allocation and practical allocation	(146)
3.	Allocation design	(148)
3.1	General idea of central-local allocation of environmental	

legislative issues in China	(148)
3.2 Specification and emphasis of central exclusive environmental legislative issues	(149)
3.3 Selection of environmental legislative issues for local authorities	(157)
4. Guarantee mechanism	(169)
4.1 Institutional and political guarantee	(169)
4.2 Conflicts coordination	(171)
4.3 Incentive and enable mechanisms	(172)
Chapter conclusion	(173)
Conclusion	(175)
Annex I Case study: rules comparison of two local environmental regulations	(177)
Annex II Case study: rules duplication of nine local water environment protection regulations	(184)
Annex III Existing local environmental regulations of the level of city with districts	(191)
Annex IV Application of laws and regulations in 108 judgements selected by the Supreme People's Court in the field of environment and natural resources	(198)
References	(213)
Acknowledgements	(239)

图表目录

表 1-1	我国地方立法的主要类别	(55)
图 2-1	立法事项的概念内涵和功能	(62)
表 3-1	2015 年法国立法关于大区、省、市镇管辖事项的最新 规定	(93)
表 3-2	法国环境立法体系	(96)
表 3-3	法国《环境宪章》	(100)
表 3-4	法国法律规定的由大区制定的规划（部分）	(103)
表 3-5	法国各类市镇联合组织及其职权范围	(105)
表 3-6	法国《地方公共团体法典》第 L1111—9 条规定的 大区、省、市镇的“领导性管辖权”	(108)
表 3-7	美国联邦与州环境立法事项分配相关宪法判例	(117)
表 3-8	美国从预防原则到预防性联邦主义原则	(122)
图 3-1	环境影响的不确定程度与进行统一规制程度的 负相关性	(123)
表 3-9	俄罗斯联邦宪法的生态条款	(129)
图 4-1	央地环境立法事项分配的基本原则	(147)
表 4-1	我国中央与地方环境立法事项分配的基本思路	(149)