

2017 年度安徽省高等学校省级质量工程项目——省级规划教材

环境立法 决策学 概论

(汉英对照)

余 俊 侯淑雯 编著

A SURVEY OF
ENVIRONMENTAL
LEGISLATIVE
DECISION-MAKING

第二版

中国环境出版集团

2017 年度安徽省高等学校省级质量工程项目——省级规划教材

环境立法决策学概论

(汉英对照)

(第二版)

余 俊 侯淑雯 编著

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境立法决策学概论: 汉英对照/余俊, 侯淑雯

编著. —2 版. —北京: 中国环境出版集团, 2018.10

ISBN 978-7-5111-3819-4

I. ①环… II. ①余… ②侯… III. ①环境
保护法—立法—双语教学—高等学校—教材—汉、英
IV. ①D912.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 205807 号

出版人 武德凯
责任编辑 李兰兰
责任校对 任 丽
封面设计 宋 瑞



更多信息, 请关注
中国环境出版集团
第一分社

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京建宏印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2017 年 12 月第 1 版 2018 年 10 月第 2 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 14.25
字 数 240 千字
定 价 40.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视加强重点领域立法和提高立法质量，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出了党领导立法，凡属重大改革都要于法有据，推进科学立法、民主立法，要完善科学立法、民主立法机制，创新公众参与立法方式，以良法促善治等许多新命题、新观念，这给立法学研究和学科建设带来了跨越式发展的新契机。2017年5月3日，习近平总书记在考察中国政法大学时还对法学教育提出了“为谁教、教什么、教给谁、怎样教”的问题，这需要我们法学教育工作者认真回答。

生态文明制度体系作为党的十八大以来重点立法领域，国家修改制定了《环境保护法》《大气污染防治法》等许多环境法律，其中涉及的许多理论和实践问题不仅需要立法学科的支撑，还需要环境资源法学的学科支撑，但目前我国环境法学教材多为法律解释学，而专门研究立法问题的立法学教材，由于研究对象的广泛性和跨学科性，著作多为通论。本书根据辩证唯物主义一般和具体相结合的方法论，抓住立法决策作为立法过程的核心这一关键要素，从我国环境保护立法决策过程和立法决策案例分析的角度论证了环境立法决策学应该研究的基本问题，不仅阐述了立法过程中的一些规律性问题，还阐述了环境法的基本原理。本书不仅可以作为环境法学本科生、研究生学习使用的教材，还可以作为立法工作者加强立法组织领导工作的读本。

非常感谢安徽师范大学、桂林电子科技大学和中国政法大学等一些学者的修改建议。该教材第一版的出版，得到了桂教高教〔2009〕33号文件中广西高等学校重点教材立项项目“生态环境法教程”课题、桂林电子科技大学广西研究生教育创新项目学位与研究生教育改革与发展专项课题（2016XWYJ03）、桂林电子科技大学环境资源法学创新团队的资助，并在安徽师范大学、桂林电子科技大学法学本科生、研究生教学中得到运用，反馈很好。2017年本教材入选安徽省高等学校省级质量工程项目——省级规划教材，经过较大幅度的修改，现出版第二版。在教材第二版的修订过程中，我们虽然修改了本教材第一版的一些不足之处，但不可避免仍会存在种种缺漏乃至错误的地方，恳请广大读者批评指正。

余 俊 侯淑雯

2018年10月

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 立法决策的概念.....	1
第二节 立法决策学的研究概况.....	17
第三节 环境立法决策学研究的核心问题.....	24
第二章 环境立法决策学的基本范畴.....	30
第一节 环境立法需求调研.....	30
第二节 环境立法目的确定.....	36
第三节 环境立法规划拟定.....	40
第四节 环境立法论证.....	44
第五节 环境立法过程组织.....	47
第六节 环境立法后评估.....	52
第三章 环境立法决策体制.....	56
第一节 环境立法决策的主体.....	56
第二节 我国环境立法决策体制的变迁.....	63
第三节 行政立法的扩张与限制.....	66
第四节 环境立法公众参与.....	69
第五节 人大主导立法.....	72

第四章 环境立法决策原则	76
第一节 科学立法原则	76
第二节 民主立法原则	79
第三节 可操作性原则	86
第四节 依法立法原则	88
第五章 森林立法决策案例分析	95
第一节 森林立法的意义	95
第二节 我国森林法律的起草者	98
第三节 我国森林立法决策模式	103
第四节 美国森林立法决策模式	107
第五节 影响立法决策模式的因素	112
第六章 水安全立法决策案例分析	116
第一节 《水法》的立法过程	116
第二节 《水污染防治法》的立法过程	119
第三节 部门立法的问题分析	123
第四节 美国《清洁水法》的立法体例	126
第五节 综合立法决策体制的创新	131
第七章 大气污染防治立法决策案例分析	138
第一节 大气污染防治问题分析	138
第二节 大气污染防治立法过程	140
第三节 我国大气污染区域联防联控机制	144
第四节 美国大气污染区域联防联控机制	147
第五节 区域协同立法体制的创新	150

SUMMARY A Short Course In Environmental Legislative Decision-making	155
参考文献.....	194
附录 1 《立法法》在民族自治地区适用的研究报告	204
附录 2 从部门立法到社会立法 ——《广西壮族自治区漓江流域生态环境保护条例》评析.....	214

第一章 绪 论

我国法学教材的倾向是一种法律解释学，对立法过程却鲜有介绍。而专门研究立法问题的立法学教材，由于研究对象的广泛性和跨学科性，著作多为通论。本书以我国环境立法现象为切入点，从环境保护立法过程和立法案例分析的角度阐述立法决策学所应该研究的问题，以揭示立法决策是立法工作的核心这一关键命题。

第一节 立法决策的概念

立法决策是贯穿整个立法过程的谋划决断行为，是立法的核心。因此，要理解立法决策的概念，就需要先理解立法的概念。

一、立法的概念

立法是一个历史概念，也与国情和政治体制有很大关系。在不同的历史阶段、不同的国家，关于立法的解释也不同。

（一）古代的立法

根据马克思主义法学原理，立法是随着国家的出现而产生的，原始社会的习俗不是法。“立法”一词，早见于我国古籍中。战国时代的《商君书》《更法》篇中记载：“伏羲神农教而不诛，黄帝尧舜诛而不怒，及至文武，各当时而立法，因事而制礼。礼法以时而定，制令各顺其宜，兵甲器备各便其用。”可见，中国古代的“立法”是与“制礼”相并列的官方管理行为，立法仅是制定一些刑事规范，

相当于“制刑书”，有所谓“礼不下庶人、刑不上大夫”之分。公元前536年，郑国执政子产将郑国的禁令铸在象征诸侯权位的金属鼎上，向全社会公布，史称“铸刑书”。公元前513年晋国的赵鞅、荀寅“铸刑鼎”，也是中国历史上一次重要的立法活动。从上述历史文献载明的立法活动来看，先秦时期的立法者不仅是君王，还可以是一些有很大政治影响力的权贵，专门性的立法机构还未产生。为了使自己的法律具有权威性，统治者常托词“天命”“巫术”之类的借口，对于一些非官方的“立法”进行打压。春秋末期思想家邓析就不满郑国执政子产所铸刑书，私造“竹刑”而被子产的继任者驷颀所杀。至于战国时李悝编著的《法经》虽然不是官方制定的，属于学者编著之类，但却被后世的统治者奉为了“法律”。秦朝采纳法家“壹赏、壹刑、壹教”（《商君书赏刑》），立法集中于官府。韩非子说：“法者，宪令著于官府，刑罚必于民心，赏存于慎法，而罚加乎奸令者也。”西汉司马迁所著《史记律书》上也说“王者制事立法”，因此，古代的立法就是一种统治者将自己的意志奉为国家法律的过程。而“制礼”不仅可以是官方的行为，也可以是圣人的言教，如周公对以往的宗法传统习惯进行整理，制定出一套“周礼”，属于官方制礼；孔子作《春秋》，开始只是一部编年体史书，通过汉朝董仲舒等春秋折狱，逐步“引礼入刑”，形成了中华法系“礼刑结合”的伦理法传统。

与我国古代立法逐步从民间走向官府不同，西方国家的立法则逐步从官府走向市民化。古希腊政治家德拉古于公元前621年整理雅典法律，制定出一部完整的法典。从该法典规定的法律条文来看，对偷窃水果、懒惰等过失都要判处死刑，因此其性质也相当于现代的刑法。他的继任者梭伦将他的法典废除，保留有关谋杀的部分，规定了更多民商法方面的内容，改变了法典的属性，史称“梭伦改革”。梭伦按财产的多少将全体公民划分为四个等级，不同等级的公民享有不同的政治权利。谁的财产多，谁的等级就高，立法权也就逐步为一些财阀集团把控。罗马时期，出现了平民化的“市民法”，立法从皇帝的敕令、裁判官的告示走向民间，契约也具有了立法的属性。在罗马市民法的形成过程中，职业法学家阶层发挥了重要作用，他们编著的《法学阶梯》《法学汇编》本来是些教材，但后来被罗马皇帝颁布的“引证令”奉为了法律，与《查士丁尼法典》《查士丁尼新律》成为罗马时期的四部法律汇编，后世统称为《国法大全》或《民法大全》。

（二）现代意义上的立法

现代意义上的立法是由特定主体依照法定的程序并依据一定的职权，运用一定的技术，制定、认可、修改和变动法这种特定社会规范的活动。^[1]现代意义上的立法有广义和狭义之说。广义的立法，又称法律的制定，通常是指一定的国家机关依据法定职权和法定权限制定、修改和废止法律和其他规范性法律文件的一种专门性活动。^[2]狭义的立法，是专指国家的最高权力机关及其常设机关依据法定职权和程序，制定法律这种特定的规范性文件的活动。

现代意义的立法是资本主义法治发展的结果，是市民社会与政治国家协调的产物。作为现代“宪政母国”的英国首先出现了贵族与国王签订的《自由大宪章》和议会组织，议会的立法权逐步增强。在法国，大革命后议会也取得了很大立法权，但行政主体在立法决策中的作用仍然很大。19世纪初，拿破仑主持审定通过的民法、刑法、商法、民诉、刑诉五部法典为法国立法带来了最根本的变革。其中，《法国民法典》更是里程碑性质的文件，具有极强的生命力。法典于1804年推出，大多数条款拿破仑都亲自参与了讨论，法典最后经立法院一致通过。据说，在召开的关于民法典制定的100多次会议中，拿破仑亲自出席的就有90多次，其结构和大部分条款至今未作修改，仍然完整地适用。

中国近代化的立法始于清末改制。光绪二十七年（1901年），清廷在法律方面进行一系列系统性改革，如1903年由新设立的商部负责率先制定了《钦定大清商律》，包括《商人通例》和《公司律》。后来专门成立宪政编查馆进行宪法改革，成立修订法律馆进行部门法修订。修订法律馆负责起草的部门法典，奏交宪政编查馆审查，由宪政编查馆分咨部院堂官、各省督抚限期签注意见，最后由宪政编查馆汇总定稿交资政院议决，议决后移交宪政编查馆“覆加覈定”，请旨颁布。与宪政编查馆相比，修订法律馆只是个有三四十人的中央二、三等衙门，只有法律的草拟权而无决定权。其间，完成或基本完成的立法包括：《大清商律草案》（1908年）、《大清现行刑律》（1910年5月15日颁行）、《大清刑事诉讼律草案》、《大清民事诉讼律草案》（1910年）和《大清民律草案》（1911年）等。^[3]

二、立法主体

关于立法主体的定义，有狭义和广义两种观点。狭义的观点认为，立法主体是立法活动的具体实施者和立法权的专门行使者。^[4]广义的观点认为，立法主体不仅包括专门行使立法权或主要行使立法权的立法机关，也包括制定宪法的制宪机关，还包括制定行政法规和规章的国家机关以及制定地方法规的地方国家机关。^[5]狭义的观点所指的立法主体，仅限于行使立法权的议会或代表机构，与我国《宪法》和《立法法》不相吻合。因此，本书就后一种观点介绍下立法主体的概念。

（一）全国人大及其常委会

根据《宪法》和《立法法》的规定，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使立法权，全国人民代表大会是制定基本法律的主体，全国人民代表大会常务委员会是制定基本法律以外法律的主体。

1. 全国人民代表大会

中华人民共和国全国人民代表大会（以下简称全国人大）是最高国家权力机关，由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成，全国人大的立法主体地位与全国人大代表的职权行使是有密切联系但又有所区别的。以全国人大作为立法主体的第一道立法程序是——提出法律议案，在我国宪法和法律的规定中，全国人大代表具有立法提案权。如《立法法》第15条：“一个代表团或者三十名以上的代表联名，可以向全国人大提出法律案，由主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。”

所谓法律议案，是指依法享有专门权限的机关或个人向立法机关提出的关于制定、修改、废除某项法律的正式提案。人大代表提的“议案”和“建议”是两个概念，“建议”是人大代表向人大提出的对有关国家机关工作的评价、建设性意见或批评，在人数上也无要求，个人或联名均可。由此可见，“议案”意味着立法活动的正式开始，而“建议”则只是向立法机关提出的关于立法的意见和设想。立法提案权是法律规定的有关国家机关、组织和个人享有的一项专门权利。议案

需具备 3 个条件。首先,在内容上,议案必须属于本级人民代表大会职权范围内的重大事项;其次,在提出人数上,全国人大会议上,议案只能以一个代表团或者 30 名以上的代表联名提出;最后,议案必须在法定时间内提出。这 3 个条件缺一不可,否则议案就会被退回,只能以“建议”的形式提出。^[6]同时,议案能否纳入人大的议事日程,也有严格的程序限制,有时需要经过答辩、论证和听证等环节。例如,在 2013 年 3 月举行的第十二届全国人大第一次会议期间,周潮洪等 30 名代表提出议案,建议对《水法》做部分修改。议案提出,为贯彻落实中央关于加快水利改革发展的决定、党的十八大报告等中央文件精神,建议修改《水法》。水利部答辩认为,根据 2011 年中央关于加快水利改革发展的决定,国务院和水利部制定了一系列配套政策和制度,如《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》《实行最严格水资源管理制度考核办法》等,并积极组织实施,取得了显著成效。考虑中央文件的政策规定比较原则,当前的工作重点是加大已有政策措施的执行力度,制定完善配套法规,建议暂不修改《水法》。环资委同意水利部的意见,认为代表议案中提出的在保护生态和农民利益前提下开发利用水资源、建立水功能区限制纳污、用水效率控制制度等建议具有针对性,建议国务院有关部门加大法律实施力度,在工作中认真研究和考虑代表意见,在制定或修改《水法》相关配套法规规章过程中积极吸收代表提出的建议。^[7]

与我国不同,美国任何一部法律的产生程序是:首先由美国国会议员提出法案,当这个法案获得国会通过后,将被提交给美国总统给予批准,一旦该法案被总统批准(有可能被否决)就成为法律(Act)。因此在美国立法提案权由议员个人行使,但法案是否提交院会则要由相关的委员会决定。委员会主席通常把议案交给下属的小组委员会审议,也可由常设委员会直接审议。小组委员会审议时,经常就议案举行公开或秘密的听证会;完成审议后,向常设委员会提出报告(包括其建议和修正),由常设委员会对报告进一步审议和修改。若常设委员会直接审议议案,则同样采用举行听证会和审议议案的方式。若常设委员会拒绝一项议案,该议案很可能就此“夭折”。一般而言,常设委员会的报告均为全院所接受。1900 年经美国国会通过的《野生动植物保护法》,是以首个表示支持该法案的美国国会议员雷斯来命名而成的,又称《雷斯法案》。

2. 全国人大常委会

全国人民代表大会常务委员会(以下简称全国人大常委会),是中华人民共和国最高国家权力机关——全国人民代表大会的常设机构,行使国家立法权,包括解释宪法、监督宪法的实施,制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律,等等。

全国人大常委会行使国家立法权的主要表现是审议和是否通过除全国人大制定以外的法律草案。全国人大常委会对自己制定的法律草案一般采用“三审”制,如果“三审”仍不能取得一致意见,还可以进行“四审”。但是一部法律草案在一审后,如果两年内不进行再次审议,就自动终止审议。

全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。全国人大专门委员会是全国人大的常设工作机构,由全国人民代表大会产生,受全国人民代表大会领导,对全国人民代表大会负责。在全国人民代表大会闭会期间,全国人大各专门委员会受全国人大常委会领导。因此,只有全国人大常委会具有立法主体资格,而各专门委员会只是其工作机构。

按照行政法学的通说,行政机构是行政机关的内部组成部分,一般表现为内设机构、派出机构、办公机构和办事机构,一般不具有独立的行政主体资格。借鉴此种称谓,笔者认为立法机构是立法主体的内部组成部分,包括全国人民代表大会常务委员会和全国人大专门委员会。但全国人大常委会又是立法主体,具有制定除基本法律外的法律的权力;而各专门委员会只是工作机构,不是立法主体。

其中,法律委员会(以下简称法律委)的设立是根据第五届全国人民代表大会第五次会议通过的现行宪法,而通过1983年6月召开的第六届全国人民代表大会第一次会议设立的。法律委是全国人大的专门工作机构,由全国人民代表大会选举产生。法律委主要工作是统一审议各类法律案,综合各个方面的意见,包括人大常委会委员、列席常委会会议的专门委员会委员、全国人大代表、地方人大负责人和各部委、专家、学者对某一法律案的意见,提出修改意见,报告委员长会议,再决定是否将修改草案提交人大常委会审议表决。如果是需要由全国人民代表大会通过的法律案,则由大会主席团提交各代表团审议,再由法律委综合,提出修正草案。第十三届全国人民代表大会第一次会议决定设立全国人民代表大

会宪法和法律委员会，代替行使《中华人民共和国立法法》中规定的“法律委员会”的职责。

与法律委（宪法和法律委员会）不同，全国人民代表大会常务委员会还设有法制工作委员会（以下简称全国人大法工委）。^[8]法工委是人大常委会的工作机构，主任、副主任由委员长提请常委会任命，是一个部级单位。法工委集中了许多法学专家和法律工作者，是人大人才荟萃之所。为了工作方便起见，往往由法律委一名副主任委员兼任法工委主任。^[9]它的主要任务是：受委员长会议委托，代常务委员会拟订法律草案；会同有关部门研究起草、修改常务委员会审议的其他法律草案；在全国人民代表大会及其常务委员会审议法律草案时，向会议提供有关的资料，反映各地方和各有关部门对法律草案的意见和问题，并提供国外的有关法律规定；根据全国人民代表大会常务委员会审议的意见和各地方、各部门的意见，对法律草案进行研究修改；组织法律的汇编、翻译、出版等工作。

（二）行政立法主体

行政立法是指立法机关通过法定形式将某些立法权授予行政机关，行政机关得依据授权法（含宪法）创制行政法规和规章的行为。它通常具有两个方面的内容：①国家行政机关接受国家立法机关的委托，依照法定程序制定具有法律效力的规范性文件的活动。②国家行政机关依照法定程序制定有关行政管理规范性文件的活动，也称“准立法”。^[10]因此，国务院是制定行政法规的主体。

1. 国务院

国务院是行政法规的立法主体，其获得立法主体的资格来源于两种情况：

第一种情况是全国人大及其常委会的授权立法。根据《立法法》第9条规定：“本法第八条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权做出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。”例如，1984年9月全国人大常委会通过关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试行的决定，以后委员长会议又反复研究，并征求有关方面的意见，拟订了关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定草案，经全国人大常委会审议决定提请这次

大会审议。随后,1985年4月,第六届全国人大第三次会议授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例。^[1]

第二种情况是国务院在职权范围内的立法。根据《立法法》第65条规定:“国务院根据宪法和法律,制定行政法规。”据此,国务院直接具有了制定行政法规的职权。

2. 国务院各部委

《立法法》第80条规定:“国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,制定规章。”规章是一种广义的法,所以国务院各部委也属于行政立法主体。例如,为了保证环保法的实施,环保部、国家发改委、国土资源部、水利部、农业部等2014年发布了《企业绿色采购指南(试行)》《环境损害鉴定评估推荐方法》等大量部门规章和规范性文件,促进了环境保护方面法律的实施。

国务院各部委不仅是直接的立法主体,还可以受全国人大、国务院的委托起草法律,这实际上也是一种很大的权力。如何规范国务院各部委在法律起草中的职权,是立法决策学所需要解决的关键问题。

3. 国务院法制办

中华人民共和国国务院法制办公室(以下简称国务院法制办),是办理法制工作事项的办事机构,其前身是国务院法制局。1980年5月和1981年7月,国务院先后设立了国务院办公厅法制局和国务院经济法规研究中心。1986年4月,为了加强人民政府法制工作,更好地为改革开放和社会主义现代化建设服务,中央决定,将原国务院办公厅法制局和国务院经济法规研究中心合并,重新成立了国务院法制局,为国务院直属机构。

与全国人大各专门委员会、法工委属于全国人大的立法工作机构一样,国务院法制办属于国务院行政立法的具体工作机构,不是立法主体。各部委受全国人大、国务院的委托起草法律,一般都要经过国务院法制办的审核。例如,2000年6月水利部起草了《中华人民共和国水法(修订草案送审稿)》并报国务院。国务院法制办征求了国家计委、财政部、国土资源部、建设部、国家环保总局等15个部门和上海、河北等10个地方人民政府的意见,专门到江苏、安徽、黑龙江进行了调研,并会同有关部门对送审稿反复研究、论证、修改,形成了《中华人民

共和国水法（修订草案）》（征求意见稿）。之后，又两次征求了国家计委、财政部、国土资源部、建设部、国家环保总局、中编办等有关部门对征求意见稿的意见，并专门召开了专家论证会。在此基础上，经进一步研究、修改，形成了《中华人民共和国水法（修订草案）》。

为了使立法决策与国家改革决策衔接起来，国务院法制办加强了立法领导工作的计划职能。新《立法法》第66条规定：“国务院法制机构应当根据国家总体工作部署拟订国务院年度立法计划，报国务院审批。国务院年度立法计划中的法律项目应当与全国人民代表大会常务委员会的立法规划和年度立法计划相衔接。国务院法制机构应当及时跟踪了解国务院各部门落实立法计划的情况，加强组织协调和督促指导。”

《国务院2017年立法工作计划》在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，根据党的十八大和十八届二中、三中、四中、六中全会精神，按照党中央、国务院确定的2017年工作总体部署和主要任务的要求，围绕重点领域立法，其中“保护生态环境”就是重点领域，这为国务院的立法工作计划指明了方向。

2018年3月，根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案，将国务院法制办公室的职责整合，重新组建中华人民共和国司法部，不再保留国务院法制办公室。新组建的司法部承担的主要立法职责是：负责有关法律和行政法规草案起草，负责立法协调和备案审查、解释。

（三）地方立法主体

中央立法不可能对所有问题都规定得很具体，加之我国幅员辽阔，各地情况差异很大，因此除中央立法以外，地方也需结合本地区的具体情况，制定相应的地方性法规。地方立法是以地方特定国家机关的名义进行的专门活动。地方国家机关是由许多不同职权、不同级别，不同层次的专门机关构成的一个体系，不是这个体系中的所有机关都有权立法，只有其中特定的机关才能立法，包括特别行政区地方立法、民族自治地区的自治条例与单行条例、省级人民代表大会制定地方性法规、省级政府制定地方性规章等，这些特定的机关构成地方立法的主体。

1. 省、自治区、直辖市的人民代表大会

根据立法权限划分的不同，我国现行《水法》在垂直方向上表现出统一、多