

陕西秦岭山区绿色发展的法律保障完善路径

郭鑫

陕西理工大学, 陕西 汉中

收稿日期: 2022年8月20日; 录用日期: 2022年9月5日; 发布日期: 2022年9月20日

摘要

新时代背景下, 党中央提出要坚持绿水青山就是金山银山的理念, 坚定不移走生态优先、绿色发展之路, 而法治手段是保护生态环境、有效化解经济发展与生态环境矛盾、促进绿色发展的必然选择。在对陕西秦岭山区绿色发展法律保障现状进行梳理的基础上, 分析在法律保障方面存在立法缺乏相关立法、理念不够深入、立法缺乏系统性规划性协调性、地方立法发挥不够、社会主体参与度不够等困境, 从完善立法、贯彻理念、加强协同、执行实施持久之功、完善保障性措施等方面提出完善措施, 为陕西秦岭山区绿色发展的法律保障提供理论参考。

关键词

绿色发展, 法治保障, 秦岭山区

Legal Guarantee of Green Development in Shaanxi Qinling Mountains

Xin Guo

Shaanxi University of Technology, Hanzhong Shaanxi

Received: Aug. 20th, 2022; accepted: Sep. 5th, 2022; published: Sep. 20th, 2022

Abstract

Under the background of the new era, the Central Committee of the Communist Party of China (CPC) proposed to adhere to the concept that green mountains are gold and silver mountains, unswervingly take the road of ecological priority and green development, and legal means is the inevitable choice to protect the ecological environment, effectively resolve the contradiction between economic development and ecological environment, and promote green development. On the basis of sorting out the current situation of legal guarantee for green development in Qinling Mountain area of Shaanxi Province, it analyzes the difficulties in legal guarantee, such as lack of

relevant legislation, lack of in-depth ideas, lack of systematic planning and coordination of legislation, lack of local legislation, and lack of participation of social subjects. In order to provide theoretical reference for the legal protection of green development in Qinling mountain area of Shaanxi province, some measures are put forward from the aspects of perfecting legislation, carrying out ideas, strengthening coordination, implementing lasting achievements and improving guarantee measures.

Keywords

Green Development, Legal Protection, Qinling Mountains

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

秦岭是我国重要的生态安全屏障，是中华文明、中华地理的精神标识和自然标识，是重要的生物基因库，是我国自然资源富集区。秦岭陕西段在行政区域上涉及陕西北部的西安、宝鸡、渭南以及南部的汉中、安康、商洛共 6 市 39 个县(区)。地处秦巴生物多样性生态功能区、南水北调中线工程重要水源涵养区，拥有得天独厚的自然资源，但同时也是川陕革命老区、国家三大集中连片特困区之一——秦巴山集中连片特困地区。

绿色发展既是当今世界主要的发展潮流，也是指导我国今后发展的重要理念。[1]习近平总书记曾指出：“生态本身就是经济，保护生态就是发展生产力”[2]。陕西秦岭山区怎样才能将自身独特的生态优势发挥出来，实现高质量发展，实现绿色发展？“完善的法律制度体系，既是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，也是国家长治久安的重要保障”[3]。我认为，陕西秦岭山区要想实现绿色发展，促进人与自然和谐共生，必须重视法治。法治作为一种具有强制性和稳定性的制度规范，是最有力的保障措施。

2. 陕西秦岭山区绿色发展的法律保障现状

截止到目前，陕西秦岭山区绿色发展的法律保障主要涉及国家、省、市、县四级。(本文中的法律法规均来自“国家法律法规数据库”；规章、规范性文件来自政府官网)

2.1. 国家

国家层面没有一部专门关于秦岭山区、绿色发展的法律，仅有关于生态保护、绿色发展的相关法律制度，且散见于多部法律当中。关于生态保护的法律：《中华人民共和国环境保护法》(1989 年通过，2014 年修改)《中华人民共和国野生动物保护法》(1988 年通过，2018 年第三次修改)《中华人民共和国环境影响评价法》(2002 年通过，2018 年第二次修改)。关于绿色发展的法律：《中华人民共和国循环经济促进法》(2008 年通过，2018 年修改)《中华人民共和国节约能源法》(1997 年通过，2018 年第二次修改)等。此外，关于立法目的的表述上，都略有不同。“生态文明建设”“可持续发展”“绿色发展”等概念的使用上存在混同、模糊适用。

可以看出，国家生态保护立法方面，缺乏秦岭生态环境保护法律法规，这和秦岭在我国的重要自然生态功能地位严重不符；国家层面的关于绿色发展的法律较为分散和宽泛，绿色发展法律制度体系尚未

建立；相关概念的使用上存在混同和模糊。

2.2. 陕西省省级地方

陕西省省级地方法规主要是 2007 年通过的《陕西省秦岭生态环境保护条例》，并经 2017，2019 年两次修改。2020 年陕西省审议通过了《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》，该规划相较于《陕西省秦岭生态环境保护条例》更为细致，其在《陕西省秦岭生态环境保护条例》九章的基础上在第一部分增加了保护历程、发展基础、主要问题、重要机遇；另外还增加了生态环境修复治理、绿色发展、保障和改善民生、规划实施四章，并对内容进行了细化。特别是将绿色发展聚焦在：循环经济、特色农业、生态旅游三个方向。这对于各个部门明确职责、保护秦岭生态环境，以及在秦岭生态保护的基础上推进绿色发展具有深刻的指导意义。

除此之外，陕西省省级地方法规现在正在生效的关于环境和绿色发展的法律有 64 部。主要涉及：农业绿色发展、经济绿色发展、生态环境保护与绿色发展、社会绿色发展方面的倡导性保障性措施四个方面的内容。可以看出，陕西省地方法规数量多，涉及方方面面，内容较为完善，也有一定的针对性。特别是省级地方法规和省政府规章对于秦岭地区的生态保护和绿色发展有了较为详细的指引。

2.3. 市级地方

从 2015 年第十二届全国人大大会第三次会议决定对《立法法》作出修改，将地方立法权扩至所有设区的市(立法对象主要是城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护)以来，秦岭六市发挥了一定的主动性。

Table 1. Legislation at the municipal level

表 1. 市级层面的相关立法

法律法规名称	出台时间	法律法规名称	出台时间
《汉中市文明促进条例》	2021 年	《渭南市文明行为促进条例》	2021 年
《汉中市养犬管理条例》	2021 年	《渭南市饮用水水源地保护条例》	2020 年
《汉中市大气污染防治条例》	2020 年	《渭南市建筑工地扬尘污染防治条例》	2020 年
《汉中市汉江流域水环境保护条例》	2019 年	《渭南市住宅物业管理条例》	2018 年
《安康市地方立法条例》	2016 年	《渭南市仓颉墓与庙保护条例》	2018 年
《安康市汉江流域水质保护条例》	2020 年	《渭南市湿地保护条例》	2017 年
《安康市晒资源保护与利用条例》	2019 年	《渭南市城市市容和环境卫生条例》	2017 年
《安康市化龙山国家级自然保护区条例》	2018 年	《宝鸡市文明行为促进条例》	2021 年
《安康烟花爆竹燃放管理条例》	2017 年	《宝鸡市养犬管理条例》	2021 年
《商洛市烟花爆竹燃放管理条例》	2020 年	《宝鸡市大气污染防治条例》	2019 年
《商洛市农村居民饮用水安全管理条例》	2018 年	《宝鸡市烟花爆竹销售燃放安全管理条例》	2018 年
《商洛市制定地方性法规条例》	2016 年	《宝鸡市市区餐饮废弃物管理条例》	2017 年
《商洛市住宅物业管理条例》	2017 年	西安市现行有效地方性法规 80 多部[4]	

如表 1 所示，可以看出，从赋予设区的市地方立法权至今，西安、宝鸡、渭南、汉中、安康、商洛六市的地方立法成果还是十分显著的，特别是西安市。安康从 2017 年至今，每年都有地方性法规颁布，并且因地制宜，有针对性的进行立法工作，颁布了地方性法规《安康市晒资源保护与利用条例》。陕西秦巴山区硫铁矿污染问题被曝光后，安康和汉中 2019 年、2020 年相继出台了汉江流域保护条例。

市级地方层面,关于秦岭保护除西安外,没有出台新的法律法规。而关于绿色发展,各市都发挥了一定的主动性,有益地补充、细化了部分内容,并且有针对性地颁布了一些地方法规,发挥了一定的地方立法作用。但是也有部分市域对于法治建设不够重视,忽视了法治在生态保护与绿色发展方面的作用。

2.4. 县级地方

由于县级政府的层级地位相对较低,而且生态保护与绿色发展的实施主体、责任主体也主要在县级地方。所以县级地方层面的政策规定主要在于如何落实、怎样落实执行,政策指向性强的按政策指向执行,政策指向性不强的就需要县级地方发挥主观能动性,并且往往以红头文件的形式,与法律法规相比具有一定的易变性和非公开性。在陕西秦岭山区涉及的39个县区,县级地方出台政策内容上主要是对于政府财政拨付资金使用的安排和监督,生态保护与绿色发展的宣传引导和督查检查工作。

总体来看,秦岭地区生态保护与绿色发展的法律制度方面基本可以做到有法可依。但是仍存在规定较为分散、缺乏系统性、地区协同性差等问题,需进一步完善和加强。

3. 陕西秦岭山区绿色发展的法律保障困境

3.1. 立法方面

3.1.1. 形式上,缺乏相关立法

目前,我国尚未出台一部秦岭保护条例,与其生态功能地位以及巨大的经济价值严重不符。虽然陕西省出台秦岭生态保护条例,但是仅限于陕西省内,而广义上的秦岭横贯中国中部,穿过了包括甘肃、陕西、河南在内的三个省份。我国还未制定一部关于绿色发展理念的跨界性、综合性的法律或专门法。也尚未对绿色发展方面的具体立法工作进行规划部署。可以说是:只有价值引导,未对具体的实践范围和措施作出明确规定。

陕西省虽然有一部专门的《陕西秦岭生态环境保护条例》,但是其内容侧重秦岭的生态环境保护,其中并没有对于绿色发展作出规定。在政府规章中虽然有秦岭绿色发展专章规定,但是并不全面深入。

3.1.2. 内容上,理念没有深入

在立法内容方面,虽然目前法律法规多、内容较为完善,但是法律法规多且杂,尚未形成体系,而且涉及多部门多层级,权力划分界限并不十分清楚,实际操作中容易出现相互推诿的情况。涉及部门经常是“相关部门”,“有关部门”……不利于权责清晰、贯彻实施,“可持续发展”“生态环境保护”“绿色发展”不同场合存在混同使用。根本问题在于绿色发展理念没有深入,不够重视。

3.1.3. 方式上,缺乏规划性系统性

绿色发展的内涵包括:绿色环境发展理念、绿色政治生态理念、绿色文化发展理念、绿色社会发展理念。可以说,绿色发展涉及方方面面。然而,我国关于绿色政治生态理念的规范和要求主要规定在党政机关的内部考核机制、党的政治纪律、领导讲话中,尚未建立起内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的绿色政治生态机制,这是我国绿色发展法治化路径中的一大缺失,也不利于将绿色发展各方面工作落到实处。

在立法过程中没有针对生态环境保护与绿色发展进行立法规划和稳步推进的立法进程,这种治理方式不利与生态环境保护长效机制的建立、绿色发展相关法律的完善。

3.2. 主体效能的发挥方面

3.2.1. 个别地方立法发挥不够

从现行立法来看,商洛市相较于其它五市,忽视了法治对于生态保护、促进绿色发展的积极作用。

这一方面反映出该市对于地方立法工作不够重视；另一方面也反映出，虽然国家赋予设区的市地方立法权，但是实践中地方在立法方面确实存在法律人才、立法人才不足、缺乏指导、已经习惯“凡事红头文件化”等各种各样的问题，使得地方立法无法落到实处并且发挥应有的作用。

3.2.2. 地方立法缺乏协调性

汉中、商洛、安康都处汉江流域，三市联合出台一部汉江流域水环境保护相对于各地分别立法，既节约立法成本，在法律实施过程中也能减少争议。然而实践中，《汉中汉江流域水环境保护条例》与《安康市汉江流域水质保护条例》是分别立法，而且虽然二者名称不同，但就其具体内容来说都是讲水污染防治的，并且在责任认定以及处罚方面也基本相同。例如：《安康市汉江流域水质保护条例》第四十条与《汉中市汉江流域水环境保护条例》第四十二条都是针对船舶未配置相应的防治设备和器材这一问题作出了相同的规定。

3.2.3. 社会主体参与度不够

企业、社会组织和公众等力量参与性不足。这与个别市不重视地方立法，以及虽重视但是实践中立法不规范、缺乏人才等问题和困境是联系在一起的。立法法对于地方立法过程虽然没有详细的规定，但是充分调动企业、社会、公众各方力量，有利于保证地方立法的科学性、民主性，同时也能起到一定的普法宣传作用。

3.3. 执行实施方面

执行实施方面，徒法不足以自行。仅仅出台法律，但是人们对其没有认知，也就无法遵守。在查阅信息和资料的过程中发现，部分市级人大及政府网站存在信息滞后、查阅通道不在显著位置、与国家法律法规数据库数据不同步等问题，不利于法律法规的适用和执行。

4. 陕西秦岭山区绿色发展的法律保障完善路径

第一，立法目的上：应当注意发挥法律的价值导向、引领功能。习近平总书记指出：“要坚决摒弃以牺牲环境为代价换取一时经济发展的做法。有的同志对生态环境保护蕴含的潜在需求认识不清晰，对这些需求可能激发出来的供给、形成的新的增长点认识不到位，对把绿水青山转化成金山银山的路径方法探索不深入。一定要从思想认识和具体行动上来个根本转变”^[5]。在立法过程中要注意将生态文明理念、绿色发展理念融入其中。这一方面有利于地方转变立法观念，另一方面，立法目的决定了以后在发生重大争议时该如何解决、如何取舍，有利于争议的解决。

第二，国家地方立法上：首先，要加强国家层面的立法工作，应当尽快出台《秦岭生态环境保护法》，以及能够协调各方、各层级的一部法律，统筹绿色发展。其次，在地方立法方面要继续坚持因地制宜。切实体现绿色发展立法的区域特色，有针对性地进行立法工作。再次，在出台关于秦岭山区绿色发展的法律制度时还要增强立法工作当中的规划性，除了纵向立法(即以部门立法)，更要重视横向立法(加强部门间的协调)和区块化立法(针对重点区域进行专门立法)工作，多方面多角度展开，相互协调，加强联动，建立联动机制。秦岭六市中，西安市作为陕西省的省会城市，拥有得天独厚的人文条件和经济条件。其它五市也可与西安的高校进行对接，利用人才优势助推秦岭六市绿色发展。

第三，执行实施上：贵在久久为功。首先，法律法规的效用全在执行，为了各部门有法必依、执法必严，应当将绿色发展考察指标纳入到官员的考核和录用过程中，从而督促相关职能部门及其工作人员认真严格执法。其次，完善相关保障性措施。改变以“软法”为主的状态，实行“软法”与“硬法”的综合之治，进一步明确倡导性、鼓励性措施当中的各方责任和义务，使得各方各行其职，从而避免出现

责任义务模糊不清影响执行效果的情况。“为者常成，行者常至。”生态保护和绿色发展是一个大工程，需要持久之功。

第四，主体效能发挥上：首先，不断完善《立法法》，规范中央和地方的立法工作，保证科学立法、民主立法、依法立法。其次，立法工作座谈会和培训常态化，不断提高立法工作人员的专业化水平，提高立法质量。最后，加强社会和民众对于绿色发展法治化工作的参与度。在立法以及出台相关政策的前、中、后，应当举行多方会谈、多方论证、集思广益，各地从自身利益出发发展开频繁讨论，有利于最终出台一个多方认可、多方受益、稳定实施、经济效用价值高的地方法律。

基金项目

本文为陕西理工大学科研项目“陕南绿色发展的长效机制研究”项目编号：SLGRCQD2012。属于阶段性成果。

参考文献

- [1] 周竹叶, 魏静, 汤胜修, 庄相宁, 丁士育, 张同飞, 张音喆. 加快开创行业绿色可持续发展的“新春天”——来自河南、浙江等地化工企业的调研报告[J]. 中国石油和化工, 2021(2): 26-31.
- [2] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[C/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm, 2021-11-16.
- [3] 蔡守秋. 生态文明建设的法律和制度[M]. 北京: 中国法制出版社, 2017.
- [4] 西安市人民代表大会常务委员会官网[EB/OL]. <http://www.china-xa.gov.cn/rddffg.jhtml>, 2022-09-05.
- [5] 习近平: 在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[C/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-08/31/c_1124945382.htm, 2019-08-31.