

秦巴山区生态环境保护立法研究

唐学军 陈晓霞

【摘要】：秦巴山区扶贫开发是区域社会经济发展的必然要求，但是社会经济发展与自然生态环境相互依存，我国现行的自然生态环境立法体制难以满足区域自然生态环境保护与社会经济发展的要求。对此，应当借鉴国外发达国家在区域自然生态环境保护的立法经验，结合秦巴山区扶贫开发的具体实践，构建秦巴山区区域生态环境保护立法机制。可以采取由全国人大或常委会以特别授权的方式，赋予秦巴山区“五省一市”的人大或者常委会联合组建“秦巴山区生态环境保护立法委员会”，针对秦巴山区社会经济发展过程中出现的自然生态环境问题进行联合立法，制定《秦巴山区自然生态开发与保护条例》，建立秦巴山区生态环境补偿、环评及规划制度等。

【关键词】：秦巴山区；生态环境保护；区域环境立法；扶贫开发；授权立法

引言

秦巴山集中连片特殊困难地区集老区、水库区及自然灾害一体，涉及省份多，内部自然环境差异大，致贫因素复杂多样，中央将秦巴山区作为新一轮扶贫开发的主战场，并率先在秦巴

山区进行扶贫开发和区域发展的前期试点。依据 2010 年《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》、《全国主体功能区规划》与 2011 年《关于下发集中连片特殊困难地区分县名单的通知》等相关重要文件精神，结合秦巴山片区实际，2010 年国务院扶贫办和发改委联合制定《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020 年）》。该规划的制定出台，表明秦巴山区作为全新的经济一体化和自然区划一体化，已经纳入到国家发展的整体战略。秦巴山区西接青藏高原，东临华北平原，地跨秦岭和大巴山两大山脉，以山地丘陵为主，气候多样、垂直变化差异明显，年降水量约为 450mm—1300mm。地跨黄河、淮河及长江三大水系，淮河、洛河及汉江等发源于此，森林覆盖率约为 54%。是整个区域内重要的生物多样性和水涵养区，能源资源品种多，储藏量大，极具开发潜力。社会经济发展与自然生态环境是一对矛盾体，社会经济的发展必定会对周围的自然生态环境造成破坏，同时局部地区自然生态环境的恶化会进一步加剧贫困。扶贫开发是中央制定的一项宏伟工程，《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020 年）》制定并实施也不能以牺牲自然生态环境为代价。为实现秦巴山区社会经济的发展与自然生态环境保护相协调，制定科学合理且切实可行的生态环境保护立法必不可少，同时，也是建立秦巴山区生态环境保护长效机制的必然要求。

一、秦巴山区自然生态环境立法的重要性

（一）自然生态环境保护立法现状

自然生态环境保护是我国的一项基本国策，改革开放以来，我国的自然生态环境立法取得了明显成就，1978 宪法总纲第十一条第三项明确规定“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”以国家根本法将自然生态环境保护确定为一项基本职责，1979 年全国人大审议通过的《中华人民共和国环境法》（试行），1989 年底《中华人民共和国环境法》正式实施。随后，颁布实施了《海洋法》、《森林保护法》、《土地法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《节约能源法》、《电力法》、《煤炭法》等。同时，国务院相关部门也制定了相应的行政法规和规章，例如，《污染地块土壤环境管理办法》、《畜禽规模养殖污染防治条例》、《国务院关于环境保护工作的决定》、《大气污染防治实施细则》等。拥有立法权的地方人大及其常委会也结合地方的实际制定了相关地方性法规、政府规章，例如，1998 年 10 月《珠海市环境保护条例》、2015 年 3 月《安徽省大气污染防治条例》、2014 年 3 月《云南省人工影响天气管理办法》、2013 年 9 月《四川省固体废物污染环境防治条例》等。目前，我国的自然生态环境法制体系基本上已经形成，为我国的生态环境保护提供了法律支撑。但是，从我国的自然生态环境来看，我国现有的环境保护法律法规及政

策并没有发挥应有的作用。我国现行的环境统一立法体系，不能很好地适应区域自然生态环境保护需要，存在诸多问题。

1、秦巴山区自然生态环境保护立法理念错位

1989 年颁布实施的环境保护法对于我国的自然生态环境保护体系的建立和健全成效显著，目前，我国正处在社会经济发展转型的关键时期，社会经济发展是中心，但是自然生态环境保护也是社会经济发展的总纲领。1989 年环境保护法的立法宗旨是推进社会主义现代化建设，自然生态环境保护是人类利益的反射，这必然导致环境保护法的立法宗旨和形式出现冲突。而 30 年后的今天，社会经济发展的目的已经基本达到，然而，环境污染、生态破坏事件频发，自然生态环境整体上趋于恶化，人类优先、社会经济发展优先的理念已经滞后。

2、现行环境保护法律法规规定过于原则化

目前，我国的环境保护法任然是以《环境保护法》为基础，《大气污染防治法》、《水污染防治法》等为主干，行政法规、地方法规、部门规章和地方政府规章为补充的律体系。现行的法律规定过于原则化，操作性不强，限制性规定缺失。因自然生态环境保护较为复杂，“宜粗不宜细”环境保护的立法习惯，初衷是为各地的自然生态环境保护给予一定的弹性。在地方自然生态环境保护立法体系还未形成的背景下，法律条文规定过度的原则化，缺乏操作性和针对性，这是导致我国某些地区自

然生态环境保护效果不明显的直接原因。

3、地方自然生态环境保护立法滞后

我国地域广袤，人口分布极为不均，自然地理环境复杂，不同区域之间的文化习俗、社会经济发展差异较大，不同地区之间对于自然生态环境保护的重点、方式有较大的差异。在国家层面推动自然生态环境保护立法的同时，还应当推动地方自然生态环境立法的步伐，来满足不同地区社会经济与自然生态环境保护的需求。地方自然环境保护立法的层次低；立法主体有限，仅仅限于省、直辖市、自治区及加大的市享有地方立法权，且以东部沿海地区为主，中西部较少；地方立法权并没有得到充分的发挥，不利于中西部地区自然生态环境保护。

（二）秦巴山区自然生态环境立法的现状

除《宪法》、《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》等环境资源保护进行专门法律外，近年来秦巴山区涉及“五省一市”的地方人大和政府也在充分行使立法权，在自然生态环境保护发面出台了地方性法规和规章等规范文件。为此，笔者在中国知网法律数字图书馆以“四川”、“重庆”、“湖北”、“陕西”、“河南”、“甘肃”、“环境”为关键此进行搜索，该区域内省级地方人大和政府出台的地方性法规和规章，具体统计数据（参见表1）。但是，从法律、法规、规章的数量及实际调研的情况而言，秦巴山区自然生态环

境保护法律、法规及规章任然存在较多问题，直接影响秦巴山区自然生态环境的保护。

表 1：秦巴山区所涉“五省一市”自然生态环境保护立法统计

省（市）	地方性法规（件）	地方政府规章（件）
四川省	6	12
甘肃省	3	13
陕西省	5	16
湖北省	5	13
河南省	4	12
重庆市	5	15

1、秦巴山区自然生态环境保护法律体系不完善

首先，秦巴山区自然生态环境保护立法的体例不一致。秦巴山区地跨“五省一市”，下辖 80 个县（市、区），不同行政区划依据其自身实际情况制定了适合本省、市的地方性法规、规章，80 个县（市、区）中的大部分也依据中央、省市的相关法律法规及规范性文件，制定了相应的实施细则和方案。针对相同的问题制定的规范文件，主要为“实施方案”、“实施意见”、“实施规定”等不同立法体例来予以规定。以水生态环境保护为例，湖北、四川、重庆均以条列来进行规定，而陕西、甘肃

均以实施意见来进行规定，而河南省实施的是《水法》实施细则。其次，自然生态环境保护的制度机制不健全。地方性法规和规章的主要作用在于弥补现行法律或行政法规的不足，从秦巴山区的自然生态环境保护立法来看，大部分的地方性法规、规章及规范性文件并没有将自然生态环境保护制度全面细化。最后，秦巴山区的综合性自然生态环境保护立法缺失。秦巴山区地域广阔，涉及“五省一市”的80个县（市、区），所辖下的行政区划级别差异较大。既包括市，又涵盖县或区，分隔管理直接导致不同行政区划交界处出现了生态环境保护的真空地带，使得不同的行政区划的自然生态环境保护立法难以实现对该地区环境资源的保护。

2、自然生态环境保护法规的内容存在较大冲突

通过对秦巴山区“五省一市”自然生态环境保护法规、规章的比较，无论是单行条例，还是地方性法规，其内容规定都存在一定的差异。以自然生态环境保护条例为例，比较《湖北省环境保护条例》、《河南省环境保护条例》、《陕西省秦岭生态环境保护条例》、《甘肃省环境保护条例》、《四川省环境保护条例》及《重庆市环境保护条例》，存在以下问题：

第一，自然生态环境保护立法的宗旨冲突。《陕西省秦岭生态环境保护条例》规定的较为详细，专门针对秦巴山区（陕西片区）的具体情况制定该条例，目的是维护秦岭水源涵养、

水土保持功能，保护生物多样性，规范秦岭资源开发利用活动，促进人与自然是和谐相处，实现经济与社会可持续发展。但是与四川、重庆、甘肃、湖北及河南的立法目的中都明确了自然生态环境保护与社会经济协调发展的双重目标。表现出来的是环境保护与社会经济协调发展相一致，但是《湖北省环境保护条例》、《河南省环境保护条例》、《甘肃省环境保护条例》规定的较为笼统，对于自然生态环境保护与社会经济之间的关系没有进行界定，《四川省环境保护条例》、《重庆市环境保护条例》相较于前面三省的规定而言，较为详细，对于自然生态环境保护和社会经济的发展的关系进行了界定。《陕西省秦岭生态环境保护条例》专门针对秦巴山区（陕西片区）的自然生态环境保护制定了专门立法来进行规定。（参见表 2）

表 2：秦巴山区“五省一市”环境保护立法目的比较

省（市）	环境保护立法目的
四川省	为保护和改善环境，防治环境污染、生态破坏和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展……
重庆市	为保护和改善环境，保障人体健康，促进人与自然和谐发展……
陕西省	为了保护秦岭生态环境，维护水源涵养、水土保持功能，保护生物多样性，促进人与自然和谐相处，

推进生态文明建设，实现经济与社会可持续发展.....

湖北省 为保护和改善生活环境、生态环境，防治环境污染和其他公害，保障人体健康，促进经济和社会发展.....

河南省 为保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进经济和社会的可持续发展.....

甘肃省 为保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进经济和社会发展.....

第二，“五省一市”环境保护条规定的责任存在冲突。以环评影响报告书为例“五省一市”规定的法律责任在区分层度和处罚数额上都存在较大差异，其中，重庆市对环评报告书和报告表进行了分别表述，其余五省都是将二者统一规定。湖北省则将环境影响报告书的初步设计好环评结论错误进行了规定，其余“四省一市”均没有对此进行规定。河南省对于环评报告的规定较为笼统，并没有给出细致的处罚方式和数额。（参见表 3）

表 3：秦巴山区“五省一市”环评报告未经批准承担责任差异

省（市）	承担法律责任
------	--------

第八十一条 建设单位未依法报批建设项目环境

四川省 影响报告书、报告表，未依法重新报批……由县级以上环境保护主管部门责令停止建设……处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款，并可以责令恢复原状；对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第九十六条 ……按以下规定处以罚款：(一)对应当编制环境影响报告书的项目，处十万元以上二十万元以下罚款；(二)对应当编制环境影响报告表的项目，处五万元以上十万元以下罚款；(三)对应当编制环境影响登记表的项目，处五万元以下罚款。

无此规定

陕西省

第三十二条 ……初步设计中……并处以一万元以上十万元以下的罚款；环境影响评价单位因评价结论错误，环保部门处以评价费用两倍以下的罚款；无评价证书或超出评价证书范围承接评价任务的，环保部门没收违法所得，并处以评价费用两倍以下罚款。

第五十三条 ……未经批准，为建设单位办理有

河南省 关批准手续的，其批准文件无效；造成损失的，应当依法赔偿，并依法追究有关责任人员的行政责任。

第四十六条对建设单位处以一千元以上二
甘肃省 万元以下罚款，对该单位法定代表人处以三百元以上三千元以下罚款。

3、秦巴山区不同行政区划之间的自然生态环境保护立法水平差距较大

笔者选取秦巴山区的若干市区地方性规范文件，在知网法律电子图书馆进行检索，不同行政区划之间的自然生态环境保护立法的数量和质量存在加大差距。洛阳市充分利用地方立法权优势，结合当地实际情况，制定《洛阳市大气污染防治条例》已经河南省十三届人大常委会审议通过，并于2019年10月1日正式实施。南阳市制定《南阳市白河水系水环境保护条例》等。同样享有立法权的西安市、绵阳市、南充市等忽视了在环境保护立法权方面的作用，没对环境保护进行专门的立法。（参见表4）

表 4：秦巴山区“五省一市”部分市（区）自然生态环境保护立法统计

市（区）	地方性法规（件）	地方政府规章（件）
------	----------	-----------

洛阳市	1	3
南阳市	1	2
西安市	0	2
南充市	0	1

二、秦巴山区“五省一市”自然生态环境保护立法的可行性

（一）欧盟和美国区域立法模式

为了进一步的调整区域社会经济活动中的各种关系，确保自然生态环境不受污染和破坏，欧美国家普遍制定专门的地方区域立法，来确保资源开发与环境保护相协调，效果较为明显，其中欧盟与美国的经验值得借鉴。

1、欧盟区域立法模式简述

欧盟的法律发展是一个渐进的过程。在欧盟内部存在欧盟法律体系和欧盟成员国内部法律体系，两个法律体系有着自身的运行模式和基础，欧盟法律体系不是欧盟成员国法律体系的总和，欧盟成员国的法律体系不是欧盟法律体系组成部分。通常情况下，国家法律条文要在国内产生效力，必须要通过国内的立法机构将其转化为国内法律适用条款才能生效。但是，欧盟法律制定后可以在欧盟成员国直接适用，自动成为欧盟成员国的内部法律体系重要组成部分。以欧盟共同实施的《欧盟水

框架指令》（简称 WFD），该指令的实施需要欧盟成员国与非成员国之间协调实施。该指令以水体为单元，以流域为整体，以流域管理政策和计划为主线，统筹考虑流域水环境情况，明确流域治理的程序及步骤，为欧盟内部跨流域治理提供法律依据和支撑。除此之外，为了适应社会经济发展需求，WFD 每六年就要更新一次。同时，还规定欧盟成员如果认为流域管理对其行使管理权产生影响，可以向欧洲委员会和相关成员国提出建议，欧洲委员会或相关成员国在 6 日内进行答复。基于莱茵河流域保护协定而成立的流域保护委员会（简称 ICPR）是流域保护机构成立的基础，继 ICPR 之后，很多国家也基于其国内实际情况成立了一些管理委员会。流域管理委员会是跨界管理的基础，涉及的业务范围很广，涵盖预警、防洪、生态修复及污染防控，之后进一步扩大到地下水保护、近海污染治理及公众参与等。目前，欧盟内部已经制定了 WFD 协定、领过政策（EU）及保护和利用跨界湖泊河道协定（UN/ECE）等，来提供欧盟成员国之间、成员国与非成员国之间的跨流域治理的效率，同时，举办成员国与非成员国之间的跨流域治理研讨会来推进相应工作的开展和落实。为了保障欧盟内部跨流域治理的资金，欧洲环保局专门编制了凝聚基金（SCF）来指导欧盟内部跨流域治理资金的使用。欧盟层面的资金支持主要涵盖五个方面，即沿海国家的（LIFE）、东南欧的（CARDS）、中欧的（ISPA）、东欧的（TACIS）

及欧盟成员国边界（INTERREG）等，用于跨流域保护和管理，此外，欧发行、欧投行及世界银行也对欧盟跨流域治理提供一定的资金保障，一些多边机构也对跨流域管理提供一定的资金支持。

2、美国区域立法模式简介

美国的区域环境保护立法主要采用两种模式，第一种国会立法模式，以美国田纳西河流域管理为例，1993年美国颁布实施了《田纳西河流域管理条例》。该条例兼具国会立法和洲际协调模式，该管理机构具有一定的立法、行政和司法权，具有对田纳西河流域全面开发、利用和保护的权力。通过一系列的措施建成了完善的航运网、洪涝灾害得到控制，流域内水资源的利用率得到极大提高。同时，大力植树造林、恢复植被，制定自然资源开发利用规划，田纳西河流域内社会经济的发展与自然生态环境保护得到很好的协调。第二种洲际协调契约模式。美国《联邦条例》第六条、美国《宪法》第一条，都规定“未经国会同意，不能与他州或外国缔交协定”，明确规定了区域协调契约立法模式。州际协定在所涉及的州之间派代表签订，由各州立法机关批准实施，在签订的州的公民产生生效力。州际协定的本质是契约，其签订过程类似于民事合同的签订，缔结涵盖要约及承诺两个环节。每个州的要约或承诺主要以成文法、立法机关赋予该要约法律效益的方式出现，因美国宪法

保障且本身具有合同属性，州际协定的效力优于州成员内部法律。违反协定就会构成违约，相应的要承担民事违约责任，相应的缔约州之间规定的权利义务确定或诉讼纠纷都由美国联邦最高法院进行受理。如果缔约州一方违约，另一方有权向联邦最高法院起诉，请求损害赔偿。

（二）我国区域立法现状

目前，我国采取的是统一立法模式，即以中央立法为基础，地方立法为补充。随着社会经济的快速发展及自然生态环境保护的跨区域特性，我国部分地区也对区域立法进行了试点和尝试，涵盖理论界提出的研究方案和各级地方政府做出的立法实践。

1、理论研究

笔者在知网（2019年10月18日）以“区域立法”为关键词进行检索，共得到29条结果，最早一条为2009年陈光在安徽大学法律评论上发表的“试析我国区域立法的含义及其意义”一文。目前，国内学者主要分为三种观点：第一种观点就是采用美国的区域立法协调模式，陈光、丁宇航等人通过分析我国区域发展的格局和现状，找出存在的问题，提出区域协调立法的目标关注基础建设、资源开发、产业调整和生态保护等四大领域；第二种观点是采用欧盟的区域立法模式，宋方青、朱志昊、涂青林等人认为我国的社会经济基础与区域综合治理正在

发生深刻变革，必然要求法制进行相应的回应，地方区域立法能够有效促进区域一体化建设；第三种观点是采用区域立法特别授权模式，陈丹雪、张祥等人认为应当以某自然地理单元为基础，相关省（区）人大组成立法委员会，再由全国人大或者常委会进行立法特别授权。

2、立法实践

近年来，我国社会经济发展进入了新常态，为了适应区域一体化发展，部分地区通过缔结政府间协议来实践区域立法模式。例如，京津冀地区签署的《京津冀立法协作框架》，长江三角洲、珠江三角洲各地之间的紧密度高，分别达成了《长三角地区合作协议框架》、《泛珠三角地区合作协议框架》。同时，泛珠三角地区在自然生态环境保护方面还达成了《泛珠三角环境合作协议》、《泛珠三角环境合作》、《泛珠三角地区水利发展合作协议》等，这些框架协议有效的促进了泛珠三角地区的自然生态环境的保护。学界提出的区域共同立法模式并没有得到法律的明文许可，但是在具体的自然生态环境保护实践中存在大量的跨域自然生生态治理行政立法。例如，2011年国务院颁布实施的《太湖流域管理条例》；2006年国务院颁布实施的《黄河水量调度条例》；2001年国务院颁布实施的《长江河道采砂管理条例》；1995年国务院颁布实施，2011年修订的《淮河流域水污染防治暂行条例》；1990年水利部颁布实施，

1997年、2017年修订的《黄河下游浮桥建设管理办法》等，都是国家和相关部门在具体实践过程中颁布实施的行政法规和部门规章。当然，区域行政法规与学界提出的区域共同立法存在很大差别，特别是在立法主体和法律性质方面，实践中的区域行政立法主体都是国务院或者相关中央部门，而学界提出的共同立法模式是指在中央和地方立法之间单独设立一层立法机构。

三、秦巴山区扶贫开发中自然生态环境保护立法模式的构建

（一）立法模式的选择

欧盟的区域协调立法模式，具有在充分尊重行政主体各方的意愿，避免与现有法律体系产生冲突的优势。但是，因其缺乏强制力和司法救济措施，该模式在现有的立法模式下尚有可取之处。因自然生态环境的复杂性决定了自然生态环境保护的复杂性，涉及的部门、地方利益众多，仅仅依靠简单的框架协议很难实现自然生态环境保护的目的。区域共同立法模式对于解决区域社会经济发展过程中出现的自然生态环境保护问题具有较强的针对性，但需要增加一层立法机构才能实现，这种模式面临的最大问题就是立法主体的合法性。而作为区域立法主体的联合立法委员会，缺乏法律依据，对于我国传统的两级立

法模式产生的强大的冲击。而特别立法的授权模式，有效的弥补了协调立法和共同立法的不足，虽然立法法并没有明文规定全国人大及其常委会可以授权地方人民政府行使立法权，但是全国人大及其常委会是最高权力机关和常设机构，其决定权和立法权彼此补充，为区域合作立法提供了制度保障。故本文借鉴特别授权的立法模式来构建秦巴山区自然生态环境保护立法机制，对于该立法权的主体，特别授权模式主张第区域内的地方政府作为立法主体，依据《宪法》、《立法法》的规定，本文以区域内的地方人大及常委会作为联合立法的主体。

（二）秦巴山区自然生态环境保护立法模式的构建

建议结合《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011-2020年）》，依据特别授权立法模式，制定《秦巴山区自然生态环境保护条例》的相应程序。

1、全国人大或常委会进行特别授权

全国人大及其常委会应当做出特别授权立法，即，全国人大及其常委会可以结合秦巴山区的实际做出专门立法，也可以由秦巴山区“五省一市”的人大及其常委会统一向全国人大提出议案，要全国人大或常委会授予秦巴山区“五省一市”联合立法权，无论是全国人大或常委会主动授权，还是由地方政府提出议案，只要获得批准，秦巴山区联合立法的主体的合法性就得到保护。第一，为了确保秦巴山区自然生态环境保护立法

的公平、公正及科学，可以由秦巴山区“五省一市”的地方人大或常委会联合组建“秦巴山区自然生态环境保护联合立法委员会”，作为秦巴山区自然生态环境保护立法的合法立法机构。第二，在进行授权是应当明确授权的范围、授权的事项及授权的时限，既可避免地方政府拖延或推脱，也便于全国人大及常委会及时终止相关事项或权力，事项范围必须明确为秦巴山区“五省一市”自然生态环境保护事项。当前，对于区域立法的效力学界还没有统一定论，但是，联合立法既然是全国人大或常委会授权，秦巴山区“五省一市”人大或常委会制定，其效力应当高于地方性法规。当《秦巴山区自然生态环境保护条例》与“五省一市”地方性法规相冲突时，优先适用该条例。

2、起草《秦巴山区自然生态环境保护条例》

因《秦巴山区自然生态环境保护条例》涉及“五省一市”，在起草过程中法案的协调工作难度较大。第一，法案起草委员会的组建应当由“秦巴山区自然生态环境保护联合立法委员会”负责，人员应当由“秦巴山区自然生态环境保护联合立法委员会”成员、学者、法律事务专家及非政府人士等组成。第二，法案起草的前期信息整理，主要有查阅现有自然生源环境保护法律法规、借鉴国外先进经验和广泛开展实地调查走访研究两种渠道。第三，依据收集的大量信息，结合我国自然生态环境保护立法的原则和宗旨，设计法案起草大纲、明确原则、宗旨、

内容及机构进行明确规定。在草案完成后，可以进行交叉修改，保证立法主体各方公平参与，提高《秦巴山区自然生态环境保护条例》的科学性和质量。

3、审议《秦巴山区自然生态环境保护条例》

《秦巴山区自然生态环境保护条例》的审议直接关系到该条例是否通过，而区域联合立法涉及的利益主体众多。为了最大限度的保障《秦巴山区自然生态环境保护条例》的科学性和质量，应当由国务院牵头，“五省一市”各派一定比例人员参加，组建《秦巴山区自然生态环境保护条例》审议组。对《秦巴山区自然生态环境保护条例》意义、可行性、与相关法律是否存在冲突、是否对涉及区域公平、是否符合逻辑及用于是否科学等进行审核，对于存在的分歧，应当及时召开听证会，进一步进行论证。而对于无法达成一致意见的法律条文，不能够采取民主集中的原则，应当进行充分的协商，最大限度的确保各方都能接受。

4、对《秦巴山区自然生态环境保护条例》制定进行监督

“合法性监督”和“合理性监督”是立法监督的两种形式，合法性监督是保证《秦巴山区自然生态环境保护条例》不与上位法冲突，不超出秦巴山区自然生态环境立法的权限。从秦巴山区自然生态环境保护立法来看，该法案一旦通过，秦巴山区自然生态环境将得到最大限度的保护，因自然生态环境本身具

有复杂性，过于强调区域性，可能损害秦巴山区周边地区的利益。在进行立法监督时，要确保在保护秦巴山区自然生态环境时，不会损害周边地区的环境利益。依据现有的立法监督模式，全国人大及其常委会有权对《秦巴山区自然生态环境保护条例》的制定进行立法监督，在必要时可以撤销被授权机关的相应立法权。

（三）《秦巴山区自然生态环境保护条例》的生态环境保护制度设计

1、建立秦巴山区自然生态环境规划制度

建立秦巴山区自然生态环境规划制度应当依据秦巴山区的自然生态环境、社会经济发展现状、居民的风俗习惯等，结合《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011-2020年）》，对秦巴山区内的资源开发、农业、工业、服务业及基础设施建设等作出安排，确保秦巴山区社会经济发展与自然生态环境保护相协调。具体包括资源开发规划、生态环境保护规划、农业发展规划、服务业和城镇化发展规划等。在《秦巴山区自然生态环境保护条例》中应当将相应规划的理念，对秦巴山区内各项事业进行规划，以法律的形式来指引区域内相应的活动。

2、建立秦巴山区自然生态环境保护评价制度

秦巴山区自然生态环境保护评价制度是指在秦巴山区进行开发、建设及可能影响秦巴山区自然生态环境的其他活动时，

应当对该活动进行事先评估,提出相应的预防和应对措施。2002年我国颁布实施了《环评法》,但是,区域环评具体实践中重经济、忽视环境保护,因此,秦巴山区自然生态环境保护的环评制度应当以区域为单元,逐步实现由区域经济环评向区域自然生态环评转换。

3、建立秦巴山区自然生态环境保护补偿制度

秦巴山区自然生态环境保护补偿制度是为了修复现有的自然生态系统,补偿相关利益者因环境破坏而导致的经济或环境利益损失。“区域自然生态环境补偿”、“自然生态环境要素补偿”,当前,我国大多数地区的社会经济发展是以牺牲自然生态环境为代价取得的,社会经济发展与自然生态环境成负相关。而自然生态环境的复杂性和整体性决定自然生态环境的损失不仅仅局限于某一区域,某一地区的经济社会的发展是以牺牲几个区域自然生态环境为代价,无论是从区划公平,还是代际公平来讲,都是极不公平、不科学的。中西部地区相较于东部发达地区,自然生态环境相对脆弱,但资源丰富、开发难度大,东部发达地区自然资源匮乏,中西部地区一牺牲自然生态环境来换取东部地区社会经济的发展,为中西部地区的长期发展埋下了隐患。因此,在秦巴山区扶贫开发的过程中,应当科学计算秦巴山区的自然生态环境价值,建立相应的自然生态环境保护补偿机制。

参考文献

[1]国务院扶贫办、国家发展改革委.秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)[R].北京:国务院扶贫办、国家发展改革委,2012.

[2]毛新民.上海立法协同引领长三角一体化的实践与经验[J].地方立法研究,2019(02):50-59.

[3]王小平.协同:区域环境立法模式研究[J].环境保护,2018(24):44-47.

[4]冯汝.京津冀区域环境保护立法协同性评估体系的构建[J].社会科学家,2018(7):111-116.

[5]唐学军、陈晓霞.秦巴山区跨域生态环境治理的路径思考[J].西南石油大学学报(社会科学版),2019(5):28-34.

[6]杨成良.美国州际协定法律背景的变迁[J].山东师范大学学报,2005(5):96-100.

[7]王春业.区域经济一体化背景下地方行政立法模式的变革[J].社会科学辑刊,2007(5):67-73.

[8]唐学军、陈晓霞.生态文明视域下秦巴山区重点生态功能区建设与环境保护研究[J].四川文理学院学报,2019(2):7-14.

[9]饶常林,常健.我国区域行政立法协作:现实问题与制度完善[J].行政法学研究,2009(3):53-59.

[10]唐学军、陈晓霞.秦巴山区生态安全屏障建设中的低碳能源法律及政策研究[J].华北电力大学学报(社会科学版),2018(1):17-25.

[11]张敏,顾朝林.长江三角洲都市连绵区可持续发展战略研究[J].长江流域资源与环境,2001(2):112-117.

[12]丁国卿.美国区域立法协调的经验及其借鉴:州际协定[J].法制与社会,2011(8):14-18.

[13]丁国卿.美国区域立法协调的经验及其借鉴:州际协定[J].法制与社会,2011(8):14-18.

A Study on Legislation of Ecological and Environmental Protection in Qinling-Dabashan Area

TANG Xue-jun¹, CHEN Xiao-xia²

(1. Research Institute of Sichuan old revolution Area Development, Sichuan University of Arts and Sciences; Da Zhou 635000, 2. Department of Public Affairs, Sichuan University of Arts and Science; Da Zhou 635000)

Abstract: Qinba's poverty alleviation and development in mountainous area is an inevitable requirement of regional social and economic development, but the social and economic development and natural ecological environment depend on

each other. In this regard, we should draw lessons from the legislative experience of developed countries in the region's natural ecological environment protection, and combine the concrete practices of poverty alleviation and development in Qinba's mountainous areas to build a legislative mechanism for ecological environmental protection in the Qinba mountainous areas. The National People's Congress or the Standing Committee may, by way of special authorization, entrust Qinba with the "five provinces, one city, and one city" of the mountainous area of Qinba, and the NPC or the Standing Committee may jointly form the "Legislative Committee for the Protection of the Ecological and Environmental Environment of the mountainous area of the mountainous area". In response to the natural ecological environment problems that emerged in the process of social and economic development in Qinba's mountainous areas, joint legislation was made, the "Regulations on the Development and Protection of Natural Ecology in the Qinba Mountain Areas" was formulated, and Qinba's ecological environment compensation, environmental assessment, and planning system was established.

Keywords : Qinling–Dabashan mountainous area ; ecological environmental protection ; regional environmental legislation; poverty alleviation and development; legislation authorization