
武汉市政府环境立法的困局与出路¹

刘 琦

（中国地质大学 公共管理学院，湖北 武汉 430074）

【摘 要】 为了保护城市环境和促进对自然资源的可持续利用，武汉市政府在环境立法的数量和形式上都取得了一定的进步。但通过对立法数据的分析，可以发现武汉市政府的环境立法也存在着诸多困局，比如主题词缺乏科学性、主管部门缺乏综合治理、政府主动性不足和相对处于附属地位等，为此，武汉市政府必须寻求在环境立法定位和质量上的可能出路。

【关键词】 政府立法；环境立法；法律清理

【中图分类号】 D927 **【文献标识码】** A **【DOI】** 10.3963/j.issn.1671-6477.2018.05.0029

一、武汉市政府环境立法的现状

在环境污染日益严重的形势下，为了保护本地环境和对自然资源的可持续利用，武汉市政府开展了积极的立法探索与实践。根据《立法法》第73条的规定，武汉市人民政府拥有制定规章的权限主要体现在两个方面：首先是为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项，这一权限范围内的地方政府规章也是执行性的抽象行政行为，一般被称为“实施细则”或“实施办法”。其次是属于本行政区域内的具体行政管理事项。这些事项包括地方经济文化建设、维护地方治安和社会秩序以及其他地方性公共事务^[1]。由此武汉市政府的环境立法，就是武汉市人民政府为执行环境与资源保护类法律、行政法规、地方性法规的规定，针对本地环境与资源保护事项，以规章的形式对个人或组织的权利义务予以法定制度性配置的活动。

经过二十多年的发展，武汉市政府的环境立法在数量和形式上都取得了长足的发展。首先从规章的形式上而言，从1989年1月23日发布1号令公布《武汉市消防栓管理办法》以来，截止到2011年年底，武汉市政府共发布222件政府令，现行有效的合计117件^①。经过个别化和周期性清理后，武汉市政府在规章的命名上较为规范，符合《规章制定程序条例》第六条的规定“规章的名称一般称‘规定’、‘办法’，但不得称‘条例’”。在117件有效规章当中，以“办法”命名的有75件，以“规定”命名的有22件，以“决定”命名的有19件，只有《武汉市湖泊保护条例实施细则》这1件是以“实施细则”命名的。这种规范性有一个大的背景，就是我国自2000年推出《立法法》之后，又于2001年颁布了《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》和《法规规章备案条例》，对行政法规和行政规章的立项、起草、审查、决定、公布、解释和监督管理等作了比较全面的规定，由此，武汉市的政府规章也逐渐统一采用标准化政府令的形式予以公布。

其次从环境立法的数量上来说，在上述117件地方政府规章中，有18件是涉及对之前规章的废除和修改的技术性文件，而真正具有独立法源意义的规章数量只有99件，其中属于或涉及环境与自然资源保护的有24件^②，占武汉市政府规章的四分之一。这足以说明环境立法在武汉城市立法中的重要地位，市民越来越多地认识到城市的可持续发展与每个人的生命健康、生活质量密切相关，地方政府必须关注本地环境要素的保护和对自然资源的良性开发，这是具有公共性的公共事务，也是政府规章立法

¹收稿日期：2018-03-22

作者简介：刘琦（1979~），男，河南上蔡人，中国地质大学（武汉）公共管理学院教授，博士，主要从事法学理论及立法学研究。

的使命所在。

二、武汉市政府环境立法困局之分析

虽然取得了一定的成绩，但武汉市政府环境立法也正面对着诸多困局，通过对武汉市政府环境立法文件的剖析，可以总结出如下几点^⑧：

（一）主题词紧贴现实，但缺乏科学性

就环境立法而言，在武汉市现行有效的规章中，根据主题归类可以统计如下：基础类规章 1 件^④，建设工程类规章有 7 件^⑤，城市用水与湖泊管理类规章有 5 件^⑥，土地管理类规章 3 件^⑦，车辆排气与清洗的规章有 2 件^⑧，生活垃圾类的规章有 2 件，其他涉及危险废物污染、公共场所吸烟、门前“三包”及殡葬管理类的规章各 1 件。由此可见，“建设”和“湖泊”是武汉市政府环境立法的主题词，但这两个主题词中却渗透着现实性与科学性的矛盾。

“建设”这一立法主题词虽然反映了地方政府的环境立法与本地经济、社会发展情况的密切相关，但亦步亦趋地按照先有问题后治理的思路进行的补救式立法，遵循的是经济逻辑，并非环境本身的逻辑。地处中部的武汉是副省级省会城市，改革开放后在发展梯队上曾一度落后，地区生产总值在 1997 年是 912 亿元，但随着国家发展战略的调整，武汉迎来了大发展的机遇，地区生产总值在 2005 年达到 2238 亿元，2011 年则高达 6756 亿元^⑨，城市这种跨越式发展的背后是投资与建设规模的扩大，对于武汉市而言，不管是兴建现代化立体交通网络，还是吸引外资优化产业结构，最终都会以工程建设的形式予以展现。于是，围绕城市建设工程产生的诸如噪音、扬尘、节能和绿化等问题，就是政府试图消除的外部性问题，由此产生 7 件相关规章就不足为奇。所以，虽然围绕城市建设的环境立法很多，但由于没有按照环境因素类别与功能进行规定，再加之城市规划的局限，武汉市整体环境保护的系统性和实效性较差。

武汉市围绕“湖泊”进行立法，被誉为地方立法中的特色典型^{[2] 122-123}，但淡水系统的保护是生态系统中的一部分，这种只考虑局部利益的立法缺乏整体性视野。武汉市号称“百湖之市”，淡水资源相对丰富，但随着城市规模的逐渐扩张，填湖与污染现象成为了城市之痛，武汉市政府最早在 1981 年就公布了《武汉市人民政府关于禁止盲目填湖填塘的布告》，1999 年又出台了《武汉市保护城市自然山体湖泊办法》，后来由于武汉市人大通过了《武汉市湖泊保护条例》，上述两个文件才被废止。目前武汉市政府共有 5 件规章来保护湖泊资源和治理水污染，立法力度很大，但实际效果并不明显。以《2011 年武汉市环境状况公报》中的数据为例：武汉市 70 个主要监测湖泊中，8 个湖泊水质好转，14 个湖泊水质下降，梁子湖、斧头湖、鲁湖 3 个原为二类水质的湖泊均下降为三类水质，使得武汉二类水质湖泊仅剩下道观河水库。

（二）分由多个部门主管，但缺乏综合治理

在地方政府的立法活动中，由于所规范事项所属领域不同，一般会在法律文件中的首部指明该事项由地方政府的某一个或几个部门作为主管部门，并将该法律的执法权与解释权授予这些特定的部门，这也符合现代行政管理科学中的专业分工。但是，地方政府的环境立法应具有综合性，即环境要素的保护和自然资源的良性开发并不单单是环保局一个机关的事，与科教文卫类的立法不同，环境类立法的部门归属特征并不明显，其更多地需要政府各个职能部门相互配合，进行综合治理。

在武汉市现行有效的 25 件环境类政府规章中，由市环保局作为主管部门的只有 5 件，另由城管局主管的有 5 件，城乡建设委主管的有 4 件，市水务局主管的有 4 件，市国土规划局主管的有 4 件（其中的《武汉市城市绿线管理办法》由市国土规划局和市园林局共同负责），其他的 3 件分别由市民政局、市卫生局、市东湖生态旅游风景区管委会负责主管。由此可见，其中有八成的环境立法是由市城管局、市城乡建设委、市水务局和市国土规划局作为主管部门来负责实施，这种主管部门多元化的设置，非但没有形成综合治理的效果，而且将地方政府环境立法中部门利益的争夺予以尖锐化。虽然从形式上看各部门都有规划、各

地方都在进行管理，但实际目标的冲突必然带来管理上的不协同，湖泊的生态环境在这些不断发生的冲突过程中变得日益脆弱，甚至走向崩溃^[3]。所以，真正的综合治理应该是由武汉市政府牵头进行统一规划，统一立法，才能协调各方的部门利益，避免公共资源的浪费。

（三） 周期性清理符合立法规律，但政府主动性不足

表 1 武汉市政府第一次立法清理

清理令与时间	市政府 96 号令一《武汉市人民政府关于废止<武汉市广告管理实施办法>等行政规章及其他规范性文件的决定》，1998. 2. 26		
清理原因	根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，市人民政府对 1949 年至 1996 年我市发布的行政规章及其他规范性文件进行全面清理		
序号	废止规章或规范性文件名称	字号（发布时间）	废止原因
1	武汉市施工渣土清运管理暂行规定（规 章）	市人民政府第 24 号令（1990 年 9 月发布）	市人大常委会于 1995 年 5 月 1 日公布《武汉 市城市 市容环境卫生管理条例》
2	武汉市环境噪声管理暂行规定（规范性文 件）	武政[1984]43 号	全国人大常委会于 1996 年 10 月 29 日公布《中 华人 民共和国环境噪声污染防治法》
3	卷汉市防治环境新污染暂行规定（规范性 文件）	武政[1984]43 号	同上
4	市人民政府关于禁止随地吐痰乱倒垃圾 乱扔废 弃物的通告（规范性文件）	武政[1990]52 号	市人大常委会于 1995 年 5 月 1 日公布《武汉 市城市 市容环境卫生管理条例》
5	市人民政府关于在市区禁止饲养家禽家 畜的通 告（规范性文件）	武政[1990]69 号	同上
6	市人民政府办公厅转发市环卫局关于进 一步加 强我市施工渣土清运管理报告的 通知（规范性 文件）	武政办[1993]188 号	市人民政府另行制发《市人民政府关于加强 本市城 区施工渣土清运管理的通告》（武政 [1996]58 号

表 2 武汉市政府第二次立法清理

清理令与时 间	市政府 127 号令•——《武汉市人民政府关于废止<武汉市工资基金管理实施办法>等 29 件规章及其他规范性文 件的决定》，2001. 12. 17		
清理原因	为了适应改革开放和建立健全社会主义市场经济体制及我国加入世界贸易组织新形势的需要，市人民政府对本市 发布的规章及其他规 范性文件进行清理		
序号	废止规章或规范性文件名称	字号（发布时间）	废止原因
1	武汉市人民政府关于禁止盲目填湖填塘的布告（规范 性文件）	武政[1981]33 号	市人大常委会通过了新的《武汉市湖泊保护条例》
2	武汉市建筑市场管理规定（规范性文件）	武政[1988]102 号	全国人大常委会于 1997 年 11 月 1 日通过并公布了 《中华 人民共和国建筑法》
3	武汉市保护城市自然山体湖泊办法（规范性文件）	武政[1999]135 号	市人大常委会通过了新的《武汉市湖泊保护条例》

为了节省立法成本，地方立法一般都采用周期性集中的清理活动，地方政府的环境立法也正好搭个便车，进行周期性地修改和废止。这种将一段时间以来立法中累计的诸如过时、升级、冲突等问题进行一揽子解决的方式，“从立法技术上来说符合效率原则，但也可能因为等待周期的到来而延误了一些应该修改的立法文件，或因为周期的到来使得一些还不成熟的修改为了搭车而提前进行”^[4]。这种普遍规律在武汉市政府的环境立法方面也有显现，除了 140 号令《武汉市人民政府关于修改<武汉市“门前三包”责任管理办法>的决定》和 166 号令《武汉市关于修改<武汉市公共场所禁止吸烟暂行规定>的决定》是用一个

规章来修改一个之前规章之外，其他的环境类立法都是被周期性地打包修改和废止的。

表 3 武汉市政府第三次立法清理

清理令与时间	市政府 158 号令——《武汉市人民政府关于废止〈武汉市有线电视管理规定〉等 6 件规章的决定》，2004. 6. 30, 废止 6 件
清理原因	根据《中华人民共和国行政许可法》的规定，市人民政府对本市公布的规章进行了清理
	无环境类立法被废止

表 4 武汉市政府第四次立法清理

清理令与时间	市政府 178 号令——《武汉市人民政府关于废止部分规章和宣布部分规章失效的决定》，2007. 10. 17, 废止 26 件		
清理原因	根据《国务院办公厅关于开展行政法规规章清理工作的通知》（国办发[2007]12 号）和《国务院法制办公室关于行政法规规章清理工作有关问题的通知》（国法[2007]20 号）精神，对武汉市政府规章进行清理		
序号	废止规章或规范性文件名称	字号（发布时间）	废止原因
1	武汉市矿产资源管理规定（规章）	市人民政府第 6 号令（1989. 05. 18）	立法依据《湖北省乡镇集体矿山企业和个体采矿管理办法》已于 1997 年被《湖北省矿产资源开采管理条例》所取代
2	武汉市生活饮用水二次供水卫生 管理规定（规章）	市人民政府第 46 号令（1991. 10. 29）	市人大常委会通过《武汉市城市供水用水条例》
3	武汉市禁止燃放烟花爆竹规定（规章）	市人民政府第 70 号令（1993. 12. 21）	市人大常委会公布《武汉市人民代表大会常务委员会关于修改〈武汉市禁止燃放烟花爆竹规定〉的决定》

表 5 武汉市政府第五次立法清理

清理令与时间	市政府第 212 号令——《武汉市关于修改〈武汉市消防栓管理办法〉等 10 件规章和废止〈武汉市野生动物保护规定〉等 14 件规章的决定》		
清理原因	根据《国务院办公厅关于做好规章清理工作有关问题的通知》（国办发[2010]28 号）以及《省人民政府办公厅关于开展规章清理工作的通‘清理原因知’（鄂政办发[2010]45 号）精神，对武汉市政府规章予以清理		
序号	废止规章或规范性文件名称	字号（发布时间）	废止原因
1	武汉市野生动物保护规定（规章）	市人民政府第 8 号令（1989. 07. 22）	市人大常委会通过《武汉市森林资源管理办法》，并经过 2004、2010 年两次修改
2	武汉市污染防治设施管理办法（规章）	市人民政府第 75 号令（1994. 05. 30）	国家环保总局于 2004 年 11 月 8 日公布《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》

根据立法法的规定，涉及本地方经济、政治、文化等方面的重大事项，主要应当由地方性法规来调整规范，而属于执行性和行政管理方面的事项，主要应当由政府规章来调整规范。但实践中市政府往往要应对日常生活中出现的迫切需要解决的环境问题，在没有明确的规则可供适用的背景下，基于行政效率必须为执法行为提供依据和标准，地方政府规章中给出的依据和标准在执法实践中逐步进行修正和完善，然后按照从具体到抽象、从局部到整体的认识论路径成熟后，再上升为地方人大的法规。从表 1 到表 5 中具体规章或其他规范性文件被废止的理由来看，主要是武汉市人大常委会出台了新的或修正了相关的地方性法规，其次是全国人大常委会或国家环保局通过了新的法律法规或部门规章，只有在 1998 年被废止的《市人民政府办公厅转发市环卫局〈关于进一步加强我市施工渣土清运管理报告的通知〉》（1993 公布实施）这一件，是因为武汉市人民政府于 1996 年另行制发了《市人民政府关于加强本市城区施工渣土清运管理的通告》，这说明武汉市政府周期性的立法清理符合了从政府立法向人大立法的上升规律，但在这种周期性的立法清理中也暴露出武汉市政府在环境立法上主动性的不足。

首先从周期性清理的时间规律角度分析,可以清晰地看出,武汉市政府的立法清理的周期是三年,在这种打包清理的机制中,武汉市政府专门针对环境立法清理的动力就明显不足。1998 年的第一次和 2001 年的第二次清理对象(详见表 1,表 2)均包括规章和其他规范性文件,而后三次 2004 年、2007 年和 2010 年的清理对象(详见表 3,表 4,表 5)都把其他规范性文件排除在外,原因就是我国于 2001 年颁布的《规章制定程序条例》和《法规规章备案条例》加强了对地方政府立法的监督和管理,明确了地方政府规章的制定权限、程序和备案要求,这才迫使武汉市政府 2001 年下决心对之前出台所有的规范性文件法律文件进行彻底的清算。

其次从引发清理的原因角度分析,促使武汉市政府进行立法清理的原因分别是《行政处罚法》的出台、适应改革开放和建立健全社会主义市场经济体制及我国加入世界贸易组织新形势的需要、《行政许可法》的出台、《国务院办公厅关于开展行政法法规规章清理工作的通知》《国务院办公厅关于做好规章清理工作有关问题的通知》。其中有第一次和第三次清理是源自新法律的出台,第四次和第五次清理的原因都是来自上级行政机关的命令,只有第二次清理是为了适应新的社会 and 经济发展形势,这反映了在追求立法协调性和适应性方面,武汉市政府的主动性还有待增强。

(四) 立法生命周期较长,但处于附属地位

任何法律制度都有生命周期,即从立法、运行直至废止所经历的全部时间,如果仅将现如今已经废止的立法作为考察对象,那么武汉市政府立法的生命周期平均是 11.4 年,与 30 余年来我国经济社会快速发展的背景相比,这一寿命长度超出了我们的预期。

但这里有两个因素需要考虑:第一,由于进入新世纪之后的四次立法清理活动中有很多对象都是上个世纪 80-90 年代的规章或文件,所以平均寿命被拉长了。例如在 1998 年的第一次清理中,被废止的 46 件规章或规范性文件的平均寿命仅为 8.7 年,但 2010 年的第五次清理中被废止的 14 件规章平均寿命却长达为 15.3 年,这说明时间越靠后,之前被遗漏整理规章的时间跨度越大,整体的平均寿命就会被拉长。第二,武汉市政府在 1998 年以后,将很多一般日常的管理事项都纳入“其他规范性文件”或“非规范性文件”的形式中予以发布,对此有论者指出,地方政府在环境管理方面大量使用非立法性文件是因为非立法性文件制定程序简单,能够解决一时的亟需[5]。比如武汉市政府通常以“武政”、“武政办”、“武政规”三种字号发布大量文件,而这些文件的生命周期很短,但由于其不属于地方政府规章的形式而并未被统计在内。武汉市政府环境立法的生命周期(就已废止的而言)平均是 12.9 年,比武汉市政府立法的平均寿命多 1.5 年,这与环境问题相较于经济建设的滞后性是相一致的,同时反映了环境立法的附属地位。

影响政府立法生命周期的因素很多,有学者将其归纳为:社会因素、经济因素、政治因素、法律因素和调整事项的完成等因素^[6]。具体到武汉市政府的环境立法,则明显受到政府阶段性立法工作的影响。以 2004 年的第三次清理为例(见表 3),这一年可谓是武汉市的立法高峰年,但唯独没有涉及环境保护类的立法活动。武汉市政府通过了《武汉市人民政府关于废止<武汉市有线电视管理规定>等 6 件规章的决定》,同时对 1978 年以来以市人民政府及其办公厅名义制发的涉及行政许可的规范性文件进行了清理,废止了市人民政府及其办公厅 48 件规范性文件,并停止实施行政许可规定的市人民政府及其办公厅 10 件规范性文件。由于这次立法清理工作的重心在于落实贯彻《中华人民共和国行政许可法》,所以相对处于附属地位的环境立法事务就自然被搁置了。

三、武汉市政府环境立法可能的出路

在武汉市政府环境立法存在的诸多困局中,其可能的出路只能是在立法定位和立法质量上进行改进。

环境立法是地方经济与社会协调发展的前提。环境和资源保护对一个地区发展而言,是本地经济、政治、文化、教育、科技、卫生取得整体发展和系统效益的前提,所以环境立法应从本地环境容量和资源保证能力出发制定本地总体规划,并将本地

环境质量按功能区分制定相应标准，有了总体规划和标准体系，地方政府才能在大气和水环境容量的基础上合理确定本地发展规模和方向，调整产业结构和空间布局，唯有如此才能避免给执法机关和社会公众造成不必要的和难以接受的经济负担，从而最终保障本地经济社会与人口、资源、环境相协调的可持续发展。

环境立法必须结合本地实际，在立法质量上追求创新。2007 年国家发展改革委在《关于批准武汉城市圈和长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区的通知》中明确提出，要求武汉城市圈从实际出发，在重点领域和关键环节率先突破，大胆创新，尽快形成有利于能源资源节约和生态环境保护的体制机制，切实走出一条有别于传统模式的工业化、城市化发展新路。这个改革试验区的体制平台给了武汉市更多的创新空间，市政府在环境立法方面，应抓住机遇大胆探索，结合武汉实际，在节能、节水、节材和资源综合利用等领域，率先组织制定一批地方技术标准和技术规范，逐步建立健全资源节约标准体系。同时，为了回应武汉市地方立法要有“经济全球化”视野和法律国际性意识的建议^{[2]173-175}，武汉市政府在制定环境技术标准和规范的时候，应与世界贸易组织规则以及我国参加的国际条约、协议相一致，并坚持对外开放、内外平等。

注释：

① 武汉市人民政府办公厅文件《市人民政府办公厅关于做好全市规章清理工作的通知(武政办[2010]97号)》所列之附件2《市现行有效规章目录》中只统计到2010年4月28日公布的第205号令，本人根据武汉市政府信息资源公开库的查询，并结合废止14件规章的第212号令重新统计了截止2011年12月31日武汉市政府现行有效规章的数据。

② 分别是武汉市人民政府第77、82、99、103、114、115、120、135、139、146、165、169、174、182、195、197、198、205、207、209、211、213、217、219号政府令公布的规章。

③ 本文对武汉市政府环境立法的研究基础建立在注释2所注明的规章数据之上，至于武汉市政府办公厅所发布的其他规范性文件和非规范性文件的数据和内容，虽文中偶有涉及，但不做研究基础使用。

④ 武汉市政府令169号公布的《武汉市环境影响评价实施办法》。

⑤ 分别是182号令《武汉市建设项目配套建设节水设施管理规定》、198号令《武汉市景观灯光设施建设和管理办法》、205号令《武汉市城市绿线管理办法》、209号令《武汉市绿色建筑管理试行办法》、211号令《武汉市建设工程文明施工管理办法》、217号令《武汉市预拌混凝土和预拌砂浆管理办法》、219号令《武汉市建筑垃圾管理暂行办法》。

⑥ 分别是武汉市政府114号令《武汉市东湖水域保护管理办法》、115号令《武汉市城市饮用水水污染防治管理办法》、165号令《武汉市湖泊保护条例实施细则》、174号令《武汉市地下水管理办法》、207号令《武汉市湖泊整治管理办法》。

⑦ 分别是武汉市政府135号令《武汉市土地储备管理办法》、146号令《武汉市土地登记管理办法》、195号令《武汉市土地交易管理办法》。

⑧ 分别是武汉市政府99号令《武汉市机动车辆清洗保洁管理办法》、197号令《武汉市机动车排气污染防治办法》。

⑨ 详见武汉市统计局的《武汉市2011年国民经济和社会发展统计公报》，1997年和2005年的数据参见当年的武汉市人民政府工作报告。

参考文献

-
- [1] 胡建森. 行政法学 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003:127.
- [2] 陈小君, 张绍明. 地方立法之实证研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2009.
- [3] 吕忠梅. 《湖北省湖泊保护条例》立法构想: 以湖北省湖泊现状调查为基础 [J]. 湖北经济学院学报, 2012(3): 5-13.
- [4] 张德淼, 刘琦. 中国环境立法的地方经验: 以武汉和深圳为例 [J]. 长江论坛, 2009(3):54-58.
- [5] 王小红. 省级地方环境立法数量分析研究: 以我国中部 6 省为样本 [J]. 中国环境管理, 2010(1): 3-6.
- [6] 李林. 立法理论与制度 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2005:530-532.