

# 在法治轨道上推进美丽中国建设

## ——生态环境法典草案五大看点

近日,备受关注的生态环境法典草案提请全国人大常委会会议审议。草案分为5编,包括总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编、法律责任和附则编,共1188条。

继民法典之后,首次亮相的生态环境法典草案有哪些重要看点?记者采访了有关专家和业内人士。

### 看点1

#### 明确保障公众“生态环境权益”

翻开厚重的法典草案,总则编第一条立法目的中,“保障公众健康和生态环境权益”引起不少专家的共鸣。现行环境保护法明确“保障公众健康”,此次法典草案增加公众的“生态环境权益”,被视为一大亮点。

“法典草案把保障公众健康和生态环境权益作为立法目的之一,写在第一条,是非常难得的。”北京大学法学院教授汪劲说,草案的一系列制度设计,彰显坚持以人民为中心的理念,尤其在污染防治编中体现得最明显。

商贩在住宅楼下开烧烤摊,熏得窗外、电梯间、居民衣服上都是油烟和异味,这个难题怎么破?为解决类似“窘境”,法典草案对餐饮服务项目、露天烧烤以及服装干洗和机动车维修等活动进行了规定。

华侨大学法学院院长刘超表示,油烟、恶臭、噪声等是近几年生态环境领域群众投诉较为集中的问题。针对老百姓“家门口”的油烟、恶臭等顽疾,此前大气污染防治法作出了相关规定,此次法典草案进行了系统整合,以更好地推进问题解决。此外,过去一些政策、规章制度当中已有规定,但法律尚未明确的经验做法,这次也写入法典草案之中。

在专家看来,法典编纂将从立法角度为解决这些老百姓急难愁盼问题提供更有力的法律依据,更好保障公众的生态环境权益。

### 看点2

#### 关注化学物质、电磁辐射等新领域污染问题

记者注意到,草案污染防治编共设置9个分编、36章、525条。污染防治编首先考虑蓝天、碧水、净土保卫战三大污染防治攻坚战,其次是固体废物、噪声、放射性污染源的治理,然后设置“其他污染防治”分编,对化学物质、电磁辐射、光等新领域污染防治问题作出针对性制度规定。

刘超介绍,近年来广受关注的新污染物,来源主要是有毒有害化学物质的生产和使用。国务院办公厅2022年已经印发《新污染物治理行动方案》,进行针对性治理。《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》中则明确要求加强“电磁辐射环境管理”。一些地方也正在开展光污染治理的相关探索。

对此,生态环境法典草案规定加强化学物质污染风险管控,建立持久性有机污染物等新污染物协同治理和环境风险管控体系、



▲游客在重庆市酉阳县板溪镇叠石花谷景区游玩。该景区由岩石裸露率超过70%的重度石漠化荒山改造而来(资料图)

电磁辐射污染防治监督管理体制、电磁辐射设施分类管理、光污染防治等制度措施。

“法典草案在常规污染物之外,高度重视新型污染问题。”刘超表示,这一分编根据新的情况和实际需要进行编纂,体现了立法机关对人民呼声和现实立法需求的及时回应。

### 看点3

#### 立法保护江河湖泊、荒漠生态系统

法典草案设置生态保护编,包括一般规定、生态系统保护、自然资源保护与可持续利用、物种保护、重要地理单元保护、生态退化的预防和治理、生态修复7章,转变以往以单一生态要素为保护目标的立法思路,突出系统保护理念。

其中生态系统保护一章,主要是整合规定森林法、草原法、湿地保护法、海洋环境保护法、海岛保护法中有关生态保护的内容,同时增加江河湖泊、荒漠生态系统的专门规定,提升生态系统多样性、稳定性、持续性。

“法典草案新纳入江河湖泊、荒漠两种生态资源要素,强调对它们应当同其他生态要素平等看待和保护。”汪劲说。

在他看来,现有法律对水质和水量的保护较为明确,但水生态的保护有待加强。法典草案把“江河湖泊”纳入生态系统保护,更加重视保护水生态,体现了综合治理和系统治理的思路,有助于实现水资源、水环境、水生态统筹治理。

### 看点4

#### 正确处理发展和保护的关系

生态环境没有替代品,用之不觉、失之难存。法典草案在生态保护编中,就“自然资源保护与可持续利用”设立专章,强调在做好保护的同时加强对资源的合理利用,最

大限度发挥自然资源的价值,使高质量发展和高水平保护相辅相成、相得益彰。

“我们要建设的是人与自然和谐共生的现代化,实现生产发展、生活富裕、生态良好的发展。”全国人大环资委副主任委员吕忠梅说,“推动在保护中发展,在发展中保护,这是法典编纂的显著特点。”

明确耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,永久基本农田实行特殊保护,加强黑土地保护……在土地资源方面,法典草案吸纳了我国近年来为保障粮食安全,强化耕地保护以及在土地资源利用方面着力加强的重点政策和创新举措。

“把几类主要自然资源开发利用方面的环保约束和管控制度予以明确,并把一些在部分地区实践探索且卓有成效的做法、规则上升为法律制度,有利于更好实现自然资源可持续利用。”北京大学法学院研究员巩固说。

他表示,对于其他自然资源,包括森林、草原、野生动物等,草案对其开发利用的关键制度作出原则性规定,以表明其不仅是生态系统或物种,还兼具资源属性,在保护为主的前提下可依法合理利用。

巩固建议,下一步要重点关注未利用地的生态保护与合理利用,细化利用规则,健全管理体制,支持、鼓励契合自然条件、具有良好综合效益的利用,对合理利用形成良好激励。

### 看点5

#### 绿色低碳发展单独成编

法典草案中绿色低碳发展编引人关注。草案在现行清洁生产促进法、循环经济促进法、能源法等法律和全国人大常委会有关决议等基础上,建立健全绿色低碳发展相关法律制度。

绿色低碳发展是解决生态环境问题的治本之策。中南财经政法大学法学院教授张忠民表示,草案在污染防治和生态保护之外,将绿色低碳发展单独成编,是生态环境法治的一项重大创新。

“以循环经济为例,现行循环经济促进法相关条文多为鼓励、支持性质。”张忠民表示,“基于我国资源有限、人口众多的现状与产业结构转型的大趋势,必须提升制度刚性,为绿色低碳领域执法、司法等提供更为有力有效的规则。”

记者注意到,在应对气候变化章节中,草案对开展国际合作,参与、贡献和引领全球气候治理,加强气候变化领域的人才队伍建设和技术交流合作等方面内容作出规定。张忠民表示,中国作为负责任大国,在应对气候变化方面的国际承诺以及履约需求等,也将在此体现。

相关专家表示,以绿色低碳发展编为标志,生态环境法典编纂充分回应时代之问,推动构建中国绿色低碳发展法律体系,为世界贡献环境法治建设的中国智慧和方案。

### 要论

万众期待之下,生态环境法典草案4月27日首次亮相,提请十四届全国人大常委会第十五次会议审议。4月30日,草案面向社会公开征求意见。

值得一提的是,这是世界上第一部以“生态环境法典”命名的法律。之所以用“生态环境”来命名法典,其中包含着遵守法律命名规范以及立法技术与政治意涵的多重考量。

党的十八大以来,党中央把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计,开展了一系列开创性工作,实现了历史性、转折性、全局性变化。生态环境法治理论与实践实现了以污染治理为特征的“小环境法”到适应“人与自然和谐共生”的“大环境法”的本质飞跃。以“生态环境”命名法典,既可以展示中国生态文明建设取得的巨大成就,也可以更好体现中国的道路自信、理论自信、制度自信,体现“人与自然和谐共生”的中国式现代化本质与现代环境治理体系所涵摄的法律关系。

编纂生态环境法典是党中央的重大政治决策,法典命名首先必须体现治国理政的指导思想与行动纲领。以“生态环境”命名法典,可以更好体现“人与自然和谐共生”的价值观,践行“人与自然生命共同体”的整体论、“山水林田湖草沙”的系统论、“绿水青山就是金山银山”的辩证论,确保“以最严密法治保护生态环境”,为推进生态文明建设提供法治轨道。

法典命名必须体现国家立法体制与使命担当。以“生态环境”命名法典,鲜明地体现了将党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的中国特色社会主义立法体制,体现生态环境法典实现宪法规定的国家目标、落实国家任务的使命担当。

法典命名必须充分考虑其文化功能与国际影响力。编纂生态环境法典是传承中华优秀传统文化和法律文化、弘扬社会主义核心价值观的重要载体,也是为全球环境治理体系和世界法典文明贡献中国力量与中国方案、中国智慧的鲜明标志。生态环境危机是当代人类面临的巨大挑战,中国积极参与全球环境治理,特别是进入新时代以来,中国以应有之大国责任和担当精神积极参与推动全球生态环境治理,实现了从参与者到引领者的重大转变,彰显了中华“和合”文化的影响力、凝聚力。以“生态环境”命名法典,可以更好地展示传承中华优秀传统文化、为世界法典立法提供一种新的立法方案的历史视野与宏阔胸怀。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长)

## 这是『小环境法』到『大环境法』质的飞跃

吕忠梅



▲重庆市梁平区和林镇万安村四方寨,乡村公路两边的红白梅花竞相开放,吸引众多游客前来赏花留影(资料图)

本版稿件据中国长安网