



《生态环境法典草案专家建议稿及说明》发布

为编纂生态环境法典提供建设性思路



□本报记者 蒲晓磊

2021年12月26日,由北京东亚经济社会发展研究中心主办的“《生态环境法典草案专家建议稿及说明》新书发布会暨生态环境法典编纂理论研讨会”在北京举行。

专家建议稿共7编1035条,包括总则、污染防治、自然生态保护、自然资源开发利用中的环境保护、能源节约与资源综合利用、循环经济及废弃物综合利用、应对气候变化等内容。该书的说明部分,针对法律条文配有推荐理由、建议方案、立法例等内容。

十二届全国人大法律委员会主任委员乔晓阳评价道,专家建议稿及说明坚持从我国实际出发,较好地体现了时代性、创新性和可操作性的结合,是生态环境法典化进程中值得纪念的一个里程碑。

与会专家介绍,专家建议稿及说明属于建议性质,将供立法机关参考。

“专家建议稿及说明为立法机关编纂生态环境法典提供了一个建设性思路。下一阶段研究,要针对新情况、新问题等继续修改完善已有的专家建议稿,推动生态环境法典早日进入立法程序。”十二届全国人大法律委员会副主任委员、全国人大常委会副秘书长李连宁说。

生态环境法律制度需要提档升级

生态环境保护是一个综合性工程,生态环境法律法规是其中重要的组成部分。

“我国目前形成了以环境保护法为统领,以污染防治法、自然资源法、生态保护法为主干,以行政法规、部门规章和地方性立法为补充的环境法律制度体系,但其相互之间多有交叉、重叠与矛盾。”乔晓阳说。

与会专家指出,我国生态环境立法仍存在一些相互重叠冲突、重复立法的现象,环境立法存在的空白亦难以适应目前环境保护领域面临的新形势、新要求。因此,生态环境法律制度需要进一步提档升级。

“生态环境法典化有利于解决现存矛盾与争议,统筹和理顺生态环境法律制度体系,使其能够在生态环境治理工作中发挥更大的作用。”乔晓阳说。

2017年,30位全国人大代表就适时编纂生态环境法典提出议案。十二届全国人大环资委也曾建议对生态环境法典的编纂进一步开展研究论证。

终于,事情在2021年有了重大进展——全国人大常委会2021年度立法工作计划明确提出,研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作。

“立法工作计划把环境法典列为第一位,说明这方面的工作具备了一定的基础条件。专家建议稿及说明的出版,恰逢其时,为推动环境法典尽快进入立法程序打下了良好基础。”全国人大常委会法工委民法室副主任、巡视员扈纪华说。

坚持适度法典化体现整体系统观

采用什么样的编纂模式,是法典编纂工作首先要回答的一个问题。此次专家建议稿采用适度法典化的模式,体现整体系统观。

坚持适度法典化,即在尊重现有法律规定的技术处理。中国政法大学教授王灿发说,环境法适度法典化在各界已达成共识,按照这一思路,专家建议稿从法典名称、立法目标、调整范围、立法模式、法典结构、规范细化、立法发展等维度体现适度化的追求。

王灿发介绍说,专家建议稿在立法名称上采用了生态环境法典,是适中适度的体现;在立法目标上,基本解决法律规定重叠和矛盾与不系统、不协调问题;在法律关系的定位上,旨在调整生态环境法律关系,排除以经济为目的的法律关系;在法律文件的选择上,以单行法律为主,辅以行政法规和个别规章;在立法模式上,采用了总分结构,总则+污染+生态+资源保护+节能和综合利用+循环经济+气候变化;在规范细化上,条文规范基本保持与单行立法一致;在立法发展上,将现有立法纳入,个别方面纳入未来立法。

专家建议稿按照“总一分”的模式,分为总则编和分则编。总则编和分则编的关系,依据“总则抓宏观,分则抓微观”的原则进行安排。总则进行统揽全局的原则性规定,分则分门别类对不同领域利用生态环境和资源的行为作出规范。

中国人民大学讲师蔡介绍说,总则编确定了以“全面提取公因式”的法律规范范围,以环境保护法总则为基础框架,立足中国环境法治实践的制定思路,包含了一般规定,基本制度、信息公开与公众参与三个部分。

武汉大学环境法研究所所长秦天宝以“自然生态保护”编为例介绍说,该编在结构上体现了整体系统观,以此为基础,不仅纳入了已有的法律规定,如生态红线制度、生态修复制度、生态补偿制度等,也补充增加了新的规定,

如在国家公园法尚未出台的背景下,第七章自然保护地保护中明确了国家公园概念的内涵和外延,体现了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》与《建议国家公园体制总体方案》两个自然保护地基本政策文件中对于国家公园性质和功能的要求,也是对国家公园法(草案征求意见稿)中国国家公园定义的基本继承。

解决人民群众面临突出环境问题

“在借鉴国内外法典编纂经验的基础上进行起草,体现时代精神,满足时代需求,解决时代问题;编纂生态环境法典是为了解决人民群众对美好生态环境的需要。专家建议稿以人民为中心,解决人民群众面临的突出环境问题。”天津大学法学院院长孙佑海认为,专家建议稿具有时代性、人民性、科学性、系统性、适度性、约束性、可操作性的特点。

“专家建议稿中对振动、光污染等群众反映强烈的问题新增规定。目前,我国在光污染、热污染以及振动防治方面没有相关的法律法规,例如对于光污染的防治,只对照明技术规范有零星的规定,且并未考虑到超高层建筑的光污染问题,而在现实生活中常有相关纠纷发生,对此,建议稿在第二编中增加光污染、热污染和振动防治的规定。”孙佑海举例说。

专家建议稿还从便民的角度出发,将法律责任内容设置在各编的最后一章,便于公众快速查询到法律责任条款。

另外,根据国际环境新形势,专家建议稿设置了“应对气候变化”编,推动能源清洁低碳高效利用,深入推进工业、建筑、交通等领域低碳转型,以立法的形式保障碳达峰碳中和目标的实现,很好地体现了时代性。

□本报记者 丁国锋 罗莎莎

截至2020年底,江苏南京登记在册的流动人口已达375万人,成为全市经济发展的重要建设者和城市发展的积极推动者。如何保障流动人口的合法权益,让他们在南京工作生活更加便利,由南京市十六届人大常委会第三十三次会议通过,江苏省十三届人大常委会第二十七次会议于2021年12月2日批准的《南京市流动人口服务管理条例》(以下简称《条例》)于2022年1月1日起施行,以立法的方式为流动人口提供更多法律保护和更均等的公共服务。

列入重点立法项目

“《条例》的颁布实施,以法治方式维护流动人口权益,营造适合他们工作生活的社会软环境,从而吸引更多的劳动力,创新人才来宁发展,助推南京高质量发展,共建人民满意的社会主义现代化典范城市。”南京市人大常委会研究室副主任吴云告诉《法治日报》记者。

流动人口服务和管理工作作为社会治理的重要方面,直接关系到南京高质量发展与城市首位度。南京市人大常委会把制定《条例》作为2021年度重点立法项目,力求通过立法更好地保障流动人口的权益。

为提高《条例》的立法质量,通过研究分析全国24个省,38个设区的市涉及流动人口服务管理的74部法规、规章和文件中的相关规定,梳理出近些年流动人口立法的发展走向;对市委政法委、市发改委、市总工会等24家涉及流动人口服务管理的单位职责、困难问题等进行调研,总结出立法需要解决的重点问题。

“《条例》就是要‘法治’流动人口权益,为他们提供更加均等化的公共服务,吸引各层次流动人口来南京就业和创业,促进从流动人口转变为常住人口,成为南京‘新市民’。”南京市人大常委会监察和司法委副主任委员嵇东方说。

促进融入当地社会

《条例》落实国家要求,明确流动人口服务管理实行居住登记和居住证制度,规定拟在本市行政区域内居住七日以上的流动人口,应当自到达居住地之日起七日内进行居住登记;引导社会力量参与流动人口信息登记,逐步变被动管理为主动治理。

《条例》规定,政府等管理机构要将流动人口的发展纳入国民经济和社会发展规划,流动人口服务管理工作列入社会治理考核评价体系;同步加强与长三角区域、南京都市圈流动人口服务管理工作的统筹协调,推进区域社会治理一体化建设。

根据《条例》,南京免除了探亲旅游等临时停留的个人申报义务,并积极推动居住证线上办理,拓展移动终端、互联网等流动人口信息报送方式,逐步实现政务共享数据替代提供有关证明材料,减轻申报人的负担和不便。

《条例》授权市人民政府综合经济社会发展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务能力,制定本市流动人口落户政策,满足有意愿符合条件的流动人口落户南京的需求,真正促进流动人口的社区融合。

《条例》还呼吁,全社会应当关心、理解、尊重流动人口,鼓励流动人口主动融入当地社会,增强主人翁意识。“进一步让流动人口对南京增强认同感、归属感,在南京能找到‘家’的感觉。”南京市人大常委会法工委副主任魏从农表示。

监管并举服务优先

《条例》设置了“公共服务和权益保障”专章,体现了政府从“居住管理为主”到“监管并举,服务优先”的工作思路转变。魏从农介绍说,《条例》明确,流动人口服务管理应当遵循以人为本、公平对待、依法管理、融合发展的原则,逐步实现基本公共服务均等化。

《条例》明确,居住证持有人可在居住地享受义务教育、基本公共就业服务、基本公共卫生服务和计划生育服务、公共文化体育服务,获得表彰和奖励,法律援助和其他法律服务等7项权益。同时,还可以享受申请办理常住户口登记、缴存、提取和使用住房公积金,报名参加职业资格考试,行政事业性收费减免、创业贷款扶持、公共交通出行优惠,国有景区和公园门票减免等优惠待遇等9项便利。

“《条例》综合了全市实际情况和上位法的规定,对公共服务与便利作了扩展,同时明确要求有能力的居住地政府应当逐步扩大居住证的使用功能,增加服务便利的内容,还可以进一步扩大享受人员的范围,让未达到居住证申领条件的流动人口也能够享受到一定的服务和便利。”魏从农介绍。

为了贯彻《条例》中的各项举措落到实处,南京市公安局将牵头建立健全流动人口服务管理体制机制,将已经形成的涉及流动人口的11大类、27项基本公共服务事项对照《条例》规定进行衔接和完善。

“我们还将进一步提高流动人口服务管理信息化水平,通过优化二维码自主申报、居住证网上申办等方式,为流动人口办理政务服务事项提供更多便利。”南京市公安局二级警务专员马群介绍说。

探索“社会智库牵头专家参与立法”的路径

□本报记者 蒲晓磊

我国首部生态环境法典草案专家建议稿近日出版发行。

《法治日报》记者从2021年12月26日举行的《生态环境法典草案专家建议稿及说明》新书发布会暨生态环境法典编纂理论研讨会上了解到,专家建议稿属于建议性质,将供立法机关参考。

从启动起草工作到最终出版,历时3年多的时间。专家建议稿及说明的出版,并不容易。

“近年来,很多专家学者翻译了多国的环境法典,也期待着我国的环境法典编纂,但与此同时,很多人对生态环境法典编纂的信心是不够的,而且还有一些顾虑,认为条件暂时不具

备,在这样的背景下,北京东亚经济社会发展研究中心牵头起草专家建议稿,有力地推动了生态环境法学界研究编纂生态环境法典的热潮。”十二届全国人大法律委员会副主任委员、全国人大常委会副秘书长李连宁说。

李连宁认为,专家建议稿及说明的前期研究和出版工作,对立法工作有重要的示范意义。

党中央近日印发的《关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》(以下简称《意见》)要求,完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。

“有人大、政府部门的支持,有生态环境领域的专家参与,这种‘社会智库牵头,高校顶级专家参与立法’的路径,生动地体现了

《意见》的要求,对学术研究起到了有力的推动作用。”李连宁说。

全国人大常委会原副秘书长、十二届全国人大内务司法委员会副主任委员何晖说,以往的立法基本上是采用部门立法、专家立法、专业机构立法的模式。此次起草专家建议稿及说明,由社会智库牵头,中国政法大学、中国人民大学、天津大学、武汉大学等方面的顶级专家学者参与,起草过程中又有很多领导同志参与研究论证,还得到了生态环境部、全国人大常委会法工委等部门的参与支持,这样的立法模式,确保了专家建议稿及说明的科学性和高质量。

“扈纪华是民法典编纂的专班成员,她把参与民法典编纂时的成功经验,很好地运用到

了专家建议稿的研究起草工作中。同时,还有在立法机构担任过领导职务的、有丰富立法经验的专家领导全程给予指导,这都使得起草工作进行得非常顺利,几乎没有走弯路,各项安排科学、高质、高效。可以说,此次的前期研究和草案建议稿的问世,是智库作为第三方起草法典草案的一个成功尝试。”北京东亚经济社会发展研究中心常务副理事长王致说。

“历时3年有余,专家建议稿及说明交付出版,既是对过往工作的总结,也是继续推进生态环境法典编纂的起点。下一步的研究,还要继续完善生态环境法典的框架设计和各个条文内容,稳步推进生态环境法典化进程。”十二届全国人大法律委员会主任委员乔晓阳说。

完善国家创新体系 健全创新保障措施

解读新修订的科学技术进步法

□本报记者 赵晨熙

科技创新是国家繁荣富强的立身之本,决定着世界各国力量对比变化,也决定着民族前途命运。

2021年12月24日,十三届全国人大常委会第三十二次会议表决通过了修订后的科学技术进步法,自2022年1月1日起施行。

自1993年科学技术进步法颁布施行后,曾于2007年进行过修订,此次修订是时隔14年后对科学技术进步法的又一次“大修”。

全国人大常委会法制工作委员会社会法室主任郭林茂近日接受记者采访时指出,随着经济社会发展和科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略深入实施,我国科技领域取得历史性成就。在新发展阶段,科技事业面临新形势、任务和要求,迫切需要修改完善科学技术进步法。这次科学技术进步法修订,充分体现党和国家对科技事业发展的重视,具有十分重要的意义。

郭林茂说,此次科学技术进步法修订,健全科技创新保障措施,完善国家创新体系,着力破除自主创新障碍因素,为走中国特色自主创新道路,促进实现高水平科技自立自强提供法治保障。

落实重大改革创新举措

现行科学技术进步法共8章75条,修订后的科学技术进步法共12章117条。

郭林茂指出,党的十八大以来,党中央深入研判国内外发展形势,分析国际科技创新竞争态势,把科技创新摆在国家发展全局的核心位置,全面谋划科技创新工作,作出系列重大决策和前瞻部署。修订科学技术进步法,把科技创新既定方针和决策部署转化为国家意志,发挥法律的规范、引导和保障作用,确保科技领域重大改革创新举措贯彻执行。

具体内容包括:为科学技术人员提供宽松的科研环境,保护科学技术人员自由探索等权益;鼓励科学技术研究开发,支撑实现碳达峰碳中和目标;国务院制定中长期科学和技术发展规划,科技创新规划,相关规划应当明确指导方针,发挥战略导向作用,引导和统筹科技发展布局、资源配置和政策制定;国家培育具有影响力和竞争力的科技领军企业,充分发挥科技领军企业的创新带动作用;建立健全以国家实验室为引领,国家重点实验室为支撑的实验室体系;国家加快战略人才队伍建设,优化科学技术人才队伍结构,完善战略科学家、科技领军人才等创新人才和团队培养等机制,实施相关配套政策;国家坚持人才引领发展的战略地位,深化人才发展体制机制改革,充分发挥人才第一资源作用,为科学技术人员潜心科研创造良好环境和条件;加强科技伦理治理,要求科研单位履行科技伦理管理主体责任,建立健全科技伦理审查机制。

深入推进科技体制改革

郭林茂介绍说,修订后的科学技术进步法

充分体现了我国科技领域改革发展经验成果并全面反映了促进科技创新的实践需求。

这些内容在法律中具体体现在:国家支持高等学校加强基础科学研究建设和基础研究人才培养,增强基础研究自主布局能力,推动科技创新既定方针和决策部署转化为国家意志,发挥法律的规范、引导和保障作用,确保科技领域重大改革创新举措贯彻执行。

深入推进科技体制改革,规定国家支持发展新型研究开发机构等新型创新主体,完善投入主体多元化、管理制度现代化、运行机制市场化、用人机制灵活化的发展模式。

加大科研投入力度,规定国家鼓励有条件的地方人民政府合理确定基础研究财政投入,加强对基础研究的支持;国家引导企业加大基础研究投入,鼓励社会力量多渠道投入基础研究;有条件的地方人民政府可以设立自然科学基金,支持基础研究。

解决科技型中小企业融资难题,规定国家完善科技型中小企业上市融资制度,畅通科技型中小企业内上市融资渠道,发挥资本市场服务科技创新的融资功能。

值得注意的是,为了让各地区立足自身优势,结合产业发展需求,科学合理布局科技创新,法律修订总结地方探索经验,对区域创新布局进行优化。规定国家重大战略区域可以依托区域创新平台,构建利益分享机制,促进科技创新要素自由流动,推动科学仪器设备等资源开放共享;鼓励地方积极探索区域科技创新模式,尊重区域科技创新集聚规律,因地制宜选择具有区域特色的科技创新发展路径。

完善科技人员管理制度

为了贯彻国家坚持人才引领发展的战略地位,深化人才发展体制机制改革,充分发挥人才第一资源作用,修订后的科学技术进步法针对科学技术人员作了一系列制度设计:

根据职务科技成果权属改革有关情况,规定推进知识产权归属和权益分配制度改革,探索赋予科学技术人员职务科技成果所有权或者长期使用权制度。

激发科学技术人员创新活力方面的有益经验做法,鼓励科研单位采取股权、期权、分红等方式激励科学技术人员。

针对科研人员事务性负担较重问题,规定完善科学技术人员管理制度,增强服务意识和保障能力,简化管理流程,避免重复性检查和评估,减轻科学技术人员项目申报等方面的负担,保障科学技术人员科研时间。

值得一提的是,针对女性科学技术人员,修订后的科学技术进步法专门作出制度设计,规定各级人民政府和企业事业单位应当完善女性科学技术人员培养、评价和激励机制,关心孕哺期女性科学技术人员,鼓励和扶持女性科学技术人员在科学技术进步中发挥更大作用。

在法律责任方面,规定利用职权打压、排挤、刁难科学技术人员的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

新疆人大代表议案建议有望实现网上提交办理

本报讯 记者潘从武 近日,新疆维吾尔自治区人大常委会人事工作委员会召开自治区十三届人大五次次会议代表议案建议系统网上提交操作使用暨换届选举数据统计填报培训会,新疆全区14个地州市、生产建设兵团、新疆军区政治部共16个代表团的相关工作人员参加培训。

据悉,新疆人大代表议案建议办理系统将在自治区十三届人民代表大会第五次会议期间正式运行,代表议案建议将首次实现网上提交办理,实现议案建议网上办理是新疆创新人大工作的一大亮点。

代表议案建议办理系统为代表履职提供了新的途径和渠道,加强了“一府一委两院”与代表的沟通联系,保障代表知情知政,为代表依法履职提供信息化、智能化、便捷化的服务保障,切实增强人大工作实效。