

绿水青山掩映着浓厚法治底色

我国已基本形成覆盖全面务实管用严格严密的生态环保法律制度体系

□ 本报记者 赵晨熙

车行竹海间，人在画中游。行驶在浙江省湖州市安吉县天荒坪镇余村整治的路面上，映入人们眼帘的是优美的风景、雅致的民居……

如今的余村，山青水绿，天蓝气净，宛若桃源。人们很难想象，多年前这里曾因开采石矿，造成山体满目疮痍，长年烟尘漫天，溪水污浊不堪……

余村的蜕变，从村口那块镌刻着“绿水青山就是金山银山”几个大字的巨大石碑上可以找到答案。2005年8月，时任浙江省委书记的习近平来到余村考察，首次提出“绿水青山就是金山银山”重要理念。

9月14日，全国人大环境与资源保护工作座谈会在浙江湖州召开，进一步深化对“绿水青山就是金山银山”重要理念的认识。就十三届全国人大生态环保领域立法监督工作进行了全面总结和回顾。

全国人大常委会副秘书长沈跃跃在讲话中指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度抓生态文明建设，全方位、全地域、全过程加强生态环境保护，我国生态环境质量显著改善，绿色发展取得明显成效，生态环保法律制度体系基本形成，全社会环保意识日益增强，生态环境保护从认识到实践都发生了历史性、转折性、全局性变化。

完善立法 生态环保法律制度基本形成

良法是善治之前提，到目前为止，十三届全国人大环资委负责提请审议、联系审议和研究论证的立法项目共21项。这一沉甸甸的数字是环资委积极推进生态环保法律制度体系不断完善有力体现。

2018年是打好污染防治攻坚战开局之年。聚焦人民群众感受最深刻、要求最迫切的突出环境问题，持续推进完善污染防治类法律也是十三届全国人大环资委这五年来的重中之重。

2018年8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议全票通过了土壤污染防治法，至此填补了我国土壤污染防治领域的立法空白，与大气污染防治法、水污染防治法，构建起“三位一体”法治网，用法治手段守护碧水、蓝天、净土。

全国人大常委会环境与资源保护委员会主任委员虎城在通报十三届全国人大环资委五年工作总结时介绍，出台土壤污染防治法、噪声污染防治法、修订固体废物污染环境防治法，标志着我国大气、水、土壤、固废、噪声等主要污染防治法律制度修订工作全面完成。

制定重要流域、区域的生态保护法律是本届立法的特点和亮点。栗战书委员长高度重视长江保护法、黄河保护和青藏高原生态保护立法工作，7次亲自参加座谈调研。沈跃跃、丁仲礼副委员长直接牵头立法工作专班。十三届全国人大环资委集中力量，突破难点，在较短时间内完成了长江保护和青藏高原生态保护法起草任务，积极推进联系黄河保护法制定工作，为两大母亲河、雪域高原的保护和高质量发展提供强有力的法治保障。

今年是中国加入《湿地公约》30周年。2021年12月24日，十三届全国人大常委会第三十二次会议通过的湿地保护法不仅填补了我国生态系统保护立法的空白，也是我国履行大国责任的有力体现。

制定湿地保护法只是十三届全国人大常委会加大生态保护和资源利用立法修法力度方面的一个缩影。修改土地管理法，完善资源保护利用法律制度；修改野生动物保护法，加强对野生动物的分级分类管理，回应社会关切；制定生物安全法，标志着我国生物安全进入依法治理新阶段……

十三届全国人大常委会先后制定或修改生态环保法律17件次，这些法律彰显“绿水青山就是金山银山”的重要理念，体现“以最严格制度最严密法治保护生态环境”的重要要求，我国生态环保领域立法从量到质实现了全面提升，进入了生态环保领域法律全面升级的新时代。



9月14日至15日，全国人大环境与资源保护工作座谈会在浙江湖州召开。会议期间，全国人大常委会副秘书长沈跃跃（中）、丁仲礼（左一）率与会人员在安吉县天荒坪镇余村考察。

目前，我国生态环境领域的有关法律有30余件、行政法规100多件，地方法规1000余件，覆盖各类环境要素，已经构成一个覆盖全面、务实管用、严格严密的生态环保法律制度体系，为生态环境保护提供了基础性、全局性法治保障。

强化监督 连续五年深入开展执法检查

环境保护法是在生态环保领域起基础性作用的基础性、综合性法律。2015年1月1日起施行的修订后的环境保护法被称为“史上最严”“长出牙齿”的环境保护法。

法律的生命在于实施。为了让法律的“牙齿”充分咬合，十三届全国人大常委会坚持依法监督、正确监督、有效监督，夯实生态环境质量“只能更好、不能变坏”的责任底线，连续5年持续深入开展10部生态环境保护法律和相关决定的执法检查，以法律制度落实、法定职责履行、法律责任追究为重点，对照法律条文逐条逐项开展监督。

栗战书委员长亲自推动落实生态环保领域立法监督工作，连续5年参加生态环保领域法律执法检查，6次担任执法检查组组长，10次带队赴地方检查，王晨等多位副委员长积极参与，规格之高、力度之大、影响之广、成效之好前所未有。

十三届全国人大环资委配合全国人大常委会在圆满完成大气、水、土壤、固废等污染防治法执法检查基础上开展环境保护法执法检查，把年度安排与任期整体工作结合起来，充分反映法律实施以来生态环保法治建设工作成效。执法检查工作坚持动真碰硬，开展暗访和随机抽查，深入查找重点地区、重点领域、重点行业存在的突出问题。同时，创新方式方法，对6部法律实施情况进行科学评估，提高执法检查的科学性、专业性。

为深入开展跟踪监督，十三届全国人大环资委开展了执法检查“回头看”工作，对照执法检查报告和审议意见，列出问题清单、任务清单和责任清单，督促相关部门明确任务书、时间表，推动整改落实取得实效。

在持续开展执法检查工作的同时，十三届全国人大环资委还综合运用多种监督方式，统筹运用听取审议专项报告、专题询问、开展专题调研等多种监督形式开展监督检查。

十三届全国人大环资委连续5年配合全国人大常委会做好听取和审议国务院年度环境状况和环境保护执法检查报告等专项报告。配合常委会听取和审议《全国人大常委会关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决定》落实情况等专题调研报告。在“十四五”规划和2035年远景目标纲要编制过程中，开展黄河流域生态环境保护等6项专题调研，为党中央决策提供重要参考。同时，坚持问题导向，连续5年配合常委会开展专题询问，推动从制度层面解决生态环保突出问题。

坚持联动 发挥地方人大以及代表作用

坚持系统联动，牢固树立“一盘棋”思想，与地方各级人大常委会加强沟通、协同配合是十三届全国人大常委会不断提高人大环境资源保护工作质量的工作方式。这其中，委托地方人大共同开展执法检查，坚持全面覆盖就是有力体现。

在全国人大环境与资源保护工作座谈会的分组讨论中，各地也纷纷提到了建立健全环保监督常态化机制，充分发挥执法检查法律巡视利剑作用，持续加大监督工作力度的成效。

在完成全国人大常委会委托检查任务的同时，将当地条例一并纳入检查范围已成为各地执法检查工作的常态，实现了国家法律与地方性法规同步检查、同步推动。各地还不断利用执法检查工作机制加大法律学习宣传力度，使每一次执法检查都成为宣传习近平生态文明思想和相关法律的过程。

除共同开展执法检查外，环资委也在不断加强和地方人大的联系与交流，以现场和“现场+视频”会

议方式连续5年召开全国人大环境与资源保护工作座谈会，围绕年度工作要点，总结交流各地经验做法，凝聚起推进生态文明法治建设的强大工作合力。

环境与资源保护工作与民生密切相关，必须坚持问政于民、问计于民、问需于民。十三届全国人大常委会坚持尊重和充分发挥人大代表在全过程人民民主中的重要作用，积极邀请人大代表参加人大环境与资源保护工作。

5年来，十三届全国人大环资委积极加强改进代表议案办理工作，共收到十三届全国人大历次大会主席团交付审议的议案283件，办理代表建议79件，重点督办代表建议148件。环资委将议案、建议办理工作与立法、监督、调研等工作相结合，同推进，并邀请相关议案领衔代表参与立法监督工作。

为持续扩大代表对全国人大环资委工作的参与，环资委积极邀请环境资源领域及相关专业背景的代表全过程参与立法，吸收采纳代表意见建议。多次在省市召开五级人大代表座谈会，广泛听取全国人大代表和基层代表的意见建议。

沈跃跃强调，未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，要坚定战略自信，保持战略定力，增强信心斗志，奋力谱写新时代美丽中国法治建设新篇章。要紧密围绕美丽中国建设目标，扎实推进生态环保法治化进程，加快完善生态环保法律制度体系，不断增强环境资源立法的系统性、整体性、协同性，要综合运用执法检查、专题询问、听取审议工作报告、专题调研等多种监督方式，持续强化法律实施监督，用法治方式和法治力量守护好绿水青山。

丁仲礼在座谈会总结发言时说，本届全国人大常委会切实做到了不辜负、不辱使命。我国的生态文明建设是一项长期的战略任务，也是一件复杂系统工程，必须坚持不懈、久久为功。在今后的工作中，要把法律规定的硬任务落到实处，不断完善地方立法体系，关注人民群众“急难愁盼”的实际困难，努力提高人民群众关于美好生态环境的获得感和满意度。

□ 本报记者 韩宇

辽宁省十三届人大常委会第三十五次会议近日表决通过了《辽宁省林业有害生物防治条例》（以下简称《条例》），将于10月1日起施行。

《条例》从防治主体责任、监测预报机制、检疫监督管理、松材线虫病防治措施、联防联控工作机制等方面作出具体规定。其中，专门对松材线虫病防治作出规定，要求需要特别保护的区域，由省、市、县人民政府根据保护和防治实际划定林业有害生物重点预防区，禁止将松科植物及其制品、其他携带检疫性林业有害生物的林业植物及其制品调入重点预防区。

明确防治主体责任

辽宁省是林业有害生物多发省份，全省林业有害生物年均发生面积达900万亩以上，发生种类70余种，其中发生面积超过5万亩的有20种，超过10万亩的有14种。特别是松材线虫、美国白蛾等外来有害生物传入辽宁省后，植物疫情防控形势尤为严峻。为适应防治形势的新变化，亟须制定地方性法规为林业有害生物防治工作提供法治支撑。

为了推动林业有害生物防治工作落到实处，明确防治主体责任，《条例》就公共管理职责和林业经营者主体责任作出规定，其中明确，林业有害生物防治实行政府主导、部门协作、属地管理、社会参与的工作机制。林业主管部门负责本行政区域内林业有害生物防治工作，其所属的林业防治检疫机构负责执行林业植物检疫任务，为林业有害生物防治及林业植物检疫提供技术支持和服务保障。发生林业有害生物灾害时，林业经营者应当及时做好除治工作；发生重大林业有害生物灾害时，由属地人民政府负责组织除治。

强化预警检疫监管

关于完善监测预报机制方面，为了增强林业有害生物预防的针对性和有效性，做到“早预警、早行动”，《条例》就开展林业有害生物普查、专项调查、科学布局监测站点、发布预警预报信息等工作作出规定，进一步完善新发疫情报告程序，强化预警预报信息管理。

《条例》规定对新发现的检疫性、爆发性、危险性林业有害生物，所在地林业主管部门应当查明情况，及时报本级人民政府，并逐级报省和国家林业主管部门，任何单位和个人不得瞒报、谎报、缓报、漏报。建立健全林业有害生物预警预报制度，根据林业有害生物监测结果，向本级人民政府和上级林业主管部门报告林业有害生物预警预报信息，并按规定向社会公布。同时，针对履行防治职责、预警预报等环节违法行为相应设置了法律责任。

为了强化检疫监督管理，防止检疫性、爆发性、危险性林业有害生物扩散蔓延，《条例》就加强调运环节检疫，严格境外进口检疫，设立临时检疫检查站以及加强监管平台建设等作出规定，进一步健全林业有害生物检疫制度，强化调运环节的行政区域的，或者林木种子、苗木和其他繁殖材料调运之前的，应当申请调运检疫。从境外进口的应施检疫的林业植物及其产品再次调运出省时，存放时间在一个月以内的，可以凭原检疫单证换发植物检疫证书，不再实施检疫；存放时间超过一个月，或者虽未超过一个月但存放地疫情比较严重、可能染疫的，应当实施检疫。经省人民政府批准，可以在重大林业有害生物疫区、重点预防区和疫情管控区域设立临时检疫检查站。省林业主管部门应当加强林业有害生物监管平台建设，建立检疫追溯信息系统，实行检疫标识管理。

防治林业有害生物

值得一提的是，与美国白蛾、松毛虫、红脂大小蠹、杨干象和日本松干蚧等林业有害生物相比，松材线虫病对林木的危害最大，被称为松科林木“癌症”。结合松材线虫病特点，《条例》专门对松材线虫病防治作出了规定。

首先是划定重点预防区。需要特别保护的区域，由省、市、县人民政府根据保护和防治实际划定林业有害生物重点预防区，禁止将松科植物及其制品、其他携带检疫性林业有害生物的林业植物及其制品调入重点预防区。

其次是严格松木材料使用环节检疫监督。工程建设单位采购含有松木材料的物品，应当向供货单位依法提供植物检疫证书，并建立木质包装材料调运、使用管理台账；施工结束后，应当及时回收或者销毁使用完毕的松木材料，不得随意弃置。

再次是科学设置疫木采伐审批手续。经林业防治检疫机构技术鉴定，对可能导致疫情扩散蔓延或者失去防治价值的林木，应当按照有关规定及时伐除并实施除害处理，任何单位和个人不得妨碍。因除治突发重大林业有害生物等紧急情况需要采伐林木的，经林业防治检疫机构确认后报林业主管部门同意后，可以先行采伐，再按照规定办理相关手续。最后是阻断媒介昆虫传播。松科植物经营者、管理者应当开展松材线虫病媒介昆虫防治，从事松科植物疫木加工的企业应当在每年冬季媒介昆虫非羽化期前完成对疫木加工和加工剩余物的集中除害处理工作。

此外，《条例》还要求建立联防联控工作机制，其中明确，对于跨行政区域危害严重的林业有害生物灾害，毗邻地区的政府和林业主管部门应当共同做好联防联控区域的松材线虫病防治工作。



辽宁出台条例为林业有害生物防治提供法治支撑 划定预防区禁止松科林木‘癌症’病害入内

修改铁路法 适应新情况新管理体制

本报讯 记者朱宁宇 新时代铁路事业的发展对现行铁路法提出了新的挑战。修改铁路法已纳入全国人大常委会2022年立法计划。今年十三届全国人大五次会议期间，有代表提出了关于修改铁路法的议案，建议针对新的情况，新的管理体制，设立有关条款，为推进新时代铁路事业发展提供法治保障。

1991年5月1日起，铁路法施行。随着国家铁路行业改革，该法分别于2009年、2015年作过两次修正。实施30多年来，该法对推动铁路事业发展发挥了重要作用，但随着经济社会的发展，尤其是铁路行业改革的不断深入以及干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通多层次轨道交通网络的快速发展，有必要进行修订。

近年来，随着都市圈发展和国家政策鼓励，市域（郊）铁路发展迅速。国家相关部门多次下发加快发展市域（郊）铁路的政策文件，对市域（郊）铁路运营管理提出指导意见，鼓励多元化运营管理，支持自主选择建设运营方式，鼓励城市轨道交通运营企业承担市域（郊）铁路运营。

议案认为，市域（郊）铁路兼具铁路和城市轨道

交通的部分特点，主要服务于区域都市圈内通勤出行，具有公交化、大运量的特征，运营时不实行实名制售票、不采取对车次和座位号乘车的方式，在列车服务上通常也不提供开水和饮食供应。如果将其纳入铁路法的调整范围，则不符合铁路法第十二条和第十三条的规定。鉴于此，议案建议对市域（郊）铁路管理作特殊规定，将市域（郊）铁路单独予以规范，在铁路法“附则”中增加一条，参照国务院办公厅转发国家发改委、交通运输部、国家铁路局、国铁集团《关于推动都市圈市域（郊）铁路加快发展的意见》（国办函〔2020〕116号），增加“市域（郊）铁路是连接都市圈中心城市城区和周边城镇组团，为通勤客流提供快速度、大容量、公交化运输服务的轨道交通系统。市域（郊）铁路管理规定由地方人民政府另行制定”。

此外，议案认为，现行铁路法对地方铁路管理的规定还有待明确，建议明确地方政府对地方铁路管理的主体，在铁路法第三条中增加“省级人民政府明确的地方铁路管理部门负责地方铁路的行业监督管理具体工作”的内容，使地方政府部门可以依法履行对地方铁路的监管职责。

制定无人机飞行管理法 明确飞行管理主管部门

本报讯 记者朱宁宇 近年来，无人机发展势头迅猛，监管却基本处于无法可依状态。因此，有关无人机立法的呼声强烈。《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》被列入国务院2022年度立法工作计划。今年十三届全国人大五次会议期间，有代表提出关于制定无人机飞行管理法的议案。议案指出，目前，无人机领域还存在管理主体不明确，相关管理制度、工作机制不完善等问题，建议尽快制定专门的无人机飞行管理法。

随着技术进步，无人机的应用和产业高速发展，在环境监测、地理测绘、交通巡查、农药喷洒等领域日益发挥出重要作用。与此同时，无人机也出现了一些安全隐患。大量没有取得相关证照的“黑飞”严重威胁到公共安全和飞行安全，无人机坠毁、碰撞造成的人身、财产损失事件也屡有发生。但目前，民用航空法中仅有一些原则性的规定，有关无人机管理的相关规定主要是一些部门的规范性文件，法律层级较低。

议案认为，制定无人机飞行管理法应重点

解决这些问题：一是明确无人机飞行管理的主管部门以及生产制造、销售流通、作业应用、公共安全等涉及的行业管理部门的具体职责。二是对无人机进行细化分类，实施精细化管理。对小型以上的无人机加强监管，对微型、轻型产品可以适度放宽限制，对大中型无人机应当进行适航管理。三是明确管控空域，建立管控空域飞行需求的申请与审批制度，保障飞行安全；划定适飞空域，保障合法合规的飞行权利。四是对无人机飞行计划实行审批管理。飞行计划申请应当于飞行前若干时间内向有关管制部门提出，飞行中保持与管制部门联络畅通，报告飞行动态；飞行结束后，在规定时间内报告飞行实施完成情况。五是对无人机使用者提出明确要求，无人机使用者应当掌握相关理论知识和实践技能，熟悉有关法律法规。操控一定重量的无人机应当取得合格证照，并定期接受培训。

此外，无人机飞行过程中，应当确保无线电发射设备及台站的作业频率、功率等技术指标符合国家无线电管理相关规定。