

深聚焦

以法之手为形成完善生态文明制度体系打下坚实基础

党的十八大以来我国生态环境保护立法成就回顾

□ 本报记者 朱宁宇

8月15日,首个全国生态日,这是我国在生态文明领域的综合性活动日。

“将8月15日设立为全国生态日,体现了首创性、标志性、独特性,具有鲜明的辨识度。”全国人大常委会法工委副主任许安标在接受《法治日报》记者采访时说,设立全国生态日意义重大,有利于提高全社会生态文明意识,增强全民生态环境保护的思想自觉和行动自觉;有利于久久为功、持续发力,以钉钉子精神推动生态文明建设不断取得新成就;有利于进一步向国际社会讲好中国生态文明建设故事,更好参与全球环境和气候治理,推动构建人类命运共同体。

值得一提的是,设立全国生态日是由全国人大常委会以决定形式作出的,充分彰显了权威性、严肃性。这也是近年来全国人大及其常委会坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境的有力举措之一。

“党的十八大以来,全国人大及其常委会深入贯彻落实习近平生态文明思想,认真实施宪法关于生态文明的规定,不断健全生态文明制度体系,用最严格制度最严密法治划定生态红线,守护绿水青山,推动美丽中国建设。”许安标介绍说,全国人大常委会共制定、修改生态环境保护领域法律19件,正在审议1件,作出有关决议1件。同时,全面清理了现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容,加强法律法规的衔接,维护社会主义法治统一,形成保护生态环境的合力。

目前我国已有生态环境保护法律30余部、行政法规100多件、地方性法规1000余件,还有其他大量涉及生态环境保护的法律法规规定,为形成并完善生态文明



明制度体系打下了坚实基础。

统筹多种形式不断扩展立法领域

回顾党的十八大以来我国生态环境保护立法,许安标指出,突出特点之一就是在立法形式上统筹立改废纂等多种方式。

在“立”的方面,先后制定了深海海底区域资源勘探开发法、核安全法、土壤污染防治法、生物安全法、长江保护法、湿地保护法、噪声污染防治法、黑土地保护法、基层立法联系点、青藏高原生态保护法等10部生态环境保护法律,填补了有关领域的立法空白,完善了生态文明制度体系;在“改”的方面,环境保护法、大气污染防治法、野生动物保护法、固体废物污染环境防治法、森

林法等法律作了全面修订,水污染防治法等作了较大幅度修改,海洋环境保护法、大气污染防治法、野生动物保护法等还进行了多次修改,法律规范更加明确具体,增强了可执行性和可操作性;在“废”的方面,2021年新制定噪声污染防治法后,同时废止了1996年制定的环境噪声污染防治法。此外,编纂环境法典的研究工作也在积极稳妥推进。

在立法领域上,一个突出特点是将生态环境保护向国家安全、特殊区域和流域保护等领域进一步拓展。在国家安全方面,贯彻总体国家安全观,统筹发展和安全,向维护生态安全、资源安全和生物安全等国家安全有关方面拓展,制定了深海海底区域资源勘探开发法、核安全法和生物安全法等。与此同时,还创新性制定了特殊区域和流域保护的法律,制定长江保护法、黄河保护法;坚持生态保护第一,制定青藏高原生态保护法;保护好“耕地中的大熊猫”,制定黑土地保护法。

“制定青藏高原生态保护法,对加强青藏高原生态保护,建设国家生态文明高地,促进经济社会可持续发展,实现人与自然和谐共生,具有重要意义。”梁鹰指出,制定青藏高原生态保护法是保障国家生态安全、加强生态风险防控的客观要求,是解决青藏高原生态保护特殊问题、回应青藏高原人民群众新期待的现实需要,对青藏高原生态保护起着固根本、稳预期、利长远的作用。

青藏高原生态保护法共7章63条。该法聚焦青藏高原生态保护的主要矛盾、特殊问题、突出特点,坚持山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理,明确适用范围,确立基本原则,健全管理体制,统筹生态安全布局,加强生态保护修复,强化生态风险防控,完善保障和监督措施,加大处罚力度。

发挥基层立法联系点“直通车”作用

因涉及范围广、聚焦点多,长江保护法、黄河保护法以及青藏高原生态保护法的立法工作,引起社会广泛关注和讨论。

法工委办公室主任孙镇平介绍说,在这几部法律的立法过程中,“国字号”基层立法联系点充分发挥“直通车”作用,将更多的民意吸收入法。

在长江保护法立法过程中,法工委委托位于长江流域的湖北襄阳、江西景德镇、江苏昆山3个基层立法联系点进行课题调研,3个联系点向政府部门、行业协会和有关学校发函征求意见,多次召开有关部门、专家、企业代表参加的专题座谈会,组织开展实地调研,还通过官网和微信公众号征求社会公众意见。通过多种形式的调研,确立立法联系点形成了紧贴实际、内容翔实的调研报告,为长江保护法立法工作提供了重要参考。

在黄河保护法立法过程中,法工委与甘肃临洮县基层立法联系点进行了“视频云对话”,临洮县立法联系点在黄河支流洮河上中下游不同区域分设3个视频连线点,让法工委同志第一时间听到居住在洮河附近居民原汁原味的意见建议。最终,临洮县立法联系点共提出19条意见建议,有5条被研究吸收采纳。

在青藏高原保护立法过程中,法工委听取西藏东嘎、青海格尔木、四川雅安等基层立法联系点的意见。“一些很好的意见和建议,经研究予以采纳,例如,四川雅安联系点的单位和个人提出的加强碳汇研究,加强草原火灾防范,加强对雪崩的调查评价和监测预警,对旅游活动中的违法行为区分个人和单位设定处罚等多条意见建议,已写入青藏高原生态保护法。”孙镇平说。

而且关系着党和国家工作大局,关系着中华民族伟大复兴战略全局。

“我们不仅要法律制定好,也要把法律执行好,用法律武器保护好长江母亲河,确保一江清水绵延后世、惠泽人民。”岳仲明说。

黄河流域保护治理步入新里程碑

2023年4月1日起,黄河保护法施行,这是继长江保护法之后黄河流域保护立法的又一重大成果,标志着黄河流域生态保护和高质量发展步入有法可依的全新阶段。

黄河宁,天下平,黄河是中华民族的母亲河,保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。党的十八大以来,党中央把黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略,对推动黄河流域生态保护和高质量发展作出全面部署。

“黄河保护法对于更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上推动黄河流域生态保护和高质量发展,具有重要意义。”法工委行政法室主任梁鹰指出,制定黄河保护法是强化黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略法治保障的迫切需要,是解决黄河流域特殊问题的现实需求,是健全满足黄河流域人民群众日益增长的美好生活需要必备法律制度的具体实践,是推进中国特色社会主义生态环境保护法律制度体系建设的客观要求。

黄河保护法明确法律适用范围,完善管理体制,强化规划与管控,对加强生态环境保护,推进水资源节约集约利用,保障黄河安澜无害,促进高质量发展,保护传承弘扬黄河文化作出针对性规定,加大保障、监督和处罚力度,为黄河流域生态保护和高质量发展提供了更加坚实的支撑。随着黄河保护法的施行,中华民族治理黄河史上的新篇章正式开启。

守护青藏高原建设国家生态文明高地

2023年4月26日,十四届全国人大常委会第二次会议审议通过青藏高原生态保护法,自2023年9月1日起施行。该法是生态环境保护法律制度体系建设的又一项重要成果。

青藏高原是世界屋脊、亚洲水塔,是地球第三极,是我国重要的生态安全屏障,生态保护地位特殊。2021年10月,党中央印发《青藏高原生态环境保护和可持续发展方案》,提出建立青藏高原生态环境保护制度体系。

其中,在资源保护利用方面,制定长江保护法、黄河保护法、湿地保护法、黑土地保护法、青藏高原生态保护法、生物安全法、深海海底区域资源勘探开发法等,填补了我国资源保护利用领域的短板弱项,进行了制度创新。修改完善土地管理法、渔业法、森林法、水法、煤炭法、草原法、节约能源法、防沙治沙法、野生动物保护法等,加强各类自然资源的保护和合理利用,保护当事人的合法权益,促进人与自然和谐共生。此外,还作出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,以及关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定,并在制定修改民法典、海南自由贸易

港法、乡村振兴促进法、环境保护税法、耕地占用税法、资源税法,以及修订促进科技成果转化法、科学技术进步法、农村土地承包法、行政诉讼法等多部法律时规定了促进资源保护和合理利用的内容。

“上述法律和决定,坚持了生态优先、保护优先,以人民为中心等原则,积极回应了人民群众对美好生活的期待,从不同的角度、以不同的方式,在不同的区域发挥作用,切实践行新发展理念,构建新发展格局,推动高质量发展,具有很强的系统性、整体性、协同性,为我国的资源保护和合理利用提供了坚实的法治保障,用最严格制度最严密法治守护绿水青山,建设美丽中国。”岳仲明说。

林法等法律作了全面修订,水污染防治法等作了较大幅度修改,海洋环境保护法、大气污染防治法、野生动物保护法等还进行了多次修改,法律规范更加明确具体,增强了可执行性和可操作性;在“废”的方面,2021年新制定噪声污染防治法后,同时废止了1996年制定的环境噪声污染防治法。此外,编纂环境法典的研究工作也在积极稳妥推进。

在立法领域上,一个突出特点是将生态环境保护向国家安全、特殊区域和流域保护等领域进一步拓展。

在国家安全方面,贯彻总体国家安全观,统筹发展和安全,向维护生态安全、资源安全和生物安全等国家安全有关方面拓展,制定了深海海底区域资源勘探开发法、核安全法和生物安全法等。与此同时,还创新性制定了特殊区域和流域保护的法律,制定长江保护法、黄河保护法;坚持生态保护第一,制定青藏高原生态保护法;保护好“耕地中的大熊猫”,制定黑土地保护法。

建立健全保护制度“四梁八柱”

2014年修改的环境保护法首次具体规定了环境公益诉讼的主体、条件和内容,明确符合条件的社会组织,可以对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为向法院提起诉讼。

2017年修改的民事诉讼法和行政诉讼法,进一步增加了检察机关提起生态环境和资源保护等公益诉讼的规定。

党的十八大以来,有关法律进一步强化了环境监测,环境影响评价,排污许可,总量控制,联合防治,政府责任,信息公开和公众参与等制度,新增增加了约谈,生态保护红线,生态保护补偿,环境公益诉讼等制度。

值得关注的是,为了切实解决生态环境领域“违法成本低、守法成本高”的突出问题,生态环境保护立法还加大了对违法行为的处罚力度。比如,2014年修改的环境保护法被称为“史上最严”,引入按日计罚,环保部门可以对造成严重污染的设备查封扣押,对通过逃避监管方式排污的违法行为人采取拘留、双罚制等严厉手段,有力强化了法律责任。

此外,刑法从设置环境犯罪的法律责任,民法典增加生态环境损害惩罚性赔偿责任,其他生态环境保护立法也对环境违法行为规定了严惩重罚,进一步增强法律制度的刚性和约束力、威慑力。

加强备案审查助力美丽中国建设

近年来,备案审查作为维护国家法治统一的重要抓手,在助力加强生态环境保护和美丽中国建设方面发挥了重要作用。

“党中央通报生态环境破坏典型案例后,法工委认真学习领会,贯彻落实党中央精神,通过备案审查工作推动生态环境保护法律制度体系更加完善,生态环境保护领域法律制度得到更严格遵守和执行。”据法工委法规备案审查室主任严冬峰介绍,法工委采取

多方措施防止“立法放水”,为生态环境保护和美丽中国建设提供法治保障。

其中,部署开展生态环境保护领域规范性文件专项审查和集中清理,是法工委开展的一项重点工作。

2017年,党中央通报有关自然保护区存在的突出问题及其深刻教训后,法工委专门规定自然保护区的49件地方性法规集中进行专项审查,对其中36件与环境保护法和国务院自然保护区条例不一致的法规要求制定机关修改,并要求各省、自治区、直辖市人大常委会对涉及自然保护区的地方性法规进行全面自查和清理,杜绝故意放水、降低标准、管控不严等问题。紧随其后,2018年至2019年,法工委部署开展生态环境保护领域法规规范性文件集中清理,进一步扩大清理范围,加大清理力度。经过持续努力,督促推动各方面修改、废止生态环境保护领域不符合衔接不适应法律法规规定、中央精神、时代要求的地方性法规1029件,其他规范性文件共计1.1万余件。

与此同时,为保障生态环境保护领域重要法律、决定有效实施,法工委还开展了多次集中清理。比如,2020年部署开展野生动物保护领域法规规范性文件集中清理,督促推动各方面修改、废止各类规范性文件419件;2021年部署开展长江流域保护领域法规规范性文件集中清理,督促推动各方面修改、废止各类规范性文件322件;2023年上半年部署开展涉及黄河流域保护的法规规范性文件集中清理,督促推动各方面修改、废止各类规范性文件154件。

2020年纠正某省城乡环境综合治理条例有关处罚规定与大气污染防治法不一致的问题,2021年纠正某市大气污染防治条例有关处罚规定与大气污染防治法不一致的问题……近年来,围绕持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战,法工委持续加大对涉及生态资源与环境保护、污染防治、城市绿化等方面的法规审查力度,着重审查存在与大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法等法律规定不一致的问题。

此外,督促指导地方开展生态环境保护领域立法工作,完善生态环境保护法律制度体系,也是备案审查工作的一个着力点。2018年7月,全国人大常委会听取审议大气污染防治法执法检查报告并开展专题询问,审议通过《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》,为贯彻落实决定精神,法工委向各省、自治区、直辖市人大常委会印发《关于加强加快大气污染防治和生态环境保护地方立法工作的意见》,各地对标对表党中央精神和大气污染防治法的规定,及时完成地方大气污染防治条例的制定或者修改工作并报全国人大常委会备案。

“下一步,我们将深入贯彻落实党中央决策和常委会部署,抓好十四届全国人大常委会的生态环境保护立法工作,以‘抓铁有痕、踏石留印’的恒心和毅力,持续推进生态环境保护法律制度建设,不断完善生态文明制度体系,为全面推进美丽中国建设,加快推进人与自然和谐共生的现代化提供更加扎实有力的法治保障。”许安标说。

制图/李晓军

实现“江河战略”法治化 打造大江大河治理标杆

□ 本报记者 朱宁宇

天更蓝,山更绿,水更清,万里河山更加多姿多彩。党的十八大以来,我国生态环境发生历史性、转折性、全局性变化,生态环境法律制度体系逐步形成。尤为引人注目的是,我国生态环保领域立法不断向特殊区域和流域保护等领域拓展。

近年来,全国人大常委会先后创新性制定了专门法律,打造大江大河治理的重要标杆——制定长江保护法、黄河保护法,坚持生态保护第一——制定青藏高原生态保护法,以法之手实现“江河战略”法治化。

保护长江首部全国性流域法律出炉

2021年3月1日起,我国首部全国性流域法律——长江保护法施行。

长江是中华民族的母亲河,具有独特的自然生态系统,丰富的野生动植物资源和矿产资源,长江流域涉及十九个省、自治区、直辖市,横跨东、中、西三大板块,人口规模和经济总量占据全国一半以上,生态地位突出,发展潜力巨大。但一段时间以来,长江水质受到了污染,水体遭到了破坏,长江流域绿色、高质量发展也面临着一些挑战。

“长江保护法坚持生态优先、绿色发展的战略定位,突出共抓大保护,不搞大开发的基本要求,针对长江流域的特点和存在的突出问题,采取特别的制度措施,推动长江流域经济社会发展全面绿色转型,实现人与自然和谐共生,中华民族永续发展。”据全国人大常委会法工委经济法室主任岳仲明介绍,长江保护法重点突出了几个方面:一是做好统筹协调,系统保护的顶层设计。规定建立长江流域协调机制,长江保护工作机制和区域协调协作机制,切实增强长江保护和发展的系统性、整体性、协同性。二是坚持把保护和修复长江流域生态环境放在压倒性位置,通过规定更高的保护标准、更严格的保护措施,加强山水林田湖草整体保护、系统修复。三是毫不动摇地坚持在发展中保护、在保护中发展,做到生态优先、绿色发展,充分发挥长江流域各类规划的引领和约束作用,通过加强规划管控和负面清单管理,优化产业布局,调整产业结构,倒逼产业转型升级。四是坚持责任导向,加大处罚力度,强化考核评价与监督,并针对长江禁渔、岸线保护、非法采砂等重点问题作了具体规定,充分体现责任更大更严、违法处罚更重更硬的要求。

长江保护法不仅关系着长江流域的生态环境保

全国人大常委会法工委相关负责人介绍

我国资源保护利用的法律制度体系已形成

本报讯 记者朱宁宇 记者近日从全国人大常委会法工委获悉,党的十八大以来,全国人大及其常委会实施宪法规定要求,制定修改18件资源保护方面的专门法律和相关决定,并在数十部其他法律中对资源保护利用作出相关规定,资源保护利用方面的法治建设取得了新进展。

据全国人大常委会法工委经济法室主任岳仲明介绍,这些法律和有关问题的决定,既涵盖了山、水、林、田、湖、草、沙等各类自然系统,又对特定区域、特定流域、特定类型的资源采取了特别的保护措施,还注重在发展中保护、在保护中发展,依法推动经济社会绿色、高质量发展,形成了覆盖全面、务实管用,严格严密的法律制度体系。

其中,在资源保护利用方面,制定长江保护法、黄河保护法、湿地保护法、黑土地保护法、青藏高原生态保护法、生物安全法、深海海底区域资源勘探开发法等,填补了我国资源保护利用领域的短板弱项,进行了制度创新。修改完善土地管理法、渔业法、森林法、水法、煤炭法、草原法、节约能源法、防沙治沙法、野生动物保护法等,加强各类自然资源的保护和合理利用,保护当事人的合法权益,促进人与自然和谐共生。此外,还作出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,以及关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定,并在制定修改民法典、海南自由贸易

港法、乡村振兴促进法、环境保护税法、耕地占用税法、资源税法,以及修订促进科技成果转化法、科学技术进步法、农村土地承包法、行政诉讼法等多部法律时规定了促进资源保护和合理利用的内容。

“上述法律和决定,坚持了生态优先、保护优先,以人民为中心等原则,积极回应了人民群众对美好生活的期待,从不同的角度、以不同的方式,在不同的区域发挥作用,切实践行新发展理念,构建新发展格局,推动高质量发展,具有很强的系统性、整体性、协同性,为我国的资源保护和合理利用提供了坚实的法治保障,用最严格制度最严密法治守护绿水青山,建设美丽中国。”岳仲明说。

2023年海南环保世纪行活动启动

本报讯 记者邢东伟 翟小功 7月27日至28日,海南省人大常委会调研组赴海口开展“六水共治”专题调研暨2023年海南环保世纪行活动。

调研组一行实地查看海口市有关地段的地下水饮用水水源、供水机井、污水处理厂、街道交叉排涝、部分农村黑臭水体等情况,详细了解城市水资源综合治理、污水处理厂能力建设、河段管理和岸线保护利用等有关情况并召开座谈会。

会上,调研组听取了海口市政府关于“六水共治”开展情况汇报,海口市生态环境局等有关单位主要负责同志针对当前开展“六水共治”工作存在的突出困难和

问题作交流发言,调研组充分肯定海口市在“六水共治”方面的工作成绩。

调研组指出,“六水共治”既要统筹推进,又要抓住重点,要加大推进项目建设力度,加强精细化管理,完善配套设施,做好应急处理,要因地制宜、一村(区)一策,完善规划建设方案,发挥建设资金效益最大化,不断增强人民的获得感、幸福感;要综合施策、系统治理,做到海河联动、部门协调,形成合力。

调研组由海南省人大常委会环资工委主任李萍带队,省生态环境厅、省水务厅、省治水办等单位有关负责人及相关专家参加调研。