

向世界贡献具有中国特色的生态环境法典

访全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长吕忠梅代表

两会特稿

本报记者 朱宁宁

创作于1962年的小说《寂静的春天》，以寓言式的开头描绘了一个美丽村庄的突变。小说揭示了环境污染的现实和严重后果，也引发了人们对于环境污染危机的思考。

《寂静的春天》把“环保”的概念第一次呈现在世人面前，引发了美国甚至全世界的环境运动，被人们视为全世界环保运动的开端。国际上普遍认为该书直接促成了斯德哥尔摩公约的达成和签署。

对全国人大代表、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长吕忠梅的专访，就是从这本小说聊起。

在吕忠梅看来，为“美丽中国”立“良法”，是编纂生态环境法典的使命所在。编纂具有中国特色、中国气派的生态环境法典，是中国对世界的贡献。

多年研究提供坚实理论支撑

1979年，我国制定第一部环境保护法。吕忠梅学生时期最早接触的环境法学就是这部法律。而对于编纂生态环境法典，在本世纪初就曾有学者开展了专题研究，对其必要性进行论证。在吕忠梅看来，40多年的生态环境法典编纂研究成果已经能够为今天的生态环境法典编纂提供

坚实的理论支撑。

当选十四届全国人大代表之前，吕忠梅曾任十届、十一届、十二届全国人大代表，十三届全国政协委员。这些年来，她不断为编纂生态环境法典鼓与呼。但她也知道，这将是漫长的过程。

2017年，吕忠梅任会长的中国法学会环境资源法学研究会刚刚完成换届就正式启动了“生态环境法典编纂研究”重大项目。该项目包括“外国环境法典翻译”“环境法典编纂基础理论研究”“环境法典专家建议稿(草案)”三个子课题。经过五年多努力，在全国近200名专家学者的分工协作下，课题圆满完成第一阶段的研究任务，相关理论研究成果已集结为17部出版物构成的“绿典之路”系列丛书，并形成了五编1100余条的生态环境法典专家建议稿(草案)。

2023年4月，《绿典之路》第一阶段成果发布暨法典编纂研究座谈会在北京举行。正是在这次会上，吕忠梅表示，希望能尽快将生态环境法典编纂列入十四届全国人大常委会立法规划的一类立法项目。这也是她首次在公开场合作如此明确的表述。

此前，2021年，十三届全国人大常委会立法工作计划明确提出启动环境法典编纂等条件成熟立法领域的法典编纂工作；2022年十三届全国人大常委会工作报告提出继续推动法典编纂。

几个月后，2023年9月，十四届全国人大

委会立法规划对外公布。本届立法规划的最大创新之一，是对推动条件成熟的立法领域法典编纂工作作出专门安排。立法规划列明积极推动推进生态环境法典和其他条件成熟领域的法典编纂。

立足中国国情借鉴国外经验

在吕忠梅看来，借鉴世界环境法典编纂的成熟经验，是编纂中国自己的生态环境法典不可缺少的一环。因此，在她的“三步走”计划中，翻译外国环境法典是第一步。

一边翻译一边做比较研究，课题组先后翻译了11个国家以法典命名的环境法律。经过深入比较，吕忠梅发现虽然世界各国环境法典编纂不像民法典编纂有成熟的概念体系和编纂方法，但也有规律可循，有成功的经验和失败教训值得吸取。

她总结了三条共性：第一条是所有国家启动法典编纂的目的都是为了推动国家实现可持续发展转型。不管什么形式的法典都把实现可持续发展作为价值追求，也是立法宗旨。可持续发展作为人类面向未来的发展模式，是世界各国法典编纂的共同追求，也是核心价值。第二条就是法典的形式，各国基本都遵循了“总则—分编”的法典结构一般规律，但都采取了比较灵活的态度，以牺牲一定的逻辑性来保持开放性。第三个共性就是各国都是根据当时自己的国情和立法状况作出编纂方式选择。换言之，采取何种法典形式，只有合适不合适，没

有好坏之分。

经过四十多年探索，中国走出了一条特色鲜明的生态文明建设法治道路。

“实践证明充分证明，中国特色的法治道路不仅走得通，而且很管用。”吕忠梅认为，生态文明建设既是中国的，也是世界的，中国生态文明建设法治道路既是世界环境治理体系的重要组成部分，也是中国对全球环境治理应承担的大国责任。在她看来，编纂生态环境法典应该在立足中国国情、传承和弘扬中华优秀传统文化的基础上，注重借鉴世界各国的经验、吸取各国法典编纂的教训，采用国际通用语言，向世界贡献一部高水平的生态环境法典。

引领世界生态文明法治建设

被明确写入立法规划一类项目，意味着编纂生态环境法典已不再是学者们的理论设想。

“法典是由政治家决策、由法学家论证的产物，体现了政治生态、民意基础、法治实践、法学理论的有机结合。”吕忠梅认为，当今中国，如何通过编纂生态环境法典，促进和保障建设“美丽中国”目标的实现，既是政治问题，也是时代问题，还是实践问题，更是理论问题。

生态环境法典的编纂条件已经成熟，采用适度法典化模式，编纂“领域型”法典，以可持续发展为核心价值构建法典框架……目前，各方面已就这些问题达成共识。

3月4日，十四届全国人大二次会议首场记

者会上，大会发言人刘东伟谈及立法工作如何更好保障中国经济发展时表示，全国人大的立法工作将在几个方面重点发力，其中就包括突出高质量发展抓立法，为深入推进生态文明建设绿色低碳发展，组织生态环境法典编纂工作。

“生态环境法典编纂研究应进一步统一法典编纂原理，准确把握‘统筹立法改废释纂’的整体要求，着力解决好明确价值判断标准、妥善处理几对基本关系、增强生态环境法典编纂研究的法学理性等问题。”对于下一阶段，吕忠梅已经有了不少设想。

对于编纂生态环境法典，吕忠梅最常说的一句话就是“这是几代环境法学人的夙愿，也是几代环境法学家不懈的追求”。但她也强调，法典编纂作为最高形式的立法活动，更是立足国情的政治抉择，而不是学者的法律理想，必须以国家的发展现状、法治基础、经济社会条件为研究前提，不能脱离中国实际去构建空中楼阁。

吕忠梅始终认为，以“可持续发展”作为生态环境法典领域法典编纂的基础性概念，使用生态环境保护的“世界通行语言”，不仅可以使生态环境法典成为中国对世界的贡献，在联合国《世界环境公约》谈判中更好展示中国立场、体现中国方案，而且可以使生态环境法典作为共谋全球生态文明建设的标志性成果，形成为他国所向往、可模仿、可借鉴的立法经验，引领世界生态文明法治建设。

两会关注

本报记者 王莹

支持福建探索海峡两岸融合发展新路，建设两岸融合发展示范区，是党中央着眼于推进祖国统一大业作出的重大战略决策。

全国两会期间，全国人大代表、福建社会科学院院长黄茂兴领衔提出《关于为两岸融合发展示范区立法的建议》，建议为两岸融合发展示范区建设立法，支持福建省先行先试，积极探索，为深化两岸融合发展、丰富祖国统一实践积累经验。

“重大改革必须坚持立法先行，确保于法有据，有法可依。两岸融合发展示范区建设越是深入，越需要夯实法治根基，强化法治保障。”黄茂兴等代表认为，为两岸融合发展示范区立法是推进示范区改革创新的关键要求。

2023年9月，《中共中央 国务院关于支持福建探索海峡两岸融合发展新路建设两岸融合发展示范区的意见》(以下简称《意见》)发布，强调坚持问题导向，突出先行先试，扩大授权赋能，持续推进政策和制度创新。

黄茂兴等代表认为，从国家层面为两岸融合发展示范区立法，为示范区建设提供原则性、基础性法治保障，有利于进一步提升改革创新意识，拓展示范区改革空间，确保示范区建设在法治轨道上行稳致远。

同时，从国家层面为两岸融合发展示范区立法，对示范区的功能定位、运行方式、管理模式及各项制度进行顶层设计，有利于将政策部署转化为法律法规，更加充分展示党中央坚定不移推进两岸融合发展的意志和决心。

此外，示范区建设涉及政治、经济、社会、文化等方面，很多改革措施涉及诸多领域管理法规调整。从国家层面为两岸融合发展示范区立法，通过系统性的授权制度安排，有利于示范区发挥更大改革自主权，及时解决建设面临的新问题新情况，推动示范区建设实现高质量发展。

黄茂兴等代表提出，建议全国人大基于示范区建设的现实需要和特殊需求，从国家立法层面为示范区建设实现制度创新、系统协调推进改革提供法治保障。

一是为示范区建设作出框架性规定。将《意见》的相关政策以立法形式固定下来，保障政策措施的稳定性与权威性，构建起示范区建设法治保障的“四梁八柱”，避免各级各类法律法规在适用中出现冲突，增强示范区建设政策创新和制度设计的系统性与协调性，使各项制度措施相互配合、相得益彰。

二是授予福建省人大及其常委会特殊立法权。在遵循宪法规定和法律、行政法规基本原则的前提下，赋予福建省人大及其常委会结合示范区建设具体情况和实际需要，制定示范区相应法规，在示范区范围内实施。相应法规需要突破现有法律和行政法规的，在报送全国人大及其常委会和国务院备案情况下，可作变通规定。

三是赋予示范区更大改革自主权。允许国务院及其有关部门根据示范区建设实际需要，将部分管理职权下放福建省政府及有关部门，支持在重点领域和关键环节先行先试，加强政策和制度集成创新。

过建春委员呼吁

完善海南自贸港多元化解决机制 打造国际商事纠纷解决“优选地”

本报记者 邢东伟

“支持海南创新制定国际商事仲裁法规，率先在临时仲裁，扩大仲裁庭管辖权，赋予仲裁庭临时措施决定权等方面有更多创新突破。”全国政协委员、海南省人大常委会副主任、九三学社海南省委会主委过建春在提交的提案中指出，建立完善海南自贸港国际商事纠纷多元化解决机制，高起点打造国际商事纠纷解决“优选地”，有助于海南营造国际一流的自贸港法治环境。

过建春建议，希望全国人大常委、最高人民法院支持海南制定出台《海南自由贸易港国际商事仲裁中心建设促进条例》，率先在临时仲裁，扩大仲裁庭管辖权，赋予仲裁庭临时措施决定权等方面有更多创新突破。支持海南创新制定国际商事纠纷解决法规，希望全国人大常委会法工委、司法部、最高人民法院等支持海南加快制定出台《海南自由贸易港国际商事纠纷调解规定》，在调解员司法确认、国外调解员选定等方面积极探索创新。

过建春还建议，支持海南“中央法务区”建设，海南目前谋划建设海南“中央法务区”，争取建立一个或多个“融解决”中心，打造世界一流的法律服务高地。希望国家出台相关政策，激励和吸引国内外知名仲裁或调解机构、律所、公证机构、司法鉴定机构入驻海南。支持海南实现涉外民商事案件向国际商事法院转型升级。目前最高人民法院已批复同意设立11家地方国际商事法庭，其中江苏省已成立苏州、无锡、南京3家地方国际商事法庭。希望全国人大常委会、最高人民法院等支持海南实现涉外民商事案件向自贸港国际商事法院转型升级。

为两岸融合发展示范区建设立法

黄茂兴等代表关注海峡两岸融合发展



图① 3月7日，全国政协十四届二次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。图为政协委员神情专注认真听会。

本报记者 徐伟伦 摄



图② 3月7日，出席十四届全国人大二次会议的江苏代表团举行开放团组会议。图为中华全国律师协会副会长薛军民代表(中)聚精会神翻阅材料。

本报记者 王建军 摄

以法治政府建设“领飞”营商环境建设

访衡阳市市长朱健代表

两会访谈

本报记者 阮占江

打造“衡好办”法治新名片

今年年初，在为衡山科学城半导体产业园二期项目办理报建手续的甘雨昊对衡阳高新区“帮代办”线上服务小程序赞不绝口。数据多跑路，群众少跑腿，营商环境的改变，企业和群众感受最为真切。

“近年来，衡阳坚持在优化营商环境中提高法治政府建设‘温度’，围绕‘营造市场化、法治化、国际化一流营商环境’目标，在全省率先用标准化思维推进营商环境建设，建立健全五制一平台、五单一图谱、五赋一聚焦等多项工作机制，持续纵深推进‘放管服’‘一件事一次办’改革。”据朱健介绍，2023年，衡阳获得11项省级经济社会管理权限，在全省率先推出村级“一网通办”，全省首创“智慧奖补+奖贷联动”服务场景，“湘易办”App上线事项全省第一，“一件事一次办”高频事项网上、掌上可办率达95%……“衡好办”成为法治衡阳的新名片。

“赋码护企”提升执法质效

开展访企活动须“码上约”，访企行为满意度可被企业“码上评”，企业遇到疑难问题能“码上问”，相关单位限时办理“马上答”，惠企政策“码上查”……

自2021年11月衡阳首创“赋码护企”保护机制以来，衡阳的政府职能部门到企业开展调研、督查检查、监管执法不再“随心所欲”。除了执法部门的突击检查，各职能部门工作人员去企业检查、调研必须在“赋码保护”平台提前预约、审批，有了“绿码”才能扫码“打卡”入企。

“政府来企业的频率减少了，随意检查、多头执法的情况也避免了，现在企业可以安心抓生产、搞经营。”朱健告诉记者。

“检查的频次少了，但监管没有缺位。”据朱健介绍，衡阳市作为全国第一批行政执法“三项制度”试点城市，2021年以来，政府职能部门运用大数据等新手段，不断提高监管水平和执法效率，在全省率先建成市级行政执法监督平台，纳入市直执法部门36家，执法人员2370

名，梳理权力清单4435条，执法依据17744条。全市所有执法本位均配备执法记录仪，公安、城管等执法任务重的部门，一线执法人员基本实现人手一台，全程监督执法过程。目前，衡阳市有1.3万家企业入驻“赋码保护”平台，通过平台实施双随机监管执法6200余次。

“人的因素是第一因素。目前，我们正在探索开展以证管人，通过理顺体制机制，管好提拔全市的执法队伍，促行政执法质效提升。”朱健说。

基层治理提高综合能力

如何用群众看得见、听得懂的方式释法说理，化解争议，衡阳市石鼓区人民法院“情理法融合”化解信访工作法给出了满意答案。2023年11月，石鼓区人民法院入选全国“枫桥式工作法”单位。

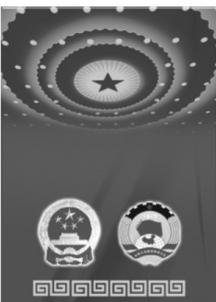
“近年来，衡阳市以创建法治政府示范市为抓手，教育引导基层党员、干部坚持和发展新时代‘枫桥经验’，破除传统治理思维，用法治思维和法治方式破解基层治理难题，推动法治政府建设向基层延伸、向群众贴近。”据朱健介绍，未阳以“湾村明白人”管好湾村那些事，让乡村治理“更明白”，入选“中国改革 2023年度典型案例”；衡南县“屋场恳谈会”，恳谈更肯办，干部下沉一线现场化解矛盾纠纷，实现了小事不出村、大事不出县、矛盾不上交，成为“全省法治政府建设示范项目”；珠晖区坚持党建引领，推行“里巷工作法”，探索出了社区治理“最优解”；打造148支共12.4万人的“衡阳义警”，群防群治新模式被公安部推介……

“基层治理的高效，带来的是城市综合服务保障能力的提高。”朱健告诉记者。近年来，衡阳先后承办了省运会、衡阳马拉松等大型赛事，南岳古镇入选国家级夜间文化和旅游消费集聚区，“相遇耒阳·码头烟火”夜市、市府路商圈、雁鸣溪夜市入围首批省级夜间消费集聚区……现如今，法治护航下的“烟火家园”，被网民评价为最安全的城市、最温暖的衡阳。

为民主立法群众幸福感增强

“为民主立法，用法律破解自身问题，也会得到大多数群众的理解和支持。”朱健告诉记者。近年来，围绕民生关注焦点，衡阳出台了一系列地方性法规和规章，立法数量和质量处于领先地位，为守护雁城蓝天碧水、推进城市高质量发展提供了有力的法治保障。

2020年1月1日，《衡阳市三江六岸滨水区规划条例》正式实施，从调研论证到正式“出炉”，经过数十次的调研、论证、酝酿、讨论、审议，历时两年有余，建设大美衡阳，守住城市天际线，实现有法可依。2023年5月1日《衡阳市机动车停车管理条例》实施，机动车停车管理由乱转治，为破解“停车难”“停车乱”问题提供了“衡阳答案”。《湖南省南岳衡山风景名胜区保护条例》《衡阳市历史文化名城保护条例》守护着衡阳这座千年古城，如今漫步湘江风光带，天更蓝，山更绿，水更美。雁城市民的朋友圈里，“衡阳蓝”频频出现。推窗见绿，出门入园，人居环境明显改善，市民的幸福感越来越强。



两会特刊

06

法治日报
LEGAL DAILY

闽建国代表建议
多措并举推动建设
更高水平法治中国

本报记者 蒲晓磊

2024年政府工作报告指出，要紧紧抓住主要矛盾，着力突破瓶颈制约，扎实做好“深入实施科教兴国战略，强化高质量发展的基础支撑”“坚持不懈抓好‘三农’工作，扎实推进乡村全面振兴”“切实保障和改善民生，加强和创新社会治理”等各项工作。

全国人大代表、北京信利律师事务所首席合伙人闽建国在审议政府工作报告时提出如下建议：建设美丽中国，加大对乡村振兴中农村基础设施、道路交通等的投资力度；政府部门要推动餐饮等第三产业繁荣发展，拉动第三产业就业；要加大对“三农”工作普法宣传教育力度，推动建设更高水平的法治中国、平安中国；要强化对高科技数字经济转换为民服务的理念，尝试在全国范围内用大数据等高科技手段解决拥堵问题；加快对机器人产业和数字经济领域的立法进程。

星期五
2024年3月8日

邮箱: fzhbwh@126.com
邮编: 100000
编辑: 刘梦莹
李立娟

