

说法典

民法典与生态环境法典协同互动双向赋能

□ 吕忠梅

民法典是新中国成立以来第一部以法典命名的法律。作为世界上首部规定“绿色原则”并系统规定绿色条款的民法典，享有“绿色民法典”的美誉。当前，我国已启动生态环境法典的编纂工作。为何已经有了“绿色民法典”还要单独编纂生态环境法典？这两部法典之间有什么联系？如何处理好两部法典的关系？这一系列问题都是编纂生态环境法典过程中必须高度关注并妥善处理的问题。

民法典为民事活动主体确立“绿色规范”

实际上，上述一系列问题在编纂民法典时已有所考量。我国的民法典作为人类进入21世纪后编纂的法典，充分呈现了生态世纪的时代背景与特色。2018年宪法修正案将生态文明建设纳入国家“五位一体”总体布局，并明确“美丽中国”的现代化强国

目标。民法典作为中国特色社会主义市场经济的基础性法律，体现了国家生态文明建设的宪法精神，为民事活动主体确立“绿色规范”。与此同时，民法典建立了相应的激励机制，保障民事主体将“绿水青山”转化为“金山银山”的合法权益，在自然资源保护、生态环境维护和代际公平等方面作出积极探索。

通过协调发展与保护的关系，民法典促进民事活动从“经济优先”转向“环境友好”，实现“人与自然和谐共生”的现代化。

民法典规定的“绿色条款”并非倡导性或任意性规范，而是强制性规范。一方面，民法典第九条的“绿色原则”将生态环境保护作为民事活动的基本准则，对所有民事法律关系具有普遍约束力，覆盖民事活动的设立、变更、终止全过程，要求民事主体在行使权利、履行义务时兼顾生态保护。与此同时，物权编、合同编、侵权责任编所规定的相关绿色条款，通过具体的民事法律规范来引导民事主体在追求经济利益时兼顾生态可持续性。

可以说，这既是民法典回应时代需求的标志性创新，也为生态环境法典预留了协同创新空间。

民法典与生态环境法典实现双向赋能

在我国，民法典和正在编纂过程中的生态环境法典有很多共同之处，两者都是中国特色社会主义法律体系中的基础性法律。对于实现“美丽中国”国家目标具有共同的使命担当，都必须致力于妥善处理发展与保护的关系，促进人与自然和谐共生。

但两部法典也有诸多不同之处。两者在中国特色社会主义法律体系中属于不同性质的法律规范，承载着调整社会经济生活不同方面的具体任务。这也意味着两者应该也必须具有相应的“边界”或“射程”，不可相互替代，否则将使两部法典丧失定分止争功能。具体来说，民法典主要调整的是平等主体之间的财产和人身关系，更多关注的是经济社会生活中“人—人”之间的关系，其核心价值是自由，强调主体的平等、意思自治和责任自负。通过规定“绿色原则”及其相关绿色条款，民法典将生态环境保护的要求融入人们的日常生活，对涉及环境保护的内容进行有限度的

“绿色化”，通过物权、合同等制度，间接保护生态环境。

而生态环境法典主要调整的是涉及生态环境保护过程中国家、公民、法人之间的关系，更多关注的是“人—自然—人”之间的关系，其核心价值是可持续发展，强调人与自然和谐共生，环境公共利益保护和生态优先，是综合运用公法和私法规范调整涉生态环境保护社会关系的“绿色法典”。通过生态环境监管、生态环境标准、生态环境行政许可、生态环境损害赔偿、公益诉讼等制度，生态环境法典直接规范环境行为，实现对生态环境的全面保护。

可见，民法典和生态环境法典虽然在保护环境方面有共同的目标，但在法律属性、价值取向、调整对象、规范类型、立法目的和制度设计等方面均存在显著差异。

民法典与生态环境法典协同预留空间

民法典与生态环境法典的协同预留了空间。一方面，民法典通过规定绿色原则，建立绿色物

权制度，设定合同自由的绿色义务边界，扩展人格权概念，健全环境侵权责任制度等方式，将生态环境保护理念贯穿民事活动的全过程。

与此同时，民法典中的绿色条款大多采取“不完备立法”方式，需要由生态环境法典加以补充和完善，为具体民事活动提供生态环境保护的判断标准、实施依据。换言之，民法典通过绿色条款为私法公法化提供框架，生态环境法典则通过技术标准和公法手段填充细节，二者共同构建“公私共治”的现代生态环境法典体系。

因此，在生态环境法典编纂过程中，需要立足于民法典解决私人行为的环境外部性问题，生态环境法典解决系统性环境治理问题的主要功能，寻找私法自治与公共利益之间的平衡点，通过目标协同、价值融贯、基本原则细化、具体制度衔接，确定互补性调整的范围，协调好交叉领域关系，实现双向赋能，为美丽中国建设提供坚实的法律保障，为全球可持续发展贡献中国方案。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大常委会副秘书长、中国法学会副会长、本报记者朱宁宁整理)

见证全过程人民民主·探索

□ 李高协

党的二十大报告明确提出“发展全过程人民民主”是中国式现代化的本质要求之一。甘肃省各级人大及其常委会按下全过程人民民主“快进键”，紧扣职责定位，积极开拓创新，勇于探索实践。

2023年3月，甘肃省人大常委会率先作出《关于深入学习贯彻党的二十大精神和发展全过程人民民主甘肃人大实践的决定》。每年召开交流推进会，总结推广优秀实践创新案例和代表履职好故事。与兰州大学合作成立全过程人民民主研究中心，强化理论研究和实践融合。通过搭建好平台、建好机制、开好会议、立好法规、搞好监督、做好决定、优化代表工作、强化“四个机关”建设等措施，着力发展充满烟火气、群众家门口的民主，不断丰富和发展全过程人民民主甘肃人大实践。

扩大群众有序参与

建实民意吸纳平台。全过程人民民主不是“独角戏”和“个人秀”，而是人民群众的“大舞台”和“大合唱”。为了汇集民意，不断加强“智慧人大”建设，广泛听取人民群众意见建议。多层次搭建百姓身边的直通车，畅通民意表达渠道，认真分析研究收集到的意见建议，合理的吸收到立法和监督工作中来。该转办“一府一委两院”办理的及时转办，对不能采纳的通过一定形式反馈情况并说明理由，保证人民知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面全过程。

新疆修法全方位构筑未成年人犯罪预防体系

本报讯 记者潘从武 通讯员张秀 新修订的《新疆维吾尔自治区预防未成年人犯罪条例》(以下简称《条例》)将于6月1日起施行。

新修订的《条例》建立协调机制，将教育和保护相结合，坚持预防为主，提前干预，构建预防未成年人犯罪责任体系。规定县级以上人民政府制定预防未成年人犯罪工作规划和年度计划，建立预防未成年人犯罪工作统筹协调机制，根据实际情况确定具体牵头部门，并组织有关部门、人民团体和社会组织协同开展预防未成年人犯罪工作。

新修订的《条例》规定预防未成年人犯罪是全社会的共同责任，通过夯实政府及有关部门保护责任、充实学校管教责任、强化家庭监护责任等，形成预防未成年人犯罪工作合力，织牢织密预防未成年人犯罪的法治网。

新修订的《条例》规定县级以上人民政府及有关部门、人民检察院、人民法院应当加强预防未成年人犯罪工作支持服务体系，培育、引导和规范有关社会组织、社会工作者参与预防未成年人犯罪工作。有关部门和单位根据工作需要，可以通过政府购买服务等方式，委托专业服务机构开展预防未成年人犯罪相关工作，加强预防未成年人网络犯罪工作的支持力度。

新修订的《条例》按照行为性质和危险程度，将预防未成年人犯罪工作分为预防犯罪教育、不良行为干预、严重不良行为矫治和重新犯罪预防，并规定相应的教育、干预、矫治、预防等措施。

“新修订的《条例》为推进自治区预防未成年人犯罪工作提供了有力保障，构建了全方位、多层次的预防体系。各方主体要共同努力，将各项规定落到实处，用法治力量共同守护未成年人的美好未来。”自治区人大常委会办公厅副主任董峰林说。

不断丰富和发展全过程人民民主甘肃实践

建立智慧立法平台。建设地方立法辅助系统、备案审查信息平台、立法联系点网络服务平台、规范性文件数据库等，立法全过程公开征集社会公众意见建议，全领域全方位实现公民有序参与。加强基层立法联系点建设，建立省、市两级基层立法联系点200多个。

建好预算监督平台。加强预算联网监督系统建设，拓宽人大代表、计划预算咨询专家和社会公众参与预算监督渠道，组织代表有序参与预算编制审查、财经委员会初步审查、代表大会审查，促进提高预算执行水平和效果。

建强代表履职平台。完善以学习培训、联系群众、参加代表小组活动、反映群众意见、协助解决问题、依法履职尽责为主要内容的代表履职平台，服务引导代表更好发挥作用。规范代表网站建设，充分发挥常态化、机制化联系群众、征询意见等作用。

强化良法善治保障

甘肃省人大常委会充分发挥人大主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，努力做到以民为本、立法为民。

一是为公众参与立法提供法制保障。制定公众参与制定地方性法规办法，在全国率先以法规形式对公众参与立法活动作出全面规范，把全过程人民民主落实到立法工作各环节全过程，使立法工作更接地气、更具特色。仅2024年就利用各类“民意直通车”，围绕24件法律法规征集意见建议1290多条，采纳280多条。

二是在高质量立法中践行全过程人民民主。修订

地方立法条例，在省级人大层面创制性出台提高地方立法质量工作办法，规范论证、评估、审议、协商等程序，严把立项、起草、合法性审核、人大专委会初审、法制委一审“五关”，推进高质量立法。

三是吸纳民意惠民生。坚持针对问题立法、与时俱进立法，以“小切口”解决人民群众的急难愁盼问题，确保法规立得住、行得通、真管用。近几年针对经济发展滞后、民生短板较多等实际，根据省情民意，制定全国首部高标准农田建设管理条例和甘味农产品品牌培育管理条例，出台促进中小企业发展、优化营商环境、养老服务条例110件法规，审查批准市政管理、历史文化保护等119件市州法规，为改革发展筑牢法治基石。

推动解决实际问题

完善监督流程。制定加强和谐有效监督工作规定，完善监督工作系统流程，健全沟通协调、监督调研、报告审议、整改反馈的全链条模式。

坚持开门监督。以“代表建议中提出来、群众意见中喊出来、调查研究中理出来”为源头活水，在听取和审议专项工作报告、监督计划和预算执行情况时，通过信访、调研、咨询、调查等多种方式听取人民群众对监督事项的意见，用“人大声音”回应人民关切，让人大监督成为最有广泛民意的监督。

加强备案审查制度和能力建设。制定备案审查条例，把所有规范性文件纳入备案审查范围。在全国首创法规、规章动态清理办法和巡回指导审查方式，坚决纠正问题文件，维护国家法制统一，使宪法性监

督制度落到实处。

注重发挥代表作用

代表作用发挥如何，直接决定着全过程人民民主建设的质效。甘肃省各级人大坚持把代表工作作为基础支撑，明职责、定规范、优服务，发挥好主体作用。

一是建立健全联系群众的组织机构。组建“专业型+功能型”代表小组，代表家站全省实现乡镇(街道)和中心村全覆盖。密切代表与群众的联系，代表通过走访、座谈、参加代表小组活动等方式听取群众意见，推动解决就业、教育、医疗等方面问题，丰富和发展老百姓可感可及的民主实践。二是持续优化民主监督机制。实行重大民生实事项目代表审议监督制度，推行“民事直说”工作法，促进民情直通、民意直达、民事直办，提升基层治理效能。三是不断完善全过程听取群众意见制度。按照“做到真联系、取得真效果”的要求，扩大“两个联系”覆盖面，提高代表对人大工作的参与度，推广“代表进社区”“统一接待日”等做法，推进代表联系群众网格化管理，把中央的声音传达下去，把群众的心声反映上来。四是创新代表履职方式。开展特色主题实践活动，构建“实体+网上”立体式履职机制，图文并茂地展示履职信息达万余条。每年组织三级人大、四级代表联动开展“千名代表调研视察千项工程行动”，累计协调解决问题500多个，助推全省经济社会高质量发展。

(作者系甘肃省人大常委会委员、省人大法制委员会副主任委员、省人大常委会法制工作委员会主任、本报记者朱宁宁整理)



全国人大代表黄艳。

代表风采

□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

自当选全国人大代表以来，在流域管理领域深耕多年的民盟湖北省委副主委黄艳，每年都会围绕长江流域生态环境保护和资源合理高效利用开展调研。

在今年全国人大会议期间，黄艳提交了丹江口水库水源保护、蓄滞洪区建设与发展等建议，一如既往地关注着长江安澜。

2024年7月，黄艳有了新身份——三峡大学校长。从水利部长江水利委员会副总工程师转身为高校校长，黄艳在继续守护长江安澜的同时，积极投身于另外一项“功在当代、利在千秋”的事业——做好灵魂工程师，为国家培育有用人才。

守护丹江口水库水质安全

今年1月，由黄艳牵头申报的“南水北调中线水源地农业面源污染智能监测与系统防控”项目获批国家重点研发计划。黄艳团队与11家单位合作，深入研究污染形成机制，力争在农业、水利和环境科学等多个领域取得跨学科的技术突破成果。

2月27日，连续出差数日的黄艳顾不上休息，又带领团队匆匆赶往丹江口水库，就水源地保护议题展开

全国人大代表黄艳：从水利工程师到灵魂工程师

调研。“再过几天，我就要赶赴北京参加十四届全国人大三次会议，尽管之前到丹江口水库调研过，但最近又有新的发现和想法，就想着争分夺秒地再去看，完善要提交的建议。”

丹江口水库是南水北调中线工程的水源地，是国家水网骨干工程和大动脉的重要节点，为京津冀协同发展、雄安新区建设等国家重大战略实施提供了坚实可靠的水安全保障。

“丹江口水库水质安全保障是南水北调中线工程发挥成效的关键。但是，久治不绝的农业面源污染已逐渐成为丹江口水库水质安全的首要威胁。”黄艳说。

为系统解决南水北调中线水源地农业面源污染对水质的威胁，黄艳建议，以丹江口水源地保护为示范，构建绿色农业政策体系，健全财政金融保障机制，激活农业面源污染治理市场动能，推动丹江口库区以上流域农业面源污染防治立法，明确管理权责，强化协同配合。

推进蓄滞洪区建设现代化

2020年，长江发生新中国成立以来仅次于1954年、1998年的流域性大洪水，黄艳坚守在一线，参与会商研判、科学指挥、精细调度，全力确保流域防洪安全——这样的作为，黄艳已连续参与了十几年。

如今，长江流域形成以三峡为核心、水库、堤防、蓄滞洪区联合应用的强大防洪工程体系。黄艳说，作为一名水利人，能够参与守护长江安澜，无比幸运。

守护江河安澜20多年的黄艳深知，长江大保护是一项长期而艰巨的任务，对此永远不能有丝毫松懈。

“受全球气候变化等因素影响，近年来极端天气事件呈现趋多趋频趋强趋势，突破历史纪录，颠覆传统认知的水旱灾害事件频繁出现，蓄滞洪区作为确保流域防洪安全最后一道防线的作用更加凸显。”黄艳说。

黄艳介绍说，蓄滞洪区是具有分蓄洪水、生产生活湿地生态三重属性的特殊空间，一方面通过水利工程建设实现其分蓄洪水的功能，另一方面需规范区内经济社会活动以最大程度减少灾害损失。

“长期以来，蓄滞洪区建设较为滞后，工程设施、安全设施不足等问题仍然存在，必须创新思路，多措并举来破解蓄滞洪区建设和管理滞后的难题。”黄艳说。

黄艳指出，推进蓄滞洪区建设管理现代化，守护江河安澜，必须进一步完善相关法律法规政策体系。建议对防洪法作出修改，增加蓄滞洪区规划、建设、运用和管理等条款；加快《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》修订工作，完善补偿对象、范围、标准、程序等内容；推动制定《蓄滞洪区管理条例》，健全管理体制机制，规范蓄滞洪区内各类经济社会活动和资源开发利用行为。

推动培养更多实战型人才

2024年，为推动省属高校高质量发展，湖北省委任命黄艳为三峡大学校长。重任在肩的黄艳，坦言既有压力也有期待。

“教育是连接国家战略、行业需求与个体成长的桥梁。作为水利部与湖北省共建高校，三峡大学‘水利电力特色’与我在流域治理、水电工程等领域的专业背景高度契合，我可以利用自己多年积累的知识和经验，赋能学校的科研创新、人才培养等工作。”黄艳说。

黄艳认为，高校作为人才培养的主阵地，必须承担起为社会输入高质量人才的使命。“不仅要培养学生适应变化的技能，更要通过交叉学科教育提升其解决复杂问题的能力。”

为培养出更多实战型人才，黄艳邀请长江委的专家走进大学校园，为学生传授最前沿的行业知识和实践经验。同时，组织学校师生前往长江委进行现场学习，以此来积累实践经验和提升专业能力。她还带领教师团队开展重点项目研发，参与编撰“智慧水利”系列教材，努力实现产学研用一体化发展。

担任三峡大学校长后，黄艳一直在为培养更多优秀的水利人才而忙碌。

3月30日，三峡数智研究院在三峡大学揭牌成立。研究院将发挥三峡大学水利学科优势，联合三峡集团、长江水利委员会等单位开展技术攻关，打造“空天地水”一体化感知网络，构建覆盖长江全流域的数字孪生平台。

“研究院将作为水资源管理、防洪减灾、航运调度等提供精准决策支持，例如通过气象水文模型预测小水电站发电量，优化调度计划。同时，还将联合企业培养复合型人才，推动技术成果在防洪、地灾防治、智慧能源等领域的应用。”黄艳说。

馆藏文献说人大制度



国务院组织法。

□ 何琪

1954年9月21日，根据1954年宪法，一届全国人大一次会议通过《中华人民共和国国务院组织法》。

根据宪法规定，国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，对全国人大负责；宪法对国务院的组成人员、职权、会议召集及各部管理本部门工作作了概括规定。

国务院组织法草案与宪法草案一同审议。刘少奇在关于宪法草案的报告中指出，有些人提议在宪法草案内具体列出国务院所属各部、委员会的名称。这个意见宪法起草委员会没有采纳。他解释说，因为随着我国国家建设工作的开展，国务院的机构在一定的情况下需要有些变动，所以没有具体列出国务院所属各部门的名称，以免一遇变动就要修改宪法。国务院各部和各委员会的名称，可以在国务院组织法中另行规定。

为适应经济快速发展需要，维护法律的稳定性，国务院组织法十分精简，全文仅九条。第一条规定国务院组织法根据宪法制定。第二条列举国务院设立的35个部委设置及增减设立的程序。第三条规定各部委机构设置。第四条规定了国务院会议召集程序。第五条至第九条规定国务院直属机构、办公机构和秘书厅的设置和人事任免权。

新中国成立初期，党中央高度重视中央人民政府组织立法。根据《中央人民政府组织法》，中央人民政府委员会为全国人大闭会期间行使国家政权最高机关，下设数个国家机关，其中国务院为国家最高执行机关，对中央人民政府委员会负责，下设秘书厅、4个委员会和30个部、会、院、署、行、制定《政务院及所属各机关组织通则》(以下简称《通则》)，各部根据《通则》拟定自身组织规则。为保证国家完成过渡时期总任务，1954年宪法从法律上对国家机构进行重构，不仅将“政务院”这一名称改为“国务院”，更重要的是将新中国成立初期的中央政府下辖政务院的二级行政体制改为国务院一级行政体制，加强中央政府机构建设，尤其是增设国防部，增加领导武装力量建设权力。

国务院是一个由承担不同职能单位所组成的机构体系，因此国务院组织法并未直接规定所属各部门的组织规则。根据一届全国人大一次会议通过的《关于中华人民共和国现行法律、法令继续有效的决议》，政务院时期(1949年—1954年)制定并批准的6个部门试行组织条例及通则继续沿用，至1957年，国务院各部门及直属机构又陆续制定完善各组织条例，共17部，初步形成了以宪法为统帅，以国务院组织法为核心的从国务院到中央政府各部门、直属机关、办事机构的部门组织规范体系。

(作者单位：全国人大图书馆)

第一部国务院组织法