



生态环境法典总则编以及部分分编草案二审稿引发全国人大常委会委员关注

聚焦法典重点多维度优化条款内容

□ 本报记者 朱宁宇

9月8日,生态环境法典总则编、生态保护编和绿色低碳发展编草案再次提请十四届全国人大常委会第十七次会议审议。9月11日,常委会会议对草案二审稿进行了分组审议。

生态环境法典总则编草案: 提升法典科学性规范性可操作性

分组审议中,多名委员围绕生态环境法典总则编草案中的立法目的、概念定义、条款内容、制度设计等核心问题提出修改意见和建议,聚焦提升法典科学性、规范性与可操作性。

立法目的与概念界定,是生态环境法典的核心和引领。审议中,多名委员提出了修改意见。从斌委员建议在第一条立法目的中增加“生存”表述,强调“坚持以人为本”,并修改第二条“生态环境”定义,将“总体”改为“总和”、“野生生物”调整为“动物”、“城市和乡村”改为“人类居住地”,明确其涵盖地球生物圈层。邓秀新委员提出,草案第一条应体现生态保护的全球意义,契合人类命运共同体理念。甄占民委员建议在“生态环境”定义中补充“生态系统服务功能”“生态安全”相关表述,凸显生态环境整体性。

许安标委员强调要协调总则与分则内容,比如总则编草案第四十一条关于加强长江、黄河、淮河、海河等重要江河湖泊生态环境保护,列举得比较具体,但生态保护编草案只有协同推进长江和黄河等重要流域的生态环境保护,建议进一步研究协调。同时建议在总则编草案中明确“生态环境事件”定义以区分其他突发事件。

制度完善与机制构建也是多名委员关注的重点。郑功成委员建议增设生态环境保险制度和环境责任保险制度,完善“损害担责”原则配套机制;蒋卓庆委员提出扩充生态环境损害赔偿制度内容,明确概念、完善程序并加强保障,同时推动规划环评与建设项目环评协调联动。沈金强委员建议在总则编草案中增设生态环境优化或者生态环境治理,明确优化或者治理的原则、程序和相关规定。汤维建委员主张在总则编草案中增加“生态环境司法保障”专章,整合相关诉讼内容,规范司法机关、证据规则等。

生态环境法典生态保护编草案: 结合实践需求丰富完善相关规定

在对生态保护编草案二审稿进行分组审议时,多名委员建议结合实践与需求丰富完善相关规定。

针对防沙治沙,刘俊臣委员指出,草案第六章第二节内容多源自2001年制定且多年未作实质修改的防沙

治沙法,建议结合20多年防沙治沙实践成果与经验完善相关内容。同时,建议规范南极科考活动,规定科考时应采取措施保护南极生态系统与生物多样性,减少污染破坏。

邓秀新针对外来生物入侵普查提出优化建议,认为草案第八百四十四条中规定的每10年普查一次的周期过长,可能导致外来物种泛滥成灾,建议在定期普查的基础上,结合物种传播速度、危害程度等因素,适时缩短周期或开展专项普查。

孙其信委员指出草案第二章生态系统保护缺失农业生态系统内容,虽监管制度及相关条款,但农业生态系统作为重要自然生态系统意义重大,建议单独增设原则性保护规定。

符彩香委员建议明确第八百四十九条第五款国家公园管理机构的执法领域,提出建立权责统一的执法体制,让其统一行使园内自然资源、林草及生态环境领域行政执法职责,解决部门职责交叉的问题。

卫小春委员关注地质遗迹保护,建议在第三章第五节新增相关内容,强调地质遗迹不可再生、脆弱的特性及保护的重要意义。

侯建国委员指出科学技术对生态保护的支撑作用,草案仅在第百二十四条提及生态修复科技研究,建议在一般规定中增设条款,明确国家支持生态保护科学技术的研究、开发与应用。

生态环境法典绿色低碳发展编草案: 进一步契合实际需求与全球趋势

绿色低碳发展独立成编,是编纂生态环境法典的一大亮点,该编聚焦与生态环境保护密切相关的绿色低碳发展的重要环节和重要领域,就发展循环经济、能源节约与绿色低碳转型、应对气候变化等方面作出规定。

委员们围绕绿色低碳发展编草案的条款内容、制度设计、篇章结构等关键问题提出修改意见和建议,聚焦提升法典精准性、可操作性与系统性,契合绿色低碳发展实际需求与全球趋势。

条款内容优化是核心焦点。能源转型方面,钟志华委员提议在第一千零一十三条核电表述中增加“鼓励积极开发核能技术”。塑料治理领域,符彩香指出该条对不可降解塑料袋禁止限制应避免“一刀切”。

在制度与结构完善方面,杨振武委员指出要强化义务性、刚性条款,明确企业与公民责任,同时规范“清洁的能源”“绿色能源”等概念表述。王毅委员从篇章结构优化入手,建议调整章节顺序,将“资源能源节约与绿色低碳转型”单独成章并细化结构,增设“绿色消费”专章,扩展碳总量控制、碳排放数据管理条款,补充循环经济定义,完善再生材料推广与碳市场协同机制,同时在第九百三十八条增加“推动绿色低碳公正转型”的表述。

□ 本报记者 蒲晓磊

9月11日,十四届全国人大常委会第十七次会议对国务院应对气候变化和碳达峰碳中和工作情况的报告进行分组审议。

何新委员建议,结合生态环境法典编纂,统筹推进绿色低碳相关法律法规的立改废释工作,加快完善有利于绿色低碳发展的法律制度体系,特别是要增强法律制度的系统性、整体性、协同性,为应对气候变化和“双碳”工作提供坚实的法治保障。

建立健全碳排放的“双控”制度体系,加快构建符合我国国情和发展阶段并与国际接轨的绿色低碳标准体系。同时,积极参与与引导应对气候变化、涉碳等方面的国际标准规则修订,推动碳排放统计核算、碳足迹等规则标准衔接互认,助力我国绿色低碳产品参与国际竞争。

郝平委员建议,完善法规标准,加强应对气候变化目标任务的监督落实,利用编纂生态环境法典的契机,建立一套科学完备的关于应对气候变化的法律制度体系,进一步明确“双碳”目标的基本原则、战略规划、管理体制、法律责任等。加强节能能源法等法律法规的宣传力度,积极发挥媒体舆论监督作用,督促公众牢固树立绿色低碳意识,自觉履行节能减排的社会责任。

侯建国委员指出,我国应高度重视碳排放核算体系研究,通过深入研究碳核算理论、方法和技术,构建更合理科学的碳核算体系,推动世界各国,特别是发达国家在碳排放及应对气候变化的国际责任中公平承担应尽责任。

杨振武委员建议,科学制定“十五五”时期碳达峰碳中和目标任务,随着我国经济转型发展转型升级,数字化、智能化水平不断提高,能源需求保持较快增长,“十五五”时期降低碳排放难度较大,建议做好“双碳”专项规划,统筹考虑发展趋势、潜力和困难,科学制定“十五五”时期的目标任务,充分发挥国家发展规划的战略导向作用,引领“双碳”工作平稳有序推进。

吕志梅委员在调研中了解到,新能源汽车的电池回收技术已经不是问题,最大的难度在于电池标准不统一,电池型号众多,形状、容量、结构各不相同,难以形成规模化的处理体系,分散处理则成本高、风险大。对此,建议从源头上解决标准问题,统一新能源汽车产业发展政策,完善设计、制造等产品全生命周期标准,把降碳和减污有机结合起来。

汤维建委员指出,气候变化的司法治理是应对气候变化和碳达峰碳中和工作的重要组成内容,更是绿色法律治理在“双碳”领域的重要体现。我国气候变化司法制度必须与中国特色社会主义的诉讼制度相结合,在多维度发展和完善气候变化司法制度。因此,建议健全气候变化司法制度。一方面,既有的环境司法制度应当吸纳气候问题,我国需要构建气候变化行政公益诉讼、气候变化民事公益诉讼和气候变化生态环境损害赔偿诉讼,进一步明确三者的起诉条件,事实认定规则和强制执行规则等内容。继续完善涉及碳排放权交易、碳汇交易的合同类公益诉讼规则以及由于企业违反气候保护义务所提起的各种公益诉讼制度,进一步丰富我国气候变化公益诉讼的类型;另一方面,气候变化司法需要继续完善内部与外部的衔接机制。在内部,明确不同类型气候变化的诉讼程序定位问题和判决效力问题。在外部,优化气候变化诉讼和气候行政执法之间的衔接机制。

全国人大常委会委员建言国家通用语言文字法修改 增加规范使用国家通用手语和盲文规定

□ 本报记者 朱宁宇

9月12日,十四届全国人大常委会第十七次会议对国家通用语言文字法修订草案进行分组审议。多名委员建议增加关于规范使用国家通用手语和盲文的规定,支持手语、盲文研究和应用。

2018年,我国制定了《国家通用手语推广方案》《国家通用盲文推广方案》,将手语和盲文纳入国家语言文字规范体系,并在特定群体推广普及国家通用手语和盲文提出明确要求,推广国家通用手语和国家通用盲文。目前,全国有3000多万人使用国家通用手语和国家通用盲文,残疾人保障法、无障碍环境建设法对此也有相关规定。

“通用手语是听力残疾人使用的‘普通话’,通用盲文是视力残疾人使用的规范字,二者成为残疾人基本公共服务的重要内容,成为残疾人基本公共服务的标志。”刘修文委员指出,增加相关规定,有利于进一步体现以人民为中心的发展思想,彰显中国重视人权事业、重视民生的良好形象。

“按照国际惯例,任何一个国家的官方语言、手语和盲文都是并行作为国家通用语言的。”吕明委员建议在修订草案总则第九条之后增加内容作为第十条,将国家通用手语、国家通用盲文相关表述纳入其中。

吕明指出,在我国特殊群体中,聋人有2400万人,盲人有1730万人,这些群体进行日常交流,获取信息、接受基本公共服务的基本方式和手段就是手语和盲文。

修法时要充分考虑这部分庞大群体的实际需求,确保该群体平等享有语言文字权益和社会发展的机会。同时,从法律层面确定手语、盲文的语言文字地位,更加彰显中国重视民生、彰显人权事业的良好国际形象。此外,修订草案中增加盲文、手语的相关条款,还可以有效保证相关法律法规的一致性,并在法律条文上与国际接轨。

李巍委员建议在附则中增加表述,即“国家通用手语和国家通用盲文的推广普及,参照本法执行”。这对推广普及国家通用手语和国家通用盲文是一个极大促进,有利于我们国家通用手语和盲文的法治化、标准化、体系化和信息化建设,维护国家通用语言文字法律制度的完整性和统一性。

全国人大常委会委员建议健全工会法律援助制度 积极推动《工会法律援助办法》修订

□ 本报记者 蒲晓磊

9月12日,十四届全国人大常委会第十七次会议对全国人大常委会执法检查组关于检查工会法实施情况的报告进行分组审议。

汤维建委员指出,工会法律援助可为职工特别是困难职工、农民工、新就业形态劳动者等特殊群体提供公益性法律服务,是工会组织履行维权基本职责的关键手段。在工会法实施过程中,应当继续强化工会法律援助的维权功能。对此,建议健全工会法律援助制度,一是积极推动《工会法律援助办法》的修订工作,进一步细化法律援助的形式、程序和具体实施的内容,为工会法律援助提供充分的支持。二是继续优化工会法律援助与政府法律援助的协作对接机制,工会法律援助应当更加主动地参与政府法律援助无法覆盖的部分,形成法律援助的系统合力。三是吸收更多法律人才参与工会工作,尤其是充分利用律师志愿者以及基层法律服务工作者,将其纳入工会法律援助专家库。四是创新法律援助机制,主动提前对接有法律援助需求的职工,并通过线上线下相结合的方式开展援助活动。五是建立工会法律援助经费保障机制,将相关经费列入工会年度预算,并积极引入财政补贴和社会公益资金。

杨振武委员指出,最近几年,我国稳就业保就业的压力较大,新就业形态的作用更加凸显,已成为重要的就业途径。但是在执法检查中发现,新就业形态劳动者普遍面临工作时长长、强度高、社会保障相对不足等问题,工会服务和维权的针对性和广泛性还不够,建议加快完善相关法律法规,为维护劳动者合法权益提供法治保障。

谭天星委员建议,加强劳动领域法治建设,不断提高工会法治化水平,持续深入宣传贯彻工会法,加快产业工人队伍建设立法,补齐基本劳动标准、新业态劳动者权益维护等劳动法律的短板;加强劳动执法队伍建设,提高劳动关系协调和劳动法律监督的能力和水平。

环境保护税法修正草案授权国务院试点 引导企业及早采取减排治污措施

□ 本报记者 朱宁宇

9月9日下午,十四届全国人大常委会第十七次会议对环境税法修正草案进行了分组审议。与会委员认为,修正草案补充完善了挥发性有机物的征税范围,授权国务院开展试点征收工作,并为进一步修改法律预留了制度安排,总体表示赞成。

全国人大财政经济委员会副主任委员许宏才建议国务院尽早公布试点方案。他指出,为了给纳税人提供

更明确稳定的预期,应尽快明确试点征收环境保护税的具体范围、征收依据和标准,应纳税额等税制要素,引导企业及早采取减排治污措施。同时,国务院有关部门应科学测算排放污染物造成的环境损害成本,研究制定能够覆盖当前挥发性有机物治理成本的税率标准,充分发挥环境保护税的调节作用。

沈金强委员建议在试点过程中探索性地赋予地方因地制宜优化税率的自主权,允许地方根据本地的环境承载能力、污染物现状和经济社会发展目标等,在法定幅度内实施差异化税率。

全国人大常委会预算工作委员会副主任何成军建议加强生态环境部门和税务部门工作协同。“生态环境部门和税务部门之间应当加强密切配合,优化协同共治体系,推进涉税信息共享平台建设,同时,改进基本信息采集方式,加强环境保护税与排污许可制之间相关指标信息共享,通过信息化手段实现环保数据、纳税数据自动抓取和上传,使纳税人申报更为高效,基本信息的采集更为便捷精准。”何成军说。

全国人大常委会委员建言文旅深度融合 增强中华优秀传统文化吸引力影响力

□ 本报记者 朱宁宇

9月10日,十四届全国人大常委会第十七次会议对国务院推动文化和旅游深度融合工作情况的报告进行分组审议。委员们就如何进一步推进文旅深度融合建言献策。

李纪恒委员建议从多方面进一步推进文旅深度融合。包括:在加强乡村文旅资源的挖掘和整合方面,打造具有乡村特色的文旅产品和线路,建设一批特色田园乡村、乡村旅游重点村等;在乡村文旅人才队伍建设方面,培养一批懂文化、懂旅游、懂经营的乡村文旅人才,同时吸引城市人才到农村从事文旅产业;要完

善乡村文旅基础设施和公共服务,改善乡村旅游环境,加强乡村文旅公共服务体系建设,为游客提供便捷高效的服务;要加强品牌建设和宣传推广,打造乡村文旅品牌,提高乡村文旅的知名度和美誉度。

“文化是魂,科技是强大支撑。旅游既是传播文化、体验科技的载体,也是通过文化和科技提升广大人民群众生活品质和幸福感的很好途径。”钟志华委员建议,进一步提高站位和认识,形成多部门统筹、各地区协同的体制机制,加强人才队伍建设,加大系统性创新力度,实施若干重大示范工程,逐步推广,带动全面发展。

冉博委员建议深入挖掘中华优秀传统文化元素,充分运用新兴网络平台载体,生成更多具有世界性基

因的中华优秀传统文化符号、文化理念、文化产品。“让中华优秀传统文化符号具象化、可感知,增强其在国际上的吸引力和影响力。”冉博说。

“要加快文旅融合发展的法律法规体系建设,填补制度空白。”李巍委员建议进一步健全和完善相关法律法规,为文化旅游业高质量发展、推动文旅产业成为支柱产业提供更有力的法治保障。

李巍建议,加快相关立法修法工作进程,国务院及其有关部门要及时制定修改相关的行政法规和部门规章,地方人大和政府要因地制宜地出台配套的地方性法规和规章,此外,相关行业协会也要积极推进相关的规章制度建设和标准制定。

全国人大常委会委员建言企业破产法修订 进一步完善健全管理人选任机制

□ 本报记者 朱宁宇

9月11日,十四届全国人大常委会第十七次会议对企业破产法修订草案进行分组审议,有关管理人的规定成为委员们关注的焦点。

修订草案新设管理人相关规定,针对实践中管理人业务能力不足、管理制度不完善、履职缺乏保障等突出问题,进一步健全了管理人制度。

管理人是全面接管破产企业财产,并负责保管、清理、估价、分配的专门机构,对于保障破产程序公正高效推进,平衡债权人、债务人及社会利益至关重要。

王东明副委员长指出,根据现行企业破产法规定,我国已形成以人民法院指定为主,债权人监督为辅的管理人选任机制,实行民主管理,总的来说发挥了积极作用。实践中,管理人选任还存在一些突出问题,影响破产执行的效率和公平。鉴于此,王东明建议修订草案优化第三章管理人选任方面的规定,适当加大债权人、债务人对管理人选任的话语权,确保管理人选任更加科学、公平公正,以利于破产执行。

“在企业破产过程中,大量的经营管理、财务管理、法律风险评估等专业性工作,都是由管理人来完成的,所以企业能否顺利完成破产重整,不仅在于法律制度是否健全,更关键的在于管理人能否尽职尽责。”杨晓超委员指出,目前修订草案对管理人“勤勉尽责,忠实执行职务”只作原则性规定,缺乏可操作性,建议比照或者参考公司法关于董事、监事、高级管理人员勤勉忠实履行义务的要求,结合破产管理制度的独特性,细化管理人勤勉忠实义务的相关标准。“这样不仅对完善企业破产法以及相关法律制度具有重要意义,而且对完善市场经济制度也具有重要意义。此外,对净化社会风气,完善党风廉政建设,同样具有重要意义。”杨晓超说。

周光权委员建议进一步细化修订草案第三十条“管理人由人民法院指定”的表述。他指出,管理人由人民法院指定带来一些新问题不容忽视。“有地方已经出现了破产管理人在管理过程中把破产财产变成自己的,或收受财物的现象。管理人被查处后,有的被定性为贪污或受贿。之所以会把管理人视作公职人员,依据就是由人民法院指定管理人。”周光权认为,总的来讲,破产管理人还是主要代表债权人,目前,修订草案中有关债权人选定或者债权人会议选定的内容并没有体现出来。此外,他还建议进一步在法律中明确管理人的性质、地位。

“修订草案第三十一条第五项‘人民法院认为不宜担任管理人的其他情形’具体指哪些情况?法院在指定管理人时,除遵照这些规定外,还会否自行作出判断?”高开贤委员认为应当对此问题作出明确。

“当前,管理人队伍建设存在明显短板,影响破产重整质效。比如,管理人专业能力和综合能力欠缺,优质资源无法高效配置,执业保障不到位,管理人法律地位不明确等。”安立志委员建议增加建立管理人考核机制的表述,作为动态调整的依据。

沈金强委员建议提高管理人依法履职能力,在修订草案中增加规定,统一各地管理人名册的编制标准和准入条件,允许符合条件的管理人跨区域执业,推动建立全国统一的管理人市场。同时,强化管理人的行业自律管理,加强管理人职业能力培训和业务交流研讨。

蒋卓庆委员建议加强对破产管理人的监督管理。他认为,对管理人的监管应区分为三个层面,即政府监管、政府与司法部门共同监管、行业自律监管,建议对修订草案作相应修改完善,增加自律管理的内容。



漫画/李晓军