



法治日报
星期二
2025年10月28日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

制定生态环境法典 是全面实施宪法规定、原则和精神的体现

□ 焦洪昌

生态环境法典编纂是一项具有里程碑意义的法治工程。它不仅是环境法律制度体系的自我完善,更是一次深刻的宪法实践,是新时代背景下对宪法精神的全面贯彻与生动诠释。其重大意义远超部门法范畴,深植于国家治理与文明演进的宏阔图景之中。

法典化是对国家根本法义务的履行与宪法秩序的具象化

从宪法学视角观之,生态环境法典的制定是宪法从“文本规范”走向“生活规范”的关键一跃,体现了对宪法精神的虔诚信守与体系化实施。

首先,这是对“国家根本任务”与“国家目标条款”的制度性回应。我国宪法序言将“生态文明”纳入文明谱系,确立了“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”的国家根本任务。同时,宪法第九条、第二十六条等条款,明确了自然资源的所有权属以及国家保护和改善生态环境的责任。这些条款共同构成了具有最高法律效力的“生态文明宪法规范群”。它们并非仅是政治宣示,而是约束所有公权力机关的“客观法秩序”。立法机关作为首要的宪法实施主体,负有通过立法将宪法规范具体化的义务。编纂一部统揽全局的生态环境法典,正是立法机关履行其“宪法实施责任”最系统、最集中的体现,是将宪法层面的国家目标,转化为可操作、可司法、可问责的法律制度的核心载体。

其次,这体现了对“人与自然生命共同体”理念的宪法确认与法权化构建。“人与自然和谐共生”的核心理念,已通过宪法修正案及国家根本任务的确立,上升为具有宪法位阶的价值观。法典化进程,正是将这一抽象的宪法理

念,通过权利、义务、责任的精细配置,转化为调整社会关系与人与自然关系的具体法律规范。它旨在构建一种全新的法权秩序,在这一秩序中,生态价值不再是经济发展的附属品,而是与经济价值、社会价值同等重要,需要法律予以均衡保护的基本价值。这标志着我国宪法从传统的“人—人”关系、“国家—公民”关系,向涵盖“人—自然”关系的现代宪法观演进,是对宪法精神的时代化拓展。

最后,这契合了“全过程人民民主”的宪法原则。生态环境事关全民福祉与代际正义。法典编纂过程本身,就是一次广泛的民主立法实践,通过公开征求意见、专家论证、基层调研等形式,汇聚民智,反映民意。法典内容中,对公众的环境知情权、参与权、监督权以及环境公益诉讼制度的强化,正是将宪法“中华人民共和国的一切权力属于人民”原则的具体化。

法典化是学科成熟与体系化治理的必然要求

环境法学经过数十年发展,已从边缘走向主流,其内在的体系化需求呼唤法典的诞生。此次编纂充分吸收了环境法学研究的最新成果。

首先,它致力于克服“立法碎片化”与“规范冲突”的顽疾。长期以来,以环境保护法为基本法,数十部单行法并存的模式,虽成效显著,但也导致了规则交叉、重复、空白乃至冲突。根据立法学中的“法律体系融贯性”原理,法典化的核心优势在于通过“总—分”结构,实现价值融贯、原则统一和逻辑自治。参考全国人大常委会关于生态环境法典草案的说明所指出的“追求”形式法典”与“实质法典”的“统合”,编纂工作正是要通过提取“公因式”的方法,在总则编确立生态优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责等基本原则,统领各分

编,从而形成一个内部和谐、外部周延的规范体系,实现环境治理从“分要素管理”向“生态系统性治理”的法理跃升。

其次,它确认并升华了环境法的特有原则与制度。法典将“风险预防原则”提升至与“损害预防原则”并重甚至更为优先的地位,回应了当前复杂生态环境风险的不确定性特征。它系统整合了“环境空间管控”制度,将生态保护红线、自然保护区、国土空间规划等实践探索,上升为法典中的刚性约束,体现了环境法学对“空间维权”理论的吸收与发展。同时,法典注重运用“多元共治”的调整方法,综合运用行政规制、市场激励(如碳排放权交易)、民事赔偿(如生态环境损害赔偿)等多种法律工具,构建了公民法交融的综合性治理框架。

最后,它体现了对“生态利益”独立法律地位的承认与保护。法典不再仅仅将环境视为人类财产权的客体或行政管理对象,而是通过设立“生态环境损害赔偿”等制度,承认生态系统本身具有独立于个人经济利益的价值(即“生态利益”),并赋予其法律上的可救济性。这是环境法学理论在立法上的重大突破,是对传统民法与行政法理念的革新。

法典化是立法技术与治理效能的一次革命性提升

从立法学角度看,生态环境法典的编纂是一次立法理念、技术与能力的全面升级。

首先,它采用了“适度法典化”的先进模式。面对生态环境领域变动不居的特性,法典编纂并未追求一成不变的“封闭法典”,而是采取了“提取公因式”与“分编编纂”相结合“的适度法典化”路径。这在关于生态环境法典草案的说明中体现为“既保持法典的稳定性,又为未来发展预留空间”的思路。总则编规定具有普遍性和稳定性的基本原则

与制度,各分编(污染防治、自然生态保护、绿色低碳发展等)则可根据实践需要和发展趋势进行动态调整与完善。这种模式兼具法典的体系性优势与单行法的灵活性,是立法科学性的体现。

其次,它显著提升了法律的可预见性与实施效能。一部统一、权威、清晰的法典,为市场主体、执法机构和司法部门提供了明确的行为指引和裁判依据,能够有效降低法律适用的不确定性和交易成本。它通过“一揽子”解决方案,避免了执法中的选择性适用和“监管套利”,使“同案同判”成为可能,极大地提升了环境法治的权威和公信力。

最后,它推动了国家治理体系的系统重塑。法典通过厘清各类主体责任,整合监管职能,构建了权责统一、权威高效的生态环境监管体制。它将实践中行之有效的改革措施(如河湖长制、中央生态环境保护督察等)的法律地位予以明确和巩固,实现了改革决策与立法决策的有机统一,推动了环境治理体系的现代化转型。

综上所述,制定生态环境法典,其意义重大而深远:在法理上,它完成了从宪法精神到部门法秩序的体系性建构,是中国特色社会主义法律体系走向成熟的重要标志。

在实践上,它为“美丽中国”建设和中华民族的永续发展提供了最坚实的法治保障。

在全球视野上,它为解决全球性环境问题贡献了“中国方案”,展现了用最严格制度最严密法治保护生态环境的中国智慧与中国决心。

征程万里风正劲,重任千钧再出发。让我们共同期待并推动这部奠基性的法典早日出台,让宪法的生态文明精神,通过法典的权威与光辉,照亮中国式现代化的发展之路,为建设人与自然和谐共生的现代化强国,筑牢万世之基。

(作者系中国政法大学教授、国务院参事)

代表风采



图为全国人大代表、浙江省公安司法鉴定中心主任吴微微。

□ 本报记者 隋晓磊 文/图

“近3年的全国人大代表履职经历,让我对人民代表大会制度有了更加全面的认识,对忠实履行人大代表职责有了更加深刻的体会,进一步增强了自身的政治意识、使命意识、为民意识。”在全国人大代表、浙江省公安司法鉴定中心主任吴微微看来,争做新时代合格有为的人大代表,必须不断提高政治站位,坚定正确的政治方向。

在履职过程中,吴微微积极参与法律的制修订工作。比如,在治安管理处罚法修订过程中,她提出24条修改建议,其中有7条被采纳。

“我在参与国家立法工作时,结合公安工作实际提出的多条修改建议被采纳。这让我更加真切地感受到人民代表大会制度的独特优势和全过程人民民主的实践力量。”吴微微说。

吴微微认为,争做新时代合格有为的人大代表,必须扎实开展调查研究,全方位提升履职能力。

“忠实履行一名全国人大代表的职责,既要心中有激情,也要手上有能力。调查研究是提升能力、发现问题的重要基础和关键环节。为此,我一直注重深入调查研究,努力提升认识能力和履职能力。”吴微微说。

在提交加快建设法治罪未成年人专门学校的建议后,吴微微组织部分全国人大代表到浙江省衢州市衢江区实验中学分校(专门学校)调研,了解学校相关情况以及工作中遇到的困难等,对于如何更好地压实家庭、学校、教育行政部门以及其他有关责任部门的主体责任,形成综合治理合力,有了更为直观理性的认识。

为有效遏制电信网络诈骗,吴微微在实地调研的基础上形成了调整风险账户交易到账时限的建议。该建议很快交由中国人民银行办理,中国人民银行浙江省分行结合电信网络诈骗犯罪新形势,将延迟支付、精准防控等创新举措在浙江先行先试,为2024年浙江省打击防治电信网络诈骗取得优异成绩、守好老百姓“钱袋子”作出重要贡献。

吴微微深知,争做新时代合格有为的人大代表,必须坚持以人民为中心,回应群众所思所盼。

“人大代表来自人民,扎根人民,必须把人民群众对美好生活的向往作为奋斗目标。作为全国人大代表,我始终把回应群众期盼,解决民生问题作为工作的出发点和落脚点,更好发挥人大代表作为党委、政府与人民群众之间的桥梁纽带作用。”吴微微说。

近3年来,吴微微多渠道听取民声、收集民意,尤其是将基层公安机关在参与社会治理、从事执法司法、服务企业群众过程中遇到的需要国家层面解决的一些共性政策问题,提炼为16个高质量的意见建议,并向全国人大会议提交。

吴微微在工作 and 调研时了解到,电信网络诈骗犯罪作为群众反映较多、深恶痛绝的问题之一,严重威胁人民群众的财产安全与社会稳定。对此,她连续3年从多个方面提交了打击治理电信网络诈骗的建议,其中,今年聚焦新形势、新变化,从资金侧、通信侧、网络侧“三侧同防”的角度提出了对策措施。她欣喜地看到,在多方共同努力下,打击治理电信网络诈骗运行机制不断优化、成效逐步显现,发案形势得到有效控制。

吴微微深知,争做新时代合格有为的人大代表,需要更强的政治意识、法律意识、全局观念和把握大局处理国家事务的能力。“我不仅是一名跟犯罪分子作斗争的人民警察,也是一名根植人民、服务人民的全国人大代表。在履职过程中,我要进一步加强学习,不断提高自身履职能力,密切关注基层民警的所思、所想、所盼,推动解决人民群众的操心事、烦心事、揪心事,努力履行好这份神圣的政治责任。”

新疆现行有效地方性法规有173件

□ 本报记者 朱宁宁

今年是新疆维吾尔自治区成立70周年。在近日举行的全国人大常委会法制工作委员会发言人记者会上,法工委发言人、立法规划室主任王翔介绍了新疆近年来地方立法的相关情况。

“70年来,在党中央坚强领导下,新疆各族人民自力更生、奋发图强,全国人民心系边疆、倾力支援,新疆改变了贫穷落后面貌,同全国一道大步迈上了全面建设社会主义现代化国家新征程。”王翔介绍说,改革开放特别是党的十八大以来,新疆贯彻落实党中央全面依法治国决策部署,积极推动法治新疆、法治政府、法治社会一体建设,进一步加强和改进地方立法工作,不断提高立法质量,将尊重和保障人权贯穿立法全过程和各环节。

截至目前,新疆现行有效地方性法规173件,法规性决议决定和重大事项决议决定54件,各设区的市、自治州、自治县现行有效地方性法规、单行条例204件,为维护新疆社会稳定和长治久安、推动高质量发展奠定了坚实基础。

近年来,新疆积极探索推进涉外法治建设,自治区人大常委会修订边境管理条例,颁布《中国(新疆)自由贸易试验区条例》等法规,通过《新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于坚决反对美国涉疆制裁系列法支持制裁企业及相关产业发展的决议》等,为进一步扩大对外开放、维护我国主权、安全、发展利益保驾护航。

自2015年立法法修改赋予所有设区的市地方立法权以来,克拉玛依市、吐鲁番市、巴音郭楞蒙古自治州、克孜勒苏柯尔克孜自治州等积极开展“小切口”“小快灵”立法,就城区路面防滑、城镇居民住宅区消防安全管理、婚丧事宜移风易俗管理、餐饮服务业污染治理等问题出台地方性法规,坚持以人为本、问题导向,形式简洁灵活,务实管用,取得了良好的法治效果和社会效果。

近年来,全国人大常委会法工委在伊宁市胡地亚于孜镇人大主席团和库车市人大常委会设立了基层立法联系点,自治区设立了26个基层立法联系点,各设区的市、自治州设立了140个基层立法联系点,广泛听取基层群众对立法工作的意见建议,积极推进民主立法。新疆各族群众通过基层立法联系点等多种方式积极参与国家立法工作,提出许多有价值的修改意见并被吸收采纳。

据悉,下一步,全国人大常委会法工委将积极推进民族团结进步促进法的制定工作,坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线,推进中华民族共同体建设,通过多种方式支持新疆做好地方立法工作,建好用好基层立法联系点,为共建中华民族共同体、书写美丽新疆新篇章提供坚实法治保障。

为海上花园城市建设筑牢法治保障

舟山16部法规织就海岛特色立法之网

□ 本报记者 王 春
□ 本报通讯员 吕佳慧 郭振兴

安全复检、出库扫码、信息匹配、上门安检……大约10分钟,一瓶燃气便顺利配送到浙江省舟山市普陀区普陀山镇居民董阿姨家中。“配送快、服务好,也给老百姓省了钱。”董阿姨笑着竖起大拇指。

今年年初,在《舟山市瓶装燃气运输与配送管理规定》的推动下,瓶装燃气统一配送服务试点工作在普陀山镇启动。据统计,1.2万户海岛居民因此受益,生活燃气费用同比降低约25%。

舟山因海而生、凭海而兴,向海图强,10年来,涌现了一系列具有舟山辨识度的海岛特色立法成果,勾勒出一幅人与自然和谐共生的美好图景。

舟山市人大常委会党组书记、主任张明超向《法治日报》记者介绍说,舟山坚持和发展新时代“海上枫桥经验”,牢牢抓住海洋海岛治理主线,把解决改革发展热点难点和群众急难愁盼作为立法导向,探索“小快灵”地方立法形式,先后制定地方性法规16部,构建了“陆海统筹”的海洋特色市域法规体系。

海洋保护的“舟山范本”

舟山群岛被誉为“东海明珠”,蓝天白云、鱼鸥翔集、人海和谐,这片迷人海景,正是舟山市在海洋生态保护和生态文明建设道路上持续发力的缩影。

近年来,舟山市人大常委会和全市各级人大代表积极履职,持续监督发力,构建海洋保护的“舟山范本”。

舟山渔业资源丰富,然而,随着海洋污染加重、捕捞强度加大,海洋生态环境遭到不断破坏。

2015年12月,舟山市人大常委会研究决定,将“海洋特别保护区管理条例”作为舟山市首部实体立法项目。

经过一年的调研、论证、起草、修改,经历60余场调研、座谈会、意见征求会,吸收了300余条意见建议。在获得浙江省人大常委会批准后,《舟山市国家级海洋特别保护区管理条例》于2017年3月1日起施行。

“该条例作为全国首部国家级海洋特别保护区地方性法规,主要亮点是创设海钓许可制,实行贝藻类捕捞许可制度,不仅填补了国内渔业资源保护的法制空白,更为海洋保护提供了‘舟山范本’。”舟山市人大常委会副主任张捷说。

海洋污染物处置的最大难题在于产生在海上,利用处置在岸上。

2021年7月1日起,《舟山市港口船舶污染物管理条例》施行,创设污染物转移处置联单制度,实

现港口船舶污染物“海陆无缝交接”。

舟山市人大常委会和舟山市政府还共同打造了港口船舶污染物协同管理数字化应用平台“舟海净”,为港口船舶污染物全过程、全链条、全生命周期闭环监管提供数智支撑。

自该条例施行以来,全市港口船舶油污水接收量增长48%,近岸海域优良水质比例提升8%。

今年3月28日,浙江省人大常委会批准《舟山市陆源污水间接排放海洋管理规定》(以下简称《规定》)。

作为全国首部陆源污水间接入海管理法规,《规定》从规划、设施、监管多维度加强对企业工业废水排放的规范管理,解决了污水处理厂“进水超标”导致“出水超标”的矛盾,进一步筑牢了海洋生态保护的源头治理防线。

基层善治的“海岛密码”

《舟山市文明行为促进条例》《舟山市城市绿化条例》《舟山市养犬管理条例》《舟山市户外广告和招牌设置管理条例》……10年来,一部部陆续出台的地方性法规,是舟山市人大常委会和各级人大代表以履职推动创城各项工作开展,齐心协力浇灌出的“文明之花”。

这些法规,为文明素质的养成加上“硬约束”,进一步激活基层善治的“海岛密码”。

“乘坐接驳船,一定要穿好救生衣。”近日,在驳船码头,舟山市岱山县衢山镇樟木山村微网格员江海静叮嘱即将出海的渔民做好防护工作。

江海静所在的微网格员,人员流动性大,安全防范任务重。除日常的安全宣传,还要巡查救生设备、护栏安装情况,清运杂物废弃物,守护码头环境安全。这种忙中有序的状态,正是岱山县1154名微网格员工作的生动缩影。

“网格化管理、组团式服务”,是体现舟山社会治理成效的一张名片。

2008年8月,“网格化管理、组团式服务”在舟山率先推广。舟山总结海岛治理经验,制定《舟山市网格化服务管理条例》,进一步规范和完善了舟山网格化服务管理的体制机制。

舟山市人大常委会法制工作委员会主任石焕斌介绍说,该条例精准破解“岛多线长、治理分散”的难题,构建“陆上网格+海上网格”全域治理格局,进一步深入践行新时代“海上枫桥经验”。

自该条例施行以来,针对常住村(居)民50人以上的住人岛屿,划分了221个海岛网格,涉海纠纷、环境整治等难题化解率达98.25%,群众满意度显著提高。

舟山还将“东海渔嫂”品牌融入网格,参与社区治安巡逻和矛盾纠纷调解,并通过积极宣传和监督,

浙江舟山“东海渔嫂”巡逻队活跃在海岸线上,深入开展海上垃圾回港分类行动。
袁浩程 摄

进一步改善渔区的安全生产环境。

2022年以来,舟山市人大常委会相继作出《关于加强新时代检察机关海洋检察工作的决定》《关于创新发展新时代“海上枫桥经验”的决定》,创新建立“人大监督+检察监督”海洋检察贯通协调机制,明确构建安全稳定的海洋海岛治理新格局,助推打造具有舟山辨识度的“海上枫桥”特色品牌。

民生服务的“幸福图景”

走进舟山市普陀区沈家门街道基层立法联系点,从队伍建设、经费保障到信息反馈与采纳,一系列工作机制张贴在墙上,一目了然。

2020年11月,该基层立法联系点入选浙江省人大常委会基层立法联系点。

“为更好地进行意见收集,我们不仅设立了立法信息采集员,还打造了‘法之约’民意室、民意船,让立法工作直达船头、田间、庭院。”普陀区人大常委会沈家门街道工委负责人介绍说。

如今的舟山,从法规立项、起草、调研、审议到评价,每一个环节都是践行全过程人民民主的生动写照,36个代表联络站和23个基层立法联系点将百姓声音源源不断地汇入立法程序。

为推动养老服务从“有没有”向“好不好”转变,《舟山市居家养老服务促进条例》经浙江省人大常委会批准后,于2022年1月1日起施行。

该条例构建“因岛施策+智慧互联”特色模式,为海岛老年人提供精准化的养老服务,实施专项补贴与适老化改造,为高龄独居、失能老人提供免费照护;搭建全市统一的智慧养老平台,提供远程照护、应急救援等服务……努力让老年人更幸福,也让城市更温暖。

作为基层治理的“关键小事”和民生保障的重要环节,物业管理水平直接关系到千家万户的幸福。2019年9月1日起,《舟山市物业管理条例》施行,2021年又进行了修正。

为做好法规落地后半篇文章,舟山市人大常委会打出执法检查、专题询问、问题交办、满意度测评等监督“组合拳”,推动条例实施监督闭环,有效解决小区沿街店铺油烟扰民、小区内违法搭建等难题,全市物业管理工作得到进一步加强和改进。