

# 关于《中华人民共和国民族团结进步促进法(草案)》的说明(摘要)

新华社北京3月5日电 受十四届全国人大常委会委托，全国人大常委会副委员长李鸿志3月5日向十四届全国人大四次会议作关于《中华人民共和国民族团结进步促进法(草案)》的说明,说明摘要如下:

## 一、制定民族团结进步促进法的重大意义

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视民族工作,坚持守正创新,不断推进马克思主义民族理论中国化时代化,鲜明提出把铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作主线,民族地区各项工作的主线,形成了习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,铸牢中华民族共同体意识的实践不断拓展深化,党的民族工作取得新的历史性成就。2018年宪法修正案将“中华民族”首次写入宪法,明确规定“维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系”。制定民族团结进步促进法,是以习近平同志为核心的党中央部署的重大政治任务和立法任务。党的二十届三中全会明确提出“制定民族团结进步促进法”。贯彻落实党中央决策部署,立足新时代党的民族工作的历史方位,全面贯彻执行宪法规定、原则和精神,制定民族团结进步促进法,为铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设夯实体法根基,对于全面推进民族团结进步事业、推动全国各族人民为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业团结奋斗,具有重大意义。

(一)制定民族团结进步促进法,是深入贯彻落实习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想和党中央决策部署的重大举措。习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想是马克思主义民族理论中国化时代化的最新成果。制定民族团结进步促进法,就是要通过法定程序,将习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想特别是铸牢中华民族共同体意识这一重大理念转化为国家意志,把党的十八大以来推进中华民族共同体建设和民族团结进步事业方面的成功经验上升为法律制度,从制度上、法律上保证党对民族工作的全面领导,不断巩固各民族团结奋斗的共同思想政治基础和法治基础,同心共圆中华民族伟大复兴的中国梦。

(二)制定民族团结进步促进法,是铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设的迫切要求。习近平总书记强调:“中华民族共同体意识是民族团结之本。把铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作和民族地区各项工作的主线,是我们党坚持‘两个结合’、着眼‘两个大局’,深刻总结国内

外民族工作经验教训,深刻洞察中华民族共同体发展趋势,取得重大理论和实践成果。制定民族团结进步促进法,就是要顺应中华民族从历史走向未来,从传统走向现代,从多元凝聚为一体的发展大趋势,健全铸牢中华民族共同体意识制度机制,推动构筑中华民族共有精神家园,促进各民族交往交流交融,引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念,推动中华民族成为认同度更高、凝聚力更强的命运共同体。

(三)制定民族团结进步促进法,是凝心聚力推进中国式现代化,推动各民族共同繁荣发展的现实需要。习近平总书记强调:“各民族共同团结奋斗,共同繁荣发展是中华民族的生命所在、力量所在、希望所在。”中华民族伟大复兴以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴为前提和基础。制定民族团结进步促进法,就是要明确国家支持民族地区高质量发展,推动各民族共同繁荣发展的重大方针和重点任务,从制度上、法律上支持民族地区加快融入国家发展大局,扎实推进各民族共同富裕,以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业凝聚磅礴力量。

(四)制定民族团结进步促进法,是贯彻全面依法治国方略,在法治轨道上推进民族事务治理体系和治理能力现代化的内容要求,依法保障民族团结,是依法治国的重要方面。宪法规定:“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。”“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。”民族团结进步促进法作为新时代实施宪法有关规定、处理民族事务和开展民族工作的基本法律,为依法治理民族事务提供了明确法律依据。制定民族团结进步促进法,就是要发挥好法治固根本、稳预期、利长远的作用,维护社会主义法治统一和尊严,用法律保障民族团结,维护各族群众合法权益,依法治理民族事务,不断提高民族事务治理能力和水平。

(五)制定民族团结进步促进法,是应对百年未有之大变局,增强中华民族凝聚力的重要举措。习近平总书记指出:“必须坚决维护国家主权、安全、发展利益,教育引导各民族继承和发扬爱国主义传统,自觉维护祖国统一、国家安全、社会稳定。”做好民族工作,事关祖国统一和边疆巩固,事关民族团结和社会稳定,事关国家长治久安和中华民族伟大复兴。制定民族团结进步促进法,就是要通过国家立法的方式,明确维护国家统一、促进民族团结进步是全体中国人民的共同责任,坚定各族人民对伟大祖国、中华民族、中华文

化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同,用法律武器有效防范和化解民族领域重大风险隐患。

## 二、立法的指导思想、重要原则和工作过程

制定民族团结进步促进法,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平法治思想、习近平文化思想,习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神,认真总结党的十八大以来民族工作取得的历史性成就和成功经验,以铸牢中华民族共同体意识为主线,推动民族团结进步事业高质量发展。

民族团结进步促进法制定工作遵循以下原则:一是坚持正确政治方向。深刻领会“两个结合”的重大意义,坚持以习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想为根本遵循,全面贯彻这一重要思想中的“十二个必须”要求,以中华民族大团结促进中国式现代化。二是坚持正确的中华民族历史观。把是否有利于强化中华民族的共同性,增强中华民族共同体意识作为首要考量,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,维护、巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,推进中华民族共同体建设。三是坚持正确把握“四对关系”。坚持正确把握共同性和差异性的辩证统一、民族因素和区域因素的有机结合,最大限度把各民族凝聚起来,实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。四是坚持依法立法。全面贯彻宪法规定、原则和精神,把宪法中有关维护国家统一和全国各民族团结的规定作为立法的根本依据,将符合新时代新要求的措施机制写入民族团结进步促进法,并做好与民族区域自治法等其他法律法规衔接,确保法律体系内部协调统一。五是坚持依法立法。把宪法中有关维护国家统一和全国各民族团结的规定作为立法的根本依据,将符合新时代新要求的措施机制写入民族团结进步促进法,并做好与民族区域自治法等其他法律法规衔接,确保法律体系内部协调统一。六是坚持依法立法。把宪法中有关维护国家统一和全国各民族团结的规定作为立法的根本依据,将符合新时代新要求的措施机制写入民族团结进步促进法,并做好与民族区域自治法等其他法律法规衔接,确保法律体系内部协调统一。

全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神 and 党中央决策部署,高度重视民族团结进步促进法立法工作,将制定民族团结进步促进法列入常委会立法规划和年度立法工作计划,于2023年11月正式启动立法工作。赵乐际委员长两次主持召开全国人大常委会党组会议研究立法中的有关重大问题。在全国人大常委会党组的领导下,成立由李鸿志副委员长任组长,彭清华、洛桑江村、雷克来提·扎克尔三位副委员长任副组长的立法领导小组,组建工作专班,建立由有关部

门负责同志参加的工作机制,具体负责法律草案起草工作。主要做了以下工作:一是深入学习领会习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,系统梳理党的十八大以来中央政策文件中涉及民族工作的有关规定和内容,准确把握立法政治方向。二是全面提炼有关地方的立法经验和实践成果,委托相关领域专家学者对重大课题开展研究,形成相关研究报告和立法资料。三是赴相关地方开展立法调研,听取意见建议,深入了解需要解决的现实问题和立法需求。四是充分吸收立法调研成果,及时与党中央最新精神对标对表,组织力量对草案作反复修改。立法领导小组多次召开会议研究修改草案,形成征求意见稿。五是将征求意见稿送中央国家机关、各省(区、市)224家单位,广泛听取意见,对草案作进一步修改完善,并就一些重点问题与有关单位进行沟通,广泛凝聚共识。经反复研究和修改完善后,形成了民族团结进步促进法草案。2025年8月29日,习近平总书记主持召开中央政治局会议,讨论并原则同意全国人大常委会党组关于民族团结进步促进法草案的请示。

2025年9月,十四届全国人大常委会第十七次会议对民族团结进步促进法草案进行了初次审议。常委会组成人员普遍认为,草案通过国家立法的方式把党在民族工作中取得的重要理论和实践成果转化为国家意志,彰显新时代党和国家关于民族工作的政治立场,明确民族团结进步事业的总体要求、重要原则以及相关主体的职责要求,规定构筑共有精神家园、促进交往交流交融、推动共同繁荣发展等方面具体举措,健全铸牢中华民族共同体意识制度机制,对于在法治轨道上推动民族团结进步事业高质量发展、推进中华民族共同体建设具有重要意义。会后,全国人大常委会法制工作委员会召开座谈会,听取中央有关部门和专家学者的意见,法制工作委员会将草案印发中央有关部门、各省(区、市)、部分设区的市、基层立法联系点,部分高等院校和科研机构征求意见,在中国人大网全文公布草案征求意见稿。2025年12月,十四届全国人大常委会第十九次会议对民族团结进步促进法草案进行了再次审议,并决定提请十四届全国人大四次会审议。会后,将草案印发十四届全国人大代表,组织部署全国人大代表研读讨论,并再次征求社会公众意见。2026年1月30日,宪法和法律委员会召开会议,根据十四届全国人大常委会第十九次会议的审议意见,代表研读意见以及各方面的意见,对草案作了进一步修改完善;认为草案经过全国人大常委会两次审议和广泛征求意见,充分吸收各方面的意

见建议,已经比较成熟,据此,形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国民族团结进步促进法(草案)》。

## 三、草案的主要内容

草案采用了“序言+7章”的体例,共有64条。主要内容包括:

(一)关于序言。草案序言以中华民族共同体的形成和发展为叙事主线,重点阐释习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,特别是铸牢中华民族共同体意识,推进中华民族共同体建设的重大意义;宣示和明确新时代党和国家关于民族工作的政治立场、具体任务和努力方向,对全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织提出明确要求。

(二)关于总体要求和重要原则。草案第一章“总则”全面贯彻,具体阐释习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想“十二个必须”的核心要义。一是贯彻落实宪法规定,明确民族团结进步事业坚持党的全面领导,坚持党和国家的指导思想(草案第一条、第二条)。二是阐释铸牢中华民族共同体意识,推进中华民族共同体建设等核心概念(草案第三条、第四条)。三是规定民族平等、民族团结、民族进步等重要原则(草案第五条至第七条)。四是对坚持和完善民族区域自治制度,坚持依法治理民族事务,维护国家主权、安全、发展利益等作出规定(草案第八条至第十条)。

(三)关于构筑共有精神家园。构筑中华民族共有精神家园是铸牢中华民族共同体意识的精神和文化基础,草案第二章作出具体规定。一是明确以社会主义核心价值观为引领,引导各族群众坚定“五个认同”,树立正确“五观”(草案第十一条、第十二条)。二是对增进中华文化认同和构建中华文明标识体系作出具体规定(草案第十三条、第十四条)。三是明确国家规定国家推广普及国家通用语言文字,分别对国家教育推广用字、公务用字、公共场合使用国家通用语言文字等方面作出具体规定(草案第十五条)。四是对学校教育、理论研究、宣传教育等构筑共有精神家园的机制和载体作出具体规定,在新的历史条件下全面推进中华民族共有精神家园建设(草案第十六条至第二十条)。五是明确对违反铸牢中华民族共同体意识有关规定(草案第二十一条)。

(四)关于促进交往交流交融。各民族交往交流交融是社会发展的必然趋势。草案第三章对促进各民族交往交流交融的社会条件和要求作出具体规定。一是规定推进互嵌式社区环境建设,完善各族群众共居共学、共建共享、共事共乐的社会条件(草案第二十二

条)。二是根据党中央最新精神和民族工作实践发展,完善城市民族工作政策措施,规定便利措施、保障举措,有序推进各民族人口流动融居(草案第二十三条至第二十五条)。三是对通过教育、文化、体育、旅游、网络等促进各民族交往交流交融作出具体规定(草案第二十六条至第三十一条)。

(五)关于推动共同繁荣发展。草案第四章主要围绕全面实施各民族共同繁荣发展的目标,作出相关规定。一是规定推动民族地区高质量发展,促进区域协调发展,明确国家支持民族地区全面深化改革开放,全面融入国家发展战略,完善区域一体化发展机制和差别化区域支持政策,健全帮扶协作机制等。同时,明确在制定和实施规划计划、政策措施时都应当落实“赋予三个意义”的总体要求(草案第三十二条至第三十四条)。二是从基础设施建设、产业发展、公共服务建设、自然资源保护和生态文明建设、安边固边兴边、移风易俗等方面作出具体规定,推动各民族共同迈向社会主义现代化(草案第三十五条至第四十条)。

(六)关于保障与监督。草案第五章“保障与监督”将新时代党的民族工作格局,铸牢中华民族共同体意识,促进民族团结进步的制度机制、保障措施和监督机制写入法律。一是明确党委统一领导、政府依法管理,统战部门牵头协调,民族工作部门履职尽责,各部门通力合作、全社会共同参与的新时代党的民族工作格局(草案第四十一条)。二是明确国家机关及公职人员、各级人大、群团组织、企业事业组织和社会组织、宗教团体、基层群众性自治组织、军队等相关主体在铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设方面的职责要求(草案第四十二条至第四十八条)。三是规定干部人才和财政保障措施(草案第四十九条、第五十条)。四是规定社会治理机制、风险防范处置、矛盾纠纷化解,社会监督和检察监督等方面的保障制度,监督机制(草案第五十一条至第五十四条)。五是规定民族团结进步创建和表彰,将每年9月第四周确立为民族团结进步宣传周(草案第五十五条、第五十六条)。

(七)关于法律责任。草案第六章坚持引导性与约束性并重,针对相关主体损害或破坏民族团结进步的情形,分别设置了法律责任。明确组织、策划、实施暴力恐怖活动,民族分裂活动或宗教极端活动,构成犯罪的,依法追究刑事责任。此外,还对法律境外适用效力作出规定(草案第五十七条至第六十三条)。

(八)附则。主要规定法律施行日期(草案第六十四条)。

## 上接第六版

第三编共7章,264条,主要内容有:

1.关于一般规定。第三编第一章“一般规定”,规定生态保护编的一般性、原则性的内容,是生态保护编的“总纲”。其中,突出生态系统保护,明确国家加强对森林、草原、湿地、海洋、海岛、江河湖泊、荒漠、雪山冰川、耕地等生态系统的保护,推进实施重要生态系统保护和修复重大工程(草案第六百七十七至七十九条);突出自然资源节约集约利用,明确国家统筹资源保护与开发利用,提升自然资源保护和合理利用水平(草案第六百七十八至八条);突出生物多样性保护,加强种质资源保护,生物遗传资源保护和共享惠益,防范外来物种侵害(草案第六百八十二至第六百八十五条);强调开展生态修复应当尊重自然规律,遵循宜林则林、宜草则草、宜沙则沙、宜荒则荒的原则(草案第六百九十一条);针对绿化树种多样化选择不当损害人体健康问题,明确城乡绿化应当因地制宜,科学选择绿化树种草种(草案第六百九十二条);强调国家坚持平等互利、合作共赢的方针,支持开展生态保护各方面的国际交流与合作(草案第六百九十六条)。

2.关于生态系统保护。第三编第二章“生态系统保护”,主要是整合规定森林法、草原法、湿地保护法、海洋环境保护法、海岛保护法中有关生态保护的内容,同时增加江河湖泊、荒漠生态系统的专门规定,提升生态系统多样性、稳定性、持续性。共分为森林、草原、湿地、海洋海岛、江河湖泊、荒漠六节。一是按照择其要旨要则的原则,将现行森林法、草原法、湿地保护法、海洋环境保护法、海岛保护法等法律中关于生态系统保护的有关规定纳入法典并进行了修改完善(草案第三编第二章第一节至第四节)。二是专设江河湖泊一节,明确国家加强江河湖泊生态用水保障,水域岸线分区管理,水生生物保护等,巩固提升江河湖泊生态系统的功能(草案第三编第二章第五节)。三是专设荒漠一节,在坚持防沙治沙的同时,明确加强荒漠生态系统保护,发挥荒漠生态系统防风固沙、调节气候、调控水文、保育土壤、维护生物多样性等多种功能(草案第三编第二章第六节)。

3.关于自然资源保护与可持续利用。第三编第三章“自然资源保护与可持续利用”,强调“在保护中开发,在开发中保护”,在做好保护的同时加强对资源的合理利用,使高质量发展和高水平保护相辅相成、相得益彰。共分为土地资源、矿产资源、水资源、渔业资源、其他自然资源五节。在土地资源方面,明确国家坚持实行最严格的耕地保护制度,最严格的节约集约用地制度,严守耕地保护红线(草案

第七百五十九至八条);实行耕地数量、质量、生态一体保护(草案第七百六十四至八条);对永久基本农田实行特殊保护(草案第七百六十六至七条);加强黑土地保护(草案第七百六十七至七条);在矿产资源方面,明确国家鼓励、支持矿业绿色低碳转型发展,加强绿色矿山建设(草案第七百七十一条)。在水资源方面,要求统筹兼顾保护、开发、利用、节约水资源和防治水害(草案第七百七十八至八条);强调国家厉行节水,发展节水型工业、农业和服务业,全面建设节水型社会(草案第七百七十九至八条);明确国家建立健全涉水及水资源开发利用的建设项目和有关规划水资源论证制度(草案第七百八十八至八条)。在渔业资源方面,明确渔业生产应当坚持养殖为主、适度捕捞,实现渔业资源的保护和可持续利用(草案第七百九十四至八条)。此外,还对林木、草原、野生动物和海洋资源等其他自然资源的开发利用管理作了规定(草案第三编第三章第五节)。

4.关于物种保护。第三编第四章“物种保护”,主要整合野生动物保护法、《野生植物保护条例》、《外来入侵物种管理办法》等的规定,分为野生动物保护、野生植物保护、外来入侵物种防控三节,规定了野生动植物的分类分级保护,外来入侵物种分类分级管理(草案第八百一十二至八百三十三至八条);加强野生动物的栖息地保护,收容救护,放生管理和致害应对(草案第八百一十五至八百一十二条、第八百二十三至八百二十八至八条);采取就地保护、迁地保护,建立种质资源库和野外回归等措施,加强野生植物及其生长环境保护(草案第八百三十二至八百三十四至八百三十六至八条);明确国家完善外来物种入侵防控体系,严厉打击非法引入外来物种行为(草案第八百四十四至八条)。

5.关于重要地理单元保护。第三编第五章“重要地理单元保护”,将自然保护区和长江、黄河、青藏高原等重要流域、区域保护立法的相关内容加以整合规定,分为“自然保护区”和“长江、黄河、青藏高原等重要流域、区域”二节。其中,自然保护区目前尚无专门立法,根据国家公园法、《自然保护区条例》和有关规定,制定了自然保护区分类分级管理、设立标准、分区管控、园地共建、社会共享、生态修复(草案第八百五十九至八百六十五至八条);以及国家公园和自然保护区的季节性差别管控(草案第八百六十八至八条)等内容。同时,第二节既对重要流域、区域生态保护的同

性绿色低碳标准体系,对绿色低碳产品标准实施等作出规定(草案第九百四十八至八条)。五是针对国家机关和其他使用财政性资金的公共机构、企业、公民等不同主体,分别规定践行绿色低碳生产生活方式的相关责任和义务(草案第九百四十九至八条)。六是明确对绿色低碳发展的投资、财政、金融支持措施,以及科技支撑保障,加强国际合作等有关要求(草案第九百五十至第九百五十二至八条)。

2.关于发展循环经济。第三编第二章规定了发展循环经济相关法律制度,本章系统整合现行清洁生产促进法、循环经济促进法、固体废物法,与第二编“污染防治”有关固体废物污染防治的规定相协调。同时,进一步充实和完善废弃物循环利用、绿色消费有关规定。在有关现行法的基础上,主要作了以下修改完善:一是明确资源循环利用产业发展有关要求,将生产者责任延伸作为发展循环经济的重要制度措施(草案第九百五十六至九百五十九至八条)。二是优化清洁生产制度,完善审核核结果应用,强制性审核、绿色设计、绿色包装等有关规定(草案第九百六十六至九百七十三至八条)。三是充实废弃物循环利用制度,增加新型废弃物,低值可回收物回收利用,以及再生资源加工利用、再生材料推广应用等有关规定(草案第九百七十九至九百八十五至八条)。四是建立健全绿色消费制度,增加绿色消费激励机制、政府绿色采购、二手商品流通交易等有关规定,明确公共机构和企业的有关义务(草案第九百九十二至九百九十四至八条、第九百九十五至九百九十九至八条)。

3.关于能源节约与绿色低碳转型。第四编第三章规定了能源节约与绿色低碳转型相关法律制度,草案在现行能源法、节约能源法、可再生能源法的基础上,主要作了以下修改完善:一是适应实际需要和可再生能源发展形势变化,明确能源绿色低碳转型的原则,完善农村地区可再生能源利用有关规定(草案第一千零二至一千零六至八条)。二是健全节能监管管理体制,完善固定资产投资项目管理审查、重点用能单位节能管理等有关规定(草案第一千零七至一千零九至八条)。三是强化能源绿色低碳转型要求,完善煤炭清洁高效利用、可再生能源开发利用,建立健全绿色能源消费促进机制,构建新型电力系统有关规定(草案第一千零一十一至一千零一十七至八条、第一千零二十一至一千零二十二至八条)。

绿色低碳标准体系,对绿色低碳产品标准实施等作出规定(草案第九百四十八至八条)。五是针对国家机关和其他使用财政性资金的公共机构、企业、公民等不同主体,分别规定践行绿色低碳生产生活方式的相关责任和义务(草案第九百四十九至八条)。六是明确对绿色低碳发展的投资、财政、金融支持措施,以及科技支撑保障,加强国际合作等有关要求(草案第九百五十至第九百五十二至八条)。

2.关于发展循环经济。第三编第二章规定了发展循环经济相关法律制度,本章系统整合现行清洁生产促进法、循环经济促进法、固体废物法,与第二编“污染防治”有关固体废物污染防治的规定相协调。同时,进一步充实和完善废弃物循环利用、绿色消费有关规定。在有关现行法的基础上,主要作了以下修改完善:一是明确资源循环利用产业发展有关要求,将生产者责任延伸作为发展循环经济的重要制度措施(草案第九百五十六至九百五十九至八条)。二是优化清洁生产制度,完善审核核结果应用,强制性审核、绿色设计、绿色包装等有关规定(草案第九百六十六至九百七十三至八条)。三是充实废弃物循环利用制度,增加新型废弃物,低值可回收物回收利用,以及再生资源加工利用、再生材料推广应用等有关规定(草案第九百七十九至九百八十五至八条)。四是建立健全绿色消费制度,增加绿色消费激励机制、政府绿色采购、二手商品流通交易等有关规定,明确公共机构和企业的有关义务(草案第九百九十二至九百九十四至八条、第九百九十五至九百九十九至八条)。

3.关于能源节约与绿色低碳转型。第四编第三章规定了能源节约与绿色低碳转型相关法律制度,草案在现行能源法、节约能源法、可再生能源法的基础上,主要作了以下修改完善:一是适应实际需要和可再生能源发展形势变化,明确能源绿色低碳转型的原则,完善农村地区可再生能源利用有关规定(草案第一千零二至一千零六至八条)。二是健全节能监管管理体制,完善固定资产投资项目管理审查、重点用能单位节能管理等有关规定(草案第一千零七至一千零九至八条)。三是强化能源绿色低碳转型要求,完善煤炭清洁高效利用、可再生能源开发利用,建立健全绿色能源消费促进机制,构建新型电力系统有关规定(草案第一千零一十一至一千零一十七至八条、第一千零二十一至一千零二十二至八条)。

4.关于应对气候变化。第四编第四章规定了应对气候变化相关法律制度。一是规定国家坚持减缓与适应并重,采取有效措施积极应对气候变化,明确相关的监督管理体制、决策协调机制(草案第一千零二十五至第一千零二十七至八条)。二是规定应对气候变化的基础性制度和有关要求(草案第一千零二十八至第一千零三十一至八条)。三是明确通过碳达峰碳中和目标推动减缓气候变化,对碳排放总量和强度控制制度,推进碳达峰碳中和的原则,组织实施有关行动方案等作出规定(草案第一千零三十二至第一千零三十四至八条)。四是规定减缓气候变化有关措施,明确相关污染防治的规定相协调。同时,进一步充实和完善废弃物循环利用、绿色消费有关规定。在有关现行法的基础上,主要作了以下修改完善:一是明确资源循环利用产业发展有关要求,将生产者责任延伸作为发展循环经济的重要制度措施(草案第九百五十六至九百五十九至八条)。二是优化清洁生产制度,完善审核核结果应用,强制性审核、绿色设计、绿色包装等有关规定(草案第九百六十六至九百七十三至八条)。三是充实废弃物循环利用制度,增加新型废弃物,低值可回收物回收利用,以及再生资源加工利用、再生材料推广应用等有关规定(草案第九百七十九至九百八十五至八条)。四是建立健全绿色消费制度,增加绿色消费激励机制、政府绿色采购、二手商品流通交易等有关规定,明确公共机构和企业的有关义务(草案第九百九十二至九百九十四至八条、第九百九十五至九百九十九至八条)。

4.关于应对气候变化。第四编第四章规定了应对气候变化相关法律制度。一是规定国家坚持减缓与适应并重,采取有效措施积极应对气候变化,明确相关的监督管理体制、决策协调机制(草案第一千零二十五至第一千零二十七至八条)。二是规定应对气候变化的基础性制度和有关要求(草案第一千零二十八至第一千零三十一至八条)。三是明确通过碳达峰碳中和目标推动减缓气候变化,对碳排放总量和强度控制制度,推进碳达峰碳中和的原则,组织实施有关行动方案等作出规定(草案第一千零三十二至第一千零三十四至八条)。四是规定减缓气候变化有关措施,明确相关污染防治的规定相协调。同时,进一步充实和完善废弃物循环利用、绿色消费有关规定。在有关现行法的基础上,主要作了以下修改完善:一是明确资源循环利用产业发展有关要求,将生产者责任延伸作为发展循环经济的重要制度措施(草案第九百五十六至九百五十九至八条)。二是优化清洁生产制度,完善审核核结果应用,强制性审核、绿色设计、绿色包装等有关规定(草案第九百六十六至九百七十三至八条)。三是充实废弃物循环利用制度,增加新型废弃物,低值可回收物回收利用,以及再生资源加工利用、再生材料推广应用等有关规定(草案第九百七十九至九百八十五至八条)。四是建立健全绿色消费制度,增加绿色消费激励机制、政府绿色采购、二手商品流通交易等有关规定,明确公共机构和企业的有关义务(草案第九百九十二至九百九十四至八条、第九百九十五至九百九十九至八条)。

## (五)法律责任和附则编

贯彻落实最严格制度最严密法治要求,第五编“法律责任和附则”在现行法律规定的基礎上,针对生态环境领域执法司法新情况新问题,采取平移、归并、衔接、提升等方式,科学、合理设置法律责任,构建更加统一、完备、严格规范的法律体系。

第五编共3章,191条,主要内容有:

1.关于法律责任通则。第五编第一章“法律责任通则”,主要针对生态环境法律责任作出总体性规定。一是第一节“一般规定”。包括归责原则、追责期限、法条竞合、新旧法适用、责任折抵、免责事由和按日计罚等具体适用规则。二是第二节“责任主体”,包括地方政府、监管部门和机构,规划编制机关和审批机关、企业事业单位、其他生产经营者、个人等违法主体,以及相应的民事、处分和刑事责任等。三是第三节“责任追究”,包括行政执法、生态环境损害赔偿、海洋生态环境损害赔偿、民事和行政公益诉讼、协商调解机制、禁止令保障措施、举证责任、支持起诉、法律援助、案件移送、执法监督等。

2.关于法律适用分则。第五编第二章“法律适用分则”第一节至第三节,主要将不同污染防治领域和生态保护领域中同样的管理制度所对应的行政处罚责任集中规定,避免重复、不一致。一是第一节“违反生态环境监测管理规则”,包括未按照规定开展生态环境监测,使用不符合要求的监测设施设备,生态环境监测数据弄虚作假,生态环境监测机构不具备相应条件,生产销售不符合要求的监测设施设备,干扰、破坏生态环境监测设施设备等

的法律责任。二是第二节“违反生态环境影响评价管理规定”,包括建设单位未依法报批生态环境影响报告书和报告表,生态环境影响报告书和报告表内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假,有关技术单位和人员与负责审批的部门存在利益关系,未实施生态环境保护对策措施,违反“三同时”管理规定等的法律责任。三是第三节“违反排污许可管理规定”,包括未依法取得排污许可证排放污染物,未按照排污许可证规定排放污染物,未按照规定运行和维护污染防治设施,以欺骗和贿赂等不正当手段取得排污许可证,未依法填报排污信息,超过排放标准或者排放控制总量排放污染物,以逃避监管的方式排放污染物,违法设置排污口,未按规定公开生态环境信息,未将污染防治所需资金列入工程投资,以及违法将境外固体废物、放射性废物和被放射性污染的物输入境内等的法律责任。

第五编第二章“法律责任分则”第四节至第十一节,分别规定了违反大气、水、海洋、土壤、固体废物、噪声、放射性污染防治规定,以及违反化学物质污染风险管控、电磁辐射和光污染防治规定的各自特有的行政处罚责任,以及为保障法律和附则“在现行法律规定的基礎上,针对生态环境领域执法司法新情况新问题,采取平移、归并、衔接、提升等方式,科学、合理设置法律责任,构建更加统一、完备、严格规范的法律体系”。

第五编第三章“法律责任分则”第十二节、第十三节,考虑到生态保护、绿色低碳发展在其他相关法律中已有规定,对违反生态保护管理规定的行为和违反绿色低碳发展管理规定的行为,采取具体规定和指引规定相结合的方式,规定了行政处罚责任。一是承接海洋环境保护法,清洁生产促进法中法律责任规定,这两部法律在法典通过后废止,对其法律及海洋生态环境保护、绿色低碳发展的法律责任,在草案中明确规定。比如,对于占用、损害自然岸线行为,不实施强制性清洁生产审核或者在清洁生产审核中弄虚作假等行为,规定了具体的行政处罚责任(草案第一千二百一十七至一千二百二十二至八条)。二是针对生态保护、绿色低碳发展领域突出问题,回应实践需求,填补法律责任空白。比如,对未按照生态准入清单进行生产建设活动,未经批准擅自取用地下水、