

法典护航人与自然和谐共生的现代化

——专访全国人大环境与资源保护委员会副主任委员、
中国法学会环境资源法学研究会会长吕忠梅

文 | 《瞭望》新闻周刊记者 张舒宁

4月27日,生态环境法典草案提请全国人大常委会会议首次审议。4月30日,草案征求意见稿全文公布。党的二十届三中全会部署的重要立法任务“编纂生态环境法典”,由此迈出关键一步。生态环境法典,这一我国继民法典之后的第二部法典,正式进入公众视野。

全国人大环境与资源保护委员会副主任委员、中国法学会环境资源法学研究会会长吕忠梅,是生态环境法典草案编纂参与者和专家团队牵头人。近日,她在接受《瞭望》新闻周刊专访时表示,生态环境法典编纂正当其时,以法典形式推动生态环境法律制度实现集成升华,将为推进人与自然和谐共生的现代化提供更加强有力的法治保障。

编纂法典正当其时

《瞭望》:生态环境法典草案提请首次审议,我国第二部法典的编纂工作迈出关键一步,重要意义有哪些?

吕忠梅:法典是国家立法的高级形式,最大特点就是集大成、成系统,需要比一般立法更为严苛的立法条件。充分的理论准备、经济社会发展的现实需求、深厚的立法积淀等,是法典编纂的必备条件。民法典编纂完成后,生态环境法典成为我国部署启动立法的第二部法典,正是因为在这些方面具备了较为成熟的条件。

一是具备坚实的理论基础。习近平生态文明思想和习近平法治思想凝聚着党对生态文明建设和人类法治文明发展的规律性认识,为编纂生态环境法典提供了根本遵循和行动指南。党的十八大以来,“生态文明建设”“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”写入宪法,以法治为支撑的生态文明制度体系不断健全。

二是存在较强的现实需求。近年来,人民群众对优美生态环境的需要日益增长。同时,我国经济社会进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段,编纂生态环境法典成为运用法治思维和法治方式满足人民群众对美好生活新期待的必然选择。

三是已有较为完备的立法体系。改革开放以来,我国生态环境领域逐渐形成涵盖30多部法律、100多件行政法规、1000多件地方性法规以及众多国家标准的生态环境保护法律制度体系,立法成就举世瞩目。与此同时,学界对生态环境立法的体系化研究成果丰硕,为法典编纂提供了坚实的学术支撑。

2021年,十三届全国人大常委会立法工作计划明确提出研究启动环境法典等条件成熟立法领域的法典编纂工作。2023年,十四届全国人大常委会立法规划列明积极研究推进生态环境法典和其他条件成熟领域的法典编纂工作。2024年,党的二十届三中全会明确“编纂生态环境法典”重要任

务。在十四届全国人大常委会第十五次会议上,生态环境法典草案整体提请审议。

编纂生态环境法典,事关国家富强、人民幸福、民族复兴,重要意义主要体现在四个方面。

一是贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想,把党的十八大以来生态文明建设的理论、制度、实践成果以法典化方式确认下来,回应人民群众对美好生活的新期待,具有重要的政治意义。

二是全面梳理和总结生态环境法治建设经验,既把成熟经验固化为法律,也对未来实践进行引领,实现改革于法有据,具有重大的实践意义。

三是在系统总结环境法理论成果基础上,形成生态环境法典体系化方案,以中国自主的环境知识体系支撑生态环境法典,具有重大的理论意义。

四是站在21世纪生态文明法治建设的制高点上,把握人类生态文明发展新趋势,汲取中华优秀传统文化和法律文化精髓,吸收世界环境保护立法经验,为推进当代世界法治文明建设贡献中国智慧、中国力量,具有重大的世界意义。

理念引领 集成升华

《瞭望》:生态环境法典草案说明中指出,草案对现行生态环境法律制度规范进行了系统整合、编订纂修、集成升华,具体体现在哪些方面?

吕忠梅:法典编纂成功的关键,在于确立统一的、具有根本精神指引的核心价值,以实现立法从分散到体系化的转变。人与自然和谐共生的现代化是中国式现代化的重要特征,以“人与自然和谐共生”统领法典编纂全过程、各方面,这是体现集成升华的最大亮点。

“人与自然和谐共生”,以中华民族“天人合一”的整体观,实现对西方“主客二分”法律哲学观的超越,体现出鲜明的中国特色。同时,我们将新时代党领导生态文明建设的科学决策和实践经验经过国家权力机关上升为法律制度,以“法言法语”交出解答可持续发展这一世界性课题的中国答卷,体现出鲜明的时代特色。

从编纂方法来看,各编的编纂基础不同,在系统整合、编订纂修、集成升华方面各有侧重。

污染防治编的编纂基础较好,针对不同介质、物质和能量污染防治的单行法已有十多部,几乎占据现行生态环境法律的“半壁江山”。因此,这一编的编纂方式主要是“系统整合”,解决好各现行法之间的重叠、冲突和空白问题。法典编纂完成后,相关单行法基本可以废止。

生态保护编的编纂基础,包括水法、森林法等自然资源法,野生动物保护法、生物安全法等生物多样性保护法,长江保护法、青藏高原保护法等特殊地理区域保护法。其中,自然资源立

法数量丰富,但保护也只是其内容的一部分。因此,这一编以“编订纂修”为主要方式,择其要旨要则纳入或体现在草案中,工作量较大,难度也比较大。法典编纂完成后,相关单行法将保留,并进行相应修改。

绿色低碳发展编,以循环经济促进法、节约能源法等法律制度规范为编纂基础,其中不少法律的制定时间较早。编纂时需对现行法进行较大幅度编订,同时对贯彻新发展理念、实现发展的新经验作出总结提炼。因此,编纂方式主要体现为“集成升华”。从效果看,这一编非常富有前瞻性、创新性,向全世界集中展示了中国协同推进降碳、减污、扩绿、增长的成功路径。

总则编、法律责任和附则编各有现行法基础,但并非只需做系统整合的工作。总则编在“提取公因式”的基础上,对我国生态环境领域的重要法律原则和基础性、综合性、普遍性法律制度作出规定;法律责任和附则编不仅对现行法的相关规定进行整合,还结合司法实际增强法律条文的适用性。两编都在充分整合现有规定的基础上,努力实现集成升华。

推动生态环境法治质效跃升

《瞭望》:法典草案对解决现行法律规定之间的重叠、冲突问题有哪些突破?

吕忠梅:由于分别立法时往往缺乏体系化思维,分散在民法、行政法、经济法等部门法中的生态环境立法存在重复和“打架”问题。比如,污染防治单行法之间内容重复率约为30%,不同法律对排污许可证发放条件、违规处罚幅度的规定也存在一定冲突。法典草案将分离于不同法律部门、分属于不同管理部门职能、分散于不同生产生活领域的相关规范、标准、制度予以整合,形成体系化法律规范。

比如,污染防治编将现行法律规定的共性制度,总结提炼为通则、一般规定,其中设专章规范排污许可管理,实现统一原则、统一尺度、统一标准,增强法律适用性。

又如,环境保护综合行政执法改革已在全国深入开展,但改革前的相关法律规定还未作出系统调整,所涉及的十多部现行法存在执法标准和尺度不统一问题。法典草案对此作出统筹安排,将改革成果及时上升为法律制度,做到改革和法治相统一,重大改革于法有据。

《瞭望》:法典草案在哪些方面填补了现行法律规定的空白?

吕忠梅:法典草案对因分散立法而出现的法律空白进行了必要的填补,适应生态文明建设新形势新要求开展必要的制度创新。

比如,总则编“标准和监测”章中规定“根据保障公众健康、保护生态环境的需要,制定生态环境基准”。从环境保护法“鼓励开展环境基准研究”到法

典草案“制定生态环境基准”,新规定旨在建立从基准、标准到实施的标准体系,对环境保护标准制度作出重要补充。

又如,污染防治编“其他污染防治”分编对化学物质污染、光污染等污染防治作出前瞻性规定,填补了新污染物管控立法的空白。其中,电磁辐射污染防治法此前已列入十四届全国人大常委会立法规划,此次直接纳入生态环境法典,不再单行立法。

再如,绿色低碳发展编专列“应对气候变化”章。此前,我国在这方面的专门立法是2009年制定实施的《全国人大常委会关于积极应对气候变化的决议》。法典草案既对近年来的法治新需求作出原则性、引领性规定,也为未来因应新变化预留立法空间。

《瞭望》:法典化将为我国的生态环境法治建设带来怎样的提升?

吕忠梅:法典化不仅仅是法律规定的整合提升,更是将单行法思维升级为法典思维,显著增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性,推动生态环境法治质效跃升。

法典草案更加突出以人民为中心的发展思想。总则编在现行环境保护法明确“保障公众健康”立法目的的基础上,进一步提出“保障公众健康和生态环境权益”。此前,经党中央批准发布的《国家人权行动计划(2021-2025年)》已将“环境权利”作为独立的人权类型,并明确其性质、保护范围、保护手段以及实施、贯彻和评估机制、保障方式。公众生态环境权益“入典”,将从理念和制度上进一步推动生态文明建设“见物”更“见人”。

法典草案更加突出复杂问题治理的系统集成。比如,固体废物曾是世界四大公害之一,但同时也是“放错了地方的资源”。党的二十大报告明确提出“加快构建废弃物循环利用体系”,固体废物是其中的重点内容。因此,它既是污染防治编规范的治污对象,也是绿色低碳发展编规范的循环利用对象。这两编统筹规定了固体废物治理的核心制度,总则编将循环利用标准纳入生态环境标准体系,体现了对这一问题的系统施治。

又如,应对气候变化,除在绿色低碳发展编有专章规定外,其他各编也有衔接性规定。污染防治编对“减污”的规定、生态保护编对“扩绿”的规定等,形成协同推进降碳、减污、扩绿、增长的有机整体。

在此次整体审议过程中,常委会会议充分肯定法典草案,并提出了修改意见。草案公开征求意见后,编纂工作专班和专家团队将梳理委员和社会各界提出的意见建议,开展针对性调研,进一步修改完善,按照“时间服从质量”的要求,全力以赴编纂出一部经得起历史和实践检验的生态环境法典。

来源:新华社