

大常委会党组关于生态环境法典草案的请示,对生态环境法典编纂工作作出重要指示,为生态环境法典编纂工作提供了指引和遵循。

“法典不是简单的法律汇编,也不是完全的新立新定,而是对现有的生态环境法律制度机制和规则规范的系统整合、编订纂修、集成升华。”全国人大常委会法工委副主任、生态环境法典编纂工作专班具体工作牵头人黄薇说,法典对现行有效的30多部生态环境法律、100余件行政法规、1000多件地方性法规,以及相关的司法解释、规章制度、政策措施进行系统性整合、逻辑性重构。既要破解不同法律之间的“打架”和空白,又要将“山水林田湖草是一个生命共同体”“人与自然是生命共同体”等思想理念转化为具体规定。

科学立法贯穿编纂工作的始终。立法期间,工作专班在北京就重点难点问题组织召开17次专题座谈会,听取全国人大代表和中央有关部门、企业和社会组织、专家学者等有关方面的意见建议。

一个典型例子,是关于“按日计罚”制度的讨论。

是扩大适用范围,简化启动程序,让执法部门能更灵活、更高效地执法,还是进一步严格使用程序,尽可能统一执法标准,确保处罚的严肃性与公信力?

“我们反复权衡,既要让法律‘长牙齿’,又要确保‘牙齿’咬得准、咬得稳。”全国人大常委会法工委研究室主任、生态环境法典编纂工作专班成员黄海华说。最终,法典作出了审慎而明确的平衡:确认并强化了“按日计罚”的法律地位,明确了其适用情形,同时,还在该条款中增加规定“并及时采取措施制止违法行为”,避免出现以罚代管的情形。这既确保了这

项严厉制度在震慑违法行为时“锋芒毕露”,又通过规范的程序为其套上“剑鞘”,体现了“过罚相当”的法治原则,实现了惩罚力度与执法规范之间的平衡。

民主立法的光芒贯穿始终。全国人大常委会每次审议后,均将草案向社会公布,征求公众意见,前后4次公开征求意见共收到7000多人次提出的2万多条意见。

“法典内容系统全面,为生态环境保护立下了‘总规矩’,标志着我国生态环境治理逻辑实现了从‘分要素、分环节、分部门’的碎片化管理,向‘全过程、全地域、全要素’系统治理的历史性转变。”武汉大学环境法研究所所长、中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长秦天宝认为,这不仅是法律形式的编纂,更是生态文明法治理念的升华、价值体系的重塑和制度范式的系统创新。

以法典之“统”,构建多方合力、协调统一、系统治理新格局

“成熟一个、制定一个”,长期以来,我国生态环境领域形成了数量庞大的法律群,为各领域生态环境保护提供了基本依据。

然而,法律之间的体系性、协同性不足问题也逐渐显现,不同法律在监管体制、制度措施上存在交叉、重叠乃至矛盾。

“‘统’是生态环境法典最大的特点之一。”秦天宝说,生态环境法典实现了从“单打独斗”到“系统集成”的飞跃,构建起多方合力、协调统一、系统治理的新格局。

生态环境法典编纂采用了“适度法典化”的模式,包括总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编、法律责任和附则编。其中,污染防治编中特别设置了“通则分编”,就像从各个单行法中

“提取公因式”,将排污许可、环境监测、约谈等共性制度提炼,避免以往大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法等法律之间可能出现的重复或矛盾,让法律执行起来更顺畅、更有力。

法典的“统”,首要体现为监管体制的协同统一与权责明晰。

法典在总则编确立了“统一监督管理、分工负责”的体制,明确国务院生态环境主管部门在其职责范围内对全国生态环境保护工作实施统一监督管理,统一政策规划标准制定,统一监测评估,统一监督执法,统一督察问责;国务院自然资源主管部门在其职责范围内对全国自然资源开发利用和保护工作实施监督管理,根据国务院授权统一履行全民所有自然资源资产所有者职责,统一履行所有国土空间用途管制和生态的保护与修复职责;县级以上人民政府发展改革、工业和信息化、住房城乡建设、交通运输、水行政、农业农村、林业草原等有关部门和军队生态环境保护部门在各自职责范围内对生态环境保护工作实施监督管理。

针对存在的职责交叉领域,如农业面源污染、河道采砂管理、自然保护地内建设项目监管等,法典通过设置协调机制、信息共享、联合执法等条款,致力于形成监管合力。

“统”,还体现在制度措施的体系化整合与创新上。

法典明确“国家建立健全生态环境分区管控制度”,将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单(“三线一单”)的成果法定化、规范化。“这意味着,未来任何一个区域,在规划和发展之初,其生态环境的‘底线’和‘天花板’就是清晰的法律红线。项目能不能上、能上什么,首先要过这