

什么样的时代,就需要什么样的法律体系。”国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员常纪文表示。

武汉大学环境法研究所教授陈海嵩全程参与了相关工作,他认为,法典草案的编纂既要系统解决环境立法的遗留问题,形成系统融贯、逻辑严密、内在统一的规范体系,又要提升立法质量,回应新的生态环境问题和社会关切。

以生态环境法典草案三审稿和水污染防治法对“十五小”生产项目的法律义务及其责任的规定为例,草案三审稿第二百九十九条规定,“国家禁止建设不符合国家产业政策的……火电以及其他严重污染水环境的生产项目。”

这一条来源于水污染防治法第四十七条,“国家禁止新建不符合国家产业政策的……火电以及其他严重污染水环境的生产项目”。与此相对应的法律责任,水污染防治法第八十七条规定,“违反本法规定,建设不符合国家产业政策的小型造纸、制革……火电以及其他严重污染水环境的生产项目的,由所在地的市、县人民政府责令关闭。”

陈海嵩指出,“建设”包含了新建、改建、扩建等多种情形,水污染防治法前面对义务的规定是“禁止新建”,后面责任对应的却是“违反规定建设”,前后不一致,需要在法典编纂过程中加以统一。

所以,生态环境法典草案三审稿在相关条款将这些规定予以统一,将“新建”统一为“建设”。看似一字之差,其实背后是我国生态环境治理要求的变化。

立足今天面向明天

汪劲表示,从全球环境科学的角度来说,环境问题主要包括两个方面,一是

人为排放污染物造成的环境污染;二是开发利用自然资源造成的自然资源或者生态环境破坏。但在如今的中国,这两个领域不足以覆盖所有的环境问题。

“我们发现,有时污染被控制了,但环境问题还是解决不了。一方面有气候变化这样全球性的综合环境问题,另一方面则是科学技术发展与社会消费端的问题,比如塑料的使用。这些问题需要以风险预防为先,但目前法律对此的规制还处在较弱的位置。”汪劲说。常纪文也提到,中国已经进入绿色低碳转型发展的阶段,因此,法律体系和法律规范必须适应绿色、低碳、循环的发展理念。

在巩固看来,污染防治、生态保护、绿色低碳发展,从横向的现实角度看是当前我国环保的三大领域,从纵向的时间角度看,则意味着我国生态环境保护的“昨天、今天、明天”。

“从本质上讲,所有的环境保护最终都是对生态的保护。”巩固认为,随着我国蓝天保卫战等污染防治攻坚战推进,污染问题在一定程度上已经过了窗口期,但生态保护和资源消耗问题愈发严重,因此,生态保护正日益成为我国现阶段环保工作的重点。

生态环境法典草案除了解决“昨天”的问题,也关照了“今天”与“明天”。

此前,全国人大常委会立法规划对法典名称是“环境法典”还是“生态环境法典”一直未予确定。全国人大常委会法工委副主任黄薇表示,最终将法典的名称确定为“生态环境法典”,有着深层次的考虑。“党的十八大以来,在习近平生态文明思想的科学指引下,我国生态文明建设的成果是全方位的,在打赢污

染防治攻坚战以及生态保护、绿色低碳发展等方面都取得了重大成就。‘生态环境法典’这一名称具有更强的涵盖性、更广的涵盖面。”

在生态保护方面,与前述污染防治类似,协调性、整体性思路都更强了。吕忠梅认为,我国与环境资源保护有关的法律分别属于经济法和行政法两个子系统,立法草案由全国人大不同的专委会或国务院不同部委提出,具体工作由全国人大常委会法工委经济法室、行政法室分别负责,在司法部则由不同的立法局分别负责。

“比如江河湖泊,除了水之外,还由底土和水生生物共同构成,是一个整体的生态系统。法典草案通过统一的框架,一方面更凸显‘山水林田湖草沙’的生态系统一体化治理,另一方面扩大了以往生态保护的范围,比如荒漠以往因人迹罕至而没有在传统的资源法中涉及,但现在生态环境法典草案将其作为单独的章节加以规定和保护了。”巩固说。

在绿色低碳发展方面,其在生态环境法典草案中独立成编。沈春耀表示,目前我国尚未制定气候变化、碳达峰碳中和、绿色低碳发展方面的法律。生态环境法典草案就此作出了一些原则性、引领性规定,体现了法典的时代性、前瞻性。吕忠梅指出,绿色低碳发展独立成编,与污染防治编、生态保护编并列,是中国环境立法史上的重大创新。它突破传统环境法典的范式,深刻阐释了保护与发展内在统一、相辅相成的辩证关系,为全球可持续发展与环境法治建设贡献了独特的中国智慧、中国方案和中国力量。