

# 我国生态环境立法重要进展

翟勇

(全国人民代表大会环境与资源保护委员会, 北京 100805)

编者按: 全国人民代表大会环境与资源保护委员会法案室主任翟勇在“2020年深入学习贯彻习近平生态文明思想研讨会”上作主题发言。本刊特此刊发以飨读者。

翟勇提出, 随着习近平生态文明思想和总体国家安全观的确立, 生态环境法从以规范污染防治、资源开发利用和局部生态问题为主的法律功能, 向维护国家生态安全、生物安全、资源安全、环境安全乃至国家安全的方向拓展, 向适应国家生态、资源、能源、海洋发展战略方向拓展, 这使生态环境法的战略属性和自然属性得以充分显现。我国以往环境立法偏重于末端污染治理, 有关资源效率和生态保护的源头控制法律相对缺失。党的十八大以来, 这种局面得到重大改变: 一方面, 后端立法任务完成相对较好; 另一方面, 重视环境污染、生态破坏的根源, 即资源利用不合理问题。党的十九大以来, 党中央进一步明确建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。党的十九届四中全会进一步提出要全面建立高效利用资源制度, 为推进提高资源利用效率立法奠定了重要基础。总之, 自党的十八大以来提出生态文明建设方针、党的十九大确立习近平生态文明思想以来, 我国生态环境立法工作取得了重大进步, 立法质量、数量、技术、方法以及法律功能等均有重大提升, 主要表现在以下方面: 法律功能有较大提升; 法律数量不断增加、法律体系更趋完善; 立法模式有较大提升、更为合理; 立法工作向注重源头控制转变; 从与国际法接轨转到参与国际规则制定。

中图分类号: X22 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)06-0020-02 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202006020

自党的十八大以来提出生态文明建设方针、党的十九大以来确立习近平生态文明思想以来, 我国生态环境立法工作取得了重大进步, 立法质量、数量、技术、方法以及法律功能等均有重大提升。这次应对新冠肺炎疫情, 再次表明了加强以习近平生态文明思想为指引的生态环境立法的重要性。

## 1 法律功能有较大提升

随着习近平生态文明思想和总体国家安全观的提出, 生态环境法从以规范污染防治、资源开发利用和局部生态问题为主的法律功能, 向维护国家生态及生物安全、资源安全、环境安全乃至国家安全的方向拓展, 向适应国家生态、资源、能源、海洋发展战略方向拓展, 使生态环境法的战略属性和自然属性得以充分显现。诸如深海海底区域资源勘探开发法、核安全法的制定实施, 生物安全法、长江保护法的提请审议, 原子能、南极立法项目的确立等, 为国家相关战略发展和国家安全提供了重要的法治保障, 奠定了重要的法治基础, 也使得相关领域的工作环境和局面发生了良好变化。

## 2 法律数量不断增加、法律体系更趋完善

我国自1979年首次制定《环境保护法(试行)》,

目前已有生态环境法律30余部, 内容主要分为规范生态保护、资源利用、污染防治行为三大类。除化学品或者有毒化学品的相关法律尚未制定、有关电磁辐射污染防治立法尚有争议外, 污染防治类法律体系相对完善。资源类法律数量较多, 但多以规范资源开发、利用活动为主, 有关资源利用效率、开发利用资源后的恢复或者修复生态、资源战略储备等内容缺失。生态保护类法律则缺失较为严重, 仅有为数不多的相关法律, 而缺失有关生态系统保护的内容。党的十八届四中全会提出进一步全面依法治国方针, 增补了诸多立法项目。从党的十八大前后立法规划确定的立法项目数量变化, 可以看出立法工作的重要进展: 第十届全国人大常委会立法规划项目总数67件, 环境资源类法律4件, 占比3%, 完成率2%。第十一届全国人大常委会立法规划项目64件, 环境资源类法律7件, 占比11%, 完成率5%以下。2013年第十二届全国人大常委会立法规划项目68件, 环境资源类法律11件。2015年党的十八届四中全会对立法规划项目进行了扩充, 由68件扩充到102件, 生态环境类由11件拓展到18件, 占整个规划项目的18%以上, 完成率在40%以上。第十三届全国人大常委会立法规划项目总数提升为118件。未来我国生态环境领域的法律将大大超出目前的数量。

作者简介: 翟勇, 全国人民代表大会环境与资源保护委员会法案室主任, 研究方向为环境资源立法、海洋、资源、生态战略, 本文为作者在“2020年深入学习贯彻习近平生态文明思想研讨会”上的发言稿

### 3 立法模式有较大提升、更为合理

以往一些环境立法项目注重引进国外新理念，并根据这些新理念进行立法。但这类立法项目很多不适合我国国情，实施效果较差，甚至有些几乎未能有效实施。党的十八大以来，立法工作紧紧围绕党和国家中心工作，确定立法项目更注重从国情出发、以问题为导向，解决人民群众关注的重点问题，立法模式更侧重法律的可实施性和可操作性。

### 4 立法工作向注重源头控制转变

我国以往环境立法偏重于末端污染治理，有关资源效率和生态保护的源头控制法律严重缺失。党的十八大以来，这种局面得到重大改变。一方面，后端立法任务完成得相对较好；另一方面，重视环境污染、生态破坏的根源，即资源利用不合理问题。党的十九届四中全会进一步提出要全面建立高效利用资源制度，为推进提高资源利用效率立法奠定了重要基础。矿产资源法修改增加了有关矿产资源战略储备和恢复、修复矿山生态的内容。野生动物保护法、森林法、草原法修改过程中，大量增加有关生态系统保护的内容。新制定的长江保护法、生物安全法更是把生态、生物安全问题作为立法关注的核心和重点。党的十九大以来，党中央进一步明确建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、其他公园为补充的自然保护地体系。有关部门正在积极推进国家公园法的起草进程。湿地保护立法被列入立法规划和年度立法工作计划，相关工作正在积极推进。解决源头问题的法律不断制定和修改完善。

### 5 从与国际法接轨到参与国际规则制定

根据习近平总书记的有关重要指示，立法机关加强

国内立法与国际法关系的研究，对发达国家长期采取国内法“调整”国际法的立法方式有了更为深入的了解。在涉外立法和与国际法衔接的国内立法中，积极参与国际规则的制定，并做好国内法与国际法的协调，努力维护国家利益，相关立法工作取得了重要进展，补充了域外专门立法的空白。

### 6 小结

随着习近平生态文明思想和总体国家安全观的确立，生态环境法从以规范污染防治、资源开发利用和局部生态问题为主的法律功能，向维护国家生态、生物安全、资源安全、环境安全乃至国家安全的方向拓展，向适应国家生态、资源、能源、海洋发展战略方向拓展，使生态环境法的战略属性和自然属性得以充分显现。我国以往环境立法偏重于末端污染治理，有关资源效率和生态保护的源头控制法律相对缺失。党的十八大以来，这种局面得到重大改变：一方面，后端立法任务完成相对较好；另一方面，重视环境污染、生态破坏的根源，即资源利用不合理问题。党的十九大以来，党中央进一步明确建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。党的十九届四中全会进一步提出要全面建立高效利用资源制度，为推进提高资源利用效率立法奠定了重要基础。此外，矿产资源法修改增加了有关矿产资源战略储备和恢复、修复矿山生态的内容；野生动物保护法、森林法、草原法修改过程中，大量增加有关生态系统保护的内容；新制定的长江保护法、生物安全法，更是把生态、生物安全问题作为立法关注的核心和重点。总之，自党的十八大提出生态文明建设方针、党的十九大确立习近平生态文明思想以来，我国生态环境立法工作取得了重大进步，立法质量、数量、技术、方法以及法律功能等均有重大提升。

## On important progress made in China's legislation on ecology and environment

ZHAI Yong

(Environmental and Resources Protection Committee of the National People's Congress, Beijing 100805, China)

**Editor's Note:** Zhai Yong, Director of the Bill Room of the Environment and Resources Protection Committee of the National People's Congress, delivered the keynote speech at the symposium on In-depth Study and Implementation of Xi Jinping's Thought on Ecological Civilization in 2020. Here is his speech report to share with readers.

Zhai Yong pointed, since the 18th National Congress of the Communist Party of China put forward the principle of ecological civilization construction and Xi Jinping's Thought on ecological civilization was established at the 19th National Congress of the Communist Party of China, China's eco-environmental legislation has made great progress, with significant improvement in legislation quality, quantity, technology, methods and legal functions. It is mainly reflected in the following aspects: the legal function has been greatly improved; the number of laws is increasing and the legal system is becoming more perfect; the legislative model has been greatly improved and more reasonable; legislative work changed to focus on source control; turned from linking up with international law to participating in international rule-making.