

# 强化生态环境法规标准 夯实生态文明建设的法治基础

别 涛

习近平总书记在党的二十大报告中指出，从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。党的二十大报告进一步指出，促进人与自然和谐共生是中国式现代化的本质要求。在以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的目标指引下，加强生态环境法治建设，既是推进“人与自然和谐共生的中国式现代化”的有力保障，也是将党中央关于生态文明建设和生态环境保护的部署落到实处的生动实践。

## 一、成就斐然，生态环境法治建设在新时代彰显强大实践伟力

（一）融会贯通、深入落实习近平生态文明思想和习近平法治思想

习近平总书记反复强调要强化制度约束，依靠法治手段和方式，提高生态文明建设水平。生态环境保护系统深刻领会“用最严格制度最严密法治保护生态环境”，在生态文明建设中的重要基础地位、对生态环境法治工作的重要指导作用，高位推进高质量法治建设与生态环境高水平保护有机统一，先后印发《环境保护部落实〈法治政府建设实施纲要

(2015—2020 年) 实施方案》《关于深化生态环境领域依法行政 持续强化依法治污的指导意见》等文件，全面部署和推动全国生态环境系统学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，坚持依法治污，以法律的武器治理环境污染，用法治的力量保护生态环境。

(二) 基本形成覆盖全面、务实管用、严格严密的中国特色的生态环境保护“1+N+4”法律体系

“1+N+4”是指由一部环境保护综合性法律、若干部生态环保单项法律和 4 部特殊性、流域性保护法律组成的生态环保领域法律体系。“生态文明”写入宪法，民法典将绿色原则确立为民事活动的基本原则，刑法及其修正案对污染环境和破坏资源犯罪作出明确的界定。推动出台惩治污染环境犯罪、强化生态环境公益诉讼等一系列重要司法解释。协调推动将环评造假、监测不实及碳排放数据弄虚作假行为，纳入环境犯罪打击范围。进一步强化以环境立法落实生态文明制度改革部署，推动生态环境损害赔偿制度等多项生态文明建设和生态环境保护改革制度上升为法律。长江保护法、黄河保护法等跨流域、跨区域立法形式不断创新，湿地保护、生物安全等专项立法，助力解决特定生态环境问题。生态环境领域的党内法规建设十分活跃，与国家法律相辅相成、相互促进、相互保障的格局基本形成。这些成效的取得，无一不归因于新时代党中央对生态环保工作的高度重视，无一不归因于习近平新

时代中国特色社会主义思想的科学指引。

(三) 积极构建与污染防治攻坚战相适应的标准体系

党的十八大以来发布各类国家生态环境标准 1277 项，占现行国家生态环境标准总数的 55%。为支撑蓝天保卫战，发布挥发性有机物无组织排放控制和制药、农药、涂料、油墨及胶粘剂等固定源大气污染物排放标准，以及轻型汽车（国六）、重型柴油车（国六）、船舶发动机（国一、二）、非道路柴油移动机械等移动源大气污染物排放标准。为支撑碧水保卫战，发布电子、船舶等水污染物排放标准，修改磷肥、硫酸、钢铁等涉铊工业水污染物排放标准，出台饮用水水源保护区划分、地表水环境影响评价技术导则等相关标准。为支撑净土保卫战，发布农用地和建设用地土壤污染风险管控标准、污染地块和地下水风险管控与修复系列技术导则，以及固体废物鉴别、一般工业固废贮存和填埋、危险废物焚烧和填埋、医疗废物处理处置污染控制等标准。标准工作制度更加健全，修订发布了《生态环境标准管理办法》《国家生态环境标准制修订工作规则》《国家污染物排放标准实施评估工作指南》，推动生态环境标准体系不断提质增速。

(四) 扎实推进法治政府建设

按照党中央、国务院部署，制定生态环境行政规范性文件制定和管理办法，完善合法性审核与公平竞争审查联动机制，先后结合民法典、行政处罚法、长江保护法施行等持续开展

规范性文件清理，提高发文质量，确保生态环境“红头文件”守法合规。坚持复议为民原则，加大对违法行为的纠错力度，严格依法办理行政复议与行政应诉案件，十年来平均纠错率为 9.2%，切实维护当事人合法权益。扎实推进重大执法决定法制审核和法律顾问制度。印发《生态环境部重大执法决定法制审核实施办法（试行）》，保障重大执法决定的合法性。组织起草《生态环境部行政许可标准化指南》，进一步规范行政许可活动，优化行政许可事项服务流程。加强生态环境部法律顾问队伍建设，设置首席法律顾问，支撑生态环境部重大决策部署依法依规。

（五）生态环境损害赔偿工作圆满完成从试点到试行的改革既定目标

推动将改革成果上升为国家法律，民法典、土壤污染防治法、森林法、长江保护法、固体废物污染环境防治法、湿地保护法和黄河保护法等均规定了生态环境损害赔偿相关内容。工作机制逐步健全，印发《生态环境损害赔偿管理规定》，各地相继印发 459 项配套文件。督察考核要求得到强化，31 个省份均已将生态环境损害赔偿纳入地方污染防治攻坚战考核；吉林、安徽等 24 个省份将其纳入省级生态环境保护督察范围。磋商制度不断完善，2022 年办结案件 6500 余件，磋商结案 6400 余件，磋商结案率达 99%。技术保障能力不断提升。发布关于生态环境损害鉴定评估的 10 项技术规范、6 项国家标准。组建环境

损害司法鉴定机构登记评审专家库（国家库），推动 28 个省份成立省级环境损害司法鉴定机构登记评审专家库。截至 2022 年底，全国累计办理生态环境损害赔偿案件约 2.24 万件，推动修复土壤超过 4657 万立方米、林地 1.4 亿平方米、农田 653 万平方米、地表水体 6 亿立方米、地下水 1703 万立方米、湿地 72 万平方米，清理固体废物 9495 万吨。

## 二、开拓创新，生态环境法治建设为推动实现人与自然和谐共生的现代化提供最坚实制度保障

（一）充分发挥生态环境法治固根本、稳预期、利长远的保障作用

通过生态环境法律体系重构，构建高水平保护的“四梁八柱”，筑牢党和国家生态环境保护事业发展的法治根基。宪法增写美丽中国建设，为生态环境保护事业提供根本法律保障。民法典专设“环境污染和生态破坏责任”一章，为满足人民群众日益增长的优美生态环境需要提供了有力的法治支撑。全面修订环境保护法，确立了生态文明建设必须遵循的基本理念、基本原则、基本制度，在强化政府责任、完善监管制度、加大惩治力度、推动信息公开、引入公益诉讼等方面取得重大突破，为在法治轨道上保护生态环境，推动绿色低碳发展，建设人与自然和谐共生的现代化提供了基本法律依据。

发挥标准引领、规范和保障作用，夯实精

准治污、科学治污、依法治污的基础。经过长期发展，尤其是党的十八大以来的快速发展，现行生态环境标准已经覆盖了各类环境要素，与发达国家和国际组织同类标准衔接，形成了引领和支撑深入打好污染防治攻坚战的标准体系。如现行固定源大气、水污染物排放标准规定的污染物项目总数分别为 122 项、158 项，与欧美发达国家大体一致，其中适用于重点区域重点行业的大气、水污染物特别排放限值达到国际先进水平。我国轻型车第六阶段排放标准控制项目种类与欧美相当，不同污染物的限值水平介于欧盟和美国之间，达到国际较为先进水平。总体而言，主要行业适用标准所依托的清洁生产和污染治理技术，已经达到领先水平，能够有力支撑污染防治攻坚战深入推进。

通过扎牢损害追责制度之笼，强化生态环境违法责任承担。生态环境损害赔偿制度授权地方政府作为赔偿权利人，要求对造成的生态环境损害，组织开展生态环境损害鉴定评估，组织与赔偿义务人进行磋商，开展生态环境损害修复与评估，引导地方政府及其生态环境等行政部门积极履行生态环境保护职责。生态环境损害赔偿制度以损害追责为导向，通过将修复等费用纳入赔偿范围或由义务人直接承担修复责任，强化了违法主体责任，切实体现“损害担责”的法律原则，是“坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”的具体实践。

(二) 充分发挥生态环境法治守牢底线、护好红线的作用

严惩重罚生态环境违法行为。近年来制修订的生态环境法律法规，在严惩重罚环境违法行为方面成效明显。环境保护法确立了按日连续罚款等处罚规则；大气、水、环境影响评价等专项法律大幅提高了罚款数额，并完善了计罚方法。《排污许可管理条例》创设了“按次计罚”的处罚机制；刑法修正案（十一）将“污染环境罪”的法定最高刑期由 7 年提高到 15 年，明确了环境监测、环境影响评价“造假”行为的刑事责任。在立法中强化源头管控。如水污染防治法规定，从事开发建设活动，应当采取有效措施，维护流域生态环境功能，严守生态保护红线。长江保护法、黄河保护法均规定了划定生态保护红线的要求，确立了生态环境分区管控和生态环境准入清单制度。完善特定领域立法，守好安全底线。配合立法机关制定核安全法，完善核安全管理制度，明确核安全责任，保障核能事业安全健康发展。配合立法机关制定生物安全法，划定生物技术发展边界，保障和促进生物技术健康发展。

严格落实生态环境保护“底线”要求。环境质量标准立足保护公众健康和生态系统健康，通过水、大气、土壤、噪声等环境质量标准或者环境风险管控标准，明确环境质量底线要求。党的十八大以来，环境质量标准的实施力度加大，从监测评价到信息公开、从目标考

核到督查问责，推动地方政府辖区环保法律责任落实，环境质量底线的刚性约束越来越强。污染物排放标准是各类排污单位的污染物法定排放控制要求，生态环保法律已经全面确立“超标即违法”的责任体系。现行排放标准已经成为环境守法的标尺。

严守生态环境依法行政“红线”。扎实开展重大执法决定法制审核，确保每一项重大执法决定不越过权力的边界，保证重大执法决定的合法性、有效性。2020年，修订出台《生态环境部行政规范性文件制定和管理办法》，严格把关，源头防止“红头文件”任性，通过行政规范性文件合法性审核，对“红头文件”不符合法律法规规定的，坚决制止纠正其不合法问题。生态环境行政复议是保护行政相对人合法权利、监督行政机关依法行政的重要渠道，通过充分发挥行政复议依法纠错监督功能，使人民群众在每一件案件中感受到公平正义。

（三）充分发挥生态环境法治为绿色发展保驾护航的作用

为贯彻落实绿色发展理念提供法治支撑。长江保护法按照“生态优先、绿色发展”战略定位构建的法律框架，设“绿色发展”专章，强调调整产业结构与布局，强力推动长江流域科学、有序、绿色、高质量发展的实现。黄河保护法设“促进高质量发展”专章，明确应当坚持新发展理念，加快发展方式绿色转型，以生态保护为前提优化调整区域经济和生

产力布局。2020年修订的固体废物污染环境防治法，贯彻新发展理念，规定固体废物污染环境防治坚持减量化、资源化和无害化原则，建立固体废物综合利用相关制度。环境保护税法是我国第一部专门体现“绿色税制”的单行税法，规定按排放量征收，多排多缴，少排少缴。《环境保护税法实施条例》细化了征税对象、计税依据、税收减免以及税收征管相关规定，进一步明确适用减税条件的界限条件、增强可操作性。环境保护税法及其实施条例有助于形成鲜明的绿色发展导向，激发广大企业主动转型减排，助推经济实现更高质量发展。

环境质量标准引领环境管理转型和绿色发展。如《环境空气质量标准》的修订实施，拉开了污染防治攻坚战的序幕。《大气污染防治行动计划》等重大政策文件陆续出台，从末端治理到产业能源结构调整、从细化部门环境责任到鼓励绿色交通方式、生活方式，引领社会经济发展绿色转型，在快速发展的同时实现改善环境质量，创造了举世瞩目的生态奇迹和绿色发展奇迹。污染物排放标准发挥环境准入门槛作用，倒逼火电、钢铁、水泥等重点行业加快结构升级、绿色发展。以钢铁行业为例，2012年以来，钢铁系列排放标准的实施，有力地支持了取缔1.4亿吨“地条钢”和淘汰90平方米以下烧结机、400立方米以下高炉、80吨以下转炉等工作。在淘汰落后产能的同时，钢铁产业的核心竞争力不断提升，

倒逼企业采用先进的无铬钝化工艺，提高了钢产品的国际竞争力，打破了发达国家贸易壁垒。

(四) 充分发挥生态环境法治增进最普惠民生福祉的作用

全面回应人民群众关切的生态环境问题。2021 年通过的噪声污染防治法，将保障公众健康放在首位，着眼于维护最广大人民群众的根本利益，明确噪声污染防治原则，扩大适用范围，对邻里噪声、广场舞等娱乐健身噪声、室内装修噪声等作出针对性规定，满足百姓对“结庐在人境，而无车马喧”的宁静生活期待。2018 年制定的土壤污染防治法，建立农用地分类管理制度，实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度，为人民群众吃得放心、住得安心提供法律保障。2015 年修订的大气污染防治法以大气环境质量改善为主线，规定了地方政府对辖区大气环境质量负责、环境保护部对省级政府实行考核、未达标城市政府应当编制限期达标规划、上级环保部门对未完成的下级政府负责人实行约谈和区域限批等一系列制度措施，顺应了公众对改善空气质量的期待。

加强百姓菜篮子和安居等以保护公众健康为宗旨的环境风险防范。如农用地土壤污染风险管控标准、建设用地土壤污染风险管控标准，分别规定了农用地和建设用地的土壤污染风险筛选值和管制值，以及相应的监测、实施和监督要求。两项标准充分考虑我国土壤环境

的特点和土壤污染的基本特征，以确保农产品质量安全和保障人居环境安全为主要目标，创造性提出了筛选值和管制值“两条线”的风险管控思路，为维护公众健康发挥了重要保障作用。

全力修复受损生态环境，让“生态颜值”和“人民群众绿色幸福指数”同步提升。生态环境损害赔偿责任的承担优先采用修复方式，促进受损生态环境及时有效修复。各地探索对无法修复的损害采取替代修复措施提升生态环境质量，如修建生态公园等方式。为保障修复实效，生态环境损害赔偿制度强化了对修复过程和结果的监督和评估，切实保障老百姓生态环境权益，持续提升公众对优美生态环境的获得感和幸福感。

### 三、凝心聚力，生态环境法治建设为推动实现人与自然和谐共生现代化的主要路径

(一) 以人与自然和谐共生为理念完善生态环境法律体系

不断完善“1+N+4”的生态环境法律体系，聚焦重要流域、区域的生态保护问题，建立健全相关体制机制，强化与立法、司法、普法多方协同配合，持续推动生态文明党内法规体系建设，形成党规国法“组合拳”。

填补相关领域的立法不足和空白。配合立法机关积极推进海洋环境保护法、碳排放权交易管理暂行条例、生态环境监测条例等法律法

规制修订，推动将放射性污染防治法、气候变化应对法、电磁辐射污染防治法、有毒有害化学物质环境风险管理等纳入立法规划计划。

(二) 以推进绿色转型为目标健全生态环境标准体系

继续着力完善国家生态环境标准体系。推进农药、柠檬酸、淀粉、酵母等行业污染物排放标准制修订工作，继续完善重点行业污染物排放标准体系。开展地表水等环境质量标准研究，为进一步完善环境质量标准体系夯实科学基础。制修订入河入海排污口监督管理系列技术规范，海洋环境质量评价和海水养殖、海洋工程和海洋倾废环境监管相关技术规范，重点污染物和新污染物监测标准规范等，进一步健全配套重点工作领域的监测标准、基础标准和管理技术规范。

加强地方生态环境标准工作指导。围绕提升地方精准、科学、依法治污水平，积极加强《地方水产养殖业水污染物排放控制标准制订技术导则》等基础标准的宣传培训，指导各地加快地方污染物排放标准制修订工作，依法备案地方标准。

(三) 以推动受损生态环境得到及时修复为出发点深入开展生态环境损害赔偿制度改革

生态环境损害赔偿制度改革已经由全面试行转向全面实施。继续加强统筹调度和督导考核，重点对各地常态化开展赔偿工作进行统筹

调度和督导考核。

依法规范各地从线索筛查到修复效果评估的全流程工作程序，提升案件办理质效。督促地方建立线索筛查机制，督导督查各地线索筛查工作和重大案件办理工作。指导各地开展技术方法探索实践，推进生态环境损害鉴定评估专业力量建设，规范专家简易评估方式，提升鉴定评估工作质量。完善体制机制。继续探索研究生态环境行政执法、公益诉讼与生态环境损害赔偿制度衔接等方面的体制机制。

(四) 以保障人民群众合法环境权益为着力点推进生态环境法治政府建设

进一步深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想。严格实施行政规范性文件合法性审查、重大执法决定法制审核。以降低法治风险为着力点，推进生态环境行政规范性文件、行政许可、行政处罚等行政行为在法治轨道上运行。扎实做好生态环境行政复议监督，严格依法监管，促进规范执法和依法履责，加大对不作为、乱作为等行政行为纠错力度，切实落实《行政复议体制改革方案》，通报典型案例。发挥“谁执法谁普法”普法责任制实效，持续提升生态环境治理能力和水平。

作者：生态环境部法规与标准司司长

编号：1673-288X(2023)03-0019-07

DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202303019