

生态环境法典草案实现“四个首次”

朱宁宁

生态环境法典草案4月27日提请十四届全国人大常委会第十五次会议审议。

生态环境法典是新中国成立以来第二部以法典命名的法律,是中国立法史上具有里程碑意义的重大立法。

“从中国乃至世界环境法典编纂的历史看,草案具有非常重要的创新意义。”全国人大环资委副主任委员吕忠梅作为生态环境法典编纂领导小组成员和工作专班的成员,直接参与了法典的编纂工作。在她看来,草案的最大亮点是实现了“四个首次”。

首次以“生态环境”命名法典

生态环境法典是我国首部以“生态环境”命名的法典,在世界环境立法法典化历史上也是首次。

从世界上已有的近20部相关法典看,有的名为生态法典,有的名为环境法典,还有的名为可再生资源与环境保护法典等。虽然名称不同,但共同点是结合本国的环境问题重点、结合国家制度特点确定法典的调整范围、构建治理体系。

“我国以生态环境命名法典,是全国人大及其常委会履行宪法实施职责的重要体现。”吕忠梅指出,2018年宪法修正案序言将“生态文明建设”纳入“五位一

体”总体布局,在国务院的职责中增加“领导和管理生态文明建设”内容,形成由国家目标、国家任务和职责共同构成的完整环境宪法条款。以“生态环境”命名法典,立意高远而切合实际。

首次以中国生态哲学建构法典逻辑

草案共分五编,依次为总则编、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,共1188条。其中,总则编和法律责任编属于总体性规定。

“法典编纂的体系化特征决定法典必须是逻辑化的存在,以何种方式建构法典逻辑不仅关系到法典的形式与内容,而且直接决定了法典完成后的适用性与实效性。”吕忠梅指出,草案目前的体例安排,是以“人与自然和谐共生”的现代化为价值引领法典逻辑,充分体现了中华民族优秀传统文化“和合”文化基因,同时还体现了中国法治现代化过程中的形式法治与实质法治相融合的特征。具体来说,污染防治编、生态保护编和绿色低碳发展编三个分编既充分体现了“人与自然和谐共生”的中国式现代化逻辑,即生产发展、生态良好,生活富裕,也高度契合了国际社会共同的可持续发展理念,即经济可持续、环境可持续、社会可持续。

草案按照“以人民为中心”的法治

立场和“社会可持续是目的”的根本追求,回应人民关心、企业关注、政府关照、国际关切。把直接影响人民生命健康安全的污染防治编放在首位,同时将影响人类可持续发展的三个最大威胁——严重环境污染、生物多样性减少、全球性气候变化也纳入法典调整范围,这样就形成了既体现中国特色又符合国际生态环境治理体系的法典逻辑。

首次将绿色低碳发展独立成编

法典是时代的鲜明法治标志,回应时代需求、体现时代特色。因此,将哪些内容纳入法典、如何建立体系化的法典规范体系,是尤为重要问题。

草案以“人与自然和谐共生”的价值观为基础,强调人与自然的共生、共控、共荣关系,要求人类将自身的需求融入自然进程之中,尊重生态环境的内在价值,以平等的观念对待自然特别是其他生命体。

“将绿色低碳发展在生态环境法典中独立成编,是将视野从过去的污染防治和生态系统保护扩展到整个人类生产和消费体系来思考生态环境治理策略和路径,以变革生产方式和消费方式从根本上确立解决环境问题的新模式。”吕忠梅指出,一方面,体现了绿色发展转型和实现“双碳”目标是中国实

现强国复兴伟业的刚需;另一方面,充分体现了中国的“人与自然是生命共同体”的哲学理念。

首次提出并采用适度法典化模式

根据草案说明,综合考虑生态环境法律制度体系、理论研究现状和工作实践情况,生态环境法典编纂目前采取了适度法典化的模式,对现行立法分别采取法典编纂完成即予以废止、继续保留并根据法典内容进行修改、根据情况制定新法等不同方式加以处理。

之所以采用“适度法典化”方式,吕忠梅指出,一方面是充分吸取了世界各国环境法典编纂成功与失败的经验教训。另一方面,是在弘扬中华法系“寓道于术”立法理念、以价值引领立法的法典编纂方式基础上,进一步继承中华法系“诸法合体”的法典编纂技术,将生态环境立法所需要的各种调整方式进行有机融合,形成公法手段与私法手段交互、实体法与程序法融合、管理规则与裁判规则衔接的新型法典编纂方式。

“可以说,这种在传承中华优秀传统文化‘古今共情’的基础上吸收世界环境法典编纂经验教训的‘中外通达’方式,创造了不同于民法典的领域型法典编纂方式,为中国今后编纂领域型法典积累经验、开辟道路。”吕忠梅说。

世界上首部以“生态环境法典”命名的法律

吕忠梅

万众期待之下,生态环境法典草案4月27日首次亮相,提请十四届全国人大常委会第十五次会议审议。4月30日,草案面向社会公开征求意见。

细心观察可以发现,十四届全国人大常委会立法规划中的相关内容表述为“积极研究推进环境(生态环境)法典和其他条件成熟领域的法典编纂工作”,可见法典名称在当时并未确定。此前还有学者提出过“环境法典”“生态环境法典”“环境保护法典”等不同建议。

值得一提的是,这是世界上第一部以“生态环境法典”命名的法律。之所以用“生态环境”来命名法典,其中包含着遵守法律命名规范以及立法技术与政治意涵的多重考量。

名称是对法律本质的凝练表达

法律名称是立法者对法律本质的凝练表达,其确定需兼顾技术规范与政治意涵。我国法律名称具有鲜明的“中国特色”,是法治理念话语体系的重要组成部分。

法律名称是法律文本的核心标识。我国的法律中,有的法律名称具有快速判断其调整领域、效力等级及立法主体的识别与定位功能,如民法典;有的法律名称具有界定法律的空间效力、时间效力及适用主体的规范与边界功能,如黄河保护法;还有的法律名称承

载政治价值导向、传递国家战略意图、凸显政治立场、强化社会共识的社会沟通与宣传功能,如英雄烈士保护法。

一般而言,法律命名需要考虑几个核心要素:一是精准表述法律的调整对象以明确法律规制的社会关系类型,如环境保护法;二是体现法律干预手段以明确调整方法,如循环经济促进法;三是通过主体、地域或事项限定效力以明确效力范围,如青藏高原生态保护法;四是通过直接反映立法宗旨而体现立法目的,如大气污染防治法。

法典名称更需注重价值追求

法典编纂在任何国家都是重大政治决策下的立法活动,不仅其立法过程更加复杂,其名称确定也更加注重政治意涵。法典所具有的各项功能都应在名称中加以体现。

从世界范围看,各国以法典命名的环境立法文件,其共同点是均有“法典”一词,不同点是有或短或长的前缀词。如哥伦比亚命名为《可再生资源 and 环境保护法典》,瑞典、法国、意大利命名为《环境法典》,俄罗斯、哈萨克斯坦、爱沙尼亚命名为《生态法典》,柬埔寨命名为《环境与自然资源法典》,菲律宾命名为《环境保护法典》等。不同名称的背后,更多体现的是法典的政治考量、价值追求与文化传承。

由此可见,与单项法律比较,法典

命名更注重从政治高度加以考量,其实质要素、文化要素在命名中占据重要位置。

生态环境法典具有政治意涵

党的十八大以来,党中央把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计,开展了一系列开创性工作,实现了历史性、转折性、全局性变化。生态环境法治理论与实践实践实现了以污染治理为特征的“小环境法”到适应“人与自然和谐共生”的“大环境法”的本质飞跃。以“生态环境”命名法典,既可以展示中国生态文明建设取得的巨大成就,也可以更好体现中国的道路自信、理论自信、制度自信,体现“人与自然和谐共生”的中国式现代化本质与现代社会治理体系所涵摄的法律关系。

编纂生态环境法典是党中央的重大政治决策,法典命名首先必须体现治国理政的指导思想与行动纲领。以“生态环境”命名法典,可以更好体现“人与自然和谐共生”的价值观,践行“人与自然生命共同体”的整体论、“山水林田湖草沙”的系统论、“绿水青山就是金山银山”的辩证论,确保“以最严密法治保护生态环境”,为推进生态文明建设提供法治轨道。

法典命名必须体现国家立法体制与使命担当。以“生态环境”

命名法典,鲜明地体现了将党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一的中国特色社会主义立法体制,体现生态环境法典实现宪法规定的国家目标、落实国家任务的使命担当。

法典命名必须充分考虑其文化功能与国际影响力。编纂生态环境法典是传承中华优秀传统文化和社会主义核心价值观的重要载体,也是为全球环境治理体系和世界法典文明贡献中国力量与中国方案、中国智慧的鲜明标志。生态环境危机是当代人类面临的巨大挑战,中国积极参与全球环境治理,特别是进入新时代以来,中国以应有的大国责任和担当精神积极参与推动全球生态环境治理,实现了从参与者到引领者的重大转变,彰显了中华“和合”文化的影响力、凝聚力。以“生态环境”命名法典,可以更好展示传承中华优秀传统文化、为世界法典化立法提供一种新的立法方案的历史视野与宏阔胸怀。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长)



随着外卖行业的蓬勃发展,无堂食餐饮店如雨春笋般涌现。这些商家往往藏身于居民楼或者小巷子里,处于监管盲区,成为“隐秘的角落”,给食品安全埋下诸多隐患。

对此,陕西检察机关立足公益诉讼检察职能,以检察建议等方式督促监管部门加强日常监管,及时防范和消除网络食品安全隐患,切实维护消费者合法权益。

聚焦无堂食外卖食品安全问题

厨房地面满是灰尘,食材直接堆放在地上;灶台脏乱不堪,堆满各种杂物,甚至有随意丢弃的烟头;厨余垃圾桶放置在灶台旁边……去年5月7日,渭南市“外卖小哥”李军将一组无堂食外卖店铺照片上传到“益心为公”志愿者检察云平台。照片随即引起渭南市人民检察院公益诉讼检察部门的注意。

“收到线索信息后,我们聚焦无堂食外卖食品安全问题,对全市范围内的外卖商家开展线上筛查,发现无堂食外卖餐饮安全问题比较突出。”5月6日,渭南市人民检察院第七检察部主任王菲说,渭南市人民检察院于2024年5月31日立案,通过发挥检察一体化办案优势,下发工作提示2次,同步指导基层检察院推进案件办理。

检察机关经全面调查,发现渭南市20家无堂食外卖餐饮提供者存在餐饮场所环境卫生差、食品原材料超过保质期、未建立进货查验记录等问题。

与此同时,西安市、咸阳市等地检察机关也纷纷聚焦第三方网络平台存在部分餐饮服务商家未在餐饮经营活动主页面公示食品经营许可证、部分公示证照过期的问题,推动多部门协同监管,消除潜在食品安全风险。

助推“互联网+明厨亮灶”建设

2024年7月5日,根据《中华人民共和国食品安全法》《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》《陕西省食品小作坊小

令改正通知书140份,下线外卖餐饮提供者37家。其中,对外卖餐饮提供者、第三方平台及自建订餐网站立案10件;对无堂食外卖餐饮服务提供者建立台账,组织培训19次;对3家网络餐饮服务第三方平台代理商、自建订餐网站经营者进行集中约谈。

在检察机关的持续推进下,渭南市市场监督管理局积极推进“互联网+明厨亮灶”建设。对新申请的无堂食外卖餐饮店,要求其严格按照《陕西省食品经营

陕西检察机关发挥公益诉讼检察职能作用——

共筑网络餐饮食品安全防线

张 英 余 明

餐饮及摊贩管理条例》等法律规定,渭南市人民检察院向渭南市市场监督管理局提出检察建议,建议其依法履行食品安全监管职责,并对网络餐饮食品安全违法行为依法予以处理。

收到检察建议后,渭南市市场监督管理局高度重视,专门召开网络餐饮食品安全整治工作推进会,通报检察机关调查反馈情况,并在辖区内部署专项整治行动。截至目前,渭南市市场监督管理局共监督检查外卖餐饮提供者2439家,下达责

许可和备案管理实施办法》《陕西省食品经营许可审查细则》要求,必须接入“互联网+明厨亮灶”系统;对已开办的无堂食外卖餐饮店指导其规划合理的功能分区布局,鼓励接入“互联网+明厨亮灶”系统。

今年以来,全省市场监督管理部门针对无堂食外卖、预制菜外卖标识不清等突出问题,强化线上线下协同治理,推动“互联网+明厨亮灶”覆盖率提升,并通过技术手段破解“看不见的后厨”难题,实现网

络餐饮“源头可溯、过程可控、风险可防、责任可究”,持续筑牢食品安全链条、各环节防线。

开展网络食品药品安全专项监督

随着互联网的发展,不仅仅是食品领域,药品、生活用品等领域也面临着新的挑战和问题。

针对互联网新业态模式中出现的食品药品安全问题,陕西各级检察机关开展了专项监督行动。勉县人民检察院自主研发大数据监督模型,针对社区团购配送服务站、自提点食品贮存监管盲区,明确社区团购经营单位主体责任,监督行政机关履职,同时做好违法违规线索跨区域移送,确保同类问题得到整改;咸阳市杨陵区人民检察院严厉打击网络销售枇杷露等成分中含有罂粟壳的麻痺类药品,督促行政机关组织辖区116家企业负责人签订合法经营承诺书,切实保障人民群众用药安全……

“2024年以来,全省检察机关共发现涉社区团购、网络营销、直播带货等互联网新业态食品药品领域公益诉讼案件线索89件,立案80件,提出检察建议85件,起诉3件。”陕西省人民检察院副检察长高洁说,食品安全从来不是选择题,而是必答题。他们将充分发挥公益诉讼检察职能,聚焦食品药品安全领域人民群众反映强烈的公益损害问题,高质效办好每一个案件,让人民群众买得放心、吃得安心、用得舒心。

陕西,红色资源丰富。根据陕西省文物局官网信息,截至2024年5月31日,陕西共公布两批革命文物名录,包括不可移动革命文物1141处,可移动革命文物41226件(套),全省共有各类革命纪念馆76座。

一张张照片、一件件实物、一处处旧址都记载着中国革命的伟大历程,闪烁着红色光芒。近年来,陕西充分发挥红色法治资源优势,在守住红色法治文化思想灵魂、精神内核、根本立场的基础上,结合新的时代要求,持续挖掘红色法治文化核心价值,传承好、研究好、践行好红色法治文化,使之转化为良法善治、促进基层社会治理的生动实践,让红色法治文化在新时代绽放新的光芒。

加大立法供给

陕西省人民政府近日印发《关于批准公布第七批省级历史文化名城名镇名村街区的通知》(以下简称《通知》),批准并公布省级历史文化名城2个、名镇15个、名村17个,历史文化街区4片。

截至目前,陕西已有国家级历史文化名城6个、名镇7个、名村3个,省级历史文化名城18个、名镇44个、名村55个,历史文化街区68片。

《通知》指出,公布的第七批省级历史文化名城名镇名村街区要按照《历史文化名城名镇名村保护条例》和《陕西省历史文化名城名镇名村保护条例》等相关规定,始终把保护放在第一位,坚持在保护中利用、在发展中保护,深入研究发掘历史文化遗产的内涵与价值,积极探索创新保护利用的新经验新路径,大力促进历史文化保护传承与城乡建设融合发展。

《陕西省历史文化名城名镇名村保护条例》是陕西省完善红色资源相关立法、发挥立法引导推动作用的具体体现之一。

“推动红色法治文化创造性转化、创新性发展,推进红色法治文化立法是关键一步。”陕西省委依法治省办副主任,省司法厅党组书记、厅长杨政国介绍,近年来,陕西充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用,形成一批特色鲜明的立法矩阵,推动红色法治文化在陕西活起来、立起来、亮起来。

陕西把红色法治文化建设纳入地方立法和法治陕西建设总体规划,形成红色法治文化保护传承的制度体系。同时,加大立法供给,先后制定或修订省级地方性法规110余部,审查批准设区的市地方性法规80余部。

特别是《陕西省革命文物保护单位条例》《陕西省延安革命旧址保护条例》《陕西省公共文化服务保障条例》《铜川市陕甘边根据地照金革命旧址保护条例》《陕西省历史文化名城名镇名村保护条例》等地方性法规的施行,对鼓励陕甘、川陕、鄂豫陕、陕甘宁革命根据地等革命老区传承发展优秀文化遗产,发挥本地革命文物资源优势,开展跨省域合作,促进产业发展,生态保护与红色旅游深度融合,发挥了重要制度保障作用。”杨政国介绍。

挖掘时代价值

“深入挖掘革命根据地法制史的时代价值,传承红色法治基因,赓续红色法治血脉,是我们党领导的中国式现代化事业的溯源工程。我们要发挥学科研究优势,推动学科研究、课程教学、教材建设的融合发展,为党和国家培养更多德法兼修的高素质法治人才。”在此前由西北政法大、陕西省法学会主办的“新时代背景下革命根据地法制史课程教学与教材建设”交流研讨会上,来自全国各地的70位专家学者围绕红色法治文化研究阐释和开发利用等议题展开讨论。

近年来,我省十分重视红色法治文化的开发利用,制定《陕西延安革命文物国家文物保护单位示范区建设实施方案》,启动《陕甘宁边区法院史》编撰工作,搜集整理陕甘宁边区高等法院雷经天、马锡五等司法英模事迹,推进红色法治文化遗存开发工作走在全国前列。

不仅如此,陕西还编撰21余万字的《延安时期陕甘宁边区司法行政工作研究》专著,筹备建立陕甘宁边区法治研究机构,成立马锡五审判方式研究院,在延安市宝塔区人民法院建立红色法治文化保护专门巡回法庭,组织开展红色法治文化课题研究,推动法学院校与法治工作部门共建科研创新团队、教学科研实践基地,鼓励专家学者聚焦红色法治文化传承前沿问题进行研究。

目前,我省正积极开展红色法治文化研究,依托延安、照金、马栏等革命旧址,深化红色法治文化体验活动,打造延安学习书院等法治文化建设阵地,发挥红色法治文化教育功能,不断增强红色资源的生命力、凝聚力、感召力。

站稳人民立场

榆林市子洲县马蹄沟因盛产“小盐”,故称“十里盐湾”。1947年,转战陕北期间,中共中央西北局、陕甘宁边区政府、边区高等法院等进驻马蹄沟,马锡五曾在这里处理过纠纷,大量的红色司法档案在这里保留。

2023年,“马蹄沟人民司法优良传统教育基地”揭牌成立,为人民法院坚持司法工作的正确方向,落实“把屁股端端地坐在老百姓的这一面”的人民司法优良传统,提供了“一站式”的学习研究平台。

陕甘宁边区人民司法优良传统内核是“人民”二字。一方面体现为“司法为了人民”,另一方面体现为“司法依靠人民”,为我国发展人民司法事业提供了宝贵经验,对当前司法实践具有重要现实意义。

在陕西,“把屁股端端地坐在老百姓的这一面”不仅体现在法院工作中,其他政法机关也在深入践行。

陕西省检察院在全省检察机关组织开展“寻访革命旧址 保护革命文物 传承革命精神”和“寻访文物古迹 保护文化遗产 传承中华文明”专项活动,从优秀传统文化中汲取营养和智慧。其中,为传承好“为人民服务”的红色精神,延安市安塞区检察院将“旧居巷3号”红色阵地作为检察宣传文化窗口,紧密结合法治建设、文化建设,用群众喜闻乐见的方式生动讲好法治故事、检察故事。

在全省公安系统,群众在哪里,“板凳警务”就搬到哪里的情景屡见不鲜。民警与群众围坐在小板凳上,通过拉家常、聊家事、谈防范,进一步拉近警民距离,将群众的需求愿望、意见建议带上来,把民警的热忱服务和为民解困的担当展现下去。

不仅如此,延安公安打造张思德宣传队、巡逻队、调解队、服务队“四支队伍”,深入开展“我为群众办实事”活动,拉近警民关系,促进社会和谐;富平公安创新推行“背包警务”,实现“警务围着民意转、服务围着群众转”……陕西公安用一项项务实举措,丈量着新时代“人民公安为人民”的实践深度与广度。

陕西省司法厅专门印发通知,要求全省司法行政机关认真学习习仲勋同志在陕甘宁边区绥德分区司法会议上的讲话,牢固树立人民至上的司法理念,坚持走群众路线,善用群众方法推动工作。

目前,在陕西,红色法治文化地方立法工作不断完善,马锡五审判方式研究院的科研创新工作如火如荼,学习传承边区人民司法优良传统的氛围愈发浓厚,运用红色法治资源推进法治文化建设的进程不断加快……红色法治文化焕发出了有址可寻、有物可看、有史可讲、有法可说的崭新风貌。

让红色法治文化在新时代绽放新光芒

传承好研究好践行好红色法治文化的陕西实践

孙立昊 洋 马金顺 王斌通