

●当前养老工作中积累的好经验之一就是要充分发挥中国特色社会主义制度优势,党委、政府高度重视,高位部署推动,自上而下,多方联动让百姓收获更多幸福感。未来在“老有所养”上如何持续用力?全国政协委员,国家疾控局原党组书记、局长王贺胜建议走好“党政主导、社会支持、百姓参与、市场配置资源”的路子。王贺胜认为,没有政策规划先行,就不会有正确的发展方向。同时,相关政府部门要连网成片地积极协同社会力量发展养老事业,持续优化准入标准,强化管理监督。老年人住所生活圈里的人最清楚老年人需要什么,因此,王贺胜建议推广养老服务“时间银行”等积分制志愿服务。“志愿者可以通过为老年人提供服务,获取积分,未来自己有养老需求时还可以使用积分。这样能够充分调动普通大众关心老年人,参与养老志愿服务的积极性。”此外,王贺胜建议加快智慧养老信息化平台建设,通过大数据汇聚线上线下资源,精准对接养老服务需求和供给。尤其在农村地区,医疗资源有限,推广智能穿戴设备可以缓解基层医务人员不足问题,更精准感知老年人的需求。

●加快实现农业适应极端气候相关技术的突破,有利于稳固我国粮仓根基。对此,全国政协委员,湖北省政协副主席,民革中央常委、湖北省委会主委王红玲建议,提升农业防灾减灾能力。具体来说,一要完善由行业管理部门、灾害防御重点单位、专家团队等多方参与的会商机制,加快编制农业极端天气气象风险“一张图”,实现天气、土壤、水利、农情数据实时共享。二要提升农业气象试验站监测预警能力,完善国家级、省级农业气象服务中心建设。三要完善农业生产基础设施,推进大型灌区续建配套与现代化改造。四要开展耐高温、耐涝渍、耐低温等适应极端气象条件的种质资源开发与利用;加强动物防疫和重大病虫疫情田间监测,完善动植物疫病监测防控体系。

●国家储备林建设是维护国家木材安全、推动绿色循环低碳发展,科学开展国土绿化、着力提高森林质量的重要抓手。全国政协委员、致公党中央委员,北京林业大学生物科学与技术学院院长林金星建议,首先,要强化国家储备林制度体系建设,将国储林项目上升为重点专项工程,自上而下建立一套包括项目立项、设计、招投标、苗木采购、施工管理、竣工验收等全过程的管理机制。其次,继续增加财政资金投入、多次投入,规范管理资金,以适应国家储备林生产的实际需要。再次,提升国储林建设经营主体的要求。由大型国企作为实施主体,进一步完善国家储备林项目库管理系统,制定细致规范的准入标准。

来源:《人民政协报》 张子璇/整理

以法典之名,一部承载中国生态文明的法治巨构

——专访第十四届全国人大常委会委员、环境与资源保护委员会副主任委员,农工党十七届中央副主席,中国法学会副会长吕忠梅

□本报记者 闫晶晶

4月27日,生态环境法典草案提请第十四届全国人大常委会第十五次会议首次审议,这也是继民法典之后我国第二部以法典命名的法律。近日,本报特别邀请第十四届全国人大常委会委员、环境与资源保护委员会副主任委员,农工党十七届中央副主席,中国法学会副会长吕忠梅,一起聊聊这部关系你我生活的法典。

1. 系统整合 30 多部现行生态环境法律

记者:这么多年来,您一直致力于我国生态环境法治建设。经过多年的实践,您觉得我国的生态环境保护工作发生了哪些变化?您感受最深的是什么?

吕忠梅:我是从第十届全国人民代表大会开始担任全国人大代表,中间是四届全国人大代表的履职,有两届全国政协委员的履职。我领衔提出来的第一个议案就是建议制定长江保护法,到现在为止提了30余件建议、提案,都是围绕我国生态环境保护法治建设。

20多年来,尤其是党的十八大以来,我感受到生态环境最大的变化就是天更蓝了,水更清了,呼吸更顺畅了,老百姓可以旅游的地方越来越多,吃到的食物也越来越安全环保。我一直从事法学研究,尤其环境法是我的专业。我感受最深的是我国的生态环境法治建设走在了世界前列,已经形成了一个由36部法律和100多件行政法规、1000多件地方性法规构成的生态环境保护法律制度体系。我们不要忘记,在今天天更蓝、水更清、山更绿背后,是有法治保障支撑的。

记者:这么多年来,您不论作为什么身份,一直都在积极参与生态环境法治建设,也见证了法律的不断发展和完善。我们知道现行的环境保护法已经实施了很多年,那为什么现在还要制定一部生态环境法典?它和普通的法律区别在哪里?

吕忠梅:我国是从1979年开始制定环境保护

2. 充分吸纳中华优秀传统文化

记者:刚才您提到了法治文化,您曾经也强调应吸纳“天人合一”的中华传统生态观,我们是不是也可以理解为,这是从古代一直延续到现代的一种对人与自然和谐相处的追求?

吕忠梅:任何一个国家的法典编纂都要呈现这个国家自己的文化特色,这也是我刚才讲到的法典具有的文化功能中非常重要的一个方面。在生态环境法典编纂过程中,我们能感受到中国的传统文化比西方国家文化更有优势。这种优势是什么呢?在西方的法律文化里,运用的是一种“主客二分”的哲学观。这种哲学观认为,我是主体,自然是客体,我就可以对客体为所欲为,任意地占有和破坏,怎么处置都是我的权利。这种法律观念是带来生态环境破坏的一个制度性因素。反过来看中国的传统文化,我们是一种主体和客体合一的哲学观,就是大家讲的“天人合一”。

3. 妥善处理发展与保护的关系

记者:生态环境法典不仅具有中国特色,同时也具有世界意义。在您看来,法典里面最能体现“中国之治”法治智慧的制度设计是什么?

吕忠梅:我们说,“中国的就是世界的”。在生态环境治理过程中,目前我们处在世界需要中国、中国也需要世界的状态,中国的生态环境立法始终和世界是同步的。我们为什么在1979年有

相关法律,第一部法律是《中华人民共和国环境保护法(试行)》。到现在为止,我们已经形成了一个由环境保护法作为综合性法律、由36部法律组成的庞大法律体系。这36部法律在我国现行有效的法律中占比超十分之一,非常重要。为什么还要编纂生态环境法典,我认为有两个主要原因:

第一,在早期的立法中,不同阶段会有不同的理念贯穿其中,如果零星地进行修订,很难形成统一的价值追求,并且工作量也会非常大。第二,我们的立法体系已建成40多年,不同时期制定的法律可能因为制度重点不同,赋予执法机关的权限不同,带来一些矛盾和冲突。

基于这两方面原因,我们要统一价值理念、执法尺度,解决现行立法本身存在的一些矛盾和冲突。在这样的背景下,我们需要通过立法技术,用统一的价值理念、统一的标准尺度、统一的逻辑,把分散的法律整合起来,这个技术就是法典编纂。

法典编纂和普通立法有两个大的区别:第一,法典编纂是我们称之为最高形式的立法活动,所以它比一般立法的启动条件更严苛,比一般立法对于国家目标实现、对于治理体系现代化的追求更强烈。第二,法典编纂和单项立法不一样,它是一个体系性工程。要把36部法律还有其他相关的法规、地方性立法进行系统集成,需要有非常高的立法技术和法学理论来支撑。我们通常讲,任何一个法典编纂应该是政治家和法学家合作的结晶,政治家作出政治判断,法学家负责系统知识支撑。所以一部法典,第一个功能就是统一法律适用。第二个功能是体现国家法治水平。在成文法国家,法典文明是最高标志,是一个国家法治化的标志。第三个功能是文化传播,在全社会营造一种新的法治文化。

在中国的传统文化中,人和自然始终是一体的。比如说,中国的传统文化来自于儒教、道教、佛教,儒释道合一,秉持人与自然是统一的理念。这些文化表现在方方面面,比方说我国有二十四节气,讲的是我们把自然看作跟人一样,是有“节”的。在不同的节气,人要顺应节气的不同特点去生活。

这种文化一直反映在法律当中。讲“春三月山林不登斧,夏三月川泽不入网罟”,就是春天树木发芽的时候,斧头是不准进山砍树的;夏天渔网不能打鱼,因为那个时候,小鱼正在长大。从现存的法律文本来看,最早出现关于保护生态的完整法律就是秦律。从秦代开始一直到现代,这一套关于自然保护的制度始终存在于法律里。这些优秀的保护自然的规则,都应该为我们今天的法典编纂所吸纳,并且要以马克思主义自然辩证法和传统生态文化相结合的方式,把它呈现在生态环境法典中。那么,这个法治文化就是我们中国自己的特色,也是我们的自信。

了环境保护法(试行),是因为中国政府代表团参加了第一届联合国人类环境会议,之后中国作出了一个非常重大的决策,就是一定不能走西方国家先污染后治理的老路。所以我们从制定第一部环境保护法开始,就始终强调协调发展的原则。

在这个过程中,我们加入了世界许多重要的环境保护全球性公约。过去,我们可能是向西方国家学习;走到今天,我们是引领世界发展的。目前世界面临的三大全球性环境问题:气候变化、生物多样性丧失,以及严重的环境污染。在这三个问题治理上,中国现在都是作为引领者。一方

面,对于保护生态环境,我们采取最严格的法律制度,把自己的事情做好,就是对世界最大的贡献。另一方面,中国多年来的生态文明建设实践也是世界上独一无二的。所以在生态环境法典的编纂过程中,我们作了很多独特的设计。举几个例子:

第一,这是第一部以生态环境命名的法典。现在世界上这个领域有几十部法典,有的叫环境法典,有的叫生态法典,有的叫环境资源法典,有的叫环境保护法典,只有中国叫生态环境法典。因为法典的编纂是一个政治选择,我们用生态环境法典来命名,是强调我们要处理好生态环境保护与发展相互之间的关系。它既是一部保护生态环境的法典,也是一部促进发展的法典。第二,只有我们的法典把绿色低碳发展专门作为一编,用一部法律来规制生态环境保护与发展之间的关系。这也是目前世界各国法典中都很难处理的问题。不久前,我们召开了一个生态环境法典编纂的国际研讨会,来自不同国家的专家们都非常羡慕中国这部法典的设计。他们认为,只有中国能够把发展问题和保护问题放在一部法律里面统筹考虑。

4. 发挥检察公益诉讼“国家队”作用

记者:您刚才讲到中国的就是世界的,那今年还有一部受到社会各界广泛关注的法律即将提请审议,就是检察公益诉讼法。您怎么看待检察公益诉讼制度在生态环境保护中的作用?

吕忠梅:我们知道检察公益诉讼法正在制定过程中,检察公益诉讼确实是一个人无我有的制度。它充分体现了宪法所规定的检察机关作为法律监督机关的定位。我们也看到,在检察公益诉讼制度的发展过程中,尽管现在已经有十几部法律规定了可以提起检察公益诉讼,但是生态环境检察公益诉讼依然占据了半壁江山。这也表明,这项制度能够特别好地在生态环境保护中发挥作用。

检察公益诉讼突出的特征,第一,这是由法律授予检察机关提起诉讼的一种权力,是用公权力来保护公共利益。因为生态环境领域公益诉讼保护的是生态环境本身,不像传统的诉讼更多保护的是个人或者是个人的财产,这是非常大的区别。

第二,在生态环境检察公益诉讼中,生态环境的范围和生态环境保护的方式,和传统法律制度的保护有很多不同。举个例子:一个鱼塘被污染了,承包人本身享有对承包鱼塘的民事权益,可能会去提起民事诉讼,因为鱼塘被污染,鱼受到了损失。法院会受理这个诉讼,因为要保护承包人的个人财产或者个人利益,但同时,虽然承包人损失的鱼得到了补偿,或者他个人的经济利益得到了补偿,但是鱼塘的生态环境被破坏了,谁来主张权益?谁来提起诉讼?这个时候,法律规定可以由检察机关或者环境保护组织来提起公益诉讼。

检察公益诉讼履行的是代表公共利益的职权,民事诉讼法规定检察机关和环保组织都可以提起环境民事公益诉讼。我们看到检察公益诉讼制度试点以及正式推行以后,形成了以检察公益诉讼为主体的公益诉讼基本格局,环保组织提起的公益诉讼占比很小。如何看待这个现象?我觉得应该辩证地看。一方面,要看环保组织是否充分发挥了作用。我们从调研中也了解到,环保组织提起公益诉讼遇到了一些障碍。另一方面,检

5. 法律人毕生的梦想和追求

记者:生态环境法典编纂过程中您作了很多调研,付出了很多努力。当看到法典从一个制度构想即将落地诞生,您有什么感受?可以和我们分享一下吗?

吕忠梅:作为一个从事法学专业尤其是环境法专业的研究者,能够把自己的一些学术思考和成果转化为国家立法的基础,是我毕生的梦想与追求。我有时候感觉梦想终于要实现了,但是,为这个梦想实现所付出的努力,可能更值得记住。

编纂生态环境法典是几代环境法学者努力的结果。我们梳理了一下资料,其实从上个世纪80年代开始学者们提出中国应该有法典,甚至从我们有环境保护法(试行)开始,就有学者提出我们要有法典。当时因为各种原因,大家也深刻地认识到,在条件不成熟的时候去制定一部法典是不现实的。所以,在过去,学者们更加注重对法典编纂的研究。30多年来编纂研究没有中断过,特别是到了2017年,中国法学会环境资源法学研

正义会客厅
Justice Dialogue

名家访谈

吕忠梅

农工党十七届中央副主席 中国法学会副会长
第十四届全国人民代表大会环境与资源保护委员会副主任委员

既体现中国特色
也具有世界意义

聚焦生态环境法典

检察日报

察机关主动履职,在履行检察职责的过程中发现案件线索,同时和环保组织合作,为其提供线索或支持起诉等,为保护公共利益主动作为。所以,检察机关能够更好地发挥作为“国家队”的作用,这是其他环保组织甚至行政机关所不可替代的。

记者:在编纂生态环境法典过程中,您曾经到最高人民检察院调研,这次调研围绕什么主题展开?检察机关在生态环境保护中的职责和作用如何在法典中体现?

吕忠梅:2024年12月,我率中国法学会环境资源法学研究会生态环境法典编纂研究课题组赴最高检调研。此次调研主要围绕环境司法发展过程中的一些实践经验如何在生态环境法典中以制度化的方式表现出来。为什么要开展这个调研?我们过去虽然有三十几部法律,但是这些法律更多的是以行政机关的执法行为为制度主线,立法更偏重于授予环境行政管理机关相关的职责、权限。这就导致一个现象,虽然我们看到法院系统、检察系统、公安系统都围绕环境司法做了很多工作,但是缺乏法律依据。换一句话来讲,就是很多环境司法活动是在法律仅有原则性规定,没有具体制度的情况下进行的实践探索。所以我们现在大量的环境司法工作是靠司法解释、司法政策在推动。这一次生态环境法典的编纂,就面临一个非常重要的任务——我们已经有世界上最好的环境司法实践,最好的环境司法制度,这样的实践经验尤其是一些成熟的司法解释、成熟的司法实践经验,要不要进入法典?哪些可以进入法典?就此,我们分别对最高检、最高法,还有北京市检察院等进行了调研。

对于检察机关,我们还有一个特别重要的任务:生态环境法典如何与正在制定的检察公益诉讼法进行有效衔接。检察公益诉讼法规定的一般的原则性制度和生态环境法典里对于生态环境检察公益诉讼的特殊规定,应如何在立法中同步衔接?对此,我们要进行深入调查,以便在研究法典过程中,能够拿出有针对性的立法方案。

究会正式启动了一个生态环境法典编纂的大型研究项目。

这个项目设了三个子课题。第一个子课题是把全世界以法典命名的环境法都找到并进行翻译;第二个子课题是组织一班学者对中国法典编纂的基础理论问题进行研究;第三个子课题是组织专家学者提出生态环境法典的专家建议稿。所以从2017年到2021年,我们已经完成了外国环境法典的翻译,完成了基础理论研究,并且也可以提出专家建议稿的基本框架。第十四届全国人大常委会正式启动生态环境法典编纂的时候,有200多位学者参与了课题研究。我们可以把这些课题研究成果无条件提供给立法机关,作为立法决策的参考,发挥学者在这方面的作用。

如果说对我自己这几十年来作一个学术总结,我觉得完成生态环境法典编纂在我的学术经历中应该是最高峰,是一个梦想的实现。在实现这个梦想的过程中,我很欣慰地看到一批环境法年轻学者的成长。更重要的是,看到在法典研究编纂过程中,整个环境法学科的知识体系、学术体系、学科体系也在不断完善。对一个学者来讲,我很幸运,也感到很幸福。

