



法治日报
星期二
2025年5月6日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/魏巍

LEGAL DAILY

说法典

编纂法典是中国生态环境立法体系化最佳选择

□ 吕志梅

截至目前,我国现行有效的法律有306部,其中,生态环境立法多达36部,远超其他立法。

2022年召开的全国生态环保立法座谈会透露,我国生态环境领域立法工作取得显著成效,初步形成了涵盖山、水、林、田、湖、草、沙等各类自然系统,覆盖全面,务实管用,严格严密的法律制度体系。

虽然有了形成体系的多部生态环境法律,编纂生态环境法典仍然十分必要。目前我国生态环境立法缺乏系统性、整体性、实效性,这一现状与在法治轨道上促进实现“人与自然和谐共生的现代化”新要求相比还存在不小差距,因此,必须以新的立法理念、立法方式,通过编纂专门的生态环境法典来解决问題。

存在“堵点”

1979年,《中华人民共和国环境保护法(试行)》出台,以此作为标志,我国的生态环保立法一直在“快车道”上。40多年来,我国先后制定了30多部生态环境法律,并在民事、刑事、行政、经济和诉讼立法中明确规定生态环境保护的相关内容。与此同时,还有100余件行政法规,1000余件地方性法规以及党内法规近10件,可以说,这些法律法规已涵盖生态环境保护的各个方面,基本解决了生态环境领域“有法可依”的问题。

但这些法律法规在实施过程中出现了两个明显的“堵点”。

一个“堵点”是由于立法时间跨度大、单行法数量多,导致矛盾冲突多、重复率高、类型化不足,适用困难。

比如,我国目前有近十部污染防治立法,大气、水、固体废物、噪声、放射性、土壤等污染防治法的条文与环境保护法重复率达30%以上。而污染防治单行法之间,既交叉重叠又矛盾冲突。有的法律已修改多达6次,有的法律20多年未作修改,法律之间的诸多矛盾冲突难以得到统一。此外,一些基本制度在不同的单行法中,适用原则、适用程序、适用条件、处罚主体或处罚形式都不完全一致,导致执法和司法困难。

还有一个“堵点”,由于生态环境立法在我国的法律体系中分属不同法律部门,导致不同门类的立法存在从价值目标到制度设计的“南辕北辙”。

我国已基本建成的中国特色社会主义法律体系由七大法律部门构成,生态环境立法没有独立地位。现行生态环境立法主要分散在行政法和经济法两个法律部门。在立法原理上,法律体系中的不同法律部门承担着国家治理的不同使命,其立法目的、基本原则、核心制度存在差异是正常现象,但这对生态环境立法需要遵循的生态规律,体现污染防治与自然生态



保护的完整性、系统性十分不利。实践中,污染防治类立法草案多由生态环境管理部门提出,资源和生态保护类立法草案多由自然资源管理部门提出。各部门根据各自的职责拟定立法目的、设计法律制度,提请人大常委会审议后,立法机关再根据各方审议意见进行修改。由此导致行政机关职责法律化后的“依法打架”、司法机关裁判案件“难准”不够等问题不时出现。

现实需要

党的十八大以来,党中央将生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计进行系统谋划。但应当看到,当前我国生态环境保护结构性、根源性、趋势

性压力尚未根本缓解,全面深化生态文明体制改革的任任务依然繁重。

“良法”是“善治”的基础,体系健全的生态环境立法是推进生态文明建设在法治轨道上运行的重要前提。

当前,我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展新阶段,迫切需从促进“生产发展、生活富裕、生态良好”协同高效的角度,解决分部门立法的问题,统一立法目标、立法原则、立法方式、立法尺度,与此同时,实现生态环境治理体系和治理能力现代化,也需要以系统观念建构“协同推进减污降碳扩绿增长”的生态环境立法体系,为促进形成“风险严控—源头严防—过程严管—后果严惩”的生态环境治理格局提供完备方案。

近年来,我国先后出台《生态文明体制改革总体方案》《关于全面推进美丽中国建设的意见》等文件,推进生态文明体制改革,积累了成功经验的同时也遇到了一些法律实施问题,迫切需要进行认真总结,以体系化立法方式解决立法严重滞后于体制改革、法律制度碎片化等问题,为建构“党委领导—政府主导—企业主责—公众参与—司法保障”的现代环境治理体系提供“良法”轨道。

编纂生态环境法典还有一个必要性在于,继续发挥负责任大国作用,共谋全球生态文明建设,需要统筹国内法治与涉外法治,系统谋划“共建地球绿色家园”的中国方案。在世界百年未有之大变局中,全球环境治理体系也遭遇着前所未有的挑战。迫切需要以系统性思维追求建设中国图景中的法治中国与世界图景中的法治中国,充分发挥涉外法治沟通国内法治与国际法治的重要桥梁纽带作用,以法治方式更好维护国家和人民的生态环境利益,共谋全球生态文明建设。

必然选择

从世界范围看,环境法的体系化是各国立法的共

同追求,并非中国所特有。

总体上看,世界各国推进生态环境立法体系化的模式大概有两种。一种是以基本法整合多部单行法,几部基本法并列的“基本法+”模式,优点是不用考虑整体逻辑主线与篇章结构,只保证单行法不违背基本法并保持规则上的一致性即可。缺点是结构分散,难以避免单行法规则“逃出”基本法。

还有一种是采取法典化模式,即将所有的或绝大部分环境法规规范编纂形成一部结构完整、体系严谨的法律。优点在于既具有完善的逻辑体系,又具有政治象征意义。缺点是基础条件,理论要求高,难度大,过于追求逻辑完备可能导致法律体系停滞甚至僵化。

在中国,该选择何种体系化模式,应充分考虑历史与现实的立法基础。

回顾历史,我国在1979年制定第一部环境保护法时,基于污染防治的立法考虑,曾设想过建立“基本法+单行法”的法律体系,但后来由于种种原因未能实现。

当前,生态环境保护强调的是“人与自然和谐共生”理念,编纂法典显然是优于“基本法”模式的最佳方案,即便选择回到“基本法+单行法”模式,也需先将现行的环境保护法修订成为基本法,然后对30多部法律逐一修改,工作量和难度并不亚于编纂一部法典,且这种方式还无法发挥法典化标示国家转型发展的功能,无法彰显法典化促进环境治理体系现代化的特殊文化优势。

总之,通过梳理中国生态环境立法的历史与现状,明确“美丽中国”建设目标对生态环境立法体系化的需求,以及比较立法体系化不同路径,可以说,编纂生态环境法典是中国生态环境立法体系化最佳选择。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大常委会副秘书长、中国法学会副会长。本报记者朱宁宁整理)

制图/李晓军

全国人大代表建议加快制定托育服务法

构建全方位母婴健康守护体系落实“幼有善育”

□ 本报记者 赵晨熙

妇女儿童健康是全民健康的基石,是衡量社会文明进步的标尺,是人类可持续发展的前提。今年世界卫生日,我国的宣传主题是“保障母婴健康 呵护祖国未来”。

《法治日报》记者近日从国家卫生健康委主办的世界卫生日主题宣传活动中了解到,近年来,我国妇女儿童健康水平显著提升,妇幼健康核心指标已位居全球中高收入国家前列。

妇幼健康一直是全国人大代表关注的重点领域之一,多名代表围绕“大健康”理念,围绕强化女性生育力保护,推动托育服务专业化、规范化、法治化发展等建言献策,构建全方位母婴健康守护体系。

法治护航保障母婴健康

妇幼健康水平显著提升,2024年全国孕产妇死亡率为14.3/10万,婴儿死亡率下降至4‰,5岁以下儿童死亡率下降至5.6‰,达到历史最好水平;妇幼保健服务体系不断完善,目前全国分别建成超过3000个危重孕产妇救治中心和危重新生儿救治中心,全国共有妇幼保健机构3081家,妇产科医师数达到37.3万人,每千名儿童床位数达到2.55张……近年来,我国在妇幼健康领域取得了卓越成就,被世界卫生组织列为妇幼健康高绩效的10个国家之一。

在妇幼健康领域取得成绩的背后,离不开日益完善的卫生健康法律制度体系。

清华大学法学院教授王晨光介绍,目前,我国在卫生健康领域已经形成了以基本医疗卫生与健康促进法为核

心,以传染病防治法、精神卫生法等法律、《突发公共卫生事件应急条例》《公共场所卫生管理条例》等行政法规、《性病防治管理办法》《产前诊断技术管理办法》等部门规章以及地方性法规为主体的卫生健康法律制度体系。这些法律法规涵盖了公共卫生、医疗服务、医疗保障、药品安全等领域,卫生健康工作基本形成了有法可依的局面。

当前在母婴保健方面,有妇女权益保障法、未成年人保护法、母婴保健法、药品管理法等法律,母婴保健法实施办法、《人类辅助生殖技术管理办法》《孕产期保健工作管理办法》等法规和规章以及相应的地方性法规予以支撑,为促进母婴健康乃至全民健康提供了可靠的法治保障。

王晨光认为,应进一步加强卫生健康法治建设。比如在母婴健康保障方面,需结合国家卫健委“确定2025—2027年为“儿科和精神卫生服务年””的规划,制定母婴保健工作的具体步骤和落实阶段,在“大健康”理念指引下,加快托育服务法等立法工作,为保障母婴健康提供更坚实有力的制度支撑。

制定生育保护告知规范

当前,我国因出生缺陷导致的婴儿死亡率,5岁以下儿童死亡率较5年前均降低30%以上,神经管缺陷、唐氏综合征等5种严重致残出生缺陷发生率降低21%。取得这些成绩固然可喜,然而仍有一些家庭还在为“不能生”的问题而忧虑。

生育问题一直是全国人大代表、浙江省嘉兴市第一医院内科主任张齐关注的话题。她注意到,目前全国育龄夫妇约24亿人,不孕不育发生率高达15%左右。其背后

原因复杂,主要包括青少年性教育薄弱;无保护性生活引发人工流产率较高,术后关爱不足造成生育力损伤;女性婚育年龄延后;女性生殖道恶性肿瘤年轻化等。

如何加强女性生育力保护?张齐建议,针对不同年龄段学生的生理特点和认知水平,系统编撰性与生殖健康和婚恋教育教材,将其纳入必修课程。以此引导青少年树立积极健康的婚恋观,避免非意愿妊娠,保护女性生育力。同时,加强生育力保护宣传,开展面向适龄女性以“生育力保护”为主题的公益讲座,倡导适龄婚育,树立对人工流产的风险意识。此外,要加强对高龄未孕人群生育力的评估服务,试行在条件成熟的妇幼保健院开设高龄生育专科门诊,为高龄人群作备孕前检查评估,发现潜在影响生育的疾病,通过健康教育、生活方式管理等,把身体调整到较理想的备孕状态。

张齐认为,对女性恶性肿瘤患者还应开展生育力保存,包括放化疗前冷冻卵子、胚胎、卵巢组织等。

全国人大代表、首都医科大学附属北京妇产医院内分泌科主任阮洋燕也关注到了这一问题。

放化疗对卵母细胞损伤很大,可能会让患者失去生育能力。阮洋燕发现,实际诊疗中一些医生在给患者进行放化疗前并未告知患者可以去咨询生育力保存技术,导致患者错过了最佳保存时机。她建议,医生应在放化疗前告知患者治疗后果和生育力保护的方法,有关部门应制定医疗告知规范,医生如不执行可追究其医疗责任,甚至法律责任。

解决“不能生”关注“不想生”

解决“不能生”的问题,还要关注“不想生”的顾

虑。当前,托育成本高是很多年轻人不愿生、不敢生的一个重要原因,落实“幼有所育”“幼有善育”是千家万户的期盼。

今年全国人大会议期间,全国人大代表、新疆维吾尔自治区乌鲁木齐广播电视台(广播电视台集团)广播中心编辑、记者再依努热·塔里哈提联合其他代表提出《关于制定托育服务法的议案》,建议制定专门的托育服务法,减轻家庭养育负担,促进托育服务健康发展。

“托育服务事关婴幼儿健康成长,是促进人口长期均衡发展的重要配套支持措施。”再依努热·塔里哈提发现,目前托育服务存在托育机构数量不足、服务质量参差不齐、专业师资队伍建设不强、政策支持和监管机制不完善、风险防范能力不强等问题,建立0至3岁婴幼儿的托育服务系统迫在眉睫。

对此,议案建议加快制定托育服务法,明确托育服务的发展目标、基本原则和主要任务,明确政府、社会、家庭责任,明确托育机构的设立、运营和管理标准,明确从业人员资质,加强对托育服务监督和保障,推动托育服务专业化、规范化、法治化发展。

议案提出,要通过法治规范引领推动建立普惠托育服务体系,提供多层次、多样化的托育服务,让“幼有善育”惠及千家万户,促进人口高质量发展。

记者了解到,制定托育服务法已列入十四届全国人大常委会立法规划,并确定由全国人大教科文卫委牵头起草。

另据2025年全国人大常委会工作报告显示,全国人大常委会今年预安排审议34件法律案,托育服务法位列其中。

代表议案

有代表团提出关于制定社会信用法的议案

更好服务经济社会高质量发展

本报讯 记者朱宁宁 制定社会信用法是推动社会信用体系规范化、制度化发展,更好地服务经济社会高质量发展的重要举措。社会信用法已被列入十四届全国人大常委会立法规划。

今年全国人大会议期间,有代表团提出关于制定社会信用法的议案。议案认为,目前,我国社会信用体系建设仍存在一些问题,如制度规则不够统一、信用信息共享开放不足、守信激励和失信惩戒机制不健全等。建议加快制定社会信用法,从法律的角度解决社会信用体系建设中的瓶颈难题。

议案指出,制定社会信用法是构建高水平社会主义市场经济体制的内在要求,是完善社会治理体系的必然选项,是健全诚信建设长效机制的核心要义,是总结提炼固化信用法治工作成果的关键举措。

议案建议将一些重点制度作为立法重点予以明确。一是明确社会信用体系建设的目标原则和推进机制,明确“立法目的”“适用范围”“政府职责”“管理部门”等,厘清社会信用体系建设的主要牵头单位和应承担的相关职责,解决地方信用建设过程中建设目标的不统一、建设内容缺依据、牵头单位不明确、主要职责不清晰等问题。二是整体推进诚信环境建设,建议聚

焦政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信四大领域。三是着力推动信用信息互通共享,推动公共信用信息共享平台与金融信用信息基础数据库等相关信用信息系统的开放合作,细化各类经营主体和自然人的信用信息处理、保存等实施性要求,为政府部门、经营主体归集、共享和使用信用信息提供操作规范。四是明确信用奖惩制度实施的法律目的,规范基本的奖惩措施,明确严重失信主体名单管理制度,要求各行业、各地区出台相关制度对名单的列入标准、移出条件、不利影响、救济途径和相关程序等内容进行规范,确保信用奖惩在行政、市场等领域实现规范运作。五是有效保护信用信息主体权益,对信用信息主体的知情权、查询权、异议权、修复权、投诉和复议诉讼权进行规范,细化权益保护的操作性。为地方或者行业根据自身情况完善信用信息主体权益保护的实施办法提供高阶位的法律依据。六是做好社会信用法与《征信业管理条例》的有效衔接,对非金融领域以外的经营主体从事信息采集、实施信用评分和信用评级、开展信用调查和信用咨询业务进行明确和规范,推进征信业务的标准管理,自律管理和安全管理,完善信用服务行业监管机制。

代表建议修改道交法增设“自动驾驶”章节

为推广应用自动驾驶提供坚实法律保障

本报讯 记者朱宁宁 今年全国人大会议期间,周光权代表领衔提出议案,建议修改道路交通安全法等上位法,增设“自动驾驶”章节条文,全面推进自动驾驶汽车的合法上路。

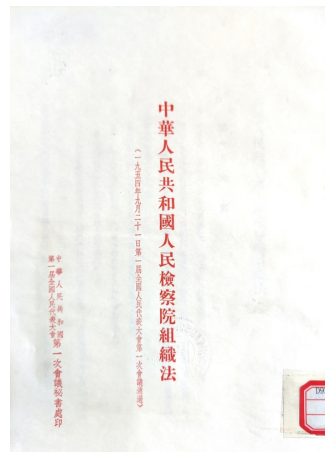
议案认为,目前,国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会已联合发布国家标准《汽车驾驶自动化分级》(GB/T 40429—2021),此国家标准与国际标准相互对应,需要从法律上根据不同的应用场景进一步分析相应角色的定位。同时,自动驾驶发展在商业运营场景下涉及交通运输部门、工业和信息化、公安交管、市场监管、自然资源等多个部门,需要从国家立法层面实现统筹监管,协调各方利益和责任,形成有效的治理机制。此外,自动驾驶的资质要求、运营范围以及监管方式等与传统车辆的商业运营活动存在本质区别,也需明确准入标准、责任主体、保险等方面的具体规定,为自动驾驶商业化推广应用提供坚实的法律保障。

议案建议加快道路交通安全法修订工作,设置自动驾驶专章,对一些重要问题进行明确。比如,以“是否有驾驶人”为标准区分自动驾驶功能激活后的相关问题,具体来说,明确L3级自动驾驶下,系统提示

接管后,应在一定时间内采取最小风险策略,保障安全,同时,对于L4和L5级驾驶情形应当建立以车辆所有人、管理人义务为核心的规制模式,以车辆所有人、管理人代替驾驶人,其义务包括但不限于应当检查自动驾驶系统,行驶数据记录仪是否正常运行,及时更新系统;智能网联汽车发生道路交通安全违法情形的,由公安机关交通管理部门依法对车辆所有人、管理人进行处理,不适用驾驶人记分的有关规定;配合有关部门开展交通事故现场处置。

议案建议为自动驾驶构建新的保险机制。议案认为,现有的交强险规定不能完全适用于自动驾驶。交强险保障的是被保险人以外的受害人,而L4/L5驾驶情形下,车内人员与车外人员一样都需要保障。鉴于此,应当通过“自动驾驶专章”增加针对自动驾驶汽车的强制保险,提高事故处理效率,实现受害人的快速理赔,这不仅能够解决先行赔付,减少受害人等待赔付的时间,快速理赔保护困难群体利益,也可以解决多个交通参与者责任认定模糊导致的事故现场处理效率低下及引发交通堵塞问题,以及解决自动驾驶系统的不同功能模块由不同制造商提供,难以迅速确认责任主体等棘手问题。

馆藏文献说人大制度



人民检察院组织法。

□ 何琪

1954年9月21日,一届全国人大一次会议通过人民检察院组织法。

1954年宪法规定,各级检察机关依法行使检察权;检察院独立行使职权;检察院的组织由法律规定;各级检察院对各级人大负责并报告工作;地方各级检察院和专门检察院在上级检察院的领导下,在最高人民检察院的统一领导下进行工作;最高人民检察院检察长任期四年。

人民检察院组织法根据宪法进行了细化规定,共3章22条。第一章总则,重申宪法对检察院地位、领导关系、机构与职权的规定,并设立专门检察院。第二章人民检察院行使职权的程序,规定了检察院对其他国家机关进行法律监督,对刑事犯罪进行侦查、批准逮捕及追诉等程序。第三章人民检察院人员的任免,规定了各级检察人员的产生办法,其中最高人民检察院检察长由全国人大选举产生。

1931年11月,中华苏维埃共和国第一次全国工农兵代表大会通过《工农检查(察)部的组织条例》,后修正为《工农检查局的组织条例》。1946年10月,陕甘宁边区人民政府制定了《陕甘宁边区暂行检察条例》。这一时期我国检察机关实行审查合一制,检察机关设在审判机关内,新中国成立后,设立最高人民检察院和地方各级检察院,并根据《中央人民政府组织法》制定了《最高人民检察署试行组织条例》。为加强中央对地方检察工作领导,1951年9月3日,中央人民政府通过《最高人民检察署暂行组织条例》(以下简称《条例》)和《各级地方人民检察署组织通则》,由于当时很多地方并未建立起检察机关,《条例》规定相关职权由公安机关行使,并接受上级检察机关领导。

1954年3月,最高人民检察院在北京召开第二届全国检察工作会议,确定了检察机关在过渡时期的方针任务是,在国家第一个五年计划内,运用人民民主的法制,从检察工作方面保证“一化三改”的实现,同一切反革命分子及各种危害经济建设,危害社会主义改造的违法犯罪分子进行斗争,检察所有国民包括国家工作人员在内的违法犯罪案件,并代表国家向法院提起公诉。

(作者单位:全国人大图书馆)

第一部人民检察院组织法