生态环境法典草案实现“四个首次”

□ 本报记者 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、国家任务和国家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“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，是尤为重要的问题。

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

说法典

□ 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《可再生自然资源和环境保护法典》，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环境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生态文化和法律文化，弘扬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。本报记者朱宁宁整理）

推动疾病预防控制事业高质量发展

解读新修订的传染病防治法

新法解读

□ 本报记者 赵晨熙

十四届全国人大常委会第十五次会议近日表决通过了新修订的传染病防治法，该法将于今年9月1日起施行。

传染病防治法是卫生健康领域的重要法律，制定于1989年，分别于2004年、2013年进行了全面修订和部分修改。全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任梁鹰在接受媒体采访时指出，新修订的传染病防治法坚持以人民为中心，坚持问题导向，总结疫情防控经验，完善传染病防治体制机制，健全监测预警体系和报告制度，优化疫情控制措施，加强医疗救治和公民权利保障，完善突发原因不明的传染病的应对措施，进一步健全公共卫生体系、提高疾病预防控制能力，对于加强传染病防治工作、保障人民健康和公共卫生安全具有重要意义。

完善定义强化主体责任

新修订的传染病防治法共9章115条。

梁鹰介绍，新修订的传染病防治法完善传染病防治体制机制，压实了各方责任。首先，明确传染病防治工作坚持中国共产党的领导，坚持人民至上、生命至上，坚持预防为主、防治结合的方针，坚持依法防控、科学防控的原则。其次，强化主体责任，加强政府对传染病防治工作的领导，明确卫生健康、疾病预防控制等部门职责权限，加强部门协调联动，明确单位和个人责任。此外，加强基层传染病防治工作，明确疾病预防控制部门、街道办事处和乡镇人民政府开展群防群控工作。

新修订的传染病防治法完善了传染病定义，加强传染病目录动态调整。一方面，明确传染病分类标准，把传染病对人体健康和社会的危害程度以及采取的预防控制措施作为分类原则，明确甲类、乙类、丙类传染病的定义。另一方面，根据实际情况，对有关病种作了调整，经过调整，列入传染病防治法的病种共40种，其中甲类传染病2种、乙类传染病27种、丙类传染病11种。此外，完善传染病目录调整主体和程序，明确国务院疾病预防控制部门根据传染病暴发、流行情况和危害程度，及时提出调整各类传染病目录的建议。将调整甲类传染病目录的权限授予国务院，明确由国务院卫生健康主管部门报经国务院批准后予以公布。

提高疾病预防控制能力

党的二十届三中全会对健全公共卫生体系，促进社会共治、医防协同、医防融合提出明确要求。健全公共卫生体系、提高疾病预防控制能力对于推进疾病预防控制事业高质量发展具有重要意义。

坚持预防为主、关口前移，完善传染病监测预警报告制度，是新修订的传染病防治法主要修改内容之一。梁鹰介绍，新修订的传染病防治法坚持预防为主，明确开展爱国卫生运动，完善传染病预防控制应急预案，加强重点场所传染病预防、控制能力建设。同时，健全监测预警体系，建立监测哨点，拓展症状监测范围，建立智慧化多点触发机制。完善传染病预警制度，建立疫情风险评估制度，明确疾病预防控制机构向社会发布健康风险提示；需要发布预警的，由县级以上人民政府决定向社会发布。此外，完善疫情报告制度，实行传染病疫情网络直报，明确重点场所、检验检测机构等的报告责任，并加强部门协同，建立疫情通报机制。

为进一步提高疾病预防控制能力，新修订的传染病防治法落实疾病预防控制体系改革部署，建立健全城乡一体、上下联动、功能完备的疾病预防控制网络，进一步明确疾病预防控制机构、医疗机构功能定位，提升专业能力。同时，夯实基层公共卫生基础，要求基层医疗卫生机构有专门的科室或者指定人员负责传染病预防、控制管理工作，明确相关职责任务。此外，加强医疗机构疾病预防控制能力建设，持续提升传染病专科医院、综合医院的传染病监测、检验检测、诊断和救治，科学研究等能力和水平。明确国家创新医防协同、医防融合机制，推进医疗机构与疾病预防控制机构深度协作。

注重保障公民合法权益

传染病疫情防控要兼顾保护公民个人权利与维护社会公共利益的平衡，既要控制疫情扩散蔓延以维护社会公共利益，也要保障公民合法权益。

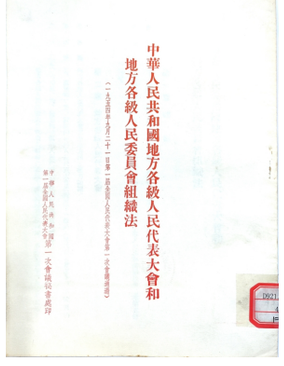
“新修订的传染病防治法在优化疫情防控措施的同时，对保障公民权利作了进一步修改完善。”梁鹰介绍，新修订的传染病防治法规定了比例原则，明确采取传染病预防、控制措施，有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大程度保护单位和个人合法权益，且对他人权益损害和生产生活影响较小的措施。加强个人信息保护方面，强调要依法开展个人信息处理活动，保护个人隐私，不得过度收集个人信息，相关信息不得用于传染病防治以外的目的。拓宽救济渠道方面，明确单位和个人认为采取的相关传染病疫情防控措施侵犯其合法权益的，可以提出申诉。要求县级以上人民政府畅通申诉渠道，完善处理程序，确保有关申诉及时处理。

谈及下一步如何贯彻实施好新修订的传染病防治法，梁鹰指出，法律对制定有关配套规定提出了明确要求，国务院及其有关部门、单位以及各地方要抓紧制定修改传染病防治法配套规定，进一步明确、细化法律有关要求。传染病防治工作关系人民生命安全和身体健康，与每一个家庭、每一个公民都息息相关，要加强法律宣传和解读，让法律实施各相关方面和社会公众都了解、理解法律规定的内容，推动全社会共同参与传染病防治工作，推动法律全面有效实施，在法治轨道上推动疾病预防控制事业高质量发展。

馆藏文献说人大制度

第一部地方组织法

□ 何琪



第一部地方组织法。

1954年9月21日，一届全国人大一次会议通过了第一部《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》。

1954年宪法第二章第四节规定，地方各级人大都是地方国家权力机关；地方各级人民委员会，即地方各级人民政府，是地方各级人大的执行机关，是地方各级国家行政机关；明确规定地方各级国家权力机关和行政机关的组织、职权、产生办法、工作程序等；第二章第五节规定了民族自治地方自治机关的组织和工作。

刘少奇在关于宪法草案的报告中指出，有意见认为地方各级人大也应当和全国人大一样设立常委会。宪法起草委员会没有采纳这个意见。全国人大工作繁重，行使国家的立法权，地方各级人大没有这方面的职权。而且越是下级的人民代表大会，因为地区越小，就越易于召集会议。所以地方各级人大不需要在人民委员会以外再设立常务机关。地方各级人民委员会是地方各级人大的执行机关，同时也行使人民代表大会的常务机关的职权。另外设立人民代表大会的常务机关，会使机构重叠，造成不便。

地方组织法采用综合立法的方式，第一章总则规定省、市、县、乡各级设立人大和人民委员会；自治地方的自治机关组织和工作依照宪法规定。第二章地方各级人大，规定地方人大是地方国家权力机关，并规定选举办法、任期、职权、会议召集及代表的权利与义务。第三章地方各级人民委员会，规定地方各级人民委员会即地方各级人民政府，是地方各级人大的执行机关，是地方各级国家行政机关，对上级人大和行政机关负责，并规定任期、职权、会议召集、组织机构等。

1954年宪法在总结《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）经验的基础上，确立了新的国家权力架构，一个突出特点就是在中央层面实行议行分开，明确全国人大是最高国家权力机关，全国人大常委会是全国人大的常设机关，国务院是最高国家权力机关的执行机关，是国家最高行政机关。地方层面则延续了《共同纲领》的实践经验，仍保持一定形式的议行合一。《共同纲领》作为临时宪法，实行议行合一体制，规定人大与政府同为人民行使国家政权的机关，并以《共同纲领》为根据，制定省、市、县各级各界人民代表会议组织通则。地方组织法就是根据1954年宪法，在总结《共同纲领》和省、市、县各级各界人民代表会议组织通则的经验基础上制定的，为地方各级人大和人民委员会行使职权提供了法制保障。

（作者单位：全国人大图书馆）

代表议案

多名代表建议制定托育服务法

推进普惠性托育体系建设

□ 本报记者 朱宁宁

“幼有所育”是保障和改善民生的重要内容，事关婴幼儿健康成长，事关千家万户的福祉与国家民族的未来。制定托育服务法已被列入十四届全国人大常委会立法规划。今年的全国人大常委会工作报告指出，高质量推进立法工作。围绕推进社会领域立法，制定托育服务法。

托育服务法是党中央关心、社会关注、人民群众期盼的重要法律。制定托育服务法，是深入贯彻落实党中央关于人口战略重大决策部署，是直接事关我国人口长期均衡发展的重大战略举措，直接关系国民素质，事关国家民族发展未来、社会和谐稳定和经济高质量发展。

今年全国人大会议期间，多名代表提出关于制定托育服务法的议案，建议加快立法进程，推进普惠性托育体系建设，有效提高托育质量。

议案认为，托育是事关国家未来发展的重要事业，直接关涉中华民族的人口规模特别是质量，关系千家万户的和谐幸福和经济社会的高质量发展，建议将托育纳入国家重要的基本公共服务，明确其是重要的社会公益事业。同时，为适应我国人口长期均衡发展战略、社会和谐稳定、经济高质量发展的需要和满足广大人民群众的热切期盼，亟须明确并强化政府在普惠性托育体系建设中的应有责任，主要包括领导体制、规划、财政投入保障、标准制定、机构类型与管理、人员队伍建设、监管评估等。

当前，普惠性托育机构严重不足、质量良莠不齐等现状不容忽视。议案建议，在托育服务法中建立财政与投入保障制度，明确规定政府投入责任，建立中央、省市等地方各级政府财政分担机制，各级政府均应优化财政支出结构，加大对托育财政支持力度，保障财政性托育经费在同级财政性支出中占合理比例。同时，明确推进实施免费托育制度，并引导、支持和规范社会力量积极参与托育发展，通过政府购买服务、财政补贴、减免租金、税费优惠、教师与人员培训、以奖代补等，支持和规范社会力量参与托育供给。

议案还建议着力建立健全托育人才专业发展保障与待遇保障制度，包括建立健全各类人才培养体系，建立并实行各类人员职业资格准入制度，建立与学前教育和卫生保健人员相应的职称晋升制度，建立包括薪酬、社保、津补贴等待遇保障制度等。