



法治日报
星期二
2025年6月3日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
主编/李晓军
校对/陈维华

LEGAL DAILY

夯实森林资源保护和林业高质量发展法治基础

全国人大常委会森林法执法检查组在冀检查侧记

F 随行记

□ 本报记者 赵晨熙 文/图

森林对维护国家生态安全、推进生态文明建设具有基础性、战略性作用，依法保护培育和合理利用森林资源是实现中国式现代化的本质要求，是实现高质量发展的必然选择，也是推进乡村全面振兴的重要保障。

5月21日至23日，全国人大常委会副委员长雪克来提·扎克尔率全国人大常委会森林法执法检查组在河北省开展执法检查。

雪克来提·扎克尔指出，要深刻认识贯彻实施森林法对于筑牢中华民族伟大复兴绿色根基的重大现实意义和长远历史意义，不断增强运用法治思维和法治方式推动解决林业改革发展实际问题的能力，进一步夯实森林资源保护和林业高质量发展的法治基础。

健全法规制度提供法治保障

夏日的阳光洒在白洋淀宽阔的水面上，不时有鱼跃出水面，留下一串涟漪，远处的千年秀林中，油松、国槐、白蜡等树木迎风挺立，常青与新绿融为一体……从白洋淀的碧波荡漾，到千年秀林的郁郁葱葱，5月21日下午，《法治日报》记者随执法检查组一行在河北雄安新区千年秀林大清河口林欣赏到一幅美丽的生态画卷。

雄安新区自2017年设立以来，始终坚持生态优先、绿色发展，将“蓝绿交织、清新明亮、水城共融”的生态城市理念融入每一寸土地。8年来，千年秀林建设已取得重要成果，雄安新区新增造林面积481万亩，森林覆盖率达11%提升至35%，树种由新区设立前的几十种增加到近200种。

雄安新区的发展是河北省坚持生态优先，不断深入贯彻落实森林法的一个缩影。国家综合监测数据显示，2023年河北省森林面积7409万亩，森林覆盖率达26.19%，良好的森林生态已经成为美丽河北建设的重要支撑，也是“这么近，那么美，周末到河北”这张河北名片最鲜明的底色。



5月21日，全国人大常委会森林法执法检查组在河北省白洋淀燕南堤开展检查。

片最鲜明的底色。

河北省林业高质量发展离不开法治护航。河北省副省长金晖介绍，河北省不断健全法规制度，先后制定实施《河北省绿化条例》等11部地方性法规，《河北省古树名木保护办法》等4部政府规章，颁布国有林场防火地方性法规《塞罕坝森林草原防火条例》，已基本形成与国家法律法规相配套的地方法规制度体系，为促进河北省林业高质量发展提供了有力法治保障。

河北省司法厅一级巡视员孟相维指出，省司法厅加强配套法规规章体系建设，2024年组织省有关部门对现行有效的203部省政府规章进行全面清理，重点对存

续10年以上未作全面修订的规章进行了清理。

压实普法职责是河北省司法厅的又一项重要工作，通过将森林法列入省林草局普法责任清单，进一步压实普法工作责任。同时，指导各地各相关部门严格落实“谁执法谁普法”普法工作责任制，加大森林法普法宣传力度，并利用“河北普法”微信公众号开展森林法宣传普及，提高社会知晓度，促进森林法贯彻实施。

压实责任推深做实林长制

“村在林中，人在绿中”，这是5月22日上午，执法检

查组一行来到河北省曲阳县齐村镇小口头村规模化林场实地考察时的感受。看着眼前的葱茏绿意，很难想象曾经的小口头村是光山秃岭，植被稀少，水土流失严重，生态环境十分恶劣。

2019年，当地政府将该村周边荒山荒地列入太行山绿化工程，开展高标准造林绿化。目前，造林保存率达95%以上，村子森林覆盖率达40.48%，2023年被评为“省级森林乡村”。

小口头村的蜕变既得益于造林绿化工程，同样离不开责任落实。在林场内，记者注意到一块醒目标牌，上写“曲阳县齐村镇林长制公示栏”，其中详细标明了小口头村林长、副林长名单以及责任区域，并列明了具体工作目标、乡镇级林长职责、监督电话等，便于村民实时监督。

全面推行林长制是我国生态文明领域的一大重要制度创新。2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行林长制的意见》，推动构建党委领导、党政同责、属地负责、部门协同、源头治理、全域覆盖的森林草原资源保护发展长效机制。森林法第四条规定，地方人民政府可以根据本行政区域森林资源保护发展的需要，建立林长制。

为贯彻落实好林长制，河北省制定印发《关于全面推行林长制的若干措施》，建立省市县乡村五级林长组织体系，明确各级林长1398万名，形成“统筹在省、组织在市、责任在县、运行在乡、管理在村”的工作机制。河北省还将林长制落实情况纳入省管领导班子、领导干部综合考核体系，进一步压实各级责任，形成上下联动、齐抓共管的良好工作格局。

河北省各地始终把推行林长制作为抓手，不断压实各级领导责任，推动林草保护工作落地落实。

以保定市为例，市总林长带头督导森林防火、造林绿化、产业发展等林草重点工作。市林长创新“四单三函”制度，逐年编制责任清单、资源清单、重点工作清单、问题清单，有效协助林长巡林履职。2021年以来，保定市市域林长共开展巡林146次，县级林长开展巡林2254次，通过林长巡林及各县(市、区)自查，共梳理出林长林草重点问题191项，先后研究解决了高标准建设太行步道、森林督查违法违规问题整改等重难

点问题。

严厉打击森林生态资源犯罪

从总体来看，我国仍是一个缺林少绿的国家，违法违规占用林地、侵害林农权益现象时有发生，要让法律法规真正“长出牙齿”，严格执法是关键。

河北省公安厅副厅长傅海涛介绍，河北省各级公安机关深入践行绿水青山就是金山银山理念，坚持三绿(扩绿、兴绿、护绿)并举，四库(水库、粮库、钱库、碳库)联动，落实刑事打击与生态文明建设战略部署，重大任务目标协同、政策协同，认真贯彻森林法及相关法律法规，坚决保护森林生态资源安全。

一方面，强化专项打击，结合河北省域破坏森林生态资源犯罪规律特点，扎实开展“昆仑”“靖安”等打击破坏森林及野生动植物资源犯罪专项行动，对涉森林生态资源犯罪“零容忍”，始终保持严打震慑态势。

另一方面，强化协同打击，与林草、检法机关联合出台行刑衔接办法和破坏森林及野生动植物资源刑事案件认定意见，会同林草等行政主管部门，联合开展打击破坏古树名木违法犯罪“春风行动”，打击野生动植物非法贸易犯罪“清风行动”“网盾行动”，会同林草、应急等部门联合开展森林草原火灾隐患排查整治和查处违规用火行为专项行动。

此外，强化重点打击，与京、津、鲁、晋、豫、辽、蒙等公安机关深化海河流域、京津冀区域警务协作，组织开展白洋淀流域涉林涉野犯罪集中打击整治行动，聚焦河北森林资源丰富地区，深入开展太行山—燕山、塞罕坝及周边地区森林及野生动植物资源安全保卫大会战，保护生态文明建设成果。

在实际工作中，也暴露出了一些问题。比如，现行森林法已施行5年，但森林法实施条例仍然是2018年3月19日第三次修订版本，尚未结合修订后的森林法作进一步修改完善，这使得有些条款在工作实践中缺乏具体的实施标准细则。对此，河北省公安厅建议及时修改森林法实施条例，为推进森林法各项条款落地落实提供更加明晰的政策依据。

不断提升防控水平扑救能力

河北全链条强化森林火灾预防与处置

□ 本报记者 赵晨熙

森林火灾是森林最危险的敌人，也是林业最可怕的灾害，不但会烧毁成片的森林，还会降低森林的繁殖能力，导致生态环境失去平衡。

森林法第三十四条明确规定，地方各级人民政府负责本行政区域的森林防火工作，发挥群防作用；县级以上人民政府组织领导应急管理、林业、公安等部门按照职责分工密切配合做好森林火灾的科学预防、扑救和处置工作。5月21日至23日，全国人大常委会森林法执法检查组在河北省开展检查时，对森林防火工作的开展和落实格外重视。

5月23日上午，执法检查组在检查河北省石家庄市平山县西柏坡镇太行山高标准人工造林工程现场时遇到两名正在进行日常巡查的森林防火员，他们的工作就是巡查林区中是否存在枯枝堆积、违规用火等各类火灾隐患。

“目前林区森林防火工作开展情况如何？”面对执法检查组成员的询问，两位森林防火员表示，如今在进山通道路口均依法设立了检查站，能做到24小时值班值守，严防火源火种进山入林。同时，通过长期的宣传教育，周边村民的防火意识有了很大提升，极少出现在林区内违规用火等行为。

“2020年至2024年5年间，全省森林火灾起数与前5

年相比下降88%(2015年至2019年全省森林火灾220起，2020年至2024年全省森林火灾27起)。”河北省应急管理厅副厅长丰春雷介绍，截至2021年底，河北省本级和全省13个市、雄安新区及所辖78个森林草原防火重点县全部调整成立森林草原防火指挥部，并将指挥部办公室设在同级应急管理部门，理顺防火体制。《河北省森林草原火灾应急预案》已于2022年11月进行修订完善。截至目前，全省已形成上下贯通的森林草原火灾应急预案体系，能综合利用“天、空、地”一体化手段，全天候监测火情，确保早发现、早处置。

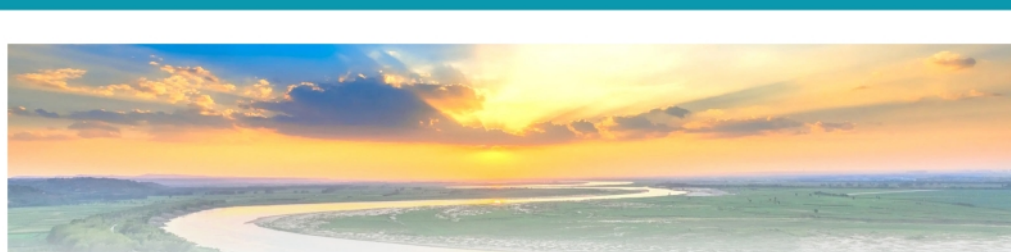
严防森林之火，守护绿水青山是河北省贯彻实施森林法中的一项重要重中之重。除不断提升火灾防控水平外，河北省还着力提升火灾扑救能力，按照“省建总队、市建支队、县建大队”的总体思路，组建森林草原消防专业队伍。目前，全省共有专业队伍1102支8480人(省森林草原消防总队直属机动支队1支150人，市属支队9支998人，县属大队92支7332人)，实现防火重点市、县全覆盖。

侦察无人机能够迅速对火场展开全方位勘察；载重无人机能够向扑救一线运送装备物资，为火灾作战提供坚实的后勤保障；消防队员所使用的新型阻然消防服，风力灭火机、油锯等扑火设备也得到了极大升级……在平山县森林草原消防大队院内，检查组一行看到了各式各样的新式先进灭火装备，这些装备有力提升了灭火效率与消防队员的人身安全。

“河北省为省、市、县专业队伍配备卫星通信设备、灭火无人机、数字超短波自组网设备、森林消防车等新特装备，不断提升队伍装备水平。”不过，丰春雷指出，当前森林防火仍面临诸多风险隐患，比如随着大风、干旱等天气持续增多，季节性防火在向全年性防火转变；林区经营活动和旅游人员增多，也使得野外吸烟、野炊等违规用火现象多发。此外，防火灭火法治保障也仍需增强。现行《森林防火条例》和《草原防火条例》均于2009年1月1日起施行，而机构改革后，森林草原防火议事协调机构设置、业务部门职责、工作内容等均有调整，建议尽快修订完善《森林防火条例》和《草原防火条例》。

实践中，防火灭火基础保障方面还存在一些问题，比如重点林区防火路网，隔离带密度偏小、防火阻隔效果不明显，不利于专业队伍利用车辆开展机动救援；取水点、蓄水池数量不足，影响灭火扑救作业效果；公网、专网网站建设较为滞后，林区通信网络覆盖率低，影响指挥部与各救援力量之间的指挥调度。丰春雷建议进一步加大投入，提升扑火装备和基础保障能力。

丰春雷表示，要继续压实防火工作责任，全链条强化火灾日常预防和早期处置，并持续加强防控工作，指导各地组织护林员、巡逻队全员在岗在位，加密巡视频次，做到看住人、管住火。还要深化打击野外违法用火专项行动，聚焦林牧区重点目标、重要设施，深查彻改问题隐患，严防火灾发生。



生态环境法典：以“人与自然和谐共生”为价值主线

F 说法典

□ 吕忠梅

法典编纂具有体系化的本质，既要考虑法典属性，也要考虑现行立法的实际以及今后实施的便利。

生态环境法典草案除了附则之外，总体呈现出比较典型的“总—分”结构，分别是总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编和法律责任编，这也是现代法典普遍采用的结构方式。那么，这种形式结构的内在逻辑是什么？以什么为主线贯穿法典各编？各编的顺序为何这样安排？

实现人与自然和谐共生的现代化

实现人与自然和谐共生的现代化，既是中国长期以来所坚持的基础性生态文明理念与治国理政方略，也是当代中国大力推进美丽中国建设的重要指导性原则。

我国宪法明确规定，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴。同时，还确立了保护和改善生活环境和生态环境两项国家任务。

生态环境法典编纂作为实现宪法规定的国家目标、落实国家任务和国家职责的重大立法活动，必然要以促进生态文明建设，实现“人与自然和谐共生”的现代化作为价值追求。因此，“人与自然和谐共生”是生态环境法典的价值主线。具体来说，在目前的草案中，总则编宣示“人与自然和谐共生”价值理念与建构现代生态环境治理体系，污染防治编回应人民对美好生活的期待，生态保护编整合“山水林田湖草沙”系统治理职能，绿色低碳发展编协调“发展与保护”的关系，法律责任编明确违法后果。

可持续发展中国式表达实现升级

可持续发展是解决当代人类发展问题的“金钥匙”，也是世界通用的环境法价值取向，与“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”的中国式现代化理念逻辑高度契合。

从实践层面看，目前，中国创造了许多可持续发展的理论，也积累了丰富的实践经验，形成了“生态文明建设”与“可持续发展”互为目的与手段的生态环境治理体系，以东方智慧对可持续

发展作出巨大贡献，是对可持续发展的“升级”。

生态环境法典以“人与自然和谐共生”为价值主线，实际上是以中国式话语来体现国际社会达成高度共识的可持续发展理念，在回应人民关心、企业关注的同时，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、全球性气候变化纳入法典调整，这既体现了中国特色，又符合国际共识的法典逻辑，为世界各国的法典编纂提供中国方案，也为全球生态环境治理贡献中国智慧和力量。

综合考虑目标与实际对分编排序

经过多年努力，尤其是党的十八大以来，中国以前所未有的决心和力度推进“蓝天、碧水、净土”三大污染防治攻坚战，并同步开展多种污染治理，解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，满足人民群众对“盼温饱”到“盼环保”的美好生活新期待，环境质量发生了历史性、转折性、全局性变化。

但与此同时应当看到，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，这意味着保护生活环境、持续打好污染防治攻坚战仍然是现在和未来一段时期“美丽中国”建设的首要任务。

综合考虑宪法规定，“以人民为中心”的法治立场，生态环境治理的突出问题和现行立法实际，根据我国环境问题的特点，除了总则编和附则，将对三个分编作出“污染防治—生态保护—绿色低碳发展”的安排。可以说，这是最合理的选择。

具体来说，将“污染防治”作为第二编，体现出生态环境法典保障公众健康和中华民族永续发展的根本价值；将“生态保护”作为第三编，秉持“山水林田湖草沙”系统治理理念，提升生态系统多样性、稳定性、持续性，体现出生态环境法典保护生态系统及其功能、守住自然生态安全边界的基础价值；将“绿色低碳发展”作为第四编，秉持“绿水青山就是金山银山”理念，建立“绿水青山”与“金山银山”的利益均衡与相互转化机制，体现出生态环境法典加快推进发展方式绿色低碳转型的基本价值。

值得一提的是，生态环境法典采取“适度法典化”模式，这意味着编纂生态环境法典并非一劳永逸、不可更改，其开放性、动态性特征使得法典可以根据时代发展、国情变化、单行法健全等因素，加以调整和修改。

(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、本报记者朱宁宇整理)

一届全国人大一次会议选举和决定国家领导工作人员

馆藏文献说人大制度

□ 刘峻铭

根据宪法法律、会议议程，1954年9月27日至28日，一届全国人大一次会议选举和决定新的国家领导工作人员。

1954年9月27日下午，大会选举产生领导工作人员。109位代表联合提名国家主席人选为毛泽东，国家副主席人选为朱德，会议全体一致通过。会议选举刘少奇为一届全国人大常委会委员长，宋庆龄、林伯渠等13人为副委员长，彭真为秘书长(兼)，王昆仑、王维舟等65人为委员；董必武为最高人民法院院长，张鼎丞为最高人民法院检察院检察长。根据国家主席毛泽东的提名，会议通过周恩来为国务院总理的决定。

1954年9月28日下午，毛泽东主持一届全国人大一次会议最后一次会议。会议根据周恩来的提名，通过国务院组成人员人选，陈云等10人为国务院副总理，周恩来兼任外交部部长。会议决定国防委员会副主席和委员，通过一届全国人大民族委员会、法案委员会、预算委员会的主任委员和委员。

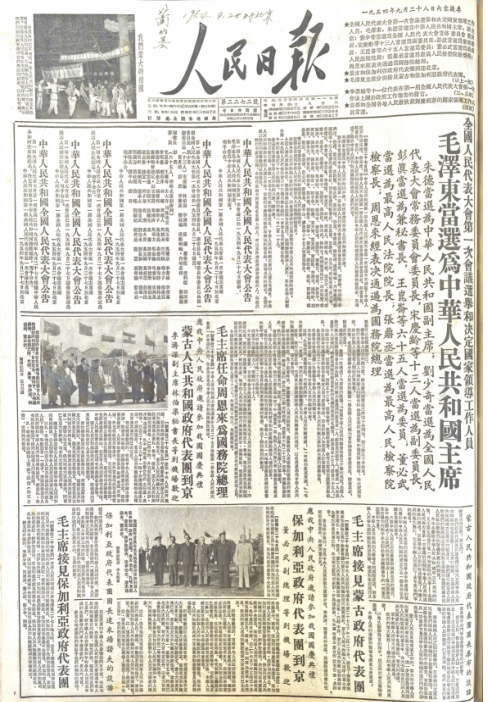
1954年9月29日，毛泽东发布国家主席令，根据一届全国人大一次会议的决定，任命国务院副总理、各部部

长、各委员会主任、秘书长、陈云等10人为国务院副总理，习仲勋为国务院秘书长。同日，毛泽东发布国家主席令，根据一届全国人大一次会议的决定，任命国防委员会副主席和委员，朱德、彭德怀等15人为国防委员会副主席，于学忠等81人为国防委员会委员。

根据《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)和《中央人民政府组织法》规定，国家最高政权机关为全国人民代表大会；全国人大闭会期间，中央人民政府为行使国家政权的最高机关；中央人民政府委员会辖政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院。此时的中央人民政府委员会行使我国国家元首职权。1949年9月30日，中国人民政治协商会议选举毛泽东为中央人民政府主席，朱德、刘少奇、宋庆龄等6人为副主席，陈毅、贺龙等36人为委员，组成中央人民政府委员会。

1954年宪法颁布后，《共同纲领》框架下的中央人民政府委员会不再设立，其行使的国家元首职权由国家主席和全国人大常委会共同行使。国务院即“中央人民政府”，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。作为中央人民政府委员会主席的毛泽东，成了国家主席；作为政务院总理的周恩来，成了国务院总理。中央人民政府委员会的63人中，有36人担任一届全国人大常委会组成人员，包括刘少奇委员长以及11位副委员长。总之，1954年宪法关于国家机构的组成、职权、职务名称等的规定，在总结继承《共同纲领》的基础上，又有创新发展。

(作者单位：全国人大图书馆)



1954年9月28日出版的《人民日报》刊发毛泽东当选为中华人民共和国主席的消息。