

夯实生态文明制度体系建设的基础

张 弛

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央引领我国生态文明建设。2015年1月1日，新修订的环境保护法（以下简称新环保法）正式施行。这部被誉为“史上最严”环保法实施五年多来，对我国经济社会的影响和生态文明法治建设的作用十分显著。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，进一步明确了坚持和完善生态文明制度体系的总体要求。在今后一个时期，必须加快制度创新、增加制度供给，依靠法治推进江苏生态文明制度体系建设。

良法善治 初显成效

新环保法具有重典治污的里程碑意义，将党的十八大精神“大力推进生态文明建设”写入立法宗旨，对经济发展与环境保护进行了明确定位，确立了保护优先的新原则以及生态环境保护新制度、新模式、新举措，为经济社会可持续发展奠定法制基础。

环保工作政治责任不断加强。新环保法明确要求，县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况。江苏于2017年已覆盖到全部县（市、区），并在部分乡镇试行。江苏省人大常委会作出聚焦环境突出问题依法打好污染防治攻坚战的决定，推动环境问题的整改，列出95个重点问题清单，逐个销号，督促政府环境保护目标任务的全面完成。

生态优先绿色发展步伐加快。实施环境保护法的目的是协调人与自然的关 系，撬动发展方式的转变，从而使发展方式转向绿色发展、高质量发展。新环保法为绿色发展破除了法制障碍。近年来，江苏省委、省政府制定绿色产业发展政策，大力推进产业、能源、空间结构优化调整，从源头上减少污染排放，依法关闭4000多家“散乱污”企业，提前完成钢铁、水泥、煤电等行业“十三五”期间去产能任务，全省煤炭消费总量比2016年减少2600万吨，持续关闭化工生产企业及部分化工园区。江苏大力发展环保产业和节能环保企业，培育壮大海洋新兴产业，启动长三角生态绿色一体化发展示范区建设，创建国家生态文明建设示范区总数居全国前列。

环境质量状况总体改善。新环保法实施以来，江苏经济社会发展和生态环境质量持续向好。GDP从2015年首破7万亿元，到2019年近10万亿元。这期间，节能减排力度同步加大，空气质量总体改善，全省PM_{2.5}浓度下降到43微克/立方米，国考断面水质优Ⅲ比例从48.2%上升到77.9%，国考省考断面水质全部消除劣Ⅴ类。江苏大气和水环境质量达到近5年来最好，改善幅度为长三角地区最大。其间，习近平总书记视察了徐州市从“一城煤灰半城土”到“一城青山半城湖”生态环境嬗变的新景象。历史上因乡镇工业突起而全国闻名的江阴华西村，积极探索钢铁企业全流程超低排放的新模式，成为工业减排的新标兵。

制度创新 于法有据

我国的环境保护法是环境保护工作的基础性、综合性法律，处于环境保护“母法”地位。实施好新环保法，需要弘扬生态文明建设的法治精神，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。

加快生态文明制度建设立法步伐。党的十八大以来，我国已初步形成推进生态文明的法治体系和监管制度，国家制定了 13 部生态环境保护类法律。江苏作为生态环境治理体系和治理能力现代化建设全国唯一的试点省，不断探索创新。省人大常委会共制定了 72 部生态环境保护类的地方性法规，从推进生态省建设的决定到农村生态环境保护条例、循环经济促进条例、绿色建筑条例、大运河文化带建设的决定，以及不动产登记条例、生态环境监测条例等，涵盖了生态政治、生态经济、生态文化、生态社会、生态环境等方面内容。

破除改革的法制障碍。新环保法是制定地方生态环境保护法规的基础。为保证国家法制的统一，2018 年江苏省人大常委会对不适应新环保法和生态文明建设要求的法规进行了清理，废止了 25 年未修订的省环保条例，对省太湖水污染防治条例规定过死的条款，采用了减量替代的办法，为战略性新兴产业和传统产业的技术进步打开了绿色发展的空间。2019 年，集中力量对 70 多部生态文明建设类的地方性法规进行全面清理，为生态文明制度创新清除了法制障碍。

严守生态环境保护的底线。实施新环保法，最重要的是守住三条底线。一是严守环境质量底线。规定未达到国家环境质量标准的区域、流域的地方人民政府，应当制定限期达标规划，按期达标。这项法律制度保证了地方环境质量只能改善、不得恶化，对我国环境质量改善发挥了极为重要的作用。二是防止触碰环境公害发生的底线。规定要建立环境污染公共监测预警机制，制定预警方案。三是划定生态保护红线。江苏率先按照新环保法的要求，将全省陆海统筹国土总面积的 13.14%，划定为国家级生态保护红线区域，对其实行最严格保护。

任重道远 久久为功

正如习近平总书记所指出的，改革与法治如鸟之两翼，车之两轮，要坚持在法治下推进改革，在改革中完善法治。这次全球新冠肺炎疫情的突发，给人类上了一堂极其深刻的尊重自然、敬畏自然、保护自然的教育课，同时也警示我们，生态环境保护立法要迫切解决人民群众身边的环境安全问题。

一是高度重视生物安全。习近平总书记强调，要把生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力。去年，全国人大在征求生物安全法草案意见时，江苏提出要增加大气、冰山、跨境海洋、河流微生物污染，屠宰场、肉食品加工交易等区域、流域和场所生物安全监测监控的内容。此外，年内全国人大还将修订野生动物保护法、出台长江保护法。这些都是我国生态文明法治建设的重要体现。

二是着力解决人民群众身边的环境问题。长期以来，我们对自然环境关注较多，而忽视了人工改造环境的治理。随着污染防治攻坚战持续推进，自然环境质量不断得到恢复和改善，室内环境质量却令人担忧，严重危害人民群众的身体健康。现今，尤其是城市居民约有三分之二的时间在室内度过，室内环境安全监测和污染治理成为老百姓身边突出问题。目前，这一工作仍处于无法律依据、无统一标准、无执法部门的状态。地方人大可先行先试，并紧跟全国人大立法进程，开展生物安全立法，修订或修正省野生动物保护条例、动物防疫条例、传染病防治办法等地方性法规，筑牢江苏生物安全、公共卫生安全防线。

三是为打赢污染防治攻坚战提供法律支撑。近年来，我国东部多地区臭氧浓度持续上升，已取代 PM2.5 成为首要污染物，北京、上海、广东等重点地区采取了一系列 VOCs 控制措施并取得积极进展。去年，江苏臭氧浓度同比上升，拉低了全省空气质量优良率。长江、淮河、大运河、太湖“两横两纵”水系贯穿江苏，水网交织，江海河联运得天独厚，但从长江大吨位轮船到小型船用挂浆机都需要采取有效措施进行治理。目前，江苏省机动车排气污染防治等条例未将船舶和非道路机械排气污染纳入防治范围，可通过提出

该条例修正案，尽快解决这一问题，推动江苏全面完成“双控双减”目标和绿色航运发展。

省委书记娄勤俭强调，要建立最严格的环境保护法规体系。从实践来看，“先重点、后一般，先单项、后综合，先基础、后上层”的立法思路比较适合江苏的省情。江苏先行先试，率先制定的不动产登记条例、生态环境监测条例，都是构建生态文明“四梁八柱”制度的基石。只有夯实基础，才能行稳致远，推动早日建成“强富美高”的新江苏。