

关于《中华人民共和国 生态环境法典(草案)》的说明

一、编纂生态环境法典的重大意义

编纂生态环境法典是党中央部署的重大政治任务和立法任务，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署。党的二十届三中全会明确提出“编纂生态环境法典”。生态环境法典的编纂，是通过对现行生态环境法律制度规范进行系统整合、编订纂修、集成升华，编纂一部以习近平生态文明思想为引领，具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿、系统规范协调的生态环境法典，是一项立法系统工程。

改革开放 40 多年特别是党的十八大以来生态文明建设的创新发展，为编纂生态环境法典奠定了良好的实践基础、制度

基础和社会基础。**一是**党的十八大以来，以习近平同志为核心的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，开展一系列开创性工作，决心之大、力度之大、成效之大前所未有，生态文明建设从理论到实践都发生了历史性、转折性、全局性变化，实现由重点整治到系统治理、被动应对到主动作为、全球环境治理参与者到引领者、实践探索到科学理论指导的重大转变，美丽中国建设迈出重大步伐，新时代生态文明建设的成就举世瞩目，为编纂生态环境法典提供了实践基础和宝贵经验。**二是**党的十八大以来，生态环境法律制度与时俱进、完善发展，整体实现“升级换代”，取得重大成就，现行有效的30多部生态环境法律、100余件行政法规、1000多件地方性法规，以及相关的司法解释、规章制度、政策措施，为运用法治方式推进生态文明建设提供了保障，也为编纂生态环境法典提供了坚实基础。**三是**绿水青山就是金山银山的理念已经深入人心，保护生态环境、形成绿色低碳生产生活方式已经成为全社会的共识，人民群众对生态环境质量的期望值更高，希望用最严格制度、最严密法治保护生态环境、推动绿色发展。

进入新时代新征程，编纂生态环境法典，将党的十八大以来生态文明建设理论、制度、实践成果以体系化、法典化的方式确认下来，完善生态环境法律制度体系，具有重大而深远的意义。

（一）编纂生态环境法典是贯彻落实习近平生态文明思想，推进人与自然和谐共生的现代化的必然要求

习近平生态文明思想是我们党不懈探索生态文明建设的理论升华和实践结晶，是马克思主义基本原理同中国生态文明建设实践相结合、同中华优秀传统文化相结合的重大成果。这一重要思想来源于实践又指导实践，对生态文明建设的总体思路、重大原则、目标任务、路径方法作出全面谋划，为新时代推进生态文明建设提供了根本遵循和行动指南。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，对生态文明建设提出了新的更高要求。当前我国生态文明建设同时面临实现生态环境根本好转和碳达峰碳中和两大战略任务，仍处于压力叠加、负重前行的关键期，推进美丽中国建设、推进人与自然和谐共生的现代化的任务依然艰巨。编纂生态环境法典，充分贯彻和全面体现习近平生态文明思想，把新时代生态文明建设的理论、制度、实践成果通过法典编纂的方式予以系统体现，有利于进一步彰显习近平生态文明思想的指导地位，确保生态文明建设始终沿着正确方向前进，对于全面推进美丽中国建设、加快推进人与自然和谐共生的现代化具有重大意义。

（二）编纂生态环境法典是完善中国特色社会主义法治体系，推进生态环境领域治理体系和治理能力现代化的必要举措

法治体系是国家治理体系的骨干工程，完善中国特色社会主义法治体系是全面推进依法治国的总抓手。我国生态环境法律制

度对于保证国家治理体系正常有效运行发挥着重要作用，具有涉及面广、体量大、内容多的特点，既涉及生态环境监督管理体制机制和基本监督管理制度，又有污染防治、生态保护、绿色低碳发展等方面的内容。编纂生态环境法典，既不是简单的法律汇编，也不是完全的新立新定，而是以法典化立法方式对我国现有的生态环境法律制度机制和规则规范进行系统整合、编订纂修、集成升华，适应新形势新要求进行必要的制度创新，增强我国生态环境法律制度的系统性、整体性、协同性、时效性，编纂出一部经得起历史和实践检验的生态环境法典。这对于完善中国特色社会主义法治体系，推进全面依法治国，以法治方式推进生态环境领域治理体系和治理能力现代化，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，具有重大意义。

（三）编纂生态环境法典是贯彻新发展理念，同步推进高质量发展与高水平保护的客观要求

推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节，是解决我国生态环境问题的基础之策。习近平总书记指出：“高质量发展和高水平保护是相辅相成、相得益彰的。高水平保护是高质量发展的重要支撑，生态优先、绿色低碳的高质量发展只有依靠高水平保护才能实现。”编纂生态环境法典，就是要站在人与自然和谐共生的高度，统筹考虑大气、水、土壤等生态环境要素，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，针对生态环境领域制约高质量发

展与高水平保护的共性、综合性或者普遍性的问题，完善生态环境领域的通用性制度规范，集成优化污染防治法律制度规范，统领协调生态保护法律制度规范，并对绿色低碳发展、应对气候变化、碳达峰碳中和等方面作出原则性、引领性规定，完善生态环境领域法律责任制度。这对于贯彻新发展理念，同步推进高质量发展与高水平保护意义重大，有助于更好实现在发展中保护，在保护中发展。

（四）编纂生态环境法典是坚持以人民为中心的发展思想，增进民生福祉的必然要求

生态文明建设是关系党的使命宗旨的重大政治问题，是关系民生福祉的重大社会问题。习近平总书记指出：“对人的生存来说，金山银山固然重要，但绿水青山是人民幸福生活的重要内容，是金钱不能替代的。”随着我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民群众对优美生态环境需要已经成为这一矛盾的重要方面。新时代生态文明建设取得了举世瞩目的成就，生态环境质量持续改善，但生态环境保护任务依然艰巨，实践中仍然面临一些新情况新问题。编纂生态环境法典，积极适应新形势新要求，认真倾听人民群众的意见和呼声，着力为解决好人民群众反映强烈的突出生态环境问题提供法治保障，让美丽中国建设成果更多更公平惠及全体人民，是践行党的宗旨的必然要求，对于不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感具有十分重要的意义。

二、编纂生态环境法典的指导思想和基本原则

编纂生态环境法典，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，认真贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，紧紧围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设更高水平的社会主义法治国家，总结实践经验，适应时代要求，同步推进高质量发展和高水平保护，对我国现行的污染防治、生态保护、绿色低碳发展等方面的生态环境法律制度机制和规则规范进行全面系统的编订纂修，形成一部以习近平生态文明思想为引领，具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿、系统规范协调的生态环境法典，为全面建成社会主义现代化强国，实现第二个百年奋斗目标、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供完备的生态环境法治保障。

贯彻上述指导思想，切实做好生态环境法典编纂工作，必须遵循以下基本原则：**一是**坚持正确政治方向。把习近平生态文明思想作为生态环境法典编纂的纲和魂，全面体现这一重要思想的核心要义、丰富内涵和实践要求，贯彻落实党中央关于生态文明建设的决策部署，贯彻落实习近平法治思想，充分发挥生态环境法典在深化生态文明体制改革、推进美丽中国建设中的重要作用。**二是**坚持以人民为中心。良好的生态环境是最公平的公共产

品，是最普惠的民生福祉。生态环境法典编纂必须以满足人民群众对优美生态环境的需要为出发点和落脚点，推动解决群众反映强烈的突出生态环境问题，积极回应人民群众对良好生态环境的新期待新要求，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

三是坚持从国情和实际出发。立足中国特色社会主义基本国情和中国式现代化伟大实践，实事求是、稳中求进，紧紧围绕人与自然和谐共生的美丽中国建设目标要求，充分认识和适应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阶段新要求，系统考虑污染防治、生态保护、绿色低碳发展、国际影响等实际需要，既立足当下，又着眼长远，全面梳理总结我国生态文明建设的正反两方面经验，把成熟的、看得准的编入生态环境法典，充分体现生态环境领域的最新实践成果，增强法律规范的针对性、适用性、可操作性；对于还看不准、需要继续探索实践的，可以作出原则性规定，保持法律制度规范一定的开放性、兼容性、适应性。

四是坚持树立历史眼光和世界眼光。汲取中华优秀传统文化中蕴含的智慧和理念，借鉴人类生态文明法治建设的有益成果，使生态环境法典具有鲜明的中国特色、时代特色，为世界生态环境治理贡献中国智慧、中国方案。

五是坚持科学立法、民主立法、依法立法。遵循立法工作规律和法典编纂规律，统筹立、改、废，妥善处理好生态环境法典内部、外部制度规范的协调统一，增强我国生态环境法律制度规范的系统性、整体性、协同性、时效性。积极践行全过程人民民主，认真听取各

方面意见建议，广泛凝聚立法共识。

三、生态环境法典编纂工作情况

全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记重要指示和党中央决策部署，高度重视生态环境法典编纂工作，将编纂生态环境法典列入常委会立法规划和年度立法工作计划。在赵乐际委员长和全国人大常委会党组的领导下，成立生态环境法典编纂领导小组，李鸿忠同志任组长，全国人大宪法法律委、全国人大环资委、全国人大常委会法工委主要负责同志任副组长，全国人大环资委、全国人大常委会法工委、生态环境部、国家发展改革委、司法部、自然资源部、国家林业和草原局、最高人民法院、最高人民检察院、中国法学会等单位有关负责同志任成员，统筹协调法典编纂中的重要问题。2023年11月3日，李鸿忠副委员长主持召开生态环境法典编纂领导小组会议，正式启动生态环境法典编纂工作。2023年11月7日，召开生态环境法典编纂工作专班会议，宣布组建工作专班，具体负责编纂起草工作。工作专班由全国人大常委会法工委牵头负责，全国人大常委会法工委主要负责同志任专班组长，全国人大常委会法工委、全国人大环资委有关负责同志任专班副组长，集中全国人大常委会法工委、全国人大环资委工作机构、生态环境部、国家发展改革委、司法部、自然资源部、国家林业和草原局的业务骨干，并吸收有关高等学校、科研院所的专家学者参加。

生态环境法典编纂工作正式启动以来，赵乐际委员长多次主

持召开常委会党组会议，对做好生态环境法典编纂工作和生态环境法典各草案稿进行研究、审议。工作专班在常委会党组的领导下，扎实开展法典编纂工作，广泛收集整理国内外研究资料，密切关注国内外理论研究成果和实践发展情况，深入研究生态环境法典编纂工作的特点，积极与生态环境法学界进行沟通交流，通过召开座谈会、调研走访等方式认真听取有关方面和专家学者的意见建议。针对法典的篇章结构、重点难点问题、具体制度等，进行了全方位、多角度的深入研讨、总体设计和方案比选。在此基础上，形成了生态环境法典各编草案（征求意见稿），经全国人大常委会党组审议后，发往有关中央国家机关、各省（区、市）人大常委会、学术研究机构和全国人大各专门委员会、常委会工作机构等共 132 家单位征求意见，并赴有关地方进行调研，听取意见。工作专班根据各有关方面反馈的意见对法典各编草案稿作了进一步的修改完善，并就一些重点问题与法典编纂领导小组成员单位等有关部门进行了沟通，广泛凝聚共识。党的二十届三中全会召开后，工作专班立即组织深入学习会议精神，将三中全会《决定》关于生态环境领域的一系列重要制度安排贯彻落实到生态环境法典草案中。经反复研究和修改完善后，形成了生态环境法典草案。

四、生态环境法典草案的主要内容

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，编纂工

作分三类情况分别处理，具体考虑是：**第一类情况**，将现行的环境保护法、环境影响评价法、清洁生产促进法、海洋环境保护法和大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、噪声污染防治法、放射性污染防治法等 10 部法律经编订纂修，全部纳入生态环境法典。法典编纂出台后，上述法律不再保留。**第二类情况**，将现行有关流域、区域、自然资源、生物多样性等生态要素、生态系统方面和循环经济、节约能源等方面的法律制度规范，择其要旨要则纳入或者体现到生态环境法典之中。这些方面的现行法律主要有森林法、草原法、水法、土地管理法、渔业法、湿地保护法、长江保护法、黄河保护法、黑土地保护法、青藏高原生态保护法、海域使用管理法、海岛保护法、深海海底区域资源勘探开发法、矿产资源法、水土保持法、防沙治沙法以及循环经济促进法、能源法、节约能源法、可再生能源法等，今后还会制定有关法律，如国家公园法等。这些法律在生态环境法典编纂出台后将继续保留，因此，法典相关规定内容需要统筹协调，并保持一定的开放性、兼容性。**第三类情况**，适当考虑应对气候变化、碳达峰碳中和、绿色低碳发展等方面的法治需求，而目前这些方面尚未制定专门法律。编纂生态环境法典，宜就此作出一些原则性、引领性规定，为今后我国相关法律制度建设和实践发展确定原则、奠定基础、留有空间，以体现法典的时代性、前瞻性。

生态环境法典草案共分五编，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。生态环境法典草案的主要内容如下：

（一）总则编

总则编规定生态环境领域的重要法律原则和基础性、综合性、普遍性的法律制度，统领其他各编。原则上将适用于污染防治、生态保护、绿色低碳发展编的通用性制度规范，如生态环境领域规划、标准、监测、影响评价、突发生态环境事件应对等，提炼归纳在总则编中规定。同时，注重处理好与有关法律的关系，将现行环境保护法、环境影响评价法的主要内容编纂进总则编，并吸收长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法等近年来新制定、修改的法律所规定的有关新制度内容。此外，总则编积极总结生态环境保护工作中的实践经验，将各方面认识较为一致、比较成熟的做法上升为法律规定，体现法典的实践性。

总则编草案分为9章、143条，主要内容如下：

第一章“基本规定”，明确了生态环境法典的立法目的，规定了“全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化”的目标要求（草案第一条）。同时，规定了生态环境定义、法典适用范围、党的领导、生态环境保护基本原则、各方面的责任与义务、国际合作等内容（草案第二条至第十四条）。此外，对全国生态日作了专门规定（草案第十五条），不再保留现行环境保护法关于“每年6月5日为环境日”的规定。

第二章“监督管理”，主要内容有：**一是**监督管理体制和工

作机制，包括各级政府和有关部门的职责、责任清单制度、河湖长制与林长制、协调联动机制、跨行政区域的联合保护、生态安全工作协调机制、信息共享等（草案第一编第二章第一节）。**二是**监督管理制度，主要规定生态环境监管制度的一般性规范，包括目标责任制和考核评价制度、生态环境保护督察、人大监督、生态环境司法、自然资源资产离任审计、生态的保护与修复、主体功能区制度体系、资源总量管理和全面节约制度、自然资源资产产权制度和管理制度体系、生态产品价值实现机制、水资源刚性约束制度、生物多样性保护、自然保护地体系以及区域流域保护、重点海域综合治理、现场检查、行政强制、生态环境信用监管体系等（草案第一编第二章第二节）。

第三章“规划和生态环境分区管控”，主要对生态环境领域规划体系、生态保护红线管理制度和生态环境分区管控制度等作了规定。

第四章“标准和监测”，主要对生态环境领域标准体系、生态环境基准和生态环境监测制度等作了规定。

第五章“生态环境影响评价”，主要内容有：**一是**一般规定，包括生态环境影响评价的定义和基本要求等（草案第一编第五章第一节）。**二是**规划的生态环境影响评价（草案第一编第五章第二节）。**三是**建设项目的生态环境影响评价（草案第一编第五章第三节）。

第六章“生态保护补偿”，对生态保护补偿的制度机制，包

括财政纵向补偿、地区间横向补偿和市场机制补偿等作了规定。

第七章“突发生态环境事件应对”，对突发生态环境事件应对工作的总体要求、有关部门的职责、企业事业单位的责任、监测预警、通报和应急联动等作了规定。

第八章“保障措施”，主要规定有关生态环境保护的财政、税收、价格、采购、金融、产业等保障措施。

第九章“信息公开与公众参与”，主要对政府生态环境信息公开、企业事业单位和其他生产经营者生态环境信息公开制度，以及保障公众参与、鼓励公众监督等作了规定。

（二）污染防治编

污染防治编对现行大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、噪声污染防治法、放射性污染防治法和环境保护法、海洋环境保护法等法律中关于污染防治的规定，进行系统整合、编订纂修、集成优化。一是将现行生态环境法律规定的污染防治共性制度总结提炼为通则、一般规定，并将实践证明行之有效的成熟的污染防治经验上升为法律制度规定。二是在体例结构上，首先考虑蓝天、碧水、净土保卫战三大污染防治攻坚战，其次是固体废物、噪声、放射性污染源的治理，然后是对化学物质、电磁辐射、光等新领域污染防治问题作出针对性制度规定。

污染防治编草案，分为9个分编、525条，主要内容如下：

第一分编“通则”，分为“一般规定”、“排污许可管理”2

章，总结提炼污染防治共性制度，增加规定污染防治工作总体要求（草案第一百四十五条），强调排放污染物应当符合污染物排放标准、重点污染物排放总量控制指标、排污许可管理和有关法律、法规、规章的要求（草案第一百四十七条），禁止通过逃避监管的方式排放污染物（草案第一百六十条），强化农业面源污染防治（草案第一百六十九条至第一百七十一条），规定污染防治责任制度、污染物排放标准、重点污染物排放总量控制制度、“三同时”制度、排污口设置使用要求、重点排污单位管理制度等（草案第二编第一章），建立健全以排污许可制为核心的固定污染源监督管理制度（草案第一百七十二条）。

第二分编“大气污染防治”，分为“一般规定”、“大气污染防治措施”、“重点区域大气污染联合防治”和“重污染天气应对”4章，以大气污染防治法为基础编纂形成，明确防治大气污染应当调整交通运输结构、加强散煤管理等（草案第一百八十六条、第二百零一条），鼓励采用超低排放等技术（草案第二百零八条），加强机动车船、非道路移动机械、铁路机车、发动机大气污染防治（草案第二编第四章第三节），要求地方各级人民政府加强秸秆、落叶等焚烧的组织和管理，禁止在人口集中地区、机场周围、交通干线附近以及省级以上人民政府划定的其他区域和规定的时段露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质（草案第二百四十条），解决老百姓“家门口”的油烟、恶臭等问题（草案第二百四十三条、第二百四十四条），增加规定重污染天气

重点行业绩效分级（草案第二百五十九条）。

第三分编“水污染防治”，分为“一般规定”、“水污染防治措施”、“饮用水水源和其他特殊水体保护”和“重点流域水污染防治”4章，以水污染防治法为基础编纂形成，加强入河排污口管理（草案第二百七十条至第二百七十三条），推进城乡黑臭水体整治（草案第二百七十九条），强化地下水污染防治（草案第二百八十条至第二百八十五条），增加规定重点行业企业污水治理与排放水平绩效分级（草案第二百八十九条），增设“重点流域水污染防治”一章（草案第二编第十章）。

第四分编“海洋污染防治”，分为“一般规定”、“陆源污染物海洋污染防治”、“工程建设项目海洋污染防治”、“废弃物倾倒海洋污染防治”和“船舶海洋污染防治”5章，以海洋环境保护法有关规定为基础编纂形成。

第五分编“土壤污染防治”，分为“一般规定”、“预防和保护”和“土壤污染风险管控和修复”3章，以土壤污染防治法为基础编纂形成，坚持让老百姓吃得放心、住得安心，完善建设用地用途变更和污染地块风险管控联动监管（草案第三百九十二条、第四百五十条、第四百五十二条、第四百五十七条、第四百五十八条）。

第六分编“固体废物污染防治”，分为“一般规定”、“工业固体废物污染防治”、“生活垃圾污染防治”、“建筑垃圾、农业固体废物等污染防治”和“危险废物污染防治”5章，以固体废物

污染环境防治法为基础编纂形成，将“国家逐步实现固体废物零进口”修改为“国家实行固体废物零进口”（草案第四百七十三条），完善建筑垃圾污染防治（草案第五百一十五条、第五百一十六条），推进废旧产品拆解污染防治（草案第五百二十条）。

第七分编“噪声污染防治”，分为“一般规定”、“工业噪声污染防治”、“建筑施工噪声污染防治”、“交通运输噪声污染防治”和“社会生活噪声污染防治”5章，以噪声污染防治法为基础编纂形成，加强建筑施工噪声污染防治，解决老百姓“家门口”的噪声问题（草案第五百六十七条、第五百六十八条）。

第八分编“放射性污染防治”，分为“一般规定”、“核设施放射性污染防治”、“核技术利用放射性污染防治”、“铀（钍）矿和伴生放射性矿开发利用放射性污染防治”和“放射性废物污染防治”5章，以放射性污染防治法为基础编纂形成，完善核设施环评制度（草案第六百一十二条），加强核技术利用放射性污染防治、放射性废物和伴生放射性废物处置（草案第二编第三十一章至第三十三章）。

第九分编“其他污染防治”，分为“化学物质污染风险管控”、“电磁辐射污染防治”和“光污染防治”3章，根据新的情况和实际需要编纂形成，规定加强化学物质污染风险管控、建立持久性有机污染物等新污染物协同治理和环境风险管控体系、分析研判新污染物环境风险管控形势并制定完善有关标准和组织开展调查监测、化学物质污染信息调查、化学物质污染风险评估、

重点管控新污染物清单、新化学物质登记、电磁辐射污染防治监督管理体制、产品电磁辐射限值、电磁辐射设施分类管理、光污染防治等制度措施（草案第二编第三十四章至第三十六章）。

（三）生态保护编

生态保护编转变以往以单一生态要素为保护目标的立法思路，突出系统保护理念。从“生态系统保护”的角度，将森林法、草原法、湿地保护法、海洋环境保护法、海岛保护法等法律中有关生态系统保护的规定整合为一章，同时增加江河湖泊、荒漠生态系统保护的专门规定；从“物种保护”的角度将野生动物保护法、《野生植物保护条例》、《外来入侵物种管理办法》的相关规定整合为一章；从“重要地理单元保护”独特性及整体保护的角度，将长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法、自然保护地相关行政法规等法律法规的有关规定整合为一章；从“生态退化的预防和治理”的角度，将水土保持法、防沙治沙法的有关规定整合为一章；单设“生态修复”一章，对各级人民政府及有关部门、有关单位和个人开展生态修复活动作出规范。

按照统筹经济发展和生态保护的关系、实现高质量发展与高水平保护双赢的要求，专设“自然资源保护与可持续利用”一章，放在“生态系统保护”一章之后，体现自然资源在保护和利用方面与生态系统保护之间的相关性和差异性。对森林、草原、湿地、海洋、海岛、江河湖泊、荒漠等生态系统，应当强调充分保护；对土地资源、矿产资源、水资源、渔业资源及其他自然资

源，应当明确统筹资源保护和合理利用，以最大限度发挥自然资源的价值。这样的体例设计，既体现了高质量发展和高水平保护的辩证统一，又尊重了不同生态要素的各自特点，有助于更好实现在发展中保护，在保护中发展。

生态保护编草案分为7章、265条，主要内容如下：

第一章“一般规定”，规定生态保护编一般性、原则性的内容，是生态保护编的“总纲”，主要内容包括适用范围、总体要求、生态空间布局、生态系统保护、自然资源保护和可持续利用、自然资源有偿使用、自然保护地体系建设管理、重要流域区域保护、生物多样性保护、生物遗传资源保护和共享惠益等。其中，突出对生态系统的保护，明确国家加强对森林、草原、湿地、海洋海岛、江河湖泊、荒漠、雪山冰川、耕地等生态系统的保护，推进实施重要生态系统保护和修复重大工程（草案第六百七十二条）；突出对自然资源的节约集约利用，明确国家实施重要自然资源供给总量管理，对各类自然资源依法实行有偿使用（草案第六百七十三条、第六百七十四条）；突出生物多样性保护，加强生物遗传资源保护、种质资源保护，防范外来物种侵害（草案第六百七十七条至第六百八十条）。

第二章“生态系统保护”，主要是整合规定森林法、草原法、湿地保护法、海洋环境保护法、海岛保护法中有关生态保护的内容，同时增加江河湖泊、荒漠生态系统的专门规定，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。共分为森林、草原、湿地、海洋海

岛、江河湖泊、荒漠 6 节。

第三章“自然资源保护与可持续利用”，强调在做好保护的同时应加强对资源的合理利用，最大限度发挥自然资源的价值，使高质量发展和高水平保护相辅相成、相得益彰。共分为土地资源、矿产资源、水资源、渔业资源、其他自然资源 5 节。在土地资源方面，明确耕地数量、质量、生态“三位一体”保护（草案第七百五十九条），永久基本农田实行特殊保护（草案第七百六十条），加强黑土地保护（草案第七百六十一条），确保耕地数量不减少、质量有提高、生态功能稳定（草案第七百五十八条）；在水资源方面，统筹水资源、水环境、水生态治理（草案第七百七十三条）。

第四章“物种保护”，主要整合野生动物保护法、《野生植物保护条例》、《外来入侵物种管理办法》等的规定，分为“野生动物保护”、“野生植物保护”、“外来入侵物种防控”3 节，规定了野生动植物的分类分级保护（草案第八百零七条、第八百二十八条）、野生动物栖息地（草案第八百一十条）、野生植物及其生境保护（草案第八百二十七条）和外来入侵物种防控措施等内容。

第五章“重要地理单元保护”，贯彻落实习近平总书记关于“生态环境治理是一项系统工程，需要统筹考虑环境要素的复杂性、生态系统的完整性、自然地理单元的连续性、经济社会发展的可持续性”的重要指示精神，将自然保护地、长江、黄河、青藏高原等重要流域区域保护立法的相关内容加以整合规定，分为

“自然保护地”和“长江、黄河、青藏高原等重要流域区域”2节。其中，自然保护地目前尚无专门立法，根据有关中央文件和国家公园法草案等，主要规定了自然保护地监测（草案第八百五十二条）、标准（草案第八百五十三条）、分级分类管理（草案第八百五十四条）、分区管控（草案第八百五十六条）、国家公园总体规划（草案第八百六十一条）、勘界立标（草案第八百六十二条）、季节性差别管控（草案第八百六十三条）、经营性服务（草案第八百六十四条）等内容。

第六章“生态退化的预防和治理”，整合水土保持法、防沙治沙法的有关规定，分为“水土保持”和“防沙治沙”2节。其中，在水土保持措施体系方面，增加在水力侵蚀地区，以流域水系为单元一体化推进小流域综合治理，建设生态清洁小流域，提供更多更优蕴含水土保持功能的生态产品的内容（草案第八百九十六条）。

第七章“生态修复”，主要是从中央文件和现行立法中总结提炼有关生态修复的一般性规则规范，包括生态修复的原则、编制规划、前期论证、项目组织实施、动态监测、跟踪检查、项目验收、后期管护、科技支撑和标准化、鼓励社会资本投入、成效评估等，同时对森林、草原、湿地、海洋、江河湖泊等生态系统及河口、矿区的生态修复作出具体规定。

（四）绿色低碳发展编

绿色低碳发展是解决生态环境问题的治本之策。贯彻落实习

近平总书记“坚持不懈推动绿色低碳发展”的重要指示要求和党的二十届三中全会关于“健全绿色低碳发展机制”的部署，绿色低碳发展编在现行清洁生产促进法、循环经济促进法、能源法、节约能源法、可再生能源法和全国人大常委会有关决议等基础上，结合现实需要，聚焦与生态环境保护密切相关的绿色低碳发展重要环节、重要领域，建立健全绿色低碳发展相关法律制度。

绿色低碳发展编草案分为4章、113条，主要内容如下：

第一章“一般规定”，规定了绿色低碳发展的一般性规则。

一是明确了绿色低碳发展编的适用范围（草案第九百三十四条）。**二是**规定了绿色低碳发展的总体要求和**发展**循环经济、能源节约与绿色低碳转型、应对气候变化的具体目标（草案第九百三十五条至第九百三十八条）。**三是**明确了构建绿色低碳高质量发展空间格局，强化区域重大战略实施中的绿色低碳发展导向和任务要求（草案第九百三十九条）。**四是**规定了产业结构和交通运输、城乡建设、农业农村等重点领域的绿色低碳转型要求（草案第九百四十条至第九百四十三条）。**五是**规定了绿色低碳产品标准、认证、标识体系（草案第九百四十四条）。**六是**明确了国家机关和其他使用财政性资金的公共机构，以及企业、公民践行绿色低碳生产生活方式的义务（草案第九百四十五条）。**七是**规定了绿色低碳财政、金融和科技创新等政策措施（草案第九百四十六条至第九百四十八条）。**八是**规定了绿色低碳国际合作，积极参与引领全球绿色转型（草案第九百四十九条）。

第二章“发展循环经济”，规定了循环经济法律制度，围绕贯彻落实党中央关于促进绿色低碳循环发展经济体系建设、加快构建废弃物循环利用体系、推进大规模设备更新和消费品以旧换新等最新决策部署，统筹考虑清洁生产与发展循环经济的内在制度关联，将清洁生产作为循环经济的重要组成部分，整合现行清洁生产促进法、循环经济促进法有关规定，结合现实需要，对有关内容作进一步完善，同时做好与污染防治编有关固体废物污染防治规定的统筹和衔接，推进减污降碳协同增效。

一是明确发展循环经济的总体要求（草案第九百五十条）。**二是**明确工作方针、管理体制，完善规划、标准、统计等发展循环经济的基本制度和产业措施（草案第九百五十一条至第九百五十六条）。**三是**对清洁生产总体要求、清洁生产改造、清洁生产审核和结果应用、绿色设计、绿色包装等作出规定，强化清洁生产推行和实施的制度保障（草案第四编第二章第二节）。**四是**将废弃物循环利用作为循环经济重要组成部分，明确国家推进废弃物循环利用体系建设，对生产者责任延伸、产品和包装物强制回收、退役风电和光伏设备循环利用、新型基础设施领域废弃物循环利用、生活垃圾等回收利用，以及再制造产业发展、再生材料使用、税收政策保障等作出规定（草案第四编第二章第三节）。**五是**提升绿色消费对经济社会发展全面绿色转型的支撑作用，从供给和需求两侧规定践行绿色消费的要求，建立健全绿色消费激励机制，推动消费模式绿色转型（草案第四编第二章第四节）。

第三章“能源节约与绿色低碳转型”，围绕能源节约和能源结构调整两个重点，总结提炼现行能源法、节约能源法、可再生能源法等能源领域立法有关规定，结合经济社会发展需要作进一步修改完善。一是明确能源绿色低碳发展的工作方针（草案第九百九十九条）。二是规定建立能源消耗总量和强度双控向碳排放总量和强度双控全面转型新机制（草案第一千条）。三是规定推动节约能源和提高能源利用效率，鼓励和支持能源绿色低碳科技创新（草案第一千零一条、第一千零二条）。四是加强农业农村能源绿色低碳发展（草案第一千零三条）。五是健全节能监督管理体制，完善标准、节能审查、重点用能单位节能管理、能效标识等制度（草案第四编第三章第二节）。六是明确国家优化能源结构，推动煤炭、油气等化石能源清洁高效开发利用，支持优先开发利用可再生能源，建立绿色能源消费促进机制，加快构建新型电力系统，发挥各类储能在电力系统中的调节作用（草案第四编第三章第三节）。

第四章“应对气候变化”，充分考虑应对气候变化、碳达峰碳中和等方面的法治需求，坚持国际与国内统筹、减缓和适应并重，作出原则性、引领性规定。一是对应对气候变化的一般性制度作出规定，包括工作方针、目标引领、管理体制、协调机制、地方政府职责、气候变化监测、信息共享、生态系统服务功能发挥、科技支撑等（草案第四编第四章第一节）。二是规定了碳达峰碳中和、减缓气候变化具体举措，包括碳排放总量和强度控

制、碳排放统计核算、碳足迹管理、碳市场交易制度、温室气体自愿减排交易制度、生态系统碳汇等（草案第四编第四章第二节）。**三是**规定了适应气候变化具体举措，包括适应气候变化国家行动与地方行动、重点区域和领域适应气候变化要求、监测预警和评估、防灾减灾、气候变化健康风险评估等（草案第四编第四章第三节）。**四是**对开展应对气候变化领域国际合作，参与、贡献和引领全球气候治理，加强气候变化领域的人才队伍建设和技术交流合作等方面的内容作出规定（草案第四编第四章第四节）。

（五）法律责任和附则编

围绕生态环境法典总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编有关禁止性、义务性规定内容，结合生态环境领域执法司法面临的新情况新问题，对现行相关法律责任规定进行平移、择取、归并、提炼，全面、严格、合理设置法律责任。法律责任和附则编草案分为3章、142条，主要内容如下：

第一章“通则”，主要内容有：**一是**一般规定。包括责任形式、归责原则、追责期限、法条竞合、新旧法适用、责任折抵、免责事由、按日计罚、法律衔接适用等（草案第五编第一章第一节）。**二是**责任主体。包括地方政府、政府部门、企业事业单位和其他生产经营者、第三方服务机构等责任主体，以及污染治理、生态修复、连带责任等违法责任（草案第五编第一章第二节）。**三是**责任追究。包括行政执法、生态环境损害诉讼、海洋

生态环境损害诉讼、民事和行政公益诉讼、一般民事侵权诉讼、举证责任、支持诉讼、法律援助、案件移送、上级监督等（草案第五编第一章第三节）。

第二章“罚则”，主要内容有：**一是**共性规定。包括未取得许可证排污、未按许可证排污、超标超总量排污、以逃避监管方式排污、违法设置排污口、未经生态环境影响评价擅自开工建设、违反“三同时”和监测义务、第三方服务机构弄虚作假、未依法公开生态环境信息、违法输入境外固体废物、发生生态环境事故、拒绝或者阻挠监督检查、打击报复举报人等违法行为的罚则（草案第五编第二章第一节）。**二是**各领域特有规定。包括大气污染、水污染、海洋污染、土壤污染、固体废物污染、噪声污染、放射性污染、电磁辐射等其他污染，生态破坏、违反绿色低碳义务等方面违法行为的罚则（草案第五编第二章第二节至第十一节）。

第三章“附则”，主要内容有：**一是**规定其他法律对生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关活动有进一步规定的，适用其他法律规定（草案第一千一百八十五条）。**二是**规定国家根据实际需要对环境监督管理体制作出调整，一揽子解决今后部门名称变化和职责调整等问题（草案第一千一百八十六条）。**三是**授权国务院、中央军事委员会可以依照本法规定的原则制定有关军队生态环境保护工作的具体管理办法（草案第一千一百八十七条）。**四是**规定法典施行日期和同步废止环境保护法、环境

影响评价法、海洋环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、噪声污染防治法、放射性污染防治法和清洁生产促进法等 10 部法律（草案第一千一百八十八条）。

五、关于下步工作

为了便于生态环境法典编纂过程中的审议和修改完善，在本次常委会初次审议时，将《中华人民共和国生态环境法典（草案）》作为一个整体提出；之后，根据实际情况将法典草案分拆为若干单元，分别进行若干次审议并修改完善；适时将之前分拆审议并修改完善的各编草案重新合为一个完整的生态环境法典草案，提请全国人大常委会会议审议，并作出提请全国人民代表大会审议的决定；根据常委会的审议意见和各方面提出的意见，对法典草案作进一步修改完善后，由全国人大常委会依照法定程序适时提请全国人民代表大会审议通过。按照时间服从质量的要求，稳步、有序推进生态环境法典编纂工作。