

# 生态环境法典3编草案二审稿看点解析

◎新华社“新华视点”记者 高敬 冯家顺 魏弘毅

生态环境法典是我国第二部以“法典”命名的法律，其立法进程一直备受关注。共5编的法典草案，整体于今年4月首次提请全国人大常委会会议审议后，公开征求社会公众意见。9月8日，法典的总则编、生态保护编、绿色低碳发展编3编草案再次提请审议。

这3编草案二审稿作了哪些修改？有哪些重要看点？“新华视点”记者采访了有关专家。

## 看点一：完善生态环境保护督察制度有关规定

记者注意到，相比首次审议时对生态环境保护督察制度的规定，总则编草案二审稿进一步增加了有关这项制度的重要内容。

“新时代以来，我国生态文明体制改革不断深入，生态环境质量明显改善，这些都离不开各地党委政府改善生态环境的努力。”北京大学法学院教授汪劲表示，各级人民政府应当加强生态环境保护，对生态环境保护工作和生态环境质量负责。

他指出，从实际情况看，这项制度创立以来，牢牢牵住生态环境保护责任制这个“牛鼻子”，从开展督察到运用督察结果等，已经形成一套制度体系。督察查处了一批破坏生态环境的重大典型案件，解决了一批人民群众反映强烈的突出环境问题，实施效果很好。

专家表示，中共中央、国务院已经印发《生态环境保护督察工作条例》，引领督察工作法治化、规范化、制度化开展。总则编草案二审稿与条例相衔接，增加了相关条款，将进一步发挥生态环境保护督察制度的重要作用。

## 看点二：水生态环境保护要“三水统筹”

总则编草案二审稿增加规定，国

家统筹水资源、水环境、水生态治理，加强水生态环境保护。

汪劲表示，从我国实践看，在水资源、水环境、水生态等问题上，“九龙治水”的困境长期存在。目前直接与水相关的法律有水法、水污染防治法等，生态环境法典草案首次审议时，相关内容在污染防治编草案和生态保护编草案中有所体现。

汪劲说，总则编草案规定了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。“此次修改的总则编草案二审稿，将‘三水统筹’作为一项基本制度予以明确，充分显示对这一治水原则的重视。”

专家表示，过去我们对水生态重视不足，相关部门要将水作为生态系统的重要组成部分，在开发利用水资源、保护水生态、防治水污染中统筹安排，不能顾此失彼。展望未来“三水统筹”有更明确的实施主体，使相关法律法规责任落到实处。

## 看点三：城乡绿化要更科学

城市中的花粉过敏问题激增、造林绿化中出现“大树进城”等乱象……如何科学绿化的问题引发越来越多公众关注。对此，生态保护编草案二审稿细化了城乡绿化相关规定。

草案二审稿明确要求科学开展大规模国土绿化行动，强调城乡绿化应当因地制宜，科学选择绿化树种草种。北京大学资源、能源与环境法研究中心主任巩固表示，这样更加尊重和运用自然规律，有利于生物多样性保护和生态系统稳定，使绿化活动回归生态保护的作用。

专家指出，科学绿化体现了尊重自然、顺应自然、保护自然的原则。过去一些地方在缺水地区种植高耗水植物，或者盲目引进外来树种、大面积种

植单一树种等，虽然视觉上有“增绿”效果，但并不利于生态系统的健康稳定和效益提升。

根据草案二审稿，城乡绿化应当满足“健康、安全、宜居的要求”。专家认为，这将使公众享受到生态功能更完善的绿色空间，获得更可持续的资源保障和更丰富的自然体验。

## 看点四：更加突出生态系统保护

回应吸纳社会公众的相关意见建议，生态保护编草案二审稿增加更好保护高原生态系统的相关规定；同时对荒漠生态系统保护作了规定，提出在岩溶地区开展石漠化综合治理等。

“相关修改充分体现了对生态系统的保护更具系统性、科学性和战略性的综合考量。”巩固说，草案二审稿更充分、系统地贯彻“山水林田湖草沙是生命共同体”的理念，把以往关注度相对较低的高原、荒漠等生态系统也纳入法律保护范围。

专家表示，高原、荒漠等生态系统具有脆弱性和不易恢复性，需要严格保护和系统治理。草案二审稿聚焦生态脆弱区等区域，回应国家重大生态安全战略需求，体现问题导向和精准施策。

“多年来，我国在荒漠化防治、石漠化地区脱贫与生态修复等方面积累了丰富经验。”巩固表示，立法机关对专家、公众加强这些特殊生态系统保护的呼吁作出正面回应，吸收了各地实践经验和各方共识，推动良法善治。

## 看点五：强化各领域废弃物循环利用

绿色低碳发展编草案二审稿强化各领域废弃物循环利用。其中一项引人关注的调整，是将生产者责任延伸从车用动力电池扩展至所有动力电池。

“废弃物循环利用是应对资源环

境双重挑战、实现经济生态协同发展的重要选择，已成为绿色低碳发展的重要组成部分。”湖北经济学院副校长张忠民说。

张忠民表示，生产者责任延伸是废弃物循环利用中的关键制度，有利于将生产者从废弃物间接制造者转变为循环利用责任主体。以动力电池领域的生产者责任延伸为例，当前动力电池应用场景已延伸至储能、电动船舶、工程机械等领域，原规定无法覆盖非车用电池回收。草案的这一修改能够积极回应电池回收的现实需求。

同时，草案二审稿增加鼓励再生材料推广应用的相关规定。在张忠民看来，相关修改有利于提高再生材料使用的规范化程度，同时可以增强我国产品在国际市场中的绿色竞争力，通过认证互认机制有效破除国际贸易中的绿色壁垒。

## 看点六：完善应对气候变化制度设计

为完善应对气候变化制度设计，绿色低碳发展编草案二审稿围绕开展产品碳足迹管理、建立碳排放权交易市场，加强对极端天气气候事件引发的自然灾害综合治理和公众安全保障等方面作了规定。

张忠民表示，这有利于构建“源头减排—市场激励—风险防控”的应对气候变化法治框架，通过法治化手段将气候治理从政策驱动升级为制度引领，为绿色低碳转型提供了法治保障。

“草案二审稿明确了碳排放权交易市场规范建设及监管的法律依据，标志着我国碳市场向法治化运行跃升。”张忠民说，相关规定形成碳排放数据“自证+核查+追责”机制，有助于破解碳市场“数据造假”等问题。

（新华社北京电）

# 报告显示：我国应对气候变化和“双碳”工作取得显著成效

新华社北京电 今年是我国碳达峰碳中和目标提出五周年。10日，国务院关于应对气候变化和碳达峰碳中和工作情况的报告提请全国人大常委会会议审议。

生态环境部部长黄润秋受国务院委托作报告时介绍，党的十八大以来，党中央将应对气候变化摆在国家治理更加突出的位置，实施积极应对气候变化国家战略，作出实现碳达峰碳中和的重大战略决策，把“双碳”工作纳入生态文明建设整体布局和社会发展全局。

报告显示，我国构建了全球最大、发展最快的可再生能源体系，建成了全球最大最完整的新能源产业链，贡献了全球四分之一的新增绿色面积。碳强度下降、非化石能源消费占比目标完成情况基本符合2030年国家自主贡献(NDC)目标预期进度。风电、太阳能发电总装机容量和森林蓄积量已提前完成2030年NDC目标。

报告指出，能源和产业转型成效显著。截至2025年6月底，非化石能源装机占总装机容量比例达60.9%。“十四五”以来，光伏组件、锂电池产量分别增长3.7倍、6.4倍

以上，新能源汽车产销量连续10年全球第一。同时，推进产业结构优化升级。

重点领域绿色发展持续推进。2024年城镇新建绿色建筑面积16.9亿平方米，占当年城镇新建建筑面积的97.9%。构建清洁低碳交通运输体系，2024年重点行业大宗货物清洁运输比例约70%，民航绿色转型成效突出。同时，全国碳市场逐步完善，适应气候变化工作深入推进，基础能力稳步夯实，科技创新和政策激励不断强化，中国为全球气候治理作出重要贡献。

“应对气候变化和碳达峰碳中和工作任重道远。”黄润秋表示，我国碳排放强度控制难度大，要用全球历史上最短时间实现碳达峰碳中和，完成全球最高碳强度降幅，任务十分艰巨。同时，持续推进绿色低碳转型面临挑战，国际气候治理形势复杂严峻。

报告指出，要持续实施积极应对气候变化国家战略，积极稳妥推进碳达峰碳中和，编制2035年NDC目标并推动落实，形成绿色低碳高质量发展新局面。 高敬

# 白玉县开展全域无垃圾行动 让城乡环境更美

◎白玉县融媒体中心

铁锹铲起碎石，扫帚扫过街巷，红袖章穿梭在青山绿水间……连日来，白玉县各级各部门协同发力，通过集中清扫、专项整治、宣传引导等多元形式，掀起全域无垃圾整治热潮，以实际行动擦亮生态底色，让守护绿水青山成为全县人民的行动自觉。

纳塔乡为进一步改善乡村环境面貌，提升人居环境质量，营造干净整洁、有序、优美的生活环境，常态化开展“星期五”环境卫生清扫行动。动员干部职工、党员干部、群众及村公益性岗位等多方力量，同步推进办公区域与乡村环境清洁整治，为乡村“洁净名片”增光添彩。

行动中，干部职工率先垂范，全体干部职工以“时时放心不下”的责任感投身办公区域清洁。从办公室桌面文件的规范整理、地面灰尘的细致擦拭，到公共走廊的拖扫，再到职工住宿楼厨房等关键场所，大家对卫生死角进行“地毯式”清除。乡村环境整治现场，在党员干部的带动下，村民们积极响应，手持扫帚、铁锹、垃圾袋等工具，分片对村组道路两侧、河道岸边及屋前宅后的各类积存垃圾、杂草杂物进行全面清扫、清理和清运。此次集中清扫活动，不仅让办公区域与乡村环境面貌得到显著改善，更进一步凝聚了“环境整治人人有责、美好家园共建共享”的共识。

安孜乡组织干部群众针对辖区内的主干道、河道沟渠、村庄周边等重点区域开展集中清理整治。行动中，大家手持扫帚、夹子、垃圾袋

等工具，对路面垃圾、杂草、漂浮物等进行全面清理。共清理各类垃圾1.2吨，整治卫生死角5处，有效改善了乡村环境面貌。同时，还利用乡村大喇叭播放全域无垃圾宣传音频，累计播放3次；在各微信群发布宣传信息15条，覆盖群众150余人。组织志愿者入户发放宣传手册320份，面对面讲解垃圾分类知识和环保理念，引导群众养成良好的卫生习惯，自觉参与到全域无垃圾行动中。

为持续改善乡村人居环境，营造整洁、优美的生活氛围，麻下乡组织开展了全域环境清理专项行动。结合各村实际情况，划定清理责任区域，明确以“主次干道清扫、房前屋后杂物整理、河道沟渠垃圾清理”为重点任务，将责任落实到具体责任人，确保清理工作无死角、无遗漏。本次活动以乡村干部为骨干，动员党员志愿者、群众共计100余人参与。大家携帚带桶、铁锹、垃圾袋等工具，分工协作对乡主干道两侧的落叶、烟头、白色垃圾进行集中清扫；清理房前屋后堆放的垃圾及废旧杂物；对辖区内河道沿岸的漂浮物进行打捞清理。行动中，大家干劲十足，形成了“人人参与、共建共享”的良好氛围。经过集中清理，共清扫主干道5公里，清理房前屋后杂物堆放点100余处，打捞河道垃圾0.5吨，清运生活垃圾及废弃物4车。乡域内道路两侧、公共区域及河道环境得到明显改善，村容村貌焕然一新，得到了群众的广泛好评。

# 全域无垃圾整治行动再发力 道孚县玉科片区锚定问题 抓整改促提升

本报讯 日前，道孚县工作组专题调研督导全域无垃圾整治整改落实。督导组重点对玉科片区进行督导，通过现场研判成效、直指短板问题、部署推进工作，为片区环境品质升级与风貌改造明确方向、敲定路径。

督导组一行实地检查了国省干道、景区周边、村落聚居点以及河道两岸，详细核查垃圾清理成效、风貌整治情况等前期关键环节。

针对调研发现的突出问题，工作组当即开展现场办公。要求，要压实责任抓清理，强化“全域无死角”意识，要强化引导推分类，通过张贴

标语、入户宣讲、完善分类设施、建立奖惩机制等方式，提升群众垃圾分类知晓率与参与度，推动垃圾分类习惯养成；要统一规划塑风貌，尽快制定契合玉科特色的建筑外立面改造方案，对沿街建筑、公共设施进行外观标准化提升，推动环境整治与乡村旅游深度融合，以高颜值环境赋能乡村振兴。

下一步，玉科片区将以此次调研督导为抓手，迅速制定问题清单、责任清单、时限清单，靶向推进整改落实。

道孚县融媒体中心

# 理塘县：护绿不停步 治沙不松劲

本报讯 9月上旬，在理塘县毛垭大草原，禾尼乡冷戈村58岁的草原管护员高绒邓珠带领队员们，开始每天的骑马巡护。而在奔戈乡托仁村治沙现场，挡沙墙和围栏封育工程也在稳步推进。

理塘县平均海拔4300多米，被誉为“天空之城”。这里的草原管护员常年穿梭于草原林区腹地，沿蜿蜒山路巡护，目光如炬守护一草一木，骑马巡山的身影已成为高原上最动人的风景。

“我干了快30年，这些绿色是我们牧民的根，更是长江上游重要的生态屏障，容不得一点闪失。”高绒邓珠说，巡护员们每天早出晚归，夏季严防违规用火，冬季排查火灾隐患，有时一趟巡护要走十几公里，遇上暴雪经常是深一脚浅一脚行走，回到家时裤腿与鞋子早已冻成冰壳。此外，管护员们还承担防火宣传职责，走村入户用朴实语言讲解防火重要性，引导牧民与游客文明祭祀、安全用火。

自2011年起，理塘县林业和草原局全面建立草原生态保护奖励补助机制，将“草原放牧人”转变为“草原守护者”。如今，理塘县共有2279名管护员，守护着15万余亩草原和近7万亩森林。他们通过岗位补贴实现增收，更承担起保护家乡生态环境的重任。

据理塘县林草局副局长孙成伟介绍：“建立马背巡护队是理塘森林草原防火工作的重要创新。管护员们熟悉地形，凭借马匹的机动性，显著扩大巡查范围，提升巡查效率。”近年来，理塘县还持续推进草原资源网格化管理，科学划分660个网格，每格配置2-3名管护员，构建起“人在网格巡、事在网格办”的生态管护新格局。

年平均气温仅为3℃，冬季漫长，日照量大，大风、干旱等气候频繁，加之鼠害，理塘县同时面临着严重的草地沙化问题。“由于我县沙化治理区域海拔高，坡度陡，雨季冲刷严重等，都给我县沙化治理工作带来了一定的困难。”孙成伟说。

为从根本上治理沙化草地，理塘县林草部门多年来积极探索，总结经验，



图为理塘县禾尼乡冷戈村草原管护员正在草原上巡护。



图为理塘县奔戈乡治理的沙化地。

以“尊重自然、尊重规律、因地制宜、突出重点”的原则，采取“三首次、三延续”的创新治理模式，包括首次采用格宾网阶梯式沙障、水泥网格沙源护坡、绿色防护网覆盖沙地的方式，并延续设置挡沙墙、生物措施和围栏封育进行树种栽植、草种撒播、客土施肥。

理塘县林业和草原局技术员杨明勇表示：“我们筛选了多年生垂穗披碱草、高山柳、金露梅、老芒麦、沙棘等适宜川西北高寒沙地的治沙草种和树种，并进行沙生植物繁育和试验，按照‘乔灌草结合、封育并重’的治理模式，植被固沙能力逐步增强，为川西北沙

化土地治理提供了有力的技术支撑。”

更重要的是，理塘县充分调动了群众参与沙化治理的积极性。通过“生态管护补助”的方式，将管护责任交由项目驻地的各个村委，吸引村民主动参与。奔戈乡托仁村的村民洛泽仁就是其中一名草原管护员。他表示：“看到以前的沙化地又变回绿洲，心里十分高兴，现在更愿意当好草原管护员。”

一片片沙地渐渐覆绿，一簇簇灌木从平茬复壮，昔日裸露的沙坡慢慢披上绿装。“从2017年开始，已治理沙化土地16.32万亩，扭转了沙化态势，沙化面积和沙化程度均呈现明显下降，沙区生态得到有效恢复和改善。”孙成伟欣喜地说。

生态优势正持续转化为绿色发展动能。去年，理塘县依托毛垭大草原等生态资源，年接待游客突破50万人次；全县森林覆盖率恢复至53.43%，草原综合植被盖度达85.5%，生态旅游与绿色产业占GDP比重超30%，绿水青山已成为理塘高质量可持续发展的坚实根基。

叶强平 文/图