

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要(草案)》摘要

(上接第六版)

推进全面依法治国。坚持全面依法治国,协同推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,建设更高水平的社会主义法治国家。

坚持和完善“一国两制” 推进祖国统一

坚定不移维护和促进香港、澳门长期繁荣稳定,坚定不移推进祖国统一大业,携手共创民族复兴伟业。

促进香港、澳门长期繁荣稳定。坚定不移贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治方针,落实“爱国者治港”、“爱国者治澳”原则,提升港澳依法治理效能,促进港澳经济社会发展,发挥港澳背靠祖国、联通世界独特优势和重要作用。支持港澳巩固提升竞争优势。支持港澳更好融入和服务国家发展大局。

推动两岸关系和平发展、推进祖国统一大业。坚持一个中国原则和“九二共识”,深入贯彻新时代党解决台湾问题的总体方略,坚决打击“台独”分裂势力,反对外部势力干涉,维护台海和平稳定,牢牢把握两岸关系主导权主动权,增进两岸同胞福祉,坚定守护中华民族共同家园。推动两岸经济合作。深化两岸交流。

加强规划实施保障

坚持和加强党的全面领导,持之以恒推进全面从严治党,增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,提高党领导经济社会发展能力和水平,健全国家经济社会发展规划制度体系,为推进中国式现代化凝聚磅礴力量。

坚持和加强党中央集中统一领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,为推进规划实施提供根本保证。强化党对规划实施全过程的领导。全面加强干部队伍现代化建设能力。完善党和国家监督体系。

健全规划实施全周期推进机制。实施国家发展规划法,健全统一规划体系,充分调动全社会积极性主动性创造性,有力有序推进各项目标任务实施,确保党中央决策部署落到实处。形成统一规划体系合力。分类推进规划任务落实。强化政策协同保障。加强规划实施监测评估和监督。

(新华社北京3月5日电)

关于《中华人民共和国国家发展规划法(草案)》的说明(摘要)

(紧接第九版) 一是总结长期实践中形成的成熟做法,明确国家发展规划根据党中央建议和决策部署,由国务院组织编制;具体编制工作由国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担(草案第七条)。二是明确国家发展规划应当包括发展环境分析、指导方针、主要目标指标、重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目、规划实施的保障等主要内容(草案第八条)。三是明确编制国家发展规划应当遵循的原则,并对开展前期研究、健全公众参与机制、健全专家咨询论证制度、创新编制手段等作出规定(草案第九条至第十四条)。四是明确国家发展规划草案报请党中央、国务院审议的程序要求(草案第十五条)。

(三)关于国家发展规划的审查和批准

根据宪法和有关法律的规定,总结实践经验,草案第三章“国家发展规划的审查和批准”主要规定了全国人大审查和批准国家发展规划、全国人大常委会审查和批准国家发展规划的调整方案等程序。一是明确国家发展规划草案报党中央、国务院审议后,由国务院按照法律规定程序提请全国人民代表大会审查和批准(草案第十六条)。二是对全国人大常委会组织开展专题调查研究以及全国人大财政经济委员会进行初步审查作了规定(草案第十七条、第十八条)。三是明确全国人大会议期间审查和批准国家发展规划的具体程序(草案第十九条)。四是明确全国人大常委会审查和批准国家发展规划的调整方案,并对国家发展规划及其调整方案的公布程序作了规定(草案第二十条、第二十一条)。

(四)关于国家发展规划的实施

为了保证国家发展规划顺利实施,草案第四章“国家发展规划的实施”主要规定了国民经济和社会发展年度计划、其他各级各类规划、各类政策措施等对国家发展规划的有效支撑和协同保障制度。一是明确国家发展规划由国务院组织实施,国务院国家发展规划主管

关于《中华人民共和国生态环境法典(草案)》的说明(摘要)

(上接第八版)

6.关于固体废物污染防治。第二编第六分编规定了固体废物污染防治,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、农业固体废物污染防治”和“危险废物污染防治”5章。草案在固体废物污染防治法的基础上,主要作了以下修改完善:一是增加规定国务院生态环境主管部门会同有关部门制定工业固体废物中有毒有害物质含量控制标准(草案第四百七十二条)。二是明确转移固体废物出省级行政区域利用的,应当通过固体废物污染防治信息平台等提前报送有关信息(草案第四百七十六条)。三是将“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”(草案第四百七十八条)。四是针对建筑垃圾污染防治的突出问题,增加规定联单管理等制度(草案第五百一十八条等)。

7.关于噪声污染防治。第二编第七分编规定了噪声污染防治,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。草案在噪声污染防治法的基础上,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(草案第五百七十条、第五百七十一条)。

8.关于放射性污染防治。第二编第八分编规定了放射性污染防治,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。草案在放射性污染防治法的基础上,主要作了以下修改完善:一是明确取得放射性监测机构资质的条件(草案第六百一十一条)。二是增加规定国家建立符合受控热核聚变特点、促进核聚变应用的放射性污染防治制度(草案第六百一十三条)。三是完善核设施环评制度(草案第六百一十六条)。四是增加规定放射性同位素和射线装置分级分类管理等制度(草案第六百二十二条等)。五是增加规定伴生放射性矿开发利用辐射环境管理名录等制度(草案第六百三十条等)。六是与原子能法、核安全法等做好衔接,完善放射性废物污染防治制度(草案第六百三十五条等)。

9.关于化学物质污染风险管控、电磁辐射和光污染防治。第二编第九分编分为“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。该分编根据新情况和实际需要编纂形成,既立足当下,又着眼长远,把成熟的、看得准的编入,对于还需要继续探索的,作出原则性规定:一是加强化学物质污染风险管控,建立新污染物协同治理和环境风险管控体系(草案第二编第三十四章)。二是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等(草案第二编第三十五章)。三是光污染防治监督管理体制、产品光限值、光污染防治分区管理等(草案第二编第三十六章)。

(三)生态保护编

第三编“生态保护”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,对森林、草原、湿地、海洋、海岛、江河湖泊、荒漠等生态系统,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,明确统筹资源保护和可持续发展。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。

第三编共7章、264条,主要内容有:

1.关于一般规定。第三编第一章“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”。其中,突出生态系统保护,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(草案第六百七十七条);突出自然资源节约集约利用,明确国家统筹资源保护与开发利用,提升自然资源保护和合理利用水平(草案第六百七十八条);突出生物多样性保护,加强种质资源保护,生物遗传资源保护和共享惠益,防范外来物种侵害(草案第六百八十二条至第六百八十五条);强调开展生态修复应当尊重自然规律,遵循宜林则林、宜草则草、宜沙则沙、宜荒则荒的原则(草案第六百八十一条);针对绿化树种草种选择不当损害人体健康问题,明确城乡绿化应当因地制宜,科学选择绿化树种草种(草案第六百九十二条);强调国家坚持平等互利、合作共赢的方针,支持开展生态保护各方面的国际交流与合作(草案第六百九十六条)。

2.关于生态系统保护。第三编第二章“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、荒漠六节。一是按照择其要旨原则,将现行森林法、草原法、湿地保护法、海洋环境保护法、海岛保护法等

法律中关于生态系统保护的规定纳入法典并进行了修改完善(草案第三编第二章第一节至第四节)。二是专设江河湖泊一节,明确国家加强江河湖泊生态用水保障、水域岸线分区管理、水生生物保护等,巩固提升江河湖泊生态系统的功能(草案第三编第二章第五节)。三是专设荒漠一节,在坚持防沙治沙的同时,明确加强荒漠生态系统保护,发挥荒漠生态系统防风固沙、调节气候、调控水文、保育土壤、维护生物多样性等多种功能(草案第三编第二章第六节)。

3.关于自然资源保护与可持续利用。第三编第三章“自然资源保护与可持续利用”,强调“在保护中开发,在开发中保护”,在做好保护的同时加强对资源的合理利用,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、其他自然资源五节。在土地资源方面,明确国家坚持实行最严格的耕地保护制度、最严格的节约集约用地制度,严守耕地保护红线(草案第七百五十九条);实行耕地数量、质量、生态一体保护(草案第七百六十四条);对永久基本农田实行特殊保护(草案第七百六十六条),加强黑土地保护(草案第七百六十七条)。在矿产资源方面,明确国家鼓励、支持矿业绿色低碳转型发展,加强绿色矿山建设(草案第七百七十一条)。在水资源方面,要求统筹兼顾保护、开发、利用、节约水资源和防治水害(草案第七百七十八条);强调国家厉行节水,发展节水型工业、农业和服务业,全面建设节水型社会(草案第七百七十九条、第七百九十三条);明确国家建立健全涉及水资源开发利用的建设项目和有关规划水资源论证制度(草案第七百八十八条)。在渔业资源方面,明确渔业生产应当坚持养殖为主、适度捕捞,实现渔业资源的保护和可持续利用(草案第七百九十四条)。此外,还对林木、草原、野生生物和海洋资源等其他自然资源的开发利用管理作了规定(草案第三编第三章第五节)。

4.关于物种保护。第三编第四章“物种保护”,主要整合野生動物保护法、《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、外来入侵物种分类分级管理(草案第八百一十二条、第八百三十三条、第八百四十六条);加强野生动物的栖息地保护、收容救护、放生管理和致害应对(草案第八百一十五条、第八百二十二条、第八百二十三条、第八百二十八条);采取就地保护、迁地保护、建立种质资源库和野外回归等措施,加强野生植物及其生长环境保护(草案第八百三十二条、第八百三十四条至第八百三十六条);明确国家完善外来物种入侵防控体系,严厉打击非法引入外来物种行为(草案第八百四十四条)。

5.关于重要地理单元保护。第三编第五章“重要地理单元保护”,将自然保护地和长江、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,根据国家公园法、《自然保护区条例》和有关中央文件,规定了自然保护地分类分级管理,设立调整、分区管控、园地共建、社会共享、生态修复(草案第八百五十九条至第八百六十五条),以及国家公园和自然保护区的季节性差别管控(草案第八百六十八条)等内容。同时,第二节既对重要流域、区域生态保护的共性制度作出规定(草案第八百七十条至第八百七十五条),又对长江、黄河、其他大江大河大湖等重要流域(草案第八百七十六条至第八百八十一条)和青藏高原、海南岛、秦岭、“三北”工程建设区等重要区域(草案第八百八十二条至第八百八十七条)的专门要求作出规定。

6.关于生态退化的预防和治理。第三编第六章“生态退化的预防和治理”,整合水土保持法、防沙治沙法和有关规定,分为水土保持、防沙治沙2节。其中,在水土保持方面,要求加强监测、采取防治措施,严格管控因人为活动造成的水土流失,并加强水土保持重点工程建设(草案第八百九十三条至第八百九十九条)。在防沙治沙方面,要求加强荒漠化综合防治,严格沙化土地所在地区活动管理,建立沙化土地封禁保护区制度等(草案第九百一十条至第九百一十五条、第九百一十八)。

7.关于生态修复。第三编第七章“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,包括生态修复的规划编制、监测监督、项目验收、后期管护、成效评估等(草案第九百二十三条至第九百二十八条、第九百三十七条),同时对森林、草原、湿地、海洋、江河湖泊及入海河口、矿区的生态修复作出具体规定(草案第九百三十一条至第九百三十六)。

(四)绿色低碳发展编

现行清洁生产促进法、循环经济促进法、能源法、节约能源法、可再生能源法等涉及环境资源经济的法律,以及全国人大常委会关于积极应对气候变化的决议,对

于推动经济社会发展绿色化、低碳化发挥了重要作用。第四编“绿色低碳发展”在此基础上,进一步结合现实需要,聚焦与生态环境保护密切相关的绿色低碳发展重要领域、重要环节,建立健全绿色低碳发展相关法律制度。

第四编共4章、114条,主要内容有:

1.关于一般规定。第四编第一章规定了绿色低碳发展的总体要求和有关制度。一是明确本编的适用范围(草案第九百三十八条)。二是明确绿色低碳发展的总体要求,以及发展循环经济、能源节约与绿色低碳转型、应对气候变化等重要领域绿色低碳发展的目标导向(草案第九百三十九条至第九百四十二条)。三是明确涉及区域重大战略实施、产业发展、交通运输、建造建筑、农业农村等的绿色低碳发展有关要求(草案第九百四十三条至第九百四十七条)。四是明确国家建立健全绿色低碳标准体系,对绿色低碳产品标准实施等作出规定(草案第九百四十八条)。五是针对国家机关和其他使用财政性资金的公共机构、企业、公民等不同主体,分别规定践行绿色低碳生产生活方式的相关责任和义务(草案第九百四十九条)。六是明确对绿色低碳发展的投资、财政、金融支持措施,以及科技支撑保障、加强国际合作等有关要求(草案第九百五十条至第九百五十二条)。

2.关于发展循环经济。第四编第二章规定了发展循环经济相关法律制度。本章系统整合现行清洁生产促进法、循环经济促进法有关制度,与第二编“污染防治”有关固体废物污染防治的规定相协调。同时,进一步充实和完善废弃物循环利用、绿色消费有关规定。在有关现行法的基础上,主要作了以下修改完善:一是明确资源循环利用产业发展有关要求,将生产者责任延伸作为发展循环经济的重要制度措施(草案第九百五十六条、第九百五十九条)。二是优化清洁生产制度,完善审核结果应用、强制性审核、绿色设计、绿色包装等有关规定(草案第九百六十六条、第九百六十七条、第九百七十二、第九百七十三条)。三是充实废弃物循环利用制度,增加新型废弃物、低值可回收物回收利用,以及再生金属加工利用、再生材料推广应用等有关规定(草案第九百七十九条、第九百八十五条、第九百八十六条、第九百九十条)。四是建立健全绿色消费制度,增加绿色消费激励机制、政府绿色采购、二手商品流通交易等有关规定,明确公民和企业的相关义务(草案第九百九十二条、第九百九十四条、第九百九十五条、第九百九十九条至第一千零一条)。

3.关于能源节约与绿色低碳转型。第四编第三章规定了能源节约与绿色低碳转型相关法律制度。草案在现行能源法、节约能源法、可再生能源法的基础上,主要作了以下修改完善:一是适应实际需要和可再生能源发展形势变化,明确绿色低碳发展的原则,完善农村地区可再生能源利用有关规定(草案第一千零二条、第一千零六条)。二是健全节能监督管理体制,完善固定资产投资节能审查、重点用能单位节能管理等有关规定(草案第一千零七条、第一千零九条、第一千零一十条)。三是强化能源绿色低碳转型要求,完善煤炭清洁高效利用、可再生能源开发利用、建立健全绿色能源消费促进机制、构建新型电力系统有关规定(草案第一千零一十四条、第一千零一十七条、第一千零二十一条、第一千零二十二条)。

4.关于应对气候变化。第四编第四章规定了应对气候变化相关法律制度。一是规定国家坚持减缓与适应并重,采取有效措施积极应对气候变化,明确相关的监督管理体制、决策协调机制(草案第一千零二十五条至第一千零二十七条)。二是规定应对气候变化的基础性制度和有关要求(草案第一千零二十八条至第一千零三十一条)。三是明确通过碳达峰碳中和目标推动减缓气候变化,对碳排放总量和强度控制制度、推进碳达峰碳中和的原则、组织实施有关行动方案等作出规定(草案第一千零三十二条至第一千零三十四条)。四是规定减缓气候变化的有关措施,明确相关部门的监管职责(草案第一千零三十五条至第一千零四十条)。五是规定适应气候变化有关措施(草案第四编第四章第三节)。六是明确应对气候变化领域的国际合作要求(草案第四编第四章第四节)。

(五)法律责任和附则编

贯彻落实最严格制度最严密法治要求,第五编“法律责任和附则”在现行法律规定的基礎上,针对生态环境领域执法司法新情况新问题,采取平移、归并、衔接、提升等方式,科学、合理设置法律责任,构建更加统一完备、严格规范的法律责任制体系。

第五编共3章、191条,主要内容有:

1.关于法律责任通则。第五编第一章“法律责任通则”,主要针对生态环境法律责任作出总体性规定。一是第一节“一般规定”包括归责原则、追責期限、法条竞合、新旧法适用、责任折抵、免责事由和按日计罚等具体适用规则。二是第二节“责任主体”。包括地方政府、监管部门和机

构、规划编制机关和审批机关、企业事业单位、其他生产经营者、个人等违法主体,以及相应的民事、处分和刑事责任等。三是第三节“责任追究”。包括行政执法、生态环境损害赔偿、海洋生态环境损害赔偿、民事和行政公益诉讼、协商调解机制、禁止令保全措施、举证责任、支持起诉、法律援助、案件移送、执法监督等。

2.关于法律责任分则。第五编第二章“法律责任分则”第一节至第三节,主要针对污染防治领域和生态保护领域中同样的管理制度所对应的行政处罚责任集中规定,避免重复、不一致。一是第一节“违反生态环境监测管理规定”。包括未按照规定开展自行监测,使用不符合要求的监测设施设备,生态环境监测数据弄虚作假,生态环境监测机构不具备相应条件,生产销售不符合要求的监测设施设备,干扰、破坏生态环境监测设施设备等行为的法律责任。二是第二节“违反生态环境影响评价管理规定”。包括建设单位未依法报批生态环境影响报告书和报告表,生态环境影响报告书和报告表内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假,有关技术单位和人员与负责审批的部门存在利益关系,未实施生态环境保护对策措施,违反“三同时”管理规定等的法律责任。三是第三节“违反排污许可管理规定”。包括未依法取得排污许可证排放污染物,未按照排污许可证规定排放污染物,未按照规定运行和维护污染防治设施,以欺骗和贿赂等不正当手段取得排污许可证,未依法填报排污信息,超过排放标准或者排放控制总量排放污染物,以逃避监管的方式排放污染物,违法设置排污口,未按规定公开生态环境信息,未将污染防治所需资金列入工程造价,以及违法将境外固体废物、放射性废物和被放射性污染的物品输入境内等的法律责任。

第五编第二章“法律责任分则”第四节至第十一节,分别规定了违反大气、水、海洋、土壤、固体废物、噪声、放射性污染防治规定,以及违反化学物质污染风险管控、电磁辐射和光污染防治规定的各自特有的行政处罚责任。为了保障法典的体系化、严密性和责任的严格可行,这部分主要从以下三个方面进行编纂:一是对同类违法行为设置相同或者大体平衡的法律责任。二是增加责任条款,对于法典第四编中禁止性、义务性规定,均有处罚条款相对应或者作出安排,做到令行禁止。三是加大处罚力度,在现行法律相关规定基础上,根据新情况提高部分行政处罚数额,或者增加行政处罚种类。同时,对一些违法行为区分不同违法情形或者不同类型违法主体,规定相应的行政处罚责任,做到过罚相当。

第五编第二章“法律责任分则”第十二节、第十三节,考虑到生态保护、绿色低碳发展方面其他相关法律继续适用,多数法律责任在其他法律中已有规定,对违反生态保护规定的行为和违反绿色低碳发展管理规定的行为,采取具体化和指引规定相结合的方式,规定了行政处罚责任。一是承接海洋环境保护法、清洁生产促进法中法律责任规定,这两部法律在法典通过后将废止,对其巾涉及海洋生态环境保护、绿色低碳发展的法律责任,在草案中明确规定。比如,对于占用、损害自然岸线行为,不实施强制性清洁生产审核或者在清洁生产审核中弄虚作假等行为,规定具体的行政处罚责任(草案第一千二百一十七条、第一千二百二十二条)。二是针对生态保护、绿色低碳发展领域突出问题,回应实践需求,填补法律空白。比如,对未按照生态环境准入清单进行生产经营活动,未经批准擅自取用地下水,未按照规定建立废旧产品回收体系,未遵守一次性塑料制品生产销售使用规定,纳入全国碳排放权交易市场的温室气体重点排放单位未报送排放统计核算数据或者年度排放报告等行为,规定了具体的行政处罚责任(草案第一千二百一十八条、第一千二百一十九条、第一千二百二十四条、第一千二百二十六条、第一千二百二十七条)。三是作出衔接性、指引性规定。明确违反本法有关生态保护、绿色低碳义务,本法未规定行政处罚的,依照有关法律法规的规定予以处罚(草案第一千二百二十条、第一千二百二十八)。

第五编第二章第十四节“其他违法行为”,主要规定除第二章第一节至第十三节外有关违法行为的法律责任。包括拒绝监督检查,生态环境技术服务机构弄虚作假,企业事业单位未建立污染防治责任制度,发生生态环境事故和突发生态环境事件,打击报复举报人等的法律责任。

3.关于附则。第五编第三章“附则”,主要包括: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领域有具体或者进一步规定的,适用其规定(草案第一千二百三十九)。二是规定国家根据实际需要,对生态环境监督管理体制作出调整的,依照其规定(草案第一千二百四十条)。三是授权国务院,中央军委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(草案第一千二百四十一条)。四是规定法典施行日期和同步废止的10部法律(草案第一千二百四十二条)。