

全国两会特别报道

关于《中华人民共和国民族团结进步促进法(草案)》的说明(摘要)

受十四届全国人大常委会委托，全国人大常委会副委员长李鸿忠3月5日向十四届全国人大四次会议作关于《中华人民共和国民族团结进步促进法(草案)》的说明。说明摘要如下：

一、制定民族团结进步促进法的重大意义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视民族工作，坚持守正创新，不断推进马克思主义民族理论中国化时代化，鲜明提出把铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作主线、民族地区各项工作的主线，形成了习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想，铸牢中华民族共同体意识的实践不断拓展深化，党的民族工作取得新的历史性成就。2018年宪法修正案将“中华民族”首次写入宪法，明确规定“维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系”。制定民族团结进步促进法，是以习近平同志为核心的党中央部署的重大政治任务和立法任务。党的二十届三中全会明确提出“制

定民族团结进步促进法”。贯彻落实党中央决策部署，立足新时代党的民族工作的历史方位，全面贯彻宪法规定、原则和精神，制定民族团结进步促进法，为铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设夯实法治根基，对于全面推进民族团结进步事业，推动全国各族人民为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业团结奋斗，具有重大意义。

（一）制定民族团结进步促进法，是深入贯彻落实习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想和党中央决策部署的重大举措。习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想是马克思主义民族理论中国化时代化的最新成果。制定民族团结进步促进法，就是要通过法定程序，将习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想特别是铸牢中华民族共同体意识这一重大理念转化为国家意志，把党的十八大以来推进中华民族共同体建设和民族团结进步事业方面的成功经验上升为法律规定，从制度上、法律上保证党对民族工作的全面领导，不断巩

固各民族团结奋斗的共同思想政治基础和法治基础，同心共圆中华民族伟大复兴的中国梦。

（二）制定民族团结进步促进法，是铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设的迫切要求。习近平总书记强调：“中华民族共同体意识是民族团结之本。”把铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作和民族地区各项工作的主线，是我们党坚持“两个结合”、着眼“两个大局”，深刻总结国内外民族工作经验教训，深刻洞察中华民族共同发展趋势，取得的重大理论和实践成果。制定民族团结进步促进法，就是要顺应中华民族从历史走向未来、从传统走向现代、从多元凝聚为一体的发展大趋势，健全铸牢中华民族共同体意识制度机制，推动构筑中华民族共有精神家园，促进各民族交往交流交融，引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念，推动中华民族成为认同度更高、凝聚力更强的命运共同体。

（三）制定民族团结进步促进法，是凝心聚力推进中国式现代化、推动

关于《中华人民共和国生态环境法典(草案)》的说明(摘要)

（上接第七版）

5.关于土壤污染防治。第二编第五分编规定了土壤污染防治，分为“一般规定”、“土壤污染防治”和“土壤污染风险管控和修复”3章。草案在土壤污染防治法的基础上，主要作了以下修改完善：一是明确土壤污染防治应当保障农产品质量安全、人居环境安全(草案第三百九十六条)。二是明确土壤污染状况调查应当在省、自治区、直辖市确定的时限前完成(草案第四百五十四条)，授权省、自治区、直辖市规定土壤污染风险管控和修复名录中地块具体管理要求(草案第四百五十六条)。

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、农业固体废物等污染防治”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污染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核裂变特点、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四级分类管理等制度(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。该分编根据新的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等(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环境保护的关系、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利用。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(草案第六百九十一条)；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6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、野生动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”，将自然保护区和长江、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“自然保护区”和“长江、黄河、青藏高原等重要流域、区域”2节。其中，自然保护区目前尚无专门立法，根据国家公园法、《自然保护区条例》和有关中央文件，规定了自然保护区分类分级管理、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、防沙治沙法的有关规定，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治理，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、第九百一十八条)。

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条)。

各民族共同繁荣发展的现实需要。习近平总书记强调：“各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展是中华民族的生命所在、力量所在、希望所在。”中华民族大团结是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的前提和基础。制定民族团结进步促进法，就是要明确国家支持民族地区高质量发展、推动各民族共同繁荣发展的大政方针和重点任务，从制度上、法律上支持民族地区加快融入国家发展大局，扎实推进各民族共同富裕，不断实现各族人民对美好生活的向往，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业凝聚磅礴力量。

（四）制定民族团结进步促进法，是贯彻全面依法治国方略、在法治轨道上推进民族事务治理体系和治理能力现代化的客观要求。民族问题是我国宪法规定的重要内容，依法治理民族事务是全面依法治国的一个重要方面。宪法规定：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。”“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。”民

族团结进步促进法作为新时代实施宪法有关规定、处理民族事务和开展民族工作的基本法律，为依法治理民族事务提供了明确法律依据。制定民族团结进步促进法，就是要发挥好法治固根本、稳预期、利长远的作用，维护社会主义法治统一和尊严，用法律保障民族团结、维护各族群众合法权益，依法治理民族事务，不断提高民族事务治理能力和水平。

（五）制定民族团结进步促进法，是应对百年未有之大变局，增强中华民族凝聚力的重要举措。习近平总书记指出：“必须坚决维护国家主权、安全、发展利益，教育引导各民族继承和发扬爱国爱家、爱亲爱友、爱乡爱土、爱党爱国的优良传统，自觉维护祖国统一、国家安全、社会稳定。”做好民族工作，事关祖国统一和边疆巩固，事关民族团结和社会稳定，事关国家长治久安和中华民族伟大复兴。制定民族团结进步促进法，就是要通过国家立法的方式，明确维护国家统一、促进民族团结进步是全体中国人民的共同责任，坚定各族人民对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同，用法律

系统等有关规定(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的有关措施(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础上，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、追责期限、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。在有关现行立法的基础上，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、第九百七十二條、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，明确能源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，完善固定资产投资项目管理审查、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

族团结进步促进法作为新时代实施宪法有关规定、处理民族事务和开展民族工作的基本法律，为依法治理民族事务提供了明确法律依据。制定民族团结进步促进法，就是要发挥好法治固根本、稳预期、利长远的作用，维护社会主义法治统一和尊严，用法律保障民族团结、维护各族群众合法权益，依法治理民族事务，不断提高民族事务治理能力和水平。

（五）制定民族团结进步促进法，是应对百年未有之大变局，增强中华民族凝聚力的重要举措。习近平总书记指出：“必须坚决维护国家主权、安全、发展利益，教育引导各民族继承和发扬爱国爱家、爱亲爱友、爱乡爱土、爱党爱国的优良传统，自觉维护祖国统一、国家安全、社会稳定。”做好民族工作，事关祖国统一和边疆巩固，事关民族团结和社会稳定，事关国家长治久安和中华民族伟大复兴。制定民族团结进步促进法，就是要通过国家立法的方式，明确维护国家统一、促进民族团结进步是全体中国人民的共同责任，坚定各族人民对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同，用法律

武器有效防范和化解民族领域重大风险隐患。

二、立法的指导思想、重要原则和工作过程

制定民族团结进步促进法，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想、习近平文化思想、习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真总结党的十八大以来民族工作取得的历史性成就和成功经验，以铸牢中华民族共同体意识为主线，推动民族团结进步事业高质量发展。

民族团结进步促进法制定工作遵循以下原则：一是坚持正确政治方向。深刻领会“两个结合”的重大意义，坚持以习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想为根本遵循，全面贯彻这一重要思想“十二个必须”要求，以中华民族大团结促进中国式现代化。二是坚持正确的中华民族历史观。

（下转第九版）

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等。

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，对于法典前四编中禁止性、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，对违反生态保护管理规定的行为和违反绿色低碳发展管理规定的行为，采取具体规定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，对其中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，填补法律责任空白。比如，对未按照生态环境准入清单进行生产建设活动，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，依照有关法律法規的规定予以处罚(草案第一千二百二十条、第一千二百二十八条)。

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。包括拒绝阻挠监督检查，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”，主要内容包括：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条)。二是规定国家根据实际情况，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)。（新华社北京3月5日电）