

以法典为尺，丈量城市绿色未来

——访全国人大常委会委员、环资委副主任委员吕忠梅



十四届全国人大常委会委员、环境与资源保护委员会副主任委员吕忠梅。受访者供图

■中国城市报记者 张永超

大江奔流，昼夜不息；文明演进，法为尺规。

3月12日，十四届全国人大四次会议通过《中华人民共和国生态环境法典》，这是我国第二部以“法典”命名的法律。这部法典不仅是对现行30多部生态环境相关法律法规的系统整合，更是践行习近平生态文明思想、推进美丽中国建设的里程碑。

这部“绿色法典”将如何重塑城市生态？如何以“刚性之尺”丈量开发边界，以“民生温度”守护绿水青山？中国城市报记者专访了十四届全国人大常委会委员、环境与资源保护委员会副主任委员吕忠梅。

以法为鉴 理念跃升新境

中国城市报：从2016年中国法学会环境资源法学研究会启动法典编纂研究，到如今法典正式颁布，整整十年。作为法典编纂学术倡议到立法实践的全程参与者与推动者，您最大的感触是什么？

吕忠梅：这十年，是学术理想照进法治现实的十年。2016年启动法典编纂研究课题之初，预计可能需要10年、15年甚至20年。但课题组先做好理论和方案储备，确保时机成熟时能立即提供。组织课题研究也不只为法典文本，更希望以研究项目为纽带，凝聚学界共识，推动学科建设。

今天法典能够出台，是因为党的十八大以来我国生态文明建设取

得了历史性成就，为法典编纂提供了坚实的政治、经济、社会民意和法律基础。这部法典对城市生态发展的影响是深远的。它不只是一本更厚的法律合集，更标志着中国城市建设中，法治思维的一次深刻革命——从过去被动应对污染，转向主动以法治思维规划城市生态未来。

中国城市报：法典明确提出“保障公众健康和生态环境权益”作为立法目的之一，其中“生态环境权益”是新增内容。从“环境权益”到“生态环境权益”这一概念的拓展，背后体现了怎样的立法理念升级？

吕忠梅：这直接关系到如何理解这部法典的立法灵魂。过去谈“环境”，更多是以人为中心的生活空间。但保护一片宜居的社区，离不开整个区域良好生态系统的健康发展。因此，必须将“人与自然和谐共生”理念融入现代化城市建设。法典正是通过确立“生态环境”这一概念，成功整合了长期混用的“环境”“资源”“生态”，构建了“一体三面”的法律范畴。

积极回应人民群众从“盼温饱”到“盼环保”、从“盼生存”到“盼生态”的新需求，生态环境法典明确将“保障公众健康和生态环境权益”作为立法目的。这一规定，充分体现了“以人民为中心”的法治立场，标志着我国生态环境立法在公民环境权利义务规则方面的重大进步。

对城市而言，这意味着市民不仅是生态环境的受益者，也是负有保护义务的责任人；而为城市提供生态屏障的区域和人群，其贡献将得到法律的明确认可和补偿。这为城市建立更公平、更有效的生态补偿机制，打下了坚实的法律基石。

法典为尺 丈量发展边界

中国城市报：这部法典作为丈量城市发展的“刚性之尺”，将“三线一单”从政策文件上升为法律意志，您如何看待法典对城市开发秩序的刚性约束？

吕忠梅：法典的出台，首先为城市规划安上了一把无法逾越的“硬标尺”。这把尺子丈量的，是发展的边界，更是生态的底线。

法典总则编将“生态环境分区管控”和“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）等制度法定化。这意味着，地方政府必须划定优先保护、重点管控、一般管控等单元，并制定严格的准入清单。这不再是规划师苦口婆心的建议，也不再是

可执行可不执行的政策，而是不可逾越的法律红线。任何突破“三线一单”的开发行为，都将面临明确的法律追责。

更重要的是，法典首次在国家层面确立了“绿色设计”的法律地位，将其定义为贯穿产品全生命周期的系统性方法。这标志着环境立法从“末端治理”向“源头预防”的历史性转变。对城市建设而言，这意味着从编制规划的第一天起，就必须把生态考量融入其中，而非等项目开工后再来“补课”。

当然，这种刚性约束不是为了捆住城市的手脚，恰恰相反，是为了引导城市走上更高质量、更可持续的发展道路。当每一座城市都以法典为尺丈量自己的开发边界时，才能真正实现“在保护中发展、在发展中保护”的良性循环。

中国城市报：法典解决了法律零散、监管藩篱、制度短板和价值不统一四大问题。在城市治理层面，这些问题的解决将为城市治理带来怎样的变化？

吕忠梅：编纂法典，就是要对现有体系进行系统性升级换代，解决过去“九龙治水”的困境。

首先，破解“法律迷宫”。过去，城市管理者处理一个环保问题，往往要在十几部法律间来回翻找，效率低且易出错。如今，一本法典在手，职责边界和法律依据一目了然，极大地提升了执法效率和法律的确定性。

其次，打破“监管藩篱”。过去“环保不下水，水利不上岸”的部门壁垒，导致了多头执法和监管真空。法典建立了统一的监管体制、标准体系和规划制度，形成了监管合力。法典明确要求县级以上政府组织协调各部门，建立责任清单和跨区域联合保护机制。特别是法典提出的“统一政策规划标准、统一监测评估、统一监督执法、统一督察问责”的“四统一”模式，将有效破解监管碎片化。同时，法典还赋予设区的市级环保部门派出机构独立执法权，这让环境监管的触角能真正延伸到城市的每一个角落，极大增强了基层执法能力。

典落成规 引领城市未来

中国城市报：法典将绿色低碳发展上升为法律制度。在您看来，我国城市应如何借助法典的制度力量，在“十五五”时期实现产业结构的绿色转型？城市在招商引资、产业准入方面需要做出哪些调整？

吕忠梅：这是法典能否真正落地生根的关键所在。法典明确“国家建立健全生态环境分区管控制度”，将“三线一单”的成果法定化、规范化。这意味着未来城市的发展规划、产业布局、人口布局等，都要依照分区管控的要求来谋划。

法典打破要素分割、部门壁垒，建立从能耗双控向碳排放双控的转变路径，为降碳与减污的协同提供法律路径；打通“绿水青山”向“金山银山”转化的法治通道，促进新质生产力发展。城市在招商引资时，不能再仅仅看项目投资额有多大、税收贡献有多高，更要看它是否符合生态环境分区管控的要求，是否符合绿色低碳发展的方向。

不同发展阶段的的城市可以借助生态环境分区管控，找准自身定位，开展招商引资，开拓新赛道，真正把绿水青山的生态优势发挥出来，同时支撑产业升级。例如青海省，现在大力发展新能源，利用新能源优势发展算力产业，把算力变成未来的生产力。再如一些生态敏感区域的城市，可以大力发展生态旅游、有机农业、康养产业，将生态优势转化为经济优势。法典为这些转型提供了法律保障和制度通道。

中国城市报：法典将于今年8月15日起正式施行。当前距离施行还有几个月时间，您认为城市管理者、企业和市民应如何做好哪些准备？

吕忠梅：当务之急，是要学懂弄通法典、领会法治精神。法典共1242条，内容十分丰富。各地应抓紧开展学习培训，将法典精神纳入领导干部学法用法的重要内容。企业需要重新审视自身生产流程，对照绿色低碳发展的制度要求做好合规准备。市民也需要增强生态环境权益意识，积极参与生态环境治理。

从有法可依到良法善治，法典的落地实施还面临不少挑战，特别是在城市层面，如何确保法典的规定真正转化为治理效能，需要地方立法配套、执法能力建设和司法保障等多方面协同推进。期待各地能够结合自身实际，积极探索具有地方特色的法典实施路径。

展望未来，我心中的理想城市，应该是清洁的、循环的、美丽的。清洁，意味着整个城市的排放与生态系统是和谐的；循环，意味着生产生活方式是节约资源的。只有当清洁与循环成为现实，美丽中国才能从愿景变为日常。以生态环境法典为尺，我国的城市必将丈量出一条人与自然和谐共生的现代化新路，为全球城市可持续发展贡献独特的中国方案。