

生态环境法典草案整合创新公民环境权利和义务

说法典

吕忠梅

编纂生态环境法典本质上是将现行的30多部法律按照一定的逻辑进行体系化，形成目的统一、价值统一、规范统一的法律文本，这就需要现行相关法律规定进行认真梳理，并针对一些新情况、新问题作出创新性规定。积极回应人民群众对“盼温饱”到“盼环保”、“盼生存”到“盼生态”的新需求，生态环境法典草案第一条明确将“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。生态环境法典草案将“保障公众健康和生态环境权益”作为立法目的，被视为法典编纂的一大亮点，标志着我国生态环境立法在公民环境权利和义务规则方面的重大进步。

可以说，生态环境法典既是保障公民环境权益的“护盾”，也是引导公民绿色低碳生活的“指南”，直接影响当代人和子孙后代的生活质量。

何以规定公民的环境权利和义务

地球上的一切都是由物质构成的，人作为生物，

也不例外。正因为构成人体的物质与构成环境的物质是相同的，人才可能在这样的自然环境中生存。这既表明了人与自然的密切联系，也对法律如何保护自然环境提出了挑战。

人类生存的自然环境是一个息息相关的系统，阳光、空气、水、植物、动物都不是孤立存在的，它们通过食物链密切联系，并循环往复，构成了人类生存所需要的进步和生产力迅猛发展，环境污染和生态破坏问题日益严重，直接威胁人类的健康生存和发展。

面对自然界对人类的报复和环境问题的严峻挑战，人们终于认识到，新的法律制度，既需要国家和政府承担保护生态环境的责任，也需要赋予公民保护生态环境的权利和义务，参与生态环境治理。

正是在这个意义上讲，公民是生态环境法典的重要主体。每个公民，既是生态环境保护的受益人，又是生态环境保护的参与者。生态环境法典草案通过明确规定公民的权利义务，推动全民参与生态文明建设。

公民环境权利和义务规定的发展

回溯以往，我国环境立法中关于公民环境权益的规定有其发展历程。

1979年制定的《中华人民共和国环境保护法(试行)》，是新中国成立以来第一部专门的环境立法，该法第二条明确规定：“中华人民共和国环境保护法的任务，是保证在社会主义现代化建设中，合理地利用自然环境，防治环境污染和生态破坏，为人民造成清洁适宜的生活和劳动环境，保护人民健康，促进经济发展。”同时，还将“依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民”规定为环境保护工作方针，并规定“公民对污染和破坏环境的单位和个人，有权监督、检举和控告”。

1989年，在《环境保护法(试行)》基础上修订而成的《环境保护法》明确规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”“对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人，由人民政府给予奖励。”

党的十八大以来，我国推动生态文明体制改革，先后修订《环境保护法》、《大气污染防治法》、《森林法》等相关法律，制定《土壤污染防治法》、《长江保护法》、《青藏高原生态保护法》等法律。通过制定修订法律，进一步完善了公民环境权利和义务的规定。

具体来说，在公民环境权利方面，包括知情权、

参与权、表达权、监督权、损害救济请求权。此外，公民个人还享有宪法和法律规定的结社权、受教育权、获得奖励权等等。在公民生态环境义务方面，主要包括两类：一类是倡导性义务，要求公民增强环境保护意识，采取低碳、节俭的生活方式，此类义务一般没有明确的法律后果；另一类是强制性义务，要求公民严格遵守生态环境法律制度，在生产生活中采取保护生态环境的措施，对于强制性义务的违反，则需要承担法律责任。

草案实现系统整合和集成创新

相较于现行生态环境保护立法，生态环境法典草案对公民环境权利和义务规范进行了系统整合和集成创新。

首先，从守护人的健康、解决民生痛点、保障生态安全的高度，整体考虑公民环境权利和义务规定，着力解决老百姓身边的生态环境问题，增进民生福祉为法典编纂任务。依据宪法规定的国家保护和改善生态环境和生活环境，防治污染和其他公害的国家任务，综合考虑《国家人权行动计划(2021—2025年)》已经将“环境权利”从“经济社会和文化权利”中剥离出来，明确为独立人权类型的实际，生态环境法典草案新增保障公民环境权利的综合规定，将公民环境权利进行具体化扩充，体现对美好生活的全面保障。

其次，生态环境法典草案将公民个人作为生态环境治理体系的重要主体，将其设定为权利享有者和治理参与者，系统性规定公民的实体性生态环境权利和衍生性权利。在实体性权利方面，规定公民对良好环境的享有权；在衍生性权利方面，规定公民的生态环境知情权、参与权、表达权、监督权；在程序性权利方面，规定公民的生态环境损害救济请求权。

再次，生态环境法典草案将公民作为“人类社会系统——自然生态系统”的重要成员，将其设定为承担义务者和保护行动者，倡导公民承担污染防治、资源节约、绿色低碳生活的义务，鼓励公民为子孙后代的利益自愿进行垃圾分类、绿色消费等环境友好型生活方式和积极参与生态环境保护公益活动，要求从事生产经营活动的公民个人严格遵守法定义务，接受生态环境监管，与企业共同构成全民环保的法治基础。

最后，生态环境法典草案从社会共治角度，规定公众参与权，鼓励不同行业、不同领域的公民以履行职务、参与社会组织等方式参与生态环境保护，规定生态环境保护社会组织享有提起环境民事公益诉讼的权利，鼓励新闻媒体、教育、科技等领域的从业者发挥专业优势，参与生态环境保护，推动形成政府、企业、社会、公民协同保护生态环境的格局。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长、本报记者朱宁宁整理)

本报记者 赵晨熙

学前教育阶段是儿童发展的关键时期，高质量的学前教育对提高儿童的认知、语言、社会情感与行为发展具有积极影响，广大家长对学前教育的重视与期望程度日益提高。

近期，一个有关学前教育的好消息令家长们欣喜不已，那就是近日召开的国务院常务会议部署逐步推行免费学前教育的有关举措。这意味着，我国免费学前教育时代即将到来。

近日接受《法治日报》记者采访的教育界人士表示，逐步推行免费学前教育是促进学前教育高质量发展的迫切需要，是贯彻落实学前教育法的必然举措，将显著增强民众对学前教育的获得感和满意度。围绕如何稳步推行免费学前教育，需要注意哪些方面的问题，专家和全国人大代表各抒己见，助力免费学前教育这一惠民举措有效落实。

免费学前教育意义重大

据统计，2024年，全国共有幼儿园25.33万所，学前教育在园幼儿3583.99万人，学前教育毛入园率达92%。逐步推行免费学前教育，将惠及千万家庭。

一段时间以来，逐步推行免费学前教育的相关内容已被多次提及——2025年1月印发的《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》要求，“探索逐步扩大免费教育范围”；今年的政府工作报告明确提出，“逐步推行免费学前教育”；今年6月1日起施行的《学前教育法》第六十三条明确规定，“有条件的地方逐步推进实施免费学前教育，降低家庭教育成本”；近日召开的国务院常务会议强调，逐步推行免费学前教育是惠及千家万户、事关长远发展的重要惠民举措，要指导各地尽快细化工作方案，按照分担比例安排补助资金，确保按时足额拨付。

“作为国民教育体系的奠基工程，学前教育不仅关乎千家万户福祉，更是阻断贫困代际传递，促进社会公平的重要抓手。”全国人大代表、四川省雅安市雨城区第二中学校长庚庆明在今年的全国人大会议上提出了推进免费学前教育的建议。在他看来，逐步推进实施免费学前教育，不仅有利于促进教育公平，进一步缩小地区、城乡教育差距，还有利于推动生育率进一步提升。

庚庆明在调研中发现，当前学前教育整体上也存在地区、城乡差异大等问题。部分经济困难家庭的学前儿童及发育迟缓、残疾等特殊学前儿童群体尚未接受学前教育。实施免费学前教育，可以让更多学前儿童享受优质的学前教育资源，进一步缩小地区、城乡差距，有利于促进教育公平。

庚庆明指出，实施免费学前教育可降低家庭教育成本，减轻家庭经济负担，有效改变年轻人“不想生”“不敢生”的观念，提高他们的生育意愿，助力生育率提高，促进经济社会高质量发展。

“鉴于当前我国学前教育机构数量众多、质量参差不齐的现状，逐步推行免费学前教育能进一步规范学前教育体系建设，提升学前教育质量，推动学前教育事业健康发展。”庚庆明说。

统筹多方因素稳妥推进

逐步推行免费学前教育意义重大，影响深远，考虑到这项涉及千家万户、事关长远发展的惠民举措覆盖的人群体量庞大，多位教育界人士均表示，要坚持尽力而为、量力而行、稳妥推进，才能更好地推动免费学前教育逐步落地落实。

国务院常务会议明确，要统筹考虑学龄人口变化、财力状况等因素，坚持保基本普惠原则，进一步完善学前教育投入机制。

毫无疑问，“免费”做的是百姓负担的“减法”，同时也是国家和政府责任的“加法”。

学前教育法明确规定，学前教育财政补助经费

认真落实学前教育法确保免费不降质

按照中央与地方财政事权和支出责任划分原则，分别列入中央和地方各级预算。在北京师范大学学前教育研究所所长洪秀敏看来，我国东中西部地区之间、城乡之间在人口结构、财力状况、学前教育资源投入和发展基础等方面存在显著差异，因此各地在细化免费学前教育政策的推行方案时，需尽力而为、量力而行，综合考虑现实条件与迫切需求等关键因素，因地制宜做好此过程中所需的资金保障。

中国教育科学研究院教育财政研究所所长王建指出，要根据国家和各地经济发展水平、教育财政支撑能力和教育发展状况等多个层面进行科学合理设计。

“国务院常务会议要求逐步推行免费学前教育，实质是向地方明确了增加学前教育经费的要求，这对保障学前教育稳定运行至关重要。”中国教育科学研究院研究员储朝晖指出，当前个别地方对学前教育发展仍不够重视，随着学前教育法的施行以及免费学前教育的逐步推行，各地须依据法律和各地实际，细化政府责任，将学前教育视为“必担之责”，制定切实可行的推行方案。

专家代表建言如何推行

学前教育是儿童发展的关键起点，也是实现教育公平和社会公平的重要基石。

王建认为，实施免费学前教育需要国家和社会投入大量的财力、物力和人力予以保障。因此，多数国家和地区普遍采取分阶段、分步骤有序推进的策略。这种分步推进的方式值得我国借鉴。其具体路径可以考虑从学前一年免费优先，免除保教费项目优先，困难群体优先、特殊地区优先等层面，逐步扩大受益对象范围。

对于如何逐步推行免费学前教育，庚庆明有自己的思考。他认为，免费学前教育的制度建设可以分为三步走：一是2025年至2027年试点阶段，在部分发达地区试点实行3年全免费，中部省份在优先保障残疾等特殊学前儿童学前教育免费的基础上试点实施一年或两年学前教育免费；二是2028年至2030年推广阶段，建立学前教育经费中央与地方分担机制，将免费学前教育纳入基本公共服务清单；三是2031年至2035年完善阶段，实现3岁至6岁儿童免费学前教育全覆盖。

“逐步推行免费学前教育意味着并非全国‘一刀切’，而是让有条件的地方先行探索。”储朝晖指出，经济较发达地区更有能力加大财政补贴，推行免费学前教育。

但需要注意的是，很多家庭在教育成本和优质之间往往更加重视质量，因此各地政府在制定政策时要考虑多方面因素，特别是要注意不能因免费而降低学前教育质量，一定要严格坚守质量底线，确保免费不降质。

储朝晖指出，免费学前教育一定是公办园与民办园都要推行，只有这样，才能避免出现教育不公平等问题，保障各地学前教育形成良性发展态势。

为推动免费政策与教育质量协同提升，国务院常务会议指出，要加强基础设施建设，改善幼儿园教师待遇，提升办园质量水平。要加强动态监测评估，科学核算办园成本，统筹好公办、民办幼儿园补助政策，做好家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童等群体政策衔接和兜底保障。

黄勇平代表：把“科技创新”与“人民需求”作为履职坐标



全国人大代表黄勇平。

代表风采

本报记者 蒲晓磊 文/图

作为全国人大代表和深耕生物技术与环境科学领域的科研工作者，上海交通大学环境科学与工程学院特聘教授黄勇平始终将“科技创新”与“人民需求”作为履职的两大核心坐标。

在履职过程中，黄勇平以专业视角聚焦基础研究、科技成果转化、生态保护等问题，深入开展系统性

调研与实证分析，提出科学化政策建议，努力推动科技创新与制度创新的“双轮驱动”，为服务国家战略和民生需求贡献力量。

推动科技创新与制度创新融合

自当选全国人大代表以来，黄勇平坚持以专业为根基，推动科技创新与制度创新融合。

黄勇平的科研领域聚焦环境生物技术，尤其是黑水虻生物转化技术的研发与应用。“这一技术通过昆虫高效处理有机废弃物，既能缓解环境污染，又能为种植和养殖业提供高品质有机肥和优质蛋白，解决国家进口大豆的重大战略需求问题。”

在基础研究领域，黄勇平提出优化科研资助体系，推动长周期稳定支持机制。例如，针对国家自然科学基金青A项目改革，建议延长资助周期到10至15年，为科学家“十年磨一剑”提供制度保障。

2024年

代表议案

全国人大代表建议制定植物保护法 构建全链条植保植检体系

本报记者 朱宁宁

植物保护事关粮食安全、农业生产和生态安全，对农业可持续发展、自然生态平衡和食品安全具有重要意义。加强植物保护，有效防控有害生物危害，已成为保障国家粮食安全和农业可持续发展的紧迫任务。今年全国人大会议期间，赵立欣等31名代表提出关于制定植物保护法的议案，通过制定高位阶的植物保护专项法律构建全链条植保植检体系，填补立法空白、稳定专业队伍、健全监管机制，强化科技支撑与公众参与，以法治刚性守护粮食安全与生态安全战略底线，助力农业强国和生态文明建设。

近年来，受异常气候、耕作制度变化、进出口贸易等因素影响，植物病虫害多发重发频发，外来有害生物传入风险加剧。现有的植物保护相关法律法规位阶过低，统筹协调力度不足，政策保障较为薄弱，无法满足防控需求，导致植物保护公共服务能力弱化，药害、病害事件频发。我国植物保护工作有“规”无“法”，植物检疫“内外检分离、农林分家”，亟须通过统一立法提升法律位阶，整合行政资源，重构系统性保护框架。

议案认为，制定植物保护法，是保障粮食和重要农产品安全生产、防控农林有害生物危害、规范农林有害生物防控行为的迫切需要，同时也是科学施药保护农产品质量和提升生物灾害防控国际影响力的需要。新中国成立以来，经过70多年工作实践，我国在植物病虫害疫情防控方面已基本建立了一套行之有效的制度体系、政策体系和技术体系，各方面对制定植物保护法形成了广泛共识，具备了较好的立法基础。

议案建议，全国人大常委会将植物保护法列入立法规划，组织国务院有关部门加快立法调研、起草，尽早解决我国植物疫病防控法律短板，为依法防控农林植物重大病虫害灾害提供法律保障。在植物保护法中，应当对一些内容进行重点规范，包括明确植物保护职责任务，规范监测预报行为，规范植物检疫行为，规范预防与控制行为，规范农药械产销用行为，规范体系队伍建设要求，明确保障监督要求。

国家自然科学基金委员会启动了滚动项目支持机制，优秀项目分三期滚动支持，最高资助达3000万元，这项举措极大激发了基础研究领域科研人员的创新潜力。虽然他认为基金委很早就开始在谋划这样的资助模式，但仍很高兴看到自己的想法契合了管理机构的做法。

从实验室走向民生现场

履职期间，黄勇平以调研为桥梁，从实验室走向民生现场。

黄勇平认为，履职的核心在于“听民声、察实情”。为此，他坚持“建议从实践中来，履职到现场去”的理念，到长三角湿地、西部盐碱地、复合型人才匮乏、政策支持碎片化等问题。对此，他连续三年在全国人大会议上呼吁建立科技成果转化基金委员会，通过政策资源撬动社会资本，系统性支持中试放大与规模化验证，推动“试管里的毫升”转化为“工厂里的吨级应用”。

在四川自贡井盐生产现场，黄勇平深刻理解了传统产业的发展历程及转型需求；在长三角一体化调研中，他提出打破政策壁垒，构建高效政务服务平台，以促进区域协同创新。

“这些经历让我意识到，唯有脚踏实地、直面问题，才能提出‘接地气、可操作’的建议。”黄勇平说。

推动破解“转化鸿沟”

“科技成果转化不仅是技术问题，更是制度设计问题。”黄勇平认为，只有以制度为杠杆，才能破解科技与经济的“转化鸿沟”。当前，在科技成果转化中仍然存在中试环节经费缺口、复合型人才匮乏、政策支持碎片化等问题。对此，他连续三年在全国人大会议上呼吁建立科技成果转化基金委员会，通过政策资源撬动社会资本，系统性支持中试放大与规模化验证，推动“试管里的毫升”转化为“工厂里的吨级应用”。

黄勇平注意到，当前科研评价体系过度侧重论文发表杂志排名与专利数量，忽视其实际应用价值，影响了科技成果转化。为此，他建议优化评价方式，参照诺贝尔奖和国家功勋奖的评奖方式，让成果多一些时间在社会上沉淀，经受各种检验后，再根据成果的贡献度来确定是否需要授予奖励。通过增加“应用效果”和“社会效益”两个方面的权重，让真正对社会有贡献的成果获得奖励。同时，他建议建立透明的评审机制，邀请跨领域的专家和用户参与评价。

在政策层面，黄勇平呼吁完善知识产权保护法律制度，强化市场信任机制。例如，针对医疗数据互联互通、新能源汽车智能化等新业态，需同步构建隐私保护与基础设施建设框架，为新生生产力的发展扫清障碍。此外，针对科研仪器闲置问题，他提出推动设备共享与定向捐赠，让“沉睡”的仪器焕发新生。

在履职中践行科学家精神

履职期间，黄勇平坚持以使命为引领，在履职中践行科学家精神。

“作为全国人大代表，我深感责任重大。履职不仅是建言献策，更需以科学家的严谨态度推动政策落地。”黄勇平说。

黄勇平提出的“黑水虻资源化利用建议”获国家五部委联合批复，让这个领域的从业人员受到极大鼓舞。在上海交通大学各级领导的大力支持下，黑水虻餐厨垃圾中试生产线已在该校建成，日处理餐厨废弃物4吨，为循环经济提供了实践样本，也为“无废校园”建设过程中解决湿垃圾这一最头痛的问题提供了新的思路。

这一成果让黄勇平更加坚信，科技工作者的使命不仅是探索未知，更需将知识转化为造福社会的生产力。在他看来，科技创新是高质量发展的核心动能，自己作为全国人大代表，要承担起这一动能注入制度活力的职责。

“未来，我将继续以专业为舟，以调研为桨，在基础研究支持、科技成果转化、生态保护等领域深耕细作，推动更多‘实验室智慧’转化为‘国家方案’，唯有如此，方能以科技之光点亮强国之路，以履职之实回应人民之盼。”黄勇平说。