



提升环境权法治化保障水平 启动环境法典编纂

□ 全国政协社会和法制委员会副主任、中国法学会副会长 吕忠梅

2021年，全国人大常委会已经将环境立法领域法典编纂研究纳入立法工作计划。在环境法典编纂研究过程中，认真研究环境权问题并提出合理的“入典”方案，是贯彻落实习近平法治思想和习近平生态文明思想，提升我国环境保护方面人权保障水平的重要任务。

环境权“入典”的需求现实而迫切

环境权“入典”是满足人民新期待的内在要求。建设“人与自然和谐共生”的现代化、提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境的需要，首先要以立法形式确认这些新的需要和利益诉求，将人在良好环境中生存的正当需求确立为一项法律权利。环境法典编纂作为国家环境立法的最高形式，确立环境权是中国共产党坚持人民主体性和切实维护人权理念在生态文明建设领域的内在要求。

环境权“入典”是宪法实施的必然要求。编纂环境法典，一方面是落实国家责任、完成国家任务、实现国家目标的重要方式，另一方面也是宪法规范实施的重要途径。在我国宪法未明确规定环境权的背景下，环境法体系要为公民享有环境权提供切实保障。因此，完整地确认和保障公民的环境权利，是环境法典编纂的重要使命。

环境权“入典”是参与全球人权治理的迫切需要。在环境法典中确认环境权利，是中国积极参与全球人权治理，深度参与联合国人权机制工作，为环境人权发展和保障贡献中国智慧、提供中国方案的大势所趋。

环境权“入典”的条件已经具备

习近平生态文明思想和习近平法治思想为环境权“入典”奠定坚实的政治基础。习近平总书记强调用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境，蕴含着“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”的自然历史观，彰显了“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱”的法治思想，既是加强生态文明建设的重要原则，也是习近平法治思想在生态环境保护中的实践深化和科学运用，揭示了社会主义生态文明法治建设的本质规律。习近平总书记强调关心自然、保护自然的根本目的是满足人民的需要，保护生态环境必须依靠人民，良好生态环境必

须由人民共享。强调面对恢复经济和保护环境的双重任务，世界各国要加强团结、共克时艰，让发展成果、良好生态更多更公平惠及各国人民，构建世界各国共同发展的地球家园。为在环境法典中构建中国特色的环境权体系奠定了世界观和方法论基础。

相关立法和政策为环境权“入典”积累了实践经验。在国家立法层面，如2014年修订的环境保护法专章对环境知情权、参与权、监督权等程序性环境权作出规定。水法第48条体现了公众对水资源的一般利用权或者享有权。在地方立法层面，广东省、福建省、海南省以及深圳经济特区的环境保护条例都明确规定了环境权。此外，2021年国务院新闻办发布的国家人权行动计划（2021—2025年）将“环境权利”单独成章，分别从污染防治、生态环境信息公开、环境决策公众参与、环境公益诉讼和生态环境损害赔偿、国土空间生态保护修复、应对气候变化六个方面予以阐述。“健康中国2030”规划纲要将“健康环境”作为五大领域之一，体现了保护健康环境权的理念。这些立法和政策的积极探索，为环境权系统化“入典”积累了有益经验。

丰富的学术研究成果为环境权“入典”提供理论支撑。环境权理论与实践是中国几代环境法学者接续研究的重大理论课题，经过40多年的不懈努力，发表了多篇论文、多部专著，内容涉及基本理论、国外环境权比较研究、国际人权发展与环境权、环境法典编纂中的环境权等多个方面，取得了丰富的研究成果。特别是2017年中国法学会环境资源法学研究会组织了《中国环境法典编纂研究》大型研究项目，设立了“外国环境法典翻译出版”“环境法典编纂基础理论研究”“生态环境法典专家建议稿及其立法理由书”3个子课题。已翻译出版9个国家环境法典、出版5本专著，形成了《生态环境法典专家建议稿（草案）》，其中对环境权“入典”进行了专题论证并提出了方案建议。目前，学术界对环境权“入典”已达成共识，具体方案虽存差异但为立法决策提供了深厚的理论支撑。

环境权“入典”的基本构想

参照国际公约，借鉴外国立法经验，结合中国国情，形成环境权体系化方案。各国将环境权纳入国家立法的方式、程度有很大的差异。鉴于环境权不同于传统人权为典型的个人权利，因具有公共性而更多呈现为集体权利的特征，统筹考虑中国人权保障需求和国际立场，借鉴多国环境法典或环境基本法对环境权的相关规定。我国环境法典宜采取“一体两翼”的环境权体系，即在环境法典总则中规定“一般环境权”，在分编中具体化为“健康环境权”和“自然享有权”两大类别。其中健康环境权的客体是健康环境，主要是与污染防治相关的权利，具体包括清洁空气权、清洁水权、环境安宁权等。自然享有权是人们对于自然环境、自然资源、自然空间的非排他性的使用权，具体包括自然空间的进入权（公共地役权）、景观权、环境获益权等。

根据生态环境法典体例设想，合理安排环境权相关内容。从环境权理论和国际环境权立法实践看，完备的公众环境权利应包括“环境权的本体性规定”“环境权的保障性规定”“环境权及其保障性权利的救济性规定”3个方面。我国环境法典应对这3个方面进行完整的规定。鉴于目前《生态环境法典专家建议稿（草案）》已经提出的包括总则编、污染控制编、自然生态保护编、绿色低碳发展编和生态环境责任编的五编制构想，宜在总则编中规定一般性的环境权——“公民有在清洁、健康、美丽的环境中生活的权利。”同时规定知情权、参与权和救济权。在污染控制编中规定健康环境权及其具体权利，在自然生态保护编中规定自然享受权及其具体权利。

两会声音

培育“双碳”产业新引擎

□ 全国政协委员，中国大唐集团公司党组书记、董事长 邹磊

新发展格局下经济增长动能面临“转轨”的巨大压力，房地产等传统行业向保障基本民生靠拢，传统动能拉动经济增长能力减弱，实现高质量发展需要依托技术创新培育经济增长新动能，实现由传统要素主导发展向技术创新驱动的经济发展模式转变。

能源电力行业是推进绿色转型的主战场和主力军，是创新要素以及新模式、新业态的重要载体。能源尤其是电力的产业属性将持续增强，应用新科技成果、新兴技术将形成升级换代的现代能源经济活动，以新能源、新材料、新基建等技术的重大创新与融合应用为代表，带动整个产业形态、生产形式、组织方式、商业模式等深刻变革。从国际看，全球主要经济体也均在部署低碳经济，统筹气候与发展双重目标，着力推动实施“经济复苏绿色新政”，低碳经济成为促进经济增长新动能，如美国“清洁能

源革命计划”、欧盟“绿色协议”、德国“经济复苏计划”、日本“绿色增长战略”等。“双碳”目标下加快发展现代能源经济，特别是加快发展新型电力系统产业，对增进经济增长、改善经济结构、增强就业质量、促进节能减污降碳、提升国际影响力以实现高质量发展具有支柱作用，拥有成为新发展格局下经济“转轨”新引擎的巨大潜力。

现代能源经济升级重点不能放在单纯提高产能和新能源装机上，而是要立足成为经济增长新动能的定位，走出一条掌握核心关键技术，掌握产业链供应链主导权，以高质量供给引领和创造新需求的发展道路。具体面临以下问题：一是面临关键技术不足的挑战，二是面临投资需求大幅增加而投资不足及各类潜在风险的局面，三是面临适应统筹区域协同发展、助力解决发展不平衡不充分的挑战。

构建“双碳”驱动下的现代能

源经济新格局。一是加强顶层设计，科学规划路径，加强引导原始创新，在发展不同阶段制定有针对性的现代能源经济产业发展战略。参考借鉴5G产业发展轨迹，打造政产学研金合力，加强能源新技术攻关投入，组建若干国家级产业技术研究中心，集中力量突破，在全球市场上占据产业高地。制定适当的扶持政策，促进产业链的健康发展，同时合理监管产业链条中的资本，防止出现寡头垄断市场风险。充分发挥市场配置资源的决定性作用，推动形成科学合理的价格机制，构建公平公开透明的产业政策，推进营造良好的电力营商环境。二是创新投融资方式，发挥国有资本与社会资本不同优势，建立针对性的产业基金，引导产业健康发展。履行国企公共性市场主体责任，加大产业投资力度，在新技术、新产业的投资和煤电等调节电源的投资上主动承担政治责任和社

会责任，发挥资金优势，支持引导产业发展。发展绿色金融，引入多样化社会资本解决产业链融资难题，为资本市场创造产业价值评估条件，推动更多主体共同参与新型研发制造链的投资建设。三是根据国家区域战略，结合地区禀赋特点合理规划重点现代能源产业，构建区域间现代能源经济红利的共享机制。从全国与区域层面统筹规划能源“双控”、碳减排“双控”等指标分配，加快东部地区优势产业向研发设计、品牌运营、系统集成、增值服务等高端领域延伸，鼓励中西部地区加强技术技能人才优势和完善产业配套条件，厚植承接产业转移的良好生态。推动新能源就地消纳方式和消纳潜力上的创新突破，将能源资源大省存在的新能源消纳困难和产业结构落后的“两难困境”，转变为利用丰富资源支撑产业转型升级的“新局”。

以“双减双降双增”推动绿色低碳发展

□ 全国人大代表，四川中烟工业有限责任公司党组书记、总经理 彭传新

国有企业应从“国之大者”的高度，坚持国家所需和企业所能相结合，坚持系统观念，把推动碳达峰碳中和目标如期实现作为企业高质量发展的重要战略，既从全局上明确目标，又分领域细化指标，以重点绿色低碳项目攻关为抓手，在融入生态文明建设全局中推动企业绿色低碳循环发展，加快把企业打造成为行业重要的绿色低碳发展先行者。

坚持“减污减排”，实现能源资源高效利用。抓住资源利用这个源头，推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，全面提高资源利用效率。国有企业应坚持把提高能源资源利用效率放在首位，持续推进能源资源科学配置、高效利用。加强工业废弃物分类处置，持续降低工厂能源资源消耗和碳排放，打造工业垃圾减量化的示范标杆工厂，逐步实现能源消耗低碳化、原料使用无害化、生产过程洁净化、废物利用资源化。加大绿色产品研发设计，普及先进适用清洁生产技术，优化工艺流程，降低单产能耗和材料消耗，降低污染排放量。共建共享污水处理设施，提升污水处理能力和中水循环利用率，实现污水零排放。建立企业绿色物流评价标准体系，开展智慧绿色物流园区建设，推广绿色包装循环利用，创新绿色低碳、集约高效的配送模式。

坚持“降耗降碳”，全力打造绿色低碳标杆工厂。坚持生态优先、节约优先，把碳达峰碳中和、全面节约战略纳入企业发展布局。国有企业应坚持高效低碳并重、源头运行并举、技术管理并进，不断推进均衡生产和绿色制造，稳步推动从能耗“双控”向碳排放总量和

强度“双控”转变。加大清洁低碳安全高效能源利用力度，在具备条件的工厂实施并网分布式屋顶光伏设备租赁项目，不断提高清洁能源使用比重。深入开展节能低碳新技术应用研究，深化生产制造过程的数字化融合创新应用，持续赋能能源、资源、环境管理水平提升，降低全过程能耗和碳排放。

坚持“增绿增汇”，营造绿色低碳浓厚氛围。提倡国有企业多形式多途径推进工厂大规模绿化景观升级改造，实施工厂立体绿化增绿补绿，开展以“节能、节水、节地、节材、环保”为主要特征的绿色工房和绿色厂区建设，做到人人享有绿色，人人共护绿色。强化基础设施新建、改扩建、易地技改过程中“增绿增汇”要求，为持续增加碳汇作贡献。坚持将碳达峰碳中和作为领导干部专业化能力提升培训的重要内容，深刻把握推动绿色低碳

发展的各项要求，进一步增强领导干部推动绿色低碳发展的本领。牢固树立勤俭办企业理念，广泛开展绿色低碳全员行动，召开绿色低碳攻坚成果交流会和绿色低碳发展成果发布会，倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式，营造绿色低碳生活新风尚。

人不负青山，青山定不负人。国有企业应始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，自觉做习近平生态文明思想的坚定信仰者、忠实实践者、不懈奋斗者，认真贯彻党的十九届六中全会精神，以碳达峰碳中和目标为引领，坚定绿色低碳发展方向，不断提高贯彻新发展理念的能力和水平，一茬接着一茬干、一年接着一年干，努力在高质量发展中促进绿色转型、在绿色转型中实现高质量发展。

让新职业青年的职业发展通道更加畅通

□ 戴 菁

随着数字时代的到来，互联网+、共享经济等新业态蓬勃发展，新职业如雨后天春笋般不断出现。自2015年版《中华人民共和国职业分类大典》颁布以来，人社部等部门已陆续向社会发布四个批次56个新职业，这其中包括区块链工程技术人员、人工智能工程技术人员、网约配送员、互联网营销师、在线学习服务师等。在全国政协公布的2021年18件好提案中，关注新职业青年成长发展的提案备受社会关注。

新职业有利于开启就业新空间，特别是对大学生和青年农民工就业发挥了重要作用，深刻改变了传统的单一劳动雇佣形式，从合同雇工到劳务派遣、从实体服务到虚拟环境、从定时定点到随时随地，新职业灵活性更强、自由度更高。

与此同时，新职业也有“成长中的烦恼”，相关劳动者权益保护面临着新的问题和挑战。比如，一些劳动者面临着无劳动合同、无社会保险、无劳动保障等情况，传统的劳动法律法规又无法将其包容在内，在劳动行为认定、经济权益保护、社保权益落实等方面面临现实困难；有的新职业青年具有工作灵活性的同时，由于生存压力而得不到充足的休息；社会对新职业的了解和认同有一个过程，青年人渴望得到社会肯定从而实现自我价值；新职业青年处在“上有老，下有小”的人生阶段，面临着教育子女、赡养老人的现实压力；等等。

在全面建设社会主义现代化国家新征程中，新职业青年是满足人民对高品质美好生活需求的有生力量，

这个新生的、充满生机活力的青年群体的相关权益，亟需得到全社会关注和关心。

当前，最迫切的就是提高新职业青年的制度性社会保障。补齐法律和政策短板，扩大社会保障制度灵活性。正如有提案指出，可对传统的劳动关系、用人单位进行适当拓展，逐步建立“非标准劳动关系”的社会保障制度。今年政府工作报告特别强调，要完善灵活就业社会保障政策，开展新就业形态职业伤害保障试点。完善相关法律法规，法律要与与时俱进适应新职业劳动权益保护的实践需要，执法层面加强监管，促进作业人员健康发展，对用人单位在用工制度中存在的问题，及时给予处理并提出改进指导意见。

与此同时，还要注重提高新职

业青年的就业能力。今年大学生毕业人数将突破1000万，就业面临着较大挑战。应进一步完善新职业在国家职业认定与分类系统中的界定，尽快制定相应的职业标准和行业规范，让新职业青年的职业发展通道更加畅通。同时，近年来诞生的新职业，主要集中于高新技术产业、新兴产业和现代服务业等领域，许多还与数字经济紧密关联。因此，要加强对新职业人才的培养，提高新职业青年的专业素质和从业能力，让新职业青年在职业生涯中行稳致远。

