

学者视角

# 新时代生态文明进入宪法的相关建议

## ◆ 常纪文

党的十八大以来,生态文明建设的理论框架已经搭建,各项改革措施按照部署扎实推进,体制、制度和机制建设取得了实质性进展。党的十九大对生态文明建设和体制改革又作出新的部署。生态文明在党的十八大期间写入了党章,党的十九大结合党的十八大以来生态文明建设和体制改革的具体实践,再次修改了党章。2013年以来,生态文明每年都以专门的篇章形式进入政府工作报告,2014年以来进入了所有修改或者制定的环境保护法律法规。

生态文明建设进入宪法已成为环境法学和环境法律界的共识。笔者认为,党的十九大提出把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,为生态文明进入宪法创造了良好契机。在不对宪法进行大改的前提下,生态文明入宪,可以采用科学的思路和方法,适度增补或者修改有关条文,全面体现生产发展、生活富裕和生态良好的根本要求。

## 生态文明进入宪法的思路和方法

一是内容体现党章的要求,但表述符合宪法的风格。党章关于生态文明的规定与宪法关于生态文明的规定,虽然属于两个独立的规则体系,但是联系紧密。中国共产党按照党章和宪法规定执政,党章规定了执政的理念、纲领、道路、策略、目标,宪法规定了国家运行的根本准则。最好的衔接和协调办法是,参考1999年和2004年两次修宪的经验,把党章关于生态文明的阐述和要求,用法律思维和方法转化到宪法中。党章是对党的组织和全体党员的要求,宪法是对国家机关、企事业单位、社会组织、个人等的要求。因此,宪法转化党章有关生态文明的要求时,在序言中可以对“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局做出阐述,对生态文明的理念、战略和目标作出阐述,在总纲中将生态文明的建设要求转化为国家机关、企事业单位、社会组织、个人的基本的权利和义务。

二是采用理论阐述与原则规定相结合的方法。党章在总纲的“我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段”一段中,把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,确立了其基本定位。在此基础上,总纲专门增设一段“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”阐述生态文明的理念、国家、道路、战略和目标。党章总纲对生态文明的设计方法和内容,可供宪法修改时参考。宪法在总纲之前还有序言,两者的内容都有与党章总纲内容契合的地方。可以把党章总纲中有关生态文明建设的要求,转化到宪法的序言和总纲中。其中,序言侧重于理论和思想性的表达及道路与目标,总纲侧重于原则性宣誓、基本权利确认、基本义务赋予以及其他基本性事项的规定。

三是梳理现有政策和法律的规定,提炼出生态文明建设的系统性和根本性规定。通过2017年党的十九大的修改,党章关于生态文明建设的战略很清晰,路径很明确,目标也可达,转化到宪法的序言中,难度不大。难就难在如何把生态文明建设的高度,并用几句基本的规范性规定概括生态文明的系统性要求。为此,有必要梳理《环境保护法》《大气污染防治法》《野生动物保护法》等环境保护法律法规关于生态文明建设的表述。既梳理出一个对所有主体适用的普遍要求,也梳理出对国家机关、企事业单位、社会组织、个人等适用的不同要求,然后在宪法总纲对生态文明建设分类或者合并地作出实质性规范。

## 生态文明进入宪法的具体建议

一是在宪法序言中,把生态环境问题纳入新时代我国社会的主要矛盾。2016年《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》在发展主线部分对现阶段社会的主要矛盾及其解决方法作了新的阐述,即“贯彻落实新发展理念、适应把握引领经济发展新常态,必须在适度扩大总需求的同时,着力推进供给侧结构性改革,使供给能力满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要”。党的十九大报告和新修改的党章把我国社会的主要矛盾修改为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,党的十九大报告也把人民群众对美好生活的期待纳入对美好生活期盼的范围。这是对马克思主义理论和政治经济学的重大创新,有必要纳入宪法,建议把宪法序言中“我国将长期处于社会主义初级阶段”扩充为“我国将长期处于社会主义初级阶段,在现阶段,我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。应贯彻落实新发展理念,适应把握引领经济发展新常态,在适度扩大总需求的同时,着力推进供给侧结构性改革,使供给能力满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要”。

二是在宪法序言中,把“中国各族人民将继续在中国共产党领导下……把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家”修改为:“中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度,按照中国特色社会主义事业‘五位一体’总体布局和‘四个全面’战略布局,统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,

发展社会主义市场经济,发展社会主义民主政治,发展社会主义先进文化,构建社会主义和谐社会,建设社会主义生态文明,健全社会主义法制,自力更生,艰苦奋斗,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化国家。”

三是在宪法总纲中,全面修改第26条的规定。共设三款,第一款可为:“增强绿水青山就是金山银山的意识,坚持节约资源和保护环境的国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。”第二款可为:“国家实行最严格的生态环境保护制度,着力建设资源节约型、环境友好型社会,形成节约资源和保护环境的生产、生活和生态空间格局以及产业结构、生产方式、生活方式,保障公民清洁适宜的环境权。”第三款可为:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林种草、退耕还林还湖,保护山水林田湖草等生态,保护生物多样性。环境污染防治和生态破坏者应当承担治理和修复环境的责任。”

四是在宪法总纲中,把第九条第一款修改为:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂、海域除外。严守生态红线。对于可以依法开发利用的自然资源和生态环境,国家允许所有权与承包权、经营权分离,调动各方参与保护自然资源 and 生态的积极性。”将第二款规定修改为:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵和稀有生物、物种、社会价值的动物、植物及其栖息环境。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

## 业界评说

### ◆ 郭红燕 李骁

近年来,浙江省、四川省乐山市等地通过开设舆论监督栏目,借助媒体曝光,推动当地突出环境问题整改落实,形成一套较为成熟的环境问题解决机制。这一做法先后被山东、河北、江苏、陕西、湖北等省份多家省市电视台借鉴。这一机制可以归纳总结为“党政部署—媒体曝光—部门落实”环境快速解决机制。

这一机制的核心内容是以党政领导部署安排为前提,以解决问题为导向,依托当地主流媒体曝光环境问题,督促地方党委及相关职能部门及时整改落实。主要做法可简要概括为3个阶段。

监督报道阶段。坚持以理性曝光为基础,实现媒体“建设性”舆论监督常态化。在党政领导的部署和支持下,在当地主流媒体开辟专栏,由媒体严格确定新闻选题并独立开展调查后向社会曝光环境问题。报道内容主要涉及曝光问题的基本情况、原因分析、对相关人员的采访及评论等。

督查整改阶段。坚持以解决问题为导向,实现政府督办落实工作制度化。建立媒体曝光环境问题督查督办制度。涉事地党委政府在问题曝光后第一时间召集相关部门研究部署整改工作,上报督查部门。督查部门向党委政府提出整改要求,全程跟踪督促曝光问题整改落实,并对曝光问题违法违规行为实施严肃问责。

结果反馈阶段。坚持以群众满意为准绳,实现问题整改落实公开化。涉事地党委政府在整改完成后积极与媒体对接,公开整改落实情况。督查部门坚持回访,对标销号。各级各部门对共性问题进行梳理分析,以点带面、举一反三,基本做到曝光一件、解决一批、全面推进。

笔者在调研中发现,这一

地方政府如果能够创新性地将当地中心工作与媒体相结合,借助媒体曝光推动环境问题整改落实,形成一种短时间内解决环境问题的有效机制,不但不会引发社会风险,反而能够促进社会和谐稳定。

机制成熟有效,不会造成较大的社会风险,可以引导各方良性互动,有利于推动政府重大决策部署的贯彻落实,有利于推动环境治理体系和治理能力现代化。

第一,政府与媒体通力合作,可以形成有效的环境问题快速解决机制。我国正处于经济社会转型和污染防治攻坚战的关键时期,多地政府对媒体曝光持谨慎态度。调研发现,地方政府如果能够创新性地将当地中心工作与媒体相结合,借助媒体曝光推动环境问题整改落实,形成一种短时间内解决环境问题的有效机制,不但不会引发社会风险,反而能够促进社会和谐稳定。

第二,媒体曝光和监督,能够成为促进干部工作作风和工作方式转变的积极动力。在调研中了解到,一些部门在曝光初始阶段确实存在抵触情绪,认为被曝光是伤及脸面、不光彩的事情,担心曝光后政绩大打折扣,地位受到威胁,有的甚至会要求媒体手下留情,不要报道。部分问题曝光后也出现过有关部门推诿扯皮、拒不配合的情况。但随着报道的持续开展及整改效果的显现,各职能部门思想认识不断提高,工作作风和方式迅速转变。一边积极组织开展曝光案例专题学习,剖析落实公开化。涉事地党委政府在整改完成后积极与媒体对接,公开整改落实情况。督查部门坚持回访,对标销号。各级各部门对共性问题进行梳理分析,以点带面、举一反三,基本做到曝光一件、解决一批、全面推进。

第三,政府的有效引导,能够提高媒体的思想认识、工作能力和社会责任,摒弃部分

### ◆ 杨再东

## “厕所革命”应注重三结合

### ◆ 王春立

厕所问题关系人民群众工作生活环境改善、国民素质提升、社会文明进步。随着农业现代化步伐加快,新农村建设的不断推进,厕所问题已提到重要议事日程。笔者认为,解决好农村厕所问题,应注重三结合。

“厕所革命”与更新观念相结合。在物质匮乏的年代,“连茅圈”为农业生产、农村发展、农民生活提供了便利,做出了贡献。随着社会发展和科技进步,文明提升,“连茅圈”已不适应社会发展的需要。特别是对环境和水源污染严重,还会对人民群众健康带来巨大危害。因此,必须更新观念,解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

“厕所革命”与综合利用相结合。综合利用是解决好小厕所、大民生问题的重要途径。例如,沼气生产能源、土粪加工产生有机肥、垃圾变废为宝、秸秆还田减少污染等。同时,综合利用要体现规模化。只有规模化经营、规模化生产,才能从根本上改善农村环境,提升服务水平,彻底改变农村农民的生活现状。

“厕所革命”与新农村建设相结合。建设社会主义新农村,离不开“厕所革命”这个重要抓手。近年来,中央和地方财政持续加大对农村厕所的投入,并推广建造无害化卫生厕所,为加快农村厕所改造发挥了重要作用。厕所既是文明的窗口,也是改善环境的重要方面。要把“厕所革命”作为改善人民群众工作生活环境的重要任务,抓紧抓实,为推动社会文明进步作出贡献。

### 绿色畅言

## 生态文明建设要打好基础放眼长远

源头管控的总抓手,以制度完善环境保护长效机制。当前推行的领导干部自然资源资产离任审计主要目的就在于此,其实际考核的是整个生态系统的建设成效。

从这三方面来说,应对性末端治理最急迫,最需要雷厉风行,应该采取“零容忍”的执法手段,见效最快,政绩最明显。但建立绿色产业体系,塑造良好的生态系统,却不能操之过急。绿色产业不可能一抓就灵,绿色产业链也不可能一蹴而就,树木不可能一天长成。推进生态文明建设肯定是一场持久战、攻坚战,如果急于求成,违反规律,有可能会事倍功半。

在推进生态环境保护方

### 基层者说

## 让“互联网+”与环境监测服务擦出火花

见,而环境监测公司又苦于缺乏业务来源。即便建立了业务联系,报价又成了问题。没有明确的收费标准,即便执行了参考收费标准,还有参差不齐的折扣,加上报告编制费、交通费等各类费用,让业主眼花缭乱、心里没底。而有的环境监测公司为了占据市场,低价竞争,不仅扰乱了市场秩序,还容易降低监测质量,甚至通过弄虚作假来降低成本。可以尝试像网上购物一样采购环境监测服务。业主作为“买家”,根据自身需要选择需要监测的项目和频次。选择了项目,还可以在所选项目上包含检测方法、

有效发挥作用有几个关键点。

一是明确舆论监督类栏目的核心定位是解决问题,曝光不是最终目的。地方政府和媒体应共同找准并明确舆论监督栏目的定位。明确开办这类栏目的目的,旨在通过曝光典型案例和突出环境问题,督促各地及时抓好问题整改,推进地方政府重大决策部署的落实,满足公众需求。目的是要解决环境问题,而不是通过恶意曝光炒作吸引公众眼球,影响社会稳定。

二是主要领导重视担当,是机制发挥作用的前提保障。党政主要领导充分认识到媒体监督和无序参与。公众在环境问题曝光的前期可以通过投诉举报向媒体提供报道线索;中期,可以配合记者进行采访调查;后期,可以协助有关部门整改;监督曝光问题的整改落实。随着整改效果的显现,公众已不再单纯把自己摆在受害者和监督者的位置,对政府和企业表达不满,而是全程有效参与和推动政府工作,对政府的信任程度和信心也大幅提升。

五是,“党政部署—媒体曝光—部门落实”机制成功关键在于其闭环模式。不仅要发现问题,更重要的是问题得到快速解决。无论是线下的发现问题,问题的查处落实整改,还是线上的问题曝光、结果反馈,都是一个发现问题并解决问题的完整闭环。打破了以往媒体只进行曝光的一元化线性传播模式,曝光问题最终得到解决才是赢得巨大环境效益和社会效益的关键。

分析来看,“党政部署—媒体曝光—部门落实”机制能够

委政府统筹安排问题整改落实工作。特别是曝光问题涉及多个部门的,所在地党委政府要能够迅速协调部署工作,结合各部门意见制定有效整改方案,确定牵头部门及配合部门,合力推动问题及时有效解决。

五是严肃追究问责是保障问题迅速整改落实的重要条件,也是促进干部作风快速转变的有力手段。追究问责力度要大,对因工作不作为、乱作为造成环境问题的单位和个人,根据情况进行批评、通报、约谈、处分等;对破坏生态环境,造成重大、恶劣影响的涉事企业或人员,一律按法律法规顶格处罚。有责必究、有责必问,才能推动各地各部门更好地整改落实。

当前,我国环境形势严峻,环保工作复杂、难度大,需要探索和创新有效的环保工作机制,“党政部署—媒体曝光—部门落实”机制做法值得总结和推行。为此,笔者提出以下几点建议。

加大宣传力度,发挥示范效应。加强对浙江、四川乐山等地“党政部署—媒体曝光—部门落实”机制做法的宣传推介,使其起到典型示范带头作用,形成全社会共同推进环保的健康舆论监督氛围。

完善现有机制,积极进行推广。研究总结和完善的各地“党政部署—媒体曝光—部门落实”机制做法的宣传推介,使其起到典型示范带头作用,形成全社会共同推进环保的健康舆论监督氛围。

鼓励机制创新,调动社会各界力量共同推动环保。除政府在环保工作中发挥主导作用外,应以各种机制和方式调动包括企业、智库、高校和研究机构、社会组织、社区等在内的社会力量,鼓励各地各部门积极探索和创新工作机制,调动社会各界力量参与环保。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

师照顾。树木一般寿命在70年,城市中当一棵树生长到35岁左右,他们就在树的旁边种下一株小树苗。等大树死掉了,小树苗正好长成,生生不息。

在城市景观营造方面,新加坡遵循适用、简约、低成本的原则,尽量种植本地花草树木,很少看到昂贵的外地花草。草地开放,可以践踏。他们不主张种椰子,理由是椰子树叶太多,对生态平衡小(比如产生的氧气等),一切围绕适用进行。这些着眼长久、层层推进、持久接力的理念,正是我们目前所需要的。

生态文明建设是造福子孙的大事,领导干部要正确认识,要树立功成不必在我的理念。分清当前和长远,多做打基础利长远的工作,把生态文明建设融入发展的各方面和全过程。一任接着任一任干,一年接着一年抓,持之以恒,久久为功,实现中华民族的永续发展。

作者单位:海南省海口市政府研究室

并作为后续业务选择的重要参考依据。这些大数据还可以让行业协会推荐出行业标杆。

负责责任追究。在“互联网+”环境监测服务平台上,项目负责人、报告编制人、校核人、签发人都要一一记录在册,可以形成责任到人的数据库。即使人员工作岗位发生变动,也可以追溯到人和监测机构。其次是市场责任追溯,环境监测市场中低价中标,劣币淘汰良币的情况仍屡见不鲜。而在“互联网+”环境监测服务平台上,招标价、供应商报价、成交价都可以按不同权限予以查看。如果某家环境监测公司通过低价的形式获取订单,长期偏离市场价值规律,监管方可以有针对性地加强监管,防止因低价造成的低质。

作者单位:浙江省环境监测中心