

# 试论生态文明入宪的必要性

常纪文

## 1 生态文明入宪可展现中国生态文明建设的道路自信、理论自信和制度自信

中国的生态文明建设,结合自己的国情,探寻出了一条把党的领导、人民当家作主和依法治国相结合的道路,不仅构建了与发展阶段相适应的生态文明、新常态、供给侧改革等特色理论,还通过体制改革和法制建设逐步完善了生产发展、生活富裕、生态良好的制度体系。

2005年,生态文明首次进入中国的国家文件——《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,提出弘扬环境文化,倡导生态文明,以环境文化丰富精神文明。2007年,党的十七大报告把生态文明建设纳入全面建设小康社会奋斗目标体系,提出要建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。生态文明的内涵自此由一种文化或者习惯上升为综合的要求,成为一种新的文明形态。2011年,国务院发布了《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》,要求深入贯彻落实科学发展观,加快推动经济发展方式转变,提高生态文明建设水平。同时,还提出推进生态文明建设试点,进一步开展生态示范创建活动。“意见”开始深入探索生态文明

生态文明进入中国的法律法规特别是进入中国的根本大法——《中华人民共和国宪法》,可以展现中国特色发展道路、中国特色法治模式和中国特色环保策略的风采,用规则体系来全面展现中国生态文明建设的道路自信、理论自信和制度自信。

明建设的措施和手段,把生态文明由理论变成了生动活泼的现实。2012年,党的十八大报告将生态文明纳入“五位一体”的大格局,把生态文明建设纳入全面建成小康社会的行为体系和目标体系之中,并把加强生态文明制度建设作为生态文明建设的落脚点。党的十八大修改的《中国共产党党章》还对生态文明建设的指导思想、政策、方法和路径做了阐述。自此,生态文明建设从战略高度上被推上国家建设的主战场。党的十八届三中全会以来,党和国家开展了生态文明体制改革,促进了生态文明建设的制度化、规范化和程序化。目前,生态文明体制改革和法治建设的措施很多已经落地,正在

发挥自己的红利效应。如社会组织加强社会监督,污水处理厂和企业超标或者偷排污染物的现象大幅减少;中央环境保护督察组2016年初代表中共中央和国务院进驻河北省督察,表明了中央的决心,为地方加快供给侧改革和产业结构调整提供了支持,全国的空气质量持续好转。在此基础上,全面开展对其他省份的中央环境保护督察,全面释放生态文明体制改革的红利。

中国的生态文明建设和改革措施,具有如下特色和优势:一是把生态文明建设和改革融入“五位一体”的布局,协调了环境保护和经济社会发展的关系;二是通过党的领导、人民当家作主和依法治国相结合的方法,

通过政府引导、市场调节和社会参与相结合的方法开展生态文明建设和改革,调动了各方积极性;三是把生态文明建设 and 体制改革与全面建成小康社会、全面实现经济和社会转型发展相结合,让社会享受生态文明建设和改革持久带来的经济、就业和生态红利。而且,中国的生态文明建设和改革不仅在中国本土取得了重大的成功,促进了中国的可持续协调发展,体现了道路自信、理论自信和制度自信,在世界上也产生巨大的政治和学术影响,已成为中外经济和社会发展合作的一个重要领域,成为外国政要访华的一个必谈关键词。如2013年2月,联合国环境规划署第27次理事会通过了推广中国生态文明理念的决定草案,标志着中国生态文明的理论与实践在国际社会得到认同与支持。

所以,生态文明进入中国的法律法规特别是进入中国的根本大法——《中华人民共和国宪法》(以下简称宪法),可以展现中国特色发展道路、中国特色法治模式和中国特色环保策略的风采,用规则体系来全面展现中国生态文明建设的道路自信、理论自信和制度自信。

公害。国家组织和鼓励植树造林,保护林木”。

笔者认为,我们应当把握法律所具有的前瞻性,放眼未来,立足于现在的条件和基础,用发展的眼光和要求来评价这些规定,如有哪些不符合形势,予以针对性地修改和完善。从这点看,无论是宪法的“序言”中,还是其后的正文中,都缺乏生态文明建设的宣誓性阐述和原则性规定。由于缺乏宪法的规定,下位立法关于生态文明的阐释和规定,无论是从逻辑推理、内容的完整性还是从体系的衔接和协调上看,都是有缺憾的。因此,无论是从立意上还是具体规定上,都应当予以弥补。

我国是社会主义法治国家,按照中国特色社会主义法律体系的要求,只有宪法有了关于生态文明的思想阐述和原则性规定,我国的基本法律和其他法律、行政法规和规章、地方法规和规章、自治条例和单行条例等,才能一以贯之地继承和发展生态文明思想,使生态文明建设真正从法律上进入“五位一体”的格局,真正使生态文明的建设措施法制化、制度化和程序化,切实地融入每个企业的生产和每个公民的生活中。

## 2 生态文明入宪是健全中国特色社会主义法律体系的内在要求

习近平总书记曾指出,“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”。

首先,在国家立法方面,以生态文明为指导,全国人大常委会于2014年4月修订了《环境保护法》,于2015年8月修订了《大气污染防治法》,于2016年7月修订了《野生动物保护法》。目前,《水污染防治法》正在修改,《土壤污染防治法》正在起草。修订后的《环境保护法》、《大气污染防治法》和《野生动物保护法》都在第一条开宗明义地提出推进生态文明的立法目的,如《环境保护法》第1条规定:“为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。”而且,围绕生态文明“生产发展、生活富裕、生态良好”的衡量标准,上述修订后的法律开展了体制改革、制度设计、机制创新和责任分配工作。

其次,以环境保护法律为依据的各类行动计划,如国务院于2013年9月发布的《大气污染防治行动计划》,于2015年4月发布的《水污染防治行动计划》,于2016年5月发布的《土壤污染防治行动计划》,以及国务院办公厅于2014年7月发布的《国务院办公厅关于印发大气污染防治行动计划实

只有宪法有了关于生态文明的思想阐述和原则性规定,我国的基本法律和其他法律、行政法规和规章、地方法规和规章、自治条例和单行条例等,才能一以贯之地继承和发展生态文明思想,使生态文明建设真正从法律上进入“五位一体”的格局。

施情况考核办法(试行)的通知》,也全面体现了生态文明建设和改革的要求。譬如,《水污染防治行动计划》在开头的“总体要求”部分提出“大力推进生态文明建设”,在结尾的段落提出“要切实处理好经济社会发展和生态文明建设的关系”,并且在措施部分具体阐述了结构调整、产业优化、基础设施建设、环境质量管理、污染物减排、公众参与和社会监督、生态文明建设示范区等方面的措施安排,全面体现了生态文明建设的总体要求。

不仅如此,全国人大于2016年3月通过的具有法律效力的《国民经济和社会发展规划》,也全面地体现了“五位一体”的要求。正在起草的《民法典总则》也通过“民法典的绿色化”措施体现了生态文明的建设要

求。可以说,不仅是环境保护领域的法律,还是其他相关的行政法律、民事法律和刑事法律,都正按照“五位一体”的要求,在法律精神、立法目的和法律规范上体现生态文明的要求。

作为我国的根本大法,宪法关于环境保护的规定,目前只有第10条规定的土地产权和土地使用规定外,仅限于第9条规定的“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定的属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。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”,以及第26条规定的“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他

## 3 生态文明入宪是党内法规和国家立法全面衔接和协调的要求

按照党的十八届四中全会的决定,党内法规体系已经成为中国特色社会主义法治体系的重要内容。为了发挥党内法规在国家政治和社会生活中的作用,决定还强调注重党内法规同国家法律的衔接和协调。可以说,党内法规和国家法律的衔接协调和互动是中国特色社会主义法治理论和实践的重大突破。

2012年党的十八大修改了《中国共产党党章》(以下简称党章)。“总纲”中提出“必须按照中国特色社会主义事业总体布局,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”,“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明。树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,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。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空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,为人民创造良好生产生活环境,实现中华民族伟大复兴。”按照党的十八届四中全会决定的要求,“党章是最根本的党内法规,全党必须一体严格遵行”。作为中国唯一执政党的中国共产党,其党章关于生态文明的路线和纲领、指导思想和奋斗目标的规定,

有必要参考党章关于生态文明的阐述,修改宪法,让其对生态文明作出理论阐述和原则性规定,为全面衔接和协调生态文明体制改革的党内法规和国家法律法规,全面衔接和协调生态文明体制改革的党内法规性文件和国家行政法规性文件,奠定完整的党内根本法规基础和国家根本法基础。

按照党的十八届四中全会决定的要求,既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。因此,党章关于生态文明的规定,应当得到国家立法特别是首要地得到宪法的承认和转化。

党的十八届三中全会决定对生态文明体制改革作出了全面的部署。2013年,中共中央通过了《中国共产党党内法规制定条例》和《中央党内法规制定工作五年规划纲要》。自此,中共中央与国务院或者中共中央办公厅与国务院办公厅联合发布了多部生态文明体制改革文件,开启了党内法规和国家立法、党内法规性文件和国家行政法规性文件衔接和协调的生动实践,以促进生态文明建设的制度化、规范化和程序化。

在建设和改革的总体部署方面,中共中央、国务院于2015年联合发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》。目前,中共中央和国务院正在联合制定生态建设评价考核办法。在具体改革措施的设计和推进方面,中共中央办公厅和国务院办公厅于2015年联合发布了《环境保护督察方案(试行)》、《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。为了落实中共中央和国务院改革文件的要求,国务院办公厅于2015年发布了《生态环境监测网络建设方案》,国家发改委、环境保护部等部委单独或者联合发布了关于PPP、污水处理改革、“多规合一”等文件。

在环境司法方面,在党中央的领

### 探索与思考

## 生态工业园区建设面临哪些挑战?

郭辰 黄付平

生态工业园区目前存在基础设施负荷压力不断加大、生态产业延伸不足、清洁生产实施力度不够、管理机制体制不完善等问题,亟待引起关注。

上海市北高新园区等5园区日前获批为国家生态工业示范园区。此前,广西贵港国家生态工业(制糖)示范园区作为我国第一家批准建设的生态工业示范园区,取得了积极成效。但是,笔者在调研中发现,当前国家生态工业园区建设还存在着诸多问题和挑战。

园区基础设施有待进一步完善。随着经济的发展,入园企业数量日益增加,循环化改造项目的推进,产业链条的不断延伸、产品的种类及规模不断增加,以及交通、物流等配套基础设施负荷压力不断增大。

生态产业链条构建有待完善。目前,在一些园区内企业之间相互配套、相互支援和相互促进的专业化分工协作产业网络尚未形成,园区内的企业之间产业关联度不大,中小企业在某些产业环节上为大企业提供专业化配套的也少,为高新技术产业的咨询服务相当缺乏。某些产业和生态基础设施单元缺失,产业延伸不足且链接不充分,仍处于简单的企业内部资源循环利用与上下游产业延伸发展阶段,缺乏以废物循环利用、产业生态链接为核心的关键共性技术支撑。

企业层面的生态化改造水平有待提高。企业层次的生态化改造主要从产品的整个生命周期着眼,推行清洁生产,通过产品结构调整、技术装备更新和污染控制的实行等方面来实现企业层面的生态化改造。目前,工业园区清洁生产实施力度仍不够,清洁生产审核推进缺乏系统性和组织性,工业园区内实行清洁生产的的企业较少,企业积极性有待提高。

园区体制机制不完善,顶层设计有待健全。当前,工业园区体制机制不完善直接制约着园区发展。比如,园区投融资机制不适应园区发展需要,园区融资困难;园区财税体制不适应园区开发建设需要,影响到项目建设推进;园区管理委员会管理权限受限,项目审批环节过多、时限过长、效率不够高;园区管委会对企业的监管能力有待进一步加强等。

园区经济发展不均衡,经济下行带来困扰。我国经济发展进入新常态,低成本优势逐步减弱,结构性矛盾突出,潜在风险不断累积。基础相对薄弱的园区一方面要加快招商和发展步伐,赶超同类型园区;另一方面又面临结构调整、转变经济发展方式的阵痛,园区的发展承受双重压力。

同质发展和无序竞争影响产业集聚。产业集聚有较强的自发性,它的提升主要是由市场来推动,但政府对产业集聚的鼓励和支持也具有很大的指导作用。诸如,贵港模式在广西推广后,各地争相效仿,导致制糖、造纸和再生资源规模小、散,大型企业难以发挥技

术和经验优势。在区域范围内无法科学合理规划资源配置,不利于资源合理配置,产业结构布局和产品结构优化和调整无法实现,无法通过产业布局和规划调整解决环境污染问题。

2015年,国家对生态工业示范园区的分类标准进行了修订,颁布了《国家生态工业示范园区标准》(HJ274-2015),重新规定了生态工业示范园区的评价方法、评价指标和数据采集与计算方法,为各省市生态工业示范园区发展指明了方向。笔者认为,还需要从以下3方面入手,提高生态工业示范园区的建设进程。

首先,优化实施政策。鼓励园区企业专项用于技术研发,支持企业参与国内其他省和国外大型节能环保污染防治三方治理项目招投标,并给予一定的奖励。通过统筹生态经济领域相关财政性专项资金,以参股等方式,引导社会各类资金、金融资本设立生态经济发展投资引导基金。支持设立服务生态产业园区的专业小额贷款公司,引导其以较优惠的利率为园区企业提供资金支持,减轻企业的融资成本负担。落实国家已出台的分布式能源、垃圾、沼气等发电上网电价政策与脱硫、脱硝、除尘等环保电价政策。

其次,创新发展机制。加强清洁生产的审查和能源审计的力度,对高能耗、高物耗、高排放的企业进行整顿。健全能源利用模式,加大力度改造及建设园区燃气管网,鼓励企业使用天然气等清洁能源。加大清洁生产财政资金的投入,设立专项贷款,出台针对中小企业清洁生产的补贴政策。建立包括各园区的中间产品发布、废弃物信息交易、园区及外部的资源循环利用信息、园区综合管理系统、孵化平台等园区信息化管控一体化平台,通过搭建互联网平台和移动互联网APP,进一步推动生产废物、再生资源、再制造产品的在线交易。探索推出生态基础设施、环境保护与治理重大项目工程包,对此类工程给予财政补贴优先补助。鼓励引导天使投资、创业投资、风险投资和私募股权投资等支持工业园区初创型、成长型生态企业发展。

第三,强化服务支撑。因地制宜制定地方标准,科学界定划分生态经济制的各项指标,建立健全信息统计制度,构建合理的绩效考核指标体系,并运用科学的评价方法实现对园区生态化发展水平的综合评价。充分利用各种媒体加大生态经济的普及力度,提高对再利用产品的宣传,引导公众正确认识并积极消费绿色产品,特别是再利用产品。

作者单位:广西壮族自治区环境保护科学研究院

## 科学制定大气面源排放标准

◆江磊

大气面源污染具有产生范围广,排放不连续、不稳定、无组织、季节性等特点,是未来我国大气污染防治的重点和难点。

借鉴国内外大气污染防治的经验,制定科学的排放标准是面源污染防治的有效手段。与欧美日等发达国家相比,我国大气面源标准仅有加油站大气污染物排放标准、《饮食业油烟排放标准》(试行)、《防治城市扬尘污染技术规范》等少数几项排放国家标准,尚未形成完善的标准体系。

因大气面源存在控制成本难接受、经济技术可行性较弱等特点,在标准制定上难以确定适用的排放指标及其指标限值。为此,笔者建议,应采用“空气质量—减排量—成本”协同优化的标准制修订思路,即根据国家空气质量改善需求,给出各类面源的减排量,估算各类面源减排量—成本关系,确定重点优控面源及其减排比例。同时,选取6类典型面源(民用燃煤、面源VOCs、施工与道路扬尘、农业机械柴油机、农业源氨、秸秆焚烧)进行实证研究。最终实现空气质量改善最优和减排成本最小的目标。

这6类典型面源标准的科学制定,将促进污染控制工作的有效开展,推动实现总量减排与质量改善同步的污染治理总体要求,带动相应治理技术和环保产业的发展。笔者认为,为进一步推动大气面源标准制定,当前应认真做以下研究工作。

典型面源排放现状分析及减排潜力估算。系统梳理国内外典型面源排放控制标准的研究情况,分析其存在问题,对

我国现有标准展开评估,为我国大气面源排放控制标准制修订方法体系提供借鉴。在此基础上,借鉴美欧日等发达国家的面源排放控制标准及法规实施情况,估算我国典型面源的污染减排潜力。

大气面源排放控制标准制修订技术方法的理论研究。对我国每类面源进行全过程、整个生命周期的方法研究,包括“标准体系构建方法—标准制修订方法—标准实施成本—效益分析方法—标准实施制度—标准实施过程效果评估方法”。

典型面源污染排放控制研究。对京津冀、长三角等典型地区进行必要实地监测,结合已有研究成果,明确其排放特征;通过国内外污染源治理的先进技术比选,确定分区分级排放限值,并筛选检测方法,形成相应典型面源的排放标准。

典型面源污染控制标准研究。对选取的汽修行业面源VOCs、施工与道路扬尘、农业源氨、秸秆焚烧等无组织排放的典型面源进行控制标准的实证研究。通过已有代表性的地区(京津冀等地区),选择有研究基础与污染源实地监测相结合,分析其排放特征;污染源治理先进技术比选,制定分区分级排放限值,筛选检测方法,形成相应典型面源的控制标准。

典型面源污染排放控制标准实施效果评估与集成研究。开展典型面源排放控制标准的实证、实施制度、实施过程评估等集成研究,修正我国面源排放控制标准的制修订技术方法体系。逐步实现我国面源从“无控制措施”到“有控制措施”再到“全过程控制措施”的转变。

作者单位:北京全华环保技术研究中心