态文 的

◆常纪文

党的十八届三中全会后,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。

电话: (010)67118620 传真: (010)67113138 E-mail:hjbsplb@sina.com

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。 国策、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 标的阐述,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。难就难在如何把宪法 第9条和第26条关于环境保护的规定上升到生态 文明建设的高度,并用几句基本的准则性规定概 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在性规范。

生态文明进入宪法的具体建议

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 众对美好环境的期待纳入对美好 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

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,

化的物质文化和生态环境需要"。

一是在宪法序言中,把生态环 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 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。"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。 环境污染者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和生 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 护珍贵和有生态、科研、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

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

探索完善党政部署一媒体曝光一部门落实机制

◆郭红燕 李晓

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— 媒体曝光一部门落实"环境问 题快速解决机制。

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 门整理后向党委政府主要领导 提交专报,全程跟踪督促曝光 问题整改落实,并对曝光问题 违规违纪行为实施严肃问责。

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 济社会转型和环境污染防治攻 坚的关键时期,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 问题、查找不足、补齐短板,加强 部门间协调合作,形成合力共同 推动问题整改落实:一边主动 开展媒体应对能力培训,提高 与媒体打交道的能力和水平, 与媒体形成良性互动

第三,政府的有效引导,能 够提高媒体的思想认识、工作 能力和社会责任感,摒弃部分 媒体商业化恶意曝光和炒作等 行为。媒体参与曝光节目制作 初期,也出现过为博取公众眼 球,将采访聚焦在曝光个别人 物各种丑态等方面,以体现其 不作为、乱作为。但通过一段 时间的摸索,在地方政府的引 导和帮助下,媒体逐渐认识到 监督类报道节目应做到既要对 上负责,也要对下负责。对上 负责是指要服务政府中心工 作,对下负责是要对老百姓负 责,让老百姓满意。

第四,政府和社会如果能 够提供合理有效的参与渠道, 公众就可以很好地扮演环保监 督者、参与者的角色,减少非理 性监督和无序参与。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 调查等;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。

第五,"党政部署—媒体曝 光一部门落实"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 体曝光一部门落实"机制能够

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

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 问政方式的重要性,并且敢于 担当、善于担当,借力借势,是 环境问题快速解决机制有效运 行的重要前提和保障。主要领导 重视,有利于各级各部门统一认 识、形成合力推动问题整改,也有 利于推动媒体监督常态化。 三是曝光问题领域地域分

布应科学合理,领域上要围绕 当地政府中心工作,地域上要 综合考虑各地环境问题的严重 程度。在报道领域和内容设置 方面,应围绕当地政府中心环 保工作,选择群众呼声强烈、短 期内可整改的典型突出环境问 题进行曝光。同时,要根据政 府中心工作的阶段性变化,适 时进行动态调整。报道地域分 布上,应综合考虑各地环境问 题的严重程度,问题多的多报 道,少的少报道,避免出现一段 时间内集中报道一个地方,应 尽量做到地域全覆盖

四是曝光问题的处理,由 涉事地党委政府统筹部署安 排,便于部门协调、共同推进。 问题曝光之后,应由涉事地党

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

五是严肃追责问责是保障 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。追责问责力度 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 雲要探 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。研究总结和完善现有的 各地"党政部署—媒体曝光— 部门落实"机制,探索这一机制 在我国不同经济社会发展水平地 区推广的必要行和可行性,并积 极在有条件的地区先行推广

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

环境热评

"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。在物资匮乏的年代,"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、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,沼气产生能源、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 模化管理、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改厕的投 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。

♦杨再东

在习近平新时代中国特色 社会主义思想的引领下,加强 生态文明建设成为全社会的共 识,生态环境保护工作也在快 速推进。对于地方领导干部来 说,生态环保工作做得如何,成 了衡量其政绩的重要指标。在 推动生态文明建设的同时,一 定要遵循规律,耐得住寂寞,禁

得起等候。 笔者认为,当前生态环境 保护工作应从3个方面推进。

第一,聚焦突出问题,抓生 态修复性的治理,也就是我们 采取的手段主要是严管重罚。

转向源头治理 源头控制 关键 就灵 绿色产业转机不可能一 是完善机制体制,构建绿色产 业体系。环境的问题最终还是 经济结构的问题,党的十九大 对构建现代化经济体系进行了 部署 这是根本。

第三,建立领导干部推进

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 常说的应对性末端治理。这是 法手段,见效最快,政绩最明 目前最迫切需要解决的问题, 显。但建立绿色产业体系,塑 造良好的生态系统,却不能操 理由是移植后一边多了,另一 第二,从应对性末端治理 之过急。绿色产业不可能一抓 边就少了,实际没增加。中国 分清当前和长远,多做打基础 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

在推进生态环境保护方

面,新加坡采取的一些保护理 念和做法值得我们借鉴。比如 填海,新加坡土地紧张,但填海 完成后的土地虽然规划是建设 用地,但他们会搁置一二十年, 让动植物自然生长,形成完备 的自然生态系统,直到万不得 已才在上面建设,同时尽量不

破坏原有生态系统。

再比如种树,新加坡有一 整套的理念,他们不移植大树, 有些城市"大树进城"的做法让 他们很困惑。他们认为树木就 是需要慢慢成长的,新城就应 该种小树苗。他们对树木花草 也基本不修剪,认为原生态的 最好。他们将每棵大树都建立 档案,录入电脑,由专门的育木

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 上一株小树。等大树死亡了, 小树正好长成,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 少,对生态贡献小(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

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。 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

◆周斌

"互联网+"时代的到来, 使老百姓足不出户就可以获得 衣食住行各类服务,电子商务 也已成为一种新的贸易方式。

在近日举办的环境监测与 运营创新论坛上有关专家和领 见,而环境监测公司又苦于缺 是否采样、预处理等信息。环 导表示,环境服务业这几年增长 最快的一个领域就是环境监测 服务。同时也指出,在政策引导 和需求的引导下,环境监测社会 化服务行业快速发展,但同时也 暴露出相关市场主体发展的区 域差异很大,发展水平、诚信度 良莠不齐,也存在人员综合素 质、技术知识储备不足等问题。 在互联网以其特有的优势逐步 成为服务供应平台主角的今 天,"互联网+"与环境监测服 像网上购物一样采购环境监测 务能擦出什么样的火花呢?

境监测市场,企业找不到靠谱 的环境监测公司这种现象很常

让"互联网+"与环境监测服务擦出火花

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 境监测公司作为"卖家",可以 事先设定可提供的商品,也就 是检测能力,并做到明码标 价。同时,还可以告知是否"包 邮"——交通费,承诺"到货时 间"——检测期限等。

提供监管手段。尽管当前 企业自身、行业协会、政府部门 都有健全环境监测市场的相关 责任,但监管责任还有待明 朗。当交易在互联网上完成 时,每张业务订单就形成了环 服务。业主作为"买家",根据 境监测服务的大数据。这些大 重构供需关系。如今的环 自身需要选择需要监测的项目 数据可以让"买家"对检测质 和频次。选定了项目,还可以 量、时效性、服务态度等做出评 在所选项目上包含检测方法、 分,从而形成"卖家"的信誉度,

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。

便于责任追溯。首先是社 会责任追溯。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 人都能一一记录在册,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 追溯到人及监测机构。其次是 市场责任追溯,环境监测市场 中低价冲标,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

作者单位:浙江省环境监