

# 生态文明入宪的必要性与建议

常纪文

(国务院发展研究中心资源与环境政策研究所, 北京 100010)

**摘要** 生态文明入宪是健全中国特色社会主义法律体系、为生态文明建设提供根本法依据的内在要求。由于生态文明已经入党章, 因此入宪是党内法规和国家立法全面衔接和协调的要求。关于入宪的思路和方法, 可以采取理论阐述与原则规定相结合的方法, 内容体现党章的要求, 表述符合宪法的风格, 并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。在此基础上, 本文分别对宪法的“序言”和“总纲”的内容做出补充和修改。

**关键词** 生态文明; 宪法; 党章; 序言; 总纲

中图分类号: D922.6; X321

文章编号: 1674-6252(2016)06-0012-05

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.06.012

## Necessity and Suggestions on Writing Ecological Civilization into the Constitution

CHANG Jiwen

(Institute of Resources and Environment Policy, Development Research Center of the State Council, Beijing 100010)

**Abstract:** The establishment of Ecological Civilization in the Constitution is the inherent requirement to perfect the socialist legal system with Chinese characteristics and to provide the fundamental law basis for Ecological Civilization construction. Since the Ecological Civilization has been written into the CPC Constitution, to add into national constitution become the requirement of achieving comprehensive convergence and coordination between Party's regulations and national legislation. On the tacks and methods, we can take a way of combination of theoretical exposition and principles, representing the requirements of the CPC Constitution, expressing in constitutional style, and combing existing policies and laws to extract the systematic and fundamental provisions about Ecological Civilization construction. On this basis, the contents of the “Preamble” and “General Principle” of the Constitution could be supplemented and modified respectively.

**Keywords:** Ecological Civilization; constitution; the CPC Constitution; preamble; general principle

### 1 生态文明入宪的必要性

#### 1.1 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、人民当家做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》, 该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。《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》开始深入探索生态文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

作者简介: 常纪文(1971—), 男, 湖北省监利县人, 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员, 中国社会科学院法学研究所教授, 湖南大学法学院教授、博

士生导师, 研究方向为环境资源政策和法律, E-mail: changjiwenlaw@163.com.

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。

党的十八大以来，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年年初代表中共中央和国务院进驻河北省督查后，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政治支持，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，促进新常态的早日实现。

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协调发展的关系；二是通过党的领导、人民当家做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，调动了各方的积极性；三是把生态文明建设和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，而且在世界上产生了巨大的政治影响和学术影响，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。

## 1.2 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《中华人民共和国环境保护法》，于2015年8月修订了《中华人民共和国大气污染防治法》，于2016年7月修订了《中华人民共和国野生动物保护法》。目前《中华人民共和国水污染防治法》正在修改，《中华人民共和国土壤污染防治法》正在起草。修订后的《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》和《中华人民共和国野生动物保护法》都在第1条开宗明义地提出推进生态文明的立法目

的，如《中华人民共和国环境保护法》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。例如，《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的第十三个五年规划纲要》全面地体现了“五位一体”的要求；正在起草的《民法典总则》通过“民法典的绿色化”措施体现生态文明的建设要求。可以说，不仅环境保护领域的法律，而且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。

但是，作为我国的根本大法，宪法关于环境保护的规定，除了第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”和第26条规定的“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林，保护林木”。虽然不能苛求历史，不能用现在的眼光和要求来批判以前的立法，但是，应当把握法律所具有的前瞻性，即可以放眼未来，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，予以有针对性的修改和完善。从这点看，无论在“序言”中，还是在其后的正文中，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，无论从逻辑推理上、内容的完整性上看，还是从体系的衔接和协调上看，都是有缺憾的。因此，无论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,才能一以贯之地承继和发展生态文明思想,使生态文明建设真正从法律上融入“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,切切实实地融入每个企业的生产和每个公民的生活中。

### 1.3 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,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》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助是中国特色社会主义法治理论和实践的重大突破。在这方面,国家根本大法——宪法和对党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标、组织原则和组织机构、党员义务和权利以及党的纪律等做出根本规定的《中国共产党党章》,其衔接和协调尤为重要和突出。

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,实现中华民族永续发展”。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循”。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,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做出了全面的部署。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很多生态文明体制改革文件,开启了党内法规和国家立法或者党内法规性文件和国家行政法律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,在党中央的领导下,最高人民法院于2015年1月实施了《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》;全国人大常委会于2015年7月通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,最高人民法院和最高人民检察院也发布了落实该决定的司法解释。按照宪法的规定,党和政府的活动必须符合其规定。中共中央与国务院或者中共中央办公厅与国务院办公厅发布了很多改革文件,中共中央及其办公厅参与联合下发改革文件的党内最高规范依据,来源于党章关于生态文明的规定,而国务院及其办公厅下发改革文件或者参与联合下发改革文件的国家最高法律依据,应当来源于宪法。但是,宪法目前缺乏生态文明的直接阐述和系统性原则规定。为此,有必要参考党章关于生态文明的阐述,修改宪法,让其对生态文明做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。

## 2 生态文明入宪的基本思路和方法

目前,将生态文明建设以合适的形式入宪,已成为环境法学和环境法律界的共识。在不大改宪法的条件下,生态文明入宪,应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。

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,但是两者具有紧密的联系。中国共产党是中国唯一的执政党,其关于执政的理念、纲领、道路、策略、目标都写进了党章,中国共产党就应按照这套方法实现对国家的领导。而国家的运行,需要遵循宪法的根本准则,所以,最好的衔接和协调办法,就是借鉴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,用法律思维和方法忠实地转化到宪法之中。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”的格局做出阐述，对生态文明的理念、国策、方针、策略和目标做出阐述，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。只有这样，才能既体现党章的要求，又符合宪法的定位。

二是采取理论阐述与原则规定相结合的方法。党章在“总纲”部分，对生态文明予以了阐述。首先，在“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”的大格局，确立了其基本的定位。在此基础上，“总纲”在分段阐述“中国共产党领导人民发展社会主义市场经济”、“中国共产党领导人民发展社会主义民主政治”、“中国共产党领导人民发展社会主义先进文化”、“中国共产党领导人民构建社会主义和谐社会”的内容和要求之后，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”来阐述生态文明的理念、国策、方针、道路、策略和目标。由于党章从第一章开始，就不涉及具体的环境保护事务，所以就不可能专门对生态文明再做出原则性规定。党章“总纲”对生态文明的设计方法和内容，可以供宪法修改时参考。宪法也有“总纲”，但是在“总纲”之前还有一个“序言”部分，无论其“序言”内容还是“总纲”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和最近几年的改革经验，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和目标的阐述，“总纲”则侧重于原则性宣誓、基本权利确认、基本义务赋予以及其他基本性事项的规定。只有这样，在不对宪法进行大改的基础上，才有可能把生态文明的内涵和要求恰到好处地写进宪法。

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。从目前来看，党章关于生态文明建设的思路很清晰、路径很明确，目标也可达，转化到宪法的“序言”中，难度不大。难点在于如何将宪法第9条和第26条关于环境保护的规定上升到生态文明的高度，在于如何用几句基本性的准则性规定把生态文明的系统性要求予以概括。为此，有必要梳理《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国野生动物保护法》的修订做法，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，然后在宪法的“总纲”部分对生态文明建设分类或者合并地做出实在性规范。只有这样，才能使保障绿色低碳发展和生活的生态文明体制建设具备坚实的理论基础和实践支撑。

### 3 生态文明入宪的具体建议

一是在宪法“序言”中，把生态环境现实问题纳入我国社会的主要矛盾。现阶段，我国社会的主要矛盾是

人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾。但是，十几年来，环境污染、生态破坏和资源紧缺已经成为制约我国经济社会进一步可持续发展的全局性短板。在此背景下，生态文明才得以纳入“五位一体”的格局，“绿水青山也是金山银山”才得以成为社会的共识。也就是说，资源和环境问题已事实上成为我国社会的主要矛盾，并且其严峻程度不低于传统的人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾。基于此，《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做了新的阐述，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群众日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要”，这是对马克思主义理论和政治经济学的重大创新，有必要入宪，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，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群众日益增长、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，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下，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，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，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、政治文明和精神文明协调发展，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’重要思想和科学发展观指引下，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总体布局，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、文明的社会主义国家”。

三是在宪法“总纲”中，把第26条第1款“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”修改为两款，其中，新的第1款为“全社会要树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”，新的第2款为“国家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

(下转49页)

- [16] 张梓太, 张乾红. 我国环境侵权责任保险制度之构建 [J]. 法学研究, 2006(3): 84-90.
- [17] 陈慈阳. 环境法总论 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [18] 任家震. 我国环境责任保险制度研究 [D]. 长春: 吉林大学, 2014.
- [19] 王朝梁. 论我国环境责任保险制度的依法构建 [J]. 中国政法大学学报, 2012(2): 54-58.
- [20] 肖刚. 论责任保险与侵权行为法的关系 [J]. 华东政法学院学报, 2003(4): 33-36.
- [21] 韩海容, 岳远斌, 张庆洪. 浅谈风险的可保性 [J]. 上海保险, 1997(8): 33-34.
- [22] 周志刚. 风险可保性理论与巨灾风险的国家管理 [D]. 上海: 复旦大学, 2005.
- [23] 齐瑞宗, 肖志立. 美国保险法律与实务 [M]. 北京: 法律出版社, 2005.
- [24] 陈冬梅, 夏座蓉. 析美国环境保护立法、司法及环境责任保险市场的发展 [J]. 东岳论丛, 2012, 33(2): 169-173.
- [25] 王干, 鄢斌. 论环境责任保险 [J]. 华中科技大学学报 (社会科学版), 2001, 15(3): 33-36.
- [26] SOUTER G. New products buoy environmental insurance market [J]. Business insurance, 1999, 33(21): 16-17.
- [27] ANDERSON K, HARRINGTON A. Introduction to environmental insurance and other risk management tools [R]. 2006. [https://www.clu-in.org/conf/tio/ei\\_050206/](https://www.clu-in.org/conf/tio/ei_050206/).
- [28] 易阿丹. 日本的环境责任保险 [J]. 保险职业学院学报, 2008, 22(2): 75-78.
- [29] 周柯, 刘红林. 论我国环境侵权责任保险制度的构建 [J]. 政法论坛, 2003, 21(5): 13-17.
- [30] BELL MJ, PEARLSON J. Environmental insurance: a financing facilitator [J]. Briefings in real estate finance, 2004, 3(3): 236-241.
- [31] 刘耀祺. 我国开展污染责任保险的现状与展望 [J]. 中国环境管理, 1996(6): 16-18.
- [32] 郭莲丽, 郭立宏, 李建勋, 等. 我国环境责任保险发展现状研究 [J]. 科技管理研究, 2012, 32(16), 205-208.
- [33] 喻磊, 郑婉婷. 环境侵权损害赔偿社会化分担机制的构建 [J]. 江西社会科学, 2010(7): 181-185.
- [34] VAN ROOIJ B, WAINWRIGHT AL, WU Y M, et al. The compensation trap: The limits of community-based pollution regulation in China [J]. Pace environmental law review, 2012, 29(3): 2.
- [35] 侯江平. 论保险合同的法律特征 [J]. 保险研究, 2002 (12): 15-17.
- [36] 金瑞林. 环境侵权与民事救济: 兼论环境立法中存在的问题 [J]. 中国环境科学, 1997, 17(3): 193-198.
- [37] 王换娥, 杜亚涛, 耿平. 我国环境责任保险发展模式创新研究 [J]. 科技管理研究, 2011, 31(7): 15-17.
- [38] 马丽娟. 环境责任保险制度研究 [D]. 北京: 清华大学, 2004.
- [39] 柯泽东. 环境法论 (二) [M]. 台北: 三民书局, 1995.
- [40] DIONNE G. The empirical measure of information problems with emphasis on insurance fraud [M] // DIONNE G, ed. Handbook of Insurance. Netherlands: Springer, 2000: 395-419.
- [41] 张丽, 周茜, 李志学. 我国环境责任保险制度构建中存在的问题与对策 [J]. 西安石油大学学报 (社会科学版), 2010(3): 34-39.

（上接15页）

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，保障人民清洁适宜的环境权”。把第26条现有第2款规定的“国家组织和鼓励植树造林，保护林木”修改为新的第3款，即“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，保护林木、草原、湿地、海洋、河流、湖泊、农田等生态，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9条第1款规定的“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；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”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。对于可以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2款规定的“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”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破坏自然资源”。

#### 参考文献

- [1] 常纪文. 生态文明体制全面改革的“四然”问题 [J]. 中国环境管理, 2016(1): 23-29.
- [2] 常纪文. 我国生态文明建设的法治思路 [J]. 前进论坛, 2013(6): 35-37.