贯彻四中全会精神 全面推进依法治国

一字之差大不同

◆薄晓波

党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),明确提出全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。

“中国特色社会主义法治体系”与原来所说的“中国特色社会主义法律体系”相比,虽然仅一字之差,内涵却大不相同。中国特色社会主义法治体系意味着,在党的领导下,我国未来各项事务的处理不仅停留在有法可依的层面,还强调法律制定需合理、可行,并得以落实。从环境法治的角度看,十八届四中全会的《决定》令人深受鼓舞。

在司法方面,《决定》表达出司法去行政化的精神。针对长期存在的领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的现象,《决定》提出,建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。同时,明确了行政干预司法的后果:“给予党纪政纪处分;造成冤假错案或者其他严重后果的,还要依法追究刑事责任。”《决定》还提出:“最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,办理跨地区案件……改革法院案件受理制度,变立案审查制为立案登记制,对人民法院依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事人诉权。”

对于解决环境纠纷来说,以上司法层面的改革方案意义重大。环境案件长期面临着立案难、审理难和执行难的困境。由于环境案件中的被告往往是当地的纳税企业,对地方经济发展的贡献功不可没,所以,环境案件中政府官员跟法官打招呼的现象屡见不鲜。为了避免在审理阶段陷于进退两难的困境,法官往往在立案阶段便采取不予立案的策略,将环境案件扼杀在萌芽阶段。并且,在实践中,有些法官为了避免原告向上一级法院提起上诉,连不予立案裁定书也不给原告,致使原告起诉无门、上诉无门,权利无法得到维护。这种做法显然使司法这道维护公平正义的最后防线失去了存在的意义。

然而,环境污染受害者的权利又确实受到了损害,当他们无法通过合法渠道寻求救济时,就会考虑私力救济,而私力救济的方式往往会突破法律的界限,导致受害者最终反而受到法律制裁。甚至,多人共同进行私力救济就会出现群体性事件,显然不利于维护社会的安定团结。

十八届四中全会的《决定》改立案审查制为立案登记制,极大地缩减了法官在立案阶段的决定空间。目前,许多环保法庭存在无案可审的局面,因为多数情况下,环境纠纷未能进入立案程序,立案登记制将在很大程度上改变这种局面。《决定》中明令禁止行政干预司法,并明确了干预的后果,这显示出党对于行政干预司法的现象坚决予以制止的态度。当政府官员出于自身安全考虑,减少对环境案件审理的行政干预时,法官便能够保持独立、公正的态度来依法审理环境案件。如此一来,法院也就没有必要将环境案件拒之门外了。

此外,《决定》还提出了改革司法机关人财物管理体制,探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。原先行政能够干预司法的一个重要原因就在于司法机关的人、财、物受政府控制,如果能够真正建立起将司法机关的此类行政事务管理权与审判权、检察权分离机制,司法机关在行使司法权时,便无需再顾忌政府官员的意思。在此基础上,最高人民法院设立巡回法庭、探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,也是弱化行政干预司法的一种重要手段。当司法机关不再隶属于地方政府,其司法审判受干涉的几率自然会大幅度降低。

在行政执法方面,《决定》提出要深化行政执法体制改革。推进综合执法,大幅减少市县两级政府执法队伍种类,重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法,有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

我国环境行政执法能力不足是长期存在的问题。一方面,环保部门的行政执法权过于羸弱,在强制执行权缺位的情况下,环境执法显然不具有足够的威慑力;另一方面,资源环境保护工作涉及多个政府部门的职能,环保、水利、农业、林业、国土等多部门执法,又导致了争权诿责的问题,进而影响了环境执法的工作效率和效果。《决定》提出的综合执法方案能够有效解决多部门分散执法的问题,有利于整合执法力量,提高环境执法效率。

同时,《决定》还明确将公众参与纳入到重大行政决策的法定程序中。公众参与是环境法的一项基本原则,通过赋予公众环境信息知情权、环境决策参与权和环境请求权,达到将公众的意愿明确传达给决策者的目的。尽管公众参与早已在环境立法中有所提及,但实施现状并不乐观,许多时候政府部门对公众参与仍持消极、谨慎的态度,召开听证会、论证会往往是形式上的走过场,并没有真正想要听取公众意见。因此,如何才能使公众参与落到实处,让公众的意思真正被决策者采纳,这是在未来立法中需要认真考虑的问题。

此外,中国几千年的官本位思想根深蒂固,民告官行政诉讼案件难度很大,这也是政府部门消极执法的一个重要原因。此次《决定》提出,健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。这体现出党对于行政诉讼的态度,让政府部门坐一坐被告席,可以反面激励其更好地行使执法权。

作者单位:江南大学法学院

热 评

固废治理急需完善法制

◆熊孟清

随着经济社会高速发展,固废治理问题日趋严重。偷排偷倒、违规进口、不当处置、二次污染等,都是近些年的热点问题,有些问题甚至严重威胁到人民的生产生活安全及社会稳定。十八届四中全会提出全面推进依法治国,固废治理工作也要先从完善法制做起。

近年来,我国借鉴发达国家经验,加速了固废治理立法工作,并配套出台了多项技术标准和规范,初步形成了固废治理的法制体系。但是,这仍不能满足快速发展的固废治理工作的需要,主要表现在以下几方面:

首先,我国原来的固废处理重点强调末端处理,忽视源头减量与排放控制、转运和物质利用的重要性,甚至很少提及全过程管理和全过程综合处理。这种现实做法体现在当时出台的固废法及相关法规标准中,反过来又会阻碍固废的全过程综合处理。

其次,现行法律强调固废的污染性、资源性及政府主管部门的作用,忽视了固废的社会性,缺少对公众责任与公众参与行为规范的规定;忽视了多元治理的重要性,不能满足公众参与固废治理的需要。

第三,固废治理相关法律规定相互矛盾,缺少系统性。政府体制分割导致部门之间规章制度相互矛盾,给法制宣贯实施造成困扰。此外,源头减量与排放控制、包装管理等相关规定分散且缺乏系统性,给应用带来不便。

要解决上述问题,必须制定综合性的固废治理法律法规,特别要明确以下一些问题:

一是明确政府及其公共事业机构、社群或社区、社会组织、个体(包括个人、企事业单位及其联合体)在固废处理产业中的主体地位及其权利与责任,规范主体行为。

二是界定固废排放权与处理权,明确固废治理服务的分配方式。同时,明确利益分配(均衡)办法,要求根据供求均衡原则进行行业定价,明确固废排放的收费办法,制定固废处理的财政补贴与经济激励办法,制定生态环境补偿办法,用经济手段推动固废治理。

三是明确固废处理规范、生产标准和服务标准,促进固废源头减量和分类处理,提高处理服务水平。明确市场开放、竞争与管理办法,明确投融资管理办法,明确市场准入和退出标准,鼓励协同生产,增强行业竞争性,维护社会秩序、效率、正义与公平。

四是明确社会参与办法,包括参与形式、程序、渠道及保障办法,鼓励与规范社会参与。制定监督监测机制,包括奖惩条例,倡导分工协作与分级制裁,确保相关事务公开、公平、公正与高效实施。制定政府、社会及相关利益者之间的互动办法,规范互动主体、对象、目的、手段和构成,倡导多元治理。健全公众诉求协调机制,妥善处理公众诉求。

用哲学智慧指导生态环保工作

◆王争亚

人们在长期丰富的生态环境保护实践中,归纳总结出许多思想辩证、内涵深刻的环境保护思想理论,这些思想理论又体现了科学辩证的哲学思想。

对立统一是辩证法的核心,环境保护实践中蕴含着深刻的对立统一思想。比如,离开经济发展抓环境保护是“缘木求鱼”,脱离环境保护搞经济发展是“竭泽而渔”。“缘木求鱼”反映的是思想方法和工作方法不端正的问题,而“竭泽而渔”批评的是不能正确处理眼前利益和长远利益之间关系的短期行为。这两句话均强调了经济发展与环境保护两者不可偏废的重要思想。

中央领导指出,既要金山银山,又要绿水青山。这句话揭示了两者之间对立统一的关系。因为没有绿水青山的金山银山无异于是一场推迟执行的灾难,而且从根本上讲,绿水青山就是金山银山。又如,第七次全国环保大会上提出的“在发展中保护,在保护中发展”,鲜明地将两者的关系作了辩证的诠释。一方面,发展需要保护,脱离保护的发展是不科学、不健康的发展。保护不是限制发展,而是为了优化发展、促进发展。另一方面,环境保护也离不开发展。从根本上讲,只有通过发展才能不断地解决环境问题。因此,发展本身是为了更好地实现保护。

现象与本质揭示的是事物内在联系和外在现象之间关系的哲学理论。环保工作思路中有一句话,即污染控制既要“扬汤止沸”,更要“釜底抽薪”。毫无疑问,这里的汤之所以沸,是因为有釜底的薪在起作用。沸是现象,而薪才是问题的根本。仅以汤止沸,只是解决现象问题的权宜之计,而去除釜底之薪才是解决全部问题的治本之策。在当前的环保实践中,就事论事、表面化地抓环保工作,只能是事倍功半。而着眼根本、抓住本根才能产生事半功倍的效果。

量变与质变规律是唯物辩证法的基本规律之一。我们常说,环境保护要多还旧账,不欠新账,让不堪重负的生态系统休养生息。这两句话都蕴含了防止和控制事物从量变到质变的哲学思想。旧账、新账的叠加是量的累积,不堪重负说明事物已经接近可能发生质变的临界点。而多还旧账、不欠新账,休养生息,都是控制量变、防止质变的手段和措施。

再如,周生贤部长在第四次全国核与辐射安全监管工作会议上指出,在安全问题上,一定要做到有事没事,要当有事准备;一事多事,要当多事准备;小事大事,要当大事准备,只有这样才能有备无患。这实际上是强调力求把问题解决在萌芽状态、防止事物发生由量到质的变化。在实际中,一些环境事故的发生都与环境隐患控制不力有关,而许多环境风险的化解,又无不得益于小中见大、见微知著的防患于未然。

原因和结果是哲学史上很早就产生的一对范畴,这一哲学范畴揭示的是事物引起与被引起的关系。第七次全国环保大会指出,不保护环境,经济就会陷入“增长的极限”;通过保护环境优化经济增长,经济则会有“无限的增长”。其中,环境保护这个因对于经济增长这个果有着密切的关联。恩格斯在《自然辩证法》中,用犀利的语言指出,“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都对我们进行报复。”“美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民,为了得到耕地,毁灭了森林,但是他们做梦也想不到,这些地方今天竟因此而成为不毛之地。”恩格斯将招致自然界报复之果归结为人类破坏自然生态环境之因,可谓切中要害、一语中的。

事物普遍联系原理是马克思主义哲学的一个重要观点。唯物辩证法认为,任何事物的存在都不是绝对孤立的,而是同周围其他事物联系着的。近年来,面对日益严重的雾霾天气,各地提出“同呼吸、共奋斗”的口号,以及大气污染防治行动中“上下联动、区域协同、联防联控”的思路,这些都是事物普遍联系哲学观点的体现和运用。因为雾霾的形成与一个地方的经济发展方式、群众的生产生活方式以及周边的大气环境影响等因素,有着千丝万缕的联系。因此,大气污染治理离不开相关各方及公众的共同参与。

事物的主要矛盾和非主要矛盾、矛盾的主要方面和非主要方面原理,是唯物辩证法的重要内容。这些年来,各级环保部门在农村环境连片整治工作中,总结提出“抓问题村”、“抓点,带线,促面”,以及“既要锦上添花,更要雪中送炭”等这一系列的工作思路,都体现的是解决主要矛盾或矛盾主要方面的哲学思想。

此外,我国在国际环境合作中主张“共同但有区别的责任”的基本原则,体现了矛盾的普遍性与特殊性原理。这其中的“共同”体现了人类携手呵护地球家园的普遍性。而“有区别”则反映了发达国家与发展中国家之间经济发展水平以及自然禀赋差异所形成的特殊性。普遍性和特殊性辩证统一,强调一个方面而忽视另一个方面的做法都是不可取的。

总结感悟诸多蕴含在生态环境保护理论和实践中的哲学思想,对于我们完成实践到认识、再由认识到实践的二次飞跃,促使各级环保部门更自觉地运用其中的智慧来指导生态环境保护工作实践,从而不断增强工作的科学性、有效性,实现新常态下环境保护的新突破,是大有裨益的。

废弃节能灯扔不得

◆刘菽

笔者近日走访发现,无论是超市还是废品回收站,都不回收废旧节能灯。据一家照明企业的经理称,企业曾在社区开展过公益回收活动,但效果却差强人意,而垃圾桶、垃圾站里混在杂物中的废旧节能灯却时常可见。

节能灯的优点毋庸置疑,但老旧节能灯因含有汞、铅等有毒有害元素,被专家称为仅次于废电池的第二大生活垃圾“汞污染源”。据中国工程院院士、全国人大常委委员谢克昌介绍,一只废旧节能灯的荧光管中汞含量平均为0.5毫克,渗入地下后会污染约180吨水及周围土壤。而且,一旦废弃节能灯管破碎,其中的稀土荧光粉等物质可使周围空气中的汞浓度瞬间严重超标,一旦进入人体,极有可能破坏人的中枢神经。

目前,我国节能灯回收处理体系十分落后,用起来很节能、收回去没渠道,成为废弃节能灯的突出问题之一。笔者认为,废弃节能灯扔不得,应扎实推进回收工作。

首先,大力宣传废旧节能灯的危害。虽然我国早已将节能灯纳入《国家危险废物名录》,但社会至今仍不知其污染之害。为此,要加大宣传力度,树立严禁随意丢弃和非法处理的社会共识。

其次,强化生产者的环境保护责任。目前,我国《电子信息产品中有毒有害物质的限量要求》属于行业性推荐标准,没有强制力。可探索在节能灯这类危废电子产品领域率先建立强制性行业标准,要求厂商在广告、产品包装、销售现场醒目警示其污染风险。

第三,加大财政支持力度。鉴于节能灯易碎、资源回收利用价值低且处理成本高,国家应将其回收利用纳入财政支持范畴。制定实施细则,扶持社区、企业、环保公益组织设立固定回收点,对居民上缴废灯给予物质鼓励,把节能灯推广财政补贴与中标单位建立回收机制相挂钩,对企业和中心城市在合理规划范畴内建立无害化处理中心,给予财税扶持。

第四,完善电子废旧物污染防治法律法规。强制实行生产厂家回收废旧电子产品制度,在城市严格实行垃圾分类回收处理制度,尤其要要求大宗用户定点投放废旧灯管。政府部门要支持废旧节能灯回收产业发展,通过采取财政扶持、税收优惠、技术引进等措施,支持、鼓励推动废旧节能灯回收经营实体的发展,从而实现有偿回收,提高回收效率。

局长论坛

践行群众路线 还民碧水蓝天

◆湖南省郴州市环境保护局 李来华

■本期提示

环保部门要以党的群众路线教育活动为契机,树立群众观思想,解决群众关心的环境问题,打造过硬的环保队伍,还人民一片碧水蓝天。

环境问题是重大民生问题。开展群众路线教育实践活动,对于环保部门来说,就是要最大限度地减少环境污染,给人民群众创造一个优美的生活环境。湖南省郴州市环保局紧紧抓住群众路线教育实践活动的契机,大力开展环境污染整治专项行动,环境质量呈现向好发展趋势。

第一,正本清源,将群众观思想贯穿教育活动全过程。

加强群众观教育,解决环保为了谁的问题。郴州市环保局以服务科学发展、改善环境质量、惠及人民群众为主题,开展了学习教育活动,组织干部职工参加专题辅导和讲座,深入企业调查研究。积极开展面对面征求基层群众意见活动,先后采取专题座谈、实地走访、发放征求意见表等形式,广泛征求意见。

强化群众观整改,解决环保服务谁问题。针对梳理出的意见和查摆出的问题,局领导班子和成员以解决实际问题和效果为导向,逐一列出清单,制定整改方案和具体措施,限时限期整改到位,按时验收检验成果。

第二,突出重点,将解决环境污染问题作为教育活动的标尺。

强化源头治理,将预防为主落到实处。杜绝新污染源,严把环保项目审批关,坚持四个一律不批,杜绝“两高一资”项目。严格实行总量控制关,把环境容量作为环保审批的前置条件。加大主要污染物减排力度,不断减少污染源。加大汽车尾气治理力度,新增新能源公交车。

坚持露头就打,将三大整治与专项行动并举。严格环境执法,提高办案质量,对环境违法行为露头就打。加大环境污染隐患排查力度,实行夜间巡查制度。全力推进湘江流域重金属污染治理、大气污染防治和农村环境综合治理等三大环境整治工作。

创新升级改造,将引进环保新技术推动环保新产业作为内生动力。引进先进的企业管理模式与技术,降低环境风险隐患,开展企业融资、原料采购、产品销售、危险废物全过程监控服务,为企业分忧解难。引进多家工业废气综合治理公司,建设脱砷示范工程,完善全市砷污染处置链,并与科研院所达成战略协作,打造以治理污染土壤、场地为重点的开发治理示范平台。

第三,严整严肃,将打造过硬队伍作为教育活动的保证。

改革和完善公开办事制度,打造便民高效服务平台。改革一次性告知制度,实行首问责任制到人。切实畅通环境污染投诉渠道,认真解决公众反映的环境问题,确保电话、网络平台24小时受理环境污染投诉案件。

切实转变作风,深入基层解难题。积极开展好作风建设年活动,提高服务群众的工作水平,塑造良好的队伍形象。在日常环境监察工作中,采取监察监管与帮助指导相结合的方法,既调处污染投诉纠纷问题,又细心指导企业治理污染,提高企业治污水平,做到污染物达标排放。

严格责任追究,不让环境问题懈怠未决。联合市纪检监察部门,深入全市环境污染问题突出的重点县市区,通过明察暗访,对环境污染问题不作为、慢作为的责任单位和责任人实行严格问责,不管在系统内还是系统外,做到责任追究到底。

污水处理领军企业
中环万代
特约刊登
www.chinaever.com.cn

治理黑臭河关键在规划

◆何旭

河南省环境保护厅近日披露:在河南省60条城市河流中,除5条断流外,有34条已经丧失了城市一般景观功能,成为黑河臭河。有环保人士称,出现这种情况,是因为河南省目前没有针对城市河流污染的处罚措施。

如今,这种现象不仅出现在河南省,不少城市的景观河都变成了黑臭河。原因主要是:生活污水、三产污水和工业废水直接排入河道;河道淤积严重,导致河道断面萎缩,自净能力减弱;河道两侧居民随意向河道倾倒生活垃圾,致使漂浮物堆积、水流不畅。黑臭河流不仅影响了城市形象,更给沿岸居民的健康带来影响,必须多方发力,进行综合治理。

治理黑臭河流的关键在于规划,如果不从城市规划的宏观角度去治理河流污染,往往只能治标不治本。市政府和有关部门在制定城市规划时,必须考虑河流的环境承载量、流域范围内的人口和工商业容纳量、现有基础设施的服务能力、未来数年内会增加人口量等问题,并对这些问题进行估算并量化。根据量化结果,提前规划居住、工商业及各项配套设施的布局,并留出相应的发展空间。这样,不但可以避免边污染、边治理的高成本发展模式,还可以提前优化区域发展。

城市规划出炉后,政府要加大投入力度,完善城市污水处理系统,加快生活污水配套管网建设,扩大管网覆盖面。同时,加快老城区和城乡接合部民宅的生活污水截流、收集和处理。要采取有力措施,封堵排向城市河道的排污口,杜绝生活污水、三产污水和工业废水排入城市河道。制定和完善河道清淤计划,推进河道生态修复,可采用种植水生植物或水生植物浮床等方法,对河道进行原位生态修复,实现河道生态环境的可持续性。

与此同时,相关部门要加大监管力度,严厉打击违法排污行为。加强对污染源的监督检查,通过增加节假日监察、夜查频次,全面监管周边污染源的治理情况。规范工业企业排污行为,严厉打击偷排、漏排、超标排放和企业污水不排入污水收集管网等环境违法行为。

河南省一半河流沦为黑臭河,无疑给城市可持续发展敲响了警钟。正如衣服如果只有面子而没有里子,即使外面再光鲜,穿着的舒适感也会降低。同样,城市建设要面子、里子兼顾,才能实现人类与环境和谐共处。