

## 贯彻四中全会精神 全面推进依法治国

▲姜欢欢 高颖楠 周焜

# 拓宽公众参与立法途径有哪些?

党的十八届四中全会提出,建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等;必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用。全会提出,要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程,深入推进科学立法、民主立法,完善立法项目征集和论证制度,健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式,拓宽公民有序参与立法途径。

目前,缺乏公众参与和公众环境利益的表达,导致某些法律缺乏可操作性,是我国环境立法存在的主要问题之一,也是生态文明建设过程中遇到的重要阻力。因此,以依法治国为导向,重视公众参与立法途径,体现环境相关法律法规的公平性,逐步完善我国的环境立法制度,对于顺利开展环境执法,改善国内环境质量,加快生态文明建设具有重要的现实意义。

### 环境立法急需拓宽公众参与途径

新修订的《环境保护法》已于2014年4月正式通过,标志着我国在环境立法方面取得了较大的进展。我国的环境立法呈现多样性、全面性和体系化的总体特征,已形成了较为完整的环境资源法律体系,为国内环境保护工作提供了基本依据和制度保障。但是,某些法律的实施过程并不顺利,其根源在于立法过程中并未充分考虑环境相关方的现实需求和环境利益。当环境执法对利益相关体自身利益造成影响时,相关体会产生不同程度的抵抗心理,导致相关环境法律在实施过程中频繁遇阻,执法效果无法保障,严重时甚至导致环境群体性事件的发生。目前,我国在环境立法

方面面临诸多问题,亟待通过拓宽公众参与途径予以解决。

现有以政府机关为主导的环境立法模式不能充分反映公众的现实需求。环境立法对社会公众的规制主要是以政府机关为主导,政府机关在制定相关法律法规时,以环境和生态资源保护为主旨,结合政府和相关部门的环保职责权限,对相关规定予以考量。但是,这种模式导致公众参与环境立法的渠道有限,参与权不能得到有效的发挥,导致政府对公众个人利益的影响考虑不够,实施成效不尽如人意,有法难依的状况仍然存在,环境立法的公信力和执法的可操作性亟待提高。

公众的环境意识尚不能为参与环境立法提供有力支撑。与发达国家相比,我国公众的环境意识仍存在较大差距,这也是当前环境执法困境重重的原因之一。可以说,之前我国公民对自身的环境利益知之甚少,随着某些环境问题的日益突出,公众的健康利益受到损害后,部分公众开始要求参与环境治理过程中。但是,这一看似简单的要求却很难实现。一方面,公众较为落后的环境意识,使之无法有效地参与到环境立法之中,导致参与途径十分狭窄;另一方面,公众参与立法途径的不足,使得其环境意识不能借此得以提升。

公众参与环境立法途径不足削弱了公众对环境信息公开的信任度。为维护公众获取环境信息的权益,推动公众参与环境保护,环境保护部已于2007年公布了《环境信息公开办法》(试行),要求环保部门和企业分别对

政府环境信息和企业环境信息按要求进行公开。但实际实施效果并不理想,目前我国的环境信息公开制度仍不健全。由于公众参与环境立法途径的不足,公开环境信息的可信度无法体现,加之可能涉及国家机密的环境信息不能予以公开,不能为公众所理解,更削弱了公众对环境信息的信任度,反过来又削弱了公众参与环境立法的积极性与主动性。

总之,拓宽公众参与环境立法途径,是当前我国环境立法模式、公众环境意识现状及健全环境信息公开制度的共同需求,也是对四中全会和三中全会的积极呼应。除了采用原来的命令型手段之外,鼓励公众参与环境立法,与公众形成良性互动,有助于动员公众力量、强化公众与政府的环境问题和环境管理上的共识,在立法角度促进环境保护工作有序地推进,从而不断提高全社会的环境管理效率。

### 推动公众参与环境立法途径的政策建议

首先,以新修订的《环境保护法》为依据,从政府角度规范公众参与环境立法程序。

新修订的《环境保护法》明确规定,“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。”建议首先严格规范公众参与环境立法的相关程序,确保公众参与环境立法途径的合法化。参照《环境影响评价公众参与暂行办法》中关于建设单位或者环境影响评价机构,及环境保护行政主管部门公开征求公众意见的期限、参与方式及程序的规定,由环境保护部牵头出台《公众参与环境立法暂行办法》,在环境立法(包括专项法律、条例和办法等)过程中,允许公众通过信函、传真、电子邮件或者其他规定的方式参与立法过程,

保证公众参与立法程序的有效性,使公众利益得以表达和实现。

其次,建立环境立法听证机制,为公众参与环境立法提供有效平台。

基于我国《立法法》的规定,环境法案可通过采取座谈会、论证会、听证会等多种形式听取公众意见。由于环境问题的复杂性,加之听证成本可能较高,立法听证制度在环境领域的实践仍有待提升。建议在整个立法过程中,通过新闻媒体、张贴文件或网络公布等方式,发布立法相关信息,公布听证会的时间和地点,请公众积极参与。由立法机关听取公众意见并汇总,随后,组成专家委员会,专门对公众的意见进行论述分析。对争议较大的问题,可多次举办听证会开展辩论,以达到在环境立法中综合体现公众环境利益的最目的。

第三,健全环境信息公开制度,促使公众主动参与到环境立法之中。

建议以环境信息公开制度为抓手,通过开展环境试点项目,试点公布所在地的环境信息,包括污染场地的位置和数目,污染物的排放量,新建项目的信息、进度及潜在风险等。定期召开社区圆桌会,对公众关注的问题进行讨论,将公众利益表达与立法机关视角相结合,为环境立法提供基础的前期信息支持。此外,借助环境信息公开平台,重点加大环境与健康等方面的宣传力度,定期发布环境与健康知识等,促使公众从内心认识到环境与健康的密切联系以及自身参与环境保护的重要性,以更积极、主动的态度参与到环境立法途径中,增强环境立法的科学性和民主性。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

## 热评

# 负面考核模式具有哪些亮点?

◆高福生

据《潇湘晨报》日前报道,湖南省委改革办公布了全省全面深化改革工作的最新进展,提出了对于改革创新工作的10项初步设想。其中,拟对现行考核体系做出重大调整,建立负面考核制度,形成“GDP+负面考核”模式。这一考核制度一旦走上前台,将从源头上改变以往以GDP论英雄的现状,让地方主政者再也不能“一俊遮百丑”,将把更多的时间、精力、财力投向生态和民生领域。

GDP是衡量一个国家或地区经济发展水平的总量指标,本身并无原罪,将其纳入官员政绩考核无可厚非。罪在“唯GDP论英雄”,把GDP放到重于一、先于一切、压倒一切的地位。在这样的考核机制下,一些地方政府大搞形象工程、政绩工程,不惜以牺牲土地、牺牲环境、牺牲法律、牺牲百姓利益为代价来拉动GDP增长,甚至演绎成带血的GDP,让人大跌眼镜。

近年来,从中央到地方,为GDP纠偏的行动一直没有间断过。但一个不争的事实是,时至今日,一些官员的GDP情结依然根深蒂固;一些符合科学发展,注重因地制宜,强调群众满意度的政绩考评新模式,在执行过程中常常是雷声大雨点小,叫好不叫座;一些无视群众呼声,对毁坏资源、污染环境等行为视而不见的地方主政者,在考核中却能安然无恙,甚至扶摇直上。

# 终身追责亟待付诸实践

◆李红军

党的十八届四中全会提出,建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

长期以来,重大决策失误追究制度一直未能得到建立和落实,致使一些地方领导滥用权力,盲目决策,给党和国家造成了难以挽回的损失。坊间形容某些地方领导为“三拍式人物”。

一是决策时“拍脑袋”。有些领导者进行决策时不是充分进行论证,尊重客观规律,而是想当然,根据长官意愿行事,往往忽略对未来风险的评估。

二是决策时“拍胸脯”。为了让重大决策尽快实施,一些地方领导常常是拍着胸脯豪气冲天,以期得到人们的积极回应。殊不知,这种拍胸脯背后常常隐藏着巨大的风险。从近期披露的一些大案、要案来看,某些政绩工程的背后大多隐藏着不为人知的权钱交易。

三是“拍屁股走人”。一个地方一

在这样一种大气候下,湖南拟开全国负面考核制度先河,推行“GDP+负面考核”模式,让人眼前一亮。这种模式的核心,就是坚持问题导向,运用底线思维,必须守住的一些底线要求设置指标进行考核。在注重绩效考核的同时,对本年度的失误和没干完的工作或者干得不彻底的工作进行量化考核。如发展环境上存在经核实的举报问题、安全生产上出现重大责任事故、生态保护上出现污染事件、民生服务上出现批漏算弊事件。

由是观之,“GDP+负面考核”模式,既回答了不以GDP论英雄这个命题,又顺应了群众的期盼,给病态的GDP政绩观消毒去污,让官员的兴趣点和兴奋点及时转向,努力守住底线,不闯红线,减少失误,避免盲目竞争。此举也倒逼各级主政者不再在评比、荣誉上争分数,而是想方设法去探寻百姓幸福的最大公约数,把更多的时间、精力用在打基础、利长远、干实事、惠民生上,创造出经得起实践、群众和历史检验的政绩。

多年来的政绩考核实践告诉我们,负值越少,失误就越少,成绩就越大,政绩的含金量就越高。期待湖南的“GDP+负面考核”模式尽快走上实施前台,让政绩冲动症官员有所敬畏,让阳奉阴违、负值超标者及时下课,这一考核制度由样本变为范本,推而广之。如此常抓不懈,“唯GDP论英雄”才会寿终正寝。

◆毛涛

党的十八届四中全会将依法治国提升至前所未有的高度,为正确处理经济发展与环境保护的关系提供了有力的法治保障,对于生态文明建设具有重要的指导意义。

自1979年全国人大常委会通过《环境保护法(试行)》以来,我国已出台资源环境保护相关法律30余部,行政法规、地方性环保法规和规章超过700部。此外,民法、行政法、刑法等也对环境侵权及违法犯罪行为做出规定。相关国内立法为污染防治、资源养护、生态修复、野生动植物保护等环保工作的开展提供了法律依据。

立法是依法治国的前提,严格执法则是依法治国的关键。然而,在很长的一段时间内,由于受到以GDP论英雄考核制度的影响,地方政府在追求经济快速发展的同时忽视了对资源环境的保护,一些领域普遍存在有法不依、执法不严和违法不纠等问题。

# 严格执法是依法治国关键

如一些地方政府随意降低产业环保准入门槛,环境影响评价仅是走过场,检查监督多流于形式。当出现环境污染或资源破坏事件时,往往通过象征性处罚了事。

由于资源环境相关立法没有得到很好实施,在我国经济高速发展的同时,与之相伴的环境污染和生态破坏问题日益严重。2013年以来,以PM<sub>10</sub>和PM<sub>2.5</sub>为特征污染物的区域性大气污染问题受到广泛关注。2013年全国受雾霾天气影响的省份为25个,涉及100多个大中型城市,全国平均雾霾天数达29.9天,创历史之最。当然,环境污染和生态破坏现象并非中国独有。例如,上世纪40~50年代曾发生

了美国洛杉矶光化学烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、日本四日市哮喘病事件等。美、英、日等发达国家多通过科学立法及严格执法,在一定程度上缓解了与经济发展相伴而生的资源环境问题。

2014年新修订的《环境保护法》将“推进生态文明建设”写入立法目的,并强化了环境保护执法机构的权力,尤其是赋予执法部门查封、扣押权,为推进生态文明建设提供了强有力的法律保障。同时,新法还强化了地方政府的环境保护责任,打破唯GDP至上的考核体系,树立了正确的绿色政绩观。这对于处理经济发展与环境保护的关系提供了正确指引,为地方环保部门正确行使环境执法权提供了有力保障。

党的十八届四中全会对全面推进依法治国进行了战略布局,其中特别指出“法律的生命力在于实施,法律权威的权威也在于实施”。行政执法则是法律实施的重要途径之一。按照四中全会精神,我国将通过建立健全行政机关内部重大决策合法性审查机制、行政裁量权基准制度、行政执法和刑事司法衔接机制等方式,规范政府权力运用,以提升行政执法效果。在法治中国的大背景下,按照四中全会的要求去完善相关资源环境立法及相关管理体制,可以提升我国的环境执法水平,加快美丽中国建设步伐。

作者单位:工业和信息化部国际经济技术合作中心

## 局长论坛

# 以“三个结合”推进行风建设

◆湖北省武穴市环境保护局 徐武

### ■本期提示

武穴市环保局秉承环保为民的理念,切实抓好行风建设,通过与党的群众路线教育实践活动、与推进重点工作、与转变职能相结合,进一步推进环保事业健康发展。

### 把行风建设与推进重点工作相结合

加强行风建设,以民主评议政风行风工作为契机,落实工作措施,大力推进环保重点工作,切实促进环境质量改善。

强力推进污染减排。为确保年度污染减排任务全面完成,做到了早计划、早部署、早落实。对重点减排项目实行强力推进,严格监管,督促企业加快工程建设施工进度,发挥减排效益。2014年,涉及污染减排项目共16个,6个工业源减排项目已全部完成并投入正常运行,10个农业源减排项目中已有9个完成,投入正常运行,有效发挥了减排效益。

扎实开展矿山粉尘综合治理。武穴市环保局严格履行环保职责,切实把好矿山企业水洗生产工艺改造关口,严格督促乡镇、村、组、大队寺等地区,矿山企业完成水洗生产等

工艺改造,并在技术改造过程中进行指导和服务。目前,有14家矿山企业完成水洗生产工艺改造,共计投入整改资金9500余万元,安装水洗装置69台,安装水泵134台,安装洗砂设备43台(套),铺设水管4.6万余米,建设沉淀池67个(总容量18.1万立方米),泥浆专用堆场22个(共计4.7万平方米)。同时,积极为矿山企业解决污泥处理问题提供技术支持和服务。通过这些措施,有效遏制了矿山企业粉尘污染,矿山地区环境质量得到明显改善。

加强环保“两个”能力建设。环境监测、环境监察能力直接关系到环保工作的质量和实效。武穴市环保局按照高标准、高要求,共投入170多万元资金,用于购置各种监测、监察仪器设备,改造办公楼、实验室及配置办公设备等,大大地提高了环境监测、环境监察能力。今年10月底,环境监测、环境监察能力建设均通过了省环保厅标准化能力建设达标验收。

### 把行风建设与转变职能相结合

以建设学习型、效能型机关为目标,强化发展意识、大局意识、责任意识,不断提高服务水平以及办事的规范性、透明度,建立行风长效机制,纠正转变职能、改进作风,不断提高工作效率和管理水平。为进一步提升环保干部职工整体素质和业务水平,今年9月份,武穴市环保局利用双休日和晚上休息时间,开展了环保干部职工业务知识学习培训活动,主要从环境管理、环境执法监督、排污费核定、环境监测、环境信访和行政审批等方面进行系统培训,切实提高了工作质量,行业作风有了明显转变,监管水平得到明显提升。

## 污水处理领军企业

# 中环万代

特约刊登

www.chinaever.com.cn

# 大气污染防治需加强立法协作

◆刘武俊

今年10月份以来的重污染天气一度让京津冀地区的老百姓们谈霾色变。据专家分析,京津冀地区的重污染是不利气象条件和区域性污染共同造成的。

随着11月份供暖期日趋临近,笔者认为,京津冀地区一直是大气污染的重灾区,加强联防联控治霾势在必行。而加强京津冀三地的立法协作,将联防联控治霾纳入法治轨道,才是治本之策。

加强立法协作是京津冀一体化在法治层面的基本要求。在重污染天气屡屡袭击京津冀的严峻形势下,京津冀一体化亟待加强联防联控治霾的专项行动立法。国务院《大气污染防治行动计划》提出,将对京津冀、长三角、珠三角等大气污染较严重区域进行重点防治,并探索建立联防联控机制。笔者在此建议有关立法部门尽快制定出台“京津冀联防联控治理大气污染条例”,以立法的形式确立京津冀联防联控治理大气污染的协同机制,依法明确京津冀三地在联防联控大气污染方面各自的职责范围及相应的法律责任。

京津冀环保合作不局限于雾霾预测,还应实现统一立法、统一监管标准等,共同防治区域性污染。要加强京津冀三地的环保立法协作,制定京津冀区域性环保法规,如京津冀环境保护条例、大气污染防治条例、水污染防治条例等,构建京津冀生态保护一体化格局。有必要基于共同的环保目标,加强区域性环境立法,明确区域环境治理过程中的责任分配,建立与跨行政区域环境治理配套的区域性法规体系。

除了加快区域性立法协作外,抓紧修订现行大气法也是当务之急。加大对环境违法行为的处罚力度将是现行大气法修订的关键所在和值得期待的杀手锏。只有提高企业的违法成本,促进企业环境成本内部化而不是转嫁到社会,让违法者付出高昂成本甚至倾家荡产,才能从根本上控制大气污染物排放的过快增加,从根本上解决企业违法成本低、守法成本高的问题。

修订现行大气法,要重点健全总量控制、排污许可、应急预警、法律追责等方面的制度,研究增加对恶意排污、造成重大污染危害的企业及其相关负责人追究刑事责任的内容。要进一步强化防治大气污染的责任,明确政府问责机制。建议调整立法目的价值取向,突出保护公众健康和公共利益的根本目的。明确政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与的大气污染防治新机制,本着“谁污染、谁负责,多排放、多负担,节能减排得收益,获补偿”的原则,实施分区域、分阶段治理。建议大幅度提高对排污者的处罚力度。现行法律处罚明显偏轻,罚款的起步价是一万元,最高不超过50万元。建议与新修订的《环境保护法》衔接,实行处罚上不封顶,取消罚款最高限额规定,大幅提高处罚金额,根据违法排污行为的恶劣程度给予经济处罚。

期待备受关注的《大气污染防治法》的修订尽快提速,制定史上最严的大气法,促进大气污染防治真正实现常态化、制度化和法治化。