

业界评说

环境立法应如何给公众参与下定义?

常纪文

新修订的《环境保护法》为了发挥社会组织和公众的作用,推动环境共治,促进环境保护国家治理体系和治理能力的现代化,设立第五章“信息公开和公众参与”。这一创新开启了部门和地方环境保护公众立法的序幕。环境保护部正在制定《环境保护公众参与办法》;2014年11月28日,河北省人大常委会通过了《河北省环境保护公众参与条例》,一些地方也正在制定类似的法规和规章。中国的立法有一个思维惯性,即倾向于先给立法主题中的术语下定义。由于新修订的《环境保护法》并未给公众和公众参与下定义,因此在部门和地方环境保护公众参与立法制定过程中,共同面临一个难题,即不好界定公众参与的概念、范围和形式。

给公众参与下定义,核心的问题是如何界定公众。一般来说,公众有社会学的概念,也有法律上的概念,两者有着极大的不同。大多数环境保护法学者认为,环境法学上的“公众”应是一个广义的概念,以保障更多的公众加入到与社会公共利益有关的环境保护事业中来。同时,它又是相对的,而非绝对的概念,又要把一些明显不合逻辑的群体排除在外。有的人认为,公众是一个历史发展的相对的概念,加害者、受害者、旁观者都可以适当吸收进来;而有的认为,公众参与的对象应当是涉及社会利益的公共决策,加害者和受害者属于私益侵权纠纷中的当事人,他们之间的纠纷是特定的,不具有社会性,故不应纳入公众的范围。

公众作为一个相对广义的法学概念,在具体的规范实施之中,应当具有相对明确的指向性,为此有必要进行分类。一些学者提出,可将广义的公众分为6类:具体的对象予以界定:一是普通公众;二是环境保护宣传、教育、评价具有十分重要作用的新闻网络媒体;三是NGO;四是掌握专业知识、技能的专家学者;五是社区,即参与环境保护的基层组织;六是学生团体。这一分类有两个缺陷:一是还是不能把所有情形下的公众纳入进去,难以令人信服。二是由于具体的个体利益并不一定等于公共利益或者团体利益,个体的参与不等于团体的参与;反之,团体的意见又不能代表所有个体的意见,因此公众的代表性还是不能保障。

基于以上问题,一些学者和官员不同意对公众进行定义和分类。他们认为,对公众的范围或者类型设定越详细,其实也就意味着对公众的范围限制也就越大,排除的公众类型也许就越多,会限制一些公众的参与和监督权利,效果适得其反。基于法律实用性的考虑,既然无论怎样定义公众都不确切,因此没有必要在环境保护立法中再给公众下定义。基于此,新修订的《环境保护法》未对公众的范围予以界定,是有原因的。有的地方规章和法规尝试予以界定,而2014年11月28日通过的《河北省环境保护公众参与条例》在第3条中规定:“本条例所称公众参与,是指公民、法人和其他组织为了保护或改善环境,维护自身环境权益或者社会公共利益,依法获取环境信息、参与环境决策、监督环境执法和促进环境法律、法规实施等活动。”但并未得到环境法学界的普遍认可,因为这一做法难以维护自身利益的环境权益纠纷当事人不予区别地纳入公众的范围,不合法理。

由于公众的概念很模糊,作为抽象的群体,公众范围广泛,公众参与的情况复杂,情形众多。但在具体法律权利和义务的配置和实现中,公众的范围既应与参与的主题有关,又应当是相对具体和特定的。如对于大型项目,由于影响面大且不确定,一定区域内的所有民众,如环境移民、微信用户、微博用户和大学生社会团体,都可以参与进来。但是对于一些造成个别污染或者其他损害后果的项目,则应以是否受到直接影响对是否都享有参与权进行限定。

法律是为现实服务的,其规范方法应体现现实性的特点。在一些大陆法系国家,如德国,公众的范围往往根据法律的立法目的与具体条款的实施目标进行设定,体现法律规定的可实施性。在我国,每一部法律都有特定的目的、任务,在不同的场合,法律规范可能指向不同的公众,包括利益相关的公众和利益不相关的公众,或者受影响的公众与未受影响的公众。对此,环境立法应当予以区分,如环境保护行政主管部门在履行环境保护职责的过程中,其不属于公众;而未从事环境保护工作的政府部门、企事业单位,可能受环境行政行为和环境影响的影响,却属于公众。对于某个特定的企业,在国家政策规定的情形下属于公众;但在碳排放交易和行政执法的场合,又不属于公众。再如,排污权交易市场中的交易企业,如果是为了保护环境,出资购买排污指标而闲置,则属于社会利益保护者,可以考虑纳入公众的范围;如果企业是为了自己使用指标而购买,则属于有直接利益的行政管理相对人,不应属于公众。

综上所述,按照参与目的、任务对公众的范围和公众参与的情形进行分类规定,既全面,又符合逻辑。在环境保护立法中,具体的做法是,采取总与分相结合的方式予以处理。在总则的规定中,尽管不给公众和公众参与下定义,但不宜对公众范围和公众参与的情形做出限制,从而维持公众的范围的宽泛性,调动公众参与环境保护的积极性。在此前提下,对公众参与的鼓励和支持政策做出宣誓性规定。在分则中,针对参与的目的或任务不同,对于参与的群体范围分类给出一个明确的指向,进而对这个群体参与环境保护的事项分类作出相对具体的权利和义务规定。具体方法是,按照法治国家、法治政府、法治社会的建设格局,分以下5种情形予以分类考虑和规制:

其一,受到环境影响的个人、家庭、单位和其他组织,包括因受到环境移民的个人和家庭等,对环境保护有关的决策、政策、规划和立法提出建议。

其二,利用私权使自己免受私权侵害的个人、单位和其他组织,包括与环境保护有关的决策、政策、规划和立法所涉及的私权主体,对决策、政策、规划和立法提出建议,对决策、行政、规划和立法进行监督,并依法维护自身的权益。

其三,利用私权使自己免受其他私权侵害的个人、单位和其他组织,包括受到环境影响的个人、单位和其他组织或者法律所授权的个人、单位和其他组织,依据法律的规定,对企业等市场主体是否遵守环境法律规定进行参与和监督。

其四,社区自治中享有自治权利的个人、家庭、单位和其他组织,包括城市居民社区、农村集体组织及其居民等,在其自治的区域内,对环境保护事项进行自我管理。

其五,在法治社会框架内依法从事社会管理和服务的个人、单位和其他组织,包括环境保护志愿者、社会服务提供者、环境保护非政府组织等。

上述做法既体现了法律统一适用上的归类要求,也体现了立法实施上的实用要求。由于新修订的《环境保护法》近期难以再作出修改,比较稳妥的办法是,国务院法制办制定《环境保护公众参与条例》,对公众参与的情形、方式、程序和内容作出统一规定。国家林业局、海洋局、能源局等有关部门在制定公众参与的部门规章时,在自己的职权范围内,对公众参与的情形、方式、程序和内容做出具体的阐述。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

热评

首例行政公益诉讼意味着什么?

刘效仁

据北京青年报报道,贵州省金沙县环保局因为行政不作为“怠于处罚”污染企业被告上法庭,成为全国首例由检察机关提起的行政公益诉讼案。金沙县环保局随后履行了行政处罚职能,检察院认为,行政公益诉讼目的已达到遂提起撤诉,法院审查后裁定准予撤诉。

原来,2013年9月,佳乐建安公司因噪音排污被罚没121520元,却一直未缴纳。2014年8月,环保部门责令其于8月23日前缴纳,如逾期不缴将进行处罚。这家公司直到10月13日才缴纳,县环保局对其逾期缴费却未予行政处罚。县检察院考虑到一些涉污企业拖欠排污费现象较普遍,损害了公益,采取诉讼方式督

促行政部门依法履职社会效果更好,遂将此案作为探索行政公益诉讼的试点。

由检察机关提起行政公益诉讼,虽在全国尚属首例,但显然有法可依。我国宪法第129条规定“中华人民共和国检察院是国家的法律监督机关”。《民事诉讼法》第55条亦规定“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,有关机关、社会团体可以向人民法院提起诉讼”。《刑事诉讼法》第77条则明确,“如果是国家财产、集体财产遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事诉讼”。

检察机关作为国家的法律监督机关,其检察权包括保护国家财产和资

源免遭违法行为侵害,以及在国家财产和资源遭受违法行为侵害时有权代表国家提起诉讼。各级人民检察院理应在环保公益诉讼方面有更多的担当,积极作为。但遗憾的是,此前检察机关尚未有过以维护公共利益为目的,以原告身份对行政部门不作为或乱作为提起诉讼的先例。

近年来,我国因严重污染造成的环境侵权纠纷逐年增多,甚至呈急剧上升趋势。环境侵权案件区别于一般的民事纠纷,不只污染的原因具有复杂性,并且所侵害的利益具有明显的公益性。正因为如此,我国民事诉讼法第55条确立了环境公益诉讼制度。但对于究竟由谁担当公益诉讼的原告,公众舆论一直期待着有更多的适格主体,不单是

企业环境成本上升已成必然

于世伟 袁劼

近日闭幕的中央经济工作会议提出,要加大环境治理和保护生态的工作力度、投资力度、政策力度,加强区域联防联控,加强源头治理,把大气污染防治措施真正落到实处。我们再次看到了中央对于建设生态文明、大力开展污染防治的决心和意志。

不久前,习近平总书记在北京欢迎宴会上表示“希望北京乃至全中国都能够蓝天常在,青山常在,绿水常在”。言犹在耳。这是人民的希望,更为重要的是这样的希望已经实实在在地转化为党和政府的政策法规。今天,全社会环境保护治理的力度不断加大,而企业最直接的感受就是环境成本的不断上升。

环境成本中最容易为企业所感知的就是排污费。2014年9月1日,国家发改委、财政部和环境保护部联合下发通知,要求2015年6月底前,各省(区、市)要将废气中的二氧

化硫和氮氧化物排污费征收标准调整至不低于每污染当量1.2元,将污水中的化学需氧量、氨氮和5项主要重金属(铅、汞、铬、镉、类金属砷)污染物排污费征收标准调整至不低于每污染当量1.4元。与之前的排污费征收标准相比,新标准分别上升了一倍。也就是说,在保持原有污染物排放量不变的情况下,企业排污费将上涨一倍。而这一通知的规定是一个下限规定,各地可以根据自身的情况采取更高的排污收费标准。自2014年1月1日起,北京市二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量排污收费标准调整为每公斤10元,氨氮排污收费标准调整为每公斤12元;2014年7月1日起,天津市二氧化硫每公斤征收标准为6.30元;氮氧化物每公斤征收标准为8.50元;化学需氧量每公斤征收标准为7.50元;氨氮每公斤征收标准为9.50元。北京、天津排污费标准无疑远远高于国家规定的最低标准,也就是说,京津地区企业

的排污费都上升了10倍以上。

排污费是企业环境成本中最为直观的部分,而伴随着排污收费标准上升的还有各级政府环境监管力度的加大。2014年11月27日,国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》,提出要进一步加强环境监管执法力度。这可以看作是对于2015年1月1日实行的被各界称为“史上最严环保法”的新环保法的一个呼应。可以想见,在新形势下以往经常出现的人情收费、协议收费等排污费打折的情况将日渐绝迹,足额缴纳排污费将成为一种常态。

此外,我们还要注意,在之前的一段时间,环境保护部陆续发布了一系列行业排放新标准,范围涵盖火电、钢铁、水泥、纺织、印染、造纸等主要污染排放行业,新标准无一例外地大幅提高了企业排放标准。随着排放要求的不断加严,治理难度必然大幅上升,其边际治理成本

环境监测怎么适应新环保法?

胡家忠

2015年1月1日起正式实施的《环境保护法》,将环境监测地位提升到前所未有的高度,对环境监测工作来说,既是好的机遇,又面临着严峻的挑战。

我国环境保护发展到今天,已经经历了近40年,环境保护的起家是靠环境监测,然而近半个世纪过去,环境保护的各项管理制度,环境监测制度是实施得较差的一项重要制度。前些年,基层环保执法基本靠靠于闻、靠眼睛看、靠耳朵听,到现在如雾霾一样,头雾水等一些说不清的环境问题,基本上都是环境监测跟不上带来的技术缺陷。为什么会发生这种现象,从我国现行的环境监测体制的弊端就可窥一斑。

一是区县一级环境监测机构上成为摆设。我国目前环保系统的环境监测体制是国家、省、市、县四级,环境监测是微观工作,按理说区县一级环境监测机构是最重要、最基础

的环节,可现实是区县一级“送样站”的问题仍未解决。国家近几年虽然加大了对区县一级环境监测机构能力建设的投入,但仅仅只是仪器、设备等的硬件投入,人的问题、技术分析等问题没有从根本上解决。实验室基本没有人,即使有人也没有能力去操作,仪器设备被闲置,导致大量环境监测工作仍然落在市一级环境监测机构的肩上,这一现象在西部地区尤为突出。

二是各地环境监测机构林立,争权、争事、争利时有发生。稍加梳理就会发现,各级地方政府设立的环境监测机构众多,环保、水利、国土、农业、卫生、住建、畜牧、质监等部门均有相应的环境监测机构,不仅仅只是带来争利的问题,不同的分析方法、不同的技术规范,发布不同的环境监测信息,会带来不良的社会影响。

三是环境监测地位低下。有有才

位。基层环境监测机构受人员、仪器设备、技术能力等方面的限制,基本上难以有为,从而得不到当地政府的重视,越得不到重视,越没有作为,陷入恶性循环的怪圈,从而使有的基层环境监测机构沦为地方政府的富余人员安置所或者当地环保部门的预算收费处。

不过,令人欣慰的是,新修订的《环境保护法》第十七条明确规定:“国家建立、健全环境监测制度,国务院环境保护主管部门制定监测规范,会同有关部门组织监测网络,统一规划国家环境质量监测站(点)的设置,建立监测数据共享机制,加强对环境监测的管理。有关行业、专业等各类环境监测站(点)的设置应当符合法律法规规定和监测规范要求。监测机构应当使用符合国家标准标准的监测设备,遵守监测规范。监测机构及其负责人对监测数据的真实性和准确性负责。”

这一条规定,对我国怎样设置环境监测机构,怎样理顺环境监测体制,既提

垃圾应实现全程科学化治理

熊孟清

垃圾处理是我们无法回避的日常活动,而且,事关资源环境保护,事关生产生活和人体健康安全,事关社会经济的可持续发展,关于社会各方的利益,需要政府与社会公众良性互动,协同治理。

目前垃圾处理因责任分散效应等引致社会失灵,于是乎,政府部门不得不唱起独角戏。这种被动应付难以适应社会经济的高速发展,于是,垃圾处理问题日益增多和严重,不仅存量大,增量也大,多地出现“垃圾围城”困局。为解决围城困局,政府又大力推动见效快但具有典型邻避效应的焚烧垃圾处理的建设,进一步放大了垃圾及其处理的邻避效应,引发群体事件,轻则影响

生产生活的秩序、安全与持续发展,重则破坏和谐社会建设成果。扭转这种被动局面需要政府与社会公众共同正视垃圾的污染性、资源性和社会性,从处理、管理转变为治理,理清治理方法、治理环节、治理要素和治理目的,完善垃圾处理体系,提升垃圾处理能力,既重视治理活动的“经济、效率、效益与公平”,也重视治理活动的“参与、公开、公平、责任与民主”,推动垃圾的全程治理、综合治理和多元治理。要推动从垃圾产生到处置的全程治理。明晰源头减量与分类投放、收运、物质利用、能量利用和填埋处置5个治理环节及其治理主体、对象、目的、时间、场所和方法等

治理要素,形成先源头减量和排放控制、再物质利用、后能量利用和最后填埋处置的分级处理与逐级利用的层次结构和整体协同规律,做到层次分明、先后有序、条理清楚、要素完备、秩序井然和功能可行。

要推动多措并举的垃圾综合治理。坚持“因地制宜、多措并举、以废治废、变废为宝”原则,充分发挥法律、行政、经济、科技等手段,发挥市场的资源配置作用,匹配建设有足够处理能力的逆向物流、物质利用、能量利用和填埋处置设施,实现级间规模匹配和技术、产品、市场、价值共生,整合产业链,降低垃圾处理的总成本和财政补贴,实现垃圾妥善处理和专业化、集约化处理,极大化垃圾治理在

国家机关,亦应该有许多的民间环保社团担当起公益诉讼的大任。令人振奋的是,新修订的《环境保护法》第58条规定,对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。

原告资格的确定,无疑是环境公益诉讼的关键。笔者以为,在民间环保组织被授予适格身份之时,检察院等相关国家行政机关当有更多的担当,依法履行环保公益诉讼的神圣职责。其既可以主动提起诉讼,亦可向环保机关发出检察建议,督促其履行监管职责;对污染或破坏环境的自然人、法人或组织发出停止侵害、排除危害、恢复环境等检察建议;督促有关环保机关起诉等。鉴于检察机关本身没有经济收入,其提起公益诉讼的费用应当由国库承担,或由专门成立的环境公益诉讼基金理单,以减轻职能部门的后顾之忧。

也将随之加速上升。而根据规定,企业排放浓度高于排放标准或排放总量超过规定的排放总量指标的,排污费还将加倍征收,企业一旦超标排污将面对巨大的经济压力。

通过以上的分析可以看出,随着一系列政策的渐次推出和实施,未来很可能出现以下几种变化趋势:

一是环境执法的尺度与标准将从重从严,企业面临的环境保护压力将越来越大,在某种程度上将直接关系到企业的生死存亡。如果不能提前谋划、合理应对,很多企业必将在这一轮由环境保护引起的行业洗牌中被淘汰出局。

二是环境成本将会成为土地、人力资源、交通区位等之外企业发展所必须考虑的一个重要因素。随着环境压力的不断加大,各地方政府可以将环境成本作为吸引企业的一项重要资源。在不同的地区采取不同污染物排放标准和排污收费标准,形成不同地区之间成本落差,从而影响企业投资和发展决策。

三是由于部分地区收紧环境保护限制,必然对部分行业特别是高排放行业产生挤压效应,大量企业可能选择逃离高成本地区,由此带来的政府税收流失、工人失业等经济社会变动,也需要各地政府高度关注和提早研究相应对策。

供了法律保障,又提供了可供探索、思考的极大空间。借此机会,国家应组织力量对全国环境监测机构做全面的调查摸底,找出存在的问题,分析原因,提交内容翔实、建议切合的高质量调研报告递交国务院,彻底解决环境监测体制不顺的问题。

环境监测质量是环境监测工作的生命线。新修订的《环境保护法》在罚责中规定对“篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的”,将承担法律责任。对各级环境监测机构、各级环境监测站站长来说,这是紧箍咒,是高压线,对于净化环境监测队伍、提高环境监测质量、提升环境监测能力、树立环境监测权威非常有必要。

新修订的《环境保护法》对政府购买环境监测服务也作了规定,环境监测走向社会化服务已是大势所趋。妥善处理好政府环境监测与社会环境监测服务的关系,是关系政府环境监测机构何去何从,也是使环境监测服务走向良性发展的根本所在。需要合理划分环境监测服务范围;严把准入机制,实行环境监测质量淘汰制,不能让不良环境监测服务鱼龙混杂;建立健全环境监测服务管理制度,使环境监测服务规范化,让社会化环境监测服务真正成为政府环境监测服务的有益补充。

资源、环境、经济和社会等方面的综合效益。

要推动社会参与的垃圾多元治理。坚持污染者负责、生产者责任延伸制度、有偿服务、责任与义务对等的原则,立本正源,理清治理主体的责任和义务,建立主体间相对独立又相互促进的分工协作关系,调动社会参与与的积极性、主动性、创造性和协同性,强化垃圾治理的决策、决策执行及监管,促进垃圾的处理、管理与服务等业务的融合,保证垃圾得到及时、安全、高效处理,确保治理服务于社会经济发展。

总之,我们应坚持“政府引导、市场导向、分级处理、逐级减量,因地制宜、综合处理、社会自治、注重绩效”的指导原则,分解目标,整合资源,科学定价,扬长避短,开拓创新,保障政府与社会良性互动,实现资源保护、环境保护、经济效益和社会效益相统一,避免政府失灵、社会失灵和市场失灵。为实现此等目标,需要坚持垃圾全程、综合和多元化治理。