

编者按

新修订的《环境保护法》首次将“信息公开与公众参与”独立成章,从政策层面完善了公众参与

的要求。现在,新《环保法》即将实施,怎样确保环境宣传教育和环保公众参与所追求的公众环境权益获得可操作化的实现,搭建顶层设计与基层实践的梯子?本报特刊登此文,以飨读者。

# 创立崭新的公众参与机制

## ——关于环境保护公众参与的思考

### 山西省环境保护宣传教育中心

新《环境保护法》首次将生态文明建设和保障公众健康确立为立法目的,首次规定政府加强环境保护宣传教育的义务责任,首次规定环保信息公开和公众参与的义务责任,为环境宣传教育和环保公众参与提供了法律依据及法治保障。

法律,在于保障和支撑社会公众环境权益的实现。新《环保法》即将实施,但现实的情况对于新法的施行,尚存在相当距离。我们迫切需要建立与之相对应、相配套的政策法规及执行机制。而且我们必须以全新的政策法规机制,确保环境宣传教育和环保公众参与所追求的公众环境权益获得可操作化的实现。



山西省环境保护宣传教育中心邀请各界人士进行环保公众参与座谈。王璟摄

## 政策立意实现 全新创建

### 创立生态文明建设的制度文本

我们需要制定环境宣传教育和环保公众参与的政策办法,让生态文明建设最新要求实现现代渗透,体现制度创新。

中央划时代地提出了生态文明建设的理念和理论,对于加强生态文明建设宣传教育和环保公众参与,都提出极为明确的要求。这对于环境宣传教育和环保公众参与,既是历史性的机遇,也是前沿性的

## 政策内容体现 强化重建

### 重构环境宣传教育的职能格局

我们制定环保公众参与政策,需要重构环境宣传教育和环保公众参与的崭新格局,突出环保宣教的现代主体功能。

环境保护宣传教育是环保社会公众参与的前提和基础,没有环境意识和环保知识,就没有环境保护公众参与。现行的政府环保职能格局中,重审批轻宣传,重执法轻参与,在政府层面或者部门层面,环境宣教没有形成分量。这与最新生态文明建设要求不相适应,也与现代环境保护体现的社会参与不相适应。

新《环保法》第一次大篇幅规定了环境宣传教育内容,规定了环保公众参与内容,为相应的政策制定提供了充分的依据。那么,新的环保公众参与政策制定,应该调整环保部门的职

## 政策执行体现 机制构建

### 形成环保公众参与的统领政策

我们要改变环境宣传教育和环保公众参与没有主体统领政策法规的局面,形成统领性的政策法规及其执行体系。

近几年,涉及环保信息公开和环保公众参与的文本出台不少,但到目前,没有一个环保公众参与的文本成为统领性的主体执行文本。信息公开公众参与,执行的是信息公开法规,条文不少,但执行不力;环评公众参与,执行的是环评法及其环评条例,规定严格,但执行走样;三同时验收环保公众参与,执行中几乎没有公民公众的参与权利。

指引,其是中国最新的生态文明宣传教育和公众参与的顶层设计。

生态文明作为中国的理论创新,是最新的理论成果;公众参与作为中国的民主建设,也是最新的实践成果。两个最新的成果,应实现最完美的衔接和结合。而这种完美结合,就需要将生态文明理念和理论渗透在环境宣传教育的政策法规中、落实在环保公众参与办法制度中,形成具有执行力和操作力的中层设计和底层设计,以使顶层设计获得实现。

这样,我们就需要出台最新鲜、最领先的生态文明建设制度成果,形成环境宣传教育和环保公众参与的政策法规。

### 建立新《环保法》的政策细则

我们需要制定环境宣传教育和环保公众参与制度,与新《环保法》公众参与要求紧密对接,体现法制的力度。

新《环保法》对于环境宣传教育和环保公众参与,对于环境舆论监督,对

能格局,重构环境宣传教育职能位置,将环境宣传教育和环保公众参与职能融合,作为政府环保部门的主体职能,确立环境宣传教育与整体环境保护的崭新现代格局。

因此,应当重新彰显环境宣传教育的作用,确立环境宣传教育作为动员凝聚环保社会力量主体职能并加以强化。

### 形成公众义务与权利的科学生理规定

我们制定环保公众参与政策,需要强调公众权力与义务统一,全面规定公众作为环保主体的应有义务与必要权力。

环境保护公众参与,要体现公众作为环保社会主体力量的权利,提倡获取环保信息,参与环境决策,参加环境管理,实施环保监督,也要体现公众作为环保社会主体力量的义务,强调树立环保意识,履行环保行为,践行低碳理念,践行绿色生活。知情权、发言权、监督的权利与自觉的义务、履行的义务、贡献的义务,要实现科学有机的统一。

我们现有的环保公众参与政策,强调权利多,强调义务少,或者偏重权利,忽略义务,久而久之,会将公众导入一个认识和行动的误区,似乎公众参与就是只讲权利。实际上片面强调权利恰恰会忽略社会权力。只有权利和义务健康有机统

不同法律法规对于环保公众参与的规定,形成了不同方面不同环节上对环保公众参与的支持,但形不成整体的环保公众参与机制。而环保公众参与要实现全面推进和取得效应,必须全面、整体、本质地形成环保公众参与的社会机制。这就建立一个独立、完整、统一的环保公众参与主体政策法规并赋予新的要求,将零散的环保公众参与内容统起来。

所以,我们必须改变环境宣传教育和环保公众参与没有主体统领法规的尴尬局面,建立主体独立依法互动的环保公众参与统领性政策法规及其执行机制。

### 确定环保公众参与的职能机构

我们要改变环保公众参与散落在不同职能机构的零乱状况,在政府环保部门设立环保公众参与的强力职能机构。

环保公众参与虽然涉及环境保护的多层多面,但毕竟公众将越来越成为环境保护的主体力量。目前,由于环保公众参与的事项分散在环保部门不同机构,或这些机构仅仅涉及公众参与的某

于环境公益诉讼,都有最新的要求。这为环保宣传教育和环保公众参与提供了法律依据和法律支撑,是一个历史性的突破,更是一个未来性的开启,无疑是我们的一种坚强后盾。

但是,环保新法的实施,需要细则的对接。制定公众参与的政策办法,应该具有落实大法的操作性;而在落实的细则中,一定要体现出法律要求的力度。单独地看,它是独立的环保宣传教育和环保公众参与政策,但关联起来看,就是环保大法的实施细则。这样的细则,要与新《环保法》依法对接,紧密对接,有力对接,真正体现出法制的力度。

所以,我们需要建立完全融贯新《环境保护法》精神的实施细则,保证环境宣传教育和环保公众参与的切实加强。

### 确立公共事务管理的民主范本

我们需要制定环保公众参与和环境民主管理的政策,与环保公共事务管理民主化趋势相切合,体现民主政治意蕴。

一,才能从内涵和外延上给环保公众参与作出科学规定,公众参与权利才能得到真正保障。

由此,谨防环保公众参与出现偏颇迹象,就要在政策制定中明确地规定环保公众参与的权利和义务,并形成规范。

### 明确公共环境事件的参与要求

我们制定环保公众参与政策,要拿出在公共环境应急问题上的有效措施,保障推动公众在突发事件上的稳妥参与。

生态环境事件和环境舆情事件越来越呈现突发性、群发性、高发态势,而在这些事件发生的时候,一方面,是社会公众的关注度高,期望值高,一方面,是政府应急的回应度低,效率度低。两者形成反差,导致群众意愿与政府意愿之间矛盾尖锐甚至冲突激烈,难于形成共识,可能会使社会情绪成为不稳定因素,从而极有可能扩展为社会公共事件。

生态环境应急问题上的公众参与,既是环保公众参与不可或缺的内容,也是环境应急不可或缺的内容,无论哪方面都是躲不过去的重要内容。而这个内容,在现有环保公众参与和环境应急政策上,尚为空缺。新的环境公众参与政策,应将环境事件的公众参与作为重要内容。环境应对没有环保公众参与,可

能造成环境事件处理的被动和尴尬。所以,新的环保公众参与政策制定,要拿出公众在公共环境应急问题上的有效措施,体现公众的环保权利和义务。

所以,我们的环保公众参与政策制定,应该与环保公共事务管理民主化趋势切合,成为实现民主政治的有效途径。

现在,我们所谓的环保公众参与,参与,仅仅是一个非主体性的现实表述,而只有环保公众行动或环保公众履行,才是主体性的未来表述。由环境保护公众参与与到环境保护公众履行,才是一个真正的完成式,才真正进入环境保护民主化主体轨道。那么,由环保公众参与与到环保公众履行将成为一种社会必然。

所以,我们制定环保公众参与政策办法,要规定环评公众参与过程中第三方的公益义务性质,以公益保障参与真实公正。在《环境影响评价公众参与条例》中,规定了环评公众参与的一系列要求,但是,现实的环境影响评价实施,存在一个致命的问题,就是第三方责任的商业特征,即环评报告中的编制单位商业追求,造成公众参与与不能真正落实。商业环评,由于过分追求经济利益,往往缺乏科学精神和科学道义,导致公众参与成为点缀,存在形式化甚至虚拟化操作。

要解决环评公众参与中的真实公正问题,就要强调环评公众参与的公益性性质和法治要求。或者规定环评公众参与由 NGO 环保公益组织主持,以公益性确保事项的真实有效;或者严格规范环评商业机构切实履行法律要求并施以过失追究,以强制性确保事项的真实有效。

因而,制定公众参与政策办法,要规定环评公众参与第三方公益性质,追究第三方的法律责任,力克形式化操作。

众参与政策刚一出台,就被束之高阁,无人问津。可以说,这与在全社会真正形成环境民主化的力量,与全社会生态文明建设的要求,衔接不力,差距甚大。要改变这种状态,政府部门就不能把出台政策本身仅仅当作做了一件事情,而应当把政策的贯彻落实及其实践效果作为是否做成事情的标准。按道理,文件出台后,要安排、要部署、要督促、要检查、要协调、要考评、要检验,才能使好的政策见到实效。

所以,我们在环境保护宣传教育和环保公众参与上,要改变环保公众参与政策现实实施软弱无力的状况,建立强有力的环保公众参与政策的执行机制、联动机制,落实机制。

环境保护公众参与正在成为时代潮流,既合乎环境民主的现实呼唤,又合乎政治民主的时代趋势。我们需要制定真正具有制约力并产生效应力的环境宣传教育和环保公众参与细化政策,为生态文明建设提供强力的制度支撑和制度保障,更为环境保护民主化构筑坚实的政策基础和政策支持。

本文由李景平执笔

## 山西省环保厅开展学习讨论落实活动 严厉惩处环境违法行为

本报讯记者李景平 见习记者王璟太原报道 山西省环保厅日前出台《省环保厅关于深入开展学习讨论落实活动的实施方案》,按照省委部署要求,全面动员启动了环保系统学习讨论落实活动,以净化政治生态,实现弊革风清,重塑山西形象为动力,推动山西绿色发展。

山西省环保厅厅长郭长青在动员讲话中强调,山西省委书记王儒林在全省动员大会上的重要讲话,深刻分析了当前面临的严峻复杂形势和繁重艰巨任务,对全省党员干部提出了严格要求。全厅广大党员干部务必密切联系环保实际,坚持求真务实,坚持问题导向,边学习、边讨论、边落实,以强烈的政治责任感、历史使命感和良好精神状态投入活动。

郭长青指出,要以学习讨论落实活动为新的起点,全面深化改革,发挥环境保护在推动科学发展中的重要作用。在全面推进改革方面,要加快落实承担转型综改试验区建设中的各项改革任务,在划定生态保护红线、环境污染第三方治理方面、推进和完善排污权交易、建立生态治理补偿机制、构建生态环保修复多元投入机制方面大胆探索,做出贡献。

郭长青提出,在服务经济发展方面,要深入研究新形势下环保工作面临的机遇和挑战,积极探索环境保护在稳增长、调结构、促转型中的重要作用,加大对主导产业转型升级和大项目、好项目的支持力度,做好低热

值煤发电项目环评,为绿色发展提供优质高效的环保服务。推进主要污染物减排工作,不折不扣完成全年污染减排任务和“十二五”目标任务。开展“十三五”环保规划重点问题研究,提出规划编制基本思路,积极谋划环保重大工程、重大项目和重大政策。

郭长青要求,在促进改善民生方面,要加大环境保护和生态保护工作力度,投资力度、政策力度,以解决损害群众健康突出环境问题为重点,打好大气、水、土壤污染防治的攻坚战和持久战,逐步改善环境质量。当前,要突出“控煤、治污、管车、降尘”关键环节,指导各市开展锅炉淘汰、黄标车淘汰、烟气脱硫脱硝除尘治理、清洁能源替代、重污染天气监测预警系统建设和区域联防联控,确保大气污染防治计划落到实处。加大环境执法监管力度,对环境违法行为“零容忍”。要认真总结山西省严厉打击环境污染违法“百日会战”和重点污染企业环境安全“百企攻坚”专项行动经验,严厉整治和惩处损害群众环境利益的行为。

郭长青强调,在维护社会稳定方面,要积极参与、有效化解社会矛盾,依法及时妥善处置环境突发事件和重大、敏感项目环评审批过程中的群体性事件,逐步把信访纳入法治化轨道。要采取有力措施,坚决杜绝重大环境事件发生,确保人民群众安居乐业,社会安定有序。

### 11市发布建成区限行通告

## 集中整治黄标车老旧车

本报记者李景平 见习记者王璟太原报道 记者日前从山西省黄标车及老旧车淘汰工作领导小组办公室获悉,山西省11市政府陆续发布建成区黄标车限行通告,到12月底,全省将集中开展为期一个多月的黄标车及老旧车专项整治行动。

山西省要求环保、公安交警等部门要集中开展黄标车及老旧车数据排查,特别对党政机关、事业单位、国有及国有控股企业等单位的车辆、营运车辆、大中型客车、重中型货车、小微型面包车等5类车辆进行重点排

查。对连续3个检验周期未年检的、达到强制报废标准的车辆,将告知车主尽快办理报废注销手续;对符合申请淘汰补贴政策,及时告知淘汰补贴政策、流程、时限等;对逾期未报废车辆的所有人,要严格监督检查。同时,要严格执行强制报废标准,对达到强制报废标准逾期未办理注销登记手续的黄标车,发布其登记证书、号牌、行驶证作废公告,公告期满仍不办理注销手续予以强制注销。对安全技术检验有效期满后连续3个检验周期内未取得机动车检验合格标志的车辆,严格按照《机动车强制报废标准规定》强制报废。

山西对黄标车严格实施限行,各市政府将依法发布黄标车限行通告,公布各市建成区黄标车限行和禁行区域。公安交警部门将依据《中华人民共和国道路交通安全法》有关规定,按照通告划定区域,依法对黄标车违反禁令标志指示的处以记3分、罚款200元的处罚,并对驾驶人已达到报废标准车辆上路行驶等进行查处。环保、公安交警部门将严格查处检验机构违法违规检验问题,防止检验机构伪造检验数据,出具虚假检验结果等严重违法违规行为。

### 展示农村环境连片整治及中水回用

## 山西两篇作品获杜邦杯奖

本报讯 2014年“杜邦杯”环境好新闻作品公益活动总结会日前在北京召开。山西省两篇作品获得环境好新闻奖。

中国环境报社山西记者站站长李景平的《断裂带上的绿色构建》、山西日报报业集团发展报记者原建猛、高原的《破局中水回用需要政府主导》,分别获得一等奖和三等奖。

“杜邦杯”环境好新闻评选活动由中国环境新闻工作者协会主办,杜邦公司协办,自1996年开始至今,已评选了2200多篇获奖作品。此次在2014年“杜邦杯”环境好新闻评选活

动中参评作品约400篇,获年度环境好新闻一、二、三等奖作品共89篇。这些作品涉及大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治、农村环境连片整治、环境执法、环境司法、环境宣教、环保公众参与等多个话题,全方位、多角度、立体化地反映了全国生态环保工作的现状。

全国媒体记者和环保宣教中心代表60多人参加了此次“杜邦杯”环境好新闻作品公益活动总结会。中国环境报社李景平和新华社记者顾瑞珍分别作了发言。

王璟



图为山西省环保厅工作人员在宪法日宣传新《环境保护法》。王璟摄