

法治周刊

05-08版

责编:王玮
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:hjbslaw@sina.com

村民状告广东省环保厅环评批复实体程序均违法

告官终见官,副厅长出庭应诉

本报通讯员李佳伟

民告官案质和量
是法治环境晴雨表

闻见

在我国第二个“国家宪法日”,一桩不寻常的“民告官”案在广东省高院公开开庭审理。上诉人是几位普通农民,而应诉者则是广东省环保厅副厅长李晖等。

原来,陆河县河田镇村民彭友能等因高速公路穿越自家村庄而与省环保厅打起官司。他们认为,高速公路严重影响其居住环境,省环保厅在批复环评报告之前,未公示,未征求村民意见,就从环保角度批准了工程开工,其程序违法,应予撤销。

“民告官”在当下已常见,但舆论对这起官司却给予了高度关注,因为它标志着广东省行政机关负责人出庭应诉实现“零”突破。

庭审中,李晖不仅出了庭而且“出了声”,他两度发言,为本方代理人答辩时称对方“无理取闹”的不当表述致歉,并就审判长归纳的几个焦点作了陈述和答辩。而上诉方代理律师事后对李晖在庭上表现出的诚意,评价相当正面,认为可打“90分”。

显然,这桩“厅官出庭”官司的意义已超出了事件本身。我国的“民告官”走过了艰难的历程,从“立案难”、“见官难”到“胜诉难”,可谓步步皆难。随着修订后的行政诉讼法于今年5月正式实施,这一被动局面正得以扭转。湛江、肇庆、江门等市已出现厅官应诉的场景,但在省直政府机关,“厅官出庭”一直维持着“零记录”。

这并非省直机关没遭遇“民告官”案,而是这些案子往往都由代理律师或低层级官员出庭,即便有个别厅官出庭也是隐身当“旁听生”。按照新的行政诉讼法,今后“被诉行政机关负责人应当出庭应诉”,即使不能出庭的,也需要委托相应工作人员出庭。

我国自改革开放后出现首例“民告官”案,迄今已30载,但“告官不见官”的尴尬局面始终如影随形,究其原因,就在于一些官员头脑中“官贵民轻”的思想作祟,放不下官架子,也怕媒体曝光丢面子,更怕担风险和责任。而由于主官不出庭,使得官司中一些核心问题难解决,不仅增加诉讼成本,也常错失化解矛盾良机,致使政府形象受损。

正如有论者所言,民告官案的质和量是法治环境的“晴雨表”,它不仅直接关乎公民的权利保障,更体现了政府机关依法行政的水平。广东依法治省的步伐之快有目共睹,行政复议申请案列全国第一位,民告官立案数也居全国前列。在此语境下,省直行政机关首脑以“被告”身份出庭直面“民告官”,无疑具有重要的示范价值。

从此次庭审及社会反响看,只要官员直面现实,坦诚应对,就能获得民众的理解,所谓“面子之忧”也不攻自破。事实上,行政主官亲自出庭应诉,既体现了法治的权威,也应是法治社会的常态。它无论对于强化政府机关依法行政意识,还是增加与民众的亲合力,提高服务水平,其作用和意义都不容低估。

在法庭上,原告、被告只是平等的权利双方,但当升斗小民能依法与强大的政府部门对簿公堂时,所彰显的必是法治社会的正义光芒。而当政府机关首脑习惯用法思维行使权力,备受诟病的“权力任性”也将消失踪影。



广东省环保厅副厅长李晖出庭
徐志毅摄

“环评审批是涉案高速公路建设的必要条件而不是充分条件,不能影响公路最终是否建设。受环境影响的单位及个人已按规定进行公众参与程序。”广东省环保厅副厅长李晖出庭应诉,并在法庭最后陈述时发表了长达近5分钟的答辩。

2015年12月4日,上午,广东省高级人民法院公开开庭审理彭友能等11人与广东省环保厅环评批复纠纷一案。省直机关行政负责人出庭应诉,这在广东尚属首宗,在我国第二个“国家宪法日”广东实现了“零”的突破。全国以及广东省人大代表、省委党校中青班学员、华南理工大学法学院学生等150多人旁听了庭审。

高速公路穿越自家村庄
村民与省环保厅对簿公堂

彭友能等19人是汕尾市陆河县河田镇村民,因为一条穿越自家村庄的高速公路,与广东省环保厅打起了官司。他们认为,潮惠高速公路严重影响他们的居住条件,而省环保厅在批复广东省高速公路有限公司提交的环评报告书之前,从未向他们公开环境影响评价报告,未在他们所在行政村张贴公告、发放调查问卷,也没有听取他们的陈述,就批准了潮惠高速开工,这一批复实体和程序上均属违法,应当予以撤销。

随后,彭友能等村民向中华人民共和国环境保护部申请行政复议,环境保护部行政复议决定维持广东省环保厅的批复。村民们不服,再向广州市中级人民法院提起行政诉讼,请求撤销省环保厅的批复。

广东省环保厅认为,潮惠高速能否建设,最终取决于发展改革部门是

否核准,在核准之前还要经规划、国土等多个部门的前置审批,环评批复只是众多前置审批环节之一,并不意味着后续一定会核准,环评批复对项目的核准建设没有最终的决定力,因此,对原告的权利无实际影响;此外,这起案件涉及的环评批复也是合法的,经环境保护部行政复议决定维持在案。

广州市中级人民法院一审判决驳回彭友能等19人的诉讼请求。一审宣判后,有部分原告放弃上诉,其中11人继续向广东高院提出上诉。广东高院受理此案后,依法组成了以主管副院长徐春建、行政庭庭长付洪林、审判员刘德敏共3名资深法官的合议庭,公开开庭审理此案。

表达清楚观点就可以了
副厅长陈述获对手点赞

12月4日上午9时,离开庭还有半小时,李晖就坐上了广东省高院的被告席。庭审中,与上诉人围绕“涉案村民和村庄是否处在受环境影响的敏感区域、涉案的环境影响报告书是否符合公众参与的要求、报告书的审批程序是否合法”等3个方面展开了激烈的辩论。

李晖在庭审最后作陈述时表示,环评审批是涉案高速公路建设的必要条件而不是充分条件,不能影响公路最终是否建设,环评的审批仅针对环境的影响。同时他表示,目前行政部门未对调查问卷数量作出规定,但规定了受访者中受环境影响个人和单位的比例标准。在这起案件中,上

诉人不在受环境影响的评价范围内,并表示受环境影响的单位及个人已按规定进行公众参与程序。

对李晖在庭上长达近5分钟的发言,上诉人代理人梅春来认为,李晖出庭是自己从业以来,出庭应诉行政首长表现最好也是最有诚意的一位,无论从专业还是表达,这次表现可以打“90分”。

在接受记者采访时,李晖坦承“紧张是难免的”,不过他认为,既然来出庭应诉,表达清楚自己的观点,实事求是就可以了。他说,行政负责人出庭应诉,能让行政机关及时发现自身的问题,强化依法行政的意识,并拉近行政机关与公众的距离,无论最终官司输赢,负责人到庭听取村民意见,村民们都会相对更信服。

作为组织此次交流互动活动的广东省法院行政庭庭长秦红梅,在活动结束后告诉记者,行政审判是对行政机关行政行为是否合法进行司法审查的重要方式。“近三年来,广东各级法院一审行政案件呈不断上升态势。从2012年的7000多件,到2013年的9000多件,到去年的12000多件,今年前三季度已经突破12000多件。”

“从‘不愿出庭、不愿出声、不愿执行’,到‘能出庭、敢出声、肯配合’,广东行政审判和依法行政能力和水平在不断提升。”秦红梅说。

智慧环保领航者



特约刊登

环保、质检、新农办三部门联合执法检查

北京重拳打击劣质煤销售

本报讯 北京市环保局近日联合市质监局、市新农办等部门,对全市煤炭加工、销售、重点用煤单位及无照售煤散商的煤质情况,进行专项执法检查行动,重拳打击销售劣质煤等违法行为。

这项行动是北京开展的“冬防保卫战”大气污染防治专项执法季行动之一。执法季期间,将严厉查处锅炉超标、露天焚烧、使用劣质煤、使用经营性小煤炉、重点挥发性有机物排放单位等7项违法行为。执法检查行动将持续至明年3月底。

按照《北京市2013-2017年清洁空气行动计划重点任务分解2015年工作措施》确定,2015年北京市农村地区计划减煤换煤量为183万吨,实现优质燃煤基本覆盖。其中,将以“换煤”方式实现近80万吨,以按城市化改造、拆迁、城市管网辐射等方式实现“减煤”近100万吨,换煤数量比2014年增长60%。

今年,北京14个区县共确定了29家加工生产及供应优质燃煤企业。截至11月16日,全市登记购买优质燃煤77.8万户,已送煤到户49.8万吨,比去

年同期增长25.2万吨,同比增长119.4%,更换高效节能炉具9万多台。截至11月19日,全市质监部门共组织对燃煤生产加工、销售、使用单位监督检查2341批次,合格率96.3%;市新农办组织乡(镇)委托市质监部门对外地加工直接配送入户的煤质检测948个样品,样品合格率为87.34%,对不合格的全部召回。

11月23日~12月7日,联合执法专项检查行动,重点查处部分燃煤加工企业粉尘污染控制不到位,农村地区无照售煤散商的煤质等现象。执法人员将深入全市重点用煤单位抽查煤质情况,逐一检查农村地区担负“换煤”任务的煤炭加工、销售企业,重点打击无照售煤散商。对检查中发现的问题,视情况移交有关部门进行查处或移交当地政府进行取缔。

专项执法季期间,倡导鼓励市民拨打12369和12345举报电话,积极举报身边存在加工、销售、使用劣质煤以及无照售煤等违法行为。执法人员将针对线索进行重点检查,集中打击问题单位,推进环境质量改善,保障市民健康。

何万军 丁雨涵

环境保护部“12·4”普法宣传在合肥举办

环保法律走进高校

本报记者王玮 潘骞合肥报道

2015年12月4日是我国第15个法制宣传日,也是第二个国家宪法日。为宣传法律,发挥青年志愿者在环境保护事业中的生力军作用,环境保护部政策法规司在合肥工业大学和安徽省合肥市高新区举办“环保法进学校”、“国祯杯”环保知识竞赛、合肥高新区国家生态工业园区建设和环保产业园展板宣传等系列主题宣传活动。

据了解,今年全国法制宣传日主题是“弘扬宪法精神,推动创新、协调、绿色、开放、共享发展”。

合肥工业大学副校长刘志峰在活动仪式上说,合工大历来重视环境法的教育和传播,环境工程专业从1986年开设以来,《环境法学》就作为学生的必修课程,也是全校学生的公选课。开展灵活多样的普法活动,全面、准确地宣传环保法律,可为环保法律

的贯彻实施营造良好的社会环境。让学生带着环境保护的理念走向社会、服务社会,这也是环保法走入学校的初衷。

合肥市环保局局长王斌在致辞中说,大学生是共圆美丽中国梦的新力量。希望在校大学生平时积极参与环保宣传服务活动,带头倡导先进环保理念,自觉践行绿色环保承诺。相信只要全社会齐动手、共担当,就会汇聚成改善生态环境的强大力量。

作为中西部首批、安徽省首家国家生态工业园区,合肥高新区承办了此次普法宣传活动。高新区管委会副主任吕长富表示,高新区将坚持“环保优化发展,绿色引领转型”的发展理念,坚持以工业“高质量、高效率、低污染、生态化”为方向,推进四个创新,让环境保护在生态文明建设中发挥更大作用,实现经济发展与环境质量双提升。



使,将行政许可与综合执法统一在一个体系中,以便于审批与执法相关联,建立审批和监管相统一、管理与执法相协调的综合行政执法全新格局,进一步提高综合行政执法工作实效。

4.加强综合执法队伍建设,树立良好形象。

综合执法队伍庞大,必须加强执法队伍管理,推行换位思考的工作方法,从经营业主和市民利益角度分析综合执法工作中存在的问题,切实改善与市民的关系。推行前置式执法,坚持把思想工作做在前,把疏导措施落实在前,把关心帮助摆在前,做到既要严格执法,更要热情服务,让执法对象满意,维护社会稳定,促进社会和谐。

作者单位:山东省青岛市环保局黄岛分局

综合执法能否破解环境执法难?

张君臣

2.集中执法权限,提升了执法效率。综合行政执法改革后,一个执法机关行使多个领域的执法职责,工作权限更加明确,执法责任更易落实,执法力量更加集中,执法力度必然大大增强,执法水平和效率显著提高。而且,由于一队多能,必然大幅度降低行政执法成本,减少行政开支。

3.优化职能配置,形成了监督制约。推行综合行政执法,在一定范围内实现了管理权、审批权与监督权、处罚权适当分离,强化了不同权力部门间的相互监督和制约,改变了一些政府部门既审批又执法的体制机制。

二、问题出现在哪?

一是“上下分合”。由于综合行政

执法打破了原来“条条”管理模式,与各行业上级主管部门不存在管辖和领导关系,在具体执法工作中可能会协调不畅,进而影响执法效率和执法效果。同时,综合行政执法部门属于新设机构,在国家、省两个层面均没有主管部门,尽管有市级综合行政执法部门,但具体业务仍由基层独立开展,缺少有效的政策保障和业务指导。

二是“管罚分离”。综合行政执法仅是行政执法权的综合,不涉及行政审批权。对综合执法部门来说,环保部门如何进行审批许可,没有审查权,也没有执行权;对环保部门来说,综合执法部门如何处罚,同样也没有审查权和执行权。由于“管罚分离”,导致了新的推诿扯皮,降低了执法效率,影响了部门形象。

三是“借法执法”。综合行政执法的法律依据是《行政处罚法》第十六条和《行政强制法》第十七条。但目前,全国层面缺乏统一明确的法律规范,综合执法主体地位、执法内容、程序等都没有统一明确,主要还是借用环保等部门的法律法规进行执法,即所谓的“借法执法”。由于综合执法“借法执法”所借法律法规数量庞大,可能会对综合执法工作造成不便。

三、改革重点在哪?

1.建立顺畅的沟通交流机制,加强部门协调。

环保部门要将上级部门关于行政执法的新要求及时传达给综合行政执法部门,在做出夜间连续施工作业证

明等行政许可后,也要及时告知。同时,综合行政执法部门在对餐饮服务油烟污染等违法行为进行查处后,要及时向环保部门反馈有关情况,实现信息与资源共享,形成良好的工作互动。

2.推动综合行政执法立法,强化顶层设计。

综合行政执法已积累了一定经验,全国统一立法的条件已基本成熟。建议对综合执法立法,解决综合执法的范围、体制、协调、执法队伍的法律定位以及综合行政执法行为的规范、责任追究等问题。

3.积极推进行政审批改革,实现“管”“罚”联合。

探讨将夜间连续施工作业证明等环保行政许可交由综合行政执法部门行

党的十八届四中全会要求在资源环境等10个领域内推行综合执法,这是党中央作出的重大战略部署,是深化行政执法体制改革、落实依法行政的重要环节,是大势所趋。

2014年年底,山东省青岛市西海岸新区进行了综合行政执法改革,整合城管、国土、文化、海渔、交通、环保等部门的全部或部分行政处罚权,将环保部门的建筑施工噪声污染、餐饮服务油烟污染等9项执法权限纳入了综合执法范围。

通过近一年的综合执法,取得了积极成效,但也出现了一些问题。

一、成效体现在哪?

1.整合执法力量,破解了多头执法。通过整合归并现有执法队伍,实行综合执法,统一行使城管、国土、文化、海渔、交通、环保等部门的全部或部分行政处罚权,将“六杆枪”合成“一支队伍”,从源头上减少了以往执法力量分散、多头执法、重复执法等现象,实现了从权责不清到权责统一的转变,从多头执法到集中执法的转变,从保障不足到保障有力的转变。

环保系统公务员

学法用法征文

电子邮箱:xyfzfw@sina.com