

导读

协商是一种重要的民主形式,是我们党执政和决策的重要方式。

建设美丽新湖南需要协商,湖南省第十二次党代会作出“加强生态文明建设,加快建设美丽湖南”的战略部署,要求“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。

通过协商解决难题、听取意见、汲取智慧,求得“最大公约数”,正日益成为全省上下建设现代化美丽新湖南的共识同向。今天,湖南日报《理论·智库》特约专家学者建言献策。

全面推进环境协商治理 聚智聚力建设美丽新湖南

刘起军

省第十二次党代会提出“全面建设富民主文明和谐美丽的社会主义现代化新湖南”,加强环境治理和生态文明建设,加快建设美丽新湖南是全省共同的奋斗目标。人心齐,泰山移,为实现此目标,我省可全面推进环境协商治理,以大协商凝聚生态环境大保护的智慧,形成生态环境大保护的合力,让湖南青山常在、绿水长流、空气常新。

环境协商治理是加快建设美丽新湖南的现实选择。首先,是发展全过程人民民主的需要。习近平总书记指出,全过程人民民主是“全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”。推进环境协商治理,让协商民主覆盖生态环境领域,充分发挥协商民主在生态环境治理中的功能作用,是应有之义。其次,是环境治理特性的需要。环境问题的公共性,决定环境治理需要多元主体协商一致、协同行动,避免“公地悲剧”和“集体行动的困境”。环境问题的隐蔽性、后显性和复杂性,决定在环境治理中需要多元主体共同参与、理性讨论、审慎辩论、达成共识。再次,是总结实践经验提升环境治理成效的需要。国内外环境治理实践证明,环境协商治理是环境治理的成功之道。全面推进环境协商治理,可有效提升我省生态环境治理能力。

以协商提升环境政策质量。湖南是人口大省、农业大省、有色金属之乡,污染治理和生态修复任务繁重,制定好环境政策规划十分重要。好的环境政策规划,需要广泛开展协商,特别是要通过政党协商、政协协商、人民团体协商凝聚各方对于环境政策规划的政治共识。可将生态环保重点政策和生态环境规划、计划等纳入政党协商、政协协商、人民团体协商的重点内容,在政协大会、政协常委会和各党派、各人民团体的重要会议上,就环境政策规划进行讨论协商。定期开展环境政策专题协商,在充分调研的基础上专题协商提出环境政策建议。加强协商能力建设,鼓励民主协商、政协委员和人民团体多提有可行之言、管用之计、务实之策的环境政策建议,以环境协商治理探索围绕党政重点工作全面加强民主协商的有效路径。

以协商提高环境立法水平。按照民主科学依法立法的要求,在环境立法过程中深入开展以人大协商为重点的各类协商,以人大协商凝聚各方智慧实现环境的良法善治。建立健全和切实落实环境立法的公开制度,意见建议处理反馈制度等协商立法制度,鼓励和引导公众有序参与环境立法,广泛听取和充分吸收社会各界对环境法规草案的意见建议,使环境立法具有更强的协商民主性。立法讨论重大环境制度时,通过民意调查、听证会、网络直播等增加透明

度,保障人民群众对于环境立法的知情权、参与权、表达权、监督权。同时,可将环境治理特别是环境立法的人大协商贯穿于监督、审议决定重大问题、议案办理等人大依法履行职权的全过程,如在办理代表有关环境立法的议案和建议时,将办理过程和协商过程结合起来,既注重与人大代表的沟通协商,又加强与承办部门的沟通协商,以全过程协商实现环境立法质量的全面提升。

以协商形成环境执法合力。湖南是长江经济带重要省份,“一江一湖四水”治理任务繁重。河湖治理涉及上下游、左右岸不同行政区域,我省可探索开展以政府协商为重点的各类协商,提高环境执法和河湖治理的协同性。河湖流域的政府间可协商建立横向协同治理机制和纵向协调治理机制,围绕一体化功能区目标协商确定河湖管理不同层级的政府、相邻区域同一层级政府间各自的治理任务、治理内容、治理措施等,实现跨层级、跨区域的政府协商治理,克服环境执法和河湖流域治理“各管一段”的弊端。制订好政府协商环境事项目录,科学确定协商范围与协商要求,列入目录的环境事项按照法定方式与程序进行协商,未列入目录的环境事项根据实际需要确定是否进行协商。加强环境领域的政务公开,让社会各界知晓掌握政府环境决策、执行和监管情况。政府是环境治理最重要的主体,要通过环

境治理政府协商,推动环境法律法规有效实施,推动环境之政成为众人之政,环境之事成为众人之事。

以协商有效化解环境纠纷。基层是环境问题、环境矛盾、环境诉求的集聚地和高发地,环境治理应加强基层协商。社会组织遍布各行各业,已成为社会治理的重要主体,加强环境治理社会组织协商,有助于协调环境利益诉求的多元性,提高环境决策的专业性,激发社会力量参与环保的积极性。化解环境纠纷,在法院增设生态环境庭加强司法化解的同时,要注重以基层协商和社会组织协商化解环境纠纷。推进环境治理基层协商,要加强制度建设,对环境治理基层协商提出具体政策要求,在环境领域推动形成民事民议、民事民办、民事民管的基层环境治理格局;要增强能力建设,使基层干部群众善协商、会协商,通过环境治理基层协商培养锻炼协商解决问题的能力。加强环境治理社会组织协商,要采取法治化方式系统构建制度,出台专门文件、建立平台渠道、健全工作机制,以社会组织协商协调好各行各业的环境利益,确保环境治理社会组织协商有序、有力、有效。要以基层协商协调好各地的环境纠纷,以社会组织协商协调好各行各业的环境利益,既实现生态美好,又实现社会和谐。

(作者系湖南师范大学党委副书记、校长,教授)

应从四个方面探索 加强地方环保立法协商

李慧玲

立法协商,是党的十八大以来提出的推进政治体制改革的一项重要制度,是对人民代表大会制度的理论和实践创新。省第十二次党代会提出全面建设富民主文明和谐美丽的社会主义现代化新湖南的奋斗目标,同时也提出要全面加强民主制度建设。为贯彻落实省第十二次党代会精神,建设美丽新湖南,湖南应在环保立法领域加强立法协商。

地方环保立法协商具有重要的现实意义。一是实现国家民主政治的需要。选举民主和协商民主是实现人民民主的两种重要形式,协商民主能有效弥补选举民主可能出现的失灵。因此,在地方环保立法领域充分实行协商民主,是立法协商民主的重要组成部分,是实现国家民主政治的重要内容。二是实现科学立法、提高我省环保立法质量的需要。通过立法协商,汇聚民智,使地方环保立法充分反映民意,从根本上说,就是维护人民的利益;通过立法协商,避免草案起草单位的部门本位主义,有利于实现多方博弈后达成共识。三是提高人们环保意识、有效宣传环保法律,有助于提高人们的环保意识,树立山水林田湖草沙生命共同体的理念。四是优化环境资源配置的需要。环境资源具有公共物品属性,公共物品的非排他性极易导致“公地的悲剧”发生。因此,通过与公共物品的所有人协商,有益于广泛听取意见,确定资源配置规则,实现资源分配最优。

如何加强地方环保立法协商?可以从四个方面进行探索:

坚持党的领导、人大和政府主导。坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求。地方环保立法协商应接受同级党委的领导,在党的领导下稳妥推进立法协商工作。党的领导应覆盖立法协商工作的每一个领域和环节。同时,应坚持人大和政府主导。制定地方性法规,人大常委会应提前介入立法程序,从法规立项到审议通过全过程充分发挥人大的主导作用;制定地方政府规章,应由

地方人大主导。坚持广泛、多层的原则。广泛体现

在四方面:一是参与环保立法协商的主体范围广泛。参与主体应包括:政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织以及相关领域的专家等。建立立法机构与环保法学研究机构、智库、专家的立法协商工作机制。二是环保立法协商适用的领域广泛。既适用于地方环保综合性立法,也适用于地方污染防治、自然资源和保护地保护的单行立法,如大气、水、土壤、固体废物等污染防治和土地、水、森林、矿产、以国家公园为主体的自然保护地保护的立法。三是适用的环节全覆盖。立法协商应适用于立法计划的编制、立法和立法后评估三个环节。即将立法协商从计划的制定环节向前延伸至立法计划的编制,向后延伸至立法后评估。四是立法协商适用于法的制定的三种情形。在制定一部新法时要采用立法协商,如正在制定的《湖南省古树名木保护办法》等。在修订或废止地方环保立法时也应采用立法协商,如已经一次审议的《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》的修订等。多层是指多层次。《立法法》分别赋予省级和设区的市级人大、政府制定规范性文件和政府规章的权力,故其立法协商的多层应涵盖两级:省级和设区的市级。

实施内容多元。环保立法协商除采用传统的立法听证会、论证会、座谈会、研讨会、立法协商会和通过互联网向社会公开立法草案征求意见稿外,应拓宽网络立法协商形式的运用,可将立法草案通过微信、微信群和腾讯会议等网络形式与相关研究机构、智库、专家库的专家进行立法协商。采用网络立法协商形式能更充分获得民意,又能节省立法成本。

实现内容、程序制度化。地方立法协商,省人大常委会或各市、州人大常委会出台地方立法协商办法,将参与协商的主体范围、纳入立法协商的事项、实施立法协商的环节和程序等规范化、制度化,以规范地方立法协商行为,提高立法质量,为推进建设美丽新湖南提供良法保障。

(作者系湖南省专业特色智库——湖南师范大学生态环境保护法治研究中心研究员)

健全跨区域环境协商制度 守护好洞庭湖一湖碧水

李奇伟 郑孟佳

习近平总书记在湖南考察时强调,坚持共抓大保护、不搞大开发,做好洞庭湖生态保护修复,统筹推进长江干支流沿线污染治理,做好渔民转产安置和民生保障工作。洞庭湖跨越湖南、湖北两省,湖南省境内又涉及岳阳、常德、益阳3市以及长沙市望城区。因此,对洞庭湖的保护不能仅仅依靠某一省某一市,而必须基于跨区域的省际和省内协商合作,在协作中共同擦亮洞庭湖绿色发展底色。

一、逐步健全跨区域生态保护 补偿协商制度

应尽快推动湖南、湖北两省间和湖南省内3市1区就洞庭湖生态保护补偿事项进行磋商。一方面,在省际间,湖南省应密切加强与毗邻省份湖北省之间的联络对接,通过协商达成洞庭湖流域生态保护补偿协议。参照浙江与安徽签订的新安江流域生态保护补偿协议,湖南与江西签订的渌水流域生态保护补偿协议等方式,在充分考虑湖泊生态保

护补偿特殊性的基础上,根据跨界断面水质水量保护和改善情况实施双向补偿,实现生态保护和治理的成本共担、合作共治、效益共享。另一方面,在省域内,应在省政府指导下推动3市1区就洞庭湖生态环境保护事项进行协商,签订补偿协议。截至2020年4月,我省已有9个市州、14个县(市、区)签订了13份流域横向生态补偿协议。这些协议仅跨市县,并未涵盖洞庭湖湖区。为此,应延伸《湖南省流域生态保护补偿机制实施方案(试行)》覆盖范围至洞庭湖水系及湖区,并签署跨区域生态保护补偿协议,明确补偿项目的原则、补偿主体、补偿范围、预期目标、监测指标、补偿方式、协议周期、违约责任等内容,确保协商可落地、可操作。

二、积极建设跨区域污染治理 和应急处置会商制度

会商制度是防范重大生态环境风险的制度保障。首先,应拓展会商主体的范围。要加强与流域生态环境监管机构长江水利委员会的沟通协调,充分发挥其统一调度、水事协调的作用。

参照湖南、广西河长办合作经验,在签订意向协议时可先由河长办进行推进。其次,应明确会商的形式、程序。建立具体可行的联席会议制度,明确召集部门、议事形式、协商程序、部门联动方式等,定期和不定期就洞庭湖生态环境治理的突出问题展开会商。再者,应明确会商的主要内容。按照《生态环境部、水利部关于建立跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制的指导意见》的要求,就建立协作制度、加强研判预警、科学拦污控污、强化信息通报、实施联合监测、协同污染处置、做好纠纷调处、落实基础保障等内容达成协议;重点突出综合执法、协同监管要求,联合开展跨界水污染事件溯源调查,联合打击跨界违法违规行为,建立水生态环境损害责任追究协同机制。

三、协调推进跨区域环境治理 技术磋商合作制度

构建完善跨区域环境治理技术磋商合作制度有助于夯实联防联控的技术基础,推动实现洞庭湖生态环境一体化

治理。首先,应通过协商建立联合监测机制。重点建立健全洞庭湖流域生态环境、资源、水文、气象、航运、自然灾害等监测网络体系,加强水质、水量等监测站点的统筹布局 and 联合监测,联合制定应急监测方案,明确采样断面、时间与频次,统一监测指标与分析方法。其次,应协商建设环洞庭湖水环境综合治理信息平台,鼓励湖区和出入湖河流所在地实现生态环境数据共享,明确规定信息共享的实现途径、范围和流程,对洞庭湖水域岸线、水资源、水质、水生态等方面的环境信息进行共享。再者,应协商培育共同的技术支撑机构,包括生态保护补偿基金管理、生态价值评估、自然资源资产评估机构等,探索建立跨境生态环境基础设施建设和运营管理协调机制。实现技术的交流合作,明确洞庭湖生态环境保护的重点议题按照统一的研究计划,分工协作、成果共享,解决共同关注的重大技术问题,健全统计指标体系、生态保护补偿标准体系和绩效评估体系。

(作者分别系湖南省专业特色智库——湖南师范大学生态环境保护法治研究中心研究员、特约研究员)

加快推进生态环境损害赔偿磋商 打造现代生态环境治理“湖南样本”

李爱年 何双凤

生态环境损害赔偿磋商,是当前我国生态环境损害赔偿改革的重要内容,是生态环境损害赔偿诉讼启动的前置程序。省第十二次党代会报告提出,要完善落实损害赔偿等制度,健全生态环境治理体系。为实现这一目标,我省应以生态环境损害赔偿磋商为重要突破口,从根本上实现生态环境损害赔偿改革由“试行”向“常态化”“制度化”方向的转变。

推进生态环境损害赔偿磋商,是湖南实现现代生态环境治理的现实选择。一是协商民主制度适用于环境纠纷解决领域的需要。作为一种以多元主体平等协商方式为主要表征的新兴柔性解纷方式,生态环境损害赔偿磋商充分体现了社会主义协商民主的理性争论、公众参与等内涵意旨,是社会主义协商民主制度在生态环境纠纷解决领域的应有拓展与具体实践。二是提高生态环境损害赔偿救济效率的需要。生态环境损害赔偿磋商突破了传统环境损害赔偿仅对人身权与财产权关注之困囿,将“目光”移聚生态环境本身,对于弥补传统生态环境受损领域救济方式不足、填补生态环境损害、维护环境公共利益、提升诉讼程序效益具有重要作用。三是贯彻落实“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的需要。习近平主席提出,要“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,从源头上减少诉讼增量”。在生态环境司法实践领域加快推进生态环境损害赔偿磋商,有利于防止大量生态环境损害赔偿纠纷进入诉讼程序,推动我省诉源治理的根本实现。

湖南作为全国首批生态环境损害赔偿制度改革试点省份之一,在地方生态环境损害赔偿磋商立法实践中贡献了重要的“湖南力量”,已初步建立起途径通畅、主体多元、责任明确、保障有力的磋商体系。面对“十四五”生态文明新形势新任务新要求,未来我省生态环境损害赔偿磋商的深入全面推进应从以下几个方面重点着手:

扩宽主体范围以提升磋商的民主性。我省制定的《湖南省生态环境损害赔偿磋商管理办法》(以下简称《管理办法》)确定生态环境损害赔偿磋商的主体为赔偿权利人、赔偿义务人和生态环境损害地人民调解委员会三类。引入人民调解委员

会这一第三方主体,是近年我省推行生态环境损害赔偿磋商法治实践的重要创新。作为“环境公益的协商表达”,生态环境损害赔偿磋商不仪只是赔偿权利人与义务人当事双方的“面对面”协商,更是涉及环境公益的集体决策。因此,未来我省还应当适当拓宽磋商的主体范围,可考虑将生态环境磋商第三人、受邀参与磋商人等纳入磋商主体范畴。

完善程序设计以确保磋商的公平性。一应保证赔偿义务人享有与赔偿权利人平等的磋商程序启动权。《管理办法》第2条明确赔偿权利人享有磋商程序的启动权,但并未赋予赔偿义务人主动启动磋商的权利。基于维护司法秩序的需要,我省可探索设立磋商启动“两级顺位”模式,在保障赔偿权利人及其指定部门或机构享有优先启动权的同时,兼顾赔偿义务人主动启动磋商程序的实践需要。二应根据案件性质划定不同的磋商次数与期限限制。针对当前我省磋商次数原则上不超过3次、期限不超过90日的设定,应积极探索“分种类、有梯度”的磋商次数与期限限制体系,将案件性质作为磋商次数与期限划定的重要依据,充分顾及案件具体性质不同的个性需要。

健全外部监督机制以保障磋商的透明度。一应完善信息公开制度。作为掌握磋商权威信息的政府机关,应及时向社会公开磋商过程中形成的鉴定评估、修复方案编制等关涉社会公共利益的重要信息,以实现与其他行政权力机关向间的信息共享、与公众纵向间的信息透明。二应构建广泛、多层的“多元共治”外部监督体系。我省可探索建立以“政府和法律监督机关为主导、社会组织和企业为支撑、其他公众为补充”的“多维一体”“多位一体”外部监督模式,以实现生态环境损害赔偿磋商全过程的多视野、多面向监督,促使磋商目标的全面、真正实现。

(作者分别系湖南省专业特色智库——湖南师范大学生态环境保护法治研究中心首席专家、特约研究员)

加强制度供给 推进公众参与环境协商

周俊光

党的十八大以来,党中央、国务院多次强调新时代环境治理的公众参与原则。为有效落实该原则,最新出台的《湖南省“十四五”生态环境保护规划》明确,要加强对公众参与环境治理的管理、指导和引导。结合我省实际情况,强调从供给侧角度进一步优化和完善公众参与环境治理民主协商的制度设计,有助于更好地鼓励、支持和保障广大人民群众投身环境治理事业,为建设人与自然和谐共生的美丽新湖南凝聚广泛力量。

公众参与之于环境治理民主协商而言具有重要意义。一是公众参与本身即是政府主导环境协商活动的应有之义。对于公权力机关而言,公众参与民

主协商不仅是其环境立法、环境决策等正当性、有效性的必要前提,更构成其环境决策、环境司法执行的重要保证。二是民主协商是公众参与环境治理工作实践的重要方式。通过民主协商,不仅公众的环境知情权、参与权和监督权得到有效落实,也有利于公众理解环境治理工作的复杂性,促使其理性参与行动。三是公众参与环境协商是实现环境“共治”的重要举措。通过民主协商,使得公众在切身的实践参与中获得对国家机关环境治理、乃至更高层次的生态文明建设的理解和认同,达成国家与社会、政府和民众之间的良性互动,确保环境秩序良好有序发展。

为更好保障公众参与环境治理民主协商,可以从以下四个方面着力优化、完善相关制度供给:

一是构建多层、多样的环境协商平台,为公众参与提供便捷渠道。根据环境治理的不同层次和内容,设置相应的协商平台。既包括政治层面的人民代表大会和政治协商,也包括与公众利益直接相关的基层协商论坛、乡专家论证会、民主听证会、居民论坛、乡村论坛。通过协商平台,公众可以提出其所关注

的环境议题,如污染治理、环境影响评价,也可以在与其它利益相关者的理性协商中参与环境决策。从形式上看,充分运用“互联网+”思维,畅通线上协商平台。通过微信小程序、官方微博,或者通过开发专门的APP程序,为公众与国家机关工作人员、专业技术人员和环境利益相关方展开对话、协商提供便捷渠道。

二是建立健全环境信息公开机制,为公众参与提供制度基础。信息公开是公众参与的前提和基础,信息的开放程度和途径的畅通与否直接影响公众参与的意愿和能力,而所获信息的及时性、准确性亦直接影响公众参与的质量及成效。因之,必须拓宽信息的公开范围,明确信息的公开程度。一方面健全环境信息的发布机制,对环境污染的现状、来源、程度,治理方案、预算、工程设计及执行状况,工业企业具体超标、处罚整改情况等公示公开;另一方面完善数据收集机制,对公众在参与协商过程中形成的数据、资料及意见建议等进行全面收集,形成信息“闭环”,提高环境立法或环境决策的针对性与科学性。

三是加强环境社会组织的培育和引导,促进公众参与的组织化、有序化。党委政府要实实在在支持环境社会组织工作,关心环境社会组织工作人员,进一步激发社会组织的活力,增强其协商能力。通过资金支持与奖励机制,培育一批在本地区具有较好社会声誉和社会影响力的环境社会组织。在不违背上位法的前提下,通过地方立法对环境社会组织参与民主协商的主体资格、权利和义务等进行明确规定,更好落实环境社会组织参与环境治理“有法可依”。加强对公众的环境法治宣传教育,提高普通民众的环保认知水平,为公众有序参与环境治理打下基础。

四是建立协商结果的反馈机制。公众参与环境协商能否达到其预期的目标,直接影响其可持续性。应当由特定国家机关负责,建立环境协商的结果反馈机制。对于那些已在协商过程中达成共识的意见和建议的落实情况给予说明和反馈,其中哪些决议能够及时实施,具体如何安排;即便不能及时实施,也要给出解决的期限或是相应的说明,从而增进公众对于国家机关环境治理的信任度和认同感。

(作者系湖南省专业特色智库——湖南师范大学生态环境保护法治研究中心研究员)

