

建议包括全国政协在内的各级政协与同级人大、同级人民政府逐步总结立法协商经验,开展立法协商的规范化、程序化和制度化构建工作,促进立法协商工作的法治化,使立法协商工作能够更好地推进国家法治建设民主化的进程,实现“法治中国”的梦想。

关于立法协商的几个基本问题

■ 常纪文

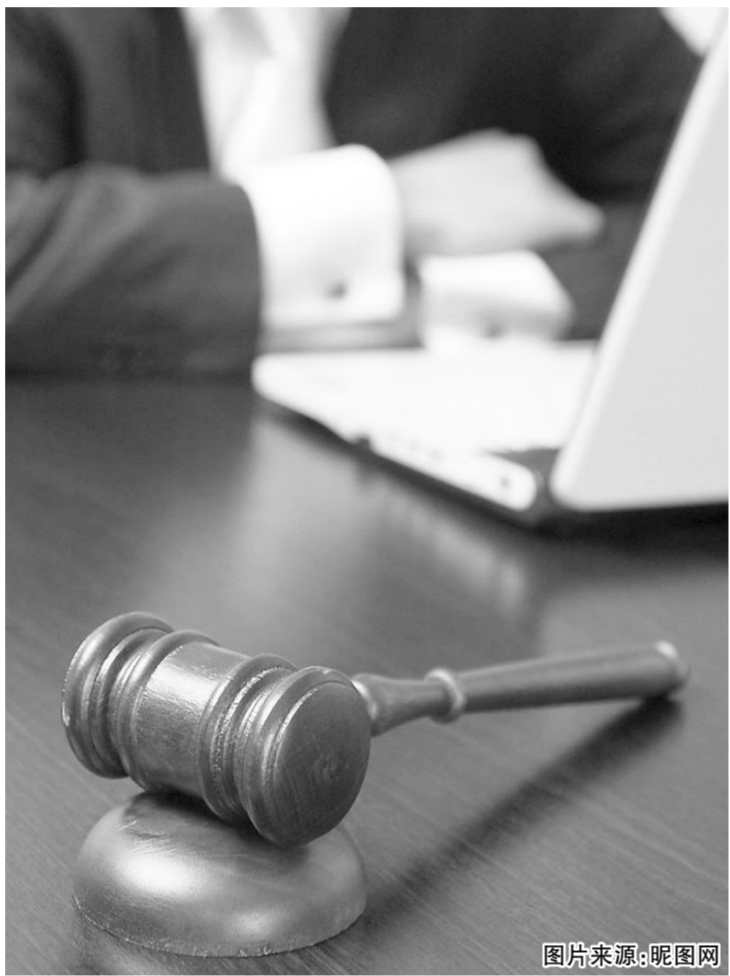
党的十八大报告在总结各地立法协商试点的基础上,把“健全社会主义协商民主制度”作为推进政治体制改革的重要内容,提出创新开展立法协商、决策协商等政治协商工作。自此,在国家的统一部署下,国家和地方两个层面的立法协商工作正式成为中国特色社会主义民主政治制度的一个重要实践内容。从新闻媒体披露的消息可以看到,在十八大召开以后,一些省市陆续将本地的立法协商工作提上日程,进行了许多有益的探索,并积累了丰富的经验。

2013年11月,作为北京市政协委员,笔者参与了《北京市大气污染防治条例》的立法协商工作。2014年3月20日下午,应全国政协邀请,笔者又参与了《安全生产法》修订的立法协商工作。两次亲历具有历史里程碑意义的立法协商工作,使我对其有了更加直观的了解与更加深入的思考。总的来看,为了促进立法协商工作进一步发展,以下几个基本问题尚须明确或解决。

立法协商的主体问题,即“谁跟谁协商”的问题

立法协商属于政治协商,政治协商应当是中国共产党与各民主党派和各无党派人士的协商,协商的体制包括党派之间的协商和全国政协以及地方政协内部的协商。以笔者参加的《北京市大气污染防治条例》的立法协商为例,此次立法协商是由中共北京市委、北京市政协发出协商函,并由北京市人大常委会提供立法草案和说明。出席正式协商会议的不仅有北京市人大常委会、北京市政协、北京市法制办及北京市其他相关委办局的领导和专家,还有各民主党派市委、市工商联和无党派代表。此外,北京市的立法协商还邀请了广大民主党派参与党派协商,贡献自己的专业智慧,如北京市政协接到中共北京市委的立法协商函之后,就把有关的材料一并转发给所有的民主党派、工商联以及无党派代表人士,各民主党派积极召开会议,听取并讨论本党派成员的意见与建议。据笔者了解到的情况来看,对于北京市首次立法协商工作,各民主党派均十分重视,做了大量认真的准备工作,有的党派甚至召开了多次会议,最后将意见与建议汇总,直接报北京市政协。北京市政协在正式的协商会议上,宣读了各民主党派的意见和建议,并且把各党派的主要意见和建议列成附表,提交给北京市人大常委会。协商的主体包括人大、政协、各民主党派、工商联和无党派人士,政协参加协商的人士主要是政协各委员会的专家代表。

此后,笔者又应全国政协之邀于今年3月20日参加了《安全生产法》修订的立法协商会议,毋庸置疑,全国政协的立法协商工作是由中央提出,并结合现实需要进行规划,予以顺利开展的。但是,其立法协商的参与主体问题却须进一步明确,以彰显政协的民主特色和专业优势。



图片来源:昵图网

在笔者看来,对于全国政协立法协商会议的参与主体问题,从现实的开展情况来看宜从以下三个方面予以完善:

一是宜由中共中央作为立法协商的统一协调者。由于立法协商是中国共产党领导下的多党政治协商的具体形式之一,那么立法协商的规划宜由中共中央征求全国人大、国务院和全国政协意见后统一制定立法协商规划。在法律的立法协商规划执行中,由全国人大与全国政协建立协商协作机制;在行政法规的立法协商规划执行中,由国务院与全国政协建立协商协作机制。只有这样,才能实现“谁跟谁协商”的规范化。

二是宜邀请全国人大参与正式的协商会议。此次全国政协的首次立法协商会议中,虽然全国政协唱主角,立法机关也应派代表参加听取意见。《安全生产法》修正草案已经递交到了全国人大常委会,国务院法制办公室来了一位副主任,全国人大常委会没有人来参加此次会议。虽然全国政协在立法协商会议召开之后会把一些意见反馈给国务院法制办和全国人大常委会,但是,全国人大常委会或其有关专委会的领导亲临现

场倾听意见并且开展相关的协商工作将更加有利于提高全国政协立法协商的质量,因此,建议进一步加强全国人大的参与度,从而充分发挥全国人大的力量。

三是宜邀请各民主党派、工商联和无党派人士参与协商议程。虽然参与首次国家立法协商工作的很多政协委员均具有党派身份,如全国政协的一些副主席、副秘书长等。但是,各党派中非全国政协委员的专家代表却并没有参与到此次立法协商工作中来,而这其中有很多人士是各领域的著名专家,具有出色的专业背景,对于立法工作大有裨益。因此,笔者建议,全国政协在下次开展立法协商工作时应进一步加强各民主党派的参与程度,如通过把立法协商的材料转交给各民主党派中央,由各民主党派中央组织本党派内的专家学者开展深入的研究工作,之后把研究的成果,报送给全国政协和全国人大参考,从而充分发挥各民主党派的专业作用。此外,也可以考虑邀请全国工商联和无党派人士参与国家立法协商的程序。

立法协商的主题问题,即“协商什么”的问题

国家开展立法协商工作具有十分重要的意义,不仅是对传统立法程序的重要创新和有益补充,而且有利于发扬社会主义民主,有利于使立法工作少走弯路,也有利于保障立法工作稳妥进行并兼顾协调各方面的利益。基于此,对于立法协商的主题问题,特提出以下建议:

一是建议全国政协和全国人大以及国务院在中央的统一协调之下应当就一些事关民主与国计民生的重大问题开展立法协商工作。协商的主题可以确定为国家机关的设置、国家民主制度的建设、公共安全的保护,特别是围绕食品卫生、安全生产、环境保护等涉及公众生命健康的事项开展立法协商工作。当然,对于一些前期保密性很强的,可以在较小的范围内开展协商工作。

二是建议全国人大、国务院法制办结合实际立法规划、立法的难易程度和专业化程度就一些民主性与专业性较强的立法主题,请求全国政协开展立法协商工作,以得到全国政协的民主机制和专业优势的支持。据我所知,全国政协和有关机关优势已制定了立法协商的规划,建议予以进一步制度化与体系化。

立法协商的程序问题,即“如何协商”的问题

从笔者参与北京市和全国政协这两次立法协商会议的实际情况来看,其协商方式存在一定的差异。北京市立法协商的程序是:第一步,由北京市政协的领导介绍与会的人大领导、与会的政协领导、与会的政协委员,以及有关部门的一些负责同志。第二步,由北京市人大和发改委的同志代表北京市人大向北京市政协、各民主党派通报此次立法协商工作的必要性以及一些立法协商的需求。此处需要特别说明的是,中央对于北京市的大气污染问题十分关注,而且很多问题尚未解决,很多机制尚不清楚。该立法工作也备受社会各界关注,须对相关条文进行充分论证,否则将承担较大的社会与舆论压力。立法协商的民主化和专业优势可以较好地弥补这一缺陷,可以把很多矛盾与隐患消除在萌芽状态。因此,充分征求北京市政协和各民主党派的建议与意见就显得格外重要。第三步,由北京市政协通报此次立法协商工作的筹备情况和各民主党派以及政协委员意见的汇总结果。第四步,政协委员进行重点发言,一般由政协的工作人员事前在专业界人士当中指定重点发言对象,然后按照事先指定的顺序依次进行重点发言。第五步,为随机发言,广大政协委员就自己关心的问题提出意见和建议,这些委员和民主党派人士的发言最后都统一上交北京市人大。据北京市人大常委会后来做出的统计,在北京市政协和各民主党派提出的一千多条意见中,有六百多条或多或少得到了采纳,可见立法协商程序得当的话是会发挥重要作用的。

此次全国政协的首次立法协商会议,其具体程序是:首先,由全国政协主席主持会议,介绍人员,简单说明情况。然后开门见山,进入重点发言阶段。先由全国政协承担此次立法协商的专委会指定专门的政协委员汇报此次立法调研情况以及专委会调研组的有关建议。接下来由全国政协邀请的专家学者和全国政协委员作重点发言,笔者代表专家在此环节作了重点发言。之后由到会的全国政协委员和相关领域专家作随机发言。在整个过程中,主持人和各发言者所进行的充分互动是此次立法协商会议的一大亮点。

总的来看,这是第一次在国家层次开展立法协商,开创性大。如果在立法协商程序方面存在条件,八个民主党派都能参与进来,把本党派各行业各专家的意见汇总起来在立法协商会议上予以简要反馈,必将取得更好的效果。基于此,建议全国政协在以后的立法协商工作中进一步完

善相关规则与程序。

立法协商的作用问题,即“协商效果”的问题

全国政协俞正声主席曾讲道,立法协商就是让政协委员利用宽松的政协环境,“发发言,讲讲自己的观点,提供参考。从另外一个方面看,立法协商也是严肃的,对于立法协商会议上各政协委员、各民主党派以及各专家学者提出的观点,有关立法机关应当予以重视并及时反馈,对于不能采纳的应提供具体的采纳数据,对于不能采纳的则应说明情况。例如,在北京市2013年11月底的立法协商工作中,北京市人大将北京市政协和各民主党派提供的一千多条意见的最终采纳情况在有关媒体上进行了详细公示,如采纳了多少条或者采纳了哪些方面等,从而对立法协商的效果和作用予以明确肯定,起到了良好的社会效果。也唯有如此,立法协商工作才能逐步步入程序化、规范化和制度化的轨道,立法协商作为立法工作的一个重要补充程序才能得到应有的尊重。

立法协商的规范问题,即“协商法治”的问题

立法协商在地方已成为一个有着十几年历史的法治和政治实践,积累了许多值得借鉴的经验。值得一提的是,很多地方通过制定规范性文件将立法协商工作予以规范化、程序化和制度化,取得了良好的实践效果。如福建省于2000年出台了《关于加强地方立法协商工作的意见》,福州市政协与市人大常委会随即联合出台了《实施意见》。截至2006年,福州市政协对20部地方性法规进行了协商论证,提出的大量意见和建议得到有效采纳,使立法协商工作成为政协履行职能的亮点。2004年以来,南京市政协社法委与市人大常委会、市政府法制办制定了《关于加强南京市地方立法协商工作的意见》和《关于加强南京市地方立法协商工作的意见》。

这些规范性文件对立法协商的主体、主题、程序以及最后的追踪都作了明确而又规范的规定。因此,建议包括全国政协在内的各级政协与同级人大、同级人民政府逐步总结立法协商经验,开展立法协商的规范化、程序化和制度化构建工作,促进立法协商工作的法治化,使立法协商工作能够更好地推进国家法治建设民主化的进程,实现“法治中国”的梦想。

作者简介:

常纪文,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长,研究员,原北京市安监局副局长。研究方向为环境资源法、社会法和安全生产法。

雾霾成因及治理

■ 黄顺江

自2013年1月份以来,我国中东部地区的雾霾天气显著增多,成为日益突出的生态环境问题。特别是今年2月20-26日的雾霾天气,持续了一整周时间,波及中东部大部分地区,覆盖面积143万平方公里,其中重霾地区81万平方公里,北京、天津、石家庄、济南、郑州、西安等城市都在其笼罩之下,成为有记录以来最大规模的雾霾过程。雾霾天气的频繁出现不仅使交通运输受到很大影响,也给人们的身心健康带来了严重威胁。正确认识雾霾,并采取有效行动来应对雾霾,成为当前摆在每一个人面前最紧迫的任务。

雾霾是大气环境严重恶化的标志

雾霾原本是一种自然现象,古来有之。所谓雾,就是指弥漫有大量悬浮微小水滴或冰晶的混沌气团,其本质是水汽。霾,则是弥漫有大量悬浮微小尘粒的混沌气团,其本质是粉尘。雾和霾有时候混在一起,既是雾又是霾,故称雾霾。自然状态下的雾霾主要影响到交通,对人们身体没有什么明显危害。然而,今天的雾霾就不同了,除了自然界中存在的水汽和粉尘之外,还混有人为产生的污染物。正是由于污染物的存在,一方面使雾霾出现的频率升高,容易成雾,而且常常有雾就有霾(自然状态下雾多霾少),另一方面也使雾霾的危害性大大增强,污染物在雾中吸收水分形成酸性气溶胶,毒性增强,可以腐蚀地面建筑物,侵蚀树木、花草、动物及人体,尤其对人们的呼吸系统损害很大。

雾霾频发固然与气象条件及地形特征有关,但主因还是大气中污染物持续增多的结果。事实上,雾霾是区域性大气生态持续恶化的反映,也是我国环境问题发展到一个新阶段的标志。

雾霾主要来自机动车尾气和锅炉燃煤

雾霾中的污染物成分很复杂,主要是二氧化

硫、二氧化氮、一氧化碳、臭氧、粉尘等。这些污染物的源头很多,如电厂、工厂、商场、宾馆、办公室、家庭等,以及施工工地、行驶中的车辆、空中的飞机等,甚至包括人和动物的呼吸及活动,都会产生污染物。以北京市2013年1月11-18日雾霾天气过程为例,根据北京市环境保护监测中心的分析,在其PM2.5化学成分来源中,机动车尾气占21.5%,燃煤占18.7%,餐饮油烟占8.3%,土壤尘占2.8%,其他(包括工业、建筑等粉尘)占21.2%,另外还有27.6%是外地输入的。可以看出,在北京本地污染源中,汽车的贡献最大。汽车燃烧的是汽油或柴油,排出的尾气有油性,容易形成气溶胶微粒,可以长时间弥漫在大气中。事实上,正是进入新世纪以来伴随着小汽车大量进入居民家庭以及区域性高速公路网的迅速扩张,才使得我国中东部地区的雾霾天气一年比一年多。所以,汽车应是雾霾频发的主要推手。当然,燃煤对大气污染物积累的贡献也很高,尤其是在华北等北方地区。所以,控制好以汽车(燃油)为代表的交通污染和以锅炉(燃煤)为代表的工业污染,是防治雾霾的关键。

雾霾源于粗放的发展方式

不论污染物具体来自哪里,都是人为活动产生的。尤其是快速的工业化和大规模的城镇化建设活动,消耗了大量的能源和资源,并产生大量的烟、粉尘等污染物排放到大气环境中,为雾霾的形成提供了污染物基础。

事实上,大规模的社会经济活动只是雾霾产生的基础条件,但不是充分条件。对现代雾霾的形成起决定性作用的,是粗放的发展方式。一方面,由于技术水平偏低,生产和生活过程中所使用的机器、设备、设施和用具等性能欠佳,消耗的能源和物资多,再加上利用率低,使得大量的能源和物资转化成为污染物,而且对这些污染物也

不加或很少利用及处理就排放到环境中。另一方面,由于管理水平低,计划不周密,组织不科学,使得许多活动与建设是重复、多余或低效的,也增加了能源和物资消耗,同时增加了污染物排放量。污染物的排放强度,实际上就是发展方式粗放程度的衡量指标。正是大规模粗放的社会经济活动,才产生了大量的污染物。所以,治理雾霾的根本是转变发展方式。

国外治理雾霾的经验值得借鉴

自近代以来,雾霾在很多西方工业化国家都出现过。英国是工业革命的创始地,最先实现了工业化,也最早遇到了环境污染问题。1952年12月4-9日发生的伦敦烟雾事件,前后共造成12000多人死于呼吸道疾病。美国是后起的工业化大国,环境问题也很突出。1952年12月,洛杉矶发生了严重的光化学烟雾事件,因呼吸系统衰竭而死亡的65岁以上老人就达400多人。1955年9月,洛杉矶再次出现光化学烟雾,两天内又有400多名65岁以上的老人死亡。伦敦和洛杉矶空气污染事件,使西方工业社会受到很大震惊,开始重视环境问题,并着手进行治理。从英美两国的经验看,治理雾霾的途径主要有五条:一是调整经济结构,大力发展高端制造业和服务业,抑制低端制造业的扩张,淘汰重化工等高能耗产业;二是改善能源结构,鼓励使用天然气、风电、太阳能等清洁能源,大规模压减煤炭使用量;三是加强技术创新,发展节能环保技术,提升能源和资源的利用效率,减少污染物排放;四是加强环境管理,强化环境约束,规范环境行为;五是依靠社会力量,让公众来参与并监督重大环境行动。经过长达半个世纪的努力,伦敦现已摘掉了“雾都”帽子,重现蓝天白云,城市经济也成功转型,恢复了发展活力。同时,洛杉矶也摆脱了烟雾的困扰,重现昔日海滨美景。

治理雾霾是一场攻坚战

目前,我国正处于工业化和城镇化中期,正是环境问题高发阶段。所以,今后雾霾还会频繁出现,甚至进一步恶化。同时,我国作为发展中国家的国情没有改变,不可能完全按照西方国家的路子来对产业结构和能源结构做过快的调整,只能循序渐进。所以,对付雾霾必须打持久战。然而,日益严重的区域性雾霾天气,对经济社会发展和人们的身心健康影响很大,对十八大提出的美丽中国建设目标也构成极大挑战。所以,面对雾霾又不能不急不躁,而必须立即行动。

根据我国经济和能源结构特点,治理雾霾必须立足长远,标本兼治。当前,重在大幅度压减钢铁、水泥、电厂、化工厂等高耗能、重污染企业,并加快淘汰老旧病残交通运输工具。从长远看,重在走新型工业化和新型城镇化道路,发展低碳经济,建设生态城市,并积极推动使用清洁能源尤其是新能源。只有太阳能取代了化石能源,我国的雾霾才能够彻底遏止。总之,只有走创新发展道路,切实转变发展方式,从现在做起,并持续努力,才能够最终告别雾霾,还一片朗朗天空。



图片来源:昵图网

作者简介:

黄顺江,中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员。