

法规立废,有倒逼就有希望

2013年全国两会上的法制期待

本报深度记者 任鹏



1月29日,一名游客在北京天安门城楼前。当日北京雾霾天持续,空气严重污染。(资料片)

在雾霾天气多发、严重时近七分之一国土面积被雾霾笼罩的1月过后,为雾霾治理和清洁空气立法,成了多个省份和城市不约而同的普遍动作。

在现实和网络上形成的“反思经济发展与生活方式”的共识中,公众对通过立法改善空气质量的期待从来没有如此强烈过。立法的响应也很及时:从突发雾霾天气,到社会关注,再到积极为立法做准备,很少有一部法律的产生像雾霾立法一样,在这么短的时间内如此紧凑地进入立法环节。

这其中,现实需求、舆论影响以及法律本身存在的修改设立需要都是关键,所有的倒逼都使得立法冲动合情合理。

没有人能够忽视这种倒逼机制的作用。

尽管官员财产公开制度立法、劳动教养制度改革或废除这类难以“破冰”的法制呼吁了数年仍进展缓慢,但有倒逼存在,就有希望。

呼之欲出的立法与修法

“建议山东立法对大型石化、发电热电企业的污染排放进行更严格的管控。长时间以来,因为这几类企业贡献了大量财政收入和GDP,监管就放松了。”2月21日,省人大代表、烟台大学教授王全杰对本报记者说。

1月29日,参加省两会的王全杰把自己的一份议案拿给了烟建集团技术学校校长于建友、德州市夏津县县长才玉璞等多位省人大代表,他们共同在这份议案上签字,向省人大建议,尽快出台治理雾霾的相关立法,改进大气污染方面的法律。

其实,山东的大气立法相关准备工作已经开始。省法制办法制一处处长陈洪波此前接受本报记者采访的时候曾表示,省环保厅已经提出相关立法计划,对我省实施12年之久的《山东省实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》进行修改,可行性调研目前正在进行中,立法内容将包括尾气排放标准、水污染、固体废物污染等。

建议雾霾立法的不仅只有山东的人大代表。广西政协委员唐波也提出《关于预防雾霾天气的提案》,建议加快清洁空气保护的立法进程。

同样,山东的立法计划并不孤独。在雾霾天气多发的这个冬季,雾霾立法与修订大气污染防治法,成了国内多个城市不约而同的普遍动作,力度与速度前所未有的。

在北京,应对有史以来持续最久、爆发最严重的雾霾天气的法规制定行动已经开始。号称最严厉、最细致的《北京市大气污染防治条例》进入征求意见程序,有望年内出台。

在无锡,将“机动车船排气污染防治条例”和“建筑扬尘污染防治条例”两部法规列入五年立法

规划,防治大气污染。

甚至省级领导也注意到雾霾立法的必要性。2月20日,陕西省委副书记、省人大常委会主任赵正永在建设法治陕西工作座谈会上强调,要把生态建设放在发展的优先位置,应该为治理雾霾天气专门立法,从源头上防止污染。

各地都如此积极、主动地立法、修法,在3月初即将召开的全国两会上,关于雾霾立法方面的话题也并不会失去焦点。

如此预判在于现行法律修订滞后的现实。记者了解到,1986年《大气污染防治法》就已经出台,但自2000年以来却一直未有重新修订。据相关人士透露,2010年,环保部将修订的《大气污染防治法》草案提交给全国人大法制办,但至今未列入立法计划。

“今年的两会,肯定会有更多的代表呼吁这件事,很可能在今年两会上将该法的修列入计划。”全国人大环资委法案室副主任王凤春此前接受其他媒体采访时表示。

试图改善的开始

如果不是持续出现的恶劣雾霾天气,或者不是出门要戴起口罩,在各自的城市里呼吸了十几年、几十年好程度不同的空气的人们,谁还会意识到天气状况对自己有如此严重的影响?更不会像现在,开始认真关心城市里每一天的空气污染指数。

“只有雾霾天气真正影响到每一个人的健康,大家才会真正去关注这个问题,并试图去改善这一状况。”王全杰说。

“雾霾”甚至成为1月12日央视《新闻联播》的头条,播出时间几乎占到了全部节目三分之一的比例。对一个问题如此重视,在《新闻联播》中是少见的。

所以,当全国74个监测城市中有33个城市的部分检测站点

数据显示空气质量呈现严重污染,近七分之一国土面积被雾霾笼罩后,无论是现实社会还是网络空间,几乎形成了一种普遍的“治理污染,反思经济发展与生活方式”的共识。

而公众对通过立法改善空气质量的期待从未如此强烈过。

1月29日上午,北京市人大代表潘石屹在微博上表示,应尽快出台空气清洁法案。在他发起的投票中,数万网友中超过98.8%的人支持立法。

期待的同时便是质疑。政府治理与监测的缺失成为质疑的对象。而立法以及立法后的治理,通常被认为是解决问题的关键和手段。西方国家出台专门的清洁空气法案治理空气污染的做法,也成了一种借鉴。

法律本身的不足也具备了修改的条件。记者了解到,《大气污染防治法》在2000年修订时,主要是针对燃煤、二氧化硫和烟尘的排放。此后13年间,工业化进程加快,复合型大气污染问题突出,污染物排放结构也早已发生了变化,有必要进行修改。

山东省内的立法方面的专家也向记者表示,2001年6月1日施行的《山东省实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》,部分条款已经不足以应对今天日益严峻的城市空气污染。

在被成为“议案大王”的王全杰的印象中,从来没有哪一部法律像雾霾立法这样,在短短的时间内,就迅速转到了讨论立法的环节。从雾霾天气出现,到社会与公众反应强烈,再到各地准备雾霾立法,这个过程非常快,甚至时间短的,仅仅两三个月。

“无论是社会现实需求,还是舆论影响,再加上法律本身存在的修改需要,其实都是一种倒逼的机制。这种机制起到了关键的作用,使得立法进程加快了。”王全杰对记者说。

“难啃的骨头”何时破冰

当然,倒逼机制未必总会起到立竿见影的效果。有些制度的立废,无论哪个层面的倒逼也难以撬动。

第十、十一届全国人大代表,重庆市律师协会会长韩德云曾连续7次向全国人大提交建立官员财产申报与公示制度的建议,得到的答复只是“正在积极开展工作”,“适时向全国人大提出立法建议”,“结合实际对制度设计进行了研究论证,并已经着手起草建议稿”等,却迟迟未见建议稿递交全国人大。

记者了解到,官员财产公开最关键的是国家立法。立法完善才能保证官员财产公开制度的运行。但被看做能够预防和遏制腐败的“财产申报法”却不知何时纳入立法规划。

其实,从1987年开始,官员财产申报与公开制度就在国内首次提出。这一年,全国人大常委会提出要研究是否建立领导干部财产申报制度。到1994年,“财产申报法”被正式列入全国人大立法规划,但未能进入实际立法规划。

这一制度“难产”25年,公众更关注的不仅仅是申报,还包括向社会公示、公开。

在过去的2012年,越来越多集中被曝光的“表哥”、“房叔”们,以及多位大学生申请官员工资公开的行动,更是刺激了这一话题,让舆论更积极地讨论制度制定的时机是否成熟。

本报记者查询并统计了解到,到2013年,全国至少有27个市、县进行过官员财产公开制度的试点。但很多试点最后不了了之,几乎没有取得试点的探索、借鉴作用,部分试点甚至退回到了只申报不公开的程度,试点工作完全流于形式。

2012年的最后一个月,广东确定珠海横琴新区、南沙新区和韶关始兴县三个县区作为试点,再一次被全国寄予厚望。因此,在这一届全国两会上,持续呼吁的声音也许会更热烈。

与官员财产公开制度一样,每年两会前后总要被拿出来谈一说的,还有劳动教养制度。两个制度的立废问题,被看做是两根“难啃的骨头”。

已经存在50多年的劳动教养制度经过近10年的公开讨论,改革或者废除已经成为一种共识,并屡屡出现在数位全国人大代表的议案和建议中。

记者了解到,尽管比较一致的声音支持用立法方式进行改革,全国人大常委会也连续两届将《违法行为矫治法》列入立法计划,但时至今日,这部法律仍未能提请审议。

幸好关注的声音一直都在,现实需要与舆论的倒逼一直持续,两种制度的立废希望总是存在的。

(上接B01版)

受推崇的“炮手”们

撇开官员群体,代表委员中总有一群人以敢说敢言而受到媒体的推崇,有些还“不按常理出牌”,他们被称为两会“炮手”。这于他们而言,是参政议政的第一步,对公众而言,则是他们尽到了为民代言的责任。

邓聿文说:“历年两会,有些人大代表都‘放炮’,而相比往年,今年的人大代表可能‘放炮’的更多,发言更开放,因为环境更宽松了,更活跃了,习近平也在与民主党派座谈的时候讲了,

要讲真言,两会上不讲真言,还等啥时候讲呢。”

全国人大代表钟南山和全国政协委员葛剑雄已经是两会上的老“炮手”了。就自己熟悉的医疗领域,钟南山多年来在两会上的发言,抨击新医改方案,指责医务工作者人文精神沦丧,炮轰保健品市场乱象,许多问题经他之口,在两会上引起高层重视。今年两会上不知道钟南山又会说什么,但毫无疑问,他不会光是歌功颂德。

葛剑雄自从2008年成为十一届全国政协常委之后,“葛大炮”、“高龄愤青”、“犀利老顽童”等名号就没有离开过。去年两会上,他更是公开质问教育部长袁

贵仁,让其就2012年考研泄题事件作出答复。除了纵论教育弊端,葛剑雄还关注政治、民生领域,所言同样大胆热辣,他相信对政府的批评、监督,是补台而非拆台。在新一届政协委员任期内,葛剑雄肯定还会继续坚持自己的风格。

代表委员并不是来两会“打酱油”的,而那些因雷人雷语被关注的代表委员也是少数,那是议政能力不足的表现,只有代表委员们勇于“开炮”,才能将相关问题经由媒体传播后变成影响更广的民众呼声,给决策者带来压力,继而推动社会的进步。

公众希望两会上的“炮手”越来越多,这样以来,两会的气

氛才会更加活跃。与此同时,民众的民主意识也越来越强。庞胡瑞注意到,已经有一些网民在两会前一再要求代表委员为民代言,比如著名调查记者王克勤在微博上为“大爱清尘”公益项目寻求代表委员的支持,李银河则继续网上征集愿意递交同性婚姻提案的人大代表。毕竟,两会是全社会的政治盛宴。

许多跑两会的记者反映,在两会上,政协会议更有“料”,相对超脱的身份让政协委员往往更敢言,更敢于“开炮”,提案也更尖锐,这已经成为每年两会的一道独特风景线。也许正因为此,许多人对政协有着更高的期待,期待他们的呼声成为社会进

步的巨大推动力。

袁隆平、厉以宁等人每年两会上都有精彩的言论,庞胡瑞说,许多政协委员都是各自领域的翘楚,他们的发言既尖锐又有一定的权威性,在两会上自然能迅速形成舆论,并有效地扩展成整个社会的舆论场,因此可以多关注他们。

尽管我们不指望这些代表委员们一定能给我们带来很有改革性的看法和意见,但庞胡瑞说:“只要他们能把意见传达上去,反映上去,为民而呼,能在未来的政策变革中起到哪怕一丁点儿作用,我觉得这都是一种改变。”而关注这些两会上的人,就是关注我们自己。