

论纠纷解决机制视野下的环境信访制度

徐 军,常永明

(河海大学 环境与资源法研究所,江苏 南京 210098)

摘 要 环境信访是我国环境纠纷解决机制中一项不容忽略的制度。本文以一次环境信访试验和调查切入,阐述了我国环境信访制度存在的现实基础,并提出对其进行制度改进的具体路径。

关键词 信访制度 环境纠纷 纠纷解决机制 法律社会学

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2008)03-0056-04

一般认为,所谓环境纠纷是指因环境资源的利用而产生的冲突和矛盾^[1]。由于环境纠纷的独特性,环境信访是我国环境纠纷解决机制中一项不容忽略的制度。以南京市环境保护局为例,根据其官方网站公开的环境信访个案可以考察出环境纠纷具有如下特点:

第一,一般产生于相邻关系。譬如,浦口丁解商品房盘龙山庄在 2006 年 12 月交付,小区已经有很多家入住,但是小区内不少一期的还刚刚开始装修。但是到了晚上七八点还是在使用电钻、切割机工具,严重影响了我们的生活。此情况跟物业反映多次,物业都无动于衷,而且现在物业说他们允许装修到晚上 9 点。我们没有办法,只好投诉。^①

第二,侵害主体一般具有不确定性。譬如,我是南湖路 28 号城开怡家的居民,我们楼盘于去年 12 月 30 日交付使用,现在小区大多数居民都已经进行装修,但小区北面的幸福河水又黑又臭,对我们老百姓的身心健康造成严重影响,希望有关部门尽快采取措施给予治理!^②

第三,经常同时涉及公权力的行使。譬如,江宁区域北污水处理厂的建设已经奠基了,但是百姓对它情况还是不太了解,具体技术措施如何保证以及污水处理厂建成后对周边居民区的环境影响(水质、废气排放、噪音等级)评估报告也没有公示。因为周边的小区都是最近两三年才建成的,建污水处理厂是利民的大好事,但是众多江宁居民的生活环

境也要考虑,应该采取可行的先进技术保障地区环境不被破坏,避免将来的拆迁造成投资浪费。请贵局能够重视此事件,及时向百姓公示工程情况,消除心理影响。^③

一、问题的提出

1. 试验与调查

为了解我国环境信访制度的实际运作状况,笔者以南京市环境保护局官方网站为对象进行了一次试验,并通过互联网调查了全国部分环境保护局官方网站环境信访栏目的设立和运行情况。

(1) 试验情况

2007 年 6 月 28 日至 7 月 7 日,笔者进入南京市环境保护局官方网站^④进行了一次为期 10 天的环境信访试验。2007 年 6 月 28 日,笔者进入南京市环境保护局官方网站。该网站没有公开发布 2006 年《环境信访办法》,也没有公布环境信访工作机构情况,只有其“便民服务”栏目中“局长信箱”功能与环境信访工作机构类似。该“局长信箱”设有“信件列表”、“我要发信”、“查看信件”等内容。“信件列表”(网址为: <http://www.njhb.gov.cn/govmail/msglist.php>)共计 24 页,包括有编号、信件类别、反映类型、发信日期、信件主题、点击数等子项目。截至当日,信件列表中共计有 240 条记录,然而,从信件编号看,应当已经有 874 条记录;从发信日期看,从 2006 年 8 月 16 日至 2007 年 6 月 19 日;从反映内容的类

收稿日期:2008-08-10

作者简介:徐军(1963—),男,江苏盐城人,副教授,硕士,从事法理学、环境法学研究。

① 南京市环境保护局官方网站局长信箱. <http://www.njhb.gov.cn/govmail/showreply.php?id=723>. [2007-07-10].

② 南京市环境保护局官方网站局长信箱. <http://www.njhb.gov.cn/govmail/showreply.php?id=803>. [2007-07-10].

③ 南京市环境保护局官方网站局长信箱. <http://www.njhb.gov.cn/govmail/showreply.php?id=798>. [2007-07-10].

④ 南京市环境保护局官方网站. <http://www.njhb.gov.cn/>. [2007-06-28].

型看,反映综合环境污染问题的共 95 件,反映固体废物废弃物污染问题的共 10 件,反映水污染问题的共 11 件,反映大气污染的共 32 件,反映噪声污染的共 92 件;从反映类型看,建议的共 10 件,咨询的共 63 件,投诉的共 126 件,举报的共 41 件。

2007 年 6 月 28 日 14 点 10 分,笔者用真实姓名和联系方式向该“局长信箱”发出一封投诉信。信的内容为:“×××南面与×××医院旁是臭水河,我经常路过,希望尽快整治。”投诉信的编号为 898 号。

2007 年 7 月 4 日,投诉信发出后的第 7 天,南京市环境保护局“局长信箱”信件列表中出现笔者发出的投诉信和相关回复:“经查,自 2005 年开始,市政府发布了主城水环境治理近期建设规划,提出 2005~2007 年,我市将治理外秦淮河等 7 条水系、玄武湖等 3 个湖泊、新建或扩建污水处理厂等 4 类厂站、铺设 400 公里雨污水管道(简称‘7344’工程)。目前此项工作由市政公用局具体负责。据了解,南京今年将启动‘河西北部地区的污水收集系统和管道完善’工程。该工程一方面要通过埋设污水管道,防止或尽量减少生活污水直接排入河道。此外,还将对部分河道进行清淤和沟通,利用大陡门、小陡门、里圩泵站引外秦淮河河水,冲洗中保河,更重要的是打通龙江河河道,形成外秦淮河—龙江河—中保河—夹江的水循环,让该区域的死水‘活’起来。预计在两三年内完成该项目。具体整治情况您也可向市政公用部门咨询,电话 025-12319。”

(2) 全国部分环境保护局网络环境信访情况调查

2007 年 6 月 28 日至 7 月 7 日,笔者随机确定了北京、重庆、上海、天津、合肥、贵阳、兰州、武汉、杭州、西安等 10 座直辖市或省会城市,以及江苏省内连云港、无锡、淮安、苏州、南通等非省会城市的环境保护局官方网站作为对象,网上调查了其环境信访栏目设立和运行情况。通过调查发现,在 15 家城市环境保护局官方网站中,正常开通的有 10 家,占被调查对象的 67%;公布了《环境信访办法》的有 3 家,占被调查对象的 20%;专门设有环保信访栏目的有 2 家,占被调查对象的 13%。

(3) 试验和调查的结论

尽管南京市环境保护局官方网站只有其“便民服务”栏目中“局长信箱”功能与环境信访工作机构类似,然而其实际上部分发挥着网上环境信访的作用。从全国部分环境保护局网络环境信访调查情况看,各地环境信访制度运行的规范程度不高,并且虽然大多数环境保护局官方网站设立了类似环境信访机构的栏目,但大都未正常开通。

2. 需要关注的问题

2005 年《信访条例》和 2006 年《环境信访办法》均对我国环境信访的原则、工作机构、工作人员及职责、渠道做出了具体明确的规定,然而,通过试验和调查所发现的执行环境信访制度不规范、不得力的现象,促使我们不得不重新思考我国环境信访制度有存在的必要吗?我国环境信访制度还有哪些可待改进的空间?特别是,从纠纷解决机制角度,如何看待环境信访机制?

二、我国环境信访制度存在的现实基础

1. 从社会发展态势看,我国仍然是发展中国家,工业化、城市化、现代化进程远未完成,环境问题的产生相当部分是由于我国改革的深化、经济的发展和城市化进程的加快,社会经济条件和社会结构正在发生深刻变化所造成的

由于相邻关系当事人之间环境利益纠葛的总趋势和总规模经常随着社会经济条件的变化而变化,因此个别的环境利益冲突倘若处理不当便会造成环境纠纷乃至群体事件。仅以城市小区来说,在一些大中型城市中,社区以高层建筑和多层建筑为主,相邻的上下左右之间,尤其私人与商铺之间的环境利益纠葛时有发生。在众多大城市中,随着最近 10 余年来住宅商品化趋势的发展,土地使用密度日趋饱和,居住成本日益提高,建筑密度加大,日常生活中环境利益纠葛呈愈演愈烈之势。譬如,从南京市环境保护局公开的信访信息看,当事人反映的主要是由油烟、噪音(空调、施工)、垃圾、电磁辐射、电光等造成的相邻关系中环境利益纠葛问题。这些环境利益纠葛的产生不能不说与我国当前的商品经济急速发展、城市化进程加快导致的人际关系疏离、环境利益关系紧张相关。

2. 从法律制度环境看,我国的环境纠纷当事人已经具备了自由选择不同纠纷解决方式的制度空间和可能,对于社会而言,我国环境纠纷解决机制是建立在一定的政治、经济和社会文化基础上由国家机制(国家法)和民间机制(民间法)共同作用的结果

自改革开放以来,经过近 30 年的努力,我国已经形成法律体系的基本框架。从形式上看,国家机制、民间机制彼此对立,互不统属,但实际上,它们之间并没有清晰可辨的界限。对当事人而言,只要利于纠纷解决,他们是不会刻意选择一个,排斥另一个。从纠纷解决过程来看,一个案件可能既包括民间解决机制,也包括国家解决机制。在这一过程中,环境纠纷当事人往往要综合权衡各种可能的手段。与国家机制相比较,民间解决机制具有快捷的优势,

能减少解决纠纷的成本,并且一旦达成解决协议,执行阻力较小。在当今中国,由于法律制度环境的日趋完善,当事人具有在诉讼、仲裁、调解和投诉之间进行自由选择纠纷解决方式的制度空间和可能。

3.从司法机构能力建设看,在利益纠葛错综复杂的现代社会中,司法机关有必要加强纠纷解决功能,扩大纠纷解决的广度与力度,尽可能地使更多的普通大众都能够接近正义。

然而,司法功能的强化绝非意味着司法的万能主义。司法机关因其人力、财力和物力资源的稀缺,只能允许数量有限的案件进入到司法程序。为应对案件负担危机,鼓励社会对纠纷自治自决,各国均在法院内部或法院外以及政府工作部门设置各种官方或民间的替代诉讼解决机构或解决措施,由这些形形色色的替代和预防措施对纠纷进行过滤,减少诉讼的社会成本。因此,由政府与社会提供多样化多层次的纠纷解决机制是社会整合的必然选择。尽管当纠纷发生后,当事人可以选择和解、调解、仲裁、诉讼等方式予以解决,然而这些日常社会生活的“小事”,如果都任由当事人通过司法途径解决,那么势必会一方面造成诉讼的爆炸,另一方面造成相邻方的关系日趋紧张。譬如,从南京市环境保护局公开的信访信息中可以选取几例:

例1“南江花园富春藤娱乐中心在居民小区能否开KTV是否合乎有关规定,是否需要开听证会。其发出的噪音已导致我们白天不能休息,晚上不能入睡,生活不能正常进行。希望您能帮助我们解决,最好能过来观察一下。——南江花园四、五、六单元全体住户。”^①

例2“因为在东山镇正在搞一个叫天印广场项目将金箔路沿线搞的鸡犬不宁空气极差,渣土车的抛洒滴漏更是将这里无法通过,每当从这里走都要戴好安全帽将脸部包裹起来。希望环保部门加强该工地的管理。工地位置在江宁东山黄金海岸广场对面。”^②

例3“我是南湖路28号城开怡家的居民,我们楼盘于去年12月30日交付使用,现在小区大多数居民都已经进行装修,但小区北面的幸福河水又黑又臭,对我们老百姓的身心健康造成严重影响,希望有管部门尽快采取措施给予治理!”^③

例4“位于集庆门大街家乐福右边的一家别克

汽车4S店在居民区违规设立烤漆房,噪音很大,粉尘飞扬,厕所污水直排幸福河,附近润花园、南苑、云河湾等住处居民深受其害,有的甚至想到该店或政府相关部门讨说法!恳请领导尽快帮助解决问题!”^④

不难想象,如果当事人每碰到这样的细小琐碎的权利冲突都通过诉讼渠道来解决,那么法院将会承载多大的压力和负担。由此可见,强大的社会需求是环境信访制度产生和发展的内驱力。随着我国市场经济的不断发展和社会改革的日益深化,法院在定分止争、维护正常的社会秩序方面的作用日益凸显,当事人选择通过诉讼等法律方式解决纠纷成为常态。但是,司法的能力毕竟会受到各种条件的限制,譬如,一方面法院获得了更多的权力参加社会利益及价值冲突的调整,另一方面法院自身拥有的资源与其承担的日益繁重的任务不相适应。

4.从我国环境信访制度实施的实际情况看,每年发生的环境信访案件规模较为庞大。

以2003年、2004年、2005年和2006年为例:2003年全国因环境污染来信总数为525988封,全国因环境污染来访为85028批次,2004年全国因环境污染来信总数为595852封,全国因环境污染来访为86414批次,2005年全国因环境污染来信总数为608245封,全国因环境污染来访为88237批次,2006年全国因环境污染来信总数为616122封,全国因环境污染来访为71287批次^⑤。环境信访案件数量庞大说明环境信访制度已经为我国的广大民众所接受,并且成为一项行之有效的制度,甚至成为公众参与或影响政府环境资源政策的重要渠道。

三、现行环境信访制度的改进路径

新中国成立伊始,人民来信、来访工作就被作为人民政府听取各方面意见和建议的重要渠道得到了中央政府的高度重视。1951年,由于有很多地方人民政府对于人民的来信或要求面谈谈话这一工作不够重视,有的甚至采取了敷衍应付或马虎拖延的态度,因而引起人民群众的不满,疏远了人民政府与人民群众之间的关系,当时的政务院制定颁布了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》,从而通过行政法规确立了我国的信访制度。该决定要求各级人民政府“对于处理人民来信和接见人民的工作,应建立登记、研究、转办、检查、催办、存档等各项制度,并

① 南京市环境保护局官方网站局长信箱. <http://www.njhb.gov.cn/govmail/showreply.php?id=939>. [2007-07-10].

② 南京市环境保护局官方网站局长信箱. <http://www.njhb.gov.cn/govmail/showreply.php?id=864>. [2007-07-10].

③ 南京市环境保护局官方网站局长信箱. <http://www.njhb.gov.cn/govmail/showreply.php?id=803>. [2007-07-10].

④ 南京市环境保护局官方网站局长信箱. <http://www.njhb.gov.cn/govmail/showreply.php?id=613>. [2007-07-10].

⑤ 国家环境保护总局. 环境统计年报. <http://www.zhb.gov.cn/plan/hjtj/>. [2007-10-30].

定期总结。^①1995年《信访条例》根据最近10年来经济社会条件的变化,增加了“电子邮件”、“传真”等信访渠道,并增加了具体的投诉事项。我国的部门规章对环境信访的内涵也做出了明确的解释。根据2006年《环境信访办法》根据最近10年来经济社会条件的变化,增加了“电子邮件”、“传真”等信访渠道,并增加了具体的投诉事项。我国的部门规章对环境信访的内涵也做出了明确的解释。根据2006年《环境信访办法》第二条规定,环境信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级环境保护行政主管部门反映环境保护情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由环境保护行政主管部门处理的活动。

然而,从笔者进行的试验和调查看,在实践中突出表现出的问题是由于缺少切实保障信访人知情权、参与权、表达权、监督权的程序性规定,我国的环境信访机构尚不能规范地建设信访渠道和运作信访制度,环境信访事项办理的公正性、有效性和确定性仍然值得怀疑。根据试验和调查的结论,我们认为,当前我国环境信访制度最需要改进的内容包括3个方面:

1. 进一步提高对环境信访制度的认识

信访与其他的行政处理手段不同:与行政调解相比,信访一般由当事人主动发起;与仲裁相比,信访一般程序灵活处理成本较小。并且,通过信访提供的私人 and 政府之间联系管道,由政府专门工作部门凭借专业经验主动实施纠纷预防和替代性纠纷解决具有平抑诉讼数量、柔化相邻关系、改进政府工作的独特作用。因为:首先,通过政府提供公共产品——信访——可以形成私人妥协和商谈的制度空间减少私人之间博弈的社会成本,缓和由于环境利益冲突导致的人际之间的紧张关系;其次,由政府专门工作部门组织实施的信访制度可以有序地实现直接民主,规范公众参与环境资源政策的渠道,弥补我国民主集中制执政方式的缺憾。

2. 建立规范的环境信访人诉求表达渠道

政府及其相关部门应确保环境信访渠道畅通,为群众反映问题、提出意见建议、查询办理情况提供便利条件,为督查信访工作提供工作平台,确保群众诉求得到及时反映和有效处理。由于我们不能指望或者我们不必指望每位信访工作人员都像以“群众把我们看作希望,我们绝不能让群众失望。”为座右铭的信访局长张云泉^[2]那样,因此我们必须以法律的方式从实体和程序两个方面严格规范信访机构和信访工作人员的活动,为环境信访人建立完善的诉

求表达渠道。

3. 提高环境信访事项办理的专业化水平

专业性和复杂性的特点决定了只是一味依赖各级司法机关,抑或凭各级政府或某个政府工作部门是难以平抑为数众多的环境纠纷。环境纠纷的一般产生于相邻关系,尽管《中华人民共和国物权法》规定了不动产的相邻权利处理相邻关系的一般原则,然而相邻关系处理的具体规则往往受制于环境资源政策和当地习惯规定,而这些具体规则的执行者往往是政府专门工作部门。因此,产生于相邻关系的环境纠纷经常同时涉及公权力的行使,纠纷解决也需要一定的专业背景,并且还由于侵害主体经常具有不确定性,权利人主张权利的成本往往不够经济。因此,从社会的角度看,由具有一定专业水平的政府专门工作部门组织实施的信访制度能够有效降低环境纠纷当事人主张其合法权利的经济成本,从而实现国家、社会和个人之间的共赢。

四、结 语

我国已进入改革发展的关键时期,工业化、城镇化、市场化、国际化加快推进,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,这既给我国的发展进步带来巨大活力,也必然带来各种错综复杂的矛盾和问题。讨论纠纷解决机制视野下的环境信访制度,目的不是肆意放大它的功用,而是要阐明信访制度在环境纠纷解决机制中的独特性和公益性。中国共产党十六届三中全会提出了科学发展观,其基本内涵为“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,坚持“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”。因此,在社会主义市场经济条件下,我们不当就信访制度说信访制度,而是应当科学认识环境信访的制度价值,将其放入进一步完善环境纠纷解决机制,构建和谐社会的大背景下通过合理的制度供给、规范的制度运行切实提升其公正性、有效性和确定性。

参考文献:

- [1] 齐树洁.论我国环境纠纷解决机制之重构[J].法律适用,2006(9):26-30.
- [2] 时力强.“亲密接触”张云泉[DB/OL].[2007-07-10].
[http://politics. people. com. cn/GB/8198/46341/46345/3299100.html](http://politics.people.com.cn/GB/8198/46341/46345/3299100.html).

① 新华资料.http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/16/content_2342345.htm. [2007-10-30].