

生态移民区公众参与权法律保障机制

乔煜, 刘凯威

(兰州理工大学法学院, 甘肃 兰州 730050)

[摘要] 生态移民区公众参与权的实现不仅可以让移民者能够熟悉了解相关政策制定和实施, 以此保证自身合法权益得到维护, 还可推进移民政策科学有效落实。本文意在通过对移民公众参与权的概念进行法律分析, 并结合发展现状, 提出从完善法律保障体系、健全移民申诉制度、改进信息公开制度和推进举报法制进程四方面的改善建议。

[关键词] 生态移民; 公众参与权; 法律保障

[中图分类号] D922.14

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-6566(2020)01-0090-04

一、公众参与权概述

(一) 公众参与权的概念界定

公众参与权是一项宪法性权利, 其包含内容复杂多样, 法律表现形式主要是以公众参与为核心而展开权利规范与救助。在《法律辞典》中也将其称为公共事务参与权, 是指“公民自愿民主地参加决定和管理经济、社会和文化发展的公共事务, 并分享其利益的权利”。在法学领域, 学者闫桂芳认为“是指一国的公民, 以国家主人的身份, 依照法律的规定, 通过各种途径和形式, 参与管理国家和社会事务, 以推进决策科学化、民主化的权利。”本文公众参与权主要指在政府制定影响公众日常生活工作中, 为满足各方主体合法利益诉求而借助法律权利得以确认, 最终使其利益能通过正常渠道实现^①。

(二) 公众参与权的法律特征

一是权利主体具有不确定性与非官方性。

二是权利客体具有公益性。

三是权利内容具有复杂性。

(三) 公众参与权的理论基础

1. 从法学维度。

生态移民领域内公众参与权是承认与移民相关所有群众都对此依法享有参与权, 借助法律途径来肯定公众参与原则, 推动公众参与制度完善。调动各类主体参与到生态移民的积极性, 发挥公众参与制度正面效应与完善法律激励机制, 以此获取更大的社会效益。借助公众参与可将环境影响评价工作、移民政策对公众利益维护与履行职责有机结合, 实现整个生态移民工程都能科学、合理运行。

2. 从哲学维度。

[基金项目] 本文系 2015 国家社科项目“国家义务与社会协同: 社会权保障研究”(项目编号 15XFX021)、2017 年甘肃省社科规划项目“国家反贫困战略下的西部农村社会救助法律制度创新研究”(项目编号 GS061602) 阶段性成果

[收稿日期] 2019-10-24

[作者简介] 乔煜(1975—), 女, 河南新野人, 兰州理工大学法学院副教授、硕士生导师, 研究方向为法学基本理论与社会法学; 刘凯威(1994—), 男, 陕西咸阳人, 兰州理工大学法学院法律硕士研究生, 研究方向为社会法学。

公众参与权的哲学角度就是追求民主根本特征,公众参与权实现也是为民主政治能够顺利进行。因公众参与是民主的具体表现形式,也是法律赋予公民的权利,借助公众参与有关生态移民政策各环节,以此体现环境领域的民主政治。公众们参与过程本身就可体现民主政治,又因生态移民自身特殊性——既包含公民私权利,也囊括国家公权力,将两种权利均衡是移民政策实施关键。

3.从国家主权维度。

对公众参与权实现着重以生态移民为核心相关法律制定和执行中的正义,公众可依照法律在移民政策、法律制定过程中参与,表达自身利益诉求、对结果科学合法性提出建议。这是在国家层面将民主和专制进行合理区分,民主国家实现主权必须是通过一系列法定程序,最终决策也是公众意志的集中体现。

二、生态移民公众参与权的法理分析

生态移民是指原先住在自然保护区、生态环境脆弱、生态环境遭受严重破坏,以及自然气候等极不适合人类居住基本条件地区的公民,为谋求生活与发展需要,必需对其进行搬迁。为实现对移民者根本权益维护以及对生态脆弱区修复,则必须在了解其实际情形、按需帮扶,让他们参与到整个生态移民政策过程,才能将生态修复和移民搬迁顺利完成。

(一)生态移民公众参与权分类

1.公众知情权。

移民者公众知情权是指移他们依法对生态移民工程重大决策、制度等有权熟悉、了解,它的规制是让公民更好地实施参与权与监督权,也是政府部门、机关单位等执行生态移民前提。这项权利由来最早可追溯至1992年6月联合国环境与发展大会上,发表《里约环境与发展宣言》。其中指出,“每个人都有权了解公共机构掌握的环境信息,正是基于这个权利,国家应当通过广泛的、便捷的渠道,为公众提供相关信息。”

2.司法救济权。

完善生态移民公众参与权内涵,必须明确司法救济,因为借助司法途径是维护所有权利的基础,也是实现公众参与权的重要渠道。健全生态移民公众参与权的子权利——司法救济权需做到以下几点:第一,以法律明确司法救济地位。应在与生态移民有关法律、条例中明文规定;第二,拓宽司法救济主体范围。必须将诉讼主体逐步扩大,除移民者还应该将

与移民有关企业、社会团体等纳入其中。

3.公众监督权。

公众监督权是对政府执行生态移民工程进行定期监督,该项权利实现途径多样,可以投诉、举报或媒体曝光。还可在移民者中挑选出熟悉法律知识、善于沟通、热心的公民组织成监督小组,将移民者问题进行分类汇总,向执行主体监督问责。

(二)生态移民公众参与权的法律形态

1.政府主导。

生态移民政策以国家制定宏观政策,地方政府进行具体环节规制和实施。因移民牵扯人数多、范围广、耗时长,必须在公权力主导下进行。地方政府作为权力机关,了解本地情况,能带领下属扶贫部门、林业部门以及农业部门通力合作,积极引导公司、企业提供资金技术。搬出地和搬入地政府部门可在移民前做好充分协商,确保移民搬迁过程中减少冲突和问题^[2]。

2.形式多样。

对于生态移民地区公众参与权形式多样的研究,可从两方面进行:第一,公众参与到生态移民政策形式多样。移民区经济发展水平各异、科学技术水平不同,影响移民者权力行使具有差异性。第二,生态移民公众参与权解决途径多样性。在政府机关与司法机关角度,政府可根据移民政策实施阶段,实时调整参与权实现方式。

3.全过程性。

公众参与权目标是让移民者参与到生态移民所有活动中,对全过程性的理解可分两方面:第一,有关生态移民立法、执法与司法,公众享有参与并发表意见权利;第二,公众可参与移民政策前期规划、中期移民和后期安置工作中。要求公众必须参与生态移民有关各环节,让移民维护自身合法权益时,也监督政策规划、相关法律合理设立,最终实现生态脆弱区有效恢复以及保证移民者能够在搬入地更好地适应。

三、生态移民公众参与权存在的问题

(一)生态移民公众参与权法律缺位

生态移民领域公众参与权实现需借助法律规章对移民工程所涉及的领域进行有效保证,并助推依法治国落实。但实际操中,很多行政主体在执法环节难有直接法律依据,长期处于法律缺位。表现为没有明确法律——生态移民执行主体以政府为核心,并以下达的行政命令或出台文件进行实际操作,在无明确法律规章及司法解释等法律依据前提下出台一

系列移民政策,很难确保其达到科学合理标准。

(二)生态移民公众参与权法律虚位

法律缺位不再是阻碍移民公众参与权实现的唯一问题,即便是部分已经确立相关立法地区,还存在法律虚位情形。地方立法机关与政府虽已制定生态移民法律、条例规章,但执行过程中由于移民牵扯人数多、耗时长,又无完善监督程序,不仅会导致“权力寻租”,甚至会影响移民公众参与权的最终落实。在整个生态移民过程中由政府作为政策主导者,可能会在管理层面出现垄断性,但针对此类问题并无完整法律。

(三)生态移民公众参与权执法错位

因生态移民在整个安置过程中呈现环节多、内容杂,即便由当地政府带领地方机关单位、企业组织等为移民实施贡献力量。但也会出现各参与主体没能按照实际需求履行义务,出现执法不严情形,从而导致与移民政策相关主体沦入执法错位陷阱中。此外,也未在预定期限将生态脆弱区环境恢复,没能让移民者在搬入地尽快适应环境。在生态移民各环节,都未能让移民者积极有效行使公众参与权,导致无法合理解决他们遇到的问题。

四、生态移民公众参与权保障的实施路径

(一)完善生态移民公众参与权的立法体系

1. 完善现行生态移民者公众参与权保障法律体系。

只有从公众参与权保障的法律体系入手,才能更好解决生态移民过程中出现的诸多问题,就现实情况而言,生态移民法律制度较为落后,也未能建立健全相关生态移民保障法律体系。若想落实对生态移民合法权益保障就必须对相关法律法规健全。主要通过地方立法机关与政府部门制定出位阶较低法律制度,其中涵盖较多政策内容,导致实际操作性不强。因传统立法模式局限性与立法经验不足,生态移民公众参与权在整个法律体系中未能得到很好保障。

2. 推进生态移民公众参与权法律体系科学化。

对生态移民公众参与权保护要通过法律途径进行,但并非为其设定专门立法,而是要在法律规章中将其细化。具体分为以下几个步骤:

首先,将生态移民公众参与权内涵在法律层面定位为条例。它可以用作解决生态移民中有关公众参与权所有问题的行政法规,虽然条例法律位阶低于法律,但制定内容更具针对性,可将生态移民公众

参与权实际情形作为规定的主要内容。其次,设定一系列为实现公众参与权的基本原则。在生态移民政策实施过程中,条例不能解决现实中出现的所有问题,这就需基本原则来对其进行积极引导,并要求原则内容是符合中国生态移民情形与现状。最后,建立一系列公众参与权实施的基本制度。法律制度设定要以实际情况与实践经验为基础。生态移民有关申诉制度、补偿制度和后期安置工作等都需经过公众参与权实际运行,并借鉴其他国家经验基础来获得积极理论与实践内容。

(二)健全生态移民公众参与权的申诉制度

1. 明晰公众参与权行使的阶段。

从生态移民工程本质出发,它是要求搬迁者从原本熟悉的原生地区进行撤离,同时让他们与原本集体环境与人脉关系分离,在搬入地进行重新分配安置,造成这类人社会凝聚力逐步减弱,生产生活能力也遭受限制。因此,必须要对生态移民者公众参与权相关合法权益做到及时有效维护,并将这项思想方针落实到所有移民政策实施阶段。

移民搬迁者合法权益贯穿于整个移民工程,所以公众参与权也必须渗透到政策实施的所有环节。生态移民的公众参与权实现根据不同阶段主要包括以下几种形式:在移民政策的规划阶段,政府部门可以召开移民政策宣讲会、向搬迁者发放调查问卷和拍摄宣传片等方式传递移民目标和意义;在生态移民补偿阶段,主要向移民者开展咨询会议,并让公众对补偿标准、流程、以及资金发放等方面进行监督;在后期安置工作阶段,对移民参与搬迁运输和安置工作、土地分配以及后期就业安排、子女教育等问题开会议与发放传单^①。

2. 强化生态移民信息沟通传递。

搬迁者行使公众参与权前提是要对有关生态移民工程信息做到及时、充分理解,这也是为更好贯彻该项惠民政策的前提条件。在信息沟通与交流过程中,也是移民者实现自己权利、积极履行义务的一部分,所以务必要加强整个生态移民工作信息交流、公开与传递任务。在生态移民所有阶段工作,国家机关与当地政府部门要做好政策宣传,发挥基层组织作用,结合当地通讯设施条件,由地方政府层级传递下去,并将具体宣传工作交由村委会、居委会来进一步落实,政府部门可以派专员配合。

3. 拓宽移民者参与的申诉渠道。

移民者权益遭受损失之时必定会采取申诉方

式,这也是他们保证自己合法权益最后一道防线。但目前生态移民能够参与和申诉渠道过于单一化,必定会阻碍其及时维护自身权利。这也要求当地政府部门依据搬迁者实际问题,结合当地经济发展水平与生态移民中可能出现情形,逐渐拓宽完善公众参与申诉渠道。

因生态移民工程实施主体主要是地方政府,所以在拓宽移民者参与和申诉渠道方面就可以集合该类主体进行具体规制。政府可以对移民有关事项借助新媒体和传统新闻传播方式进行宣传,并定期对搬迁者发放调查问卷来获知其在实际移民中存在的问题,或建立意见调查组、设置专门广播电话热线来让居民及时反映自己意见^[4]。

(三)以改进信息公开制度维护公众参与权

1.在生态移民领域推进政府信息公开。

信息公开务必要做到对所有重要事项向移民及时公开,生态移民工作最初确立都是在法律层面,所以对立法工作公开也是必不可少。我国多个地方都已出台《政府信息公开规定》,但并未从国家层面制定出《政府信息公开法》。在信息公开法律制定过程中,必定是要加入有关生态移民环境信息公开内容,这不仅牵扯到生态移民工程实施情形,还与搬迁者生存发展权益以及搬出地生态环境恢复等事项紧密相关。

2.完善多类主体对移民信息披露制度。

生态移民虽是以当地政府部门为主导实施的政策,但其牵扯人数庞大、主体广泛,为维护各方主体合法权益,就必须制定出让这些主体发挥自身作用来保证生态移民工程科学、合理实施制度——多类主体对生态移民工程信息披露制度。生态移民政策本身就是以政府为主导实施的惠民政策,所以对该项政策从制定到实施以及后期安置工作,政府部门最为熟悉。为保证其执行权力的科学合法性,可以设立内部信息披露小组,针对隐瞒不报、恶意篡改公开信息等形式进行及时披露,将所有违法行为曝光在公众面前,接受公众监督与质疑。外部主体监督除前文提到的移民者,还可由村委会、村民小组以及当地企业等承担,成为对政府机关违法行为进行披露的中坚力量。

(四)推进移民公众举报权实施法制化进程

1.以立法方式明确举报者合法权利。

现实中公民举报存在害怕被报复而匿名举报,在举报过程中未能对所遭受的损失以及违法行为进

行详细叙述,致使检查小组对举报内容无法做到及时、充分核实。必须对公众权利进行立法层面规制,具体包括以下几点:第一,监督权,所有与生态移民工程有关的公民都有权利针对移民工程实施不同阶段享有监督了解权利,并将不合法行为进行检举处理;第二,保密权,为防止进行检举的公民在行使自身合法权利后遭受政府部门打击报复,有权要求对自己真实姓名、联系方式以及家庭住址等信息进行保密;第三,救济权,在公民进行检举揭发之后,针对检查小组不作为或恶意公开检举者信息行为,移民者可以向当地法院进行诉讼,借助司法手段来维护合法权益^[5]。

2.规制受举报机关各自的具体职责。

维护移民者合法权益的重要途径不仅要借助立法途径来明确其在举报过程中的具体权利,还需对负责接受举报的工作机关进行科学规制,明确工作人员权责。

具体可从以下三方面施行:第一,对各受理举报机构受理范围进行明确化。针对生态移民工程的具体实施内容可将检举事项分为资金补偿、住房安置、子女教育问题和工作就业等,针对不同问题设立各自工作窗口。让所有公民都能针对自己实际情形找到适合窗口进行检举,来维护自身合法权益,并减少各工作部门之间互相推卸责任情形。第二,建立各部门之间互相监管机制。为防止所有工作部门沉浸在一种自由散漫的工作氛围中,可建立起互相监督与管理制,例如在资金补偿举报窗口和住房安置窗口之间设置相互监督机制,并定期更换监管对象。第三,设立案件移送制度。让负责受理举报的工作部门在接受不属于自身管理的举报内容后,向举报者说明举报情形具体属于哪种情形并将其移送给负责该项部门,确保举报事项能尽快解决。●

参考文献:

- [1]曾迪,温媛媛.浅析环境法中的公众参与权[J].法制与社会(锐版),2008,(34):379.
- [2]刘学敏.西北地区生态移民的效果与问题探讨[J].中国农村经济,2002,(4):47-65.
- [3]吴大华,王志鑫.贵州扶贫生态移民权益保护研究[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2014,(2):56-61.
- [4]赵小静.公众参与权的法理分析及其保障路径[J].法制博览,2016,(32):212.
- [5]辛积山,白廷举.三江源区生态移民权益保护的法治框架体系[J].青海师范大学学报(哲学社会科学版),2007,(5):38-43.