

从北京“煤改电”看依法治国

王洁

为了实施大气治理统一计划，并让改革利益惠及普通居民，当前北京部分城区的平房区正在开展“煤改电”工程，将此前居民冬天家用取暖的煤炉子改成蓄热式电采暖器。

针对参加“煤改电”工程的住户，政府提供以下配套优惠政策：第一，社区居民购买蓄热式电采暖器设备，只需要支付 1/3 的购买费，其余 2/3 由国家财政补贴；第二，为了改善居民生活质量，增强保暖效果，政府出资为其房屋提供原址原建、增加保温层、房屋修缮等多项活动；第三，其家庭用电可以享受每度 0.30 元的峰谷电价政策优惠；第四，居民可以享受《北京市居民住宅清洁能源分户自采暖补贴暂行办法》中的补贴政策。

以一家两间平房为例，根据社区居民测算，以前冬天用于购买取暖用煤花费 1300 元左右，“煤改电”后，所需电费 700 多元，节省近一半；如果加上房屋改造、修缮等福利，居民今冬的生活质量将大幅提升。

这本是一个让利益相关方都高兴的项目，然而，在整个政策实施过程中，

部分街道办事处工作人员、社区工作人员以及居民却没有皆大欢喜。据笔者了解，是因为惠民政策出台前后并没有按照法治方式去实施，导致工作人员工作量大，引发牢骚；居民需要没得到满足，又添抱怨。政府财政出资，也没获得感谢。

惠民工程实施没有与制度建设同步
具体表现为缺乏制度建设，使得政策执行工作处处被动。

国家有关部门已经多次下达过要求，在一些重大工程选址施工之前，要进行社会稳定风险评估。即使是一些对环境影响较小的项目，也要进行环境影响评价。但是，据笔者了解，因为项目评估、评价费时费力费钱，时间紧迫导致基层来不及等就开始动工。

由于该项政策出台前，缺乏公众参与，居民对政策不了解；同时政策制定部门对居民实际情况也不清楚，因而政策执行部门（街道办、居委会以及其他施工方）执行方式的临时性、应对性就暴露无遗。

“煤改电”工程并不是今年才有。早在 2002 年，北京市就发布了《北京市电采暖低谷用电优惠办法》，政府对“煤改电”采暖户实行低谷电价优惠，给予居民取暖费用补贴，但当时由于其他相关的补贴政策没有跟上，实际上使得“煤改电”居民的生活负担加大，因而在一定程度上阻碍了电采暖方式的推广使用。

据 2003 年第 12 期《北京物价》所刊的研究表明，在最初进行试点的 150 户平房居民中，真正采用电取暖的不到 15 户，采用电取暖比例低于 10%。

尽管在总结经验的基础上，通过大幅度提升各项补贴，经过 11 年的推广，采用电采暖的居民大比例提升，降低了燃煤数量，但是，除了动用经济措施之外，在完善公众参与、保障公众知情权等制度建设、制度调整、制度供给方面仍存在极大的提升空间。

比如房屋产权归属与房屋使用面积大小、与配置电采暖器大小直接相关。居委会进行入户统计的社区工作人员不是房产专业相关人士，要求其

准确地判断房产权属以及统计房屋面积大小,难度太大。

“煤改电”工程涉及部分公房,根据基本法理,房管局是代理政府管理公房的主管部门,房管局对公房房产权属以及房屋面积大小等事实最清楚,所以这项工作如果由房管所来进行统计,或许会做得更有效。至少,房管所和居委会应该相互配合,这样会使得入户摸底、登记更加简单、方便。

但是,据笔者了解,整个政策实施过程中,房管局的工作人员只出席了幾次协调会。公房管理者的缺位使得很多与公房产权相关的问题得不到及时处理,也增加了政策实行的难度。

再如,公共政策在执行过程中朝令夕改,使得居民和社区工作人员没有稳定预期,感觉很受“折腾”。

“煤改电”过程中,社区居民接到居委会通知,来到居委会填报审批表,居委会在逐步核实房产证、户口本等信息之后,进行登记。工作人员会告诉居民,去指定地点凭审批表选购电采暖器。

可是,当工作进行了一星期之后,街道办事处临时又通知居委会,说居民此前拿到的审批表,需要加盖街道办事处公章之后,才能去买电采暖器。于是,社区工作人员又电话挨个通知居民将开出的审批表拿回居委会,统一交街道办事处盖章。

这种政策执行中的临时变更行为,不仅增加社区工作人员和居民的时间成本,同时也让政府获得了工作人员和居民的“差评”,用居民的话说是“拖泥带水”。

尽管这些琐碎的小事只是小矛盾,

不是对抗性冲突,也根本不会构成对社会稳定的威胁,但是,政府投资一项惠民工程,由于实施中的程序瑕疵而收获负面影响,的确值得反思。

政府法治建设可从惠民工程开始

近年来,中央政府一直在致力于开创依法治国新局面。笔者认为,开创依法治国新局面可以从惠民工程开始着手。因为惠民工程是增量改革,改革中没有人利益受损,实行起来阻力会很小,因而可以让其成为推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设的重要抓手。

譬如,在进行“煤改电”施工之前,如果先期在受影响社区进行充分研讨,制定详细方案和具体实施计划,并将规则完全充分公开,不仅有利于宣传惠民政策,而且还能培养和训导居民的法律意识,助推法治社会建设。

首先,在工程动工之前,应该先期组织各个相关部门集中进行研究、讨论,凡是涉及到利益分配的问题,一定要做到透明、公开、公正;涉及到可能影响居民人身安全的项目,在施工之前应该进行社会稳定风险评估。

譬如,安装高压变电器是煤改电工程的一个重要步骤,居民可能担心变电器产生的辐射而抵制在其住宅附近安装变电器,那么,相关部门就需要召开会议,听取居民、社区工作人员等关于选址的意见,再确定方案。

如果不进行前期调研,当居民去施工现场抗议时,再让居委会领导去现场调解、维稳——这种事后救火模式总是让社区工作人员、工程负责人心力交瘁,更重要的是,受影响居民

在切身利益受损的情况下,其抵抗行为会使得政府维稳成本剧增,强力维稳又会使法治遭严重侵蚀。

其次,对社区工作人员应该进行培训,增强整体素质,提高解决纠纷的能力。

在现今的政治体制下,居委会工作人员、社区工作者其实都是受政府委托的代理人,其一言一行都与政府评价直接相关。居民对工作人员的不满可能会转化成对国家、政府的不满,因而可能给社会增添不和谐因素。

由此,对相关工作人员进行职业培训,提高他们协调、处置社会纠纷和冲突的能力和办法,特别强调工作人员不应该卷入纠纷,使国家和政府形象受损,而要做中立的第三方按照法治规则协调、处理纠纷和冲突。

最后,政府是社会的表率,社会的法治化有赖于政府法治行为的引导与推进。

社区煤改电工程,是对社会资源进行的二次分配,其关注的应该是公平问题。在整个项目过程中,政府要遵循合法、合理、程序正当、高效便民的原则,通过有序的公众参与和民主形式,对社会资源进行再分配,从而带动全社会民众讲理、讲法、讲公正、讲民主,逐步培植起建设法治社会的环境。

总之,政府惠民工程的实施,应该办成既能提升民众对政府的信任度,又能推动政府依法行政并普及居民相关法治精神的惠民项目。🔴

(作者系北京社科院助理研究员、法学博士)

责编:张伟 美编:孙珍兰