第13—16版
每周三出版
2008年6月25日

民主政治周刊

人民日报

近日，《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》对外全文公布。实实在在的制度安排、更为精细的程序设计，成为亮点——

中国强力推进基层依法行政

●“红头文件”两年一清　●重大决策立体监控　●依法行政实施考核

本报记者　吴　兢　黄庆畅

独　家

333个市级、2859个县级政府，成为中国推进依法行政的重点。

6月18日，《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》（以下简称《决定》）对外全文公布，立刻引起社会广泛关注，认为这一举动展现了中央政府推进依法行政的强劲力度。

数据显示，行政复议案件的被申请人，85.77%是县、乡两级政府和市、县级政府部门。有关专家分析，国务院把依法行政的目光投向市县基层，找准了“突破口”。实实在在的刚性制度，更为精细的程序设计，让依法行政从“软任务”变为“硬工作”。

基层大“摸底”

县级政府15%未设法制机构；建立行政人员依法行政考核制度的市县仅七成

早在2007年，国务院法制办对基层政府依法行政现状进行了首次全面“摸底”书面调查，并辅以两项调查——对东中西部地区的抽样实地调研和面向社会的网上问卷调查。

由国务院法制办研究中心具体承担的这项摸底调查，成为《决定》起草的基础性资料。

调研显示，站在政府工作第一线，市县依法行政工作存在四项薄弱环节：

观念障碍较突出。行政与法治“两张皮”，依法行政不同程度停留在书面上、口头上。调研发现，县级政府中，尚有15%未设法制机构；建立行政人员依法行政考核制度的市县仅七成。

决策机制待健全。决策中普遍未形成经常、规范、便捷、有效的民意沟通渠道，也未建立规范、严密的决策程序。以县级政府为例，建立决策合法性审查制度的为八成，建立公开听取公众意见制度的为七成，建立决策专家咨询论证制度的仅为六成。

“红头文件”需规范。一些市县仍习惯靠发文管理，导致“红头文件”满天飞。以2006年为例，我国市县政府制定发布的规范性文件约为5.6万多件，其中市级11901件，县级44395件，平均每个市33件，每个县16件。

执法质量要提高。2006年，市县政府及所属部门受理行政复议案件6.8万件，其中发现问题并予以撤销、变更或者确认违法的1万余件，占16%。

“依法行政重点在基层，难点在基层。”国务院法制办主任曹康泰认为，尽管市县政府依法行政已经取得了重大进展，但一些行政机关及其工作人员依法行政的意识有待增强、依法办事的能力和水平有待提高；一些地方有法不依、执法不严、违法不究的状况亟须改变。

参与《决定》具体起草工作的国务院法制办研究中心主任李岳德介绍，起草工作从2006年12月开始，前后历时一年半；两次上国务院常务会议研究，并按会议要求做出适当调整。“相关要求越来越明确具体，相关制度举措越来越实。”

七条“硬杠杠”

从地方先行，到对3000多个基层政府的统一要求，凸显制度刚性

一些地方先行证明行之有效的制度，引入《决定》，成为对3000多个基层政府的统一要求。

中国人民大学公共政策研究院执行副院长毛寿龙教授认为，把权威要求化为刚性制度，并突出程序的价值，这是《决定》最大的亮点。

这些硬性要求，主要涉及七项：

——“红头文件”两年一清。

国务院法制办的调研显示，目前，有七成市县政府建立了规范性文件定期清理公布制度，但定期清理的时间不尽相同。

《决定》规定，市县政府及其部门每隔两年要进行一次规范性文件清理工作。对不符合法律、法规、规章规定，或者相互抵触、依据缺失以及不适应经济社会发展要求的规范性文件，特别是对含有地方保护、行业保护内容的规范性文件，要予以修改或者废止。清理后要向社会公布继续有效、废止和失效的规范性文件目录。

有关专家表示，《决定》把定期清理“红头文件”的时间定为两年。如果严格执行，定会有效遏止“红头文件”满天飞的问题。

——重大决策“立体”监控。

《决定》规定了重大决策听证、合法性审查、集体决定、实施情况后评价、责任追究等制度。科学合理地遴选听证代表，并将名单向社会公布。听证举行10日前，应当告知听证代表拟做出行政决策的内容、理由、依据和背景资料。对应当听证而未听证的、未经合法性审查或者经审查不合法的、未经集体讨论做出决策的，要依法对负有领导责任的公务员给予处分等。

现实中，“决策不作为”情况时有发生——依法应当做出决策却拖着不办。《决定》对此专门要求：“对依法应当做出决策而不做出决策，玩忽职守、贻误工作的”，要依法对直接责任人员给予处分。

——常务会议先学法律。

从2005年8月17日开始，河北石家庄市政府常务会议执行“会前学法”制度，每次半小时，从不间断，至今已学习了物权法、行政诉讼法、审计法等30多部法律法规。

据了解，上海徐汇区、河南洛阳市、山东日照市及福建部分市县，均已实行该制度。

《决定》规定，市县政府要建立健全政府常务会议学法制度。

有关专家指出，“会前学法”制度虽简单，但针对性很强，只要常年坚持不走形式，对于提高领导干部法律素质和依法行政能力有事半功倍的效用。

——无资格者禁止执法。

6月10日开始，北京市取消了交通协管员对违法停车的“贴条”权。这与《决定》的要求一致：严禁无行政执法资格的人员履行行政执法职责。对被聘用履行行政执法职责的合同工、临时工，要坚决调离行政执法岗位。

有关专家指出，无资格者禁执法。《决定》这一要求，将从“源头”减少违法行政。

——领导任用重“法”背景。

《决定》规定，把政治思想好、业务能力强、有较高法律素质的干部充实到基层行政机关领导岗位；加强对领导干部任职前的法律知识考查和测试。

在国务院法制办的实地调研中，湖南省江华瑶族自治县有一项特别的制度：新提拔的科级干部先当“法律人”，到政府法制办挂职锻炼半年。一些地方市县乡政府领导班子中，规定有1名具有法律工作经历或者法律教育背景的领导干部。

有关专家建议，在贯彻落实《决定》的过程中，这些好做法应当加以推广。

——案卷评查一年一次。

《决定》规定，市县政府及其部门每年要组织一次行政执法案卷评查，促进行政执法机关规范执法。

——依法行政每年报告。

《决定》规定，市县政府每年要向本级人大常委会和上一级政府报告本地区推进依法行政的进展情况、主要成效、突出问题和下一步工作安排。省（区、市）人民政府每年要向国务院报告本地区依法行政的情况。

关键在落实

加快实行以行政机关主要负责人为重点的行政问责和绩效管理制度

“市县两级政府，承担了最直接的民生职能。《决定》的出台，让依法行政要求从‘整体化’走向‘层级化’，标志着依法行政又向前迈进一步。”

长期研究依法行政的清华大学公共管理学院政府研究所所长于安教授认为，《决定》的出台令人鼓舞：突出了指导、监督、评价的功能，有利于提高市县政府对国家法律法规的执行力。作为最高国家行政机关提供给基层行政机关的依法行政“指南”，落实是关键。

一些专家表示，贯彻《决定》，要及时对一些要求和规定予以细化。比如重大决策。《决定》对重大决策规定了一系列的严密程序，但何为“重大决策”，却没有具体规定。

毛寿龙认为，我国行政区人口数量、经济发展水平等悬殊较大。很难对“重大决策”规定“一刀切”标准，应由各市县结合本地实际来确定。他建议规定一些原则。比如，从决策客体讲，各市县可结合当地情况，设置一个涉及资金数或受影响人数的尺度等；从决策主体讲，可以规定以主要负责人提议的，或多少位领导班子成员提议的；从决策程序讲，可设置前置程序，讨论是否启动重大决策程序。

推动市县政府依法行政，省级政府要切实担起领导责任。国务院法制办主任曹康泰说，根据《决定》要求，省级政府要为市县政府依法行政创造条件，排除障碍，解决困难。同时，加强对市县政府依法行政的工作指导和督促检查，建立依法行政考核制度，加快实行以行政机关主要负责人为重点的行政问责和绩效管理制度。

近日，四川广安开展“迎奥运保食品安全”专项执法行动。图为工商执法人员在商场检查饮料食品质量安全。　邱海鹰摄

从6月1日至8月1日，青岛工商部门开展“限塑令”执法检查。图为近日工商执法人员正在测量塑料袋。新华社记者　李紫恒摄

周三观察

立法求“公” 执法务“平”

沈国明

□立法必当求其公，执法必当务其平

□天下之事，不难于立法，而难于法之必行

温家宝总理今年“五四”青年节在中国政法大学回答学生提问时讲道，“立法必当求其公，执法必当务其平”，深刻阐明了立法和执法的关键所在。

立法者，应当是以天下论者。“以天下论者，必循天下之公”。所谓天下之公，意味着立法者没有一己私利，真正履行人民赋予的权力，充分反映广大人民群众的利益。当今尤其要克服公共利益部门化、垄断化的倾向，也就是要克服通过立法保护部门利益的倾向，也要克服地方保护主义。“天下之公”还意味着权利义务配置得当。随着经济和社会的发展，社会利益格局发生了变化，形成了一些社会阶层和利益群体，他们在立法过程中往往会利用各种利益表达渠道，从而使立法中的博弈日益充分。

执法者，应当是公平的守护者，是断事“必求其平”，以“彼无憾，斯我无憾”的心态恪守法治理念的人。所谓平，意味着执法公正，“举事不私，听狱不阿”，真正做到法律面前人人平等。

在现实生活中，与立法相比，执法存在的问题更多。诚如温总理强调的：“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”。法律得不到有效的执行，其作用就会消减，将导致本来欲通过立法加以解决的问题得不到解决，欲通过立法建立的社会秩序建立不起来。如若出现这样的情形，有法与无法还有什么差别？

因此，社会主义法律体系基本形成后，人们一定会更多地关注执法问题。人们对法治的信心与执法的状况密切相关。有法不依、执法不严，特别是公权力不遵守法律的情况，对广大社会成员确立法治观念有着负面影响，使他们不可能对法律产生敬畏之心。为此，加强和改善执法状况，真正实现“有法必依、执法必严、违法必究”，应当成为下阶段法治建设的重要目标。

要做到“法之必行”，必须先确立“宪法和法律的尊严高于一切”的观念，遵循这样的观念，一切组织和机构都必须在宪法和法律的范围内活动，不能以言代法，权力运作不能越过法律的边界。否则，极可能侵害公民、法人和社会组织的权利，同时也将引起更多破坏国家和社会运行秩序的情况发生。

“徒法不足以自行”。“法之必行”与否，同执法者对国家、对社会、对人民的责任感有关。在广大群众眼里，执法者代表党和国家。所以，热爱祖国、忠于法律、恪尽职守、执法为民，应当是执法者必备的基本素质。执法者责任感强弱，与执法状况的好坏成正比。

“法之必行”也取决于防治腐败效果的提高。目前，各单位在廉政建设上都投入了大量精力，建立了不少制度。但是，这些制度在很多时候，只是停留在纸上、叫喊在嘴上、张挂在墙上、闭锁在抽屉里，并没有真正落到实处，因而腐败现象没有从根本上得到遏制。执法上的腐败往往表现为办所谓金钱案、人情案、关系案。腐败侵蚀着法律的效用，削弱着法律的权威。防治执法者腐败，毫无疑问将对严肃执法、公正司法产生积极影响。

“法之必行”，还取决于行政执法部门和司法机关的工作水平。执法者在确立社会主义法治理念的同时，也需要关注经济和社会的发展，加强专业知识学习，以使自己的工作真正体现法律的精神，定分止争、案结事了。

沈国明：上海市人大法制委员会主任委员，中国法学会法理学研究会副会长，上海市法学会会长，上海社会科学院副院长、研究员

涉灾工伤如何认定？

●抗震救灾工作中伤亡应认定工伤

●劳动保障行政部门负责认定工伤

本报记者　王比学

四川绵阳市富乐山公园受灾群众安置点，在地方党委和政府的精心安排下，生活井然有序。图为73岁老人杨德纯（右二）向来征求意见的市中级法院执行局局长吴帮海（右一）激动地说：有政府帮助，我们心里塌实着呢。　本报记者　张　悦摄

“5·12”四川地震发生时正值工作期间，很多人因此受伤，有的甚至死亡。哪些人的伤亡可以认定为工伤？由谁来认定？这是广大灾区群众关心的一个问题。

“5·12”四川地震发生后，为了确保地震灾区受伤人员得到及时有效的医疗救治，人力资源和社会保障部下发了《关于认真做好地震灾区救灾期间基本医疗保险和工伤保险工作的紧急通知》。通知对抗震救灾时期的工伤认定工作作了明确规定。抗震救灾期间工伤认定工作的基本原则是，按照《工伤保险条例》的规定办事，坚持“特事特办”。人力资源和社会保障部工伤司有关负责人解释说：“按照《工伤保险条例》规定办事，意思是认定（视同）工伤的范围按照《条例》的规定执行。参加这次抗震救灾的干部职工，包括国家机关、各类企事业单位工作人员、医疗卫生工作人员、民间非营利组织工作人员和其他职工，在抗震救灾工作中伤亡的，应当认定为工伤。对地震发生时在工作岗位上伤亡的职工，符合工伤认定条件的，也应当认定为工伤。”

关于工伤认定问题，这位负责人说，按照《条例》的规定，应由劳动保障行政部门负责。工伤职工个人或亲属、用人单位、工会组织均可向统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。

“特事特办”的具体体现是简化工伤认定程序。人力资源和社会保障部以及灾区省级劳动保障部门都对简化工伤认定程序提出了明确要求：在工伤认定过程中要本着方便工伤职工及其家属申请工伤认定的原则，及时便捷做好认定工作。具体工作中可以采取简化认定程序和申请手续、缩短认定时限，以及其他一些具有可操作性的做法，快速做出工伤认定结论。能够到现场提供工伤认定服务的，要积极主动提供现场服务。

经劳动保障行政部门认定为工伤的职工，可按照《条例》的规定享受以下待遇：1.工亡待遇：丧葬补助金；一次性工亡补助金；按月发放的供养亲属抚恤金，发给由职工生前提供主要生活来源、无劳动能力的亲属。2.伤残职工待遇：医疗及康复待遇，包括医疗救治及相关补助待遇、康复性治疗待遇以及辅助器具的安装、配置待遇等；停工留薪期待遇，即职工因受伤需暂停工作接受治疗期间，原工资福利待遇不变；一次性伤残补助金，1—4级伤残职工按月发放的伤残津贴。

这位负责人介绍，上述待遇充分体现了医疗救治、经济补偿和康复相结合，以及分散用人单位工伤风险的要求。为保证工亡和伤残职工得到及时赔偿和有效的救治，人力资源和社会保障部5月14日专门下发通知，要求对工伤职工救治必需的目录外药品和诊疗项目以及在非协议医疗机构救治所发生的医疗费用，纳入工伤保险基金的支付范围，并做到及时优先拨付。

记者从人力资源和社会保障部了解到，这次汶川特大地震，造成数万人的死亡和失踪，几十万人受伤，其中有相当部分属因工伤亡。目前，四川灾区已为部分伤亡职工作出了工伤认定结论。由于目前灾区工伤认定和补偿工作刚刚开始，最终的因工伤亡人数还在统计中，预计补偿金额将是一个较大的数目。

灾区涉法问答（4）

上期报道请见6月18日本报《民主政治周刊》“灾区涉法问答（3）”