大连：依法考核政府

□15个副省级城市公共环境、公共秩序、人际交往、公益行动综合调查打分，大连排名第一

□6月20日，大连出台全国市级政府首部依法行政考核政府规章

本报记者 王金海

不久前，国家统计局城调队对全国15个副省级城市公共环境、公共秩序、人际交往、公益行动综合调查打分，大连排名第一。这是对大连市依法行政、文明执政的充分肯定。“在大连市取得的诸多荣誉中，我最看重的是大连被誉为‘市民满意的城市’。政府的权力是人民赋予的，政府唯有听从群众意见，建立依法行政的长期有效机制，才能确保权力在阳光下运行，真正造福于人民。”大连市长夏德仁告诉记者。



近日，77岁的王琪老人来到大连市政府行政服务中心，用了不到30分钟就办理完企业法人变更，对政府提供高效行政服务颇有感触。 本报记者 王金海摄

让权力在法制轨道上运行

“政府部门要做到依法行政，首先要让市民清楚政府各部门的权力。”大连市政府法制办副主任丁金军说。大连在依法行政工作中，始终把政府自身建设作为重中之重，把依法行政作为原则，实现管理创新。据介绍，全国在2005年启动行政执法责任制，大连早在1998年就率先推行了，其核心就是建立政府的权力清单、责任明细，明确政府行政执法主体与程序，使政府行政执法行为真正纳入到法制轨道。

2000年，大连把全市7个方面的城市管理行政处罚权统一集中到行政执法局，从体制上克服了城市行政管理过程中的多头执法和交叉执法的弊端。改革体制仅仅是第一步，建立健全完善的机制才是政府依法行政的关键。针对行政机关行政处罚自由裁量权太多、幅度太大的现状，大连近几年通过先行试点、总结推广、组织培训、跟踪指导等方法，指导各地区、各部门按照梳理依据、归纳行为种类、制定指导标准、建立工作制度、审查修订等步骤，完成规范、细化行政处罚自由裁量权工作。今年6月20日，大连市政府第七次常务会议通过了《大连市依法行政考核办法》，把政府部门依法行政工作量化成具体的标准考核，囊括了转换职能、行政决策、制度建设、行政执法、化解矛盾、强化监督、学法考核等方方面面。这是迄今为止全国市级政府首部依法行政考核政府的规章。

“细化行政处罚自由裁量权，既是对公民权利保护的深化，同时也杜绝了行政执法过程中腐败行为的滋生。”丁金军解释说，诸多行政处罚的法律条款幅度过大，比如某种违法行为视情节严重程度，罚款金额可在几百元到数千元甚至万余元之间，罚多罚少完全由行政执法者自由裁量，这就为人情关系等法外因素留有空子可钻。截至目前，大连42个有行政处罚权的部门和直属执法机构，共梳理法律115部、行政法规217部、地方性法规110部、部门规章590部和政府规章105部，筛选其中具有行政处罚自由裁量权的2088个条款共3323个违法行为，制定8453条指导标准，修订和健全规范行政处罚自由裁量权工作制度65个，新建制度70个。同时，把细化后的规范标准及相关案例在网上公示。任何有行政违法行为的当事人，上网比照相关条款及案例，自己都清楚该受到怎样的处罚。

行政执法案卷评查制度、执法过错或错案责任追究制，是大连创新行政执法的监督机制。所谓案卷评查，就是对行政执法行为的倒查，即按照一定的标准，研究个案卷宗，看是否满足合法性要素，是对行政执法的内部监督和约束。

近5年来，全市行政复议机构共审结行政复议案件1374件，其中维持原判的1079件，占78.5%；撤回的181件，占13.1%；撤销、变更、责令履行的117件，占8.4%。

权力既是管理更是服务

“门难进、脸难看、事难办。这是在很长一个时期内，政府部门留给老百姓的印象。”大连市政府办公厅副主任、市政府行政服务中心主任刘伟春说。大连依法行政一个重要的前提，就是明确政府角色：既是管理者，更是服务者，在法制轨道上，公开、公正、高效地为人民群众服务好。

近5年来，大连市果断做出加快行政审批制度改革的决策，减少行政审批事项，提高办事效率，进一步优化发展环境。本着消减、合并、放权、转移相结合的思路，坚持凡是企业的事情，要交给企业去决策；凡是市场能解决的问题，要让市场去解决；凡是社会组织能处理的问题，要靠社会组织去处理；凡是应该由政府办的事情，政府必须切实负起责任，不折不扣地办好。

从2001年3月至今，大连先后进行了4次较大幅度的行政审批项目消减，从最初的1309项减少至116项，累计消减和调整超过90%，成为全国行政审批项目最少的城市之一。同时，取消年检项目41项，仅保留年检项目37项。2004年，大连建成政府行政服务中心，近1.5万平方米的办公面积内设有80个服务窗口。全市保留的116项行政许可事项，除民委和计生委的5个项目外，其他项目均进入中心实现统一办理。企业和市民来中心办事，享受“一站式”优质快捷的服务。

从2007年开始，大连所有审批事项只要符合法定受理条件的，若行政机关逾期无故不予许可的，则视为默认许可。在超时默许制的作用下，行政服务中心各窗口2007年受理的140多万件行政许可事项全部按期办结，有效杜绝了权力寻租、暗箱操作以及行政慢作为等违法违纪现象。今年1至7月，中心共受理各类行政审批许可事项53.9万件，全部按期办结，没有出现一例投诉。

2007年初，在大连市两会上，夏德仁市长提出在市级政府部门导入ISO9000质量管理体系。去年，大连在10个部门试点获得成功后，今年在全市54个委办局全面导入。大连市ISO9000推进办公室负责人任福春说，“把政府的行政管理和服务看成是政府的‘产品’，依法行政是把政府的管理与服务职能纳入法制轨道，导入ISO9000质量管理体系，则是量化了在法制轨道上政府的行政效能，为建设服务型政府提供了制度保证。”

工作重心下移基层

庄河市吴炉镇殿义村距离镇政府25公里，且道路崎岖。今年4月，殿义村代办员王晓鹏在查阅文件时，发现村民王淑清符合大连市农村部分计划生育家庭奖励扶助制度等有关规定，办理奖扶政策，需要提供身份证、户口簿、结婚证、近期免冠照片、子女身份证、独生子女父母光荣证、填写申请表等相关证明材料的原件和复印件。王淑清65岁，孤身一人，子女远在他乡，代办员王晓鹏就把这件事承担下来，没几天便把奖扶证明、奖励扶助金送到老人家中。

2004年5月，庄河市首推由行政服务中心工作人员依法全程代办的相对集中行政许可模式，即公民、法人和其他组织所有的申办事项都由行政服务中心接待窗口统一受理，只要申办人提供的申报材料齐全，接待窗口当即出具受理通知单，告知办结期限，并确定全程代办人，按时限要求办结后，再由这个窗口把办结的手续送达申办人。

“依法行政的难点在基层，重点也在基层。”丁金军认为，庄河市以行政管理体制和运行机制创新为突破口，解决了广大人民群众、企业法人、有关组织办事难，政府机关在某些方面信用度与行政效能低劣等问题，极大地推动了依法行政和服务型政府建设。据统计，自启动行政许可相对集中代办机制至今，庄河市已接待群众113万多人次，受理、办结行政审批和其他服务事项95余万件，这些事项没有一件超时限办结；其中全市乡村公共服务代办点，共接待群众53万人次，受理行政审批和其他服务事项46万余件，办结45万多件。各级办理的事项群众满意率达到99%以上，依法行政整体水平显著提高。

据刘伟春介绍，在总结庄河市全程代办制经验基础上，大连市政府行政服务中心以各区市县行政服务中心为依托，实行纵向延伸，搭建起四级行政服务体系，在基层全面推广居民办事全程代理制。截至目前，全市12个区市县和先导区共建立街道、乡镇便民服务中心或全程办事代理制接待窗口152个，在社区、村屯建立代办点1200个，相关工作人员1350余名。

政 声

万分之五，应作为滞纳金最高标准

应松年

□税款滞纳金的标准可作为其他类型的滞纳金征收标准的最高标准，这一标准目前为每日万分之五

□滞纳金最大特点，是数额随时间推移滚雪球似地增长，如不封顶，数额超出其本金的现象将频频发生

因缴纳物业管理费、水费、电话费的银行账户当月余额不足，下个月可能要补交一笔滞纳金，很多人都有过这样的经历。

近日，律师彭旦平因交纳14元养路费滞纳金，将深圳市公路局告上法庭，深圳市罗湖区人民法院已正式受理此案。事实上，滞纳金累积到数十万的事例也偶尔见于媒体报道中。

滞纳金的合法性和合理性问题再次成为人们的关注焦点。

滞纳金不是罚款，是一种行政强制

日常生活中，人们会遇到各种各样的滞纳金：水电费滞纳金、暖气费滞纳金、物业管理费滞纳金、养路费滞纳金等等。

在行政法学理论上，一般认为滞纳金属于行政强制执行中的执行罚。执行罚是指义务人不履行法定义务，而该义务又不能由他人代为履行，有执行权的机关可通过使不履行义务的法定义务人承担新的持续不断的给付义务，促使其履行义务。例如，对到期不纳税款者，每天处以税款的万分之五的滞纳金的执行罚，以促其缴纳税款。

但在实践中，某些滞纳金的征收已经丧失执行罚的本来面目，演变为类似于罚款。以养路费滞纳金为例，车主在超过养路费缴纳期之后，不会收到另一个行政决定——被征收滞纳金的通知。而是将两个不同的行政行为合二为一，在超过期限缴纳养路费时，自动与滞纳金一并计算缴纳。这种催缴方式很少事先告知义务人，丝毫不能发挥震慑并督促义务人履行义务的作用。在义务人突然得知需要缴纳滞纳金时，往往滞纳金已经累积为较大数额，甚至大大超过义务人应当缴纳的本金。

滞纳金在实践中一直游离于行政强制执行之外，缺乏有效的规范。

谁有权设定？

现存各种滞纳金是否有法律依据？在检索和查阅我国的法律体系之后，可以发现在法律这一位阶，我国尚未制定行政强制法。

单行法中目前只有《水法》、《人口与计划生育法》、《税收征收管理法》、《海关法》和《劳动法》等五部法律规定了滞纳金。更多的滞纳金规定在行政法规、地方性法规和政府规章中。其中，养路费滞纳金就是规定在1991年10月15日交通部、国家计委、财政部、国家物价局联合发布的《公路养路费征收管理规定》这部规章中。

值得注意的是，根据《立法法》，对“非国有财产的征收”，是国家的专有立法权。以《行政处罚法》为例，对行政处罚的设定权进行严格规范，限制人身自由的处罚。

滞纳金在性质上属行政强制执行的一种类型，而行政强制执行可能给行政相对人造成的损害将会比行政处罚更加严重、更加直接。既然《行政处罚法》对行政处罚的设定权作出严格规范，那么未来的《行政强制法》就应该对行政强制执行的设定权作出更为严格的规范。尽管《行政强制法》尚未出台，行政强制的设定权将会如何配置尚不确定，但是从理论上讲，像滞纳金这样的数额可以滚雪球似地增加的财产性强制手段是不宜由规章来设定的。何况《立法法》已经作出明确规定，“部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项”。《公路养路费征收管理规定》作为部门规章却在上位法没有规定滞纳金的情况下，自己创设了滞纳金这一行政强制执行手段，这显然已经违背了《立法法》的规定。

税款滞纳金应是最高标准

滞纳金如何设定才算合理？滞纳金的征收标准定多少才算合适？滞纳金的总额是否应当设定上限？征收滞纳金是否应当遵循一定程序？目前，社会舆论非常关心，也是滞纳金立法必解之题。

现行法律在设定滞纳金时，只有《水法》和《税收征收管理法》规定了征收滞纳金的标准，分别为千分之二和万分之五，《人口与计划生育法》、《海关法》和《劳动法》中都没有规定滞纳金的征收标准。1991年《公路养路费征收管理规定》中规定的征收标准是百分之一，大概从2007开始，各地将养路费滞纳金的征收标准下调为千分之五。

值得注意的是，税款滞纳金自改革开放以来经历过多次调整，从20世纪80年代的千分之五下调到90年代的千分之二，再到2001年修订《税收征收管理法》之后实行的万分之五。

滞纳金作为敦促义务人履行义务的一种手段，其征收标准既不能太高，也不能太低，太高了会严重损害行政相对人的权益，太低了又不能起到威慑和敦促的效果。

鉴于税收征管在国家管理中的重要性和严肃性，我认为税款滞纳金的标准可以作为其他类型的滞纳金征收标准的最高标准，其他类型的滞纳金的征收标准都不应当超过万分之五。

应履行催缴款义务

就滞纳金的自身功能而言，要想发挥滞纳金的威慑和敦促功能，在义务人到期不履行义务时，欲征收滞纳金的行政机关就必须履行告知义务，明确通知义务人自到期的次日起行政机关将按多少比例每日加收滞纳金，直到义务人履行义务为止。这样既符合正当程序的要求，又让义务人知道了不履行义务可能产生的严重后果。

滞纳金的最大特点是滞纳金的数额会随着时间的推移滚雪球似地增长，如不封顶，滞纳金的数额超出其本金的现象将频频发生。

征收滞纳金的目的是为了敦促义务人履行义务。如果滞纳金累积到一定数额，如已接近金钱给付义务的数额；或征收到一定时间，如一个月仍不能对义务人形成威慑，这就表明滞纳金这种行政强制执行方式已不可行，应当转为采取直接的行政强制执行方式予以替代。法律规定，有行政强制执行权的行政机关可以采取划拨存款、汇款或者拍卖查封、扣押的财产的方式强制执行，没有强制执行权的行政机关应当申请人民法院强制执行。



应松年 1936年11月生，浙江宁波人，国家行政学院教授，中国政法大学兼职教授。享受国务院颁发的政府特殊津贴。

新法专递 栏目主持：宋 伟

“低保金”岂能变成“实物券”？

黄庆畅

背景：8月15日，国务院法制办将《社会救助法（征求意见稿）》全文公布，征求社会各界意见。

正在征求意见的《社会救助法（征求意见稿）》规定，享受居民最低生活保障待遇的家庭，由乡、镇人民政府或者城市街道办事处每月按标准发给最低生活保障金或者实物券，也可以给付实物。

低保金是保障低保户生活生存的基础。以发放实物券或实物代替低保金，监管较难，容易产生“猫腻”。从该意见征求稿的这一规定来看，无疑将给规范管理低保金留下漏洞。

首先，人们不难想到，在以实物券代替低保金的过程中，会不会与商场、生产企业等进行定点合作，从而谋取私利？会不会虚报物价，把值10块钱的东西作价11块发给低保户？……相信稍有市场价格经验的人都清楚，上述情形如果监管不力，在商品价格灵活的今天，不难做到。

其次，以发放实物券或实物代替低保金，在实施环节也有漏洞：谁能保证众多的乡、镇政府或者街道办事处“不伸手”，谁能保证每个工作人员“不动心”？这必将加重公众的猜疑。

再次，以发放实物券或实物代替低保金，即便是团购未必能让低保户得到实惠。发放实物券或实物，特别是实物，采购、运输、储存、发放等环节的人力物力财力支出，对普遍不具备专业知识且未必精打细算的政府工作人员来说，成本或许更高。

这部法律的立法者本意可能很好。以发放实物券或实物替代低保金，一来可以保证实现低保金对于低保户的生活保障，避免低保金被挪作他用。特别是，此规定意在杜绝将低保金用于打牌赌博、买高档消费品等现象。二来组织团购的价格有优惠，能给低保户带来更多的实惠。但好的出发点并不意味着好的实施效果。

从该规定表述看，不论是钱、还是实物券或实物，低保户只能被动接受，没有选择权，主动权在乡、镇人民政府或者城市街道办事处。

在这里，低保户的意愿被忽略了。如果这样限制绝大多数低保户的选择权和支配权，必然会影响他们的生活质量，这与社会救助的初衷并不符。

发放低保金还是发放实物券？是不是把选择权交给低保户就行了？也不成！

因为在低保户的审核确认中，乡、镇人民政府或者城市街道办事处起着至关重要的作用。就算给低保户一个选择权，也有可能被演变成被动选择。其实，解决低保金挪作他用问题，应该像解决骗取低保待遇那样，在审批确认监管或事后环节加以严格规范。

低保户在生活方面最需要什么，他们自己最清楚。买什么、买多少，让低保户自己做主。尊重他们的选择权，把有限的低保金及时全额交给他们是明智之举。

但愿立法者考虑上述因素，让低保金不变实物券！这样，低保户乐意，操作者省心，公众也不再猜疑。



近日，湖南邵阳县黄荆乡民政干部将低保金领取证交给贫困户肖克勤。 李爱民摄

国务院公布《对外承包工程管理条例》

违法承包最高罚100万

本报电 近日，国务院公布《对外承包工程管理条例》，该条例将自2008年9月1日起施行。该《条例》规定，对未取得对外承包工程资格，就擅自开展对外承包工程的，由商务主管部门责令改正，并处50万元以上100万元以下的罚款。《条例》还规定，对上述违规行为如有违法所得的，没收违法所得；对其主要负责人处5万元以上10万元以下的罚款。

《浙江省小额贷款公司试点登记管理暂行办法》出台

承认小额民间贷款机构

本报电 浙江成为全国开展小额贷款公司试点省份之后，浙江省工商局近日正式出台全国首部规范小额贷款公司成立条件及管理制度的《浙江省小额贷款公司试点登记管理暂行办法》。该《办法》首次通过制度正式承认了民间贷款机构的合法地位，详细规定了申请成立小额贷款公司所需具备的各项要件，同时明确了工商部门规范小额贷款公司经营行为的各项职能。

（本组消息由**杨默**整理）

福建将出台“生态法规”

本报记者 吴 兢

一项名为《加快生态省建设若干规定》的地方法规，日前由福建省人大常委会正式启动立法程序，着手立法调研，并向提出议案的人大代表、有关专家征求意见。该法规将涉及福建生态省建设保障体系、监督机制和生态环境补偿机制等具体内容。有关法律专家表示，希望这部为福建省量身定做的“生态法规”，能为全国生态立法提供参考。

作为全国生态省建设的试点省份，福建省近年来致力于完善相关地方法规体系，陆续出台《福建省环境保护条例》、《福建省农业生态环境保护条例》、《福建省海洋环境保护条例》等促进生态省建设的地方性法规。

资料显示，2007年，福建省生态环境综合评价指数名列全国前茅，森林覆盖率居全国首位。这与福建较早提出建设生态省密不可分。早在2002年1月，时任福建省省长的习近平在政府工作报告中提出：“建设生态省，大力改善生态环境”；2002年8月，国家环保总局批准福建省为生态省建设试点省份；2004年5月，福建省委、省政府出台《福建生态省建设总体规划纲要》。

今年1月福建省人代会上，陈津等11名代表提出“关于出台《福建省人大常委会关于建设生态省的决定》的议案”。代表们认为，福建生态省建设已具备良好条件，但生态破坏趋势尚未得到根本遏制，生态环境建设的技术标准和法规还不完善。

此后，福建省人大常委会把制定《加快生态省建设若干规定》列入2008年立法调研项目。省人大常委会法工委主任游劝荣表示，将加快立法进程，早日出台该地方法规，动员全社会力量加快生态省建设。