

全面加强法制建设 努力促进科学发展

——2008 年国务院法制工作综述

本报记者 吴 兢 黄庆畅

2008 年是我国发展进程中很不寻常、很不平凡的一年。一年来,我们接连经历了一系列难以预料、历史罕见的重大挑战和考验。在党中央、国务院的坚强领导下,全国各族人民万众一心,迎难而上。国务院的法制工作也在应对严峻挑战中奋勇前行,为促进科学发展提供有力的法制保障,使法治政府建设取得了新的显著成效。

一、越是工作重要,越是事情紧急,越是矛盾突出,越要坚持依法办事

在这些重大挑战和严峻考验来临之际,国务院毅然选择以法治应对,不断完善应急法制,依法应对危机,依法解决复杂问题。“没有哪一次巨大的历史灾难,不是以历史的进步为补偿的”。国务院坚持依法应对挑战的努力创新了中国特色社会主义法制理论,极大提升了政府依法行政的能力和水平,并为推动科学发展、促进社会和谐奠定了坚实的基础。

——全方位、多层次、宽领域的应急法律体系、应急预案体系在抗击低温雨雪冰冻灾害中发挥重要作用。面对年初南方发生的低温雨雪冰冻灾害,从国务院到 20 多个省、自治区、直辖市人民政府,紧急依靠《突发事件应对法》为核心的应急法律体系和以《国家突发公共事件总体应急预案》为核心的全国应急预案体系,积极落实救灾措施,维护灾区交通、治安秩序,组织恢复电力、通信等市政基础设施,开展受灾群众生活救助,努力将人民群众生命财产损失降到了最低程度。

——及时制定《汶川地震灾后恢复重建条例》,为灾区灾后恢复重建提供有力的法制保障。5·12 汶川特大地震发生后,党中央、国务院带领全国人民开展了气壮山河的抗震救灾斗争。为了保证灾后恢复重建工作依法有力有序有效地进行,温家宝总理亲自提出要抓紧制定《汶川地震灾后恢复重建条例》,并对条例的主要内容做出明确指示。条例深刻体现了科学发展观的思想,是灾后恢复重建的路线图,集中体现了党和政府的执政理念、执政能力和坚持依法执政的决心。

——法治守护奥运,让世界见证一个开放、民主、文明、进步的中国。为了保证北京奥运会和残奥会的顺利召开,中国政府始终以积极、负责任的态度加强奥运法制建设,完善了中国知识产权法制体系,制定了《奥林匹克标志保护条例》、《北京奥运会及其筹备期间外国记者在华采访规定》等一系列行政法规和规章。整个奥运会的筹办、组织、举办过程中,严格遵守国家的法律法规规章和国际惯例,履行承诺的国际义务,为“绿色奥运、科技奥运、人文奥运”提供法治保障。奥运会成功举办后,国务院又及时制定《外国常驻新闻机构和外国记者采访条例》,实现了奥运后外国记者采访制度与奥运期间的“无缝对接”,有力地促进了国际交往和信息传播。

——及时出台《乳品质量安全监督管理条例》,维护人民群众生命健康安全。三鹿牌婴幼儿奶粉事件发生后,党中央、国务院高度重视,果断决策部署,各地方、各部门迅速处置。国务院办公厅于 9 月 18 日发布《国务院办公厅关于废止食品质量免检制度的通知》,宣布废止有关食品免检制度的规定。为了进一步完善乳品从牧场到餐桌全过程的质量安全管理,严格落实执法责任,国务院迅即制定《乳品质量安全监督管理条例》,并于 10 月 9 日正式公布实施。

——加大行政问责力度,努力建设责任政府。权责统一是依法行政的基本要求,法治政府必须是责任政府。新一届国务院制定的《国务院工作规则》明确提出:“国务院及各部门要履行行政问责制度”。2008 年被一些媒体称为“问责年”,政府对一系列事故、事件的责任人做出了处理。温家宝总理指出,绝不能以损害人民生命健康来换取企业

发展和经济增长,要强化行政问责制,出了问题必须严格追究领导责任。“让权力敬畏,让人民安心”,问责范围逐步明确,问责程序逐步规范,问责方式逐步向法治化转变,社会公众参与问责的积极性逐步增强,各级领导干部的责任意识大大加强,作风有了明显转变,反映了我国法治政府建设向更深层次推进。

二、科学立法、民主立法,政府立法工作为促进科学发展提供有力法制保障

2008 年,国务院紧紧围绕深入贯彻落实科学发展观,为保障经济社会全面协调可持续发展提供有力的法制保障。全年共向全国人大常委会提交法律议案 8 件,制定行政法规 27 件。

——在加强和改善宏观调控、促进经济平稳快速发展方面,制定了《证券公司监督管理条例》、《证券公司风险处置条例》、《价格违法行为行政处罚规定》、《中华人民共和国外汇管理条例》、《中华人民共和国个人所得税法实施条例》等行政法规;尤其是为积极应对国际金融危机影响,及时修订《中华人民共和国增值税暂行条例》、《中华人民共和国消费税暂行条例》和《中华人民共和国营业税暂行条例》,为我国增值税转型、促进企业发展提供有力的制度支持。

——在促进农业发展和农民增收方面,向全国人大常委会提交了《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷仲裁法(草案)》的议案,修订了《生猪屠宰管理条例》、《草原防火条例》、《森林防火条例》、《畜禽遗传资源进出境和对外合作研究利用审批办法》等行政法规,为从新起点出发推动农村改革发展提供了制度支持。

——在全面加强社会建设、切实保障和改善民生方面,向全国人大常委会提交了《中华人民共和国残疾人保障法(修订草案)》、《中华人民共和国消防法(修订草案)》的议案,尤其是在总结汶川地震应急救援和恢复重建经验的基础上,提交了《中华人民共和国防震减灾法(修订草案)》的议案。为了进一步完善劳动合同制度,保护劳动者合法权益,促进企业持续发展,制定了《中华人民共和国劳动合同法实施条例》。

——在加大节能减排和环境保护力度方面,推动公共机构节约能源,提高公共机构能源利用效率,制定《公共机构节能条例》;加强民用建筑节能管理,提高能源利用效率,制定《民用建筑节能条例》。为了科学有效实施土地调查,制定《土地调查条例》。为了继承民族优秀传统文化遗产,制定《历史文化名城名镇名村保护条例》。

——在大力推进改革开放、深化体制改革方面,向全国人大常委会提交了《中华人民共和国保险法(修订草案)》、《中华人民共和国统计法(修订草案)》、《中华人民共和国邮政法(修订草案)》、《中华人民共和国专利法修正案(草案)》的议案。为了保证《反垄断法》的正确实施,制定《国务院关于经营者集中申报标准的规定》。为了推动实施“走出去”、“引进来”战略,制定《对外承包工程管理条例》,并对《外商投资电信企业管理规定》做出修订。

2008 年国务院立法工作机制也发生了重大变化。按照党的十七大“制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”的要求,国务院在立法工作中进一步提高公众参与立法的程度,除涉及国家秘密、国家安全等的,行政法规草案全部公开征求意见。截至目前,公布了彩票管理条例、教育督导条例等 22 部事关人民群众切身利益的重要行政法规草案,得到社会各界的普遍关注和热情参与。据统计,仅劳动合同法实施条例草案,就收到群众意见 8.2 万条。科学立法、民主立法制度不断完善,立法透明度不断提高,吸取了社会各方面智慧,完善了人民群众的利

如何现实好农村的基层民主,使村民心平气顺,村干部清白坦然? “一张村务管理流程图,保证了村民的知情权、参与权、表达权和监督权,管住了村干部的手脚,也减轻了他们的负担。”河北秦皇岛市市委书记王三堂说。

村务管理流程图真的这么管用? 不久前,记者带着疑问走进秦皇岛市抚宁县大新寨镇。

村民有了发言权

这天,恰逢大新寨镇陈家黑石村召开“修建南河漫水桥”一事一议会。“根据流程,按照村务民主决策程序,有 4/5 的村民代表参加有效,今天到会村民代表 15 人,占村民代表的 80%,符合开会要求。”村党支部书记陈万喜说了这段开场白。“咱们村子小,没有集体收入,开支能勒就得勒。”“党员户要带头捐一点钱。”“村民代表、党员代表七嘴八舌,畅所欲言。

整个议事过程先后经过情况通报、集中讨论、代表发表、举手表决等几个规定程序,建桥费用由最初的 11 万元预算确定为 8.3 万元。散会时,参会的 15 名村民代表在决议书上按下了手印。

“流程图挂在墙上,少一个环节,大伙儿就通不过。”村民陈继才说。

不按“流程”决策一律无效

据介绍,在 2002 年到 2004 年三

益表达机制,将和谐理念、和谐目标、和谐要求进一步融入到立法中。

三、坚持依法行政,加强政府自身建设

——制定新的《国务院工作规则》,将“坚持依法行政”作为新一届政府工作的准则之一。新一届国务院制定公布的《国务院工作规则》提出要“努力建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府”,并明确规定了“实行科学民主决策,坚持依法行政,推进政务公开,健全监督制度,加强廉政建设”五项准则。从中人们可以清晰了解到新一届中央人民政府的施政理念,深切感受到中央人民政府加强自身建设、建设人民满意政府的执着追求和不懈努力。

——发布《国务院关于加强市县依法行政的决定》,夯实建设法治政府的基础。市县 government 是我国政权体系的基础, 县市政府能否切实做到依法行政,很大程度上决定着法治政府建设的整体进程。今年 6 月,国务院发布了《国务院关于加强市县依法行政的决定》,对大力推进市县依法行政工作做出明确部署和安排。《决定》下发后,各地方采取召开工作会议、制定实施方案、培训骨干人员等多种形式落实《决定》精神。《决定》的发布和实施,必将对市县依法行政发挥重要的促进作用。

——认真贯彻实施《政府信息公开条例》,积极推进政务公开。2008 年 5 月 1 日起施行的《政府信息公开条例》标志着我国政府信息公开工作走上了法制化轨道。为了保证条例的正确实施,国务院办公厅专门印发了《国务院办公厅关于施行〈政府信息公开条例〉若干问题的意见》。条例实施以来,政府信息公开的工作机制不断完善,制度体系逐步健全,公开载体更加丰富,电子政务积极推行。政府信息公开工作开局良好,已经成为各级政府施政的一项基本制度。

四、加强政府层级监督,确保行政机关正确行使职权

——加强法规规章备案审查工作和规范性文件备案监督工作体制机制建设。依法加强备案审查工作,既是对抽象行政行为进行有效监督的需要,也是推进依法行政,促进社会和谐的需要。2008 年国务院共收到备案登记的地方性法规 374 件、地方政府规章 581 件、部门规章 152 件,经审查对存在问题的 44 件进行了不同方式的处理,有力维护了社会主义法制统一和政令畅通。

——进一步完善行政复议体制、机制,发挥行政复议制度在化解行政争议、维护人民群众合法权益、加强政府层级监督等方面的作用。认真受理行政复议案件,进行行政复议委员会试点,研究行政复议人员资格制度。2008 年,国务院共收到行政复议申请 866 件,比 2007 年增加 23%。2008 年上半年,全国共收到行政复议申请 32362 件,平均审结率近 90%,超过 80%的行政复议案件能够基本实现“案结事了”。通过行政复议,使一大批复杂的行政争议在基层得以及时化解,密切了政府与人民群众的关系,行政复议已经成为化解行政争议的重要渠道。

——完善行政执法责任制,深入推进行政执法体制改革与创新。严格行政执法是行政机关维护国家利益和公共秩序,维护公民、法人和其他组织合法权益,为科学发展创造良好的法治环境的根本保障。2008 年,各地区加大了市县两级政府工作部门行政执法责任体系建设力度,抓住评议考核这个关键,认真开展责任追究工作,据不完全统计,全国主要行政执法部门共追究行政执法责任约 8 万人次。此外,20 个省级人民政府制发了规范

行政处罚自由裁量权、建立行政处罚基准制度的通知,进一步提高了政府的执行力和公信力。

五、全面进行法律、行政法规和规章清理,维护社会主义法制统一

——行政法规清理圆满结束,现行行政法规体系更加适应经济社会发展的需要。自 2007 年开始对现行行政法规进行全面清理,对列入清理范围的 655 件行政法规进行逐件清理。2008 年 1 月 15 日,温家宝总理签署第 516 号国务院令公布了《国务院关于废止部分行政法规的决定》,废止 49 件行政法规,宣布失效 43 件行政法规。这是新中国成立以来最大规模的一次行政法规清理,是国务院为更好地适应加快建设法治政府、全面推进依法行政的要求,采取的重大举措。

——规章清理顺利完成,各地方各部门制度建设质量进一步提高。根据国务院的统一部署,各省、自治区、直辖市和较大的市人民政府、国务院各部门对现行规章进行了全面清理,2008 年已全部完成。列入清理范围的 12695 部规章中,共废止 1977 部,宣布失效 196 部,修改 395 部,进一步提高了国务院部门和省、市两级政府的制度建设质量,为建立健全立、改、废相结合的法规规章清理工作长效机制进行了有益探索。

——按照全国人大常委会要求,认真进行法律清理。为了解现行法律规定中存在的明显不适应、不协调等问题,全国人大常委会决定对现行法律进行一次集中梳理。2008 年 8 月至 11 月,国务院法制办按照全国人大常委会的部署和要求,组织国务院 47 个部门对 202 部法律进行全面清理,重点查找法律规定已经明显不适应经济社会发展需要、法律之间规定不尽一致或不够衔接以及操作性不强等问题。经过对现行法律规定的认真研究和分析, 共向全国人大常委会法工委提出清理意见和建议 1529 条。

六、加强政府法制理论研究,为政府法制工作更好地为科学发展服务提供强大理论支持

——全面总结改革开放 30 年来政府法制建设的经验,不断探索新形势下推进依法行政的思路和措施,为新的历史阶段法治政府建设做好理论准备。2008 年 7 月,经国务院批准,召开“深入贯彻落实科学发展观与加快法治政府建设理论研讨会”,组织专家学者、国务院部门和地方政府法制机构的实际工作者,从理论和实践的结合上,对改革开放 30 年来我国依法行政的经验进行全面总结,分析现阶段依法行政工作存在的突出问题,深入研究今后一个时期贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》、加快建设法治政府的总体思路,围绕深入贯彻落实科学发展观对建设法治政府提出的新任务新要求做了深入研究探索。理论研讨会的成功召开,进一步创新和发展了政府法制建设的理论,必将对下一阶段的依法行政工作产生积极影响。

——以搞好学习实践活动为契机,全面提升政府法制工作的水平。学习实践科学发展观活动开展以来,国务院法制办紧紧围绕党中央的工作部署,以“全面提升政府法制工作水平,更好地为科学发展服务”为实践载体,充分认识搞好学习实践活动的重大意义,着力解决政府法制工作中存在的不符合、不适应科学发展观要求的问题,努力提出全面提升政府法制工作水平、更好地为科学发展服务的新思路新举措。

不平凡的 2008 年即将过去。回首过去,我们心潮澎湃;展望未来,我们充满信心,让我们在党中央、国务院的坚强领导下,顺应时代的法治呼唤,乘势而上,把我们的事业不断推向前进!

2009 年 农村将基本实现应保尽保

特殊群体供养标准、优抚群体抚恤标准将提高

本报广州 12 月 25 日电 (记者潘跃)记者在今天召开的全国民政工作会上获悉:明年,农村符合条件的困难群众将全部纳入农村低保,基本实现应保尽保。会上,民政部部长李学举强调,2009 年民政部门工作的重点,是提高“三个群体”(困难群体、优抚群体、孤老孤残孤儿等特殊群体)生活保障水平。

据介绍,目前,城市低保已基本实现应保尽保,保障面占城镇人口的 5.4%左右,而农村低保在一些地区还没有做到应保尽保,保障面占农村人口的 4.4%。明年农村要将符合条件的困难群众全部纳入农村低保,基本实现应保尽保。在城市,要关注新产生的生活困难家庭,符合条件的要及时纳入低保。

特殊群体的供养标准也将得到提高。目前,我国农村有“五保”人员 570 万和数十万城市“三无人员”,孤儿近 60 万。对孤老、孤残要以不低于当地居民平均生活水平原则核定供养标准,扶持农村敬老院开展农副业生产,弥补资金不足。对孤儿,要根据儿童发育成长的需要,科学制定全国统一的最低养育标准,避免出现经济发达和欠发达地区供养标准悬殊的现象。

明年还将继续提高优抚群体抚恤标准。中央将提高优抚对象抚恤和生活补助标准,千方百计提高各类优抚对象抚恤补助和医疗补助、军休人员生活待遇、退役士兵扶持就业补助经费和一至四级残疾退役士兵建房补助经费标准。

最高人民法院出台司法解释 规范死刑停止执行程序

本报北京 12 月 25 日电 (记者白龙)最高人民法院 25 日公布了《最高人民法院关于适用停止执行死刑程序有关问题的规定》,对死刑案件停止执行程序依法进行规范。

据了解,该司法解释是根据《中华人民共和国民事诉讼法》等有关规定,结合刑事审判实践制定的,共七条,其中:发现罪犯可能有其他犯罪的;共同犯罪的其他犯罪嫌疑人归案,可能影响罪量刑的;共同犯罪的其他罪犯被暂停或者停止执行死刑,可能影响罪量刑的;判决可能有其他错误的等情况,适用该司法解释。

此外,最高人民法院今天还公布了《最高人民法院关于当事人对具有强制执行效力的公证债权文书的内容有争议提起诉讼人民法院是否受理问题的批复》。

杭 州 特困救助覆盖外来务工人员

本报杭州 12 月 25 日电 (记者江南)今后,在浙江杭州住满一年的外来务工人员,如遭遇意外事件或患重大疾病,都可以申请 2000 元至 1 万元不等的救助款,特殊情况还能再次申请救助。杭州市率先将社会救助体系延伸覆盖外来务工人员这一特殊群体,实现了对困难群众帮扶救助的全覆盖。

目前,杭州市共有外来务工人员 280 多万人。杭州市委、市政府新近出台办法,专门拿出 3000 多万元,成立外来务工人员特殊困难救助基金。在杭州市区连续居住一年以上的非杭州市区户籍外来务工人员,均可申请特殊困难救助金。外来务工人员特殊困难救助包括急难救助和重大疾病救助。

武 汉 直飞台湾班机首航

本报武汉 12 月 25 日电 (田豆豆、张亦斌)“这一天,我足足等了 60 年!”79 岁的台胞周福老老人在湖北武汉天河机场通过边检的一刻,激动得热泪盈眶。今天 13 时 30 分,伴着航空地勤人员和边防官兵的节日祝福,154 名旅客登上了从武汉直飞台北桃园机场的首航班机 MU2087。

据了解,武汉是中部六省中唯一开通海峡两岸空运直航城市。从 12 月 25 日起,东航武汉公司将执行每周四一班直飞台北桃园机场 MU2087/2088 的航班计划,具体时刻为:13 时 30 分由武汉天河机场起飞,15 时 30 分到达台北桃园机场,16 时 30 分从桃园机场起飞,18 时 45 分到达天河机场。

京港青年才俊交流活动启动

本报北京 12 月 25 日电 (记者董洪亮)12 月 25 日,“我的祖国——京港青年才俊交流团”活动在北京语言大学启动,80 多名京港青年将在为期一周的活动中参观奥运场馆和河北农村等,感受国家的巨变。

这 80 多名青年是“我的祖国——京港学生交流营”14 年来的历届优秀营员代表,他们组成“京港青年才俊交流团”,在一周时间内将重访中国人民抗日战争纪念馆和卢沟桥,参观奥运比赛场馆“鸟巢”、“水立方”及北京航天指挥控制中心,前往河北平山县温塘镇参观当地新农村,赴西柏坡倾听革命老前辈的珍贵回忆。

广东河源 “公仆信箱”网上联合接访 来信办理情况网上公开、列入考核

本报广州 12 月 25 日电 (记者贺林平)日前,广东河源市将网上信访资源进行整合,建成包括 25 个子信箱的“公仆信箱”系统,建成网络民情民意的回复评价系统,指派专人负责督办群众反映的问题,群众通过网络可以找到部门“一把手”反映问题。系统建成 20 余天来,已处理群众来信 150 多件。

据介绍,“公仆信箱”前身是“华哥信箱”,于今年 8 月 18 日正式开通,由河源市委书记陈建华负责回复。到 11 月 30 日的 3 个多月里,共收到 1000 多封来信,得到陈建华亲自回复的有 900 多封。12 月 1 日,河源整合原有的“华哥信箱”、“市长信箱”、部门信箱、行风政风信箱、行政审批电子监察系统、河源信访等信箱,增加了市委副书记、纪委书记、组织部长、公安局长、法院院长、检察院检察长以及高新区信箱,以及 5 县 1 区党政“一把手”信箱,形成包括 25 个子信箱的“公仆信箱”系统,可全面实现系统内信件受理、批示、办理回复、跟踪督办、考核等环节的流转。

河源同时建立了针对各收信人的回复评价系统,要求所有群众的来信都要及时回复,并将办理情况在网上公开,3 天不回亮黄灯,5 天不回亮红灯,并将亮灯数和网友年终打分列入官员考核体系。该市还培训了 130 多名“公仆信箱”管理员。

没有一项是违反决策程序运作。去年全镇 49 个村的村级各项开支共 1962 项,没有出现一笔错报漏报。

推行情况每年定期考核

2006 年 2 月,抚宁县在借鉴大新寨镇“流程图”的基础上,本着落实民主权利、规范重要事项决策、关注群众切身利益的原则,将民主选举、民主决策、民主管理和其他事务细化为五大类、18 项重要事项纳入流程化运作、规范化管理,统一编制成浅显易懂又直观的“流程图”——《抚宁县农村工作民主管理规范运作流程图》,具体包括村级党支部换届选举、民主议政日、救济款发放、最低生活保障费发放等,共涉及 240 项具体工作环节。

同年,秦皇岛市对“流程图”的做法进行了及时总结,固化、细化、优化工作流程,并统一建立健全了重大事项请示报告、设立村级纪检员和党风廉政监督员、实行“三项谈话”和流程化管理备案等 4 项配套制度。市、县、乡、镇推行“流程图”作为农村基层党风廉政建设和落实党风廉政建设责任制的主要内容,每年定期考核。

据秦皇岛市委常委、纪检委书记郝占敏介绍,2006 年、2007 年,全市农村信访总量分别比上年下降了 26.8%和 33.4%。

题图:抚宁县大新寨镇南寨村村民表决集体事项。 傅春秘摄

秦皇岛推行村务管理“流程图”——少一个环节,大伙儿就通不过

李增辉 傅春秘



年时间里,抚宁县纪委接到反映农村干部的信访件 407 件,占总数的 2/3;纪检系统查处的农村党员干部违法违纪案件共 180 件。“这相当于全县平均每 10 个行政村当年就有 1 名村党员、干部被查处。”抚宁县纪委书记张撼东很有感慨。

如何让村干部按照规矩去做,教百姓明白、干部清白? 2005 年 4 月,大新寨镇出台了《关于明确村级民主决策程序的规定》,对村民会议及代

表会议的职权和决策事项、议事程序和规则进行了详细规定,并制作了简单易懂的“流程图”以便推广。