

■专家指出,各地行政治理模式正经历从“管理式”到“参与式”之变:决策过程日趋开放,行政过程公众参与度开始深入,公众参与热情不断提高,公众参与能力正在提升

独 家

“公众参与式”行政治理悄然兴起

本报记者 吴 兢

增强决策透明度和公众参与度,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。

——摘自十七大报告

6 月 10 日至 7 月 10 日,湖南省国税局将通过互联网开展“2009 年纳税人满意度问卷调查”。打开省政府门户网站,点击“互动交流”栏目,来到“民意征集”板块的“网上调查”,投票即可。这样的网上调查,今年已有 9 次。

5 月 21 日,浙江杭州市政府举行第四十三次常务会议,邀请 6 位市人大代表和政协委员、6 位市民代表以及 2 位专家列席,互联网视频直播。9 位市民通过网络与市领导视频对话并提出意见建议,421 人参与了三个议题的网上调查,市民通过论坛提出建议意见 116 条。

……

6 月 6 日至 7 日,首届“法治政府·南岳论坛”在湖南衡阳举行,主题是“行政监管与法治政府”。这场由湖南省政府、中国行为法学会和中南大学联合主办的论坛上,公众参与行政治理成为一大焦点。

专家和官员表示,各地已经出现了一场行政治理的革新,行政治理模式正悄然经历“管理式”到“参与式”之变:决策过程日趋开放,行政过程公众参与度开始深入,公众参与热情不断提高,公众参与能力正在提升……“参与式治理”,本身就是一种“有序参与”。

2008 年,上海市政府法制办举办了 3 场政府规章听证会,选取对听证议题感兴趣有想法会表达的听证代表。法制办主任刘华认为,政府立法,应当建立公众参与决策的渠道和公共选择决策的机制,最大限度实现和保障人民群众合法权益。

与会专家们认为,“参与式治理”模式不仅符合世界潮流,而且适合中国土壤。王锡铎分析了该模式的两大意义:通过扩大公众参与,避免公共政策的不适当倾斜,疏导社会矛盾,提升决策质量;通过日常化参与实践,提升公众参与的意识 and 能力。

王锡铎的结论是,该事件代表了一种行政决策方式的转向:从行政机关与专家的封闭式决策,转向对社会公众开放的决策。事实证明,这一转向带来了双赢:公共事件得到解决,公众诉求得到回应,而行政机关的权威并未因此受损。

“政府科学民主决策,离不开公众参与。”参加论坛的湖南省省长周强也特别看重行政决策中的公众参与。

他说,湖南省普遍扩大公众参与,推广重大行政决策听证会。从省法制办开门立法,到公安交警部门对交通路口电子眼的设置,乃至药店连锁店的设置等重大决策,都举行了听证会,充分听取和吸纳公众意见。

已经出现了将行政决策吸纳公众参与法定程序化的努力。

2008 年 10 月 1 日正式施行的《湖南省行政程序规定》和 2009 年 1 月 23 日开始施行的《杭州市人民政府开放式决策程序规定》,成为与会专家眼中保障公众参与度的制度范本。

《湖南省行政程序规定》,是我国首部行政程序统一立法,被称为行政程序法的“湖南版本”。

根据《湖南省行政程序规定》规定,除依法不得公开的事项外,决策承办单位应当向社会公布重大行政决策方案草案,征求公众意见,时间不得少于 20 日;重大决策涉及四种情况必须举行听证会:涉及公众重大利益的;公众对决策方案有重大分歧的;可能影响社会稳定的;法律、法规、规章规定应当听证的。

《杭州市人民政府开放式决策程序规定》则将议程设置权和公众分享:“公民、法人或者其他组织可以向杭州市人民政府征集办公室提出决策事项建议,交由政府办公厅汇总。”听证会上,还允许公众提出自己的政策草案。

最高人民法院副院长江必新表示,要通过程序制度保障,使公众的合理呼声得到实质采纳;行政监管时,如果涉及被监管人的权利义务,也要充分听取他们的意见;还要扩大行政复议申请人和行政诉讼原告人的资格,充分发挥竞争权人和消费者监督行政行为的作用。

公众参与应当发生一定的法律后果

从当下各地的实际行政过程来看,座谈会、协商会的运用最为广泛。与会专家强调,行政决策机关不能对公众持“呼之即来,挥之即去”的态度,也不能表面客气,而实际上将公众作为摆设。公众参与应当发生一定的法律后果。

“目前,公众参与度仍有很大提升空间。”西北政法大学行政法学院院长王周户教授举出行政许可的例子。

按照《行政许可法》,法律、法规和规章拟设定行政许可的,起草单位应当采取听证会、论证会等形式听取意见,但没有规定相应的惩戒性条款。王周户说:“要防止听证条款变成‘安民告示’似的劝慰。”

针对这一点,许多专家认为《湖南省行政程序规定》第三十七条值得推荐:“决策承办单位应当将公众对重大行政决策的意见和建议进行归类整理,对公众提出的合理意见应当采纳;未予采纳的,应当说明理由。公众意见及采纳情况应向社会公布。”



政 声

本期关注:金融危机影响下的政府法治

越是困难的时期越要转变政府职能

周 强

胡锦涛总书记在十七大报告中提出:“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。在国际金融危机的大背景下,其带来的冲击促动政府改革。越是困难的时期,越要加强政府自身建设,越要转变政府职能。

保持经济平稳较快增长,需要进一步转变政府职能。去年国际金融危机爆发以来,党中央、国务院以及全国各地紧紧围绕“保增长、保民生、保稳定”的目标,积极转变政府职能,做了大量工作。国务院各部门纷纷下放审批权限,精简审批环节,提高办事效率,有效保证了扩大内需政策的贯彻落实。同时,地方政府也进一步减少行政审批事项,特别是减少和放宽投资审批、项目核准,减少对微观经济运行的干预,维护企业的投资主体地位。中央和地方政府深化行政审批制度改革,创造了良好的发展环境,增强了企业的投资信心和社会的消费信心。

应对日益增多的突发事件,需要进一步转变政府职能。国际金融危机背景下,妥善处置和应对各种突发事件,对“保增长、保民生、保稳定”具有重要而特殊的意义。近年来,国内和世界范围内的各种突发事件频发,如 2003 年上半年我国突然暴发的非典疫情,2008 年 5 月 12 日我国四川省发生震惊世界的汶川特大地震,还有最近在墨西哥暴发并正在全球蔓延的甲型 H1N1 流感。依法行政和信息公开是政府成功应对突发事件的关键所在。

适应信息技术的快速发展,需要进一步转变政府职能。在国际金融危机的背景下,互联网、3G 等信息技术不仅是促进经济平稳较快发展的新的经济增长点,也是促进政府加强自身建设的重要推动力。信息技术不仅可以再造政府流程、创新行政方式、提高行政效能,而且也使政府在更加广泛的范围内接受社会监督,政府将处于公众的“在线监控”和“无线监控”之下。在信息技术高速发展和法制不断健全的背景下,信息技术的快速发展,对政府自身建设提出了更高的要求。一是你的作为或不作为,很有可能全世界的人都知道;二是你的作为或不作为,很有可能被公民、法人和其他组织起诉到法院。这就要求政务公开和依法行政。

目前,我国正处于新一轮政府机构改革时期,省级政府的机构改革正在进行,市县政府的机构改革也将展开。在国际金融危机背景下的政府机构改革,更应当抓住这一契机,进一步转变政府职能,以更好地应对危机,实现科学发展。

(作者系湖南省省长)

放松管制须警惕两种倾向

马怀德

在我国政府应对国际金融危机过程中,除采取积极的财政政策和适度宽松的货币政策外,一个经常被提及的策略就是放松行政管制。现实中不少地方也采取了放松行政管制的策略,希望借此提高行政效率,帮助地方和企业渡过难关。从实践看,放松管制的策略是有效的。

该如何放松管制?放松管制后是否会产生其他负面效果?放松管制的底线在哪里?

我个人认为,放松管制并不意味着放弃管制,有效和必要的政府管制是维护经济社会秩序的重要手段。所以,我们在应对危机放松部分管制的同时,特别要警惕极易出现的两种倾向:

一种倾向是过度放松。所谓过度放松就是为达到经济回暖的目的,政府监管部门突破法律界限乱批项目,对平时就禁止的破坏环境的污染项目、低层次重复建设项目大开绿灯;对能够带来经济效益或者解决就业的企业实施的违法行为“视而不见”,放弃处罚;对已经关停并转或者淘汰的企业项目放任不管,以致再度上马、死灰复燃;对严重违法相关法律损害劳动者权益的行为网开一面。放松管制不是放开管制,更不是将违法行为合法化。任何刺激经济的计划和放松管制的政策,都应当在合法的前提下实施。一旦突破法律界限,不仅使经济最终难以复苏,而且法治也会受伤。

另一种倾向是虚假放松。虽然政府的经济刺激计划和放松管制政策会拉动地方经济。但是,有些政府机关为了维护机构和部门既有的权力和利益,就可能采取敷衍应付策略,名义上放松,实际上按兵不动,继续坚持违法的

《中华人民共和国食品安全法》于 2009 年 6 月 1 日起正式施行。

食品安全法的颁布实施是我国食品安全监管工作的新起点,而确保食品安全的关键在于必须全面认真贯彻执行这一食品安全领域的基本大法。作为食品安全监管的专门机构,国家食品药品监督管理局将发挥什么作用?记者近日专访了该局副局长张敬礼。

构建新的食品安全监管体制

张敬礼:构建和完善食品安全监管体制是食品安全法的核心内容,也是开展食品安全监管工作的基本前提。食品安全法确立了在政府统一领导下,由卫生、农业、质检、工商、食品药品监管等部门进行分段监管的食品安全监管体制,对各部门的职能进行了较大调整。如何及时高效地构建新的食品安全监管体系,积极稳妥地做好各部门职能的交接和制度建设,是当前贯彻落实食品安全法的中中之重。这就需要各监管部门从大局出发,准确定位,积极作为,按照食品安全法的规定,调整转变职能,有计划有步骤地做好监管部门之间各项职能及工作的交接。要通过对监管制度的整合,既避免出现监管空白,提高监管效率,节约监管资源,又防止出现职能交叉,相互掣肘,更好地发挥食品安全监管体制的效能。同时还要精心筹备相关制度的创建工作,为食品安全工作的深入开展打下良好的基础。

记者:“民以食为天,食以安为先”。“苏丹红”事件、“三鹿奶粉”事件等食品安全事件的相继发生,暴露出我国食品安全存在的问题和隐患,为我国食品安全监管工作敲响了警钟。在食品安全法施行之后,将如何依法构建新的食品安全监管体制?

张敬礼:我认为应当在执法过程中要正确处理好四个方面问题:

记者:食品安全法是我国食品安全领域第一部真正意义上的基本大法。如何准确贯彻执行?

张敬礼:我认为应当在执法过程中要正确处理好四个方面问题:

张敬礼谈食品安全法

强化食品安全监管

本报记者 毛 磊

——正确把握食品安全法的法律适用。其他食品安全相关法律法规基本原则和基本制度应当与食品安全法相一致。例如对于乳品、转基因食品、生猪屠宰、酒类 and 食盐等法律法规另有规定的食品安全管理,适用其规定,没有规定的应适用食品安全法。

——充分认识综合协调与分段监管的关系。通过综合协调,使各环节监管无缝衔接,形成监管合力,降低行政成本,提高行政效率,从制度上确保食品安全工作的连续性和统一性;通过责任明晰的分段监管,发挥各部门监管优势,杜绝安全隐患。

——正确把握地方政府负责任和监管部门各负其责的关系。地方政府负责任和监管部门各负其责是高度统一、相辅相成的关系,它要求各级政府把食品药品安全工作当成本地经济社会发展的重要任务,支持监管部门正确履行职责。

——深刻认识企业是第一责任人与保护人民群众利益的关系。食品安全法明确了食品生产经营者作为保证食品安全第一责任人的法定义务,更加严格地规范食品生产经营活动,促使食品生产者依据法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动。

关键在执行

记者:在食品安全法具体实施过程中,相关执法部门还要注意哪些问题?

张敬礼:食品安全法的出台,为维护公众饮食健康提供了坚实的法律保障,要将法律规定的各项制度转化为实实在在的成效,更为关键的是法律的执行,当前主要有三个方面的工作:

各部门要按照食品安全法的规定,认真履行新职能,承担新职责,要有计划有步骤地做好相互间各项职能的交接工作,避免出现监管空白,保证新旧监管体制的顺利过渡。

各部门应当按照新职能的要求,积极地相互配合,通力协作,各司其职,形成合力,共同建立食品安全法规定的综合协调与分段监管的新的食品安全监管体制,既避免职责不清、交叉重复,又防止监管空白,切实把监管责任落到实处。

各部门要做好现行法规制度的清理工作,加强针对新职能的业务培训和法律宣传工作,完善责任追究制度,确保食品安全法全面贯彻实施。根据国务院的要求,国务院制定的《食品安全法实施条例》与食品安全法同时施行,国务院各有关部门要依照食品安全法的规定,依据各自职责,根据食品安全监管工作实际需要,制定配套的部门规章,确保食品安全法得到贯彻落实。