



《湖南省行政程序规定》实施一年,数字见证变化——

公众有序参与助推科学民主决策

本报记者 裴智勇



独 家

决策失误,是最大的失误。

为了减少行政决策失误,《湖南省行政程序规定》(以下简称《规定》)明确了重大决策必须经过调查研究、专家论证、公众参与、合法性审查和集体研究等五个必经程序。公众参与成为重大行政决策的法定环节。一年来,他们做得如何?记者日前来到了湖南调查——

① 7 个立法项目由公众提出

“公推公选”立法项目,湖南省政府 2009 年立法计划中,有 7 个立法项目由公众提出

“建议制定反麻将法,禁止打麻将!”日前,湖南湘潭市民张先生给省法制办立法处打来电话。他说,社区里的麻将馆,不仅影响周围群众休息,还造成社会治安隐患。

10 月 23 日,立法处的杨志华就接了 40 多个电话。这两天,省法制办立法处的电话几乎被打爆。省法制办从 10 月 12 日起向社会公开征集 2010 年立法项目建议。凡年满 18 周岁,享有政治权利的本省公民,均可向

省法制办提出立法项目建议。

10 月 23 日,《湖南日报》在头版位置刊登了省法制办征集公告。省内各媒体跟进报道,《潇湘晨报》就张先生提出的禁麻将法,开展广泛讨论。

截至 10 月 26 日,省法制办已经收集到 2010 年有价值的立法项目建议近 10 条。省法制办主任许显辉表示:“所有的建议,我们都将认真收集整理;所有有价值的立法建议,我们都

将吸纳到 2010 年的立法项目中来。”

在《规定》指引下,湖南省政府扎实推进“开门立法”,“公推公选”立法项目。2008 年,湖南省向社会公开征集 2009 年立法项目,并召开省政府立法计划编制听证会。在省政府通过的《湖南省人民政府 2009 年立法计划》中,有 7 个立法项目就是由公众提出的,这在湖南省历史上是第一次。目前,7 个立法项目已有 1 项即将正式出台,1 项待省人大常委会审议,其他项目也在起草、审查修改和调研中。

“以前,政府关门立法,凭经验决策。现在,立法项目启动,先听取群众意见,已经成为法定程序,这是了不起的转变。电话几乎被打爆,说明公民参与积极性空前高涨。”中南大学教授陈云良说。

参加了听证会。根据听证意见,原定的 38 个项目,删减了 6 个,另增加 2 个。

听证会消除了隔阂,激发了群众参与的热情。10 月下旬,一位曾经参加听证的代表打电话到省人事厅说:“我们听证的项目,想亲自看一看,办得怎么样了。”

根据《规定》,对涉及公众重大利益、公众对决策方案有重大分歧、可能影响社会稳定等的重大行政决策,必须举行听证会。长沙市政府举办出租车计价调整、“禁摩限电”听证会,株洲市政府举办城市道路交通管理听证会……湖南以强化重大行政决策听证会为突破口,大力推进科学民主决策。据不完全统计,2008 年 10 月 1 日以来,湖南省共举行行政决策听证会 227 次。

怪话,说风凉话的多,一直播,网民讲好话的多了起来。

政府财权也被公开“撞了一下腰”。原来县政府的“财政专项资金”,掌握在副县长手里,每人把持一块,审批的过程随意性大。有人大代表、政协委员提出过意见。从今年 7 月开始,长沙县要求专项资金实行“三公开”:申报前,专项资金的项目名称、申报标准通过报刊、电视台公开;申报后,分配方案向社会公开;下拨后,使用效果公开。公开,开辟了群众监督的渠道,排除了“猫腻”,往年专项资金缺口大,今年有的专项资金还用不完。

杨懿文说,长沙县的目标是“每一位公民,都可随时查看政府的财政状况,每一分钱开销,公民都有权监督。”



湖南省政府法制办邀请群众为当地“红头文件”纠错。
谢正军绘

④ 3 万多项“红头文件”被取消

公民可以申请对红头文件进行审查。全省清理规范性文件 76609 件,废止 10698 件,宣布失效 24932 件

立法性的决策,管得更宽,更广,更长久。违法的“红头文件”危害比一般性决策更大。

自 2008 年 10 月 1 日起,湖南省对各级各部门的规范性文件实行了统一登记、统一编号、统一公布的“三统一”管理。截至今年 6 月底,省政府统一登记省直部门规范性文件 359 件,各州市、县市区政府统一登记规范性文件 4000 余件。“没有经过三统一程序的规范性文件,都是没有法律效力的。”省政府法制办备案审查处处长尹平生介绍说。

根据《规定》,公民如果认为“红头文件”违法,可以向省法制办申请合法性审查。

今年 10 月 14 日,湖南省物价局向省公安厅发出一封特殊函件——不再向印章用户收取印章治安管理系统网络服务费。

一直在收的费用,为什么不再收了?原来,省政府法制办根据《规定》,在对这一收费依据的“红头文件”进行审查

后,决定对这个规范性文件不予登记,使这项行政收费“寿终正寝”。

《规定》得到了各级党委的支持。今年,永州市委出台制度规定,市委的“红头文件”在出台前,先请市政府法制办当参谋把关。

“过去,尽管国家法律有规定,国务院部门有规章,地方还是有‘地方粮票’式的立法,上下的相关规定‘打架’,使司法适用产生困难。实行‘三统一’后,这种状况得到很大改变。标准一致了,司法审查也就容易了。”湖南省高级人民法院行政审判庭庭长罗重海说。

《规定》确立规范性文件有效期制度,打破“红头文件”“终身制”。经过 5 个月的努力,湖南省共清理规范性文件 76609 件,废止 10698 件,宣布失效 24932 件,废止和宣布失效的占总数的 46.5%。通过“三统一”管理,规范性文件数量大幅减少,有效控制了违法违规性文件的出台,实现了对行政权力的源头控制。

相关链接

《湖南省行政程序规定》摘录

●第三十条 行政决策必须坚持中国共产党的领导,实行依法决策、科学决策和民主决策。

●第三十五条 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。公布的事项包括:

(一)重大行政决策方案草案及其说明;(二)公众提交意见的途径、方式和起止时间;(三)联系部门和联系方式,包括通信地址、电话、传真和电子邮箱等。

决策承办单位公布重大行政决策方案草案征求公众意见的时间不得少于 20 日。

●第三十七条 重大行政决策方案草案公布后,决策承办单位应当根据重大行政决策对公众影响的范围、程度等采用座谈会、协商会、开放式听取意见等方式,广泛听取公众和社会各界的意见和建议。公众参与的范围、代表的选择应当保障影响公众的意见能够获得公平的表达。

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。

② 227 场听证会

“先听群众怎么说,再定我们怎么做。”迄今为止,全省召开听证会 227 次

“我第一次参加听证会时很激动,真正有当家作主的感觉,希望今后其他方面也给市民更多的发言机会。”湘潭市总工会退休职工郑国庆高兴地说,去年他参加了省药品监督管理局举行的“县以上城区零售药店合理布局听证会”。这是《规定》颁布以后第一个行政决策听证会。

今年湖南省为民办实事 34 个项目,目前已经提前完成任务指标的有 16 个,省人事厅副厅长杨春林说:“先

听群众怎么说,再定我们怎么做。项目进度这么快,一个重要原因是广泛听取意见,得到老百姓支持。”

湖南省从 2004 年开始实施“为民办实事”工程。以前,为民办实事的项目,都是由各个职能部门上报,然后由绩效考核部门来验收。有群众反映,“关起门来定项目,有的我不需要你办,你还要办。”2008 年 12 月,湖南省举行了 2009 年为民办实事听证会。来自全省市州、覆盖各行业的 23 名代表

③ 100 位公民旁听

直播政府常务会,邀请公民旁听,公开财政专项资金……政务公开贯穿始终,长沙县打造“开放型政府”

长沙县的农民邹晓崇家里收藏着一张旁听证书,今年 7 月 10 日,他参加了长沙县政府常务会。对他来讲,这是一次值得骄傲的经历。

从 2007 年 9 月开始,长沙县政府常务会,就设了旁听席,邀请人大代表、政协委员、公民代表各 2 名来旁听。会上,还要安排 15 分钟时间,请旁听者发表意见和建议。可采纳的意见,县长当场表态。凡是长沙县公民,都可以通过打电话、写信、电子邮件申请

参加旁听。每次旁听,长沙县政府发给旁听者证书,感谢并欢迎他们跟踪监督,迄今已有 100 位公民参加旁听。

“除保守国家机密外,以政务公开做红线贯穿在全部工作中。一般而言,到县一级,也没有那么多国家机密。”长沙县委书记杨懿文说。

《规定》的出台,更坚定了长沙县政务公开的信心。今年 7 月,长沙县政府常务会首次进行网络直播,电视录播。效果之好,出乎意料。往常,网民讲



被拐儿童回家了

2009 年 11 月 12 日,贵州省贵阳市公安局举行解救回来的被拐卖儿童交接仪式,将 7 名被拐卖儿童交给他们的亲人,7 名被拐卖儿童回家了。

新华社记者 刘 续摄



印 象

参与式民主的魅力

李 直

□参与式民主,为政府工作提供了民意基础、智慧源泉和力量支持

□公民通过广泛参与政府管理,视野更开阔,素质更提高,潜力得到更大发挥

近日,湖南省政府法制办向社会征集明年的立法项目,法制办热线电话几乎被群众打爆。从听证会,到公民旁听,到公民申请审查“红头文件”……在政府规章的支持下,公众有序参与,正成为湖南推进依法行政过程中的一道亮丽风景。

民主,就是人民当家作主。随着教育的普及,普通公民文化素质和政治素养提高,对国家和社会事务的理解能力、参与能力和参与热情都大大提高。在互联网时代,普通公民更是有“千里眼”、“顺风耳”和“麦克风”,有了更多渠道掌握资讯、表达意见。这些变化给国家的政治生活带来了新鲜因子。听证会、座谈会、旁听会、网上投票……只要公共管理部门敞开大门,公民就可以方便地、直接地表达自己的意愿,参与国家政治生活。

在政治思想发展史上,代议制民主曾被广泛推崇。在这种制度下,人民通过选举产生代表,来讨论决定社会公共事务。但是,一旦代表获得授权,公民本人如何参与和监督政府运作呢?扩大公民参与,无疑是一个好的途径。学者把公民通过各种途径直接参与政府管理的民主,称为“参与式民主”。其实,这也不是什么新鲜事物。早在红军时期,我们党就实行官兵平等的政治民主,实行士兵对战术提建议的军事民主,实行士兵参与连队管理的经济民主。只不过,在现代社会管理中,参与式民主有了更规范的程序和形式。

参与式民主,为政府工作提供了民意基础、智慧源泉和力量支持。一切为了人民,一切依靠人民,是人民政府的一个基本原则。怎样才能实现这样的目的、坚持这样的原则?除了坚持人民代表大会制度和政治协商制度以外,通过各种民主的制度和程序设计,广泛征求公民意见,吸纳合理建议,无疑是一个很好的途径。只有让公民广泛参与,政府决策才能够更加符合实际,更加符合人民愿望,更加得到群众支持。只有让公民广泛参与,才能消除现代政府科层制度带来的官民隔阂,才能消除政府与群众的疏离感,增强认同感,提高信任度。

参与式民主,有助于培养公民的责任感和荣誉感,滋养现代公民精神。近代思想家梁启超先生曾批评说,中国人有“私德”而无“公德”。所谓有私德,是指中国人对父母、子女、师友、亲戚讲究人伦道德,很有责任心。所谓无公德,是指对社会公共事务冷漠,事不关己,高高挂起。梁先生或许言辞过激,但在专制政治下,人们确实难以培养起对国家和公共事务的关心。而今,通过参与式民主,使“老百姓讲话管用”,政府决策行事必须尊重公民意见,公民的“主人翁”责任感油然而生。进而使公民通过广泛参与政府管理,视野更开阔,素质更提高,潜力得到更大发挥。

党的十七大报告提出,要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保障人民的知情权、表达权、参与权、监督权。倡导和实行参与式民主,符合上述精神。一言以蔽之,参与式民主两美兼具:政府广纳民意,广聚民智;公民得权利,增实惠。湖南省的做法亦有两大好处:一是以法制保障公民参与,将公众参与纳入政府规章中,促成参与之“有序”;二是切实落实政府规章,公民参与从“纸上的法律”进入到“生活的法律”中。

参与式民主是个大课题,湖南省作出了有益的探索,其他地方也有很多好做法。实践已经证明,参与式民主,魅力无穷。