

阳光如何穿透暗箱

暗箱操作的关键是权力运作的不公开不透明,这已经成为共识。许多人会说这句话:阳光是最好的杀虫剂。然而这个看起来再简单不过的道理,要真正起作用却并不容易。

前一段时间,上海社保案成为人们议论的热门话题。其中,权力的不透明和暗箱操作,也是其中必有的内容。于是,人们也就将反腐败的希望寄托在权力运作的透明和公开化上,或者用更标准的话说是政务公开。

然而,一则消息让这样的思路变得不那么流畅。

2004年5月1日前后,全国各大媒体差不多同时报道了这样一则新闻:上海打造透明政府,政府15个部门开始信息公开。实行信息公开化的部门,均是被称作公权大、公益性强、公众关注度高的“三公”部门。再往前追溯,上海市又是我国第一个实行新闻发言人制度的地方政府,其时间也是2003年6月3日。而建立政府新闻发言人制度的宗旨,无疑也是为了促进政务公开和信息披露。

再查,上海社保案的进程。2002年3月,张荣坤以32亿元拿下沪杭高速上海段30年收费经营权;2003年又以50亿元买下嘉金高速25年经营权;在此前后两年中,张荣坤接连大手笔投资高速公路,到2005年6月,福禧投资参与管理的公路里程已达200公里,总投资超过100亿元;2004年张荣坤的福禧投资跻身上海电气改制;福禧投资还是2005年3月成立的上海电气集团的战略投资者,出资额为5亿元。上海社保案败露之后,我们都知道张荣坤这一系列的投资或资本运作行为,大都与上海社保案有关。也就是说,上百亿的社保基金,就是在这期间,即在上海大力推进构建透明政府期间被挪用的。

把这两条消息放在一起也许令人有些尴尬。信息公开也无法解决暗箱操作和腐败的问题吗?事情并非如此。近几年来,政务公开在我国已有明显的推进,比如电子政务、信息公开、新闻发言人制度等。这些进展无论如何都是有意义的,是应该加以肯定的。即使是暂时起不到实质性作用的措施,尤其是制度性措施,也更应该坚持下去,我们需要一种重程序的思维。但正如上海社保案所表明的那样,目前已有的信息公开化措施,对于制止实质性的暗箱操作和腐败,还是远远不够的。

那么,如何让阳光穿透严实而坚固的暗箱?河北省邯郸市的政务公开试点也许可以给我们一些有益的启示。在邯郸试点中,至少有如下几点是特别需要给予重视的:

第一,明确权力的边界,列出权力清单,明确权力责任。在邯郸市的权力清理中,共取消市政府本级和市直70个单位的行政权力266项,占总数的10%。最终进入新政府权力清单的包括384项行政许可权、420项非行政许可权,521项行政处罚权,25项征税权、184项行政事业性收费权。在权力清理的基础上编制成《邯郸市人民政府行政权力目录》。在这个过程中,最重要的有三点:一是权力是有限而明确的,是可以数量来表达的。比如市长手中公开行使的权力有92项,此外还有10项涉及国家机密、商业秘密和个人隐私的不公开行政权力。这一点的重要性在于,建立有限政府必须从明确有限权力开始。而过去的权力处于无法监督状态,一个重要原因就是权力特别是主要领导人的权力是模糊而无限的,甚至常有以父母官自居的官员不无自豪地标榜自己“大事小情都得管”;其次,确定权力的依据是法律。在清理权力的过程中,有关部门至少查阅了4000部法律法规。在取消的266项权力中,有的是没有法律依据的,有的是与相关法律抵触的,而确定保留的一定要明确的法律法规依据。这样就使权力行使的过程成为运用法律法规的过程;再次,权力的行使人,以及与权力相联系的职责是明确的,也即谁拥有和行使这项权力,谁就要对此负责。

第二,明确和公开权力的流程。权力的明确并不能保证权力在行使的过程中不被滥用。实际上,人们经常抨击的“滥权”,暗箱操作现象就是发生在权力行使的过程中。在邯郸,采取了一种也许会被人们看作笨拙原始的做法,就是绘制权力流程图。所谓流程,就是程序。权力在暗箱操作中失去监督的可能性,恰恰就在于权力行使的程序化程度过低,权力行使的步骤、规则均模糊不清。在邯郸制定的“行政权力运行说明书”中,为依法确定的2515项行政权力绘制了详细的流程图。凡法律法规明确规定程序的,依照法定程序制作流程图;法律法规没有明确规定的,依照工作程序逐项标明具体承办岗位、职责要求、行政相对人

的权利、投诉举报途径等,形成工作流程。这种流程图细化到具体的细节,如“谁来办”、“怎么办”、“什么时间办结”。同时对每一项行政权力的运行时间、运行条件、运行信息反馈、操作规程都有刚性约束,如“过期不办,视为默认”,“一次签字,不能修改”等等。

第三,以网络为平台,使权力透明运行。其制定的《邯郸市行政权力公开透明运行公开管理办法》,对政府信息公开应当遵循的原则、范围、程序、责任等方面做出明确规定,通过政务网站、新闻媒体、新闻发布会、政府公报等形式,把各级政府及其部门的办公地址、联系方式、职权目录、人员分工、办事条件、办事程序、服务承诺、工作纪律和责任追究等情况进行全面公开。网络提供的平台,不但使权力得以透明运作,而且使得权力透明运作的过程成为民众与政府互动的过程。

由此可见,与一些地方形式主义的政务公开相比,邯郸的政务公开有一些实质性进展。但就目前状况而言,还有几个问题需进一步讨论。

一是责任追究制度。信息的披露,权力的公开行使,意味着权力的自我约束。在实践中也明显存在随意性较大,想公开就公开,不想公开就不公开;信息公开时避实就虚等问题。对此,邯郸市出台了《行政权力公开透明运行投诉受理办法》和《责任追究办法》,本着“分级负责、下管一级”的原则,重点就应公开而不公开,公开而不全面、不及时、不真实,权力运行不规范,监督管理不到位等情况做出相应规定,明确了责任追究的具体事项和操作办法;

二是信息公开的质量。这个问题所涉及的不仅是政府的财政预算决算报告内容是否公开,而是涉及预算决算报告的信息质量问题。仅就我国各级政府公开的预算草案来看,即使是公布的数据,公众也很难对其进行处理和判断。甚至一些专家,对那些数字也往往是雾里看花。因此,一些看起来似乎明确的信息,实际上是无效信息。

三是信息不对称问题。政府的信息是大量的,所涉及的规则和程序相当复杂,有的甚至非专业人士也无法处理。以专业对专业,是解决信息不对称的惟一办法。因此,需要通过其他制度建设解决信息不对称问题。

新文

观点速递

政治发展对经济增长的贡献

龚维斌在《人民论坛》撰文认为,我国政治发展对经济增长的贡献主要表现在四个方面:(1)为经济建设确立了应有的位置,为经济发展确立了正确的方向;(2)为经济发展清除了观念、体制和机制上的障碍,为经济发展创造了宽松的环境;(3)加快制度建设,为社会主义市场经济保驾护航;(4)鼓励人们创新和发展,调动一切积极因素,投身社会主义市场经济建设。

公共服务的矛盾与政府责任

汪玉凯在《中国经济时报》撰文认为,随着中国改革开放的深入,有关公共服务的问题越来越受到各方面的关注。为什么在目前的条件下公共服务方面的问题会如此突出?主要原因是:第一,公共服务政策的制定、制度安排明显地有失公平。第二,公共服务提供的体制成本太高。第三,政府缺乏严格的自我约束机制。政府花钱有没有硬的约束机制,能不能花得比较公平,这些都是很关键的问题。恰恰在这个问题上,我们缺乏严格的制度。当前解决社会公共需求与公共服务问题,主要取决于政府。政府应该从以下四个方面着手:第一,要对公共服务的政策、范围、边界、政府能力等,进行科学的评估,制定出改善和发展公共服务的战略。就是说要有整体的解决思路和应对策略。第二,要进一步明确政府在公共服务领域的责任。第三,创新公共服务体系。要确立由政府主导、社会参与、机制灵活的公共服务体系,实现这个目标的前提条件是,大刀阔斧地改革事业单位,重构公共服务体系。第四,要加快政府自身改革的步伐。

新农村建设须处理好几个关系

吕东升在《决策与信息》撰文认为,推进社会主义新农村建设是一个庞大的社会系统工程。从指导思想和理论层面上看,正确把握和处理以下几个关系至关重要。(1)推进社会主义新农村建设与城镇化的关系。当前处理两者关系,关键是要打破城乡二元结构,大力推进“五个一体化”:一是推进城乡发展规划一体化。要按照建立工业反哺农业、城市支援农村新体制要求打破分割格局,高标准、高起点地编制城乡一体化发展规划。二是推进产业布局一体化。三是推进城乡基础设施建设一体化。四是推进城乡社会事业发展一体化。五是推进城乡政策一体化。(2)政府主导作用与市场机制作用的关系。(3)经济发展与其他要件的关系。生产力的发展是新农村建设的首要任务,但是,发展是全面的发展。发展又是一个系统工程,受诸多要素制约,因此新农村建设必须作为系统工程来抓。(4)当前发展与长远发展的关系。当前,有必要解决好以下三个问题:一是要教育和引导基层干部群众树立艰苦创业、长期奋斗的思想,处理好当前与长远的利益关系;二是要坚持把解决农民群众最关心、最迫切的问题作为切入点;三是要建立适应新农村建设需要的干部人事工作新机制。

现代国家与公民社会的关系

赵雪峰在《深圳大学学报》撰文认为,在更加倡导人性的和注重个人权利的新的时代背景下,国家所扮演的阶级统治工具的角色相对淡化,它所起的作用越来越定位于高层的社会管理者的身份上来,尤其是通过制定规章制度,提供社会的游戏规则来维护公共秩序和谋求公共利益。我们可以看到,国家与社会的区别并不在于它们产生的先后和具体的结构,而在于其各自的内在规定性和所追求的终极目标的差异。社会力求的是生活在其中的个人的利益和价值的普遍实现,作为非官方性质的共同体组织,具有相对于国家的独立性和自主性;而国家作为凌驾于社会之上的权威,其存在是为了利用公共权力控制社会和政治冲突,以及维护统治。鉴于国家和社会的这些根本差异,这两者之间不可避免地会为了实现各自的目标而展开关于权力的行使与监督、膨胀与制约以及在现代文明社会中力求的国家与社会共生共强的制衡关系。

树立执法为民理念应实现三大转变

袁耀宏在《今日中国论坛》撰文认为,牢固树立执法为民的理念,必须以制度建设为保障,以观念转变为先导。具体而言要实现三大转变:首先是从缺乏群众观点的单纯执法向以人为本、注重疏导、加强服务的执法观念转变。执法不是一项孤立、简单的法律技术和法律操作行为,而是与经济发展、社会稳定、群众利益密切相关的社会政治活动和社会系统工程。它要求执法机关必须破除一定程度存在的单纯执法观念,树立大局意识和群众观念。执法为民的重点在“执法”,核心是“为民”。其次,要实现从重实体轻程序、重形式轻效果向实体与程序并重、形式与效果统一的执法观念转变。实体与程序并重是树立执法为民理念的制度保障。保证执法为民,实现执法公正,必须重视程序的重要价值和作用。最后,要实现从片面强调公民责任向同时强化执法机关责任的执法观念转变。责任是法律的生命。“违法必究”是实现社会主义法治的基本要求和有力保障。无论是公民、法人违法还是执法机关违法,都必须严格追究责任。有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿,这是各级执法机关和全体执法人员都应遵守的基本行为准则。

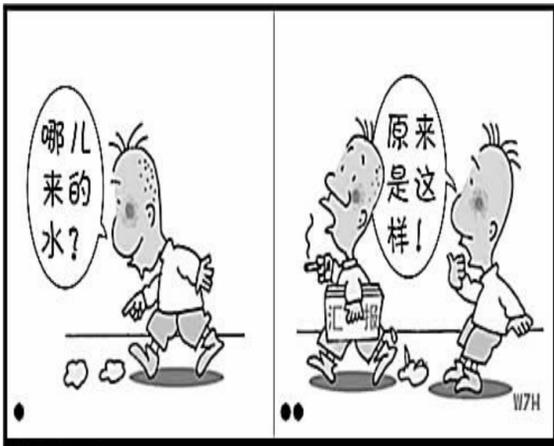
法治的中国特色及法律人的使命

张明新在《清华大学学报》撰文认为,随着中国国际交往领域和国际影响的扩大,中国宪法变迁与法治发展会越来越趋同于世界宪政文明与法治文明。但在可预期的意义上,这种变迁和进步在性质上会是现行制度的自我完善。法治的中国特色将得到较为明显的体现。通过对中国一个世纪以来宪法变迁与法治发展关系史的考察,我们可以看出,尽管充满曲折坎坷,充满艰辛困苦,甚至充满了悲喜交加还有血泪牺牲,但法治因素的生长进步毕竟是“青山遮不住,毕竟东流去”。中国的法治事业一生进退失据、颠沛流离地走过了一个世纪的风雨沧桑,终于走到了人类法治文明的门槛。尽管中国现实中的法治建设还有许多不尽如人意之处,我们有很多的理由可以去指责、抱怨这种情形,但作为法律共同体的成员,更为有建设意义的态度可能是务实、稳健地去进行观察、研究、思考和行动。法律人可以做的是不以所谓的“英雄”的姿态去强行突破现行宪法中的某些所谓落后之处,而是应当在现有宪法制度容许的空间里,使宪法中已经相当程度体现的法治因素得以落实,培育、呵护、扩展现有的法治根基。



忙于应付

近年来,一些上级部门在检查工作中存在种种不正之风,令基层苦不堪言。迎来送往的接待加重了基层负担,使基层干部疲于应付,干扰了正常工作。一些县、乡镇领导“只要一听到有检查,头皮就发麻”。新华社发



事出有因

岁末年初,各单位各部门的辞旧迎新如火如荼,回顾来年,展望新年,往往有总结有汇报。汇报和总结本应实事求是,有一说一,然而,其中不乏弄虚作假,虚报浮夸在作祟。新华社发

完善管理制度应遵循的原则

邹健生 张胜金

管理是企业的永恒主题,而卓越的管理来源于完善的规章制度。好的规章制度是企业做大做强,走向成功的重要保证。海尔集团的总裁张瑞敏就说过:“你可以不学其他任何法律,但只要你是海尔的员工,你就不能违反海尔的管理办法。”由此可见,任何一个好的企业都有一套好的管理制度,不断提高规章制度的执行力,是做好各项工作的基础。

第一,制度的制订要科学务实。制度的制订必须符合客观规律,符合实际情况,体现依法管理理念。贪大求全,好高骛远,生搬硬套的制度,会严重影响制度的权威性和有效性。过硬的制度,必须符合科学管理的要求,制订时必须结合企业实际,因地制宜。同时,制度要富有针对性,尽可能的量化,不要奢求涵盖所有方面、解决所有问题,应坚持成熟一个,实施一个。

第二,制度的执行要以人为本。要以人的全面发展为基石,发挥人的主动性、积极性,充分尊重人、理解人、关心人,使个人目标与集体目标相辅相成。切实培养员工对企业的忠诚度,让每一个员工关心企业,依恋企业,自觉维护企业的利益,把“要我执行”变为“我要执行”,逐步形成一种敬业、责任、服从的执行文化,不断提高执行力。

第三,制度的执行要职责明确。责任不明,执行过程中就会出现“盲点”,“真空”。要明确工作标准和行为规范,使被管理者有章可循,形成一级对一级负责的责任机制。

第四,制度的执行要一视同仁。制度的权威来自刚性,制度面前人人平等。落实制度必须不偏不倚,不走过场,不搞下不为例,务必做到令行禁止,切实维护

制度的严肃性、权威性。领导干部要以身作则,充分发挥示范、引导作用。

第五,制度的执行要强化督察。人的惰性往往会令制度在执行过程中走样变形,打折扣,建立健全激励与约束相结合的监督体系,强化考核奖惩是保障制度执行到位的关键。

第六,制度的执行要持续深入。制度执行的过程,应是从“理论——实践——理论”不断充实、改进、提高的一个良性循环过程。因此,制度的落实既要有自上而下的制订、学习、贯彻、督查等一系列行动,还要有自下而上的动态反馈;既要有上下的纵向制约,还要有执行者之间的平衡制约;既要看到问题的表面现象及直接原因,更要查找深层次根源,力求标本兼治,从而推进制度建设更上一层楼。

行政司法制度应与时俱进

王建丽

党的十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标之一提出来,党的十六届四中全会又把“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为党执政能力的一个重要方面明确提出。和谐社会,是要建设民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会,那么,提高管理社会事务的本领,协调利益关系的本领,处理人民内部矛盾的本领和维护社会稳定本领,就尤其重要。所以,无论是立法还是司法以及行政管理,都要科学、符合国情且与时俱进。

《中华人民共和国民事诉讼法》自1990年10月1日实施,这部法律开创了我国“民告官”的先河,为我国的行政司法制度发挥了重要作用。但是,该法实施至今已经整整17年了。随着社会的发展和法制的不断完善,某些方面已显滞后而不能适应当今社会需要,问题和缺陷在司法实践中逐渐凸现,由此引起了法律学者和司法实践者不断地讨论和争鸣。

所谓抽象行政行为,是指行政主体针对不特定的相对人单方作出的具体普遍约束力的行政行为,即制定规范性文件的行为。

随着抽象行政行为的数量逐渐增多,违法实施抽象行政行为的问题日趋严重。从实际情况来看,目前的监督机制不能全面、及时、有效地发挥作用。抽象行政行为是针对普遍对象作出的,适用的效力不止一次,具有反复性,加之层次多、范围广,因而产生的影

响要远远大于具体行政行为。一旦违法,将会给众人造成损失,如果人民法院不能受理对违法抽象行政行为提起的诉讼并予以撤销,那么就有可能导致违法不当的抽象行政行为造成的侵害在一定范围内连续发生,使更多的相对人蒙受损失。从这个意义上说,抽象行政行为比具体行政行为更具有危险性和破坏力,更有理由将抽象行政行为纳入行政诉讼范围。由于现行的行政诉讼法排除了对抽象行政行为的诉讼监督,其他监督机制又跟不上,致使抽象行政行为违法问题日趋严重。有些行政机关,特别是基层行政机关,习惯于使用抽象行政行为违法征收财物、摊派费用、设置罚役。还有一些行政机关为了争夺收费权、处罚权、许可权,推卸职责和义务,不顾法律法规和分工,随意通过抽象行政行为扩张本地区、本部门的权限,导致规章打架、冲突、重复和管理失控。要改变这一现状,必须将抽象行政行为纳入行政诉讼范围。现在很多行政机关违法乱纪的问题即出在行政机关的“红头文件”上。政府所制定的某些不当“红头文件”的直接后果是剥夺、限制了行政相对人的人身权、财产权。例如,在城市拆迁工作中,拆迁人对被拆迁人的补偿不合理、政府参与拆迁、参与经营等问题普遍存在。评估机构对被拆迁的房屋评估的价格,根据有关规定,房地产评估价格由取得国家或省房地产估价资质的机构,以当地人民政府上一年度公布的货币补偿基准价作为基本依据,结合该房屋具体区位、用途、建筑结构、建筑面积、成新、

楼层、装修等因素评估确定。而某些政府公布的上一年度货币基准价不合理,有的明显低于市场价,被拆迁人却不能对此提起诉讼,因为当地政府公布上一年度货币基准价的行为也属于抽象行政行为。即便是老百姓对此意见再大,也不能对此提起诉讼,有的老百姓被迫无奈,只能“硬抗”拒绝拆迁,但遭来的只能是强拆的结局。受损失的是老百姓,受益的却是拆迁人等极少数人。

从我国宪法规定来看,司法对行政的监督应当是全面监督。司法机关是公平正义的最后一道防线。由于抽象行政行为为同样可能导致争议,所以,法院裁决抽象行政行为为违法的争议是实施司法职能的必然结果,也是解决此类争议的必要途径。

将抽象行政行为纳入诉讼范围,首先,可以在更大范围内保护相对人合法权益,督促行政机关依法行政,是广大人民群众的热切要求。法学界及司法实践者早有呼吁,并进行过大量的调查研究和分析论证;其次,近年来已经有越来越多地涉及抽象行政行为为案例在司法界出现,已经引起司法机关的重视;再者,《行政复议法》实施以来,已经在审查抽象行政行为方面积累了一定的经验,为今后诉讼审查抽象行政行为奠定了基础;此外,国外对抽象行政行为的司法审查制度,也值得我国学习和借鉴。

为此,建议在原有抽象行政行为审查监督的基础上,建立必经司法审查制度和合法性确认制度。