

# 加快推行行政执法检察监督

叶日者

坚持依法行政是建设社会主义法治国家的重要内容和内在要求。经过多年努力,各级政府在依法执政方面取得了明显进展。与此同时,有法不依、执法不严、违法不究等现象依然存在,一些行政违法或不当行政行为得不到有效纠正,不仅严重损害国家、社会、公民的利益,而且降低公民对政府的信任度。有效解决这些问题,既需要推动行政机关内部改革创新,也需要建立一套完善的外部监督机制。作为国家法律监督机关的检察机关,不仅要对行政执法行为进行事后监督,也能进行事中监督。因此,应充分发挥检察机关对行政执法的监督职能,为推进依法行政提供有效司法保障。

推行行政执法检察监督有利于建设有限政府。政府的权力是有限的,而不是无限的。政府的权力来自人民,必须受到法律的约束。作为国家的行政管理者,政府的职权范围涵盖经济、政治、文化、社会

等各个方面,如果政府在行使权力的过程中超出法律规定的范围或者没有遵循法律要求的程序和方式,就很可能产生非常严重的后果。检察机关是国家的法律监督机关,开展法律监督是宪法和法律赋予检察机关的重要职责,这意味着检察机关在履行监督职责时可以不受理行政行为的干扰。当行政机关的行为超出法定界限,检察机关可及时对该行为予以纠正,避免行政违法行为或不当行政行为的产生。

推行行政执法检察监督有利于建设阳光政府。确保权力正确行使,必须让权力在阳光下运行。没有行政行为的公开透明,人民的知情权就得不到保障,行政权力就难以受到有效监督,公民权利就难以有效实现。政府的各项政策措施,特别是与人民利益密切相关的事项,除涉及国家机密、经济安全等以外,都

应向社会公开,给人民群众以更多的知情权和监督权,增强透明度和公众参与度。党的十七届四中全会强调,要健全权力运行制约和监督机制,推进权力运行程序化和公开透明。检察机关作为具有司法职能的法律监督机关,与行政机关具有平等的法律地位,可以运用职权将行政违法行为或不当行政行为暴露在阳光下,使其接受公众与社会的监督。与此同时,还可以查办行政执法人员贪赃枉法、徇私舞弊等行为,促进行政执法机关依法行政,更好地保障经济社会发展。

推行行政执法检察监督有利于建设服务型政府。建设服务型政府是行政管理体制改革的一项重要内容。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,人们的政治参与意识和自我权益保护意识不断增强,对政府的要求也越来越高。

然而,目前政府管理越位、缺位、错位等现象仍在一定程度上存在。改变这种现象,需要在完善政府管理和运行机制的同时加强监督。长期以来,一些人对检察机关的职责存在误读,认为只有涉及刑事犯罪时,检察机关才能行使诉权,忽略了检察机关对行政、民事案件的监督作用。如果检察机关能够代表多个行政相对人提起公益诉讼,出庭参与行政案件审理,就不仅能够维护法律的统一和正确实施,保护国家利益和公共利益不受侵害,而且可以简化诉讼程序,节约大量财物力。这既有利于法院全面彻底解决纠纷,有效保护当事人的合法权益,从而提高诉讼经济性,又可以有效缓解公民与政府之间的矛盾,促进政府更好地完善行政执法体系,切实做到为民服务。

(作者系最高人民法院特邀检察员)

## 真正的权利是 劝富济贫的基石

陕西试行“劝富济贫”,以调整利益分配机制的方式弥合贫富分化,避免“财富向少数人集中,污染向大多数人扩散”的探索,得到了媒体的重视和报道。应该说,在当前利益格局急需调整的情况下,这样的探索有积极价值和意义。

资源型地区如何从本地资源中获益,如何让本地地区的居民共享资源开发的成果,尤其是如何避免“财富向少数人集中,污染向大多数人扩散”这样的悲剧,是一个长期困扰的问题。这个问题的本质所在,其实就是“当地资源与当地人人无关”这样匪夷所思的原因造成。因此,解决问题的关键,就在于如何才能做到让“当地的资源与当地人人有关”,如何做到“当地资源属于当地人”。

从陕西的探索中可以看出,所谓的“劝富济贫”,对于民营企业而言,大体是实行从“结对帮扶”过渡到“利益共享”;对于国有企业,则从“社会公平调节基金”,过渡到“直接引导国有能源企业参与地方重大民生工程”。虽然具体的做法有所不同,但总的思路都是想方设法让企业给当地做贡献,让企业的部分利润,成为当地的福利。平心而论,这种思路和做法没有什么稀奇之处,许多行业都有类似的做法。例如地产行业,许多地方为了完成保障房任务,都要开发商的项目配建一定比例的保障房。但是,思路和做法虽然看上去没有什么问题,可在实际操作中却常常打折扣。以地产行业的“配建”来说,很多地方就和预期相差很大。那么陕西的“劝富济贫”,让企业的部分利润留在当地,美丽的愿景是否也会出现种种变异?

从本性而言,任何人、任何企业,都不愿也不会无缘无故地让渡自己的利益,都希望独占利益。除非部分利益成为其不可避免的成本,利益让渡才成为所谓的“经济理性”。由此而言,所谓的“企业社会责任”,也可视为一种为达至更大利益而必须付出的成本。

因此,陕西的“劝富济贫”,关键未必在于“劝”,而是如何让当地的发展,成为企业无论如何也要承担的成本。对于企业乐于“扶贫济困”的深层原因,报道所提及的陕西一个国企的领导已经说得很明白了:“任何企业,无论民营还是国企,都不会主动将辛辛苦苦赚来的钱捐献出去。只不过与所在地村民及政府搞不好,首先是正常生产无法维持,其次,企业要发展必须积极响应政府号召,才有可能从政府职能部门得到赖以长期生存的土地、矿产等资源。”

说白了,只有服从“权力”,企业才能生存,才能获得发展所需的土地、矿产等资源。对于陕西来说,“权力”是实现“权利”的唯一路径。无论“当地的资源与当地人有关”,还是“当地资源属于当地人”,乃至企业为当地做贡献成为企业必须的成本,脱离了“权力”,一切都是空谈。这样的“劝富济贫”,看上去就不太美妙了。但是,这却是真真切切的现实。在目前的情况下,如果没有基于“权利”的对于资源的合理占有,除了依赖“权力”,还能有什么指望?

并不是否定“权力”对于“利益共享”以及“劝富济贫”的作用,甚至,我认为这是目前唯一有效的做法。问题在于,这样的权力更多是一种行政权力,未必是基于公众权利以及受到公众权利制约的权力。而由这样的权力分配的资源,可以与当地人有关,也可以与当地人无关。

真正能让企业与当地人“利益共享”,真正能让“当地的资源与当地人有关”的权力,只可能是当地人真实的“权利”所派生的权力。

徐冰

## 法治不是「找个法治你」

10月24日,浙江温岭一幼儿园老师虐待幼儿的照片在网上曝光,引起社会和舆论广泛关注。对此,温岭市警方第一时间介入事件调查,于25日以涉嫌寻衅滋事罪将犯罪嫌疑人颜某刑事拘留,并及时回应网友质疑,向社会公布了以寻衅滋事进行立案侦查的理由。

面对一起社会关注度高的公共事件,温岭市警方能够及时作出反应和回应无疑值得肯定。但是,以寻衅滋事对事件进行立案侦查背后的执法思路仍然值得探讨与怀疑。

根据温岭警方的解释,对颜某以寻衅滋事罪刑事拘留的理由主要有三点:其一,不符合虐待罪、侮辱罪和故意伤害罪的刑事立案标准;其二,符合寻衅滋事罪“随意殴打他人,情节严重”的规定;其三,寻衅滋事罪的刑罚重于故意伤害罪,因为前者最高刑期是5年而后者最高刑期只有3年。

然而,按照刑法罪刑法定原则的要求,结合刑法第293条寻衅滋事罪的具体规定,将温岭虐童案定性为寻衅滋事确有牵强。现行刑法上的“寻衅滋事罪”脱胎于1979年刑法中的“流氓罪”,原本针对的是社会上的“小混混”,即没事找事的人。但因1979年刑法采用了类推原则,从1983年“严打”开始,该罪不断被做“扩大化”解释,其外延越来越宽泛,以至于成为一个

“口袋罪”,把一些根据刑法条文很难定性的“社会危害性”行为统统装进里边。1997年我国刑法修订时,为了遏制“流氓罪”的“口袋化”趋势,将“流氓罪”进行了分解。与此同时,1997年刑法废除了类推原则,其第3条明确规定:“法律明文规定为犯罪行为的,依照法律定罪处刑;法律没有明文规定为犯罪行为的,不得定罪处刑。”

虽然“随意殴打他人,情节恶劣”是刑法第293条寻衅滋事罪规定的四种情形之一,但刑法第293条同时规定该情形构成犯罪还必须“破坏社会秩序”。换言之,单纯侵犯被害人人身权利的随意殴打、情节恶劣行为并不能构成寻衅滋事罪,只有“破坏社会秩序”的随意殴打、情节恶劣行为才能构成寻衅滋事罪。这也是刑法将寻衅滋事罪规定在刑法分则第六章“妨害社会管理秩序罪”的第一节“扰乱公共秩序罪”中的一个重要原因。因此,随意殴打因监督、管理等关系形成的特定群体成员通常并不能构成寻衅滋事罪。因为这种行为在一般意义上来说很难破坏到公共社会秩序。比如,小作坊主随意殴打雇工的行为、父母随意殴打子女的行为等都被认定为寻衅滋事罪。所以,从媒体曝光的证据来看,很难认定在自己所管理的班级中,只对特定儿童进行殴打的颜某构成寻衅滋事罪。

由此看来,温岭虐童案是否构成寻衅滋事罪不是一个法律解释的问题,而是一个该不该受到寻衅滋事罪处理的问题。温岭虐童事件社会反响强烈,当地警方在处置事件时面临着强大的社会压力。通过温岭警方关于案件定性的解释,我们有充分的理由怀疑寻衅滋事罪是警方在虚置行为不涉嫌虐待罪、侮辱罪、故意伤害罪的前提下,牵强附会所套上的一个罪名。其背后的执法思路是:你触犯了众怒,所以我必须处理你;我要处理你,所以必须找一个可以扯得上关系的罪名。由于明显不符合虐待罪、侮辱罪、故意伤害罪的构成要件,所以就选择寻衅滋事罪这样一个刚好可以牵强附会套得上的罪名。

但是,法治从来就不是“找个法治你”。虽然法治关涉社会治理,但其核心却是“法律至上”,是严格限制公权力下的依照良法之治。法治要求公权力在行使时必须遵循“法无明文授权不得为”的原则,尽可能地保持克制,无论其目的是善还是恶。社会是发展的,法律是滞后的,所谓法律从来都不能做到穷尽一切。即使是“天网恢恢”,也难以保证个别恶行会从中“疏而不漏”,这是法律的本性所决定的,也是信仰法治、依赖法治的必然付出。因此,不能允许任何执法单位和个人,因为外在的压力或者其他某种因素而随意突破法律,即使其执法是为了善。否则,豁口一旦打开,必将越撕越大,以至于到最后用恶的上面,反而侵犯到公民的权益。王晓民

## 镇政府不堪接待压力 自酿米酒



据《南方农村报》10月28日报道,广东南雄市百顺镇为了节约公务接待成本,在今年的公务接待中,用自酿米酒代替了市面上购买酒水。该镇一负责人告诉记者,百顺镇虽偏僻但每年接待压力不小,有时一天要接待好几拨客人,最多一天接待五六拨,每年用于接待的酒水消耗不少,“平均一个月要喝掉100斤酒。” 漫画/唐春成

## 把组织资源转化为发展资源

丁文鑫

加快推进中原经济建设,坚持“两不三新”三化协调科学发展的发展路子,是当前和今后一个时期全省的中心任务和工作大局。作为工作在最前沿的基层组织部门,服务中原经济建设,必须胸怀大局、把握大势、主动融入,以解放思想为先,以科学用人要、以夯实基础为本、以强化自身为重,把基层打造成抓落实的主阵地,让各项任务在基层落实,在基层见效。

### 一、更新服务理念,让思想开放成为动力源泉

围绕中心、服务大局是组织部门的根本职责。履行好这一职责,组织部门要持续解放思想,用解放思想的新境界开创服务中原经济建设的新局面。

一要树立把“组织优势”变成“发展优势”的理念。组织部门可以调配独特的组织资源,善于整合这些资源,就可以把组织优势转化为发展优势。二七区通过建立领导干部联系点、派驻煤矿监管员、安排年轻后备干部轮值中心工作等,引导党员主动推动中心工作;以“党员争先锋、岗位见行动”为主题,在588个基层党组织和18700余名党员中深入开展创先争优活动,为加快全区经济社会科学发展注入了强大动力。

二要树立从“幕后保障”走上“服务前台”的理念。组织部门要充分履行选干部配班子、建队伍聚人才、抓基层打基础的重要职责,当好中原经济建设建设的“保障部”。在这个过程中,要善于走上“前台”,直接参与经济发展,主动投入重点任务,成为中原经济建设建设的“推动部”。今年,二七区先后开展了“党代表项目视察日”、“专家人才二七行”等活动,安排220余名组工干部直接参与项目督导、城市管理、拆迁改造、信访稳定等工作,推动了中心任务落实。

三要树立由“教书先生”转为“拜师群众”的理念。组织部门要坚持问政于民、问计于民,广泛征求意见,拜群众为师,真正从基层和群众的实践创造和意见呼声中得到启示和动力。二七区先后开展了“开门评部”、网格化党建、走访先进人物等活动,征集了一批涉及促进发展、民生改善、加强基层组织建设的意见建议,推动了各项工作落实。

### 二、坚持科学用人,让干部资源和人才资源成为有力支撑

干部是事业成败的关键,人才是

推动发展的支撑。实现“三化”协调科学发展,靠的是强有力的领导班子和执行力强的干部及人才队伍。

一要选贤任能树导向。选人用人导向至关重要,用对一名干部,能激励一大片。二七区在竞争性选拔干部过程中,着眼基层、突出实绩,彰显了崇尚实干的导向;出台了干部德的考核办法,把德的考核运用于干部选拔、使用、监督的全过程,体现德才兼备、以德为先的导向;探索了干部胜任力评价体系,能者上、平者让,树立有德有位的导向。

二要培优训强提素质。干部素质的高低、能力的大小、本领的强弱直接关系到服务保障中原经济建设力度和深度。二七区全面推行了干部素质提升计划,有针对性地选派干部到沿海发达先进地区、知名院校等学习培训,促进全区干部提高政治站位、拉高工作目标,增强工作实效。

### 三、招才引智激活力,经济发展必须人才先行

只有以抓招商引智的精神来抓招才引智,以抓项目推进的精神来抓人才培养,才能全面激发各方人才服务中原经济建设活力。今年,二七区全面实施引智“2215”人才引智增效计划,在美国、清华大学等设立5个引才工作站,实行“3313”特色扶持政策,形成人才支撑发展、发展造就人才的良好局面。

### 三、夯实基层基础,让基层党组织成为坚强堡垒

基础不牢,地动山摇。建好中原经济区这一“高楼大厦”,需要基层党组织坚如磐石,根本路径是持续加强基层党组织建设,不断提升党建工作科学化水平。

一要抓重点。要围绕三化协调科学发展的重点任务来思考、谋划、推进党建工作,努力做到中心工作发展到哪里组织工作就服务到哪里。二七区主动顺应新型农村社区、“村改居”社区的新变化,通过优化组织设置、深化工作机制、强化服务功能等措施,构建了村改社区党建工作的新模式;推行了大学生村(社区)干部“积分制”管理,聘用29名服务期满3年的大学生村(社区)干部为乡办正式工作人员,有效激发大学生村(社区)干部扎根基层、干事创业热情。

二要克难点。适应中原经济区建设的新形势,要抓住基层党组织建设的薄弱环节,使非公有制企业成为推动中原经济区建设的强大引擎。二

七区大力实施非公企业党建“三有三强”计划,探索实行行业党建、村企共建等灵活多样的组建形式,已组建非公企业党组织216家,选派非公党建指导员深入企业一线,指导企业党建工作;开展“双强六好”党组织创建活动,形成党建工作和企业发展的互促共赢的强劲势头。

三要创亮点。典型示范是推进工作的好方法。要把坚持典型带动作为加强基层组织的重要举措,切实增强服务中原经济建设的能力。实施园站工程,打造了亚星社区、康桥华城社区等100余个党建示范点。开展创先争优活动,设立党员先锋岗、党员示范窗口300余个,评选10名“二七形象”为民服务创先争优之星,通过举办“身边的感动”先进事迹报告会、设立二七先锋谱等,在全区形成了学先进、当先锋、促发展的浓厚氛围。

### 四、打造务实组工,让组工干部成为中原经济建设的第一方队

打造过硬队伍是推动组织部门服务中原经济建设的重要基础。组工干部要履行好牵头抓总的重要职责,时刻做到示范引领、事事带头。

一要能力上“过得硬”。二七区结合组工业务和上级党委、政府阶段性中心工作,设立了业务知识、素质知识“两个课堂”,在上海华东师范大学干部培训中心举办了“三讲三提升”培训班,安排组工干部赴重庆市江北区、成都市武侯区等地学习考察,有效提高了组工干部参与中心工作、落实中心任务的能力。

二要工作上“有激情”。二七区开展了工作创新集体、工作落实集体、先进工作者“三面红旗”争创活动,月评选、月流动,有效激发组织工作的内生动力;制定了《组工干部业绩量化考核办法》,做到任务、人员、标准、时限“四明确”,营造干事有责、成事有功、误事有过、赏罚分明的工作格局。

三要运行上“高效率”。二七区按照工作职能、标准、流程、时限、责任“五明确”原则,形成了一套职责明确、程序严谨、公开透明、运转灵活的工作机制;推行了“挂图作战”、工作督办、倒排进度等配套措施,跟踪问效、动态管理、责任倒逼,有效提升了组工干部执行力。

(作者系中共二七区委常委、组织部长)

## 收入分配改革 需要“跳出庐山 看庐山”

在海量的信息洪流中,有人无意间发现了这一组鲜明对比:辽宁抚顺一家企业的李先生,上了一个月班,工资只有0.36元,就这样,他还欠单位2.64元,因为“单位替他缴纳了保险”;北京的吴先生,10年换了3个工作,最高的时候工资涨了16倍,“觉得挺幸福”。

数字超乎想象,对比触目惊心,行业之间、地区之间形如霄壤的收入差距,一定会让很多人发出收入分配改革势在必行的浩叹。然而,酝酿八年,时间不可谓不长矣;总理承诺,力度前所未有甚大矣,这正说明收入分配改革牵涉面太广、利益关系太复杂,牵一发而动全身,需要跳出收入分配看收入分配,在收入领域之外谋划收入分配改革。

比如工资机制。尽管有“最苦命饭碗”的揶揄,有“万般皆由官的民族没有出息”的箴言,每逢国考千军万马过独木桥的情形有增无减。编制真有那么重要:近日有关人士坦陈红十字会改革最大阻力在于内部员工怕“丢失编制”,编制意味着工资之外的隐性福利,这就可见,工资增长机制改革,牵涉到工资之外的社会保障等内容。

比如垄断行业。“提低控高”的题中应有之义,固然需要加强国有企业改革,建立现代企业制度和薪酬制度,然而缺少竞争就难以从根本上维持合理的收入水平,但是引入竞争又关系到民营资本的准入和整个国民经济结构调整,这也说明,行业之间的收入调节,牵涉到经济结构的宏观调控。

马克思说过,人们奋斗所争取的一切,都与他们的利益有关。而收入,无疑是与每个人最切身的根本利益,收入分配改革也必然关系到每一个阶层,牵涉到经济、社会、政治等各个方面,仅从收入领域看收入分配,那只是渤海之一粟,必然“不识庐山真面目”。这种复杂性,决定了收入分配改革不能停留于就事论事、小打小闹、修修补补,而需要贯通各个领域的广阔视野,综合各个方面的顶层设计。对改革者而言,应该有明知山有虎、偏向虎山行的勇气;对公众而言,也应体谅改革之难,为改革者争取更多时间、更大空间。

改革从来都不是单刀直入、快意恩仇,而总是在各种利益关系的权衡中稳步前行,有“口欲言而嗑嗑”的谨慎,也有“足将行而跟跗”的权衡。收入分配制度改革也在各种利益博弈中艰难前行,艰难是过程,前行是目标,对此,我们既要充满信心,更要有足够的耐心。

李拯