责任编辑：云帆 E-mail:yunfan73@yahoo.com.cn

参考文摘

新 论

安全应该成为现代行政理念

2004年2月9日《法制日报》杨悦新的文章说，元宵之夜，北京市密云县发生特大意外事故，37条鲜活的生命痛苦地消殒在欢乐的节日中。尽管党中央、国务院领导同志对该事故作出了重要批示和重要指示，北京市有关部门及时成立了事故处理指挥部进行善后工作，伤员也已经得到妥善的救治并全部脱险，但留在人们心中的痛却难以抚平。

近年来频繁发生的公共安全事故，尽管涉及的省份不同，领域不同，形式不同，但有一点却是相同的，那就是：损伤的都是人民群众的生命财产安全，缺位的都是相关政府部门的管理措施。记得国家安全生产监督管理局副局长王德学在任铁岭昌图“12·30”特大烟花爆炸事故调查组负责人时说过这样一句令人震惊的话：“三年里，我参与调查处理过多起重特大生产安全事故，共性是没有一起是不可抗拒的，全都是人为原因造成的责任事故。

文章指出，除了老百姓的安全意识要提高，只追求利润而置安全生产于不顾的企业也应受到严厉的处罚之外，最根本的还是要从政府行政管理层面寻找原因。

在现代行政理念中，廉洁与高效是行政管理追求的最高目标。近些年围绕这两个目标，我国在政府体制改革和行政法制建设中取得了非常大的成效。但是，频发的重大责任事故开始让我们反思，仅有廉洁与高效是不够的。我们发展经济健全民主与法制的最终目的还是要以人为本，生命和安全才是人最根本的权利，任何漠视人的生命财产安全的管理目标都是枉然的。安全应该成为现代行政理念乃至最高目标的一个重要组成部分。

想想看，如果一个政府里面，对官员的要求不是简单地向GDP负责，不是简单地向财政预算的最大化负责，不是简单地向城市的市容面貌建设负责，而最重要的是要为公共安全负责，那么，一般的政府部门，都会做出自己的选择：于是容易发生事故的交通运输、煤矿、化工、石油、冶金、建筑行业以及水电、燃气、热力、烟花爆竹等易燃易爆品生产经营单位和设备设施将经常得到深入细致的检查，事故隐患将及时得以消除；于是对公众聚集场所，像宾馆饭店、商场、影剧院、歌舞厅、医院、公园、车站、地铁、公共设施等人员集中的场所的安全检查力度也将得到加大；即使生产花炮也会选用最安全的手段，即使造纸这样的产业，也会去采用无污染的技术或者积极地去投资处理污染，老百姓将得到更多的人性化的关怀。

先进的经验和血的教训告诉我们，要从根本上改变我国重大公共事故频发的状况，将安全理念纳入行政管理的各个环节是关键。

争 鸣

绝不可“相互为奴”

时下说到“审批”几乎人人都有怨气冤气。然而，我们经常可以感受到这样一种情形：当我们在申办事情的时候，往往要向执掌权力的人低三下四，甚而至于忍气吞声；而当他人向我们提出申办某项事情之时，我们又会居高临下，颐指气使，非要他人低三下四，甚而至于忍气吞声不可。自觉或不自觉之中，我们在相互为奴。

我们说执政为民，不就是要在任何执掌一定权力的岗位上都做到为人民群众服务么？特别是政府的职能部门，担负很多的审批和管理任务，执政为民就是要让老百姓觉得办事容易，办事方便。问题在于，一朝求掌权的人为我们办事时受了气，而当我们用权的时候，就自以为了不得，必欲施人以颜色：你来找我，我要审，要批，分明没有任何问题，也一定要找出几条毛病来，以昭示自己的水平，表示自己的存在。大家不约而同地相互为奴，处处以人为敌，处处要用自己的权力制约他人，处处以数不清的清规戒律来体现行政权力的神圣不可侵犯。这样共同增加着社会运行的成本，共同损害着社会的整体利益，共同玷污着政府的形象，共同阻碍着生产力的发展，其最终结果就是：社会效率差了，社会责任没了，社会效益低了，社会秩序乱了。如此状态，何谈“第一要务”？

在各项工作各个环节都细心研究群众的利益，首先就要让群众到政府部门办事更方便一些。办一些手续，批一个文件，领一个执照，搞一次年审，我们试着自己来走一遍全部的程序，看看我们烦不烦。如何？有些政府权力，被以这样那样的理由转到某些中介机构，不仅增加了大量的环节与程度，而且极大地提高了收费标准。我们自己有没有怨言？强调管理体制改革与创新，最基本的一条，恐怕还是要解决执政为民的问题，就是首先要处理好党和政府同人民群众的关系，诚心诚意办实事，真心竭力解难事，坚持不懈做好事。

（2003年12月19日《海南日报》 李公羽）

党政组织的确应带头讲诚信

读者崔伟华来信就本报2月9日摘发的《质疑“打造诚信政府”》一文提出商榷认为，最根本的一点，就是到底政府（而不仅是其组成人员）中是否存在诚信问题。市场经济不但是法治经济，更是道德经济，是经历了几百年的发展而建立起来的能自我约束的规范体制。在这个体制中，诚实守信是最重要的道德标准。它要求经济活动中的每一主体（政府、企业、消费者等）都要在不损害其它竞争者和社会公益的前提下提供和享用商品与服务进而维护和追求自身的权益。愈是发达的市场经济，愈有较高水准的商业道德和社会道德相辅佐。而在我们的市场经济体制尚未完善健全之际，更需要在法治基础上强化道德诚信约束力，为我国市场经济的健康发展提供稳定、有序的社会基础。

诚信也是组织的立身之本。一个组织如果在对内对外的交往与合作中缺乏诚信，它的社会功能就难以发挥，工作目标就不能实现，自身生存就会成为问题，更不用说发展了。对一级政府来说，如果朝令夕改、任性所为、以权压法、糊弄民众、吃拿卡要、严人宽己等等，有何资格要求民众和企业遵循诚信的要求？像这次非典危机，如果不是中央采取果断有力的措施，遏制住疫情的大范围蔓延，而像有的地方和部门那样隐瞒真情、草率应对，那对我们党和政府的损害将是难以估量的。谁还相信你？如果我们的社会被各种虚假的成绩、虚假的数字、虚假的经验、虚假的工作和虚假的繁荣充斥着，人们的选择就会是抛弃你而相信别人。如果谎言、谣言乘机进入，后果可想而知。

因此，加强道德诚信建设需要包括党和政府等各种组织在内的社会各界的广泛参与和具体实践。尤其是在加强社会公德和职业道德建设中，组织本身更是必不可少的建设对象。**“以德治国”应该是组织本身与公民个人同时进行道德信用教化：组织对公民加强教育，而公民作为社会成员也理应对组织提出道德信用要求。**只有同步进行，讲诚信、践诺言、惩失信，才能使个人的道德诚信建设处在一个相适应的状态、场所和环境中，也才能使我们生存和发展的道德诚信环境得到逐步的改善和优化。在这一过程中，由于政府具有特殊的主导地位和巨大的示范作用，无疑应该是首先和更应强化道德诚信建设的。



时 评

大坝建设应在阳光下决策

《中国青年报》马军的文章说，在中国，似乎不赞成修坝就是要阻碍地方经济发展，堵塞群众脱贫致富之路，这是一种严重的误解。我们不反对发展，但是反对在发展的名义下侵犯公众利益、谋取个人私利。我们更不是天真到认为大坝可以一拆了之的人，因为无论一座大坝带来多么严重的问题，一旦竖立起来就不可避免地成为社会经济链条中的一环，甚至围绕它形成新的生态系统，拆除大坝的代价极大。正因为如此，我们要加强规划和决策阶段的工作，避免在重大危害形成后陷入进退两难的困境。

中国50年间修建了86000座水坝，其中大坝数量两万多座，占世界大坝总数的45%。这样多的大坝，在对经济社会发展起到作用的同时，也造成了相当严重的问题。但令人遗憾的是，许多年来我们对大坝建设的成绩总结很多，问题却说得很少。国际国内大量的研究表明，大坝的直接危害包括：移民生活水平普遍低下，造成社会矛盾；破坏生态平衡，损害生物多样性；破坏自然和人文景观，对文化、历史和旅游资源造成损失；很多水库泥沙淤积严重，成为短命工程；将防洪、发电、灌溉、航运、养殖、旅游等多种利益重复计算，实际运行中却相互制约；造成水质下降等等。

几十年来对于这些问题有意或无意地掩饰，客观上给决策者和公众带来误导。掩饰背后往往有部门利益、地方利益和集团利益的驱动。水坝建设投资巨大，利益巨大，如果没有一个公开透明的决策和监管程序，政府官员和投资商间很容易形成利益组合。其结果是水坝危害造成的巨额成本统统被外部化，让移民去承受，让社会去承受，让国家财政去承受，让生态环境去承受。

文章说，不能再把“舍小家顾大家” “苦了我一个幸福十亿人”这样的口号作为侵犯移民正当权益的借口，也不能轻易给水利水电工程罩上扶贫项目的光环，因为在没有切实途径保证移民和利益相关方在决策和监管过程中的有效参与之前，其扶贫承诺往往无法兑现；也不能再以所谓“改天换地” “驯服江河”为出发点去修建大坝，因为它会危害自然，最终受到自然的惩罚。

要避免水坝问题的灾难性后果，必须有公开透明的决策程序，把利和弊都放到阳光下，让决策者看清楚，让公众看清楚。最直接的办法是严格实施环境影响评价制度。根据新近实施的《环境影响评价法》，流域开发这样的重大项目应该进行一个完整全面的环评，应该通过听证会等方式让公众参与到决策过程。

环境影响评价中应广泛吸纳利益相关方参与。目前水坝项目决策过程中往往只有地方官员、投资公司和专家的参与，这显然是不完整的。有人担心广泛的公众参与会引发对立，影响稳定，阻碍经济发展，其实，利益相关方参与的要义是在于信息沟通、平等对话、寻求妥协、探索最优方案。参与的过程中社会压力会得到释放，妥协的结果是避免留下严重隐患，最优方案减少了全社会的发展成本，这样恰恰有利于维护社会的稳定，长远看来也有利于经济持续发展。

（《中国青年报》2004年1月7日）

于法无据不得收费

从2004年7月1日起，中央部门和单位申请设立行政许可收费项目必须具有法律、行政法规依据，省级财政部门要会同有关部门，严格依法审批行政许可收费项目。除法律、行政法规另有规定外，行政机关实施行政许可和对行政许可事项进行监督检查，不得收取任何费用。这是财政部近日为贯彻行政许可法实施发布的通知中规定的。

通知要求，行政机关提供行政许可申请书格式文本，不得收费；行政机关实施行政许可所需经费应当列入本行政机关的预算，由本级财政予以保障，按照批准的预算予以核拨。行政机关实施行政许可，依照法律、行政法规收取费用的，应当按照公布的法定项目和标准收费；所收取的费用必须全部上缴国库，任何机关或者个人不得以任何形式截留、挪用、私分或者变相私分。财政部门不得以任何形式向行政机关返还或者变相返还实施行政许可所收取的费用。

财政部还要求省级财政部门会同有关部门结合清理行政许可事项，做好现有行政许可收费的清理整顿工作。

（《法制日报》（2004年2月9日 王莉）

人均GDP1000美元意味着什么

《中国改革报》赵承、刘铮的文章说，人均GDP跨入1000美元的门槛，将是一个重要的发展起点。在新的起点上，变动最为激烈的将是消费结构。按照国际的经验，人均GDP超过1000美元，消费结构向发展型、享受型升级，过去的奢侈品将转化为居民的必需品，今年以来，汽车等消费热点的日益形成，只不过是这一变化的序幕。跨入人均1000美元的门槛，这种消费结构升级的趋势将会更加迅猛。

中国机械工业联合会的专家说，当人均GDP达到1000美元时，汽车开始进入家庭。而人均GDP达到3000美元的时候，私人购车将出现爆发性增长。目前，我国已整体迈入汽车进入家庭的门槛，而在北京、广州等大城市，则基本达到爆发性增长阶段。消费结构的升级，带动的将是投资结构和生产结构的变化。住房、汽车、电子通信等高成长产业群，正在成为产业升级和经济增长的主要动力，这是当前乃至今后经济持续快速增长的最可靠支撑。另外，服务业也将迎来一个加速发展的转折点。服务业层次的提升、总量的增加，将是必然的趋势。中国经济将因此向高一级形态迈进。

中国的人均GDP超过1000美元，与过去的几百美元相比，是一个历史性的进步。但是，与发达国家的动辄数万美元相比，我们的差距还是相当大的。时至今日，中国GDP总量排名第6，但人均排名在100位以后。人均GDP超过1000美元，并不能改变我们是一个收入较低的发展中国家的事实。它说明的是，中国加快发展的艰巨性、长期性和紧迫性。

在经济长期发展的历程中，人均1000美元是一个重要的起点。如果战略和政策把握得当，从这个起点上，经济可以迅速起飞。另一方面，在这一阶段，通常是结构变动最为剧烈、各种矛盾最为突出时期，处理得不好，也容易成经济停滞。从战略的高度认清机遇，推动经济的更大发展，应该是我们的现实态度。

（《中国改革报》2003年12月29日）

学 府

论个体权利的政府侵犯

李跃新、李晔在《河南社会科学》上撰文说：个体权利是人类权利的惟一实存形式，一旦个体权利成了社会的权利，社会也就构成了权利的实在形式，这时人的个体权利就可能成为一种虚假的形式而遭受侵犯，侵犯人类个体权利的行为一可能来自个人，二可能来自政府，前者容易识别和纠正，后者则往往因少数人借“集体权利”、“社会权利”和“国家权利”之名行侵犯个体权利之实而极具隐蔽性，有时可能置受害者于被动和无奈之地。

文章说，**政府是一个抽象的群体，是个集合的公共机构，其中每个机构又是由一个个具体的个人在操作，使政府这种抽象的形态运转的，表面上看是机构，深层次地看，则是人。**因而，政府对人类权利的侵犯，从根本上讲即是操纵政府某些行政机构特定的人——少数政府官员对人类权利的侵犯。

政府中少数人以“国家”的名义侵犯个体成员的权利和利益的行为，往往是以一种观念的普遍确立为先导、为基础、为理论依据的，那就是“国家利益高于一切”。“国家利益高于一切”的理念，是以国家为存在的绝对主体，即以国家为起点并以国家为目的的理念，在这种理念支配下，所有的个体成员的主体地位和实际的生存权利都有可能被抽象为绝对和惟一实在的“国家主体”和“国家利益”。

法学家把社会的全部权力分为私权和公权，私权就是公民固有的那些自然权利，而公权是国家机关行使的权力，私权维护的是个体利益，公权维护的是社会整体利益。**从本质上说，公权也是私权，是一部分私权的集合。**重要的是要寻找整体利益和个体利益、公权与私权的平衡点。既要防止私权泛滥无度，造成社会混乱无序，更要控制公权的膨胀，以免对公民的合法权益构成威胁和侵犯。

国家权力由其本性决定了一方面是个人权利的最有力保护者，同时又存在着侵犯公民权利的可能。法治的要义就是国家的政治权力要按法律设定的既定途径运行。

公民作为行政管理的相对人，其个体权利最易受到行政执法的侵犯，因而现代法把保障公民权利看成是法的基本精神所在，**民主政治最基本的涵义是公民的合法权益不受侵犯，受到损害之后能够得到恢复和补救。在发展社会主义市场经济和建设社会主义法治国家的过程中，国家权力与公民权利的关系成为一个核心问题，对公民权利的保障应成为社会主义法治的主要内容和基本原则。**

要完全或基本消除个体权利的政府侵犯，切实保障公民的各项权利，一方面要进一步弘扬民主与自由。因为制度化了的民主是防止公民权益被侵犯的根本途径，而作为“自然权利”的自由则是在一定社会秩序中个人权利的诉求和张扬。另一方面，要完善法制，尤其要进一步完善行政程序法和行政诉讼法，限制政府的权力（实现有限政府），规范政府的行为。同时，还要加强和完善对政府的法律监督，普及公民的法律意识，提高行政执法人员尤其是司法人员的素质。总之只有进一步实现政府的依法行政和依法治国。实现高度的政治文明，政府对公民个体权利的侵犯才能真正得到防范与制止，公民的个体权利才能得到有效的保护。

《河南社会科学》2003年7月11卷

纵 横

保障公民公正审判权

中国社会科学院法学研究所熊秋红在《人民法院报》撰文说，“公正审判权”这一概念在国际人权法中的出现源于1948年的《世界人权宣言》（以下简称《宣言》）第10条：“人人完全平等地有权由一个独立而无偏袒的法庭进行公正的和公开的审判，以确定他的权利和义务并判定对他提出的任何刑事指控”。

在国际人权法中，公正审判权是由一系列确定的、相互关联的权利组合而成的一项权利。国际人权法对公正审判权的规范以《公民权利和政治权利国际公约》（以下简称《公约》）第14条为核心，其内容大体可分为两个方面：司法组织——“独立和不偏袒的法庭”与司法程序——“公正和公开的审判”。规范公正审判权的国际性文件，不仅包括《宣言》、《公约》及区域性人权公约，而且包括联合国在司法领域尤其是在刑事司法领域的大量文件。

文章说，根据《宣言》和《公约》的规定，享有公正审判权的主体为“受到刑事指控的人”和“在诉讼案中其权利和义务有待被确定的人”，即公正审判权的享有者不仅包括刑事诉讼中的被指控人，而且包括民事、行政诉讼中的当事人以及刑事诉讼中的被害人。从《公约》的规定看，公正审判权的原则和标准更多地涉及刑事诉讼中被指控人的权利。这是因为，在刑事诉讼中，被指控人面临着被剥夺财产、自由乃至生命等刑事处罚，而国家作为追诉者又占有压倒性的优势，为了防止被指控人受到不公正的对待，国际社会试图通过确立刑事司法中公正审判的最低限度标准来保障被指控人的公正审判权。

《公约》第14条为公民获得公正审判设计了两方面的保障：组织性保障和程序性保障。

组织性保障主要包括对司法机构和司法人员的要求。《公约》第14条第1款要求：法庭必须依法成立，宪法和有关立法中应有关于司法、行政、立法部门相互独立以及如何设立法庭、如何委任法官以及委任的条件、任职期限、晋升、调职、停职的条件等规定。《关于司法机关独立的基本原则》等其他国际性文件对组织性保障作了更加具体的规定，如国家应向司法机构提供充足的资源，国家有责任采取积极的措施确保法官不被媒体、工会、政党等影响，法官的委任及晋升应注重法官的职业经验和内在条件，刑事诉讼中的检察官和律师也应具有独立性和高素质等。

从程序性保障看，《公约》确立了程序公开与程序公正两项原则。程序公开包括动态的审理公开和静态的判决公开。审理公开主要适用于一审程序的庭审阶段。在上诉审中，如仅涉及法律争议，一般不需要公开。审理公开原则不是绝对的，在某些情形下（如涉及道德原因、公共秩序、国家安全等）可排除传媒和公众的出席。根据《公约》的规定，判决公开比审理公开受到更严格的保障。除涉及少年利益、婚姻纠纷及监护权外，判决必须公开。程序公正通过无罪推定、最低限度的程序保障（包括迅速获知指控、辩护权、不迟延地被审判、法律援助、询问证人、免费获得翻译、不得被迫自证其罪等7项权利）、少年案件的特殊程序、上诉制度、刑事错案赔偿制度、禁止双重受罚等规定得到体现。这些程序性措施作为一个整体发挥作用，以促进公正审判的实现。

目前，已有140多个国家批准和加入了《公约》。我国已经签署《公约》，这在法律上意味着：我国已经承担了“不得采取任何足以妨碍条约目的及宗旨的行为”的义务。我国有必要采取积极措施，进一步协调我国法律与《公约》的关系。

明确树立保障公民公正审判权的观念，将意味着对惩罚犯罪与保障人权“平衡论”的某种超越。“平衡论”对于纠正我国司法实践中存在的“重打击、轻保护”“重实体、轻程序”现象有积极意义。

（《人民法院报》 2003年12月30日）

社址：北京中共中央党校 办公室电话：62805131 广告发行部电话：62806227 兼传真 总编室电话：62806228 网址：www.studytimes.com.cn 电子信箱：xxsb@263.net 邮政编码：100091 订价：全年99元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 照排：学习时报 承印：人民日报社印刷厂 广告经营许可证：京海工商广字0301号