◆建设社会主义政治文明

完善人大制度回应时代关切

□ 钟丽娟

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，也是人民当家作主的重要途径和实现形式。党的十八届三中全会指出，要推动人民代表大会制度与时俱进。坚持人民主体地位，推进人民代表大会制度理论和实践创新。

人大工作必须紧跟时代前进步伐，积极回应时代关切，更好地发挥其应有的作用。

坚持科学民主立法，不断完善中国特色社会主义法律体系。在不久前召开的全国人大常委会立法工作会议上，张德江指出，提高立法质量是加强和改进立法工作的重中之重。提高立法质量，根本途径在于推进科学立法、民主立法。目前，随着我国各项改革的深入推进，各种利益关系错综复杂，从源头上切实保障立法质量已显得尤为关键。立法如果先天不足，存在偏私，法的实施就难免出现问题，甚至引起不良后果。因此，应通过健全立法起草、论证、协调、审议机制，进一步完善立法体制和立法机制，统筹立法资源，消除部门立法的弊端，使立法更充分地体现人民的意志和党的主张，防止地方保护和部门利益法制化，防止立法腐败。十八届三中全会指出，要完善中国特色社会主义法律体系，并明确提出了落实税收法定原则。这为全国人大及其常委会落实税收权从政策上作了导向性规定，我国薄弱的税收法律体系建设有望得到进一步加强。对照三中全会全面深化改革的部署，还需要对现行法律法规进行全面梳理，通过法律法规的立改废，使中国特色社会主义法律体系的内容更加丰富、体系更加完整，使立法在引领、推动和保障改革方面，在保障社会公平正义方面发挥更大作用。

健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。选举任免国家机关领导人员，是我国各级人大及其常委会的一项重要职权。根据我国宪法、组织法等有关规定，上至国家主席、国务院总理，下至乡镇长，都要通过人民代表大会选举或任命产生。法律赋予人大此项权力，体现的是“由谁产生，对谁负责”的政治学原理，最终是为了实现向人民负责这一人大制度建构的价值理念。因此，人民代表大会的人事任免权反映了人大与其他国家机关的主从关系，体现了人民政权人民性的政治理念。实践中，各级人大依法行使人事任免权，许多地方也进行了一些有益的探索，如建立和完善任前考试和谈话、答复询问、供职发言、就职宣誓等制度，增强了任免工作的公开性和透明度。但不可否认，实践中，人大任免权的行使还存在许多不规范、不到位的地方。比如，一些地方人大任免权的行使流于形式，一些地方干部刚由人大选举产生便调往别处，等等，不仅有损于法律的尊严，更有损于人大的权威。因此，选举的严肃性、任期的稳定性，是各级人大在行使任免权过程中需要认真解决的问题。此外，“一府两院”由人大产生后，如何对人大负责、受人大监督，包括负责的内容和形式、监督的方式和后果，等等，还需要进一步明确和规范。

健全人大讨论、决定重大事项制度。重大事项决定权是我国宪法赋予人大及其常委会的一项法定权力。在 1954 年宪法草案说明中，刘少奇专门指出：我们国家的大事不是由一个人或少数几个人来决定的。人民代表大会制既规定为国家的根本政治制度，一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论，并作出决定。因此，代表民意决定国家或本地区重大事项，体现了主权在民的价值理念。目前，我国已有 28 个省级人大常委会出台了关于重大事项决定权的地方性法规，许多地级市人大常委会也出台了关于重大事项决定权行使的规定或文件，但实践中，重大事项决定权的行使无论数量还是质量都不尽如人意。与人大的其他职权相比，重大事项决定权往往被认为是一项软权力。实践中，将其长期虚置者有之，偶尔行使却敷衍者有之，致使这一职权在实践中远远没有发挥应有的功效。重大事项决定权行使不力，既有认识不足等主观原因，也有法律规定不明晰等客观因素。十八届三中全会明确提出，各级政府重大决策出台前要向本级人大报告。这就需要人大切实履行职责，从主观、客观等方面解决职权行使障碍，真正将重大事项决定权的行使落到实处。

加强人大监督职能，增强监督实效。监督权是各国议会极为重要的一项权力，议会产生之初，其职权就始于对政府财政的监督。加强对权力的制约和监督，也是我国社会主义民主政治建设的重要任务。我国人大及其常委会作为国家权力机关的监督，是具有法律效力的最高层次的监督，其监督的目的，在于确保宪法和法律得到正确实施，行政权和司法权得到正确行使，公民、法人和其他组织的合法权益得到尊重和保障。伴随着全国人大常委会监督法和地方相关监督条例的出台，我国各级人大的监督职能进一步落实，但仍存在监督程序不够细化和规范化等问题。目前，各级人大对政府财政的监督还很薄弱。党的十八大提出要加强对政府全口径预算决算的审查和监督，十八届三中全会进一步强调要加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能，这对各级人大及其常委会监督工作的针对性和实效性提出了新的更高要求。

在改革开放新的历史时期，人大及其常委会要依法履行好职责，就必须以与时俱进的精神不断推进人大组织制度和工作制度建设。目前，我国有各级人大代表 270 多万。他们由人民选举产生，代表人民行使权力，体现了中国式民主的特点。实践中，应通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系，加强人大常委会同代表的联系，充分发挥代表作用。同时，应逐步完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。

2014 年是我国人民代表大会制度建立 60 周年。60 年一甲子，如何把人民代表大会制度坚持好、完善好，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，仍然是我国人大制度建设面临的一项重要课题。

◆思索与建议

废止劳教的具体办法及后续措施

□刘仁文

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确宣布废止劳动教养制度，标志着我国又将搬走一块巨大的人治自留地，对树立我国的法治国家形象有着极为重要的意义。

由于现在宣布废止劳教的还只是党内文件，正式生效还需转化为法律形式。因此，笔者建议在 12 月份召开的全国人大常委会上通过一个正式废除劳教制度的法律文件。具体设想是：由全国人大常委会专门通过一个关于废止劳动教养制度的决定，这个决定的内容大体如下：“经全国人大常委会研究决定，自即日起，不再使用劳动教养制度。1957 年的《关于劳动教养问题的决定》和 1979 年的《关于劳动教养的补充规定》以及 1982 年的《劳动教养试行办法》等有关规定劳动教养制度的法律法规同时失效。”

之所以建议采取这样一种简单明了的办法，是因为这样可以给国内外一种彻底废除劳动教养制度的印象，至于其他法律制度的完善，可以在废除劳动教养制度后再行研究。因为如前所述，即使现在没有修改任何法律，实践中已经停用劳动教养制度的地方也没有遇到不能克服的障碍，现行的治安管理处罚法和刑法等法律基本可以有效地维护社会治安。

在公开公布这个决定的同时，还可由中央政法委内部下发两个文件：一个是针对劳教系统的，要肯定广大劳教干警的付出，给他们吃定心丸，即劳教干警不会“失业”（现有劳教场所除继续收容强制隔离戒毒人员外，还可成为强制医疗、收容教养、收容教育场所和轻刑犯服刑场所，相应地，劳教工作人员也应根据新的工作对象进行培训），而且要采取切实措施，确保他们的待遇不致因此降低；另一个是针对公安机关和检察院、法院的，在说明废除劳动教养的必要性的同时，要提醒公安机关和检察院、法院，善于用好治安管理处罚法和刑法，确保劳教被废除后社会治安不出现波动。

还有一个问题，那就是废止劳教后对现在的在教人员如何处理的问题。由于近年来实践中对劳教的审批期限一般控制在一年至一年半，所以如前所述，到今年底绝大部分在教的劳教人员都应当到期。这样，继续留在劳教所的狭义上的劳教人员就剩下很少了（不包括强制隔离戒毒人员）。对于这部分人，可以在他们劳教期限届满时再释放，因为离届满时间已经很短，而且对他们的处理是根据过去有效的法律法规决定的。当然，也可以考虑在全国人大常委会通过前述《关于废止劳动教养制度的决定》时，一并将这些剩下的为数不多的在教人员直接以“特赦”的方式提前释放。

国家有关部门正在制定《社区矫正法》。目前实践中社区矫正只针对被判处管制、被宣告缓刑、被暂予监外执行、被裁定假释、被剥夺政治权利并在社会上服刑的 5 种人。建议在《社区矫正法》中增加类似“行为监督”的干预手段，即对那些所谓屡教不改的轻微违法犯罪人员，如果经过专家小组评估后认为其极有可能继续实施危害公共安全和他人安全的行为的，在判处治安处罚或刑罚的同时，附加由法院判处一定期间的“行为监督”（初步设想为 1~6 个月），对其行为习惯和心理进行矫正和治疗。由于“行为监督”是一种在社区中执行的保安处分措施，所以相比起传统的劳动教养来，其严厉性要大大降低。

废除劳动教养后，应对治安管理处罚法和刑法进行相应完善。具体可分两步走，一是近期需要做的，如把刑法上的拘役刑起点由一个月下调至 15 天（两种以上行为的下调至 20 天），以实现两法的无缝对接。之所以拘役刑下调而不是治安拘留上调，是因为对于剥夺人身自由的处罚，国际上普遍的做法是要经过司法裁决，而目前我国的治安拘留是由公安机关来决定的，因此不宜把这块剥夺人身自由的期限再延长。二是从长远看，应在我国刑法中建立重罪、轻罪分层制度（相应地，应在刑事诉讼法中建立重罪、轻罪的不同诉讼程序，轻罪的程序应较之重罪更加简化），把治安管理处罚法中的治安拘留拿出来，并入刑法中的轻罪部分，而保留目前的治安警告、治安罚款、吊销公安机关发放的许可证、收缴违禁品、追缴违法财物等，从而把治安管理处罚法改造成为国外的“违警罪法”。这种“违警罪法”由于是公安机关直接处罚，所以不能包含有剥夺人身自由的处罚种类。即便对于治安罚款等，如果被处罚人提出异议，要求提交法院裁决，也应暂时停止执行，待法院裁决后再决定要否执行。

还应当看到，这次废止的劳动教养制度只是狭义上的劳动教养制度，针对的其实是小劳教，也就是 1957 年全国人大常委会批准、国务院公布的《关于劳动教养问题的决定》和 1979 年全国人大常委会批准、国务院公布的《关于劳动教养问题的补充规定》以及 1982 年国务院转发、公安部发布的《劳动教养试行办法》所确定下来的劳动教养制度。在小劳教之外，我们还有一个大劳教，也就是其他众多的剥夺人身自由的行政拘禁制度和相关制度，如针对卖淫嫖娼人员的收容教育制度，针对未达到刑事责任年龄者的收容教养制度，针对吸毒成瘾者的强制戒毒制度，针对精神病人的强制医疗制度和针对严重精神障碍患者的强制住院治疗制度，以及治安拘留、刑事拘留、留置等。这些大劳教措施与小劳教一样，都存在强调秩序而忽略自由、强调安全而忽略人权、强调效率而忽略制约的弊端，因此它们的改革方向与小劳教也应当是一致的，那就是凡剥夺人身自由的措施，都要按照我国《立法法》的要求，由全国人大或全国人大常委会以立法的方式来作出规定，低于这个层级的行政法规甚至部门规章无权规定这些内容；而且，正如我们不能把劳动教养升格为全国人大或全国人大常委会的立法就解决了其合法性一样，我们必须按照我国已经签署的《公民权利和政治权利国际公约》的要求和我国宪法关于国家尊重和保障人权的精神，将剥夺人身自由的决定权赋予一个不偏不倚的中立的法庭来行使。从新的刑事诉讼法对强制医疗程序的司法化可以看出，我国对各种大劳教措施的司法化改造是未来法治发展的必然趋势。

◆公共行政

将行政审批制改革引向深入

□梁 超

本届政府持续深入推进行政审批制度改革，将其作为推进政府职能转变、持续释放制度红利的突破口。目前，行政审批制度改革在转变政府职能、挖掘市场潜力、激发社会活力、推动转型升级等方面效应初显。但随着改革的深入，一些不容忽视、亟需攻坚的深层次矛盾和问题也愈见突出。

在深刻认同、切实转变观念的基础上，当前要尤其做好以下方面工作。

重点领域需要攻坚克难。按照党的十八届三中全会确立的全面深化改革思路，加强高层协调，优化方案设计，在事关激发市场潜力、社会活力、投资潜力、创新动力的重点领域缩小核准范围，对市场竞争充分、企业有自我调节和约束能力、可通过经济和法律手段有效调控的变为备案管理。将行政审批制度改革和化解产能过剩、推进转型升级结合起来，通过审批手段将禁止或限制过剩产能和高污染、高耗能企业发展。将行政审批制度改革和促进多种所有制经济平等竞争结合起来，让民营企业和国有企业享受同等的发展机遇和社会资源。将行政审批制度改革和推进创新驱动结合起来，让一切有利于创新的要素自由成长、充分迸发。

源头管理需要抓紧收牢。对规章和规范性文件进行全面清理，违法设定和变相设定行政许可、不当设置非行政许可审批，以及不当设定收费项目或变相收费的，要坚决纠正。尽快以行政法规形式出台规范性文件管理条例，明确规范性文件只应对解释性、落实性、操作性的事项作出规定，不能法外设规，设置行政审批事项。立法应当摒弃传统的“宜粗不宜细”思路，尽量将条文规定得明晰细化，确保条文实的多一些、虚的少一些，具体的多一些、模糊的少一些，增强法律的可操作性，减少规范性文件的出台。制定规范性文件前置审查制度，改变目前先备后审、备而不审、审查乏力、审而不究等状况。提高改革的公开性和互动性，将各部门审批清单在网上公开，哪些项目该保留或取消，应当广泛听取社会公众意见。

审批行为需要强力规范。群众反映强烈的“门难进、脸难看、事难办”问题，是官僚主义、衙门习气的集中表现，除了要结合群众路线教育加强作风建设外，还应当通过刚性的制度约束根除这一问题。引入科学的考核评价制度，让行政相对人更多参与评价考核。继续推进行政审批公开化、信息化建设，所有审批都应当在网站和政务大厅公开审批目录、时限、条件、流程图、所需材料、责任人等信息。政务大厅一线人员应经充分授权，对于符合条件、满足标准的审批事项，应当当场办理。强化审批监督机制，有条件的地方，审改部门或监察部门应当实现对分散在各部门的审批网络的互联互通，实现对所有审批的实时监督和预警制度。

配套改革需要加快提速。低准入，更要严监管。执法力量向基层倾斜，从经费、编制、装备、机制上加强基层执法力量保障力度，并加快推进基层综合执法体制建设。低门槛，违法更要高代价。改革目前社会征信体系条块分割的格局，加快推进包含金融、司法、公安、电信、质检、食品安全等领域在内的大征信体系建设，让一切失信失范的企业和个人失去立足之地。加快推进事业单位分类改革，推进完全意义上的政企分开、政事分开、政府和社会分开。积极培育社会组织，在放心、放手、放宽让行业协会、社会中介组织承担相关职能的同时，加强对其规范化、制度化、公信力建设的指导和监督。

◆议政论法

今后官不好当还是好当了

□黄相怀

从党的十八届三中全会《决定》看，今后官不好当了。

经济发展约束强化了。在考核上，以经济增长速度评定政绩的偏向要纠正了，更加注重经济社会协调发展了。在预算上，要实施全面规范、公开透明的预算制度，建立规范合理的政府债务管理与风险预警机制了。不负责任乱举债，大手大脚乱花钱，搞形象工程、政绩工程，这次可算是遇到克星了。在税收上，要清理规范税收优惠政策了。那种不管不顾具体实际情况，违规盲目通过税收优惠等手段吸引投资的做法，已经行不通了。在征地上，要规范征地程序、提高被征地对象的集体和个人收益比例了。曾经被许多地方引以为傲的“土地财政”如今将要黯然失色了。在环保上，要对领导干部实行自然资源资产离任审计，并建立生态环境终身负责制了。为了所谓的“金山银山”而牺牲“绿水青山”的短视行为，还是算了罢。

公共管理要求提高了。在决策上，人大讨论、决定重大事项制度要健全了，各级政府重大决策出台前必须向本级人大报告了；立法协商、行政协商要强化了；重大决策社会稳定风险评估机制要健全了；地方保护和部门利益法制化行为要受到严格立法监督了。“拍脑袋决策、拍胸脯保证、拍屁股走人”的“三拍”干部，得好好想一想了。在工作上，重心要从发展经济转移到公共管理上，要加强中央政府的宏观调控职能和地方政府的公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责了。在执法上，要建立权责统一、权威高效的行政执法体制了。对于执法后果的救济，也要通过改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制加以提升了。以威逼、胁迫手段误用滥用公共强制性力量的执政方式，可以收手了。

制约监督体系更完备了。在权限上，要规范各级党政主要领导干部的权限职责，科学配置党政部门及内设机构的权力和职能了。并且，要完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开了。滥用职权、暗箱操作怕是越来越难了。在要求上，要规范并严格执行领导干部工作生活保障制度，完善领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面的法律法规了。“房叔”“裸官”等现象，趁早收敛吧。在纪检上，党风廉政建设责任制要强化了，各级党委、纪委对于本单位的腐败问题要“背书”了；上级纪委对下级纪委的领导要强化了，揭开腐败问题盖子的那只手更有力了；巡视制度要对地方、部门、企事业单位全覆盖了，腐败问题躲不过、藏不住了。

然而换个角度看，今后官更好当了。

工作重心归位，可以干该干的事了。改革进入攻坚期和深水区，政府大规模、长时间、超能力地深度介入经济建设之中，窒息了市场经济的活力，制约了市场主体的空间，把经济发展拖入了一个不正常的轨道，事实证明，这既非各级官员之所长，亦非他们应做之事。细读《决定》可以发现，这次中央决意要使党和政府的工作重心归位：做该做的事。这对各级党政干部来说是重大利好。如此，我们的官员就不必再挖空心思地制造政绩、绞尽脑汁地招商引资、千方百计地“跑部钱进”了；而把发展经济的主要精力放在营造发展环境、维护市场公正上，把促进发展的主要精力放在发展经济、治理社会、服务公民、保护环境协同推进上。前者与后者相比，哪个更容易？当然是后者。前者所花费的时间、精力和财力，付出的人格与尊严代价，承担的不确定性与风险，要远大于后者。

工作机制理顺，可以放开手脚干事了。实际上，长期以来，除了经济增长这个“紧箍咒”之外，各级党政官员头上还勒着许许多多的“一票否决”绳索。一方面，经济成绩上不去，升迁没戏；另一方面，“一票否决”出了问题，乌纱难保，而恰恰在二者之间存在诸多结构性矛盾。为此，我们的许多官员苦苦纠结于两难之间、深深陷于泥淖之中难以自拔。说真心话，谁愿意戴着镣铐跳舞、踩着高跷赛跑？《决定》对于工作重心归位后各级官员怎样做正确的事、正确地做事，从公共决策、行政协商、政策实施到社会参与，提出了一系列的体制机制措施。初看之下，貌似又增添了更多约束，细想之后，我们应体味到，这是中央在给大家解套：一方面，把工作重心转移到公共决策、公共治理、公共服务上来，官员们不必再纠结于过去的困境了；另一方面，一系列规范的体制机制，恰恰帮官员们理顺了彼此之间、与公民之间、与老板之间的关系，不必再过多地牵扯于私交、纠缠于人情、迷惑于财物，而可以更好地依法办事、照章办事：事情办好有奖励，没有办成有说辞，出了问题有担待。唯此，那些忠诚于党、服务人民，才华出众、能力过人，心胸宽广、理念超前的领导干部，才可以真正大展身手，建功立业，造福人民。

工作生态转好，可以全身心干事了。在强化权力运行制约和监督体系方面，这次《决定》所编织的笼子之紧之密，压力之强之劲，都达到了前所未有的程度。微观地看，这好像“严重地束缚了”各级官员的行为举止，使他们动辄得咎，失去了“当官的乐趣”；然而宏观地看，这是在着力营造一个风清气正、公平正义、干事创业的良好工作生态，实际是中央给广大党员干部派发的红利。多年以来，腐败问题不仅给国家和人民的事业带来重大损失，更严重的是，它还熏染了整个官场，恶化了整个政治生态，扭曲了许多干部的思想行为，以至于许多人把拉关系、走门子、找靠山作为主业，把工作当作副业，成了不折不扣的“政客”“油子”。所以，从积极的角度看待这个致密的笼子，我们就能体会中央的良苦用心：一方面，共产党的干部就应当保持政治本色，他们舒服了，老百姓就会不舒服；他们的束缚越多，老百姓的舒服就越多。殊不知，官位所带来的公共身份的体面尊严，工作业绩所带来的自我价值的实现感，本身就是当官的最大收益。另一方面，笼子换个角度看就是护栏，它也能起到保护作用，让我们的干部不至于因人性的弱点、一时的失足而滑向无尽的深渊。更根本的，致密的笼子能够带来工作生态的好转，变“逆向淘汰”为“正向淘汰”，使政治的天空雾霾越来越少、晴天越来越多，使越来越多的一尘不染、两袖清风、全心全意为人民服务的好干部脱颖而出。

所以，官好当不好当，关键是怎么当。结论：好官好当了，不好的官不好当了。