◆公共行政

理顺城管执法体制

□赵 斌

十八届三中全会提出，“理顺城管执法体制，提高执法和服务水平”。第一次在党的决议中对一项具体政府职能作出规定，结合《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中在起草考虑方面时所指出的“抓住重点，围绕解决好人民群众反映强烈的问题，回应人民群众呼声和期待”，足以说明城管执法体制问题已严重到非解决不可的程度，也说明了城管执法改革问题的复杂性和艰巨性。

近年来，城管执法暴露出诸多问题，引发人民群众不满。如：不断出现的暴力执法事件，使城管部门俨然成为暴政的代表；选择性执法，损害了城管作为政府部门的公信力；临时工执法，让城管部门执法正当性遭受质疑；目光执法，使城管部门的治理手段受到嘲讽；体验执法，使城管执法严肃性饱受猜疑，同时腐败问题更使城管执法步履维艰。这些问题的存在，使城管执法成为人民群众反映强烈的问题之一，已严重影响了党和政府在人民心中的形象。

目前，城管部门的努力与人民群众的不满形成强烈反差，足以说明城管执法确实不能适应现代城市治理的需要，城管执法存在制度上的缺陷。而这种缺陷已非城管部门自身所能解决，必须按照十八届三中全会提出的“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”的改革思维，全面分析城管执法所存在的制度缺陷。

立法层面存在制度缺失。城管综合执法是全国普遍做法，其法律依据是《行政处罚法》第16条和《行政强制法》第17条，但是，目前尚无专门法律法规对城管执法进行规范。城管执法只能借用已有实体法进行，即所谓的“借法执法”。其结果是城管“集中什么处罚权、借用什么法”的问题并无明确规范，给予地方政府极大的自由裁量权。同时，即便实体法本身存在的漏洞，城管部门也只能依法执行，有“代人受过”之嫌。

因此，理顺城管执法体制首先要在制度上加以突破，通过制定专门的城管执法的综合性法律或法规，在四个方面加以规范：一是明确综合执法的性质和法律地位，规定城市管理的宗旨，及与其他基本法或实体法的关系；二是规范城管执法主体，包括职能定位、执法范围和相应权力、人员编制、领导体制、内设机构等；三是规范与专业部门法律关系，包括冲突解决方式、协调沟通程序、责任分配等；四是规范城管执法的运行与监督，包括执法手段和方式、执法程序、保障机制、监督考核、侵权救济与法律责任等。通过立法的方式，解决“可否借法”“谁来借法”“如何借法”和“规范执法”问题。

执法层面存在制度缺陷。首先，横向上，城管执法与专业部门法律边界不清，权力交叉，造成“有利的事抢着管，没利的事没人管”的局面。纵向上，上下级执法职能重叠，同一件事谁都可以管，谁都可以不管，造成执法不作为或滥作为，形成执法灰色地带。其次，借用实体法相对集中行使处罚权，造成城管执法手段单一，硬性过强、柔性不足，与相对人产生冲突难以避免。此外，执法程序不规范，卷宗管理滞后也制约着城管执法水平的提高。

因此，必须在执法体系上统筹规划，加强横向综合协调能力建设，充分发挥专业部门在法律供给、法律适用和执法监督方面优势，为城管执法提供制度支持；将城管执法重心下移，建立以区县执法为主的全能执法队伍；给予行政执法更多法律工具保障，将相对集中的行政处罚权作为保障行政指导、行政合同、行政奖励等柔性行为的最后屏障；同时，更加规范行政执法程序，加强执法卷宗管理。

执法环境不断恶化。经济社会发展催生各种利益并迅速发酵，产生两个落差：一是政府设置过多“高档、大气、国际化”标准与现实管理水平之间的落差；二是公民社会个人利益不断增长与政府提供资源之间的落差。“两个落差”导致违法事件持续增多，城管执法难度不断加大。这种违法累积效应超出执法能力，形成了普遍违法现象。执法环境的恶化，迫使政府不得不选择各类专项整治、集中打击的运动式执法。这种做法进一步削弱常规执法能力，选择性执法问题日渐突出，加剧违法不究和执法不公，为寻租腐败创造了条件。

因此，必须整治执法环境，而整治执法环境前提是跳出“为执法而执法”的思路。首先，从城市管理理念上加以改革，坚定树立“为人民管城市”而不是“为城市管人民”的理念。其次，对城市管理标准重新定位，在与人民群众充分沟通的基础上，建立符合城市特点和发展阶段的全新的管理标准。再次，按照综合治理和改革的思路，发挥两个作用，即公权力的综合协调作用和私权利自我保障的作用。变城管执法“单打独斗”为综合治理，通过权力和权利来维护城市公民合法权益。



城管执法队伍素质亟待加强。城管执法内容不断增多，据统计城管执法涉及300余项具体事由，根据行政处罚法，每一项执法必须有执法人员2人以上，面对每天发生在城市的众多管理事项，执法力量明显不足，已成为客观事实。而受到编制、财政等限制，各类城管部门一线执法人员大量聘用临时工作人员已是普遍现象。而这类人员普遍缺乏法律和专业知识，执法素质偏低，极大影响了政府公信力和形象。此外，《公务员法》中规定了行政执法类公务员，但此类公务员适用范围和条件等还没有具体规定，而这种滞后，也不利于对城管执法人员进行规范性管理。

因此，必须打破部门利益，调整执法力量结构，进一步削减专业部门执法力量，加强城管综合执法力量。做好清理城管部门临时工作人员执法工作，加强一线持证执法人员数量，加大培训力度，不断提高执法人员素质。依法依规加强城市网格化管理，为城管执法提供基础保障。培育社会管理力量，扩大群防群治工作范围，不断规范城管执法内容。

普法宣传工作滞后。在法治中国建设过程中，相对立法，普法工作显然成为薄弱环节。许多行政相对人往往从自身利益出发，拒不配合城管部门执法，视执法人员规劝为软弱，甚至恶语相加，对暂扣等强制措施暴力抗法，加剧紧张冲突；围观群众不顾事实与法律要求，更多地对执法人员加以指责；部分媒体不辨是非的负面报道，更加剧了群众与政府的对立情绪。这些都显示出人们法律意识普遍淡薄，普法教育任重道远。

因此，要下大力做好普法宣传工作，不断开展针对性强、群众喜闻乐见的宣传教育，让人民群众理解法律目的，增强守法自觉性。培养群众组织和社会管理组织中的法律宣传骨干，让人民群众知法、懂法、守法和用法。更加注重与媒体的沟通，主动接受媒体监督，营造良好的舆论氛围。

十八届三中全会决定说明中指出，“全面深化改革是一个复杂的系统工程，单靠某一个或某几个部门往往力不从心”，城管执法问题很好地诠释了此意涵。现存的问题有些是可以通过城管部门自身改革加以解决，如程序上规范等，但更多的问题单纯靠城管部门自身改革难以解决。理顺城管执法体制，既有立法上的问题，也有执法上的问题，还有政府决策和社会管理上的问题，是一个系统工程，在改革过程中需要深刻认识到它的复杂性和艰巨性，用全面改革的思维和综合治理的方法，拿出抓铁有痕、踏石留印的勇气和作风，才能扎实推进，完成时代赋予我们的任务。

◆依法治国

理性看待“不受理越级上访”

□辛 军

国家信访局公布的《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》（以下简称《办法》）今年5月1日正式施行，明确“不受理越级上访”的操作细则。《办法》是针对年初中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》的具体落实。不少人担心，不允许越级上访，侵犯了宪法赋予公民的信访权利，地方政府解决信访问题的动力和压力更小。在合规的信访程序内，信访人的权益如何能得到保证，更加受到关注。

越级上访来源于中国古代的直诉制度。直诉是指古代法律规定控告人可超出一般诉讼程序的一项诉讼制度，俗称“告御状”，现存最早有文字可考的记载始于西周的“肺石”制度，后来发展到唐代的邀车驾、击登闻鼓、立肺石、上表、投匦状五种直诉方式。到了清代，传统直诉制度发展到了巅峰，后来逐渐走向没落。直诉制度的背后是中国百姓浓厚的“清官情结”，是“权力崇拜”和“权大于法”的传统法律文化的必然产物，也是“无讼”和“厌讼”思想的必然产物。

今天的越级上访正是从古代的直诉制度演变而来。古代直诉是找皇帝和清官，现在越级上访是找高层领导，通过法治之外的途径来解决问题。始于2005年的信访排名制度，导致地方各级党政领导成为信访责任人，辖区内访民进京上访次数，与领导的乌纱帽直接挂钩。一级压一级的信访责任追究机制，最终演变为上级对基层低信访指标甚至零信访指标的硬性要求。一些地方领导为了“维稳”和“政绩”，在敏感时期对越级上访者采取“围追堵截”“看死盯牢”“公费陪同旅游”的方法。近年来，网络媒体频见因越级进京上访而将上访人抓回进行强制教育、行政拘留、劳动教养或者送精神病医院强制治疗的事件，处理访民越级进京上访问题一直是各级地方政府的大难题。

平心而论，访民选择越级上访，有时的确存在被逼无奈的难言之隐，但也不排除有“大闹大解决”和盲目相信“官大一级压死人”的心理诱因。或许是某些地方政府行政不作为、乱作为侵犯了群众的合法权益，或许是某些群众希望获得超常规的利益补偿，他们希望通过越级上访求得“尚方宝剑”，借“上压下”的方法促使问题尽快解决。前不久河南邓州市的3位农家妇女私刻公章伪造国家红头文件从而触犯刑律，就是这种“闹大维权”心理的极端反映。

不受理越级上访，并不是对民众信访权利的限制，而是对信访无序现象的矫正，更是对地方政府切实关注民生诉求，努力把问题解决在当地、处理在萌芽状态的倒逼。《办法》要求各级人民政府和县级以上人民政府工作部门要高度重视初信初访，及时就地妥善处理信访事项。这既符合“解铃还须系铃人”的求实精神，也有助于“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”信访原则的真正落实。

不受理越级上访，是为了注重运用法治思维和法治方式化解矛盾纠纷。越级上访大多数是重复上访，访民不仅来回奔波劳累，而且上级部门的过多干预甚至越俎代庖，既增加了行政成本，不利于调动地方和基层主动解决问题的积极性，还助长了法律虚无主义，导致公众对司法的信任进一步下降，不利于社会长治久安。必须在全社会树立法治权威，恢复访民运用法律手段维护自身权益的信心。

在不受理越级上访的同时，必须有合理的途径满足公众的上访诉求，有更便捷的方式解决访民的问题。比如，“网上信访”要像网购一样方便，网络信访制度的推出不仅可以降低上访成本，“数字办公”也有助于提高政府部门受理信访的效率。信访问题的办理过程和结果在网上可查询、可跟踪、可督办、可评价，令人头疼的截访问题在网络信访中也会自然消失。另外《办法》增加了各级领导干部接访下访的天数，将“软任务”变成“硬指标”，有助于各级政府密切联系群众，避免“信访接待日热热闹闹、平常工作日冷冷清清”的现象。



◆参考与借鉴

法治化化解医患矛盾

□李 勇 胡业勋

最近，恶性“伤医事件”频发，总括当下医患纠纷发生的种种缘由，可谓复杂交织，需要从根本上给予妥善的解决，仅依靠群众自觉和医患之间的简单沟通已难以化解这些纠纷。而传统的化解医患纠纷的方式多偏重于“花钱买平安”，用公家钱安抚群众事，这种方式容易产生“示范”效应，从表面看似已经解决纠纷，但从长远看，积压了矛盾，在某个极端事件上易于爆发。因此，要解决当前日益严峻的医患纠纷，我们认为应当以体制机制为突破口，以法治为保障，构筑法治化的医患关系，具体而言包括以下几个方面。

市场化的医疗竞争体制。当前，反映出的公立医院缺乏服务意识，以及和患者沟通能力不强的弊病，正是由于公立主导体制下公立医院缺乏市场竞争意识，加之信息不对称，导致群众缺乏对医院的足够认知造成的。因此，建立以市场为导向、有效竞争相结合的格局，是法治化处理医患关系的应有之义。这就首先要求，放开医生自由职业的禁锢，可以让医生自由流动，积极参与市场竞争，同时，畅通信息渠道，打造由市场规制的流动机制。民营医院的发展能够及时缓解公立医院的压力，但当前民营医院的发展面临着优秀人才匮乏的困境，通过此措施，可以引导优秀医疗人才自然有序向有需要的地方流动，甚至可以引导小病集中于社区诊所，大病进大医院，这样公立与民营有序竞争的新格局。其次，政府“少、慎”参与医院的资源分配，确保医疗资源市场化有效流动。政府主导下的医疗体制，在资源分配上易带有导向偏好和寻租可能，容易将有限的资源分配给实力较强的医院，这样的格局往往造成“强者更强”“弱者更弱”，民营“打酱油”仅集中于专科医院，纠纷也往往在大医院“井喷”的困境。格局的改变需要政府将主导权交给市场，通过有效的市场化来化解这些纠纷，这种有效医疗竞争氛围的形成是法治化解决医患矛盾的基石。

社会化的医疗保障机制。我国当前选择性医疗保险制度能够实现全民参保，但并不能实现对每个公民的真正保障，特别是农民，“看病难，看病贵”仍然是主要问题。对此，应该完善当下选择性医疗保险制度，在保有城镇居民基本医疗保险的基础上，提高城乡居民医疗保险和新农村合作医疗保险的报销比例，减轻其医药负担。同时，对商业医疗保险制度进行引进，使其作为传统医疗保险制度的补充机制，以促进整个医疗水平的提升。实践中，引进商业医疗保险制度，不仅可对患者实现医药费的及时补贴，分担其医药负担，而且可将医药纠纷中的风险转移给商业保险机构。此时，商业保险机构可集中力量成立专门的医疗事故或纠纷鉴定机构，进行基本的医疗事故调查或取证，摆脱传统依赖医院本身进行医学界定的问题。加快构筑社会化的医疗保险机制也是法治化化解医患纠纷的关键点。

中立化的调处配套机制。由于管办不分离，“公立为主导加行政垄断一体化”使得对公立医院缺乏足够的监管，没有客观中立的政府监管机构和监管体制，也就无法形成客观、中立、有效、专业化的监管机制。一般而言，医疗事故纠纷的调查机构往往是该医院本身，系一种典型的“自查自纠”，独立性与可信性缺乏，导致患者不满。因此，有必要设立第三方独立的监督机构或调解机构来进行平衡，保障患者对医疗事故鉴定结果的满意度。此第三方机构应该拥有专业的医学界定团队，对种种医疗事故纠纷进行界定，且具有一般的权威性，保障其界定结果的有效性。该机构之下，可按照法律规定设立专门的医疗纠纷调解机构和仲裁机构，对医患双方进行及时沟通与协商，保障医疗纠纷的及时解决；而对不服机构裁决者则可向法院提起诉讼，保障医疗纠纷相对人合法权益得到充分实现。同时，鉴于当下医患关系的紧张程度，医院自身还应该建立相应的事故风险防范机制和纠纷协商机制，保障医患纠纷“早发现，早解决”。此外，要积极改革现有的医院协会、医师协会等行业自律组织和专业技术团体，大力发展患者权益维护组织。引导行业协会和职业协会成为有效的行业自律和合法权益维护组织，并引导这些组织有序地开展工作，这是法治化化解医患纠纷的保障。

示范性的医疗纠纷解决宣传机制。传统解决方案，侧重于低调处理、摆平为目的的方式，这变相鼓励了“医闹”，引发恶性效仿；而法治化的医疗纠纷调处机制，则意味着将矛盾公开化、透明化、合法化地处理医患纠纷。这有赖于建立典型医患纠纷“定期公布机制”，充分发挥公共媒体的作用，发挥典型案件的良性示范效果。将典型的、成功的医疗纠纷调解或判决案例定期发布，树立患者对现代法治的信心，防止其产生暴力伤医的心理，从而促进和谐医患关系的构建。

◆议政论法

将制度纳入法律程序

□邓 晔

抵制PX项目始于2007年厦门市民以“游行、散步”等形式进入公众视野，此后，成都、南京、青岛、漳州、大连、宁波、茂名等全国多个城市均出现抵制PX项目的群体性事件，无论政府采取怀柔的沟通手段还是使用强硬高压措施，均未能改变“凡PX项目必受抵制”的惯性结局。原因是多方面的：既有政府公信力的原因，也有民众科技知识局限性的原因；既有政府与民众有效沟通不畅的原因，也有环境风险管控制度执行不力的原因。无论何种原因，我们认为，制度未纳入法律程序导致的制度虚设是PX类似事件重演的根源。如果把相关制度纳入法律程序，违反法定程序即可依法撤销、责令更正或追究法律责任等，应可避免此类事件重演。当前，尤其重要的是把下列制度纳入法律程序。

顶层设计与公众参与的制度。无论多么美好的顶层设计，没有公众的参与都可能成为海市蜃楼。在我国行政法制度设计里虽有听证制度，但大多流于形式，而且在信息如此发达的时代，原有的听证制度效果已颇受质疑。因此，在顶层设计与公众参与之间，公众参与应贯穿顶层设计的整个阶段，这样既使顶层的美好愿望获得支持，又能调动公众参与的积极性，两者相得益彰，实现顶层与公众的良性互动。

可行性报告与不可行性报告竞争制度。政府在启动项目之前都会进行可行性研究，而很少进行不可行性研究。PX项目亦不例外。从制度实践来看，可行性研究绝大多数是个形式，参与制定该报告的人员大多获得政府的某种授意，其目的就像召开专家论证会一样，借专家之名论证其可行性，因而一般会获得通过。如果引入不可行性报告，在两种不同观点之间进行充分的讨论、辩解，这样就会使政府决策更加科学、客观、合理。因此，在重大项目决策之前，政府法定程序中设计由不同研究团队出具不同方向的研究报告，可使政府决策更为准确，避免可行性报告的形式化。

政府、企业及利害关系人三方共同监督制度。PX项目处处受到抵制，一个根本原因在于PX项目中可能受损的利害关系人在该项目环境风险管控制度设计里被拒之门外，造成信息不对称。如果把关系各方作为一个共同体来进行风险监控设计，纳入法定程序，并建立互相监督、互相信赖的关系，就不会出现公众的恐慌心理和抵触情绪。因此，相关方共同监督制度的建立有利于控制风险、消除疑惑、建立互信。

利害关系人利益共享制度。一个项目能否获得民众的支持，其核心是能否体现与民众最相关的利益。要让民众自愿参与项目并积极合作，就一定要让利于民，让民众知道PX项目不仅能增加GDP，还能增加自己的直接收益，从而增加民众对PX项目的好感。但在各地的PX项目中，鲜有提及利害关系人的利益，这样就不可避免会受到利害关系人的抵制。政府在项目设计制度中如果把利益共享机制纳入法定程序，建立利害关系人利益分配制度、补偿制度和损害赔偿制度等，就容易得到公众的支持。

概言之，PX群体性事件的频发，让我们看到在法治化、信息化的今天，公众的环境意识、利益诉求、权利主张在不断增强，人们希望环境受到保护、诉求得到满足、权利得到尊重。作为法治型、服务型政府，需要对反复出现的抵制PX项目事件进行深刻反思，建立一套行之有效的制度，使之在法律的框架范围内运行，并通过法律程序来保障公众参与项目决策的机会，做好事前、事中和事后的预防与控制，让公众由项目受动者变为项目的主动参与者和合作者。