责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年7月28日

公共行政

以政府权力“减法”换市场活力“加法”

□陈奇星

就社会主义市场经济发展而言，我国政府精简行政审批事项的空间仍然存在，审批事项仍然偏多，审批方式仍然繁杂，审批流程有待进一步优化。下一步，还应继续探索简政放权、深化行政审批制度改革的有效做法，进一步向市场放权，为企业松绑，用政府权力的“减法”，换取市场活力的“加法”，减少政府对微观事务的干预，激发市场主体的创造活力，增强经济发展的内生动力。



党的十八大以来，我国行政审批制度改革取得了明显成效。行政审批制度改革是政府的一场“自我革命”，涉及政府部门职能定位和权力调整，管理理念和管理方式的更新与变革。就社会主义市场经济发展而言，我国政府精简行政审批事项的空间仍然存在，审批事项仍然偏多，审批方式仍然繁杂，审批流程有待进一步优化。目前中央层面仍有1000多项行政审批事项，地方政府层面还有1.7万余项。下一步，还应继续探索简政放权、深化行政审批制度改革的有效做法，进一步向市场放权，为企业松绑，用政府权力的“减法”，换取市场活力的“加法”，减少政府对微观事务的干预，激发市场主体的创造活力，增强经济发展的内生动力。

具体可从以下几方面着手。

继续减少和调整行政审批事项

通过多轮改革，各级政府行政审批项目虽已大幅减少，但随着社会主义市场经济体制的完善，行政体制改革的逐步深化，政府职能的进一步转变，仍需要继续取消和调整。一是按照依法设定原则，对法律、行政法规和国务院文件明确规定的，符合经济社会发展实际需要的，如涉及公共安全、意识形态、资源管理、公共财政、规划土地和环境保护等领域的审批事项，原则上予以保留；对地方性法规、规章设立的审批事项，根据实际情况进行清理；对没有法律依据的审批事项，或者市场机制能有效调节的经济活动，一律取消。二是坚持市场化改革取向，最大限度减少审批和行政事业性收费，最大限度减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度缩小投资项目审批、核准、备案的范围，最大可能减少对各类机构及其活动的认定。同时，政府有关部门要大力推进商务诚信建设，加强事中事后监管，落实行业管理责任，探索建立市场综合监管制度，切实做到“宽进严管”。

进一步规范行政审批行为和优化审批流程

进一步规范行政审批行为。对确需保留的行政审批项目，应按照公开、公平、公正、高效的原则，简化审批程序，取消预审和前置审批环节，明确办理时限，公开办理流程，逐步把行政审批纳入规范化、制度化的轨道；应逐步建立各级政府的权力清单制度，逐项公开审批项目的依据、申请条件、审批期限、收费标准，推动行政审批公开、透明，防止暗箱操作。尤其是应将保留的行政审批项目全部纳入数据库，运用电子信息化管理，使所有的行政审批项目从设立到运行的全过程透明可控。

推行行政审批标准化和精细化管理。建立审批目录管理，制定业务手册，编制办事指南，推行行政审批电子化、信息化，实现数据共享，开展电子监察等“六位一体”的行政审批标准化管理框架。

进一步压缩政府机关内部的审批环节。明确审批权力和责任，同时完善行政审批统一受理、集中办理、首问负责、限时办结等制度，并加快网上审批平台建设，改进审批方式，优化审批流程，提高审批效率。

探索专业性和完整性有机结合的制度建设。在市场准入和建设项目审批等领域中，加快建立一套完整的、综合的、协调的程序性制度，以适应当前社会主义市场经济发展的新要求，促进行政程序法律制度更加科学、合理和完善。

健全行政审批的监管机制

行政审批制度改革的成功与否不能仅从静态上考虑取消了多少审批项目数量，调整了多少审批方式，政府让渡了多少权力，而主要应从审批制度改革后带来长远的效益分析，创造了什么样的市场和社会环境，维持了什么样的经济秩序，提供了什么样的公共服务产品来进行评价。为此，应消除目前一些政府部门对审批事项后续监管乏力等现象，健全行政审批的监管机制。

建立健全审批风险防控机制，完善审批事项动态管理监督制度，强化审批的全过程监控，大力推行审批电子监察系统。

建立审批责任制和过错追究制。应按照“谁审批，谁负责”及权力和责任相统一的要求，在赋予行政机关审批权时，规定其相应责任，发生过错要追究责任。对不按法律规定进行审批，甚至越权审批、滥用职权、徇私舞弊的，要追究审批主管领导和直接责任人的行政法律责任，以规范审批行为和权力。

建立审批绩效评价制度。在行政审批改革中引入企业成本效益评价制度，对行政审批项目进行评估，根据评估的结果对审批项目进行科学分类，采取不同的管理方式，降低行政审批的成本；同时，对行政审批实施情况进行评估，保证行政审批与法律授权目标的一致性，以增强行政部门的责任性，使行政审批遵循正当的法律程序，提高行政审批的效率和质量。

完善政府综合监管机制，即政府依据法律规定和行政法规的要求，在政府相关职能部门相互协调的基础上，对市场及其市场经营主体的行为进行整体性、全过程、多方位的监督和管理。政府综合监管机制应由预警机制（采用信号显示的方法来反映市场及其企业市场行为的总体变动趋势，根据不同的情况采取不同的措施）、共享机制（加强政府部门之间及政府与企业之间的信息沟通，建立政府部门之间、政府与企业之间的信息沟通的网络，构建公共信用信息服务平台，实现信息资源共享，提高政府对企业和市场的监控力度）、协调机制（通过全方位、多层次的协调，整合政府部门职责，发挥统一整体监督功效）、快速反应机制（要求政府部门具备对市场、企业的违法、违纪行为及时处理应对的能力）等构成，以提高监管的效率和水平，使监管更符合市场规律，体现市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用的结合，使市场更安全，市场主体在公平有序竞争环境下更有活力。

社会主义政治文明

人大工作也要用好协商民主

□阮重晖

人民性是人民代表大会制度的鲜明特征。人民民主是社会主义的生命。坚持人民性，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，决定了人大工作中要进一步发展包括协商民主在内的民主，健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道；而人大制度和运行机制中的代议制、票决制、民主集中制等特征，也必然要求人大工作中要运用好协商民主，通过发挥协商民主的独特优势来进一步彰显人民代表大会制度的优势，不断丰富其实践特色和时代特色，推动人民代表大会制度与时俱进。

代议制与协商民主

人民代表大会制度，是由选民直接或间接选举代表组成人民代表大会统一管理国家事务的代议制民主。当前，我国进入发展关键期、改革攻坚期、社会矛盾凸显期，特别是随着经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，群众利益诉求呈现差异化、多样性特征，利益矛盾日渐突出，国家利益、集体利益与个人利益的协调发展难度变大；随着人民群众的公平意识、民主意识、权利意识、法治意识、监督意识不断增强，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强，使得形成社会共识的难度增大。如何兼顾好不同阶层、不同方面的群众利益，协调好局部利益和整体利益、当前利益和长远利益的关系，更好地代表和维护人民群众的根本利益，是一个无法回避也必须回答好的难题。这就需要更广泛、更充分的协商，将协商民主内生性地嵌入人大工作当中，来主动回应我国在现代化进程新的发展阶段所面临的各种严峻挑战。

票决制与协商民主

人大及其常委会在审议事项、决定问题时，实行票决制。票决民主遵循少数服从多数原则，更加注重偏好的聚合，重在民主的结果。协商民主基于理性沟通，达成共识，更加注重偏好的转换，重在民主的过程。周恩来曾说过：“新民主主义的议事精神不在于最后的表决，主要是在于事前的协商和反复的讨论。”在人大及其常委会会议中，不管是法律草案和决定、决议案的审议，还是人事安排的讨论，都经代表团会议或小组会议讨论，然后根据各方面的意见修改议案，再由全体会议实行表决。以协商的充分性促进票决的科学性，实现票决民主和协商民主的相互促进，是人民代表大会制度的应有之义。

民主集中制与协商民主

民主集中制是人民代表大会制度的组织原则，也是人大及其常委会履行职权必须遵循的原则。人大工作与其他国家机关的工作相比，方式有很大不同。人大及其常委会主要是通过会议形式，按照民主集中制原则，集体行使职权，集体决定问题。民主与集中是辩证统一的关系，是同一个政治过程中两个各不相同而又不可或缺的环节。民主是集中的基础，集中是民主的指导。在人大行使职权中运用协商民主，通过充分的讨论、深入的审议，有利于更好地促成民主基础上的集中。因此，人大工作中运用协商民主，是更好地坚持民主集中制原则的必然要求。

党的十八大报告指出，“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。通过国家政权机关、政协组织、党派团体等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力”。党的十八届三中全会对推进协商民主广泛多层制度化发展作了进一步部署。人民代表大会是我国主要民主渠道。在人大工作中运用好协商民主，对于充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，更好地保障人民当家作主，具有重要意义。必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，将协商民主融入人大运行机制和行使职权的相关方面，拓展协商民主的广度和深度，推进协商民主在人大工作中的广泛多层制度化发展。

司法改革

如何让人民群众感受到公平正义

□唐世银

“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”是习近平总书记对政法机关提出的工作要求和任务，被最高人民法院确立为人民法院的最新工作目标，每一个法官的奋斗理想和价值追求。“感受到公平正义”不仅关乎公平正义，更涉及“感受”。

“感受到公平正义”包含两个部分即“感受”和“公平正义”，两者的排列组合，可以形成四种状态：第一，案件判决公正，群众也感受到公正；第二，案件判决公正，但群众感受不到公正；第三，案件判决不公正，但群众感受却是公正；第四，案件判决不公正，群众感受也是不公正。

第一种情况是一种理想的状况，继续保持即可，人民法院最迫切需要改进的是第二和第四种情况。对于第二种情况即“案件判决公正，但群众感受不到公正”，我们尤其值得反思，也是我们实现这一目标最应该下功夫之处，为此，最高法院提出了司法公开的重大举措，建立了裁判文书、审判流程、和执行信息三大公开平台。三大平台的建立和顺畅运行，将有效推动实现司法公开，做到透明司法，改变这种反常状态。司法公开既是对裁判结果公正的自信，也是培养社会正义感的路径之一，保障当事人以“可以看得见”的方式感知到法官进行了公正无偏的审理，从而提升对司法判决的认同和信任。对于第四种情况，必须从提高法官队伍的整体素质着手，最高法院提出了法官队伍建设的专业化、职业化和正规化的新思路，加大法官培训的专业性、及时性和针对性，进一步加强社会主义法治理念培养和廉洁纪律教育，不断提升司法判决的水平。

对于第三种情况即“案件判决不公正，但群众感受公正”，应当说也是一种不正常情况，但也是一种值得研究的现象。在这种情况中，需要改进的不仅是法院，更需要社会的支持。有人说人们关注的并不是真正的客观世界而是其感受到的世界，笔者童年时听到过这样一个笑话：冬夜，几个牌友打麻将，感觉冷，要求主人烧炭火取暖，主人在桌下放了个空炭盆，一会儿，众牌友均觉得温暖了许多。类比到司法实践就是当事人感受到的案件结果比实际事实重要，这种情况的出现虽然不符合实际，但有助于整个社会树立司法公信力，传递司法正能量，有助于社会的和谐和秩序。恰如美国杰克逊大法官的名言：不是因为我的判决正确才具有终局性，恰恰相反，是因为我的判决具有终局性所以才正确。这一理念是司法权威和司法公信的基础和保证。

那么，如何让社会接受和支持这种情况？笔者以为深刻理解“公信”的历史来源会有很大益处。有学者认为，“公信”一词源于民法上的“公示公信”原则，意思是“权利正确的推定”。按照通常的说法，近代法上的动产公信原则是由日耳曼法的“授予他人信赖，仅得对受信赖之人寻求信赖”和“以手护手”原则，以及法国固有法上的“动产不许追及”原则发展而来，而不动产物权公信原则，则以德国法为其端绪。不动产物权以登记为公示方法，其公信力表现为以不动产登记簿所记载的当事人的权利内容为正确的不动产权利，即具有权利正确性推定效力，基于物权登记的公信力，即使登记错误或有遗漏，因相信登记正确而与登记名义人进行交易的善意第三人，其所得利益仍将受到法律的保护。如《德国民法典》第891条规定：“（1）在不动产登记簿中为某人登记一项权利时，应推定，此人享有此项权利。（2）在不动产登记簿中涂销一项被登记的权利时，应推定，此项权利不存在。”无论不动产或动产公信原则，均以保护交易安全为其使命，并以此实现交易便捷。参与交易行为的人，只需依公示方式所表现的物权状态从事交易即可，而不必花费巨大的时间和精力，详查标的物权利状态的实际底细。因而公信原则完全符合市场交易便捷和迅速的要求，从事交易行为的人不必再担忧有公示方法所表现以外的物权状态存在，而遭受不测的损害。基于“公信”的民法上的特定含义，笔者认为司法公信也可以理解为司法判决正确的推定，即法院作出的判决或决定首先推定为正确，只有在确凿的证据证明其确有错误的时候才能对其进行法定程序的纠正。如果在全社会树立司法判决正确推定的理念，即使一个判决有错，但没有确凿的证据证明，它就是一个正确公正的判决，这样，群众就能感觉到公正，这种不正常但有益的状况才会出现并保持。

正义是什么？博登海默在《法理学：法律哲学与法律方法》的说法是：“正义具有着一张普罗透斯似的脸，变化无常，随时可呈现不同形状，并且具有极不相同的面貌。”查士丁尼认为“正义是给予每个人他应得到的这种坚定而恒久的愿望”；亚里士多德把正义等同于政治学上的“善”，“是以公共利益的等量分配为依归”；康德说，“正义是为一些条件之总和，在那些条件下，一个人的意志能够按照普遍的自由法则同另一个人的意志结合起来”。从语词的角度解析正义通常又可称公平、公正、正直、合理等。从实质上看，正义是一种观念形态，是一定经济基础之上的上层建筑。可见，正义不易把握，观念至关重要。齐佩利乌斯指出，公正的判断标准应该从尽可能广泛的民意基础当中去寻找，即要从尽可能多的人的法感受当中去寻找，并以此为基础，要从可为大多数人所接受的“具有多数公认力”的正义观念当中去寻找。

“感受到公平正义”需要的不仅仅是正义，更需要培养对正义的感受，它既指向客观的正义结果，也涉及人们的主观感觉。为实现这一理想目标，需要司法机关和司法人员加强管理、改进工作，也需要社会加深对司法公信的理解和认同，在全社会培养司法正确的推定理念，将会极大地提升司法的权威和公信力，收获的将是整个社会的和谐、繁荣、稳定。紧跟“正义的感觉”，追寻“法治中国”之梦。“感受到公平正义”不仅是司法机关的使命，也是全社会共同的任务。

车改在细化 监督须跟进

□寇宇龙

中办、国办7月16日下发《关于全面推进公务用车制度改革的指导意见》和《中央和国家机关公务用车制度改革方案》，表明公车改革将全面启动。本次公车改革，将取消副部级以下领导干部用车和一般公务用车。

公车改革，备受关注，但在过去很长一段时间里，却一直步履维艰。公车经费居高不下，公车滥用备受诟病，在公众呼声和中央改革决心的促使下，公车改革终于迎来全面进展。去年11月中央印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》，其中有关限制公车的内容为公车改革指明了方向，即坚持社会化、市场化方向改革公车制度，取消一般公务用车。此次，“两办”再次印发有关公车改革的指导意见和改革方案，从内容上看，是公车全面改革的具体细则，也为各级政府推进公车改革指明了具体的实施方案。

此次公车改革方案亮点颇多，首先是，在取消一般公务用车的基础上，进一步明确取消副部级以下领导干部用车。明确划定可以配备专车的级别，为领导干部用车划定了红线，对于目前广泛存在的官员随意配备公车现象将有极大的遏制作用。同时，也须警惕，在此前其实也不乏只允许一定级别以上官员才能配备专车的规定，但在实践中，由于缺乏监督，也缺乏对违规者的强力惩处，致使规章制度未能长出牙齿，违规使用公车十分普遍。因此，此次的改革行动，极有必要补齐监督短板，并要辅以更为严厉的惩治措施。比如此前有些地方，给公务用车印上了统一标志，只要有公车违规使用被群众举报，便发现一起，查出一起，绝不姑息，在公车治理上收到了良好效果。说到底，只要有了根治的决心，治理公车就不会缺具体的方法。

本次方案除明确了取消一般公务用车，还规定了对公务人员的补贴标准：中央和国家机关为司局级每人每月1300元、处级每人每月800元、科级及以下每人每月500元。边疆少数民族地区和其他边远地区补贴标准不得高于中央和国家机关标准的150%，一般地区不高于130%。明确补贴标准，并且为地方补贴设置上限，很好地消除了公众对于取消一般公务用车后，用车补贴会成为新浪费方式的质疑。在此仍须警惕的是，因为各地的财政收入水平存在差异，在具体的实施上，财力富裕的地方可能存在多发补贴的冲动，之前在试行公车改革试点的地区也的确发生过滥发补贴的情况。因此，想要较好地落实中央设定的补贴标准，各地在发放补贴时须做到公开、透明，接受民众监督。要做到这一点，也同样需要相关的问责机制到位。

审视公车改革，尤其不要忘了出发点是什么。它最终是要促成勤俭节约的官场风气，也是要让一些公务人员破除特权思维——不是不坐公车就寸步难行。当然，公车改革还有一个重要意义在于，遏止铺张浪费，是为了给民生领域换来更多的投入。毕竟政府的财力是有限的，包括公车使用在内的三公经费占比太多，势必挤压掉其他重要方面，如教育、公共交通、医疗等民生领域的投入。“只有公车过上紧日子，校车才能过上好日子”，这句话道出了民众心声。今天，公车改革方案已经进入细化阶段，监督和问责机制能否及时跟进，对于违规使用公车的单位和个人，能否做到严惩不贷，这些无疑关系着此次公车改革的最终效果。

议政论法