责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年12月1日

公共行政

以“权力清单”推进行政审批制度改革

□张　弦

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确提出，“推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间”。可以说，“权力清单”已经成为中央指导地方审批制度改革实践的一个明确方向，是依法行政的必然要求，也是现阶段推进审批制度改革、规范审批权力的有效突破口。

国务院总理李克强在多个场合指出，以大幅精简下放审批事项为重点的简政放权，是全面深化改革的“马前卒”和宏观调控的“当头炮”。截至2014年8月，新一届政府共取消和下放了468项行政审批事项。2014年3月，60个有行政审批事项的国务院部门在中国机构编制网上公开了1235个审批事项，充分显示了中央推进审改的决心。与此同时，地方各级政府的“权力清单”也陆续浮出水面，全国各地深化行政审批制度改革的实践与创新正在紧锣密鼓进行中。

审改突破口：编制权力清单

审批制度改革千头万绪，从哪里入手是关键。过去十年里，不少地方在改革实践中过分强调了行政许可类事项、非行政许可类事项和服务类事项的区分，以清理许可类事项为重点、以减少数量为目标推进改革。十年来尽管取得一些成绩，但是也存在很多问题，突出的表现是清理事项不全面，“数字游戏”水分大。在清理和改革过程中，许多部门将“含金量”大、价值高的审批事项转移到非许可或者服务类事项中，保留一些收益小、不重要的事项上报精简。此外，在精简事项时将“大项拆小项”，在保留事项时又“小项并大项”，反复折腾，最终只是在数字上做文章。因此，尽管改革看起来取得巨大成绩，但事实上，审改的实质成效非常有限，企业和公民的负担并没有从根本上减少。

2014年2月18日，李克强总理在“省部级主要领导干部专题研讨班上”指出要“逐步建立各级政府的权力清单制度，为市场主体营造公平竞争的发展环境”，并在此后多次强调“清单”思维。在推广“权力清单”的实践中，尽管不少地方都做出了有价值的探索，但从全国看来，仍需对“权力清单”涉及的重要问题做系统思考和明确。笔者认为，至少应当从以下几个方面，认识“权力清单”。

从概念内涵上看，当前改革的重点是梳理“审批权力清单”，而不是政府权力清单。因此，在这一阶段，“清单”既不能、也不必涵盖政府的所有权力。随着改革的推进，将来有可能对政府权力进行分行业、分领域、分类别的梳理，明确政府每项权力的内涵、标准和责任，编制全面的“政府权力清单”，但不应当成为这一阶段改革的要求和重点。

从清理对象上看，必须跳出许可、非许可等分类框架，不拘泥于事项的各类形式提法，而以“是否需要经过审批机关同意”“是否创设了公民或组织的权利义务”为根本标准，对政府的一切权力事项进行梳理。

从清理原则上看，在坚持审批事项的“合法原则”外，现阶段应当更加强调“合理原则”，对权力事项进行合理性审查。以“谁审批、谁监管”为原则，一切程序繁琐又无法有效监管、一切能够通过事中事后监管、能够通过转移和下放途径实现管理效果的事项，应当坚决清理。此外，应当坚持需求导向，在清理下放审批事项时，从经济社会发展需要出发，从管理需要出发，尊重下级部门、地方政府的意愿。一些地方无法或无需承接的审批事项，可直接取消。

从清理方式来看，为确保清理事项不可拆分，避免“数字游戏”，可通过编码方式，对每一最小颗粒事项进行赋码，逐步建立起中央、地方统一的审批事项编码数据库，实现权力制约方式的量化、数字化、规范化。

从推进方式来看，编制“权力清单”应注重自上而下与自下而上相结合。一方面，加强顶层设计，对改革的原则、思路、进程进行统一部署和安排，由独立的审改部门对改革进行统筹协调，减少部门利益的干扰；另一方面，也要注重协商和公开，通过组建审改咨询委员会等形式，听取专家、相关团体、个人对清理和保留审批事项的意见建议，及时公开改革进程和结果，增强“清单”的科学性与公信力，凸显改革的严肃性与权威性。

从内容形式上看，单纯罗列审批事项的清单，只是名副其实的“权力清单”。行政审批从本质上看是政府为解决市场失灵、维持市场秩序和保护公民权利而对经济社会进行干预的方式，既体现了政府的权力，也对应着政府的责任，同时也是政府向社会提供的一种监管型服务。因此，无论从权责一致的思路，还是从建设“服务型政府”的角度，“权力清单”都应当与责任相对应。应当在审批事项后对应明确的责任主体，并详细说明审批流程与规范，让“权力清单”进一步变成“责任清单”和“服务清单”。此外，“权力清单”的内容可动态调整，但增设新的事项需设定严格标准，并依程序进行合法、合理性审查，广泛听取意见，防止随意增设。

从目的意义来看，“权力清单”的价值，并不仅仅在于“清单”本身，更在于梳理、清理的过程，在于从政府该做什么、不该做什么的角度，从政府和市场、社会分工的视野，对政府的权力进行合理性的审查审视。理清权力清单的过程，也是对政府权力进行精简缩减的过程，是对政府职能进行反思的过程，集中体现了审改对于政府职能转变的破冰价值。

后审改时代：做标准重监管

全面梳理“权力清单”、精简审批事项后，原有的部门和人员做什么？广东顺德的审改者提出“审”“简”“管”的思路，认为在对审批事项进行全面审查、精简放转不合法合理的审批事项后，第三步要把重心放在后期监管上。能否通过审改，切实提高政府的监管能力与效果，提升老百姓对政府工作的满意度，是衡量审改是否成功的最终标准。现阶段，强化事中事后监管，政府至少有三点可为。

做细标准。进一步明确保留审批事项的要件、流程、时限，通过标准化管理的刚性效应，对行政自由裁量权加以约束，让监管过程更加透明、规范，减少人为因素干扰，进而解决制度在执行环节变形走样的困境。在地方实践中，典型如浙江宁波从2010年开始推行行政审批标准化建设，除针对单个审批事项编制具体标准外，还选择文化娱乐业、餐饮业、宾馆业等7个关系民生的热点行业，试点设计编制联合审批标准，最终试图构建行政审批服务的标准化体系，取得了良好的效果。

做好协同。经济社会的快速发展增加了管理问题的复杂性，许多监管难题如食品安全、环保治理等，都涉及多个部门的职责范畴，依靠单一部门力量很难解决问题，达到监管效果。因此，要加强监管，就必须加强跨部门、跨主体间协同机制的构建，分享信息和资源，从制度、理念、操作、技术等层面，全面加强协同，提升跨部门监管的效果。广州市通过建立商事登记管理信息平台，力求实现各部门在网络平台上的信息共享，通过将单一部门的监管处理结果即时上网，实现与其他相关监管部门的信息互通，提升监管效能，是一种技术突破合作壁垒的有效尝试。

做实监管。既要彻底改变以“审”代“管”思维，精简审批，又要避免“放责不放权”“放事不放人”等问题，从人员、技术等多个方面，切实保障强化基层执法监察队伍的能力。当然，也须警惕一做事就“要人要编要资源”的倾向，尽量通过整合现有资源，实现政府整体能力的提升。如上海市在简政放权改革中提出“市政府瘦身、基层政府强身”，将市政府15%的人员编制下沉至镇街，强化基层队伍建设；在食品安全监管领域，通过整合分散在工商、质检、卫生等多个部门的检验检测资源，形成统一的检测中心以最大化资源利用效率、提高检测能力，也已成为各地改革普遍遵循的思路。

当前，行政审批制度改革已进入深水区。能否突破量化改革的瓶颈，实现审改对政府职能转变的撬动作用，最终跳出“量化改革”的增减怪圈，真正建立起与社会主义市场经济体制相适应的现代审批治理结构，现阶段正是关键时刻。各级政府应当以“开门搞审改”的思路和胸怀，发动社会各界力量，集思广益，推动审批制度改革进一步完善和深化。

司法改革

从首席大法官自曝家丑谈司法公开

□杨建文

10月29日上午，最高人民法院院长、首席大法官周强向全国人大常委会报告规范司法行为工作情况时坦言，从人民法院自身看：在立案、审判和执行方面，还存在违规立案、越权管辖、庭审活动不规范、裁判文书制作不规范等问题；在审判管理方面，一些法院认识还不到位，对审判权力运行的监督制约机制还不够健全；在司法公开和信息化建设方面，有的法院投入不足、推广不力、进展迟缓；在司法作风方面，一些法官还存在群众观念淡薄、工作方法简单等问题，有的甚至徇私枉法，严重损害司法公信力。首席大法官此番坦诚直言被媒体称为“自曝家丑”，引来了一片热议。

面对家丑，周强明确指出：人民法院将进一步加强管理、强化监督，把司法权牢牢关在制度的笼子里；狠抓队伍建设，为规范司法提供有力组织保障；自觉接受人大及各方面监督，确保司法公正廉洁。上述举措，都与深化司法公开紧密相关。

深化司法公开需在两方面做功课：一是要树立科学的司法公开理念；二是要抢抓司法改革的历史机遇，不断完善司法公开的工作机制。

深化司法公开首先是理念的问题，要在思想上明确人民法院为什么深化司法公开。可以从三个层面来认识。

一是司法自身的属性。司法权的一个重要属性是人民性，即司法权来自于人民，法官是在代理人民行使权力，权力是如何行使的，人民群众应该知情。只有通过公开和透明的运行方式，人民群众才能够知情，才能够监督，才能够信服，这也是司法公信力和司法权威产生和赖以存在的基础。二是依法治国方略的实施。党的十八大确立了依法治国基本方略，四中全会决定又明确要求，必须用制度管权管事管人，推进权力运行公开化、规范化，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。具体到司法领域就是要构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开，依法及时公开司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。三是法院自身的改革和发展。目前，司法缺乏权威，司法权威的重建系于司法公信的重塑，而司法公信的重塑则须以公正为基石，以公开为手段，全面发挥司法公开对司法公正的倒逼、展示和保障等综合作用。司法行为不规范，裁判结果不公正，很重要的一个原因是司法行为不公开或公开得不够。通过司法公开，各种潜规则失去了存在的空间，在透明的环境中，法官不得不认真规范自己的行为举止，严格按照诉讼程序来审理，充分运用证据规则来判断，准确援引法律规定来裁决，促使司法行为更加规范，裁判结果更加公正，案件执行更加有效；通过司法公开，人民群众可以更多地了解司法，能够感受到司法的过程时时彰显着法官的理性、智慧和良知，司法的结果处处彰显着法律的尊严、公正和权威，从而更深程度地信任司法。另外，通过公开的举措，人民群众还可以直接参与司法调解、司法听证、涉诉信访等活动，亲身感知司法，理解司法；通过司法公开，诉辩双方在公开的舞台上辨明曲直，让事实大白于天下，而非场下角力，避免人情、金钱和权力对司法的染指和干扰。

十八届四中全会《决定》特别要求，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。该项制度的落实，将会使人民法院的司法环境进一步优化，最大限度地抵御和减少外部的不当干预，确保依法独立公正行使审判权。

深化司法公开需要完善的机制作保障，要以问题为导向，对症下药。最高人民法院作为司法政策的制定者，应当加强调研，及时总结经验，全面发现问题，在遵循司法规律的前提下，从顶层设计的角度，完善司法公开机制建设。当务之急是要认真贯彻四中全会所提出的“推进以审判为中心的诉讼制度改革”的要求，积极推进庭审公开的力度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。从长远来看，要做好司法公开立法的论证和起草，提请立法机关适时推进司法公开的立法工作。各级法院要扎实做好以下几方面的工作：一是树立正确理念，排除畏惧情绪，增强工作积极性；二是准确把握最高人民法院相关规范性文件的精神和要求，厘清司法公开的边界，依法、规范、有序地推进司法公开；三是要在庭审公开方面下功夫，通过庭审公开，让人民群众对案件审判过程一目了然；四是充分利用现代的信息技术助推司法公开工作；五是加强组织管理，完善评估机制，注重司法公开的实际效果，通过公开的举措，实现透明司法。

议政论法

完善检察权的行政监督职能

□黄辉明

党的十八届四中全会把依宪治国和依法行政提到前所未有的高度，审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》这一历史性文件。法治中国建设是一个系统工程，检察权在其中扮演着重要角色和职能。

检察权的宪法定位从根本上讲是由政体架构下权力监督的需要决定的。在“三权分立”政体架构下，西方检察权一般都定位为从属于行政权，主要承担公诉职能。在我国“人大”架构下，检察权的宪法定位比西方国家高得多，为独立于行政权和审判权的法律监督权，承担着对行政权和审判权的双重监督职能。我国宪法将检察权定位为独立的法律监督权是社会主义国家权力监督的需要。我国宪法将立法权设定为最高的权力，行政权和审判权同为从属于立法权的执行权，同时受立法权监督。但由于监督工作的具体繁杂性和本身的执行属性，使得立法权对行政权和审判权的全面监督成为难题，为了使行政权和司法权不偏离立法权的意志，需要一个专门的法律监督机关来监督行政权和司法权，因而设立独立的检察权。

实践中，我国检察权囿于审判监督而怠于行政监督，与宪法定位的落差很大。我国检察权扮演的主要角色是审判监督。具体说来，检察机关的职权范围局限于公诉、职务犯罪侦查和刑事诉讼监督等方面，检察机关的职务犯罪侦查权成了检察机关对行政权监督的主要方式，而缺乏非讼行政监督。

为了使我国检察权更好地发挥法律监督功能，促进依法行政，必须在完善现有的审判监督职能的同时拓展检察行政监督。

应拓展检察权对行政权的非讼监督。目前，实现检察机关对行政权的法律监督，保障行政权的合法行使，有着现实迫切性。部分地方检察院开始探索一种新的监督方式——督促监管，创新开展非诉讼监督工作。还有一些检察机关开展了督促起诉：发现对负有国家或社会公益监管职责的监管部门不履行监管职责时，检察机关会督促其及时提起民事诉讼，维护国家利益和社会公益。检察机关督促监管和督促起诉的行政检察监督实践，代表着中国检察权非诉行政监督职能拓展的走向，必须在实践探索的基础上总结经验，然后加以制度化。

赋予检察权提起行政公益诉讼资格拓展检察监督职能。当前，检察权应该在督促起诉或督促监管之外，通过建立民事的和行政的公益诉讼制度，直接参与对侵犯国家利益和社会公共利益的失职行政行为的诉讼程序，对拓展检察权的权力监督和保障人权职能尤为必要。对行政权力的监督缺位，是行政权力滥用或不作为使公共利益受损乃至引发群体性事件的重要原因。明确赋予检察机关提起行政公益诉讼资格比提起民事公益诉讼有更为重要的意义。从我国法律监督理论上说，检察院应负起提起公益诉讼的主要职责，四中全会对此予以肯定。所以，下一步应尽快通过法律修改或有关司法解释，明确赋予检察机关提起行政公益诉讼的职能。

加强行政立法审查监督，维护宪法权威，拓展检察权监督职能。现行《立法法》通过将大部分审查监督权授予国务院行使来解决法规规章备案审查制度无法发挥作用的状况。将授权立法权与授权立法的监督权同时授予行政机关，使其集授权立法与立法监督权于一身，有自我监督的弊端。另外，修订后的《法规备案审查工作程序》规定了多元化的启动审查主体，国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院和各省份的人大常委会可以向全国人大常委会书面提出审查要求；上述机关以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民可以向全国人大常委会书面提出审查建议。两类主体的提起权利不平等，国家机关有提起权，但九龙治水，没有提起的积极性，公民等有提起的积极性，但没有直接的提起权，启而不动，因而启动程序实际上不可行。

完善法规备案审查制度，还要从人大政体设计的高度来规范化，构造类似于公诉程序的司法审查的备案审查制度。可以专门赋予检察院以备案审查的初审权，公民、社团、国家机关发现或认为行政法规、规章、规范性文件与上位法存在冲突都可以向检察机关提起审查，检察机关应该立案初步审查。若认为确实违背上位法，则向人大常委会提起备案审查，人大常委会必须审查，并听取法规制定机关的答辩意见，然后作出审查决定。若检察机关认为法规不违反上位法，应决定不予提起备案审查，但同时必须给出正当理由。如此，备案审查制度既能得到程序化的保障，同时又替人大常委会分担了大量的初审工作，所以切实可行。

总之，通过非讼行政监督、公益诉讼和行政立法监督等加强对行政权力的检察监督职能，促进依法行政和依宪治国，才能真正发挥保障宪法和法律统一完整实施的时代需要，维护人大政体体制，也才能发挥我国“人大政体”的优越性。

（上接第1版）

总之，国家发展改革委加强对行政审批权力运行的制约，可以概括为八个字：减少、简化、规范、监督。减少，就是减少行政审批事项，把能够交给市场的交给市场，能够由地方政府来管理和审批的就下放给地方政府；简化，就是简化审批程序；规范，就是规范行政审批运作行为，规范权力的运行；监督，就是要加强内部监督和外部监督。

阳光是最好的防腐剂

记者：十八届四中全会提出，建设法治政府要全面推进政务公开。社会各界对发改委的工作非常关心，但同时也觉得发改委很神秘，请问发改委在政务公开方面有哪些具体举措？

徐绍史：我们也注意到社会上对国家发改委的这种评论。这其中的原因，一方面是因为发改委职能比较综合，涉及面很广，但另一方面也确实说明我们的政务公开工作还有很大的改进空间。阳光是最好的防腐剂。近年来，我委在推进政务公开方面做了积极探索。特别是2008年《政府信息公开条例》实施以来，我们不断加大政务公开力度，构建了全方位、多层次的政务公开体系。一是完成了委门户网站的升级改造，进一步优化了栏目设置，丰富了信息内容。凡是不涉密、能公开的重大规划、政策、规章和规范性文件，制定过程中都通过门户网站公开征求意见，出台后及时上网公布。二是创办了《国家发改委文告》，及时发布我委出台的规章、文件和项目核准信息。三是健全了新闻发布会、媒体通气会、新闻发言人制度，积极回应社会关切。同时，每年我们还对收到的大量政府信息公开申请依法认真作出答复，尊重和满足人民群众知情权。

下一步，我们将继续拓展政务公开渠道，进一步加大对社会关注度高的政策、项目等信息公开力度。我委的政务服务大厅12月初就要投入试运行，今后，申请人将依托网上申报系统，足不出户就可以查询审批事项的办事指南，了解申报材料、办理程序等要求，也可以通过网络填写项目申报信息、预约受理时间，及时查询申报事项的办理进展。

规范执法努力实现良法善治

记者：十八届四中全会强调要坚持严格规范公正文明执法。法律能否得到很好的实施，是政府这一核心法律实施主体的重要职责。发改委在规范行政执法、提高执法水平方面，采取了哪些措施？下一步有什么考虑？

徐绍史：法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。发改委不仅是宏观调控和综合经济部门，同时也是行政执法部门。价格监督检查、反价格垄断执法和重大项目稽查等工作，都属于执法活动，与公民、法人和其他组织的权利义务密切相关，社会各界普遍关注。近两年，我委大力推进行政执法规范化建设，深入落实行政执法责任制，规范行政执法的体制机制逐步健全。一是建立行政执法事项和依据动态管理机制，明确了我委执法事项、依据、职权和岗位职责，规范了执法流程。二是构筑法律风险防控机制，明确执法标准和风险点，搭建行政执法风险提醒平台，实现了执法风险提示的动态化；每年编写行政执法白皮书，通报全委执法规范情况，提出下一步规范和改进的措施。三是以执法案卷评查为抓手，对重点领域执法行为进行督促检查。制定印发了《投资项目核准执法案卷标准（试行）》和《价格行政处罚案卷评查规定》，对核准投资项目和价格行政处罚的案卷材料提出了合法性和规范性要求。四是充分发挥行政复议对行政执法的监督和规范功能。严格依法办案，建立重大复杂案件实地办案和听证审理制度，对委内司局和地方发改委违法或不当的具体行政行为坚决依法纠正。经常性开展“以案说法”，建立行政复议案件违法问题情况通报制度，提高广大干部的依法行政意识。

比如，在社会普遍关注的价格和反垄断执法方面，2013年以来国家发展改革委集中制定修改了《价格行政处罚程序规定》《价格行政处罚证据规定》《价格行政处罚文书示范文本》等文件，对价格行政处罚，从案件的立案、调查取证、审理、听取当事人意见、集体讨论等各个环节应当遵循的程序和标准等都做出了明确规定，对价格行政执法过程中可能用到的各类执法文书也进行统一规范。目前发展改革系统从上到下都是统一的执法文书，做到了公开、规范、统一。

我们将按照十八届四中全会关于严格规范公正文明执法的要求，进一步加强行政执法规范化建设。一是抓紧完成我委权力清单编制工作，届时将按照国务院统一部署向社会公开。二是建立行政审批自由裁量权基准制度，严格规范自由裁量权行使。三是开展依法行政考核工作，进一步完善纠错问责机制。通过以上措施，努力做到执法更加规范、更加透明，使相关市场主体能够有稳定明确的预期，达到中央提出的良法善治。