本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

公共行政

综合执法体制改革的着力点

党的十八届三中全会《决定》和党的十八届四中全会《决定》都提出推进综合执法。改革传统的条块分割的管理体制，破除部门壁垒是综合执法体制改革的关键。为深入推进综合执法，需要完善执法依据、优化执法方式、再造执法程序、共享执法信息。

□ 王敬波

随着我国经济社会的不断发展，利益组合关系的日益复杂，社会事务的重叠性和交叉性更加明显，传统执法体制带来的多头执法或推诿执法等问题已成为当前人民群众反映较多的问题。行政执法体制改革作为我国行政体制改革的重要组成部分，发展方向包括两个层面：纵向上理顺不同层级政府的事权和职能，减少执法层次；横向上推进综合执法和跨部门执法，整合、减少执法队伍种类。党的十八届三中全会《决定》和党的十八届四中全会《决定》都提出推进综合执法。目前已经开展综合执法体制改革的领域包括城市管理、文化系统的跨部门综合执法，农业、交通等领域进行的相对集中行政处罚权，以各地行政服务中心为依托的相对集中行政许可权制度。改革传统的条块分割的管理体制，破除部门壁垒是综合执法体制改革的关键。为深入推进综合执法，需要完善执法依据、优化执法方式、再造执法程序、共享执法信息。

完善综合执法的法律依据

我国现行的法律体系是在部门主导下形成的：不同法律，基于不同的立法目的，构建不同的管理模式并规定不同的法律责任。部门立法体制的局限性无法适应日益复杂的经济社会发展的现实。实践中，同一行为违反多个法律的情况并不少见。依据各个法律分别处罚，既不符合行政效率，也违背“一事不再罚”的原则。综合执法有利于执法效率，但是需要解决不同法律依据之间的衔接。

以无照摊贩占道经营食品为例，其至少违反《无照经营查处取缔办法》、《道路交通安全法》（占用道路从事非交通活动）、《食品安全法》（违法从事食品生产经营活动）三个方面的法律规定。工商机关、交通机关、食药机关都可以根据不同的法律行使监管职能。如果工商机关以无照为由进行处罚，造成实践中同样是占道经营的无照商贩和临街店铺的出店经营，可能出现不同的监管机关：前者由工商机关处罚，后者由交通部门处罚。类似的违法行为，会产生新的权限重叠。如由食药机关按照食品安全方面的法律进行处罚，实践中则造成比邻经营的无照食品摊贩和无照服装摊贩，面临不同的监管机关，不符合执法效率原则。但如果按照违法占道进行处罚，则无论经营什么的无照商贩和临街店铺的出店经营，违法行为的优先顺序都是占用道路，可以避免监管机关的交叉，实现集中处罚的目的。占用道路进行经营与市容环境卫生密切相关，该职责可以转由城管机关集中管辖。为体现公平原则，对于无照商贩占道经营、临街店铺出店占道经营，都应按照最密切联系原则，选择适用道路交通方面的法律作为处罚依据。

随着社会管理的发展和综合执法的推进，很多法律空白问题更加突出。例如城市化的推进使得城市地下空间的开发利用日益增多，尤其在一些大城市，大量的地下空间得到商业开发。但是，目前关于地下空间的立法还处于缺失状态。再如，在市容环境领域的执法过程中，城管综合执法机关经常需要对没收的物品、先行登记保存的物品、暂扣的物品、相对人遗弃的物品以及部分无主物进行处置。而目前关于罚没物品的处置缺乏可操作性的办法，使得一些鲜活物品的处置无法可依。因此，为适应综合执法的推进，必须加快相应立法和制度建设，为综合执法提供充足的法律依据。



综合运用多种执法方式

综合执法需要打破部门藩篱，形成多部门联合，综合运用多种方式、多种机制，将政府监管和社会参与结合起来。例如，违法建设是城市管理中的难点，事后的强制拆除成本高，执法效率低，因此拆除违章建筑作为最后的监督管理手段，无法杜绝违法行为，这就需要将监督管理的重心前移，将重点放在前面的审批防控上，将事后的处置和事前的防控结合起来。不同部门的管理方式应综合运用，建立相互关联机制，发挥综合执法合力的优势：对于违章建筑，工商部门可以针对申请经营活动的单位和个人的经营场所进行合法性审查，对于利用违法建设进行经营活动的单位和个人不予核发证照，等等；通过房屋登记部门与综合执法部门合作限制违法建设的买卖、出租或者抵押行为，对于违章建筑不予办理有关产权转移、抵押登记等手续；改变政府部门单打独斗的格局，建立举报防控机制，建立由社区居委会、地区城管分队、街道办事处等组成的防控体系，力争在第一时间发现违法建设，将违法建设消灭在萌芽状态。

整合与再造执法程序

行业执法的特点是分立：不同的机关或者一个机关的不同机构行使的权力高度同构，相互协作机制缺位。综合执法改革对不同性质的权力在机关和机构间实现重新整合，前端的行政许可权和中端的行政检查权以及末端的行政处罚权、强制权适当分离，科学配置给不同的机关或者机构行使，相互之间形成有效制约。权力格局发生的变化必然需要重新再造权力运行和执法程序。加强执法与管理之间的衔接，增加违法者的“违法成本”，有助于遏制违法行为。行政指导、行政合同等柔性行政方式与行政处罚、行政强制等刚性行政方式的综合运用，需要改变将不同行政行为单独进行程序设置的规则，而将综合运用的不同行政行为方式整合在一起，进行流程再造，以便优化执法程序，提高执法效率。

共享执法信息和开放政府数据

从中央到地方的条条管理强化了部门壁垒，加剧了部门间的信息封闭。综合执法需要加强上下级政府和同级政府的部门间的信息流通和协作制度。此外，需要建立政府与社会共享信息机制，将公民、法人和其他组织的违法行为记入统一的执法信息平台，相关部门共享信息，提高执法效果。政府及其部门的执法公示制度为社会利用执法信息提供必要的条件。大数据技术和业务的兴起，引发了社会对数据开放的强烈需求，掌握重要数据资源的政府成为开放信息资源的带头人。政府数据资源向社会开放和利用已经成为政府在互联网时代构建新型管理和服务模式的基础性支撑，是实现政府治理透明化、社会管理扁平化、公共服务多元化的创新型手段。

权力的集中和分立不是绝对的，集权和分权是对立统一的。没有绝对的集权，也没有绝对的分权。同样，专业执法和综合执法都是必要的。二者的目标都是实现行政系统的有效运转，对社会秩序的良好治理和对公民合法权益的有效保障。

依法治国

如何避免听证会流于形式

□ 赵 慧

近日，北京市发改委网站发布公告称，北京将于近期召开听证会，商讨居民使用天然气的阶梯价格改革。这是北京在实施阶梯电价、阶梯水价之后，对资源型产品实行的又一次价格听证。

“听证”一词最早源于英国行政法当中的“自然公正原则”，即“任何权力都必须公正行使，对当事人不利的决定必须听取当事人的意见”。之后，英美等国把这一原则作为一项制度引入到立法程序和司法审判中，听证制度由此产生。《中华人民共和国价格法》和《政府价格决策听证暂行办法》明确规定了政府价格决策听证的基本程序、代表组成等要求。党的十八届四中全会《决定》提出，“健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确”。这为保障公民政治参与权、完善我国听证制度提供了新的指针。如何贯彻《决定》的精神，避免听证制度流于形式，避免给公众留下“逢听必涨”的消极印象，还须在以下三个方面着力。

把好公平正义关。“正义”一词包括多层涵义，其中最主要的是实质正义与形式正义。前者侧重目标，是制度本身的正义性；后者侧重手段，讲的是程序上的正义。当社会正义适用于公共事务时，就被视为一种分配规则，也就是说，它保证了政策的利益相关者能够通过公平的方式进入决策程序，表达各自的利益诉求。价格听证涉及社会各个阶层、各个群体的每一位成员的利益，与民众特别是普通百姓的日常生活息息相关。倘若相关利益群体的合理利益受损或利益诉求得不到充分表达和重视，就极易引发社会矛盾。听证会本是国家提供给人们一个表达利益诉求、伸张公平正义的平台，如果在平台背后亦能展现和台前同样的魅力，而不是“幕后操作”，如果能将价格主管机构和民众放在同等重要的位置，公平正义地让每一方代表充分发言，那么无论结果如何它都会站稳脚跟。所以，要始终把实质正义与形式正义作为公共政策的价值基础，坚持二者的有机统一。要合理分配听证会代表的比例，让各方面的代表都能获得参与的机会；注意选择听证会的主持者，确保裁决的公正性。公共政策若不能体现程序正义，就会被视为缺乏公平性；若无法体现实质正义，就会被视为欠缺正当性。要把二者始终联系在一起，不可偏废任何一方。听证制度中既要重视程序正义，又不可忽视实质正义。

把好制度建设关。一是建立第三方审计制度，严把成本核算关。无论是定价抑或调价，价格主管部门都应当事先向社会公布定价成本审计论证书，同时确保参与成本审计的人员在主观上坚持价值中立，既不偏向政策的制定者，也不倾向政策的针对者；在客观上本着政策本真的精神，保证监审的公正性，应避免成本核算数据由利益相关方单方面提供而有失公允性。建议将听证会的具体事务交给具有一定资质、信誉和能力的第三方机构去组织实施，充分引导民间组织发挥作用，增强民间组织的权威性。二是建立全程公告制度，严把过程透明关。“阳光政府”不仅要求政府文件公开、政务活动公开、处理结果公开，民众最希望看到的是决策过程、办事程序的公开。因此，听证制度需要建立完善全程公告制度，在法定时间段内、以透明化的方式通过政府官网、新闻、政务微博、微信等多种渠道予以公告。公告的内容包括前期准备公告、中期会议公告和后期结果公告等。充分满足公众知情权，确保公众通过制度化的途径获取必要的听证会信息，为公众有序参与提供明确的指引。三是建立责任追究制度，严把监督考核关。每个阶段公布出的信息要标明责任人和责任单位，对听证会细则列出考核指标，若未在法定时间内告知民众或因规避等问题未达标时，将追究负责人及主管部门的责任。

把好危机管理关。以往我们所习惯的封闭式决策，公众参与度、透明度不足，有可能导致公众对制定的政策缺乏认同感，影响政策的权威性。“人无信不立”，同理，如果在价格听证过程中欺瞒民众，那么丧失的信任将很难恢复。政府应对听证会过程中暴露出的危机“苗头”十分关注，发现公信力下降的信号越早，保持或重塑公信力的机会就越大，避免量变积累引起质变。具体来说，听证制度应当考虑“突发情况”，也就是公信力危机。可以通过活跃的网络论坛、电话热线、微博微信等公共平台收集与分析舆论反映，及时发现产生的问题，例如，价格调整方案是不是超出了公众的可承受能力？价格政策的决议在执行过程中是否有群众提出异议或发起投诉？应当构建公信力危机管理平台，以便在危机发生后及时响应，例如，尽快澄清事实，正视行政失误，接受民众对听证会流程的监督，以保持社会人心的稳定。更进一步地，基于危机现象，主动探寻危机产生的根源，防患未然。虽然危机管理只是一种补救策略，但却是挽回政府信用、重振政府公信力的有效手段。树立公信力危机意识，建立危机管理机制可以作为听证制度的配套措施。

议政论法

从国家治理法治化看信访制度转型

2015年9月，国务院办公厅印发《国务院2015年立法工作计划》，《信访法》正式列入“研究项目”之中，标志着信访法制化业已提上国家议事日程。为此，立足国家治理法治化的语境，分别从治理体系和治理能力法治化的角度考量信访制度的完善，对信访制度的时代转型无疑具有十分特殊的意义。

□ 章志远

作为一项具有浓郁中国本土特色的制度，信访与人民共和国一起走过了六十多个春秋。在不同发展阶段，信访制度承载了不同的历史使命。改革开放以来，特别是进入21世纪后，随着社会整体转型的加速，各类社会矛盾不断涌现，信访在社会矛盾纠纷化解中日益扮演着重要的角色，并因此而引发了广泛的社会争议，“信访取消论”“信访弱化论”“信访强化论”“信访改造论”等观点一时间形成了激烈交锋。

为贯彻落实党的十八大、十八届三中全会、十八届四中全会关于“改革信访工作制度”“涉法涉诉信访依法终结”的精神，中共中央办公厅和国务院办公厅相继印发《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》和《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》，国家信访局也相继发布《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》和《关于进一步加强初信初访办理工作的办法》。这些重要的规范性文件立足国家治理现代化的政治语境，从技术和观念层面开启了信访制度的变革，努力消解信访制度在社会转型时期所面临的困境。



国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现，法治则是治国理政的基本方式。依法治国既是促进国家治理现代化的重要内容和主要路径，也是国家治理现代化的必然要求和实现标志。可以说，推进国家治理法治化是实现中华民族伟大复兴的中国梦的必由之路。国家治理法治化是一项复杂而艰巨的社会系统工程。一方面，要实现国家治理制度体系的法治化，形成系统完备、科学规范、运行有序的制度体系，使国家治理各方面的制度更加成熟、更加定型；另一方面，要实现国家治理能力的法治化，提高国家治理者运用国家法律制度管理国家和社会各方面事务的能力，使国家制度体系的内在优势转化为外在效能。相比较静态的制度体系法治化而言，动态的治理能力法治化更为艰巨。作为中国特色社会主义政治体系重要组成内容的信访制度，既涉及党和政府与人民群众之间的联系，也关系民众合法权益的有效维护，更关涉社会和谐稳定和国家长治久安的实现。可以说，一个体系完整、功能健全、结构合理、运行有序的信访制度，既是国家治理法治化的重要标志，也是国家治理法治化的有力保障。

就新近发布的诸项信访规范性文件而言，尽管也有“源头预防信访发生”“涉法涉诉信访分离”等理念创新，但更多规定仍属信访技术层面的变革。2015年9月，国务院办公厅印发《国务院2015年立法工作计划》，作为深化行政体制改革、加强政府自身建设的8件立法项目之一，《信访法》正式列入“研究项目”之中，标志着信访法制化业已提上国家议事日程。为此，立足国家治理法治化的语境，分别从治理体系和治理能力法治化的角度反思信访制度的得失，对信访制度的时代转型无疑具有十分特殊的意义。

就治理体系法治化而言，信访制度需要从内部体系和外部体系两个方面实施改造，实现信访制度体系科学化和规范化的建构。所谓信访制度的内部体系构造，就是要处理好信访制度的政治参与和权利救济功能，以“二元结构”的基本思路妥善完成信访制度实体和程序上的构造。一方面，要继续保持并强化信访的政治功能，充分发挥信访在密切联系人民群众、创新协商民主方式中的重要地位；另一方面，要承认信访制度所具有的局部权利救济功能，适度发挥信访在保障公民权利、化解社会矛盾纠纷中的应有作用。所谓信访制度的外部体系构造，就是要处理好信访制度与具有类似功能的其他国家制度之间的关系。就政治参与意义上的信访而言，需要处理好与人民代表大会制度、人民政协制度以及其他公众参与、民意表达制度之间的衔接关系，发挥信访本身所具有的历史悠久、覆盖广泛和基础扎实的制度优势；就权利救济意义上的信访而言，需要处理好与行政诉讼、行政复议、行政调解等其他救济机制之间的衔接关系，发挥信访在政策调整型、历史遗留型争议化解方面的补充作用。作为一个先行先试的典范，《广东省信访条例》在信访治理内外部体系构造方面已经进行了难能可贵的尝试。

就治理能力法治化而言，信访制度需要从民意汲取、信息整合、权利维护和社会稳定四个方面增强信访制度体系的执行力和运行力。首先，信访制度的转型必须坚持最大限度敞开言路、充分保障信访人表达自由的取向。作为对中国共产党群众路线优良传统的继承和发扬，信访制度改革必须从程序简化、优化出发，消除实践中大量存在的程序“空转”现象，提高自身汲取民意的能力。其次，信访制度的转型必须坚持充分吸纳民意、有效整合信息资源的取向。作为国家治理体系中重要的自我净化机制，信访制度改革必须从有效整合社会信息入手，提高自身信息反馈和利用的能力。再次，信访制度的转型必须坚持倡导理性表达诉求、保障合理合法诉求得以实现的取向。作为国家治理体系中官民矛盾化解的补充性机制，信访制度改革必须从政策调整型、历史遗留型争议的公正及时化解出发，弥补行政复议、行政诉讼等国家正式行政争议解决机制的不足。最后，信访制度的转型必须坚持维护社会秩序、促进社会和谐的取向。作为国家治理体系中反映社情民意、维系公平正义的重要机制，信访制度改革必须从维护社会基本秩序、防止滋生新矛盾出发，消除实践中依旧存在的无理“缠访闹访”现象，提高自身预防争议诱发的能力。

在全面深化改革、全面依法治国成为国家治理新常态的背景下，作为国家治理体系重要组成部分的信访也必须在时代变迁中实现法治化的转型。鉴于六十多年正反两方面的经验教训，信访制度改革必须坚持整体观和系统观，立足治理体系和治理能力的现代化，激活其政治功能和法律功能，彰显中国特色社会主义民主政治的制度自信。唯有如此，《信访法》才能顺利制定和实施，进而引领和保障信访制度的成功转型。