本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

建设社会主义政治文明

专题询问创新人大监督方式

相对于一般询问的模糊与笼统，专题询问的主题更鲜明、对象更明确、重点更突出，因而更便于实施和操作。专题询问的开展给人大监督注入了新的活力。

□ 钟丽娟

2015年底，十二届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议，就国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告进行专题询问。此次专题询问，问答水平之高、触及问题之深，广受各界好评。专题询问，作为人大监督的一种形式创新，也引发更多的关注与思考。

在我国的法律文本中，询问是人大的法定监督方式，而专题询问则是询问的衍生和发展。新中国成立后，1954宪法规定有质问：“全国人民代表大会代表有权向国务院或者国务院各部、各委员会提出质问，受质问的机关必须负责答复。”1975年宪法取消了有关质问的规定，1978宪法又加以恢复，但将质问改为质询，1982宪法对质询从程序上进一步规范，明确“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会开会期间，全国人民代表大会常务委员会组成人员在常务委员会开会期间，有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案。受质询的机关必须负责答复。”可见，新中国成立之后的历部宪法，从质问到质询，几经修改，未曾出现询问的概念。但我国的宪法性法律，对询问则有明确规定。

最先对询问作出规定的是1982年全国人大组织法，规定“在全国人民代表大会审议议案的时候，代表可以向有关国家机关提出询问，由有关机关派人在代表小组或者代表团会议上进行说明”。1986年地方组织法修改时，将询问制度引入了地方人大。1987年全国人大常委会议事规则又将询问引入全国人大常委会，并将“询问和质询”单列一章。1989年全国人大议事规则、1992年代表法、1994年预算法也都设置了询问的法律条款。2006年监督法将“询问和质询”作为人大常委会七种监督方式之一，规定“各级人民代表大会常务委员会会议审议议案和有关报告时，本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人员到会，听取意见，回答询问”。至此，在法律文本中，询问作为人大及其常委会的一种法定监督方式得以肯定。

专题询问源于询问，但又在询问基础上有所创新和拓展。专题询问的概念最早出现于2010年3月全国人大常委会的工作报告，当年的工作任务明确提出，要依法开展专题询问和质询，选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题汇报，根据有关法律的规定，要请国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。随后，专题询问在人大系统普遍推广。经过五年实践，2015年4月，全国人大常委会办公厅出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，为专题询问的规范开展提供了依据和指导。

自2010年6月十一届全国人大常委会第十五次会议首次开展专题询问以来，全国人大常委会已开展了18次专题询问，其中十一届开展了9次，十二届开展了9次。专题询问已成为人大常委会监督工作的一大重点和亮点。这些专题询问在社会上产生积极反响，取决于诸多因素。一是选题好。专题询问的选题涵盖了落实党中央决策部署、关系国计民生和群众切身利益的重大问题。例如，2014年，全国人大常委会选择深化行政审批制度改革加快政府职能转变、统筹推进城乡社会保障体系建设、推进新农村建设三项重点工作，开展了三次专题询问。2015年，全国人大常委会结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查水污染防治法实施情况的报告进行专题询问，并首次对审计发现问题整改情况报告进行专题询问。这些选题，都是事关经济社会发展全局的重大问题、“一府两院”存在的突出问题和群众反映强烈的热点难点问题，针对性、时效性突出，体现了专题询问的“专题”特点。二是质量高。专题询问过程中，问答双方面对面、题对题，问得透彻、答得精彩，其深度与见地，令人印象深刻。双方既有交流也有交锋，在良性互动中促进问题的解决。三是影响大。全国人大常委会开展专题询问以来，专题询问的监督方式很快辐射至地方人大。各地普遍采用广播电视实时报道和网络全程直播方式。这种公开透明的报道，将询问机关和被询问机关一同纳入公众视野，对人大来说，有利于树立人大的权力机关地位，同时也将人大工作置于民众的监督之下。对政府来说，有利于查找问题，促进政府改进工作。对民众来说，有利于保障公民的知情权，也是一次很好的民主法治宣传教育。

在肯定专题询问效果同时，不容否认，专题询问也存在许多问题有待改进，特别是在地方人大常委会较为普遍。比如，有些人大常委会组成人员知识储备不足，调研功夫不够，或是角色定位不准，导致询问时不敢问、不善问，或是与政府部门提前演练，有走过场之嫌。有的专题询问单纯为了完成任务，针对性、互动性不强。有的专题询问始于问止于答，后续追踪落实不力，导致专题询问的监督实效大打折扣。

从1982年我国法律明确规定询问制度，至今已有30多年。值得反思的是，作为人大监督的法定方式，询问在我国多部法律中反复规定，为何在实践中极少运用，而专题询问从2010年全国人大常委会开展以来，却能在各级人大如火如荼地展开？究其原因，大致有二。一是得益于中央层面的高度重视。党的十八届三中全会《决定》提出，健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。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，中央将改进完善专题询问作为一项重点改革任务，提出了具体要求。这是专题询问成为热门话题的时代背景。二是专题询问的方式更契合我国目前的政治文化。质询尽管在我国法律层级上高于询问，在出台时间上也早于询问，但实践中远未实现常态发展。新中国成立以来，全国人大的质询权只行使过两次，也就是1980年上海宝山建设工程质询案和2000年烟台特大海难事故质询案。相对于质询的严厉，询问作为人大及其常委会了解有关情况的一种手段，只具有解疑释惑性质，其监督形式更为温和。同时，相对于一般询问的模糊与笼统，专题询问的主题更鲜明，对象更明确，重点更突出，因而更便于行使和操作。

专题询问的开展给人大监督注入了新意和活力，但也有许多方面尚待改进。

一是专题询问的定位有待进一步明确。专题询问不同于询问，也不同于质询。根据专题询问的实践，专题询问介于询问与质询之间。专题询问是一个完整的权力过程，包括选择议题、制订实施方案、开展调查研究、组织专题询问、跟踪督办落实等环节，其针对性、实效性已远非询问所能涵盖，实践中专题询问的刚性监督实效已经显现。专题询问使人大监督权的落实有了抓手，是一种行之有效的监督方式。但从于法有据的角度讲，专题询问还应在法律中明确定位。

二是专题询问的程序有待进一步规范。我国法律层面对询问的规定极为粗疏，导致实践中如何开展专题询问缺少具体程序依据。尽管全国人大常委会办公厅出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，但法律层面还需进一步明确专题询问的主体、会议形式、内容要求、具体程序、后续监督等，促进专题询问制度化、规范化和常态化。

三是地方人大常委会组成人员的履职能力需要提高。专题询问若要问出深度，问到要害，问出实效，需要的不仅是责任心，还要有专业性。面对询问对象的专业队伍配备，人大常委会必须有专业人员对接，才能保证询问的质量和权威。2016年是我国县乡人大换届之年，人大应以此为契机，切实加强各级人大及其常委会的组织建设，使国家权力机关组成人员的履职能力真正与国家权力机关的地位与职权相匹配。

依法治国

依法建设社会诚信体系

□ 叶向东

当前我国社会诚信缺失，导致在整体社会治理方面各级政府和社会支付了较高的治理成本。面对这样的问题，从基层直接履行监管职能部门的角度看，不能把原因简单归为行政执法部门监管不力，应该从社会不诚信的根源和建设预防与惩戒不诚信行为两方面探寻原因。从社会监管机制方面能够有效预防此类事件的发生，而不是强化事中和事后监管。解决社会不诚信问题，需要建设完善的社会诚信体系，约束惩戒社会失信行为，促进社会诚信环境的形成。

完善信用数据征汇的法律依据

当前，我国社会诚信体系建设处于摸索阶段，国家层面没有出台统一的法律，只有相关部门的文件依据，各个部门出于自身利益的考虑，没有形成数据信息共享的共识，有些部门认为自己部门的数据需要保密，不能把自己部门的数据汇总到社会诚信体系数据库，社会诚信体系建设的牵头部门就很难把数据汇总齐全。解决数据汇聚问题，是建立社会信用体系的基础，现在各地政府都在摸索社会诚信体系的建设途径，有的地方政府已经取得很多很好的经验，国家顶层设计机构应该对各地政府已取得的经验进行调研和总结，在掌握较全面事实的基础上，借鉴国外成熟的信用建设成果，出台建设社会诚信体系的相关法律，解决诚信体系建设没有法律依据的尴尬局面。

建立法定统一的征信标准

在大数据时代的今天，公共管理数据信息丰富，信用信息存在于社会生活的各领域，在征信过程中，哪些信用信息应该列入征信的范围，并确保征信过程中信用信息的准确、公平、公正，这是建立诚信体系的基础。但现在由于没有国家层面的征信标准，各地制定的征信标准五花八门，没有严格的程序要求，征信过程中责任不清，没有相关的征信救济机制。在地方，具体负责制订诚信体系建设的部门心中没底，顾虑征信过程中给企业或个人造成重大损失，引起诉讼，责任主体不明确，这些因素直接妨碍了社会诚信体系的建设进程。

所以，应尽快出台信用建设法律法规，在全国范围内建立一套统一严谨的征信标准，明确标准范围内的信用信息强制纳入征信体系，搭建全国统一的征信平台，把目前比较重要的相关部门的信用信息强制纳入统一的征信平台；对个人信用信息、社会机构信用信息等进行整合，不能互相孤立；银行系统要把所有的账户信息进行整合，借鉴国外的一个人只能有一个银行账号，一个法人也只能有一个账号的金融体制，把信用信息与账号信息捆绑，减少现金流通，鼓励刷卡消费等。相关部门要实时更新相关的信用信息，不得以任何借口拒绝把信用信息纳入系统，要建立统一的信用信息申诉体系，错误录入的信用信息要及时予以纠正，征信标准范围外的信用信息作为诚信参考信息，这样征信平台的功能才足够强大，才能有利于征汇诚信数据，建立社会诚信体系，推动我国诚信体系建设的进程。

明确法定统一的失信惩戒标准

国家和地方政府投入巨资建设社会诚信体系，目的是利用诚信体系的信用资源，惩戒失信行为，逐步促使社会诚信环境的形成。针对当前社会上大量出现失信现象，很多职能部门出台了失信惩戒措施，制裁失信行为，但这些失信惩戒措施是零散的，还没有形成全社会惩戒失信行为的合力，最具有代表性的就是人民法院对不执行生效判决的失信人，最高人民法院会同一些单位出台了一些失信惩戒制度。如《关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》，法院系统执行信息与民航、铁路联网建立失信惩戒信息机制，对失信老赖实施限制高消费的措施，失信被执行人不能坐高铁、飞机等，从而到达对失信被执行人的一定惩戒作用。但从全社会来看，有效的失信惩戒措施太少，全国各个系统之间诚信信息共享执行不到位，由于缺乏统一标准，有些单位执行失信惩戒具体措施时，缺乏执行信心，对不执行失信惩戒措施的主体也没有明确的责任追究要求，失信惩戒措施执行的随意性比较大，不利于推进社会诚信体系的建设。对此，应依法明确建立一个层级较高的专门机构承担诚信体系建设的重任成为必要选择。现在发改委牵头，三十八个部门参与的诚信体系建设领导小组的架构层级不够高，承担诚信体系建设的难度很大，发改委协调各部门比较困难，建议由国务院办公厅牵头承担这项工作更有利于推动国家诚信体系的建设。

构建统一的信用信息结果运用机制

当前各地在诚信体系的建设，大多是重建设，轻运用。在诚信系统的硬件建设方面，从上到下层层发文，强调诚信体系建设的重要性，也成立了相应的诚信体系建设领导小组。但因为没有相关法律规定，没有成熟经验可以借鉴，一般地方都只是简单搭起框架，请相关软件公司设计了软件程序，把相关部门的部分数据不分重点地进行了录入，就对外宣称已完成了诚信体系建设，对诚信体系数据结果的运用，没有采取强制力的保证，造成诚信系统建设变成了花瓶。对此，应要求在政府部门所有的办事流程中，加入信用信息结果查询的运用，办事人员必须在信用信息运用表格上签字，清晰记录办事人员在工作过程中是否客观公正地进行信用信息的查询，发挥信用信息的社会功能，落实行政监管职责，对失信人真正发挥一处失信、处处受限的失信惩戒作用。

建立诚信系统统一的联网机制

今天中国社会诚信体系建设是降低社会管理成本的基础，国家对社会诚信体系的建设日益重视，全国各地纷纷出台社会诚信体系建设方案，国家层面也陆续出台了一些关于社会诚信体系建设的意见。由于没有国家法定统一的信用数据联网要求，从基层工作角度看，虽然各地领导都很重视社会诚信体系建设，花巨资建立了诚信体系数据库，但对促进社会诚信环境的建设成效不明显。问题就是各地政府一般都只注重自己诚信数据库的建设，诚信数据库建设各自为战，在地方基本是以县级为单位各自建设，信用建设网络之间互不相通，信用数据库难以发挥较大作用。特别是现在交通发达，人员流动快，有的地方流动人口甚至超过本地人口的两三倍的情况下，仅以县级行政区划为单位采集信用数据，信用数据库不联网，很难对外来人员造成持续约束力，而且会造成本地人口与外地人口信用处罚方面新的不公平和不公正。这就需要各地在建立诚信体系的同时，要在国家层面依法规定建立诚信数据库的联网机制，实现各地各系统的诚信数据库资源共享，不因行为人所在地域的不同，规避不同地区诚信体系的约束，真正实现社会诚信体系在社会治理方面的社会功能。

参考与借鉴

以信息公开提升危险废物管理水平

□ 张绍鸿

随着我国经济发展的突飞猛进，固体废物污染越来越突出，数量剧增，风险攀升，隐患集聚，形势严峻，已成为危害人体健康、影响环境安全和社会稳定的重要因素。危险废物污染防治是固体废物环境管理工作的重中之重。由于我国危险废物管理仍处于初级阶段，危险废物管理能力不足、水平不高，未建立起有效的危险废物管理机制，所以仍有大部分的危险废物因产废者瞒报、鉴别不当等主客观因素影响并未纳入统计范围而逃逸于安监和环保部门的日常监管之外。

危险废物问题的根源在于危险废物产废利用处置企业、政府、社会公众之间严重信息不对称。危险废物利益相关方之间信息不对称会带来危险废物管理上的逆向选择和道德风险问题。危险废物产废、利用、处置企业有信誉好坏之分，信息不对称导致危险废物管理部门难以区分出管理对象的信誉类型，于是就以管理对象的平均信誉为据实施管理举措。于是具有信息公开优势的高信誉企业不敌差信誉企业因瞒报危险废物带来的低处置成本优势，而使自身处于市场竞争劣势，结果导致低信誉企业排斥高信誉企业现象，高信誉企业退出市场。因此，潜在的危险废物管理风险来自那些积极寻求跟危险废物管理部门打交道的企业。这种选择对危险废物管理部门是极为不利的，是逆向选择。另外，信息不对称使得危险废物产废、利用、处置企业掌握了危险废物管理部门不了解的信息，于是这些危险废物管理对象就可以利用自身信息优势（隐藏信息）做出对危险废物管理部门不利的行动。管理对象拥有独占性的私人信息就成为滋生道德风险的根源。危险废物公共信息的缺乏，导致危险废物处置上的极大不确定性。危险废物到底有多少，政府不掌握的危险废物都流向哪里，谁也说不清楚。

信息不对称需要信息公开来解决，但是危险废物环境信息公开有其自身的特殊性。首先，危险废物公共信息的纯粹公共产品属性使其有别于其他领域（如金融领域）的信息公开特征，即缺乏私人主体的生产与销售，完全靠政府监督来提供。其次，危险废物多环节全过程管理规律使其具有区别于其他环境信息公开特征，即危险废物信息公开有着很高的经济和人力成本。再次，危险废物高处置成本属性使其具有区别于其他环境信息公开的特征，即有效应对管理对象强烈信息隐蔽动机的高监管成本。危险废物信息公开的上述个性特征，一方面使得旨在增加信息的危险废物监管仅由政府唱独角戏导致环保部门不堪重负，日常监管捉襟见肘；另一方面危险废物信息公开的法治推进对危险废物管理的个性特征考虑严重不足，危险废物信息公开缺乏资金、组织、技术支撑和保障；再一个方面危险废物管理信息系统基础薄弱，跟不上实际需要，危险废物信息公开缺乏模式创新，老办法难以解决新问题。因此体现危险废物信息公开个性特征的立法实为当下所需。

首先，要明确对危险废物信息公开的资金倾斜，增加对危险废物信息公开的政府财政供给，这是危险废物信息公开的基础性保障。旨在加强监管的危险废物管理信息系统建设和危险废物管理人力资本提升等软硬件提升、旨在增强危险废物管理效力的危险废物信息公开模式创新，均离不开充足的财力支撑。

其次，探索推行危险废物信息公开政府购买服务，创建危险废物环境信息私人主体或社会主体生产、销售和服务市场。在信息不对称导致危险废物管理部门难以区分出管理对象信誉类型的情况下，信誉高的管理对象本来就有动机披露危险废物环境信息以便让危险废物管理部门相信它的高信誉，信誉差的管理对象则有保守危险废物环境信息秘密的强烈动机。只要政府购买环保公益组织承担的企业环境信息公开信用等级评价服务，环保公益组织就能将市场上高信誉企业给揭示出来并将传递给危险废物管理部门，因为高信誉企业为了能向政府传递它的高信誉，应会积极与承担企业环境信息公开信用等级评价服务的环保公益组织合作，并接受后者的监督。而信誉差的管理对象则正好相反。这样危险废物管理部门就能根据管理对象信誉类型实施有针对性的管理举措，从而形成高信誉企业排斥低信誉差企业现象，低信誉企业最终退出市场。另外，还可以通过政府补贴方式，鼓励市场主体搭建便于所有企业集中环境信息公开第三方专业服务平台，既能省去企业各自搭建信息公开平台的维护成本，也能省去社会公众对环境信息的搜寻成本。

再次，要创新危险废物信息公开的法治路径，加强对危险废物信息公开的法律供给。针对信息不对称所导致的危险废物管理对象隐藏信息（瞒报）的道德风险和隐藏行动（非法倾倒）的道德风险，必须通过有效激励来避免。对于管理对象利用隐藏信息使得危险废物管理部门面临道德风险问题，激励机制应是“如何使管理对象讲真话”，使得“说假话”的成本远远大于“说真话”的成本。由于危险废物“说假话”成功了，“非法倾倒”就不难了，因此“说假话”在获取危险废物非法收益上占有很大的权重。

2015年实施的《固体废物污染环境防治法》和《企业事业单位环境信息公开办法》对危险废物瞒报及公开信息乱序作假的处罚幅度的设置，对“说假话”所占的权重考虑不足，因而难以形成有效的负面激励，这两部法律在这一方面仍有很大的提升空间。对于管理对象利用隐藏行动使得危险废物管理部门面临道德风险问题，激励机制应是“如何使管理对象不违法倾倒”，使得“非法倾倒”的成本远远大于“合法处置”的成本。分别于2013年、2015年实施的两高《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》从法律应用层面对“违法倾倒”形成了刑事处罚和民事赔偿组合拳。由于实践中不明非法倾倒仍存在一定的概率，以及危险废物污染民事公益诉讼巨额诉讼成本（土壤修复检测费用动辄几十万元人民币）让民间环保组织望而却步，因此，两部司法解释仍不足以对“非法倾倒”形成有效负面激励。当下创新司法机制很重要，可考虑探索建立专业性的环境犯罪侦查机构，并积极构建检察机关深度介入环境民事公益诉讼的司法机制。