

保热题

# 调整准生证办理办法 凸显人性化

魏文彪



备受诟病的准生证办理难,终于有望改变。12月3日,国家人口计生委发出通知,对生育服务证的办理办法做出重大调整:流动育龄夫妻双方户籍所在地、现居住地乡(镇)、街道均有责任为其办理第一个子女生育服务证(登记),并实行首接责任制。(12月4日《新京报》)

一直以来,各地流动育龄夫妻生育,都需要到户籍所在地办理准生证。由于办理准生证程序繁琐、手续复杂,以及存在各地标准不一等原因,从而给不少流动育龄夫妻办理准生证带来巨大的不便,向来为广大流动人口所诟病。现在国家人口计生委下发通知,允许流动育龄夫妻自主选择到户籍所在地或现居住地办理准生证,并要求各地计生部门切实简化办理流程,则能给广大流动育龄夫妻办理准生证带来不小的便利,有利于降低他们办理准生证所需的人力与经济成本。

此前有关方面所以要求流动育龄夫妻需到户籍所在地办理准生证,其目的是为了减少流动人口超计划生育现象。因为在相关制度设计者看来,相比于流动人口现居住地,流动育龄夫妻户籍所在地有关部门,更为了解其以往的生育情况。而其实,按照相关政策规定,超过一定月份的大龄胎儿不允许引产,所以,即便相关流动育龄妇女属于计划外怀孕,当胎儿孕育超过一定的月份,即使其没有办理准生证,也应当允许其将孩子生下来。从这个意义上说,没有办理准生证并不等于真的“不允许生”,要求育龄夫妻到户籍所在地办理准生证,并不就能从根本上杜绝超计划生育现象。

当然,按照现有政策规定,如果包括流动育龄夫妻在内夫妻出现超计划生育情况,有关方面将按规定向其实施征收社会抚养费等“处罚”。但是,如果允许流动育

龄夫妻在现居住地办理准生证,并不就能令存在超生现象的夫妇逃避缴纳社会抚养费。因为流动育龄夫妻在现居住地作出承诺办理准生证并生育之后,在孩子落户时,户籍所在地可以通过与其居住地相关部门联系查证相关信息,判断其是否存在超生现象,并决定是否有必要按规定对相关生育夫妇追缴社会抚养费。

经由以上分析可知,要求流动育龄夫妻到户籍所在地办理准生证,并不是减少超生现象、控制人口过快增长之所必需。既然如此,计生部门也就完全可以调整准生证办理办法,通过给予流动育龄夫妻自由选择到户籍所在地还是在居住地办理准生证,以进一步便利流动育龄夫妻办理准生证。而类似这样既不妨碍相关政策执行同时又能便利民众办事的人性化举措,显然也应当在更多的领域与更多的事项上得到推行。

新论语

## “突击花钱”背后

吴学安

“年底两个月财政将突击花钱约3万亿元”的消息经媒体报道后,在国内一石激起千层浪。12月4日,财政部财政科学研究所所长贾康表示,这个所谓“财政年底突击花钱”问题引发的关切与近期坊间传闻今年财政“超收9000亿元”之说有关,而这种说法不靠谱。不过他也认为,细化预算降低弹性有利于减少有些单位的“突击花钱”现象(12月5日《新京报》)。

近年来,财政支出总会现下半年尤其是年底突击花钱的情况。中央财经大学财经研究院院长王雍君此前指出,因为财政安排比较稳定,但财政收入呈现季节性特点,有时财政收入不能及时入库,所以导致支出延期,这是导致年底突击花钱的原因之一。此外,各部门没有支出进度化的紧迫感,年底出现结余后,为防止明年预算缩减而突击花钱。

每到年终岁尾,一些机关单位的领导恐怕要为同一件事着急:怎么把今年预算的钱花光,否则剩余的钱要退回财政。于是,一些部门“突击花钱”现象就会扎堆出现,随之而来的财政资金浪费、政府采购腐败等后果不容小觑。按理说,行政机关厉行节约理应得到鼓励和表扬,但由于现行财政预算实行的是粗放式管理模式,使得虚报预算的现象普遍存在,直接导致不少部门得到了远远超出实际需求的预算编制。这一方面是因为预算请款单位往往会预留必要的弹性空间;另一方面也因为预算审批部门在审批过程中对所提出的预算总要砍掉一部分的操作方式,使得各级机关单位一般不敢轻易按需申报。因为如果来年需要追加预算就会难上加难,而如果年初核准的预算数字水分偏高,年末自然就有钱花不出去的“烦恼”。

由此可见,年终“突击花钱”之痼疾问题出在政府机关部门,而根子却在财政预算体制的弊端。虽说对于“突击花钱”的弊端从中央到地方都曾明令禁止,但年终“突击花钱”的现象依旧。因此,若想克服机关单位年终“突击花钱”之乱,就必须对财政预算体制进行一次大刀阔斧的改革。也就是说,要想从根本上杜绝“突击花钱”,先有文件规定或者单纯靠部门自律是行不通的,关键还要靠制度约束。一方面,要加大预算使用绩效的监督力度,特别是要增加预算执行透明度,接受公众监督,以行干预预算中的水分;另一方面,在改革现行财政预算制度的同时,加强公众对政府财政的监督,进一步完善“突击花钱”的问责制,严厉处罚那些地方部门及责任人年底“突击花钱”的违规行为。唯有如此,才能从根本上遏制年终“突击花钱”之乱象。

另一眼



福建省莆田秀屿区月塘乡洋球小学一年级教室中,许冬梅戴着老花镜,端坐在最后一排椅子上,与其他一年级学生一样专心致志地听老师讲课,一起回答问题。这位被“特招”就读一年级的53岁农村大妈,已在这里当了三个月的“小”学生,平时成绩优秀,在老师眼里她是个不折不扣的好学生。

王铎 作

## 十八大对政府法制工作提出的新要求

赵树堂

党的十八大报告描绘了全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化宏伟蓝图,为党和国家事业进一步发展指明了方向。作为一名法制工作者,深读十八大报告,感到报告通篇渗透着法治精神,不仅在总目标中有强调,在政治建设部分有专门部署,而且在经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及党的自身建设各个部分都有“身影”,这充分说明了党对推进依法治国的高度重视和坚决态度,也对我们法治建设以及政府法制工作提出了新的更高要求。

首先,报告强调了法治在国家治理和社会管理中的重要作用。报告把“坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略”作为在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利必须牢牢把握的基本要求,把“依法治国基本方略全面落实”作为2020年全面建成小康社会的新要求,把“实现国家各项工作法治化”作为深化重要领域改革的目标,把“更加发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”作为推进政治体制改革的“三个更加注重”之一,并且对“全面推进依法治国”作了全面深刻阐述。这是自党的十五大提出依法治国基本方略以来,党代会报告对依法治国讲得最多、阐述最深刻的一次,特别是首次强调法治在国家治理和社会管理中的作用,必将对我国法治建设产生巨大影响。

其次,报告明确提出基本建成法治政府的期限。推进依法治国,建设社会主义法治国家,关键是推进依法行政,建设法治政府。自党的十五大提出依法治国基本方略以来,历次党代会都对依法行政提出要求,党的十七大报告首次把“法治政府建设取得新成效”作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求,党的十八大把“法治政府基本建成”作为实现2020年全面建成小康社会目标的新要求,这就给各级政府建成法治政府提出了时间表。在党中央和国务院的大力推动下,近年来我国法治政府建设虽然迈出很大步伐,但到2020年实现基本建成法治政府目标,任务还很艰巨,时间也很紧迫,必须采取更加有力措施,进一步加大推进依法行政力度。

第三,报告把“维护社会公平正义”提高到夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求高度进行强调。报告要求,“加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系”,而且在多处反复强调公平正义问题,并把维护社会公平正义作为推动政府职能转变的重要方向。维护社会公平正义既是中国特色社会主义的内在要求,也是法治的精髓。要实现权利公平、机会公平、规则公平,首先要有体现社会发展规律和人民意志的法律法规,其次要坚持法律面前人人平等,切实做到执法公平公正。

第四,报告对立法工作提出了更高要求。立法是推进依法治国、依法行政的前提。党的十五大在确立依法治国基本方略的同时,提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系,目前中国特色社会主义法律体系如期形成,但这个体系是动态的、开放的、发展的,还需要随着经济社会发展不断进行完善。十八大报告在强调完善中国特色社会主义法律体系的同时,要求“加强重点领域立法,拓展人民有序参与立法途径”。这对政府立法提出两个要求:一是加强推进发展方式转变、保护生态环境、加强社会管理等重点领域的立法,一方面弥补立法空白,另一方面对不适应的现行法律法规及时修改或废止;二是坚持公开立法,保证人民群众的意见和建议能得到充分表达,合理诉求和合法利益能得到充分体现,切实提高制度建设的水平。

第五,报告对推进依法行政作了更全面的表述。报告在十五大、十六大、十七大都强调“依

行政”的基础上,进一步提出“推进依法行政,切实做到严格规范公正文明执法”。“严格”、“规范”、“公正”、“文明”,对依法行政、行政执法提出了四个方面的要求。这些要求是针对行政执法中存在的作为、不作为、乱作为、粗暴执法等突出问题提出的,也是近年来国务院和各级政府正在抓的一项工作,但在党代会报告中明确提出来还是首次,足见当前加强和改进行政执法工作的重要性。

第六,报告首次把依法决策与科学决策、民主决策并列作为决策的基本要求。改革和完善决策机制,提高决策水平是历次党代会非常重视的事情,但在十八大以前多强调科学决策、民主决策,而没有明确强调依法决策。十八大报告提出,“坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序”,从而把依法决策作为行政机关决策的基本要求。要保证行政机关依法决策,需要完善行政决策程序,把合法性审查作为行政决策的必经程序,用严格的程序来保证依法科学民主决策。

第七,报告对领导干部的法治意识和能力提出了更高要求。领导干部带头学用法,在落实依法治国基本方略中具有重要示范作用。十八大报告把“法治思维”和“法治方式”作为领导干部必备的一种工作能力,要求“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”,并强调“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。”这就需要健全和坚持领导干部学法制度,组织和督促领导干部学用法,切实提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力,进而提升政府的执行力和公信力。

第八,报告强调了法治在加强和创新社会管理中的作用。加强和创新社会管理,是党的十七大以来我们党大力推进的一项工作。十七大报告要求“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,十八大报告在此基础上增加了“法治保障”。同时报告还要求,“加强社会管理法律、体制机制建设。”政府立法和行政执法如何适应这一需要,为加强和创新社会管理提供法治保障,是我们需要认真思考和加以解决的问题。报告还指出,“建立健全党和政府主导的维护群众权益机制”,“畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道”,这就需要各级政府加强行政复议和行政调解工作,充分发挥二者在化解社会矛盾、维护社会和谐稳定中的作用。

第九,报告在经济建设、文化建设、生态文明建设部分也对法治建设提出新要求。市场经济本质是法治经济,体制改革与法治建设相辅相成。报告提出完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式,这必须依法行事,规范改革程序,避免改革出现大的波折。报告提出的“富强、民主、文明、和谐,自由、平等、公正、法治,爱国、敬业、诚信、友善”24字社会主义核心价值观中,“法治”是重要组成部分。报告强调“保护生态环境必须依靠制度”,要求“加强生态文明制度建设”,“加强环境监管”。这就需要国家进一步完善耕地保护、水资源管理、环境保护、资源有偿使用、生态补偿等法律制度,并加强行政执法,用法治手段保障生态文明建设。

总之,党的十八大报告吹响了在新的历史起点上全面推进依法治国,加快建设法治国家、法治政府的进军号,相信在十八大精神的指引下,在各级政府和全社会的共同努力下,依法治国基本方略一定能全面落实,法治政府一定能如期建成。

(作者为省政府法制办宣传教育处处长)

### 学习十八大园地

【案情】

今年初,某县交警大队执勤民警发现一驾驶员驾驶摩托车在机动车道内逆行后驶入非机动车道,执勤民警上前将车拦下,指出其违章行为,要求其出示驾驶证、行驶证等证件,接受处罚,并依照《道路交通安全法》第77条的规定,决定给予罚款50元的处罚,并出具了《公安交通管理部门当场处罚决定书》。当事人刘某在处罚决定书上签了字,并前往指定的银行缴纳了罚款。执勤民警在对刘某作出处罚决定的同时,还根据《机动车驾驶证申领和使用规定》(以下简称《记分办法》)第13条“交通违章记分与对机动车驾驶员违章行为进行纠正、处罚或者追究其交通事故责任同步执行”的规定,对刘某记6分。但在记分前,未将此告知刘某。刘某对交通管理部门行政处罚没有异议,认为自己确有交通违章行为,理应承担处罚,但认为执勤民警没有履行记分告知程序,程序不合法,遂向该交警大队的设立机关——县公安局申请行政复议。该县公安局的复议机构受理后,依照《行政复议法》的规定,要求交警

复议案例

## 不服交警记分处理 有权申请行政复议

大队作出书面答复,但交警大队认为刘某不能就记分申请行政复议,并且复议机关也不应受理刘某的复议申请。据此,县公安局随即作出了不予受理的复议决定。

【评析】

本案中,该县公安局的不予受理决定是错误的,交警大队的答复意见没有法律依据,刘某对交通民警的违章记分行为可以申请行政复议。理由是:(1)记分是一种具体行政行为。具体行政行为,是指行政主体针对特定的行政管理对象实施的行为。针对刘某的违章行为,在刘某的记分卡上记分,显然是针对特定对象的具体行政行为。(2)记分是具有惩戒性质的具体行政行为。这同时体现出行政主体行政行为的单方意志性。也正由于记分具有惩戒性和单方意

志性,才应当给予行政管理相对人以寻求行政救济的途径。(3)《记分办法》并未明示记分不可申请行政复议。记分以交通违章或交通事故为前提,如果前提发生错误,记分理应随之发生相应变化。但《记分办法》没有针对交通行政处罚正确、记分程序错误后如何处理的情形进行规定,而且《记分办法》也没有明确排除对记分不服而申请行政复议的可能。(4)行政机关作出具体行政行为,以及作为复议依据的规范是经过公开发布的。公安机关的一些内部规范性文件未经发布,如与《行政复议法》的有关规定抵触,不能作为是否可以提起行政复议申请和是否受理复议申请的依据。

(志国)