

社会管理创新 慎用行政强制行为

苏紫莹 许会东

《行政强制法》是继行政处罚法、行政许可法之后又一部规范政府共同行为的重要法律。这部法律自实施以来,有近两年的时间。为保障行政强制法的有效实施,维护国家法制统一,我省严格按照国家规定,广泛听取社会各方面清理建议,积极拓宽公众参与立法渠道,按时公布清理结果,省人大、省政府分别对不符合《行政强制法》规定的8部地方性法规和12部政府规章的内容进行了清理和修改,从制度安排上保证了地方性法规、规章与行政强制法的同步实施。但是,法律实施毕竟不同于立法,我们在观察该法实施中也发现了一些新的情况。

比如,关于加处罚款适用问题。加处罚款是《行政强制法》规定的行政强制执行方式之一,在《行政处罚法》中规定有“到期不缴纳罚款的,每日按罚款数额的3%加处罚款”。二者理论上并不冲突,行政处罚法颁布在先,行政强制法颁布在后,但后者在程序方面更加具体,更有利于当事人权益的保护,应坚持新法优先的原则。在实际执行中,有的执法部门下达《行政处罚决定书》时,“推定”当事人逾期不履行15日期限,将直接按日加收3%的罚款;在实际收缴罚款时,把行政处罚的罚款数额和行政强制执行的加处罚款一同收取,开具在统一制作的罚款收据上。这种做法不仅没有履行催告程序,简化甚至省略了法定文书,而且剥夺了当事人的陈述和申辩权,不利于行政机关依法履行行政职责,应引起足

够重视。还有,关于行政强制评价问题。行政强制是一柄双刃剑,运用适当有利于提高行政效能,维护公共利益和社会秩序,运用不当就会侵害公民、法人和其他组织的合法权益,引起群众不满,甚至引发群体性事件。据报道,在行政强制法施行后,某地开展“平坟复耕”工作广受质疑,直到《殡葬管理条例》删除“拒不改正的,可以强制执行”的条款才得以终止。如果行政强制设定和实施机关早一些开展行政强制评价,合理吸收公民、法人或者其他组织提出的意见和建议,及时取消或者废止不适当的行政强制,始终保持行政强制的可控状态,或许就会减少或杜绝发生这类事件的发生。因此,应坚持行政强制评价的常态化、规范化。

再者,就是关于行政强制执行方式问题。行政强制行为,既是政府和群众、媒体和网络关注的焦点,也是创新社会管理、维护社会秩序的着力点。随着行政强制权的不断清理规范,行政强制的实施将总体上呈下降趋势,但仍不能避免粗暴执法、过激执法的发生。要把慎用、少用甚至不用行政强制作为社会管理创新的重要内容,积极倡导柔性执法,建立行政强制预警制度,推行说理式文书,综合运用间接管理、动态管理和事后监督管理等手段,充分发挥行政指导等方式的作用,不断改进行政强制执行方式,才能维护社会和谐稳定。

众观点

话题

0、1、1、1、0……在东莞市政府官网上的规范性文件征求意见稿的投票人数中,反复出现着这两个数字。自去年11月份东莞市政府官网公告栏上的规范性文件征求意见稿设置了反映民意的通道以来,15份最终被通过的征求意见稿中,没有一份意见稿的投票人数超过1,也无一人在上面反馈意见。

应学会用群众语言 征求意见

A “零意见”说明了什么

政府规范性文件,征求来零意见大致有两种可能,第一种可能是长期以来不重视采纳群众意见,久而久之,群众觉得反正自己的意见可有可无,就懒得提了;第二种可能是东莞政府15份文件征集意见本身就是个形式,从根本上是不想征集意见,所谓的征集只不过是走一个程序,走一个过场。

其实,东莞政府的做法是值得玩味的,一次征集15份文件的意见,而且仅仅是放到官网上征集意见,而众所周知,官网的浏览一直很差,官网上的意见也是由官方可以决定保留与删除的,而曾经合作过的地方门户网站,东莞阳光网上连以前的“东莞市政府规范性文件网络征求意见平台”都没有了踪影,至于市民反映的偶尔会浏览一下的“中国·东莞”网,政府根本没有合作征集民意的考虑。连找一些相关领域的专家、学者、业界人士来座谈讨论都没进行,更不用说主动去询问群众意见了。

征集民意全部零意见,这本身就不合常理,政府不仅没有采取补救措施,如利用微博、微信等公众社交平台进一步扩大宣传规模、邀请座谈、报纸征集等,而是直接就通过了,这本身就是不够严肃的。沉默是无声的抗议,麻木是无奈的接受。对一个负责任的政府来说,首先不应该是趁虚通过零意见的文件,而是反思和解决群众为何不表达意见的问题,至少要利用大众渠道再一次提醒群众去表达意见。如此地一致通过,只会进一步加大群众的沉默和麻木,不利于政府的科学决策。

其实,虽然我们一直在强调民意的重要性,但不少地方政府、不少官员从内心里对征集民意还是有心理排斥的,他们习惯过去那种步调一致,话语一致的时代,喜欢听喜不听忧,只要好听的就高兴,不好听的就假装没听见,还有的恼火失态。对公共政策征集民意,一些地方、一些官员也是持“懒惰”思维的,或者认为征集民意是给自己找了麻烦,影响了政策的顺利出台,或者担心征集民意遭到批评抨击,让自己的个人考虑、部门利益不能得逞。

有调查显示,我国网民政府网站的访问率仅为25.4%,对省市县三级政府网站满意度仅为18.4%、12.1%和2.8%。老百姓为何不爱上网,根



本的原因在于,政府网站不亲民,要找的信息,网上找不到;要反映的问题,反映之后石沉大海;要网上办事,手续复杂地学不会,呈现给群众的是一派“官相”、“官言”、“官闻”。政府网站办不好吗?在如今不缺技术、不缺人才、不缺资金的背景下,缺的是亲民的意识。让群众去群众不爱上的官网发表意见,本身就是缺乏诚意的表现。公民意识不会自然而然提高,群众表达意见的积极性需要培育,无论如何,面对“民意全部零意见”的尴尬现实,不应该对合理的建议仅仅是“今后会考虑”的轻描淡写,文件也不应该通过了之。至于政府的官网,筑巢引凤,还是应该先将群众吸引过来,再以此为主要渠道征集民意,否则,所谓的征集民意,也就只是走过场罢了。

郭文婧

B “零意见”或许是最大的意见

对被“零意见”弄得尴尬不已的政府相关部门,我想建议他们去网上点开这一新闻的跟评,或许会受到触动。跟评中,大多数网民都认为零意见根源于“民众对政府缺乏信任”、“说了白说”等。报道中一位市民也说:“提意见也没用啊……征求意见也只是走过场而已。”信任基础的缺乏,至少是“零意见”原因之一。

“零意见”不是遽然出现的。报

道表明,早在2010年,东莞法制局推出网络征求意见平台,第一份征求意见稿投票人数多达1225人。但从第二份征求意见稿开始,参与人数就急剧下降,大部分未能超过10人。从1225人到0人,这条不断下行、达到冰点的公众参与指数曲线,未尝不是一条政府与民众互动的指数线。

我也注意到另一个事实:自去年11月以来,尽管“零意见”,但东莞发布的15份征求意见稿都“最终被通过”。然而按照相关规定,起草行政规范性文件应当广泛听取公民、法人或者其他组织的意见,增加公众参与程度。增强公众参与并不意味着仅发布到网络就可以了。但在无人投票、无意见反馈、无公众参与的情形下,多达15份的意见稿为何都得以通过了呢?这是不是也印证了一些市民的猜测,公众有无意见、有无参与在相关部门眼中的确不那么重要呢?

相关部门固然需要广开言路,但更重要的是需要反思如何呵护与激励公民的参与意识。如果像专家所说的那样,“零意见”表明了公民意识的淡薄,但这绝不仅仅是公民自身的问题。公众参与的前提在于能否感到权力在手。由此而言,“零意见”或许才是最大的意见所在,才是最普遍的意见反馈。

对公民来讲,也应重视手中的权力,对政府文件要有较真的精神,既通过政府设定的议程积极表达,也借助大众传播渠道参与讨论,从而影响政府决策。

杨耕身

复议案例

“会议纪要”可否作为行政复议受案范围

【案情】2012年11月11日,某县经济开发区管委会通过大力招商引资,与世界500强企业某装备制造股份有限公司签订投资协议,约定项目占地“零地价”,由开发区管委会负责征地补偿事宜。11月15日,开发区管委会组织有关部门召开会议,就征地补偿工作进行了安排部署,以低于省划定的区片价10%的标准明确了征地价格和赔偿金额,制作了《关于开展项目占地征收工作的会议纪要》,并于11月20日在开发区所辖各村张贴公示,随后开始组织实施。村民得知这一情况后,认为管委会作出的《会议纪要》不符合国家法律、法规规定的征地补偿标准,是不合理的,先是通过信访渠道寻求解决未果,后于2013年1月5日向某市人民政府提出行政复议申请,要求予以撤销。某市政府受理案件后,经认真审查,最终以某经济开发区管委会作出《会议纪要》的具体行政行为违反法律强制性规定,严重损害农民利益为由,撤销了该会议纪要。

【评析】复议机关对本案归纳了三个焦点问题:一是“会议纪要”可否作为行政复议案件的受案范围;二是某县政府作为被申请人是否适格;三是“会议纪要”的法律效力如何。现一一简要分析如下:

首先,“会议纪要”是党政机关在行政管理过程中用于记载和传达有关会议情况和议定事项的具有法定效力和规范格式的文件,是党政机关讨论和决定问题的过程记录,目的是为最终解决某一具体问题和专项事项提供依据。由于“会议纪要”通常是党政机关的内部决议,在转化为对外发生法律效力之行政行为之前通常并不具有法律上的强制执行力,也不会对当事人的权利和义务产生直接的影响。笔者认为,对“会议纪要”是否能申请行政复议,应当根据情况区别对待:如果“会议纪要”作出后,还在行政机关内部未对外发生法律效力,没有对当事人产生任何实际影响,只是内

部决议,不具有可直接执行力,当事人则不能对“会议纪要”申请行政复议。如果“会议纪要”的内容是确定的,由内部决议直接转化为外部的具体行政行为,并付诸实施,此种情况下,当事人不服就可以作出“会议纪要”的行政机关为被告申请行政复议。由于本案中的《会议纪要》内容确定并已组织实施,形式要件送达给了村民,实质要件对村民的权利义务发生了实质影响,对外发生了法律效力,因此村民有权对《会议纪要》申请行政复议。

其次,《行政复议法》第十条第四款规定:“公民、法人或者其他组织对行政机关的具体行政行为不服申请行政复议的,作出具体行政行为的行政机关是被申请人。”那么,对地方政府设立的派出机构作出的具体行政行为不服,被申请人的角色是由地方政府担当,还是由该派出机构担当?对此,《行政复议法实施条例》第十四条规定:“行政机关设立的派出机构、内设机构或者其他组织,未经法律、法规授权,对外以自己名义作出具体行政行为的,该行政机关为被申请人。”本案中,虽然《会议纪要》是某经济开发区管委会作出的,但该管委会是县政府为加强开发区的管理而设立的派出机构,村民将县政府作为被申请人,符合法律规定,是正确的。

第三,由于“会议纪要”仅是党政机关的内部决议,不是规范性文件,无法上升到法律、法规、规章的高度,其效力远远低于上述法律文件。就本案来讲,某经济开发区管委会作为县政府的派出机构,以明显低于国家法律、法规规定的标准制定征地价格和补偿金额,它所形成的《关于开展项目占地征收工作的会议纪要》,违反了国家法律法规的强制性规定,复议机关依法撤销该《会议纪要》是正确的,有效维护了村民的合法权益。

(王立学)

他山之石

山东 在全国率先推行事业单位绩效考核制度

对事业单位的考核不能走马观花,而是要敢于“动真格”。为破解事业单位监督管理难题,提高公益服务质量和效率,山东省在全国率先推行事业单位绩效考核制度,年底前全省市县两级事业单位将实现绩效考核。

强化事业单位的公益属性

早在2011年,东营市就开始进行事业单位绩效考核试点,目前已对教育、卫生、农业、城市管理系统和副县级以上共204个事业单位开展绩效考核。考核中坚持“既评优,又评差”,敢于“动真格”,严格兑现奖惩,2012年确定了17家C级单位,不仅相应的财政支持有所减少,主要负责人还被调离了原岗位,大大增强了事业单位的压力感,在社会上引起了强烈反响。

“对事业单位缺乏有效的监管手段,导致有的事业单位运行不够规范,偏离公益服务目标,甚至小团体利益膨胀,影响了服务质量和效率。”

山东省编办有关负责人介绍,实施绩效考核,就是通过定量定性分析,对事业单位履行公益服务职责情况进行客观、公正的综合评价,从而强化事业单位的公益属性。

被评为C级的单位 减少财政支持力度

去年,山东省政府下发《关于加强事业单位监督管理的意见》,目前,全省已有16个市、119个县(市、区)成立了事业单位考核委员会,考核委员会主任由编委主要领导担任。根据事业单位综合考核和专项考核情况,进行考核结果认定,考核结果划分为A、B、C三个等级,考核内容主要包括单位运行、目标任务完成情况和服务对象满意度等多项指标。

“这是省里出台的办法,规定要求原则性较强,需要各地进行细化和量化。”省编办有关负责人告诉记者,目前,该省共有事业单位6万多家,当

前各地制定的考核体系多是兼顾共性指标和个性指标,并体现行业特色,如基层医疗卫生机构绩效考核,考核内容包括基本医疗服务、公共卫生服务等,并引入社会满意度指标,体现公益特征。

“用好了考核结果,就牵住了考核的‘牛鼻子’;用不好,这项工作就会流于形式。”在日前召开的山东省事业单位绩效考核工作会议上,省编办主任刘星泰对此直言不讳。

该省要求,考核结果与事业单位法人履行职责评价,机构编制调整,财政经费预算,单位领导班子成员和相关人员的聘用、奖惩及绩效工资总量核定等挂钩。考核结果确定为A级的,适当加大财政支持力度和绩效工资总量;被确定为C级的,予以告诫,由主管部门负责整顿,减少财政支持力度,单位主要领导当年年度考核定为不合格等次,问题特别严重的,免去相关责任领导人职务,或责令辞去现任职务。(冀东)

另一眼



前不久,江苏淮安市清河区新添了几个“环卫驿站”,环卫工人可以在这里喝水、歇息、热饭。亭子的搭建和维护不占用政府资金,由热心市民黄先生自己掏钱,会通过卖些饮料、报纸之类的回收成本。近日,淮安市城管局工作人员称:“这个系擅自搭建的临时建筑,违反了《淮安市城市管理行政执法法》规定,所以按照规定必须拆除。”

薛红伟 作