

“特别保护权”应考虑细化适用范围

□ 何勇



福建省周宁县一位在上海经商的人大代表张裕明涉嫌醉驾，上海警方就此向周宁县人大常委会发函，提请批准对其采取刑事拘留强制措施，但未获对方许可。此事经媒体报道后引发轩然大波。周宁县人大常委会主任叶贻顺11月26日在接受中国青年报记者采访时表示，他们将主动对接上海警方，按照相关法律法规的程序要求，及时召开常委会再次进行审议。(11月27日《中国青年报》)

为了保障人大代表自由的行使职权，按照我国法律规定，县级以上的人大代表享有“特别保护权”。

根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，在人大闭会期间，非经本级人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事拘留。如果因为现行犯被拘留，执行拘留的公安机关应当立即向该级人民代表大会主席团或者常务委员会报告。福建省周宁县人大常委会否决上海市公安局松江分局对涉嫌违法的周宁县人大代表张裕明采取刑事拘留的提请，从法律程序角度说，并不违法，符合法律赋予的权力。

然而，法律面前人人平等，人大代表也是人民中的一员，人大代表的“特别保护权”并不是违法乱纪的庇护权；换言之，只要是涉嫌违法，即使身为人大代表，也必须尊重配合司法机关的处理程序。周宁县人大常委会否决公安机关刑事

拘留涉嫌违法的人大代表的提请，虽然在程序上合法，但在行为上有悖法律正义，有可能让涉嫌违法的人大代表逃避法律的制裁。

近年来，也发生过几起地方人大常委会拒绝公安机关对涉嫌违法的人大代表采取强制措施的事件，引起了公众的不满，究其原因就在于制度本身存在漏洞。我国法律只是简单规定逮捕人大代表需要人大许可，但什么情况下许可，什么情况下不许可，法律并无明确规定。

众所周知，按照职能分工，不管是人大代表，还是普通公民，究竟是否涉嫌违法，最终认定机构是作为司法审判机关的人民法院，由法院判决认定，作为权力机构的人大及其常委会无权监督司法机关，但无权对司法个案进行定性，人大代表究竟有没有违法只能交由司法机关依法判

决。因此，要避免人大否决公安机关对涉嫌违法人大代表采取强制措施，庇护涉嫌违法人大代表案件的发生，关键是要依法规范人大对公安机关逮捕人大代表的许可权。

简言之，人大对公安机关提请对人大代表采取刑事拘留等强制措施的审查，应当是形式上的审查，只要公安机关提请对人大代表采取强制措施的理由是否符合法律以及诉讼程序是否合法，而不能从实质上对人大代表的案件进行审查，更不能从人大代表是否涉嫌犯罪的视角进行审查。只要公安机关提请对人大代表采取强制措施的理由和程序符合法律规定，人大机关就不应该设置障碍，应当许可，而不是否决。同时，人大要给出否决公安机关对涉嫌违法人大代表采取强制措施提请的理由，并给出救济措施。

彩票运作 期待更多透明

□ 李云

近日审计风暴再起，直指数以万亿计的彩票资金，彩票公益金的管理，使用乃至彩票运行机制有望得到一次较为彻底的清查摸底。11月中旬，审计署18个特派办全体出动，一个特派办负责一个省，对全国共计18个省开展彩票资金审计工作。(11月27日《经济参考报》)

万亿之多的彩票资金，不断曝出的中奖诱惑，彩民几家欢喜几家愁……但现行的彩票运行规则与规范，尚不能满足公众的知情权与监督权等。10月13日上午，在山西省福利彩票发行中心，中国彩票史上第三大奖得主身穿“狗熊装”神秘现身领奖。个人隐私与公众知情的矛盾与纠结长期存在，并且成为彩票的“正反面”。

与此同时，网络彩票正在灰色地带疯长。尤其在今年，借世界杯之势，专业的售彩机构500彩票网、365彩票网、腾讯、淘宝、网易等纷纷入主，争抢购彩入口。不过，另一边，却有媒体报道称中国福利彩票发行管理中心和国家体育总局彩票管理中心均表示，至今没有授权任何一家网站或机构进行网上销售彩票的业务，所有网络售彩均为违法违规。可是，这并非影响到网络彩票的利润率，有人推算，今年网络售彩或赚9亿元。

彩票“摸家底”，博彩改革不能“摸石头”。“无论是出于彩票事业健康发展的需求，还是与互联网及互联网思维的对接，彩票运行机制都不能“闭关自守”。博彩改革需要在安全与公开、效率与公平、监督与公信中寻求“最大公约数”。

空空的钱包 依然沉甸甸

□ 郭元鹏

虽然小偷已经把钱包全部拿走，仅剩下一个破旧的钱包和一些“不值钱”的证件。但是徐州市邳州55岁的环卫工人崔学民却依然没有放弃寻找失主。在11月25日捡到了一只空钱包后，他就依据身份证信息到银行进行了查询，希望能找到失主，最终查到了失主在银行办理业务时留下的所在公司名称，但是却没有具体地址。为了还一个空钱包，崔学民骑着三轮车找遍城区也没找到叫“鼎尚婚纱摄影”的公司，于是把钱包交给了报社记者。(11月27日《彭城晚报》)

尽管钱包是空的，里面的证件或许正是紧急需要的，比如身份证就很重要，出差的时候就离不开，没有身份证在如今这个信息社会几乎是寸步难行。再说了，如果捡到后随手丢弃还很可能被犯罪分子用于诈骗。从这个角度看，崔学民骑着三轮车寻找失主只为还一个空钱包的举动并非没有价值。退一步来说，即使这些证件真的对于失主来说是有多大的价值的，但是崔学民这颗心也是火热的，其行为了是弥足珍贵的。做文明人，办文明事，是我们所倡导的。无论其结果对于社会来说有无经济价值，这种火热的心都是能温暖他人的。心若在，“空空的钱包”也有着沉甸甸的重量。



因为购买的轿车不到一年就自燃了，深河的冯先生一怒之下把84岁的姥姥留到了4S店，老人在郑州待了3天3夜，哭着要回家。此事经

报道后，老人的外孙冯先生已于25日下午赶到郑州看望老人。对于这起纠纷，省消协和郑州市工商局已介入调查。(11月26日《大河报》)

开征扬尘费 或许没有想得那么美

□ 邓海建

广州或将开征“扬尘费”，向施工工地征收扬尘排污费，以经济杠杆的环境管理手段，促进广州大气污染治理。11月25日，征收建筑施工扬尘和挥发性有机物(VOCs)排污费听证会在广州市环保局举行，到会的14名听证代表无一反对征收“扬尘费”。(11月26日《新快报》)

这些年，城市成了大工地，基建、投资，挖了建，建了挖，尘土飞扬，雾霾蔽日。几乎每个城市的市民，都会对扑面而来的工地扬尘颇有怨言。民调显示，97%的公众曾受到建筑施工扬尘的干扰，迫切希望加强建筑施工扬尘污染防治。

不过，理性想想，扬尘费可能不如我们想得那么美：一来，从性质上说，它不是对扬尘现象的罚单，相反，它是漂白扬尘问题的合法通道。用脚指头想想也知道，这样的“扬尘费”，显然要比治理扬尘问题更“便宜”。因为路面硬化、防尘设备等，对企业来说都不是不菲的投入，但如果有了扬尘费，这些成本，恐怕就可以“减负”了。二来，扬尘费并不是真正意义上的排污权交易。事实上，它是地方部门与排污企业之间的二次买卖关系，跟市场几乎没关联。

十八大报告提出，“积极开展节能量、碳排放权、排污权、水权交易试点”，以此提升环保能力与水平。但在缺乏相关机制的背景下，靠扬尘费来运营排污权交易，显然画虎类犬罢了。三来，它在实践中容易导致“劣币驱逐良币”效应。正如暨南大学教授、中国城市规划学会会员胡刚所言，

“这个费用，如果在10至15年前征，我举双手双脚赞成”，但今天可能就是“一项不合理收费”。因为当年施工污染严重，大家都不去治理，但现在，守法企业基本都会以投入的治尘成本来防止扬尘，这个时候，拿扬尘费为长效治理“垫背”，这到底是打击先进，还是鼓励违规扬尘？

实践而言，扬尘费的初衷也曾被现实所归谬。譬如江苏虽然从2009年就开始征收扬尘费，但是很多工地并不以为然，“因为标准低，有的施工单位宁愿交费也不愿意自己治理，就任由施工场地的灰尘漫天飞舞，渣土车扬尘灰蒙蒙一片”；还有的施工单位就一个“拖”字诀，平时都说负责人不在，等工程完工就拍屁股走人。作为执法单位，地方环保部门甚至不愿谈及扬尘费。其实不用职能部门讲，民众的生活经验也能解释下面这个疑问：城市扬尘四起，究竟是因为没有收取扬尘费，还是建筑施工方根本懒得治理？“全裸”的工地、跑冒滴漏的渣土车……哪个是扬尘费收得不够的问题？

更重要的是：扬尘费的征收，给了企业合法排污权，这笔钱就算百分之百花在刀刃上，能代偿扬尘本身对环境、对人体的伤害吗？

给扬尘费的征收泼冷水，并不是说经济手段调节排污问题行不通，而是在行政治理尚有盈余的时候，以非市场化的排污权让渡来治尘，终究难免“误入歧途”。

持续推动简政放权 加快转变政府职能

东营：用政府权力“减法”换取市场活力“加法”

□ 魏东 李明 李广寅 李友泉

以简政放权为突破口，加快转变政府职能，是全面深化改革的重要任务，也是建设法治政府的重要内容。党的十八届三中全会明确提出，必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。新一轮政府职能转变工作中，东营市紧紧围绕理顺政府与市场、政府与社会、政府层级间的关系，坚持“放活”与“管好”双轮驱动，简政放权与加强监管两翼齐飞，推进政府依法全面履行职能。

简政放权强服务

一年精简210项市级审批项目

4月4日，河口区诞生了第一家“一元钱注册资本”的民营企业——东营市芝麻开门文化传媒有限公司。据创办人王先生介绍，他原来也从事相关业务，但主要是依托合伙人的个人营业执照承揽业务，由于个体营业执照经营范围单一等限制，业务规模范围没能得到很大改善。王先生也曾有过成立公司的想法，但由于各种门槛太高，始终没敢迈出第一步。

今年3月份了解到工商登记制度改革有所改革，王先生到河口区工商局企业注册局进行了详细咨询，得知一元钱注册公司成为可能，“看到了政府深化改革的决心，也看到民营企业将迎来快速发展的机会，所以下决心迈出了创业的第一步。”

工商登记制度改革是东营市简政放权工作的一项重要内容，“一元钱”公司的出现也是政府释放改革红利的集中体现。“简政放权是加快转变政府职能的先手棋和关键之举，要让政府职能归位、让行政权力‘瘦身’，做到收放政府的手、放活市场的手、补强社会的手。”东营市委副书记、市长申长友表示。

今年以来，东营市扎实推进行政审批项目清理精简，大力优化行政审批流程，强化行政审批监督管理，进一步激发市场主体创业活力和投资热情。东营市对审批项目进行“全口径”的清理自查，对梳理出的415项市级审批项目，按照依法依规和简政放权的原则，通过取消、下放、合并等形式予以精简。目前保留市级审批事项205项，行政审批事项明显“瘦身”，锁定了行政审批项目“底数”。

行政审批服务过程中，东营市对行政审批权限进行科学配置，推进行政审批“两集中、两到位”，在市住建委等8个部门单位试点集中审批

的基础上，东营市具有审批事项的34个政府部门单位全部设立了行政审批机构。同时，加强审批服务标准化建设，搭建广聚民意、广集民智的平台，开通了“公共资源交易中心微信公众平台”，制定了超时默许、缺席默认等60多项配套管理制度，开展窗口单位群众满意度即时评价、在线测评、中层科室效能评议等活动，积极打造“效能110”投诉受理品牌。推行网上审批，东营市建立了涵盖政务公开、网上审批和效能监察的电子政务系统，创新推行综合进件，在全省开创性地设立总服务台，办理事项一律先由总服务台进行系统初始登录，再流转至相应窗口运作，构建起外网申报、内网审批、外网反馈的网上审批运行机制，推进了审批的高效运行、规范办理。

如果说精简审批项目是“减量瘦身”，那么优化审批程序则是“运动瘦身”。该市组织相关部门单位，分别优化了部门内部、多部门和多层级三类审批流程，推出了企业注册登记并联审批、重点项目模拟审批制度，开办企业“三证一章”并联审批时限由法定的58个工作日提速到5个工作日；实行加工型企业注册“二次登记法”，破解了部门间审批“转圈”僵局，办理时限由法定的430个工作日提速到67个工作日。

退出“越位” 补齐“缺位” 避免“错位”

“加快转变政府职能，要处理好进与退的关系，把握好放和管这两翼，既要简政放权，最大限度地减少政府对微观事务的管理，把该放的权坚决放开放到位；又要更好地发挥政府作用，强化政府在宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务等方面的管理服务职能，切实把该管的事管住管好，避免缺位、越位和错位。”东营市委常委、副市长田青云说。

把该由政府承担的职能管住管好，坚决杜绝政府职能缺位。东营市转变管理方式，加强对重大产业布局、投资活动中土地使用、能源消耗、污染排放等的管理，着力健全财政、金融、产业、投资等政策支撑的宏观管理体系，制定了《东营市政府投资项目管理办法》，推进完善投资项目的审核、审查和决策机制。同时，东营市加强和改善市场监管，坚持重心下移，着力编织织实横向到边、纵向到底的监管网络，深入推进食药工商质监等重点领域的改革，建立行业监管、属地监管、综合监管相协调的监管机制，并进一步强化安全生产、城市管理、环境保护等领域的执法力量。

厘清政府权力边界，坚持有所为有所不为，坚决把不该由政府承担的职责交给市场和社会。东营市着重取消和转移评比表彰、行业培训等现由政府承担的职能，充分发挥行业协会的行业自律作用。强化政府保基本、兜“底线”职责，健全政府购买服务的标准、招投标和监管评估等制度，加快形成提供公共服务的新机制。目前，该市确定了首批社会组织名录，在政务服务中心设立了“中介超市”，并在环卫绿化、市政服务、学前教育、社区服务和数字化城管等工作中试行了社会购买服务。

11月3日，东营市将原由城管执法部门行使的公安交通管理方面的行政处罚调整回公安交通管理部门行使。此项职能原为公安交警部门职能，相对集中行政处罚权移交城管执法部门行使，公安交警的其他相关职能并没有移交，导致实际执法过程中出现职责交叉、多头执法等问题。

“该处权责的调整是东营市对职责交叉分散事项调整的典型事例。”东营市编办主任盖九志介绍，针对政府职能错位问题，该市印发了《东营市部门职责分工协商协调办法》，明确了部门主动协商程序、职责争议协调裁决程序，防止出现对责任“踢皮球”、对好处“抢蛋糕”的问题。理顺权责关系，坚持同一件事情原则上由一个部门负责。清理规范议事协调机构，该市制定了《市级议事协调机构管理暂行办法》，市级议事协调机构由443个削减为153个。同时，按照“一个号码对外、一个平台运行、一个流程服务”的工作思路，东营市设立了民生热线办公室，整合市民服务热线和应急协调等行政资源，建立了即时受理、快速分办、督查督办、回访反馈等制度。

让各项权力 在阳光下运行

9月2日，东营市推进行政权力清单制度工作会议召开。根据《东营市推进行政权力清单制度实施方案》要求，经过审核保留的行政权力，除涉及国家秘密及依法不予公开的外，应当完整、准确地向社会公开权力名称、实施主体、实施依据、收费标准、办事程序等基本信息。目前，该市权力清单制度工作全面启动、扎实推进，市级“一单”工作基本完成，初步审核确认行政权力5633项；各县区行政权力的清理自查工作正在有序组织推进。

“行政权力在运行中，一旦偏离权力配置

的本来目的，就会出现权力滥用、权力寻租、权力腐败。推进行政权力清单制度，把现有行政权力列出清单，公开每一项权力的依据、流程和责任，这样权力就能在公开透明的环境中运行，减少寻租空间，真正把权力关进制度的笼子里。”东营市领导表示。

准确把握行政权力的概念和行政权力分类是做好行政权力清理工作的基础。东营市实行清理对象全覆盖，不仅包括各级政府工作部门，还包括依法承担行政职能的党委部门、事业单位和其他组织。该市列出了推进行政权力清单制度的重点部门71家，并要求其他部门单位也进行清理自查，没有权力清单的部门实行零报告。同时，按照行政审批、行政处罚、行政强制等10个类别，对现有权力事项进行全面梳理摸底，逐条逐类研究分析，并分别提出取消、转移、冻结、下放、整合、保留等意见。

创新完善科学审核机制是推进行政权力清单制度工作的关键一环。考虑到县区层面法律法规规定的统一性和权力清单的可复制性，东营市采取“统一标准、分组负责、各有侧重、统分结合”的工作方法，统筹确定各县区的重点试点单位，变“面上平均”为“精细指导”，提高了县区工作进度和成效。同时，专业推进权力清单制度工作，注重听取社会层面和专家学者的意见建议，将通过政府购买服务等方式，发挥法律顾问室、高等院校的专业优势，全方位参与权力清单的合法性、合理性审核论证，增强权力清单的科学性和认可度。

让各项权力阳光公开运行。行政权力清单列出后，东营市将按照公开透明、有利监督的原则，形成可执行、可考核、可问责的权力清单制度体系。对此，东营市明确提出探索建立动态调整机制，根据法律法规和职责任务调整情况，定期对权力清单进行调整，确保权力清单科学合理。

东营市还将按照“法无授权不可为、有权必有责、用权受监督”的要求，对权力运行进行全程、实时监控，健全行政问责制度，强化对行政不作为、乱作为的问责。建立市场主体首负责任制度，实行企业依法承诺制，营造公开透明可预期的市场环境，推动政府管理方式向事前事中事后监管转变。

基层“强身” 市级“瘦身” 好钢用在刀刃上

2010年4月，广饶县大王镇被确定为全国25家经济发达镇行政管理体制改革试点镇，是我省唯一的国家级试点镇。2012年3月，广饶县将

规划建设、环境保护、安全生产等方面的108项县级管理权限下放到大王镇。强镇扩权，释放出的“制度红利”转化为发展的内在活力。扩权两年间，大王镇生产总值由2011年的185亿元增加到去年的219亿元，镇级财政收入由2011年的4.35亿元增加到7亿元，城镇化水平由61.8%提高到64.2%。同时，镇级公共服务和社会管理能力明显提升，去年镇上办理许可证件785件，行政审批可受理时间平均比过去减少5天，方便了镇内企业和居民。

东营市下沉社会管理服务职能，推进试点强镇行政体制改革，把与群众生活密切相关的公共管理与服务项目原则上纳入乡镇“一站式”服务大厅和城乡社区便民服务中心，先后向大王镇、胜坳镇等10个试点强镇下放县级管理权限431项。同时，东营市积极推进市区事权划分，先后将市直28个部门的202项具体事权下放给东营区、河口区和东营经济技术开发区、东营港经济开发区，重点理顺了社区建设、城市管理、教育、文化、卫生、食药监管执法等方面的事权，集中解决了市区之间体制机制不顺、职责关系不清等问题。

推进基层一线“强身”是东营市加强和创新机制编制管理的重要内容。当前，基层政府承担的经济建设、社会管理、公共服务的任务越来越重，抓工作落实的责任和压力不断加大，权责不对等、事财不匹配、素质能力不足等问题日益凸显。在新的形势下，通过体制机制创新，释放基层发展活力，让基层政府有权管事、有钱办事、有人干事显得尤为重要。

基层一线按照“强身”的市级机关却实现大“瘦身”。按照省里规定的范围和比例，东营市主动精简市级机关事业单位人员编制，重点精简长期空编较多、下放职责较多及可通过政府购买服务方式满足工作需要的部门编制。精简压缩收回的机关事业单位编制作为机动编制，用于充实加强全市中心工作、全局性工作和事关群众切身利益的重大民生保障工作，将编制资源更多地投向安全生产、食品药品、环境保护、医疗教育、社会保障等民生领域，真正把好钢用在刀刃上。

东营市委书记、市人大常委会主任刘士合告诉记者，下一步工作中，东营市还将继续深化行政体制改革，按照调结构、保重点的原则，进一步盘活用好现有编制资源，结合简政放权和执法、服务重心下移，推动编制资源向基层和一线倾斜，完善基层政府职能，切实解决“看得见、管不着”的问题，努力构建权责清晰、履职高效的政府职能体系，为推动东营新一轮科学跨越提供有力保障。