

# 公众参与决策应确保“说了不白说”

## 《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》将进一步修改完善

### 大众解读

《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》已经结束向社会征求意见。记者从国务院法制办获悉，目前，国务院法制办正在汇总整理、分析研究各方意见。下一步将充分吸纳各方合理意见，进一步修改完善征求意见稿，尽快形成成熟的条例草案提请国务院常务会议审议。

记者采访参与条例制定的权威专家和法律界人士，深度解读这部被国务院列入“全面深化改革急需的项目”的行政法规。

#### 焦点 1

##### 哪些事项

##### 将属于重大行政决策

**征求意见稿：**拟规定重大行政决策的范围，包括编制经济和社会发展规划、制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；制定开发利用、保护自然资源的重大公共政策和措施；决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项。

**各方意见：**中国政法大学副校长马怀德表示，征求意见稿的一大亮点，是明确了什么样的决策适用重大行政决策程序，既规范了决策行为，又避免过多增加行政成本。

也有专家表示，目前，征求意见稿

对适用范围规定过于抽象，“重大项目、重大政策、重大事项”等缺乏客观标准，有可能在执行过程中给逃避适用条例规定留下空间。比如，车辆限行、企业限产的决策，对公民的财产权、市场经济的自发调节作出了限制，算不算重大？

北京大学法学院教授姜明安等专家建议，应对重大决策的范围进行更加清晰的界定，规定的事项不能只有范围还要有标准，比如涉及多少钱、多少人等。避免一些地方为规避决策程序，对“重大”随意解读。

#### 焦点 2

##### 如何避免公众参与决策“走过场”

**征求意见稿：**拟规定作出重大行政决策包括5个程序：公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等。

**各方意见：**马怀德指出，公众参与是行政决策过程中非常重要的程序，条例明确提出，除依法应当保密的外，涉及社会公众切身利益或者对其权利义务有重大影响的决策事项，应当广泛听取意见。

针对一些公众参与决策“不说不白说，说了也白说”的现象，中国行政法研究会理事、中央民族大学法学院教授熊文钊表示，听取意见可以采取向社会公开征求意见、举行听证会、召开座谈会等多种方式，但要避免形式化、走过场。

“以听证会为例，应当严格遵守组织听证会的相关规定，人员方面不能只选赞成的人参加听证，各方面的意见都要有。听证会记录要整理出来给决策者看，真正产生影响。”熊文钊说。

#### 焦点 3

##### 如何减少“拍脑袋”决策

**征求意见稿：**拟规定，专业性、技术性较强的决策事项，需要进行专家论证的，应当组织论证其必要性、可行性、科学性等；重大行政决策的实施可能对生态环境、社会稳定等方面造成不利影响的，应当开展风险评估。

**各方意见：**一些基层干部表示，一把手“拍脑袋”决策，导致财政买单、百姓遭殃的案例并不鲜见。

熊文钊表示，征求意见稿多处针对科学决策问题。为避免“拍脑袋”决策，要在事前充分论证，以大量事实、数据作为支撑，并吸收业界的专家意见。同时要注重程序约束，让不科学的决策无法通过。

此外，姜明安建议，对于重大决策要进行风险评估，通过大数据分析，综合考虑经济、维稳、环境的风险。同时，要作决策的成本效益分析，不能只考虑好处，也要考虑付出的成本。

#### 焦点 4

##### 如何防范一把手“一言堂”

**征求意见稿：**拟规定，决策事项应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论，由行政首长在集体讨论基础上作出决定。

为防止一把手搞“一言堂”，征求意见稿还规定，行政首长最后发表意见；行政首长拟作出的决定与出席的会议组成人员多数人的意见不一致的，应当在会上说明理由；会议讨论情况和决定应当如实记录。

**各方意见：**福建师范大学公共管理学

院副教授张翔说，老百姓送给某些官员“一指没”等外号，表达了对一些干部大搞“一言堂”乱决策的不满。征求意见稿从程序设置和制度安排上，对行政首长对决策的影响进行限制，能够减少乱决策的发生。

南开大学法学院副教授李晓兵表示，一把手“一言堂”还容易导致政策朝令夕改，“新官不理旧事”。破解这些问题，就要努力实现决策的法定程序，保持政策持续性，不能换个领导就换个思路。重大行政决策的执行、修改都要依法进行，如果违反要追责、问责。

#### 焦点 5

##### 如何保证依法决策

**征求意见稿：**拟规定合法性审查为决策必经程序，规定未经合法性审查，或者经审查不合法的，不得提交决策机关讨论。为保证合法性审查质量，规定应当充分发挥政府法律顾问、公职律师的作用，并提供必要的材料和时间保障。

**各方意见：**在一些地方，政府决策合法性的问题比较突出。比如，中部某省一个成立仅四天的协调机构，发布全省范围内禁止燃放烟花爆竹的行政命令，引发社会对决策权限合法和程序合法的质疑。

多位专家学者认为，重大行政决策应遵循依法行政的基本原则与要求，应将依法决策置于法律原则的第一位。

姜明安说，决策合法性首先是决策权限问题，要把决策部门是否有权决策搞清楚。同时，决策内容要合法，看是否符合法律法规。政府部门的决策不能与法律法规相对抗，对于非法决策还应严格进行责任追究。

（新华社北京8月7日电）

## 第四批中央环保督察 将全面启动

### 对吉林、浙江、山东、海南、四川、西藏、青海、新疆及新疆生产建设兵团开展督察

**新华社北京8月7日电** 7日，记者从环境保护部获悉，近日，第四批中央环境保护督察将全面启动，分别对吉林、浙江、山东、海南、四川、西藏、青海、新疆及新疆生产建设兵团开展督察进驻工作，实现对全国各省（区、市）督察全覆盖。

根据安排，8个中央环境保护督察组将于8月7日至15日陆续实施督察进驻。拟重点督察省级党委和政府贯彻落实习近平总书记关于加强生态文明建设和环境保护重要批示、指示精神和党中央、国务院决策部署情况；省级有关部门环境保护职责落实和工作推进情况；地市级环境保护工作实施情况。重点盯住中央高度关注、群众反映强烈、社会影响恶劣的突出环境问题及其处理情况；重点检查环境质量呈现恶化趋势的区域、流域及整治情况；重点督办人民群众反映的身边环境问题的立行立改情况；重点督察地方党委和政府及其有关部门环保不作为、乱作为情况；重点推动地方落实环境保护党政同责、一岗双责、严肃问责等工作情况。

环境保护督察进驻时间约1个月。进驻期间，各督察组将分别设立专门值班电话和邮政信箱，受理被督察省份环境保护方面的来信来电举报。

## 首辆青岛造轿车 顺利下线

### 一汽-大众华东基地进入试生产阶段



□张晓帆 曹杰 报道

8月7日，一汽-大众华东基地下线的首辆整车。

□记者 张晓帆 通讯员 曹杰 报道

**本报青岛8月7日讯** 今天，随着第一辆车通过输送带缓缓驶下生产线，位于青岛即墨的一汽-大众华东基地首辆整车顺利下线。这标志着青岛“汽车梦”梦想成真，一汽-大众华东基地正式转入试生产阶段。大众轿车将向青岛即墨驶向全国。未来投产后，这里平均每60秒可下线一辆车。

经过两年多的紧张建设，一汽-大众华东基地一期前期土建工作已经完工，四大车间设备安装和调试基本完成，并具备生产能力，目前进入试生产阶段。大量国际领先的设备和技术贯穿整车生产的冲压、焊装、涂装、总装四大核心工艺，该基地成为华东地区自动化程度最高的生产基地。

据了解，一汽-大众华东基地于2015年7月正式开工建设，一期项目投资约100亿元人民币，占地110.86万平方米，计划年产能达到30万辆，将于2018年初全面投产。截至目前，以即墨龙泉为核心的青岛汽车产业新城已引进汽车类重点项目119个，涉及总投资490亿元，项目全部达产后将实现产值千亿元。

作为山东经济发展的龙头城市，为了转变发展方式，调整产业结构，青岛确定了家电、石化、汽车等十条工业千亿级产业链的发展战略。目前，青岛已初步建成了中重型卡车、专用车、中高档客车和轻型乘用车生产基地，并围绕整车形成了一定的汽车零部件生产规模，以汽车为抓手，青岛正打造新旧动能转换的新引擎。

## 徐玉玉案3被告上诉

### 山东高院已受理将二审

**新华社济南8月7日电** 山东省高级人民法院7日下午发布消息称，徐玉玉案3名被告人提出上诉，山东省高级人民法院已立案受理此案，并依法组成合议庭，将进行二审审理。

山东省高级人民法院发布的消息显示：陈文辉诈骗、侵犯公民个人信息案一审宣判后，检察机关不抗诉，被告人陈文辉、黄进春、陈宝生不服，均以“量刑过重”为由提出上诉。山东省高级人民法院已于8月2日立案受理此案，并依法组成合议庭，将进行二审审理。

“徐玉玉被电信诈骗案”7月19日在山东省临沂市中级人民法院公开宣判。主犯陈文辉犯诈骗罪和侵犯公民个人信息罪，被判处有期徒刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产。其余6名被告人因诈骗罪分别被判处3至15年有期徒刑，且被并处罚金。其中判处被告人黄进春有期徒刑12年，并处罚金人民币40万元；判处被告人陈宝生有期徒刑7年，并处罚金人民币15万元。法院还责令各被告人向被害人退赔诈骗款项。

### 全国海关通关一体化满月

## 青岛海关接受申报

### 近40万票报关单

□记者 王亚楠 通讯员 陈星华 报道

**本报青岛8月7日讯** 记者今天从青岛海关获悉，截至7月31日，全国海关通关一体化改革满月，青岛海关共计接受申报39.7万票报关单，改革运行平稳有序。

自7月1日起，海关通关一体化在全国实施，企业可以在任意一个海关完成申报、缴税等海关手续，申报更自由，手续更简便，通关更顺畅。

作为改革的一部分，海关总署风险防控中心（青岛）7月1日启用，承担全国水运货物（小型船舶水运货物除外）的安全准入准入风险防控工作，负责水运渠道供应链企业的风险评估，首月分析处置全国水运单2115票。

### 减轻群众负担节约社会资源之外，消除攀比滋生的土壤

## 沂水殡葬全免费“三问”

### 大众视点

□ 本报记者 王洪涛  
本报通讯员 庄琳 贾佳

自今年5月10日沂水县实施“殡葬全免费”改革以来，全县公益性公墓已使用墓位6372个（含新去世安葬和老坟迁葬）。6月20日以来，实现了新去世人员100%入公墓安葬。

受传统风俗文化的影响，殡葬改革一向难度不小，而沂水的改革举措“出乎意料”地受到了一致欢迎。鉴于此，临沂市决定从8月1日起，在全市范围内全面免除遗体接运、存放、火化、骨灰寄存及骨灰盒、公益性公墓安葬六项殡葬服务费用。

殡葬费用由财政买单，政府吃得消吗？沂水县建设公益性公墓，群众何以买账？原来附着在“白色消费”上的利益链条如何割断？记者就此进行了采访调查。

#### 财政买单，政府是否吃得消

“过去我们这里修一座坟少则六七千元，买一口棺材少则两三千，两项就是上万元。”沂水县许家湖镇长乐社区红白理事会会长王中兴告诉记者，如果再加上遗体运输费、火化费、骨灰盒、孝布纸扎等配套用品费用，以及宴请宾朋，整个流程没有三万块钱下不来，这对一个家庭特别是贫困群体来说是一笔不小的开支。

按2015年全国人口死亡率7.11%计算，沂水县每年大约有8000人去世。在实施殡葬全免费之前，全县每年用于殡葬方面花费巨大。近年来，一些地方对遗体接运、存放、火化、骨灰寄存等殡葬基本服务费进行减免，然而这些基本服务费只占殡葬费用的小部分，真正占大头的墓地，则不在减免之列。这导致群众殡葬负担仍然居高不下，殡葬改革无法向纵深推进。

而沂水从关键处改革，把殡葬纳入政府基本公共服务项目，不仅免除殡葬基本服务费，就连骨灰盒、墓穴都由政府免费提供，真正实现了全程免费。“实施全免费政策，财政的确要掏一笔钱，但从长远看这是一笔很合算的民生账，对促进社会和谐进步能够起到四两拨千斤的作用。”沂水县委书记薛峰告诉记者。

在沂水县委政府副局长贾文勇看来，这个民生账至少包含了多笔账：算经济账，今年由于公墓集中开建，县财



□记者 王洪涛 报道

沂水县许家湖镇长山公墓，建有1290个墓穴和悼念厅等设施，仅占地15亩。

政需投入5000万元左右，以后每年只需要投入2000万元，每年可为群众节省两个亿，丧户户均可节省90%的费用；算土地账，散葬坟头大约占地10平方米左右，一亩地只能建20处墓穴（按双棺算），每年需占用土地300亩左右，而沂水县建设的公益性公墓，一亩地可建200处双穴墓，每年仅需20-30亩地即可满足全县逝者安葬需求，相比过去节省了约90%的土地，可有效避免“死人与活人争地”问题；算资源账，一个大棺材大约用1-1.5立方米木材，如果进公墓安葬，全县每年可节约木材1万立方米左右。

“公益性公墓建设投入是一次性的，建成以后县财政每年只需投入一定数额的惠葬和管理运行费用，县级财力完全可以承受。”薛峰认为。

#### 公墓简葬，群众何以能买账

在实行全免费政策之前，沂水县也采取过一些殡葬改革措施。据王中兴介绍，前些年一些村建设了公益性祠堂，让逝者的骨灰盒入祠堂。但很多群众认为，将自己的先辈放到“货架子”（存放骨灰的格子）上不像个事，有的甚至半夜里将骨灰盒从祠堂中“偷出来”，再装棺入葬。

如何在殡葬改革与尊重民俗文化心理间寻求“两全”之策？

6月13日，在许家湖镇长山公墓，记者看到，青青小草掩映着卧碑，上刻逝者名字，墓前小路硬化，周围翠柏环绕，背后青山耸立。“这里‘风水’好啊，今天上午就有两位老人葬入公墓。政府有这么好的免费政策，我们怎么会不支持呢。”正在公墓施工的村民谭庆磊告诉记者。

“我们充分考虑乡镇规模、人口密度和地形地貌因素，就近就便，尊重群众意愿。”贾文勇说，沂水在此次殡葬改革中，以建设全免费的公益性墓地为核心，但不强制平坟头，而是以教育引导为主，既让群众得到实惠，又尊重传统文化习俗。

临沂大学历史文化学院教授王厚香认为，在当下中国，落叶归根、入土为安的传统文化观念力量还很强大，转变观念不是一夕之功，对此应给予应有的尊重。“沂水的做法从文化上看，也是留住‘乡愁’的一种举措。”

沂水在公墓建设中让村民代表参与选址、建设，实施统一标准，单穴不超过0.5平方米，双穴不超过0.8平方米。墓穴间距不超过0.6米，墓碑采用卧碑，墓前通道进行硬化，入口设立焚烧炉，每处公墓建有看护房和防火水池。

“对于农村群众来说，有墓穴的公墓式安葬方式是较易接受的一种新式殡葬形式。这种接地气的、充满人文关怀的做法，是改革叫好又叫座的重要原因。”在王厚香看来，沂水的全免费殡

葬改革，其政策智慧值得学习借鉴，在农村地区具有很强的可复制性。

据了解，随着改革的推进，有农民主动把原来修好未用的坟墓平整，还有的把原来打好的棺材拆作他用，简葬理念逐步树立起来，农村丧葬程序礼仪大幅简化。

#### 公墓姓“公”，利益链条怎舍弃

目前在一些地方，公墓之外还有营利性墓地、豪华墓地，殡葬公共服务不能均等化，在客观上助长了攀比、厚葬之风。“从众心理上加上传统的厚葬观念，人们往往不会选择最低消费。”贾文勇坦言。

在初期调研时，也有人有心疑虑：是不是将来有钱的进豪华墓地，没钱的进政府建的标准公墓？有钱就能占有更多社会资源？

对此，沂水从一开始推行殡葬改革时，就要求全流程保证所有逝者从遗体运送、火化、骨灰盒选择等方面一个标准、一个待遇。同时疏堵结合，扎住一切口子，斩断利益链条。沂水县明确规定，从5月10日起，不再审批营利性公墓，乡镇和村严禁向外租地土地用作墓地，严禁在基本农田修建坟墓，县市场监管部门严查大棺材制作和销售，堵住部分人群寻求“风水宝地”“发死人财”的念头。

沂水同时将县殡仪馆由自收自支改为全额拨款，每年拿出1000万元确保殡仪馆正常运转，保持职工待遇不变；取消普通炉，全部使用高标准火化炉，达到火化标准的统一；骨灰盒由政府统一采购，人性化设计确保质量和美观，标准统一；加强对运尸车辆管理，运尸实行事后结算，如有群众举报，将停发工资并取消相关人员运尸资格。这些措施杜绝了乱收费现象，也消除了攀比滋生的土壤。

“这项政策刚开始推行，尚有规范完善的空间，目前来看，遇到的一些问题也需要相关部门的宏观设计。”贾文勇说。

按规定，公墓建设不能占耕地，只能占荒山、用荒滩。然而在民间，葬在哪，怎么葬，都有讲究。“如果在犄角旮旯，建在‘风水’不好的地方，就很难推行下去。”许家湖镇一位村支书说。

“鉴于公墓改革能大幅节省土地资源，公墓建设初期投资较大，而有些地方确有荒山、荒滩可用，土地部门是否可以给县区一定数量的公益性公墓建设专项土地指标？可不可以从中央和省层面给予一定的资金扶持？”对于下一步公益性公墓的建设，贾文勇提出了自己的建议。