

# 如何避免公共决策 “拍脑袋”“一言堂”?

——聚焦《重大行政决策程序暂行条例(征求意见稿)》

新华社北京8月7日电 目前,《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。“新华视点”记者从国务院法制办了解到,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。

——焦点一: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等方面的重要规划;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、保护重要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建设;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做出了限制,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地界定,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。

——焦点二: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“不说白不说,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。

——焦点三: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,并吸收业界的专业意见。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。

——焦点四: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。

——焦点五: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4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,对于非法决策还应该严格进行责任追究。

## 好消息:9日起高温缓解

本报讯 记者吴晓静报道 昨日“立秋”,但真正意义上的“入秋”还为时尚早,高温依旧占据主场。好在明天起我省将有一次较明显的降雨过程,高温将有所缓解。

预计本周初我省仍以晴热高温天气为主,大部地区最高气温37~39°C,午后到夜里部分有雷阵雨,局部可伴有短时暴雨、雷雨大风等强对流天气;9~10日我省自北而南有一次较明显的阵雨或

雷雨天气过程,其中浙北和浙中西部有中到大雨局部暴雨,高温缓解;11~13日我省多年后雷阵雨天气,大部地区最高气温又将升至35~36°C。

气象部门提醒,本周我省位于副热带高压边缘,多雷阵雨天气,需注意防范局地短时强降雨、强雷电、雷雨大风等强对流天气的不利影响;另外,注意防暑降温。

## 九成以上受访者认为 “到政府办事比以前更方便”

(上接第1版)

宁波市常务副市长宋越舜介绍了宁波推进情况:宁波积极开展“一件事情”梳理工作,对一个部门多个事项、多个部门一个事项、多个部门多个事项等情形进行深度整合;全面推行“统一受理”,缩短办事时间,目前全市“受理平台”搭建完成,可实现23个市级部门317个事项、区县(市)约3000个事项的统一受理;探索开展“打包审批”,加快办事速度,并着力打造“四个平台”,拉近距离,截至6月底,宁波市154个乡镇(街道)均已实现基层治理体系“四个平台”建设。

嘉兴市市长胡海峰介绍,经过改革,嘉兴已实现“一窗通办”、“就近办”,让群众“最多跑一次”、“就近跑一次”。“不用跑一次”。针对一直以来企业反映比较多的投资项目审批手续多、周期长等问题,嘉兴通过采取“多图联审”、“联合测绘”、“多评合一”,将审批周期由原来100天左右压缩到45个工作日,对群众办事最多的不动产交易登记,在南湖、桐乡、海宁等县(市、区)已经实现了1小时立等可取。截至目前,嘉兴市本级已公布“最多跑一次”事项1029项,县(市、区)平均818项。

金华市代市长尹学群表示,目前金华市本级788项,县级平均676项实现“最多跑一次”。五大领域“一窗受理、集成服务”综合窗口投入使用,并创出了金华特色。“淘宝式”网上办理助力群众办事“零上门”,市本级254项,县级平均138项实现群众和企业办事“零上门”。开办网上“中介超市”规范中介服务。建立县市一体网上“中介超市”,230家中介机构入驻,涉及行政审批的52类中介服务事项全部可在网上实现,每个服务事项中介机构都在3家以上。截至6月底,完成中介服务事项1.5万项,中介服务提速三分之一以上。

## 大山西处好“娘家”

(上接第1版)

将这些星级民间人才与相应的社团队一一匹配,每周、每月固定时间在村居家养老服务推出剪纸、书画、空竹表演和各类免费培训,久而久之,将大山西村打造为民间人才培育基地,让村民找到了自我提升的舞台。

“除了培育基地,我们还打造了学习平台,一是网络虚拟阵地,二是我们的党员会、村民代表会议等集体活动。”徐志连说,“通过两个平台宣传党和国家的政策、精神,弘扬身边的正能量。”

按照规定,“新村民小组”在村两委领导下,协调内部关系,化解矛盾纠纷,参与当地社会管理。他们和本村的村民代表一样,还可以参加村两委召开的会议。

大山西村“新村民小组”三组组长廖红洲说,在“新村民小组”成立之前,他们外地人遇到问题,只能自行解决。“新村民小组”成立后,作为组长的他,主动到小组“村民”家走访,第一时间掌握“村民”的诉求,遇上解决不了的问题,他会向工会提出,如果还解决不了,他既有责任,也有权力向村委会汇报。

大山西村流动人员专管员徐刚说,自“新村民小组”成立后,他们村的治安案件明显减少。安昌派出所提供的数据显示,自“新村民小组”成立以来,尚未发生一起恶性刑事案件。正因此,许多外来人口在他们村里住下来后,虽然多次更换工作,但一直舍不得搬家。

“‘新村民小组’的建立,打破了职工内心的地域局限,拉近了彼此之间的距离。”徐志连说。

## 韩春雨撤稿 验证科学界“自净”机制

新华社北京8月7日电 备受关注的韩春雨基因编辑论文争议事件近日有了结果,韩春雨团队在英国著名学术刊物《自然》子刊《自然·生物技术》网站上发表撤稿声明。“施普林格·自然集团”大中华区总裁安诺杰告诉新华社记者:“此次撤稿展现并证明了科研群体对于维护科学发现过程基本规律的承诺。”

确实,这次撤稿首先证明了科学界的“自净”机制,也说明了媒体舆论监督的价值,以及学术研究的复杂性。

科学能够“自净”

“国际科学界有‘自净’机制”,北京大学生物学家饶毅对新华社记者表达了与安诺杰相似的观点。

一项研究有了数据、形成论文并通过同行评议发表,通常意味着得到了国际科学界的初步承认。但这并不是终点,论文发表后,各国同行会根据论文中的描述来重复实验,如果不能经受这一检验,研究成果会受到质疑。

韩春雨团队2016年5月在《自然·生物技术》上发表的关于一种新型基因编辑技术NgAgo的论文就是如此。这篇论文因其宣称成果的重要性而引发巨大关注,各国同行纷纷跟进。但一两个月后就出现质疑,如澳大利亚国立大学的研究人员加埃唐·布尔焦在网上公开发表

示,他不能重复韩春雨论文中描述的实验,并且在与许多同行的讨论中得知他们也无法重复该实验,因此“我对NgAgo技术有严重的怀疑”。

2016年11月,《自然·生物技术》就此发表“编辑部关注”。今年初又有消息说韩春雨团队提供了新的数据,但杂志最终认定:“我们判定韩春雨及同事提供的最新数据不足以反驳大量与其初始发现相悖的证据。我们现在确信韩春雨的撤稿决定是维护已发表科研记录完整性的最好做法。”

“维护已发表科研记录完整性”,正是科学界的“自净”机制。论文等科研记录是科学交流的基础,它们必须真实可靠。为了维护这一点,许多科研人员跟在“先行者”后进行没有名利的重复验证。正如《自然·生物技术》社论所说:“那些进行可重复性研究的人,其付出的努力往往得不到回报——这样的工作单调乏味,没有资金支持,还吃力不讨好。”但

正是这种对真理的追求让科学不断前进。

媒体可以监督

“这显示了论文发表后的同行评议在全天候媒体时代的重要性”,《自然·生物技术》在社论中提到了这一事件中媒体的重要性。社论说,“这无疑是一篇中国去年被报道最多的论文”,开始时媒体大量报道原论文所宣称的重要成果,而质疑声出现后也很快引起媒体注意,“有关该初始报告有效的正反两方面的声音开始交锋”。显然,媒体在这一事件中发挥了舆论监督作用。

饶毅也是网络科学媒体“知识分子”的主编,在韩春雨论文发表后,“知识分子”率先报道了论文中所宣称成果的重要性。在质疑声出现后,“知识分子”又刊登了多篇质疑的文章,保持了客观公正。

“新闻的常规是很快报道事情的重要进展,科学新闻的国际标准是请多个专家读论文后发表

评论。但即使这样有时也不能判断其中的问题。好在对科学的研究的判断还有时间的考验——同行的重复和验证。”饶毅说。

的确,新闻的时效性和科学验证的长期性之间存在矛盾,这就要求媒体报道时理解科学验证的特点。《自然·生物技术》社论认为:“这篇NgAgo论文也显示了社交媒体的利与弊。显然,这些平台对于迅速提醒广大科学界留意该论文可能存在的问题发挥了重要作用。但是它们也抬高了人们的预期,以为有关这篇论文的问题是直截了当,可以快速解决的。然而,关于NgAgo的各种问题是无法在几个星期或几个月内就能澄清的,这是有原因的。即使是简单的实验也需要花费数周来准备、实施、分析和解决出现的问题。”

定性不应仓促

韩春雨团队在《自然·生物技术》刊登的撤稿声明是英文,《自然》方面提供的译文是:“由于科

研界一直无法根据我们论文提供的实验方案重复出论文图4所示的关键结果,我们决定撤回这项研究。”不过韩春雨团队也表示:“我们会继续调查该研究缺乏可重复性的原因,以提供一个优化的实验方案。”

韩春雨工作的河北科技大学也声明说,韩春雨团队一直在进行深入的实验研究工作。鉴于该论文已撤稿,学校决定启动对韩春雨该项研究成果的学术评议及相关程序。

可见,虽然论文的关键成果不能被重复导致撤稿,但各当事方还是在以学术的方式讨论这个问题,并没有仓促定性。

美国乔治城大学神经科学系教授吴建永说,许多科研人员都有过学术失误。“我个人有过多次体会,自己认为百分之百对的事,实际是错的。我没有因为学术错误被撞上天,或被批得身败名裂,都是一种幸运。”

当然,如果最终调查证实这不是学术失误而是学术不端,也必然会受到相应处理。就在7月27日,中国科技部、教育部、卫生计生委、自然科学基金委、科协等机构联合公布《肿瘤生物学》107篇论文撤稿事件处理结果,其中有的研究人员被认定无过错,一些研究人员被认定不同程度存在过错并追究责任。

这正是以“实事求是”的态度处理学术问题的最好体现。

## 十年磨一剑

### ——记常山供电配电运检一班班长许飞

有这么一个人,他与杆塔为友,他以线路为伴,参加工作10年来,他没有轰轰烈烈的事迹,却只用心做好一件事。他就是国网常山县供电公司配电运检一班班长——许飞。这10年来,许飞用电力人对工作的热情和对客户的热心,全心全意地做好服务工作。

优质服务永无止境

2007年8月,大学毕业的许飞来到了常山供电公司。刚参加工作,第一个岗位就是天马供电所配电线运行与检修,这干就是10年,虽然有过岗位变动,但是这10年来,许飞大部分的时间都在干同一件事,那就是城网配电线运行与检修。

别看就短短的几个字,却包含了常山城区的3万用户、各大用电客户的可靠用电以及各类大型活动的保供电工作。为了做好这件事,许飞可没有少下功夫。

2013年,许飞接到了一项

任务,要完成9处城区低压进户线改造工程,配合政府部门完成桃园小区、桑园小区、渡口小区、竹园小区、城南小区路面改造后地电缆线路走向的确定及施工现场电力设施监护工作,正是炎热的夏天,为了保证迎峰度夏期间城区居民的正常生产生活用电,那段时间,许飞天天守在施工现场,两个多月下来,许飞硬是晒脱了一层皮,但是城区电网成功抵抗住60年一遇的炎热天气,保证了迎峰度夏期间城网居民的正常生产生活用电。

多年来,许飞还先后负责CCTV走进常山、胡柚文化节、高考和中考等重要保电任务80余次,每一次保电就像是一场战役,容不得一点“纰漏”,许飞事前认真勘察,编制供电方案;事中认真守护,确保安全,圆满完成任务,赢得政府部门、活动组织方的肯定。余姚抢险获民点赞 2013年10月,台风突袭

浙江,给浙江各地都带来了巨大的损失,电网受损严重,许飞在完成常山电网抢修后,又积极支援余姚抢险救灾。

10月12日10时,许飞接到余姚市杨明街道康山村的求助信息,康山村位于余姚市区西北方向,此处地势低洼,由于当地电力线路尚未恢复,排涝站无法排水,积水最深处约3米,当地村民日常生活受到严重影响。

通宵保电为民解忧

“许班长,你好,我是常山

县屠宰场的老付,我们屠宰场停电了,明早全县人民的猪肉配送成问题了,你能不能帮忙想想办法……”2016年11月8日凌晨1时左右,许飞接到常山县屠宰场的求助电话,因线路故障屠宰场停电了,而其承担全县的猪肉配送工作,一般凌晨4点之前就需要把猪肉配送到各个分点。

在学雷锋活动中,许飞带配电运检一班员工为常山县西门、北门老城区贫困户上门服务、检查用电,用自身的实际行动感染更多的人,共同为志愿服务发挥光和热。2014年被评为常山县青年党员“志愿者之星”。

临时电源正常供电。许班长,真是太感谢你了,你们解决了我们厂里的问题,你们更是帮了全县人民的大忙了!”老付激动地握着许飞的双手。“老付,客户的事就是我们的事!这是我们电力工人的职责!”许飞由衷地说道。

投身志愿服务民生

2016年在常山县城创卫期间,许飞勇挑重担,始终保持着坚定的信心和高昂的斗志,带领班组成员对包干区域西城花园逐步清理卫生死角和杂草,决不落下一处,帮助小区清理牛皮癣170余处,建筑垃圾400余斤。

创卫期间,如何确保城区

## 东阳供电获市“爱国拥军”模范单位

日前,东阳市委市政府隆重举行双拥工作总结表彰大会,东阳市供电公司被授予“双拥工作先进单位”荣誉称号。据悉,全市仅10家单位获此殊荣。