法治日报
05 专刊
法治政府
2021年1月15日 星期五
LEGAL DAILY
主编:徐伟
编辑:张维
美编:李晓军
责校:邓春兰
信箱:jingjibu666@163.com

浙江乡镇街道实现合法性审查全覆盖

行政复议行政诉讼案件数和纠错败诉率实现“双降”

核心阅读

去年10月底,浙江省1354个乡镇(街道)包括部分园区已经实现合法性审查机构、审查人员、审查范围、审查机制的100%覆盖,基本建立“纵向到底、横向到边”的合法性审查工作格局。

法 聚焦法治政府新实践

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 吴攸

在浙江努力建设法治中国示范区的新征程中,有一朵“法治之花”格外娇艳,散发出基层良法善治的芬芳。

这朵花就是乡镇(街道)合法性审查。浙江省委依法治省办副主任、浙江省司法厅厅长马柏伟近日在接受《法治日报》记者采访时说,截至去年10月底,全省1354个乡镇(街道)包括部分园区已经实现合法性审查机构、审查人员、审查范围、审查机制的100%覆盖,基本建立“纵向到底、横向到边”的合法性审查工作格局,推动基层治理体系和治理能力现代化,为忠实践行“八八战略”,奋力打造“重要窗口”提供有力法治保障。

乡镇(街道)合法性审查全覆盖工作成效已初步显现。据统计,去年以来,以乡镇(街道)为被申请人的行政复议案件同比下降9%,复议纠错率同比下降10.9%;浙江省新收行政诉讼案件同比下降27.2%,败诉率下降2个百分点。

配强力量 审查工作全覆盖

作为杭州市余杭区镇街合法性审查全覆盖试点,五常街道大胆先行先试,出台《五常街道重大决策和规范性文件合法性审查制度》,将街道规范性文件、机关合同、重大行政决策等涉法事项全面纳入合法性审查范围,着力构建司法所为主负责的审查格局。2019年,该街道行政案件发案量同比下降54%,败诉率同比下降50%,行政复议案件首次实现“零纠错”。

五常街道的成功助推余杭区以镇街合法性审查为发力点,加速司法所赋能转型。在此背景下,余杭区司法局固“专员”强规范履职,配强配优司法所力量,将48%的局编制公务员、80%的社工派驻镇街,其中有法律专业背景的占80%,持有国家法律职业资格证的占6.5%。同时,余杭区属地镇街再做“加法”充实工作人员,目前20个司法所实有人员达150名。去年20个司法所参与审核属地镇街重大行政决策20余件,规范性文件80余件、合同4000余件,参与属地镇街法律事务近400件。

在浙江最东边的海岛县——舟山市嵊泗县,一度基层法治工作基础薄弱、人员力量匮乏和业务能力不足,但嵊泗县司法局充分盘活现有资源,实现乡镇合法性审查力量、审查范围、审查机制全覆盖的工作格局。

“用好乡镇法律顾问。凡是送审内容必须先由法律顾问出具书面审查意见,并由乡镇审查机构予以借鉴和采纳”这是嵊泗司法局想到的第一“招”。之后,嵊泗司法局更是瞄准省律师行业“扬帆行动”,引进优质律所,并以设立嵊泗分所为桥梁,为乡镇合法性审查工作提供稳定可靠的智力支持。

浙江省司法厅副厅长蒋建森介绍说,尽管全省各地实际情况不一,但都坚持问题导向,配强司法所力量和法制审查人员,借力政府购买法律服务,推动解决基层法治建设实际问题。据统计,全省1354个乡镇(街道、园区),确定司法所为合法性审查机构的共782家,占比57.8%;确定乡镇(街道)内设机构作为合法性审查机构的共549家,占比40.5%;由乡镇(街道)内设机构、司法所共同作为合法性审查机构的共21家,占比1.7%。由专职审查人员进行审查的146家,占比10.8%;购买法律服务为主的383家,占比28.3%;通过自行组织审查、购买法律服务、组织法律顾问团等多种方式相结合的825家,占比达60.9%。

数字赋能 审查标准专业化

在金华东阳市,一个在浙江省率先开发应用“互联网+乡镇(街道)合法性审查”的办件系统,已在全市18个乡镇(街道)正式开通运行。办件系统基于浙政钉办公系统构架,结合乡镇(街道)工作实际,打造“全流程闭合式”合法性审查通用流程,囊括了业务科室发起办件申请、镇党政办立项及材料初审、“司法所+法律顾问”合法性审查、业务科室反馈审查意见采纳情况、提交疑难问题由合法性审查工作领导小组决定等主要环节,实现乡镇(街道)合法性审查数字化、信息化、可视化。

数字赋能基层法治,大幅提升合法性审查工作质效。截至目前,该系统完成岗位角色配置272人,迭代升级3次,办件总数已达220余件,办件流转周期平均缩短50%以上。根据岗位职责不同,办件系统还将工作环节分成申办、立项、合法性审查、集体决策等若干个区块链,各区块链均设置了岗位职责及责任人、需提交的材料清单及电子资料传输栏目、办件期限以及期满前提醒功能等,做到岗位责任明确、业务清单化管理。

宁波市象山县司法局稳步推进乡镇(街道)合法性审查工作,制定标准化合法性审查清单,规范审查流程,明确6大项具体审查范围,做到“应审必审”“应查尽查”。同时,在推进过程中,根据工作实际,及时总结,编写政府法律事务工作指南实操手册;根据常见易犯错误,推出行政处罚案卷质量、法律文书“负面清单”提示,发布《典型案例指引》,供一线人员借鉴参考。

服务下沉 审查质效双提升

“四年来首次实现‘零败诉’,2020年以来全区行政复议、行政诉讼案件受理数大幅下降。”这是台州市路桥区率先构建起覆盖区镇村三级,“纵向到底、横向到边”的合法性审查全覆盖机制后交出的成绩单。在前期探索中,路桥区陆续出台15项配套制度,编制《合法性审查全覆盖建设工作规范》地方(路桥)标准,并在全覆盖的基础上将常态法律咨询服务全时铺开。

2020年以来,路桥区组织专家研究论证了26件规范性文件,组织律师利用公共法律服务站以及五级微信塔群,为523名群众提供了法律咨询服务。

基层审查服务全面下沉,路桥区的法宝是用好“法律明白人”。为村级财政预算等提供事前咨询、列席村级班子会议现场提供合法性审查意见……2020年以来,“法律明白人”共帮助82个村(社区)审查修订《村规民约》《社区公约》。

如今,随着合法性审查工作逐步推进,司法所成为参与基层法治建设的中坚力量,“请司法所同志再把把关”已成为路桥各镇(街道)工作的日常。

正是由于对重大决策、规范性文件、行政合同、执法决定的程序和内容严把合法性审查关,嘉兴市嘉善县各镇(街道)法治审查机构统筹协调法治乡村建设的作用得到充分发挥,成为乡镇街道的“第一法律顾问”。

嘉善县各基层司法所(法制室)会同镇、村法律顾问发挥专业作用,为基层政府依法治理提供保障,2020年以来,共出具法律风险提示或法律意见589条,服务村级组织换届选举21次,协办行政复议案件12件,行政诉讼应诉32件,全县一审行政诉讼案件败诉率同比下降10.29%。

制图/李晓军

2020年医保药品目录完成调整

减轻群众就医负担提升药品保障水平

□ 本报记者 侯建斌

随着2020年医保药品目录调整工作全面完成,新一年人民群众就医负担将进一步减轻。

国家医保局、人力资源和社会保障部近日联合发出通知,正式印发《国家基本医疗保险、工伤保险和生育保险药品目录(2020年)》(以下简称《目录》),《目录》将于2021年3月1日起正式执行。《目录》收载西药和中成药共2800种,其中西药部分1264种,中成药部分1315种,协议期内谈判药品221种。

国家医保局医药服务管理司司长熊先军指出,通过本次国家医保药品目录准入谈判,医保基金和参保患者的药品支出没有明显增加,在基金安全总体可控的前提下,医保药品保障能力和水平得到提升。更重要的是,能够进一步引导医药企业形成合理、健康的价值取向,最终通过支持创新、价值购买,从战略购买的角度有力推动我国医药行业高质量发展,推动医药行业深化供给侧改革。

惠及领域广泛

“与往年相比,本次调整的一个重要特点就是谈判降价调入的药品数量最多,惠及的治疗领域最广泛。”熊先军介绍说,共对162种药品进行谈判,谈判成功119种(其中目录外96种,目录内23种),成功率73.46%,平均降价50.64%。本次目录调整共新调入119种药品(含独家药品96种,非独家药品23种),这些药品共涉及31个临床组别,占所有临床组别的86%,患者受益面非常广泛,患者获得感将更加强烈。

据介绍,不同于前几轮调整将“所有已上市药品”纳入评审范围的做法,2020年首次实行申报制,即符合调整方案所列条件的目录外药品才可被纳入调整范围。目录外药品的调整范围实现从“海选”向“优选”的转变。

根据《2020年国家医保药品目录调整工作方案》,调整的目录外药品主要有7类:与新冠肺炎相关的呼吸系统疾病治疗用药;纳入《国家基本药物目录(2018年版)》的药品;被相关部门纳入急需境外新药名单,鼓励仿制药目录或鼓励研发申报儿童药品清单药品;纳入国家集中带量采购范围集采成功的药品;2015年1月1日以后获批上市的药品,以及2015年1月1日以后适应症、功能主治等发生重大变化的药品。同时,将“纳入5个及以上省级医保药品目录的药品”纳入调整范围。

熊先军介绍说,对目录外药品,在评审、测算以及确定医保基金支付范围等环节,均综合考虑现阶段我国经济社会发展水平、医保基金和参保人员负担能力等因素,设定符合“保基本”定位的技术标准,确保谈判形成的支付标准符合预期。对目录内药品,专门组织专家评审,对原未经谈判准入目录且价格或费用偏高的品种进行谈判降价,引导目录内药品的支付标准逐步回归合理。

熊先军指出,本次调整按照“尽力而为、量力而行”的要求,确立“突出重点、补齐短板、优化结构、鼓励创新”的调整思路,努力实现药品目录结构更加优化,医保资金使用更加高效,基本医保药品保障能力和水平更高的目标,更好地满足广大参保人的基本用药需求,助力解决人民群众看病就医的后顾之忧。

挤压药价水分

据介绍,本次目录调整坚持“保基本”的功能定位,确保医保基金支出可控。熊先军介绍说,在目录调整过程中,坚持“千方百计保基本,始终坚持可持续”的基本原则,牢牢把握“保基本”的功能定位,通过调出临床价值不高药品,谈判降低目录内费用明显偏高的药品、专项谈判到期药品的价格,特别是近年来集中带量采购“以量换价”进一步挤压药价水分,实现“腾笼换鸟”,确保基金基本平衡。

与此同时,还首次尝试对目录内药品进行降价谈判,明显提升经济性。据了解,评审专家按程序遴选了价格或费用偏高、基金占用较多的14种独家药品进行谈判,这些药品单药的年销售金额均超过10亿元。经过谈判,14种药品均谈判成功并保留在目录内,平均降价43.46%。

熊先军指出,本次调整高度重视新冠肺炎治疗相关药品的保障工作,将利巴韦林注射液、阿比多尔颗粒等药品调入目录,最新版国家新冠肺炎诊疗方案所列药品已被全部纳入国家医保药品目录。

此外,为更好满足患者对新上市药品的需求,将2020年8月17日前上市的药品纳入调整范围,最终16种药品被纳入目录。

本次调整有29种药品被调出目录。熊先军坦言,调出目录的药品主要为临床价值不高且可替代,或者被药监部门撤销文号成为“僵尸药”等品种。“这些药品的调出,经过了专家反复论证,严格按程序确定的。”专家们在评审过程中,将可替代性作为一项重要指标,被调出的药品目录内均有疗效相当或更好的药物可供替代。同时,这些药品的调出,为更多新药、好药纳入目录腾出了空间。

确保公平公正

根据初步测算,通过谈判降价和调出目录,为基金腾出一定空间。熊先军说,在目录调整过程中,国家医保局严格把握药品的经济性,新增的119种药品,多数是经过谈判实现降价的独家药品,预计2021年增加的基金支出,与谈判和调出药品所腾出的空间基本相当。

从患者负担情况看,通过谈判降价和医保报销,预计2021年可累计为患者减负约280亿元。

在医保药品目录调整工作中,如何确保医保药品目录调整的公平公正?对此,熊先军指出,国家医保局高度重视加强医保药品目录调整中监督机制的建设,一方面,针对目录调整容易出现的风险点,针对专家、工作人员和企业人员制定了明确的制度措施,从源头上防范风险。

另一方面,在确定专家名单、分配测算、谈判任务等环节严格坚持利益回避和随机原则,所有专家均随机抽取产生。要求专家必须在职在岗,且每名专家只参加一个环节。专家评审、测算等环节实行全封闭。

此外,主动接受各方监督,接受社会各界的投诉举报。目录调整工作邀请媒体和纪检监察等方面参加,谈判过程全程录音录像,做到所有证据可追溯、各方可申诉。

民航总局将推进民航法修订

本报讯 记者徐伟 见习记者刘欣 记者近日从2021年全国民航工作会议及全国民航安全工作会议上获悉,我国航班正常率连续3年超过80%,2020年达88.52%,比“十二五”末提升20个百分点。会议系统分析民航发展的新形势新特征新任务,总结回顾民航“十三五”及2020年工作,统筹谋划民航“十四五”总体工作思路,部署2021年重点任务。

会议明确,2021年全行业在毫不放松抓好常态化疫情防控的同时,统筹安全和发展,重点完成七个方面主要任务:一是加强系统安全管理,不断刷新安全飞行纪录;二是统筹优化资源配置,积极推进行业恢复发展;三是深入推进协调联动,着力提升协同运行效率;四是持续提升服务品质,着力厚植行业比较优势;五是加大科教创新力度,着力拓展智慧建设领域;六是持续深化民航改革,着力增强行业发展动力;七是坚持全面从严治党,着力巩固良好政治生态。

据了解,2021年民航总局将积极推进民航法修订,加强航空法研究;加快推进《事故调查条例》《无人驾驶航空器飞行管理条例》制修。

四川召开全面依法治省工作会议

本报讯 记者马利民 近日,四川省委全面依法治省工作会议在成都召开。四川省委书记彭清华指出,要扎实抓好全面依法治省重点工作,努力建设更高水平的法治四川。全面贯彻实施宪法,完善遵守和执行宪法的工作机制,持续加强宪法宣传教育,坚决维护宪法权威。健全完善法治四川建设的规划体系,谋划好未来一个时期法治四川建设蓝图。切实提高地方立法质量和效率,跟进抓好重大领域改革立法工作,不断完善具有四川特色的地方性法规体系。着力推进法治政府建设取得新突破,用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序,深入推进“放管服”改革,严格规范公正文明执法,让执法既有力度又有温度。

进一步拓展行政法治中负面清单

法 慧眼观察

□ 关保英

行政法治中负面清单的运用改换了我国传统行政法治中的治理逻辑:在传统行政法治中,行政相对人通过申请行政许可才可以获得特定方面的权利;负面清单的核心理念则是法无禁止皆可为,负面清单的理念对行政相对人的权利有了非常大的拓展,因为传统上通过许可而获得权利的状况现在转换为只要不是负面清单所禁止的皆可以免去请求与许可的程序。这一模式和逻辑的转换,标志着我国行政法治进入了一个新的历史阶段,即以人民为中心的阶段。但是就目前情况来看,负面清单这种符合现代法治精神的管理模式还有进一步拓展的空间。

由尝试性负面清单向规范性负面清单拓展。在我国目前的行政法治中负面清单尽管已得到广泛运用,但总体而言,它还仅仅是政府行政系统在执法和治理中的一种尝试,政府行政系统对负面清单的运用采取了较为谨慎的态度。近年来,负面清单管理模式的运用取得了良好的效果,对此已有共识。党的十九届四中全会提出:“全面实施市场准入负面清单制度,改革生产许可制度,健全破产制度。”这表明负面清单作为尝试性的历史阶段已经结束,应当进入一个新的历史阶段,即规范性的阶段。在这一阶段,负面清单应当作为行政法治中的一种规范化管理模式,应当作为一种契合新时代精神的管理模式。政府行政系统要在普遍推广和广泛运用的过程中使负面清单成为行政系统规范化的治理手段。由尝试性负面清单向规范性负面清单的拓展,是我国新时代行政法治所必需的,通过这样的拓展能够强化行政相对人的权利,限缩行政管制。

由平面性负面清单向立体性负面清单拓展。在我国行政法治中除负面清单之外,还有权力清单和责任清单等。在行政法治实践中,权力清单和责任清单是相对比较明晰的,例如《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》和《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》对权力清单和责任清单的基本要求和主要内容都作出规定,而负面清单则不具有这样的明晰性。目前来看,许多政府行政系统所涉及的负面清单仅仅补充了权力清单,而对于它与责任清单究竟是什么关系并没有予以明确规范和阐释。负面清单呈现出相对平面的特征,主要是在行政许可这一特定环节上设置,而在行政执法的其他环节上则没有相应的负面清单予以配套。毫无疑问,这种平面式的负面清单降低了负面清单的行政法治价值,制约了负面清单的作用发挥。负面清单的本质是拓展公民权利的清单,是限缩政府管理强度的清单,因此我们应当将原来平面式的负面清单拓展为立体性的负面清单,即负面清单的设置不受行政执法手段和行政执法领域的限制,使它能够很好地与权力清单、责任清单保持某种契合,而不能让负面清单缺失后续的保障手段。

由选择性负面清单向普遍性负面清单拓展。权力清单、责任清单和负面清单尽管都属于清单的范畴,但它们各自在行政法治中发挥着不同的功能。对行政主体而言,权力清单是比较受欢迎的,因为通过权力清单使行政主体的行政权力规范化和明晰化,行政执法因此有了更加充分的依据。而责任清单使行政主体原来所享有的概括性权力变小了,为行政主体的行政执法附加了后续的约束手段,因此行政主体对负面清单表现出了某种程度上的不适。一些政府在负面清单的构造上多少有些选择性的漠视,或是出于对行政领域认知的不成熟,或是出于行政主体内在的因素。我们有必要将这种选择性负面清单转化为普遍性负面清单,让负面清单成为行政法治中的常态,甚至成为新时代行政法治的核心元素。

由单向性负面清单向双向式负面清单拓展。我国行政程序法的制定相对滞后,这就使得行政法治负面清单的相关规定在法律位阶上还有所欠缺。目前大多是以行政规范性文件出现的,例如国务院办公厅发布的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2017年版)》,广西省商务厅发布的《〈市场准入负面清单(2019年版)〉广西商务领域实施分工方案》等。目前负面清单的制定权集中在行政系统,大多是由特定行政主体所制定,且没有严格的行政规范性文件制定程序,行政相对人介入制定程序的机会也相对较少,所以某种意义上,目前的负面清单制度具有一定的单向性。负面清单存在于行政法治体系中,应当反映行政主体和行政相对人的关系,是一种博弈的结果,单向性负面清单由此具有一定消极性。而在治理体系和治理能力现代化中,人民性和法治性是两个根本的属性,所以负面清单应当改变单向性的模式,而成为双向式负面清单,即在行政主体和行政相对人相互协商的基础上制定出合乎理性的负面清单。

(作者系上海市人民政府参事、上海政法学院教授)