



法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐伟
编辑:侯建斌
美编:李晓军
责校:邓春兰
信箱:jingjubu666@163.com

2021年4月30日
星期五

国务院办公厅印发2021年政务公开工作要点 加强反垄断执法信息公开首次写入文件

市场动向

□ 本报记者 万静

近日,国务院办公厅印发《2021年政务公开工作要点》(以下简称《要点》)明确提出,2021年要加强反垄断与反不正当竞争执法信息公开工作,一视同仁公正监管,营造诚信守法的市场环境,有效维护人民群众利益。国办每年发布政务公开工作要点(2015年以前名称为《政府信息公开工作要点》),首次将加强反垄断执法信息公开纳入工作要点。

首次纳入反垄断执法信息公开

不同于以往的政务公开工作要点谋篇布局的特点,今年的《要点》以“五个紧扣”,对2021年的政务公开工作指出了明确的着力点。

这“五个紧扣”分别是,紧扣“十四五”开好局起好步深化政务公开;紧扣宏观政策落地见效深化政务公开;紧扣强基础抓基层深化政务公开;紧扣政府信息公开条例实施深化政务公开;紧扣抓保障促落实深化政务公开。可以看出,“五个紧扣”共同的目标都是“深化政务公开”。

记者注意到,在“紧扣‘十四五’开好局起好步深化政务公开”中的第二个工作要点提出,2021年政务公开工作要做好市场规则标准和监管执法信息公开。对于其中的“监管执法信息公开”,《要点》直指的目标就是,加强反垄断与反不正当竞争执法信息公开工作,一视同仁公正监管,营造诚信守法的市场环境。

国办办公厅政府信息与政务公开办公室有关负责人介绍说,公开透明的市场规则标准和公平竞争的

监管执法,是良好竞争市场环境的基础。为落实好“十四五”规划提出的“加快形成统一开放、竞争有序市场体系”重要举措,《要点》围绕市场规则和监管执法信息公开作出具体部署,除了上述加强反垄断与反不正当竞争执法信息公开工作外,还有另外两方面的工作安排,即全面落实“全国一张清单”管理模式,主动公开全国统一的市场准入负面清单并根据调整情况做好更新发布,切实做到平等准入、开放有序,以及及时公开建设高标准市场体系行动方案的落实举措,加快建设高效规范、公平竞争、国内统一大市场。

对此,对外经济贸易大学法学院教授黄勇分析认为,反垄断执法的重点是回归反垄断法的立法本意,维护健康良性的市场竞争秩序。今后反垄断案件更加复杂,涉及更多前沿领域,对反垄断执法的专业性将提出更高要求,加强和完善反垄断执法方面的信息透明度,可以更加有效提升反垄断执法水平。

近日,作为反垄断执法职能部门的国家市场监督管理总局对外披露,今后将会进一步加大对反垄断和反不正当竞争执法的相关信息的公开力度,加大对违法案件的公示,发挥以案释法作用。在反垄断的信息公开方面,市场监管总局主要做了以下几方面工作:一是立法信息及时公开、主动公开。比如,最新的反垄断规章、指南等法规和文件。二是案件信息依法公开,公开垄断案件的执法信息、执法公告、相关法律文书,坚持以案说法,以案普法,对垄断违法行为形成震慑,让广大的人民群众和社会能够感受到公平正义。三是公开对重大政策的宣传解读。

五项政务公开任务年底前完成

记者仔细梳理发现,2021年政务公开工作的《要点》诚意满满,为落实党中央、国务院就政务公开工作提出

的新要求,以及中央有关改革任务对政务公开工作作出的新安排,《要点》特意提出了五项具体要在“2021年底前”完成的政务公开工作任务:即全面推进规章集中统一公开,具有规章制定权的地方政府和国务院部门在2021年底前,将本地区本部门现行有效规章通过政府门户网站的政府信息公开专栏集中公开,方便公众查询使用;2021年底前,县级以上政府门户网站全部支持互联网协议第6版(IPv6);未出台本领域基层政务公开标准指引的国务院部门,在2021年底前编制完成标准指引;国务院行政复议机构在2021年底前制定政府信息公开行政复议案件审理规范,统一案件审理标准,有效解决实践中较为突出的同案不同判问题;国务院有关主管部门在2021年底前出台教育、卫生健康、供水、供电、供热、生态环境、公共交通等领域的公共企事业单位信息公开规定。

据介绍,加强政务信息管理,是中央对新时代政务公开工作提出的新要求。国办在2020年重点展开了行政法规的系统清理和集中统一公开工作,对新中国成立以来全国行政法规逐一核实认定,确定现行有效的行政法规数量,并向社会集中公开了完整的国家正式版本,有效解决了底数不清、查询不便等问题。下一步就是行政法规的系统清理和集中统一公开工作,目前该项工作也取得了积极进展,国办牵头、司法部具体负责,研究建立了专门工作规范。司法部率先完成了本部门规章的系统清理和集中统一公开。

为此,《要点》明确提出,要在2021年底前,具有规章制定权的地方政府和国务院部门,将本地区本部门现行有效规章通过政府门户网站的政府信息公开专栏集中公开,以方便公众查询使用。“未来一两年内,会像行政法规库一样,构建起一个统一的国家规章库,为社会

提供所有现行有效规章的国家正式版本并动态更新。”有关负责人说。

2020年12月21日,国务院办公厅正式对外发布《公共企事业单位信息公开规定制定办法》,将公共企事业单位信息公开定位为行政监管事项,其信息公开方式以主动公开为主,监督约束模式以向行政机关申诉为主,突出和强化“行政监管”模式。

国家行政学院教授杨伟东指出,公共企事业单位存在于经济、政治和社会发展的诸多领域,在我国社会发展中具有不可取代的作用,它致力于保障社会进步和发展,具有很强的社会公共利益属性。同时它也具有量大面广的特点,涉及教育、卫生、供热、供水、供电、供气、环保、公共交通等众多领域,有数百万之巨。为此,提升信息公开透明度加大监管力度,对于保障广大社会公众的切身利益和社会公共利益,意义不言而喻。同时以“主动公开为主”,并非是弱化公共企事业单位的信息公开,而恰恰是为了更有力地推动这项工作。

统一审理标准解决同案不同判

2019年5月,新修订的政府信息公开条例正式施行。两年来,我国各个地区、各个部门认真贯彻执行,加强工作规范,优化服务功能,取得了积极成效。特别是在依申请公开方面,新条例实施后,因政府信息公开申请引发的行政纠纷案件过快增长的态势得到扭转。统计数据显示,2020年各地区、各部门收到政府信息公开申请量与上年基本持平。与此同时,全国政府信息公开行政复议案件数量下降13.4%。为进一步延续这种良好势头,《要点》把进一步做好新条例的落实工作作为安排重点,具体表现在以下三方面:

首先,提高依申请公开工作质量。“深化政务公开,

核心阅读

反垄断执法的重点是回归反垄断法的立法本意,维护健康良性的市场竞争秩序。今后反垄断案件更加复杂,加强和完善反垄断执法信息透明度,可以更加有效提升反垄断执法水平。



必须牢牢抓住坚持以人民为中心的发展思想这个根本,办理政府信息公开申请的过程,就是给人民群众办实事、解难题的过程。这也是新时代政务公开不同于以往的政务公开,中国政务公开不同于外国政务公开的重要方面。”有关负责人强调。

《要点》明确,各地区各部门要切实转变观念,强化服务理念,把依申请公开工作作为服务人民群众生产生活、支持市场主体创新创业的重要方式,更好满足申请人对政府信息的个性化需求。

其次,规范政府信息公开行政复议案件审理标准。同案不同判问题,是与纠纷高发多发相伴相生的突出问题。新修订的政府信息公开条例初步扭转了纠纷高发多发态势,在此基础上,有条件也有必要采取专门措施,解决同案不同判的问题。《要点》提出,国务院行政复议机构要在2021年底前制定政府信息公开行政复议案件审理规范,统一案件审理标准。

最后,加强配套制度建设。在政府信息公开条例制度配套方面,《要点》要求完成两项重点工作,即构建公共企事业单位信息公开制度体系和完善政府信息公开工作年报制度。对于后者,《要点》的安排是,要修订完善年报报告格式,推动各级行政机关向社会公开更多有价值的基础性数据,更好地发挥政府信息公开制度的功能作用。

铁路沿线安全环境治理成效显著

22个省份出台铁路安全法规规章

□ 本报记者 徐伟
□ 本报见习记者 刘欣

国家铁路局近日发布的《2020年铁道统计公报》显示,2020年全国铁路客运逐步恢复、货运保持增长,铁路路网规模不断扩大,全国铁路营业里程达到14.63万公里,其中高速铁路达到3.8万公里。

铁路是国民经济大动脉、关键基础设施和重大民生工程,铁路安全关系国家安全和人民群众生命财产安全。随着铁路的加快建设,高速、重载、高密运行,由铁路沿线环境因素造成的铁路交通事故、设备故障以及列车运行安全的隐患问题日益受到重视,治理需求愈加迫切。推进铁路沿线安全环境治理,是推动铁路高质量发展的必然要求,也是保障人民群众生命财产安全的现实需要。

近期,多个省区市相继出台铁路安全法规规章,多部门协同共治,建立机制,开展排查整治工作,铁路沿线安全环境治理取得良好成效。目前,全国已有460个地市政府与铁路建立工作联系机制,22个省份出台铁路安全法规规章。

排查整治铁路安全隐患

记者了解到,威胁铁路沿线环境安全的问题种类繁多,涉及范围较广,具有整治难、反复易、成本大等特点。如在铁路沿线放火烧荒、放养牲畜、非法排污(倾倒垃圾)、擅自使用防尘网或遮阳网等轻飘物、私搭乱建违章建筑、在铁路上行行走卧等,这些行为极易造成安全隐患,对其进行治理需要多部门共同努力。

去年,国家铁路局等部门印发的《铁路安全生产专项整治三年行动计划实施方案》明确指出,开展铁路沿线环境安全专项整治,对铁路沿线轻飘物及危树、山体及边坡溜坍风险、铁路线路安全保护区内违法行为、铁路沿线易燃易爆危险物品场所开展集中整治,全面设立铁路线路安全保护区,健全完善铁路沿线环境安全监管长效机制,落实铁路沿线环境安全治理各方责任,依法依规查处违法违规行为。

国家铁路局总工程师、新闻发言人严贺祥指出,国家铁路局会同相关部委,铁路沿线各级地方人民政府以及铁路运输企业,突出问题导向,合力共为,以铁路沿线安全环境隐患排查整治为重点,扎实推进铁路安全专项整治三年行动,取得了良好成效。

数据显示,2020年全国铁路发生因环境因素导致的事故较上年下降了27.4%,路外事故死亡人数下降了14.5%。

严贺祥介绍说,各级地方政府和铁路运输企业实施路地联动,排查出铁路沿线安全隐患问题近21万处,建立问题隐患和整改责任两个清单(以下简称“两个清单”),逐级逐项明确整治主体、措施、时限,推动隐患整治。截至目前,全国已消除高铁沿线各类安全隐患6万余处,普速铁路沿线各类问题14.4万余处。部分省(区、市)开展铁路沿线安全环境专项巡查,有效防范问题反弹复发。

地方立法取得实质进展

维护铁路沿线安全环境,不仅仅是铁路系统内部的事情,更需要沿线政府部门、社会共同努力,离不开相关法律的支撑和保障。

据悉,近期多个省区市相继出台规范铁路安全管理的法规规章,部分已经正式实施。2月1日,《辽宁省铁路安全管理条例》正式施行;3月1日,《上海市铁路安全管理条例》正式施行。经过各方不懈努力,铁路安全地方立法取得实质性进展,截至4月底已有22个省份出台铁路安全法规规章。

严贺祥说,其他省份均在推进立法进程,有些即将颁布,相关工作程序和机制逐步健全,铁路沿线安全环境治理的规范化、法治化新局面逐步形成。

今年2月,国家铁路局、交通运输部、住房和城乡建设部、中国国家铁路集团有限公司联合印发《关于铁路沿线安全环境管理“双段长”制实施指导意见》,其中指出,确保到2021年6月底前全面建立健全“双段长”制。

据了解,“双段长”的“段”指的是铁路沿线各“区段”,每一段高铁线都有“铁路段长”和“地方段长”,

联合负责高铁线内外安全。“双段长”制协调整合各方力量,有力促进了铁路沿线安全环境监管和综合整治等工作。

目前,一些省份在地方规章中明确规定建立“双段长”制,如《山东省铁路安全管理条例》第10条规定,铁路沿线设区的市、县(市、区)人民政府和铁路运输企业应当建立路地“双段长”工作机制,完善工作制度,共同承担组织巡查、协调会商等工作,及时排查和处置影响铁路安全的问题和隐患。

健全安全治理长效机制

今年1月,由交通运输部牵头,国家铁路局具体负责,12个相关部门和单位组成的铁路沿线安全环境治理部际联席会议制度获国务院批复建立,目前已开始正常运转。

据悉,联席会议主要负责分析研判铁路沿线安全环境形势,研究完善相关法律法规、规划标准、政策措施等,协调解决影响铁路沿线安全环境的普遍性、长期性、政策性问题,建立健全铁路沿线安全环境治理长效机制,指导推动有关方面落实责任,认真做好铁路沿线安全环境治理工作等。

此前,铁路沿线安全环境治理部际联席会议指出,目前铁路沿线安全环境治理取得了明显成效,但仍存在诸多问题,要进一步担当作为、履职尽责,扎实推进铁路沿线安全环境治理走深走实,要不断完善工作机制,加强统筹协调,压实各方责任;坚持问题导向,强化隐患治理,全力治理突出问题;持续动态管理,强化长效监管;加强工作保障,形成共治合力;认真落实平安中国建设的部署和要求。

“为切实维护好铁路沿线安全环境,下一步要认真落实铁路沿线安全环境治理部际联席会议制度,完善部门协调、路地联动的铁路安全治理机制,全面推行“双段长”制,加快推进铁路安全地方立法,解决影响铁路安全环境的源头性问题,努力把铁路建设成为安全线、标准线、风景线,更好地推进平安中国建设,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。”严贺祥说。

慧眼观察

□ 夏勇 尉立坤

行政执法与刑事司法衔接,也被称为行刑衔接。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“完善行政执法与刑事司法衔接机制”是全面深化改革的战略部署之一。党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,要“健全行政执法与刑事司法衔接机制”。2015年12月,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》将健全行刑衔接机制作为建设法治政府的重要措施之一。2021年中共中央印发的《法治中国建设规划(2020-2025年)》再次强调,深化行政执法体制改革要“健全行政执法与刑事司法衔接机制”。行刑衔接对于法治建设的重要性不言而喻。

对此,理论界业已展开深入讨论,实践中亦出台了关于“行刑衔接”的法规、规章、司法解释等规范性文件。总体来看,这些规范性文件对具体执法、司法活动中的衔接问题做出了回应,但在效力和内容方面存在不足。由各部门制定的规范性文件,一方面难以脱离部门利益所需,另一方面对其他部门并无约束力,进而造成行刑衔接在两个方向上出现难题:横向——难以整合不同部门职能,纵向——难以协调行政与刑事程序。公安机关处于上述难题的交汇点:作为政府的组成部门之一,有独立的行政执法权;又是刑事司法的发起者之一,还需在其他行政执法部门面临刑事事件时帮助处理。因此,应以公安机关为抓手,通过更高层次、更为具体的规范,理顺行刑衔接。

明确行政执法和刑事司法区分。众所周知,在程序启动、证据种类及法律后果等方面,行政执法与刑事司法具有较大区别。但是,它们在实践中却时常呈现种种模糊之状,例如案件材料移送虽有“一步法”“二步法”的相关规定,但也存在先退回当事人再由公安机关刑事部门重新调取的做法。这与公安机关所扮演的双重角色有关。公安机关是政府的治安管理部门,不仅担负着保障公民权利、维护社会秩序和公共安全的行政执法职能,而且担负着查明相关犯罪事实的司法侦查职能。而这两者恰恰又分属不同领域,前者属于行政执法职能,后者属于刑事司法环节,二者所需的程序性要求和实体性标准都有所不同。因此,首先应明确公安机关办理的行政执法案件和刑事案

完善行刑衔接立法助力法治建设

件之间的区分,明确公安机关所具有的双重身份。在此之后,即可通过更高层次的立法,对行政执法案件和刑事案件的具体、标准、材料、期限以及后果等作出明确规定。

完善行政执法和刑事司法衔接,对行政执法和刑事司法的区分并不是对二者的割裂,而是通过厘定各自属性,职责以确保障二者之间既能互不干扰,又能高效转换。首先,完善行政案件向刑事案件案件的转换。由于行政执法部门往往能够在第一时间掌握所办理案件的信息,因而当其认为办理的行政案件涉嫌犯罪时,应在审查之后自行向刑事部门移送。针对有可能涉嫌犯罪但缺乏明显证据的案件,若行政执法部门认为仅凭自身力量难以妥善解决的,可建议刑事部门提前介入。如公安机关治安部门可建议刑事部门提前介入,其他行政执法部门亦可建议公安机关提前介入。其次,完善刑事案件向行政案件的转换。行刑衔接并不意味着案件的单向流转,对于不符合犯罪构成的违法案件,在需要其他行政处罚时,刑事部门不能一放了之或者仅以治安管理处罚替代,而应将其移送至相关行政执法部门,行政执法部门应接受并作出行政处罚。

保障行政执法和刑事司法衔接,应通过规范构建监督机制,保障行刑案件的区分与转换。首先,建立信息共享机制。通过网络和大数据技术,在不同机关、不同部门之间做到一般案件信息共享,复杂案件定期交流,这样既可在案件办理阶段实现相互监督,又可在不同案件转换时提高效率。其次,完善内部监督机制。现有刑事复议、复核机构可作为内部监督部门,对公安机关内部行刑衔接以及其他行政执法部门移送、公安机关不予立案的案件进行审查。不过,其职权来自效力较低的《公安机关办理刑事案件复核程序规定》,应通过更高层次立法对公安机关内部案件流转作出更为详细的规定,并增设法律后果。再次,完善外部监督机制。检察机关是我国的法律监督机关,应通过立法明确赋予检察机关监督行刑衔接案件的权力,同时明确规定相应监督程序及措施。对行政执法部门不移送涉嫌犯罪案件的,检察机关可主动作出审查。若当事人对立案性质有异议的,可向检察机关反映,检察机关审查后发现确有问题的,应责令相关部门改正或移送。在案件转换、移送过程中,有关部门应接受但不接受的,移送一方可向检察机关反映,检察机关认为转换、移送无不当的,应责令其接受。

(作者分别系中南财经政法大学刑事司法学院教授、博士生导师,中南财经政法大学刑事司法学院博士生)

云南实行权责清单动态调整机制

本报讯 记者石飞 记者日前从“2020年云南省法治政府建设”新闻发布会上获悉,2020年,云南省委、省政府坚持高位推进,多措并举,改革创新,推动法治政府建设取得新成效。其中调整了617项行政权力事项,压减省级行政职权达60%以上。

据介绍,云南省委、省政府始终把建设法治政府摆在突出位置,把党的领导贯穿到法治政府建设全过程,主要领导认真履行推进法治建设第一责任人职责;部署开展党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责及法治政府建设督察,在40个省级

部门和16个州(市)自检自查基础上,组织开展实地督察,督促“关键少数”履职尽责;将法治建设成效作为年度综合考评和省管领导班子、领导干部年度考核重要指标,通过考核发现问题349个并督促整改落实到位。

云南还实行权责清单动态调整机制,全省政务服务事项从1422项压减至727项,真正做到“应放尽放”;推进“减证便民”专项行动,出台《云南省全面推行证明事项告知承诺制实施方案》,深化“互联网+公安政务服务”平台建设,全省80%户籍管理业务和

70%交通事故处理业务实现“网上办”;出台《云南省优化营商环境办法》《云南省进一步优化营商环境更好服务市场主体28条措施》,实施营商环境“红黑榜”评价制度,调整完善评价指标体系。

以“一部手机办事通”为抓手,优化政务服务,全面推行企业名称自主申报,企业登记当天(当场)办结率达95.5%,企业开办时间压缩至5个工作日内,五级政务(为民)服务中心(站)建成率达100%,行政许可事项按时办结率达99.9%,公共服务事项按时办结率达100%。



北京市市场监管部门日前开展“五一”节前综合执法检查行动,重点检查服装鞋帽市场、小商品批发市场等是否存在仿冒化妆品、服饰箱包、知名品牌的商标侵权行为。图为工作人员正在开展执法检查。

本报记者 王斌 摄