

# 让“民告官”渠道更为畅通

## ——行政诉讼法修正案草案二次审议亮点聚焦

□新华社记者 陈菲 罗沙

8月25日,行政诉讼法修正案草案二次审议稿提请全国人大常委会审议。让“民告官”更加容易立案、让行政首长出庭,改变行政复议“维持会”现象……二次审议稿作出重要修改,着力解决“立案难、审理难、执行难”。

“依法治国关键是依法行政,而依法行政的重要保障是行政诉讼制度。因此,这次修法对于促进十八届四中全会将要确定的‘依法治国’任务和目标的实现将具有非常重要的意义。”北京大学教授姜明安说。

**亮点一:告政府不要求“具体行政行为”,专家建议采取“负面清单”方式**

某地一家酒店职工反映,工商局仅凭个人提供的虚假材料,就将属于职工的酒店过户给他人。职工为了维权,向区人民法院提起行政诉讼,结果是法院不予受理。

全国人大常委会委员修福金调查,由于地方政府直接或者隐性干预,大量符合行政诉讼标准的案件得不到受理。他们调查的一个市,2010年到2012年行政案件受理率分别为38.5%、39.12%、35.19%。群众讲有“三不”,即不收案件材料、不出法律文书、不予受理。

根据我国现行行政诉讼法规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”

专家介绍,当时立法中用“具体行政行为”的概念,主要考虑是限定可诉范围。但实际上

什么可诉,什么不可诉,是由行政诉讼法其他条款规定的。有的法院还为“具体行政行为”设定标准,对应当受理的行政案件不予受理,客观上成为“立案难”的原因之一。

鉴于此,二次审议稿将“具体行政行为”修改为了“行政行为”。虽然此次修改并没有对社会各界普遍关心的行政诉讼受案范围作大的调整,但姜明安认为,将“具体行政行为”改为“行政行为”可为目前适当扩大行政诉讼受案范围去除法律障碍,如对规范性文件的附带审查,对行政合同案件的受理等。

“我个人一直主张扩大行政诉讼受案范围,在这方面,思想应更解放一点,步子应更大一点。”姜明安建议,可采取“负面清单”的方式,凡是法律没有禁止对相对人起诉的,相对人不服行政行为,都应该允许其向法院起诉。如果规定得模模糊糊,“信访不信法”的问题就始终不能解决,法治的梦想就始终不能变成现实。

**亮点二:行政首长出庭,专家称一次出庭或等于十次法律讲座**

近年来,时任北京平谷区长、现任北京平谷区委书记的张吉福曾代表政府出了两次庭。坐在被告席,一次赢一次输。北京市平谷区积极推行行政机关负责人出庭应诉制度,目前在平谷,和政府打官司看到“一把手”出庭的应诉率已达到了85%。

行政诉讼是“民告官”的制度,但实践中“告官不见官”的问题比较突出,有的案件只有律师代理行政官司出庭应诉。为推动官民纠纷矛盾化解,增强行政机关负责人依法行政的意

识,近年来一些地方积极推动行政机关负责人出庭应诉,取得较好的法律效果和社会效果。

例如,河北省全面推进依法行政工作领导小组办公室、省高院和省政府法制办近日联合下发了《关于建立行政机关负责人行政诉讼出庭应诉制度的通知》,明确规定行政机关负责人行政诉讼出庭应诉的9种主要情形,并将出庭应诉工作纳入年度依法行政考核指标体系,实施责任追究。广州市政府近日也出台《行政机关负责人出庭应诉暂行规定》,要求行政诉讼案件行政机关负责人需出庭应诉。

在总结实践经验基础上,二次审议稿增加规定:“被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,也可以委托相应的工作人员出庭。”

“行政机关负责人出庭应诉有利于官民关系和谐,也有利于提高领导干部的法治理念和法律知识,一次出庭可能等于十次法律讲座。”姜明安说。他同时表示,也不能所有行政案件都要行政机关负责人出庭应诉,这既不可能,也无必要。

“但影响公民法人或者其他组织重大权益的,或者有较大社会影响的行政案件应有行政机关负责人出庭应诉,或者规定行政机关负责人在一定时间内应诉至少出庭多少次,这样更切合实际。”姜明安说。

**亮点三:发挥“缓冲地带”作用,专家称改变行政复议“维持会”现象**

今年3月,山东平度“3·21”守地农民殒命事件引发了社会各界的普遍关注。在这起征地拆迁引发的矛盾中,村民曾对《山东省人民政

府关于平度市2006年第十四批次城市》申请行政复议,山东省人民政府行政复议办公室也答复称经初步审查,决定予以受理。但直到事发,村民一直未等到下一步的审查答复。

行政复议是有效解决官民纠纷、将行政争议化解在行政机关内部的重要途径,也是官民纠纷诉讼的“缓冲地带”。但长期以来,行政复议的社会认可度还不高,大量行政争议未纳入行政复议法制轨道。

全国人大常委会委员韩晓武举例说,近3年来,某自治区政府共受理行政复议案件300多件,而同期受理的因行政争议引发的信访案件则高达5万余件。有些县级政府几年来甚至未受理过一起行政复议案件。

根据现行行政诉讼法规定,“经复议的案件,复议机关决定维持原具体行政行为的,作出原具体行政行为时的行政机关是被告;复议机关改变原具体行政行为的,复议机关是被告”。

“实践中复议机关为了不当被告,维持原行政行为的现象比较普遍,导致行政复议制度未能很好发挥作用。”全国人大法律委员会副主任委员李适时说。

对此,二次审议稿明确规定,“经复议的案件,复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告;复议机关改变原具体行政行为的,复议机关是被告”。

“这一修改有利于改变长期以来行政复议因许多地方和部门复议机关做‘维持会’而导致复议公信力严重下降的现实困境。”姜明安说。(新华社北京8月25日电)

□新华社记者 扶庆

约200元的汽车安全技术检测登记表,被以3倍多的高价随意出售;近6000辆“病车”轻易通过年审摇身变合格……小小的车辆检测站背后,竟是公安局原副局长持干股、享分红。

日前,广东省佛山市公安局原副局长王宏强涉嫌受贿案在广州铁路运输中级法院公开审理。庭审进行5个半小时,法庭未当庭宣判。由于案涉车辆年检腐败,职位高且收受贿赂巨大,王宏强被称为“佛山车辆年检黑幕”背后的“大佬”。

**检测站:3倍出售登记表,放行六千“病车”牟利2200万元**

2013年,佛山市政协对部分汽车检测站进行实地调研,发现车辆年审存在“花高价请中介代办”现象。随着市纪委的立案查处和市检察院的侦查,该市机动车年检黑幕逐渐被拉开。

高价出售检测登记表牟利。佛山市物价局定价为每张180元至230元的《佛山市禅城区汽车安全技术检测登记表》,在部分检测站以每张500元至800元不等的高价对外出售。

出假证明违规放行不合格车辆。据行贿人在庭审中供述,通过检测站工作人员,对购买高价年审的大量安全性能不合格、尾气排放不达标或擅自改装等问题的车辆,使用冒充顶替或修改数据等手段造假系统通过年审的不合格车辆就高达5640辆。据代为管理该站的黄国年供述,两年时间,该检测站实际经营者李劲获利约2200万元。

而为在这些检测站“撑腰”的,就是王宏强。他因在检测站持干股、享分红,于2013年10月被纪委“双规”,11月19日被拘留,12月被广东省人民检察院决定逮捕。

**背后“大佬”:持干股、享分红,多渠道受贿近500万元**

检察机关指控,1997年至2013年间,王宏强在任职佛山市公安局车管所副所长、交警支队副队长、支队长至公安局副局长期间,利用其职务便利,非法收受他人所送人民币、港币、欧元、美金等,总计折合人民币476万余元。

法庭上,公诉人指控王宏强通过三种模式累计受贿15起。——以“投资分红”名义收受检测站贿赂。2004年,王宏强在担任佛山市公安局交警支队副队长时,接受佛山市禅东机动车检测服务有限公司经营者甄小勇以“投资分红”名义所送的人民币164万元、美金5000元、欧元5000元。2007年至2013年,王宏强接受佛山市弘信摩托车检测服务有限公司和罗南检测站实际经营者李劲以“投资分红”的名义所送170万元。此外,2009年至2013年间,还先后6次收受甄小勇、李劲等5名检测站经营者30万元,为车辆年检业务提供方便。

——关照驾校、汽车销售公司等单位收好处费。为驾校增加考试学员名额、提高驾校收益,为汽车销售公司等车辆在车辆上牌、审批速度、办理车展巡游、车辆违章处理提供方便,为“车主小秘书”经营者在佛山开展业务予以关照,共收受周燕珊、李秀荣、钟涛等15名经营者或公司所送共计人民币94.43万元、港币4万元。

——借提拔、调动接受下属行贿。2010年间,王宏强在担任佛山市公安局交警支队支队长时,收受原佛山市公安局车管所检审中队指导员林宇宇所送2万元;2013年春节前,王宏强时任佛山市公安局副局长,收受下属交警支队车辆管理所考试中队原队长潘福雄所送5万元。

**车辆年检腐败频发,“网上车管所”如何降低风险?**随着机动车保有量的急剧增长,车辆年检、发放驾照、机动车检测,在车辆管理部门一系列权力笼罩之下形成一个巨大的市场,车管所也因此成为腐败高发地。

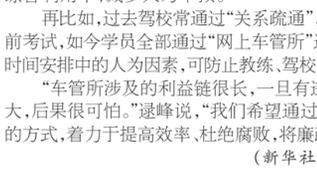
2013年初,广东省湛江市公安局车管所原所长梁志雄涉嫌受贿被移送检察机关,全所42名驾驶证主考官全部涉案,合计上缴“红包”2100多万元;2013年6月,广州市公安局交警支队车辆管理所原副所长孔防军因受贿罪被判有期徒刑6年,上至广州市公安局原副局长何靖、下至普通民警等8名公安人员涉案,机动车检测站经营者贿赂相关工作人员,10万辆次“病车”通过检测。

记者梳理发现,多数涉及车管所的案件中,均离不开“中介”的“牵线搭桥”。广州市公安局副局长赵峰说,所谓中介,其实就是车管所和公众之间信息不对称的必然产物。如果信息公开透明了,老百姓自然就不会去找中介。

广州车管所窝案发生后,广州市公安局大力推进“网上车管所”,着力消除车管所与公众之间的信息不对称。赵峰说,比如在车辆检测方面,所有检测站全部公开,所有检测全部预约,再根据预约的“大数据”进行合理分配,提高各个检测站的综合利用率,减少人为干预。

再比如,过去驾校常通过“关系疏通”,可将部分学员安排提前考试,如今学员全部通过“网上车管所”进行预约,杜绝了考试时间安排中的人为因素,可防止教练、驾校向车管所输送利益。

“车管所涉及的利益链很长,一旦有违法,涉及的利益也很大,后果很可怕。”赵峰说,“我们希望通过网上办理这种不见面的方式,着力于提高效率,杜绝腐败,将廉政风险点降到最低。”(新华社广州8月26日电)



流水钱 新华社发 程硕作

# 持干股「撑腰」检测站 放行六千「病车」牟利

——起底佛山「车检黑幕」背后的「公安大佬」

# 禁令沦为空文:你我还要吃下多少含铝添加剂

使用依然如故,大量商贩及公众甚至并不知晓禁令的存在。监管乏力之下,“禁铝令”正面临“有令不行”的尴尬处境。

**禁令之下,含铝添加剂热销依旧**

今年5月14日,根据《食品安全法》和《食品添加剂新品种管理办法》的规定,以及对《食品添加剂使用标准》中含铝食品添加剂进行重新评估后,国家卫生计生委等5部门关于调整含铝食品添加剂使用规定的公告》正式发布。

公告中同时调整了硫酸铝钾和硫酸铝铵的使用范围,要求“小麦粉及其制品(除油炸面制品、面粉(如用于鱼和禽肉的拖面糊)、裹粉、煎炸粉外)生产中不得使用硫酸铝钾和硫酸铝铵”。

但记者近日在一些城市走访发现,含铝添加剂仍在很多超市售卖。在位于湖北省宜昌市夷陵大道上的一家超市,一种产自广东佛山的含铝“泡打粉”仍在售卖,配料表中标注含硫酸铝钾,使用说明中则标注“适合制作馒头、包点、糕点、饼干、面包等”,明显有违“禁铝令”要求。在东湖一路的一处批发市场,也有不少含铝添加剂的复合蓬松剂、泡打粉售卖。店主徐先生极力向记者推荐:“很多包子、馒头店都在我这买,质量有保证。”

在湖北恩施土家族苗族自治州所辖的恩施市、咸丰县等地的超市以及批发市场走访时,同样发现含铝食品添加剂仍在销售。店主们多表示,“销售没有受到什么影响”。

**严格政策居然“不为人知”**

在市场中“铝”见不鲜的同时,网络平台上,含铝添加剂的销售也在正常进行。通过淘宝网

检索发现,硫酸铝钾和硫酸铝铵以及酸性磷酸铝钾、硅铝酸钠等添加剂,仍有许多网店售卖。

记者与多名店主交流,除一位店主表示听说过“禁铝令”之外,其他店主均表示“不清楚”。店主们称,含铝添加剂仍在销往河南、山东、河北、天津等地,且未受到相关部门的干预。

销售商表示不清楚“禁铝令”,一些馒头、包子铺的店主同样表示“不知情”。在湖北省荆州市学苑路上的一家包子铺,店主承认使用了含铝泡打粉,但强调“没人说不能用啊”。在武汉、宜昌等地,不少仍在销售含铝添加剂的馒头、糕点、面包店店主均表示,没听说“禁铝令”。

“长期食用含铝添加剂食品,对人体会有很大危害。”中国粮油学会发酵面食分会常务副会长杨子忠介绍,通常食品出现铝超标,多是因为使用了含铝添加剂,而目前学界一致的看法是,铝超标将会影响人们的骨骼和神经系统健康。

据介绍,铝超标对身体的危害众多。铝在人体内不断累积会引起神经系统病变,干扰人的思维、意识和记忆力,严重的会出现记忆力减退、震颤和身体协调障碍等,甚至增加患老年痴呆的风险。可导致儿童认知障碍、思维能力下降。上课注意力不集中,多动。过量铝还可导致沉积在骨骼中的钙流失,抑制骨生成,影响身高,发生骨软化症。对肾脏也会造成伤害,铝在体内通过肾脏排泄,过多铝易引起肾功能失调、肾衰竭等。

国家食品安全风险评估中心最新发布的《中国居民膳食铝暴露风险评估》指出,我国多达32.5%的个人膳食铝摄入量超过每人每周

耐受摄入量。而日常膳食中,占摄入量的75%的铝来自于含铝添加剂食品。

然而,本有望扭转这一趋势的“禁铝令”,却深陷一纸空文的尴尬。

**有令不行谁之过?**

“现在的状况是,一边是国家要求禁用,另一边是销售没人管。”武汉大学城市安全与社会管理研究中心副主任尚重生认为,“对于明确禁用的,就应该禁止销售,如果有些食品领域需要使用这些添加剂,必须严格限定使用范围。”

尚重生指出,各级食品安全监管部门也应该加强对含铝添加剂使用的监督检查,落实监管责任并明确处罚标准,不能放任商贩对于含铝添加剂的使用,避免“禁铝令”沦为一张空文。

曾在今年“两会”上提交了《关于禁止含铝膨松剂在所有食品中使用的建议》的全国人大代表、安琪酵母股份有限公司研发中心主任姚鹏认为,由于部分不含铝的膨松剂、泡打粉的价格略高于同类含铝产品,有些人为了降低生产成本仍会选择含铝添加剂。

杨子忠等多位专家指出,目前的“禁铝令”中,对于硫酸铝钾和硫酸铝铵只是限制了使用范围,并未完全禁用。部分油炸面制品、面粉(如用于鱼和禽肉的拖面糊)、裹粉、煎炸粉等仍可使用硫酸铝钾和硫酸铝铵,这意味着公众摄入量超标的风险依旧存在。专家们指出,这两类含铝添加剂并非不可或缺,建议适时出台规定同样予以禁止,避免经销商、早餐店等钻空子,以更好地保障公众“舌尖上的安全”。

(新华社北京电)

# 一棵“超级银杏”出厂价几千元,落地价5万元

## ——透视奢侈绿化背后的“绿色腐败”

不敢提,提了不知道就伤到哪个领导和,活都没了。”

业内人士说,这种急功近利、好大喜功,不仅是政绩观作祟,背后还有一本“黑色的腐败经济账”。

一位业内人士透露:“2013年,我们给某地的新区整体绿化做规划设计,施工总面积130万平方米,绿化施工总招标金额1.3亿元,设计费每平方米15元,加起来近2000万元,其中很大一部分用在上下打点和给有关部门人员的回扣上,这是业界的“潜规则”。

“收了2000万,设计却没请‘大腕’,几个刚毕业的学生参照以往案例稍加改动,设计成本只花了几十万。”这位设计公司负责人表示,对地方政府而言,比设计效果更重要的是设计公司的名气,所以花大价钱设计的城市不少,真正有特点的不多。

业内人士揭秘,规划设计“吹泡泡”是绿化浪费的根源和起点,设计与工程造价挂钩,设计越奢华、工程造价越高,设计收费越高。而对后续施工而言,工程“蛋糕”越大,苗木销售、工程施工等能分到的就越多,一些掌握权力的人也能从中获取暴利。

2013年落马的广州市林业和园林局原党委书记郭清和被查出在园林绿化项目招标等方面大肆收受私人老板和下属干部贿赂共计200多万元,其下属副局长刘燕堂为他人所请托的承接工程项目施工、设计等事项提供“帮助”,并收受他人所送款项共计50多万元。

**招标制度如“白纸” 采购只买贵的不买对的**

不断吹大的园林绿化政绩“泡泡”,让被视为清水衙门的绿化部门成为腐败发生的“沃土”。

记者梳理发现,近3年来,就有超过20宗林

业园林系统官员腐败案,其中不乏多宗窝案,落马官员数十人。在官商勾结之下,领导吃招标设计“大头”,下属吃承包“小头”,中层干部则“下吃上送”,构成环环相扣的腐败链条,级别比普通科员到厅局级。这其中,施工招标和苗木采购是两大“腐败点”。

——施工招标:“先上车、后补票”。在园林绿化施工过程中,尽管有固定程序限制,但在一些干部眼中都“不在话下”。

今年3月,江西抚州中院审理发现,抚州市金溪县原副县长徐俊以应付上级绿化检查需要紧张施工为由,避开正常招投标程序,先内定好施工单位,完工才“补办”竞标手续。并获得工程方提供的好处费6万元。

这种“先上车、后补票”的情况并不鲜见。一位业内人士表示,其近年在山西大同参与城市绿化,时任政府负责人就表示,赶工期时间紧,几十个工程项目要马上启动,招标手续后再说。

——苗木采购:一笔糊涂账。不同的绿化树种,成本差异巨大,决策背后,有不小的寻租空间。一位业内人士回忆参与河北某地政府招标的绿化项目,“我们推荐用本地几百元一棵的杨树,政府却要采购从南方引进胸径40厘米上下的‘超级银杏’,出厂成本就几千元,长途跋涉后,落地价1棵树5万元。”

2010年广西防城港市绿化腐败案曝出,政府采购价10万元的大树,成本价只有2万元,其中巨大的差价被供应商和贪腐干部分食。

事实上,园林绿化工程相关采购早有严格规定,但一些政府部门“买贵的不买对的”为何仍频发?一位绿化公司老总表示,目前各地园林一些“有政府背景”的公司联合一些本地公司大搞绿化“围标”,把园林绿化变成权钱交

易,“现在绿化圈还有‘有关系的吃肉、搞关系的喝汤、没关系的喝西北风’的说法。”

**遏制绿化腐败 掐住资金和规划“七寸”**

北京航空航天大学廉洁教育与研究中心教授任建明指出,贪大求洋、南树北种等愈演愈烈的“绿化奢侈病”脱离了园林绿化的本意,一些领导干部不顾自然常识和制度限制,把园林绿化当成长袖善舞的工具,不仅造成浪费,还为腐败留下了空间。

中央巡视组点名批评的江西造林绿化“一大四小”工程,历时4载,耗资数百亿元,因为戴着“一号工程”的帽子,这场“脱离实际”“好大喜功”的工程得以强力推进;来自江苏、广西等地的银杏树,因为“档次高”、造型好被时任领导相中,而后如潮水般被采购进入重庆。至2010年,全市园林绿化投入178亿元,是前10年总和2.7倍,此后不少银杏因为水土不服枯死。两地一把手落马,随之还有一批下属园林官员落网入法。

专家和业内人士认为,要从源头上遏止“园林绿化腐败”,减少“长官意志”,透明公开和织密制度网才是防范妙药。广州市政协委员韩志鹏认为,从根本上讲,要掐住“规划”和“钱袋子”两个“七寸”,不要让城市规划变成地方领导干部“嘴上说说”,对园林工程的项目预算至少要向三公预算看齐,做好全面公开,细化到具体项目。

广东省律协副会长肖胜方律师认为,因应城市建设需求的变化对承包分包作出限制,严格招标和工程管理,强化事中、事后审计。

此外,专家建议,可考虑在新一轮城镇化建设中,建立市政园林工程建设的专项举报,让市民参与监督。

(新华社北京电)



添“乱” 新华社发 商海春 作

□新华社记者 刘紫凌 梁建强

包子、馒头以及油条等,是深受百姓喜爱的早餐食品。但也许你不知道,为了让它们显得更为蓬松,更具“卖相”,含铝食品添加剂被广泛使用。

国家卫生计生委、质检总局等五部门联合发布的关于《关于调整含铝食品添加剂使用规定的公告》中明确要求,今年7月1日起,“禁止将酸性磷酸铝钠、硅铝酸钠和辛烯基琥珀酸铝淀粉用于食品添加剂生产、经营和使用,膨化食品生产中不得使用含铝食品添加剂”。

然而,记者在多地走访调研时发现,尽管“禁铝令”已实施月余,但含铝添加剂的销售与



插钱树 新华社发 商海春 作

□新华社记者 乌梦达 叶前 周畅

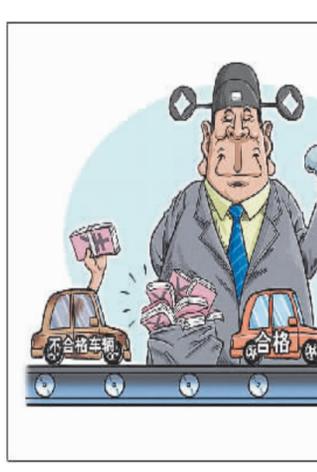
一棵“超级银杏”,出厂价几千元,落地价却达5万元,巨额差价去哪了?动辄花上千万找知名公司进行绿化设计,其实就是几个刚毕业的学生参照以往案例稍加改动,巨额设计费背后有哪些猫腻?

新华社记者调查发现,在一些地方颇见绿化奢侈浪费的背后,掩藏“黑色内幕”。

**绿化吹“泡泡”滋生“黑色腐败经济账”**

23米的路边绿化,种6棵乔木已然嫌挤,规划图纸却要求种下27棵,栽下去,树都堆成一坨”。一位从事园林绿化近30年的业内人士告诉记者,去年在山东某地参与城市绿化,规划要求的栽树间隔不到1米,乍一看巨资打造生态园林城市立竿见影,但树太密,根本活不了,用不了一两年必须挖掉。

他说,明知规划“不靠谱”,如果是私人项目还能提点建议,“给政府部门干活我们提都



流水钱 新华社发 程硕作