

# 农村生态文明建设推进机制研究

[郑华伟]

## 一、农村生态文明建设制约因素

### 1. 法律法规缺位

环境保护立法工作取得了很大的成绩,基本形成了具有中国特色的环境法律法规体系,但针对农村特殊环境问题而制定的法律法规较为少见,直到现在还没有制定一部全面规范农村环境保护的基础性法律或专门性法律,也缺乏专门性的法律法规来加强农村生态文明建设,防治农村工业污染、农业面源污染、土壤污染等。与此同时,农村环保法律法规立法配套不足,直接影响了相关法律法规的实施效果。此外,现行环境保护法律法规和其他规范性文件,虽然规定了不少有关农村环境保护的内容,但其中不少内容不能适应农村生态文明建设的特点,有关农村环境市场机制、公众参与等内容较为缺乏。

### 2. 监管体制失位

农村生态文明管理机构呈现从中央到地方依次递减的状态,地方农村生态文明管理机构数量较少、规模较小,专业技术人员不多,这种情况到了农村更加突出。当前,农村最基层的环保系统是县一级的环保机构,县级以上政府基本没有专门的环保机构和环保专职人员,农村环境管理人员的配备不足。农村环境污染管理问题重视不够,大部分县、乡(镇)、村环保管理网络还没有真正形成,环保设备配置较为

落后,基层环保部门技术不太先进。此外,农村环保社会监督不够,农村生态文明建设公众参与程度不高。

### 3. 建设投入不足

农村生态文明建设投入不足、融资渠道不畅是制约农村生态文明建设的重要因素,主要体现为资金投入不足、设施建设投入不足。虽然环境污染治理投资总额和占GDP的比例不断上升,但还是不能满足环境治理的需求,环境污染防治速度赶不上环境污染和生态破坏的速度,而且农村环境污染治理及生态保护的投入极少。资金投入渠道较为单一,农村环保资金投入主要依靠国家财政投入、农民自身筹资和以工代资等方式,融资渠道十分有限,政府财政投入农村环保资金满足不了环境保护工作的需要。调查结果表明,部分村庄的环卫保洁、垃圾运输处理费用等主要靠村集体资金解决,造成农村生态文明建设后的村庄集体经济负担较重,很难真正提高农村生态文明建设效果。

### 4. 绿色科技支撑不够

绿色科技也称环境友好科技或生态科技,是指能够促进资源合理利用、改善环境状况或至少是无害于生态环境的技术工具和手段。尽管江苏省绿色科技的发展已经开始起步,一定程度上奠定了良好基础,多项指标已经跨入世界前列,但发展水平依然不高,不能满足农村生态文明建设中清

洁生产、低碳经济等领域的技术支持需要。绿色科技意识较为淡薄,科技研发应用中经济效益仍占上风,科技的生态功能、社会功能体现不多。科技研究开发还没有树立绿色理念,核心技术方面仍然缺乏竞争力;绿色技术的科研力量相对薄弱,自主研发能力不强。绿色科技的层次不高,源头控制技术还处于起步阶段,环境应急监测能力不足。绿色科技开发成本较高,应用推广难度较大。

### 5. 生态意识仍需提高

农村生态文明建设意识不强,部分领导干部还未充分认识到农村生态文明建设的重要性、对农村生态文明建设工作重视不够,在执行节约优先、环保优先的方针时态度不够坚决,甚至有些地方仍存在以牺牲环境利益为代价来换取经济增长的现象。企业农村生态文明建设意识不强,超标排放、恶意偷排等行为依然存在。伴随着城市工业经济的快速发展、城市环境保护标准的提高,许多落后、污染严重的工业企业无法在城市立足,为降低生产成本向郊区、农村迁移,工业园区、化工园区在农村兴起;迁移到农村的污染企业,并没有改造相对落后的生产工业、生产设施,在农村环境监管力度不够的情况下,企业三废排放超标,对农村环境造成了较为严重的污染。农民意识较为淡薄,多采用粗放式农业生产,生活方式不太合理,维权意识较为薄弱。农村生态文明理念还不牢固,尊重自然、保护自然的意识还没有真正形成。传统粗放的生活方式和消费理念仍未发生根本性转变,人们还没有形成真正的自觉遵守绿色消费、绿色出行等道德准则和行为规范。问卷调查结果表明,大约55%的农户认为农村生态文明建设主要依靠当地政府;

如果政府提出控制污染,接近35%的农户不愿意承担一定的费用。

### 6. 制度建设有待加强

农村生态文明制度建设不太健全,农村生态文明建设考核奖惩机制不太完善,循环经济、生态补偿等重点领域的地方法规尚未出台,环保责任追究和环境损害赔偿制度有待进一步加强。资源有偿使用和生态补偿等机制没有全面建立,排污权交易、环境责任保险等仍处于探索与试点阶段,农村生态文明建设多元化投入机制还需进一步优化,促进农村生态文明建设政策的完整性、系统性和有效性不足。

## 二、农村生态文明建设提升机制

### 1. 完善法律保障机制

(1)完善法律法规。转变立法指导思想,从农村环境资源问题、环境保护立法的现状和农村环境保护历史性转变的实际需要出发,按照建设农村生态文明和实现农村环境法制化的要求,通过科学立法、民主立法,逐步健全农村环境保护法律体系和法律制度体系。修正立法理念,改变以罚为主的立法观念、以行政责任为主的污染责任制,污染防治向行政责任与刑事责任相融合的立法方向发展。完善立法内容,把农村环境保护法从整个环保法中凸显出来,逐步构筑一个比较完善、独立的农村环境保护法律法规体系。制定促进农村生态文明建设的条例,清理修订与农村生态文明建设相冲突、或不利于农村生态文明建设的地方性法规、规章和规范性文件,将农村生态文明建设纳入法制化轨道。

(2)严格执法监管。健全执法机制,提高执法水平,完善执法责任制。加强法律监督,明确上下级政府监督关系,环保机关

形成上下级垂直监督关系。加大环保、节能、海洋、林业、国土、水资源管理等方面的执法监督力度,健全司法协作和联动执法机制,始终保持执法高压态势,严厉打击污染环境、破坏生态的违法行为。加强农村生态文明建设监管体制建设,建立健全专门负责农村环境保护工作的组织机构。逐步建立县乡两级环保机构,把环保管理工作延伸到乡镇和村;重点乡镇建立环保所,负责区域环境保护;形成以县市(区)环保局为主体,以重点乡镇环保所为支撑,以乡村监督员为辐射的四级网络管理体系。进一步明确乡级人民政府和村镇委员会、村民委员会在农村环境保护方面的监管作用,加强有关部门的协调和合作。完善农村环境保护责任制,实行乡镇环境质量行政首长负责制,把化肥农药使用、秸秆处理、畜禽养殖等活动中的资源综合利用和自觉的污染防治纳入当地政府政绩考核。优化农村环保社会监督机制,实施环境信息公开,完善公众环境参与制度。设立农村生态文明监测点、构建农村生态文明监测网络,持续预警农村生态文明建设绩效水平。

## 2. 建立绿色考评机制

(1)提升绿色决策水平。将农村生态文明建设纳入经济和社会发展规划,建立健全环境与发展综合决策机制。在重大决策过程中,优先考虑环境影响和生态效应,行使环保“一票否决”。严格执行集体决策,完善环境信息发布、项目公示听证制度,实行环保决策责任追究制度、环境损害赔偿制度。

(2)建立绿色考评体系。加快建立绿色GDP考核体系,将资源环境成本纳入社会经济发展评价体系。探索建立绿色GDP核算体系,健全基于绿色GDP的绩效考核指标

体系,把农村生态文明建设指标作为重要考核内容。开展绿色发展水平评价,逐步推行绿色审计制度,提升绿色发展水平,加快产业转型升级,促进经济发展方式转变。

## 3. 健全经济调节机制

(1)健全多元化投入机制。加大农村生态文明建设资金投入,建立“自上而下”的开源机制,加大对农村公共服务供给的转移支付;建立“自下而上”的节流机制,通过村民代表大会民主地决定公共服务项目建设优先序、服务费收取标准,确保资金最大限度地满足农民的消费者支付意愿;建立多元化的投融资促进机制,在生态文明建设中引入竞争机制,调动民间资本投入农村环境治理的积极性。适当引入多中心治理模式,加快推进农村垃圾收集和无害化处理设施建设,加强生活污水处理设施建设,加强农村饮用水水源地环境保护和水质改善设施建设,完善危险废物安全处置设施。

(2)健全生态补偿机制。进一步完善《江苏省生态补偿转移支付暂行办法》、《江苏省生态红线区域保护监督管理考核暂行办法》,严格执行《江苏省生态红线区域保护规划》,对实施生态红线区域保护的地区给予生态补偿,加强生态红线区域的环境保护和生态修复。全面建立生态补偿制度,提高生态补偿标准。积极探索生态补偿市场化机制,扩大生态补偿的内涵和范围,对基本农田、菜篮子基地等重要农产品生产基地,制定保护规划,给予农业生态保护补偿。建立完善生态补偿体系,在保持激励型财政机制总体框架不变的基础上,对生态优化区域实施以生态保护修复为基本导向的激励型财政机制,使生态补偿从生产性补偿转变为环境性补偿。

(3)推进环境资源税费改革。建立主要污染物排污权有偿使用,积极开展节能量、碳排放权、排污权等交易试点,完善排放指标有偿使用初始价格。积极探索税费改革,提高环境污染成本,引导企业降低污染物排放。实行差别化排污收费政策,适当提高污染物排放收费标准。开展企业环境行为等级评价,构建差别化的信贷政策体系。扩大环境污染责任保险试点范围,优化环境风险防范、污染事故理赔机制。健全农村环境基础设施运营经费保障机制,拓宽农村生活污染治理资金来源渠道。

#### 4. 优化科技支撑机制

(1)加快绿色科技研究开发。针对农村生态文明建设的现实需求,重点开展资源环境、生态产业、气候变化、新能源等领域的基础性研究,积极抢占绿色技术发展的制高点。积聚优势科研力量,针对低碳经济、节能减排、污染防治等重点领域,推进核心技术集成。加强环境标准、环境预警防控、环境政策效应等管理类技术研究,积极探索建立绿色经济管理体系。

(2)推广应用绿色科技成果。完善产学研结合体系,加大对企业绿色技术创新活动的政策支持,充分发挥高等院校、科研机构、企业等主体的协同作用,建立集绿色科技研发、集成应用、成果产业化于一体的绿色科技产业链,提高产学研结合的组织化程度。针对农村生态文明建设的共性技术问题,加快生物技术、新能源技术等生态产业发展、污染治理、环境监测预警等领域的示范应用。

(3)营造绿色科技创新环境。加强绿色科技创新研究平台建设,优化人才发展环境,大力引进、培养农村生态文明建设急需的各类人才,强化科技工作者的伦理道

德意识。建立科技成果绿色评价体系,加强科技与市场对接平台和技术交易市场建设,促进高成长性绿色科技企业持续涌现。加快发展节能环保产业,加强节能环保服务支撑体系建设,促进节能环保制造业和服务业互动发展。

#### 5. 完善公众参与机制

(1)提高公众参与意识。加强农村生态文明建设宣传教育,提升公众农村生态文明建设意识。通过环境状况公报、内参录像片、内参资料等,定期向领导干部通报农村污染、生态破坏的状况和变化趋势,增强污染防治工作的紧迫感。以各类排污企业和资源开发型企业的负责人和员工为重点教育对象,使其认清农村污染现状和趋势,明确企业环保责任,推进污染防治、实行污染源头控制,实现清洁生产。围绕科学生产和增收增效,把推广农业生产实用技术与提高农民环境道德素质结合起来,激发广大农民参与农村生态文明建设的积极性。开展农民环保培训,动员广大农民自觉地参与农村生态文明建设。挖掘传统生态文化精髓,打造江苏特色生态文化品牌,加强生态文明文化艺术作品创作和宣传,积极构建和谐的环境公共关系,增强全民节约意识、环保意识、生态意识,形成全社会积极参与生态文明建设的良好氛围。

(2)优化公众参与渠道。拓宽直接渠道,充分发挥门户网站在推进政府环境信息公开中的主渠道作用,设计详细的公众参与渠道,及时处理、反馈公众提出的合理化建议。规范间接渠道,扩大人大、政协的环境决策、环境监督权力,通过听证会、论证会、座谈会等形式优化环境决策;充分发挥专家学者的力量,健全参与环境决策机制。

(作者单位:南京农业大学 210095)

# 论国外开发区管理模式的 特点及其启示

[钱亚洲]

国外开发区的起源最早可以追溯到16世纪,经过数百年的发展,其对地区经济和整个全球经济的发展都起到了强劲的推动作用。

## 一、世界开发区发展背景

从全球的角度来看,开发区所涉及的范围非常广,而且也难以精确地进行界定。世界上几乎所有国家都建有开发区,但是各国政府和学术界并没有对开发区进行统一的定义,只是把各类功能区统称为开发区。可以说,开发区在世界上的出现,是商品经济和对外贸易发展的结果。一般是国家为达到一定的经济目的,通过实施特定的政策和手段,开辟与其他地区相别特经济域,如特区、自由港、自由贸易区、出口加工区、科技园、产业园、保税区等。16

世纪70年代,意大利雷格亨(Leghoy)自由港,这被认为是世界上第一个正式命名的自由港。从这个意义上讲,开发区已经有400多年的历史,但在二战之前,开发区主要以对外贸易和转口贸易为主要形式。现代意义上的开发区最早出现在20世纪50年代的欧洲,目前已进入了相对成熟的发展时期。经过长期探索与发展,各国各地区根据自己的实际情况,创造出了多种类型的开发区。在大多数国家和地区,开发区发挥着引进外资、扩大贸易、增加就业和外汇收入等作用,对地区甚至整个国家的经济增长都具有积极作用。

## 二、国外开发区的管理模式

从世界开发区的形成和发展来看,各个国家的开发区种类多样,在管理模式、产

世界开发区发展历程及特点

时间跨度	类型	功能	数目	分布及特点
初步形成至二战前,约400年	自由港、自由贸易区	转口贸易单一功能	75个	世界海运要冲,主要在欧洲国家:被动式、经济殖民式、外向型、自由贸易型
二战以来至20世纪70年代末	出口加工区	出口加工、对外贸易双重功能	240个	主要分布在东南亚、非洲国家:主动式、外向型、特惠政策型
20世纪80年代以来	80年代:综合型、高新技术型	多重经济功能	9600个	以综合型为主,主要分布在中国:主动型、外向型、特惠政策型
	90年代以来:综合型、科技型、生态型	经济功能、生态功能	不详	高技术型、生态型开发区主要分布在发达国家、综合型开发区主要在中国

业发展、运营机制等多方面也都存在差异。因此从比较研究的视野研究国外开发区的管理模式,可为当前我国开发区的管理模式创新提供一定的借鉴和启示。目前国外开发区的管理模式主要有四种。

1. 政府管理型。政府管理型模式是指由政府作为行政管理的主体,通过设立专门的机构来进行园区管理的模式。在这种模式下,政府负责管理开发区的一切事务,政府负责开发区的建设、管理和后续的服务,用行政的权威性协调管理区内企业。

政府管理型模式有具有较强的行政权威性,能够充分调动资源进行园区的建设,也在一定意义上提高了办事效率,适合发展中国家和地区建设开发区。典型的代表是台湾新竹科学工业园和新加坡裕廊开发区。韩国、意大利、瑞士、芬兰等国的自由贸易区也采用了政府管理型模式。

2. 公司制管理型。公司制管理模式通常是把开发区作为独立经营管理的非营利性公司,在董事会的领导下,由经理负责的企业管理的模式。董事会一般由政府、大学、企业以及当地有关人士所组成,负责有关园区发展重大决策,一般不干预区内各机构的业务,园区日常管理和经营业务由公司经理层负责。

公司制管理型模式的有利于充分利用社会资源,节约政府管理成本,较为灵活、高效。目前,阿联酋迪拜自由港区、美国纽约港对外贸易区、德国汉堡港自由区、荷兰阿姆斯特丹港等世界上四个主要的自由贸易区都采用的这种管理模式,英国、德国、澳大利亚的绝大多数园区均采用的这种模式。

3. 基金会管理型。基金会管理型模式是国外开发区特有的一种管理模式,属于

政府与民间结合的一种综合管理模式,又被称为协会或管理局治理模式。该模式一般由政府、企业、银行、大学和其他机构分担义务,共同承担开发区管理职能。这种模式下,开发区既具有政府的行政权威性,又具有灵活性、竞争性和创造性等特点。

基金会管理型模式主要用于规模比较大的科学工业园、科学城和技术城,其典型代表是美国北卡罗莱纳三角研究院。三角研究园由三角研究基金会负责管理,全面负责园区的发展运行。此外,加拿大卡尔加里研究与发展园、日本熊本技术城、法国法兰西岛科学城也采用这种管理模式。

4. 大学管理型。大学管理型模式主要适用于大学周边、面积小,以研发为主的科技园区。这种管理模式一般由大学设立专门机构对大学校园内的科学园或孵化器进行管理。如英国剑桥科技园就由剑桥大学圣三一学院进行管理。目前,我国开发区采用这种模式的比较少,这类开发区与中国一般意义上的开发区差别也比较大。

### 三、国外开发区管理模式的启示

由于不同国家的历史、国情的不同,开发区的管理模式在各国不同的具体条件下都存有合理性和适应性。不同的国家有不同的模式,甚至一个国家不同地方的开发区也存在不同的模式。尽管国外开发区的经济制度、传统文化、社会发展、管理职能等方面与我国存在差异,但由于国外开发区起步比较早,有些管理方面的经验还是值得我们借鉴的。综合分析世界上比较成功的开发区,主要存在以下特征。

1. 开发区外部管理机构统一。从国外的开发区来看,一些中央政府成立了专门的部门,具体负责开发区的宏观管理、政策

法规的制定,该机构直接对开发区进行管理。这样一方面,开发区拥有了比较高的权威,能够比较高效率地按照中央要求来实现开发区的建设管理和经济发展。同时,这种管理模式在行政运行上相对也比较独立,能够有效地避免了地方政府的行政干预。比如,斯里兰卡大科伦坡投资促进区经济委员会的5个董事直接由总统任命,统一管理区内的一切事务,直接对总统负责。菲律宾的出口加工区在初建时各类矛盾比较多,菲律宾总统亲自主持出口加工区管理局的工作,在正常运营之后,虽然不亲自主持工作,但是主要负责人仍然由总统任命。

我国的开发区组织管理目前实行的是审批制,国家级开发区需要由所在省、自治区、直辖市人民政府向国务院提出申请,经过国务院批准进行审批。商务部作为主管部门负责国家级开发区的宏观管理,但是开发区仍然是作为地方政府直接管理的。在这种模式可以充分调动地方政府建设开发区的热情,但是一些地方政府仍然保持着传统的发展理念,把开发区等同于一般行政区域来看待,这样并不利于开发区的发展。当然,我国的政治体制、经济体制、开发区规模跟国外并不完全相同,短时期内不可能在形成一个中央机构对开发区进行直接管理,但是如何优化国家层面的机构设置、简政放权,有效地协调处理国家职能部门、政府以及开发区之间的关系,还是值得探究和思考的。

2. 开发区管理的职能权限明晰。国外开发区的管理机构既拥有政府机构的权力和责任,同时又具有商业机构的特征和灵活性。开发区一般由国家设立,开发区的

管理机构必须有足够的权力来协调处理各种关系,实现预期的目标任务,对政府负责。但从商业性质来看,其管理机构又必须具备企业经营的性质,这就要求机构设置、隶属关系、权限界定等做到“高效、精干、统一”。多元化的管理模式,使得管理的“责、权、利”三者统一,避免了过多的政府行政干预,有利于各种利益的协调、各类作用的发挥。

在当前形势之下,我国的开发区走市场化运作道路也是历史的必然选择。需要对开发区的政企关系进行规范。政府履行好提供公共资源、公共服务的职能,把一些属于企业、社会管的事,还之于企业、还之于社会,真正做到不越位、不缺位、不错位。

3. 企业、高校和科研院所积极参与开发区建设。开发区的发展离不开政府的干预与支持,因此每一种管理模式中都有政府干预。但是假如政府过多干预,反而会对开发区造成影响。国外开发区在管理中,注重保持政府的适当干预,同时企业、高校、科研机构、中介组织等也积极参与开发区建设。一方面,有助于帮助企业提供公共产品和高效的服务,提高企业与科研机构的创造性;另一方面,也能快速地将各种科研成果进行转化,提高了企业的核心竞争力。

当前,我国开发区也通过产学研等途径积极寻求与高校、科研院所的合作,但是总的来说深度融合的水平还不是很,我们可以根据自身的特点,加大社会组织建设,积极搭建社会组织与管委会、企业之间的平台,发挥好社会组织的作用。

(作者单位:海安经济技术开发区管委会 226600)

# 审判管理信息公开探析

[王亚明]

## 一、审判管理信息公开的难点溯源

目前,我国审判管理信息公开不充分、不及时,主要表现为只愿意公开审判管理决策类信息,而不愿意公开真实的审判管理数据信息;只愿意公开对法院有利的审判管理数据信息,而不愿意公开对其不利的审判管理数据信息;只愿意公开局部的审判管理数据信息(即选择性公开),而不愿意公开整体、全部及连续性的审判管理真实信息。不愿意公开审判管理信息,主要有如下原因:

1. 对审判管理信息公开认识存在误区。长期以来,我国审判管理一直存在信息公开不畅的问题,一是因为法院工作信息化水平不高;二是因为法院把审判管理当做自家的事情,管理重内部、轻外部,对法院的评价主体过于单一,只关注上级法院及人大代表的意见。审判管理运行方式封闭、评价结果内部化是现行审判质效评估体系的重要特征,当事人等外部主体对司法业绩无发言权,使审判管理走向了自我封闭的反面,也加剧了审判管理的行政化。而要想改变审判管理重内部轻外部的局面,必须使审判管理信息公开,增加外部力量参与评价的机会,而这种外部评价主要通过两种方式:一是通过直接参与诉讼的当事人及其他参与人的感受来进行评价;二是通过对法院审判管理信息公开的

了解和认识程度来进行评价。

2. 审判管理自身科学性不足导致公开的信心不足。在我国审判管理信息中,既有案件受理、审结、发改、审理周期、上诉等案件数据类信息,也有案件管理决策类信息,还有发改案件的评查情况通报信息。在我国,尤其是基层人民法院与中级人民法院之间,对案件事实认定或法律适用方面往往会存在分歧,发回重审或改判案件也在所难免。但是往往不少发改案件难以评查得出科学的结论,尤其是在我国一些地区试行主审法官负责制以后,发回重审案件大量增加,原因为二审主审法官为了减轻自身负担或责任,不愿意直接改判案件,而选择一些所谓的“法定”理由将案件发回重审,这不仅给一审法院增加了负担,也为科学进行审判管理提出了新问题。对一、二审不同裁判结论的科学性难以认定,带来了案件发改评查通报公开的困难,如果公开对一、二审认定的分歧,并对外公开评查通报,则可能会引发新的涉诉信访或申诉,带来新的社会问题。

3. 法院内部不愿意公开审判管理信息。首先,审判人员不愿意公开审判管理信息。审判人员之所以不愿意公开审判管理信息,因为审判管理信息往往体现了审判人员的审判质量与效率数据,体现了审判人员的工作能力、勤政程度与服务水平。对于一个热爱审判工作且比较敬业的

人,公开其审判管理的各项数据信息,对他本人不会带来多大压力,反而会体现其个人价值和正面形象。但是,从我国的审判人员整体来看,仍然存在业务素质参差不齐的现象,不少审判人员因职务升迁慢而产生懈怠心理,对审判或执行工作投入不够、责任心不强,再加上有个别审判人员还存在廉政问题,从而导致案件发改率高,案件审判质量与效率均不够理想,如果公开这些人的审判管理信息,不仅可能遭到批评或指责,感觉很丢面子,也会对其本人带来负面影响,从而使审判管理数据信息只在内部公开,而不为外人所知。

其次,院庭领导不愿意公开。法院院庭领导不愿意公开本院或本庭的审判管理信息,主要出于三种考虑:一是出于政绩观考虑。在当前各级法院行政化模式的绩效考核下,审判管理信息(特别是审判质效数据情况)直接反映了一个法院领导的工作能力与管理水平,如果审判质效数据在互联网或对社会公开,则会导致法院各级领导工作压力很大,时刻面临社会监督,使他们难以偷懒或懈怠。二是出于权力观考虑。在中国熟人社会尚未解体、法治社会尚待完善的情况下,对案件说情打招呼的现象仍然存在,这就影响了案件的正常审理,造成案件长期超审理期限未结的现象,如果将审判管理数据信息对外界公开,将会严重压缩法官或院庭领导对案件的自由裁量权,使院庭领导不能对案件明确地指手画脚,使院庭领导的“权威感”丧失,这是院庭领导所不愿意接受的。另外,不少院庭长借加强管理对审判或执行进行干预,进而实现权力寻租。三是出于维稳的顾虑。虽然我国对信访工作不断进行改革,信访法治化也出台了不少举措,但是应当

看到,属地或属人的维稳要求没有放弃,各级法院仍然对涉诉信访案件有化解维稳职责。在涉诉案件中,有不少案件因涉及群体性纠纷或政策问题,法院难以在短期内寻找到破解之策,往往此类案件在法院难以正常解决。如果将审判管理的信息全部公开,可能会带来社会问题。甚至有可能使信访人员更加借助互联网进行信访投诉,引发更大的舆情。

## 二、审判管理信息公开的路径

1. 审判管理信息公开的域外做法。俄罗斯是信息公开立法最发达的国家,在2010年就公布实施信息公开法。其信息公开法第14条规定以下信息应在互联网上发布:一是关于法院的一般信息;二是有关法庭诉讼程序的信息;三是法院向国家立法(代表)机构提交规范的草案文本和法律文件;四是司法统计资料;五是法院工作人员的相关信息;六是有关公民、组织等与法院人员预约见面的时间和程序的信息。俄罗斯信息公开法第15条还规定了在互联网发布司法文件的要求:一是除判决书以外的司法文件应当遵从相关人员的意愿公布在互联网上。二是除本条第4款规定的情形外,公开发布的司法文件和由俄罗斯联邦宪法法院、俄罗斯联邦主体的宪法(宪章)法院和仲裁法院签发的其他司法文件,应依法全部发布在互联网上。

为了促进审判管理信息的公开,国外或境外不断加大对审判管理信息公开的人员整合与投入力度,促进了审判管理信息的及时公开。如美国司法部司法统计局有50多人,分为四个行政办公处(研究与公共政策事务处、规划管理与预算处、出版发展与鉴定处、出版与电子发布处)和五个统计

业务处(刑事统计增强项目处、犯罪测定的方法与制度支持处、执法、审判与联邦统计处、受害统计处、矫正处),是美国司法案件统计、司法信息标准制定、管理、发布乃至调查研究等方面的唯一机构,是真正的司法信息中心。我国台湾地区“司法院”统计处有16人,分为公务统计、调查统计及资讯、行政业务三个科,具有调查统计、信息发布管理等综合职能。

## 2. 审判管理信息公开的推进路径。

(1)建立科学的审判管理工作机制。科学合理的审判管理工作机制是审判管理信息公开的前提,建立科学的管理机制,首先应当按照主审法官负责制的要求建立审判管理工作机制,尊重主审法官的裁判权,强化法律、制度、程序约束与审限监督,形成主审法官高度自律、严谨公正审判的工作氛围。其次,要加大审判管理工作的信息化工作水平,加大对审判管理信息化投入的物质及技术保障力度,强化审判管理各项审判执行数据的集约化管理,强化法官助理的工作职责,确保案件在审理期限内结案的同时,审判质效数据的信息化同步生成,便于审判管理数据的及时公开。应借鉴发达国家和地区的经验,将法院的审判管理数据及信息进行整合,拓展其研究及信息发布职能,成为法院的综合性司法信息管理中心。再次,要强化对发改案件评查的权威性和公信力,要建立二审法院集中公开通报发回重审及改判案件的工作机制,以避免一、二审认识的不统一而带来法律适用的混乱。对于二审法院定期公开在网上发布的发回重审或改判案件评查通报,应征求一审主审法官的意见,并应对发改理由进行详细说明,充分做到与法有据,能够以理服人。

(2)建立审判管理信息公开工作机制。为此,首先应强化审判管理的流程信息互联网公开。目前,流程信息公开在执行领域做的较好,主要得益于法院分权集约执行工作的开展。但在审判领域,流程信息公开还有改进空间,当事人不仅要能查询开庭、送达、主审法官或陪审员变更等情况,还应当了解案件延期审理或审理期限扣除的原因,审判委员会讨论案件日程,将审判过程管理信息全面公开。其次,应进一步明确法院法官、法官助理及院、庭领导个人信息在法院互联网的适度公开,主要包括上述人员的籍贯、教育背景、专业特长、从业经历、个人荣誉、奖惩情况等,使当事人或民众通过法院互联网可以了解上述情况,以确定案件承办人或法官助理是否与自己有利害关系,是否申请法官回避。第三,要利用互联网实现各级人民法院审判质量与效率数据的同步公开,主要包括各级人民法院每月、每季度、每年的审判质量与效率数据表、法官个人审判质量与效率数据表、审判运行态势分析报告、发改案件的质量评查通报等。利用审判质效数据信息化管理技术,在每月20日前后自动生成各级人民法院的审判质量与效率数据及报表,在数据或报表生成后3日内在法院互联网上公开或更新,并可以下载。对于审判运行态势分析报告、发改案件的质量评查通报可以在每季度或半年的最后一周内互联网上进行公开,使各级人民法院的审判执行工作情况及法官的工作情况及时公开并接受监督,真正做到审判管理过程公开与结果公开并重,过程监督与结果监督并举,实现审判管理信息公开的常态化与现代化。

(3)合理保护当事人的隐私并防止泄

露司法秘密。司法秘密包括工作秘密和审判秘密。审判秘密主要是指案件在处理过程中的意见。为了保护当事人的隐私,对于合议庭讨论案件情况、审判委员会讨论案件情况采取依据当事人申请进行公开的做法,当事人不申请的,讨论结果可以通过庭审公开宣判及裁判文书公开的形式进行公开。对于上下级法院关于案件审理的规范性意见,因为具有普遍适用性,可以在各级法院互联网站上进行公开。对于发回重审及改判案件的质量评查报告,因为涉及对案件的定性及定量问题,对于一、二审法院及社会各界具有重要参考价值,因此应当在评查案件生效后将评查报告由二审法院在互联网站上进行公开,这样做有四个优点,一是便于指导全国各地法院法官及律师进行交流和办案;二是利于统一司法尺度;三是便于学术界及时研究法院裁判中的新情况及新问题,掌握实证素材;四是利于倒逼机制作用的发挥,促进司法公正。因为通过发改案件评查通报的公开,当事人及社会可以实时对一、二审裁判不同的原因进行监督指正,使一审、二审法官必须公平公正。为了保护当事人的隐私,按照裁判文书公开的要求,发改案件的评查通报应对涉及当事人隐私的信息进行技术处理,但要对一、二审裁判不同的原因要进行彻底公开。

(4)建立审判管理信息查询及救济机制。审判管理信息查询机制的建立是进一步公开审判管理信息的要求。需要查询的往往是不适合全部公开的内容,如审判委员会对案件的讨论过程及合议庭评议案件的过程。由于合议庭讨论意见的过程及审判委员会讨论案件的过程不适合全部公开,因为大陆法系普遍认为评议秘密是法

院独立的守护神,评议保密原则主要是保密过程而不是结果。为了保护法官评议的独立性,并避免遭受当事人的报复,在公开合议庭讨论意见及审判委员会讨论意见时,可以建立许可查询机制,当事人或诉讼参与人可以申请查询或复制抄录,但法院应对可公开的内容进行整理加工,在审判委员会讨论后、合议庭评议后制作统一样式的讨论或评议意见书,载明多数意见及少数意见,并附具体理由。但不能具体讲明是哪个法官的意见,这样就能最大限度地公开审判委员会及合议庭对案件讨论或评议的结果。一审案件,由当事人向一审法院审判管理部门查询相关讨论内容,二审案件,由当事人向二审法院审判管理部门进行查询,一、二审法院应当对查询要求在案件审结后一周内进行答复,对于故意拖延或不给予查询的,应追究相关管理人员的工作责任。

对于法院调整及变更案件审理期限的各类信息(即所谓“四项案件”信息),当事人可以在各级法院的互联网站上进行查询,也可以直接到法院进行查询。对于“四项案件”认为不合理或不应当办理审理期限暂时停止计算、延长、中止、中断的,当事人可以向相关法院进行投诉,并要求纠正对审理期限不当计算的错误行为。因为审理期限的长短直接关系到诉讼成本和当事人的利益,当事人应有权进行监督。相关法院审判管理部门必须在短期内做出书面答复(如一周内),如当事人对答复不满意,可以向上级法院审判管理部门进行申诉,由上级法院审判管理部门做出终局决定。

(作者单位:南京市建邺区法院研究室 210004)