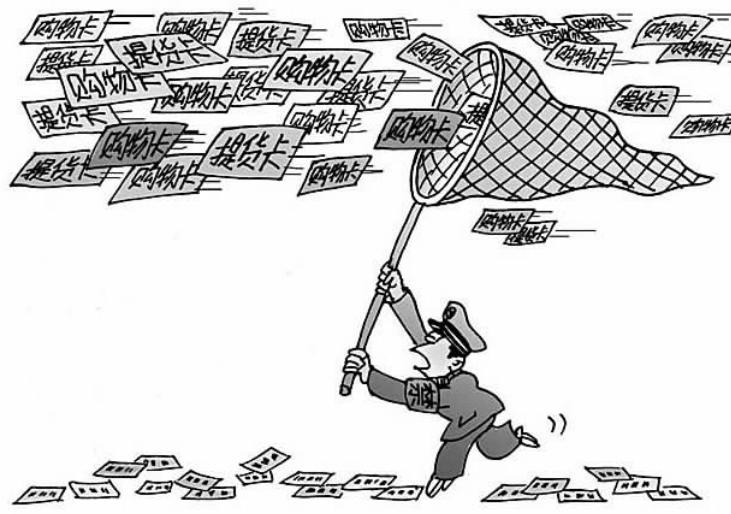


# 制度“休眠”如何激活

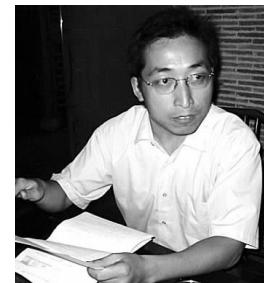
近几年来,政府出台过不少好的政策,如禁烟令、娱乐场所限时经营、清理公路收费等等,但在执行中这些政策都成了“纸上画虎”,最近媒体报道的“购物卡实名制”形同虚设,就是典型的例子。对此,有专家称之为“制度休眠”。本期《看法》就请嘉宾来谈谈这个话题。



本期嘉宾



浙江省委党校法学教研部主任 林学飞



浙江省社会科学院法学所副研究员 王坤

## 新闻背景

### 购物卡实名制何时不再落实难

国务院办公厅5月23日转发了中国人民银行等部门相关意见,对购物卡进行规范。但记者近日在采访中发现,购物卡实名制政策并未得到有效落实。

记者近日在长春市重庆路一家知名大型商场采访时发现,不需出示身份证或其他证明,只需进行简单登记便可办理面值为500元至5000元的购物卡。另外,商场也没有限定每个人可购买的卡数及金额,个人办理5万元以上的购物卡也可支付现金。

而位于该市另外一个繁华商业区红旗街的一家商场也表示,办理购物卡不需要登记,也没有金额限制,现金支付即可。工作人员说没有接到上级通知,对于如何实行实名制也不清楚。此外,在记者走访的其他商场和超市,也没有发现办理购物卡需要提供身份证件的要求。

国务院办公厅转发的中国人民银行等7部门《关于规范商业预付卡管理的意见》规定,对于购买记名商业预付卡和一次性购买1万元以上(含)以上不记名商业预付卡的单位或个人,由发卡人进行实名登记;单位一次性购卡金额达5000元(含)以上或个人一次性购卡金额达5万元(含)以上的,通过银行转账方式购买,不得使用现金;不记名商业预付卡面值不超过10000元,记名商业预付卡面值不超过5000元。

■据新华社

## 话题一

### 为何会出现“制度休眠”现象?

**【主持人】**顾名思义,“制度休眠”是指政府一项政策出台后,所要解决的问题依然我行我素,而政策却在那里睡大觉,无人执行,也无人监督。这种现象显然违背了国家“令行禁止”的法治精神。为何会出现这种象?请嘉宾谈谈自己的看法。

**林学飞** 我认为,导致“制度休眠”的原因主要有几种:一是落实不力,让政策在有的地方成为“空文”;二是监管缺位,让一些规章制度在有的领域形同虚设;三是办事人员相互推诿,“躲、拖、推”,让百姓诉求成为“皮球”。

政府部门出台的一些规章制度很有针对性,往往是为了整顿、清理当下的一些不良现象。但在实际执行过程中,这些规章制度有不少沦为“应景之作”,严重损害了政府和相关部门的权威。这其中的一个重要原因,就是一些具体执行部门没有真正履行职责,发挥应有的监督、检查作用。

还有,一些干部有“官本位”思想,对于群众提出的问题能推就推,对群众的诉求,办理起来积极性有时会大打折扣,甚至宁愿让好制度“休眠”,以至于你有你的制度,我有我的解读。另外,干部不恰当的“政绩观”也是导致“制度休眠”的重要因素。

**王坤** 第一,制度所规范的社会现象、社会问题已经不复存在,但是没有进行必要的法规清理活动,使得旧的法规依然存在,徒具虚名而已。如果不进行及时的废止,就会出现“制度休眠”现象。

第二,制度本身不科学、不合理,或者不具备实施的条件,从一出生就注定其“休眠”的命运。

第三,制度虽好,但缺少必要的配套措施,也没有考虑相关的法律实施成本。比如,这次实行的购物卡实名制,出发点是好的,但是相应的配套措施是什么?不执行的后果是什么?谁来执行和监督?购物卡的制作单位该承担何种义务和责任?制度的实施需要人力、物力,这些跟不上的话,制度就是一纸空文而已。

立法者需要具备理性的思维,制度的实施需要具备现实的条件,也需要付出相应的成本,这些一个都不能少。试图凭着一纸规定的出台来解决现实问题,这只能是一种良好愿望。

## 话题二

### “制度休眠”现象有哪些危害?

**【主持人】**我们都听过“狼来了”的民间故事,说的是一个小孩空喊3次“狼来了”就再也无人相信了。同样道理,“制度休眠”如同没有政策,百姓也就不相信了。请嘉宾谈谈“制度休眠”现象有哪些危害。

**王坤** 首先要明确一点,就个案而言,“制度休眠”不一定都是坏事,很多过时的制度早就应当休眠了,不实施甚至是一件好事。

当然,对整个社会来说,“制度休眠”最大的危害在于损害了人们对于法治的信仰。法治的力量在于制度的权威,一而再、再而三地“休眠”,制度又有多少权威性?这种情况下,人们还能够具有法治的信仰吗?休眠的制度不如无制度,无制度

至少还给人们一些法治的期待,休眠的制度带来的只是法治的“春梦”。

就个案而言,“制度休眠”的危害在于没有解决现实的问题,表现为社会效果的虚无。休眠的制度就如同有缺口的羊圈一样,不能解决“狼吃羊”这样的现实问题,只能给牧羊人一点虚假的心理安慰,并以此应付社会舆论和民众诉求。实际上,对于民众而言,要的是没有洞的羊圈,要的是实实在在的社会效果。即使亡羊补牢,也是好的,也为时未晚。

**林学飞** 社会的正常运转需要有一套规则和制度,包括法律、规章、政策等多个层次,涵盖了社会生活的各个方面,为保障民众权益提供坚实的依据。然而,在实际生活中,由于一些部门和人员执

行不力,好制度的效应并没有完全发挥出来,导致“制度休眠”,以至于有时老百姓发出这样的感叹:“有些制度看得见却摸不着。”

群众利益无小事,全心全意为人民服务是党的宗旨。有的地方、有的部门对攸关群众利益的事情推诿搪塞,不闻不问,这不仅是对公民权益的漠视,也是对党的执政理念的漠视。一些与群众切身利益相关的事情,如果解决不好,服务不到位,就会动摇民众对党和政府的信任,这是需要引起高度警惕的。

现阶段,社会进入转型期和矛盾凸显期,群众利益诉求复杂。各级行政部门如果不能主动回应群众关切,切实按照各种规章制度行使权力、履行职责,各种矛盾就难以消解在萌芽状态。

## 话题三

### 如何让制度不再“休眠”?

**【主持人】**俗话说,没有规矩不成方圆。那么,怎样才能让制度不再“休眠”呢?

**林学飞** 要解决“制度休眠”,应该从这几个方面着手:首先,建立正确的政绩导向和检查、考评机制,提高制度执行效率。要做到制度内容的公开透明,让群众知道哪方面的诉求应该由哪个部门来解决。在此基础上,建立一整套科学的考评机制,形成正确的政绩导向,将有助于解决各类群众诉求。

其次,加大监督惩处的力度,从问责的角度就是要加大对制度执行不力、“懒政”、“庸政”等行为的惩处力度,警醒那些碌碌无为的执行者。任何规章制度,都要有责任追究机制。要考虑不执行怎么办,谁来负责,怎样处罚。

还有一个有效的手段,就是让群众参与,激活“休眠”的制度。避免“制度休眠”,关键在于最大限度地让群众参与进来,让群众对干部的作为有发言权。只有这样,干部才能真正重视群众的感受,改变行政理念。群众评议的意义在于树立一种导向,让基层官员能树立正确的政绩观,为百姓服务。只有树立了这种导向,好制度才不会“休眠”。

**王坤** 其实,就具体制度而言,要想其不“休眠”,至少要具备下面几个条件:第一,制度要符合人性的要求,不能对人性的要求设定得太高。制度所针对的人是一般道德水准的人,趋利避害是其本性,成本收益考量是其行为的准则。

第二,制度要符合现实条件,不能无视基本规律。比如,前几天,卫生部刚刚出

台了一个规定,要求医院排队挂号时间不超过10分钟。出发点是好的,但在现有医疗资源不增加、医疗供需关系没有改变的情况下,只能沦为毫无意义的具文。

第三,要充分考虑制度实施的成本。一个制度的有效实施,不管是宣传、执行、监督、惩罚、奖励,无一不需要人力物力的投入,需要各个方面的配合协调。立法者和政策制定者对此应有足够清醒的认识。如果暂时还不具备这些条件,不如等一等,宁可慢些,但要准备得充分些,再充分些。