

曹康泰(国务院法制办主任)

严格权限 加强源头监管



近年来,尽管规范性文件监督管理工作取得很大成绩,但与推进依法行政、建设法治政府的要求相比,还有不小差距。进一步加强对规范性文件监督管理,

不断提高规范性文件的质量,必须严格规范性文件的制发权限和程序,从源头加强对规范性文件的监督管理。

各级政府及其部门制发规范性文件要严格遵守法定权限和程序,符合法律法规规章和国家的方针政策,不得违法创设行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等行政权力。不得违法增加公民、法人或者其他组织的义务。制定作为行政管理依据的规范性文件,应当采取多种形式广泛听取意见,并由制定机关负责人集体讨论决定。

江必新(最高人民法院副院长)

好的文件 给予足够尊重



规范性文件有其重要价值:它是规则治理的重要组成部分;它是国家机关进行社会管理的重要载体;它是国家机关履行职责完成任务的一个重要工具;它是

国家的法律法规得以实施,尤其是限制自由裁量权的重要保障。

司法实践中,司法机关要注意对合法有效的规范性文件给予足够的尊重。对规章是参照,对规范性文件是参考。有人认为参考就是愿意用就用,不愿意用就不用。这个观点我不赞成。合法有效的,必须适用;违法的、不合法的、无效的,应当拒绝适用。近年来,规范性文件也存在一些问题,比如与上位法抵触等。有关部门要加强监督和规范力度。

王尚新(全国人大常委会法工委法规备案审查室主任)

监督文件 比纠错案意义大



规范性文件涉及宪法、法律、行政法规的正确遵守和执行。在某个区域、某个部门、某个方面,法律也好,行政法规也罢,如果要想得到具体落实,一般要细化为规范性文件。如果规范性文件和法律不一致,怎么谈得上法律的正确执行呢?

监督规范性文件,比纠正一个错案、批评一个表现不好的领导更为重要,影响面更广。我在工作中收到许多群众来信,虽然这些来信是以备案审查建议角度提出的,但背后都涉及公众切身利益。规范性文件一般都涉及不特定公民的重大权益,应更加重视对其监督。

唐世月(湖南省政府法制办副主任)

红头文件 规定5年“寿命”



今年,湖南省全面实行了规范性文件有效期的制度:一般规定是5年,试行、暂行的是两年。有效期满了,规范性文件自动失效。有效期届满前6个月进行评估,继续执行的应该重新公布,修改按照制定程序重新办理。规范性文件由本级政府统一登记、统一编号、统一公布,未经统一登记、统一编号、统一公布的不得作为行政管理的依据。

为保证这一制度顺利实施,我们于今年7月组织了开展全省现行规范性文件清理。清理结果已经全部对社会公布:废止和宣布失效的3.5万多件,占46.5%;确认继续有效31798件;重新公布9105件。

顾百文(黑龙江省望奎县县长)

依法问责 严格奖惩



在规范性文件监督管理中,我们更加侧重对具体责任人的监督考核,并全面实施规范性文件制发评议考核和责任追究制度,依法问责,严格奖惩。

一是将规范性文件制发和监督,纳入纪检监察程序和部门评议中,通过投票评定出依法行政和行风最差单位,并对部门主要负责人亮“黄牌”。

二是把规范性文件备案审查纳入县委目标责任考核体系,进一步增强各乡镇提高规范性文件质量的责任意识。

三是把规范性文件与办理行政复议和行政诉讼案件结合起来,通过复查审理,对违法抽象行政行为进行纠正,确保规范性文件在一个科学、合理、合法的框架内实施。

回首即将走过的2008年,被曝光的“问题红头文件”依然不少:

贵州德江县为支持“扶阳古城”旅游开发,出台“红头文件”,要求全县干部职工去旅游;江西南昌红谷滩新区出台“窗帘红头文件”,要求所有临街建筑物外露窗帘必须用纯白色;河南漯河裴城镇政府发布“玉米红头文件”,要求农户收割玉米须先缴费办“砍伐证”和准运证……

12月26日,人民日报国内政治部举行“规范性文件监督管理暨人民日报《红头文件评点》栏目研讨会”。记者从会上了解到,全国已有八成以上市县建立规范性文件备案审查制度;加大“红头文件”规范,已列入国务院法制办明年工作重点。

有关专家呼吁,除了“红头文件”备案审查制

备案审查:有功也有惑

●省级政府收到备案文件6万余件,2174件存在违法情形,绝大多数已纠正处理

据不完全统计,从1987年规范性文件备案审查制度建立以来,省级政府共收到报送备案的规范性文件6万余件;经审查,共有2174件不同程度地存在违反上位法规定的情形,绝大多数已纠正处理。

2001年,是备案审查制的一个重要突破点。国务院发布《法规规章备案条例》,要求各级政府依法加强对下级行政机关发布规范性文件的监

合制定的红头文件,垂直管理部门的红头文件也不例外;

——规范性文件由本级政府统一登记、统一编号,统一公布;

——规范性文件的有效期为5年,标注“暂行”、“试行”的规范性文件有效期为2年……

唐世月说,仅10月1日以来,省法制办已经对39件规范性文件进行合法性审查;其中2件我们发现有问题,建议政府不予制定。省政府均采纳了我们的意见。

国务院法制办协调司司长青锋介绍,进一步规范红头文件工作,是依法行政的重点工作之一。将严格红头文件的制发权限和程序,从源头加强监管;并建立红头文件定期评估制度和定期清理制度。

检视 2008“问题红头文件”

“红头文件”呼唤立法

●严管“红头文件”,比纠正一个错案、批评一个表现不好的领导干部更为重要

本报记者 吴兢 黄庆畅



浙江兰溪退休教师郭家喜(右)在档案馆查找民办教师待遇的“红头文件”。胡肖飞摄



安徽省合肥市图书馆内,工作人员正在整理馆藏“红头文件”。王从启摄



山东济南市市民正在复印所需的“红头文件”。郭光耀摄(本栏系资料照片)

度外,还应出台行政法规,从制定到出台、从实体到程序,对“红头文件”全程严控。

文件治国:“家底”难摸清

●行政管理对社会发生效力的文件中,85%是各级政府制定的规范性文件

“红头文件”,占据中国政令的主体。一个通行的说法是,行政管理对社会发生效力的文件中,85%是各级政府制定的规范性文件——俗称“红头文件”。

研讨会上,国务院法制办主任曹康泰这样评价:规范性文件,既是行政决策的结果,又是行政管理的依据。它不是针对特定的人或事,而是对所有人具有普遍约束力。一旦其出现偏差或者不适当,损害的将不是个别人的利益。

人民日报社副总编辑杨振武认为,“红头文件”尽管不算法,但作为行政的重要规则和依据,在政府管理中发挥着不可替代的作用。对加强“红头文件”监督管理,有助于推进我国政府依法行政、建设法治政府的进程。

中国社科院政治学研究所副所长房宁则用“文件治国”一词,描述“红头文件”的重要位置。“把好政府文件这关非常重要。如果一个领导、一项决定有问题,只会引发个别问题;如果一个文件有问题,伤害的就是一大片、一个阶段”。

中国到底有多少“红头文件”?事实上,从中央到地方政府及其部门,甚至是乡政府、村委会都可以发布“红头文件”,其数量庞大、涉及面广,“家底”很难摸清。

“对红头文件的监督,要比纠正一个错案,批评一个表现不好的领导干部更为重要,影响面更广。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任王尚新,结合自己的工作实践更有感触。

督,建立相关备案审查制度。这让备案审查制有了“尚方宝剑”。此后,该制度大步迈进:2003年至2008年上半年备案41982件,占备案审查制建立21年来总数的60%。

曹康泰说,目前,已有31个省级政府和30个较大市,出台了95部有关“红头文件”备案监督管理的地方政府规章。省、市、县、乡(镇)“四级政府、三级备案”的体制框架已基本形成。

备案工作成效显著,也面临困惑。研讨会上,与会代表普遍感到,备案审查制除了存在事后监督的局限外,还存在“三不”:制定机关报备积极性不高;政府法制机构人员不足,很难做到有备必审;有的地方政府法制机构权威性不高,即使发现问题纠错难度也很大。

人大监督的加入,为备案审查打开新路。在云南,省政府、昆明市政府制定的“红头文件”须在公布后30日内报人大常委会备案审查。省政府法制办相关负责人介绍,各级政府报送规范性文件过去仅有23件,占当年应报备案的1/3;今年前11月,已共报送规范性文件备案607件。

全程控权:看“湖南经验”

●3.5万余份“红头文件”因内容有问题或过期不适用而被叫停,占清理总数的46.5%

3.5万多份“红头文件”,刚刚被湖南省叫停。

省法制办副主任唐世月在研讨会上介绍,2008年下半年,湖南省对现行“红头文件”大摸底大清理,共清理出7.6609万件;其中3.563万件因内容有问题或过期不适用而被废止或宣布失效,占清理总数的46.5%。

今年4月17日,湖南省出台我国首部统一行政程序地方政府规章——《湖南省行政程序规定》,并于10月1日起施行。该规定全程全方位监督“红头文件”:

——全面实行合法性审查,省委和省政府联

监督提速:内外须结合

●应积极探索新闻媒体对规范性文件进行监督的有效途径和长效机制

在黑龙江省望奎县,红头文件出问题,制定机关领导将挨“板子”。该县县长顾百文在研讨会上介绍,“红头文件”的质量高低,已纳入县委目标实绩考核体系进行奖励;纳入纪委行风评议,以亮黄牌、行政处分等方式追究责任。

研讨会上,人民日报今年新设的《红头文件评点》栏目受到与会代表一致肯定。一年来,该栏目刊发28篇稿件,监督差的、表扬好的、透视有争议的,直接促动一些“问题红头文件”及时纠正。

“人民日报充分发挥了主流媒体的舆论引导和监督作用。”曹康泰表示,舆论监督是加强规范性文件监督管理的重要手段,应积极探索新闻媒体对规范性文件进行监督的有效途径和长效机制。

研讨会上,与会代表都认为:规范“红头文件”,内部监督与外部监督要更好地结合,充分发挥社会监督的作用。在湖南,公民、法人或者其他组织认为“红头文件”违法的,可以申请有管辖权的政府法制部门审查。唐世月说,省政府法制办已收到申请85起,受理51起;其中36起发现问题,向行政机关发出了纠正检查函,已有25件纠正到位。

规范“红头文件”,司法机关如何发挥作用?

最高人民法院副院长江必新表示,要充分发挥司法建议的作用。如发现“红头文件”有问题,除了在审判中不予适用外,还应积极向“红头文件”制定机关提出修改及撤销的建议,同时更要向那些有权监督和撤销的机关发建议。

“全国制定《行政程序法》尚需时日。希望国务院能尽快制定一部法规,统一明确‘红头文件’的制定、公布、检查、评估等规则,提高其质量,减少‘问题红头文件’,维护法制统一,确保政令畅通。”国家行政学院教授应松年、北京大学教授姜明安等专家共同呼吁。

下文,要求农户收割玉米须先向镇政府缴费办“砍伐证”和准运证,每亩缴费500元。

●广东省阳江市7月23日出台《阳江市招商引资奖励办法》,设立“招商大奖”重奖招商引资引荐者:企业投入百万美元,引荐者可获得政府奖励1万元,鼓励全市干部职工和社会力量积极参与招商引资。

杨振武(人民日报社副总编辑)

媒体责无旁贷

全面推进依法行政,加快建设法治政府,规范性文件监督管理是一项重要内容。近年来,国务院对这项工作的高度重视和持续推动,既是一个政府越来越深入的法治自觉,也是对人民日报日益高涨的法制热情的及时回应,更是提高行政服务质量的准确体现。

推进依法行政、建设法治政府不仅是各级行政部门的重要职责,也是新闻媒体的一项重要任务,我们责无旁贷。媒体在这个方面要发挥作用,人民日报作为党中央机关报,更要主动承担起自己的职责。要采取多种形式,深入宣传各级政府在法制建设中所做的工作、所取得的经验和成就。以前我们是这么做的,今后我们还要把这件事继续做好。

应松年(国家行政学院教授)

给当事人权利

除了对规范性文件实施内部控制程序外,还应该赋予人民群众、其他国家机关、人民团体请求审查的权利。当事人如果认为规范性文件不合法,侵犯自己的权利,可以请求文件制定机关的上一级机关,或者请求同级人大,来审查这个“红头文件”是否合法。

规范性文件在刚出台时,有些问题不一定能及时发现。只有实施过程中,老百姓才会深刻感受到对本人权利的侵犯。很多时候是老百姓先发现问题。现在,对行政法规、地方性法规、规章可以请求审查;对其他规范性文件,也应当赋予公众请求审查的权利。

青锋(国务院法制办政府法制协调司司长)

把好文件“制定关”

如何提高规范性文件的质量?提高质量有多种途径,但不管从哪个角度讲,第一关就是要制定好。怎样才能有一个很高的或者比较符合要求的文件?我想,科学立法、民主立法这个原则和精神,要在规范性文件制定过程中很好地贯彻落实。

坚持科学立法和民主立法原则和精神来制定规范性文件,必须要符合程序、权限,必须反映、遵循经济社会发展的规律,必须坚持以人为本的原则,必须反映人民群众的意志和意愿,必须有有效的机制和体制。另外,文件的形式规范、语言表述等,也应符合相应的标准。

房宁(中国社科院政治学所副所长)

重视效果“后评估”

加强规范性文件对政府行为的监督,是推进我国民主政治建设的关键性问题。政府对社会进行规划、管理、宏观调控,是制度的一个优势,需要进一步坚持。但事物都有两面性,这个权力又需要有效监督。中国特色社会主义民主政治的一个关键问题,就是监督。

事后监督同样重要。法律和重大政策在制定、公布、实施之后,应该对它的效果进行评估、追踪研究。这是一个很大的问题。有的国家,事后对法律、政策进行评估的机构,官方的、民间的加起来有100多个,而我们没有什么类似的机构。所以,一项政策一定就算完了;等到发现问题再调整,可能已经时过境迁、损失不小了。

姜明安(北京大学教授)

红头文件不是滥权工具

规范性文件是各级领导推动本地、本部门事业发展的重要手段,同时也容易成其推进“政绩工程”的重要手段,从而有可能成为个别领导人为提高“政绩”而滥用权力的工具。

目前,规范法律、法规、规章,有立法法、行政法规制定程序和规章制定程序条例;规范具体行政行为,有行政许可法、行政处罚法等,还有正在制定的行政强制法;唯独规范性文件,恰恰缺乏法律规范。由于缺乏法律规范,在实践中产生了各种各样影响科学发展、影响和谐社会构建、影响法治政府建设、影响公民和法人及其他组织合法权益实现的严重问题。建议国务院制定《规范性文件条例》,尽快对规范性文件予以规范。

(本版图片除署名外,均由本报记者白龙摄)

新闻回放

●9月28日,贵州铜仁市德江县委办和县政府办联合下发“红头文件”——《关于认真组织全县干部职工赴扶阳古城遗址参观旅游的通知》。根据文件要求,干部职工前往“扶阳古城”参观旅游的须达到51个团次,每团人数为195人等。费用由各单位公费支出。

●4月15日在广东广州召开的

103届广交会紧急发文,要求国外客商须出示公安机关开具的“无犯罪记录证明”。

●为应对番茄销售疲软,贵州贵阳市白云区委办和区政府办8月19日联合下发“红头文件”,要求辖区各单位干部职工每人购买100斤番茄。

●河南漯河市裴城镇政府9月