



●创业者不怕创业艰辛，也不怕市场竞争，最怕的是不公平竞争环境

●依法行政、依法办事，决不能以困难为借口破坏法制统一

法治，不允许法外特权

本报记者 秦佩华

独 家

一段时间来，有些地方为了促进经济发展而制定了一些政策，出台了一些“红头”文件，创设了很多“法外特权”，如对一些人员提供特殊保护，轻微违法免于处罚；对一些群体赋予很多特权，人身、车辆实行免检；对一些企业给予重点呵护，执法机关依法对其检查需要某些政府部门批准……

这些地方的出发点或许是好的，但其做法却有违法律原则，与法治目标相背离。今天我们对这种现象予以关注，希望各地政府都能规范行政权力运行，提高行政管理效率，为保增长、保民生、保稳定做出贡献。

创设法外特权，这种情况目前并不少见

8月初，四川省成都市新都区为鼓励大学生创业，在优化创业政策环境时实行行政告诫制度：大学生在创业初期，若公司经营行为存在轻微违法、违规行为，未造成严重后果的，并且能主动纠正的，将免于经济处罚。

河南省沁阳市近年来为了招商引资，大力开展“安商、兴商、利商”活动，政府规定凡来此投资200万元以上的国内外企业，均可进入“绿色通道”，还规定投资达到一定规模的客商，由市政府颁发“沁阳市荣誉市民证”、“外商车辆通行证”等。持证者在子女入学、医疗保健时均可享受特殊服务政策。除刑事案件外，执法部门不准对“荣誉市民”进行人身、车辆、住宿检查，对持有“外商车辆通行证”的车辆，除重大事故外，一般只纠正违章，不扣证、不罚款。

2006年，甘肃省徽县发生特别重大环境事件，造成300多人血铅超标，其中绝大多数是儿童。“血铅超标”事



近日，海南公安机关为海南省现代农业检测预控中心建设工地颁发“重点保护建设项目”牌匾。据当地派出所所长介绍，对在建重点项目挂牌保护，是公安部门确保海南经济社会又好又快发展的重要举措。当地派出所将加强项目建设工地周边巡逻，清理治安死角，保障重点建设项目的顺利推进，让业主和施工单位满意。

(图片来自海南农业信息网)

实行特殊保护，是不懂经济发展规律的表现

地方政府部门针对一些现实问题，出台地方政策，都有自己的目的和考虑，或为促进经济发展，或为应对金融危机，或为鼓励大学生创业，不一而足。不过，有些特殊政策的合理性和合法性却引起了人们的质疑。

件的元凶是该县有色金属冶炼有限公司，而这样一个污染大户却一直受到当地政府的特殊保护。徽县政府曾多次发文要求：未经政府特许，任何单位或团体，没有特殊原因，不能到“重点保护企业”检查，其中包括环保部门。徽县有色金属冶炼有限责任公司正是该县首批“重点保护企业”之一。

一段时间来，对一些人员、企业赋予特殊权利、加以特别保护的情况还有很多，有的地方还专门出台文件限制行政执法机关对企业进行执法检查，要求执法检查必须经过政府部门的批准。



都去沁阳吧！宋伟绘

据成都市新都区工商局相关负责人介绍，行政告诫制度所说的轻微违法行为，可能是大学生创业者在创业初期由于经验不足等原因造成的，如果依法律规定罚款，这可能是刚刚创业的大学生难以承受的。对于工商局的这种解释，有网友认为，相比大学生，农民工、下岗职工创业更需要支持，难道政府将针对不同人群不断出台政策？如果不，那凭什么只给大学生照顾？这种厚此薄彼的差别待遇是违反法律面前人人平等原则的。

个别地方政府为了经济发展不遗余力，无论自己能做到的还是不能做到的，只要自己能想到的，统统都拿出来。这些地方政府的本意也许是为了优化投资环境，吸引客商来投资，但社会效果可能却适得其反，不但吸引不来客商投资，反而把一些本土企业吓跑。

中国社科院农村发展研究所党国英研究员表示，在市场竞争中，如果投资者不能享受平等的竞争条件，投资者就不会安心，对投资环境也不会放心，因为今天钱多不代表明天钱多，今天受宠得到政府照顾，明天可能会失宠受到干扰。

他认为，试图通过提供法外特权

来推动经济发展，这是不懂经济发展规律的表现。人类社会取消达官贵人的特权也才几百年的历史，而经济的蓬勃发展恰恰是在这几百年中发生的。历史的经验是，创业者不害怕创业的痛苦，也不害怕商场的竞争厮杀，最害怕的是不公平的竞争环境，特别是害怕政府假以公器对少数人的利益提供特殊保护。

制造不平等，与法治的要求背道而驰

我国宪法规定“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，法律对全体社会成员平等适用，这正是法律的公正性所在。宪法还规定，一切国家机关、个人都必须遵守宪法和法律，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。

专家表示，法律是刚性的，它的生命力在于执行。对于国家公权力来说，

它不仅仅是一种权力，更是一种责任。政府职能部门进行执法检查、行政处罚，这是依法履行职责，任何单位、团体不得干预、限制，并且，执法部门在行使权力时必须保持公平、中立，不得厚此薄彼、嫌贫爱富。

“荣誉市民”可以享受特权，车辆免于检查，普通老百姓就不可以；重点企业可以享受特殊保护，普通企业就不行……这种政策是拍脑袋的结果，没有公平性可言，既不合理，也不合法。

中国政法大学副校长马怀德教授表示，这种做法是非常不合适的，从轻发落、免于处罚是需要条件的，法律都有明确规定，任何地方、部门都不能突破。鼓励创业、招商引资可以用合理合法的方式，决不能以牺牲法律为代价。这种做法不仅没有遵守法律规定，反而践踏了法律平等原则，与法治的要求背道而驰。

福建省人大常委会法工委主任游劝荣认为，法治是经济发展、社会稳定的基石，我们必须坚持法制统一原则，必须坚持依法行政、依法办事，防止地方保护主义抬头和部门利益泛滥，防止以发展经济、应对危机为借口破坏国家法制统一、损害法律尊严。

约束，必须执行。

吉林省社会科学院法学研究所所长于晓光认为，吉林省作为经济欠发达省份，从急需招商引资、活跃经济的需要出发，给予省内外投资者一定的优惠政策是必要并合理的，给予开发区一定的优惠政策也是必要的，这有利于营造宽松的政策环境，从而最大限度地吸引投资。但是，相关部门应当秉持公平合法的原则，把国家法律法规作为一条不可逾越的红线，在现行法律规定的框架内酝酿出台符合吉林省实际情况的规范性文件，避免政策违法的风险，努力营造公平规范的市场环境。

延伸阅读

吉林：开发区内执法须经同意

本报长春电（记者孟海鹰）7月28日，吉林省委、省政府下发《关于进一步加快推进开发区发展的意见》，提出“进一步优化发展软环境，在开发区打造全省最优的投资软环境。取消开发区内的达标评比等活动。各有关部门在开发区内实施行政执法和检查时，应征得当地软环境办公室的同意，并通知开发区管委会予以配合。”

吉林省软环境办公室副主任刘玉珊表示，“针对检查出台的这项措施，是要从源头上规范检查”。刘玉珊这样解读此次关于检查的“硬措施”，政府起一个“把关人”的作用，让检查履行程序，从源头上杜绝一些不必要的检查。此次出台的政策，从根本上说是要治理“乱”，而不是针对检查本身。像消防、环保等检查是对于企业的强制性

法律面前人人平等不容置疑

乔新生

如果说片面追求经济发展速度是地方政府制定招商引资“土政策”的潜在动因，那么，长期形成的错误思维定式则是地方政府乱开口子的现实诱因

地方政府的法外特权不仅严重损害了法律的尊严，而且严重破坏了公平竞争的社会主义市场经济秩序

最近，一些地方政府为了招商引资，出台了一些特殊政策或规范性文件。

从表面上来看，这样做是为了积极营造宽松的经营环境，加快当地经济发展，但从本质上来说，它反映了地方政府权力不受约束的痼疾。

这些政策和规范性文件之所以能出台，原因是多方面的。首先，在党政干部考核评价体系中过分强调经济因素，主要以GDP作为考核指标，导致一些地方领导为了发展经济不顾一切。中共中央政治局审议通过的《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》明确指出，今后要完善考核内容，既注重考核经济建设情况，更注重考核经济社会协调发展、维护社会稳定、保障和改善民生的实际成效。这标志着中央决策者正在调整党政干部考核评价体系，今后各级党政干部再也不能借口发展经济而无视法律的存在。

其次，长期形成的单向立法模式，使一些党政干部产生了错误思维定式，以为自己享有法律之外的特权。在我国现行法律体系中有相当多的法律属于授权性立法，授权政府机关可以根据实际需要，制定行政法规或者地方政府规章。但各级政府只能在法律授权范围之内，依法制定规范性文件，绝对不允许超越现行法律。

第三，行政授权不明也是地方政府乱开口子的原因之一。如根据我国立法法规定，“属于本行政区域的具体行政管理事项”，地方政府可以制定地方政府规章。究竟哪些属于本行政区域的具体管理事项，法律并没有明确规定，这就使得一些地方政府打着改善招商环境的幌子，随意解释法律。

如果说片面追求经济发展速度是地方政府制定招商引资“土政策”的潜在动因，那么，长期形成的错误思维定式则是地方政府乱开口子的现实诱因。解决地方政府在招商引资中破坏法律秩序的问题，必须从以下几个方面着手：

首先，法律面前人人平等，这是不容置疑的。任何国家机关及其工作人员，都不能打着发展经济的幌子，突破国家现行法律规定。

其次，必须树立正确的行政法制观念，党政机关干部必须带头遵守法律。在现代法治社会，凡是法律没有授权的，行政机关及其工作人员都不可以做。这是现代法治的基本常识，也是各级党政机关及其工作人员的行为底线。没有法律的授权，各级党政机关及其工作人员都不得擅自赋予经营者不受法律约束的特权。

第三，必须尽快建立科学的法律体系，从制度上约束地方党政领导干部的行为。立法机关既要授予行政机关必要的市场管理权和宏观调控权，又要制定严格的程序，约束行政机关权力，防止行政机关及其工作人员自我授权，损害其他企业或者个人的合法利益。

第四，必须充分发挥各级人民代表大会的监督作用，防止地方政府独断专行。我国立法法规定，地方政府的规章必须报国务院备案，地方政府规章应当同时报本级人民代表大会常务委员会备案，较大的市人民政府制定的规章应当同时报省、自治区的人民代表大会常务委员会和人民政府备案。《各级人民代表大会常务委员会监督法》规定，县级以上地方各级人民代表大会常务委会对下一级人民代表大会及其常务委员会作出的决议、决定和本级人民政府发布的决定、命令，经审查认为超越法定权限，同法律、法规规定相抵触的，有权予以撤销。

总而言之，地方政府的“法外特权”不仅严重损害了法律的尊严，而且严重破坏了公平竞争的社会主义市场经济秩序。对此应该引起全社会的重视，加强各界监督制约，让那些体现个别长官意志的“土政策”无处遁形，让那些官员为自己的恣意横行付出沉重的代价。

印 象

8月22日，苏州交巡警部门推出了一项新措施，交警在处理行人闯红灯、电动车带人等交通违法行为时，允许市民用“义务站岗”的方式代替“缴纳罚款”。通过违章者自己体验的方式使他们真正明白，违章确实非常危险。据了解，苏州交警部门出台此项新规是一种更为人性化的处罚方式，目的在于让违章者遵守交通规则，使其以后不再违章。

图为因违章而“义务站岗”的人在配合交警查处电动车携带过长货物的交通违法行为。

苏民摄

