



■目前,全国 31 个省、自治区、直辖市人民政府都建立了规范性文件备案制度,制定或者修订有关规范性文件备案和制定程序的规章 43 部

■设定“红头文件”有效期限、定期清理、前置审查等措施,正在各地相继施行

备案审查 从源头把关 “红头文件”

本报记者 秦佩华

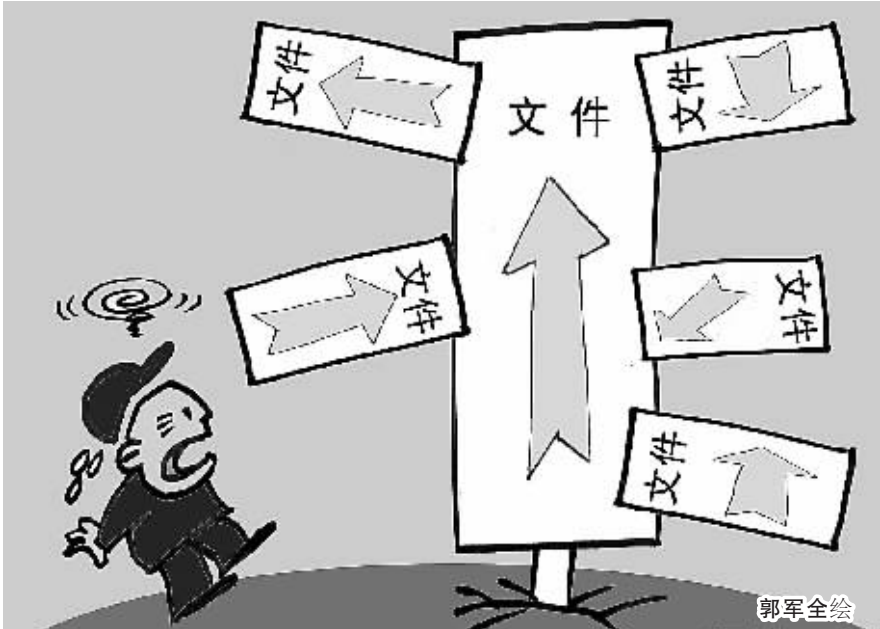
编者按:政府规范性文件,被老百姓称为“红头文件”,是政府为管理某类事件制定的具有普遍适用效力的文件,不是针对特定的人或特定的事,是一种抽象行政行为。

规范性文件既是行政决策的结果,又是行政管理的依据。一旦规范性文件出现偏差或者不适当,影响的是政府的权威性和公信力,损害的是成千上万社会公众的利益。

政府法制监督内容丰富,它包括规范性文件的备案审查、行政执

法监督、完善行政决策程序、加强行政复议等,但规范性文件备案审查,无疑是政府法制监督的源头环节。因此,切实加强规范性文件的监督管理,构建一个既合法正当又相互协调的规范性文件体系,是维护法制统一、确保政令畅通的重要内容,也是推进依法行政、建设法治政府的必然要求。

今天,本版关注政府规范性文件备案审查,探究如何从源头上加强政府法制监督。



郭军全绘

见 证

长期以来,“红头文件”满天飞,多、乱、杂,有的公然违反国家法律规定,有的相互之间发生冲突、“打架”,有的“发而不废”、“废改随意”,甚至有“暂行规定”“暂行”了几十年……这既影响了“红头文件”本身的权威性,也削弱了政府的公信力,更损害了群众的切身利益。

如何才能让“红头文件”不“走样”?近年来,政府法制部门加强对规范性文件的监督,要求起草颁布过程中必须经过政府法制部门的备案审查,从源头上堵住一些违法、不当的规范性文件。

备案审查 威力初显

确保法制统一
政令畅通

今年 9 月 9 日,新疆维吾尔自治区政府决定,要求乌鲁木齐市撤销市政府办公厅印发的《乌鲁木齐市人民教育基金征收管理暂行办法》,并把处理结果报到自治区政府法制办。该《暂行办法》在原来“人民教育基金征收对象为自治区境内的国家机关、人

民团体、全民和集体所有制企事业单位的职工,中央和外地在疆职工,城镇私营业主,个体工商户”的基础上,擅自扩大征收范围,把“客运车辆、货运车辆、出租车及城市公交车辆”纳入进来,征收基金。

新疆维吾尔自治区政府法制办执法监督处巴哈提·夏尔西别克处长说,该《暂行办法》是一部涉及社会公共利益的规范性文件,它既没有按照要求进行法律审核,也没有向自治区政府法制办报送备案。国务院早在 2003 年就对全国政府性基金进行了清理,明确要求政府性基金项目由国务院或财政部审批,并列全国政府性基金项目目录,方可实施,该基金项目既未经国务院或财政部审批,也未列入全国政府性基金项目目录。

新疆维吾尔自治区政府近年来为加强对规范性文件的监督,明确规定凡是以政府名义出台的规范性文件,未经法制部门合法性审核的一律不得提请审议和发布,对涉及老百姓切身利益和有重大影响的规范性文件,由法制机构以专家论证、听证会、座谈会或向社会公布草案征求意见等形式,扩大公众参与程度。

据了解,规范性文件备案审查在政府法制监督中越来越受重视,近年来地方政府法制部门审查出了大量违法、违规的规范性文件,有效地从源头上堵住了违法行政行为的发生,维护

了国家法制的统一。

5 年来,新疆各级政府共收到报备的规范性文件 3699 件,法制办严格依法履行规范性文件审查职责,及时纠正了一批违法、不当的规范性文件,从源头上保障了行政行为的合法有效。

2003 年 6 月至 2009 年 6 月,江西省政府共收到设区市政府及省政府部门报送备案的规范性文件 803 件,审查出存在违法问题的规范性文件 72 件,占总数的 8.9%;2007 年、2008 年各设区市政府共受理各县(市、区)政府及市直部门报送备案的规范性文件 765 件,审查出存在违法等问题的规范性文件 39 件,占总数的 5.1%。

吉林省政府近 5 年来受理备案规章和规范性文件 1750 件,审查率达到 100%。各级行政机关共制定规范性文件 5007 件,各级政府法制部门和部门法制机构通过清理、审查撤销的规范性文件为 1618 件,占 32.3%,从源头上防止了行政违法行为的发生。

建立机制 制定规章

法制监督实
现源头控制

行政机关发布的规范性文件,由于其针对不特定的人和不特定的事,因此,它对所有人都具有普遍约束力。一旦规范性文件出现偏差或者不适当,那么它损害的将是成千上万人的权益。

国务院法制办协调司青锋司长表示,规范性文件既是行政决策的结果,又是行政管理的依据,它的质量直接体现着行政决策的水平,也决定着行政管理的效果。

他表示,“推进依法行政、建设法治政府,客观上要求法制统一、政令畅通。而在我国,‘政令’大多数是以规范性文件的形式出现的,因此,切实加强

对规范性文件的监督管理,构建一个既不违反法律、法规、规章规定,又相互协调的规范性文件体系,必然成为维护法制统一、确保政令畅通的重要内容,也是推进依法行政、建设法治政府的必然要求。”

北京市政府法制办副巡视员王宝金认为,加强对规范性文件的备案审查,可以有效解决法律规范之间的矛盾和冲突,提高政府规章的整体质量和实施效果。

“实行规范性文件备案审查,是政府法制监督的一项重要制度,对于防范行政权力滥用,保护行政管理相对人的合法权益,促进社会主义和谐社会建设具有重要意义。”江西省政府法制办依法行政指导处调研员刘丽华在近日召开的第八次全国政府法制监督协作会上表示。

记者从这次政府法制监督协作会上了解到,各地近年来加强了规范性文件备案审查工作体制机制建设,目前全国 31 个省、自治区、直辖市人民政府都建立了规范性文件备案制度,制定或者修订有关规范性文件备案和制定程序的规章 43 部;90%以上的市级人民政府和 80%以上的县级人民政府建立了规范性文件备案制度。

积极探索 不断完善

“红头文件”
监督走向深入

据青锋司长介绍,全国各地在建立备案审查制度的同时,不断完善工作机制:逐步统一了规范性文件的报备格式,建立了报备机构和报备联系网络;充分利用科技手段,加快办公自动化建设;切实加强规范性文件备案审查工作的人员队伍建设。各地也在积极探索一些行之有效的措施,不断提高备案审查工作的效率。

印 象

左图:近日,白鹤嘴村村民到政务服务中心高兴地领取退耕还林补贴。

下图:近日,明月镇一位居民展示自己在镇政务服务中心快捷办理的土地使用证。

“红头文件” 须良医“体检”

马毅鹏

□对“红头文件”进行严格“体检”,有助于保证政府的权威性和公信力

□“体检”最有效的方式,是对“红头文件”实行严格的备案审查

“红头文件”是政府在行使自身职能,管理和服务社会过程中所制定发布的规范性文件。它有着醒目的红色套印标题和庄严的政府公章,在人们的心目中,“红头文件”代表着政府的权威与公信,可以说是“根正”,在实施过程中又有行政权力做后盾,普通民众必须遵守,正所谓是“苗红”。

然而,也有的“红头文件”以另类的方式广受关注,在网络、媒体上“大红大紫”。这些“红头文件”的“红”是因为它们让人瞠目结舌,啼笑皆非,从而一炮走“红”。

这样的例子并不在少数。在这些“红头文件”中,有的规定公务接待必须使用本地生产的烟酒;有的规定当地干部必须帮助开发商销售多少套商品房;有的规定被招录的中小学教师要本着“自愿”原则,交纳一定数额的培训进修费;有的规定在本地投资超过一定数额的,享受相应的行政级别待遇,开车违法不罚款、娱乐场所消费是否违法不查、子女就学不审核。更有甚者,规定没有初中毕业证不得结婚,招考女公务员必须双乳对称等等。也有的“红头文件”政出多门,互相矛盾,还有的竟然“暂行”了十余年之久。诸如此类,不一而足,一时间“红头文件”又乱又滥,备受关注。

人们不禁要问,本应十分严肃的“红头文件”为何如此“雷”人?种种令人不可思议的“红头文件”居然能够获批发布,原因何在?

从表面看,似乎仅仅是因为在制定过程中考虑不周,审核不严。然而,从更深层次分析,这些“红头文件”大都涉及部门利益和地方保护问题,是政府随意设定审批权、发证权、许可权、收费权、罚没权的“依据”,其根源在于一些地方政府和部门权力意识膨胀,滥用行政权力,规避中央政策,将权力部门化、私有化,将利益文件化,以规章之名行超越法律之实。

同时,这些“红头文件”也暴露出政府职能的错位和越位,少数地方政府在利益的驱使下热衷于去管理一些不该管、不应管的事情。也有的地方政府处理复杂利益问题的水平不高,行政管理的方式简单粗暴,试图用行政发文“快刀斩乱麻”。

由此看来,对“红头文件”进行严格“体检”很有必要,这样才能保证“红头文件”的权威和公信。一方面,“红头文件”是政府管理和服务社会的重要方式,规范涉及大量社会成员的权利义务和切身利益,只有保证其自身的健康,才能够保证社会的健康,促进社会的和谐与稳定。另一方面,“红头文件”是政府行使权力、履行职责的重要手段,对其进行严格“体检”,实际上就是对政府权力进行严格监督与制约,这对于促进依法行政,建设社会主义法治国家具有十分重要的意义。

对“红头文件”进行严格“体检”,最有效的方式就是备案审查。备案审查首先要审查“红头文件”的合法性,对于其制定的主体、权限、程序和法律依据进行全面而严格的审查,及时发现并消灭其与国家法律相抵触的病毒。除此之外,还要审查“红头文件”的合理性,确保其符合中央的大政方针,符合地方与部门的实际情况,与其他规范性文件相互协调无矛盾冲突,措施合理适度,能够促进地方经济社会发展,既要避免好看无用、华而不实,又要防止急功近利、竭泽而渔。

良医善治病于未发之时。对“红头文件”进行“体检”也应前移关口,在制定之初就进行前置性审查,通过专家论证、法律评估等方式,确保“红头文件”先天的合法性与合理性。“体检”的医生一方面要出自政府,由政府自身的法制部门把好“红头文件”的健康关,另一方面还要在政府之外广聘“名医”,发挥人大的权力监督职能,发挥社会与公众的民主监督作用,确保“红头文件”有案必备,有备必审,有错必纠。

用权受监督,有权必有责。“红头文件”是政府权力的体现,要保证其合理合法,必须加大审查问责力度。对于在备案审查中发现的问题,除了及时纠正之外,还要追根溯源,通过“体检”找到“病根”,依法追究相关部门和人员的责任。

