



编者按:纠正一份错误的“红头文件”,远比批评一个犯错误的干部更重要、更管用。

承载“党报舆论监督新探索”使命的《红头文件评点》栏目,一年来关注了什么?报道过的那些“红头文件”,有没有得到纠正或改进?年终岁末,盘点回顾,既为回应读者的期待,也为使这一探索日益完善。

年终盘点

新闻回放:

2003 年,陕西省旬阳县赵湾镇人民政府下发红头文件,认为:李守印所持的林权证和档案不符,吴树明林权证无档案,两份林权证无效。李守印对处理结果不服,将赵湾镇政府告上法院,旬阳县法院裁定,赵湾镇政府的处理决定违反法定程序并超越职权,予以撤销。法院裁定下发不久,赵湾镇政府宣布法院裁定作废,并收回了李、吴两家的林权证。



报道反馈:

县政府成立调查组

□当地领导高度重视,迅速成立调查组,进行全面深入调查

本报记者 王乐文

5 月 20 日,报道见报后,旬阳县领导高度重视,县政府迅速成立调查组,对此问题进行全面深入调查。随后,就“旬阳一镇政府红头文件‘否决’法院判决”事件进行说明,认为,镇政府发布红头文件,是其职责所在。

据调查组相关人员表示:根据《中华人民共和国森林法》第十七条规定,“单位之间发生的林木、林地所有权和使用权争议,由县级以上人民政府依法处理。个人之间、个人与单位之间发生的林木所有权和林地使用权争议,由当地县级或者乡级人民政府依法处理。”赵湾镇的处理是法律的授权。其二,人民法院尽管两次撤消了镇政府所发文件,但并未就争议林地的权属做出判定,上访问题没有解决,群众矛盾没有化解,地方政府有责任和义务进行处理。旬阳县要求赵湾镇耐心细致地做好群众工作,维护社会稳定。

当事人李守印告诉记者,他“已经无力再为此问题东奔西跑了”,只能外出打工。

新闻回放:

重庆市人力资源与社会保障局联合有关部门下发《关于进一步加强基层机关事业单位在职人员学历教育工作的通知》,要求全市各乡镇和各区县机关、事业单位 35 岁以下未取得国民教育大专以上学历者按不低于 1/5 的比例分期分批参加学历教育,并规定了以“不能完成工作任务予以辞退(聘)处理”的罚则。

报道反馈:

调整完善学习方式

□以业余(半脱产)集中学习为主,网络远程教育 and 函授为辅

本报记者 侯露露

针对 8 月 19 日报道反映的问题,如 2008 年学历教育工作中出现的基层单位和学员反映的工学矛盾突出、个人负担重等问题,脱产学习的形式可能导致报名人数不太多等等,重庆市今年对基层干部专业教育办法进行了调整完善。学习方式以业余(半脱产)集中学习为主,网络远程教育和函授为辅,以满足远郊区县和贫困地区学员的学习需要。专业设置则重点围绕重庆市农村经济发展和城镇建设规划,结合地区产业布局和各区县优势行业,有针对性地开设相关专业。

最新数据显示,2009 年,重庆市共有 3400 多名基层干部报名参加学习,公务员占 1/4 左右,大部分是事业单位职员和专业技术人员。经过考试和审查,有 3200 多人取得入学资格。



新闻回放:

山东省乐陵市社会治安综合治理办公室等 11 家单位今年联合下发了《关于建立失足未成年人“前科消灭制度”实施意见》,规定符合一定条件的未成年人罪犯,在刑罚执行完毕后,其犯罪前科归于消灭。前科消灭后,犯罪少年有关犯罪的事实不在其对社会公开的任何档案中载明,原犯罪卷宗材料由相关司法部门加密保存,不予公开。

事情过了一年多,一则《红头文件评点》栏目报道过的案例还常常被人评论:某地出台“红头文件”要求居民家中临街窗帘要统一颜色。法谚云,“风能进,雨能进,国王不能进”,但是“红头文件”堂而皇之地把公权力的触角伸进公民卧榻之侧,类似的案例至今仍有发生,實在是“雷人不倦”。

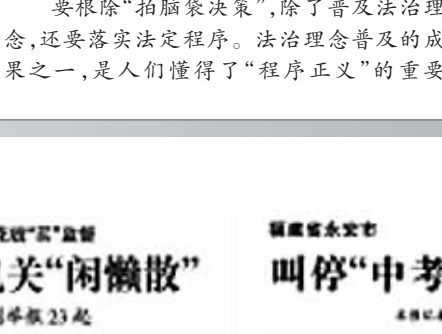
“红头文件”是老百姓对各级政府及其相关部门下达的规范性文件的俗称。红头文件之所以被称为“红头”,简单地理解,当然是因为文件的标题用大红字标出,并且落款加盖了大红的印章;从另一方面理解,红色是政权的象征,代表了公权力,具有一定的约束性和强制力。权力乃社会之公器,运用若有不当,“雷人”事小,侵犯公民权利、影响政府公信、损害法治权威事大,焉能不慎重?

杜绝“雷人”文件,首要之义在于依法行政。“依法治国”口号提出十余年来,法治理

念已渐入人心,尤其自 2004 年出台《全面推进依法行政实施纲要》以来,从中央到地方,依法行政能力不断提高,政府行为正在法治的框架下良性运行,这是令人欣喜的一面。但是在一些地方,“依法行政”的观念还不够深入,某些领导依然保留着“拍脑袋决策”的思维习惯,这种思维往往只注重眼前

利益,而以损害法治为代价。比如曾经有红头文件要求干部都得卖房,完不成任务就要扣工资,明显就是超出了依法行政底线,病急乱投医。

要根除“拍脑袋决策”,除了普及法治理念,还要落实法定程序。法治理念普及的成果之一,是人们懂得了“程序正义”的重要



政府关注

既是监督也可借鉴

江苏省政府法制办 衡晓春

“红头文件”是行政决策的基本载体,是行政管理的重要依据。作为抽象行政行为,它能覆盖一大片,影响一阵子,因而直接关系到地方经济又好又快发展,也关系到一个地方的和谐稳定。

到政府法制部门工作以来,出于工作习惯,对有关“红头文件”制定与监督的新闻格外关注。当然,在我的工作视线内,“红头文件”应界定为行政机关制定和发布的规范性文件。人民日报“红头文件评点”栏目开设近两年来,每一篇稿件,我都细心阅读,有的还留存。我感觉这是充分发挥舆论监督功能,加强对规范性文件监督管理的一种有益尝试,也为政府法制部门推动规范性文件的监督管理工作,提供了很好的借鉴。

毋庸置疑,当下“红头文件”的出炉,并不都是源于理性。我曾在网上看到一名参与规范性文件制定的机关工作人员说:“我们制定规范性文件就是把领导的意图合法化。”这或许是自嘲,但从一个侧面说明不少规范性文件是出自领导拍脑袋,而不一定是出于行政管理和经济社会情势的必需。为了

记者讲述

有益的探索 不易的采写

本报记者 刘裕国

本报“红头文件评点”栏目的开设,犹如一幅新奇的图画,吸人眼球,让人欣喜,引人深思。记者作为这幅图画描绘者之一,劳作的感慨颇多。

“红头文件评点”栏目及时捕捉一些颇有新意或引起争议的红头文件进行解析,对执行情况客观报道,无疑是难能可贵的探索,大有裨益。广大读者对这个栏目和它所报道的内容也十分认可,其反响从稿件被其他媒体包括网络大量转载就可以反映出来。

作为记者,采写这样的稿件,也是一种探索和尝试。“红头文件评点”栏目开办以来,记者有几篇稿件刊发,也有稿件夭折,岁末盘点,感受有二:

其一,记者要舍得花力气。

本报 11 月 11 日刊登的《四川眉山 决策失误要公开亮丑》,对眉山市政府出台的

《眉山市政府部门决策失误检讨和公开道歉制度》进行了解读。该报道叙述了公开道歉的基本方法,追诉了文件执行的基本情况。此稿刊发后,反响十分强烈,被海内外 50 多家媒体转载,引来网友热议,同时受到不少专家关注。作为媒体的一篇稿件,有如此影响力,足矣!这个影响力,得益于“红头文件评点”——这个独特的新闻视角。

这篇 1500 字的稿件,采写颇费功夫。首先,采访的层面广,人数多。上到眉山市人民政府市长、市政府秘书长,下至普通百姓,中间层面还有 6 个政府部门的负责人。其次是涉深水。现场目击、暗访、座谈,采访的点有近 10 个。这样的采访方式是笨了点,但是,这样去解读一个严肃的地方红头文件,材料扎实,笨得有价值,记者心里有底,稿子发出来心安。编辑同志对稿件把关很严,提了修

性。即使一个红头文件的出台有着善意的动机,也必须按照法定的程序操作。这些程序包括(但不限于):调查研究、专家论证、公众参与、合法性审查以及集体决策。事实上,湖南省政府去年开始实施的《湖南省行政程序规定》正是为“红头文件”的出台设置了这“五关”。

“调查关”必不可少,没有调查就没有发言权,文件的出台有没有针对性?具不具备有效性?有关部门在出台之前不妨走一走看一看,用腿走路用眼观察比拍脑袋决策有效得多;“论证关”是请专家把把脉,使文件更有专业性;“公众参与关”是“公民有序政治参与”的具体落实,尤其是和公众利益直接

防止“雷人”文件的出台。

虽然这样一来,红头文件的出台看似手续更繁琐了,但正是通过这些制度化的限定和约束,让政府及其相关部门更好地依法行政,这既是对公民权利的保障,也是“法治政府”的题中应有之义。一句话,依法行政,任重而道远,不能有半点松懈。



底。省政府法制办把这个信息向人民日报反映后,人民日报首先对这一探索进行了充分肯定,报道,引发了其他中央和省级媒体的跟进报道,增强了盐城市政府法制办一班人的信心。在省法制办的支持下,目前该市的探索已经形成了制度,市委各部门出台文件也主动交法制办进行法制审查。今年,省政府法制办领导借鉴人民日报的做法,策划组织了首次“规范性文件专家点评”活动,筛选各地各部门的规范性文件 8 件,邀请高校、法院等单位的知名法学专家进行点评,给规范性文件的起草制定者和备案监督者上了生动的一课。据我所知,不仅从事规范性文件备案审查具体工作的同事,而且省政府法制办几位领导,都把把这个栏目的不少稿件放在案头,以资参考。一位同事介绍,今年江苏省修订起草省政府规章《江苏省规范性文件制定和备案规定》时,参阅了该栏目的不少评论,吸收其思想精华。

对规范性文件进行监督,是媒体和人民群众的權利,也是政府法制部门的职责。我很赞成曾有专家点评说的:纠正一份错误的规范性文件,远比批评一个犯错误的干部更重要、更管用。

衷心希望“红头文件评点”这个平台,能汇聚起各种监督的力量,使可资批评的不合理、不合法、不规范的反面典型越来越少,可资褒扬的、合理合法而且规范创新的正面榜样越来越多。其时,法治政府的轮廓亦将更趋清晰。

改意见,两易其稿,才见诸报端。

第二,发文单位要用一颗平常心面对媒体。

既是公开出台、又是红头文件,就要敢于接受实践的检验和舆论的评说,这是建设“责任型政府”应有的姿态。眉山市政府很坦然,欣然接受记者采访,翻箱倒柜把情况道明白,和记者有问答、有交流,采访进程让双方都很愉快,报道的效果也很不错。

四川有的地方就不一样,有一个地级市,为了给市民创造一个优美生活环境和美好城市家园,市委办、市政府办出台文件——《关于开展支持城周绿化工程建设捐资活动的通知》,倡导广大市民积极参与城周绿化工程建设,号召各级党政群机关、事业单位职工带头认真履行植树义务,积极捐资支持城周绿化工程建设,为建设“城市之肺”和绿化美化共同的家园做贡献。编辑部安排记者对这份红头文件也做一个解读,却不知当地出于什么样的考虑,拒绝了记者的采访。既是为民办事的红头文件,又有法规依据,为何不能予以解读,为何不能昭然天下呢?

看起来,媒体解读红头文件,有喜有忧,任重道远。

“这项制度实施 10 个月,有 19 名失足未成年人领取‘前科消灭’证书,5 人递交申请,正在接受审查。”乐陵市人民法院少年综合审判庭庭长贾凤勇说。

“前科消灭”更加注重解决失足未成年人在复学、升学、就业、创业等方面的现实问题。最高人民法院也明确要求:“有条件地建立未成年入轻罪犯罪记录消灭制度”。

据介绍,1993 年,17 岁的霍某犯强奸罪被判有期徒刑。刑满后,他到北京开办了一家展板制作公司,注册资金 50 万元。在业务往来中,霍某遇到了很多“身份门槛”:他到泰国施工,出境受限;他想增加 50 万元注册资金,工商部门不予批准。得知可以申请“前科消灭”,霍某回到家乡,按规定办理手续,更改了户籍信息。有统计显示,70%以上失足未成年人在刑满释放后隐瞒身份,选择到外地就业。

从教育感化挽救失足未成年人角度出发,有人建议加快修改有关法律条款,充分考虑“犯罪前科”条款中成年人与未成年人的区别规定。据了解,目前山东省济南市、德州市、青岛市李沧区已有类似探索。山东大学法学院教授柳忠卫表示,在经过一定时间的试点后,可在更大范围推广失足未成年人前科消灭制度。

相关的文件出台,有必要事前听听百姓感受;“审查关”审查的是文件是否和上位法冲突,是否出现“打架”的情况;“集体决策关”杜绝的是“一把手说了算”,体现决策民主。

即使过了这些关,解决的只是“红头文件”的出生,文件要生效,还需要拿到“准生证”——备案。据了解,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,通过设定文件有效期限、定期清理、前置审查等措施,红头文件备案制从制度和源头上

防止“雷人”文件的出台。

虽然这样一来,红头文件的出台看似手续更繁琐了,但正是通过这些制度化的限定和约束,让政府及其相关部门更好地依法行政,这既是对公民权利的保障,也是“法治政府”的题中应有之义。一句话,依法行政,任重而道远,不能有半点松懈。

群众期待

党报道出山村教师的心声

安徽省明光市教师 阮华君

年初开学时,我的一位同事递给我一沓文件说道:“都说要教育公平,可这文件规定的山区农村教师编制数,真能满足咱们的教学需要吗?”

我拿过来一看,是安徽省关于中小学教师核编的文件复印件。根据规定,山区农村教师编制与现实需要相去甚远,这有违教育公平。以我们学校为例,六个年级都得配语文、数学老师,再加上音乐、美术、体育课程,却只有 5 名正式老师,一名老师要代几个班的课。编制少,教学任务繁重,待遇却没比城市教师高。

这时我记起曾经看过人民日报“红头文件评点”栏目。于是,我抱着试试看的想法给版面编辑邮箱发了信息。没想到,几天后就有记者和我联系,安排采访事宜,在充分了解了我的意见之后,记者又采访了安徽相关的教育主管部门,稿件很快见报了。

我现在仍然记得,2009 年 4 月 29 日,《农村师生比例 1:23 引发疑虑》发表在当天的人民日报。我觉得很欣慰,广大山区农村教师的意见得到了重视,我们都期待着包括编制在内的问题能有所改善。我的不少同事纷纷告诉我,好多网站都转载了这篇文章,大家都表示,这表达了广大山区农村教师的心声。

虽然现在问题还没有完全得到解决,但我仍充满希望。希望相关主管部门更多地了解农村教师的愿望,在核定编制的时候也更多考虑山区农村的具体实际。虽然寄宿制和集中教学是趋势,但这不是一朝一夕就能实现的。至少在当前来看,还面临着诸多硬件条件的限制,所以,我们呼唤更适合现状的政策。

(本报记者 钱伟整理)

“这项制度实施 10 个月,有 19 名失足未成年人领取‘前科消灭’证书,5 人递交申请,正在接受审查。”乐陵市人民法院少年综合审判庭庭长贾凤勇说。

“前科消灭”更加注重解决失足未成年人在复学、升学、就业、创业等方面的现实问题。最高人民法院也明确要求:“有条件地建立未成年入轻罪犯罪记录消灭制度”。

据介绍,1993 年,17 岁的霍某犯强奸罪被判有期徒刑。刑满后,他到北京开办了一家展板制作公司,注册资金 50 万元。在业务往来中,霍某遇到了很多“身份门槛”:他到泰国施工,出