

《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》首次修改

# 让“红头文件”更加规范

本报记者 张 璁

“红头文件”因往往套着象征权威的“红头”而得名，泛指政府机关发布的措施、指示、命令等非立法性文件，长期以来都是各级行政机关实施行政管理活动的重要抓手。

实践中“红头文件”的产生数量最多、使用范围最广，可其中存在的“任性”问题也最为突出。近期，作为规范“红头文件”重要依据的《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》两部行政法规，迎来了2002年施行以来首次修改，修改后条例自2018年5月1日起施行。

“红头文件”的治事关法治政府建设的成败，如何推动国家立法的精神有效落地贯彻到各地的实践中，也考验着各级政府的智慧。目前，多地已就治理“红头文件”展开积极探索。

## 严格审查，逢错必究

“红头文件”合法性审查机制，是防止行政规范性文件逾越“红线”的防火墙。

2017年，贵州省政府法制办收到贵州省黔黔水利商会关于各地州市、县政府及部门制发的《会议纪要》《通知》等形式的规范性文件进行合法性审查的申请，并收到省政府督查室转办反映修改、废止该类文件的网民留言。

经审查并会同省发展改革委、财政、国税等有关主管部门研究，法制办发现部分市、州政府，县（区、市、特区）政府及部门制发的涉及企业注册登记和缴纳税款的《会议纪要》《通知》等规范性文件与有关法律、法规和国家政策不一致，影响了正常的市场经济秩序和市场公平竞争。

为此，省法制办及时制发纠错通知，要求涉及此类行为的政府和部门要立即组织开展相关规范性文件修改、废止工作，立即停止执行违法的规范性文件，及时消除了由此带来的负面影响。

2017年以来，贵州省政府法制办按月组织对各市州政府和省直各

部门报备的规范性文件进行备案审查，共对269件规范性文件进行集中审查，提出38件审查意见，并将审查通过的规范性文件目录及时在门户网站上向社会公布。

“为确保行政法规规范性文件不逾‘红线’，贵州在对规范性文件的审查中，实行‘逢文必审’和‘逢错必纠’，严格设定‘紧箍咒’。”贵州省法制办党组书记、主任唐林说，“明确要求政府或部门规范性文件必须经本级政府或本部门法制机构进行合法性审查，未经合法性审查的，不得发文。凡与法律、法规规章相抵触的，坚决予以纠正。”

## 及时清理，增强统一性和权威性

历史形成的“红头文件”繁多芜杂，如果行政规范性文件清理不及时，极易导致整个行政规范性文件体系不配套、不协调，从而影响行政规范性文件在适用上的统一性和权威性。

2017年福建省政府将《福建省技术市场管理条例》等13件省级地方性法规、省政府规章列为废止项目，将《福建省行政事业性收费管理条例（修订）》《福建省环境保护条例（修订）》等13件法规列为提请省人大常委会审议的项目，并将《福建省海洋环境保护条例（修改）》等28件列入计划；将《福建省矿产资源监督管理办法（修订）》等13件省政府规章列入修改项目。

事实上，这些包括“红头文件”在内的法规规章能得到清理，正是福建委托第三方评估清理省级地方性法规、省政府规章的成果。福建省政府法制办有关负责人介绍，2015年以来由该省法制办牵头组织，委托厦门大学、福州大学、福建师范大学、华侨大学4所高校，对党的十八以前制定颁布的217件省级地方性法规、省政府规章进行全面评估清理。

据了解，4所高校最后形成省级地方性法规评估清理报告133件，省政府规章评估清理报告84件，评估

清理报告共计320余万字。共提出立法修改意见4000余条，其中加强和改进政府立法工作的意见810余条，涉及立法结构调整、立法瑕疵纠正、文字表达改进等诸多方面。

“这是近年来我省规模最大的一次法律研究类政府购买服务，也是政府部门首次以竞争性磋商的方式购买法律研究类服务。”福建省政府法制办有关负责人表示，其评估清理的范围之广、跨度之大在全国也属罕见。

## 立法听证汇民智

在大城市土地稀缺、楼价高企的今天，地下空间扩张在所难免，如何平衡消防安全利益与市民的居住、从业利益，也是摆在政府面前的一大难题。

2017年9月27日，广州市政府法制办在官方网站、微信公众号、官方微博以及网络媒体上发布了《关于举行〈广州市消防规定（草案）〉立法听证会的公告》，向社会各界公布了举行立法听证会的时间、地点、听证事项、报名方法等内容，并向社会公开征集15名听证代表参加听证会。

在立法听证会上，15名代表对广州市住宅小区物业公司如何管理占用消防车通道停放机动车辆的行为、住宅小区是否该建微型消防站、地下空间是否该禁止使用明火等问题展开了热烈讨论。经过充分的意见表达，多数代表倾向物业公司要严管住宅小区消防车通道，有条件的住宅小区要建微型消防站，以及地下空间宜禁止使用明火。

像这样的从源头约束“红头文件”任性的立法听证会正越来越多。广州市政府法制办近年来将举办立法听证会制度化，一般每年选取1至2个社会关注度高、与广大市民利益切身相关的立法项目草案议题进行听证。

“为不断完善立法公众参与制度，广州市法制办还在立法听证会形式方面不断地推陈出新。”广州市

法制办相关负责人介绍，此前在2015年举办了引起社会各界强烈反响的“五类车”“禁售”制度现场立法听证会，2016年则举办“气瓶安全”、“临近保质期和过期食品”网络立法听证会，“事实上，此次关于消防的立法听证会更是采取‘线下’+‘线上’的模式，在现场听证会同步进行网络直播，兼具现场的‘深度’与网络的‘广度’。”

## 治理“红头文件”难点在基层

“滥发红头文件、特别借此排除和限制竞争、干预微观经济、限制市场主体和公民权利，会带来巨大的危害。”国家行政学院教授任进表示，有的组织和个人利用红头文件设租寻租，甚至插手工程招标、政府投资、土地转让、政府采购和人事任免等，容易滋生腐败。这种现象的存在，既不符合党委领导经济工作坚持按市场经济规律办事、发挥市场在资源配置中的决定性作用的要求，也不符合地方政府要依法全面正确履行职能的要求，从而影响职

## 短评

### 关键在约束权力任性

《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》中提出了到2020年基本建成法治政府的总体目标，而“红头文件”治理就是其中必须啃下的“硬骨头”。

治理“红头文件”首先在程序上进行规范。如果在制定环节缺少必要的程序约束，那么行政机关的随意发文，就极易对老百姓的权益产生不利影响，对法治的破坏也是不言而喻的。党的十九大报告首次提出“依法立法”，无疑是对法制统一与合法程序价值的再次肯定。

然而，要解决“红头文件”背后权力“任性”这个实质问题，最终还

要回归以民主立法促进科学立法的道路上来。

行政规范性文件的出台，往往对公民、法人或者其他组织的权益会直接产生影响，因此与之利益相关的群体不仅关心，更可能有大量的“民间智慧”值得挖掘。而作为权力监督、公众有序参与的前提，立法过程的公开与透明对于实现民主立法、科学立法就显得至关重要。

一项公共决策的出台，要让公众以各种形式有序参与其中，这不仅能够提升立法决策的质量，更重要的是通过“众人的事情众人商量”的民主协商，让政策能够真正在执行中落地，避免新的问题产生。

打击和整治农村赌博问题，首先要培育“不敢赌、不能赌”的法治氛围。一些地方之所以赌博成风，一个重要原因是有关部门对此重视不够，模糊了群众赌博与休闲娱乐的界限，对于事实存在的赌博问题睁一只眼闭一只眼，不敢真正“亮剑”，导致一些人恃无恐，赌风越刮越盛，筹码越下越大。打击整治农村赌博活动，需要“实打实”“硬碰硬”，要始终保持高压态势，对赌博违法犯罪活动坚持“露头就打”，同时还要严厉打击暴力护赌、催逼赌债的黑恶势力，做到“保护伞”不挖除不放过，形成依法德处的强有力震慑。

打击和整治农村赌博问题，还需营造“不爱赌、不想赌”的文明环境。农村赌博行为多发，与农村精神文化生活较单一、攀比之风盛行不无关联。一方面，不少外出务工人员早已适应城市丰富多样的生活方式，然而在返乡后却找不到合适的文化娱乐载体时，走上牌桌、参与赌博极易成为不自觉的选择。另一方面，在“衣锦还乡”思想的影响下，返乡村民难免产生攀比心态，此时赌桌上的“票子”成了实力的“例子”。

各级相关部门应大力开展移风易俗工作，倡导文明法治乡风，培育健康向上的新风新俗。同时持续推进文化下乡工程，让群众在家门口享受文化大餐，补齐农村文化生活短板，引导广大村民形成积极向上的价值评判体系。如此，才能真正让农村赌博之风涤荡一清，让文明法治乡风滋养人心。

## 国论法

□打击和整治农村赌博问题，既要培育“不敢赌、不能赌”的法治氛围，又应营造“不爱赌、不想赌”的文明环境

“辛辛苦苦挣钱一整年，春节输光就几天”……近年来，春节返乡群众赌博比较普遍，甚至呈现出参赌方式更趋多样化，向“网络空间”转移，向更隐蔽空间转移等新特点。

事实上，这只是农村赌博问题日趋严重的一个缩影。在一些农村地区，不少村民染上赌博恶习甚至以赌为业，导致妻离子散、倾家荡产，更有甚者走上了盗窃、抢劫等犯罪道路。农村赌博之风不及时遏制，不仅严重影响家庭和谐幸福，严重败坏乡风文明，而且严重影响社会稳定，影响人民群众的获得感、幸福感、安全感，成为基层治理的老大难、乡村振兴的绊脚石，必须严厉打击和整治。

中央政法委、中央综治委、公安部近日印发《关于集中打击整治农村赌博违法犯罪的通知》，要求各地各有关部门在春节前后集中打击整治农村赌博违法犯罪，将操纵、经营“黄赌毒”等违法犯罪活动的黑恶势力作为重点打击对象，将农村赌博问题放在春节前后的扫黑除恶专项斗争重点来抓。

打击和整治农村赌博问题，首先要培育“不敢赌、不能赌”的法治氛围。一些地方之所以赌博成风，一个重要原因是有关部门对此重视不够，模糊了群众赌博与休闲娱乐的界限，对于事实存在的赌博问题睁一只眼闭一只眼，不敢真正“亮剑”，导致一些人恃无恐，赌风越刮越盛，筹码越下越大。打击整治农村赌博活动，需要“实打实”“硬碰硬”，要始终保持高压态势，对赌博违法犯罪活动坚持“露头就打”，同时还要严厉打击暴力护赌、催逼赌债的黑恶势力，做到“保护伞”不挖除不放过，形成依法德处的强有力震慑。

打击和整治农村赌博问题，还需营造“不爱赌、不想赌”的文明环境。农村赌博行为多发，与农村精神文化生活较单一、攀比之风盛行不无关联。一方面，不少外出务工人员早已适应城市丰富多样的生活方式，然而在返乡后却找不到合适的文化娱乐载体时，走上牌桌、参与赌博极易成为不自觉的选择。另一方面，在“衣锦还乡”思想的影响下，返乡村民难免产生攀比心态，此时赌桌上的“票子”成了实力的“例子”。

各级相关部门应大力开展移风易俗工作，倡导文明法治乡风，培育健康向上的新风新俗。同时持续推进文化下乡工程，让群众在家门口享受文化大餐，补齐农村文化生活短板，引导广大村民形成积极向上的价值评判体系。如此，才能真正让农村赌博之风涤荡一清，让文明法治乡风滋养人心。

## 以案说法

### 为赌博提供便利，违法！

【案情】张某、陈某是一蓄电池公司的员工。2015年12月16日，张某等40人在公司后勤更衣室利用扑克牌进行赌博。在此期间，派出所民警到该更衣室进行检查，现场查获涉嫌赌资15570元、弃置赌资6150元，抽头渔利款100元，赌具扑克牌一副。公安局民警随即采取了证据保全措施，对上述查获的涉案物品进行扣押，并将在场的张某、陈某等41人传唤至派出所接受调查。

经调查，陈某为赌博提供扑克牌，并抽取100元作为提供赌具的劳务费，张某参与了赌博。公安机关认定陈某为赌博提供条件，决定对其处以行政拘留十五日，并处罚金500元，收缴赌具扑克牌一副，追缴违法所得100元；对张某作出行政拘留十日，并处罚金500元的处罚决定。

二人不服处罚决定，向法院提起诉讼。法院审理后认为，公安机关事实清楚、证据充分，程序合法，适用法律正确，处罚适当，依法予以支持。

【说法】《中华人民共和国治安管理处罚法》第七十条规定：“以营利为目的，为赌博提供条件的，或者参与赌博赌资较大的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，并处五百元以上三千元以下罚款。”

本案中，陈某为张某等40人赌博提供赌具扑克牌，并抽头渔利100元，被现场抓获。陈某实施了以营利为目的，为赌博提供条件的违法行为，事实清楚、证据充分。审理法官指出，又因参与赌博的人数多达40人，且弃置赌资高达6150元，公安机关认为陈某的违法行为情节严重，根据治安管理处罚法的相关规定对其作出的处罚决定，适用法律正确，处罚适当。

（本报记者 魏哲哲整理）

# 春节，莫拿赌博来助兴

倪 弋



## 送“福”到工地

近日，江苏大学和江苏省镇江市金山街道风车山社区的志愿者来到辖区建设工地，现场挥毫泼墨，为外来务工人员义务书写“福”字，向城市建设者们送上新年祝福。

图为外来务工人员展示志愿者们为他们书写的“福”字。  
石玉成摄（人民视觉）

## 香榧树刷上“二维码”

本报记者 方 敏

香榧树苗被偷拔，心疼得几天几夜吃不好睡不宁。后面几个月，还有好多农户也陆续遭灾。

处置香榧树苗被偷案成了虎鹿派出所的“重头戏”。每次警情报来，民警就得驱车半个多小时，来回至少半天，而且可供使用的证据不多，破案不易。

“后来，有村民想到给香榧树描画防盗标记的做法。但各自描画，难以辨认服众。如果统一设计、统

一编码，就便于操作和识别了。”虎鹿派出所所长马乔栋想出新办法：“我们结合当前公安机关正在开展的‘基层基础和治安防控’工作，针对香榧树（苗）防盗难题，为香榧树（苗）配画防盗‘二维码’。”

在党委政府的支持下，虎鹿派出所联合相关部门及村委会成立香榧保护委员会，建立专项经费，统一采购油漆免费分发给村民，对每户人家的香榧树苗进行登记，油漆颜

色定为红、黄、蓝、绿、白、黑，在香榧树干上涂抹不同的4圈颜色，规定每户人家的香榧树油漆颜色排列顺序，为每棵香榧树标定“二维码”。

按照4圈每圈6种颜色，共计有1296种涂法。目前已配发1288余户。若以后超1296户，增加一种新颜色，又可以增加343种涂法。对新购买的香榧树苗，村民需到村香榧保护委员会进行登记涂漆，然后再运至山上进行种植。

浙江东阳，寒风刮过山头，寒意袭人。

51岁的农民刘巧萍仍是热情不减，提着一只盛着4种不同颜色的油漆桶上山了。来到自家承包地后，她给余下的10多棵香榧树苗描画防盗“二维码”。一旁，浙江省东阳市公安局虎鹿派出所副所长何国帅也赶了过来，和刘巧萍交流如何更好更方便地描画。

刘巧萍是虎鹿镇尚周村人。她家的800多棵香榧树，一年收获的香榧干能卖到近10万元，是实实在在的“摇钱树”。整个虎鹿镇约栽种有40万棵香榧树，村民多以种植香榧树为主业。靠着香榧树，大家不出远门就过上了小康生活。

然而，2016年11月份的一个深夜，刘巧萍栽种两个多月的200多棵