

# 加强对“红头文件”的监督

◆ 国务院法制办公室 赵振华

根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定,地方各级人民政府和县级以上各级地方人民政府所属工作部门有权发布有关决定、命令或指示。除省、自治区人民政府、较大的市的人民政府依法发布的地方政府规章外,其他地方行政机关发布的涉及行政管理内容,调整社会法律关系,具有普遍约束力的决定、命令或指示,一般称为规范性文件。由于通常这些文件是采用行政机关套红的公文形式下发,社会上俗称为“红头文件”。

规范性文件作为实施法律、法规和规章的具体规定,在行政管理和行政执法工作中起着重要作用,特别是法律、法规、规章的规定比较原则,缺乏操作和程序性规定的情况下,各地方根据本地实际情况,在法律、法规和规章规定的权限和范围内,做出具有操作性的细化规定是十分必要的。但是,近年来,我们在开展备案工作中发现规范性文件的制定和发布缺乏统一的规范和监督,群众对“红头文件”违法问题反映强烈,规范性文件的规定与法律、法规、规章相抵触的问题大量存在,已经严重影响了社会主义法制的统一和尊严。主要表现在以下几个方面:

1、越权规定应当由法律、法规或规章以及上级行政机关规定的事项。关于招商引资方面的优惠政策,在市县一级的红头文件中比较普遍,或者在税收方面给予减免,或在国有土地使用权出让、转让方面违反国家法律规定逃避有关审批手续,擅自越权批地。

2、实行地区封锁、限制或歧视外地、外国产品和服务。

3、进行行业垄断,保护行业产品,指定商品或服务。

4、增设行政审批、许可,违法设立收费、基金、集资、摊派,规定行政处罚、行政强制措施。

5、规定的执法主体职责交叉,文件打架,改变或增加执法主体,增设检查站点,聘用临时执法人员。

6、增加行政执法程序,增加管理相对人负担,或者减少法定程序,缺乏公开和透明,不讲民主、公正。

规范性文件存在的上述违法问题,既有各地方经济发展不平衡的影响,也受社会管理本身的广泛性和复杂性的制约;既有地方保护主义的原因,也有部门本位主义的缘由;既有社会管理超前的需要,也有立法滞后的问题;既有条块之间职责划分上的因素,也有条条之间管理范围上的交错;既有利益上的冲突,也有制定技术方面的缺憾,等等。这些原因,归结起来还是一个法律制度不健全的问题,在制度上缺乏对规范性文件制定、发布的规范和监督。从目前看,地方行政机关发布文件主要执行的是《国家行政机关公文处理办法》,但国务院的这一规定主要是从公文的种类、格式、行文规则、收发文程序、公文管理等方面进行规范,并没有在实体内容上就其是否符合法律、法规的规定作出要求。也就是说,规范性文件在出台前和出台后,缺乏有关机构在法律上的把关和监督。

根据宪法和地方组织法的有关规定,参照法规规章备案制度,从1987年开始,一些地方人民政府法制机构开始摸索建立规范性文件制定和备案监督制度,也取得了一些成效,但总的来看,在制度建设方面还很不规范,与维护社会主义法制统一的客观要求还有相当大的差距,还存在不少问题,主要表现为:

# 加强对“红头文件”的监督

1、规范性文件在制定和发布阶段没有统一的法律上的制度,规范性文件能规定什么不能规定什么、哪一级机关有权制定和发布、按照什么程序制定、由哪个机关在法律上把关、如何对外发布等都没有统一的法律或法规规定。

2、规范性文件出台后,由谁来监督、监督哪些内容、用何方式监督、出现违法问题如何处理、责任怎样追究等也没有统一的规范。

3、在规范性文件备案监督制度的执行上,不报、漏报、不按时报等问题较突出,缺乏必要的保证制定机关自觉接受监督的制约手段;备而不审的情况较普遍,备案审查责任不清,缺乏制约措施;备案审查力度不够,依法纠正比较困难。

4、地方政府法制机构不健全,人员编制普遍较少,特别是市县一级法制机构往往只有一到两人,根本无法完成对规范性文件的审查把关和备案监督任务。

制定和发布规范性文件是地方各级行政机关实施法律、法规和规章,履行行政管理职责的重要方式和手段,规范性文件是否合法直接影响到国家法律、法规和政策的贯彻落实,直接关系到人民群众的切身利益。随着依法治国、依法行政的不断推进,人民群众的法律意识和法制观念不断增强,对有令不行、有禁不止、政令不通,上有政策、下有对策等问题反映强烈。在加入世界贸易组织议定书和工作组报告书中,我国政府作出两项庄严承诺:一是我国政府必须确保所有有关的法律、法规、规章和其他政策措施与WTO协定和我国对外承诺相一致;二是,我国政府必须确保有关的法律、法规、规章和其他政策措施在整个关税领土范围内得到统一实施。因此,加强规范性文件的监督,既是维护社会主义法制统一和履行我国政府入世承诺的需要,也是全面建设小康社会,全面建设社会主义政治文明,推

进依法行政的迫切要求,同时也是县级以上地方各级人民政府的法定职责。2002年1月1日实施的《规章制定程序条例》和《法规规章备案条例》对规范性文件的制定和备案监督作出了授权性规定,要求省、自治区、直辖市人民政府建立规范的法律制度。因此,地方各级行政机关要高度重视规范性文件的制定和监督工作,要落实这一要求,应该作到以下几点:

1、各省、自治区、直辖市人民政府尽快出台规范性文件制定和备案监督的地方政府规章,统一规范性文件制定权限、制定程序、公布方式和备案监督制度。特别是要建立规范性文件出台前的政府法制机构统一审查把关制度,未经法制机构审查的不得对外公布。

2、尽快建立地方四级政府、三级备案的规范性文件监督体制,将地方各级行政机关发布的所有规范性文件都纳入监督范围。即县级以上地方各级人民政府对所属工作部门和下级人民政府的规范性文件实施备案监督;除具体行政行为和行政机关内部行为外,其他需要公民、法人和其他组织普遍执行的规范性文件都要纳入备案监督范围。

3、坚持有件必备、有备必审、有错必纠的原则,切实强化备案审查力度。县级以上地方各级政府要采取切实有效措施,建立规范的备案监督工作制度,如登记通报制度、提出审查建议制度、协查制度、协调制度、公开通报制度、建议纠正制度、督促检查制度、责任追究制度等,确保报送备案的规范性文件都得到严格的审查,确保违反法律、法规、规章的规范性文件及时得到纠正。

4、加强地方政府法制机构建设,要使法制机构的设置和人员配备适应依法行政、维护社会主义法制统一、加强规范性文件制定工作和监督工作的需要。  
(校对:庞雷)