

# 莫让“红头文件”成法治短板

周东飞



## 今日论语

中国政法大学法治政府研究院发布的《中国法治政府评估报告2016》，在对100个城市观测评估后发现，一些地方政府规范性文件法治化建设仍旧薄弱，与法治政府建设的基本要求仍有较大差距。

所谓地方政府规范性文件，即民间俗称的“红头文件”。“红头文件”原本的作用是对上位的法律法规进行具体化、标准化和流程化，但是由于法治意识薄弱、执法部门扩权冲动等原因，近些年来“红头文件”出现了过多过滥、不规范不严肃甚至越权违法等问题。

2016年9月，湖北宜昌发布

“红头文件”号召“公职人员带头生二胎”。2015年，海南省东方市林业局发布的“红头文件”居然伪造法律名称和条款。2014年，四川省公安厅治安总队原副总队长李荣彪因受贿罪一审被判处无期徒刑。法律文书显示，他利用“红头文件”推销产品一次性获利600万元。

推动法治政府建设，就不能让“红头文件”成为法治短板。事实上，《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》等文件已对“红头文件”的规范和治理提出了明确要求。比如，落实合法性审查、集体讨论决定等制度，实行统一登记、统一编号、统一印发制度等。“红头文件”出自政府及其下属部门，因而自我规范和自我治理必不可少。

自我监管之外，更应重视外部监督力量的引入。“红头文件”的管理对象大多属于普通公民和各类组织，他们是各类问题“红头文件”的利益受损者，因而他们最有意愿和动力参与“红头文件”的规范进程。“红头文件”增添部门特权、减损民众利益，往往是暗箱操作的结果。如果在文件制定阶段就引入利益相关方，公开征求意见，并认真吸纳来自民众的意见建议，就一定能让“红头文件”夹带私货的现象。

地方政府的同级人大被监督法赋予了审查监督政府政令的权力，但在现实中人大很少主动去审查“红头文件”的合法性和规范性。2015年，深圳市人大常委会宣布审查政府“红头文件”，成为一时热

闻。这种将纸面权力“实操化”的举措，值得更多地方效仿。

此外，修改后的行政诉讼法已授权法院审查“红头文件”的合法性，这确实是一大进步。但是，其间的羁绊依然存在。一来，“红头文件”的合法性之诉只能在具体案件中“顺带”提起，而无法单独提起。二来，法院对不合法“红头文件”的处置是向相关政府提出意见建议，但相关政府如何处置并无“下文”进行规定。上述瑕疵的存在，实际上削弱了司法体系对“红头文件”的纠偏和制约能力，应当引起重视。

“红头文件”问题的实质是偏离了法治要求，补齐短板其实就是完善各种约束力量，让“红头文件”回到法治的轨道上来。



## 新民随笔

### 邻距离

董纯蕾

邻者，比也。悬疑和文艺作品里，也常出现窥视隔壁邻居，甚至用望远镜默默关切着对窗的桥段，一段阴森恐怖或罗曼蒂克就此开始。然而，现代社会的建筑布局早已朝着“距离产生美”的道路跑了好远，现实是，最不易相处最值得关注的邻里关系，再也不是比肩之邻，而是可能素昧平生的楼上楼下。

想起小时候住石库门，老虎窗三层阁的隔音效果最糟，这几天隔壁邻居来亲戚了，这边厢也跟着兴高采烈起来，仿佛那热闹是可以透过墙壁蔓延开来的。不似现在，距离变了。窸窣窸窣，鸡鸣狗碎。

凭着声音，可以猜测楼上孩子的年纪、体格甚至最近迷上了哪项运动。若是哪天那力度和频率有明显改变，并且多了一个频道，哦，二胎来了。检验自个儿是不是有强迫症，试试能连续多少天“享受”楼上滴水穿石式的“轻音乐”伴奏忍住不去打破他家马桶漏水了的真相。至于核实今天是不是阴天，那一定得从不开灯的房间内探出窗去，因为藏起了你家阳光的不见得是天上的白云，保不齐是楼上挂门帘式晾着的被单。最精彩的生活原型是一个全天候爱搬家具的上邻，原来小说里写的是真的，这世上还真有如此癖好的人。大概真如书里写的，改变家具的位置可以改变人的心境，问题是楼上倒是往好里改了，楼下呢？

这些心路历程的主人，有时候也难免会怀疑自己是否过于敏感与挑剔。多年以前，女作家三毛在成品作《撒哈拉的故事》里有过一篇《芳邻》，诉不尽各种离奇的为邻故事。然而，末了，作者仍是不忘致谢，“感谢这些邻居，我的日子被她们弄得五光十色，再也不知道寂寞的滋味了”。还有一篇《不能长寿的十种人》，你有没有读过，其中果然有一种便是关于邻居——“与邻居相处不好”，分析理由是与邻居关系相处融洽能显著提高人们对生活的满意度，进而延长寿命。可是，总有一些人，永远不懂得有一种世界叫“别人的世界”、有一种感受叫“别人的感受”，哪里还有什么能影响他满意度的邻居哟？

解决这闹心的邻距离，办法其实也简单，倡议所有住宅承建商们发起“良心楼板厚度”行动，全面提高楼板厚度标准。只是，还有别的什么也需要加厚吧？

# 绿皮车是高铁时代不能少的“盐巴”

## 日报观点

以前，因为老京张铁路（现S2线）设置了平交道口，北京四道口、五道口、学院南路等地的人们出行深受影响，网上也不乏抱怨。然而，当北京市铁路局近日宣布，百年小站清华园站从11月1日起停止办理客运业务时，众多北京市民却深感不舍，纷纷以拍照、购票等方式留念。

高铁时代到来，很多绿皮车正逐渐淡出公众视野，一种割舍

不断的情怀却与日俱增。

国庆黄金周期间，京津冀区域内开行和加开的绿皮车，包括津蓟、京蓟、S2线乃至京原线等市郊市域列车，旅客发送量高达182.3万人次，约占铁路部门在该地区国庆期间总发送量的16%。北京站、北京西站加开的前往十渡、野山坡等景区的绿皮车，更出现了一票难求、趟趟爆满的景象。

是什么让我们在这个高铁飞驰的时代，如此留恋那些绿皮车？一个很重要的原因是，我们在快

节奏的时代偶尔希望体验慢生活。节日期间选择乘坐绿皮车出行，除了担心开车太堵之外，恰恰是因为许多旅客特意来寻觅当年乘坐绿皮车的那种感觉。

我们不排除技术进步，但也尊重情怀。时代的车轮滚滚向前，绿皮车或许会像当年的蒸汽机车一样退出历史舞台。但我们对绿皮车的记忆，却会像那不能忘记、调味生活的盐巴，时间越久，回味越长。（李溢春 刊今日新华每日电讯 本报有删节）



## 空气「变好」了

西安市环保局长安分局主要官员出于自身政绩考量，用棉纱堵塞空气采样器，致使数据异常。戴了「口罩」的采样器，让空气「变好」了。

孙绍波画

## 自由谭

2017年国家公务员考试报名已经截止，人数突破140万。据说最热门职位竞争比9800:1。这里，我想说说公务员考试的文字水平。

现在，有不少报考公务员的学子或干部，其学历是大学本科或硕士，但是，其文字水平实在不敢恭维。有人因过于依赖电脑，汉字书写能力不断退化，很多常见字都写不出来，离开键盘成为“半文盲”。

于是，我想起了萧何。

中国历史上谁对书法的贡献最大？许多人不假思索地回答：王羲之。但是，复旦大学教授张文贤在其新著《精美书法》一书中提出：“我通过认真查阅了从古到今几百位书法家的材料后，发现贡献最大

# 公务员考试想起萧何

吴兴人

的应该是萧何。他自己的书法不见得怎样，但作为相国，有权制订法律。他把书法纳入‘公务员考试’，而且有具体的数量质量考核标准，形成了‘想当官必须练好字’的社会风气。”这个意见是有道理的。

班固在其所著的《汉书·艺文志》记曰：“汉兴，萧何草律，亦著其法。曰：‘太史试学童，能讽书九千字以上，乃得为吏。又以六体试之，课最者以为尚书御史、史书令吏。吏民上书，字或不正，辄举劾。’”“讽书”，就是背诵，能背9000字才能当官；其次，学童写字要求字迹端正。老百姓告状，字迹草率者，还要被“举劾”。王

羲之固然是“书圣”，但萧何为书法立法，也是一大贡献，在中国书法史上值得大写一笔。后人写诗赞曰：“岂止月下追韩信？更为书法下律令。当官先得练好字，吏民上书字必正。汉代书法属全民，兴师动众齐上阵。苍龙白虎思三月，萧何秃笔意在心。”

萧相国的律令，在今天依然有意义。写汉字，字迹端正，是对一个中国人的基本要求。

一个汉字就是一栋建筑，你把一个字弄端正了，等于把房子造好了。你写字成“天书”，拉杂一团，医案弄成如此，可能闯大祸。2岁的小伟因发热咳嗽伴憋喘，3次由父母带

着到某三甲医院门诊就诊，后因病情加重入院死亡，司法鉴定人员花费了大量时间和精力核对病历，但仍有部分内容因病历字迹潦草难以辨认，法庭判医院赔偿40余万元。

在日本教育界，人们以“字丑为耻”。字写得丑，被老师看不起；字迹干净的学生，能得到老师的喜爱。

2017年被称为“最严国考年”。考生当上公务员后，需要办公。办公离不开写字。我们今天的公务员考试，是否可以萧何律令作参考，将字迹端正作为一个分数指标，要求考生书写工整、大方，整个卷面要做到干净、清洁。“最严”也者，包括字迹端正的要求在内。9800:1的录取比例，难道会把一名字迹潦草的考生录取吗？中小學生更要認真書寫漢字，決不要因電腦的普及而把寫字的基本功丟了。