

# 代表热议立法法修改 管住红头文件“半夜鸡叫”

【特邀嘉宾】

全国人大代表：  
赵丽莎 秦希燕 蒋秋桃

立法法是规范国家整个立法活动的根本依据。它虽然规范的是立法，但涉及的却是所有公民的权益。

3月8日，十二届全国人大三次会议第二次全体会议听取了关于立法法修正案草案的说明。草案中关于地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或增加其义务的规范的规定，引发社会各界关注，也成为了人大代表们热议的话题。

## 防止地方“红头文件”权力过大

草案中的一大亮点是对地方政府规章权限进行规范，各位代表觉得为何要就此做出具体规定？

秦希燕说，在我国地方立法过程中，存在“人大立法行政化，行政立法部门化，部门的利益、地方的利益法制化”倾向。所谓“有权就任性”，就是有的地方政府往往通过制定规章的形式擅自裁减减损公民法人或者是其他组织的权利，或是增加他们的义务，这从法律意义上来说，就是“越权立法”，就是“立法任性”。所以草案就此作出了明确，是从法律层面上防止部门利益和地方保护主义法律化的具体体现，保障了公民权利免受行政机关不合法侵犯和干预。有了这条规定，政府权力在立法中滥用的情况将会被限制，使政府“有权不能再任性”。

赵丽莎认为，长期以来，一些地方通过一纸“红头文件”就随意限行、限购，这既有上位法存疑的质疑，也存在不符合程序正义的问题。“半夜鸡叫”限行、限购，好处是调控效果立竿见影，但实用主义不能替代依法行政，好心不能替代程序正义，勺子不能比锅还大。因此，将地方规章、法规立法的程序明确写进法条，为地方政府的权力划清了边界，有望解决存在多年的地方“红头文件”权力过大、方向跑偏等问题。

## 利益驱动是立法“任性”主因

当前一些地方出现了“红头文件”权力过大、方向跑偏等现象，一定程度上侵犯了公民的利益，各位代表认为主要是何原因所致？

秦希燕认为，具体来说主要就是权力意识膨胀，地方保护主义和部门利益驱动所致，根本上就是权力寻租。一些地方政府和管理部门，把制定地方性法规和规章作为牟取本部门权力和利益的手段，将权力部门化、私有化，将利益文件化，以规章之名行越权之事，往往就通过所谓的“立法”，甚至仅仅就是一次会议、一纸通知就扩大本部门职权，以牺牲人民群众的合法权益为代价，减损公民权利，增加公民义务。这既是“官本位”思想的遗毒，又是产生部门立法腐败的源头，也是“惰政”的表现。

蒋秋桃指出，红头文件权力过大、方向跑偏等现象导致侵犯公民权益，其原因我个人认为主要有3个：一是部分地方官员“太任性”，骨子里充满个人主义至上的威权思想，“唯我独尊”意识作怪；二是不正确的政绩观所致，有些官员为了自己的晋升，不惜侵犯公众利益而强行出台一些不符合法律的行政规章；三是不懂法或者蔑视法律导致出台的地方行政法规触犯国家有关上位法。

## 把权力装进法律的笼子

结合此次立法法的修正，各位代表觉得应从哪些方面着手，防止地方政府规章超越上位法，或者立法过程中部门或地方利益的法律化？

秦希燕认为，首先必须强调人大主导立法。在此基础上，进一步明确立法权的边界，严格限制地方政府和部门立法权限，地方和部门的立法必须做到立法有据。同时，明确地方和立法部门的程序，使地方立法科学、民主、规范。此外，加强对政府部门立法多元化的监督也很重要。

蒋秋桃提出，要加强国家上位法的宣传教育，提高公民利用上位法对比下位法的比较能力，并发挥社会的监督职能，规定地方政府的任何规章制度在制定前要向全社会征求意见。

■特派记者 刘文韬 张春祥  
北京报道



3月8日，蒋秋桃代表、秦希燕代表、赵丽莎代表(从右至左)参加“热点面对面”访谈。  
记者 张目 摄

## 两会专访

### 全国人大代表卓新平： 血液里流淌着湖湘文化基因



全国人大代表、中国社科院世界宗教研究所所长卓新平

“我的血液里流淌的是湖湘文化的基因。”3月7日，在参加湖南代表团分组审议的间隙，作为从湖南走出去的学者，全国人大代表、中国社科院世界宗教研究所所长卓新平接受了记者的专访。

“文化是民族的精神命脉和创造源泉，总理报告提出建设书香社会，湖南应在这方面有更大作为。”卓新平去年和前年都回过湖南，给他印象最深的是岳麓书院的变化，“中国四大书院，我觉得岳麓书院现在最活跃，充分体现了‘惟楚有材，于斯为盛’的底蕴和气魄。”

卓新平上世纪70年代曾在湖南大学进修，“那时的岳麓书院还比较空旷、破旧。现

在保护修缮得很好，而且定期举办有规模的人文讲座，人气很足，在文化界很有影响。”

“其次湖南给我印象较深的还有省博物馆。”省博物馆注重收藏湖南籍学者的著作及学术成果，也曾多次与卓新平联系过。卓新平说：“省博物馆的这种博大胸怀，让在外的游子备感温暖。”

“希望湖南在建设书香社会过程中敢为人先。”卓新平现在业余兼职中国科学院湖南读书会会长，经常组织开展一些讲座，开放性的，很多人参加，还出版了刊物《天下湖湘》。他说，在中国近现代史上，湖南人有很高的地位，可以说影响了中国近现代发展的进程和走向。最近，美国白宫修建了一座毛泽东塑像，这就是文化的真正影响力。

“经济发展的大潮中，我们更应关注文化发展。”卓新平说，“我们要以历史深邃的眼光发展文化事业，关注湖南文化发展的底蕴和可持续性，使湖南文化具有超越时空的鲜活生命力。”

“与来自家乡的代表们一起参政议政，能感受到浓浓的家乡味道。”卓新平说，“每天都让我感受到湖南发生的变化，感受到湖南代表团忧国忧民的赤子之心，深受感染，深为家乡自豪。”

■特派记者 李国平  
北京报道

### 全国人大代表彭国甫： 借高铁“引龙入市”



全国人大代表、怀化市委书记彭国甫

怀化，上世纪70年代还是个叫“榆树湾”的小镇，因湘黔线与焦柳线使之成为湘黔黔桂渝五(市区)边区250公里范围内最大的城市，怀化也因此被称为“铁路拉来的城市”。

去年12月，途经怀化的沪昆高铁开通，怀化迎来发展的第二个春天。3月8日，全国人大代表、怀化市委书记彭国甫接受本报专访时透露，怀化要借助高铁“用时间换空间”，“引龙入市”，将怀化打造成湖南经济版图的重要一极。

这次赴京开会，彭国甫在高铁上碰到几名江苏游客，他们本是转道怀化去凤凰旅游，意外发现洪江、芷江等美丽景点，结果在怀化多玩了4天。

“高铁将怀化丰富的旅游资源带出‘深闺’。”彭国甫说，“高铁改变了传统发展的地理、时间边界，也给我‘用时间换空间’发展怀化提供了可能。”

“展开中国地图，你会发现怀化处于大西南、长株潭、东盟、长三角和珠三角几大经济板块的连接节点位置。长期受制于交通，怀化与这些经济板块粘连太少，发展空间受到限制。”彭国甫说，以前怀化到长沙要6个小时，现在只需1个半小时。

怀化进入“高铁时代”，沪昆、包茂等多条高速已通车，芷江机场开通至北京、广州、昆明、上海和长沙等航线，以沅江为主体的水运体系通江达海，正在热议的包海高铁如果经过怀化，怀化将成为继长沙之后第二个高铁大动脉交会十字路口。

“怀化正借助交通和地理优势，大力发展商贸物流业。”彭国甫说，正强力推进由浙江美达集团、阿里巴巴集团、传化集团投资约100亿元的怀化武陵山现代商贸物流城项目。目前还在推进投资10亿元的加多宝怀化项目，在怀化工业园建设加多宝罐装厂、浓缩汁厂和中草药(金银花)生产基地、物流基地、交易平台，建成后罐装厂将年创税收5亿元。

■特派记者 李国平  
北京报道