【说法不武】

行政法规立法工作要树立超越部门利益的大局意识，对立法部门利益法制化问题要坚决进行立法问责。

完善行政法规制定程序 实现依良法行政

刘武俊

国务院法制办7月19日就《国务院关于修改〈行政法规制定程序条例〉的决定(征求意见稿)》公开征求社会各界意见，旨在进一步完善行政法规制定程序，提高法规立法质量。

行政法规是立法部门提供给社会的特殊公共产品，这种公共产品必须具有广泛的民主性和公意性，否则就可能蜕变为服务于少数利益集团的“私人产品”。因而，每一部行政法规都应当接受是否存在部门利益法制化的拷问。涉及利益博弈和利益调整的立法工作应该讲大局，树立超越部门利益的大局意识，要从公共利益出发，从最广泛的民意出发，要认真听取有关方面意见，注重听取基层群众、基层执法机关和行政管理相对人的意见，而不是从部门利益出发。

在行政法规立法活动中，由于行政法规通常由相关的政府主管部门主持起草，这种立法惯例为某些行政机关利用立法谋取本部门或本集团的私利提供了得天独厚的机会，极少数由政府部门起草的法律法规草案带有明显的部门利益色彩，立法决策部门往往为协调不同政府部门之间的利益冲突而煞费苦心，这也是某些法律法规迟迟难以出台的幕后缘由所在。

遏制行政法规的部门利益法制化，就要大力推行“开门立法”。以民意为基础的立法活动理应“开门立法”，让民主的阳光驱散立法的阴霾。此次《征求意见稿》在立项上引入起草部门向社会公众征集意见的方式，规定起草行政法规，起草部门应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见，主动听取有关人大代表和政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体等的意见。规定国务院法制机构可以将行政法规送审稿或者修改稿及其说明等向社会公布、征求意见，向社会公布征求意见的期限一般不少于30日。

遏制部门利益法制化，就要积极推行立法回避制度。凡直接涉及某部门利益的立法起草工作，该部门原则上应当回避。

遏制部门利益法制化，不妨大力推行委托专家立法，尝试立法招投标新举措。《征求意见稿》明确，起草行政法规，可以邀请有关专家、组织参与起草工作，也可以委托有关专家、组织起草。国务院法制机构可以邀请有关专家、组织对行政法规送审稿中争议的主要问题进行评估。实践中，法规草案采取委托或招标方式由第三方起草，不失为遏制“部门利益法制化”的有效举措，凡涉及诸多行业部门的行政法规的起草，不妨由立法机关公开向高校、专家学者和非政府组织采取立法招投标形式，委托地位相对超脱的专家团队进行起草。立法机关应该加强与高校和研究机构的合作，将立法工作项目化、课题化，尝试以招投标的形式委托有实力且地位相对超脱的研究机构或专家学者进行深入研究，这样既有助于立法的科学化，也可以有效避免立法的部门保护主义。要制定良法，防止“立法走私”，委托第三方起草草案不失为打造良法的良策。

遏制部门利益法制化，最有效武器乃是厉行立法问责，向搞部门利益保护的部门亮出问责之剑。要像雷厉风行的行政问责和司法问责一样，高度重视立法问责，加大立法领域的立法问责力度，对于出现明显的部门或地方利益保护倾向的法规（含草案），要问责有关承担起草和审议的部门(包括立法起草部门和立法审议决策部门等)，追究相关部门立法失职的法律责任。

行政法规立法工作要树立超越部门利益的大局意识，对立法部门利益法制化问题要坚决进行立法问责，坚决革除部门利益法制化的立法潜规则，决不允许部门利益法制化污染行政法治的源头。

依法行政的前提是依“良法”行政。期待《行政法规制定程序条例》的修订，进一步完善行政法规制定程序，有效遏制行政立法的部门利益法制化倾向，为实现政府法治领域的良法善治奠定坚实的基础。

（作者系《中国司法》杂志总编）

【缘木求鱼】

人类对老鼠这样狠，当然也不能怪人不厚道，实在因为老鼠贪起来、偷起来没完没了，不死不罢休。

鼠德

木木

南宋的时候，有个穷书生，祖上曾经阔过，是前朝的名门望族，但到了他爷爷那一辈儿，家道衰落，经常是吃了上顿没下顿。在这样的环境中长大，书生从小就敏感而要强，苦读圣贤书，立志要重振家业。后来，书生的父母先后穷困而死，只剩下书生一人。

冬天某日，书生没饭吃，又冻又饿，靠在墙根儿。正恍惚间，书生看见一只老鼠从不远处的墙洞里探头探脑地钻出来，徘徊溜达。看到一团儿“肉”在眼前晃悠，书生的身上突然有了点儿力气，正想扑上去抓，老鼠一扭身儿钻进了屋角的一堆柴草中。

书生努着劲儿爬过去扒拉开柴草，发现一个鼠洞，用手抠一抠，没想到洞口一下子就大了许多，把手伸进去乱抓，竟抓出一把粮食来！书生震惊不已，稍微缓一缓神儿，又把手伸进洞去抓，又抓出一把粮食来……

就这样，书生把老鼠的“粮仓”扫荡了一干二净，摸出了不少粮食，终于度过难关，活了下来。此后，书生似乎就时来运转，境况变得越来越好，终于依附上一个大官，飞黄腾达了。发迹之后，为了不忘根本，书生扒了那两间土坯房，原地起了一座富丽堂皇的庙宇，名曰：鼠公庙，庙里有个“鼠德堂”，供奉了一尊鼠首人身的贴金塑像。每逢朔望，书生都要斋戒沐浴前来拜鼠公。书生的故事知道的人多了，鼠公庙的香火就越来越旺，凡是想升官发财的，都要来拜，据说拜了之后，没有不灵验的。

养过仓鼠的人都知道，老鼠有藏粮食的习惯。每天除了吃、睡之外，老鼠几乎有个雷打不动的极重要的工作要做，即找粮食、藏粮食，而且永远没个够，藏满一仓，就新开一仓，直到生命“OVER”的那天，这事儿才算完。

站在理性人的角度看，兢兢业业贪藏了几辈子也吃不完的粮食，并以贪藏为“鼠生”的唯一乐趣和终极意义，这样的“鼠生”，似乎就实在有点儿悲催。但站在老鼠的角度看，结论似乎就有点儿不太一样，老鼠们肯定会理直气壮地大声说，“正是因为有了这样的好习惯，我们老鼠家族，才打也打不死，灭也灭不绝，才最终发展壮大到今天的规模！”

也是，老鼠的出现，早于人类，其生命力也显然要比人顽强得多，族群的兴旺程度，亦绝非人类可比。有未来学家预测，即使人类被核灭绝了，老鼠也能很快地适应新环境，最终继续很滋润地活在地球上——大约还是沾了这个好习惯的光。如此看来，人类似乎还是很有向老鼠学习的必要，未雨绸缪、早作打算。

但人类的心胸在面对老鼠的时候，从来显得有些狭隘，见到老鼠总是喊打喊杀的，打杀的办法也琢磨得几乎空前绝后了，水淹、火烧、毒药、夹子夹……物理、化学的办法用尽了，把生化、基因的技术也搬出来，但老鼠就是灭绝不了，反而有越来越壮大的趋势，人家的日子过得滋滋润润，兴旺发达，这就难免让人很生气。

人类对老鼠这样狠，当然也不能怪人不厚道，实在因为老鼠贪起来、偷起来没完没了，不死不罢休，人的利益受损了，当然就不干。而那些得了老鼠便宜的，大约对老鼠的态度就会不一样，喊打喊杀起来，往往都是装装样子，不下死手，风头儿一过，没准儿还会专门把老鼠养起来。而像书生那样的，就更不用说，掘了人家的粮仓，活了自己的性命，甚而一路发达起来，当然就要对人家感恩戴德。说起来，这个书生似乎也算有良心，否则，“鼠公”的事迹也不会流传到今天。但“鼠德堂”的香火太旺了，那些遭老鼠偷的，大约心里还是要恨得痒痒的。

（作者系证券时报记者）

【商兵布阵】

国内发达地区的环保检查越来越严格，导致企业时不时地停产。打点打点再生产，总归不是长久之计。

被侥幸逼到墙角的技改

周家兵

说起返乡，张总显得有些不好意思。坦诚的张总之所以愿意分享他把企业搬回家乡的故事，是觉得这事儿具有一定的普遍性。

当年初中没毕业，家境困难的小张辍学到珠三角一家铝制品企业打工，由于认真负责受到老板赏识提拔。开始企业只是加工铝条，工序非常简单：分条、切割、组装，客户只需要其中一项或两项工序的产品。后来企业扩大，买回铝锭，自己生产铝条或关联产品。吃苦耐劳聪明好学的小张，从铝锭到铝制品系列的所有工序、配方、技术工艺等关键点，掌握得非常好。一起被公司送去国外学习归来的同事们，还得向他请教。关于铝制品的英文资料，小张均能读、说、写，可他连一篇完整的英文小说或新闻报道却不一定看得懂。如此专注且精通技术性的小张，自然让人服气。随着外资企业逐步外迁，老板计划关停国内工厂。对企业深有感情的小张便和业务部经理合计，分期付款，接盘企业，小张就这样变成了张总。

国内发达地区的环保检查越来越严格，导致企业时不时地停产。打点打点再生产，总归不是长久之计。一次家乡来粤招商会上，张总向领导诉苦，得到政策扶持。顺利在内地家乡较为偏僻的地方买地一百多亩，规划将珠三角的企业搬迁回来。有政策支持，人脉也好，又年近半百，同学老乡自己这一“茬”人，正是社会的中流砥柱，有事罩得住，张总事业返乡开局不错。

近两年的基建，一期厂房和车间设备安装基本完成，企业便轰轰烈烈开张了。半年后，在老家的企业遭到周围居民投诉，多次无果后，春节期间，一位在北京媒体谋职的家乡人回来过春节，得到这个新闻线索，利用过年的时间调查，图文视频立体展现，春节期间加班加点赶货的场景成了“凿凿”证据。工厂立马关停，还处分了相关负责人。

珠三角“老厂”的搭档——原先的业务部门经理，觉得当初承诺美好，而今却诸事不顺，张总要负主要责任。一直是老厂生产“输血”供养新厂，好不容易新厂开始“造血”却遭遇关停下场。老搭档提出分道扬镳，新厂归张总所有，老厂跟张总无关。股权简单明了，办完所有转让手续后，张总一下陷入前所未有经营困境，资金链彻底断裂，连东山再起的希望都看不到。

当年招商的负责人，主动找上门来，与张总共谋突围之道。目前，只有银行可以救企业。便四处找关系，走流程，按规定办事，得到的好消息是，要想获得政策性扶持贷款，根据企业的资产，几千万不是问题，可企业必须得“技改”。简单地说，就是企业必须符合环保要求，要把现有的生产设备换掉，改变生产工艺，清洁生产。

张总其实心知都明，就在新厂投入使用前购买设备时，他就知道行业内的设备先进程度，完全可以做到清洁生产，符合环保要求。不过这种设备贵，投入大。当时就是因为侥幸心理而放弃，如今不得不技改。好在当地政府相关部门非常重视和关照，大半年后，公司新的生产线正式投产。环保达标，设备先进，产量高，质量稳定，张总终于松一口气，接下来就是要把曾经丢失的市场占有份额夺回来。

张总感叹道，真是祸兮福兮。这两年来，由于同行很多企业都遭到环保问题的影响，不是严重萎缩，就是彻底关停，自己的企业现在反倒能正常平稳生产，质量上乘，交期准时，流动资金有保障。一切都在朝着良性发展。

最让张总开怀的是，当地政府已经批准，买了二期工业用地将近三百亩，土地整备已经开始了。张总的目标是五年内成为行业龙头，要不要上市那是后话，实打实做好“价廉物美”的产品才是当前目标。

（作者系深圳东方华策咨询管理公司总经理）

【念念有余】

共享单车公司需要雇的人越来越多，不像原来想的那么轻松，估计成本低不了，想盈利不容易。

从共享单车看先后博弈

余胜良

眼看着共享单车已经到了扫清多余产能的阶段了，还是有新品牌往市场上投，投放者傻了吗？当然不是，虽然先行者有先机，但后来者还是有机会的。

我所在的小区门口的公交车站旁，前一段时间又出现了一个新共享单车品牌，整齐的排了一大片，过了好几天还没见少，不过现在也慢慢消化得没剩几辆了。

和以前投放者不同，这个新来者一开始的选址就很好玩儿。先行者首先考虑的是地铁口，上下班的可以快速回家。靠近海边公园的路口边也可以投放，因为到海边公园玩大概还有1公里，潜在消费者多。

而我所在的小区人丁不兴，共享单车已经推行这么些月了，一直没见门口的公交车站投放过。

如果说这家新入品牌太嫩，没做市场调研，也不大可能，毕竟投了这么多钱，怎么可能连这个都看不出来。

我愿意猜测这家企业采取了市场跟随者策略，就跟长跑一样，有人在领跑，有人跟在后面，一直寻找机会。众人一般都会把目光投向那些在炮火激烈处拼杀的企业，这些隐形企业受到的关注少，但有一天杀出来，可能会令人吃惊。

当然也还有另一种可能，就是新投放品牌水平太差，没有什么战斗力，连往上冲的实力都没有，跟着跑一段时间做做样子给投资者一个交代。

先行者是有代价的，他们冲在最前面，要承担的损失也多，比如摩拜和OFO，被恶意损毁的就很多，还有不少人将它们改造成自家坐骑。

先行者从一无所有中趟出来一条路，有可能走了不少弯路，存在管理不到位、浪费资金的地方。跟随者可以将他们的经验拿来用，少走弯路。

共享单车的运营成本其实是非常高的，据媒体对杭州公共自行车的分析报道，平摊到杭州市八万多辆公共自行车上，每辆自行车的运维成本约为1000元。当然这是有桩自行车，不知道无桩的运维成本怎么样，现在共享单车公司需要雇的人越来越多，不像原来想的那么轻松，估计成本低不了，想盈利不容易。

有桩和无桩差别巨大，有桩时代，自行车规模是有限的，投放商家都是和政府合作，应该有不少补贴，基本上是独家投放，其他商家很难有机会进入。

在有桩时代，旅游城市杭州算是做得比较成功的，深圳各区都在推广，桩有限，车辆投放有限，骑车往往还找不到车桩，也怕目的地距离车桩太远。欧美也有不少有桩共享单车，但也是不盈利，有的是靠广告位赚钱。

而无桩时代，彻底解放了投放数量，也解放了资本，共享单车表面上看投资并不大，现在最大的共享单车公司估值也不过30亿美元，而像滴滴这种公司一次融资就能达到30亿美元，才有这么多资金想试试。

无桩共享单车这种特性，允许多家公司共存。虽然没有经过像网约车那样的合并，但其实已经分出来领先者，后来者的机会越来越渺茫，但硝烟散尽的个性化时代来临，还会有机会。

百事可乐被可口可乐压制了好几十年，好几次差点破产，到上世纪60年代才发力，百事可乐抓住了年轻一代，成功逆袭。

共享单车还处于有什么骑什么的时代，共享单车品牌虽多，各家用颜色很显眼的表明各自区别，但其实说不上什么个性。估计将来要慢慢分化，就跟汽车一样，都是代步工具，但各自会选自己喜欢的品牌，每个品牌的定位和文化都不同。大家同样从地铁口出来，并排有好多辆车供选择，但会选自己喜欢的品牌。

后来者的机会不多，但由于使用了跟随者战略，付出的成本也会小，这也应了一句老话，风险和收益成正比。

（作者系证券时报记者）