



加强合法性审核 提高市政府规范性文件质量

——就《滨州市人民政府规范性文件制定程序规定》出台访市司法局党组书记、局长李玉会

滨州日报/滨州网记者 李伟伟 通讯员 程帅

记者:近日,我市制定公布了《滨州市人民政府规范性文件制定程序规定》(以下简称《程序规定》)。据我们了解,2013年我市就已经出台过该文件,该文件出台后发挥了什么作用?

李玉会:《程序规定》自2013年11月1日起实施,截止到2019年3月31日,市政府制定规范性文件70件,各县市区政府、市政府部门制定规范性文件169件,涉及经济发展、行政管理、社会事业等各领域,绝大部分规范性文件依据法律、法规以及政策等制定,紧密联系本地区、本部门实际,具有较强的可操作性。《程序规定》的出台,让规范性文件的制定计划、起草、公开征求意见、专家论证、听证、合法性审查、政府常务会议集体研究、信息公开等程序日益完善,规范性文件质量显著提高,对维护法制统一、推进政府依法行政、加快建设法治政府发挥了重要作用,有力地促进了滨州经济、政治、文化和社会事业的快速发展。

记者:请您谈谈《程序规定》修订的必要性?

李玉会:为全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,落实党中央、国务院关于推进依法行政、建设法治政府的部署和要求,切实保障群众合法权益,维护政府公信力,国务院和省、市政府先后出台了《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(国办发[2018]37号)、《关于做好行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(鲁政办发[2018]23号),对规范性文件管理提出了新的要求。2019年5月6日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《法治政府建设与责任落实督察工作规定》,将规范性文件的备案审查、清理和合法性审查工作列入履行推进法治政府建

设主体职责督察内容。同时,在实际工作中,2013年制定的《程序规定》中的个别规定和程序,已不再适合当前依法行政和建设法治政府的要求,如对规范性文件的范围界定不够明确、内部审核审查程序不够清晰、信息公开形式不够丰富等。因此,有必要在总结经验的基础上,根据国务院和省、市政府对加强行政机关规范性文件管理的精神和要求,结合实际情况,对《程序规定》进行修订完善。

记者:《程序规定》修订完善的主要内容有哪些?

李玉会:(一)增加第三条,进一步明确规范性文件定义,同时指出议事协调机构、政府工作部门的派出机构和部门内设机构不得制定规范性文件。

(二)将第九条修改为“规范性文件制定实行年度计划制度。计划经

市政府常务会议审议通过后,应当严格执行,不得随意变更调整。”

(三)增加第十二条,未列入年度制定计划的规范性文件,原则上不予审查。明确制定出台的,起草部门应当说明理由,经可行性论证,分管副市长同意,市长批准后,增补列入计划。市司法行政部门应当按程序受理审查,并结合年度规范性文件计划执行情况,适时提交市政府常务会议研究。

(四)第十九条第一款修改为“规范性文件不得增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责;不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项;不得违法减损公民、法人和其他组织合法权利或者增加其义务;不得超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项;不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施,违法干预或者

影响市场主体正常生产经营活动,违法设置市场准入和退出条件等。”

(五)第二十条第一款修改为“起草规范性文件,应当深入开展调查研究,总结实践经验,除依法需要保密的外,采取座谈会、论证会、公开征求意见等方式广泛听取意见,特别是利益相关方的意见,建立意见沟通协商反馈机制,对相对集中的意见建议不予采纳的,要说明理由。”

(六)第二十二条第一款增加两项:“(五)本部门法制科出具的合法性审查报告;(七)公开征求意见和举行论证会、听证会的有关材料及意见采纳情况的书面记录。”

增加第二款“规范性文件需要修订的,还应当提供规范性文件修改前后条文对照表。”

(七)第三十条第二款修改为“未经市司法行政部门审核或者经审核不

合法的规范性文件草案,不得提请市政府有关会议审议。”

(八)第三十五条修改为“规范性文件应当按照《中华人民共和国政府信息公开条例》第九条、第十条、第十五条的规定,通过《滨州市人民政府公报》、滨州市人民政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式进行公开。在《滨州市人民政府公报》上刊登的规范性文件文本为标准文本。市司法行政部门负责规范性文件的汇编工作。”

同时,对个别词语进行了规范表述,对条文顺序作了相应调整。

《程序规定》已于2019年5月8日经市政府第42次常务会议审议通过,2019年6月5日公布,并将于2019年8月1日起正式实施。

BZCR—2019—0010001

滨州市人民政府规范性文件制定程序规定

第一章 总 则

第一条 为了进一步完善规范性文件制定程序,加强规范性文件的监督管理,维护社会主义法制统一,促进政府决策的科学化、民主化、法治化,推进依法行政,根据《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》《规章制定程序条例》和《山东省行政程序规定》等法律、法规、规章,结合我市实际,制定本规定。

第二条 市政府规范性文件(以下简称“规范性文件”)的立项、起草、审核、决定、公布、评估与清理、解释和备案及相关监督管理,适用本规定。

第三条 本规定所称规范性文件,是市政府在法定职权范围内,按照法定程序制定并公开发布的,对公民、法人和其他组织具有普遍约束力,可以反复适用的行政公文。

行政机关制定的内部工作制度、人事任免决定、对具体事项的处理决定、工作部署、向上级行政机关请示和报告以及其他对公民、法人和其他组织的权利义务没有直接影响、不具有普遍约束力、不可以反复适用的公文,不适用本规定。

议事协调机构、政府工作部门的派出机构和部门内设机构不得制定规范性文件。

第四条 规范性文件可以就下列事项作出规定:(一)为执行法律、法规、规章的规定需要制定规范性文件的事项;(二)属于本行政区域的具体行政管理事项。

第五条 有下列情形之一的,可以制定规范性文件:(一)相关法律、法规、规章和上级规范性文件对某一方面的行政工作尚未作出明确规定的;(二)相关法律、法规、规章和上级规范性文件对某一方面的行政工作已有原则性规定,需结合本地实际情况制定具体实施办法或补充规定的;(三)相关法律、法规、规章和上级机关授权制定相关规范性文件的。

第六条 规范性文件的制定,应当遵循下列原则:(一)依照法定权限和程序;(二)维护法制统一和政令畅通;(三)保障公众有序参与;(四)确保内容合法、合理、可行。

第七条 规范性文件的名称一般为“规定(暂行规定)”“办法(暂行办法)”“决定”“细则”“通告”等,不得称“条例”。

规范性文件应当符合行政机关公文格式,内容逻辑严密,用词规范、准确、简洁、具体,具有可操作性。规范性文件可以依次用章、条表述。除情况复杂的规范性文件外,一般不使用章。条下可以分款、项、目。条的序号用中文数字依次表述,款不编号,项和目的序号分别用中文数字加括号与阿拉伯数字依次表述。

第八条 市司法行政部门负责本规定的组织实施。

第二章 立 项

第九条 规范性文件的制定实行年度计划制度。计划经市政府常务会议审议通过后,应当严格执行,不得随意变更调整。

第十条 市政府所属的工作部门,认为下一年度需要提请市政府制定规范性文件的,应当于当年11月30日前,按程序向市政府报请立项。立项申请应当对制定规范性文件的必要性、制定依据、主要内容和拟确定的主要制度及送审时间等作出说明。

列入计划的项目应当符合下列要求:(一)适应改革、发展、稳定的需要,具有制定的必要性;(二)有关的改革实践经验已经基本成熟,拟确定的制度和措施具有可行性。

年度计划内的规范性文件应当明确文件的名称、起草部门和报请市政府审议时间。

第十二条 未列入年度制定计划的规范性文件,原则上不予审查。确需制定出台的,起草部门应当说明理由,经可行性论证,分管副市长同意,市长批准后,增补列入计划。市司法行政部门应当按程序受理审查,并结合年度规范性文件计划执行情况,适时提交市政府常务会议研究。

第十三条 因发生重大突发事件,保障国家安全和重大公共利益,执行上级行政机关紧急命令和决定的情况,需要立即制定规范性文件的,经市司法行政部门合法性审核后,可以直接提请市政府主要领导签署。

第十四条 市司法行政部门应当对规范性文件年度计划的执行情况进行监督检查。

第三章 起 草

第十五条 规范性文件由报请立项的部门组织起草。

内容涉及多个部门管理事项的,市政府可以确定一个或几个部门负责起草规范性文件草案;对重要项目或者法律关系复杂的,由市司法行政部门起草或者组织起草;专业性强、社会影响大的也可以邀请有关组织、专家参加起草或者委托有关组织、专家起草。

第十六条 委托有关组织、专家起草规范性文件草案的,由市司法行政部门确定受托人;也可以在一定范围内公开委托项目,征集起草方案,择优确定受托人。

受托人确定后,由市司法行政部门与受托人签订相应协议,明确双方的权利和义务。

第十七条 负责规范性文件起草工作的部门,应当成立由其分管负责人、法制机构、业务科室相关人员组成的起草工作小组,制定起草工作计划及调研工作方案,在规定时间内完成起草并报送审查。

因特殊情况需要延期报送或者不再需要制定的,起草部门应当向市政府书面说明原因,市司法行政部门可以提出相应调整意见。

第十八条 规范性文件的内容包括:(一)制定规范性文件的目的、依据、适用范围、应遵循的主要原则;主管部门;(二)具体规范,包括一般性规范、特别规范、程序性规范和禁止性规范;(三)法律责任;(四)施行日期、参照执行、未尽事宜、对词语的解释及需要说明的问题等。

第十九条 规范性文件不得增加法律、法规、规章规定之外的行政权力事项或者减少法定职责;不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项;不得违法减损公民、法人和其他组织

合法权利或者增加其义务;不得超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项;不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施,违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动,违法设置市场准入和退出条件等。

规范性文件对实施法律、法规、规章以及上级规范性文件作出具体规定的,不得与所依据的规定相抵触。

规范性文件不得作出有溯及既往效力的规定,但为了更好地保护公民、法人和其他组织权益而作出的特别规定除外。

第二十条 起草规范性文件,应当深入开展调查研究,总结实践经验,除依法需要保密的外,应当采取座谈会、论证会、公开征求意见等方式广泛听取意见,特别是利益相关方的意见,建立意见沟通协商反馈机制,对相对集中的意见建议不予采纳的,需要说明理由。

规范性文件的内容涉及重大公共利益的,公众有重大分歧的,可能影响社会稳定的或者法律、法规、规章规定应当听证的,起草部门应当组织听证。

规范性文件内容涉及重大行政决策事项的,适用重大行政决策程序的规定。

第二十一条 规范性文件草案应当经起草部门法制机构审核,部门负责人会议讨论通过,并由起草部门主要负责人签署后书面征求市政府其他有关部门的意见。

有关部门提出修改意见时应当同时附具依据或者理由,经本部门主要负责人签署并加盖本部门印章后,于接到规范性文件征求意见稿之日起15日内返回起草部门,逾期不按规定回复意见的,视为同意。

起草部门应当认真研究有关部门提出的修改意见。对合理意见应予采纳;对有争议的意见应当充分协商。经过充分协商不能达成一致的,起草部门应当在上报规范性文件送审稿时说明情况和理由。

第二十二条 起草部门报送规范性文件送审稿可以报送市司法行政部门,并提交下列资料:(一)送审稿;(二)送审稿及其电子文档;(三)起草说明及其电子文档(包括制定的必要性、可行性、法律依据、主要内容和对于不同意见的采纳、协调情况、与现行相关规范性文件之间的关系等);(四)相关部门会签意见原件;(五)本部门法制机构出具的合法性审查报告;(六)以图表形式载明依据的法律、法规、规章、上级规范性文件以及外地有关参考资料等;(七)公开征求意见和举行论证会、听证会的有关材料及意见采纳情况的书面记录;(八)调研报告。

规范性文件需要修订的,还应当提供规范性文件修改前后条文对照表。

报送审查的规范性文件送审稿,应当经起草部门负责人会议讨论通过,由起草部门的主要负责人签署;几个部门共同起草的,应当由该几个部门的主要负责人共同签署。

第二十三条 市司法行政部门应当加强对规范性文件起草工作的指导,并可以提前参与规范性文件的起草工作。

滨政发[2019]7号

滨州市人民政府关于印发《滨州市人民政府规范性文件制定程序规定》的通知

各县(市、区)人民政府,各直属开发区管委会,市政府各部门,各直属事业单位,市属各大企业,各高等院校,中央、省驻滨各单位:

《滨州市人民政府规范性文件制定程序规定》已经2019年5月8日市政府第42次常务会议讨论通过,现予印发,请认真贯彻执行。

滨州市人民政府
2019年6月5日

第四章 审 核

第二十四条 市司法行政部门应当从以下几个方面对规范性文件送审稿进行审核:(一)是否与法律、法规、规章、国家现行政策和上级规范性文件相抵触;(二)是否符合《山东省行政程序规定》和本规定第六条、第七条、第十九条的要求;(三)是否与本市现行的其他规范性文件协调、衔接;(四)是否正确处理有关机关、组织和公民对规范性文件送审稿主要问题的意见;(五)是否与本市实际相符合,是否具有可行性;(六)是否符合规范性文件的结构、体例和文字表达等技术要求;(七)需要审核的其他内容。

第二十五条 市司法行政部门接到规范性文件送审稿后,一般应当在受理之日起20个工作日内完成审核任务。

经初步审核,发现规范性文件送审稿不符合本规定第十一条第二款要求,制定规范性文件的基本条件不成熟的,可以决定缓办并通知起草部门,待条件基本成熟后再进行审核。

经初步审核,发现有关部门对规范性文件送审稿的主要内容存在较大争议,起草部门未与有关部门协商或者规范性文件送审稿不符合本规定第二十二条规定的,市司法行政部门可以将规范性文件送审稿退回起草部门,待起草部门与有关部门充分协商或者补充完善有关资料后再提交审核。

第二十六条 市司法行政部门应当就规范性文件送审稿涉及的主要问题深入基层实地调查研究,采取召开座谈会、论证会和公开征求意见等形式征求有关部门、组织、专家和下级人民政府的意见。

县(市、区)人民政府、市政府各部门以及公民、法人或者其他组织提出的有关规范性文件的合理化建议,市司法行政部门应协调起草部门予以认真采纳。

第二十七条 规范性文件送审稿涉及公民、法人和其他组织的切身利益的,市司法行政部门可以通过举行听证会向社会公开征求意见。

举办听证会的,应当依照国务院《规章制定程序条例》第十五条规定的程序进行。市司法行政部门可以邀请有关方面的代表参加听证会。规范性文件送审稿向社会征求意见或者举行听证会的,市司法行政部门应当在市政府审议规范性文件草案时,就有关意见的处理情况及其理由作出说明。

第二十八条 市司法行政部门对规范性文件送审稿进行审核,需征求有关部门意见的,有关部门应当在规定的期限内,经部门负责人签署并加盖公章后书面予以回复。逾期不回复意见的,视为无修改意见。

政府有关部门或者机构对规范性文件送审稿涉及的主要措施、管理体制、权限分工等问题有不同意见的,市司法行政部门应当进行协调,达成一致意见;不能达成一致意见的,应当将争议的主要问题、有关部门的意见和本部门的意见上报市政府协调,决定。

需要的时间不计入审查期限。

第二十九条 市司法行政部门应当认真研究各方面的意见,与起草部门协商后,对规范性文件送审稿进行修改,形成规范性文件草案和规范性文件草案合法性审查报告。

规范性文件草案合法性审查报告由市司法行政部门主要负责人签署,主要包括制定规范性文件的必要性、起草与审查过程、拟确定的制度措施和对有关部门的意见的协调情况等,并提出提请市政府有关会议审议的建议。

第五章 决定与公布

第三十条 规范性文件草案应当经市政府常务会议或者全体会议审议通过。

未经市司法行政部门审核或者经审核不合法的规范性文件草案,不得提请市政府有关会议审议。

审议规范性文件草案时,由市司法行政部门或起草部门作说明。

第三十一条 市司法行政部门应当根据市政府有关会议研究讨论的意见,会同有关部门对规范性文件草案进行修改后,按规定程序报请签署予以公布。

第三十二条 规范性文件实行统一登记、统一编制登记号、统一公布制度。未经统一登记、统一编制登记号、统一公布的行政规范性文件无效,不得作为行政管理的依据。

市司法行政部门应当将规范性文件自登记、编制登记号之日起5日内向市政府办公室、市政府办公室通过政府公报、政府网站统一公布,并将正式文本和电子文档转送市司法行政部门。

第三十三条 规范性文件应当载明制定机关、文号、统一登记号、通过日期、有效期限和施行日期。有效期届满的,规范性文件自动失效。

第三十四条 规范性文件应当自公布之日起30日后施行,但因保障公共安全、重大公共利益的需要,或者公布后不立即施行有碍法律、法规、规章和国家的方针、政策执行的,可以自公布之日起施行。

第三十五条 规范性文件应当按照《中华人民共和国政府信息公开条例》第九条、第十条、第十五条的规定,通过《滨州市人民政府公报》、滨州市人民政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。在《滨州市人民政府公报》上刊登的规范性文件文本为标准文本。市司法行政部门负责规范性文件的汇编工作。

第六章 评估与清理

第三十六条 规范性文件施行满6个月后,就文件的执行情况,规范性文件主要实施部门应当向市政府进行汇报,市司法行政部门对其执行情况进行监督检查。

第三十七条 建立规范性文件实施情况评估报告制度。规范性文件发布实施满1年后的3个月内,执行机关应当对其实施情况进行评估,并将评估情况报告市政府,同时抄送市司法

行政部门。

规范性文件实施情况评估报告主要包括以下内容:(一)宣传培训方案和有关实施工作的落实情况;(二)对管理相对人、人大代表、政协委员以及新闻媒体等社会各渠道反映规范性文件实施情况的意见或者建议的分析;(三)实施中遇到的主要问题和解决问题的对策;(四)补充、完善和修改的建议。

第三十八条 建立规范性文件有效期制度。规范性文件有效期为3年至5年,标注“暂行”“试行”的规范性文件,有效期为1年至2年。

规范性文件的主要实施部门认为有必要延长有效期的,应当在有效期届满前6个月向市司法行政部门提出理由和具体依据,由市司法行政部门进行评估,认为需要继续执行的,报市政府批准后,按照本规定重新登记、编制登记号、公布,并自公布之日起重新计算有效期,需要修订的,按照制定程序办理。

第三十九条 建立规范性文件定期清理制度。每隔2年应当进行一次规范性文件清理工作,对不符合法律、法规、规章规定,或者相互抵触、依据缺失以及不适应经济社会发展要求的规范性文件,应当予以修改或者废止。具体清理方案由市司法行政部门制定。

第四十条 市政府应当及时公布现行有效的和已经失效的规范性文件目录,方便公民、法人和其他组织查询。

未列入继续有效文件目录的规范性文件,不得作为行政管理的依据。

第七章 解释与备案

第四十一条 规范性文件解释权属于市政府。

规范性文件有下列情形之一的,需要解释:(一)规范性文件的规定需要进一步明确具体含义的;(二)规范性文件制定后出现新情况,需要明确适用规范性文件依据的。

规范性文件解释由市司法行政部门会同有关部门研究起草,报请市政府批准后公布。

规范性文件的解释同规范性文件具有同等效力。

第四十二条 市政府所属部门或者下级政府可以向市政府提出规范性文件解释的请求。

第四十三条 对属于行政工作中具体应用和理解规范性文件的问题,市政府有关部门或者下级人民政府向市司法行政部门提出解释要求的,由市司法行政部门研究答复;其中涉及重大问题的,应当报请市政府同意后答复。

第四十四条 公民、法人和其他组织认为规范性文件违法的,可以向市政府或者市司法行政部门提出书面审查申请。市司法行政部门应当受理,并自收到申请之日起60日内作出处理;情况复杂,不能在法定期限内处理完毕的,经市司法行政部门负责人批准,可以适当延长,但是延长期限最多不超过30日。处理结果应当书面告知申请人。

第四十五条 规范性文件公布后,备案工作按照有关法律、法规和规章及市政府有关规定执行。

第八章 附 则

第四十六条 县(市、区)人民政府、市政府各部门制定规范性文件,参照本规定办理。

第四十七条 本规定自2019年8月1日起施行,有效期至2024年7月31日。