**关于《东营市行政规范性文件制定和监督**

**管理规定》的起草说明**

规范性文件是制度创新和制度供给的重要组成部分，也是中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》、法治政府示范创建提出的“完善依法行政制度体系”的重要内容。全面贯彻落实上级关于加强行政规范性文件管理各项要求，对于增强政府公信力和执行力，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，实现国家治理体系和治理能力现代化，建设人民满意的法治政府具有十分重要的意义。长期以来，我市高度重视行政规范性文件制定和监督管理工作，早在2014年就以政府令形式出台《东营市人民政府规范性文件制定程序规定》，建立了行政规范性文件制定和备案审查制度，并在实践中不断完善制度机制，创新工作方式方法，行政规范性文件制定和备案工作质量持续提高，有力地维护法制统一，促进了依法行政，成效比较显著。

近年来，国家和省相继出台了《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（以下简称《通知》）、《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》（以下简称《指导意见》）、《省政府规范性文件合法性审查办法》等一系列政策文件，在控制数量、规范程序、健全机制、强化督察等方面作出新的规定，对制发行政规范性文件的内容设定、程序要求、审查标准、监管措施等方面提出了新规定，明确了新要求。

为贯彻落实上级政策要求，更好地履行政府职能、全面推进法治政府建设，解决规范性文件制定和监督管理工作存在的认定难、合法性审核不严格、制定程序不规范、清理评估不及时等问题，进一步推动规范性文件管理的法治化、规范化、标准化、信息化建设，推动我市规范性文件管理走在全省前列。我市参照上海、苏州等地做法，形成了《规定》草案。

二、主要内容说明

（一）关于行政规范性文件的概念。《规定》第3条明确：“本规定所称规范性文件，是指除政府规章外，本市各级行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称行政机关）依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人或其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。”同时，为了解决实际工作中存在的认定难、难认定问题，实现合法性审核率100%，根据《指导意见》提出的“各地区各部门要结合工作实际，从制定主体、公文种类、管理事项等方面，确定纳入合法性审核的标准和范围，编制制定主体清单，明确规范性文件的公文种类，列明管理事项类别，”第9条对规范性文件管理范围作了细化：即凡是政策文件内容涉及许可、处罚等行政执法事项的，即认定为规范性文件，纳入规范性文件管理。

（二）关于部门职责。根据“三定”规定，司法行政部门承担政府规范性文件合法性审核，县区政府、部门规范性文件备案审查职责，但在实际工作中，同级政府规范性文件出台后报送备案、清理工作、登记编号等都是司法行政部门承担，因此，《规定》第6条对“三定”进行了完善，进一步明确了司法行政部门职责。

（三）关于制定主体资格。《规定》第7条实行制定主体清单制度。市、县区司法行政部门负责编制市、县区规范性文件制定主体清单，经本级人民政府同意后向社会公布。同时明确了三类不得制定行政规范性文件的机构，即临时性行政机构，行政机关的内设机构，为完成某项专门任务而设立的议事协调机构。

（四）关于制定程序。根据国务院《通知》要求，加强制发程序管理，《规定》第11条明确提出了制定规范性文件的程序，一般应当经过调研起草、评估论证、公开征求意见、合法性审查、集体审议决定、登记编号、公布、备案八个程序，第12条明确了特殊程序规定，在应对突发事件、维护重大公共利益、执行上级机关紧急命令和决定等情形下，需要立即制定行政规范性文件的，经制定机关负责人批准，可简化制定程序，但必须进行合法性审核。

（五）关于编制制定计划。为了增强规范性文件制定工作的科学性、计划性，《规定》实行制定计划管理，同时落实法治政府示范创建相关要求，严格控制主要由立法规定领域的规范性文件数量，在本市范围内统筹立法决策、行政决策的关系，需要、适合立法解决的事情，交给立法，不需要、不适合立法的，或者超出立法权限范围的，制定规范性文件。

（六）关于禁止规定内容（负面清单事项）。《通知》提出“要严格落实权责清单制度，行政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，增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；不得违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务，侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；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。”我市《规定》进行了重申。同时根据国家税务总局《税收规范性文件制定管理办法》增加税收禁止性内容。

（七）关于征求意见。《通知》要求“除依法需要保密的外，对涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，要向社会公开征求意见。起草单位应当通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式，公布文件草案及其说明等材料，并明确提出意见的方式和期限。对涉及群众重大利益调整的，起草单位要深入调查研究，采取座谈会、论证会、实地走访等形式充分听取各方面意见，特别是利益相关方的意见。”《规定》进行了重申，并提出征求意见时间原则上30日，目的是提高公众参与度，加强政民互动。同时，落实国务院办公厅《关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会意见通知》，要求起草单位充分听取企业和行业协会意见。

（八）关于合法性审核。“建立健全程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的合法性审核机制”，是进行合法性审核的重要保障。根据我市实际，结合规范性文件制定程序，要求政府规范性文件在提交常务会前由起草单位报送司法行政部门进行合法性审核。第20条至第25 条分别对送审材料、合法性审核内容、审核方式、审核意见、审核时间、合法性审核的效力作了规定。

（九）关于评估报告。为进一步加强文件制定后贯彻落实工作，真正将“纸面上的文件”落实为“行动中的文件”，加强对文件实施情况的监督检查，推动制度优势转化为治理效能。借鉴苏州、滨州经验做法，第34条规定建立实施情况报告制度。市、县区政府规范性文件在实施满一年后的3个月内，由起草或者主要实施部门对文件的执行情况、实施效果、存在的问题和建议进行调查研究和综合评估，并将评估情况报告本级人民政府，同时抄送同级司法行政部门。同时，为了落实《法治政府示范创建指标体系》“建立、实施地方政府规章、行政规范性文件后评估制度，每2年至少开展1次地方政府规章或者行政规范性文件后评估，评估结果向社会公布并作为修改、废止的重要参考”，《规定》要求市、县区司法行政部门每年至少选取一类行政管理事项或者某一领域，组织开展规范性文件后评估工作，评估结果向社会公布，并作为规范性文件修改或者废止的重要依据。

（十）关于及时清理制度。根据《法治政府建设纲要》要求，为确保立改废与经济社会发展进程相适应，清理常态化、制度化，《规定》对三种需要及时清理的情形作了规定，通过及时清理，与上位法相一致，加上专项清理工作，实现清理常态化、制度化，维护法制统一。

（十一）关于目录管理。为了落实《法治政府建设纲要》提出的对“规范性文件目录和文本进行信息化管理”要求，更好地促进“三统一”和备案审查工作，我市自2018年开始对有效规范性文件实行目录管理。《规定》通过立法固化这一做法，并参照招投标领域规范性文件管理做法，明确未列入目录的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

（十二）关于定期通报制度。国务院《指导意见》提出，“各地区、各部门要充分认识全面推行行政规范性文件合法性审核机制的重要意义，主要负责同志作为本地区、本部门规范性文件合法性审核工作第一责任人，要切实加强对规范性文件合法性审核机制建设工作的领导，听取合法性审核工作情况汇报，及时研究解决工作中的重要问题”“审核机构要建立健全统计分析、规范指导、沟通衔接、问题通报等机制，加强共性问题研究，定期向制定机关通报本地区、本部门合法性审核情况和存在的问题，切实提高规范性文件质量”，《规定》立法予以重申。