

# 国务院办公厅印发加强行政规范性文件制定和监督管理工作通知

## 司法部解读:规范源头治理 遏止“奇葩”文件

本报记者 李海洋

日前,国务院办公厅印发了《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》,通知是目前第一个从国家层面对行政规范性文件的制定、程序、监督管理做出全面、系统规定的文件,也是从源头上规范行政管理和执法依据的重要措施。加强行政规范性文件制定和监督管理,遏止“奇葩”文件出台,是全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想党的十九大关于“深化依法治国实践”要求的重要举措,是落实党中央、国务院关于推进依法行政、建设法治政府部署要求的重要抓手。全面贯彻落实通知各项要求,对切实保护人民群众合法权益、增强政府公信力和执行力、建设人民满意的服务型政府具有十分重要的作用,对坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。司法部有关负责人日前就相关问题接受了记者的采访。

政规范性文件合法性审查和备案监督提出了明确要求。近年来,各地区、各部门不断加强行政规范性文件制定和监督管理工作,31个省、自治区、直辖市人民政府和37个较大的市人民政府先后出台有关行政规范性文件制定、监督、管理和备案的规章150部(现行有效的78部)。总的来看,各地区、各部门积极采取措施提升行政规范性文件质量,取得了一定成效,但一些地方和部门乱发文、出台“奇葩”文件的现象还不同程度存在,群众反映很大。比如,有的强制要求企业办理诚信档案时捆绑不合理条件,有的指定消费本地产品,甚至还有规定取消职工休假、禁止城乡居民复婚办酒席。这类文件严重侵犯了公民、法人和其他组织的合法权益,极大损害了政府的公信力。造成这些问题的原因,既有治理理念和方式问题,也有不按法定程序出台政策文件问题,还有监督不力、责任追究机制不健全等方面问题。为了加强行政规范性文件的制定和监督管理、有效遏止“奇葩”政策文件出台,国务院办公厅印发通知,从三个方面有针对性地规定了11项措施。

**记者:**在通知的起草过程中,针对实际问题主要把握的是哪些原则?

**有关负责人:**在通知起草过程中,我们重点把握了以下五点:

一是全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,按照党的十九大关于“坚持全面依法治国”“深化依法治国实践”的部署要求,把加强行政规范性文件制定和监督管理作为全面贯彻落实党的十九大关于“维护国家法制统一、尊严、权威”的重要方式,作为建设法治政府、推进依法行政的

重要内容。二是始终把国务院领导同志的重要批示精神作为起草工作的重要原则,坚持法定职责必须为、法无授权不可为,切实规范制发程序,健全责任机制。三是坚持与纠正“四风”相结合,把进一步加强行政规范性文件制定和监督管理作为纠正“四风”、加强作风建设的重要抓手。四是坚持问题导向,紧紧围绕当前“奇葩”文件存在的主要问题和产生原因进行制度设计,切实增强针对性和有效性。五是注重与现有规定相结合,认真研究梳理国务院办公厅近年来关于加强文件审核把关的有关规定,以及一些地方和部门就加强行政规范性文件制定和监督管理做出的规定,对实践中的好经验、好做法进行了总结提升和创新发展。

### 严禁越权发文严控数量 严格行政规范性文件制发

**记者:**通知在防止乱发文方面提出了哪些要求?

**有关负责人:**通知提出,要严格依法行政,切实防止乱发文。从严禁越权发文、严控发文数量两方面做出了明确要求。

一是各地区、各部门要坚持法定职责必须为,法无授权不可为,严格按照法定权限履行法定职责,严禁以部门内设机构名义发文。制发行政规范性文件要严守五个“不得”,即不得增加法律、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;不得剥夺、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和限制公平竞争内容的措施,违法干预和影响市场主体正常生产经营活动,违法设置不合理的市场准入和退出条件等。

二是凡法律、法规、规章和上级行政规范性文件已做明确规定的,现行文件规定已有部署且仍然适用的,不再重复发文;对内容相近、能归并的尽量归并,对可发可不发、没有实质内容的文件一律不发,严禁照抄照搬照转上级文件,以文件“落实”文件。同时,还对提高办文质量提出了要求,制定的行政规范性文件要讲求实效,文字表述要严谨、精炼、准确。

**记者:**通知在严格行政规范性文件制发程序方面都对哪些环节做出了规定?

**有关负责人:**为防止文件制发的随意性,通知明确了行政规范性文件制发必须遵循的步骤和工作环节,对加强行政规范性文件制发程序管理、健全工作机制、完善工作流程、保证文件制发工作规范有序做出了明确规定。要求重要行政规范性文件要严格经过认真评估论证、广泛征求意见、严格审核把关、坚持集体审议、及时公开发布等五个环节。

认真评估论证,就是要求起草部门在起草行政规范性文件时对有关行政措施的施行效果和可能产生的影响进行评估,对制定该文件是否符合法律法规和国家政策、是否符合社会主义核心价值观、是否符合公平竞争审查要求进行把关。论证评估结论是起草文件的重要依据,经评估认为不需要制定的,不得启动制定程序。

广泛征求意见,就是要求除依法应当保密的之外,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文件,起草部门要向社会公开征求意见。对涉及社会公众重大利益事项调整的,起草部门要深入调查研究,采取座谈会、论证会、实地走访等形式充分听取各方面意见,特别是要征求利益相关方的意见,并要求建立意见反馈沟通机制,对相对集中的意见建议不予采纳的,公布时要说明理由。

严格审核把关,就是要求建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的行政规范性文件合法性审核机制。起草部门要及时将送审稿及有关材料报送制定机关的办公机构或者负责合法性审核的机构。制定机关的办公机构要对起草部门是否严格依照规定的程序起草、是否广泛听取意见、是否进行评估论证进行审核。制定机关负责合法性

审核的机构要对文件的制定主体、程序、有关内容等是否符合法律、法规、规章的规定及时进行合法性审核。未经合法性审核或者经审核不合法的,不得提交集体审议。

坚持集体审议,就是要求制定行政规范性文件实行集体研究讨论决定制度,防止违法决策、专断决策、“拍脑袋”决策。地方政府制定的行政规范性文件要经本级政府常务会议或全体会议审议决定,政府部门制定的行政规范性文件要经本部门办公会议审议决定。集体审议要充分发扬民主,充分发表意见,集体讨论情况和决定应当如实记录,不同意见如实载明。

及时公开发布,就是要求在行政规范性文件通过或批准之后,制定机关要对行政规范性文件实行统一登记、统一编号、统一印发,并及时通过政府公报、政务网站、政务新媒体、广播、电视、报纸、公示栏等平台公开向社会发布,不得以内部文件形式下发执行,未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。要逐步构建权威发布、信息共享、动态更新的行政规范性文件工作信息平台,以大数据等技术手段实现对行政规范性文件的标准化、精细化、动态化管理。

### 健全责任机制 强化事后监督

**记者:**通知在健全责任机制方面有什么措施?

**有关负责人:**为了确保通知规定的各项措施落到实处,就进一步健全行政规范性文件的监督管理和责任追究做出规定。一是健全责任追究机制。要求地方各级人民政府要对所属部门、上级人民政府要对下级人民政府、各部门要对本部门制发的行政规范性文件加强监督检查,发现存在侵犯公民、法人和其他组织合法权益,严重损害政府形象和公信力的,要加大查处力度,对负有责任的人员依法依规追究责任。对问题频发、造成严重后果的地方和部门,要通过约谈或者专门督导等方式督促整改,必要时向社会曝光。二是加强督查考核。要求完善行政规范性文件制发管理制度,充分发挥政府督查机制作用,将行政规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督查的内容,并作为依法行政考核内容列入法治政府建设考评指标体系。建立督查情况通报制度,对工作落实好的,予以通报表扬;对工作落实不力的,予以通报批评。

**记者:**通知在强化事后监督方面有哪些手段?

**有关负责人:**主要规定了四项

制度机制。一是完善备案监督制度。对制定机关及时按照规定程序和时限报送有关机关备案,主动接受监督做出明确规定,要做到有件必备、有备必审、有错必纠。二是健全动态清理工作机制。要求制定机关要根据全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要以及上位法制定、修改、废止情况,及时对本地区、本部门行政规范性文件进行清理。三是建立建议审查制度。畅通民意诉求渠道,公民、法人和其他组织认为行政规范性文件与上位法相抵触的,可以向有权机关提出审查建议。四是健全审查协作机制。要求政府备案工作机构要加强与党委、人大系统备案工作机构的协作配合,建立备案审查衔接联动机制。同时,探索与人民法院、人民检察院建立行政规范性文件审查衔接工作机制,推动司法监督与行政监督形成合力,及时发现并纠正违法文件。

### 对各地区各部门 提出具体要求

**记者:**通知在贯彻落实方面对各地区、各部门提出了哪些要求?

**有关负责人:**首先,强调各地区、各部门要提高政治站位,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,按照党的十九大提出的“建设人民满意的服务型政府”和“建设法治政府”的要求,从协调推进“四个全面”的战略高度,充分认识加强行政规范性文件制定和监督管理工作对完善政府治理体系、提高政府公信力的重要作用,把加强规范性文件制定和监督管理作为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署和推进依法行政、建设法治政府的重要内容,作为纠正“四风”、加强作风建设的重要方式,切实抓紧抓好,确保出台的规范性文件符合法律法规和国家政策,符合社会主义核心价值观。

其次,要求各地区、各部门抓紧开展自查自纠活动,对本地区、本部门发现的违反法律法规和国家政策,侵犯人民群众合法权益的“奇葩”文件,要及时予以纠正。针对当前机构改革,强调要协调做好政府机构改革过程中行政规范性文件清理和实施的衔接工作,新组建或者职责调整的部门要对本部门负责实施的行政规范性文件进行清理,需要修改的,及时进行修改;不需要修改的,做好继续实施的衔接工作,确保依法履职。

最后,为及时掌握通知贯彻落实情况,要求各地区、各部门要及时将通知贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报司法部,我们也将根据各地区、各部门贯彻落实情况适时开展督导工作。



为进一步增强相关人员的保密意识和防范技能,新疆克孜勒苏军分区近日邀请公安部门专家走进军营,为正在集训的专武干部和民兵骨干进行安全保密教育。图为专家与民兵进行互动交流。 李代平 刘慎/摄

# 《中国商报·法治周刊》征稿启事

为了响应中央宣传部、司法部《关于在公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划》有关法治宣传教育的号召,更好地发挥媒体公益普法工具职能,《中国商报·法治周刊》决定在全国范围内征集有关稿件。

《中国商报》作为我国经济领域的权威媒体,始终秉承“从经济现象中观察社会,在社会发展中关注经济”的办报宗旨,在“法治中国”的大环境下,2013年7月,《中国商报·法治导报》(月刊)应运而生;2016年3月1日,正式改版为《中国商报·法治周刊》,旨在弘扬法治精神,宣传法治文化,为法治经济鼓与呼!

《中国商报·法治周刊》开辟“深度调查”、“法治动态”、“法治人物”、“案例评析”、“法官说法”、“检察官说法”、“律师说法”、“法治文化”、“读者来信”等,现重点面向全国政法系统、律所、院校等单位和个人征集稿件。

征稿要求:

■“法治动态”栏目:重点刊登政法系统、律所等有关单位学法、普法、执法等动态新闻,字数在1000字之内,配图需文字说明;

■“法治人物”栏目:重点刊登政法系统、律所等单位先进人物的专访或事迹介绍等稿件,字数2500字左右,必须有配图及文字介绍;

■“案例评析”栏目:重点刊登法院、律所、院校等单位撰写的典型案例评析性稿件,字数3500字左右,要求依法分析,法条、法理运用准确;

■“法官说法”栏目:重点刊登基层法官对日常工作中有关典型案例的点评类稿件,字数3500字左右,要求依

法分析,法条、法理运用准确;

■“检察官说法”栏目:重点刊登基层检察官对日常工作中有关典型案例的点评类稿件,字数3500字左右,要求依法分析,法条、法理运用准确;

■“律师说法”栏目:重点刊登律师在日常工作中有关典型案例的点评类稿件,字数3500字左右,要求依法分析,法条、法理运用准确;

■“法治文化”栏目:重点刊登与法治文化有关的书画作品,要求书画家本人书画创作工作照一张、书画家本人简介及成就的文字内容、书画家本人或专家点评作品类文章(字数1500字左右),书画作品电子版照片若干。

☆所有来稿,请务必注明单位、姓名、职务、联络方式等个人信息,一经采用,稿酬从优;条件优秀者,可发展为本刊特约撰稿、特约作者、特约评论员,享受相关优厚待遇。

☆所有来稿,一经采用,均视为作者同意在《中国商报·法治频道》、《中国商报·法治周刊》官方微信平台、《中国商报·法治周刊》今日头条号等本刊关联网络媒体同步刊发。否则,作者必须提前特别说明。

通信地址:北京市西城区报国寺1号《中国商报·法治周刊》编辑部

来稿邮箱:zgshfbzsk@163.com

电话:010-83128830

《中国商报·法治周刊》编辑部

官方QQ: 3168299721

官方微信号:zgshfbzsk

新闻热线:13611022110