

# 关于对我市规范性文件管理进行专项检查有关情况的通报

揭府办〔2010〕56号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

根据《揭阳市人民政府关于开展规范性文件管理情况专项检查的通知》（揭府办明电〔2010〕110号）精神，在各地各部门自查的基础上，市政府检查组对6个县（市、区）人民政府（管委会）贯彻实施《揭阳市行政机关规范性文件管理办法》（揭府〔2006〕26号，以下简称《办法》）和《揭阳市行政机关规范性文件定期清理公布规定》（市政府第2号令，以下简称《规定》）情况进行了专项检查。现将检查情况通报如下：

## 一、基本情况

（一）县（市、区）政府规范性文件备案审查和部门规范性文件审查情况

2008年1月至2010年9月，市法制局共办理各县（市、区）人民政府规范性文件备案11件，报备文件的内容涉及安全监督、行政收费等行政管理事项，报备文件内容合法、符合备案要求予以备案存查的8件，内容违反法律法规或无法律依据退回报备单位，不予备案的3件；审查部门规范性文件15件，报送审查的部门规范性文件涉及建设、国土、环保、民政、安监、林业、档案等部门，其中给予审查号的13件，责令部门自行废止1件，修改1件。

（二）定期清理情况

2009年2月《规定》施行后，市法制局对2005年2月1日前施行的和2008年2月1日前暂行或者试行的规范性文件进行了统一清理评估。本次清理评估，市法制局做了大量的工作，取得明显成效。共清理规范性文件117件，其中政府规范性文件83件，废止50件，修订9件，保留8件，16件正在办理；部门规范性文件34件，废止19件，修订4件，保留9件，2件正在办理。

各地大都制订了相应的制度措施，实行定期清理与适时清理相结合、全面清理与专项清理相结合。

## 二、基本做法及成效

《办法》及《规定》施行以来，各地各部门领导重视规范性文件管理工作，能坚持维护法制统一，以依法行政、推动法治政府建设为目标，认真贯彻落实行政机关规范性文件管理工作，主要体现在以下几个方面：

### （一）认真做好规范性文件管理工作的学习宣传

《办法》和《规定》施行以来，各地各部门能根据上级的要求，结合实际，以各种形式切实做好《办法》和《规定》的学习宣传工作。通过多渠道多形式开展学习、宣传和培训，增强了领导干部、行政机关人员的法制观念，增长法律知识，提高了规范性文件管理水平。惠来县法制局2008年11月转发了省政府法制办《广东省法制机构规范性文件审查工作指导意见》，认真贯彻落实该文件精神，进一步明晰规范性文件概念定义，进而指导面上工作。

### （二）加大前置审查力度，提高文件质量、控制文件数量

规范性文件制定程序由部门起草、部门和法制机构分别征求意见、法制机构协调分歧、进行合法性审查、作出审议决定、行政首长签发、统一发布几个环节构成。其中关键是合法性审查。各地能按照《办法》要求，凡以政府和政府办公室名义出台的带有行政措施的规范性文件，均由政府法制机构进行前置审查。这些年来各地普遍加强了对制定发布

规范性文件合法性、必要性及可行性的论证，注重把好规范性文件制定发布的权限和程序关。各部门也逐步改变了过去单纯由业务部门起草文件、办公室发文、不经过法制机构审查的情况。照搬照抄上级文件，与法律、法规、规章明显抵触的文件，随意增设公民、法人和其他组织的义务，限制公民、法人和其他组织的权利，单纯以扩大部门利益为目的，以及应付上级的文件均大为减少，规范性文件内容和形式得到进一步规范。通过对规范性文件发布前的严格审查，防止违法设定行政处罚、行政许可、行政强制措施等现象，避免了规范性文件之间相互打架、以文争利的情况。改变了过去规范性文件制定发布的随意性，各地开始从注重数量向注重质量转变，减少了很多不必要的文件出台。检查中发现，一些地方近年来没有出台规范性文件，对上级文件的贯彻实施采取转发的形式。通过严格把关，规范性文件数量得到有效控制。

### （三）建立统一发布制度，进一步落实政务公开

检查发现，各地各部门均建立了规范性文件统一发布制度，通过当地政府和部门网站进行全文公布，改变了以往规范性文件只在系统内下发的做法，统一了发布渠道，强化了行政管理行为的公开透明，增强了规范性文件的公信力，保障了公民的知情权和监督权。

### （四）规范性文件清理工作得到重视，初步建立定期清理制度

《规定》施行以后，多数地区能结合实际，建立规范性文件定期清理制度。如惠来县在2009年4月根据《规定》出台了《惠来县行政机关规范性文件定期清理公布规定》（惠府〔2009〕15号），明确了规范性文件清理时限、范围、内容、责任部门，并在实践中落实；普宁市、揭西县转发了《揭阳市行政机关规范性文件定期清理公布规定》，要求各单位认真贯彻执行。各地各部门能落实《规定》的精神，每二年进行一次全面清理，新的法律、法规、规章出台后适时对规范性文件进行专项清理，对上级机关提出或群众投诉、举报认为存在问题的规范性文件

及时进行审查处理。

### （五）规范性文件备案审查制度日益完善

各地各部门都能按《办法》和《规定》的规定，落实规范性文件备案审查工作。市直部门规范性文件已实行前置审查制度，即部门制定的规范性文件，由部门法制机构初审，部门首长办公会议审议决定后，报政府法制机构审查，取得审查号之后才由部门发布，并将审查号印于文件的右上角做为经过合法审查的标记。各地政府都明确法制机构作为规范性文件备案责任机构，按要求向市政府和同级人大常委会报备规范性文件。

### 三、存在的主要问题

从这次检查的情况看，各地各部门在贯彻实施《办法》和《规定》中虽然做了大量工作，取得了一定的成效，但还存在一些问题：

一是制定程序不当，甚至违规。检查发现，有的地方政府和部门的领导对规范性文件管理不够重视，制定过程轻程序重实体，认为只要内容合法就行了，有的没有经过政府常务会议或部门首长办公会议通过就发布了，违反了规范性文件的制定程序。

二是经办人员对规范性文件的理解不准。判断一个文件是否属于规范性文件，主要从实体内容上去判断，名称和形式不能作为判断是否属于规范性文件的标准。对于涉及全局性工作或重大改革，或者对社会影响重大、涉及面广、牵涉多个部门共同配合的行政管理事项，应当作为政府规范性文件制定，影响较小、专业性强、仅作具体操作性规定或仅涉及起草部门行政管理领域的，应作为部门规范性文件办理。检查中发现有的地方政府文件经办人员对规范性文件这个概念的理解仍然模糊不清，造成有的规范性文件没有经过法制机构审核、没按法定程序办理、没有按规定报备。有的地方由于文件起草部门经办人员认识问题，把应当由部门制发的文件报请政府批转，造成应由部门制发的文件由政府制

发。

三是规范性文件在备案审查过程还存在一些问题。主要是各地各部门报送的资料（如起草说明）、依据不够具体明确，市法制局在审查中耗费了大量的时间寻找相关材料，加大了工作量且降低了工作效率。由于理解不准的原因，各地还存在规范性文件缺报、漏报现象。

四是县（市、区）部门规范性文件合法性审查工作进展缓慢。县（市、区）级政府法制机构人员编制与其所承担的工作任务不相适应，法律人才匮乏，影响规范性文件制定质量，也影响部门规范性文件合法性审查工作，造成该项工作进展缓慢。

#### 四、下一步工作意见

针对检查发现的问题，为确保规范性文件管理工作正确实施，必须进一步做好以下几项工作：

一是要进一步统一思想，提高认识，严格执行《办法》及《规定》设定的各项制度。各地各部门要从坚持依法行政，维护社会主义法制统一的高度，充分认识贯彻实施《办法》及《规定》的重要意义，努力提高文件制定的质量。起草规范性文件应当注重调查研究，对文件内容进行充分论证，同时要注意决策的合法性、民主性，把征求行政管理相对人意见、法制机构的法律审核以及政府常务会议、部门首长办公会议审议通过作为制定规范性文件的必经程序。严格执行定期清理制度和有效期制度，明年起各县（市、区）新出台的规范性文件均应按规定明确有效期。

二是要继续深入抓好行政法律的学习、完善工作机制，提高规范性文件质量。规范性文件审查专业性强，涉及面广，各地各部门要继续抓好深入学习，努力提高法制工作者业务素质；积极探索和完善有利于提高规范性文件质量的工作机制，既要重视条文内容的实体审查，也要加强制定程序的审查，分清楚哪些文件应作为政府规范性文件，哪些文件

应作为部门规范性文件。

三是加强监督检查工作。拟通过不定期抽查，加强对各地规范性文件制定情况进行监督，发现未报送备案的规范性文件，按照《办法》规定作出相关处理，并追究相关人员的责任。

四是不定期开展规范性文件办理工作的调研。拟通过组织学习先进经验，交流法制工作等方式开展调研，解决各地在实际工作中遇到的问题。

揭阳市人民政府办公室

二〇一〇年十二月二日

## 印发揭阳市区城乡自来水供水体制与 价格整治方案的通知

揭府办〔2010〕57号

榕城区政府，东山、揭阳经济开发试验区管委会，市府直属有关单位：

经市人民政府常务会议四届33次会议讨论同意，现将《揭阳市区城乡自来水供水体制与价格整治方案》印发给你们，请认真遵照执行。

揭阳市人民政府办公室

二〇一〇年十二月六日