

# 在全市行政机关贯彻实施《揭阳市行政机关 规范性文件管理办法》工作会议暨 专题报告会上的讲话

常务副市长 吴紫骊

(2006年5月30日)

同志们：

今年4月28日，市政府三届27次常务会议通过了《揭阳市行政机关规范性文件管理办法》（以下简称《办法》）。为了做好《办法》的贯彻实施工作，市政府决定今天召开全市行政机关贯彻实施《揭阳市行政机关规范性文件管理办法》工作会议。这次会议请各县（市、区）人民政府（管委会）分管法制工作的领导、法制机构负责人，市府直属各单位分管法制工作的领导、法制科科长（或办公室主任），中央、省驻揭各单位的法制科科长（或办公室主任）一起参加，充分表明市政府全面推进依法行政、加快建设法治政府的坚定信心和巨大决心。会议之后，市法制局规范性文件审查科的负责同志将为大家作专题辅导报告。希望各地各单位切实把这次会议精神贯彻落实好，努力把我市依法行政工作推向新的水平。下面，我讲三点意见。

## 一、统一思想，充分认识《办法》颁布实施的重大意义

《揭阳市行政机关规范性文件管理办法》将于今年6月1日起

## ● 领导讲话 ●

施行。这是我市推进依法行政、建设法治政府进程中的一件大事，对于加强我市政府法制建设、推动经济社会全面协调可持续发展，具有重大意义。

第一，《办法》的颁布实施，是我市抓住机遇、加快发展的内在要求。揭阳建市十四年来，经过历届市委、市政府领导班子和全市人民的不懈努力，经济社会取得长足发展；特别是“十五”时期，我市经济社会发展取得了新成就。全市生产总值五年年均增长8.7%，地方财政一般预算收入五年年均增长6.31%。近两年来，全市围绕“三年打基础，五年上台阶，十年变个样”的奋斗目标，打基础，抓项目，保稳定，促发展，主要经济指标全面提速，招商引资实现新突破，重点工程有效推进，基础教育有大的发展，社会大局基本稳定。揭阳经济社会持续协调发展的一个重要原因，就是我们坚持不懈地推进市场取向改革，不断完善社会主义市场经济体制。经济基础决定上层建筑。市场经济从一定意义上说就是法制经济。国民经济的持续快速健康发展，要求我们加快推进依法行政和建设法治政府的进程。特别是我国加入世贸组织的过渡期即将结束，政策透明度原则迫切要求我们不断推进政府工作的规范化、制度化、公开化建设。

当前，我市正处在当好追兵、实现跨越式发展的重要阶段，也面临着加快推进依法行政、建设法治政府的良好机遇。特别是近两年来，是我国、我省和我市政府法制建设具有重要意义的两年。国务院推进依法行政工作的力度空前加大。2004年3月22日，国务院颁发了《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》）。同年6月28日，国务院召开了全国依法行政工作电视电话会议，温家宝总理对全面推进依法行政、建设法治政府提出了明确要求，对贯彻落实《纲要》和《行政许可法》作出了全面部署。2004年7月

1日,《行政许可法》正式施行。在2004年6月28日全省贯彻行政许可法和依法行政工作电视电话会议上,黄华华省长明确要求各级政府和各部门要把思想认识统一到《纲要》和温家宝总理重要讲话精神上来,切实做到思想认识、组织领导、监督检查和保障措施等“四个到位”,不断完善机制,当好依法行政的表率,加快建设法治政府。2004年12月6日省政府常务会议通过《广东省行政机关规范性文件管理规定》,并于2005年2月1日起施行。《广东省行政机关规范性文件管理规定》的颁布实施,正是规范行政机关规范性文件的制定和公布、强化对规范性文件的监督管理、维护国家法制统一、从源头上确保具体行政行为合法性和适当性的有力措施,同时,也是我省贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》、切实提高制度建设质量的重要举措。2004年以来,我市根据《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》和《省人民政府关于贯彻落实国务院全面推进依法行政实施纲要的意见》要求,制定了《揭阳市人民政府关于贯彻落实全面推进依法行政实施纲要的意见》,要求各级政府、各部门要充分认识贯彻落实《纲要》的重要意义,把思想认识统一到《纲要》的精神上来,紧密围绕建立法治政府的目标,立足我市依法行政工作的现实基础,把贯彻落实《纲要》作为我市当前和今后一个时期政府工作的一项重要任务,切实抓紧抓好,加大力度全面推进依法行政工作。2004年4月9日,市政府召开了全市贯彻实施行政许可法工作会议暨专题报告会,部署全市贯彻实施行政许可法工作任务,同时,邀请省政府法制办林魏副主任为市政府领导班子成员,各县(市、区)人民政府(管委会)主要负责同志、分管法制工作的负责同志和法制局长,市政府直属各单位及中央、省驻揭单位副处级以上领导干部和法制科长作行政许可法专题辅导报告。接着,市政府还举办了县(处)级领导

## ● 领导讲话 ●

干部行政许可法专题研究班，邀请了省府法制办处长黄俊光为学员授课。2005年5月底，市委召开学习中心组（扩大）学习会，专门邀请省政府法制办李炳余主任做专题学习《纲要》的辅导报告。通过一系列的学习贯彻活动，全市上下进一步提高了对推进依法行政，建设法治政府重要意义的认识，增强了紧迫感和责任感，为我市加快推进依法行政，建立法治政府打下了良好的基础。4月28日，市政府颁发《揭阳市行政机关规范性文件管理办法》，目的就是要加强全市行政机关规范性文件管理，把我市全面推进依法行政，建设法治政府的工作推上新台阶。

第二，《办法》的颁布实施，是贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》，建设法治政府的客观需要。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，建设法治政府是依法治国的客观要求。我们建设法治政府，必须不断加强制度建设。《纲要》将规范性文件作为制度建设的重要组成部分，并提出了六点明确规定：制定规范性文件必须符合宪法和法律规定的权限和程序；没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定；制定规范性文件，重在提高质量；起草规范性文件草案，要采取多种形式广泛听取意见，通过后，应当在政府公报、普遍发行的报刊和政府网站上公布；各级政府要建立和完善规范性文件定期评估和清理制度；加强对规范性文件的监督，完善监督制度和机制，建立依法对公民、法人和其他组织对规范性文件提出异议的处理机制和办法。可见，《纲要》对规范性文件的起草、制定以及监督与法律、法规、规章的起草、制定以及监督提出同一标准的要求。市政府制定颁布《办法》，就是根据我市的实际情况，将《纲要》对规范性文件要求的措施具体化、制度化，适应实施《纲要》和建设法治政府的要求。

第三，《办法》的颁布实施，是全面实施《广东省行政机关规范性文件管理规定》，规范行政机关权力产生和运作程序，提高政府公信力的必然要求。规范性文件是行政机关贯彻实施法律、法规、规章和上级行政机关的决定、命令，履行其法定职责的重要手段，在行政管理中发挥着极其重要的作用。但是规范性文件如果不规范，不仅起不到调整社会关系的作用，而且还可能使正常的社会管理秩序，甚至引发行政诉讼。行政机关规范性文件涉及群众利益，任何不规范的做法都可能损害群众的利益，损害政府的形象。为加强对行政机关规范性文件的监督管理，确保规范性文件的合法性和有效性，省政府审时度势制定并颁布了《广东省行政机关规范性文件管理规定》。当前，我市规范性文件制定、公布也存在以下问题：一是公布形式不规范、不透明，尤其是涉及群众利益的、要求老百姓普遍遵守的文件较多由行政机关系统内部发文，老百姓反而不知情；二是违反法律、法规规定设定行政许可、强制措施的现象时有发生；三是一些制定机关对自己公布的规范性文件清理不及时，引发前后文件冲突和矛盾。存在上述问题一个重要原因就是欠缺统一的规范标准。这些问题如得不到及时有效的解决，势必影响政府行政效率，阻碍改革开放和经济社会的发展。因此，将规范性文件的制定、修改、废止纳入法制轨道，建立和完善相应的管理制度，对规范行政机关权力的产生和运作程序，构建权威、高效、公正、廉洁的行政管理体制，防止行政权力的滥用，提升执法权威和社会公信力等都具有十分重要的作用。

第四，《办法》的颁布实施，是保障法制统一、政策连续和一致的重要举措。各级人民政府及其部门除了负责贯彻实施法律、法规以外，还需要根据实际情况，制定和实施各项政策。法律法规已经有明确规定的必须依照执行，没有具体规定的则需要通过制定各

## ● 领导讲话 ●

类规范性的文件进行政策规范和调节。这就决定了规范性文件具有范围广泛、内容复杂、执行有效和实施一致等特点，需要有一个专门机构负责对规范性文件的合法性进行严格把关，统一政策公布的口径，使公布的规范性文件既在内容上符合有关法律法规和规章的规定，又能够解决实际问题，满足各项行政管理工作的现实需要。另外，按照我国加入世界贸易组织的对外承诺，在整个关税领域内统一实施贸易政策，不得出现与世贸规则不一致的政府文件。因此，加强对本级政府及所属各部门的规范性文件的监督管理是履行加入世贸组织承诺的要求。

第五，《办法》的颁布实施，是加强政府制度建设、强化政府层级监督的必然选择。加强制度建设是行政体制改革的重要内容。加强制度建设，其中重要的就是要制定和公布规范性文件，以弥补法律、法规和规章的不足。与法律、法规、规章一样，规范性文件也是公民、法人或者其他组织普遍遵守的行为准则，对下级行政机关具有法定的约束力，直接影响经济社会的发展。所以，规范性文件质量的高低直接关系到制度建设的优劣。通过实施规范性文件的事前审查制度和统一公布制度，对克服层级制定的规范性文件内容不协调、监督和引导不及时等情况发生，防止有关制度交叉，避免自身内耗，降低行政成本，提高制度建设质量，保证规范性文件的权威性等都具有十分重要的现实意义。

总之，《办法》的颁布实施，直接关系到我市全面建设小康社会、加快促进揭阳经济社会跨越发展的宏伟大业。全市各级行政机关一定要从全局和战略的高度，提高认识，明确责任，不断增强做好实施《办法》的主动性、自觉性和紧迫感，努力在我市推进依法行政的进程中起好表率作用，不断开创我市政府法制工作的新局面。

## 二、认真学习，正确把握《办法》的主要内容和精神实质

《办法》的核心就是规范全市各级行政机关制定、审查和公布规范性文件，实行统一规范、统一审查和统一公布的三统一制度。全市各级政府和各行政机关必须认真把握“三统一”的主要内容和精神实质，严格遵守《办法》，确保出台规范性文件运作的规范化。最重要的就是要理解和把握好如下三个方面：

一是统一规范制度。按照国家有关法律、法规以及国务院《行政机关公文处理办法》等要求，《办法》对规范性文件的范围、制定主体、制定程序、行文对象等作了明确规定。今后各级政府和政府各部门制定规范性文件，必须符合《办法》设定的规范。特别要注意的是，凡是由议事协调机构、临时机构或者内设机构制定的规范性文件，应当按照《办法》的要求及时改由合法主体制定；规范性文件应当由政府常务会议或者部门行政首长办公会议审议通过、主要负责人签发；规范性文件的行文对象不能只对行政机关，系统内部发文部署工作，也应当向社会公布；行政机关制定工作制度、工作规程，不应附加要求公民、法人和其他组织履行义务的内容。

二是统一审查制度。规范性文件审查工作的法律性、专业性很强，需要有一个熟悉法律和行政管理事务又相对超脱和中立的机构具体办理。因此，市政府授权政府法制机构来承担这项任务。各县（市、区）人民政府（管委会）也应该对本级政府法制机构给予大力的支持。《办法》中有明确规定，并将这一规定法定化，体现了市政府加强规范性文件管理的决心。这里我特别强调一下全市各级政府部门今后制定的部门规范性文件审查问题。在《办法》施行之前，部门制定的规范性文件公布前没有要求报同级政府法制机构前置审查。根据《办法》规定，从今年6月1日起，部门制定的规范性文件，应当经本部门主要负责人签发后报同级政府法制机构前置

## ● 领导讲话 ●

审查，未经同级政府法制机构审查同意的，不得公布。

三是统一公布工作。市政府规范性文件和市府各部门制定的部门规范性文件，按照《办法》的要求，应当在《揭阳市人民政府公报》上统一公布。市府各部门应当在收到市政府法制机构审查同意意见并取得审查登记号后，将规范性文件全文报送市政府办公室，市政府办公室将规范性文件在《揭阳市人民政府公报》公布。具备条件的，应当同时在部门网站上公布。《揭阳市人民政府公报》设立专栏公布规范性文件。行政机关、公民、法人或者其他组织适用规范性文件，以《揭阳市人民政府公报》刊登的规范性文件为标准文本。各部门应当积极配合，指定专门机构或者人员负责此项工作。

各县（市、区）人民政府（管委会）可以参照市的做法，结合本地区的实际，决定本级政府及其部门规范性文件的公布载体，但应当坚持统一、公开发布的原则。

### 三、加强领导，切实加大贯彻实施《办法》的工作力度

贯彻实施《办法》是当前全市各级行政机关推进依法行政的一项重要工作。各级政府和部门以及法制机构之间要明确职责，加大工作力度，确保贯彻实施《办法》各项工作落到实处。

（一）各县（市、区）人民政府（管委会），市政府各部门要加强领导，精心组织，认真贯彻实施《办法》。这次会议后，各级人民政府和市府直属各部门要将《办法》的贯彻实施工作列入重要议事日程，切实抓紧抓好。要召开专门会议，听取规范性文件管理情况汇报，根据《办法》的规定，结合本级政府、本部门的实际，及时解决实施工作中的重大问题。要支持政府法制机构及部门法制机构的工作。对政府法制机构的审查意见要充分重视，避免流于形式。对未经政府法制机构审查同意就公布的部门规范性文件，一经

发现，要在《揭阳市人民政府公报》和揭阳法制网站上公示该文件无效。

(二) 政府法制机构要认真履行《办法》提出的各项职责，对部门制定的规范性文件进行合法性审查。对规范性文件的统一审查是政府法制监督的重要组成部分。政府法制机构必须依法履行法定职责，严格依法审查，确保法制的统一、政策的连续和一致。在工作中要特别注意处理好改革创新与遵守法律制度规定的关系、处理好政策措施前瞻性与法律相对稳定性之间的关系、处理好与规范性文件起草部门之间的业务协调关系，切实提高规范性文件制定的质量和水平。政府法制机构的审查并不取代部门的行政决策权。双方或多方有不同意见可以协商。通过协商，尽可能取得一致意见，但审查结果将作为规范性文件合法与否的基本依据。由于统一审查的工作量很大，涉及到政府工作方方面面，专业性强，遇到的法律问题复杂，任务十分艰巨，政府法制机构必须做好充分的准备，将其作为强化行政法制监督的重要举措，切实抓出成效。

(三) 以贯彻实施《办法》为契机，提高规范性文件的质量。通过贯彻实施《办法》，从规范性文件的制定主体、内容、程序甚至标题等方面进行统一规范，到法制机构对合法性进行统一审查，必将进一步提高我市规范性文件的质量。但是，政府法制工作不仅是法制机构的事情，而是所有行政机关及执法部门的事情。各级政府和市府直属各部门都要把加强政府法制建设、全面推进依法行政摆到重要位置。规范性文件质量的提高离不开人才队伍的提高。各级政府和各部门都要高度重视法制机构的建设，充实力量，着重解决业务人员与法律人员在工作上的脱钩问题，努力培养一批既精通业务又懂法律专业知识的复合型人才，为制定出高水平、高质量的规范性文件提供人才保证。

## ● 领导讲话 ●

同志们，《办法》的颁布实施，标志着我市依法行政工作又进入了一个新的阶段。让我们高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，全面树立和落实科学发展观，严格执行《办法》，把规范性文件“三统一”的要求落到实处，为积极实施工业强市、文化大市、商贸旺市、三农优先、绿色揭阳“五大战略”，突出组织工业发展、城镇建设、基础教育“三大突破”，全力做好强势加快发展、构建和谐揭阳、提高执政能力“三篇文章”，努力构筑以依法行政为核心的文明法治社会环境，加快我市建设法治政府的进程作出新的贡献！