

林允辉（市卫生局副调研员）  
陈锦河（市地税局副局长）  
杨奕忠（市国税局副局长）  
王一乾（市城市管理行政执法局副局长）  
郑秋义（市海洋渔业局副局长）  
郑礼忠（市公安局车管所教导员）  
陈荣波（揭阳军分区营房办主任）  
郑少鸾（榕城区政府副区长）  
林玩忠（东山区管委副主任）  
江林生（揭阳经济开发试验区管委副主任）

领导小组下设办公室，设在市环保局（联系电话：8768755）。办公室主任由市环保局傅友好副局长兼任，办公室成员及联络员从各成员单位抽调。

揭阳市人民政府办公室

二〇〇七年十月十八日

## 关于全市贯彻实施《揭阳市行政机关规范性文件 文件管理办法》有关情况的通报

揭府办〔2007〕155号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属有关单位：

《揭阳市行政机关规范性文件管理办法》（揭府〔2006〕26号，下称《办法》）自2006年6月1日施行以来，全市各级行政机关认真贯彻执行

《办法》关于规范性文件统一规范、统一审查、统一公布的制度，取得了一定成效，但也存在一些问题。根据揭府办明电〔2007〕78号的精神，在各地、各部门开展自查的基础上，9月3日，市政府派出了由市法制局牵头、市政府办公室、监察局派员参加的检查组，对6个县（市、区）人民政府（管委会）和8个市直单位贯彻实施情况进行了检查。现将全市一年多来贯彻实施情况通报如下：

### 一、基本情况

《办法》施行以来，市法制局共办理了10件市政府规范性文件，对10个市政府部门的16件规范性文件进行了合法性审查。16件部门规范性文件均通过审查并在《揭阳市人民政府公报》和揭阳法制网站上公布。其中，补报审查的部门规范性文件3件，由市法制局提出审查意见退回部门修改后通过审查的2件。办理县区政府规范性文件备案8件，其中6件通过审查予以备案登记并发给备案回执，2件因简单重复市规范性文件内容，退回报备单位，不予备案。

### 二、主要成效

《办法》自2006年6月1日施行以来，各地、各部门在贯彻实施《办法》的过程中，做了大量的工作，取得了明显的成效，主要体现在以下几个方面：

#### （一）认真做好《办法》的学习宣传贯彻实施工作

《办法》施行一年多来，各地、各部门能根据上级的要求，结合当地实际，以各种形式切实做好《办法》的学习宣传、贯彻实施工作。一是组织学习、研究讨论。如惠来县人民政府及县属一些单位，通过各种形式分别对领导干部、业务骨干进行了培训，其中惠来县烟草局还出版了专题宣传栏进行宣传，为《办法》的全面实施营造良好氛围；榕城区人民政府法制局结合近年来的工作实际，撰写题为《严格审查把关提高办文质量推进依法行政》的文章，针对实际工作中碰到的问题，进行剖

析、指导，推动了学习贯彻工作的深入开展。二是结合实际，认真部署。《办法》施行以来，揭东、惠来、普宁等地纷纷转发了市的相关文件，要求各镇（场）、县（市、区）直各单位认真贯彻执行。榕城区人民政府专门下发的《关于贯彻实施〈揭阳市行政机关规范性文件管理办法〉的通知》、市公安局制定的《关于贯彻执行〈揭阳市行政机关规范性文件管理办法〉的通知》都对贯彻实施《办法》提出了具体要求。

### （二）规范性文件管理工作得到重视、配套制度逐步完善

《办法》施行以后，各地、各部门都能结合实际，制定本部门规范性文件的制定程序。如惠来县人民政府根据《办法》的规定，建立了本级政府及所属部门的规范性文件管理制度，一些部门还将规范性文件管理工作纳入本部门的执法责任制、评议考核制；榕城区人民政府则修改了《榕城区人民政府工作规则》，进一步明确了区政府及部门规范性文件在公布前，必须通过区法制局合法性审查。市直机关方面，也有不少单位配套了相关制度。如市财政局通过制定《揭阳市财政局规范性文件备案制度》和《揭阳市财政局规范性文件制定和发布实施办法》等制度，规范了单位办文。市公安局等单位也建立了相关制度。

### （三）法制机构作用得到加强，规范性文件质量得到提高

由于各地、各部门学习宣传较为到位，且《办法》对规范性文件的制定程序和标准作了统一规范，各地、各部门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，部门也逐步改变了过去单纯由业务部门起草文件、不经过法制机构审查的情况，规范性文件与法律、法规、规章明显抵触的内容及直接设定行政许可、处罚、收费等现象得到较好的控制，规范性文件内容和形式得到进一步规范。如惠来县人民政府及其部门规范性文件合法性审查工作已经逐步走上正轨，去年以来共审查了部门规范性文件3件。

### （四）规范性文件数量得到有效控制

《办法》设置了较为严格的制定、审查程序，规范了规范性文件的办理程序，改变了过去规范性文件公布的随意性。通过严格把关，规范性文件数量得到有效控制。部门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，多数部门一年多来都没有出台规范性文件，对上级文件采取转发的占多数。

#### （五）政务公开制度得到进一步落实

《办法》“三统一”制度的规定，明确了规范性文件经过审查后必须有统一的公布载体，改变了以往规范性文件只在系统内部下发的做法，统一了公布渠道。检查中，我们发现，各地、各单位主要是通过单位网站全文公布，也有一些部门同时在当地的主流媒体公布。各地、各部门政务进一步公开，增强了规范性文件的公信力，进一步强化了行政管理行为的公开透明性。

### 三、存在的主要问题

（一）个别地方和部门对贯彻实施《办法》重要意义的认识不到位，存在迟报漏报现象

从检查的情况看，少数规范性文件制定机关对备案审查的重要性认识不到位，片面强调客观原因。有些同志对《办法》的内容未能全面掌握，运用不够自如，操作不够规范，对规范性文件概念把握不准，对是否属于规范性文件界定不清，因而出现了迟报、漏报现象。个别县（市、区）在上年度规范性文件目录报表中自报的政府规范性文件，并未按规定报送市政府备案。市法制局已按规定要求其补报备案，但普宁市政府至今仍未补报备案，也未说明情况。

#### （二）规范性文件的质量有待进一步提高

一些地方和部门制定规范性文件时，通常由职能部门或业务科（股）室起草，直接送领导签署后公布，不经法制机构审查把关与会签，或对法制机构提出的正确意见不予采纳，出现了一些明显的不该出现的问题。

主要表现：一是擅自扩大上位法规定的应予处罚行为的范围，违法设定行政处罚；二是违法设定和实施行政许可，有的文件在上位法规定的条件和程序之外，增设行政审批条件、程序，擅自做出影响行政管理相对人权益或增加行政管理相对人义务的规定；三是规范性文件内容缺乏逻辑性，概念不准确，用语不规范；四是规定了大量的内部操作规程，文件质量不高。有的部门在送审时没有严格按照规定的程序和形式报送审查。

### （三）规范性文件统一公布制度还需要进一步落实

《办法》施行以来，市政府规范性文件都通过《揭阳日报》和《揭阳市人民政府公报》公布，经过市法制局合法性审查的市部门规范性文件也全部在《揭阳市人民政府公报》及市法制局网站上公布，但是县级政府的规范性文件统一公布载体并没有完全落实。

## 四、下一步工作意见

针对《办法》在实施过程中存在的问题，为确保《办法》的正确实施，各地、各部门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》设定的各项制度

制定公布规范性文件，是各级行政机关贯彻执行法律、法规和规章，依法履行行政管理职能的重要手段。规范性文件合法与否、质量高低，直接关系到政府机关的形象和人民群众的切身利益。各地、各部门一定要从实践“三个代表”重要思想和贯彻落实科学发展观的高度，从立党为公、执政为民的高度，从依法行政、建设法治政府的高度，充分认识贯彻实施《办法》的重要意义，严格执行《办法》设定的各项制度。

要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，把部门法制机构的法律审核、征求行政管理相对人意见以及部门首长办公会议

审议通过作为制定规范性文件的必经程序。今后，市政府各部门向市法制局报送规范性文件草案时，草案说明中应有履行上述程序形成的相关意见和具体情况等内容。

二是要继续深入抓好《办法》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、各单位要继续抓好《办法》的学习，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。要从源头上抓起，抓好规范性文件制定过程的起草、调研、协调、征求意见、审核、公布、报备等环节，纠正因随意发文而出现较多的规范性文件违法现象，把问题消灭在制定阶段，提高制定质量，确保规范性文件合法有效。各级行政机关在制定规范性文件时，要做到以下三点：一是规范性文件公布前，必须由法制机构对文件内容进行合法性审查；二是所有规范性文件必须经过政府常务会议或部门首长办公会议集体讨论通过，由政府或部门主要负责人签署；三是规范性文件必须向社会公布，未经公布不得实施。

三是采取措施，保障统一公布制度全面落实

现在县一级政府规范性文件的统一公布做的还不够，要将规范性文件统一公布制度作为推进政务公开制度的重要内容之一，加强督促检查，全面落实统一公布制度。

四是加强监督检查工作

法制机构要充分发挥监督职能作用，通过不定期抽查加强对各地、各部门规范性文件制定情况进行监督；要加大纠错力度，及时纠正存在违法等各种问题的规范性文件，做到有错必纠，按照《办法》规定作相关处理，并追究相关人员的责任。

揭阳市人民政府办公室

二〇〇七年十月二十二日