苏州市人民政府办公室文件

苏府办〔2020〕267号

市政府办公室印发关于进一步加强行政规范性文件制定和监督管理工作的意见的通知

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区、太仓港口管委会；市各委办局，各直属单位：

经市政府同意，现将《关于进一步加强行政规范性文件制定和监督管理工作的意见》印发给你们，请认真贯彻执行。

苏州市人民政府办公室

2020年10月27日

（此件公开发布）

关于进一步加强行政规范性文件制定和监督管理工作的意见

《苏州市行政规范性文件制定和监督管理规定》（苏州市人民政府令第148号）施行以来，各地各部门认真落实国家、省、市有关行政规范性文件制定和监督管理的工作要求，深入贯彻落实法制统一、职权法定、精简高效、简政放权、程序规范、严格管理的原则，大幅提升了我市行政规范性文件制定和监督管理水平。2019年下半年以来，国家和省不断加强行政规范性文件监督管理，监督范围不断扩大，力度不断加强，对行政规范性文件制定工作提出了新的更高要求。为了深入落实国家和省的新要求，提高我市行政规范性文件制定质量,提升我市法治政府建设水平，制定如下意见，请认真贯彻落实。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本指引，践行社会主义核心价值观，服务“六保六稳”“放管服改革”“优化营商环境”等中心工作，健全工作机制，加强队伍建设，深化监督问责，充分保障公民、法人和其他组织的合法权益，规范行政权力运行，维护法制统一、政令畅通，不断提高行政规范性文件制定水平，确保行政权力在法治轨道上运行。

二、工作要求

（一）坚持应标尽标。

1. 明确行政规范性文件认定标准。行政规范性文件是指除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由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依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。行政机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作方案、请示报告及表彰奖惩、人事任免等文件，不纳入行政规范性文件管理。行政规范性文件应当按照法定程序制发，并统一编印行政规范性文件文号。正确理解“涉及公民、法人或者其他组织权利义务”的含义，不得以“未增设义务”“未减损权利”为理由，认为相应文件“不涉及”公民、法人和其他组织的权利义务。不得以涉及权利义务的内容与上位法或者上级政策完全一致、不存在冲突、在上位法或者上级政策授权范围内，或者全部为授益性内容为理由，排除行政规范性文件制定程序的适用。

2. 建立行政规范性文件识别程序。起草单位起草文件时，首先应当明确起草的文件是否为行政规范性文件。经认定，确认为行政规范性文件的，应当严格按照行政规范性文件制定的程序起草。起草单位法制机构可以根据主要领导或者分管领导要求，提前介入识别文件性质，指导文件起草工作。起草单位对文件性质认定有困难的，可以商请政府法律顾问和同级司法行政部门协助。起草拟由政府或者政府办公机构发文的行政规范性文件送审稿，应当在向政府或者政府办公机构报送的请示正文中，明确说

明该文件是否属于行政规范性文件，是否已列入政府行政规范性文件年度制定计划以及下一步依法应当履行的程序。未予以说明的，政府办公机构应当退回起草单位或者要求起草单位补充说明。因清理而决定修改、废止的行政规范性文件，按照清理方案的要求办理。

3. 非行政规范性文件不得带有立法性质。经认定，确认不属于行政规范性文件的，如行政机关内部执行的管理规范、机构编制、会议纪要、工作方案等文件，不纳入行政规范性文件合法性审核范围，文件中不得包含涉及公民、法人或者其他组织权利义务的内容，不得作为行政管理过程中具有普遍约束力、在一定期限内反复适用的依据。

（二）加强计划管理。

4. 重视政府行政规范性文件计划制定工作。各地各部门要加强计划统筹，根据党委政府工作安排，结合自身工作需要，认真制定行政规范性文件年度制定计划。拟报送政府行政规范性文件年度制定计划建议项目的，应当就建议项目的必要性、可行性、紧迫性、上位法依据以及重要创新内容形成论证报告并与行政规范性文件建议稿一并报送同级政府办公机构或者同级司法行政部门。政府行政规范性文件包括以政府和政府办公机构名义发布的行政规范性文件。政府行政规范性文件年度制定计划印发后，报送单位应当严格按照计划要求完成送审稿起草和报送工作。

5. 建立政府行政规范性文件计划动态调整机制。新增或者

调整政府行政规范性文件年度制定计划项目的，应当经政府主要领导或者分管领导同意。情况紧急的，起草单位应当在提交政府常务会议审议行政规范性文件的汇报材料中，一并提出将该文件纳入年度制定计划的请求，经政府常务会议讨论通过的，视为已纳入年度制定计划。政府行政规范性文件制定计划项目起草单位未在当年度报送送审稿的，该文件不再作为当年度计划项目，下一年度需要继续制定的，应当重新申报。

6. 建立部门行政规范性文件计划管理制度。政府各部门应当建立部门行政规范性文件年度计划管理制度，制定部门行政规范性文件计划。部门行政规范性文件年度制定计划应当包括由本部门起草的政府行政规范性文件和本部门制发的部门行政规范性文件计划项目。

（三）明确职责分工。

7. 实行“一把手”负责制。各地各部门主要负责人是本地区本部门行政规范性文件制定和合法性审核工作的第一责任人。政府行政规范性文件起草单位应当成立由主要领导、分管领导以及法制机构和相关业务处（科）室的负责人和有关业务骨干组成的政府行政规范性文件起草工作领导小组，建立工作机制，明确工作职责，统筹协调政府行政规范性文件年度制定计划项目文件起草工作。起草单位应当将成立领导小组的有关情况以及起草工作时间表报送同级司法行政部门。政府行政规范性文件制定过程中涉及的文件内容、程序等方面的重大争议问题应当经领导小组

全体会议或者起草单位办公会议研究确定。未经起草单位办公会议审议并经主要领导签发的文件送审稿，不得报送政府审议。部门行政规范性文件未经制定部门办公会议审议并经主要领导签发，不得印发。

8. 坚持“谁起草、谁负责”原则。政府行政规范性文件起草单位对政府行政规范性文件的必要性、可行性、合法性、合理性负责。起草单位报送的政府行政规范性文件送审稿被同级政府合法性审核机构认定存在严重违法情形的，或者政府行政规范性文件正式发文后，被备案机关或者行政复议机关、人民法院认定违法的，纳入起草单位法治建设工作监测评价和绩效考核。

9. 坚持“谁制定、谁公开”原则。行政规范性文件制定主体负责该行政规范性文件的主动公开工作，制定主体可以指定其办公机构负责具体办理。政府行政规范性文件施行过程中涉及的依申请公开工作，由起草单位或者实施单位负责，法律、法规、规章另有规定的除外。

10. 坚持“谁起草、谁解读”原则。政府行政规范性文件的解读工作具体由起草单位承担。政府行政规范性文件施行过程中涉及的咨询答复、执行释疑以及备案审查意见、司法意见建议、行政复议意见建议的答复办理等事项，由起草单位负责。因机构改革、职能调整、法律法规修改等原因，实施单位与起草单位不一致的，上述起草单位的职责由实施单位承担。部门行政规范性文件由制定主体负责上述工作。

11. 坚持“谁实施、谁清理”原则。政府行政规范性文件由实施单位负责清理，多部门共同实施的，由牵头实施单位负责清理，其他相关单位予以配合。部门行政规范性文件由制定主体负责清理。

12. 健全政府行政规范文件解释程序。政府行政规范性文件实施过程中出现新情况、新问题，需要制定机关解释的，按照行政规范性文件制定程序办理。由文件起草单位按照制定程序要求起草解释送审稿报同级政府或者政府办公机构。送审稿经政府或者政府办公机构批转同级司法行政部门参照政府行政规范性文件送审稿合法性审核程序提出意见后，由同级政府按规定程序以行政规范性文件形式发布。

（四）落实起草程序。

13. 履行行政规范性文件起草必经程序。政府行政规范性文件起草单位和部门行政规范性文件的制定部门应当认真履行调研起草、评估论证、征求部门和县市区意见、公开征求社会公众意见、合法性审核、集体审议程序。文件内容中涉及重大行政决策事项的,按照重大行政决策程序办理。按规定需要召开听证会的，应当召开听证会。根据《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商会意见的通知》（国办发〔2019〕9 号）以及国家、省、市的有关要求，需要听取企业和行业协会商会意见的,应当科学合理选择听取意见对象，充分听取意见。国家、省、市规定的其他必经程序，应当按照规

定办理。

14. 健全政府行政规范性文件起草公文流转程序。政府行政规范性文件起草单位业务处（科）室负责汇总完成送审稿文本、起草说明、制定依据对照表、论证报告、本单位法制机构合法性审核意见等材料，经起草单位办公会议审议通过后报送政府。政府办公机构收到材料后，认为材料齐全的，批转同级司法行政部门进行合法性审核;认为材料不齐全的,要求起草单位补充报送，或者退回起草单位。情况紧急的，按照《苏州市行政规范性文件制定和监督管理规定》第十三条第二款规定办理。

（五）强化合法性审核。

15. 明确审核主体。政府行政规范性文件起草单位和部门行政规范性文件制定部门的法制机构，根据业务处（科）室的送审材料进行合法性审核，对合法性审核意见负责。业务处（科）室完成行政规范性文件送审稿起草工作后，应当附起草说明、制定依据对照表并经业务处（科）室的分管领导同意后，送本单位法制机构进行合法性审核。业务处（科）室在行政规范性文件起草阶段要深入研究法律问题，认真做好法律依据梳理、法律条文对照和涉法问题的具体论证工作。

16. 规范审核意见。行政规范性文件起草单位或者制定部门的法制机构应当按照《苏州市行政规范性文件制定和监督管理规定》第三十二条列举的事项，以及国家、省、市的有关规定，认真履行合法性审核职责。起草单位或者制定部门的法制机构根据

送审材料，经审核后认为不存在违法情形的，对制定程序和内容提出明确的审核意见；认为存在一般违法或者不合理情形、修改后符合合法性审核要求的，提出“应当予以修改”的审核意见；对于存在重大违法情形的，建议负责起草的业务处（科）室重新起草论证，并按规定再次提交合法性审核。

17. 实行合法性审核意见采纳情况集体审议制度。业务处(科)室对本单位法制机构提出的合法性审核意见采纳情况，应当在本单位办公会议上明确汇报。业务处（科）室经研究认为不能采纳法制机构的修改意见的，应当说明理由和依据，由本单位办公会议研究决定。拟报送审议的政府行政规范性文件，相关研究结论应当在给政府的请示中予以说明。

18. 明确司法行政部门对政府行政规范性文件的复审职责。同级司法行政部门按照政府或者政府办公机构要求，根据起草单位提交政府的送审材料以及起草单位法制机构的合法性审核意见，对政府行政规范性文件的制定权限、内容合法性和程序合法性等进行复审，并对复审意见的合法性负责。同级司法行政部门在合法性审核过程中发现材料不齐全或者未按要求履行起草程序的，可以发文要求起草单位补充材料、补充履行相关程序并抄送政府办公机构。同级司法行政部门经审核认为文件存在违法情形的，应当向起草单位提出修改意见，并抄送政府办公机构。起草单位不接受同级司法行政部门修改意见的，应当说明理由，提请政府研究决定。

（六）建立全流程制定档案管理制度。

19. 建立健全行政规范性文件制定档案管理制度。按照《苏州市行政规范性文件制定档案管理办法》的规定，行政规范性文件的起草单位为行政规范性文件制定档案的归档主体，应当将文件起草过程中形成的立项、调研起草、评估论证、征求意见、合法性审核、集体审议等材料归入档案。政府行政规范性文件送审稿报送政府后，形成的政府文件批办单、司法行政部门合法性审核意见、常务会议纪要、行政规范性文件正式文本、制定说明、制定依据对照表和解读材料等，也由起草单位一并归入档案。各单位档案管理机构应当指导相关处（科）室做好行政规范性文件制定档案管理工作，并按照职责分工做好档案保管工作。

20. 明确合法性审核机构的归档职责。各级司法行政部门应当将起草单位提供的政府行政规范性文件送审材料、政府文件批办单、本部门出具的合法性审核意见、行政规范性文件正式文本等材料收集、整理、归档。

21. 涉密材料的特殊处理。档案材料涉及国家秘密、工作秘密、商业秘密或者个人隐私的，按照有关规定办理。

（七）实现规范管理全覆盖。

22. 各地各部门要按照本意见，建立健全本地本部门行政规范性文件制定工作机制，做好统筹谋划，明确职责分工，加强队伍建设，将本意见的各项要求落实到行政规范性文件制定和监督管理的各个环节。

三、队伍建设

各地各部门要高度重视行政规范性文件制定和监督管理工作，加强人员队伍建设。要牢固树立“行业管理就是依法管理”“业务管理就是依法管理”“业务干部就是法治干部”的指导思想，所有从事行政管理工作的人员都要加强法律学习，精通业务法律知识，坚持法治思维、底线思维，将法治原则作为不可逾越的红线。

根据市委办公室、市政府办公室印发的《关于贯彻〈江苏省规范性文件和重大决策合法性审查程序规定〉的实施办法》（苏委办发〔2015〕83号）的规定，市、县政府合法性审核机构按照不得少于3人、1人的标准配备行政规范性文件审核专职人员，负责合法性审核工作。各级政府部门、镇政府（街道办事处）至少配备1名专职审核人员。要充分发挥政府法律顾问作用，县级市（区）政府（管委会）合法性审核机构配合专职审核人员的政府法律顾问不得少于5人，各级政府的重点执法部门、镇政府（街道办事处）配合专职审核人员的政府法律顾问不得少于3人。鼓励统筹公职律师资源，集中力量做好行政规范性文件制定和审核工作。

要加强学习培训，定期举办行政规范性文件制定工作培训、经验交流会，定期开展各地各部门行政规范性文件起草质量评比，研究、交流行政规范性文件制定中的典型事例和共性问题。培训对象的范围应当覆盖从事行政管理和行政执法工作的全部人员，

不得仅限于从事合法性审核的人员。建立健全行政规范性文件合法性审核典型案例报送、汇编制度，定期通报优秀政府行政规范性文件送审稿和合法性审核意见文本。

四、指导监督

各地各部门要加强制度建设，建立健全行政规范性文件监督管理机制。各级司法行政部门代表同级政府，指导、监督各相关单位做好行政规范性文件制定和监督管理工作，定期组织监督检查，通报各单位行政规范性文件制定情况，推动各项工作要求落到实处。要充分发挥各项考核机制的作用，督促各级行政机关认真履行职责，不断提高行政规范性文件制定和监督管理水平。

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

苏州市人民政府办公室　　2020年10月27日印发