

枣庄市交通运输局

关于进一步做好行政规范性文件管理的通知

局属各单位，局机关各科室：

请各单位（科室）严格按照省司法厅下发的《山东省司法厅关于行政规范性文件认定的指导意见》《省政府规范性文件合法性审核办法》《省政府部门行政规范性文件“三统一”办法》和《山东省司法厅关于行政规范性文件备案审查程序规定》等四个文件要求，做好行政规范性文件的管理工作。

局机关各科室对日常制定的文件是否属于行政规范性文件、是否涉及市场主体经济活动和审查人意见需在拟稿处理单中做好认定，办公室进行审核时对没有做出是否规范性文件、是否涉及市场主体经济活动认定的和没有审查人意见的文件，应退回拟稿科室进行认定后再审核把关。

- 附件：1. 《山东省司法厅关于行政规范性文件认定的指导意见》
2. 《省政府规范性文件合法性审核办法》
3. 《省政府部门行政规范性文件“三统一”办

法》

4. 《山东省司法厅关于行政规范性文件备案审查程序规定》

枣庄市交通运输局
2019年10月23日



山东省司法厅

关于行政规范性文件认定的指导意见

为了贯彻落实《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》《山东省规章和规范性文件备案规定》和《山东省行政程序规定》，结合工作实际，就行政规范性文件（以下简称规范性文件）的认定提出如下指导意见：

一、规范性文件的定义

规范性文件是除政府规章外，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（以下统称行政机关）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。

二、认定规范性文件需要把握的几个方面

认定规范性文件可以从其制定主体和内容上把握。

（一）制定主体。规范性文件的制定主体包括：

1. 地方各级人民政府；
2. 县级以上人民政府办公厅（室）；
3. 县级以上人民政府工作部门；
4. 县级以上人民政府的派出机关和派出机构；

5. 县级以上人民政府依法赋予行政管理职能的事业单位；
6. 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

规范性文件的制定主体不包括下列机构：

1. 临时机构；
2. 议事协调机构；
3. 政府工作部门的派出机构；
4. 部门内设机构。

(二)内容。认定规范性文件不应拘泥于文件形式,应主要从文件内容上把握。凡由行政机关依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,对不特定的管理对象具有普遍约束力,在一年以上的时间内反复适用的公文,均应认定为规范性文件。

三、下列文件不是规范性文件

- (一)报告、请示和议案；
- (二)会议文件:包括会议通知、会议纪要及讲话材料等；
- (三)商洽性工作函:包括行政机关之间的商洽工作、询问和答复问题,向有关主管部门请求批准等；
- (四)行政机关内部执行的管理规范、工作制度:包括工作规划、计划、要点、考核、监督检查等文件；
- (五)表彰奖惩、人事任免等文件；
- (六)成立工作领导小组、议事协调机构的通知；
- (七)征地补偿、安置方案；

(八)公示办事时间、办事地点等事项的公告或者通知；

(九)行政机关对公务员及其他工作人员、公办学校教职工、医疗机构工作人员及财政拨款的其他事业单位职工、国有企业负责人的人事等方面管理的文件；

(十)财政部门仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及仅下达预算、分配资金、批复项目的文件；

(十一)行业技术标准、技术操作规程；

(十二)就特定人和特定事项发布的通报、通知、批复、公告，或者作出的行政许可、行政处罚、行政确认和其他具体行政执法决定及行政复议法律文书等；

(十三)涉密文件；

(十四)国有资产监督管理机构制定的履行出资人职责的文件；

(十五)其他不符合国务院和省政府相关规定的文件。

四、几种文件的认定

(一)行政机关批转下级行政机关的规范性文件，是批转机关的规范性文件；政府工作部门经过本级政府同意后以本部门名义发布的规范性文件，是部门规范性文件。

(二)行政机关原文转发上级行政机关的规范性文件，不是本行政机关的规范性文件；但转发上级行政机关的规范性文件同时提出具体实施措施或者补充意见，对不特定的公民、法人或

者其他组织的权利义务具有直接影响的,是本行政机关的规范性文件。

(三)行政机关对本行政机关行政处罚、行政许可等进行裁量权细化量化的规定,是规范性文件;但行政机关指导下级行政机关就行政处罚、行政许可等裁量权细化量化作出的规定,不是规范性文件。

(四)行政机关为实施专项行动、部署有关工作制定的工作方案,不是规范性文件;但此类方案的内容如对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的,是规范性文件。

(五)行政机关的指导意见原则上不是规范性文件,但文件内容对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的,是规范性文件。

(六)行政机关的批复原则上不是规范性文件,但批复的内容对批复机关管辖范围内的同类事项具有普遍适用性,并对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的,是规范性文件。

(七)关于宣布规范性文件继续有效、废止或者失效的文件,不是规范性文件。

本指导意见自发布之日起施行。《山东省人民政府法制办公室关于行政规范性文件认定的指导意见(试行)》(鲁府法发〔2016〕23号)同时废止。

省政府规范性文件合法性审核办法

第一条 为了进一步规范省政府规范性文件合法性审核工作,根据《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》《山东省人民政府办公厅关于进一步做好行政规范性文件合法性审核工作的通知》等有关规定,结合工作实际,制定本办法。

第二条 本办法所称省政府规范性文件,是指以省政府或者省政府办公厅名义制定印发的行政规范性文件。

第三条 省政府规范性文件合法性审核工作由省司法厅负责。

第四条 省政府规范性文件代拟稿,应当经起草部门进行合法性审核,分别就制定主体、权限、程序、内容、形式是否符合法律、法规、规章和国家政策规定进行审核,并出具合法性审核意见。

未经合法性审核的省政府规范性文件代拟稿,不得报送省司法厅审核。

第五条 省政府规范性文件代拟稿涉及其他部门职责的,起草部门应当进行书面会签。

第六条 起草部门报送省司法厅进行合法性审核时,应当

提交下列材料：

（一）送审申请书；

（二）规范性文件纸质清样文本；

（三）包含制定背景、起草过程、必要性可行性合理性评估论证及集体研究讨论等情况的起草说明；

（四）依据的法律、法规、规章和国家政策文件的目录及文本；

（五）起草部门法制工作机构合法性审核意见；

（六）听取公众意见及意见采纳情况的书面记录；

（七）进行合法性审核需要的其他材料。

起草部门报送材料不符合要求的，应当于3日内按要求补正或重新报送，逾期未按要求补正或重新报送的，省司法厅予以退回。

第七条 起草部门报送省司法厅进行合法性审核时，除提交本办法第六条规定的材料外，还应当根据不同情形提交下列材料：

（一）按规定需要专家论证的，提交专家论证情况的书面记录；

（二）按规定需要组织听证的，提交听证情况的书面记录；

（三）按规定需要部门会签的，提交有关部门的会签意见；

（四）按规定需要听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会意见的，提交听取意见的书面记录；

(五)按规定需要进行公平竞争审查的,提交公平竞争审查的书面结论。

第八条 省司法厅对符合规定的省政府规范性文件送审材料进行合法性审核,除为了预防、应对和处置突发事件,或者执行上级机关的紧急命令和决定需要立即制定实施文件外,合法性审核时间一般不少于5个工作日,最长不超过15个工作日。

起草部门报送需要紧急审核的省政府规范性文件代拟稿时,应对文件紧急情况作出说明。

第九条 省司法厅重点就下列事项进行合法性审核:

- (一)制定主体是否合法;
- (二)是否超越制定机关法定职权;
- (三)内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定;
- (四)是否违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项,是否增加办理行政许可事项的条件,是否规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容;
- (五)是否存在没有法律、法规依据作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的情形;
- (六)是否存在没有法律、法规依据作出增加本单位权力或者减少本单位法定职责的情形;
- (七)是否违反规范性文件制定程序;
- (八)其他需要进行合法性审核的内容。

第十条 省司法厅进行合法性审核,可以根据实际需要采

取下列方式：

（一）书面审核；

（二）必要的调查研究；

（三）通过召开座谈会、论证会、听证会、公开征求意见等形式广泛听取社会各方面意见；

（四）组织政府法律顾问、公职律师和有关专家进行法律咨询或者论证，听取意见和建议。

开展前款第二项至第四项工作的时间，不计算在合法性审核期限内。

第十一条 对审核中发现的问题，省司法厅依照下列规定处理：

（一）不是规范性文件的，退回起草部门，不予合法性审核；

（二）制定主体不合法、超越制定机关法定职权，或者主要内容不合法的，提出不制定该规范性文件的意见；

（三）应当公开征求意见尚未征求、应当组织听证尚未听证、应当经专家论证尚未论证的，退回起草部门补正程序；

（四）应当进行公平竞争审查尚未审查的，退回起草部门补正程序；

（五）应当听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会意见尚未听取的，退回起草部门补正程序；

（六）具体规定不合法的，提出相应修改意见。

第十二条 省司法厅在完成合法性审核后，应当出具合法

性审核意见书。合法性审核意见书应当载明下列内容：

- (一)审核的基本情况；
- (二)规范性文件在合法性方面是否存在问题；
- (三)修改的意见和建议。

第十三条 起草部门应当配合省司法厅做好合法性审核工作,按要求就有关问题作出说明;其他有关部门应当积极协作配合。

起草部门应当对省司法厅出具的合法性审核意见进行认真研究,根据审核意见对省政府规范性文件代拟稿作必要的修改或补充。

第十四条 起草部门应当于省政府规范性文件印发之日起3日内将正式文本、起草说明、起草依据一式七份,连同电子文本报省司法厅。

第十五条 由部门起草,报请省政府批准后以部门名义制定印发的规范性文件合法性审核,参照本办法执行。

第十六条 本办法自发布之日起施行。《山东省人民政府法制办公室关于印发〈省政府部门规范性文件“三统一”办法〉和〈省政府规范性文件合法性审查办法〉的通知》(鲁府法发〔2016〕5号)同时废止。

省政府部门行政规范性文件“三统一”办法

第一条 为了进一步规范省政府部门行政规范性文件(以下简称规范性文件)“三统一”工作,根据《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》和《山东省人民政府办公厅关于做好行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》,结合工作实际,制定本办法。

第二条 本办法所称省政府部门规范性文件“三统一”,是指省政府部门制定的规范性文件,需由制定部门统一登记、统一编制登记号、统一公布。

未经公布的省政府部门规范性文件不得作为行政管理的依据。

第三条 省司法厅对省政府部门规范性文件“三统一”工作负责监督指导。

第四条 省政府部门对本部门制定的规范性文件负责。

第五条 省政府部门规范性文件要严格依照法定程序制发,重要的规范性文件要严格执行评估论证、公开征求意见、合法性审核、集体审议决定、向社会公开发布等程序。

第六条 省政府部门法制工作机构负责对部门规范性文件进行合法性审核,分别就制定主体、权限、程序、内容、形式是否

合法进行审核,并出具合法性审核意见。

未经合法性审核或者经审核不合法的,不得提交集体审议。

第七条 省政府部门起草单位报送合法性审核时,应当提交下列材料:

(一)规范性文件草案;

(二)包含制定背景、起草过程、必要性可行性合理性评估论证、合法性自查、主要内容等情况的起草说明;

(三)依据的法律、法规、规章和政策文件的目录及文本;

(四)听取公众意见及意见采纳情况的书面记录,包括召开座谈会、论证会以及通过网站公开征求意见的情况记录;

(五)应当听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会意见的,提交听取意见的书面记录;

(六)应当组织听证的,提交相关书面记录;

(七)进行合法性审核需要的其他材料。

第八条 省政府部门法制工作机构在合法性审核时发现的问题,依照下列规定处理:

(一)不是规范性文件的,退回起草单位;

(二)制定主体不合法、超越法定职权,或者主要内容不合法的,提出不制定该规范性文件的意见;

(三)应当公开征求意见尚未征求、应当组织听证尚未听证、应当经专家论证尚未论证的,退回起草单位补正程序;

(四)应当听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师

协会意见尚未听取的,退回起草单位补正程序;

(五)具体规定不合法的,提出相应修改意见。

第九条 省政府部门规范性文件涉及其他部门职权范围内的事项,应当进行书面会签。

第十条 省政府部门规范性文件经集体审议通过,部门负责人签发后,由起草处室报送法制工作机构进行登记、编制登记号。

第十一条 编制登记号的规范性文件,应统一在政府网站进行公布。

第十二条 省政府部门联合制定规范性文件的,由牵头部门登记、编制登记号并公布。

第十三条 省司法厅应当加强对省政府部门规范性文件“三统一”的监督检查,对未按规定进行“三统一”的,给予通报。

第十四条 法律、法规授权的组织对本机构规范性文件“三统一”,参照本办法执行。

第十五条 本办法自发布之日起施行。《山东省人民政府法制办公室关于印发〈省政府部门规范性文件“三统一”办法〉和〈省政府规范性文件合法性审查办法〉的通知》(鲁府法发〔2016〕5号)同时废止。

山东省司法厅

关于行政规范性文件备案审查程序规定

第一条 为了加强行政规范性文件(以下简称“规范性文件”)备案审查工作,提高备案审查质量和效率,根据《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》《山东省行政程序规定》《山东省规章和规范性文件备案规定》等有关规定,结合工作实际,制定本规定。

第二条 规范性文件备案审查工作坚持有件必备、有备必审、有错必纠的原则,切实维护法制统一和政令畅通。

第三条 设区的市人民政府和省政府部门制定的规范性文件,应当及时向省政府报送备案。

省司法厅依照省政府授权负责规范性文件的备案工作,履行备案审查监督职责。

第四条 规范性文件制定机关应当对本机关制定的规范性文件负责。

规范性文件要严格依照法定程序制发,重要的规范性文件要严格执行评估论证、公开征求意见、合法性审核、集体审议决定、向社会公开发布等程序。

制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、

经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规范性文件的,制定机关应当按规定进行公平竞争审查。

制定有关或者影响货物贸易、服务贸易以及与贸易有关的知识产权的规范性文件的,制定机关应当按规定进行合规审查。

前款所称合规,是指规范性文件应当符合《世界贸易组织协定》及其附件和后续协定、《中华人民共和国加入议定书》和《中国加入工作组报告书》。

第五条 设区的市人民政府和省政府部门规范性文件在印发后,制定机关应当将备案报告、正式文本、起草说明和合法性审核意见一式两份,连同电子文本(通过山东省行政规范性文件电子监督平台)一并报送省司法厅,最迟不得超过30日。

第六条 省司法厅应当在5日内对报送备案的文件进行形式审查,并作出相应的处理:

(一)不属于规范性文件的,不予备案登记并通知制定机关;

(二)属于规范性文件,报送材料齐全且符合法定形式的,予以备案登记;

(三)属于规范性文件,但报送材料不齐全或者不符合法定形式的,暂缓办理备案登记,并通知制定机关在15日内补充报送备案或者重新报送备案;补充或者重新报送备案符合规定的,予以备案登记;

第七条 省司法厅应当就规范性文件的下列事项进行审查:

(一)制定主体是否合法；

(二)是否设定行政许可、行政处罚、行政强制或者违法规定行政收费事项以及其他不得由规范性文件设定的事项；

(三)是否与法律、法规、规章或者上级政策文件相抵触；

(四)是否违法减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务；

(五)是否有设置不合理或者歧视性的准入和退出条件、影响商品和要素自由流动以及滥用行政权力排除、限制市场竞争行为等妨碍全国统一市场和公平竞争的规定；

(六)是否合规；

(七)设区的市人民政府规范性文件与省政府部门规范性文件之间,省政府部门规范性文件之间,对同一事项的规定是否一致；

(八)内容是否适当；

(九)制定程序是否合法；

(十)其他需要审查的事项。

省司法厅对报送备案的规范性文件应当自备案登记之日起60日内审查完毕。

第八条 审查规范性文件时可以根据需要采取下列措施,有关机关应当予以协助：

(一)必要的调查研究；

(二)要求制定机关提供与备案文件有关的资料；

(三)通过书面征求意见以及召开座谈会、论证会、听证会等形式征求有关部门、下级人民政府和社会有关方面的意见；

(四)组织法律顾问、公职律师和有关专家进行法律咨询或者论证,听取意见和建议。

第九条 经审查,规范性文件制定主体不合法,或者超越法定权限,或者与法律、法规、上级政府规章或上级规范性文件相违背,或者规定不适当,或者违背法定程序的,由省司法厅通知制定机关在30日内作出处理;逾期不处理的,由省司法厅提请省人民政府责令其改正或者依法予以撤销。

第十条 经审查,设区的市人民政府规范性文件与省政府部门规范性文件之间,或者省政府部门规范性文件之间,对同一事项规定不一致的,由省司法厅进行协调;经协调不能取得一致意见的,提出处理意见报省人民政府决定。

第十一条 实行垂直管理的部门制定的规范性文件的抄送备案工作参照本办法执行。

第十二条 本规定自发布之日起施行。《山东省人民政府办公室关于印发〈山东省人民政府法制办公室规范性文件备案审查程序规定〉的通知》(鲁府法发〔2017〕2号)同时废止。

附件:有关文书格式

附件

有关文书格式

(一) 备案报告

关于《××××××××》的 备案报告

山东省人民政府：

现将×××(报备机关名称)×年×月×日公布,×年×月×日起施行的《××××××××》(××[××××]×号)正式文本、起草说明和合法性审核意见一式两份报请备案。

报备机关(印章)
×年×月×日

(二) 起草说明

关于《××××××××》的 起草说明

现将《××××××××》(××〔××××〕×号)的有关情况说明如下:

一、制定文件的必要性

包括该文件制定的背景、上级政策文件的要求、拟解决的主要问题等。

二、起草依据

该文件依据《××××××××》《××××××××》等制定。其中涉及到行政许可、行政处罚、行政强制和行政收费等依据作出专门说明。

三、起草过程

包括调查研究、评估论证、征求意见、听证、合法性审核、集体审议决定等过程说明。

四、主要内容

五、关于施行日期的说明

该文件的公布日期是×年×月×日,施行日期是×年×月×日。(如果该文件公布未满30日即施行应当说明理由:该文件因为×××××××,自公布之日起未满30日即施行。)

(三) 合法性审核意见

关于《××××××××》的 合法性审核意见

×××(起草单位名称):

你单位起草的《××××××××》，已经我单位合法性审核，现提出如下审核意见：

一、审核过程

对审核过程和所做的工作进行描述。

二、合法性审核情况

1. 需对制定主体、权限、程序、内容、形式是否合法逐一进行审核确认。

2. 具体规定不合法的，提出明确意见，同时说明理由。

报备机关法制工作机构(印章)

×年×月×日

信息公开属性:主动公开

山东省司法厅办公室

2019年8月30日印发
