

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2018〕75号

---

## 云南省人民政府办公厅关于进一步加强 行政规范性文件制定和监督管理工作的意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为贯彻落实《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》（国办发〔2018〕37号）、《云南省行政规范性文件制定和备案办法》（省人民政府令第212号），进一步加强全省行政规范性文件制定和监督管理工作，提高规范性文件质量，切实保障群众合法权益，维护政府公信力，经省人民政府同意，现提出以下意见：

### 一、准确把握和识别行政规范性文件

行政规范性文件是除规章外，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。制发行政规范性文件是行政机关依法履行职能的重要方式，直接关系到群众切身利益，事关政府形象。行政规范性文件具有行政性、对象不特定性、普遍约束力、反复适用性、强制性、外部性的特点。各级政府法制工作机构或者部门法制工作机构要根据其概念、特征，在合法性审查意见书中写明认定意见，对认定把握不准的要及时研究、请示，避免出现行政规范性文件漏审查、漏登记、漏编号、漏公布和漏备案的情况。

## **二、严格行政规范性文件制定主体、权限和制发数量管理**

(一) 严禁无权发文。行政规范性文件制定主体具有特定性，只有各级政府、县级以上政府依法设立的工作部门和派出机关、法律法规授权组织才有权制定行政规范性文件。严禁以部门内设机构名义制发行政规范性文件，要认真落实行政规范性文件制定主体资格制度，只有依法确定或者公布的行政规范性文件制定主体才能在其法定职权范围内，依照法定程序制定行政规范性文件。省人民政府法制工作机构要依法确定并公布省级部门行政规范性文件制定主体，各州、市、县、区人民政府法制工作机构要对本级的行政规范性文件制定主体予以确认、公布，公布结果及时报送上一级政府法制工作机构备案。因政府机构改革需要调整行政规范性文件制定主体的，及时调整公布。

(二) 严禁越权发文。各制定机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，严格按照法定权限履行职责。要严格落实权责

清单制度，行政规范性文件不得增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；不得违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务，侵犯公民人身权、财产权、劳动权、休息权等基本权利；不得超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法设置市场准入和退出条件等。

（三）严控发文数量。凡法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复发文；对内容相近、能归并的尽量归并，可发可不发、没有实质性内容的一律不发，严禁照抄照搬照转上级文件、以文件“落实”文件。确需制定行政规范性文件的，要讲求实效，注重针对性和可操作性，并严格文字把关，确保政策措施表述严谨、文字精练、准确无误。

### **三、严格行政规范性文件制定和监督管理**

（四）严格制发程序。行政规范性文件应当依照起草调研、公开征求意见、专家论证、合法性审查、集体讨论决定、登记编号、公布、备案的法定程序制发，对在社会稳定、生态环境、社会效益、法律纠纷、财政金融和公共安全等方面可能存在风险的行政规范性文件，还应当按照有关规定进行风险评估。要加强制发程序管理，健全工作机制，完善工作流程，确保制发工作规范

有序。

(五) 认真评估论证。全面论证行政规范性文件制发的必要性、可行性和合理性，是确保行政规范性文件合法有效的重要前提。起草行政规范性文件，要对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估，对是否符合法律法规和国家政策、是否符合社会主义核心价值观、是否符合公平竞争审查要求等进行把关。对专业性、技术性较强的行政规范性文件，要组织有关领域专家进行论证。评估论证结论要在文件起草说明中写明，作为制发文件的重要依据。

(六) 广泛征求意见。除依法需要保密的外，对涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，要向社会公开征求意见。起草部门可以采用政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于群众知晓的方式，公布文件草案及其说明等材料，并明确提出意见的方式和期限。对涉及群众重大利益调整的，起草部门要深入调查研究，采取座谈会、论证会、听证会、实地走访等形式充分听取各方面意见，特别是利益相关方的意见。建立意见沟通协商反馈机制，对相对集中的意见建议不予采纳的，公布时要说明理由。

(七) 严格审核把关。建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的行政规范性文件合法性审查机制，是做好合法性审查工作的重要保证。起草部门要及时将送审稿及其说明、合法性审查意见、对送审稿主要问题的不同意见和其他有关材料报送制定机关的办公机构，并保证材料的完备性和规范性。制定机关的办

公机构要对起草部门是否严格依照规定的程序起草、是否进行评估论证、是否广泛征求意见等进行审核。制定机关的法制工作机构要对文件的制定主体、程序、有关内容等是否符合法律、法规、规章的规定，及时进行合法性审核。未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交集体审议。

（八）坚持集体审议。制定行政规范性文件要实行集体研究讨论制度，防止违法决策、专断决策、“拍脑袋”决策。县级以上政府制定的行政规范性文件要经本级政府常务会议决定，乡（镇）政府制定的行政规范性文件要经乡（镇）长办公会议决定，县级以上政府工作部门制定的行政规范性文件要经本部门办公会议审议决定。集体审议要充分发扬民主，确保参会人员充分发表意见，集体讨论情况和决定要如实记录，不同意见要如实载明。

（九）统一登记编号。行政规范性文件经审议通过或批准后，由制定机关的办公机构统一登记、统一编号。制定机关的办公机构要建立行政规范性文件登记簿，及时准确进行登记。行政规范性文件使用专用发文字号，发文字号由发文机关代字、年份、发文顺序号组成。其中发文机关代字由其所在行政区域代字、机关代字、行政规范性文件代字组成，行政规范性文件代字统一使用“规”字。

（十）及时公开发布。行政规范性文件由制定机关的办公机构统一印发，并及时通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等公开向社会发布，不得以内部文件形式印发执行，未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依

据。对涉及群众切身利益、社会关注度高、可能影响政府形象的行政规范性文件，起草部门要做好出台时机评估工作，在文件公布后加强舆情收集，及时研判处置，主动回应关切，通过新闻发布会、媒体访谈、专家解读等方式进行解释说明，充分利用政府网站、社交媒体等加强与公众的交流和互动。县级以上政府要逐步构建权威发布、信息共享、动态更新的行政规范性文件信息平台，以大数据等技术手段实现对文件的标准化、精细化、动态化管理。

**（十一）强化备案监督。**健全行政规范性文件备案监督制度，做到有件必备、有备必审、有错必纠。制定机关要及时按照规定程序和时限报送备案，主动接受监督。县级以上政府制定的行政规范性文件由其办公机构报上一级政府和本级人民代表大会常务委员会备案，乡（镇）政府制定的行政规范性文件报县级政府备案，县级以上政府工作部门制定的行政规范性文件要报本级政府备案，县级以上政府2个或2个以上部门联合制定的行政规范性文件由牵头部门负责报送备案。实行垂直管理的部门，下级部门制定的行政规范性文件要报上一级主管部门备案，同时抄送文件制定机关所在地的本级政府。

各地要加大备案监督力度，及时处理违法文件，对审查发现的问题应当采取适当方式予以通报。充分利用社会监督力量，健全公民、法人和其他组织对行政规范性文件建议审查制度。加强党委、人大、政府等系统备案工作机构的协作配合，建立备案审查衔接联动机制。探索与法院、检察院建立工作衔接机制，推动

行政监督与司法监督形成合力，及时发现并纠正违法文件。

(十二) **加强清理工作。**制定机关要按照“谁制定、谁清理”的原则，每5年组织1次行政规范性文件全面清理。要根据全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要，以及上位法和上级文件制定、修改、废止情况，及时对本地本部门行政规范性文件进行清理。清理情况及时报告本级政府或者上级行政机关，并向社会公布。

#### **四、加强监督检查，严格责任追究**

(十三) **健全责任机制。**县级以上政府对所属部门、上级政府对下级政府、各部门对本部门制发的行政规范性文件要加强监督检查，发现存在侵犯公民、法人和其他组织合法权益，损害政府形象和公信力的，要加大查处力度，对负有责任的领导干部和直接责任人员，依纪依法追究。对问题频发、造成严重后果的地区和部门，要采取约谈或者专门督导等方式督促整改，必要时向社会曝光。

(十四) **加强督查考核。**充分发挥政府督查机制作用，将行政规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察的内容，并作为依法行政考核内容列入法治政府建设考评指标体系。建立督查情况通报制度，对工作落实好的，予以通报表扬；对工作落实不力的，予以通报批评。

各地各部门要按照要求抓紧对本地本部门的文件开展自查自纠，发现存在违反法律法规和国家政策、侵犯群众合法权益的“奇葩”文件等问题的，要及时纠正，造成严重影响的，要按照

有关规定严肃问责。要做好机构改革过程中行政规范性文件清理和实施的衔接工作，新组建或者职责调整的部门要对本部门负责实施的行政规范性文件进行清理，需要修改的，及时进行修改；不需要修改的，做好继续实施的衔接工作，确保依法履职。

各地各部门要将本意见贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报省法制办。

云南省人民政府办公厅

2018年9月13日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院，云南省军区。

---

云南省人民政府办公厅

2018年9月19日印发

---

