

# 内蒙古自治区人民政府办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的实施意见

内政办发〔2018〕58号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局：

为全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，认真落实《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，以下简称《通知》）要求，进一步规范我区行政规范性文件制定和备案监督管理工作，有效解决部分地区、部门对行政规范性文件制定和备案审查工作重视程度不够，制定程序执行不严格、内容违法，报备率、及时率不高，备案审查监督和责任追究制度落实不到位等问题，切实提高行政规范性文件质量，维护社会主义法制统一，经自治区人民政府同意，现提出如下意见。

## 一、严格行政规范性文件制发行为

（一）准确界定文件范围。行政规范性文件是除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和政府规章外，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。行政规范性文件应当符合社会主义核心价值观、法律法规和国家政策要求。根据《通知》和《内蒙古自治区规范性文件制定和备案监督办法》（自治区人民政府令第191号，以下简称《办法》）规定，准确把握行政规范性文件特征，严格界定行政规范性文件范围，认真履行合法性审查程序，杜绝乱发文、出台“奇葩”文件，侵犯公民、法人和其他组织合法权益，损害政府公信力现象的发生。

（二）认真履行法定权限。坚持法定职责必须为、法无授权不可为，强化对行政权力运行的监督和制约，严格按照法定权限履行职责，严禁越权发文。加强权责清单管理，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、人格权、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）严格控制发文数量。认真落实行政规范性文件制定主体资格制度和行政规范性文件统一登记、统一编号、统一公布“三统一”制度，按照精简、效能的原则，严控行政规范性文件制发

数量。严格执行行政规范性文件年度发文计划制度，没有实质内容、可发可不发的文件一律不发，坚决杜绝升格发文；凡法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署并且仍然适用的，不得重复发文；对内容相近、能归并的尽量归并。行政规范性文件内容应当明确、具体，注重针对性和可操作性，文字应当规范、精炼、准确无误。

## 二、严格行政规范性文件制定程序

（四）严格制发程序。行政规范性文件必须严格依照法定程序制发，重要的行政规范性文件要严格执行评估论证、广泛征求意见、合法性审查、集体审议决定、向社会公开发布等程序。要建立健全工作机制，完善工作流程，确保制发工作规范有序。

（五）加强制发评估论证。拟制定行政规范性文件时，起草部门要对发文的必要性、可行性和合理性进行论证，对制定行政规范性文件的预期效果和可能产生的影响进行科学评估，确保行政规范性文件合法有效。充分发挥专业力量在文件制定工作中的作用，对专业性、技术性较强以及涉及面广、难度较大的行政规范性文件，应当组织相关领域专家进行论证。

（六）广泛征求意见。制定行政规范性文件应当充分发扬民主，广泛集中民智，深入反映民意，不能只在行政机关、系统内部征求意见。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，除依法需要保密的外，起草部门可以通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视

等便于群众知晓的方式听取社会公众的意见；对涉及群众重大利益调整的，起草部门要深入调查研究，采取召开座谈会、论证会、听证会或者实地走访等形式充分听取各方面意见，特别是行政相对人和利益相关方的意见。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，起草部门要主动协商，协商后仍不能达成一致的，起草部门应当说明理由，提出意见。

（七）严格审核把关。完善合法性审查程序和机制，明确行政规范性文件制定机关的办公机构、合法性审查机构职责分工。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、是否进行公平竞争审查等进行审核。制定机关负责合法性审查的部门要对文件的制定主体、程序、有关内容等是否符合法律、法规和规章的规定，及时进行合法性审查。未经合法性审查或者经审核不合法的，不得提交集体审议。行政规范性文件属于重大行政决策事项的，应当按照《内蒙古自治区重大行政决策程序规定》（自治区人民政府令第209号）履行相关程序。起草部门要及时将送审稿及有关材料一并报送制定机关的办公机构，并保证材料的完备性和规范性。

（八）坚持集体决策。认真落实集体审议制度，防止违法决策、专断决策、“拍脑袋”决策。行政规范性文件履行合法性审查等程序后，应当提请制定机关集体审议，不断推进行政决策科学化、民主化进程。各级人民政府制定的行政规范性文件要经本

级政府常务会议或者全体会议审议决定，政府部门制定的行政规范性文件要经部门办公会议审议决定。行政规范性文件经集体审议后内容有较大变动的，应当再次进行合法性审查和集体审议。

（九）及时公开发布。行政规范性文件应当自发布之日起 20 日内，由制定机关通过政府公报、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、系统内要求等形式印发执行，未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。文件发布后，起草部门要及时通过新闻发布会、在线访谈、专家解读等方式进行解释说明，加强与公众的交流和互动，使社会各界及时了解行政规范性文件制发的背景及有关内容。行政规范性文件原则上应当自发布之日起 30 日后施行。各级政府门户网站要加快行政规范性文件信息平台建设，确保平台具有文件发布、信息共享、动态更新等功能，逐步实现对行政规范性文件的规范化、精细化、动态化管理。

（十）强化评估工作。对涉及群众切身利益、社会关注度高，特别是可能影响政府形象的行政规范性文件，要做好出台时机评估工作。建立健全实施后评估制度，明确评估主体、评估标准、评估程序。行政规范性文件由制定机关或者实施机关评估，也可以委托第三方机构评估。对实施过程中出现的问题要及时研判处置，主动回应关切。通过实施后评估制度，及时了解行政规范性文件实施情况，为行政规范性文件的修改、废止提供依据。

### **三、加强对行政规范性文件工作指导和监督**

（十一）强化备案监督。充分发挥政府法制机构监督指导职能，通过定期检查、不定期抽查等方式，认真做好形式审查和实质审查，及时发现有件不备，报备不及时、不规范问题，对存在问题的提出整改意见，进一步提高备案率、及时率、规范率。行政规范性文件制定部门向政府法制机构报送的行政规范性文件备案材料，应当包括起草调研、公开征求意见、专家论证、部门法制机构合法性审查、公平竞争审查、部门集体讨论决定等材料。对材料不全的，政府法制机构应当退回报送部门，并要求其补齐相关材料后重新报备。政府法制机构要加强与党委、人大等系统备案工作的协调配合，建立健全联动机制；探索与人民法院、检察院建立衔接机制，努力形成监督合力，提高监督实效。

（十二）及时进行文件清理。建立并严格执行行政规范性文件定期和专项清理制度，根据上位法调整或者经济社会发展需要，及时清理相关行政规范性文件，清理结果向社会公布。根据当前机构改革工作需要，做好政府机构改革过程中行政规范性文件清理和实施的衔接，新组建或者职责发生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，确保依法履行职能职责。加快推进行政规范性文件信息化建设，建立全区统一的行政规范性文件电子报送备案系统，实现备案、审查、监督、清理、公布全功能，健全网上审查机制和清理制度。

（十三）加强监督检查。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，严格执行行政规范性文件有效期制度、统计分析制度和备案监督情况通报制度。根据《通知》和《办法》要求，对违反行政规范性文件制定和备案监督制度的行为，政府法制机构依法制发行政规范性文件审查监督通知书，无正当理由拒不执行行政规范性文件审查监督通知书的，提请本级政府撤销其行政规范性文件，并由本级人民政府或者上一级人民政府给予通报批评；情节严重或者造成严重后果的，通过约谈或者专门督导等方式督促整改，必要时向社会曝光，并对负有责任的领导干部和直接责任人员，依纪依法追究 responsibility。

（十四）加强考核评价。认真落实《内蒙古自治区法治政府建设考评办法》（自治区人民政府令第 223 号）《内蒙古自治区法治政府建设指标体系》（自治区人民政府令第 225 号）要求，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考评指标体系，合理设置考评指标，强化考核的科学性和可操作性，实现对行政规范性文件制定和监督管理工作的目标化管理。

各地区、各部门要进一步提高对行政规范性文件制定和监督管理工作必要性和重要性的认识，将其列入重要议事日程，加强组织领导，认真抓好落实。相关落实情况和重要事项要及时报送自治区人民政府法制办公室。自治区人民政府法制办公室要加强对各地区、各部门相关工作的监督指导，并适时开展督察。

2018年8月25日

(此件公开发布)

---

抄送：自治区党委各部门。

自治区人大常委会办公厅、政协办公厅，自治区监委、高级人民法院，检察院。

各人民团体，新闻单位。

---

内蒙古自治区人民政府办公厅文电处

2018年9月3日印发

---