

长春市人民政府

长府函〔2020〕183号

长春市人民政府关于2020年 行政规范性文件监督管理工作情况的通报

各县(市)、区人民政府,开发区管委会,市政府各委办局、各直属机构:

今年以来,各单位紧紧围绕市委、市政府中心工作,严格按照《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〔2020〕37号)、《吉林省规范性文件监督办法》(吉林省人民政府令第177号)和《长春市规范性文件监督办法》(长春市人民政府令第73号)的规定,认真执行合法性审查和备案审查制度,严格规范文件制发程序,切实加强规范化建设,全市行政规范性文件监督管理工作开展情况总体较好,在推进法治政府建设、切实保障人民群众合法权益、维护政府公信力等方面发挥了积极作用,现将我市2020年行政规范性文件监督管理工作的情况通报如下:

一、工作基本情况

(一)合法性审查工作。各部门各单位严格落实《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》

(国办发〔2018〕115号)“凡涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，均要纳入合法性审核范围，确保实现全覆盖，做到应审必审”要求，完善审查机制，拓宽审查渠道，加大审查力度，提高审查质量，行政规范性文件合法性审查工作取得新成效。一是第一责任人职责基本落实。各单位主要负责同志切实担负起合法性审核工作第一责任人职责，对于提请审议的行政规范性文件亲自把关，定期听取工作情况汇报，研究解决行政规范性文件管理中存在的突出问题。二是参谋、助手和法律顾问的职能作用进一步发挥。各单位合法性审查机构充分发挥自身优势，主动服务抗击新冠肺炎疫情工作，为各级政府制定出台疫情防控政策提供合法性审查意见800多份，助力全市疫情防控工作。三是行政规范性文件合法性审查质量显著提高。各单位严守法律红线，以主体、内容、程序的合法性为重点，强化合法性审查制度的刚性要求，细化合法性审查流程，规范合法性审查文书，加大合法性审查力度，合法性初审质量大幅提高。全年共制发行政规范性文件98件，司法机关附带合法性审查认定行政规范性文件不合法总量保持为零。

(二)备案审查工作。各单位均严格落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出的“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件”要求，备案审查工作实现了新跨越。一是备案审查制度落实

较好。各单位备案审查文件合法性初审、集体讨论、公开发布、上报备案等备案审查制度落实较好，行政规范性文件文书格式和备案要求得到普遍执行，“有件必备”形成制度性规定。二是备案审查质量逐步提升。行政规范性文件体例结构比较规范，法言法语使用比较准确，备案格式比较统一，备案时限基本符合要求，备案审查初审质量较高。市级共向省政府、市人大报备行政规范性文件 10 件，报备合格率 100%。三是审查纠错力度不断加大。落实有备必审要求，强化监督整改力度，对存在问题的行政规范性文件一追到底、紧盯不放。全年共备案审查行政规范性文件 27 件，对五个部门和单位下达不予备案通知书 8 份，责令整改率 29.6%。

（三）清理工作。按照《关于开展民法典涉及行政法规、规章和行政规范性文件集中清理工作的通知》等文件要求，全年共开展行政规范性文件全面清理两次、专项清理五次，共清理行政规范性文件 5964 件次，其中修改 16 件、废止 169 件，规范性文件管理工作实现了底数清、效力明。

（四）目录和文本报送工作。按照《长春市规范性文件监督办法》规定，全市报送行政规范性文件发文目录统计表共 98 份。按照行政规范性文件数据库建设管理要求共上报行政规范性文件文本 762 份，行政规范性文件目录报送率为 85%，文本上报及时率为 94%，按规定时限、标准完成向省政府、市人大行政规范性文件目录报送工作。

(五)其他工作。一是县(市)区政府按照《关于印发〈长春市2020—2021年争创全国全省法治政府建设示范单位活动实施方案〉的通知》(长法办发〔2020〕10号)要求,各单位以示范创建为抓手,突出重点、细化责任、精准发力、狠抓落实,系统完善行政规范性文件管理制度规范,扎实开展法治政府示范创建工作。市本级及11个县(市)区、5个开发区全部申报省示范创建,争创工作达到了预期效果,行政规范性文件规范化建设水平明显提升。二是积极推进行政规范性文件数据库建设工作。按照《中共中央 国务院印发〈法治政府建设实施纲要(2015—2020年)〉》关于“实行行政法规、规章、规范性文件目录和文本动态化、信息化管理”的要求,以“互联网+行政规范性文件管理”为引擎启动了全市行政规范性文件数据库建设工作。目前已经完成市本级、县(市)区政府、开发区管委会、市政府各委办局762件现行有效行政规范性文件标准文本的上传工作,充分发挥了政务信息资源在转变职能和创新发展中的作用。三是按照《司法部关于开展全面推行行政执法三项制度行政规范性文件合法性审核机制落实情况专项监督行动的通知》(司明电〔2020〕33号)要求,高标准完成司法部行政规范性文件合法性审核机制落实情况专项督察工作,合法性审查制度建设情况、使用专用代字、启用合法性审查专用文书(专用章)制度、文件卷宗档案管理制度等得到司法部高度评价。

二、存在的主要问题

(一)思想认识不够深入，工作思路不够清晰。一是认识不够到位。少数单位和个别同志对合法性审查工作的新要求领悟不透，对实行合法性审查全覆盖的刚性要求认识不足，把合法性审查工作当成是软指标、虚工作，存在抓不抓无所谓思想，合法性审查工作还停留在简单应付上。二是工作思路还不清晰。少数单位参谋、助手、顾问作用发挥不积极，自觉服务党委、政府中心工作的意识还不够主动，为党委、政府制发行政规范性文件把好关口、出好点子的工作思路还不清晰，维护法制尊严的使命意识仍未确立。三是重视程度不高。个别部门和单位主要领导未落实合法性审核工作第一责任人规定，对合法性审查工作投入精力不多，主动加强对行政规范性文件合法性审查机制工作的领导、经常听取合法性审查工作情况汇报、及时研究解决合法性审查工作重要问题的少。

(二)工作开展不够主动，制度落实还有差距。一是规定落实尚需强化。仍有部门和单位不能严格执行行政规范性文件制发程序规定，不同程度存在程序缺失、程序倒置等问题，征求意见、专家论证、风险评估、集体讨论等制度执行不够精细、实际执行力度不够坚决。二是内部流转程序未能建立。行政规范性文件的管理，涉及起草、合法性审查和编印管理等多个环节工作，并且层层递进、环环相扣，有些部门和单位没能建立内部沟通机制，内部衔接不顺畅，管理比较混乱。三是备案审查制度落实还不到位。应报未报、报备不及时、要件不齐全、材料不规范等问题仍

有发生，报备率、及时率、规范率不高，个别部门和单位对备案审查意见消极应付，处理反馈不及时、责令整改不彻底。

(三)文件制发不够规范，文本质量普遍不高。一是文件体例不够规范。行政规范性文件的体例结构、条款设置、文字表述、标点符号使用不严谨、不规范、不准确仍很普遍，标注有效期、预留政策执行缓冲期的要求仍未得到全面落实。二是文件制发比较随意。乱发文、越权发文、重复发文、制发没有实质内容的文件还很普遍，以议事协调机构名义印发行政规范性文件仍未完全禁止，文件编号规则要求仍然落实不好。三是文件内容有瑕疵。要求提供奇葩证明、循环证明、重复证明等文件还有发生，违法设定公民、法人和其他组织权利、义务的问题依然存在，一些文件调研论证不充分，缺乏适当性和可操作性，行政规范性文件整体质量不高。

(四)专业力量缺口较大，审查能力仍显不足。一是人员编制不够合理。县(市)区政府人员兼职的多，专业人员占比很低，挂靠职能的多，单设科室的少，工作被动应付的多，主动审查、主动监督的少，队伍建设缺乏连续性，审核力量严重不足。二是文件认定不准。个别部门和单位业务研究不够深入，对行政规范性文件制定主体的特殊性、管理内容的外部性、文件适用的反复性、管理对象的普遍性、权利义务的约束性等行政规范性文件的显著属性掌握不够、认定不准，习惯于发布前请求市司法局远程协助、把关确认。三是审查能力不强。部分部门和单位对行政规

范性文件合法性审查的程序不了解、方法不掌握、思路不清晰，找不出文件存在的合法性问题，提不出合法性审查意见，部门和单位前置性合法性审查流于形式，实质审查难以深入。

三、下一步工作要求

(一) 要严格执行合法性审查全覆盖要求。各部门、各单位应当按照《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》“凡涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，均要纳入合法性审核范围，确保实现全覆盖，做到应审必审”要求，2021年6月底前建立本部门、本单位合法性审查和备案审查工作流程，明确时间进度和责任分工，务必实现合法性审查全覆盖。

(二) 要严格落实合法性审查程序规定。各单位要认真落实合法性审查制度作为制发行政规范性文件的前置条件，与办公厅(室)建立联动机制，严格执行未经合法性审查或者经审查不合法的行政规范性文件送审稿，不得提交有关会议讨论或者报请领导审签，不得以征求意见等方式代替合法性审查意见等程序规定，严格落实合法性审查程序、要件、时限要求，2021年10月底前县(市)区政府、开发区管委会要全面推行行政规范性文件合法性审查和备案审查专用文书和专用章制度。审查流程和制度建设情况应当书面报市司法局合法性和备案审查处备案。

(三) 要全面加强行政规范性文件规范化管理。各部门、各单位要建立行政规范性文件专人专柜卷宗档案管理制度，按照《中共中央 国务院印发〈法治政府建设实施纲要(2015—2020年)〉》

关于“实行行政法规、规章、规范性文件目录和文本动态化、信息化管理”的要求，积极谋划本部门、本单位行政规范性文件数据库（专栏）建设，实现公布、检索、备案、预警等功能，发挥政务信息资源在转变职能和创新发展中作用。

（四）要切实强化审查队伍力量建设。各单位要加强与合法性审查工作任务相适应的机构和队伍建设，明确工作机构或专门人员负责合法性审查工作，配齐配强工作力量，使合法性审核机构设置、人员配备与承担的工作任务相适应。要探索通过集中培训、网上慕课、案例分析、集中研讨、跟班学习等培训方式，全面提升合法性审查从业人员的政治素质和业务能力。

附件：2020年全市行政规范性文件监督管理工作先进单位和优秀个人名单



附件

2020 年全市行政规范性文件监督管理工作 先进单位和优秀个人名单

一、先进单位（共 15 个）

宽城区人民政府

绿园区人民政府

双阳区人民政府

公主岭市人民政府

长春净月高新技术产业开发区管理委员会

长春新区管理委员会

市政府办公厅

市公安局

市司法局

市财政局

市人力资源和社会保障局

市规划和自然资源局

市城乡建设委员会

市卫生健康委员会

市市场监督管理局

二、优秀个人（共 20 人）

迟 爽	宽城区政府司法局法制监督指导科 四级主任科员
崔 晗	市文化广播电视台和旅游局政策法规处 四级主任科员
崔祚楠	长春新区管理委员会政法维稳办 副主任
董晓丽	市规划和自然资源局法规处 四级调研员
韩全泳	南关区司法局 副局长
姜 馥	市市场监督管理局法制处 处长
金松花	市应急管理局政策法规处 三级调研员
李杨兴	市国有资产监督管理委员会政策法规处 三级主任科员
孙 媚	市政府办公厅文电处（政策法规处）一级主任科员
刘文雯	市政府办公厅文电处（政策法规处）二级主任科员
邱 波	市民政局法规处 副处长
田艳艳	长春莲花山生态旅游度假区管理委员会社会事业发展局副局长
王恩文	长春净月高新技术产业开发区管理委员会政策法规室法制科科长
王艳春	市城乡建设委员会法规处 处长
徐秋月	市住房保障和房屋管理局法规处 工作人员
闫 舍	双阳区司法局法制科负责人
张宝文	公主岭市司法局备案审查科 科长
张 鹏	农安县司法局法制科 科长

周 芬 市卫生健康委员会法规处 四级调研员

邹 婧 市司法局合法性审查和备案审查处 一级主任科员