关于《深圳市光明区规范性文件管理规定》

（修订稿）的修订说明

为加强光明区规范性文件管理，促进依法行政，提升法治政府建设水平，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》（国办发〔2018〕37号）、《广东省行政机关规范性文件管理规定》（广东省人民政府令第93号）、《深圳市行政机关规范性文件管理规定》（深圳市人民政府令第305号）等有关文件规定及精神，结合光明区实际，我局起草了《深圳市光明区规范性文件管理规定》（修订版）（以下简称《规定》），现作以下说明：

一、修改的背景及必要性

（一）是落实中央、省市关于依法治国战略部署的必然要求

党的十九届四中全会《关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》对法治政府建设及立法工作提出了新的要求，要求坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断提高立法质量和效率，完善立法体制机制。省委在关于落实四中全会决定的意见中提出，要推进法治广东建设，加强规范性文件备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，全面推行行政规范性文件的合法性审核机制。深圳市政府办公厅于2014年年底发布了《深圳市规章和规范性文件清理办法》，深圳市人民政府于2018年2月11日修订并发布了《深圳市行政机关规范性文件管理规定》，严格贯彻四中全会精神，并对加强和改进规范性文件制定工作做了具体安排。光明区司法局对2015年修订并颁布的《深圳市光明新区规范性文件管理规定》进行再次修改，是贯彻落实中央、省市的关于依法治国战略部署，加快建设一流法治城市，全面提升法治建设水平的必然要求。

（二）是在设立行政区之后提升区法治政府建设水平的必然要求

光明新区是深圳市第一个新区，基础差，底子薄，各项制度建设水平有待进一步提升。2018年5月24日，广东省人民政府发布《广东省人民政府关于设立深圳市光明区的通知》，国务院正式批复设立深圳市光明区。在设立行政区之后，法治政府建设仍有较大发展空间。对《深圳市光明新区规范性文件管理规定》（深光规〔2015〕5号）进行修改，有利于全面提升光明区制度建设水平，规范区政府行为，切实做到依法决策、依法治理、依法办事，确保政府一切活动都在法治框架内开展，在法治轨道上运行，提高区法治政府建设水平。

（三）是区解决规范性文件存在的实际问题的必然要求

《深圳市光明新区规范性文件管理规定》（深光规〔2015〕5号）发布以来，在区法制部门的统筹管理下，建立起了规范性文件公开征求意见、合法性审查、集体讨论、统一发布等制度，大大提升了新区的制度建设水平。但是区政府及各部门规范性文件依然存在着起草质量不高，未能充分公开征求意见，未将其移送本部门法律顾问审查、内容涉嫌违反国家法律法规强制性规定、备案、公开及归档不及时等问题。对《深圳市光明新区规范性文件管理规定》（深光规〔2015〕5号）进行再次修改，全面提升规范性文件制定质量，完善公开征求意见流程，提高合法性审查水平，优化发布备案公开流程，统一规范性文件归档标准，是解决区规范性文件工作存在的实际问题的必然要求。

二、修改依据

1.《中华人民共和国立法法》（2015年修订）

2.《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》

3.中共广东省委贯彻落实《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的实施意见

4.《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）

5.《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）

6.《广东省重大行政决策专家咨询论证办法（试行）》

7.《广东省行政机关规范性文件管理规定》（广东省人民政府令第93号）

8.《广东省人民政府办公厅关于进一步加强行政机关规范性文件监督管理工作的意见》（粤府办〔2014〕32号）

9.《广东省人民政府办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》（粤府办〔2019〕21号）

10.《深圳市行政机关规范性文件管理规定》（2018年修订）

11.《深圳市规章和规范性文件清理办法》

12.《深圳市重大行政决策专家咨询论证暂行办法》

三、修改的主要内容

（一）在设立光明行政区的背景下，对相关表述进行必要的修改，并进一步明确了职责划分

1.对下列表述进行修改：新区修改为区；新区管委会修改为区政府；新区综合办、新区法制办统一修改为区司法局；新区各部门修改为区政府各部门。

2.第四条具体明确了区政府、区司法局、区政府各部门的职责，将原条文修改为“区政府负责区政府规范性文件的统一登记、统一编号。部门规范性文件由制定部门统一登记、统一编号。区司法局具体负责区政府、区政府各部门以自己名义印发的规范性文件的合法性审查和备案工作，并会同区政府办公室对区政府各部门贯彻执行本规定的情况进行指导和检查。”

3.行政区设立后，光明区组建设立本级人大常委会。增加“区司法局自区政府规范性文件发布之日起30日内报市政府法制机构及本级人大常委会备案”的规定。

4.根据《广东省人民政府办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》的相关规定，提出要进一步明确具体承担规范性文件合法性审核工作的部门或者机构，县级以上人民政府司法行政部门是本级人民政府规范性文件合法性审核机构，并按相关规定负责本级人民政府部门制定的规范性文件合法性审查工作，由此对原条文作出相应的修改，将部门规范性文件纳入区司法局的合法性审查及备案范围，明确区政府规范性文件与部门规范性文件的范围，统一区政府规范性文件与部门规范性文件的征求意见、合法性审查、文件解读、集体讨论等各项程序，明确由制定部门负责部门规范性文件的统一登记、编号、印发、收集、整理、立卷、归档工作。

（二）根据中央省市文件精神及相关上位法的要求，健全原规定相关制度

1.国务院办公厅于2018年5月31日发布《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》，而《深圳市行政机关规范性文件管理规定》（深圳市人民政府令第305号）于2018年2月11日修订并发布，为完善原规定相关制度，需相应修改制定依据，因此将第一条修改为“为加强光明区规范性文件管理，促进依法行政，提升法治政府建设水平，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》（国办发〔2018〕37号）、《广东省行政机关规范性文件管理规定》（广东省人民政府令第93号）、《深圳市行政机关规范性文件管理规定》（深圳市人民政府令第305号）等有关文件规定及精神，结合光明区实际，制定本规定。”

2.根据《广东省人民政府办公厅关于进一步加强行政机关规范性文件监督管理工作的意见》、《深圳市行政机关规范性文件管理规定》的规定，将第二条、第三条关于规范性文件有效期限超过六个月的要求修改为具有反复适用性。

3.根据《广东省人民政府办公厅关于进一步加强行政机关规范性文件监督管理工作的意见》将第六条第四项“限制或者处分公民、法人和其他组织的法定权益”修改为“没有法律、法规依据，限制或者减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务”，并增加“设定具有溯及既往效力的规定，但为了更好地保护公民、法人和其他组织权利而作出的特别规定除外”。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》在第六条中增加“没有法律、法规依据，增加本单位的权力或者减少本单位的法定职责”。

4.根据《深圳市行政机关规范性文件管理规定》的规定，原条文第七条、第九条合并为第七条，并增加“规范性文件可以用条文形式表述，也可以用段落形式表述。使用‘规定’、‘办法’、‘细则’等名称的规范性文件，一般应当用条文形式表述，并使用‘通知’文种印发”的规定。

5.根据《深圳市行政机关规范性文件管理规定》的规定，第八条规范性文件内容增加“有效期限”的规定。

6.根据《深圳市行政机关规范性文件管理规定》的规定，增加一条对于起草说明的规定作为第十一条，“起草部门应当对制定规范性文件所要解决的问题、拟确立的主要制度或者主要措施的必要性、可行性和合理性等内容进行研究、论证，并拟定起草说明。起草说明中应包含文件的制定背景、必要性和理由、征求意见过程、主要内容、主要解决的问题、拟确定的主要制度或者措施、法律法规依据、专业性较强的规范性文件的相关专业说明和专家意见等”。

7.根据《优化营商环境条例》第六十二条第二款的规定，制定的行政规范性文件与市场主体生产经营活动密切相关，向社会公开征求意见的期限一般不少于30日，在第十三条中增加“除依法需要保密外，制定的与市场主体生产经营活动密切相关的规范性文件征求意见时间一般不少于32日”。

8.根据《深圳市行政机关规范性文件管理规定》的规定，增加一条对于起草部门征求到的意见和建议的处理的规定作为第十四条，要求起草部门应当把征集到的意见和建议记录在案，并单独列表作出说明，根据不同情况作出相应处理。符合法律、法规、规章和上级有关规定、具有科学性和可操作性的合理建议，起草部门应当采纳；对于不予采纳的意见、建议，起草部门应当说明不采纳的理由。

（三）根据深圳市法治政府建设要求，进一步完善相关程序

1.完善公开征求意见程序。在第十三条中增加“征求意见时间一般不少于12日。通过网络途径未征集到公众意见的应采取其他方式征集公众意见”的规定。在第十四条中增加“起草部门应当在公开征求意见结束后10个工作日内在公开征求意见的网站上公布意见采纳情况”的规定。

2.增加合法性审查程序。根据深圳市法治政府建设要求，在第十六条中增加“起草部门在向区司法局提请合法性审查前要严格按照公平竞争审查标准进行审查，形成书面审查结论。经审查认为不具有排除、限制竞争效果的，可以实施；具有排除、限制竞争效果的，应当不予出台，或调整至符合相关要求后出台。没有进行公平竞争审查的，不得出台。”的规定。根据《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》的规定，在第十六条中增加“以多个部门名义联合制定出台的规范性文件，由牵头部门负责公平竞争审查，其他部门在各自职责范围内参与公平竞争审查。”的规定。

3.明确开展规范性文件的解读工作。在第十七条中增加“规范性文件应当通过政府门户网站、新闻媒体、网络媒体、报纸、新闻发布会、座谈会、媒体专访、在线访谈等方式开展解读工作，并形成解读文件，详细介绍政策的背景依据、目标任务、主要内容和解决的问题等。”的规定。在第三十一条中增加“规范性文件正式印发之日起10个工作日内，连同本规定第十七条规定的解读文件，在区政府门户网站等区政府指定的载体上进行公布”的规定。

4.明确规定施行日期。第三十四条中增加规定，“规范性文件应当规定施行日期，该日期应当是在发布之日起10个工作日之后具体明确的日期。因保障国家安全、重大公共利益需要，或者发布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和国家政策执行等情形的，可以自发布之日起施行。法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件对规范性文件施行日期有明确规定的，从其规定。符合前两款规定确定施行日期的，应当在提请区司法局审查时予以特别说明。”

5.原规定允许需要长期执行的规范性文件无需规定有效期限，根据深圳市法治政府建设的要求，在第三十五条中统一修改为规范性文件都应规定有效期。

（四）针对光明区实际存在问题，制定具体解决措施

1.根据经修订增加的程序，在第二十条中增加了起草部门在报送合法性审查时还需向区司法局提交解读文件、机关负责人签署的公平竞争审查表、涉及行政许可、行政处罚、行政收费、行政强制、减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务等内容应具备的明确书面法律依据材料等。在第二十一条中增加了区司法局将报送审查的规范性文件作缓办或退回起草部门处理的情形。

2.增加起草部门对于区司法局的审查意见不予采纳时的沟通机制。在第二十五条中予以细化规定，确保起草部门对审查意见采纳情况反馈机制的建立。

3.增加对部门规范性文件的统一管理。在第二条中进一步明确部门规范性文件的定义，部门规范性文件包括区政府工作部门、街道办事处以及法律、法规授权的管理公共事务的组织以自己名义制定的规范性文件。在第四条中明确负责部门规范性文件的合法性审查、备案、登记、编号的主体。在第二十六条中增加对部门规范性文件集体决策程序的规定。在本规定第六章“文件发布与备案”中进一步明确了部门规范性文件的发布与备案程序。

深圳市光明区司法局

2020年3月30日