

优化规范性文件管理制度体系 在提质增效中实现“正向增值”

切实提升规范性文件管理水平，是深入贯彻习近平法治思想的具体举措，对全面推进法治政府建设，加快打造市场化、法治化、国际化的营商环境，具有十分重要的意义。龚正市长多次作出指示批示，要求全面提升规范性文件质量，提高法治政府建设水平。近年来，本市通过建立规范性文件管理制度、强化合法性审核机制、明确制定主体清单、打造统一的规范性文件数据库、组织全市规范性文件评估清理等，不断推动工作提质增效。为进一步提升文件制发水平、推进法治政府建设，市政府办公厅总结提炼多年成功管理经验，在《上海市行政规范性文件管理规定》（沪府令 17 号）基础上，制定出台《上海市行政规范性文件管理实施办法》（沪府办发〔2023〕17 号）（以下简称《实施办法》），构建本市规范性文件管理“基础制度+配套办法”管理制度体系。

一、背景缘由

本市规范性文件管理工作一直走在全国前列。2003 年，市政府出台规章，在全市率先建立规范性文件制定和备案制度，并于 2010 年、2016 年、2019 年进行三次修订。规章作为本市规范性文件管理的综合性、基础性规定，对推动依法行政、优化营商环境发挥了积极作用。近年来随着法治政府建设深入推进，规范性文件管理面临新的更高要求。在此背景下，制定出台《实施办法》具有现实必要

性。

（一）全面贯彻国家和本市规范性文件管理新要求

2023年7月，中共中央印发《全面深化法治领域改革纲要（2023-2027年）》，其中明确要将所有规范性文件纳入备案审查范围，完善规范性文件备案审查制度。2023年8月，市政府修订出台新版市政府工作规则，对规范性文件管理提出新的要求，有必要贯彻落实。

（二）压紧压实全流程责任确保文件出台依法合规

龚正市长在市政府常务会议上强调，要提高政治站位，切实把好各类文件的政治关、政策关、法律关、内容关、格式关和文字关。规范性文件作为行政机关履职的重要方式，需要在文件制定主体、内容、程序以及备案审查等方面予以进一步细化明确，压紧压实各环节审核责任，确保文件合法合规，避免引发不必要的矛盾和舆情。

（三）将政府规章中较为原则的内容予以细化完善

例如，规章要求行政机关依照法定权限制发文件，但并未对超越职责权限发文的具体情形加以明确，实践中存在分歧，有必要细化明确。又如，随着合法性审核不断深入推进，“文件内容合理”已经成为审核的重中之重，但规章尚未对违反合理性情形进行细化明确等。

（四）总结固化近年来探索形成的成功经验做法

例如，不同行政机关制定规范性文件需加强统筹协调，确保政策取向一致性，避免文件相互冲突。又如，2019年以来，本市探索

建立市、区政府规范性文件公平竞争三级审查机制，在稳定社会预期、增强企业满意度方面取得了显著成效，需要进一步巩固深化。

二、基本做法

根据市领导要求，市政府办公厅法律事务处 2023 年初启动《实施办法》起草工作。4-6 月，结合主题教育和大调研部署要求，赴 16 个区和市政府各部门调研基层规范性文件管理情况，吸收采纳好的经验和做法，在此基础上形成初稿并书面征求各区、各部门意见建议；7-8 月，召开 5 场市级部门座谈会和区政府座谈会和 2 场法律领域资深专家座谈会，邀请市政府参事、市政府法律顾问等 14 名专家学者发表意见建议。8 月 30 日，舒庆、周亚同志召开市政府专题会议进行研究。9 月 11 日，《实施办法》经市政府第 25 次常务会议审议通过。

三、主要成效

（一）加强统筹协调，全面提升规范性文件质量

总体强调“控量提质”，制定规范性文件应当充分论证其必要性、可行性，从严控制文件数量，不得制定没有实质内容的文件。对社会稳定可能造成不利影响的，要加强风险评估，有效降低风险。涉及多个部门和领域的文件，明确由一个部门牵头负责，其他部门做好协同配合，确保内容不重叠、不脱节，确保政策内容协调。

（二）服务保障改革创新，强化制度供给保障作用

支持行政机关根据党和国家改革发展要求，制定有利于推动本市经济社会高质量发展的改革创新类规范性文件。规范性文件管理

部门审核此类文件，遵循依法依规、包容审慎原则，文件制定程序完备、符合法律原则和精神的，应当予以支持。

（三）细化审核标准，固化合法性审核多级把关机制

推动实现合法性、合理性、协调性一体化审核，在确保合法性基础上，细化违反合理性的具体情形，包括违背社会主义核心价值观和公序良俗等。巩固深化公平竞争三级审查机制。市、区政府制定规范性文件涉及市场主体经济活动的，实行公平竞争三级审查制度，明确由起草部门负责初审，同级市场监管部门专项审查，市、区政府审核机构复核。

（四）完善文件制定程序，践行全过程人民民主理念

起草部门可以通过人民建议征集、12345 市民服务热线、基层立法联系点等渠道广泛听取公众意见。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规范性文件，应当按照规定公布文件草案、起草说明等材料，并通过座谈会、论证会、听证会、实地走访等方式，充分听取社会各方特别是重大利益相关方的意见。

（五）强化文件有效期管理，确保行政管理于法有据

督促起草部门落实主体责任，要求其建立健全文件到期预警机制，做好有效期届满前的评估处理，防止文件断档后管理依据缺失。规范性文件管理部门可以向起草部门发送提醒通知并加强跟踪督促，对存在行政管理依据缺失风险的，可以通过约谈、制发法制建议书等方式予以督办必要时予以通报。

四、推广价值

“17 号令+17 号文”共同构建了本市规范性文件管理制度体系，对各级政府、市政府各部门在法治轨道上制发“红头文件”，保护人民群众合法权益具有积极意义。为确保各项工作要求落实落地，下一步法律事务处将总结提炼规范性文件管理的各项具体措施，形成规范性文件工作评估指标体系，对各级行政机关的规范性文件工作开展科学考核评价。通过发挥考核“指挥棒”“推动器”的作用，进一步引导各级行政机关切实履行好规范性文件管理工作职责，更好地为全市经济社会高质量发展提供法治保障。