

司法部有关负责人就《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》答记者问——

# 规范源头治理 遏止“奇葩”文件

本报记者 魏哲哲

国务院办公厅日前印发《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(以下简称《通知》)。司法部有关负责人就有关问题接受记者采访。

问:当前制定出台《通知》有什么重要意义?

答:《通知》是目前第一个从国家层面对行政规范性文件的概念、制定程序、监督管理作出全面、系统规定的文件,也是从源头上规范行政管理和执法依据的重要措施。加强行政规范性文件制定和监督管理,遏止“奇葩”文件出台,是全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大关于“深化依法治国实践”要求的重要举措,是落实党中央、国务院关于推进依法行政、建设法治政府部署要求的重要抓手。全面贯彻落实《通知》各项要求,对切实保护人民群众合法权益、增强政府公信力和执行力、建设人民满意的服务型政府具有十分重要的作用,对坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。

问:制定出台《通知》有什么背景?

答:制发行政规范性文件是行政机关依法履行管理职能的重要方式和手段,直接关系到人民群众切身利益,事关政府形象。党中央、国务院高度重视行政规范性文件制定和监督管理工作,党的十八届三中全会、四中全会决定,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》对行政规范性文件合法性审查和备案监督提出明确要求。近年来,31个省、自治区、直辖市人民政府和37个较大的市人民政府先后出台有关行政规范性文件制定、监督、管理和备案的规章150部(现行有效的78部)。总的来看,各地区、各部门采取措施提升行政规范性文件质量,取得一定成效,但一些地方和部门乱发文、出台“奇葩”文件的现象还不同程度地存在,比如,有的强制要求企业办理诚信档案时捆绑不合理条件;有的指定消费本地产品,甚至还有的规定取消职工休假、禁止城乡居民婚嫁办酒席。这类文件严重侵犯了公民、法人和其他组织的合法权益,极大损害了政府公信力。造成这些问题

的原因,既有治理理念和方式的问题,也有不按法定程序出台政策文件的问题,还有监督不力、责任追究机制不健全等方面的问题。为加强行政规范性文件制定和监督管理,有效遏止“奇葩”政策文件出台,国务院办公厅印发《通知》,从3个方面有针对性地规定了11项措施。

问:《通知》在防止乱发文方面提出了哪些要求?

答:《通知》从严禁越权发文、严控发文数量两个方面作了明确要求:一是各地区、各部门要严格按照法定权限履行法定职责,严禁以部门内设机构名义发文。制发行政规范性文件要严守五个“不得”,即不得增加法律、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;不得剥夺、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和限制公平竞争内容的措施,违法干预和影响市场主体正常生产经营活动,违法设置不合理的市场准入和退出条件等。二是凡法律、法规、规章和上级行政规范性文件已作明确规定的,现行文件规定已有部署且仍然适用的,不再重复发文;对内容相近、能归并的尽量归并,对可发可不发、没有实质内容的文件一律不发,严禁照抄照搬照转上级文件。同时,还对提高办文质量提出要求,制定的行政规范性文件要讲求实效,文字表述要严谨、精炼、准确。

问:《通知》在严格行政规范性文件制发程序方面都对哪些环节作出规定?

答:为防止文件制发的随意性,《通知》明确了行政规范性文件制发必须遵循的步骤和工作环节,对加强行政规范性文件制发程序管理,健全工作机制、完善工作流程、保证文件制发工作规范有序作出明确规定。要求重要行政规范性文件要严格经过认真评估论证,广泛征求意见,严格审核把关,坚持集体审议、及时公开发布等5个环节。

认真评估论证,就是要求起草部门在起

草行政规范性文件时,要对有关行政措施的施行效果和可能产生的影响进行评估,对制定该文件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进行把关。广泛征求意见,就是要求除依法应当保密的外,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文件,起草部门要向社会公开征求意见。严格审核把关,就是要求建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的行政规范性文件合法性审核机制。未经合法性审核或者经审核不合法的,不得提交集体审议。坚持集体审议,就是要求制定行政规范性文件要实行集体研究讨论决定制度,防止违法决策、专断决策、“拍脑袋”决策。及时公开发布,就是要求在行政规范性文件通过或批准之后,制定机关要对行政规范性文件实行统一登记、统一编号、统一印发,并及时通过政府公报、政务网站、政务新媒体、广播、电视、报纸、公示栏等平台公开发布,未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。

问:《通知》在健全责任机制方面有什么措施?

答:为了确保《通知》规定的各项措施落到实处,就进一步健全行政规范性文件的监督管理和责任追究作出规定:一是健全责任追究机制。要求地方各级人民政府要对所属部门、上级人民政府要对下级人民政府、各部门要对本部门制发的行政规范性文件加强监督检查,发现存在侵犯公民、法人和其他组织合法权益,严重损害政府形象和公信力的,要加大查处力度,对负有责任的人员依法依规追究责任。对问题频发、造成严重后果的地方和部门,要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。二是加强督查考核。要求完善行政规范性文件制发管理制度,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,并作为依法绩效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。

问:《通知》在强化事后监督方面有哪些

手段?

答:主要规定了4项制度机制:一是完善备案监督制度。对制定机关及时按照规定程序和时限报送有关机关备案,主动接受监督作出明确规定。二是健全动态清理工作机制。要求制定机关要根据发展需要以及上位法制定、修改、废止情况,及时对本地区、本部门行政规范性文件进行清理。三是建立建议审查制度。畅通民意诉求渠道,公民、法人和其他组织认为行政规范性文件与上位法相抵触的,可以向有权机关提出审查建议。四是健全审查协作机制。要求政府备案工作机构要加强与党委、人大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。同时,探索与人民法院、人民检察院建立行政规范性文件审查衔接工作机制,推动司法监督与行政监督形成合力,及时发现并纠正违法文件。

问:《通知》在贯彻落实方面对各地区、各部门提出哪些要求?

答:首先,强调各地区、各部门要提高政治站位,充分认识加强行政规范性文件制定和监督管理工作对完善政府治理体系、提高政府公信力的重要作用,把加强规范性文件制定和监督管理作为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署和推进依法行政、建设法治政府的重要内容,作为纠正“四风”、加强作风建设的重要方式,确保出台的规范性文件符合法律法规和国家政策,符合社会主义核心价值观。

其次,要求各地区、各部门抓紧开展自查自纠活动,对本地区、本部门发现的违反法律法规和国家政策,侵犯人民群众合法权益的“奇葩”文件,要及时予以纠正。针对当前机构改革,强调要协调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。

最后,为及时掌握《通知》贯彻落实情况,要求各地区、各部门要及时将《通知》贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报司法部,我们也将根据各地区、各部门贯彻落实情况适时开展督导工作。

最美基层干部



盛夏时节,边麻沟变成花的海洋,五彩斑斓的鲜花,与远处茂密的天然林交相辉映,用鲜花编织的“幸福像花儿一样”字样立在花海农庄门口,迎接八方游客……

## 让每个村民都能过上幸福的生活

青海省大通县湖北藏族乡边麻沟村,是个以藏族、蒙古族、土族和汉族为主的多民族聚居村。不到三年,这个村子打造了集花卉基地、人文景观、餐饮住宿为一体的乡村旅游品牌,162户村民在村党支部书记李培东的带领下集体实现了脱贫致富。

“乡亲们依旧贫穷,我想帮着富起来”

在2006年乡镇合并前,边麻沟村属于鸾沟乡,而边麻沟村是鸾沟乡最远的一个村子。因为交通不便,发展缓慢,村民极其贫困。

边麻沟村干旱缺水,村民遇到差年景,连肚子都吃不饱。娶不上媳妇,办不起喜事,整个村光棍汉就有90多个。

当年的李培东,已是身价百万的苗木老板,生活富足。“乡亲们依旧贫穷,我想帮着富起来。”这是李培东最初的想法。

2011年村委会选举,李培东全票当选村委会主任,他下决心为村里办实事,先后争取实施了120户环保厕所改造项目,60户畜棚改造项目,统一修建了环保厕所、畜棚、沼气池,改变了村内“脏、乱、差”的环境。危房改造项目施工中,一些贫困户实在拿不出钱,李培东就自己垫资,保证每户村民都住进新房。眼部残疾的村民安全来,单身40多年,在盖了新房的第二年,娶了漂亮的媳妇。

李培东让村民看到了希望,2014年,村民选举他为村党支部书记。李培东开始寻找出路,一条让全村人都富起来的出路。

放眼整个边麻沟村,北边是一片片撂荒地,南边是茂密的天然林,李培东带着两委班子考察发达地区,征求村民意见,最终确定了一条依托村里森林资源打造乡村花海、发展乡村旅游的助农增收之路。

有了思路,才有出路。2015年,经过一年多努力,乡村旅游扶贫项目终于落地。购置花苗、平整土地、浇地洒水……李培东带领全村人忙碌了一整年。

2016年花海农庄正式开张迎客,当年,游客达到30多万人次,景点门票收入突破百万元,带动村里农家乐、小超市等其他收入400多万元……家家户户通过花海受益,每户增收5万元以上。

## “村子的发展,党支部的作用至关重要”

村里富不富,关键看支部。支部强不强,关键看头羊。“村子的发展,党支部的作用至关重要。”李培东深有感触地说:“支部就像一盏灯,照亮发展前行的道路;党员是一面旗,带领全村人一起干,党员干部要真心愿意担当,还要想办法带领村民脱贫致富。”

村两委做出打造乡村花海的决定后,资金从哪里来成了最大问题。边麻沟村没有集体经济,账面上的钱只能维持村两委日常办公。关键时刻,李培东自掏腰包,将100万元投入花海项目。

党员纷纷带头,不到一个月,流转土地600亩,村民自愿入股60万元。以精准扶贫工作为契机,将贫困户人均5400元的产业扶贫资金吸引进来,贫困户变成了花海的主人。

党员带头筹钱办大家的事,彻底让村民们放了心。“书记一人拿出那么多钱,我们还有什么理由扯后腿?”农家乐老板郑白姐说。

为了让更多村民参与进来,村两委班子成立专业合作社及花海农庄,村民可自愿加入。经过三年发展,合作社已由最初的5户增加到目前的133户,农家院达到41家,家庭宾馆10家,15户村民摆起特色小吃摊位,10户贫困户全部脱贫。

最早经营农家乐的郑玉帮,2016年挣了11万元,最近加盖了二层楼,他说:“花海景区的游客天天爆满,吃饭还得提前一周预定呢。”

“边麻沟村从党建基础工作不规范、组织阵地建设滞后,多数村民没有发展信心的‘典型村’转变成今天的模样,得益于一个能干实事的党支部和全体党员。”大通县委组织部副部长宋生龙说。

## “感觉担子更重了,一个边麻沟村富了,还远远不够”

边麻沟花海火起来了,但李培东并没有松懈:为了吸引更多游客,花的品质要更好,餐饮住宿等配套服务得跟上。除了国家拨的项目资金,三年来,李培东先后垫资近千万元,建起了观景台、中心花坛等配套设施,完成了3400米的道路硬化、13000平方米的停车场硬化等基础设施建设,推进景区上档升级。

与此同时,李培东计划利用闲置林地种植药材,将扶贫互助社的15万元扶贫资金利用起来,鼓励村民种植当归、沙棘苗,并帮助联系卖家,让国家的每分钱都用在扶贫上,保证贫困户得实惠。

时下,边麻沟村开始修建民俗文化演艺中心、民俗文化展示区等,以花海为中心带动起边麻沟周边两三个村乡村旅游业的发展。

据李培东介绍,湖北藏族乡的10个村已成立联合党委,积极探索共同走向富裕的路子。“过去的心愿只是发展边麻沟村集体经济,带领村民脱贫致富。联合党委成立后,感觉担子更重了,一个边麻沟村富了,还远远不够……党的十九大提出乡村振兴战略,农村发展,我们的路还很长。”李培东说。

如今的李培东,看起来和边麻沟普通村民一样质朴,但骨子里透着果敢和热心,从帮助几个人到全村人,再到更多的人,他的初心始终未改,那就是让每个村民都能过上幸福的生活……

上图:李培东(右一)在与党员们谈心。 资料照片

## 讲解



“六一”国际儿童节到来之际,各地开展了丰富多彩的活动,营造出浓厚的全社会关爱儿童、保护儿童氛围。图为5月29日,北京市东城区“参与垃圾分类 共享绿色未来”垃圾分类进校园宣传教育活动中,工作人员向东四九条小学的学生讲解垃圾分类的具体方法。该活动由东城区教委、东城区城管委联合主办,师生及家长代表600多人参加活动,既送去了节日的祝福,又提升了孩子们的垃圾分类回收意识。

郭幸福摄(人民视觉)

## 为了民族复兴·英雄烈士谱

# 红军能将王尔琢



王尔琢,1903年生,湖南石门县人。1920年考入长沙省立甲种工业学校,参加过进步学生运动。1924年考入黄埔军校第一期,同年秋加入中国共产党。曾任学生队分队长,参加平定广州商团叛乱和讨伐军阀陈炯明的两次东征。1926年参与国民革命军第3师的改编工作,任东路先遣军党代表,参加北伐战争。后任国民革命军第3军26团党代表。1927年任国民革命军第4军25师74团参谋长。同年8月,率该团团长机枪连参加南昌起义。起义后任第74团团长,随部队南下广东。10月底,南昌起义军余部改编成一个纵队,王尔琢任参谋长,与

朱德、陈毅等率部转战闽粤赣湘边,坚持武装斗争。1928年1月参加领导湘南起义,任工农革命军第1师参谋长。

1928年4月,朱德与毛泽东部队井冈山会师后,王尔琢任中国工农红军第4军参谋长兼第28团团长。他协助毛泽东、朱德指挥红4军取得五斗江、草市坳、龙潭口等战斗的胜利,粉碎了国民党军发动的第二、三、四次大规模“进剿”。王尔琢率28团英勇作战,成为纵横井冈山的一员骁将,为保卫和发展井冈山革命根据地作出了重大贡献。同年8月25日,在江西崇义思顺墟追击叛徒时,英勇牺牲,年仅25岁。

在为王尔琢举行的追悼会上,毛泽东、朱德高度评价了他为革命所作的贡献。会场上悬挂着由毛泽东拟稿、陈毅书写的挽联:“一哭尔琢,二哭尔琢,尔琢今已矣!留却重任谁承受?生为阶级,死为阶级,阶级后如何?得到胜利始方休!”

今年85岁的石门县文化馆副研究馆员贾国辉,从上世纪80年代开始研究王尔琢生平事迹,曾多次采访其战友、亲属。“王尔琢身上有着值得我们学习的宝贵品质:一是热爱祖国;二是坚定的信仰;三是对底层人民怀有深厚的感情。”

如今,当年王尔琢在石门县就读的学校旧址上,建起了湖南省湖北职业中专学校。走进学校正门,很快就能看到“王尔琢”学雷锋志愿服务工作站。学校教师高立多次参与志愿服务。她介绍说,工作站成立于2015年2月,一年至少开展6次活动。“比如,重阳节去敬老院看望慰问老人、清明节在烈士陵园祭扫、为澧水河清河道两旁垃圾等,全校师生都是志愿者,我们以实际行动向王尔琢烈士致敬。”