附件4

自然资源规范性文件管理工作指南及流程图

自然资源规范性文件管理工作指南

为进一步推进依法行政，完善青海自然资源内部工作制度，规范行政规范性文件的制定、备案、管理和清理，依据自然资源部《自然资源规范性文件管理规定》等规定，制定本工作指南。

一、规范性文件基本概念

**（一）规范性文件的定义**

规范性文件系依照法定权限、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，在一定期限内可以反复适用的公文。

**（二）注意事项**

**1.规范性文件的控制**

（1）不得制定没有实质内容的规范性文件；

（2）法律、法规、规章、国家或者本省政策已经作出明确规定且仍然适用的，不得制定内容重复的规范性文件；

（3）内容相近的行政管理事项，应当归并后制定规范性文件。

**2.规范性文件的名称和体例**

（1）规范性文件根据需要可以使用决定、通知、意见等文种，并可以使用“规定”“办法”“决定”“通告”“意见”“通知”等名称，但不得使用“法”“条例”等名称。凡内容为实施法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件的，其名称前一般冠以“实施”两字；

（2）规范性文件应当做到逻辑结构严密，表述简洁准确，语言文字规范；

（3）厅发文的文号一般为“青自然资规〔年份〕XX号”。

**3.规范性文件禁止事项的内容**

（1）增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等法律、法规规定之外的行政权力事项；

（2）违法减少本部门法定职责或者增加下级部门义务；

（3）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、无谓证明等内容；

（4）减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务；

（5）规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

（6）规定排除或者限制公平竞争的措施，或者违法设置市场准入和退出条件等；

（7）法律、法规、规章、国家或者本省政策禁止规范性文件规定的其他事项。

**（二）工作部门的职责分工**

办公室：负责规范性文件的公示公开、文件审核、提交会议审议和协调工作。办公室应当对合法性审核材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的，转送法治工作机构进行合法性审核。

法治工作机构：负责规范性文件的合法性审核、报送备案和统筹管理工作，做好规范性文件制定、备案及清理情况的报送工作。

各职能机构（起草机构）：负责本处室起草的规范性文件的管理工作（包括联合发文）。因机构改革、职能转变等原因已经变更的，其原起草的规范性文件，由承续相应职能或者相关工作的处室负责管理。

二、规范性文件制定流程

**（一）组织起草**

**1.一般情况：**由承担相应业务职能的处室组织起草；

**2.涉及多个业务处室的：**规范性文件的内容涉两个或者两个以上处室职能的，应当联合起草；联合起草时，应当由一个处室主办、其他处室配合；

**3.涉及其他部门职责的：**规范性文件涉及其他部门职责的，起草机构应当征求相关部门的意见，并采取部门联合制定方式。

**（二）调研评估论证和听取意见**

**1.调研评估论证**

（1）起草机构应当对制定规范性文件的必要性、合理性、合法性和可行性进行全面评估论证，对规范性文件需要解决的问题、拟确立的主要制度和拟规定的主要政策措施等内容进行广泛调研，并对现行有效的相关规范性文件提出整合修改意见；

（2）规范性文件的内容涉及重大制度调整、重大公共利益以及人民群众切身利益，或者社会舆论高度关注的，起草机构应当在起草阶段对有关政策措施的预期效果和可能产生的影响进行风险评估，并根据风险评估结果制定应对预案；

（3）规范性文件起草中涉及的重点、难点问题，起草机构应当组织公职律师、法律顾问和有关方面的专家参与论证。

**2.听取及公开征求意见**

起草机构在起草规范性文件过程中，应当充分听取下级自然资源主管部门、行业自律组织、行政相对人和社会公众的意见。必要时，应当通过召开听证会、论证会等方式听取意见。

起草机构对法律顾问、专家、下级自然资源主管部门、行业自律组织、行政相对人、社会公众的重要意见和建议的研究处理情况，对其他部门重大分歧意见的协调处理情况，应当在起草说明中予以载明。

起草规范性文件除依法需要保密或者不宜公开的外，起草机构应当通过政府或者部门的门户网站、官方微信公众号等媒介向社会公开征求意见。公开征求意见的期限不得少于十五日。

**（三）前置系统性审查及公平竞争审查**

**1.系统性审查。**起草机构在送交规范性文件合法性审查前，应当进行系统性审查，起草机构要做好现有制度的梳理分类工作，法律、法规、规章、国家或者本省政策已经作出明确规定且仍然适用的，不得制定内容重复的规范性文件。自然资源主管部门应当加强规范性文件管理信息化建设，逐步实现规范性文件系统化管理；

**2.公平竞争审查。**起草机构在送交规范性文件合法性审查前，对涉及市场主体经济活动的，应当进行公平竞争审查，对照《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》等规定涉及到的十八条标准逐条进行公平竞争审查。

**（四）合法性审核**

**1.时间节点**

起草机构应当将规范性文件的草案及说明等材料提供给办公室，办公室应当将规范性文件的草案在审议5至15个工作日前，交由法治工作机构进行合法性审核。起草机构不得以会签、征求意见、参加审议等方式代替合法性审核。

办公室应当对合法性审核材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的，转送法治工作机构进行合法性审核；不符合要求的，应当退回起草机构，或者要求起草机构在规定时间内补充材料。未经法治工作机构合法性审核或者经审核不合法的规范性文件送审稿，不得提请审议。

**2.提交审查的材料**

（1）文件送审稿和起草说明（起草说明，除包括规范性文件送审稿的制定目的和依据、起草过程、主要内容、必要性、合理性、合法性、可行性以及主要意见建议的协调情况外，还应当对相关规范性文件的衔接情况作出说明）；

（2）制定文件所依据的法律、法规、规章和国家政策规定；

（3）征求意见及意见采纳情况；

（4）规范性文件合法性审核登记表；

（5）前置系统性审查及公平竞争审查相关材料；

（6）审核需要的其他相关材料。

**3.审查的主要内容**

（1）制定主体是否合法；

（2）是否超越制定机关法定职权；

（3）内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定；

（4）是否违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等事项；

（5）是否存在没有法律、法规依据减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务；

（6）是否存在没有法律、法规依据增加本单位权力或者减少本单位法定职责；

（7）是否违反规范性文件制定程序。

**4.审查意见**

法治工作机构根据不同情形，提出合法、不合法、应当予以修改的书面合法性审核意见。

起草机构应当根据合法性审核意见对规范性文件送审稿作必要的修改或者补充。

起草机构未完全采纳合法性审核意见的，应当在提请审议时详细说明理由和依据。

**（五）会议审议**

未经法治工作机构合法性审核或者经审核不合法的规范性文件送审稿，不得提请审议。通过合法性审核的规范性文件送审稿，由起草机构按照公文办理程序报送本部门主要负责人主持的会议集体审议。集体审议的形式包括厅（局）务会议、办公会议等。重大问题应当经过党组会议审议。

规范性文件送审稿经集体审议通过后，由起草机构按照公文办理程序报送本部门主要负责人签发。集体审议未通过，需要进行重大修改的，应当在修改后重新征求意见并进行合法性审核。

**（六）公布**

县级以上自然资源主管部门应当根据《中华人民共和国政府信息公开条例》的规定，通过公报、政府或者部门的门户网站、官方微信公众号等媒介公开发布规范性文件，不得以内部文件形式印发执行。

公开发布规范性文件时，起草机构应当负责同步对其涉及重大政策的决策背景、主要内容、落实措施等进行解读。必要时，可以邀请专家、第三方研究机构等，用通俗易懂的语言和易于接受的方式解读，便于社会公众遵照执行。

规范性文件发布实施后，下级自然资源主管部门、行业自律组织、行政相对人和社会公众等对规范性文件的内容存在误解误读，引起重大社会影响的，制定该规范性文件的自然资源主管部门应当通过发布权威信息、召开新闻发布会、接受媒体采访等方式及时进行回应，消除误解和疑虑。

**（七）规范性文件的有效期**

起草规范性文件应当注明有效期，规范性文件的有效期不得超过五年，未注明的规范性文件有效期为五年，地方性法规或者地方政府规章另有规定的，从其规定。规范性文件有效期届满，自动失效。

**（八）规范性文件的备案**

起草机构应当自规范性文件发布之日起五个工作日内，将规范性文件正式文本五份及电子文本送本部门法治工作机构备案。

三、规范性文件清理流程

**（一）届满前评估**

起草机构在有效期届满前6个月可以根据规范性文件的实施情况，组织对其政策措施、执行情况、实施效果、存在问题等进行评估，并将评估结果作为规范性文件修改或者废止的依据。

1.经评估，拟在有效期届满后继续实施的,起草机构应当在有效期届满的1个月前将评估报告交法治工作机构，由法治工作机构按规定程序报主要领导后延续有效期并重新公布，规范性文件一般只延续一次有效期，需要再次延续有效期的，应当充分说明理由。

2.经评估，因管理部门名称变化或者职责调整，拟作不涉及实体内容的简易修改后继续实施的，起草机构应当在有效期届满的1个月前将评估报告交法治工作机构，由法治工作机构出具合法性审核意见书后，按规定程序报批公布。

3.经评估，拟作实体内容修改后继续实施的，起草机构应当在有效期届满的3个月前，按规定重新制定规范性文件的相关程序重新制定。

**（二）即时清理**

原则上应当在相关上位法颁布、修改、废止、宣布失效或者国家和本省新的重大政策发布后3个月内开展。本省统一组织清理的，应当按照统一部署的时间要求开展。

起草机构应当将废止、失效的清理意见报请分管领导核准后交法治工作机构，由法治工作机构进行合法性审查并报厅（局）务会议审议决定。

1.规范性文件涉及的领域已制定新的法律法规或者国家和本省政策的；

2.规范性文件涉及的法律法规规章或者国家和本省政策被修改、废止或者宣布失效的；

3.国家或者本省要求进行及时清理的其他情形。

规范性文件施行后，起草机构应当对规范性文件的施行效果、存在的问题进行调查研究和综合评估，并可以根据评估结果开展即时清理。自然资源主管部门应当建立规范性文件定期清理制度。清理结果是规范性文件修改或者废止的依据。自然资源主管部门应当及时公布清理后继续有效的规范性文件目录。