

附件 1:

## 关于行政规范性文件认定的指导意见

为了贯彻落实《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)、《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)、《山东省规章和规范性文件备案规定》《山东省行政程序规定》和《山东省司法厅关于印发〈山东省司法厅关于行政规范性文件认定的指导意见〉等四个文件的通知》(鲁司〔2019〕67号)和《聊城市司法局关于印发〈聊城市司法局关于行政规范性文件认定的指导意见〉等五个文件的通知》(聊司字〔2019〕24号),结合工作实际,就行政规范性文件的认定提出如下指导意见:

### 一、行政规范性文件的定义

行政规范性文件是除政府规章外,由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称行政机关)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,在一定期限内反复适用的公文。

### 二、认定行政规范性文件需要把握的几个方面

认定行政规范性文件可以从其制定主体和内容上把握。

**（一）制定主体。**行政规范性文件的制定主体包括：

1. 地方各级人民政府；
2. 县级以上人民政府办公室；
3. 县级以上人民政府工作部门；
4. 县级以上人民政府的派出机关和派出机构；
5. 县级以上人民政府依法赋予行政管理职能的事业单位；
6. 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

行政规范性文件的制定主体不包括下列机构：

1. 临时机构；
2. 议事协调机构；
3. 政府工作部门的派出机构；
4. 部门内设机构。

**（二）内容。**认定行政规范性文件不应拘泥于文件形式，应主要从文件内容上把握。凡由行政机关依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，对不特定的管理对象具有普遍约束力，在一年以上的时间内反复适用的公文，均应认定为行政规范性文件。

### 三、下列文件不是行政规范性文件

- （一）报告、请示和议案；
- （二）会议文件：包括会议通知、会议纪要及讲话材料等；
- （三）商洽性工作函：包括行政机关之间的商洽工作、询

问和答复问题，向有关主管部门请求批准等；

（四）行政机关内部执行的管理规范、工作制度：包括工作规划、计划、要点、考核、监督检查等文件；

（五）表彰奖惩、人事任免等文件；

（六）成立工作领导小组、议事协调机构的通知；

（七）征地补偿、安置方案；

（八）公示办事时间、办事地点等事项的公告或者通知；

（九）行政机关对公务员及其他工作人员、公办学校教职工、医疗机构工作人员及财政拨款的其他事业单位职工、国有企业负责人的人事等方面管理的文件；

（十）财政部门仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及仅下达预算、分配资金、批复项目的文件；

（十一）行业技术标准、技术操作规程；

（十二）就特定人和特定事项发布的通报、通知、批复、公告，或者作出的行政许可、行政处罚、行政确认和其他具体行政执法决定及行政复议法律文书等；

（十三）涉密文件；

（十四）国有资产监督管理机构制定的履行出资人职责的文件；

（十五）其他不符合国务院和省政府相关规定的文件。

#### 四、几种文件的认定

（一）行政机关批转下级行政机关的行政规范性文件，是批转机关的行政规范性文件；政府工作部门经过本级政府同意后以本部门名义发布的行政规范性文件，是部门行政规范性文件。

（二）行政机关原文转发上级行政机关的行政规范性文件，不是本行政机关的行政规范性文件；但转发上级行政机关的行政规范性文件同时提出具体实施措施或者补充意见，对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是本行政机关的行政规范性文件。

（三）行政机关对本行政机关行政处罚、行政许可等进行裁量权细化的规定，是行政规范性文件；但行政机关指导下级行政机关就行政处罚、行政许可等裁量权细化量化作出的规定，不是行政规范性文件。

（四）行政机关为实施专项行动、部署有关工作制定的工作方案，不是行政规范性文件；但此类方案的内容如对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是行政规范性文件。

（五）行政机关的指导意见原则上不是行政规范性文件，但文件内容对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是行政规范性文件。

（六）行政机关的批复原则上不是行政规范性文件，但批复的内容对批复机关管辖范围内的同类事项具有普遍适用性，

并对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是行政规范性文件。

（七）关于宣布行政规范性文件继续有效、废止或者失效的文件，不是行政规范性文件。

本指导意见自发布之日起施行。

