

## 破解“越权发文”“重复发文”等文件治理堵点

# 重庆率先立法为规范性文件立规矩

□ 本报记者 朱宁 战海峰

规范性文件,即人们通常所称的“红头文件”,首次有了地方性法规专门规范。

3月25日,重庆市六届人大常委会第二十二次会议表决通过《重庆市规范性文件管理条例》(以下简称《条例》)。《条例》将于6月1日起施行。《条例》将重庆市各级各类规范性文件纳入全生命周期管理体系,为破解规范性文件制发管理不统一、不规范,进一步夯实超大城市现代化治理制度底座提供了地方立法支撑。

业内人士认为,重庆在全国率先出台专门规范规范性文件管理工作的地方性法规,是深入推进全面依法治国、提升治理体系现代化的创新举措,也为全国规范性文件管理立法探索迈出开创性一步。

### 提升文件质量

规范性文件是贯彻党的政策,承载法律实施,规范社会活动的重要载体,涉及领域广、数量大、层级多,事关公民、法人和其他组织权利义务。据不完全统计,全国31个省(区、市)规范性文件总量已超38万件。以重庆市为例,近年来归集的全市三级八类规范性文件9700余件,其中除市政府规章外的行政规范性文件8100余件,覆盖各区县政府及其部门、乡镇政府和街道办事处等。

规范性文件具有普遍约束力和反复适用性,是法治建设“最后一公里”的关键重点。然而,法律、行政法规对立法、政府规章制定虽有专门规范,但对其他广泛存在的规范性文件的制定管理缺乏统一法治规范。社会各界对规范性文件的合法性、合理性、可行性、公开性呼声强烈。

针对如何加强规范性文件管理工作,全国人大常委会法制工作委员会明确鼓励地方开展相关立法探索。2025年12月公布的《全国人民代表大会有关立法法修改草案》中,全国人大常委会法制工作委员会关于2025年备案审查

工作情况的报告)提出“推动地方人大开展规范性文件法治化、规范化建设”,即支持地方探索通过制定地方性法规等方式,就规范性文件范围、制定主体、制发权限、制定程序、合法性审查、备案审查、发布及入库要求等作出规定,将规范性文件制定管理与监督工作纳入法治轨道,进一步延伸备案审查工作效果,从源头上提升规范性文件质量和监督管理水平。

中共重庆市委六届六次全会提出“健全规范性文件全生命周期管理监督机制”,为重庆市人大常委会此项立法明确了路径指引和工作要求。

“党中央赋予重庆探索超大城市现代化治理的重大使命,建立健全治理制度体系是工作基础,加强规范性文件管理法治化规范化是题中应有之义。”重庆市人大常委会备案审查工作委员会主任黄谷认为,规范性文件制定主体层级多、涉及面广,若无严格制度约束,极易管理失控,影响法治统一与治理效能。推动规范性文件制定、发布、报备、实施全流程法治化、规范化,是顺应法治要求、实践需要与社会期盼的必然选择。

### 杜绝无权发文

《条例》共6章41条,聚焦规范性文件管理的关键环节,推出一系列具有创新性的制度设计,核心亮点是“全口径覆盖、全流程规范、全周期管理”。

全口径适用实现规范对象全覆盖,是《条例》最突出的首创性亮点。《条例》将全市各级人大、“一府一委两院”及法律法规授权组织制定的规范性文件均纳入适用范围,打破了以往规范性文件制发管理工作条块分割、标准不一以及存在盲区等问题。同时明确排除情形,既实现了“无死角”规范,又避免了适用范围泛化,为基层执行划定了清晰边界。

《条例》的另一创新亮点是源头管控,设专章厘清规范性文件的制定主体及权限,针对不同制定主体的职权职责分类规定了制定规范性文件的程序,从根本上杜绝无权发文、违规发文。《条例》明确,

重庆市有关国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织等可以制定规范性文件。同时,在全市推行“规范性文件制定主体清单制度”,由各系统、各区县分别确定制定主体,清单以外的议事协调机构、临时机构、未经授权的公共企事业单位一律不得制定。

“这些制度设计可以从源头上杜绝无权发文、随意发文以及部门内设机构‘降格发文’等现象。”西南大学法学院院长叶金育说。

为既防止简单重复发文、照抄照搬,也防止政出多门、文件打架,《条例》将“精简必要”写入总则,通过多项制度机制严控发文数量、提升文件质量;建立制定计划机制,加强对规范性文件“立改废清评”工作的统筹安排;设立必要性论证机制,对无制定必要的文件坚决叫停。

值得一提的是,《条例》完善了联合起草机制,避免政出多门;明确上位法已有明确规定,同级文件已作具体规定的,不得重复制定,一般不得要求制定配套文件。

“这些制度设计与重庆先行探索的部门规范性文件双重备案审查机制有效衔接。”重庆市人大常委会备案审查工委综合处负责人杨修修介绍,近年来,重庆市探索推行政府部门行政规范性文件双重备案审查联动机制,已覆盖30个区县,推动有关区政府部门精简规范性文件制发逾30%,在精文减负方面切实减轻了基层负担。

### 推动全面公开

规范性文件依法公开,是保障群众知情权、监督权的基本要求,是提升行政和司法公信力、确保政策和法律正确实施的重要基础。“抽屉文件”“隐性文件”不公开、不透明,容易造成政策执行和法律实施标准不一、公开事项内部化、权力运行失范。

近年来,在全国人大常委会的指导下,重庆市人大常委会持续迭代升级“重庆市法规规章规范性文件数据库”,目前已归集全市9700余件规范性

文件,并与“渝快办”、政府文件数据库、法检机关公共服务平台互联互通,社会访问量突破1000万人次,文件下载量近60万份次,成为群众和企业查询政策的重要平台。

为杜绝“抽屉文件”问题,《条例》作出刚性规定,明确制定机关必须通过公报、门户网站、公告栏等载体及时公布规范性文件,应公开而未公开的,一律不得作为行使职权的依据。同时,要求所有规范性文件在“重庆市法规规章规范性文件数据库”归集展示,确保各数据库文本一致。

此外,《条例》着眼于规范性文件出台后的后续管理,将清理和实施情况评估紧密结合,形成闭环管理。清理机制重在解决“存量”问题,及时废止或修改与实际情况不符、时过境迁的文件;评估机制主要针对文件实施效果,防止文件“长期休眠”,同时预防不当“增量”。

“两项机制明确了责任主体、适用情形和工作要求,确保规范性文件始终合法、有效、管用,推动形成‘源头规范制定、过程协同监管、事后闭环评价’的管理链条。”黄谷说。

### 提供治理经验

《条例》的出台,不仅为超大城市现代化治理的制度提供立法支撑,更具全国示范意义。

“这部地方性法规在多个方面具有特色和示范性,是地方立法的先行尝试,为完善备案审查制度体系进行了积极探索,也为全国规范性文件管理提供了有益经验。”浙江大学教授郑磊说。

郑磊指出,《条例》既为备案审查制度夯实了基础,又突破了备案审查的监督环节,推动实现“制、发、清、评、监”全生命周期管理,同时与《重庆市各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》相衔接,共同构成规范性文件领域的法规“姊妹篇”,打通事前“制定端”与事后“监督端”,形成了全链条的制度规范,填补了规范性文件管理的法规空白。



图为全国人大代表王连增。

## 代表风采

□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

十四届全国人大四次会议闭幕后第二天,全国人大代表、华裕农业科技有限公司董事长王连增即返回工作岗位,深入企业生产一线传递会议精神,并如同往常一样开展调研。

他的公司深耕蛋鸡养殖与种业领域44年,从小作坊成长为全国最大的蛋鸡基地。如今,这家老牌民营养牧企业正全力推动AI技术与产业深度融合。王连增说,公司将持续加大科研投入,深化与科研院所的合作,推动AI技术在智能育种、疫病预警、蛋品深加工等领域实现突破,同时通过“公司+农户+合作社”的模式,广泛推广数字化养殖技术,带动更多人增收致富。

作为深耕农牧行业四十余载的“新农人”,连任两届全国人大代表的王连增始终将依法履职与服务“三农”融为一体,在田间地头践行初心,在调查研究中履职尽责。

“回顾履职历程,每一次调研走访,每一件议案建议,每一项成果落地,都让我对人大代表的职责使命有了更鲜活、更深刻的体悟。”王连增说。

### 带着笔记本下基层

王连增深知,人大代表的履职根基在基层,智慧源泉在群众。当选全国人大代表以来,“带着笔记本下基层”已成为他生活的常态。履职期间,王连增累计走访村庄达300多个,接触蔬菜种植户、家禽养殖户、乡村合作社成员超千人,从农户“一声抱怨”里捕捉问题,从群众“一句牢骚”中梳理诉求。

几年前,王连增在河北省邯郸市永年区调研时,养殖户反映的“鲜活农产品运输高速公路收费高,挤压利润空间”问题,让他格外揪心。为了拿出切实可行的建议,他走访河南、重庆等地的运输企业和养殖场,收集200余条一手数据,在全国人大会议上提交《关于恢复施行“鲜活农产品运输绿色通道”政策的建议》。政策优化后,每个养殖户年均节省成本超万元。

2023年,王连增先后深入河北、江西、重庆、新疆、辽宁等地20余个农业强县,走访50余家农业龙头企业、30余个农民专业合作社,与返乡创业青年、种粮大户、基层农技人员开展座谈20余场。针对调研座谈中发现的问题,他提出《关于培育壮大农业产业链,助力乡村振兴的建议》,推动种植、加工、物流全产业链整合,建立产业链协同发展基金,目前有3个省份据此出台专项政策,带动当地建成4个农产品深加工园区和6个冷链物流中心,推动大蒜、禽蛋等农产品附加值提升30%以上。

### 精准建言解决问题

当选全国人大代表以来,王连增始终将建议聚焦“三农”痛点、产业堵点,力求“提一条、准一条、办一条”。

履职期间,王连增提交的数十件建议,都围绕农业发展、农民增收、农村治理、农业人才培养等相关话题,且每件建议都经过“调研—论证—完善”的闭环打磨,力争让提出的建议能够推动解决实际问题。

在王连增看来,教育是乡村振兴的“根”。针对广大农民普遍关注的这一焦点问题,王连增深入农户、学校和政府教育管理部门,听取多方面意见建议,形成了《关于加强农村基础教育师资队伍建设的建议》,推动“城乡教师轮岗”政策向县域延伸,使农村优秀教师资源匮乏问题逐步得到解决。

针对农牧种源“卡脖子”问题,王连增提出《关于统筹推进农牧业种源开发与进口种源协调健康发展的建议》,推动科研院所与企业合作攻关;针对农业大数据平台“数据散、精度低”问题,6次赴河北、江西等地产业调研,提出《关于加强农业大数据平台建设,更精准服务现代农业的建议》,如今,邯郸永年的智能化养殖基地已实现“AI监测鸡群健康”“精准投喂”,一人可管理10万只鸡,效率提升10倍。

今年全国人大会议期间,王连增围绕禽肉禽蛋质量安全、特色农产品品牌建设、农业科技成果转化、农业职业教育产教融合改革、种业自主创新及AI赋能畜牧业等多个农业发展核心议题提出9件建议,助力乡村振兴与农业强国建设。

### 发挥引领带动作用

“作为人大代表,既要履行好代表职责,也要立足本职岗位发挥引领带动作用。”王连增说。

2024年全国人大会议期间,针对农产品深加工滞后,农民增收收益少的问题,王连增提交了《关于推动农产品精深加工产业发展的建议》。在会议闭幕后,他身体力行,率先垂范,牵头引进4家深加工龙头企业,联合中国农业大学制定人才培养计划,让邯郸市曲周县的大蒜、张家口涿鹿县的禽蛋实现“从原字号到高精尖”的跨越,带动农户年均增收两万余元。

王连增深知,人大代表是人民群众的代言人,职责在于把广大群众的心声上传,变成党和政府的民生政策;把党和政府的好政策下达,转化为人民群众的热切期盼和自觉行动。

作为来自“三农”领域的全国人大代表,为提高履职实效,王连增计划每月在全国8个养殖基地开展“基层走访日”活动,利用数字化平台搭建“农户诉求直通车”,更快地广泛地听取群众呼声,围绕“加快建设农业强国”“推进城乡融合发展”“乡村振兴人才引育留用”“农牧产业绿色低碳发展”等议题开展调查研究,力争提出更多有分量、可落地的建议,真正发挥好代表的桥梁纽带作用。

全国人大代表王连增

四十四载把初心写在田埂上

## 三省一市出台全国首部政务服务领域区域协同立法

# 长三角“一网通办”事项实行清单管理

□ 本报记者 范天娟

近日,上海市、江苏省、浙江省、安徽省人大常委会以视频会议形式,联合召开长三角三省一市(促进长三角政务服务“一网通办”规定)(以下简称《规定》)新闻发布会。据了解,《规定》是全国首部政务服务领域的区域协同立法,也是以法治方式巩固长三角一体化改革成果、提升治理效能、支持改革创新的重要立法。《规定》通过后,全本协同的长三角区域协同立法共计已有7部。

据介绍,三省一市坚持依法协同、平等协商、优势互补、务实高效的原则,共组专班推进立法工作,共聚合力开展立法调研,共汇众智开展立法起草。3月下旬,三省一市人大常委会会议分别表决通过了《规定》。《规定》将于5月1日起施行。

《规定》共15条,主要内容涉及健全协调推进的协同工作机制,构建“一网通办”服务框架体系,夯实数据共享与安全基础,强化政务服务改革创新,健全评价反馈与效能监测机制等方面。

聚焦协同机制,《规定》明确三省一市省级政府研究推进长三角政务服务“一网通办”工作,统筹协调跨省(市)、跨部门、跨层级政务服务领域重大事项。

聚焦服务体系,《规定》明确长三角政务服务“一网通办”事项实行清单管理,三省一市省级政务服务主管部门共同编制、发布,并根据企业跨地区经营和个人异地办事需求逐步扩大清单事项范围,同时保障长三角政务服务“一网通办”线上平台运行,加强



长三角三省一市开展区域协同立法,促进政务服务“一网通办”。图为上海徐汇“一站式”政务服务大厅。CFP供图

线下服务专窗建设,开设远程虚拟窗口,推行异地事项接办办、关联事项集成办、政策服务免申办。

聚焦数据支撑,《规定》要求依托全国一体化政务大数据体系,强化长三角政务数据共享协调机制,完善长三角数据共享交换平台,并建立政务数据共享清单目录,依法加强政务数据安全治理,推进电子证照、电子印章、电子签名等跨省(市)、跨部门、跨

级互通互认。

聚焦协同创新,《规定》要求安全稳妥有序推进人工智能等数智技术在长三角政务服务“一网通办”中的应用,提供智能引导、智能预填、智能帮办等服务,并鼓励社会力量参与长三角政务服务“一网通办”,支持长三角生态绿色一体化发展示范区以及其他有条件的地区先行拓展服务范围,创新服务模式,打造

跨省(市)通办最佳体验地,聚焦共享实效,要求依托政务服务“好差评”制度和12345政务服务便民热线等,建立长三角政务服务“一网通办”意见建议收集、流转、协同研究处理工作机制,同时加强长三角政务服务“一网通办”运行效能监测,持续提升服务质效。

近年来,三省一市扎实推进长三角政务服务“一网通办”工作,一批服务事项已落地见效,对提升企业个人异地办事便利度和优化营商环境起到了积极作用。其中,安徽省协同沪苏浙坚持首创新创改革,构建以深化数据共享、丰富应用场景驱动“跨省通办”的服务体系,累计实现300项服务“一网通办”,40类电子证照互认。

值得一提的是,在全国首家推出政务服务地图的基础上,安徽省牵头建设长三角政务服务地图,三省一市统一标准开发,通过线上点对点链接电脑端、移动端办事入口,线下直观查找最便捷的窗口端,自助端服务场所,方便企业和群众自主选择办事方式。目前,长三角政务服务地图已覆盖安徽8.8万个服务场所,陆续推出了文化教育、卫生健康、公安等6类主题地图,全省累计访问量超2亿人次。

安徽还与上海联合牵头,创新推出“跨省通办”远程虚拟窗口服务模式。在不改变三省一市原有业务办理规则和受理系统的基础上,属地窗口人员通过“屏对屏”,实现跨时空的“面对面”,指导帮助办事人完成事项办理,实现企业和个人在就近窗口即可获得与属地窗口“同质同效”的服务。该服务模式逐步在长三角地区复制推广。

# 河北立法助力京津冀世界级机场群建设

## 完善支持政策措施鼓励低空经济领域技术创新

□ 本报记者 李雯  
□ 本报通讯员 刘明扬 刚泽贵

近日,在石家庄正定国际机场国际到达大厅,120余名来自越南河内的旅客跨越山海,以河北为起点,开启串联京津冀的深度之旅。

为规范民用机场建设与管理,促进民用机场发展,河北省十四届人大常委会第二十次会议近日表决通过《河北省民用机场条例》(以下简称《条例》),《条例》自7月1日起施行。这是河北民航领域的第一部地方性法规,将为河北深度融入京津冀世界级机场群提供坚强法治保障。

据介绍,河北共有运输机场7个、通用机场22个。2025年,全省累计运营航线184条,通达城市91个,航线网络覆盖全国主要城市及部分国际地区,为河北经济增长、群众出行便利提供重要保障。《条例》共7章42条,分为总则、规划与建设、安全环境保护、公共秩序管理、保障与服务、法律责任和附则。

“随着我省民航事业快速发展,民用机场发展面临当地政府部门对机场管理职责不够明确、机场安全环境保护力度不够,特别是机场净空和电磁环境保护存在薄弱环节等亟待解决的问题,需要通过地方立法予以破解。”河北省人大常委会法制工作委员会备案审查处处长郭树兵介绍说。

为厘清政府和有关部门职责,《条例》规定了省、民用机场所在地设区的市、县级政府和乡镇政府、街道办事处、省级民用机场管理部门、省交通运输主管部门,设区的市、县级民用机场管理部门由同级政府确定;机场运营人具体负责机场的安全和运营、机场内公共秩序和场容环境管理。

《条例》注重机场和地方规划建设衔接,规定省人民政府交通运输主管部门会同有关部门编制全省民用航空发展规划,报省人民政府批准后实施;省发展改革委等部门会同有关部门编制全省运输机场建设规划,并纳入全省民用航空发展规划;运输机场建设项目

法人编制机场总体规划,应当征求有关军事机关、政府和驻场单位等方面意见,并经国务院民用航空主管部门或者地区民用航空管理机构批准实施;县级以上人民政府编制与民用机场相关的交通、临空经济区等规划,应当征求有关民用航空管理机构、机场运营人意见等。

交通兴则产业兴,枢纽强则协同强。为加快建设和融入京津冀世界级机场群,《条例》规定省人民政府应当加强与北京市、天津市人民政府协作,推进三地民用机场协同运行和联合管理,加强安全、运行、服务等标准对接。

为加强民用机场安全环境保护,《条例》依法划定民用机场净空保护区和电磁环境保护区,并分别规定七类和五类禁止性行为,同时加强净空状况核查和电磁环境监测。规定机场运营人会同有关单位,采取有效措施控制民用航空器噪声对机场周边地区的影响;机场所在地有关人民政府划定噪声敏感建筑物禁止、限制建设区域并实施

控制,并会同地区民用航空管理机构协调解决噪声影响引发的相关问题;机场应当具备防范和处置无人驾驶航空器的相应能力,依法配备探测、反制设备并按规定使用。

为规范公共秩序和场容环境,《条例》对机场内经营性业务有偿转让经营权,进入机场车辆特别是营运车辆进行了规范,列出了机场内十三类扰乱公共秩序和破坏场容环境的行为,并明确了机场运营人处置职责。

此外,《条例》服务保障民用航空发展,对航班延误取消、大面积航班延误应对作出规定,并规定了投诉处理程序;明确省人民政府根据需要制定低空经济发展相关发展规划,完善支持政策措施,鼓励低空经济领域技术创新,同时,鼓励支持设立直升机起降点和无人驾驶航空器、电动垂直起降航空器等起降场,探索城市空中交通场景应用。规定机场规划建设,人才培养引进、航线培育开发、机场集疏运体系建设、信息化建设等。