

大连市行政规范性文件指导性案例

(第 11 号)

关键字：无法律依据限制生产经营活动 减损市场主体权益

要旨：没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，行政规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务

一、基本案情

2022 年，市政府某部门起草了《大连市人民政府关于做好某领域工作的通知》（以下简称《通知》），为实现管理目标，除一般性管理活动外，在没有法律、法规以及国务院决定和命令作为依据的情况下，《通知》要求本市某领域已取得销售许可证的市场主体在一段时间内不得从事销售工作。

合法性审核机构向起草单位提出了修改意见，起草单位采纳了意见，并对《通知》进行了修改。

二、相关依据

1. 《中华人民共和国行政许可法》
2. 《优化营商环境条例》
3. 《辽宁省优化营商环境条例》
4. 《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）
5. 《大连市行政规范性文件管理办法》（2021 年 4 月 20 日大连市人民政府令第 165 号公布；2022 年 3 月 22 日大连市人民政府令第 168 号《大连市人民政府关于废止和修改

部分政府规章的决定》修正)

三、案例评析

依据国务院关于某领域的行政管理法规规定，地方人民政府可以根据实际情况，从时间、地点和种类三个方面，对某领域产品在本行政区域内的使用作出规定，但并未赋予地方政府限制或禁止销售该产品的职权。

《优化营商环境条例》第六十四条规定，没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，行政规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预市场主体正常生产经营活动；《大连市行政规范性文件管理办法》第十二条第二项规定，制定规范性文件不得有违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务的内容。国务院关于某领域的行政管理法规规定，某领域产品的销售实行许可证制度，从事销售的市场主体应当取得许可证，《通知》关于禁止销售的内容减损了已取得许可证市场主体的合法权益。

综上，制发行政规范性文件是行政机关依法履行职能的重要方式，起草单位在起草文件时应当通过现行的法律制度实现管理目的，避免在没有依据的情况下采取减损市场主体合法权益或增加其义务的措施，最大限度减少政府对市场活动的直接干预。

大连市行政规范性文件指导性案例

(第 12 号)

关键词：制定程序 公开征求意见

要旨：起草规范性文件，涉及群众切身利益、社会关注度高或者对公民、法人等权利义务有重大影响的，应当向社会公开征求意见

一、基本案情

2022 年 8 月，为规范相关领域管理，市政府某部门制定了《大连市城市某领域管理办法》（以下简称《办法》）。

《办法》对该领域的设施建设、运行维护、质量安全等方面的管理作出了规定。经合法性审核发现，《办法》内容与城镇居民生活密切相关，涉及群众切身利益，且对公民、法人和其他组织的权利义务有重大影响，但并未向社会公开征求意见。

合法性审核机构对此提出建议后，起草单位通过市政府网站和本单位网站向社会公开征求意见，征求意见时限为 30 日。时限届满后，起草单位将修改后的《办法》重新报送审核。

二、相关依据

1. 《优化营商环境条例》
2. 《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）
3. 《大连市行政规范性文件管理办法》（2021 年 4 月

20日大连市人民政府令第165号公布；2022年3月22日大连市人民政府令第168号《大连市人民政府关于废止和修改部分政府规章的决定》修正）

4.《大连市人民政府关于印发〈大连市人民政府常务会议工作规则〉的通知》（大政发〔2015〕8号）

三、案例评析

《优化营商环境条例》等法规、规章和规范性文件要求，除依法需要保密外，制定与市场主体生产经营活动密切相关的、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行政法规、规章、行政规范性文件，应当通过报纸、网络等向社会公开征求意见。

根据我市行政规范性文件管理要求，起草部门应当通过政府或者部门网站等有利于公众知晓的方式，公布规范性文件草案以及起草说明，明确公众提出意见的方式和期限；涉及与市场主体生产经营活动密切相关内容的，征求意见期限一般不得少于30日。实务中，鉴于审核时限要求，在合法性审核阶段发现起草单位存在未向社会公开征求意见等程序性问题，合法性审核机构通常不对内容做实质性审核，出具审核意见书指出问题，并将文件退回，待程序完备后重新进行审核。市政府常务会议审议的行政规范性文件需重新请示。

综上，行政规范性文件制定主体、程序和内容合法是实现良法善治的前提，起草单位应当避免因未履行必要程序影响制度及时出台；对社会公众提出的意见和建议，应当分析研究，采纳合理内容；对社会关注度高的意见和建议，可以通过政府或者部门网站、电话、短信、电子邮件、信函等多种方式反馈采纳情况。