

常委会会议材料

此件已呈林有灿同志审阅

**审议《关于 2019 年规范性文件备案审查  
工作情况的报告》材料目录**

内容	材料名称	页码
审议材料	市人大常委会法工委关于 2019 年规范性文件备案审查工作情况的报告	1-5
附件	1.2019 年市政府规范性文件备案表	6-9
	2.2019 年市政府规范性文件审查意见表	10-15

# 关于 2019 年规范性文件备案审查 工作情况的报告

——2020 年 4 月 29 日在市七届人大常委会第三十九次会议上

市人大常委会法工委主任 彭龙

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《海南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》等法律法规规定和市人大常委会 2020 年工作安排，市人大常委会法工委于 2020 年 2 月初启动了对市政府 2019 年规范性文件的备案审查工作，现将有关情况报告如下：

## 一、规范性文件备案工作情况

根据省人大常委会《关于启用海南省人大常委会规范性文件备案审查信息平台的通知》《关于进一步加强规范性文件电子备案工作的通知》等文件的要求，法工委在梳理市政府向市人大常委会报备的规范性文件后制作了《市政府规范性文件报备材料欠缺明细表》，并发文通知市政府办按照明细表所列内容补齐欠缺材料，完成了规范性文件电子报备工作。经统计，市政府通过平台报备的 2019 年规范性文件共 29 件，该 29 件规范性文件已悉数完成备案登记。

## 二、规范性文件审查工作情况

为保证规范性文件审查工作进行顺利，法工委通过委托第三方协助审查的方式，按照相关法律规定，对市政府报备

的规范性文件进行了审查，在就第三方出具的《关于规范性文件备案审查工作情况的报告》进行了研究讨论后，对《三亚市村庄规划建设管理办法（试行）》等 13 件不存在《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第三十条和《海南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》第三十条规定情形的规范性文件予以了备案；对《三亚市人民政府关于打击非法道路客运经营行为的通告》等 16 件存在问题的规范性文件，制作了《2019 年市政府规范性文件审查意见表》，对应存在问题分别提出了处理建议，并发文市政府办对照进行处理。

### 三、审查中发现的主要问题

法工委在本次备案审查工作中发现市政府制定的规范性文件主要存在以下问题：

（一）部分条文与上位法规定相抵触。如，《三亚市人民政府关于打击非法道路客运经营行为的通告》第五条规定：“对已取得道路运输经营及道路运输相关业务资质从事非法道路客运经营活动的企业，由交通运输部门依据《中华人民共和国道路运输条例》第六十三条规定，从严从重处罚”，其处罚的对象是“已取得道路运输经营及道路运输相关业务资质从事非法道路客运经营活动的企业”。而《道路运输条例》第六十三条规定：“违反本条例的规定，未取得道路运输经营许可，擅自从事道路运输经营的，由县级以上道路运输管理机构责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得，处违法所得 2 倍以上 10 倍以下的罚款；没有违法所得或者

违法所得不足 2 万元的，处 3 万元以上 10 万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任”，其处罚的对象是“未取得道路运输经营许可，擅自从事道路运输经营的主体”。通告第五条规定的处罚对象与《道路运输条例》第六十三条的规定不一致，违反了上位法规定。再如，《三亚市公安局警务辅助人员管理办法（试行）》第二十一条第一款关于辅警试用期一律 6 个月的规定，违反了《劳动合同法》第十九条关于劳动合同试用期的规定。

（二）部分文件关于施行日期的规定与《海南省行政规范性文件制定与备案规定》的规定相抵触。《三亚市海上巴士成本与收入规制实施办法》等 15 件规范性文件中关于“规范性文件自印发之日施行或自公布之日施行”的规定，与《海南省行政规范性文件制定与备案规定》第二十条“行政规范性文件应当自公布之日起 30 日以后施行；但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和政策执行的除外”的规定相抵触。

（三）部分条文给市委相关部门创设责任及义务，超出政府规范性文件的责权范围。如《三亚市旅游、文化、体育大型活动管理暂行办法》第二十六条规定：“市委宣传主管部门负责指导、支持、协调大型活动举办主体开展媒体宣传营销。有计划、按时间节点对活动进行推广。”但作为市政府规范性文件，无权为市委宣传主管部门设定职责。

（四）部分条文表述不规范，存在照抄照搬现象。如《三亚市旅游、文化、体育大型活动管理暂行办法》第二条、第

二十三条在词语搭配及标点符号使用等方面，未能考虑到条文内容间的衔接。第五条及第七条在使用简称时，没能考虑到条文逻辑顺序，导致该规范性文件的逻辑混乱。此外，《三亚市人民政府关于海南西环既有铁路线路安全保护区三亚段有关事项的通告》第七条第二款、第八条第二款的规定，照搬照抄了《铁路安全管理条例》中关于“县级以上政府”及“省、自治区、直辖市人民政府”的表述，而未能根据我市实际情况，更换为“区级以上人民政府”“省人民政府”。

（五）部分条文内容超出规范性文件制定目的，文不对题。如《三亚市人民政府关于打击非法道路客运经营行为的通告》第二条第四款是关于旅行社虚假宣传、误导旅游者、向不合格的供应商订购产品和服务等行为的处罚条款，与打击非法道路客运经营行为并不存在关联。

#### 四、意见和建议

（一）提升规范性文件制作质量。一要严格把好起草关。起草部门要通过开展调研、委托第三方起草或听取立法专家、学者意见等方式，以上位法为依据，做到规范性文件起草过程合法，内容科学合理。二要严格把好法核关。充分发挥好市司法局的法核职能，在法核过程中，综合采取书面审理、征求意见、实地调查、座谈论证、专题调研等多种方式，充分与起草部门沟通，掌握规范性文件制定背景，了解本市客观实际，对于明显违反上位法规定或表述不规范的条文，及时通知起草部门进行修改，确保规范性文件的起草质量。

（二）建立健全规范性文件纠错机制。法工委要加强与

市政府及其职能部门的沟通，对于内容不适当或违反上位法规定的规范性文件，先充分听取制定机关的意见，提出审查意见和建议后交由制定机关研究处理；对于拒不处理或不及时处理存在问题的，依法向主任会议提出修改或撤销的建议，由主任会议决定提请市人大常委会会议审议。制定机关对市人大常委会审查过程中发现的问题要予以重视，并吸取教训，避免重犯类似错误。

（三）进一步完善备案审查工作机制。一是形成分工合作的备案审查工作机制。建议严格按照《三亚市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法》的要求，进一步细化市人大常委会办公室及各工委在规范性文件备案审查工作中的职责，建立由办公室接收、登记、分送、存档，相关工委初步审查规范性文件的合理性、必要时审查合法性，法工委结合相关工委的初审意见出具合法性审查意见的工作模式，形成工作合力，保证规范性文件备案审查工作有序进行。二是形成常态化的备案审查工作机制。建议办公室及相关工委严格按照《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《海南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》等法律法规的规定，改变以往“集中式备案”“突击式备案”的做法，切实做到规范性文件“一件一报一审一备”。

附件：1.2019 年市政府规范性文件备案表

2.2019 年市政府规范性文件审查意见表

附件 1

## 2019 年市政府规范性文件备案表

序号	印发日期	文件标题	起草单位	市政府发 文号	市政府报备号	市人大常委会 备案号
1	2019/1/2	关于印发三亚市农村宅基地管理办法的通知	市国土局	三府(2018)272 号	三府规备字(2018) 37 号	
2	2019/1/11	关于印发三亚市旅游、文化、体育大型活动管理暂行办法的通知	市文体局	三府(2019)2 号	三府规备字(2019) 1 号	
3	2019/1/22	关于印发三亚市法律援助实施办法的通知	市司法局	三府(2019)13 号	三府规备字(2019) 2 号	三常规备回(2020) 27 号
4	2019/1/24	关于打击非法道路客运经营行为的通告	市交通局	三府(2019)10 号	三府规备字(2019) 3 号	
5	2019/1/24	关于印发三亚市海上巴士成本与收入规制实施办法的通知	市交通局	三府(2019)11 号	三府规备字(2019) 4 号	
6	2019/1/25	关于印发三亚市消费投诉信息公示办法的通知	市工商局	三府(2019)19 号	三府规备字(2019) 5 号	
7	2019/1/31	关于印发三亚市公安局警务辅助人员管理办法(试行)的通知	市公安局	三府(2019)23 号	三府规备字(2019) 6 号	

8	2019/3/27	关于印发警卫任务专项工作补助管理办法（试行）的通知	市公安局	三府（2019）75号	三府规备字（2019）7号	
9	2019/4/3	关于加强烧纸焚香祭祀管理的通告	市执法局	三府（2019）91号	三府规备字（2019）8号	
10	2019/5/17	关于印发推进旅游行业协会深化改革和发展的指导意见的通知	市旅文局	三府（2019）126号	三府规备字（2019）9号	三常规备回（2020）20号
11	2019/5/31	关于印发三亚市行政管理信用承诺工作指导意见的通知	市发改委	三府（2019）141号	三府规备字（2019）10号	三常规备回（2020）19号
12	2019/6/6	关于印发《三亚市法人和自然人信用修复管理办法（试行）》的通知	市发改委	三府（2019）150号	三府规备字（2019）12号	
13	2019/6/6	关于印发三亚市建账监督管理办法的通知	市财政局	三府（2019）148号	三府规备字（2019）11号	
14	2019/6/24	关于印发三亚市海智计划工作站建设管理办法（试行）的通知	市科协	三府规（2019）1号	三府规备字（2019）13号	
15	2019/6/24	关于印发三亚市高端学术活动资助办法（试行）的通知	市科协	三府规（2019）2号	三府规备字（2019）14号	
16	2019/7/9	关于印发三亚市旅游产业发展专项资金管理暂行办法的通知	市旅文局	三府规（2019）3号	三府规备字（2019）15号	
17	2019/7/20	关于印发三亚市院士专项经费管理办法通知	科工信局	三府规（2019）4号	三府规备字（2019）16号	



18	2019/8/14	关于修改《三亚市人民政府关于印发三亚市海上搜救应急预案的通知》等 106 件行政规范性文件的决定	市司法局	三府规 (2019) 5 号	三府规备字 (2019) 17 号	三常规备回 (2020) 12 号
19	2019/8/14	关于废止《三亚市人民政府办公室关于印发三亚市摩托艇驾驶员培训、考试和发证管理办法（试行）的通知》等 66 件行政规范性文件的决定	市司法局	三府规 (2019) 6 号	三府规备字 (2019) 18 号	三常规备回 (2020) 11 号
20	2019/8/14	关于公布《三亚市本级部门项目支出进度考核管理暂行办法》等 138 件继续有效的（含限一年内修改或重新制定 70 件）行政规范性文件的决定	市司法局	三府规 (2019) 7 号	三府规备字 (2019) 19 号	三常规备回 (2020) 10 号
21	2019/8/30	关于印发三亚市财政性奖补资金支出管理暂行规定的通知	市财政局	三府规 (2019) 8 号	三府规备字 (2019) 20 号	三常规备回 (2020) 9 号
22	2019/9/29	关于印发三亚市特困人员救助供养工作实施办法的通知	市民政局	三府规 (2019) 9 号	三府规备字 (2019) 21 号	三常规备回 (2020) 8 号
23	2019/9/29	关于印发三亚市最低生活保障工作实施办法的通知	市民政局	三府规 (2019) 10 号	三府规备字 (2019) 22 号	三常规备回 (2020) 7 号
24	2019/10/15	关于印发三亚市促进旅游营销奖励办法的通知	市旅文局	三府规 (2019) 11 号	三府规备字 (2019) 23 号	

25	2019/10/11	关于海南西环既有铁路线路安全保护区三亚段有关事项的通告	市发改委	三府规〔2019〕12号	三府规备字〔2019〕24号	
26	2019/12/5	关于印发三亚市高标准高质量推进金融业发展扶持奖励暂行办法的通知	市金融发展局	三府规〔2019〕13号	三府规备字〔2019〕25号	三常规备回〔2020〕4号
27	2019/12/10	关于印发《三亚市行政审批管理及责任追究办法》的通知	市政务服务中心	三府规〔2019〕14号	三府规备字〔2019〕26号	三常规备回〔2020〕3号
28	2019/12/12	关于印发《三亚市村庄规划建设管理办法》（试行）的通知	市资规局	三府规〔2019〕15号	三府规备字〔2019〕27号	三常规备回〔2020〕2号
29	2019/12/31	关于印发三亚市鼓励拓展境外航线财政补贴实施办法的通知	市交通局	三府规〔2019〕16号	三府规备字〔2019〕28号	三常规备回〔2020〕1号

## 附件 2

### 2019 年市政府规范性文件审查意见表

规范性文件名称	存在问题条款	存在问题类型	法律依据及理由	处理建议
三府〔2019〕2号《三亚市旅游、文化、体育大型活动管理暂行办法》	1. <b>第二条</b> ：“…在可形成产业规模和具有发展潜力的旅游文化体育大型活动给予大力扶持和培育。确实促使各项旅游、文化、体育大型活动在三亚城市旅游营销，提升城市美誉度，促进三亚国际化滨海旅游精品城市建设和拉动三亚旅游体育消费等方面起到积极的推动作用。”	条文表述不规范	1.本条中“在”无法与“给予大力扶持和培育”相匹配。 2.“确实促使各项旅游…起到积极的推动作用”是对本条前述内容所取得成果的表述，与前述内容紧密衔接，做法与成果间不应用句号。	建议将本条表述改为：“…对可形成产业规模和具有发展潜力的旅游文化体育大型活动给予大力扶持和培育，确实促使各项旅游、文化、体育大型活动在三亚城市…”（省略部分自行补充完整）
	2. <b>第十七条</b> ：“…国务院部门直接举报的大型活动，应依法向公安部门申请办理安全许可手续。”	条文中出现错别字	本条中“举报”与后文内容无法衔接。	建议将本条改为：“…国务院部门直接举办的大型活动…”（省略部分自行补充完整）
	3. <b>第二十三条</b> ：“…发挥属地管理责任，有责任协助做好大型活动的安全和服务保障工作。”	条文表述不规范	本条中“发挥”一词无法与“责任”进行搭配。且与原文中“有责任”重复。	建议将本条修改为：“…履行属地管理责任，协助做好大型活动的安全和服务保障工作。”
	5. <b>第二十六条</b> ：“市委宣传主管部门负责指导、支持、协调大型活动举办主体开展媒体宣传营销。有计划、按时间节点对活动进行推广。”	条文内容不适当	1.市政府规范性文件不能对市委相关部门创设义务、责任。	建议删除本条对市委宣传主管部门创设义务、责任的规定。
	6. <b>第三十一条</b> ：“本办法自发布之	与省政府	《海南省行政规范性文件	建议将施行日期

	日起施行…”	规章相抵触	制定与备案规定》第二十条、《海南省规范性文件制定与备案登记规定》第二十一条分别规定，行政规范性文件应当自公布之日起 30 日以后施行；但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和政策执行的除外。该规范性文件不存在除外情形，故应当严格适用前述规定，自公布之日起 30 日以后施行。	改为：“自公布之日起 30 日以后施行…”（省略部分自行补充完整）
	7.部分条款： <b>第五条</b> ：“市人民政府成立市大型活动管理领导小组（以下简称“市大型活动领导小组”）。主要任务是…” <b>第七条</b> ：“设立大型活动专项资金（以下简称“大型活动资金”），列入市本级年度财政预算，专项用于扶持大型活动的举办。适用本办法的大型活动可按程序申请专项资金。”	条文表述不规范	规范性文件中涉及简称表述的，应在该名称第一次出现时就注明“以下简称”，但是本规范性文件中，分别在第五、第七条注明了“以下简称”，但是简称内容却在前文中已经出现，条文表述不规范。	建议对照关于适用简称表述的标准，修改本规范性文件。
三府〔2019〕10号《三亚市人民政府关于打击非法道路客运经营行为的通告》	1. <b>第二条第四款</b> ：“旅行社进行虚假宣传，误导旅游者、向不合格的供应商订购产品和服务的，由旅游主管部门依照《中华人民共和国旅游法》第九十七条规定处罚。”	超出规范性文件制定目的	本款系对旅行社相关违法情形的处罚条款，与打击非法道路客运经营行为无关，不符合本规范性文件的制定目的。	建议删除本款
	2. <b>第二条第六款</b> ：“在机场、火车站、汽车站周边等重点区域从事非法道路客运经营的，由公安部门、交通运输部门和综合行政执法部门分别依法从重处罚。”	与上位法相抵触	1.根据《行政处罚法》第十四条规定，除了法律、法规、规章外的其他规范性文件不能设定行政处罚。 2.《行政处罚法》《治安管理处罚法》并未规定发生本款情形可从重处罚。	建议删除本款；确有保留必要的，建议严格按照相关上位法规定进行表述，做到处罚于法有据。
	3. <b>第三条</b> ：“从事非法道路客运经营，阻碍交通运输行政执法人员依法执行职务，有下列行为之一的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第五十条规定处罚： （一）阻碍交通运输行政执法人	与上位法相抵触	1.根据《行政处罚法》第十四条规定，除法律、法规、规章外的其他规范性文件不能设定行政处罚。 2.《行政处罚法》《治安管理处罚法》中，没有关于发生本款情形可从重处罚	1.建议按照《行政处罚法》《治安管理处罚法》的有关规定进行表述。 2.删除本条第七项中“聚众实施

	<p>员依法扣押涉嫌非法道路客运经营车辆的；</p> <p>（二）阻碍交通运输行政执法人员执法车辆行驶的；</p> <p>（三）阻碍交通运输行政执法人员调查取证的；</p> <p>（四）拒绝接受调查取证，强行冲卡、逃逸的；</p> <p>（五）威胁、恐吓交通运输行政执法人员，尚未构成犯罪的；</p> <p>（六）故意伤害交通运输行政执法人员，尚未构成犯罪的；</p> <p>（七）聚众闹事，围攻交通运输行政执法人员，尚未构成犯罪的；聚众实施前款行为的，对首要分子依法从重处罚。阻碍人民警察依法执行职务的，从重处罚。</p>		的规定。	前款行为的，对首要分子依法从重处罚”的规定。
	<p><b>4.第五条：</b>“对已取得道路运输经营及道路运输相关业务资质从事非法道路客运经营活动的企业，由交通运输部门依据《中华人民共和国道路运输条例》第六十三条规定，从严从重处罚。”</p>	与上位法相抵触	<p>1.《道路运输条例》第六十三条规定的处罚对象是未取得道路运输经营许可，擅自从事道路运输经营的主体，而非本条规定的“已取得道路运输经营及道路运输相关业务资质从事非法道路客运经营活动的企业”，本条扩大了处罚对象，违反了上位法规定。</p> <p>2.《道路运输条例》没有关于从重处罚的规定。</p>	建议删除本条
	<p><b>5.第九条：</b>“本公告自发布之日起实施。有关法律法规、政策依据变化，根据实施情况依法评估修订。”</p>	与省政府规章相抵触	<p>《海南省行政规范性文件制定与备案规定》第二十条、《海南省规范性文件制定与备案登记规定》第二十一条分别规定，行政规范性文件应当自公布之日起 30 日以后施行；但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和政策执行的除外。该规范性文件不存在除外情形，故应当严格适用前述规定，自公布之日起 30 日以后施行。</p>	建议将施行日期改为：“自公布之日起 30 日以后施行…”（省略部分自行补充完整）

三府〔2019〕23号《三亚市公安局警务辅助人员管理办法（试行）》	1.第二十一条第一款：“新招聘的辅警实行试用期制度，试用期限为6个月。”	与上位法相抵触	《劳动合同法》第十九条规定：“劳动合同期限三个月以上不满一年的，试用期不得超过一个月；劳动合同期限一年以上不满三年的，试用期不得超过二个月；三年以上固定期限和无固定期限的劳动合同，试用期不得超过六个月。”本规范性文件在规定时，并未明确警务辅助人员的劳动期限，一律规定试用期为6个月，违反上位法。	建议删除本款，或在本规范性文件中明确警务辅助人员的劳动合同期限，严格按照《劳动合同法》规定设置试用期。
	2.第四十四条：“本办法自印发之日起执行。”	与省政府规章相抵触	《海南省行政规范性文件制定与备案规定》第二十条、《海南省规范性文件制定与备案登记规定》第二十一条分别规定，行政规范性文件应当自公布之日起30日以后施行；但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和政策执行的除外。该规范性文件不存在除外情形，故应当严格适用前述规定，自公布之日起30日以后施行。	建议将施行日期改为：“自公布之日起30日以后施行”。
三府规〔2019〕12号《三亚市人民政府关于海南西环既有铁路线路安全保护区三亚段有关事项的通告》	1.第七条第二款：“在铁路线路路堤坡脚、路堑坡顶、铁路桥梁外侧起向外各1000米范围内，以及在铁路隧道上方中心线两侧各1000米范围内，确需从事露天采矿、采石或者爆破作业的，应当与铁路运输企业协商一致，依照有关法律法规的规定报县级以上地方人民政府有关部门批准，采取安全防护措施后方可进行。” 2.第八条第二款：“在前款规定范围外，高速铁路线路经过的区域属于地面沉降区域，抽取地下水危及高速铁路安全的，应当设置地下水禁止开采区或者限制开采	条文表述不规范	本规范性文件直接引用了《铁路安全管理条例》的条文，不存在违反上位法的情形，但《铁路安全管理条例》作为行政法规，具有一般性、普遍适用性，制定机关在制定规范性文件时，应当在上位法规定基础上，结合本市实际情况，而不是照搬照抄上位法的规定。	建议改为：1.“…报区级以上地方人民政府有关部门批准，采取安全防护措施后方可进行。”（省略部分自行补充完整） 2.“…具体范围由铁路监督管理机构会同区级以上地方人民政府水行政主管部门提出方案，报省人民政府批准并

	区，具体范围由铁路监督管理机构会同县级以上地方人民政府水行政主管部门提出方案，报省、自治区、直辖市人民政府批准并公告。”			公告。”（省略部分自行补充完整）
三府〔2019〕11号《三亚市海上巴士成本与收入规制实施办法》	施行日期条款	与省政府规章相抵触	《海南省行政规范性文件制定与备案规定》第二十条、《海南省规范性文件制定与备案登记规定》第二十一条分别规定，行政规范性文件应当自公布之日起30日以后施行；但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和政策执行的除外。该规范性文件不存在除外情形，故应当严格适用前述规定，自公布之日起30日以后施行。	建议将施行日期改为：“自公布之日起30日以后施行”。
三府〔2019〕19号《三亚市消费投诉信息公示办法》				
三府〔2019〕75号《警卫任务专项工作补助管理办法（试行）》				
三府〔2019〕91号《三亚市人民政府关于加强烧纸焚香祭祀管理的通告》				
三府〔2019〕148号《三亚市建账监督管理办法》				
三府〔2019〕150号《三亚市法人和自然人信用修复管理办法（试行）》				
三府〔2018〕272号《三亚市农村宅基地管理办法》				
三府规〔2019〕1号《三亚市海智计划工作站建设管理办法（试行）》				
三府规〔2019〕2号《三亚市高端学术活动资助办				

法（试行）》				
三府规〔2019〕3号《三亚市旅游产业发展专项资金管理暂行办法》				
三府规〔2019〕4号《三亚市院士专项经费管理办法》				
三府规〔2019〕11号《三亚市促进旅游营销奖励办法》				