

朔州市人民政府文件

朔政发〔2022〕22号

朔州市人民政府 关于印发《朔州市行政规范性文件制定 与审核备案管理办法》的通知

各县（市、区）人民政府，朔州经济开发区管委会，市直各有关单位：

现将《朔州市行政规范性文件制定与审核备案管理办法》印发给你们，请认真遵照执行。

朔州市人民政府

2022年7月20日

（此件公开发布）

朔州市行政规范性文件制定与审核 备案管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强对行政规范性文件的管理，促进依法行政，维护法制统一和政令畅通，从源头上防止违法，根据《山西省行政规范性文件制定与监督管理办法》，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称行政规范性文件(以下简称规范性文件)，是指除政府规章外，各级人民政府、县级以上人民政府所属工作部门(包括本市垂直管理的部门)、县级以上人民政府派出机关和法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称制定机关)，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和义务，在本行政区域或管理范围内具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

制定机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免、对具体事项的通报、通知及行政处理决定等文件，不属于规范性文件。

第三条 规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。政府及其办公机构制定的规范性文件为政府规范性文件；县级以上人民政府工作部门、实行垂直管理的部门、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的规范性文件为部门

规范性文件。

第四条 本市行政区域内规范性文件的制定、审核、备案、清理等工作，适用本办法。

第五条 规范性文件的制定应按照立项计划、调研起草、公开征求意见、协调分歧、评估论证、合法性审核、集体讨论决定、签发公布等程序进行。

因发生重大灾害事件、保障公共安全和公共利益、执行上级行政机关的紧急命令和决定等情况，需要立即制定规范性文件的，经制定机关的主要负责人批准，可以简化制定程序。

第六条 规范性文件的制定，应当遵循合法、适当、协调的原则，不得与法律、法规、规章和上级行政机关制定的规范性文件相抵触；应当符合精简、统一、效能的原则，简化行政管理手续，降低行政管理成本，提高行政管理效率；应当体现权利与义务统一的原则，要求公民、法人和其他组织履行义务的，应当规定保障其权利实现的途径；应当体现职权与责任相统一的原则，保障行政机关行使职权的，应当规定其行使职权的权限、程序和应当承担的责任。

第七条 制定机关应当严格控制规范性文件数量，法律、法规、规章以及上级行政机关规范性文件已经明确规定的内容，下级行政机关规范性文件原则上不作重复性规定。

第二章 起草

第八条 下列行政机关和组织可以制定规范性文件：

- (一) 市、县（市、区）、乡（镇）人民政府；
- (二) 市、县（市、区）人民政府办公室；
- (三) 市、县（市、区）人民政府的工作部门；
- (四) 市、县（市、区）人民政府的派出机关；
- (五) 实行垂直管理的部门；
- (六) 法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

前款规定以外的临时性机构、议事协调机构、行政机关内设机构、部门派出机构等不得制定规范性文件。

第九条 规范性文件由制定机关组织起草，应明确具体起草单位。

政府规范性文件可以由一个或者几个政府工作部门负责起草。部门规范性文件由其一个或者几个内设机构或者下属机构负责起草。联合制定规范性文件由主办部门负责起草。

起草规范性文件，可以邀请有关专家学者、社会组织参与起草，也可以委托有关专家学者、社会组织起草。

第十条 起草规范性文件，应当对其必要性和可行性进行研究，并对所要解决的问题、拟确立的主要制度和措施等内容进行调研论证。

第十一条 起草规范性文件，应当广泛征求有关行政机关、社会组织、管理相对人以及专家等社会有关方面的意见。听取意见可以采取书面征求意见、召开座谈会、论证会、听证会等多种方式进行。对公民、法人和其他组织权利义务产生直接影

响的规范性文件,还应当向社会公开征求意见,征求意见的时间一般不少于七日。

规范性文件草案内容涉及企业和行业协会商会的,应当征求其意见。

第十二条 起草规范性文件应当遵守下列规定:

(一) 不得违反法律、法规、规章和国家政策规定;

(二) 不得设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项,不得增加办理行政许可事项的程序或者条件,不得规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容;

(三) 没有法律、法规依据,不得规定减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的内容;

(四) 不得规定侵犯公民人身权、财产权、劳动权、休息权等基本权利的内容;

(五) 没有法律、法规依据,不得规定增加本单位权力或者减少本单位法定职责的内容;

(六) 不得制定含有排除或者限制公平性竞争内容的措施,违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动,违法设置市场准入和退出条件等;

(七) 不得对党委、人大、政协、监察委员会、人民法院、人民检察院职权范围的事项作出规定。

第十三条 规范性文件的名称一般称“办法”“规定”“细则”“意见”“决定”“通知”“通告”等,但不得称“条例”。

为实施法规、规章和上级行政机关制定的规范性文件，可冠以“实施”一词。

县级以上人民政府所属工作部门制定的规范性文件，标题中不得冠以行政区域名称。

第十四条 规范性文件的文字表述应当准确、规范、简明、严肃，符合国家行政机关公文格式，条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

第十五条 起草单位应当对征求的意见进行研究处理。未采纳有关单位意见的，或有关单位对规范性文件草案内容有重大分歧意见的，起草单位应当进行协调、达成一致意见。未能达成一致意见的，应当说明理由。

第三章 合法性审核

第十六条 规范性文件草案在提交制定机关集体讨论前，应当进行合法性审核。

以市、县（市、区）人民政府及其办公机构名义印发的规范性文件，经起草部门内部审核机构审核后，报送同级司法行政部门审核。

市、县（市、区）人民政府所属工作部门、实行垂直管理的部门和法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的规范性文件，由本部门或组织确定的审核机构审核。

乡（镇）人民政府及街道办事处制定的规范性文件，由县

级司法行政部门审核。

不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

第十七条 负责合法性审核的司法行政部门和市、县（市、区）人民政府所属工作部门、实行垂直管理的部门、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织确定的合法性审核机构以下统称审核机构。

第十八条 报请政府制定的规范性文件，起草部门应当将下列材料报送本级人民政府办公机构：

- （一）部门主要负责人签署的报送审核的公文；
- （二）规范性文件草案文本；
- （三）规范性文件起草说明，包括制定的依据、必要性和制定过程，所要解决的主要问题，采取的主要措施等内容；
- （四）法律、法规、规章和政策依据；
- （五）征求意见、加盖部门公章的征求意见汇总及采纳情况；
- （六）起草部门对规范性文件草案的合法性审核的意见；
- （七）起草部门法律顾问意见书；
- （八）起草部门的公平性竞争审查意见；
- （九）针对不同审核内容需要的其他有关材料。

起草部门为两个或者两个以上的，由牵头部门负责报送材料。

部门规范性文件草案，由起草单位报送本部门或组织审核

法制机构审核，上报材料应当符合前款（二）、（三）、（四）、（五）、（七）、（八）、（九）项的规定。

第十九条 规范性文件起草说明应当包括以下内容：

- （一）制定规范性文件的依据、必要性和起草过程；
- （二）拟解决的主要问题和采取的主要措施；
- （三）征求意见情况及分歧意见协调情况；
- （四）其他需要说明的问题。

第二十条 政府办公机构应当对报送政府研究的政府规范性文件草案发文必要性、文种、格式、文字表述以及材料是否齐全等先行进行审查，审查符合要求的，转送同级审核机构进行合法性审核。报送材料不合格的，退回起草部门重新报送。

部门或组织审核机构对报送部门或组织研究的部门规范性文件草案发文必要性及材料是否齐全等进行审查，审查符合要求的进行合法性审核，不符合要求的，退回起草单位。

第二十一条 合法性审核包括以下主要内容：

- （一）是否符合本办法第五条、第六条、第七条、第十二条、第十三条、第十五条的规定；
- （二）制定主体是否合法；
- （三）是否符合制定机关的法定权限；
- （四）涉及企业和行业协会商会的，是否按规定征求意见；
- （五）是否与现行有关规范性文件重复或者抵触；
- （六）需要审核的其他内容。

第二十二条 审核机构收到规范性文件送审材料后，应当提出书面审核意见。除为了预防、应对和处置突发事件，或者执行上级机关的紧急命令和决定需要立即制定实施规范性文件外，合法性审核时间一般不少于五个工作日，最长不超过十五个工作日。

第二十三条 合法性审核有下列情形之一的，不计入审核期限：

- （一）起草单位补充报送相关材料；
- （二）组织有关专家进行论证；
- （三）召开座谈会、协调会，进行实地调研等。

第二十四条 审核机构对送审的规范性文件草案，按照下列情形，分别作出处理：

（一）符合本办法第二十一条规定的，以书面形式提出同意的合法性审核意见；

（二）不符合本办法第二十一条规定的，以书面形式提出修改意见或者其他审核意见。

收到同意的合法性审核意见后，政府规范性文件由政府办公机构通知起草部门按照规定处理；部门规范性文件由起草机构按照规定处理。

收到修改意见或其他审核意见后，政府规范性文件由政府办公机构通知起草部门（机构）对规范性文件进行修改完善；部门规范性文件由起草机构对规范性文件进行修改完善；起草

部门（机构）对合法性审核意见有异议的，可以自收到审查意见之日起十个工作日内向原审核机构申请复核。审核机构应当在五个工作日内提出复核意见。

第二十五条 规范性文件草案涉及重大复杂问题或者有关部门职能的，审核机构可以发送有关部门征求意见，也可以召开座谈会、论证会研究论证，或者进行调查研究，听取有关方面的意见。

第二十六条 有关部门收到规范性文件草案征求意见稿后，应当认真研究并提出书面意见，加盖本部门公章后按要求时限回复审核机构。

第二十七条 有下列情形之一的，审核机构可以将规范性文件退回报送部门：

（一）规范性文件拟解决的主要问题，法律、法规、规章或者国家有关政策将要作重大调整或者规范的；

（二）有关部门对规范性文件确立的主要制度和采取的重要措施存在重大分歧，制定部门未与其协商或者协商不成的；

（三）向社会征求意见时，社会公众意见较大，规范性文件制定后难以实施的；

（四）规范性文件照搬有关法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件内容较多，没有规定能够解决问题的制度和措施的；

（五）规范性文件报送材料不符合本办法第十八条规定要

求的；

（六）文件的逻辑结构和文字表述存在明显问题的。

第四章 决定和公布

第二十八条 市、县（市、区）人民政府制定的规范性文件应当经政府全体会议、常务会议或者办公会议审议通过，并由主要负责人签发。市、县（市、区）人民政府办公机构制定的规范性文件应当由同级人民政府有关领导按照有关规定决定。

市、县（市、区）人民政府所属工作部门、实行垂直管理的部门及乡（镇）人民政府制定的规范性文件，应当由市、县（市、区）人民政府所属工作部门、实行垂直管理的部门及乡（镇）人民政府办公会议通过，并由主要负责人签发。

未经合法性审核并同意的规范性文件草案，不得提交会议讨论，不得印发执行。

第二十九条 规范性文件签发后、印发前，政府规范性文件由政府办公机构统一登记、统一编号、统一印发，部门规范性文件由部门公文处理机构统一登记、统一编号、统一印发。

第三十条 规范性文件印发后，应当通过政府网站、政府公报、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等方式向社会公开发布，不得以内部文件形式印发执行。

乡（镇）人民政府和街道办事处制定的规范性文件，应当

在其办公所在地和公共场所的公告栏公布，也可以通过当地政务新媒体、报刊、广播、电视等向社会公开发布。在公告栏公布规范性文件，公布日期不得少于三十日。

未向社会公布的规范性文件不得作为行政管理的依据。

第三十一条 规范性文件自公布之日起三十日后施行。但公布后不立即施行可能影响规范性文件施行或者可能造成重大损失的，可以自公布之日起施行。

第五章 备 案

第三十二条 市、县（市、区）人民政府是规范性文件的备案机关，规范性文件制定机关的办公机构负责规范性文件备案报送工作。两个以上部门联合制定的规范性文件，由牵头部门的办公机构负责备案报送工作。其司法行政部门具体负责本级人民政府所属工作部门以及下级人民政府规范性文件的备案审查工作。

规范性文件的备案应当坚持有件必备、有备必审、有错必纠的原则。

第三十三条 规范性文件应当自公布之日起十五日内，由制定机关按照下列规定报送备案：

（一）市、县（市、区）人民政府及其办公机构制定的规范性文件报上一级人民政府和本级人民代表大会常务委员会备案；

(二) 市、县(市、区)人民政府工作部门制定的规范性文件报本级人民政府备案;

(三) 乡(镇)人民政府制定的规范性文件报上一级人民政府备案;

(四) 市、县(市、区)人民政府派出机关制定的规范性文件,报设立该机关的人民政府备案。

(五) 实行垂直管理部门制定的规范性文件报上一级行政主管部门备案,同时抄送制定机关所在地本级人民政府;

第三十四条 规范性文件备案时应当提交下列材料:

(一) 规范性文件备案报告一份;

(二) 规范性文件正式文本两份;

(三) 规范性文件的制定说明两份;

(四) 其他相关材料;

(五) 规范性文件的电子文本。

规范性文件制定说明应当包括以下内容:

(一) 制定规范性文件的依据、必要性;

(二) 拟解决的主要问题和采取的主要措施;

(三) 规范性文件制定过程,包括征求意见情况、合法性审核情况、公平竞争审查情况、会议审议情况、公布情况等;

(四) 其他需要说明的问题。

不符合前款规定的,由司法行政部门退回重新报送。

第三十五条 司法行政部门应当对报送备案的规范性文件

按照本办法第二十一条的规定进行审查。

第三十六条 司法行政部门审查规范性文件时，可以采取征求意见、调查研究、要求制定机关说明情况等方式进行。要求制定机关说明情况的，制定机关应当在规定时间内予以说明。

第三十七条 司法行政部门应当自收到规范性文件备案材料之日起十五日内，对规范性文件进行审查，根据不同情况分别作出如下处理：

（一）未发现规范性文件存在违法内容的，存档备案。

（二）发现规范性文件存在违法内容的，建议制定机关停止执行并限期修改或废止；制定机关逾期不修改或者不废止的，报请本级人民政府责令改正或者撤销；

（三）发现规范性文件之间相互有冲突的，进行协调；协调不一致的，提出处理意见报本级人民政府决定；

（四）发现规范性文件制定程序、公布形式不符合本办法规定的，建议制定机关在规定期限内处理，制定机关逾期不处理的，报本级人民政府责令改正。

对专业性特别强、情况特殊或者需要调研、协调、征求意见的，经备案审查机构负责人同意可以延长审查期限，延长期限不得超过十五日。

第三十八条 接受抄送的行政机关发现抄送的规范性文件存在违法内容以及规范性文件之间相互冲突的，应当向制定机关或者司法行政部门提出书面建议。

制定机关或者司法行政部门接到书面意见后应当核实，并在十五个工作日内予以答复；确有问题的，制定机关应当及时改正。

第三十九条 制定机关应当依照本办法第二十三条的规定，于每年1月31日前将本机关上一年度制定的规范性文件目录报送备案机关。

第四十条 市、县（市、区）人民政府的司法行政部门应当于每年第一季度向本级人民政府报告上一年度规范性文件的备案审查情况，同时抄送上一级人民政府的司法行政部门。

第六章 实施后评估与清理

第四十一条 规范性文件应当注明施行日期和有效期，有效期一般不超过五年，名称冠以“暂行”、“试行”的不超过两年。法律法规对规范性文件有效期另有规定的，从其规定。有效期届满，规范性文件自动失效。

规范性文件有效期届满确实需要继续执行的，或者规范性文件需要修改的，应当依照本办法规定在有效期届满前重新制定发布。

第四十二条 规范性文件公布后应当根据需要进行实施后评估，依照一定程序、标准和方法，对文件制定质量、实施绩效、存在问题等进行客观公正的调查、分析和评价，并提出后续完善及改进意见。

实施后评估应当遵循公开公正、公众参与、注重实效的原则，把握重点，有序推进。

第四十三条 规范性文件起草部门是实施后评估的评估部门，规范性文件实施部门应配合其做好相关工作。

对涉及群众切身利益、社会关注度高、可能影响政府形象的行政规范性文件，起草部门应加强舆情收集，及时研判处置，主动回应关切，通过新闻发布会、媒体访谈、专家解读等方式进行解释说明，充分利用政府网站、社交媒体等加强与公众的交流和互动。

第四十四条 规范性文件实施后，有下列情形之一的，应当进行实施后评估：

（一）事关经济社会发展全局或者涉及人民群众切身利益的规范性文件发布满两年的；

（二）所依据的上位法或政策依据有重大修改或调整的；

（三）涉及信访、行政复议、行政诉讼案件，反映问题较多的；

（四）公众、新闻媒体及社会各界提出较多意见和建议的；

（五）制定机关认为应当进行实施后评估的情形。

实施后评估可以针对特定规范性文件，也可以针对特定规范性文件中设定的某一项具体制度。

第四十五条 评估部门可以自行组织或者会同有关部门进行评估，也可以根据需要将评估的有关事项委托专业机构、社

会组织等第三方进行。

受委托的第三方应当在委托范围内，以评估部门的名义开展评估，不得将受托事务转托其他单位或者个人。

实施后评估工作可以采取问卷调查、实地调研、专家咨询、案例分析、现场访谈等方法开展。

第四十六条 实施后评估主要依据以下标准进行：

（一）合法性标准，即制定规范性文件是否符合制定权限、制定程序，是否违背上位法或政策性依据的规定；

（二）合理性标准，即公平、公正原则是否得到体现，各项管理措施是否必要、适当；

（三）协调性标准，即与同位阶的规范性文件以及相关政策措施是否存在冲突，要求建立的配套制度是否完备、互相衔接；

（四）可操作性标准，即规定的制度是否切合实际，易于操作，规定的措施是否高效、便民，规定的程序是否正当、简便；

（五）技术性标准，即逻辑结构是否严密，语言表述是否准确，是否影响到规范性文件的正确、有效实施；

（六）绩效性标准，即规范性文件是否得到普遍遵守和执行，是否有效地解决行政管理中存在的问题，是否实现预期的制定目的，实施后取得的经济社会效益是否明显高于规范性文件制定和执行的成本。

第四十七条 规范性文件实施后评估工作完成后，评估部门应当出具评估报告。评估报告应包括以下内容：

- （一）实施后评估工作的基本情况；
- （二）规范性文件的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性以及绩效性的分析和评价；
- （三）评估结论和建议；
- （四）其他需要说明的情况。

第四十八条 评估报告建议对规范性文件进行修改或者予以废止的，评估部门应当按照规定及时启动对规范性文件进行修改或者废止的程序。规范性文件存在以下情形的，应当修改或废止：

- （一）与法律、法规、规章相抵触或者不适当的；
- （二）与国务院、省、市改革决策相抵触或者不一致的；
- （三）已经明显不适应经济社会发展的；
- （四）规范性文件之间相互矛盾的；
- （五）已被其他有效文件代替实际已不再执行，未及时废止的；
- （六）其他需要修改或者废止的情形。

第四十九条 制定机关应当建立健全规范性文件清理长效机制。制定机关每隔两年应当对本机关制定的规范性文件进行一次清理。

有下列情形之一的，由制定机关及时组织对相关规范性文

件进行清理：

（一）因法律、法规、规章和国家政策的调整、废止而缺失依据的；

（二）与新制定的法律、法规、规章和国家政策的规定不一致的；

（三）调整对象已不存在的；

（四）与有关规范性文件相互抵触的；

（五）不适应经济和社会发展需要的；

（六）与政府职能转变的要求不一致的；

（七）文件已过有效期的。

规范性文件修改和废止按制定程序执行。

第五十条 规范性文件清理结束后，制定机关应当及时公布继续有效、废止和失效的规范性文件目录；未列入继续有效规范性文件目录的，不得作为行政管理的依据。

第七章 监督与管理

第五十一条 市、县（市、区）政府对所属工作部门以及下级人民政府、各部门对本部门制定的规范性文件应当加强监督检查。司法行政部门应当加强对制定机关落实备案审查处理意见的监督。

第五十二条 市、县（市、区）政府应当完善规范性文件管理制度，建立健全规范性文件制定、备案情况通报机制，发

挥政府督查机制作用，将规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察的内容，并作为依法行政考核内容列入法治政府建设考评指标体系。

第五十三条 制定机关、审核机构及其相关工作人员违反本办法的，按照相关法律、法规和规章的规定，依法作出处理。制定机关发现存在违法规范性文件的，应当及时纠正，造成严重影响的按照有关规定问责。

第八章 附 则

第五十四条 法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织规范性文件的制定与监督管理活动，依照本办法中市、县（市、区）人民政府所属工作部门的规定执行。属于重大行政决策的行政规范性文件按照有关规定办理。

第五十五条 本办法自2022年8月20日起施行。《朔州市人民政府关于印发〈朔州市规范性文件制定和备案办法〉的通知》（朔政发〔2013〕36号）和《朔州市人民政府办公厅关于加强规范性文件监督管理的通知》（朔政办发〔2013〕40号）同时废止。

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市检察院，各人民团体，各新闻单位。

朔州市人民政府办公室

2022年7月20日印发
