

赣市府发〔2021〕5号

赣州市人民政府关于印发 《赣州市行政规范性文件管理规定》的通知

各县（市、区）人民政府，市政府各部门，市属、驻市各单位：

《赣州市行政规范性文件管理规定》已经2021年6月18日市人民政府第88次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2021年6月24

日

（此件主动公开）

赣州市行政规范性文件管理规定

目 录

第一章 总则

第二章 行政规范性文件制定

第三章 行政规范性文件备案

第四章 行政规范性文件清理

第五章 监督问责

第六章 附则

第一章 总 则

第一条 为了加强行政规范性文件的制定、备案和清理，强化对行政规范性文件的监督管理，推进依法行政，建设法治政府，根据有关法律、行政法规和国务院、省政府有关规定，结合本市实际，制定本规定。

第二条 本规定所称的行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指除政府规章外，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。

规范性文件不包括行政机关内部执行的不涉及公民、法人和其他组织权利义务的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件，以及规划类文件和专业技术标准类文件。

第三条 本市行政区域内规范性文件的制定、备案、清理及其监督管理工作，适用本规定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

国务院实行垂直管理的部门对主管职责范围内的规范性文件管理另有规定的，从其规定。

第四条 规范性文件管理应当贯彻执行党的路线方针政策和决策部署，坚持社会主义核心价值观，维护国家法制统一，保障法律、法规、规章的正确实施。

第五条 县级以上人民政府应当加强对规范性文件的监督管理。

县级以上人民政府办公机构按照国家、省和本市的有关公文处理相关规定，负责本机关规范性文件制定、报送备案和清理工作，并对下级行政机关的规范性文件处理工作进行业务指导和督促检查。

县级以上人民政府司法行政部门负责本级人民政府规范性文件的合法性审核工作，负责本级人民政府部门和县（市、区）人民政府的规范性文件备案工作，并在本级人民政府领导下，具体承担规范性文件监督工作。

第二章 行政规范性文件制定

第六条 下列行政机关可以制定规范性文件：

- （一）各级人民政府；
- （二）县级以上人民政府依法设立的派出机关；

（三）县级以上人民政府所属部门；

（四）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

各级人民政府设立的议事协调机构及其办事机构，人民政府所属部门的内设机构、派出机构，不得以本机构的名义制定规范性文件。法律、法规、规章另有规定的除外。

县级以上人民政府应当编制规范性文件制定主体清单，并实行动态管理，根据有关规定和工作变化，对制定主体进行核实增减，向社会公布。规范性文件制定主体清单以外的单位，不得制定规范性文件。

第七条 行政机关可通过编制规范性文件年度制定计划、开展必要性论证等方式，对需要制定的规范性文件加强统筹、综合；内容相近的行政管理事项，应当归并后制定规范性文件。

规范性文件应当具有明确的制度、措施和程序等实质内容，不得制定没有实质内容的规范性文件。

法律、法规、规章和国家、省或者本市政策已经作出明确规定且仍然适用的，不得制定内容重复的规范性文件。

市、县（市、区）人民政府工作部门通过制定或者联合制定规范性文件可以满足履行职责需要的，应当自行制定或者联合制定规范性文件，不得提请市、县（市、区）人民政府及其办公室制定或者转发规范性文件。

市人民政府制定的规范性文件，原则上不要求县（市、区）人民政府、市人民政府工作部门制定实施意见和实施细则，避免层层发文。县（市、区）人民政府、市人民政府工作部门可以结合实际，制定务实管用的具体措施。

第八条 规范性文件应当符合党政机关公文处理工作规范，名称可以使用“规定”“办法”“细则”“决定”“意见”“通知”“公告”和“通告”等，用语应当规范、准确、简洁，内容应当明确、具体、严谨，具有可操作性。

第九条 规范性文件不得规定下列内容：

（一）增加法律、法规、规章规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；

（二）设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，增加办理行政许可事项的条件，规定出具没有法律、法规、规章依据的证明；

（三）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，侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；

（四）超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

（五）违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，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；

（六）其他应当由法律、法规、规章规定的事项。

第十条 制定规范性文件，应当经调研论证、征求意见、合法性审核、集体审议决定、向社会公开发布等程序。

第十一条 政府规范性文件由本级人民政府组织起草，可以确定由其一个或者两个以上部门具体负责起草工作。县级以上人民政府所属部门认为需要政府制定规范性文件的应当报请本级人民政府同意。

部门规范性文件由县级以上人民政府所属部门组织起草。两个以上部门联合制定规范性文件，可以协商确定一个主办部门组织起草，也可以由几个部门共同负责起草。

第十二条 规范性文件起草部门应当对规范性文件制定的必要性、可行性和拟解决的主要问题等事项进行调查研究；对拟确立的主要制度或者行政措施的预期效果和可能产生的影响进行论证。

对专业性、技术性较强的规范性文件，应当组织相关领域专家进行论证；对涉及社会稳定、市场主体生产经营活动、对外贸易或者性别平等保护内容的，应当按照国家和本省有关规定进行风险评估、公平竞争审查、贸易政策合规性审查或者性别平等咨询评估。

第十三条 起草规范性文件应当采取便于社会公众参与的方式充分听取意见，在制定过程中依法需要保密的除外。

听取意见可以采取座谈会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查等方式。

规范性文件涉及特定群体利益的，起草部门应当与相关人民团体、社会组织以及群众代表进行沟通协商，充分听取相关群体和专家的意见建议。对企业切身利益或者权利义务有重大影响的，起草部门应当充分听取有代表性的企业和相关行业协会商会的意见。

第十四条 规范性文件涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人和其他组织权利义务有较大影响、公众普遍关注的，应当向社会公开征求意见。

起草规范性文件向社会公开征求意见的，应当通过政府网站、政务新媒体、报刊以及其他便于社会公众知晓的途径，公布文件文本及其说明等材料，明确提出意见的方式和期限。向社会公开征求意见的期限一般不少于15日。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第十五条 起草部门应当对社会各方面提出的意见进行归纳整理、研究论证，充分采纳合理意见，对相对集中的意见建议不予采纳的，应当以适当方式反馈并说明理由。

规范性文件涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的，应当充分征求其他部门意见。其他部门提出不同意见的，起草部门应当与其充分协商并取得一致意见。

第十六条 县级以上人民政府的规范性文件起草工作完成后，起草部门应当履行本部门的合法性审核工作程序，及时将规范性文件送审稿及其说明和其他有关材料报送本级人民政府。

送审稿的说明应当包括制定规范性文件的必要性和可行性、需要解决的主要问题、拟规定的主要制度和拟采取的主要措施、有关部门意见的协调处理情况等内容；其他有关材料主要包括制定依据、本部门合法性审核意见、汇总意见及采纳情况、评估论证报告、公平竞争审查结论等。

第十七条 报请本级人民政府制定规范性文件，起草部门应当提供下列材料：

- （一）报请制定的请示；
- （二）规范性文件草案；
- （三）规范性文件的起草说明；
- （四）起草规范性文件所依据的法律、法规、规章和国家、省或者本市政策以及上级行政机关的命令、决定（以下统称“制定依据”）；
- （五）征求意见的有关材料以及意见采纳情况；
- （六）起草部门审核机构出具的合法性审核意见；
- （七）其他有关材料。

报请制定的材料符合前款规定的，应当及时送交政府办公机构，政府办公机构经审查材料符合要求的，转送政

府负责规范性文件合法性审核的部门或者机构（以下统称合法性审核机构）进行合法性审核；对不符合规定的，政府办公机构应当将其退回起草部门补充相关程序或者材料。

第十八条 部门规范性文件的起草工作完成后，应当及时将规范性文件送审稿及其说明和其他有关材料送本部门合法性审核机构进行合法性审核。

规范性文件需报请本级人民政府批准发布的，还应当按照本规定第十六条、第十七条规定报送本级人民政府办公机构转合法性审核机构进行合法性审核。

第十九条 未经合法性审核或者经审核不合法的规范性文件，不得提交集体审议；不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

第二十条 合法性审核机构应当对规范性文件送审稿的制定主体、制定依据、制定内容、制定权限、制定程序以及其他需要审核的内容进行合法性审核。

合法性审核应当保证必要的审核时间，从送审材料齐备后计算，一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日。

第二十一条 合法性审核意见应当以书面形式出具。起草部门应当根据合法性审核意见对规范性文件送审稿进行必要的修改或者补充，并将意见的采纳情况向合法性审核

机构反馈；特殊情况下，未完全采纳合法性审核意见的，应当在提请集体审议决定时详细说明理由和依据。

第二十二条 规范性文件应当按照下列规定集体审议决定：

（一）政府规范性文件，应当经本级人民政府常务会议或者全体会议审议决定；

（二）部门规范性文件，应当经本部门办公会议审议决定。

第二十三条 规范性文件应当由行政机关主要负责人或者其授权的其他负责人签发。

两个以上行政机关联合制定的规范性文件，由各行政机关主要负责人或其授权的其他负责人共同签发。

第二十四条 行政机关应当对规范性文件进行统一登记、统一编号、统一印发，具体工作由行政机关的办公机构承担。

行政机关应当及时通过政府公报、门户网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等方式向社会公布规范性文件。

未经公布的规范性文件，不得作为行政管理依据。

第二十五条 规范性文件一般应当自公布之日起 30 日后施行，载明具体施行日期，但因保障公共安全、社会稳定和其他重大公共利益需要，或者公布后不立即施行将有碍规范性文件执行的除外。

规范性文件载明有效期的，有效期最长不超过 5 年；标注“暂行”“试行”的规范性文件，有效期最长不超过 2 年。

载明有效期的规范性文件在有效期届满后需要继续实施的，行政机关应当在有效期届满前重新公布。

第二十六条 规范性文件的解释权，由制定机关行使。县级以上人民政府规范性文件的具体解释工作可以由其工作部门承担。

起草部门应当按照本市有关规定，做好规范性文件解读工作，并通过政府网站、政务新媒体等，加强与公众的交流和互动，及时回应社会关切。

第二十七条 因预防、应对和处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件，保障国家安全、经济安全、社会稳定和其他重大公共利益，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的，经行政机关主要负责人批准，可以简化调研论证、征求意见等制定程序。但起草部门必须对有关方面的不同意见和制定后在施行中可能遇到的主要问题向政府作出书面说明。

第二十八条 行政机关应当按照档案管理规定建立规范性文件制定过程记录和材料归档制度，完整地将履行制定程序形成的记录、材料等及时归档。

第三章 规范性文件备案

第二十九条 规范性文件应当自公布之日起 15 日内，按照下列规定报送备案：

（一）政府制定的规范性文件，报送上一级人民政府备案；

（二）政府依法设立的派出机关制定的规范性文件，报送设立该派出机关的人民政府备案；

（三）县级以上人民政府所属部门制定的规范性文件，报送本级人民政府备案；

（四）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，该组织由本级人民政府直接管理的，报送本级人民政府备案；该组织由人民政府所属部门主管的，报送人民政府所属部门备案；

（五）实行垂直管理的部门制定的规范性文件，报送上一级主管部门备案，同时抄送该部门所在地的本级人民政府。

规范性文件由制定机关报送备案；两个以上行政机关联合制定的，由主办机关报送备案。

规范性文件报送同级人大常委会备案的，按照人大常委会关于规范性文件备案有关规定执行。

第三十条 规范性文件报送备案，应当提交下列材料：

（一）备案报告 1 份；

（二）规范性文件正式文本 5 份（附电子文本 1 份）；

（三）起草说明 1 份；

（四）制定机关的合法性审核意见 1 份；

（五）制定依据文本和其他相关材料 1 份。

规范性文件备案报告应当载明规范性文件经有关会议审议的情况、公布情况等内容。

第三十一条 报送县级以上人民政府备案的规范性文件，径送县级以上人民政府负责备案审查的部门进行备案审查；报送上级主管部门备案的规范性文件，上级主管部门负责备案审查，具体工作由其合法性审核机构承担。

第三十二条 报送备案的规范性文件符合本规定第二条、第二十九条和第三十条规定的，备案审查部门予以登记。

报送备案的材料不属于本规定第二条所称的规范性文件，或者不符合本规定第二十九条规定的备案途径的，备案审查部门不予登记，并告知理由。

报送备案的材料不符合本规定第三十条规定的，备案审查部门应当通知制定机关在 5 个工作日内补正材料；补正后符合规定的，予以登记。

第三十三条 备案审查部门应当对报送备案的规范性文件的下列事项进行审查：

（一）是否超越法定权限；

（二）是否违反法律、法规、规章或者国家和本省的相关政策规定；

（三）是否违背法定程序；

（四）是否与相关的规范性文件存在冲突；

（五）法律、法规、规章规定应当审查的其他事项。

第三十四条 报送备案的规范性文件内容技术性、专业性较强的，备案审查部门可以通过召开论证会、书面征求意见等方式，邀请相关领域的专家、法律顾问、公职律师、专业组织等协助审查。

第三十五条 备案审查部门审查规范性文件时，认为需要有关行政机关提出意见的，有关行政机关应当在规定的期限内回复；需要制定机关补充说明情况的，制定机关应当在规定的期限内予以说明。

第三十六条 备案审查部门发现报送备案的规范性文件存在本规定第三十三条第一至三项所列违法情形的，应当及时出具审查意见书，要求制定机关就存在的问题自行纠正。制定机关应当自接到审查意见书之日起30日内，将处理情况报送负责备案审查的部门。制定机关逾期不纠正的，属于报送本级人民政府备案的规范性文件，由备案审查部门报本级人民政府依法予以改变、撤销或者停止执行；属于报送部门备案的规范性文件，由负责备案的部门作出决定。

第三十七条 不同规范性文件对同一事项规定不一致的，按照下列规定处理：

（一）同级人民政府所属不同部门分别制定的，由同级人民政府备案审查部门协调；

（二）上、下级人民政府所属不同部门分别制定的，由上级人民政府备案审查部门协调；

（三）上级人民政府所属部门与下级人民政府分别制定的，由上级人民政府备案审查部门协调。

经备案审查部门协调取得一致意见的，由有关制定机关自行纠正；经协调不能取得一致意见的，由负责协调的备案审查部门提出处理意见报本级人民政府决定，并通知制定机关。

第三十八条 制定机关应当在每年1月上旬向备案审查部门提交上一年度本机关的规范性文件目录。

备案审查部门应当通过门户网站定期向社会公布准予备案的规范性文件目录。

第四章 规范性文件清理

第三十九条 实行规范性文件动态清理制度。

行政机关应当根据全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要，以及上位法和上级文件制定、修改、废止情况，或者上级机关的专项清理工作要求，及时开展规范性文件清理工作，对不符合法律、法规、规章或者国家的

方针政策，以及不适应经济社会发展要求的规范性文件，应当及时修改或者废止。

第四十条 规范性文件的全面清理，由县级以上人民政府统一组织。

规范性文件的专项清理，由职能部门负责组织清理；涉及多个部门的，由主要部门负责牵头组织清理。

第四十一条 规范性文件的具体清理工作由制定机关负责。以政府名义制定的规范性文件，具体清理工作由起草部门承担，起草部门提出清理意见后报制定规范性文件的人民政府决定。

起草部门或者制定机关被撤销、合并或者职能调整的，由继续行使其职能的机关负责清理。

第四十二条 行政机关应当根据规范性文件清理情况，对规范性文件目录和文本及时作出调整并向社会公布。

行政机关应当于清理完成后 10 日内将规范性文件的清理情况书面报告备案审查部门。

第五章 监督问责

第四十三条 备案审查部门应当定期对行政机关报送备案规范性文件工作进行检查，并对检查和备案审查情况进行通报。

第四十四条 县级以上人民政府应当将规范性文件管理工作作为法治政府建设的重要内容，纳入法治政府建设考核评价指标体系。

第四十五条 公民、法人和其他组织认为规范性文件同法律、法规、规章或者国家、本省和本市的有关政策规定相抵触的，可以向该规范性文件的制定机关或者备案审查部门提出书面审查建议。

制定机关、备案审查部门对公民、法人和其他组织提出的书面审查建议，应当研究提出处理意见并答复建议人。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第四十六条 行政机关有下列行为之一的，由备案审查部门通知其改正；逾期不改正的，予以通报并督促改正情节严重或者造成不良后果的，由有权机关按照管理权限对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）未按照规定制定或者公布规范性文件的；

（二）不报送或者未按规定报送规范性文件备案，经督促仍不补报的；

（三）无正当理由拖延落实或者拒不落实备案审查意见的；

（四）未按照规定办理公民、法人和其他组织提出的书面审查建议的；

（五）未按照规定清理规范性文件的。

第四十七条 规范性文件侵犯公民、法人和其他组织合法权益的，或者损害政府形象和公信力的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人依法追究 responsibility。

第六章 附 则

第四十八条 规范性文件的修改、废止程序，适用本规定的有关规定。

规范性文件修改、废止后，应当及时公布。

第四十九条 乡镇人民政府规范性文件管理参照本规定执行。

第五十条 本规定自印发之日起施行。《赣州市行政规范性文件备案规定》（市政府令第 27 号）和《赣州市政府规范性文件制定程序规定》（市政府令第 33 号）同时废止。