成武县行政规范性文件制定和管理办法

成政办发〔2021〕6 号

第一章总则

第一条 为进一步明确行政规范性文件(以下简称规范性文件)制定程序，加强对规范性文件的监督管理，维护法制统一，推进依法行政和法治政府建设，根据国务院《规章制定程序条例》、《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》(国办发〔2018〕115号）、《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)、《山东省规章和规范性文件备案规定》、《山东省行政程序规定》和省、市有关行政规范性文件制定管理的规定要求，结合我县实际，制定本办法。

第二条 本办法所称规范性文件，是指除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，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的，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规定、办法、规则等行政公文。

县政府(含县政府办公室，下同)以自己的名义制定的规范性文件为县政府规范性文件; 镇政府以自己的名义制定的规范性文件为镇政府规范性文件;县政府工作部门以自己的名义制定的规范性文件为部门规范性文件。

县政府、镇政府及县政府工作部门制定的内部工作制度、人事任免决定、对具体事项的处理决定、工作部署、向上级行政机关的请示和报告以及其他对公民、法人和其他组织的权利义务没有直接影响、不具有普遍约束力、不可以反复适用的文件，不属于规范性文件。

议事协调机构、临时机构、政府工作部门的派出机构和部门内设机构不得以自己的名义制定规范性文件。

第三条 规范性文件的名称应当根据规范性文件的具体内容确定，一般可以使用“决定”、“命令”、“办法”、“规定”、“规则”、“细则”、“通知”等，但不得使用“法”、“条例”。县政府和镇政府规范性文件的标题应当冠以本行政区域名称，县政府所属部门规范性文件的标题应当冠以制定机关名称。

第四条 制定规范性文件应当遵循下列原则:

(一)符合宪法、法律、法规和规章的规定，不得违反上级行政机关的命令、决定，不得超越本行政机关的职权范围;

(二)不得设定行政处罚、行政许可、行政强制、行政事业性收费项目以及其他应当由法律、法规、规章或者上级行政机关设定的事项;

(三)没有法律、法规和规章的规定，规范性文件不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的规定;

(四)符合本县实际，具有必要性和可行性;

(五)符合精简、统一、效能的原则;

(六)充分发扬民主，深入调研论证，广泛征求意见，保护公民、法人和其他组织的合法权益;

(七)符合规范性文件的体例、结构和文字表达等技术要求，做到文体规范、结构严谨、条理清楚、文字简明、用词准确、标点符号正确规范，必要时，应当明确某些用语的特定含义。

第五条 规范性文件的结构一般分为总则、分则、附则三部分，以章、条、款、项、目的形式表达。条的序号用中文数字依次表述，款不编号，项和目的序号分别用中文数字加括号与阿拉伯数字依次表述。内容比较简单的，可以不分总则部分，应写明规范性文件的制定目的和依据、适用范围、基本原则、主管机关或部门;分则部分，应写明具体管理措施和办事程序、主管机关或部门和行政管理相对人的权利义务、法律责任;附则部分，应写明施行日期、有效期及其他需要规定的内容。

第六条 规范性文件立项、起草、审查、审议、签署、发布以及备案、监督、实施、评估、清理、汇编、解释等，适用本办法。

第二章立项和计划

第七条 县政府工作部门认为需要由县政府制定规范性文件的，应当向县政府报请立项。报送县政府制定规范性文件的立项申请，应当包括规范性文件的名称、制定规范性文件的必要性、所要解决的主要问题、拟确立的主要内容以及制定依据、发布机关、送审时间等。

第八条 县政府司法行政机关于每年第四季度印发提报下一年度拟制定县政府规范性文件的通知，县政府工作部门应当根据需要提出报请县政府制定规范性文件的立项申请。

县政府司法行政机关应当对报送县政府制定规范性文件的立项申请进行汇总研究，并于下一年第一季度内拟订县政府年度规范性文件制定工作计划，经县政府常务会议审定后以县政府办公室文件下发，有关部门应当认真组织实施，县政府办公室会同县政府司法行政机关负责监督执行。

县政府规范性文件制定工作年度计划应当明确规范性文件的名称、起草单位、完成时间等。

列入年度计划的县政府规范性文件，起草单位应在规定时间内完成起草工作。县政府规范性文件制定工作年度计划在执行中，可以根据实际情况予以调整。因特殊情况需要延期报送或者不再需要制定规范性文件的，起草单位应当向县政府书面说明原因，并抄送县政府司法行政机关。

对未列入年度县政府规范性文件制定计划，因特殊情况需制定、发布规范性文件的，起草单位应当向县政府书面说明理由，并由县政府领导签批同意。

第九条 县政府所属部门可以根据本部门的实际，按照有关立法原则自主确定部门规范性文件的立项工作。

第三章起草和送审

第十条 列入年度计划的县政府规范性文件，由县政府有关业务主管单位负责起草，可以邀请有关组织、专家参与起草或者委托有关组织、专家起草。县政府司法行政机关可以给予必要的指导。

第十一条 起草工作应当由起草单位主要负责人或其委托的其他负责人主持，组织起草工作小组具体负责起草工作。

第十二条 起草县政府规范性文件，应当对制定规范性文件的必要性和可行性进行研究，并对规范性文件涉及的社会管理领域现状，所要解决的问题，拟设定的主要政策、措施或制度的合法性、合理性等内容进行调研论证。

第十三条 起草县政府规范性文件，涉及县政府有关部门或镇人民政府职责的，起草单位应当主动与县政府有关部门、镇人民政府沟通协商，协商方式可以采取书面征求意见或者召开座谈会、论证会等。

第十四条 起草县政府规范性文件，应通过多种方式听取社会公众、行政管理对象、企业行业协会和专家的意见。除依法需要保密的外，对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规范性文件，应通过网络、报纸等媒体向社会公开文件草案。规范性文件向社会公开征求意见期限一般不少 7 个工作日,与市场主体生产经营活动密切相关的规范性文件，期限一般不少于 30 日。

第十五条 起草县政府规范性文件，有下列情形之一的，起草单位应当进行评估，在报送司法行政机关进行合法性审核时，一并提交规范性文件制定前评估报告（以下简称前评估报告）：

（一）涉及公民、法人或者其他组织重大利益的；

（二）与生产经营活动密切相关的；

（三）社会公众普遍关注或者争议较大的；

（四）涉及宏观经济稳定和市场稳定以及重要行业领域重大政策调整的；

（五）其他按规定应当进行评估的。

司法行政部门对规范性文件进行合法性审核时，认为有必要的，可以建议起草单位进行评估。

第十六条 规范性文件制定前评估应当按照下列程序进行：

（一）确定评估对象；

（二）制定评估方案，明确评估内容、方法、进度安排和保障措施等；

（三）组织实施评估，开展调查研究，召开座谈会、论证会，必要时组织专家、政府法律顾问、公职律师等进行论证；

（四）对评估活动及形成的材料进行综合分析，形成书面评估报告。

第十七条 规范性文件制定前评估应当遵循下列标准：

（一）是否与法律、法规、规章和上级政策文件规定相一致；

（二）是否符合社会主义核心价值观；

（三）涉及市场主体经济活动的，是否符合公平竞争审查要求；

（四）具体制度能否有针对性地解决行政管理中存在的问题，各项管理措施是否必要、适当；

（五）是否可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响；

（六）出台时机是否适当。

第十八条 县政府规范性文件的内容涉及重大公共利益，可能影响社会稳定，或者法律、法规、规章规定应当听证的，起草单位应当组织听证。

第十九条 县政府规范性文件起草并征求意见修改完毕或会签后，起草单位应当将规范性文件草案和有关材料及时报送县政府司法行政机关审查。

第二十条 报送县政府司法行政机关审查的县政府规范性文件草案，应当经起草单位承担法制事务的机构合法性审查、领导集体讨论通过、主要负责人签署;几个单位共同起草的，应当由几个起草单位的主要负责人共同签署。

第二十一条 报送审查的材料包括:

（一）提请审查的公函;

（二）县政府规范性文件草案及电子文本;

（三）起草规范性文件的前评估报告;

（四）加盖单位公章的起草说明(包括制定规范性文件的必要性、法律依据、需要解决的问题、拟采取的措施、起草过程、征求意见的情况、重大分歧意见、协调情况、对主要内容的说明、评估论证结论等);

（五）起草县政府规范性文件所依据的法律、法规、规章、上级政策及参照的其他有关资料;

（六）起草单位承担法制事务的机构合法性审查意见;

（七）征求意见或会签材料;

（八）需要报送的其他材料(如应当听证的，提交听证材料;影响重大或关系人民群众切身利益的，提交政策解读材料;内容复杂或专业性较强的，提交文本注释稿等)。

第四章合法性审核

第二十二条 县政府司法行政机关对送审的县政府规范性文件草案，应当就县政府规范性文件制定原则和制定主体、权限、程序、内容、形式等方面是否合法进行审核：

（一）制定主体是否合法；

（二）是否超越制定机关法定职权；

（三）内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策的规定；

（四）是否违规设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；

（五）是否存在没有法律、法规依据作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的情形；

（六）是否存在没有法律、法规依据作出增加本单位权力或者减少本单位法定职责的情形；

（七）是否违反规范性文件制定程序；

（八）是否违反了公平竞争原则（涉及市场主体经济活动的）；

（九）需要审核的其他情形。

第二十三条 县政府规范性文件草案有下列情形之一的，县政府司法行政机关可以缓办、要求送审单位补交材料或者退回送审单位:

（一）制定规范性文件的条件尚不成熟的;

（二）规范性文件内容涉及镇政府、县政府有关部门的职责的，起草单位未征求书面意见或会签的;

（三）报送规范性文件材料不符合本办法第二十条、第二十一条规定的;

（四）规范性文件照搬照抄有关法律、法规、规章或上级规范性文件的内容，未结合实际作出具体规定，没有制定必要的;

（五）规范性文件条理不清，逻辑结构混乱的;

（六）需要缓办、补交材料或者退回送审单位的其他情形。

第二十四条 县政府司法行政机关对县政府规范性文件草案进行审查时，可以开展调查研究，召开镇人民政府或县政府有关部门及相关组织、专家、行政管理相对人座谈会、论证会，对制定规范性文件的合法性、必要性和可行性等进行论证，起草单位应当积极配合协助组织好相关活动。

第二十五条 县政府司法行政机关可以向镇政府、县政府有关部门发征求意见函，被征求意见的单位在收到征求意见函后，应按规定的期限向县政府司法行政机关报送加盖公章的书面意见，逾期没有报送的，视为同意。起草单位应当积极配合做好征求意见事宜。

第二十六条 县政府司法行政机关审查县政府规范性文件草案，可以根据需要举行听证会，组织有关单位、社会团体、行政管理相对人、公众代表及有关专家等参加，听取其意见和建议，起草单位应当积极配合协助组织听证活动。

第二十七条 对直接涉及公民、法人和其他组织切身利益，或者涉及重大决策的县政府规范性文件草案，县政府司法行政机关可以通过网络、报纸等媒体向社会公开征求意见。

第二十八条 县政府司法行政机关应当对分歧意见较大的县政府规范性文件草案进行协调;经协调不能达成一致意见的，应当将主要问题、有关单位的意见和司法行政机关的意见报县政府有关领导协调或决定。

第二十九条 县政府司法行政机关应当在充分论证的基础上，对县政府规范性文件草案进行合法性审核，根据不同情形，出具合法、不合法、应当予以修改性的书面审核意见。

第三十条 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，县政府司法行政机关合法性审核时间一般不少于 5 个工作日，最长不超过 15 个工作日。

上述审核时间，不含县政府司法行政机关征求意见、协调以及开展听证的时间在内。

第三十一条 规范性文件的送审单位收到县政府司法行政机关的审查意见后，应当认真研究吸收其所提出的意见。对主要意见不能采纳的，应当告知县政府司法行政机关。

第三十二条 县政府规范性文件草案未经县政府司法行政机关合法性审查并出具合法性审查意见，起草单位不得提请县政府常务会议审议。

第五章审议和发布

第三十三条 县政府规范性文件应当经县政府常务会议审议通过，并由县政府主要负责人或其委托的负责人签署。

第三十四条 县政府常务会议审议县政府规范性文件草案按以下程序进行:

（一）起草单位作起草说明;

（二）县政府司法行政机关作合法性审核报告;

（三）县政府常务会议组成人员审议;

（四）其他列席会议人员发表意见;

（五）表决。

第三十五条 县政府规范性文件草案，根据县政府常务会议审议表决情况分别处理:

（一）表决通过的，由县政府主要负责人或其委托的负责人签署;

（二）表决原则通过，但尚需作进一步修改的县政府规范性文件，起草单位应当根据会议审议意见对县政府规范性文件草案进行修改，形成草案修改稿，报请县政府主要负责人或者其委托的负责人签署;

（三）表决未通过的，根据会议审议意见，起草单位应当重新起草和送审，县政府司法行政机关应当重新进行合法性审查，再行提请县政府常务会议审议。

第三十六条 规范性文件经审议通过或批准后实行统一登记、统一编号、统一印发，并及时通过政府公报、政府网站等统一公布载体公开向社会发布。未经公布的规范性文件不得作为行政管理依据。

第三十七条 以县人民政府、政府办公室、政府部门和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织名义印发的规范性文件，应及时对文件主要内容及其出台的必要性作出解读，便于群众理解和执行。行政机关在本级政府规定的统一发布载体及其他载体上发布规范性文件，应将规范性文件的政策解读一并发布。

第六章备案和监督

第三十八条 县政府规范性文件应当自发布之日起30日内由县政府司法行政机关报菏泽市人民政府和成武县人民代表大会常务委员会备案，同时提交备案报告、规范性文件的正式文本、起草说明及合法性审核意见一式七份(含电子文档)。

镇政府规范性文件和县政府工作部门规范性文件应当自发布之日起30日内报送县政府司法行政机关备案，同时提交备案报告、规范性文件的正式文本、起草说明及合法性审核意见一式两份(含电子文档)。

第三十九条 县政府司法行政机关发现报送备案的镇人民政府规范性文件及县政府工作部门规范性文件违反本办法第四条第(一)、(二)、(三)项的，应当建议制定机关自行修改、废止或者提请县政府予以撤销。

第四十条 公民、法人或者其他组织认为规范性文件不符合本办法第四条第(一)、(二)、(三)项的，可以向县政府司法行政机关提出审查建议。县政府司法行政机关应当在15个工作日内作出处理，并将处理结果答复提出审查建议的公民、法人和其他组织。

对内容复杂、争议较大或者涉及其他重大问题，在前款规定的期限内不能完成处理结果答复的规范性文件，经县政府司法行政机关负责人批准，可以延长15个工作日，并将延长处理答复期限及其理由书面告知提出审查建议的公民、法人和其他组织。

第四十一条 县政府司法行政机关应当对镇政府规范文件、县政府所属部门规范性文件的制定

和管理情况进行监督。部门规范性文件未经合法性审查不得发布实施。县政府司法行政机关发现未经审查而印发的部门规范性文件，可以提请县政府撤销该文件，并向社会公示该文件无效。

对未经备案的镇政府规范性文件、县政府所属部门规范性文件，县政府司法行政机关可以提请县政府作出责令改正或者撤销的建议。

第七章实施和后评估

第四十二条 县政府规范性文件应当载明有效期和施行日期。规范性文件有效期为3年至5年。暂行、试行的规范性文件有效期为1年至2年。有效期届满则自动失效。

县政府规范性文件应当规定实施日期。实施日期与发布日期应当间隔30日以上，便于规范性文件具体执行机构和群众知晓。但发布后不立即实施将影响法律、法规、规章、上级规范性文件执行，或者不利于保障国家安全、公共利益的，可以自发布之日起实施。

第四十三条 本办法所称规范性文件后评估，是指规范性文件实施后，评估机关根据其制定目的和经济社会发展实际，依照一定的程序、标准和方法，对其制度规范、实施效果和存在问题等进行调查、分析、评价，对规范性文件是否需要修改、废止或者继续执行进行全面论证并提出评估意见的活动。

第四十四条 规范性文件实施后，有下列情形之一的，评估机关应当组织进行后评估：

（一）依据的法律、法规、规章和政策被修改、废止或者实际情况发生重大变化，导致原有规定与之不相适应的；

（二）有效期届满前6个月内的；

（三）公民、法人或者其他组织提出较多意见，可能存在合法性、合理性问题的；

（四）人大代表、政协委员提出较多意见的；

（五）人民法院生效裁判文书认定规范性文件不合法并向制定机关提出处理建议的；

（六）制定机关或者司法行政部门认为应当开展评估的其他情形。

第四十五条 规范性文件后评估按照本办法第十六条规定的程序，依据下列标准进行：

（一）合法性标准，即是否与法律、法规、规章以及上级政策文件规定相一致，是否符合社会主义核心价值观；

（二）合理性标准，即是否符合公平、公正原则，职权与职责、权利与义务是否相当，具体制度措施是否必要、适当；

（三）可操作性标准，即具体制度能否有针对性地解决行政管理中存在的问题，有关措施是否高效、便民，要求建立的配套制度是否完备；

（四）规范性标准，即制定技术是否规范，逻辑结构是否严密，表述是否准确；

（五）实效性标准，即是否得到普遍遵守和执行，是否实现预期目的，实施过程中是否存在问题。

第四十六条 对与企业生产经营活动密切相关的规范性文件进行后评估的，评估机关应当充分听取企业和行业协会商会对有关制度的实施效果评价和完善建议。

第八章清理和汇编

第四十七条 县政府应当根据法律、法规、规章和国家政策的调整情况，及时对已发布实施的规范性文件进行清理，需要修改或废止的应当及时修改或废止。

县政府规范性文件主要实施机关发现规范性文件与法律、法规、规章和国家政策相抵触或者不一致的，应当及时提请修改或者废止。

第四十八条 有下列情形之一的，县政府规范性文件应当及时修改，修改规范性文件按照制定程序办理：

（一）因有关法律、法规、规章、政策以及上级行政机关的决定、命令修改或废止，需要作出相应修改的;

（二）因实际情况发生变化，需要增减或者改变内容的;

（三）其他应当予以修改的情况。

第四十九条 有下列情形之一的，规范性文件应当及时废止:

（一）因有关法律、法规、规章、政策以及上级行政机关的决定、命令废止或者修改，失去制定依据或者没有必要继续执行的;

（二）因规定的事项已执行完毕或者因实际情况变化，没有必要继续执行的;

（三）新的规范性文件已取代旧的规范性文件;

（四）其他应当予以废止的情况。

第五十条 应当废止的县政府规范性文件，由县政府司法行政机关提请县政府常务会议审议通过，发文废止。

第五十一条 清理后继续有效、决定修改或废止、宣布失效的县政府规范性文件目录应当由县政府发文向社会公布。

第五十二条 清理后继续有效的县政府规范性文件由县政府司法行政机关根据需要适时进行汇编。

第九章附则

第五十三条 县政府制定的其他文件(规范性文件以外的通知、意见、决定、方案等)需要由县政府司法行政机关进行合法性审查的，参照本办法执行。

第五十四条 镇政府和县政府工作部门规范性文件，参照本办法办理。

第五十五条 行政机关未依照法定程序制定发布规范性文件，或者因规范性文件违法对行政管理对象合法权益或者社会公共利益造成损害的，应严格追究制定机关和有关人员的行政过错责任。

第五十六 条本办法自 2021 年 12 月 22 日起施行，有效期至 2026 年 12 月 21 日。2019 年 12 月 17 日发布的《成武县规范性文件制定和管理办法》同时废止。