

资府发〔2016〕47号

资阳市人民政府

关于印发《资阳市行政规范性文件制定和备案管理办法》的通知

各县（区）人民政府，开发区管委会，市级各部门：

现将《资阳市行政规范性文件制定和备案管理办法》印发你们，请结合实际认真贯彻落实。

资阳市人民政府

2016年12月15日

资阳市行政规范性文件制定和备案管理办法

第一章 总 则

第一条 为规范行政规范性文件的制定和监督管理，促进依法行政，维护法制统一，根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《四川省行政执法监督条例》、《四川省行政规范性文件制定和备案规定》等法律法规规

章规定，结合资阳实际，制定本办法。

第二条 本市各级行政机关规范性文件的制定、备案和监督管理工作，适用本办法。

前款所称的行政机关包括市、县（区）人民政府（以下称市县人民政府）、乡（镇）人民政府（含街道办事处）及市、县人民政府工作部门（含法律法规授权组织）。

各级人民政府设立的临时性机构、议事协调机构和工作部门的内设机构、派出机构不得制定规范性文件。

第三条 本办法所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指行政机关依据法定权限，按照规定程序制定的，涉及公民、法人或者其他组织权利或者义务，公开发布并反复适用的，在本行政区域内具有普遍约束力的行政文件。

行政机关内部的工作制度、管理制度、人事任免决定以及对具体事项作出的行政处理决定等，不适用本办法。

第四条 行政规范性文件制定、管理应当遵循下列原则：

- （一）保证法律、法规、规章的正确实施；
- （二）维护社会主义法制统一和政令畅通；
- （三）维护公民、法人和其他组织的合法权益；

(四) 坚持法定职权和程序；

(五) 坚持公开、公众参与；

(六) 坚持精简、效能和权责一致。

第五条 行政机关可以制定下列规范性文件：

(一) 法律、法规、规章或上级规范性文件明确授权人民政府及其工作部门制定具体办法或实施细则的；

(二) 法律、法规、规章或上级规范性文件已有原则性规定，需结合本地实际情况制定具体实施办法或补充规定的；

(三) 各级行政机关在职权范围内，根据本行政区域政治、经济和社会发展实际，认为需要制定规范性文件的。

第二章 规范性文件的制定

第一节 起草

第六条 规范性文件由该项工作主管部门负责起草；重要的规范性文件，可由政府法制部门牵头，组成专门小组负责起草或者委托专家、学者起草。

规范性文件的内容涉及两个或者两个以上工作部门职权的，应当由两个或者两个以上工作部门联合起草；联合起草的，可以由一个工作部门牵头，会同所涉及部门共同负责起草工作。

其他行政机关制定规范性文件由该行政机关的一个或几个内设机构或者法制机构具体负责起草工作。

第七条 规范性文件主要组成部分应当包括：

- （一）制定规范性文件的目的是、依据、适用范围、遵循的主要原则、主管部门；
- （二）具体规范：包括一般性规范、特别规范、程序性规范和禁止性规范；
- （三）法律责任；
- （四）施行日期、有效期及应当废止的有关文件等。

第八条 起草规范性文件应做到结构合理，逻辑严密，概念准确，文字简明；文件内容应当明确、具体，具有可操作性；不得与法律、法规、规章和国家的方针、政策相抵触。

第九条 规范性文件一般用条文形式表述，也可以用段落形式表述。规范性文件

应当使用“规定”、“决定”、“办法”、“细则”、“公告”、“通知”、“通告”、“意见”等名称。

第十条 规范性文件应当规定有效期，自施行之日起不超过 5 年，名称冠以“暂行”、“试行”的不超过 2 年。有效期届满，规范性文件自动失效。安排部署工作有明确时限要求的规范性文件，工作完成后自动失效。

第十一条 除有法定依据或者国家、省另有规定的外，不得在规范性文件中设定下列内容：

（一）行政处罚；

（二）行政强制；

（三）行政许可；

（四）行政事业性收费；

（五）其他应当由法律、法规、规章规定的内容。

规范性文件对实施法律、法规、规章作出的具体规定，不得增设公民、法人或者其他组织的义务，不得超越法律、法规、规章的规定限制公民、法人或者其他组织的权利。

第十二条 起草规范性文件，应当对制定规范性文件的必要性和可行性进行研究，

并对规范性文件所要解决的问题、拟确立的主要制度或者拟规定的主要措施等内容进行调研论证。

第十三条 起草规范性文件，应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取社会公众的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会、书面征求意见函和通过新闻载体或网站公开向社会征求意见等形式。

公民、法人或者其他组织对规范性文件草案内容提出意见的，起草部门应当进行认真研究，合理的予以采纳；未采纳的，应当向建议人说明，并将相应情况报告制定机关。

第十四条 起草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，起草部门应当充分征求相关部门的意见，被征求意见的部门应当及时答复。

起草部门与其他部门有不同意见的，应当充分协商，经过充分协商不能取得一致意见的，起草部门应当在起草说明中说明协商情况和理由。

不得以征求意见形式代替合法性审查。对规范性文件起草、协调过程中的意见征求，政府法制部门可不予回复。

第十五条 规范性文件的内容涉及重大公共利益、涉及群众切身利益的，以及法律、法规、规章规定应当听证的，起草部门应当按规定举行听证会。

根据规范性文件内容应当进行专家论证或风险评估的，起草部门应当按规定组织

专家论证、进行风险评估，并形成书面论证意见和风险评估报告。

规范性文件涉及重大政策的，起草部门应进行政策解读，并形成书面的政策解读稿及解读方案。

第二节 审查

第十六条 报送市、县人民政府的规范性文件草案，应当由起草部门的主要负责人签署；两个或两个以上部门联合起草的，应当由联合起草部门的主要负责人共同签署，主办单位负责报送，并提供下列材料：

- （一）报请审查的请示；
- （二）规范性文件草案（送审稿）及起草说明；
- （三）起草规范性文件所依据的法律、法规、规章和上级规范性文件；
- （四）部门法制机构的合法性论证意见；
- （五）向有关部门或单位征求意见情况及争议协调情况；

(六) 应当进行公示的，应提供公示材料及公众意见采纳情况说明；

(七) 应当进行听证、专家论证、风险评估、政策解读的，需提交听证材料、专家咨询论证意见、风险评估报告、政策解读稿和解读方案；

(八) 进行合法性审查所需要的其他资料。

第十七条 规范性文件送审稿起草说明应当包括下列内容：

(一) 制定规范性文件的必要性，拟规范事项的现状和主要问题；

(二) 起草的指导思想和目的；

(三) 规定的主要措施及法律依据；

(四) 有关方面的意见，相关部门协商、会签及对不同意见的处理情况；

(五) 未开展广泛征求公众意见、专家论证、风险评估和政策解读的理由；

(六) 规范性文件的有效期限；

(七) 需要说明的其他问题。

第十八条 市、县人民政府规范性文件由同级政府法制部门进行合法性审查。

规范性文件草案应由起草部门报送本级人民政府，按程序转政府法制部门进行合

法性审查。

需要进行公平竞争审查的，按照国务院和省政府的相关规定执行。

第十九条 政府法制部门应当对下列内容进行审查：

- （一）制定的必要性和可行性、制定程序是否合法；
- （二）是否超越制定机关法定的职权范围；
- （三）是否符合本办法第四条、第八条、第十一条的规定；
- （四）是否与相关的规范性文件相协调、衔接；
- （五）是否征求相关机关、组织和管理相对人的意见和意见采纳处理情况；
- （六）对重大分歧意见的协调处理情况；
- （七）其他需要审核的内容。

政府工作部门的法制机构审查规范性文件草案，参照前款规定执行。

第二十条 政府法制部门审查规范性文件草案，按不同情况作如下处理：

- （一）未按公文处理程序报送的，退回起草部门按程序报送；
- （二）规范性文件草案应当而未经广泛征求意见、专家论证、风险评估、政策解

读的，退回起草部门完善相应程序后再提交审查；

（三）未附送起草说明和有关依据等相关材料的，通知起草部门在 3 个工作日内补送；起草部门 3 个工作日内不补正或未按要求补正的，将文件草案退回起草部门，终止合法性审查程序；

（四）发现规范性文件草案在内容或结构等方面存在疏漏或缺陷，需要对草案做出重大修改或调整的，中止合法性审查，将草案退回起草部门修改完善；中止合法性审查满 15 日，起草部门未能就规范性文件草案修改完善，无正当理由的，终止合法性审查程序；

（五）发现与法律、法规、规章及现行政策有抵触的，由政府法制部门直接修改或退回起草部门修改。

第二十一条 政府法制部门应当自收件之日起 15 个工作日内提出合法性审查意见；情况较复杂，不能在规定期限内完成合法性审查的，经政府法制部门负责人批准，可延长 5 个工作日；情况特别重大复杂的，延长期限报本级政府分管政府法制工作的负责人确定。

第二十二条 政府法制部门对规范性文件草案进行合法性审查后，应当将审查结果以合法性审查意见书的形式报本级人民政府。

第二十三条 市、县政府规范性文件草案未经合法性审查、经合法性审查不合法

或者未按照合法性审查意见修改完善的，市、县政府办公室不得列入议题提请本级人民政府常务会议审议，不得送请领导签发。

第二十四条 市、县人民政府工作部门的规范性文件，由部门的法制机构审查并提出审查意见提交部门领导审定。

第二十五条 乡（镇）政府、街道办事处的规范性文件，由其法制工作人员负责审查，并提出审查意见。

第三节 审定和发布

第二十六条 行政机关制定规范性文件应当经集体研究后，方可对外发布。

市、县人民政府规范性文件，应当经本级人民政府常务会议审议通过。

规范性内容较少、社会影响面不大、政府领导决定不提交政府常务会议审议的规范性文件草案，由政府法制部门出具合法性审查意见书后，由起草部门送同级人民政府办公室按公文处理程序报政府有关领导审定签发。

第二十七条 因发生突发事件、保障公共安全和重大公共利益、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，经制定机关主要负责人批准，可以简化制定程序。

第二十八条 经本级政府常务会议审议通过、对社会有重大影响的市、县人民政府规范性文件，由政府主要领导签署后以政府令的形式发布。

前款规定以外的规范性文件以其他形式发布。

第二十九条 政府工作部门制定规范性文件，应当经部门办公会议审议决定。

第三十条 市、县人民政府及其部门制定规范性文件实行统一登记、统一编号、统一发布制度。

第三十一条 市、县人民政府及其部门规范性文件应当在政府门户网站向社会公布。

市、县人民政府规范性文件草案经审议通过，由相关领导签发后，应送同级政府办公室予以登记，编制规范性文件登记号，并由政府办公室在本级政府门户网站规范性文件发布区集中统一公布。

部门规范性文件签发后，应送本级政府法制部门登记，编制规范性文件登记号后，由政府法制部门在本级政府门户网站规范性文件发布区集中公布。

规范性文件未向社会公布的，不能作为行政机关向行政相对人实施行政管理的依

据。

第三十二条 规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行，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有碍法律、法规、规章和国家的方针、政策执行的除外。

第三章 规范性文件备案

第三十三条 市、县人民政府和市人民政府的工作部门（含垂直管理部门）为备案审查机关（以下简称备案审查机关）。

除法律、法规另有规定外，规范性文件应当在发布之日起 15 日内，依照下列规定向备案审查机关报送备案：

（一）市人民政府及其办公室制定的规范性文件，由市政府法制办公室以市人民政府名义按规定程序报送省人民政府和市人大常委会备案。

各代拟单位在文件发布之日起 5 日内，将正式文本、起草说明各一式 10 份及电子文本报送市政府法制办公室，并附相关法律、法规、规章、政策依据。

(二) 县级人民政府及其办公室制定的规范性文件报市人民政府和同级人大常委会备案。

(三) 市、县人民政府工作部门制定的规范性文件，报本级人民政府和上一级业务主管部门备案。

(四) 市、县人民政府工作部门管理的二级局（含法律法规授权组织）制定的规范性文件，报该工作部门备案。

(五) 乡（镇）人民政府、街道办事处制定的规范性文件报县级人民政府备案。

(六) 垂直管理部门制定的规范性文件报上一级业务主管部门和本级人民政府备案。

(七) 两个或者两个以上部门联合制定的规范性文件，由主办部门按照本条第(三)项的规定报送备案。

第三十四条 向备案审查机关报送备案的规范性文件，直接报送备案审查机关的法制部门（机构），由备案审查机关的法制部门（机构）具体负责备案审查工作。

市、县人民政府法制部门负责下一级人民政府和本级政府工作部门（含垂直管理部门）规范性文件的备案审查工作；市人民政府工作部门的法制机构负责本系统下一级工作部门及其管理的法律法规授权组织规范性文件的备案审查工作；垂直管理部门法制机构负责本系统下一级工作部门及其管理的法律法规授权组织规范性文件的备

案审查工作。

第三十五条 规范性文件备案，应当提交备案报告 1 份和正式文本、起草说明各一式 5 份，并附相关法律、法规、规章、政策依据，同时应报送规范性文件的电子文本。

第三十六条 规范性文件制定机关应于每年 1 月 15 日前将本机关上年度制定的规范性文件目录报送备案审查机关备查。

县级人民政府法制部门每半年应将规范性文件备案审查情况报市政府法制办公室，并将汇总情况向本级人民政府报告。

第三十七条 备案审查机关的法制部门（机构）应当对报送备案规范性文件的下列内容进行审查：

- （一）是否符合法定权限和程序；
- （二）是否与法律、法规、规章和上级规范性文件的规定相抵触；
- （三）是否与其他部门发布的规范性文件相冲突；
- （四）是否执行规范性文件有效期制度；
- （五）其他应当审查的内容。

第三十八条 备案审查机关的法制部门（机构）在对规范性文件进行备案审查时，需要制定机关提供相关材料或者说明有关情况的，制定机关应当配合；需要征求相关部门意见的，相关部门应当在规定时间内予以答复。

第三十九条 市、县人民政府工作部门和法律、法规授权组织报送本级人民政府备案的规范性文件，符合备案要求的，由政府法制部门按照省政府法制办《规范性文件备案“三统一”制度》的要求，统一登记、统一编号、统一公布。

报送市人民政府工作部门（含垂直管理部门）备案的规范性文件符合备案要求的，由该部门予以备案登记。

第四十条 对备案审查中发现的问题，按照下列规定处理：

（一）规范性文件超越法定权限或者违反法律、法规、规章和上级规范性文件规定，或者内容明显不适当的，由备案审查机关的法制部门（机构）书面通知制定机关停止执行并在 15 日内自行纠正。逾期不纠正的，报请备案审查机关同意后予以撤销。

（二）规范性文件不按规定程序制定、发布的，备案审查机关的法制部门（机构）书面通知制定机关在 15 日内自行纠正或报备案审查机关同意后予以撤销。

（三）县级政府和市级部门规范性文件就同一事项规定不一致的，由受理备案的政府法制部门进行协调。经协调达成一致意见的，由受理备案的政府法制部门出具协调意见书，相关部门应当执行；经协调不能取得一致意见的，由受理备案的政府法制

部门提出处理意见报本级人民政府决定。

第四十一条 制定机关对规范性文件进行修改、纠正或废止后，应将修改、纠正或废止的情况书面报告备案审查机关备案并向社会公布。

第四十二条 规范性文件制定依据相互矛盾，本级人民政府又无权处理的，应当报上一级政府法制部门按程序处理。

第四章 监督与管理

第四十三条 规范性文件施行满一年后或者有效期届满前 6 个月，制定机关或实施机关应组织对规范性文件的实施情况进行评估，评估意见应告知同级政府法制部门。

评估应当针对规范性文件规定的主要措施、所要解决的主要问题，并结合上位法的调整对实施情况进行调研，对其合法性、合理性、协调性、可操作性、实施效果、存在问题及影响因素等进行分析，提出是否予以保留、修改、废止或者宣布失效的意见。

第四十四条 规范性文件应两年清理一次，由政府法制部门或部门法制机构具体负责组织清理，并向社会公布规范性文件清理结果。

市、县人民政府工作部门应当按照规定，将本部门负责组织实施的规范性文件清理情况报同级政府法制部门。

规范性文件清理结果应当向社会公布。

第四十五条 规范性文件在执行中如有下列情形之一的，应当予以修订或废止：

- （一）所依据的法律、法规、规章已经修改或废止的；
- （二）因实际工作需要，应当增减或修改其内容的；
- （三）同现行法律、法规、规章及政策相抵触的；
- （四）调整对象消失或变化的；
- （五）被新的规范性文件所取代或需要与有关规范性文件合并的。

第四十六条 规范性文件的修订程序按照制定程序进行。需要废止的规范性文件，由有关部门提出建议，经政府法制部门或部门法制机构审核后，报制定机关明令废止。

第四十七条 规范性文件有下列情形之一的，应当予以解释：

- （一）规范性文件需要进一步明确具体含义的；
- （二）规范性文件制定后出现新的情况，需要明确规范性文件适用依据的。

第四十八条 规范性文件解释权属于规范性文件制定机关。

规范性文件解释参照送审、审查程序办理，经制定机关的法制部门（机构）提出意见报请制定机关批准后发布。

规范性文件的解释与规范性文件具有同等效力。

第四十九条 公民、法人或者其他组织认为规范性文件有违法内容或者规范性文件之间相互冲突的，可以向制定机关、备案审查机关和政府法制部门反映。有关机关应当及时审查，并告知审查结果。

第五十条 市人民政府法制部门发现县级人民政府的工作部门或乡（镇）人民政府、街道办事处制定的规范性文件存在第三十七条所列情形之一的，可以责令负责对其备案审查的法制部门（机构）重新审查，必要时可以责令制定机关按照第三十五条之规定报送有关材料，直接进行审查。

第五十一条 市、县人民政府和市人民政府工作部门应当加强对规范性文件制定、备案和管理情况的监督检查，并将规范性文件执行“三统一”制度、备案、后评估等工作列入依法行政绩效考核内容。

第五章 法律责任

第五十二条 市、县（区）、乡镇人民政府（含街道办事处）设立的临时性机构、议事协调机构和工作部门的内设机构违反本办法规定制定规范性文件的，由同级人民政府或者其主管机关给予通报批评；造成不良影响或者严重后果的，由其主管机关或者监察机关对有关责任人员依法给予行政处分。

第五十三条 规范性文件制定机关违反本办法规定在规范性文件中设定行政处罚、行政强制、行政许可等事项的，由其主管机关或者监察机关对有关责任人员依法给予行政处分。

第五十四条 规范性文件制定机关未按本办法规定执行规范性文件“统一登记、统一编号、统一发布”制度、报送规范性文件备案和定期开展规范性文件清理的，由政府法制部门责令限期改正，逾期不改正的，由备案审查机关给予通报批评；造成严重损害国家利益、公共利益或者行政管理相对人合法权益后果的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

第五十五条 规范性文件的备案审查机关违反本规定，不履行规范性文件审查、备案职责的，由其上级机关的法制部门责令改正；造成严重后果的，由有权机关对主

管人员和其他直接责任人员给予行政处分。

第五十六条 规范性文件制定机关违反本规定，拒不执行规范性文件备案审查处理意见的，由备案审查机关给予通报批评；造成严重后果的，由有权机关对主管人员和其他直接责任人员给予行政处分。

第六章 附 则

第五十七条 各县、区人民政府可根据本办法制定实施细则。

第五十八条 本办法自 2017 年 2 月 1 日起施行，有效期 5 年。《资阳市人民政府制定规范性文件程序规定》（资阳市人民政府令第 3 号）同时废止。在有效期内，法律、法规、规章或上级规范性文件对行政规范性文件的制定和备案管理另有规定，或已按程序对本办法作出废止、修改、失效的决定的，从其规定或决定。