

盐城市行政规范性文件制定程序办法

第一章 总 则

第一条 为了规范行政规范性文件制定程序,保证行政规范性文件质量,根据《规章制定程序条例》《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》《江苏省规范性文件制定和备案规定》和《省政府办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》等有关规定,制定本办法。

第二条 本办法所称行政规范性文件,是指除市人民政府规章外,由本市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。

前款所称本市行政机关包括:

- (一)市、县(市、区)镇人民政府;
- (二)市、县(市、区)人民政府工作部门;
- (三)市、县(市、区)人民政府依法设立的派出机关;
- (四)法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

行政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、请示报告及表彰奖惩、人事任免等文件,不纳入行政规范性文件监督管理范围。

第三条 行政规范性文件的立项、起草、审查、决定、公布、

解释备案、监督管理，适用本办法。

因发生重大灾害事件、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，需要立即制定行政规范性文件，经制定机关负责人批准，可以简化制定程序。

第四条 行政规范性文件的制定，应当遵循下列原则：

（一）符合法定的权限和程序，坚持依法行政，维护法制统一，保证政令畅通；

（二）体现行政机关权力与责任相统一，促进政府职能转变和管理创新，提高行政效率；

（三）坚持以人为本，保障公民、法人和其他组织的合法权益；

（四）从实际出发，推动科学发展，促进社会和谐。

第五条 行政规范性文件的名称一般称“决定”、“办法”、“规定”、“细则”、“意见”、“通告”等，但不得称为“条例”。

行政规范性文件用语应当准确、简洁，条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复发文。

第六条 市、县（市、区）司法行政部门负责本级行政规范性文件制定的指导、协调和监督管理工作。

第二章 立 项

第七条 市、县（市、区）人民政府工作部门认为需要制定政府行政规范性文件的，应当向本级人民政府报请立项。

第八条 公民、法人或者其他组织提出制定政府行政规范性文件的建议，有关部门或者单位应当认真研究，提出意见报本级人民政府决定。

第九条 报送制定政府行政规范性文件的立项申请，应当对制定行政规范性文件的必要性、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度等作出说明。

第十条 市、县（市、区）司法行政部门应当对制定政府行政规范性文件的立项申请进行汇总研究，拟订年度政府行政规范性文件制定工作计划，报本级人民政府批准后执行。

年度政府行政规范性文件制定工作计划应当明确行政规范性文件的名称、起草单位、完成时间和责任人等。

第十一条 市、县（市、区）人民政府及其工作部门应当加强对执行年度政府行政规范性文件制定工作计划的领导。

年度政府行政规范性文件制定工作计划在执行中，可以根据实际情况予以调整，对拟增加的政府行政规范性文件项目应当进行补充论证。

第三章 起 草

第十二条 政府行政规范性文件由市、县（市、区）人民政府组织起草。可以确定由一个部门具体负责起草工作或者由几个相关部门共同负责起草工作。

第十三条 专业性、技术性较强的行政规范性文件，起草单位可以邀请有关专家、组织参加，也可以委托有关专家、研究机构、其他社会组织起草。

第十四条 行政规范性文件不得规定下列内容：

（一）增加法律、法规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；

（三）增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；

（四）违法减损公民、法人或者其他组织的合法权益或者增加其义务，侵犯公民人身权、财产权等基本权利；

（五）超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

（六）违法设置排除或者限制公平竞争、干预或者影响市场主体正常生产经营活动的措施，违法设置市场准入和退出条件；

（七）机构编制事项和其他应当由法律、法规、规章或者上级行政机关规定的事项。

第十五条 制定行政规范性文件，起草单位应当按照规定对

有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估,对是否符合法律、法规、规章和上级文件进行论证。对专业性、技术性较强的行政规范性文件,要组织相关领域专家进行论证。评估论证结论应当在起草说明中写明,作为制定行政规范性文件的重要依据。

第十六条 起草行政规范性文件,应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取书面或通过报纸、网站及座谈会、论证会、听证会等多种形式。

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,要向社会公开征求意见,征求意见的期限一般不少于15日。

制定与企业生产经营活动密切相关的行政规范性文件,起草单位应当按照有关规定充分听取有代表性的企业和行业协会商会的意见。

第十七条 起草单位应当建立意见沟通协商反馈机制,对相对集中的意见建议不予采纳的,公布时要说明理由。

有关机关对行政规范性文件草案内容提出重大分歧意见的,起草单位应当进行协调;协调不成的,报请共同上级行政机关协调。对重大分歧意见的协调和处理情况,应当在起草说明中载明。

第十八条 起草的行政规范性文件直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益,或者存在重大意见分歧,需要进行听证的,起草单位应当举行听证会。听证会依照下列程序组织:

(一) 听证会公开举行，起草单位应当在举行听证会的 30 日前公布听证会的时间、地点和内容；

(二) 参加听证会的有关机关、组织和公民对起草的行政规范性文件，有权提问和发表意见；

(三) 听证会应当制作笔录，如实记录发言人的主要观点和理由；

(四) 起草单位应当认真研究听证会反映的各种意见，起草的行政规范性文件在报送审查时，应当说明对听证会意见的处理情况及其理由。

第十九条 起草单位应当按要求将行政规范性文件送审稿及其说明、制定文件所依据的法律、法规、规章和国家政策规定，征求意见及意见采纳情况，涉及市场主体经济活动的公平竞争审查报告，本部门的合法性审核意见，以及其他材料等按规定报送审核。

报送审核的政府行政规范性文件送审稿，应当由起草单位主要负责人签署；几个起草单位共同起草的行政规范性文件送审稿，应当由该几个起草单位主要负责人共同签署。

第四章 审 查

第二十条 县级以上人民政府和相关部门要明确具体承担行政规范性文件合法性审核工作部门或者机构(以下统称审核机

构)。审核实行分级负责制，县级以上人民政府及其办公机构、县级以上人民政府部门制定的行政规范性文件由其明确的审核机构合法性审核，乡镇人民政府及街道办事处制定的行政规范性文件由基层司法所负责合法性审核。

以县级以上人民政府或其办公机构名义印发的行政规范性文件，应当先由起草部门审核机构进行审核，再由政府审核机构进行审核。

基层司法所在行政规范性文件合法性审核过程中遇到重大或疑难复杂问题，可以邀请法律顾问参与或者提请县（市、区）人民政府审核机构协助审核。

第二十一条 县级以上人民政府和相关部门要建立完善合法性审核工作机制，明确起草单位、制定机关办公机构及审核机构的职责权限，严格执行材料报送、程序衔接、审核时限等工作要求。

第二十二条 行政规范性文件起草单位直接将行政规范性文件送审稿及有关材料报送制定机关办公机构的，制定机关办公机构要对材料完备性、规范性进行审查。符合要求的，按规定程序批请审核机构进行审核；不符合要求的，应当退回起草单位，并要求补充材料或说明情况。

起草单位直接将行政规范性文件送审稿及有关材料报送审核机构进行审核的，审核机构要对材料的完备性、规范性进行审查。不符合要求的，应当退回起草单位，并要求补充材料或说明

情况。

第二十三条 除为了预防、应对和处置突发事件，或者执行上级机关紧急命令和决定需要立即制定实施行政规范性文件等外，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，审核过程中的征求意见、专家论证等时间不计算在内。

第二十四条 提请审核的行政规范性文件送审稿有下列情形之一的，审核机构应当及时退回：

（一）提交的材料不足以说明制定该行政规范性文件的必要性、可行性的；

（二）没有充分的法律依据说明该机关有权制定该行政规范性文件；

（三）照抄照搬上级文件、以文件“落实”文件的；

（四）行政规范性文件的逻辑结构混乱、内容明显违背法律、法规、规章、国家政策或有重大错误的；

（五）未按规定公开征求意见和组织必要论证的；

（六）相关部门或单位对行政规范性文件内容存在较大争议，需要起草部门进一步研究论证或沟通协调的。

第二十五条 行政规范性文件制定过程中必须依法进行，不得违反法定程序。凡行政规范性文件在起草过程中未按规定组织评估论证、公开征求意见和合法性审核，涉及市场主体活动未开展公平竞争审查的，应当认定为程序不合法。

第二十六条 审核机构可以根据工作需要，采用多种方式进

行合法性审核，提高质量和效率。对影响面广、情况复杂、社会关注高的行政规范性文件，审核过程中遇到疑难法律问题，可以采取召开座谈会、论证会等方式广泛听取有关方面意见。

行政规范性文件合法性审核机构要建立健全专家协助审核机制，可以采取购买服务等方式，委托法律顾问、咨询机构和有关专家参与行政规范性文件审核。

第二十七条 审核机构进行合法性审核后，应当根据不同情形分别提出合法、不合法、建议修改的书面审核意见。

行政规范性文件的起草单位要根据审核意见对文件进行修改或者补充。对于存在问题较多的行政规范性文件送审稿，起草单位根据审核意见修改后，还应当将行政规范性文件修改稿再次送审。对于审核机构所提合法性审核意见，起草单位最终未完全采纳的，应当在提请制定机关审议时说明理由和依据。

第二十八条 要充分发挥合法性审核机制对确保行政规范性文件有效的把关作用，不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。未经合法性审核或者经审核不合法的行政规范性文件，不得提交集体审议。

第五章 决定和公布

第二十九条 经制定机关常务会议或者全体会议集体审议通过的行政规范性文件，由制定机关主要负责人签署后，以制定

机关文件形式发布，并按照有关政府信息公开的规定，向社会公布。

第三十条 制定机关应当对行政规范性文件统一编排文号。

第三十一条 行政规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行；但是，公布后不立即施行将有碍行政规范性文件施行的，可以自公布之日起施行。

第六章 备案与解释

第三十二条 行政规范性文件发布后，应当自发布之日起 15 日内，由制定机关依照下列规定向上级机关（以下统称备案监督机关）报送备案：

（一）县级以上人民政府行政规范性文件报上一级人民政府备案和本级人民代表大会常务委员会备案；

（二）县级以上人民政府部门行政规范性文件报本级人民政府备案；

（三）实行垂直管理的部门，下级部门制定的行政规范性文件，报上一级主管部门备案，同时抄送行政规范性文件制定机关所在地的本级人民政府；

（四）县级以上人民政府两个以上部门联合制定的行政规范性文件由主办机关负责报送备案；

（五）乡镇人民政府及街道办事处制定的行政规范性文件要

向上一级人民政府备案。

第三十三条 司法行政部门负责行政规范性文件备案审查工作，履行备案审查监督职责。

第三十四条 报送行政规范性文件备案，应当提交备案报告、行政规范性文件正式文本和制定说明（一式三份）。

行政规范性文件有法律、法规、规章以外制定依据的，报送备案时，应当同时附具该制定依据一份。

报送行政规范性文件备案，应当同时报送行政规范性文件的电子文本。

第三十五条 报送备案的行政规范性文件，符合本办法第二条、第三十四条要求的，司法行政部门予以备案登记；不符合本办法第二条要求的，不予备案登记；符合本办法第二条但不符合本办法第三十四条要求的，暂缓办理备案登记。

暂缓办理备案登记的，由司法行政部门通知制定机关补充报送备案或者重新报送备案；补充或者重新报送备案符合规定的，予以备案登记。

第三十六条 制定机关应当在每年一月底前，将本机关上一年度制定的行政规范性文件目录，报送司法行政部门备查。

第三十七条 司法行政部门对报送备案的行政规范性文件，就下列事项进行审查：

（一）是否超越权限；

（二）是否违反法律、法规、规章和政策规定，是否同其他

行政规范性文件相抵触；

（三）具体规定是否适当；

（四）是否违反制定程序；

（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）其他应当予以审查的事项。

第三十八条 司法行政部门审查行政规范性文件时，认为需要有关部门或者地方人民政府提出意见的，有关机关应当在规定期限内回复；认为需要制定机关说明有关情况的，制定机关应当在规定期限内予以说明。

第三十九条 司法行政部门经审查发现报送备案的行政规范性文件存在违法或者不当内容等问题的，按照下列规定予以处理：

（一）要求制定机关在规定时间内自行纠正，制定机关应当在规定期限内改正，并向司法行政部门书面报告处理结果；制定机关无正当理由逾期未纠正的，由司法行政部门制发《行政执法监督决定书》，责令制定机关限期纠正；仍拒不纠正的，由司法行政部门提请备案监督机关决定撤销或者改变；

（二）继续执行可能造成严重后果的，在制定机关改正之前，司法行政部门可以提请备案监督机关及时作出中止执行该行政规范性文件部分或者全部内容的决定。

第四十条 下级政府行政规范性文件与上一级部门行政规

规范性文件之间有矛盾或者同级部门行政规范性文件之间有矛盾的，由司法行政部门进行协调，提出处理意见；涉及行政职责划分的，还应当会同机构编制部门一起进行协调。

司法行政部门认为报送备案的行政规范性文件制定依据相互矛盾或者抵触，同级人民政府无权处理的，应当向上一级人民政府司法行政部门报告，由上一级人民政府司法行政部门依法处理，或者提请有权机关处理。

第四十一条 公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件与法律、法规、规章相抵触的，可以向备案监督机关提出书面审查建议，由司法行政部门予以核实、研究并提出处理意见，按照规定程序处理。

对公民、法人或者其他组织提出的审查建议，司法行政部门认为需要制定机关说明有关情况的，制定机关应当在规定期限内予以说明；认为需要有关部门或者地方人民政府提出意见的，有关机关应当在规定期限内回复。

制定机关对公民、法人或者其他组织提出修改或者撤销其行政规范性文件的书面建议，应当予以核实；发现本机关制定的行政规范性文件确有问题的，应当予以修改或者撤销。

第四十二条 行政规范性文件的解释，由制定机关负责，以行政规范性文件的形式发布。

行政规范性文件的解释，与行政规范性文件具有同等效力。

第七章 监督管理

第四十三条 行政规范性文件制定监督管理工作纳入法治政府建设督查的内容,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。

第四十四条 健全行政规范性文件备案监督制度,做到有件必备、有备必审、有错必纠。制定机关要及时按照规定程序和时限报送备案,主动接受监督。

第四十五条 各级人民政府对所属部门、上级人民政府对下级人民政府、各部门对本部门制发行政规范性文件要加强监督检查,发现存在侵犯公民、法人和其他组织合法权益,损害政府形象和公信力的,依纪依法追究相关人员责任。对问题频发、造成严重后果的地方和部门,要通过约谈或者专门督导等方式督促整改,必要时向社会曝光。

第八章 附 则

第四十六条 本办法自 2021 年 7 月 1 日起施行。《盐城市规范性文件制定程序办法》(盐政发〔2006〕98 号)同时废止。