

宣政办〔2024〕3号

# 宣城市人民政府办公室关于印发 宣城市行政规范性文件制定和监督管理办 法（修订）的通知

各县、市、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《宣城市行政规范性文件制定和监督管理办法（修订）》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真执行。

宣城市人民政府办公室

2024年3月25日

# 宣城市行政规范性文件制定和监督管理办法（修订）

## 第一章 总则

**第一条** 为了提高行政规范性文件制定质量，加强行政规范性文件监督管理，保障公民、法人和其他组织合法权益，推进依法行政，建设法治政府，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》《安徽省行政规范性文件管理办法》《安徽省人民政府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》等有关规定，结合本市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于本市行政规范性文件的制定、备案、清理和监督等管理工作。法律、法规、规章和上级文件另有规定的，从其规定。

**第三条** 本办法所称行政规范性文件，是指除市政府规章外，本市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义务，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、工作要点、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，不纳入行政规

规范性文件管理范围。

行政规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。各级人民政府（含政府办公机构）制定的行政规范性文件为政府规范性文件；政府部门以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称部门）制定（含经本级人民政府同意后以部门名义印发）的行政规范性文件为部门规范性文件。

**第四条** 行政规范性文件制定和监督管理工作，应当遵循下列原则：

（一）坚持党的全面领导，重大的行政规范性文件，应当按照有关规定，及时向同级党委（党组）请示报告；

（二）坚持社会主义核心价值观，落实社会主义核心价值观入规审查机制；

（三）坚持以人民为中心，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益；

（四）坚持体现全面深化改革精神，科学规范行政行为，提高政府治理效能；

（五）坚持行政机关的职权与责任相统一。

**第五条** 制定行政规范性文件，应当注重针对性和可操作性，内容相近的合并制定，严格控制行政规范性文件数量。法律、法规、规章和上级文件已经有明确规定的，不得制定相同内容的行政规范性文件。

**第六条** 制定行政规范性文件，涉及一地六县等长三角

区域发展战略的，应当遵循有关区域一体化发展协调协作机制的规定。

**第七条** 市、县（市、区）人民政府应当加强对行政规范性文件管理工作的组织领导，将行政规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察内容，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。

市、县（市、区）司法行政部门具体负责行政规范性文件的监督管理工作。

其他制定机关应当设立专门工作机构或者明确相关机构负责行政规范性文件的监督管理工作。

**第八条** 下列行政机关和组织可以制定行政规范性文件：

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

前款规定以外的机关和组织不得制定行政规范性文件。

**第九条** 市、县（市、区）人民政府应当组织编制本级行政规范性文件制定主体清单，并向社会公布。

行政规范性文件制定主体清单以外的单位，不得制定行政规范性文件。

行政机关的内设机构以及临时性机构、议事协调机构不得以自己名义制定、发布行政规范性文件。

**第十条** 制定政府规范性文件，起草单位应当事先向本级人民政府报请立项，说明制定的必要性、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度以及依据的上位法等。

制定机关应当编制行政规范性文件年度制定计划，明确行政规范性文件的名称、起草单位、送审时间等。

因形势变化等原因，行政规范性文件年度制定计划可以根据实际情况予以调整。

## **第二章 行政规范性文件的制定**

**第十一条** 行政规范性文件的名称，应当符合简洁、醒目、全面、准确的要求，一般称“规定”“办法”“规则”“细则”“意见”“决定”“通告”，但不得称“条例”。凡内容为实施法律、法规、规章和上级文件的，其名称中一般应当冠有“实施”两字。

行政规范性文件的名称不影响其性质。

**第十二条** 行政规范性文件一般用条文形式表述。除内容复杂的以外，一般不分章、节。

行政规范性文件用语应当确保表述严谨、文字精练、准确无误；条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

行政规范性文件的结构、条文表述、词语、数字、标点符号等规范参照相关立法技术规范执行。

**第十三条** 制定行政规范性文件不得违法规定下列事

项：

（一）增加法律、法规和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，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；

（三）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、人格权、劳动权、休息权等基本权利；

（四）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；

（五）妨碍建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场的各种规定和做法；

（六）其他应当由法律、法规、规章以及国家政策规定的事项。

行政规范性文件原则上不对开展督查检查考核提出具体要求。

行政规范性文件依据法律、法规、规章和上级文件，需要作出细化或者实施性规定的，不得改变原规定的具体内容。

**第十四条** 制定行政规范性文件一般应当经过下列程序：

（一）调研起草；

（二）评估论证；

（三）公开征求意见；

（四）合法性审核；

（五）集体审议决定；

（六）登记编号；

（七）印发、公布。

为了应对突发事件、维护重大公共利益、执行上级机关紧急命令和决定，需要立即制定行政规范性文件的，可以适当简化制定程序，经合法性审核、集体审议决定后，向社会公布。

按照前款规定执行的，应当在起草说明中说明理由。

**第十五条** 市、县（市、区）人民政府可以确定由其一个或者几个部门负责起草行政规范性文件。行政规范性文件的内容涉及两个或者两个以上部门职权的，可以由两个或者两个以上部门联合起草。联合起草时，应当以一个部门作为主办部门，其他部门配合。

其他制定机关可以确定由其相关机构负责起草行政规范性文件。

起草专业性、技术性较强的行政规范性文件，可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

**第十六条** 制定行政规范性文件应当对其必要性、可行性、合法性、合理性进行全面论证。

行政规范性文件涉及重大公共利益或者公众权益，可能

引发社会稳定、公共安全风险的，起草单位应当进行风险评估。

评估论证结论应当在行政规范性文件起草说明中载明。

**第十七条** 行政规范性文件内容涉及其他机关职责的，起草单位应当充分征求相关机关的意见，相关机关应当及时反馈意见和建议。

行政规范性文件起草单位应当广泛听取其他有关单位和个人的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会和实地走访等方式，或者采取书面征求相关单位意见的方式。

除依法需要保密的外，应当通过政府网站（部门网站）或者其他有利于公众参与的方式向社会公示，公布行政规范性文件草案及其说明等材料，征询公众意见。征询意见的期限自公告之日起一般不少于 30 日；因情况紧急等原因需要缩短期限的，征询意见的期限可以缩短，公开征求意见时应当予以说明，但最短不少于 10 日。

起草涉及企业生产经营活动密切相关的行政规范性文件，应当充分听取相关企业和行业协会商会的意见。涉及特定行业、产业及特定地域的，可以采取座谈会、实地走访、书面征求意见、问卷调查等方式征求意见，原则上应该征求不少于 10 家企业和行业协会商会的意见。没有行业协会商会的，可适当增加有代表性的企业；行业内企业数不足 10 家的，应当征求所有企业的意见。

**第十八条** 有下列情形之一的，起草行政规范性文件时



应当组织召开听证会：

（一）直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益，且各利益相关方存在重大意见分歧的；

（二）涉及重大公共利益，需要听取社会各界代表意见的；

（三）其他确有必要的。

听证会的组织，按照国家和省有关规定执行。

**第十九条** 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商。对重大分歧意见的协商和处理情况，应当在起草说明中载明。

公民、法人或者其他组织对行政规范性文件草案内容提出意见的，起草单位应当予以研究处理。对相对集中的意见不予采纳的，应当在起草说明中载明理由。

**第二十条** 行政规范性文件在提交集体审议决定前，应当经制定机关合法性审核机构进行合法性审核。

合法性审核的范围包括制定主体、制定权限、制定依据、制定程序、制定内容的合法性以及依法需要审核的其他事项。

**第二十一条** 市、县（市、区）人民政府制定的行政规范性文件，或者报请市、县（市、区）人民政府批准后以部门名义制定的行政规范性文件，应当由起草单位合法性审核机构审核后，再由市、县（市、区）司法局负责合法性审核。

起草单位报送合法性审核时，应当提供下列材料：

（一）提请审核的公函；

（二）行政规范性文件送审稿文本；

（三）起草说明（包括制定行政规范性文件的依据、目的、主要内容，听证评估论证情况，听取意见以及意见协调处理情况等）；

（四）条文制定依据对照表；

（五）起草单位法制机构出具的合法性审核意见；

（六）其他有关材料。

在制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经营活动的行政规范性文件时，起草单位要先进行公平竞争审查，并在报送合法性审核时提供公平竞争审查结论。

其他制定机关制定的行政规范性文件，由本单位确定的合法性审核机构进行审核。乡镇人民政府或者街道办事处制定的行政规范性文件，由专门审查机构或者专门审查人员开展审核工作。报送审核时所提供的材料，参照本条第二款、第三款规定执行。

**第二十二条** 起草单位未按照本办法第二十一条要求报送材料的，合法性审核机构可以将行政规范性文件送审稿退回起草单位。

行政规范性文件送审稿逻辑结构混乱、文字表述等有重大错误或者可能引起歧义的，合法性审核机构可以向起草单位提出修改意见或者组织修改。

有关单位对行政规范性文件送审稿争议较大且理由充分的，合法性审核机构可以进行协调；协调不成的，由合法性审核机构提出倾向性意见，报请制定机关决定。

合法性审核机构要求起草单位补充材料、作出说明或者重新修改的，起草单位应当在指定期限内完成。起草单位未完全采纳合法性审核意见的，应当向审核机构反馈，并在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

涉及公共政策兑现的行政规范性文件，起草单位应当填写《政策服务清单》。合法性审核机构在进行合法性审核时，应当将《政策服务清单》及时转送数据资源、财政部门开展同步审查。

**第二十三条** 合法性审核机构对行政规范性文件送审稿审核结束后，应当根据下列不同情形提出合法性审核意见：

（一）制定程序、内容符合法律、法规、规章和国家政策规定的，提出合法的审核意见；

（二）不属于制定机关权限范围的，向制定机关提出不予制定建议；

（三）制定程序不符合法律、法规、规章规定的，建议履行完善相关程序；

（四）内容涉及探索性改革事项，法律、法规、规章尚无明确规定的，可以明示法律风险，提交制定机关研究决定；

（五）内容不符合法律、法规、规章、国家政策的，提

出应当予以修改或者不合法的审核意见。

未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交集体审议。

**第二十四条** 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。审核机构要求起草单位补充材料、组织召开论证会等的时间不计入审核时间。

**第二十五条** 市、县（市、区）人民政府制定的行政规范性文件，应当经本级政府常务会议或者全体会议审议决定。

政府工作部门制定的行政规范性文件应当经本部门办公会议审议决定。

其他制定机关集体审议行政规范性文件送审稿，参照本条第一款或者第二款规定执行。

**第二十六条** 行政规范性文件经审议通过或者批准后，由制定机关统一登记、统一编号、统一印发。

制定机关应当建立行政规范性文件目录管理制度，向社会公布行政规范性文件目录。

**第二十七条** 行政规范性文件应当由制定机关通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播或者电视、公示栏等途径公开向社会公布，未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。

公布行政规范性文件，应当按照规定同步公布解读材料。  
在政府公报上刊登的行政规范性文件文本为标准文本。

在制定机关门户网站、行政规范性文件信息平台登载的行政规范性文件文本为标准电子文本。

**第二十八条** 制定行政规范性文件应当明确有效期；有效期届满，行政规范性文件自动失效。行政规范性文件的有效期限自施行之日起一般不超过5年；需要超过5年的，制定起草说明中应当载明理由。未明确有效期的，其有效期为5年。

行政规范性文件的名称冠以“暂行”、“试行”的，有效期自施行之日起不超过2年。未明确有效期的，其有效期为2年。

用于废止原有行政规范性文件或者停止某项制度实施的行政规范性文件，不适用有效期制度。

**第二十九条** 行政规范性文件应当载明施行日期。行政规范性文件应当自发布之日起30日后施行，但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。

法律、法规、规章和上级文件对行政规范性文件施行日期另有规定的，从其规定。

行政规范性文件不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

**第三十条** 行政规范性文件由制定机关负责解释。制定机关不得将行政规范性文件解释权下放给具体执行机关。

公民、法人或者其他组织可以向制定机关提出行政规范性文件的解释建议。

经制定机关审定公布的行政规范性文件的解释与行政规范性文件具有同等效力。

### 第三章 行政规范性文件的监督管理

**第三十一条** 行政规范性文件应当有件必备、有备必审、有错必纠。

行政规范性文件自发布之日起 15 日内，由制定机关依照下列规定向上级行政机关（以下统称备案监督机关）报送备案：

（一）县（市、区）人民政府、市人民政府工作部门、市人民政府派出机关制定的行政规范性文件报市人民政府备案；县（市、区）人民政府制定的规范性文件，还应当按照《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定报送同级人民代表大会常务委员会备案。

（二）乡（镇）人民政府、县（市、区）人民政府工作部门、县（市、区）人民政府派出机关制定的行政规范性文件报县（市、区）人民政府备案；

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

（四）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的行政规范性文件，报直接管理该组织的行政机关备案。

几个部门联合制定的，由主办部门报送备案。

**第三十二条** 备案监督机关负责合法性审核的机构是备案审查机构，履行下列职责：

- （一）接收备案报告以及相关材料；
- （二）对报送备案的行政规范性文件进行审查；
- （三）涉及备案监督的其他具体工作。

**第三十三条** 行政规范性文件报送备案时，应当提交以下材料一式三份：

- （一）备案报告；
- （二）行政规范性文件正式文本；
- （三）起草说明（包括制定行政规范性文件的依据、目的、主要内容，评估论证情况，听取意见以及意见协调处理情况等）；
- （四）主要条文制定依据对照表；
- （五）制定机关法制机构的审核意见。
- （六）其他有关材料。

行政规范性文件以邮寄方式报送的，以投递邮戳记载日期为报送时间；以其他方式报送的，以收到日期为报送时间。

行政规范性文件应当通过统一的行政规范性文件信息平台同步进行电子报备。

行政规范性文件备案报告应当载明行政规范性文件经有关会议审议情况、公布情况等内容。按照简化程序制定的行政规范性文件或者自公布之日起未满 30 日即施行的，应当在备案报告中注明理由。

**第三十四条** 报送行政规范性文件符合本办法第三条、第三十一条和第三十三条规定的，备案审查机构及时予以备案受理登记；不属于行政规范性文件的，不予登记，并将报备材料退回。

不符合第三十三条规定，未按要求提交报备材料的，制定机关应当在收到备案审查机构通知后 5 个工作日内补充提交；补正后符合规定的，予以备案登记。制定机关未在指定期限内提交的，视为没有按时报送备案。

**第三十五条** 备案审查机构应当对报送备案的行政规范性文件的下列事项进行审查：

- （一）本办法第二十条规定的合法性审核内容；
- （二）是否与相关的行政规范性文件存在冲突；
- （三）是否存在明显不适当问题；
- （四）是否按照规定予以公布。

同级人民政府工作部门制定的行政规范性文件之间、上级人民政府工作部门与下级人民政府制定的行政规范性文件之间，对同一事项规定不一致的，由备案审查机构协调；不能取得一致意见的，由备案审查机构提出处理意见报请备



案监督机关决定。

**第三十六条** 备案审查机构在审查行政规范性文件时需要征求有关部门意见的，被征求意见的部门应当在指定期限内回复；需要制定机关补充提供有关材料或者说明有关情况的，制定机关应当在指定期限内予以提供或者说明。

备案审查机构根据工作需要，可以委托有关专家或者高等院校、科研机构、行业协会（商会）、社会中介机构等单位进行审查。

**第三十七条** 备案审查机构对报送备案的行政规范性文件按照本办法第三十五条规定进行审查后，发现存在违法或者明显不适当等问题的，可以向制定机关提出限期修改、停止执行、废止等意见。制定机关应当在 15 个工作日内或者指定期限内将备案审查意见办理情况书面报告备案审查机构。

制定机关不按备案审查意见办理的，备案审查机构可以提出撤销等处理意见报请备案监督机关决定或者提请有权机关处理。

**第三十八条** 市、县（市、区）人民政府应当加强对本行政区域行政规范性文件备案审查工作的监督，定期对行政规范性文件的备案审查情况进行通报。

**第三十九条** 制定机关应当每 2 年对行政规范性文件进行全面清理。

有下列情形之一的，制定机关应当及时清理：

（一）行政规范性文件涉及的内容已制定新的法律、法规、规章或者上级文件的；

（二）行政规范性文件涉及的法律、法规、规章或者上级文件被修改、废止或者宣布失效的；

（三）行政规范性文件不适应经济社会发展要求的；

（四）国家或者省、市要求进行及时清理的。

制定机关应当将行政规范性文件清理的情况及时报告备案监督机关，并将清理后继续有效、废止和失效的行政规范性文件目录向社会公布。

**第四十条** 负责行政规范性文件实施的部门，应当在行政规范性文件实施过程中，对符合省、市要求的行政规范性文件，就行政规范性文件的合法性、合理性、协调性、可操作性、绩效性和制定技术规范进行后评估，并形成后评估报告，作为行政规范性文件修改、废止的重要依据。

负责行政规范性文件实施的部门，在行政规范性文件有效期即将届满前，认为行政规范性文件需要继续实施的，应当在有效期届满前3个月内进行后评估，并形成后评估报告。行政规范性文件经评估，拟在有效期届满后继续实施的，负责实施的部门应当在该文件有效期届满的1个月前向制定机关提出，由制定机关延续有效期后重新公布。行政规范性文件一般只延续一次有效期，延期一般不超过2年。

行政规范性文件经评估，拟作实体内容修改后继续实施的，起草部门或者实施机关应当在有效期届满的 2 个月前向制定机关提出，由制定机关按照本规定的相关程序，重新制定后公布。

**第四十一条** 制定机关应当及时将行政规范性文件上传至省行政规范性文件信息平台，并加强平台应用，协同推进行政规范性文件制定、备案、清理和监督等各类应用场景建设。

**第四十二条** 建立行政机关与人民法院、人民检察院行政规范性文件审查衔接工作机制，加强沟通联系，促使工作机制衔接紧密、运转顺畅。

行政机关收到人民法院、人民检察院提出修改或者废止行政规范性文件建议的，应当对相关行政规范性文件进行评估，并将处理情况反馈人民法院、人民检察院。

**第四十三条** 公民、法人或者其他组织认为本市行政规范性文件违法或者不适当的，可以向文件制定机关的上级人民政府或者本级人民政府书面提出审查建议。

收到审查建议的机关，应当对审查建议及时研究，并自收到审查建议之日起 30 日内作出处理，同时告知申请人。

## 第四章 附则

**第四十四条** 行政规范性文件的修改、废止和解释程序，参照制定程序执行。

**第四十五条** 本办法执行中的有关具体问题，由市司法局负责作出相应补充规定。

**第四十六条** 本办法自印发之日起施行。《宣城市行政规范性文件制定和监督管理办法》（宣政办〔2020〕5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。

---

宣城市人民政府办公室

2024 年 3 月 27 日印

发

---