

自贡市行政规范性文件管理实施细则

(征求意见稿)

第一章 总 则

第一条 为规范行政规范性文件管理，维护法制统一，促进依法行政，依据《四川省行政规范性文件管理办法》，结合我市实际，制定本细则。

第二条 我市行政规范性文件的制定、备案、清理等管理工作适用本细则。

第三条 本细则所称行政规范性文件(以下简称规范性文件)是除政府规章外，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行政公文。

规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。市、区(县)、乡(镇)人民政府(含办公机构)以自己名义制定的规范性文件为政府规范性文件;依法以自己名义履行行政管理职能的政府部门以及经法律、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为部门规范性文件。

经市、区(县)人民政府同意后以部门名义发布的规范性文件按照部门规范性文件管理。

第四条 市、区(县)人民政府领导本行政区域内规范

性文件的管理工作,加强规范性文件管理队伍建设,将规范性文件管理工作作为依法行政考核内容纳入法治 政府建设考核指标体系。

第五条 市、区(县)人民政府办公室按照国家公文处理相关规定,主管本机关规范性文件处理工作,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。

第六条 市、区(县)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,并在本级人民政府领导下,具体承担规范性文件备案审查等监督工作。

县级以上有关部门按照职责分工,具体承担部门规范性文件制定、备案、清理等工作。

第七条 市、区(县)人民政府每年应当向同级人民代表大会常务委员会报告规范性文件的制定、备案、清理等工作。

第二章 一般规定

第八条 规范性文件制定机关包括:

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

市、区(县)、乡(镇)人民政府设立的临时机构、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。

第九条 有下列情形之一的,可以制定规范性文件:

- (一) 法律、法规、规章和上级文件对某一方面的行政

工作尚未作出明确规定的；

（二）法律、法规、规章和上级文件对某一方面的行政工作虽有规定但规定不具体、需要进一步细化的；

（三）法律、法规、规章和上级文件授权制定规范性文件的。

法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，或者现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复制定规范性文件。

第十条 除有法定依据或者国家另有规定外，规范性文件不得设立下列内容：

（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）增设行政许可、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）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）超越职权规定应当由市场调节、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政策措施，包括违法设置市场准入和退出条件、影响商品和要素自由流动、影响生产经营成本和影响生产经营行为等；

（六）其他不符合法律、法规、规章和国家政策的规定。

第十一条 规范性文件一般使用“规定”“决定”“办法”“细则”“公告”“通知”“通告”“意见”等名称，一般不使用“报告”“请示”“批复”“议案”“函”“纪要”等名称。

第十二条 规范性文件应当标注有效期，效期一般不超过5年，最长不得超过10年。确需超过5年的，制定机关应当在起草说明中载明理由。

规范性文件名称冠以“暂行”“试行”的，有效期不超过2年。

规范性文件有效期届满，规范性文件自动失效。

第十三条 规范性文件实施满2年，实施部门应当开展后评估工作，形成评估报告，报本级政府办公机构。根据评估情况提出继续实施、修改或者废止的建议。

第十四条 规范性文件有效期届满前6个月，由实施部门牵头组织对规范性文件的内容、实施情况、存在问题及影响等进行评估，根据评估情况提出拟继续实施、修改或者废止的建议。

规范性文件拟继续实施的，经合法性审核后，由制定机关在有效期届满前重新发布。

规范性文件需修改的，按照制定程序执行。

第十五条 规范性文件应当由制定机关进行统一登记、统一编号、统一印发；规范性文件编号应当具有识别性，不得与其他文件相混淆。

第十六条 规范性文件的解释权属于规范性文件的制定机关。

第三章 规范性文件制定

第一节 组织与起草

第十七条 制定政府规范性文件的，市、区（县）人民政府应当明确起草单位，需要两个以上单位起草的，应当明确牵头单位。

制定部门规范性文件的，应当明确内设机构负责起草工作；部门规范性文件内容涉及两个或者两个以上市、区县人民政府的工作部门和派出机关或者法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织职权的，应当联合起草；联合起草的，以其中一个工作部门、派出机关或者法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织牵头起草。

起草规范性文件可以邀请专家学者、法律顾问参与或者委托高等院校、科研机构、社会组织起草。

第十八条 起草规范性文件，应当对其必要性、可行性、合法性、合理性进行全面论证，并对需要解决的问题、拟设立的主要制度、主要措施及预期效果和可能产生的影响进行评估，并形成起草说明。

第十九条 起草规范性文件，应当公开征求社会公众意见，起草单位应当通过政府网站、政务新媒体或者新闻媒体等便于社会公众知晓的途径公开征求意见，并明确提出意见的方式和期限。公开征求意见期限一般不得少于 30 日，因情况紧急等原因需要缩短期限的，最短不少于 7 日，并应当在公开征求意见时予以说明。

对涉及群众重大利益调整的规范性文件，起草部门要深

入调查研究，充分听取利益相关方的意见。

制定与企业生产经营活动密切相关的规范性文件，应当听取有代表性的企业和行业协会商会的意见。

在征求意见中收集到的公民、法人和其他组织提出的意见建议，起草单位应当及时研究，并及时反馈。

第二十条 有下列情形之一的，经起草单位负责人书面同意，可以采取非公开的形式征求意见：

（一）为处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件的；

（二）公开征求意见可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的；

（三）起草过程依法需要保密的；

（四）法律、法规和规章另有规定的。

第二十一条 规范性文件涉及其他单位职责或者与其他单位职责关系密切的，起草单位应当充分征求相关单位的意见；对存在意见分歧的，应当主动协调。

第二十二条 对专业性、技术性较强的规范性文件，起草单位应当组织相关领域专家或者专业机构论证其必要性、可行性、科学性等，并形成书面论证意见。

第二十三条 起草规范性文件应当按照有关规定进行风险评估，并形成风险评估报告。

第二十四条 制定产业发展、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济活动的规范性文件，起草单位应当依照有关规定开展公平竞争审

查，并可以征求本级市场监管部门的意见。

政府规范性文件制定机关认为确有必要的，交由本级市场监管部门进行公平竞争审查。

第二节 审查与决定

第二十五条 规范性文件在提交制定机关集体讨论决定前，应当进行合法性审核。不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

规范性文件未经合法性审核，不得提交制定机关集体讨论决定。对法律尚无明确规定的探索性改革事项，可以明示法律风险，提交制定机关讨论决定。

第二十六条 制定政府规范性文件，起草单位应当将审核材料报送市、区（县）人民政府办公室，由政府办公室负责审核制定的必要性和材料的完备性、规范性。符合要求的，转送同级司法行政部门进行合法性审核；对没有必要制定的，直接退回起草单位；对材料不完备或者不规范的，退回起草单位或者要求起草单位在规定时间内补充材料、说明情况后转送同级司法行政部门进行合法性审核。

制定需报请本级人民政府同意以部门名义发布的规范性文件，按照第一款规定执行。

制定部门规范性文件，参照本条第一款规定报送本部门办公机构和审核机构。

第二十七条 起草单位送审规范性文件，应当提供以下材料：

（一）报请制定规范性文件的请示；

- (二) 规范性文件草案;
- (三) 起草说明;
- (四) 征求有关单位意见及采纳情况;
- (五) 征求公众意见情况;
- (六) 制定依据;

(七) 专家论证意见、风险评估报告、公平竞争审查结论等需要提供的其他资料。

政府规范性文件送审时,还应当提供起草单位合法性审核意见。

制定部门规范性文件,起草机构需要提供的有关材料,参照本条第一款。

第二十八条 合法性审核主要包括以下内容:

- (一) 制定主体是否合法;
- (二) 是否超越法定权限;
- (三) 内容是否符合法律、法规、规章和国家政策;
- (四) 是否违反规范性文件制定程序。

第二十九条 合法性审核可以邀请法律顾问、公职律师和有关专家协助。

对影响广泛、情况复杂、社会关注度高的规范性文件,审核机构可以在书面征求意见的基础上,采取召开座谈会、论证会、实地调研等方式听取有关方面意见。

审核机构向有关单位征求意见的,相关单位应当在规定期限内回复。

第三十条 合法性审核应当保证必要的审核时间,审核

时间从审核机构收到本办法第二十五条规定的全部材料之日起，不得少于5个工作日，最长不超过15个工作日。

审核机构可以要求起草单位予以协助或者在一定期限内补充审核所需的相关材料。补充材料时间不计入审核时间。

第三十一条 审核机构应当出具合法性审核意见。

起草单位应当根据审核意见进行修改，未采纳或者未完全采纳审核意见的，应当向制定机关提交书面说明并抄送审核机构。

第三十二条 制定规范性文件实行集体讨论决定制度。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，部门规范性文件应当经本部门办公会议审议决定。

第三十三条 政府规范性文件应当由政府主要负责人签发，部门规范性文件应当由部门主要负责人签发。

第三节 公布与施行

第三十四条 规范性文件应当载明施行日期，具体到年月日。

规范性文件应当自公布之日起30日以后施行，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将有碍法律、法规、规章和国家的政策执行的除外。

第三十五条 制定机关应当按照政府信息公开的相关规定，通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等途径主动向社会公布规范性文件。

各级人民政府应当通过政府网站的政府信息公开专栏集中公开规范性文件。

未经公布的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

第三十六条 规范性文件按照规定需要作政策解读或者翻译的，依照有关规定执行。

第四章 备案管理

第三十七条 规范性文件备案审查应当依照法定权限和程序，做到有件必备、有备必审、有错必纠。

第三十八条 规范性文件应当自公布之日起 30 日内按照下列规定报送备案：

（一）市、区（县）人民政府规范性文件由本级人民政府报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案，具体工作由同级人民政府司法行政部门办理；

（二）乡镇人民政府规范性文件报区（县）人民政府备案；

（三）部门规范性文件，报本级人民政府备案；

（四）市、区（县）人民政府依法设立的派出机关制定的规范性文件，报设立该派出机关的政府备案；

（五）部门管理机构制定的规范性文件，报其主管部门备案；

（六）法律、法规授权管理公共事务的组织制定的规范性文件，报直接管理该组织的行政机关备案。

两个或者两个以上部门联合制定的规范性文件由牵头部门负责报送备案。

第三十九条 市、区（县）人民政府司法行政部门负责对下一级人民政府、本级人民政府工作部门和派出机关制定的规范性文件进行备案审查。

工作部门的备案审查机构负责本部门管理的法律、法规授权管理公共事务的组织，以及本部门管理的机构制定的规范性文件的备案审查。

规范性文件内容涉及相关部门管理职权的，备案审查部门可以请求相关部门协助审查，相关部门应当在规定期限内回复审查意见。

第四十条 规范性文件应当通过备案审查监督信息平台报送备案，并提交以下材料：

- （一）备案报告；
- （二）正式文本；
- （三）起草说明；
- （四）制定依据；
- （五）合法性审核意见书；
- （六）其他相关材料。

第四十一条 对规范性文件进行备案审查，按照下列规定处理：

- （一）符合本办法规定的规范性文件统一登记编号；
- （二）报送备案材料不齐全的，通知制定机关在指定期限内补正材料。补正材料符合规定的，予以登记；
- （三）报送备案的正式文本不属于规范性文件的，不予登记，并告知制定机关。

第四十二条 备案审查部门对规范性文件是否存在下列情形进行审查:

- (一) 制定主体不合法;
- (二) 与法律、法规、规章及国家政策的规定相抵触;
- (三) 超越法定权限, 限制或者剥夺公民、法人和其他组织的合法权利或者增加其义务, 增加行政机关的权力或者减轻其责任;
- (四) 违反法定程序。

第四十三条 规范性文件违反本办法第四十一条规定的, 备案审查部门可以要求制定机关在规定期限内说明有关情况。

制定机关逾期不说明情况或者说明理由不成立的, 备案审查部门可以提出备案审查意见, 报请本级人民政府责令制定机关限期纠正, 逾期未纠正的决定予以撤销。

自行纠正情况, 应当及时报告。

第四十四条 公民、法人和其他组织认为现行有效的规范性文件违法的, 有权向制定机关或者备案审查部门提出书面建议。

备案审查部门收到书面建议的, 可以交由制定机关研究处理; 重大复杂的, 应当自行研究处理。

处理书面建议, 应当自收到之日起 60 日将处理情况书面告知提出建议的公民、法人和其他组织。

第四十五条 规范性文件制定机关应当于每年 1 月底前将上一年度制定的规范性文件目录报送备案审查部门备查。

县级以上司法行政部门每年度对规范性文件备案审查情况予以通报，并报告本级人民政府和上一级人民政府负责备案审查的部门。

第五章 规范性文件清理

第四十六条 规范性文件清理工作遵循定期清理与动态清理相结合、全面清理与专项清理相结合原则。

第四十七条 市、区县、乡镇人民政府应当定期组织对本级政府及其部门规范性文件的全面清理。

第四十八条 有下列情形之一的,制定机关应当即时组织清理:

(一) 相关法律、法规、规章、上级文件新颁布或者被修改、废止、宣布失效的;

(二) 上级机关提出清理要求的;

(三) 其他应当组织清理的情形。

第四十九条 政府规范性文件由起草部门或者实施部门负责清理。起草和实施部门不一致的,由实施部门负责清理。

部门规范性文件由制定机关清理。部门被撤销、合并或者职责调整的,由继续履行其职责的部门负责清理。

两个以上部门联合制定的部门规范性文件,由牵头部门负责清理。

第五十条 规范性文件视清理情况作失效、继续有效、拟修改和废止处理。

第五十一条 规范性文件有下列情形之一的,应当予以

修改:

(一) 个别条款与现行法律、法规、规章、上级文件不一致,但基本适应经济社会发展需要、有必要继续实施的;

(二) 规范性文件之间对同一事项规定不一致的;

(三) 作为主要制定依据的法律、法规、规章或者上级文件已经修改的;

(四) 其他应当修改的情形。

第五十二条 规范性文件有下列情形之一的,应当予以废止:

(一) 主要内容与现行法律、法规、规章、上级文件相抵触的;

(二) 主要内容已被新的法律、法规、规章或者规范性文件覆盖的;

(三) 作为主要制定依据的法律、法规、规章、上级文件已经失效或者废止的;

(四) 主要内容不能适应经济社会发展需要,或者调整对象已经消失的;

(五) 其他应当废止的情形。

第五十三条 规范性文件制定机关应当根据清理结果,标注规范性文件的有效性,对规范性文件文本和目录及时作出调整,并按照政府信息公开的相关规定向社会公布。

第五十四条 修改后的规范性文件以及规范性文件废止情况应当按照规定报送备案。

第六章 法律责任

第五十五条 制定机关违反本办法规定，有下列情形之一的，由有权机关予以通报，责令限期改正；造成严重后果的，依法追究其相关负责人和直接责任人的责任：

（一）未按照规定制定或者公布规范性文件的；

（二）未按照规定对规范性文件报送备案的；

（三）未按照规定对规范性文件进行清理的；

（四）无正当理由拖延执行或者拒不执行备案审查意见的；

（五）未按照规定对公民、法人和其他组织对规范性文件提出的书面建议进行审查的。

第五十六条 规范性文件侵犯公民、法人和其他组织合法权益，损害政府形象和公信力的，由有权机关依法追究其相关负责人和直接责任人的责任。

第五十七条 规范性文件审核机构和备案审查部门在合法性审核或者备案审查工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由有权机关依法追究其相关负责人和直接责任人的责任。

第七章 附 则

第五十八条 本办法自 2022 年 X 月 X 日起施行。自贡市人民政府 2016 年 月 日发布的《自贡市行政规范性文件制定和备案规定》（自府法规〔2016〕3 号）同时废止。