

SZDR-2024-0010001

枣庄市市中区人民政府文件

市中政发〔2024〕8号

枣庄市市中区人民政府 关于印发《市中区行政规范性文件制定和监督 管理办法》的通知

各镇人民政府，各街道办事处，区政府各部门单位：

《市中区行政规范性文件制定和监督管理办法》已经区政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

枣庄市市中区人民政府

2024年9月10日

（此件公开发布）

市中区行政规范性文件制度和监督管理办法

第一章 总 则

第一条 为了加强行政规范性文件监督管理，提高行政规范性文件制定质量，维护国家法制统一，深入推进依法行政，全面建设法治政府，根据《山东省行政规范性文件制定和监督管理办法》《山东省行政规范性文件评估暂行办法》等有关规定，结合本区实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于本区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（以下简称规范性文件），是指除政府规章外，本区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，对具体事项作出的行政处理决定，以及行政机关制定的技术操作规程、行业技术标准等不适用本办法。

第四条 规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。区政府以自己的名义制发或者经其同意由政府办公室印发，以及区政府派出机关制发的规范性文件，为政府规范性文

件。县级以上区政府工作部门、区政府派出机构和法律、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。

第五条 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，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署；

（二）贯彻落实习近平法治思想；

（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）依照法定权限和程序；

（五）弘扬社会主义核心价值观；

（六）维护国家法制统一、政令畅通、市场统一，保障法律、法规、规章的正确实施。

第六条 制定规范性文件，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规范性文件。

第七条 区政府应当加强对规范性文件管理工作的组织领导，将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。

区司法行政部门负责区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，履行规范性文件备案审查监督职责。

第八条 下列行政机关和组织可以制定规范性文件：

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

第九条 区政府应当组织编制本级规范性文件制定主体清单，并向社会公布。

临时机构、议事协调机构、区政府工作部门的派出机构和内设机构以及其他不具有行政管理职能的机构，不得制定规范性文件。

区政府司法行政部门应当依照本办法规定，编制本级规范性文件制定主体清单，经区政府同意后公布。乡镇人民政府和街道办事处作为规范性文件制定主体，列入区级规范性文件制定主体清单。

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

制定经济社会方面重要的规范性文件，应当按照有关规定向同级党委请示报告。

因形势变化等原因，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 规范性文件的制定

第十一条 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。

规范性文件的名称不影响其性质。

第十二条 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。

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 制定规范性文件不得设定下列内容：

（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、行政征收、行政收费项目、税收优惠等事项，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、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措施，违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法设置市场准入和退出条件；

（六）其他不符合法律、法规、规章和国家政策文件的规定。

第十四条 制定规范性文件一般应当经过下列程序：

- （一）评估论证；
- （二）公开征求意见；
- （三）合法性审核；
- （四）集体审议决定；
- （五）统一登记、统一编号、统一印发（以下统称“三统一”）；
- （六）向社会公布。

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规范性文件的，可以简化制定程序，经合法性审核、集体审议决定后，由制定机关负责人签署。

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 区政府可以确定由其一个或者几个部门负责起草规范性文件。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规范性文件。

起草专业性、技术性较强的规范性文件，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、社会组织等第三方起草。

第十六条 起草规范性文件，应当对制定规范性文件的必要性、可行性、合法性、合理性进行全面论证，对有关政策措施的预期效果和可能产生的风险等进行评估，形成规范性文件制定前评估报告。

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规范性文件起草说明中载明，作为制发文件的重要依据。

第十七条 起草规范性文件，应当深入调查研究，广泛听取有关机关、组织和社会公众的意见，特别是利益相关方的意见。

听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查等方式。

第十八条 规范性文件草案应当公开征求意见，但依法应当保密或者为了预防、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的除外。

起草单位可以通过政府网站、政务新媒体以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式，公布规范性文件草案及其说明等材料，并明确提出意见的方式和期限。征求意见期限一般不少于7个工作日；与市场主体生产经营活动密切相关的期限一般不少于30日；因情况紧急等原因需要缩短时限的，公开征求意见时应当予以说明。

起草单位对公开征集的意见建议应当研究论证，充分采纳合理意见建议，完善规范性文件草案。对相对集中的意见建议不予采纳的，应当以适当方式反馈并说明理由。

第十九条 规范性文件与企业生产经营活动密切相关，可能对企业切身利益或者权利义务有重大影响的，起草单位应当充分听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会的意见，特别是民营企业、劳动密集型企业、中小微企业等市场主体的意见。

第二十条 有下列情形之一的，起草规范性文件时应当组织召开听证会：

- （一）涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧的；
- （二）对公民、法人和其他组织的权利义务有重大影响的；
- （三）涉及的不同利益群体之间有明显利益冲突的；
- （四）法律、法规、规章规定应当听证的其他情形。

第二十一条 有关机关对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进行论证，并提供必要保障。专家论证可以采取论证会、书面咨询、委托咨询论证等方式。

起草单位选择专家参与论证应当坚持专业性、代表性。参

与论证的专家一般不少于3人；对涉及面较广、争议较大或者内容特别复杂的规范性文件，参与论证的专家一般不少于5人。

第二十三条 部门规范性文件涉及市场主体经济活动的，起草单位应当依法进行公平竞争审查，在公平竞争审查过程中遇到复杂、疑难等具体问题的，可以按程序向本级市场监督管理部门提出咨询。

政府规范性文件涉及市场主体经济活动的，起草单位在公平竞争审查过程中，应当按程序会同本级市场监督管理部门进行审查。

第三章 合法性审核

第二十四条 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。不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

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。

第二十五条 区政府制定的规范性文件，或者由区政府工作部门起草、报请区政府批准后以部门名义印发的规范性文件，应当先由起草部门审核机构审核，出具合法性审核意见后，再由区司法行政机构进行审核。

起草单位报送合法性审核时，应当提供下列材料，并对材料的真实性、完整性负责：

（一）送审申请书；

- (二) 规范性文件送审稿;
- (三) 起草说明(包括制定规范性文件的背景、必要性和起草过程等内容);
- (四) 评估报告;
- (五) 有关法律、法规、规章和政策依据目录及文本;
- (六) 起草单位法制机构出具的合法性审核意见;
- (七) 征求意见和意见采纳情况的书面记录,包括相关部门书面意见、公开征求意见情况、未采纳意见说明等;
- (八) 按照相关规定进行专家论证、听证、公平竞争审查、社会稳定风险评估、性别平等评估等材料;
- (九) 进行合法性审核需要的其他材料。

政府规范性文件送审时,还应当提交起草单位合法性审核意见、部门会签意见和起草单位集体研究有关材料。

规范性文件合法性审核过程中应当听取法律顾问或者公职律师的意见。

第二十六条 起草单位未按照本办法第二十五条要求报送材料的,合法性审核机构可以将规范性文件送审稿退回起草单位。

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。

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。

第二十七条 合法性审核机构对审核规范性文件中发现的问题，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）制定主体不合法、超越制定机关法定职权，或者主要内容不合法的，向制定机关提出不予制定建议；

（三）应当事先请示同级党委或者本级人民政府同意，尚未请示的，建议待请示同意后再制定；

（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。

第二十八条 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。审核机构要求补充材料、开展调查研究、组织有关专家咨询论证、征求有关部门和社会有关方面的意见等工作，不计算在合法性审核期限内。

第四章 审议和公布

第二十九条 区政府制定的规范性文件，应当经本级政府常务会议审议决定。

政府工作部门制定的规范性文件应当经本部门办公会议审议决定。

规范性文件经审议决定后，由制定机关负责人签发。

第三十条 区政府规范性文件经区长签发后，区司法行政

机构统一登记、统一编号，由区政府办公室印发，并在区政府网站统一公布。

以部门名义制定的规范性文件，制定部门自行对规范性文件进行统一登记、统一编号。区政府部门规范性文件登记号由三部分组成：第一部分为登记机关行政区域英文简称加行政级别英文简称加“R”。登记机关行政区域英文简称，如“枣庄”，应大写为“ZZ”，行政级别英文简称，区(市)为“D”乡镇、街道为“T”。第二部分为年份，年份为登记当年的公元年份，以阿拉伯数字标识，标全称。第三部分为制定部门代号和登记流水号，登记流水号为四位阿拉伯数字，每个部门编一组，按登记顺序，每年从“0001”起，末尾不用“号”字；制定部门代号与登记流水号连续，中间不用连接符分隔。三个部分之间用占一个西文字符位的短横杠居中连接。例如：例如：枣庄市市中区发展和改革局 2024 年第 1 份规范性文件，登记号应为“SZDR-2024-0030001”。制定部门印发规范性文件，应当在首页版心左上角第 1 行顶格用三号黑体字标注登记号。按照规定标注登记号的规范性文件文本为正式文本。制定部门应当在规范性文件印发之日起 5 日内在区政府网站上发布。

第三十一条 规范性文件应当由制定机关通过政府网站、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，不得以内部文件形式印发执行。未经公布的规范性文件不得作为行政管理依据。

公布规范性文件，应当按照规定同步公布解读材料。

在制定机关门户网站、规范性文件信息平台登载的规范性

文件文本为标准电子文本。

第三十二条 规范性文件涉及的内容属于阶段性工作的，应当载明有效期，有效期为1年至5年；标注“暂行”“试行”的规范性文件，有效期为1年至3年。有效期届满的，规范性文件自动失效。

第三十三条 规范性文件应当载明施行日期，施行日期与公布日期的间隔不得少于30日。但是，规范性文件公布后不立即施行将影响法律、法规、规章、上级政策文件执行，或者不利于保障国家安全、公共利益的，可以自公布之日起施行。

规范性文件一般不得溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权益而作出特别规定的除外。

第三十四条 规范性文件由制定机关负责解释。

第五章 备案、实施后评估和清理

第三十五条 规范性文件应当有件必备、有备必审、有错必纠。规范性文件备案审查适用《山东省规章和规范性文件备案规定》。

区政府规范性文件，自发布之日起30日内，由区司法行政机关按照规定报市人民政府和区人民代表大会常务委员会备案。

区政府部门规范性文件，自印发之日起3日内，由制定部门按照规定向区司法行政机关备案。

几个部门联合制定的，由主办部门报送备案。

第三十六条 规范性文件报送备案时，应当提交以下材料一式两份：

- （一）备案报告；
- （二）规范性文件正式文本；
- （三）起草说明（包括制定规范性文件的依据、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合法性审核意见。
- （六）其他有关材料。

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。

规范性文件应当通过统一的规范性文件信息平台同步进行电子报备。

规范性文件备案报告应当载明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。

第三十七条 制定机关应当定期对规范性文件进行清理，规范性文件清理遵循依法、及时、公开的原则，坚持“谁制定谁清理”“谁实施谁清理”。

政府规范性文件清理由司法行政部门组织实施，具体工作由实施（起草）单位或者牵头实施（起草）单位承担。部门规范性文件清理由制定机关负责；部门联合制定的，由牵头部门负责。

第三十八条 制定机关应当完善规范性文件制发管理制度，建立规范性文件效力状态台账和规范性文件失效前提醒机制。

规范性文件实施后，有下列情形之一的，应当对其制度规范、实施效果和存在的问题等进行评估：

（一）依据的法律、法规、规章或者政策文件被修改、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）拟上升为政府规章或者地方性法规的；

（四）公民、法人和其他组织提出较多意见，可能存在合法性、合理性问题的；

（五）人大代表、政协委员提出较多意见的；

（六）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；

（七）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。

规范性文件未规定有效期的，应当定期对实施情况进行评估，评估间隔期最长不超过 5 年；首次评估应当自施行之日起 5 年内完成。

规范性文件实施后评估结论应当作为规范性文件修改、废止或者继续执行的重要依据。

第三十九条 政府规范性文件实施后评估由司法行政部门组织实施，具体工作由实施（起草）单位或者牵头实施（起

草)单位承担。

部门规范性文件实施后评估由制定机关负责;部门联合制定的,由牵头部门负责。

第四十条 规范性文件有效期届满前,经评估认为需要继续执行的,应当按照本办法第三十二条规定重新确定有效期,重新登记、编号、公布、备案。

标注“暂行”“试行”的规范性文件,有效期届满的,一般不再继续执行。

本办法施行前,已经标注有效期的规范性文件,有效期届满前,制定机关应当进行评估。

规范性文件经评估,拟废止或者宣布失效的,应当予以公布并备案。

第四十一条 规范性文件经评估,拟修改个别文字表述或者管理部门名称等,不从根本上影响文件实质内容的,可以公布修改通知,并以附件的形式公布新的文本。规范性文件以公布修改通知的方式进行修改,同时需要延长有效期的,应当按照本办法第三十二条规定重新确定有效期,重新登记、编号、备案。

规范性文件经评估,拟做大幅度、实质性修改,影响行政管理相对人权利义务,应当重新履行规范性文件制定程序。

第四十二条 政府规范性文件按照规定进行评估的,由负责评估的部门提出继续执行、修改、废止或者宣布失效的意见,经司法行政部门合法性审核后,报本级人民政府研究决定。部门规范性文件的评估意见,经本部门审核机构进行合法性审核

后，提交部门办公会议审议决定。

第四十三条 规范性文件公布后，有下列情形之一的，应当进行清理：

（一）新的法律、法规、规章或者上级政策文件施行，需要对规范性文件进行清理的；

（二）上级国家机关或者本级党委、政府要求对规范性文件进行清理的；

（三）规范性文件不适应全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要的；

（四）需要进行清理的其他情形。

第四十四条 规范性文件符合法律、法规、规章和国家政策文件的规定，适应全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要，可以继续适用的，确认继续有效。

第四十五条 规范性文件有下列情形之一的，应当予以修改：

（一）部分内容与法律、法规、规章、上级政策文件规定不一致或者相抵触的；

（二）存在本办法第十三条内容的；

（三）部分内容不适应全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要的；

（四）调整的法律关系已经发生变化的；

（五）部分内容的可操作性不强，需要予以细化和完善的；

（六）其他需要修改的情形。

第四十六条 规范性文件有下列情形之一的，应当予以废

止或者宣布失效：

（一）依据的法律、法规、规章或者政策文件已被废止或者宣布失效的；

（二）主要内容与新制定或者修订的法律、法规、规章、上级政策文件规定相抵触或者被其涵盖的；

（三）主要内容不适应全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要的；

（四）主要内容或者基本制度存在本办法第四十五条规定的情形，但已没有修改的价值或者需要制定新的规范性文件的；

（五）阶段性任务已完成、调整对象已消失或者调整的法律关系发生重大变化的；

（六）其他需要废止或者宣布失效的情形。

第四十七条 开展规范性文件清理应当依据法律、法规、规章和上级政策文件，按照本办法规定进行审查，提出规范性文件继续有效或者修改、废止、宣布失效的意见。

政府规范性文件的清理，由负责清理的部门提出初步清理意见，经司法行政部门合法性审核后，报本级人民政府研究决定。部门规范性文件的清理意见，经本部门审核机构进行合法性审核后，提交部门办公会议审议决定。

第四十八条 规范性文件制定机关作出清理决定后，应当将废止和宣布失效的规范性文件名称、文号等予以公布，对决定修改的规范性文件及时进行修改。

第六章 法律责任

第四十九条 区政府对其工作部门、上级人民政府对下级人民政府、各部门对本部门本系统制定的规范性文件应当加强监督检查，依法纠正侵犯公民、法人和其他组织合法权益以及损害政府形象和公信力的规范性文件。

第五十条 区政府建立督查情况通报制度，对规范性文件制定和监督管理工作情况予以通报。

第五十一条 制定机关发现其制发的规范性文件存在违反法律、法规、规章和上级政策文件，侵犯公民、法人和其他组织合法权益等问题的，应当及时纠正，逾期不改的，进行通报；造成严重影响的，按照有关规定问责。

司法行政部门应当加强对本级人民政府工作部门和下级人民政府履行规范性文件制定程序的指导和监督，定期通报合法性审核工作等情况。

第七章 附 则

第五十二条 镇街和区政府部门制定规范性文件，参照本办法执行。

第五十三条 本办法自 2024 年 10 月 10 日起施行，有效期至 2029 年 10 月 9 日。《市中区人民政府行政规范性文件制定程序规定》（市中政发〔2019〕20 号）同时废止。