开平市行政规范性文件管理规定

（征求意见稿）

第一章 总则

第二章 基本规范

第三章 编制计划

第四章 起草

第五章 审核和审查

第六章 发布

第七章 备案审查

第八章 评估、清理、修改、废止和延期实施

第九章 监督

第十章 附则

**第一章 总则**

**第一条** 为加强开平市行政规范性文件（以下简称规范性文件）的管理，维护法制统一，促进法治政府建设，推进依法行政，保障公民、法人和其他组织合法权益，根据《广东省行政规范性文件管理规定》（粤府令第277号）和《江门市人民政府办公室关于印发江门市行政规范性文件管理规定的通知》（江府办〔2022〕2号）要求，结合开平市实际，制定本规定。

**第二条** 本规定适用于开平市各级行政机关规范性文件的制定、发布和监督管理等工作。

**第三条** 本规定所称规范性文件，是指由开平市各级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。

规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。以市人民政府（含市人民政府办公机构）、各镇人民政府及街道办事处〔含各镇人民政府及街道办事处办公机构，以下统称各镇（街）〕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（以下统称部门）制定（含经市人民政府同意后以部门名义发布）的规范性文件为部门规范性文件。

**第四条** 符合下列特征的文件属于规范性文件：

（一）行政机关为实施特定行政管理事项，按照公文规范和程序制定且内容涉及行政管理相对人应当具备的条件、提交的材料、遵守的程序等事项的工作规程、办事流程、办事指南等；

（二）行政机关在转发文件时一并提出具体实施措施或补充意见，并影响行政管理相对人权利义务的通知、意见等；

（三）行政机关就有关请示进行批复，并抄送开平市其他行政机关要求遵照执行，内容符合本规定第三条规定的；

（四）对规范性文件予以废止的决定。

**第五条** 下列文件不适用本规定：

（一）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、表彰奖惩、人事任免等文件；

（二）行政机关对直接管理的企事业单位人事、财务、外事等事项制定的文件；

（三）仅公示办事时间、地点等事项的便民通告；

（四）涉及行政管理相对人权利义务但该权利义务不具有确定性，不能直接援引作为行政管理依据的工作意见、部署、方案、规划和发展纲要等；

（五）法律、法规、规章已经明确制定程序的技术操作规程、技术标准、技术规范；

（六）对法律、法规、规章和规范性文件内容的摘录、汇编；

（七）涉密文件；

（八）对具体事项作出的行政处理决定。

**第六条** 市人民政府负责对规范性文件的监督管理，加强规范性文件管理信息化建设。

市人民政府办公机构按照国家公文处理相关规定负责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。

市司法行政部门负责规范性文件的合法性审核（审查）工作，并在市人民政府领导下，具体承担规范性文件监督工作。

**第七条** 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。

**第二章 基本规范**

**第八条** 市人民政府应当确定本级行政机关规范性文件制定主体清单并向社会公布。

除法律、法规另有规定外，行政机关的议事协调机构、临时机构和内设机构不得以自己名义制定规范性文件，行业协会等社会组织不得以自己名义制定涉及管理公共事务的规范性文件。

**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仍然适用的，不得重复制定规范性文件。

**第十条** 制定规范性文件，应当符合宪法、法律、法规和规章的规定，不得违反上级机关的决定、命令，应当符合党中央重大决策部署，与国家重大改革方向保持一致，不得超越本行政机关的职权范围。

没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，规范性文件不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务，不得增加行政机关权力或者减少其法定职责。

**第十一条** 规范性文件不得设定以下事项：

（一）行政处罚；

（二）行政许可；

（三）行政强制；

（四）行政征收；

（五）行政检查；

（六）证明事项；

（七）其他应当由法律、法规、规章设定或者上级机关规定的事项。

**第十二条** 制定规范性文件，应当根据其具体内容确定名称，可以使用“决定”“命令”“规定”“办法”“通知”“公告”“规则”“细则”“规范”“意见”或者“通告”等，但不得使用“法”“条例”。

政府规范性文件的标题应当冠以本行政区域名称，部门规范性文件的标题应当冠以制定机关名称。

**第十三条** 规范性文件一般应当规定有效期。规范性文件的有效期不得超过5年，暂行、试行的不得超过3年。有效期届满未按规定延期实施的，规范性文件自动失效。

**第三章 编制计划**

**第十四条** 开平市实行政府规范性文件年度制定计划（以下简称年度立规计划）制度。

市人民政府编制年度立规计划，应当根据国家、省、江门市的年度立规计划，并结合开平市人民政府的工作重点，在调查研究的基础上进行。

各镇（街）年度立规计划的编制可以参照进行。

**第十五条** 各单位应当按照市司法行政部门发布的本年度市人民政府规范性文件申报通知要求申报项目，并对规范性文件的制定或修订目的、法律依据、必要性、需解决的问题及拟设立的主要措施作出说明，原则上需附上项目初稿。

立规申请说明不符合要求的，将被视为申请的理由、依据不足或条件不成熟而不予列入年度立规计划。

市司法行政部门对申报项目进行审查并编制立规计划，报请市人民政府常务会议审议通过后印发。

**第十六条** 年度立规计划中的项目，起草单位应当及时完成文件起草工作，并在计划规定的报审时间内报送市司法行政部门审核。不能按时报审的，起草单位应当书面说明原因，经市人民政府分管领导批准后可以暂缓或延期报审。暂缓或延期报审的，应当明确重新报审时间，一般不跨年度报审；年内未报审的，由起草单位于下一年度重新申报立规计划。

未列入年度立规计划的项目，市司法行政部门不予审核。年度立规计划印发后，因上级文件要求或实际工作需要，确需以市人民政府名义发布规范性文件的，起草单位应当向市人民政府书面说明原因及拟报审时间，经市人民政府主要负责人批准后可以增列入本年度立规计划。

**第四章 起草**

**第十七条** 政府规范性文件一般由负责组织实施的部门起草；涉及多个部门职能或需要多部门共同执行的，可以由两个以上部门联合起草，主要实施部门为牵头起草单位（以下统称起草单位），也可由部门协商确定或市人民政府指定。

镇（街）和部门规范性文件由制定单位指定相关内设股室组织起草。

**第十八条** 起草单位应当对规范性文件制定的必要性、可行性、合法性进行论证，并对拟规定行政措施的预期效果和影响进行评估。

论证与评估情况和结论应当在起草说明中载明。

**第十九条** 起草规范性文件应当深入调查研究，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。

规范性文件涉及其他机关的职责或者与其他机关关系密切的，起草单位应当充分征求相关机关的意见；存在意见分歧的，应当主动协调。

**第二十条** 起草规范性文件，应当公开征求社会公众的意见；但有下列情形之一的，经起草单位负责人书面同意，可以不公开征求意见：

（一）为应对和处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件的；

（二）经依法审查，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** 起草单位应当通过江门开平市人民政府门户网站、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。公开征求意见期限不得少于7个工作日，涉及重大行政决策事项的，公开征求意见的期限一般不得少于30日。法律、法规或者规章另有规定的，从其规定。

结合开平市实际，江门开平市人民政府门户网站设置专栏，统一开展规范性文件公开征求意见工作。起草单位可以根据实际情况，通过座谈会、公告栏、本地网络论坛、公众号、窗口服务场所电子屏等途径广泛征求意见。

**第二十二条** 按照本规定第十九条、第二十条、第二十一条的规定征求意见后，规范性文件的实体内容发生重大修改的，起草单位应当重新征求意见。

**第二十三条** 起草规范性文件，应当履行听证、专家咨询论证、公平竞争审查、风险评估等程序的，依照有关规定执行。

**第二十四条** 部门起草的规范性文件，应当经本部门的外聘法律顾问出具法律意见，再由本部门负责法制工作的机构（以下简称部门法制工作机构）进行合法性审核，并经部门办公会议审议通过后形成草案。

部门法制工作机构的合法性审核意见应当以书面形式作出，主要包括以下内容：

1. 是否属于规范性文件；
2. 制定主体是否适格；
3. 是否符合规范性文件制定程序；

（四）是否符合宪法、法律、法规、规章和上级文件；

（五）是否违反本规定第十条、第十一条的禁止性规定；

（六）是否与同级现行有效的规范性文件一致或衔接；

（七）是否存在其他不宜由规范性文件规定的情形。

未经外聘法律顾问出具法律意见及部门法制工作机构审核或经审核不合法且未按部门法制工作机构意见修改完善的，不得提交部门办公会议审议。

**第五章 审核和审查**

**第二十五条** 开平市建立规范性文件统一审核（审查）制度。政府规范性文件应当在发布前送市司法行政部门审核，部门规范性文件应当报市司法行政部门审查后再行发布。

不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核（审查）。

**第二十六条** 市司法行政部门对规范性文件的合法性进行审核（审查）；发现存在明显可行性或者适当性问题的，可以向制定机关提出建议。

**第二十七条** 起草单位送审规范性文件，应当提交下列材料：

（一）提请审核（审查）的函；

（二）规范性文件草案（修改规范性文件的需提交修改对照稿）；

（三）起草说明（内容包括制定文件的背景说明、主要依据、主要内容、论证与评估情况和结论、制定程序等）；

（四）征求意见及采纳情况的材料；

（五）履行第二十三条规定程序的相关材料；

（六）外聘法律顾问的法律意见；

（七）部门法制工作机构合法性审核意见；

（八）部门办公会议纪要或会议记录；

（九）制定依据的文本；

（十）其他需要提交的材料。

**第二十八条** 市司法行政部门应当自收到本规定第二十七条规定全部材料之日起15个工作日内完成审核（审查），并将审核（审查）意见书面通知送审机关；送审材料不符合规定的，市司法行政部门可以要求送审机关限期补正材料，逾期未补正的，送审机关应当在补正后重新报审。

**第二十九条** 规范性文件影响面广、情况复杂、社会关注度高或者存在疑难法律问题的，市司法行政部门可以书面征求相关方面的意见，必要时可以采取召开座谈会、论证会等方式征求意见。起草单位应当予以配合。

征求意见时间不计算在审核（审查）时限内。

**第三十条** 市司法行政部门对送审的规范性文件草案，按照下列情形，分别作出处理：

（一）符合本规定第十条和第十一条规定的，提出审核（审查）同意的意见；

（二）不符合本规定第十条或第十一条规定，或者有关机关对草案主要内容存在较大争议的，提出不合法、应当予以修改的审核（审查）意见后退回送审机关；

（三）制定规范性文件的基本条件尚不成熟的，提出暂缓制定的审核（审查）意见；

（四）草案主要内容照抄照搬上级文件的，提出予以修改的审核（审查）意见后退回送审机关，必要时提出不同意发布的审核（审查）意见；

（五）草案规范性存在严重缺陷的，提出予以修改的审核（审查）意见后退回送审机关，必要时提出重新起草的审核（审查）意见。

规范性文件草案存在合法性问题，市司法行政部门认为有其他符合法律、法规、规章或者国家政策要求的处理方式的，可以在审核（审查）意见中提出建议，由制定机关研究确定。

规范性文件内容涉及探索性决策事项，法律、法规、规章和国家政策尚无明确规定的，市司法行政部门可以在审核（审查）意见中明示法律风险，由制定机关研究决定。

**第三十一条** 对部门规范性文件的审查意见有异议的，送审机关可以自收到审查意见之日起10个工作日内提出异议及理由，与市司法行政部门协商或者向市人民政府申请复核。

政府规范性文件未经市司法行政部门合法性审核或者经审核不合法的，不得提请市人民政府审议。起草单位原则上应当根据审核（审查）意见对规范性文件作出修改或者补充；特殊情况下未完全采纳审核意见的，应当在提请市人民政府审议时说明理由和依据。

**第三十二条** 政府规范性文件经市人民政府办公机构依照国家公文处理相关规定审核后，由市人民政府常务会议或者全体会议审议决定。

**第六章 发布**

**第三十三条** 政府规范性文件应当由市人民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，涉及多个部门职能或需要多个部门共同起草的，应当由各个部门负责人共同签署，并由主办部门负责提请市人民政府审议和发布。

**第三十四条** 《开平市人民政府公报》、江门开平市人民政府门户网站是开平市人民政府及其部门规范性文件的统一发布载体，其刊登的规范性文件文本为标准文本。制定机关应当同时在其政府网站、政务新媒体或新闻媒体刊登规范性文件或者发布消息。

未在规定载体统一发布的规范性文件一律无效，不得作为行政管理的依据。

未经市司法行政部门审查同意或者未在规定载体上发布的部门规范性文件，市司法行政部门可以向社会公示该文件无效。

**第三十五条** 政府规范性文件由市人民政府办公机构负责统一编号、统一发布。

部门规范性文件由市司法行政部门负责统一编号并书面通知制定机关，制定机关在收到书面通知之日起10个工作日内形成正式文件，向市人民政府办公机构提请统一发布。

**第三十六条** 政府规范性文件提请统一发布时应当提交以下材料：

（一）拟发布的规范性文件纸质文本及电子文本；

（二）规范性文件的起草说明；

（三）市司法行政部门的审核（复核）意见；

（四）规范性文件的解读文本和图解等解读资料；

（五）市人民政府常务会议或全体会议纪要。

部门规范性文件提请统一发布时，除需提供前款（一）至（四）项材料外，还应当提交以下材料：

（一）市司法行政部门出具的统一编号书面通知；

（二）征求意见时相关单位的反馈意见；

（三）按规范性文件管理规定要求提供的其他材料。

**第三十七条** 规范性文件应当规定实施日期。一般情况下，实施日期与发布日期应当间隔30日以上，但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者发布后不立即实施将有碍法律、法规、规章和规范性文件执行等情形的，可以自发布之日起实施。

**第三十八条** 规范性文件按照规定需要作政策解读或者翻译的，依据有关规定执行。

**第七章 备案审查**

**第三十九条** 政府规范性文件应当自公布之日起30日内报上一级人民政府备案，并依照有关规定报本级人民代表大会常务委员会备案。具体报送备案工作由市人民政府办公机构负责。

市司法行政部门具体承担部门规范性文件和各镇（街）政府规范性文件的备案审查工作。

**第四十条** 规范性文件应当提交下列备案材料一式三份，并同时提交电子文本：

（一）备案报告；

（二）规范性文件正式文本；

（三）起草说明；

（四）制定依据；

（五）规范性文件已公开发布的材料。

**第四十一条** 报送备案的文件符合本规定第三条规定且备案材料符合要求的，市司法行政部门予以备案登记，否则不予备案登记；符合本规定第三条规定但备案材料不符合要求的，市司法行政部门暂缓备案登记，并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。

**第四十二条** 审查报送备案的规范性文件，市司法行政部门可以要求制定机关说明有关情况，制定机关应当在规定期限内予以说明；也可以根据需要征求有关部门的意见，有关部门应当在规定期限内回复。

**第四十三条** 报送备案的规范性文件存在违反本规定第十条、第十一条规定或者其他明显不当情形的，市司法行政部门应当提出备案审查意见，建议制定机关自行纠正，或者提出处理意见报本级人民政府决定，并通知制定机关。

市司法行政部门提出备案审查意见的，制定机关应当自收到意见之日起60日内书面答复处理结果。逾期不答复或者拒不改正的，市司法行政部门可以提请市人民政府予以撤销。

**第四十四条** 政府规范性文件不报送备案或者不按时报送备案的，由市司法行政部门通知制定机关限期报送；逾期仍不报送的，给予通报，并责令限期改正。

**第八章 评估、清理、修改、废止和延期实施**

**第四十五条** 规范性文件规定有效期的，一般应当在有效期届满前6个月对实施情况进行评估；未规定有效期的，一般应当定期对实施情况进行评估，评估间隔期最长不得超过5年。

部门规范性文件由制定机关组织评估，政府规范性文件一般由主要实施部门牵头组织评估。

**第四十六条** 评估规范性文件，应当对其内容的合法性、合理性、协调性、可操作性及其实施效果进行综合分析并形成报告，作为规范性文件修改、废止或者继续实施的重要参考。

规范性文件评估可以采用文献研究、抽样调查、网络调查、问卷调查、实地调研、座谈会、论证会、专家咨询、案卷评查、相关立规比较分析等多种方法进行。

**第四十七条** 制定机关应当根据法律、法规、规章和上级文件的调整情况以及上级机关要求，及时对规范性文件进行清理。清理工作遵循日常清理与定期清理相结合、专项清理与全面清理相结合的原则。

**第四十八条** 规范性文件修改程序按照制定程序执行。

废止规范性文件，应当履行本规定第二十四条以及第五章、第六章规定的程序，可以根据实际适当简化第十八条至第二十三条规定的程序。

**第四十九条** 有效期届满拟继续实施且不作修改的政府规范性文件，主要实施部门应当征求相关部门意见，并按照本规定第二十四条规定形成草案，报市司法行政部门审核后，由市人民政府主要负责人签发，市人民政府办公机构应当在有效期届满前重新发布。

有效期届满拟继续实施且不作修改的部门规范性文件，制定机关应当按照本规定第二十四条规定形成草案后，由制定机关主要负责人签发，并在有效期届满前向市人民政府办公机构提请重新发布，市人民政府办公机构应当在有效期届满前完成发布。

规范性文件因行政管理需要仅作文字表述、管理部门名称调整等不涉及实体内容的简易修改，按照前两款规定执行。

**第五十条** 按本规定第四十九条规定重新发布的部门规范性文件，制定机关应当在提请发布的同时向市司法行政部门报送备案，按要求提交下列材料的电子文本：

（一）评估报告；

（二）规范性文件正式文本；

（三）履行本规定第二十四条规定所形成的材料；

（四）简易修改的需提交修改说明。

市司法行政部门发现重新发布的部门规范性文件存在合法性问题的，应当自报备之日起15个工作日内提出意见，制定机关应当自收到意见之日起30日内书面答复处理结果，逾期不答复或拒不改正的，市司法行政部门应当提出处理意见报市人民政府决定，并通知制定机关。

**第九章 监督**

**第五十一条** 市司法行政部门负责对规范性文件制定和管理情况进行监督检查，并定期进行通报。

对规范性文件制定及管理工作不力、问题较多的行政机关，市司法行政部门可以约谈其负责人进行个案指导，或者直接责令整改、通报批评。

**第五十二条** 公民、法人或者其他组织认为现行规范性文件内容违反本规定第十条、第十一条规定的，可以向制定机关或者负责监督的市司法行政部门提出审查建议并说明理由。制定机关或者市司法行政部门应当在30个工作日内将办理情况书面告知提出审查建议的公民、法人或者其他组织。

**第五十三条** 违反本规定制定规范性文件，造成严重后果的，或者由于执行无效的规范性文件而损害公民、法人或者其他组织合法权益的，市司法行政部门可以提请有权机关依法追究制定机关或者实施机关主要负责人和直接责任人的责任。

**第五十四条** 市司法行政部门和部门法制工作机构不依法履行规范性文件审核（审查）职责，造成严重后果的，依法追究其主要负责人和直接责任人的责任。

**第十章 附则**

**第五十五条** 各镇（街）规范性文件制定和管理参照本规定执行。

**第五十六条** 本规定自2022年 月 日起实施，有效期至2027年 月 日。国家、省和江门市有新规定的，从其规定。