

淮政〔2023〕42号

淮北市人民政府室关于印发 淮北市行政规范性文件管理办法的通知

濉溪县、各区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《淮北市行政规范性文件管理办法》已经市政府第25次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

2023年12月26日

淮北市行政规范性文件管理办法

第一章 总 则

第一条 为了加强行政规范性文件管理，保障公民、法人和其他组织的合法权益，维护法制统一和政令畅通，推进法治政府建设，根据有关法律法规规章和国家政策规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指除市人民政府规章外，由本市行政机关和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。

规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。市、县（区）人民政府（含政府办公机构）、镇人民政府以自己的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（含经本级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。

第三条 本市行政区域内规范性文件的认定、制定、备案、清理及其他监督管理活动，适用本办法。法律、法规、

规章另有规定的，从其规定。

第四条 规范性文件管理应当贯彻执行党的路线方针政策和决策部署，坚持社会主义核心价值观，维护国家法制统一，保障法律法规规章的正确实施。

第五条 市、县（区）人民政府领导本行政区域内规范性文件监督管理工作。政府各部门负责本部门规范性文件监督管理工作。

市、县（区）、镇人民政府和政府部门应当按照各自权限加强监督管理工作的信息化和智能化应用。

第六条 本办法所称制定机关包括：

- （一）市、县（区）、镇人民政府；
- （二）市、县（区）人民政府部门；
- （三）市、县（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。

制定机关内设机构、下设机构以及临时性机构、议事协调机构不得以自己的名义制定规范性文件。

第二章 认 定

第七条 下列文件不属于规范性文件：

- （一）不具备行政性特征的文件，包括：
 1. 各类领导小组、指挥部、联席会议等临时性行政机构、议事协调机构及其办公室、行政机关的内设机构发布的文件；
 2. 党委（部门）、监察委员会、法院、检察院与政府（部

门)联合制定的使用党委、监察委员会、法院、检察院文号的文件,党委(部门)、党的纪律检查委员会、监察委员会发布的文件;

3. 产业发展规划、行业发展规划、城乡建设规划等规划类文件;

4. 行业技术标准、技术操作规程等仅含有专业技术指标类内容,不含有行政管理规范内容的文件;

5. 仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及下达预算、分配资金、批复项目的文件;

6. 会议通知、会议讲话等会议文件;

7. 仅公示办事时间、地点等事项的便民告知文件;

8. 其他不具备行政性特征的文件。

(二)不具备外部性特征的文件,包括:

1. 关于“三定”规定、启用行政执法专用章、行政区划批复的文件;

2. 对公务员、公办学校教职工、医疗机构工作人员及其他事业单位职工制定的有关人事管理、收入分配、后勤管理、财务管理、教育培训、考评奖惩的文件;

3. 工作计划、工作要点、内部工作制度、管理制度、工作考核、监督检查、行政责任追究等文件;

4. 商洽性工作函,包括行政机关之间的商洽工作、询问和答复问题,向有关主管部门请求批准等文件;

5. 成立工作领导小组、协调机构等的通知;

6. 涉密文件或者依法不公开的文件；

7. 其他不具备外部性特征的文件。

（三）不具备规范性特征的文件，包括：

1. 就特定人和特定事项发布的通告、公告、通知等；

2. 行政许可决定、行政处罚决定和其他行政决定；

3. 征收补偿、安置方案；

4. 各类应急预案；

5. 对特定事项的批复；

6. 其他不具备反复适用、普遍约束力、涉及权利义务特征的文件。

第八条 认定或者不予认定规范性文件的其他情形：

（一）规范性文件清理后，形成的关于继续有效、修改、废止或者宣布失效文件的决定属于规范性文件；

（二）行政机关转发下级机关的规范性文件，表示同意该规范性文件的内容，属于转发机关的规范性文件；政府部门经过本级人民政府同意后制定发布的规范性文件，属于部门的规范性文件；

（三）行政机关转发上级行政机关发布的规范性文件，提出具体实施措施或者补充意见，并涉及不特定公民、法人或者其他组织权利、义务的，属于该行政机关的规范性文件；

（四）行政机关对本机关行政处罚、行政许可等进行裁量权细化量化的规定，属于规范性文件；但行政机关指导本地区本系统下级行政机关就行政处罚、行政许可等裁量权细化量化作出的规定，不属于规范性文件；

（五）行政机关为实施专项行动或者阶段性整顿，部署有关工作，明确有关部门工作职责和工作要求的工作方案或者实施方案，不属于规范性文件；但该工作方案或者实施方案的内容涉及不特定的公民、法人和其他组织权利、义务的，属于规范性文件。

第三章 立项和起草

第九条 制定规范性文件应当加强统筹，从严控制发文数量，内容相近的行政管理事项，应当归并后制定。

制定规范性文件，应当编制年度计划。因经济社会客观形势发展变化等原因，可以对年度计划进行动态调整。

提请市、县（区）人民政府制定规范性文件，起草部门应当于每年12月底前向市、县（区）人民政府司法行政部门报请立项，并与政府发文计划相衔接。

第十条 规范性文件根据需要可以使用通知、意见等文种，并可以使用“规定”“办法”“细则”“意见”“通知”等名称，但不得使用“法”“条例”等名称。凡内容为实施法律、法规、规章和有关政策的，其名称前一般冠以“实施”两字。

除内容复杂的外，规范性文件一般不分章、节。

第十一条 有下列情形之一的，不得制定规范性文件：

（一）起草的规范性文件拟解决的主要问题，法律法规规章或者国家有关政策将要作出重大调整或者规范的；

（二）有关部门对规范性文件确立的主要制度和采取的

措施存在重大分歧，未协商或者协商未达成一致意见的；

（三）社会公众意见较大，制定后难以实施的；

（四）起草的规范性文件照搬照抄有关法律法规规章和上级规范性文件内容较多，没有新的实质内容的；

（五）相关内容现行文件已有规定且仍然有效的。

第十二条 起草规范性文件应当遵守下列规定：

（一）不得违反法律法规规章和国家政策规定；

（二）不得违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；不得违规要求出具循环证明、重复证明、无谓证明等内容；

（三）不得作出侵犯公民人身权、财产权、劳动权、休息权等基本权利的规定；

（四）没有法律、法规依据，不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的规定；不得作出给予特定对象或群体不合时宜、可能造成负面影响的特殊优待的规定；

（五）不得违反“放管服”改革精神、产权保护要求，制定含有排除或者限制公平性竞争内容的措施，违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动等规定；

（六）没有法律、法规依据，不得作出增加本单位权力或者减少本单位法定职责的规定；

（七）不得对党委、人大、政协、监察委员会、法院、检察院职权范围内的事项作出规定。

第十三条 规范性文件应当由制定机关组织起草。政府

规范性文件可以由政府指定一个或多个部门起草。两个或者两个以上制定机关，根据履行职责的需要，可以联合起草规范性文件，由一个制定机关主办，其他制定机关配合。

对专业性、技术性较强的规范性文件，可以邀请相关领域的专家参与起草工作，也可以委托相关领域专家、学者、研究机构、其他社会组织起草。

第十四条 起草单位应当对制定规范性文件的必要性、可行性等内容进行充分调研论证，听取有关公民、法人或者其他组织的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种方式进行。

第十五条 规范性文件草案内容涉及起草部门以外的其他部门权责事宜的，应当充分征求有关部门的意见。未采纳有关部门意见的，起草部门应当组织协调、达成一致意见。个别意见未达成一致的，应当说明理由。

起草部门以外的其他部门应当针对规范性文件草案涉及的行政管理事项及内容等进行全面梳理，防止政出多门、政策效应相互抵消。

第十六条 规范性文件草案应当通过制定机关的门户网站向社会公开征求意见。可以同时通过政务新媒体、报刊、广播、电视等便于公众知晓的途径公开征求意见。公开征求意见的期限一般不少于 10 个工作日；因情况紧急等原因需要缩短期限的，公开征求意见时应当予以说明。

规范性文件草案内容涉及特定群体利益的，应当另行征求有关人民团体、社会组织以及群众代表的意见。

规范性文件草案内容涉及市场主体经济活动的，应当另行征求有代表性的市场主体和行业协会商会的意见。

第十七条 规范性文件草案涉及专业性、技术性较强内容的，应当组织专家论证。起草部门可以自行组织专家或者委托第三方组织专家对规范性文件制定的必要性、可行性、科学性进行专家论证。

参与论证的专家不得为起草部门工作人员或者其下属单位工作人员。专家人数应当为单数，且不得少于5人；涉及面较广、争议性较大或者内容特别重大、复杂的，人数不得少于7人。

第十八条 规范性文件草案内容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，应当实施风险评估。起草部门可以自行实施风险评估或者委托第三方专业机构实施风险评估；自行实施风险评估的，应当根据需要邀请人大代表、政协委员、政府法律顾问、专家学者、利益相关方和有关部门、社会组织、专业机构人员参加。

参与风险评估的人数应当为单数，且不得少于5人；涉及面较广、争议性较大或者内容特别重大、复杂的，人数不得少于7人。

第十九条 规范性文件草案内容涉及制定市场准入和退出、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，应当进行公平竞争审查。

第二十条 规范性文件草案内容涉及公共政策兑现的，

起草部门应当将公共政策分解成最小“颗粒度”并填写政策和服务清单，报送同级数据资源、财政部门开展审查。

数据资源、财政部门应当及时制定并公布审查标准和流程。

第二十一条 起草规范性文件，起草部门应当在法定职权范围内清理与其内容相关的现行规范性文件，对与规范性文件草案内容基本相同或者抵触的现行规范性文件，应当在规范性文件内容中规定废止性条款。

第四章 合法性审核

第二十二条 规范性文件在提交制定机关集体审议前，应当进行合法性审核。未经合法性审核或者经审核未通过的，不得提交集体审议。

不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

任何单位和个人不得非法干涉合法性审核机构独立履行审核职责，不得强制要求合法性审核机构出具不符合规定的审核意见。

第二十三条 市、县（区）人民政府司法行政部门是本级人民政府规范性文件合法性审核机构，市、县（区）人民政府部门负责法制工作的机构是本部门规范性文件合法性审核机构（以下统称合法性审核机构）。

镇人民政府和街道办事处应当根据有关规定明确合法

性审核机构。

第二十四条 对涉及面广、社会关注度高，对公民、法人或者其他组织有直接影响的规范性文件，起草部门或者制定机关办公机构可以商请合法性审核机构提前介入。

涉及长三角一体化建设发展等内容的规范性文件，起草部门应当主动加强与沪苏浙相关政府及其部门合法性审核机构的沟通联络，促进政策协同。

第二十五条 起草部门应当于提请集体审议前 10 日向合法性审核机构报送下列材料，并对材料的真实性、准确性、完整性负责：

（一）符合要求的合法性审查办理标签（办理批示单）和送审公函；

（二）规范性文件送审稿、起草说明、制定依据文本和条文对照表；

（三）征求意见汇总及采纳情况；

（四）公众参与、专家论证、风险评估、公平竞争审查等程序性材料；

（五）起草部门合法性审核机构出具的合法性审核意见和起草部门法律顾问出具的法律意见；

（六）需要提供的其他材料。

报送的材料不符合要求的，起草部门应当自接到通知后 3 个工作日内补齐。未能在规定期限内补齐的，视为未送请合法性审核。

第二十六条 合法性审核主要包括以下内容：

- (一) 制定主体是否合法；
- (二) 是否超越制定机关法定职权；
- (三) 是否符合本办法规定的程序；
- (四) 是否存在明显不适当的情形；
- (五) 其他依法需要审核的内容。

第二十七条 合法性审核机构应当按照规定对规范性文件送审稿存在的下列情形进行分类处理：

(一) 文件送审稿制定程序、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) 文件送审稿不属于制定机关权限范围的，向起草部门提出不予制定建议；

(三) 文件制定程序不符合法律、法规或者规章规定的，建议履行完善相关程序；

(四) 文件送审稿内容不符合法律、法规、规章或者国家政策的，提出应当予以修改或者不合法的审核意见；

(五) 文件送审稿相关内容，法律法规规章未作规定，但符合法律原则、国家政策或改革发展方向的探索性改革决策事项，明示法律风险。

审核意见文本格式应当符合《行政规范性文件合法性审核规范》规定并充分反映本办法第二十六条规定内容。

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，审核过程中的起草部门补充材料、合法性审核机构征求意见、专家论证等时间不计算在内。

第二十八条 起草部门应当根据合法性审核意见对规

范性文件送审稿进行修改完善。特殊情况下，起草部门未完全采纳合法性审核意见的，应在提请制定机关决定前作出说明，并抄送合法性审核机构。

合法性审核通过后，起草部门对规范性文件送审稿实质性内容作出修改的，应当重新进行合法性审核。

第二十九条 符合下列情形之一的，经制定机关主要负责人批准，可以简化规范性文件制定程序：

（一）因预防、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紧急情况，需要立即采取应急处置措施的；

（二）为执行上级机关的紧急命令和决定，需要立即实施行政管理措施的；

（三）规范性文件有效期届满，经评估需要继续施行且不需要作出实质性修改的；

（四）经国家机关依法监督，对规范性文件提出修改或者废止意见的。

根据前款第三项、第四项规定简化制定程序的，应当按规定经合法性审核、集体审议决定。

第三十条 合法性审核机构应当加强审核台账和档案管理，做到五个“可查阅”、分类编号相对对立、一事一档组卷完整。

第五章 决定、公布和施行

第三十一条 规范性文件应当经制定机关集体审议决定。集体审议情况和决定应当如实记录，不同意见应当如实载明。

集体审议未通过、需要进行重大修改的规范性文件送审稿，应当在修改后重新进行合法性审核。

第三十二条 规范性文件应当由制定机关主要负责人或者经授权的负责人签署。两个或者两个以上制定机关联合制定的规范性文件，由各制定机关主要负责人或者经授权的其他负责人共同签署。

经政府批准后以部门名义印发的规范性文件签署执行前款规定。

第三十三条 规范性文件经审议通过或批准后，由制定机关统一登记、统一编号、统一印发。

第三十四条 规范性文件应当通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等便于公众知晓的方式向社会公开发布。在公示栏公布规范性文件，公布日期不得少于 30 日。

在政府公报上刊登的规范性文件文本为标准文本；在制定机关门户网站、规范性文件综合信息平台登载的规范性文件文本为标准电子文本。

未经公布的规范性文件不得作为行政管理的依据。

第三十五条 规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行，并载明具体施行日期，但有本办法第二十九条所列简化程序的情形，或者公布后不立即施行将有碍规范性文件施行，

且已在制定时进行说明的，可以自公布之日起施行。

第三十六条 规范性文件应当明确有效期；有效期届满未明确延续的，规范性文件自动失效。

规范性文件的有效期限自施行之日起不超过5年。有效期确需超过5年的，应当在制定时说明理由，但有效期最长不得超过10年。未明确有效期的，有效期为5年。

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得超过2年。

专用于废止原有的规范性文件或者停止某项制度实施的规范性文件，不适用本条第一款、第二款的规定。

第六章 备 案

第三十七条 规范性文件应当依照法定权限和程序进行备案审查，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15日内，由制定机关按照下列规定报送上一级行政机关（以下简称备案监督机关）备案：

- （一）政府规范性文件向上一级人民政府报送备案；
- （二）部门行政规范性文件向本级人民政府报送备案；
- （三）实行垂直管理的部门，下级部门制定的规范性文件，报上一级主管部门备案，同时抄送制定机关所在地的本级人民政府；
- （四）政府派出机关制定的规范性文件，向设立该派出

机关的人民政府报送备案；

（五）法律、法规授权组织制定的规范性文件，向直接管理该组织的人民政府或者人民政府所属部门报送备案。

两个以上部门联合制定的规范性文件，由主办部门向本级人民政府报送备案；上级人民政府所属部门与下级人民政府联合制定的规范性文件，由上级人民政府所属部门向本级人民政府报送备案。

市、县（区）政府规范性文件，应当按照有关规定报送同级人民代表大会常务委员会备案。

第三十九条 备案监督机关所属司法行政部门或者法制机构（以下简称备案审查机构），具体负责规范性文件的备案登记和审查工作。

第四十条 规范性文件报送备案时，应当通过统一的规范性文件信息平台提交备案报告、规范性文件正文及其说明等备案材料的电子文本，并提交备案材料的书面文本。具体格式按照省规定执行。

规范性文件的说明应当包括制定规范性文件的依据、目的、主要内容的说明以及制定机关合法性审核机构的合法性审核意见。

第四十一条 报送备案的规范性文件符合本办法第六条第一款、第四十条规定的，备案审查机构予以备案登记；不属于第六条第一款规定的，不予备案登记。

报送备案的规范性文件符合第六条第一款规定，但不符合第四十条规定的，暂缓办理备案登记，并通知制定机关在

10个工作日内补正，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补正材料的，视为未按时报送备案。

第四十二条 备案审查机构应当对报送备案的规范性文件的事项进行审查：

- （一）本办法第二十六条规定的审核内容；
- （二）是否符合本办法规定程序；
- （四）其他应当予以审查的事项。

第四十三条 备案审查机构对规范性文件审查后，认为可能存在违法或者不适当情形的，应当采取适当方式与制定机关进行沟通。经沟通，制定机关主动提出自行修改、暂停执行或者自行废止的，备案审查机构应当督促制定机关进行处理；无法达成一致的，备案审查机构可以提出限期修改、暂停执行、自行废止等备案审查意见，反馈制定机关。

制定机关应当自收到备案审查意见或者决定之日起15日内，将处理情况报送备案审查机构。

制定机关收到备案审查意见后，不按照备案审查意见处理或逾期未整改的，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。

第四十四条 本级人民政府所属部门与下级人民政府制定的规范性文件之间，对同一事项规定不一致的，备案审查机构应当进行协调；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。

第四十五条 备案审查机构应当对规范性文件制定和备案情况进行检查。

制定机关应当于每年1月初向备案审查机构报送上一年度制定的规范性文件目录；备案审查机构应当于每年2月底前向备案监督机关和上一级备案审查机构报告上一年度规范性文件备案监督情况。

备案监督机关应当按照年度对规范性文件备案工作进行通报，并将备案监督情况向社会公开。

第七章 后评估和清理

第四十六条 规范性文件有效期届满的3个月前，制定机关应当对其有效期是否需要延续进行评估。

规范性文件经评估，拟在有效期届满后继续实施的，由制定机关延续有效期后重新公布；拟作实体内容修改后继续实施的，由制定机关按照本办法的相关制定程序，重新制定后公布。

规范性文件的后评估，参照《淮北市人民政府重大行政决策实施情况跟踪反馈与后评估暂行办法》规定执行。

第四十七条 制定机关应当每两年对其制定的规范性文件进行清理。规范性文件与现行法律法规规章或者国家政策相抵触或者不适应的，应当及时修改或者废止。

第四十八条 制定机关根据上级机关的要求，或者上位法和上级文件的制定、修改、废止情况，可以对其制定的规范性文件开展专项清理或者即时清理。

本市国家机关、人民团体、公民、法人或者其他组织可

以书面向制定机关、起草部门提出规范性文件需要进行清理的建议。

第四十九条 规范性文件的修改和废止按照制定程序执行。

规范性文件清理结束后，制定机关应当及时公布继续有效、废止和失效的规范性文件目录，并按照本办法相关规定报送备案。

第八章 监 督

第五十条 规范性文件制定、管理和监督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。

规范性文件的制定、管理和监督等情况，应当纳入法治政府年度工作报告。

第五十一条 行政机关收到人民法院、人民检察院提出修改或者废止规范性文件的司法建议的，应当对该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。

第五十二条 制定机关或者备案审查机构收到公民、法人或者其他组织对规范性文件提出的审查建议后，应当予以研究，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。

第五十三条 制定机关违反本规定，有下列行为之一的，备案审查机构应当通知其限期改正；逾期不改正的，予以通

报；情节严重或者造成不良后果的，建议有权机关对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

（一）未按照规定程序制定或者公布规范性文件的；

（二）不报送或者不按时报送规范性文件备案的；

（三）在备案审查机构检查规范性文件制定和备案情况时，不提供资料、拒绝配合，或者隐瞒真实情况的；

（四）对备案监督机关的决定或者备案审查机构的处理意见拒不执行、拖延执行的。

（五）未按照规定办理公民、法人或者其他组织提出的书面审查建议的；

（六）未按照规定清理行政规范性文件的。

第九章 附 则

第五十四条 规范性文件的解释权属于其制定机关。

规范性文件的解释同规范性文件具有同等效力。

第五十五条 本办法自发布之日起施行，2003年4月11日市人民政府发布的《淮北市行政机关规范性文件管理规定》（市政府令第33号）同时废止。