

中卫市人民政府文件

卫政规发〔2021〕4号

市人民政府 关于印发中卫市行政规范性文件制定 与备案管理办法的通知

各县（区）人民政府，市政府各部门、直属机构：

《中卫市行政规范性文件制定与备案管理办法》已经市人民政府研究同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

中卫市人民政府

2021年4月2日

（此件公开发布）

中卫市行政规范性文件制定与备案管理办法

第一章 总 则

第一条 为进一步加强行政规范性文件制定与备案管理工作，根据《宁夏回族自治区行政规范性文件制定和备案办法》等相关法规政策规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称行政规范性文件是指除市人民政府规章外，行政机关或者经法律、法规授权具有行政管理职能的组织依照法定职权和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。

行政规范性文件分为政府行政规范性文件和部门行政规范性文件。

第三条 本市行政区域内行政机关行政规范性文件的制定、备案、清理、解释及其监督管理等，适用本办法。

行政机关或者法律、法规授权行使行政管理职能的组织制定的内部工作制度、人事任免决定、对具体事项的处理决定、工作部署、应急预案、请示和报告以及其他对公民、法人和其他组织的权利义务没有直接影响、不具有普遍约束力、不可以反复适用的公文，不适用本办法。

第四条 市、县（区）人民政府办公室负责本级人民政府行政规范性文件的起草程序审核、法律审核批转、安排会议审议以及报送备案工作。

市、县（区）人民政府司法行政机关负责本级人民政府行政规范性文件的法律审查以及受理备案的行政规范性文件的备案审查工作。

市、县（区）人民政府的工作部门以及派出机关、乡镇人民政府、法律法规授权具有管理公共事务职能的组织的法制机构负责本单位行政规范性文件的审查与报送备案工作；没有成立法制机构的，应当指定专门机构或人员负责本单位行政规范性文件的审查与报送备案工作。

第五条 行政规范性文件的制定与备案管理，应当遵循合法、公开、精简、统一、效能的原则。

第二章 行政规范性文件的制定

第六条 下列行政机关、组织可以依职权制定行政规范性文件：

- （一）市、县（区）人民政府及其工作部门、派出机关；
- （二）乡镇人民政府；
- （三）法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织。

行政机关的临时机构、议事协调机构、内设机构和派出机构，不得制定行政规范性文件。

第七条 行政机关应当通过编制行政规范性文件年度制定计划、开展必要性论证等方式，对需要制定的行政规范性文件加强统筹、综合。内容相近的行政管理事项，应当归并后制定行政规范性文件。

行政规范性文件应当具有明确的制度、措施和程序等实质内容。不得制定没有实质内容的行政规范性文件。

法律、法规、规章、国家或者本市政策已经作出明确规定且仍然适用的，不得制定内容重复的行政规范性文件。

第八条 行政规范性文件的名称，一般称“办法”“规定”“通告”“决定”“通知”“公告”“意见”“细则”等。市、县（区）、乡镇人民政府的政府行政规范性文件标题应当冠以本行政区域名称，部门行政规范性文件标题应当冠以制定单位名称，不得单独冠以行政区域名称。

行政规范性文件一般不分章、节，使用“办法”“规定”“细则”等名称的，可以用条文形式表述，并使用“通知”文种印发。凡内容为实施法律、法规、规章的，其名称前一般冠以“实施”二字。

第九条 行政规范性文件不得规定下列内容：

（一）增加法律、法规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）违法减损公民、法人或者其他组织合法权益以及社会公共利益或者增加其义务，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）其他应当由法律、法规、规章制定的事项。

第十条 制定行政规范性文件应当按照调研起草、征求意见、协调分歧、法律审核、审议决定、签署、编号、公布等程序进行。

属于重大行政决策的行政规范性文件，应当按照有关规定进行风险评估。

第十一条 行政规范性文件由制定机关组织起草。市、县（区）人民政府组织起草行政规范性文件时，可以确定由其一个或者两个以上工作部门具体负责。

起草行政规范性文件的内容涉及两个或者两个以上人民政府工作部门职权的，应当由两个或者两个以上部门联合起草。联合起草时，应当以一个部门为主，其他部门配合。

部门行政规范性文件由政府所属部门的一个或者几个内设机构或者法制机构具体负责起草工作。

第十二条 行政规范性文件应当具有必要性、可行性和合理性。起草单位起草行政规范性文件时，应当对制定行政规范性文件的必要性和可行性进行研究，并对行政规范性文件涉及的管理领域现状、所要解决的问题、拟设定的主要政策、措施或者制度的合法性和合理性等内容进行调研论证。

第十三条 制定行政规范性文件，起草单位应当书面征求有

关部门意见，并就是否符合社会主义核心价值观、国家和公共安全、生态保护、公平竞争要求等专门征求相关主管部门意见，征求意见时间不得少于 5 个工作日。

被征询意见的部门应在规定的时间内提出书面意见，并加盖公章后回复。

第十四条 制定行政规范性文件，起草单位应当向社会公开征求意见，可以采取下列方式：

（一）通过政府网站、报刊等媒体向社会公开征求意见，时间一般不少于 10 日；

（二）采取实地调查、书面调查、问卷调查等方式听取社会公众意见；

（三）召开座谈会、论证会、听证会听取利益相关方意见；

（四）听取有关机关、组织和公民意见的其他方式。

第十五条 有下列情形之一的，起草单位可以组织有关专家或者社会团体以及邀请政府法律顾问召开论证会：

（一）制定行政规范性文件的合法性、必要性需要进一步论证的；

（二）涉及内容专业性、技术性较强的；

（三）拟设定政策、措施或者制度的科学性、可操作性需要进一步论证的；

（四）可能导致较大财政投入或者社会成本增加，需要进行成本效益分析的；

（五）其他起草单位认为确有必要的情形。

第十六条 有下列情形之一的，起草行政规范性文件时可以组织召开听证会：

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

（二）涉及重大公共利益，存在重大分歧意见的；

（三）其他起草部门认为确有必要的情形。

起草单位组织召开听证会，应当提前公布听证会的时间、地点、议题，并按照公开、公平、公正的原则，确定听证参加人。听证会由起草单位负责法制工作的机构或者指定的机构主持。

第十七条 各有关部门对行政规范性文件草案内容有重大分歧意见时，起草单位应当进行协调；协调不成的，由制定机关决定。

第十八条 行政规范性文件草案应当经制定机关负责审查工作的机构或人员进行法律审核并出具《行政规范性文件法律审核意见书》。《行政规范性文件法律审核意见书》应当包括下列内容：

（一）是否超越制定机关的法定职权；

（二）是否与法律、法规、规章和政策相抵触；

（三）是否与相关的行政规范性文件协调、衔接；

（四）其他需要法律审核的内容。

未经合法性审核或者经审核不合法的行政规范性文件，不得提请集体审议。

第十九条 制定机关负责审查工作的机构或人员应当对行政规范性文件送审稿的制定主体、制定依据、制定内容、制定权

限、制定程序以及其他需要审查的内容进行合法性审查。

法律审核原则上只审查行政规范性文件的合法性，不审查可行性和适当性；但审查中发现可行性或适当性存在问题的，可以提出修改的建议。

对负责审查工作的机构或人员出具的法律审核意见，起草单位和制定机关应当予以采纳；不予采纳的，应当书面说明理由。

法律审核时间一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日。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实施的行政规范性文件除外。

第二十条 市、县（区）人民政府制定行政规范性文件的法律审核应当按照下列程序进行：

（一）起草单位起草行政规范性文件草案后，应当先由本单位负责审查工作的机构或人员进行前置法律审核；

（二）起草单位将起草的行政规范性文件草案上报本级人民政府办公室批转同级人民政府司法行政机关进行法律审核。

第二十一条 市、县（区）人民政府制定行政规范性文件的，起草单位向本级人民政府办公室报送行政规范性文件草案时，应当提供以下材料：

（一）行政规范性文件草案及起草说明；

（二）征求意见情况及意见采纳情况说明；

（三）前置法律审核意见以及本单位涉及意识形态、国家和公共安全、生态环保、公平竞争的审查意见；

（四）起草行政规范性文件所依据的法律、法规、规章及其

他文件；

（五）其他需要报送的材料。

市、县（区）人民政府办公室应当对起草单位是否严格依照规定的程序起草、是否进行评估论证、是否广泛征求意见等进行审核，对起草单位提供的材料不齐全或不符合规定要求的，应当及时通知起草单位限期补全，逾期不补全的，可直接退回起草单位补全后重新报送。符合要求的，市、县（区）人民政府办公室应当至少在提请审议前5个工作日批转同级人民政府司法行政机关予以法律审核。

第二十二条 行政规范性文件草案的起草说明应包括下列内容：

- （一）制定的必要性和可行性；
- （二）主要依据的法律、法规、规章及其他文件材料；
- （三）征求意见以及采纳意见的情况（含意识形态、国家和公共安全、生态环保、公平竞争相关主管部门意见）；
- （四）重大分歧意见的协调情况；
- （五）主要内容、制度和措施及评估论证结论；
- （六）其他需要说明的情况。

第二十三条 对转送审核的行政规范性文件，司法行政机关可以根据下列不同情况作出处理：

- （一）草拟过程缺少必要程序，如需组织听证、风险评估、公平竞争审查而未组织实施的，可以要求起草单位补齐相应程序和材料后报送审核；

（二）内容合法性、合理性存在较大问题的，或者不符合行政规范性文件制定技术规范需要进行较大修改的，可以退回起草单位修改后再报送审核；

（三）相关方面存在重大分歧意见的，起草单位未组织协商的，可以退回起草单位协商后再报送审核。

根据前款规定要求补齐程序或退回修改、协商的，所需时间不计入合法性审核时限。

第二十四条 市、县（区）人民政府制定行政规范性文件应当经本级人民政府常务会议、全体会议或者专题会议审议决定；市、县（区）人民政府部门制定行政规范性文件应当经本部门办公会议审议决定。

市、县（区）人民政府办公室应当对经同级人民政府司法行政机关法律审核的市、县（区）人民政府制定行政规范性文件及时安排会议审议。

第二十五条 行政规范性文件在审议通过后，应当由制定机关主要负责人签发。

市、县（区）人民政府制定行政规范性文件的，本级人民政府主要负责人签发前，政府办公室应当将行政规范性文件批转同级人民政府司法行政机关出具法律审核确认意见。未经法律审核确认的，本级人民政府主要负责人不予签发。

行政规范性文件由制定机关统一登记、统一编号、统一印发，并以“规”字号公布。

第二十六条 行政规范性文件签发后，制定机关应当及时在

政府指定的刊物、报纸等媒体上向社会公布，并在政府网站上公开。未向社会公开的行政规范性文件，不得作为实施行政管理的依据。

制定机关应当及时对新公布的行政规范性文件进行宣传。

第二十七条 因保障国家安全、社会秩序、公共利益，或者应对突发事件、执行上级机关的紧急命令和决定等需要立即实施而制定行政规范性文件的，可以简化制定程序。

第二十八条 行政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、规章和政策执行的除外。

第二十九条 行政规范性文件有效期一般为 3 年至 5 年。标注“暂行”、“试行”的行政规范性文件有效期最长不超过 2 年。表述方式一般为“本规定（通知、意见等）自XX年XX月XX日施行，有效期至XX年XX月XX日”。有效期届满，行政规范性文件自动失效。行政规范性文件安排部署工作有明确时限要求的，工作完成后自动失效。

制定机关应当在行政规范性文件有效期届满前 6 个月内对其实施情况进行评估。经评估，认为需要继续施行的，应当提请市、县（区）人民政府重新公布；需要修订的，按行政规范性文件制定程序办理。

第三十条 制定机关在行政规范性文件公布后，发现行政规范性文件违反法律、法规、规章的，应当及时纠正。

第三十一条 制定机关应当根据法律、法规、规章和政策的

调整以及实际情况变化,对已公布的行政规范性文件每隔 2 年进行 1 次全面清理。

行政规范性文件有下列情形之一的,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、规章或者国家和自治区政策的;

(二) 行政规范性文件涉及的法律、法规、规章或者国家和自治区政策被修改、废止或者宣布失效的;

(三) 国家或者自治区、本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本级人民政府和备案机关,并向社会公布。

第三十二条 公民、法人或者其他组织申请查阅已经公布的行政规范性文件的,制定机关应当告知申请人获取该行政规范性文件的方式、途径。

第三十三条 行政规范性文件由制定机关负责解释。

市、县(区)人民政府行政规范性文件的解释按照下列程序进行:

(一) 需要进一步明确具体含义,或者制定后出现新的情况,需要明确适用行政规范性文件依据的,由同级人民政府司法行政机关提出解释意见。

(二) 具体应用问题由行政规范性文件实施部门提出解释意见。

(三) 经本级人民政府批准后公布。

第三章 行政规范性文件的备案与适用

第三十四条 行政规范性文件自公布之日起 30 日内，按照下列规定报送备案：

（一）市、县（区）人民政府制定的行政规范性文件向上一级人民政府和本级人大常委会报送备案；

（二）市、县（区）人民政府工作部门、法律法规授权具有管理公共事务职能的组织制定的行政规范性文件向其本级人民政府报送备案；

（三）乡镇人民政府制定的行政规范性文件向县（区）人民政府报送备案；

（四）联合行文的行政规范性文件，由主办单位按照本办法规定报送备案。

向人民政府报送备案的行政规范性文件，备案审查工作具体由同级司法行政机关负责。

第三十五条 报送备案行政规范性文件，应当提交以下材料：

（一）备案报告；

（二）行政规范性文件正式文本及起草说明；

（三）法制机构审查说明；

（四）制定行政规范性文件所依据的法律、法规、规章及其他文件材料。

前款规定报送备案的材料应当装订成册，一式 5 份，同时报

送电子文本。

第三十六条 市、县（区）人民政府司法行政机关受理备案的，按照下列规定进行：

（一）提交备案材料齐全、符合规定形式的，予以备案；

（二）提交备案材料不齐全、不符合规定形式的，暂缓备案，并通知制定机关补充或者重新报送备案材料。补报或重报的备案材料符合备案要求的，予以备案。

不属于本办法所称行政规范性文件，不予备案，将材料退回。

第三十七条 市人民政府制定的行政规范性文件，由市人民政府办公室报送备案后5个工作日内将行政规范性文件电子文本传送市人民政府司法行政机关，并于每年1月中旬向自治区人民政府司法行政机关和市人大常委会提交上一年度制定的行政规范性文件目录。

县（区）人民政府、市人民政府工作部门、法律法规授权具有公共事务管理职能的组织应当每半年向市人民政府司法行政机关报送上半年本部门发文目录。市人民政府司法行政机关应当对发文目录进行清查，及时掌握全市行政规范性文件制定和报备情况。

市、县（区）人民政府司法行政机关应当通过政府网站定期向社会公布准予备案的行政规范性文件目录，并每年提请本级人民政府对行政规范性文件备案情况进行通报，督促本级政府工作部门及时做好报备工作。

第三十八条 市、县（区）人民政府司法行政机关对其受理

备案的行政规范性文件进行备案审查，发现违反法律、法规、规章的，应当书面通知制定机关及时纠正。

制定机关应当自接到纠正通知之日起 10 个工作日内，向市、县（区）人民政府司法行政机关提交该文件的合法性依据及书面说明；制定机关在规定期限内，既不提交合法性依据及说明，也不自行纠正或者所提交的合法性依据及说明不能成立的，市、县（区）人民政府司法行政机关可以提出修改或撤销的处理意见报本级政府决定。

第三十九条 公民、法人或其他组织认为行政规范性文件违反法律、法规、规章的，可以向该行政规范性文件的制定机关或备案机关书面提出合法性审查申请。

制定机关应当在收到书面审查申请之日起 60 日内研究处理并答复申请人；情况复杂的，经本机关负责人批准，可以适当延长不超过 30 日的处理期限。法律、法规另有规定的，从其规定；经核实发现行政规范性文件违反法律、法规、规章的，应当自行纠正。

备案机关对公民、法人或者其他组织提出的书面审查申请，应转制定机关按前款规定办理，办理结果报备案机关。必要时，备案机关可直接审查处理。

第四十条 备案机关审查行政规范性文件时，可以要求其本级人民政府的有关部门或者下级人民政府对文件相关内容提出意见，有关机关和部门应当在规定期限内回复意见。

第四十一条 上下级人民政府之间制定的行政规范性文件

对同一事项规定相冲突的，应当执行上级人民政府的规定；下级人民政府应当及时修改本级人民政府行政规范性文件中与上级人民政府行政规范性文件规定相冲突的内容或者废止本级政府的行政规范性文件。下级人民政府不及时修改或废止的，由其上一级人民政府司法行政机关提出修改或撤销的处理意见报本级政府决定。

市、县（区）人民政府制定的行政规范性文件与其工作部门制定的行政规范性文件对同一事项规定相冲突的，应当执行市、县（区）人民政府的规定，其工作部门应当及时修改或者废止相冲突的行政规范性文件；具有业务主管关系的上下级人民政府部门之间制定的行政规范性文件对同一事项规定相冲突的，应当执行上级人民政府部门的规定，下级人民政府部门应当修改或者废止相冲突的行政规范性文件。

县（区）人民政府、乡镇人民政府、市人民政府部门、县（区）人民政府部门、县（区）人民政府派出机关等不具有上下级关系的行政机关、组织之间制定的行政规范性文件对同一事项规定相冲突的，制定机关应当及时协商；协商不成的，分别由其同级人民政府司法行政机关进行协调；协调不成的，由其同级人民政府司法行政机关提出修改或撤销的处理意见报本级人民政府决定。

第四章 法律责任

第四十二条 制定机关有下列行为之一的，由备案机关通知

其改正；逾期不改正的，由备案机关给予通报并督促改正；情节严重或者造成不良后果的，由备案机关提请监察机关对负有主要责任的主管人员和其他责任人员依法给予处分：

- （一）未按照规定制定或公布行政规范性文件的；
- （二）不报送或者未按照规定报送行政规范性文件备案的；
- （三）无正当理由拖延落实或者拒不落实备案审查意见的；
- （四）未按照规定办理公民、法人或者其他组织书面提出的审查建议的；
- （五）未按照规定清理行政规范性文件的；
- （六）其他违反本办法规定情形的。

第四十三条 备案机关的法制机构对收到的行政规范性文件不予审查或者对审查发现的问题不予纠正的，由备案机关或者其上级法制机构责令限期改正或者通报；情节严重的，由备案机关提请监察机关对负有主要责任的主管人员和其他责任人员依法给予处分。

第四十四条 制定机关违反本办法，未及时向社会公开行政规范性文件或者拒不告知申请人获取已经公布的行政规范性文件的方式、途径的，由上一级行政机关责令改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第四十五条 行政机关制定的行政规范性文件侵犯公民、法人或者其他组织合法权益的，或者损害政府形象和公信力的，由有关机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究

第五章 附 则

第四十六条 本办法自 2021 年 5 月 6 日起施行，有效期至 2026 年 5 月 6 日。市人民政府 2014 年 6 月 11 日印发的《中卫市规范性文件制定程序和备案规定》（卫政发〔2014〕82 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。

中卫市人民政府办公室

2021 年 4 月 6 日印发
