

莆田市人民政府文件

莆政规〔2022〕5号

莆田市人民政府关于印发 莆田市行政规范性文件管理规定的通知

各县（区）人民政府（管委会），市直有关单位：

经研究，现将《莆田市行政规范性文件管理规定》印发给你们，请认真贯彻执行。

莆田市人民政府

2022年12月1日

（此件主动公开）

莆田市行政规范性文件管理规定

为进一步规范我市行政规范性文件管理，推进依法行政，加快法治政府建设，维护法制统一，根据《中华人民共和国立法法》《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》及《福建省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》《福建省行政规范性文件备案审查办法》等法律法规规定，结合我市实际，制定本规定。

第一章 总则

第一条 本规定所称的行政规范性文件（以下简称“规范性文件”），是指除政府规章外，由下列行政机关或者法律、法规授权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，涉及自然人、法人和非法人组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内可以反复适用的公文。

第二条 下列行政机关有权制定规范性文件：

- （一）市、县（区）、乡（镇）人民政府；
- （二）县级以上人民政府工作部门；
- （三）实行省以下垂直管理的部门；
- （四）县级以上人民政府依法设立的派出机关；

（五）法律、法规授权实施行政管理的政府派出机构；

（六）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

前款规定的制定规范性文件的主体，简称制定机关。

议事协调机构、临时机构、部门内设机构等需要出台行政规范性文件的，应提请制定机关制定。

第三条 规范性文件的起草、合法性审核、审议决定、公布、备案、评估、清理及其监督管理，适用本规定。

行政机关发布的下列文件不适用本规定：

（一）党内规范性文件；

（二）表彰、奖惩、任免等人事管理事项的决定、命令、通知；

（三）向上级行政机关的请示、报告；

（四）会议文件，包括：会议通知、会议讲话、会议纪要等；

（五）对具体事项发布的公告、通告、通知、函、批复以及行政处理决定等；

（六）转发上级文件而没有增加或者减少涉及自然人、法人和非法人组织权利义务内容的通知；

（七）内部工作制度、管理制度、考核和监督检查类文件等；

（八）仅含有专业技术指标类内容，不含有行政管理规范类内容的文件，比如行业技术标准、技术操作规程；

（九）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；

（十）国民经济和社会发展规划、国土空间规划以及产业发展规划和行业发展规划等规划类文件；

（十一）国有资产监督管理机构以出资人或者股东的身份向所属企业发布的文件；

（十二）对具体项目的征地补偿、安置方案等；

（十三）其他不涉及自然人、法人和非法人组织权利义务或者不具有普遍约束力的文件。

第四条 行政机关应当严格控制规范性文件的发文数量，减少临时性发文。严禁照抄照搬照转上级文件，现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复发文，对内容相近、能归并的尽量归并，可发可不发、没有实质性内容的一律不发。

属部门职权范围内事务，应由部门自行发文或部门联合发文，不再由政府或政府办公室印发或转发。

第五条 规范性文件根据需要可以使用决定、通知、意见等文种，并可以使用“规定”“办法”“决定”“通告”“意见”“通知”等名称，但不得使用“法”“条例”以及法律、法规规定禁止使用的名称。

规范性文件内容用条文表达。除内容复杂的外，一般不分章、节、条。规范性文件结构层次数，第一层为“一、”，第二层为“（一）”，第三层为“1.”，第四层为“（1）”。

规范性文件应当做到逻辑结构严密，表述简洁准确，语言文字规范。制定应符合国家行政机关公文的行文格式和程序。

第六条 规范性文件不得规定下列内容：

（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、行政征收、行政收费等事项；

（三）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、无谓证明等内容；

（四）违法减损自然人、法人和非法人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；

（五）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；

（六）违法设置排除或者限制公平竞争、干预或者影响市场主体正常生产经营活动的措施，违法设置市场准入和退出条件；

（七）违背社会主义核心价值观以及社会公序良俗原则；

（八）法律、法规以及规章禁止规范性文件规定的其他事项。

第二章 规范性文件的起草

第七条 市、县（区）人民政府规范性文件由本级政府办公室组织起草，也可以由本级政府所属有关部门具体负责起草工作。

第八条 规范性文件内容涉及多个部门职责的，起草单位应

当采取书面形式征求有关部门的意见。有关部门对规范性文件草案内容提出重大分歧意见的，起草单位应当报请制定机关进行协调。对重大分歧意见的协调和处理情况，应当在起草说明中载明。

第九条 规范性文件直接涉及公民、法人或者其他组织的重大利益或对本地区、本行业建设发展有重大影响的，应当向社会公布，征求社会各界的意见，依法需要听证的，应当举行听证。对涉及群众重大利益调整的，起草单位要深入调查研究，采取召开座谈会、论证会、听证会或者实地走访等形式充分听取各方面意见。

除依法需要保密外，制定与市场主体生产经营活动密切相关的规范性文件，应当向社会公开征求意见，充分听取市场主体、行业协会、商会和其他社会组织的意见。向社会公开征求意见的期限一般不少于三十日。

征求意见可以通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于群众知晓的方式，公布文件草案及其说明等材料，并明确提出意见的方式和期限。

第十条 起草重要规范性文件的，应当对规范性文件制定的必要性、可行性和合理性进行全面论证，要对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估，对该文件是否符合法律法规和国家政策、是否符合社会主义核心价值观、是否符合公平竞争审查要求等进行把关。

对专业性、技术性较强的行政规范性文件，要组织相关领域专

家进行论证。评估论证结论要在文件起草说明中写明，作为制发文件的重要依据。

第三章 规范性文件的审查

第十一条 市、县（区）人民政府规范性文件经本级政府领导或者政府办公室领导批示后，由本级政府负责合法性审核的机构进行合法性审核。

市、县（区）人民政府部门制定的规范性文件由本部门专门法制机构或者专门审核人员负责合法性审核。

乡（镇）人民政府、街道办事处确定专门审核机构或指定专人负责合法性审核。

第十二条 部门代拟政府或政府办公室规范性文件的，起草单位要及时向政府办公室报送下列材料：

（一）规范性文件送审稿；

（二）规范性文件的起草说明，起草说明一般包含文件制定的必要性、可行性、合法性审核情况、主要内容、征求意见采纳情况或评估论证情况以及其他需要说明的事项；

（三）起草单位法制机构的合法性审核情况；

（四）涉及市场主体的公平竞争审查意见；

（五）起草规范性文件所依据的法律、法规、规章及上级政策文件规定；

（六）其他有关材料。

第十三条 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、是否有起草单位法制机构审核意见和公平竞争审查意见等进行审核，对材料的完整性、规范性进行审查。不符合要求的，应当退回起草单位或者通知起草单位补正材料。

市、县（区）人民政府办公室经审查，确认规范性文件送审稿符合申请合法性审核要求的，经本级政府领导或者政府办公室领导批示后，转本级政府负责合法性审核的机构进行合法性审核。

第十四条 规范性文件的合法性审核，主要包括下列内容：

- （一）制定主体是否合法；
- （二）是否违反规范性文件制定程序；
- （三）是否超越法定职权或者法律、法规、规章的授权范围；
- （四）是否与宪法、法律、法规、规章及上级文件和本市政策相抵触；
- （五）是否与相关的规范性文件存在冲突；
- （六）是否违反本规定第六条的禁止性规定；
- （七）其他需要审核的内容。

除为了预防、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实施规范性文件等外，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。

第十五条 对技术性、专业性较强或者涉及疑难法律问题的规范性文件，合法性审核机构可以通过召开论证会、书面征求意见

见等方式，向相关领域的专家、专业组织进行咨询。

第十六条 合法性审核机构对规范性文件进行审核后，应当根据不同情形，提出书面合法性审核意见。

未经合法性审核或者经审核不合法的规范性文件，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。

第十七条 起草单位应当根据合法性审核意见对规范性文件进行修改，并在起草说明中明确意见采纳情况；起草单位未采纳合法性审核意见的，应当在提请审议时详细说明理由和依据。

第十八条 制定规范性文件实行集体研究讨论制度，其中市、县（区）人民政府制定的规范性文件应当经本级政府常务会议或者全体会议审议决定，政府部门制定的规范性文件应当经本部门局（委）务会议集体审议决定。

第四章 规范性文件的施行

第十九条 行政机关应当对规范性文件进行统一登记、统一编号、统一印发。规范性文件编号应当具有识别性和一致性，不得与其他文件相混淆。

第二十条 规范性文件应当注明有效期，有效期一般不得超过5年，最长不超过10年。有效期届满未明确延续的，规范性文件自动失效。规范性文件的名称冠以“暂行”“试行”的，有效期自施行之日起一般不超过2年。

第二十一条 规范性文件一般不溯及既往，但为了更好地保护自然人、法人和非法人组织合法权益而作出的特别规定除外。

第二十二条 规范性文件施行后，起草单位或者实施单位应当对规范性文件的执行情况、施行效果、存在的问题及原因进行调查研究和综合评估，并根据评估结果进行处理：

（一）经评估，拟延续有效期的，起草单位或者实施单位应当在该文件有效期届满的6个月前向制定机关提出，由制定机关延续有效期后重新公布。规范性文件一般只延续一次有效期，需要再次延续有效期的，应当充分说明理由；

（二）经评估，拟修改后继续实施的，起草单位或者实施单位应当在有效期届满的6个月前向制定机关提出，由制定机关按照本规定的相关程序，重新制定后公布；

（三）经评估，拟废止或失效的，起草单位或者实施单位应当及时向制定机关提出，由制定机关决定废止或失效后向社会公布。

第二十三条 行政机关应当及时将已出台的规范性文件通过政府公报、政府网站、新闻发布会或者政务新媒体、报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公布。

未向社会公布的规范性文件，不得作为行政管理的依据。市、县（区）人民政府要逐步构建权威发布、信息共享的行政规范性文件信息平台，方便公众查询，强化社会监督。

第二十四条 市、县（区）人民政府应当建立健全规范性文件

动态清理工作机制，根据法律、法规、规章和国家政策的制定、修改、废止等情况以及经济社会发展需要，对规范性文件及时进行清理，并将清理结果向社会公布。

根据国家、省、市部署开展的规范性文件专项清理工作，由清理工作涉及的行政主管部门牵头负责。

第二十五条 市、县（区）人民政府规范性文件的解释工作可以由起草单位或实施单位负责。

第五章 规范性文件的备案

第二十六条 行政机关制定的规范性文件应当自印发之日起30日内按照下列规定报送备案：

（一）地方各级人民政府制定的以及经县级以上人民政府批准以政府办公室名义制定的规范性文件，报送上一级人民政府备案；

（二）县级以上人民政府工作部门制定的规范性文件，报送本级人民政府备案；两个以上部门联合制定的规范性文件，由起草主办部门负责报送备案；

（三）省以下垂直管理部门制定的规范性文件，报送上一级主管部门备案并抄送本级人民政府；

（四）县级以上人民政府派出机关制定的规范性文件，报送设立该派出机关的人民政府备案；

（五）法律、法规授权实施行政管理的政府派出机构制定的

规范性文件，报送本级人民政府备案；

（六）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，报送本级人民政府备案。

前款规定的接受规范性文件备案审查的县级以上人民政府或者主管部门，简称备案审查部门。

乡镇人民政府、街道办事处应指定专人负责规范性文件报送备案的具体工作。

第二十七条 规范性文件应按照《福建省行政规范性文件备案审查办法》《福建省司法厅关于进一步做好行政规范性文件备案审查有关工作的通知》的要求，报送备案审查部门备案。

报送备案时应当提交下列书面材料及电子文本：

（一）备案报告；

（二）规范性文件正式文本一式三份；

（三）备案说明（包括规范性文件的起草说明情况，合法性审核情况，会议研究及签署情况）；

（四）其他需要提交的材料。

向同级人民代表大会常务委员会报送备案的规范性文件按照《福建省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》执行。

第二十八条 部门代拟政府或政府办公室规范性文件的，应自规范性文件印发之日起7日内，将规范性文件正式文本一式12份和备案说明（含纸质和电子文本）报送同级备案审查部门。

第二十九条 备案审查部门应对报送备案的规范性文件进行合法性审查。需要查询或者征求意见的，有关机关应予配合，在规定的期限内书面回复。

规范性文件制定机关未按规定期限报送规范性文件备案，或者报送的文件材料不齐全的，备案审查部门应当通知其限期报送或者补充报送；逾期仍不报送的，由备案审查部门给予通报批评，并责令限期改正。

第三十条 备案审查部门发现规范性文件存在不符合本办法第十四条所列情形之一的，由备案审查部门向制定机关发出书面审查意见，要求其自行纠正；制定机关应当自收到该意见之日起60日内将纠正情况书面反馈备案审查部门；制定机关逾期不纠正的，备案审查部门可以向制定机关发函督促；拒不纠正的，由本级人民政府责令改正，或者由本级人民政府予以变更或者撤销。

制定机关自行纠正之前，备案审查部门认为继续执行该规范性文件可能造成严重后果的，可以报请本级人民政府作出中止执行该规范性文件部分或者全部内容的决定。

第三十一条 行政机关制定的规范性文件侵犯自然人、法人和非法人组织合法权益，并造成严重后果的，由有权机关对负有责任的领导和直接责任人员依法依规追究其相应责任。

第六章 附则

第三十二条 规范性文件备案审查工作所需经费应当纳入同

级财政预算予以保障。

第三十三条 市、县（区）人民政府应当将各级政府及其部门的规范性文件制定和备案工作统筹纳入法治政府建设督察内容与绩效考核内容，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。

第三十四条 法律、法规、规章对规范性文件备案审查另有规定的，从其规定。

第三十五条 本规定自印发之日起施行，有效期 10 年。《莆田市人民政府关于印发莆田市行政机关规范性文件管理规定的通知》（莆政综〔2016〕83 号）同时废止。

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

莆田市人民政府办公室

2022 年 12 月 5 日印发
