

市政府关于印发南通市 行政规范性文件管理办法的通知

通政发〔2023〕28号

各县（市、区）人民政府，市各直属园区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

现将修订后的《南通市行政规范性文件管理办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

南通市人民政府

2023年12月26日

（此件公开发布）

南通市行政规范性文件管理办法

第一章 总 则

第一条 为了深入推进依法行政，全面建设法治政府，提高行政规范性文件的制定质量，加强对行政规范性文件的监督管理，维护国家法制的统一，根据《江苏省行政规范性文件管理规定》等有关规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内行政规范性文件的制定和监督管理工作，适用本办法。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第三条 本办法所称行政规范性文件，是指除规章外，由本市行政机关或者法律、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、法人或者其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

行政规范性文件包括政府行政规范性文件和部门行政规范性文件。本市各级人民政府制定的行政规范性文件为政府行政规范性文件；政府所属工作部门以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的行政规范性文件为部门行政规范性文件。

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、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件不作为行政规范性文件管理。

第四条 行政规范性文件的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,重大的行政规范性文件,应当按照有关规定,及时报告同级党委(党组);

(二)坚持以人民为中心,切实保障公民、法人或者其他组织的合法权益;

(三)坚持体现全面深化改革精神,科学规范行政行为,提高政府治理效能;

(四)坚持法定职责必须为、法无授权不可为,严格落实权责清单制度;

(五)坚持社会主义核心价值观;

(六)坚持讲求实效,注重针对性和可操作性。

第五条 行政规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察的范围,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 行政规范性文件的制定

第六条 下列单位可以制定行政规范性文件:

(一)市、县(市、区)、镇人民政府;

(二)市、县(市、区)人民政府所属工作部门;

(三)市、县(市、区)人民政府依法设立的派出机关;

(四)法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

本市各级人民政府设立的议事协调机构,以及政府部门的内设机构、下设机构,不得制定行政规范性文件。

第七条 涉及两个以上制定机关职权范围的事项,需要制定行政规范性文件的,有关制定机关应当联合制定行政规范性文件。两个以上制定机关联合制定行政规范性文件,应当明确其中一个制定机关为主办机关。

第八条 制定行政规范性文件不得违法规定下列事项:

(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)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)减损公民、法人或者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)超越法定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)妨碍建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场的各种事项;

(六)其他应当由法律、法规、规章以及国家政策规定的事项。

行政规范性文件应当包含明确的制度、措施和程序等实质内容。法律、法规、规章和上级行政规范性文件已经作出明确规定

的，不得重复制定行政规范性文件。

第九条 制定行政规范性文件应当根据实际需要进行立项审查或者编制年度计划，并明确负责起草行政规范性文件的单位（以下统称起草单位）。

第十条 列入行政规范性文件年度计划的项目应当符合下列条件之一：

（一）法律、法规、规章和上级行政规范性文件明确要求制定实施办法、实施细则的；

（二）执行法律、法规、规章和上级行政规范性文件，需要制定具体行政管理措施的；

（三）实际工作需要统一作出规定，且属于制定机关管理权限的。

因经济社会客观形势发展变化等原因，制定机关可以对行政规范性文件年度计划进行相应调整。

第十一条 制定行政规范性文件一般应当经过下列程序：

（一）评估论证；

（二）征求意见；

（三）合法性审核；

（四）集体审议决定；

（五）向社会公布。

为了应对突发事件、维护总体国家安全、执行上级机关紧急命令和决定需要立即制定行政规范性文件的，可以简化制定程序。

经合法性审核、集体审议决定后，由制定机关负责人批准，向社会公布。

第十二条 起草单位对行政规范性文件界定存有疑义，应当主动商请同级司法行政机关协助研究确定，并在拟提请制定机关发文时，予以明确。

制定机关办公机构在办文过程中，对行政规范性文件界定存有异议的，应当转请同级司法行政机关审核确定。

司法行政机关在审核制定机关或者制定机关办公机构文件时，认为该文件属于行政规范性文件但起草单位未予明确的，应当将有关意见反馈制定机关办公机构，由制定机关办公机构联系起草单位按照规范性文件规定办理。

第十三条 起草行政规范性文件应当对其必要性、可行性、合法性、合理性、廉洁性进行全面论证，调研、梳理存在的问题，对需要解决的问题、拟设立的主要制度、主要措施及其预期效果和可能产生的影响进行评估。

对专业性、技术性较强的行政规范性文件，起草单位可以吸收相关领域的专家参与起草工作，也可以委托相关领域专家、高等院校、研究机构、社会组织等第三方起草。

制定涉及重大公共利益或者公众权益，可能引发社会稳定、公共安全风险的行政规范性文件，起草单位应当进行风险评估。

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行

政规范性文件，应当进行公平竞争审查。

制定涉及妇女权益的行政规范性文件，应当进行性别平等评估。

第十四条 对专业性、技术性较强的行政规范性文件，起草单位应当组织参与起草人员以外的相关领域专家进行论证。

专家论证可以采取咨询会、论证会或者书面咨询等形式进行。选择专家参与论证，应当坚持专业性、代表性和中立性。

专家应当独立开展论证工作，客观、公正、科学提出论证意见，依法履行保密义务；专家论证后，应当出具由其签名或者盖章的书面论证意见。

评估论证结论应当在行政规范性文件起草说明中载明。

第十五条 起草行政规范性文件，应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取书面征求意见和召开座谈会、论证会、听证会等多种形式。

除依法需要保密的外，对公民、法人或者其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，应当向社会公开征求意见。起草单位可以通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式，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。征求意见期限一般不少于10日；与市场主体生产经营活动密切相关的，征求意见期限一般不少于30日。

制定对企业切身利益或者权利义务有重大影响的行政规范性文件，还应当按照国务院的有关规定充分听取意见。

起草单位可以根据需要，专项听取人大代表、政协委员等的意见和建议。

第十六条 公民、法人或者其他组织对行政规范性文件草案内容提出意见和建议的，起草单位应当予以研究处理，并在起草说明中载明。对相对集中的意见和建议不予采纳的，应当在起草过程中通过座谈会等方式及时进行沟通协商并说明理由，必要时公开反馈意见采纳情况。

第十七条 市、县（市、区）人民政府及其办公机构和所属工作部门应当明确承担行政规范性文件合法性审核工作的部门或者机构（以下统称审核机构），具体负责行政规范性文件的合法性审核工作。

镇人民政府、街道办事处制定的行政规范性文件由基层司法所组织合法性审核。

第十八条 起草单位提交行政规范性文件合法性审核，应当提供下列材料：

- （一）行政规范性文件草案送审稿；
- （二）行政规范性文件起草说明；
- （三）行政规范性文件制定依据及对照表；
- （四）征求意见以及意见采纳情况和分歧协调情况等材料；
- （五）按照相关规定进行听证、风险评估、公平竞争审查、性别平等评估、专家论证等材料。

政府行政规范性文件送审时，还应当提供起草单位合法性审

核意见。

第十九条 提请印发政府行政规范性文件的，政府办公机构应当对起草单位报送材料的完备性、规范性进行初步审查，不符合本办法第十八条要求的，可以退回起草单位，或者要求在规定时间内补充材料、说明情况。符合要求的，转送审核机构审核。审核机构收到转送的材料后，认为材料不齐全的，也可以要求起草单位补充，或者根据情况退回起草单位。

第二十条 合法性审核主要包括下列内容：

- （一）制定主体是否具有制定权限；
- （二）制定内容是否符合法律、法规、规章以及国家政策规定；
- （三）制定过程是否履行法定程序；
- （四）文件形式是否符合行政规范性文件格式；
- （五）其他依法需要审核的内容。

第二十一条 审核机构进行合法性审核，根据实际需要，可以采取下列方式：

- （一）书面审核；
- （二）要求起草单位进行说明；
- （三）通过实地考察、召开座谈会等方式组织开展调研论证；
- （四）通过召开座谈会、听证会、书面征求意见或者公开征求意见等形式听取社会各方面的意见；
- （五）组织有关行业专家进行咨询或者论证；

(六) 组织政府法律顾问、律师进行法律咨询或者论证；

(七) 法律、法规、规章规定的其他方式。

第二十二条 除为了应对突发事件、维护总体国家安全、执行上级机关紧急命令和决定需要立即制定行政规范性文件外，行政规范性文件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；审核过程中的征求意见、专家论证、补充材料等时间不计算在内。

第二十三条 有关单位对政府行政规范性文件草案送审稿有不同意见的，审核机构应当进行协调；经协调不能达成一致意见的，审核机构应当将协调的有关情况和处理建议报请制定机关决定。

第二十四条 行政规范性文件草案有下列情形之一的，审核机构应当及时退回起草单位修改、补充材料后再报请审核：

(一) 文件内容明显违背法律、法规、规章、上级政策或者有重大错误的；

(二) 照抄照搬上级机关制定的行政规范性文件的；

(三) 相关部门或者单位对文件内容存在较大争议，需要起草单位进一步研究论证或者协调的；

(四) 制定过程不符合法定程序的；

(五) 不符合行政规范性文件格式要求，逻辑结构混乱、文字粗糙的；

(六) 不符合合法性审核要求的其他情形。

第二十五条 合法性审核应当健全内部工作机制，形成主要领导负总责、分管领导牵头抓、审核处（科）室集中审核的工作责任体系。

制定机关要充分发挥审核机构对行政规范性文件合法有效的把关作用，不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

制定机关办公机构加强审核监管，凡未经审核机构合法性审核或者经审核不合法的行政规范性文件，起草单位不得提交制定机关，制定机关办公机构不得提交制定机关集体审议决定。

第二十六条 审核机构可以建立专家协助审核机制，可以采取购买服务等方式，委托法律顾问、公职律师、咨询机构或有关专家参与行政规范性文件审核。审核机构对第三方提出的审核意见，应当进行分析，并结合工作实际，提出最终审核意见。

第二十七条 审核机构完成合法性审核后，可以根据不同情形，提出书面审核意见；书面审核意见包括合法、不合法、应当予以修改等内容。

起草单位应当根据合法性审核意见对行政规范性文件草案进行修改或者补充；特殊情况下，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，并在提请制定机关集体审议时详细说明不予采纳的理由和依据。

第二十八条 行政规范性文件应当经制定机关集体审议决定。

起草单位应当向制定机关提交行政规范性文件草案、起草说明、制定依据、合法性审核意见等材料。

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行政规范性文件草案，应当在修改后按照本办法第十一条的规定执行。

第二十九条 制定机关集体审议决定的行政规范性文件，经制定机关主要负责人签署后，由制定机关印发，并按照政府信息公开的有关规定，向社会公布。

行政规范性文件应当向社会公开。未向社会公开的，不得作为实施行政管理的依据。

第三十条 制定机关应当对行政规范性文件统一登记、统一编号、统一印发、统一公布。两个以上制定机关联合制定的行政规范性文件，只标明主办机关文号，并由主办机关登记、编号、印发、公布。

第三十一条 行政规范性文件应当自公布之日起30日后施行；但是，涉及国家安全、重大公共利益等特殊情形以及公布后不立即施行将有碍行政规范性文件施行的，可以自公布之日起施行。

第三十二条 行政规范性文件应当明确有效期，有效期应当注明具体日期；有效期届满未明确延续的，行政规范性文件自动失效。

行政规范性文件的有效期限自施行之日起不超过5年。为了实

施法律、法规、规章或者上级行政规范性文件制定的行政规范性文件，有效期需要超过5年的，制定机关应当在起草说明中载明理由，但有效期最长不得超过10年。

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

行政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超过2年。

第三十三条 行政规范性文件有效期届满的3个月前，制定机关应当组织起草单位或者实施单位对其有效期是否需要延续进行评估。

经评估需要继续实施的，由制定机关延续有效期后重新公布，并按照本办法报送备案；经评估需要修改后继续实施的，由制定机关参照制定程序执行。

第三十四条 行政规范性文件不溯及既往，但法律、法规、规章和国家政策另有规定的以及为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和权益而作的特别规定除外。

第三十五条 行政规范性文件制定过程中的记录、材料应当按照档案法律、法规的规定及时完整归档。

起草单位负责对行政规范性文件制定过程中形成的记录、材料归档和档案管理。

审核机构负责对行政规范性文件合法性审核过程中形成的记录、材料归档和档案管理。

制定机关办公机构负责对行政规范性文件集体讨论决定和公布过程中形成的记录、材料归档和档案管理。

第三章 行政规范性文件的备案

第三十六条 行政规范性文件应当自公布之日起30日内,由制定机关依照下列规定向上级机关(以下统称备案监督机关)报送备案:

(一) 政府行政规范性文件报上一级人民政府备案;

(二) 部门行政规范性文件报本级人民政府备案;

(三) 市、县(市、区)人民政府依法设立的派出机关制定的行政规范性文件,报设立该派出机关的人民政府备案;

(四) 法律、法规授权组织制定的行政规范性文件,报本级人民政府备案;

(五) 实行垂直管理的部门制定的行政规范性文件,报上一级主管部门备案,同时抄送文件制定机关所在地的本级人民政府。

两个以上制定机关联合制定的行政规范性文件,由主办机关按照本办法报送备案。

第三十七条 备案监督机关负责行政规范性文件备案审查工作的机构(以下统称备案审查机构)具体承担行政规范性文件备案审查和监督职责。

报送市、县(市、区)人民政府备案的行政规范性文件,径送备案审查机构。

第三十八条 报送行政规范性文件备案,应当同时提交备案报告、行政规范性文件正式文本、制定说明、制定依据、合法性审核意见等材料的纸质文本并通过行政规范性文件备案审查工作平台上传。

第三十九条 备案审查机构对报送备案的行政规范性文件,就下列事项进行审查:

- (一) 本办法第二十条规定的合法性审核内容;
- (二) 是否存在明显不当问题;
- (三) 是否符合本办法规定的制定程序;
- (四) 是否按照本办法予以公布;
- (五) 其他应当予以审查的事项。

第四十条 备案审查机构经审查发现报送备案的行政规范性文件存在违法或者明显不当等问题的,按照下列规定予以处理:

(一) 由备案审查机构出具备案审查意见,要求制定机关在规定期限内自行纠正,并向备案审查机构书面报告处理结果;制定机关无正当理由逾期未纠正的,由备案审查机构出具备案审查监督决定,责令制定机关限期纠正;拒不纠正的,由备案审查机构提请备案监督机关决定撤销或者改变;

(二) 继续执行可能造成严重后果的,在制定机关纠正之前,备案审查机构可以提请备案监督机关及时作出中止执行该行政规范性文件部分或者全部内容的决定。

第四十一条 行政规范性文件需要报送本级人民代表大会

常务委员会备案的，按照相关规定执行。

备案监督机关应当与本级党委、人民代表大会常务委员会加强协作，建立健全相互会商审查、征求意见、沟通协调、信息共享、培训交流、联合调研等备案审查衔接联动机制。

第四章 行政规范性文件的监督

第四十二条 公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件与宪法、法律、法规、规章、国家政策相抵触的，有权向备案监督机关提出书面审查建议，由备案审查机构予以核实、处理。

对公民、法人或者其他组织提出的审查建议，备案审查机构认为需要制定机关说明有关情况的，制定机关应当在规定期限内予以说明；认为需要有关部门或者地方人民政府提出意见的，有关机关应当在规定期限内回复。

对公民、法人或者其他组织提出修改或者撤销行政规范性文件的书面建议，制定机关应当予以核实；发现行政规范性文件确有不当的，制定机关应当予以修改或者废止。

第四十三条 制定机关应当适应经济社会发展需要，按照上位法和上级行政规范性文件制定、修改、废止情况，对行政规范性文件进行定期清理、专项清理。

制定机关应当根据清理结果，对行政规范性文件目录和文本及时作出调整并向社会公布。

第四十四条 备案审查机构经审查发现报送备案的行政规

规范性文件制定未履行必经程序或者履行程序严重不规范的,应当要求制定机关补充完善相关程序,并在一定范围内进行情况通报;造成严重不良影响的,应当按照有关规定问责。

第四十五条 制定机关不按照本办法要求将行政规范性文件报送备案的,由备案审查机构通知制定机关限期改正;情节严重的,由备案审查机构在一定范围内进行情况通报。

对行政规范性文件存在的问题拒不纠正、拖延纠正的,由备案审查机构在一定范围内进行情况通报;情节严重、造成不良后果的,备案审查机构应当提出处理建议,移送有权机关依法处理。

第五章 附则

第四十六条 行政规范性文件解释权属于制定机关。

行政规范性文件有下列情形之一的,由制定机关解释:

- (一)行政规范性文件的规定需要进一步明确具体含义的;
- (二)行政规范性文件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。

行政规范性文件的解释,与行政规范性文件具有同等效力。

第四十七条 本办法自2024年2月1日起施行。2010年3月15日起施行的《南通市规范性文件管理办法》(通政规〔2010〕1号)同时废止。