

# 宝鸡市人民政府文件

宝政发〔2020〕21号

---

## 宝鸡市人民政府 关于印发《宝鸡市行政规范性文件制定 和监督管理办法》的通知

各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构：

《宝鸡市行政规范性文件制定和监督管理办法》已经2020年第20次市政府常务会议审议通过，现予以印发，请认真遵照执行。

宝鸡市人民政府

2020年12月17日

# 宝鸡市行政规范性文件制定和监督管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为了提高行政规范性文件制定质量，加强行政规范性文件监督管理，保障自然人、法人、非法人组织合法权益，推进依法行政，建设法治政府，根据《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》（国办发〔2018〕37号）、《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》（国办发〔2018〕115号）和《陕西省行政规范性文件制定和监督管理办法》（省政府令第216号）等有关法律、法规和规章规定，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，适用本办法。

**第三条** 本办法所称行政规范性文件，是指除政府规章外，由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（以下统称制定机关），为履行行政管理职能，依照法定权限、程序制定并公布，涉及不特定的自然人、法人、非法人组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

制定机关的内部管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免以及对具体事

项作出的行政处理决定等，不适用本办法。

涉及重大行政决策的行政规范性文件制定和监督管理，依据国务院《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令 第 713 号）和本省重大行政决策相关规定执行。

**第四条** 行政规范性文件的制定和监督管理，应当依照法定职权和程序进行，做到权责一致、精简高效、民主公开、便民利民。

**第五条** 制定行政规范性文件应当注重针对性和可操作性，内容相近的合并制定，严格控制行政规范性文件数量。法律、法规、规章和上级文件已经有明确规定的，不得制定相同内容的行政规范性文件。

**第六条** 各级人民政府应当加强对行政规范性文件管理工作的组织领导，将行政规范性文件制定和监督管理工作作为法治政府建设督察的重要内容，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 制定规范

**第七条** 下列行政机关和组织可以制定行政规范性文件：

- （一）市、县（区）、镇人民政府，街道办事处；
- （二）市、县（区）人民政府工作部门；
- （三）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织；

（四）部门管理单位。

**第八条** 市、县（区）人民政府负责合法性审核的部门应当编制本级行政规范性文件制定主体清单，经本级人民政府同意后予以公布。

未列入行政规范性文件制定主体清单的单位不得制定行政规范性文件。

**第九条** 行政规范性文件的名称，应当符合简洁、准确的要求，一般称“办法”“规定”“决定”“细则”“通告”“公告”“通知”等。凡内容为实施法律、法规、规章和上级文件的行政规范性文件，其名称中一般应当冠有“实施”字样。

行政规范性文件一般不得以命令（令）的形式公布。

**第十条** 行政规范性文件一般以条文形式表述。除内容复杂的以外，一般不分章、节。

行政规范性文件用语应当确保表述严谨、文字精练、准确无误；条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

行政规范性文件的结构、条文表述、词语、数字、标点符号等规范参照国家和本省立法技术规范执行。

**第十一条** 行政规范性文件不得规定下列事项：

（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、行政事业性收费和征收、减免税费等事项，增加办理行政许可事项的条件；

（三）违法减损自然人、法人、非法人组织的合法权益或者增加其义务；

（四）超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、自然人自我管理的事项；

（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）设定证明事项；

（七）违反法律、法规、规章和上级文件规定的其他情形。

**第十二条** 行政规范性文件应当按照下列要求设定有效期：

（一）行政规范性文件的有效期一般不得超过 5 年；

（二）行政规范性文件名称冠以“暂行”或者“试行”字样的，有效期不得超过 2 年；

（三）行政规范性文件名称冠以“实施”字样的，实施的上位依据规定有效期的，规定相应的有效期；实施的上位依据未规定有效期的，不规定有效期，但是应当规定施行日期；

（四）规划和安排部署阶段性工作的行政规范性文件，应当依照规划期间和安排部署工作完成的起止时间，规定有效期。

制定机关在行政规范性文件的有效期内，可以根据需要修改或者废止行政规范性文件。

行政规范性文件的有效期应当在行政规范性文件的最末一条标明。

**第十三条** 行政规范性文件的生效日期，一般应当自公布之日起 30 日后起算，因保障国家安全、重大公共利益等特殊需要的，生效日期可以自公布之日起算。

行政规范性文件应当明确生效后需要同时废止的文件。

**第十四条** 行政规范性文件一般不得溯及既往，但为了更好地保护自然人、法人、非法人组织的权利和利益而作出的特别规定除外。

### 第三章 起 草

**第十五条** 市、县（区）人民政府及其办公室制发的行政规范性文件由有关职能部门负责起草。行政规范性文件的内容涉及两个或者两个以上部门职权的，可以由两个或者两个以上部门联合起草。联合起草时，应当以一个部门作为主办部门，其他部门配合。

其他制定单位的行政规范性文件，由其内设机构或者其他机构起草。其中，起草涉及重大公共利益、社会关注度高，可能影响社会稳定的行政规范性文件，应当事先请示本级人民政府同意。

**第十六条** 起草专业性较强、社会影响大的行政规范性文件，起草部门根据工作需要，可以邀请或者委托有关专家，或者高等院校、科研机构、行业协会、社会中介机构等单位进行

起草。

**第十七条** 行政规范性文件起草部门，应当成立由其分管负责人、法制机构、业务科室相关人员组成的起草工作小组，制定行政规范性文件起草工作计划及调研工作方案。

**第十八条** 起草专业性较强、社会影响大的行政规范性文件，起草部门可以邀请司法行政部门提前介入，指导起草工作，参与调研、论证。

**第十九条** 起草行政规范性文件，应当深入开展调查研究，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社会管理领域现状，所要解决的问题，拟设定的行政措施的合法性、合理性等内容进行论证。

起草行政规范性文件，应当对有关行政措施的预期效果和可能产生的公共安全、社会稳定、环境保护、财政资金风险等方面影响进行评估，对是否符合公平竞争审查要求等进行论证。

评估论证结论应当在起草说明中写明，并作为制定行政规范性文件的重要依据。

**第二十条** 起草行政规范性文件，除依法需要保密或者不予公开的外，对自然人、法人、非法人组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，应当通过政府网站、新闻发布会、报刊、广播、电视、新媒体等便于群众知晓的方式向社会公开征求意见。

公开征求意见的期限一般不得少于 15 日。

**第二十一条** 起草行政规范性文件，应当采取座谈会、论

证会、听证会等方式，听取有关行政机关和行政相对人、相关领域专家的意见，并可根据需要，专项听取司法机关、人大代表和政协委员等的意见。

起草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时，应当充分听取有关企业、行业协会商会以及律师协会的意见。

起草单位应当建立征求意见沟通协商反馈机制，主动公开征求意见的采纳情况，对相对集中的意见、建议不予采纳的，应当进行说明。

**第二十二条** 有下列情形之一的，起草行政规范性文件时应当组织召开听证会：

（一）直接涉及自然人、法人、非法人组织切身利益，且各利益相关方存在重大意见分歧的；

（二）涉及重大公共利益，需要听取社会各界代表意见的；

（三）其他确有必要的。

**第二十三条** 行政规范性文件涉及其他部门或单位职责的，起草单位应当征求相关部门或单位的意见，相关部门或单位应当及时反馈意见和建议。

存在不同意见的，起草单位应当与相关部门或单位充分协商。不能达成一致意见的，起草单位应当在行政规范性文件起草说明中列明各方意见，并提出处理意见报请制定机关决定。

**第二十四条** 行政规范性文件送审稿应当经起草单位合法

性审核机构审核，集体讨论后，由起草单位主要负责人签署；几个部门共同起草的，应当由该几个部门的主要负责人共同签署。

**第二十五条** 起草单位向制定机关报送行政规范性文件送审稿时，应当提供下列材料：

- （一）行政规范性文件送审稿；
- （二）公平竞争审查结论；
- （三）起草说明（包括制定的必要性与可行性、起草依据、拟解决的问题、起草过程、征求意见及意见采纳情况、主要问题的说明等内容）；
- （四）起草单位合法性审核机构的合法性审核意见；
- （五）其他相关材料。

专业性较强、社会影响大的行政规范性文件还应当提交专家论证、风险评估等相关资料。按规定组织听证的，应当一并报送听证报告。

## 第四章 合法性审核

**第二十六条** 制定机关的办公机构应当对起草单位报请制定的行政规范性文件送审稿的完备性、规范性进行审查。符合要求的，转送合法性审核机构进行审核，不符合起草程序要求或者报送材料不符合要求的，可以将行政规范性文件送审稿退回起草单位，或者要求起草单位在规定期限内补充材料或说明

情况后转送合法性审核机构进行审核。

**第二十七条** 行政规范性文件送审稿在提交制定机关集体审议前，应当经制定机关合法性审核机构进行合法性审核。

合法性审核的范围包括制定主体、制定权限、制定依据、制定程序、制定内容的合法性以及合法性审核机构认为需要审核的其他事项。

**第二十八条** 涉及社会稳定或者重大公共利益、社会关注度高的行政规范性文件送审稿，合法性审核机构可以通过政府网站、新闻发布会、报刊、广播、电视、新媒体等便于群众知晓的方式面向社会公开征求意见。

公开征求意见的期限一般不得少于 15 日。

**第二十九条** 行政规范性文件送审稿逻辑结构混乱、文字表述等有重大错误或者可能引起歧义的，合法性审核机构可以向起草单位提出修改意见。

有关单位对行政规范性文件送审稿争议较大且理由充分的，合法性审核机构可以进行协调；协调不成的，由合法性审核机构提出倾向性意见，报请制定机关决定。

合法性审核机构要求起草单位补充材料、作出说明或者重新修改的，起草单位应当在规定期限内完成。

**第三十条** 对行政规范性文件的合法性审核，不得以征求意见、会签、参加审议、列席会议等方式进行替代。除预防、应对和处置突发事件，或执行上级机关的紧急命令和决定需要

立即制定实施行政规范性文件外，合法性审核期限一般不得少于 5 个工作日，最长不得超过 15 个工作日。

**第三十一条** 合法性审核机构可就行政规范性文件送审稿涉及的主要问题深入基层实地调查研究，采取召开座谈会、论证会和公开征求意见等形式征求有关政府、部门、组织和专家的意见；组织召开座谈会、论证会的，有关单位应当予以配合。

合法性审核机构对行政规范性文件送审稿进行审核，需征求有关部门意见的，有关部门应当在规定期限内回复由部门主要负责人签署并加盖公章的书面意见。逾期不回复意见的，视为无意见。

合法性审核机构应当将行政规范性文件审核过程中有关单位的配合情况记录在案，作为法治政府建设督察和依法行政考核的重要内容。

**第三十二条** 合法性审核机构对行政规范性文件送审稿审核结束后，应当出具合法性审核意见。

未经合法性审核或者经审核不合法的行政规范性文件送审稿，不得提交集体审议。

## 第五章 决定和公布

**第三十三条** 市、县（区）人民政府及其办公室制定的行政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。

政府工作部门制定的行政规范性文件应当经本部门办公会议审议决定。

其他制定机关集体审议行政规范性文件，参照上述规定执行。

**第三十四条** 集体审议的行政规范性文件，由起草单位作起草说明，合法性审核机构作合法性审核报告。

**第三十五条** 提请集体审议后的行政规范性文件，起草单位应当按照会议决定的意见进行修改完善。

**第三十六条** 公布行政规范性文件，应当由制定机关的主要负责人签署，并按规定统一登记、统一编号、统一公布。

**第三十七条** 市、县（区）人民政府及其办公室制定的行政规范性文件，起草单位在印发后应当向合法性审核机构报送下列材料：

（一）行政规范性文件文本 20 份；

（二）行政规范性文件套红电子版。

**第三十八条** 行政规范性文件应当由制定机关通过政府网站、新闻发布会、报刊、广播、电视、新媒体等便于群众知晓的方式向社会公布。未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。

**第三十九条** 公布行政规范性文件，应当按照“谁起草、谁解读”的原则，由起草部门在行政规范性文件公布后 3 日内，在政府网站或媒体，按照规定同步公布解读材料，做好舆情的收集、研判和回应工作，对社会关注的热点问题要及时说明，

正确引导社会舆论。

## 第六章 备案监督

**第四十条** 行政规范性文件自印发之日起 20 日内，由制定机关依照下列规定向上级行政机关（以下统称备案监督机关）报送备案：

（一）市人民政府及其办公室制定的行政规范性文件报送省人民政府备案；

（二）县（区）人民政府及其办公室、市政府工作部门制定的行政规范性文件报送市人民政府备案；

（三）镇人民政府、街道办事处、县（区）政府工作部门制定的行政规范性文件报送县（区）人民政府备案；

（四）几个部门联合制定的，由主办部门报送本级人民政府备案；

（五）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，报送本级人民政府备案；

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

市、县（区）人民政府制定的行政规范性文件应同时报送本级人大常委会备案。

**第四十一条** 制定机关报送备案行政规范性文件时，应当提交备案报告、行政规范性文件正式文本、备案说明（包括起草说明、制定依据、合法性审核意见），一式二份，并附电子文本。

行政规范性文件以邮寄方式报送的，以投递邮戳记载日期为报送时间；以其他方式报送的，以收到日期为报送时间。

**第四十二条** 备案监督机关负责合法性审查的部门是备案审查机构，履行下列职责：

- （一）接收备案报告以及相关材料；
- （二）对报送备案的行政规范性文件进行审查；
- （三）涉及备案监督的其他具体工作。

**第四十三条** 报送行政规范性文件符合本办法第三条、第四十条和第四十一条规定的，备案审查机构及时予以备案受理登记；不属于行政规范性文件的，不予登记，并将报备材料退回。

不符合第四十一条规定，未按要求提交报备材料的，制定机关应当在备案审查机构规定期限内补充提交。制定机关未在规定期限内提交的，视为没有按时报送备案。

备案审查机构对行政规范性文件进行备案审查时，需要制定机关提供相关材料或者说明有关情况的，制定机关应当在接到通知后5个工作日内报送材料或者说明情况；需要有关单位协助备案审查或者征求有关单位意见的，有关单位应当在规定期限内回复书面意见。

**第四十四条** 备案审查机构就本办法第二十七条第二款所

列事项进行审查。

**第四十五条** 备案审查机构应当自收到备案的行政规范性文件之日起 30 个工作日内完成备案审查；对专业性较强或者情况特殊的，可以延长备案审查期限，但延长的期限不得超过 15 个工作日。

**第四十六条** 报送备案的行政规范性文件存在违法或者不当情形的，备案审查机构应当向制定机关提出自行纠正的审查意见。制定机关应当立即停止执行行政规范性文件相关内容，自收到备案审查机构审查意见之日起 30 个工作日内自行纠正，并书面回复办理结果。

制定机关逾期不改正的，由备案审查机构提请备案监督机关予以改变或者撤销。

**第四十七条** 市、县（区）人民政府备案审查机构应当加强对本行政区域行政规范性文件合法性审核工作的指导和监督，定期对行政规范性文件的备案审查情况进行通报。

**第四十八条** 制定机关接到自然人、法人、非法人组织对本机关制定的行政规范性文件提出异议的，应当予以研究核实，并在 15 个工作日内作出答复，行政规范性文件确有问题的，制定机关应当自行改正或者撤销。

## 第七章 延期、清理

**第四十九条** 行政规范性文件标注有效期的，有效期届满

自然失效；到期后需要继续执行的，应当在有效期届满前6个月，由起草单位对行政规范性文件的执行情况进行评估后，向制定机关提出延长有效期的申请。

**第五十条** 制定机关认为行政规范性文件确需延长有效期的，应当按照设定有效期的规定和原制定程序，在有效期届满前30日作出延长有效期的决定。

**第五十一条** 行政规范性文件在依照有效期进行动态清理的同时，应当根据需要按照“谁制定谁清理、谁起草谁负责”的原则适时开展全面清理和专项清理。

市、县（区）人民政府及其办公室制定的行政规范性文件的全面清理，由执行部门提出清理建议，经合法性审核机构复核后，报送本级人民政府审定。

行政规范性文件的专项清理，由执行部门负责组织清理；涉及多个部门的，由主要部门负责牵头组织清理。

**第五十二条** 行政规范性文件有下列情形之一的，应当及时清理：

- （一）行政规范性文件不适应经济社会发展要求的；
- （二）行政规范性文件涉及的内容已制定新的法律、法规、规章或者上级文件的；
- （三）行政规范性文件涉及的法律、法规、规章或者上级文件被修改、废止或者宣布失效的；
- （四）调整对象已不存在的；
- （五）其他应当及时清理的情形。

**第五十三条** 制定机关应当将行政规范性文件延长有效期的决定和清理结果及时向社会公布，并按照行政规范性文件备案要求报送备案。

清理结果公布后，未列入继续有效目录的行政规范性文件，不得作为行政管理的依据。

## 第八章 解释、评估

**第五十四条** 行政规范性文件由制定机关负责解释，一般不在行政规范性文件中特别规定。

自然人、法人、非法人组织可以向制定机关提出行政规范性文件的解释建议。

经制定机关审定公布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。

**第五十五条** 市、县（区）人民政府及其办公室制定的行政规范性文件实施满一年后的2个月内，负责实施的主管部门应当向本级人民政府报告该文件的实施情况，并抄送本级人民政府合法性审核机构。

报告应当包括下列内容：

- （一）行政规范性文件公布后学习宣传、配套制度建设情况；
- （二）行政规范性文件内容的落实情况和实施中取得的效果；
- （三）实施中存在的问题和建议。

**第五十六条** 负责实施行政规范性文件的主管部门是行政规范性文件制定后评估的实施机关；有两个以上主管部门或者未明确主管部门的，由本级人民政府合法性审核机构协调确定。

## 第九章 责任追究

**第五十七条** 制定机关或备案审查机构违反本办法规定的，按照《陕西省行政规范性文件制定和监督管理办法》的有关规定予以处理。

## 第十章 附 则

**第五十八条** 制定机关修改、废止行政规范性文件，按照本办法的有关规定执行。

**第五十九条** 本办法自 2021 年 2 月 1 日起施行，有效期至 2026 年 1 月 31 日。2012 年 8 月 27 日公布的《宝鸡市规范性文件监督管理办法》（市政府令第 67 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。

---

宝鸡市人民政府办公室

2020 年 12 月 21 日印发

---

共印 20 份

