

舒城县人民政府办公室

舒政办秘〔2022〕32号

舒城县人民政府办公室关于 进一步加强行政规范性文件制定管理的通知

各乡镇人民政府，开发区、万佛湖管委会，县政府各部门，直属事业单位，驻舒各单位：

为进一步加强我县行政规范性文件制定、监督、管理工作，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）《安徽省行政机关规范性文件制定程序规定》（安徽省人民政府令第149号）和《舒城县人民政府办公室关于印发舒城县行政机关规范性文件制定程序规定的通知》（舒政办〔2021〕18号）要求，现将有关事项通知如下：

一、行政规范性文件的认定

行政规范性文件是除法律、法规、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（以下统称行政机关）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。

（一）行政规范性文件的制定主体。

1. 县、乡（镇）人民政府，县人民政府办公室；

2. 县人民政府工作部门；

3. 县人民政府依法赋予行政管理职能的事业单位、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织；

4. 垂直管理部门。

各类领导小组、指挥部、联席会议等临时性机构、议事协调机构及部门内设机构不得以自己名义制定行政规范性文件。

（二）行政规范性文件的认定。

认定行政规范性文件不应拘泥于公文形式，应主要从公文内容上把握。凡由行政机关依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，在本行政区域或者其管理范围内具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文，均应认定为行政规范性文件。下列公文不是行政规范性文件：

1. 报告、请示和议案；

2. 会议公文。包括会议通知、会议纪要及讲话材料等；

3. 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；

4. 行政机关内部执行的管理规范、工作制度等（包括工作规划、计划、要点、考核、监督检查等公文）；

5. 表彰奖惩、人事任免等公文；

6. 成立工作领导小组、议事协调机构的通知；

7. 征地补偿、安置方案；

8. 公示办事时间、办事地点等事项的公告或者通知；

9. 行政机关对公务员及其他工作人员、公办学校教职工、医疗机构工作人员及财政拨款的其他事业单位职工、国有企业负责人的人事等方面管理的公文；

10. 财政部门仅对格式文本、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仅下达预算、分配资金、批复项目的公文；

11. 行业技术标准、技术操作规程；

12. 就特定人和特定事项发布的通报、通知、批复、公告，或者作出的行政许可、行政处罚、行政确认和其他具体行政执法决定及行政复议法律文书等；

13. 涉密公文；

14. 国有资产监督管理机构制定的履行出资人职责的公文；

15. 其他不符合国务院和省政府相关规定的公文。

（三）几种文件的认定。

1. 行政机关批转下级行政机关的规范性文件，是批转机关的规范性文件；政府工作部门经过县政府同意后以本部门名义发布的规范性文件，是部门规范性文件。

2. 行政机关原文转发上级行政机关的规范性文件，不是本行政机关的规范性文件；但转发上级行政机关的规范性文件同时提出具体实施措施或者补充意见，对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是本行政机关的规范性文件。

3. 行政机关对本行政机关行政处罚、行政许可等进行裁量权细化量化的规定，是规范性文件；但行政机关指导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，不是规

范性文件。

4. 行政机关为实施专项行动、部署有关工作制定的工作方案，不是规范性文件；但此类方案的内容如对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是规范性文件。

5. 行政机关的指导意见原则上不是规范性文件，但文件内容对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是规范性文件。

6. 行政机关的批复原则上不是规范性文件，但批复的内容对批复机关管辖范围内的同类事项具有普遍适用性，并对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是规范性文件。

7. 关于宣布规范性文件继续有效、废止或者失效的文件，不是规范性文件。

（四）制定行政规范性文件的注意事项。

1. 起草的行政规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制、证明等事项，增加办理行政许可事项的条件；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；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；违法减损公民、法人和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、人格权、劳动权、休息权等基本权利；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。

行政规范性文件依据法律、法规、规章和国家政策文件，需要作出细化或者实施性规定的，不得改变原规定的具体内容。

2. 起草行政规范性文件，起草单位应全面论证规范性文件制发的必要性、可行性和合理性，对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估。对专业性、技术性较强的行政规范性文件，可组织相关领域专家或专业机构进行论证。

评估论证结论应当在文件起草说明中写明，作为制发文件的重要依据。

3. 起草行政规范性文件，除依法需要保密的外，对涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，起草单位应当通过报纸、网络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。向社会公开征求意见的期限一般不少于 30 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。对相对集中的意见建议不予采纳的，公布时应当说明理由。

征求意见及意见采纳情况应当在文件起草说明中写明。

4. 起草的规范性文件涉及编制重要规划、重大产业政策、调整公共产品和公共服务定价标准、事关公共利益或者社会公众切身利益、制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源，或者实施后可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，起草单位应当组织开展风险评估，形成风险评估报告，明确风险点，提出风险防范措施和处置预案。其中重大规划、重大项目等风险评估应包括环境评估内容。

风险评估结果应当作为制定机关决策的重要依据。

5. 制定市场准入、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，起草部门须报送县市场监督管理局进行公平性审查。

6. 规范性文件的名称，一般称“规定”“办法”“细则”“意见”等。为实施法规、规章和上级行政机关制定的规范性文件，可冠以“实施”一词。部门制定的规范性文件，标题中不得冠以本行政区域名称。

二、行政规范性文件制定程序

制定规范性文件，应当按照立项、调研起草、征求意见、评估论证、合法性审核、集体讨论决定、签署公布等程序进行。因发生重大灾害事件、保障公共安全和公共利益、执行上级行政机关的紧急命令和决定等情况，需要立即制定规范性文件的，经制定机关的主要负责同志批准，可以简化制定程序。

（一）立项。

以县政府、县政府办公室名义印发的规范性文件，或者由部门起草、经县政府批准后以部门名义印发的规范性文件，起草部门须向县司法局提交立项申请，原则上年初提交申请，由县司法局汇总研究，拟订县政府年度规范性文件制定工作计划，报县政府批准后执行，立项申请事项变更、立项申请事项外发文应及时向县司法局报备并补报立项申报审批表。

立项申请应当对制定规范性文件的必要性、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度以及依据的上位法等作出说明。

乡镇人民政府、县政府所属各部门可根据工作实际，自主确定行政规范性文件的立项工作。

（二）起草。

以县政府、县政府办公室名义制定的行政规范性文件，由县政府办公室或者有关部门负责起草；以乡镇政府名义制定的行政

规范性文件由乡镇起草；以部门名义制发的行政规范性文件，由部门办公室或内设机构负责起草。

政府行政规范性文件的代拟稿，须经起草部门合法性审查机构或者负责合法性审查工作的机构先行进行合法性审查，分别就制定主体、权限、程序、内容、形式是否符合法律、法规、规章和国家政策规定进行审查，并出具合法性审查意见。

部门在起草规范性文件过程中，调查研究、征求意见、部门内部合法性审查、集体讨论环节不得缺失，根据规定，视情开展专家论证、风险评估、公平性审查等。开展调研、听证、论证等，应当邀请县司法局参与。

集体讨论通过后形成送审稿和起草说明。

（三）合法性审查。

以县政府、县政府办公室名义印发的规范性文件，或者由部门起草、经县政府批准后以部门名义印发的规范性文件，经起草部门出具合法性审查意见后，报送县司法局进行合法性审查，并县司法局出具书面审核意见书；以乡镇人民政府名义印发的规范性文件，县政府所属工作部门、垂直管理部门名义制定的规范性文件，由本部门进行合法性审查，并出具书面审查意见。

1. 县司法局合法性审查时起草部门需提交的材料：

（1）必须提交的材料。

提请审查的函；

规范性文件送审稿；

条文对照表；

规范性文件起草说明（包括制定文件的必要性、依据、起草

过程、主要内容、重大分歧意见的协调情况、征求意见及意见采纳情况、评估论证结论及集体研究讨论等情况)；

制定规范性文件依据的法律、法规、规章以及国家有关政策；起草部门的合法性审查意见。

(2) 非必须提交的材料(由县司法局确定是否须提交)。

有关内容涉及市场主体经济活动的，提交市场监督管理局的公平竞争审查书面结论；

需要专家论证的，提交专家论证情况的书面记录；

需要进行风险评估的，提交风险评估报告；

需要组织听证的，提交听证情况的书面记录；

需要部门会签的，提交有关部门的会签意见；

需要听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会意见的，提交听取意见的书面记录。

合法性审查资料纸质材料一式两份报送县司法局，同时报送电子公文和电子版。起草部门报送材料不符合要求的，应当于 3 日内按要求补正或重新报送，逾期未按要求补正或重新报送的，县司法局予以退回。

2. 审核时限。对符合规定的规范性文件送审材料进行合法性审核，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，其中涉及重大行政决策事项的行政规范性文件，须保证必要的审查时间，一般不少于 7 个工作日。

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的文件，起草部门在报送时，应对文件紧急情况作出说明。

3. 审查结论。不是规范性文件的，退回起草部门，不予合法性审查；审查通过的，应以书面形式提出同意的合法性审核意见书；未审查通过的，退回起草部门或以书面形式提出修改补充意见。

起草部门对县司法局出具的合法性审核意见书进行认真研究，根据审核意见书对政府规范性文件代拟稿作必要的修改或补充后，报送制定机关审议。对审核意见书有不同意见的，可以提出异议，在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

未经过合法性审核的，制定机关应当退回起草部门按要求送审。

（四）决定与公布。

以县政府或县政府办公室名义印发的行政规范性文件须经县政府全体会议或县政府常务会议审议决定，由县政府负责同志签发后行文；乡（镇）人民政府制定的行政规范性文件须经乡镇办公会议审议通过、乡镇政府主要负责同志签发后行文；部门制定规范性文件，经部门办公会议审议通过、主要负责同志签发后行文，部门联合制定的重要行政规范性文件发布前须经县政府批准。

经合法性审查通过后，形成规范性文件草案和草案说明，未经合法性审查并同意的规范性文件不得提交集体研究，不得印发执行。

提请县政府常务会议研究的行政规范性文件应当提交县政府常务会议议题申报表、会议议题材料、县司法局合法性审核意见书。

审议通过或者批准后，由制定机关统一登记、统一编号、统一印发，并通过县政府公报、县政府网站、政务新媒体、公示栏公开发布。未向社会公布的规范性文件不得作为行政管理的依据。

属于重大行政决策事项的规范性文件还须遵从舒城县重大行政决策程序规定。

三、行政规范性文件的备案审查

（一）备案报送。

行政规范性文件应当有件必备、有备必审、有错必纠。行政规范性文件制定机构应当自文件公布之日起 15 日内,按照下列规定报送备案:

1. 以县政府、县政府办公室名义制发的行政规范性文件报六安市人民政府和县人大常委会备案。由县司法局具体负责报送备案,起草部门应当及时提供报送备案的相关材料;

2. 乡镇政府、部门行政规范性文件报送县司法局备案;

3. 两个或者两个以上部门联合制定的行政规范性文件,由牵头部门报送县司法局备案;

4. 实行垂直管理的部门制定的行政规范性文件报上级主管部门、县司法局备案。

行政规范性文件报送备案应当提交备案报告 1 份、规范性文件正式文本和审核意见书 2 份、规范性文件起草说明 2 份(均含电子文本)。

（二）备案审查。

县司法局具体负责县政府所属工作部门、乡镇人民政府规范性文件的备案审查工作,垂直管理工作部门规范性文件由其上级部门进行备案审查。对备案审查中发现的问题,按照下列规定处理:

1. 超越法定权限或者违反法律、法规、规章规定的,通知制定机关停止执行并限期纠正。逾期不纠正的,提请县政府责令

纠正或者予以变更或者撤销；

2. 行政规范性文件之间对同一事项规定不一致的，由县司法局进行协调。经协调达成一致意见的，相关部门应当执行；经协调不能取得一致意见的，提出处理意见报县政府决定；

3. 行政规范性文件制定依据相互矛盾，县政府又无权处理的，应当报市政府依法处理。

行政规范性文件的制定机关应当自收到纠正通知书之日起15个工作日内，对行政规范性文件进行修改或者废止。修改或者废止的情况要书面报县司法局。

四、行政规范性文件的清理

行政规范性文件应当明确有效期，有效期届满，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一般不超过5年，需要超过5年的，制定起草说明中应当载明理由，未明确有效期的，其有效期为5年；试行、暂行的规范性文件，有效期一般不超过2年。有效期届满需要继续执行的，或者规范性文件需要修改的，应当在有效期届满前重新制定公布。

（一）清理主体。行政规范性文件的清理工作由制定机关负责，一般每隔2年对本机关制定的规范性文件进行一次清理，具体清理工作由起草部门承担，由起草部门提出清理意见，报制定机关决定。

两个及以上制定机关联合制定的部门行政规范性文件，由牵头部门会同有关部门负责清理。

制定机关被撤销、合并或者职权调整的，由继续行使其职权的机关负责清理。

（二）清理结果公布。行政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，并向县司法局备案。未列入继续有效规范性文件目录的，不得作为行政管理的依据。

五、行政规范性文件的监督管理

县司法局具体负责政府行政规范性文件的监督管理。各部门法制机构负责本部门行政规范性文件的监督管理工作。公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件与法律、法规和规章相抵触或者行政规范性文件之间相互冲突的，可以向制定机关或者承办备案审查的司法行政机关提出审查建议，接到审查建议后，相关部门要及时予以核查，确有问题的，要及时对行政规范性文件进行修改或者废止。



附件 1

（起草单位名称）
关于《xxxxxxx》进行合法性审核的函

县司法局：

现将我单位草拟《xxxxxxx》正式文本送审稿、起草说明、法律法规政策依据、部门合法性审核意见、（市场公平性竞争审核意见、风险评估报告、专家论证记录、听证记录、部门会签意见、相关行业协会商会等意见）等一并呈送你单位，请予以合法性审核。

望复函。

起草单位（印章）

xxxx 年 x 月 x 日

（市场公平性竞争审核意见、风险评估报告、专家论证记录、听证记录、部门会签意见、相关行业协会商会等意见视情报送）

附件 2

XXX（起草单位名称） 关于《XXXXXX》的起草说明

现将《XXXXXXX》的有关情况说明如下：

一、制定文件的必要性

包括该文件制定的背景、上级政策文件的要求、拟解决的主要问题等。

二、起草依据

该文件依据《XXXXXXX》《XXXXXXX》等制定，其中涉及到行政许可、行政处罚、行政强制和行政收费等依据作出专门说明。

三、起草过程

包括调查研究、评估论证、征求意见、分歧协调、听证、合法性审核、集体审议决定等过程说明。

四、主要内容

起草单位（印章）

XXXX 年 x 月 x 日

附件 3

XXX（起草单位名称） 《XXXXXX》合法性审核意见

《xxxxxxx》已进行合法性审核，具体意见如下：

一、审核过程

审核过程和所做的工作进行描述。

二、合法性审核情况

1. 需对制定主体、权限、程序、内容、依据是否合法逐一进行审核确认。
2. 具体规定不合法的，提出明确意见，同时说明理由。

附件：合法性审查清单

合法性审核单位（印章）

XXXX 年 x 月 x 日

附件 4

（ 报备机关单位名称 ）
关于《xxxxxxx》的备案报告

报备单位名称：

现将《xxxxxxx》（xx〔xxxx〕x 号）正式文本、起草说明、
审核意见书一式两份报送备案。

报送机关名称（印章）

xxxx 年 x 月 x 日

附件 5

行政规范性文件立项申报审批表

(年度)

填报单位（盖章）：

申报时间: 年 月 日

拟制定的规范性文件名称	
制定的必要性和可行性	
制定依据(法律、法规、规章及政策文件名称、文号)	
主要内容(调整对象、要解决的主要问题、拟确立的重要制度、措施等)	

起草单位	牵头单位				
	配合单位				
涉及其他单位 职责事项					
进度安排	调研计划				
	送审时间				
申报单位 审查意见					
申报单位主要 领导意见					
责任股室		联系人		电话	
备注					

注：1.由两个以上单位联合起草的，由牵头单位填报，其他单位在“配合单位”栏注明；2.一文一表，即一份规范性文件填报一张表。

县政府规范性文件制定程序流程图

