

# 市政府关于印发宿迁市行政规范性文件管理办法的通知

宿政发〔2023〕69号

各县、区人民政府，市各开发区、新区、园区管委会，市各有关部门和单位：

现将《宿迁市行政规范性文件管理办法》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

宿迁市人民政府

2023年6月30日

（此件公开发布）

## 宿迁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，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，根据《江苏省行政程序条例》《江苏省行政规范性文件管理规定》等有关法律、法规、规章规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），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，包括政府规范性文件和部门规范性文件。

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规范性文件管理。

第三条 本市行政区域内规范性文件的立项、起草、审核、决定和公布、备案与监督、清理与评估等工作，适用本办法。法律、法规另有规定的，从其规定。

第四条 本市行政区域内的下列机关（以下统称制定机关），可以就其职权范围内的事项制定规范性文件：

- （一）市、县（区）、乡镇人民政府；
- （二）市、县（区）人民政府工作部门；
- （三）市、县（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。

市、县（区）人民政府设立的议事协调机构，政府部门的内设机构、下设机构和派出机构，不得制定规范性文件。

市、县（区）、乡镇人民政府制定的规范性文件为政府规范性文件，开发区（园区、旅游度假区）管理机构、街道办事处制定的规范性文件参照政府规范性文件管理；其他机关制定的规范性文件为部门规范性文件。

第五条 规范性文件制定应当遵循以下原则：

（一）坚持党的全面领导，重大的规范性文件，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。

第六条 规范性文件管理工作情况，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 立 项

第七条 政府规范性文件的制定应当由相关职能部门于每年12月1日前向本级人民政府提出下一年度立项申请。

公民、法人或者其他组织可以向政府职能部门提出制定政府规范性文件的建议，由职能部门提出意见后，向本级人民政府申请立项。

部门规范性文件的立项由制定机关根据工作实际确定。

第八条 下列情形之一的，可以申请政府规范性文件立项：

（一）相关法律、法规、规章和上级规范性文件对某一方面的行政工作尚未作出明确规定的；

（二）相关法律、法规、规章和上级规范性文件对某一方面的行政工作虽有规定但规定不具体、不便实际操作的；

（三）相关法律、法规、规章和上级规范性文件授权制定相关规范性文件的；

（四）其他依法可以申请制定规范性文件的情形。

拟立项的规范性文件主要内容，已有法律、法规、规章和上级行政机关文件明确规定的，不得申报立项制定。

第九条 申请政府规范性文件立项，应当对文件制发的必要性、可行性、合理性进行全面论证，对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行科学评估，并形成书面评估报告。

可以以部门规范性文件制定出台的，原则上不得申请政府规范性文件立项。

第十条 市、县（区）人民政府法制机构负责汇总政府规范性文件立项申请，按照精简、效能的原则，根据本地经济社会发展需要编制年度规范性文件制定计划。

年度规范性文件制定计划，应当提请政府常务会议审议通过后公布执行。

第十一条 列入年度制定计划的规范性文件，由计划确定的起草单位按照规定要求、时间完成起草任务。未能完成起草任务的，应当向本级人民政府书面说明理由。

第十二条 未列入年度规范性文件制定计划的，相关行政机关原则上不得再申请以市、县（区）人民政府名义出台规范性文件。确需以市、县（区）人民政府名义出台的，相关行政机关应

应当向本级人民政府书面申请，并说明理由，经本级人民政府分管负责人同意后报主要负责人确定是否增加立项。

### **第三章 起 草**

第十三条 规范性文件由制定机关组织起草，并明确具体起草规范性文件的部门、机构或者组织（以下统称起草单位）；必要时，可以委托第三方机构起草。

政府规范性文件原则上由负责实施的主要职能部门起草，特殊情况时也可以由政府法制机构组织起草。

规范性文件内容涉及两个以上部门职权的，应当由相关部门联合起草；联合起草的，应当确定主办部门。

第十四条 拟提请政府或者政府办公室名义制发文件的，文件起草前，起草部门法制机构应当甄别是否属于规范性文件；无法确定文件性质的，应当咨询政府法制机构意见。

第十五条 制定规范性文件，应当根据规范性文件的具体内容确定名称，可以使用“规定”、“决定”、“办法”、“公告”、“规则”、“细则”、“规范”和“通告”等，但不得使用“法”、“条例”。

内容为实施法律、法规、规章和上级行政规范性文件的，其名称前一般冠以“实施”字样。

第十六条 规范性文件应当用条款或者段落形式表述，用语准确、简洁，内容明确、具体，具有可操作性。名称为“规定”、“办法”、“规则”、“细则”的，一般使用条款形式表述。

除内容复杂的外，规范性文件一般不分章、节。

第十七条 制定规范性文件不得违法规定下列事项：

（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、人格权、劳动权、休息权等基本权利；

（四）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；

（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规定和做法；

（六）其他应当由法律、法规、规章以及国家、省政策规定的事项。

第十八条 制定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。

第十九条 起草单位应当通过座谈、协商、咨询、评估、论证、调查、公示等形式，充分征求相关部门、县（区）和社会公众的意见建议，公开向社会征求公众意见不得少于 10 日。

规范性文件内容与市场主体生产经营活动密切相关的，向社会公开征求意见的期限不得少于 30 日；同时还应当根据国务院的规定，充分听取市场主体、行业协会商会的意见。

制定涉及妇女权益的规范性文件，应当进行性别平等评估。

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。



起草单位对公民、法人和其他组织提出的意见和建议应当记录在案、研究处理，并以适当形式反馈意见采纳情况。

第二十条 起草单位应当组织文件内容涉及领域的专家或者专业机构，对文件草案的必要性、可行性、合法性、合理性、廉洁性进行全面论证；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。

组织专家论证，可以采取论证会、书面咨询、委托咨询论证等方式；涉及法律事务的，可以邀请政府法律顾问参加。

第二十一条 规范性文件涉及公众重大利益、公众意见有重大分歧、可能影响社会稳定，或者法律、法规、规章规定应当听证的，起草单位应当进行听证。

召开听证会的，起草单位应当提前 30 日向社会发布听证公告，并至少提前 7 日公布听证时间和地点。

第二十二条 规范性文件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，起草单位应当进行风险评估。

风险评估工作可以由起草单位自行组织开展，也可以委托第三方机构开展。

第二十三条 起草涉及市场准入和退出、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等市场主体经济活动的规范性文件，应当进行公平竞争审查。

第二十四条 规范性文件内容涉及多个部门职责或者与多个部门关系紧密的，起草单位应当征求相关部门的意见。

有关部门对规范性文件内容存在重大分歧的，起草单位应当组织协调，协调不成的报本级人民政府研究协调确定。对政府规范性文件存在重大争议的，由审核机构组织协调。

第二十五条 起草政府规范性文件的，起草单位法制机构应当先行开展文件合法性审核，并由起草单位集体讨论决定是否送审；联合起草的，由联合起草部门主要负责人集中讨论是否送审。

决定送审的，由起草单位主要负责人签署后形成送审稿，报请本级人民政府办公室进行规范性审核。

第二十六条 政府办公室相关处室（科室）应当对送审的规范性文件草案以下事项进行审核：

- （一）资料是否齐全；
- （二）内容是否规范；
- （三）会签是否齐全；
- （四）发文是否必要；

(五) 是否符合发文条件。

政府办公室相关处室(科室)对规范性文件草案进行审核后,认为前款审查事项合格的,可以将文件草案批转政府法制机构进行合法性审核;认为不符合规定的,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。

#### **第四章 审 核**

第二十七条 规范性文件在提交制定机关集体审议决定前,应当进行合法性审核。不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

规范性文件未经合法性审核或者经审核不合法的,不得提交制定机关集体审议决定。

第二十八条 规范性文件草案由制定机关法制机构负责统一审核。

市、县级人民政府及其办公机构制定的规范性文件由政府法制机构负责合法性审核。

乡镇人民政府及街道办事处制定的规范性文件由基层司法所负责合法性审核。

其他部门和单位的规范性文件,由其承担法制职能的机构进行审核,无法制职能机构的,由综合机构行使。

第二十九条 起草单位送审规范性文件，应当提供下列材料：

（一）文件送审稿及其说明，制定依据对照表及所依据的法律、法规、规章和国家政策规定；

（二）征求意见以及意见采纳情况和分歧协调情况等材料；

（三）涉及市场主体经济活动的公平竞争审查材料；

（四）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。

第三十条 起草单位将合法性审核材料报送审核机构进行审核的，审核机构应当对材料的完备性、规范性进行初步审核，认为不符合本办法第二十九条规定的，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。

第三十一条 合法性审核的内容包括：

（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）文件形式是否符合规范性文件格式；

（五）其他依法需要审核的内容。

第三十二条 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。

第三十三条 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等需要立即制定实施规范性文件外，合法性审查时间一般为5—15个工作日。审查过程中的征求意见、专家论证、听证、评估等时间不计算在内。

第三十四条 审核机构对规范性文件草案进行审核，需要起草单位作出说明、提供依据、协助工作的，起草单位应当积极配合，并在规定期限内予以答复和办理。

第三十五条 合法性审查中发现的问题，按照下列规定办理：

（一）规定的事项超越制定机关法定权限的、确实不需要制定或者制定的基本条件尚不成熟的，建议不予制定；

（二）主要内容不合法的，退回起草单位，并要求起草单位研究修改；

（三）规范性文件制定程序缺失的，退回起草单位，并要求起草单位履行相关制定程序；

（四）拟设立的主要制度和措施不具有可行性、合理性，体例结构和文字表述不规范的，提出修改建议。

规范性文件草案退回后，重新报审的，审核期限重新计算。

第三十六条 制定机关法制机构合法性审核工作完毕后，应当形成书面审核意见，并将审核完成的规范性文件草案和书面审核意见反馈给起草单位。

第三十七条 起草单位应当根据合法性审核意见对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，并在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

## 第五章 决定与公布

第三十八条 规范性文件草案经制定机关法制机构审核符合规定的，可以提请制定机关常务会议、全体会议或者办公会议集体审议、决定；制定机关法制机构负责人应当列席会议。

集体审议情况和决定应当如实记录，不同意见如实载明。

第三十九条 制定机关集体审议决定的规范性文件，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。

第四十条 制定机关应当对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。

第四十一条 规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行；但是，涉及国家安全等特殊情形以及公布后不立即施行将有碍规范性文件施行的，可以自公布之日起施行。

第四十二条 规范性文件不溯及既往，但法律、法规、规章以及国家政策另有规定的情形除外。

第四十三条 规范性文件应当标明有效期限。规范性文件有效期一般不超过 5 年，标注有“暂行”、“试行”的规范性文件，有效期不超过 2 年。有效期从施行之日起计算。

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

## **第六章 备案与监督**

第四十四条 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）政府规范性文件报上一级人民政府备案；

（二）部门规范性文件报本级人民政府备案；

（三）县级以上地方人民政府依法设立的派出机关制定的规范性文件，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。

联合制定的规范性文件，由主办机关报送备案。

政府规范性文件由政府法制机构负责向上级人民政府和本级人大常委会报送备案。



第四十五条 备案监督机关负责规范性文件备案审查工作的机构（以下统称备案审查机构）具体承担规范性文件备案审查和监督职责。

报送县级以上地方人民政府备案的规范性文件，径送备案审查机构。

第四十六条 报送规范性文件备案，应当同时提交备案报告、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江苏省规章行政规范性文件备案审查工作平台上传电子文本。

第四十七条 报送备案的规范性文件，符合本规定要求的，备案审查机构及时予以备案登记。

报送备案的材料不属于规范性文件，或者不符合本规定第四十四条规定的，备案审查机构不予备案登记，将材料退回，并说明理由。

报送备案的材料不符合本规定第四十六条规定的，备案审查机构应当通知制定机关在5个工作日内补正材料；补正后符合规定的，予以备案登记。制定机关未在指定期限内补正材料的，视为未按时报送备案。

第四十八条 备案审查机构对报送备案的规范性文件，就下列事项进行审查：

- （一）本办法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）是否按照规定予以公布；
- （五）其他应当予以审查的事项。

第四十九条 备案审查机构审查规范性文件时，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；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。

审查规范性文件可以通过召开论证会、座谈会、书面征求意见等方式，向相关领域的专家、专业组织、法律顾问、律师等咨询，或者委托第三方协助开展审查等工作。

第五十条 备案审查机构经审查发现报送备案的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，并在一定范围内予以通报；造成严重不良影响的，按照有关规定问责。

第五十一条 备案审查机构经审查发现报送备案的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规范性文件部分或者全部内容的决定。

第五十二条 备案审查机构认为报送备案的规范性文件制定依据相互矛盾或者抵触，应当提请本级人民政府依法处理；本级人民政府无权处理的，应当依法提请有权机关处理。处理期间，中止对规范性文件的备案审查。

第五十三条 制定机关不按照本规定要求将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予以通报。

对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予以通报；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。

**第五十四条** 备案审查机构应当建立健全规范性文件定期通报制度，对规范性文件备案审查情况进行定期通报。

**第五十五条** 规范性文件报备责任单位应当于每年1月31日前将上一年度制定的规范性文件目录报送备案监督机关法制机构备查。

**第五十六条** 公民、法人或者其他组织认为规范性文件与宪法、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。

规范性文件的审查、处理工作按照《宿迁市行政规范性文件建议审查处理办法》的有关规定执行。

## **第七章 评估与清理**

**第五十七条** 制定机关应当每隔2年对本机关制定的规范性文件进行评估清理。

政府规范性文件，由政府法制机构组织有关部门评估清理；部门规范性文件，由部门自行评估清理，并将评估清理结果报本级人民政府备案。

第五十八条 已经公布的规范性文件，有下列情形之一的，应当及时进行清理：

（一）新的法律、法规、规章或者上级规范性文件替代、修改、废止了部分或者全部内容的；

（二）与法律、法规、规章或者上级规范性文件规定不一致的；

（三）因管理方式或者调整对象变化等情况不适应经济和社会发展要求的；

（四）因任务完成等原因而自然失效的；

（五）法律、法规以及上级政策规定需要清理的。

第五十九条 规范性文件实施后，实施机关应当定期对规范性文件及其实施情况进行评估，并将评估意见报告制定机关的法制机构。

第六十条 对具有下列情形之一的规范性文件，应当进行实施后评估：

（一）规范性文件因有效期即将届满需要重新确认的；

（二）调整对象发生改变，制定规范性文件所依据的客观情况发生变化，不适应经济和社会发展的需要；

（三）规范性文件实施过程中发现普遍性问题需要评估的；

（四）行政规范性文件拟上升为规章或者地方性法规的；

（五）其他应当实施后评估的情形。

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。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。

第六十一条 后评估应当根据合法性、合理性、技术性、操作性、实效性为标准，对规范性文件的政策措施、执行情况、实施效果等内容进行评估。

后评估可以采取问卷调查、专题调研、专家咨询、案例分析、现场访谈等方式开展。

后评估工作完成后，实施机关应当形成书面评估报告，并作为修改和废止规范性文件、宣布规范性文件失效和改进行政执法工作的重要依据。

## 第八章 附 则

第六十二条 规范性文件的解释权，由制定机关行使，规范性文件的解释，与规范性文件具有同等效力。

第六十三条 规范性文件的修改、废止和解释程序，参照制定程序执行。



第六十四条 本办法自 2023 年 6 月 30 日起施行。《宿迁市规范性文件制定与管理办法》（宿政发〔2015〕178 号）同时废止。