连平县行政规范性文件管理规定

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为了规范本县行政规范性文件（以下简称规范性文件）的管理工作，确保规范性文件质量，推进依法行政，保障公民、法人和其他组织合法权益，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）《广东省行政规范性文件管理规定》（粤府令第277号）《河源市行政规范性文件管理规定》（河府〔2020〕63号）等有关规定，结合我县实际，制定本规定。

第二条 本规定所称规范性文件，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。

规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。各级人民政府（含政府办公机构）以自己的名义制定的规范性文件为政府规范性文件；依法以自己名义履行行政管理职能的政府部门以及经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称部门）制定（含经本级人民政府同意后以部门名义发布）的规范性文件为部门规范性文件。

第三条本规定适用于本县镇级以上行政机关规范性文件的制定、发布和监督管理等工作。

行政机关制定的只包含以下内容的文件不纳入本规定适用范围：

（一）内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、非普发性批复、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件；

（二）对直接管理的事业单位人事、财务、外事、工作考核、监督管理等文件；

（三）涉及公民、法人和其他组织权利义务但权利义务不具有确定性，不能直接援引作为行政管理依据的工作意见、工作方案和发展纲要等文件；

（四）明确行政管理事项的内部流转程序、内部分工及办理时限的文件；

（五）技术标准、技术规范、技术操作规程；

（六）公示办事时间、地点等事项的便民通告；

（七）具体征地拆迁事项补偿和安置方案及公告；

（八）涉密文件；

（九）其他不属于规范性文件的情形。

第四条 县人民政府办公机构按照国家公文处理相关规定，负责县政府规范性文件处理工作，并对部门和镇政府的规范性文件处理工作进行业务指导和督促检查。

县司法行政部门负责县政府及其部门、镇政府规范性文件的合法性审核（审查）工作，并在县人民政府领导下，具体承担规范性文件监督工作。

第五条 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。

第六条 县人民政府应当加强规范性文件管理信息化建设，以大数据等技术手段实现标准化、精细化、动态化管理。

第二章 基本规范

第七条 县人民政府确定本级行政机关规范性文件制定主体清单并向社会公布。

除法律、法规另有规定外，行政机关的议事协调机构、临时机构和内设机构不得以自己名义制定规范性文件，行业协会等社会组织不得以自己名义制定涉及管理公共事务的规范性文件。

第八条制定规范性文件原则上应当有法律、法规、规章作为制定依据。为实施上级机关要求制定规范性文件的，可以以上级机关文件作为制定依据。

有下列情形之一的，可以制定规范性文件：

（一）法律、法规、规章和上级文件对某一方面的行政工作尚未作出明确规定的；

（二）法律、法规、规章和上级文件对某一方面的行政工作虽有规定但规定不具体、需要进一步细化的；

（三）法律、法规、规章和上级文件授权制定规范性文件的。

法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，或者现行规范性文件已有部署且仍然适用的，不得重复制定规范性文件。

第九条 制定规范性文件，应当符合宪法、法律、法规和规章的规定，不得违反上级机关的决定、命令，不得超越本行政机关的职权范围。

没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，规范性文件不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务，不得增加行政机关权力或者减少其法定职责。

第十条 规范性文件不得设定下列事项：

（一）行政处罚；

（二）行政许可；

（三）行政强制；

（四）行政征收；

（五）行政检查；

（六）证明事项；

（七）其他应当由法律、法规、规章设定或者上级机关规定的事项。

第十一条 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“决定”“命令”“规定”“办法”“通知”“公告”“规则”“细则”“规范”“意见”或者“通告”等，但不得使用“法”“条例”。

政府规范性文件的标题应当冠以本行政区域名称，部门规范性文件的标题应当冠以制定机关名称。

第十二条 规范性文件一般应当规定有效期。规范性文件的有效期不得超过5年，暂行、试行的不得超过3年。有效期届满未按规定延期实施的，规范性文件自动失效。

第十三条 规范性文件应当规定实施日期。一般情况下，实施日期与发布日期应当间隔30日以上。但发布后不立即实施将有碍规范性文件实施的，可以自发布之日起实施。

第三章 起草和报送

第十四条 县政府规范性文件由组织实施的部门负责起草；部门规范性文件由部门负责起草；镇政府规范性文件由镇政府负责起草。

起草规范性文件可以邀请有关专家、组织机构参加。

第十五条 起草单位应当对规范性文件制定的必要性、可行性、合法性进行论证，并对拟规定行政措施的预期效果和影响进行评估。

论证与评估情况和结论应当在起草说明中载明。

第十六条 起草规范性文件应当深入调查研究，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。

规范性文件涉及其他机关的职责或者与其他机关关系密切的，起草单位应当充分征求相关单位的意见。在规范性文件起草过程中，不得将司法行政部门列为被征求意见单位，但内容涉及司法行政部门职责的除外。

规定备案、登记、年检、监制、认定、审定、评定等事项或者机构编制管理事项的，应当征求同级具体负责行政审批制度改革的部门或机构的意见；规定行政事业性收费或者价格管理事项的，应当征求价格主管部门的意见。

第十七条 相关单位对规范性文件草案提出修改意见的，应当说明理由和提供相关依据。

起草单位采纳相关单位意见的，应当对规范性文件草案进行修改；起草单位与相关单位意见不一致的，应当充分协商，经协商不能取得一致意见的，应当在起草说明中说明不予采纳的理由和依据。

第十八条 起草规范性文件，应当公开征求社会公众的意见；但有下列情形之一的，经起草单位负责人书面同意，可以不公开征求意见：

（一）为应对和处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件的；

（二）经依法审查，公开征求意见可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的；

（三）起草过程依法需要保密的；

（四）法律、法规和规章另有规定的。

起草单位应当通过政府门户网站向社会公开征求意见，并明确提出意见的方式和期限。公开征求意见期限不得少于7个工作日，法律、法规或者规章另有规定的，从其规定。

第十九条 起草规范性文件，应当履行听证、专家咨询论证、公平竞争审查、风险评估等程序的，依照有关规定执行。

第二十条 起草的规范性文件，应当由起草部门的法制工作机构（以下简称部门法制工作机构）进行合法性审核，并经部门办公会议审议通过后形成草案。

部门法制工作机构的合法性审核意见应当以书面形式作出，合法性审核意见主要包括下列内容：

（一）是否属于规范性文件；

（二）制定主体是否适格；

（三）是否违反规范性文件制定程序；

（四）是否超越制定机关法定职权或者法律、法规的授权范围；

（五）是否符合宪法、法律、法规、规章、政策文件；

（六）是否违反本规定第九条、第十条的禁止性规定；

（七）是否与相关的规范性文件存在冲突。

第二十一条 规范性文件草案应当报送县司法行政部门合法性审核（审查），并提交下列材料：

（一）提请审核（审查）的函；

（二）规范性文件草案；

（三）起草说明，内容包括制定文件的背景说明、主要依据、主要内容、制定程序说明、论证与评估情况和结论、部门法制工作机构合法性审核意见等；

（四）征求意见及采纳情况、部门法制工作机构或法律顾问合法性审核意见、部门办公会议纪要以及履行第十九条规定程序的相关材料；

（五）制定文件所依据的法律、法规、规章、国家政策、上级行政机关文件文本；

（六）其他需要提交的材料。

第四章 审核和审查

第二十二条 县人民政府应当建立健全规范性文件统一审核（审查）制度。政府规范性文件应当在提请政府审议前送县司法行政部门审核，部门规范性文件应当报县司法行政部门审查后再行发布，不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核（审查）。

第二十三条 县司法行政部门对规范性文件的合法性进行审核（审查）；发现存在明显可行性或者适当性问题的，可以向制定机关提出建议。

第二十四条 司法行政部门应当自收到本规定第二十一条规定的全部材料之日起15个工作日内完成审核（审查），并将审核（审查）意见书面通知送审机关。

第二十五条 规范性文件影响面广、情况复杂、社会关注度高或者存在疑难法律问题的，司法行政部门可以书面征求相关方面的意见，必要时可以采取召开座谈会、论证会等方式征求意见。起草单位应当予以配合。

征求意见时间不计算在审核（审查）时限内。

第二十六条 司法行政部门对送审的规范性文件草案，按照下列情形，分别作出处理：

（一）符合本规定第九条和第十条规定的，提出审查同意的意见；

（二）不符合本规定第九条或者第十条规定的，或者有关机关对草案主要内容存在较大争议的，提出不合法、应当予以修改的审核（审查）意见后退回送审机关。

规范性文件草案存在合法性问题，司法行政部门认为有其他符合法律、法规、规章或者国家政策要求的处理方式的，可以在审核（审查）意见中提出建议，由制定机关研究确定。

规范性文件内容涉及探索性改革决策事项，法律、法规、规章和国家政策尚无明确规定的，司法行政部门可以在审核（审查）意见中明示法律风险，由制定机关研究决定。

第二十七条 政府规范性文件未经司法行政部门合法性审核或者经审核不合法的，不得提请政府审议。起草单位应当根据审核意见对规范性文件作出修改或者补充；特殊情况下未完全采纳审核意见的，应当在提请政府审议时详细说明理由和依据。

对审查意见有异议的，送审机关可以自收到审查意见之日起10个工作日内提出异议及理由，与司法行政部门协商或者向县人民政府申请复核。

第二十八条 政府规范性文件经政府办公机构依照国家公文处理相关规定审核后，由政府常务会议或者全体会议审议决定。

第五章 登记和发布

第二十九条 政府规范性文件应当由政府主要负责人签发，部门规范性文件应当由部门主要负责人签发。

第三十条 规范性文件发布前应当统一登记、统一编号，未经统一登记、统一编号的不得发布。

第三十一条 起草单位送审的规范性文件草案由司法行政部门统一登记。司法行政部门对送审的规范性文件草案，符合本规定第二十一条规定的，予以登记；不符合的，应当及时通知起草单位补正或者退回起草单位。补正时间不计算在审核（审查）时限内。

第三十二条 县政府规范性文件由县政府办公机构统一编号，部门和镇政府规范性文件由司法行政部门统一编号。部门和镇政府规范性文件发布前，起草单位应当向县司法行政部门申领规范性文件统一编号，并提交拟发布规范性文件的电子文本。

规范性文件统一编号作为通过合法性审核（查）、准予发布的标识，不影响行政机关公文发文字号的编排。

第三十三条 规范性文件统一编号用4号黑体字，顶格标识在规范性文件首页第一行右上角，发文机关标识之上。

规范性文件统一编号由字母、发文年度、顺序号构成。县政府规范性文件统一编号结构为：LFG—××××—×××，部门规范性文件统一编号结构为：LBG—××××—×××，L表示“连平”，F表示“政府”，B表示“部门”，G表示“规范性文件”；镇政府规范性文件统一编号结构为：LZFG—××××—×××，第一个L表示“连平”，第二个Z表示“镇”，F表示“政府”，G表示“规范性文件”；“××××”四位数字码表示发文年度；“×××”三位数字码表示年度规范性文件顺序号，按发文时间顺序从“001”递进。

第三十四条 规范性文件应当在规定载体上统一发布。未在规定载体统一发布的规范性文件一律无效，不得作为行政管理的依据。

政府和部门规范性文件应当自印发之日起10个工作日内在连平县人民政府门户网站或者“连平发布”微信公众号上发布。

第三十五条 规范性文件按照规定需要作政策解读或者翻译的，依照有关规定执行。

县政府规范性文件由起草部门负责解读，在规范性文件发布时一并提请发布；部门和镇政府规范性文件由制定机关负责解读并组织发布。

第六章 备案审查

第三十六条 规范性文件应当自发布之日起30日内进行备案。

县政府规范性文件报上一级人民政府备案，并依照有关规定报县人民代表大会常务委员会备案，具体报送备案工作由县政府办公机构负责，备案材料径送市人民政府司法行政部门。

县司法行政部门具体承担对部门和镇政府规范性文件的备案审查工作。

第三十七条 报送备案应当提交备案报告、规范性文件正式文本及起草说明等材料一式三份，并同时提交备案材料的电子文本。

第三十八条 报送备案的文件符合本规定第二条规定且备案材料符合要求的，司法行政部门予以备案登记；不符合本规定第二条规定的，不予备案登记；符合本规定第二条规定但备案材料不符合要求的，司法行政部门暂缓备案登记，并通知制定机关补充报送备案或者重新报送备案；补充或者重新报送备案符合规定的，予以备案登记。

第三十九条 审查报送备案的规范性文件，司法行政部门可以要求制定机关说明有关情况，制定机关应当在规定期限内予以说明；也可以根据需要征求有关部门的意见，有关部门应当在规定期限内回复。

第四十条 报送备案的规范性文件存在违反本规定第九条、第十条规定或者其他明显不当情形的，司法行政部门应当提出备案审查意见，建议制定机关自行纠正，或者提出处理意见报县人民政府决定，并通知制定机关。

司法行政部门提出备案审查意见的，制定机关应当自收到意见之日起60日内书面答复处理结果。逾期不答复或者拒不改正的，司法行政部门可以提请县人民政府予以撤销。

第七章 评估、清理、修改、废止和延期实施

第四十一条 规范性文件规定有效期的，一般应当在有效期届满前6个月对实施情况进行评估；未规定有效期的，一般应当定期对实施情况进行评估，评估间隔期最长不得超过5年。

县政府规范性文件由主要实施部门牵头组织评估，部门和镇政府规范性文件由制定机关组织评估。

第四十二条 评估规范性文件，应当对其内容的合法性、合理性、协调性、可操作性及其实施效果进行综合分析并形成报告，作为规范性文件修订、废止或者继续实施的重要参考。

第四十三条 制定机关应当根据法律、法规、规章和上级文件的调整情况以及上级机关要求，及时对规范性文件进行清理。清理工作遵循日常清理与定期清理相结合、专项清理与全面清理相结合的原则。

县政府规范性文件由主要实施部门报请制定机关作出修订或废止的决定，部门和镇政府规范性文件由制定机关自行修订或废止。

第四十四条 规范性文件修改程序按照制定程序执行。

废止规范性文件，应当履行本规定第二十条以及第四章、第五章规定的程序，可以根据实际适当简化第十五条、第十六条、第十七条、第十八条、第十九条规定的程序。

第四十五条 规范性文件因行政管理需要仅作文字表述、管理部门名称调整等不涉及实体内容的简易修改，或者有效期届满拟继续实施但不作修改的，由实施部门依照本规定第二十条规定形成草案后，由制定机关主要负责人签发，并在有效期届满前依照本规定第三十二条、第三十三条、第三十四条规定重新发布。

规范性文件依照前款规定重新发布的，应当报送负责监督的司法行政部门备案。司法行政部门发现重新发布的规范性文件存在合法性问题的，应当及时提出意见，制定机关应当及时处理。

第八章 监督

第四十六条 县司法行政部门负责对同级部门和镇级政府的规范性文件制定和管理情况进行监督检查。

对规范性文件制定及管理工作不力、问题较多的部门和下级政府，司法行政部门可以约谈其负责人进行个案指导，或者直接责令整改、通报批评。

第四十七条 公民、法人或者其他组织认为现行规范性文件内容违反本规定第九条、第十条规定的，可以向制定机关或者负责监督的司法行政部门提出审查建议并说明理由。制定机关或者司法行政部门应当在30个工作日内将办理情况书面告知提出审查建议的公民、法人或者其他组织。

第四十八条 未经司法行政部门审查同意或者未在规定载体发布的规范性文件，司法行政部门可以依照本规定第三十四条规定向社会公示该文件无效。

镇政府规范性文件不报送备案或者不按时报送备案的，由司法行政部门通知制定机关，限期报送；逾期仍不报送的，给予通报，并责令限期改正。

第四十九条 违反本规定制定规范性文件，造成严重后果的，或者由于执行无效的规范性文件而损害公民、法人或者其他组织合法权益的，司法行政部门可以提请有权机关依法追究制定机关或者实施机关主要负责人和直接责任人的责任。

第五十条 司法行政部门和部门法制工作机构不依法履行规范性文件审核（审查）职责，造成严重后果的，依法追究其主要负责人和直接责任人的责任。

第九章 附则

第五十一条 本规定自 年 月 日起施行，有效期为5年。