

# 东营市人民政府令

第 203 号

《东营市行政规范性文件制定和监督管理规定》已经 2020 年 7 月 16 日市政府第 8—65 次常务会议通过,现予公布,自 2020 年 9 月 1 日起施行。

市 长



2020 年 7 月 21 日

# 东营市行政规范性文件制定和监督管理规定

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范行政规范性文件制定程序,加强对行政规范性文件的监督管理,促进依法行政,加快法治政府建设,根据有关法律、法规、规章等规定,结合本市实际,制定本规定。

**第二条** 本市行政规范性文件(以下简称规范性文件)的制定及其监督管理,适用本规定。

重大行政决策事项需要通过规范性文件形式发布的,应当优先适用重大行政决策有关程序规定。

**第三条** 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、法人或者其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内可以反复适用的公文。

行政机关内部执行的工作制度、会议纪要、人事任免通知、请示报告等,不属于规范性文件。

**第四条** 规范性文件的制定和监督管理,应当遵循下列原则:

(一)坚持党的领导,贯彻党的路线方针政策;

- (二)依照法定权限和程序；
- (三)维护法制统一和政令畅通；
- (四)坚持以人民为中心,保障公众有序参与。

**第五条** 市、县区人民政府制定的经济社会方面的重大规范性文件,应当按照有关规定,请示报告同级党委。

**第六条** 市、县区司法行政部门负责规范性文件制定的指导、协调和监督管理工作,具体负责本级人民政府规范性文件的合法性审核、报送备案、组织评估清理和报送备案的规范性文件审查等工作。

市、县区人民政府工作部门承担合法性审核工作的机构(以下简称法制工作机构)负责本部门规范性文件的合法性审核、报送备案、组织评估清理等工作。

**第七条** 实行规范性文件制定主体清单制度。市、县区司法行政部门负责编制市、县区规范性文件制定主体清单,经本级人民政府同意后向社会公布。未列入规范性文件制定主体清单的单位,不得制定规范性文件。

行政机关的内设机构以及临时性机构、议事协调机构等不得以本机构名义制定、发布规范性文件。

**第八条** 规范性文件应当具有明确的制度、措施和程序等实质内容,不得制定没有实质内容的规范性文件。

法律、法规、规章或者上级文件已经作出明确规定且仍然适用的,不得制定内容重复的规范性文件。

市、县区人民政府工作部门通过制定或者联合制定规范性文

件可以满足履行职责需要的,应当自行制定或者联合制定规范性文件,不得提请本级人民政府及其办公室制定或者转发。

**第九条** 政策文件内容涉及行政确认、行政登记、行政收费、行政给付、行政奖励等行政管理事项的,应当纳入规范性文件管理。

规范性文件根据需要可以使用决定、意见、通知等文种,并可以使用规定、办法等名称。

## 第二章 制定程序

**第十条** 规范性文件的制定,应当按照立项、调研起草、评估论证、公开征求意见、合法性审核、集体审议决定、编制登记号、公布等程序进行。

**第十一条** 为了预防、应对和处置突发事件、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的,可以简化制定程序;经合法性审核后,按程序报请制定机关负责人批准后,统一登记、统一编制登记号、统一公布。

**第十二条** 实行规范性文件年度制定计划制度,并与政府年度立法工作计划相协调,严格控制城乡建设与管理、生态环境保护、历史文化保护领域规范性文件数量。

拟订规范性文件制定计划时,应当主动及时了解企业所需、困难所在,注重征集企业和行业协会商会的意见,积极研究论证企业和行业发展急需的制度建设项目。

**第十三条** 规范性文件不得规定下列内容：

（一）增加法律、法规、规章等规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；

（二）增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；

（三）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、无谓证明等内容；

（四）违法减损公民、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、财产权等基本权利；

（五）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；

（六）违法设置排除或者限制公平竞争、干预或者影响市场主体正常生产经营活动的措施，违法设置市场准入和退出条件；

（七）设定税收开征、停征、减税、免税、退税、补税事项；

（八）法律、法规、规章和上级文件禁止规定的其他事项。

**第十四条** 规范性文件应当由制定机关组织起草。其中，专业性、技术性较强的规范性文件，制定机关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、研究机构、其他社会组织起草。

两个或者两个以上的制定机关，根据履行职责的需要，可以联合起草规范性文件；联合起草时，应当由一个制定机关主办，其他制定机关配合。

**第十五条** 制定规范性文件，起草单位应当按照规定对有关

行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估,对是否符合法律、法规、规章和上级文件进行论证。对专业性、技术性较强的规范性文件,应当组织相关领域专家进行评估论证。评估论证结论应当在起草说明中写明,作为制定规范性文件的重要依据。

**第十六条** 制定规范性文件,起草单位应当根据需要,采取问卷调查、实地考察、召开座谈会、论证会、听证会等方式,广泛征求意见。

除依法需要保密的外,起草单位应当通过政府门户网站公开征求意见专栏、官方微信公众号等便于公众知晓的方式,公布规范性文件草案及起草说明等材料,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10日,其中涉及企业等市场主体经济活动的一般不少于30日。

制定与企业生产经营活动密切相关的规范性文件,起草单位应当按照有关规定充分听取有代表性的企业和行业协会商会的意见。

**第十七条** 建立意见建议沟通协商反馈机制,对公民、法人或者其他组织提出的意见建议,起草单位应当予以研究处理,对不予采纳的意见建议,应当通过公开征求意见情况等形式予以反馈说明。

有关机关对规范性文件草案内容提出重大分歧意见的,起草单位应当进行协调;协调不成的,报请共同上级行政机关协调。对重大分歧意见的协调和处理情况,应当在起草说明中载明。

**第十八条** 规范性文件涉及市场准入、产业发展、招商引资、

招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等市场主体经济活动的,起草单位应当进行公平竞争审查,必要时征求同级市场监督管理部门的意见,并形成书面审查结论。

**第十九条** 市、县区人民政府规范性文件在提交本级人民政府集体审议前,应当提请同级司法行政部门进行合法性审核。部门规范性文件由部门法制工作机构进行合法性审核。

不得以征求意见、会签、参加会议审议等方式代替合法性审核。

**第二十条** 起草单位提请同级司法行政部门进行合法性审核,应当提供下列材料,并保证材料真实、完整、规范和有效:

- (一)提请进行合法性审核的函;
- (二)规范性文件草案送审稿,包括注释稿的电子文档;
- (三)规范性文件起草说明,包含制定背景、起草过程、评估论证结论、拟解决的主要问题、拟规定的主要制度和行政措施、集体研究讨论结论;
- (四)制定依据,包括法律、法规、规章及上级文件的目录及文本、起草单位权责清单;
- (五)起草单位法制工作机构合法性审核意见;
- (六)征求意见情况,包括相关部门书面意见、公开征求意见情况、按规定听取企业和行业协会商会意见的书面记录、按规定组织听证、专家论证的书面记录;是否采纳情况说明;
- (七)按规定进行公平竞争审查的书面结论;
- (八)其他材料。

报请合法性审核的材料不符合前款规定的,市、县区司法行政部门可以退回起草单位,或者要求起草单位在规定时间内补充材料或说明情况。

部门规范性文件的合法性审核材料参照前款规定执行。

**第二十一条** 规范性文件的合法性审核,主要包括下列内容:

- (一)制定主体是否合法;
- (二)是否超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章的授权范围;
- (三)是否与法律、法规、规章、上级文件相抵触;
- (四)是否违反本规定第十三条的禁止性规定;
- (五)是否与相关规范性文件对同一事项的规定相一致;
- (六)是否违反规范性文件制定程序;
- (七)其他需要审核的内容。

**第二十二条** 合法性审核以书面审核为主,可以根据实际需要采取实地调研、书面征求意见、召开座谈会、论证会、听证会等形式广泛听取意见建议。

对疑难复杂的规范性文件,组织政府法律顾问进行法律咨询或者论证,听取有关专家的意见建议。

**第二十三条** 审核规范性文件草案送审稿,应当按照下列规定处理:

- (一)符合法律、法规、规章及上级文件规定、不存在合法性问题的,审核合法;
- (二)存在一般合法性问题、修改后可符合合法性审核要求的,

明确修改意见；

(三)起草规范性文件未按规定履行相关法定程序的,退回起草单位补正程序；

(四)存在超越权限,主要内容违法,拟设定的主要制度和措施与法律、法规、规章及上级文件冲突等重大合法性问题的,审核不合法,并说明理由。

**第二十四条** 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需要立即制定实施规范性文件等外,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,并出具合法性审核意见。

**第二十五条** 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;因特殊情况未完全采纳合法性审核意见的,应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

未经合法性审核或者经审核不合法的规范性文件草案,不得提交集体审议。

**第二十六条** 除简化制定程序外,市、县区人民政府规范性文件,应当提交本级人民政府常务会议或者全体会议审议决定;部门规范性文件,应当提交决策机关集体审议决定。

起草单位应当向制定机关有关会议提交规范性文件草案、起草说明、合法性审核意见。

集体审议未通过、需要进行重大修改的规范性文件草案,应当在修改后重新进行合法性审核。

**第二十七条** 规范性文件经集体审议通过或者批准后,由制

定机关统一登记、统一编制登记号、统一公布。市、县区人民政府规范性文件的登记编号工作由同级司法行政部门承担,部门规范性文件的登记编号工作由部门法制工作机构承担。

制定机关应当按照政府信息公开有关规定,通过政府公报、政府网站、新闻发布会、报刊、广播、电视或者政务新媒体等便于公众知晓的方式,及时公布规范性文件;未经公布的规范性文件不得作为行政管理依据。

**第二十八条** 规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行,但规范性文件公布后不立即施行将影响法律、法规、规章及上级文件执行,或者不利于保障国家安全、公共利益的,可以自公布之日起施行。

规范性文件一般不溯及既往,但为了更好地保护公民、法人或者其他组织的权利而作的特别规定除外。

**第二十九条** 规范性文件的解释权,由制定机关行使。

起草单位应当按照有关规定,做好规范性文件解读工作,并通过政府网站、政务新媒体等方式,做好规范性文件的宣传解读工作。

涉企规范性文件,起草单位或者实施部门可以依托惠企政策服务平台,直通发布、精准推送,提高送达率、知晓率。

### 第三章 监督管理

**第三十条** 规范性文件应当坚持有件必备、有备必审、有错必

纠。制定机关应当自公布之日起 15 日内按照规定报送备案,主动接受监督。

**第三十一条** 市、县区司法行政部门应当按规定进行备案登记,并对文件的合法性、合理性、制定程序等依法进行审查。

**第三十二条** 市、县区司法行政部门对制定机关报送备案的规范性文件审查后,按照下列规定作出处理:

(一)未发现规范性文件存在违法和明显不合理情形的,准予备案;

(二)未发现规范性文件存在违法情形,但合理性或者文字表述存在瑕疵,对公民、法人或者其他组织合法权益不产生影响的,准予备案并指出问题;

(三)规范性文件制定程序不符合本规定的相关规定的,限期改正,逾期未改正程序的,不予备案;

(四)规范性文件存在违法或者明显不合理的,不予备案,责令制定机关限期改正、废止。

**第三十三条** 制定机关应当自收到市、县区司法行政部门的审查意见之日起,在规定期限内改正程序、停止执行、自行改正或者废止规范性文件,并将办理结果书面报告司法行政部门。

制定机关未按照前款规定执行或者逾期不执行审查意见的,市、县区司法行政部门可以报请本级人民政府作出限期改正或者撤销该规范性文件的决定。

**第三十四条** 建立规范性文件实施情况评估报告制度。市、县区政府规范性文件在实施满一年后的三个月内,起草或者主要

实施部门对规范性文件的执行情况、实施效果、存在的问题和建议进行调查研究 and 综合评估,并将评估情况报告本级人民政府,同时抄送同级司法行政部门。

市、县区司法行政部门每年至少选取一类行政管理事项或者某一行政管理领域,组织开展规范性文件实施后评估工作,评估结果向社会公布,并作为规范性文件调整的重要依据。

**第三十五条** 规范性文件应当规定有效期;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不超过5年。规范性文件的名称冠以“暂行”“试行”的,有效期为1年至2年。

应当规定但是未规定有效期的规范性文件,其有效期按照前款规定执行。

**第三十六条** 制定机关应当于规范性文件有效期届满前6个月内进行评估,认为需要继续执行的,按照本规定重新登记、编制登记号、公布,并自公布之日起重新计算有效期;需要修订的,按照制定程序办理。

**第三十七条** 有下列情形之一的,制定机关应当及时清理:

(一)规范性文件涉及的领域已制定新的法律、法规、规章或者上级文件的;

(二)规范性文件涉及的法律、法规、规章、上级文件被修改、废止或者宣布失效的;

(三)国家或者省、市要求进行及时清理的其他情形。

**第三十八条** 规范性文件实施目录化动态管理,市、县区司法

行政部门应当根据有效期管理及清理情况,及时公布现行有效的规范性文件目录,方便公民、法人或者其他组织查询。

未列入目录的规范性文件,不得作为行政管理的依据。

**第三十九条** 规范性文件制定和监督管理工作统筹纳入法治政府建设督察内容,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。

**第四十条** 市、县区司法行政部门应当加强与同级党委、人大备案工作机构的协作配合,建立备案审查衔接联动机制。探索与人民法院、人民检察院建立包括意见征询、会商通报、协同配合、信息共享等内容的衔接机制,推动行政监督与司法监督形成合力,及时发现并纠正违法文件。

**第四十一条** 公民、法人或者其他组织认为规范性文件违法的,可以向规范性文件的制定机关提出审查申请,由制定机关研究处理;也可以直接向承担备案审查职责的市或者县区司法行政部门提出审查申请,司法行政部门应当予以核实,按照规定作出处理并告知申请人。

**第四十二条** 市、县区司法行政部门应当建立健全统计分析、规范指导、沟通衔接、问题通报等机制,加强共性问题研究,定期向制定机关通报合法性审核情况和存在的问题,切实提高规范性文件质量。

市、县区司法行政部门应当对规范性文件备案审查情况进行定期通报。

**第四十三条** 市、县区司法行政部门和部门法制工作机构未

严格履行审核职责导致规范性文件违法,造成严重后果的,依法依规追究相关责任人员的责任。

对未按规定进行合法性审核,不采纳合法性审核意见导致规范性文件违法,或者提供虚假材料,隐瞒上级文件规定,造成严重后果的,依法依规追究有关责任人员的责任。

## 第四章 附 则

**第四十四条** 乡镇人民政府、街道办事处规范性文件的制定和监督管理,参照本规定执行。

**第四十五条** 本规定自 2020 年 9 月 1 日起施行。

---

分送:各县区人民政府,市政府各部门、单位。

市委各部门,市人大常委会办公室,市政协办公室,市监委,市法院,市检察院,胜利石油管理局有限公司,石油大学,东营军分区,济军基地,省黄河三角洲农高示范区管委会。

---

东营市人民政府办公室

2020 年 7 月 21 日印发

---