

周村区人民政府
关于印发周村区行政规范性文件
管理办法的通知

周政发〔2020〕58号

各镇政府、街道办事处，周村经济开发区管委会，区政府各部门，有关单位：

《周村区行政规范性文件管理办法》已经区政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

周村区人民政府

2020年12月3日

（此件公开发布）

周村区行政规范性文件管理办法

第一章 总则

第一条 为加强行政规范性文件监督管理，根据《淄博市行政规范性文件管理办法》等规定，结合本区实际，制定本办法。

第二条 本办法所称行政规范性文件（以下简称行政规范性文件），是指由本区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）在法定职权范围内，按照法定程序制定并公开发布，涉及自然人、法人和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。

第三条 本区行政规范性文件的制定、评估、清理、解释、备案、监督适用本办法。

行政规范性文件涉及重大行政决策的，应当适用重大行政决策程序的规定，并严格遵守本办法对行政规范性文件登记、公布、备案等方面的具体规定。

第四条 行政规范性文件的制定，应当遵循下列原则：

- （一）维护法制统一；
- （二）依照法定职权和程序；
- （三）保障自然人、法人和非法人组织合法权益；
- （四）促进政府职能转变，符合“放管服”改革、优化营商环境、减证便民等改革措施精神；
- （五）符合国家行政机关公文规范和格式要求。

第五条 行政规范性文件不得创设下列内容：

（一）不得增加法律、法规、规章规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；

（二）不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项；

（三）不得增加办理行政许可事项的条件；

（四）不得规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；

（五）不得违法减损自然人、法人和非法人组织的合法权益或者增加其义务，侵犯自然人人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；

（六）不得超越本级政府或部门事权，对属于上级政府或部门职权范围的事项作出规定；

（七）不得超越政府权限，对司法机关、人大、政协等职权范围内的事项作出规定；

（八）不得超越法定职权对应由市场调节、企业和社会自律、自然人自我管理的事项作出规定；

（九）不得违法制定排除或者限制公平竞争的措施，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。

第六条 鼓励行政机关根据职能将涉及特定主体、特定领域的行政规范性文件分类汇编，为市场主体提供查询便利。

第七条 行政规范性文件的制定机关应当对其发布的行政规范性文件负责。

第二章 范围

第八条 行政规范性文件分为区政府行政规范性文件、部门行政规范性和镇（街道）行政规范性文件。

区政府行政规范性文件包括区政府以及区政府办公室以自己名义制定并发布的行政规范性文件。

部门行政规范性文件包括区政府的组成部门和其他依法具有行政管理职能的机构以自己名义制定并发布的行政规范性文件。

镇（街道）规范性文件包括镇政府、街道办事处以自己名义制定并发布的行政规范性文件。

第九条 涉及两个以上政府工作部门职权范围内的事项，需要制定行政规范性文件的，应当由制定区政府行政规范性文件，或者由有关部门联合制定部门行政规范性文件。

制定部门行政规范性文件，涉及社会关注度高或者涉外、涉港澳台事项时，应当事先请示区政府同意。

第十条 行政机关批转下级行政机关的行政规范性文件，是批转机关的行政规范性文件；区政府工作部门经区政府同意后制定发布的行政规范性文件，是部门行政规范性文件。

行政机关原文转发上级行政机关的行政规范性文件，不是本行政机关的行政规范性文件；但转发上级行政机关的行政规范性文件，同时提出具体实施措施或者补充意见，并对不特定的自然人、法人或者非法人组织的权利义务具有直接影响的，是本行政

机关的行政规范性文件。

第十一条 行政机关与非行政机关联合制定且文号是非行政机关的文件，不作为行政规范性文件进行管理。

第十二条 行政规范性文件认定标准：

（一）文件制定主体符合本办法第三章的规定；

（二）文件内容涉及自然人、法人或者非法人组织的权利义务；

（三）文件内容适用于不特定的自然人、法人或者非法人组织，并对其权利义务具有直接影响；

（四）文件可以在1年以上的期限内，对同类事项反复适用，而不是一次性适用。

第十三条 行政机关制定的下列文件，不认定为行政规范性文件：

（一）报告、请示和议案；

（二）会议文件：包括会议通知、会议纪要及讲话材料等；

（三）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；

（四）城乡规划、专项规划、工作纲要、工作计划和工作部署；

（五）以明确行政机关内部分工、确定工作目标、理顺工作流程为目的的专项整治方案、行动方案、工作方案、实施方案、工作意见、应急预案等方面的文件，但文件内容如对不特定的自然人、法人或者非法人组织的权利义务具有直接影响的除外；

(六) 行政机关的内部执行的管理规范、工作制度：包括工作规划、计划、要点、考核、监督检查等文件；

(七) 人事任免决定及工作表彰、通报；

(八) 成立工作领导小组、议事协调机构的通知；

(九) 土地、房屋征收补偿安置方案；

(十) 公示办事时间、办事地点等事项的公告、通告或者通知；

(十一) 公示或者调整行政权力清单、行政审批清单、行政责任清单的文件；

(十二) 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全额拨款的其他事业单位职工、国有企业领导人的人事等方面管理的文件；

(十三) 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、批复项目的文件；

(十四) 行业技术标准、技术操作规程和技术规范；

(十五) 根据法律、法规、规章和上级行政规范性文件的规定，单独调整价格、收费、补偿、待遇给付等标准的文件；

(十六) 有关应急、避险、交通管制、污染防治等临时性行政措施的文件；

(十七) 对具体事项的处理决定，包括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、行政强制、行政确认、行政裁决、行政调解和其他具体行政

执法决定以及行政复议法律文书等；

（十八）无普遍约束力的行政指导性文件，但文件内容对不特定的自然人、法人或者非法人组织的权利义务具有直接影响的是行政规范性文件；

（十九）涉密文件、根据政府信息公开规定属于不予公开或者依申请公开的文件；

（二十）国有资产监督管理机构制定的履行出资人职责的文件；

（二十一）其他对自然人、法人和非法人组织的权利义务没有直接影响、不具有普遍约束力、不可以反复适用的文件。

第三章 制定主体

第十四条 行政规范性文件的制定主体包括：

- （一）区政府、镇政府；
- （二）区政府办公室；
- （三）区政府工作部门；
- （四）区政府的派出机关和派出机构。

区政府梳理统计本地行政规范性文件制定主体，编制清单并及时向社会公布。

第十五条 行政规范性文件的制定主体不包括：

- （一）临时机构；
- （二）议事协调机构；

(三) 政府工作部门的派出机构；

(四) 部门内设机构。

第四章 起草

第十六条 制定行政规范性文件由行政机关依职权启动，自然人、法人和非法人组织也可以提议制定行政规范性文件。

严格执行党中央、国务院、省有关精简文件的要求，凡法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复发文。

第十七条 行政规范性文件由行政机关组织起草。

行政规范性文件内容专业性、技术性较强或必要性、可行性、合理性需要进一步论证的，应当邀请有关专家、组织参加，也可以委托有关专家、组织起草。

第十八条 起草行政规范性文件，起草部门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，拟设定的主要政策、措施或制度的合法性、合理性等内容进行评估论证。

第十九条 行政规范性文件内容涉及其他部门职权范围内的事项，起草部门应当征求相关部门的意见，并进行书面会签。对有争议的意见，起草部门应当与相关部门充分协商并达成一致意见。

第二十条 在制定市场准入、产业发展、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时，应当进行公平竞争审查，形成书面审查结论，全面评估对市场的影响，防止排除、限制市场竞争。

第二十一条 除依法应当在公布前予以保密或者情况紧急的情形外，起草部门应当通过座谈会、论证会或者网站公示等方式公开征求意见。行政规范性文件内容涉及重大公共利益，公众有重大分歧的，可能影响社会稳定的，或者法律、法规、规章规定应当听证的，起草部门应当组织听证。

通过网站公示方式公开征求意见的，起草部门应当在区政府网站“规范性文件草案意见征集”专栏进行，公示期限一般不得少于5个工作日。制定对自然人、法人和非法人组织权利义务有较大影响、社会关注程度高、市场主体生产经营活动密切相关的行政规范性文件时，公开征求意见的期限一般不少于30日。制定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，要注重听取各类有代表性的企业和行业协会商会的意见。

第二十二条 起草部门拟定行政规范性文件草案后，应当同时完成起草说明。起草说明包括下列内容：

- （一）制定目的和必要性；
- （二）制定依据；
- （三）起草过程；
- （四）主要内容说明；
- （五）征求意见和部门会签情况；
- （六）关于施行日期的说明。

第五章 合法性审核

第二十三条 行政规范性文件草案拟定后，应当提请制定机关的合法性审核机构进行合法性审核。

区政府行政规范性文件合法性审核应当由区政府合法性审核机构负责，部门行政规范性文件合法性审核应当由部门法制机构负责。

镇政府及街道办事处制定的行政规范性文件，由本单位合法性审核机构或者审核人员进行审核。

第二十四条 区政府行政规范性文件草案，应当经起草部门法制机构进行合法性初步审核，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核，并出具合法性初步审核意见。

未经合法性初步审核的区政府行政规范性文件草案，不得报送区政府合法性审核机构进行审核。

第二十五条 提请制定区政府行政规范性文件，起草部门应当向区政府办公室申请开具行政规范性文件合法性审核通知单。

区政府办公室对材料齐备且确有必要制定行政规范性文件的，开具行政规范性文件合法性审核通知单，移送区政府合法性审核机构进行合法性审核。

区政府办公室应当保证区政府合法性审核机构有足够的合法性审核时间。

第二十六条 提请区政府行政规范性文件合法性审核，起草

部门应当报送下列材料：

- （一）合法性审核通知单；
- （二）草案文本（附电子文本）；
- （三）包含制定背景、起草过程、必要性、可行性、合理性、评估论证及起草部门集体研究讨论等情况的起草说明（附电子文本）；
- （四）依据的法律、法规、规章和政策文件的目录及文本；
- （五）征求部门意见情况；
- （六）公开征求意见材料，包括意见反馈材料、意见采纳情况材料；
- （七）听证、专家论证情况，包括听证报告、专家论证报告等；
- （八）公平竞争审查表、区公平竞争审查工作联席会议办公室审查意见；
- （九）部门法制机构合法性初步审查意见或部门法律顾问意见；
- （十）政策解读方案和解读材料；
- （十一）需要报送的其他材料。

起草部门法制机构应当对送审材料进行核查并办理送审手续。送审材料不符合前款规定的，区政府合法性审核机构应当于3日内按要求补正或重新报送，逾期未按照要求补正或重新报送的，退回起草部门。

第二十七条 区政府合法性审核机构对符合规定的区政府行

政规范性文件送审材料进行合法性审核，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文件外，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。

起草部门报送需要紧急审核的区政府行政规范性文件代拟稿时，应对紧急情况作出说明。

第二十八条 合法性审核机构重点对下列事项进行审核：

- （一）制定主体是否合法；
- （二）是否超越法定职权；
- （三）是否违反法定程序；
- （四）内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定；
- （五）是否违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项，是否增加办理行政许可事项的条件，是否规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；
- （六）是否存在没有法律、法规依据作出减损自然人、法人和非法人组织合法权益或者增加其义务的情形；
- （七）是否存在没有法律、法规依据作出增加本单位权力或者减少本单位法定职责的情形；
- （八）需要进行合法性审核的其他事项。

第二十九条 合法性审核机构进行合法性审核，可以根据实际需要采取下列方式：

- （一）书面审核；

(二) 必要的调查研究；

(三) 通过召开座谈会、论证会、听证会、公开征求意见等形式广泛听取社会各方面意见；

(四) 组织政府法律顾问进行法律咨询或者论证，听取有关专家学者的意见和建议。

开展前款第(二)项至第(四)项工作的时间，不计算在合法性审核期限内。

第三十条 对审核中发现的问题，合法性审核机构依照下列规定处理：

(一) 制定主体不合法、超越法定职权，或者主要内容不合法的，提出不制定该行政规范性文件的建议；

(二) 应当公开征求意见尚未征求、应当组织听证尚未听证、应当经专家论证尚未论证的，退回起草部门补正程序；

(三) 应当进行公平竞争审查尚未审查的，退回起草部门补正程序；

(四) 应当听取有代表性的企业和相关行业协会商会以及律师协会意见尚未听取的，退回起草部门补正程序；

(五) 具体规定不合法的，提出具体修改意见。

第三十一条 合法性审核机构完成合法性审核后，应当出具合法性审核报告。合法性审核报告应当载明下列内容：

(一) 审核的基本情况；

(二) 行政规范性文件在合法性方面是否存在问题；

(三) 其他工作事项。

第三十二条 部门行政规范性文件的合法性审查工作，由部门法制机构参照本章有关区政府行政规范性文件的规定办理。

第三十三条 制定机关的合法性审核机构出具的合法性审核报告是制定机关决定是否制发行政规范性文件的重要依据。

第六章 审议

第三十四条 行政规范性文件应当由制定机关负责人集体审议决定，并由制定机关主要负责人或者其委托的负责人签署。属于重要决策事项的应当按照有关规定报告同级党委（党组）。

第三十五条 因发生重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或者其他社会安全事件，以及执行上级机关的紧急命令和决定等紧急情况需要立即制定行政规范性文件的，经合法性审核后，可以直接提请制定机关主要负责人或者其委托的负责人决定和签署。

第七章 登记

第三十六条 制定行政规范性文件实行统一登记、统一编制登记号制度，未经统一登记、统一编制登记号的行政规范性文件无效，不得作为行政管理的依据。

第三十七条 行政规范性文件签署后，正式印发前，应由区政府合法性审核机构登记、编号。

部门规范性文件，应当自签署之日起5日内，由制定部门法制机构将规范性文件登记申请书及编好文号的文件纸质文本清样、起草说明（含制定依据、法制机构合法性审查报告内容），径送区政府合法性审查机构，符合要求的，区政府合法性审查机构应当自受理之日起5日内登记、编制登记号；不符合要求的，不予登记并书面说明理由。

镇（街道）行政规范性文件依据前款规定，由区政府合法性审查机构登记、编制登记号。

第三十八条 行政规范性文件登记号编制规范，依照区政府有关规定执行。

行政规范性文件制定主体代号，原则上不作调整。因机构调整需要调整制定主体代号的，由区政府合法性审核机构确定后予以调整公布。

第三十九条 印发行政规范性文件，应当在文件首页左上角第1行顶格用三号黑体字标注行政规范性文件登记号。

第八章 公布

第四十条 行政规范性文件通过区政府公报、区政府网站统一公布。文件公布时，起草部门应当将政策解读材料在区政府网站同步发布。

公布行政规范性文件，应当按照规定标注登记号。

第四十一条 在区政府网站公布行政规范性文件，应当通过

行政规范性文件公布专栏进行公布。

行政规范性文件目录应当按季度于下一季度首月公布。

第九章 期限

第四十二条 行政规范性文件应当载明有效期和施行日期。

行政规范性文件有效期为3年至5年；标注“暂行”“试行”的行政规范性文件，有效期为1年至2年。

行政规范性文件有效期一般表述为“本××自××年××月××日起施行，有效期至××年××月××日。”

行政规范性文件有效期届满，自动失效。

第四十三条 行政规范性文件施行日期与公布日期的间隔一般不得少于30日。

行政规范性文件公布后不立即施行将影响法律、法规、规章、上级行政规范性文件执行，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。

第四十四条 法律、法规、规章和上级行政规范性文件对文件施行日期有明确规定，以及为了更好地保护自然人、法人和非法人组织的合法权益的行政规范性文件，可以溯及既往。

第四十五条 制定机关应当于行政规范性文件有效期届满前6个月内进行评估，并提出保留、修改或者予以废止的意见。其中，区政府行政规范性文件由实施部门进行评估，部门行政规范性文件由本部门进行评估。

经评估认为需要继续执行或者修改的，按照制定程序办理，并重新登记、编制登记号、公布。

第四十六条 制定机关应当适时开展行政规范性文件清理。对不符合法律、法规、规章和上级行政规范性文件规定，不适应经济社会发展要求的，应当及时修改、废止。

行政规范性文件清理后，公布行政规范性文件清理结果的决定，不属于行政规范性文件。

第十章 解释

第四十七条 行政规范性文件由制定机关或者其授权的机关负责解释。

制定机关可以在行政规范性文件中明确其授权解释的机关。

第四十八条 行政规范性文件的解释，由文件起草单位拟定解释草案，并由文件解释机关审议后公布。

第四十九条 对行政规范性文件的解释，按照本办法第二章的规定属于行政规范性文件的，依照本办法对行政规范性文件登记、公布、备案等方面的具体规定执行。

第十一章 备案

第五十条 区政府合法性审核机构负责镇政府、街道办事处和区政府部门行政规范性文件备案审查工作。

第五十一条 制定机关应当自行政规范性文件公布之日起30日内，按照下列规定报送备案：

（一）区政府行政规范性文件报市人大常委会和市政府合法性审核机构备案；

（二）部门行政规范性文件、镇（街道）行政规范性文件报区政府合法性审核机构备案；

（三）区政府行政规范性文件公布后，起草部门应及时将备案材料（纸质及电子版）报区政府合法性审核机构。

第五十二条 行政规范性文件报送备案时，应当提交下列材料：

（一）行政规范性文件备案报告；

（二）行政规范性文件正式文本；

（三）行政规范性文件起草说明；

（四）制定机关法制机构合法性审核报告。

对区政府行政规范性文件，在报送纸质备案材料时，应当同时通过省司法厅行政规范性文件电子备案系统进行电子备案。

第五十三条 合法性审核机构应当在60日内，对行政规范性文件的下列事项进行审查：

（一）制定主体是否合法；

（二）是否超越法定职权；

（三）是否违反法定程序；

（四）是否违反法律、法规、规章和上级行政规范性文件规定；

（五）其他需要审查的事项。

第五十四条 在备案审查中，发现有下列情形之一的，由区政府合法性审核机构进行协调，经协调不能取得一致意见的，提出处理意见，报区政府决定：

（一）镇（街道）行政规范性文件同区政府部门行政规范性文件之间对同一事项规定不一致的；

（二）区政府部门行政规范性文件之间对同一事项的规定不一致的。

需报请区政府决定的，中止备案审查，待区政府决定后，恢复备案审查。

第五十五条 在备案审查中，发现行政规范性文件存在下列情形之一的，区政府合法性审核机构不予备案，并通知制定机关在30日内作出处理；逾期不处理的，由区政府合法性审核机构提请区政府责令改正或者依法予以撤销：

（一）制定主体不合法的；

（二）超越制定机关法定职权的；

（三）违反法律、法规、规章和上级行政规范性文件的；

（四）制定程序违法，并对实体内容的合法性产生严重影响的。

第五十六条 区政府部门、镇政府、街道办事处应当于每年1月10日前，将上一年度制定的行政规范性文件目录报区政府合法性审核机构。

第十二章 监督

第五十七条 自然人、法人和非法人组织认为行政规范性文件违法的，可以向制定机关或者区政府合法性审查机构提出书面审查申请。

申请人提交书面审查申请时，应当同时提供本人、法定代表人或者主要负责人的有效身份证明。

第五十八条 审查申请书应当载明下列事项：

（一）申请人的基本情况，包括：自然人的姓名、身份证号码、有效联系方式和通信地址；法人或者非法人组织的名称、社会统一信用代码、法定代表人或者主要负责人的姓名、有效联系方式和通信地址；

（二）建议审查的行政规范性文件名称、文号以及建议审查的具体内容；

（三）建议审查的理由、依据；

（四）申请人的签名或盖章；

（五）审查申请的日期。

第五十九条 区政府合法性审查机构应当自收到审查申请之日起5个工作日内，依照下列规定分别作出处理：

（一）不属于本机构受理范围的，告知申请人向有权受理的机构提出；

（二）申请材料存在错误且可以当场更正的，应当允许申请人当场更正；

（三）申请材料不齐全或者表述不清楚的，一次性告知申请人补正，无正当理由逾期不补正的，视为申请人放弃审查申请。补正申请材料所用时间不计入审查处理期限。

除前款规定外，审查申请自区政府合法性审查机构收到申请材料之日起即为受理。

第六十条 有下列情形之一的，不予受理：

- （一）建议审查的文件不属于行政规范性文件的；
- （二）申请人就同一内容已经依法向其他有审查权的机关提出审查申请的；
- （三）区政府合法性审查机构就同一内容的审查申请已经作出处理的；
- （四）生效的人民法院裁判文书、行政复议决定文书对审查申请的行政规范性文件合法性已经作出认定的；
- （五）申请人在提起行政诉讼或者申请行政复议时一并对行政规范性文件提出审查申请的；
- （六）依法不予受理的其他情形。

第六十一条 区政府合法性审查机构受理审查申请后，应当通知行政规范性文件制定机关作出答复并提供相关材料。制定机关应当自收到通知之日起 10 日内作出书面答复，并配合备案审查机构做好相关审查工作。

第六十二条 区政府合法性审查机构原则上采取书面审查方式进行审查，必要时，可要求制定机关当面说明情况，也可通过召开座谈会、论证会，邀请专家、政府法律顾问、公职律师等协

助审查。

第六十三条 区政府合法性审查机构对建议审查的行政规范性文件审查后，应当根据下列不同情况分别作出下列处理：

（一）符合法律、法规、规章以及上级政策文件规定的，告知申请人该行政规范性文件合法；

（二）超越法定权限，或者与法律、法规、规章或者上级政策文件相违背，或者规定不适当、或者违背法定程序的，通知行政规范性文件制定机关在 30 日内作出处理；逾期不处理的，提请区政府责令其改正或者依法予以撤销；备案审查机构应当及时将处理情况告知申请人；

（三）已经失效或者废止的，应当告知申请人。

第六十四条 区政府合法性审查机构应当自受理审查申请之日起 60 日内作出处理，情况复杂，不能在规定的期限内处理完毕的，经区政府合法性审查机构负责人批准，可以适当延长，但延长期限最多不超过 30 日。

第六十五条 接到申请的制定机关发现行政规范性文件违法的，制定机关应当立即停止执行并自行纠正，并将处理结果书面告知申请人和区政府合法性审查机构。

第六十六条 违反本办法，有下列情形之一的，由区政府合法性审查机构责令制定机关限期改正；逾期不整改的，给予通报，并建议有关部门追究负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员的责任：

（一）不按规定程序制定、发布行政规范性文件；

- (二) 不按规定报送行政规范性文件备案；
- (三) 不执行备案审查处理决定；
- (四) 违反本办法的其他情形。

第六十七条 区政府将行政规范性文件管理工作纳入年度工作考核内容。

第十三章 附则

第六十八条 镇政府、街道办事处和区政府部门可以根据本办法，制定具体实施办法。

第六十九条 本办法自印发之日起施行。2017年4月7日印发的《周村区人民政府办公室关于印发周村区行政规范性文件管理办的通知》（周政办字〔2017〕36号）同时废止。

抄送：区委各部门，区人大办，区政协办，区人武部，区法院，
区检察院，各人民团体。

周村区人民政府办公室

2020年12月3日印发
