

郑州市行政规范性文件管理规定

(修订草案征求意见稿)

第一章 总 则

第一条 为加强行政规范性文件制定程序和监督管理,促进依法行政,维护法制统一,根据《河南省行政规范性文件管理办法》,结合本市实际,制定本规定。

第二条 本规定所称行政规范性文件(以下简称规范性文件)是指除法律、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行政性公文。

第三条 各级行政机关规范性文件的起草、审核、决定、公布、备案、清理和监督管理,适用本规定。

行政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、请示报告及表彰奖惩、人事任免等文件不适用本规定。

第四条 各级人民政府及其工作部门应当加强规范性文件管理工作,其确定的承担规范性文件法制审核工作的部门或者机

构（以下统称法制审核机构）按规定负责本单位规范性文件管理工作。

第五条 司法行政部门在本级人民政府领导下，负责本区域以下规范性文件监督管理工作：

- （一）指导规范性文件管理工作；
- （二）组织落实规范性文件管理制度；
- （三）监督检查规范性文件管理制度执行情况；
- （四）代表本级政府受理审查备案文件；
- （五）组织规范性文件清理。

第六条 各级人民政府、县级以上政府工作部门、依法设立的派出机关和具有行政主体资格的派出机构、实行垂直管理的部门依照法定职权可以制定用于管理本地区、本系统、本领域公共事务的规范性文件。

下列机构不得制定规范性文件：

- （一）临时机构；
- （二）行政机关的内设机构；
- （三）县级以上政府工作部门的派出机构；
- （四）受委托执法机构；
- （五）议事协调机构。

第七条 制定规范性文件，应当遵循合法性原则。规范性文件内容应当符合法律、法规、规章和国家有关方针、政策，同时应当符合我国已加入或者缔结的国际条约、协定等。

制定规范性文件，应当遵循适当性原则。规范性文件确立的主要制度应当符合本市实际情况，具有可行性和可操作性。

第八条 制定规范性文件应当遵循权利与义务相一致、职权与责任相统一原则，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益。在规定其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径；在赋予有关行政机关必要的职权时，应当规定其行使职权的条件、程序和应当承担的责任。

第九条 规范性文件不得设定下列内容：

(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) 行政许可、行政处罚、行政强制、行政事业性收费、政府性基金等事项，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) 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；

(四) 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；

(五) 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等；

(六) 其他应当由法律、法规、规章规定的内容。

第十条 规范性文件用语应当严谨、准确、精练、规范，内容应当明确、具体，具有可操作性。

第十一条 行政机关应当控制规范性文件的数量。制定规范性文件时，法律、法规、规章和上级规范性文件已有明确规定的內容，一般不作重复规定。上级部门制发的规范性文件，下级政府原则上不再制发重复性的规范性文件。

制定规范性文件，不得包含具体行政行为的内容。

第十二条 制定机关对规范性文件应当统一登记、统一编号、统一印发。

第二章 起草与审核

第十三条 规范性文件应当由制定机关组织起草。市、县（市、区）人民政府及其办公厅（室）的规范性文件由其办公厅（室）组织起草、拟定和发布，也可交由有关职能部门负责起草。

制定属于重大行政决策事项的规范性文件，应当按照《重大行政决策程序暂行条例》规定执行。

第十四条 制定规范性文件应当与文件解读方案、解读材料同步组织、同步审签、同步部署。

第十五条 起草规范性文件，应当深入调查研究，评估论证，广泛征求意见。

规范性文件内容涉及政府其他部门和单位职责的，起草部门应当充分征求相关部门和单位的意见，相关部门和单位应当及时反馈意见和建议。对重大问题或者涉及公民、法人和其他组织切身利益的，应当通过召开座谈会、论证会或者举行听证会等，广泛征求社会公众意见。

对所收到的意见和建议，起草部门应当认真研究处理。对于部门间意见有分歧的，起草部门应当进行协调，取得一致意见后方可发文。

第十六条 规范性文件内容依照法律、法规、规章规定应当听证或者涉及重大公共利益和广大群众切身利益的，规范性文件起草部门应当依法组织听证。

听证应当根据听证事项的性质、复杂程度及影响范围科学合理地遴选听证代表。听证代表确定后，应当将名单向社会公布。听证举行 10 日前，应当向听证代表告知拟制定规范性文件的内容、理由、依据和背景资料。除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的外，听证应当公开举行。

听证代表提出的合理意见和建议应当吸收采纳，意见采纳情况及其理由应当以书面形式告知听证代表，并以适当形式向社会公布。

听证应当形成听证报告，客观、全面地反映听证情况。

第十七条 规范性文件内容专业性较强的，制定机关还应当进行专家论证。制定机关应当遴选具有权威性、代表性的专家

对规范性文件制定的必要性、科学性、可行性等内容进行论证，并形成论证报告。

第十八条 制定对公民、法人或者其他组织的权利义务产生直接影响的规范性文件，应当进行风险评估，重点对规范性文件实施后可能引发的社会稳定、行政诉讼（复议）、环境、经济、廉政等方面风险进行科学预测、综合研判，确定风险等级，并制定相应的化解处置预案。

第十九条 规范性文件应当明确有效期，有效期最长不超过五年，暂行或者试行的规范性文件有效期不得超过两年。但程序性规定、技术性规范和实施法律、法规、规章的规定除外。

规范性文件自有效期届满之日起，自行失效。

规范性文件有效期届满，该文件需要继续实施的，应当在届满前六个月对规范性文件的实施情况进行评估，根据评估情况重新修订。评估工作由实施部门或者单位组织进行。

第二十条 送审的规范性文件草案，应当包括文件送审稿及其说明，制定文件所依据的法律、法规、规章和国家政策规定，征求意见及意见采纳情况，本单位的法制审核意见，以及针对不同审核内容需要的其他材料等。按规定应当组织听证的，应当一并上报听证报告。

第二十一条 制定规范性文件，应当由法制审核机构进行审核，并出具书面法制审核意见。

乡镇人民政府、街道办事处制定涉及公民、法人或者其他组织重大利益的规范性文件，应当经所在县（市、区）人民政府法制审核机构审核后发布。

第二十二条 法制审核机构主要从下列方面对规范性文件进行法制审核：

- （一）制定主体是否合法；
- （二）是否超越制定机关的法定职权；
- （三）是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定；
- （四）是否违反本规定第九条的禁止性规定；
- （五）是否违反规范性文件制定程序；
- （六）是否和其他有关的规范性文件协调、衔接；
- （七）拟确立的主要制度是否具有可行性和可操作性；
- （八）其他依法需要审查的内容。

第二十三条 规范性文件未经法制审核的，不得提请集体研究，不得发布施行。

第三章 决定和公布

第二十四条 制定对公民、法人或者其他组织的权利义务产生直接影响的规范性文件应当由制定机关集体讨论、决定，由制定机关的主要负责人签发。

规范性文件报批时应当将解读方案、解读材料一并报负责人审签。

第二十五条 各级行政机关的有关会议内容涉及规范性文件的，应当有其法制审核机构参加。

第二十六条 规范性文件一般应当自发布之日起 30 日后施行。但是涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍规范性文件施行的，可自发布之日起施行。

第二十七条 规范性文件发布后 20 个工作日内，应当按照《中华人民共和国政府信息公开条例》等规定，通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等公开向社会发布。属于重大决策事项的规范性文件在正式文件公开后 3 个工作日内应当公布配套解读材料

未经公布的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

第二十八条 市人民政府及其办公厅制定的规范性文件应当在《郑州市人民政府公报》上刊登；

县（市、区）人民政府应当设立政府公报。县（市、区）人民政府及其工作部门和乡镇人民政府、街道办事处制定的规范性文件，应当在县（市、区）人民政府公报上刊登。

政府公报上刊登的规范性文件文本为标准文本。

第二十九条 规范性文件解读材料应当与规范性文件一并公布。规范性文件解读应当采取撰写解读评论文章、政策问答、在线访谈、媒体专访、答记者问、举办新闻发布会等多种形式开

展。解读材料应当在政府网站、政府公报、政务微博微信、新闻发布会等平台发布。政府网站是政策文件和解读信息公开的第一平台。

第四章 备案与审查

第三十条 规范性文件应当自发布之日起 15 日内，按下列程序报送备案：

（一）市、县（市、区）人民政府、乡镇人民政府制定的规范性文件应当报上一级人民政府备案；

（二）市、县（市、区）人民政府工作部门及其设立的派出机关和具有行政主体资格的派出机构制定的规范性文件，应当报同级人民政府备案；

（三）实行垂直管理的部门制定的规范性文件，报上级主管部门备案，同时抄送同级人民政府。

两个或者两个以上机关联合制定的规范性文件，由主办机关负责按照前款规定报送备案。

第三十一条 规范性文件备案应当通过郑州市规范性文件备案系统报送规范性文件正式文本、起草说明、制定依据、征求意见及集体研究决定情况、合法性审核意见电子文本。市政府及政府办公厅规范性文件应当在发布后 5 日内，将上述备案材料纸质和电子文本移交市司法行政部门上报备案。

制定机关提交备案材料不齐全、不规范的，司法行政部门应当告知制定机关限期补正，制定机关无正当理由逾期未补正的，视为文件未报送备案。

第三十二条 司法行政部门对受理备案的规范性文件，应当就下列方面进行审查：

- （一）是否同法律、法规、规章或者上级规范性文件相抵触；
- （二）是否同其他机关发布的规范性文件相矛盾；
- （三）确立的主要制度是否适当；
- （四）是否符合法定权限和程序；
- （五）其他需要依法审查的事项。

第三十三条 司法行政部门在对受理备案的规范性文件进行审查时，认为需要征求有关部门及下级人民政府意见的，可将备案文件发送有关机关征求意见，也可以组织专家论证。相关单位应当在收到征求意见函后按要求反馈意见。

第三十四条 备案机关应当于每年一月5日前，将上一年度制定的全部文件目录报接受备案的司法行政部门备查。

第三十五条 市、县（市、区）人民政府应当将规范性文件备案情况按季度进行统计分析，并通报通过的规范性文件目录。

第五章 监督管理

第三十六条 制定机关应当至少每隔两年进行一次规范性文件清理，有下列情形之一的，制定机关应当及时清理，并公布清理结果：

- (一)与法律、法规、规章或者相关政策规定不一致的；
- (二)调整对象已不存在的；
- (三)不适应经济社会发展要求的；
- (四)其他应当及时清理的情形。

规范性文件清理意见形成后，应当由制定机关的法制审核机构进行审查，清理结果要向社会公布。

第三十七条 市政府及政府办公厅规范性文件定期清理由市司法行政部门负责组织，专项清理由实施部门负责组织。市政府及政府办公厅规范性文件清理应当按照起草部门提出清理意见，市司法行政部门审查、市政府研究决定并公布等程序进行。

第三十八条 规范性文件实行目录和文本动态化、信息化管理，规范性文件制定机关应当根据规范性文件清理情况及时作出调整并向社会公布。

市、县（市、区）人民政府应当加强规范性文件管理信息化建设，建立健全规范性文件数据库，方便公众查询。

第三十九条 各级人民政府应当定期组织对本规定的实施情况进行监督检查。

司法行政部门应当按照职能定期监督检查各规范性文件制定机关的规范性文件制定和管理情况。

第四十条 规范性文件制定和监督管理工作情况应当纳入法治政府建设督察内容,并作为政府及其部门绩效评估指标进行评估。

第四十一条 公民、法人或者其他组织认为规范性文件违法或者不适当的,可以向制定机关或者负责备案审查的司法行政部门投诉或者提出书面审查建议。

受理审查机关应当自收到审查建议之日起 60 日内审查完毕并告知当事人;情况复杂,不能在规定期限内审查完毕的,经本单位负责人批准,可以适当延长并告知当事人,但是延长期限最多不超过 30 日。

第四十二条 逐步建立规范性文件备案审查衔接联动机制,探索建立与人民法院、人民检察院工作衔接机制,及时纠正违法规范性文件。

第四十三条 司法行政部门在备案审查、监督检查、处理投诉和异议审查建议时,认为规范性文件存在问题的,按下列规定处理:

(一)与法律、法规、规章或者上级规范性文件相抵触或者违反法定程序的,由司法行政部门向规范性文件制定机关发出《规范性文件备案审查意见书》,要求规范性文件制定机关限期纠正;逾期未纠正的,报请同级人民政府予以撤销;

（二）与其他机关制定的规范性文件相矛盾的，由司法行政部门进行协调解决或者界定；经协调不能取得一致意见的，由司法行政部门提出意见，报同级人民政府决定；

（三）在形式及制定技术上不完善的，由司法行政部门通知制定机关改正。

第四十四条 规范性文件制定机关在接到市、县（市、区）人民政府的处理决定或者司法行政部门的处理意见后，应当于20日内将处理结果报送司法行政部门。

第四十五条 规范性文件制定机关违反本规定，有下列情形之一的，由司法行政部门责令限期改正；逾期未改正或者造成严重后果的，由市、县（市、区）人民政府予以通报批评，并依法对其主要负责人和直接责任人员追究责任：

（一）超越法定权限制定规范性文件，或者一年内制定两件以上（含两件）主要内容和措施与上级文件相同或者基本相同的规范性文件的；

（二）制定规范性文件未按规定程序听取意见或者未经集体讨论决定公布施行的；

（三）制定规范性文件应当进行听证而未听证或者应当进行风险评估而未进行风险评估，以及评估、听证后仍存在问题而制发的；

（四）制定规范性文件未经合法性审核而公布施行的；

(五)未按本规定向社会公布规范性文件或未按规定报备规范性文件或者年度文件目录的；

(六)违法制定规范性文件，造成不良后果的；

(七)拒不执行备案受理机关处理决定或司法行政部门处理意见的；

(八)对公民、法人或者其他组织提出书面审查建议的规范性文件逾期未处理的；

(九)其他严重违反本规定的行为。

第四十六条 规范性文件制定机关应当采取抽样检查、跟踪调查等方式对本机关制定的重要规范性文件进行评估，并结合评估情况及时修订、废止相关规范性文件。

第六章 附 则

第四十七条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以自己的名义制定规范性文件，适用本规定有关行政机关的规定。

第四十八条 本规定自2016年11月1日起施行。市人民政府2012年2月28日发布的《郑州市规范性文件监督管理规定》（市人民政府令第202号）同时废止。