

KFFD-2020-007

开江府发〔2020〕10号

开江县人民政府 关于印发开江县行政规范性文件管理实施细则的 通知

各乡镇人民政府、淙城街道办事处，县级有关部门（单位）：

现将《开江县行政规范性文件管理实施细则》印发你们，请认真贯彻执行。

开江县人民政府

2020年7月1日

开江县行政规范性文件管理实施细则

第一章 总 则

第一条 为加强行政规范性文件管理，保障公民、法人和其他组织合法权益，推进依法行政，建设法治政府，根据有关法律、法规、《四川省行政规范性文件管理办法》和《达州市行政规范性文件管理办法》的规定，结合开江县实际，制定本实施细则。

第二条 本实施细则所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指除政府规章外，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（以下统称制定机关）依照法定权限和程序制定的，涉及公民、法人或者其他组织权利义务，公开发布并在一定期限内反复适用的，具有普遍约束力的行政公文。

第三条 本县行政区域内规范性文件的起草、审核、决定、公布、备案、评估、清理及其监督管理，适用本实施细则。

第四条 规范性文件管理应当贯彻执行党的路线方针政策和决策部署，坚持社会主义核心价值观，遵循法制统一、权责一致、公众参与、程序规范、有件必备、有错必纠的原则。

第五条 加强对规范性文件的管理和监督检查，将规范性文件管理工作纳入法治政府建设考核内容。

第二章 制定机关与制定要求

第六条 下列行政机关和组织根据履行职责需要，有权制定规范性文件：

- (一) 县、乡（镇）人民政府；
- (二) 县人民政府的工作部门；
- (三) 县人民政府的派出机关；
- (四) 依法对外行使行政管理权的挂牌机构；
- (五) 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

县人民政府办公室发布的规范性文件，应当经本级人民政府同意，并按照本级人民政府制定的规范性文件管理。

县人民政府设立的临时机构、议事协调机构和工作部门的内设机构、派出机构不得制定规范性文件。

第七条 规范性文件的名称，应当简洁、准确，一般使用“决定”“规定”“办法”“细则”“规则”“公告”“通告”“意见”“通知”等名称，不得使用“法”“条例”等名称。凡内容为实施法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件的，其名称前一般冠以“实施”两字。

规范性文件一般用条文形式表述，也可以用段落形式表述。名称为“规定”“办法”“细则”“规则”的，应当采用条文形式表述。除内容复杂的以外，一般不分章、节。

第八条 规范性文件的内容主要由以下部分组成：

(一) 制定规范性文件的目的、依据、适用范围、应遵循的主要原则、主管部门；

(二) 具体规范，包括一般性规范、特别规范、程序性规范和禁止性规范；

(三) 法律责任；

(四) 施行日期、有效期及废止的文件。

规范性文件内容应当明确、具体，具有可操作性，原则上不得重复法律、法规、规章和上级规范性文件已经明确规定的內容，不得与法律、法规、规章和国家政策相抵触。

规范性文件应当做到逻辑结构严密，表述简洁准确，语言文字规范。

第九条 规范性文件应当标注施行日期和有效期。有效期届满未明确延续的，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一般不超过5年，未明确有效期的其有效期为5年；名称冠以“暂行”“试行”的，有效期自施行之日起不超过2年，未明确有效期的其有效期为2年。

安排部署工作有明确时限要求的规范性文件，工作完成自动失效。

规范性文件在有效期届满6个月前，制定机关或者实施机关认为需要继续实施的，应当组织对该规范性文件的实施情况进行评估，根据评估情况重新发布或者修订后发布。

第十条 规范性文件不得设定下列内容：

(一) 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) 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、劳动权等基本权利；

(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；

(七) 制约创新的事项；

(八) 法律、法规、规章和上级政策禁止规范性文件规定的其他事项。

第十一条 制定规范性文件一般应当经过下列程序：

(一) 调研起草；

(二) 专家论证；

(三) 风险评估；

(四) 征求意见；

(五) 合法性审核；

(六) 集体审议决定；

(七) 登记编号；

(八) 公布。

前款第(二)项、第(三)项规定的制定程序，根据实际情况确定是否需要执行。

为应对突发事件、维护重大公共利益、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，或者依据法律、法规、规章授权，例行调整和发布标准的，可以简化制定程序。

第三章 计划与起草

第十二条 县人民政府应当编制规范性文件年度制定计划，明确规范性文件的名称、起草单位、送审时间等。

年度制定计划应当根据全年工作规划、工作重点确定，应当广泛听取社会公众的意见和建议。

起草单位为两个或者两个以上的，应当明确牵头单位。

第十三条 县人民政府的工作部门或者有关单位认为需要以本级人民政府名义制定规范性文件的，应当向本级人民政府报请立项。

立项申请应当对制定规范性文件的必要性、所要解决的主要问题、拟确定的主要制度、社会风险评估以及所依据的法律、法规、规章或者上级行政机关规范性文件等作出说明。

县人民政府的工作部门或者有关单位通过自行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，不得向本级人民政府报请立项。

第十四条 司法行政部门应当对报送本级人民政府制定规范性文件的立项申请进行审核，拟定本级人民政府规范性文件年度制定计划，报本级人民政府批准后执行，并对年度制定计划的执行情况进行监督检查。

未列入计划的规范性文件原则上当年不得制定。因特殊情况急需制定规范性文件的，应当经本级人民政府负责人批准。

第十五条 政府规范性文件，由涉及的主管部门或者政府指定的部门负责起草；涉及两个及以上部门职责的，应当明确一个部门牵头，会同所涉及的部门联合起草。

部门规范性文件，由制定机关组织起草。两个及以上部门联合制定规范性文件的，由牵头部门牵头组织起草。

专业性、技术性较强的规范性文件，制定机关可以邀请相关领域的专家参与起草工作，也可以委托相关领域专家、法律顾问、高等院校、研究机构、其他社会组织起草。

第十六条 起草规范性文件，应当对制定规范性文件的必要性、可行性和合理性进行研究，对需要解决的问题、拟确立的主要制度或者拟规定的主要措施进行论证。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论证，并在合法性审核时提供书面论证意见。

起草市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规范性文件时，起草单位应当进行公平竞争审查，并在合法性审核时提供公平竞争审查结论。

规范性文件涉及重大行政决策事项或者重大公共利益和公众权益，可能引发社会稳定问题或者其他风险的，起草单位应当依据相关规定，进行社会稳定风险评估或者其他风险评估，并在

合法性审核时提供风险评估报告。

评估论证结论应当在规范性文件起草说明中载明，作为制定行政规范性文件的重要依据。

第十七条 除依法需要保密的外，对涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的规范性文件，应当采取书面征求意见、听证会、论证会、座谈会或者通过网站等新闻载体公开向社会征询意见等形式，广泛听取社会公众的意见。征询意见的期限，自公告之日起一般不少于30日；因情况紧急等特殊情况，征询意见的期限可以缩短，但最短不少于7日。

对企业切身利益或者权利义务有重大影响的，要充分听取有代表性的企业和行业协会商会的意见。

公民、法人或者其他组织对规范性文件草案内容提出意见的，起草单位应当认真研究，对合理的予以采纳，对未采纳的向建议人说明，并在起草说明中载明。

第十八条 起草规范性文件，涉及其他单位的职责或者与其他单位关系紧密的，起草单位应当充分征求相关单位的意见，被征求意见的单位应当及时回复。

起草单位与其他单位有重大分歧意见的，应当充分协商，经协商未达成一致的事项，原则上不在规范性文件中规定；确需规定的，报请上级行政机关协调或者决定。各方意见及其理由，以及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。

不得以会审或者征求意见等形式代替合法性审核。

第十九条 起草规范性文件，有下列情形之一的，应当组织召开听证会：

（一）直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益，且各利益相关方存在重大意见分歧的；

（二）涉及重大公共利益，需要听取社会各界代表意见的；

（三）法律、法规、规章规定应当听证的其他情形。

起草单位举行听证会，应当形成听证报告并在合法性审核时提供。

第二十条 县人民政府以外的制定机关，其编制规范性文件年度制定计划和起草规范性文件，参照县人民政府编制年度制定计划和起草规范性文件的规定执行。

第四章 合法性审核

第二十一条 制定机关应当建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的规范性文件合法性审核机制，明确承担合法性审核职责的部门或者机构（以下统称“审核机构”）。

县人民政府作为制定机关的，由同级司法行政部门承担合法性审核职责。

第二十二条 县人民政府规范性文件草案在提交集体审议前，应当由同级司法行政部门进行合法性审核。

未纳入年度制定计划的县人民政府规范性文件草案，经本级人民政府负责人批准后，转送同级司法行政部门进行合法性审核。

第二十三条 规范性文件草案交由审核机构进行合法性审核时，起草单位应当提供以下材料：

- (一) 报请审议的请示；
- (二) 规范性文件草案；
- (三) 起草说明；
- (四) 法律、政策依据；
- (五) 征求意见及采纳情况材料；
- (六) 应当举行听证会、论证会、开展风险评估和公平竞争审查的，需提交听证报告、论证报告、风险评估报告和公平竞争审查意见；
- (七) 起草单位合法性审核机构的合法性审核意见；
- (八) 其他有关材料。

规范性文件草案涉及减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的内容，应当逐一系列出所依据的法律、法规、规章和上级规范性文件具体内容。

第二十四条 起草说明应当包括以下内容：

- (一) 制定规范性文件的目的是、依据、必要性和可行性；
- (二) 起草过程；
- (三) 征求意见和听证、论证、风险评估、公平竞争审查等情况；
- (四) 规范性文件的主要内容；
- (五) 建议施行日期和有效期；

(六) 建议发文机关；

(七) 需要说明的其他问题。

第二十五条 规范性文件的合法性审核以书面审核为主，必要时可以采取补充征求意见、召开座谈会、协调论证、实地调研等方式进行。

根据合法性审核的需要，可以邀请有关专家或者高等院校、科研机构、行业协会（商会）、社会中介机构等单位参与审核。

第二十六条 规范性文件的合法性审核，主要包括以下内容：

(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、法规的授权范围；

(三) 是否与宪法、法律、法规、规章或者上级规范性文件相抵触；

(四) 是否违反本实施细则第十条的禁止性规定；

(五) 是否违反规范性文件制定程序；

(六) 其他需要审核的内容。

第二十七条 合法性审核应当保证必要的审核时间。

审核时间从审核机构收到本实施细则第二十三条规定的全部材料之日起计算，一般不得少于10个工作日。

审核机构按照规定需要征求意见、调研论证、组织听证的，其时间不计入审核时间。

第二十八条 审核机构对合法性审核过程中发现的以下各类

情况应当分别作出处理：

（一）未按本实施细则规定的程序报送的，退回起草单位按程序报送。

（二）规范性文件草案未按本实施细则规定履行征求意见、专家论证、风险评估、公平竞争审查等法定程序的，退回起草单位完善相应程序后再提交审核。

（三）未附送起草说明和有关依据等相关材料的，通知起草单位在3个工作日内补正，不予补正或者未按要求补正的，将文件草案退回起草单位，终止合法性审核程序。

（四）发现规范性文件草案在内容或者结构等方面存在疏漏或者缺陷，需要对草案做出重大修改或者调整的，中止合法性审核，将草案退回起草单位修改完善；中止合法性审核满15日，无正当理由仍未修改完善的，终止合法性审核程序。

（五）发现与法律、法规、规章及现行政策有抵触的，由审核机构直接修改或者退回起草单位修改。

（六）对部门间存在的非合法性方面分歧意见，经协调仍不能取得一致意见的，中止合法性审核，退回起草单位报本级人民政府研究协调。

第二十九条 审核机构对规范性文件草案进行合法性审核后，应当出具合法性审核意见书，对规范性文件的合法性提出意见和建议。

规范性文件草案经审核合法，且有制定的必要性和可行性

的，审核机构应当在草案文本上加盖合法性审核专用章，作为合法性审核意见书的附件。对确实不需要制定或者制定的基本条件尚不成熟的规范性文件，审核机构可以建议不予制定或者暂缓制定。

第五章 审定与发布

第三十条 制定规范性文件应当由制定机关集体讨论决定。

县人民政府规范性文件应当提交本级人民政府常务会议审议决定；其他机关规范性文件，应当提交制定机关办公会议审议决定。

第三十一条 县人民政府规范性文件草案未经合法性审核、经合法性审核不合法或者未按照合法性审核意见修改完善的，不得提交制定机关集体讨论决定，不得送领导签发。

县人民政府规范性文件草案提请政府常务会议审议，应当使用加盖合法性审核专用章的文本原件或者复印件并附司法行政部门出具的合法性审核意见书。

政府常务会议审议规范性文件时，起草单位的主要负责人应当作规范性文件草案起草说明。

第三十二条 规范性文件草案经审议通过后，应当由制定机关进行统一登记、统一编号、统一印发。

第三十三条 规范性文件有下列情形之一的，应当予以解释：

- （一）规范性文件需要进一步明确具体含义的；
- （二）规范性文件制定后出现新的情况，需要明确规范性文

件适用依据的；

（三）其他需要予以解释的情形。

规范性文件解释权属于规范性文件制定机关。

规范性文件的解释参照送审、审核程序办理，经审核机构审核，报请制定机关批准后公布。

规范性文件的解释与规范性文件具有同等效力。

第三十四条 制定机关应当按照政府信息公开的相关规定，通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等主动向社会公布规范性文件，并对规范性文件的制定依据、主要内容、涉及范围、执行标准等进行解读。

未经公布的规范性文件，不得作为对公民、法人和其他组织实施行政管理的依据。

第三十五条 规范性文件应当自公布之日起30日以后施行，但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和国家政策执行的，可以自公布之日起施行。

第六章 备案与监督

第三十六条 除法律、法规、规章另有规定外，规范性文件应当自公布之日起15日内，由制定机关依照下列规定报送备案：

（一）县人民政府制定的规范性文件报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案；乡（镇）人民政府制定的规范性文件报县级人民政府备案。

(二) 县人民政府工作部门制定的规范性文件报本级人民政府和上一级主管部门备案。

(三) 县人民政府派出机关制定的规范性文件报本级人民政府备案。

(四) 县人民政府工作部门管理的二级局(含法律、法规授权管理公共事务的组织)制定的规范性文件,报该工作部门备案。

两个及以上制定机关联合制定的规范性文件由主办机关报送备案。

第三十七条 县人民政府接受规范性文件备案的,由同级司法行政部门负责备案审查工作并履行下列职责:

- (一) 接收备案报告以及相关材料;
- (二) 对报送备案的规范性文件进行审查;
- (三) 涉及备案监督的其他具体工作。

司法行政部门根据工作需要,可以邀请有关专家或者高等院校、科研机构、行业协会(商会)、社会中介机构等单位参与审查。

县人民政府工作部门接受规范性文件备案的,应当明确承担备案审查职责的机构。

第三十八条 县级人民政府制定的规范性文件报市人民政府备案的,应当自规范性文件公布之日起15日内向市司法行政部门提交以下材料:

- (一) 规范性文件备案报告1份;

(二) 规范性文件正式文本1份(附电子文本);

(三) 规范性文件起草说明1份;

(四) 规范性文件涉及的制定依据各1份;

(五) 合法性审核意见书1份。

县人民政府工作部门(含垂直管理部门)、派出机关制定的规范性文件实行审备结合。

第三十九条 司法行政部门或者接受备案的工作部门对规范性文件进行备案审查后,按照以下规定作出处理:

(一) 对符合本实施细则规定的规范性文件,予以备案登记,统一加注备案登记号,并将规范性文件名称、制定机关和备案登记号一并在政府网站上公布;

(二) 备案材料不齐全的,通知制定机关限期补充,逾期未补充的,不予备案;

(三) 不属于规范性文件的,不予备案,并告知制定机关理由;

(四) 规范性文件的内容或者制定程序违反本实施细则规定的,通知制定机关在15日内自行纠正并报告纠正结果;逾期不纠正或者不报告纠正结果的,予以撤销。

第四十条 公民、法人或者其他组织对规范性文件有异议的,可以向制定机关、司法行政部门或者接受备案的工作部门提出书面审查建议。有关机关应当及时审查,并告知审查结果。

书面建议应当载明建议人基本情况、建议修改或者废止的规

规范性文件名称、理由和依据。

第四十一条 县级人民政府制定的规范性文件同市人民政府工作部门或者法律、法规授权管理公共事务的组织制定的规范性文件就同一事项规定不一致的，由市司法行政部门进行协调；协调不成的，由市司法行政部门提出处理意见报市人民政府决定。

县级人民政府工作部门、派出机关或者法律、法规授权管理公共事务的组织制定的规范性文件就同一事项规定不一致的，由县级司法行政部门进行协调；协调不成的，由县级司法行政部门提出处理意见报县级人民政府决定。

第四十二条 制定机关应当于每年1月15日前，将上一年度制定的规范性文件目录报送负责备案审查的司法行政部门或者接受备案的工作部门备查。

县级司法行政部门应当每半年对规范性文件备案审查情况予以通报，并报告上一级司法行政部门和本级人民政府。

第七章 评估与清理

第四十三条 规范性文件施行满1年后或者有效期届满的6个月前，制定机关或者起草单位、实施单位应当组织对规范性文件的实施情况进行评估，评估意见应当告知同级司法行政部门。

评估应当针对规范性文件规定的主要措施、所要解决的主要问题，并结合上位法的调整对实施情况进行调查研究，对其合法性、合理性、协调性、可操作性、施行效果、存在的问题及原因等进行分析评估，提出是否予以保留、修改、废止或者宣布失效

的意见。

第四十四条 规范性文件经评估，拟在有效期届满后继续施行的，其起草单位或者实施单位应当在该文件有效期届满的1个月前向制定机关提出，由制定机关延续有效期后重新公布。

规范性文件经评估，拟作实体内容修改后继续施行的，其起草单位或者实施单位应当在有效期届满的2个月前向制定机关提出，由制定机关按照本实施细则的相关程序，重新制定后公布。

规范性文件经评估，拟废止或者宣布失效的，其起草单位或者实施单位应当向制定机关提出，由制定机关对相关决定予以公布。

第四十五条 规范性文件应当两年清理一次，由县级司法行政部门或者部门承担规范性文件清理职责的机构具体负责组织清理，并向社会公布规范性文件清理结果。

有下列情形之一的，制定机关应当即时组织清理：

（一）相关法律、法规、规章或者上级政策已施行、修改或者废止的；

（二）上级行政机关提出清理要求的；

（三）其他应当组织清理的情形。

县人民政府工作部门应当按照规定，将本部门负责组织实施的规范性文件清理情况报同级司法行政部门。

乡（镇）人民政府、街道办事处应当将规范性文件清理情况报县级司法行政部门。

第四十六条 县人民政府规范性文件的具体清理，由起草单位负责，提出清理意见报政府决定；其他规范性文件，由制定机关负责清理。

两个及以上制定机关联合制定的规范性文件，由主办机关负责清理。

制定机关被撤销、合并或者职权调整的，由继续行使其职权的机关负责清理。

第四十七条 制定机关应当按照以下规定对清理的规范性文件作出处理：

（一）内容合法、适当，符合经济社会发展需要的，继续有效；

（二）有效期届满前，发现其内容与法律、法规、规章或者上级政策不一致或者不适当的，予以修改或者废止；

（三）有效期届满前，被新的规范性文件替代或者调整对象消失的，宣布废止；

（四）有效期届满不需要继续施行的，宣布失效。

第四十八条 规范性文件的修订程序按照制定程序进行。

需要废止的规范性文件，由有关部门提出建议，经同级司法行政部门或者部门承担合法性审核职责的机构审核后，报制定机关明令废止。

第四十九条 制定机关应当对规范性文件实施动态管理，根据清理结果对规范性文件文本和目录及时作出调整，并按照政府

信息公开的相关规定向社会公布。

未列入继续有效文件目录的规范性文件，不再作为行政管理的依据。

县人民政府的工作部门应当建立由本部门具体实施的政府规范性文件目录清单和本部门规范性文件目录清单，并报本级司法行政部门。

第八章 法律责任

第五十条 制定机关违反本实施细则规定，有下列情形之一的，由同级人民政府、司法行政部门或者上级主管部门予以通报批评，责令限期改正；造成不良影响或者严重后果的，由有权机关依法追究法律责任：

- （一）未按照规定起草、制定或者公布规范性文件的；
- （二）未执行规范性文件统一登记、统一编号、统一印发制度的；
- （三）未按照规定对规范性文件报送备案的；
- （四）未按照规定对规范性文件进行评估、清理的；
- （五）无正当理由拖延执行或者拒不执行备案审查意见的；
- （六）未按照规定答复书面审查建议的；
- （七）未执行本实施细则规定的其他情形。

第五十一条 县、乡（镇）人民政府（含街道办事处）设立的临时性机构、议事协调机构和工作部门的内设机构违反本实施细则规定制定规范性文件的，由同级人民政府、司法行政部门或

者上级主管部门予以通报批评，责令限期改正；造成不良影响或者严重后果的，由有权机关依法追究 responsibility。

第五十二条 司法行政部门或者接受备案的工作部门违反本实施细则规定，不履行规范性文件备案审查职责，造成不良影响或者严重后果的，由有权机关依法追究 responsibility。

第九章 附 则

第五十三条 本实施细则自2020年7月1日起施行。有效期五年，期满自行失效。《开江县行政规范性文件制定和备案实施细则》（开江县人民政府令2016年第1号）同时废止。在有效期内，法律、法规、规章或上级规范性文件另有规定，或已按程序对本实施细则作出修改、废止、失效的决定，从其规定或决定。