

威海市人民政府
关于印发威海市规范性文件
管理办法的通知

威政发〔2016〕32号

各区市人民政府，国家级开发区管委，南海新区管委，市政府各部门、单位：

现将《威海市规范性文件管理办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

威海市人民政府
2016年12月28日

威海市规范性文件管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强规范性文件管理，促进科学民主决策，提高依法行政水平，根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《山东省行政程序规定》等有关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称规范性文件，是指市政府和各区市政府（含国家级开发区管委、南海新区管委，下同）及其所属工作部门根据法律、法规、规章和上级政府的决定、命令等，依照法定职权和程序，制定发布的涉及公民、法人或者其他组织权利义务，反复适用并具有普遍约束力的规定、办法、细则和规则等文件的总称。

具有普遍约束力且可以反复适用的意见、通知、通告、公告等，纳入规范性文件管理，但在制定审查程序上区别于规范性文件。

向上级行政机关的请示和报告，行政机关的内部工作制度，人事任免决定及工作表彰、通报，行业技术标准、技术操作规程，涉密文件，国有资产监督管理机构制定的履行出资人职责的文件，对具体事项的处理决定，以及其他对公民、法人和其他组织的权利义务没有直接影响、不具有普遍约束力、不可以反复适用的公文，不适用本办法。

市政府和各区市政府制定的规范性文件，为政府规范性文件。市政府和各区市政府所属工作部门制定的规范性文件，为部门规范性文件。

第三条 规范性文件的起草、审查、决定、发布、解释、备案、评估和清理，适用本办法。

第四条 制定规范性文件的范围包括：

- （一）法律、法规、规章授权制定规范性文件的；
- （二）法律、法规、规章虽未授权，但根据本地实际情况需要作出具体规定的；
- （三）政府及其所属工作部门履行行政管理职能，需要以规范性文件形式规范的其他事项。

第五条 制定规范性文件，应当遵循下列原则：

- （一）维护国家法制统一；
- （二）遵循法定职权和法定程序；
- （三）职权与责任相一致；
- （四）民主、公开和公众参与；
- （五）维护公民、法人和其他组织合法权益；
- （六）保障行政机关依法行使职权。

第六条 规范性文件的名称一般使用“规定”“办法”“细则”“规则”等，但不得称“条例”。

规范性文件的内容为实施法律、法规、规章或者上级规范性文件的，其名称前可以冠以“实施”两字。

规范性文件的内容具有探索性或者试验性的，其名称前可以冠以“暂行”或者“试行”两字。

第七条 规范性文件的表述应当准确、简洁，使用文字和标点符号应当正确、规范。

规范性文件一般应当采用条文的形式表述，条下可以分款、项、目。条的序号用中文数字依次表述，款不编号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

第八条 规范性文件的内容应当具体、明确，具有可操作性，并不得与法律、法规、规章和国家现行的方针、政策相抵触。

规范性文件应当科学地规范行政行为，符合转变政府职能的要求。

规范性文件之间应当保持协调和衔接。

第九条 下列政府机构不得制定规范性文件：

- （一）临时性行政机构；
- （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；
- （五）无法律、法规、规章授权从事行政管理事业单位。

第十条 没有法律、法规、规章和上级行政机关规定依据的，规范性文件中不得设定下列内容：

- （一）设立或者变更、撤销行政许可事项；
- （二）设立或者变更、撤销行政处罚事项；
- （三）设立或者变更、撤销行政强制事项；

（四）设立或者变更、撤销行政事业性收费和经营服务性收费项目，政府及其物价主管部门依法履行价格管理职能的除外；

（五）限制或者处分公民、法人和其他组织的法定权益；

（六）在法律规定之外设定强制检测、申报制度，限定他人购买其指定商品以及限制或者变相限制外地商品和外地企业进入本地市场；

（七）其他应当由法律、法规、规章和上级行政机关规定的事项。

第十一条 市政府和各区市政府法制机构，市政府和各区市政府所属工作部门法制机构，负责组织所辖区域或者管理范围内规范性文件的制定管理工作，并对规范性文件的执行情况组织实施评估和监督检查。

第二章 起 草

第十二条 拟起草的规范性文件，应当符合下列基本要求：

（一）符合改革、发展、稳定的需要，符合党和国家的基本方针政策及政府职能转变要求，具有制定的必要性；

（二）有关实践经验已经基本成熟，拟规定的制度和措施具有可行性。

第十三条 政府规范性文件内容涉及多个部门的，由主办部门会同有关部门起草。对涉及面广、法律关系复杂的政

府规范性文件，同级政府法制机构可以直接起草或者组织有关部门起草，也可以邀请有关组织、专家参加起草或者委托有关组织、专家起草。

委托起草所需费用，由同级财政核拨。

第十四条 部门规范性文件，凡属社会关注度高或者涉外、涉港澳台事项的，应当事先请示同级政府同意。

第十五条 规范性文件的主要内容，应当包括制定规范性文件的目的、依据、适用范围、基本原则、职能界定、权利义务、法律责任、组织实施主体、生效时间和有效期等。

第十六条 起草规范性文件应当采取座谈会、论证会、公开征求意见等方式广泛听取社会各界的意见，对规范性文件所要解决的问题、拟规定的制度和措施等内容进行充分调研论证。

规范性文件的内容涉及重大公共利益、公众有重大分歧、可能影响社会稳定或者法律、法规、规章规定应当听证的，起草部门应当组织听证。

举行听证的，可参照《规章制定程序条例》第十五条规定的程序进行。

第十七条 凡是涉及到可能对公民、法人或者其他组织权益产生重大影响的规范性文件，起草部门应当进行社会稳定风险评估，并根据文件内容进行环境、经济等方面的风险评估，对文件可能引发的各种风险进行科学预测、综合研判，确定风险等级并制定相应的化解处置预案。

第十八条 除了急需出台的情况外，部门规范性文件草案

（含起草说明和制定依据）应当面向社会公开征求意见。征求意见的时间不少于 10 日。

第十九条 部门起草的政府规范性文件应当经部门办公会议集体讨论通过后形成征求意见稿，书面征求其他有关部门的意见。

有关部门应当对起草部门的征求意见稿进行认真论证。提出修改意见的，应当说明修改的依据或者理由，经本部门主要负责人签署或者加盖本部门印章后，于接到征求意见稿之日起 10 个工作日内反馈给起草部门。逾期不回复意见的，视为同意。起草部门应当在上报政府规范性文件送审稿时对征求意见过程予以说明。

起草部门应当认真研究有关部门提出的修改意见。对合理的意见，应当予以采纳。对有争议的意见，起草部门应当与有关部门充分协商。经过充分协商仍不能达成一致意见的，起草部门应当在上报政府规范性文件送审稿时说明情况和理由。

第二十条 政府规范性文件送审稿形成后，起草部门应当撰写起草说明。起草说明的主要内容包括起草的必要性、法律依据、调研论证情况、部门意见协调情况、起草过程、文件主要内容、对主要问题的说明及推进文件实施的措施等。

第二十一条 政府法制机构应当加强对规范性文件起草工作的指导。对重要的政府规范性文件，政府法制机构应当提前介入其前期调研论证和起草工作。

第三章 审 查

第二十二条 部门规范性文件的合法性审查由本部门法制机构负责。

部门业务科室将部门规范性文件送审稿送本部门法制机构审查需要提交的材料，参照本办法第二十五条第一款第二项至第五项执行。

第二十三条 政府规范性文件的合法性审查由同级政府法制机构负责。政府规范性文件送审稿形成后，起草部门应当在提报政府审议 2 个月前报送政府法制机构进行审查。确需临时制定的规范性文件和纳入规范性文件管理的意见、通知、通告、公告等，应当在提报政府审议 30 日前报送政府法制机构审查。

政府规范性文件送审稿在报送政府法制机构审查前，应当通过起草部门法制机构和法律顾问的合法性初步审查。

政府所属工作部门不得将政府规范性文件送审稿直接报送政府办公室。未经政府法制机构审查直接报送政府办公室的政府规范性文件送审稿，政府办公室不予受理，政府不予审议。

政府法制机构组织起草的政府规范性文件草案，直报同级政府审议。

第二十四条 政府规范性文件送审稿应当以部门正式文件的形式报送。多个部门共同起草的，以主办部门正式文件的形式报送。

第二十五条 起草部门向同级政府法制机构报送政府规范性文件送审稿，应当提交下列材料：

- （一）送审报告；
- （二）规范性文件纸质清样文本和电子文本；
- （三）起草说明；
- （四）依据的法律、法规、规章和上级文件目录及文本；
- （五）听取公众意见及意见采纳情况的书面记录；
- （六）起草部门法制机构合法性初步审查报告；
- （七）法律顾问的合法性审查意见；
- （八）起草部门办公会议集体讨论决定的书面记录；
- （九）开展合法性审查需要的其他材料。

送审报告应当包括规范性文件的名称、有关部门争议问题的协商情况和送审建议等。送审报告应当由起草部门主要负责人签署；有关部门共同起草的，应当由各有关部门的主要负责人共同签署。

第二十六条 政府法制机构收到政府规范性文件送审稿后，一般应当在2个月内完成审查工作。

拟以市政府和各区市政府及其办公室名义发布的纳入规范性文件管理的意见、通知、通告、公告等，政府法制机构收到送审稿后，一般应当在10个工作日内完成审查工作。

第二十七条 政府法制机构对政府规范性文件重点审查下列内容：

- （一）是否符合本办法第五条的要求；
- （二）是否超越法定权限；

- （三）是否违背法律、法规、规章和上级文件规定；
- （四）是否与现行的其他规范性文件相协调、相衔接；
- （五）内容是否符合实际情况，制度设计是否科学合理，能否解决现实问题，是否具有可操作性；
- （六）是否符合规范性文件的结构、体例和文字表达等技术要求；
- （七）是否按规定公开征求意见、组织听证或者经过风险评估；
- （八）对分歧意见的协调及处理情况；
- （九）其他需要审查的内容。

第二十八条 经初步审查，发现政府规范性文件送审稿不符合本办法第十二条的要求，制定政府规范性文件的基本条件尚未成熟的，政府法制机构可以决定暂缓审查并书面通知起草部门，待条件基本成熟以后再行审查。

第二十九条 经初步审查，发现政府规范性文件送审稿照抄照搬法律、法规、规章、上级文件或者外地文件，缺乏符合当地实际情况的工作措施，针对性和可操作性不强的，政府法制机构可以决定不予实质性审查，退回起草部门，并书面告知退回原因。

第三十条 经初步审查，有下列情形之一的，政府法制机构可以将政府规范性文件送审稿退回起草部门，并书面告知退回原因，待起草部门修改或者补充后再进行审查：

- （一）超越法定权限的；
- （二）与法律、法规、规章和上级文件相抵触的；

（三）违反规范性文件制定程序的；

（四）不符合本办法第二十五条规定的；

（五）不符合规范性文件的结构和体例要求，或者文字表达有重大错误或者重大缺陷以致妨碍对文件准确理解的；

（六）应当公开征求意见但尚未征求、应当组织听证但尚未组织或者应当进行风险评估但尚未进行的；

（七）有关部门对规范性文件征求意见稿的主要内容存在重大分歧或者较大争议，起草部门尚未与有关部门进行协商的。

第三十一条 政府法制机构应当就政府规范性文件涉及的主要问题，进行实地调查研究，广泛听取基层机关、组织和公民的意见。

第三十二条 政府规范性文件涉及多个部门的，政府法制机构可以向相关部门书面征求意见。有关部门接到征求意见的通知后，应当对涉及本部门的内容进行集体研究，提出书面修改意见，由主要负责人签署并加盖部门公章后，在规定时间内反馈。逾期不反馈的，视为同意。

第三十三条 政府法制机构认为必要时，可以召开由相关部门、专家和管理相对人代表等参加的座谈会、论证会，听取意见，研究论证。

政府法制机构召集的座谈会、论证会，被通知参加的部门应当按要求派员参加，并代表本部门发表意见。有关部门对文件主要内容、管理体制、权限分工等存在分歧的，政府法制机构应当予以协调，达成一致意见；不能达成一致意见

的，应当将争议的主要问题、有关部门的意见和政府法制机构的意见上报政府协调决定。

会议论证的有关问题，政府法制机构应当形成书面会议纪要。

第三十四条 政府规范性文件送审稿直接涉及公民、法人和其他组织切身利益的，政府法制机构可以召开听证会，组织听证。

第三十五条 对事关经济社会发展和人民群众切身利益的重要政府规范性文件，政府法制机构认为有必要时，可以组织对该规范性文件进行风险评估，风险评估结果作为规范性文件审查的重要依据，并在政府审议该文件草案时予以说明。

第三十六条 政府法制机构对政府规范性文件送审稿审查结束后，出具书面审查意见。起草部门应当按照审查意见对政府规范性文件送审稿进行修改，并经政府法制机构审定后，形成政府规范性文件草案。

第三十七条 政府规范性文件草案形成后，由政府法制机构负责通过政府网站、新闻媒体等渠道发布，公开征求社会各界的意见。征求意见的时间应当不少于 15 日。

公开征求意见结束后，政府法制机构应当会同起草部门认真研究征求的意见，对政府规范性文件草案作最终修改后，由起草部门将规范性文件最终草案连同起草说明报送政府办公室，由政府办公室按程序办理。

第四章 决定与发布

第三十八条 部门规范性文件应当经部门办公会议集体讨论通过，由本部门主要负责人签署发布。

第三十九条 政府规范性文件应当经政府常务会议（含管委主任办公会议，下同）审议决定。

政府常务会议审议政府规范性文件草案时，由起草部门负责人作起草说明。对重大或者有争议的问题，政府法制机构负责人可予以说明。

第四十条 经政府常务会议审议通过的政府规范性文件草案，起草部门应当根据审议意见进行修改，修改后的草案修改稿应当经政府法制机构再审同意。

第四十一条 政府规范性文件以政府文件的形式发布施行，应当载明制定机关、登记序号、文件编号、文件名称和发布日期。

第四十二条 规范性文件应当自发布之日起 30 日后施行；但发布后不立即施行将影响法律、法规、规章和上级文件执行，或者不利于保障国家安全、公共利益的，可以自发布之日起施行。政府规范性文件需要在发布之日起施行的，起草部门应当在报请政府法制机构审查时特别予以说明。

第四十三条 因发生重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或者社会安全事件，以及执行上级机关的紧急决定、命令等紧急情况需要立即制定规范性文件的，经法制机构审查后，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。

第四十四条 规范性文件实行统一登记、统一编制登记号、统一发布制度。未经统一登记、统一编制登记号、统一发布的规范性文件无效，并不得作为行政管理的依据。

第四十五条 政府规范性文件由同级政府办公室负责统一登记、统一编制登记号。

部门规范性文件应当自签署、编制文号之日起 5 日内，由部门业务科室将规范性文件纸质文本与电子文本、起草说明和制定依据等材料报送部门法制机构进行登记、编制登记号。符合要求的，部门法制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。

第四十六条 规范性文件应当设置载明有效期的专项条款，对规范性文件的有效期作出具体、明确的规定。规范性文件有效期专项条款一般设置在附则中或者文件末。

规范性文件有效期为 3 年至 5 年。冠以“暂行”“试行”字样的规范性文件，有效期最长不超过 2 年。有效期届满，规范性文件自动失效。

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，按照本办法重新登记、编制登记号、发布，并自发布之日起重新计算有效期；需要修订的，按照制定程序办理。

第四十七条 政府规范性文件应当在印发后 5 日内，由同级政府办公室通过政府门户网站、新闻媒体进行发布，并及时通过政府公报对外发布。

部门规范性文件应当在印发后 5 日内，由制定机关通过政府门户网站、部门网站、新闻媒体进行发布，并报送同级政府办公室通过政府公报对外发布。

第五章 解释与备案

第四十八条 规范性文件的解释权归制定机关。

政府规范性文件解释的具体工作由同级政府法制机构负责，报政府审定后书面批复，并向社会发布；部门规范性文件解释的具体工作由本部门法制机构负责，报本部门办公会议集体研究后批复，并向社会发布。

规范性文件中不得设置除制定机关外由其他机关负责解释的条款。非制定机关的实施机关不得对规范性文件进行解释；进行解释的，解释无效。

规范性文件的解释与其所解释的规范性文件具有同等效力。

第四十九条 各区市政府应当自政府规范性文件发布之日起 30 日内将下列材料报市政府备案，径送市政府法制机构：

- （一）备案报告；
- （二）规范性文件纸质文本 2 份及电子文本；
- （三）规范性文件起草说明纸质件 2 份及电子文本。

部门应当自部门规范性文件发布之日起 30 日内将前款所列备案材料报同级政府备案，径送同级政府法制机构。

第五十条 市政府和各区市政府应当自政府规范性文件发布之日起 30 日内，将备案报告、规范性文件纸质文本和起草说明纸质件 6 份及电子文本报同级人民代表大会常务委员会备案，具体工作由同级政府法制机构负责。

第五十一条 报送备案的规范性文件，符合本办法第二条和第四十九条规定的，政府法制机构予以备案登记；不符合第二条规定的，政府法制机构不予备案登记，并通知制定机关；符合第二条规定但不符合第四十九条规定的，政府法制机构暂缓办理备案登记，并通知制定机关 15 日内补充报送备案材料后，予以备案登记。

经备案登记的规范性文件，由政府法制机构定期发布文件目录。

第五十二条 政府法制机构对报送备案的规范性文件就下列事项进行审查：

- （一）制定机关是否超越法定权限；
- （二）是否与法律、法规、规章或者上级文件相抵触；
- （三）规范性文件的规定是否适当；
- （四）规范性文件的制定、发布是否符合法定程序；
- （五）其他需要审查的事项。

第五十三条 政府法制机构对报送备案的规范性文件，应当自备案登记之日起 30 日内审查完毕，提出审查意见。

第五十四条 经审查，规范性文件有下列情形之一的，由政府法制机构通知制定机关于 30 日内作出处理；制定机关应当于作出处理决定之日起 5 日内将处理结果以书面形式

报政府法制机构。逾期不处理的，由政府法制机构报请同级政府责令改正或者依法予以撤销，并向社会发布。

- （一）超越法定权限的；
- （二）与法律、法规、规章或者上级文件相抵触的；
- （三）规定不适当的；
- （四）违反法定程序的。

第五十五条 各区市政府法制机构应当于每年1月底前，将上年度政府规范性文件目录报市政府法制机构。

政府部门应当于每年1月上旬将上年度所制定的规范性文件目录报同级政府法制机构。

第六章 评估与清理

第五十六条 对实施满1年的政府规范性文件，实施机关应当进行评估，形成书面评估报告，由实施机关主要负责人签署并加盖机关公章报同级政府法制机构，经同级政府法制机构审查论证后报同级政府。涉及部门较多的政府规范性文件，由主办部门组织相关部门进行评估。重要的、社会关注度较高的政府规范性文件，可由政府法制机构统一组织相关部门进行评估。

部门规范性文件的评估，由制定机关自行负责。

第五十七条 规范性文件评估应当坚持广泛调研、实事求是、客观评价的原则，如实反映实施效果，查摆存在的问题，提出系统的、可操作性强的改进建议。

第五十八条 政府规范性文件评估的调研对象，为该文件所涉及的管理者和被管理者。调研对象可采取随机抽样的办法确定，原则上政府所属工作部门、下级政府等有代表性的管理者不少于3家，有代表性的社团、行业管理组织等不少于5家，有代表性的企业不少于5家，有代表性的公民不少于10人。

评估报告中应当附被调查人名单、基本情况、反映的问题、提出的意见和建议等。基本情况包括被调查人的住址、职业、联系方式等。

第五十九条 与规范性文件相关的新的法律、法规、规章和上级文件等颁布后，规范性文件的制定机关和实施机关应当对相关规范性文件进行衔接性审查，发现与新的法律、法规、规章以及上级文件等不一致或者相抵触的，应当及时按程序进行修改或者废止。对需要修改或者废止的政府规范性文件，有关部门应当及时向政府法制机构提出建议。

第六十条 市政府和各区市政府应当定期组织对规范性文件进行清理，政府规范性文件每2年集中清理1次。对不符合法律、法规、规章和上级文件规定，不适应经济社会发展要求或者规范性文件之间存在冲突的，应当及时修改或者废止。

第六十一条 市政府和各区市政府应当及时发布现行有效和已经失效的政府规范性文件目录，方便公民、法人和其他组织查询，具体工作由同级政府法制机构负责。

第七章 监督与责任

第六十二条 公民、法人和其他组织认为规范性文件违法的，可以向制定机关或者政府法制机构提出书面审查申请。接到申请的制定机关或者政府法制机构应当受理，并自收到申请之日起 30 日内作出处理；情况复杂，不能在规定期限内处理完毕的，经审查机关负责人批准，可以适当延长，但是延长期限最多不超过 30 日。处理结果应当书面告知申请人。

第六十三条 政府法制机构应当对本级政府所属工作部门及下级政府规范性文件的制定和管理情况实施监督检查。

第六十四条 违反本办法规定制定规范性文件，产生严重后果，或者由于执行违法的规范性文件而损害公民、法人和其他组织合法权益的，政府法制机构可以提请行政监察部门依法追究制定机关主要负责人和直接责任人员的行政责任。

第六十五条 违反本办法规定，不报送或者不按时报送规范性文件备案和年度规范性文件目录、不执行备案审查处理决定的，由政府法制机构通知制定机关限期改正；逾期仍不改正的，给予通报批评，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行政责任。

第六十六条 规范性文件管理工作纳入依法行政专项考核内容。

第八章 附 则

第六十七条 镇政府、街道办事处制定的规范性文件，按部门规范性文件进行管理。

第六十八条 本办法由市法制办负责组织实施。

第六十九条 本办法自 2017 年 2 月 1 日起施行，有效期至 2022 年 1 月 31 日。2012 年 3 月 14 日市政府印发的《威海市规范性文件管理办法》（威政发〔2012〕1 号）自本办法施行之日起废止。