

鹤山市人民政府办公室文件

鹤府办〔2022〕20号

鹤山市人民政府办公室关于印发 鹤山市行政规范性文件管理规定的通知

各镇政府、沙坪街道办，市有关单位：

《鹤山市行政规范性文件管理规定》业经市政府十六届44次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到的问题，请径向市司法局反映。

鹤山市人民政府办公室

2022年11月29日

鹤山市行政规范性文件管理规定

第一章 总 则

第一条 为加强本市行政规范性文件(以下简称规范性文件)的管理,维护法制统一,促进法治政府建设,推进依法行政,保障公民、法人和其他组织合法权益,根据《广东省行政规范性文件管理规定》(广东省人民政府令第277号)、《江门市人民政府办公室关于印发江门市行政规范性文件管理规定的通知》(江府办〔2022〕2号)要求,结合本市实际,制定本规定。

第二条 本规定适用于本市规范性文件的制定、发布、备案和监督管理等工作。

第三条 本规定所称规范性文件,是指由本市各级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、法人和其他组织(以下统称行政管理相对人)权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文。

第四条 规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。

以市人民政府(含市政府办公机构)名义及镇人民政府、街道办事处名义制定的规范性文件为政府规范性文件[以市人民政府(含市政府办公机构)名义制定的规范性文件以下简称市政府规范性文件,以镇人民政府、街道办事处名义制定的规范性文件以下简称镇(街)规范性文件]。

依法以自己名义履行行政管理职能的市政府部门以及经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称部门）制定（含经市人民政府同意后以部门名义发布）的规范性文件为部门规范性文件。

第五条 符合下列特征的文件属规范性文件：

（一）行政机关在转发文件时一并提出具体实施措施或补充意见，并影响行政管理相对人权利义务的通知、意见等；

（二）行政机关为实施特定行政管理事项，按照公文规范和程序制定且内容涉及行政管理相对人应当具备的条件、提交的材料、遵守的程序等事项的工作规程、办事流程、办事指南等；

（三）行政机关就有关请示进行批复，并抄送本市其他行政机关要求遵照执行，内容符合本规定第三条规定的；

（四）对规范性文件予以废止的决定。

第六条 下列文件不适用本规定：

（一）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、表彰奖惩、人事任免等文件；

（二）对直接管理的企事业单位人事、财务、外事等事项制定的文件；

（三）仅公示办事时间、地点等事项的便民通告；

（四）涉及行政管理相对人权利义务但该权利义务不具有确定性，不能直接援引作为行政管理依据的工作意见、部署、方案、规划和发展纲要等；

(五) 法律、法规、规章已经明确制定程序的技术操作规程、技术标准、技术规范；

(六) 对法律、法规、规章和规范性文件内容的摘录、汇编；

(七) 涉密文件；

(八) 对具体事项作出的行政处理决定。

第七条 市人民政府应当加强对规范性文件的监督管理。

市政府办公机构按照国家公文处理相关规定，负责本机关规范性文件处理工作，并对下级行政机关的规范性文件处理工作进行业务指导和督促检查。

市司法行政部门负责市人民政府及其部门规范性文件的合法性审核（审查）工作，并在市人民政府领导下，具体承担规范性文件监督工作。

第八条 市政府部门及各镇（街）应建立健全规范性文件管理制度，明确规范性文件起草、审核、发布和监督管理的责任，提高规范性文件制定质量。

第九条 规范性文件制定和监督管理工作纳入本市法治政府建设督察的内容，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。

第二章 基本规范

第十条 规范性文件制定主体实行清单制，并根据法律、法规规定和机构改革情况进行动态管理。市人民政府应确定并向社

会公布本级规范性文件制定主体清单。

除法律、法规另有规定外，行政机关的议事协调机构、临时机构和内设机构不得以自己名义制定规范性文件，行业协会等社会组织不得以自己名义制定涉及管理公共事务的规范性文件。

第十一条 有下列情形之一的，可以制定规范性文件：

（一）法律、法规、规章和上级文件对某一方面的行政工作尚未作出明确规定的；

（二）法律、法规、规章和上级文件对某一方面的行政工作虽有规定但规定不具体、需要进一步细化的；

（三）法律、法规、规章和上级文件授权制定规范性文件的。

法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，或者现行文件已有部署仍然适用的，不得重复制定规范性文件。

第十二条 制定规范性文件，应当符合宪法、法律、法规和规章的规定，不得违反上级机关的决定、命令，不得超越本行政机关的职权范围。

没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，规范性文件不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务，不得增加行政机关权力或者减少其法定职责。

第十三条 规范性文件不得设定以下事项：

（一）行政处罚；

（二）行政许可；

（三）行政强制；

(四) 行政征收;

(五) 行政检查;

(六) 证明事项;

(七) 其他应当由法律、法规、规章设定或者上级机关规定的事项。

第十四条 制定规范性文件,应当根据其具体内容确定名称,可以使用“决定”“命令”“规定”“办法”“通知”“公告”“规则”“细则”“规范”“意见”或者“通告”等,但不得使用“法”“条例”。

政府规范性文件的标题应当冠以本行政区域名称,部门规范性文件的标题应当冠以制定机关名称。

第十五条 规范性文件一般应当规定有效期。规范性文件的有效期限不得超过5年,暂行、试行的不得超过3年。有效期届满未按规定延期实施的,规范性文件自动失效。

第三章 编制计划

第十六条 市人民政府实行政府规范性文件年度制定计划制度。

镇(街)规范性文件年度制定计划应向市司法行政部门报备。

第十七条 各单位应当按照市司法行政部门发布的市本级年度政府规范性文件申报通知要求申报项目,并对规范性文件的制定目的、法律依据、必要性、需解决的问题及拟设立的主要措施

作出说明，原则上需附上项目初稿。

市司法行政部门对申报项目进行审查并编制年度制定计划，报请市政府常务会议审议通过后印发。年度制定计划应向江门市司法行政部门报备。

第十八条 年度制定计划中的项目，起草部门应及时完成文件起草工作，并在年度制定计划规定的时间内报审。不能按时报审的，应向市人民政府书面报告，说明原因及理由，经同意可以暂缓报审，暂缓的同时应明确报审时间，一般应在当年度内报审，报审时间在下一年度的，自动列入下一年度制定计划；年内未报审且未按规定申请暂缓的，不自动列入下一年度制定计划。

未列入年度制定计划的项目，市司法行政部门不予审核。因上级文件要求或实际工作需要，确需以政府名义发布规范性文件的，起草部门应向市人民政府报告，说明原因、理由及拟报审时间，经市政府主要负责人批准后方可增列入当年年度制定计划。

第四章 起 草

第十九条 规范性文件一般由负责组织实施的部门起草；涉及多个部门职能或需要多部门共同执行的，可以由两个以上部门联合起草，主要实施部门为牵头起草部门（以下统称起草单位），也可由部门协商确定或政府指定。

第二十条 起草单位应当对规范性文件制定的必要性、可行性、合法性进行论证，并对拟规定行政措施的预期效果和影响进

行评估。

论证与评估情况和结论应当在起草说明中载明。

第二十一条 起草规范性文件应当深入调查研究，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。

第二十二条 规范性文件涉及其他机关的职责或者与其他机关关系密切的，起草单位应当充分征求相关机关的意见。

起草单位对相关机关提出的意见应当书面回复，对不予采纳的，需说明理由；存在意见分歧的，起草单位应当主动协调。

第二十三条 起草规范性文件应当公开征求社会公众意见，但有下列情形之一的，经起草单位负责人书面同意，可以不公开征求意见：

（一）为应对和处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件的；

（二）经依法审查，公开征求意见可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的；

（三）起草过程依法需要保密的；

（四）法律、法规和规章另有规定的。

第二十四条 起草单位应当通过鹤山市政府门户网站、政务新媒体或新闻媒体等便于社会公众知晓的途径公开征求意见，并明确提出意见的方式和期限。公开征求意见期限不得少于 7 个工作日，与市场主体生产经营活动密切相关的一般不少于 30 日。法律、法规或规章另有规定的，从其规定。

规范性文件内容涉及窗口服务事项的，起草单位应自行或委托有关窗口服务单位在窗口服务场所通过设置布告栏或者电子屏等征求意见；内容主要规范行业管理事项，且管理范围明确、管理对象较为稳定的，起草单位应通过座谈会或书面征求意见的方式征求行业协会、商会及代表性企业的意见；内容专业性、技术性较强，或者存在重大意见分歧以及行政管理措施需要成本效益分析的，起草单位还应组织专家、专业机构开展咨询论证。

第二十五条 按照本规定第二十二条、第二十三条规定征求意见后，规范性文件的实体内容发生重大修改的，起草单位应当重新征求意见。

第二十六条 起草规范性文件，应当履行听证、专家咨询论证、公平竞争审查、风险评估等程序的，依照有关规定执行。

第二十七条 部门起草的规范性文件，应当经本部门的外聘法律顾问出具法律意见，再由本部门负责法制工作的机构（以下简称部门法制工作机构）进行合法性审核，并经部门办公会议审议通过后形成草案。

部门法制工作机构的合法性审核意见应当以书面形式作出，主要包括以下内容：

- （一）是否属于规范性文件；
- （二）制定主体是否适格；
- （三）是否符合规范性文件制定程序；
- （四）是否符合宪法、法律、法规、规章和上级文件；

- (五) 是否违反本规定第十二条、第十三条的禁止性规定；
- (六) 是否与同级现行有效的规范性文件一致或衔接；
- (七) 是否存在其他不宜由规范性文件规定的情形。

未经外聘法律顾问出具法律意见及部门法制工作机构审核或经审核不合法且未按部门法制工作机构意见修改完善的，不得提交部门办公会议审议。

第五章 审核和审查

第二十八条 市政府规范性文件应当在发布前送市司法行政部门审核，部门规范性文件应当报市司法行政部门审查后再行发布。

镇（街）规范性文件应当由本单位负责法制工作的机构进行审核后再行发布。

不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核（审查）。

第二十九条 市司法行政部门对规范性文件的合法性进行审核（审查）；发现存在明显可行性或者适当性问题的，可以向制定机关提出建议。

第三十条 起草单位送审规范性文件，应当提交下列材料：

- (一) 提请审核（审查）的函；
- (二) 规范性文件草案及注释稿；
- (三) 起草说明（内容包括制定文件的背景说明、主要依据、

主要内容、论证与评估情况和结论、制定程序等)；

- (四) 征求意见及采纳情况的材料；
- (五) 外聘法律顾问的法律意见；
- (六) 部门法制工作机构合法性审核意见；
- (七) 履行本规定第二十六条规定程序的材料；
- (八) 部门办公会议纪要；
- (九) 制定依据文本；
- (十) 公平竞争审查表；
- (十一) 政策解读材料；
- (十二) 其他需要提交的材料。

第三十一条 送审材料符合本规定第三十条规定的，市司法行政部门应对文件名称、送审机关等事项进行统一登记，自收齐送审材料之日起 15 个工作日内完成审核（审查）并出具审核（审查）意见；不符合规定的，市司法行政部门可要求送审机关限期补正材料，逾期未补正的，送审机关应当在补正后重新报审。

审核（审查）期间发现依据不足确需补充的，按照前款规定处理。

第三十二条 规范性文件影响面广、情况复杂、社会关注度高或者存在疑难法律问题的，市司法行政部门可以书面征求相关方面的意见，必要时可以采取召开座谈会、论证会等方式征求意见。起草单位应当予以配合。

征求意见时间不计算在审核（审查）时限内。

第三十三条 市司法行政部门对送审的规范性文件草案，按照下列情形，分别作出处理：

（一）符合本规定第十二条和第十三条规定的，提出审核（审查）同意的意见；

（二）不符合本规定第十二条或第十三条规定，或者有关机关对草案主要内容存在较大争议的，提出不合法、应当予以修改的审核（审查）意见后退回送审机关；

（三）制定规范性文件的基本条件尚不成熟的，提出暂缓制定的审核（审查）意见；

（四）草案主要内容照抄照搬上级文件的，提出予以修改的审核（审查）意见后退回送审机关，必要时提出不同意发布的审核（审查）意见；

（五）草案规范性存在严重缺陷的，提出予以修改的审核（审查）意见后退回送审机关，必要时提出重新起草的审核（审查）意见。

规范性文件草案存在合法性问题，市司法行政部门认为有其他符合法律、法规、规章或者国家政策要求的处理方式的，可以在审核（审查）意见中提出建议，由制定机关研究确定。

规范性文件内容涉及探索性决策事项，法律、法规、规章和国家政策尚无明确规定的，市司法行政部门可以在审核（审查）意见中明示法律风险，由制定机关研究决定。

第三十四条 送审机关原则上应当按照市司法行政部门的审

核（审查）意见对规范性文件草案进行修改或者补充；退回修改的，应及时将修改完善的规范性文件草案报市司法行政部门复核。

规范性文件草案退回修改期间，市司法行政部门应加强与送审机关的沟通，对于紧急的规范性文件，市司法行政部门的审核（审查）与送审机关的修改可同步进行。

第三十五条 对部门规范性文件的审查意见有异议的，送审机关可以自收到审查意见之日起 10 个工作日内提出异议理由，与市司法行政部门协商或者向市人民政府申请复核。

市政府规范性文件未经市司法行政部门合法性审核或者经审核不合法的，不得提请市政府审议。特殊情况下未完全采纳审核意见的，应当在提请政府审议时说明理由和依据。

第三十六条 市政府规范性文件经市政府办公机构依照国家公文处理相关规定审核后，由政府常务会议或者全体会议审议决定。

第三十七条 镇（街）规范性文件的起草、报送、审核和审议程序，参照本规定第四章、第五章规定执行。

第六章 发布

第三十八条 政府规范性文件应当由政府主要负责人签发，部门规范性文件应当由部门主要负责人签发。

第三十九条 鹤山市人民政府门户网站是本市规范性文件统一发布载体，其刊登的规范性文件文本为标准文本。制定机关应

当同时在其政府网站、政务新媒体或新闻媒体刊登规范性文件或者发布消息。

未在规定载体统一发布的规范性文件一律无效，不得作为行政管理的依据。

未经市司法行政部门审查同意或者未在规定载体上发布的部门规范性文件，市司法行政部门可以向社会公示该文件无效。

第四十条 规范性文件发布前应统一编号，作为区别于一般行政公文的标识，在其文本首页右上角标注统一编号，字体为三号黑体字。

统一编号由三部分组成：第一部分为行政区域加文件类别的汉语拼音缩写，市政府规范性文件缩写为HSFG，各镇（街）规范性文件分别写成HS+SP/YY/GL/LK/TY/HC/GH/ZS/ZW/SH+FG，部门规范性文件缩写为HSBG；第二部分为文件发布年份，以阿拉伯数字进行标识；第三部分为文件登记序号，每年从001号起计登。

第四十一条 市政府规范性文件由市政府办公机构负责统一编号、统一发布。

部门规范性文件由市司法行政部门负责统一编号并出具统一编号函，制定机关在收到该函之日起 10 个工作日内形成正式文件，向市政府办公机构提请统一发布。

镇（街）规范性文件由镇（街）办公机构负责统一编号，统一发布。

第四十二条 市政府规范性文件提请统一发布时应当提交以

下材料：

- （一）拟发布的规范性文件纸质文本及电子文本；
- （二）规范性文件的起草说明；
- （三）市司法行政部门的审核（复核）意见；
- （四）规范性文件的解读文本和图解等解读资料；
- （五）市政府常务会议或全体会议纪要。

镇（街）规范性文件提请统一发布参照市政府规范性文件执行。

部门规范性文件提请统一发布时，除需提供前款（一）至（四）项材料外，还应提交以下材料：

- （一）市司法行政部门出具的统一编号函；
- （二）征求意见时相关单位的反馈意见；
- （三）按规范性文件管理规定要求提供的其他材料。

第四十三条 规范性文件应当规定实施日期。一般情况下，实施日期与发布日期应当间隔 30 日以上，但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者发布后不立即实施将有碍法律、法规、规章和规范性文件执行等情形的，可以自发布之日起实施。

第四十四条 规范性文件按照规定需要作政策解读或者翻译的，依据有关规定执行。

第七章 备案审查

第四十五条 市政府规范性文件应当自公布之日起 30 日内

报江门市人民政府备案，并依照有关规定报本级人民代表大会常务委员会备案。具体报送备案工作由市政府办公机构负责。

市司法行政部门具体承担镇（街）规范性文件的备案审查工作。

第四十六条 政府规范性文件报送备案，应当按要求提交下列材料的电子文本和纸质材料：

- （一）备案报告；
- （二）规范性文件正式文本；
- （三）起草说明；
- （四）制定依据；
- （五）规范性文件已公开发布的材料。

第四十七条 报送备案的规范性文件符合本规定第三条规定且备案材料符合要求的，市司法行政部门予以备案登记，否则不予备案登记；符合本规定第三条规定但备案材料不符合要求的，市司法行政部门暂缓备案登记，并通知制定机关补充报送备案或者重新报送备案；补充或者重新报送备案符合规定的，予以备案登记。

第四十八条 审查报送备案的规范性文件，市司法行政部门可以要求制定机关限期说明有关情况，制定机关应当在规定期限内予以说明；也可以根据需要征求有关部门的意见，有关部门应当在规定期限内回复。

第四十九条 报送备案的规范性文件存在违反本规定第十二

条、第十三条或者其他明显不当情形的，市司法行政部门应当提出备案审查意见，建议制定机关自行纠正，或者提出处理意见报市人民政府决定，并通知制定机关。

市司法行政部门提出备案审查意见的，制定机关应当自收到意见之日起 60 日内书面答复处理结果。逾期不答复或者拒不改正的，市司法行政部门可以提请市人民政府予以撤销。

第五十条 规范性文件不报送备案或者不按时报送备案的，由市司法行政部门通知制定机关限期报送；逾期仍不报送的，给予通报，并责令限期改正。

第八章 评估、清理、修改、废止和延期实施

第五十一条 规范性文件规定有效期的，应当在有效期届满前 6 个月对实施情况进行评估；未规定有效期的，应当定期对实施情况进行评估，评估间隔期最长不得超过 5 年。

部门规范性文件由制定机关组织评估，政府规范性文件一般由主要实施部门牵头组织评估。

第五十二条 评估规范性文件，应当对其内容的合法性、合理性、协调性、可操作性及其实施效果进行综合分析并形成报告，作为规范性文件修改、废止或者继续实施的重要参考。

规范性文件评估可以采用文献研究、抽样调查、网络调查、问卷调查、实地调研、座谈会、论证会、专家咨询、案卷评查、相关立规比较分析等多种方法进行。

第五十三条 制定机关应当根据法律、法规、规章和上级文件的调整情况以及上级机关要求，及时对规范性文件进行清理。清理工作遵循日常清理与定期清理相结合、专项清理与全面清理相结合的原则。

第五十四条 规范性文件修改程序按照制定程序执行。

废止规范性文件，应当履行本规定第二十七条以及第五章、第六章规定的程序，可以根据实际适当简化第二十条至第二十四条和第二十六条规定的程序。

第五十五条 有效期届满拟继续实施且不作修改的市政府规范性文件，主要实施部门应征求相关部门意见，并按照本规定第二十七条规定形成草案，报市司法行政部门审核后，由政府主要负责人签发，政府办公机构应在有效期届满前重新发布。

有效期届满拟继续实施且不作修改的部门规范性文件，制定机关应按照本规定第二十七条规定形成草案后，由主要负责人签发，并在有效期届满前向市政府办公机构提请重新发布，市政府办公机构应在有效期届满前完成发布。

规范性文件因行政管理需要仅作文字表述、管理部门名称调整等不涉及实体内容的简易修改，按照前两款规定执行。

镇（街）规范性文件的延期实施及简易修改程序参照本条规定执行。

第五十六条 按本规定第五十五条规定重新发布的部门规范性文件，制定机关应在提请发布的同时向市司法行政部门报送备

案，按要求提交下列材料的电子文本：

- （一）评估报告；
- （二）规范性文件正式文本；
- （三）履行本规定第二十七条规定所形成的材料；
- （四）简易修改的需提交修改说明。

镇（街）规范性文件参照本规定第五十五条规定重新发布后应当向市司法行政部门报送备案。

市司法行政部门发现重新发布的部门规范性文件、镇（街）规范性文件存在合法性问题的，应当自报备之日起 15 个工作日内提出意见，制定机关应当自收到意见之日起 30 日内书面答复处理结果，逾期不答复或拒不改正的，市司法行政部门应提出处理意见报本级人民政府决定，并通知制定机关。

第九章 监 督

第五十七条 市司法行政部门负责对同级部门和下级政府的规范性文件制定和管理情况进行监督检查，并定期进行通报。

对规范性文件制定及管理工作不力、问题较多的部门和下级政府，司法行政部门可以约谈其负责人进行个案指导，或者直接责令整改、通报批评。

第五十八条 公民、法人或者其他组织认为现行规范性文件内容违反本规定第十二条、第十三条规定的，可以向制定机关或者负责监督的司法行政部门提出审查建议并说明理由。制定机关

或者司法行政部门应当在 30 个工作日内将办理情况书面告知提出审查建议的公民、法人或者其他组织。

第五十九条 违反本规定制定规范性文件，造成严重后果的，或者由于执行无效的规范性文件而损害公民、法人或者其他组织合法权益的，司法行政部门可以提请有权机关依法追究制定机关或者实施机关主要负责人和直接责任人的责任。

第六十条 司法行政部门和部门法制工作机构不依法履行规范性文件审核（审查）职责，造成严重后果的，依法追究其主要负责人和直接责任人的责任。

第十章 附 则

第六十一条 本规定自 2023 年 1 月 5 日起实施，有效期至 2028 年 1 月 4 日。

第六十二条 本级其他文件关于规范性文件工作要求与本规定不一致的，以本规定为准。国家、省和江门市有新规定的，从其规定。

公开方式：主动公开

抄送：市纪委监委，市委有关部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

鹤山市人民政府办公室秘书股

2022 年 11 月 29 日印发
