

连政规发〔2023〕12号

市政府关于印发连云港市行政规范性文件 文件管理办法的通知

各县、区人民政府，市各委办局，市各直属单位：

《连云港市行政规范性文件管理办法》已经市十五届政府第33次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真组织实施。

连云港市人民政府

2023年9月22日

（此件公开发布）

连云港市行政规范性文件管理办法

第一章 总 则

第一条 为了加强对行政规范性文件的监督管理，维护国家法制统一，持续提高行政规范性文件制定质量，深入推进依法行政，全面建设法治政府，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》《江苏省行政规范性文件管理规定》等规定，结合实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内行政规范性文件的制定和监督管理工作，适用本办法；法律、法规、规章和上级行政规范性文件另有规定的，从其规定。

第三条 本办法所称行政规范性文件，是指除市政府规章外，由本市行政机关或者法律、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、程序制定并公开发布，涉及公民、法人或者其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

行政规范性文件包括政府行政规范性文件和部门行政规范性文件。市、县（区）、乡（镇）人民政府和街道办事处制定的行政规范性文件为政府行政规范性文件；政府所属工作部门以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的行政规范性

文件为部门行政规范性文件。

第四条 制定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、人事任免等公文不作为行政规范性文件管理。

第五条 下列单位可以制定行政规范性文件：

- （一）市、县（区）、乡（镇）人民政府；
- （二）市、县（区）人民政府所属工作部门；
- （三）街道办事处、省级以上开发园区管理机构；
- （四）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

议事协调机构，以及政府部门的内设机构、下设机构，不得制定行政规范性文件。

第六条 行政规范性文件的制定和监督管理工作，应当遵循下列原则：

（一）坚持党的全面领导，重大的行政规范性文件，应当按照有关规定，及时报告同级党委（党组）；

（二）坚持以人民为中心，切实保障公民、法人或者其他组织的合法权益；

（三）坚持体现全面深化改革精神，科学规范行政行为，提高政府治理效能，推动经济社会高质量发展；

（四）坚持法定职责必须为、法无授权不可为，严格落实权责清单制度；

（五）坚持社会主义核心价值观；

(六) 坚持讲求实效，注重针对性和可操作性。

第七条 行政规范性文件制定和监督管理工作纳入市、县（区）法治政府建设督察的范围，作为依法行政考核内容，列入法治政府建设考评指标体系。

第八条 制定行政规范性文件，涉及长三角等区域发展战略的，应当遵循有关区域一体化发展协调协作机制的规定；涉及沿海区域发展事项的，应当遵守江苏沿海立法制规协同机制的约定。

第二章 行政规范性文件的制定

第九条 制定机关可以就其职权范围或者授权范围内的事项，制定行政规范性文件，但应当严格控制行政规范性文件的数量。内容相近的行政管理事项，应当合并后制定行政规范性文件。

法律、法规、规章和上级行政规范性文件已经作出明确规定的，或者现行行政规范性文件已有部署且仍然适用的，不得重复制定行政规范性文件。

第十条 涉及两个以上制定机关职权范围的事项，需要制定行政规范性文件的，有关制定机关应当联合制定行政规范性文件。两个以上制定机关联合制定行政规范性文件，应当明确其中一个制定机关为主办机关。

第十一条 行政规范性文件的名称，可以根据需要称“决定”“办法”“规定”“意见”“通告”等，但不得称“法”“条例”。内容为

实施法律、法规、规章和上级行政规范性文件的，其名称前一般冠以“实施”字样。

行政规范性文件的用语应当准确、简洁，内容应当明确、具体，表述应当严谨、精练。

除内容复杂的外，行政规范性文件一般不分章、节。

第十二条 制定行政规范性文件不得违法规定下列事项：

（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）设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收等事项，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）减损公民、法人或者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）超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

（五）妨碍建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场的各种规定和做法；

（六）其他应当由法律、法规、规章以及国家政策规定的事项。

第十三条 制定行政规范性文件，应当根据实际需要进行立项审查或者编制年度计划，并明确负责起草行政规范性文件的部

门、机构或者组织（以下统称起草单位）。

因经济社会客观形势发展变化等原因，制定机关可以对行政规范性文件年度计划进行相应调整。

第十四条 制定行政规范性文件一般应当经过下列程序：

- （一）评估论证；
- （二）征求意见；
- （三）合法性审核；
- （四）集体审议决定；
- （五）向社会公布。

为了应对突发事件、维护总体国家安全、执行上级机关紧急命令和决定需要立即制定行政规范性文件的，可以简化制定程序。经合法性审核、集体审议决定后，由制定机关负责人批准，向社会公布。

第十五条 起草行政规范性文件应当对其必要性、可行性、合法性、合理性、廉洁性进行全面论证，对需要解决的问题、拟设立的主要制度、主要措施及其预期效果和可能产生的影响进行评估。必要时可以委托有关专家、高等院校、社会组织等第三方起草。

行政规范性文件涉及重大公共利益或者公众权益，可能引发社会稳定、公共安全风险的，起草单位应当进行风险评估。

制定市场准入和退出、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行

政规范性文件，应当按照有关规定进行公平竞争审查。起草部门认为不属于应当进行公平竞争审查范围的，应当在行政规范性文件起草说明中予以说明。

制定涉及妇女权益的行政规范性文件，应当听取妇女联合会的意见，充分考虑妇女的特殊权益，必要时应当进行性别平等评估。性别平等评估的具体流程、指标等按照国家、省、市有关规定执行。

制定涉及公共健康的行政规范性文件，应当按照规定开展健康影响评价。

对专业性、技术性较强的行政规范性文件，应当组织相关领域专家进行论证。

评估论证结论应当在行政规范性文件起草说明中载明。

第十六条 起草行政规范性文件，应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取书面征求意见和召开座谈会、论证会、听证会、问卷调查等多种形式。

对公民、法人或者其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，应当向社会公开征求意见。起草单位可以通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式，公布文件草案及其说明等材料，并明确提出意见的方式和期限。征求意见期限一般不少于十日；与市场主体生产经营活动密切相关的期限一般不少于三十日。

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，还应当按照国务院的有关规定充分听取企业、行业协会和商会意见。

起草单位可以根据需要，专项听取人大代表、政协委员、基层立法联系点等的意见和建议。

第十七条 为了应对和处置突发事件、执行上级机关紧急命令和决定，需要立即制定和施行规范性文件的，可以不公开征求意见。

起草过程依法需要保密、公开征求意见可能危及总体国家安全的，不得公开征求意见。

第十八条 行政规范性文件在提交制定机关集体审议决定前，应当进行合法性审核。不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

行政规范性文件未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交制定机关集体审议决定。

第十九条 市、县（区）人民政府及其办公机构和所属工作部门明确的合法性审核工作的部门或者机构（以下统称审核机构）具体负责行政规范性文件的合法性审核工作。

乡镇人民政府以及街道办事处制定的行政规范性文件，已经明确专门审核机构或者专门审核人员的，由本单位审核机构或者审核人员进行审核；未明确专门审核机构或者专门审核人员的，由县（区）人民政府确定的审核机构进行审核。

市、县（区）人民政府及其办公机构名义印发的行政规范性

文件，或者由市、县（区）人民政府所属工作部门起草、报请本级人民政府批准后以部门名义印发的行政规范性文件，应当先由起草单位审核机构进行审核，再由政府审核机构进行审核。

第二十条 起草单位送审行政规范性文件，应当提供下列材料：

- （一）行政规范性文件草案送审稿；
- （二）行政规范性文件起草说明；
- （三）行政规范性文件制定依据对照表；
- （四）征求意见以及意见采纳情况和分歧协调情况等材料；
- （五）按照相关规定进行听证、风险评估、公平竞争审查、性别平等评估、健康影响评价、专家论证等材料。

政府行政规范性文件送审时，还应当提供起草单位的合法性审核意见。

第二十一条 起草单位将合法性审核材料报送制定机关办公机构的，制定机关办公机构应当对材料的完备性、规范性进行初步审核，不符合本办法第二十条规定的，可以退回起草单位，或者要求在规定时间内补充材料、说明情况。符合要求的，转送审核机构审核。

起草单位直接将合法性审核材料报送审核机构进行审核的，审核机构应当对材料的完备性、规范性进行初步审核，不符合本办法第二十条规定的，可以退回起草单位，或者要求在规定时间内补充材料、说明情况。

第二十二条 合法性审核的内容包括：

- （一）制定主体是否具有制定权限；
- （二）制定内容是否符合法律、法规、规章以及国家政策规定；
- （三）制定过程是否履行法定程序；
- （四）文件形式是否符合行政规范性文件格式；
- （五）其他依法需要审核的内容。

第二十三条 审核机构进行合法性审核，根据实际需要，可以采取下列方式：

- （一）书面审核；
- （二）要求起草单位进行说明；
- （三）通过实地考察、召开座谈会等方式组织开展调研论证；
- （四）通过召开座谈会、听证会、书面征求意见或者公开征求意见等形式听取有关单位和社会各方面的意见；
- （五）组织有关行业专家进行咨询或者论证；
- （六）组织政府法律顾问、律师进行法律咨询或者论证；
- （七）法律、法规、规章规定的其他方式。

第二十四条 除为了应对突发事件、维护总体国家安全、执行上级机关紧急命令和决定需要立即制定行政规范性文件外，行政规范性文件合法性审核时间一般不少于五个工作日，最长不超过十五个工作日；审核过程中的征求意见、专家论证、调研考察、意见协调等时间不计算在内。

第二十五条 有关单位对政府行政规范性文件草案送审稿有不同意见的，审核机构应当进行协调；经协调不能达成一致意见的，审核机构应当将协调的有关情况和处理意见，报请制定机关决定。

第二十六条 审核机构对行政规范性文件草案送审稿进行合法性审核后，可以根据不同情形，提出书面审核意见；书面审核意见包括合法、不合法、应当予以修改等内容。

对确实不需要制定或者制定的基本条件尚不成熟的行政规范性文件，审核机构可以向制定机关提出意见，建议不予制定。

第二十七条 起草单位应当根据合法性审核意见对行政规范性文件草案进行修改或者补充；特殊情况下，起草单位未完全采纳合法性审核意见的，应当向审核机构反馈，并在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

第二十八条 行政规范性文件应当经制定机关集体审议决定。

集体审议情况和决定应当如实记录，不同意见应当如实载明。

第二十九条 制定机关集体审议决定的行政规范性文件，经制定机关主要负责人签署后，由制定机关印发，并按照政府信息公开的有关规定，向社会公布。

第三十条 制定机关应当对行政规范性文件统一登记、统一编号、统一印发、统一公布。市人民政府制定的行政规范性文件编“连政规发”文号，市人民政府办公室制定的行政规范性文件编“连政办规”文号；两个以上制定机关联合制定的行政规范性文件，

只标明主办机关文号，并由主办机关登记、编号、印发、公布。

第三十一条 行政规范性文件应当自公布之日起三十日后施行，表述方式为“本办法自 X 年 X 月 X 日起施行，有效期至 X 年 X 月 X 日”。

内容涉及国家安全等特殊情形以及公布后不立即施行将有碍行政规范性文件施行的，可以自公布之日起施行，表述方式应当遵守本条第一款规定。

第三十二条 行政规范性文件不溯及既往，但法律、法规、规章以及国家和省政策文件另有规定的情形除外。

第三章 行政规范性文件的备案

第三十三条 行政规范性文件的备案审查，应当依照法定权限和程序进行，做到有件必备、有备必审、有错必纠。

第三十四条 行政规范性文件应当自公布之日起三十日内，由制定机关依照下列规定向上级机关（以下统称备案监督机关）报送备案：

- （一）政府行政规范性文件报上一级人民政府备案；
- （二）部门行政规范性文件报本级人民政府备案；
- （三）市、县（区）人民政府依法设立的派出机关制定的行政规范性文件，报设立该派出机关的人民政府备案；
- （四）法律、法规授权组织制定的行政规范性文件，报本级

人民政府备案；

两个以上制定机关联合制定的行政规范性文件，由主办机关报送备案。

第三十五条 备案监督机关负责行政规范性文件备案审查工作的机构（以下统称备案审查机构）具体承担行政规范性文件备案审查和监督职责。

报送市、县（区）人民政府备案的行政规范性文件，径送备案审查机构。

第三十六条 行政规范性文件报送人民政府备案，应当同时提交下列纸质材料一式三份：

- （一）备案报告；
- （二）行政规范性文件正式文本；
- （三）制定说明：应当包含制定必要性（背景）、制定依据、制定过程、主要内容等要素；
- （四）制定依据对照表、合法性审核意见等材料。

制定机关应当同时通过江苏省规章行政规范性文件备案审查工作平台上传前款备案材料的电子文本。

第三十七条 报送备案的行政规范性文件，符合第三条、第三十四条、第三十六条规定的，备案审查机构七个工作日内予以备案登记。

报送备案的公文不属于行政规范性文件，或者不符合本办法第三十四条规定的，备案审查机构不予备案登记，将材料退回，

并说明理由。

报送备案的材料不符合本办法第三十六条规定的，备案审查机构应当通知制定机关在五个工作日内补正材料；补正后符合规定的，予以备案登记。制定机关未在指定期限内补正或者虽然补正但仍不符合规定要求的，视作未按时报送备案。

第三十八条 备案审查机构对报送备案的行政规范性文件，就下列事项进行审查：

- （一）本办法第二十二条规定的合法性审核内容；
- （二）是否存在明显不当问题；
- （三）是否按照规定予以公布；
- （四）其他应当予以审查的事项。

第三十九条 备案审查机构审查行政规范性文件时，需要有关机关提出意见的，有关机关应当在规定期限内回复；需要制定机关说明有关情况的，制定机关应当在规定期限内予以说明。

审查行政规范性文件可以通过召开论证会、座谈会、书面征求意见等方式，向相关领域的专家、专业组织、法律顾问、律师等咨询，或者委托第三方协助开展审查等工作。

第四章 行政规范性文件的动态管理

第四十条 行政规范性文件应当明确有效期；有效期届满未明确延续的，行政规范性文件自动失效。

行政规范性文件的有效期限自施行之日起不超过五年。为了实施法律、法规、规章或者上级行政规范性文件制定的行政规范性文件，有效期需要超过五年的，制定机关应当在起草说明中载明理由，但有效期最长不得超过十年。

专用于废止原有的行政规范性文件或者停止某项制度实施等的行政规范性文件，不适用本条第一款、第二款的规定。

行政规范性文件的名称冠以“暂行”“试行”的，有效期自施行之日起不超过两年。

第四十一条 制定机关应当建立行政规范性文件效力状态台账制度和行政规范性文件失效前提醒机制。

第四十二条 行政规范性文件实施满两年的，起草单位或者实施单位应当对其实施效果开展评估，评估报告径送制定机关合法性审核机构。

有效期届满的三个月前，起草单位或者实施单位应当对行政规范性文件有效期是否需要延续进行评估。经评估需要继续实施的，起草单位或者实施单位依法提请制定机关延续有效期后重新公布；经评估需要修改后继续实施的，起草单位或者实施单位提请制定机关参照制定程序执行。

第四十三条 制定机关应当适应经济社会发展需要，按照上位法和上级行政规范性文件制定、修改、废止等情况，对行政规范性文件进行定期清理、专项清理。

根据清理结果，制定机关应当对行政规范性文件目录和文本

及时作出调整并向社会公布。

第四十四条 起草单位或者实施单位拟废止行政规范性文件的，应当说明废止的依据和理由。必要时，应当组织对废后风险、管理衔接等进行评估论证。拟废止意见由制定机关集体审议后决定。

第四十五条 公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件与法律、法规、规章、上级政策等相抵触的，有权向该行政规范性文件的备案监督机关提出书面审查建议，由备案审查机构予以核实、处理。

书面审查建议应当包含下列内容：

（一）申请人为公民的，应当载明申请人的姓名、身份证号码和联系方式；申请人为法人或者其他组织的，应当载明其名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；

（二）申请审查的文件名称和需要审查的内容；

（三）申请审查的理由；

（四）法律、法规、规章规定的其他内容。

对公民、法人或者其他组织提出的审查建议，备案审查机构认为需要制定机关说明有关情况的，制定机关应当在规定期限内予以说明；认为需要有关机关提出意见的，有关机关应当在规定期限内回复。

制定机关对公民、法人或者其他组织提出修改或者撤销其行政规范性文件的书面建议，应当予以核实；发现本机关制定的行

政规范性文件确有不当的，应当予以修改或者废止。

第四十六条 在行政争议处理过程中，当事人对本办法第五条的行政机关（不含市人民政府）制定的行政规范性文件提出审查申请的，本市行政复议、行政调解等机构可以按照行政规范性文件监督权限将审查申请依法移送市、县（区）备案审查机构处理。市、县（区）备案审查机构应当在法律、法规、规章和上级政策文件等规定的期限内进行处理；没有规定期限的，应当在合理期限内处理。

第四十七条 建立行政规范性文件统一公开查询平台，供公众免费查询、下载。

第四十八条 行政规范性文件的制定机关和备案监督机关应当加强队伍建设，保证机构设置、人员配备、经费安排、工作条件与工作任务相适应。

第五章 行政规范性文件的监督

第四十九条 备案审查机构经审查发现报送备案的行政规范性文件未履行制定必经程序或者履行程序严重不规范的，应当要求制定机关补充完善相关程序，并在一定范围内进行情况通报；造成严重不良影响的，应当按照有关规定问责。

第五十条 备案审查机构经审查发现报送备案的行政规范性文件存在违法或者明显不当等问题的，按照下列规定予以处理：

(一) 由备案审查机构出具备案审查意见，要求制定机关在规定期限内自行纠正，并向备案审查机构书面报告处理结果；制定机关无正当理由逾期未纠正的，由备案审查机构出具备案审查监督决定，责令制定机关限期纠正；拒不纠正的，由备案审查机构提请备案监督机关决定撤销或者改变；

(二) 继续执行可能造成严重后果的，在制定机关纠正之前，备案审查机构可以提请备案监督机关及时作出中止执行该行政规范性文件部分或者全部内容的决定。

第五十一条 备案审查机构认为报送备案的行政规范性文件制定依据相互矛盾或者抵触，应当提请本级人民政府依法处理；本级人民政府无权处理的，应当依法提请有权机关处理。处理期间，中止对行政规范性文件的备案审查。

第五十二条 制定机关不按照本办法要求将行政规范性文件报送备案的，由备案审查机构通知制定机关限期改正；情节严重的，由备案审查机构在一定范围内进行情况通报。

对行政规范性文件存在的问题拒不纠正、拖延纠正的，由备案审查机构在一定范围内进行情况通报；情节严重、造成不良后果的，备案审查机构应当提出处理建议，移送有权机关依法处理。

第五十三条 备案审查机构应当建立健全行政规范性文件定期通报制度，对行政规范性文件备案审查情况进行定期通报。

第六章 附 则

第五十四条 行政规范性文件需要报送本级人民代表大会常务委员会备案的，按照相关规定执行。

备案监督机关应当与本级党委、人民代表大会常务委员会加强协作，建立健全相互会商审查、征求意见、沟通协调、信息共享、培训交流、联合调研等备案审查衔接联动机制。

第五十五条 行政规范性文件解释权属于制定机关。

行政规范性文件有下列情形之一的，由制定机关解释：

（一）行政规范性文件的规定需要进一步明确具体含义的；

（二）行政规范性文件制定后出现新的情况，需要明确适用行政规范性文件依据的。

行政规范性文件的解释，与行政规范性文件具有同等效力。

第五十六条 行政规范性文件的修改、废止和解释程序，参照制定程序执行。

第五十七条 本办法自 2023 年 11 月 1 日起施行，有效期至 2032 年 10 月 31 日。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委，市法院，市检察院，连云港警备区。

连云港市人民政府办公室

2023年9月22日印发
