

佛冈县人民政府关于加强行政规范性文件制定和监督管理的实施意见

佛府〔2024〕56号

各镇人民政府，县政府各部门、各直属机构：

为持续深入推进依法行政、全面建设法治政府，贯彻落实《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（国办发〔2018〕37号）、《广东省行政规范性文件管理规定》《清远市人民政府关于加强行政规范性文件制定和监督管理的实施意见》（清府〔2023〕53号）的文件精神，结合我县工作实际，制定本实施意见。

一、行政规范性文件的概念及基本规范

（一）行政规范性文件的概念

行政规范性文件（下称规范性文件）是指除政府规章外，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公文。

规范性文件分为县政府规范性文件、镇政府规范性文件、部门规范性文件。县政府（含县政府办公室，下同）以自己的名义制定的规范性文件为县政府规范性文件；镇政府以自己的名义制定的规范性文件为镇政府规范性文件；依法以自己的名义履行行政管理职能的县政府部门、直属机构以及法律、法规授权的具有管理公共事务的组织制定（含经县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。

（二）一般不作为规范性文件管理的情形

行政机关内部执行的管理规范、职责分工、工作制度、机构编制、会议纪要、工作方案、工作计划规划、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件，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，以及行政机关制定的技术操作规程、对具体事项作出的行政处理决定。

（三）加强规范性文件监督管理

县人民政府办公室按照国家公文处理相关规定,负责县政府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。

县司法局负责全县规范性文件的合法性审核(审查)工作,并在县人民政府领导下,具体承担规范性文件监督工作。

（四）规范性文件制定主体

有权制定规范性文件的主体为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。

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。

（五）不得制定规范性文件的情形

1. 凡法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的,现行文件已有部署且仍然适用的;
2. 照抄照搬照转上级文件、以文件“落实”文件的;
3. 没有实质性内容可以不制定的。

（六）规范性文件不得设定的事项

规范性文件不得设定行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收、行政检查、证明事项以及其他应当由法律、法规、规章设定或者上级机关规定的事项。

（七）规范性文件名称规范

规范性文件的名称根据其具体内容确定,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。

二、规范性文件的制定

（一）立项

1. 立项申请。县政府所属部门认为需要由县政府制定规范性文件的,应当向县政府报请立项。报送县政府制定规范性文件的立项申请,应当包括规范性文件的名称、制定规范性文件的必要性、所要解决的主要问题、拟确立的主要内容以及制定依据、发布机关、送审时间等。

2. 立项计划。县司法局于每年第四季度印发下一年度拟制定县政府规范性文

件的通知，政府所属部门应当根据需要提出报请县政府制定规范性文件的立项申请。县司法局应当对报送县政府制定规范性文件的立项申请进行汇总研究，并于下一年第一季度内拟订县政府年度规范性文件制定工作计划，经县政府常务会议审定后以县政府办公室文件下发，有关部门应当认真组织实施，县政府办公室会同县司法局负责监督执行。

县政府规范性文件制定工作年度计划应当明确规范性文件的名称、起草单位、完成时间等。列入年度计划的县政府规范性文件，起草单位应在规定时间内完成起草工作。县政府规范性文件制定工作年度计划在执行中，可以根据实际情况予以调整。

因特殊情况需要延期报送或者不再需要制定规范性文件的，起草单位应当向县政府书面说明原因，并抄送县司法局。

对未列入年度县政府规范性文件制定计划，因特殊情况需制定、发布规范性文件的，起草单位应当向县政府书面说明理由，并由县政府领导签批同意。

（二）起草

1. 论证与评估。起草单位应当对规范性文件制定的必要性、可行性、合法性、合理性进行论证，并对拟规定行政措施的预期效果和影响进行评估，形成书面评估论证报告。论证与评估情况和结论应当在起草说明中载明。

2. 征求意见。

（1）行政系统内征求意见。规范性文件涉及其他行政机关的职责或者与其他行政机关关系密切的，起草单位应当充分征求相关行政机关的意见。存在意见分歧的，起草单位应当主动协调，经协调不能取得一致意见的，起草单位应当在报送规范性文件草案时说明情况和理由。

除内容涉及县司法局职责外，规范性文件起草过程中，一般不宜将县司法局作为被征求意见单位。不涉及县司法局职责的文件向县司法局征求意见的，县司法局可以退回征求意见单位，也可以不回复。

（2）公开征求意见。起草规范性文件，应当公开征求社会公众的意见；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：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；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；起草过程依法需要保密的；法律、法规和规章另有规定的。

起草单位应当通过政府网站、政务新媒体或者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。一般情况下，公开征求意见期限不得少于7个工作日；制定与市场主体生产经营活动密切相关的规范性文件，公开征求意见的期限一般不少于30日；属于重大行政决策事项的规范性文件，公开征求意见一般不少于30日，因情况紧急等原因需要缩短期限的，公开征求意见时应当予以说明。法律、法规或者规章对公开征求意见另有规定的，从其规定。

县政府规范性文件、镇政府规范性文件、部门规范性文件统一在佛冈县人民政府门户网站公开征求意见。公开征求意见时需提供线上及线下意见征集渠道。意见征集结束后，应当及时公开意见反馈及采纳情况。

(3) 涉企政策专门听取意见。起草与企业生产经营活动密切相关的规范性文件过程中，应当听取企业和行业协会商会意见。听取意见的方式应当多样化，充分利用网络、报纸等新闻媒体以及“两微一端”等媒介，同时根据实际情况，采取召开听证会、座谈会、论证会、问卷调查、书面发函、实地走访等方式听取意见，确保实效。

3. 公平竞争审查。制定市场准入、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，起草单位应当进行公平竞争审查，评估对市场竞争的影响，防止排除、限制市场竞争。各单位应当建立健全自我审查机制，明确责任机构和审查程序。

4. 其他程序。规范性文件所规定的事项依法依规需履行听证、专家论证、风险评估等程序的，按有关规定执行。

(三) 合法性审核与审查

1. 审核机构审核。县政府及部门规范性文件、镇政府规范性文件草案提交本单位审核机构进行审核前，可以由本单位法律顾问、公职律师或有关专家进行协助审核。但不得以法律顾问、公职律师或有关专家的意见代替内部法制审核意见。

2. 司法局合法性审核(审查)。县政府规范性文件草案，起草单位提请县政府审议前，应当报送县司法局审核(审查)。未经县司法局合法性审核(审查)或者经审核(审查)不合法的，不得提请县政府审议。

镇政府规范性文件和部门规范性文件草案应当在发布前报县司法局审核(审查)。

县司法局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。起草单位应当根据审核(审查)意

见对规范性文件作出修改或者补充；对审核（审查）意见有异议的，起草单位可以自收到意见之日起 10 个工作日内提出异议及理由，与县司法局协商或者向县政府申请复核。

3. 县司法局完成审核（审查）期限。县司法局应当自收到全部材料之日起 15 个工作日内完成审核（审查），并将审核（审查）意见书面通知送审机关。

县司法局对规范性文件草案进行合法性审核（审查）时，可以征求县政府法律顾问、本单位公职律师或有关专家意见。

（四）集体讨论决定

1. 部门审议决定。县政府规范性文件、镇政府规范性文件、部门规范性文件草案通过起草单位内部法制审核后，应当提交部门办公会议集体审议。审议通过后，方可将草案报送县司法局审核（审查）。

2. 县政府审议决定。县政府规范性文件经县司法局审核（审查）后，由起草单位报请县政府常务会议或者全体会议审议决定。

属于重大行政决策事项的县规范性文件经县政府常务会议审议通过后，在出台前应当由县政府党组按照《重大行政决策程序暂行条例》第三十一条的规定，向同级党委请示报告。

（五）统一编号

规范性文件发布前应当统一登记、统一编号。编号标注在规范性文件首页右上角。

县政府规范性文件在正式发文前由县司法局统一登记、统一编号。县政府规范性文件统一编号格式为：“佛冈法登（开头第一个字母）+年份+序号”的方式，例如：FGFD2024001。

镇政府规范性文件经县司法局合法性审查后，印发前，由镇政府送县司法局统一登记、统一编号。编号形式采用“镇名称法登+年份+序号”的方式，例如：石角镇法登 2024001。

部门规范性文件经县司法局合法性审查后，印发前，由承办部门送县司法局统一登记、统一编号。部门规范性文件统一编号格式为：“佛冈部登（开头第一个字母）+年份+序号”的方式，例如：FGBD2024001。

制定机关应当做好本单位规范性文件的统一登记工作。

（六）统一发布

1. 发布载体。县政府规范性文件应当由县政府主要负责人签发，镇政府规范

性文件应当由镇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。

县政府规范性和镇政府规范性文件、部门规范性文件的统一发布载体为佛冈县人民政府网站。县政府规范性文件、镇政府规范性文件、部门规范性文件由起草单位在文件印发之日起 10 个工作日内在佛冈县人民政府网站规范性文件专栏上发布。

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。

2. 公开方式。规范性文件应标注公开方式为“主动公开”。

3. 实施日期与有效期。规范性文件实施日期一般应与发布日期间隔 30 日以上，以便于规范性文件具体执行机构和群众知晓。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规范性文件实施的，可以自发布之日起实施。规范性文件一般应当规定有效期。规范性文件有效期不得超过 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。

4. 政策解读。所有规范性文件均应当进行政策解读，起草单位在向县司法局报送规范性文件合法性审查时，应当一并报送政策解读文本。政策解读文本依照政府信息公开工作有关规定公布。

三、其他特别程序规定

规范性文件拟评估、清理、修改、废止和延期实施的，按照《广东省行政规范性文件管理规定》等文件的相关规定执行。

四、规范性文件备案监督

（一）报备期限

县政府规范性文件应当自公布之日起 30 日内报送市人民政府备案，并依照有关规定报县人民代表大会常务委员会备案。

镇政府规范性文件、部门规范性文件应当自公布之日起 30 日内报送县政府（县司法局代县政府承办）备案。

（二）备案审查意见处理

县政府规范性文件由市人民政府、县人民代表大会常务委员会备案审查。

镇政府规范性文件、部门规范性文件经备案审查存在违法或明显不当情形的，县司法局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县政府决定，并通知制定机关。镇政府或县政府部门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，县司法局可以提请县政府予以撤销该文件。

五、其他

本意见自发布之日起施行。

佛冈县人民政府
2024年11月4日