

吉林市人民政府令

第 240 号

《吉林市行政规范性文件制定和监督管理规定》已经 2020 年 6 月 28 日市政府第 22 次常务会议审议通过，现予公布，自 2020 年 9 月 1 日起施行。

市长



2020 年 7 月 19 日

吉林市行政规范性文件制定和监督管理规定

第一章 总则

第一条 为了提高行政规范性文件制定质量,加强行政规范性文件监督管理,维护法制统一,更好地服务于经济社会发展,根据有关法律、法规和规章,结合本市实际,制定本规定。

第二条 本规定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,由行政机关依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利、义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文。

本规定所称行政机关包括:

- (一)市、县(市、区)、乡(镇)人民政府;
- (二)市、县(市、区)人民政府工作部门、派出机关(机构)、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称政府部门)。

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、人事任免等文件以及规划和专业技术标准,不纳入规范性文件监督管理范围。

第三条 本市行政区域内规范性文件的制定和监督管理,

适用本规定。

第四条 规范性文件的制定和监督管理应当坚持党的领导，贯彻党的路线方针政策和决策部署，遵循法制统一、精减高效、公众参与、权责一致、有件必备、有备必审和有错必纠的原则。

第五条 市、县（市、区）人民政府应当加强规范性文件制定和监督管理人员的正规化、专业化、职业化建设，开展多种形式的业务培训、学习和经验交流，明确规范性文件备案审查部门或者机构（以下简称备案机构）和规范性文件合法性审核部门或者机构（以下简称审核机构），配齐配强工作力量，确保与工作任务相适应。

第六条 市、县（市、区）人民政府应当逐步建立规范性文件电子网络管理系统，实现规范性文件和公文管理系统的有效联通，以大数据等技术手段推进规范性文件管理程序的标准化。

第七条 市、县（市、区）人民政府备案机构应当与本级党委、人大备案机构加强协作配合，建立备案审查衔接联动机制；探索与人民法院、人民检察院建立工作衔接机制，推动行政监督与司法监督形成合力。

第二章 起草

第八条 规范性文件由制定机关起草，或者由制定机关组

织实施机关（机构）起草。制定机关根据需要，也可以委托有关专家或者专业机构起草。

第九条 规范性文件的文种应当使用命令（令）、决定、意见、公告、通告或者通知；文件名称可以使用规定、办法、细则等。

第十条 规范性文件不得规定下列内容：

（一）违法增设行政机关的权力或者减少其法定责任和义务；

（二）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；

（三）设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，增加办理行政许可事项的条件或者证明事项；

（四）排除或者限制公平竞争，违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法设置市场准入和退出条件；

（五）制约和限制创新；

（六）市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

（七）依法不得规定的其他事项。

第十一条 起草单位应当对制定规范性文件的必要性和可行性进行调查研究；对规范性文件合法性、合理性及其预期效果和可能产生的影响，以及规范性文件涉及的社会管理现状、所要解决的问题、拟采取的措施等进行评估论证。

规范性文件涉及专业性、技术性问题的，起草单位应当组织相关领域专家进行专业技术论证。

规范性文件涉及社会稳定、市场主体经济活动的，起草单位应当按照国家和省、市有关规定进行风险评估和公平竞争审查。

第十二条 规范性文件草案应当公开征求意见，但依法应当保密的除外。

规范性文件涉及重大公共利益，或者直接涉及多数公民、法人和其他组织切身利益的，起草单位应当通过政府网站、部门网站或者其他便于公众知晓的方式公布规范性文件草案，广泛征求意见，征求意见期限不少于 15 个工作日。

规范性文件涉及重大利益调整的，起草单位应当深入调查研究，采取座谈会、论证会、听证会、实地走访等形式充分听取各方面意见。

规范性文件涉及企业切身利益或者对企业权利义务有重大影响的，应当充分听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会的意见。

第十三条 起草单位应当书面征求有关单位意见，有关单位应当认真研究，提出意见建议，并对所提意见建议负责。

有关单位对规范性文件草案存在重大分歧的，起草单位应当进行充分协商；经过协商不能取得一致意见的，报请共同上

级机关决定。

第十四条 有下列情形之一的，经制定机关负责人批准，起草单位可以简化本规定第十二条、第十三条规定的程序：

- （一）为预防、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，需要立即采取措施的；
- （二）需要立即执行上级行政机关的紧急命令和决定的；
- （三）需要立即施行临时性措施的；
- （四）经依法授权，需要例行调整和发布标准的；
- （五）需要简化制定程序的其他情形。

第三章 合法性审核

第十五条 实行规范性文件合法性审核制度。未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交集体审议。

制定机关不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

第十六条 拟由市、县（市、区）人民政府或者其办公部门制发的规范性文件，或者经政府批准拟由政府部门制发的规范性文件，提交集体审议或者批准前，起草单位应当经本级政府办公部门审查同意后，将下列材料报送审核机构进行合法性审核：

- （一）合法性审核送审函；
- （二）规范性文件送审稿；

- (三) 起草说明;
- (四) 制定依据和对照表;
- (五) 有关单位反馈意见和意见处理情况表;
- (六) 起草单位审核机构出具的合法性审核意见;
- (七) 履行公众参与、专家论证、风险评估等程序的相关材料, 或者未履行有关程序的说明;
- (八) 起草单位集体讨论会议纪要;
- (九) 审核机构需要的其他材料。

送审材料不符合前款规定的, 审核机构应当将其退回起草单位, 或者要求起草单位在 5 个工作日内补正材料或者说明情况。

其他行政机关制定规范性文件, 需要向审核机构报送合法性审核材料的, 参照本条第一款规定执行。

第十七条 审核机构应当就下列事项进行审核:

- (一) 制定主体是否合法;
- (二) 是否超越制定机关法定职权;
- (三) 内容是否符合宪法、法律、法规、规章和上级政策规定;
- (四) 是否违反本规定第十条的规定;
- (五) 是否与相关的规范性文件存在冲突;
- (六) 是否违反规范性文件制定程序;

(七) 其他需要审核的内容。

第十八条 合法性审核时间一般不少于 5 个工作日, 最长不超过 15 个工作日。补正材料、说明情况所需时间不计入合法性审核时间。

第十九条 审核机构可以针对审核中的有关问题向起草单位询问, 或者要求起草单位提供有关材料。

对涉及重大问题或者影响面广、情况复杂、社会关注度高的规范性文件, 审核机构可以单独或者会同起草单位以座谈会、听证会等形式公开听取管理相对人代表和社会公众意见, 或者召集律师、有关专家和学者进行论证。

第二十条 有下列情形之一的, 审核机构可以将送审材料退回起草单位:

- (一) 制定的基本条件尚不成熟的;
- (二) 制定主体、内容存在突出问题的;
- (三) 未按照规定补正材料或者说明情况的;
- (四) 有关单位有重大分歧意见, 且理由充分的。

第二十一条 审核机构应当根据不同情形, 对规范性文件送审稿提出合法、不合法、应当予以修改的书面审核意见。

起草单位应当按照审核意见对规范性文件送审稿进行修改; 起草单位未采纳审核意见的, 应当在提请制定机关审议时说明理由和依据。

第四章 决定与公布

第二十二条 除本规定第十四条规定情形外，市、县（市、区）人民政府制定规范性文件，应当提交本级政府常务会议或者全体会议审议决定；其他行政机关制定规范性文件，应当提交本机关办公会议审议决定。

第二十三条 规范性文件应当由制定机关主要负责人或者经授权的负责人签发。

第二十四条 规范性文件经审议通过或者批准后，制定机关应当及时通过政府公报、政府门户网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等向社会公布。未经公布的规范性文件不得作为行政管理依据。

规范性文件通过多个媒体公布的，公布时间以首次向社会公布的时间为准。

市、县（市、区）人民政府应当在其门户网站开设规范性文件专栏，公布规范性文件信息。

第二十五条 规范性文件应当有明确的施行日期。

规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行。符合本规定第十四条第一至三项规定的，规范性文件可以自公布之日起施行。

第二十六条 规范性文件应当规定有效期。未规定有效期的规范性文件，有效期不得超过 5 年；“暂行”“试行”的规范性文件，有效期不得超过 2 年。

规范性文件有效期自施行之日起算；未标明施行日期的，自公布之日起算。

规范性文件超过有效期需要继续施行的，应当按照本规定第四十一条规定评估后重新公布。

第二十七条 规范性文件由制定机关负责解释。

规范性文件解释与该规范性文件具有同等效力。

第五章 备案审查

第二十八条 规范性文件应当自公布之日起 5 个工作日内，按照下列规定报送备案：

（一）市、县（市、区）人民政府及其办公部门制发的规范性文件，由起草单位报送本级政府备案机构，再由本级政府备案机构报上一级人民政府备案；

（二）乡（镇）人民政府制发的规范性文件报上一级人民政府备案，迳送上一级人民政府备案机构；

（三）政府部门制发的规范性文件报本级政府备案，迳送本级政府备案机构。

两个或者两个以上行政机关共同制定的规范性文件，由主办机关按照前款规定报送备案。

规范性文件需要报同级人民代表大会常务委员会备案的，按照相关规定执行。

第二十九条 向市人民政府报送规范性文件备案的，应当

按照下列规定提交备案材料：

（一）市人民政府及其办公部门制发的规范性文件，备案材料包括规范性文件文本、起草说明各 20 份及其电子材料（PDF 和 Word 文本）；

（二）县（市、区）人民政府及其办公部门制发的规范性文件，备案材料包括规范性文件文本、备案报告、起草说明各 3 份，公开听取意见材料、依据对照表和相关法律法规文本、本级人民政府审核机构的审核意见、公布材料和其他相关资料及其电子文本（PDF 和 Word 文本）；

（三）市政府部门制发的规范性文件，备案材料包括规范性文件文本、备案报告、起草说明各 15 份，公开听取意见材料、依据对照表和相关法律法规文本、本部门审核机构的审核意见、公布材料和其他相关资料及其电子文本（PDF 和 Word 文本）。

向其他行政机关报送规范性文件备案的，按照相关规定执行。

第三十条 备案材料符合规定的，应当受理登记。备案材料不符合规定的，备案机构应当通知报备机关补正，补正后受理登记；未按照规定补正的，不予受理登记。

第三十一条 规范性文件已受理登记的，备案机构应当依法审查。

第三十二条 备案机构审查规范性文件，可以交由专业律

师或者法律机构提出法律意见，或者向有关机关、专业组织函询；也可以召开座谈会、论证会和听证会，或者通过向有关人员询问、实地走访等形式，调查了解相关情况。

第三十三条 备案机构审查规范性文件，应当按照下列规定分别处理：

（一）未发现规范性文件内容违法和制定程序不当的，准予备案；

（二）规范性文件内容表述有瑕疵的，准予备案并附更正建议；

（三）规范性文件制定主体不合格或者内容违法的，不予备案，由制定机关自行改正、废止，或者由有权机关依法撤销；

（四）规范性文件制定程序不符合规定的，补正后准予备案；

（五）规范性文件的合法性存在争议，但停止执行可能会产生社会不良影响，或者导致上级规定无法实施的，暂予备案并附处理建议。

市、县（市、区）人民政府备案机构的审查文书，应当统一使用本级政府规范性文件备案审查专用章。其他行政机关可以使用本机关规范性文件备案审查专用章。

第三十四条 备案机构应当自受理登记之日起 30 个工作日内提出审查意见；情况复杂的，经机构负责人批准，审查时限可以延长 30 个工作日。

公开听取意见、补充说明、调查和函询所需时间不计入审查时间。

第三十五条 规范性文件有下列情形之一的，备案机构应当中止审查：

- （一）制定依据正在调整变化，可能近期发布的；
- （二）与其他规定存在矛盾正在协调的；
- （三）制定机关因正当理由提出中止审查要求，备案机构同意的；
- （四）备案机构认为需要中止审查的其他情形。

中止审查的最长期限不得超过6个月。中止审查的事由消除后，应当恢复审查。

第三十六条 规范性文件有下列情形之一的，备案机构应当终止审查：

- （一）制定机关宣布失效或者废止的；
- （二）有权机关依法改变或者撤销的；
- （三）备案机构认为需要终止审查的其他情形。

第三十七条 备案机构认为需要有关部门协助或者提出意见的，有关部门应当给予协助，或者按照有关规定予以函复。

第三十八条 规范性文件制定机关应当执行备案机构的处理意见。备案机构的处理意见要求限期执行的，制定机关应当在规定期限内执行；逾期不执行的，备案机构可以向有权机关提出处理建议。

第三十九条 规范性文件审查处理后应当归档管理。

规范性文件档案管理标准,由市人民政府备案机构商同档案管理部门另行规定。

第六章 评估与清理

第四十条 规范性文件施行后,实施机关可以对规范性文件实施情况进行评估。行政措施无法达到预期效果的,应当向制定机关报告,由制定机关及时处理。

第四十一条 规范性文件有效期满前6个月,实施机关应当对是否继续施行该规范性文件进行评估;经评估认为需要继续施行的,应当在有效期届满前3个月向制定机关提出。制定机关决定继续施行的,应当做出延续有效期的决定,向社会重新公布。

第四十二条 市、县(市、区)人民政府根据工作需要,可以组织实施机关或者专业机构,对涉及社会重点、热点的规范性文件进行专门评估。

第四十三条 规范性文件评估内容包括:

- (一) 是否符合依法行政基本原则;
- (二) 具体行政管理措施是否合法适当;
- (三) 是否有利于保障公民、法人和其他组织的合法权益;
- (四) 是否有利于经济发展和社会进步;

(五) 是否符合成本效益要求;

(六) 其他需要评估的事项。

第四十四条 规范性文件清理工作由制定机关统一部署,并组织实施。

第四十五条 规范性文件由制定机关每隔 2 年清理一次;也可以根据需要进行即时清理。规范性文件清理结果应当向社会公布。

政府部门可以根据工作需要,协调其他部门对涉及本部门管辖业务的规范性文件进行专项清理。

第四十六条 制定机关做出规范性文件清理决定后,应当公布继续有效、失效、废止规范性文件目录和修改规范性文件的具体内容,并按照本规定第二十八条规定,将清理结果报送备案机构。

未纳入继续有效规范性文件目录的,不得作为行政管理依据。

第七章 监督

第四十七条 实行规范性文件制定主体清单制度。

各级人民政府备案机构负责审核、编制本级政府的规范性文件制定主体清单,并向社会公布。

政府部门应当向本级政府备案机构申报制定规范性文件的职权来源及相关材料,并做好相关配合工作。

规范性文件制定主体清单实行动态管理。未纳入规范性文

件制定主体清单的，不得制发规范性文件。

第四十八条 实行规范性文件制定和备案情况季报告制度。

每季度的前5个工作日内，各级人民政府应当向上一级人民政府备案机构报告本级政府上一季度规范性文件制定和备案情况，政府部门应当向本级政府备案机构报告本部门上一季度规范性文件制定和备案情况，并附上一季度行政发文目录。

备案机构应当对季报告材料进行核查，行政机关漏备规范性文件的，应当按照规定补备。

第四十九条 建立规范性文件专项督查和通报制度。

市、县（市、区）人民政府办公部门和备案机构应当根据工作需要，定期或者适时开展规范性文件专项督查。

市、县（市、区）人民政府备案机构可以对规范性文件备案情况进行专项通报。

第五十条 公民、法人和其他组织认为规范性文件与宪法、法律、法规和上级规定相抵触的，可以向制定机关书面提出审查建议；也可以向有管辖权的备案机构书面提出审查建议。

制定机关应当自收到公民、法人和其他组织提出的审查建议之日起60日内研究处理，并予以书面答复。规范性文件确有问题的，制定机关应当自行改正、废止或者撤销。

备案机构收到公民、法人和其他组织审查建议的，应当予以核实，并按照相关规定作出处理。

第八章 考核奖惩

第五十一条 市、县（市、区）人民政府应当每年对规范性文件制定和监督管理情况进行一次全面考核，考核结果予以通报。

第五十二条 规范性文件考核取得优秀的，按照《中华人民共和国公务员法》等有关规定给予奖励；考核不合格的，取消其评先创优资格。

第五十三条 行政机关有下列情形之一的，由备案机构通知其改正，或者给予通报批评；情节严重的，由有权机关对相关责任人员依法给予处分：

- （一）制定主体清单之外的行政机关制发规范性文件的；
- （二）制定的规范性文件内容违法的；
- （三）违反程序制发规范性文件的；
- （四）不配合规范性文件审核机构、备案机构工作，或者无正当理由不执行、拖延执行规范性文件审核意见、备案审查意见和处理决定的；
- （五）不按照规定报送规范性文件备案的；
- （六）不按照规定进行规范性文件评估、清理的；
- （七）不按照规定处理审查建议的；

- (八) 不执行季报告制度的;
- (九) 规范性文件考核不合格的;
- (十) 违反规范性文件制定和监督管理的其他情形。

第九章 附则

第五十四条 行政机关修改、废止和解释规范性文件，参照本规定执行。

第五十五条 本规定自 2020 年 9 月 1 日起施行。2011 年 8 月 23 日吉林省人民政府令第 221 号公布、2016 年 7 月 13 日吉林省人民政府令第 235 号修改的《吉林市规范性文件监督管理办法》同时废止。