

意见单位应对涉及本单位业务的内容进行认真研究，提出意见建议。在审核过程中，需要相关业务单位协助工作的，相关业务单位应当积极配合，并在规定期限内予以答复或办理；法制审查机构应对答复或办理情况进行研究、审查后，对合法合理部分予以采纳。因未尽职尽责导致行政规范性文件中涉及本单位业务内容违法违规，造成严重后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任。

第八章 附则

第四十五条 本办法自发布之日起施行。

三门峡市湖滨区人民政府文件

三湖政〔2023〕9号

湖滨区人民政府 关于印发《湖滨区行政规范性文件管理办法》的 通知

各乡人民政府、街道办事处，区政府有关部门：

《湖滨区行政规范性文件管理办法》已经区政府第32次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。



2023年12月29日

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，
区检察院，区人武部。

三门峡市湖滨区人民政府办公室

2023年12月29日印发



湖滨区行政规范性文件管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强对行政规范性文件的监督管理，维护法制统一，推进依法行政，根据《河南省行政规范性文件管理办法》《河南省行政合法性审查工作规定》及有关法律、法规、规章规定，结合本区实际，制定本办法。

第二条 本区行政规范性文件的起草、合法性审查、决定与公布、备案与审查及其监督管理，适用本办法。

本办法所称行政规范性文件，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（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。

行政规范性文件的内容具备行政性、外部性、规范性，界定行政规范性文件不以文件的名称和形式作为判断标准。下列文件不属于行政规范性文件，且不得以此类文件形式印发行政规范性文件：

- （一）部门（单位）职能配置、内设机构和人员编制等规定；
- （二）发文机关内部工作制度、管理制度。如行政机关内部

关解释：

（一）行政规范性文件的内容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，需要明确适用依据的。

行政规范性文件的解释由制定机关负责，并参照行政规范性文件制定程序通过后予以公布。

第七章 法律责任

第四十二条 制定机关有下列行为之一的，由区司法局通知其限期改正，并予以通报；逾期不改正的，报区政府责令其改正；造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由任免机关或者监察机关依法给予处分：

- （一）未按照本办法规定程序制定行政规范性文件的；
- （二）未按照本办法规定方式向社会公布行政规范性文件的；
- （三）不报送或者不按时报送行政规范性文件备案的；
- （四）拖延执行或者拒不执行区司法局书面审查意见的；
- （五）对公民、法人或者其他组织提出书面审查建议的行政规范性文件逾期未处理的。

第四十三条 法制审查机构不履行或者不正确履行行政规范性文件备案审查职责，造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由任免机关或者监察机关依法给予处分。

第四十四条 行政规范性文件起草征求意见过程中，被征求

(一) 与法律、法规、规章、上级行政规范性文件相抵触的，或者已被新的法律、法规、规章、上级行政规范性文件所代替的，明令废止；

(二) 适用期已过或者调整事项已不存在的，宣布失效；

(三) 个别条款与法律、法规、规章、上级行政规范性文件的规定不一致或者不适当的，及时修改，重新公布；

(四) 符合法律、法规、规章和上级行政规范性文件规定或者适当的，继续执行。

行政规范性文件清理意见形成后，应当由制定机关的法制审查机构进行合法性审查。

第三十九条 行政规范性文件清理工作结束后，制定机关应当通过区政府门户网站和部门网站向社会统一公布继续有效、废止和失效的行政规范性文件目录。未列入继续有效文件目录的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

第四十条 公民、法人或者其他组织对行政规范性文件有异议的，可以向制定机关或者负责备案审查的区司法局提出书面审查建议。

制定机关或者区司法局应当自收到审查建议之日起 60 日内审查完毕并告知当事人；情况复杂，不能在规定期限内审查完毕的，经本单位负责人批准，可以适当延长并告知当事人，但是延长期限最多不超过 30 日。

第四十一条 行政规范性文件有下列情形之一的，由制定机

执行的管理规范、工作制度、工作规则、工作方案、劳动纪律、人事任免、会议纪要、请示报告及表彰奖惩、财务物资管理、廉洁建设等不涉及公民、法人和其他组织权利义务的内部程序性文件；

(三) 行业技术标准类文件、技术操作规程；

(四) 各类应急预案；

(五) 对公务员、行政机关职员、公办学校教职工、医疗机构工作人员及财政全供的其他事业单位职工、国有企业领导人的人事、工资、绩效等方面监督管理的文件；

(六) 不涉及公民、法人和其他组织权利义务的工作规划、计划、安排、要点、总结、综述、考核、监督检查、行政责任追究等文件；

(七) 会议通知、会议纪要及会议讲话材料等；

(八) 对上级机关的请示或报告；

(九) 商洽类工作函，包括机关之间协调工作、询问和答复问题，向有关主管部门请求批准等；

(十) 成立工作领导小组、议事协调机构的通知；

(十一) 就特定人和特定事项发布的通报、通知、批复、公告、命令、决定或者作出的行政许可、行政处罚、行政确认和其他具体行政执法决定及行政复议决定等；

(十二) 公示办事时间、地点等事项的便民类文书；

(十三) 财政部门仅对格式文本、报表、会计准则、会计核

第六章 监督管理及解释

算制度等技术事项进行规定的文件以及下达预算、分配资金、批复项目的文件；

(十四) 涉密或依法不予公开的文件；

(十五) 征收补偿、安置方案；

(十六) 其他不涉及公民、法人和其他组织权利义务或者不具有普遍约束力的文件。

第三条 区政府应当加强对行政规范性文件制定和备案审查工作的监督管理。

区司法局具体负责对行政规范性文件制定和备案审查工作的监督管理。

第四条 区政府及其所属工作部门和依法设立的派出机关，省以下实行垂直管理的部门，经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称制定机关），可以制定行政规范性文件。

议事协调机构、临时机构、部门派出机构、内设机构，不得制定行政规范性文件。

第五条 行政规范性文件分为政府行政规范性文件和部门行政规范性文件。

以区政府名义制定的行政规范性文件为政府行政规范性文件。以区政府办公室名义制定的行政规范性文件，按照区政府的行政规范性文件实行管理。依法以自己名义履行行政管理职能的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

第三十四条 区政府应当定期组织对本办法的实施情况进行监督检查，并将行政规范性文件管理工作纳入依法行政考核内容。

区政府应当加强行政规范性文件管理信息化建设，健全规范性文件数据库，方便公众查询。

第三十五条 规范性文件实行目录管理。区司法局应当每季度公布一次通过备案审查的规范性文件目录。

第三十六条 区司法局应当通过调阅、抽查制定机关的发文的登记簿和有关文件等方式，对制定机关行政规范性文件的制定和备案情况进行监督检查。

区司法局应当于每年1月15日前向区政府和市司法局报送上年度规范性文件管理情况统计分析报告。

第三十七条 行政规范性文件应当每隔2年进行一次清理。有下列情形之一的，制定机关应当及时清理：

- (一) 与法律、法规、规章或者相关政策规定不一致的；
- (二) 调整对象已不存在的；
- (三) 不适应经济社会发展要求的；
- (四) 其他应当及时清理的情形。

第三十八条 需清理的行政规范性文件，制定机关应当作出如下处理：

列事项进行审查：

- (一) 是否超越制定机关的法定权限；
- (二) 是否与法律、法规、规章和相关政策相抵触；
- (三) 是否违反本办法第九条的禁止性规定；
- (四) 是否符合规范性文件的制定程序；
- (五) 其他依法需要审查的内容。

第三十条 区司法局应当自收到备案材料之日起 30 日内审查完毕；情况复杂，不能在规定期限内审查完毕的，经本单位负责人批准，可以适当延长，但是延长期限最多不超过 15 日。

第三十一条 区司法局对报送备案的规范性文件进行审查时，发现存在违法情形或者内容不合理的，应当向制定机关发出《规范性文件备案审查意见书》。

制定机关应当自收到《规范性文件备案审查意见书》之日起 20 日内自行纠正并书面反馈情况；逾期不纠正的，由负责备案审查的区司法局提出撤销意见，报区政府予以撤销，并向社会公布。

第三十二条 区司法局对报送备案的规范性文件进行审查时，发现规范性文件之间相互矛盾的，应当进行协调。经协调达成的一致意见，有关各方应当执行；达不成一致意见的，应当提出意见，报区政府决定。

第三十三条 区政府制定行政规范性文件后，要按照《河南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》的规定，自发布之日起 20 日内向区人大常委会报送备案。

制定的行政规范性文件为部门行政规范性文件。

应当或者可以由区政府工作部门制发的行政规范性文件，由部门制发，一般情况下不得以政府或者政府办公室名义制发。

第六条 制定机关应当控制行政规范性文件的数量，可以根据实际需要编制行政规范性文件年度制定计划。

法律、法规、规章以及上级文件已经明确规定的，或者现行文件已有部署且仍然使用的，不得重复制定行政规范性文件。

第七条 制定行政规范性文件应当合法、合理、可行。

第二章 起草

第八条 行政规范性文件应当由制定机关起草或者组织起草。

行政规范性文件内容涉及公众重大利益、社会关注度高或者专业性强的，制定机关可以邀请有关专家参与起草。

行政规范性文件内容涉及两个或者两个以上部门职能的，应当由相关部门联合起草；联合起草时，应当由一个部门主办，其他部门配合。

第九条 行政规范性文件不得设定下列内容：

(一) 增加法律、法规、规章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、行政收费、证明材料等事项，增加办理行政许可事项的条件；

(三) 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, 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) 其他应当由法律、法规、规章规定的内容。

第十条 起草行政规范性文件, 应当对其必要性、合法性和可行性进行研究, 对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估, 对该文件是否符合法律法规和国家政策、是否符合社会主义核心价值观、是否符合公平竞争审查要求等进行把关。对专业性、技术性较强的行政规范性文件, 要组织相关领域专家进行论证。评估论证结论要在文件起草说明中写明, 作为制发文件的重要依据。

第十一条 起草部门应当采取便于社会公众参与的方式充分听取意见。根据文件对社会和公众影响的范围和程度等因素, 起草部门可以采取座谈会、听证会、实地采访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查、民意调查等多种形式广泛听取意见。

涉及企业和特定群体、行业利益的, 起草部门应当与相关利益群体进行沟通协商, 科学合理选择对象, 运用多种方式, 充分听取企业、人民团体、行业协会商会等的意见。涉及公众重大利益、公众意见有重大分歧、可能影响社会稳定或者法律、法规、

制定机关办公机构应当将行政规范性文件制定过程中产生的各种资料(包括起草单位提交材料、合法性审查意见书、集体审议记录、发文拟稿单、文件正式文本等材料)统一归档保存。

第五章 备案与审查

第二十六条 行政规范性文件备案审查应当做到有件必备、有备必审、有错必纠。

第二十七条 制定机关应当自行政规范性文件签发之日起30日内, 按照下列规定报送备案:

(一) 区政府的行政规范性文件报市政府备案;

(二) 区政府工作部门的行政规范性文件报区政府备案;

(三) 省以下实行垂直管理的部门的规范性文件, 报上一级行政主管部门备案, 同时抄报区政府。

第二十八条 制定机关报送行政规范性文件备案时, 应当向接受备案的区司法局提交下列材料及其电子文本:

(一) 规范性文件的正式文本和起草说明;

(二) 依据的法律、法规、规章和相关政策;

(三) 征求意见、合法性审查、政府常务会议或者部门领导班子会议集体讨论等情况;

(四) 备案报告;

(五) 其他与制定规范性文件有关的材料。

第二十九条 区司法局对报送备案的规范性文件, 应当就下

(一) 统一登记。行政机关拟制公文时，首先由本机关办公机构或制定机关指定的机构认定所拟公文是否属于行政规范性文件，文件认定有疑问或存在争议的，可征询法制审查机构意见。属于行政规范性文件的，按照《河南省行政规范性文件管理办法》等规定程序办理，经审议通过或批准后，由制定机关办公机构统一登记。各部门办公机构要建立行政规范性文件登记簿，及时准确进行登记。

(二) 统一编号。行政规范性文件使用专用发文字号，发文字号由发文机关代字、年份、发文序号组成。发文机关代字由本机关代字加“规”组成，并按年份单独编发行政规范性文件序号。

区人民政府及其办公室行政规范性文件登记编号分别统一为“三湖政规〔2XXX〕X号”“三湖政办规〔2XXX〕X号”。区政府各部门行政规范性文件统一以“三湖XX（部门简称）规”作为登记编号，按照年度和发布顺序独立连续编排。政府部门联合制定的行政规范性文件由主办部门进行编号。

(三) 统一公布。制定机关应当自行政规范性文件印发之日起20个工作日内，通过政府门户网站或部门网站统一向社会公布，不得以内部文件形式印发执行。凡未经公布的行政规范性文件，不得作为行政管理的依据。

区政府及其各部门的门户网站应当设置“行政规范性文件”栏目，集中公布行政规范性文件标准文本，并实时更新废止、宣布失效等信息。

规章规定应当听证的行政规范性文件，应当进行听证。对涉及群众利益或对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，要向社会公开征求意见；公开征求意见时，期限一般不少于10个工作日（与市场主体生产经营活动密切相关的行政规范性文件，期限一般不少于30日）。

建立完善意见沟通协商反馈机制，对合理意见充分采纳，并通过适当方式反馈采纳情况和理由；对相对集中的意见建议不予采纳的，公布时要说明理由。

第十二条 公民、法人或者其他组织对行政规范性文件草案提出意见和建议的，起草部门应当研究处理。

有关机关对行政规范性文件草案有重大分歧意见的，起草部门应当与有关机关进行协商；经协商不能达成一致意见的，应当报共同的上级行政机关决定。

对重大分歧意见的协商、处理情况，应当在起草说明中载明。

第三章 合法性审查

第十三条 制定机关在将行政规范性文件草案提交领导集体会议讨论前应当由制定机关的法制审查机构进行合法性审查。未经合法性审查或者审查未通过的，不得提交政府常务会议或者部门领导班子会议集体讨论。不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审查。

第十四条 以区政府及其办公室名义印发的行政规范性文

件，或者由区政府部门起草、报请区政府批准后以部门名义印发的行政规范性文件，由起草部门法制审查机构先行审查后，报区司法局审核。

区政府部门制定的行政规范性文件，由本部门法制审查机构进行审查，也可以根据实际需要由区司法局进行审核。两个以上部门联合制定行政规范性文件的，主办单位应先出具合法性审查意见，会办单位在会办时应就涉及其职责事项出具合法性审查意见。

第十五条 制定机关将行政规范性文件草案交其法制审查机构进行合法性审查时，应当提供下列材料：

（一）行政规范性文件草案：文件草案要逐条列明有关依据，标注援引文件名称及内容。

（二）起草说明：包括制定的必要性、合法性、可行性；主要依据；需要解决的问题、规定的具体措施及其依据；起草经过、征求意见及意见采纳的总体情况（经协商不能取得一致意见的，应当说明情况和理由）；涉及权利义务条款的依据及解释；评估论证结论等其他需要说明的问题。

（三）依法开展公众参与、专家论证、风险评估、廉洁性审查、公平竞争审查等相关材料：内容涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的，应提供向社会公开征求意见及采纳情况的相关材料（包含征求意见网站截图和意见采纳情况等）；征求有关部门意见的，应提供有关部门反馈的书面

意见的，应当记录在案并以适当形式进行反馈；未予采纳的，应当说明理由并存档备查。

第四章 决定与公布

第二十二条 制定行政规范性文件实行集体研究讨论制度，防止违法决策、专断决策。政府行政规范性文件应当经区政府常务会议或者全体会议集体讨论决定，部门行政规范性文件应当经本部门领导班子会议集体讨论决定。

集体讨论情况和决定要如实记录，不同意见要如实载明。

行政规范性文件原则上由制定机关的主要负责人签发。

第二十三条 因重特大突发事件、执行上级行政机关的紧急命令和决定等情况，需要立即制定行政规范性文件的，送审稿经合法性审查通过后，可以由制定机关的主要负责人决定和签发。

第二十四条 行政规范性文件应当自形成之日起20个工作日内，由制定机关通过区政府门户网站和部门网站向社会公布。涉及公众重大利益的规范性文件，还应当在本行政区域内公开发行的报纸以及其他媒体上公布。

未经公布的行政规范性文件，不得作为行政管理的依据。

行政规范性文件涉及的内容，属于阶段性内容的，应当载明有效期。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2年。

第二十五条 行政规范性文件实行“三统一”制度。

定权限、程序及内容合法的，出具认为合法的意见；部分内容与法律、法规、规章和政策不一致，存在可以修改解决的合法性问题的，出具应当予以修改的意见，并可以提出具体修改建议；应当依法履行而未履行有关程序的，可出具要求补充履行相关程序的意见；存在超越法定权限或者违反法律、法规、规章和政策等合法性问题的，出具认为不合法的意见，同时说明存在的问题和理由。

起草单位应当根据合法性审查意见对行政规范性文件作必要的修改或者补充；特殊情况下，起草单位未完全采纳合法性审查意见的，应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

第二十一条 法制审查机构要充分发挥法律顾问的作用。法律顾问包括内部法律顾问和外聘法律顾问，内部法律顾问原则上应当从本单位公职律师中选任。行政规范性文件出台前，应当请法律顾问进行合法合规性审查，出具法律意见。依法依规应当听取法律顾问的法律意见而未听取的事项，不得提交讨论、作出决定。全部或者部分法律顾问认为有关行政规范性文件不合法不合规的，应当通过组织座谈研讨会等方式充分研究论证；经论证确属不合法不合规的，应当及时纠正，不得强行提交讨论、作出决定。法制审查机构对法律顾问出具的法律意见，应当认真研究，在综合分析的基础上，形成正式合法性审查意见，不能直接以法律顾问的意见作为法制审查机构的合法性审查意见。各部门在行政规范性文件制定过程中采纳或者部分采纳法律顾问提出的法律

意见；内容对企业切身利益或者权利义务有重大影响的，应提供向有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会征求意见及采纳情况的相关材料；需要召开座谈会、专家论证会、听证会的，应提供相关材料；需要进行专家论证、风险评估、公平竞争审查等的，应提供相关材料。

（四）征求相关部门意见情况及采纳情况汇总：征求意见及采纳情况汇总表应包含反馈意见单位、意见建议及采纳情况。若出现意见分歧，应提交协调分歧情况说明。

（五）起草部门法制审查机构就行政规范性文件草案内容的合法性及起草程序的完整性、合法性进行预审，并出具书面《法制初审意见书》：《法制初审意见书》应说明制定程序履行情况，并对制定主体、制定权限、内容提出合法、不合法以及应当予以修改的意见，不得以文件签发笺代替书面合法性审查意见；《法制初审意见书》应由起草部门的合法性审查负责人及主要负责人签字并加盖部门公章。

（六）起草部门集体研究讨论决定相关材料：作为起草部门重大行政决策事项而形成的行政规范性文件，需要提供集体研究讨论决定相关材料。

（七）所依据的法律、法规、规章和上级行政机关的行政规范性文件或者政策文件：行政规范性文件涉及的法律、法规、规章及有关政策依据应收集备齐，不能仅提供法律依据名称及文号；所有依据应确保现行有效；提交行政规范性文件的制定依据对照

表。

(八) 其他与制定规范性文件有关材料。

第十六条 起草单位直接将文件送审稿及有关材料报送制定机关办公机构的，制定机关办公机构要对材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的，转送法制审查机构进行审查；不符合要求的，可以退回，或者要求起草单位在规定时间内补充材料或说明情况后转送法制审查机构审查。起草单位直接将文件送审稿及有关材料报送法制审查机构进行审查的，法制审查机构要对材料的完备性、规范性进行审查，不符合要求的，可以退回，或者要求起草单位在规定时间内补充材料或说明情况。起草单位应当配合法制审查机构做好合法性审查工作。

第十七条 行政规范性文件合法性审查主要包括下列内容：

- (一) 制定主体是否合法；
- (二) 是否符合法定权限；
- (三) 程序是否合法；
- (四) 内容是否符合法律、法规、规章和政策规定；
- (五) 是否存在违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、证明事项等情形；
- (六) 是否存在没有法律、法规依据作出减损公民、法人和其他组织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、休息权等基本权利的情形；
- (七) 是否存在没有法律、法规依据增加本单位权力或者减

少本单位法定职责的情形；

(八) 是否违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，违反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等；

(九) 其他依法需要审查的内容。

制定机关的法制审查机构应当出具书面审查意见。

第十八条 行政规范性文件合法性审查原则上采用书面方式进行，法制审查机构可以根据工作需要采用实地考察、座谈会、专家论证、第三方机构评估等方式开展辅助审查，提高审查质量和效率。对于重大复杂的行政规范性文件，经起草单位邀请，法制审查机构可提前参与，了解掌握相关情况。

第十九条 除为了预防、应对和处置突发事件，或者执行上级机关的紧急命令和决定需要立即制定实施行政规范性文件等外，合法性审查一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日。情况复杂的，经行政机关负责人批准可以延长5个工作日。

合法性审查时间自法制审查机构收到审核材料之日起计算。审核材料不完备、不规范，需要补正的，自提交补正材料之日起计算。审核过程中开展的征求意见、专家论证、风险评估等程序的时间不计算在内。

第二十条 法制审查机构要认真履行合法性审查职责，对行政规范性文件的制定主体、制定权限、制定程序和具体内容等方面从严把关，区分不同情形提出明确的合法性审查意见：符合法