

泉州市人民政府文件

泉政规〔2022〕3号

泉州市人民政府关于印发 泉州市行政规范性文件管理规定的通知

各县（市、区）人民政府，泉州开发区、泉州台商投资区管委会，市人民政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

《泉州市行政规范性文件管理规定》已经2022年12月23日市政府第22次常务会议研究通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

泉州市人民政府

2022年12月29日

（此件主动公开）

泉州市行政规范性文件管理规定

为加强本市行政规范性文件的管理，维护法制统一，深入推进依法行政，加快建设法治政府，根据有关法律、法规、规章和国务院、省政府有关规定，结合本市实际，制定本规定。

一、总则

（一）本规定所称行政规范性文件，是指除政府规章以外，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）依照法定权限和程序制定并公开发布，涉及自然人、法人和非法人组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

本市行政规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。市、县（市、区）人民政府（含政府办公机构）和乡镇人民政府、街道办事处以自己名义制定的行政规范性文件为政府规范性文件；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）制定的行政规范性文件为部门规范性文件。

经本级人民政府同意后以部门名义发布的行政规范性文件按照部门规范性文件管理。

（二）本市行政规范性文件的起草、合法性审核、审议决定、公布、备案、评估、清理及其监督管理，适用本规定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

（三）行政机关发布的下列文件不纳入行政规范性文件管理范围：

- 1.表彰、奖惩、任免等人事管理事项的决定、命令、通知；
- 2.向上级行政机关的请示、报告及行政机关之间用于商洽工作、询问和答复问题的工作函；
- 3.转发上级文件而没有增加或者减少自然人、法人和非法人组织权利义务内容的通知；
- 4.会议文件，包括：会议通知、会议讲话、会议纪要等；
- 5.对具体事项的公告、通告、通知、批复以及行政处理决定等；
- 6.对具体项目的征地补偿、安置方案等；
- 7.内部工作制度、管理制度和技术操作规程；
- 8.国民经济和社会发展规划、国土空间规划及产业发展规划和行业发展规划等宏观规划类文件；
- 9.国有资产监督管理机构以出资人或者股东的身份向所属企业发布的文件；
- 10.其他不涉及自然人、法人和非法人组织权利义务或者不具有普遍约束力的文件。

（四）行政规范性文件制定与监督管理遵循法制统一、权责一致、精简效能、程序规范、有错必纠的原则，并保障公众有序参与。

（五）市、县（市、区）人民政府领导本行政区域内行政规范性文件的管理工作。

市、县（市、区）司法行政部门负责本级人民政府行政规范性文件合法性审核工作，并在本级人民政府领导下，具体承担本行政区域内行政规范性文件的监督工作。

市、县（市、区）人民政府有关部门和乡（镇）人民政府、街道办事处按照职责分工，具体承担行政规范性文件制定、备案、清理等工作。

（六）行政机关制定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项的行政规范性文件，应当按照有关规定，及时报告同级党委（党组）。

（七）市、县（市、区）人民政府应当加强行政规范性文件管理信息化建设，以大数据等技术手段实现对行政规范性文件的标准化、精细化、动态化管理。

鼓励行政机关根据各自职能将涉及特定主体、特定领域的行政规范性文件分类汇编，为各类市场主体开展创新创业活动提供精准化的查询便利。

二、基本规范

（八）行政规范性文件制定机关包括：

- 1.市、县（市、区）人民政府；
- 2.市、县（市、区）人民政府的工作部门；
- 3.乡（镇）人民政府，街道办事处；
- 4.法律、法规授权实施行政管理的政府派出机构；
- 5.法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

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行政规范性文件。

市、县（市、区）司法行政部门负责编制本级行政规范性文件制定主体清单，经本级人民政府同意后予以公布。行政规范性文件制定主体清单以外的单位，不得制定行政规范性文件。

（九）制定机关应当加强统筹，从严控制行政规范性文件发文数量。

内容相近的行政管理事项，应当归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。

属部门职权范围内事务，应由部门自行发文或者部门联合发文，不再由政府或政府办公室印发或者转发。

（十）行政规范性文件不得设定以下内容：

1.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；

2.增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项，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；

3.违法减损自然人、法人和非法人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；

4.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；

5.违法制定含有排除或者限制公平竞争、干预或者影响市场主体正常生产经营活动的措施，违法设置市场准入和退出条件；

6.违背社会主义核心价值观以及社会公序良俗原则；

7.其他违反宪法、法律、法规、规章和国家政策的规定。

（十一）制定行政规范性文件一般应当经过下列程序：

1.评估论证；

2.征求意见；

3.合法性审核；

4.集体审议决定；

5.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，由制定机关主要负责人批准，向社会公布。

（十二）行政规范性文件的名称，可以根据需要称“规定”“办法”“规则”“规程”“规范”“细则”“方案”“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。

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。

（十三）行政规范性文件格式应当符合党政机关公文格式国家标准，文中结构层次序数依次用“一、”“（一）”“1.”“（1）”标注，用语应当准确、简洁，内容应当明确、具体，表述应当严谨、精练。

（十四）行政规范性文件应当载明施行日期。施行日期一般自公布之日起 30 日后；但因保障国家安全、重大公共利益的需要以及公布后不立即施行将有碍行政规范性文件执行的，可以自公布之日起施行。

行政规范性文件不溯及既往，但法律、法规、规章以及国家政策另有规定的除外。

（十五）行政规范性文件应当标注有效期。有效期自施行之日起一般不超过 5 年，最长不得超过 10 年。确需超过 5 年的，制定机关应当在起草说明中载明理由。

行政规范性文件名称冠以“暂行”“试行”的，有效期自施行之日起不超过 2 年。

行政规范性文件有效期届满前 6 个月，制定机关应当组织对其有效期是否需要延续进行评估。经评估需要继续实施的，由制定机关按相关程序在有效期届满前重新公布。

行政规范性文件有效期届满未明确延续的，自动失效。

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，不适用前款规定。

（十六）行政规范性文件的解释权属于制定机关。政府规范性文件的具体解释工作由起草部门或者主要实施部门承担。

（十七）行政规范性文件应当由制定机关进行统一登记、统一编号、统一印发；行政规范性文件编号应当具有识别性，不得与其他文件相混淆。

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。

三、制定

（十八）行政规范性文件由制定机关组织起草，政府规范性文件由主要实施的政府工作部门或者有关组织负责起草。

行政规范性文件需要两个或者两个以上部门联合起草的，应当由一个部门主办，其他部门配合。

起草行政规范性文件可以邀请专家学者、法律顾问参与或者委托高等院校、科研机构、社会组织等第三方机构起草。

（十九）起草行政规范性文件应当对其必要性、可行性、合法性、合理性进行全面论证，对需要解决的问题、拟规定的主要制度、主要措施及其预期效果和可能产生的影响进行评估。

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。

行政规范性文件涉及妇女权益的，应当进行性别平等评估。

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。

（二十）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，起草单位应当依照有关规定开展公平竞争审查，形成书面审查结论。

起草单位就公平竞争审查中遇到的具体问题，可以向本级市场监管部门提出咨询，本级市场监管部门应当在收到书面咨询函后及时研究回复。

政府规范性文件制定机关认为确有必要的，交由本级市场监管部门进行公平竞争审查。

（二十一）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、听证会等多种形式。

除依法需要保密的外，对自然人、法人和非法人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 10 日；与市场主体生产经营活动密切相关的期限一般不少于 30 日。因情况紧急等原因需要缩短期限的，最短不少于 7 日，并应当在公开征求意见时予以说明。

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，还应当听取有代表性的企业和行业协会商会的意见。

起草单位可以根据需要，专项听取人大代表、政协委员等的意见和建议。

对反馈的意见，起草单位应当予以研究，并在起草说明中说明采纳和不采纳的理由。

（二十二）行政规范性文件涉及其他单位职责或者与其他单位职责关系密切的，起草单位应当充分征求相关单位的意见；对存在意见分歧的，起草单位应当组织协调；经协调仍存在意见分歧的，应当将有关情况上报制定机关或者共同上级机关，由制定机关或者共同上级机关决定。

（二十三）行政规范性文件的相关内容依照法律、法规、规章和国家有关规定需要听证的，应当组织听证。

（二十四）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，不得提交集体审议决定。

（二十五）起草单位送审行政规范性文件，应当提供以下材料：

1. 报请制定行政规范性文件的请示；
2. 行政规范性文件草案送审稿；
3. 起草说明；
4. 制定依据；

5.征求意见以及意见采纳情况和分歧协调情况等材料；

6.按照相关规定进行风险评估、性别评估、专家论证、听证、公平竞争审查等材料。

政府规范性文件送审时，还应当提供起草单位合法性审核意见。

（二十六）起草单位送审行政规范性文件，应当将送审材料报送制定机关办公室，由制定机关办公室负责审查材料的完备性、规范性。符合要求的，转送审核机构进行合法性审核；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审核机构进行合法性审核。

审核机构收到制定机关办公室批转的送审材料后，发现材料不完备或者不规范的，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。

（二十七）合法性审核的内容包括：

1.制定主体是否合法；

2.是否超越制定机关法定职权；

3.内容是否符合宪法、法律、法规、规章以及国家政策规定，是否存在本规定（十）所列不得设定的情形；

4.是否违反制定程序；

5.是否符合格式要求；

6.其他依法需要审核的内容。

（二十八）审核机构在审核行政规范性文件时，可以根据工作需要，向有关单位征求意见，有关单位应当在规定期限内回复。

对影响广泛、情况复杂、社会关注度高的行政规范性文件，审核机构可以在书面征求意见的基础上，采取召开座谈会、论证会、实地调研等方式听取有关方面意见。

合法性审核可以邀请法律顾问、公职律师和有关专家协助。

（二十九）合法性审核应当保证必要的审核时间，确保审核质量。

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，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；审核过程中的征求意见、专家论证等时间不计算在内。

（三十）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，根据不同情形，提出合法、不合法、予以修改的书面审核意见。

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，建议暂缓或者不予制定。

（三十一）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；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。

（三十二）行政规范性文件应当经集体审议决定。政府规范性文件要经本级政府常务会议或者全体会议审议决定，部门规范

性文件要经本部门办公会议审议决定。

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。

集体审议未通过、需要进行重大修改的行政规范性文件草案，应当在修改后重新进行合法性审核。

（三十三）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。

未经公布的行政规范性文件，不得作为行政管理的依据。

（三十四）起草部门应当在行政规范性文件印发之日起 20 个工作日内做好解读工作，并通过政府网站、政务新媒体等，加强与公众的交流和互动，及时回应社会关切。

四、备案审查

（三十五）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。

（三十六）行政规范性文件应当自公布之日起 30 日内，由制定机关依照下列规定向上级机关（以下统称备案机关）报送备案：

- 1.政府规范性文件报上一级人民政府备案；
- 2.部门规范性文件报本级人民政府备案；
- 3.法律、法规授权实施行政管理的政府派出机构制定的行政规范性文件，报本级人民政府备案；
- 4.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，报本级人民政府备案；

5.省以下垂直管理部门制定的行政规范性文件报上一级主管部门备案并抄送本级人民政府。

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。

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。

（三十七）备案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（市、区）人民政府备案的行政规范性文件，径送备案审查机构。

（三十八）报送行政规范性文件备案，应当提交下列书面材料及电子文本：

- 1.备案报告；
- 2.行政规范性文件正式文本（一式三份）；
- 3.备案说明、制定依据；
- 4.合法性审核意见；
- 5.其他需要提交的材料。

备案报告应当包括规范性文件的名称、发文字号、印发日期以及公布形式。

（三十九）报送备案的行政规范性文件形式上符合规定的，备案审查机构及时予以备案登记。

报送备案的材料不属于行政规范性文件，或者不符合本机关备案范围的，备案审查机构不予备案登记，将材料退回，并说明理由。

报送备案的材料不齐全的，备案审查机构应当通知制定机关在5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材料的，视作未按时报送备案。

（四十）备案审查机构对报送备案的行政规范性文件，按照本规定（二十七）所列内容进行审查。

备案审查机构审查行政规范性文件时，需要制定机关说明有关情况的，制定机关应当在指定期限内予以说明；需要有关行政机关协助审查的，有关行政机关应当予以配合，并在指定期限内回复。

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，或者开展协助审查等工作。

（四十一）报送备案的行政规范性文件经审查发现存在违法或者明显不当的，由备案审查机构向制定机关发出书面审查意见，要求其自行纠正；制定机关应当自收到该意见之日起60日内将纠正情况书面反馈备案审查机构；制定机关逾期不纠正的，备案审查机构可以向制定机关发函督促；拒不纠正的，由备案审查机构报请本级人民政府责令改正，或者由本级人民政府予以变更或者撤销。

制定机关自行纠正之前，备案审查机构认为继续执行该行政规范性文件可能造成严重后果的，可以报请本级人民政府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。

（四十二）公民、法人或者非法人组织认为行政规范性文件存在违法或者明显不当的，可以向备案机关提出书面审查建议，具体由备案审查机构负责审查。

书面审查建议的内容应当包括建议人的姓名或者名称、联系方式、联系地址、规范性文件名称、发文字号、建议审查的事项和理由以及提出建议的日期等。

（四十三）建议审查的事项属于备案审查范围的，备案审查机构可以书面通知制定机关研究后提出意见。制定机关应当按照备案审查机构通知的时限和要求提交书面答复意见，并提供制定该文件的依据和相关材料。备案审查机构应当自收到审查建议之日起 60 日内将处理情况告知建议人；情况复杂的，经备案审查机构负责人批准可以延长 30 日。

建议审查的事项不属于备案审查范围的，备案审查机构应当自收到审查建议之日起 15 个工作日内告知建议人。

审查建议材料不齐全或者表述不清的，备案审查机构可以要求建议人限期补正，补正时间不计入审查期限。建议人逾期未补正的，视为未提出审查建议。

（四十四）公民、法人或者非法人组织依据同一事实和理由，对备案审查机构已经作出回复的同一行政规范性文件的内容重复

提出审查建议的，备案审查机构不再审查。

（四十五）公民、法人或者非法人组织自愿撤回审查建议的，经备案审查机构同意，可以终止审查。

（四十六）行政机关应当于每年1月31日前，将本机关上一年度公布的行政规范性文件目录及修改、废止的行政规范性文件目录报送备案审查机构。

备案审查机构应当于每年3月31日前，向备案机关书面报告上一年度行政规范性文件备案审查工作情况。备案审查工作报告同时抄送上一级人民政府备案审查机构。

五、评估与清理

（四十七）制定机关应当建立行政规范性文件后评估制度，在行政规范性文件实施一年后适时组织起草单位或者主要实施单位对行政规范性文件的实施情况进行评估；认为行政规范性文件不应继续实施的，应当及时予以修改、废止或者宣布失效。

起草单位或者主要实施单位可以自行评估，也可以根据需要将评估工作的全部或部分事项委托高等院校、科研机构、社会组织等第三方机构进行。

（四十八）制定机关应当建立健全行政规范性文件动态清理工作机制，根据全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要，以及上位法和上级文件制定、修改、废止情况，或者上级机关的专项清理工作要求，及时开展行政规范性文件清理工作。

（四十九）市、县（市、区）人民政府应当每隔一年或两年

组织对本行政区域行政规范性文件的全面清理，具体工作由市、县（市、区）司法行政部门负责。

行政规范性文件的专项清理，由相关职能部门负责组织；涉及多个部门的，由主要部门负责牵头组织。

（五十）政府规范性文件由起草单位提出清理意见，经本级人民政府合法性审核机构审核后，报本级人民政府决定。

部门规范性文件由制定机关负责清理。两个以上部门联合制定的部门规范性文件，由牵头部门负责清理。部门被撤销、合并或者职责调整的，由继续履行其职责的部门负责清理。

（五十一）行政规范性文件视清理情况作宣布失效、继续有效、拟修改和废止处理。清理结果应当以目录形式向社会公布。

制定机关应当于清理完成后 10 日内将行政规范性文件的清理情况书面报告备案机关，径送备案审查机构。

制定机关应当根据行政规范性文件清理情况，标注行政规范性文件的效力状况并进行动态管理。

六、监督和保障

（五十二）市、县（市、区）人民政府应当加强对行政规范性文件的监督管理，将行政规范性文件管理工作纳入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。

（五十三）市、县（市、区）司法行政部门定期或不定期对本行政区域内的行政规范性文件进行监督检查，制定机关应当予

以配合，并按照要求提供发文目录、文件文本、制定程序等相关材料。

市、县（市、区）司法行政部门可与党委、人大、司法相关工作机构建立行政规范性文件管理工作衔接联动机制，形成监督合力，及时发现并纠正违法的行政规范性文件。

对行政规范性文件工作不力、问题较多的制定机关，市、县（市、区）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、予以通报。

（五十四）行政机关制定的行政规范性文件侵犯自然人、法人和非法人组织合法权益，并造成严重后果的，由有权机关对负有责任的领导人员和直接责任人员依法追究责任。

（五十五）行政机关有下列情形之一的，由市、县（市、区）司法行政部门通知其限期改正；逾期不改正的，予以通报；情节严重或者造成严重后果的，由有权机关对负有责任的领导人员和直接责任人员依法追究责任：

- 1.制定行政规范性文件未履行合法性审核等法定程序的；
- 2.使用废止或失效的行政规范性文件作为行政管理依据的；
- 3.没有按规定对行政规范性文件进行清理的；
- 4.不报送或者不按时报送行政规范性文件备案的；
- 5.对报送备案的行政规范性文件，拒不按照要求提供补充说明的；
- 6.拖延执行或者拒不执行备案审查意见或者政府有关决定的；

7.对公民、法人或非法人组织提出的审查建议，逾期拒不提交书面答复意见和材料的。

（五十六）行政机关应当加强行政规范性文件合法性审核和备案审查能力建设，设立专门工作机构或者明确相关机构负责合法性审核和备案审查工作，配齐配强工作力量，确保与工作任务相适应。

行政规范性文件合法性审核和备案审查工作所需经费应当纳入财政预算予以保障。

七、其他

（五十七）本规定的解释工作具体由泉州市司法局负责。

（五十八）本规定自 2023 年 1 月 1 日起施行，有效期至 2027 年 12 月 31 日。《泉州市人民政府关于印发泉州市行政机关规范性文件管理规定的通知》（泉政〔2017〕4 号）同时废止。

抄送：省司法厅。

市委办公室、市委各部门，省部属驻泉各单位，泉州军分区，各人民团体。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，市中级人民法院，市人民检察院。

各民主党派泉州市委会，市工商联。

泉州市人民政府办公室

2022 年 12 月 30 日印发

