

# 海口市人民政府令

第 114 号

《海口市行政规范性文件制定与备案管理办法》已经 2020 年 3 月 20 日十六届市政府第 95 次常务会议审议通过,现予发布,自 2020 年 5 月 3 日起施行。

市长

丁晖

2020 年 4 月 2 日

(此件主动公开)

# 海口市行政规范性文件制定与备案管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为了进一步加强行政规范性文件制定与备案管理工作，根据《海南省行政规范性文件制定与备案规定》，结合我市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称行政规范性文件是指除市人民政府规章外，行政机关或者经法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织依据法定权限、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。

本办法所称行政规范性文件不包括实行垂直领导的行政机关制定的文件，以及行政机关和经法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作计划、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免、转发上级文件、对具体行政行为作出决定等文件。

**第三条** 行政规范性文件的制定、备案、清理、解释及其监督管理，适用本办法。

**第四条** 市、区人民政府办公室负责本级人民政府行政规范性文件的起草程序审核、法律审核批转、安排会议审议以及报送备案工作。

市、区人民政府司法行政机关负责本级人民政府行政规范性文件的法律审查以及受理备案的行政规范性文件的备案审查工作。

市、区人民政府的工作部门及派出机关、镇人民政府、法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织、开发区管委会、保税区管委会的法制机构负责本单位行政规范性文件的审查与报送备案工作；没有成立法制机构的，应当指定专门机构或人员负责本单位行政规范性文件的审查与报送备案工作。

**第五条** 行政规范性文件的制定与备案管理，应当遵循合法、公开、精简、统一、效能的原则。

## 第二章 行政规范性文件的制定

**第六条** 下列行政机关、组织可以依职权制定行政规范性文件：

- （一）市、区人民政府及其工作部门、派出机关；
- （二）镇人民政府；
- （三）法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织；
- （四）开发区管委会、保税区管委会。

行政机关的临时机构、议事协调机构、内设机构和派出机构，不得制定行政规范性文件。

**第七条** 行政规范性文件的名称，一般称“办法”“规定”“决定”“意见”“细则”“通告”等。市、区、镇人民政府的行政规范性文件标题应当冠以本行政区域名称，其他行政规范性文件标题应当冠以制定单位名称，不得单独冠以行政区域名称。

行政规范性文件一般不分章、节，使用“办法”“规定”“细则”等名称的，可以用条文形式表述，并使用“通知”文种印发。

起草行政规范性文件应当做到文义表述准确、逻辑结构合理、内容合法且不相互矛盾。

**第八条** 行政规范性文件不得规定下列内容：

（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）违法减损公民、法人和其他组织的合法权益以及社会公共利益或者增加其义务，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）超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

（五）违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，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；

（六）其他应当由法律、法规、规章规定的事项。

**第九条** 制定行政规范性文件应当按照调研起草、征求意见、协调分歧、法律审核、审议决定、签署、编号、公布等程序进行。

属于重大行政决策的行政规范性文件，应当按照有关规定进行风险评估。

**第十条** 行政规范性文件由制定机关组织起草。市、区人民

政府组织起草行政规范性文件时，可以确定由其一个或者两个以上工作部门具体负责。

起草行政规范性文件的内容涉及两个或者两个以上人民政府工作部门职权的，应当由两个或者两个以上部门联合起草；联合起草时，应当以一个部门为主，其他部门配合。

**第十一条** 行政规范性文件应当具有必要性、可行性和合理性。起草单位应对行政规范性文件所要解决的问题、拟确立的主要制度和措施等内容进行评估论证，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、是否符合公平竞争要求等进行审查。

**第十二条** 制定行政规范性文件，起草单位应当书面征求有关部门意见，并就是否符合社会主义核心价值观、是否符合国家和公共安全、生态环保、公平竞争要求等专门征求相关主管部门意见，征求意见时间不得少于5个工作日。

被征询意见的部门应在规定的时间内提出书面意见，并加盖公章后回复。

**第十三条** 制定行政规范性文件，起草单位应当向社会公开征求意见，可以采取下列方式：

（一）通过政府网站、报刊等媒体向社会公开征求意见，时间一般不得少于10日；

（二）采取实地调查、书面调查、问卷调查等方式听取社会公众意见；

（三）召开座谈会、听证会听取利益相关方意见；

(四) 听取有关机关、组织和公民意见的其他方式。

**第十四条** 各有关部门对行政规范性文件草案内容有重大分歧意见时，起草单位应当进行协调；协调不成的，由制定机关决定。

**第十五条** 行政规范性文件草案应当经制定机关负责审查工作的机构或人员进行法律审核并出具《行政规范性文件法律审核意见书》。《行政规范性文件法律审核意见书》应当包括下列内容：

- (一) 是否超越制定机关的法定职权；
- (二) 是否与法律、法规、规章和政策相抵触；
- (三) 是否与相关的行政规范性文件协调、衔接；
- (四) 其他需要法律审核的内容。

未经法律审核并出具《行政规范性文件法律审核意见书》的行政规范性文件草案不得提请审议。

**第十六条** 制定机关负责审查工作的机构或人员应当对行政规范性文件送审稿的制定主体、制定依据、制定内容、制定权限、制定程序以及其他需要审查的内容进行合法性审查。

法律审核原则上只审查行政规范性文件的合法性，不审查可行性和适当性；但审查中发现可行性或适当性存在问题的，可以提出修改的建议。

对负责审查工作的机构或人员出具的法律审核意见，起草单位和制定机关应当予以采纳；不予采纳的，应当书面说明理由。

法律审核时间一般不少于 5 个工作日，最长不超过 15 个工

作日。

**第十七条** 市、区人民政府制定行政规范性文件的法律审核应当按照下列程序进行：

（一）起草单位起草行政规范性文件草案后，应当先由本单位负责审查工作的机构或人员进行前置法律审核；

（二）起草单位将起草的行政规范性文件草案上报本级人民政府办公室批转同级人民政府司法行政机关进行法律审核。

**第十八条** 市、区人民政府制定行政规范性文件的，起草单位向本级人民政府办公室报送行政规范性文件草案时，应当提供以下材料：

（一）行政规范性文件草案及起草说明；

（二）各方面的意见；

（三）前置法律审核意见以及本单位涉及意识形态、国家和公共安全、生态环保、公平竞争的审查意见；

（四）起草行政规范性文件所依据的法律、法规、规章及其他文件；

（五）其他需要报送的材料。

市、区人民政府办公室应当对起草部门是否严格依照规定的程序起草、是否进行评估论证、是否广泛征求意见等进行审核，对起草单位提供的材料不齐全或不符合规定要求的，应当及时通知起草单位限期补全，逾期不补全的，可直接退回起草单位补全后重新报送。符合要求的，市、区人民政府办公室应当至少在提请审议前 5 个工作日批转同级人民政府司法行政机关予以法律

审核。

**第十九条** 行政规范性文件草案的起草说明应包括下列内容：

- （一）制定的必要性和可行性；
- （二）主要依据的法律、法规、规章及其他文件材料；
- （三）征求意见以及采纳意见的情况（含意识形态、国家和公共安全、生态环保、公平竞争相关主管部门意见）；
- （四）重大分歧意见的协调情况；
- （五）主要内容、制度和措施及评估论证结论；
- （六）其他需要说明的情况。

**第二十条** 市、区人民政府制定行政规范性文件应当经本级人民政府常务会议、全体会议或者专题会议审议决定；市、区人民政府部门制定行政规范性文件应当经本部门办公会议审议决定。

市、区人民政府办公室应当对经同级人民政府司法行政机关法律审核的市、区人民政府制定行政规范性文件及时安排会议审议。

**第二十一条** 行政规范性文件在审议通过后，应当由制定机关主要负责人签发。

市、区人民政府制定行政规范性文件的，本级人民政府主要负责人签发前，政府办公室应当将行政规范性文件批转同级人民政府司法行政机关出具法律审核确认意见。未经法律审核确认的，本级人民政府主要负责人不予签发。

行政规范性文件由制定机关统一登记、统一编号、统一印发，并以“规”字号公布。

**第二十二条** 行政规范性文件签发后，制定机关应当及时在政府指定的刊物、报纸等媒体上向社会公布，并在政府网站上公开。未向社会公开的行政规范性文件，不得作为实施行政管理的依据。

**第二十三条** 因保障国家安全、社会秩序、公共利益，或者应对突发事件、执行上级机关的紧急命令和决定等需要立即实施而制定行政规范性文件的，可以简化制定程序。

**第二十四条** 行政规范性文件应当自公布之日起 30 日以后施行；但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和政策执行的除外。

**第二十五条** 行政规范性文件应当注明有效期，有效期一般不得超过 5 年，行政规范性文件标注“暂行”“试行”的有效期一般不超过 3 年，有效期满的行政规范性文件自行失效。

行政规范性文件标注有效期的，制定机关应当于有效期届满前 6 个月对其实施情况进行评估。经评估，需要继续实施的，由制定机关按照本办法规定的程序重新登记、编号、公布，并报送备案。

**第二十六条** 制定机关在行政规范性文件公布后，发现行政规范性文件违反法律、法规、规章的，应当及时纠正。

**第二十七条** 修改或者废止行政规范性文件，应当按行政规范性文件的制定程序办理。

**第二十八条** 制定机关应当根据法律、法规、规章和政策的调整以及实际情况变化，对已公布的行政规范性文件每隔 5 年进行 1 次全面清理。

行政规范性文件有下列情形之一的，制定机关应当及时清理：

（一）行政规范性文件涉及的内容已制定新的法律、法规、规章或者国家和本省政策的；

（二）行政规范性文件涉及的法律、法规、规章或者国家和本省政策被修改、废止或者宣布失效的；

（三）国家或者本省、本市要求进行及时清理的。

制定机关应当将行政规范性文件清理的情况及时报告本级人民政府和备案机关，并向社会公布。

**第二十九条** 公民、法人或者其他组织申请查阅已经公布的行政规范性文件的，制定机关应当告知申请人获取该行政规范性文件的方式、途径。

**第三十条** 行政规范性文件由制定机关负责解释。

市、区人民政府行政规范性文件的解释按照下列程序进行：

（一）需要进一步明确具体含义，或者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，由同级人民政府司法行政机关提出解释意见。

（二）具体应用问题由行政规范性文件实施部门提出解释意见。

（三）经本级人民政府批准后公布。

### 第三章 行政规范性文件的备案与适用

**第三十一条** 行政规范性文件自公布之日起 15 日内，按照下列规定报送备案：

（一）市、区人民政府制定的行政规范性文件向上一级人民政府司法行政机关和本级人大常委会报送备案；

（二）市、区人民政府工作部门、法律法规授权具有管理公共事务职能的组织、开发区管委会、保税区管委会制定的行政规范性文件向其本级人民政府司法行政机关报送备案；

（三）镇人民政府、街道办事处制定的行政规范性文件向区人民政府司法行政机关报送备案；

（四）联合行文的行政规范性文件，由主办单位按照本办法规定报送备案。

**第三十二条** 报送备案行政规范性文件，应当提交以下材料：

（一）备案报告；

（二）行政规范性文件及起草说明（含电子文本）；

（三）制定机关负责审查工作的机构或人员出具的法律审核意见以及意识形态、国家和公共安全、生态环保、公平竞争审查意见；

（四）制定行政规范性文件所依据的法律、法规、规章及其他文件材料。

相关政府和部门应当建立网上行政规范性文件备案系统，及时通过政务互联网平台开展备案工作。

**第三十三条** 市、区人民政府司法行政机关受理备案的，按照下列规定进行：

（一）提交备案材料齐全、符合规定形式的，予以备案；

（二）提交备案材料不齐全、不符合规定形式的，暂缓备案，并通知制定机关补充或者重新报送备案材料。补报或重报的备案材料符合备案要求的，予以备案。

不属于本办法所称行政规范性文件，不予备案，将材料退回。

**第三十四条** 行政规范性文件备案不应影响法律、法规赋予制定机关制定行政规范性文件的法定职权。

**第三十五条** 市人民政府制定的行政规范性文件，由市人民政府办公室报送备案后 5 个工作日内将行政规范性文件电子文本传送市人民政府司法行政机关，并于每年 1 月中旬向省人民政府司法行政机关和市人大常委会提交上一年度制定的行政规范性文件目录。

区人民政府、市人民政府工作部门、法律法规授权具有公共事务管理职能的组织、开发区管委会、保税区管委会应当每半年向市人民政府司法行政机关报送上半年本部门发文目录。市人民政府司法行政机关应当对发文目录进行清查，及时掌握全市规范性文件制定和报备情况。

市、区人民政府司法行政机关应当通过政府网站定期向社会公布准予备案的行政规范性文件目录，并每年提请本级人民政府对行政规范性文件备案情况进行通报，督促本级政府工作部门及时做好报备工作。

**第三十六条** 市、区人民政府司法行政机关对其受理备案的行政规范性文件进行备案审查，发现违反法律、法规、规章的，应当书面通知制定机关及时纠正。

制定机关应当自接到纠正通知之日起 10 个工作日内，向市、区人民政府司法行政机关提交该文件的合法性依据及书面说明；制定机关在规定期限内，既不提交合法性依据及说明，也不自行纠正或者所提交的合法性依据及说明不能成立的，市、区人民政府司法行政机关可以提出修改或撤销的处理意见报本级政府决定。

**第三十七条** 公民、法人或其他组织认为行政规范性文件违反法律、法规、规章的，可以向该行政规范性文件的制定机关或备案机关书面提出合法性审查申请。

制定机关应当在收到书面审查申请之日起 60 日内研究处理并答复建议人；情况复杂的，经本机关负责人批准，可以适当延长不超过 30 日的处理期限。法律、法规另有规定的，从其规定；经核实发现行政规范性文件违反法律、法规、规章的，应当自行纠正。

备案机关对公民、法人或者其他组织提出的书面审查申请，应转制定机关按前款规定办理，办理结果报备案机关。必要时，备案机关可直接审查处理。

**第三十八条** 备案机关审查行政规范性文件时，可以要求其本级人民政府的有关部门或者下级人民政府对文件相关内容提出意见，有关机关和部门应当在规定期限内回复意见。

**第三十九条** 上下级人民政府之间制定的行政规范性文件

对同一事项规定相冲突的，应当执行上级人民政府的规定；下级人民政府应当及时修改本级人民政府行政规范性文件中与上级人民政府行政规范性文件规定相冲突的内容或者废止本级政府的行政规范性文件。下级人民政府不及时修改或废止的，由其上一级人民政府司法行政机关提出修改或撤销的处理意见报本级政府决定。

市、区人民政府制定的行政规范性文件与其工作部门制定的行政规范性文件对同一事项规定相冲突的，应当执行市、区人民政府的规定，其工作部门应当及时修改或者废止相冲突的行政规范性文件；具有业务主管关系的上下级人民政府部门之间制定的行政规范性文件对同一事项规定相冲突的，应当执行上级人民政府部门的规定，下级人民政府部门应当修改或者废止相冲突的行政规范性文件。

区人民政府（含开发区管委会、保税区管委会）、镇人民政府、市人民政府部门、区人民政府部门、区人民政府派出机关等不具有上下级关系的行政机关、组织之间制定的行政规范性文件对同一事项规定相冲突的，制定机关应当及时协商；协商不成的，分别由其同级人民政府司法行政机关进行协调；协调不成的，由其同级人民政府司法行政机关提出修改或撤销的处理意见报本级人民政府决定。

#### 第四章 法律责任

**第四十条** 制定机关有下列行为之一的，由备案机关通知其

改正；逾期不改正的，由备案机关给予通报并督促改正；情节严重或者造成不良后果的，由有权机关按照管理权限对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- （一）未按照规定制定或公布行政规范性文件的；
- （二）不报送或者未按照规定报送行政规范性文件备案的；
- （三）无正当理由拖延落实或者拒不落实备案审查意见的；
- （四）未按照规定办理公民、法人或者其他组织书面提出的审查建议的；
- （五）未按照规定清理行政规范性文件的；
- （六）其他违反法律法规规定情形的。

**第四十一条** 制定机关违反本办法，未及时向社会公开行政规范性文件或者拒不告知申请人获取已经公布的行政规范性文件的方式、途径的，由上一级行政机关责令改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

**第四十二条** 行政机关制定的行政规范性文件侵犯公民、法人或者其他组织合法权益的，或者损害政府形象和公信力的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究

## 第五章 附 则

**第四十三条** 本办法的具体应用问题，由市人民政府司法行政机关负责解释。

**第四十四条** 本办法自 2020 年 5 月 3 日起施行。市人民政

府 2006 年 3 月 17 日发布的《海口市规范性文件制定与备案管理办法》（海口市人民政府令第 56 号）同时废止。

---

分送：市委、市人大常委会、市政协，市纪委监委，市委组织部、  
市委政法委、市委编办。

---

海口市人民政府办公室

2020 年 4 月 7 日印发

---