

# 汕尾市人民政府关于印发汕尾市行政规范性文件管理规定（修订）的通知

汕府〔2025〕9号

各县（市、区）人民政府，市政府各部门、各直属事业单位：

现将《汕尾市行政规范性文件管理规定（修订）》印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向市司法局反映。

汕尾市人民政府

2025年8月8日

## 汕尾市行政规范性文件管理规定（修订）

### 第一章 总 则

**第一条** 为加强本市行政规范性文件（以下简称规范性文件）的管理工作，维护法制统一，推进依法行政，保障公民、法人和其他组织合法权益，根据《广东省行政规范性文件管理规定》等有关规定，结合本市实际，制定本规定。

**第二条** 本规定所称规范性文件，是指除政府规章外，由行政机关或者法律、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。

规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。各级人民政府（含政府办公机构）以自己的名义制定的规范性文件为政府规范性文件；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（以下统称部门）制定（含经本级人民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。

公文是否属于规范性文件，应当根据文件内容是否涉及行政管理相对人的权利义务、权利义务是否具有确定性、是否具有普遍约束力和是否具有反复适用性等综合判断；文件的印发对象、文种和标题、表述形式（条文形式或者段落形式）等不作为认

定标准。

**第三条** 本规定适用于本市市、县级行政机关规范性文件的制定、发布和监督管理等工作。

下列文件不适用本规定：

（一）行政机关制定的对其他机关或者对其直接管理的企事业单位的人事、财务、外事、保密、工作考核、监督检查和责任追究等方面进行规范但不涉及行政管理相对人权利义务的文件；

（二）行政机关内部管理规范、工作制度、工作要点、工作总结、工作计划；

（三）涉及行政管理相对人权利义务但该权利义务不具有确定性，不能直接援引作为行政管理依据的工作意见、工作部署、工作方案、工作规划和发展纲要等；

（四）明确行政管理事项的内部流转程序、内部分工及内部办理时限的文件；

（五）技术标准、技术操作规程、技术规范；

（六）公示办事时间、地点等事项的便民通告；

（七）具体征地拆迁事项补偿和安置方案及公告；

（八）按照法律法规规定的程序制定的各类应急预案、规划编制成果；

（九）行政机关与文件涉及主体之间权利义务关系并非基于行政管理关系产生的文件；

（十）涉密文件；

（十一）其他不具备规范性文件特征的文件。

**第四条** 各级人民政府应当加强对规范性文件的监督管理。

各级人民政府办公机构按照国家公文处理相关规定，负责本级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。

各级司法行政部门负责本级政府和部门规范性文件的合法性审核（审查）工作，并在本级人民政府领导下，具体承担规范性文件监督工作。

各级市场监督管理部门负责组织实施规范性文件公平竞争审查制度。

各级部门负责本部门规范性文件的管理工作，并在本级人民政府领导下，具体承担政府规范性文件起草、实施、评估、清理等工作。

**第五条** 规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察的内容。

## 第二章 基本规范

**第六条** 司法行政部门会同本级机构编制部门编制本级行政机关规范性文件制定主体清单，报本级人民政府同意后向社会公布。

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。

**第七条** 部门通过制定或者联合制定规范性文件可以满足履行职责需要的，应当自行制定或者联合制定规范性文件，一般不得提请同级政府（含政府办公机构）制定规范性文件。报请同级政府制定规范性文件的，应当在请示中明确该文件属于规范性文件。

**第八条** 有下列情形之一的，可以制定规范性文件：

- （一）法律、法规、规章和上级文件对某一方面的行政工作尚未作出明确规定的；
- （二）法律、法规、规章和上级文件对某一方面的行政工作虽有规定但规定不具体，需要进一步细化的；
- （三）法律、法规、规章和上级文件授权制定规范性文件的。

**第九条** 法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，或者现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复制定规范性文件。

行政机关原则上不得将制定配套规范性文件作为督查考核、示范创建、评比达标等活动的指标要求，不得通过其他方式强制或者变相强制下级机关制定配套规范性文件。

制定规范性文件要讲求实效，注重针对性和可操作性，并严格文字把关，确保政策措施表述严谨、文字精练、准确无误。

**第十条** 制定规范性文件，应当符合宪法、法律、法规和规章的规定，不得违反上级机关的决定、命令，不得超越本行政机关的职权范围。

没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，规范性文件不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务，不得增加行政机关权力或者减少其法定职责。

**第十一条** 规范性文件不得设定下列事项：

- （一）行政处罚；
- （二）行政许可；
- （三）行政强制；
- （四）行政征收；
- （五）行政检查；
- （六）证明事项；
- （七）其他应当由法律、法规、规章设定或者上级机关规定的事项。

规范性文件不得作出有溯及既往效力的规定，但为了更好地保护公民、法人和其他组织合法权益而作出的特别规定除外。

**第十二条** 制定规范性文件，应当根据规范性文件的具体内容确定名称，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。

**第十三条** 规范性文件一般应当规定有效期。规范性文件的有效期限不得超过 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。

规范性文件应当规定施行日期。一般情况下，施行日期与发布日期应当间隔 30 日以上。但发布后不立即施行将有碍规范性文件实施的，可以自发布之日起施行。

**第十四条** 各级行政机关应当汇编本单位制定的现行有效规范性文件目录清单，并动态更新。

### 第三章 起草

**第十五条** 本市实行规范性文件年度计划制度。

各级司法行政部门在每年第四季度征集下一年度的规范文件制定（修订）计划，各部门认为需要制定或修订规范性文件的，应按要求及时报送立项申请。

报送规范性文件立项申请，应当对制定（修订）规范性文件的必要性、所要解决的主要问题、拟完成时间等作出简要说明。

各级司法行政部门对政府规范性文件立项申请进行研究汇总，拟定本级政府规范性文件制定（修订）年度计划，报本级政府批准后执行。

**第十六条** 对列入规范性文件制定（修订）年度计划的项目，起草单位应当按照规定的要求、时间完成起草工作。

规范性文件制定（修订）年度计划，可以根据实际情况予以调整。对未列入规范性文件制定（修订）年度计划的项目，确需增加立项，属政府规范性文件的，起草单位须向本级人民政府书面报告原因和理由，经政府分管领导批准后增加立项；属部门规范性文件的，则应向本级司法行政部门书面说明原因和理由，经司法行政部门同意后增加立项。

**第十七条** 政府规范性文件由实施部门负责起草；涉及多个实施部门的，由主要实施部门组织起草。

起草单位可以自行起草规范性文件，也可以委托有关专家学者、研究机构、其他社会组织起草。

**第十八条** 起草单位应当对规范性文件制定的必要性、可行性、合法性进行论证，并对拟规定行政措施的预期效果和影响进行评估。

论证与评估情况和结论应当在起草说明中载明。

**第十九条** 规范性文件起草单位应当深入调查研究，广泛听取相关单位、组织和公民的意见。

规范性文件涉及其他单位的职责或者与其他单位关系密切的，起草单位应当充分征求相关单位的意见。

除规范性文件内容涉及司法行政部门职责外，起草单位一般不得将司法行政部门作为征求意见的对象；但司法行政部门可以应起草单位要求参与调研，给予指导。

相关单位对规范性文件草案提出修改意见的，应当说明理由和提供相关依据。

起草单位采纳相关单位意见的，应当对规范性文件草案进行修改；存在意见分歧

的，应当主动协调。对重大分歧意见的协调和处理情况应当在起草说明中载明。

**第二十条** 起草规范性文件，应当公开征求社会公众的意见。行政管理对象成立行业协会商会的，应当充分听取行业协会商会等组织的意见。公开征求意见一般在征求相关单位意见且无重大意见分歧后开展。

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，并注明提出意见的方式和期限。公开征求意见期限不得少于7个工作日，内容属于重大行政决策事项或者与市场主体生产经营活动密切相关的，公开征求意见的期限一般不少于30日。

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：

（一）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；

（二）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；

（三）起草过程依法需要保密的；

（四）法律、法规和规章另有规定的。

**第二十一条** 公开征求意见后，对征求意见稿内容作出重大调整的，由起草单位视情况或者根据司法行政部门要求重新征求公众意见。

**第二十二条** 规范性文件涉及经营者经济活动的，应当按规定开展公平竞争审查。

政府规范性文件由市场监督管理部门会同起草单位开展公平竞争审查。起草单位应当开展初审，并将政策措施草案和初审意见送市场监督管理部门审查。

部门规范性文件由起草单位开展公平竞争审查；部门联合制定规范性文件的，由牵头部门开展公平竞争审查。

起草单位认为规范性文件不涉及经营者经济活动的，应当在起草说明中载明。

**第二十三条** 起草规范性文件，应当履行听证、专家咨询论证、风险评估等程序的，依照有关规定执行。

**第二十四条** 起草单位根据行政系统内征求意见和公开征求意见情况对规范性文件草案修改完善后，应当报送本部门法制工作机构进行内部合法性审核。

联合起草规范性文件的，由牵头部门的法制工作机构负责合法性审核工作，其他部门的法制工作机构要对职责范围内的内容合法性提出意见。

部门法制工作机构的合法性审核意见应当以书面形式作出，合法性审核意见主要包括下列内容：

（一）是否属于规范性文件；

（二）制定主体是否适格；

（三）是否符合规范性文件制定程序；

（四）是否超越制定机关法定职权；

(五) 是否符合宪法、法律、法规、规章、政策文件规定；

(六) 是否违反本规定第十条、第十一条的禁止性规定。

**第二十五条** 规范性文件草案经本部门法制工作机构内部合法性审核通过后，应当报请部门办公会议集体审议，形成规范性文件送审稿。

未经内部合法性审核或者经审核不合法的文件，不得提交部门办公会议集体审议。

## 第四章 审核和审议

**第二十六条** 规范性文件应当送本级司法行政部门进行合法性审核（审查）。不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核（审查）。

司法行政部门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。

**第二十七条** 起草单位送审规范性文件，应当提交下列材料：

(一) 提请审核（审查）函；

(二) 规范性文件送审稿（修订规范性文件的需提交修订对照稿）和注释稿；

(三) 起草说明，内容包括制定文件的背景、主要依据、主要内容、制定程序、论证与评估情况和结论等；

(四) 征求意见及采纳情况材料（包括公开征求意见和征求相关单位意见），符合本规定不公开征求意见的，提交起草单位负责人书面同意材料；

(五) 部门法制工作机构内部合法性审核意见、部门办公会议纪要；

(六) 制定依据或者参考的法律、法规、规章和其他政策文本；

(七) 其他程序要求涉及的材料，包括增列入年度政府规范性文件制定计划的批示和说明、听证会笔录、专家咨询论证报告、公平竞争审查结论、风险评估报告等。

**第二十八条** 起草单位提交材料不符合第二十七条规定的，司法行政部门不予受理并要求起草单位补充材料或说明情况。司法行政部门应当自收到本规定第二十七条规定全部材料之日起 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。

**第二十九条** 规范性文件影响面广、情况复杂、社会关注度高或者存在疑难法律问题的，司法行政部门可以书面征求相关方面的意见，必要时可以采取召开座谈会、论证会等方式征求意见。起草单位应当予以配合。

组织征求意见时间不计算在审核（审查）时限内。

**第三十条** 司法行政部门对送审的规范性文件，按照下列情形，分别作出处理：

(一) 符合本规定第十条和第十一条规定的，提出审核（审查）同意的意见；

(二) 不符合本规定第十条或者第十一条规定，或者有关单位对草案主要内容存在较大争议的，提出不合法、应当予以修改的审核（审查）意见后通知送审机关。

规范性文件内容存在合法性问题，司法行政部门认为有其他符合法律、法规、规章

或者国家政策要求的处理方式的，可以在审核意见中提出建议，由制定机关研究确定。

规范性文件内容涉及探索性改革决策事项，法律、法规、规章和国家政策尚无明确规定的，司法行政部门可以在审核（审查）意见中明示法律风险，由制定机关研究决定。

**第三十一条** 起草单位对规范性文件审查意见有异议的，可以自收到审查意见之日起 10 个工作日内提出异议及理由，与司法行政部门协商或者向本级人民政府申请复核。

**第三十二条** 政府规范性文件未经司法行政部门合法性审核或者经审核不合法的，不得提请政府审议。起草单位应当根据审核意见对规范性文件作出修改或者补充，并送本部门法制工作机构根据修改意见进行审核；特殊情况下未完全采纳审核意见的，应当在提请政府审议时说明理由和依据。

政府规范性文件经政府办公机构依照国家公文处理相关规定审核后，由政府常务会议审议决定。

## 第五章 发布和备案

**第三十三条** 政府规范性文件应当由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。规范性文件发布前，应当统一登记、统一编号。

**第三十四条** 市本级政府及部门规范性文件应当自印发之日起 10 个工作日内请在《汕尾市人民政府公报》上发布，其刊登的规范性文件文本为标准文本。

县级人民政府及其部门规范性文件的发布载体由本级人民政府决定。

具备条件的，规范性文件应当同时在本级人民政府网站、政务新媒体或新闻媒体刊登或发布消息。

规范性文件不得以内部文件形式印发执行，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。

**第三十五条** 规范性文件按照规定需要作政策解读或者翻译的，依照有关规定执行。

**第三十六条** 政府规范性文件应当自公布之日起 30 日内报上一级人民政府备案，并依照有关规定报本级人民代表大会常务委员会备案。具体报送备案工作由政府办公机构负责。

司法行政部门具体承担下一级人民政府规范性文件的备案审查工作。同级业务主管部门负责本系统规范性文件整改的业务指导工作。

**第三十七条** 报送备案应当提交备案报告、规范性文件正式文本及起草说明等材料一式两份，同时提交备案材料的电子文本。备案材料应当自规范性文件公布之日起 30 日内径送上一级司法行政部门。

**第三十八条** 报送备案的文件符合本规定第二条规定且备案材料符合要求的，予以备案登记；不符合本规定第二条规定的，不予备案登记；符合本规定第二条规定但

备案材料不符合要求的，司法行政部门应当通知制定机关补充报送备案材料或者重新报送备案。

**第三十九条** 审查报送备案的规范性文件，司法行政部门可以要求制定机关说明有关情况，制定机关应当在规定期限内予以说明；也可以根据需要征求有关单位的意见，有关单位应当在规定期限内回复。

**第四十条** 报送备案的规范性文件存在违反本规定第十条、第十一条规定或者其他明显不当情形的，司法行政部门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本级人民政府决定，并通知制定机关。

司法行政部门提出备案审查意见的，制定机关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，司法行政部门可以提请本级人民政府予以撤销。

## 第六章 评估、清理、修改、废止和延期实施

**第四十一条** 规范性文件规定有效期的，一般应当在有效期届满前 6 个月对实施情况进行评估；未规定有效期的，一般应当定期对实施情况进行评估，评估间隔期最长不得超过 5 年。

部门规范性文件由制定机关组织评估，政府规范性文件一般由主要实施部门牵头组织评估。

**第四十二条** 评估规范性文件，应当对其内容的合法性、合理性、协调性、可操作性及其实施效果进行综合分析并形成报告，作为规范性文件修订、废止或者继续实施的重要参考。

**第四十三条** 制定机关应当根据法律、法规、规章和上级文件的调整情况以及上级机关要求，及时对规范性文件进行清理。清理工作遵循日常清理与定期清理相结合、专项清理与全面清理相结合的原则。

**第四十四条** 规范性文件修改程序按照制定程序执行。

废止规范性文件，应当履行本规定第二十四条至第三十五条规定的程序，可以根据实际适当简化第十八条至第二十三条规定的程序。

**第四十五条** 规范性文件因行政管理需要仅作文字表述、管理部门名称调整等不涉及实体内容的简易修改，或者有效期届满拟继续延期实施但不作修改的，部门规范性文件由制定部门依照本规定第二十四条、第二十五条规定形成草案，由制定机关主要负责人签发，并在有效期届满前依照本规定第三十四条重新发布；政府规范性文件由实施部门依照本规定第二十四条、第二十五条规定形成草案后，报送司法行政部门进行合法性审核后，由实施部门直接提请政府主要负责人签发，并在有效期届满前依照本规定第三十四条重新发布。

部门规范性文件依照前款规定重新发布的，应当报送司法行政部门备案。司法行

政部门发现重新发布的规范性文件存在合法性问题的，应当及时提出意见，制定机关应当及时处理。

## 第七章 监督

**第四十六条** 各级司法行政部门负责对同级部门和下级人民政府的规范性文件制定和管理情况进行监督检查。

对规范性文件制定及管理工作不力、问题较多的部门和下级人民政府，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、通报批评。

**第四十七条** 公民、法人和其他组织认为规范性文件违反法律、法规、规章和上级文件规定，或者存在其他不当问题的，可以向制定机关提出意见建议。制定机关应当及时对有关意见建议进行研究处理。对科学合理、具有现实可行性的意见建议，应当采纳或者部分采纳，并予以回复；意见建议事由不成立的，应当做好解释工作。对政府规范性文件提出意见建议的，制定机关可以指定由实施部门负责有关研究处理工作。

公民、法人和其他组织认为规范性文件违反法律、法规、规章和上级文件规定的，也可以书面向负责监督的司法行政部门反映，由司法行政部门按照内部层级监督有关规定处理。

**第四十八条** 未经司法行政部门审查同意或者未在规定载体发布的部门规范性文件，司法行政部门可以依照本规定第三十四条规定向社会公示该文件无效。

下一级人民政府规范性文件不报送备案或者不按时报送备案的，由司法行政部门通知制定机关，限期报送；逾期仍不报送的，给予通报，并责令限期改正。

**第四十九条** 违反本规定制定规范性文件，造成严重后果的，或者由于执行无效的规范性文件而损害公民、法人或者其他组织合法权益的，司法行政部门可以提请有权机关依法追究制定机关或者实施部门主要负责人和直接责任人的责任。

**第五十条** 司法行政部门和部门法制工作机构不依法履行规范性文件审核（审查）职责，造成严重后果的，依法追究其主要负责人和直接责任人的责任。

## 第八章 附 则

**第五十一条** 汕尾红海湾经济开发区、汕尾高新区、汕尾新区等功能区的管理机构，其规范性文件按照本规定对县（市、区）规范性文件的管理要求执行。

镇人民政府、街道办事处的规范性文件管理，参照本规定执行。

鼓励县级人民政府根据工作需要，统一由其司法行政部门对镇人民政府、街道办事处制定的规范性文件进行审查。

**第五十二条** 本规定对规范性文件相关事项未作规定的，依照《广东省行政规范性文件管理规定》有关规定执行。

**第五十三条** 本规定由汕尾市司法局负责解释。

本规定自印发之日起施行。《汕尾市行政规范性文件管理规定》（汕府〔2021〕53号）同时废止。