



揭阳市人民政府关于印发加强镇街行政 规范性文件管理的指导意见的通知

揭府〔2023〕27号

各县（市、区）人民政府：

《揭阳市人民政府关于加强镇街行政规范性文件管理的指导意见》已经七届市政府第47次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。实施过程中遇到问题，请径向市司法局反映。

揭阳市人民政府

2023年6月21日



揭阳市人民政府关于加强镇街行政规范性文件管理的指导意见

为贯彻落实党的二十大精神及省委全面依法治省委员会印发的《广东省进一步加强市县法治建设的实施意见》（粤法治委发〔2022〕7号）的文件精神，加强镇街（包括乡镇人民政府、街道办事处，以下简称镇街）行政规范性文件（以下简称规范性文件）的管理，建设法治政府，以法治化的营商环境助推揭阳高质量发展，根据《广东省行政规范性文件管理规定》（粤府令第277号）《广东省人民政府办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》（粤府办〔2019〕21号）等规定，结合我市实际，现就我市镇街规范性文件管理提出以下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，贯彻落实中央、省关于法治建设的决策部署，按照法治揭阳、法治政府、法治社会一体化建设目标要求，全面加强镇街规范性文件管理，切实提升基层治理体系和治理能力现代化水平，不断擦亮揭阳现代化建设新征程的“法治名片”。

（二）主要目标。加强镇街规范性文件管理，把镇街规范性文件的管理制度化、规范化，规范镇街行政行为，切实



保障行政相对人的合法权益，打通规范性文件管理的“最后一公里”，助力推动乡村法治化营商环境。健全镇街规范性文件制定起草、公开征求意见、法制审核、集体审议决定、合法性审查、公开发布等程序，确保镇街规范性文件依法制定、程序规范、合法有效，为揭阳良法善治提供更有效的制度供给，护航揭阳高质量发展。

二、明确基本规范，规范文件制定

（三）准确把握范畴。镇街规范性文件是指由乡镇人民政府（街道办事处）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。镇街内部执行的管理规范、工作制度、会议纪要、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免、财务管理、保密制度等文件以及镇街制定的技术操作规程、对具体事项作出的行政处理决定等文件不纳入规范性文件管理范畴。

（四）明确制定主体。镇街有权依照法定权限或者上级政府、部门的授权制定规范性文件，镇街以自己名义制定的规范性文件为政府规范性文件。除法律、法规另有规定外，镇街议事协调机构、临时机构和内设机构等不得以自己名义制定涉及管理公共事务的规范性文件。

（五）规范标题表述。镇街规范性文件按照公文种类划分，在文件标题中应当冠以本行政区域名称，可以使用“规定”“办法”“细则”“决定”“意见”“通知”“通告”“公告”“规则”等，但不得使用“法”“条例”。镇街规



规范性文件内容应当符合党政机关公文处理公文规范，用语规范、准确、简洁，使用文字和标点符号正确、规范。

（六）实行有效期制。镇街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。施行日期与发布日期一般应当间隔30日以上，但发布后不立即施行将有碍规范性文件施行的，可以自发布之日起施行。同时，镇街规范性文件实施后，应当根据法律、法规、规章和上级政策文件的调整情况以及上级要求，及时对规范性文件进行清理、修改、废止。

三、严格制定权限，禁止越权制定

（七）明确制定权限。镇街制定规范性文件应当讲求实效，突出针对性和可操作性，确因行政管理工作需要，方可制定规范性文件。在法律、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或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）以及法律、法规、规章和上级文件授权制定规范性文件的情况下，可以制定规范性文件。

（八）禁止增设义务。镇街规范性文件不得在没有法律、法规、规章或国务院决定和命令依据的情况下，超越本行政机关的职权范围制定规范性文件；不得违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务；不得增加本行政机关权力或者减少其法定职责。

（九）禁止越权发文。坚持法定职责必须为、法无授权



不可为，严格按照法定权限履行职责。镇街规范性文件不得违反宪法、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；不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施；不得增设法律、法规之外的行政权力事项或者减少法定职责；不得设定行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收、行政检查、证明事项、失信惩戒措施或其他应当由法律、法规、规章设定或者上级机关规定的事项。

（十）禁止重复发文。凡法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定，或者现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复制定镇街规范性文件。对内容相近、能归并的文件尽量归并，可发可不发、没有实质性内容的一律不发。简单重复上位法法律、法规、规章及政策依据，没有细化规定的规范性文件，县（市、区）司法行政部门进行合法性审查时可以予以退回。

四、遵守制定程序，确保合法有效

（十一）严把制发程序。镇街规范性文件应当严格按照法定程序制定发布。镇街规范性文件一般应当经过组织起草、公开征求意见、法制审核、集体审议决定、合法性审查、向社会公开发布等程序，重要的或专业性、技术性较强的规范性文件还要经过履行听证、专家进行论证、公平竞争审查、风险评估、听取企业和行业协会商会意见等程序制定。镇街要加强制定发布程序管理，健全工作机制，完善工



作流程，确保制发工作规范有序。

（十二）落实组织起草。镇街起草规范性文件应当立足行政管理实践，深入调查研究，听取有关单位、行政管理对象、社会公众等的意见。镇街起草规范性文件需要全面评估论证规范性文件制定的合法性、必要性、科学性和宏观政策取向，论证情况和结论应当在起草说明中载明。

（十三）公开征求意见。除依法需要保密以及按规定不宜向社会公开征求意见的外，镇街起草规范性文件应当向社会公开征求意见。镇街可以通过政府网站、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，并明确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，法律、法规或者规章另有规定的，从其规定。公开征求意见结束后，应于15个工作日内公开采纳情况。

（十四）履行法制审核。镇街制定规范性文件应当在集体审议决定之前由镇街司法所进行法制审核。司法所对文件的制定主体、权限、程序、内容等进行合法性审核。未经镇街司法所进行合法性审核或者经审核不合法的，不得提交集体审议。司法所在进行合法性审核的过程中要充分听取政府法律顾问、公职律师的意见，政府法律顾问、公职律师应积极配合司法所的工作，及时出具法律意见。

（十五）坚持集体审议。镇街制定规范性文件应当实行集体研究讨论制度，镇街规范性文件应当经镇街领导班子会议审议决定。集体审议要充分发扬民主，确保参会人员充分发表意见，集体讨论情况和决定要如实记录，不同意见要如



实载明。

（十六）统一合法性审查。镇街制定的规范性文件在发布前应报县（市、区）司法行政部门统一进行合法性审查，未经司法行政部门合法性审查或者经审查不合法的，不得对外发布。镇街规范性文件报送合法性审查应当提交提请审查的函、规范性文件草案（送审稿及注释稿）、起草说明、征求意见及采纳情况、镇街司法所审核意见、镇街集体讨论记录、制定依据的文本等材料。县（市、区）司法行政部门应当自收到全部材料之日起15个工作日内完成审查，并将审查意见书面通知送审镇街。

（十七）及时公开发布。镇街规范性文件经县（市、区）司法行政部门合法性审查通过后，由镇街统一登记、统一编号、统一印发，并及时通过政府网站、镇街办公场所、公共场所、村（庄）的公告栏上向社会公告制定的规范性文件，公告日期不少于30日，有条件的应当同时在政务新媒体和新闻媒体刊登规范性文件或发布消息。未经公开发布的规范性文件不得作为行政管理的依据。未经司法行政部门审查同意或者未向社会公开发布的规范性文件，司法行政部门可以向社会公示该文件无效。

（十八）强化备案监督。严格落实规范性文件备案审查制度，做到有件必备、有备必审、有错必纠。镇街应当在规范性文件发布后30日内，将备案报告、规范性文件正式文本及说明等材料一式三份报送县（市、区）人民政府备案，备案材料径送县（市、区）司法行政部门，并依照有关规定报



本级人民代表大会备案。

五、加强组织保障，强化监督指导

（十九）压紧压实责任。镇街规范性文件涉及公民、法人或其他组织的权利义务，事关政府形象和公信力，镇街应当履行好主体责任，加强组织领导，严格把关，将规范性文件制定和管理工作纳入重要议事日程，完善制度机制，明确工作分工，加大推进力度，确保各项任务要求落到实处、见到实效。

（二十）强化监督指导。各县（市、区）人民政府应当加强对镇街规范性文件的监督管理。县（市、区）司法行政部门在本级人民政府的领导下，具体承担镇街规范性文件监督工作，并加强对镇街规范性文件的制定的业务指导，规范镇街规范性文件的制定，严格落实镇街规范性文件的合法性审查工作，及时发现、纠正镇街规范性文件制定过程的违法行为，切实保护行政相对人的合法权益。

（二十一）加强督察考核。充分发挥法治督察考核作用，将镇街规范性文件的制定和管理工作纳入法治政府建设督察内容，并列入法治政府建设考核指标体系，以督察考核为抓手推动各项任务落地落实。建立督察情况通报制度，对工作推进有力有效的，予以表扬激励；对工作落实不力的，予以通报批评。落实责任追究，对违反规定制定规范性文件，造成严重后果的，司法行政部门可以提请有权机关依法追究镇街主要负责人和直接责任人的责任。