



揭阳市人民政府关于印发揭阳市行政 规范性文件管理规定的通知

揭府〔2021〕33号

各县（市、区）人民政府（管委会），市政府各部门：

《揭阳市行政规范性文件管理规定》已经市政府六届102次常务会议审议通过，现印发给你们，自2021年10月1日起施行。

揭阳市人民政府

2021年9月6日



揭阳市行政规范性文件管理规定

第一章 总 则

第一条 为了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 本规定适用于我市行政机关规范性文件的制定、发布和监督管理等工作。

行政机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件，对直接管理的企事业单位人事、财务、外事等事项制定的文件，以及行政机关制定的技术操作规程、对具体事项作出的行政处理决定不适用本规定。

第三条 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。

县级以上人民政府及其办公室、乡镇人民政府（街道办事处）以自己名义制定的规范性文件为政府规范性文件；县级以上人民政府部门以及经法律法规授权具有管理公共事务



职能的组织以自己名义制定或者联合制定（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。

第四条 县级以上人民政府应当确定本级行政机关规范性文件制定主体清单并向社会公布，主体清单实行动态调整。

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。

第二章 管理规范

第五条 县级以上人民政府应当加强对规范性文件的监督管理，把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，并作为依法行政考核内容，列入法治政府建设考评指标体系。

县级以上人民政府办公室按照国家公文处理相关规定，负责本机关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。

市人民政府司法行政部门负责本级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。

县（市、区）人民政府司法行政部门负责本级规范性文件审核（审查）及其乡镇（街道办事处）规范性文件的合法



性审查工作，并在本级人民政府领导下，具体承担规范性文件监督工作。

第六条 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。

对于国家或省正在制定或修改法律、法规、规章的事项，尤其是须待有关法律法规明确立法取向后才能确定如何进行规范的事项，暂缓制定规范性文件。

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。

第七条 制定规范性文件，应当符合以下规定：

（一）不得违反宪法、法律、法规和规章的规定；

（二）不得违反上级机关的决定、命令；

（三）不得超越本行政机关的职权范围；

（四）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；

（五）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；

（六）不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的



措施；

（七）不得增加行政机关权力或者减少其法定职责。

第八条 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）失信惩戒措施；

（八）其他应当由法律、法规、规章设定或者上级机关规定的事项。

第九条 规范性文件，应当符合下列要求：

（一）不简单重复法律、法规、规章、上级政策的规定和上级行政机关规范性文件，但为明确依据和指导思想而引用相关原则性条文的除外；

（二）不与其他行政主管机关的管理职能相冲突；

（三）符合党政机关公文处理工作规范，用语规范、准确、简洁，使用文字和标点符号正确、规范；

（四）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。

第十条 规范性文件可以用条文形式表述，也可以用段落形式表述，内容较多的，应当划分章、节。

规范性文件的标题可以使用“规定”“办法”“细则”



“决定”“意见”“公告”“通告”“通知”“规则”等，但不得使用“法”“条例”。

第十一条 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。有效期届满未按本规定第四十四条延期实施的，规范性文件自动失效。

第十二条 规范性文件应当规定施行日期，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。

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。

第三章 起 草

第十三条 规范性文件一般由行使相应职权的行政机关起草或者组织起草，根据需要可以邀请有关专家、学者参加起草，或者委托律师事务所、大专院校、行业组织、科研机构等第三方机构起草。

规范性文件涉及两个或者两个以上部门（组织）职权的，应当由两个或者两个以上部门（组织）联合起草；联合起草时，应当由一个部门（组织）主办，其他部门（组织）配合。

涉及全局性工作或者重大改革，或者对社会影响重大、涉及面广、牵涉多个部门共同配合的行政管理事项，一般应



制定政府规范性文件或者经政府同意后，由多个部门联合制定部门规范性文件。其他影响较小、专业性较强、仅作具体操作性规定或仅涉及起草部门行政管理领域的，一般应制定部门规范性文件。

第十四条 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。

第十五条 起草规范性文件应当立足行政管理实践，深入调查研究，广泛听取有关机关、行政管理对象、社会公众的意见。

第十六条 规范性文件涉及其他机关的职责或者与其他机关关系密切的，起草单位应当充分征求相关机关的意见；存在意见分歧的，应当主动协调。

第十七条 起草规范性文件，应当公开征求社会公众的意见；但有下列情形之一的，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。

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个工作日内在政府网站公开采纳情况。

第十八条 起草规范性文件，按照有关规定应当履行听证、专家咨询论证、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的，依照有关规定执行。

第十九条 规范性文件应当由起草单位内部法制工作机构（以下简称部门法制工作机构）进行合法性审核，并经部门办公会议审议通过后形成规范性文件草案送审稿。

第四章 审核和审查

第二十条 县级以上人民政府应当建立健全规范性文件统一审核（审查）制度。

县级以上人民政府规范性文件应当在发布前送本级人民政府司法行政部门审核，部门规范性文件应当报本级人民政府司法行政部门审查后再行发布。

乡镇人民政府（街道办事处）制定的规范性文件发布前应送县（市、区）司法行政部门进行合法性审查。

第二十一条 起草单位直接将规范性文件的送审材料报送司法行政部门进行审核（审查）。

第二十二条 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）的函；



- (二) 规范性文件草案送审稿及注释稿;
- (三) 起草说明;
- (四) 征求意见及采纳情况、部门法制工作机构合法性审核意见、部门办公会议纪要以及履行第十八条规定程序的相关材料;
- (五) 制定依据的文本及相应行政管理事项涉及的职权依据;
- (六) 其他需要提交的材料。

第二十三条 司法行政部门自接到起草单位报送的送审材料后进行初步审查,发现以下情形之一的,可以退回:

- (一) 材料不完备的;
- (二) 材料不规范的;
- (三) 超出职权制定规范性文件的;
- (四) 规范性文件制定条件不成熟的;
- (五) 简单重复上位法律、法规、规章及政策依据,没有细化规定的;
- (六) 其他不属于规范性文件办理的。

第二十四条 司法行政部门应当自收到本规定第二十二條规定全部材料之日起15个工作日内完成审核(审查)。

审核(审查)工作完成后,司法行政部门形成合法性审核(审查)意见书面回复起草单位。

第二十五条 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。

征求意见时间不计算在审核（审查）时限内。

第二十六条 市、县（市、区）司法行政部门对规范性文件应重点审核（审查）以下内容：

- （一）制定主体是否适格；
- （二）是否超越制定机关法定职权；
- （三）文件内容是否合法；
- （四）制定程序是否完备；
- （五）是否符合强制性规范要求。

第二十七条 司法行政部门对送审的规范性文件草案送审稿进行合法性审核（审查），按照下列情形，分别作出处理：

（一）符合本规定第七条和第八条规定的，提出审查同意的意见；

（二）不符合本规定第七条和第八条规定，或者有关机关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）意见后退回起草单位。

规范性文件草案存在合法性问题，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（审查）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。



规范性文件存在明显可行性或者适当性问题的，司法行政部门可以向起草单位提出建议。

第二十八条 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；特殊情况下未完全采纳审核意见或者擅自改动原送审稿其他内容的，应当在提请政府审议时说明理由和依据。

部门规范性文件，未经司法行政部门合法性审查或者审查不合格的，不得发布。

对审查意见有异议的，送审机关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。

第二十九条 司法行政部门负责对行政复议申请人提请审核（审查）或其他复议机关转来审核（审查）的本级规范性文件，进行合法性审核（审查）。

对于提请或者转来审查的规范性文件，不属于本级司法行政部门审核（审查）范围的，按职权转送相关司法行政部门进行合法性审核（审查）。

第五章 发 布

第三十条 政府规范性文件经政府办公室依照国家公文处理相关规定审核，提交政府常务会议或者全体会议审议决定后，由政府主要负责人签发。

部门规范性文件经部门办公会议审议通过后，由部门主



要负责人签发。起草单位应当在部门规范性文件发布后，将正式文本及说明一式二份连同电子文本报送同级司法行政部门存查。

第三十一条 规范性文件发布前应当按照有关要求统一登记、统一编号、统一印发。

第三十二条 县级以上人民政府应当建立规范性文件统一发布制度。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。

《揭阳市人民政府公报》是市人民政府及其部门规范性文件的发布载体，其刊登的规范性文件文本为标准文本。

县（市、区）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。

乡镇人民政府（街道办事处）应当在办公场所和公共场所设立公告栏，公告其制定的规范性文件，公告日期不少于30日。

具备条件的，应当同时在同级政府网站、政务新媒体和新闻媒体刊登规范性文件或者发布消息。

第三十三条 规范性文件标准文本印发后发现存在文字错漏的，可以由制定机关以通知或者其他形式予以更正。

第三十四条 规范性文件涉及公民、法人和其他组织切身利益、重大公共利益、社会关注度高、需广泛知晓的，起草部门应当按照规定负责做好或者组织做好政策解读工作；部门联合发文的，由牵头部门组织做好解读工作，其他联合发文部门配合。



起草单位送审需政策解读的规范性文件时，应当将草案送审稿的解读方案及解读材料一并报送。

第六章 备案审查

第三十五条 市人民政府制定的规范性文件应当自公布之日起30日内由市司法行政部门报上一级人民政府备案，并依照有关规定报市人民代表大会常务委员会备案。

县（市、区）人民政府制定的规范性文件应当自公布之日起30日内由本级人民政府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。

乡镇人民政府（街道办事处）应当在规范性文件发布后30日内，将正式文本一式三份报送所属县（市、区）司法行政部门存查，并依照有关规定报本级人民代表大会备案。

第三十六条 县（市、区）人民政府应当将备案报告、规范性文件正式文本及说明等材料一式三份，连同备案材料的电子文本，径送上一级人民政府司法行政部门，由司法行政部门具体承担对下一级人民政府报送的规范性文件的备案审查工作。

第三十七条 报送备案的文件属于政府规范性文件且备案材料符合要求的，司法行政部门予以备案登记；不属于政府规范性文件，不予备案登记，并通知制定机关；属于政府规范性文件但备案材料不符合要求的，司法行政部门暂缓备案登记，并通知制定机关补充报送备案或者重新报送备案；补充或者重新报送备案符合规定的，予以备案登记。



第三十八条 审查报送备案的规范性文件，司法行政部门可以要求规范性文件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部门的意见，有关部门应当在规定期限内回复。

第三十九条 报送备案的规范性文件存在违反本规定第七条和第八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，并通知规范性文件制定机关。

司法行政部门提出备案审查意见的，规范性文件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。

第七章 评估、清理、修改、废止和延期实施

第四十条 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。

第四十一条 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。

第四十二条 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。

第四十三条 规范性文件经过评估、清理，需要修改的，按照制定程序执行。

废止规范性文件，应当履行本规定第十九条以及第四章、第五章规定的程序，可以根据实际适当简化第十四条至第十八条规定的程序。

第四十四条 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实施但不作修改的，由实施部门依照本规定第十九条规定形成草案后，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三十二条规定重新发布。

规范性文件依照前款规定重新发布的，应当报送负责监督的司法行政部门备案。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。

第八章 监 督

第四十五条 县级以上人民政府司法行政部门负责对同级部门和下级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。

第四十六条 公民、法人或者其他组织认为现行规范性文件内容违反本规定第七条和第八条规定的，可以向制定机关或者负责监督的司法行政部门提出审查建议并说明理由。制定机关或者司法行政部门应当在30个工作日内将办理情况书面告知提出审查建议的公民、法人或者其他组织。

第四十七条 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三十二条规定向社会公示该文件无效。

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。

第四十八条 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机关主要负责人和直接责任人的责任。

第四十九条 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。



第九章 附 则

第五十条 揭阳空港经济区等依法设立的特定地区的管理机构，制定规范性文件参照县级政府规范性文件的有关规定执行。

第五十一条 本规定自2021年10月1日起施行。《揭阳市行政机关规范性文件评估清理工作规定》（揭阳市人民政府令第51号）和《揭阳市行政机关规范性文件监督管理规定》（揭阳市人民政府令第56号）同时废止，以往规定与本规定不一致的，以本规定为准。