广州市行政规范性文件管理规定

（2022年12月31日广州市人民政府令第195号公布 自2023年2月1日起施行）

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。市、区人民政府（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。

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

第四条 市、区人民政府应当加强对规范性文件管理的领导和监督。

市、区人民政府办公机构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、区部门负责本部门规范性文件的管理，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。

司法行政部门负责本级人民政府规范性文件的合法性审核工作，并在本级人民政府领导下，具体承担规范性文件监督工作。

市场监督管理部门负责指导、监督规范性文件的公平竞争审查工作。

商务、政务服务数据管理等部门按照各自职责，做好规范性文件贸易政策合规性评估、统一发布平台管理等工作。

第五条 司法行政部门会同本级机构编制主管部门起草规范性文件制定主体清单，报本级人民政府确定。

规范性文件制定主体清单由市、区人民政府向社会公布，并根据法律、法规和机构设置变化情况，实行动态调整。

第六条 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。

第七条 制定规范性文件不得有下列情形：

（一）设定行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收、行政检查、行政备案、行政收费、证明等事项；

（二）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；

（三）违法制定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、设置市场准入或者退出条件的内容；

（四）设定其他应当由法律、法规、规章或者上级机关规定的事项。

第八条 制定规范性文件，涉及粤港澳大湾区建设发展的，应当加强与粤港澳大湾区相关城市的协同驱动，推动政务服务体系协作，在优化营商环境、提升公共服务水平、加强社会管理等方面实现规则衔接、机制对接。

第二章 起 草

第九条 规范性文件由实施部门负责起草；涉及多个实施部门的，由主要实施部门牵头起草。对实施部门或者主要实施部门存在争议的，由本级人民政府指定。

起草单位可以商请相关实施部门协助其开展规范性文件起草工作。

起草单位可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托相关领域的专家、研究机构、社会组织起草。

第十条 起草规范性文件应当符合以下规范要求：

（一）注重文件质量，逻辑结构严谨，语言文字规范，表述简洁准确，符合行政机关公文处理规定和规范性文件起草技术规范；

（二）严格控制数量，内容相近的规范性文件应当归并后制定；

（三）严格控制规格，由部门制定或者部门联合制定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，不得提请市、区人民政府及其办公机构制定或者转发规范性文件。

第十一条 起草单位应当对拟制定的文件是否纳入规范性文件管理提出明确意见。纳入规范性文件管理的，起草单位应当严格履行规范性文件制定程序，不得以任何形式规避。

部门负责法制工作的机构（以下简称部门法制工作机构）应当在起草阶段对规范性文件制定程序和涉及重大问题的合法性进行指导。

第十二条 起草单位应当对规范性文件涉及的管理领域现状和所要解决的问题进行深入调查研究，对规范性文件制定的必要性、可行性、合法性、合理性等方面进行论证，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。

起草政府规范性文件以及专业性、技术性、创新性较强的部门规范性文件，起草单位应当组织相关领域的专家进行论证。起草单位应当将专家论证意见作为重要参考，对不予采纳的意见和建议，应当说明理由。

第十三条 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。

对于意见存在分歧的，起草单位应当主动协调。难以达成一致意见的，起草单位应当列明各方意见，提出明确的处理建议和理由，报请有权机关决定。

第十四条 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。

规范性文件属于涉及市场主体活动的行业规划、产业政策，或者与市场主体生产经营活动密切相关的，起草单位应当采取实地调研、座谈会、论证会、听证会等形式，充分听取、合理采纳市场主体和行业协会、商会的意见和建议。

起草单位征求公众意见前，拟征求意见稿应当经部门法制工作机构审核同意。

第十五条 对公民、法人或者其他组织提出的意见和建议，起草单位应当认真研究、充分采纳。

起草单位应当通过电话、书面或者网络等适当方式将意见采纳情况及时向社会公众反馈。对相对集中的意见和建议不予采纳的，应当在公布时说明理由。

第十六条 起草单位应当按规定开展公平竞争审查。起草单位认为规范性文件不涉及市场主体经济活动的，应当在起草说明中载明。

市政府规范性文件涉及市场主体经济活动的，起草单位应当送市市场监督管理部门开展公平竞争审查复审。

鼓励有条件的区建立公平竞争独立审查机制，实施相关规范性文件出台前的公平竞争集中审查。

第十七条 起草政府规范性文件以及报请本级人民政府批准的部门规范性文件，起草单位应当开展风险评估并形成风险评估报告，明确风险点，提出风险防范措施和处置预案。其他部门规范性文件由起草单位按规定和需要开展风险评估。

应当履行听证、贸易政策合规性评估等其他程序的，依照有关规定执行。

第三章　审核和审查

第十八条 规范性文件应当由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草案。

政府规范性文件应当在提请政府审议前送同级司法行政部门审核，部门规范性文件应当在发布前报同级司法行政部门审查。

第十九条 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。任何单位和个人不得对部门法制工作机构、司法行政部门提出审核（审查）的倾向性意见要求。部门法制工作机构、司法行政部门对合法性审核（审查）意见负责。

起草单位应当依法建立健全本单位规范性文件合法性审核制度，规范审核程序，明确审核责任。行政机关主要负责人应当加强对规范性文件合法性审核机制建设工作的领导，听取合法性审核工作情况汇报，及时研究解决工作中的重要问题。

第二十条 起草单位报送司法行政部门审核（审查）的规范性文件材料，应当经本单位主要负责人签署。

送审规范性文件，应当提交下列材料，并保证材料的完备性和规范性：

（一）提请审核（审查）的函；

（二）规范性文件草案、注释稿及起草说明；

（三）征求意见及采纳情况；

（四）部门法制工作机构历次合法性审核意见及采纳情况；

（五）部门办公会议纪要；

（六）制定依据的文本；

（七）政策解读材料；

（八）修订、废止规范性文件的，应当提交实施情况评估报告；

（九）履行本规定第十二条、第十六条、第十七条规定程序及其他需要提交的材料。

第二十一条 有下列情形之一的，司法行政部门可以要求起草单位在规定时间内补充材料、说明情况，或者退回送审材料：

（一）送审材料的完备性、规范性不符合要求的；

（二）文件内容涉及其他机关职权但未征求其意见的；

（三）存在意见分歧未做协调或者经协调后仍存在较大分歧的；

（四）不属于规范性文件的；

（五）合法性问题较为突出或者未履行规定程序的；

（六）规范性文件草案的重要概念、核心制度表述不清，逻辑混乱，严重影响理解的。

第二十二条 司法行政部门应当自收齐送审材料之日起15个工作日内完成审核（审查）。除为了预防、应对和处置突发事件或者执行上级机关的紧急命令和决定需要立即制定实施规范性文件等情形外，司法行政部门合法性审核（审查）时间一般不少于5个工作日。

合法性审核（审查）重点从制定主体、制定权限、程序及内容合法性等方面进行。发现存在明显合理性、协调性、规范性等问题的，司法行政部门可以提出建议。

第二十三条 司法行政部门对送审的规范性文件草案，按照下列情形，分别作出处理：

（一）符合本规定第六条和第七条规定的，提出审核（审查）同意的意见；

（二）不符合本规定第六条或者第七条规定，有关机关对草案主要内容存在较大争议或者存在其他规定情形的，提出不合法、应当予以修改的审核（审查）意见后退回送审机关。

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、省、市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、省、市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。

第二十四条 起草单位应当根据司法行政部门合法性审核（审查）意见对规范性文件作出修改、补充或者其他处理。处理结果应经部门法制工作机构审核同意。

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，以书面形式向司法行政部门提出协商意见或者向本级人民政府申请复核。

第二十五条 政府规范性文件以及报请本级人民政府批准的部门规范性文件，未经司法行政部门合法性审核（审查）或者经审核（审查）不合法的，不得提请政府审议或者决定。

在提请政府审议或者决定时，起草单位应当提交司法行政部门的合法性审核（审查）意见及采纳情况；对特殊情况下未完全采纳司法行政部门审核（审查）意见的，应当说明理由和依据。

第二十六条 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，由政府常务会议或者全体会议审议决定。

司法行政部门的合法性审核意见及采纳情况应纳入政府常务会议或者全体会议审议材料。

第四章　发 布

第二十七条 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，联合制定的部门规范性文件应当由各部门主要负责人共同签发。

第二十八条 市司法行政部门会同市政务服务数据管理部门在政府门户网站建立全市规范性文件统一发布平台。全市规范性文件均应当在统一发布平台进行网络发布。具备条件的，制定机关应当同时在政务新媒体和新闻媒体刊登规范性文件或者发布消息。

《广州市人民政府公报》是市人民政府及其部门规范性文件的纸质印发载体，其刊登的规范性文件文本为标准文本。各区人民政府及其部门规范性文件的纸质印发载体由各区人民政府决定。

规范性文件应当按照公文及统一发布平台管理规定进行统一登记、统一编号、统一公布。

第二十九条 规范性文件一般自公布之日起30日后施行，但公布时不立即施行将有碍施行或者法律、法规、规章另有规定的除外。

规范性文件不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

第三十条 规范性文件一般应当规定有效期。规范性文件的有效期不得超过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。

专用于废止原有规范性文件的规范性文件，不设定有效期。

第三十一条 鼓励行政机关在规范性文件发布的同时提供多语种译本，不断提高政务公开的国际化水平。

第三十二条 规范性文件的解释权属于该规范性文件的制定机关。

规范性文件的解释程序参照制定程序执行。

经依法审定公布的规范性文件解释与规范性文件具有同等效力。

第五章　评估、清理、修改和废止

第三十三条 政府规范性文件由实施部门负责评估；涉及多个实施部门的，由主要实施部门牵头组织评估。部门规范性文件由制定机关组织评估。规范性文件评估可以委托专业机构、社会组织等第三方进行。

规范性文件实施后，有下列情形之一的，应当及时组织评估：

（一）部门规范性文件有效期届满前6个月的；

（二）政府规范性文件、重大疑难的部门规范性文件有效期届满前1年的；

（三）公民、法人或者其他组织提出较多意见，可能存在合法性、合理性等问题的；

（四）人民代表大会常务委员会、司法机关、行政复议机关、上级行政机关等单位依法提出意见或者建议的；

（五）国家、省或者本市要求进行评估的其他情形。

第三十四条 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。

经过评估，有效期届满需要继续实施或者修订的，应当及时启动相关程序，确保行政管理制度的延续性。

属于本规定第三十三条第二款第（四）项情况的，评估机关应当将规范性文件的评估、处理情况反馈相关单位。

第三十五条 政府规范性文件由实施部门负责清理；涉及多个实施部门的，由主要实施部门牵头组织清理。部门规范性文件由制定机关负责清理。

规范性文件有下列情形之一的，应当及时进行清理：

（一）新的法律、法规、规章施行，要求进行清理的；

（二）依据的法律、法规、规章或者上级政策文件被修改、废止或者宣布失效，导致原有规定与之不相适应的；

（三）国家、省或者本市要求进行清理的其他情形。

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。

国家机关、人民团体、公民、法人或者其他组织可以书面向制定机关、实施部门提出规范性文件清理的建议。

第三十六条 在有效期内的规范性文件可以根据法律、法规、规章、有关政策以及实际情况的变化予以修改或者废止。

规范性文件修改程序按照制定程序执行。

废止规范性文件，应当履行本规定第三章、第四章规定的程序，可以根据实际适当简化第十二条至第十七条规定的程序，法律、法规或者规章另有规定的除外。

第六章　监 督

第三十七条 司法行政部门可以通过合法性审核（审查）对同级部门和下级政府履行规范性文件制定程序、合法性审核等情况进行指导，提出评价意见。

第三十八条 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，并建立规范性文件管理情况通报制度。

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、予以通报。

第三十九条 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六条、第七条规定的，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。

公民、法人或者其他组织认为现行规范性文件内容存在合理性、规范性等问题的，可以向制定机关提出修改建议并说明理由。制定机关应当认真研究，并按规定答复提出修改建议的公民、法人或者其他组织。

第四十条 市、区部门未采纳或者未完全采纳司法行政部门的合法性审查意见，损害公民、法人、其他组织合法权益或者造成其他严重后果的，依法追究有关责任人员的责任。

第四十一条 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、本级人民代表大会常务委员会备案，具体按照《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》《广东省行政规范性文件管理规定》等规定执行。

第七章 附 则

第四十二条 经国家、省、市人民政府批准设立的自由贸易试验区、开发区、经济功能区等特定地区管理机构的规范性文件，参照政府规范性文件程序制定，由其承担法制工作的机构负责合法性审核，并在发布后30日内报送主管的人民政府备案。

镇人民政府、街道办事处的规范性文件管理工作，由各区人民政府参照本规定另行规定。

第四十三条 本规定自2023年2月1日起施行。广州市人民政府2003年12月27日公布的《广州市行政规范性文件管理规定》（广州市人民政府令第11号）同时废止。