

杭州市西湖区人民政府办公室文件

西政办〔2023〕4号

杭州市西湖区人民政府办公室 关于印发杭州市西湖区人民政府行政规范性文件 文件管理办法的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各部门、各直属单位：

《杭州市西湖区人民政府行政规范性文件管理办法》已经区政府研究同意，现印发给你们，请认真组织学习，抓好贯彻落实。

杭州市西湖区人民政府办公室

2023年2月10日



杭州市西湖区人民政府行政规范性文件管理办法

为加强对行政规范性文件的监督管理，提高政府文件质量，促进依法行政，加快法治政府建设，根据《浙江省行政规范性文件管理办法》（省政府令第372号）、《浙江省人民政府办公厅关于进一步完善行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》（浙政办发〔2021〕44号）及有关法律、法规、规章和上级文件规定，结合本区实际，制定本办法。

一、总则

（一）适用范围

本区行政规范性文件的制定、备案、清理以及相关监督管理工作，适用本办法。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

（二）行政规范性文件的认定

本办法所称行政规范性文件，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、法人或者其他组织权利义务，在一定时期内反复适用，在本行政区域内具有普遍约束力的公文。界定行政规范性文件不以文件的名称和形式作为判断标准。

下列文件不属于行政规范性文件：

- 1.会议文件：包括会议通知、会议纪要及会议讲话材料等；
- 2.商洽性工作函，包括机关之间的商洽工作、询问和答复问题，向有关主管部门请求批准等；
- 3.工作规划、计划、要点；
- 4.工作考核、监督检查、行政责任追究等方面的文件；

- 5.发文机关内部的工作制度;
- 6.人事任免及工作表彰、通报;
- 7.成立工作领导小组、协调机构等通知;
- 8.突发公共事件的应急预案;
- 9.对小区、地名命名的批复;
- 10.征地补偿、安置方案;
- 11.公示办事时间、办事地点等事项的便民通告;
- 12.行政机关对公务员、行政机关职员、公办学校教职工、医疗机构工作人员及全额拨款的其他事业单位职工、国有企业领导人的人事、工资、绩效等方面管理的文件;
- 13.财政部门仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及仅下达预算、分配资金、批复项目的文件;
- 14.行业技术标准类文件、技术操作规程;
- 15.其他不属于省政府令第 372 号规定的文件。

（三）基本原则

行政规范性文件应当符合法律、法规、规章和国家政策的规定，依照法定权限、程序制定。

行政规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项；不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施；没有法律、法规依据，不得减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务。

（四）责任分工

区人民政府应当加强对行政规范性文件管理工作的监督检查，建立情况通报制度。

区司法局作为全区行政规范性文件备案审查机关，可以与党

委、人大、司法机关的有关工作机构建立行政规范性文件管理工作衔接机制，形成监督合力，及时发现并纠正违法的行政规范性文件。

二、行政规范性文件的制定

（一）制定主体

下列行政机关可以制定行政规范性文件：

1. 区人民政府；
2. 镇人民政府；
3. 区人民政府所属工作部门；
4. 区人民政府依法设立的派出机关。

法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在其法定授权范围内可以制定行政规范性文件。

区人民政府所属工作部门的内设机构或者派出机构，以及不具有行政管理职能的机构，不得制定行政规范性文件。法律、法规另有规定的除外。

（二）制定原则

1. 区人民政府办公室发布的行政规范性文件，应当经区人民政府同意，按照区人民政府制定的行政规范性文件管理。

涉及两个以上行政机关职责的行政规范性文件，应当由其共同的上一级行政机关制定，或者由有关行政机关联合制定。

2. 行政机关制定行政规范性文件应当加强统筹，从严控制发文数量。在制定行政规范性文件时，凡法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复发文；对内容相近、能归并的尽量归并，可发可不发、没有实质性内容的一律不发，严禁照抄照搬照转上级文件、以文件“落实”文件。

（三）组织起草

1.以区人民政府或区人民政府办公室名义发文的，要报请区人民政府办公室立项同意。属于部门行政管理职责范围内的管理事项，原则上不得以区政府或区政府办公室名义发文。

2.起草单位应当对制定行政规范性文件的必要性和可行性等内容进行充分调研论证，听取有关公民、法人或者其他组织的意见。

3.行政规范性文件涉及其他地区或者部门职权范围内的事项，应当征求相关地区或者部门意见；经充分协商不能取得一致意见的，应当在报送草案时说明情况和理由。

（四）起草前论证

1.行政规范性文件涉及专业性、技术性较强的，应当组织相关领域的专家进行论证。

2.行政规范性文件涉及社会稳定或者性别平等保护内容的，应当按照国家、省和市有关规定进行风险评估或者性别平等咨询评估；涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等市场主体经济活动的，应当进行公平竞争审查。

3.行政规范性文件涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人或者其他组织权利义务有较大影响，公众普遍关注，需要听证的，应当组织听证。

4.行政规范性文件对企业切身利益或者权利义务有重大影响的，要充分听取有代表性的企业和行业协会商会的意见。起草部门听取意见，可以采取召开座谈会、论证会、听证会和实地走访等方式，或者采取书面征求相关单位意见的方式。

5.评估论证结论要在文件起草说明中写明，作为制发文件的重

要依据。

（五）征求意见

1.行政规范性文件草案应当公开征求意见，但依法应当保密或者为了保障公共安全、社会稳定和其他重大公共利益或者执行上级机关的紧急命令需要即时制定的除外。

2.起草单位应当将行政规范性文件草案通过浙江政务服务网、政府网站等便于公众知晓的方式公开征求意见，期限一般不少于7个工作日。其中，属于重大行政决策的行政规范性文件草案，一般不少于30日。与市场主体生产经营活动密切相关的行政规范性文件，向社会公开征求意见的期限一般不少于30日。

3.起草单位对公开征集的意见应当研究处理。对相对集中的意见不予采纳的，应当以适当方式反馈并说明理由。

（六）合法性审核

1.行政规范性文件草案由制定机关负责合法性审核的机构进行合法性审核。两个以上行政机关联合制定的，由各行政机关就其职责事项分别进行合法性审核；提请区人民政府制定的行政规范性文件，应先经起草单位进行合法性审核，再经区司法局合法性审核。

合法性审核包括下列内容：

- （1）是否符合制定机关的法定权限；
- （2）是否按照法定程序制定；
- （3）是否符合法律、法规、规章的规定。

2.除预防、应对和处置突发事件等紧急情况及适用简易程序外，合法性审核时间一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日。属于重大行政决策的行政规范性文件草案，一般不少于7个工作日。

3.合法性审核意见应当以书面形式出具。行政规范性文件提请集体审议时，应在汇报材料上注明“已按要求进行合法性审核”以及意见采纳情况（未采纳的应说明理由和依据）；按现有规定无需合法性审核的，应在汇报材料上注明“按规定无需合法性审核”。

不得以征求意见、会签、参加审议会等方式代替合法性审核；未经合法性审核或者经审核认定为不合法的行政规范性文件，不得提交集体审议。

（七）集体审议

1.提请区人民政府制定的行政规范性文件，起草单位应当报送行政规范性文件草案送审稿、起草说明、政策解读和有关材料。

起草说明应当包括：

- （1）制定文件的必要性和可行性以及需要解决的主要问题；
- （2）拟规定的主要制度和拟采取的主要措施；
- （3）有关方面意见的协调处理情况和集体讨论情况等。

有关材料应当包括：

- （1）文件制定依据；
- （2）合法性审核意见；
- （3）征求意见及意见采纳情况；
- （4）集体讨论情况；
- （5）风险评估报告、公平竞争审查表等。

2.区人民政府及区人民政府办公室制定的行政规范性文件应当经政府常务会议决定。需报请区委常委会审议的，应先经区政府常务会议审议通过。

其他行政机关制定的行政规范性文件应当经制定机关的负责人集体讨论决定。两个以上行政机关联合制定的行政规范性文件，应当经各行政机关的负责人集体审议决定。集体讨论情况和决定

应当如实记录，不同意见应当如实载明。

（八）发布

1.行政规范性文件应当由制定机关的主要负责人或其授权的其他负责人签发。两个以上行政机关联合制定的行政规范性文件，由各行政机关主要负责人或其授权的其他负责人共同签发。

2.行政规范性文件由制定机关统一登记、统一编号、统一印发。

3.行政规范性文件制定机关应当按照《中华人民共和国政府信息公开条例》的有关规定，公布行政规范性文件。行政规范性文件公布时，应当同时公布政策解读或者以视频、图表等方式进行解读。

行政规范性文件印发后，区人民政府及其所属工作部门应当在7个工作日内将正式文件及其电子文本转送区政府公报或者政府门户网站公布。政府公报刊发的行政规范性文件文本为标准文本；政府门户网站登载的行政规范性文件文本为标准电子文本。

区人民政府及其所属工作部门、镇人民政府（街道办事处）制定的涉及农村居民利益的行政规范性文件，应当在镇（街道办事处）和村（社区）设立的公告栏上张贴，或者采取其他便于公众知晓的方式公布。

未经公布的行政规范性文件，不得作为行政管理的依据。

（九）施行

行政规范性文件应当自公布之日起30日后施行，载明具体施行日期，但因保障公共安全、社会稳定和其他重大公共利益需要，或者公布后不立即施行将有碍行政规范性文件执行的除外。

行政规范性文件涉及的内容属于阶段性工作的，应当载明有效期。

制定与企业生产经营活动密切相关的行政规范性文件，要结

合实际设置合理的缓冲期，增强制度的可预期性，为企业执行制度留有一定的准备时间。

因紧急情况需要即时制定行政规范性文件的，经制定机关主要负责人批准，可以简化制定程序。

行政规范性文件的修改、废止依照行政规范性文件制定和公布的有关规定执行。

三、行政规范性文件的备案

（一）备案主体及时间

1.区司法局具体承担行政规范性文件的备案审查工作，除法律、法规另有规定外，下列规范性文件，应当自发布之日起15日内，报区司法局备案审查。

（1）镇人民政府制定的行政规范性文件；

（2）区人民政府所属工作部门和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的行政规范性文件；

（3）区人民政府依法设立的派出机关制定的行政规范性文件。

两个以上行政机关联合制定的行政规范性文件，由主办机关报送备案审查。

2.区人民政府制定的行政规范性文件由区司法局负责报送，应当自发布之日起15日内报送杭州市司法局备案审查，自发布之日起30日内报送区人民代表大会常务委员会备案审查。

（二）备案材料

行政机关报送行政规范性文件备案审查时，需提供以下材料：

（1）文件备案报告；

（2）文件正式文本；

（3）文件起草说明；

- (4) 文件政策解读;
- (5) 文件制定的法律、法规、规章和政策依据文本;
- (6) 向有关部门征求意见及意见采纳情况;
- (7) 草案公开征求意见及意见反馈情况;
- (8) 文件合法性审核意见;
- (9) 文件集体研究材料(会议纪要);
- (10) 文件公开网址及政策解读公开网址;
- (11) 备案机关认为需要提供的其他材料(如公平竞争审查表、风险评估报告、性别平等审查表等)。

(三) 备案审查

1.区司法局对行政机关报送备案审查的规范性文件,就下列事项进行合法性审核:

- (1) 是否超越法定权限;
- (2) 是否违反法律、法规、规章和国家政策的规定;
- (3) 是否违背法定程序;
- (4) 行政规范性文件的规定是否适当。

区司法局在审查行政规范性文件时,可以向有关行政机关征求意见和要求制定机关说明有关情况;被征求意见的行政机关和制定机关应当在规定期限内回复。

2.区司法局发现报送备案的行政规范性文件有违法或者不当情形的,应当及时通知制定机关暂停执行、自行纠正或者予以改进;必要时,报请区人民政府予以改变或者撤销。

制定机关收到区司法局的书面审查意见后,应当在15日内书面回复处理结果。对审查意见有异议的,可以申请复核。备案审查部门应当在收到复核申请之日起15日内书面回复意见。

3.公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件同法律、法规、

规章相抵触的，可以向该行政规范性文件的制定机关或者备案审查部门书面提出审查建议。

制定机关应当在收到书面审查建议之日起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。

备案审查部门对公民、法人或者其他组织提出的书面审查建议，应当研究并提出处理意见，按照规定程序办理。

四、行政规范性文件的清理

1.制定机关应当每隔两年对本机关制定的行政规范性文件组织全面清理，对不符合法律、法规、规章或者国家的方针政策，以及不适应经济社会发展要求的行政规范性文件，应当及时修改或者废止。

制定机关全面清理行政规范性文件后，应当及时公布继续有效、拟修改、废止和失效的行政规范性文件目录。

2.制定机关根据上级机关的要求或者认为确有必要的，可以对其制定的行政规范性文件开展专项清理或者即时清理。

制定机关应当根据行政规范性文件清理情况，标注行政规范性文件的效力状况并进行动态管理。

3.制定机关应当建立行政规范性文件后评估制度，适时组织对行政规范性文件的实施情况进行评估；认为行政规范性文件不应继续实施的，应当及时予以修改、废止或者宣布失效。

4.载明有效期的行政规范性文件在有效期届满后需要继续实施的，制定机关应当在有效期届满前重新公布并明确有效期。

五、行政规范性文件的监督管理

1.制定机关有下列行为之一的，由区司法局通知其改正；逾期不改正的，给予通报批评并督促改正；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。

- (1) 未按照规定制定或公布行政规范性文件的；
- (2) 不报送或者未按照规定报送行政规范性文件备案的；
- (3) 无正当理由拖延落实或者拒不落实备案审查意见的；
- (4) 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；
- (5) 未按照规定清理行政规范性文件的。

2.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。

六、附则

本办法自 2023 年 4 月 1 日起施行，原《杭州市西湖区人民政府规范性文件管理办法》（西政办〔2012〕88 号）同时废止。