# 南京市行政规范性文件管理规定

# （宁政发〔2011〕290号）

第一章 总则

第一条 为规范本市行政规范性文件管理工作，促进经济社会又好又快发展，保障公民、法人和其他组织的合法权益，提高法治政府建设水平，根据《国务院关于加强法治政府建设的意见》、《省政府关于加快推进法治政府建设的意见》、《南京市法治政府建设四年行动计划》以及《江苏省规范性文件制定和备案规定》，制定本规定。

第二条 本规定所称行政规范性文件，是指除规章以外，由本市行政机关依照法定权限和程序制定，涉及公民、法人、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各类文件的总称。

前款所称的行政机关，包括：

（一）地方各级人民政府；

（二）市、区人民政府所属工作部门；

（三）市、区人民政府依法设立的派出机关；

（四）法律、法规授权的组织（以下称授权组织）。

依法可以制定行政规范性文件的行政机关（以下简称制定机关），由市、区审核后向社会公布。

市、区政府设立的议事协调机构、临时机构等非常设机构，政府工作部门的内设机构、派出机构、临时机构，不得制定行政规范性文件。

第三条 下列文件不适用本规定：

（一）内部管理制度，包括市、区政府及市政府工作部门制定的内部事务管理规范、工作制度、工作计划等，以及对其他行政机关或者对其直接管理的事业单位的人事、行政、外事、财务、保密、工作考核、监督检查和责任追究等方面进行规范的文件。

（二）有关经济、文化、社会、生态文明建设的发展规划、发展纲要等文件。

（三）为实施专项工作任务而制定的工作方案、工作部署、工作计划等。

（四）应对突发公共事件的应急预案。

（五）下级行政机关向上级行政机关作出的请示、报告，上级行政机关对下级行政机关作出的不创设行政管理规则、不具有普遍约束力的批复。

（六）公布办事时间、办事地点等事项的便民通告。

（七）对具体事项作出的行政决定。

（八）各类技术标准、技术规范和技术操作规程。

（九）对周期性工作作出要求，内容涉及公民、法人和其他组织权利义务，但对具体的公民、法人和其他组织不具有反复适用性的文件。

（十）各类涉密文件。

（十一）其他不涉及公民、法人或者其他组织权利义务或者不具有普遍约束力的文件。

第四条 本市行政规范性文件的制定、审查、备案和管理，适用本规定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

违反本规定制定的或者依法应当公布但没有公布的行政规范性文件，不得作为向社会实施行政管理的依据。

第五条 行政规范性文件制定、审查、备案和管理遵循下列原则：

（一）依法行政的原则，符合法律、法规、规章的规定和上级行政机关的政策，维护法制统一，保证政令畅通；

（二）职责法定的原则，符合法定职责和程序，坚持权责一致；

（三）以人为本的原则，有利于经济社会全面协调可持续发展，保障公民、法人和其他组织的合法权益，促进社会和谐稳定；

（四）精简、统一、效能的原则，有利于体制机制和管理创新，提高行政效率；

（五）民主公开的原则，将公众参与作为必经程序；

（六）有件必备、有备必审、有错必纠的原则。

第六条 行政规范性文件制定、审查、备案、公布、评估和清理工作，纳入依法行政考核。

第二章 制定

第七条 制定机关可以就其职权范围内的事项制定行政规范性文件。

第八条 行政规范性文件主要内容涉及两个以上机关职权范围事项的，由一个主办机关组织联合起草，其他机关配合。

第九条 行政规范性文件不得创设下列事项：

（一）行政许可、行政强制、行政处罚；

（二）行政征收征用；

（三）行政事业性收费；

（四）强制检测、限定他人购买指定商品、限制或者变相限制外地商品和外地企业进入本地市场；

（五）中介机构、行业协会、群众自治组织的职责；

（六）机构编制事项；

（七）为实施法律、法规、规章而作出具体规定的，不得限制或者增加公民、法人和其他组织的权利、义务；

（八）应当由法律、法规、规章或者上级行政机关规定的其他事项。

第十条 起草行政规范性文件，应当做好下列准备工作：

（一）拟订工作计划并落实工作机构及人员；

（二）明确管理和执法实践中急需解决的主要问题；

（三）对照研究法律、法规、规章和上级行政机关政策；

（四）收集国内外有关资料。

第十一条 起草单位应当开展可行性论证和风险评估，并对实施后可能产生的负面影响制定预防和补救措施。

第十二条 起草单位应当采取书面、座谈、论证、听证等多种形式，广泛听取行政相对人、有关部门和专家的意见并认真研究处理，形成征求意见处理情况的书面材料。

涉及其他行政部门职权的，应当充分征求部门意见，有关部门应当在规定期限内提出意见。

第十三条 对行政规范性文件主要内容分歧较大的，起草单位应当进行协调。经协调仍存在分歧的，提请制定机关决定。

第十四条 提请政府审议发布的行政规范性文件，由市政府办公厅、区政府办公室转送本级政府法制机构进行审查。其他制定机关审议发布的行政规范性文件，由本单位法制机构进行审查。

第十五条 提请政府审议发布的行政规范性文件，起草单位应当向本级政府法制机构提供下列材料：

（一）请示和行政规范性文件草案；

（二）起草单位法制机构的审查意见，包括主要依据（法律、法规、规章、国家政策以及上级行政机关的行政规范性文件），征求意见及其处理情况，相关参考资料。

第十六条 行政规范性文件审查内容：

（一）是否符合法律、法规、规章的规定；

（二）主体、权限、程序是否符合有关规定；

（三）主要制度和措施是否合理、适当、可行；

（四）与相关行政规范性文件是否协调、衔接；

（五）体例结构和文字表述是否符合规范；

（六）是否创设了本规定第九条规定的事项；

（七）其他需要审查的事项。

第十七条 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行政规范性文件等外，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。审核过程中的征求意见、专家论证等时间不计算在内。

对不属于行政规范性文件的，2个工作日内退回。

第十八条 法制机构审查时需要起草单位补充说明或者需要征求部门意见的，相关单位应当在规定期限内予以说明或者提出意见。

通过网络、报纸等媒体向社会公开征求意见，应当刊登拟制定文件的主要内容、征求意见的起止时间、联系人和电话。

征求意见时间不计入审查期限。

第十九条 法制机构根据下列情形，分别提出书面审查意见：

（一）符合法律、法规、规章及本规定的，提出审查通过的意见；

（二）部分内容不符合法律、法规、规章及本规定的，提出修改完善的意见；

（三）存在重大分歧，经协调未形成一致意见的，将分歧及审查处理意见一并提请制定机关决定；

（四）因制定依据正在发生重大调整等情况，提出暂缓制定的意见；

（五）对超越法定职权范围，主要内容违背法律、法规、规章、国家政策以及上级行政机关行政规范性文件的，提出不予审查通过的意见。

第三章 决定与发布

第二十条 本市对行政规范性文件实行统一编号制度。行政规范性文件列编“规”字文号。两个以上机关联合制定的行政规范性文件，只标明主办机关文号。

第二十一条 行政规范性文件经常务会议或者办公会议审议通过，制定机关主要负责人签署后，以制定机关“规”字文件形式向社会公布。

制定机关主要负责人签署之日，即为行政规范性文件发布之日。

没有公布的行政规范性文件，不得作为实施行政管理的依据。

第二十二条 行政规范性文件一般自发布之日起30日后施行。

有下列情形之一，不受前款规定限制：

（一）施行惠民、救济等措施的；

（二）法律、法规、规章已规定具体实施日期的；

（三）处理紧急或者突发事项的。

无间隔期或者施行日期与发布日期间隔不足30日的，应当在制定说明中阐述理由。

第二十三条 本市对行政规范性文件实行有效期限制度。行政规范性文件应当注明有效期，自实施之日起一般不超过5年，其中暂行（试行）文件一般不超过2年。有效期届满，行政规范性文件自行失效。但因特殊情况经制定机关批准后可以适当延长有效期。

未注明有效期的行政规范性文件，其有效期按照前款规定执行。

行政规范性文件内容属于阶段性工作的，应当在行政规范性文件中规定适用期。

第二十四条 行政规范性文件实施满5年，确有必要继续实施的，制定机关应当在有效期届满前6个月，对实施情况组织评估、论证并重新制定公布。未重新制定公布的，自有效期届满自动失效。

第二十五条 行政规范性文件不溯及既往，但法律、法规、规章另有规定的除外。

第二十六条 行政规范性文件由制定机关负责解释，可由实施机关提出意见，经同级法制机构审查通过后由制定机关发布。

行政规范性文件解释与行政规范性文件具有同等效力。

第四章 备案审查

第二十七条 行政规范性文件自发布之日起15日内报送备案。

市政府行政规范性文件由市政府法制机构向省政府、市人大常委会报备。区政府、市政府工作部门、授权组织的行政规范性文件由制定机关向市政府报备，径报市政府法制机构。

两个以上机关联合制定的行政规范性文件，由主办机关报备。

第二十八条 报备包括备案报告、正式文本、制定说明（一式三份并附电子文本）。制定说明包括法制机构的审查意见。

行政规范性文件有法律、法规、规章以外制定依据的，应一并提供。

第二十九条 对区政府、市政府工作部门、授权组织报备的行政规范性文件，市政府法制机构按照第十六条规定进行审查，作出予以备案登记、不予备案登记、暂缓备案登记决定。

对暂缓办理备案登记的，通知制定机关补充或者重新报备；补充或者重新报备符合规定的，予以备案登记。

第三十条 市政府法制机构审查发现存在违法内容的，按照下列规定处理：

（一）书面通知制定机关在规定时间内自行纠正，并向市政府法制机构书面报告纠正情况；逾期不纠正的，由市政府法制机构制发《备案审查监督决定书》，责令其限期纠正；

（二）对继续执行该文件可能造成严重后果的，提请市政府中止执行部分内容或者予以撤销。

第三十一条 不按规定报备或者不纠正行政规范性文件存在的问题，由市政府法制机构给予通报；造成不良后果的，由上级行政机关或者监察机关对直接负责的主管人员和其他责任人员追究行政责任。

第三十二条 公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件与法律、法规和规章相抵触的，可以向本级政府法制机构提出书面审查建议。审查建议应当载明申请审查事项和理由。

第三十三条 政府法制机构应当按照有关规定受理审查申请，并将审查结果告知申请人。

政府法制机构认为需要有关部门提出意见的，有关部门应当在规定期限内回复。

第五章 评估与清理

第三十四条 本市实行行政规范性文件评估制度。

政府法制机构负责评估指导和协调，行政规范性文件的实施机关负责具体实施评估。

第三十五条 评估工作应当向社会公开，但涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的事项除外。

第三十六条 实施机关应当在其门户网站设立评估专栏，开设公众意见反馈专栏，登载被评估文件全文和相关信息，方便公众发表意见。

实施机关可以根据需要，将评估的部分或者全部事项委托高等院校、科研机构、社会组织进行。

评估可以采用抽样调查、网络调查、问卷调查、实地调研、召开座谈会或者论证会、专家咨询等方式进行。

评估工作应当依法保障公民、法人和其他组织参与的权利。公民、法人和其他组织可以通过信函、电报、传真和电子邮件等方式，向评估机关提出意见和建议。

第三十七条 评估内容包括：

（一）合法性评估：是否与法律、法规、规章和国家政策规定一致；

（二）合理性评估：为实现制定目的所采取的措施是否必要、适当；

（三）协调性评估：与同位阶其他行政规范性文件是否协调，各项制度之间是否衔接；

（四）操作性评估：是否具体可行，有效解决实际问题；

（五）绩效评估：社会效益、经济效益分析以及执法体制、机制适应经济社会发展的情况。

第三十八条 评估结束后应当形成评估报告，作为保留、修改、废止行政规范性文件的主要依据。评估报告应当报送本级政府法制机构。

第三十九条 本市实行行政规范性文件定期清理制度。

制定机关应当每两年对行政规范性文件集中清理一次，并根据经济社会发展和法律法规规章变动情况，适时进行专项清理。

行政规范性文件有下列情形之一，应当予以修改、废止：

（一）与法律、法规、规章和国家政策规定明显不一致的；

（二）不适应经济社会发展需要的；

（三）有效期、适用期已过或者调整对象已经消失的；

（四）行政规范性文件之间不协调的；

（五）含有地方保护、行业保护内容的；

（六）涉及向企业收费、摊派以及单独对民间资本设置附加条件的；

（七）与转变政府职能要求不一致的；

（八）其他依法需要修改、废止的。

第四十条 行政规范性文件清理后，制定机关应当向社会公布继续有效、废止和失效目录。未列入继续有效文件目录的，不得作为行政管理的依据。

第六章 技术规范

第四十一条 行政规范性文件的名称，可以根据需要称决定、办法、规定、细则、意见、通知、通告等，但不得称条例。

第四十二条 行政规范性文件的用语应当准确、简洁、通俗，内容应当明确、具体，格式应当符合国家行政机关公文行文规范。

法律、法规、规章和上级行政规范性文件已经明确规定的内容，原则上不作重复表述。

行政规范性文件一般不分章、节，但内容复杂的除外。

第四十三条 总则一般包括制定宗旨、依据、执行机关和原则。

援引的依据应当使用全称，并注明发布机关、文号。依据较多的，只引用主要依据。

第四十四条 行政规范性文件中有关名词需要解释的，应当作出明确具体的解释。解释条款可以位于总则或者附则。

第四十五条 行政规范性文件原则上不宜规定行政处罚内容。

确实需要规定的，应当指明适用法律、法规和规章的具体名称，不得使用“违反本规定（办法）的，予以……处罚”的形式。

第七章 附则

第四十六条 本规定自2012年1月1日起施行。1999年3月29日发布施行的《市政府关于印发〈南京市规范性文件备案规定〉的通知》（宁政发〔1999〕59号），2008年6月23日发布施行的《南京市政府办公厅关于印发〈南京市政府规范性文件审核与备案程序规定〉的通知》（宁政办发〔2008〕70号）同时废止。