

上海市普陀区人民政府办公室文件

普府办〔2024〕22号

上海市普陀区人民政府办公室关于 印发《上海市普陀区行政规范性文件管理 实施办法》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处、镇政府：

经区政府同意，现将《上海市普陀区行政规范性文件管理实施办法》印发给你们，请认真贯彻落实。

上海市普陀区人民政府办公室

2024年10月24日

上海市普陀区行政规范性文件管理 实施办法

第一章 总则

第一条（目的依据）

为加强本区行政规范性文件监督管理，提高行政规范性文件质量，根据《上海市行政规范性文件管理规定》《上海市行政规范性文件管理实施办法》等相关规定，结合本区实际，制定本办法。

第二条（认定标准）

本办法所称的行政规范性文件（以下简称“规范性文件”），是指除政府规章外，由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，在一定期限内可以反复适用的公文。

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、工作要点、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件，以及规划类文件和专业技术标准类文件，不纳入规范性文件管理范围。

第三条（适用范围）

本区规范性文件的制定、备案、评估、清理、监督、考核等活动，适用本办法。

第四条（工作部门）

区政府办公室负责本区规范性文件管理工作，加强对区政府

部门、镇政府、街道办事处规范性文件管理工作的指导和监督，并参照市对区考核要求组织开展本区考核。

区政府部门、镇政府、街道办事处负责本单位规范性文件管理工作。

第五条（控量提质）

制定规范性文件，应当充分论证其必要性、可行性，从严控制文件数量。不得制定没有实质性内容的文件，不得照搬照抄、层层转发上级文件。

制定规范性文件，应当加强调查研究、充分听取意见，精简平实、务求实效，确保科学、民主、合法。对社会稳定等可能造成不利影响的文件，制定时应当加强风险评估，有效降低风险。

第六条（统筹协调）

制定规范性文件应当加强统筹协调，涉及多个部门和领域的文件，应当明确由一个部门牵头负责，其他部门做好协同配合，确保相关政策内容不重叠、不脱节。

第二章 文件制定主体

第七条（主体规范）

区政府办公室应当编制规范性文件制定主体清单，并结合机构改革和管理实际，及时进行动态调整。新设行政机关需要纳入主体清单的，应当及时向区政府办公室提出，并按照程序纳入。

第八条（职权法定）

行政机关制定规范性文件，出现下列情形的，应当认定为不符合职责权限：

- （一）没有法律、法规、规章等依据；
- （二）没有机构编制“三定”规定依据；
- （三）擅自设定属于上级机关、其他机关职权范围的事项；
- （四）擅自转移或者减少应当由本机关履行职责的事项；
- （五）其他不符合本机关职责权限的情形。

第九条（联合发文）

行政机关联合制定规范性文件，应当确有必要。参与联合发文的行政机关数量应当适度控制。对于文件所涉内容较少的部门，牵头部门应当与其会商后不列为发文机关，但应当承担相应职责。

第十条（职能调整）

行政机关被撤销、合并，职能全部转移至另一行政机关的，其原先制定的规范性文件的清理、修改、废止等工作，由承接其职能的行政机关承担。

行政机关职能部分转移至另一行政机关的，与转移职能相关的规范性文件的清理、修改、废止等工作，由承接其职能的行政机关负责，并征求原行政机关意见。

第三章 文件内容

第十一条（内容合法）

规范性文件内容应当合法，不得出现下列禁止性内容：

（一）增加法律、法规、规章规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；

（二）增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；

（三）增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明等内容；

（四）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，侵犯公民人身权、财产权、劳动权等基本权利；

（五）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；

（六）违法设置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的措施，违法设置市场准入和退出条件；

（七）制约创新的事项；

（八）法律、法规、规章、国家或者本市政策禁止规范性文件规定的其他事项。

第十二条（内容合理）

规范性文件内容应当合理，不得出现下列情形：

（一）违背社会主义核心价值观和公序良俗；

（二）所规定的措施与行政管理目标不匹配；

（三）对公民、法人和其他组织权利义务的规定明显不适当；

（四）所规定的措施未充分考虑现实情况；

（五）其他明显不合理的情形。

第十三条（内容协调）

同一行政机关制定规范性文件，应当处理好与既有文件的关系，避免出现自相矛盾的情形。

不同行政机关制定规范性文件，应当确保政策取向的一致性，避免不同文件对同一事项、相关事项的规定发生冲突或者相互脱节。

第十四条（审核内容和方式）

行政机关负责合法性审核的机构（以下简称“审核机构”）应当按照下列内容进行审核：

- （一）是否属于规范性文件；
- （二）制定主体是否合法；
- （三）是否超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章的授权范围；
- （四）是否与宪法、法律、法规、规章、国家或者本市政策相抵触；
- （五）是否违反本办法第十一条的禁止性规定；
- （六）是否违反规范性文件制定程序；
- （七）是否与相关的规范性文件存在冲突；
- （八）其他需要审核的内容。

审核机构可以根据实际需要采取下列方式进行审核：

- （一）书面审查；
- （二）实地调查研究；

- (三) 通过召开座谈会、书面征求意见等方式听取意见；
- (四) 组织法律顾问、专家学者、专业组织开展咨询论证；
- (五) 其他审核方式。

区政府或者经区政府同意以区政府部门名义制定的规范性文件实行两级审核制度。起草部门的审核机构负责合法性初审，区政府办公室负责合法性审核。

第十五条（公平竞争审查）

涉及经营主体经济活动的规范性文件，应当按照公平竞争审查相关规定，对市场准入和退出、商品和要素自由流动、影响生产经营成本、影响生产经营行为等方面进行公平竞争审查。

前款规范性文件需提请区政府制定或者经区政府同意以区政府部门名义制定的，实行三级审查制度：

- (一) 起草部门负责对文件进行公平竞争初审；
- (二) 文件上报区政府前，由起草部门转区市场监管局进行专项审查并出具书面审查意见，审查时间一般不超过7个工作日；
- (三) 区政府办公室开展合法性审核时，对公平竞争审查情况进行复核。

第十六条（支持改革创新）

鼓励行政机关根据党和国家改革发展要求，制定有利于推动本区经济社会高质量发展的改革创新类规范性文件，充分发挥制度供给的引领保障作用。规范性文件创设探索性改革创新举措的，其目标和路径应当符合国家、本市和本区的改革发展方向。

行政机关应当根据改革创新的具体情况，及时制定、修改或者废止规范性文件，保障改革创新顺利进行。

第十七条（改革创新类文件审核）

审核改革创新类规范性文件，应当遵循依法依规、包容审慎的原则。审核机构认为文件制定程序完备、总体符合法律原则和精神的，应当予以支持。必要时对文件中探索性改革创新举措提出工作建议，提示起草部门或者实施机关及时开展实施情况评估。

第十八条（审核意见）

审核机构应当根据不同情形，对规范性文件出具合法、不合法、应当予以修改的书面审核意见。未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交集体审议。

审核机构发现规范性文件起草程序不符合规定的，可以将其退回起草部门补充履行相关程序。

审核机构认为规范性文件总体合法合理，但可能在内容衔接、宣传解读、社会反响、实施效果等方面，需要起草部门在后续实施中重点关注的，可以在出具审核意见时作出工作提示。

第四章 文件制定程序

第十九条（文件立项）

行政机关可以结合本单位重点工作和管理需要，建立健全规范性文件立项制度，编制规范性文件制定计划，提升规范性文件工作的前瞻性和系统性。

制定计划在执行过程中客观情况发生变化的，可以根据实际情况予以调整。

第二十条（调研起草）

起草规范性文件，应当对制定规范性文件的必要性、可行性和合理性进行全面调研论证，包括对规范性文件涉及的管理领域现状，所要解决的问题，拟设定的主要政策、措施或者制度的合法性、合理性及其预期效果和可能产生的影响等内容。调研论证结论应当在规范性文件起草说明中载明。

第二十一条（征求部门意见）

起草部门就规范性文件征求相关部门意见的，相关部门应当及时反馈。涉及机构编制、发展改革、财政资金、规划资源、行政执法等专门领域的，应当书面征求主管部门意见。提请区政府制定规范性文件，起草部门应当书面征求市相关主管部门意见。

相关部门对规范性文件提出重大分歧意见的，起草部门应当进行协调；无法达成一致的，及时报请上一级行政机关协调或者决定。

第二十二条（征询各方意见）

起草部门可以通过人民建议征集、“12345”市民服务热线、基层立法联系点等渠道，广泛听取各方意见。

涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的规范性文件，起草部门应当按照规定公布文件草案、起草说明等材料，并通过座谈会、论证会、听证会、实地走访等

方式，充分听取社会各方特别是重大利益相关方的意见。

第二十三条（意见研究处理）

起草部门应当对各方提出的意见深入研究、加强沟通，并在起草说明中载明采纳情况。对不予采纳的意见，应当予以说明。

征求意见过程中有下列情形的，起草部门应当及时向行政机关负责人报告：

- （一）对重大利益相关方意见不予采纳的；
- （二）对相对集中的意见不予采纳的；
- （三）有关方面意见分歧较大的；
- （四）引起社会公众高度关注的；
- （五）其他需要报告的重要事项。

第二十四条（集体讨论决定）

除本规定第二十五条另有规定外，提请区政府制定的规范性文件，应当提交区政府常务会议审议决定；其他规范性文件，应当提交制定机关办公会议审议决定。

起草部门应当向制定机关有关会议提交规范性文件草案、起草说明、合法性审核意见。起草说明应当载明制定的必要性、可行性、合理性，制定过程中听取意见的情况、重大分歧意见协调结果等内容。

集体审议未通过、需要进行重大修改的规范性文件草案，应当在修改后重新进行合法性审核。

提请区政府常务会议审议决定的规范性文件，起草部门在提

请审议前，应当经过本部门办公会议集体讨论通过。未经起草部门办公会议集体讨论通过的，不得提请区政府常务会议审议。

第二十五条（简化制定程序）

有下列情形之一的，经制定机关负责人批准，可以简化制定程序：

（一）为预防、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，保障国家安全、经济安全、社会稳定和其他重大公共利益，需要立即制定和施行规范性文件的；

（二）执行上级行政机关的紧急命令和决定，需要立即制定和施行规范性文件的；

（三）需要立即施行的临时性措施；

（四）依据法律、法规、规章授权，例行调整和发布标准的；

（五）需要简化制定程序的其他情形。

第二十六条（文件与决策衔接）

规范性文件属于重大行政决策事项范围的，应当按照国家和本市重大行政决策程序规定履行法定程序；未履行法定程序的，起草部门应当补充履行。

第二十七条（参照适用限制）

不得随意扩大规范性文件适用对象范围。确有需要扩大的，应当对其必要性、可行性和参照适用可能产生的风险特别说明。

第二十八条（施行日期）

制定机关应当规定规范性文件的施行日期，并以年月日方式

予以明确表述。规范性文件应当自公布之日起 30 日以后施行，但有本规定第二十五条所列情形，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和国家政策执行的除外。

第二十九条（有效期时间）

制定机关应当规定规范性文件的有效期限；有效期限届满未明确延续的，规范性文件自动失效。

规范性文件的有效期限自施行之日起一般不超过 5 年。未明确有效期限的，其有效期限为 5 年。

规范性文件的名称冠以“暂行”“试行”的，有效期限自施行之日起不超过 2 年。未明确有效期限的，其有效期限为 2 年。

第三十条（有效期管理）

起草部门应当落实规范性文件有效期管理的主体责任，建立健全文件到期预警机制，做好有效期限届满前评估处理工作，防止文件到期失效后行政管理依据缺失。文件涉及多个部门的，起草部门应当充分听取相关部门意见；存在较大分歧的，及时报请上一级行政机关协调。

规范性文件管理部门在文件到期前，向起草部门发送提醒通知并加强跟踪督促。对存在行政管理依据缺失风险的，可以通过约谈、制发法制建议书等方式予以督办，必要时予以通报。

第五章 文件备案审查

第三十一条（报备时限和途径）

制定机关应当自规范性文件公布之日起 15 个工作日内,按照下列规定将规范性文件报送备案:

(一) 区政府制定的规范性文件报市政府备案,由市政府办公厅负责备案审查;

(二) 区政府工作部门、镇政府、街道办事处制定的规范性文件报区政府备案,由区政府办公室负责备案审查。

两个或者两个以上行政机关联合制定的规范性文件,由主办的行政机关按照前款规定报送备案。

第三十二条 (报备的材料)

规范性文件报送备案时,应当通过上海市政府法律事务管理系统规范性文件版块提交备案报告、规范性文件正式文本、起草说明、制定依据目录、起草阶段的合法性审核意见、征求意见及意见采纳情况等材料的电子文本,并同时报送备案报告和规范性文件正式文本的书面文本。

第三十三条 (报备要求)

制定机关应当对本单位制定的全部规范性文件按时报备,不得瞒报、漏报、迟报。制定机关未在规范性文件公布之日起 15 个工作日内完成报备的,备案机关负责备案审查的机构(以下简称“备案审查机构”)责令其限期补报,必要时予以通报。

报备材料除应当符合第三十二条规定外,还应当符合下列要求:

(一) 起草说明应当对文件制定背景、主要措施、分歧意见

协调处理情况、政策创新点等作出详细说明；

（二）制定依据无法通过网络等公开渠道获取的，应当补充提供全文；

（三）合法性审核意见应当包括对发文主体权限、文件内容合法合理性、制定程序履行等审核情况；

（四）征求意见材料应当包括原始书面意见的归纳整理材料，必要时提供原始书面意见。

第三十四条（备案审查）

备案审查机构收到备案材料后，应当按照规定程序进行审查。必要时，可以征求法律顾问、专家学者、专业组织的意见。

备案审查机构认为需要听取相关部门意见的，相关部门应当在10个工作日内书面反馈。

第三十五条（备案审查结果）

备案审查机构对规范性文件审查后，按照下列规定作出处理：

（一）未发现规范性文件存在违法和明显不合理情形的，准予备案。

（二）未发现规范性文件存在违法情形，但合理性或者文字表述存在瑕疵，对公民、法人或者其他组织合法权益不产生影响的，准予备案并附相关法制建议。

（三）规范性文件存在下列情形之一的，不予备案，并提出要求制定机关限期改正、废止，或者停止执行该规范性文件部分、

全部内容的审查意见：

- 1.规范性文件制定主体不适格的；
- 2.超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章授权范围的；
- 3.与法律、法规、规章、国家或者本市政策相抵触的；
- 4.违反本规定第十一条禁止性规定的；
- 5.施行日期或者有效期不符合本规定要求，可能对公民、法人或者其他组织合法权益产生重大影响的；
- 6.明显不合理的。

（四）规范性文件制定程序不符合本办法规定的，可以提出限期补正程序的审查意见；逾期未补正程序的，不予备案。

（五）规范性文件总体合法合理，备案审查机构予以备案，但存在本办法第十八条第三款所列情形的，可以向制定机关作出工作提示。

第三十六条（执行备案审查意见）

制定机关在收到备案审查意见、工作提示后，应当及时落实相关要求。对需要修改、废止的规范性文件，应当在规定时间内完成文件处理工作；情况特别复杂的，最长时限不超过60日。

备案审查机构认为前款文件继续执行可能对公民、法人和其他组织合法权益产生不利影响的，可以要求停止执行。

第六章 文件评估和清理

第三十七条（牵头部门）

区政府组织开展本区（含区政府、区政府部门、镇政府、街道办事处）制定的规范性文件的评估和清理。

第三十八条（责任分工）

对于区政府制定的规范性文件，由起草部门承担评估和清理工作；对于区政府部门和镇政府、街道办事处制定的规范性文件，由制定机关负责评估和清理。

行政机关联合制定的规范性文件，由牵头制定的行政机关负责评估和清理。

第三十九条（评估和清理结果）

对于区政府或者经区政府同意以区政府部门名义制定的规范性文件，由起草部门在充分征求意见基础上形成评估报告，提出继续有效、修改、废止、失效等建议，并报请区政府审定。

对于区政府部门、镇政府、街道办事处制定的规范性文件，由制定机关在充分征求意见基础上形成评估报告，经集体审议后，作出继续有效、修改、废止、失效等处理决定，并向区政府备案。

第七章 监督和考核

第四十条（人大监督）

区政府制定的规范性文件应同时报送区人民代表大会常务委员会备案审查。区政府办公室在备案审查过程中，应当与区人大常委会有关工作机构加强联系沟通。

第四十一条（司法监督）

行政机关收到法院、检察院修改或者废止规范性文件建议的，应当及时向备案审查机构报告。行政机关应当对建议认真研究处理，将结果按照要求反馈法院、检察院，并向备案审查机构报告。

第四十二条（社会监督）

行政机关收到公民、法人和其他组织对行政机关的规范性文件管理工作、制定的规范性文件提出意见建议的，应当认真研究、依法办理，并及时反馈。

第四十三条（法制建议）

区政府办公室发现行政机关在规范性文件管理工作中存在明显问题，可能影响其正常履职或者行政效能发挥的，可以制发法制建议书，要求制定机关及时改正，必要时可以约谈相关负责人。

第四十四条（考核评价）

区政府办公室建立健全本区规范性文件考核评价指标，并纳入法治普陀建设考核体系，每年对区政府部门、镇政府、街道办事处开展规范性文件管理工作考核。

第四十五条（年度报告和通报）

区政府办公室应当于每年第一季度，对上一年度规范性文件管理工作情况及考核结果向区政府作书面报告，并提请区政府常务会议听取汇报。

区政府办公室应当定期对行政机关的规范性文件管理情况

进行通报。

第八章 附则

第四十六条（参照执行）

依据法律、法规授权制定规范性文件的其他组织，其规范性文件的制定、备案、评估、清理等工作，参照本办法执行。

第四十七条（施行日期）

本办法自印发之日起施行。《普陀区行政规范性文件制定和备案实施办法》（普府〔2013〕48号）同时废止。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，
区检察院，区各人民团体、各民主党派。

上海市普陀区人民政府办公室

2024年10月24日印发
