

规范性文件制定程序规定

- 规范性文件性质：属于政策的范畴。

法律： 宪法、法律、法规（行政法规+地方性法规）、
规章（部委规章+地方政府规章）

政策： 计划、规划、国策、规范性文件等

- 规范性文件管理依据

《深圳市行政机关规范性文件管理规定》（2000年市政府第94号令颁布实施）

《关于实施〈深圳市行政机关规范性文件管理规定〉和〈深圳市人民政府公告管理规定〉有关问题的意见》（深府办〔2003〕30号）

《关于加强行政机关规范性文件管理若干问题的意见》（深府办2006〕222号，自07年开始建立规范性文件有效期制度，有效期满后自动失效）

《深圳市各区规范性文件备案管理办法》（深府办〔2009〕49号）

• 规范性文件的内涵和外延

规范性文件（狭义，市政府94号令第二条）：是指市政府及其工作部门、各区政府根据法律、法规、规章和上级行政机关的命令、决定，在其法定权限内制定，规范行政管理事务，具有普遍约束力，且生效时间超过六个月的文件。

具体包括：市政府部门规范性文件、
市政府（市政府办公厅）规范性文件
区政府的规范性文件

不包括：市政府工作部门和区政府制定的内部事务管理制度
向上级行政机关的请示和报告
对具体事项所作出的行政处理决定以及其他不具有普遍约束力
虽具有普遍约束力但生效时间不超过六个月的文件

规范性文件（广义）：狭义的规范性文件
规划、计划、市委（市委办公厅）规范性文件等

问：市政府工作部门包括哪些？

答：（一）市政府组成部门；

（二）市政府办事机构和直属机构；

（三）法律、法规或者规章授权制定规范性文件的其他市政府工作机构。

（注：市政府为完成某个专项任务而设立的临时机构、归口市政府职能部门管理的办事机构、市政府工作部门的内设机构，不得以本机构的名义对外发布规范性文件；确需发文的，可以提请业务主管部门或者市政府制定和发布）

（市政府工作部门管理的二级机构（含派出机构及具有管理职能的事业单位）需要发文的，可以提请主管部门制定和发布）

问：什么叫“规范行政管理事务”？

答：是指市政府及其各工作部门为实现其管理工作任务，就其管理的政治、经济、文化、教育、公共安全等事务面向社会制定的政策性规定。（依据：30号文第一条第（一）项规定）

（文件名称：规定、办法、通知、公告、通告、意见、决定等）

（注：以“复函”的形式作出政策性规定，或者对现行政策性规定的执行作出具体解释的，也属于规范性文件）

问：什么叫“普遍约束力”？

答：是指文件规定适用于某一类行政管理事务，需要本机关以外的其他单位、个人遵守或者执行，并在一定时间内反复适用。（依据：30号文第一条第（二）项的规定）

问：什么是生效时间超过六个月的文件？

答：规范性文件的生效时间，是指规范性文件的有效时间，即文件规定的内容在多大的时间内具有执行的效力。（凡没有确定具体有效时间的，视为生效时间超过6个月）

如果生效时间不超过6个月的，视为一般行政措施，不纳入94号令管理。

问：什么是“行政措施”？

答：是指行政机关制定和规范某一项具体行政管理事务并且具有普遍约束力的文件，但由于是即时性或者临时性处理措施，因此在完成该项具体行政事务之后，该文件不再具有执行的效力。此类文件的有效期最长不得超过6个月。如果有效期需要超过6个月的，应当纳入规范性文件的范围进行管理。

问：哪些属于“内部事务管理制度”？

答：内部事务管理制度，是指文件制定机关为规范行政内务而制定的内部规章制度，包括本机关人事、财物管理工作等内部公务规程。（依据：**30号文**第二条的规定）

以下文件不属于内部事务管理制度，应当纳入市政府**94**号令统一管理：

- （一）市人事部门就全市或者市本级公务员、职员管理发布的政策性措施；
- （二）市财政部门就全市或者市本级公共财政管理发布的政策性措施；
- （三）市教育部门向所属学校发布的涉及学生、家长权益的政策性措施；
- （四）市卫生部门对所属医疗机构发布的涉及患者及其家属权益的政策性措施；
- （五）行政机关发布的完善法定工作程序或者涉及行政管理相对人需要具备的条件、提交的材料和遵守的工作时限的规定；
- （六）其他行政机关对下级机关以及所属事业单位发出的如何执行法定公务的政策性指令。

问：广东省的规范性文件的概念？

答：本规定所称规范性文件，是指除政府规章外，各级行政机关依据法定职权制定发布的，对公民、法人或者其他组织具有普遍约束力的，可以反复适用的文件。

规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。各级人民政府（含政府办公厅、办公室）以自己的名义制定的规范性文件为政府规范性文件；县级以上人民政府组成部门、直属机构以及法律、法规授权的管理公共事务的组织等以自己的名义制定的规范性文件为部门规范性文件。（依据：**2005年《广东省行政机关规范性文件管理规定》**第二条，省政府令第**93号**）

（注：二者的区别：无**6个月**有效期的限制规定，适用对象更明确）

- 规范性文件的制定程序

- 1、起草

- 2、审查

- 3、发布

- 4、备案

• 规范性文件的起草

部门规范性文件：主管部门草拟—公开征求意见—形成送审稿报市法制办审查

（公开征求意见：规范性文件与市民切身利益关系密切和对本地区、本行业建设发展有重大影响的……有确定管理相对人的，必要时应当征求大多数相对人的意见）

市政府规范性文件：主管部门牵头草拟—公开征求意见—形成草案报市政府—市政府就草案征求市法制办的意见

（注：目前规范性文件出现了第三类：部门拟以市政府名义发布规范性文件，但市政府最终决定以部门名义印发，相关程序如何规定？）

• 规范性文件的审查重点：3个方面

1、程序完整性：是否公开征求相关部门、行政相对人的意见和建议

注：技术规范还要求召开专家评审会

规范性文件涉及到新技术、新材料、新工艺、新方法的运用，或者对城市生态和环境保护有重大影响的，制定机关还应当事先征求本地区或者国家有关专业机构、专家的意见。

注：程序不完整的，市法制办予以退文处理，不作实质审查。

问：哪些规范性文件的制定必须事前公开征求意见？

答：市政府工作部门和区政府制定、修改、废止的规范性文件与市民切身利益关系密切和对本地区、本行业建设发展有重大影响的，应当于报送市法制部门审查之前，通过适当方式公开征求有关单位和个人的意见和建议。文件有确定的相对人的，应在必要时征求大多数相对人的意见、涉及重要技术性问题的，应组织专家或专门机构进行论证。

问：如何公开征求意见？

答：（一）在深圳市发行的主要报纸以及公共信息网上公布拟制定、修改、废止的规范性文件草案或其主要内容，以及征求意见的方式、截止时间；

（二）召开有足够代表性的受文件影响的单位和个人的代表座谈会、听取代表对规范性文件草案或其主要内容的意见和建议；

（三）如果文件只影响特定行业的，可以委托行业协会征求从业单位和人员对规范性文件草案或其主要内容的意见和建议；

（四）文件制定机关已经掌握受文件影响的单位和个人的具体情况，例如登记注册的企业等，在必要时，文件制定机关应当以信函的方式征求大多数相对人的意见；

（五）法律、法规、规章规定应当在文件制定之前举行听证会的，市政府工作部门和区政府应当在正式通过之前依法举行听证会。

问：因情况紧急，来不及公开征求意见怎么办？

答：因发生紧急情况需要制定、修改、废止规范性文件而不能按照本规定公开征求意见的，可不经过程序，但必须对已经反映出来的公众意见和可能出现的主要问题作出说明。

紧急情况是指：（一）发生自然灾害、流行性疾病或者其他意外变故，危及较大范围公共安全的；（二）执行上级行政机关的紧急命令和决定。

2、内容合法性:

一是否违反上位法规定:

- ①为执行法律、法规、规章和国家政策，履行法定职责所必需
- ②有法律、法规、规章或者上级行政机关的明确授权
- ③内容符合法律、法规、规章和国家政策
- ④不简单重复法律、法规、规章、国家政策的规定和上级行政机关命令、决定
- ⑤与其他行政机关的管理职能不相冲突
- ⑥语言准确、简明和通俗，符合国家行政公文行文格式

二是不得设定以下事项:

- ①设立或者变更、撤销批准、核准、备案、登记、从业资质、年审等行政许可事项；
- ②设立或者变更、撤销行政事业性收费和经营服务性收费项目（但物价部门依法规定的除外）；
- ③设立或者变更、撤销行政处罚和行政强制措施；
- ④限制或者处分公民、法人和其他组织的法定权益；
- ⑤在法律规定之外设定强制检测、申报制度，限定他人购买其指定商品以及限制或者变相限制外地商品和外地企业进入本地市场；
- ⑥设定新的财产和行为义务；
- ⑦其他应当由法律、法规、规章和上级行政机关规定的事项。

3、文字技术审查：语言准确、简明和通俗，符合国家行政机关公文行文格式。（国家有相关的技术标准和规范）

（合理性： 设定的措施合理、可行）

问：规范性文件发布前报送市法制部门审查时，应当报送哪些材料？

答：（一）部门行政首长签署的提请审查的公函（联合发文的需有联合签章）；

（二）规范性文件正式文本；

（三）规范性文件的说明；

（四）制定、修改规范性文件所依据的法律、法规、规章、国家政策、上级行政就干的命令和决定；

（五）制定、修改规范性文件所依据的其他有关资料；

（六）载有规范性文件和说明的电子文本（word文件格式）。

拟制定、修改的规范性文件内容与其他行政机关管理职责相关联的，还应当提交与其他行政机关协商情况的说明。

问：修改、废止或者重新颁布以往的规定，要不要事先报送市法制部门审查？

答：要。因为修改、废止或者重新颁布以往的规定，需要发布一个新的公文，并由该公文决定以往施行的政策的效力，本身是一项政策性规定。

问：哪些规范性文件应该联合发文？

答：拟定的规范性文件涉及其他业务主管部门管理的事务，并且需经过该主管部门同意的，应当与该主管部门联合制定和发布。

拟定的规范性文件涉及的业务主管部门较多的，应当提请市政府主管领导协调后联合发布或者以市政府名义发布。

问：市法制部门如何进行审查？

答：（一）材料不齐备的，予以退回，建议补充材料后再报；
（二）未依法征求意见和进行论证的，予以退回，建议依法征求意见和论证后再报；
（三）内容和文字技术有问题的，提出意见后退回；
（四）不属于规范性文件的，建议报送机关自动撤回或者退回；
（五）材料齐备、内容合法、程序合法、文字规范的，予以通过，函复文件报送机关，限期提请市政府办公厅发布实施。

问：市法制部门通常在多长时间内审查完毕？

答：市法制部门应当在收到材料之后**10**个工作日内完成审查工作。如果是材料齐全，程序合法，仅仅是内容上有些地方需要修改，市法制部门提出了修改意见，文件制定机关又遵照进行了修改，再次提请审查时，市法制部门应当在**5**个工作日内完成审查工作。

问：如果情况紧急，需要迅速发布一项规范性文件时，应该怎么办？

答：因情况紧急，需要迅速制定、修改或者废止一项规范性文件的，除可以不按正常程序征求意见之外，市法制部门必须在**5**个工作日内完成审查。

通过特别程序制定的规范性文件生效期不得超过**6**个月。期满后需要继续执行的，必须在其效力终止之前按照本规定规定的正常程序征求意见，报送审查、备案和发布。

• 规范性文件发布程序

部门规范性文件：市法制办出具**审查意见**（附修改建议稿），并抄送市政府公报室—部门对审查意见无异议的，**10**个工作日内抄送市政府公报室—政府公报刊发实施。

市政府（市政府办公厅）规范性文件：市法制办出具**审核意见**报市政府办公厅—市政府办公厅审查修改后报市政府公报室—政府公报刊发实施。

（注：第三类规范性文件：先拟定为市政府规范性文件，后变更为部门规范性文件的，应当按照部门规范性文件报审）

问：规范性文件必须在《深圳市人民政府公报》上公布才能生效吗？

答：是。凡未经过市法制部门审查和在《深圳市人民政府公报》上发布、由市政府各工作部门自行印发的规范性文件或者撤销规范性文件的决定一律无效，执行机关不得执行。

市法制部门发现有自行发布规范性文件时，应责令文件制定机关自行撤销违反规定发布的规范性文件，逾期未自行撤销的，由市法制部门送市政府办公厅在《深圳市人民政府公报》上公告撤销。

问：规范性文件开始生效的日期如何确定？

答：规范性文件开始生效的日期，应当是在正式发布之日起**5**个工作日后。（目的：是为了让执行单位有足够时间进行必要的准备；规章，一般是颁布**30**日后实施）

规范性文件或者废止规范性文件的决定如果需要在发布之日起即行生效的，应当在提请市法制部门审查时特别予以说明。

问：如何确定规范性文件的有效期？

答：市政府工作部门制定并在《深圳市人民政府公报》上发布的规范性文件应当规定有效期，具体期限可视情况而定。有效期自文件发布之日起最长不超过**5**年，有效期届满，文件效力自动终止。（依据：**222**号文第二条的规定）

文件制定机关认为需在文件有效期届满后继续实施的，应在有效期届满之前**6**个月内提出延长有效期的意见或在进行必要修订后重新报送市法制部门审查。审查通过后，应在《深圳市人民政府公报》上重新发布。

问：如何对公开发布的规范性文件统一编号？

答：文件制定机关应对本部门在《深圳市人民政府公报》上发布的规范性文件按照统一规范体式编序号，具体格式为：**x x 规〔 x x 〕 x x 号**。（依据：**222**号文第三条的规定）

问：市政府各工作部门自行发布的规范性文件实际上已经执行了，会有什么后果？

答：有关当事人有权拒绝执行机关的执行行为。如果是执行机关根据不合法的规范性文件限制当事人的权利，如注册登记等，当事人可以依法申请行政复议或者提请行政诉讼。由于执行无效的规范性文件损害当事人合法权益的，应当依法追究执行单位负责人以及执行人的法律责任。

问：已经发布的规范性文件内容违法的，如何处理？

答：已经生效的规范性文件有下列情形之一的，市法制部门应当建议发布机关予以修改或者废止，或者直接提请市政府予以撤销：

- （一）文件内容违法的；
- （二）没有充分听取当事人和公众意见的；
- （三）发布前报送审查、并作为文件制定依据的材料严重失实；
- （四）有其他违反法律、法规和本规定行为的。

问：2001年之前发布的规范性文件内容有违法的，应当作何处理？

答：由各单位根据上述规定进行清理，予以修改或者废除。（依据：94号令第三十九条规定）

问：市法制部门审查把关不严，致使违法的规范性文件发布实施的，将承担什么责任？

答：市法制部门因审查工作失误致使其审查通过的规范性文件的内容与本规定第六条、第七条规定相违背的，应当追究其主要负责人以及直接责任人的责任。

但是，如果文件报送机关报送的材料不齐或者不真实，也应当承担相应的责任。

• 规范性文件的备案

备案主体：区政府的规范性文件

备案机构：市法制办

备案审查：合法性和文字技术审查

备案审查后的处理：符合条件的，予以备案

内容违法的，建议发布机关撤销或提请市政府撤销
文字技术有重大错误或歧义的，建议制定机关修改

问：区政府制定的规范性文件要不要在发布之前送市法制部门审查？

答：区政府作为一级人民政府，依法可以在其法定权限内制定和发布规范性文件，所以不需要事先报送市法制部门进行审查。

但是，区政府制定的规范性文件，也必须执行94号令的规定，如内容合法、依法公开征求意见、必要的论证、语言文字规范等。

区政府制定、修改的规范性文件或者废止规范性文件的决定，应当在正式发布后30日内将有关材料送市法制部门备案。

问：区政府的工作部门、街道办事处能否制定和发布规范性文件？

答：94号令只适用于市政府工作部门和区政府制定、发布规范性文件的活动。区政府的工作部门、街道办事处能否向社会发布规范性文件，由各区人民政府自行规定。

问：公民、法人以及其他组织如果认为政府机关发布的规范性文件违反了94号令的规定，应当向哪个机关反映？

答：任何单位和个人如果认为市政府及其各工作部门、区政府制定的规范性文件违反94号令的规定，可以向市法制部门投诉。市法制部门应当依法进行处理。

另外，在不服行政机关的行政行为申请行政复议和行政诉讼时，当事人可以要求复议机关或者法院审查行政行为所依据的规范性文件是否合法。

谢 谢！