

常州市人民政府关于颁发《常州市规范性文件 管理办法》的通知

(常政规〔2011〕12号)

各辖市、区人民政府，市各委办局，市各公司、直属单位：

现将《常州市规范性文件管理办法》颁发给你们，望认真贯彻执行。

二〇一一年十二月十八日

常州市规范性文件管理办法

第一章 总 则

第一条 为了规范制定规范性文件的活动，完善规范性文件的备案制度，加强对规范性文件的监督管理，根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、国务

常州市行政规范性文件

院《规章制定程序条例》和《江苏省规范性文件制定和备案规定》等有关规定，结合本市实际情况，制定本办法。

第二条 本市规范性文件的制定、备案和监督管理，适用本办法。

违反规定制定的或者依法应当公布但没有公布的规范性文件，不得作为实施行政管理的依据。

本办法所称规范性文件，是指本市行政机关（含组织，下同）依照法定权限和程序制定的，涉及公民、法人或者其他组织的权利义务，在一定时期内反复适用，并具有普遍约束力的各类文件的总称，包括政府规范性文件和部门规范性文件。

第三条 本市下列行政机关，可以依法制定规范性文件：

- （一）市、辖市（区）、镇人民政府（以下简称政府）；
- （二）市、辖市（区）政府部门；
- （三）市、辖市（区）政府依法设立的派出机关；
- （四）法律、法规授权的组织；
- （五）依法可以制定规范性文件的其他机关或者组织。

行政机关的非常设机构、内设机构、下设机构，不得制定规范性文件。

常州市行政规范性文件

依法可以制定规范性文件的行政机关(以下统称制定机关),由市、辖市(区)政府确定并向社会公布。

第四条 规范性文件的制定、备案和监督管理,应当遵循依法、统一、公开和公众参与、权责一致、改革创新的原则。

第五条 市、辖市(区)政府法制部门和市、辖市(区)政府部门法制机构,按照各自的职责范围,负责主管规范性文件的制定、备案和监督管理工作。

第二章 规范性文件的制定

第六条 行政机关可以就其职权范围内的事项依法制定规范性文件,但应当本着精简、效能的原则予以控制。

涉及两个以上行政机关职权范围的事项,需要制定规范性文件的,有关行政机关应当联合制定规范性文件。两个以上行政机关联合制定规范性文件的,应当明确其中一个行政机关为主办机关。

第七条 行政机关制定规范性文件,应当符合法律、法规和规章的规定,不得违背国家的方针、政策,不得违反上级机关的命令、决定。

第八条 行政机关制定规范性文件以实施法律、法规、规章的相关规定为主，并不得创设下列行政权力及事项：

（一）行政许可；

（二）行政处罚；

（三）行政强制；

（四）行政征收征用（法律、法规另有规定的除外）；

（五）其他应当由法律、法规、规章或者上级行政机关规定的事项。

行政机关制定规范性文件，不得违法增加公民、法人或者其他组织的义务，或者限制其权利。

第九条 制定机关应当根据实际需要，编制规范性文件年度制定计划或者进行立项审查。

市、辖市（区）政府法制部门负责征集同级政府规范性文件建议项目，拟定政府规范性文件年度制定计划，报政府批准后执行。政府有关部门应当严格按照年度制定计划，开展政府规范性文件起草工作。对未编制或者未列入年度制定计划，而实际工作中又迫切需要制定政府规范性文件的，由有关部门向政府法制部门提出专题报告，经政府法制部门研究后，提出是否立项的建议，报政府决定。

第十条 规范性文件一般由相应的业务主管部门或者业务机构负责组织起草，重大、复杂的规范性文件也可以商请政府法制部门协助起草，或者邀请有关专家参加起草，也可以委托有能力的机构承担具体起草工作。

鼓励采用各种有利于扩大公众有序参与的方式起草规范性文件。

第十一条 起草规范性文件，应当广泛听取意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会、书面征求意见或者向社会公布规范性文件征求意见稿等多种形式。

起草规范性文件，应当对其制定的必要性和可行性、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度和措施等内容进行深入调研和充分论证。

第十二条 起草规范性文件，其内容涉及其他机关职责或与其他机关关系密切的，起草单位应当充分征求有关机关意见。有关机关存在重大分歧意见的，起草单位应当与其充分协商。

起草规范性文件，涉及复杂专业问题的，应当听取专家咨询论证的意见；涉及重大法律问题的，市、辖市（区）政府法制部门可以应起草单位要求提出指导意见。起草市、辖市（区）政府

常州市行政规范性文件

规范性文件，涉及复杂事项的，政府法制部门可以应起草单位要求参与或者主动要求参与有关调研论证工作。

起草重大的或者直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益的规范性文件，应当向社会公开征求意见或者举行听证会。向社会公开征求意见的，应当通过制定机关门户网站或者当地主要报纸等媒体向社会全文公布规范性文件征求意见稿，公示时间不得少于 10 日；法律、法规和规章及上级机关另有规定的，从其规定。举行听证会的，按照《常州市制定规范性文件听证办法》（常政发〔2007〕232 号）等有关规定执行。

第十三条 规范性文件应当进行合法性审查。未经合法性审查的，不得提交审议决定，不得发布施行。

市、辖市（区）政府及其部门规范性文件，由其政府法制部门或者部门法制机构统一审查。

第十四条 市、辖市（区）政府部门起草政府规范性文件，应当经其法制机构进行审查、本部门负责人集体讨论通过，由部门主要负责人签署送审稿，提交以下材料，报送同级政府审议：

- （一）提请政府审议的请示；
- （二）规范性文件送审稿；
- （三）制定依据（规章以下依据，需提供原件或者复印件）；

常州市行政规范性文件

（四）起草说明（包括制定必要性、起草过程、征求意见的情况、拟规定的主要制度和措施等）；

（五）其他有关材料（包括汇总的各方意见、听证会笔录、调研报告、部门法制机构书面审查意见、规范性文件政策解读初稿、有关参考资料等）。

起草单位对前款所述材料的真实性、有效性、完整性负责。已列入政府规范性文件年度制定计划或者经政府决定立项的规范性文件送审稿及相关材料，径送政府法制部门。

第十五条 市、辖市（区）政府法制部门或者部门法制机构主要从以下方面对规范性文件送审稿进行审查：

- （一）是否具有制定权限；
- （二）内容是否合法；
- （三）程序是否符合规定；
- （四）主要制度和措施是否合理、可行；
- （五）与其他相关规范性文件及政策措施是否协调一致；
- （六）体例结构和文字表述是否规范。

第十六条 市、辖市（区）政府法制部门对同级政府规范性文件送审稿的审查，按照下列程序进行：

- （一）初步审查；

- (二) 征求和听取意见；
- (三) 调研或者论证；
- (四) 组织协调；
- (五) 提交送审。

因突发公共事件等特殊情况下，需要市、辖市（区）政府立即制定规范性文件的，可以对前款规定的程序进行必要的调整。

第十七条 市、辖市（区）政府规范性文件送审稿涉及有关机关职能的，政府法制部门可以书面征求意见。有关机关接到征求意见通知后，应当认真进行研究，提出修改意见，加盖单位公章后在规定时间内书面反馈；逾期不反馈的，视为无意见。

第十八条 市、辖市（区）政府规范性文件送审稿涉及重大法律问题的，政府法制部门可以组织有关法律专家进行咨询论证。市政府成立法律专家咨询论证委员会，法律专家咨询论证委员会的日常工作由政府法制部门负责。

第十九条 政府法制部门组织召集的市、辖市（区）政府规范性文件送审稿论证协调会，被通知参加的有关机关应当按要求派员参加。会议达成一致意见的，会议参加人员应当签字确认。

有关机关对市、辖市（区）政府规范性文件送审稿主要内容存在重大分歧意见的，由政府法制部门组织协调；经协调，不能

达成一致意见的，政府法制部门应当提出处理意见，报请政府决定。

第二十条 市、辖市（区）政府规范性文件送审稿及有关报送材料有下列情形之一的，政府法制部门可以视情暂缓办理，或者将其退回起草单位，或者要求起草单位补充材料，或者作出修改完善、暂缓制定、不予发布的审查意见：

- （一）报送材料不符合要求的；
- （二）不具有制定权限的；
- （三）主要内容不合法的；
- （四）主要程序不符合规定的；
- （五）主要制度和措施不合理、不可行或者与其他制度不协调的；
- （六）制定的基本条件尚不成熟的；
- （七）公民、法人或者其他组织提出重大修改意见，或者有关机关存在重大分歧意见，理由充分，起草单位未采纳且未说明理由或者理由不成立的。

第二十一条 规范性文件应当进行集体审议。未经集体审议的，不得作出决定，不得发布施行。

常州市行政规范性文件

市、辖市（区）政府法制部门或者部门法制机构对规范性文件送审稿审查工作完成后，应当对其进行修改完善，形成规范性文件草案，出具书面审查意见，一并提交制定机关，由制定机关的政府常务会议、全体会议或者部门负责人会议集体审议。集体审议的具体程序，按照有关议事规则执行。市、辖市（区）政府审议规范性文件草案时，由起草单位作起草说明，政府法制部门作审查报告。

经集体审议通过的规范性文件草案，市、辖市（区）政府法制部门或者部门法制机构应当根据集体审议的意见对其进行修改完善，形成规范性文件草案定稿，报请制定机关主要负责人签署后发布。

第二十二条 规范性文件应当依法向社会公布。未依法向社会公布的，不得作为实施行政管理的依据。规范性文件的公布，按照政府信息公开的有关规定执行。

规范性文件发布后，可以由市、辖市（区）政府法制部门统一在政府公报、门户网站、主要报纸或者固定的政府公告栏内刊登，向社会公布。在市、辖市（区）政府公报上刊登的规范性文件文本为标准文本。

第二十三条 规范性文件应当明确施行日期。规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行；公布后不立即施行将有碍施行的，可以自公布之日起施行。

规范性文件不溯及既往，但法律、法规、规章另有规定等特殊情形除外。

第三章 规范性文件的形式

第二十四条 规范性文件的标题、名称、体例、结构、用语、制发机关、编号等应当符合规定的形式要求。

第二十五条 规范性文件的标题，应当简洁准确地概括体现其主要内容，一般由制定机关或者适用范围、规范事项、体例文种等要素构成。

第二十六条 规范性文件的名称，根据具体内容的需要，可以使用“决定”、“办法”、“规定”、“细则”、“意见”、“通知”、“公告”和“通告”等，但不得使用“法”、“条例”。

规范性文件对某一方面的工作作比较全面、系统的规定，名称使用“办法”；对某一方面的工作作部分的规定，名称使用“规定”；对某一方面的工作作具体的规定，名称使用“细则”；为

常州市行政规范性文件

具体实施法律、法规和规章的，名称使用“实施办法”、“实施细则”等。

第二十七条 名称使用“办法”、“规定”、“细则”的规范性文件，原则上采用立法体例，使用条文形式表述，根据内容需要，可以分为章、节、条、款、项、目。章、节、条的序号用中文数字依次表述，款不编序号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

采用立法体例的规范性文件应当结构完整，内容分为总则、分则和附则三部分，包括规范性文件制定依据和目的、适用范围、一般原则、实体内容、程序规定和施行日期等部分。

使用其他名称的规范性文件可以根据实际需要，采用行政机关公文体例，使用段落形式表述。

第二十八条 规范性文件应当逻辑严密，各部分内容相互协调，条文顺序安排合理，条文内容清晰、明确具体，用语准确规范、简洁易懂，前后一致，没有歧义。

第二十九条 规范性文件应当实行统一编号，以制定机关文件的形式发布，符合《国家行政机关公文处理办法》等规定的形式要求，但不得使用“请示”、“报告”、“批复”、“会议纪要”等内部文种。

两个以上行政机关联合制定的规范性文件，只标明主办机关文号。

第四章 规范性文件的备案

第三十条 规范性文件发布后，制定机关应当自发布之日起15日内，依据监督关系向上级行政机关（以下统称备案监督机关）报送备案。

规范性文件备案的具体监督关系，由市、辖市（区）政府依照本办法第三条规定公布制定机关时，一并予以确定。

第三十一条 备案监督机关的政府法制部门或者部门法制机构负责规范性文件备案审查工作，履行备案审查监督职责。

报送政府备案的规范性文件，径送该级政府法制部门。

第三十二条 制定机关向备案监督机关报送规范性文件备案，应当提交下列材料：

- （一）备案报告（一式三份）；
- （二）规范性文件正式文本（一式三份）；
- （三）制定说明（一式三份）；
- （四）制定机关的政府法制部门或者部门法制机构的书面审查意见；

(五) 备案监督机关要求提供的其他材料。

规范性文件有法律、法规、规章以外制定依据的，应当同时附具该制定依据一份；报送规范性文件备案的，应当同时附送该规范性文件电子文本。

第三十三条 报送规范性文件备案，报送材料符合规定要求的，备案监督机关的政府法制部门或者部门法制机构予以备案登记；报送材料不符合规定要求的，不予备案登记，或者暂缓办理备案登记。

第三十四条 制定机关应当在每年一月底之前，将本机关上一年度制定文件的目录，报备案监督机关的政府法制部门或者部门法制机构备查。

第三十五条 备案监督机关的政府法制部门或者部门法制机构对报送备案的规范性文件，就下列事项进行审查：

- (一) 是否超越权限；
- (二) 是否违反法律、法规、规章和政策规定；
- (三) 是否与其他规范性文件相矛盾；
- (四) 具体规定是否适当；
- (五) 是否违反制定程序；
- (六) 其他应当予以审查的事项。

第三十六条 备案监督机关的政府法制部门或者部门法制机构审查规范性文件时，认为需要由有关机关提出意见的，有关机关应当在规定期限内予以回复；认为需要由制定机关说明有关情况的，制定机关应当在规定期限内予以说明。

第三十七条 备案监督机关的政府法制部门或者部门法制机构经审查发现报送备案的规范性文件存在违法或者不当内容等问题的，按照下列规定予以处理：

（一）提出书面备案审查处理意见，要求制定机关在规定时间内自行纠正，并书面报告处理结果；制定机关无正当理由逾期未纠正的，制发备案审查监督决定书，责令制定机关限期改正；仍拒不改正的，提请备案监督机关作出撤销或者改变该规范性文件的决定；

（二）继续执行可能造成严重后果的，在制定机关改正之前，可以提请备案监督机关及时作出中止执行该规范性文件部分或者全部内容的决定。

第三十八条 下级政府规范性文件与上一级部门规范性文件之间相矛盾或者同级部门规范性文件之间相矛盾的，由备案监督机关的政府法制部门进行协调，涉及行政职责划分的，还应当

会同机构编制部门进行协调；协调不成的，提出处理意见，报备案监督机关决定。

第三十九条 公民、法人或者其他组织认为规范性文件与法律、法规、规章相抵触的，可以向备案监督机关提出书面审查建议，由备案监督机关的政府法制部门或者部门法制机构予以核实、研究并提出处理意见，按照规定程序处理。

制定机关对公民、法人或者其他组织提出修改或者撤销其规范性文件的书面建议，应当及时予以核实；发现本机关制定的规范性文件确有问题的，应当及时予以修改或者撤销。

第四十条 市、辖市（区）政府规范性文件，应当依法报送同级人民代表大会常务委员会备案。

第五章 规范性文件的监督管理

第四十一条 对市、辖市（区）政府部门规范性文件逐步实行统一管理，由同级政府法制部门统一登记、统一编号、统一审查（前置审查）、统一公布。

第四十二条 规范性文件应当注明有效期，有效期自文件实施之日起一般不超过5年，暂行（试行）类规范性文件有效期一般不超过2年。

常州市行政规范性文件

未注明有效期的规范性文件，其有效期适用前款相应最长有效期的规定。有效期届满仍需继续执行的规范性文件，制定机关应当在期限届满前按照相关程序重新公布。

第四十三条 制定机关应当组织对规范性文件实施情况进行评估，评估结果作为规范性文件修改、失效或者废止的重要依据。实施满2年的规范性文件，应当予以全面评估；所依据的上位法有重大修改或者调整，以及涉及信访、行政复议、行政诉讼案件较多的规范性文件，应当及时予以评估。

第四十四条 制定机关应当组织对规范性文件进行清理。实行日常清理与定期清理、专项清理与全面清理相结合的原则，每隔2年组织一次规范性文件全面清理工作，对不符合法律、法规、规章规定，或者相互抵触以及不适应经济社会发展要求的规范性文件，应当予以修改、失效或者废止。清理结果应当向社会公布。

第四十五条 制定机关应当定期对规范性文件进行汇编或者汇总。市、辖市（区）政府规范性文件由其政府法制部门负责汇编或者汇总，市、辖市（区）政府部门规范性文件可由制定部门会同同级政府法制部门联合汇编或者汇总。

重大或者涉外规范性文件的标准文本，应当附正式的英文译本。

第四十六条 规范性文件的解释，由制定机关负责，以规范性文件的形式发布。规范性文件的解释，与规范性文件具有同等效力。

第四十七条 制定机关应当建立和完善规范性文件电子管理系统，通过电子管理系统实施规范性文件的公文流转、报送备案和监督管理，方便公众免费查询、下载。

第六章 保障措施

第四十八条 市、辖市（区）政府法制部门负责对同级政府部门和下一级政府规范性文件的制定、备案和监督管理情况进行指导、监督、检查。

第四十九条 市、辖市（区）政府法制部门负责对从事规范性文件制定工作的人员进行有关法律知识和立法技术的培训。

第五十条 规范性文件的制定、备案和监督管理，纳入依法行政考核的范围。

第五十一条 规范性文件的制定机关和备案监督机关应当加强法制队伍建设，保证机构设置、人员配备、经费安排、工作条件与工作任务相适应。

第五十二条 市、辖市（区）政府设立政府立法专项资金，纳入财政预算，并建立增长机制，由政府法制部门统一安排使用，专项用于政府立法工作。政府立法专项资金的使用和管理，接受财政、审计部门的监督。

第五十三条 行政机关及其工作人员有下列情形之一的，可以由市、辖市（区）政府法制部门视情责令限期改正或者给予通报批评；情节严重的，市辖市（区）政府法制部门可以提出处理建议，由制定机关的上级行政机关或者监察机关予以处理，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分：

（一）规范性文件超越权限的；

（二）规范性文件的内容不合法的；

（三）规范性文件规定的主要制度和措施不合理、不可行或者与其他制度不协调的；

（四）未经听取意见、未经合法性审查或者未经集体审议等违反规定程序制定规范性文件的；

（五）未按规定公布规范性文件的；

（六）未按规定将规范性文件报送备案，或者拒不执行备案审查意见、决定的；

（七）对规范性文件存在的问题拒不纠正、拖延纠正的；

(八) 提供材料不全或者提供虚假材料的；

(九) 其他违反规定的情形。

第七章 附则

第五十四条 规范性文件的修改、失效、废止和解释，本办法未作规定的，参照本办法关于规范性文件制定的有关规定执行。

第五十五条 市、辖市（区）政府部门规范性文件的的管理，本办法未作规定的，参照本办法关于市、辖市（区）政府规范性文件的有关规定执行。

镇人民政府和市、辖市（区）政府派出机关规范性文件的的管理，本办法未作规定的，参照本办法关于市、辖市（区）政府规范性文件的有关规定执行。

法律、法规授权组织规范性文件的的管理，本办法未作规定的，参照本办法关于市、辖市（区）政府部门规范性文件的有关规定执行。

第五十六条 本办法自 2012 年 2 月 1 日起施行。2001 年 4 月 29 日市政府颁发的《常州市规范性文件管理办法》（常政发〔2001〕68 号）同时废止。

