

陕西省行政规范性文件制定和监督管理办法

(2018年11月5日陕西省人民政府令第216号公布 自2019年1月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了加强对行政规范性文件的监督管理，保障自然人、法人、非法人组织的合法权益，推进依法行政，建设法治政府，根据有关法律、法规规定，结合本省实际，制定本办法。

第二条 本省行政区域内行政规范性文件的制定和监督管理，适用本办法。

向本级人大常委会报送备案行政规范性文件，依据《陕西省地方各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》执行。

涉及重大行政决策的行政规范性文件制定和监督管理，依据国家和本省重大行政决策相关规定执行。

第三条 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（以下统称制定机关），为履行行政管理职能，依照法定权限、程



序制定并公布，涉及不特定的自然人、法人、非法人组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

制定机关的内部工作制度、人事处理决定以及对具体事项作出的行政处理决定等，不适用本办法。

第四条 行政规范性文件的制定和监督管理，应当依照法定职权和程序进行，体现权责一致、精简高效、民主公开、便民利民，突出针对性和可操作性。

第五条 县级以上人民政府对下级人民政府和本级人民政府派出机关、行政管理部门以及法律、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进行监督管理。

县级以上人民政府行政管理部门对本部门管理的可以对外独立行使行政管理职能的单位（以下简称部门管理单位）制定的行政规范性文件进行监督管理。

第二章 制定规范

第六条 下列机关可以制定行政规范性文件：

- （一）省、设区的市、县（市、区）、乡（镇）人民政府；
- （二）街道办事处；
- （三）县级以上人民政府行政管理部门；
- （四）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织；



（五）部门管理单位。

县级以上人民政府负责合法性审核的部门可以依照本办法规定，编制本级行政规范性文件制定机关清单，经本级人民政府同意后予以公布。

第七条 制定行政规范性文件应当注重针对性，讲求实效，内容相近的合并制定，法律、法规、规章和上级文件已经有明确规定并且未要求制定相应实施文件的不再制定，严格控制行政规范性文件数量。

第八条 制定行政规范性文件应当结构科学、完整，内容合法、具体、明确，用语规范、简洁、准确，逻辑严密，具有可操作性。

第九条 行政规范性文件的名称，可以用“办法”“规定”“决定”“细则”“通告”“公告”“通知”等。为实施法律、法规、规章和上级文件制定的行政规范性文件，名称应当冠以“实施”字样。

行政规范性文件一般不得以命令（令）的形式公布。

第十条 行政规范性文件采用条文结构的，结构、条文表述、词语和数字以及标点符号的使用参照国家和我省立法技术规范执行；采用自然段落结构的，格式依照党政机关公文要求执行。

第十一条 行政规范性文件的内容，不得有下列情形：

（一）增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；

（二）设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政事业性收费和征收、减免税费等事项，增加办理行政许可事项的条件；

（三）违法减损自然人、法人、非法人组织的合法权益或者增加其义务；

（四）超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、自然人自我管理的事项；

（五）违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法设置市场准入和退出条件；

（六）设定证明事项；

（七）违反法律、法规、规章和上级文件规定的其他情形。

第十二条 行政规范性文件应当按照下列要求设定有效期：

（一）行政规范性文件的有效期限一般不得超过 5 年；

（二）行政规范性文件名称冠以“暂行”或者“试行”字样的，有效期不得超过 2 年；

（三）行政规范性文件名称冠以“实施”字样的，实施的上位依据规定有效期的，规定相应的有效期；实施的上位依据未规定有效期的，不规定有效期，但是应当规定施行日期；

（四）规划和安排部署阶段性工作的行政规范性文件，应当依照规划期间和安排部署工作完成的起止时间，规定有效期。

应当规定但是未规定有效期的行政规范性文件，其有效期按照前款规定执行。

制定机关在行政规范性文件的有效期内，可以根据需要修改或者废止行政规范性文件。

第十三条 行政规范性文件的生效日期，一般应当自公布之日起 30 日后起算，因保障国家安全、重大公共利益等特殊需要的，生效日期可以自公布之日起算。

行政规范性文件应当明确生效后需要同时废止的文件。

第十四条 行政规范性文件一般不得溯及既往，但为了更好地保护自然人、法人、非法人组织的权利和利益而作出的特别规定除外。

第三章 制定程序



第十五条 制定行政规范性文件，应当进行调查研究、听取意见、合法性审核并向社会公开发布，重要的行政规范性文件应当进行评估论证、公开征求意见并由集体审议决定。

第十六条 起草行政规范性文件，应当对行政规范性文件制定的必要性、可行性和拟解决的主要问题等事项进行调查研究。

第十七条 起草行政规范性文件，应当采取召开座谈会、论证会、听证会等方式，听取有关行政机关和行政相对人、相关领域专家的意见，并可以根据需要，专项听取司法机关、人大代表和政协委员等的意见。

第十八条 起草行政规范性文件进行评估论证时，应当对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估，对是否符合法律、法规、规章和上级文件进行论证。对专业性、技术性较强的行政规范性文件，应当组织相关领域专家进行评估论证。

第十九条 起草行政规范性文件，除依法需要保密或者不予公开的外，对自然人、法人、非法人组织的权利义务有重大影响的行政规范性文件，应当向社会公开征求意见。

公开征求意见的期限一般不得少于 15 日。

第二十条 起草部门或者机构向制定机关报请制定行政规范性文件，应当提交下列材料：



（一）行政规范性文件草案；

（二）公平竞争审查结论；

（三）起草说明（包括制定的必要性与可行性、起草依据、拟解决的问题、起草过程、征求意见及采纳情况、主要问题的说明等内容）；

（四）制定行政规范性文件的其他相关材料。

报请县级以上人民政府制定行政规范性文件，起草部门还应当提交制定请示、合法性审核意见等材料。

第二十一条 制定机关的办公机构应当对起草部门或者机构报请制定的行政规范性文件草案进行审核，对不符合起草程序要求的，退回起草部门或者机构。

第二十二条 制定机关的办公机构对审核通过的行政规范性文件草案，在提交制定机关审签或者审议前，应当交由制定机关负责合法性审核的部门或者机构进行合法性审核，合法性审核期限一般不得少于5个工作日。

第二十三条 制定机关负责合法性审核的部门或者机构在合法性审核时，应当对行政规范性文件的制定主体、草案内容是否符合法律、法规和规章的规定进行审核。

第二十四条 制定机关对行政规范性文件草案进行集体审议的,县级以上人民政府应当提交本级政府常务会议或者全体会议审议,其他制定机关应当提交本机关办公会议审议。

未经合法性审核或者经审核不合法的行政规范性文件草案,不得提交集体审议。

第二十五条 行政规范性文件草案经批准或者审议通过后,应当按照规定进行统一登记、统一编号、统一公布,未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。

第四章 备案审查

第二十六条 制定机关应当指定专门机构和人员负责行政规范性文件的报送备案工作,并建立行政规范性文件报送备案工作机制。

第二十七条 制定机关应当自行政规范性文件印发之日起 20 日内,向下列机关报送备案:

(一) 设区的市、县(市、区)、乡(镇)人民政府和街道办事处制定的行政规范性文件报送上一级人民政府备案;

(二) 县级以上人民政府行政管理部门和法律、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报送本级人民政府备案;

（三）部门管理单位制定的行政规范性文件报送上级管理部门备案。

第二十八条 制定机关报送备案行政规范性文件，应当提交下列材料：

- （一）备案报告一份；
- （二）行政规范性文件的二份正式文本以及电子文本；
- （三）起草说明一份；
- （四）合法性审核意见一份。

第二十九条 制定机关报送备案的行政规范性文件，由下列机关进行备案审查：

（一）报送县级以上人民政府备案的行政规范性文件，径送县级以上人民政府负责合法性审核的部门备案审查；

（二）报送上级管理部门备案的行政规范性文件，由上级管理部门负责合法性审核的机构备案审查。

第三十条 备案审查机关对符合报送备案规定的行政规范性文件，应当依照有关法律、法规和规章规定进行备案审查；对不符合报送备案规定的，通知制定机关补充材料或者予以退回。

行政规范性文件的备案审查，除由备案审查机关直接进行外，可以由备案审查机关与有关部门或者机构共同提出备案审查意见。



备案审查机关对行政规范性文件进行备案审查时，需要制定机关提供相关材料或者说明有关情况的，制定机关应当在接到通知后5个工作日内报送材料或者说明情况；需要有关单位协助备案审查或者征求有关单位意见的，有关单位应当在规定时限内回复书面意见。

第三十一条 备案审查机关应当自收到备案的行政规范性文件之日起30个工作日内完成备案审查；对专业性比较强或者情况特殊的，可以延长备案审查期限，但延长的期限不得超过15个工作日。

第三十二条 备案审查机关发现报送备案的行政规范性文件存在违法或者不当情形的，应当向制定机关发出纠错意见书，制定机关应当自收到纠错意见书之日起30个工作日内自行改正，并书面回复办理结果。

备案审查机关对制定机关逾期不改正的，应当依法予以撤销或者改变。

第五章 延期和清理

第三十三条 行政规范性文件标注有效期的，有效期届满自然失效；到期后需要继续执行的，应当在有效期届满前6个月，由



起草部门或者机构对行政规范性文件的执行情况进行评估后，向制定机关提出延长有效期的申请。

第三十四条 制定机关认为行政规范性文件确需延长有效期的，应当按照设定有效期的规定和原制定程序，在有效期届满前30日作出延长有效期的决定。

第三十五条 行政规范性文件在依照有效期进行动态清理的同时，还应当根据需要适时开展全面清理和专项清理。

行政规范性文件的全面清理，由县级以上人民政府负责合法性审核的部门组织。

行政规范性文件的专项清理，由职能部门负责组织清理；涉及多个部门的，由主要部门负责牵头组织清理。

第三十六条 县级以上人民政府制定的行政规范性文件清理，由起草部门提出清理建议，经清理组织部门复核后，报送本级人民政府审定。

其他制定机关制定的行政规范性文件清理，由制定机关按照清理要求自行开展清理，清理结果报送清理组织部门。

第三十七条 制定机关应当将行政规范性文件延长有效期的决定和清理结果及时向社会公布，并按照行政规范性文件备案要求报送备案。



第六章 监督问责

第三十八条 制定机关接到自然人、法人、非法人组织对本机关制定的行政规范性文件提出异议的，应当予以研究核实，并在15个工作日内作出答复，行政规范性文件确有问题的，制定机关应当自行改正或者撤销。

第三十九条 备案审查机关应当定期对制定机关报送备案行政规范性文件工作进行检查，并对检查和备案审查情况进行通报。

第四十条 县级以上人民政府应当将行政规范性文件的制定和监督管理工作作为法治政府建设的重要内容，纳入法治政府建设考核评价指标体系。

第四十一条 制定机关违反本办法，未按照规定制定、报送备案行政规范性文件的，由有关人民政府或者部门责令限期改正；造成重大不良后果的，对其主要负责人和直接责任人依法给予处分。

第四十二条 备案审查机关违反本办法，未按照规定对行政规范性文件进行合法性审核、备案审查的，由有关人民政府或者部门责令限期改正；造成重大不良后果的，对其主要负责人和直接责任人依法给予处分。

第七章 附 则



第四十三条 有行政管理职能的部、省双重管理单位和省以下垂直管理单位行政规范性文件的制定和监督管理,参照本办法有关规定执行。

第四十四条 本办法自 2019 年 1 月 1 日起施行。2007 年 1 月 17 日省人民政府发布的《陕西省规范性文件监督管理办法》(陕西省人民政府令第 119 号)同时废止。

。对列入省人大常委会立法工作计划和省人民政府年度规章制定计划的地方性法规、政府规章项目,承担起草任务的部门应当抓紧工作,按照要求报送省人民政府。

省人民政府法制机构应当及时跟踪了解省人民政府各部门落实省人大常委会立法工作计划和省人民政府年度规章制定计划的情况,加强组织协调和督促指导。

省人民政府年度规章制定计划在执行中可以根据实际情况予以调整。

第十五条 省人民政府组织起草地方性法规、政府规章,可以指定由一个或几个部门具体负责起草,也可以确定由省人民政府法制机构起草或者组织起草。

确定一个或几个部门起草的,由省人民政府法制机构负责对起草工作的指导、协调。



第十六条 具体承担起草工作的单位,要组成有主管负责人参加的起草小组,制定起草计划并组织实施。做到领导责任落实,起草人员落实,工作经费落实,完成时限落实。

不能按时提交草案的,应当向省人民政府书面说明情况。

第十七条 起草地方性法规、政府规章,应当从全局利益出发,并符合下列要求:

- (一) 符合党的基本路线、方针、政策;
- (二) 符合社会主义核心价值观的要求;
- (三) 符合宪法、法律、行政法规和其他上位法;
- (四) 符合精简、效能、统一的原则,简政放权,放管结合,优化服务;
- (五) 科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务,国家机关的权力与责任;
- (六) 符合本省省情,能切实解决实际问题,并具有一定前瞻性。

第十八条 起草地方性法规、政府规章,应当深入调查研究,总结实践经验,广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种形式。

除依法需要保密的外,起草单位应当将起草的地方性法规、政府规章向社会公布,征求意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于 30 日。



起草专业性较强的地方性法规、政府规章，可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

第十九条 起草地方性法规、政府规章，涉及社会公众普遍关注的热点难点问题和经济社会发展遇到的突出矛盾，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务，对社会公众有重要影响等重大利益调整事项的，起草单位应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。

起草的地方性法规、政府规章涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人或者其他组织的权利义务有较大影响，人民群众普遍关注，需要进行听证的，起草单位应当举行听证会听取意见。

第二十条 起草地方性法规、政府规章，涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的，起草单位应当充分征求其他部门意见。起草单位与其他部门有不同意见的，应予协商；经协商不能取得一致意见的，起草单位在报送地方性法规、政府规章草案送审稿时应当如实说明。

第二十一条 起草工作完成后，起草单位应当在规定的送审日期前，将地方性法规、政府规章草案送审稿报送省人民政府审查。报送前应当与省人民政府法制机构沟通，报送时应当一并报送草案送审稿的说明和有关材料。



地方性法规、政府规章草案送审稿的说明应当对制定地方性法规、政府规章的必要性、主要思路、规定的主要措施、有关方面的意见及其协调处理情况等作出说明。

有关材料主要包括所规范领域的实际情况和相关数据、实践中存在的主要问题、汇总的意见、听证会笔录、调研报告、省内有关立法资料等。

第二十二条 报送省人民政府的地方性法规、政府规章草案送审稿由省人民政府法制机构负责统一审查。省人民政府法制机构从以下几个方面对地方性法规、政府规章草案送审稿进行审查：

- （一）是否符合本规定第三条、第十七条要求；
- （二）是否属于地方性法规、政府规章的权限范围；
- （三）调整对象和具体规定是否与本省有关地方性法规、政府规章相衔接、协调；
- （四）对各方面意见的处理是否合法、合理；
- （五）设立行政措施是否确有必要；
- （六）是否符合立法技术要求；
- （七）需要审查的其他内容。

第二十三条 地方性法规、政府规章草案送审稿有下列情形之一的，省人民政府法制机构予以缓办或者退回起草单位：



（一）制定地方性法规、政府规章的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；

（二）有关规定存在较大争议，起草单位未与有关部门协商的；

（三）未按照规定公开征求意见的；

（四）未按照规定报送草案送审稿、说明及有关材料的。

第二十四条 省人民政府法制机构应当将地方性法规、政府规章草案送审稿或者地方性法规、政府规章草案送审稿涉及的主要问题发送有关机关、组织、专家和管理相对人等征求意见。

省人民政府法制机构可以将地方性法规、政府规章草案送审稿及其说明等向社会公布，征求意见。征求意见的期限一般不少于 30 日。

第二十五条 省人民政府法制机构应当就地方性法规、政府规章草案送审稿涉及的主要问题，深入基层进行实地调查研究，听取基层有关机关、组织和公民的意见。

地方性法规、政府规章草案送审稿涉及重大利益调整的，省人民政府法制机构应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。论证咨询可以采取座谈会、论证会、听证会、委托研究等多种形式。

地方性法规、政府规章草案送审稿涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人或者其他组织的权利义务有较大



影响，人民群众普遍关注，起草单位在起草过程中未举行听证会的，省人民政府法制机构可以举行听证会。

第二十六条 省人民政府根据需要，可以建立立法专家库，省人民政府法制机构可以建立基层立法联系点、立法联络员制度。省人民政府法制机构在审查地方性法规、政府规章草案送审稿过程中，应当组织立法专家、基层立法联系点、立法联络员参与，提出建议和意见。

第二十七条 有关部门对地方性法规、政府规章草案送审稿涉及的主要制度、方针政策、管理体制、权限分工等有不同意见的，省人民政府法制机构应当进行协调，力求达成一致意见。对有较大争议的重要立法事项，省人民政府法制机构可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织进行评估。

经过充分协调不能达成一致意见的，省人民政府法制机构应当将争议的主要问题、有关部门的意见以及省人民政府法制机构的意见及时报省人民政府领导协调，或者报省人民政府决定。

第二十八条 省人民政府法制机构应当认真研究各方面的意见，与起草单位协商后，对地方性法规、政府规章草案送审稿进行修改，形成地方性法规、政府规章草案和对草案的说明。说明应当包括制定地方性法规、政府规章拟解决的主要问题、确立的主要措施以及有关部门的协调情况等。



第二十九条 地方性法规、政府规章草案由省人民政府法制机构主要负责人提出提请省人民政府常务会议或者全体会议审议的建议。

第三十条 省人民政府法制机构应当将列入省人民政府全体会议或常务会议审议的地方性法规、政府规章草案、起草说明及其他有关材料提前 5 日报省人民政府，由省人民政府办公厅分送出席会议人员。

第三十一条 省人民政府常务会议或者全体会议审议地方性法规、政府规章草案时，由省人民政府法制机构作说明，也可以由起草单位作说明。

第三十二条 地方性法规、政府规章草案经省人民政府常务会议或者全体会议审议通过后，省人民政府法制机构应当根据会议审议意见进行修改，形成草案修改稿，报请审签。

地方性法规草案由省长签署议案，提请省人民代表大会或者其常务委员会审议；政府规章由省长签署省人民政府令予以公布。

第三十三条 公布政府规章的省人民政府令应当载明该政府规章的制定机关、序号、政府规章名称、通过日期、施行日期、省长署名以及公布日期。

公布政府规章修改决定的，应当一并公布修改后的政府规章文本。



第三十四条 政府规章签署公布后,及时在省人民政府公报、本省区域内发行的报纸、中国政府法制信息网、省人民政府门户网站刊载。

在省人民政府公报刊载的政府规章文本为标准文本。

第三十五条 政府规章应当自公布之日起 30 日后施行;但是,涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍政府规章施行的,可以自公布之日起施行。

第三十六条 政府规章解释权属于省人民政府。

政府规章解释由省人民政府法制机构参照政府规章草案送审稿审查程序提出意见,报请省人民政府批准后公布。

第三十七条 政府规章应当自公布之日起 30 日内,由省人民政府法制机构按照《中华人民共和国立法法》和《法规规章备案条例》的规定向有关机关备案。

第三十八条 国家机关、社会团体、企业事业组织、公民认为政府规章同法律、行政法规、地方性法规相抵触或者违反其他上位法规定的,可以向省人民政府书面提出审查建议,由省人民政府法制机构研究并提出处理意见,按照规定程序处理。

第三十九条 省人民政府应当根据全面深化改革、经济社会发展需要以及上位法规定,及时组织开展政府规章清理工作。对不适应全面深化改革和经济社会发展要求、不符合上位法规定的政府规章,应当及时修改或者废止。



第四十条 省人民政府法制机构或者省人民政府有关部门，可以组织对政府规章或者政府规章中的有关规定进行立法后评估，并把评估结果作为修改、废止有关政府规章的重要参考。

第四十一条 本规定自 2018 年 10 月 1 日起施行。2001 年 2 月 16 日省人民政府发布的《陕西省人民政府起草地方性法规草案制定政府规章程序的规定》（陕西省人民政府令第 65 号）同时废止。