苏州市人民政府令

第 148 号

《苏州市行政规范性文件制定和监督管理规定》已于 2018 年 12 月 27 日经市政府第 55 次常务会议讨论通过，现予公布，自 2019 年 3 月 1 日起施行。

市长：

2019 年 1 月 3 日

（此件公开发布）

苏州市行政规范性文件制定和监督管理规定

第一章　总　则

第一条　为了提高行政规范性文件制定质量，加强行政规范性文件监督管理，保障公民、法人和其他组织合法权益，推进依法行政，建设法治政府，根据有关法律、法规和规章，结合本市实际，制定本规定。

第二条　本市行政区域内行政规范性文件的制定和监督管理，适用本规定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第三条　本规定所称行政规范性文件，是指除政府规章外，本市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）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，在一定期限内反复适用的公文。

第四条　行政规范性文件的制定和监督管理，应当遵循法制统一、职权法定、精简高效、简政放权、程序规范、严格管理的原则。

第五条　制定行政规范性文件，应当注重针对性和可操作性，内容相近的合并制定，严格控制行政规范性文件数量。法律、法规、规章和上级文件已经有明确规定的，不得制定相同内容的行政规范性文件。

第六条 各级人民政府应当加强对行政规范性文件管理工作的组织领导，将行政规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察内容，并作为依法行政考核和目标责任绩效考核的重要内容。

第七条 下列行政机关和组织可以制定行政规范性文件:

（一）市、县级市（区）、镇人民政府;

（二）市、县级市（区）人民政府工作部门;

（三）市、县级市（区）人民政府派出机关;

（四）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

前款规定以外的机关和组织不得制定行政规范性文件。

第八条 市、县级市（区）人民政府应当建立行政规范性文件制定主体资格制度，对有权制定行政规范性文件的行政机关和组织进行登记确认并向社会公布。

第九条 制定机关应当编制行政规范性文件年度制定计划，明确行政规范性文件的名称、起草单位、送审时间等。

因形势变化等原因，制定机关负责合法性审核的部门、机构（以下简称合法性审核机构）可以提出行政规范性文件年度制定计划调整意见，经制定机关批准后组织实施。

第二章 行政规范性文件的制定

第十条 行政规范性文件的名称，应当符合简洁、醒目、全面、准确的要求，一般称“规定”“办法”“规则”“细则”“意

见”“决定”“通告”，但不得称“条例”。凡内容为实施法律、法规、规章和上级文件的，其名称中一般应当冠有“实施”两字。

行政规范性文件的名称不影响其性质。

第十一条 行政规范性文件一般用条文形式表述。除内容复杂的以外，一般不分章、节。

行政规范性文件用语应当确保表述严谨、文字精练、准确无误；条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

行政规范性文件的结构、条文表述、词语、数字、标点符号等规范参照相关立法技术规范执行。

第十二条 行政规范性文件不得规定下列事项：

（一）增加法律、法规和规章规定之外的行政职权或者减少法定职责；

（二）设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，增加办理行政许可事项的条件；

（三）要求出具循环证明、重复证明、无谓证明；

（四）减损公民、法人和其他组织的权利或者增加其义务；

（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；

（七）违反法律、法规、规章和上级文件规定的其他事项。

第十三条 制定行政规范性文件一般应当经过下列程序:

（一）调研起草;

（二）评估论证;

（三）公开征求意见;

（四）合法性审核;

（五）集体审议决定;

（六）登记编号;

（七）公布。

为了应对突发事件、维护重大公共利益、执行上级机关紧急命令和决定，需要立即制定行政规范性文件的，可以简化制定程序。经合法性审核后，报请制定机关负责人批准，统一登记、编号、公布。

第十四条 市、县级市（区）人民政府可以确定由其一个或者几个部门负责起草行政规范性文件送审稿。行政规范性文件的内容涉及两个或者两个以上部门职权的，可以由两个或者两个以上部门联合起草。联合起草时，应当以一个部门作为主办部门，其他部门配合。

市、县级市（区）人民政府工作部门可以确定由其相关机构负责起草行政规范性文件送审稿。

其他制定机关参照本条第一款、第二款规定确定行政规范性文件送审稿起草单位。

行政规范性文件送审稿起草单位根据工作需要，可以委托有

关专家或者高等院校、科研机构、行业协会（商会）、社会中介机构等单位进行起草。

第十五条 行政规范性文件送审稿起草单位应当对制定行政规范性文件的必要性、可行性和合理性进行全面论证，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和国家政策、是否符合社会主义核心价值观、是否符合公平竞争审查要求等进行论证。

评估论证结论应当在起草说明中写明，作为制定行政规范性文件的重要依据。

第十六条 行政规范性文件送审稿起草单位应当向社会公开征求意见，征求意见可以采取下列方式:

（一）通过政府网站、报刊等媒体向社会公开征求意见，时间一般不得少于十个工作日;

（二）采取实地调查、书面调查、问卷调查等方式听取社会公众意见;

（三）召开座谈会、听证会听取利益相关方意见。

第十七条 有下列情形之一的，起草行政规范性文件时应当组织召开听证会:

（一）直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益，且各利益相关方存在重大意见分歧的;

（二）涉及重大公共利益，需要听取社会各界代表意见的;

（三）其他确有必要的。

听证会的组织，按照国家和省有关规定执行。

第十八条 行政规范性文件涉及其他行政机关职能的，送审稿起草单位应当征求相关行政机关的意见。存在不同意见的，应当与相关行政机关进行充分协商。

第十九条 向市、县级市（区）人民政府报送行政规范性文件送审稿时，应当提供下列材料:

（一）制定依据对照表;

（二）起草说明，包括制定的必要性、可行性、合理性，规定的主要措施及其说明，评估论证情况，听取意见以及意见协调处理情况;

（三）起草单位合法性审核机构的合法性审核意见;

（四）其他有关材料。

向其他制定机关报送行政规范性文件送审稿，参照前款规定执行。

第二十条 行政规范性文件送审稿在提交集体审议决定前，应当经制定机关合法性审核机构进行合法性审核。

合法性审核的范围包括制定主体、制定权限、制定依据、制定程序、制定内容的合法性以及合法性审核机构认为需要审核的其他事项。

第二十一条 起草单位未按照本规定第十九条要求报送材料的，制定机关或者其合法性审核机构可以将行政规范性文件送审稿退回起草单位。

行政规范性文件送审稿逻辑结构混乱、文字表述等有重大错误或者可能引起歧义的，合法性审核机构可以向起草单位提出修改意见或者组织修改。

有关单位对行政规范性文件送审稿争议较大且理由充分的，合法性审核机构可以进行协调；协调不成的，由合法性审核机构提出倾向性意见，报请制定机关决定。

制定机关或者其合法性审核机构要求起草单位补充材料、作出说明或者重新修改的，起草单位应当在指定期限内完成。

第二十二条 合法性审核机构在审核中需要有关单位补充材料、对材料进行说明或者参加有关协商论证会议的，有关单位应当配合。

第二十三条 合法性审核机构对行政规范性文件送审稿审核结束后，应当出具合法性审核意见书。

未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交集体审议。

第二十四条 市、县级市（区）、镇人民政府制定的行政规范性文件应当经本级政府常务会议或者全体会议审议决定。

政府工作部门制定的行政规范性文件应当经本部门办公会议审议决定。

其他制定机关集体审议行政规范性文件送审稿，参照本条第一款或者第二款规定执行。

第二十五条 发布行政规范性文件，应当由制定机关的主要负责人签署，由制定机关统一登记、统一编号、统一印发。

第二十六条 行政规范性文件应当由制定机关向社会公布，未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。

制定机关应当通过政府网站、政府公报、政务新媒体、报刊、广播或者电视等途径公开向社会发布。

公布行政规范性文件，应当按照规定同步公布解读材料。

第二十七条 行政规范性文件应当载明施行日期。行政规范性文件应当自发布之日起三十日以后施行，但因维护重大公共利益的需要，或者发布后不立即施行将对行政机关工作造成重大影响或者对公民、法人或者其他组织的人身、财产造成损失的，可以自发布之日起施行。

法律、法规、规章和上级文件对行政规范性文件施行日期另有规定的，从其规定。

第二十八条 行政规范性文件由制定机关负责解释。

公民、法人或者其他组织可以向制定机关提出行政规范性文件的解释建议。

经制定机关审定公布的行政规范性文件的解释与行政规范性文件具有同等效力。

第三章 行政规范性文件的监督管理

第二十九条 行政规范性文件自发布之日起十五日内，由制定机关依照下列规定向上级行政机关（以下统称备案监督机关）报送备案:

（一）县级市（区）人民政府、市人民政府工作部门、市人民政府派出机关制定的行政规范性文件报市人民政府备案;

（二）镇人民政府、县级市（区）人民政府工作部门、县级市（区）人民政府派出机关制定的行政规范性文件报县级市(区)人民政府备案;

（三）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，报直接管理该组织的行政机关备案。

几个部门联合制定的，由主办部门报送备案。

第三十条 备案监督机关负责合法性审查的部门是备案审查机构，履行下列职责:

（一）接收备案报告以及相关材料;

（二）对报送备案的行政规范性文件进行审查;

（三）涉及备案监督的其他具体工作。

第三十一条 行政规范性文件报送备案时，应当提交备案报告、行政规范性文件正式文本、备案说明（包括起草说明、制定依据、合法性审核意见），一式三份，并附电子文本。具备条件的，电子文本通过行政规范性文件备案审查系统报送。

行政规范性文件以邮寄方式报送的，以投递邮戳记载日期为报送时间；以其他方式报送的，以收到日期为报送时间。

第三十二条 报送行政规范性文件符合本规定第三条、第二十九条和第三十一条规定的，备案审查机构及时予以备案受理登记；不属于行政规范性文件的，不予登记，并将报备材料退回。

不符合第三十一条规定，未按要求提交报备材料的，制定机关应当在备案审查机构指定期限内补充提交。制定机关未在指定期限内提交的，视为没有按时报送备案。

第三十三条 备案审查机构就本规定第二十条第二款所列事项进行审查。

备案审查机构根据工作需要，可以委托有关专家或者高等院校、科研机构、行业协会（商会）、社会中介机构等单位进行审查。

第三十四条 备案审查机构在审查行政规范性文件时需要征求有关部门意见的,被征求意见的部门应当在指定期限内回复;需要制定机关补充提供有关材料或者说明有关情况的，制定机关应当在指定期限内予以提供或者说明。

第三十五条 报送备案的行政规范性文件在本规定第二十条第二款所列事项范围内存在不合法情形的，备案审查机构应当向制定机关提出自行纠正的意见。制定机关收到备案审查机构要求自行纠正的审查意见后，应当立即停止执行行政规范性文件相关内容。制定机关应当自收到备案审查机构意见之日起三十日内或者在指定期限内自行纠正，并将处理结果书面报告备案审查机构。

制定机关拒不改正的，由备案审查机构提请备案监督机关予以改变或者撤销。必要时，由备案监督机关直接予以改变或者撤销。

第三十六条 市、县级市（区）人民政府备案审查机构应当加强对本行政区域行政规范性文件合法性审核工作的指导和监督，定期对行政规范性文件的备案审查情况进行通报。

第三十七条 市、县级市（区）人民政府行政规范性文件实施满一年后的两个月内，负责实施的主管部门应当向本级政府报告该文件的实施情况，并抄送本级政府合法性审核机构。

报告应当包括下列内容:

（一）行政规范性文件颁布后学习宣传、配套制度建设情况;

（二）行政规范性文件内容的落实情况和实施中取得的效果;

（三）执行中存在的问题和建议。

第三十八条 制定机关应当每隔两年对行政规范性文件进行一次清理。

有下列情形之一的，制定机关应当及时清理:

（一）行政规范性文件涉及的内容已制定新的法律、法规、规章或者上级文件的;

（二）行政规范性文件涉及的法律、法规、规章或者上级文件被修改、废止或者宣布失效的;

（三）行政规范性文件不适应经济社会发展要求的;

（四）国家或者省、市要求进行及时清理的。

制定机关应当将行政规范性文件清理的情况及时报告备案监督机关，并将清理后继续有效、废止和失效的行政规范性文件

目录向社会公布。

第三十九条 制定机关应当定期对行政规范性文件进行汇总或者汇编，并将汇总、汇编的情况告知本级备案审查机构。

制定机关应当建立和完善行政规范性文件信息平台，便于公众免费查询、下载。

第四十条 制定机关应当开展行政规范性文件制定后评估工作，对行政规范性文件的合法性、合理性、协调性、可操作性、绩效性和制定技术规范性进行全面评估，并形成后评估报告。

政府制定的行政规范性文件，负责实施的主管部门是行政规范性文件制定后评估的实施机关；有两个以上主管部门或者未明确主管部门的，由本级政府合法性审核机构协调确定。

第四十一条 公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件与法律、法规、规章或者上级文件相抵触的，可以向备案监督机关提出书面审查建议。

书面审查建议应当包含下列内容:

（一）申请人为公民的，应当载明申请人的姓名、身份证号码和联系方式；申请人为法人或者其他组织的，应当载明其名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；

（二）申请审查的文件名称和需要审查的内容；

（三）申请审查的理由；

（四）法律、法规、规章规定的其他内容。

备案监督机关收到书面审查建议后，由备案审查机构予以核

实、研究并提出处理意见，按照规定程序处理，并将结果告知申请人。

第四章　附　则

第四十二条　制定机关修改、废止行政规范性文件，按照本规定的有关规定执行。

第四十三条　本规定自 2019 年 3 月 1 日起施行。2007 年 7 月 25 日苏州市人民政府令第 98 号发布的《苏州市规范性文件制定和备案审查规定》同时废止。

主送：各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区、太仓港口管委会；市各委办局，各直属单位。

抄送：市委各部委办局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，军分区，市各民主党派，市各人民团体，市工商联，各大专院校。

苏州市人民政府办公室　　2019 年 1 月 3 日印发