

山东省行政规范性文件制定和监督管理办法

(2023年12月9日山东省人民政府令第353号公布 自
2024年2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，提高行政规范性文件质量，维护国家法制统一，深入推进依法行政，全面建设法治政府，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》等法律、法规和国务院有关规定，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工作，适用本办法。法律、法规另有规定的，从其规定。

第三条 本办法所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指除政府规章外，由本省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、工作方案、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件，对具体事项作出的行政处理决定，以及行政机关制定的技术操作规程、行业技术标准等不适用本办法。

第四条 规范性文件制定和监督管理应当遵循下列原则：

（一）坚持党的全面领导，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署；

（二）贯彻落实习近平法治思想；

（三）坚持以人民为中心，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益；

（四）依照法定权限和程序；

（五）弘扬社会主义核心价值观；

（六）维护国家法制统一、政令畅通、市场统一，保障法律、法规、规章的正确实施。

第五条 下列单位可以制定规范性文件：

（一）各级人民政府；

（二）县级以上人民政府工作部门；

（三）县级以上人民政府的派出机关和派出机构；

（四）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

临时机构、议事协调机构、政府工作部门的派出机构和内设机构以及其他不具有行政管理职能的机构，不得制定规范性文件。

县级以上人民政府司法行政部门应当依照本办法规定，编制本级规范性文件制定主体清单，经本级人民政府同意后公布。乡镇人民政府和街道办事处作为规范性文件制定主体，列入县级规范性文件制定主体清单。

第六条 规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。

各级人民政府以自己的名义制发或者经其同意由政府办公室（厅）印发，以及政府派出机关制发的规范性文件，为政府规范性文件。县级以上人民政府工作部门、政府派出机构和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的规范性文件，为部门规范性文件。

第七条 各级人民政府应当加强规范性文件的监督管理工作，将规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察的内容。

司法行政部门负责本级政府规范性文件的合法性审核工作，

并在本级人民政府领导下，履行规范性文件备案审查监督职责。

第八条 制定规范性文件是行政机关依法履行职能的重要方式。除法律、法规、规章另有规定外，涉及公民、法人和其他组织权利义务的政策措施，应当以规范性文件的形式制发，作为行政管理的依据。

制定规范性文件应当注重针对性和可操作性，讲求实效，严格控制规范性文件数量，提高规范性文件质量。

内容相近的行政管理事项，应当合并制定规范性文件；法律、法规、规章和上级政策文件已经作出明确规定的，不得重复制定规范性文件。

第九条 规范性文件不得设定下列内容：

（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）设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费项目、税收优惠等事项，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、无谓证明的内容；

（三）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、休息权等基本权利；

（四）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；

（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）其他不符合法律、法规、规章和国家政策文件的规定。

第十条 制定规范性文件一般应当经过下列程序：

- （一）评估论证；
- （二）公开征求意见；
- （三）合法性审核；
- （四）集体审议决定；
- （五）统一登记、统一编号、统一印发（以下统称“三统一”）；
- （六）向社会公布。

为了预防、应对和处置突发事件，或者执行上级机关的紧急命令和决定需要立即制定规范性文件的，可以简化制定程序，经合法性审核、集体审议决定后，由制定机关负责人签署。

规范性文件涉及重大行政决策的，适用重大行政决策程序的规定，经“三统一”后向社会公布。

第十一条 县级以上人民政府应当加强规范性文件管理信息化建设，以大数据等技术手段，实现对规范性文件的标准化、

数字化、动态化管理。

第二章 起 草

第十二条 行政机关可以通过编制规范性文件年度制定计划等方式，对需要制定的规范性文件加强统筹。

涉及两个以上政府工作部门职权范围内的事项，需要制定规范性文件的，应当由有关部门联合制定部门规范性文件，或者由本级人民政府制定政府规范性文件。

制定经济社会方面重要的规范性文件，应当按照有关规定向同级党委请示报告。

第十三条 制定规范性文件由行政机关依职权启动；公民、法人和其他组织也可以建议制定规范性文件，由有关行政机关研究论证后决定是否启动。

第十四条 制定规范性文件，应当明确负责起草的部门、机构或者组织（以下统称起草单位）。

专业性、技术性较强的规范性文件，可以邀请相关领域的专家参与起草，或者委托有关专家、高等院校、社会组织等第三方起草。

第十五条 规范性文件可以用条文形式表述，也可以用段落形式表述。

规范性文件格式应当符合党政机关公文格式国家标准，内容应当明确、具体，用语应当准确、简洁，表述应当严谨、精练。

第十六条 起草规范性文件，应当对制定规范性文件的必要性、可行性、合法性、合理性进行全面论证，对有关政策措施的预期效果和可能产生的风险等进行评估，形成规范性文件制定前评估报告。

规范性文件涉及重大公共利益或者公众权益，可能引发社会稳定问题的，起草单位应当依据相关规定，进行社会稳定风险评估。

评估结论应当载入规范性文件起草说明，作为制发文件的重要依据。

第十七条 起草规范性文件，应当深入调查研究，广泛听取有关机关、组织和社会公众的意见，特别是利益相关方的意见。

听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查等方式。

第十八条 规范性文件草案应当公开征求意见，但依法应当保密或者为了预防、应对和处置突发事件或者执行上级机关的紧

急命令和决定需要立即制定的除外。

起草单位可以通过政府网站、政务新媒体以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式，公布规范性文件草案及其说明等材料，并明确提出意见的方式和期限。征求意见期限一般不少于7个工作日；与市场主体生产经营活动密切相关的期限一般不少于30日；因情况紧急等原因需要缩短时限的，公开征求意见时应当予以说明。

起草单位对公开征集的意见建议应当研究论证，充分采纳合理意见建议，完善规范性文件草案。对相对集中的意见建议不予采纳的，应当以适当方式反馈并说明理由。

第十九条 规范性文件与企业生产经营活动密切相关，可能对企业切身利益或者权利义务有重大影响的，起草单位应当充分听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会的意见，特别是民营企业、劳动密集型企业、中小微企业等市场主体的意见。

第二十条 规范性文件有下列情形之一的，起草单位应当召开听证会：

- （一）涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧的；
- （二）对公民、法人和其他组织的权利义务有重大影响的；
- （三）涉及的不同利益群体之间有明显利益冲突的；

（四）法律、法规、规章规定应当听证的其他情形。

第二十一条 规范性文件内容涉及本级人民政府工作部门、下级人民政府等单位职责的，起草单位应当采取适当方式征求意见，并与其充分协商；不能达成一致意见的，起草单位应当列明各方意见，并提出明确的处理意见，报请制定机关决定。对重大分歧意见的协调和处理情况，应当在起草说明中载明。

第二十二条 对专业性、技术性较强的规范性文件，起草单位应当组织相关领域专家进行论证，并提供必要保障。

专家论证可以采取论证会、书面咨询、委托咨询论证等方式。

第二十三条 起草单位选择专家参与论证应当坚持专业性、代表性。参与论证的专家一般不少于3人；对涉及面较广、争议较大或者内容特别复杂的规范性文件，参与论证的专家一般不少于5人。

第二十四条 专家可以从下列方面对规范性文件进行论证：

（一）必要性；

（二）科学性；

（三）是否可能对社会稳定、公共安全、财政经济、生态环境等方面造成不利影响；

（四）出台时机是否恰当；

(五) 其他需要论证的内容。

第二十五条 部门规范性文件涉及市场主体经济活动的，起草单位应当依法进行公平竞争审查，在公平竞争审查过程中遇到复杂、疑难等具体问题的，可以按程序向本级市场监督管理部门提出咨询。

政府规范性文件涉及市场主体经济活动的，起草单位在公平竞争审查过程中，应当按程序会同本级市场监督管理部门进行审查。

第二十六条 制定涉及妇女权益的规范性文件，应当按照规定进行性别平等评估。

制定有关或者影响货物贸易、服务贸易以及与贸易有关的知识产权的规范性文件，应当按照规定进行贸易政策合规审查。

第三章 合法性审核

第二十七条 规范性文件在提交制定机关集体审议决定前，应当由负责合法性审核工作的部门或者机构（以下统称审核机构）进行合法性审核。不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

规范性文件未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交制定机关集体审议。

规范性文件合法性审核过程中应当听取法律顾问或者公职律师的意见。

第二十八条 政府规范性文件（乡镇人民政府和街道办事处制定的除外），或者由县级以上人民政府工作部门起草、报请本级人民政府批准后以部门名义印发的规范性文件，应当先由起草部门审核机构进行审核，出具合法性审核意见后，再由同级司法行政部门进行审核。

第二十九条 从事规范性文件合法性审核工作的人员应当具备与履行审核职责相适应的专业知识和业务能力，并按照规定权限和程序履行职责。

第三十条 各级人民政府、有关部门应当加强合法性审核能力建设，保障人员力量与合法性审核工作任务相适应，可以通过政府购买服务等方式，引入专业社会力量，参与合法性审核工作。

司法行政部门应当定期对从事规范性文件合法性审核工作的人员进行业务培训，提升合法性审核人员的政治素质和业务能力，提高合法性审核水平。

第三十一条 起草单位送请合法性审核应当提交下列材料，并对材料的真实性、完整性负责：

- （一）送审申请书；
- （二）规范性文件送审稿；
- （三）包含制定背景、必要性和起草过程等内容的起草说明；
- （四）评估报告；
- （五）有关法律、法规、规章和政策依据目录及文本；
- （六）征求意见和意见采纳情况的书面记录，包括相关部门书面意见、公开征求意见情况、未采纳意见说明等；
- （七）按照相关规定进行专家论证、听证、公平竞争审查、社会稳定风险评估、性别平等评估等材料；
- （八）进行合法性审核需要的其他材料。

政府规范性文件送审时，还应当提交起草单位合法性审核意见、部门会签意见和起草单位集体研究有关材料。

报送材料不符合要求的，应当于3个工作日内按要求补正。

第三十二条 合法性审核的内容包括：

- （一）制定主体是否合法；
- （二）是否超越制定机关法定职权；

(三) 内容是否符合宪法、法律、法规、规章和上级政策文件规定；

(四) 是否违反本办法第九条中的禁止性规定；

(五) 是否违反规范性文件制定程序；

(六) 其他需要进行合法性审核的内容。

第三十三条 审核机构原则上采取书面方式进行审核；必要时，可以采取下列措施：

(一) 调查研究；

(二) 要求起草单位当面说明情况；

(三) 通过书面征求意见或者召开座谈会、论证会、听证会等形式征求有关部门、下级人民政府和社会有关方面的意见；

(四) 组织有关专家咨询论证。

开展前款工作的时间，不计算在合法性审核期限内。

第三十四条 除为了预防、应对和处置突发事件，或者执行上级机关的紧急命令和决定需要立即制定规范性文件外，合法性审核时间一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日。

起草单位报送需要紧急审核的规范性文件时，应当对紧急情况作出说明。

第三十五条 对审核中发现的问题，审核机构依照下列规定处理：

（一）制定主体不合法、超越制定机关法定职权，或者主要内容不合法的，提出不合法的意见；

（二）应当事先请示同级党委或者本级人民政府同意，尚未请示的，建议待请示同意后再制定；

（三）应当履行而未履行评估论证、公开征求意见、听证、专家论证、社会稳定风险评估、公平竞争审查等程序的，退回起草单位补正程序；

（四）具体规定不合法的，提出相应修改意见。

第三十六条 审核机构完成审核后应当出具合法性审核意见书。合法性审核意见书应当载明下列内容：

（一）审核的基本情况；

（二）审核结论；

（三）存在合法性问题或者法律风险的，说明理由、明示法律风险，并根据情况提出修改意见和建议。

第三十七条 起草单位应当对合法性审核意见进行认真研究，对规范性文件草案进行修改或者补充；未完全采纳合法性审

核意见的，应当向审核机构反馈，并在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

第四章 审议和公布

第三十八条 政府规范性文件应当经本级全体会议或者政府常务会议审议决定；部门规范性文件应当经本部门办公会议审议决定。

规范性文件经审议决定后，由制定机关负责人签发。

第三十九条 制定机关应当对规范性文件进行“三统一”。两个以上制定机关联合制定的规范性文件，只标明主办机关文号，并由主办机关进行“三统一”。

第四十条 制定机关应当按照政府信息公开的相关规定，通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等途径公开向社会发布规范性文件，不得以内部文件形式印发执行。未经公布的规范性文件不得作为行政管理的依据。

政府公报刊登的规范性文件文本为标准文本；政府网站登载的规范性文件文本为标准电子文本。

规范性文件公布时，应当按照有关规定进行解读。

第四十一条 规范性文件应当载明施行日期，施行日期与公布日期的间隔不得少于 30 日。但是，规范性文件公布后不立即施行将影响法律、法规、规章、上级政策文件执行，或者不利于保障国家安全、公共利益的，可以自公布之日起施行。

规范性文件一般不得溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权益而作出特别规定的除外。

第四十二条 规范性文件涉及的内容属于阶段性工作的，应当载明有效期，有效期为 1 年至 5 年；标注“暂行”“试行”的规范性文件，有效期为 1 年至 3 年。有效期届满的，规范性文件自动失效。

第四十三条 规范性文件的解释权，由制定机关行使。

第四十四条 规范性文件应当自公布之日起 30 日内，按照有关规定报送备案。规范性文件备案审查适用《山东省规章和行政规范性文件备案规定》。

第四十五条 制定机关应当建立健全规范性文件档案管理制度。政府办公室（厅）、起草单位、司法行政部门等应当按照职责分工，将规范性文件制定和监督管理有关记录、材料及时完整归档，依法规范管理。

第五章 实施后评估和清理

第四十六条 制定机关应当完善规范性文件制发管理制度，建立规范性文件效力状态台账和规范性文件失效前提醒机制。

规范性文件实施后，有下列情形之一的，应当对其制度规范、实施效果和存在的问题等进行评估：

（一）依据的法律、法规、规章或者政策文件被修改、废止或者实际情况发生重大变化，导致原有规定与之不相适应的；

（二）有效期届满前 6 个月内的；

（三）拟上升为政府规章或者地方性法规的；

（四）公民、法人和其他组织提出较多意见，可能存在合法性、合理性问题的；

（五）人大代表、政协委员提出较多意见的；

（六）人民法院生效裁判文书认定规范性文件不合法并向制定机关提出处理建议的；

（七）制定机关或者司法行政部门认为应当开展评估的其他情形。

规范性文件未规定有效期的，应当定期对实施情况进行评估，评估间隔期最长不超过5年；首次评估应当自施行之日起5年内完成。

规范性文件实施后评估结论应当作为规范性文件修改、废止或者继续执行的重要依据。

第四十七条 政府规范性文件实施后评估由司法行政部门组织实施，具体工作由实施（起草）单位或者牵头实施（起草）单位承担。

部门规范性文件实施后评估由制定机关负责；部门联合制定的，由牵头部门负责。

第四十八条 规范性文件有效期届满前，经评估认为需要继续执行的，应当按照本办法第四十二条规定重新确定有效期，重新登记、编号、公布、备案。

标注“暂行”“试行”的规范性文件，有效期届满的，一般不再继续执行。

本办法施行前，已经标注有效期的规范性文件，有效期届满前，制定机关应当进行评估；对拟继续执行且不属于本办法第四十二条规定情形的，不再标注有效期。

规范性文件经评估，拟废止或者宣布失效的，应当予以公布并备案。

第四十九条 规范性文件经评估，拟修改个别文字表述或者管理部门名称等，不从根本上影响文件实质内容的，可以公布修改通知，并以附件的形式公布新的文本。规范性文件以公布修改通知的方式进行修改，同时需要延长有效期的，应当按照本办法第四十二条规定重新确定有效期，重新登记、编号、备案。

规范性文件经评估，拟做大幅度、实质性修改，影响行政管理相对人权利义务的，应当重新履行规范性文件制定程序。

第五十条 政府规范性文件按照规定进行评估的，由负责评估的部门提出继续执行、修改、废止或者宣布失效的意见，经司法行政部门合法性审核后，报本级人民政府研究决定。部门规范性文件的评估意见，经本部门审核机构进行合法性审核后，提交部门办公会议审议决定。

第五十一条 规范性文件公布后，有下列情形之一的，应当进行清理：

（一）新的法律、法规、规章或者上级政策文件施行，需要对规范性文件进行清理的；

(二) 上级国家机关或者本级党委、政府要求对规范性文件进行清理的；

(三) 规范性文件不适应全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要的；

(四) 需要进行清理的其他情形。

第五十二条 规范性文件清理遵循依法、及时、公开的原则，坚持“谁制定谁清理”“谁实施谁清理”。

政府规范性文件清理由司法行政部门组织实施，具体工作由实施（起草）单位或者牵头实施（起草）单位承担。部门规范性文件清理由制定机关负责；部门联合制定的，由牵头部门负责。

第五十三条 规范性文件符合法律、法规、规章和国家政策文件的规定，适应全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要，可以继续适用的，确认继续有效。

第五十四条 规范性文件有下列情形之一的，应当予以修改：

(一) 部分内容与法律、法规、规章、上级政策文件规定不一致或者相抵触的；

(二) 存在本办法第九条内容的；

(三) 部分内容不适应全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要的；

(四) 调整的法律关系已经发生变化的；

(五) 部分内容的可操作性不强，需要予以细化和完善的；

(六) 其他需要修改的情形。

第五十五条 规范性文件有下列情形之一的，应当予以废止或者宣布失效：

(一) 依据的法律、法规、规章或者政策文件已被废止或者宣布失效的；

(二) 主要内容与新制定或者修订的法律、法规、规章、上级政策文件规定相抵触或者被其涵盖的；

(三) 主要内容不适应全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要的；

(四) 主要内容或者基本制度存在本办法第五十四条规定的情形，但已没有修改的价值或者需要制定新的规范性文件的；

(五) 阶段性任务已完成、调整对象已消失或者调整的法律关系发生重大变化的；

(六) 其他需要废止或者宣布失效的情形。

第五十六条 开展规范性文件清理应当依据法律、法规、规章和上级政策文件，按照本办法规定进行审查，提出规范性文件继续有效或者修改、废止、宣布失效的意见。

政府规范性文件的清理，由负责清理的部门提出初步清理意见，经司法行政部门合法性审核后，报本级人民政府研究决定。部门规范性文件的清理意见，经本部门审核机构进行合法性审核后，提交部门办公会议审议决定。

第五十七条 规范性文件制定机关作出清理决定后，应当将废止和宣布失效的规范性文件名称、文号等予以公布，对决定修改的规范性文件及时进行修改。

第六章 监督检查和法律责任

第五十八条 县级以上人民政府对其工作部门、上级人民政府对下级人民政府、各部门对本部门本系统制定的规范性文件应当加强监督检查，依法纠正侵犯公民、法人和其他组织合法权益以及损害政府形象和公信力的规范性文件。

第五十九条 县级以上人民政府应当发挥政府督查机制作用，建立督查情况通报制度，对规范性文件制定和监督管理工作情况予以通报。

第六十条 制定机关发现其制发的规范性文件存在违反法律、法规、规章和上级政策文件，侵犯公民、法人和其他组织合法权益等问题的，应当及时纠正；造成严重影响的，按照有关规定问责。

第六十一条 司法行政部门应当加强对本级人民政府工作部门和下级人民政府履行规范性文件制定程序的指导和监督，定期通报合法性审核工作等情况。

第六十二条 制定机关或者起草单位有下列行为之一的，由司法行政部门按照管理权限通知其限期改正；逾期仍不改正的，予以通报并督促改正；情节严重的，由有权机关按照管理权限对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- （一）违反本办法第五条规定越权制定规范性文件的；
- （二）涉及公民、法人和其他组织权利义务的政策措施，应当制发规范性文件而未制发的；
- （三）未按照规定履行规范性文件制定程序的；
- （四）未按照规定对规范性文件进行评估、清理的。

第六十三条 审核机构未严格履行审核职责导致规范性文件违法，造成严重后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任。

未经合法性审核或者不采纳合法性审核意见导致规范性文件违法，造成严重后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任。

第七章 附 则

第六十四条 本办法自2024年2月1日起施行。省政府此前发布的有关规定，凡与本办法规定不一致的，按照本办法执行。