

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2023〕17号

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市行政规范性文件管理实施办法》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

《上海市行政规范性文件管理实施办法》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2023年9月18日

（此件公开发布）

上海市行政规范性文件管理实施办法

第一章 总 则

第一条 （目的依据）

为强化行政规范性文件监督管理,提高行政规范性文件质量,深入推进依法行政,全面建设法治政府,根据《上海市行政规范性文件管理规定》等有关规定,结合本市行政规范性文件管理实际,制定本办法。

第二条 （认定标准）

本办法所称的行政规范性文件(以下简称“规范性文件”),应当严格按照《上海市行政规范性文件管理规定》(以下简称《管理规定》)第二条规定予以认定。行政机关制定的文件部分内容涉及公民、法人和其他组织权利义务的,应当纳入规范性文件管理。

行政机关制定文件应当区别内部管理事项和外部管理事项,不宜将内部管理事项在规范性文件中予以规定。

第三条 （适用范围）

本市规范性文件的制定、备案、评估、清理、监督、考核等活动,适用本办法。

第四条 （工作部门）

市政府办公厅负责全市规范性文件管理工作,加强对区政府、

市政府部门规范性文件工作的指导和监督,并组织开展考核。

区政府办公室或者区司法局负责本区规范性文件管理工作,并参照开展本区规范性文件工作考核。

市、区政府部门,乡镇政府、街道办事处负责本部门、本单位规范性文件管理工作。

第五条 (控量提质)

制定规范性文件,应当充分论证其必要性、可行性,从严控制文件数量。不得制定没有实质性内容的文件,不得照搬照抄、层层转发上级文件。

制定规范性文件,应当加强调查研究、充分听取意见,精简平实、务求实效,确保科学、民主、合法。对社会稳定等可能造成不利影响的文件,制定时应当加强风险评估,有效降低风险。

第六条 (统筹协调)

制定规范性文件,应当加强统筹协调。涉及多个部门和领域的文件,应当明确由一个部门牵头负责,其他部门做好协同配合,确保相关政策内容不重叠、不脱节。

第二章 文件制定主体

第七条 (主体规范)

市政府办公厅、区政府办公室或者区司法局(以下统称“规范性文件管理部门”)应当编制规范性文件制定主体清单,并结合机构改革和管理实际,及时进行动态调整。新设行政机关需要纳入

主体清单的,应当及时向规范性文件管理部门提出,并按照程序纳入。

实行中央和本市双重管理的单位,可以按照程序纳入本市规范性文件制定主体清单。

第八条 (职权法定)

行政机关制定规范性文件,出现下列情形的,应当认定为不符合职责权限:

- (一)没有法律、法规、规章等依据;
- (二)没有机构编制“三定”规定依据;
- (三)擅自设定属于上级机关、其他机关职权范围的事项;
- (四)擅自转移或者减少应当由本机关履行职责的事项;
- (五)其他不符合本机关职责权限的情形。

第九条 (联合发文)

行政机关联合制定规范性文件,应当确有必要。参与联合发文的行政机关数量应当适度控制。对于文件所涉内容较少的部门,可以由牵头部门征求其意见后在文中注明,不列为发文机关,但应当承担相应职责。

第十条 (职能调整)

行政机关被撤销、合并,职能全部转移至另一行政机关的,其原先制定的规范性文件的清理、修改、废止等工作,由承接其职能的行政机关承担。

行政机关职能部分转移至另一行政机关的,与转移职能相关

的规范性文件的清理、修改、废止等工作,由承接其职能的行政机关负责,并征求原行政机关意见。

第三章 文件内容

第十一条 (内容合法)

规范性文件内容应当合法,不得出现《管理规定》第十二条规定的禁止性内容。

第十二条 (内容合理)

规范性文件内容应当合理,不得出现下列情形:

- (一)违背社会主义核心价值观和公序良俗;
- (二)所规定的措施与行政管理目标不匹配;
- (三)对公民、法人和其他组织权利义务的规定明显不适当;
- (四)所规定的措施未充分考虑现实情况;
- (五)其他明显不合理的情形。

第十三条 (内容协调)

同一行政机关制定规范性文件,应当处理好与既有文件的关系,避免出现自相矛盾的情形。

不同行政机关制定规范性文件,应当确保政策取向的一致性,避免不同文件对同一事项、相关事项的规定发生冲突或者相互脱节。

第十四条 (审核方式和程序)

行政机关负责合法性审核的机构(以下简称“审核机构”)应当

按照《管理规定》第二十二條和本辦法的規定進行審核。

審核機構可以根據實際需要採取下列方式進行審核：

- (一) 書面審查；
- (二) 實地調查研究；
- (三) 通過召開座談會、書面征求意见等方式聽取意見；
- (四) 組織法律顧問、專家學者、專業組織開展諮詢論證；
- (五) 其他審核方式。

市、區政府和市政府辦公廳制定或者經市、區政府同意以市、區政府部門名義制定的規範性文件實行兩級審核制度。起草部門的審核機構負責合法性初審；市、區政府的審核機構負責合法性審核。

第十五條（公平競爭審查）

涉及經營主體經濟活動的規範性文件，應當按照公平競爭審查相關規定，對市場准入和退出、商品和要素自由流動、影響生產經營成本、影響生產經營行為等方面進行公平競爭審查。

前款規範性文件需提請市、區政府和市政府辦公廳制定或者經市、區政府同意以市、區政府部門名義制定的，實行三級審查制度：

(一) 起草部門負責對文件進行公平競爭初審；

(二) 文件上報市、區政府和市政府辦公廳前，由起草部門轉同級市場監管部門進行專項審查並出具書面審查意見，審查時間一般不超過 10 個工作日；

(三)市、区政府的审核机构开展合法性审核时,对公平竞争审查情况进行复核。

第十六条 (支持改革创新)

鼓励行政机关根据党和国家改革发展要求,制定有利于推动本市经济社会高质量发展的改革创新类规范性文件,充分发挥制度供给的引领保障作用。规范性文件创设探索性改革创新举措的,其目标和路径应当符合国家和本市的改革发展方向。

行政机关应当根据改革创新的实际情况,及时制定、修改或者废止规范性文件,保障改革创新顺利进行。

第十七条 (改革创新类文件审核)

审核改革创新类规范性文件,应当遵循依法依规、包容审慎的原则。审核机构认为文件制定程序完备、总体符合法律原则和精神的,应当予以支持。必要时对文件中探索性改革创新举措提出工作建议,提示起草部门或者实施机关及时开展实施情况评估。

第十八条 (审核意见)

审核机构应当根据不同情形,对规范性文件出具合法、不合法、应当予以修改的书面审核意见。未经合法性审核或者经审核不合法的,不得提交集体审议。

审核机构发现规范性文件起草程序不符合规定的,可以将其退回起草部门补充履行相关程序。

第十九条 (工作提示)

审核机构认为规范性文件总体合法合理,但可能在内容衔接、

宣传解读、社会反响、实施效果等方面,需要起草部门在后续实施中重点关注的,可以在出具审核意见时作出工作提示。

第二十条 (能力建设)

行政机关应当加强合法性审核工作人员力量,并通过参加会议活动、业务培训、挂职锻炼、岗位交流等方式,提升其法治思维和专业能力。行政机关召开会议、举办活动涉及规范性文件研究制定的,可以根据工作需要通知审核机构派员参加。

第四章 文件制定程序

第二十一条 (文件立项)

行政机关可以结合本部门、本单位重点工作和管理需要,建立健全规范性文件立项制度,编制规范性文件制定计划,提升规范性文件工作的前瞻性和系统性。

制定计划在执行过程中客观情况发生变化的,可以根据实际情况予以调整。

第二十二条 (调研起草)

制定规范性文件,起草部门可以邀请审核机构提前参与调研论证。涉及重要规范性文件起草的,市、区政府部门的起草部门、审核机构可以联合开展起草工作。

第二十三条 (征求部门意见)

起草部门就规范性文件征求相关部门意见的,相关部门应当及时反馈。涉及机构编制、发展改革、财政资金、规划资源、行政执

法和裁量基准等专门领域的,应当书面征求主管部门意见。

市政府派出机构、区政府、区政府部门制定规范性文件,应当听取相关市级行业主管部门意见,相关部门应当及时书面反馈。

相关部门对规范性文件提出重大分歧意见的,起草部门应当进行协调;无法达成一致的,及时报请上一级行政机关协调或者决定。

第二十四条 (征询各方意见)

起草部门可以通过人民建议征集、“12345”市民服务热线、基层立法联系点等渠道,广泛听取各方意见。

涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的规范性文件,起草部门应当按照规定公布文件草案、起草说明等材料,并通过座谈会、论证会、听证会、实地走访等方式,充分听取社会各方特别是重大利益相关方的意见。

第二十五条 (意见研究处理)

起草部门应当对各方提出的意见深入研究、加强沟通,并在起草说明中载明采纳情况。对不予采纳的意见,应当予以说明。

征求意见过程中有下列情形的,起草部门应当及时向行政机关负责人报告:

- (一)对重大利益相关方意见不予采纳的;
- (二)对相对集中的意见不予采纳的;
- (三)有关方面意见分歧较大的;
- (四)引起社会公众高度关注的;

(五)其他需要报告的重要事项。

第二十六条 （集体讨论）

起草部门提请审核机构履行合法性审核程序后,按照《管理规定》第二十七条规定将文件草案提交制定机关集体审议决定。

提请市、区政府常务会议或者全体会议审议决定的规范性文件,起草部门在提请审议前,应当经过本部门、本单位办公会议集体讨论通过。未经起草部门办公会议集体讨论通过的,不得提请市、区政府常务会议或者全体会议审议。

第二十七条 （文件与决策衔接）

规范性文件属于重大行政决策事项范围的,应当按照国家和本市重大行政决策程序规定履行法定程序;未履行法定程序的,起草部门应当补充履行。

第二十八条 （参照适用限制）

规范性文件的参照适用条款,不得随意扩大文件适用对象范围。确有需要扩大的,应当对其必要性、可行性和参照适用可能产生的风险特别说明。

第二十九条 （施行日期表述）

规范性文件的施行日期应当以年月日方式予以明确表述。

第三十条 （有效期管理）

起草部门应当落实规范性文件有效期管理的主体责任,建立健全文件到期预警机制,做好有效期届满前评估处理工作,防止文件到期失效后行政管理依据缺失。文件涉及多个部门的,起草部

门应当充分听取相关部门意见；存在较大分歧的，及时报请上一级行政机关协调。

规范性文件管理部门在文件到期前，向起草部门发送提醒通知并加强跟踪督促。对存在行政管理依据缺失风险的，可以通过约谈、制发法制建议书等方式予以督办，必要时予以通报。

第五章 文件备案审查

第三十一条 （报备要求）

制定机关应当对本单位制定的全部规范性文件按时报备，不得瞒报、漏报、迟报。制定机关未在规范性文件公布之日起15个工作日内完成报备的，备案机关负责备案审查的机构（以下简称“备案审查机构”）责令其限期补报，必要时予以通报。

报备材料除应当符合《管理规定》第三十七条规定外，还应当符合下列要求：

（一）起草说明应当对文件制定背景、主要措施、分歧意见协调处理情况、政策创新点等作出详细说明；

（二）制定依据无法通过公开渠道获取的，应当补充提供；

（三）合法性审核意见应当包括对发文主体权限、文件内容合法合理性、制定程序履行等审核情况；

（四）征求意见材料应当包括原始书面意见的归纳整理材料，必要时提供原始书面意见。

第三十二条 （备案审查）

备案审查机构收到备案材料后,应当按照规定程序进行审查。必要时,可以征求法律顾问、专家学者、专业组织的意见。

备案审查机构需要机构编制、发展改革、财政、司法行政、市场监管、规划资源等部门协助审查的,相关部门应当在10个工作日内出具书面意见。

备案审查机构认为需要听取部门意见的,相关部门应当在10个工作日内书面反馈。如该意见与起草阶段反馈给制定机关的意见不一致的,相关部门应当作出说明。

第三十三条 (备案审查结果)

备案审查机构经审查后,按规定出具备案审查意见。

规范性文件总体合法合理,备案审查机构予以备案,但存在本办法第十九条所列情形的,可以向制定机关作出工作提示。

第三十四条 (执行备案审查意见)

制定机关在收到备案审查意见、工作提示后,应当及时落实相关要求。对需要修改、废止的规范性文件,应当在规定时间内完成文件处理工作;情况特别复杂的,最长时限不超过60日。

备案审查机构认为前款文件继续执行可能对公民、法人和其他组织合法权益产生不利影响的,可以要求停止执行。

第六章 文件评估和清理

第三十五条 (牵头部门)

市政府办公厅组织开展由市政府和市政府办公厅制定的规范

性文件的评估和清理。

区政府和市政府部门组织开展本区(含区政府、区政府部门、乡镇政府、街道办事处)、本部门制定的规范性文件的评估和清理。

第三十六条 (责任分工)

对于市、区政府和市政府办公厅制定的规范性文件,由起草部门承担评估和清理工作;对于市、区政府部门和乡镇政府、街道办事处制定的规范性文件,由制定机关负责评估和清理。

行政机关联合制定的规范性文件,由牵头行政机关负责评估和清理。

第三十七条 (评估和清理结果)

对于市、区政府和市政府办公厅制定或者经市、区政府同意以市、区政府部门名义制定的规范性文件,由起草部门在充分征求意见基础上形成评估报告,提出继续有效、修改、废止、失效等建议,报请市、区政府审定。

对于市、区政府部门和乡镇政府、街道办事处制定的规范性文件,由制定机关在充分征求意见基础上形成评估报告,经集体审议后,作出继续有效、修改、废止、失效等处理决定,并向市、区政府报告。

第七章 监督和考核

第三十八条 (人大监督)

行政机关根据市人大及其常委会授权制定的规范性文件,同

时报送市人大常委会、市政府备案审查的,市政府办公厅在备案审查过程中,应当与市人大常委会有关工作机构加强沟通。

第三十九条 (司法监督)

行政机关收到法院、检察院修改或者废止规范性文件建议的,应当及时向备案审查机构报告。行政机关应当对建议认真研究处理,将结果按照要求反馈法院、检察院,并向备案审查机构报告。

第四十条 (社会监督)

行政机关收到公民、法人和其他组织对行政机关的规范性文件管理工作、制定的规范性文件提出意见建议的,应当认真研究、依法办理,并及时反馈。

第四十一条 (法制建议)

规范性文件管理部门发现行政机关在规范性文件管理工作中存在明显问题,可能影响其正常履职或者行政效能发挥的,可以制发法制建议书,要求制定机关及时改正,必要时可以约谈相关负责人。

第四十二条 (考核评价)

市政府办公厅建立健全本市规范性文件考核评价指标,并纳入法治上海建设考核体系,每年对区政府、市政府部门开展规范性文件管理工作考核。

第四十三条 (年度报告和通报)

规范性文件管理部门应当于每年第一季度,对上一年度规范性文件管理工作情况及考核结果向本级政府作书面报告,并提请

本级政府常务会议听取汇报。

规范性文件管理部门应当定期对行政机关的规范性文件管理情况进行通报。

第八章 附 则

第四十四条 （参照执行）

依据法律、法规授权制定规范性文件的其他组织，其规范性文件的制定、备案、评估、清理等工作，参照本办法执行。

第四十五条 （施行日期）

本办法自 2023 年 11 月 1 日起施行。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2023年9月18日印发
