

株洲市人民政府办公室文件

株政办发〔2025〕14号

株洲市人民政府办公室 关于印发《株洲市行政规范性文件管理办法》 的通知

各县市区人民政府，株洲高新区、经开区管委会，市政府各局委办、各直属事业单位：

《株洲市行政规范性文件管理办法》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

株洲市人民政府办公室

2025年10月29日

（此件主动公开）

株洲市行政规范性文件管理办法

第一章 总 则

第一条 为了加强行政规范性文件管理，维护法制统一和政令畅通，确保依法行政，根据法律、法规和《湖南省规范性文件管理办法》（省政府令第242号，第327号修改）、《湖南省行政程序规定》（省政府令第222号，第310号修改）等有关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称行政规范性文件，是指除政府规章外，行政机关或者法律、法规授权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的，涉及公民、法人或者其他组织权利义务，在一定时期内反复适用，具有普遍约束力的行政公文。

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、请示报告及表彰奖惩、人事任免等文件，不纳入行政规范性文件管理范畴。

第三条 本市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、规章另有规定的，从其规定。

行政规范性文件涉及重大行政决策的，还应当依照有关法律、法规和规章的规定履行重大行政决策程序。

第四条 市县两级人民政府领导本地区行政规范性文件管理工作。

市县两级人民政府及其部门的主要负责人是本地区、本部门行政规范性文件管理工作第一责任人，应当加强对行政规范性文件管理工作的领导。

市县两级人民政府及其部门办公室依照职责，负责行政规范性文件管理的有关工作。

市县两级人民政府工作部门、乡镇人民政府、街道办事处应当确定相应的工作机构或者工作人员具体负责行政规范性文件的合法性审查、清理、评估和备案等工作。

第五条 行政机关应当严格控制发文数量。内容相近行政管理事项，应当归并后制定行政规范性文件；法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用的，原则上不再制定内容重复或者没有实质性内容的行政规范性文件。

第二章 起 草

第六条 行政规范性文件根据需要可以采用决定、通知、意见等文种，并可以使用“规定”“办法”“决定”“通告”“意见”“通知”等名称，但不得使用“法”“条例”等名称。

行政规范性文件的语言文字应当表述严谨、规范、精炼、准确。

第七条 下列行政机关可以制定行政规范性文件：

（一）各级人民政府；

(二) 县级以上人民政府依法设立的工作部门;

(三) 县级以上人民政府依法设立的派出机关;

(四) 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

各类领导小组、指挥部、联席会议等临时机构、议事协调机构以及部门派出机构、部门内设机构不得制定行政规范性文件。

市县两级人民政府应当编制行政规范性文件制定主体清单并向社会公布。

第八条 行政规范性文件不得规定以下内容:

(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) 增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项;

(三) 增加办理行政许可事项的条件, 规定出具循环证明、重复证明等内容;

(四) 违法减损公民、法人或者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;

(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) 违法设置排除或者限制公平竞争、干预或者影响市场主体正常生产经营活动的措施, 违法设置市场准入和退出条件;

(七) 属于国家秘密的事项;

（八）不应当在行政规范性文件中规定的其他事项。

第九条 政府行政规范性文件，可以由政府指定一个部门起草；涉及两个或者两个以上部门职权的，可以指定有关部门联合起草。联合起草的，应当明确一个部门为主，其他部门协办。

部门行政规范性文件，由制定机关指定其有关内设机构或者下属机构起草。部门联合制定部门行政规范性文件，由主办部门指定有关内设机构或者下属机构起草。

起草专业性、技术性较强的行政规范性文件，可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

第十条 行政机关应当全面论证行政规范性文件制定的必要性、可行性、合理性、合法性以及是否符合社会主义核心价值观。专业性、技术性较强的，应当组织相关领域的专家进行论证；容易引发社会稳定问题的，应当进行风险评估。

第十一条 起草单位应当采取座谈会、咨询会、公开征求意见、听证会等方式广泛听取有关机关、组织、专家学者和社会公众的意见。

涉及公众重大利益、公众意见有重大分歧、可能影响社会稳定的，或者法律、法规、规章规定应当听证的，应当举行听证会。

涉及群众重大利益调整的，起草单位应当深入调查研究，采取座谈会、实地走访等形式充分听取各方面意见，特别是利益相关方的意见。

与经营主体生产经营活动密切相关的，起草单位应当听取包

括民营经济组织在内各类经济组织、行业协会商会和代表性企业的意见建议。

第十二条 除紧急情况和依法需要保密的情形外，对涉及群众切身利益或者对公民、法人、其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，应当通过政府网站、新闻发布会或者报刊、广播、电视等便于群众知晓的方式，公开征求意见，并明确提出意见的方式和期限，公开征求意见的期限自公布之日起一般不得少于 7 日。

除依法需要保密外，制定涉及重大行政决策或者与经营者经济活动密切相关的行政规范性文件，向社会公开征求意见的期限一般不少于 30 日。

第十三条 行政规范性文件涉及下级人民政府和相关行政机关工作职责的，起草单位应当征求下级人民政府和相关行政机关的意见。有关下级人民政府和相关行政机关应当在规定的时限内反馈经主要负责人签署的书面意见。

第十四条 建立意见沟通协商反馈机制，对相对集中的意见建议不予采纳的，应当说明理由。

行政规范性文件起草中相关行政机关意见不一致的，起草单位应当与相关行政机关充分协商。未协商一致的事项，不得在送审稿中规定。

第三章 审 查

第十五条 起草单位应当对草拟的行政规范性文件进行严格审核把关,及时将送审稿和有关材料报送制定机关办公室和负责合法性审查的机构。制定机关办公室对制定文件的必要性、完备性、规范性进行审核,合法性审查机构对文件的制定主体、权限、程序、内容等是否合法进行审核。

行政规范性文件内容涉及经营者经济活动的,在合法性审查前应当进行公平竞争审查。部门行政规范性文件,由起草单位开展公平竞争审查。政府行政规范性文件,由起草单位开展初审,并将政策措施草案和初审意见送同级市场监督管理部门审查。

第十六条 起草单位报送政府行政规范性文件合法性审查,应当将下列材料径送本级人民政府办公室:

- (一) 提请制定政府行政规范性文件的请示;
- (二) 起草单位集体审议意见和主要负责人签署意见;
- (三) 政府行政规范性文件送审稿纸质文本;
- (四) 起草单位审查机构出具的合法性审查报告;
- (五) 起草说明,包括政府行政规范性文件制定的必要性和可行性、起草依据、拟解决的问题、起草过程、征求意见情况、评估论证结论、主要问题的说明等内容;
- (六) 所依据的法律、法规、规章、上级政策和上位行政规范性文件等制定依据;
- (七) 征求意见的有关资料以及意见采纳情况;

(八)市场监管部门出具的公平竞争审查意见(涉及经营者经济活动);

(九)其他有关资料。

政府办公室应当对材料的齐备性、规范性和制定该政府行政规范性文件的必要性进行审查。审查同意的,移送本级人民政府司法行政部门进行合法性审查。

第十七条 行政规范性文件合法性审查时间一般不少于5个工作日,最长不超过15个工作日。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和施行行政规范性文件的除外。起草单位根据要求补正起草程序和材料的时间不计入审查时限。

第十八条 行政规范性文件的合法性审查,主要包括以下内容:

- (一)是否属于行政规范性文件;
- (二)制定主体是否合法;
- (三)是否超越制定机关法定职权;
- (四)是否违反行政规范性文件制定程序;
- (五)内容是否符合法律、法规、规章、上级政策和上位行政规范性文件规定;
- (六)其他需要审查的内容。

第十九条 合法性审查以书面审查为主。对影响面广、情况复杂、社会关注度高的行政规范性文件,可以采取召开座谈会、

论证会等方式听取有关方面意见，但是不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审查。

行政规范性文件合法性审查应当建立健全专家协助审查机制，充分发挥政府法律顾问、公职律师和有关专家的作用。

行政规范性文件合法性审查时，认为需要政府相关部门协助审查、提出意见的，政府相关部门应当在规定期限内予以书面答复。

第二十条 制定机关负责合法性审查的机构应当对文件的制定主体、权限、程序、内容等是否合法进行审查，并出具书面审查意见。需要修改完善的，可以一并提出修改建议。

第二十一条 起草单位应当根据合法性审查意见对行政规范性文件送审稿予以修改或者补充。特殊情况下，起草单位未采纳或者仅部分采纳合法性审查意见的，应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提请集体审议和签署。

第四章 决定和公布

第二十二条 政府行政规范性文件应当经政府常务会议或者全体会议审议决定。部门行政规范性文件应当经部门负责人集体审议决定。审议通过的，由主要负责人签署。

第二十三条 有下列情形之一的，经制定机关主要负责人或

者其委托的负责人批准，可以简化本办法第十条、第十一条、第二十二条规定的制定程序，但是必须进行合法性审查：

（一）为预防、应对和处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件，保障国家安全、经济安全、社会稳定和其他重大公共利益，需要立即制定和施行行政规范性文件的；

（二）执行上级行政机关的紧急命令和决定，需要立即制定和施行行政规范性文件的；

（三）依据法律、法规、规章授权，例行调整和发布标准的。

第二十四条 行政规范性文件由本级人民政府统一登记、统一编号、统一公布。未经统一登记、统一编号、统一公布的行政规范性文件一律无效，不得作为行政管理的依据。

公布和印发行政规范性文件，应当按照规定标注登记号。

第二十五条 政府行政规范性文件，由本级人民政府司法行政部门登记，编制登记号，交本级人民政府公报和政府网站公布。

第二十六条 部门行政规范性文件，报请本级人民政府统一登记、统一编号、统一公布，具体管理工作由同级司法行政部门承担。部门联合制定的部门行政规范性文件，由主办部门编制文号后报送。

第二十七条 部门报请部门行政规范性文件登记，应当将下列材料径送同级司法行政部门：

（一）报请登记部门行政规范性文件的请示；

- (二) 部门负责人集体审议意见和主要负责人签署意见;
- (三) 编制文号的部门行政规范性文件纸质文本、电子文本;
- (四) 部门审查机构出具的合法性审查报告;
- (五) 起草说明;
- (六) 所依据的法律、法规、规章、上级政策和上位行政规范性文件等制定依据;
- (七) 征求意见的有关资料以及意见采纳情况;
- (八) 公平竞争审查意见(涉及经营者经济活动的);
- (九) 其他有关资料。

第二十八条 司法行政部门对受理的部门行政规范性文件进行形式审查,于受理之日起5日内出具《部门行政规范性文件登记通知书》,予以登记并编制登记号。对存在主体资格、制定权限等不合法情形的,不予登记并出具《部门行政规范性文件不予登记通知书》。

第二十九条 司法行政部门应当及时将已经统一登记、统一编号的部门行政规范性文件交本级政府在政府公报和网站统一公布,制定机关应当同步在本机关或者本级政府门户网站公布部门行政规范性文件正文。

第三十条 行政规范性文件应当于统一公布之日起30日以后施行。但是,公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章、上级政策、上位行政规范性文件执行,或者不利于保障国家安全、公共利益的,应当明确自公布之日起施行。

第五章 监督管理

第三十一条 政府行政规范性文件由本级人民政府司法行政部门，于公布之日起 15 日内报送上一级人民政府和本级人民代表大会常务委员会备案；垂直管理部门行政规范性文件，于本级人民政府统一登记、统一编号、统一公布后 15 日内由本部门报送上一级主管部门备案。备案机关对符合报备规范的行政规范性文件进行备案登记，按月公布目录，并进行事后监督审查。

第三十二条 行政规范性文件报送备案，应当提交下列资料：

- （一）备案报告；
- （二）行政规范性文件正文；
- （三）起草说明；
- （四）主要依据及其他参考资料。

第三十三条 公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件违法，属于政府行政规范性文件的，可以申请制定机关的上一级人民政府审查；属于部门行政规范性文件的，可以申请制定机关的同级人民政府审查；属于垂直管理部门行政规范性文件的，可以申请制定机关的同级人民政府或者上一级主管部门审查机构审查。

市县两级人民政府负责审查的行政规范性文件，由本级人民政府司法行政部门承担具体工作。司法行政部门或者部门审查机构，应当于收到申请之日起 30 日内作出处理，并将处理结果书面告知申请人。确因特殊原因不能在 30 日内审查完毕的，经本

部门主要负责人批准，可以延长 15 日。

第三十四条 上级机关指示审查、其他机关建议或者转送审查行政规范性文件的，有管辖权的司法行政部门或者部门法制机构应当自接到指示或者建议、转送函后 60 日内，向上级机关书面报告审查结果或者向建议、转送机关书面告知审查结果。

第三十五条 司法行政部门或者部门审查机构审查行政规范性文件，依据法律、法规、规章和上位行政规范性文件。

需报请上级人民政府裁决或者决定适用依据的，中止审查；待上级人民政府裁决或者决定后，恢复审查。

第三十六条 司法行政部门或者部门审查机构审查发现行政规范性文件违法的，应当书面建议制定机关立即停止执行并自行纠正，制定机关应当接到建议函之日起 20 日内书面报告纠正结果。逾期不报告纠正结果的，按照下列规定处理：

（一）超越职权，或者依法需经批准而未经批准，或者未经统一登记、统一编号、统一公布的，由负责审查的司法行政部门或者部门审查机构确认该行政规范性文件无效；

（二）内容违法的，由负责审查的司法行政部门提请本级人民政府撤销该政府行政规范性文件，或者由负责审查的部门审查机构提请本部门撤销该部门行政规范性文件。

确认行政规范性文件无效或者撤销行政规范性文件，应当在本级政府公报和政府网站公布。

第三十七条 有下列情形之一的，应当即时清理行政规范性

文件：

（一）新的法律、法规、规章、上级政策、上位行政规范性文件施行，本机关有关行政规范性文件可能与之不一致的；

（二）现行法律、法规、规章、上级政策、上位行政规范性文件被修改、废止或者宣布失效，本机关有关行政规范性文件应当相应修改、废止或者宣布失效的；

（三）因客观情况变化，本机关有关行政规范性文件规定的制度、管理措施应当相应修改、废止或者宣布失效的。

本市对行政规范性文件清理有统一部署的，应当按照统一部署的时间要求进行清理。

第三十八条 政府行政规范性文件的清理，由起草单位提出清理建议，经本级人民政府司法行政部门合法性审查后，报本级人民政府决定。部门行政规范性文件，由制定机关自行清理，并报同级司法行政部门备案。

制定机关应当将行政规范性文件清理情况及时向社会公布。

第三十九条 行政规范性文件施行后，起草单位应当自行或者委托第三方对行政规范性文件的执行情况、施行效果、存在的问题及原因进行调查研究和综合评估，并将评估结果作为有关行政规范性文件立、改、废的参考依据。

行政规范性文件的解释权属于制定机关。

第四十条 起草单位应当在行政规范性文件有效期届满前 6 个月内对有效期是否需要延续进行评估。

行政规范性文件经评估，认为有效期届满后需要继续执行的，应当在有效期届满 30 日前按照本办法规定重新登记、编号和公布，并重新计算有效期；需要修改后继续实施的，应当在有效期届满 60 日前进行修改，并按照本办法规定重新登记、编号和公布，重新计算有效期。

第四十一条 行政规范性文件应当在文末标注施行日期、有效期。

行政规范性文件有效期一般为 5 年。因实施法律、行政法规制定的行政规范性文件有效期需要超过 5 年的，最长不得超过 10 年。标注“暂行”“试行”和部署阶段性工作的行政规范性文件，有效期不超过 2 年。专用于确认现有的行政规范性文件有效性、废止原有的行政规范性文件或者停止某项制度实施等的行政规范性文件长期有效。

第四十二条 市县两级人民政府应当加强行政规范性文件管理，将行政规范性文件管理工作纳入法治政府建设督察内容。

市县两级人民政府及其工作部门、乡镇人民政府、街道办事处报告年度法治政府建设情况，应当包括行政规范性文件管理工作情况。

第四十三条 司法行政部门应当通过文件备案、网上检索、案卷评查等方式，加强行政规范性文件的日常监管，发现行政规范性文件存在违法情形的，依法及时作出处理。

司法行政部门应当建立健全统计分析、规范指导、沟通衔接、

问题通报等机制，加强共性问题研究，定期向制定机关、起草单位通报本地区、本部门合法性审查情况和存在的问题。

第四十四条 违反本办法，有下列行为之一的，由司法行政部门报请本级人民政府办公室责令改正、通报批评；情节严重，造成不良后果的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法依规问责：

（一）违反本办法规定制定、发布行政规范性文件的；

（二）不报送或者不按时报送行政规范性文件备案的；

（三）司法行政部门或者部门审查机构不履行行政规范性文件审查职责，或者对审查发现的错误不予纠正的；

（四）不执行或者拖延执行司法行政部门或者部门审查机构有关审查意见的；

（五）执行无效或者失效行政规范性文件的。

第六章 附 则

第四十五条 本办法自公布之日起施行，有效期 5 年。

市县两级人民政府派出机关和乡镇人民政府制定行政规范性文件参照本办法关于政府行政规范性文件的规定执行；法律法规授权的组织制定的行政规范性文件，按照本办法关于部门行政规范性文件的规定执行。

抄送：市委各部门，株洲军分区战备建设处。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市人民检察院。

各民主党派市委，各人民团体。

株洲市人民政府办公室

2025 年 10 月 29 日印发
