

上海市浦东新区人民政府文件

浦府〔2024〕190号

浦东新区人民政府关于印发《浦东新区行政规范性文件管理实施办法》的通知

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区行政规范性文件管理实施办法》印发给你们，请认真按照执行。

2024年10月24日

（此件公开发布）

上海市浦东新区人民政府文件

浦府〔2024〕190号

浦东新区人民政府关于印发《浦东新区行政规范性文件管理实施办法》的通知

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区行政规范性文件管理实施办法》印发给你们，请认真按照执行。



（此件公开发布）

浦东新区行政规范性文件管理实施办法

第一章 总则

第一条 （目的和依据）

为进一步规范本区行政规范性文件管理，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《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障浦东新区综合配套改革试点工作的决定》《上海市行政规范性文件管理规定》（以下简称《管理规定》）、《上海市行政规范性文件管理实施办法》（以下简称《实施办法》）等有关规定，结合本区实际，制定本办法。

第二条 （定义）

本办法所称的行政规范性文件（以下简称“规范性文件”），是指本区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，在一定期限内可以反复适用的公文。

第三条 （适用范围）

本区规范性文件的起草、审核、审议决定、公布、备案、评估、清理及其监督管理，适用本办法。

第四条 （认定标准）

规范性文件应当同时具备行政性、外部性、普遍适用性及反复适用性等特征。

符合下列情形之一的，应当认定为规范性文件：

- （一）文件部分内容涉及公民、法人和其他组织权利义务的；
- （二）转发上级行政机关的规范性文件，并提出涉及公民、法人和其他组织权利义务的具体实施措施或补充意见的。

下列文件不属于规范性文件：

- （一）党委（部门）与政府（部门）联合制定的使用党委文号的文件；
- （二）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、工作要点、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件；
- （三）产业发展、行业发展、城市建设等规划类文件；
- （四）行业技术标准、技术操作规程等专业技术标准类文件；
- （五）行政机关就特定人和特定事项发布的通告、公告、通知等文件。

第五条 （主要制度）

规范性文件实行全生命周期管理，落实征求意见、公平竞争审查、合法性审核、集体审议、主要负责人签署、解读、备案、有效期、评估和清理等制度。

规范性文件应当向社会公开，未向社会公开的，不得作为实施行政管理的依据。

第六条 （工作部门）

区司法局负责本区规范性文件管理工作，加强对区政府部门、街镇等规范性文件工作的指导和监督，并组织开展考核。

区政府部门、镇政府、街道办事处等单位负责本单位规范

性文件管理工作。根据《管理规定》第五条的规定，各单位需明确规范性文件管理部门，并将相关信息向区司法局报备。

第七条 （制定主体）

纳入本区规范性文件制定主体清单的单位，可以制定规范性文件。制定主体清单实行动态管理。

第八条 （制定要求）

制定规范性文件应当符合下列要求：

- （一）具有制定的必要性和可行性；
- （二）符合上位法和相关政策规定，并与相关规范性文件相协调；
- （三）具有明确的制度、措施、程序等实质内容；
- （四）逻辑结构严密，表述简洁准确，语言文字规范；
- （五）程序符合规定。

法律、法规、规章、上级政策已经作出明确规定的，不得制定内容重复的规范性文件，从严控制文件数量。

第九条 （信息化管理）

依托市政府法律事务管理系统及市、区规范性文件数据库，落实规范性文件信息化管理。

第二章 文件起草

第十条 （立项）

本区实行规范性文件立项制度。各单位应对需提请区政府制定的规范性文件做好充分论证，按要求向区司法局提出立项申请。

规范性文件年度制定计划应当在每年第一季度编制完成。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。

第十一条 （组织起草）

起草规范性文件，可以由一个行政机关负责，也可以由一个行政机关主办、相关行政机关配合（以下统称“起草部门”）。

起草部门可以委托专业机构或专家起草规范性文件。

第十二条 （调研评估论证）

起草部门应当对规范性文件涉及的管理领域现状、所要解决的问题、拟设定的主要政策、措施或制度的合法性、合理性、效果影响等进行调研和评估论证。

规范性文件涉及重大行政决策事项或重大公共利益和公众权益，容易引发社会稳定问题的，起草部门应当依据相关规定，进行社会稳定风险评估。

评估论证结论应当在规范性文件起草说明中载明。

第十三条 （听取公众意见）

起草部门应当听取行政相对人、组织的意见；涉及企业的，应当充分听取相关企业和行业协会商会的意见；可以根据需要，专项听取人大代表、政协委员和专家学者等的意见和建议。

除依法需要保密的外，起草部门应当通过政府网站、政务新媒体、报刊等方式向社会公开征求意见。征求意见期限自公告之日起一般不少于 30 日；确有特殊情况的，可以缩短期限，

但最短不少于7个工作日，同时在起草说明中载明缩短期限的原因。

起草部门可以通过座谈会、论证会、“12345”市民服务热线、重大行政决策公众参与点等方式和渠道听取公众意见。

第十四条 （征求部门意见）

起草部门应当以书面形式征询相关行政机关的意见，相关行政机关应当及时书面反馈。

区政府及其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，并取得书面反馈意见。

镇政府、街道办事处制定规范性文件，应当听取相关区级行业主管部门意见，相关部门应当及时书面反馈。

第十五条 （意见处理）

起草部门对各方提出的意见应当深入研究、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。

征求意见过程中出现《实施办法》第二十五条第二款规定的重要事项情形的，起草部门应当及时向制定机关负责人报告。

起草区政府规范性文件过程中存在分歧意见的，由起草部门负责协调。协调不成的，应当将分歧意见和处理建议报区政府组织协调。

第三章 公平竞争审查和合法性审核

第十六条 （公平竞争审查）

涉及经营者经济活动的规范性文件，应当按照相关规定开展公平竞争审查。未经公平竞争审查或审查未通过的，不得提

交集体审议。

区政府和经区政府同意以区政府部门名义制定的规范性文件实行三级审查制度：

（一）起草部门负责对文件进行公平竞争初审；

（二）区市场监管局根据起草部门公平竞争审查函开展专项审查并出具书面审查意见，审查时间一般不超过10个工作日；

（三）区司法局开展合法性审核时，对公平竞争审查情况进行复核。

第十七条 （合法性审核）

规范性文件应当由制定机关的法制机构进行合法性审核，未经合法性审核或经审核不合法的，不得提交集体审议。合法性审核期限一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日，适用本办法第二十二条简化制定程序的除外。

区政府和经区政府同意以区政府部门名义制定的规范性文件实行两级审核制度。起草部门的法制机构负责合法性初审，区司法局负责合法性审核。

审核过程中，可以根据需要征询相关行政机关、专家学者或专业组织的意见。审核综改文件和管理措施的，可以听取市人大常委会法工委、市政府办公厅、市司法局等的意见。

法制机构应当根据审核具体情况，提出合法、不合法或应当予以修改的书面审核意见。起草部门应当根据审核意见对文件草案进行修改；特殊情况下未完全采纳审核意见的，应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

法制机构发现起草程序不符合规定的，可以退回审核材料补充履行相关程序。

第十八条 （报送材料）

区政府和经区政府同意以区政府部门名义制定的规范性文件，起草部门应当向区司法局报送下列材料进行合法性审核：

- （一）开展合法性审核的函；
- （二）文件草案及其说明；
- （三）制定依据；
- （四）征求意见的有关材料以及意见采纳情况；
- （五）合法性初审意见；
- （六）公平竞争审查初审意见和会审意见（涉及经营者经济活动的提供）；
- （七）起草部门集体讨论材料；
- （八）其他有关材料（如履行重大行政决策程序的有关材料）。

报请区政府印发规范性文件，起草部门除了提交前款规定的材料外，还应当提交下列材料：

- （一）报请区政府印发文件的请示；
- （二）区司法局合法性审核意见；
- （三）规范性文件文字解读材料。

第十九条 （支持改革创新）

鼓励本区行政机关根据党和国家改革发展要求，制定有利于推动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、本市和本区的改革发展方向。

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

第二十条 （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。法制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，提示起草部门或实施机关及时开展实施情况评估。

第四章 审议决定和发布

第二十一条 （集体审议）

区政府规范性文件，提交区政府常务会议审议决定；其他规范性文件，提交制定机关办公会议审议决定。

提请区政府常务会议审议决定的规范性文件，应当先行经过起草部门办公会议集体讨论通过。

第二十二条 （简化制定程序）

有《管理规定》第二十八条所列情形之一的，可以简化本办法第十三条、第十四条、第二十一条规定的制定程序。

适用简化制定程序的，应当由起草部门提出简化程序建议并在起草说明中载明理由。

制定区政府规范性文件，不能简化本办法第十四条第二款

规定的程序。

第二十三条 （签署）

规范性文件应当由制定机关的主要负责人或经授权的负责人签署。

第二十四条 （统一登记编号印发）

制定机关应当明确专门机构对规范性文件进行统一登记、统一编号、统一印发。规范性文件编号应当具有识别性，不得与行政机关其他文件相混淆。

规范性文件应当及时在政府网站上公布，并录入市、区规范性文件数据库。鼓励通过报纸、广播、电视、政务新媒体等多种方式公布规范性文件。

第二十五条 （施行时间）

规范性文件应当以年月日方式明确规定施行日期。

规范性文件自公布之日起 30 日以后施行，但有《管理规定》第二十八条所列情形，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和上级政策执行的除外。

规范性文件不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。溯及既往理由应当在起草说明中载明。

第二十六条 （有效期）

规范性文件应当明确规定有效期。有效期届满未明确延续的，文件自动失效。按照《管理规定》第三十四条的规定设置有效期。

第二十七条 （解释和解读）

规范性文件的解释权，由制定机关行使。

起草部门应当按照市、区有关规定，做好规范性文件解读工作，并通过政府网站、政务新媒体等，加强与公众的交流和互动，及时回应社会关切。

第五章 监督管理

第二十八条 （报送备案）

制定机关应当自规范性文件公布之日起 15 个工作日内，按照下列规定将文件报送备案：

- （一）区政府规范性文件报市政府、市人大常委会备案；
综改文件、管理措施还应当报市人大常委会备案；
- （二）市政府派出机构规范性文件，报市政府备案；
- （三）其他规范性文件报区政府备案。

第二十九条 （报备材料）

报区政府备案的，制定机关应当向区司法局书面报送备案报告、文件正式文本、起草说明、制定依据目录及文本、征求意见及意见采纳情况材料、合法性审核意见、公平竞争审查意见（涉及经营者经济活动）等材料。上述材料同步通过市政府法律事务管理系统提交。

第三十条 （协助审查）

区司法局认为需要听取行业主管部门意见协助审查的，相关部门应当在 10 个工作日内书面反馈。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。

第三十一条 （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。

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。

第三十二条 （司法监督）

行政机关收到法院、检察院修改或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，将结果按要求反馈法院、检察院，并向备案审查机构报告。

第三十三条 （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。

第三十四条 （检查督促）

区司法局可以不定期对规范性文件制定、备案和清理等情况进行监督检查，发现问题及时反馈、督促整改。

对于应当报备而未报备规范性文件的，由区司法局通知制定机关限期报备，必要时予以通报。

第三十五条 （考核）

本区将规范性文件管理工作情况列入法治建设责任制考核指标体系。

第六章 评估和清理

第三十六条 （实施过程中评估）

规范性文件实施过程中，起草部门或实施机关应当对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 and 综合评估，形成评估报告，并可以根据评估结果进行处理。

第三十七条 （到期评估）

规范性文件有效期届满的 3 个月前，制定机关应当对其有效期是否需要延续进行评估。经评估需要修改、继续实施的，形成评估报告，并按照《管理规定》第四十八条的规定进行处理。

第三十八条 （即时清理）

本区实行规范性文件即时清理制度，根据法律、法规、规章、上级政策制定、修改、废止情况，及时开展清理工作。

区政府规范性文件的具体清理，由起草部门负责；其他规范性文件，由制定机关负责清理。

规范性文件的即时清理，原则上应当在相关上位法颁布、修改、废止、宣布失效或上级新的重大政策发布后 3 个月内，报送清理决定草案。

第三十九条 （常态化评估清理）

常态化评估清理范围为本区现行有效的规范性文件，每年开展一次。

区政府和经区政府同意以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报告，提出继续有效、修改、废止、失效等建议，报请区政府审定。

其他规范性文件，由制定机关在充分征求意见基础上形成报告，经集体审议后，作出继续有效、修改、废止、失效等处理决定，并向区政府报告。

第七章 附则

第四十条 （未尽事项）

本办法未涉及的内容，按照《管理规定》《实施办法》等规定执行。

有关工作规程对管理措施另有规定的，从其规定。

第四十一条 （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。

第四十二条 （施行日期）

本办法自 2024 年 11 月 1 日起施行。

抄送：区委各部门，区人大办、区政协办，区纪委监委，区法院、
区检察院，各人民团体。

上海市浦东新区人民政府办公室

2024年10月28日印发