第 5 号

《黑龙江省行政规范性文件制定和监督管理办法》已经2023年11月13日省政府第三十次常务会议审议通过，现予公布，自2024年1月1日起施行。

省长 梁惠玲

2023年11月16日

黑龙江省行政规范性文件

制定和监督管理办法

第一章　总　则

**第一条**　为规范行政规范性文件的制定和监督管理工作，提高行政规范性文件的质量，推进法治政府建设，保障公民、法人和其他组织的合法权益，根据有关法律、法规和国务院规定，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。

涉及重大行政决策事项的行政规范性文件，依照《重大行政决策程序暂行条例》、《黑龙江省重大行政决策程序暂行规定》执行。

**第三条**本办法所称行政规范性文件，是指除政府规章外，由行政机关或者法律、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。

下列文件不属于行政规范性文件：

（一）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、表彰奖惩、人事任免等文件；

（二）下达预算、分配资金、批复项目事项等不含有对外行政管理规范类内容的文件；

（三）向上级机关报送的请示、报告类文件；

（四）向不相隶属机关商洽工作、询问和答复问题类文件；

（五）其他不符合本条前款规定的文件。

第四条　行政规范性文件的制定和监督管理工作，应当遵循下列原则：

（一）坚持党的领导，贯彻执行党的路线方针政策和决策部署；

（二）维护国家法制统一；

（三）坚持人民至上；

（四）坚持依法行政；

（五）体现全面深化改革精神；

（六）弘扬社会主义核心价值观。

第五条　县级以上人民政府领导本行政区域内行政规范性文件制定和监督管理工作，负责下一级人民政府，本级人民政府派出机关和工作部门，以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下简称法律、法规授权的组织）行政规范性文件的监督管理工作。具体工作由县级以上司法行政部门负责实施。

行政机关承担合法性审核工作的部门或者机构（以下统称合法性审核机构），负责本机关行政规范性文件的合法性审核工作。

行政机关的办公机构按照国家公文处理相关规定，负责行政规范性文件的发文处理、报送备案和归档等工作。

行政规范性文件的制定、评估、论证、审核、备案、清理所需工作经费，纳入同级财政预算予以保障。

第六条　黑龙江省政府规章和行政规范性文件综合管理平台是全省行政规范性文件制定和监督管理工作的综合信息平台，各级行政机关应当按照各自权限加强平台应用管理，依托大数据等技术手段实现对行政规范性文件的标准化、精细化、动态化管理。

第七条　县级以上人民政府应当将行政规范性文件的制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察的内容，并作为依法行政考核内容列入法治政府建设考评指标体系。

第二章　制定与公布

第八条　下列单位（以下统称制定单位）可以制定行政规范性文件:

（一）各级人民政府；

（二）县级以上人民政府的办公机构;

（三）县级以上人民政府的派出机关；

（四）县级以上人民政府的工作部门；

（五）法律、法规授权的组织。

前款第一项至第三项单位制定的行政规范性文件，为政府行政规范性文件，第四项至第五项单位制定的行政规范性文件，为部门行政规范性文件。

第一款规定之外的单位不得制定行政规范性文件；除法律、法规另有规定外，第一款规定单位的议事协调机构及其办公机构、派出机构和内设机构不得制定行政规范性文件。

第九条　县级以上司法行政部门负责审核本级行政规范性文件制定主体资格，形成行政规范性文件制定主体清单，经本级人民政府同意后向社会公布。乡（镇）人民政府作为行政规范性文件制定主体，列入县级行政规范性文件制定主体清单管理。

第十条　法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，或者现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复制定行政规范性文件；严禁照搬照抄照转上级文件，可发可不发、没有实质性内容的一律不发；对于内容相近的行政管理事项，应当合并制定行政规范性文件。

上级行政规范性文件没有明确要求的，一般不制发配套行政规范性文件。行政机关不得以贯彻落实、督查考核等名义擅自要求下级制发配套行政规范性文件。

第十一条　行政规范性文件的名称一般根据其内容称“规定”、“办法”、“规则”、“细则”、“意见”、“决定”、“通知”、“公告”、“通告”等，但不得称“法”、“条例”。除内容复杂的外，一般不分章、节。

行政规范性文件的格式应当标准、规范，内容应当合法、合理，表述应当严谨、精练。

第十二条　行政规范性文件不得规定下列内容:

（一）增加法律、法规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、人格权、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）违法规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）其他应当由法律、法规、规章规定的事项。

第十三条　制定行政规范性文件一般应当履行下列程序：

（一）评估论证；

（二）征求意见；

（三）合法性审核；

（四）集体审议决定；

（五）向社会公开发布。

因预防、应对和处置突发事件，执行上级机关紧急命令和决定，以及施行临时性措施，需要立即制定行政规范性文件的，经制定单位主要负责人批准，可以简化有关制定程序，经合法性审核后制发。

第十四条　政府行政规范性文件一般应当由实施单位负责起草；涉及两个以上实施单位的，由主要实施单位牵头起草，其他实施单位应当配合。对实施单位或者主要实施单位存在争议的，由本级人民政府指定。

部门行政规范性文件应当由部门相关机构负责起草。

第十五条　起草单位应当对拟制定的文件是否属于行政规范性文件提出意见。属于行政规范性文件的，起草单位应当履行行政规范性文件制定程序，不得以任何形式规避。

合法性审核机构可以对行政规范性文件的制定程序和拟规定事项的合法性进行指导。

第十六条　起草行政规范性文件，应当全面论证必要性、合法性、可行性、适当性，对需要解决的问题进行深入调查研究，对拟设立的制度、拟确立的行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估。对专业性、技术性较强的行政规范性文件，起草单位应当组织相关领域专家进行论证。评估论证结论应当在行政规范性文件起草说明中载明，作为制发行政规范性文件的重要依据。

制定市场准入和退出、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的行政规范性文件，应当进行公平竞争审查。

制定涉及妇女权益的行政规范性文件，必要时应当进行性别平等评估。

第十七条　起草行政规范性文件，应当广泛听取有关机关、公民、法人和其他组织的意见。涉及重大公共利益和公众权益、容易引发社会稳定问题的，起草单位应当采取座谈会、论证会、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。

除依法需要保密的外，对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响或者涉及群众切身利益的行政规范性文件，应当向社会公开征求意见。

起草单位可以通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等方式，公布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10日；与市场主体生产经营活动密切相关的，征求意见期限一般不少于30日。

法律、法规、规章规定应当听证的，起草单位应当按照规定组织听证。

第十八条　起草单位应当对征集提出的意见予以研究处理，并向行政规范性文件制定单位说明意见采纳的情况。

有关机关或者法律、法规授权的组织对起草的行政规范性文件存在分歧意见的，起草单位应当进行协调；经协调仍存在分歧意见的，应当报请制定单位协调处理。

第十九条　起草行政规范性文件，应当进行合法性审核，不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核；行政规范性文件未经合法性审核或者经合法性审核不合法的，不得提交制定单位集体审议。

政府行政规范性文件，应当先由起草单位合法性审核机构进行审核，再由政府合法性审核机构进行审核。

报请本级人民政府批准后以部门名义印发的行政规范性文件，由同级人民政府合法性审核机构进行审核。

第二十条　起草单位送审行政规范性文件，应当报送下列材料：

（一）行政规范性文件草案;

（二）行政规范性文件起草说明，包括行政规范性文件制定的必要性、依据，拟解决的主要问题以及采取的主要措施，评估论证情况、征求及采纳意见情况、分歧意见协调处理情况等内容，并附具体内容引用依据对照表和有关材料。

依法需要履行专家论证、公平竞争审查、性别平等评估、听证等程序的，还应当提供相应程序的材料。

政府行政规范性文件送审时，还应当提供起草单位合法性审核意见。

第二十一条　起草单位将送审材料报送办公机构的，办公机构应当自收到报送材料起5个工作日内，对材料的完备性、规范性进行审查，不符合本办法第二十条规定的，可以退回起草单位，或者要求其在规定时间内补充材料、说明情况。符合要求的，转送合法性审核机构审核。

起草单位直接将送审材料报送合法性审核机构进行审核的，合法性审核机构应当对材料的完备性、规范性进行审核，不符合本办法第二十条规定的，可以退回起草单位，或者要求其在规定时间内补充材料、说明情况。符合要求的，进行合法性审核。

第二十二条　对行政规范性文件草案的合法性审核包括以下方面：

（一）制定主体是否合法；

（二）是否超越制定单位法定职权；

（三）是否符合宪法的规定、原则和精神；

（四）是否符合法律、法规、规章和有关政策规定；

（五）是否履行法定程序；

（六）依法需要审核的其他事项。

第二十三条　合法性审核机构进行合法性审核，可以采取下列方式：

（一）书面审核；

（二）要求起草单位进行说明；

（三）通过召开座谈会、论证会、书面征求意见或者公开征求意见等形式听取有关方面的意见；

（四）组织法律顾问、公职律师、专家进行法律咨询或者论证；

（五）其他有利于提高合法性审核质量的方式。

第二十四条　除因预防、应对和处置突发事件，执行上级机关紧急命令和决定，以及施行临时性措施需要立即制定实施行政规范性文件外，行政规范性文件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；审核过程中的征求意见、咨询论证以及需要起草单位补充说明情况、提供材料等时间不计算在内。

第二十五条　对确实不需要制定或者内容合法性存在较大问题，缺少必经程序，制定基本条件尚不成熟的行政规范性文件草案，合法性审核机构可以向起草单位提出暂缓审核或者不予审核的意见。

第二十六条　合法性审核机构应当按照下列规定提出审核意见：

（一）行政规范性文件草案符合本办法第二十二条规定的，提出合法的意见；

（二）行政规范性文件草案部分内容不符合本办法第二十二条规定的，提出建议修改的意见；

（三）行政规范性文件草案主要内容不符合本办法第二十二条规定的，提出不合法或者重新起草后报送审核的意见。

起草单位应当根据合法性审核意见，对行政规范性文件草案进行修改或者补充。

行政规范性文件草案内容涉及探索性改革决策事项，国家尚无明确规定的，合法性审核机构可以明示法律风险，由制定单位研究决定。

第二十七条　政府行政规范性文件应当经本级人民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本部门办公会议审议决定。集体讨论情况和决定应当如实记录，不同意见应当如实载明。

第二十八条　行政规范性文件经审议通过或者批准后，由制定单位的办公机构统一登记，统一编号，统一印发。两个以上制定单位联合制定的行政规范性文件，只标明主要制定单位文号，并由主要制定单位登记、编号、印发。

第二十九条　制定单位应当及时通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等方式向社会公布行政规范性文件的文本，不得以内部文件形式印发执行，未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。

对涉及群众切身利益、社会关注度高、可能引起较大争议的行政规范性文件，起草单位应当做好出台时机评估工作，在公布后加强舆情收集，及时研判处置，主动回应关切。

第三十条　行政规范性文件应当标注施行日期；确需为公民、法人和其他组织留出必要政策适应调整期的，制定单位应当结合实际确定施行日期。

行政规范性文件一般不溯及既往，但为更好保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

第三十一条　行政规范性文件应当明确有效期，有效期届满未经延续的，行政规范性文件自动失效。

行政规范性文件的有效期自施行之日起不得超过5年。为了实施法律、法规、规章或者有关政策制定的行政规范性文件，有效期需要超过5年的，应当在起草说明中载明理由，但有效期最长不得超过10年。

行政规范性文件的名称冠以“暂行”、“试行”的，有效期自施行之日起不得超过2年。

第三十二条　行政规范性文件由制定单位负责解释。行政规范性文件需要解释的，由行政规范性文件的起草单位提出解释意见，经制定单位合法性审核机构审核后，由制定单位审定公布。

公民、法人和其他组织可以向制定单位提出对行政规范性文件的解释建议。

经制定单位审定公布的行政规范性文件解释与行政规范性文件具有同等效力。

第三章　备案与审查

第三十三条　县级以上司法行政部门应当依照权限和程序，对行政规范性文件进行备案审查，做到有件必备、有备必审、有错必纠。

第三十四条　行政规范性文件自公布之日起15日内，由制定单位的办公机构按照下列规定报送备案:

（一）政府行政规范性文件，报送上一级人民政府备案。其中县级以上人民政府派出机关制定的行政规范性文件，报送设立该派出机关的人民政府备案；

（二）部门行政规范性文件，报送本级人民政府备案。其中有主管部门的法律、法规授权的组织制定的行政规范性文件，由主管部门报送本级人民政府备案。

联合制定的行政规范性文件，由主要制定单位按照前款规定报送备案。

政府行政规范性文件，应当按照《黑龙江省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》报送本级人大常委会备案；省政府行政规范性文件还应当依照有关规定报送国务院备案。

第三十五条　制定单位报送备案行政规范性文件，应当按照本办法第三十四条规定，通过黑龙江省政府规章和行政规范性文件综合管理平台径送县级以上司法行政部门，报送下列材料的电子文本:

（一）行政规范性文件备案报告；

（二）行政规范性文件正式文本;

（三）行政规范性文件制定说明；

（四）制定单位合法性审核意见。

行政规范性文件备案报告应当载明行政规范性文件经有关会议审议、公布情况等内容；行政规范性文件制定说明适用本办法第二十条第一款第二项的规定。

第三十六条　报送备案的行政规范性文件符合本办法第三条、第三十四条、第三十五条规定的，县级以上司法行政部门应当予以备案登记。

报送备案的文件不属于行政规范性文件的，司法行政部门不予备案登记，将材料退回，并告知理由;对报送备案的行政规范性文件不符合本办法第三十五条规定的，司法行政部门暂缓备案登记，并通知制定单位在5个工作日内补正材料，补正后符合规定的，予以备案登记。

第三十七条　县级以上司法行政部门应当按照本办法第二十二条规定，对备案登记的行政规范性文件进行备案审查。

对专业性、技术性较强或者疑难、复杂的行政规范性文件，司法行政部门可以组织法律顾问、公职律师、专家参与备案审查。

第三十八条　县级以上司法行政部门审查行政规范性文件需要有关单位说明情况、提供法律依据、提出意见等协助审查的，有关单位应当在规定的时限内办理并回复。

第三十九条　县级以上司法行政部门应当加强与党委、人民代表大会常务委员会备案工作机构的协作配合，建立健全会商审查、征求意见、信息共享等备案审查衔接联动机制。

第四十条　县级以上司法行政部门应当于每年1月31日前在本级政府公报、网站上公布上一年度备案的行政规范性文件目录。

第四章　评估与清理

第四十一条　行政规范性文件有效期届满的，起草单位应当在其有效期届满3个月前，对其有效期是否需要延续进行评估。经评估需要继续实施的，由制定单位延续有效期后重新公布；经评估需要修改的，由制定单位按照制定程序执行。

行政规范性文件有效期超过5年或者未明确有效期，施行满5年的，起草单位应当在其施行满5年的3个月前，对其是否需要继续实施进行评估。经评估需要修改的，由制定单位按照制定程序执行。

第四十二条　行政规范性文件由制定单位负责清理。涉及多个制定单位的，由主要制定单位牵头组织清理。制定单位被撤销、合并或者职权调整的，由继续行使其职权的单位负责清理。

第四十三条　制定单位应当根据全面深化改革、全面依法治国要求和经济社会发展需要，以及法律、法规、规章及有关政策制定、修改、废止情况，对行政规范性文件进行清理。

第四十四条　行政规范性文件有下列情形之一的，应当进行修改：

（一）部分内容与现行法律、法规、规章或者有关政策不一致，但基本适应经济社会发展需要、有必要继续实施的；

（二）不同行政规范性文件对同一事项规定不一致的；

（三）作为主要制定依据的法律、法规、规章或者有关政策已经修改的；

（四）其他应当修改的情形。

第四十五条　行政规范性文件有下列情形之一的，应当予以废止：

（一）主要内容与现行法律、法规、规章或者有关政策相抵触的；

（二）主要内容已被新的法律、法规、规章或者有关政策覆盖的；

（三）作为主要制定依据的法律、法规、规章或者有关政策已经废止的；

（四）主要内容不适应经济社会发展需要的；

（五）其他应当废止的情形。

第四十六条　行政规范性文件有下列情形之一的，应当宣布失效：

（一）作为主要制定依据的有关政策已经失效的；

（二）调整对象已经消失的；

（三）任务已完成、不需要继续存续的；

（四）其他应当宣布失效的情形。

第四十七条　清理后保留、修改、废止、失效的行政规范性文件目录，应当由制定单位向社会公布，并适时公布调整后的行政规范性文件文本。

制定单位向社会公布的行政规范性文件目录等清理结果情况，应当按照本办法第三十四条规定的时限和途径报送。

第五章　监督与处理

第四十八条　县级以上司法行政部门应当根据每一年度年内行政规范性文件备案登记及审查情况，适时进行通报。

第四十九条　制定单位未按照本办法规定时限和规范格式报送备案行政规范性文件的，由司法行政部门通知制定单位限期改正；情节严重的，在一定范围内进行通报。

第五十条　司法行政部门发现报送备案的行政规范性文件，制定环节必经程序缺失或者程序履行严重不规范的，应当视情节要求制定单位补充完善相关程序，并在一定范围内进行通报；造成严重不良影响的，应当要求制定单位重新履行制发程序或者撤销，并按照有关规定追究责任。

第五十一条　行政规范性文件有下列情形之一的，司法行政部门应当通知制定单位限期纠正：

（一）不符合制定单位法定职权；

（二）不符合宪法的规定、原则和精神；

（三）不符合法律、法规、规章和有关政策规定；

（四）不符合本办法第十二条规定。

制定单位应当自收到司法行政部门审查处理意见之日起30日内，按照要求自行纠正，并将纠正情况书面报送司法行政部门。

第五十二条　对行政规范性文件存在的问题拒不纠正、拖延纠正的，由司法行政部门约谈制定单位或者起草单位负责人，或者在一定范围内进行通报，或者提请本级人民政府修改或者撤销；情节严重、造成不良后果的，司法行政部门应当移交有权机关依法处理。

第五十三条　县级以上司法行政部门应当通过调阅或者抽查制定单位的发文登记簿和有关文件等方式，对行政规范性文件报送备案情况进行监督，制定单位应当予以配合。

第五十四条　县级以上司法行政部门可以适时组织行政规范性文件合法性审核评查，采取交叉评查、书面评查等方式，对行政规范性文件的合法性审核情况、审核效果等进行评查。

第五十五条　公民、法人和其他组织认为行政规范性文件存在违法问题的，可以通过信函、传真、电子邮件等方式向有备案审查权的县级以上司法行政部门提出审查建议。

书面审查建议一般应当载明建议人姓名或者单位名称，建议审查事项以及理由、有效联系方式和通信地址、建议日期。

有备案审查权的县级以上司法行政部门应当自收到审查建议之日起60日内依法办理，并将办理情况告知建议人；60日内无法办理完毕的，经本部门负责人批准，可以延长30日。有关机关协助审查所需的时间不计算在内。

第五十六条　县级以上司法行政部门应当对审查建议申请分别作出如下处理:

（一）符合法律、法规、规章和有关政策的，告知建议人该行政规范性文件合法;

（二）制定主体不合法，超越法定职权，或者同法律、法规、规章和有关政策相抵触，或者违反法定程序的，通知制定单位在30日内作出处理并及时反馈处理情况；逾期不处理的，报请本级人民政府纠正，并将处理情况及时告知建议人。

第五十七条　审查建议申请有下列情形之一的，不予受理，并向建议人说明情况:

（一）建议审查的文件不属于行政规范性文件的;

（二）建议审查的行政规范性文件已经失效或者废止的；

（三）建议人就同一内容已经依法向其他有审查权的机关提出审查建议的；

（四）对建议人就同一内容的审查建议，已经作出处理的；

（五）建议人在提起行政诉讼或者申请行政复议时，一并对行政规范性文件提出审查建议的;

（六）生效的人民法院裁判文书、行政复议决定文书对审查建议的行政规范性文件合法性已经作出认定的;

（七）其他依法不予受理的情形。

第六章　附　则

第五十八条　法律、法规对行政规范性文件制定和监督管理另有规定的，从其规定。

实行垂直管理部门的行政规范性文件的制定和监督管理，适用有关部门规章和国家规定。

第五十九条　本办法自2024年1月1日起施行。2016年5月26日黑龙江省人民政府公布的《黑龙江省规范性文件管理办法》同时废止。