

青 岛 市 行 政 规 范 性 文 件 管 理 规 定

（2022 年 8 月 19 日青 岛 市 人 民 政 府 令 第 292 号 公 布 根
据 2025 年 7 月 2 日青 岛 市 人 民 政 府 令 第 308 号《青 岛 市 人
民 政 府 关 于 修 改 和 废 止 部 分 市 政 府 规 章 的 决 定》修 正）

第一章 总 则

第一条 为了加强行政规范性文件的管理，维护法制统一，促进依法行政，根据法律、法规、规章和有关规定，结合本市实际，制定本规定。

第二条 本规定所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指除市政府规章外，由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（以下统称制定主体）依照法定权限、法定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。

规范性文件包括政府规范性文件和部门规范性文件。市、区（市）人民政府以及政府办公厅（室）以自己的名义制定的规范性文件为政府规范性文件；市、区（市）人民政府工作部门以及

经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，以自己的名义制定的规范性文件为部门规范性文件（含经本级人民政府同意后以部门名义发布的规范性文件）。

第三条 规范性文件的起草、合法性审核、决定、公布、备案、评估、清理以及相关监督管理工作，适用本规定。

制定主体的内部工作制度、人事任免、机构编制、表彰奖惩、会议纪要、工作部署、请示报告等文件，以及规划类文件和技术标准类文件，不纳入规范性文件管理范围。

第四条 市、区（市）人民政府应当加强规范性文件的监督管理。

市、区（市）人民政府工作部门以及经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织负责部门规范性文件的管理工作。

第五条 市、区（市）人民政府办公厅（室）按照国家公文处理相关规定，负责政府规范性文件的公文处理工作。

司法行政部门指导规范性文件制定工作，负责本级人民政府规范性文件的合法性审核与清理的组织协调工作，承担报送本级人民政府备案的规范性文件的审查工作。

第六条 规范性文件制定和监督管理工作按照规定纳入法治建设督察的内容。

第七条 加强规范性文件信息化管理，运用大数据等技术手段推动规范性文件的动态化管理。

第二章 基本规范

第八条 制定规范性文件应当按照注重实效的原则，加强制定计划的统筹。

内容相近的行政管理事项，应当归并后制定规范性文件；法律、法规、规章和上级政策文件已有明确规定，且现行文件规定仍然适用的，原则上不再制定内容重复的规范性文件。

通过自行制定或者联合制定规范性文件可以满足履行职责需要的，应当自行制定或者联合制定规范性文件，不得提请市、区（市）人民政府以及政府办公厅（室）制定或者转发规范性文件。

第九条 制定规范性文件应当符合法律、法规、规章和上级政策文件的规定，不得超越制定主体的法定权限。

议事协调机构、临时机构、政府工作部门的派出机构和内设机构不得以自己的名义制定规范性文件。

第十条 规范性文件的名称一般使用“规定”“办法”“细则”“决定”“意见”“通知”“通告”等，不得使用“条例”。

规范性文件可以用条文形式表述，也可以用段落形式表述。使用“规定”“办法”“细则”等名称的规范性文件，一般用条文形式表述。规范性文件内容应当明确、具体，表述应当准确、

简洁，使用文字和标点符号应当正确、规范。

第十一条 规范性文件不得规定下列内容：

（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）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）增设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、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务；

（五）违法设置市场准入和退出条件，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；

（六）法律、法规、规章规定规范性文件不得设定的其他事项。

第十二条 规范性文件管理实行统一登记、统一编制登记号、统一公布制度。未经统一登记、统一编制登记号、统一公布的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

规范性文件登记号应当在规范性文件首页左上角第1行顶格用三号黑体字标注，部门规范性文件发文字号中应当含有“规”字，法律、法规、规章另有规定的除外。

第十三条 规范性文件应当载明施行日期。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。

有效期届满未按照规定延期实施的，规范性文件自动失效。

第三章 起 草

第十四条 起草规范性文件应当深入开展调查研究，采取座谈会、论证会、实地走访等形式广泛听取意见。

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，实行统一登记、统一编制登记号、统一公布。

第十五条 政府规范性文件一般由涉及主要管理职责的单位负责起草；内容涉及多个单位管理职责的，由其中一个单位牵头起草或者几个单位共同起草；涉及重大复杂问题的也可以由司法行政部门起草或者组织起草；专业性强、社会影响大的可以邀请或者委托有关组织、专家起草。

第十六条 起草规范性文件，起草单位应当按照规定进行制定前评估，对拟制发规范性文件的必要性、可行性和合理性进行全面评估论证。制定前评估结论应当在起草说明中载明。

规范性文件直接关系人民群众切身利益，可能引发社会稳定风险的，起草单位应当按照规定进行风险评估。

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的，起草单位应当按照规定进行合规性评估。

第十七条 起草规范性文件，应当向社会公开征求意见，但有下列情形之一的，经起草单位负责人同意，可以不公开征求意见或者不受征求意见时间限制：

（一）为预防、应对和处置突发事件，保障国家安全、公共安全的；

（二）为执行上级行政机关的紧急命令和决定，需要立即制定实施规范性文件的；

（三）起草过程依法需要保密的；

（四）法律、法规、规章另有规定的。

对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，征求意见的期限一般不少于 7 个工作日。

第十八条 规范性文件涉及重大公共利益，公众有重大分歧或者法律、法规、规章规定应当听证的，起草单位应当组织听证。

第十九条 制定与市场主体生产经营活动密切相关的规范性文件，起草单位应当听取相关市场主体、行业协会商会以及律师协会的意见，并向社会公开征求意见。征求意见的期限一般不少于 30 日。

第二十条 政府规范性文件涉及市场主体经济活动的，由本

级市场监督管理部门会同起草单位开展公平竞争审查；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。

第二十一条 规范性文件内容专业性、技术性较强的，起草单位应当组织进行专家论证。论证过程和结论应当在起草说明中载明，作为制定规范性文件的重要参考依据。

第二十二条 起草单位应当建立规范性文件意见采纳情况反馈机制。有关意见的采纳情况可以通过政府网站、政务新媒体等方式向社会公布，对相对集中的意见和建议不予采纳的，公布时应当说明理由。

第二十三条 规范性文件涉及多个部门职责的，起草单位应当征求相关部门意见；存在意见分歧的，应当主动协调。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。

第四章 合法性审核

第二十四条 制定主体应当建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的规范性文件合法性审核机制。

第二十五条 规范性文件应当按照规定由具体承担规范性文件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。

政府规范性文件应当经起草单位审核机构合法性审核、集体研究讨论后，报送本级司法行政部门进行合法性审核。部门规范性文件应当经本部门审核机构进行合法性审核。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。

起草单位不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

第二十六条 政府规范性文件报送司法行政部门进行合法性审核，应当提供下列材料：

- （一）提请审核函；
- （二）送审稿、注释稿；
- （三）起草说明；
- （四）相关部门会签意见及采纳情况说明；
- （五）公开征求意见、征求相关市场主体和行业协会商会意见及意见采纳反馈情况；
- （六）评估论证情况，包括制定前评估、专家论证、听证、风险评估等材料；
- （七）按照规定需要进行公平竞争审查的，提交公平竞争审查结论；
- （八）起草单位审核机构合法性审核意见书；
- （九）起草单位集体研究讨论材料；
- （十）依据目录及全文；

（十一）其他需要提供的材料。

报送的材料不齐或者有瑕疵的，司法行政部门按照规定通知起草单位限期补正材料，补正材料时间不计算在合法性审核期限内。

第二十七条 合法性审核以书面审核为主，必要时可以采取补充征求意见、实地调研等方式进行。规范性文件内容专业性、技术性较强的，审核机构可以通过召开论证会、书面征求意见等方式，向有关组织、专家进行咨询。所需时间不计算在合法性审核期限内。

合法性审核过程中，审核机构可以要求起草单位补充说明情况。

第二十八条 除为预防、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实施的规范性文件，合法性审核期限一般不得少于5个工作日，最长不超过15个工作日。

需要紧急审核的规范性文件，起草单位应当在报送时对紧急情况作出说明。

第二十九条 审核机构应当重点对规范性文件以下内容进行合法性审核：

- （一）是否属于规范性文件；
- （二）制定主体是否合法；
- （三）是否超越制定主体的职权范围；

- (四) 是否违反本规定第十一条的禁止性规定;
- (五) 是否违反规范性文件制定程序;
- (六) 是否与本级现行的其他规范性文件协调、衔接;
- (七) 是否已妥善处理规范性文件的重大分歧意见;
- (八) 是否符合规范性文件的结构、体例和文字表述等技术要求;
- (九) 需要审核的其他事项。

第三十条 审核机构对规范性文件进行审核后,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) 合法性审核的过程;
- (二) 合法性审核的情况,包括主体、权限、形式、程序、内容等;
- (三) 合法性审核的结果。

第三十一条 经审核,有下列情形之一的,审核机构可以将规范性文件退回起草单位限期修改:

- (一) 超越法定权限的;
- (二) 与法律、法规、规章和上级政策文件的规定相抵触的;
- (三) 违反规范性文件制定程序的;
- (四) 不符合规范性文件的结构和体例要求、文字表述有重大错误或者重大缺陷以至妨碍对文件准确理解的;
- (五) 应当公开征求意见、组织听证、进行论证,但尚未进

行的；

（六）有关部门对主要内容存在较大争议，未与有关部门协商的；

（七）明显不合理的。

经审核，确实不需要制定或者制定的基本条件尚不成熟的规范性文件，审核机构可以建议不予制定；认为不属于规范性文件的，审核机构可以建议不纳入规范性文件管理。

第三十二条 起草单位应当根据合法性审核意见进行修改；起草单位未完全采纳合法性审核意见的，应当在提交制定主体集体研究讨论时详细说明理由和依据。

第五章 决定与公布

第三十三条 制定规范性文件应当经集体研究讨论决定。政府规范性文件，应当提交本级人民政府常务会议或者全体会议审议决定；部门规范性文件，应当提交制定主体办公会议审议决定。

起草单位应当向制定主体有关会议提交规范性文件文本、起草说明、合法性审核意见书。

未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交集体研究讨论。

第三十四条 起草单位应当根据集体研究讨论的意见进行

修改，经审核机构合法性审核后，按照规定程序报请签署予以公布。

未经制定主体集体研究讨论的，制定主体主要负责人或者其委托的负责人不得签发，法律、法规、规章另有规定的除外。

联合制定的部门规范性文件，牵头的制定主体应当将规范性文件送相关部门进行会签。

第三十五条 规范性文件签署后，印发前应当进行登记、编制登记号。政府规范性文件由司法行政部门登记、编制登记号，部门规范性文件由部门审核机构登记、编制登记号。

联合制定的部门规范性文件，由牵头的制定主体负责登记、编制登记号。

第三十六条 规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行。但是公布后不立即施行将影响法律、法规、规章和上级政策文件执行，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。

第三十七条 规范性文件印发后，制定主体应当及时通过政府公报、公布专栏、新闻发布会或者政务新媒体、报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公布，并按照有关规定做好规范性文件的解读工作。

第六章 备 案

第三十八条 政府规范性文件应当自公布之日起 30 日内按照规定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。

部门规范性文件应当自公布之日起 5 个工作日内报送同级人民政府备案。

联合制定的部门规范性文件，由牵头的制定主体报送备案。

第三十九条 区（市）人民政府和市人民政府工作部门报送备案时，应当提交以下材料：

- （一）备案报告；
- （二）正式文本一式两份；
- （三）制定说明；
- （四）公开征求意见、征求相关市场主体和行业协会商会意见及意见采纳反馈情况；
- （五）评估论证情况，包括制定前评估、专家论证、听证、风险评估等材料；
- （六）按照规定需要进行公平竞争审查的，提交公平竞争审查结论；
- （七）审核机构合法性审核意见书、法律顾问或者公职律师意见；
- （八）制定主体集体研究讨论材料；

（九）依据目录及全文；

（十）规范性文件施行日期与公布日期的间隔少于 30 日的，提供说明。

前款第一项、第二项、第三项、第七项材料除通过规范性文件管理信息系统报送外，还应当报送纸质版。

第四十条 报送备案的材料径送司法行政部门，符合本规定第三十九条规定的，司法行政部门应当予以受理；报送的材料不符合第三十九条规定的，司法行政部门应当通知制定主体在 5 个工作日内补正材料；补正后符合规定的，予以受理。补正材料时间不计算在备案审查期限内。

报送备案的文件不属于规范性文件的，司法行政部门不予受理，并说明理由。

第四十一条 司法行政部门应当在收到部门规范性文件的备案材料之日起 10 个工作日内，收到政府规范性文件的备案材料之日起 30 日内参照第二十七条、第二十九条的规定进行备案审查。

第四十二条 司法行政部门对规范性文件进行备案审查时，认为需要有关部门协助审查、提出意见的，有关部门应当在规定期限内提出办理意见。

第四十三条 经审查，规范性文件存在下列情形的，司法行政部门通知制定主体限期予以处理：

- (一) 超越法定权限的；
- (二) 与法律、法规、规章或者上级政策文件的规定相抵触的；
- (三) 规定不适当的；
- (四) 违反法定程序的。

政府工作部门应当在 10 个工作日内、区（市）人民政府应当在 30 日内作出处理并及时反馈处理情况；逾期不处理的，由司法行政部门提请同级人民政府责令其改正或者依法予以改变、撤销。

规范性文件未发现违法情形，但存在制定技术瑕疵、制定程序不完全符合规定尚不足以影响该规范性文件效力等情形的，司法行政部门可以提出相关改进建议。

第四十四条 公民、法人和其他组织认为规范性文件违法的，可以按照规定向制定主体书面提出，并说明理由，由制定主体在法定期限内处理；也可以直接向有审查权的司法行政部门书面提出。

制定主体收到书面建议，应当予以研究。经研究认为规范性文件确有问题的，应当按照规定自行改正或者撤销。

司法行政部门收到书面建议，应当予以核实，发现规范性文件确有问题的，应当按照规定作出处理。

第四十五条 司法行政部门应当通过政府网站，定期向社会

公开备案的规范性文件目录。

第四十六条 制定主体应当于每年一月底前，将上一年度制定的规范性文件目录报司法行政部门。

第四十七条 司法行政部门应当于每年第一季度将下一级人民政府、本级人民政府工作部门上一年度规范性文件备案情况，向本级人民政府提交年度报告。

第七章 评估与清理

第四十八条 规范性文件实施后，有下列情形之一的，起草或者实施单位应当组织进行评估：

（一）依据的法律、法规、规章和上级政策文件被修改、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）拟上升为地方性法规或者政府规章的；

（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主体提出处理建议的；

（七）制定主体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。

第四十九条 规范性文件实施后评估应当重点评估以下内容：

（一）是否与法律、法规、规章和上级政策文件的规定相一致，是否符合社会主义核心价值观；

（二）是否符合公平、公正原则，职权与职责、权利与义务是否相当，具体制度措施是否必要、适当；

（三）具体制度能否有针对性地解决行政管理中存在的问题，有关措施是否高效、便民，要求建立的配套制度是否完备；

（四）制定技术是否规范，逻辑结构是否严密，表述是否准确；

（五）是否得到普遍遵守和执行，是否实现预期目的，实施过程中是否存在问题。

第五十条 规范性文件评估后应当形成评估报告，评估报告应当包括下列内容：

（一）评估工作的基本情况；

（二）评估内容分析和依据；

（三）评估结论和意见建议；

（四）参加评估人员的签名和评估机构盖章；

（五）其他需要说明的问题。

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参考依据。

第五十一条 规范性文件有效期届满前，经评估认为需要继续执行的，应当按照规定重新登记、编制登记号、公布、备案，并自公布之日起重新计算有效期。对拟继续执行且不属于本规定第十三条规定情形的，不再标注有效期。

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。

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。

第五十二条 政府规范性文件有效期届满前，经评估认为应当继续执行的，起草或者实施单位应当在规范性文件有效期届满前3个月，向本级司法行政部门提交延期申请、评估报告、合法性审核意见。

司法行政部门审核后，认为需要继续执行的，报同级人民政府决定；认为有关法律法规依据已经调整的，可以要求起草或者实施单位提供相关依据或者进行补充说明；认为主要内容与现行法律、法规、规章和上级政策文件的规定相抵触、不宜继续执行的，可以提出不予延期的建议；认为需要修改的，提出修改建议。

第五十三条 制定主体应当根据法律、法规、规章和上级政策文件的调整情况以及上级机关要求，及时对规范性文件进行清理。

第五十四条 规范性文件清理后，按照以下规定处理：

（一）符合法律、法规、规章和上级政策文件的规定，适应经济社会发展需要的，继续有效；

（二）部分内容与法律、法规、规章和上级政策文件的规定相抵触的，应当修改；

（三）主要内容与法律、法规、规章和上级政策文件的规定相抵触的，适用对象已消失、不适应经济社会发展的，应当废止或者宣布失效。

拟废止政府规范性文件的，起草或者实施单位应当向司法行政部门提交废止申请、评估报告、合法性审核意见，司法行政部门审核后，报同级人民政府批准。拟全面修改的，由起草或者实施单位按照制定程序办理。

第五十五条 规范性文件修改、废止、失效后，制定主体应当及时在公布专栏更新规范性文件有效性的标注。

第八章 附 则

第五十六条 镇人民政府（街道办事处）的规范性文件管理

参照本规定执行。

第五十七条 本规定自 2022 年 10 月 1 日施行。2012 年 6 月 29 日青岛市人民政府令第 218 号公布的《青岛市人民政府规范性文件制定程序规定》同时废止。