



汕头经济特区行政规范性文件管理规定

(2021 年 11 月 3 日汕头市人民政府令第 201 号公布 自 2022 年 1 月 1 日起施行)

第一条 为了规范行政规范性文件管理，推进依法行政，建设法治政府，保障公民、法人和其他组织合法权益，根据有关法律法规规章规定，结合汕头经济特区（以下简称特区）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（以下简称行政机关）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，包括政府规范性文件 and 部门规范性文件。

公文是否属于规范性文件，应当根据文件内容是否涉及行政管理相对人的权利义务、权利义务是否具有确定性、是否具有普

遍约束力和是否具有反复适用性等综合判断；文件的印发对象、文种和标题、表述形式（条文形式或者段落形式）等不作为认定标准。

第三条 市、区（县）人民政府应当加强对规范性文件的监督管理。

市、区（县）人民政府办公机构按照国家公文处理相关规定，负责本级政府规范性文件处理工作，并对下级行政机关的规范性文件处理工作进行业务指导和督促检查。

市、区（县）人民政府司法行政部门负责本级政府和部门规范性文件的合法性审核、审查工作，并在本级人民政府领导下，具体承担规范性文件监督工作。

第四条 市、区（县）人民政府司法行政部门会同本级机构编制部门编制本级规范性文件制定主体清单，报本级人民政府确定后向社会公布。

除法律法规另有规定外，未列入规范性文件制定主体清单的单位，不得制定规范性文件；确需就本单位具体实施的事项制定规范性文件的，可以提请所属主管部门或者本级人民政府制定。

第五条 制定规范性文件，应当讲求实效，注重针对性和可操作性，严格文字把关，确保表述严谨、文字精练、准确无误。

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，不得重复发文；对内容相近、能归并的尽量归并，可发可不发、没有实质性内容的一律不发；禁止照抄照搬照转上级文件。

第六条 严格控制政府规范性文件数量。属于部门职权范围内的事项，原则上由部门单独制定或者联合制定部门规范性文件。

报请政府发布的意见、工作方案等文件，其内容主要是针对各级人民政府及其部门在某一方面的工作职责和分工提出要求的，不作为规范性文件管理；个别内容涉及行政管理相对人权利义务的，该部分内容仅作原则性表述或者予以删除，具体规定以部门规范性文件出台。

报请政府制定文件的，上报单位应当先行界定文件是否属于规范性文件；认为属于规范性文件的，应当在请示中明确该文件属于规范性文件。

第七条 部门规范性文件一般不得冠以经政府同意的表述，确需冠以该表述的，应当按部门规范性文件管理相关规定经司法行政部门法律审查后，再将该事项请示政府同意。

部门规范性文件涉及使用财政性资金的，应当与财政部门联合制定，但国家、省、市相关文件已明确财政性资金具体用途和

财政部门同意由部门自行发布的除外。

第八条 政府规范性文件由实施单位负责起草；涉及多个实施单位的，由主要实施单位组织起草。

起草单位可以自行起草规范性文件，也可以委托有关专家学者、研究机构、其他社会组织起草。

第九条 规范性文件起草单位应当深入调查研究，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。

规范性文件内容涉及其他机关的职责或者与其他机关关系密切的，起草单位应当充分征求相关机关的意见；涉及政府职能转变、“放管服”改革和审批制度改革的，还应当征求本级政府办公机构以及编制管理部门、政务服务数据管理部门的意见。存在意见分歧的，起草单位应当主动协调，经协调仍不能取得一致意见的，应当提出倾向性办理意见并在起草说明中载明。

除规范性文件内容涉及司法行政部门职责外，起草单位一般不得将司法行政部门作为征求意见的对象；但司法行政部门可以应起草单位要求参与调研，给予指导。

第十条 政府规范性文件应当由本级人民政府司法行政部门进行合法性审核，未经合法性审核或者未通过合法性审核的，不得提交集体审议和发布。



部门规范性文件应当由本级人民政府司法行政部门进行法律审查后再行发布；未经法律审查或者未通过合法性审查的，不予发布。但是，《广东省行政规范性文件管理规定》另有规定的除外。

第十一条 司法行政部门应当对规范性文件的制定主体、制定程序、制定权限和内容等进行合法性审核、审查；发现存在明显可行性或者适当性问题的，可以向制定机关提出建议。

第十二条 报请政府制定规范性文件的，除应当符合请示类公文办理要求外，还应当提交以下材料：

- （一）起草说明；
- （二）依据或者参考的法律、法规、规章和其他政策的文本；
- （三）征求意见（包括公开征求公众意见和征求相关机关意见）的材料、本单位法制机构的合法性审核意见、本单位集体讨论决定的会议纪要；
- （四）依法应当履行听证、专家咨询论证、公平竞争审查、风险评估等程序的相关材料；
- （五）其他需要提交的材料。

提交材料不符合本条第一款规定的，政府办公机构不予受理，并要求上报单位补充材料或者说明情况。



第十三条 报送司法行政部门对部门规范性文件进行合法性审查的，应当提交以下材料：

- （一）提请审查的函；
- （二）规范性文件草案；
- （三）本规定第十二条第一款第一项至第四项规定的材料；
- （四）其他需要提交的材料。

提交材料不符合本条第一款规定的，司法行政部门不予受理，并要求送审单位补充材料或者说明情况。

第十四条 有下列情形之一的，应当向政府办公机构或者司法行政部门提供修改对照稿或者注释稿：

- （一）修改规范性文件的；
- （二）制定新规范性文件替代现行规范性文件的。

第十五条 规范性文件的起草说明应当载明以下内容：

（一）制定背景概述，包括必要性、可行性、合法性的论证情况和结论等；

（二）制定程序概述；

（三）依据和参考的制度；

（四）主要内容概述以及拟规定行政措施的预期效果和影响的评估情况和结论；涉及行政管理相对人权利义务的，指出制定



汕头市人民政府规章

依据及具体条文出处；涉及参照其他地区制度或者做法的，说明制度或者做法出处；涉及创制性内容的，着重说明；

（五）征求有关机关意见和公开征求意见的处理情况（可另列表说明）；

（六）其他需要说明的内容。

第十六条 报请政府制定的规范性文件有下列情形之一的，退回补充完善、重新起草或者不予（暂缓）制定：

（一）制定基本条件尚不成熟的；

（二）有关机关对主要内容存在较大争议，上报单位未进行协调，或者经协调不能取得一致意见且没有提出倾向性办理意见的；

（三）制定主体、制定程序、制定权限和内容等不合法的；

（四）不符合国家、省和市规定的规范性文件基本规范要求的。

第十七条 规范性文件通过合法性审查的，合法性审查意见的有效期为3个月；送审文稿超过3个月未发布或者有实质性修改的，应当重新提请审查。

第十八条 市、区（县）人民政府应当建立规范性文件统一发布制度。规范性文件应当自印发之日起五个工作日内提请在规

定载体发布；未在规定载体发布的规范性文件无效，不得作为行政管理的依据。

根据本规定第十条规定经司法行政部门法律审查后再行发布的部门规范性文件，提请发布时应当提供通过司法行政部门合法性审查的文书；未提供的，不予发布。

第十九条 《汕头市人民政府公报》是市人民政府及其部门规范性文件的发布载体，其刊登的规范性文件文本为标准文本。区（县）人民政府及其部门规范性文件的发布载体由本级人民政府决定。

规范性文件应当在本级人民政府的门户网站全文刊登。

第二十条 制定主体应当自部门规范性文件在规定载体发布之日起五个工作日内，将规范性文件正式文本及其电子文档、在规定载体上发布的截图送司法行政部门存档备查。

第二十一条 规范性文件应当规定施行日期，施行日期与发布日期一般应当间隔三十日以上，但发布后不立即施行将有碍规范性文件施行的，可以自发布之日起施行。

规范性文件不得作出有溯及既往效力的规定，但为了更好地保护公民、法人和其他组织合法权益而作出的除外。

第二十二条 市司法行政部门应当自市政府规范性文件发

布之日起三十日内形成备案报告,并按有关程序报送上级机关备案。

市政府办公机构应当于市政府规范性文件印发之日起五日内向市司法行政部门提供该规范性文件的正式文本(包括电子扫描文本和可编辑电子文本)以及起草说明(包括可编辑电子文本)。

第二十三条 区(县)政府规范性文件应当自发布之日起三十日内报送市人民政府备案(送市司法行政部门),并提供下列材料(包括电子扫描文本和可编辑电子文本):

- (一) 备案报告;
- (二) 规范性文件的正式文本;
- (三) 本规定第十二条第一款第一项至第四项规定的材料;
- (四) 其他需要提供的材料。

有本规定第十四条规定情形之一的,应当提供修改对照稿或者注释稿。

第二十四条 部门规范性文件由制定机关组织评估,政府规范性文件由主要实施部门牵头组织评估。

规范性文件主要从以下方面进行评估分析并形成报告,作为规范性文件修改、废止或者继续实施的重要参考:

- (一) 合法性评估,内容与现行有效的法律、法规、规章是



否一致；

（二）合理性评估，行政权力与责任是否相当，公民权利与义务是否一致，主要制度和各项管理措施是否必要、合理、适当，是否体现公平、公开原则和以人为本原则；

（三）协调性评估，与上级及同级相关规范性文件、政策措施之间是否存在冲突，规定的制度是否协调、衔接；

（四）操作性评估，各项制度是否具体可行，能否解决行政管理中的具体问题，规定的措施是否高效、便民，程序是否正当、简便，易于操作；

（五）完善性评估，各项制度是否完备，配套制度是否健全；

（六）规范性评估，体例结构和文字表述等是否规范，逻辑结构是否严密，是否影响到文件的正确、有效实施；

（七）实施效果评估，实施的总体情况，是否得到普遍遵守和执行，是否实现预期目的，实施取得的社会效益和经济效益及贯彻执行的成本效益分析，社会各界反映情况，实施过程中存在的问题和对策建议，是否保留、修改或者废止。

第二十五条 规范性文件评估可以采取文献研究、抽样调查、网络调查、问卷调查、实地调研、召开座谈会或者论证会、专家咨询、案卷评查、相关制度比较分析等方法进行。

第二十六条 规范性文件评估可以按照下列程序进行：

（一）成立评估工作小组。评估工作小组由评估责任单位相关人员组成，也可以邀请其他相关专业人士和公众代表参加；

（二）制定评估工作方案。评估工作方案包括评估目的、评估内容、评估标准、评估步骤、评估方法、组织保障等；

（三）开展调查研究。制定调查提纲，设计调查问卷，收集规范性文件实施后的信息，并通过政府网站、报纸等新闻媒体，征求意见和建议；

（四）形成评估报告。评估报告应当包括规范性文件施行后的主要工作、法律法规及政策的变动情况、实施绩效、存在问题、各方意见及解决办法等内容，并提出修改、废止、继续实施或者到期自然失效的意见。

规范性文件评估根据实际需要，可以适当简化评估程序。

第二十七条 评估工作应当在规范性文件有效期届满前一个月完成。

评估机关应当结合规范性文件评估结果，及时按照法定程序开展修改、废止或者继续实施规范性文件的相关工作，防止发生行政管理制度断档，确保行政管理制度的延续性。

第二十八条 市级部门规范性文件之间、市级部门规范性文

件与区（县）政府规范性文件之间对同一事项的规定不一致的，由相关的行政机关先行协调；经协调不能取得一致意见的，报请市人民政府决定。

第二十九条 规范性文件制定主体应当在每年一月，汇编本单位制定的现行有效规范性文件并在本单位门户网站公布。

第三十条 规范性文件解读的具体程序及要求，依照有关规定执行。

第三十一条 汕头综合保税区、汕头高新技术产业开发区、华侨经济文化合作试验区等经济功能区的管理机构，其规范性文件按照区（县）政府规范性文件的管理要求执行。

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。

第三十二条 本规定对规范性文件相关事项未作规定的，按照《广东省行政规范性文件管理规定》等有关规定执行。

第三十三条 本规定自 2022 年 1 月 1 日起施行。《汕头经济特区行政机关规范性文件管理规定》（汕头市人民政府令第 178 号）同时废止。