

西藏自治区行政规范性文件制定和备案监督管理办法(修订)

(2020年11月12日西藏自治区人民政府令第159号公布 自
2021年1月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为规范行政规范性文件的制定、备案和清理工作，加强对行政规范性文件的监督管理，保障公民、法人和其他组织合法权益，维护国家法制统一、政令统一，推进依法行政，根据有关法律法规和国务院有关规定，结合自治区实际，制定本办法。

第二条 全区行政规范性文件的起草、合法性审核、审议决定和公布、备案、清理及其监督管理，适用本办法。

第三条 本办法所称行政规范性文件是指除政府规章外，由各级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按照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，在本行政区域或管理范围内，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

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，以及规划类文件、专业技术标准类文件和仅下达预算、分配资金、批复项目的文件，不属于行政规范性文件。

第四条 行政规范性文件的制定，应当遵循法制统一、权责一致、精简高效、合法合理、必要可行的原则。

行政规范性文件的备案审查应当遵循有件必备、有备必审、有错必纠的原则。

第五条 各级人民政府应当加强对行政规范性文件的监督管理工作，将行政规范性文件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。

第六条 行政规范性文件的制定应当按照调研起草、征求意见、协调分歧、评估论证、合法性审核、集体审议决定、签署公布等程序。

因发生各类重大突发紧急事件、保障公共安全和公共利益、执行上级行政机关的紧急命令和决定等情况，需要立即制定行政规范性文件的，经制定机关主要负责人批准，可以简化制定程序。

第二章 起 草

第七条 下列行政机关或者组织是行政规范性文件的制定机关，可以制定行政规范性文件：

- (一) 各级人民政府(含地区行政公署、街道办事处)；
- (二) 县级以上人民政府组成部门、直属机构和特设机构；
- (三) 法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织；
- (四) 其他依法履行政府职能的机构。

各级人民政府设立的临时机构、议事协调机构和部门内设机构不得制定行政规范性文件。

第八条 县级以上人民政府应当加强本行政区域内行政规范性文件制定工作的统筹规划，从严控制发文数量。内容相近的行政管理事项，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有明确规定，且现行有效的，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。

第九条 行政规范性文件的名称，可以称“规定”“办法”“决定”“细则”“意见”“通告”“公告”等，不得使用“条例”等名称。

为实施法律法规规章和上级行政机关行政规范性文件的，其名称前一般冠以“实施”两字。

行政规范性文件格式应当符合党政机关公文格式国家标准，

文字表述应当准确、简明、严谨、规范。

第十条 县级以上人民政府制定行政规范性文件，可以确定由一个部门起草或者几个部门共同起草。

县级以上人民政府工作部门制定行政规范性文件，可以确定由一个或者几个内设机构、下属单位起草。

第十一条 行政规范性文件不得设定以下内容：

(一) 增加法律法规规定之外的行政职权事项或者减少法定职责；

(二) 设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项，增加办理行政许可的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明等内容；

(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、劳动权、休息权等基本权利；

(四) 超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

(五) 违法制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等；

(六) 其他应当由法律法规规章和上级行政规范性文件调整

的事项。

第十二条 起草行政规范性文件，应当深入实际调查研究，广泛听取社会有关方面的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种方式进行。

起草涉及重大复杂问题或者专业性、技术性较强的行政规范性文件，应当邀请相关专家参与起草工作，也可以委托相关专家、研究机构或者其他社会组织起草。

第十三条 除依法应当保密的外，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行政规范性文件，应当通过政府网站、报刊、广播、电视和新媒体等便于群众知晓的方式，公布草案及其说明等材料，公开征求意见，征求意见的时间不少于7日。

对涉及群众重大利益的，起草部门应当采取座谈会、论证会、实地走访等形式听取各方面意见，特别是利益相关方的意见。

对涉及企业权利义务的，起草部门应当通过座谈会或者书面征求意见等方式，充分征求相关企业和行业协会商会的意见。

公民、法人或者其他组织对行政规范性文件草案内容提出意见和建议的，起草部门应当予以研究。对相对集中的意见和建议不予采纳的，应当及时进行沟通并说明理由。

第十四条 起草单位应当对行政规范性文件的必要性、可行性和合理性进行评估论证，对有关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，应当组织相关领域专家进行论证。评估论证结论要在起草说明中写明，作为制发文件的重要依据。

第三章 合法性审核

第十五条 行政规范性文件草案在提交制定机关集体讨论前，应当进行合法性审核。未经合法性审核或者经审核不符合规定的行政规范性文件草案，不得提交集体审议。

不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

第十六条 制定机关应当明确承担行政规范性文件合法性审核工作的部门或者机构。

以县级以上人民政府或者其办公机构名义印发的行政规范性文件，或者由县级以上人民政府部门起草，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，由同级人民政府确定的审核部门进行审核。

县级以上人民政府部门、乡(镇)人民政府及其街道办事处制

定的行政规范性文件，已明确专门审核机构或者专门审核人员的，由本单位审核机构或者审核人员进行审核；未明确专门审核机构或者专门审核人员的，由县级以上人民政府统一确定的审核机构进行审核。

第十七条 起草部门报送行政规范性文件合法性审核时，应当提供以下材料，并对材料的真实性、准确性、完整性负责：

（一）行政规范性文件草案文本；

（二）行政规范性文件起草说明（含制定行政规范性文件的依据、必要性和起草过程，拟解决的主要问题和采取的主要措施，征求意见及分歧意见协调情况等）；

（三）制定行政规范性文件依据的法律法规规章以及国家和自治区有关政策；

（四）征求意见汇总及采纳情况；

（五）需要提供的其他材料。

起草部门报送的材料不符合要求或者缺失的，审核机构应当告知起草部门需要补正的全部材料并限期补送。

第十八条 合法性审核时间一般不得少于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，或者执行上级行政机关的

紧急命令和决定需要立即制定实施行政规范性文件的除外。

第十九条 对行政规范性文件进行合法性审核，主要审核以下内容：

(一) 是否属于行政规范性文件；

(二) 制定主体是否合法，是否超越制定机关法定职权或者法律法规授权范围；

(三) 是否与宪法、法律法规规章和政策相抵触；

(四) 是否违反本办法第十一条的禁止性规定；

(五) 是否违反行政规范性文件制定程序；

(六) 其他需要审核的内容。

第二十条 行政规范性文件草案内容专业性、技术性较强或者涉及疑难法律问题的，审核机构可以通过召开论证会、书面征求意见等方式，向相关领域专家、专业组织进行咨询。

第二十一条 行政规范性文件草案有下列情形之一的，审核机构可以将其退回起草部门，或者要求起草部门修改、补充材料后再报请审核：

(一) 制定的基本条件尚不成熟的；

(二) 合法性审核中发现存在违法问题的；

(三) 有关机关和社会公众对草案的内容有重大分歧意见且

理由较为充分的。

第二十二条 审核机构对行政规范性文件草案进行审核后，应当根据不同情形，提出合法、不合法、应当予以修改的书面合法性审核意见。

对确实不需要制定或者基本条件尚不成熟的行政规范性文件，审核机构可以向起草部门出具意见，建议不予制定。

第二十三条 收到合法性审核意见后，起草部门应当按照规定处理。起草部门对合法性审核意见有异议的，可以自收到合法性审核意见之日起 10 个工作日内申请复核，审核机构应当在 5 个工作日内提出复核意见。

第四章 审议决定和公布

第二十四条 各级人民政府制定的行政规范性文件应当经本级政府全体会议、常务会议或者办公会议审议通过，并由主要负责人签发。

政府部门制定的行政规范性文件应当经本部门办公会议审议通过，并由主要负责人签发。

第二十五条 行政规范性文件签发后，制定机关应当统一登

记、统一编号、统一印发。

第二十六条 行政规范性文件印发后，制定机关应当及时通过政府公报、政府网站、新闻发布会或者政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等方式向社会公开发布，不得以内部文件形式印发执行。

未向社会公布的行政规范性文件不得作为行政管理依据。

第二十七条 行政规范性文件应当自发布之日起 30 日后施行。但发布后不立即施行将有碍法律法规规章以及国家和自治区有关政策执行，影响国家安全、经济安全和社会稳定的，不利于应对突发事件、执行上级行政机关紧急命令和决定等情况的除外。

第五章 备案审查和清理

第二十八条 县级以上人民政府是行政规范性文件备案机关。县级以上人民政府应当明确备案审查机构，负责对报送本级人民政府备案的行政规范性文件进行审查。

第二十九条 制定机关应当在行政规范性文件发布之日起 15 日内，按照下列规定报送备案：

(一) 自治区人民政府制定的行政规范性文件，报自治区人民代表大会常务委员会备案；

(二) 自治区级以下各级人民政府及其派出机关制定的行政规范性文件，报上一级人民政府和本级人民代表大会常务委员会备案；

(三) 县级以上人民政府部门制定的行政规范性文件应当报本级人民政府备案，两个或两个以上部门联合制定的行政规范性文件由牵头部门负责报送备案；

(四) 实行垂直管理的部门，下级部门制定的行政规范性文件应当报上一级主管部门备案，同时抄送文件制定机关所在地的本级人民政府。

第三十条 制定机关报送备案行政规范性文件，应当提交下列材料：

- (一) 备案报告；
- (二) 正式文本；
- (三) 起草说明；
- (四) 合法性审核意见。

以上材料一式两份，同时报送电子文本。

第三十一条 备案审查机构应当对报送备案审查的行

政规范性文件的下列事项进行审查:

- (一) 本办法第十九条规定的合法性审核的内容;
- (二) 是否符合本办法规定的行政规范性文件制定程序;
- (三) 是否按照规定予以公布;

(四) 适用简化程序制定, 或者自发布之日起未满 30 日施行的, 是否符合本办法的相关规定;

- (五) 其他需要审查的事项。

第三十二条 备案审查机构应当自行政规范性文件登记备案之日起 30 日内完成审查。因特殊情况在 30 日内未能完成备案审查的, 经备案审查机构负责人同意, 可以延长审查期限, 但延长的期限最长不得超过 30 日; 延长审查期限的, 备案审查机构应当书面告知制定机关。

第三十三条 备案审查机构对报送备案的行政规范性文件进行审查后, 对审查合格的行政规范性文件予以统一登记、统一编号, 存档备案; 对审查不合格的行政规范性文件, 以书面形式向制定机关反馈审查意见。

第三十四条 备案审查机构发现报送备案的行政规范性文件有本办法第三十一条规定的违法或者不当情形的, 应当及时通知制定机关暂停执行、自行纠正或者予以改进; 必要时, 报请本

级人民政府予以改变或者撤销。

第三十五条 公民、法人或者其他组织认为规范性文件内容不合法或者不适当的，可以向制定机关或者备案机关提出书面审查建议。制定机关或者备案机关收到建议后，应当依法进行核查；发现行政规范性文件确有问题的，依法予以纠正，并将核查结果告知建议人。核查处理时间最长不超过 15 日。

第三十六条 制定机关应当定期对行政规范性文件进行清理。有下列情形之一的，制定机关应当及时对行政规范性文件进行清理：

- (一) 因法律法规规章和上级行政规范性文件的修改、废止导致行政规范性文件与其规定不一致或者缺失依据的；
- (二) 上级机关部署清理的；
- (三) 不适应改革和经济社会发展要求的；
- (四) 调整事项或者管理对象消失或者变更的；
- (五) 其他需要及时清理的情形。

制定机关应当将行政规范性文件清理的情况及时报告备案审查机构，并向社会公布。

第六章 监督检查和责任追究

第三十七条 县级以上人民政府要加强对行政规范性文件的监督检查，发现存在侵犯公民、法人和其他组织合法权益，损害政府形象和公信力的，应当加大查处力度，对直接负责的主管人员和直接责任人员，依法追究 responsibility。

对问题频发、造成严重后果的地方和部门，要通过约谈或者专门督导等方式督促整改，必要时向社会曝光。

第三十八条 违反本办法，有下列情形之一的，由本级人民政府或者上级主管部门责令改正，对拒不改正的，给予通报批评；情节严重，造成不良后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- (一) 行政规范性文件未经合法性审核的；
- (二) 不采纳合法性审核意见的；
- (三) 未按照规定报送行政规范性文件备案的。

第三十九条 工作人员在行政规范性文件制定与监督管理工作中滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第七章 附 则

第四十条 本办法自 2021 年 1 月 1 日起施行。2015 年 7 月 13 日自治区人民政府发布的《西藏自治区规范性文件制定和备案规定》（自治区人民政府令第 128 号）同时废止。