

# 临沂市人民政府文件

临政发〔2017〕27号

---

## 临沂市人民政府 关于印发临沂市人民政府规范性文件 管理规定的通知

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，临沂蒙山旅游度假区管委会，临沂综合保税区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

《临沂市人民政府规范性文件管理规定》已经市政府第17次常务会议研究通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

临沂市人民政府  
2017年12月15日

# 临沂市人民政府规范性文件管理规定

## 第一章 总 则

**第一条** 为进一步加强规范性文件的监督管理，提高规范性文件质量，根据《山东省政府规章制定程序规定》、《山东省行政程序规定》、《山东省规章和规范性文件备案规定》等有关规定，结合我市实际，制定本规定。

**第二条** 本规定所称规范性文件，是指除政府规章外，行政机关和法律、法规、规章授权的具有公共事务管理职能的组织等在法定职权范围内，按照法定程序制定并公开发布的，对公民、法人和其他组织具有普遍约束力，可反复适用的行政公文。

**第三条** 市政府及市政府办公室制定并发布的规范性文件，为市政府规范性文件。市政府工作部门、市政府派出机关和派出机构、依法具有行政管理职能的机构等以单位名义制定并发布的规范性文件，为市政府部门规范性文件。临时机构、议事协调机构、政府部门的派出机构、部门内设机构不得制定规范性文件。

**第四条** 规范性文件涉及多个市政府部门的，应制定市政府规范性文件，或由有关部门联合制定市政府部门规范性文件。

**第五条** 市政府规范性文件和市政府部门规范性文件的计划编制、起草、审查、审议、签署、登记、编号、公布、备案、解释、评估、清理等活动，适用本规定。

**第六条** 行政机关制定的内部工作制度、人事任免决定、对具体事项的处理决定、工作部署、向上级行政机关的请示和报告及其他对公民、法人和其他组织的权利义务没有直接影响、不具有普遍约束力、不可反复适用的文件，不适用本规定。

**第七条** 规范性文件的制定应遵循下列原则：

- (一) 符合法定的权限和程序；
- (二) 符合宪法、法律、法规、规章和上级政策规定，维护法制统一和社会公平正义；
- (三) 符合我市实际，具有必要性和可行性；
- (四) 坚持精简、统一、效能相结合，实现职权与责任、权力与义务相统一；
- (五) 充分发扬民主，深入调研论证，扩大公众参与，保护公民、法人和其他组织的合法权益；
- (六) 符合规范性文件的体例、结构和文字表达等要求，做到文体规范、结构严谨、条理清晰、文字简明、用词和标点符号准确，必要时应明确某些用语的特定含义。

**第八条** 符合下列情形的，可制定规范性文件：

- (一) 法律、法规、规章等对有关行政管理工作尚未作出明确规定的；
- (二) 法律、法规、规章等对有关行政管理工作虽有规定，但规定不具体、不便操作的；
- (三) 法律、法规、规章等授权制定规范性文件的；

(四) 市政府及市政府部门需要以规范性文件形式履行行政管理职能的。

**第九条** 规范性文件的结构一般分为总则、分则、附则三部分，以章、条、款、项、目的形式表述。除内容复杂的外，规范性文件可不分章、节。

## **第二章 计划编制**

**第十条** 市政府各部门应于每年十二月份向市政府法制部门报送本部门下年度市政府规范性文件制定计划。计划内容包括市政府规范性文件的名称、指导思想、制定依据、主要内容、发布机关、送审时间等。

**第十一条** 市政府法制部门对报送计划进行汇总，根据国家和省、市立法计划，结合我市实际，统筹安排编制年度市政府规范性文件制定计划，经市政府审定后由市政府办公室下发，有关部门应认真组织实施，市政府法制部门负责监督执行。

**第十二条** 未列入年度市政府规范性文件制定计划的规范性文件草案，原则上市政府法制部门不予受理审查。

**第十三条** 市政府部门应根据本部门工作实际做好部门规范性文件制定计划的编制工作。

## **第三章 起草送审**

**第十四条** 市政府规范性文件由市政府部门负责起草，市政府法制部门可给予指导。重要的市政府规范性文件由市政府法制部门直接起草或组织有关部门起草，可邀请或委托有关组织、专家起草。

**第十五条** 起草市政府规范性文件，应对制定规范性文件的必要性和可行性进行研究，对规范性文件拟设定的主要政策、措施或制度的合法性、合理性等内容进行调研论证。

**第十六条** 起草市政府规范性文件，应广泛听取有关部门、相关组织、社会公众和专家的意见。听取意见可采取书面征求意见、召开座谈会、论证会、听证会和公开征询社会公众意见等方式。涉及重大公共利益、公众有重大分歧、可能影响社会稳定或法律、法规、规章规定应当听证的，起草部门应组织听证。

**第十七条** 市政府规范性文件内容涉及县区政府（管委会）或市政府有关部门的，起草部门应主动与有关县区政府（管委会）、部门沟通协商，征求书面意见或会签。

**第十八条** 市政府规范性文件起草完毕后，起草部门应将规范性文件草案和有关材料及时报送市政府法制部门审查。

**第十九条** 市政府规范性文件提请送审时，应提交以下材料：

- （一）制定市政府规范性文件请示 1 份；
- （二）市政府规范性文件草案 2 份及电子文本；

(三) 加盖部门公章的起草说明(包括制定规范性文件的必要性、可行性、法律依据、起草过程、协调情况、对主要内容的说明等) 10份;

(四) 起草市政府规范性文件所依据的法律、法规、规章、上级政策文件及参照的其他资料 1份;

(五) 起草部门法制机构合法性审查报告 1份;

(六) 征求意见或会签材料 1份;

(七) 需报送的其他材料等。

**第二十条** 市政府部门规范性文件由其内设机构或其他机构起草。市政府部门制定本部门规范性文件应按照规定做好文件起草、调研、征求意见等工作,并报本部门法制机构进行合法性审查。

## 第四章 合法性审查

**第二十一条** 市政府法制部门对报送审查的市政府规范性文件草案,应就下列事项进行审查:

(一) 制定主体是否合法;

(二) 是否超越法定职权;

(三) 是否违反法定程序;

(四) 是否与法律、法规、规章或上级政策文件相抵触;

(五) 是否设定行政许可、行政处罚、行政强制或违法规定

行政收费事项及其他不得由规范性文件设定的事项；

（六）是否违法减损公民、法人和其他组织合法权益或增加其义务；

（七）内容是否符合我市实际，制度设计是否科学合理，是否具有可操作性；

（八）其他需审查的事项。

**第二十二条** 规范性文件涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、资质标准、经营行为规范等市场主体经济活动的，起草部门应按规定进行公平竞争审查，并形成公平竞争审查结论书。

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，起草部门应按规定进行合规审查，并形成合规审查意见书。合规，是指规范性文件应符合《世界贸易组织协定》及其附件和后续协定、《中华人民共和国加入议定书》和《中国加入工作组报告书》等。

**第二十三条** 市政府规范性文件草案有下列情形之一的，市政府法制部门可以缓办、要求起草部门补交材料或退回起草部门：

（一）制定规范性文件的条件尚不成熟的；

（二）规范性文件内容涉及有关县区政府（管委会）或市政府有关部门，起草部门未征求书面意见或会签的；

（三）上报规范性文件材料不符合本规定第十九条规定的；

(四) 规范性文件照搬照抄有关法律、法规、规章或上级规范性文件的内容，未结合实际作出具体规定，无制定必要的；

(五) 规范性文件条理不清，逻辑结构混乱的；

(六) 需要缓办、补交材料或退回起草部门的其他情形。

**第二十四条** 市政府法制部门对市政府规范性文件草案进行审查时，可进行必要的调查研究，要求起草部门提供有关资料，征求有关县区政府（管委会）、部门、组织、专家、行政管理相对人和社会有关方面的意见，组织市委市政府法律顾问、有关专家学者进行论证。起草部门应积极配合并协助组织好相关活动。

**第二十五条** 市政府法制部门向有关县区政府（管委会）、部门书面征求意见的，被征求意见的单位在收到征求意见函后，应按规定期限向市政府法制部门报送书面意见；也可根据需要将市政府规范性文件草案交有关县区政府（管委会）、部门进行会签。起草部门应积极配合做好征求意见或会签工作。

**第二十六条** 除依法应保密的事项外，市政府法制部门应将市政府规范性文件草案通过市政府网站向社会公开征求意见，征求意见时间不少于 10 个工作日。

**第二十七条** 市政府法制部门应对意见分歧较大的市政府规范性文件草案进行协调，促使达成一致意见；不能达成一致意见的，应将主要问题、有关单位的意见和法制部门的意见报市政府。

**第二十八条** 市政府法制部门对市政府规范性文件草案进

行审查修改后报市政府审议，并向市政府提交合法性审查报告。合法性审查报告应包括审查的基本情况，规范性文件在制定主体、权限、程序、内容、形式等方面是否存在问题，修改的意见和建议等内容。

**第二十九条** 市政府部门规范性文件的合法性审查工作，由部门法制机构负责，并按照市政府规范性文件合法性审查的有关规定办理。

## **第五章 审议与签署**

**第三十条** 市政府规范性文件须经市政府常务会议审议，通过后由市政府主要负责人或其委托负责人签署。市政府部门规范性文件由市政府部门集体审议决定，并由部门主要负责人或其委托负责人签署。

**第三十一条** 制定规范性文件应按照《山东省行政程序规定》的要求，严格执行公开征求意见、听证、专家论证、合法性审查、集体讨论决定等程序。未经合法性审查、集体讨论决定的不得公布施行。

**第三十二条** 因发生重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或其他社会安全事件，以及执行上级机关的紧急命令和决定等紧急情况需立即制定规范性文件的，经市政府法制部门或市政府部门法制机构合法性审查后，可直接提请市政府或市政府部门主要负责人或其委托负责人决定和签署。

## 第六章 三统一制度

**第三十三条** 制定规范性文件实行统一登记、统一编号、统一公布制度。未经统一登记、统一编号、统一公布的规范性文件无效，不得作为行政管理的依据。

**第三十四条** 市政府法制部门负责市政府规范性文件的统一登记、统一编号工作。市政府部门法制机构负责对本部门规范性文件进行统一登记、统一编号，市政府部门在登记编号前应就拟登记编号的规范性文件与市政府法制部门进行沟通。多个市政府部门联合制定的规范性文件，由牵头部门负责统一登记、统一编号。

**第三十五条** 规范性文件签署后，由起草部门或起草部门业务机构向市政府法制部门或本部门法制机构提供以下材料办理登记编号：

- (一) 规范性文件登记编号申请书 1 份；
- (二) 规范性文件纸质正式文本清样 1 份；
- (三) 市政府或市政府部门主要负责人或其委托负责人签署的办文单 1 份。

符合规定的，市政府法制部门或市政府部门法制机构进行登记编号，出具《规范性文件登记通知书》。

**第三十六条** 市政府规范性文件和市政府部门规范性文件

登记号由三部分组成：第一部分为“LYCR”，即登记机关行政区域英文简称加行政级别英文简称加“R”。第二部分为年份，年份为登记当年的公元年份，以阿拉伯数字全称标识。第三部分为制定机关单位代码和登记流水号，机关单位代码由市政府法制部门按规定统一编制；登记流水号为三位阿拉伯数字，每个部门编一组，按登记顺序，每年从“001”起，末尾不用“号”字；制定单位代码与登记流水号连接，中间不用连接符分隔。三个部分之间各用一个西文字符位的短横杠连接。

**第三十七条** 经登记编号后的规范性文件由市政府办公室或市政府部门按规定印发，规范性文件首页版心左上角第1行顶格用三号黑体字标注登记号。规范性文件的起草部门应做好规范性文件的公布、文件解读等工作。市政府网站或部门网站应设立规范性文件公布专栏，规范性文件（标注登记号）应通过网站专栏、市政府公报统一公布。根据工作需要，《临沂日报》经授权可刊登市政府规范性文件。

**第三十八条** 市政府法制部门、市政府部门应建立规范性文件登记簿和数据库，及时进行登记。

## **第七章 备案与解释**

**第三十九条** 市政府法制部门在市政府领导下，负责规范性文件的备案工作，履行备案审查监督职责。市政府部门法制机构

负责本部门的规范性文件备案工作。报市政府备案的规范性文件，径送市政府法制部门。

**第四十条** 市政府规范性文件自公布之日起 30 日内由市政府办公室和市政府法制部门按规定报省政府和市人大常委会备案。市政府部门规范性文件由市政府部门法制机构自公布之日起 30 日内将备案报告、纸质正式文本、起草说明和法制机构合法性审查报告等有关材料一式 2 份报市政府备案，由市政府法制部门按规定进行备案审查。多个市政府部门联合制定的规范性文件，由主办部门报市人民政府备案。省以下实行垂直领导的行政机关制定的规范性文件，自公布之日起 30 日内报同级人民政府备案。

**第四十一条** 市政府部门规范性文件应同时通过山东省规章规范性文件电子监督平台向市政府法制部门进行报送。

**第四十二条** 市政府法制部门应在收到市政府部门规范性文件的备案材料之日起 60 日内审查完毕。

**第四十三条** 市政府法制部门对报送备案的市政府部门规范性文件就下列事项进行审查：

- （一）规范性文件的制定、发布是否符合法定程序；
- （二）是否超越法定权限设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等事项；
- （三）是否与法律、法规、上级政府规章或上级规范性文件相抵触；
- （四）市政府部门规范性文件之间，对同一事项的规定不一

致，是否应当改变或者撤销一方或双方的规定；

（五）规范性文件的规定是否适当；

（六）其他需审查的事项。

**第四十四条** 市政府法制部门根据审查情况，按照下列规定出具审查意见并反馈报备的市政府部门：

（一）属于规范性文件，报送材料齐全且符合法定形式的，予以备案登记；

（二）属于规范性文件且未发现违法情形，但报送材料不齐全、不符合法定形式或在制定技术规范方面存在瑕疵的，提出相关改进、补充建议，暂缓办理备案登记，经制定机关修改、补充后，符合规定的，予以备案登记；

（三）规范性文件存在下列情形之一的，不予备案登记，并要求制定机关限期改正、废止，并将办理结果书面报告市政府法制部门：

1. 超越制定机关法定职权或法律、法规、规章授权范围的；
2. 与法律、法规、规章或国家、省、市文件相抵触的；
3. 违反法定程序的；
4. 其他违反相关规定足以影响该规范性文件效力的情形。

**第四十五条** 违反规范性文件备案审查工作的有关规定，不按要求报送规范性文件、不执行备案审查处理决定的，限期改正；逾期未改的，给予通报，并建议有关部门追究相关人员的责任。

**第四十六条** 市政府法制部门应按季度公布备案登记的规

范性文件目录，定期通报规范性文件的备案审查情况。

**第四十七条** 市政府规范性文件的解释权属于市政府，具体解释由市政府法制部门会同有关部门提出意见，报市政府批准后作出。市政府规范性文件的解释同市政府规范性文件具有同等效力。市政府部门负责本部门规范性文件的解释工作。

**第四十八条** 公民、法人和其他组织认为规范性文件违法的，可向制定机关或本级政府法制部门提出书面审查申请。受理部门自收到申请之日起 60 日内作出处理；情况复杂，不能在规定的期限内处理完毕的，经审查机关负责人批准，可适当延长，但延长期限最多不超过 30 日。

**第四十九条** 各县区政府（管委会）规范性文件的备案审查工作按照本章上述规定办理。

## 第八章 实施与评估

**第五十条** 规范性文件应载明有效期和施行日期，有效期为 3 年至 5 年；标注“暂行”、“试行”的规范性文件，有效期为 1 年至 2 年。规范性文件应载明“本规定自××××年××月××日起施行，有效期至××××年××月××日”。有效期届满的，规范性文件自动失效。

规范性文件施行日期与公布日期的间隔不得少于 30 日，但规范性文件公布后不立即施行将影响法律、法规、规章、上级规

范性文件执行，或不利于保障国家安全、公共利益的，可自公布之日起施行。规范性文件不溯及既往，但法律、法规、规章另有规定的除外。

**第五十一条** 市政府建立规范性文件实施情况评估报告制度。市政府法制部门可根据实际需要，对市政府规范性文件进行评估。市政府规范性文件在有效期届满后需继续实施的，应在该文件有效期届满前6个月内进行评估。

**第五十二条** 市政府规范性文件评估可由市政府法制部门组织进行，也可委托其他机构具体承担，市政府规范性文件起草部门配合做好评估工作。

**第五十三条** 评估部门或机构对市政府规范性文件完成评估后应出具评估报告，评估情况由市政府法制部门向市政府汇报，提出市政府规范性文件是否继续实施或修改、废止的建议。

**第五十四条** 市政府部门应按照市政府规范性文件的评估要求做好本部门规范性文件的评估工作，并向市政府法制部门报送评估报告。

## **第九章 清理与汇编**

**第五十五条** 市政府每隔两年或按国家、省要求对规范性文件进行清理，需修改或废止的应及时修改或废止。市政府法制部门制定市政府规范性文件清理方案，报市政府批准后组织实施。

市政府部门按照市政府的有关要求做好有关规范性文件的清理工作。

**第五十六条** 有下列情形之一的，规范性文件应及时修改：

（一）因有关法律、法规、规章、政策及上级行政机关的决定、命令的修改或废止，需作出相应修改的；

（二）因实际情况发生变化，需增减或改变内容的；

（三）其他应予以修改的情况。

修改规范性文件按照制定程序办理。

**第五十七条** 有下列情形之一的，规范性文件应及时废止：

（一）因有关法律、法规、规章、政策以及上级行政机关的决定、命令废止或修改，失去制定依据或没有必要继续执行的；

（二）因规定的事项已执行完毕或实际情况发生变化，没有必要继续执行的；

（三）新的规范性文件已取代旧的规范性文件；

（四）其他应予以废止的情况。

应废止的规范性文件由市政府或市政府部门按规定废止。

**第五十八条** 清理后继续有效、决定废止和宣布失效的市政府规范性文件目录应由市政府向社会公布。市政府部门应及时将本部门的规范性文件清理结果向社会公布，并向市政府法制部门报送规范性文件清理结果。

**第五十九条** 清理后继续有效的规范性文件由市政府法制部门或市政府部门根据需要适时进行汇编。

## 第十章 附 则

**第六十条** 各县区政府（管委会）应参照本规定制定本县区政府（管委会）的规范性文件管理规定。

**第六十一条** 各县区政府（管委会）和市政府部门规范性文件制定、备案及清理等有关工作，纳入市政府对各县区政府（管委会）和市政府部门依法行政工作年度考核内容。各县区政府（管委会）和市政府部门应于每年1月5日前将上年度制定的规范性文件目录和规范性文件制定、备案、清理等工作情况报送市政府法制部门。

**第六十二条** 本规定自2018年1月1日起施行，有效期至2022年12月31日。《临沂市行政机关规范性文件备案规定》（临政办发〔2009〕24号）、《临沂市人民政府规范性文件制定程序规定》（临政发〔2012〕16号）同时废止。

附件：有关文书格式样本

附件

## 有关文书格式样本

### (一) 提请制定政府规范性文件请示格式

#### 关于制定×××的请示

×××字〔××××〕××号

市政府：

为了××××，根据××××，拟制定《×××》，按照《山东省行政程序规定》，现将《×××》报上。

当否，请批示。

- 附件：1. ×××
2. 起草说明
  3. 制定依据
  4. 起草部门法制机构合法性审查报告
  5. 征求意见情况

起草部门（印章）

×××年××月××日

（联系人：×××，电话：×××××××）

## （二）政府规范性文件登记编号申请书格式

### 关于××××登记编号的申请

×××字〔××××〕××号

市政府法制办：

现将我部门起草的《××××》，按照《山东省行政程序规定》，报请统一登记编号。

附件：1. ××××

2. 政府领导签署办文单

起草部门（印章）

×××年××月××日

### （三）规范性文件登记通知书格式

## 规范性文件登记通知书

×府法登字〔××××〕××号

××（委、办、局）：

你部门报来的《××××》及相关材料，经审查符合要求，根据《山东省行政程序规定》，准予登记。统一登记号为：××××R-年份-单位代码加流水号。

政府法制部门（印章）

×××年××月××日

#### （四）备案报告格式

## 关于×××××的备案报告

××规备字〔××××〕××号

市政府：

现将××（报备机关名称）××年××月××日公布，××年××月××日起施行，登记编号 LYCR-××××-×××××的《××××××××××》（××〔××〕×号）正式文本、起草说明和合法性审查报告一式二份报请备案。

报备机关（印章）

×××年××月××日

## （五）起草说明格式

### 关于××××的起草说明

××（委、办、局）：

现将《××××》（×〔 〕×号）的有关情况说明如下：

#### 一、制定文件的必要性

包括该文件制定的背景、上级政策文件的要求、拟解决的主要问题等。

#### 二、起草依据

该文件依据《×××××××》、《××××××××》等制定。其中涉及到行政许可、行政处罚、行政强制和行政收费等依据作出专门说明。

#### 三、起草过程

包括调研论证、征求意见、协调情况、听证、专家论证、合法性审查、集体讨论决定等过程说明。

#### 四、主要内容或需要说明的问题

#### 五、关于施行日期的说明

该文件的公布日期是××年××月××日，施行日期是××年××月××日（如果该文件公布未满30日即施行应说明理由）。

起草部门（印章）

×××年××月××日

## （六）合法性审查报告格式

# 关于××××的合法性审查报告

市政府：

××（起草单位名称）起草的《×××××××》，已经我办合法性审查，现将有关情况报告如下：

### 一、审查过程

对审查过程和所做的工作进行描述。

### 二、合法性审查情况

1. 需对制定主体、权限、程序、内容、形式等方面是否合法逐一作出审查确认。

2. 具体规定不合法的，提出明确意见，同时注明依据。

报备机关（印章）

×××年××月××日

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，临沂军分区。各人民团体。

---

临沂市人民政府办公室

2017年12月19日印发

---