

# 上海市宝山区人民政府办公室文件

宝府办〔2024〕28号

## 上海市宝山区人民政府办公室关于印发 《宝山区行政规范性文件管理实施办法》的通知

各镇人民政府，各街道办事处，区政府各委、办、局：

《宝山区行政规范性文件管理实施办法》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2024年11月26日

# 宝山区行政规范性文件管理实施办法

## 第一章 总 则

### 第一条（目的和依据）

为深入推进依法行政，全面建设法治政府，提高行政规范性文件质量，围绕行政规范性文件的制定、合法性审核、备案审查、评估清理活动，根据《上海市行政规范性文件管理实施办法》（以下简称《实施办法》）等有关规定，结合本区实际，制定本办法。

### 第二条（认定标准）

本办法所称的行政规范性文件（以下简称“规范性文件”），严格按照《实施办法》第二条规定予以认定。

规范性文件的内容应当同时具备行政性、外部性、普遍适用性和反复适用性的特征。行政机关为部署工作、明确部门职责和工作要求制定的方案，一般不属于规范性文件，但方案中部分内容涉及公民、法人和其他组织权利义务的，应当纳入规范性文件管理。

规范性文件评估或清理后，宣布文件延长有效期、修改并重新发布、废止的文件，属于规范性文件。

### 第三条（管理部门职责）

区政府办公室是本区规范性文件管理部门，负责全区规范性文件管理工作，加强对区政府部门、镇政府和街道办事处规范性

文件的指导和监督，并组织开展考核。具体承担下列职责：

（一）编制区级规范性文件制定主体清单，并结合机构改革和管理实际，及时进行动态调整；

（二）结合本区重点工作和管理需要，组织编制以区政府名义制定的规范性文件（以下简称“区政府规范性文件”）制定计划，并根据计划执行过程中的实际情况予以调整；

（三）加强区政府规范性文件的有效期管理，提前预警并跟踪督促起草部门做好有效期届满前评估处理工作；

（四）按时向市政府办公厅、市人大常委会报备区政府规范性文件，负责审查报区政府备案的规范性文件；

（五）组织开展本区规范性文件的评估和清理；

（六）对本区规范性文件制定、备案和清理情况进行监督检查，发现存在明显问题的，依法给予通报或制发法制建议书；

（七）建立健全本区规范性文件考核评价指标，每年对区政府部门、镇政府和街道办事处开展规范性文件管理工作考核；

（八）定期对规范性文件管理情况进行通报，每年第一季度对上一年度规范性文件管理工作情况和考核结果向区政府作书面报告，并提请区政府常务会议听取汇报。

#### **第四条（制定主体职责）**

区政府部门、镇政府和街道办事处，以及依据法律、法规授权制定规范性文件的其他组织（以下简称“行政机关”），按程序纳入区级规范性文件制定主体清单，负责起草区政府规范性文

件，负责本行政机关规范性文件管理工作。具体承担下列职责：

（一）根据机构改革和管理实际，及时向区政府办公室提出申请，纳入新设行政机关或调整制定主体清单；

（二）结合本行政机关重点工作和管理需要，编制规范性文件制定计划，并根据计划执行过程中的实际情况予以调整；

（三）落实规范性文件有效期管理的主体责任，建立健全文件到期预警机制，做好有效期届满前评估处理工作；

（四）及时向区政府办公室报备本行政机关制定的规范性文件，严格执行区政府办公室备案审查意见；

（五）承担由本行政机关负责起草的区政府规范性文件的评估清理具体工作，负责本行政机关制定的规范性文件的评估清理工作；

（六）自觉接受人大、司法、社会监督，收到市人大常委会、法院和检察院、公民、法人和其他组织对本行政机关制定的规范性文件或规范性文件管理工作提出的意见建议，应当依法办理并及时反馈。

### **第五条（能力建设）**

行政机关设立专门合法性审核机构或明确相关机构负责合法性审核工作（以下简称“审核机构”），配齐配强合法性审核工作力量，并通过参加会议活动、业务培训、挂职锻炼、岗位交流等方式，提升其法治思维和专业能力。行政机关召开会议、举办活动涉及规范性文件研究制定的，可以根据工作需要通知审核机

构派员参加。

### **第六条（工作衔接）**

本区建立健全规范性文件合法性审核衔接联动机制，各行政机关应当按要求加强与区委、区人大常委会、法院、检察院有关工作机构的协作配合。

（一）制定区政府规范性文件应当按程序报告区委。

（二）区政府办公室在规范性文件备案审查的过程中，以及行政机关在研究制定规范性文件时，应当与区人大常委会有关工作机构加强沟通，并根据需要专项听取区人大专门委员会或区人大常委会有关工作委员会的意见和建议。

（三）行政机关收到法院、检察院要求提供涉诉规范性文件相关情况的通知后，应当立即报告区政府办公室审核机构。法院、检察院对行政机关制定的规范性文件提出修改或者废止建议的，行政机关应当认真研究处理，将结果按要求反馈法院、检察院，并向区政府办公室审核机构报告。

### **第七条（信息化管理）**

行政机关制定、备案和清理规范性文件应当依托市政府法律事务管理系统，实现对规范性文件的标准化、精细化、动态化管理。

## **第二章 文件制定**

### **第八条（制定主体清单制度）**

区政府办公室负责编制本区规范性文件制定主体清单，经区

政府同意后，通过区政府门户网站、区政府公报等有利于公众知晓的方式公布。制定主体清单以外的单位，不得制定规范性文件。

制定主体清单根据机构改革和管理实际实施动态调整。原则上，相关行政机关应当在调整事由发生之日起1个月内向区政府办公室报送调整制定主体的申请，由区政府办公室按照前款程序调整制定主体清单并公布相关决定。

### **第九条（立项制度）**

区政府办公室于每年一季度启动区政府规范性文件的年度计划编制工作。行政机关申报制定规范性文件年度计划时，应当提出拟制定文件名称、依据、起草部门、拟完成时间等。区政府办公室根据年度制定计划指导区政府规范性文件的制定，并监督计划执行。

行政机关应当制定本单位规范性文件年度计划，于每年3月31日前将年度制定计划报送区政府办公室备案。

### **第十条（制定原则）**

行政机关制定规范性文件，应当遵循合法性、合理性、协调性、实效性原则。

（一）合法性原则。行政机关制定规范性文件应当符合职责权限，不得违反《实施办法》第八条的规定。规范性文件内容应当符合《实施办法》第十一条的规定，不得与直接上位法、上位政策文件相抵触，或与立法法、行政许可法、行政处罚法、行政强制法等其他法律、行政法规、地方性法规、规章相抵触。

（二）合理性原则。规范性文件内容应当符合新发展理念，不得违反《实施办法》第十二条的规定，不得出现违反改革要求、不利于高质量发展或优化营商环境建设的情形。

（三）协调性原则。同一行政机关制定规范性文件应当处理好与既有文件的关系，避免出现自相矛盾的情形。不同行政机关制定规范性文件应当确保政策取向一致性，避免就同一事项、相关事项作出冲突或不协调的规定。

（四）实效性原则。行政机关制定规范性文件应当按照《实施办法》第二十三条、第二十四条、第二十五条的规定，加强调查研究，充分论证其必要性、可行性，不得制定没有实质性内容的文件，不得照搬照抄、层层转发上级文件。

#### **第十一条（编号管理）**

行政机关对本单位制定的规范性文件进行统一登记、统一编号、统一印发。规范性文件编号应当具有识别度，文号中一般以“规”字与行政机关其他文件相区别。

### **第三章 合法性审核**

#### **第十二条（审核原则）**

行政机关的审核机构应当按照《实施办法》第十四条第一款的规定开展合法性审核工作，重点审查规范性文件内容是否存在违反本办法第十条规定的情形。

涉及经营主体经济活动的规范性文件，应当先按照《公平竞争审查条例》开展公平竞争审查，未经审查或经审查不符合公平竞争规定的，不得提交合法性审核。

### **第十三条（提交审核材料）**

区政府规范性文件提交合法性审核时，负责规范性文件起草工作的行政机关（以下简称“起草部门”）应当向区政府办公室提交下列材料并对其真实性负责：

（一）规范性文件草案和援引依据标注；

（二）起草说明，详细说明规范性文件制定背景、主要措施、分歧意见协调处理情况、政策改革创新点等内容；

（三）起草规范性文件所依据的法律、法规、规章、国家或者本市政策以及上级行政机关的命令决定等；

（四）向社会公开征求意见、向相关单位或特定群体专项听取意见的情况报告，以及相关意见采纳情况；

（五）涉及经营主体经济活动的规范性文件，应当提交公平竞争审查意见；

（六）规范性文件的实施可能对社会稳定、公共安全等造成不利影响的，应当提交风险评估报告；

（七）对专业性、技术性较强的规范性文件，应当提交专家论证报告并提供专家署名的论证意见；

（八）起草部门的合法性审核意见；

（九）起草部门的集体讨论情况；

(十) 其他需要提供的材料。

行政机关拟制定的规范性文件提交本单位合法性审核时，负责规范性文件起草工作的科室应当向本单位审核机构提供除前款第（八）项、第（九）项以外的材料。

#### **第十四条（材料审查）**

行政机关应当明确本单位工作机构负责对提交合法性审核材料的完备性、规范性进行初步审查。材料符合要求的，可以转送本单位审核机构进行合法性审核；材料不符合要求的，可以退回。相关科室应当积极配合，按照规定时间提交补正材料。

由审核机构负责提交合法性审核材料初步审查的，按照前款规定执行。逾期不提交补正材料的，审核机构应当按照《实施办法》第十八条、第十九条的规定出具审核意见或退回补充履行相关程序。

#### **第十五条（区政府规范性文件审核程序）**

区政府规范性文件公平竞争审查按照《实施办法》第十五条的规定，实行三级审查制度。起草部门负责公平竞争初审；区市场监管局负责公平竞争专项审查并出具书面审查意见；区政府办公室审核机构负责对公平竞争审查情况复核。

区政府规范性文件政策取向一致性审查参照前款规定，实行三级审查制度。起草部门负责政策取向一致性初审；区发展改革委负责政策取向一致性专项审查并出具书面审查意见；区政府办公室审核机构负责对政策取向一致性审查情况复核。

区政府规范性文件合法性审核按照《实施办法》第十四条的规定，实行两级审核制度。起草部门的审核机构负责合法性初审；区政府办公室统筹区司法局、区政府法律顾问等力量，支持区政府办公室审核机构做好合法性审核工作。

经区政府同意，以行政机关名义制定的规范性文件，按照本条规定实行审查制度。

#### **第十六条（审核方式）**

合法性审核原则上采取书面方式进行。审核机构根据需要可以采用实地调查研究、召开座谈会、组织专家论证或第三方评估等方式开展辅助审核。对意见分歧较大的，审核机构应当组织联合会审，专项听取规范性文件起草单位、相关行业主管部门、法律顾问等意见。

### **第四章 备案审查**

#### **第十七条（工作机构）**

区政府办公室负责行政机关报送区政府备案规范性文件的备案审查工作，加强对规范性文件备案工作的监督和指导，具体工作由区政府办公室备案审查机构（以下简称“备案审查机构”）负责。

#### **第十八条（报备要求）**

行政机关应当按照《实施办法》第三十一条的规定，通过市

政府法律事务管理系统向区政府办公室完成报备，不得瞒报、漏报、迟报。行政机关未按规定报备的，备案审查机构责令其限期补报，必要时予以通报。

### **第十九条（备案审查）**

备案审查机构应当按照规定程序进行审查，加强与市人大常委会有关工作机构沟通，必要时可以根据需要征求法律顾问、专家学者、专业组织的意见。

备案审查机构需要发展改革、财政、司法行政、市场监管、规划资源等部门协助审查，或认为需要听取部门意见的，相关部门应当在 10 个工作日内出具书面意见。如该意见与起草阶段反馈给行政机关的意见不一致的，相关部门应当作出说明。

### **第二十条（备案审查结果）**

备案审查机构按照规定出具备案审查意见，并监督行政机关及时落实相关要求。行政机关未按要求落实的，区政府办公室可以报请区政府作出改变或者撤销该规范性文件的决定。

### **第二十一条（书面审查建议处理）**

区政府办公室收到公民、法人或者其他组织对行政机关制定规范性文件提出的书面建议，应当通知行政机关在 10 个工作日内作出说明，并提交该规范性文件制定时的相关材料。经核实，发现规范性文件确有问题的，区政府办公室应当要求行政机关认真研究、依法办理并及时反馈。发现行政机关在规范性文件管理工作中存在明显问题的，区政府办公室可以制发法制建议书，要

求行政机关及时改正，必要时可以约谈相关负责人。

行政机关收到公民、法人或者其他组织对行政机关的规范性文件管理工作、制定的规范性文件提出意见建议的，应当深入研究、加强沟通。对社会稳定等确有可能造成不利影响的规范性文件，行政机关应当积极采取宣传解读、风险评估等方式，切实有效消除影响，必要时应当根据评估结果及时进行修改或废止处理。

## 第五章 评估清理

### 第二十二条（常态化评估清理）

本区规范性文件实行常态化评估清理。除按市政府统一部署和规范性文件即时清理外，区政府办公室于每年二季度组织对区政府、区政府部门、镇政府、街道办事处制定的现行有效规范性文件进行评估和清理。

### 第二十三条（责任分工）

区政府规范性文件由起草部门负责评估和清理。其他行政机关制定的规范性文件，由制定机关负责评估和清理。两个以上行政机关联合制定的规范性文件，由牵头行政机关负责评估和清理，牵头行政机关应当征求参与联合发文的行政机关的意见。

行政机关被撤销、合并，职能全部转移至另一行政机关的，其原先制定的规范性文件的评估和清理，由承接其职能的行政机

关负责。行政机关职能部分转移至另一行政机关的，与转移职能相关的规范性文件的评估和清理，由承接其职能的行政机关负责，并征求原行政机关意见。

#### **第二十四条（评估清理结果）**

区政府规范性文件由起草部门在充分征求意见基础上形成评估报告。评估报告应当包括评估工作开展情况、该规范性文件实施情况与存在问题、评估结论，以及对规范性文件提出继续有效、修改、废止、失效的建议等内容。区政府办公室会同区司法局、区市场监管局、区发展改革委等部门，对起草部门提出的评估清理建议和评估清理报告进行审核后，按程序报请区政府审定。

其他行政机关制定的规范性文件，由行政机关参照前款规定，在充分征求意见基础上形成评估报告，经本机关集体审议后作出继续有效、修改、废止、失效等处理决定，并向区政府报告。

## **第六章 附 则**

#### **第二十五条（施行日期）**

本办法自 2024 年 12 月 1 日起施行。

附件：1.规范性文件备案格式

2.规范性文件延长有效期、修改、废止格式

附件 1

## 规范性文件备案格式

### 1. 备案报告

上海市宝山区××镇人民政府/××街道办事处  
上海市宝山区××委员会（办公室、局）

---

×府规备字〔 〕×号/×规备字〔 〕×号

### 关于《××××》的备案报告

区人民政府：

《××××》已经我镇/街道/委（办、局）×年×月×日第×次镇长办公会议/主任办公会议/委（办、局）办公会议通过，于×年×月×日公布，自×年×月×日起施行，有效期至×年×月×日。现将文件正式文本 2 份、备案报告 1 份报请备案。备案报告、文件正式文本、起草说明、制定依据、合法性审核意见、征求意见及意见采纳情况等材料的电子文本已经通过文件管理系统报送。

（如文件存在适用简化程序、自公布之日起未满 30 日即施行或溯及既往的，应当在此注明理由。）

×镇人民政府/×街道办事处  
/区×委员会（办公室、局）  
（印章）  
×年×月×日

## 2. 正式文本

### 上海市宝山区××镇人民政府/××街道办事处 上海市宝山区××委员会（办公室、局）

×府规〔 〕×号/×规〔 〕×号

---

#### ××××（标题）

××××（主送单位）：

《××××》已经我镇/街道/委（办、局）×年×月×日第×次镇长办公会议/主任办公会议/委（办、局）办公会议通过，于×年×月×日公布，自×年×月×日起施行，有效期至×年×月×日，请遵照执行。

×镇人民政府/×街道办事处  
/区×委员会（办公室、局）

（印章）

×年×月×日

### 3. 起草说明

#### 关于《×××××（草案）》的起草说明

##### 一、制定《×××××（草案）》的必要性

（包括制定背景、政策要求、实践需要等方面）

##### 二、《×××××（草案）》的起草过程

（包括组织起草、调研评估论证、听取意见、重大分歧意见的协调结果等情况）

##### 三、《×××××（草案）》的主要内容

（包括草案框架体系、所要解决的问题、拟采取的措施、将要实施的制度等内容）

##### 四、需要说明的问题

（其他需要特别说明的情况）

## 4. 合法性审核意见

### 关于《××××（草案）》的合法性审核意见

根据《上海市行政规范性文件管理规定》《上海市行政规范性文件管理实施办法》的有关规定，《××××（草案）》（不）涉及公民、法人或者其他组织的权利、义务，（不）属于行政规范性文件。现提出以下合法性审核意见：

#### 一、关于文件制定主体

××（单位）作为文件制定主体，（不）符合法定权限。

#### 二、关于文件实体内容

##### 情形一：合法

该文件内容符合法律、法规、规章及政策规定；未发现文件存在违法或者明显不当情形；符合行政规范性文件形式要求。

##### 情形二：不合法

该文件内容明显不符合法律、法规、规章及政策规定。（详细说明具体理由）

##### 情形三：应当予以修改

1. 该文件部分内容不符合法律、法规、规章及政策规定。（单独详细说明具体理由）
2. 该文件部分内容违反《上海市行政规范性文件管理规定》第十二条的禁止性规定。（单独详细说明具体理由）
3. 该文件存在明显不合理内容。（单独详细说明具体理由）

4. 该文件存在内容不协调情形。（单独详细说明具体理由）

5. 该文件不符合行政规范性文件形式要求。（单独详细说明具体理由）

6. 该文件存在的其他问题。（单独详细说明具体理由）

### 三、关于文件制定程序

××（单位）起草该文件过程中履行了××等程序（详细说明程序履行情况），未发现存在制定程序违法情形/存在制定程序违法情形（单独详细说明具体理由）。

以上意见，供参考。

×镇人民政府/×街道办事处审核机构  
/区×委员会（办公室、局）审核机构

×年×月×日

〔注：规范性文件属于重大行政决策事项范围的，按照国家和本市重大行政决策程序规定履行法定程序。〕

## 5. 制定依据

### 关于《××××（草案）》的制定依据

序号	标题	制定机关	发文文号
1			
2			
3			
4			
5			

〔注：制定依据是指起草规范性文件所依据的法律、法规、规章和国家政策以及上级行政机关的命令、决定，请按照此表要求填写。制定依据有两个以上的，请按照依据的效力等级从高到低填写。制定依据未主动上网公开的，制定机关应当提交有关的纸质文本。〕

附件 2

## 规范性文件延长有效期、修改、废止格式

### 1. 延长有效期

上海市宝山区××镇人民政府/××街道办事处  
上海市宝山区××委员会（办公室、局）

×府规〔 〕×号/×规〔 〕×号

---

### 关于延长《××××》有效期的通知

××××（主送单位）：

经评估，《××××》需继续实施，经我镇/街道/委（办、局）×年×月×日第×次镇长办公会议/主任办公会议/委（办、局）办公会议通过，有效期延长至×年×月×日。

×镇人民政府/×街道办事处  
/区×委员会（办公室、局）  
（印章）  
×年×月×日

（附规范性文件全文）

〔注：批量文件延长有效期的，原文件名称和文号不变，但重新确定的有效期不是同步到期的，不宜放在同一批中。〕

## 2. 修改后重新发布

### 上海市宝山区××镇人民政府/××街道办事处 上海市宝山区××委员会（办公室、局）

×府规〔 〕×号/×规〔 〕×号

---

#### 关于修改并重新发布《××××》的通知

××××（主送单位）：

经评估，《××××》需继续实施，现决定作如下修改：

（列举修改的具体条文）

.....

修改后的《××××》已经我镇/街道/委（办、局）×年×月×日第×次镇长办公会议/主任办公会议/委（办、局）办公会议通过，现予以重新发布，有效期至×年×月×日。

×镇人民政府/×街道办事处  
/区×委员会（办公室、局）

（印章）

×年×月×日

（附修改后规范性文件全文）

〔注：批量文件修改的，原文件名称和文号不变，但重新确定的有效期不是同步到期的，不宜放在同一批中。〕

### 3. 废止

## 上海市宝山区××镇人民政府/××街道办事处 上海市宝山区××委员会（办公室、局）

×府规〔 〕×号/×规〔 〕×号

---

### 关于废止《×××××》的通知

××××（主送单位）：

经评估，《×××××》需废止，经我镇/街道/委（办、局）×年×月×日第×次镇长办公会议/主任办公会议/委（办、局）办公会议通过，现予公布，自×年×月×日起生效。

×镇人民政府/×街道办事处  
/区×委员会（办公室、局）  
（印章）  
×年×月×日

〔注：废旧立新或文件名称改变（包括将原文件名称中的“试行”“暂行”去掉的情形），应当使用新文号。文件发布格式按照“附件一：2.正式文本”执行，同时在重新发布的文件中明确原文件废止。〕



---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，  
区检察院，区各人民团体，区各集团公司。

---

上海市宝山区人民政府办公室

2024年11月26日印发

---