



无锡市行政规范性文件制定 和备案审查管理办法

(2022年1月12日市政府第118次常务会议审议通过)

2022年1月21日无锡市人民政府令第179号发布

自2022年3月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了提高行政规范性文件（以下简称“规范性文件”）制定质量，加强规范性文件的监督管理，保障公民、法人和其他组织的合法权益，维护法制统一，推进依法行政，根据相关法律法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内规范性文件的制定、发布、备案、评估、清理和监督等工作，适用本办法。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第三条 本办法所称规范性文件，是指除政府规章外，本市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（以下统称“制定机关”）依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织的权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

规范性文件分为政府规范性文件和部门规范性文件。各级人



无锡市人民政府规章

民政府以自己的名义制定的规范性文件为政府规范性文件；依法以自己名义履行行政管理职能的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（以下统称“部门”）制定的规范性文件为部门规范性文件。

第四条 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、表彰奖惩、人事任免等文件，对直接管理的企事业单位人事、财务、外事等事项制定的文件，以及行政机关制定的技术操作规程、对具体事项作出的行政处理决定不适用本办法。

第五条 规范性文件的制定和监督管理，应当遵循合法、合理、必要、可行的原则，并保障公众有序参与。

规范性文件应当向社会公开，未向社会公开的，不得作为行政管理的依据。

拟公开发布规范性文件政策解读的，规范性文件与解读方案、解读材料同步组织、同步审签、同步部署。

第六条 下列行政机关和组织可以制定规范性文件：

- （一）市、市（县）、区、镇人民政府；
- （二）市、市（县）、区人民政府工作部门；
- （三）市、市（县）、区人民政府派出机关；
- （四）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

前款规定以外的机关和组织不得制定规范性文件。

第七条 各级人民政府应当加强对规范性文件管理工作的



领导，将规范性文件制定和备案审查工作纳入法治政府建设督察考核内容。

各级人民政府办公室负责政府规范性文件的审查、登记、编号、发布和报送备案等工作。

各级司法行政部门负责规范性文件的合法性审核工作，并会同政府办公室对本级政府工作部门和下级政府的规范性文件管理工作进行指导、监督和检查。

第二章 立项与起草

第八条 制定机关应当加强计划统筹，编制规范性文件年度制定计划，明确规范性文件的名称、起草部门、送审时间等。

因形势变化等原因，制定机关负责合法性审核的部门、机构可以提出规范性文件年度制定计划调整意见，经制定机关批准后组织实施。

申报政府规范性文件年度制定计划建议项目的单位，原则上应当提供起草工作方案、规范性文件初稿、制定依据和论证报告等材料，论证报告应当包括主要创新点、风险点、必要性和可行性分析等。

第九条 制定规范性文件，应当注重针对性和可操作性，加强统筹、综合；内容相近的行政事项，应当归并后制定规范性文件。各机关制定的规范性文件数量原则上应当逐年减少。



无锡市人民政府规章

法律、法规、规章或者政策已经作出明确规定且仍然适用的，不得制定内容重复的规范性文件。

部门通过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，不得提请政府制定或者转发规范性文件。

市政府制定的规范性文件，原则上不要求市（县）、区政府和市政府工作部门制定实施意见和实施细则。市（县）、区政府和市政府工作部门可以结合实际，制定务实管用的具体措施。

第十条 制定机关可以根据本机关工作部门或者下一级政府的建议制定相关规范性文件，也可以根据公民、法人或者其他组织的建议对制定相关规范性文件进行立项调研。

第十一条 规范性文件的名称应当符合简洁、醒目、全面、准确的要求，一般称“规定”“办法”“规则”“细则”“意见”“决定”“通告”，但不得称“条例”。凡内容为实施法律、法规、规章和上级文件的，其名称中一般应当冠有“实施”两字。

规范性文件的名称不影响其性质。

规范性文件应当做到逻辑结构严密，表述简洁准确，语言文字规范。

规范性文件一般以条文形式表述。除内容复杂的外，一般不分章、节。

第十二条 制定规范性文件应当遵循下列原则：

- （一）不得超越法定权限、违反法定程序；



无锡市人民政府规章

(二) 不得违反法律、法规、规章和上级文件的规定；

(三) 不得增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；

(四) 不得设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等事项，不得增加办理行政许可事项的条件；

(五) 不得违法减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务；

(六) 不得规定出具循环证明、重复证明、无谓证明等内容；

(七) 不得超越职权规定应由市场调节、企业自律和社会自律、公民自我管理的事项；

(八) 不得违反公平竞争审查的要求；

(九) 不得与其他行政管理部门的管理职能相冲突；

(十) 不得照抄照搬照转上级文件、以文件落实文件；

(十一) 不得作出具有溯及既往效力的规定，但为了更好地保护公民、法人和其他组织权利而作出的特别规定除外；

(十二) 不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

制定机关不得以涉及公民、法人和其他组织权利义务的内容与上位法或者上级政策完全一致、不存在冲突、在上位法或者上级政策授权内或者全部为授益性内容为理由，排除规范性文件制定程序的适用。

第十三条 政府规范性文件可以由制定机关指定其工作部



门组织起草。部门规范性文件由制定机关组织起草。

规范性文件的内容涉及两个或者两个以上部门职权的，应当由相关部门联合起草；联合起草时，应当由一个部门主办，其他部门配合。

起草部门可以邀请有关专家、组织参与起草，也可以委托有关专家、组织起草。

起草部门起草文件时应当明确需要起草的文件是否属于规范性文件。经认定，确认为规范性文件的，应当严格按照规范性文件的制定程序起草。起草部门法制机构应当提前介入文件性质识别，指导规范性文件起草工作。

第十四条 起草部门应当对制定规范性文件的必要性和可行性进行研究，并对所要解决的问题、拟确立的主要制度或者主要措施的合法性、合理性、预期效果等内容进行调研论证。

论证情况应当在起草说明中予以说明，作为制定规范性文件的重要依据。

第十五条 规范性文件内容涉及重大制度调整、重大公共利益、与公众切身利益密切相关等事项，存在公共安全隐患或者引发群体性事件、个体极端事件以及负面舆情等情形的可能性的，起草部门应当按照规定进行立法风险评估；内容涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等市场主体经济活动的，起草部门应当同步按照规定开展公平竞争审查；内容涉及妇女权益的，起草部门应当同步开展性



别平等评估。

第十六条 除依法需要保密的外,规范性文件起草部门应当通过网络平台、新闻媒体等便于群众知晓的方式,公布规范性文件文本及其说明等材料,并明确提出意见的方式、途径和期限。征求意见时间一般不少于 30 日,确有特殊情况的,征求意见时间可以缩短,但最短不少于 7 个工作日,法律、法规、规章另有规定的从其规定。

对涉及群众重大利益调整的,起草部门应当深入调查研究,采取座谈会、论证会、实地走访等形式充分听取各方面意见,特别是利益相关方的意见。与市场主体生产经营活动密切相关的,应当充分听取市场主体、行业协会商会的意见。

第十七条 起草部门应当对征集到的意见进行研究,并将收集的意见及意见采纳情况单独列表作出说明。向社会公开征求意见的,起草部门应当通过原公开征求意见的渠道公布意见采纳情况。对相对集中的意见建议不予采纳的,起草部门应当说明理由。

第十八条 规范性文件内容涉及其他部门职责的,起草部门应当充分征求相关部门的意见,相关部门应当及时反馈意见和建议。

起草部门在征求相关部门意见过程中,对收到的意见和建议应当认真研究处理。对于部门间意见有分歧的,起草部门应当进行协商协调;难以达成一致意见的,起草部门应当列明各方意见,并提出明确的处理建议,报请制定机关决定。



第十九条 有下列情形之一的，规范性文件起草部门应当组织召开听证会：

（一）涉及重大公共利益或者存在重大分歧意见的；

（二）直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益或者利益相关方存在重大分歧意见的；

（三）法律、法规、规章规定应当听证的其他情形。

起草部门组织召开听证会，应当提前公布听证会的时间、地点、议题，并按照公开、公平、公正的原则，确定听证参加人。

第二十条 对专业性、技术性较强的规范性文件，起草部门应当组织相关领域专家进行论证。

第二十一条 政府规范性文件应当经起草部门负责法制工作的机构进行合法性审核，经起草部门集体讨论通过后，形成送审稿。起草部门法制机构的审核意见应当在起草说明中载明。

第三章 审查与审核

第二十二条 各级政府办公室是本级政府规范性文件的审查部门，对起草部门报送材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的，将材料转送同级司法行政部门进行合法性审核，由同级司法行政部门起草或者组织起草的规范性文件除外。不符合要求的，可以退回，或者要求起草部门在规定时间内补充材料或说明情况。



第二十三条 起草部门报送审查的政府规范性文件应当由部门主要负责人签署，并报送下列材料：

- （一）提请政府审议的请示；
- （二）政府规范性文件送审稿文本及起草说明；
- （三）部门法制机构合法性审核意见；
- （四）部门集体讨论决定的相关材料；
- （五）征求意见的有关材料以及意见采纳情况；
- （六）按照相关规定进行听证、专家论证、基层座谈、风险评估、公平竞争审查、性别平等审查等活动的，应当报送相关材料；
- （七）对规范性文件存在重大分歧的，应当报送对分歧意见的协调和处理情况说明；
- （八）制定依据对照表，以及制定规范性文件所依据的法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件文本；
- （九）拟公开发布规范性文件政策解读的，应当报送解读方案和解读材料；
- （十）其他有关材料。

第二十四条 司法行政部门是政府规范性文件的合法性审核部门（以下简称“审核部门”），依照法定权限和程序对本级政府办公室转送的规范性文件送审稿进行合法性审核。

未经合法性审核，或者合法性审核未通过的规范性文件，不得提交集体审议。



第二十五条 送审稿有下列情形之一的，审核部门可以要求起草部门修改、补正程序、补充材料后再次提请审核，或者建议暂缓制定：

（一）制定规范性文件的基本条件尚不成熟的、发生重大变化或者所依据的上位法、国家政策将作重大调整的；

（二）合法性、合理性存在较大问题的；

（三）送审稿规定的主要内容存在较大分歧，送审部门未与有关部门、机构充分协商或者协商不成的；

（四）起草工作缺少必要程序的；

（五）未按照本办法第二十三条规定提供相关材料的。

第二十六条 合法性审核可以根据实际需要采取下列方式：

（一）书面审核；

（二）要求起草部门进行说明；

（三）到有关单位和地方进行调查研究；

（四）通过召开座谈会、听证会、协调会、发函书面征求意见以及在网站公开征求意见等形式听取社会各方面的意见；

（五）组织有关行业专家进行咨询或者论证；

（六）组织法律顾问进行法律咨询或者论证；

（七）审核部门认为有必要采取的其他方式。

第二十七条 有关单位对政府规范性文件送审稿争议较大且理由充分的，审核部门可以进行协调；协调不成的，由审核部门提出倾向性意见，报请制定机关决定。



第二十八条 审核部门对规范性文件进行合法性审核的期限一般不得少于 5 个工作日，不超过 15 个工作日。情况复杂的，可以适当延长审核期限，延长审核期限不超过 10 个工作日。补充材料、征求意见、召开座谈会、论证会、听证会以及开展调研等的时间不计入审核期限。

制定机关或者审核部门要求有关单位补充材料、作出说明、重新修改或者参加有关协商、论证会议的，有关单位应当配合，并在指定期限内完成。

第二十九条 起草部门应当根据合法性审核意见对规范性文件作出必要的修改或者补充。确有特殊情况，起草部门未完全采纳合法性审核意见的，应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

第三十条 审核政府规范性文件，审核部门应当按照本办法第十二条的规定，重点进行合法性审核，并出具审核意见；对规范性文件在合理性、文字技术等方面存在问题的，可以提出修改意见和建议。

第三十一条 部门规范性文件的合法性审核由部门法制机构参照本章规定进行。

联合制定规范性文件的各部门均应履行合法性审核和集体讨论程序，并在制定说明中载明。

第四章 审议与发布



第三十二条 政府规范性文件应当经本级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经本部门办公会议审议决定。

第三十三条 规范性文件应当统一登记、统一编号、统一印发，通过政府公报、网络平台、新闻媒体等便于群众知晓、查询的方式向社会公开发布，不得以内部文件形式印发执行。公布规范性文件应当载明制定机关、文件名称、文号、发布日期、生效时间等内容。

第三十四条 制定机关应当规定规范性文件的有效期；有效期届满未明确延续的，规范性文件自动失效。

规范性文件的有效期自施行之日起一般不超过5年。为实施法律、法规、规章或者政策制定的规范性文件，有效期需要超过5年的，制定机关应当在起草说明中载明理由，但有效期最长不得超过10年，未明确有效期的，其有效期为5年。

专用于确认现有的规范性文件有效性、废止原有的规范性文件或者停止某项制度实施等的规范性文件，不适用本条第一款、第二款的规定。

规范性文件的名称冠以“暂行”“试行”的，有效期自施行之日起不超过2年，未明确有效期的，其有效期为2年。

第三十五条 规范性文件有效期届满后需要继续实施的，制定机关应当在有效期届满前6个月对文件的实施情况进行评估。



经评估，拟作实体内容修改后继续实施的，按照本办法的相关程序，重新制定后公布；因管理部门名称变化或者职责调整，拟作不涉及实体内容的简易修改后继续实施的，起草部门应当及时向制定机关提出，由制定机关审核后公布；需要继续施行的，起草部门应当在有效期届满的3个月前向制定机关提出，由制定机关延续有效期后重新公布。

规范性文件有效期一般只延续一次。

第三十六条 规范性文件应当明确施行日期，公布日期和施行日期的间隔应当不少于30日；但是，涉及国家安全或者重大公共利益需要以及发布后不立即施行将有碍规范性文件施行等法定情形的，可以自公布之日起施行，有关原因应当在制定说明中体现。

法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件对施行日期有明确规定的，从其规定。

第三十七条 规范性文件由制定机关负责解释，以规范性文件的形式发布。政府规范性文件的解释由起草部门具体承担。

规范性文件的解释，与规范性文件具有同等效力。

第五章 备案与清理

第三十八条 规范性文件制定机关应当在规范性文件发布



无锡市人民政府规章

之日起 15 日内依照下列规定向上级机关（以下统称“备案监督机关”）报送备案：

（一）政府规范性文件同时报上一级政府和本级人民代表大会常务委员会备案；

（二）部门规范性文件报本级政府备案；

（三）政府派出机关制定的规范性文件，报设立该派出机关的政府备案；

（四）作为部门管理机构的法律、法规授权的组织制定的规范性文件，报本级政府备案；

（五）实行垂直管理部门的下级机关制定的规范性文件，同时报本级政府和上一级行政主管部门备案。

规范性文件制定机关的办公机构负责规范性文件备案报送工作。两个以上部门联合制定的规范性文件，由牵头部门的办公机构负责备案报送工作。

第三十九条 各级司法行政部门具体负责本级政府所属工作部门、下级政府规范性文件的备案审查工作。

第四十条 规范性文件报送备案应当提交下列纸质材料一式三份，同时通过统一的备案审查工作平台进行电子备案：

（一）规范性文件备案报告；

（二）规范性文件正式文本；

（三）规范性文件起草说明；

（四）制定依据对照表；



(五) 证明规范性文件已经公开发布的材料；

(六) 其他相关材料。

已经公开发布规范性文件解读的，应当同步报送备案。

规范性文件以邮寄方式报送的，以投递邮戳记载日期为报送时间；以其他方式报送的，以收到日期为报送时间。

第四十一条 备案监督机关负责合法性审核的部门是规范性文件备案审查机构，履行以下职责：

(一) 接收备案报告以及相关材料；

(二) 对报送备案的规范性文件进行审查；

(三) 涉及备案监督的其他具体工作。

第四十二条 备案审查机构审查规范性文件，可以采取征求意见、调查研究、要求制定机关说明情况等方式进行。

要求制定机关说明情况的，制定机关应当在规定时间内予以说明。

第四十三条 报送备案的规范性文件符合本办法第三条、第三十八条和第四十条规定的，备案审查机构及时予以受理登记。

报送备案的材料不属于规范性文件的，或者不符合本办法第三十八条规定的备案途径的，备案审查机构不予受理登记，并将报备材料退回。

报送备案的材料不符合本办法第四十条规定的，制定机关应当在备案审查机构指定期限内补充提交。制定机关未在指定期限内补正材料的，视作未按时报送备案。



第四十四条 备案审查机构应当对规范性文件进行审查，根据情况分别作出如下处理：

（一）未发现规范性文件存在违法内容的，存档备案；

（二）发现规范性文件存在违法内容的，建议制定机关停止执行并在规定期限内修改或者废止。制定机关逾期未修改或者未废止的，报本级政府责令改正或者撤销；

（三）发现规范性文件之间相互有冲突的，进行协调，协调不一致的，提出处理意见报本级政府决定；

（四）规范性文件制定程序、公布形式不符合本办法规定的，建议制定机关在规定期限内处理。制定机关逾期不处理的，报本级政府责令改正。

第四十五条 公民、法人或者其他组织认为规范性文件与法律、法规、规章或者上级文件相抵触的，可以向备案监督机关提出书面审查建议。

书面审查建议应当包含下列内容：

（一）申请人为公民的，应当载明申请人的姓名、身份证号码和联系方式；申请人为法人或者其他组织的，应当载明其名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；

（二）申请审查的文件名称和需要审查的内容；

（三）申请审查的理由；

（四）法律、法规、规章规定的其他内容。

备案监督机关收到书面审查建议后，由备案审查机构予以核



实、研究并提出处理意见，按照规定程序处理，并将结果告知申请人。

第四十六条 制定机关应当于每年 1 月 31 日前将本机关上一年度制定的规范性文件目录报送备案监督机关。

第四十七条 各级司法行政部门应当于每年第一季度向本级政府报告上一年度规范性文件的备案审查和监督考评情况，同时抄送上一级政府司法行政部门。

第四十八条 制定机关每隔 2 年应当对本机关制定的规范性文件进行一次清理。规范性文件与现行法律、法规、规章相抵触或者不适当的，应当及时修改或者废止。

第四十九条 规范性文件清理结束后，制定机关应当及时公布继续有效、废止和失效的规范性文件目录；未列入继续有效规范性文件目录的，不得作为行政管理的依据。

第六章 附 则

第五十条 各级政府及其工作部门应当按照本办法规定，结合本地区、本部门实际情况，建立健全规范性文件管理制度。

第五十一条 因突发事件等特殊情况需要立即制定规范性文件的，或者依据法律、法规、规章授权例行调整和发布标准的，可以对本办法规定的制定程序进行适当的调整。

规范性文件的修改、废止和解释程序，参照制定程序执行。



第五十二条 本办法自 2022 年 3 月 1 日起施行。2002 年 6 月 1 日施行的《无锡市规范性文件备案审查规定》（市政府令第 60 号发布）同时废止。