

信阳市平桥区人民政府办公室文件

信平政办〔2021〕29号

信阳市平桥区人民政府办公室 关于加强规范性文件备案管理工作的通知

各乡、镇人民政府，各办事处、管委会，区政府有关部门：

《关于加强规范性文件备案管理工作的通知》已经区政府研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



信阳市平桥区人民政府办公室

2021年9月8日

为了贯彻习近平法治思想，维护社会主义法制的统一，加强规范性文件的备案审查工作，规范规范性文件制定程序，保证区政府规范性文件质量，根据《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（国办发〔2018〕37号）《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》（国办发〔2018〕115号）《河南省规章规范性文件备案办法》（省政府令第110号）《河南省人民政府办公室关于进一步加强规范性文件管理和备案工作的通知》（豫政办〔2012〕107号）《信阳市平桥区人民政府办公室关于实行规范性文件三统一制度的通知》（信平政办〔2015〕48号），现就加强规范性文件备案管理工作通知如下：

一、关于规范性文件的认定

规范性文件是指具备行政性、外部性、规范性的特征，除政府规章以外，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制定的，涉及公民、法人或者其他组织的权利义务，在一定时期内反复适用，具有普遍约束力的文件。

（一）关于“行政性”，宜从文件的制定主体是否符合法律、法规规定的要求，文件的内容是否属于行政管理的范围及是否作为行政管理的依据等方面把握。

（二）关于“外部性”，宜从文件调整对象是否属于行

政机关、财政拨款的单位及其所属人员以外的公民、法人或者其他组织等方面把握。调整对象不是指规范性文件发布的对象，而是指规范性文件中管理内容涉及的对象。

（三）关于“规范性”，宜从“一定时期内反复适用”、“普遍约束力”、“涉及权利义务”等方面把握。“一定时期”包括几天、几个月或者几年；“反复适用性”是指文件作出的规定，自实施之日起的一个时间段内，对同类事项可多次适用；“普遍约束力”是指规范性文件的内容适用于不确定的公民、法人或者其他组织；“涉及权利义务”的内容，主要是指直接或者间接对公民、法人或者其他组织作出禁止性、允许性、强制性事项，以及相应的权利义务。

二、制定行政规范性文件的注意事项

1、起草的行政规范性文件不得设定以下事项：

（1）行政许可、行政处罚、行政强制、证明等事项，增加办理行政许可事项的条件；

（2）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；

（3）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；

（4）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、人格权、劳动权、

休息权等基本权利；

(5) 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。

行政规范性文件依据法律、法规、规章和国家政策文件，需要作出细化或者实施性规定的，不得改变原规定的具体内容。除区人民政府及财政、价格主管部门的行政规范性文件外，其他行政规范性文件不得设定行政收费。

2、起草行政规范性文件，要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，可组织相关领域专家进行论证。评估论证结论应当在文件起草说明中写明，作为制发文件的重要依据。

3、起草行政规范性文件，除依法需要保密的外，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，要通过政府（部门）网站、报刊、广播、电视等便于群众知晓的方式，公布文件草案及其说明等材料，并明确提出意见的方式和期限。向社会公开征求意见的期限不得少于10个工作日。

制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定，充分听取市场主体、行业协会商会的意见。除依法需要保密外，制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当通过报纸、网络等向社会公开征求意见，并

建立健全意见采纳情况反馈机制。向社会公开征求意见的期限一般不少于 30 日。

对相对集中的意见建议不予采纳的，公布时应当说明理由。

4、制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的行政规范性文件，起草部门须报送区市场监督管理局进行公平竞争审查。

5、规范性文件的名称，一般称“规定”“办法”“细则”“意见”等。为实施法规、规章和上级行政机关制定的规范性文件，可冠以“实施”一词。

三、实行规范性文件“三统一”（统一登记、统一编号、统一发布）制度的具体要求

（一）区政府、区政府办公室制定规范性文件实行“三统一”制度的基本程序

1. 承担起草工作的单位应当按照《信阳市规范性文件制定程序规定》（信政〔2012〕10 号）做好相关起草、报送工作。

2. 起草单位除向区司法局规范性文件审核股报送规范性文件草案送审稿、法律依据、合法性审查的请示、起草说明（见附件 1）、部门会签意见等材料外，同时一并报送本单位负责法制工作的机构出具的合法性审查意见（见附件 2）（上述材料一式两份）。材料报送齐全的，区司法局予以受理；材料不齐的，不予受理并一次性告知报送单位按要求补

报。

3. 区司法局对规范性文件送审稿和其他有关材料进行合法性审查。通过合法性审查，并经协商、修改形成的规范性文件草案及其说明，由区司法局主要负责人签署，提请区政府常务会议审议决定。未通过合法性审查的规范性文件草案，有关单位不得提请审议，不得提请签署。

4. 规范性文件经区政府领导签署后3个工作日内，由主办股室持区政府领导签批意见、《规范性文件登记申请书》（见附件3）和纸质正式文本清样（含电子文本）、区常务会议纪要到区司法局规范性文件审核股办理规范性文件统一登记、编号。符合规定的，区司法局出具《规范性文件登记通知书》（见附件4）。

5. 区政府办公室接到《规范性文件登记通知书》后，按程序印发文件，并在印发后20个工作日内由区政府办在政府网站统一公布。

（二）区政府部门规范性文件实行“三统一”制度的基本程序

1. 制定机关负责法制工作的机构对规范性文件草案送审稿进行合法性审查。

2. 通过合法性审查的，由制定机关办公室按照机关办文程序提请审议、签署、编发文字号。

3. 自制定机关负责人签署之日起5个工作日内，报区司法局规范性文件审核股统一登记、编号。同时，一并报送规范性文件拟印文本2份、电子文本1份、起草说明1份、制

定机关负责法制工作的机构出具的合法性审查意见1份以及部门办公会集体审议材料。

4. 材料报送齐全的，区司法局予以受理；材料不齐的，不予受理并一次性告知报送单位按要求补报。

5. 区司法局对受理的规范性文件进行形式审查，符合要求的，应当于受理登记之日起10个工作日内予以登记，编制登记号，并向制定机关出具《规范性文件登记通知书》；不符合要求的，不予登记，退回材料，并说明理由。区政府部门规范性文件制定程序和制定内容的合法性、适当性、协调性、规范性，由制定机关负责。

6. 经区司法局统一登记、统一编号后20个工作日内，由区政府办在政府网站统一公布。

四、规范性文件编号方案

（一）规范性文件登记号，是经依法登记，准予公布施行的规范性文件的法定标识。制定机关印发规范性文件，要在首页版心左上角第1行顶格用三号黑体字标注登记号，未标注登记号的规范性文件无效。

（二）规范性文件登记号由三部分组成：

第一部分为行政区域编码。依据《信阳市平桥区人民政府办公室关于实行规范性文件三统一制度的通知》（信政办〔2015〕48号），县（区）和乡镇行政区域编码由信阳市的行政区域车牌号英文字母代码加登记机关行政区域名汉语拼音缩写加行政级别英文简称。行政级别英文简称，如信阳市平桥区行政区域编码为“SPQD”，平桥区明港镇行政区

域编码为“SMGT”。

第二部分为年份，年份为登记当年的公元年份，以阿拉伯数字标识，标全称。

第三部分为规范性文件制定单位简称和登记流水号。制定单位简称参照《信阳市机构简称》规定编制汉语拼音缩写，如区政府（ZF）、区发展改革委（FZGGW）等；登记流水号为三位阿拉伯数字，每个制定单位编一组，按登记顺序，每年从“001”起，末尾不用“号”字。

三个部分之间用占一个西文字符位的短横杠连接。例如：平桥区政府 2021 年第 8 件规范性文件，登记号为“SPQD-2021-ZF008”；平桥区发展改革委 2021 年第 1 件规范性文件，登记号为“SPQD-2021-FZGGW001”；平桥区明港镇政府 2021 年第 2 件规范性文件，登记号为“SMGT-2021-ZF002”，以上字母均为大写。

五、实行规范性文件“三统一”制度与备案审查工作的衔接

区政府规范性文件，由区司法局按照《河南省规章规范性文件备案办法》和《信阳市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法》的要求，分别报送市政府和市人大常委会备案。

区政府部门规范性文件，由制定单位按照《河南省人民政府办公室关于进一步加强规范性文件管理和备案工作的通知》（豫政办〔2012〕107号）的要求，将备案报告、纸质正式文本和起草说明等相关材料，报区司法局备案。

备案审查的其他工作仍然按照现行规定执行，切实做到有件必备，有备必审，有错必纠。

- 附件：1. 行政规范性文件起草情况说明参考格式
2. 部门法制机构合法性审查意见书参考格式
3. 规范性文件登记申请书参考格式
4. 规范性文件登记通知书参考格式
5. 各单位规范性文件行政区域编码

附件 1 行政规范性文件起草情况说明参考格式

关于《××××》的起草情况说明

一、文件涉法内容说明

文件制定依据（法律、法规、规章及上级行政规范性文件）；涉及权利义务的内容：如文件第×条有关行政处罚的规定依据《××》第×条，文件第×条有关行政许可的规定依据《××》，文件第×条有关收费的规定依据《××》等等。

二、文件制定程序说明

文件×年×月开始由×部门进行必要性、可行性等内容的调研论证（或者×年×月×日组织专家进行必要性和可行性论证或者进行社会稳定风险评估）。×年×月×日在网站（或者书面征求意见，或者召开座谈会、听证会形式）公开征求意见，收到×条意见，不采纳×条，理由×××。

×月×日至×日由本机关法制机构进行合法性审查，提出意见×条（或没有意见），采纳×条，不采纳的理由是××。

三、文件施行日期及有效期说明

文件的发布日期是××，施行日期是××。该文件因为××的原因，自发布之日未满 30 日即施行。（行政规范性文件应当自发布之日起 30 日后施行，但因保障国家安全、

重大公共利益的需要，或者发布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和国家政策执行的，可以自发布之日起施行。如自发布之日起未满 30 日即施行的，需说明理由。）

如该文件属于阶段性工作的，需载明有效期为×年。

- 附件：1. 制定规范性文件的相关依据文本
2. 反馈意见复印件或意见采纳汇总情况

（单位印章）

××××年××月××日

（联系人：×××，联系电话：×××）

附件2 部门法制机构合法性审查意见书参考格式

关于对《××××》（草案）的 合法性审查意见

××××（相关业务股、室）：

《××××××××××》（草案），已经我股（室）审查，现提出法律意见如下：

一、合法性情况

……（需对制定主体、制定依据、制定权限、制定程序、送审稿内容和形式是否合法逐一作出审查确认。制定主体、制定权限或者送审稿主要内容不合法的，应当建议不予制定该规范性文件；制定文件适用依据错误，或者适用依据已经废止失效的，应当提出适用准确的依据；个别具体规定不合法的，或者前期制定程序不符合法定要求的，应对存在的问题逐一具体分析，并提出明确、具体的建议。）

二、后续法定程序

《××××××××××》（送审稿）属于行政规范性文件，应当经集体讨论研究决定后，15个工作日内按规定报区司法局统一登记、统一编号；正式印发后，报区司法局备案，由政府办在区政府门户网站上统一公布。

×××局（委、办）法制机构

××××年××月××日

附件 3 规范性文件登记申请书参考格式

《×××》登记申请书

区司法局：

现将我单位制定（或起草）的《×××》（×××〔×××〕××号），报请统一登记、统一编号、统一公布。

附件：1. 《×××》纸质清样 2 份

2. 区政府领导签批意见

3. 区政府常务会议纪要

（单位印章）

××××年××月××日

附件 4 规范性文件登记通知书参考格式

规范性文件登记通知书

××（委、办、局）：

你单位报来的《×××》（×××〔×××〕 ××号）
及相关材料，经审查符合要求，准予登记。统一登记号为：
××××-年份-单位代码加流水号。

（单位印章）

××××年××月××日

附件 5

平桥区各单位规范性文件行政区域编码

单位	编码
明港镇	SMGT
邢集镇	SBXJT
肖王镇	SXWT
平昌关镇	SPCGT
五里镇	SWLT
洋河镇	SBYHT
龙井乡	SBLJT
肖店乡	SBXDT
胡店乡	SBHDT
彭家湾乡	SPJWT
长台关乡	SCTGT
查山乡	SZST
王岗乡	SBWGT
高梁店乡	SGLDT
平桥街道办事处	PQBSC
平西街道办事处	PXBSC
平东街道办事处	PDBSC
甘岸街道办事处	GABSC

五里店街道办事处	WLDBSC
震雷山街道办事处	ZLSBSC
城阳城址管委会	CYCZGWH
区政府办公室	ZFBGS
区发展和改革委员会	FZGGW
区人力资源和社会保障局	RLZYHSHBZJ
区文化广电和旅游局	WHGDHLYJ
区住房和城乡建设局	ZFHCXJSJ
区卫生健康委员会	WSJKWYH
区工业和信息化局	GYHXXHJ
区市场监督管理局	SCJDGLJ
区退役军人事务局	TYJRSWJ
区交通运输局	JTYSJ
区农业农村局	NYNCJ
区自然资源局	ZRZYJ
区应急管理局	YJGLJ
区城市管理局	CSSLJ
区教育体育局	JYTYJ
区医疗保障局	YLBZJ
区民政局	MZJ
区司法局	SFJ
区财政局	CZJ

区税务局	SWJ
区水利局	SLJ
区林业局	LYJ
区审计局	SJJ
区商务局	SWJ
区统计局	TJJ
区信访局	XFJ
区气象局	QXJ
区烟草专卖局	YCZMJ
市生态环境局直属二分局	STHJJZSRFJ
区乡村振兴局	XCZXJ

注：个别乡镇行政区域编码因与其他县区有重复，因此决定在行政区域编码中增加一个英文字母予以区分。各单位名称如有变动，以变动后的为准。