# 山东省粮食和物资储备局文件

鲁粮发〔2019〕72 号

## 山东省粮食和物资储备局<br>关于印发《山东省粮食和物资储备局行政规范性文件制定和管理办法》的通知

各处室、直属单位：

《山东省粮食和物资储备局行政规范性文件制定和管理办法》已经局长办公会审议通过，现印发给你们，请认真遵照执行。

山东省粮食和物资储备局

2019 年 12 月 4 日

（主动公开）

# 山东省粮食和物资储备局
# 行政规范性文件制定和管理办法

## 第一章　总　则

**第一条**　为规范山东省粮食和物资储备局行政规范性文件制定、管理以及合法性审核工作，根据《山东省人民政府办公厅关于做好行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（鲁政办发〔2018〕23号）、《山东省人民政府办公厅关于进一步做好行政规范性文件合法性审核工作的通知》（鲁政办发〔2019〕5号）等有关规定，结合工作实际，制定本办法。

**第二条**　本办法所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指由山东省粮食和物资储备局（以下简称省局）依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的行政公文。

**第三条**　制定规范性文件应当符合法定职责权限，符合法律、法规、规章及上级规范性文件等规定，保障公民、法人和其他组织的合法权益，符合“放管服”改革、优化营商环境、减证便民等改革措施精神，简化办事流程和材料。

**第四条**　规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制措施等事项，不得违法限制或者剥夺公民、法人和其他组织合法权利，不得违法增加公民、法人和其他组织的义务。

规范性文件对实施法律、法规、规章以及上级规范性文件作

出具体规定的，不得与所依据的规定相抵触。

**第五条** 规范性文件的起草、合法性审核、审议、“三统一”、备案和清理评估等适用本办法。

本办法所称“三统一”，是指规范性文件需经制定部门统一登记、统一编制登记号、统一公布。

**第六条** 规范性文件要严格依照法定程序制发，重要的规范性文件要严格执行评估论证、征求意见、合法性审核、集体审议决定、公开发布等程序。

**第七条** 各处室（单位）负责职责范围内局规范性文件的起草、评估论证、征求意见、政策解读、公布等工作；局办公室负责规范性文件的公文审核；局政策法规处负责规范性文件的合法性审核、“三统一”、备案等工作。

## 第二章 规范性文件认定

**第八条** 规范性文件的认定可以从制定主体和内容上把握。

（一）制定主体：省局。

（二）认定规范性文件主要是看文件内容，可以从以下三个方面把握：

1. 依法制定并公开。省局依照法定权限、程序制定并公开发布。

2. 普遍约束力。规范性文件内容涉及公民、法人和其他组织权利义务，并对不特定的管理对象具有普遍约束力。

3.反复适用。规范性文件一般应在1年以上的时间内反复适用，对同类事项多次适用。

**第九条** 省局制发的报告、请示和议案，会议通知、会议纪要及讲话材料等会议文件，商洽性工作函，内部执行的管理规范、工作制度，表彰奖励、人事任免决定，行业技术标准、技术操作规程，涉密文件，对具体事项的行政处理决定等，不是规范性文件。

**第十条** 省局常见公文的认定：

1.省局批转市及县(市、区)粮食和物资储备管理部门的规范性文件，省局经省政府同意后制定发布的规范性文件，是省局的规范性文件。

2.省局原文转发上级行政机关的规范性文件，不是省局的规范性文件；但转发上级规范性文件同时提出具体实施措施或者补充意见，对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是省局的规范性文件。

3.省局对行政处罚、行政许可等进行裁量权细化量化的规定，是规范性文件；但省局指导下级行政机关就行政处罚、行政许可等裁量权细化量化作出的规定，不是规范性文件。

4.省局为实施专项行动、部署有关工作制定的工作方案，不是规范性文件；但此类方案的内容如对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是规范性文件。

5.省局的指导意见原则上不是规范性文件，但文件内容对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是

规范性文件。

6.省局的批复原则上不是规范性文件，但批复的内容对省局管辖范围内的同类事项具有普遍适用性，并对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是规范性文件。

7.关于宣布规范性文件继续有效、废止或者失效的文件，不是规范性文件。

## 第三章　起　草

**第十一条**　规范性文件由处室（单位）依据职责起草。内容涉及其他处室（单位）的，应当与其他处室（单位）联合起草。

**第十二条**　规范性文件要加强评估论证。起草处室（单位）应当全面论证规范性文件制发的必要性、可行性和合理性，要对规范性文件有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估。

规范性文件内容涉及重大公共利益的，公众有重大分歧的，可能影响社会稳定的，或者法律、法规、规章规定应当听证的，应当组织听证。

规范性文件涉及内容专业性、技术性较强，或者必要性、可行性、合理性需要进一步论证的，应当组织相关领域的专家进行论证。

**第十三条**　规范性文件要广泛征求意见。除依法需要保密的外，起草处室（单位）在起草规范性文件时，既要在局机关、系

统内部征求意见，也要广泛向社会公开征求意见。

在制定对公民、法人和其他组织权利义务有较大影响、社会关注度高的规范性文件时，应当将规范性文件草案通过省局网站向社会公开征求意见，期限不少于20个工作日。

**第十四条** 规范性文件内容涉及其他部门职责的，应当事先与有关部门沟通协调，并组织部门会签。

**第十五条** 在制定市场准入、产业发展、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规范性文件时，起草处室（单位）应当进行公平竞争审查，全面评估对市场竞争的影响，防止排除、限制市场竞争。

**第十六条** 起草处室（单位）应当撰写规范性文件的起草说明，主要包括文件的制定背景、必要性、可行性、起草过程、主要内容和施行日期说明等。对评估论证结论、意见征集情况、重大分歧意见的协调和处理情况等，以及应当进行公平竞争审查的，要在起草说明中予以载明。

**第十七条** 起草处室（单位）应当将规范性文件的政策解读与起草工作同步考虑、同步安排，按照规定重点解读背景依据、目标任务、主要内容、涉及范围等。

## 第四章 合法性审核

**第十八条** 制定规范性文件应当进行合法性审核。提交合法性审核的规范性文件草案，应当由起草处室（单位）主要负责人

签署。联合起草的，应当由处室（单位）主要负责人联合签署。

**第十九条** 起草处室（单位）报送政策法规处进行合法性审核时，应当报送下列材料：

（一）规范性文件草案；

（二）包含制定背景、起草过程、必要性可行性合理性评估论证、合法性自查、主要内容等情况的起草说明；

（三）依据的法律、法规、规章和政策文件的目录及文本；

（四）听取公众意见及意见采纳情况的书面记录，包括召开座谈会、论证会以及通过网站公开征求意见的情况记录；

（五）应当听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会意见的，提交听取意见的书面记录；

（六）应当进行公平竞争审查的，提交公平竞争书面审查结论；

（七）应当组织听证的，提交相关书面记录；

（八）进行合法性审核需要的其他材料。

**第二十条** 政策法规处重点就下列事项进行合法性审核：

（一）制定主体是否合法；

（二）是否超越法定职权；

（三）是否符合规范性文件制定程序；

（四）内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定；

（五）是否违法设立行政许可、行政处罚、行政强制等事项，是否增加办理行政许可事项的条件，是否规定出具循环证明、重

复证明、无谓证明的内容；

（六）是否存在没有法律、法规依据作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的情形；

（七）是否存在没有法律、法规依据作出增加本单位权力或者减少本单位法定职责的情形；

（八）需要进行合法性审核的其他事项。

**第二十一条** 政策法规处应当自收到规范性文件送审材料之日起5至15个工作日内完成合法性审核工作，并出具合法性审核意见。

**第二十二条** 政策法规处进行合法性审核，可以根据实际需要采取下列方式：

（一）书面审核；

（二）必要的调查研究；

（三）通过召开座谈会、论证会、听证会、公开征求意见等形式广泛听取社会各方面意见；

（四）组织省局法律顾问进行法律咨询或者论证，听取有关专家学者的意见和建议。

开展前款第二项至第四项工作的时间，不计算在合法性审核期限内。

**第二十三条** 对审核中发现的问题，政策法规处依照下列规定处理：

（一）不是规范性文件的，退回起草处室（单位），不予合法性审核；

（二）制定主体不合法、超越法定职权，或者主要内容不合法的，提出不制定该规范性文件的意见；

（三）应当公开征求意见尚未征求、应当组织听证尚未听证、应当经专家论证尚未论证的，退回起草处室（单位）补正程序；

（四）应当听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会意见尚未听取的，退回起草处室（单位）补正程序；

（五）应当进行公平竞争审查尚未进行审查的，退回起草处室（单位）补正程序；

（六）具体规定不合法的，提出相应修改意见。

**第二十四条** 政策法规处在完成合法性审核后，出具合法性审核意见。合法性审核意见应当载明下列内容：

（一）审核的基本情况；

（二）规范性文件在合法性方面是否存在问题；

（三）修改的意见和建议。

**第二十五条** 起草处室（单位）应当配合政策法规处做好合法性审核工作，按要求就有关问题作出说明；其他相关处室（单位）也应积极协作配合。

**第二十六条** 省局与其他部门联合制定的规范性文件， 依照本办法进行合法性审核。

**第二十七条** 未经合法性审核或经审核不合法的，不得提交局长办公会审议。

## 第五章 审议与公布

**第二十八条** 制定规范性文件实行集体研究讨论制度。起草处室（单位）应当对政策法规处出具的合法性审核意见进行认真研究，根据审核意见作必要的修改或补充后形成送审稿，提交局长办公会审议。起草处室（单位）作汇报说明，汇报内容包括规范性文件的制定背景、必要性可行性合理性评估论证、起草过程、起草依据和主要内容等。政策法规处作合法性审核情况说明。

**第二十九条** 局长办公会审议通过或原则性通过但需要修改的，由起草处室(单位)按审议意见进行处理后，履行相应公文处理程序。

**第三十条** 规范性文件应当标注有效期和施行日期。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。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。但是，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，或者不利于保障国家安全、公共利益的，可以自公布之日起施行，并在起草说明中阐明理由。

**第三十一条** 规范性文件签发后，起草处室(单位)应当送政策法规处统一登记、编制登记号。送交登记和编号时提交下列材料：

（一）带发文字号的规范性文件纸质文本；

（二）起草说明；

（三）依据的法律、法规、规章和国家政策文件的目录及文

本；

（四）局长办公会讨论决定的书面记录；

（五）听取公众意见及意见采纳情况的书面记录。

**第三十二条** 印发规范性文件，应当在首页版心左上角第1行顶格用三号黑体字标注登记号。标注登记号的规范性文件文本为正式文本。

**第三十三条** 起草处室（单位）应当自规范性文件印发之日起3个工作日内，将规范性文件及相应的政策解读文件在省局网站公布，并将起草说明、纸质文本2份及电子文本1份报政策法规处。

政策法规处应当自规范性文件印发之日起30日内，将备案报告、起草说明、合法性审核意见、纸质文本2份及电子文本1份，送省司法厅备案，并通过山东省规范性文件电子监督平台完成网上备案。

## 第六章 清理评估

**第三十四条** 规范性文件实行动态管理，定期进行清理评估。规范性文件的清理评估由政策法规处牵头负责，各处室（单位）具体负责本处室（单位）起草的规范性文件的清理评估工作。

**第三十五条** 规范性文件的依据修改、废止或客观情况发生变化时，应当及时对规范性文件进行清理评估。

清理评估工作应当形成继续有效、拟修订或者拟废止的清理

评估意见。继续有效的，执行至有效期满；拟修订和拟废止的，按规范性文件的相应程序办理。

清理结果应当在省局网站公开。

**第三十六条** 起草处室（单位）应当于规范性文件有效期届满前6个月内进行评估，认为需要继续执行的，按照本办法重新登记、编制登记号、公布，并自公布之日起重新计算有效期；拟修订和拟废止的，按规范性文件的相应程序办理。

## 第七章 附 则

**第三十七条** 省局起草的以省政府或者省政府办公厅名义制发的规范性文件，参照本办法进行合法性初审后，报省司法厅进行审核。

**第三十八条** 本办法自发布之日起施行。《山东省粮食局规范性文件制定管理办法》（鲁粮字〔2016〕68号）同时废止。

附件：1.规范性文件起草说明参考格式

2.规范性文件合法性审核意见参考格式

3.规范性文件备案报告参考格式

附件 1

**规范性文件起草说明参考格式**

# 关于《××××××××》的起草说明

政策法规处：

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**

包括调查研究、评估论证、征求意见、听证、合法性审核、集体审议决定等过程说明。

**四、主要内容**

**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 日即施行应当说明理由)

×××(起草单位名称)

(印章)

年　月　日

附件 2

**规范性文件合法性审核意见参考格式**

# 关于《×××××××》的合法性审核意见

×××(起草单位名称)：

你单位起草的《×××××××》，已经我单位合法性审核，现提出如下审核意见：

**一、审核过程**

对审核过程和所做的工作进行描述。

**二、合法性审核情况**

1.需对制定主体、权限、程序、内容、形式是否合法逐一进行审核确认。

2.具体规定不合法的，提出明确意见，同时说明理由。

政策法规处(印章)

年　月　日

附件 3

**规范性文件备案报告参考格式**

# 关于《××××××××》的备案报告

山东省人民政府：

现将×××(报备机关名称)×年×月×日公布，×年×月×日起施行的《××××××××》(××〔××〕×号)正式文本、起草说明和合法性审核意见一式两份报请备案。

山东省粮食和物资储备局(印章)

年　月　日

抄送：省司法厅。

山东省粮食和物资储备局办公室　　2019 年 12 月 4 日印发