

海南省行政规范性文件制定与备案规定

(2019年5月25日海南省人民政府令第285号公布 2025年10月30日海南省人民政府令第334号修订)

第一章 总 则

第一条 为了规范行政规范性文件的制定和备案，加强对行政规范性文件的监督管理，深入推进依法行政，全面建设法治政府，根据有关法律、法规规定，结合本省实际，制定本规定。

第二条 本省行政区域内行政规范性文件的制定、备案、清理及其监督管理，适用本规定。法律、法规另有规定的，从其规定。

第三条 本规定所称行政规范性文件，是指由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（以下统称行政机关）依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

政府规章及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、工作计划、工作方案、请示报告、表彰奖励、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不含有对外行政管理规范类内容的技术操作规程、对具体事项作出的行政处理决定不适用本规定。

第四条 县级以上人民政府应当加强对行政规范性文件制定和备案工作的监督检查，建立情况通报制度。

县级以上人民政府负责备案审查的部门（以下简称备案审查部门）与党委、人大、司法机关的有关工作机构建立健全会商审查、征求意见、信息共享等备案审查衔接联动机制，形成监督合力，发现并纠正违法的行政规范性文件。

对专业性、技术性较强或者疑难、复杂的行政规范性文件，备案审查部门可以组织法律顾问、公职律师、专家参与备案审查。

备案审查部门可以结合工作实际，建立行政规范性文件备案审查专家库。

第五条 行政规范性文件的制定和备案，应当坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻习近平法治思想，遵循下列原则：

（一）坚持中国共产党的领导；
（二）坚持以人民为中心；
（三）维护国家法制统一；
（四）坚持依法行政、精简高效、民主公开；

（五）体现全面深化改革精神；
（六）弘扬社会主义核心价值观。

第六条 县级以上人民政府应当将行政规范性文件制定和监督管理工作纳入法治政府建设督察及综合考核指标体系。

第二章 行政规范性文件的制定

第七条 下列单位可以制定行政规范性文件：

（一）省人民政府及其部门、派出机关；

（二）市、县（区）、自治县人民政府及其部门、派出机关；

（三）乡镇人民政府、街道办事处；

（四）经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

除法律、法规另有规定外，行政机关的议事协调机构、临时机构、派出机构和内设机构，不得制定行政规范性文件。

县级以上人民政府应当编制行政规范性文件制定主体清单，并实行动态管理，根据有关规定和工作变化，对制定主体进行核实增减。

第八条 制定机关应当加强统筹，控制行政规范性文件发文数量。内容相近的行政管理事项，应当归并后制定行政规范性文件。

法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，或者现行文件已有部署且

仍然适用的，不得重复制定行政规范性文件。

第九条 制定政府行政规范性文件，起草部门应当事先向本级人民政府报请立项，列入政府发文计划。

第十条 行政规范性文件的名称应当符合简洁、醒目、全面、准确的要求，可以使用“办法”、“规定”、“决定”、“意见”、“细则”、“通告”、“命令”、“公告”等。

使用“办法”、“规定”、“细则”等名称的行政规范性文件，一般用条文形式表述，并使用“通知”文种印发。内容较多的，可以划分章节。

政府行政规范性文件的标题应当冠以本行政区域名称，部门行政规范性文件的标题应当冠以制定机关名称。

第十一条 制定行政规范性文件应当经过下列程序：

- （一）评估论证；
- （二）征求意见；
- （三）合法性审核；
- （四）集体审议决定；
- （五）向社会公布。

因预防、应对和处置突发事件，或者执行上级机关的紧急命令和决定，需要立即制定实施行政规范性文件的，经制定机关主要负责人批准，可以简化制定程序，文件印发前应当经过合法性审核、集体审议决定。

制定行政规范性文件涉及重大行政决策的，还应当遵守国家和本省关于重大行政决策程序的规定。

第十二条 行政规范性文件不得规定下列事项：

- （一）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；
- （二）设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；

（三）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；

（四）超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

（五）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；

（六）其他应当由法律、法规、规章规定或者上级机关规定的事项。

第十三条 行政规范性文件由制定机关组织起草。县级以上人民政府组织起草行政规范性文件时，可以确定由一个或者两个以上部门具体负责。

起草行政规范性文件的内容涉及县级以上人民政府两个或者两个以上部门职权的，应当由两个或者两个以上部门联合起草；联合起草时，应当以一个部门为主，其他部门配合。

第十四条 起草行政规范性文件应当对制定行政规范性文件的必要性、可行性和合理性进行研究，并对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响等内容进行评估论证，对文件是否符合法律、法规和国家政策、社会主义核心价值观、公平竞争及其他专项审查评估要求等进行审查。

对专业性、技术性较强的行政规范性文件，应当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。

第十五条 起草行政规范性文件，除依法需要保密外，应当通过政府网站、报刊等便于群众知晓的方式向社会公开征求意见，时间一般不少于十日。起草与市场主体生产经营活动密切相关的行政规范性文件，向社会公开征求意见的期限一般不少于三十日。法律、法规另有规定的，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。制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政规范性文件，起草部门应当充分听取市场主体、行业协会商会的意见。

起草部门应当对公开征求意见进行研究处理，建立健全意见沟通协商反馈机制，并在起草说明中载明采纳或者不采纳有关意见的情况。

法律、法规、规章规定应当听证的，起草部门应当按照规定组织听证。

第十六条 行政规范性文件送审稿在提交会议决定前，应当由制定机关负责合法性审核的部门或者机构（以下统称审核机构）进行合法性审核：

- （一）以县级以上人民政府印发的行政规范性文件，或者由县级以上人民政府部门起草、报请本级人民政府批准后以部门名义印发的行政规范性文件，由同级人民政府司法行政部门进行审核；
- （二）县级以上人民政府部门和经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的行政规范性文件，由本部门审核机构进行审核；

（三）乡镇人民政府及街道办事处制定的行政规范性文件，已明确专门审核机构或者专门审核人员的，由本单位审核机构或者审核人员进行审核。未明确专门审核机构或者专门审核人员的，统一由市、县（区）、自治县人民政府确定的审核机构进行审核。

不得以征求意见、会签、参加审议、法律论证向出具意见等方式代替合法性审核。

第十七条 起草部门报送提请政府审议的行政规范性文件送审稿时，应当提供下列材料：

- （一）文件送审稿；
- （二）起草说明；
- （三）条文依据对照表，应当列明所依据的法律、法规、规章和政策文件名称及具体规定；

（四）征求意见及意见采纳情况；

（五）按照国家和本省规定进行听证、风险评估、专家论证及报送相关主管部门开展专项审查评估等情况；

（六）本单位出具的审核意见，意见应当载明涉及法律法规、意识形态、国家和公共安全、生态环境、公平竞争的审核情况；

（七）起草部门集体审议意见；

（八）针对不同审核内容需要的其他材料。

第十八条 县级以上人民政府办公厅应当对行政规范性文件送审稿及有关材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的，转送审核机构进行审核；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后转送审核机构进行审查。

第十九条 制定机关的审核机构对行政规范性文件送审稿的制定主体、制定依据、制定内容、制定权限、制定程序以及其他需要审核的内容进行合法性审核。

合法性审核应当保证必要的审核时间，从送审材料齐备后计算，一般不少于五个工作日，最长不超过十五个工作日。

第二十条 审核机构对行政规范性文件送审稿应当根据下列不同情形提出合法性审核意见：

（一）制定程序、制定内容符合法律、法规、规章和政策规定的，提出合法的审核意见；

（二）不属于制定机关权限范围的，向制定机关提出不予制定建议；

（三）制定程序不符合法律、法规、规章和政策规定的，建议完善相关程序；

（四）制定内容涉及探索性改革事项，法律、法规、规章和政策尚无明确规定，可以明示法律风险，提交制定机关研究决定；

（五）制定内容不符合法律、法规、规章和政策规定的，提出应当予以修改或者不合法的审核意见。

起草部门应当根据合法性审核意见对行政规范性文件作必要的修改或者补充。

起草部门应当根据合法性审核意见对行政规范性文件作必要的修改或者补充。

行政规范性文件按照简化程序制定或者

充；特殊情况下，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。

第二十一条 行政规范性文件应当按照下列规定审议决定：

（一）各级人民政府制定的行政规范性文件，应当经本级政府常务会议或者全体会议审议决定；

（二）县级以上人民政府部门制定的行政规范性文件，应当经本部门办公会议审议决定。

未经制定机关审核机构审核的行政规范性文件，不得提请制定机关审议决定。

第二十二条 行政规范性文件由制定机关统一登记、统一编号、统一印发。

第二十三条 制定机关应当及时将行政规范性文件通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等方式公布。

未向社会公布的行政规范性文件，不得作为实施行政管理的依据。

第二十四条 行政规范性文件应当自公布之日起三十日以后施行；但因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和政策执行的除外。

行政规范性文件应当明确生效后需要同时废止的文件。

第二十五条 修改或者废止行政规范性文件，参照行政规范性文件的制定程序办理。

第二十六条 行政规范性文件的解释权属于行政规范性文件的制定机关。

第三章 行政规范性文件的备案和监督

第二十七条 行政规范性文件应当自公布之日起十五日内由制定机关按照下列规定报有关机关备案：

（一）市、县（区）、自治县人民政府制定的行政规范性文件报上一级人民政府备案；乡镇人民政府制定的行政规范性文件报上一级人民政府备案；县级以上人民政府派出机关制定的行政规范性文件报设立该派出机关的人民政府备案；

（二）县级以上人民政府部门制定的行政规范性文件报本级人民政府备案；部门管理单位制定的行政规范性文件报主管部门备案，相关要求参照本章规定执行；

（三）两个以上机关联合制定的行政规范性文件由主办机关报本级人民政府备案；

（四）经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的行政规范性文件报本级人民政府备案；

（五）实行垂直管理的部门制定的行政规范性文件报上一级主管部备案，同时抄送文件制定机关所在地的本级人民政府。

行政规范性文件需要报送本级人大常委会备案的，按照相关规定执行。

报送人民政府备案的行政规范性文件，径送承办备案工作的县级以上人民政府司法行政部门。

第二十八条 报送备案的行政规范性文件，应当提交以下材料：

- （一）备案报告；
- （二）行政规范性文件正式文本；
- （三）起草说明；

（四）条文依据对照表；

（五）征求意见及意见采纳情况；

（六）按照国家和本省有关规定进行听证、风险评估、专家论证及专项审查评估等情况；

（七）制定机关审核机构出具的审核意见，意见应当载明涉及法律法规、意识形态、国家和公共安全、生态环境、公平竞争的审核情况；

（八）制定行政规范性文件的依据文本和其他相关材料。

备案报告应当载明行政规范性文件经有关会议审议情况、公布情况等内容。

行政规范性文件按照简化程序制定或者

自公布之日起未满三十日即施行的，应当在备案报告中注明理由。

第二十九条 备案审查部门对报送备案的行政规范性文件，按照下列规定办理：

（一）符合本规定第三条、第二十七条、第二十八条规定的，予以备案；

（二）不符合本规定第三条、第二十七条、第二十八条规定的，暂缓备案；暂缓备案的，由备案审查部门通知制定机关补充或者重新报送备案材料；补充或者重新报送备案材料符合规定的，予以备案；

（三）不符合本规定第三条规定的，不予备案，将材料退回。

第三十条 备案审查部门对备案的行政规范性文件，依照本规定第十九条第一款的要求进行审查。

备案审查部门在审查行政规范性文件时，可以向有关行政机关征求意见和要求制定机关说明有关情况；被征求意见的行政机关和制定机关应当在规定期限内回复。

第三十一条 报送备案的行政规范性文件不符合有关规定的，备案审查部门应当向制定机关提出修改或者废止的审查意见，制定机关应当书面答复处理结果。无理由拒不落实审查意见的，备案审查部门报请有权机关予以改变或者撤销。

第三十二条 备案审查部门发现已经通过备案审查的行政规范性文件存在本规定第十二条所列情形之一的，应当重新启动审查程序。

第三十三条 公民、法人或者其他组织认为行政规范性文件与法律、法规、规章相抵触的，可以向该行政规范性文件的制定机关或者备案审查部门书面提出审查建议。

审查建议书应当载明下列内容：

- （一）申请人基本情况，包括：公民的姓名、身份证号码、有效联系方式和通信地址；法人和其他组织的名称、统一社会信用代码、法定代表人或者主要负责人的姓名、有效联系方式和通信地址；

（二）建议审查的行政规范性文件名称、文号；

（三）建议审查的具体内容以及理由、依据；

（四）申请人的签名或者盖章；

（五）提出审查建议的日期。

第三十四条 制定机关应当自收到审查建议之日起五个个工作日内，依照下列规定分别作出处理：