

XTCR-2024-11001

湘潭市自然资源和规划局
关于印发《湘潭市自然资源和规划规范性文件
制定管理办法》的通知

潭自然资规〔2024〕1号

各县市区自然资源局，市局各分局，局机关各科室，局属各事业单位：

现将《湘潭市自然资源和规划规范性文件制定管理办法》予以印发，请遵照执行。

湘潭市自然资源和规划局

2024年3月28日

湘潭市自然资源和规划规范性文件 制定管理办法

第一章 总则

第一条 为加强自然资源和规划规范性文件管理，规范制发程序，确保合法有效，促进依法行政，根据《重大行政决策程序暂行条例》《自然资源规范性文件管理规定》《湖南省规范性文件管理办法》《湖南省行政程序规定》等有关规定，结合实际，制定本办法。

第二条 本办法所称自然资源和规划规范性文件（以下简称规范性文件），是指县级以上自然资源主管部门为执行法律、法规、规章和上位政策规定，依照法定权限和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文件。

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、应急预案、表彰奖惩、人事任免、财务管理、工作考核等文件，以及规划类文件和专业技术标准类文件，不属于规范性文件管理范围。

凡是未依照本办法要求制发的各类文件，不认定为规范性文件，不得作为行政管理的依据。

第三条 规范性文件应当符合宪法、法律、法规、规章和上位政策规定。

规范性文件不得增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等法律、法规规定之外的行政权力事项；不得违法减少本部门法定职责或者增加下级部门义务；不得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、无谓证明等内容；不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务；不得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；不得规定排除或者限制公平竞争的措施，或者违法设置市场准入和退出条件等。

第四条 业务科（股）室（单位）是规范性文件的起草机构，负责规范性文件的立项调研、文本起草、征求意见、撰写起草说明、社会风险评估、专家论证、依职权组织听证、公平竞争自查、合法性审核、提请集体决策、会签、报送登记编号以及政策解读。

法规科（股）是本部门的法制机构，负责规范性文件的合法性审核、公平竞争审查复核工作。

第五条 制发规范性文件根据需要一般使用“决定”“办法”“规范”“细则”“通告”“意见”等名称，不得使用“法”“条例”和“规定”等名称。

规范性文件可以依次用章、条、款、项、目的形式表述。按照“小快灵”要求，除内容复杂的外，制发规范性文件可不分章、节。

第六条 规范性文件的内容涉及重大制度调整、重大公共利益以及人民群众切身利益，或者社会舆论高度关注的，起草

机构应当在起草阶段对有关政策措施的预期效果和可能产生的影响进行风险评估，并根据风险评估结果制定应对预案。

第二章 起草

第七条 起草机构在起草规范性文件过程中，应当充分听取下级自然资源主管部门、行业自律组织、行政相对人和社会公众的意见。必要时，应当通过召开听证会、论证会等方式听取意见。

起草规范性文件除依法需要保密或者不宜公开的外，起草机构应当通过政府或者部门的门户网站、官方微信公众号等媒介向社会公开征求意见。公开征求意见的期限不得少于十五日。

规范性文件涉及其他部门职责的，起草机构应当征求相关部门的意见，并采取部门联合制定方式。

对内容涉及重大公共利益的，可能影响社会稳定的，或者法律、法规、规章规定应当听证的，起草机构应当组织听证，做好相关书面记录。

规范性文件起草中涉及的重点、难点问题，起草机构应当组织公职律师、法律顾问和有关方面的专家参与论证。

第八条 起草规范性文件文稿的同时，起草机构应当撰写起草说明，内容包括起草文件的主要依据、必要性和可行性合理性评估论证、需要解决的问题、征求意见情况、听证记录（听证代表意见及采纳情况）、其他意见的书面记录、对以前规范同类事项规范性文件的处理意见。

新规范性文件完全替代旧规范性文件的，应当在新规范性文件中明确废止旧规范性文件；新规范性文件部分替代旧规范性文件的，应当在新规范性文件中明确废止旧规范性文件中被替代的内容。

第三章 合法性审核和公平竞争审查

第九条 通过合法性审核的规范性文件送审稿，由起草机构按照公文办理程序报送本部门主要负责人主持的会议集体审议。集体审议的形式包括局务会议、办公会议等。重大问题应当经过党组（委）会议审议。

未经合法性审核、公平竞争审查或者经审核（审查）不合法的，起草机构不得提交集体决策审议，不得予以印发。

第十条 对涉及市场主体经济活动的规范性文件，公平竞争审查的主体为起草机构，法制机构是复核单位。

起草机构应当对规范性文件是否符合公平竞争要求进行自查，并出具公平竞争自查意见。

公平竞争审查按照下列程序进行：

（一）起草机构出具的公平竞争自查意见，经审查符合公平竞争要求的，出具公平竞争审查复核意见；

（二）起草机构出具的公平竞争自查意见，经审查违反公平竞争要求的，提出具体修改意见；

（三）起草机构未出具公平竞争自查意见的，建议退回起草机构补正程序。

第十一条 规范性文件合法性审核，主要包括下列内容：

- （一）制定主体是否合法；
- （二）是否超越制定机关法定职权；
- （三）内容是否符合宪法、法律、法规、规章和上位政策规定；
- （四）是否违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等事项；
- （五）是否存在没有法律、法规依据减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务；
- （六）是否存在没有法律、法规依据增加本单位权力或者减少本单位法定职责；
- （七）是否违反规范性文件制定程序。

第十二条 法制机构对合法性审核发现的问题，区分情况，按照以下原则处理：

- （一）符合法定权限、程序合法、内容合法的，出具规范性文件送审稿合法的审核意见；
- （二）不属于本机关制定权限的，出具依法交由或报请相应有权机关决定的审核意见；
- （三）应当履行公众参与、专家论证、风险评估、征求意见、合法性审核初审、公平竞争自查等程序，经审查部门明示应当补正程序而不补正的，或者履行程序明显不符合要求的，出具补正程序的审核意见；
- （四）主要内容不符合宪法、法律法规规章以及国省政策

规定的，出具规范性文件送审稿不合法、不得提交集体决策的审核意见；

（五）规范性文件送审稿个别具体内容不符合宪法、法律法规规章以及国省政策规定，可以予以修改的，逐一提出审核修改意见；

（六）规范性文件送审稿属于国家尚无明确规定的探索性改革事项，审核认为存在法律政策及其他风险的，可以明示风险，为集体研究提供决策参考。

第十三条 法制机构应当自收到送审材料之日起五个工作日（情况复杂的，经分管负责人批准可以延长，但最长不超过15个工作日）内提出合法性审核意见，并对出具的合法性审核意见负责；在合法性审核过程中，可以组织法律顾问或公职律师提出法律意见，但不得以法律意见书代替规范性文件合法性审核意见书。

起草机构应当根据合法性审核意见或者公平竞争审查复核意见进行必要的调整或者补充。

第四章 “三统一” 登记

第十四条 自本部门主要负责人签发之日起二个工作日内，起草机构应当将办公机构已赋文号的规范性文件纸质清样1份和电子文本送同级司法行政部门进行统一登记。

印发规范性文件时，应当在首页版心左上角第一行顶格用三号黑体字标注登记号“XT×R-20××-×××××”。制发

规范性文件的文号统一为“×自然资规”。规范性文件印发日期原则上以《规范性文件登记通知书》登记日期为准。

第十五条 起草机构应当自规范性文件印发之日起五个工作日内，将规范性文件正式文本五份及电子文本送本部门法制机构备案。起草机构应当将该规范性文件的起草资料汇编成册，存档备查。

未经统一登记、统一编号、统一公布的规范性文件，不得作为行政管理的执法依据。在门户网站公布规范性文件原则上上传文件电子档，不上传红头盖章扫描件。

第十六条 法制机构每年第一季度对上一年度规范性文件“三统一”登记备案情况予以通报。

第五章 政策解读

第十七条 按照“谁起草、谁解读、谁负责”原则，公开发布规范性文件时，起草机构应当采用文字+“音频”“一图读懂”“图个明白”等两种以上方式进行同步政策解读，并同时发送至同级行政审批服务局上传政府门户网公开发布。

第十八条 规范性文件发布实施后，下级自然资源主管部门、行业自律组织、行政相对人和社会公众等对规范性文件的内容存在误解误读，引起重大社会影响的，起草机构应当提请本部门办公机构通过发布权威信息、召开新闻发布会、接受媒体采访等方式及时进行回应，消除误解和疑虑。

第六章 实施与评估

第十九条 规范性文件应载明有效期和施行日期，有效期为五年；标注“暂行”“试行”的规范性文件，有效期不超过二年。有效期届满的，该规范性文件自动失效。

施行日期与公布日期的间隔原则上不得少于三十日。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。规范性文件公布后立即施行的，起草机构应当作出书面说明，列明立即施行的理由。

第二十条 建立规范性文件实施后评估制度。按照“谁起草、谁评估、谁负责”的原则，规范性文件起草机构负责组织实施规范性文件制定后评估工作。

规范性文件实施后，起草机构可以根据规范性文件的实施情况，组织对其政策措施、执行情况、实施效果、存在问题等进行评估，并将评估结果作为规范性文件修改或者废止的依据。

第二十一条 规范性文件实施后，有下列情形之一的，起草机构应当组织进行评估：

（一）依据的法律、法规、规章和政策被修改、废止或实际情况发生重大变化，导致原有规定与之不相适应的；

（二）有效期届满前六个月内的；

（三）拟上升为政府规章或地方性法规的；

（四）公民、法人或其他组织提出意见较多，可能存在合

法性、合理性问题的；

（五）人大代表、政协委员提出较多意见的；

（六）人民法院生效裁判文书认定规范性文件不合法并提出处理建议的；

（七）制定机关认为应当开展评估的其他情形。

第二十二条 规范性文件实施后评估步骤：

（一）汇总分析。起草机构就规范性文件实施后的调研情况进行汇总分析，得出初步评估意见。

（二）撰写评估报告稿。起草机构根据梳理出的初步评估意见撰写评估报告稿。

（三）组织论证。起草机构提请本部门分管负责人组织召开专题会议研究讨论，对评估报告提出修改完善意见。

（四）形成评估报告。起草机构将经过修改完善后形成的正式评估报告，提请局长办公会或局务会审议，作出对规范性文件是否继续执行、重新公布或者修改、废止等评估意见。

第七章 清理与汇编

第二十三条 建立规范性文件动态清理制度。坚持“谁制定谁清理”“谁实施谁清理”原则，起草机构负责具体清理工作。起草机构应当将清理结果在每年12月份的第一周报本部门法制机构汇总。清理结果是规范性文件修改或者废止的依据。

第二十四条 规范性文件有下列情形之一的，应及时修改：

（一）部分内容与法律、法规、规章、上级政策文件规定

不一致或相抵触的；

（二）违法设定行政许可、行政处罚、行政强制或违法规定行政收费事项以及其他不得由规范性文件设定的事项的；

（三）违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或增加其义务的；

（四）违反公平竞争审查标准的；

（五）部分内容不适应经济社会发展需要的；

（六）调整的法律关系已经发生变化的；

（七）部分内容的可操作性不强，需要予以细化和完善的。

（八）其他应予以修改的情况。

第二十五条 有下列情形之一的规范性文件，应及时废止或宣布失效：

（一）依据的法律、法规、规章、上级政策文件已被废止或宣布失效的；

（二）主要内容与新制定或修订的法律、法规、规章、上级政策文件相抵触或被其涵盖的；

（三）主要内容不适应经济社会发展需要的；

（四）调整对象已消失或调整的法律关系发生重大变化的；

（五）新的规范性文件已取代旧的规范性文件；

（六）其他需要废止或宣布失效的情形。

第二十六条 县级以上自然资源主管部门应当及时公布清理后继续有效的规范性文件目录。

经清理后继续有效的规范性文件，根据需要适时进行汇编。

第八章 附则

第二十七条 县级以上自然资源主管部门应当将规范性文件管理工作纳入依法行政考核内容。

上级自然资源主管部门发现下级自然资源主管部门的规范性文件存在违反宪法、法律、法规、规章和上位政策的，应当依照职责和法定权限通知有权处理机关督促纠正。

第二十八条 代本级党委、政府起草的规范性文件，参照本办法执行。

第二十九条 本办法自 2024 年 5 月 1 日起施行。

附件：有关文书格式样本

附件 1：起草说明格式

关于《××××××××××》的起草说明

现将《××××××××××》的有关情况说明如下：

一、制定文件的必要性、可行性

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、制定文件的法律法规规章和政策依据

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

包括调研论证、征求意见、协调情况、听证、专家论证、合法性审核、集体讨论决定等过程说明。

四、主要内容或需要说明的问题

五、关于施行日期的说明

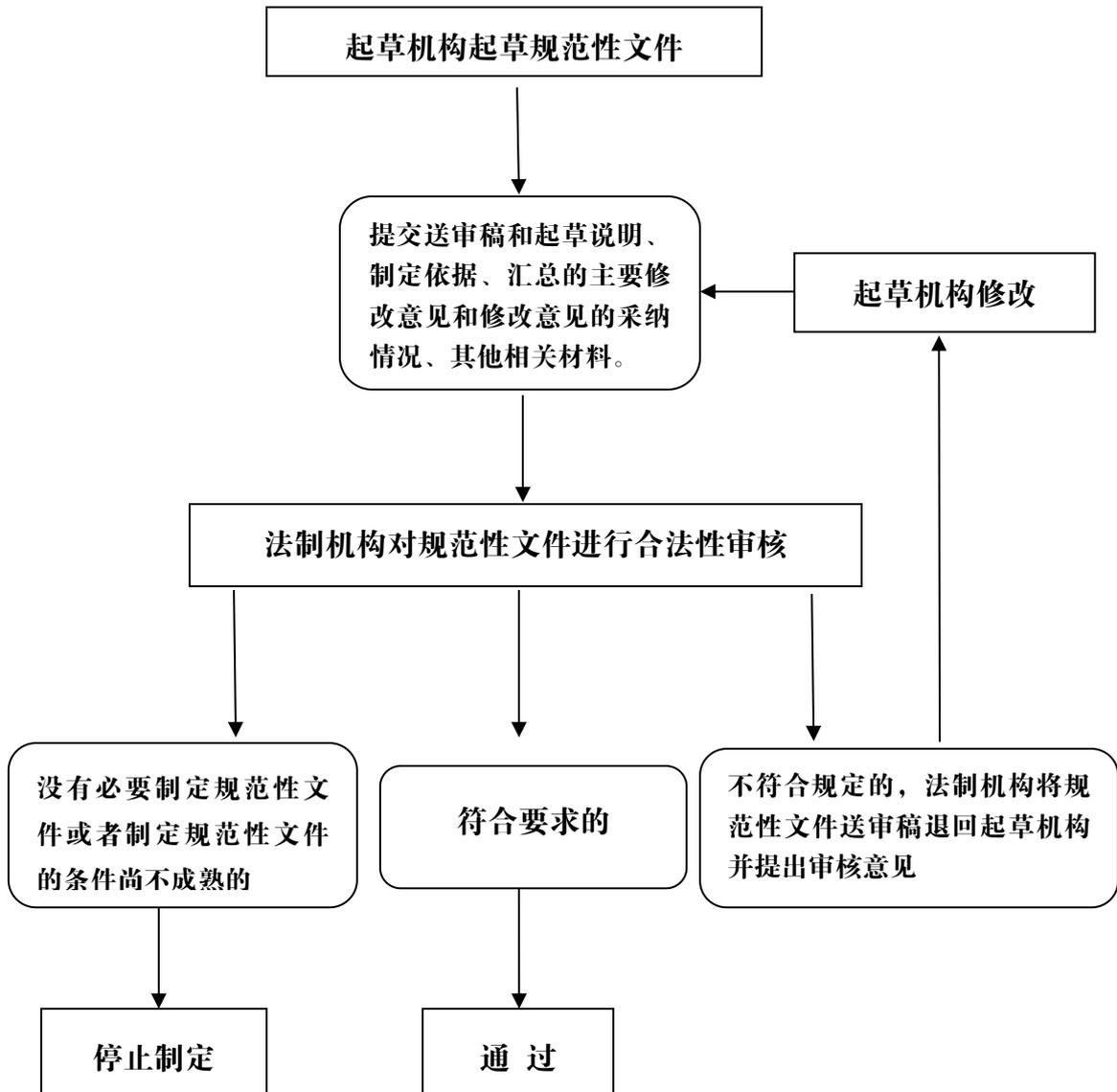
该文件的公布日期是 20××年××月××日，施行日期是 20××年××月××日（如果该文件公布未满 30 日即施行应说明理由）。

××××××××××

20××年××月××日

附件 2:

规范性文件合法性审核流程图



附件 2-1：合法性审核意见格式

×自然资[法审][20××]××号

关于《××××》（送审稿）的合法性审核意见

××科（股）或单位：

《××××》（送审稿）已经我科（股）合法性审核，有关审核意见如下。

一、主体、权限、依据

根据×××××××等法律/法规/规章/上位文件及三定方案，我局负有××××××职责，制定《×××》（送审稿）的主体、权限、依据符合规定。

二、制定程序

1. 起草过程。
2. 征求意见情况。
3. 提交法制审核时间。

《×××××》履行了专家论证、风险评估、向相关单位征求意见、公开征求意见（征求意见网址）等程序，公开征求社会公众意见××天，制定程序符合规定（因×××××事由适用简易程序的，符合《湖南省规范性文件管理办法》规定）。

三、主要内容

《×××××》（送审稿）采用××格式，对×××××等内容进行了规范。未设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政收

费等内容，未违反公平竞争原则。主要审核意见为：

××××××××

四、后续程序

《××××》（送审稿）为局发规范性文件，根据《湖南省规范性文件管理办法》第十六条、第十七条规定，应经本机关负责人集体审议决定，由主要负责人或其授权的其他负责人签发。起草机构同步做好政策解读、公开征求意见反馈、合法性审核意见采纳情况整理等工作，法制机构做好向××备案工作。

《××××》（送审稿）为多部门联合发文的规范性文件，根据《湖南省规范性文件管理办法》第十六条、第十七条规定，应分别经各单位领导集体审议决定，由主要负责人或其授权的其他负责人签发。起草机构同步做好政策解读、公开征求意见反馈、合法性审核意见采纳情况整理等工作，法制机构做好向××备案工作。

《××××》（送审稿）为多部门联合为本级政府代拟的规范性文件，根据《湖南省规范性文件管理办法》第十六条、第十七条规定，涉及多部门的，应分别经各单位领导集体审议决定，由主要负责人或其授权的其他负责人签发。主文单位组件报本级政府发文。

××××××××法规科（股）

年 月 日

抄送：相关分管领导

附件 2-2：合法性审核意见格式

关于《××××××××××》（送审稿）
的合法性审核（初审）意见

××××××：

你科（股）起草的《××××××××××》（送审稿），已经我科（股）合法性审核，现将有关情况如下：

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、形式等方面是否合法逐一作出审核确认。
2. 具体规定不合法的，提出明确意见，同时注明依据。

××××××××法规科（股）

20××年××月××日

附件 3：提请制定政府规范性文件请示格式

××××××××××
关于申请《××××××××××》合法性审核的
报 告

×自然资〔20××〕××号

×××司法局：

根据××××，我局拟定了《××××××××××》，按照《湖南省行政程序规定》等文件规定，履行了规范性文件制定相关程序，并经局务会或局长办公会研究讨论通过，拟以市（县市）人民政府（政府办公室）名义制发，现提交该规范性文件送审稿及相关材料，请予以合法性审核。

- 附件：1. 《××××××××××》（送审稿）
2. 起草说明（征求意见情况和意见采纳情况）
3. 制定依据
4. 起草部门法制机构合法性初审意见
5. 部门会签意见
6. 专家论证意见或听证纪要等

××××××××××
20××年××月××日

（联系人：×××，电话：××××××××）

附件 4：部门规范性文件登记编号申请书格式

××××××××××
关于提请备案登记《××××××××××》的
报 告

×××人民政府：

按照国家及省、市相关要求，我局制定了《关于印发〈××××××××××〉的通知》（×自然资规〔20××〕××号），现提请市（县、市）人民政府进行备案登记。

附件：1. 《关于印发〈××××××××××〉的通知》（×自然资规〔20××〕××号）（纸质文本一份、电子文本一份）；

2. 关于《××××××××××》的起草说明；
3. 合法性审核报告一份；
4. 公平竞争审查表一份。

××××××××××
20××年××月××日

附件 5: 评估报告 (参考模板)

关于对《××××××××》的 前(后)评估报告

一、评估工作的基本情况

- 1、评估目的/原因
- 2、评估对象基本情况
- 3、评估过程(评估方案制定、调查研究论证等情况)

二、评估内容分析和依据

(一) 前评估

- 1、文件制定的必要性
- 2、文件制定的依据(合法性)
- 3、文件制定的预期效果、可能产生的影响和出台时机(可行性、合理性)
- 4、各方意见及其采纳情况

(二) 后评估

- 1、文件的合法性和规范性
- 2、文件实施情况及效果(合理性、可操作性、实效性)
- 3、各方意见及采纳情况
- 4、存在的问题

三、评估结论和意见建议

- 1、评估结论(建议继续执行、修改、废止或宣布失效)
- 2、对问题和风险的对策建议

四、其他需要说明的问题

五、评估人员签名、评估单位盖章