

# 西安市人民政府令

第 153 号

《西安市行政规范性文件管理办法》已经 2025 年 7 月 9 日  
市人民政府第 12 次常务会议审议通过，现予公布，自 2025 年  
10 月 1 日起施行。

市长

叶华平

2025 年 8 月 5 日

# 西安市行政规范性文件管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强行政规范性文件的管理，推进依法行政，建设法治政府，保障自然人、法人、非法人组织的合法权益，根据《陕西省行政规范性文件制定和监督管理办法》等有关规定，结合本市实际，制定本办法。

**第二条** 本市行政规范性文件的制定、发布和监督管理，适用本办法。

行政规范性文件涉及重大行政决策的，依据重大行政决策相关规定执行。

**第三条** 本办法所称行政规范性文件，是指除市政府规章外，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（以下统称制定机关），为履行行政管理职能，依照法定权限、程序制定并公布，涉及不特定的自然人、法人、非法人组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

制定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，对具体事项作出的行政处理决定，以及技术操作规程、行业技术标准等不适用本办法。

**第四条** 市、区县人民政府对下级人民政府和本级人民政府派出机关、行政管理部门以及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进行监督管理。司法行政机关在本级人民政府的领导下，具体承担有关行政规范性文件的监督管理工作。

市、区县人民政府行政管理部门对本部门管理的可以对外独立行使行政管理职能的单位（以下简称部门管理单位）制定的行政规范性文件进行监督管理。

## 第二章 基本规范

**第五条** 下列机关可以制定行政规范性文件：

- （一）市、区县、镇人民政府；
- （二）街道办事处；
- （三）市、区县人民政府办公机构及其行政管理部门；
- （四）法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织；
- （五）部门管理单位。

除法律法规另有规定外，临时性机构、议事协调机构、政府行政管理部门的派出机构、部门内设机构不得以自己名义制定行政规范性文件。

市、区县人民政府负责合法性审核的部门应当依照本办法规定，编制本级行政规范性文件制定机关清单，经本级人民政府同意后公布。

**第六条** 行政规范性文件的名称，可以使用“办法”“规定”“决定”“细则”“通告”“公告”“通知”等，但不得使用“法”“条例”。为了实施法律法规、规章和上级文件而制定的行政规范性文件，名称应当冠以“实施”字样。

政府及其办公机构制定的行政规范性文件的标题应当冠以本行政区域名称，其他制定机关制定的行政规范性文件的标题应当冠以制定机关名称。

行政规范性文件一般不得以命令（令）的形式公布。

**第七条** 制定行政规范性文件不得规定以下内容：

（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、行政事业性收费和征收、减免税费等事项，增加办理行政许可事项的条件；

（三）违法减损自然人、法人、非法人组织的合法权益或者增加其义务；

（四）超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、自然人自我管理的事项或者应当由上级机关规定的事项；

（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）设定证明事项；

（七）其他应当由法律法规、规章和上级文件规定的内容。

**第八条** 制定行政规范性文件应当充分体现社会主义核心价值观的内容和要求，注重针对性，讲求实效，并符合以下要求：

（一）注重文件质量，逻辑结构严谨，语言文字规范，表述简洁准确，符合行政机关公文处理规定；

（二）严格控制数量，内容相近的应当归并后制定，法律法规、规章和上级文件已经作出明确规定且未要求制定相应实施文件，或者现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复制定；

（三）严格控制规格，由部门制定或者部门联合制定可以满足履行职责需要的，应当自行制定或者联合制定行政规范性文件，不得提请市、区县人民政府及其办公机构制定或者转发。

**第九条** 行政规范性文件应当按照下列要求设定有效期：

（一）行政规范性文件有效期一般不得超过5年；

（二）行政规范性文件名称冠以“暂行”或者“试行”字样的，有效期不得超过2年；

（三）行政规范性文件名称冠以“实施”字样的，实施的上位依据规定有效期的，应当规定相应的有效期；实施的上位依据未规定有效期的，不规定有效期，但是应当规定施行日期；

（四）规划和安排部署阶段性工作的行政规范性文件，应当依照规划期间和安排部署工作完成的起止时间，规定有效期。

应当规定但是未规定有效期的行政规范性文件，其有效期按照前款规定执行。

**第十条** 行政规范性文件的生效日期，一般应当自公布之日起

起 30 日后起算，因保障国家安全、重大公共利益等特殊需要的，生效日期可以自公布之日起算。

行政规范性文件需要在生效后同时废止其他文件的，应当予以明确。

**第十二条** 行政规范性文件一般不得溯及既往，但为了更好保护自然人、法人、非法人组织的权利和利益而作出的特别规定，或者法律法规、规章以及上级政策另有规定的除外。

### 第三章 制定程序

**第十三条** 政府及其办公机构制定的行政规范性文件一般由履行相应职能的工作部门组织起草；其他行政规范性文件，由制定机关内设的相关业务机构组织起草；涉及其他部门或者机构职责的，相关部门或者机构可以联合起草。必要时可以邀请相关专家、组织参与，也可以委托相关专家、组织起草。

**第十四条** 拟制定文件的，起草部门或者机构（以下统称起草单位）在文件起草前，应当根据文件的制定主体、文种、发送范围、主要内容、适用对象等，依照法律法规、规章和有关规定，对行政规范性文件进行认定，在起草说明中载明文件类型，并依法履行相应的制定程序。

经认定不属于行政规范性文件，但在制定过程中发现应当作为行政规范性文件的，及时完善相应的制定程序。

对拟制定的文件是否属于行政规范性文件存在争议的，起草

单位应当征求制定机关办公机构和负责合法性审核的部门或者机构意见后确定。

**第十四条** 制定行政规范性文件，应当进行调查研究、听取意见、合法性审核、集体审议决定并向社会公开发布，重要的行政规范性文件还应当进行评估论证、公开征求意见。

不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

**第十五条** 起草行政规范性文件，应当对制定的必要性、可行性和拟解决的主要问题等事项进行调查研究，采取问卷调查、实地走访、书面征求意见和召开座谈会、论证会、听证会等多种方式，广泛听取意见，并可以根据需要专项听取司法机关、人大代表和政协委员等的意见。

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，应当充分听取市场主体、行业协会商会的意见。

**第十六条** 起草行政规范性文件，应当对拟规定的主要措施及其预期效果和影响进行评估，对是否符合法律法规、规章和上级文件，是否符合社会主义核心价值观等进行论证，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评估论证。

评估论证结论应当在起草说明中载明。

**第十七条** 行政规范性文件涉及其他部门的职责或者与其他部门关系密切的，起草单位应当充分征求相关部门的意见。

对于意见存在分歧的，起草单位应当主动协调，将协调和处

理情况书面回复相关部门，并在起草说明中载明。难以达成一致意见的，起草单位应当列明各方意见，提出明确的处理建议和理由，报请有权机关决定。

**第十八条** 起草行政规范性文件，除依法需要保密或者不予公开的外，对自然人、法人、非法人组织的权利义务有重大影响的行政规范性文件，应当通过政府网站、新闻发布会以及政务新媒体等便于公众知晓的方式，公布文件征求意见稿及其说明等材料，向社会公开征求意见，并明确反馈意见的方式、期限。

公开征求意见的期限一般不少于 15 日。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，公开征求意见的期限一般不少于 30 日。

起草单位征求公众意见前，拟征求意见稿应当经其负责合法性审核的机构审核同意。

**第十九条** 起草单位对公开征集的意见建议应当研究论证，充分采纳合理意见建议。

起草单位应当通过电话、书面或者网络等适当方式将意见采纳情况向社会公众反馈。对相对集中的意见和建议不予采纳的，应当在公布时说明理由。

**第二十条** 行政规范性文件的实施可能对社会稳定、生态环境、公共安全等方面造成不利影响的，应当按规定进行风险评估。

制定涉及妇女、儿童权益的行政规范性文件，应当按照规定进行性别平等和儿童优先评估。

**第二十一条** 制定涉及市场主体经济活动的行政规范性文件，应当依法进行公平竞争审查，评估对市场竞争的影响，防止排除、限制市场竞争。

**第二十二条** 起草单位向制定机关报请制定行政规范性文件，应当提交下列材料，并对材料的真实性、完整性负责：

- (一) 行政规范性文件送审稿；
- (二) 起草说明（包括制定的必要性与可行性、起草依据、拟解决的问题、起草过程、征求意见及采纳情况、主要问题的说明等内容）；
- (三) 制定依据，包括法律法规、规章以及上级有关政策文件；
- (四) 评估论证材料；
- (五) 公平竞争审查结论；
- (六) 制定行政规范性文件的其他相关材料。

报请市、区县人民政府及其办公机构制定，或者批准制定的行政规范性文件送审稿，应当经部门办公会议审议通过，除提交前款规定的材料外，还应当提交有关请示、合法性审核初审意见等材料。

**第二十三条** 制定机关办公机构对起草单位报请制定的行政规范性文件相关材料，应当从程序的合法性、材料的完备性和规范性等方面进行审核。

经审核符合规定的，应当批转制定机关负责合法性审核的部

门或者机构进行合法性审核；不符合规定的，退回起草单位，并要求其在规定时间内补充完善或者说明情况。

市、区县人民政府办公机构对部门报请批准的行政规范性文件相关材料，按照本条第一款、第二款规定进行审核处理。

**第二十四条** 除为了预防、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外，合法性审核期限一般不得少于5个工作日，最长不超过15个工作日。

**第二十五条** 制定机关负责行政规范性文件合法性审核的部门（机构）和其他相关部门（机构）按照以下规定，分工负责行政规范性文件合法性审核的初审、专项审核和全面审核，并将审核意见书面通知送审机关：

（一）市、区县人民政府及其办公机构制定或者冠以经政府同意由部门制定的行政规范性文件，文件起草单位负责初审；文件内容涉及其他部门职责的，在征求意见或者会签过程中，由相关部门按照各自职责负责专项审核；本级政府负责合法性审核的部门负责全面审核。

（二）镇人民政府和街道办事处制定的行政规范性文件，文件起草单位负责初审；文件内容涉及其他机构职责的，在征求意见过程中，由相关机构按照各自职责负责专项审核；司法所负责全面审核。

（三）其他制定机关自行制定或者联合制定的行政规范性文

件，联合制定机关在征求意见或者会签过程中，按照各自职责负责专项审核；制定机关或者牵头制定机关负责合法性审核的机构负责全面审核。

**第二十六条** 行政规范性文件合法性审核的全面审核主要包括以下内容：

- (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、规章和上级文件规定；
- (四) 是否违反行政规范性文件制定程序。

合法性审核的初审主要对前款第一至三项内容进行审核。合法性审核的专项审核主要对是否符合本行业、本系统相关法律法规、规章和上级文件规定进行审核。

**第二十七条** 合法性审核以书面审核为主。行政规范性文件影响面广、情况复杂、社会关注度高或者存在疑难法律问题的，可以书面征求相关部门的意见，必要时可以采取召开座谈会、论证会等方式征求意见。征求意见时间不计算在审核时限内。

负责行政规范性文件合法性审核的部门或者机构，可以根据需要组织法律顾问、公职律师、有关专家协助审核。

**第二十八条** 负责行政规范性文件合法性审核的部门或者机构，对送审的行政规范性文件送审稿，按照下列情形，分别作出处理：

- (一) 符合本办法规定的，提出审核同意的意见；

(二)不符合本办法规定，或者有关机关对送审稿主要内容存在较大争议的，提出不合法或者应当予以修改的审核意见。

行政规范性文件送审稿存在合法性问题，负责合法性审核的部门或者机构认为有其他符合法律法规、规章或者国家、省、市政策要求的处理方式的，可以在审核意见中提出建议，由制定机关研究确定。

行政规范性文件内容涉及探索性改革决策事项，法律法规、规章和国家、省、市政策尚无明确规定的，负责合法性审核的部门或者机构可以在审核意见中明示法律风险，由制定机关研究决定。

起草单位应当根据合法性审核意见对行政规范性文件送审稿进行必要的修改或者补充，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。

**第二十九条** 制定机关应当对行政规范性文件送审稿进行集体审议。市、区县人民政府及其办公机构制定的行政规范性文件提交本级政府常务会议或者全体会议审议，其他制定机关制定的行政规范性文件提交本机关办公会议审议。

未经合法性审核或者经审核不合法的行政规范性文件送审稿，不得提交集体审议或者市、区县人民政府审签。

**第三十条** 行政规范性文件送审稿经批准或者审议通过后，由制定机关办公机构统一登记、统一编号、统一公布。

**第三十一条** 行政规范性文件应当及时通过政府公报、政府

网站、政务新媒体等公开向社会公布，并可以根据需要同时在新闻媒体刊登。

未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理的依据。

行政规范性文件按照规定需要作政策解读的，依照有关规定执行。

## 第四章 备案审查

**第三十二条** 制定机关应当自行政规范性文件印发之日起20日内，按照以下规定报送备案：

(一) 市、区县人民政府及其办公机构，镇人民政府、街道办事处制定的行政规范性文件，报送上一级人民政府备案；

(二) 市、区县人民政府行政管理部门和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，报送本级人民政府备案；

(三) 部门管理单位制定的行政规范性文件，报送上一级管理部门备案；

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

报送市、区县人民政府备案的行政规范性文件，径送其负责合法性审核的部门进行备案审查。报送上级管理部门备案的行政规范性文件，由上级管理部门负责合法性审核的机构进行备案

审查。

向本级人大常委会报送备案行政规范性文件，依据有关规定执行。

**第三十三条** 制定机关报送备案行政规范性文件，应当提交下列材料：

- (一) 备案报告 1 份；
- (二) 行政规范性文件正式文本 2 份以及电子文本；
- (三) 起草说明 1 份；
- (四) 制定行政规范性文件所依据的法律法规、规章、国家政策、上级行政机关的命令和决定及其他有关资料；
- (五) 对行政规范性文件的合法性审核意见。

**第三十四条** 备案审查机关对符合报送备案规定的行政规范性文件，应当依法进行备案审查；对不符合报送备案规定的，通知制定机关补充材料或者予以退回。

行政规范性文件的备案审查，一般由备案审查机关直接进行，也可以根据需要由备案审查机关与有关部门或者机构共同提出备案审查意见。

备案审查时，备案审查机关需要制定机关提供相关材料或者说明有关情况的，制定机关应当在接到通知后 5 个工作日内报送材料或者说明情况；需要有关单位协助备案审查或者征求有关单位意见的，有关单位应当在规定时限内回复书面意见。

**第三十五条** 备案审查机关应当自收到备案的行政规范性

文件之日起 30 个工作日内完成备案审查；对专业性较强或者情况特殊的，可以延长备案审查期限，但延长的期限不得超过 15 个工作日。

**第三十六条** 报送备案的行政规范性文件符合规定的，予以备案。备案审查机关发现报送备案的行政规范性文件存在违法或者不当情形的，不予备案，并应当向制定机关发出纠错意见书。制定机关应当自收到纠错意见书之日起 30 个工作日内自行改正，并书面回复办理结果。

制定机关逾期不改正的，备案审查机关应当依法对有关行政规范性文件予以撤销或者改变。

## 第五章 评估、延期和清理

**第三十七条** 行政规范性文件实施后，有下列情形之一的，制定机关应当及时组织评估：

（一）行政规范性文件有效期剩余 6 个月，届满后拟继续执行的；

（二）自然人、法人、非法人组织提出较多意见，可能存在合法性、合理性等问题的；

（三）人大常委会、司法机关、行政复议机关、上级行政机关等单位依法提出意见或者建议的；

（四）国家、本省或者本市要求进行评估的其他情形。

市、区县人民政府及其办公机构制定的行政规范性文件按照

前款规定评估的，由实施部门负责组织评估；涉及多个实施部门的，由主要实施部门牵头组织评估。

**第三十八条** 评估行政规范性文件，应当对其内容的合法性、合理性、协调性、可操作性及其实施效果进行综合分析并形成报告。

评估结果作为行政规范性文件修订、废止或者继续执行的重要参考。行政规范性文件需要修订或者在有效期届满后需要继续执行的，应当及时启动相关程序，确保行政管理制度的延续性；需要废止的，应当及时废止。

**第三十九条** 行政规范性文件标注有效期的，有效期届满自然失效；到期后需要继续执行的，由实施部门或者机构向制定机关提出延长有效期的申请。

制定机关认为行政规范性文件确需延长有效期的，应当按照设定有效期的规定和原制定程序，在有效期届满 30 日前作出延长有效期的决定。

**第四十条** 行政规范性文件有效期届满自然失效的，制定机关应当及时在有关政务公开平台变更文件效力状态。

市、区县人民政府及其办公机构制定的行政规范性文件失效的，实施部门应当及时告知制定机关办公机构变更文件效力状态。

**第四十一条** 行政规范性文件在依照有效期进行动态清理的同时，还应当根据需要适时开展全面清理和专项清理。

行政规范性文件的全面清理，由市、区县人民政府负责合法性审核的部门组织。

行政规范性文件的专项清理，由职能部门负责组织清理；涉及多个部门的，由主要部门负责牵头组织清理。

**第四十二条** 市、区县人民政府及其办公机构制定的行政规范性文件清理，由起草单位提出清理建议，经清理组织部门复核后，报送本级人民政府审定。

其他制定机关制定的行政规范性文件清理，由制定机关按照清理要求自行开展清理，清理结果报送清理组织部门。

**第四十三条** 制定机关应当将行政规范性文件延长有效期的决定和清理结果及时向社会公布，并按照行政规范性文件备案要求报送备案。

## 第六章 监督问责

**第四十四条** 制定机关接到自然人、法人、非法人组织对本机关制定的行政规范性文件提出异议的，应当予以研究核实，并在 15 个工作日内作出答复，行政规范性文件确有问题的，制定机关应当予以修改或者撤销。

行政规范性文件的备案审查机关接到自然人、法人、非法人组织对行政规范性文件提出异议的，应当转送制定机关，由制定机关按照前款规定予以处理。

**第四十五条** 备案审查机关应当定期对制定机关行政规范

性文件报送备案工作进行检查，并对检查和备案审查情况进行通报。

**第四十六条** 制定机关违反本办法，未按照规定制定、报送备案行政规范性文件的，由有关人民政府或者部门责令其限期改正；造成重大不良后果的，对其主要负责人和直接责任人依法给予处分。

**第四十七条** 负责合法性审核的部门或者机构、备案审查机关违反本办法，未按照规定对行政规范性文件进行合法性审核、备案审查的，由有关人民政府或者部门责令限期改正；造成重大不良后果的，对其主要负责人和直接责任人依法给予处分。

## 第七章 附 则

**第四十八条** 本办法自 2025 年 10 月 1 日起施行。2008 年 1 月 3 日市人民政府公布的《西安市规范性文件管理办法》（西安市人民政府令第 69 号）同时废止。

---

主送：各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

---

西安市人民政府办公厅

2025 年 8 月 8 日印发