

上海市黄浦区人民政府办公室文件

黄府办发〔2026〕3号

黄浦区人民政府办公室关于印发修订后的 《黄浦区行政规范性文件管理规定》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处：

经区政府同意，现将修订后的《黄浦区行政规范性文件管理规定》印发给你们，请严格执行。

特此通知。

上海市黄浦区人民政府办公室

2026年5月8日

黄浦区行政规范性文件管理规定

第一条 为强化行政规范性文件（以下简称“规范性文件”）管理，提高制发质量，结合实际，制定本规定。

第二条 规范性文件分为区政府规范性文件和部门规范性文件。

以区政府名义制定的规范性文件为区政府规范性文件。以区政府部门、街道办事处或法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织名义制定（含经区政府同意以部门名义印发）的规范性文件为部门规范性文件。

第三条 规范性文件管理工作应加强党的领导。区政府规范性文件由起草单位按规定向区委报告，部门规范性文件由起草单位向本单位党组（党工委）报告。

第四条 区政府办公室负责组织实施规范性文件管理制度，区政府部门、街道办事处以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织具体承担起草、审核、实施、评估清理等工作。

第五条 在保障数据安全的前提下，鼓励运用人工智能、大数据等技术辅助开展风险评估、合法性审核、实施后评估等工作。

第六条 区政府办公室负责编制规范性文件制定主体清单，实行动态管理。

第七条 制定规范性文件应坚持问题导向，结合发展需求和实际，突出特色性、实用性、可操作性。

符合下列要求的，可制定规范性文件：

（一）法律、法规、规章和上级文件对有关工作尚未作出明确规定，行政管理服务迫切需要的；

（二）法律、法规、规章和上级文件对有关工作虽有规定但规定不具体，需进一步细化的；

（三）法律、法规、规章和上级文件要求制定配套规范性文件的。

涉及全局性、系统性改革或者对经济社会影响重大的规范性文件，应作为区政府规范性文件，并纳入区政府重大行政决策事项。

专业性强、仅作具体操作性规定或者仅涉及本单位行政管理服务领域的规范性文件，应作为部门规范性文件。

第八条 临时性机构、议事协调机构不得以自己的名义或作为联合发文主体制发规范性文件。确需制发的，应提请区政府或以区政府部门、街道办事处名义制发。

设立临时性机构、议事协调机构，应依法予以审批，不得以规范性文件进行创设。

第九条 部门联合制定规范性文件可以满足履职需要的，应由部门联合制定，原则上不提请区政府制定。对文件内容涉及较少的部门，可在文中注明，不列为发文机关，但应承担相应职责。

第十条 规范性文件可使用规定、细则、意见、办法等名称，名称不影响性质认定。

第十一条 区政府办公室应编制年度规范性文件制定计划，明确文件名称、起草单位、完成时间等。

第十二条 区政府办公室应于每年12月底前向区政府部门、街道办事处以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织征集文件项目。

起草单位应积极了解企业和群众所需所求，注重听取企业、行业协会等意见建议。申请立项时，应说明文件对企业、行业、群众可能产生的影响及其程度、范围等。

第十三条 区政府办公室应对立项的必要性、可行性等进行审核，经区政府同意后，在第一季度公开制定计划。

第十四条 未纳入制定计划，但因上级紧急部署或者行政管理服务亟需制定规范性文件的，起草单位应及时补报。

第十五条 制定规范性文件一般经过下列程序：

- （一）调研论证、组织起草；
- （二）公众参与、风险评估、专家论证；
- （三）合法性审核、公平竞争审查、宏观政策取向一致性评估、基层减负一致性评估；
- （四）集体审议决定；
- （五）登记、编号、印发、公布。

第十六条 符合下列情形的，起草单位应组织调研论证：

- （一）涉及内容专业性、技术性较强的；
- （二）文件实施可能导致较大公共投入或者增加社会成本的；
- （三）规定奖励、扶持措施的受理、审查标准和程序的；
- （四）法律、法规、规章规定应当论证的。

第十七条 起草规范性文件时，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。有下列情形之一的,可以认定为本条第一款第五项规定的内容:

(一)强制或者变相强制实施垄断行为;

(二)违法设置或者授予特许经营权;

(三)违法限定经营主体所有制形式、注册地、组织形式等;

(四)违法给予税收、要素获取、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费用、自然资源有偿使用费优惠或减免;

(五)违法给予财政资金为企业建设厂房、购买设备或代为承担经营成本;

(六)无法律、法规、规章或上级文件依据,以投资达到一定

规模以上、项目实际投资总额、实际地方综合贡献、已纳统的工业固定资产投资项目、限额以上贸易企业、年实际利用外资数额等作为限定条件给予财政奖励与补贴；

（七）对投资规模、方式、产值、税收以及设立分支机构的商业模式、组织形式等进行不合理限制或者提出不合理要求；

（八）出于安商、留商等目的，对经营主体搬迁、变更住所、退出等设置障碍；

（九）要求在政府采购、政府投资项目中优先采购本地或者特定经营主体提供的服务、商品。

第十八条 起草单位应采取下列方式，科学、合理选择听取意见对象，并书面征询市级主管部门意见，形成公众参与报告：

（一）通过“上海黄浦”网站、政务媒体等方式公开征求意见，时间一般不得少于 30 日；确有特殊情况的，征询期限可适当缩短，但最短不少于 7 日；

（二）采取书面征询、座谈会、论证会、听证会等方式；

（三）采取实地走访、问卷调查、“12345”市民服务热线、重大行政决策基层联系点等方式。

规范性文件内容与经营主体生产经营密切相关的，应听取经营主体、行业协会商会的意见建议，中小微企业、民营企业的比例不得低于 50%。

第十九条 起草单位应对规范性文件的实施风险进行预测和研判，并提出防范化解方案，形成风险评估报告。

风险评估应重点查找可能影响社会稳定、公共安全、生态环境、

财政金融等的风险点、风险源。

第二十条 对专业性、技术性较强的规范性文件，起草单位应组织专家论证，形成专家论证报告。规范性文件作为重大行政决策事项的，应组织专家论证。

专家人选由起草单位根据所涉领域、专业要求、影响力等确定。参与论证的专家不得少于3人，对涉及面较广、争议较多或者内容特别复杂的规范性文件，不得少于5人。

第二十一条 起草单位应对规范性文件进行公平竞争审查。

区政府规范性文件应由起草单位进行初审，送同级市场监管部门专项审查后，报区政府办公室复核。

第二十二条 规范性文件内容涉及经济社会发展、基层工作安排的，起草单位应同步开展宏观政策取向一致性、基层减负一致性评估。涉及妇女、儿童权益的，应进行性别平等和儿童优先评估。

第二十三条 区政府制发或者经区政府同意以部门名义制发的规范性文件，由起草单位审核机构负责合法性初审，区政府办公室负责合法性审核。

起草单位报送区政府办公室时，应提交下列材料：

- (一) 文件草案、起草说明、法律政策依据等；
- (二) 公众参与、风险评估、专家论证等报告及相关过程性材料；
- (三) 合法性初审、公平竞争审查、宏观政策取向一致性评估、基层减负一致性评估等书面意见。

(四) 本单位办公会议审议材料。

第二十四条 部门规范性文件由起草单位法制机构进行合法性审核。未设立法制机构的，由其办公机构进行合法性审核。街道办事处制定的规范性文件，由司法所进行合法性审核。

第二十五条 审核机构应对规范性文件的合法性、合理性、程序完备性、可执行性等全面审核，并发挥法律顾问、公职律师作用。

第二十六条 审核机构应书面提出合法、不合法、要求修改、补正程序等审核意见。起草单位根据审核意见修改后，应将文件再次送审。

审核机构认为文件总体合法合理，但在内容衔接、社会反响、实施风险等方面需重点关注的，应作出工作提示。

第二十七条 规范性文件报请区政府集体审议时，起草单位应邀请公众代表参加，一般不宜少于 3 人。

第二十八条 制定主体应对规范性文件进行统一登记、编号、印发，且通过行政规范性文件管理平台、全市统一政策发布平台对外统一发布。未公布的，不对外发生效力。

规范性文件新制定、修订、延期、废止的，应统一使用“规”字专用文号。

第二十九条 规范性文件应标明施行日期和有效期，以年、月、日明确表述。

第三十条 规范性文件的解释权，由制定主体行使。区政府规范性文件的具体解释工作，由起草单位提出意见，报区政府同意后答复。

第三十一条 规范性文件发布后，制定主体可根据需要，配套编制申报指南，对文件内容、流程等进行细化。

编制申报指南，应符合下列要求：

（一）主体资格、申报条件、项目内容等核心要素应与文件保持一致，不得擅自变更；

（二）申报、审核等流程应简化、透明，不得增设额外环节或“其他材料”“综合评估”等模糊表述；

（三）支持措施应明确、可量化。

申报指南发布前，制定主体应进行合法性审核和实施效果预测。发布后，应根据执行效果和社会反馈进行动态调整。

第三十二条 区政府规范性文件应自发布之日起15个工作日内报市政府、市人大常委会备案，部门规范性文件由起草单位报区政府备案。

第三十三条 部门规范性文件未发现有违法和明显不合理的，准予备案。

部门规范性文件存在与法律、法规、规章、上级文件相抵触或者明显不合理的，不予备案，并要求限期纠正。逾期不纠正的，由区政府办公室报请区政府变更或者撤销。

部门规范性文件制定程序不符合要求的，要求限期补正。逾期未补正的，不予备案。

第三十四条 制定主体应加强文件有效期管理，建立文件届满预警机制，防止文件到期失效后行政管理服务依据缺失。

制定主体应在有效期届满前3个月，对规范性文件是否继续实

施、修改或者废止进行评估，并出具评估报告。文件未经评估的，不得继续实施、修改或者废止。

第三十五条 规范性文件需继续实施的，制定主体应以通知或公告的形式明确继续实施和新有效期。规范性文件一般只延续一次有效期。未延期的，规范性文件自动失效。

暂行、试行类规范性文件原则上不得延期，应重新制定公布。

第三十六条 修改规范性文件应按照制定程序进行。仅调整文字表述或者部门名称等，不实质性影响行政相对人权利义务，可适当简化程序，经合法性审核、集体审议后，重新向社会公布。

第三十七条 规范性文件因法律政策修改、废止或客观情况发生重大变化，继续执行不符合公共利益或法律政策要求的，制定主体应及时废止。

规范性文件宣布废止或失效后需继续实施的，应重新制定公布。

第三十八条 除开展有效期评估外，规范性文件实施满 2 年的，应开展实施后评估。文件有效期不足 2 年的，在届满前 60 日开展实施后评估。

区政府办公室负责组织实施后评估，起草单位承担具体评估工作。

第三十九条 区政府与同级人大、政协、法院、检察院等加强协作，建立健全联合会商审查、沟通协调等联动机制。

第四十条 为实施国家、本市重大战略及区委、区政府中心工作，确有必要的，制定主体可制定改革创新类规范性文件：

- (一) 优化重要产业布局;
- (二) 促进金融科技、生物医药、人工智能、高端服务业等发展;
- (三) 推进城市更新改造;
- (四) 探索城区治理新模式。

第四十一条 改革创新类规范性文件应在立项时予以明确。

法制机构审核改革创新类规范性文件时,应遵循依法依规、包容审慎的原则。

第四十二条 本规定未涉内容,按照国家及本市相关要求执行。

第四十三条 本规定自印发之日起施行。原《黄浦区行政规范性文件管理规定》(黄府办发〔2023〕27号)同时废止。

抄送：区委各部门，区人大办公室，区政协办公室，区法院，区检察院，
区各民主党派、人民团体，各有关单位。

上海市黄浦区人民政府办公室

2026年5月8日印发
