

DB 4407

江 门 市 地 方 标 准

DB4407/T XXXX—2024

行政规范性文件评估规范

Evaluation norm of administrative normative documents

（报批稿）

2024 - XX - XX 发布

2024 - XX - XX 实施

江门市市场监督管理局 发 布

目 次

前 言 II

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

 3.1 规范性文件..... 1

 3.2 政府规范性文件..... 1

 3.3 部门规范性文件..... 1

 3.4 规范性文件评估..... 1

4 基本要求 1

5 评估主体 2

6 评估条件 2

7 评估方式 2

8 评估标准 3

 8.1 一般标准 3

 8.2 特别标准 3

9 评估流程 4

 9.1 准备阶段 4

 9.2 实施阶段 4

 9.3 形成评估结论 5

10 评估后处理 6

11 档案管理 6

参 考 文 献 7

前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由江门市司法局提出并归口。

本文件起草单位：江门市司法局、广东省江门市质量技术监督标准与编码所。

本文件主要起草人：温萍、苏婧文、区惠莹、谭伟健、韦涵静、张沛贤。

行政规范性文件评估规范

1 范围

本文件规定了江门市行政规范性文件（以下简称“规范性文件”）评估的术语和定义、基本要求、评估主体、评估条件、评估方式、评估标准、评估流程、评估后处理和档案管理等要求。

本文件适用于江门市行政规范性文件的评估。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

规范性文件 `normative documents`

是指除政府规章外，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。

3.2

政府规范性文件 `government normative documents`

是指各级人民政府（含政府办公机构）以自己的名义制定的规范性文件。

3.3

部门规范性文件 `department normative documents`

是指依法以自己名义履行行政管理职能的政府部门以及经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定（含经本级人民政府同意后以部门名义发布）的规范性文件。

3.4

规范性文件评估 `evaluation of normative documents`

是指规范性文件制定前或实施后，根据制定目的及经济社会发展实际，按照一定的标准、方法和程序对规范性文件规定内容的合法性、合理性、可操作性以及实施效果、存在问题、影响因素等进行全面调查分析，并形成评估结论的活动。

4 基本要求

- 4.1 客观公正。评估工作应实事求是、公平合理地进行，在科学分析规范性文件实施情况的基础上，得出客观的评估结论，利益相关方不得影响评估过程及评估结果。
- 4.2 公众参与。通过多种形式和渠道保证公众的参与权、知情权、表达权和监督权，广泛听取意见，科学收集、分析、评估相关资料。
- 4.3 科学规范。评估应通过规范的程序，采用定性与定量相结合的方法，通过多种途径和手段充分收集证据资料，保证评估结论科学可信。
- 4.4 注重实效。评估结论应作为规范性文件制定、修改、废止或延长有效期的重要依据。
- 4.5 注意保密。参与行政规范性文件制定后评估的单位和个人对评估中涉及的国家秘密、商业秘密、个人隐私，应当予以保密。

5 评估主体

政府规范性文件由起草（实施）部门或者牵头起草（实施）部门负责评估。部门规范性文件由制定部门负责评估；多个部门联合制定的，由牵头制定部门负责评估（以下统称“评估部门”）。

6 评估条件

- 6.1 新制定规范性文件，形成规范性文件初稿后、部门法制工作机构进行合法性审核前，应开展评估。
- 6.2 规范性文件实施后，有下列情况之一，应开展评估：
 - a) 有效期届满前 6 个月的；
 - b) 依据的法律、法规、规章和政策被修改、废止或者实际情况发生重大变化，导致原有规定与之不相适应的；
 - c) 上级部门提出修改要求的；
 - d) 人民法院生效裁判文书认定规范性文件不合法并向制定机关提出司法建议的；
 - e) 制定部门或者司法行政部门认为应当开展评估的其他情形。

7 评估方式

- 7.1 评估方式包括但不限于抽样调查、公开征求意见、问卷调查、实地调研、座谈论证、专家咨询、案卷评查、相关立规比较分析等方式。评估部门应当至少选择其中一种评估方式开展评估工作。
- 7.2 抽样调查：根据规范性文件的适用对象、范围或主体情况，确定抽样总体后，选择合适的抽样方法，从中抽选出部分主体作为样本并进行调查，并据此对全部主体做出推断。
- 7.3 公开征求意见：评估部门通过政府网站、政务新媒体以及报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径公布规范性文件初稿或原文、编制说明等相关材料，同时应明确公众提出意见的方式、途径、起止时间、评估部门联系方式等，公开征求意见期限不少于 7 个工作日。
- 7.4 问卷调查：针对被评估的规范性文件内容设计调查问卷，明确调查范围，通过网络调查等方式向相关人员发放并回收调查问卷，汇总、整理及分析研究调查结果，得出评估结论。
- 7.5 实地调研：明确走访范围、走访对象、走访形式，采用现场调查、核实、询问等方式，预估或确认规范性文件执行情况，可以采取填表摸底、实地入户等多种方式收集公众意见。其流程包括但不限于：
 - a) 编制调研方案，明确调研目的和范围（对象）、调研时间、地点和人员安排。
 - b) 开展实地调研。
 - c) 形成调研报告，报告包括但不限于调研目的、调研对象、调研结果和建议等。

7.6 座谈论证：座谈会的参加人员通过随机抽样或推选代表的方式产生，针对被评估的规范性文件内容集中进行研究、讨论交流，会议过程中可采取书面填写意见或投票表决等多种方式收集参加人员意见，最终形成会议纪要，其流程包括但不限于：

- a) 编制座谈方案。座谈方案需明确确定座谈目的和议题、座谈时间、地点、参与者和座谈提纲。参与者包括但不限于相关领域专家、评估部门代表；座谈提纲应有助于保持座谈的重点和方向，提纲包括但不限于座谈议题、座谈流程、座谈内容和重点。
- b) 召开座谈论证会议。座谈会议程包括但不限于：评估部门代表介绍规范性文件编制基本情况、制定背景、依据及过程或文件实施情况，参与者进行讨论并发表意见和提出建议。
- c) 形成座谈会议纪要。

7.7 专家咨询：邀请有关法律专家、行业管理专家、相关领域专家集中或独立对被评估的规范性文件进行研究，重点就制度设计、合法性、合理性、可操作性、预期或实施效果进行论证，提出意见和改进建议。

7.8 案卷评查：收集与被评估的规范性文件相关案卷，通过具体案卷分析规范性文件是否得到有效执行、执行程度、存在问题及问题成因等。可邀请人大代表、政协委员、有关法律专家、学者、行业管理专家等对案卷进行评查，提出意见和改进建议。

7.9 比较分析：把两个或多个不同地域的相同或类似的规范性文件进行比较，说明和比较其合规性、适用性、全面性、协调性，提出意见和改进建议。

8 评估标准

8.1 一般标准

8.1.1 合法性标准：制定主体和制定权限是否合法，制定内容是否符合现行法律、法规、规章以及上级政策文件等规定。

8.1.2 合理性标准：是否符合公平、公正原则，职权与职责、权利与义务是否相当，具体制度措施是否必要、适当。

8.1.3 规范性标准：制定程序是否规范，逻辑结构是否严密，表述是否准确。

8.1.4 协调性标准：是否与现行上级、同级政策相一致，规定的制度是否协调、统一，是否与已出台政策重复。

8.1.5 可操作性标准：具体制度能否有针对性地解决行政管理中存在的问题，有关措施是否高效、便民，要求建立的配套制度是否完备。

8.1.6 实效性标准：是否得到普遍遵守和执行，是否实现预期目的，实施过程中是否存在问题。

8.2 特别标准

8.2.1 公平性标准：规范性文件涉及市场主体经营活动的，应评估是否符合公平竞争要求，即是否制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，是否存在违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动和违法设置市场准入、退出条件等。

8.2.2 绩效标准：规范性文件实施涉及财政支出的，应从数量、质量、时效、成本、效益等方面，综合衡量文件实施所涉预算资金使用效果。拟制定规范性文件，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等；规范性文件实施后，对财政支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判，具体指标可根据项目支出绩效评价指标（产出数量、质量、时效、成本，以及经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度等）进行确定。

8.2.3 社会风险标准：规范性文件涉及行政管理、行政执法等事项的，还应评估文件实施是否可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响，是否存在被行政管理相对人投诉、举报、申请行政复议或提

起行政诉讼情况，实施过程中是否存在问题等。

9 评估流程

9.1 准备阶段

9.1.1 成立评估工作小组。针对评估项目，评估部门应当成立评估工作小组，由其具体负责评估工作。评估工作小组组成人员须包括具体实施规范性文件的业务科室和部门法制工作机构的人员；联合制发规范性文件的，应将联合发文单位的人员作为评估工作小组成员；涉及财政奖补等资金发放事项的，可将财政部门的人员纳入评估工作小组；必要时还可邀请相关领域专家、人大代表、政协委员、民主党派人士、行业协会商会、企业代表、群众代表或相关社会团体等参加。

9.1.2 制定评估方案。评估方案主要包括评估目的、评估期限、评估对象与内容、评估标准与方法、评估步骤与时间节点安排、经费预算、组织保障、具体工作分工等，保证评估工作切合实际，具有可操作性。

9.2 实施阶段

9.2.1 围绕评估方案，开展调查研究，广泛收集规范性文件制定前或实施后的相关信息，并确保：

- a) 涉及专业性较强领域需邀请相关领域专家进行评估的，评估专家一般包括业务专家、财务专家、管理专家、法律专家等。专家应坚持实事求是、客观公正的科学态度，深入实际了解和调查情况，遵守职业道德；不得对外透露评估结论、咨询意见、争议问题等有关情况。选择专家应当坚持专业性、代表性和中立性，与评估部门或评估对象有直接利害关系的专家应当回避。
- b) 涉及社会风险评估需收集社会公众意见的，评估过程中应当与相关人民团体、社会组织以及群众代表进行沟通协商，充分听取相关群体的意见建议。公民、法人和其他组织通过信函、传真和电子邮件等方式，向评估工作小组提出意见建议的，评估工作小组应当予以回应并收集有关信息。
- c) 涉及企业生产经营活动密切相关的，应当充分听取有关企业、行业协会商会等的意见建议。对不同企业、行业影响存在较大差别的，注重听取有代表性的企业、行业协会商会意见，特别是民营企业、劳动密集型企业、中小企业等市场主体的意见；涉及特定行业、产业的，有针对性地听取相关行业协会商会的意见。
- d) 涉及财政支出的，可采取成本效益分析法、对比分析法、因素分析法等方法，通过单位自评、部门评价和财政评价，全面收集各项绩效评价信息，确定绩效评价结果。评估工作小组可以利用编报、审核绩效目标中确定的绩效指标（投入类、过程类、产出类、效益类、满意度指标等）达标情况，判断规范性文件涉及的绩效目标设置或完成情况，衡量是否实现预期效益。规范性文件制定前，可根据本级财政资金绩效评估相关规定，将财政部门出具的事前绩效评估意见作为参考资料进行归集；规范性文件实施后，妥善收集绩效运行监控工作中的问题、数据，可根据本级财政支出绩效评价相关规定，将绩效自评表、绩效评价报告作为参考资料进行归集。
- e) 涉及行政管理、行政执法事项的，应全面梳理业务开展情况，采用案卷评查、抽样调查等方式，收集办理业务基本信息、实际工作中行政管理相对人投诉、信访、行政复议、行政诉讼情况，以及上级部门抽查、督查、通报或要求整改情况；在规范性文件制定前，可以采取横向比较分析方式，了解其他部门或地区同类规范性文件实施过程中是否存在前述问题，作为对本部门规范性文件制定风险的参考。

9.2.2 评估工作小组可以根据需要，围绕评估方案，将实施评估工作的具体事项部分或者全部委托第三方机构评估。可采取公开招投标方式确定第三方机构，第三方机构应遵守职业道德、廉洁自律，不得提前公布专家意见、评估结果等，并自觉履行回避制度及其他相关纪律。评估工作小组不得预设评估结论、对第三方机构作倾向性引导或者按照评估部门和工作人员的偏好取舍信息资料。同一份规范性文件，制定前和实施后的评估均委托第三方机构的，不得委托同一第三方机构。

9.2.3 得出初步评估意见。初步评估意见包括但不限于：规范性文件制定或实施基本情况、对实施评估中收集信息的整合分析、初步评估结论以及评估工作小组认为应当纳入的其他内容。

9.3 形成评估结论

9.3.1 确定风险等级

9.3.1.1 对照评估标准要求，结合初步评估意见，综合评价规范性文件实施效果，将规范性文件制定或实施风险等级由低到高分为一、二、三级。

9.3.1.2 符合本规范第8点规定，可评为一级。

9.3.1.3 有下列情形之一的，应评为二级：

- a) 部分内容与现行法律、法规、规章以及上级政策文件等规定不一致；
- b) 已经出现新情况、新要求、新变化，部分制度或措施与当下工作实际或要求不一致；
- c) 上级部门要求修订或整改，或同级司法行政部门要求修订；
- d) 出现被行政管理相对人举报、投诉、复议或诉讼情况，部分措施存在较高社情舆论风险；
- e) 与同级政策不协调或不一致；
- f) 涉及财政支出的，财政部门组织的事前绩效评估结论明确应调减金额，或者规范性文件实施后绩效评价结果在60（含）-70分。

9.3.1.4 有下列情况之一的，应评为三级：

- a) 全部或大多数内容严重违反现行法律、法规、规章以及上级政策文件等规定；
- b) 全部或大多数措施不符合当前工作实际，不具有可操作性；
- c) 多次、集中被行政管理相对人举报、投诉、复议或诉讼，引发大量社情舆论风险，且难以通过调整规范性文件内容解决；
- d) 涉及财政支出的，财政部门组织的事前绩效评估结论明确不支持，或者规范性文件实施后绩效评价结果在60分以下。

9.3.1.5 被评为一级的，可正式制定或继续实施；被评为二级的，须进一步完善或修改；被评为三级的，应不予制定、暂缓制定或废止。

9.3.2 撰写评估报告

评估工作小组根据梳理出的初步评估意见及风险等级撰写评估报告。报告应当包括评估工作的基本情况、各项评估标准达标情况等进行全面、客观分析，明确评估结论，依据评估结论提出规范性文件应否制定、修改、废止或延长有效期等建议。

9.3.3 组织论证

评估工作小组召开全体成员会议研究讨论评估报告，提出修改完善意见，形成正式评估报告。评估报告应包括以下内容：

- a) 评估工作的基本情况，包括但不限于规范性文件制定或实施的基本情况、评估工作小组成员情况、评估方式、评估过程等；
- b) 对照本规范第8章评估标准达标情况逐项分析，包括一般标准和特别标准的具体论证过程；
- c) 对照本规范9.3.1，确定规范性文件风险等级及理由；

- d) 评估结论和运用建议;
- e) 评估部门认为需要说明的其他问题。

10 评估后处理

依据评估结论,评估部门应按照《江门市行政规范性文件管理规定》《江门市行政规范性文件制定程序要点指引》及时启动规范性文件的制定、修改、废止或延长有效期程序。

11 档案管理

- 11.1 评估部门应对评估过程中的资料和评估报告装订存档,并做好电子存储。
- 11.2 规范性文件评估档案原则上实行一件一卷。材料过多时,可一件数卷。档案材料均使用 A4 纸制作,原则上应予打印。会议讨论记录等现场记录的材料,应当制作成电子文本并打印。
- 11.3 归档前应当全面检查档案材料,与本规范性文件评估无关的材料不入档案。
- 11.4 档案材料涉及国家秘密、工作秘密、商业秘密或者个人隐私的,按照有关规定办理。
- 11.5 评估部门将规范性文件报送同级司法行政部门审核(审查)时,按规定提交评估档案材料。

参 考 文 献

- [1] 《广东省行政规范性文件管理规定》（广东省人民政府令第277号）
 - [2] 《江门市人民政府办公室关于印发江门市行政规范性文件管理规定的通知》（江府办〔2022〕2号）
 - [3] 《关于印发〈江门市行政规范性文件制定程序要点指引〉的通知》（江司办〔2022〕95号）
 - [4] 《关于印发〈江门市市级财政资金事前绩效评估管理办法（试行）〉的通知》（江财预〔2020〕42号）
 - [5] 《江门市财政局关于印发〈江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）〉的通知》（江财绩〔2024〕3号）
-