

## 德宏州行政规范性文件管理规定

(德宏州人民政府第2号令公布 自2024年2月1日起施行)

### 第一章 总 则

**第一条** 为了规范我州行政规范性文件的制定、备案和清理，加强行政规范性文件的监督管理，维护法制统一，促进依法行政，根据有关法律、法规和规章规定，结合本州实际，制定本规定。

**第二条** 本规定所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指除州人民政府规章外，本州各级人民政府及其依法设立的工作部门和派出机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织、实行垂直管理的部门（以下统称制定机关）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文件。

规范性文件包括政府规范性文件和部门规范性文件。以地方各级人民政府及其办公室名义制定的规范性文件为政府规范性文件；以政府所属工作部门和派出机关、法律法规授权的具有管

理公共事务职能的组织、实行垂直管理等部门名义制定的规范性文件为部门规范性文件。

行政机关的议事协调机构、临时机构，部门管理机构、派出机构和内设机构，不得以自己的名义制定规范性文件。

**第三条** 本州行政区域内规范性文件的起草、审查、决定和公布、备案、清理及监督管理，适用本规定。

制定机关内部执行的管理规范、工作制度、规程规范、会议纪要、工作方案、通知通报、表彰奖惩、请示报告、人事财务等文件，不纳入规范性文件管理范围。

**第四条** 规范性文件的管理应当坚持党的领导，坚持社会主义核心价值观，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，遵循法制统一、政令统一、科学民主、公平公正、权责一致、运行高效、公众参与和有错必纠的原则。

制定重大经济社会方面的规范性文件，制定机关应当按照有关规定，及时报告本级党委（党组）。

**第五条** 制定机关可以就其职权范围或者授权范围内的事项，制定规范性文件，但应当严格控制规范性文件数量，内容相近的行政管理事项，应当合并后制定规范性文件。

法律、法规、规章和上级规范性文件已经作出明确规定且仍然适用的，原则上不得制定内容重复的规范性文件。

**第六条** 规范性文件不得设定下列事项：

（一）增加法律、法规、规章规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；

（二）增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费或者以基金、会费等名义的收费等事项；

（三）增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明等内容；

（四）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、劳动权等基本权利；

（五）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；

（六）违法设置排除或者限制公平竞争、干预或者影响市场主体正常生产经营活动的措施，违法设置市场准入和退出条件；

（七）违反性别平等原则、违背社会主义核心价值观的事项；

（八）法律、法规、规章或上级规范性文件禁止规定的其他事项。

**第七条** 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”“细则”“规则”“意见”“通知”“通告”等名称，但不得使用“法”“条例”。内容为实施法律、法规、规章和上级规范性文件的，其名

称前一般应冠以“实施”两字。

政府规范性文件的标题应当冠以本行政区域名称。部门规范性文件标题应当冠以制定机关名称，不得冠以本行政区域名称。

**第八条** 规范性文件用语及其表述方式应当准确、规范，条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

规范性文件的内容主要采用条文式表述。其结构内容一般由总则、分则和附则三个部分构成，按照章、节、条、款、项、目的顺序排列。条的序号用中文数字依次表述，款不编序号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

**第九条** 制定规范性文件一般应当经过下列程序：

- （一）制定计划；
- （二）调研起草；
- （三）公开征求意见；
- （四）专家论证；
- （五）合法性审查；
- （六）集体讨论决定；
- （七）登记编号；
- （八）公布；

（九）备案。

起草单位应当对拟制定或修订规范性文件的必要性、合法性、合理性和可行性，及可能产生的影响或实施效果进行分析评估。

属于重大行政决策，或者涉及重大公共利益的规范性文件，可能引发社会稳定、公共安全风险的，起草单位应当按照有关规定进行风险评估。

涉及市场主体生产经营活动的规范性文件，起草单位应当按照有关规定进行公平竞争审查。

涉及妇女儿童权益的规范性文件，起草单位应当进行性别平等和儿童优先评估。

**第十条** 司法行政部门是本级人民政府的法制机构，负责统筹推进本行政区域规范性文件监督管理有关工作，主要职责是

- （一）编制本级政府、本单位规范性文件制定计划；
- （二）本级政府、本单位规范性文件的合法性审查和备案；
- （三）本级部门规范性文件、下级政府规范性文件的备案审查；
- （四）组织开展本行政区域规范性文件的清理、评估；
- （五）指导、监督本行政区域规范性文件有关工作；
- （六）与规范性文件管理有关的其他事项。

规范性文件制定机关应当明确承担规范性文件合法性审查的工作机构（以下简称审查机构）。

**第十一条** 规范性文件的制定、清理、评估等工作所需经费，应当列入本级年度财政预算。

## 第二章 计划和起草

**第十二条** 州、县（市）人民政府应当根据经济社会发展的实际需要，统筹兼顾，突出重点，编制本级人民政府年度规范性文件制定计划。

编制政府规范性文件年度制定计划的具体工作由本级司法行政部门负责。

部门规范性文件的制定计划由制定机关根据工作实际确定。

**第十三条** 下级人民政府、本级人民政府工作部门和有关单位认为下一年度需要制定政府规范性文件的，应当于当年10月31日前向本级人民政府报请立项。

司法行政部门应当于每年10月1日前向下级人民政府、本级人民政府工作部门和有关单位征集下一年度政府规范性文件项目建议，并通过本级人民政府门户网站、政务新媒体等便于社会公众知晓的途径向社会公开征集政府规范性文件项目建议，期

限一般不少于 30 日。

**第十四条** 司法行政部门应当对立项申请进行审查，拟订下一年度政府规范性文件制定计划，报本级人民政府批准后执行。

对列入政府规范性文件年度制定计划的项目，起草单位应当按时完成起草工作。确因特殊情况不能完成起草工作的，应当向本级人民政府作出书面说明。

未列入政府规范性文件制定计划的，原则上不予审议。因特殊情况确需制定的，起草单位应当报经本级人民政府批准。

**第十五条** 起草规范性文件，应当充分调研规范性文件涉及的管理领域现状和所要解决的问题、拟设定的主要制度和措施等内容，对制定规范性文件的必要性、合法性、可行性、合理性和科学性进行全面评估论证。

政府规范性文件由提出立项申请的单位或者本级人民政府指定的单位负责起草。多个部门共同起草的规范性文件，以主办部门正式文件报送。

部门规范性文件由制定机关确定内设机构或下属机构负责起草。两个以上制定机关联合制定规范性文件，应当明确其中一个制定机关为主办机关。

专业性、技术性较强的规范性文件，可以吸收相关领域的专家参与起草工作，也可以委托相关领域专家、研究机构、律师事

务所等第三方起草。

**第十六条** 起草的规范性文件，应当征求有关单位意见和社会公众意见，可以采取下列方式：

（一）通过政府门户网站、报刊、官方微信公众号等媒体，向社会公开征求意见，时间一般不少于 10 个工作日，涉及市场主体生产经营活动的规范性文件一般不少于 30 日；

（二）采取实地调查、书面调查、问卷调查等方式听取社会公众意见；

（三）召开座谈会、论证会、听证会等方式听取利益相关方意见。

对于涉及重大或情况复杂的问题，起草单位可以邀请相关部门参与调研、座谈、听证、专家论证等活动。

**第十七条** 规范性文件应当由起草单位对征求意见情况进行研究，并修改完善，经法制审查、集体讨论后，由起草单位主要负责人签署形成规范性文件送审稿，报制定机关集体讨论决定。

**第十八条** 起草单位向制定机关报送规范性文件送审稿时，应当提交以下材料：

- （一）报请制定规范性文件的请示；
- （二）规范性文件送审稿文本及条文注释；

- (三) 起草单位法制审查意见书;
- (四) 规范性文件起草说明和解读文本;
- (五) 制定规范性文件送审稿所依据的法律、法规、规章和上级规范性文件或政策性文件等有关依据材料;
- (六) 实地调研、专家论证、听证、征求意见等结果报告;
- (七) 涉及重大行政决策、重大公共利益等方面的风险评估报告;
- (八) 涉及市场主体生产经营活动的公平竞争审查结论;
- (九) 涉及妇女儿童权益问题的性别平等和儿童优先评估报告;
- (十) 按照制定内容的需要应当提交的其他材料。

规范性文件送审稿的起草说明应当对制定规范性文件的目的、必要性、可行性、制定依据、起草简要过程、解决的主要问题、规定的主要制度和措施、征求意见采纳情况等作出说明。

规范性文件内容未涉及公平竞争审查、风险评估、性别平等评估、儿童优先评估等事项的，起草单位应当在法制审查意见中阐明。

**第十九条** 因应对突发事件或者保障重大公共利益等紧急情况需要立即制定规范性文件的，经制定机关主要负责人批准，可以简化规范性文件制定程序。

### 第三章 合法性审查

**第二十条** 规范性文件在提交制定机关集体讨论决定前，应当经制定机关审查机构合法性审查。未经审查机构审查或者经审查认为不合法的，在作出必要的修改前，不得提交制定机关集体讨论决定。不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审查。

审查机构在审查中需要有关部门作出说明、提交依据文本的，有关部门应当在要求期限内回复。

**第二十一条** 规范性文件合法性审查的主要内容：

- （一）是否属于规范性文件；
- （二）制定主体是否合法；
- （三）是否超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章的授权范围；
- （四）是否与宪法、法律、法规、规章、国家或者本省政策相抵触；
- （五）是否违反本规定第六条的禁止性规定；
- （六）是否违反规范性文件制定程序；
- （七）是否与相关的规范性文件存在冲突；

- (八) 是否有妨碍统一市场和公平竞争的内容;
- (九) 是否有违反优化营商环境规定的内容;
- (十) 其他需要审查的内容。

**第二十二条** 合法性审查可以采取直接审查、委托审查等方式。

直接审查可以采取下列方式:

- (一) 书面审查;
- (二) 要求起草单位进行说明;
- (三) 通过外出考察、实地调研、召开座谈会等方式组织开展调研论证;
- (四) 通过召开座谈会、听证会、征求意见等形式听取社会各方面的意见;
- (五) 组织法律顾问、相关专家进行法律咨询或者论证;
- (六) 法律、法规、规章规定的其他方式。

委托审查可以采取委托法律顾问、律师事务所、相关领域专家等方式开展合法性审查, 审查意见应当以委托部门的名义出具。受委托的个人或单位应当在规定时限内完成审查工作, 并对其出具的审查意见负责。

**第二十三条** 规范性文件送审稿有下列情形之一的, 审查机构应当退回起草单位:

(一) 制定规范性文件的基本条件尚不成熟的；

(二) 有关部门或者机构对规范性文件送审稿规定的主要内容分歧意见较大，起草单位未与有关部门或者机构协商并达成共  
识的；

(三) 上报送审稿未按照本规定第十八条规定提交材料的；

(四) 规范性文件送审稿主要内容与法律、法规、规章或上级规范性文件内容基本一致，且未结合实际作出具体规定，没有制定必要的；

(五) 规范性文件送审稿条理不清，逻辑结构混乱的，或者不符合制定技术规范的；

(六) 规范性文件制定未履行法定程序或者履行程序不规范的；

(七) 其他应当退回的情形。

**第二十四条** 起草单位报送材料齐全的，制定机关转交审查机构对规范性文件送审稿进行合法性审查。

合法性审查期限一般为 5 个工作日。对内容复杂、争议较大或涉及其他重大问题的，报经审查机构主要负责人同意后，可延长审查期限，延长期限一般不超过 15 个工作日。

合法性审查机构在审查过程中，要求起草单位补充材料，或者组织征求意见、考察调研、论证咨询的时间不计入合法性审查

期限。

**第二十五条** 起草单位收到合法性审查意见后，应当对合法性审查意见进行研究、修改完善，形成规范性文件报批稿，按照相关规定提请制定机关集体讨论决定。

起草单位对合法性审查意见有异议的，可以自收到合法性审查意见之日起5个工作日内向审查机构申请复核，审查机构应当在收到复核申请之日起5个工作日内提出复核意见。

## 第四章 决定和公布

**第二十六条** 规范性文件报批稿提请制定机关集体讨论决定前，应当提交下列材料：

- （一）提请上会的汇报材料；
- （二）规范性文件报批稿文本；
- （三）规范性文件起草说明和解读文本；
- （四）制定机关审查机构合法性审查意见书；
- （五）其他应当提供的相关材料。

起草单位未采纳或者未完全采纳合法性审查意见的，应当书面说明理由和依据。

**第二十七条** 州、县（市）人民政府规范性文件，应当经本

级人民政府常务会议决定。

乡(镇)人民政府、街道办事处的规范性文件,应当经乡(镇)长、街道办主任办公会议决定。

部门规范性文件,应当经制定机关办公会议决定。

规范性文件经制定机关主要负责人签署后,由制定机关统一登记、统一编号、统一印发并向社会公布。规范性文件编号应当具有识别性,不得与行政机关其他文件相混淆。未经统一登记、统一编号、统一公布的规范性文件无效,不得作为实施行政管理的依据。

**第二十八条** 制定机关应当及时将规范性文件正式文本及其解读文本,通过政府公报、政府网站、新闻发布会、政务新闻媒体或者其他媒体、公告栏等方式公布。公布时间以首次向社会公布的日期为准。

乡(镇)人民政府、街道办事处的规范性文件,可以在县级政府公报或者其他媒体以及乡(镇)、街道的公告栏公布。

规范性文件在政府公报和政府网站公布的文本为标准文本。

**第二十九条** 规范性文件施行日期,应当明确为自向社会公布之日起30日之后。

规范性文件因重特大突发事件、执行上级行政机关的紧急命令或者决定等情况,需要立即制定规范性文件的,可以由制定机

关的主要负责人审查决定施行日期。

法律、法规、规章和上级文件对规范性文件施行日期另有规定的，从其规定。

## 第五章 备 案

**第三十条** 制定机关应当自公布之日起 15 日内按照下列要求报送备案：

（一）政府规范性文件分别报上一级人民政府、本级人大常委会备案，并通过云南人大地方立法和备案审查信息平台系统报送电子文本；

（二）乡（镇）人民政府、街道办事处规范性文件报本县（市）人民政府备案；

（三）部门规范性文件报本级人民政府备案，同时抄送上一级主管部门；

（四）实行垂直管理部门制定的规范性文件报上一级主管部门备案，同时抄送本级人民政府。

两个以上制定机关联合制定的规范性文件，由主办机关报送备案。

**第三十一条** 报送规范性文件备案，应当提交下列材料：

（一）备案报告；

（二）规范性文件正式文本、解读文本、备案说明、会议纪要、合法性审查意见书、制定机关主要负责人签署扫描件、制定依据等有关材料。

报备的材料应当同时报送电子文本和书面文本。

报送州、县（市）人民政府备案的规范性文件，制定机关同时径送相关司法行政部门备案审查。

**第三十二条** 规范性文件的备案审查，应当坚持有件必备、有备必审、有错必纠。报送备案的规范性文件符合本规定第二条、第三十条和第三十一条规定的，司法行政部门应当在5个工作日内，依照本规定第二十一条的要求进行备案审查，并出具备案审查意见。

报送备案材料不属于本规定第二条所称的规范性文件，或者不符合本规定第三十条规定的，司法行政部门不予备案，将材料退回，并说明理由。

报送备案材料不符合本规定第三十一条规定的，司法行政部门应当书面通知制定机关限期补正，补正时间不计入备案审查期限。补正后符合规定的，予以备案登记。

**第三十三条** 司法行政部门可以采取本规定第二十二条所列方式开展备案审查。

司法行政部门对行政规范性文件进行备案审查时，需要制定机关提供相关材料或者说明有关情况的，制定机关应当配合；需要征求相关部门意见的，相关部门应当配合。

**第三十四条** 司法行政部门对报送备案的规范性文件，按照下列规定办理：

（一）未发现规范性文件存在违法和明显不当情形的，予以备案登记；

（二）未发现规范性文件存在违法情形，但合理性或者文字表述存在瑕疵，对公民、法人或者其他组织合法权益不产生影响的，予以备案登记并提出建议；

（三）规范性文件存在违法或者明显不当的，应当建议制定机关限期改正或者撤销。逾期不改正或者撤销的，司法行政部门报请本级人民政府或者主管机关予以改变、撤销或者停止执行；

（四）规范性文件制定依据相互矛盾或者抵触，应当提请本级人民政府依法处理；本级人民政府无权处理的，应当提请有权机关处理。处理期间，中止对规范性文件的备案审查。

**第三十五条** 制定机关对备案审查意见有异议的，可以自收到备案审查意见之日起5个工作日内向备案机关或司法行政部门申请复核，承办部门应当在收到复核申请之日起5个工作日内提出复核意见。

制定机关收到备案审查建议或备案审查复核意见后，在规定的期限内将办理结果书面报告备案机关，并抄送本级司法行政部门。

## 第六章 清 理

**第三十六条** 制定机关应当根据经济社会发展需要，对规范性文件进行定期清理、适时清理、专项清理和评估，并根据清理结果作出保留、修改、废止或者失效的决定。

规范性文件施行后，其制定机关应当对规范性文件的执行情况、施行效果、存在问题及原因进行调查研究和综合评估，并根据评估结果依法进行处理。

政府规范性文件由起草部门负责清理；部门规范性文件由制定机关负责清理。

两个及以上制定机关联合制定的规范性文件，由主办机关负责清理。制定机关被撤销、合并或者职权调整的，由继续行使其职权的机关负责清理。

**第三十七条** 规范性文件有下列情形之一的，清理部门应当及时清理并提出意见：

（一）已被新的法律、法规或者规章等规定取代的；

(二) 有效期已过或者调整对象已消失的;

(三) 涉及的法律、法规、规章或者国家和本省政策被修改、废止或者宣布失效的;

(四) 国家、本省或上级要求进行及时清理的;

(五) 其他应当及时清理的情形。

清理部门根据清理情况和综合评估情况, 提出保留、修改、废止或者失效的意见。修改、废止的程序, 参照本规定第九条规定执行。

清理后继续保留、修改、废止或者失效的规范性文件目录, 制定机关应当向社会公布。

**第三十八条** 制定机关可以根据需要确定规范性文件的有效期限, 有效期限一般不超过 5 年。名称冠以“暂行”“试行”的, 有效期限一般不超过 3 年。

规范性文件标注有效期限的, 制定机关应当于有效期限届满前 6 个月对其实施情况进行评估。经评估需要继续实施的, 由制定机关按照本规定相关程序重新登记、编号、公布, 并依规备案。

有效期限届满未明确延续的, 规范性文件自动失效。有明确时限要求或者部署阶段性工作的规范性文件, 自文件中规定的期限结束或者目标任务完成后失效。

## 第七章 监督管理和责任追究

**第三十九条** 州、县（市）人民政府应当把规范性文件管理工作纳入法治政府建设督察内容，并作为依法行政考核内容，列入法治政府建设考评指标体系。

**第四十条** 州、县（市）人民政府应当加强对规范性文件管理工作的指导和监督，适时组织开展监督检查，并予以通报。

司法行政部门应当编制规范性文件制定主体清单，并实行动态管理，适时向社会公布。

每年1月31日前，司法行政部门应当向本级人民政府和人大常委会报告上一年度规范性文件的制定和备案审查工作情况，同时抄送上一级司法行政部门。准予备案的本级规范性文件目录，应通过政府网站向社会公布。

**第四十一条** 制定机关应当通过政府网站适时向社会公布现行有效的规范性文件目录和废止规范性文件目录。

司法行政部门应当在每年1月31日前，将上一年度制定、修改、废止、失效的规范性文件目录，通过云南人大地方立法和备案审查信息平台系统报本级人大常委会法制工作委员会备案。

**第四十二条** 州、县（市）人民政府应当与本级人大常委会和政治协商委员会的有关工作机构加强协作，对规范性文件管理

工作建立健全会商审查、征求意见、沟通协调、信息共享、培训交流、联合调研等衔接联动机制。

**第四十三条** 公民、法人或其他组织对规范性文件有异议的，可以向其制定机关提出审查申请，由制定机关研究处理。制定机关应当自收到书面审查申请之日起 30 日内书面答复申请人。

制定机关收到司法机关提出修改或者废止规范性文件司法建议的，应当会同审查机构对该规范性文件及时进行研究，并将处理情况反馈司法机关。

发现规范性文件确有不当的，制定机关应当予以修改或者废止。

**第四十四条** 制定机关有下列情形之一的，由备案审查机构通知制定机关限期改正；逾期不改正的，报本级人民政府责令其改正；造成严重后果的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- （一）未按照本规定程序制定规范性文件的；
- （二）未按照本规定方式向社会公布规范性文件的；
- （三）不报送或者不按时报送规范性文件备案的；
- （四）无正当理由拖延执行或者拒不执行人民政府决定或者审查机构审查意见的；

(五)制定与市场主体生产经营活动密切相关的规范性文件时，不按照规定听取市场主体、行业协会商会的意见的；

(六)不履行优化营商环境职责或者损害营商环境的；

(七)违规制定和备案规范性文件的其他情形。

**第四十五条** 审查机构及其工作人员在履行审查工作职责中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由主管机关或者有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法依规追究相关责任人的责任。

制定机关不采纳合法性审查意见导致规范性文件违法，或者提供虚假材料，隐瞒上级文件规定，造成严重后果的，依法依规追究有关责任人员的责任。

## 第八章 附 则

**第四十六条** 制定机关应当对本单位规范性文件在起草、审查、决定等制定过程中形成的下列材料进行归档保存：

(一)制定计划相关材料；

(二)起草、调研、论证、征求意见等材料；

(三)审查机构审查意见等相关材料；

(四)集体讨论会议的会议纪要；

(五) 备案报告及相关材料;

(六) 其他与规范性文件制定公布相关的材料。

依法应当移交档案管理部门归档的规范性文件材料,按照相关规定执行。

**第四十七条** 编辑出版正式版本、民族文版本、外文版本的规范性文件汇编,由规范性文件制定机关或者州、县(市)司法行政部门负责。

**第四十八条** 本规定自 2024 年 2 月 1 日起施行。