

云南省人民政府令

第 234 号

《云南省行政规范性文件管理办法》已经 2024 年 12 月 17 日第十四届省人民政府第 45 次常务会议审议通过，现予以公布，自 2025 年 3 月 1 日起施行。

省 长 王子波

2025 年 1 月 2 日

云南省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管理，提高行政规范性文件质量，维护国家法制统一，深入推进依法行政，全面建设法治政府，根据有关法律、法规和国务院有关规定，结合本省实际，制定本办法。

第二条 本省行政区域内行政规范性文件的制定和监督管理工作，适用本办法。法律、法规另有规定的，从其规定。

第三条 本办法所称行政规范性文件，是指除政府规章外，由行政机关或者法律、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）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。

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，不适用本办法。

第四条 行政规范性文件管理工作应当坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻习近平法治思想，遵循下列

原则：

- （一）坚持中国共产党的领导；
- （二）坚持以人民为中心；
- （三）维护国家法制统一；
- （四）坚持依法行政；
- （五）体现全面深化改革精神；
- （六）弘扬社会主义核心价值观。

第五条 县级以上人民政府应当加强行政规范性文件管理工作，将其纳入法治政府建设督察的范围，作为依法行政考核内容列入法治政府建设考评指标体系。督察、考评工作按照统筹规范督查检查考核工作的相关规定开展。

第六条 县级以上人民政府应当加强行政规范性文件管理能力建设，确保工作条件与工作任务相适应。

县级以上人民政府应当加强行政规范性文件的制定和监督管理工作经费保障。

第七条 县级以上人民政府应当加强行政规范性文件管理信息化建设，运用现代信息技术手段实现标准化、精细化、动态化管理。

第二章 制 定

第八条 下列单位可以制定行政规范性文件：

- （一）各级人民政府；

- (二) 县级以上人民政府的工作部门；
- (三) 县级以上人民政府的派出机关；
- (四) 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

各级人民政府以自己的名义制定或者经其同意由政府办公厅（室）制定，以及县级以上人民政府派出机关制定的行政规范性文件，为政府行政规范性文件。县级以上人民政府工作部门和法律、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，为部门行政规范性文件。

除法律、法规规定外，行政机关的议事协调机构、临时机构，政府工作部门的内设机构、派出机构，不得制定行政规范性文件。

第九条 县级以上人民政府应当编制本级行政规范性文件制定主体清单，并向社会公布。乡（镇）人民政府、街道办事处列入县级行政规范性文件制定主体清单。

第十条 制定机关应当加强统筹，严格控制行政规范性文件数量。法律、法规、规章和上级文件已有明确规定的，或者现行有效行政规范性文件已有规定的，不得重复制定行政规范性文件。对内容相近的行政管理事项，应当合并制定行政规范性文件。可制定可不制定、没有实质性内容的一律不得制定行政规范性文件。

第十一条 行政规范性文件不得规定下列事项：

- (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、行政征收、行政收费等，增加办理行政许可事项的条件；

（三）设定证明事项；

（四）违法减损公民、法人和其他组织的权利或者增加其义务，侵犯公民人身权、财产权、劳动权、休息权等基本权利；

（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）违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的政策措施；

（七）其他应当由法律、法规、规章规定的事项。

第十二条 制定机关应当明确负责起草行政规范性文件的部门、机构或者组织（以下统称起草单位）。行政规范性文件内容涉及两个以上单位职权的，应当联合起草，并明确牵头单位。

第十三条 制定行政规范性文件应当经过下列程序：

（一）评估论证；

（二）公开征求意见；

（三）合法性审查；

（四）集体讨论决定；

（五）向社会公开发布。

因预防、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，需要立即制定行政规范性文件的，可以简化制定程序，经合法性审查、集体讨论决定后，向社会公布。

制定行政规范性文件涉及重大行政决策的，还应当遵守国家和本省关于重大行政决策程序的规定。

第十四条 起草行政规范性文件，应当深入调查研究，全面论证其必要性、可行性、合理性和宏观政策取向一致性，并对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估。

行政规范性文件可能引发社会稳定、公共安全、生态环境等风险的，起草单位应当按照规定进行风险评估；涉及妇女、儿童权益的，应当进行性别平等、儿童友好评估；专业性、技术性较强的，应当组织相关领域专家进行论证。

评估论证结论应当在行政规范性文件起草说明中载明。

第十五条 除依法应当保密的外，行政规范性文件草案应当向社会公开征求意见。起草单位应当将行政规范性文件草案及其说明等材料通过政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开征求意见，期限一般不少于 10 日；涉及经营者经济活动的，期限一般不少于 30 日。

起草涉及经营者经济活动的行政规范性文件，应当充分听取经营者和行业协会商会的意见。起草涉及公众重大利益、公众意见有重大分歧、可能影响社会稳定，或者法律、法规、规章规定应当听证的行政规范性文件，应当进行听证。

第十六条 行政规范性文件涉及下级人民政府或者政府有关部门职责的，起草单位应当采取适当方式征求有关政府或者部门意见，并与其充分协商。

下级人民政府和政府有关部门、利益相关方对行政规范性文件拟设定的主要制度和行政措施有重大分歧的，起草单位应当做好研究和协调工作。经协调仍不能达成一致意见的，应当在起草说明中载明，并随送审稿报送不同意见及相关依据材料。

第十七条 涉及经营者经济活动的行政规范性文件，起草单位应当开展公平竞争审查。

政府行政规范性文件，由本级人民政府市场监督管理部门会同起草单位在起草阶段开展公平竞争审查。起草单位应当开展初审，并将行政规范性文件草案和初审意见送市场监督管理部门审查。

部门行政规范性文件，由起草单位在起草阶段开展公平竞争审查。拟由多个部门联合出台的行政规范性文件，由牵头起草单位在起草阶段开展公平竞争审查。

第十八条 起草行政规范性文件，应当进行合法性审查。不得以征求意见、会签、参加讨论、法律顾问出具意见等方式代替合法性审查。

未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交制定机关集体讨论决定。

第十九条 制定机关应当明确承担行政规范性文件合法性审查工作的部门或者机构（以下统称审查机构），具体负责行政规范性文件的合法性审查工作。

乡（镇）人民政府、街道办事处未明确专门审查机构或者专

门审查人员的，由县（市、区）人民政府确定的审查机构进行审查。

政府行政规范性文件或者报请政府批准后印发的部门行政规范性文件，应当先由起草单位审查机构进行审查，再由政府审查机构进行审查。

第二十条 审查机构开展合法性审查，起草单位应当提供下列材料：

- （一）草案送审稿；
- （二）起草说明，包含制定背景、必要性和起草过程等内容；
- （三）有关法律、法规、规章和政策依据；
- （四）征求意见和意见采纳情况；
- （五）按照有关规定进行评估论证、公平竞争审查等材料；
- （六）进行合法性审查需要的其他材料。

政府行政规范性文件送审时，还应当提交起草单位合法性审查意见和集体研究有关材料。

第二十一条 合法性审查主要包括下列内容：

- （一）制定主体是否合法；
- （二）是否超越制定机关法定权限；
- （三）内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定；
- （四）是否违法设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；

（五）是否存在没有法律、法规依据作出减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的情形；

（六）是否存在没有法律、法规依据作出增加本单位权力或者减少本单位法定职责的情形；

（七）是否违反行政规范性文件制定程序；

（八）其他依法需要审查的内容。

第二十二条 除为了预防、应对和处置突发事件，或者执行上级机关紧急命令和决定需要立即制定行政规范性文件等外，行政规范性文件合法性审查时间一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日。审查过程中的补正材料、征求意见、专家论证等时间不计算在内。

起草单位报送需要紧急审查的行政规范性文件时，应当对紧急情况作出说明。

第二十三条 对审查过程中发现的问题，审查机构按照下列规定处理：

（一）制定主体不合法、超越制定机关法定职权，或者主要内容不合法的，提出不合法的意见；

（二）应当履行而未履行评估论证、公开征求意见、公平竞争审查等程序的，退回起草单位补正程序；

（三）具体规定不合法的，提出应当予以修改的意见；

（四）内容涉及探索性改革事项，法律、法规、规章尚无明确规定的，可以明示法律风险，提交制定机关研究决定。

起草单位应当根据审查意见对行政规范性文件作必要的修改，特殊情况下未完全采纳审查意见的，应当在提请制定机关集体讨论时详细说明理由和依据。在集体讨论决定前，起草单位应当将审查意见采纳情况反馈制定机关审查机构。

第二十四条 行政规范性文件应当经制定机关集体讨论决定。政府行政规范性文件应当经本级人民政府常务会议或者全体会议讨论决定，部门行政规范性文件应当经本部门领导班子会议讨论决定。

第二十五条 行政规范性文件经集体讨论通过后，应当由制定机关的主要负责人签发。

行政规范性文件签发后，由制定机关办公机构统一登记、统一编号、统一印发。

第二十六条 制定机关应当按照政府信息公开的相关规定，通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等途径公开向社会发布行政规范性文件，不得以内部文件形式印发执行。未经公布的行政规范性文件不得作为行政管理的依据。

政府公报刊登的行政规范性文件文本为标准文本；政府网站登载的行政规范性文件文本为标准电子文本。

行政规范性文件公布时，应当按照有关规定进行解读。

第二十七条 行政规范性文件应当标明施行日期，施行日期与公布日期的间隔不少于 30 日。因预防、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，需要立即实施行政规范性文件，可以自公布之日起立即施行。

第二十八条 行政规范性文件内容属于阶段性工作的，应当载明有效期，有效期不超过5年；名称冠以“暂行”、“试行”的行政规范性文件，有效期不超过3年。有效期届满的，行政规范性文件自动失效。

第二十九条 行政规范性文件由制定机关负责解释。

第三十条 制定机关应当建立健全行政规范性文件档案管理制度，加强对行政规范性文件制定和监督管理过程中产生的各门类文件材料的收集、整理、归档，确保档案收集齐全完整，整理规范有序，保管安全可靠。

第三章 备案审查

第三十一条 行政规范性文件的备案审查，应当依照法定权限和程序进行，做到有件必备、有备必审、有错必纠。

第三十二条 制定机关应当自行政规范性文件公布之日起30日内，按照下列规定报送备案：

（一）政府行政规范性文件，报上一级人民政府备案。其中，县级以上人民政府依法设立的派出机关制定的行政规范性文件，报设立该派出机关的人民政府备案。

（二）部门行政规范性文件，报本级人民政府备案。其中，实行垂直管理的部门制定的行政规范性文件，报上一级主管部门

备案，同时抄送制定机关所在地的本级人民政府。

报送县级以上人民代表大会常务委员会备案的行政规范性文件，按照《云南省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》有关规定执行。

第三十三条 县级以上人民政府应当明确负责行政规范性文件备案审查工作的部门（以下统称备案审查部门），具体承担行政规范性文件备案审查和其他监督职责。

报送备案的行政规范性文件，应当提交备案报告、正式文本、制定说明、制定依据等一式三份，并同时提交电子文本，径送备案审查部门。

第三十四条 报送备案的行政规范性文件符合备案要求，备案审查部门予以备案登记。

报送备案的文件不属于行政规范性文件，或者不符合本办法第三十二条规定的，备案审查部门不予备案登记，将材料退回并说明理由。

报送备案的材料不符合本办法第三十三条第二款规定的，备案审查部门应当通知制定机关在10日内补正材料；补正后符合规定的，予以备案登记。

第三十五条 备案审查部门应当按照省人民代表大会常务委员会有关备案审查的规定和本办法第二十一条规定的合法性审查内容对报送备案的行政规范性文件进行审查。

第三十六条 备案审查部门进行审查，可以要求制定机关说明情况，必要时可以向有关单位征求意见，有关单位应当及时反馈意见。

对专业性、技术性较强或者疑难、复杂的行政规范性文件，备案审查部门可以通过召开论证会、座谈会、书面征求意见等方式，组织法律顾问、公职律师、相关领域专家参与备案审查。

第三十七条 备案审查部门应当加强与党委、人民代表大会常务委员会备案审查工作机构的协作配合，建立健全会商审查、征求意见、信息共享等备案审查衔接联动机制。

第三十八条 备案审查部门应当自行政规范性文件登记之日起 30 日内完成审查。专业性、技术性较强或者疑难、复杂的，经备案审查部门负责人批准可以延长审查期限，但是延长期限最多不得超过 30 日。

第三十九条 备案审查部门对行政规范性文件进行审查后，应当根据下列不同情形出具备案审查意见：

（一）未发现存在违法或者明显不适当问题的，出具符合有关规定的意见；

（二）未发现存在违法问题，但合理性或者文字表述存在瑕疵，对公民、法人和其他组织合法权益不产生影响的，提出修改建议，由制定机关自行纠正；

（三）发现存在违法或者明显不适当问题，应当予以修改或

者废止的，要求制定机关在规定期限内自行纠正，并书面反馈处理结果；制定机关逾期未纠正的，由备案审查部门报请本级人民政府决定撤销或者改变。

第四十条 备案审查部门应当加强对行政规范性文件备案工作的监督检查，定期对本地区行政规范性文件的备案审查情况进行通报。

制定机关应当通过政府网站定期向社会公布现行有效的行政规范性文件目录；县级以上人民政府备案审查部门应当通过政府网站向社会公布备案审查的行政规范性文件目录。

第四章 评估清理

第四十一条 行政规范性文件施行后，制定机关根据需要对行政规范性文件的执行情况、施行效果、存在的问题及原因进行调查研究和综合评估，也可以委托第三方机构具体承担。

第四十二条 行政规范性文件有效期届满前 6 个月，制定机关应当组织起草单位或者实施单位对其有效期是否需要延续进行评估。经评估需要继续实施的，由制定机关按规定延续有效期后重新公布；经评估需要修改后继续实施的，由制定机关参照制定程序执行。

第四十三条 制定机关应当根据经济社会发展需要，以及法律、法规、规章及国家政策制定、修改、废止情况，及时对行政

规范性文件进行动态清理。经过清理，及时开展行政规范性文件废止和修改工作，失效的行政规范性文件目录应当向社会公布。

第四十四条 行政规范性文件的修改、废止程序，参照制定程序执行。

修改行政规范性文件，仅作文字表述、管理部门名称调整等不涉及实体内容的，可以简化程序，经制定机关合法性审查、主要负责人批准后，向社会公布。

第五章 监督处理

第四十五条 县级以上人民政府对其工作部门、上级人民政府对下级人民政府、各部门对本部门本系统制定的行政规范性文件应当加强监督检查，依法纠正侵犯公民、法人和其他组织合法权益，损害政府形象和公信力的行政规范性文件。

第四十六条 制定机关收到公民、法人和其他组织对行政规范性文件提出的书面意见，应当认真研究，在收到意见后 30 日内反馈办理结果。经研究认为行政规范性文件确有问题的，制定机关应当自行纠正。

备案审查部门收到公民、法人和其他组织对行政规范性文件提出的书面审查建议，应当予以核实并认真研究，在收到建议后 30 日内反馈办理结果。发现行政规范性文件确有问题的，应当按照本办法规定作出处理。

情况复杂的，制定机关、备案审查部门可以适当延长办理期限，但是延长期限最多不得超过 30 日。

第四十七条 公民、法人和其他组织在行政复议或者行政诉讼时提出的行政规范性文件审查申请，依照《中华人民共和国行政复议法》或者《中华人民共和国行政诉讼法》的有关规定执行。

第四十八条 违反本办法规定，制定机关有下列行为之一的，由备案审查部门通知其限期改正；逾期未改正的，予以通报并督促改正；情节严重的，由有权机关追究负有责任的领导人员和直接责任人员的责任：

- （一）未按照规定制定行政规范性文件的；
- （二）不报送或者未按照规定报送行政规范性文件备案的；
- （三）无正当理由拖延执行或者拒不执行备案审查意见的；
- （四）未按照规定办理公民、法人和其他组织提出的书面意见的；
- （五）未按照规定评估、清理行政规范性文件的。

第四十九条 审查机构未严格履行合法性审查职责导致行政规范性文件违法，造成严重后果的，依法追究有关责任人员的责任。

未经合法性审查或者不采纳合法性审查意见导致行政规范性文件违法，造成严重后果的，依法追究有关责任人员的责任。

第六章 附 则

第五十条 本办法自 2025 年 3 月 1 日起施行。省人民政府 2017 年 11 月 20 日发布的《云南省行政规范性文件制定和备案办法》（省人民政府令第 212 号）同时废止。

分送：省委常委，晓凯、小三同志。

省人民政府领导，省政府办公厅领导。

省委办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院，云南省军区。

各州（市）、县（市、区）人民政府，省直各委、办、厅、局。

云南省人民政府办公厅

2025 年 1 月 3 日印发

