

大理白族自治州人民政府贯彻落实省人民政府第 234 号令  
配套制度之二

# 大理白族自治州行政规范性文件 制定程序管理实施细则 (试行)

## 第一章 总 则

**第一条** 为了贯彻习近平法治思想，落实党中央、国务院和省委、省人民政府关于行政规范性文件工作要求，维护国家法制统一，深入推进依法行政，全面建设法治政府，切实加强行政规范性文件管理，不断提高行政规范性文件工作质量，根据《云南省行政规范性文件管理办法》（省人民政府令第 234 号）关于制定程序相关规定，以及相关法律、法规、规章和文件规定，结合本州实际，制定本实施细则。

**第二条** 本州行政区域内行政规范性文件制定程序管理工作，适用本实施细则。

**第三条** 本实施细则所称行政规范性文件制定程序，是指行政规范性文件制定主体（以下简称制定主体）应当按照规定，明确起草行政规范性文件的单位（以下简称起草单位），并依次按照论证评估、公开征求意见、合法性审查、集体讨论决定、向社会公开发布等程序制定行政规范性文件。

本实施细则所称行政规范性文件普遍性论证、普遍性评估和普遍性外部征求意见、普遍性内部征求意见，以及普遍性法律审查，是履行制定程序过程中应当具备的完整要件。

本实施细则所称行政规范性文件特别性论证、特别性评估和特别性外部征求意见、特别性内部征求意见，以及特别性法律审查，是履行制定程序过程中涉及特定事项，不可或缺的针对性要件。

**第四条** 州、县（市）人民政府制定行政规范性文件，应当根据文件涉及的管理内容，明确1个州、县（市）级工作部门、管理机构或者授权组织作为起草单位，其他有关工作部门、管理机构或者授权组织作为配合单位。

其他制定主体制定行政规范性文件，应当根据文件涉及的管理事项，明确本主体1个内设机构作为起草单位，其他有关内设机构作为配合单位。

**第五条** 制定主体履行制定程序，原则上按照下列规定明确各阶段的承办主体：

（一）论证评估阶段（应当开展普遍性论证、普遍性评估，视情开展特别性论证、特别性评估），由起草单位负责，配合单位做好配合，与组织起草工作同步开展；

（二）公开征求意见阶段（应当开展普遍性外部征求意见、普遍性内部征求意见，视情开展特别性外部征求意见、特别性内部征求意见），由起草单位负责，征求对行政规范性文件稿件的意见；

（三）法律审查阶段（应当开展普遍性法律审查，视情开展特别性法律审查），由负责合法性审查、公平竞争审查的单位负责，审查拟提交会议研究的行政规范性文件稿件；

（四）集体讨论决定阶段，由办公机构具体承办，起草单位做好配合，会议讨论决定提请研究的行政规范性文件稿件；

（五）向社会公开发布阶段，由办公机构负责，起草单位做好配合，报审并公开发布行政规范性文件正式文本。

## 第二章 论证评估

**第六条** 行政规范性文件评估论证阶段应当分别进行普遍性论证、普遍性评估；具有特殊情形的，还应当视情开展特别性论证、特别性评估。

**第七条** 普遍性论证、普遍性评估可以分别开展，也可以综合统一开展。

特别性论证、特别性评估应当分别开展。特别性论证应当对涉及的专业性、技术性内容进行论证。特别性评估应当对可能引发的社会稳定、公共安全、生态环境等风险，进行风险评估；对涉及妇女权益的内容，进行性别平等评估；对涉及儿童权益的内容，进行儿童友好评估。

**第八条** 行政规范性文件普遍性论证主要包含下列方面：

（一）制定的必要性；

- (二) 针对行政管理对象、行政管理事项的可行性；
- (三) 拟采取行政管理措施的合理性；
- (四) 与宏观政策取向的一致性；
- (五) 与为基层减负的一致性。

开展普遍性论证的同时，应当判断行政规范性文件是否具有较强的专业性、技术性。

**第九条** 行政规范性文件普遍性评估主要针对行政管理措施的预期情况，主要包含下列方面：

- (一) 预期的正面效果；
- (二) 可能的负面效果；
- (三) 预期的积极影响；
- (四) 可能的消极影响。

开展普遍性评估的同时，应当判断行政规范性文件是否涉及公众重大利益，是否可能引发社会稳定、公共安全、生态环境等风险，是否涉及妇女权益、儿童权益。

**第十条** 行政规范性文件主要条款或者大部分内容具有较强专业性、技术性的，应当组织相关领域专家进行论证。

**第十一条** 行政规范性文件被判断可能引发社会稳定、公共安全、生态环境等风险的，应当综合评判风险、考量影响，从下列方面进行风险评估：

(一) 合法合规方面，包括制定主体是否享有法定行政管理事权，风险评估前应当履行的程序是否已经完备等；

(二) 统筹兼顾方面，包括是否符合人民群众整体利益，

是否兼顾现实需要和长远发展等；

（三）社会稳定方面，包括是否可能引发规模性集体上访、群体性事件或者过激敏感事件，是否可能对社会稳定造成不良影响等；

（四）各类安全方面，包括是否可能危及国家安全、公共安全、侵犯个人隐私，是否可能影响生产安全等；

（五）生态环境方面，包括是否可能造成重大环境污染、生态破坏或者次生灾害等；

（六）财政金融方面，包括是否可能造成大额财政资金流失、产生重大政府性债务、导致区域性或系统性金融风险等；

（七）舆情舆论方面，包括是否可能引发重大舆情、负面舆论、媒体炒作等；

（八）其他方面，包括是否可能影响政府形象和公信力等。

**第十二条** 行政规范性文件被判断涉及妇女权益的，应当从下列方面评估对性别平等的影响：

（一）贯彻宪法关于男女平等规定情况；

（二）贯彻男女平等基本国策相关情况；

（三）符合妇女权益保障法律、法规、规章规定情况；

（四）符合妇女发展纲要等相关文件情况。

对采取的行政管理特别措施，还应当综合考虑男、女两性差异现实情况，以及妇女其他合法特殊利益等情况。

**第十三条** 行政规范性文件被判断涉及儿童权益的，制定主体应当从下列方面评估对儿童友好的影响：

- （一）管理措施友好性；
- （二）服务提供友好性；
- （三）空间环境友好性；
- （四）社会支持友好性；
- （五）儿童参与友好性。

**第十四条** 评估论证阶段，起草单位可以自行组织开展评估论证，也可以根据需要依法依规委托具备相应能力资格的高等院校、研究机构、专业技术单位、律师事务所等第三方专业机构提供评估论证服务。

自行组织实施评估论证的，应当视情邀请人大代表和政协委员，有关工作部门、管理机构或者授权组织的人员，制定主体法律顾问、专家学者，利益相关方代表、群众代表等参加。

委托第三方专业机构进行评估论证的，应当按照法律、法规、规章和相关文件规定，择优确定评估论证机构，依法签订评估论证委托合同，并加强组织协调和监督管理，提供必要的工作支持和服务保障。

**第十五条** 制定主体为州、县（市）人民政府的，制定主体对评估论证过程负责，起草单位对评估论证报告、结果负责；为其他制定主体的，制定主体对评估论证过程、报告、结果负责。

委托第三方专业机构开展评估论证的，委托方单独对评估论证过程负责，第三方专业机构单独对提交的评估论证报告负责，双方共同对评估论证结果负责。

起草单位根据行政管理权限，可以视情邀请州、县（市）政府法律顾问室对评估论证情况进行分析研判。

**第十六条** 通过评估论证，起草单位认为可以开展后续工作的，草拟行政规范性文件（初稿），经修改完善后形成行政规范性文件（征求意见稿）及起草说明，制定程序进入公开征求意见阶段。

论证评估结论应当在行政规范性文件（征求意见稿）起草说明中载明。

### **第三章 公开征求意见**

**第十七条** 行政规范性文件公开征求意见阶段应当分别进行普遍性外部征求意见、普遍性内部征求意见；具有特殊情形的，还应当视情开展特别性外部征求意见、特别性内部征求意见。

**第十八条** 普遍性外部征求意见、普遍性内部征求意见应当分别开展，可以同步进行。

特别性外部征求意见、特别性内部征求意见应当分别开展。特别性外部征求意见主要对涉及经营者经济活动的文件，通过座谈征求意见；对应当进行听证的文件，通过听证征求意见。特别性内部征求意见主要对普遍性内部征求意见

存在重大分歧的文件，通过专题研究、协调协商再次征求意见。

**第十九条** 行政规范性文件普遍性外部征求意见，按照下列规定进行：

（一）将行政规范性文件（征求意见稿）及起草说明通过政府网站、政务新媒体、报刊等方式向社会公开；

（二）不涉及经营者经济活动的，征求意见期限一般不少于 10 天；涉及经营者经济活动的，征求意见期限一般不少于 30 天。

**第二十条** 行政规范性文件普遍性内部征求意见，按照下列规定进行：

（一）将行政规范性文件（征求意见稿）及起草说明征求有关下级人民政府，以及同级工作部门、管理机构或者授权组织的意见；

（二）征求意见期限不少于 5 天。

**第二十一条** 行政规范性文件涉及经营者经济活动的，可以通过召开座谈会等形式征求下列单位、组织和个体代表的意见：

（一）公司、企业；

（二）行业协会商会；

（三）个体工商户；

（四）其他应当征求意见的主体。

**第二十二条** 行政规范性文件具有下列情形之一的，应



当按照规定举行听证：

- （一）普遍性评估被判定涉及公众重大利益的；
- （二）普遍性外部征求意见存在重大分歧的；
- （三）特别性评估之风险评估认为存在中等级以上风险的；
- （四）法律、法规、规章规定应当听证的其他情形。

**第二十三条** 听证应当以听证会的方式公开举行，按照下列规定办理：

（一）听证会举行 10 个工作日前，向社会公告听证事项、听证代表名额及产生方式等相关内容，发布听证会 1 号公告；

（二）听证会举行 7 个工作日前，确定听证代表，并向社会公布听证会举行的时间地点、听证会参加人员名单，发布听证会 2 号公告；

（三）听证会举行 3 个工作日前，将听证资料送达听证代表；

（四）听证会结束后 5 个工作日内，州级、县（市）级制定主体将听证报告报同级司法行政部门审查；乡（镇）级制定主体将听证报告报县（市）级司法行政部门审查；

（五）听证报告提交 5 个工作日内，司法行政部门对听证报告提出审查意见；

（六）听证会结束后 10 个工作日内，制定主体将经审查的听证报告送达听证代表，并在向社会公众公布听证整体

情况，发布听证会 3 号公告。

听证公告向社会公布，应当通过政府网站、政务新媒体、报刊等方式公开；听证人员、听证材料等事项，应当符合国家和省、州听证制度相关规定。

**第二十四条** 普遍性内部征求意见过程中，下级人民政府，以及同级工作部门、管理机构或者授权组织对文件适用上位依据、行政管理事权、行政管理措施、管理结果运用等核心内容存在重大分歧的，制定主体通过专题研究、协调协商等方式开展特别性内部征求意见。

**第二十五条** 公开征求意见结束后，起草单位对征求到的意见全面梳理分析、依法依规研判，逐条按照全部采纳、部分采纳、不予采纳或者搁置分歧区别处理。

意见全部采纳、部分采纳的，在行政规范性文件（征求意见稿）及起草说明中相应修改完善；不予采纳的，在起草说明中阐明原因；搁置分歧的，在行政规范性文件（征求意见稿）中阐明分歧意见，并在起草说明中列明分歧依据。

**第二十六条** 通过公开征求意见，起草单位认为可以开展后续工作的，对行政规范性文件（征求意见稿）修改完善后，形成行政规范性文件（法律审查稿）及起草说明，制定程序进入法律审查阶段。

公开征求意见情况应当在行政规范性文件（法律审查稿）起草说明中载明。

## 第四章 法律审查阶段

**第二十七条** 行政规范性文件法律审查阶段应当进行普遍性法律审查，并视情进行特别性法律审查。

普遍性法律审查，即合法性审查。行政规范性文件均应当经合法性审查，由制定主体合法性审查部门、审查机构负责。

特别性法律审查，即公平竞争审查。行政规范性文件涉及经营者经济活动的，除合法性审查外，还应当经公平竞争审查，由市场监督管理部门或者制定主体负责。

**第二十八条** 制定主体为州、县（市）人民政府的，按照下列程序进行合法性审查：

（一）起草单位合法性审查机构对行政规范性文件（法律审查稿）及相关材料进行审查，并以本单位名义出具书面合法性审查意见；

（二）通过上述合法性审查的，起草单位领导班子会议研究通过后，进一步完善行政规范性文件（法律审查稿）及相关材料，并上报制定主体；

（三）制定主体合法性审查部门对行政规范性文件（法律审查稿）及相关材料进行审查，并以本单位名义出具书面合法性审查意见。

制定主体为其他主体的，其合法性审查机构对行政规范性文件（法律审查稿）及相关材料进行审查，并以制定主体名义出具书面合法性审查意见即可。

**第二十九条** 合法性审查机构、审查部门应当组织法律顧問参与合法性审查，但不得以法律顧問出具审查意见或者其他方式代替合法性审查。

**第三十条** 制定主体为州、县（市）人民政府的，起草单位提交合法性审查，应当提供下列材料：

（一）行政规范性文件（法律审查稿）、起草说明（包含制定背景、上位依据、起草过程等内容）；

（二）评估论证情况（应当包含普遍性评估、普遍性论证情况；须经特殊性评估、特殊性论证的，相应提供）；

（三）公开征求意见情况（应当包含普遍性外部征求意见、普遍性内部征求意见情况；须经特殊性外部征求意见、特殊性内部征求意见的，相应提供）；

（四）行政规范性文件条文依据对照。新制定的，逐条附条文依据；修订的，列表逐条对新旧条文作对比，并附条文依据；

（五）起草单位合法性审查材料；

（六）起草单位集体研究相关材料；

（七）合法性审查需要的其他材料。

制定主体为其他主体的，起草单位提交合法性审查，应当提供本条第一款所列第一项至第四项，以及第七项相关材料。

行政规范性文件应当经特别性法律审查的，还应当提交公平竞争审查材料。

**第三十一条** 行政规范性文件制定主体为州、县（市）人民政府的，公平竞争审查按照下列规定开展：

（一）起草部门先行开展公平竞争审查，出具是否通过审查的书面意见；

（二）通过起草部门审查的，起草部门提交本级市场监督管理部门审查；

（三）市场监督管理部门出具是否通过审查的书面意见。

制定主体为其他主体的，由起草单位自行组织开展公平竞争审查，并以制定主体名义出具是否通过审查的书面意见。

**第三十二条** 合法性审查意见应当包含下列内容：

（一）制定主体是否合法；

（二）是否超越制定主体法定权限；

（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、法规依据变更行政管理主体法定职责的情形；

（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。

**第三十三条** 合法性审查发现的问题，合法性审查机构、审查部门按照下列规定处理：

(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，提交制定主体研究决定。

**第三十四条** 根据合法性审查意见，起草单位应当按照下列规定分类办理：

(一) 通过合法性审查的，校核完善行政规范性文件（法律审查稿）及起草说明；

(二) 内容、规定不合法的，对行政规范性文件（法律审查稿）及起草说明作对应修改，并再次提交合法性审查；

(三) 未履行规定程序的，完善相应程序，对行政规范性文件（法律审查稿）及起草说明作对应修改，并再次提交合法性审查；

(四) 存在法律风险的，尽可能有效降低或者消除法律风险，对行政规范性文件（法律审查稿）及起草说明作对应修改，并再次提交合法性审查。

起草单位持通过合法性审查的意见后，方能校核完善行

政规范性文件（法律审查稿）及起草说明，形成行政规范性文件（报审稿）及起草说明，制定程序进入集体讨论决定阶段。

法律审查情况应当在行政规范性文件（报审稿）起草说明中载明。

## 第五章 集体讨论阶段

**第三十五条** 行政规范性文件应当经制定主体行政会议集体讨论决定，并按照下列情形办理：

（一）制定主体为州、县（市）人民政府的，应当经本级人民政府常务会议或者全体会议讨论决定；

（二）制定主体为其他主体的，应当经该主体领导班子会议讨论决定。

行政规范性文件属于制定主体党组织会议研究范围的，还应当按规定程序提交党组织会议讨论决定。

**第三十六条** 行政会议组成人员均应当就行政规范性文件（报审稿）及起草情况充分发表意见，明确表态原则通过、修改后通过或者不予通过，并阐明观点。

**第三十七条** 行政会议负责人应当综合会议其他组成人员意见，最终作出原则通过、修改后通过或者不予通过的决定。

**第三十八条** 起草单位应当根据有关会议决定，对行政规范性文件（报审稿）及起草说明作如下处理：

（一）原则通过的，对行政规范性文件（报审稿）及起草说明作校核；

（二）修改后通过的，对行政规范性文件（报审稿）及起草说明作修改后校核；

（三）不予通过的，按照会议具体要求办理。

前款所列第一项、第二项，起草单位校核完毕后形成行政规范性文件（印发稿）及起草说明，并完善政策解读，制定程序进入向社会公开发布阶段。

集体讨论情况应当在行政规范性文件（印发稿）起草说明中载明。

## 第六章 公开发布阶段

**第三十九条** 行政规范性文件应当由制定主体主要行政负责人签发。

制定主体主要行政负责人空缺的，可以由制定主体常务负责人或者上级指定的暂时负责人签发，但应当在起草说明中予以说明。

**第四十条** 行政规范性文件签发后，由制定主体办公机构统一登记、统一编号、统一印发。

统一登记应当对行政规范性文件名称、性质、起草单位、集体讨论会议名称等事项进行登记。

统一编号应当按年度对行政规范性文件连续编排文件字号，文件字号由制定主体代字、年份、序号组成，制定主



体代字由本机关代字加“规”组成。

统一印发应当向制定主体内部和社会一并公开发布，未经公开发布的不得作为行政管理的依据。公开发布应当通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊等方式进行。

**第四十一条** 行政规范性文件实行日期管理，并按照下列规定执行：

（一）公布日期，行政规范性文件印发后应当及时公布，与印发日期间隔一般不超过7日；

（二）施行日期，应当与公布日期间隔不少于30日；

（三）有效日期，行政规范性文件名称冠以“暂行”“试行”的，有效期不超过3年；未冠以“暂行”“试行”的，有效期不超过5年；

（四）变更日期，行政规范性文件具有取代原有文件或者全面覆盖已有相关文件等变更情形的，应当载明施行日期并同步废止原有或者已有文件。

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的，可以自公布之日起立即施行；有效期届满的行政规范性文件自动失效。

具体完整表述为“本文件自XXXX年XX月XX日起施行，有效期至XXXX年XX月XX日。XXXX年XX月XX日XXXX印发的《XXXXXX》（文件字号）同时废止”。

## 第七章 附 则

**第四十二条** 本实施细则未作规定，法律、法规、规章和上级文件有规定的，按照上述规定执行。

本实施细则与法律、法规、规章和上级文件规定不一致的，以上述规定为准。

**第四十三条** 本实施细则自 2025 年 4 月 1 日起施行。