

# 山东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

(2024年11月20日山东省第十四届人民代表大会常务  
委员会第十二次会议通过)

## 目 录

第一章	总	则
第二章	备	案
第三章	审	查
第四章	处	理
第五章	保障与监督	
第六章	附	则

## 第一章 总 则

第一条 为了规范和加强规范性文件备案审查工作，保障宪法和法律实施，维护国家法制统一，根据宪法和《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律以及《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案

审查制度的决定》有关规定，结合本省实际，制定本条例。

第二条 本省各级人民代表大会常务委员会开展规范性文件备案审查工作，适用本条例。

第三条 本条例所称规范性文件，是指本行政区域内有关国家机关制定的涉及公民、法人和其他组织的权利与义务，具有普遍约束力并可以反复适用的文件。

第四条 规范性文件备案审查工作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，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，实行有件必备、有备必审、有错必纠，切实保证党中央决策部署贯彻落实，保障宪法和法律实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护国家法制统一。

第五条 县级以上人民代表大会常务委员会确定的负责规范性文件备案审查工作的机构（以下简称备案审查工作机构），负责报送备案的规范性文件的接收、登记、分送和审查的具体工作。

人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构按照职责分工，承担相关规范性文件的审查工作。

第六条 县级以上人民代表大会常务委员会应当加强对规范性文件备案审查工作的组织领导，加强备案审查制度和能力建设，建立健全备案审查统筹协调机制，促进规范性文件备案审查工作科学化、民主化、规范化。

第七条 规范性文件备案审查工作应当践行全过程人民民

主，畅通人民群众诉求表达渠道，坚持与代表工作相结合，发挥基层立法联系点民意直通车作用，引导社会各方面有序参与备案审查工作，保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。

## 第二章 备 案

第八条 制定机关应当建立健全工作机制，依照法定权限和程序制定、发布规范性文件，明确负责规范性文件报送备案工作的机构和人员，加强规范性文件报送备案工作。

第九条 下列规范性文件，应当报送本级人民代表大会常务委员会备案：

- （一）省人民政府、设区的市人民政府制定的规章；
- （二）地方性法规明确要求有关国家机关对专门事项作出的配套具体规定；
- （三）县级以上人民政府及其办公室（厅）制定的规范性文件；
- （四）县级以上监察委员会、人民法院、人民检察院制定的规范性文件；
- （五）依法应当报送备案的其他规范性文件。

第十条 下列规范性文件，应当报送上一级人民代表大会常务委员会备案：

- （一）设区的市人民政府制定的规章；

(二) 设区的市、县（市、区）人民代表大会及其常务委员会作出的决议、决定等规范性文件；

(三) 乡镇人民代表大会作出的决议、决定等规范性文件；

(四) 依法应当报送备案的其他规范性文件。

第十一条 规范性文件应当自公布之日起三十日内报送备案。

报送规范性文件备案，应当提交备案报告、规范性文件文本、说明等文件和制定依据，一式五份；同时报送电子文本，电子文本应当通过备案审查综合信息平台报送。

每年 1 月 31 日前，制定机关应当将上一年度制定、修改和废止的文件目录报送备查。

第十二条 备案审查工作机构应当自收到备案文件之日起十日内进行形式审查。对符合备案要求的，予以登记；对不属于本条例规定备案范围的，予以退回并说明理由；对备案文件不齐全或者不符合格式标准和要求的，通知制定机关十日内补充报送或者重新报送备案。

属于有关国家机关制定的内部工作制度、人事任免、对具体事项作出处理决定、向上级机关请示、报告或者会议材料等不具有普遍约束力、反复适用性的文件，备案审查工作机构对其不予备案登记。

第十三条 备案审查工作机构对备案登记的规范性文件，按照职责分工及时分送人民代表大会有关专门委员会或者常务委员

会有关工作机构。涉及两个以上有关专门委员会或者常务委员会工作机构职责范围的，备案审查工作机构应当同时分送。

### 第三章 审 查

第十四条 县级以上人民代表大会常务委员会应当按照有备必审的要求完善审查机制，综合运用主动审查、依申请审查、移送审查、专项审查和联合审查等方式，依法开展审查工作。

第十五条 人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构应当加强对备案登记的规范性文件主动审查工作，健全主动审查工作机制和方式，围绕贯彻落实重大决策部署，针对规范性文件中存在的倾向性、典型性问题，突出审查重点，提高主动审查质量和效率。

第十六条 县级以上人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院认为属于本级人民代表大会常务委员会备案范围的规范性文件有本条例第二十四条至第二十六条所列情形之一，向本级人民代表大会常务委员会提出书面审查要求的，或者设区的市、县（市、区）人民代表大会常务委员会认为属于上一级人民代表大会常务委员会备案范围的规范性文件有本条例第二十四条至第二十六条所列情形之一，向上一级人民代表大会常务委员会提出书面审查要求的，由人民代表大会有关专门委员会、常务委员会有关工作机构进行审查、提出意见。

前款规定以外的其他国家机关和社会组织、企业事业单位以及公民认为规范性文件有本条例第二十四条至第二十六条所列情形之一，向接受备案的人民代表大会常务委员会提出书面审查建议的，由备案审查工作机构进行审查；必要时，分送人民代表大会有关专门委员会、常务委员会有关工作机构进行审查、提出意见。

审查要求、审查建议应当写明要求或者建议审查的规范性文件名称、审查的事项和理由、审查要求或者审查建议提起人的基本信息等内容。

第十七条 备案审查工作机构应当自收到审查建议之日起十五日内，将以下初步处理意见告知审查建议提起人：

- （一）是否符合启动审查程序的情形；
- （二）审查建议内容不完整的，予以补充；
- （三）对不属于本级人民代表大会常务委员会备案范围的，拟移送审查的情况或者告知其向其他备案审查机关提出；
- （四）其他初步处理意见。

第十八条 经备案审查工作机构研究，审查建议有下列情形之一的，可以不启动审查程序：

- （一）建议审查的规范性文件的相关规定，已经修改、废止或者失效的；
- （二）建议审查的规范性文件，制定机关同意修改或者废止的；

(三) 建议审查的规范性文件的同一规定，已经审查并有审查结论的；

(四) 建议审查的理由明显不成立的；

(五) 其他不启动审查程序的情形。

第十九条 备案审查工作机构对应当由其他备案审查机关处理的审查建议，或者发现应当由其他机关审查处理的问题，移送有关机关处理时，可以提出研究处理的意见和建议。

有关国家机关在备案审查工作中发现规范性文件有本条例第二十四条至第二十六条所列情形之一，移送本级人民代表大会常务委员会进行处理的，备案审查工作机构应当进行审查。

第二十条 人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构对规范性文件进行审查有下列情形之一的，可以组织开展专项审查：

(一) 涉及党中央决策部署、国家重大改革和政策调整；

(二) 涉及重要法律、法规实施；

(三) 涉及生态环境保护、政府债务、教育、医疗、就业等人民群众切身利益和社会普遍关注的重大问题；

(四) 上级人大及其常委会要求开展专项审查；

(五) 发现特定领域或者相关类别的规范性文件存在共性问题；

(六) 其他需要进行专项审查的情形。

第二十一条 人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机

构应当加强沟通协作，必要时可以开展联合审查；发现规范性文件存在涉及其他备案审查机关职责范围的共性问题的，可以与其他备案审查机关开展联合调研或者联合审查，共同研究提出审查意见和建议。

**第二十二条** 制定机关应当建立健全常态化清理工作机制，根据维护国家法制统一的原则和改革发展的需要，定期对规范性文件开展清理。

县级以上人民代表大会常务委员会根据需要，可以对规范性文件组织开展集中清理，督促有关国家机关修改或者废止规范性文件不符合、不衔接、不适应中央精神、法律法规规定、时代要求以及与宏观政策取向不一致的内容，并及时制定配套规定。

组织开展集中清理，应当明确清理的范围、主要内容、时限要求等。

**第二十三条** 县级以上人民代表大会常务委员会对规范性文件进行审查，发现规范性文件可能存在不符合宪法规定、宪法原则或者宪法精神情形的，逐级报请省人民代表大会常务委员会向全国人民代表大会常务委员会书面提出合宪性审查请求。

**第二十四条** 对规范性文件进行审查，发现存在与党中央的重大决策部署不相符或者与国家的重大改革方向不一致问题的，应当提出意见。

**第二十五条** 对规范性文件进行审查，发现有下列不合法情形之一的，应当提出意见：



（一）违反《中华人民共和国立法法》等有关法律关于立法权限的规定；

（二）超越权限，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务，或者违法设定国家机关的权力与责任；

（三）违法设定行政许可、行政处罚、行政强制，或者对法律、法规设定的行政许可、行政处罚、行政强制违法作出调整和改变；

（四）与法律、法规的规定明显不一致，或者与法律、法规的立法目的、原则相违背，旨在抵消、改变或者规避法律、法规的规定；

（五）与上级或者本级人民代表大会及其常务委员会的决议、决定相违背；

（六）违反法定程序；

（七）其他违反法律、法规规定的情形。

第二十六条 对规范性文件进行审查，发现有下列不适当情形之一的，应当提出意见：

（一）违背社会主义核心价值观和公序良俗；

（二）对公民、法人和其他组织的权利义务的规定明显不合理；

（三）因现实情况发生重大变化而不宜继续施行；

（四）采取的措施与其目的不符合比例原则；

（五）其他明显不适当的情形。

第二十七条 人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构应当加强调查研究，可以通过召开座谈会、论证会、听证会、委托研究等方式，广泛听取国家机关、社会组织、企业事业单位、基层立法联系点、人大代表、专家学者以及审查要求和审查建议提起人、利益相关方的意见。

人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构，可以要求制定机关说明有关情况或者提交补充材料，可以要求制定机关派员列席审查会议、回答询问，制定机关应当予以配合。

第二十八条 人民代表大会有关专门委员会、常务委员会有关工作机构应当自收到审查要求或者审查建议之日起三个月内审查完毕。

## 第四章 处 理

第二十九条 人民代表大会有关专门委员会、常务委员会有关工作机构认为规范性文件有本条例第二十四条至第二十六条所列情形之一的，在提出书面审查意见前，可以与制定机关沟通，推动制定机关修改或者废止。

制定机关同意修改或者废止的，应当提出书面处理计划，明确处理方式、完成时限和责任单位等内容。

规范性文件明显违反法律、法规规定的，应当立即停止执行或者立即停止执行其中明显违反法律、法规的规定。

第三十条 经沟通不能取得一致意见的，人民代表大会有关专门委员会、常务委员会有关工作机构，应当向制定机关提出书面审查意见，要求制定机关在两个月内提出书面处理意见。

第三十一条 制定机关按照审查意见对规范性文件进行修改或者废止的，审查终止。

第三十二条 制定机关自行修改或者废止规范性文件、按照书面审查意见修改或者废止规范性文件的，应当自规范性文件修改或者废止之日起三十日内向人民代表大会常务委员会书面报告。

第三十三条 备案审查工作机构发现规范性文件有下列情形之一的，可以提醒制定机关在实施和修改规范性文件时予以注意：

- （一）引用的法律、法规已经修改或者废止；
- （二）规定的事项不明确；
- （三）可能造成理解歧义、执行不当等问题；
- （四）不符合规范性文件制定技术要求；
- （五）其他不规范或者可能影响规范性文件适用的情形。

第三十四条 制定机关未按照书面审查意见、处理计划修改或者废止规范性文件的，人民代表大会有关专门委员会、常务委员会有关工作机构可以依法提出下列议案、建议，由主任会议决定提请人民代表大会常务委员会会议审议：

- （一）确认有关规范性文件违反法律、法规规定，要求制定机关限期修改或者废止；

(二) 要求制定机关自行修改完善有关规范性文件，或者要求制定机关进行清理；

(三) 依法予以撤销。

第三十五条 人民代表大会常务委员会会议经过审议，认为规范性文件应当予以撤销的，作出撤销决定并向社会公布。

人民代表大会常务委员会要求修改或者废止、清理规范性文件的，制定机关应当及时处理，并在处理后三十日内向人民代表大会常务委员会书面报告。

规范性文件被纠正或者撤销后，其他规范性文件存在相同问题的，制定机关应当及时修改或者废止。

第三十六条 备案审查工作机构应当在规范性文件审查工作结束后十五日内，将审查结果向审查要求、审查建议提起人反馈。

## 第五章 保障与监督

第三十七条 备案审查工作机构应当每年向人民代表大会常务委员会报告开展备案审查工作的情况，由常务委员会会议审议。

常务委员会组成人员的审议意见连同备案审查工作情况报告，一并交由制定机关研究处理。备案审查工作情况报告根据常务委员会组成人员的审议意见修改后，在本级人民代表大会常务

委员会公报和官方网站上公开。

第三十八条 县级以上人民代表大会常务委员会应当建立健全规范性文件备案审查衔接联动工作机制，加强与其他备案审查机关的沟通协作，发挥备案审查制度合力。

备案审查工作机构应当加强与同级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院有关工作机构的工作联系，在移交处理、联合审查、会商协调、信息共享等方面加强协作配合。

第三十九条 县级以上监察委员会、人民法院、人民检察院在办理案件中发现有关规范性文件不合法，依法向制定机关提出监察建议、司法建议、检察建议的，应当抄送接受规范性文件备案的人民代表大会常务委员会。

第四十条 县级以上人民代表大会常务委员会应当加强备案审查工作信息化建设，发挥备案审查综合信息平台功能作用，提高备案审查工作数字化、智能化水平。

第四十一条 省人民代表大会常务委员会组织建设山东省法规规章规范性文件数据库，建立数据库管理工作制度和规范，为社会公众免费提供规范性文件数据查询、检索和下载等服务。有关国家机关应当按照各自职责和信息数据共享、开放、利用的需要，参与数据库建设和维护。

制定机关应当做好有关规范性文件的入库审核、报送、清理、更新等工作，提供全面准确的法规、规章和其他规范性文件信息。制定机关通过各种载体公布或者展示的规范性文件文本应当保持

内容一致。

第四十二条 县级以上人民代表大会常务委员会应当加强备案审查工作机构和队伍建设，召开备案审查工作座谈会，举办备案审查工作培训，开展备案审查案例交流，推动各级人民代表大会常务委员会提高备案审查工作能力和质量。

第四十三条 县级以上人民代表大会常务委员会围绕加强宪法法律实施和监督，结合工作实际加强备案审查理论研究。有条件的，可以推动成立备案审查专家委员会和备案审查研究服务基地。拓展宣传方式和途径，及时向社会公众公开工作动态、重要进展和典型案例。

第四十四条 县级以上人民代表大会常务委员会应当建立规范性文件备案审查工作年度通报制度，每年第一季度书面通报上一年度备案工作情况。备案审查工作机构应当加强对制定机关报送规范性文件备案工作的督促检查，推动备案审查工作高质量发展。

第四十五条 制定机关未按照规定报送规范性文件、提供有关情况说明或者补充材料、反馈审查意见办理结果的，备案审查工作机构通知制定机关限期改正；逾期未改正的，给予通报；情节严重的，本级人民代表大会常务委员会主任会议可以要求其作出说明，或者建议有关机关对责任人员依法给予处分。

## 第六章 附 则

第四十六条 乡镇人民代表大会和县（市、区）人民代表大会常务委员会在街道设立的工作机构开展备案审查工作，参照适用本条例的有关规定。

第四十七条 本条例自 2025 年 1 月 1 日起施行。《山东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》同时废止。