

溧阳市人民政府办公室文件

溧政办发〔2020〕49号

市政府办公室关于印发 《关于全面推行行政规范性文件合法性 审核机制的实施意见》的通知

各镇（街道）人民政府（办事处），江苏省中关村高新区、天目湖旅游度假区、溧阳经济开发区、天目湖生命康原、现代农业产业园管委会（指挥部），市各委办局、直属企事业单位：

《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》已经市政府第40次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

(此页无正文)



(此件公开发布)

关于全面推行行政规范性文件合法性 审核机制的实施意见

为深入贯彻落实《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》（国办发〔2018〕115号）、《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（国办发〔2018〕37号）、《国务院办公厅关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》（国办发〔2019〕9号）、《省政府办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》（苏政办发〔2019〕55号）和《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》（常依法办〔2019〕7号）等有关文件精神，进一步加强我市行政规范性文件合法性审核工作，提升行政规范性文件质量，保障行政相对人合法权益，结合我市实际，制定本实施意见。

一、总体要求

全面推行行政规范性文件合法性审核机制，是全面贯彻落实党的十九大精神和《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的重要举措，是从源头上防止违法文件出台、促进行政机关依法行政的重要抓手，对于维护国家法制统一、政令畅通，保障公民、法人和其他组织合法权益，增强行政机关公信力和执行

力，建设人民满意的法治政府具有重要意义。各单位要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大精神，全面落实党中央、国务院决策部署，按照上级工作要求，进一步明确行政规范性文件合法性审核的范围、主体、程序、标准和责任，建立健全程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的合法性审核机制，确保所有行政规范性文件均经过合法性审核，为推进依法行政、建设法治政府提供有力支撑。

二、重点举措

（一）明确审核范围

1. 各单位要将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（以下统称行政机关）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行政规范性文件，全部纳入合法性审核范围，做到应审必审。

2. 行政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、工作计划、请示报告、批复、表彰奖惩、人事任免以及技术标准、技术规范和技术操作规程等文件（以下统称除行政规范性文件以外的其他文件），不纳入本意见规定的合法性审核范围。

3. 各单位要认真编制并实施年度行政规范性文件制定计划，严禁越权发文，严控发文数量。严格落实行政规范性文件统一登记、统一编号、统一发布制度，切实加大对所有拟编“规”字号

文件的合法性审核力度。

（二）确定审核主体

1. 各单位要明确具体承担行政规范性文件合法性审核工作的部门或者机构（以下统称审核机构）。审核实行分级负责制，市政府及其办公机构制定的行政规范性文件，由市司法局负责合法性审核；市政府部门制定的行政规范性文件，由其明确的审核机构负责合法性审核；镇人民政府及街道办事处制定的行政规范性文件，由基层司法所负责合法性审核。

2. 以市政府或其办公机构名义印发，或者市政府部门起草、报请市政府批准后以部门名义印发的行政规范性文件，应当先由起草单位审核机构进行合法性审核，再由市司法局进行合法性审核。起草单位未经审核机构合法性审核并出具书面审核意见的，不得送审。

3. 基层司法所在行政规范性文件合法性审核过程中遇到重大或疑难复杂问题，可以邀请政府法律顾问参与或者提请市司法局协助审核。

（三）规范审核流程

1. 启动程序。各单位要建立以制定机关办公机构为主导的文件起草单位与审核机构相衔接的合法性审核工作机制，明确起草单位、制定机关办公机构及审核机构的职责权限，严格执行材料报送、程序衔接、审核时限等工作要求。

2. 送审材料。政府行政规范性文件起草单位报送的审核材

料，应当包括提请审议的请示，文件送审稿及其起草说明（主要包括制定必要性、可行性、起草过程、拟规定的主要制度和措施等），法律、法规、规章、上级规范性文件和有关政策等制定依据，文件送审稿制定依据对照表，相关调研报告、听证论证、征求意见及意见采纳情况，合法性审核意见，文件政策解读材料，以及针对不同审核内容需要提供的其他材料和相关程序性材料等。制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的行政规范性文件的，起草单位还应当按照有关规定提交公平竞争审查报告。制定与企业生产经营活动密切相关的行政规范性文件的，起草单位还应当提交听取企业、行业协会商会意见的相关材料。涉及工作体制调整和机构编制事项的行政规范性文件，起草单位应当先行征求机构编制管理部门的意见。

政府行政规范性文件，由起草单位直接将文件送审稿及有关材料报送制定机关办公机构，制定机关办公机构对材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的，按规定程序请审核机构进行合法性审核；不符合要求的，应当退回起草单位，并要求补充材料或说明情况。起草单位直接将文件送审稿及有关材料报送审核机构进行审查的，审核机构要对材料的完备性、规范性进行审查。不符合要求的，应当退回起草单位，并要求补充材料或说明情况。

部门行政规范性文件，合法性审核的提交材料和程序由制定部门参照上述规定作出具体规范。

3. 审核时限。除为了预防、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实施行政规范性文件等外，合法性审核时间一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日，审核过程中的征求意见、专家咨询论证、调研等时间不计算在内。

提请审核的行政规范性文件送审稿有下列情形之一的，审核机构应当及时退回：没有充分的法律依据说明该机关有权制定该文件的；提交的材料不足以说明制定该行政规范性文件的必要性、可行性的；照抄照搬上级文件、以文件“落实”文件的；文件的逻辑结构混乱、内容明显违背法律、法规、规章和上级政策或有重大错误的；未按规定公开征求意见和组织必要论证的；相关部门或单位对文件内容存在较大争议，需要起草单位进一步研究论证或沟通协调的。

4. 审核结论。审核机构进行合法性审核后，应当根据不同情形分别提出合法、不合法、建议修改的书面审核意见，并加盖审核机构印章或者由审核机构负责人签字。起草单位要根据审核意见对文件进行修改或者补充。对于存在问题较多的行政规范性文件送审稿，起草单位根据审核意见修改后，还应当将行政规范性文件修改稿再次送审，送审材料应当按照规定提交。对于审核机构所提合法性审核意见，起草单位未采纳或未完全采纳的，应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

5. 立卷归档。行政规范性文件合法性审核机构对于提出的

审核意见及相关材料，应当立卷归档并建立电子档案，确保工作有据可查，实现对已审核的行政规范性文件的标准化管理。

6. 备案管理。镇人民政府、街道办事处或市政府工作部门制发的规范性文件，应当自发布之日起15日内向市政府报送备案。报送市政府备案的规范性文件，径送市司法局。

（四）严格审核标准

1. 行政规范性文件制定主体应当符合法定要求。根据《市政府办公室关于公布溧阳市行政规范性文件制定主体清单和市级行政执法主体清单的通知》（溧政办发〔2020〕11号），规范性文件制定主体清单之外的行政机关和组织不得制发行政规范性文件。

2. 审核机构应当认真履行审核职责，重点审核是否超越制定机关法定职权或者超越法律法规规章的授权范围；内容是否符合宪法、法律、法规、规章和上级政策规定；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，是否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、无谓证明的内容；是否存在没有法律法规依据作出减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务的情形，是否存在侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利的情形；是否存在超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；是否存在违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法

设置市场准入和退出条件等。

3. 行政规范性文件制定过程必须依法进行，不得违反法定程序。凡行政规范性文件在制定过程中未按规定组织评估论证、公开征求意见和合法性审核、集体审议，涉及市场主体经济活动未开展公平竞争审查的，应当认定为程序不合法。

（五）强化审核责任

1. 充分发挥合法性审核机制对确保行政规范性文件合法有效的把关作用，不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。以征求意见稿形式向审核机构征求意见的，不得作为已经过审核机构合法性审核的依据。凡未经合法性审核或者经审核不合法的文件，不得提交集体审议。

除行政规范性文件以外的其他文件的审核工作，由制定机关负责。

2. 市政府明确的行政规范性文件合法性审核机构，应当建立健全内部工作机制，推动形成主要负责同志负总责、分管负责同志牵头抓、审核科室集中审的工作责任体系。市政府部门应当根据实际情况，建立健全行政规范性文件合法性审核工作责任制，明确负责同志、审核机构及审核人员责任。

相关负责同志及审核人员滥用职权、玩忽职守或严重不负责任等，导致行政规范性文件违法并造成严重后果的，要依法依规追究有关责任人员的责任。

3. 行政规范性文件未经合法性审核或者制定机关不采纳合

法性审核意见导致行政规范性文件违法，造成严重后果的，依法依纪追究相关责任人员的责任。

三、工作机制

（一）创新审核方式

1. 行政规范性文件合法性审核机构应当根据工作需要，采用多种形式开展合法性审核工作，不断提高审核质量和效率。对于影响面广、情况复杂、社会关注度高的行政规范性文件，审核过程中可以采取书面征求意见或者召开听证会、座谈会、协调论证会、实地调研走访等多种方式，广泛听取各方面意见。

2. 行政规范性文件合法性审核机构要建立健全专家协助审核机制，可以采取购买服务等方式，委托政府法律顾问、咨询机构以及高校教授、律师等有关专家参与行政规范性文件审核。对于第三方提出的意见，审核机构应当进行汇总分析，并结合工作实际，提出最终审核意见。

（二）运用信息手段

1. 要积极探索利用信息化手段推进行政规范性文件合法性审核机制建设，完善合法性审核管理信息平台，向上对接好国家和省级相关业务工作平台，并做好与公文管理系统和政务信息公开平台的衔接，实现电子审核一体化和平台互联互通。

2. 行政规范性文件审核机构要建立合法性审核信息共享机制，充分利用大数据技术和资源，加强对审核数据的统计分析，适时向行政规范性文件制定机关报送合法性审核情况专报，实行

动态化管理、精细化运行。

（三）加强工作衔接

市政府行政规范性文件合法性审核机构应当加强与党委法规机构、人大常委会法制工作机构的衔接，建立完善联动审核机制，不断提升工作质效。

四、保障措施

1. 加强组织领导。各单位要充分认识全面推行行政规范性文件合法性审核机制的重要意义，主要负责同志作为本单位推进行政规范性文件合法性审核工作第一责任人，要切实加强对行政规范性文件合法性审核机制建设工作的领导，听取合法性审核工作情况汇报，及时研究解决工作中的重要问题。要结合本单位实际制定具体实施办法，完善工作制度，明确责任分工，细化具体措施，保障审核经费，确保工作落实到位。

2. 注重队伍建设。各单位要设立专门工作机构或者明确相关机构负责合法性审核工作，配齐配强审核工作力量，确保与审核工作任务相适应。建立健全交叉审核、集体研究、领导把关工作制度，加强合法性审核人员正规化、专业化、职业化建设，鼓励和支持审核人员取得国家统一法律职业资格。定期开展培训和工作交流，通过组织集中轮训、学习考察、经验交流、专题研究、个案研讨、公开点评等各种途径，着力增强合法性审核人员的政治素质和业务能力。

3. 强化督促指导。将行政规范性文件合法性审核机制建设

情况纳入法治政府建设督察内容和考评指标体系，并建立情况通报制度。市政府要加强合法性审核工作的指导、检查和监督，发现问题及时纠正。审核机构要加强共性问题研究，定期向制定机关、起草单位通报合法性审核情况和存在问题，切实提高行政规范性文件质量。

市司法局负责组织协调、统筹推进、督促指导本意见贯彻落实工作，各单位要将本意见的贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报告市司法局。

抄 送：市委各部委办局，市人大办、政协办，市法院、检察院，
市人武部。

溧阳市人民政府办公室

2020年11月19日印发
