

禄丰县人民政府办公室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

禄政办发〔2020〕2号

各乡镇人民政府，县直有关部门：

为认真贯彻落实《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）、《云南省人民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》（云政办发〔2019〕67号）及《楚雄州人民政府办公室关于全面推进行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》（楚政办发〔2020〕2号）精神，全面推行我县行政规范性文件（以下简称规范性文件）合法性审核机制。经县人民政府同意，现提出以下实施意见：

一、充分认识建立健全规范性文件合法性审核机制的重要意义

制定规范性文件是行政机关或者法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称行政机关）依法履行职能的重要方式。建立健全规范性文件合法性审核机制，是党的十八届三中全会提出的全面深化改革的重要内容，是中共中央、国务院印发

的《法治政府建设实施纲要（2015—2020）》作出的重要制度安排，是确保行政机关出台的规范性文件合法有效的重要措施，是推进依法行政、建设法治政府的必然要求，有利于维护国家法制统一、政令统一，有利于从源头上防止违法文件出台、促进行政机关严格规范公正文明执法，有利于保障公民、法人和其他组织的合法权益，对推进依法治国战略具有重大的现实意义和深远的历史意义。

二、科学准确界定规范性文件

依据《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）（以下简称国办发〔2018〕37号）和《云南省行政规范性文件制定和备案办法》（省政府令第212号）对规范性文件的定义，行政机关制定发布的决定、公告、通告、意见、通知，以及标题采用“规定”“办法”“细则”“规范”“规程”“规则”等字样的公文，一般情况下属于规范性文件。

（一）以下有关事项的文件不属于规范性文件

- 1.部门（单位）职能配置、内设机构和人员编制等规定；
- 2.内部管理制度类文件，如工作规则、劳动纪律、人事任免、表彰奖励、财务物资管理、廉政建设等文件；

- 3.对机关、事业单位及其工作人员，国有企业及其领导人的人事、工资、绩效、福利等方面监督管理的文件；
- 4.不涉及公民、法人或者其他组织权利、义务的工作规划、计划、安排、要点、考核、监督检查、总结、综述等文件；
- 5.会议类文件，包括会议通知、会议纪要及讲话材料等；
- 6.对上级机关的请示或报告；
- 7.商洽类工作函，包括制定机关之间协调工作、询问和答复问题等；
- 8.成立工作领导小组、议事协调机构的通知；
- 9.就特定人和特定事项的通报、通知、批复，或者作出的行政许可、行政处罚、行政强制和其他具体行政执法决定及行政复议决定等；
- 10.征地补偿、安置方案；
- 11.公示办事时间、地点等事项的便民类文书；
- 12.财政部门仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及下达预算、分配资金、批复项目的文件；
- 13.国有资产监督管理机构制定的履行出资人职责的文件；
- 14.涉密或依法不予公开的文件；

15.其他不符合（国办发〔2018〕37号）文件对规范性文件定义的文件。

（二）其他情况

1.党委与政府联合制定以及党的纪律检查委员会、党委部门与政府部门联合制定的规范性文件，归于党委系列规范性文件；

2.原文转发上级机关规范性文件，不属于转发机关的规范性文件，如果转发的同时提出具体实施措施或者补充意见，并涉及不特定公民、法人或者其他组织权利、义务的，则属于转发机关的规范性文件；

3.上级行政机关批转下级机关的规范性文件，表示同意规范性文件的内容，属于批转机关的规范性文件；

4.为落实上级要求、开展专项行动、完成特定任务等而制定的工作方案或实施方案，原则上不是规范性文件，如果此类方案的内容涉及不特定的公民、法人和其他组织权利、义务的，则属于规范性文件；

5.行政机关为明确有关部门、下属机构工作流转程序、办理时限、呈批手续等事项制定的公文，原则上不是规范性文件，但其内容涉及公民、法人和其他组织必须具备的条件、应提交的材料、遵守的工作时限等事项的，则属于规范性文件。

各乡镇人民政府和县政府各部门要在以上对规范性文件界定的基础上，结合本地本部门工作实际，开展对规范性文件界定方法的探索和研究，并及时制定科学、简便、有效的规范性文件界定操作指引，为规范性文件管理和合法性审核工作创造有利条件，力争做到凡涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，均纳入合法性审核范围，确保实现全覆盖，做到应审必审。

三、全面落实各项审核措施

（一）审核主体

1.以县人民政府或者其办公机构名义印发的规范性文件，或者由县级人民政府部门起草、报请县人民政府批准后以部门名义印发的规范性文件，原则上由县司法局审核，也可以由县人民政府确定的其他机构审核；以县人民政府部门名义印发的规范性文件，由本部门法制机构进行合法性审核。

2.以乡镇人民政府名义印发的规范性文件，原则上由基层司法所审核，也可以由乡镇人民政府确定的其他机构审核；以经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织名义印发的规范性文件，由本部门法制机构或者具有法律专业素质的专门审核人员进行合法性审核。

（二）审核内容

各级审核机构要依法严格审核以下内容：制定主体是否合法；是否超越制定机关法定职权；内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定；是否违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；是否违法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、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的情形；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；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，违法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；是否违反规范性文件制定程序。审核机构要根据不同情形提出合法、不合法、应当予以修改的书面审核意见。

（三）审核材料及程序

拟送合法性审核的规范性文件，其送达的材料应当包括：起草机关负责人签批的送审意见、制定机关对规范性文件进行合法性审核的意见、文件送审稿及说明、制定文件所依据的法律法规规章和政策规定、有关行政措施的预期效果和可能产生的风险、征求意见及意见采纳情况、起草部门的合法性审核意见、法律顾问意见和其他有关材料等。

以上材料由起草机关报送至制定机关办公机构。制定机关办公机构在对制定该文件的必要性、可行性、合理性和材料的完整齐备性、规范性进行审查的基础上，符合要求的，转送审核机构进行合法性审核。规范性文件合法性审核机构无特殊事由，应及时受理并审核。审核机构要求起草机关当面沟通、询问或重新修改文件、补正程序、补充材料的，起草机关应予积极配合。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（补充征求意见、组织论证、听证、返回起草单位修改补充的时间不

计算在合法性审核时限内），特殊情形下，按照《云南省行政规范性文件制定和备案办法》（省政府令第 212 号）第 42 条规定办理。审核机构完成规范性文件送审稿的合法性审核后，转制定机关办公机构。起草机关应当根据合法性审核意见对规范性文件作必要的修改或者补充，未采纳或者未完全采纳合法性审核意见的，在提请制定机关审议时应当详细说明理由和依据。

提请审核的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：提交的材料不足以说明制定该规范性文件的必要性、可行性的；没有充分的法律依据说明该机关有权制定该文件的；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、国家政策或有重大错误

的；未按照规定公开征求意见和组织必要论证的；有关部门或单位对文件内容存在较大争议，需要起草部门进一步研究论证或沟通协调的。

（四）审核方式及平台

审核机构应根据工作需要，灵活运用多种方式进行合法性审核，以提高质量和效率。对影响面广、情况复杂、社会关注度高、法律疑难度大的规范性文件，要在书面征求意见的基础上，采取召开座谈会、论证会等方式听取有关方面意见。要建立健全专家协助审核机制，组建规范性文件合法性审核专家库，充分发挥政府法律顾问、公职律师和有关专家作用。必要时也可采取政府购买服务的方式，聘请有资质的第三方进行规范性文件合法性审核。

要依托政府或者部门政务内网，搭建合法性审核管理信息平台，使之与公文管理系统相衔接，实现电子审核一体化和平台互联互通。要积极开发智能型自动合法性审核辅助系统，推动合法性审核工作标准化作业，革新审核方式。建立合法性审核台账，对已审核的规范性文件实行动态化、精细化管理。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，推动信息共享和整合，切实提高审核实效。

（五）审核责任及追究

要实行规范性文件合法性审核工作责任制，厘清规范性文件制定机关、起草机关、制定机关办公机构、合法性审核机构的工作职责，以充分发挥合法性审核机制对确保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。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。审核机构未严格履行审核职责导致规范性文件违法，造成严重后果的，依纪依法追究合法性审核有关责任人员的责任；未经合法性审核或者不采纳合法性审核意见导致规范性文件违法，造成严重后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任。

四、切实加强对规范性文件合法性审核工作的组织保障

（一）加强组织领导。各乡镇人民政府及其部门作为规范性文件合法性审核主体，其主要负责同志为第一责任人，要自觉把规范性文件合法性审核工作置于依法行政工作全局中谋划，纳入重要工作日程，及时研究解决工作中的重要问题。要在对规范性文件制定主体确认的基础上，统一编制规范性文件制定主体合法性审核机构清单并公示，提请社会各界进行监督。要督促建立完善有关制度，细化具体措施，明确责任分工和时间进度，定期不定期检查，确保落实到位。

（二）注重能力建设。要本着规范性文件合法性审核能力与审核工作任务相适应的原则，设立专门工作机构或者明确有关机构负责规范性文件合法性审核工作（同时兼顾重大行政决策合法性审核、重大行政执法决定法制审核等工作），配齐配强审核工作力量，确保审核质量和权威。要加强合法性审核人员专业化、职业化等建设，建立健全定期培训和工作交流制度，全面提升合法性审核人员的政治素质和业务能力。

（三）强化指导监督。各乡镇人民政府对所属部门、上级人民政府对下级人民政府要加强指导监督，要将规范性文件合法性审核机制建设情况、审核工作情况纳入法治政府建设督察内容和考评指标体系，建立情况通报制度，对工作扎实、成效显著的予以表扬激励，对工作开展不力的及时督促整改，对工作中出现问题造成不良后果的依纪依法问责。审核机构要建立健全统计分析、规范指导、沟通衔接、问题通报等机制，加强共性问题研究，定期向制定机关、起草机关通报合法性审核情况和存在的问题，切实提高规范性文件质量。

县司法局负责组织协调、统筹推进、督促指导本意见在全县的贯彻落实工作。及时跟踪了解落实情况，督促检查指导规范性文件合法性审核机制建设，总结交流推广工作经验，研究协调解

 禄丰市人民政府行政规范性文件

决共性问题。贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项请及时报县司法局。

本意见自印发之日起施行。

禄丰县人民政府办公室

2020年2月25日

（此件公开发布）