



关于印发田家庵区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

田政办〔2020〕7号

各乡镇人民政府、街道办事处，区政府有关部门、区属有关单位：

为进一步规范田家庵区行政规范性文件合法性审核程序，提升依法治区整体水平，经区政府同意，现将《田家庵区全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》印发给你们，请认真贯彻执行。

淮南市田家庵区人民政府办公室

2020年4月16日



田家庵区全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见

为贯彻落实《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）、《安徽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》（皖政办〔2019〕23号）、《淮南市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》（淮府办〔2019〕52号）文件精神，全面推行我区行政规范性文件（以下简称规范性文件）的合法性审核工作，经区政府研究同意，现提出如下实施意见。

一、严格落实工作措施

（一）明确审核范围。

1.制定主体范围。区政府及其工作部门、各乡镇（街道）以及经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以上统称行政机关），可以制定规范性文件。临时性机构、议事协调机构以及行政机关内设机构、下设机构和派出机构，不得制定规范性文件。

2.规范性文件范围。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，



田家庵区人民政府办公室行政规范性文件

在一定期限内反复适用的文件，均为规范性文件，均应当纳入合法性审核范围，做到应审必审。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、请示报告及表彰奖惩、人事任免等文件，不纳入规范性文件合法性审核范围。

3.合法性审核边界。审核规范性文件应当以法律法规规章为依据，同时要把握好与政策的关系。规范性文件报送合法性审核前，起草单位在起草过程中要会同有关部门和单位做好政策性审查，确保文件符合党和政府的各项政策要求。审核机构在合法性审查过程中，也要加强与相关部门联系，做到合法性与政策性的协调、统一。

（二）确定审核主体。

1.明确审核主体。各乡镇（街道）、各部门和单位要明确具体承担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，区政府及其办公机构制定的规范性文件由区司法局负责合法性审核，乡镇人民政府及街道办事处制定的规范性文件由基层司法所负责合法性审核，部门制定的规范性文件由其明确的审核机构负责合法性审核。

2.明确审核分工。以区政府或者其办公机构名义印发，或者由部门起草、报请区政府批准后以部门名义印发的规范性文件，应当先由起草部门审核机构进行审核，再由区司法局进行审核。基层司法所在规范性文件合法性审核过程中遇到重大或疑难复



杂问题，可以邀请法律顾问参与或者提请区级司法行政部门协助审核。

（三）规范审核程序。

1.规范启动程序。各乡镇（街道）、各部门和单位要建立规范性文件事前甄别机制，对不属于规范性文件的，按照《党政机关公文处理工作条例》规定办理；对属于规范性文件的，按照规范性文件管理要求办理。其中，已履行公众参与、评估论证等起草程序，但尚未履行合法性审核程序的，要提交规范性文件审核机构进行合法性审核。

2.规范提交材料。规范性文件起草单位报送合法性审核的材料，应当包括文件送审稿及其说明，制定文件所依据的法律、法规、规章和国家政策规定，征求意见及意见采纳情况，涉及市场主体经济活动的公平竞争审查报告，以及针对不同审核内容需要提供的其他材料等。以区政府或者其办公机构名义印发，或者由部门起草、报请区政府批准后以部门名义印发的规范性文件送审稿，还应当附具起草部门的审核机构的合法性审核意见。报送的审核材料不符合要求的，应当退回起草单位，并要求补充材料或者说明情况。

3.明确审核时限。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，审核时限从收到全部材料之日起计算，审核过程中的征求意见、专家论证听证、评估等时间不计算在内。对涉及面广、社会关注度高，对公民、法人或者其他组织有直接影响的规范性文件，起草单位或制定机关办公机构可商请审核机构提前介入。

4.严格审核内容。审核机构要认真履行审核职责，防止重形式、轻内容、走过场，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等。

5.规范审核结论。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。规范性文件的起草单位要根据审核意见对文件进行修改或者补充。对于审核机构所提合法性审核意见，起草单位最终未完全采纳的，应当在提请制定机关审议时说明理由和依据。



（四）严格审核标准。

1.规范性文件制定主体应当符合法定的职责权限，切实做到“法定职责必须为、法无授权不可为”。今年4月1日前，要对我区有权制定规范性文件的行政机关和组织进行登记确认，及时编制规范性文件制定主体清单并向社会公布。凡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规范性文件。

2.规范性文件制定过程必须依法进行，不得违反法定程序。凡规范性文件在起草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，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。充分发挥审核机构的把关作用，不得以征求意见、会签、参加审议、座谈会、论证会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，依纪依法追究审核机构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。

二、健全审核工作机制

（六）完善审核方式。审核机构可以根据工作需要，采用多种方式进行合法性审核，提高质量和效率。对影响面广、情况复杂、社会关注度高的规范性文件，要在书面征求意见的基础上，



田家庵区人民政府办公室行政规范性文件

采取召开座谈会、论证会等方式听取有关方面意见。建立合法性审核集体审议制度，对重大疑难的审核事项，要提请集体讨论审定。建立健全专家协助审核机制，要充分发挥相关部门、科研机构、政府法律顾问、公职律师和有关专家协助审核的作用。必要时也可采取政府购买服务的方式，聘请第三方参与规范性文件合法性审核。

（七）推进审核信息化建设。积极利用信息化手段推进规范性文件合法性审核机制建设，充分发挥合法性审核管理信息平台作用，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。

（八）加强台账档案管理。

按照全面细致、条目清晰的原则，规范日常审核台账，切实做到“五个可查阅”，即收文事项可查阅，办理进度可查阅，意见审批可查阅，责任人员可查阅，反馈签收可查阅。建立合法性审核档案管理制度，明确收集与整理、归档与移交、保管与利用等各环节职责，做到合法性审核档案的分类编号相对独立、一事一档组卷完整。

三、加大组织保障力度

（九）加强组织领导。各乡镇（街道）、各部门和单位要充分认识全面推行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部门规范性文件合法性审核工作第一责任人，要切实



田家庵区人民政府办公室行政规范性文件

实加强对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。要结合本乡镇（街道）、本部门实际制定具体实施意见，进一步完善工作制度，明确责任分工和时间进度要求，细化具体措施，确保各项工作落实到位。

（十）注重能力建设。各乡镇（街道）、各部门和单位要高度重视规范性文件合法性审核能力建设，认真落实审核责任。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。要加强合法性审核人员正规化、专业化、职业化建设，建立健全定期培训和工作交流制度，通过采取集中轮训、案例评析、专题讲座等多种形式开展业务学习和经验交流，全面提升规范性文件起草人员和合法性审核人员的政治素质和业务能力。

（十一）加强督促指导。各乡镇（街道）、各部门和单位要将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，将规范性文件合法性审核工作纳入法治政府建设考评指标体系，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。区政府对所属部门、对乡镇人民政府（街道办事处）要加强指导监督，发现问题及时纠正。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



田家庵区人民政府办公室行政规范性文件

共性问题研究，定期向制定机关、起草单位通报本部门合法性审核情况和存在的问题，切实提高规范性文件质量。

区司法局负责组织协调、统筹推进、督促指导本实施意见贯彻落实工作。各乡镇（街道）、各部门和单位要将贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报区司法局。