

攀枝花市人民政府办公室
关于建立健全行政规范性文件合法性
审核机制的意见

攀办发〔2020〕34号

各县（区）政府，市政府各部门：

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）、《四川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》（川办发〔2019〕63号）精神，建立健全我市行政规范性文件合法性审核机制，经市政府同意，现结合我市实际提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求，全面推行行政规范性文件合法性审核机制，维护法制统一，提高政府公信力。

（二）基本原则。

1. 明确行政规范性文件合法性审核的范围、主体、程序和责任，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。

2. 坚持应审尽审，确保所有行政规范性文件均纳入合法性审核范围，实现审核全覆盖。

3. 坚持底线思维，严格审核要求，确保行政规范性文件合法、有效。

二、工作措施

（一）审核范围。

行政规范性文件是除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由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，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公文。

本市行政规范性文件均纳入合法性审核范围。严格限定行政规范性文件使用的公文种类，一般应当限于办法、规定、决

定、规则、细则、公告、通告、意见等。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、人事任免以及其他不具备行政规范性文件特征的文件，不属于行政规范性文件，不纳入审核范围。

（二）制定主体。

市、县（区）政府及其部门、乡镇政府和街道办事处以及法律、法规、规章授权的具有管理公共事务职能的组织，可以依照法定权限制定行政规范性文件。各级人民政府设立的临时机构、议事协调机构、工作部门内设机构和派出机构不得制定行政规范性文件，但法律法规另有规定的除外。

市、县（区）司法行政部门要会同本级机构编制部门，根据法律法规立改废以及本级政府机构改革情况，编制行政规范性文件制定主体清单，报本级人民政府批准后，向社会公布，并根据制定主体变动情况予以动态调整。乡镇、街道一级制定主体清单由其所在县（区）司法行政部门核报同级人民政府确定并公布。

（三）审核主体。

市、县（区）政府及其部门制定的行政规范性文件均应当经本级政府、本部门的合法性审核工作机构（以下统称审核机构）审核。市、县（区）司法行政部门是本级人民政府行政规范性文件合法性审核机构，负责以本级人民政府及其办公机构

名义制定的行政规范性文件合法性审核工作，也可以根据实际需要对本级人民政府部门制定的行政规范性文件进行审核。

政府部门应当由其内设法制工作机构或者承担法制工作任务的机构负责以本部门名义制定或者起草的行政规范性文件合法性审核工作。部门联合制定行政规范性文件的，由牵头部门审核机构进行合法性审核。县（区）政府部门、乡镇人民政府及街道办事处制定的行政规范性文件，已明确专门审核机构或专门审核人员的，由本单位审核机构或审核人员进行审核；未确定专门审核机构或专门审核人员的，统一由县（区）司法行政部门进行审核。

以市、县（区）政府或其办公机构名义印发的行政规范性文件，或由市、县（区）政府部门起草、报请本级人民政府批准后以部门名义印发的行政规范性文件，在报请人民政府批准前，应先由起草部门审核机构进行合法性审核并出具书面审核意见。

（四）审核程序。

1. 报送审核材料。以市、县（区）政府或其办公机构名义印发的行政规范性文件，起草单位应当依据《攀枝花市行政规范性文件管理办法》，向本级人民政府办公机构报送审核材料，审核材料应当包括：行政规范性文件草案；起草说明（包括制定行政规范性文件的目的、依据、必要性和可行性、起草过程、主要内容、有效期、施行日期等）；制定依据；征求意见

见情况；本单位的合法性审核意见；其他相关材料。其中，制定涉企的行政规范性文件时，如对企业切身利益或权利义务有重大影响的，应提交征求有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会意见的相关材料；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时，应提交公平竞争审查结论；制定重大行政决策的行政规范性文件时，应提交风险评估报告；制定专业性、技术性较强的行政规范性文件时，应提交相关领域专家论证结论意见。

2. 制定机关办公机构初审。制定机关办公机构负责审查行政规范性文件制定必要性和材料的完备性、规范性。符合要求的，转送审核机构进行审核；对没有必要制定的，退回起草单位；对材料不完备或不规范的，退回起草单位或要求起草单位在规定时间内补充材料、说明情况后转送审核机构进行合法性审核。

3. 审核机构开展具体审核。审核机构应当认真履行合法性审核职责，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；是否符合制定机关法定职权；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；是否违反规范性文件制定程序；是否增加办理行政许可事项的条件；是否规定出具循环证明、重复证明、无谓证明等；是否明确施行时间及有效期等。

4. 审核机构出具审核意见。除为了预防、应对和处置突发事件，或执行上级行政机关的紧急命令和决定需要立即制定施行的行政规范性文件等外，合法性审核时间一般为 5~15 个工作日。审核机构应当在时限内根据不同情形明确提出合法、不合法、应当予以修改的书面审核意见。起草单位应当根据审核意见对行政规范性文件作修改或补充。起草单位未采纳或未完全采纳审核意见的，应当向制定机关提交书面说明和依据并抄送审核机构。未经合法性审核或经审核不合法的文件，不得提交集体审议或报请领导签发。

（五）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，提高审核质量和效率。对影响面广、情况复杂、社会关注度高、牵涉疑难法律问题的行政规范性文件，可以采取座谈会、论证会、实地调研、补充征求意见等方式听取有关方面意见，采用集体会审的方式谨慎审议，但时间不计入合法性审核时限。

审核机构要充分发挥法律顾问、公职律师和有关专家的作用。审核机构对法律顾问出具的法律意见，应当认真研究，在综合分析的基础上，形成正式合法性审核意见，不能直接以法律顾问的意见作为审核机构的合法性审核意见。

三、组织保障

（一）加强组织领导。各县（区）政府、市政府各部门要切实加强对行政规范性文件合法性审核工作的组织领导，主要负责同志要定期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。

（二）注重能力建设。各县（区）政府、市政府各部门要配齐配强审核工作力量，确保与审核工作任务相适应，推进合法性审核工作有序开展。要将合法性审核能力培训纳入工作计划，建立健全定期培训和工作交流制度。全面提升行政规范性文件起草人员、合法性审核人员的政治素质和业务能力。

（三）强化责任追究。起草单位未严格履行审核职责或在提请审核过程中失职、缺位导致行政规范性文件违法，造成严重后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任。审核机构未严格履行审核职责导致行政规范性文件违法，造成严重后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任；未经合法性审核或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，依纪依法追究有关责任人员的责任。

（四）加强指导监督。各县（区）政府要加强对所属部门及下级人民政府行政规范性文件合法性审核工作的指导和监督，将合法性审核工作纳入法治政府建设考评指标体系。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，定期向制定机关、起草单位通报合法性审核情况和存在的问题，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、督促指导本实施意见贯彻落实工作，指导全市行政规范性文件合法性审核机制建设，总结交流推广工作经验，研究协调解决共性问题。

攀枝花市人民政府办公室

2020年7月9日