

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

各县市人民政府，州人民政府各部门、各直属机构，库尔勒经济技术开发区管委会，各园区（开发区）管委会：

《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》已经州人民政府同意，现印发你们，请认真贯彻执行。

巴音郭楞蒙古自治州人民政府

2020年6月28日

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机制的指导意见》（国办发〔2018〕115号）和自治区人民政府办公厅《关于印发〈自治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》（新政办发〔2019〕42号），全面推行自治州行政规范性文件（以下简称规范性文件）的合法性审核工作，结合实际，提出以下实施意见：

一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚决贯彻落实习近平总书记关于新疆工作的重要讲话和重要指示批示精神，坚决贯彻落实新时代党的治疆方略、特别是社会稳定和长治久安总目标，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，落实自治区党委“1+3+3+改革开放”工作部署，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面推行行政规范性文件合法性审核机制，维护国家法制统一、尊严、权威，加快建设法治政府，

提高政府治理能力。

二、工作目标

进一步明确行政规范性文件合法性审核的范围、主体、程序、职责和责任，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，落实审核工作要求，加大组织保障力度，做到应审尽审、有审必严，确保所有行政规范性文件均经过合法性审核，保证行政规范性文件合法有效。

三、工作措施

（一）明确审核范围

制定规范性文件，必须是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（附州本级行政规范性文件制定主体清单）。各县市、各部门要结合工作实际，从制定主体、公文种类、管理事项等方面，确定纳入规范性文件合法性审核的标准和范围，编制规范性文件制定主体清单，明确规范性文件的公文种类，列明规范性文件管理事项类别。凡涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，均要纳入合法性审核范围，确保实现全覆盖，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。

（二）确定审核主体

落实规范性文件分级审核制度。以州人民政府及授权州人民政府办公室印发的规范性文件，或者由州人民政府部门起草、报请州

人民政府批准后以部门名义印发的规范性文件,应当先由起草单位(部门)的审核机构或专门审核人员进行初审,再转交州司法局进行审核;州人民政府部门制定的规范性文件,由本部门审核机构进行审核。各县市人民政府及其部门、乡镇人民政府及街道办事处制定的规范性文件,已明确专门合法性审核机构或者专门审核人员的,由本单位合法性审核机构或者审核人员进行审核;未明确专门合法性审核机构或者专门审核人员的,统一由县市人民政府确定的审核机构进行审核。

(三) 规范审核程序

1. 启动程序。提请州人民政府制定的规范性文件,起草单位应当向州人民政府提出合法性审核请示,州人民政府办公机构收到起草单位报送的行政规范性文件送审稿及有关材料后,应对材料的完备性、规范性进行审查。不符合要求的,应退回起草单位在规定时间内补充材料或说明情况后转送州司法局。符合要求的在报请州人民政府常务会议或者全体会议审议前,经州人民政府领导批示后,将报送的审核材料(报送的审核材料应当包括:行政规范性文件送审稿及其说明一式三份,制定文件所依据的法律、法规、规章和政策规定、征求意见情况及采纳情况、本单位的合法性审核意见,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的其他材料等)转送州司法局。州司法局要对材料的完备性、规范性进行审查,不符合要求的,可以退回,或者要求起草单位在规定时间内补充材料或说明情况。各县市、各部门应建立完善合法

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. 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。

3. 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）细化审核内容

合法性审核主要围绕制定主体是否合法；是否超越制定机关法定职权；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等7个方面的内容进行，着重审查以下10类重

点事项：

1. 立法保留事项。包括《立法法》规定的法律保留事项；其他法律、法规、规章明确限定由有关机关立法或制定行政规范性文件的事项。

2. 行政许可事项。包括采用审批、核准、登记、资质（资格）认定或授予、事前备案等名目设定行政许可；增设行政许可条件；将取得某部门许可作为另一项许可的前置条件；违反行政许可程序和期限规定；扩大或者缩小行政许可事项范围。

3. 行政处罚事项。包括设定、变更或废除行政处罚；扩大行政处罚的幅度、范围、对象；在法律、法规、规章没有规定的情况下，冠以“依法”二字变相设定行政处罚。

4. 行政强制事项。包括设定行政强制措施，如限制公民人身自由，查封场所、设施或者财物，扣押财物，冻结存款、汇款等；设定行政强制执行，如排除妨碍、恢复原状，强制拆除、代履行等，加处罚款或者滞纳金，强行划拨存款、汇款，将查封、扣押的财物拍卖、变卖或折价处理等；违反行政强制程序；扩大行政强制幅度、范围、对象；延长行政强制期限；其他违反《行政强制法》等法律法规有关行政强制规定的内容。

5. 行政征收事项。包括设定对土地、房屋、税费、社会抚养费、社会保险费等行政征收，以及其他违反法律法规的行政征收内容。

6. 行政事业性收费事项。包括设定、变更或取消收费项目；

提高收费标准；扩大收费范围、对象；延长收费期限；其他违反国家及自治区行政事业性收费监督管理要求的规定。

7. 限制公平竞争事项。包括设置地方保护、行业保护；限制投标资格；限制交易权利；指定、限制购买或使用特定商品、服务或指定经营者等；其他没有法律、法规依据限制公平竞争的内容。

8. 增设义务事项。包括增设办理登记、年审等审批手续的条件；设定强制性培训、考试等；其他没有法律、法规依据增加义务的内容。

9. 超越权限事项。包括规定超越级别权限、地域权限、主管权限的行政管理事项；规定属于行业协会、自治组织自主范围内的事项等。

10. 违反法律、行政法规禁止性规定的其他事项。

（五）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，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核制度，对重大疑难的审核事项，要提请集体讨论审核。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。

（六）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。

四、工作要求

（一）加强组织领导。各县市、各部门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，主要负责同志作为规范性文件合法性审核工作第一责任人，要切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。要结合本县市、本部门实际制定具体措施，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。

（二）推进信息化建设。各县市、各部门要积极落实统一登记、编号、发布、格式、文本等各项管理要求，做好与公文管理系统和政务信息公开平台的衔接。建立合法性审核台账，对已审核的行政规范性文件实行动态化、精细化管理。

（三）注重能力培养。各县市、各部门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。

（四）加强督促指导。各县市、各部门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。各县市人民政府对所属部门、上级人民政府对乡镇人民政府、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，加强共性问题研究，定期向制定机关、起草单位通报本级、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。

州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。各县市、各部门要将贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报州司法局。

附件：州本级行政规范性文件制定主体清单

附件

州本级行政规范性文件制定主体清单

州人民政府

州人民政府办公室

州发展和改革委员会（州粮食和物资储备局）

州教育局（民族语言文字工作委员会）

州科学技术局（外国专家局）

州工业和信息化局

州民族宗教事务局

州公安局

州民政局

州司法局

州财政局

州人力资源和社会保障局

州自然资源局

州生态环境局

州住房和城乡建设局（人民防空办公室）

州交通运输局

州水利局

州农业农村局

州商务局

州文化体育广播电视和旅游局（文物局）

州卫生健康委员会

州退役军人事务局

州应急管理局

州外事办公室

州审计局

州国有资产监督管理委员会

州市场监督管理局（知识产权局）

州统计局

州医疗保障局

州机关事务管理局

州信访局

州林业和草原局

州畜牧兽医局

注：自治州行政规范性文件制定主体实行动态管理，根据相关规定对制定主体进行核实增减，并向社会公布。未经确定并公布的部门、单位不得制定行政规范性文件。