



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

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

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)文件精神，全面推行我市行政规范性文件(以下简称规范性文件)的合法性审核工作，经第65次市政府常务会议研究同意，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。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(以下统称行政机关)，严禁以行政机关内设机构名义制发规范性文件。各级、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。进一步落实规范性文件分级审核制度。以市政府或者市政府办公室名义印发的规范性文件，或者由市政府部门起草、报请市政府批准后以部门名义印发的规范性文件，应当先由起草部门的审核机构或专门审核人员进行初审，经市政府领导批示后，由市司法局进行审核；市政府部门制定的规范性文件，由本部门审核机构进行审核。各县区政府及其部门、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，统一由县区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。提请市政府制定的规范性文件，起草单位应当通过淮南市电子政务协同办公系统向市政府提出合法性审核请示，经市政府领导批示后，将规范性文件送审稿及其说明，制定文件所依据的法律、法规、规章和政策规定，征求意见及意见



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报送市司法局。市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。各级、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）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”。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. 严格落实国家关于加强规范性文件制定和监督管理以及在制定与企业生产经营活动密切相关的规范性文件过程中，充分听取企业和行业协会商会意见等工作要求，规范性文件内容应当符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定，不得增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，不得增加办理行政许可事项的条件，不得规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；不得违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务，不得侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；不得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；不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，不得违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，不得违法设置市场准入和退出条件等。

3. 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，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，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。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。

(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。各级、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，主要负责同志作为本地区、本部门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。要结合本地区、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。各级、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。

（十一）加强督促指导。各级、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。各级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，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、起草单位通报本地区、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。

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。各级、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市司法局。



淮南市人民政府办公室行政规范性文件

淮南市人民政府办公室

2019 年 12 月 31 日