

孟津县人民政府办公室文件

孟政办〔2019〕20号

孟津县人民政府办公室 关于进一步做好行政规范性文件合法性 审核工作的通知

各镇，县人民政府各部门，各有关单位：

为贯彻落实《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令 第713号）、《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）、《国务院办公厅关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》（国办发〔2019〕9号）和《洛阳市人民政府办公室关于进一步做好行政规范性文件合法性审核工作的通知》

（洛政办〔2019〕55号）文件精神，进一步做好我县行政规范性文件合法性审核工作，现将有关事项通知如下。

一、充分认识合法性审核的重要意义

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（以下统称行政机关），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，在一定期限内反复适用的公文。

制发行政规范性文件是行政机关依法履行职能的重要方式。建立健全行政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年）》作出的重要制度安排，是确保行政机关出台的行政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。

二、严格落实工作措施

（一）审核范围

1. 制定主体。县政府、各镇人民政府、县级人民政府工作部门，省以下实行垂直管理的部门，可以制定行政规范性文件。临时性机构、议事协调机构、政府部门派出机构、内设机构不得制

定行政规范性文件。

2. 公文种类。凡属行政规范性文件，均要纳入合法性审核范围，确保实现全覆盖，做到应审必审。报告、请示、通报、批复、议案、函、纪要等7种文种的公文不认定为行政规范性文件。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，不纳入行政规范性文件合法性审核范围，且不得以此类文件形式印发行政规范性文件。

3. 管理事项。制定行政规范性文件应当从实际出发，依照职权范围，依法科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、行政机关的权力与责任。法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复发文。行政规范性文件不得设定以下内容：（1）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；（2）设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项；（3）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；（4）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；（5）违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施；（6）其他应当由法律、法规、规章规定的内容。

4. 有效期限。行政规范性文件应当载明具体的有效期限。有效期限届满，行政规范性文件自行失效。确有必要继续实施的，起草单位应当依照《洛阳市行政规范性文件管理办法》（洛阳市人

民政府令第 126 号) 等规定, 在有效期限届满前履行相关程序。

(二) 审核主体

县级人民政府及其部门要明确具体承担行政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)。

以县级人民政府或其办公机构名义印发的行政规范性文件, 由起草部门审核机构先行审核后, 报同级政府审核机构审核。县级人民政府部门、乡镇人民政府制定的行政规范性文件, 已明确专门审核机构或者专门审核人员的, 由审核机构或者审核人员进行审核; 未明确专门审核机构或者专门审核人员的, 统一由县级政府确定的审核机构进行审核。

(三) 审核程序

1. 材料报送。起草单位报送的审核材料, 应当包括以下内容:

(1) 批转手续; (2) 文件送审稿及其说明(含制定背景、起草过程、评估论证情况、印发形式等); (3) 制定文件所依据的法律、法规、规章和上级政策规定; (4) 征求意见(含公开征求意见)及意见采纳情况; (5) 本单位的合法性审核意见; (6) 针对不同审核内容需要的其他材料等。

起草单位要全面论证行政规范性文件制发的必要性、可行性和合理性, 对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估, 对该文件是否符合法律法规和国家政策、是否符合社会主义核心价值观、是否符合公平竞争审查要求等进行把关。评估论证结论要在文件起草说明中写明, 作为制发文件的重要依据。

行政规范性文件与企业生产经营活动密切相关的，应当按照《国务院办公厅关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》（国办发〔2019〕9号）的规定，充分听取企业和行业协会商会意见，并报送相关证明材料。按规定需要专家论证、组织听证、风险评估的，需报送专家论证情况书面记录、听证情况书面记录、风险评估报告。

起草单位应确保引用的政策依据有效、准确。

2. 程序衔接。起草单位将文件送审稿及有关材料报送制定机关办公机构的，制定机关办公机构要对是否有制定必要性以及材料的完备性、规范性进行审查，对没有必要制发的直接退回起草单位；对材料不完备或不规范的，要求起草单位在规定时间内补充材料或说明情况后，再转送审核机构进行审核。

起草单位将送审稿及有关材料报送审核机构的，审核机构要对材料的完备性、规范性进行审核，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。

3. 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行政规范性文件等外，合法性审核时间一般为5个工作日，最长不超过10个工作日，审核时限从审核机构收到全部材料之日起计算。

各单位应及时报送材料，保障合法性审核的工作时间。起草单位按照审核机构要求补充材料、说明情况的时间不计入合法性审核时限。

（四）审核职责

审核机构应认真履行审核职责，防止重形式、轻内容、走过场。审核机构要对行政规范性文件的制定主体、程序、有关内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策的规定，进行合法性审核。要严格审核行政规范性文件是否违反制定程序。

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。无明确审核意见的视为未履行审核程序。起草单位应当根据合法性审核意见对行政规范性文件作必要的修改或者补充；特殊情况下，起草单位未完全采纳合法性审核意见的，应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

（五）审核方式

审核机构根据工作需要，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、社会关注度高的行政规范性文件，在书面征求意见的基础上，审核机构可以会同起草单位，采取书面征询意见、召开座谈会、论证会等方式听取相关业务单位或政府法律顾问、公职律师和有关专家的意见。凡需法律顾问、公职律师参与的，其出具意见时间不计入合法性审核时限。

（六）审核责任

实行行政规范性文件合法性审核工作责任制，厘清制定机关、起草单位、制定机关办公机构、合法性审核机构的工作职责，发挥合法性审核机制对确保行政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；未经合法性审核或者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。

行政规范性文件起草征求意见过程中，被征求意见单位应对涉及本单位业务的内容进行认真研究，提出意见建议。在审核过程中，需要相关业务单位协助工作的，相关业务单位应当积极配合，并在规定期限内予以答复或办理。因未履职尽责导致行政规范性文件中涉及本单位业务内容违法违规，造成严重后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任。

三、加大组织保障力度

（一）加强组织领导。各镇、县政府各部门要充分认识推行行政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级政府、本部门行政规范性文件合法性审核工作第一责任人，要切实加强对行政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。

（二）注重能力建设。各镇、县政府各部门要高度重视行政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，多形式开展业务学习和经验交流，全面提升合法性审核人员的政治素质和业务能力。

（三）建设信息平台。探索利用信息化手段推进行政规范性文件合法性审核机制建设，完善行政规范性文件合法性审核、备案等管理信息平台，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，加强对审核数据的统计分析，推动信息共享和整合。

（四）强化指导监督。要将行政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，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。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、起草单位通报本级政府、本部门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。

附件：行政规范性文件认定指南

2019年11月19日

附 件

行政规范性文件认定指南

一、下列有关事项的文件不属于行政规范性文件，不纳入行政规范性文件合法性审核范围，且不得以此类文件形式印发行政规范性文件：

- （1）部门（单位）职能配置、内设机构和人员编制等规定；
- （2）发文机关内部工作制度、管理制度。如工作规则、劳动纪律、人事任免、表彰奖励、财务物资管理、廉洁建设等不涉及公民、法人、其他组织权利义务的内部程序性文件；
- （3）行业技术标准类文件、技术操作规程；
- （4）各类应急预案；
- （5）对公务员、行政机关职员、公办学校教职工及全额拨款的其他事业单位职工、国有企业领导人的人事、工资、绩效等方面监督管理的文件；
- （6）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；
- （7）会议通知、会议纪要及会议讲话材料等；
- （8）对上级机关的请示或报告；
- （9）商洽类工作函，包括机关之间协调工作、询问和答复问题，向有关主管部门请求批准等；
- （10）成立工作领导小组、议事协调机构的通知；

(11) 就特定人和特定事项发布的通报、通知、批复、公告或者作出的行政许可、行政处罚、行政确认和其他具体行政执法决定及行政复议决定等；

(12) 公示办事时间、地点等事项的便民类文书；

(13) 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；

(14) 涉密或依法不予公开的文件；

(15) 其他不涉及公民、法人或者其他组织权利义务或者不具有普遍约束力的文件。

二、对于特殊情况的处理，遵循以下规则：

(1) 原文转发上级机关行政规范性文件，不属于转发机关的行政规范性文件；但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，属于转发机关的行政规范性文件；

(2) 上级行政机关转发下级机关的行政规范性文件，表示同意行政规范性文件的内容，属于转发机关的行政规范性文件；

(3) 行政机关为实施专项行动或阶段性工作，明确有关部门工作职责和工作要求的方案（包括工作方案或实施方案），不属于行政规范性文件；但若其内容涉及不特定的公民、法人和其他组织权利、义务的，属于行政规范性文件；

(4) 行政机关为明确有关部门、下属机构工作流程程序、办

理时限、呈批手续等事项制定的公文，原则上不是行政规范性文件，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，则属于行政规范性文件。

（5）行政规范性文件清理后，宣布关于继续有效、废止、失效文件的决定，属于行政规范性文件。

