

硕政发〔2020〕20号

## 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

各乡镇人民政府，县人民政府各部门、县直各单位，和硕经济开发区管委会：

《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》已经县人民政府同意，现印发你们，请认真贯彻执行。

和硕县人民政府

2020年7月29日

（此件公开发布）

# 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),根据州人民政府《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》(巴政发〔2020〕81号)文件要求,为全面推行我县行政规范性文件(以下简称规范性文件)的合法性审核工作,现提出以下实施意见:

## 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,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,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,进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,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

1.规范性文件的公文种类。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、地方政府规章以外，由行政机关或者法律、法规授权管理公共事务的组织依照法定权限、程序制定并公布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定范围内反复使用的公文。规范性文件的名称一般称“办法”“规定”“决定”“规则”“通知”“意见”等，但不得称“条例”。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、会议通知、工作方案、内部考核、请示汇报以及表彰奖励、人事任免等文件，以及对直接管理的事业单位人事、财务等事项制定的文件，成立领导小组、协调机构的通知，征地补偿、安置方案等文件不属于规范性文件，不纳入审核范围。

2.规范性文件制定主体。依照相关法律规定，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，政府议事协调机构及其办事机构，未经法律、法规授权的内设机构、派出机构都不具有制发规范性文件的主体资格。同时，县人民政府对规范性文件制定主体实行清单管理制度（附县本级行政规范性文件制定主体清单）。

3.规范性文件的管理事项。按照《自治区加强行政规范性文件制定和监督工作的实施意见》（新政办发〔2019〕31号）文件要求，凡涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，均要纳入合法性审查范围，制定机关的办公机构要根据标准和范围，对规范性文件进行准确认定，认定把握不准的要及时研究或商审核机构确认，以确保合法性审核的全覆盖。

## （二）确定审核主体

落实规范性文件分级审核制度。各乡镇人民政府、县人民政府各部门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，已设法制机构的由法制机构负责审核，未设法制机构的要明确专门机构或人员负责审核。司法局是县人民政府规范性文件合法性审核机构。以县人民政府及授权县人民政府办公室印发的规范性文件，或者由县人民政府各部门起草、报请县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）的法制机构或专门审核人员进行初审，再转交司法局进行审核。各乡镇、各部门制定的行政规范性文件，由本单位审核机构或审核人员进行审核并报司法局备案。

## （三）规范审核程序

1.启动程序。提请县人民政府制定的规范性文件，起草单位应当向县人民政府提出合法性审核请示，县人民政府办公室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，应对文件制定必要性、材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的在报请县人民政府常务会议或者全体会议审议前，经县人民政府领导批示后，将报送的审核材料（报送的审核材料包括：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）转送司法局进行合法性审核。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司法局进行合法性审核。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。各乡镇、各部门制定规范性文件也应向本单位审核机构提供必要的材料，由制定机关参照上述规定作出具体规范。

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的规范性文件外，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。司法局在收到规范性文件送审稿和相关材料后，应根据不同情况提出书面合法性审核意见，审核完毕无修改意见的，由司法局报送县政府办公室按程序提交审议，有修改意见的，由司法局转起草部门，起草部门应当根据合法性审核意见对规范性文件作必要的修改或补充，经司法局再次审核同意后报县政府办公室按程序提交审议。特殊情况下，起草单位未采纳或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说明理由和依据。各乡镇、各部门要参照上述规定，结合工作实际，对本单位制定的规范性文件进行认真审核，但对影响面广、情况复杂、社会关注度高的规范性文件，可报请司法局进行审核。

#### （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。要积极创造条件，建立健全专家协助审核机制，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

要充分发挥合法性审核机制对确保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、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**。各乡镇、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，明确审核机构，配齐配强审核工作力量，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。要根据本意见提出的任务和要求，进一步健全工作机制，细化具体措施和工作流程，明确责任分工和时间进度要求，确保各项工作落实到位。

（二）**推进信息化建设**。各乡镇、各部门要积极落实规范性文件统一登记、编号、发布、格式、文本等各项管理要求，依托公文管理系统，搭建合法性审核信息管理平台，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，推动合法性审核工作标准化作业。要建立合法性审核台账，进一步规范台账内容，对已审核的行政规范性文件实行动态化、精细化管理。

（三）**突出能力建设**。各乡镇、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。**县人民政府已将规范性文件合法性审核机制建设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，县人民政府将加强指导监督，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。司法局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、起草单位通报合法性审核情况和存在的问题，切实提高规范性文件质量。

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、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县司法局。

附件：县本级行政规范性文件制定主体清单

附件

## 县本级行政规范性文件制定主体清单

县人民政府

县人民政府办公室

发展和改革委员会（粮食和物资储备局）

教育和科学技术局（民族语言文字工作委员会）

商务和工业信息化局

公安局

民政局

司法局

财政局（国有资产监督管理委员会）

人力资源和社会保障局

自然资源局

生态环境局

住房和城乡建设局

交通运输局

水利局

农业农村局（畜牧兽医局）

文化体育广播电视和旅游局（文物局）

卫生健康委员会

退役军人事务局

应急管理局  
审计局  
市场监督管理局（知识产权局）  
统计局  
医疗保障局  
林业和草原局  
特吾里克镇人民政府  
塔哈其镇人民政府  
曲惠镇人民政府  
乌什塔拉乡人民政府  
苏哈特乡人民政府  
乃仁克尔乡人民政府  
新塔热乡人民政府

注：和硕县本级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。

---

抄送：县委各部门，人大常委会办公室，县政协办公室，县纪委监委，县人民法院、人民检察院，各人民团体。

---

和硕县人民政府办公室      2020年7月29日印发

---

