



池州市人民政府办公室 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

池政办〔2019〕36号

江南产业集中区管委会，各县、区人民政府，九华山风景区、开发区、平天湖风景区管委会，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）和《安徽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》（皖政办〔2019〕23号），进一步完善全市行政规范性文件（以下简称规范性文件）制定程序，全面落实合法性审核制度，切实提高规范性文件质量，经市政府同意，现提出以下实施意见。

一、总体要求

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，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，建立健全程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的规范性文件合法性审核机制，确保所有规范性文件均经过合法性审核，保证规范性文件合法



有效，加快建设法治政府，提高政府治理能力。

二、严格落实工作措施

（一）准确界定审核范围。除政府规章外，凡我市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文件，都属于规范性文件。各地、各部门要以外部性、普遍约束性、反复适用性为基本界定标准，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。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，以确保实现合法性审核的全覆盖。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、发展建设规划、技术标准、操作规程、涉密文件、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）明确落实审核机构。各级人民政府及其工作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（以下统称审核机构）。县级以上人民政府或者其办公机构名义印发的规范性文件，或者由县级以上人民政府部门起草、报请本级人民政府批准后以部门名义印发的规范性文件，由同级人民政府审查机构进行审核，在报送政府审核机构审核前，起草部门审核机构应当先行审核，出具合法性审



核意见。县级以上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。乡镇人民政府及街道办事处制定的规范性文件，已明确专门审核机构或者专门审核人员的，由本单位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，统一由县区人民政府确定的审核机构进行审核。

（三）规范完备审核程序。各地、各部门要根据实际情况确定规范性文件合法性审核程序，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。起草单位报送的审核材料，应当包括文件送审稿及其说明，制定文件所依据的法律、法规、规章和国家政策规定，征求意见及采纳情况，本单位的合法性审核意见，以及针对不同审核内容需要的其他材料等。制定与企业生产经营密切相关的规范性文件的，起草单位还应当提交征求相关企业和行业协会商会意见及意见采纳的情况。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规范性文件的，起草单位还应当按照有关规定提交公平竞争审查结论。涉及可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的重大行政决策的规范性文件，起草单位还应当提交风险评估报告。对专业性、技术性较强的规范性文件，起草单位还应当提交组织相关领域专家进行论证的结论意见。涉及机构编制事项的规范性文件，起草单位应当先行征求机



构编制部门的意见。

起草单位直接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材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的，转送审核机构进行审核；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后转送审核机构进行审核。起草单位直接将文件送审稿及有关材料报送审核机构进行审核的，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。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，但补充材料和修改完善的时间不计算在合法性审核期限内。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，起草单位或者制定机关办公机构可商审查机构予以提前介入。

（四）严格把握审核标准。审核机构应当认真履行审核职责，防止重形式、轻内容、走过场，对文件的制定主体、程序、有关内容是否合法进行审核。严格审核以下内容：制定主体是否合法；是否超越制定机关法定职权或者超越法律法规规章的授权范围；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。

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。起草单位应当根据合法性审核意见对规范性文件作必要的修改或者补充，并将意见的采纳情况向审核机构反馈；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。涉及重大利益调整、事关人民群众切身利益、社会关注度高的规范性文件的合法性审查，应由起草部门主要领导、分管领导、起草工作机构负责人、法制机构负责人和审核机构主要领导、分管领导、审查机构负责人等相关人员集体会商审查。

（五）切实强化审核责任。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。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。起草单位未严格履行本单位审核职责或者在提请审核过程中失职、缺位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；审核机构未严格履行审核职责，造成严重



后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任。

三、健全审核工作机制。

（一）完善审查工作方式。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、听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，要注重发挥相关部门、科研机构、专家学者、法律顾问和公职律师协助审查的作用。必要时，审核机构可以要求起草单位或者自行委托第三方进行评估论证。

（二）推进审核信息化建设。积极探索利用信息化手段推进规范性文件合法性审核机制建设，完善合法性审核管理信息平台，制定建设标准，统一格式、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，实现电子审核一体化和平台互联互通。探索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。

（三）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。探索建立合法性审核档案管理制度，明确收集和整理、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、保障措施

（一）加强组织领导。各地、各部门的主要负责同志作为本地、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，确保各项工作落实到位。

（二）突出能力建设。各地、各部门要高度重视合法性审核能力建设，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，把政治素质高、业务能力强、具有法律专业背景的人员调整到审核岗位，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，全面提升合法性审核人员的政治素质和业务能力。

（三）强化指导监督。各地、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。各地、各部门要将本实施意见的贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报市司法局。

池州市人民政府办公室

2019 年 11 月 18 日

（此件公开发布）