

### 行政规范性文件合法性审核规范

Specification for legality examination of administrative normative document

地方标准信息服务平台

2021 - 12 - 31 发布

2022 - 01 - 31 实施

## 目 次

前言 .....	II
1 范围 .....	1
2 规范性引用文件 .....	1
3 术语和定义 .....	1
4 基本要求 .....	1
5 审核范围 .....	1
6 审核机构 .....	2
7 审核内容 .....	2
8 审核程序 .....	4
9 审核意见 .....	5
10 档案管理 .....	6
参考文献 .....	7

地方标准信息服务平台

## 前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

本文件由江苏省司法厅提出并归口。

本文件起草单位：江苏省司法厅、江苏博事达律师事务所、江苏省质量和标准化研究院。

本文件主要起草人：韩震龙、周连勇、陈震、范富强、钟丽、吴睿、徐维蔚、黄蓉、张书、王维、沈健威。

地方标准信息服务平台

# 行政规范性文件合法性审核规范

## 1 范围

本文件规定了行政规范性文件合法性审核的审核范围、审核机构、审核内容、审核程序、审核意见、档案管理要求。

本文件适用于江苏省各级人民政府、县级以上地方人民政府所属工作部门、县级以上地方人民政府依法设立的派出机关及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称“制定单位”）的行政规范性文件合法性审核工作。

## 2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

## 3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

### 3.1

**行政规范性文件** administrative normative document

除地方政府规章外，由制定单位依照法定权限、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。

## 4 总体要求

4.1 明确行政规范性文件合法性审核的范围、主体、程序等，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。

4.2 明确工作部门或者设立相关机构负责合法性审核工作，配备合法性审核人员。省、市、县承担法制审核职能的部门宜按照不低于5人、3人、1人的标准配备审核专门人员。

4.3 各地应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查内容，将行政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。

4.4 确保所有行政规范性文件均经过合法性审核，未经合法性审核或者经合法性审核不合法的文件，不应提交集体审议。不应以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

## 5 审核范围

5.1 建立行政规范性文件识别程序，凡涉及公民、法人和其他组织权利义务的行政规范性文件，均要纳入合法性审核范围，确保实现全覆盖，做到应审必审。

5.2 行政机关内部执行的文件不纳入行政规范性文件合法性审核范围，包括但不限于管理规范、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。

## 6 审核机构

6.1 行政规范性文件合法性审核实行分级负责制，各级人民政府及所属工作部门应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），包括以下情形：

- 县级以上地方人民政府及其办公机构、县级以上地方人民政府所属工作部门制定的行政规范性文件由其明确的审核机构负责合法性审核，乡镇人民政府以及街道办事处制定的行政规范性文件由基层司法所负责合法性审核；
- 以县级以上地方人民政府及其办公机构名义印发的行政规范性文件，或者由县级以上地方人民政府所属工作部门起草、报请本级人民政府批准后以部门名义印发的行政规范性文件，应先从起草部门审核机构进行审核，再由政府审核机构进行审核。

6.2 行政规范性文件起草部门以及其他相关单位应配合审核机构做好行政规范性文件的合法性审核工作。

## 7 审核内容

### 7.1 制定主体合法性

7.1.1 地方各级人民政府、县级以上地方人民政府所属工作部门、县级以上地方人民政府依法设立的派出机关及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织有权依照法定权限和规定程序制定行政规范性文件。政府非常设机构、行政机关内设机构、下设机构，不应制定行政规范性文件。

7.1.2 应依据法律法规规章、“三定”方案等，对是否超越行政机关法定职权进行审核。

### 7.2 文件形式合法性

#### 7.2.1 名称

7.2.1.1 行政规范性文件可根据需要使用“决定”“办法”“规定”“细则”“意见”“通告”等名称，不应使用“条例”“批复”“报告”等名称。

7.2.1.2 制定单位应对行政规范性文件统一编排文号。两个以上行政机关联合制定的行政规范性文件，应只标明主办机关文号。

#### 7.2.2 体例

行政规范性文件可以采取条目式或者段落式。除内容复杂情形外，行政规范性文件不宜分章、节。

### 7.3 制定内容合法性

7.3.1 是否与宪法、法律、法规、规章和国家政策相抵触；是否与党中央的重大决策部署不相符或者与国家重大改革决定不一致；是否与上级行政规范性文件不一致或者其他相关行政规范性文件不协调。

7.3.2 是否存在违法设立行政许可事项，包括但不限于：

- 将禁止事项转变为行政许可；
- 自行增设或者缩减许可条件；
- 以审批、批准、登记、同意、要求备案等名目变相设立行政许可；
- 变更行政许可主体、程序、期限；

- 扩大或者缩小法定的行政许可事项范围；
  - 在其他实施主体实施的行政许可事项中增加前置许可或者程序环节。
- 7.3.3 是否存在违法设立行政处罚事项，包括但不限于：
- 自行设立、变更或者取消行政处罚；
  - 扩大或者缩小行政处罚的范围、幅度；
  - 上位法未设立行政处罚的情况下，冠以“依法”二字变相设立行政处罚事项。
- 7.3.4 是否存在违法设立行政强制事项，包括但不限于：
- 自行设立行政强制措施；
  - 自行变更行政强制程序；
  - 扩大或者缩小行政强制范围、幅度；
  - 自行延长或者缩短行政强制期限。
- 7.3.5 是否存在违法设立行政收费事项，包括但不限于：
- 自行设定、变更、取消或者暂停收费项目；
  - 提高收费标准；
  - 扩大收费范围、对象；
  - 延长收费期限；
  - 违法违规减少、免除或者延缓收费。
- 7.3.6 是否存在无法律、法规依据作出减损公民、法人和其他组织合法权益、增加其义务的情形，包括但不限于：
- 违法设立行政征收、征用事项；
  - 增加禁止事项、变更禁止行为种类、转换表述变相缩减范围；
  - 侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；
  - 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。
- 7.3.7 是否存在无法律、法规依据作出增加本机关行政权力事项或者减少本机关法定职责的情形。
- 7.3.8 是否存在无法律、法规、国务院决定依据设立证明事项，要求出具循环证明、重复证明、无谓证明等情形。
- 7.3.9 是否违反公平竞争规定，包括但不限于：
- 含有排除或者限制公平竞争内容的措施；
  - 违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法设置市场准入和退出条件。
- 7.3.10 是否存在明显违反客观规律、显失公平，或者与社会主义核心价值观明显不相适应的情形。
- 7.3.11 是否存在照搬上位法的情形。法律、法规、规章已经明确规定的內容，行政规范性文件不宜作重复规定；上级行政规范性文件已经明确规定的內容，下级行政规范性文件也不宜作重复规定。
- 7.3.12 涉及长三角一体化建设发展的政策文件，是否符合政策互认、政策协同原则，是否符合产业链相互协同、深化“放管服”改革、优化营商环境、消除行政壁垒等要求。
- 7.3.13 依法需要审核的其他內容。

## 7.4 制定程序合法性

### 7.4.1 制定计划

7.4.1.1 通过书面审核等方式审核制定计划程序合法性、完备性，行政规范性文件制定计划申报材料宜包含以下內容：

- 项目名称；
- 起草部门；

- 制定必要性和可行性论证；
- 制定的相关依据；
- 需解决的主要问题、拟规定的有关制度和措施等。

#### 7.4.2 评估论证

- 7.4.2.1 通过书面审核等方式，对于制定单位或者起草部门是否依法开展评估论证及其程序完备性进行审核。
- 7.4.2.2 制定单位或者起草部门应对有关行政措施的预期效果和可能产生的影响进行评估，对该行政规范性文件是否符合法律、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。
- 7.4.2.3 对专业性、技术性较强的行政规范性文件，应组织相关领域专家进行论证。评估论证结论应在文件起草说明中写明，作为制定行政规范性文件的重要依据。

#### 7.4.3 征求意见

- 7.4.3.1 通过书面审核等方式，对于制定单位或者起草部门是否依法开展征求意见及其程序完备性进行审核。
- 7.4.3.2 起草行政规范性文件，应广泛征求相关部门、公民和其他组织的意见。听取意见可采取书面征求意见和座谈会、论证会、听证会等多种形式。
- 7.4.3.3 除依法需要保密外，对涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，应向社会公开征求意见。制定单位或者起草部门可通过政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于群众知晓的方式，公开文件草案及其说明等材料，并明确意见反馈的渠道和期限，期限不宜少于7个工作日。制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政规范性文件，公开征求意见的期限一般不少于30日。
- 7.4.3.4 制定单位或者起草部门在制定行政规范性文件过程中，对企业切身利益或者权利义务有重大影响的，应充分征求有代表性的企业和行业协会商会的意见。

#### 7.4.4 合法性审核

- 7.4.4.1 通过书面审核等方式，对于制定单位或者起草部门是否依法开展合法性审核及其程序完备性进行审核。
- 7.4.4.2 制定单位与起草部门非同一主体的，应由起草部门审核机构对行政规范性文件草案送审稿进行初步审核，并出具审核意见。
- 7.4.4.3 制定单位的审核机构应对行政规范性文件草案送审稿的制定主体、文件形式、制定内容、制定程序的合法性、适当性等进行审核。

#### 7.4.5 集体审议

- 7.4.5.1 在合法性审核意见中通过后续法定程序提示方式，对于集体审议程序作出提示告知。
- 7.4.5.2 地方各级人民政府制定的行政规范性文件应经本级政府常务会议或者全体会议审议决定，政府所属工作部门制定的行政规范性文件应经本部门办公会议审议决定。
- 7.4.5.3 集体审议应充分发扬民主，确保参会人员充分发表意见，集体讨论情况和决定应如实记录，不同意见应如实载明。

#### 7.4.6 公开发布

- 7.4.6.1 在合法性审核意见中通过后续法定程序提示方式，对于公开发布程序作出提示告知。

- 7.4.6.2 行政规范性文件应及时通过政府公报、政府网站、政务新媒体、报刊、广播、电视、公示栏等向社会公开发布,不应以内部文件形式印发执行,未经公布的行政规范性文件不应作为行政管理依据。
- 7.4.6.3 行政规范性文件应明确施行日期。施行日期与公布日期的间隔期限,参照国务院《规章制度程序条例》第三十二条执行。

## 8 审核程序

### 8.1 提交材料

起草部门报送的审核材料包括但不限于:

- 行政规范性文件草案送审稿;
- 行政规范性文件制定说明,包括制定的必要性、拟规定的主要制度和措施等内容;
- 行政规范性文件的制定依据对照表;
- 征求意见、意见采纳、协调分歧及评估论证、公平竞争审查等有关材料;
- 起草部门审核机构出具的合法性审核意见。

### 8.2 初步审核

8.2.1 起草部门将合法性审核材料报送制定单位办公机构的,制定单位办公机构应对材料的完备性、规范性进行初步审核,不符合本文件 8.1 要求的,应退回起草部门,并要求在规定时间内补充材料或者说明情况。起草部门直接将合法性审核材料报送审核机构进行审核的,审核机构应对材料的完备性、规范性进行初步审核,不符合本文件 8.1 要求的,应退回起草部门,并要求在规定时间内补充材料或者说明情况。

8.2.2 属于合法性审核范围的,进入合法性审核程序;不属于合法性审核范围的,退回报送材料,并书面说明不予审核的理由。

### 8.3 审核方式

8.3.1 审核机构进行合法性审核,根据实际需要,可采取下列工作方式:

- 书面审核;
- 要求起草部门、承办部门进行说明;
- 通过实地考察、召开座谈会等方式组织开展调研论证;
- 通过召开座谈会、听证会、发函书面征求意见以及公开征求意见等形式听取社会各方面的意见;
- 组织有关行业专家进行咨询或者论证;
- 组织法律顾问、公职律师进行法律咨询或者论证。

8.3.2 有关行政机关对行政规范性文件草案送审稿有不同意见的,由审核机构进行协调;经协调,不能达成一致意见的,审核机构应将协调的有关情况和处理意见,报制定单位决定。

8.3.3 涉及长三角一体化建设发展的政策文件,应注重推动审核方式创新,建立专家协审机制,发挥法律顾问、公职律师和有关专家作用等方式,加强审核能力建设、促进政策协同。

### 8.4 审核期限

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外,行政规范性文件合法性审核时间不宜少于5个工作日,最长不超过15个工作日,审核过程中的征求意见、专家论证等时间不计算在内。

## 9 审核意见

9.1 审核机构应根据不同情形提出合法、不合法、应予以修改的审核意见，审核工作完毕后，在规定时间内形成合法性审核意见书。

9.2 行政规范性文件合法性审核意见书宜包含以下内容：

- 起草部门报送行政规范性文件合法性审核的基本情况和提交的审核材料；
- 审核机构的审核方式；
- 审核机构对行政规范性文件的合法性审核意见；
- 审核机构对行政规范性文件的修改意见和理由等。

9.3 起草部门应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，起草部门未完全采纳合法性审核意见的，应在提请制定单位审议时详细说明理由和依据。

## 10 档案管理

10.1 应建立行政规范性文件合法性审核档案，档案管理应遵循统一领导、集中管理原则，宜利用信息化手段进行档案管理。

10.2 审核机构应将合法性审核材料的收集、整理、归档作为工作程序列入有关人员岗位职责，加强档案管理，确保档案的完整、安全并积极提供利用。

10.3 合法性审核材料应按年度归档，宜一件一卷，材料过多的可一件数卷。

10.4 合法性审核档案宜包含以下材料：

- 收件审批单或者转办公函；
- 行政规范性文件草案送审稿、起草说明、评估论证、征求意见、起草部门初步审核意见、制定依据等相关报审材料等；
- 审核机构审核过程性材料；
- 审核机构合法性审核意见等。

10.5 档案业务部门应贯彻保密制度，严格遵守保密规定。

地方标准信息服务平台

### 参 考 文 献

- [1] 规章制定程序条例（中华人民共和国国务院令第322号）
  - [2] 国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知（国办发〔2018〕37号）
  - [3] 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）
  - [4] 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）
  - [5] 江苏省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例
  - [6] 江苏省规范性文件制定和备案规定（江苏省人民政府令第54号）
  - [7] 江苏省规范性和重大决策合法性审查程序规定（苏办发〔2015〕53号）
- 

地方标准信息服务平台