

# 霍山县人民政府办公室文件

霍政办〔2020〕10号

---

## 霍山县人民政府办公室关于贯彻全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见

各乡镇人民政府、经济开发区管委会，县政府各部门、直属机构：

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）、《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）及省市实施意见，确保行政规范性文件合法有效，经县政府同意，现提出以下实施意见。

## 一、强化审核工作措施

### （一）明确制定主体和审核范围

县政府及其部门、乡镇政府（开发区），经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称制定机关），可以制定规范性文件。未经法律、法规授权的企业事业单位、社会团体，行政机关的议事协调机构、临时机构，部门管理机构、派出机构和内设机构不得制定行政规范性文件。实行行政规范性文件清单管理制度（附件1、附件2），明确行政规范性文件合法性审核范围，做到应审必审。

### （二）严控发文数量

凡法律、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，不得重复制定行政规范性文件；对内容相近、能归并的尽量归并，可发可不发、没有实质性内容的一律不发，严禁照搬照转上级文件、以文件“落实”文件。确需制定行政规范性文件的，要讲求实效，注重针对性和可操作性，并严格文字把关，确保政策措施表述严谨、文字精练、准确无误。

### （三）确定审核机构

县政府及其办公室制定的规范性文件，由县司法局进行合法性审核；起草单位已明确专门审核机构或者专门审核人员的，应当由起草单位先行审核。以县政府部门及乡镇政府或者其办公室名义制定的规范性文件，由专门审核机构或者专门审核人员进行合法性审核。

#### （四）规范审核程序

起草单位应当按照《重大行政决策程序暂行条例》、《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》等规定，在深入调研、充分听取意见及沟通协商基础上起草规范性文件送审稿，并将起草说明、有关依据、征求意见及采纳情况、本单位合法性审核意见等材料统一报送制定机关办公机构。起草单位应当对送审稿的文字负责，对目标、数据、行业专业术语等的准确性，工作措施的适当性负责。

制定机关办公机构要对送审稿的文字进行把关，对起草单位是否严格依照程序起草、是否进行评估论证、是否广泛征求意见等进行审核，对制定规范性文件的必要性和送审材料的完备性、规范性进行审查，符合要求的转送审核机构进行合法性审核，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。

审核机构无特殊事由，应及时受理并审核。审核机构要求起草单位当面沟通、询问或重新修改送审稿、补正程序、补充材料的，起草单位应积极配合。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，审核时间自审核机构收到完整的合法性审核材料之日起计算。

## (五) 细化审核内容

审核机构要认真履行审核职责，防止重形式、轻内容、走过场，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，主要审核以下内容：

**1. 制定主体是否合法。**主要审核是否存在以未经法律、法规授权的企业事业单位、社会团体，行政机关的议事协调机构、临时机构，部门管理机构、派出机构和内设机构名义制定行政规范性文件的情形。

**2. 制定权限是否合法。**主要审核是否超越法定权限设定或者规定下列事项：非本行政区域内的事项；属于其他机关权限范围的事项；只能由法律、法规、规章规定的事项等。

**3. 制定内容是否合法。**主要审核是否存在违反宪法、法律、法规、规章和上级政策规定；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，没有法律法规依据作出增加有关单位权力或者减少其法定职责的情形；是否违法设定证明事项，增加办理行政许可事项条件，设定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，干预或者影响市场主体正常生产经营活动，设置市场准入和退出条件等。

**4. 制定程序是否合法。**主要审核是否按照规定履行公开征求意见、专家论证等法定程序；涉及市场主体经济活

动的，是否进行公平竞争审查；涉及重大行政决策事项的，是否按照有关规定执行；涉及与企业生产经营活动密切相关的，是否履行充分听取企业和行业协会商会意见程序等。

**5.制定依据是否充分。**主要审核是否有法律、法规、规章和上级政策依据；是否在所依据的条件、范围、事项、标准和程序等范围内作出规定；依据不充分或者无直接依据的行政规范性文件，是否符合法治原则和法治精神等。

#### **（六）压实审核责任**

要充分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，不得提交相关会议集体审议，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。

## **二、健全审核工作机制**

#### **（七）完善审核工作方式**

审核机构可以根据工作需要，采用书面审核、征求意见、召开座谈会或论证会、集体审议等多种方式进行合法性审核，提高质量和效率。要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。

#### **（八）推进审核信息化建设**

积极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，完善合法性审核管理信息平台，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，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。

#### **（九）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，强化合法性审核档案材料的收集与整理、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**

#### **（十）加强组织领导**

各乡镇（开发区）、各部门要充分认识全面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地、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。

#### **（十一）注重能力建设**

要高度重视行政规范性文件合法性审核能力建设，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。

## （十二）强化指导监督

按照法治政府建设督察规定和法治政府建设考评要求，建立行政规范性文件合法性审核情况通报制度，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。

县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（开发区）、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告知县司法局。

附件：

1. 实行行政规范性文件管理的事项清单
2. 不纳入行政规范性文件管理的事项清单

2020年1月8日



附件 1:

## 实行行政规范性文件管理的事项清单

依据国办发〔2018〕37号文件，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。

根据上述规定及地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法等规定，县人民政府及其部门、乡镇人民政府，经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称制定机关），可以制定行政规范性文件。未经法律、法规授权的企业事业单位、社会团体，行政机关的议事协调机构、临时机构，部门管理机构、派出机构和内设机构不得制定行政规范性文件。

制定机关发布的决定、公告、通告、意见、通知，以及标题采用“规定”“办法”“细则”“规范”“规程”“规则”等字样的公文，一般情况下属于行政规范性文件，但是，属于内部管理，不涉及公民、法人或者其他组织权利、义务的文件除外。



## 特殊情况下甄别标准

1. 党委与政府联合制定以及党的纪律检查委员会、党委部门与政府部门联合制定的规范性文件，归于党委系列规范性文件；

2. 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，如果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，则属于转发机关的行政规范性文件；

3. 上级行政机关批转下级机关的行政规范性文件，表示同意文件的内容，属于批转机关的行政规范性文件；

4. 为落实上级要求、开展专项行动、完成特定任务等而制定的工作方案或实施方案，原则上不是行政规范性文件，如果此类方案的内容涉及不特定的公民、法人和其他组织权利、义务的，则属于行政规范性文件；

5. 制定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。

## 附件 2:

# 不纳入行政规范性文件管理的事项清单

依据国办发〔2018〕137号文件，以下有关事项的文件不属于行政规范性文件：

1.部门（单位）职能配置、内设机构和人员编制等规定；

2.内部管理制度类文件，如工作规则、劳动纪律、人事任免、表彰奖励、财务物资管理、廉洁建设等文件；

3.对机关、事业单位及其工作人员，国有企业及其领导人的人事工资、绩效、福利等方面监督管理的文件；

4.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；

5.就特定人和特定事项的通报、通知、批复，或者作出的行政许可、行政处罚、行政强制和其他具体行政执法决定及行政复议决定等；

6.征地补偿、安置方案；

7.公示办事时间、地点等事项的便民类文书；

8.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；

- 9.国有资产监督管理机构制定的履行出资人职责的文件；
- 10.涉密或依法不予公开的文件；
- 11.会议类文件，包括会议通知、会议纪要及讲话材料等；
- 12.对上级机关的请示或报告；
- 13.商洽类工作函，包括制定机关之间协调工作、询问和答复问题等；
- 14.成立工作领导小组、议事协调机构的通知；
- 15.其他不符合国办发〔2018〕37号文件对行政规范性文件定义的文件。

---

抄送：县委办公室，人大常委会办公室，县政协办公室。

霍山县人民政府办公室

2020年1月8日印发

---