

# 南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2019〕96号

---

## 南通市人民政府办公室 关于印发《南通市完善行政规范性文件 合法性审核机制实施办法》的通知

各县（市）、区人民政府，市经济技术开发区管委会、苏通科技产业园区管委会、通州湾示范区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

经市政府同意，现将《南通市完善行政规范性文件合法性审核机制实施办法》印发给你们，请遵照执行。

附件：南通市完善行政规范性文件合法性审核机制实施办法



（此件公开发布）

# 南通市完善行政规范性文件合法性 审核机制实施办法

**第一条** 为进一步加强全市行政规范性文件合法性工作，提升行政规范性文件质量，保障行政相对人合法权益，根据《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）、《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《省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》（苏政办发〔2019〕55号）等规定，结合本市实际，制定本实施办法。

**第二条** 本市行政机关制定发布行政规范性文件的合法性审核工作，适用本办法。

本办法所称行政规范性文件是指除政府规章外，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文件。

**第三条** 行政机关应当准确把握行政规范性文件概念和特

征，将行政规范性文件全部纳入合法性审核范围，做到应审必审。行政规范性文件应当统一登记、统一编号、统一发布，切实加强对所有拟编“规”字号文件的合法性审核工作。

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、批复及表彰奖惩、人事任免等非行政规范性文件，不纳入行政规范性文件合法性审核范围。

**第四条** 行政机关制定行政规范性文件主体资格应当经县级以上司法行政机关登记确认后，由司法行政机关统一编制行政规范性文件制定主体清单向社会公布。

清单之外的行政机关和组织不得制发行政规范性文件，制发的文件不纳入本办法规定的合法性审核范围。

**第五条** 各地区、各部门应当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）。行政规范性文件合法性审核实行分级负责制，县级以上人民政府及其办公机构、县级以上人民政府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。

**第六条** 行政规范性文件制定实行规范性文件年度计划制度。行政规范性文件制定主体应当根据上位法要求和社会治理需要，在年初制定当年行政规范性文件项目计划。

加强市政府行政规范性文件年度计划执行的刚性约束，未列入市政府行政规范性文件年度制定计划的，一般不得临时动议提

请市人民政府制定发布。因特殊情况确需市政府制定发布行政规范性文件，应当征求市司法行政部门意见后报请市政府同意，增加列入年度计划，按照规定程序制定。

**第七条** 起草行政规范性文件，起草单位应当尽到审慎注意义务，在起草过程中应当听取公民、法人和其他组织的意见，起草与企业生产经营密切相关的行政规范性文件应当听取相关企业和行业协会商会意见，事关群众切身利益的行政规范性文件草案应当召开座谈会、论证会、听证会或者在相应的媒体、行政机关网站上公开发布，广泛征求公众意见，并做好意见采纳情况的反馈工作，发挥社会监督的作用。

**第八条** 行政规范性文件合法性审核应当以法律、法规、规章和上级规范性文件为依据，坚持维护国家法制统一原则，坚持精简、实用、高效的原则，坚持维护群众合法权益，服务经济社会发展的原则。

**第九条** 建立完善以制定机关办公机构为主导的文件起草部门与审核机构相衔接的合法性审核工作机制，科学制定行政规范性文件审核流程。

县级以上人民政府部门代拟，以本级人民政府或者其办公机构名义印发，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行政规范性文件，应当先由起草部门审核机构进行审核，经部门领导集体讨论后，报送本级人民政府，由其办公机构按规定程序报请政府领导签批后，提交审核机

构进行合法性审核。未经相关领导签批的，政府办公机构内设处室不得径行交办。

**第十条** 行政规范性文件起草单位报送的审核材料应当包括文件送审稿及其制定说明，制定文件所依据的法律、法规、规章和国家政策规定，征求意见及意见采纳情况，涉及市场主体经济活动的公平竞争审查报告，起草部门的合法性审核意见，涉及社会稳定风险评估说明材料，以及针对不同审核内容需要提供的其他材料。

制定机关办公机构转送审核材料前，应当对材料的完备性、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，退回文件起草单位并要求补齐材料或者说明情况。

审核机构审核文件时，发现材料不符合要求的，可以要求起草单位限期补充报送，起草单位应当按照要求补充相关材料，未按照要求报送的，退回制定机关办公机构。

**第十一条** 制定机关应当给予审核机构必需的审核时间，除了为了预防、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，合法性审核时间不得少于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、补充报送材料等时间不计算在内。

**第十二条** 行政规范性文件草案有下列情形之一的，审核机构应当及时退回制定机关办公机构：

（一）提交的材料不足以说明制定该行政规范性文件的必要

性、可行性的；

（二）没有充分的法律依据说明该机关有权制定该文件的；

（三）照抄照搬上级文件、以文件“落实”文件的；

（四）文件内容明显违背法律、法规、规章、上级政策或者有重大错误的；

（五）未按规定公开征求意见和组织必要论证，以及其他规定程序缺失的；

（六）相关部门或者单位对文件内容存在较大争议，需要起草部门进一步研究论证或者沟通协调的；

（七）文件逻辑结构混乱、文字粗糙的；

（八）致使审核工作无法进行的其他情形。

**第十三条** 行政规范性文件合法性审核应当明确法定程序和实体内容标准。

行政规范性文件在起草过程中未按规定组织评估论证、公开征求意见和合法性审核，涉及市场主体经济活动未开展公平竞争审查的，应当认定为程序不合法。

行政规范性文件制定主体、权限、依据和规定事项不符合法律法规规章规定的，应当认定为实体内容不合法。

**第十四条** 行政规范性文件合法性审核按照下列程序进行：

（一）初步审查；

（二）征求意见；

（三）调研；

(四) 协调；

(五) 出具审核意见。

因突发公共事件等紧急情况，需要立即制定行政规范性文件的，可以对前款规定的程序进行调整。

### **第十五条** 行政规范性文件不得设定下列事项：

(一) 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；

(二) 行政许可、行政处罚、行政强制；

(三) 增加办理行政许可事项的条件；

(四) 出具循环证明、重复证明、无谓证明；

(五) 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；

(六) 侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；

(七) 超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

(八) 违法规定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等；

(九) 法律法规规定的其他禁止性事项。

**第十六条** 审核机构进行合法性审核后，应当出具统一编号的行政规范性文件合法性审核意见，提出合法、不合法、建议修

改的意见。行政规范性文件的起草部门要根据审核意见对文件进行修改或者补充。对于存在问题较多的行政规范性文件送审稿，起草部门根据审核意见修改后，还应当将规范性文件修改稿再次送审。

起草部门对审核机构提出的合法性审核意见，最终未完全采纳的，应当在提请制定机关审议时说明理由和依据。

**第十七条** 行政规范性文件合法性审核机构对于提出的审核意见及相关材料，应当在行政规范性文件发布后30个工作日内完成立卷归档并建立电子档案，确保工作有据可查。

**第十八条** 各级人民政府及其部门要充分发挥合法性审核机构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。制定机关办公机构应当根据行政规范性文件合法性审查意见，排选市政府常务会议备选议题。凡未经合法性审核或者经审核不合法的行政规范性文件，不得提交集体审议。

行政规范性文件合法性审核机构应当建立健全内部工作机制，形成主要领导负总责、分管领导牵头抓、审核处（科）室集中审核的工作责任体系。

**第十九条** 相关领导及审核人员滥用职权、玩忽职守或严重不负责任等，导致行政规范性文件违法并造成严重后果的，要依纪依法追究相关责任人员的责任。

行政规范性文件未经合法性审核或者制定机关不采纳合法

性审核意见导致行政规范性文件违法，造成恶劣社会影响或者其他严重后果的，依纪依法追究相关责任人员的责任。

**第二十条** 行政规范性文件合法性审核机构应当根据工作需要，采用多种形式开展合法性审核工作，提高审核质量和效率。

影响面广、情况复杂、社会关注度高的行政规范性文件，审核过程中可以采取召开座谈会、论证会等方式，广泛听取各方面意见。

**第二十一条** 行政规范性文件合法性审核机构应当建立健全专家协助审核机制，可以采取购买服务等方式，委托法律顾问、公职律师、咨询机构和有关专家参与行政规范性文件审核。审核机构对第三方提出的审核意见，应当进行汇总分析，并结合工作实际，提出最终审核意见。

**第二十二条** 行政规范性文件审核机构应当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，探索建设合法性审核管理信息平台，实现电子审核一体化。建立合法性审核电子台账，对已审核的行政规范性文件实行动态化、精细化管理。建立合法性审核信息共享机制，利用大数据技术和资源，加强对审核数据的统计分析，适时向行政规范性文件制定机关报送合法性审核情况专报。

**第二十三条** 各级人民政府及其部门要加强对行政规范性文件合法性审核机制建设工作的领导，主要负责同志为本地区、本部门行政规范性文件合法性审核工作第一责任人，定期听取合

法性审核工作情况汇报，研究解决重要问题。要完善工作制度，明确责任分工，落实审核经费，确保审核工作落实到位。

**第二十四条** 各级人民政府及其部门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。建立健全交叉审核、集体研究、领导把关工作制度，加强合法性审核人员正规化、专业化、职业化建设，鼓励和支持审核人员取得国家统一法律职业资格。

各级人民政府及其部门应当建立健全定期培训和工作交流制度，通过组织集中轮训、学习考察、经验交流、专题研究、个案研讨、公开点评等多种途径，着力增强合法性审核人员的政治素质和业务能力。

**第二十五条** 各级人民政府及其部门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，建立情况通报制度。

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，切实提高行政规范性文件制定质量。

**第二十六条** 本办法自2019年12月1日起施行。原《市政府办公室关于印发〈南通市规范性文件合法性审查办法〉的通知》

(通政办发〔2017〕131号)文件同时废止。