

乐山市市中区人民政府办公室
关于印发乐山市市中区全面推行行政规范性文件
合法性审核机制实施方案的通知

乐中府办发〔2021〕4号

各镇人民政府，各街道办事处，区级各部门：

《乐山市市中区全面推行行政规范性文件合法性审核机制实施方案》已经2021年5月17日区政府九届第103次常务会审议通过，现予印发。

乐山市市中区人民政府办公室

2021年5月25日

乐山市市中区全面推行行政规范性文件合法性 审核机制实施方案

为认真贯彻落实《四川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》（川办发〔2019〕63号）、《乐山市人民政府办公室关于印发乐山市全面推行行政规范性文件合法性审核机制实施方案的通知》（乐府办发〔2021〕4号）精神，进一步完善和规范我区行政规范性文件（以下简称规范性文件）合法性审核工作，维护法制统一、政令统一，结合我区实际，制定以下具体实施方案。

一、总体要求

（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、五中全会精神，认真落实省委、市委、区委决策部署，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，全面推行规范性文件合法性审核机制，维护国

家法制统一、尊严、权威，加快法治市中区建设，为我区经济社会高质量发展提供制度保障。

（二）主要目标。严格落实国务院、省政府、市政府规范性文件合法性审核工作具体要求和措施，进一步明确我区规范性文件合法性审核的主体、范围、程序、职责和责任，建立健全程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的规范性文件合法性审核机制，加大组织保障力度，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。

二、具体措施

（一）明确审核范围。根据相关法律法规和《四川省行政规范性文件管理办法》的规定，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公文。界定规范性文件应以文件的主要内容是否涉及公民、法人和其他组织权利义务且是否具有普遍约束力作为主要判定标准，而不简单以公文文种名称判定。凡属于规范性文件的，均要纳入审核范围，做到应审尽审。严格限定规范性文件使用的公文种类，一般应限于办法、规定、决定、规则、细则、

公告、通告、意见等；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、请示报告及表彰奖惩、人事任免等文件，不纳入规范性文件审核范围。

推进落实规范性文件制定主体清单制度，区政府司法行政部门要根据法律法规立改废以及本级政府机构改革情况，编制本级规范性文件制定主体清单，报区政府批准后，及时向社会公布，并根据制定主体变动情况予以动态调整；区政府设立的临时机构、议事协调机构、工作部门内设机构和派出机构不得制定规范性文件。

制定主体可以就执行法律、法规、规章和上级文件规定，执行本级人民代表大会及其常务委员会决议，在职责权限范围内对本行政区域或本行业系统的具体管理事项，制定规范性文件。

（二）明确审核主体。区政府司法行政部门是区政府规范性文件合法性审核机构，负责对以区政府或其办公室名义印发的规范性文件，或者由所属政府部门起草、报请本级政府批准后以部门名义印发的规范性文件承担合法性审核工作。上述规范性文件在报请区政府批准前，应先由起草单位审核机构（无审核机构的可由起草单位法律顾问或委托专职律师）进行合法性审核并出具书面审核意见。

区政府部门制定的规范性文件，由本部门审核机构进行合法性审核；部门联合制定规范性文件的，由牵头部门的审核机构进行合法性审核。

镇人民政府及街道办事处制定的规范性文件，由本单位指定的审核机构（无审核机构的可由其法律顾问或委托专职律师）进行审核，出具书面审核意见。

（三）规范审核程序和审核时限。以区政府或区政府办公室名义印发的规范性文件，起草单位应当依据《四川省行政规范性文件管理办法》的规定，严格履行公开征求意见、起草单位合法性审核等法定程序，形成送审稿后向区政府办公室报送审核材料。

起草单位报送的审核材料应当包括规范性文件草案，起草说明（包括制定规范性文件的目的、依据、必要性和可行性、起草过程、主要内容、有效期、施行日期等），制定依据，征求意见情况，本单位合法性审核意见以及针对不同审核内容需要的其他相关材料。所提供的制定依据或文件所涉及到的技术规范、行业标准应当现行有效。其中，制定涉企规范性文件时，如对企业切身利益或权利义务有重大影响的，应提交征求有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会意见的相关材料；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时，应提交公平竞争审查结论；制定重大行政决策的规范性文件时，应提交风险评估报告；制定专业性、技术性较强的规范性文件时，应提交相关领域专家论证结论意见。区政府办公室负责审查规范性文件制定的必要性和材料的完备性、规范性。符合要求的，转送审核机构进行审核；对没有必要制定的，直接退回起草单位；对材料不完备或不规范的，退回起草单位或要求起草单位在规定时间内补充材料、说明情况后转送审核机构进行合法性审核。

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施行的规范性文件外，合法性审核时间一般为 5 至 15 个工作日（需提交政府常务会议讨论的，应在常务会议召开前 5 个工作日送审核机构审查），审核时限从审核机构接到全部审核材料之日起计算。审核过程中，审核机构可以要求起草部门予以协助或者在一定期限内补充审核所需的相关材料。起草单位不予协助或者逾期不补充的，审核机构可以终止审核，并退回送审材料。

区政府部门、镇人民政府及街道办事处制定规范性文件的合法性审核程序和报送材料参照上述规定执行。

（四）明确审核职责。审核机构要认真履行审核职责，依据《四川省行政规范性文件管理办法》的规定，严格审核以下内容：

制定主体是否合法；是否符合制定机关法定职权；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；是否增加办理行政许可事项的条件；是否规定出具循环证明、重复证明、无谓证明等；是否按照《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》和《市场监管总局等四部门关于进一步推进公平竞争审查工作的通知》规定进行公平竞争审查；是否明确施行时间及有效期等。审核机构要根据不同情形明确提出合法、不合法、应当予以修改的书面审核意见。起草单位应当根据审核意见对规范性文件作修改或补充。起草单位未采纳或未完全采纳审核意见的，应当向制定机关提交书面说明和依据并抄送审核机构。

（五）健全工作机制。审核机构要提高审核质量和效率，可以根据工作需要，广泛征求相关领域意见建议，也可以按照《司法部、财政部关于建立健全政府购买法律服务机制的意见》有关规定，以购买法律服务方式充分发挥法律顾问、公职律师和有关专家的作用。区政府司法行政部门应当加强与党委法规机构、人

大常委会法制工作机构的衔接，建立完善联动审核机制。积极探索利用信息化手段加强规范性文件的标准化、精细化管理，推动合法性审核信息共享；加强台账管理，对已审核的规范性文件建立台账清单，提升规范性文件标准化管理水平。对影响面广、情况复杂、社会关注度高的规范性文件，如审核中遇到疑难法律问题，可以采取召开座谈会、论证会、实地调研、补充征求意见等方式听取有关方面意见，采用集体会审的方式进行审议。

（六）压实审核责任。健全规范性文件合法性审核工作责任制，推动建立审核工作责任体系，明确审核机构及审核人员责任。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；未经合法性审核或经审核不合法的文件，不得提交集体审议或报请领导签发。起草单位未严格履行工作职责或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；未经合法性审核或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。

三、保障措施

（一）加强组织领导。全区各单位要切实加强对规范性文件

合法性审核工作的组织领导，主要负责同志作为第一责任人，要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；要结合实际，完善工作制度，明确责任分工，细化具体措施，确保审核工作落实到位。

（二）注重能力建设。全区各单位要配齐配强审核工作力量，特别是区司法行政部门要设立专门工作机构或者明确相关股室具体负责合法性审核工作，可以以购买法律服务方式充实合法性审核力量，确保与审核工作任务相适应，推进合法性审核工作有序开展。要将合法性审核能力培训纳入工作计划，建立健全定期培训交流制度。全面提升规范性文件起草人员、合法性审核人员的政治素质和业务能力。

（三）加强指导监督。区政府对所属部门、镇人民政府和街道办事处的规范性文件合法性审核工作要加强指导和监督，将合法性审核工作纳入法治政府建设考评指标体系。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，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。

区司法局为区政府司法行政部门，具体负责组织协调、统筹推进、督促指导本实施方案的贯彻落实工作，指导推动规范性文件合法性审核机制建设，总结交流推广工作经验，研究协调解决

共性问题。全区各单位要将本实施方案的贯彻落实情况和工作中遇到的重要事项及时报区司法局。

重大招商引资协议、投融资协议和行政决策事项的合法性审核可参照本方案有关规定执行。今后法律法规规章或上级文件对相关合法性审核工作另有规定的，从其规定。