DSYD01-2021-0013

绍兴市上虞区人民政府办公室文件

虞政办发〔2021〕61号

绍兴市上虞区人民政府办公室关于进一步完善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、街道办事处，区直各部门和单位:

为加强对行政规范性文件制定的监督管理，根据国家有关法律、法规及政策规定，切实强化合法性审核工作，从源头上防止违法文件出台，促进依法行政，保障人民群众合法权益，维护法治统一。经区政府同意，现就进一步完善行政规范性文件合法性审核机制提出以下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认

真贯彻习近平法治思想，深入贯彻中央全面依法治国工作会议和省委十四届九次全会、省委法治浙江建设工作会议精神，坚持利民为本、法治为基、整体智治、高效协同理念，按照谁起草谁审核、谁制定谁审核的原则，进一步明确行政规范性文件合法性审核的范围、主体、程序、职责和责任，加快形成程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的合法性审核机制，保证行政规范性文件合法有效，全面提升行政规范性文件法治化水平，为全面建设高水平“创新强区、品质名城”提供有力法治保障。

二、切实强化合法性审核工作

（一）明确审核范围。除国家和本省明确规定不纳入行政规范性文件管理事项的公文外，凡是涉及公民、法人或其他组织权利和义务的行政规范性文件均应经过合法性审核，做到应审尽审。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，以及经济和社会发展类规划、专业技术标准类文件，不纳入行政规范性文件管理范围。起草单位提请区政府制定行政规范性文件的，均须经区政府办公室立项同意。

（二）确定审核主体。根据《关于印发区级行政规范性文件制定主体清单和上虞区行政规范性文件统一编号规定的通知》（虞依法组办〔2019〕7号），制定主体清单以外的单位，不得制定行政规范性文件。区政府及区直有关部门和

单位要明确具体承担合法性审核工作的部门或者机构（以下统称审核机构），两个以上部门联合制定行政规范性文件的，主办单位应先出具合法性审核意见，会办单位在会办时应就涉及其职责事项出具合法性审核意见。明确乡镇（街道）为合法性审核工作主体单位，各司法所为乡镇（街道）合法性审核机构，承担合法性审查职责。

（三）规范审核流程。各制定主体要根据实际情况，规范行政规范性文件合法性审核流程，明确起草单位、制定机关办公机构及审核机构之间的职责权限和工作要求，确保流程顺畅、运行高效。起草单位报送的审核材料应包括：文件送审稿（需同时附上在具体内容旁标注有援引依据及相关规定的文本）、起草说明（含立项审批表）、制定依据（含不公开文件）、公开征求意见情况（含网站截图和意见采纳情况汇总表）、政策解读、本单位及会办单位的合法性审核意见、集体讨论情况，以及针对公平竞争审查、社会风险评估、专家论证等内容需要提供的相关材料。制定机关办公机构要对材料的完备性、规范性进行审核，对符合要求的，转送审核机构进行审核；对不符合要求的，可作退文处理，或者由审核机构要求起草单位在规定时间内予以补正。合法性审核期限自审核机构收到补正材料之日起重新计算。除预防、应对和处置突发事件等紧急情况及适用简易程序外，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。

（四）严格审核把关。审核机构要认真履行合法性审核

职责，对行政规范性文件的制定主体、制定权限、制定程序和具体内容等方面从严把关，防止重形式、轻内容、走过场。经审核，区分不同情形提出明确的合法性审核意见：认为不存在合法性问题的，提出“符合有关法律法规规定”的审核意见；认为存在一般合法性问题、修改后可符合合法性要求的，提出“应当予以修改”的审核意见，并明确修改意见；认为存在重大合法性问题的，可作出“不符合有关法律法规规定”的审核意见，并说明理由；对探索性改革创新举措，审核机构要明示法律风险，提交制定机关研究讨论。审核机构认为还存在其他重要问题的，也可以一并提出有关建议。

（五）强化审核责任。行政规范性文件提请集体审议时，应在汇报材料上注明“已按要求进行合法性审核”以及意见采纳情况（未采纳的应说明理由）；按现有规定无需合法性审核的，应在汇报材料上注明“按规定无需合法性审核”。各单位不得以征求意见、会签、参加审议会等方式代替合法性审核；未经合法性审核或者经审核认定为不合法的行政规范性文件，不得提交集体审议；对无正当理由拒不采纳合法性审核意见的，制定机关办公机构可作退文处理；已经印发的，要在备案审查中依法予以督促纠正。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并造成严重后果的，依纪依法追究责任；审核机构未严格履行审核职责导致行政规范性文件违法并造成严重后果的，依纪依法追究责任。各单位要健全合法性审核材料档案管理制度，认

真做好合法性审核意见书等材料的归档和保管工作。

三、完善制发程序和审核机制

（一）严格文件制发程序。行政规范性文件必须严格依照法定程序制发。以行政规范性文件形式作出的重大行政决策，应严格执行重大行政决策程序规定，可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，应按规定进行社会风险评估。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（以下称涉企文件），要通过各种方式向社会公开征求意见或者听取有代表性企业、行业协会商会的意见。涉企文件向社会公开征求意见的期限一般不少于30日，确有特殊情况可以缩短期限，但最短不少于7个工作日。意见采纳情况要以适当方式公布或反馈。

（二）完善审核工作机制。各单位集体审议行政规范性文件时，审核机构主要负责人要列席会议。根据工作需要，视情邀请政府法律顾问列席相关会议，将政府法律顾问参与决策过程、提出法律意见作为依法决策的重要程序。对影响面广、情况复杂、社会关注度高的行政规范性文件，可安排政府法律顾问、公职律师和专家提前介入、全程参与，充分发挥政府法律顾问、公职律师和专家作用。司法行政机关要以集体名义发挥好内部法律顾问作用。审核机构要健全专家协审、部门会审等工作机制，采取多种方式开展合法性审核。有条件的单位可以通过政府购买服务等方式，委托社会力量提供辅助性法律服务，开展行政规范性文件审核前评估、备

案后评估和实施后评估，提高合法性审核和监督管理质效。

（三）强化公平竞争审查。根据《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（国发〔2016〕34号）要求，在制定市场准入、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行政规范性文件时，制定机关应当进行公平竞争审查，评估对市场竞争的影响。落实公平竞争审查例外规定，对拟适用例外规定、对社会公众影响重大的政策措施，可探索引入第三方评估机制。对没有进行公平竞争审查或经审查不符合公平竞争规定的行政规范性文件，不得提交合法性审核。创新工作机制，探索推进公平竞争审查与合法性审核的有效衔接，强化公平竞争审查的刚性约束，坚决纠正滥用行政权力排除、限制公平竞争行为，充分发挥公平竞争审查制度在支持高标准市场体系建设中的作用。

四、提升合法性审核能力和水平

（一）加强组织领导。行政机关主要负责人是行政规范性文件合法性审核工作的第一责任人，要将完善合法性审核机制作为推进法治政府建设主体职责的重要内容，切实加强领导，定期听取工作情况汇报，及时研究解决工作中的重要问题。建立合法性审核工作协调机制，统筹各方面资源和力量，协调处理合法性审核工作中存在的困难和问题，逐步形成机关办公机构统筹协调、合法性审核机构牵头负责、其他业务办线（科室）协同推进、政府法律顾问和专家共同参与

的工作机制，共同推进合法性审核全覆盖。

（二）推进能力建设。各单位要配齐配强审核机构的工作力量，将政治强、业务精、素质高的人员配备到合法性审核工作岗位，确保与合法性审核工作任务相适应。鼓励各单位探索制定合法性审核工作岗位的能力标准、工作规范和工作指引等细化制度，完善审核人员定期培训和业务交流机制，全面提升审核人员的政治素质和业务能力，推进审核工作队伍革命化、正规化、专业化、职业化。注重拓宽公众参与途径，积极发挥行业自治组织的作用，发展壮大专业机构和社会组织等第三方力量，建立健全合法性审核专家库，推进合法性审核理论研究、实务研究与区域合作，提高政策制定统一性、规则一致性和执行协同性。

（三）加快数字赋能。推广应用浙江省行政规范性文件管理系统，实现行政规范性文件的标准化、精细化、动态化管理，形成大数据库，确保数据内容准确、更新及时和公众查询便利。大力加强合法性审核数字化建设，鼓励开展远程网上审核、线上联合会诊、智能辅助审核等多跨场景应用，强化系统协同、基础支撑、管理考核和信息共享，推进合法性审核互联互通，提高合法性审核的精准性、有效性，提升合法性审核数字化水平。

（四）强化督促指导。全面推进行政规范性文件合法性审核机制建设情况已纳入法治政府建设督查内容和法治政府建设考评指标体系，并建立情况通报制度。对工作落实不

力的，予以督促整改；对工作扎实、成效显著的，按照有关规定予以褒扬激励。审核机构要建立健全统计分析、规范指导、沟通衔接和动态清理等工作机制，依法处理公民、法人或其他组织对行政规范性文件提出的审查建议，不断提升行政规范性文件法治化水平。区司法局要加强对合法性审核全覆盖工作的业务指导，切实推进合法性审核“最佳实践”培育试点工作，推动乡镇（街道）健全有关制度机制，解决好基层依法治理“最后一公里”问题。

本实施意见自 2021 年 10 月 19 日起施行。

绍兴市上虞区人民政府办公室

2021 年 9 月 18 日

抄送：区委各部门，区人大办，区政协办，区人武部，区法院，区检察院。

绍兴市上虞区人民政府办公室　　2021 年 9 月 18 日印发