

DB 13111

衡 水 市 地 方 标 准

DB 13111/T 033—2023

行政规范性文件合法性审核规范

地方标准信息服务平台

2023 - 09 - 28 发布

2023 - 09 - 28 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 总体要求	1
5 审核要求	2
6 审核范围	2
7 审核主体	2
8 审核程序	3
9 审核内容	4
10 档案管理	7
附录 A（规范性） 行政规范性文件合法性审核程序	9

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。

本文件由衡水市司法局提出并归口。

本文件起草单位：衡水市司法局、衡水学院。

本文件主要起草人：李威、杜媛媛、李贤、陈香酥。

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总体要求、审核要求、审核范围、审核主体、审核程序、审核内容、档案管理等内容。

本文件适用于对衡水市和各县（市、区）人民政府（含衡水高新区管委会和滨湖新区管委会）及其所属工作部门，乡镇人民政府、街道办事处以及法律、法规授权管理公共事务职能组织（以下统称“制定机关”）制定的行政规范性文件开展合法性审核进行规范。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

GB/T 15418	档案分类标引规则
GB/T 18894	电子文件归档与电子档案管理规范
GB/T 20530	文献档案资料数字化工作导则
GB/T 41207	信息与文献 文件（档案）管理体系实施指南
DA/T 31	纸质档案数字化规范

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 documents

除政府规章以外，由制定机关依据法定权限和程序制定的，涉及公民、法人或者其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定时期内反复适用并公开发布的各类文件的总称，包括政府规范性文件和部门规范性文件。

4 总体要求

4.1 各级人民政府及其所属工作部门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 各级人民政府及其所属工作部门明确规范性文件合法性审核工作部门或者机构（以下统称审核机构），配备合法性审核人员不少于2人；市、县（市、区）人民政府承担法制审核职能的部门配备专门审核人员。

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

4.4 各级人民政府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察内容，将行政规范性文件合法性审核工作纳入依法行政考核体系。

5 审核要求

5.1 坚持应审尽审。所有行政规范性文件均经过合法性审核，实现审核全覆盖。行政规范性文件未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交集体审议；不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

5.2 坚持三查三核三审。行政规范性文件合法性审核要经过查证文件属性、制定依据、报送材料等要素，核定制定程序、审核标准、市场准入事项，做到司法行政机关主审、法律顾问助审、集体审议会审相结合。

5.3 坚持合法性审核兼顾合理性审核。行政规范性文件合法性审核要兼顾审核文件确立的内容是否公平、公正；是否符合实际情况、具有可操作性；是否违反公序良俗；是否涉及行业保护或者市场垄断；是否有利于维护人民群众合法权益；是否能够达到预期目的；是否与相关的行政规范性文件相协调、衔接。

6 审核范围

6.1 审核范围的总体界定

行政机关依法履行职能制定的文件，凡涉及公民、法人和其他组织权利义务的，均属于行政规范性文件，纳入合法性审核范围。

6.2 行政规范性文件的正向识别

认定文件是否属于行政规范性文件，主要从内容上识别是否同时具备如下特征：

- a) 外部适用性。文件的内容为制定机关对外履行行政管理职责的事项，涉及公民、法人或者其他组织的权利义务。
- b) 普遍适用性。文件的调整对象为不特定的公民、法人或者其他组织，具有普遍约束力。
- c) 反复适用性。文件作出的规定在其有效期内可以反复适用。

6.3 行政规范性文件的反向判断

行政机关内部执行的文件不属于行政规范性文件，包括下列文件：

- a) 会议文件（包括会议通知、纪要、讲话材料）；
- b) 商洽性工作函；
- c) 工作规划、计划、要点；
- d) 工作考核、检查、行政追责等方面的文件；
- e) 发文机关内部工作制度；
- f) 人事任免及工作表彰、通报；
- g) 成立工作领导小组、协调机构等通知；
- h) 突发公共事件应急预案；
- i) 行业技术标准类文件、技术操作规范；
- j) 其他不符合本规范规定行政规范性文件范围的其他文件。

7 审核主体

7.1 以市、县（市、区）人民政府名义印发的行政规范性文件，或者由市、县（市、区）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，应先由起草部门审核机构进行审核，再由同级政府审核机构进行审核。

7.2 市、县（市、区）人民政府部门制定的行政规范性文件，由本部门审核机构进行审核。

7.3 乡镇人民政府、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。

8 审核程序

8.1 流程

行政规范性文件合法性审核程序流程图见附录A。

8.2 审核步骤及要求

8.2.1 报送材料

报送材料清单及材料要求见表1

表1 报送材料清单及材料要求

序号	起草部门报送材料清单	材料要求
01	市、县（市、区）人民政府办公室（部门办公室）批转的合法性审核签。	市、县（市、区）政府领导签署是否提交合法性审核的明确意见。
02	行政规范性文件送审稿和起草说明。	送审稿应格式字体规范； 起草说明应包括制定文件的必要性和可行性、需要解决的主要问题、拟规定的主要制度和拟采取的主要措施、起草情况、公开征求意见的情况及意见采纳反馈情况等内容。
03	制定行政规范性文件所依据的法律、法规、规章和上级规范性文件。	现行有效。
04	汇总的主要修改意见和修改意见的采纳情况。	征求有关部门意见的，报送有关部门反馈的意见采纳情况汇总表；依法应当经有关部门会签的，报送有关部门的会签意见； 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直接影响，公开征求意见的，报送相关佐证材料（网站截图等）及意见采纳情况汇总表； 涉及重大公共利益和群众切身利益，召开听证会征求意见的，报送会议记录或听证笔录； 涉及本地经济社会发展的重大事项或者专业性、技术性较强，组织有关专家咨询论证的，报送专家论证咨询意见。
05	文件起草主要依据对照表。	
06	起草部门审核机构的合法性审核初审意见或者起草部门法律顾问出具的法律意见。	起草部门审核机构的合法性审核初审意见需加盖部门审核机构公章或由负责人签字。
07	涉及公平竞争审查的，要有公平竞争审查意见。	填写《公平竞争审查表》。
08	行政规范性文件的建议施行日期。	一般应当自公布之日起30日后施行。
09	负责起草工作的人员姓名及联系方式（联系电话、传真、电子邮箱）。	信息完整。

8.2.2 形式审核

起草部门将合法性审核材料报送制定机关的，制定机关合法性审核机构应对是否有制定必要性、是否属于合法性审核范围以及材料的完备性、规范性进行初步审核。对没有必要制发的，直接退回起草部门；对不属于合法性审核范围的，退回起草部门，并书面说明不予审核的理由；对不符合本规范8.2.1要求的，应退回起草部门重新办理，或者要求在规定时间内补充材料或说明情况重新报送。

8.2.3 实质审核

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：

- a) 书面审核；
- b) 要求起草部门、承办部门进行说明；
- c) 通过实地考察、召开座谈会等方式组织开展调研论证；
- d) 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；
- e) 组织法律顾问、公职律师进行法律咨询或者论证。

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；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，报制定机关决定。

8.2.4 出具审核意见

审核机构应在规定期限内形成书面合法性审核意见书。

行政规范性文件合法性审核意见书宜包含以下内容：

- a) 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；
- b) 审核依据；
- c) 审核机构对行政规范性文件的审核意见。审核意见可根据不同情形作如下表述：
 - 1) 认为不存在合法性问题的，提出“从法律法规角度审核，无不同意见”的合法性审核意见；
 - 2) 认为存在一般合法性问题，修改后可符合合法性审核要求的，提出“应当予以修改”的审核意见，并明确修改意见；
 - 3) 认为存在重大合法性问题的，提出“不符合有关法律法规规定”的审核意见，并说明理由；
 - 4) 存在其他重要问题的，一并在意见中明确。

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；需复核的行政规范性文件，由起草部门修改完善，并履行相关程序后，再次报送审核机构复审。起草单位对合法性审核意见有异议的，可以提出意见并商审核机构处理。

8.2.5 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的行政规范性文件外，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 审核内容

审核项目及内容见表2。

表 2 审核项目及内容

审核项目	审核内容	
制定机关合法性	行政规范性文件的制定机关包括： ① 市、县（市、区）人民政府及其所属工作部门； ② 乡镇人民政府、街道办事处； ③ 法律、法规授权管理公共事务职能的组织。	
	市、县（市、区）人民政府为完成某项任务而设立的议事协调机构、临时性机构及其办事机构，以及政府部门的内设机构、派出机构，不得制定行政规范性文件。	
	判断政府或者部门所属的事业单位以及其他组织是否属于行政规范性文件的合法制定主体，取决于是否有法律、法规的授权。	
	制定机关应当在法定职权范围内制定行政规范性文件。审核机构应依据法律法规规章、“三定”方案等，对是否超越制定机关法定职权进行审核。	
	市、县（市、区）人民政府应制定本级行政规范性文件制定主体清单，实行动态管理，如遇法律法规调整、机构改革等因素，应及时调整，重新公布。	
文件形式合法性	名称。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。	
	编号。制定机关应对其制定的行政规范性文件统一登记、统一编号、统一公布。两个以上行政机联合制定的行政规范性文件，应只标明主办机关文号。	
	体例。行政规范性文件可以采取条目式或段落式。除内容复杂情形外，行政规范性文件一般不宜分章、节。	
制定内容合法性	与宪法、法律、法规、规章以及国家、省行政规范性文件不抵触；与党中央的重大决策部署相符或者与国家以及省、市重大改革决定相一致；与本市其他相关行政规范性文件相协调。	
	不存在违法设立行政许可事项。	不将禁止事项转变为行政许可；
		不自行增设或者缩减许可条件；
		不以审批、批准、登记、同意、要求备案等名目变相设立行政许可；
		不变更行政许可主体、程序、期限；
		不扩大或者缩小法定的行政许可事项范围；
		不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。
	不存在违法设立行政处罚事项。	不自行设立、变更或者取消给予行政处罚的行为；
		不扩大或者缩小给予行政处罚的种类、幅度；
		上位法未设立行政处罚的情况下，不冠以“依法”二字变相设立行政处罚事项。
	不存在违法设立行政强制措施事项。	不自行设立行政强制措施；
		不自行变更行政强制的权限、条件、程序；
		不扩大或者缩小行政强制范围、种类；
	不存在违法设立行政收费事项。	不自行延长或者缩短行政强制期限。
		不自行设定、变更、取消或者暂停收费项目；
不提高收费标准；		
不扩大收费范围、对象；		
	不延长收费期限；	
	不违法违规减少、免除或者延缓收费。	

表2 审核项目及内容（续）

审核项目	审核内容		
制定内容合法性	不存在无法律、法规依据减损公民、法人和其他组织合法权益、增加其义务的情形。	不违法设立行政征收、征用事项；	
		不增加禁止事项、变更禁止行为种类、转换表述变相缩减范围；	
		不侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；	
		不超越职权规定应由市场调节、企业和行业自律、公民自我管理的事项。	
	不存在无法律、法规依据增加制定机关行政权力事项或者减少法定职责的情形。		
	不存在无法律、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。		
	已经过公平竞争审查，填写《公平竞争审查表》，且经审查符合公平竞争规定。		
	不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。		
	不存在照搬上位法及上级行政规范性文件的情形。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。		
依法需要审核的其他内容。			
制定程序合法性	制定计划。	<p>通过书面审核等方式审核制定计划的程序合法性、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：</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 行政规范性文件名称； ② 起草部门；制定必要性和可行性论证； ③ 制定的相关依据； ④ 需解决的主要问题、拟规定的有关制度和措施等。 	
	评估论证。 通过书面审核等方式，对于制定机关或者起草部门依法开展评估论证及其程序的完备性进行审核。	<p>制定机关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。</p> <p>对涉及地区经济社会发展或者群众切身利益，可能引发社会稳定、公共安全等风险的行政规范性文件，应当进行社会风险评估。</p> <p>对涉及地区经济社会发展的重大事项或者专业性、技术性较强的行政规范性文件，应当组织相关领域专家进行论证。</p> <p>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。</p>	
	征求意见。 通过书面审核等方式，对于制定机关或者起草部门依法开展征求意见及其程序的完备性进行审核。	<p>行政规范性文件內容涉及起草部门以外的其他行政机关权责事项的，应当采取书面形式征求有关行政机关的意见。</p> <p>行政规范性文件涉及重大公共利益和群众切身利益的，应当组织召开听证会征求意见。</p> <p>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直接影响的行政规范性文件，应向社会公开征求意见。制定机关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，期限一般不少于30日。</p>	
		制定机关或者起草部门在制定行政规范性文件过程中，对企业和特定群体、行业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、人民团体、行业协会、商会的意见。	

表2 审核项目及内容（续）

审核项目	审核内容	
制定程序合法性	公平竞争审查。	制定机关制定的市场准入、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，应有公平竞争审查，审查事项包括但不限于：是否含有排除或者限制公平竞争内容的措施；是否违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，是否违法设置市场准入和退出标准、商品和要素自由流动标准、影响生产经营成本标准、影响生产经营行为标准。
	起草部门合法性审核。 通过书面审核等方式，对于制定机关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。	制定机关与起草部门非同一主体的，应由起草部门审核机构或者法律顾问对行政规范性文件草案送审稿进行初步审核，并出具书面合法性审核意见。 起草部门审核机构或者法律顾问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。
	集体审议。 在合法性审核意见中通过后 法定程序提示方式，对于集体审议程序作出提示告知。	市、县（市、区）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。 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。
	公开发布。 在合法性审核意见中通过后 法定程序提示方式，对于公开发布程序作出提示告知。	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。 行政规范性文件应明确施行日期。行政规范性文件一般应当明确自公布之日起 30 日后施行，但是公布后不立即施行将有碍行政规范性文件施行的，可以明确自公布之日起施行。 行政规范性文件应明确有效期限。行政规范性文件的有效期限自施行之日起一般不超过 5 年。“暂行”、“试行”的有效期限自公布之日起不超过 2 年。

10 档案管理

10.1 制定机关或者起草部门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、分级管理原则，宜实行“数字化档案”，利用信息化手段进行档案管理。具体业务按照国家相应标准管理，包括但不限于：

- a) 档案的管理体系按 GB/T 41207 相关要求执行；
- b) 档案分类标引按 GB/T 15418 相关要求执行；
- c) 纸质档案数字化应遵循 GB/T 20530 的准则；
- d) 纸质档案数字化应符合 DA/T 31 相关要求；
- e) 电子档案归档管理应符合 GB/T 18894 相关要求。

10.2 合法性审核机构应将合法性审核材料进行收集、整理、归档，确保档案的完整。

10.3 合法性审核档案应包含合法性审核过程中的全部材料，包括但不限于：

- a) 收件审批卡或者转办公函；

- b) 行政规范性文件草案送审稿、起草说明、制定依据、评估论证、征求意见、起草部门初步审核意见等相关报审材料等；
- c) 审核机构审核过程性材料；
- d) 审核机构合法性审核意见等。

地方标准信息服务平台

附录 A
(规范性)
行政规范性文件合法性审核程序

行政规范性文件合法性审核程序流程图见图A. 1。

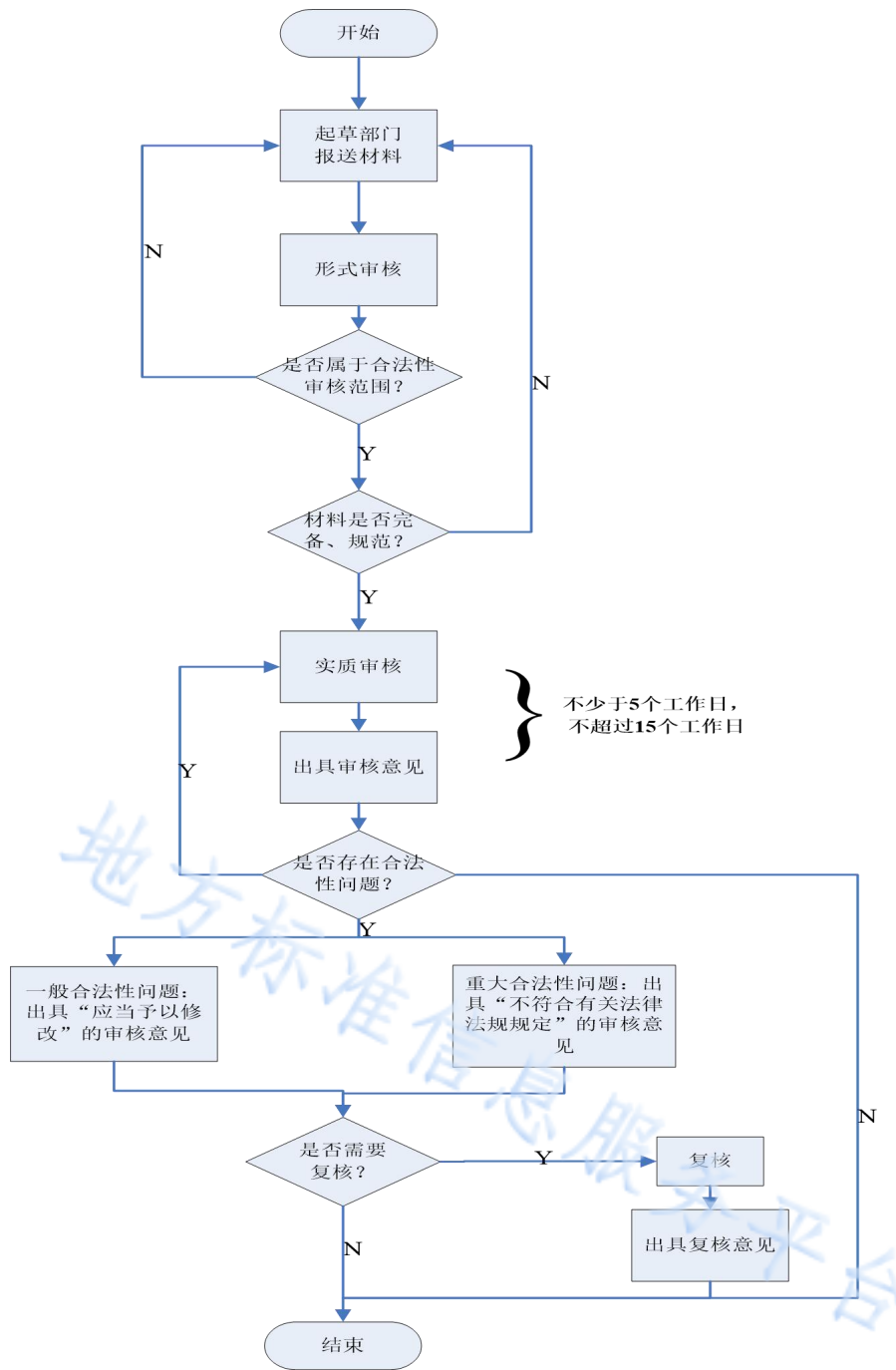


图 A. 1 行政规范性文件合法性审核程序流程图