

开封市文化广电和旅游局文件

关于全面推行行政规范性文件合法性 审核机制的通知

机关各科室、局属各单位：

为贯彻落实《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）

《开封市法治政府建设领导小组办公室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》（汴法政办〔2019〕20号），确保局系统出台的规范性文件合法有效，结合我局工作实际，进一步细化明确合法性审查有关规定，现提出以下实施意见。

一、严格落实工作措施

（一）明确审核范围。规范性文件是指以局名义印发的

文件和局代拟的市政府文件，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。凡涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，均要纳入合法性审核范围，确保实现全覆盖，做到应审必审。局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，不纳入规范性文件合法性审核范围。

（二）确定审核主体。局政策法规科具体承担规范性文件合法性审核工作。

（三）规范审核程序。由起草单位报送局政策法规科审查，起草单位报送的审核材料（详见附件），应当包括文件送审稿及其说明，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。局政策法规科对材料的完备性、规范性进行审核，不符合要求的，予以退回，或者要求起草单位在规定时间内补充材料或说明情况。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。对涉及面广、社会关注度高，对公民、法人或者其他组织有直接影响的规范性文件，起草单位可商请政策法规科提前介入。

（四）明确审核职责。局政策法规科要认真履行审核职责，防止重形式、轻内容、走过场，严格审核以下内容：制定主体是否合法；是否超越制定机关法定职权；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。局政策法规科根据不同情形提出合法、不合法、应当予以修改等书面审核意见。起草单位应当根据合法性审核意见对规范性文件作必要的修改或者补充；特殊情况下，起草单位未完全采纳合法性审核意见的，应当在提请局长办公会审议时详细说明理由和依据。

（五）强化审核责任。要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。未经合法性审核或者经审核不合法的文件，不得提交集体审议。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；未经合法性审核或者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。

二、健全审核工作机制

（六）完善审核工作方式。审核机构可以根据工作需要，采用多种方式进行合法性审核，提高质量和效率。对影响面广、情况复杂、社会关注度高的规范性文件，要在书面征求

意见的基础上，采取召开座谈会、论证会等方式听取有关方面意见。建立合法性审核集体审议制度，对重大疑难的审核事项，要提请集体讨论审定。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。

（七）推进审核信息化建设。要积极利用信息化手段推进规范性文件合法性审核机制建设，做好与公文管理系统和政务信息公开平台的衔接，探索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。

（八）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，切实做到“五个可查阅”，即收文事项可查阅，办理进度可查阅，意见审批可查阅，责任人员可查阅，反馈签收可查阅。建立合法性审核档案管理制度，明确收集与整理、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

（九）加强组织领导。各部门要充分认识全面推行规范性文件合法性审核机制的重要意义，主要负责同志作为文广旅系统规范性文件合法性审核工作第一责任人，要切实加强对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）注重能力建设。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，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。

（十一）强化指导监督。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。

附件：行政规范性文件合法性审核报送材料格式和内容要求



附件

行政规范性文件合法性审核报送材料格式 和内容要求

(省司法厅、市司法局的要求格式)

省司法厅、市司法局制定统一的行政规范性文件备案材料的格式和内容要求如下:

一、送审稿: 上传 word 格式文本, 内容为行政规范性文件送审稿;

二、起草说明: 上传 word 格式文本, 内容详见附件①;

三、法律依据: 上传 word 格式文本, 内容为法律、法规、规章和相关政策的全文;

四、征求意见: 上传 word 格式文本, 内容详见附件②;



关于《河南省行政规范性文件管理办法 (草案)》的起草说明

省政府法制办公室

省政府:

现就《河南省行政规范性文件管理办法(草案)》(以下简称《办法》)的有关情况说明如下:

一、制定《办法》的必要性

行政规范性文件是指各级行政机关制定的涉及公民、法人或者其他组织权利义务、在一定期限内反复适用、具有普遍约束力的文件,是行政机关依法履行各项行政管理职能的重要依据,其合法与否、质量高低直接关系到政府机关的形象和人民群众的切身利益。2007年9月,我省公布施行的《河南省规章规范性文件备案办法》对加强规范性文件管理、促进依法行政发挥了重要作用。但原《办法》规定的内容仅限于规范性文件的备案,对制定程序、合法性审查等内容规定过于原则,缺乏切实可行的措施和办法。目前,我省规范性文件尚存在着制定程序不规范、文件质量不高、备案审查制度落实不到位、纠错不力等问题。这些问题的存在严重制约了规范性文件作用的发挥。党的十八届三中、四中全会对规范性文件的制定提出了更高要求,明确指出要完善规范性文

件合法性审查机制，健全规范性文件备案审查制度，要求把所有规范性文件纳入备案审查范围。目前，已有上海、广东、浙江、江苏等 18 个省市出台了规范性文件管理规定。为加强对规范性文件的监督管理，全面提高规范性文件的质量，从源头上防止和减少行政违法行为，有必要制定《办法》。

二、起草过程

2014 年初，省政府法制办开始《办法》起草工作。为提高立法质量，起草人员多次到省辖市、县（市、区）和省直厅局召开座谈会和论证会，广泛听取意见和建议。为借鉴外省立法经验，起草人员赴浙江、湖南、福建、重庆等省市进行立法调研，对有关重点、难点问题进行专门学习和论证。在听取各方面意见的基础上，形成了《办法》征求意见稿。之后，书面征求了省直各厅局、省辖市、部分县（市）政府的意见，并通过省政府法制网广泛征求了社会公众意见。根据各方面反馈的意见和建议，我们对《办法》征求意见稿进行了认真修改和完善。随后在郑州、信阳召开立法座谈会，对《办法》修改稿进一步讨论完善。目前，省发改委、省教育厅、省民政厅、省住建厅、省公安厅等 25 个厅局对《办法》没有提出意见。针对省监察厅、省人力资源社会保障厅等厅局提出的修改意见和建议，我们逐一进行了研究，吸收了其中的合理部分，并与相关厅局进行了沟通，各方面对《办法》已经没有原则性分歧。

根据《省委办公厅、省政府办公厅转发省纪委〈关于开

展制度廉洁性评估工作的实施方案(试行)的通知》，我们对《办法》的评估意见为廉洁性风险较低。

三、需要说明的几个问题

《办法》共 34 条，主要对规范性文件的起草、决定与公布、备案与审查、监督管理等内容作了规定。现就《办法》的几个主要问题说明如下：

（一）关于规范性文件的制定程序。规范性文件制定程序完善与否直接影响规范性文件的质量和效率。《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33 号）明确要求，各级行政机关要健全规范性文件的制定程序，严格依法制定规范性文件。因此，《办法》第二章、第三章对规范性文件制定程序作了明确详实的规定，要求起草部门起草规范性文件要公开征求意见，由制定机关法制机构进行合法性审查，经政府常务会议或者部门领导班子会议集体讨论决定后，由制定机关的主要负责人或者其授权的有关负责人签发，并在本级人民政府门户网站上向社会公布。

（二）关于规范性文件的备案审查制度。备案审查制度是规范性文件公布之后的纠错机制。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件”。《办法》第四章对规范性文件的备案审查制度作了具体规定，明确了规范性文件备案审查的原则，制定机关报送备案的时限和程序，政府法制

机构对报送备案规范性文件的审查内容，以及发现规范性文件存在违法情形时的纠正措施。

（三）关于规范性文件的清理制度。及时修订、废止与法律、法规、规章相抵触和不适应管理实际的规范性文件，对于确保规范性文件合法有效、维护法制统一、保障公民、法人和其他组织的合法权益具有重要意义。《办法》第二十八条规定了定期清理与及时清理相结合的清理制度，并在第二十九条规定规范性文件清理工作结束后的公布制度，要求制定机关向社会统一公布继续有效、废止和失效的规范性文件目录。未列入继续有效的文件目录的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

（四）关于规章的备案问题。《办法》出台后，2007年9月7日起施行的《河南省规章规范性文件备案办法》（省政府令第110号）将废止，郑州、洛阳的政府规章按照国务院《法规规章备案条例》进行备案。目前，《立法法》正在修订，待赋予省辖市立法权后，我省再根据实际需要制定相应的规章备案办法。

《河南省行政规范性文件管理办法》属于省政府规章项目，省政府常务会议审议通过后，需省长签发政府令公布施行。

以上说明及《办法》，请予审议。

附件 2

《河南省行政规范性文件管理办法（草案）》 征求意见及采纳情况统计表

部门	签发人	意见与建议	采纳情况
省监察厅	侯玉林	<ol style="list-style-type: none"> 1、建议《办法》第四条有关原则规定的概括性更强些； 2、建议《办法》第五条第一款表述修改为“各级人民政府及其办公厅（室）； 3、建议《办法》第二十八条责任追究条款中增加对第二十五条、第二十六条懈怠行为的惩戒。 	<p>经协调一致，部分采纳：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、原《办法》第四条已删除； 2、对原《办法》第五条进行了修改，见《办法》第四条、第五条。
省人力资源社会保障厅	郑明	<ol style="list-style-type: none"> 1、建议明确第一条的依据； 2、建议增加联合行文的有关规定； 3、建议明确合法性审查应当提交的材料； 4、建议细化第十二条的有关内容； 5、建议对“三统一”作进一步规定； 6、建议省政府法制办印制标准的备案文书； 7、建议删除第二十四条。 	<p>经协调一致，部分采纳：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、增加了联合行文的规定，见《办法》第八条； 2、明确合法性审查应当提交的材料，见《办法》第十三条； 3、删除了原第二十四条关于有效期制度的规定。 <p>其他内容作了文字修改。</p>
省外侨办	宋丽萍	<p>建议明确第十八条中延长审查期限的具体天数。</p>	<p>采纳，见《办法》第二十二条。</p>
省地税局	吕太昌	<ol style="list-style-type: none"> 1、建议完善规范性文件草案报法制机构进行合法性审核的程序规定； 2、建议进一步限定广泛征求公众意见的规范性文件范围。 	<p>采纳：1、对合法性审查作出了明确规定，见《办法》第十二条、第十三条、第十四条；</p> <p>2、对原《办法》第九条关于征求意见的规定作了修改，见《办法》第十条。</p>

省发 改委	靳磊	无意见	
省教 育厅	尹洪斌	无意见	
省工 信厅	唐远游	无意见	
省公 安厅	吕宏跃	无意见	
省司 法厅	肖余生	无意见	
省国 土厅	文茂林	无意见	
省环 保厅	张庆义	无意见	
省住 建厅	裴志扬	无意见	
省交 通厅	张琼	无意见	
省农 业厅	张惠民	无意见	
省林 业厅	陈传进	无意见	
省商 务厅	穆荣国	无意见	
省审 计厅	郭日宪	无意见	