

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2019〕67号

云南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

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

全面推行行政规范性文件（以下简称规范性文件）合法性审核机制，是确保规范性文件合法有效的重要措施，对推进依法行政、建设法治政府，维护国家法制统一、政令统一，从源头上防止违法文件出台、促进严格规范公正文明执法，保障公民、法人和其他组织的合法权益具有重要意义。为深入贯彻《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）精神，进一步完善我省规范性文件合

法性审核机制，加强合法性审核工作，经省人民政府同意，现提出以下意见：

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记对云南工作的重要指示精神，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，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，进一步明确审核的范围、主体、程序、职责和责任，建立健全程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的合法性审核机制，落实审核工作要求，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，加快建设法治政府，提高政府治理能力。

二、强化审核工作措施

（一）明确审核范围

县级以上政府要结合工作实际，从制定主体、公文种类、管理事项等方面，确定纳入规范性文件合法性审核的范围，编制规范性文件制定主体清单，明确规范性文件的公文种类，列明规范性文件管理事项类别。

1. 制定主体。县级以上政府及部门、乡镇人民政府及街道办事处，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），可以制定规范性文件。未经法律、法规授权

的企业事业单位、社会团体，行政机关的议事协调机构、临时机构，部门管理机构、派出机构和内设机构不得制定规范性文件。

2. 公文种类。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。规范性文件的名称可以使用“办法”、“规定”、“决定”、“规则”、“细则”、“通告”、“意见”等，但不得使用“条例”。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，不纳入规范性文件合法性审核范围。

3. 管理事项。行政机关可以就执行法律、法规、规章的规定；执行上级行政机关规范性文件的规定；执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议；规范本行政区域、本行业、本系统的具体行政管理工作等事项制定规范性文件。制定规范性文件应当从实际出发，依法科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、行政机关的权力与责任。法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用的，不得重复发文。

（二）确定审核机构

县级以上政府办公机构承担本级政府规范性文件合法性审核工作。以县级以上政府或者其办公机构名义印发的规范性文件，或者由县级以上政府部门起草、报请本级政府批准后以部门名义印发的规范性文件，由同级政府办公机构进行审核。县级以上政

府部门、乡镇人民政府及街道办事处，经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，要明确具体承担规范性文件合法性审核工作的机构或者人员，负责本单位制定规范性文件的合法性审核工作。

（三）规范审核程序

以县级以上政府或者其办公机构名义印发的规范性文件，或者由县级以上政府部门起草、报请本级政府批准后以部门名义印发的规范性文件，上报本级政府审批前，起草单位应先进行合法性审核，再报本级政府办公机构进行合法性审核。部门规范性文件由本部门明确的审核机构进行合法性审核。

起草单位应当报送以下审核材料：

1. 文件送审稿及其起草说明；
2. 制定文件的依据目录和文本；
3. 征求意见以及意见采纳情况；
4. 本单位的合法性审核意见（部门规范性文件除外）；
5. 其他需要报送的材料。

审核机构应当对材料的完备性、规范性进行审查。符合要求的，审核机构进行合法性审核；不符合要求的，应当退回起草单位，或者要求起草单位在规定时间内补充材料或说明情况后，再进行合法性审核。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实施规范性文件等外，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）明确审核职责

审核机构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：

1. 制定主体是否合法。主要审核是否存在以未经法律、法规授权的企业事业单位、社会团体，行政机关的议事协调机构、临时机构，部门管理机构、派出机构和内设机构名义制定规范性文件的情形。

2. 制定权限是否合法。主要审核是否超越法定权限设定或者规定下列事项：非本行政区域内的事项；属于其他机关权限范围的事项；只能由法律、法规、规章规定的事项等。

3. 制定依据是否合法。主要审核是否有法律、法规、规章和国家政策依据；是否在所依据的条件、范围、事项、标准和程序等范围内作出规定；依据不充分或者无直接依据的规范性文件，是否符合法治原则和法治精神等。

4. 制定内容是否合法。主要审核是否存在违反宪法、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，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；是否违法设定证明事项，增加办理行政许可事项条件，设定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，干预或

者影响市场主体正常生产经营活动，设置市场准入和退出条件等。

5. 制定程序是否合法。主要审核是否履行公开征求意见、专家论证等法定程序；涉及市场主体经济活动的，是否进行公平竞争审查；涉及重大行政决策事项的，是否按照有关规定执行；涉及与企业生产经营活动密切相关的，是否履行充分听取企业和行业协会商会意见程序；涉及性别平等和妇女权益的，是否经过性别平等审查等。

审核机构要根据不同情形提出合法、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，应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据。

（五）压实审核责任

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，不得提交会议审议或者报请领导审签。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。

三、健全审核工作机制

(六) 完善审核工作方式

各级审核机构要根据工作需要，采用多种方式进行合法性审核，提高审核质量和效率。对影响面广、情况复杂、社会关注度高的规范性文件，可在书面征求意见的基础上，采取召开座谈会、论证会、协调会等方式听取有关方面意见。健全专家协助审核机制，建立合法性审核专家库，充分发挥政府法律顾问、公职律师和有关专家的作用。建立规范性文件合法性审核联席会议制度，加强与党委、人大、政协、法院、检察院等机关有关部门的协作联动。建立和完善备案审查联动机制，加强各级审核机构协调配合。

(七) 建立审核管理信息平台

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，探索建立省级合法性审核管理信息平台。建立合法性审核台账，对已审核的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，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。进一步完善规范性文件备案审查一体化电子平台建设。

四、加强组织保障

(八) 加强组织领导

各地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，主要负责同志作为本地本部门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，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。要结合本地本部门实际进一步细化具体措施，完善工作机制，明确责任分工和时间进度要求。

（九）注重能力建设

各地各部门要高度重视规范性文件合法性审核能力建设，配齐配强审核力量，保障所需工作经费，确保合法性审核责任落实到位。要强化合法性审核人才培养，推进合法性审核队伍正规化、专业化、职业化建设。建立和完善合法性审核人员定期业务培训和工作交流制度，加强岗位轮训，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）强化指导监督

各地各部门要将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，对工作扎实、成效显著的予以表扬激励，对工作开展不力的及时督促整改，对工作中出现问题造成不良后果的，要依纪依法问责。各级政府对所属部门、上级政府对下级政府要加强指导监督，发现问题及时纠正。审核机构要围绕合法性审核重点、难点，采取现场指导、座谈研讨、业务交流等方式，总结推广经验，加强业务指导。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、起草单位通报本地本部门合法性审核情况和存在的问题，切实提高规范性文件质量。

省政府办公厅负责组织协调、统筹推进、监督指导本意见在全省的贯彻落实工作，及时跟踪了解贯彻落实情况，督促检查指导规范性文件合法性审核机制建设，总结交流推广经验，研究解决共性问题。各地各部门要将本意见贯彻落实情况及时报省政府办公厅。

本意见自印发之日起施行。2015年7月21日印发的《云南省人民政府办公厅关于进一步加强行政机关规范性文件合法性审查工作的意见》（云政办发〔2015〕53号）同时废止。

云南省人民政府办公厅

2019年7月22日

（此件公开发布）

抄送：司法部。

省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院，云南省军区。

云南省人民政府办公厅

2019 年 7 月 23 日印发

