



关于印发新邱区行政规范性文件 合法性审核办法的通知

新政办发〔2022〕40号

长营子镇政府、各街道办事处，区政府各部门：

经区政府同意，现将《新邱区行政规范性文件合法性审核办法》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

新邱区人民政府办公室

2022年11月10日

（此件公开发布）



新邱区行政规范性文件合法性审核办法

第一条为了规范行政规范性文件合法性审核工作，推进依法行政，加快建设法治政府，保障公民、法人和其他组织的合法权益，根据《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）、《辽宁省行政规范性文件合法性审核办法》（辽宁省人民政府令第338号）和《阜新市人民政府办公室关于印发阜新市行政规范性文件合法性审核办法的通知》（阜政办发〔2022〕6号）有关规定，结合我区实际，制定本办法。

第二条行政规范性文件合法性审核工作应当以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持和加强党的领导，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，遵循维护法制统一、政令统一、科学民主、公平公正、权责一致、运行高效和有错必纠的原则。

第三条本办法所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），是指除地方政府规章外，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。



第四条 规范性文件的制定主体及认定。

（一） 规范性文件的制定主体包括：

1. 地方各级人民政府；
2. 县级以上人民政府办公室；
3. 县级以上人民政府工作部门；
4. 县级以上人民政府的派出机关和派出机构；
5. 县级以上人民政府依法赋予行政管理职能的事业单位；
6. 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

（二） 规范性文件的制定主体不包括下列机构：

1. 临时机构；
2. 议事协调机构；
3. 政府工作部门的派出机构；
4. 部门内设机构。

（三） 下列有关事项的文件不属于规范性文件，不纳入规范性文件审核范围：

1. 部门（单位）职能配置、内设机构和人员编制等规定；
2. 发文机关内部工作制度、管理制度。如工作规则、劳动纪律、人事任免、表彰奖励、财务物资管理、廉洁建设等不涉及公民、法人、其他组织权利义务的内部程序性文件；
3. 行业技术标准类文件、技术操作规程；



4. 各类应急预案;

5. 征地补偿安置方案;

6. 对公务员、行政机关职员、公办学校教职工及全额拨款的其他事业单位职工、国有企业领导人的人事、工资、绩效等方面监督管理的文件;

7. 不涉及公民、法人或者其他组织权利、义务的工作规划、计划、安排、要点、考核、监督检查、总结、综述等文件;

8. 会议纪要、会议通知及会议讲话材料等;

9. 请示、报告;

10. 商洽类工作函, 包括机关之间协调工作、询问和答复问题, 向有关主管部门请求批准等;

11. 成立工作领导小组、议事协调机构的通知;

12. 就特定人和特定事项发布的通报、通知、批复、通告或者作出的行政许可、行政处罚、行政确认和其他具体行政执法决定及行政复议决定等;

13. 公示办事时间、地点等事项的便民类文书;

14. 财政部门仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及下达预算、分配资金、批复项目的文件;

15. 国有资产监督管理机构制定的履行出资人职责的文件;



16. 涉密或依法不予以公开的文件;

17. 涉及公民、法人或者其他组织权利义务但该权利义务不具有确定性和操作性,不能直接援引作为行政管理依据的工作意见、工作部署、工作方案、工作规划和发展纲要等文件。

18. 其他不涉及公民、法人或者其他组织权利义务或者不具有普遍约束力的文件。

(四) 几种文件的认定:

1. 行政机关批转下级行政机关的规范性文件,是批转机关的规范性文件;政府工作部门经过本级政府同意后以本部门名义发布的规范性文件,是部门规范性文件;

2. 行政机关原文转发上级行政机关的规范性文件,不是本行政机关的规范性文件;但转发上级行政机关的规范性文件同时提出具体实施措施或者补充意见,对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的,是本行政机关的规范性文件;

3. 行政机关对本行政机关的行政许可、行政处罚等进行裁量权细化的规定,是规范性文件;但行政机关指导下级行政机关就行政许可、行政处罚等裁量权细化量化作出的规定,不是规范性文件;

4. 行政机关为实施专项行动、部署有关工作制定的工作方案,不是规范性文件;但此类方案的内容如对不特定的公民、法人或



者其他组织的权利义务具有直接影响的，是规范性文件；

5. 行政机关的指导意见原则上不是规范性文件，但文件内容对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是规范性文件；

6. 行政机关的批复原则上不是规范性文件，但批复的内容对批复机关管辖范围内的同类事项具有普遍适用性，并对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，是规范性文件。

第五条 规范性文件应当依照法定权限和程序制发。重要的规范性文件要严格执行评估论证、公开征求意见、合法性审核、公平竞争审查、集体讨论决定、向社会公开发布等程序。

禁止以政府部门内设机构名义制发规范性文件。

第六条 规范性文件不得设定下列事项：

- （一）行政许可；
- （二）行政处罚；
- （三）行政强制措施、行政强制执行；
- （四）行政事业性收费项目；
- （五）行政征收；
- （六）行政检查；
- （七）证明事项；



（八）法律、法规、规章规定规范性文件不得设定的其他事项。

第七条 规范性文件出台前，除依法需要保密的外，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重大影响的规范性文件，起草单位应当通过门户网站、政务新媒体、新闻发布会以及报刊、广播、电视等方式，向社会公开征求意见。向社会公开征求意见的时间不少于 30 日。

除依法需要保密外，凡是与企业生产经营活动密切相关的，起草单位应当按照规定通过多种方式听取企业和行业协会、商会的意见。

对争议较大的事项，可以引入第三方评估，听取利益相关方的意见。

第八条 以下情形经起草部门负责人书面同意，可以不公开征求意见或者不受征求意见时间限制：

（一）为预防、应对和处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件的；

（二）经依法审查，公开征求意见可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的；

（三）为执行上级行政机关、同级人民代表大会及其常务委员会的命令决定的，需要立即制定和施行规范性文件的；

（四）法律、法规和规章另有规定的。



第九条起草单位应当建立公开征求意见沟通反馈机制。

起草单位对收集的意见,应当分析研究,吸收采纳合理意见。采纳情况可以通过门户网站、政务新媒体等向社会公布,也可以通过电话、短信、电子邮件、信函等多种方式向有关单位或者个人反馈。对较为集中的意见建议不予采纳的,应当在起草说明中予以说明。

第十条规范性文件在提请审议前应当进行合法性审核,未经审核或者审核不合法的,政府制定的规范性文件,不得提请政府常务会议或者全体会议审议;政府部门制定的规范性文件不得提请本部门办公会议审议。

不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。

第十一条本办法适用于本市行政区域内行政规范性文件合法性审核工作。法律、法规和规章另有规定的,从其规定。

第十二条区政府及其部门、镇政府、街道办事处应当明确具体承担规范性文件合法性审核工作的部门或者机构(以下统称审核机构)。

区政府的审核机构为区政府司法行政部门,负责审核拟以本级政府或者政府办公室名义印发的规范性文件及报请本级政府批准后以部门名义印发的规范性文件。

区政府部门的审核机构为本部门法制科室,未设置法制科室

的由本部门指定的相关科室承担。

第十三条起草单位提请规范性文件合法性审核，应当报送下列材料：

- （一）提请合法性审核的函（包括申请函和转办函）；
- （二）拟发布规范性文件的领导批示、会议纪要等；
- （三）规范性文件送审稿（纸质清样文本）；
- （四）起草说明（包含制定背景、依据、起草过程、必要性、可行性、合理性、征求意见、内部合法性审核及集体讨论等情况）；
- （五）制定规范性文件所依据的法律、法规、规章和政策规定；
- （六）征求公众、部门、单位的书面反馈意见；
- （七）征求意见采纳情况的汇总说明；
- （八）起草单位法制机构或科室出具的合法性审核意见（审核人签字并加盖单位印章）；
- （九）集体讨论记录；
- （十）按规定需要进行公平竞争审查的，应当按照《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号）规定提交公平竞争审查书面结论；
- （十一）按规定需要专家论证的，提交专家论证情况的书面记录；



(十二)按规定需要组织听证的,提交听证情况的书面记录;

(十三)按规定需要部门会签的,提交有关部门的会签意见;

(十四)其他需要的材料。

起草单位提交的材料不全的,审核机构应当要求其在规定时间内补充。审核机构应当一次性告知起草单位提交规范性文件合法性审核所需报送的材料。

第十四条审核机构应当对规范性文件送审稿的下列内容进行审核:

(一)制定主体是否合法;

(二)是否超越制定机关法定权限,或者超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项;

(三)内容是否符合宪法和法律、法规、规章以及有关政策的规定;

(四)内容是否符合优化营商环境的规定;

(五)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、无谓证明等内容;

(六)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增加其义务的情形;

(七)是否存在没有法律、法规依据作出增加本部门权力或者减少本部门法定职责的情形;

（八）是否存在滥用行政权力排除、限制市场竞争行为等妨碍全国统一市场和公平竞争的规定；

（九）是否违反规范性文件制定程序；

（十）其他按照国家和省、市、区有关规定需要审核的事项。

第十五条除为了预防、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规范性文件的情形以外，合法性审核时间一般不少于3个工作日，最长不超过10个工作日。审核时限从审核机构收到全部材料的次日起计算。

各单位应及时报送材料，保障合法性审核的工作时间。起草单位按照审核机构要求补充材料、说明情况的时间不计入合法性审核时限。

第十六条审核机构应当建立健全规范性文件专家协助审核机制。发挥政府法律顾问、公职律师和有关专家的作用。

审核机构进行规范性文件合法性审核，可以根据实际需要采取书面方式审核，或采取召开座谈会、协调会、组织专家论证等方式审核。

第十七条审核机构在规范性文件合法性审核过程中，可以要求起草单位补充说明情况或者要求有关单位协助审核，起草单位或者有关单位应当予以配合。

对审核中发现的问题，审核机构依照下列规定处理：



- (一) 不是规范性文件的，退回起草部门，不予合法性审核；
- (二) 制定主体不合法、超越制定机关法定职权，或者主要内容不合法的，提出不制定该规范性文件的意见；
- (三) 应当公开征求意见尚未征求的，退回起草部门补正程序；
- (四) 应当进行专家论证尚未论证的，退回起草部门补正程序；
- (五) 应当组织听证尚未听证的，退回起草部门补正程序；
- (六) 应当进行公平竞争审查尚未审查的，退回起草部门补正程序；
- (七) 应当由部门会签尚未会签的，退回起草部门补正程序；
- (八) 具体规定不合法的，提出相应修改意见。

第十八条 规范性文件经合法性审核后，审核机构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。

第十九条 起草单位应当对审核机构出具的合法性审核意见进行研究，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；起草单位对审核机构提出的具体审核意见未完全采纳的，应当及时与审核机构沟通；双方意见不一致的，起草单位应当在提请制定机关审议时详细说明理由和依据，由制定机关决定。

制定机关未采纳或者未完全采纳的，起草部门应当出具情况



说明并加盖公章后反馈给审核机构。

第二十条规范性文件公布后，起草单位应当加强舆情收集，及时研判处置，主动回应关切，通过新闻发布会、媒体访谈、专家解读等方式进行解释说明，利用政府网站、政务新媒体、社交媒体等加强与公众的交流和互动。

第二十一条制定机关应当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。

第二十二条本办法自发布之日起施行。

附件：1. 送审材料一次性告知单

2. 起草单位送审材料模版（共 15 个）



附件 1

送审材料一次性告知单

(共 15 项)

1. 合法性审核申请函;
2. 合法性审核转办函;
3. 拟发规范性文件的领导批示页;
4. 规范性文件送审稿(纸质清样文本);
5. 起草说明;
6. 起草依据(含法律、法规、规章和政策规定);
7. 征求公众、部门、单位的书面反馈意见;
8. 征求意见采纳情况的汇总说明;
9. 起草单位内部合法性审核意见(审核人签字并加盖单位印章);
10. 集体讨论记录(起草单位领导班子成员);
11. 属于公平竞争审查对象的,应当提交公平竞争审查的书面结论;
12. 按规定需要专家论证的,提交专家论证情况的书面记录;
13. 按规定需要组织听证的,提交听证情况的书面记录;
14. 按规定需要部门会签的,提交有关部门的会签意见;
15. 其他需要的材料。

附件 2

起草单位送审材料模版（共 15 个）

1. 送审材料目录

序号	材料名称	数量（页）	涉及选项“√”	备注
1	送审材料目录			
2	申请函			
3	转办函			
4	送审稿			
5	起草说明			
6	起草依据			
7	征求意见			
8	征求意见汇总情			
9	内部合法性审核			
10	集体讨论记录			
11	公平竞争审查表			
12	专家论证情况书			
13	听证情况书面记			
14	会签意见			
15	其他材料			

2. 合法性审核申请函

阜*函〔 〕 号

合法性审核申请函

新邱区司法局：

根据《*****（发文所依据的文件名称）》有关规定或要求，我单位起草了《*****》（送审稿），送审稿已经***副区长同意（批示页附后），拟提请区政府常务会议审议，现申请合法性审核。

特致此函。

新邱区***委（办、局全称）

2022 年**月**日

（联系人： ； **局**科；联系电话： ）



3. 合法性审核转办函

合法性审核转办函

新邱区司法局：

_____（单位名称）起草的《_____》

（送审稿）已经***副区长同意（批示页附后），拟提请区政府常务会议审议，根据《新邱区行政规范性文件合法性审核办法》有关规定，现将送审稿等材料转你局进行合法性审核，请于收函之次日起3个工作日内回复起草单位。

特致此函。

新邱区人民政府办公室

2022年**月**日

（起草单位联系人：_____；**局**科；联系电话：_____）



4. 送审稿

（按党政机关公文处理工作条例规定行文及排版）

新邱区人民政府（办公室）关于*****的
实施意见（通知）

一镇两街，区政府各部门：

*****。

*****。

新邱区人民政府（办公室）

2022 年**月**日

（此件公开发布）

抄送：

5. 起草说明

关于《*****（规范性文件名称）》的 起草说明

区政府：

按照国家*****、省*****及市*****（制定背景描述）有关要求，我单位起草了《*****（规范性文件名称）》，现将有关情况说明如下：

一、制定的背景及基本情况

（一）制定的背景及必要性。陈述应当制定本规范性文件的理由、目的、意义。规范性文件规定事项所涉及的相关基本情况、存在问题及原因以及必须通过制定规范性文件予以规制的理由等内容。

（二）拟解决的主要问题。*****。

二、起草过程和制定依据

（一）起草过程。主要说明立项、调研、起草、征求意见、协调、修改等法定程序的相关情况。

（二）制定依据。只要是在制定本规范性文件过程中作为依

据使用、参照或参考了的依据都要列举。列举顺序为首先是上位法依据，如《中华人民共和国****法》《*****条例》《*****办法》等法律、法规和规章；其次是参照依据，如《辽宁省人民政府关于*****的通知》等政策依据；再次是参考依据，如《*****省人民政府关于*****的通知》等。列举制定依据的名称，必须是其全称并加书名号，同时注明其文号、公布时间及现行有效，如《辽宁省人民政府关于*****的实施意见》（辽政发〔2021〕**号，2021年**月**日，现行有效）。

三、起草过程中的不同意见和协调情况

（一）非原则性的不同意见。对于并非原则性问题的一般性不同意见、不影响行政管理工作的不同意见、经过协调已经达成一致的不同意见，可以不作说明。

（二）原则性的不同意见。对于涉及大的原则性问题的不同意见、直接影响行政管理工作的不同意见、确需作出规定但经过协商仍不能达成一致的不同意见、虽然达成一致但有可能在实施中重新提起异议的不同意见等，应当将提出不同意见各方的具体意见、相关部门的协调情况、法制机构的具体建议等情况，在说明中专列条款作出具体说明。

（三）经协调达成一致意见的重大问题。对于经过协调达成一致意见的重大问题，应当将达成一致意见的具体内容作出明确

说明。

四、规范性文件的主要内容

以高度概括、简单明了的方式写清本规范性文件的主要内容。简要介绍本规范性文件的章节条款数、内容基本构成等，属于修订的规范性文件还应说明修订的部分。

五、其他需要说明的问题

新邱区****局

2022 年**月**日



6. 起草依据

起草依据

一、法律依据

1. 《中华人民共和国****法》第**条第**款第**项“*****
具体规定内容”;
2. *****。

二、法规依据

1. 《*****条例》（行政法规）第**条第**款第**项
“*****具体规定内容”; *****;
2. 《*****条例》（地方性法规）第**条第**款第**项
“*****具体规定内容”; *****。

三、规章依据

1. 《*****规定》（部门规章）第**条第**款第**项
“*****具体规定内容”;
2. 《*****办法》（政府规章）第**条第**款第**项
“*****具体规定内容”。

四、政策依据



- 1.《*****（文件名）》（**发〔20**〕**号，现行有效）；
- 2.*****。

新邱区****局

2022 年**月**日



7. 征求意见函

征求意见函

（适用于向县、区政府及市直部门、单位和中省直各单位征求意见）

一镇两街，区政府各部门、各有关单位：

按照《新邱区行政规范性文件合法性审核办法》规定，现将我单位起草的《*****（规范性文件名称）》（征求意见稿）转你单位征求意见，请严格按照本单位工作职责认真阅研，并于**月**日**时前将具体意见（无意见写“无意见”）经本单位主要领导签字并加盖公章后书面函复我局，逾期未反馈的视为无意见。

特致此函。

新邱区*****局

2022 年**月**日

（联系人： ；联系电话： ）



8. 征求意见函

征求意见函

（适用于向社会公众征求意见）

为完善*****或妥善解决*****问题，根据*****（国家、省、市文件名称）（**发〔****〕**号）要求，结合我区实际，我局起草了《*****（规范性文件名称）》（征求意见稿），现面向社会公众征求对该办法（实施意见、实施方案或通知等）的意见。

一、征求意见时间。****年**月**日至**月**日。

二、征求意见反馈。请将修改意见以信函或电子邮件的形式反馈至新邱区****局，并注明提出修改意见者的姓名、住址、工作单位和联系方式，不受理匿名反馈和电话反馈。

联系电话：0418——*****;

电子邮箱：FXS*****@163.com;

地 址：新邱区**路或街**号;

邮政编码：123***。

附件：《*****（规范性文件名称）》（征求意见稿）

新邱区*****局

2022 年**月**日



9.征求意见汇总情况说明

征求意见汇总情况说明

2022年**月**日至**月**日，我局按照《新邱区行政规范性文件合法性审核办法》规定，对《*****（规范性文件名称）》（征求意见稿）在全区范围内进行征求意见，现将反馈意见情况予以汇总说明。

一、征求意见范围

此件征求意见范围包括社会公众、我区一镇两街、区政府各部门及各有关单位（根据文件内容确定相应范围）。

二、征求意见反馈情况

征求意见期间，共收到反馈意见***份，其中，提出具体修改意见的**份共计**条，无意见的**份。按征求意见对象分类，社会公众反馈意见**份提出修改意见**条，一镇两街反馈意见**份提出修改意见**条，区政府各部门反馈意见**份提出修改意见**条、各有关单位反馈意见**份提出修改意见**条。

三、提出具体修改意见的主体、内容及采纳情况

（一）社会公众提出具体修改意见**条，逐条理清内容，全

部采纳（部分采纳、不予采纳）及理由；

（二）一镇两街提出具体修改意见**条，逐条理清内容，全部采纳（部分采纳、不予采纳）及理由；

（三）区政府各部门提出具体修改意见**条，逐条理清内容，全部采纳（部分采纳、不予采纳）及理由；

（四）有关单位提出具体修改意见**条，逐条理清内容，全部采纳（部分采纳、不予采纳）及理由。

四、综述

我局起草的《*****（规范性文件名称）》（征求意见稿）在全区范围内共征求**家意见（含社会公众），共提出具体修改**条，予以全部采纳（或共采纳**条），其他无不同意见。

新邱区****局

2022年**月**日



10. 内部合法性审核意见

内部合法性审核意见

****（相关科室）：

《*****（规范性文件名称）》（征求意见稿）于****年**月**日收悉。根据《新邱区行政规范性文件审核办法》第十条规定，我科依据《中华人民共和国****法》《*****》等法律法规和《*****》《*****》等相关上级文件对送审稿进行了审查，提出如下意见：

一、审查意见

情形一：（适用于完全符合法定要求的）

经审查，该送审稿制定主体、依据、权限、内容、程序合法。

情形二：（适用于不完全符合法定要求的）

经审查，送审稿存在合法性问题的，视情形作出相应表述。

（文件制定主体、权限或者内容不合法的，应当建议终止或相应调整；制订依据适用错误，或者适用依据已经废止失效的，应当提出适用准确的依据；个别具体规定不合法的，或者前期制定程序不符合法定要求的，应当对存在的问题逐一具体分析，并提出



明确具体的建议。)

二、后续法定程序

情形一：（适用于行政规范性文件的）

经审查，该送审稿属于行政规范性文件，建议按照《辽宁省行政规范性文件合法性审核办法》、《阜新市行政规范性文件合法性审核办法》以及《新邱区行政规范性文件合法性审核办法》的有关规定，经集体讨论、主要负责人签字，并提请区政府分管领导同意后转区司法局进行合法性审核。

情形二：（适用于非规范性文件）

经审查，该送审稿不属于行政规范性文件，建议参照所依据的上级文件按照普通行政公文进行制发。

新邱区**局法规科印章(无章签字)

2022 年**月**日

11. 集体讨论意见

集体讨论意见

月日**时，***局长在局机关**会议室组织***、***、***等**领域分管副局长及相关业务科室负责人，就我局起草的《*****（规范性文件名称）》进行集体讨论，重点对文件的起草依据、制定的必要性、可行性及合法性进行充分讨论，最终形成一致意见，同意提请区政府常务会议审议。

新邱区****局

2022 年**月**日



12. 专家论证情况书面记录

专家论证情况书面记录

时间：****年**月**日

地点：**省**市**县（区）**具体地址或会议室等

专家：共**位，专家信息（姓名、职务或职称、任职机构）

*****。

事由：关于*****进行论证。

内容：

*****。

结论：*****

（同意或不同意）。

新邱区**局



2022 年**月**日

13. 听证情况书面记录

听证情况书面记录

时间：****年**月**日

地点：**省**市**县（区）**具体地址或会议室等

听证事项：*****。

申请人：****

委托代理人：****

第三人：****

委托代理人：****

主持人：****

听证员：****

记录员：****

听证情况及结论：*****。

新邱区**局

2022 年**月**日



14. 部门会签意见

部门会签意见

（适用于按规定需要会签的规范性文件）

（一般由会签部门在牵头部门的文件运转审批单上会签，即提交经各会签部门主要负责人签署的牵头部门的文件运转审批单复印件，须标明会签日期）。



15. 其他情况说明

其他情况说明

（适用于需要特殊说明的规范性文件）

我局起草的《*****（规范性文件名称）》在*****
方面存在*****情况，现将具体说明如下：

（详细描述需要具体说明的事项及原因）

特此说明。

新邱区****局

2022 年**月**日