

关于印发庐山市行政规范性文件合 法性审核工作规程的通知

市（局）旅发委，各乡（镇）人民政府，东牯山林场、沙湖山管理处，市政府各部门、直属（驻市）各单位：

《庐山市行政规范性文件合法性审核工作规程》已经市一届人民政府第 58 次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

2021 年 4 月 15 日

（此件主动公开）

庐山市行政规范性文件合法性审核 工作规程

为贯彻落实《江西省行政规范性文件管理办法》（2020 年 6 月 22 日省政府令第 245 号发布，2020 年 9 月 1 日起施行），根据《江西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》（赣府厅发〔2019〕11 号）等文件精神，进一步完善我市行政规范性文件（以下简称规范性文件）制定程序，结合我市工作实际，制定本规程。

一、规范性文件合法性审核范围界定

（一）规范性文件合法性审核和规范性文件的基本涵义。

1. 本规程所称规范性文件合法性审核，是指规范性文件制定过程中由制定机关合法性审核工作的部门或机构（以下统称审核机构）对其合法性进行审核并提出审核意见的工作。

2. 根据《江西省行政规范性文件管理办法》（江西省人民政府令第 245 号）的有关规定，规范性文件是指除政府规章以外的，凡我市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文件。

（二）规范性文件的认定。

1. 规范性文件认定职责

制定机关的办公机构要根据规范性文件合法性审核的标准和范围，负责对本级政府或本部门拟制定的规范性文件进行准确认定，认定把握不准的要及时研究或商讨，再经审核机构确认，以确保实现合法性审核的全覆盖。

2. 制定主体的认定

（1）市、乡（镇）人民政府、市属工作部门及市政府依法设立的派出机关、省以下实行垂直管理的部门，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织是制发规范性文件的主体。

（2）市、乡（镇）人民政府的议事协调机构及其办事机构，未经法律、法规授权的内设机构、派出机构都不具有制发规范性文件的主体资格。

3. 公文种类的认定

（1）规范性文件的公文种类可以是“办法”、“规定”、“决定”、“规则”、“细则”、“公告”、“通告”、“通

知”、“意见”等，但不得使用“条例”。不能作为行政规范性文件文种的是决议、命令、公报、通报、报告、请示、议案、函和纪要等。

(2) 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、规划计划、请示报告、批复及表彰奖惩、人事任免等文件，不纳入规范性文件合法性审核范围，不得以此类文件形式印发规范性文件。

4. 管理事项的认定

规范性文件管理事项主要涉及公民、法人和其他组织的权利与义务、行政机关的权力与责任，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用。

(1) “一定时期”包括几天、几个月或者几年；

(2) “反复适用性”是指文件作出的规定，自实施之日起的一个时间段内，对同类事项可多次适用；

(3) “普遍约束力”是指行政规范性文件的内容适用于不特定的公民、法人或者其他组织；

(4) “涉及权利义务”的内容，主要是指直接或者间接对公民、法人或者其他组织作出禁止性、允许性等事项，以及相应的权利义务或者责任。



（三）下列文件不属于规范性文件。

1. 会议文件（包括会议通知、纪要、讲话材料）；
2. 商洽性工作函；
3. 工作规划、计划、要点；
4. 工作考核、检查、行政追责等方面的文件；
5. 发文机关内部工作制度；
6. 人事任免及工作表彰、通报；
7. 成立工作领导小组、协调机构等通知；
8. 突发公共事件应急预案；
9. 对小区、地名命名的批复；
10. 公示办事时间、办事地点等事项的便民通告；
11. 行政机关对公务员、行政机关职员、公办学校教职工、医疗机构工作人员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、绩效等方面管理的文件；
12. 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仅下达预算、分配资金、批复项目的文件；
13. 行业技术标准类文件、技术操作规程；

14. 其他不符合《江西省行政规范性文件管理办法》（江西省人民政府令第 245 号）规定的文件。

（四）几种特殊文件的认定。

1. 行政机关批转下级机关拟定的规范性文件，表示同意规范性文件的内容，属于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制定发布的规范性文件，属于部门的规范性文件。

2. 行政机关原文转发上级机关规范性文件，不属于本机关的规范性文件；但转发上级机关规范性文件同时提出具体实施措施或者补充意见，并涉及不特定公民、法人或者其他组织的权利、义务的，属于本机关的规范性文件。

3. 行政机关的“三定”规定、启用行政执法专用章等涉及对外管理权限并作为管理依据的规定，是规范性文件；但行政机关内设机构职责调整的规定不是规范性文件。

4. 行政机关的批复原则上不属于规范性文件，但有些批复的内容不仅适用于请示机关所在区域，而且适用于批复机关管辖范围的同类事项，具有事实上的普遍适用性，属于规范性文件。

5. 行政机关为实施专项行动或者阶段性整顿，部署有关工作，明确有关部门工作职责和工作要求的方案（包括工作方案或者实施方案），不属于规范性文件；但如果此类方案的内容涉及不特定的公民、法人和其他组织权利、义务的，属于规范性文件。

6. 会议纪要的有关内容涉及公民、法人或者其他组织的权利义务，需要作为行政管理依据的，应当由有行政管理职权的行政机关制定规范性文件对外发布。

7. 规范性文件清理后，关于修改、废止、宣布失效规范性文件的决定，属于规范性文件。

8. 涉密文件不适用规范性文件管理规定。

二、规范性文件合法性审核机构

市、乡（镇）人民政府及市人民政府工作部门要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）。市司法局是市人民政府规范性文件的审核机构。以市人民政府或者市政府办公室名义印发的规范性文件，或者由市人民政府部门起草、报请市人民政府批准后以部门名义印发的规范性文件，由同级人民政府司法行政部门进行审核；在送政府审核机构审核前，起草部门审核机构应当先行审核，出具

合法性审核意见。市人民政府部门制定的规范性文件，由本部门审核机构进行审核。乡镇人民政府制定的规范性文件，由乡镇的审核机构或者人员进行审核。

不属于规范性文件的政府文件，由市政府办公室指定机构负责对文件的内容进行审核把关；市政府部门文件由部门办公机构负责审核把关。

三、规范性文件合法性审核程序

（一）报送程序。

起草单位要及时将文件送审稿及有关材料报送制定机关的办公机构，并保证材料的完备性和规范性。制定机关的办公机构要按照审核报送材料的要求对起草工作的程序和材料的完备性、规范性进行审核认定。符合要求的，转送审核机构进行审核；不符合要求的，制定机关的办公机构可以退回，或者要求起草单位在规定时间内补充材料或说明情况；审核机构退回起草单位的，如仍需进行审核，起草单位应当按照要求再次报送审核材料。

（二）审核所需材料。

市人民政府、乡（镇）人民政府及市人民政府工作部门制发规范性文件，应当在文件草案提交讨论决策前交由审核机构

进行合法性审核。转送制定机关审核机构对规范性文件草案进行合法性审核时，规范性文件制定机关应当提供以下材料：

1. 制定机关负责人签署送审核机构进行合法性审核的意见；
2. 起草单位主要负责人签发提请审议发布文件的请示（指以政府或者政府办公室名义印发的规范性文件，或者由政府部门起草、报请本级人民政府批准后以部门名义印发的规范性文件）；
3. 规范性文件送审稿；
4. 规范性文件送审稿的起草说明，内容应当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；
5. 起草单位审核机构的合法性审核意见（指以政府或者其办公机构名义印发的规范性文件，或者由政府部门起草、报请本级人民政府批准后以部门名义印发的规范性文件）；
6. 征求意见的相关材料：
 - （1）面向社会征求意见的，报送征求到的意见汇总表及向社会征求意见的时间和方式；

(2) 征求有关部门意见的，报送有关部门反馈的书面意见；

(3) 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，报送听证笔录；

(4) 涉及地区经济社会发展的重大事项或者专业性较强，组织有关专家咨询论证的，报送专家咨询论证意见。

7. 文件制定所依据的法律、法规、规章、规范性文件和相关政策以及上级机关有关规定的文本；

8. 负责起草工作的人员姓名及联系方式。

(三) 征求意见要求。

1. 规范性文件草案，起草单位应当通过以下两种方式公开征求意见：

(1) 通过本单位门户网站、政府门户网站或者新闻媒体等方式征求社会公众意见，征求意见的时间一般不得少于 7 日；

(2) 通过书面征求意见函等方式，征求相关单位和个人意见。

2. 规范性文件草案有下列情形之一的，起草单位应当征求相关单位意见或者事先组织有关专家进行咨询论证：

(1) 涉及本地区经济社会发展重大事项的；

(2) 涉及较强专业性、技术性内容；

(3) 除行政机关内部审批流程外，规定有关奖励、扶持措施的审查标准和审查程序的；

(4) 可能导致重大财政投入或者社会成本大幅增加的，需要进行成本效益分析的。

3. 涉及重大公共利益或者公众切身利益的规范性文件草案，起草单位应当采取座谈会、听证会等多种形式，广泛听取行政管理相对人和有关单位的意见。

4. 制定与企业生产经营密切相关的规范性文件的，起草单位还应提交征求相关企业和行业协会商会意见及意见采纳的情况。

5. 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规范性文件的，起草单位还应当按照有关规定，向审核机构提交公平竞争审查结论。

6. 涉及重大行政决策的规范性文件，起草单位还应当向审核机构提交社会风险评估报告。

7. 涉及机构编制事项的规范性文件，起草单位还应当先行征求机构编制部门的意见。

8. 起草单位应当把征集到的意见和建议根据不同情况作出相应处理。符合法律、法规、规章和上级有关规定、具有科学性和可操作性的合理建议，起草单位应当采纳；对于不予采纳的意见、建议，起草单位应当通过适当方式向公众或者提议人反馈并说明理由。

9. 对依法不得公开或者应急性的事项，起草单位可以不公开征求意见。

（四）审核时限。

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行政规范性文件等外，合法性审核时间从送审材料齐备后计算一般不少于 5 个工作日，对内容复杂、争议较大或者涉及其他重大问题的，经审查机构负责人批准，可以适当延长审查期限，最长不超过 15 个工作日。如审核过程中在书面征求意见的基础上，需召开座谈会、论证会和征询等方式听取有关方面意见的所用时间不计入合法性审核时限。

起草单位按照审核机构要求补充材料、说明情况以及提供依据的文本或对依据引用情况作出说明的时间不计入合法性审核时限。

起草单位按照审核机构的意见修改后再次提交审核机构合法性审查的，审查期限重新计算。

四、规范性文件合法性审核标准

审核机构应当认真履行审核职责，对文件的制定主体、程序、有关内容是否合法进行审核。

（一）制定主体审核。

1. 制定机关

制定机关应当是市人民政府及其工作部门和依法设立的派出机关，乡（镇）人民政府，本市行政区域内实行垂直管理的部门，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

2. 职能权限

涉及的管理事项不得超越法定职权或者法律法规规章的授权范围。

（二）制定程序审核。

1. 调研论证。

起草单位应当对制定规范性文件必要性和可行性进行调查研究，并对所要解决的问题、拟确立的主要制度或者主要措施进行充分论证。

2. 公开征求意见。

3. 起草单位合法性审查。

起草单位拟将规范性文件草案提请政府发布的，起草单位的审核机构应对草案先行进行合法性审查，并出具意见。

4. 特定情况下制定程序的简化。

因情况紧急需即时制定规范性文件的，经制定机关主要负责人批准，制定程序可以简化。

（三）制定内容审核。

1. 设定权利义务规范方面

减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务有无法律、法规、规章为依据。

没有法律、法规、规章为依据，规范性文件不得增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容。

2. 行政许可方面

（1）不得设定审批、审核、批准、核准、登记、同意以及核发资格证、资质证等属于行政许可的事项；

（2）规定的行政许可事项应当有法律、法规和规章依据；

（3）行政许可条件、程序、期限、实施主体、监督检查等内容应当符合有关法律、法规和规章规定；

（4）不得增设行政许可条件、违法设定前置条件、扩大或者缩小行政许可事项活动范围等。

3. 行政处罚方面

（1）不得设定警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等属于行政处罚的事项；

（2）行政处罚的种类、幅度、对象、实施主体、实施程序等内容应当符合有关法律、法规和规章的规定；

（3）规定的不予处罚、从轻处罚、减轻处罚、从重处罚等裁量情节应当有法律、法规或规章依据；

4. 行政强制方面

（1）不得设定限制公民人身自由、查封、扣押、冻结等属于行政强制措施和加处罚款或者滞纳金、划拨存款或汇款、拍卖被查封扣押的场所（设施、财物）、排除妨碍、恢复原状、代履行等属于行政强制执行的事项；

（2）行政强制措施应当有法律、法规作为依据，其实施主体、条件、程序等内容应当符合法律、法规的规定；

（3）行政强制执行内容应当有法律作为依据，其实施主体、条件、程序等内容应当符合法律的规定。

5. 行政征收方面

规范性文件不得设定行政征收事项。行政征收事项应当有法律、法规作为依据，其实施主体、条件、程序等内容应当符合法律、法规的规定。

6. 行政事业性收费方面

规范性文件不得自行新设行政事业性收费事项。具体为下列内容：

（1）涉及的行政事业性收费项目应当在财政部公布的全国性及中央部门行政事业性收费目录清单或江西省财政厅公布的江西省行政事业性收费目录清单中；

（2）行政事业性收费项目应当按照国务院和省政府及其财政、价格主管部门的规定设立和征收，收费单位、收费对象、收费标准、收费范围、收费期限等内容应当与批准文件一致；

（3）取消、停征、减征、免征或者缓征行政事业性收费，以及调整收费主体、范围、对象、标准、期限，应当按照设立和征收行政事业性收费的管理权限予以批准、不许越权批准。

7. 委托行政执法方面



(1) 委托行政许可内容应当符合《中华人民共和国行政许可法》第二十四条的规定；

(2) 委托行政处罚内容应当符合《中华人民共和国行政处罚法》第十八条、第十九条的规定；

(3) 其他委托行政执法的规定应当有法律、法规、规章或上级政策依据；

(4) 委托的行政执法权仍属于委托机关的权力，委托机关依法承担法律责任；

(5) 受委托单位应当符合法律、法规、规章或政策规定的条件等。

8. 公平竞争方面

(1) 市场准入和退出方面

- ①不得设置不合理和歧视性的准入和退出条件；
- ②未经公平竞争，不得授予经营者特许经营权；
- ③不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务；
- ④不得设置没有法律法规依据的审批或者事前备案程序；
- ⑤不得对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等设置审批程序。

(2) 商品和要素自由流动方面



①不得对外地和进口商品、服务实行歧视性价格和歧视性补贴政策；

②不得限制外地和进口商品、服务进入本地市场或者阻碍本地商品运出、服务输出；

③不得排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动；不得排斥、限制或者强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构；

④不得对外地经营者在本地的投资或者设立的分支机构实行歧视性待遇，侵害其合法权益。

（3）影响生产经营成本方面

①不得违法给予特定经营者优惠政策；

②安排财政支出一般不得与企业缴纳的税收或非税收入挂钩；

③不得违法免除特定经营者需要缴纳的社会保险费用；

④不得在法律规定之外要求经营者提供或者扣留经营者各类保证金。

（4）影响生产经营行为方面

①不得强制经营者从事《中华人民共和国反垄断法》规定的垄断行为；

②不得违法披露或者要求经营者披露生产经营敏感信息，为经营者从事垄断行为提供便利条件；

③不得超越定价权限进行政府定价；

④不得违法干预实行市场调节价的商品和服务的价格水平。

（5）例外规定

属于下列情形的政策措施，如果具有排除和限制竞争的效果，在符合规定的情况下可以实施：

①维护国家经济安全、文化安全或者涉及国防建设的；

②为实现扶贫开发、救灾救助等社会保障目的的；

③为实现节约能源资源、保护生态环境等社会公共利益的；

④法律、行政法规规定的其他情形。

政策制定机关应当说明相关政策措施对实现政策目的不可或缺，且不会严重排除和限制市场竞争，并明确实施期限。

9. 行政主体职权方面

（1）在上位法对行政管理事项的条件、程序或行政机关的权力已有明确规定的情况下，规范性文件不得随意改变上位法的规定，扩大或者减少行政机关自身的权力。

(2) 无法律、法规依据，不得赋予政府议事协调机构具体的行政权力。

10. 考试培训方面

文件草案中有关资格考试、培训、证件发放等规定应当符合法律、法规和规章规定。

11. 有无与现行上位法（政策）相抵触的其他内容

12. 合理性方面

规范性文件审核以合法性审核为主，但内容明显不合理的，应当提出审核意见。

(1) 确定的措施应当符合实际情况，具有可操作性；

(2) 可以采用多种方式实现行政目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式；

(3) 文件内容不得违反公序良俗；

(4) 与相关的规范性文件应当相协调、衔接。

13. 表述规范方面

(1) 审查文件名称表述、结构表述、基本内容表述、法律语言表述等是否规范、完整；

(2) 是否存在前后矛盾、意思不清、用词不准、概念模糊等问题。

14. 施行日期方面

- (1) 文件应当载明施行日期；
- (2) 规范性文件应当自公布之日起 30 日后施行（因保障国家安全、重大公共利益的需要，或者公布后不立即施行将有碍法律、法规、规章和国家政策执行的除外）；
- (3) 涉及的内容属于阶段性工作，应当载明有效期；
- (4) 溯及既往的规定应是为了保护公民、法人和其他组织的权利和利益；
- (5) 针对以前制发的相关规范性文件，应当就如何处理作出规定。

15. 解释权限方面

根据《立法法》精神，规范性文件“谁制定，谁解释”，制定机关是规范性文件的当然解释主体，“规范性文件的解释权”无须在文件中明确。

规范性文件实施中的具体应用问题，由有关主管部门在职权范围内负责解释。

五、规范性文件合法性审核方法

1. 书面审核。

规范性文件合法性审核以书面审核为主要形式。

2. 听取起草部门意见。

在审核过程中，审核机构审核人员认为文件草案中的一些特殊问题需要和起草部门交流的，可以采用电话、面对面等形式与文件草案起草人员进行沟通，听取起草部门意见。

3. 征求相关部门、专家意见，吸纳法律顾问参与。

在审核过程中，审核机构与起草部门不能达成一致意见且专业性、技术性较强的事项，可以采用商请有关部门协助审核、书面征求相关领域专家意见、吸纳政府法律顾问参与等方式进行审核。

六、合法性审核意见提出

规范性文件存在合法性问题的，在提出审核意见的同时，要根据法律、法规、规章的规定尽可能地提出解决办法。

1. 文件起草不符合规范性文件制定程序要求的，要求起草单位完善相关程序。

2. 文件草案部分内容有违法或不符合审核标准的，提出删除或修改该部分内容的意见。

3. 文件草案规定的内容涉及面窄、影响较小、专业性较强，仅作具体操作性规定或者涉及起草部门行政管理领域的，

出具合法性审查意见的同时，提出由政府部门、依法授予行政管理权的组织（机构）制定规范性文件的处理意见。

4. 文件草案内容合法、合理，措施可行、可操作性强，与其他规范性文件衔接、协调，用语规范的，提出与法律法规不相抵触的意见，并形成规范性文件合法性审核意见书一式两份，一份返送制定机关的办公机构提交会议审议，一份由审核机构留存。

5. 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，提交制定机关会议集体审议，由会议决定。

七、规范性文件合法性审核责任

市政府规范性文件由同级司法行政部门负责进行合法性审核，部门规范性文件由本行政机关审核机构负责进行合法性审核，不属于政府规范性文件的文件，由同级政府办公机构指定的工作机构负责对文件的内容进行审核把关。

要确保合法性审核机制对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，不得提交集体审议或签发。

起草单位、制定机关的办公机构未严格履行本部门审核文件职责，或者在提请审核过程中失职、缺位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；审核机构未严格履行审核职责，造成严重后果的，依纪依法追究有关责任人员的责任。

市人民政府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和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依纪依法问责。

八、附则

行政机关规范性文件的备案审查工作按照《江西省行政规范性文件管理办法》（江西省人民政府令第 245 号）的有关规定执行。