

000401

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2015〕53号

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

各州、市人民政府，滇中产业新区管委会，省直各委、办、厅、局：

为认真贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神，进一步加强行政机关规范性文件合法性审查，提高规范性文件质量，保证法制统一，适应深入推进依法行政、加快建设法治政府的新要求，经省人民政府同意，现提出以下意见：

一、充分认识规范性文件合法性审查的重要性

制定规范性文件是重大决策行为，涉及公民、法人和其他组织的权利和义务，其内容是否合法、适当，对于确保法律的正确

实施，保障人民群众合法权益，维护社会稳定关系重大。对规范性文件进行合法性审查，保证规范性文件内容合法有效，有利于从源头上预防和减少行政机关违法或不当行为的发生，是维护法制统一的客观需要，也是促进依法行政的迫切要求，更是规范经济社会发展活动的重要保障。

我省自 2005 年起全面实施规范性文件合法性审查制度以来，各地各部门按照《云南省行政机关规范性文件制定和备案办法》（省政府令第 129 号）开展合法性审查工作，取得了实效，但也存在一些突出的问题，主要表现为：有的领导干部对规范性文件合法性审查的重要性认识不足，未认真按照现行规定抓好有关工作；有的规范性文件未经法制机构依法进行合法性审查，导致规范性文件违法的现象时有发生，影响了行政机关的公信力；一些地方和部门法制机构比较薄弱，从事规范性文件合法性审查的专业人员严重不足。因此，各地各部门要充分认识规范性文件合法性审查工作的重要性和必要性，进一步增强责任感和使命感，以党的十八届三中、四中全会精神为指导，严格执行有关规定，确保规范性文件合法有效，切实维护法制统一。

二、明确审查范围，健全审查程序

（一）行政机关规范性文件的审查范围

根据《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33 号）和《云南省行政机关规范性文件制定和备案办法》（省政府令第 129 号）有关规定，规范性文件是指行政机关及法律、法

规、规章授权组织制定并公布，在一定范围、时间内对公民、法人或者其他组织具有普遍约束力的文件。对使用“办法”“规定”“决定”“规则”“细则”“意见”“通告”等名称的所有规范性文件都要列入合法性审查范围。各地各部门可以结合实际情况，对规范性文件的审查范围作出具体界定。

各地各部门在界定审查范围时应将下列几种具有特殊性的文件列入规范性文件合法性审查范围：

1. 行政机关转发上级机关规范性文件的同时，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、义务的文件；

2. 行政机关转发下级机关的规范性文件，表示同意规范性文件内容的文件；

3. 行政机关制定的关于行政机关的“三定”规定等涉及对外管理权限并作为管理依据的文件；

4. 行政机关批复的内容既适用于请示机关所在区域，又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的文件；

5. 行政机关对本机关实施的行政处罚、行政许可等裁量权进行细化量化的文件；

6. 行政机关决定废止、宣布失效规范性文件的文件。

（二）行政机关规范性文件合法性审查程序

对规范性文件进行合法性审查的基本程序，是行政机关制定

的规范性文件在其提交政府常务会议或者部门领导班子会议集体讨论决定前，由制定机关的法制机构统一进行专业的合法性审查，并依法作出处理。

各地各部门可以根据《云南省行政机关规范性文件制定和备案办法》（省政府令第129号）有关规定，结合实际情况，作出具有可操作性的具体审查程序规定。

三、把握审查内容，注重审查质量

准确把握行政机关规范性文件的审查内容，注重提高规范性文件的审查质量，是规范性文件合法性审查工作的关键。重点应当审查以下内容：

（一）制定主体的合法性

行政机关规范性文件制定主体具有特定性，只有各级政府、县级以上政府工作部门和法律、法规、规章授权组织才有权制定规范性文件。要建立规范性文件制定主体资格制度，只有依法确定或者公布的规范性文件制定主体才能在其法定职权范围内，依照法定程序制定规范性文件。其他组织和机构制定的规范性文件，属于制定主体违法，一律不得作为行政管理的依据。各级政府及其所属部门和派出机关，法律、法规、规章授权的组织在其授权范围内可以作为适格主体。其他企业事业单位、社会团体和行政机关的内设机构、临时机构、派出机构不作为适格主体。

（二）制定依据的合法性

要认真审查规范性文件是否具有充分的制定依据，同时，对

依据法律、法规、规章或者国家有关政策制定的规范性文件，要审查其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。对于法律、法规、规章和有关政策依据不充分的规范性文件，要审查其行政管理的目的和措施是否必要和适当，是否符合法治精神和原则，正确处理好合法性与现实需要的关系。对没有明确的制定依据的规范性文件，要审查其行政管理的目的、措施是否合理、正当。

（三）制定内容的合法性

要认真审查规范性文件的内容是否符合法律、法规、规章和国家有关政策的规定。规范性文件的内容不得与法律、法规、规章和有关政策相抵触；不得设定行政处罚、行政强制、行政许可；不得设定行政收费或者以基金、会费等名义的收费；不得设定限制或者处分公民、法人和其他组织的法定权益的事项，不得设定法律、法规、规章规定之外的义务。

（四）制定权限的合法性

要认真审查规范性文件制定主体是否在法律、法规、规章授权的范围内或本单位“三定”规定明确的职责范围内制定规范性文件。规范性文件不得规定非本行政区域管辖范围内的事项，也不得越权规定属于其他机关权限范围的事项。要符合立法权限保留的规定，不得规定只能由法律、法规、规章规定的事项，不得规定有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项，不得规定由民事法律调整的

事项，不得规定公民、法人或者其他组织能够自主决定的事项、市场竞争机制能够有效调节的事项、通过道德规范调整可以解决的事项、社会组织或者中介机构能够自律管理的事项。

（五）制定程序的合法性

要认真审查制定规范性文件是否符合法定程序。制定对公民、法人或其他组织的权利、义务产生直接影响的规范性文件，规范性文件起草部门必须采取公告、座谈、听证等方式公开征求意见，实现决策的公众参与，并经过专家论证，对涉及经济社会发展和人民群众切身利益的，还应当进行风险评估，重点应加强对涉及社会稳定、环境保护和经济等方面的风险评估，评估结果作为制定规范性文件的重要依据。法制机构可以根据需要，采取书面审查，征求意见，实地调研，召开座谈会、协调会、专家论证会等方式进行审查。

四、加强组织保障，强化监督检查

（一）强化主体责任

按照《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33号）和《云南省行政机关规范性文件制定和备案办法》（省政府令第129号）要求，政府及其部门法制机构是本级政府或本部门制定规范性文件合法性审查的主体，必须切实履行职责，进一步增强规范性文件审查工作的公正性和专业性。各级政府及其部门制定的规范性文件，在提交政府常务会议或者部门领导班子会议集体讨论决定前，必须交由法制机构进行合法性审查。规范性

文件合法性审查是政治性、政策性、法律性、专业性都较强的工作，各级政府及其部门法制机构要配备高素质的专业人员负责规范性文件合法性审查工作，切实保证审查工作的实效性，进一步提高规范性文件的质量。

（二）加大检查力度

将规范性文件合法性审查工作作为法制监督的重点检查内容。上级行政机关法制机构要加强对下级行政机关规范性文件合法性审查工作的检查和指导，对发现问题的，由上级行政机关法制机构向制定机关提出审查意见，由制定机关自行纠正，或者提出处理意见，报本级行政机关同意后予以纠正。

（三）严格考核评价

要把规范性文件合法性审查工作列入每年的全省依法行政综合考评范围，对违法制定规范性文件的，在考核评价时要对制定机关相应扣分，责令制定机关进行纠正；造成严重影响的，对该行政机关的主要负责人通报批评，并依法追究有关人员的责任。



（此件公开发布）

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

云南省人民政府办公厅

2015年7月24日印发

