

朝阳市人民政府办公室文件

朝政办发〔2024〕33号

朝阳市人民政府办公室关于印发朝阳市 行政合法性审查工作规则的通知

各县（市）区人民政府，市政府各部门，市直各单位：

经市政府同意，现将《朝阳市行政合法性审查工作规则》
印发给你们，请结合实际，认真组织实施。



（此件公开发布）

朝阳市行政合法性审查工作规则

第一章 总 则

第一条 为加强法治政府建设，全面推进和规范合法性审查工作，根据《辽宁省重大行政决策程序规定》《辽宁省行政规范性文件合法性审核办法》《辽宁省重大行政执法决定法制审核办法》等规定，结合我市实际制定本规则。

第二条 市、县（市）区人民政府及其部门、乡镇人民政府、街道办事处（以下简称行政机关）制定行政规范性文件、作出重大行政决策和重大行政执法决定、签订行政协议，适用本规则。

第三条 行政机关制定行政规范性文件、作出重大行政决策和重大行政执法决定、签订行政协议属于重大事项的，应当按照《中国共产党重大事项请示报告条例》等规定，向同级党委请示报告。

第四条 各级人民政府应当加强领导，健全权责一致、程序完备、相互衔接、运行高效的工作机制，及时研究解决工作中遇到的重大问题，推进市、县（市）区人民政府及其部门、乡镇人民政府和街道办事处合法性审查全覆盖。

第五条 市、县（市）区司法行政部门是本级人民政府的合法性审查部门，负责本级人民政府的合法性审查工作，统筹协调本地区的合法性审查工作。

市、县（市）区人民政府有关部门的法制机构是本部门的合法性审查机构，负责本部门的合法性审查工作。

县（市）区人民政府应当明确司法行政部门或者专门的合法性审查人员，统筹基层法治人员等力量，做好乡镇人民政府、街道办事处合法性审查工作。

第二章 行政规范性文件合法性审核

第六条 行政机关拟制定行政规范性文件，按照《辽宁省行政规范性文件合法性审核办法》等规定进行合法性审核。

本规则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。

法律法规和国家有关规定对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、人事任免等另有规定的，从其规定。

第七条 行政机关制定行政规范性文件送请合法性审核时，起草单位应当提交下列审查材料：

（一）提请合法性审核的函、征求意见情况、文件公开属性说明；

（二）拟发布规范性文件的会议纪要、领导批示等；

（三）规范性文件送审稿及起草说明；

（四）制定规范性文件所依据的法律、法规、规章和政策规定；

（五）起草单位合法性审核意见、公平竞争审查意见、集体讨论记录；

(六) 审核机关认为需要提供的其他材料。

第八条 行政规范性文件合法性审核主要包括下列内容：

(一) 制定主体是否合法；

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

(三) 内容是否符合宪法和法律、法规、规章以及有关政策规定；

(四) 是否设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；

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

(六) 是否存在没有法律法规依据减损公民、法人和其他组织的合法权益或增加其义务以及侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利的情形；

(七) 是否存在违法干预或影响市场主体正常生产经营活动，违法设置市场准入和退出条件等情形；

(八) 是否违反规范性文件制定程序；

(九) 其他按照国家和省有关规定需要审核的事项。

第九条 合法性审核是制定行政规范性文件的必经程序。行政机关不得以征求意见、会签、参加会议等方式代替合法性审核。

涉及经营者经济活动的行政规范性文件，未按照规定经公平竞争审查或经审查不符合公平竞争规定的，不得提交合法性审核。

第十条 审核机构应当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。起草部门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；起草部门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。

第三章 重大行政决策合法性审查

第十一条 行政机关拟作出的下列重大行政决策，按照《辽宁省重大行政决策程序规定》以及辽宁省司法厅《重大行政决策合法性审查工作指引》等规定进行合法性审查：

- （一）制定经济和社会发展等方面的重要规划；
- （二）制定有关公共服务、市场监管、社会管理和环境保护等方面的重大公共政策和措施；
- （三）制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施；
- （四）决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；
- （五）决定对经济社会发展有重大影响、关系人民群众切身利益或涉及重大公共利益的其他重大事项。

法律、行政法规对本条第一款规定事项的决策程序另有规定的，依照其规定。财政政策等宏观调控决策、政府立法决策以及突发事件应急处置决策不适用本规则。

第十二条 决策承办单位应当拟订重大行政决策草案，在提交决策机关讨论前进行合法性审查。

决策草案未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交决策机关讨论。

不得以征求意见、会签、参加会议等方式代替合法性审查。

第十三条 决策承办单位送请合法性审查，应当提供下列材料，并对材料的真实性、完整性负责：

（一）提请合法性审查的函及相关材料；

（二）作出、调整重大行政决策的本级党委、政府领导批示或者本级党委、政府领导同意合法性审查的批示；

（三）决策草案及起草说明，说明应当包括决策背景、主要内容、决策过程等事项；

（四）按照规定履行公众参与、专家论证、风险评估程序的相关材料，或者未履行相关程序的理由和依据；

（五）涉及公平竞争审查的需提供公平竞争审查意见；

（六）征求意见采纳情况说明、征求意见的函及反馈材料；

（七）决策承办单位的合法性审核意见、集体讨论记录；

（八）有关法律、法规、规章及相关文件；

（九）审查部门认为需要提供的其他材料。

提供的材料不符合要求的，合法性审查部门可以退回，或者要求补充。

第十四条 合法性审查原则上采用书面方式进行。审查部门可以根据需要采用实地考察、座谈会、专家论证等方式开展辅助审查。

第十五条 重大行政决策合法性审查主要包括下列内容：

（一）制定主体是否合法；

（二）决策草案内容是否符合有关法律、法规、规章和国家政策的规定；

(三) 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;

(四) 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义务的情形;

(五) 决策草案的形成是否履行相关法定程序。

第十六条 对报送审查材料法定程序履行情况进行合法性审查包括下列内容:

(一) 本级党委、政府领导是否作出、调整重大行政决策的批示或者本级党委、政府领导同意合法性审查的批示;

(二) 拟定决策草案是否向决策事项涉及的决策机关所属部门、下级政府等征求意见;

(三) 拟定决策草案有不同意见的,是否达成一致,并就未予采纳的意见说明理由及依据;

(四) 拟定决策草案是否履行公众参与、专家论证、风险评估程序;

(五) 拟定决策草案是否履行了公平竞争审查程序;

(六) 拟定决策草案是否履行了决策承办单位的合法性审查程序;

(七) 拟定决策草案是否履行了决策承办单位的集体讨论程序;

(八) 其他程序规定。

在合法性审查过程中,应当组织法律顾问、公职律师提出法律意见。

第十七条 审查部门在依法审查后,应当按照《辽宁省重

大行政决策程序规定》第二十八条第一款规定出具合法性审查意见。

对国家尚无明确规定的探索性改革决策事项，可以明示法律风险，提交决策机关讨论。

第四章 重大行政执法决定法制审核

第十八条 行政执法机关在作出重大行政执法决定之前，由该行政执法机关法制机构按照《辽宁省重大行政执法决定法制审核办法》等规定进行法制审核：

（一）涉及重大公共利益、可能造成重大社会影响或引发社会风险的；

（二）直接关系行政相对人或第三人重大权益的；

（三）经过听证程序作出行政执法决定的；

（四）案件情况疑难复杂，涉及多个法律关系的；

（五）其他法律、法规、规章规定应当进行法制审核的。

第十九条 重大行政执法决定进行法制审核时，应当提交下列材料：

（一）拟作出重大行政执法决定的情况说明。载明案件基本事实、适用法律、法规、规章和执行裁量权基准情况、执法人员资格情况；

（二）拟作出重大行政执法决定书文本；

（三）经过听证程序的，应当提交听证笔录；

（四）经过抽样、检疫、检测或检验的，应当提供相应报告；

（五）经过评估、鉴定或者专家评审的，应当提交评估、

鉴定报告或者评审意见；

(六) 其他有关材料。

第二十条 重大行政执法决定法制审核以书面审核为主；材料不齐全的，可以要求及时补充，补充材料时间不计入审核期限，必要时，可以调阅审核执法决定的相关材料，相关单位和个人应当予以协助配合。

第二十一条 重大行政执法决定法制审核主要包括以下内容：

(一) 行政执法机关主体是否合法、行政执法人员是否具备执法资格；

(二) 程序是否合法；

(三) 主要事实是否清楚，证据是否确凿、充分；

(四) 适用法律、法规、规章是否准确，裁量基准运用是否适当；

(五) 执法是否有超越执法机关法定权限或滥用职权的情形；

(六) 行政执法文书的制作是否规范、齐备；

(七) 违法行为是否涉嫌犯罪、需要移送司法机关。

第二十二条 对拟作出的重大行政执法决定，根据以下情况，提出相应的书面意见或建议：

(一) 案件事实清楚、证据确凿、适用依据正确，程序合法、执行裁量权基准适当，法律文书制作规范的，提出同意的审核意见；

(二) 对超越本机关法定权限，或者存在滥用职权的，提

出不同意的审核意见；

（三）对事实不清、证据不足的，提出重新调查或者补充调查的审核意见；

（四）对定性不准、适用依据错误，或者不符合裁量基准规定的，提出修正的审核意见；

（五）对违反法定程序的，提出纠正的审核意见；

（六）超出本机关管辖范围或涉嫌犯罪的，提出移送意见。

法制审核机构应当制作《重大行政执法决定法制审核意见书》一式两份，一份留存归档，一份连同案卷材料回复行政执法机关。行政执法机关应将《重大行政执法决定法制审核意见书》存入执法案卷。

网上办案的行政执法机关，在网上流转程序中完成法制审核的，不再单独出具书面的《重大行政执法决定法制审核意见书》。

第二十三条 行政执法机关应当对法制审核意见作出相应的办理：

（一）行政执法机关对法制机构审核意见和建议应研究采纳，法制审核未通过的，不得作出决定；

（二）行政执法机关对法制机构审核意见有异议的，应当按照有关工作程序，报请有关负责人决定或集体讨论决定。

第五章 行政协议法制审核

第二十四条 行政机关为实现行政管理或公共服务目标，与公民、法人或其他组织协商后，签订的具有权利义务内容的下列协议，按照本规则进行法制审核：

- (一) 政府特许经营协议;
- (二) 土地、房屋等征收征用补偿协议;
- (三) 矿业权等国有自然资源使用权出让协议;
- (四) 政府投资的保障性住房的租赁、买卖等协议;
- (五) 符合本条第一款规定的政府与社会资本合作协议;
- (六) 其他行政协议。

第二十五条 承办部门不得将合作协议文本完全交由合作方拟定。

对专业性、技术性较强的合作协议文本，承办部门可以委托相关专业机构、社会组织等第三方起草。

第二十六条 承办部门将合作协议文本报送法制审核前，应当履行下列程序：

(一) 核实情况。包括合作方身份和合作项目的真实性、可靠性等情况。

(二) 评估论证。对合作事项涉及的法律、经济、技术、社会稳定、公共安全和生态环境等方面的风险进行分析，必要时进行风险评估。对于专业性、技术性较强或者涉及重大、疑难、敏感事项的，应当邀请有关专业机构、专家进行论证，并征求法律顾问或者公职律师的意见。

(三) 征求意见。合作协议内容涉及其他部门、单位职责的，应当书面征求有关部门、单位意见。

(四) 法制审核。承办部门法制工作机构应当对合作方主体资格、合作协议拟定程序及合作协议文本的合法性、合理性等进行审核，形成书面审核意见。

(五) 集体讨论。承办部门召开会议对行政协议文本进行讨论。

第二十七条 行政机关拟签订的行政协议送请法制审核，承办部门应当提交下列材料，并对材料的真实性、完整性负责：

- (一) 行政协议文本草案；
- (二) 起草说明；
- (三) 背景材料和协议相对方情况；
- (四) 承办部门的法制审核意见；
- (五) 承办部门的集体讨论记录；
- (六) 征求意见、公平竞争审查、社会风险评估、专家论证等需要提供的相关材料；
- (七) 法制审核部门认为需要提供的其他材料。

第二十八条 行政协议法制审核主要包括下列内容：

- (一) 签订协议的主体是否合法；
- (二) 是否符合法定权限，是否存在超越行政机关职权范围的承诺或义务性规定；
- (三) 双方权利义务的设置是否合法；
- (四) 是否存在其他违反法律、法规、规章，或损害国家利益、社会公共利益、他人合法权益的内容；
- (五) 签订形式、程序是否合法；
- (六) 法律、法规、规章和国家规定需要审核的其他内容。

行政协议采用国家或省有关部门制定的格式文本、示范文本的，法制审核的内容可以简化。

第二十九条 行政协议文本未经法制审核或者经法制审核

不合法的，不得送请行政机关签署。

第六章 保障措施

第三十条 起草、承办单位和行政机关应当按照国家有关规定的要求，保障必要的合法性审查时间。

除保障国家安全、经济安全、社会稳定和其他重大公共利益或者执行上级行政机关的紧急命令和决定，需要立即就审查事项作出决定的以外，合法性审查时间一般不少于7个工作日，最长不超过15个工作日。

合法性审查时间自审查机构收到审查材料之日起计算。审查材料不完备、不规范，需要补正的，自提交补正材料之日起计算。审查过程中的专家论证、第三方机构评估的时间不计算在内。

第三十一条 从事合法性审查工作的人员应当具备与履行职责相适应的专业知识和业务能力，并按照规定的权限和程序履行职责。

初次从事合法性审查工作的人员，一般应当通过国家统一法律职业资格考试，取得法律职业资格。法律法规另有规定的，从其规定。

第三十二条 行政机关应当加强合法性审查人员能力建设，保障人员力量与工作任务相适应，可以通过政府购买服务等方式，引入专业社会力量参与合法性审查工作。

第三十三条 县级以上人民政府审查部门应当加强合法性审查工作的业务指导，通过业务交流、培训研讨和案例指导等方式，提升合法性审查工作人员的业务素质和能力。

第三十四条 行政机关审查机构应当发挥政府法律顾问、公职律师作用，健全合法性审查咨询论证制度，为合法性审查工作提供智力支持。

第三十五条 县级以上人民政府应当加强对下级人民政府合法性审查工作的监督检查和考核评价，并将合法性审查工作纳入法治建设考核和督察内容，对在合法性审查工作中做出显著成绩的单位和个人，按照有关规定给予表彰和奖励。

第三十六条 行政合法性审查工作实行尽职容错制度。因法律适用理解不一致、试点试验性创新工作政策界限不明确、技术性问题已征求专家意见等情形，经审慎审查后合法性审查意见仍出现偏差或差错的，不追究合法性审查人员的行政责任。

第七章 附 则

第三十七条 法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织按照法律、法规授权履行职能，参照本规则执行。

各县（市）区为行政村提供行政合法性审查服务和本规则确定的合法性审查事项以外的其他涉法事务，可以参照本规则执行。

第三十八条 本规则自 2024 年 10 月 1 日起实施，由市司法局解释。

抄送：市委各部委，市人大常委会办公室，市政协办公室，朝阳军分区，市法院，市检察院，市各民主党派，市各人民团体，国、省机关驻朝直属机构，市各新闻单位。

朝阳市人民政府办公室

2024 年 9 月 30 日印发
