

中共启东市委全面依法治市委员会办公室 启东市依法行政工作领导小组办公室

启委法办〔2021〕7号

关于印发启东市镇（园区、街道）合法性 审查工作规范的通知

各镇党委、政府，各园区党工委、管委会，各街道党工委、办事处，市委各部委办局，市各委办局，市各人民团体，市各直属单位：

现将《启东市镇（园区、街道）合法性审查工作规范》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共启东市委全面依法治市
委员会办公室

启东市依法行政工作
领导小组办公室

2021年7月30日

启东市镇（园区、街道）合法性 审查工作规范

第一章 总 则

第一条 为加强和规范镇（园区、街道）合法性审查工作，促进依法行政，深化基层法治建设，根据《江苏省重大行政决策程序实施办法》（江苏省人民政府令第134号）《省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》（苏政办发〔2019〕55号）《启东市政府合同管理办法（试行）》（启政规〔2021〕4号）以及有关法律、法规、规章等规定，结合本市实际，制定审查工作规范。

第二条 本市行政区域内的镇（园区、街道）开展行政规范性文件、重大行政决策、政府合同、重大行政执法决定合法性审查工作以及其他涉法事项合法性审查工作，适用本规范。

第三条 合法性审查是制定规范性文件、作出重大行政决策、签订政府合同、作出重大行政执法决定等涉法事项的必经程序，未经合法性审查或审查不合法的，不得提交集体审议或出台。

第四条 合法性审查工作应当遵循权责法定、程序正当、内容合法、公开公正的原则，确保审查事项依法合规。

第五条 镇（园区、街道）合法性审查工作应当确定专门机构（以下简称“合法性审查机构”）承担，一般由镇（园区、街道）

司法所或履行法制监督职能的科室承担。

合法性审查机构负责合法性审查事项的立项、审查、流转、监督等工作。

第六条 镇（园区、街道）应当配备必要的法律专业工作人员承担合法性审查工作，建立以法制员、司法所工作人员、公职律师等内部力量为主体，法律顾问、政府购买法律服务等外部力量为辅助的合法性审查队伍。

镇（园区、街道）应当明确分管负责人，具体牵头组织和协调推进合法性审查工作。

第七条 镇（园区、街道）承担合法性审查工作的主体责任，加强工作领导，健全工作机制，提高审查质量，推进审查结果运用。

镇（园区、街道）党政主要负责人应当切实履行推进法治建设第一责任人职责，加强对合法性审查工作的检查、督促，认真研究采纳合法性审查意见，切实提高基层依法治理水平。

第八条 市司法局应当加强镇（园区、街道）合法性审查工作的业务指导，健全完善工作规范，推进审查一体化建设。

第二章 审查范围

第九条 镇（园区、街道）行政规范性文件、重大行政决策、政府合同、重大行政执法决定以及其他涉法事项应当全部纳入合

法性审查范围。

第十条 镇（园区、街道）依照法定权限和规定程序制定并公开发布的，涉及公民、法人或者其他组织的权利义务，在一定时期内反复适用，在本行政区域内具有普遍约束力的文件，应当纳入合法性审查范围。

（一）制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护、社会保障、卫生健康、文化教育、社会求助、公共交通、住房保障、营商环境、安全生产、城乡建设、乡村振兴等方面政策措施或者管理内容涉及公民、法人或者其他组织权利义务的文件；

（二）制定有关建设项目、基础设施以及资源保护、开发、利用等方面措施和管理内容涉及公民、法人或者其他组织权利义务的文件；

（三）其他涉及公民、法人或者其他组织权利义务、一定时期内反复适用、具有普遍约束力的行政文件。

印发领导讲话、情况通报、有关人事、财务、保密、表彰奖惩、工作制度、工作方案以及程序、机构编制等事项的内部管理规范，会议通知、会议纪要、规划计划、工作要点、请示报告、工作考核、监督检查、行政责任追究等方面的文件，突发公共事件应急预案，公示办事时间、办事地点等事项的便民通告，不纳入合法性审查范围。

第十一条 镇（园区、街道）依法履行职责，为促进经济社会发展，加强管理服务，对所要解决的问题或处理的事务，作出

的以下重大决定、重大政策、重大措施等重大行政决策，应当纳入合法性审查范围。

（一）制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护、社会保障、卫生健康、文化教育、社会求助、公共交通、住房保障、资源分配、营商环境、安全生产、城乡建设、乡村振兴等方面的重大公共政策和措施；

（二）制定经济和社会发展等方面的重要规划和重大改革措施；

（三）制定开发利用、保护自然资源和文化资源的重大公共政策和措施；

（四）决定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、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项；

（六）决策机关确定的其他决策事项。

财政政策、货币政策等涉及宏观调控的决策以及突发事件应急处置决策，不纳入重大行政决策合法性审查范围。

第十二条 镇（园区、街道）在行政管理、公共服务以及民事经济活动中，作为一方当事人所订立的属于以下范围的政府合同，应当纳入合法性审查范围。

（一）基础设施等国有资产（包括无形资产）的投资、建设、租赁、转让、承包、托管、担保、物业管理等合同；

（二）土地、森林、荒地、水流、矿藏、滩涂、海域等国有

自然资源使用权的出让、转让、租赁、承包合同；

（三）经政府采购、招标、拍卖、挂牌或行政审批等法定程序签订的合同；

（四）政府特许经营合同、政府和社会资本合作（PPP）项目合同；

（五）行政征收、征用补偿合同；

（六）政府资助、科研、咨询、会展等服务合同；

（七）招商引资合同；

（八）涉及财政性资金使用的合同；

（九）战略合作协议、城市或政府间交流合作合同；

（十）其他认为需要审查的合同。

第十三条 镇政府（园区）及其行政执法机构，在依法履行行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收、行政征用、行政给付、行政确认、行政登记、行政检查等行政职责过程中，作出的以下重大行政执法决定，应当纳入法制审核范围。

（一）责令停产停业、吊销许可证或者较大数额罚款的；

（二）不予行政许可决定的；

（三）没收违法所得或者没收非法财物价值数额较大的；

（四）涉及重大公共利益的；

（五）可能造成重大社会影响或者引发社会风险的；

（六）直接关系行政相对人或者第三人重大权益的；

（七）涉及当事人、利害关系人在三人以上或者争议较大的；

- (八) 案件疑难复杂或者涉及多个法律关系的；
- (九) 需经听证程序作出行政执法决定的；
- (十) 其他重大行政执法决定。

第三章 审查内容和送审材料

第十四条 合法性审查应当围绕实施主体是否具有法定权限，实施事项是否履行法定程序，实施内容是否符合法律、法规、规章、政策以及党内法规、规定等方面进行严格审查。除此之外，还需根据不同事项，审查以下内容：

(一) 行政规范性文件

1. 是否超越制定机关法定职权；
2. 是否按照法定程序制定。
3. 文件形式(包括名称、体例)是否合法；
4. 是否符合法律、法规、规章的规定，不得增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，不得增加办理行政许可事项的条件，不得规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容；不得违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务，不得侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；不得超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，

不得违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，不得违法设置市场准入和退出条件等。

（二）重大行政决策

1. 决策事项是否属于政府职责权限范围；
2. 决策草案的拟定过程是否符合法定程序；
3. 决策草案的内容是否与法律、法规、规章和政策规定相抵触；
4. 是否存在其他违法情形。

（三）政府合同

1. 合同订立主体是否适格、订立程序是否合法；
2. 内容是否超越职权或者授权、是否与法律、法规规定相抵触，是否损害国家、社会公共利益以及第三人的合法权益、是否显失公平，权利和义务是否对等；
3. 合同主要条款是否完备，表述是否严谨，是否存在歧义；
4. 合同是否存在无效、可撤销情形；
5. 合同约定是否违反公平竞争、是否违反优化营商环境等相关规定、是否约定政府一方享有基于公共利益需要或维护法定权益可单方变更、中止合同的权利等其他需要审查的内容。

（四）重大行政执法决定

1. 行政执法人员是否具备执法资格，是否超越执法机关法定权限；
2. 事实是否清楚，证据是否确凿充分；

3. 适用法律、法规、规章是否准确，裁量基准运用是否适当；
4. 行政执法程序是否合法、合规；
5. 行政执法文书是否完备、规范；
6. 违法行为是否涉嫌犯罪，需要移送司法机关。

第十五条 行政规范性文件、重大行政决策提请合法性审查的，起草部门应当提供以下材料：

（一）草案文本；

（二）起草说明（或者履行决策法定程序的说明）；

（三）有关法律、法规、规章和政策文件以及上级行政机关的命令、决定等依据；

（四）征求意见、评估论证的有关材料以及意见采纳情况。

起草说明应当包括制定背景、制定必要性、拟规定的主要制度和措施、征求意见的情况、集体讨论或者领导批示指示情况等内容，同时重点说明有关创新、细化完善的内容。

法律、法规、规章和政策等依据，应当全文提供，标明具体条款、段落，并与草案文本内容相对应。

第十六条 政府合同提请合法性审查的，起草部门应当提供以下材料：

（一）提请审查的政府合同文本；

（二）合同背景情况，包括起草过程、风险评估、资信调查情况和其他需说明的事项；

（三）合同订立依据、相关批准文件；

(四) 与合同内容相关的部门的审查意见。

(五) 承办部门集体讨论记录；

(六) 审查部门认为需要提供的其他材料。

合同事项属于重大行政决策事项范围的，应当同时提交履行重大行政决策程序规定的相关资料。

第十七条 重大行政执法决定提交法制审核的，起草部门应当提供以下材料：

(一) 执法事项调查或者办理终结报告；

(二) 执法决定建议说明及其法律依据；

(三) 相关证据材料；

(四) 当事人、利害关系人的陈述和申辩意见；

(五) 经听证或者专家审查、评估的，应当提交听证笔录或者审查、评估报告；

(六) 其他需要提交的材料。

第四章 审查程序

第十八条 合法性审查基本程序为：提请—审批交办—初审—实施审查—拟制审查意见—复审批准—意见送转—文本修改完善。

第十九条 合法性审查由起草部门向党政办提请启动程序，或者党政办按照镇（园区、街道）负责人批办要求直接启动程序。

党政办应当在 2 个工作日内完成拟提请合法性审查事项的立项审批，连同送审材料一并交办合法性审查机构。

第二十条 合法性审查机构应当在 2 个工作日内对送审事项是否属于合法性审查范围或者送审材料是否符合要求进行初审，对不属于审查范围或者不符合要求的，合法性审查机构可以退回，或者要求补充。

第二十一条 对符合范围和要求的审查事项，合法性审查机构应当及时指派审查人员实施审查。

第二十二条 合法性审查机构在审查过程中需要起草部门补充说明情况、提供依据材料、协助安排调研的，起草部门应当积极配合，并及时办理。

第二十三条 合法性审查应当保证必要的审查时间，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外，行政规范性文件合法性审查时间一般不少于 5 个工作日，重大行政决策、政府合同、重大行政执法决定的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。

第二十四条 审查人员完成合法性审查的，应当拟制书面审查意见，载明审查过程、审查情况、具体意见建议等内容。

第二十五条 对重大行政执法决定的合法性审查，还应当对事实认定、证据收集、适用法律、裁量基准运用等方面提出具体审查意见。

第二十六条 合法性审查意见应当报送合法性审查机构负责人，在2个工作日内完成复审、批准，连同全部送审材料送转党政办。

第二十七条 党政办应当在收到合法性审查意见后，及时组织起草部门根据合法性审查意见，对相关文件文本进行必要的修改和完善。

提请集体审议时，合法性审查意见应当与文件文本一并提交。起草部门对合法性审查意见存在重大分歧，经协调仍未能达成一致的，起草部门应当在提请集体审议时详细说明情况、理由和依据。

第二十八条 不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审查。

第二十九条 合法性审查机构对外聘法律顾问出具的关于行政规范性文件、政府合同、重大行政决策、重大行政执法决定的法律意见，应当认真研究和综合把关，并形成正式的审查意见。

第三十条 行政规范性文件、重大行政决策、政府合同、重大行政执法决定以及其他涉法事项的合法性审查材料，应当分册建档、分类管理。

第五章 制度和保障

第三十一条 镇（园区、街道）应当建立合法性审查目录化

管理制度，以正式文件形式，制定公布合法性审查目录清单，明确事项范围、责任主体、承办机构、事项依据、办理流程、完成时间等内容。

第三十二条 镇（园区、街道）应当建立法制审查人员列席会议制度，镇（园区、街道）班子集体讨论涉及合法性审查事项的议题时，应当安排合法性审查机构负责人或者专门审查人员列席会议、发表意见，并在会议记录中记录。

第三十三条 镇（园区、街道）合法性审查工作可以建立专家咨询论证制度，对专业性强、涉及面广、影响群众切身利益的重大涉法事项，可以通过征求意见、听证论证、专家咨询、听取法律顾问意见等方式提高审查质量。

第三十四条 镇（园区、街道）合法性审查工作可以建立联合会审机制，通过组建法律顾问团、组织涉法部门会审等方式，为合法性审查工作提供支撑。重大专项法律事务，可以聘请专业法律团队负责合法性审查工作。

第三十五条 镇（园区、街道）合法性审查工作实行年度报告制度，作为年度依法行政工作报告的重要内容。

第三十六条 市机构编制、财政等部门，要支持镇（园区、街道）合法性审查工作，指导加强合法性审查人员力量配备，加大政府购买法律服务财政保障力度。

第三十七条 镇（园区、街道）应当加强合法性审查工作保障，配强合法性审查力量，将合法性审查工作经费列入镇（园区、

街道)年度财政预算,配备必要的办公场所和设备。

第三十八条 镇(园区、街道)合法性审查工作纳入法治督察、行政执法监督重要内容和法治政府建设考评指标体系。

第六章 责任追究

第三十九条 合法性审查工作推进不力,或者镇(园区、街道)未落实“应审尽审”要求、应当采纳合法性审查意见而未采纳,导致问题频发,甚至造成严重后果的,对相关单位、负有责任的领导人员和直接责任人员依纪依法追究责任。

第四十条 起草部门或者相关机构对合法性审查要求拒不落实、不配合、不协作的,或者隐瞒、虚构或者遗漏重大问题,造成严重后果的,对负有责任的领导和直接责任人员依纪依法追究责任。

第四十一条 合法性审查机构、审查人员在履行职责时,因违反相关规定造成严重后果的,对负有责任的领导人员和直接责任人员依纪依法追究责任。

第七章 附 则

第四十二条 本标准所称重大行政执法决定“较大数额”的认定,以行政执法事项涉及的市级以上行政管理部门的裁量基准

为依据。

法律、法规、规章、国务院和省政府有关行政主管部门对“较大数额”标准另有规定的，从其规定。

第四十三条 本标准有关合法性审查流程时间的规定，以收到相关材料之日起计算。起草部门补充说明情况或者提供材料等时间不计入合法性审查时限。

