

上海市黄浦区标准化指导性技术文件

DB31101/Z 021—2024

行政规范性文件合法性审核规范

Specification for legitimacy examination of administrative normative documents

2024 - 08 -01 发布

2024 - 08-01 实施

上海市黄浦区人民政府办公室 发布
上海市黄浦区市场监督管理局

目 次

前 言	III
1 范围	4
2 规范性引用文件	4
3 术语和定义	4
4 基本要求	5
4.1 制度有效	5
4.2 应审尽审	5
4.3 全面审查	5
4.4 监督有力	5
5 审核范围	5
5.1 总体界定	5
5.2 正向认定	5
5.3 反向判断	5
6 审核机构	6
6.1 分级负责	6
6.2 人员要求	6
6.3 审核协作	6
7 审核内容	6
7.1 制定主体	6
7.2 文件形式	7
7.3 制定程序	8
7.4 文件内容	9
7.5 扶持类、改革创新类行政规范性文件	12
8 审核程序	13
8.1 报送	14
8.2 初步审核	14
8.3 审核方式	14
8.4 审核期限	14
8.5 提前介入	14
8.6 提出审核意见	15
8.7 重新审核	16
9 监督评价与改进	16
10 全过程记录与归档	16
附录 A （资料性） 行政规范性文件制定规范参考	17
附录 B （资料性） 行政规范性文件报送审核清单及材料要求	18

附录 C（资料性） 行政规范性文件合法性审核意见参考样式..... 19

参 考 文 献..... 20

前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由上海市黄浦区人民政府办公室提出并归口。

本文件起草单位：上海市黄浦区人民政府办公室。

本文件主要起草人：徐知、甘凌波、邱文、殷勇、陈燕妮、汪景东。

行政规范性文件合法性审核规范

1 范围

本文件规定了行政规范性文件合法性审核工作的基本要求、审核范围、审核机构、审核内容、审核程序、监督评价与改进、全过程记录等内容。

本文件适用于区人民政府、区政府工作部门、街道办事处以及法律法规授权管理公共事务的组织开展行政规范性文件合法性审核工作。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

行政规范性文件 administrative normative documents

除政府规章外，由行政机关、法律法规授权管理公共事务的组织依照法定权限、程序制定并公开发布的，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。

3.2

制定主体 enacting organ

以自己名义制定行政规范性文件的区人民政府、区政府工作部门、街道办事处及法律法规授权管理公共事务的组织。

3.3

起草部门 drafting department

依照法定职责或经制定主体确定的，按照要求履行行政规范性文件起草职责的单位或机构。

3.4

合法性审核 legitimacy examination

依照法律、法规、规章或者上级政策文件要求，对行政规范性文件的制定主体、文件形式、制定程序、文件内容等进行审查、核验的活动。

3.5

审核机构 audit agency

依照法定职责或经制定主体确定的，具体承担和负责行政规范性文件合法性审核工作的部门或者单位。

4 基本要求

4.1 制度有效

制定主体应建立健全程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的合法性审核机制，有效解决“谁来审”“审什么”“怎么审”的问题。

4.2 应审尽审

所有行政规范性文件均应经过合法性审核，实现审核全覆盖。未经合法性审核或者经审核不合法的，不应提交集体讨论决定和印发施行。

4.3 全面审查

审核机构应对行政规范性文件的制定主体、文件形式、程序、内容等进行全面、严格的审查，确保主体适格、形式规范、程序完备、内容合法合理及协调。

4.4 监督有力

区人民政府将行政规范性文件合法性审核机制建设情况统筹纳入法治政府建设督察内容，将行政规范性文件合法性审核工作纳入依法行政考核体系。

5 审核范围

5.1 总体界定

凡列入区人民政府年度行政规范性文件制定计划或未及时列入但符合本文件5.2要求的行政规范性文件，应纳入合法性审核范围。

5.2 正向认定

认定行政规范性文件主要取决于文件内容，方法如下：

- a) 主要方法。判断文件内容是否同时具备行政性、外部性、普遍适用性、反复适用性等特征。
- b) 辅助方法。行政规范性文件一般采用规定、办法、决定、公告、通告、意见、通知等公文类型，决议、命令、公报、通报、报告、请示、议案、函、纪要、批复等一般不能成为行政规范性文件。

5.3 反向判断

制定主体内部执行的文件原则上不作为行政规范性文件，包括但不限于：

- a) 会议类文件；
- b) 商洽性工作函；
- c) 工作规划、计划、要点；
- d) 工作考核、检查、行政责任追究等方面的文件；
- e) 行政机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制等规定；
- f) 人事任免及工作表彰、通报；
- g) 成立工作领导小组、临时性议事协调机构等通知；

- h) 制定突发公共事件应急预案；
- i) 房屋征收补偿、安置方案；
- j) 公示办事时间、办事地点等事项的便民通告；
- k) 涉及公务员、国有企业领导人、公办学校教职工、公立医疗机构工作人员及全额拨款的其他事业单位职工的人事、工资、绩效等方面管理的文件；
- l) 行业技术标准类文件、技术操作规程；
- m) 其他不符合本文件5.2要求的文件。

6 审核机构

6.1 分级负责

- 6.1.1 对区人民政府制定或者经区人民政府同意以区政府工作部门、街道办事处名义制定的行政规范性文件，实行两级审核机制，即由起草部门的合法性审核机构负责初审，区人民政府办公室负责复审。
- 6.1.2 区政府工作部门制定的行政规范性文件，由其法制科室负责合法性审核；未设立法制科室的，由其办公机构或指定机构负责合法性审核。
- 6.1.3 街道办事处制定的行政规范性文件，由基层司法所负责合法性审核。
- 6.1.4 法律法规授权管理公共事务的组织制定的行政规范性文件，由其指定机构负责合法性审核。
- 6.1.5 多个制定主体联合制定行政规范性文件的，由各审核机构分别对所涉内容进行审核，牵头部门做好审核意见的汇总与整合。

6.2 人员要求

- 6.2.1 审核机构应配备专门的审核人员。区人民政府、区政府工作部门及街道办事处、法律法规授权管理公共事务的组织宜按照不低于3人、2人、1人配备审核人员。
- 6.2.2 从事审核工作的人员应具备与履行合法性审核职责相适应的专业知识和业务能力。初次从事审核工作的人员，宜通过国家统一法律职业资格考试。

6.3 审核协作

- 6.3.1 起草部门、审核机构、办公机构以及其他相关部门之间应相互配合和协作，提升部门间工作协作的能力和水平。
- 6.3.2 区政府工作部门、街道办事处及法律法规授权管理公共事务的组织暂不具备审核条件或在审核过程中遇到重大、疑难、复杂等问题的，可以提请区政府办公室协助审核。
- 6.3.3 涉及长三角一体化建设发展等内容的行政规范性文件，起草部门、审核机构应主动与其他政府部门、审核机构加强沟通联络和统筹协调，共同促进政策互认、联动实施。

7 审核内容

7.1 制定主体

7.1.1 概述

审核机构应就行政规范性文件制定主体资格、职责权限等方面进行审核，使其满足7.1.2~7.1.3的要求。

7.1.2 主体资格

凡列入行政规范性文件制定主体清单中的部门、单位可以制定行政规范性文件，其他各类议事协调机构和临时机构、内设机构、派出机构等不得以自己名义制定行政规范性文件。行政规范性文件制定主体清单由区人民政府实行动态调整。

7.1.3 职责权限

审核机构应依据法律、法规、规章及“三定”方案等，对制定主体是否超越法定职责和权限进行审核，包括但不限于：

- a) 是否有自行增设法律、法规、规章规定之外的行政权力；
- b) 是否有自行减损法律、法规、规章规定的法定职责或推卸、回避应负有积极作为的行政义务；
- c) 是否有未经有权部门同意，擅自设定其他部门的职责、任务分工、工作要求等。

7.2 文件形式

7.2.1 概述

行政规范性文件在形式上，应严格控制篇幅、逻辑结构严密、语音文字规范、表述简洁准确，具体参见附录A。审核机构应从标题、文号、结构、实施日期和特别条款等方面进行审核，使其满足7.2.2~7.2.5的要求。

7.2.2 文件标题

行政规范性文件标题的审核要求，包括但不限于：

- a) 行政规范性文件的标题由制定主体、事由和文种组成，应集中体现文件的实质内容，真实、准确反映其适用范围和基本体例；
- b) 内容为实施法律、法规、规章和上级政策文件的，其名称前一般冠有“实施”两字；
- c) 行政规范性文件属于暂行或者试行的，应在标题中列明。

7.2.3 文件文号

行政规范性文件文号的审核要求，包括但不限于：

- a) 文件文号由制定主体代字、年份、发文顺序号组成，其中制定主体代字由其所在行政区域代字、机关代字、行政规范性文件代字组成，行政规范性文件代字统一使用“规”字；
- b) 对行政规范性文件进行统一编号，当年度行政规范性文件的发文顺序号，应按照签发时间统一顺序编制；
- c) 制定主体联合发文时，使用主办部门的文号。

7.2.4 文件结构

行政规范性文件结构的审核要求，包括但不限于：

- a) 主要有制定目的和依据、基本原则、适用范围、基本概念、行政职责分工、权利和义务、施行日期等；
- b) 以段落式或者条文式表述，并按照逻辑关系顺序排列，相关内容应配置在一条或者一段中；
- c) 除内容复杂情形外，不宜分章、节。

7.2.5 实施日期和特别规定

行政规范性文件实施日期和特别规定的审核要求，包括但不限于：

- a) 文件明确规定开始施行的具体日期，一般自公布之日起30日以后施行。对于有效期已过、已失效的，不得在新制定的文件中规定旧文件同时废止的表述，防止失效文件被不当延长；
- b) 文件原则上不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的合法权益而作的特别规定除外；
- c) 新制定文件改变或取消原文件设定的管理服务行为或者公民、法人和其他组织权利义务的，可设置保留过渡性安排条款，该条款可单独设置或在施行日期后一并表述；
- d) 文件应对需要予以规范的事项直接作出具体、明确的规定，确有需要另制定实施配套性制度的，应予以专门规定。

7.3 制定程序

7.3.1 概述

审核机构应就起草部门在制定行政规范性文件过程中所开展的调研论证、公众参与、风险评估（涉及可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的）、专家论证（涉及专业性、技术性较强的）、公平竞争审查（涉及市场主体经济活动的）等程序情况进行审核，使其满足7.3.2~7.3.7的要求。

7.3.2 调研论证情况

7.3.2.1 审核起草部门在行政规范性文件立项酝酿或草拟过程中，是否对文件制定的必要性、可行性和合理性进行调研，对所要解决的问题、拟确立的主要制度或者主要措施的预期效果和可能产生的影响是否进行论证。属于改革创新类行政规范性文件的，还应审核其制定目的、背景、是否取得上级行政主管部门支持等。

7.3.2.2 涉及修改或延期的，审核起草部门是否对行政规范性文件的实施情况和效果、存在的问题等进行实施后评估。

7.3.3 公众参与

7.3.3.1 审核起草部门在公众参与过程中是否有效听取公众意见建议，包括但不限于：

- a) 网络征询，即通过“上海黄浦”政务网站、政务微信、报刊等网络方式向社会公开征求意见建议，时间一般不得少于30日；
- b) 书面征询意见建议；
- c) 召开座谈会、论证会等方式征求意见建议；
- d) 专项听取人大代表、政协委员等意见建议；
- e) 法律、法规、规章规定应当听证的或者涉及公民、法人和其他组织切身利益，且各利益相关方存在重大意见分歧的，组织召开听证会；
- f) 通过实地走访、问卷调查、人民建议征集、“12345”市民服务热线、重大行政决策联系点等方式、渠道听取意见建议；
- g) 文件内容与市场主体生产经营活动密切相关的，充分听取相关市场主体、行业协会或商会等意见建议；

f) 涉及妇女权益的，进行性别平等评估；涉及未成年人、残疾人权益的，听取相关群体代表、人民团体及社会组织等意见建议。

7.3.3.2 起草部门宜采取“3+N”的方式，即在采取网络征询、书面征询以及召开座谈会征询的基础上，视情采用多种方式对外征求意见建议。

7.3.4 风险评估

审核起草部门是否对可能造成社会稳定、公共安全等方面不利影响的行政规范性文件进行风险评估，包括但不限于：

- a) 采取舆情跟踪、重点走访、会商分析等方式，运用定性分析与定量分析等方法，对文件实施可能对社会稳定、公共安全等方面的风险进行科学预测、综合研判；
- b) 可自行开展评估或者委托专业机构、社会组织等第三方机构开展风险评估；
- c) 文件内容发生重要调整变化或者经评估具有中、高风险的，在采取防范化解措施后，应再次开展风险评估。

7.3.5 专家论证

审核起草部门是否对专业性、技术性较强的行政规范性文件组织相关专家、专业机构进行论证，包括但不限于：

- a) 根据实际需要，可从高等院校、科研机构、行业协会、商会、其他社会组织或者专家库中选择相关领域专家参与咨询论证。参与论证的专家一般为单数，由3名及以上的单数专家组成；对涉及面广、争议性较强或者内容复杂、敏感的重要文件，可邀请5名及以上专家参加论证；
- b) 可采取召开专家论证会（包括视频、电话会议）、书面征询等方式开展论证；
- c) 专家、专业机构独立开展论证工作，依法履行保密义务，并对其提出的论证意见负责；
- d) 支持专家、专业机构独立开展工作，并提供必要保障，起草部门不得提出倾向性意见或者暗示。

7.3.6 公平竞争审查

审核起草部门是否按规定对涉及市场主体经济活动的行政规范性文件进行公平竞争审查，包括但不限于：

- a) 对区人民政府制定和经区人民政府同意以区政府工作部门、街道办事处名义制定的行政规范性文件实行三级把关审查机制，即起草部门公平竞争初审后，送交区市场监督管理部门进行公平竞争专项审查，并由区政府办公室负责复审；
- b) 区政府工作部门、街道办事处及法律、法规授权管理公共事务的组织制定的行政规范性文件，由起草部门进行公平竞争审查；
- c) 公平竞争审查应在合法性审核之前完成或同步进行。

7.3.7 特别要求

7.3.7.1 为预防、应对和处置突发事件或者执行上级行政机关的紧急命令和决定，需要立即制定和实施行政规范性文件的，审核起草部门是否经制定主体负责人批准后，按规定对公众参与程序予以简化，包括但不限于缩短网络征询时限、缩小公众参与范围等。

7.3.7.2 公众参与、风险评估、专家论证程序无固定先后履行顺序，由起草部门视情逐一进行或者同步进行，还可反复多次开展，但应在合法性审核之前完成。

7.3.7.3 结合公众参与、风险评估、专家论证的开展情况，审核起草部门是否按照要求分别形成公众参与报告、风险评估报告及专家论证报告。

7.3.7.4 对区人民政府制定和经区人民政府同意以区政府工作部门、街道办事处名义制定的行政规范性文件的，审核起草部门是否先行开展合法性初审、集体讨论决定程序。

7.4 文件内容

7.4.1 概述

审核机构应就行政规范性文件内容的合法性、合理性及协调性等进行审核，使其满足7.4.2～7.4.4的要求。

7.4.2 内容合法性

7.4.2.1 基本原则

审核行政规范性文件是否符合法治基本原则，包括但不限于：

- a) 与国家重大决策、重大改革部署等保持一致的；
- b) 符合本市及本区的重点工作要求和任务安排的；
- c) 不违背社会主义核心价值观和公序良俗的。

7.4.2.2 制定依据

审核行政规范性文件的制定依据是否合法、有效，包括但不限于：

- a) 正确引用现行有效的法律、法规、规章及上级政策文件的；
- b) 不引用错误的或与文件主要内容无关的法律、法规、规章及上级政策文件的；
- c) 引用新制定、修改但尚未生效的法律、法规、规章及上级政策文件的，行政规范性文件的有效期限应与其保持同步。

7.4.2.3 行政许可

审核行政规范性文件是否存在违法设立行政许可事项，包括但不限于：

- a) 自行设定行政许可的；
- b) 将禁止事项转变为行政许可的；
- c) 自行增设或者缩减许可条件的；
- d) 以备案、登记、注册、年检、监制、认定、认证、审定、指定、配号、换证等形式或以非行政许可审批的名义变相设定行政许可的；
- e) 变更行政许可主体、程序、期限的。

7.4.2.4 行政处罚

审核行政规范性文件是否存在违法设立行政处罚事项，包括但不限于：

- a) 自行设立、变更或者取消行政处罚的；
- b) 扩大或者缩小行政处罚范围、幅度的；
- c) 上位法未设立行政处罚的情况下，冠以“依法”二字变相设立行政处罚的；
- d) 变更行政处罚的管辖机关、实施机关的。

7.4.2.5 行政强制

审核行政规范性文件是否存在违法设立行政强制，包括但不限于：

- a) 自行设立行政强制措施或者行政强制执行的；
- b) 自行变更或简化行政强制程序的；
- c) 扩大或者缩小行政强制范围、幅度的；
- d) 自行延长或者缩短行政强制期限的；
- e) 违法规定代履行的；
- f) 采取停水、停电、停热、停气等方式变相强制相对人履行相关行政决定的。

7.4.2.6 行政收费

审核行政规范性文件是否存在违法设立行政收费事项，包括但不限于：

- a) 自行设定、变更、取消或者暂停收费项目的；
- b) 提高收费标准的；
- c) 扩大收费范围、对象的；
- d) 延长收费期限的；
- e) 擅自减少、免除或者延缓收费等。

7.4.2.7 市场主体经营自主权

审核行政规范性文件是否存在不当介入或者干涉市场主体经营自主权，包括但不限于：

- a) 违法发布相关通知、通告等，影响市场主体制定经营计划、开展生产、销售产品、提供服务等自主经营活动的；
- b) 超越职责范围对市场主体经营活动进行管理监督的；
- c) 无法律法规依据，直接干涉市场主体经营权或占有、处分市场主体财物的；
- d) 违法披露或者要求市场主体披露生产经营敏感信息，为其他市场主体从事垄断行为提供便利条件的；
- e) 违法干预实行市场调节价的商品、服务价格水平的。

7.4.2.8 证明事项

审核行政规范性文件是否要求出具循环证明、重复证明、无谓证明等，包括但不限于：

- a) 要求公民、法人和其他组织提交现有证照能够有效证明之外的其他材料的；
- b) 通过信息化或者数据互认共享手段可以调取、核验，但仍要求公民、法人和其他组织重复提供纸质性材料的；
- c) 要求公民、法人和其他组织提供由基层群众性组织出具的没有法律法规依据或未经国务院批准列入保留证明事项清单中的事项的。

7.4.2.9 信用监管

审核行政规范性文件是否存在不当使用信用监管，包括但不限于：

- a) 未明确信用信息范围或者将未纳入公共信用信息目录的行为纳入信用监管的；
- b) 在法律、法规、规章或者上级政策文件规定外增设信用惩戒措施或在法定惩戒标准上加重惩戒的；
- c) 擅自提高信用修复的条件、要求的。

7.4.2.10 其他权利义务

审核行政规范性文件是否存在其他减损公民、法人和其他组织合法权益或增加其义务的情形，包括但不限于：

- a) 违法设立行政征收、行政征用的；
- b) 增加禁止事项、变更禁止行为种类或转换表述变相缩减范围的；
- c) 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；
- d) 超越职权规定应由市场调节、社会自治及公民自我管理事项的。

7.4.3 内容合理性

7.4.3.1 比例原则

审核行政规范性文件所设定的目标、手段、实施效果之间是否相匹配和符合比例，包括但不限于：

- a) 设定的行政管理服务措施、方法（包括裁量权行使）不能有效实现该文件目的和要求的；
- b) 在有多种可能达成目的的手段可供选择时，没有选取对行政相对人权益影响最小的行政管理服务措施及方法的；
- c) 文件执行对公民、法人和其他组织合法权益的侵害，大于该文件所实现的社会公共利益的。

7.4.3.2 符合实际

审核行政规范性文件所适用对象、范围等是否充分考虑实际情况，包括但不限于：

- a) 未对文件适用对象、采取方式手段等进行合理分类，可能产生歧视性对待和处理的；
- b) 未充分考虑公民、法人和其他组织的实际情况和承受能力，所设定的管理措施、方法的执行标准较高、较严的；
- c) 内容存在模糊性、解释性不强等问题，可能导致对公民、法人和其他组织的制度约束力不足，产生执行不力的；
- d) 内容过于繁琐，条款过多、重复、冗长，导致公民、法人和其他组织难以理解和掌握，执行过程中易出现错误的；
- e) 未经充分调研论证，缺乏与公民、法人和其他组织的有效沟通和参与，导致对文件不认可，难以有效执行的。

7.4.4 内容的协调性

审核行政规范性文件的上下文规定或与其他行政规范性文件之间是否存在矛盾、冲突或抵触等情形，包括但不限于：

- a) 文件的上下文之间存在自相矛盾、重复、交叉的；
- b) 文件出现不必要的“等”“相关部门”“有关”“其他”之类的模糊性表述、模糊性兜底条款，可能导致文件“体外循环”的；
- c) 与其他行政规范性文件对同一事项或关联事项的规定发生冲突、脱节或者不协调，难以实现政策互认、政策协同的。

7.5 扶持类、改革创新类文件

7.5.1 概述

审核机构对扶持类、改革创新类行政规范性文件进行审核时，还应使其分别满足7.5.2.1～7.5.2.4和7.5.3.1～7.5.3.3的要求。

7.5.2 扶持类文件

7.5.2.1 高风险表述

审核扶持类行政规范性文件中有关补贴、扶持的内容是否存在高风险表述，包括但不限于指定、限定、优先、重点扶持、项目库、名录库、推广目录、最高或者最低限价、行业参考价、产业联盟等。

7.5.2.2 市场准入和退出条件

审核扶持类行政规范性文件是否存在违法设置市场准入与退出条件，包括但不限于：

- a) 明显超出实际需要，提高市场准入门槛，增加市场主体进入难度和成本的，如未经充分论证提高注册资本、经营规模、经营资质等条件的；
- b) 出于安商、留商目的，对市场主体搬迁、变更住所、退出等设置显性或者隐形障碍的；

- c) 设置没有法律政策依据或者不合理的项目库、名录库、备选库、资格库等的；
- d) 直接指定或者限定公民、法人和其他组织购买、使用特定或某类市场主体提供的服务和商品的；
- e) 直接明确将特许经营权授予特定市场主体或通过“假招标真指定”“捆绑”等方式确定市场主体，排除其他同业竞争者的；
- f) 政府采购、政府投资项目优先采购本地或者某类市场主体提供的服务和商品的；
- g) 排斥、限制或强制外地市场主体在本地投资或者设立分支机构、营业场所的。

7.5.2.3 平等对待

审核扶持类行政规范性文件是否对市场主体一视同仁、平等对待，包括但不限于：

- a) 要求市场主体“三籍合一”，即要求工商登记、税务登记及注册在本区域的；
- b) 要求市场主体具有特定的所有制、组织形式的，如具有独立法人资格或者国有资产背景等；
- c) 存在不合理条件限制或者排除潜在市场主体的，如限定企业成立年限、资质等；
- d) 同等条件下将某一类市场主体纳入重点培育对象或者政策倾斜支持对象的；
- e) 存在将市场主体注册在本地或在本地有相关业绩作为投标或补贴条件等情形的；
- f) 对外地市场主体在本地的投资或者设立的分支机构实行歧视性待遇的；
- g) 对不同市场主体设置歧视性的检查事项、检查频次或区别设置行政裁量基准的。

7.5.2.4 扶持标准

审核扶持类行政规范性文件是否存在安排财政支出与市场主体缴纳的税收或非税收入挂钩，包括但不限于：

- a) 以市场主体的年度主营业务收入或者税收总额作为发放奖金或者补贴标准和依据的；
- b) 按照市场主体的纳税增长比例确定享受政府财政扶持比例的；
- c) 以“经济贡献度”“区域贡献度”等变相确定享受政府财政扶持比例的；
- d) 减免、缓征特定市场主体应当缴纳的社会保险费用、税金等的；
- e) 违法要求市场主体提供或者扣留各类保证金的。

7.5.3 改革创新类文件

7.5.3.1 制定范围

制定主体在没有法律、法规、规章及上级政策文件依据时，为推进国家、本市及本区的重大战略、中心工作落地实施，经研判，确有必要的，可在下列领域制定改革创新类行政规范性文件，包括但不限于：

- a) 优化区域产业布局，促进更高水平改革开放的；
- b) 打造金融、科技创新生态体系，支持高端服务业发展，促进市场主体高质量发展的；
- c) 推进“两旧”改造、城市更新工作，促进民生福祉的；
- d) 其他有利于促进区域经济发展、提升城区系统治理效能的。

7.5.3.2 审核机构应遵循依法依规、包容审慎的原则，对改革创新类行政规范性文件的制定和实施给予必要的发展时间与试错空间，并综合实施效果、风险等进行适时、适度审核。

7.5.3.3 审核改革创新类行政规范性文件所设定的目标、行政管理服务措施和手段等是否符合改革发展方向和要求，包括但不限于产业链相互协同、深化政务服务、优化营商环境、消除行政壁垒等。

8 审核程序

8.1 报送

起草部门报送的审核材料具体参见附录B，包括但不限于：

- a) 行政规范性文件草案；
- b) 行政规范性文件起草说明；
- c) 相关公众参与、专家论证、风险评估报告，如因特殊原因无法开展的，提交未履行相关程序的书面说明；
- d) 制定依据目录；
- e) 公平竞争审查材料，包括公平竞争审查意见、公平竞争三级审查表等；
- f) 对区人民政府制定和经区人民政府同意以区政府工作部门、街道办事处名义制定的行政规范性文件，还应向区政府办公室提供合法性初审意见、集体讨论决定材料；
- g) 其他相关材料。

8.2 初步审核

审核机构对报送材料进行审核，存在下列情形的，应退回起草部门或在规定时间内要求补充材料、说明情况，包括但不限于：

- a) 不属于行政规范性文件的；
- b) 确实不需要制定或制定的基本条件尚不成熟的；
- c) 未按本文件8.1要求提供相关材料的；
- d) 有关单位对文件内容有重大分歧意见且理由较为充分的。

8.3 审核方式

8.3.1 书面审核

审核原则上采用书面方式进行。审核机构根据实际需要，可委托第三方机构协助审核。

8.3.2 法律顾问、公职律师参与审核

审核机构应借助外聘法律顾问、公职律师参与审核。对于法律顾问、公职律师提出的意见，审核机构应进行汇总分析，并结合工作实际，形成最终审核意见。

8.3.3 其他方式

对技术性、专业性较强或者存有重大、疑难法律问题的行政规范性文件，审核机构可采取以下方式进行审核，包括但不限于：

- a) 要求起草部门进行补充说明；
- b) 通过实地考察、召开座谈会、论证会等方式组织公民、法人和其他组织开展调研论证；
- c) 咨询有关专家、专业机构。

8.4 审核期限

除为预防、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行政规范性文件外，审核时间不宜少于5个工作日，最长不超过15个工作日。

8.5 提前介入

行政规范性文件存在下列情形的，起草部门可提请审核机构提前介入：

- a) 以区人民政府名义制定的行政规范性文件或属于改革创新类行政规范性文件的；

- b) 为实现招商引资、推动项目落地而制定的，对企业有较大影响的扶持类行政规范性文件；
- c) 其他涉及敏感领域、关系民生、重大公共利益或社会公众切身利益的行政规范性文件。

8.6 提出审核意见

8.6.1 意见种类

8.6.1.1 合法

行政规范性文件的制定主体适格、形式规范、程序完备、内容合法合理及协调的，审核机构出具合法的审核意见。改革创新类行政规范性文件总体符合法律原则和精神的，审核机构应予以支持。

8.6.1.2 不合法

行政规范性文件存在以下情形的，审核机构出具不合法的审核意见：

- a) 不符合本文件7.1.2~7.1.3要求的，制定主体不适格或者超越法定职权范围的；
- b) 不符合本文件7.4.2.2~7.4.2.10要求的，存在违法内容的；
- c) 不符合本文件7.4.3.1~7.4.3.2要求的，存在明显不合理内容的；
- d) 不符合本文件7.4.4要求的，存在严重不协调内容的；
- e) 扶持类、改革创新类行政规范性文件明显不符合本文件7.5.2.1~7.5.3.3要求的。

8.6.1.3 建议修改

行政规范性文件存在以下情形的，审核机构出具建议修改的审核意见，包括但不限于：

- a) 不符合本文件7.2.2~7.2.5要求，可以修改解决的；
- b) 符合本文件7.4、7.5要求，但内容存在瑕疵，可以修改解决的；
- c) 其他对公民、法人和其他组织合法权益不产生实质影响的，可以修改解决的。

8.6.1.4 补正程序

行政规范性文件不符合本文件7.3要求，未按规定履行或部分履行公众参与、风险评估、专家论证、公平竞争审查等程序的，审核机构出具要求补正相关程序的审核意见。

8.6.1.5 工作提示

行政规范性文件存在以下情形的，审核机构可在出具合法、不合法、建议修改、补正程序的同时，附带提出工作提示，提醒起草部门予以关注，包括但不限于：

- a) 在内容衔接、宣传解读、社会反响等方面需重点关注的；
- b) 进行集体讨论决定、公开发布、后评估等后续程序需重点关注的；
- c) 文件涉及溯及既往、过渡性安排、制定配套措施等特定要求的；
- d) 文件涉及探索性、创新性举措的，提示起草部门及时开展实施情况后评估。

8.6.2 意见书内容

审核机构应出具书面审查意见书，具体参见附录C，包括但不限于：

- a) 审核基本情况（包括审核方式、审核过程等）；
- b) 对文件制定主体、文件形式、程序、内容的审核情况；
- c) 审核结论、修改意见及理由、工作提示等。

8.6.3 意见采纳与反馈

起草部门应根据审核意见及时进行研究和处理，并对行政规范性文件作必要的修改或者完善。特殊情况下，未采纳或者未完全采纳审核意见的，起草部门应在提请集体讨论决定时详细说明理由和依据。

8.7 重新审核

行政规范性文件印发前，存在下列情形的，审核机构应重新审核，包括但不限于：

- a) 文件所依据的法律、法规、规章及上级政策文件发生重大变化的；
- b) 起草部门根据集体讨论决定要求对文件进行重大调整的；
- c) 原文件存在较多问题，经起草部门重新修改的；
- d) 其他情形。

9 监督评价与改进

区人民政府应建立健全行政规范性文件合法性审核监督评价与改进机制，包括但不限于：

- a) 定期或不定期对行政规范性文件合法性审核情况进行分析评价；
- b) 根据评价结果，及时进行纠正，并对纠正情况进行跟踪督促；
- c) 加强业务培训、个案指导、典型案例发布等工作；
- d) 总结创新性做法并推广实施；
- e) 合理配置资源、优化审核流程，持续提升合法性审核效能和水平。

10 全过程记录与归档

审核机构应进行全过程记录和案卷归档，宜采用信息化手段，包括但不限于：

- a) 收件单或者转办公函等；
- b) 行政规范性文件草案、起草说明、公众参与报告、专家论证报告、风险评估报告、公平竞争审查意见、制定依据目录等；
- c) 召开座谈会、论证会、实地调研、邀请外聘法律顾问及公职律师参与审核等过程性材料；
- d) 审核意见书及意见采纳反馈情况。
- e) 其他佐证性材料。

附录 A
(资料性)
行政规范性文件形式参考

本附录给出了行政规范性文件在标题、文号、文种、结构及特殊性规定的常见参考标准，如法律、法规、规章或其他标准文件另有规定的，按照有关规定执行。

类别	主要构成	适用范围或示例
标题	由制定主体、事由和文种组成	可表述为：黄浦区关于……的实施办法/规定/细则。
文号	由制定主体代字、年份、发文顺序号组成	可表述为：（黄府规〔20XX〕XX号）。
文种	规定/实施规定	可适用于对某一方面行政工作作比较全面、系统的规范，一般既有实体内容，又有程序内容，如《上海市黄浦区烟草制品零售点合理布局规定》。
	规则/实施规则	可适用于对某一项行政工作履行过程中需要遵守的具体规范，以程序性内容为主，也可包含实体性内容，如《黄浦区瑞金二路街道业委会发展资金使用和管理规则》。
	办法/实施办法	可适用于对某一项行政工作作具体部署，规定的事项更为细致，如《黄浦区政府投资基金管理办法》。
	细则/实施细则	可适用于对某一法律、法规、规章和上位阶规范性文件中的有关内容作可操作性的细化，或者进行具体的解释和补充，如《黄浦区高新技术企业扶持资金管理细则》。
	决定/通知/通告	可适用于对重要事项作出决策和部署或在一定范围内公布应当遵守的事项，如《黄浦区关于调整原万人就业项目队伍从业人员收入标准的通知》。
结构	条文式	可按照条、款、项、目方式表述。除内容复杂情形外，行政规范性文件不宜分章、节。
	段落式	可以段为基础单位，每段一般规定一项内容，结构层次一般采用中文数字、括号中文数字、阿拉伯数字和括号阿拉伯数字依次表述。
实施日期和特别规定	实施日期	可表述为：“本办法自XXXX年XX月XX日起施行，有效期至XXXX年XX月XX日止。”
	溯及既往条款	可表述为：“XXXX年XX月XX日至XXXX年XX月XX日期间，符合本办法规定的，参照本办法执行。”
	过渡性条款	可表述为：“本办法施行后，已经取得相关政策扶持的项目，继续沿用原有规定办理。”
	制定配套性制度	可表述为：“本XX（文件名称）的实施细则由XX部门负责制定。”

附录 B
(资料性)
行政规范性文件报送审核清单及材料要求

本附录给出了行政规范性文件报送审核清单及材料要求。

序号	报送清单	报送要求
1	送审稿	应符合行政规范性文件公文格式、用语规范。
2	起草说明	应包括制定文件的必要性和可行性、需要解决的主要问题、起草情况、拟规定的主要制度、拟采取的主要措施等属于改革创新类行政规范性文件的，还应重点说明制定目的、背景等。
		文件需要溯及既往、过渡性安排、适用简易程序等的，应当予以说明。
		属于改革创新类行政规范性文件的，还应重点说明制定目的、背景、是否取得上级行政主管部门支持等。
3	公众参与报告	公众参与报告主要包括公众参与方式、公众提出的主要意见建议及研究采纳情况等。
		对涉及市场主体经济活动的，还应提供征求不少于3家企业、商会、行业协会等意见建议及研究采纳情况。
		对涉及依法应当听证或者涉及公民、法人和其他组织切身利益的，还应提供听证会的相关材料，包括听证会通知、听证人员名单、听证报告等。
		对涉及妇女、未成年人、残疾人等特殊权益的，还应提供听取特殊群体代表、人民团体及社会组织等意见建议及研究采纳情况。
		其他佐证性材料，如意见汇总及采纳情况表、网络征求意见截图、座谈会记录、书面征询回复、评估文件、影像资料等。
4	风险评估报告	适用于可能造成社会稳定、公共安全等方面不利影响的行政规范性文件，风险评估报告主要包括评估方式、过程、风险点及风险源分析、风险等级、风险防范和化解措施等。
		其他佐证性材料，如召开评估会通知、参会部门与人员名单、风险调研情况等。
5	专家论证报告	适用于专业性、技术性较强的行政规范性文件，专家论证报告应当包括论证过程，必要性、可行性、科学性分析以及专家意见建议及研究采纳情况等。
		其他佐证性材料，如受邀专家名单、论证会通知、专家书面意见等。
6	制定依据目录	主要包括法律、行政法规、部门规章、地方性法规、政府规章、行政规范性文件、其他政策文件等，并按照上述要求排序，并载明文件名称、发文字号等。
		以行政规范性文件、其他政策文件作为主要制定依据的，应同时附文件正文。
7	公平竞争审查	主要包括公平竞争审查意见、公平竞争三级审查表。
8	合法性初审意见、集体讨论决定材料	适用于对区人民政府制定和经区人民政府同意以区政府工作部门、街道办事处名义制定的行政规范性文件，还应提供起草部门审核机构出具的初审意见和起草部门集体讨论决定纪要或记录。
9	其他材料	提供征求上级主管部门、区有关部门意见建议及研究采纳情况。
		联合发文的，还应提供有关部门的会签意见。
		适用简易程序的，还应当提供相关制定背景材料、上级要求、起草部门主要负责人意见等。

附录 C
(资料性)

行政规范性文件合法性审核意见参考样式

本附录给出了行政规范性文件合法性审核意见参考样式。

关于《XXX（草案）》合法性审核意见

《XXX（草案）》于XX年XX月XX日交由本单位法制科/司法所/办公机构进行合法性审核。经审核，现提出如下意见：

一、关于文件形式（两种情形）

1. 《XXX（草案）》的文件形式符合行政规范性文件要求。
2. 《XXX（草案）》的文件形式不符合行政规范性文件要求，建议将“XXX”修改为“XXX”，理由：……。

二、关于制定主体及权限（两种情形）

1. 《XXX（草案）》的制定主体适格、权限合法。
2. 《XXX（草案）》的制定主体不适格或超越法定权限的，建议不予制定，理由：……。

三、关于文件制定程序（两种情形）

1. 《XXX（草案）》按规定经过公众参与、风险评估、专家论证、公平竞争审查等程序，并听取上级主管部门、区相关部门等意见建议，未发现存在制定程序违法情形。
2. 根据法律、法规、规章及上级政策文件的规定，《XXX（草案）》起草应履行XXX程序，但送审材料未能体现，建议补充其程序。（如应履行广泛征求意见、合法性审核、专家论证、风险评估等程序的，没有履行规定程序；涉及市场主体经济活动的，没有开展公平竞争审查程序等。）

四、关于文件内容（三种情形）

1. 合法

《XXX（草案）》的文件内容符合法律、法规、规章及上级政策文件规定，未发现文件存在违法或者明显不合理、不协调的情形。

2. 不合法

《XXX（草案）》主要内容违法或拟定的主要制度措施不符合国家改革方向或上级决策部署，特提出合法性审核不通过的意见，建议起草部门进行全面修改后再次报送审核。

3. 建议修改

《XXX（草案）》主要内容基本符合法律、法规、规章和上级政策文件规定，但存在以下具体问题：

- (1) 建议删除“XXX”，理由：……。
- (2) 建议将“XXX”修改为“XXX”，理由：……。

五、工作提示（两种情形）

1. 《XXX（草案）》在内容衔接、宣传解读、后续程序、过渡性安排、制定配套措施等方面需要予以提示，具体内容：……。
2. 《XXX（草案）》属于改革创新类行政规范性文件，法律、法规、规章及上级政策文件未作规定，但符合法律原则、国家政策或改革发展方向，现对相关实施风险进行提示，具体内容：……。

XX单位审核机构（签章）
XX年X月X日

参 考 文 献

- [1] 国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知（国办发〔2018〕37号）
 - [2] 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）
 - [3] 国务院办公厅关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知（国办发〔2019〕9号）
 - [4] 《上海市行政规范性文件管理规定》（上海市人民政府令第17号）
 - [5] 《上海市行政规范性文件管理实施办法》（沪府办发〔2023〕17号）
 - [6] 《上海市黄浦区行政规范性文件管理规定》（黄府办发〔2023〕27号）
-