

南阳市生态环境局文件

宛环文〔2021〕62号

南阳市生态环境局 关于印发《南阳市生态环境局行政规范性文件 合法性审核办法（试行）》和《南阳市生态环 境局重大行政执法决定法制审核程序(试行)》的 通知

各县市区生态环境分局（环保局），局机关各科室、局属各单位：

现将《南阳市生态环境局行政规范性文件合法性审核办法（试行）》《南阳市生态环境局重大行政执法决定法制审核程序(试行)》印发给你们，请遵照执行。



南阳市生态环境局

行政规范性文件合法性审核办法（试行）

第一条 为加强局本级行政规范性文件合法性审核工作，深入推进依法行政，加强对行政规范性文件的监督管理，促进我局严格规范公正文明执法，保障公民、法人和其他组织合法权益，根据《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》《河南省行政规范性文件管理办法》《南阳市人民政府关于进一步加强市政府及其办公室文件审查备案工作的通知》《南阳市生态环境局工作规则》等规定，结合我局工作实际，制定本办法。

第二条 本办法所称行政规范性文件是指：依照法定权限和规定程序，以我局名义印发的涉及公民、法人或者其他组织权利义务、在一定期限内反复适用、具有普遍约束力的文件。

转发、实施上级规范性文件时，提出的具体措施或者补充意见对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务构成影响的，也属于规范性文件。

第三条 下列文件不属于本办法所指行政规范性文件：

（一）机构设置、人事任免、教育训练、考评考核、表彰奖励、纪律处分、监督检查、责任追究、装备财务等内部事务的命令、决定、工作制度；

（二）转发上级文件且没有增加实质内容；

(三) 请示、报告、会议纪要、内部管理制度、工作程序和技术操作规程;

(四) 公示法定的办事流程、办事指南、办事时限等事项的便民通告;

(五) 具体案(事)件的通报、处理决定;

(六) 其他不直接涉及公民、法人和其他组织权利义务,不具有普遍约束力的文件。

第四条 局法规科负责对行政规范性文件进行合法性审核。未经合法性审核,或者经审核认为不合法的,不得提交会议研究出台。

在制定市场准入、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和其他政策措施时,应当进行公平竞争审查。公平竞争审查参照行政规范性文件合法性审核程序进行。

拟以市政府及其办公室名义出台的文件,在报市政府、市司法局进行合法性审核前,应当由局法规科进行初审,并出具合法性审核意见。

第五条 局主要负责人为我局规范性文件合法性审核第一责任人,定期听取合法性审核工作情况汇报。

第六条 行政规范性文件不得违反宪法、法律、法规、规章的规定,不得违反上级行政机关的命令、决定,不得超越本机关的职权范围。

行政规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费以及其他不得由行政规范性文件设定的事项，在没有法律法规依据的前提下，不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的规定。

行政规范性文件不得制定涉及妨碍市场公平竞争的条款，不得出台排除、限制市场竞争的政策措施。

第七条 行政规范性文件的名称可以根据具体情况和实际需要，采用“规定”“办法”“规则”“细则”“意见”“实施办法”“决定”“通知”“公告”和“通告”等，行政规范性文件的名称不影响其性质和对其合法性审核。

第八条 制定行政规范性文件，应当严格落实规范性文件制定程序。

第九条 制定行政规范性文件，应当由具体业务科室、单位作为承办机构牵头负责起草，涉及多科室、单位职能的，可以由两个以上业务科室、单位联合起草。

承办机构应当在学习有关法律、法规、规章和上级相关行政规范性文件规定的基础上，对制定行政规范性文件的必要性和可行性进行调查研究，并对行政规范性文件涉及的管理领域现状、现行管理制度、所要解决的问题、拟设定的主要政策、措施以及制度的合法性和合理性等内容进行调研论证。对专业性、技术性较强的行政规范性文件，要组织相关领域专家进行论证。评估论证结论要在文件起草说明中写明，作为制发文件的重要依据。

第十条 承办机构形成行政规范性文件草案后，应当征求局相关科室、单位和分局的意见。

第十一条 行政规范性文件涉及党委、政府其他部门、机构职责的，在机关内部达成一致意见后，应当书面征求党委政府相关部门、机构的意见。

第十二条 除依法需要保密的外，对涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的行政规范性文件，承办机构应当通过官方网站、书面形式或者召开座谈会、论证会、听证会等形式广泛征求公众意见。涉及公众重大利益、公众意见有重大分歧、可能影响社会稳定，或者法律、法规、规章规定应当停止的规范性文件，应当进行听证。

第十三条 对公民、法人或者其他组织提出的意见和建议，承办机构应当研究处理，将意见采纳情况反馈给提出意见或建议的公民、法人或者其他组织，并在起草说明中对征求公众意见的情况作出说明。

第十四条 行政规范性文件涉及到本行政区域经济社会发展全局，社会涉及面广，与公民、法人和其他组织利益密切相关的重大行政决策事项，承办机构可以进行决策风险评估，出具风险评估报告。

风险评估的内容应当包括对行政规范性文件实施后财政投入预算和执行成本的分析，以及可能引发的社会稳定、行政复议、行政诉讼、廉政等方面风险进行科学预测，综合研判拟制定行政

规范性文件的合法性、合理性、可行性和可控性，并确定风险等级。

第十五条 承办机构提交局法规科进行合法性审核时，同时附送下列材料：

（一）文件草案送审稿及起草说明。起草说明包括制定的必要性、可行性和合法性说明，拟规定的主要内容，征求意见、论证、协调分歧等情况；

（二）制定依据。包括相关法律、法规、规章、国家政策、上级行政机关文件等；

（三）征求意见及意见反馈、采纳情况；

（四）专家论证、风险评估意见等意见情况

（五）其他材料。

第十六条 局法规科应当对行政规范性文件草案送审稿的下列事项进行审核：

（一）制定主体是否合法；

（二）是否超越我局法定权限；

（三）内容是否符合宪法、法律、法规、规章和国家政策规定；

（四）是否违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收；

（五）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其义务的情形；

(六)是否存在没有法律、法规依据作出增加我局权力或者减少我局法定职责的情形;

(七)是否违反规范性文件制定程序;

(八)其他需要审核的事项。

第十七条 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，合法性审核时间一般不少于5个工作日。

第十八条 局法规科对行政规范性草案送审稿提出合法性审核意见，反馈承办机构。

承办机构应当研究局法规科提出的合法性审核意见，并将研究后的处理情况，连同规范性文件草案、起草说明以及相关材料，根据情况分别提请局党组会或局务会会议审议。局党组会或局务会会议审议通过后，报请局主要负责人签批同意后发布。

承办机构对局法规科提出的合法性审核有异议的，应当与局法规科进行协调；经协调不能达成一致意见的，承办机构可以说明有关情况和理由，或者提出备选方案，连同行政规范性文件草案，一并提交局领导集体讨论决定。

第十九条 行政规范性文件应当公布；未经公布的，不得作为生态环境保护管理依据。

第二十条 按照“谁起草谁负责”“谁制定谁清理”的原则，各科室、单位根据经济社会发展需要以及上位法和上级文件的制定、修改、废止情况，结合国家和省市有关工作部署，及时清理

不符合法律法规、上级文件规定和涉及妨碍市场公平竞争的行政规范性文件，并依法公开清理结果。

第二十一条 本办法由局法规科负责解释。

南阳市生态环境局

重大行政执法决定法制审核程序（试行）

为规范工作流程，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政强制法》《河南省行政执法条例》《河南省人民政府办公厅关于印发河南省全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案的通知》（豫政办〔2019〕30号）《河南省重大行政执法决定法制审核办法》（豫法政办〔2019〕9号）《南阳市人民政府办公室关于印发南阳市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案的通知》（宛政办〔2019〕29号）《生态环境部办公厅关于在生态环境系统推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》（环办执法〔2019〕42号）等法律、法规、政策文件的规定，参照《河南省生态环境厅关于印发〈河南省生态环境厅重大行政执法决定法制审核办法〉和〈河南省生态环境厅重大行政执法决定法制审核目录〉的通知》（豫环文〔2021〕99号），结合我局工作实际，制定本程序。

一、重大行政执法决定法制审核范围

重大行政执法决定法制审核，是指以我局名义依法作出的重大行政处罚、重大行政许可、重大行政强制等重大行政执法决定。

具体范围详见附件1《南阳市生态环境局重大行政执法决定法制审核目录》。

我局重大行政执法决定法制审核职责由局法规科承担。重大行政执法决定未经法制审核或者审核未通过的，行政执法事项承办机构不得作出重大行政执法决定。

二、审核程序

(一) 送交审核材料

行政执法事项承办机构应当将下列材料送交局法规科进行法制审核：（1）拟作出的重大行政执法决定的情况说明及执法建议；（2）相关证据资料；（3）经听证的，还应当提交听证笔录；（4）其他需要提交的材料。

拟作出的重大行政执法决定的情况说明及执法建议应当载明以下内容：（1）案件基本事实；（2）适用法律、法规、规章和执行裁量基准的情况；（3）调查取证和听证情况；（4）执法建议或者意见；（5）其他需要说明的情况。

(二) 组织法制审核

局法规科收到承办机构送交的材料后，应及时进行审查。符合条件的，应当受理；不符合条件的，应当退回承办机构并说明理由。

对拟作出的重大行政处罚决定从以下几个方面进行审核：
（1）行政处罚主体是否合法，行政执法人员是否具备执法资格；

(2) 行政处罚程序是否合法; (3) 案件事实是否清楚, 证据是否合法充分; (4) 适用法律、法规、规章是否准确, 裁量基准运用是否适当; (5) 执法是否超越执法机关法定权限; (6) 行政执法文书是否完备、规范; (7) 违法行为是否涉嫌犯罪、需要移送司法机关。

对拟作出的重大行政许可决定从以下几个方面进行审核:

(1) 行政许可主体是否合法, 行政执法人员是否具备执法资格;
(2) 实施行政许可的依据是否合法有效; (3) 办理行政许可的期限是否符合法律规定; (4) 行政许可申请是否符合法定条件、标准; (5) 行政许可程序是否合法、完整, 决定是否适当; (6) 行政许可文书是否完备、规范。

对拟作出的重大行政强制决定从以下几个方面进行审核:

(1) 行政强制主体是否合法, 行政执法人员是否具备执法资格;
(2) 实施主体是否合法, 是否超越职权; (3) 行政强制是否有法律、法规依据; (4) 行政强制程序是否合法、完整, 决定是否适当; (5) 行政强制文书是否完备、规范。

(三) 出具审核意见

局法规科对拟作出的重大行政执法决定进行审核后, 根据不同情况, 提出相应的书面意见或者建议。

1. 认为拟作出的行政执法决定事实清楚、证据确凿、适用法律依据正确、符合法定程序、法律文书规范齐备的, 作出同意的

审核意见；

2. 认为拟作出的行政执法决定需要补充或者重新调查有关证据、补正执法程序、规范法律文书制作的，提出具体的审核建议；

3. 认为拟作出的行政执法决定存在主要证据不足、适用法律依据错误、违反法定程序、超越职权、明显不当等情形的，提出相应审核意见。

（四）入卷归档

局法规科作出法制审核意见后，应将法制审核意见及案卷材料送交承办机构。承办机构应当将法制审核意见存入执法案卷。

三、其他事项

（一）局法规科在收到重大行政执法决定送审材料后应当在5个工作日内审核完毕。案件复杂的，经分管局领导批准可以延长5个工作日。

（二）行政执法事项承办机构应当对法规科提出的存在问题的审核意见进行研究，作出相关处理后再次报送法制审核。承办机构不同意法制审核意见的，可以提出书面意见，要求法规科复审一次。经复审，承办业务机构仍不同意审核意见的，应当及时提请局领导集体讨论决定。

（三）行政执法事项承办机构对送审材料的真实性、准确性、完整性，以及执法的事实、证据、法律适用、程序的合法性负责。

法规科对重大执法决定的法制审核意见负责。

- 附件：1. 南阳市生态环境局重大行政执法决定法制审核目录
2. 南阳市生态环境局重大行政执法决定法制审核意见
表（样表）

附件1

南阳市生态环境局重大行政执法决定 法制审核目录

序号	重大行政执法类别	法制审核目录
1	行政处罚	<p>(一) 涉及重大公共利益，可能造成重大社会影响或者引发社会风险的；</p> <p>(二) 直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；</p> <p>(三) 案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；</p> <p>(四) 以市人民政府名义作出行政执法决定的；</p> <p>(五) 对公民处以一万元以上、对法人或者其他组织处以十万元以上罚款的；</p> <p>(六) 对公民、法人或者其他组织作出没收违法所得、没收非法财物价值达到第（五）项规定的数额的；</p> <p>(七) 降低资质等级、吊销许可证件的；</p> <p>(八) 责令停产停业、责令关闭、限制从业的；</p> <p>(九) 法律、法规、规章规定应当进行法制审核的其他情形。</p>
2	行政许可	<p>(一) 涉及重大公共利益，可能造成重大社会影响或者引发社会风险的；</p> <p>(二) 直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；</p> <p>(三) 案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；</p> <p>(四) 法律、法规、规章规定应当进行法制审核的其他情形。</p>
3	行政强制	<p>(一) 涉及重大公共利益，可能造成重大社会影响或者引发社会风险的；</p> <p>(二) 直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；</p> <p>(三) 案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；</p> <p>(四) 以市人民政府名义作出行政执法决定的；</p> <p>(五) 决定代履行、代治理的；</p> <p>(六) 查封、扣押公民的有关设施、设备、物品，涉案价值20万元以上的；</p> <p>(七) 查封、扣押法人或者其他组织的有关设施、设备、物品，涉案价值100万元以上的；</p> <p>(八) 做出强制拆除违法设施、设备决定的；</p> <p>(九) 申请人民法院强制执行的；</p> <p>(十) 法律、法规、规章规定应当进行法制审核的其他情形。</p>
4	其他事项	经局党组会、局务会讨论认为需要进行法制审核的执法事项。

附件2

南阳市生态环境局

重大行政执法决定法制审核意见表（样表）

事项名称				承办机构	
类别	£行政许可 £行政强制		£行政处罚 £其他_____		承办人
当事人	公民	姓名		身份证号	
		住址		电话	
	法人或其他组织	名称		法定代表人	
		统一社会信用代码		电话	
		地址			
基本情况说明（案件基本事实；适用法律、法规、规章和执行裁量基准的情况；调查取证和听证情况等）					
承办机构拟处理意见（执法建议或者意见）	承办机构负责人签名：_____				年 月 日
法制审核意见	法制机构负责人签名：_____				年 月 日
备注	1. 非重大行政执法决定事项不适用本表； 2. 需要说明的事项较多可另附纸说明。				

主办：法规科

督办：法规科

南阳市生态环境局办公室

2021年8月25日印发

(共印43份)