

关于印发《国家粮食和物资储备局 规章规范性文件合法性审查指南》的通知

国粮办发〔2018〕129号

各司局、各储备物资管理局（办事处）、直属单位、联系单位：

为贯彻落实党的十九大关于“科学立法、民主立法、依法立法”的要求，进一步提高我局制度建设质量，加强规章、规范性文件起草制定及管理工作，制定了《国家粮食和物资储备局规章规范性文件合法性审查指南》，经局长办公会议审议通过，现印发你们，请认真执行。

（国家粮食局办公室代章）

2018年5月4日

（此件公开发布）

国家粮食和物资储备局 规章规范性文件合法性审查指南

为全面推进依法行政，加强规章、规范性文件合法性审查工作，根据《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》《规章制定程序条例》《政府信息公开条例》等法律法规和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》要求，结合我局工作实际，制定本指南。

一、适用范围

国家粮食和物资储备局起草制定的规章、规范性文件，合法性审查适用本指南。

国家粮食和物资储备局制定的其他以我局或局办公室名义发布的政策文件，按照要求应当开展合法性审查的，参照适用本指南。

各司局起草的拟提请以国务院或国办名义印发的文件，或按国办要求需要进行合法性审查的文件，应当对文件的合法性进行自查，并在文件送审稿完成全部征求意见、局内会签等程序之后，提请局长办公会议审议之前，送政策法规审核部门，参照国家发展改革委《关于对拟提请以国务院或国办名义印发的文件加强合

法性审查的通知》进行合法性审查。

二、规章规范性文件界定

（一）规章

本指南所称规章，是指以国家发展改革委令形式印发，规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。

（二）规范性文件

本指南所称规范性文件，是指以我局或者局办公室名义单独或者会同有关部门发布，直接或者间接涉及公民、法人、其他组织权利义务，具有普遍约束力并且能够反复适用的文件。

（三）不属于规范性文件的情形

以下文件不属于本指南所称的规范性文件：

1. 规范局内党建、人事、财务、保密、保卫、宣传、调研、外事、后勤等工作的文件；
2. 向上级机关的请示和报告；
3. 向其他有关部门提出的意见和建议；
4. 规定部门间协商工作机制的合作备忘录、谅解备忘录；
5. 办理全国人大代表建议和全国政协委员提案的答复意见；
6. 信访答复意见；
7. 对具体工作进行部署安排或者对下级工作作出指导，且不直接涉及公民、法人或其他组织权利义务的文件；

8. 对具体事项作出的行政处理；

9. 一次性适用的通知；

10. 其他不涉及公民、法人或其他组织权利义务，不具有普遍约束力，或者不能重复适用的文件。

（四）规章规范性文件不应涉密

根据《政府信息公开条例》，规章、规范性文件属于主动公开的政府信息范围，根据《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》，涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件，应当按照法定要求和程序予以公布，未经公布的不得作为行政管理依据。据此，规章、规范性文件不应涉密，涉密文件不作为规章、规范性文件管理。

三、合法性审查主体

规章、规范性文件的起草司局应当对起草内容进行预审查。政策法规审核部门负责对规章、规范性文件进行合法性审查。

四、合法性审查标准

（一）制定权限

起草规章、规范性文件应当有上位法依据，应当符合法律、行政法规、党中央国务院文件、“三定”方案规定的我局职能。

涉及国务院两个以上部门职权范围的事项，制定行政法规条件尚不成熟，需要制定规章的，应当联合制定规章。

（二）征求意见

规章、规范性文件，涉及国务院其他部门的职责或者与国务院其他部门关系紧密的，应当充分征求国务院其他部门的意见。

规章内容，除涉及敏感信息不宜公开等特殊情况下，一律应当在国家发展改革委门户网站以及中国政府法制信息网公开征求社会公众意见，期限一般不少于 30 日。

规范性文件内容，应当广泛征求有关部门、地方、市场主体、行业协会等意见，鼓励公开征求社会公众意见。制定对公民、法人或者其他组织的权利义务产生直接影响的规范性文件，应当通过国家粮食和物资储备局门户网站公开征求意见，征求意见时间一般不得少于 10 个工作日。

（三）施行日期及设定有效期

规章应当自公布之日起 30 日后施行；但是，涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。

各司局在新制（修）订的规范性文件附则或者末尾部分，应当标明文件有效期，原则上不超过 5 年。例如，本文件（通知、办法、规则等）自发布之日起施行，“有效期 X 年”，或者“有效期截至 20XX 年 X 月 X 日”。对于需要稳定市场预期并长期执行的规范性文件，有效期确需超过 5 年的，应当在办文要报或起草说明中作出专门说明。

（四）制度设计与衔接

规章、规范性文件内容应当符合以下要求：

1. 贯彻落实党的路线方针政策和党中央、国务院决策部署，遵循《立法法》确定的立法原则，符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定；

2. 制定经济社会方面的规章，应当按照有关规定及时报告国家发展改革委党组；

3. 与本领域其他现行有效同层级规章、规范性文件协调衔接，实现新旧制度性文件增减挂钩，除废旧立新外，不得就同一事项重复制定规章、规范性文件；

4. 没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责；

5. 切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径；

6. 体现行政机关的职权与责任相统一的原则，在赋予有关行政机关必要的职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任；

7. 符合精简、统一、效能的原则，相同或者相近的职能应当规定由一个行政机关承担，简化行政管理手续。

规章、规范性文件不符合上述要求的，政策法规审核部门应

当在征求意见环节提出；未能与起草司局达成一致的，应将有关意见在合法性审查意见中予以体现。

（五）规定行政许可情况

1. 规章规范性文件不得新设行政许可

规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定，但不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。

2. 主体、权限以及行政许可的委托实施

行政许可由具有行政许可权的行政机关在其法定职权范围内实施。

法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在法定授权范围内，以自己的名义实施行政许可。

行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。委托机关应当将受委托行政机关和受委托实施行政许可的内容予以公告。委托行政机关对受委托行政机关实施行政许可的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。

受委托行政机关在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政许可，不得再委托其他组织或者个人实施行政许可。

3. 期限

申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在 5

个工作日内一次告知申请人需要补正的全部内容。

除可以当场作出行政许可决定的外，行政机关应当自受理行政许可申请之日起 20 个工作日内作出行政许可决定。20 个工作日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长 10 个工作日，并应当将延长期限的理由告知申请人。法律、法规另有规定的，依照其规定。

依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可，下级行政机关应当自其受理行政许可申请之日起 20 个工作日内审查完毕。法律、法规另有规定的，依照其规定。

行政机关作出准予行政许可的决定，应当自作出决定之日起 10 个工作日内向申请人颁发、送达行政许可证件。

行政机关作出行政许可决定，依法需要听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审的，所需时间不计算在上述期限内。行政机关应当将所需时间书面告知申请人。

（六）规定行政处罚情况

1. 行政处罚的设定

规章可以在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。尚未制定法律、行政法规的，对违反行政管理秩序的行为，规章可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。

规范性文件不得设定行政处罚。

2. 罚款限额

规章对非经营活动中的违法行为设定罚款不得超过 1000 元；对经营活动中的违法行为，有违法所得的，设定罚款不得超过违法所得的 3 倍，但最高不得超过 30000 元，没有违法所得的，设定罚款不得超过 10000 元；超过上述限额的，应当报国务院批准。

3. 行政处罚的实施

行政机关依照法律、法规或者规章的规定，可以在其法定权限内委托依法成立的、具有熟悉有关法律、法规、规章和业务的工作人员、具备相应技术检查或鉴定能力的管理公共事务的事业组织实施行政处罚。行政机关不得委托其他组织或者个人实施行政处罚。

受委托组织在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政处罚；不得再委托其他任何组织或者个人实施行政处罚。

（七）规定行政强制情况

规章、规范性文件不得设定行政强制措施和行政强制执行。

行政强制措施包括：1. 限制公民人身自由；2. 查封场所、设施或者财物；3. 扣押财物；4. 冻结存款、汇款；5. 其他对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。

行政强制执行包括：1. 加处罚款或者滞纳金；2. 划拨存款、

汇款；3. 拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物；4. 排除妨碍、恢复原状；5. 代履行；6. 其他由行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。

五、合法性审查程序

（一）审查时间环节

规章、规范性文件应当在提请局长办公会审议前，送政策法规审核部门进行合法性审查。按照规定不需要经会议审议的，应当在报局领导签发前送政策法规审核部门进行合法性审查。

审查后发生实质性修改的，应当重新送政策法规审核部门进行合法性审查。

规章、规范性文件起草过程中，起草司局可以征求政策法规审核部门意见，该意见不作为合法性审查结果。

（二）审查所需材料

起草司局在将规章、规范性文件送审稿送政策法规审核部门进行合法性审查时，应当提供以下材料：

1. 拟提请局长办公会审议，或报局领导签发的规章、规范性文件送审稿；

2. 起草说明，其内容应当包括发文形式、起草依据、是否涉密、与上位法及本领域其他同层级制度文件衔接情况、制度设计考虑、起草过程、征求意见情况、意见采纳情况等；

3. 与送审项目相关的本领域同层级规章、规范性文件目录，无法公开获取的应当附文件原文或其复印件；

4. 《公平竞争审查表》等其他按规定应当提供的材料。

送审材料不齐全时，政策法规审核部门应当及时告知起草司局。自材料补齐之日起，开始计算审查时限。

（三）审查时限

政策法规审核部门自收到符合要求的规章、规范性文件送审材料之日起，3个工作日内完成合法性审查，特别重大复杂的可以延长至5个工作日。

（四）审查流程

合法性审查一般按照以下程序进行：

1. 判断送审项目是否属于规章或者规范性文件；

2. 向起草司局了解送审项目印发时是否拟定密级；

3. 判断送审项目的起草发布是否符合我局职权；

4. 如属于规章，审查其施行日期是否符合规定；如属于规范性文件，审查有效期规定或相关说明；

5. 审查送审项目是否按照规定履行征求意见程序，有关方面意见是否达成一致，未达成一致的是否有充分理由；

6. 审查送审项目的制度设计、制度衔接，以及行政许可、行政处罚、行政强制有关规定是否符合有关法律法规规定以及本指南要求；

7. 审查送审项目的名称、体例结构、文字表述是否符合立法技术规范。

上述审查程序中，发现送审项目有一项或多项不符合法律、行政法规、本指南要求的，政策法规审核部门可以视情况缓办或退回起草司局，待材料补齐或修改后重新送审。

送审项目无合法性瑕疵，或者存在合法性瑕疵但起草司局拒绝补正的，政策法规审核部门审查后根据客观情况出具相应合法性审查意见。

规章、规范性文件送审稿提请局长办公会审议的上会材料，或者报局领导签发的上报材料中，应当包含政策法规审核部门出具的合法性审查意见。合法性审查意见中指出合法性瑕疵的，上会或上报材料中应当对其进行回应并作出充分说明。