

DB3206

南 通 市 地 方 标 准

DB3206/T 1104—2025

乡镇（街道）司法所合法性审查工作指南

Guidelines for the legitimacy review of township (sub-district) judicial offices

2025-02-21 发布

2025-03-21 实施

目 次

前言	II
1 范围	3
2 规范性引用文件	3
3 术语和定义	3
4 总体原则	3
5 审查范围	4
6 审查材料	5
7 合法性审查需考虑的因素	6
8 审查机构及人员	8
9 审查方式	8
10 审查程序	8
附录 A（规范性） 合法性审查事项目录清单	10

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。

本文件由如东县司法局提出。

本文件由南通市司法局归口。

本文件起草单位：如东县司法局、如东县市场监督管理局、南通市质量技术和标准化中心。

本文件主要起草人：黄晨、秦海梅、季鸿飞、田浩、缪悦、吴金池、朱晓雷、周倩。

本文件为首次发布。

乡镇（街道）司法所合法性审查工作指南

1 范围

本文件确立了乡镇(街道)司法所合法性审查工作的总体原则,提供了审查范围、所需审查材料、合法性需考虑的因素、审查机构及人员、审查方式和审查程序等方面的指南。

本文件适用于指导乡镇人民政府和街道办事处行政规范性文件、重大行政决策、行政协议、重大行政执法决定等合法性审查工作。

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 document

由乡镇人民政府和街道办事处依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人或者其他组织权利义务,在本行政区域内具有普遍约束力,在一定时期内反复适用的公文。

3.2

重大行政决策 major administrative decision

乡镇人民政府和街道办事处依照法定职权,对关系辖区内经济社会发展全局,社会涉及面广,与公民、法人或者其他组织利益密切相关的重大事项而作出的决策。

3.3

行政协议 administrative agreement

乡镇人民政府和街道办事处在行政管理、公共服务等活动中,作为一方当事人与公民、法人和其他组织订立的,涉及国有资产、财政资金使用和自然资源、公共资源利用等具有行政法上权利义务内容的协议。

3.4

重大行政执法决定 major administrative law enforcement decision

由乡镇人民政府和街道办事处作出的,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,直接关系行政相对人或第三人重大权益,经过听证程序作出行政执法决定,以及案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的行政执法决定。

4 总体原则

4.1 合法性原则

以国家法律、法规、规章和上级行政规范性文件为依据,保障审查事项在法律框架内运行。

4.2 全面审核原则

对政府行为需要审查的方面，包括行政规范性文件、重大行政决策、行政协议、重大行政执法决定等进行全方位审核。

4.3 公正客观原则

秉持中立、客观的态度开展合法性审查活动，不受其他不当因素干扰。

4.4 注重实效原则

不仅要确保政府合法性审查形式上合法，更要关注其在实际执行中是否能够切实保障政府权益和公共利益。

4.5 风险防范原则

始终将风险防范放在重要位置，通过合法性审核提前识别和防范潜在风险。

5 审查范围

5.1 行政规范性文件

5.1.1 被审查的行政规范性文件使用的名称包含但不限于“决定”“规定”“办法”“细则”“规则”“通知”等。

5.1.2 下列文件不属于行政规范性文件审查范围：

- a) 会议文件（包括会议通知、纪要、讲话材料）；
- b) 商洽性工作函；
- c) 工作规划、计划、要点；
- d) 工作考核、检查、行政追责等方面的文件；
- e) 行政机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制规定；
- f) 人事任免及工作表彰、通报；
- g) 成立工作领导小组、协调机构等通知；
- h) 突发公共事件应急预案；
- i) 征地补偿、安置方案；
- j) 公示办事时间、办事地点等事项的便民通告；
- k) 行政机关对公务员、行政机关职员、公办学校教职工、医疗机构工作人员及全额拨款的其他事业单位职工、国有企业领导人的人事、工资、绩效等方面管理的文件；
- l) 财政部门仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及仅下达预算、分配资金、批复项目的文件；
- m) 单纯转发上级行政规范性文件的文件。

5.2 重大行政决策

5.2.1 重大行政决策主要包括：

- a) 制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；
- b) 制定经济和社会发展等方面的重要规划；

- c) 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；
- d) 决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；
- e) 决定其他重大事项。

5.2.2 以下事项仍应进行重大行政决策合法性审查，主要包括：

- a) 符合决策事项标准但未编入目录的重大行政决策事项；
- b) 以行政规范性文件、行政协议、重大行政执法决定等形式作出的重大行政决策事项。

5.3 行政协议

行政协议主要包括：

- a) 国有资产(包括无形资产)的投资、建设、租赁、出让等协议；
- b) 土地、海域、滩涂等国有自然资源使用权的出让、转让、租赁、承包协议；
- c) 政府特许经营协议、政府和社会资本合作项目协议；
- d) 行政征收、征用协议；
- e) 科研、咨询、会展等委托服务协议；
- f) 政府招商引资协议；
- g) 政府间交流合作协议；
- h) 其他政府协议。

5.4 重大行政执法决定

重大行政执法决定包括：

- a) 乡镇对农村村民住宅用地的审核；
- b) 乡镇对未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的责令改正；
- c) 乡镇对损坏村庄、集镇的房屋、公共设施或乱堆粪便、垃圾、柴草，破坏村容镇貌及环境卫生等的处罚；
- d) 乡镇对擅自在村庄、集镇规划区内的街道、广场、市场和车站等场所修建临时建筑物、构筑物或其他设施的处罚；
- e) 乡镇（街道）对村庄规划区内的违法建筑的强制拆除；
- f) 乡镇对个人之间、个人与单位之间发生的土地使用权、林地使用权、林木所有权属争议的处理；
- g) 乡镇对承包期内调整农户之间耕地或林地承包关系的审核；
- h) 乡镇对土地发包给集体经济组织以外的个人或者单位承包行为的批准；
- i) 法律、法规规定或省人民政府授权乡镇（街道）承担的其他行政执法事项。

5.5 合法性审查事项按附件 A 执行。

6 审查材料

6.1 行政规范性文件送审材料包括但不限于：

- a) 送审函；
- b) 行政规范性文件草案；
- c) 法律依据材料，包括法律、法规、规章、文件以及相关标准、技术规范；

- d) 行政规范性文件草案的起草说明，内容包括制定文件的必要性和可行性、需要解决的主要问题、拟规定的主要制度和采取的措施、起草经过、有关方面意见的协调处理采纳情况；
 - e) 征求意见的相关材料，包括征求有关部门和单位意见、征求社会公众意见、听取企业和行业协会商会意见情况、专家论证、听证、社会稳定风险评估、公平竞争审查等的有关情况，根据事项内容确定；
 - f) 联系人员姓名和联系方式。
- 6.2 重大行政决策审查材料包括但不限于：
- a) 送审函；
 - b) 重大行政决策草案及起草说明；
 - c) 重大行政决策事项法律依据材料，包括法律、法规、规章、文件以及相关标准、技术规范；
 - d) 重大行政决策过程中形成的有关材料，包括公平竞争审查、公众参与、听证、专家论证、风险评估、相关部门意见征求及采纳情况等有关材料；
 - e) 联系人员姓名和联系方式。
- 6.3 行政协议审查材料包括但不限于：
- a) 送审函；
 - b) 协议草案；
 - c) 协议附件；
 - d) 协议内容可行性分析及其重要条款说明；
 - e) 与协议有关的材料，包括有关法律、法规、规章和文件等依据、有关部门和单位意见、对方当事人资质和履约能力等主体情况、专业机构的咨询意见等；
 - f) 联系人员姓名和联系方式。
- 6.4 重大行政执法决定审查材料包括但不限于：
- a) 送审函；
 - b) 行政执法决定草案；
 - c) 法律依据材料，包括法律、法规、规章、文件以及其他相关标准、技术规范；
 - d) 行政执法过程中接收、采集或者制作的主要证据材料，包括行政执法文书、当事人提交的申请书及相关证明材料、当事人和利害关系人的陈述申辩、听证报告、专家论证报告等程序性材料；
 - e) 联系人员姓名和联系方式。

7 合法性审查需考虑的因素

7.1 行政规范性文件

7.1.1 行政规范性文件的合法审查需考虑的因素包含：

- a) 文件制定主体有相应的权限；
- b) 文件制定程序符合要求；
- c) 文件没有涉及法律专属事项；
- d) 文件没有无依据而减损公民、法人或者其他组织权利、增加其义务的规定；
- e) 文件没有违规设置行政许可；
- f) 文件没有违规设置行政处罚；
- g) 文件没有违规设置行政强制；

- h) 文件没有违规设置行政事业性收费；
- i) 文件没有违规设置证明；
- j) 文件没有违规设置不公平竞争措施；
- k) 文件没有违规设置评比、达标、表彰措施；
- l) 文件没有违规设置考试、培训、资格、资质；
- m) 文件没有违规设置限制民营企业发展的措施；
- n) 文件没有违规设定企业登记事项；
- o) 文件没有违规设置影响企业自主经营的规定；
- p) 文件没有违规设置公共信用信息管理的规定；
- q) 文件没有违规设置与上位法或上位文件不一致的管理措施。

7.1.2 行政规范性文件的合理性方面应满足以下要求：

- a) 文件符合国家改革和形势发展需要；
- b) 文件的实施不会在社会上造成重大负面影响和重大风险；
- c) 不违反公平公正原则。

7.1.3 行政规范性文件的规范性方面应满足以下要求：

- a) 名称使用恰当；
- b) 体例格式规范；
- c) 文字表述准确。

7.2 重大行政决策

重大行政决策应满足以下要求：

- a) 决策事项符合乡镇（街道）法定权限；
- b) 决策草案的形成履行相关法定程序；
- c) 决策草案内容符合有关法律、法规、规章和国家政策的规定。

7.3 行政协议

行政协议应满足以下要求：

- a) 协议主体具备主体资格；
- b) 协议标的不违反法律规定；
- c) 数量条款明确具体无歧义；
- d) 质量要求明确，不低于强制性标准；
- e) 价款与报酬符合预算管理、价格管理、税费管理等相关规定，支付方式及期限明确具体；
- f) 履行期限明确具体；
- g) 保密条款、信息公开条款符合国家法律法规规定；
- h) 知识产权条款符合国家法律法规规定；
- i) 违约责任条款明确具体公平，具有可执行性；
- j) 合同解除条件清晰明确并符合国家法律法规规定；
- k) 合同争议解决条款不违反法律法规规定；
- l) 合同签订符合相关程序规定且合同法律术语、技术术语符合法律规范和技术规范，合同用词明确具体无歧义。

7.4 重大行政执法决定

重大行政执法决定应满足以下要求：

- a) 行政执法主体具有相应的执法权限；
- b) 行政执法决定事实清楚、证据确凿；
- c) 行政执法决定适用法律依据准确；
- d) 行政执法决定裁量权行使适当；
- e) 行政执法决定程序合法。

8 审查机构及人员

8.1 已获授权的基层司法所承担合法性审查主要职责。

8.2 审查机构工作人员以通过司法考试的司法所工作人员、公职律师等为主体，法律顾问、政府购买法律服务及其相关专业人员协同参与。

8.3 乡镇（街道）至少明确 1 人承担合法性审查工作。

8.4 在审查过程中审查机构及人员要注意对材料的保密，对于可能影响公正审查情形的，不得参与相关审查工作，落实好相应回避制度。

9 审查方式

9.1 可采取书面审查、实地调查、召开座谈论证会，以及委托其他人员或机构研究论证等方式，开展合法性审查，提供专业意见。

9.2 审查过程中，司法所可根据需要采取下列措施，主要包含：

- a) 要求承办机构、其他有关单位或者个人在规定期限内就被审查事项作出解释、说明；
- b) 调取或者复制与被审查事项有关的材料；
- c) 涉及较强专业性、技术性或者疑难、复杂的问题时，可组织有关专家参与审查、论证或提出意见。

10 审查程序

10.1 审查流程

10.1.1 合法性审查由承办机构向司法所提起，或者司法所按照镇（街道）负责人批办要求直接启动程序。在提起合法性审查之前，承办机构应当对其合法性、必要性和可行性等进行研究，对应当合法性审查的审查事项进行研究论证，形成相关送审稿或决定。

10.1.2 司法所应当在 2 个工作日内对送审材料进行初审，送审材料不齐全可能影响审查的，审查人员应当一次性告知承办机构在指定期限内补齐相关材料。

10.1.3 司法所在收到合法性审查申请后，除法定情形外，一般审查时间不少于 3 个工作日，最长不超过 7 个工作日。审查人员完成合法性审查的，拟制书面审查意见报送司法所负责人，在 7 个工作日内完成复审、批准，连同全部送审材料送转送审机构。

10.2 意见出具

10.2.1 司法所根据下列情形出具审查意见，主要包含：

- a) 符合法律、法规、规章等合法性审查依据规定，可通过审查；

- b) 属于国家法律、法规、规章尚无明确规定的探索性改革决策事项，但符合国家政策或者改革方向的，可通过审查，同时提示相关法律风险；
 - c) 形式不规范或制定程序不合法但可以补正的事项，原则上宜通过审查，但应要求承办机构先行补正，再提请乡镇（街道）审议或决定；
 - d) 内容不符合法律、法规、规章规定的事项，应不予通过审查，同时说明存在的问题和依据。
 - e) 内容超越乡镇（街道）权限范围的事项，应建议不予提请作出或提请有权机关作出。
- 10.2.2 审查意见书应载明下列内容：
- a) 审查事项名称；
 - b) 审查过程；
 - c) 审查依据及理由；
 - d) 审查结论和具体的意见、建议；
 - e) 印章和审查时间；
 - f) 联系人及联系方式。

10.3 意见处理

10.3.1 对合法性审查机构或人员提出的合法性审查意见，乡镇（街道）党政办公室及承办机构应认真研究审查意见，并根据意见作相应修改。

10.3.2 承办机构认为审查意见无法采纳的，应与司法所沟通协商，达成一致意见；无法达成一致意见的，应提请乡镇（街道）相关会议审议决定。

10.3.3 未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交集体审议，不得提请领导审签。

附 录 A
(规范性)
合法性审查事项目录清单

A.1 合法性审查事项目录清单见表A.1

表 A.1 合法性审查事项目录清单

序号	审查类别	事项名称	具体示例
1	行政规范性文件	产业发展类文件	例如产业高质量发展、产业扶持、产业奖励补贴等方面的文件
2	行政规范性文件	工程管理类文件	例如工程项目管理、工程招投标管理、公共资源交易管理等方面的文件
3	行政规范性文件	资产管理类文件	例如村社“三资”（资金、资产、资源）管理、国有房产集中管理、产业园区厂房租赁使用管理等方面的文件
4	行政规范性文件	营商环境类文件	例如惠企服务、助企纾困、企业监管服务等方面的文件
5	行政规范性文件	乡村振兴类文件	例如农业农村高质量发展、美丽乡村建设、耕地整治、创业安居专项行动、闲置农房盘活等方面的文件
6	行政规范性文件	住房保障类文件	例如农民建房规范化管理、宅基地管理审批规范、住房困难家庭安置等方面的文件
7	行政规范性文件	征收补偿类文件	例如农房改造、搬迁置换、集体土地房屋征收补偿安置、非住宅类国有土地征收补偿等涉及不特定主体权利义务的文件
8	行政规范性文件	违建拆除类文件	例如违法建筑拆除、危旧房管理、农村乱占耕地建房问题整治等方面的文件
9	行政规范性文件	安全生产类文件	例如安全生产举报奖励、安全生产责任追究、安全专项生产整治、消防安全专项行动等方面的文件
10	行政规范性文件	社会管理类文件	例如违法行为举报奖励、流动摊贩管理、渣土管理、农村集体聚餐规范等方面的文件
11	行政规范性文件	社会保障类文件	例如退休人员困难补助、特殊困难家庭扶助、高龄老人补助等方面的文件
12	行政规范性文件	人才保障类文件	例如人才引进奖励、人才服务保障、就业鼓励政策、高级人才培养等方面的文件

表 A.1 合法性审查事项目录清单（续）

序号	审查类别	事项名称	具体示例
13	行政规范性文件	文化教育类文件	例如文旅产业发展、景区（景区村、景区镇）建设管理、民宿管理、支持教育发展等方面的文件
14	行政规范性文件	环境保护类文件	例如农村生活污水治理、行业专项生态环保整治、人居环境整治、农村环境卫生和垃圾分类、环卫服务费收取等方面的文件
15	行政规范性文件	行政裁量类文件	例如行政裁量基准适用、行政处罚听证程序规范等方面的文件
16	行政规范性文件	专项行动类文件	专项行动方案、工作方案、实施方案，内容涉及不特定公民、法人和其他组织权利义务
17	行政规范性文件	转发上级类文件	转发上级机关行政规范性文件，转发文件中提出具体实施措施，并涉及不特定公民、法人或者其他组织的权利义务
18	行政规范性文件	文件清理类文件	行政规范性文件清理结果的通知，修改、废止部分行政规范性文件的通知
19	行政规范性文件	其他类文件	其他符合法律法规规定的行政规范性文件
20	重大行政决策	其他类	对本镇（街道）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
21	行政协议	土地、房屋等征收征用补偿协议	例如全域整治、道路建设项目土地、房屋征收补偿协议
22	行政协议	其他合同	镇（街道）作为一方当事人的其他合同
23	重大行政执法决定	行政权力类	可能造成重大社会影响或引发社会风险，直接关系行政相对人或第三人重大权益的行政许可、行政处罚、行政强制等行政执法决定