

浙江省舟山市生态环境局

关于征求《舟山市生态环境局关于进一步规范 合法性审查工作的通知》（征求意见稿） 意见的函

各县（区）分局，局机关各处室、直属各单位：

为深入贯彻落实《浙江省行政合法性审查工作规定》（以下简称《规定》）《生态环境行政处罚办法》（以下简称《办法》）《舟山市建设法治政府（依法行政）工作领导小组办公室关于印发舟山市人民政府合法性审查事项目录清单（试行）的通知》（以下简称《目录清单》）《浙江省重大行政执法决定法制审核办法（试行）》等，进一步加强和规范行政规范性文件、重大行政决策、重大行政执法决定、行政协议的合法性审查或法制审核（以下简称合法性审查），扎实推进法治政府建设和依法行政，现起草制定了《舟山市生态环境局关于进一步规范合法性审查工作的通知》（征求意见稿），并征求你们意见，如有修改意见或建议，请于2023年11月27日前浙政钉反馈至综合处翁立昂，逾期未反馈视为无意见。



舟山市生态环境局关于进一步规范合法性审查工作的通知（征求意见稿）

一、充分认识行政合法性审查的重要意义

本规定所称的行政合法性审查，是指各级人民政府、有关部门对拟作出的行政规范性文件、重大行政决策、重大行政执法决定、行政协议（以下统称审查事项）是否符合法律、法规、规章和上级行政规范性文件规定，开展前置审查的内部监督活动。舟山市出台《舟山市建设法治政府（依法行政）工作领导小组办公室关于印发舟山市人民政府合法性审查事项目录清单（试行）的通知》，对审查事项实施目录清单管理，提出进一步规范全市行政合法性审查的具体要求。各县（区）分局、处室（单位）要以《规定》《办法》《目录清单》三个文件为基础，对审核事项和具体要求不断完善和细化，列入审查事项清单的，未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交行政机关负责人集体审议（终审）、不得作出决定、不得对外公布、不得印发施行。

二、严格执行合法性审查清单制度

严格落实《舟山市生态环境局合法性审查事项清单》《舟山市生态环境局合法性审查材料清单》《舟山市生态环境局合法性审查标准清单（试行）》“三张清单”（详见附件），做到应审尽审、凡审必严、逐条逐项。起草（承办）机构不得以征

求意见、会签、参会等方式替代合法性审查。坚决杜绝借用议事协调机构、临时机构名义发文规避合法性审查等不当做法。起草（承办）机构对提交合法性审查的材料真实性、完整性负责，对审查事项的合法性承担主体责任，审查机构、审查人员在清单范围内承担相应责任。起草（承办）机构应当提交合法性审查而未提交的，承担行政合法性不利后果的全部责任。行政合法性审查原则上采用书面方式进行，审查机构可以根据需要采用座谈会、专家论证、第三方机构评估等方式开展辅助审查，并根据不同情形出具对审查事项合法、修改建议、补充有关程序、不合法等审查意见。

三、严格规范合法性审查相关程序

市、县（区）生态环境部门合法性审查机构独立承担并完成合法性审查职能，对于经过县（区）合法性审查的内容，无需再提交市级部门进行重复审查。涉及市场主体生产经营活动的审查事项应当先履行公平竞争审查程序，未经公平竞争审查或者经审查不符合公平竞争规定的，不得提交合法性审查。市局或县（区）分局拟提请当地人民政府作出决定的事项需合法性审查的，参照本通知开展行政合法性审查。合法性审查时间一般不少于5个工作日，最长不超过15个工作日。

本通知自2023年XX月XX日起施行，未尽事宜按照《规定》《办法》《目录清单》等文件执行。本合法性审查事项清

单与之前不一致的,以本清单为准。各县(区)生态环境部门可参照本通知,制定本部门的合法性审查事项清单。

- 附件:
- 1.舟山市生态环境局合法性审查事项清单
 - 2.舟山市生态环境局合法性审查材料清单
 - 3.舟山市生态环境局合法性审查标准清单(试行)
 - 4.舟山市生态环境局合法性审查工作流程图

附件 1

舟山市生态环境局合法性审查事项目录清单

| 类别 | | 事项清单 |
|----------|-------|---|
| 行政规范性文件 | | 全部。 |
| 重大行政决策 | | 全部。 |
| 行政协议 | 排污权交易 | 政府储备排污权出让交易或排污权回购的。 |
| 重大行政执法决定 | 行政许可 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 依法经听证程序后作出的； 2. 对总投资超过 2000 万元的建设项目环境影响评价文件书面作出不予许可决定的； 3. 涉及当事人、利害关系人 10 人以上，且所涉事项疑难、复杂的； 4. “邻避”类、跨县域污染排放类建设项目环境影响评价文件审批的； 5. 撤销、注销已作出的行政许可的（行政相对人主动申请的除外）。 |
| | 行政处罚 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 符合《办法》第四十六条第一款，达到听证申请条件的； 2. 利用电子技术监控设备收集、固定违法事实，并作为主要证据、依据的； 3. 符合《浙江省生态环境保护条例》第五十五条第二款，污染物排放自动监测设备收集、固定的数据作为证据的； 4. 符合《办法》第五十二条第二款，应当由行政机关负责人集体讨论决定的； 5. 其他符合《办法》第四十九条第一款，属于重大执法决定的。 |
| 其他 | | 其他按照规定应当进行合法性审查的。 |

附件 2

舟山市生态环境局合法性审查事项材料清单

| 类别 | | 材料清单 |
|----------|------|--|
| 行政规范性文件 | | <ol style="list-style-type: none"> 1.文件草案和援引依据标注; 2.起草说明、制定依据; 3.向社会公众以及相关单位征集意见和反馈情况; 4.公平竞争审查、社会风险评估、专家论证等内容,如有; 5.需要提供的其他材料。 |
| 重大行政决策 | | <ol style="list-style-type: none"> 1.决策事项草案; 2.起草说明、决策依据; 3.向社会公众以及相关单位征集意见和反馈情况; 4.公平竞争审查、社会风险评估、专家论证等内容,如有; 5.法律顾问意见,如有; 6.需要提供的其他材料。 |
| 重大行政执法决定 | 行政许可 | <ol style="list-style-type: none"> 1.拟作出的行政许可文书(审查意见、批复意见等)草案; 2.作出行政许可的证据材料; 3.行政许可受理情况; 4.作出行政许可决定的法律、政策依据(摘要); 5.拟作出不予许可决定的,需特别说明理由和法律、政策依据; 6.涉及第三人重大利益的,提供权利、义务告知情况,如有; 7.拟作出许可决定公示; 8.需要提供的其他材料。 |
| | 行政处罚 | <ol style="list-style-type: none"> 1.立案审批表; 2.作出行政处罚的证据材料(现场检查/勘察笔录、现场照片、监测报告、调查询问笔录、责令改正决定书、复查情况、授权委托书、送达地址确认书等); 3.案件调查报告; 4.有关裁量基准说明; 5.行政处罚告知书、听证告知书,如有; 6.有关文书的送达回证; 7.陈述申辩或听证情况,如有; 8.案件审查情况; 9.拟作出行政处罚决定书草案; 10.作出行政处罚决定的法律依据(摘要); 11.需要提供的其他材料。 |

| | | |
|------|-------|---|
| | | |
| | 行政强制 | <ol style="list-style-type: none"> 1.立案审批表; 2.作出行政强制的证据材料(现场检查/勘察笔录、现场照片、监测报告、调查询问笔录等); 3.拟作出行政强制决定书草案; 4.案件内部审批表; 5.作出行政强制决定书的法律依据; 6.需要提供的其他材料。 |
| 行政协议 | 排污权交易 | <ol style="list-style-type: none"> 1.排污权交易合同草案或排污权回购合同草案; 2.购买排污权的资格材料(回购除外); 3.排污权平衡方案(回购除外); 4.省排污权交易平台竞价成功凭证(回购除外); 5.排污单位具有富余排污权的证明材料(仅适用回购); 6.签订合同的法律、政策依据(摘要); 7.需要提供的其他材料。 |
| 其他 | | 根据《办法》规定,提供相关审查材料。 |

附件 3

舟山市生态环境局合法性审查事项标准清单（试行）

1.行政规范性文件

| 事项 | 标准清单 |
|-------|--|
| 主体与权限 | 1.本机关具有相应法律职责； 2.不得以派出机构、下属单位名义印发； 3.在法律、法规、规章权限内制发； 4.文件制发有必要性和可行性。 |
| 权力与义务 | 1.不存在违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等； 2.不存在没有法律、法规、规章依据减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的情形； 3.不存在没有法律、法规、规章依据增加本单位权力或者减少本单位法定职责的情形。 |
| 程序合法 | 1.网上公开征求意见不少于 7 个工作日，其中涉及市场主体生产经营活动的，不少于 30 日； 2.向有关单位、机构、专家等征求意见； 3.反馈意见充分吸纳，不采纳的说明理由。 |
| 其他 | 1.依法开展公平竞争审查、社会风险评估、专家论证等程序，如需要； 2.法律、法规、规章和国家规定需要审查的其他内容。 |

2.重大行政决策

| 事项 | 标准清单 |
|-------|--|
| 主体与权限 | 1.本机关具有相应法律职责； 2.不得以派出机构、下属单位名义印发； 3.内容符合法律、法规、规章和上级政策规定； 4.决策制定有必要性和可行性。 |
| 程序合法 | 1.充分征求和吸收有关单位和群众意见，公开征求意见的期限一般不少于 7 个工作日。 |
| 其他 | 1.依法开展公平竞争审查、社会风险评估、专家论证等程序，如需要； 2.法律、法规、规章和国家规定需要审查的其他内容。 |

3.重大行政执法决定

（1）行政许可

| 事项 | 标准清单 |
|------|---|
| 主体 | 1.实施行政许可的单位应当具有行政许可权,并在法定职权内实施; 2.委托其他行政机关实施行政许可的,应当具有法律、法规、规章的依据;被委托机关以委托机关名义实施,不得超越委托权限或者转委托; 3.行政执法人员应当具有执法资格。 |
| 项目 | 行政许可项目应当具有法律依据,并使用规范名称。 |
| 条件 | 1.实施行政许可应当严格执行法定条件,不得增设或者减少条件; 2.对符合条件的应当予以许可,对不符合条件的应当不予许可。 |
| 适用法律 | 1.实施行政许可应当正确适用法律依据; 2.对法律依据名称、条款的援引应当准确、具体、规范。 |
| 裁量基准 | 按照裁量基准,特别是对相对人作出不利行政许可决定,或撤销、注销行政许可时有充分依据,如有。 |
| 办理程序 | 1.申请。 (1)申请行政许可应当提交符合法定形式的申请文书。 (2)委托代理人申请行政许可的,有委托书和双方的身份证明。 (3)收到行政许可申请材料应当出具收件凭证。 (4)申请材料不齐全或不符合法定形式的,经办人员应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容。 2.受理。 (1)申请人提出行政许可申请的,应当及时予以受理或者作出不予受理的决定。 (2)受理或者不予受理的决定应当加盖本行政许可机关专用印章、注明日期并依法送达。 3.审查。 (1)对申请人提交的材料应当进行审查。 (2)需要对申请材料的实质内容进行核实的,应当由两名以上工作人员进行核查,并制作核查笔录。 (3)经审查后依法应报上级行政许可机关决定的行政许可,应当在法定期限内作出初步审查意见,并将全部申请材料上报。 (4)委托检测的,应当出具书面委托书,并附具检验结果报告。 (5)审查时发现行政许可事项直接关系他人重大利益的,应当告知利害关系人并制作告知书或者告知记录;行政许可申请人、利害关系人进行陈述和申辩的,应当听取其意见并记录在案。 (6)依法应当听证的事项,或者其他涉及公共利益的重大行政许可事项,应当向社会进行公告,并举行听证;行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的,在作出行政许可决定前, |

| | |
|------|--|
| | <p>应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利，申请人、利害关系人在法定期限内提出听证申请的，应当依法组织听证并制作听证笔录。</p> <p>(7)行政许可的内部审批应当按照相关权限进行，并附有内部审批文书和审批意见。</p> <p>4.决定。</p> <p>(1)除当场作出行政许可决定的外，应当在法定期限内作出行政许可的书面决定；作出不予行政许可决定的，应当告知不予许可的理由和申请人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利、途径及期限。</p> <p>(2)依法需要延长期限的，应当经由本行政许可机关负责人批准，并将延长期限的理由书面告知申请人。</p> <p>(3)需要颁发行政许可证件的，应当向申请人颁发加盖本行政许可机关印章的行政许可证件，并将证件内容摘要或者备份存卷。</p> <p>5.送达。</p> <p>作出准予行政许可的决定，应当自作出决定之日起十日内向申请人颁发、送达行政许可证件。</p> <p>6.特别程序。</p> <p>(1)依法应当经特别程序（听证、拍卖、检测、鉴定和专家评审等）作出行政许可决定的事项，按特别程序进行。</p> <p>(2)除法律、行政法规有特别规定之外，实施行政许可不得收取任何费用。</p> |
| 文书制作 | <p>1.执法文书应当清楚、规范，符合国家部委和省规定的基本要求；</p> <p>2.执法决定需要内部审批的，应当有内部审批文书；</p> <p>3.当事人提交的复制件等证据材料，应当由当事人说明情况、签字或者盖章；</p> <p>4.行政执法人员收集的证据材料，应当注明证据来源、制作方法、制作时间并由执法人员签字确认；</p> <p>5.对外行政执法文书应当使用行政执法机关的全称、加盖行政执法机关印章并标明准确的日期；</p> <p>6.需要向当事人送达的执法文书应当有相应的送达凭证；</p> <p>7.文书内容更改处应当有当事人签字（捺指印）确认（检查笔录、听证笔录等），或者加盖行政执法机关更正章（其他文书）。</p> |

(2) 行政处罚

| 事项 | 标准清单 |
|----|---|
| 主体 | <p>1.实施行政处罚的单位应当具有行政处罚权，并在法定职权或法定授权范围内实施；</p> <p>2.委托执法应当具有法律、法规、规章的依据；被委托组织应当符合《中华人民共和国行政处罚法》规定的条件，以委托机关名义实施，并不得超越委托权限或者转委托；</p> |

| | |
|-------|--|
| | 3.行政执法人员应当具有执法资格。 |
| 事实与证据 | <p>1.对违法行为的事实认定应当清楚、准确，证据应当确凿、充分；</p> <p>2.对违法行为的当事人、发生时间和地点，以及违法行为的内容、性质、情节（包括免于、从轻、减轻或者从重处罚等各种情节）、危害后果等应当具体查明，并有相应的证据证实；</p> <p>3.对涉案财物或者违法所得的数量、金额应当认定准确；</p> <p>4.证据应当合法、真实，与所要证明的事实具有关联性；证据之间应当相互印证，形成证据链。</p> |
| 适用法律 | <p>1.实施行政处罚应当正确适用法律依据；</p> <p>2.对法律依据名称、条款的援引应当准确、具体、规范。</p> |
| 实施程序 | <p>1.立案。</p> <p>(1)接到投诉举报或者检查发现违法行为后，按照《办法》规定的时间和程序进行立案。</p> <p>(2)立案应当经行政机关负责人审批。</p> <p>2.调查取证。</p> <p>(1)现场检查、调查取证时应当由两名以上持有行政执法证件的执法人员进行；执法人员应当向当事人出示证件、表明身份，并在执法文书上记载和确认。</p> <p>(2)证据先行登记保存应当经行政机关负责人批准，并在七日内及时作出处理决定。</p> <p>(3)采取查封、扣押等行政强制措施应当有法律、法规的依据，并按法定条件和程序实施；需要解除的，应当及时依法解除。</p> <p>(4)告知当事人有关当事人权利义务的，要有授权委托书，并在授权委托的范围和时限内。</p> <p>3.审查、决定。</p> <p>(1)行政机关负责人应当对调查结果进行审查并作出决定。</p> <p>(2)对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚的，行政机关负责人应当集体讨论决定。</p> <p>(3)作出行政处罚决定前应当书面告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。符合听证条件且当事人要求听证的，应当按听证程序组织听证并制作听证笔录。</p> <p>(4)当事人的陈述申辩意见应当充分听取，对其提出的事实、理由和证据应当进行复核，并说明是否采纳的理由，形成书面记录。</p> <p>4.其他。</p> <p>(1)对行政执法过程中发现的违法行为，应当责令当事人立即改正或者限期改正；对改正情况应当进行复查和记载。</p> |

| | |
|----------|---|
| | (2)依法应当移送司法机关或者其他行政机关处理的案件,应当及时办理移送手续。 |
| 依据适用裁量基准 | 1.实施行政处罚应当正确适用法律依据; 2.对法律依据名称、条款的援引应当准确、具体、规范; 3.有具体的裁量说明,计算准确无误,并在行政处罚文书中对裁量进行说明。 |
| 文书制作 | 1.执法文书应当清楚、规范,符合《中华人民共和国行政处罚法》以及国家部委和省规定的基本要求; 2.执法决定需要内部审批的,应当有内部审批文书; 3.当事人提交的复制件等证据材料,应当由当事人说明情况、签字或者盖章确认,并注明提交日期; 4.行政执法人员收集的证据材料,应当注明证据来源、制作方法、制作时间并由执法人员签字确认; 5.对外行政执法文书应当使用行政执法机关的全称、加盖行政执法机关印章并标明准确的日期; 6.需要向当事人送达的执法文书应当依法及时送达并有相应的送达凭证; 7.文书内容更改处应当有当事人签字(捺指印)确认(检查笔录、调查笔录、询问笔录、听证笔录等),或者加盖行政执法机关更正章(其他文书); 8.行政处罚告知书等文书应当有说理性内容,对违法事实与危害后果之间的因果关系、违法事实的认定、证据所要证明的内容、违法行为的定性和处罚依据、当事人陈述申辩(理由、意见等)是否采纳的理由、相关裁量的依据和理由等进行阐述。使用国家部委统一的办案系统,其对执法文书的制作另有规定的,可从其规定。 |
| 涉刑移送 | 22.不得存在“以罚代刑”情形。 |
| 其他 | 23.法律、法规、规章和国家规定需要审查的其他内容。 |

(3) 行政协议(排污权交易)

| 事项 | 标准清单 |
|-------|--|
| 主体与权限 | 1.本机关具有相应法定职权; 2.签订协议的主体合法,即一方为行政机关或其代理机构,另一方是有总量控制要求的工业排污单位或产生二次污染物的环境治理业排污单位。 |

| | |
|-------|--|
| 权力与义务 | 1.出让方（行政机关或其代理机构）具有相应的排污权储备量且其排污权交易量在年度允许的总量范围内；受让方（排污单位）具有相应的富余排污权； 2.受让方具有合法、合理的排污权购买资格； 3.双方权利、义务表述准确、合理； 4.明确双方违约责任和争议救济方式。 |
| 程序合法 | 1.签订形式、程序合法，适用的法律、政策准确。 |
| 其他 | 1.交易价格合理、合法； 2.不存在其他违反法律、法规、规章，或者损害国家利益、社会公共利益、他人合法权益的内容。 |

注：①对有法定资质单位或具备法定职业资格人员依法出具的环境影响评价文件、监测（检测）报告、鉴定意见、评估报告、专家评审意见、认定意见等结论，除显失公平、公正外，只进行形式审查。

②行政强制标准清单参照行政处罚，结合实际，开展审核。

附件 4

舟山市生态环境局合法性审查工作流程图

