

民航局行政规范性文件合法性审核管理规定

第一章 总 则

第一条 为了加强民航局行政规范性文件合法性审核工作,按照《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》等要求,结合工作实际,制定本规定。

第二条 中国民用航空局(以下简称民航局)制发的行政规范性文件(Administrative Regulatory Document,简称ARD)的合法性审核及相关工作适用本规定。

第三条 本规定所称行政规范性文件,具体是指除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章外,由民航局依照法定权限、程序制定并公开发布,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。以下文件不属于本规定所称的行政规范性文件:

(一)有关本机关人事任免、机构编制、表彰奖惩、财务、保密、宣传、调研、外事等内部执行的管理规范、工作制度和工作方案的文件;

(二)向上级机关或者本机关内部的请示、报告等文件;

(三)向其他有关部门提出的意见和建议,有关国家机关相互

之间的行文；

(四)办理全国人大代表议案、建议案和全国政协委员提案的答复意见；

(五)信访答复意见；

(六)对具体业务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；

(七)对具体事项作出的行政处理,且不直接涉及不特定公民、法人或其他组织权利义务的文件；

(八)原文转发上级文件；

(九)标准；

(十)涉密或者不公开文件；

(十一)会议纪要、领导讲话、工作要点、工作总结、会议活动通知等内部文件；

(十二)法律法规规章制修订送审稿(包括废止、解释等)等立法性文件；

(十三)其他不涉及公民、法人或其他组织权利义务或不可以反复适用或不具有普遍约束力的文件。

非行政规范性文件的制发,按照《党政机关公文处理工作条例》和民航局公文管理的有关规定办理。

第四条 民航局法制部门(以下简称审核部门)具体承担行政规范性文件合法性审核工作。

民航局各业务部门(以下简称起草部门)负责行政规范性文

件的起草,对文件的合理性、合法性和制发工作承担主体责任,落实合法性自查各项要求。

第二章 基本要求

第五条 行政规范性文件应当以民航局名义制定发布,不得以民航局机关各部门名义制定发布。

行政规范性文件应当统一使用“民航规”字号进行登记、编号,按照信息公开的要求和程序,通过民航局政府网站、报刊等方式向社会公开发布,未经公开发布的,不得作为行政管理及编制行业监管事项库(SID)的依据。

第六条 行政规范性文件一般选择使用通知、决定等公文文种,可以使用办法、规定、规则等名称,不得使用法、条例等名称。体例上,可以选择条文或者其他形式。

第七条 制定行政规范性文件,应当依据民航局职责和权限,符合宪法、法律、法规、规章和国家政策的规定,符合规定的程序要求,不得存在下列情形:

(一)增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责;

(二)设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等不得由行政规范性文件设定的事项,增加办理行政许可事项的条件,规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容;

(三)没有法律、行政法规依据,违法减损公民、法人和其他组

织合法权益或者增加其义务，侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利；

（四）超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；

（五）规定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，以及违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，设置市场准入或退出条件等。

第三章 分类审核

第八条 行政规范性文件分为重要行政规范性文件和一般行政规范性文件。

文件重要性由起草部门参考以下标准确定：凡涉及民航领域重要事项、重大决策且涉及面广、社会关注度高，需要提交民航局党组会、局务会审议的，属于重要行政规范性文件；重要行政规范性文件以外的，属于一般行政规范性文件。

第九条 所有行政规范性文件都应当开展合法性审核。

重要行政规范性文件制发前，由起草部门向法制部门申请开展合法性审核；一般行政规范性文件制发后，由法制部门开展合法性审核；根据民航局要求，应当在制发前开展合法性审核的一般行政规范性文件，由起草部门向法制部门申请开展合法性审核。

第四章 起草自查

第十条 起草行政规范性文件，应当贯彻落实国务院和本规

定的要求,按照附件 1《行政规范性文件起草部门自查要点》开展。

起草行政规范性文件,不得简单重复法律、法规、规章和上级文件已经明确规定的內容;起草同时,应当清理规范同一事项的现行文件,相关情况应当在起草说明中明确。

第十一条 起草部门应当对制定行政规范性文件的合法性、必要性、可行性和合理性进行评估论证,具体包括:

(一)拟确立的主要制度以及拟规定的行政措施的预期效果、可能影响;

(二)是否符合社会主义核心价值观、是否符合法律法规规章规定、是否符合公平竞争审查要求等国家政策要求;

(三)国务院和民航局其他有关要求的符合性。

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。

第十二条 起草行政规范性文件时,应当同步考虑行业监管事项库(SID)相关检查内容的编制或者调整。

行政规范性文件相关规定如拟作为行政管理依据,实施行政检查,应当在提交合法性审核时,同步将涉及的行业监管事项库检查内容(SID)通过民航行业监管执法信息系统(SES)提交。

第十三条 对涉及群众切身利益、社会关注度高、可能影响政府形象的行政规范性文件,起草部门应当做好出台时机评估工作。

第十四条 行政规范性文件应当规定实施日期,一般在签发之日起 30 日后生效。如有特殊情况,应当在起草说明列明理由。

涉及行业监管事项库(SID)的行政规范性文件或者具体条款,应当遵守民航行业监管执法信息系统(SES)相关要求,将生效时间确定为每季度的第一天。

第十五条 起草行政规范性文件应当广泛调查研究,充分听取意见。对涉及群众重大利益调整的,起草部门要深入调查研究,采取座谈会、论证会、实地走访等形式充分听取各方面意见,特别是利益相关方的意见;与企业生产经营活动密切相关的,应当落实《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)的各项要求。

除依法需要保密的外,行政规范性文件草案必须面向社会公开征求意见,一般应当通过民航局官网等便于群众知晓的方式,公布草案及其说明等材料,期限为不少于10个工作日。征求意见过程中相对集中的意见建议不予采纳的理由说明等公开征求意见情况,应当以解读或者其他形式公布。

法律、法规或者国务院对于行政规范性文件征求意见另有规定的,从其规定。

第五章 合法性审核

第十六条 起草部门完成重要行政规范性文件起草,对涉及其他部委、司局职责的意见协调一致后,拟提请局务会、党组会等集体研究决定之前,应当采用内网呈批件的形式向法制部门正式

申请开展合法性审核,不得以会签、征求意见、参加审议等形式替代合法性审核。

第十七条 起草部门就重要行政规范性文件提交法制部门进行合法性审核时,应当提交以下材料:

- (一)送审稿;
- (二)起草说明;
- (三)制定文件所依据的法律、法规、规章和国家政策规定;
- (四)征求意见及意见采纳情况;
- (五)本部门的合法性自查情况;
- (六)涉及公平竞争需要提交的材料;
- (七)其他相关材料。

前项规定的起草说明,应当包括文件制定目的和具体依据、起草过程、必要性和可行性等评估论证结论、主要内容以及对送审稿主要问题的协调情况、与上位法、相关文件衔接情况等事项。

材料不完备、不规范的,法制部门应当要求起草部门按时补正,起草部门应当及时提交。补正时间不计入办理时间。

第十八条 法制部门开展合法性审核,应当依据国务院文件要求,按照本规定和附件2《行政规范性文件法制部门合法性审核要点》开展。

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规范性文件等外,重要行政规范性文件合法性审核时间合法性审核时间一般不少于5个工作日,15

个工作日内应当完成。

第十九条 合法性审核过程中,法制部门可以就文件涉及的主要问题征求相关部门意见;涉及重大、疑难问题的,可以召集有关单位、专家听取意见,开展论证。如有必要,法制部门可以就送审稿征求意见。征求意见的时间不计算入合法性审核时限内。

第二十条 法制部门应当督促起草部门,及时开展行政规范性文件所涉及的行业监管事项库检查内容(SID)的编制或者调整。

第二十一条 经审核,法制部门对文件送审稿出具合法、不合法或者应当予以修改的审核意见。

起草部门应当根据法制部门的审核意见,对文件作必要的修改或者补充;特殊情况下,起草单位未完全采纳合法性审核意见的,应当在提请局务会、党组会审议时详细说明理由和依据。

第二十二条 文件提请局务会、党组会等集体讨论决定时,起草部门应当将法制部门合法性审核意见作为附件,一并提交。

集体讨论未通过的,应当在再次提交集体讨论决定前,重新按照本规定要求的程序进行合法性审核。

第二十三条 制发前开展合法性审核的一般行政规范性文件,适用重要行政规范性文件审核程序。

第六章 报 备

第二十四条 民航局行政规范性文件的备案工作,按照国务

院有关规定执行。

第二十五条 行政规范性文件自印发之日起 20 日内,起草部门应当将文件电子版及 3 份纸质件、起草说明等材料,按照规定格式向法制部门报备(电子版发送办公系统邮箱:ARD@caac.net)。

文件如涉及民航局监管事项库的编制或者调整,应当自文件签发之日 20 日内,完成民航行业监管执法信息系统(SES)相关内容的核对和正式提交,并在报备时对提交情况进行说明。

未按照要求报备的,法制部门应当督促并进行通报。

第二十六条 法制部门收到报备文件后,应当启动合法性审核,通常为 90 个工作日。审核合法的,列入民航局行政规范性文件目录;发现问题的,由法制部门提出意见报经局领导同意后,由起草司局进行整改。

第二十七条 公民、法人和其他组织提出的行政规范性文件审查建议,经法制部门研究,确有必要,可以参照本规定启动合法性审核程序,起草部门应当做好配合。涉及其他问题的,由相关部门按照职责分工办理。

第七章 其 他

第二十八条 起草部门应当加强对各自领域行政规范性文件管理,安排专人负责本部门相关工作的统筹协调。

第二十九条 起草部门应当定期开展行政规范性文件清理,制定行政规范性文件“立改废”的年度项目清单。每年提交立法

计划规划项目时,同步提交行政规范性文件“立改废”的年度项目清单、清理结果和现行有效的行政规范性文件清单(包括文号、发文时间、发文主体、实施时间等)。

第三十条 法制部门定期对文件报备情况进行检查,对文件合法性审核相关工作进行通报,督促起草部门改进工作。

第三十一条 民航局起草的、以国务院或者国务院办公厅名义印发的行政规范性文件,或者由民航局起草、报请国务院批准后以民航局名义印发的行政规范性文件的合法性审核工作,上报国务院前,应当由起草部门提交法制部门按照《国务院办公厅关于做好有关行政规范性文件合法性审核工作的通知》(国办函〔2019〕25号)进行合法性审核,具体程序和要求参照本规定实施。

第三十二条 民航各地区管理局制发行政规范性文件,应当全面落实国务院和民航局各项要求,建立健全合法性审核机制,按规定向民航局备案,备案管理规定另行制定。

第三十三条 本规定自 2019 年 7 月 1 日起施行。

附件:1.行政规范性文件起草部门自查要点

2.行政规范性文件合法性审核要点

3.行政规范性文件合法性审核报送函模板

4.行政规范性文件报备申请函模板

附件 1

行政规范性文件起草部门自查要点

自查内容	分项	自查要点	处理
1. 判断文件性质： 是否属于行政规范性文件	非	标准：不涉及公民、法人或其他组织权利义务、不可以反复适用、不具有普遍约束力的文件。以下类型很可能不属于行政规范性文件，请起草部门根据具体实际判断： 1. 有关本机关内部执行的人事任免、机构编制、表彰奖惩决定、财务、保密、保卫、宣传、调研、外事等内部工作制度、管理规范和工作方案的文件； 2. 向上级单位的请示、报告等文件； 3. 向其他有关部门提出的意见和建议, 有关国家机关相互之间的行文； 4. 办理全国人大代表议案、建议和全国政协委员提案的答复意见； 5. 信访答复意见； 6. 对具体业务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； 7. 对具体事项作出的行政处理，且不直接涉及不特定公民、法人或其他组织权利义务的文件； 8. 原文转发上级的文件； 9. 标准； 10. 涉密文件或者不公开文件； 11. 会议纪要、领导讲话、工作要点、工作总结、会议活动通知等内部文件； 12. 法律法规规章制定修订送审稿（包括废止、解释等）等立法性文件； 13. 其他不涉及公民、法人或其他组织权利义务、不可以反复适用、不具有普遍约束力的文件。	不属于，请按照《党政机关公文处理条例》、相关法律法规及民航局有关文件规定的程序办理
	是	标准：民航局依照法定权限、程序制定并公开发布，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。符合条件的，应属行政规范性文件。细化如下： 1. 制发主体：行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（即民航局而非民航局内设司局） 2. 内容：涉及公民、法人和其他组织权利义务 3. 范围效力：具有普遍约束力（针对不特定主体） 4. 时间效力：在一定期限内反复适用 5. 权限：依照法定权限制定 6. 程序：依照法定程序制定 7. 信息公开：拟公开发布（主动公开，非涉密或不公开文件） 8. 文件定位：公文（符合《党政机关公文处理条例》的规定）	如属于，按照 37 号文要求，进一步研判是否属于重要行政规范性文件

自查内容	分项	自查要点	处理
2. 判断重要性： 是否属于重要行政规范性文件	是	37号文件未明确规定。 建议各起草部门结合主管业务和管理需要判断，凡涉及民航领域重要事项、重大决策且涉及面广、社会关注度高的行政规范性文件，都应视为重要行政规范性文件。 可考虑参考需要提交民航局党组会、局务会审议事项的范围。	严格按照 37 号要求开展起草、评估论证、公开征求意见、合法性审核、集体审议，落实三统一、及时公开、备案等程序办理。 （具体参考 3 至 5 的内容）
	否	37号文件未明确规定。 建议各业务司结合主管业务和管理需要判断，凡不属于涉及民航领域重要事项、重大决策且涉及面广、社会关注度高的行政规范性文件，可视为一般行政规范性文件。应当按照 37 号文要求的程序，结合工作实际做好评估论证、征求意见、集体审议等制发工作，起草过程中，参考本要点开展自查。 注：根据《关于推进通用航空法规体系重构工作的通知》（民航发〔2019〕5号）要求，涉及通航的行政规范性文件（包括一般和重要），均应在制发前提交法制部门进行合法性审核。	按照 37 号文要求的程序，根据实际做好制发工作，除参考 3 至 5 以外，还包括： 1. 在内网公文系统统一登记、编号，使用专用字号，在公文要素中选择属性； 2. 以民航局名义发布，不得以司局名义发布； 3. 印发之日起 20 日，按照附件 4 格式向政法司报备电子版及 3 份纸质件； 4. 报备后政法司开展合法性审核，发现问题后，起草部门应当进行整改

3. 评估论证：司局是否开展及相关情况	主体	行政规范性文件均应以民航局名义制发 严禁以部门内设机构（司局）名义制发	主要由起草司局把握并自查，应在起草说明中明示。
	职责依据（管理事项）	严禁越权发文，法定职责必须为、法无授权不可为。严格落实权责清单制度，行政规范性文件不得增加法律、法规规定之外的行政权力事项或减少法定职责。 核心：是否属于民航局的法定职权范围 1. 是否属于权责清单事项（目前可参考《国务院办公厅关于印发中国民用航空局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2009〕20号）有关主要职责内容和国务院公布的行政审批事项清单等）； 2. 是否增加了国办发〔2009〕20号规定以外的行政权力事项； 3. 有疑问的管理权限，是否有法律法规或者上级有关文件指示等依据； 4. 是否存在减少法定职责的情形。 依据除了国办发〔2009〕20号，还包括： 1. 法律、法规、规章依据 2. 党中央、国务院（包括国办）等上级机关的有关文件指示等其他依据 相关依据应当充分，请尽量列明依据的具体内容，必要时提供相关文件材料	
	重复	凡法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用，不得重复发文（包括条文多处重复） 重复规定，应当删除	
	公文种类	行政规范性文件一般应使用“通知”“决定”等公文种类，使用“规定”“办法”“规则”等名称	
	符合性	法律法规规章和国家政策等符合性自查情况及结论，包括与以下规范是否存在冲突：	
		1. 与上位法（包括法律法规规章以及国家的方针政策）	
		2. 与公约、附件	
		3. 与其他各类行政规范性文件的协调性	
		社会主义核心价值观符合性的自查情况及结论	
		公平审查要求符合性的自查情况及结论（后文已有）	
		证明清理要求符合性的自查情况及结论（可与行政许可结合）	
		放管服改革要求符合性的自查情况及结论	
		生态文明要求符合性的自查情况及结论	
	预期	行政措施的预期效果和可能产生的影响的评估及结论以及出台时间的评估	主要由起草司局把握并自查，应在起草说明中明示。
		实施时间的合理性；与监管事项库的衔接。 监管事项库：同步通过 SES 系统提交并及时根据审查情况修改	

	许可 处罚 强制 证明 等	不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容 核心：是否含有不能规定的行政许可、强制、处罚、收费、证明等事项 行政许可：涉及条文，是现行还是新设许可（禁止新设许可），是否对现行许可的变相调整（主要包括增设行政许可事项的条件） 行政处罚：涉及条文、是否现行处罚、是否新设处罚或者而对现行处罚的变相调整 行政强制：涉及条文，是否现行强制，是否新设强制或者而对现行强制的变相调整 证明有关事项：是否存在循环证明、重复证明、无谓证明内容 其他事项 以上内容的自查情况及结论	
	相对 人 权利	不得违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或增加其义务，侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利 一般表现为“应当”“必须”“禁止”“不得”等义务性条款和内容（包括但不限于），相关依据是否充分。 以上内容的自查情况及结论	
	政府 与市 场企 业社 会边 界	不得超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项 1. 有无超越职权规定应由市场调节的事项 2. 有无超越职权规定应由企业和社会自律的事项 3. 有无超越职权规定应由公民自我管理的事项 以上内容的自查情况及结论	
	公平 竞争	不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法设置市场准入和退出条件等。 1. 有无违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施 2. 有无违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动 3. 有无违法设置市场准入和退出条件等 以上内容的自查情况及结论 自查内容还应遵守《关于印发民航公平竞争审查制度实施办法（暂行）的通知》（民航发〔2018〕85号）有关规定，填写《公平竞争审查表》，形成书面审查结论并自存档。	
4. 广泛 征求意见： 是否开 展及相	公开 征求 意见	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，是否向社会（包括但不限于行业）公开征求意见。 社会公开征求意见可通过民航局官网进行。建议一般不少于10个工作日或者15天。 建议社会公开征求意见与行业征求意见同步开展。	起草司局开展， 并应在起草说明中明示

关情况	调查研究	对涉及群众重大利益调整的，起草部门是否深入调查研究，采取座谈会、论证会、实地走访等形式充分听取各方面意见，特别是利益相关方的意见。 起草部门是否深入调查研究，充分听取各方面意见： 1. 范围：对涉及群众重大利益调整的； 2. 方式：采取座谈会、论证会、实地走访等形式； 3. 对象：各方面的意见，特别是利益相关方的意见； 4. 主体：起草部门	
	意见反馈	起草部门是否建立意见沟通协商反馈机制，对相对集中的意见建议不予采纳的，公布时要理由说明。（建议与解读材料相衔接） 核心：是否正确处理了公众的主要意见 1. 主体：起草部门； 2. 范围：对相对集中的意见建议不予采纳的； 3. 要求：说明理由； 4. 时间：公布时	
5. 提交法制部门开展合法性审核的形式及需要准备的材料： 完备性 规范性	本程序由起草部门发起，向法制部门申请。 根据分类确定办理程序：一般行政规范性文件按照报备程序开展；重要行政规范性文件按照本程序制发前开展（包括通航等局务会确定的应当参照重要文件开展事前审核）		
	方式	事前送审的：起草司局以内网呈批件形式提交法制部门，按照附件 3 的格式明确提出合法性审核的申请书。 注意：提交合法性审核，不得以征求意见、会签、参加审议等方式替代；应当在完成部委、司局征求意见，并协调一致后提交集体讨论前提出。如以会签提交的，法制部门应当要求专门提交。 事后报备的：起草司局按照附件 4 的格式提出报备函报备。	如不符合，可能会被法制部门退回，并要求限期补正，不计入审核时间

	申请材料	事前审核的，需要提交的材料具体包括： 1. 送审函正文：详见附件 3。 2. 附件： 2.1 送审稿正文及起草说明 2.2 制定文件所依据的法律法规规章和国家政策规定（至少要提供文件目录清单以备查询；尽量明确到具体条目和内容） 2.3 征求意见及采纳情况（包括征求意见范围、对象、途径，意见建议的数目，相对集中的意见建议采纳情况及不予采纳的理由说明，不得以行业意见代替公众意见） 2.4 合法性自评情况说明，包括如下要点： a. 制修订的必要性、可行性、合理性论证情况及结论； b. 行政措施的预期效果和可能产生的影响的评估及结论； c. 法律法规和国家政策、社会主义核心价值观、公平审查要求、放管服改革要求、证明清理要求、促进通航发展、规章标准与时俱进要求等符合性及结论（应当详细逐一列明）； d. 37 号文五个“不得”的落实情况（应详细逐一列明）； e. 内容专业性技术性较强的专家论证情况及自查结论及说明； f. 是否涉及其他部委、司局职责，是否已经协调一致，完成会签等； 2.5 监管事项库编制情况：是否依据该文件实施行政检查，是否涉及编制或调整监管事项清单，是否已经完成编制并通过 SES 提交 2.6 针对不同审核内容需要的其他材料。 （2.2 至 2.6 可单独提交，也可纳入起草说明）	
	形式要求	各类相关材料应当尽量详细、规范、完整。 自查情况说明，可考虑制作一自查清单，列表逐一说明，作为材料一并提交,或者纳入起草说明。	

附件 2

行政规范性文件合法性审核要点

审查内容	分项	审查点	处理
1. 判断文件性质 是否属于行政规范性文件	非	标准：不涉及公民、法人或其他组织权利义务、不可以反复适用、不具有普遍约束力的文件。 以下类型很可能 不属于 行政规范性文件： 1. 有关本机关内部执行的人事任免、机构编制、表彰奖惩决定、财务、保密、保卫、宣传、调研、外事等内部工作制度、管理规范和工作方案的文件； 2. 向上级单位的请示、报告等文件； 3. 向其他有关部门提出的意见和建议，有关国家机关相互之间的行文； 4. 办理全国人大代表议案、建议和全国政协委员提案的答复意见； 5. 信访答复意见； 6. 对具体业务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； 7. 对具体事项作出的行政处理，且不直接涉及不特定公民、法人或其他组织权利义务的文件； 8. 原文转发上级的文件； 9. 标准； 10. 涉密文件或者不公开文件； 11. 会议纪要、领导讲话、工作要点、工作总结、会议活动通知等内部文件； 12. 法律法规规章制定修订送审稿（包括废止、解释等）等立法性文件； 13. 其他不涉及公民、法人或其他组织权利义务、不可以反复适用、不具有普遍约束力的文件。	不属于的，可以签署意见后退回
	是	由民航局依照法定权限、程序制定并公开发布，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。 即包括以下标准： 1. 制发主体：民航局而非民航局内设司局 2. 内容：涉及公民、法人和其他组织权利义务 3. 范围效力：具有普遍约束力（针对不特定主体） 3. 时间效力：在一定期限内反复适用 4. 权限：依照法定权限制定 5. 程序：依照法定程序制定 6. 信息公开：拟公开发布（主动公开，非涉密或者不公开文件） 7. 文件定位：公文（受党政机关公文处理条例规范的）	继续后续流程
2. 判断文件性质 是否属于重要行政	非	37 号文件未明确判断标准。 请各起草司局结合主管业务和管理需要进行判断定性，凡不属于涉及民航领域重要事项、重大决策且涉及面广、社会关注度高的行政规范性文件，均非重要行政规范性文件。 提醒：一般行政规范性文件应当按照 37 号文要求的程序，根据实际做好制发工作，应统一登记、编号；以民航局名义发布；印发之日起 20 日报备；报备发现问题后进行整改。	按一般行政规范性文件处理。但通航类和局领导交办的按照重要行政规范性文件开展事前审核，继续后续流程。

审查内容	分项	审查点	处理
规范性文件	是	37 号文件未明确判断标准。 请各起草司局结合主管业务和管理需要进行判断定性，凡涉及民航领域重要事项、重大决策且涉及面广、社会关注度高的行政规范性文件，都应视为重要行政规范性文件。相关范围可以考虑参考需要提交民航局党组会、局务会审议事项的范围。	继续后续流程
3. 审核材料 完备性 规范性 是否符合要求	符合	方式：起草司局应当以内网呈批件形式提交法制部门。 提交合法性审核，不得以征求意见、会签、参加审议等方式替代。 应当在完成部委、司局征求意见，并协调一致后、提交集体讨论前提出。如以会签提交的，法制部门应当退回并要求专门提交。应当同步提交的材料和格式详见附件 3，主要包括： 1. 送审函正文： 明确提出审核需求（注意附件 3 有关要点的说明） 2. 附件： 2.1 送审稿正文及起草说明 2.2 制定文件所依据的法律法规规章和国家政策规定（至少要提供文件目录清单以备查询；可以视情要求明确到具体条目；规定包括上级机关有关文件指示等） 2.3 征求意见及采纳情况（包括征求意见范围、对象、途径，意见建议的数目，相对集中的意见建议采纳情况及不予采纳的理由说明，不得以行业意见代替公众意见） 2.4 合法性自评情况说明，包括如下要点： a. 制修订的必要性、可行性、合理性论证情况及结论； b. 行政措施的预期效果和可能产生的影响的评估及结论； c. 法律法规规章和国家政策、社会主义核心价值观、公平审查要求、放管服改革要求、证明清理要求、促进通航发展、规章标准与时俱进要求等符合性及结论（应详细逐一列明）； d. 37 号文五个“不得”的落实情况（应详细逐一列明）； e. 内容专业性技术性较强的专家论证情况及结论等（包括自查情况及说明）； f. 是否涉及其他部委、司局职责，是否已经协调一致，完成会签等； 2.5 监管事项库编制情况：是否依据该文件实施行政检查，是否涉及编制或调整监管事项清单，是否已经完成编制并通过 SES 提交 2.6 针对不同审核内容需要的其他材料。 （2.2 至 2.6 可一单独提交，也可以纳入起草说明） 要求：材料应尽量明确、详尽、规范。以列表形式出现的，应当有逐一说明。	如不符合应当退回补正
	不符	退回限期补正材料或说明情况，不计入审核时间。	尽量一次性提出要求
4. 判断主体： 是否拟以民航局制发		制定主体应当是民航局 严禁以部门内设机构（司局）名义制发各类行政规范性文件（不限于重要）	如以司局名义制发，应当退回，请其澄清或者重新提交

审查内容	分项	审查点	处理
5. 判断依据是否充分（“五个不得”之一）	职责依据（管理事项）	严禁越权发文，法定职责必须为、法无授权不可为。 严格落实权责清单制度，行政规范性文件不得增加法律、法规规定之外的行政权力事项或减少法定职责。 核心：是否属于民航局的法定职权范围 1. 是否属于权责清单事项（目前可参考《国务院办公厅关于印发中国民用航空局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2009〕20号）有关主要职责内容和国务院公布的行政审批清单等） 2. 是否增加国办发〔2009〕20号文规定以外的行政权力事项；是否存在减少法定职责的问题。增加或者减少是否有法律法规或者其他依据（具体直接的法定依据、原则性依据），包括党中央、国务院（包括国办）等上级机关的有关文件指示等	
	重复	凡法律、法规、规章和上级文件已经作出明确规定的，现行文件已有部署且仍然适用，不得重复发文（包括条文多处重复）	
6. 审核评估论证：是否进行论证如何	公文种类	文件一般应使用“通知”“决定”等公文种类，使用“规定”“办法”“规则”等名称。公文条例列举的其他公文种类应当特别注意审核并建议其修改	
	法律政策	法律法规规章和国家政策等符合性的把关情况及结论与现行上位法、公约等是否存在冲突	
	价值	1. 与上位法（包括法律法规规章以及国家的方针政策） 2. 与公约、附件 3. 与其他各类行政规范性文件的协调性	
	竞争	是否符合社会主义核心价值观的要求 社会主义核心价值观符合性的把关情况及结论	
	证明	公平审查要求符合性的把关情况及结论（后文已有）	
	其它	证明清理要求符合性的把关情况及结论（可与行政许可结合）	
	其它	放管服改革要求符合性的把关情况及结论	
	其它	生态文明要求符合性的把关情况及结论	
	其它	促进通航发展符合性的把关情况及结论	
	其他	规章标准与时俱进要求等符合性的把关情况及结论	
	其他	涉及民营企业、优化营商环境相关要求的把关情况及结论	
	专业	专业性技术性较强内容的专家论证情况及结论等	
	预期	行政措施的预期效果和可能产生的影响的评估及结论	
7. 几个突出问题：“五个不得”其余四个	行政许可	不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明、无谓证明的内容	
	行政处罚	核心：是否含有不能规定的行政许可、强制、处罚、收费、证明等事项	
	行政强制	行政许可：涉及条文是现行还是新设许可（禁止新设许可），是否对现行许可的变相调整（主要包括增设行政许可事项的条件）	
	行政强制	行政处罚：涉及条文是否现行处罚、是否新设处罚或者而对现行处罚的变相调整	
	行政强制	行政强制：涉及条文是否现行强制，是否新设强制或者而对现行强制的变相调整	
	其他事项	其他事项	
	证明有关事项	证明有关事项：是否存在循环证明、重复证明、无谓证明内容	
	标准	标准：不得违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或增加其义务，侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利	
	可能突出表现	可能突出表现为“应当”“必须”“禁止”“不得”等义务性条款和内容	
	有无违法减损公民、法人和其他组织的合法权益的问题	有无违法减损公民、法人和其他组织的合法权益的问题	
	有无违法增加公民、法人和其他组织的义务	有无违法增加公民、法人和其他组织的义务	
	侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利	侵犯公民人身权、财产权、人格权、劳动权、休息权等基本权利	

审查内容	分项	审查点	处理
	政府与市场企业社会边界	标准：不得超越职权规定应由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项	
		有无超越职权规定应由市场调节的事项	
		有无超越职权规定应由企业和社会自律的事项	
		有无超越职权规定应由公民自我管理的事项	
	公平竞争	不得违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施，违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动，违法设置市场准入和退出条件等；同时还应遵守《关于印发民航公平竞争审查制度实施办法（暂行）的通知》（民航发〔2018〕85号）有关规定	
		有无违法制定含有排除或者限制公平竞争内容的措施	
		有无违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动	
		有无违法设置市场准入和退出条件等	
		注：审核中遇有难点问题可请商有关研提意见。	
8. 审核意见情况： 是否落实有关要求	公开征求意见情况	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，应当向社会公开征求意见 是否向社会公开征求意见（不限于重要） 1. 原则：两类都要听取意见： 1.1 对涉及群众切身利益 1.2 对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响 2. 例外：除依法需要保密的 公开征求意见不少于 10 个工作日或 15 天。 行业征求意见不能替代社会征求意见。	未向社会公开征求意见的应当退回，完成征求意见后重新报送
	调查研究情况	对涉及群众重大利益调整的，起草部门是否深入调查研究，采取座谈会、论证会、实地走访等形式充分听取各方面意见，特别是利益相关方的意见。 起草部门是否深入调查研究，充分听取各方面意见： 1. 范围：对涉及群众重大利益调整的 2. 方式：采取座谈会、论证会、实地走访等形式 3. 对象：各方面的意见，特别是利益相关方的意见 4. 主体：起草部门 此要求应当尽量提前提出。应当结合国办 2019 年 9 号文要求落实。	

审查内容	分项	审查点	处理
	意见反馈	起草部门是否建立意见沟通协商反馈机制，对相对集中的意见建议不予采纳的，公布时要说明理由。 核心：是否正确处理了公众的主要意见 1. 主体：起草部门 2. 范围：对相对集中的意见建议不予采纳的 3. 要求：说明理由 4. 时间：公布时 此要求应当尽可能早提出，作为审核材料一并提交并说明	
9. 作出审核意见	合法	审核工作人员提出该送审稿“合法”意见，通过处室报司领导审批签字（不必出具纸质文件）	可以重申以下要求，以利于后续工作：1. 重要的，应当提交集体审议；2. 所有的，应当统一登记等三统一要求，及时做好公开、标注文号；3. 报备的要求和时限；4. 解读中增加征求意见反馈的内容。
	不合法	审核工作人员提出该送审稿“不合法”的意见、理由，通过处室报司领导审批签字（不必出具纸质文件） 不同于材料补正	起草部门根据意见进行修改，并重新报送
	予以修改	审核工作人员提出该送审稿应当修改完善的处理意见及理由，通过处室报司领导审批签字（不必出具纸质文件） 不同于材料补正	起草部门根据意见进行修改或者补充；特殊情况下，起草部门未完全采纳审核意见的，应当在提请集体审议或者局领导审批签发时详细说明理由和依据

附件 3

行政规范性文件合法性审核送审函模板

司关于申请对《***》送审稿 进行合法性审核的函

政法司：

根据《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）及民航局有关要求，我司研究后认为，起草的《****》属于（重要行政规范性文件/按照局务会要求应当事前审核的一般行政规范性文件），拟以民航局名义制发。

目前，已经完成起草、论证评估、征求意见等程序，涉及其他司局的事项已经会签或者协调完毕，现申请开展合法性审核。

附件：1.送审稿正文

2.起草说明

3.制定文件所依据的法律法规规章和国家政策规定

4.征求意见及采纳情况

5.合法性自评情况说明

6.监管事项库编制情况

7.公平竞争、技术性内容论证自查的说明

8.其他材料

（3至7可一并纳入起草说明）

**司

年 月 日

说明：此件应当通过办公系统以呈批件形式提交

附件 4

行政规范性文件报备申请函模板

司关于《***》申请报备的函

政法司：

*年*月*日，我司起草的《*****》（民航规（*）*号）已正式印发，属（一般/重要）行政规范性文件，现申请报备。

文件涉及的监管事项库（SID，如需编制或者调整）已经通过民航行业监管执法信息系统（SES）完成提交；已经通过（民航局官网/中国民航报/其他公众便于知晓的方式）向社会主动公开。

承办人：

联系电话：

附件：1. 正式发文纸质件 3 份

2. 制定说明（包括必要性、可行性、主要制度、制定依据、征求意见及处理情况、公平竞争及技术性内容的论证自查情况说明等）

3. 文件、制定说明电子版（发送内网邮箱：ARD@caac.net）

**司

年 月 日

说明：此件应以纸质形式报送