重大执法决定法制审核

制度汇编

2020年3月

目录

[第一章 总则 1](#_Toc13583818)

[第二章 审核主体 1](#_Toc13583819)

[第三章 审核范围 2](#_Toc13583820)

[第四章 审核内容 3](#_Toc13583821)

[第五章 审核程序 5](#_Toc13583822)

[第六章 审核责任 9](#_Toc13583823)

[第七章 法制审核培训 10](#_Toc13583824)

[第八章 附则 11](#_Toc13583825)

[重大行政执法决定法制审核目录清单 14](#_Toc13583826)

[重大行政处罚决定法制审核流程 17](#_Toc13583827)

[重大行政许可决定法制审核流程 18](#_Toc13583828)

湖南省烟草专卖局重大执法决定

法制审核制度实施办法

第一章 总则

**第一条** 为进一步规范烟草专卖执法行为，保护行政管理相对人的合法权益，有效推动法制审核工作程序化、规范化,有效防控烟草专卖执法风险，根据有关法律、法规和《国家烟草专卖局关于全面推行烟草专卖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》（国烟法〔2019〕89号），结合工作实际，制订本办法。

**第二条** 各级烟草专卖局在依法作出涉及行政处罚、行政许可等重大执法决定之前，应当由本单位法制部门对拟作出决定的合法性、适当性进行审核，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。

第二章 审核主体

**第三条** 各级烟草专卖局法制部门为本单位重大执法决定法制审核的工作机构，必须配备专人负责法制审核工作。

**第四条** 各单位应把政治素质高、业务能力强、具有法律专业背景的人员调整到法制审核岗位，并建立定期培训制度，提高法制审核人员的法律素养和业务能力。

**第五条** 法制审核人员的配置与形势任务相适应，原则上各单位法制审核人员不少于本单位执法人员总数的5%。

**第六条** 法制审核人员不足的单位，可健全本单位外聘法律顾问、系统内公职律师统筹调用机制，实现法律专业人才资源共享:

（一）重大执法决定的法制审核工作，对于案件较多、任务较重的执法单位，在法规政策允许的范围内，可考虑法律顾问、公职律师的统筹调用，但必须统一向省局法规处申请报备。

（二）重大执法决定的法制审核的工作职责应当严格区分。法律顾问、公职律师只对拟作出行政执法决定的合法性、适当性进行初步审查，在依法作出涉及行政处罚、行政许可等重大执法决定之前，最终仍然应当由本单位法制部门审核通过。

（三）重大执法决定的法制审核工作中，法律顾问、公职律师的统筹调用，只作为重大执法决定法制审核工作的过渡手段，一般不超过2年。对于法律顾问、公职律师的驻场咨询服务，一般不超过5年。各单位应当逐步完善重大执法决定的法制审核机制，独立完成各项工作。

第三章 审核范围

**第七条** 烟草专卖重大执法决定原则上包括：

（一）重大行政处罚决定。包括依行政处罚一般程序作出的行政处罚或不予行政处罚、移送等决定；依法作出的变卖等处理决定。

（二）重大行政许可决定。包括作出的准予或不予新办、延续等决定；作出的撤回、撤销等决定。

（三）采取责令持证人暂停烟草专卖业务、进行整顿、取消烟草专卖业务资格等涉及行政相对人权益的行政行为。

（四）其他涉及重大公共利益，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的行政执法决定，或按照法律、法规、规章等规范性文件规定应当进行法制审核的行政行为。

第四章 审核内容

**第八条** 重大行政处罚决定法制审核内容主要包括：

（一）执法主体是否合法，执法人员是否具备执法资格。

（二）是否具有管辖权。

（三）事实是否清楚，证据是否确凿、充分，材料是否齐全、符合法定形式。

（四）定性是否准确，适用依据是否准确规范。

（五）行政裁量权行使是否适当，执行裁量基准是否准确。

（六）程序是否合法规范。

（七）相关文书制作是否合法规范。

（八）其他需要审核的内容。

**第九条** 移送决定还应审核：

（一）移送依据是否合法，案件定性与移送依据是否相符。

（二）移送案件所附材料是否合法规范。

（三）移送物品、材料等交接程序是否合法规范等内容。

**第十条** 作出变卖等处理决定案件还应审核：

（一）张贴通告、发布公告方式是否恰当。

（二）其他寻找当事人的方式是否适当。

（三）是否符合“采取变卖等处理措施”的条件。

（四）处理决定适用依据是否合法、恰当等内容。

**第十一条** 重大行政许可决定法制审核内容主要包括：

（一）是否属于本机关许可权限范围。

（二）申请材料是否符合法定要求。

（三）决定依据的事实是否清楚，理由是否充足，证据是否确凿，材料是否齐全、符合法定形式。

（四）适用依据是否准确规范。

（五）受理、核查等程序是否合法规范。

（六）相关文书制作是否合法规范。

（七）其他需要审核的内容。

**第十二条** 行政许可撤回、撤销决定还应审核：

（一）是否符合适用的法定情形，证据是否充分。

（二）是否依法保障当事人的陈述权、申辩权等内容。

（三）其他需要审核的内容。

**第十三条** 各单位应对采取责令持证人暂停烟草专卖业务、进行整顿、取消烟草专卖业务资格等涉及行政相对人权益的行政措施和处罚进行法制审核，审核内容参照对“重大行政处罚决定”的法制审核。

第五章 审核程序

**第十四条** 重大行政处罚决定法制审核程序包括：

（一）审核节点：专卖部门对重大行政处罚调查终结后。

（二）提交材料：将行政处罚相关调查材料以及拟作出的决定交法制部门进行审核。专卖部门提交的材料应当包括以下内容：

1.行政处罚类文书卷宗、证据材料。

2.法制部门认为需要提交的其他材料。

（三）办理交接：法制部门收到专卖部门送审的材料后，办理交接登记手续。

（四）审核期限：法制部门应当及时进行审核，自受理之日起3个工作日内完成法制审核工作。行政处罚涉及内容特别重大、复杂、疑难，需要延长审核期限的，经本单位负责人批准可适当延长，但最长不能超过10个工作日，并应向送审部门说明情况和延长时限。

（五）审核形式：法制部门法制审核以书面审核为主，必要时可向有关执法人员、当事人等调查情况,查看执法全过程音像记录。

（六）意见反馈：法制部门对重大行政处罚决定审核后应当根据情况出具以下书面审核意见：

1.认为权限合法、事实清楚、证据确凿、定性和适用依据准确、裁量适当、程序合法的，提出审核通过的意见。

2.认为有下列情形之一的，提出具体意见，退回专卖部门：

（1）执法主体不合法、行政执法人员不具备执法资格的。

（2）事实不清、证据不足，材料不齐全、不符合法定形式的。

（3）定性和适用依据错误，裁量不适当的。

（4）违反法定程序的。

（5）相关文书不合法不规范的。

（6）存在其他不合法不规范问题，需要整改的。

具体审核意见参照现行有效的：《烟草专卖执法（行政处罚）案卷评查标准》。

（七）整改复审：专卖部门应根据法制审核意见进行整改，并将整改结果反馈法制部门。整改后，涉及事实认定、案件定性、法律适用等重大问题变动的，应重新送审。整改时间应该符合法定的调查取证期限。专卖部门对法制部门的审核意见有异议的，应说明理由和依据，经协商讨论仍无法达成共识的，提请集体讨论决定。

（八）资料存档：法制部门审核重大行政处罚决定，应当出具重大行政处罚决定法制审核意见反馈表（附件），一式两份，一份连同案卷材料交专卖部门保存，一份留存法制部门存档。

（九）其他：法制部门必要时可以提前介入重大行政处罚决定的前期调查，提供法律意见及法律咨询服务。提前介入的重大行政处罚决定，仍应按照程序送审。

**第十五条** 重大行政许可决定法制审核程序包括：

（一）审核节点：专卖部门在专卖证件管理系统中对重大行政许可决定出具审查意见后。

（二）提交材料：专卖部门将专卖证件管理系统中已经完成的行政许可审核流程提交至法制部门。系统中必须上传申请人提交的申请材料。

（三）审核期限：证件管理员对需当场办结的许可类事项立即通知法制部门，法制部门及时审核。对需在8个工作日办结的许可类事项，专卖部门内需在4个工作日内提交法规审核，法制部门需在2个工作日内完成审核。

（四）审核形式：法制部门法制审核以线上审核为主，必要时可向有关执法人员、当事人等调查情况,查看执法全过程音像记录。

（五）意见反馈：法制部门对重大行政许可决定审核后应当根据情况出具以下审核意见：

1.认为权限合法、事实依据充分、适用法律正确、程序合法、决定恰当的，提出审核通过的意见。

2.认为有下列情形之一的，提出具体意见，退回专卖部门：

（1）主体不合法：许可主体超越管辖权的；许可主体不合法的；被许可主体不合法或者错误的。

（2）事实依据不足：关键申请材料和证明材料（如身份证明、许可证实地核查记录、营业执照等）不全而给予许可的；无证明；证明无效或不符合法定形式的。

（3）适用法律错误。

（4）违反法定程序的。

具体审核意见参照现行有效的：《湖南省烟草专卖零售许可卷宗评查标准》。

（六）整改复审：专卖部门应根据法制审核意见进行整改，并将整改结果反馈至法制部门。整改后，涉及事实依据、法律适用等重大问题变动的，应重新送审。整改时间应该符合行政许可决定办理时限要求。专卖部门对法制部门的审核意见有异议的，应说明理由和依据，经协商讨论仍无法达成共识的，提请集体讨论决定。

（七）其他：法制部门必要时可以提前介入重大行政许可决定的前期调查，提供法律意见及法律咨询服务。提前介入的行政许可决定，仍应按照程序送审。

第六章 审核责任

**第十六条** 各单位主要负责人是推动落实本单位重大执法决定法制审核制度的第一责任人，对单位作出的行政执法决定负责。

专卖部门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。

法制部门对重大执法决定的法制审核意见负责。

**第十七条** 对不按规定向法制部门报送审核材料、拒不配合法制部门调阅相关案卷或其他有关材料、不按审核意见进行整改并反馈整改结果等情形，应当追究有关责任人的责任。

**第十八条** 下列情形，依法依规追究专卖部门及有关人员的责任：

1. 对应进行法制审核而未提请审核。
2. 对法制部门提出的法制审核意见拒不整改导致错案、败诉等严重后果的。
3. 因专卖人员玩忽职守、弄虚作假、隐瞒事实等原因，导致案件调查的证据和事实不实、定性和处罚错误，或行政许可决定所依据的证明材料与事实情况不符的。

**第十九条** 法制部门及法制审核人员不依法履行职责或提出的意见建议不合法导致行政执法决定错误、败诉等严重后果的，根据有关法律法规和行业规定，追究有关单位负责人和直接责任人的责任。

**第二十条** 因执法机构的承办人员、负责法制审核的人员和审批行政执法决定的负责人滥用职权、玩忽职守、徇私枉法等，导致行政执法决定错误，要依法依规追究相关人员责任。

**第二十一条** 法制审核责任，按以下方式进行追责：

1. 未造成不良影响的，给予口头批评并扣除相应绩效工资。
2. 在上级部门或同级人民政府案卷评查中，被认定为不合格案卷的，给予通报批评并扣除相应绩效等。
3. 行政复议决定撤销、变更重大执法决定或者确认重大执法决定违法，或行政诉讼败诉的，视情况给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等处分，并扣除相应绩效工资。

各单位自行制定法制审核责任追究与绩效挂钩的考核办法。

第七章 法制审核培训

**第二十二条** 法制审核培训对象包括各单位法制部门主要负责人、分管负责人、法制审核工作人员。

**第二十三条**  培训的内容：

（一）习近平新时代中国特色社会主义思想、党的路线、方针、政策、社会主义核心价值观。

（二）以《中国共产党章程》为核心的党内法规制度。

（三）以《中华人民共和国宪法》为核心的中国特色社会主义法律体系，重点是宪法、以及与行政执法相关法律、法规、规章、司法解释。

（四）以《中华人民共和国烟草专卖法》、《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》为核心的烟草专卖法律法规以及行业规章制度。

（五）行政处罚案卷和行政许可卷宗评查标准，行政执法典型案例解剖、分析，法律文书的运用与制作等业务内容。

（六）其他需要培训的内容。

**第二十四条**  法制审核人员培训可以采取“法治烟草讲堂”、集中授课、网络学习、分享交流、自学等方式进行，每年的培训学时不少于40个。

**第二十五条** 各市州局每年组织面向本地区培训对象的集中培训不少于一次。法制审核人员应通过互联网+在线或学习指定书目、材料等方式进行主动式自我学习，提升业务能力和专业水平。

**第二十六条** 支持和鼓励法制审核人员参加法律学历教育和法律职业资格考试。

第八章 附则

**第二十七条** 本办法由湖南省烟草专卖局负责解释。

**第二十八条** 本办法自印发之日起施行。

附件：湖南省烟草专卖局重大行政执法决定法制审核意见反馈表

附件：

湖南省烟草专卖局

重大行政处罚决定法制审核意见反馈表

\*\*法[ ]案审 号

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 当 事 人 |  | 案 由 |  |
| 立 案 号 |  | 送审时间 | 年 月 日 |
| 送 审 人 |  | 审 核 人 | 年 月 日 |
| 送审材料 | 该份文书是案件调查终结后，由办案机构制作，将案件调查阶段所有文书报法制部门审核的文书，该文书应准确记载所报送文书的名称、份数与页数。  如：  1.检查（勘验）笔录X份（X页）  2.先行登记保存批准书X份（X页）  …… | | |
| 审核人员  意 见 | 审核人员应对案件的调查情况审核，应当就“案件事实是否清楚、证据是否确凿、定性是否准确、程序是否合法、依据是否正确、裁量是否适当”提出审核意见。 | | |

审核人（签名）： 送审人（签名）

反馈审查意见时间： 年 月 日

重大行政执法决定法制审核目录清单

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 执法类别 | 审核范围 | | 审核依据 | 审核重点 | 审核流程 | 执法层级 | 所属领域 |
| 行政处罚 | 1.拟作出行政处罚或不予行政处罚决定的； | 1.擅自收购烟叶的处罚  2.无烟草专卖品准运证运输烟草专卖品的处罚  3.为无烟草专卖品准运证运者输烟草专卖品的处罚  4.超限量邮寄或异地携带烟叶、烟草制品的处罚  5.无烟草专卖生产企业许可证生产烟草专卖品的处罚  6.无烟草专卖生产企业许可证生产卷烟纸、滤嘴棒、烟用丝束、烟草专用机械的处罚  7.无烟草专卖批发企业许可证经营烟草制品批发业务的处罚  8.超范围从事烟草制品批发业务的处罚  9.未在当地烟草专卖批发企业进货的处罚  10.无烟草专卖零售许可证经营烟草制品的处罚  11.销售非法生产的烟草专卖品的处罚  12.未取得烟草专卖批发企业许可证擅自跨省经营烟草制品批发业务的处罚  13.为无证者提供烟草专卖品案的处罚  14.烟草专卖批发企业和烟草制品生产企业从无烟草专卖生产企业许可证的企业购买卷烟纸、滤嘴棒、烟用丝束、烟草专用机械案的处罚  15.不按规定存放免税进口的烟草制品的处罚  16.销售无标志外国卷烟案的处罚  17.出口倒流国产卷烟的处罚  18.免税的卷烟、雪茄烟未按规定标注有关部门规定的专门标志的处罚  19.未按规定验资或者不接受监督擅自拍卖烟草专卖品的处罚  20.申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料的处罚  21.使用涂改、伪造、变造的烟草专卖许可证的处罚  22.不及时办理许可证变更、注销手续的处罚  23.取消从事烟草专卖业务资格的处罚 | 【法律】《中华人民共和国烟草专卖法》  【行政法规】《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》  【规章】《烟草专卖许可证管理办法》  【地方性法规】《湖南省烟草专卖管理办法》  【规范性文件】《关于严厉打击卷烟走私整顿卷烟市场的通告》  【规范性文件】《烟草专卖许可证管理办法实施细则（试行）》 | 1.执法主体是否合法，执法人员是否具备执法资格；  2.是否具有管辖权；  3.事实是否清楚，证据是否确凿、充分，材料是否齐全、符合法定形式；  4.定性是否准确，适用依据是否准确规范；  5.行政裁量权行使是否适当，执行裁量基准是否准确；  6.程序是否合法规范；  7.相关文书制作是否合法规范；  8.其他需要审核的内容。 | 见《重大行政处罚决定法制审核流程图》 | 市、县级烟草专卖行政主管部门 | 烟草专卖 |
| 2.拟作出移送等决定的； | 1.移送依据是否合法，案件定性与移送依据是否相符；  2.移送案件所附材料是否合法规范；  3.移送物品、材料等交接程序是否合法规范等内容。 |
| 3.拟依法作出变卖等处理决定的。 | 1.张贴通告、发布公告方式是否适当；  2.其他寻找当事人的方式是否适当；  3.是否符合“采取变卖等处理措施”的条件；  4.处理决定适用依据是否合法、恰当等内容。 |
| 行政许可 | 1.拟作出准予或不予新办、延续等决定的； | 1、烟草专卖批发企业许可证（省内经营）核发 | 【法律】《中华人民共和国烟草专卖法》  【行政法规】《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》  【规章】《烟草专卖许可证管理办法》  【规章】《烟草专卖品准运证管理办法》  【规范性文件】《烟草专卖许可证管理办法实施细则（试行）》 | 1.是否属于本机关许可权限范围；  2.申请材料是否符合法定要求；  3.决定依据的事实是否清楚，理由是否充足，证据是否确凿，材料是否齐全、符合法定形式；  4.适用依据是否准确规范；  5.受理、核查等程序是否合法规范；  6.相关文书制作是否合法规范；  7.其他需要审核的内容。 | 见《重大行政许可决定法制审核流程图》 | 省级烟草专卖行政主管部门 | 烟草专卖 |
| 2、烟草专卖品准运证核发 | 省、市级烟草专卖行政主管部门 | 烟草专卖 |
| 2.拟作出撤回、撤销等决定的。 | 3、烟草专卖零售许可证核发 | 1.是否符合适用的法定情形，证据是否充分；  2.是否依法保障当事人的陈述权、申辩权等内容。  3.其他需要审核的内容。 | 市、县级烟草专卖行政主管部门 | 烟草专卖 |
| 4、设立烟叶收购站（点）审批 | 省、市级烟草专卖行政主管部门 | 烟草专卖 |

重大行政处罚决定法制审核流程



重大行政许可决定法制审核流程

