

《生态环境部行政规范性文件管理办法 (征求意见稿)》起草说明

一、背景情况

党中央、国务院高度重视规范性文件合法性审核工作。2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要完善规范性文件合法性审核机制。2015年12月,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,要求加强规范性文件监督管理,完善规范性文件制定程序。为贯彻落实党中央、国务院决策部署,2016年5月19日,原环境保护部发布了《环境保护部规范性文件合法性审查办法》(环办政法〔2016〕52号,以下简称《审查办法》)。

近年来,为进一步加强法治政府建设,党中央、国务院对强化规范性文件管理工作提出了一系列新部署、新要求。2019年2月,习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议时,专门强调要“坚持合法性审查”。2018年以来,中办、国办先后印发多个文件,对规范性文件的制定、监督、合法性审核等提出明确要求。我部于2016年制定的《审查办法》与党中央、国务院的新部署、新要求存在较大差距,亟待修改完善。

为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，我们修改了《审查办法》，并对文件名称予以调整，起草了《生态环境部行政规范性文件管理办法（征求意见稿）》（以下简称《办法（征求意见稿）》）。

二、主要依据

2018年5月，国办印发的《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）。

2018年12月，国办印发的《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》（国办发〔2018〕115号）。

2019年3月，国办印发的《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）。

2019年4月，中办、国办印发的《法治政府建设与责任落实督察工作规定》。

三、修订内容

《办法（征求意见稿）》共36条，与现行《审查办法》相比增加了16条，内容作了全面修订。

《办法（征求意见稿）》对规范性文件的范围、起草、征求意见、合法性审核、发布、解读、清理等各个环节作了全面规范，以实现对规范性文件全流程管理，确保规范性文件从起草到发布实施的所有环节都有制度可依。主要内容包括：

（一）明确规范性文件的概念和公文种类

规范性文件是指为执行法律、法规、国务院法规性文件、部门规章的规定，由生态环境部依照法定权限和程序制定并公布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内能够反复适用的文件。原文转发的国务院文件，生态环境部内部执行的管理规范、工作制度、工作方案，请示和报告，机构编制，表彰和奖惩，人事任免，会议纪要，对具体事项的通报、通知、批复以及行政处理决定等文件，不适用本办法。规范性文件根据需要可以使用决定、公告、通知、意见、函等文种，可以使用规范、办法、意见、复函、行动计划、实施方案等名称，但不得使用法、条例等名称。

（二）强调“应审必审”的审核原则

为确保规范性文件合法有效，维护法制统一，《办法（征求意见稿）》明确规定，规范性文件均要纳入合法性审核范围，做到应审必审。未经合法性审核或者审核不合法的规范性文件，不得提交部常务会议或部长专题会议审议。

（三）明确起草单位职责

为从源头上控制规范性文件的质量，《办法（征求意见稿）》明确了规范性文件在起草阶段就要执行相关要求：

1. **开展评估论证。**起草单位应当对制定规范性文件的预期效果、出台时机、实施情况等进行评估论证。评估论证可以委托第三方机构进行。

2. **充分、全面、广泛征求意见。**一是除依法需要保密的

外，应当向社会公开征求意见，且公开征求意见时限不得少于十个工作日；二是充分听取相关方意见，特别强调要听取企业、行业协会商会等行政相对人、利益相关方的意见；三是征求国务院相关部门意见，并规定涉及其他部门职责的，应采取联合制定的形式；四是征求有关地方人民政府、地方生态环境主管部门意见；五是征求部内司局和有关直属单位意见。

3. 明确开展公平竞争审查的要求。依照国务院《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》的要求，起草单位在起草阶段，应当对市场准入、产业发展、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规范性文件进行公平竞争审查。公平竞争审查可以委托第三方机构实施。

4. 建立规范性文件有效期制度。为便于公众掌握规范性文件的生效和废止期限，推动各类文件清理工作顺利开展，明确规定，起草文件具有明显时效性的，应当注明有效期，且注明的有效期限不得超过5年。有效期届满的文件自行失效，如需继续执行或修改的，应在有效期届满前重新发布或修改后发布。

（四）进一步规范合法性审核要求及程序

1. 合法性审核内容。一是形式审核。法规司对材料的完备性、规范性进行审核；不符合要求的，可以要求起草单位在规定时间内补充材料。二是程序审核。主要包括依法依规

完成征求意见、评估论证、公平竞争审查等程序。**三是内容审核。**主要包括：是否超越制定机关法定职权；是否符合宪法、法律、法规、国务院法规性文件、部门规章的规定；是否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，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、无谓证明等内容；是否存在没有法律、法规依据作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的情形；是否存在没有法律、法规依据作出增加本单位权力或者减少本单位法定职责的情形；涉及市场主体经济活动的，是否存在违法规定排除或者限制公平竞争的措施、违法干预或者影响市场主体正常生产经营活动或者违法设置市场准入和退出条件等内容；是否与我部已有的规范性文件相协调、衔接；其他需要审查的内容。

2. 审核机制的多样化。一是对审核中遇到的疑难法律问题，可以通过座谈会、协调会、论证会等方式广泛听取意见，必要时可以组织开展实地调查；二是涉及法律、法规的理解与适用等问题的，可以征求全国人大常委会法工委、司法部等立法机关意见；三是对涉及公平竞争审查的，可以向履行相应职责的部门提出咨询；四是建立专家协助审核机制。

3. 审核意见的类型化。法规司根据合法性审核情况可以提出符合有关法律规定、应当予以修改或者不符合有关法律规定等三类书面审核意见。

4. 明确审核程序。一是明确合法性审核是必经程序；二

是规定合法性审核是专门程序，即不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核；三是除特殊情形外，合法性审核期限为 5-15 个工作日；四是规定集体决策程序，即规范性文件应当报经部常务会议或者部长专题会议审议，重大问题应当报经部党组会议审议。

（五）强化发布环节的管理

1. 规范性文件必须公开向社会公布，不得以内部文件形式印发执行；未经公布的，不得作为生态环境管理依据。

2. 落实规范性文件“三统一”制度，即规范性文件实行统一登记、统一编号、统一发布。

3. 明确发布后需进行同步解读。起草单位公开发布规范性文件时，应当同步对其涉及重大政策的决策背景和依据、主要内容、实施效果、落实措施等进行解读。

（六）规定后续监管机制

1. 动态清理。根据上位法制定或修改情况，及时对规范性文件进行清理。

2. 情况通报。法规司可以根据工作需要，对规范性文件合法性审核中发现的问题进行情况通报。