

附件 1

生态环境部行政规范性文件管理办法

（征求意见稿）

目 录

第一章 总则

第二章 起草

第三章 合法性审核

第四章 送审、决定与发布

第五章 发布后的监管

第六章 附则

第一章 总则

第一条 为规范生态环境部行政规范性文件的制定，健全行政规范性文件合法性审核机制，根据党中央、国务院关于依法行政、推进法治政府建设的有关要求，制定本办法。

第二条 行政规范性文件的起草、评估、论证、合法性审核、决定、发布和后续监管等，适用本办法。

行政规范性文件均应当纳入合法性审核范围，做到应审必审。

第三条 本办法所称行政规范性文件（以下简称规范性文件），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。

本办法所称法规，包括行政法规和党内法规。

第四条 规范性文件规定的事项应当属于执行法律、法

规、国务院法规性文件、部门规章的规定，并且需要制定规范性文件的事项。

规范性文件不得规定下列事项：

（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）增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等事项，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、无谓证明等内容；

（三）违法减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务；

（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）违法规定排除或者限制公平竞争的措施，或者违法设置市场准入和退出条件等；

（六）涉及机构编制的事项。

第五条 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，并经部负责人签批同意后发布。

第六条 规范性文件实行统一登记、统一编号、统一印发。

第七条 法规与标准司负责对规范性文件进行合法性审核。

有关司（办、局、中心）依照本办法的规定，负责规范性文件的起草、评估、论证、征求意见、发布、清理等工作。有关司（办、局、中心）在起草文件时，对该文件是否属于规范性文件把握不准的，可以商法规与标准司确定。

第二章 起草

第八条 规范性文件的起草司（办、局、中心）应当对拟设立的有关政策措施的预期效果和可能产生的影响及其程度、范围进行评估。按照有关规定需要开展生态环境政策社会风险评估工作的规范性文件，应当开展社会风险评估。

起草专业性、技术性较强的规范性文件，起草司（办、局、中心）应当组织相关领域的专家进行论证。

规范性文件的内容涉及人民群众切身利益、社会关注度较高的，起草司（办、局、中心）应当做好出台时机评估工作，并根据评估结果制定应对预案。

起草司（办、局、中心）可以委托第三方机构进行评估论证。

第九条 规范性文件规定的事项涉及国务院其他有关部门职责的，起草司（办、局、中心）应当主动征求有关部门的意见；必要时，可以采取部门联合的方式起草规范性文件。

第十条 规范性文件规定的事项涉及有关地方人民政府、地方生态环境主管部门职责的，起草司（办、局、中心）

应当主动征求有关地方人民政府、地方生态环境主管部门的意见。

第十一条 起草涉及社会公众重大利益调整的规范性文件，起草司（办、局、中心）应当深入调查研究，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。

起草的规范性文件对企业切身利益或者权利义务有较大影响的，应当依照国务院办公厅《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）的要求，充分听取各类有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会的意见，特别是民营企业、劳动密集型企业、中小企业等市场主体的意见；涉及特定行业、产业的，应当有针对性地听取相关行业协会商会的意见；涉及特定地域的，应当充分考虑当地经济社会发展水平和产业布局特色，充分听取地方行业协会商会、律师协会的意见。

第十二条 起草市场准入、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，起草司（办、局、中心）应当进行公平竞争审查。

起草司（办、局、中心）可以委托第三方机构进行公平竞争审查。

第十三条 起草的规范性文件中拟设立的有关政策措施，在起草前已经依照相关规定开展了评估、论证、公平竞争审查，有关材料和结论可以直接引用的，不再作重复评估、论证或者公平竞争审查。

第十四条 起草的规范性文件具有明显时效性的，应当注明有效期。规范性文件的有效期限一般不得超过五年。

第十五条 起草司（办、局、中心）完成规范性文件初稿后，应当征求部内其他有关司（办、局、中心）和有关直属单位的意见，并根据反馈意见，对初稿进行修改，经司（办、局、中心）务会议审议或者经主要负责人签批同意后，形成规范性文件征求意见稿。

规范性文件初稿的内容不涉及部内其他有关司（办、局、中心）和有关直属单位的，可以直接经司（办、局、中心）务会议审议或者经主要负责人签批同意后，形成规范性文件征求意见稿。

第十六条 除依法需要保密的外，起草涉及社会公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规范性文件，起草司（办、局、中心）应当将征求意见稿及其说明等材料通过生态环境部网站、中国环境报或者其他媒体向社会公开征求意见。公开征求意见的时限不得少于十个工作日。

第十七条 起草司（办、局、中心）根据征求意见的情

况，对征求意见稿进行修改，形成规范性文件草案送审稿，并填写《行政规范性文件合法性自评表》，对规范性文件草案送审稿是否符合法律法规和国家政策、是否符合公平竞争审查要求等进行把关。

起草司（办、局、中心）与部内其他有关司（办、局、中心）、国务院有关部门、有关地方人民政府或者地方生态环境主管部门有不同意见的，应当充分协商。

对有关专家、地方人民政府或者地方生态环境主管部门、企业、行业商业协会、律师协会、行政相对人、社会公众的重要、有争议的意见和建议的研究处理情况，以及对国务院其他有关部门重大分歧意见的协调处理情况，起草司（办、局、中心）应当在规范性文件草案送审稿起草说明中予以说明。

第十八条 起草司（办、局、中心）应当在提请审议前将经其主要负责人签批同意的规范性文件草案送审稿，送交法规与标准司进行合法性审核，并同时附具下列材料：

- （一）规范性文件草案送审稿起草说明；
- （二）制定规范性文件所依据的法律、法规、国务院规范性文件、部门规章；
- （三）征求意见情况和意见的采纳情况；
- （四）行政规范性文件合法性自评表；
- （五）其他相关材料。

前款第（一）项规定的起草说明，应当包括规范性文件的制定目的、制定依据、必要性、可行性、起草过程、征求意见情况、主要内容、评估论证情况、是否需要公平竞争审查及公平竞争审查情况、主要问题的协调情况，以及其他需要说明的事项等。

第十九条 起草司（办、局、中心）不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替将规范性文件草案送审稿送交法规与标准司进行合法性审核。

第二十条 起草司（办、局、中心）将规范性文件送审稿及有关材料送交法规与标准司的，法规与标准司应当对材料的完备性、规范性进行审查；不符合要求的，可以要求起草司（办、局、中心）在规定时间内补充材料。

第二十一条 起草司（办、局、中心）将起草的规范性文件送办公厅印发时，办公厅应当对移送印发的规范性文件所附合法性审核材料的完备性进行审查。未经合法性审核或者合法性审核材料不完备的，办公厅可以退回起草司（办、局、中心），或者要求起草司（办、局、中心）转送法规与标准司进行合法性审核。

办公厅对起草司（办、局、中心）转送的文件是否属于规范性文件把握不准的，可以商法规与标准司确定。

第三章 合法性审核

第二十二条 对拟由生态环境部印发或者联合其他部门印发的规范性文件，法规与标准司应当对下列事项进行审核：

（一）是否超越法定职权；

（二）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；

（三）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；

（四）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；

（五）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；

（六）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；

（七）是否与生态环境部已有的规范性文件相协调、衔接；

（八）制定程序是否完整；

（九）其他需要审查的内容。

第二十三条 对拟由中共中央（中共中央办公厅）、国务院（国务院办公厅）印发的规范性文件代拟稿，法规与标准

司应当对下列事项进行审核：

（一）是否符合宪法、法律、法规的规定；

（二）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；

（三）制定程序是否完整。

中共中央（中共中央办公厅）、国务院（国务院办公厅）对规范性文件代拟稿管理另有规定的，从其规定。

第二十四条 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外，法规与标准司合法性审核时间为五至十五个工作日。

法规与标准司在合法性审核过程中遇到疑难法律问题的，可以组织召开座谈会、专家论证会、协调会等听取意见，必要时可以组织开展实地调研。

法规与标准司在合法性审核过程中认为规范性文件草案送审稿涉及法律、法规的理解与适用问题的，可以征求全国人大常委会法制工作委员会、司法部等立法机关的意见。

法规与标准司在合法性审核过程中遇到公平竞争审查的具体问题的，可以向履行相应职责的国务院有关主管部门咨询。

第二十五条 法规与标准司组建专家库，协助开展规范性文件合法性审核。专家库成员由法学专家、律师、生态环

境相关领域技术专家等方面的人员组成。

需要专家协助审核的，法规与标准司应当根据规范性文件的内容，从专家库中选取专家，组织召开专家论证会协助开展合法性审核。

第二十六条 法规与标准司根据不同情形，对规范性文件草案送审稿提出如下书面审核意见并反馈起草司（办、局、中心）：

（一）认为不存在合法性问题的，提出“符合有关法律、法规、规章规定”的审核意见；

（二）认为存在一般性合法性问题、修改后可符合合法性审核要求，提出“应当予以修改”的审核意见，并明确修改意见；

（三）认为存在重大合法性问题的，可以作出“不符合有关法律、法规、规章规定”的审核意见，并说明理由。

第四章 送审、决定与发布

第二十七条 起草司（办、局、中心）应当根据合法性审核意见对规范性文件送审稿作必要的修改或者补充，并将处理情况，连同规范性文件草案、起草说明以及相关材料，一并提请部常务会议或者部长专题会议审议。

起草司（办、局、中心）未采纳或者未完全采纳合法性审核意见的，应当在提请审议时说明理由和依据。

第二十八条 规范性文件未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提请审议。

第二十九条 规范性文件草案经部常务会议或者部长专题会议审议通过后，由起草司（办、局、中心）按照公文办理程序报请部负责人签批同意后发布；审议未通过，需要作重大修改的，应当在修改后重新征求意见并进行合法性审核。

第三十条 规范性文件应当公开发布，不得以内部文件形式印发执行；未经公开发布的，不得作为生态环境管理依据。

规范性文件由起草司（办、局、中心）通过生态环境部政府网站、官方微信公众号或者中国环境报等途径公开向社会发布。

第三十一条 公开发布规范性文件时，起草司（办、局、中心）应当同步对其涉及重大政策的决策背景和依据、主要内容、实施范围、落实措施等进行解读。必要时，可以邀请有关专家、研究机构等，用通俗易懂的语言和易于公众接受的方式解读，便于社会公众遵照执行。

发布与企业生产经营活动密切相关的规范性文件，要结合实际设置合理的实施日期，为企业执行规范性文件留出一定的准备时间。

第五章 发布后的监管

第三十二条 法规与标准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。

第三十三条 起草司（办、局、中心）可以根据规范性文件的实施情况，组织对其政策措施、执行情况、实施效果、存在问题等进行评估，并将评估结果作为规范性文件修改或者废止的重要参考。评估过程中，起草司（办、局、中心）应当充分听取企业和行业协会商会对有关制度实施效果的评价和完善建议。

第三十四条 生态环境部应当根据法律、法规、国务院法规性文件、部门规章制定或者修改情况以及有关部门的部署要求，及时对规范性文件进行清理。发现规范性文件与新制定或者修改的法律、法规、国务院法规性文件和部门规章的规定不一致的，应当及时修改或者废止。

对立法机关、有关部门统一部署的规范性文件清理工作，由法规与标准司负责组织统一清理；其他规范性文件清理工作，按照“谁起草、谁负责”的原则，由起草司（办、局、中心）负责。

清理结果作为规范性文件修改或者废止的依据。

第三十五条 设定有效期的规范性文件，有效期届满后自动失效。起草司（办、局、中心）认为需要继续执行或者修改的，应当在规范性文件有效期届满前重新发布，或者依照本办法在有效期届满前完成修改并重新发布。

除有效期届满后自动失效的外，规范性文件的修改、废止适用本办法的有关规定。

规范性文件修改、废止后，应当及时公开发布。

第六章 附则

第三十六条 生态环境部对生态环境标准、核安全领域规范性文件管理另有规定的，从其规定。

第三十七条 本办法自 2019 年 月 日起施行。原环境保护部 2016 年 5 月 19 日发布的《环境保护部规范性文件合法性审查办法》（环办政法〔2016〕52 号）同时废止。

《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、国务院规范性文件、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开公布，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。