《自然资源规范性文件管理规定（征求

意见稿）》起草说明

一、起草背景

制定实施规范性文件是行政机关依法履行职责的重要方式之一。党中央、国务院高度重视规范性文件的管理，并将其作为法治政府建设的重要任务。2015年，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的监督管理，完善规范性文件制定程序，落实规范性文件合法性审核、集体讨论决定等制度。2018年6月印发的《国务院工作规则》，专门针对国务院部门制定规章和规范性文件过程中的征求意见、合法性审核、备案等作出规定。《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督工作的通知》（国办发〔2018〕37号），就严格规范性文件制发程序，防止乱发文件等作出了一系列规定。国办发〔2018〕37号文件还提出，要做好机构改革过程中行政规范性文件清理和实施的衔接工作。

自然资源与广大人民群众的生产生活密切相关，自然资源管理工作关系到人民群众最基本的财产权利，关系到国家生态安全和生态文明建设。机构改革后，各级自然资源主管部门涉及职责重大调整，在推进生态文明体制改革，深化“放管服”改革过程中，需要加强规范性文件的监督管理，同时逐步清理现行的规范性文件。为了落实党中央、国务院关于严格规范性文件管理的要求，从制度层面健全自然资源规范性文件的管理，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，自然资源部组织起草了《自然资源规范性文件管理规定（征求意见稿）》（以下简称《规定》）。

二、起草过程和主要内容

自然资源系统规范性文件管理工作有比较好的基础。原国土资源部曾发布《国土资源规范性文件管理规定》《关于实行规范性文件“三统一”制度的通知》等规章和文件，在国务院部门中率先实施了规范性文件合法性审核制度和规范性文件统一登记、统一编号、统一发布的“三统一”制度。原国家海洋局制定了《规范性文件制定程序管理规定》，对规范性文件的制定、发布、解释等事项作出规范。原国家测绘地信局建立了规范性文件的清理和发布机制。

2018年4月，自然资源部组织开展了《规定》的前期研究和起草工作：一是系统学习党中央、国务院推进全面依法治国的重要改革和工作部署中对规范性文件管理提出的具体要求；二是对部现行的规范性文件管理规定进行总结梳理，研究目前规范性文件管理方面存在的主要问题；三是收集了部分地方和有关部门的规范性文件管理规定，研究借鉴相关经验；四是起草《规定》初稿。6月至9月，对《规定》进行多次讨论修改，形成目前的征求意见稿。

《规定》（征求意见稿）共39条，界定了规范性文件的范围，对规范性文件的起草、征求意见、合法性审核、审议、发布、解读、备案、解释、后评估、编纂、清理等作出了明确规定。

三、有关事项的说明

（一）关于规范性文件的概念。

我国现行的法律法规对规范性文件的概念没有统一的界定。参照国办发〔2018〕37号文，《规定》对规范性文件的概念作出如下界定。本规定所称自然资源规范性文件，是指县级以上自然资源主管部门为执行法律、法规、规章和上级规范性文件的规定，依照法定权限和程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织的权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的文件（第二条）。

（二）关于规范性文件“三统一”制度。

为了规范制发程序、严控发文数量，国办发〔2018〕37号文件明确提出，规范性文件由制定机关统一登记、统一编号、统一印发。《国务院办公厅关于做好政府公报工作的通知》（国办发〔2018〕22号）要求，建立以中央、省、市三级为主的政府公报体系，形成行政法规、规章和规范性文件的权威发布平台。为了落实上述要求，《规定》明确，“规范性文件实行统一登记、统一编号、统一发布制度。县级以上自然资源主管部门制发规范性文件，应当使用‘自然资规’等专门字号单独编号，统一发布。未使用专门字号单独编号的文件，不认定为规范性文件，不得作为管理行政相对人的依据。”（第六条）

（三）关于规范性文件的起草。

为了从源头上提高规范性文件的质量，《规定》对规范性文件的起草作出了详细规定：一是要求起草机构应当对制定规范性文件的必要性、合理性、合法性和可行性进行全面论证、评估，并对规范性文件需要解决的问题、拟确立的主要制度和拟规定的主要政策措施等内容进行广泛调研（第十条）；二是要求对涉及重大制度调整、重大公共利益以及群众切身利益的，起草机构应当在起草阶段进行风险评估（第十一条）；三是明确规范性文件起草过程中的重点、难点问题可以邀请法律顾问和有关方面专家参与，进行法律和专业论证（第十二条）；四是要求广泛听取下级自然资源主管部门、行业自律组织、行政相对人和社会公众的意见（第十三条）。

（四）关于规范性文件合法性审核。

按照国务院关于完善规范性文件合法性审核机制的相关要求，《规定》对规范性文件合法性审核的内容、程序、处理方式等进行了明确：一是明确规范性文件合法性审核是必经程序，未经合法性审核或者审核未通过的规范性文件不得提请审议（第十七条）；二是明确了合法性审核应当提交的材料（第十八条）；三是明确了审核期限，法治工作机构一般应当自收到规范性文件送审材料之日起十个工作日内完成合法性审核工作，特殊情况下可以延长十个工作日（第十九条）；四是对审核意见的情形进行了细化规定，包括通过合法性审核、退回起草机构修改、终止制定规范性文件等审核意见（第二十条至第二十二条）。

（五）关于规范性文件有效期制度。

《规定》明确规范性文件实行有效期制度，主要的目的是强化监督制约，打破规范性文件的“终身制”，避免规范性文件立、改、废的随意性。设定规范性文件的有效期，也便于公众掌握文件的生效和废止期限，并且产生依规行为即会获得合法收益并且受到法律保护的合理期待。为此，《规定》明确“起草规范性文件应当注明有效期。规范性文件的有效期一般为三年，最长不得超过五年”（第十六条）。要求规范性文件有效期届满前六个月，原起草机构要根据不同情况分别提出处理意见（第三十三条）。同时，《规定》对规范性文件实施后的评估、清理等也作出了具体规定，以保证规范性文件能更好地适应形势变化和改革要求，更好地回应行政相对人等提出的意见建议（第三十二条、第三十四条、第三十五条）。