

国家环境保护总局令

总局令 第 25 号

环境保护法规制定程序办法

《环境保护法规制定程序办法》已经 2005 年 4 月 11 日国家环境保护总局局务会议审议通过，现予发布，自 2005 年 6 月 1 日起施行。1990 年 3 月 12 日国家环境保护局发布的《国家环境保护局法规性文件管理办法》同时废止。

国家环境保护总局局长
解振华

二〇〇五年四月二十五日

环境保护法规制定程序办法

第一章 总 则

第一条 为了规范环境保护法规的制定程序，保证立法质量，根据《立法法》、《行政法规制定程序条例》、《部门规章制定程序条例》、《法规部门规章备案条例》和《全面推进依法行政实施纲要》，制定本办法。

第二条 本办法所称“环境保护法规”，是指国家环境保护总局（以下简称总局），根据全国人大有关机关的委托，或者根据法律、行政法规的授权，或者根据职权，制定的下列规范性文件：

- （一）根据全国人大有关机关的委托起草的环境保护法律的草案代拟稿；
- （二）拟报送国务院的环境保护法律或者行政法规的送审稿；
- （三）环境保护部门规章。

第三条 环境保护法律、行政法规的立项、起草、审查、送审，环境保护部门规章的立项、起草、审查、决定、公布、备案和解释，适用本办法。

其他国家机关或者部门发送总局征求意见的有关法律、法规和部门规章的征求意见稿的办理程序，适用本办法的有关规定。

第二章 立 项

第四条 总局于每年年初编制本年度立法计划。

年度立法计划确定的环境保护法律或者行政法规类立法项目，分为第一类、第二类和第三类立法项目：

（一）已被列入全国人大常委会立法规划或者国务院年度立法计划，总局年内必须报出或者已报出需要配合全国人大或者国务院有关立法工作机构审查的立法项目，列入第一类立法项目；

（二）立法依据充分、立法思路清晰、所要解决的问题为环境保护管理工作急需、拟确立的主要制度和措施可行、总局力争年内报出的立法项目，列入第二类立法项目；

（三）需要研究、论证和起草的立法项目，列入第三类立法项目。

第五条 环境保护部门规章的立法项目根据实际工作需要适时确定，不做立法计划安排。

国务院领导指示需要开展环境立法研究的项目，总局应当及时开展有关工作。

第六条 除已被列入全国人大常委会立法规划或者国务院年度立法计划的立法项目外，总局有关司（办、局）认为需要制定环境保护法规的，应当于每年1月底前提出立项建议。

提出立项建议，应当填写立法项目申报表(见附件1)，并提交有关立法必要性、所要解决的主要问题和拟确立的主要制度和措施的书面说明材料，并可附具国内外有关立法参考资料。

第七条 法规司对立项建议汇总研究，提出总局年度立法计划的建议稿，报总局局务会议审议决定。

第八条 经总局局务会议审议通过的年度立法计划是总局本年度立法工作依据。

第三章 起 草

第九条 具体负责起草环境保护法规工作的司（办、局），应当组织有关立法工作者、实际工作者和专家学者，承担立法起草工作。

法规司应当适时参加有关环境保护法规的起草工作。

第十条 起草环境保护法规，应当广泛收集资料,深入调查研究，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。

听取意见可以采取召开讨论会、专家论证会、部门协调会、企业代表座谈会、听证会等多种形式。

第十一条 负责起草工作的司（办、局）完成环境保护法规初稿后，应当征求总局其他有关司（办、局）和有关直属单位的意见，并根据反馈意见，对初稿进行修改，形成环境保护法规征求意见稿草案，经负责起草工作的司（办、局）主要负责人签署后，报送总局局长专题会议审议。

局长专题会议重点就环境保护法规征求意见稿草案涉及的主要法律制度和措施的必要性和可行性，设定的行政许可和行政处罚的适当性和合法性等内容进行审议。

第十二条 负责起草工作的司（办、局）应当根据总局局长专题会议审议意见，对征求意见稿草案进行修改，形成环境保护法规征求意见稿及其说明，以总局局函发送省级环境保护部门、国务院有关部门征求意见。

负责起草工作的司（办、局）可以根据环境保护法规征求意见稿内容所涉及的范围，征求有关地方人民政府、省级以下环境保护部门、有代表性的企业和公民的意见。

征求意见稿的说明，应当包括立法必要性、主要制度和措施等主要内容的说明。

第十三条 环境保护法规直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益的，可以公布征求意见稿，公开征求意见。

环境保护部门规章影响贸易和投资的，应当按照国家有关规定履行对外通报程序，公布征求意见稿。

环境保护法规的征求意见稿，可以在《中国环境报》和总局网站等媒体公布。

第十四条 起草环境保护法规，涉及国务院其他部门的职能或者与国务院其他部门职能关系紧密的，负责起草工作的司（办、局）应当充分征求其他部门的意见；与其他部门有不同意见的，应当充分协商；经过充分协商不能取得一致意见的，负责起草工作的司（办、局）应当在环境保护法规草案送审稿说明中说明情况和理由。

第十五条 负责起草工作的司（办、局）根据征求的意见，对征求意见稿及其说明进行修改，形成环境保护法规草案送审稿及其说明，连同其他有关材料，经负责起草工作的司（办、局）主要负责人签署后，移送法规司审查。

草案送审稿的说明，应当包括立法必要性、起草过程、主要制度和措施的说明、征求意见情况以及未采纳意见的处理情况等内容。

其他有关材料，主要包括：目前管理现状和存在的主要问题分析，草案规定的主要制度和措施的必要性和可行性的专项论证材料，征求意见及其处理情况汇总表、对未采纳的主要不同意见的说明，有关立法调研报告和国内外包括法规条文在内的其他立法参考资料。

第四章 审查

第十六条 对未按照本办法第三章的有关规定征求意见或者准备有关论证材料的，法规司可以转送负责起草工作的司（办、局）补办有关程序或者补充有关论证材料。

第十七条 法规司会同负责起草工作的司（办、局），主要从下列方面对环境保护法规草案送审稿进行审查：

（一）设定的环境保护行政许可项目是否符合《行政许可法》和其他有关法律、法规和国务院其他法规性文件关于设定行政许可的规定；

（二）设定的环境保护行政处罚是否符合《行政处罚法》和其他有关法律、行政法规和国务院其他法规性文件关于设定行政处罚的规定；

（三）是否与国家有关法规和政策协调、衔接；

（四）是否符合立法技术要求。

第十八条 在审查过程中，法规司认为环境保护法规草案送审稿涉及的法律问题需要进一步研究的，法规司可以组织实地调查，并可召开座谈会、论证会，听取意见。

环境保护法规草案送审稿创设行政许可事项，或者直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益，有关机关、组织或者公民对其有重大意见分歧的，法规司和负责起草工作的司（办、局）可以向社会公开征求意见，也可以采取听证会等形式，听取有关机关、组织和公民的意见。

第十九条 法规司会同负责起草工作的司（办、局）应当在 20 个工作日内完成环境保护部门规章草案送审稿的修改，在 40 个工作日内完成环境保护法律、行政法规草案送审稿的修改，形成环境保护法规草案送审稿。因涉及有关方面重大意见分歧需要协调等特殊情形的，可适当延长审查时限，但最长不得超过 60 个工作日。

法规司负责提出法规送审签报，经负责起草工作的司（办、局）会签后，连同环境保护法规草案及其起草说明和审查说明以及有关专项论证材料目录，提请总局局务会议审议。

起草说明应当包括立法必要性、起草过程、主要制度和措施的说明、征求意见情况以及未采纳意见的处理等情况的说明。

审查说明应当包括立法依据、行政许可和行政处罚设定的合法性、环境保护法规草案与有关法律、法规协调一致性等问题的说明。

第二十条 对环境保护法规草案送审稿规定的管理体制、主要制度或者措施，有关方面存在重大分歧的，法规司会同负责起草工作的司（办、局）可以在环境保护法规草案中提出一种或多种备选方案，提交局长专题会议审议。

第五章 送审、决定和公布

第二十一条 环境保护法规草案应当经总局局务会议审议。

第二十二条 审议环境保护法规草案时，负责起草工作的司（办、局）做起草说明，并负责就具体管理现状、主要管理制度和措施的必要性、可行性等专业性问题做说明或答辩。

法规司做审查说明，并负责就行政许可、行政处罚设定的合法性和环境保护法规草案与其他法律、法规的衔接等法律问题做说明和答辩。

第二十三条 法规司应当会同负责起草工作的司（办、局），根据总局局务会议审议意见对环境保护部门规章草案进行修改，形成环境保护部门规章，报请总局局长签署命令予以公布。

法规司应当会同负责起草工作的司（办、局），根据总局局务会议审议意见对环境保护法律或者行政法规草案进行修改，形成环境保护法律或者行政法规送审稿，并以总局文件形式报送国务院。

总局根据全国人大有关机关委托起草的环境保护法律草案代拟稿，以总局局函报送委托机关。

报送环境保护法律或者行政法规送审稿、环境保护法律草案代拟稿，应当附送有关专项论证材料。

第二十四条 公布环境保护部门规章的命令应当载明该环境保护部门规章的序号、名称、通过日期、施行日期、总局局长署名以及公布日期。环境保护部门规章公布格式见附件 2。

总局与国务院有关部门联合发布的环境保护部门规章由有关部门首长共同署名公布；总局为主办机关的，使用总局的命令序号。

第二十五条 环境保护部门规章签署公布后，《中国环境报》和总局网站应当及时刊载。

第二十六条 经《国务院公报》刊载的环境保护部门规章文本为标准文本。在《中国环境报》上刊载的环境保护部门规章文本也为标准文本。

第二十七条 环境保护部门规章应当自公布之日起 30 日后施行；但公布后不立即施行将有碍环境保护部门规章施行的，可以自公布之日起施行。

第六章 备案与解释

第二十八条 环境保护部门规章应当自公布之日起 30 日内，由法规司依照《立法法》和《法规部门规章备案条例》的规定，办理具体的备案工作。

报送环境保护部门规章备案，应当提交备案报告、部门规章文本和说明，并按照规定的格式装订成册，一式十份。环境保护部门规章备案格式见附件 3。

法规司应当于每年 1 月 31 日前将上一年度所制定的环境保护部门规章目录报国务院法制办公室。

第二十九条 环境保护部门规章解释权属于总局。由总局与国务院有关部门联合发布的部门规章，由总局和国务院有关部门联合解释。

环境保护部门规章有下列情况之一的，由依据前款规定享有解释权的机关解释：

- （一）环境保护部门规章的规定需要进一步明确具体含义的；
- （二）环境保护部门规章制定后出现新的情况，需要明确适用依据的。

环境保护部门规章解释的办理程序，适用《环境保护法规解释管理办法》的有关规定。

环境保护部门规章的解释和环境保护部门规章具有同等效力。

第三十条 环境保护法律、行政法规具体适用过程中的解释，适用《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议》、《国务院办公厅关于行政法规解释权限和程序问题的通知》和《环境保护法规解释管理办法》的有关规定。

第七章 其他部门法规征求意见稿的办理

第三十一条 其他国家机关或者部门组织起草法律、行政法规或者部门规章，发送总局征求意见的，由法规司归口受理，并根据所涉及的内容分送有关司（办、局）征求意见。

第三十二条 各有关司（办、局）应当按照确定的时限提出意见，返回法规司。

法规司根据是否与环境保护法律、行政法规、部门规章协调、衔接的原则，负责汇总研究，拟定函复意见。

第三十三条 对其他国家机关或者部门组织起草法律、行政法规或者部门规章的征求意见稿，总局各有关司（办、局）之间存在较大意见分歧的，法规司负责进行协调；经协调仍不能达成一致意见的，报总局局长专题会议研究、协调。

第三十四条 其他国家机关或者部门组织起草法律、行政法规或者部门规章的征求意见稿拟设立的管理体制、主要制度或者措施，与环境保护法律、行政法规、部门规章存在重大矛盾或者交叉，或者对环境保护部门监督管理工作具有重大影响的，法规司应当商有关司（办、局）提出意见和建议，报请总局局长专题会议或者局务会议研究。

第八章 附 则

第三十五条 环境保护部门规章影响贸易和投资的，应当在公布后按照有关规定翻译英文译本，按照规定程序对外公布。

环境保护法律、行政法规由总局负责起草的，应当在公布后按照有关规定翻译成英文译本。

环境保护法规英文译本由总局国际司提出英文译本初稿，经负责起草工作的司（办、局）审核后，由法规司按照有关规定对外公布或者报送有关国家机关审查。

环境保护法规少数民族语言翻译工作按照国家有关规定执行。

第三十六条 总局应当经常对环境保护部门规章进行清理，发现与新公布的法律、行政法规或者其他上位法的规定不一致的，或者与法律、行政法规或者其他上位法的规定相抵触的，或者出现不适应新出现的情况的，应当及时修改或者废止。

修改、废止环境保护部门规章的程序，依照本办法的有关规定执行。

第三十七条 编辑出版正式版本、外文版本的环境保护法规汇编，由法规司依照《法规汇编编辑出版管理规定》的有关规定执行。

第三十八条 本办法自 2005 年 6 月 1 日起施行。

1990 年 3 月 12 日国家环境保护局发布的《国家环境保护局法规性文件管理办法》同时废止。

- 附件：1. 立法项目申报表
2. 部门规章公布格式

- 3. 部门规章备案格式
- 4. 环保法规主要制定程序流程图

附件一：

20 年立法项目申报表

 司

法规名称	
法律 / 行政法规	
计划总局报出时间	
移送法规司审查时间	
具体项目承办人	
项目负责人	
立法依据	
立法目的	
主要法律制度和措施	
设立的行政许可	
目前法规起草情况	
备 注	

处长签字：

司签 字：

附件二：

部门规章公布格式

国家环境保护总局令
第×号

《 》已经×年×月×日第×次局务会议审议通过，现予公布，自×年×月×日起施行。

国家环境保护总局局长：（签名）

×年×月×日

附件三：

部门规章备案格式

国家环境保护总局
××规备字（ ）号

关于《 》的备案报告

国务院：

现将我国×年×月×日公布的《 》及说明一式十份报请备案。

（国家环境保护总局印章）

×年×月×日

附件四：

环保法规主要制定程序流程图