

中央民族大学法学文库



规范性文件管理制度研究

张杰 著

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中央民族大学法学文库

规范性文件管理制度研究

张杰 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

规范性文件管理制度研究 / 张杰著. —北京:法律出版社, 2017

(中央民族大学法学文库)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1039 - 2

I. ①规… II. ①张… III. ①文件管理—研究 IV.
①C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 158201 号

规范性文件管理制度研究
GUIFANXING WENJIAN GUANLI
ZHIDU YANJIU

张 杰 著

策划编辑 刘伟俊 周丽君
责任编辑 刘伟俊 周丽君
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 杜 进
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 A5
印张 10.75
字数 270 千
版本 2017 年 8 月第 1 版
印次 2017 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782

重庆分公司/023 - 67453036

深圳分公司/0755 - 83072995

西安分公司/029 - 85330678

上海分公司/021 - 62071639/1636

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1039 - 2

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

作为国家重点建设的“211 工程”和“985 工程”的中央民族大学,自 1979 年即开始招收法学本科,是当时全国仅有的 10 多所招收法学本科的院校之一。经过三十多年的风雨历程,中央民族大学法学院已经成为国内外具有一定影响的法学院。目前,学院既有一批在国内外有一定知名度的中青年学者,也有一大批崭露头角的青年才俊。学院现有人事部百千万人才工程国家级人选一名并被授予有突出贡献的中青年专家;享受国务院特殊津贴专家 1 名;二级教授 3 名;教育部新世纪优秀人才支持计划入选者 3 名;国家哲学社会科学法学学科组会评专家 1 名;教育部法学教育指导委员会委员 1 名;1 人获全国十大杰出青年法学家提名奖。学院是国内首家开设民族法学博士学位点的学院。近年来,学院的科研呈现强劲发展的势头,学院教师在《法学研究》《中国法学》等法学类权威和核心期刊上发表文章 300 多篇,承担国家社科基金和省部级等项目 70 多项。2012 年,中央民族大学法学院成功入选教育部、中央政法委首批卓越法律人才教育培养基地,成为全国 58 所应用型、复合型法律职业人才教育培养基地之一。

“中央民族大学法学文库”是中央民族大学法学院“985 工程”、“211 工程”和卓越法律人才教育培养基地建设成果的集中展示,也是国内外法学界了解中央民

族大学法学院法学科研事业发展成就的重要平台与核心窗口之一。回顾三十余年的学院发展史(尤其是科研建设工作的风雨历程),如今的学院科研工作格外注重以下三对重要关系的均衡处理。

第一,基础理论研究与实践需求的时代回应。理论与实践的关系不仅是法学研究需要处理的重要问题,更是整个社会科学研究均须妥善应对的关键性认知。尤其是在我国各方面事业取得辉煌成就、实现跨越式发展的今天,如何在不断变化的实践需求中充分彰显基础理论研究的核心指导价值和时代生命力,更是在中国特色社会主义法学研究事业中扮演着重要角色。中央民族大学法学院的科研工作,既重视传统法学理论的精细化探索,也重视时代改革与实践发展的实践需求;既强调研究工作的深入开展,也强调其与教学环节的良性互动;既关注教师个人学术旨趣和学术自由,也关注学术梯队的集群化建设与规模研究效应。总之,在理论和实践的天平上,我们试图用一片敬畏科学、崇拜真理的求索之心维系着“知”与“行”的微妙平衡。

第二,法学基础学科与民族法制的特色研究。秉承中央民族大学长期以来在民族问题研究领域的鲜明特色与传统优势,法学院的学术科研亦一直以对民族法制问题的特色性研究独步全国,不仅在国内率先建立了民族法学博士点,更是作为中国民族法学研究会的秘书单位而执全国之牛耳。但是,对特色学科的不懈发展与大力支持并未削弱学院对于传统法学学科的重视——恰恰相反,我们充分地认识到,在传统学科研究领域取得重大成就才是构筑一所法学院真正“江湖地位”的不二法门;也只有在传统学科的研究中夯实基础、不懈创新,才能为特色的民族法制问题研究不断注入新鲜的血液与活力。因此,两者在资源需求层面的关系绝不是非此即彼的“零和博弈”,而是互相促进、共同繁荣的“伙伴模式”。这种认知,不仅被贯彻于学院日常的科研管理过程,在本丛书的规划选题上也得到了淋漓尽致的体现。

第三,科研质量管控与成果发表的制度支撑。与其他社会科学一样,法学的科研工作永远将学术成果的优良品质奉为至高圭臬。对此,学院通过积极制定并切实贯彻相关科研奖励制度,鼓励我院教师充分发挥自身学术潜力,在不断提升教学水平的时候,积极投身到学术科研的工作当中。同时,我们也深刻地意识到,在当今中国法学事业研究百花齐放、百家争

鸣、一片欣欣向荣的大好局面中,拥有并坚守一块独具特色的科研成果展示阵地是何其重要!这不仅是我们日常科研建设的重要导向,更是本丛书得以问世的重要渊源。

感谢法律出版社对中央民族大学法学院科研事业的大力支持,这套丛书的顺利付梓,与该社领导的重视和编辑团队的勤恳密不可分。但显而易见的是,相对于我院数十年的学术积淀和近年来不断涌现的丰硕研究成果而言,这套丛书的容量是远远不足的。我们希望这是一个良好的开端,而未来能够有更多的机会和更为丰富的渠道将中央民族大学法学院的精品研究成果推介给学界。我们也由衷地恳请法学界各位同人一如既往地中央民族大学法学院的建设与发展给予大力支持,让我们共同携手,为中国特色社会主义法治建设的伟大事业略尽绵薄之力。

是为序。



2014年10月

序 言

本书是一部研究规范性文件管理制度的著作,是针对1990年至2017年年初国务院各部委、直属机构和各地方省级人民政府(含直辖市)所制定颁布的、与规范性文件管理制度相关的102份规定和办法进行统计、分析、概括、提炼的成果;我尝试以实证的方法研究我国规章之下规范性文件在27年间的发展历程,以经验事实为依据,发展、深化和推动了关于规范性文件管理的概念、主要环节和具体内容的理论研究。

在我国行政管理中,规章之下规范性文件数量庞大,涉及面广,内容纷繁,对这些文件进行管理是一项复杂的工作。如何通过法律对规范性文件进行有效的规制和管理是新的课题,是一个实践先行的过程,也是一项有中国特色的制度。在理论研究薄弱的情况下,中央和地方各级行政机关在通过制定办法或规定对规范性文件进行管理的过程中,逐步摸索出日趋成熟的做法。结合已有理论,并在总结大量实践经验的基础上,我对规范性文件管理制度的研究有了新的进展。可以说,规范性文件管理是一个综合性的、极具包容性的概念,它涵盖了规范性文件由“生”到“死”的全过程;处于这一过程中的各个环节或制度之间,是彼此独立又环环相扣、共生共息的关系。随着我国法治进程的推进,规范性文件管理制度的各个环节会日趋完备,各个制度的衔接会更加紧密。政治和法律实践促进了

学界对规范性文件管理制度的研究,两者良性互动的结果是政府对规范性文件的的管理将会更加高效和便捷。

本书立足于国务院各部门和各省级人民政府的规范性文件样本,以实证主义方法分析规范性文件的含义和特征,探讨规范性法律文件的制定、审查、公布、解释、备案等各项制度的基本环节、现状及问题,并在此基础上对行政机关如何加强规范性文件管理提出可供借鉴的意见和建议。既是对现有规范性文件管理实践的一种反思,也是对规范性文件管理制度研究的一种理论推进。本书适合于法律从业者、政府工作人员以及对法律和政府行政管理有兴趣的广大爱好者阅读。

本书的写作以国务院和地方各级人民政府对规范性文件各环节进行管理的文本为基础,由于样本数量多,涉及细节繁杂,甚至部分样本尚处于更新之中,统计过程中可能存在遗漏或者重复之处,敬请读者谅解。但是,规范性文件管理制度的主要内容基本被关注到了,近期数据上的变化和更新对本书主题的分析影响有限。由于能力所限,本书还存在诸多不足之处,恳请读者指正,并欢迎交流观点。

最后,我要感谢中央民族大学法学院的姚建波、姚金阳、张娇娇、李笑天和王颖琪等同学,感谢他们辛勤地帮我收集资料,分析、统计数字以及校对文稿。正是在一次次的材料汇总中,本书的基本观点逐渐浮出水面,内容不断丰富,直至最后成型。感谢法学院的各位领导,正是在他们的督促、鼓励和资助下,本书才能顺利完成并出版。感谢我的家人,他们在我写作过程中给予了最无私的关爱和最充分的理解。还要感谢法律出版社的刘伟俊、周丽君编辑,如果没有她认真负责的工作和中肯的意见,本书是无法最终与读者见面的。

张 杰

2017年2月于北京

目 录

第一章 规范性文件管理制度概述 / 1

一、规范性文件管理的含义、范围和特征 / 2

(一) 规范性文件的含义及范围 / 2

(二) 规范性文件管理的含义、范围和特征 / 4

二、规范性文件管理制度发展概况 / 6

(一) 我国规范性文件管理制度发展现状 / 6

(二) 国务院各部门规范性文件管理制度发展概况 / 12

(三) 省级人民政府规范性文件管理制度发展概况 / 15

三、规范性文件管理存在的问题及成因 / 20

(一) 规范性文件管理存在的问题 / 20

(二) 主要成因 / 24

第二章 规范性文件制定制度研究 / 27

一、规范性文件的含义、特征及范围 / 27

(一) 规范性文件含义 / 27

(二) 规范性文件特征 / 39

(三) 规范性文件的范围 / 43

二、规范性文件制定规则和程序 / 47

(一) 规范性文件制定规则 / 48

(二) 规范性文件制定程序 / 55

三、规范性文件的主要体例和相关要求 / 66

第三章 规范性文件审查制度研究 / 68

一、审查部门 / 70

(一) 主要审查机构 / 70

(二) 法制机构具体审查方式 / 72

二、送审材料 / 73

(一) 送审材料的内容 / 73

(二) 对送审材料内容的分析 / 75

三、审查程序 / 76

(一) 审查程序基本环节 / 77

(二) 国务院各部门对规范性文件审查程序的规定 / 78

(三) 省级人民政府对规范性文件审查程序的规定 / 80

四、审查标准 / 82

(一) 审查标准理论分析 / 82

(二) 部门规章对规范性文件审查标准的规定 / 83

(三) 省级人民政府规章对规范性文件审查标准的规定 / 86

五、审查范围 / 88

六、审查结果 / 90

(一) 审查结果的规定现状 / 90

(二) 审查结果的具体内容 / 91

七、调研论证 / 96

第四章 规范性文件管理中的其他制度研究 / 100

一、公布制度、解释制度、备案登记制度 / 101

(一) 公布制度 / 101

(二) 解释制度 / 111

(三) 备案登记制度 / 115

二、监督管理、修改撤销与废止、定期清理与有效期制度 / 123

(一) 监督管理制度 / 123

(二) 修改撤销与废止制度 / 126

(三) 清理制度 / 141

(四) 有效期制度 / 152

三、起草和审查人员培训制度 / 155

- (一) 规范性文件起草与审查人员培训制度实践情况 / 155
- (二) 建立规范性文件起草与审查人员培训制度的几点建议 / 159

第五章 规范性文件管理制度中的主要做法和主要问题研究 / 162

一、国务院各部门规范性文件管理制度中的主要做法 / 162

- (一) 国务院各部门规范性文件制定制度中的主要做法 / 162
- (二) 国务院各部门规范性文件审查制度中的主要做法 / 177
- (三) 国务院各部门规范性文件管理中其他制度的主要做法 / 183
- (四) 部分国务院部门规范性文件管理制度中的特有做法 / 188

二、省级人民政府规范性文件管理制度中的主要做法 / 190

- (一) 省级人民政府规范性文件制定制度中的主要做法 / 191
- (二) 省级人民政府规范性文件审查制度中的主要做法 / 204
- (三) 省级人民政府规范性文件管理中其他制度的主要做法 / 210
- (四) 部分省级人民政府规范性文件管理制度中的特有做法 / 218

三、规范性文件管理制度中的主要问题 / 223

- (一) 规范性文件制定制度中的主要问题 / 223
- (二) 规范性文件审查制度中的主要问题 / 229
- (三) 规范性文件管理中其他制度的主要问题 / 232

第六章 对行政机关完善规范性文件管理制度的建议 / 235

一、制定合法、合理、科学的规范性文件管理制度 / 236

二、加强对规范性文件制定工作的管理 / 237

- (一) 规范性文件的制定依据 / 237
- (二) 制定规范性文件的目的和应当遵循的原则 / 237
- (三) 规范性文件不得设定的内容 / 238
- (四) 规范性文件的制定机关和工作部门 / 238
- (五) 制定规范性文件的一般要求 / 239
- (六) 加强对规范性文件制定程序的管理 / 239

三、加强对规范性文件审查工作的管理 / 242

- (一) 加强对规范性文件事前审查 / 242
- (二) 设立灵活的审查方式 / 243
- (三) 坚持灵活的审查标准 / 243

(四)提高电子备案信息化水平 / 243

(五)提高规范性文件审查人员的专业化水平 / 244

(六)完善公众监督的被动审查方式 / 244

四、完善规范性文件管理工作中的其他制度 / 244

(一)规范性文件的有效期限制度和定期清理制度 / 244

(二)规范性文件解释制度 / 245

(三)规范性文件管理责任追究制度 / 245

附件一:各章所涉规范性文件管理制度的规定、办法列表 / 246

附件二:与规范性文件管理制度相关的规定、办法列表 / 262

附件三:相关规定、办法选编 / 267

1. 国家旅游局规章和规范性文件制定程序规定 / 267

2. 农业部规范性文件管理规定 / 273

3. 气象规范性文件管理办法 / 277

4. 国家中医药管理局规范性文件管理办法 / 282

5. 北京市行政规范性文件备案规定 / 288

6. 重庆市行政规范性文件管理办法 / 291

7. 甘肃省行政规范性文件管理办法 / 297

8. 上海市行政规范性文件制定和备案规定 / 305

9. 天津市行政规范性文件管理规定 / 319

10. 浙江省行政规范性文件管理办法 / 328

第一章 规范性文件管理制度概述

在我国行政管理工作中,虽然规范性文件数量庞大、涉及面广、内容纷繁复杂,但是由于缺乏国家层面的法律进行规制,这些规范性文件目前尚缺乏有效的监督管理。随着我国全面建设法治国家工作的推进,加强对规范性文件的管理越来越受到党和国家的高度重视。《法治政府建设实施纲要(2015~2020年)》(以下简称《纲要》)明确提出,“要加强规范性文件监督管理。完善规范性文件制定程序、落实合法性审查、集体讨论决定等制度,实行制定机关对规范性文件统一登记、统一编号、统一印发制度。规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项,不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务。涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件,应当按照法定要求和程序予以公布,未经公布的不得作为行政管理依据。加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,健全公民、法人和其他组织对规范性文件的建议审查制度,加大备案审查力度,做到有件必备、有错必纠。”《纲要》还指出:“建立行政法规、规章和规范性文件清理长效机制。根据全面深化改革、经济社会发展需要,以及上位法制定、修改、废止情况,及时清理有关行政法规、规章、规范性文件。自2015年起用3年时间,对国务院文件进行全面清理,清理结果向社会公布。2017年年底,有关部门和地方

政府要完成对现行行政法规、规章、规范性文件的清理工作,清理结果向社会公布。实行行政法规、规章、规范性文件目录和文本动态化、信息化管理,各级政府及其部门要根据规范性文件立改废情况及时作出调整并向社会公布。”《纲要》中有关规范性文件管理制度的规定与要求,涉及规范性文件的制定、合法性审查、三统一制度、公布、备案审查、清理等多个环节,并对规范性文件的清理提出十分具体、明确的要求和期限。

一、规范性文件管理的含义、范围和特征

要介绍规范性文件管理的含义和范围,首先必须明确规范性文件的含义和范围。然而,我国当前理论界和实务界对规范性文件的含义并无统一认识,各种观点层出不穷。

(一)规范性文件的含义及范围

顾名思义,规范性文件管理的对象即为规范性文件。规范性文件,按照其范围不同可分为广义、较广义、狭义、较狭义几种。广义的规范性文件既包括规章以下的规范性文件,也包括法律、法规和规章等上位法。我们所研究的规范性文件,是狭义的规范性文件,效力在规章以下。对于这类规范性文件如何定义,学术界和理论界都有不同的看法。

在学界,有“规范性文件”、“行政规范性文件”、“其他规范性文件”、“行政规范”以及“其他行政规范性文件”称谓。目前对其称谓趋于统一,学界通说称为“其他规范性文件”。^{〔1〕}在实务界,立法机关、国务院各部门以及各省级人民政府在法律、法规、规章中对规范性文件的概念范围的界定依据其管理的需要而各不相同,如《内蒙古自治区规范性文件制定和备案审查办法》规定:“本办法所称规范性文件,是指各级人民政府及其派出机关、旗县级以上人民政府所属工作部门和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,依据法律、法规、规章和上级行政机关的决定、命令,依照法定权限和程序制定、发布的,在本行政区域或其管理范围内具有普遍

〔1〕 参见姜明安:《行政诉讼行政执法的法律适用》,人民法院出版社1995年版,第600页;姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社1999年版,第171页;应松年:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第228页;叶必丰、周佑勇编著:《行政规范研究》,法律出版社2002年版,第33页;王连昌、马怀德主编:《行政法学》,中国政法大学出版社2002年版,第140页;陈咏江:《其他行政规范性文件登记审查研究》,西南政法大学2009年硕士学位论文,第3~4页。

约束力,能够反复适用并在一定时间内相对稳定的行政文件。”《贵州省规范性文件制定程序和监督管理规定》第2条规定:“本规定所称规范性文件,是指行政机关和法律法規授权的具有管理公共事务职能的组织依照法定职权和程序制定的涉及公民、法人或者其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的决定、规定、公告、通告、通知、办法、实施细则、意见等规范行政管理事务的文件(政府规章除外)。”2008年国务院出台的《关于加强市县政府依法行政的决定》(国发〔2008〕17号)称为“规范性文件”。关于规范性文件的概念,下文将在第二章“规范性文件制定”中进行详细阐述。

我们所研究的狭义的规范性文件,即俗称的“红头文件”,是各级机关、团体、组织制发的各类文件中最主要的一类。这类规范性文件的存在,对贯彻实行法律、法规、规章,实现法治国家有着重要的意义和价值。

首先,规范性文件对加强行政管理、维护法制统一,起着不可或缺的作用。目前我国的行政法律体制仍不完善,虽然有大量的法律、行政法规,但“徒法不足以自行”。法律、行政法规、规章中原则性规定过多,而规范性文件的制定目的是执行法律、法规、规章,是对法律、法规、规章的细化和具体化,起到了行政立法和执法间的桥梁作用,是各级行政机关开展行政管理活动必不可少的重要手段,可以使行政法规和规能得到有效的执行和贯彻落实。

其次,规范性文件有利于调动行政机关履行行政管理职能的积极性。随着我国社会经济的不断发展变化,行政法规和规章等相对抽象的规定无法满足现实的需要。有规范性文件制定权的行政机关和组织,通过对实践的积累,制定可以反复适用的规范性文件,为行政相对人合理安排自己的生活给予明确的指引,为其遵守行政法规、规章提供明确的依据,也有利于提高行政效率,更好地履行行政管理的职能。^{〔1〕}

最后,规范性文件有利于更好地适应不断发展变化的经济社会。埃利希曾言:“无论是现在或者是在其他任何时候,法律发展的中心不在立法,不在法学,也不在司法判决,而在社会本身。”^{〔2〕}马克思也曾说过:“社会不

〔1〕 孙国平:《法学基础理论教程》,人法院出版社1991年版,第215页。

〔2〕 沈宗灵:《现代西方法理学》,北京大学出版社1992年版,第271~273页。

是以法律为基础,那是法学家的幻想。相反,法律应该以社会为基础。”〔1〕制定法律等规范性文件的目的在于适应社会的发展。然而,法律的制定需要经历漫长的过程,而社会却时时刻刻在发展变化,因此,法律具有稳定性的同时也不可避免地存在滞后性的弊端。规范性文件的制定是为了贯彻实行法律的规定,适应社会的发展,具有灵活性的特征,对法律没有规定的或规定不明确的地方,起到填补立法“真空”地带的作用。〔2〕

(二)规范性文件管理的含义、范围和特征

通过以上分析可知,规范性文件有其存在的必要性和现实意义。但我国目前的规范性文件还存在诸多问题。例如,制定主体不合法问题突出。规范性文件的制定主体混乱,不具备相应的行政主体资格,而且超越法律规定的行政管理权限制定规范性文件的现象严重。越权既表现为上下级行政机关的纵向越权,也表现为同级行政机关之间的横向越权。〔3〕个别事业组织和社会团体等也争相出台具有行政管理内容的规范性文件,使得制定主体呈现较为混乱的状态。再如,规范性文件内容不合法。我国有数量庞大的规范性文件,部分规范性文件的制定看似是为了维护公共利益和加强行政管理,然而在实践中规范性文件的制定主体大多从地方利益和部门利益出发,在一定程度上强化自身的利益,地方保护倾向主义严重。在针对同一事项制定规范性文件的过程中往往会出现重复或相互冲突矛盾的地方,有的规范性文件的内容甚至违反法律、法规等上位法的规定,加重行政相对人的义务,减轻自己的责任。因此,对规范性文件进行全方位的监督管理十分必要。

对于规范性文件管理的含义,无论是在立法中、理论界还是实务中都没有统一的界定和表述。对于规范性文件的管理的概念和范围,有广义与狭义之分。广义上的规范性文件管理是一个综合性的概念,包括规范性文件的制定、审查、公布、备案、解释、清理、评估等全过程,是对规范性文件实施全方位、多环节、深层次的管理。随着我国法治的不断完善,规范性文件管理的概念和范围也在不断扩大。狭义上的规范性文件管理主要是指对

〔1〕 马克思等:《马克思恩格斯全集》(第6卷),人民出版社2006年版,第291~292页。

〔2〕 姬鹏:《行政规范性文件若干法律问题研究》,内蒙古大学2011年硕士学位论文,第12页。

〔3〕 张率:《行政规范性文件监控论》,中国政法大学2006年硕士学位论文,第12页。

已制定的规范性文件进行监督,包括立法监督、行政机关内部监督、司法监督与社会监督等。我们所研究的规范性文件管理制度是指广义的规范性文件管理,既包括规范性文件的制定,也包括对已制定的规范性文件进行公布、解释、备案、修改、废止、清理、有效期等多项制度,还包括对规范性文件的监督制度。此外,我们立足于理论研究和实践经验的现状,对规范性文件起草和审查人员培训制度建立提出可供参考的建议。^{〔1〕}

规范性文件管理是一项具有中国特色的制度,在其形成和发展过程中呈现出以下特征:

首先,规范性文件管理是一个实践先行的过程。规范性文件是我国一项独有的法律制度或法律现象。相应的,对规范性文件的管理也是一项具有中国特色的制度,它的理论基础是来源于实践的。在我国,“规范性文件管理”这一概念或提法是通过规范性文件制定主体在制定规范性文件过程中、执行主体在执行规范性文件的过程中以及中央和地方各级行政机关在制定相应的办法或规定并对规范性文件的制定、审查、备案等多个环节进行管理的过程中,通过大量的实践经验总结或归纳出来的,并非早已有之,亦非学界凭空创造的概念或术语。因此,规范性文件管理的产生与发展是一个实践先行的过程。在各级行政机关的立法实践中,对规范性文件制定、审查和备案环节的管理起步较早,而针对规范性文件制定综合性管理办法则是近几年才出现的做法。

其次,规范性文件管理是一个综合性而非单一的概念。规范性文件管理是一个极具包容性的概念,它所包含的范围十分广泛,涵盖了规范性文件由“生”到“死”的全过程。在这一过程中的各个环节或制度之间是一个相对独立又环环相扣、紧密联系的关系,各项制度之间既有参考,又有自身的特点。例如,广义上的规范性文件制定还包括废止和修改等,因此在国务院部委以及一些省级人民政府的规范性文件管理办法中,对规范性文件修改或废止程序采取了参照制定程序的办法进行规定,这在后文中有详细

〔1〕 基于本书对于规范性文件管理概念和范围的界定,笔者的研究文本不仅涵盖了国务院各部门和各省级人民政府(含自治区和直辖市,但不包括香港特区和澳门特区)制定、颁布的涉及规范性文件制定、审查、备案、清理及评估等各环节的法律文件在内,也包括各级行政机关所制定的综合性规范性文件管理办法。在实践中,规范性文件的管理制度是分环节逐步推进的,而在理论上规范性文件管理则是一个综合性概念。