

附件 2:

关于《国家知识产权局规范性文件制定和管理办法草案（征求意见稿）》的说明

一、制定《国家知识产权局规范性文件制定和管理办法》的背景和必要性

中共中央和国务院 2015 年联合印发的《法治政府建设实施纲要（2015-2020 年）》中明确提出，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；要建立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，及时清理有关规范性文件。国务院 2010 年发布的《国务院关于加强法治政府的意见》（国发〔2010〕33 号）提出，要健全规范性文件制定程序、强化规范性文件备案审查、加强对规范性文件的清理。

2016 年 1 月，国务院办公厅印发了《国务院办公厅关于做好行政法规部门规章和文件清理工作有关事项的通知》（国办函〔2016〕12 号），我局按照通知要求对规范性文件进行了全面清理。在清理过程中发现我局规范性文件在制定和管理方面仍存在以下问题：一是各司（部）起草的规范性文件没有统一归口管理，给相关工作带来了一定困难；二是没有形成规范性文件的长效清理机制，不利于相关工作的开展。

为落实相关文件精神和要求，进一步完善规范性文件的起草、审查、发布、备案、清理等程序，提高规范性文件制定和管理的规范性，有必要认真总结经验，制定我局规范性文件制定和管理办法。

二、办法草案的主要内容

征求意见稿分为七章，共二十七条。

（一）关于总则

总则规定了制定目的、规范性文件的定义、办法适用范围、起草规范性文件的基本原则要求以及局内部门分工。

为明确本办法的适用范围，首先需要给出规范性文件的定义。在目前对规范性文件没有统一定义的情况下，草案参照相关文件并结合实践情况，将规范性文件定义为：“部门规章以外的、国家知识产权局依照法定职权和规定程序单独或者牵头会同有关部门制定的、涉及行政相对人权利义务、具有普遍约束力并且在一定期限内可以反复适用的文件”，并明确规范内部事务的文件、对具体情况的通报、对具体事项的处理决定以及单纯转发的文件不属于规范性文件的范畴。

规范性文件效力层级较低，主要是在法律法规和部门规章相关规定的范围内就有关具体事项作出细化规定，但不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，不得减损行政相对人的权利或增加其义务，更不得与法律、行政法规、部门规章相冲突。草案总则中对规范性文件的这些基本原则和要求作出了规定。

为确保起草工作的顺利开展，总则还明确了局内各司（部）的职责分工，规定局业务司（部）负责职责范围内的规范性文件的起草、清理等工作，条法司负责规范性文件的合法性审查、备案、组织清理等工作。

为落实《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》（中办发[2016]30号）有关“起草、论证有关规范性文件送审稿，应当请法律顾问、公职律师参加，或者听取其法律意见”的要求，草案规定条法司在开展规范性文件的合法性审查、备案、清理等工作时，应当充分发挥公职律师、法律顾问的作用。

（二）关于起草

草案明确规定了起草主体、内容和相关程序。

草案规定起草规范性文件草案时应当同时起草草案说明，并对草案及其说明的形式和内容要求进行了细化规定。规范性文件涉及重大事项的，还应当同时起草解读方案。在对规范性文件进行集中清理时，发现存在对同一事项反复出台不同规范性文件的情形，不同文件的内容往往还存在矛盾，导致公众和相关行政机关无所适从。为解决这一问题，草案规定，规范性文件中应当列出因该文件施行而失效或者废止的文件，以便于确定既往文件的效力。

草案还规定了规范性文件草案的征求意见程序。由于不同规范性文件规定的事项重要程度、紧急程度不一，草案没有强制规定征求意见的对象和程序，而是原则性地规定根据实际需

要征求相关方面的意见。同时，草案也规定，对公民、法人或者其他组织的权利义务产生直接影响的规范性文件，起草司（部）应当向社会公布规范性文件草案，征求社会各界意见。

（三）关于合法性审查

《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》中明确提出要建立行政机关内部重大决策合法性审查机制。为落实这一要求，草案将合法性审查规定为规范性文件制定的必经程序。草案规定，起草司（部）在将起草的规范性文件报请批准或审议前，应当将其提交条法司进行合法性审查；未经合法性审查或经审查不合法的，不得进行后续的批准或审议程序。

考虑到知识产权相关规则除需要符合法律、法规和部门规章的规定外，还不得与我国加入的相关国际条约相冲突，草案还规定合法性审查时需要审查是否符合我国加入的国际条约的规定。

条法司进行合法性审查后，应当根据具体情况作出合法性审查通过或不予通过的审查决定。对于合法性审查不予通过的，起草司（部）应当根据合法性审查意见对不符合法律法规规章或国际条约的措施、表述等进行删除或修改；对于难以通过对部分内容进行删除或修改解决不合法问题的，需要重新论证文件的必要性和可行方案。

（四）关于批准和发布

根据规范性文件重要程度不同的特点，草案规定，规范性文件应当提交局长或者分管副局长批准，涉及重大事项的应当

经局务会审议通过。规范性文件应经批准或者审议通过后，由起草司（部）按照局公文办理程序报请局长或分管副局长签发。

为落实《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》有关“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”要求，草案规定，规范性文件应当用统一编号以局发文或者办公室发文形式发布，并实行统一登记、统一印发。局公告等发文形式不再发布规范性文件。

（五）关于备案

为加强对规范性文件的统一集中管理，便于规范性文件的查询、清理等，有必要建立备案制度和规范性文件备案数据库。草案规定，自规范性文件发布之日起5个工作日内，起草司（部）应当将文件报送条法司备案，备案时应当提交纸件和电子件形式的备案表、规范性文件正式文本和草案说明。另外，起草司（部）应当于每年1月底以前将上年度所发布的规范性文件目录进行汇总，并报条法司备查。条法司建立规范性文件备案数据库，将所有经备案的规范性文件纳入数据库进行统一管理。

（六）关于清理

为建立规范性文件清理长效机制，草案用专章的形式规定了清理程序和清理标准。根据《国务院关于加强法治政府建设的意见》的要求，草案规定定期清理每隔2年开展一次。定期清理由条法司负责组织，并根据“谁起草，谁负责”的原则，由起草司（部）提出明确清理意见。

在总结规范性文件集中清理工作经验的基础上，参照规章

清理标准，草案规定了规范性文件清理标准，并且对于应修改的规范性文件，规定修改程序参照规范性文件的起草程序

在实践当中，有部分规范性文件规定的事项具有明确的实施期限，期限届满后应当自然失效。但在实践中发现，即使对于有明确实施期限的文件，起草司（部）也未明确失效日期，导致实施期限届满后的效力不明确，给执行部门和公众造成一定困扰。为此，草案规定，规范性文件有具体实施期限的，应当在正文中明确规定有效期限，期限届满后失效。有效期届满后需要继续实施的，应当及时作必要修改后重新发布。针对规范性文件名称虽冠以“暂行”、“试行”的，却迟迟不出台正式文件的情形，草案规定其有效期限一般不得超过2年。

（七）关于附则

附则规定了参照适用办法的情形、办法的解释以及施行日期。