

【发布部门】交通运输部

【发布文号】中华人民共和国交通运输部令 2018 年第 41 号

【效力级别】部门规章

【时效状态】现行有效

【发布日期】2018-11-27

【实施日期】2018-11-27

【法律话题】交通运输

【产业领域】公共管理
交通运输法规制定程序规定

（2016 年 9 月 2 日交通运输部发布 根据 2018 年 11 月 27 日《交通运输部关于修改〈交通运输法规制定程序规定〉的决定》修正）

第一章 总 则

第一条 为规范交通运输法规制定程序，保证交通运输立法质量，根据《中华人民共和国立法法》《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》，制定本规定。

第二条 交通运输法规的立项、起草、审核、审议、公布、备案、解释和废止，适用本规定。

第三条 本规定所称交通运输法规，是指调整铁路、公路、水路、民航、邮政等事项的下列规范性文件：

（一）交通运输部上报国务院审查后提交全国人民代表大会及其常务委员会审议的法律送审稿；

（二）交通运输部上报国务院审议的行政法规送审稿；

（三）交通运输部制定及交通运输部与国务院其他部门联合制定的规章。

第四条 制定交通运输法规应当遵循下列原则：

（一）贯彻落实党和国家的路线方针政策和决策部署；

（二）法律送审稿不得与宪法相违背；行政法规送审稿不得与宪法、法律相违背；规章不得同宪法、法律、行政法规、国务院的决定及命令相违背；法律之间、行政法规之间、规章之间应当衔接、协调。

（三）体现和维护人民群众的根本利益，保护交通运输从业者的合法权益，促进和保障交通运输行业健康、可持续发展。

（四）没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。

第五条 制定交通运输领域重大体制和重大政策调整的法规，应当将法规草案或者草案涉及的重大问题按照有关规定及时报告党组。其中属于经济社会等方面重大体制和重大政策调整的重要法律或者行政法规，还应当按照有关规定及时报告党中央。

第六条 交通运输法规的名称应当准确、规范，符合下列规定：

- （一）法律称“法”；
- （二）行政法规称“条例”“规定”“办法”“实施细则”；
- （三）规章称“规定”“办法”“规则”“实施细则”“实施办法”，不得称“条例”。

第七条 交通运输法规应当备而不繁，结构合理，逻辑严密，条文清晰，用语准确，文字简练，具有可操作性。

法律、行政法规已经明确规定的內容，规章原则上不作重复规定。

第八条 交通运输法规根据内容需要，可以分为章、节、条、款、项、目。章、节、条的序号用中文数字依次表述，款不编号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

除内容复杂的外，规章一般不分章、节。

第九条 交通运输法规制定工作由交通运输部法制工作部门（以下简称法制工作部门）归口管理，具体工作主要包括：

（一）编制和组织实施交通运输立法规划和年度立法计划，根据全国人民代表大会及其常务委员会的相关部门、国务院的相关部门要求，组织报送立法规划、年度立法计划的建议；

（二）统筹铁路、公路、水路、民航、邮政法规的起草工作，组织综合交通运输和公路、水路法规的起草工作；

（三）负责交通运输法规送审稿的审核修改和报请审议工作；

（四）负责组织配合立法机关开展法律、行政法规草案的审核修改工作；

（五）组织交通运输部规章的解释、清理、废止工作；

（六）负责交通运输部规章的公布、备案工作；

（七）负责组织实施交通运输法规后评估工作。

交通运输立法工作经费应当按照财政预算管理和使用。

第二章 立 项

第十条 交通运输部负责综合交通运输法规体系建设工作，提出综合交通运输法规体系建设的意见。

第十一条 法制工作部门应当按照突出重点、统筹兼顾、符合需要、切实可行的原则，于每年年底编制下一年度的立法计划。

每年 10 月底前，法制工作部门应当向部内有行业管理职责的部门或者单位、国家铁路局、中国民用航空局、国家邮政局（以下统称部管国家局）征询交通运输法规的立法建议，也可以向省级交通运输主管部门征询、向社会公开征集交通运输法规的立法建议。

第十二条 部内有行业管理职责的部门或者单位、部管国家局根据职责和管理工作的实际情况，认为需要制定、修订交通运输法规的，应当按照法制工作部门规定的时间及内容要求，提出立法立项建议。

各级地方人民政府交通运输管理部门、其他单位、社会团体和个人可以向法制工作部门提出立法立项建议。

第十三条 立法立项建议的内容涉及部内多个部门、单位或者部管国家局职责的，可以由相关部门、单位或者部管国家局联合提出立项建议；对于立项建议有分歧的，由法制工作部门协调提出处理意见，仍不能达成一致意见的，报部领导决定。

第十四条 交通运输部规章的内容涉及国务院两个以上部门职权范围的事项，应当与相关部门联合制定规章。部管国家局不得与国务院部门联合制定、发布规章。

第十五条 对涉及公民、法人和其他组织权利、义务，具有普遍约束力且反复适用的交通运输行业管理制度，应当制定交通运输法规。

第十六条 下列事项不属于交通运输法规立项范围：

（一）交通运输行政机关及所属单位的内部管理事项、工作制度及仅规范部属单位的管理性事务等；

（二）对具体事项的通知、答复、批复等；

（三）需要保密的事项；

（四）依照《中华人民共和国立法法》规定不属于交通运输法规规定的其他事项。

第十七条 立法立项建议应当包括以下内容：

（一）交通运输法规的名称；

（二）依据的上位法及党和国家的路线方针政策和决策部署；

（三）立法项目是新制定还是修订，修订形式如果是修正案的，应当予以说明；

（四）立法目的、必要性和所要解决的主要问题；

（五）立法项目的调整对象和调整范围；

（六）确立的主要制度，是否包含行政许可、行政强制等内容以及主要依据和理由；

（七）立法进度安排；

（八）立法项目承办单位和责任人；

（九）发布机关，联合发布的，需要联合发布部门的书面同意意见。

立法立项建议是由部门或者单位提出的，应当由部门或者单位主要负责人签署。

立法立项建议是由部管国家局提出的，应当由部管国家局向部行文提出。

第十八条 法制工作部门应当根据以下原则，对立法立项建议进行评估论证，拟订交通运输部年度立法计划：

（一）是否符合交通运输部近期和年度重点工作要求；

（二）交通运输法律和行政法规的立项建议是否符合综合交通运输法规体系建设的总体要求；

（三）立法事项是否属于应当通过立法予以规范的范畴，拟规范的事项是否超出立法权限，是否属于交通运输部的法定职责范围，拟定的承办单位、发布机关是否恰当；

（四）法规之间是否相互衔接，内容有无重复交叉；

（五）立法时机是否成熟；

（六）立法计划的总体安排是否切实可行。

第十九条 立法计划分为一类立法项目和二类立法项目。

一类立法项目，是指应当在年内完成的立法项目，即法律送审稿、行政法规送审稿在年内上报国务院，规章在年内公布；已报送国务院、全国人大的，需要配合司法部、全国人大相关部门开展审核修改。

二类立法项目，是指有立法必要性，不能保证年内完成，但需要着手研究起草、条件成熟后适时报审的立法项目。

第二十条 立法计划应当包括以下内容：

（一）立法项目名称；

（二）立法项目承办单位和责任人；

（三）报法制工作部门审核时间；

（四）报交通运输部部务会议（以下简称部务会议）审议时间或者上报国务院时间；

（五）其他需要列明的内容。

第二十一条 交通运输部年度立法计划经主管部领导审核报部务会议审议后印发执行并向社会公布。

交通运输部年度立法计划是开展交通运输年度立法工作的依据，应当严格执行。承办单位应当按照立法计划规定的时间完成起草、送审工作，法制工作部门应当按照规定的时间完成审核工作。法制工作部门应当及时跟踪了解年度立法计划执行情况，加强组织协调和督促指导，并定期予以通报。

立法计划在执行过程中需要对计划内的立法项目予以调整的，立法项目的承办单位应当提出变更立法计划的建议并会商法制工作部门，报主管法制工作的部领导和分管其业务的部领导批准后，由法制工作部门对立法计划作出调整；立法项目的承办单位是部管国家局的，应当由部管国家局向部行文提出变更建议，经主管法制工作的部领导批准后，由法制工作部门对立法计划作出调整。

第三章 起 草

第二十二条 交通运输法规由立法计划规定的承办单位负责组织起草。需与有关部委联合起草的，应当同有关部委协调组织起草工作。

起草专业性较强的交通运输法规，可以委托教学科研单位、社会组织、有关专家起草。

第二十三条 起草交通运输法规，应当遵循《中华人民共和国立法法》确定的立法原则，符合宪法和法律以及本规定第四条、第五条的规定，同时还应当符合下列要求：

（一）弘扬社会主义核心价值观；

（二）体现全面深化改革精神，科学规范行政行为，促进政府职能向宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等方面转变；

（三）符合精简、统一、效能的原则，简化行政管理手续；

（四）切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在履行其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径；

（五）体现行政机关的职权和责任相统一的原则，在赋予行政机关必要职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应当承担的责任；

（六）体现交通运输事业发展和交通运输行业管理工作的客观规律；

（七）符合法定职责和立法权限；

（八）符合立法技术的要求。

第二十四条 承办单位应当落实责任人员或者根据需要成立起草小组，制定起草工作方案。

第二十五条 法制工作部门应当及时了解交通运输法规的起草情况，协助承办单位协调解决起草过程中的问题，可以与承办单位协商，提早介入交通运输法规起草工作。

第二十六条 起草交通运输法规，除依法需要保密或者国务院决定不公布的外，应当将法规草案及其说明等向社会公布征求意见，期限一般不少于 30 日。

由部内部门、单位起草的交通运输法规，送审前由承办单位在交通运输部政府网站并通过法制工作部门在中国政府法制信息网上向社会公开征求意见。由部管国家局起草的交通运输法规，在送审前由部管国家局在交通运输部政府网站、部管国家局政府网站和中国政府法制信息网上同步向社会公开征求意见。

除向社会公布征求意见的情形外，起草交通运输法规还可以采取书面征求意见、座谈会、听证会等多种形式，广泛征求有关部门，企业、行业协会、商会等组织和公民的意见，开展深入调研。

起草公路、水路法规应当书面征求省级交通运输主管部门的意见。

第二十七条 起草交通运输法规，涉及社会公众普遍关注的热点难点问题和经济社会发展遇到的突出矛盾，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务，对社会公众有重要影响等重大利益调整事项的，承办单位应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。

起草的规章涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人或者其他组织的权利义务有较大影响，人民群众普遍关注，需要进行听证的，按照《规章制定程序条例》的规定执行。

承办单位应当认真研究反馈意见，并在起草说明中对意见的处理情况和理由予以说明。

对于部门间争议较大的重要交通运输法规草案，可以引入第三方评估。对于可能引发社会稳定风险的交通运输法规草案，承办单位应当进行社会稳定风险评估。

第二十八条 承办单位应当就草案的主要思路 and 核心制度向主管部领导请示；涉及重大技术、安全、规划方面管理事项的，应当根据职责的关联性，主动听取交通运输部总工程师、安全总监、总规划师的意见。

第二十九条 交通运输法规内容涉及部内多个部门、单位或者部管国家局职责的，承办单位应当征求相关部门、单位或者部管国家局的意见。经充分协商仍不能取得一致意见的，承办单位应当在起草说明中说明情况。

起草交通运输法律、行政法规，承办单位应当就涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的规定，与有关部门充分协商。涉及部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策的，应当征得机构编制、财政、税务等相关部门同意。

起草交通运输规章，涉及国务院其他部门的职责或者与国务院其他部门关系紧密的，承办单位应当充分征求国务院其他部门的意见。

第三十条 承办单位应当编写起草说明。起草说明应当包括以下内容：

（一）立法目的和必要性；

（二）立法依据；

（三）起草过程；

（四）征求意见的情况、主要意见及处理、协调情况；

（五）对设定行政许可、行政强制等事项的专项论证以及规定行政许可、行政强制等事项的说明；

（六）对确立的主要制度和主要条款的说明；

（七）其他需要说明的内容。

第三十一条 承办单位应当按照立法计划确定的进度安排完成起草工作，形成送审稿，并按时送交审核。

承办单位为部内部门、单位的，送审稿应当由承办单位的主要负责人签署；涉及部内其他部门、单位职责的，应当在送审前会签；由多个部门、单位共同起草的送审稿，应当由这些部门、单位主要负责人共同签署；涉及部管国家局职责或者与部管国家局共同起草的，应当在送交审核前经部管国家局主要负责人签字确认。

第三十二条 承办单位提交送审稿时，应当一并报送起草说明和其他有关材料。

其他有关材料主要包括所规范领域的实际情况和相关数据、实践中存在的主要问题、汇总的意见、调研报告、听证会笔录、考察报告、国内外有关立法资料等。

第三十三条 承办单位为部内部门、单位的，送审稿、起草说明和其他有关材料以填写法规送审单的方式送法制工作部门审核。

承办单位为部管国家局的，由承办单位通过向部行文报送审核。

列入一类立法项目的送审稿原则上应当于当年 9 月底前报送。

第四章 审 核

第三十四条 送审稿由法制工作部门统一负责审核修改。

第三十五条 法制工作部门主要从以下方面对送审稿进行初审：

（一）提交的材料是否齐备，是否符合本规定的要求；

（二）是否是立法计划安排或者报经同意后增列为立法计划的项目；

（三）是否按照本规定要求征求了有关方面的意见，并对主要意见提出了处理意见，对有关分歧意见是否经过充分协调并提出处理意见；

（四）联合发布的规章是否取得联合部门的书面同意。

经初审，送审稿不具备送交审核要求，或者送审稿存在《行政法规制定程序条例》第十九条、《规章制定程序条例》第二十条规定情形的，法制工作部门可以缓办或者退回承办单位。承办单位应当按照要求完善后再送交审核。

第三十六条 法制工作部门接收送审稿后主要从以下方面对送审稿进行审核修改：

（一）是否符合本规定第二十三条的规定；

（二）对有关分歧意见的处理是否适当、合理；

（三）是否符合实际，具备可操作性。

除关系重大、内容复杂或者存在重大意见分歧外，法制工作部门应当在 3 个月内完成规章送审稿的审核修改。

第三十七条 法制工作部门应当将送审稿或者送审稿涉及的主要问题发送有关机关、组织和专家征求意见。

法制工作部门可以将送审稿或者修改稿及其说明等向社会公布，征求意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于 30 日。

送审稿涉及重大利益调整的，法制工作部门应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。论证咨询可以采取座谈会、论证会、听证会、委托研究等多种形式。

送审稿涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人或者其他组织的权利义务有较大影响，人民群众普遍关注，承办单位在起草过程中未举行听证会的，法制工作部门经部领导批准，可以举行听证会。

第三十八条 法制工作部门应当组织或者会同承办单位就送审稿涉及的重大、疑难问题，深入基层进行实地调查研究，听取基层有关机关、组织和公民的意见。

第三十九条 法制工作部门可以就送审稿中的有关重要法律问题和行业管理重大问题，通过部法律专家咨询工作机制，征求相关法律专家和行业管理专家的意见。

法制工作部门应当对专家咨询意见进行全面客观的整理，并提出对专家意见的处理建议。

第四十条 部内各相关部门、单位或者部管国家局对送审稿中关于管理体制、职责分工、主要管理制度等内容有不同意见的，法制工作部门应当组织协调，力求达成一致意见；经过充分协调不能达成一致意见的，应当将争议的主要问题、各方意见和处理建议及时报主管部领导进行协调或者报部领导决定。

对有较大争议的重要立法事项，法制工作部门可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织进行评估。

第四十一条 法制工作部门应当认真研究各方意见，在与承办单位协商后，对送审稿进行修改，形成交通运输法规送审修改稿和对送审修改稿的说明。

第四十二条 交通运输法规送审修改稿和说明由法制工作部门主要负责人签署，承办单位为部内部门、单位的，送承办单位和相关部门、单位会签；承办单位为部管国家局的，经其法制工作部门负责人签字确认。

交通运输法规送审修改稿经部领导审核同意后，提请部务会议审议。

第五章 审议与公布

第四十三条 交通运输法规送审修改稿由部务会议审议。

部务会议审议交通运输法规送审修改稿时，由法制工作部门负责人对送审修改稿作说明。

承办单位为部管国家局的，必要时由部管国家局法制工作部门负责人作补充说明。

第四十四条 部务会议审议通过的规章送审修改稿，由部长签署并以交通运输部令形式公布。

部务会议审议通过的由交通运输部主办的与国务院其他部门联合制定的规章送审修改稿，由交通运输部部长与国务院其他部门的主要领导共同签署，以联合部令形式公布，使用交通运输部令的序号。

部务会议审议通过的法律、行政法规送审修改稿，由部正式行文报国务院审查。上报前，应当与司法部沟通。在全国人民代表大会及其常务委员会的相关部门、国务院的相关部门审核修改过程中，由法制工作部门牵头会同部内或者部管国家局的承办单位配合开展审核修改工作。

第四十五条 经部务会议审议未通过的交通运输法规送审修改稿，由法制工作部门按照部务会议要求，会同承办单位进行修改、完善后，报部领导审核同意后再次提交部务会议审定。

第四十六条 公布规章的命令应当载明规章的制定机关、序号、规章名称、通过日期、施行日期、公布日期和签署人等内容。

第四十七条 规章公布后，应当及时在国务院公报或者部门公报和中国政府法制信息网以及《中国交通报》、交通运输部政府网站上刊登。

在国务院公报或者部门公报上刊登的规章文本为标准文本。

第四十八条 规章应当在公布之日起 30 日后施行，但是涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。

第六章 备案、修订、解释和废止

第四十九条 规章应当在公布后 30 日内，由法制工作部门按照有关规定报送国务院备案。

第五十条 具有下列情形之一的，交通运输法规应当予以修订：

- （一）内容与上位法矛盾或者抵触的；
- （二）内容不符合党和国家路线方针政策及相关要求的；
- （三）内容与交通运输行业发展形势变化或者法定职能不相符的；
- （四）其他应当修订的情形。

第五十一条 规章的解释权属于交通运输部。规章的解释同规章具有同等效力。

规章有下列情形之一的，应当予以解释：

- （一）规章条文本身需要进一步明确具体含义的；
- （二）规章制定后出现新的情况，需要明确适用依据的。

第五十二条 规章的解释由原承办单位负责起草，由法制工作部门按照规章审核程序进行审核、修改；或者由法制工作部门起草，征求原承办单位的意见。

规章的解释报请部务会议审议或者经部领导批准后以交通运输部文件公布。

第五十三条 规章有下列情况之一的，应当予以废止：

- （一）规定的事项已执行完毕，或者因情势变迁，无继续施行必要的；
- （二）因有关法律、行政法规的废止或者修改，失去立法依据的；
- （三）与新颁布的法律、行政法规相违背的；
- （四）主要内容已不适用的；
- （五）同一事项已被新公布施行的规章所代替，规章失去存在意义的；
- （六）规章规定的施行期限届满的；
- （七）应当予以废止的其他情形。

第五十四条 规章的废止由法制工作部门归口管理。

规章的废止可以由部内有关部门、单位、省级交通运输主管部门向法制工作部门提出，或者由部管国家局向部提出，也可以由法制工作部门直接提出。由法制工作部门直接提出的，要征求相关部门、单位或者部管国家局的意见。

第五十五条 除第五十三条第（六）项规定的情形外，修订、废止规章应当经部务会议审议决定，以部令形式及时公布。

第七章 附 则

第五十六条 交通运输法规的清理工作由法制工作部门统一组织实施，但铁路、民航、邮政法律、行政法规清理工作由部管国家局分别负责组织实施。

前款规定的部门、单位应当根据全面深化改革、经济社会发展需要以及上位法规定，及时组织开展法规清理工作。对不适应全面深化改革和经济社会发展要求、不符合上位法规定的交通运输法规，应当及时修改或者废止，或者提出修改、废止的建议。

第五十七条 法制工作部门或者承办单位可以组织对有关交通运输法规或者交通运输法规中的有关规定进行立法后评估，并把评估结果作为修改、废止或者建议修改、废止有关法规的重要参考。

第五十八条 交通运输部与部管国家局在法规制定过程中的工作联系与行文要求，依照交通运输部与管理的国家局职责分工和工作程序的有关规定执行。

第五十九条 负责起草交通运输地方性法规、规章的交通运输主管部门，在起草过程中可以征求交通运输部的意见。

第六十条 本规定自 2016 年 11 月 1 日起施行。交通部于 2006 年 11 月 24 日发布的《交通法规制定程序规定》（交通部令 2006 年第 11 号）同时废止。