

韶关市人民政府起草地方性法规草案和制定政府规章程序规定

(2017年7月26日韶关市人民政府第十四届16次常务会议通过 2017年9月29日公布 自2017年11月1日起施行。)

第一章 总 则

第一条 为了规范市人民政府起草地方性法规草案和制定政府规章程序，提高立法质量，根据《中华人民共和国立法法》、《规章制定程序条例》、《广东省地方立法条例》和《韶关市制定地方性法规条例》等法律法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条 市人民政府起草地方性法规草案和制定政府规章，适用本规定。

第三条 本规定所称地方性法规草案，是指由市人民政府根据市人民代表大会常务委员会年度立法计划组织起草，提请市人民代表大会或者其常务委员会审议的规范性文件。

本规定所称政府规章，是指市人民政府依照立法权限制定并以市人民政府令形式公布的规范性文件。

第四条 市人民政府组织起草由市人民政府负责的地方性法规草案和制定政府规章。

第五条 市政府法制部门具体负责地方性法规草案起草和政府规章制定工作的指导、监督和综合协调，并负责审查地方性法规草案和政府规章草案送审稿，组织起草或者直接起草重要的地方性法规草案和政府规章草案。主要承担下列工作：

（一）起草市人民政府地方性法规建议项目和政府规章的年度计划草案；

（二）组织实施市人民代表大会常务委员会地方性法规年度立法计划中确定由市人民政府负责起草的项目、市政府规章年度制定计划；

（三）组织起草或者直接起草规范市人民政府共同行政行为以及市人民政府交办的或者其他重要的地方性法规草案和政府规章草案；

（四）审查地方性法规草案送审稿、政府规章送审稿，并提请市人民政府常务会议或者全体会议审议决定；

（五）承办政府规章的解释、备案和汇编等工作；

（六）组织翻译、审定、编辑政府规章英文版本；

（七）督促、指导地方性法规草案和政府规章的拟定工作；

（八）承办与起草地方性法规草案和制定政府规章有关的其他工作。

各县（市、区）人民政府，市政府组成部门、直属机构和法律、法规授权管理公共事务的组织（以下统称政府部门），应当按照各自职责和市人民政府的统一部署，承担起草地方性法规草案和制定政府规章的具体工作，并积极配合市政府法制部门做好政府立法的其他有关工作。

第六条 起草地方性法规草案和制定政府规章应当符合下列原则：

（一）坚持党的领导；

（二）符合宪法、法律、行政法规，遵循《中华人民共和国立法法》、《规章制定程序条例》、《广东省地方立法条例》和《韶关市制定地方性法规条例》规定的立法原则；

（三）立足本市实际，突出地方特色，坚持以问题为导向，增强立法的针对性、适用性和可操作性；

（四）坚持改革创新，坚持与改革决策相结合，促进经济社会发展；

(五) 坚持公开公正原则，提高立法质量。

第七条 地方性法规草案的名称一般称条例、实施办法、规定等；政府规章的名称一般称规定、办法、实施细则、实施办法等，不得称条例。

第八条 地方性法规草案和政府规章应当符合立法技术要求，做到结构严谨，条理清楚，用语准确、简洁，条文内容具体明确。

法律、法规已经明确规定的內容，地方性法规草案和政府规章原则上不作重复规定。

第九条 政府部门起草地方性法规草案和制定政府规章所需经费列入本级政府年度财政预算。

第二章 立项

第十条 市人民政府根据本市经济社会发展需要，按照统筹安排、急需先立、突出重点、兼顾一般和“立、改、废”并重的原则，提出地方性法规建议项目和政府规章的年度制定计划。

编制年度制定计划应当公开征集立法项目和立法建议，具体工作由市政府法制部门负责。

第十一条 市政府法制部门应当于每年9月30日前向政府部门、县（市、区）人民政府征集下一年度地方性法规和政府规章的建议项目，并采用报刊、政府网站或者问卷调查等形式，向公民、法人和其他组织公开征集下一年度的立法建议项目。

涉及规范市人民政府共同行政行为方面的立法项目，可以由市政府法制部门直接提出。

第十二条 提出立法建议的政府部门，县（市、区）人民政府，公民、法人和其他组织，应当认真查阅国家、省、市同类法律、法规、规章、规范性文件的相关规定，深入调查研究，进行充分论证。

第十三条 县（市、区）人民政府提出的立法建议涉及全市性或者跨本行政区域的事项，应当与市政府有关部门对接并形成共识，由市政府有关部门提出立法建议。

第十四条 提出下一年度地方性法规和政府规章建议项目的，应当向市政府法制部门报送立法项目申报书，并附相关建议稿。立法项目申报书应当包含下列材料：

（一）制定的必要性、可行性；

(二) 项目名称, 需要解决的主要问题, 拟确立的主要制度, 调研论证及征求意见情况;

(三) 立法依据文本和有关参考资料;

(四) 起草组织准备情况, 进度安排, 计划报送市人民政府审议的时间。

公民、法人和其他组织提出的立法建议, 可以只提出项目名称和立法的主要理由。

第十五条 市政府法制部门应当对立法建议项目进行梳理汇总和初步论证, 与提出立法建议项目的政府部门, 县(市、区)人民政府, 公民、法人和其他组织进行沟通协调。

市政府法制部门可以根据实际需要组织政府部门, 县(市、区)人民政府, 公民、法人和其他组织, 有关专家学者等召开立法建议项目协调会, 对建议项目进行综合协调。

第十六条 确定地方性法规和政府规章建议项目应当结合本市经济社会发展的实际需要, 突出重点, 统筹兼顾。

立法建议项目有下列情形之一的, 不列入地方性法规建议项目和政府规章年度制定计划:

(一) 超越本市地方立法权限的;

（二）与有关法律、法规相抵触或者不符合国家有关方针、政策的；

（三）重复法律、法规条文，或者法律、法规正在修改即将出台的；

（四）所要规范的内容未进行深入调查研究，主要问题把握不准的；

（五）立法目的不明确，或者明显存在部门利益的；

（六）不符合本市经济社会发展实际情况和需要的；

（七）制定地方性法规或者政府规章的条件尚不成熟的；

（八）其他不得或者不需要通过制定地方性法规或者政府规章解决的。

第十七条 市人民政府提出地方性法规的建议项目，应当与市人民代表大会常务委员会上一年度地方性法规立法计划中预备项目及立法规划确定的项目相衔接，并征求市人民代表大会法制委员会和常务委员会法制工作委员会的意见。

第十八条 市政府法制部门对收集的立法建议项目和相关意见建议进行深入调查研究，于每年 11 月 30 日前形成下一年度市

人民政府地方性法规建议项目和政府规章制定计划草案，报请市人民政府常务会议或者全体会议审议决定。

第十九条 市人民政府地方性法规建议项目和政府规章年度制定计划草案应当包括以下内容：

- （一）地方性法规草案或者政府规章的名称；
- （二）立法计划项目起草责任单位；
- （三）计划报送市人民政府常务会议或者全体会议审议的时间。

第二十条 市人民政府提出的地方性法规建议项目，由市人民政府常务会议或者全体会议审议通过后，按照法律法规及市人民代表大会及其常务委员会的有关规定报送市人民代表大会常务委员会。

第二十一条 政府规章制定计划经市人民政府审议批准后，应当及时印发并向社会公布。

因特殊情况确需调整政府规章年度制定项目的，应当由提出需调整项目的单位向市政府法制部门说明情况，增加项目的，还应当按照本规定第十四条的要求报送有关材料，由市政府法制部门审核提出意见，报请市人民政府审议批准后，按有关规定执行。

第二十二条 市人民代表大会常务委员会年度立法计划确定由市人民政府负责起草的地方性法规项目及市人民政府规章年度制定计划，由市政府法制部门组织实施并监督执行。

第二十三条 市政府法制部门应当于每年3月30日前将上一年度立法计划执行情况进行总结并报告市人民政府。

第三章 起 草

第二十四条 地方性法规草案和政府规章的起草工作，原则上由提出立法项目建议的政府部门或者该立法项目的主要实施部门、行业主管部门承担。起草部门也可以委托科研院校、有关组织或者专家起草。重要的行政管理的立法项目，可以由市政府法制部门牵头组织起草。

涉及两个以上政府部门或者重大、复杂的地方性法规草案和政府规章，由市人民政府年度立法计划确定的起草责任单位牵头，其他有关政府部门参与，共同负责起草工作。

起草责任单位应当确定项目负责人、草拟工作人员以及工作方案，按计划要求组织地方性法规草案和政府规章草拟工作。

第二十五条 起草地方性法规草案和政府规章，应当深入调查研究，总结实践经验，借鉴国内外同类立法的成功做法，并符合下列要求：

（一）不得与上位法相抵触，与同等效力的其他地方性法规或者规章相协调、衔接；

（二）有关法律、法规、规章已经明确规定的內容，原则上不作重复规定；

（三）行政处罚、行政许可、行政强制，依法设置或者规定；

（四）体现行政机关的职权、责任相统一和公民、法人和其他组织的权利、义务相统一，符合精简、统一、效能的原则；

（五）具有前瞻性、可操作性，能在较长时间和一定范围内普遍适用；

（六）具备实施的环境和条件；

（七）逻辑严密、条理清楚、结构严谨、文字简洁、用语准确、明确具体；

（八）法律、法规规定的其他要求。

第二十六条 起草地方性法规草案和政府规章及其说明等应当进行充分论证，并按照下列规定广泛征求意见：

（一）以征求意见函、召开征求意见会等形式征求政府部门、县（市、区）政府、管理相对人等方面的意见；

（二）通过报纸、政府网站等媒体征求社会各界和公众的意见，公开征求意见时间应不少于 30 日；

（三）涉及专业性较强的问题，需要对科学性、可行性进行研究的，应邀请有关专家、学者进行咨询论证；

（四）行政管理对象已经成立行业协会的，应当听取行业协会的意见；

（五）拟设定行政处罚、行政许可、行政强制等直接涉及公民、法人和其他组织切身利益的，或者存在重大意见分歧、涉及利益关系重大调整、社会反映意见较为集中的，起草责任单位应当组织政府有关部门、人大代表、政协委员、专家学者、人民团体、基层代表、公众代表等进行座谈、咨询论证或者听证听取意见，也可以委托高等院校、科研机构、行业协会等进行立法论证；

（六）拟设定行政许可的，起草责任单位还应当书面征求负责该行政许可具体工作的政府部门、行政审批改革工作部门、监察等部门的意见。

（七）起草地方性法规草案和政府规章进行专题咨询论证、听证的，参照省、市有关重大行政决策专家咨询论证办法规定的咨询论证、听证程序办理；

（八）对立法意见的采纳情况和不予采纳的理由，应当进行反馈或者公布。

第二十七条 地方性法规草案、政府规章涉及重大改革或者重大行政措施的，需向市人民政府专题请示，经批准后再写入地方性法规草案或者政府规章草案。

第二十八条 法规草案有下列情形之一的，起草单位应当召开立法论证会听取意见：

- （一）拟设定行政许可、行政强制措施或者较大数额罚款的；
- （二）涉及改革发展稳定大局的重大事项的；
- （三）专业性、技术性较强的；
- （四）情况复杂、牵涉面较为广泛的。

政府规章有上述第（二）、（三）、（四）项情形之一的，应当召开立法论证会听取意见。

第二十九条 法规草案和政府规章有下列情形之一的，应当召开立法听证会听取意见：

(一) 直接涉及公民、法人和其他组织切身利益，有关部门、组织或者公民对其存在重大意见分歧的；

(二) 法律法规规定应当召开立法听证会的。

第三十条 起草部门组织开展的立法调研、论证会、听证会，应当邀请市政府法制部门、政府立法专家顾问参加。地方性法规草案的立法调研、论证会、听证会，还应当邀请市人大常委会法制委员会和常委会法制工作委员会进行指导。

第三十一条 立法论证会和听证会的有关报告，应当作为起草、审查法规草案和规章的重要参考依据。

第三十二条 地方性法规草案或者政府规章送审稿在报送审查前，其他部门、单位有分歧意见的，起草部门应当邀请有关部门、单位进行协调。经过协调不能达成一致意见的，起草部门应当提请市人民政府组织协调。经市人民政府协调后仍然不能达成一致意见的，起草部门或者市政府法制部门认为有必要进行第三方评估的，应当引入第三方进行评估。

向市政府法制部门报送送审稿时，同时据实报送不同意见的相关材料。

第三十三条 起草部门应当对社会公众提出的意见进行研究处理，并将研究处理情况通过适当方式予以反馈。

第三十四条 地方性法规草案和政府规章送审稿报送审查前，应当由起草部门的法制机构审核，领导班子集体会议讨论通过，形成送审稿经主要负责人签字加盖单位印章后，报送市政府法制部门审查；两个以上部门共同联合起草的送审稿，应当由各起草部门主要负责人会签加盖单位印章后，报送市政府法制部门审查。

第三十五条 地方性法规草案和政府规章送审稿报送市政府法制部门审查时，应当提交下列材料：

- （一）送审报告；
- （二）送审稿文本、条文注释及起草说明；
- （三）起草所依据的法律、法规、规章和政策文本；
- （四）以各种形式征求意见的书面意见原件和相关会议记录、对意见采纳情况和理由以及对意见采纳情况、理由的反馈或者公布材料；
- （五）进行咨询论证、听证和第三方评估的，还需提交咨询论证报告、听证报告、评估报告以及咨询材料、论证记录、听证记录等相关材料；

（六）涉及地方性法规、政府规章需要废止或者修改的，需附拟废止或者拟修改的地方性法规草案、政府规章文本及修改对照稿；

（七）立法调研报告和参考其他城市同类立法项目的相关资料；

（八）其他需要提交的有关材料。

前款规定提交的材料，应当报送一式三份。

第三十六条 地方性法规草案或者政府规章送审稿的起草说明，应当包括下列主要内容：

（一）立法的必要性、可行性及需要解决的主要问题；

（二）起草的依据和过程；

（三）主要内容及重要条款设置的详细理由；

（四）征求意见及分歧意见协调情况；

（五）其他需要说明的问题。

第三十七条 起草部门应当按照市人民政府年度立法计划确定的报送时间，按程序完成地方性法规草案和政府规章的起草、论证和报送工作。

因特殊情况不能完成或者需要延期完成起草和报送工作的，起草部门应当及时向市政府法制部门提交书面情况说明，并经市政府法制部门提出意见后报市人民政府审定。

第四章 审 查

第三十八条 市政府法制部门应当及时完成地方性法规草案和政府规章送审稿的审查、论证、修改和报送市人民政府审议等工作。

第三十九条 市政府法制部门收到地方性法规草案或者政府规章送审稿后，应当在10个工作日内对其是否符合报送程序、报送材料是否齐全进行审查。报送材料不齐全的，市政府法制部门应当要求起草部门限期予以补充。

第四十条 市政府法制部门主要从以下方面对地方性法规草案和政府规章送审稿进行审查：

（一）是否符合本规定第二十五条至三十二条的规定；

（二）是否与有关地方性法规、政府规章协调、衔接，需要改变现行地方性法规、政府规章规定的，理由依据是否充分；

(三) 规定的主要制度及措施等是否合法且确有必要，是否有可行性和可操作性，是否有利于改进行政管理和方便可行，是否有利于公民、法人和其他组织行使权利、履行义务；

(四) 对各方面意见的处理是否合法、适当；

(五) 是否符合立法技术规范；

(六) 是否符合市人民政府关于地方性法规草案和政府规章拟定、报审程序要求；

(七) 需要审查的其他内容。

第四十一条 地方性法规草案和政府规章送审稿有下列情形之一的，市政府法制部门可以暂缓审查或者退回起草部门，并书面说明理由：

(一) 未列入或者增补进年度立法计划的；

(二) 与法律法规和国家、省的有关政策严重抵触的；

(三) 主要内容脱离本市实际不能实施的；

(四) 不适当地强化部门权力，强调部门利益，需要作重大修改的；

(五) 规范的主要内容存在较大争议，起草部门又未协调的；

(六) 立法条件发生重大变化或者立法时机不成熟的;

(七) 所涉及的法律关系未梳理清楚的;

(八) 内容属于部门内部职责和权限划分的;

(九) 送审稿存在内容不明确、逻辑混乱、文字表述和体系格式凌乱错漏等不符合立法技术规范要求的情形,需要进行大幅度修改的;

(十) 起草过程中未按照规定征求有关政府部门,县(市、区)人民政府,公民、法人和其他组织意见,或者有关政府部门、县(市、区)人民政府对送审稿规定的主要内容存在较大争议,起草部门、市政府领导未协调达成一致意见的;

(十一) 未按照规定向社会公布或者进行咨询论证、听证的;

(十二) 送审稿主要内容与法律、法规、规章、上级行政机关文件内容基本一致的;

(十三) 其他足以影响立法质量和完成立法工作任务的情况。

第四十二条 市政府法制部门审查送审稿,应当深入基层进行实地研究,就送审稿涉及的主要问题向有关机关、组织和专家征求意见。

送审稿在上一次广泛征求意见后，进行了重大修改或者客观情况发生了重大变化的，应当再次征求意见。

征求意见的时间原则上不少于 30 日。

第四十三条 在地方性法规草案和政府规章送审稿审查过程中，相关政府部门和县（市、区）人民政府应当积极协助起草部门和市政府法制部门组织调查研究，提出意见，并提供有关档案资料和其他必要条件。

第四十四条 市政府法制部门应当客观公正、实事求是地认真研究各方面的意见，充分吸纳合理意见。对重大意见分歧，应当组织有关部门进行协调，经协调达不成一致意见的，应当提请市人民政府组织协调或者提出处理意见报市人民政府决定。

第四十五条 市政府法制部门对地方性法规草案和政府规章送审稿进行审查、组织论证后，会同起草部门修改完善，形成地方性法规草案或者政府规章草案及起草说明，连同征求意见采纳情况、协调情况等材料及时报送市人民政府审议。

起草说明应当包括本规定第三十六条规定的内容，对送审稿的审查过程、对重大争议问题和不同意见的协调处理情况等内容；进行咨询论证、听证和评估的，还应当对咨询论证、听证、评估情况进行说明。

第四十六条 地方性法规草案和政府规章草案及其起草说明，由市政府法制部门主要负责人签署，按程序及时提请市人民政府常务会议或者全体会议审议。

第五章 审议、公布与备案

第四十七条 地方性法规草案和政府规章草案应当经市人民政府常务会议或者全体会议审议决定。

第四十八条 市人民政府常务会议或者全体会议审议地方性法规草案和政府规章草案时，由市政府法制部门作说明，也可以由起草部门作说明。

参加会议的其他单位负责人对草案提出意见时，对同一问题除发生新情况外，应当与征求意见时反馈的意见或者协调达成的意见相符。

第四十九条 地方性法规草案和政府规章草案经市人民政府常务会议或者全体会议审议原则通过但需作部分修改的，由市政府法制部门组织有关部门根据审议意见及时修改，形成草案修改稿，并报请市长签署。未审议通过的，按照会议决定执行。

第五十条 经审议通过的地方性法规草案，市人民政府办公室应当在市长签署之日起 10 个工作日内，以市人民政府议案形式提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

地方性法规草案提请市人民代表大会或者其常务委员会审议后，县（市、区）人民政府，政府部门及其工作人员对议案在起草、审查阶段有不同意见的，凡属已经过市人民政府协调并作出决定的，除有与法律、行政法规或者其他上位法相抵触的情形外，不得以单位名义提出与地方性法规草案内容相违背的意见。

第五十一条 经审议通过的政府规章，市人民政府办公室应当在市长签署之日起 10 个工作日内以韶关市人民政府令印发公布，并及时在《韶关市人民政府公报》、政府网站、《韶关日报》上全文刊登。《韶关市人民政府公报》上刊登的政府规章文本为标准文本。

公布政府规章的命令应当载明制定机关、令的序号、规章名称、通过日期、施行日期、市长署名以及公布日期。经过修改的规章，应当依次载明修改机关和日期。

第五十二条 报请市人民政府常务会议或者全体会审议的地方性法规草案和政府规章草案，因故满两年未审议或者审议未通过的，退出审议程序。需要重新提请审议的，应当按照本规定重新论证、修改后再报请审议。

第五十三条 政府规章应当自公布之日起 30 日后施行。但是，公布后不立即施行将有碍规章施行，或者不利于保障国家安全、公共利益的，可以自公布之日起施行。

实施机关应当在规章施行前做好宣传和实施的准备工作。

第五十四条 政府规章应当自公布之日起 30 日内，由市政府法制部门依法报国务院、省人民代表大会常务委员会、省人民政府、市人民代表大会常务委员会备案。

第五十五条 市政府法制部门应当于每年 1 月 30 日前将上一年度市人民政府制定的规章制定项目汇总形成目录，在市政府门户网站等媒体进行公布，并报市人民政府审查后报广东省人民政府和市人民代表大会常务委员会。

第六章 解释、修改与废止

第五十六条 政府规章的解释权属于市人民政府。规章的解释同规章具有同等效力。

第五十七条 政府规章有下列情况之一的，应当解释：

（一）规章的规定需要进一步明确具体含义的；

(二) 规章制定后出现新的情况，需要明确适用规章依据的。

第五十八条 政府规章解释由实施部门提出需要解释的建议，送市政府法制部门参照政府规章送审稿审查程序提出意见，或者由市政府法制部门直接提出解释建议，报市人民政府批准后，按照本规定第五十一条规定公布。

第五十九条 市政府法制部门可以对规章实施过程中具体问题的法律询问进行研究予以答复，并报市人民政府备案。

第六十条 负责实施规章的政府部门应当按规定对规章实施情况进行评估，并将评估意见报告市人民政府。市政府法制部门可以根据需要对重要政府规章的实施情况组织评估。评估程序按照广东省政府规章立法后评估的有关规定执行。

第六十一条 国家机关、社会团体、公民、法人和其他组织认为政府规章同法律、法规相抵触或者违反其他上位法规定的，可以向市人民政府书面提出进行审查的建议，由市政府法制部门研究，提出意见报市人民政府决定。

第六十二条 政府规章有下列情形之一的，实施机关或者市政府法制部门应当及时向市人民政府提出修改、废止或者宣布失效的建议：

(一) 与法律、行政法规或者其他上位法相抵触的；

(二) 所依据的法律、法规已经修改、废止或者宣布失效的;

(三) 已经被新颁布的法律、法规、规章取代或者与其发生抵触的;

(四) 调整对象已经消失或者发生变化的;

(五) 实施机关发生变化的;

(六) 按照规定进行立法后评估, 认为需要修改、废止或者宣布失效的;

(七) 其他应当修改、废止或者宣布失效的情形。

第六十三条 市政府法制部门应当适时组织有关部门对规章进行清理, 具体程序按照广东省政府规章清理工作的有关规定执行。

第七章 附 则

第六十四条 起草地方性法规草案、制定政府规章, 执行《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会立法技术规范(试行)(一)》、《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会立法技术规范(试行)(二)》、《广东省人民代表大会常

务委员会立法技术与工作程序规范（试行）》规定的立法技术要求。

第六十五条 政府规章汇编、翻译工作由市政府法制部门负责组织实施。

第六十六条 本规定自 2017 年 11 月 1 日起施行。