

葫芦岛市政府规章制定办法

《葫芦岛市政府规章制定办法》业经 2020 年 12 月 1 日葫芦岛市人民政府第 47 次常务会议审议通过，现予以公布，自 2021 年 4 月 1 日起施行。

市长：杨军生

2021 年 2 月 22 日

第一章 总 则

第一条 为了规范制定市政府规章行为，保证规章制定质量，根据《中华人民共和国立法法》和国务院《规章制定程序条例》，结合我市实际，制定本办法。

第二条 制定市政府规章(以下简称规章)，适用本办法。

第三条 规章可以就下列事项作出规定：

(一)为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；

(二)属于本行政区域的具体行政管理事项。

制定规章，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。

第四条 制定规章，应当遵循下列原则：

(一)贯彻落实党的路线方针政策和决策部署；

(二)遵循立法法确定的立法原则，符合宪法、法律、行政法规、地方性法规和省政府规章等上位法的规定；

(三)保障公众有序参与立法；

(四)保障公民、法人和其他组织合法权益的原则，没有法律、法规依据，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；

(五)体现行政机关的职权与责任相统一的原则，在赋予有关行政机关必要的职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任；

(六)体现全面深化改革精神，促进政府职能转变；

(七)以解决问题为导向，符合我市实际，具有针对性、实效性和可操作性。

第五条 制定涉及本市重大事项的规章，应当按照有关规定及时报告市委。

第六条 市司法行政部门负责规章年度立法计划草案的编制和立法审查等工作，督促、协调、指导市政府工作部门做好相关工作。

市政府工作部门应当在其职责范围内做好规章的立项申报、调研论证、征求意见和起草等工作。

第七条 制定规章的工作经费列入市财政预算。

承担规章起草任务的市政府工作部门应当为其立法工作提供财务保障。

第八条 鼓励公众通过多种途径参与立法，市司法行政部门可以选取有代表性的基层政府、社会组织、企事业单位等，经市政府同意确定为基层立法联系点，听取意见和建议。

第九条 规章的名称按照下列规定确定：

- (一)对行政管理事项作比较全面、系统规定的，一般称“办法”；
- (二)为实施法律、法规作具体规定的，一般称“实施办法”；
- (三)规范的事项比较单一、内容较少的，一般称“规定”；
- (四)规范的事项没有直接上位法，有一定试行性的，一般称“暂行办法”或者“暂行规定”。

第十条 除调整事项复杂的外，规章一般不分章。

规章内容应当明确具体、逻辑严密、结构合理、条文明晰，用语准确、简明，符合国家通用语言文字规范。法律、法规已经明确规定的內容，规章原则上不作重复规定。

第十一条 规章的表述形式应当遵循下列立法技术规范：

- (一)章的序号，用中文数字依次表述；
- (二)章内条的序号，用中文数字依次表述；
- (三)条内分款的，不编序号，另起一行；
- (四)条款内设项的，序号用中文数字加括号依次表述；
- (五)项下设目的，序号用阿拉伯数字依次表述；

(六)条款内容中的数目，用阿拉伯数字表述；数目万以上的，用阿拉伯数字加汉字表述。

第二章 立项

第十二条 市司法行政部门负责拟定市政府年度立法计划。

县(市)区政府、市政府有关部门应当按照市司法行政部门的要求及时申报立法计划项目。

第十三条 市司法行政部门可以通过官方网站等媒体向社会公开征集下一年度立法项目建议。

市司法行政部门应当将公开征集的立法项目建议交付相关部门研究并提出处理意见。对建议的采纳情况，可以以适当形式向社会反馈。

第十四条 市司法行政部门可以根据市委、市政府工作安排以及人大代表建议和政协提案等实际工作需要，直接提出立法项目或交由相关部门研究并提出意见。

第十五条 市政府工作部门或者县(市)区政府认为需要制定规章的，应当先行开展调研论证和起草等立法前期工作，于每年9月30日前向市司法行政部门提交下列材料：

- (一)立项申请；
- (二)起草说明；
- (三)规章初稿；

(四)立法依据及参考资料对照表。

起草说明的主要内容，包括立法的必要性和可行性、所要解决的主要问题和采取的主要行政措施、征求意见和争议处理情况，以及起草工作的组织和经费保障情况。

第十六条 规章初稿或者立法项目建议有下列情形之一的，不予列入年度立法计划草案：

(一)与上位法抵触的；

(二)不符合党和国家方针政策的；

(三)相关上位法正在制定或者修改，或者国家即将颁布相关重要政策的；

(四)立法必要性不充分的；

(五)主要内容与上位法重复的；

(六)主要目的为解决机构、编制和经费等不适合通过立法调整的；

(七)拟解决的主要问题不清，制度措施缺乏可操作性的；

(八)不属于解决公共管理领域共性问题的；

(九)其他不需要通过制定规章解决的。

第十七条 市司法行政部门应当对立法项目进行评估论证，拟订市政府年度立法计划草案。年度立法计划草案应当包括项目名称、起草单位、完成时间等。

年度立法计划草案经市政府常务会议审议通过，并报市委批复后，印发市政府工作部门和各县(市)区政府，同时向社会公布。

第十八条 市政府应当加强对执行年度立法计划工作的领导。

市司法行政部门应当及时跟踪了解年度立法计划工作的执行情况，加强组织调和督促指导。

第十九条 对列入立法计划的项目，承担起草工作的单位应当抓紧工作，按照计划完成起草工作。

年度立法计划一般不作调整。确需追加立法项目的，有关部门应当按照本办法第十五条规定向市司法行政部门报送相关材料，经审查同意后，报市政府分管领导审定，由市政府主要领导决定。

因国家和省有重大政策调整，需要暂缓执行年度立法计划确定的立法项目，由起草单位提出书面报告，参照本条第二款规定程序处理。

第三章 起草

第二十条 规章由年度立法计划确定的起草单位负责起草或者组织起草。涉及两个以上部门管理职责或者内容复杂，需要几个部门共同作为起草单位的，应当确定一个牵头单位。

涉及重大社会影响等因素的规章，可以由市司法行政部门起草或组织起草、委托起草。

第二十一条 市司法行政部门应当督促起草单位制定立法工作计划，指导其开展调研、论证、起草等相关工作。

起草单位的法制工作机构负责本单位起草工作的协调、督促和审核。

第二十二条 起草单位应当成立由主要领导、分管领导参加的起草工作小组，明确责任分工、工作进程及经费保障等，按照年度立法计划规定完成起草任务。

未能如期完成的，由起草单位承担责任，向市政府书面报告说明情况，并抄送市司法行政部门。

第二十三条 起草专业性较强的规章，可以吸收相关领域专家参与起草工作，或者通过政府购买服务，委托具备相应条件和能力的教学科研机构、社会组织等起草。

规章由社会组织起草的，起草单位应当根据政府购买服务相关规定签订协议，明确权利义务和质量要求、完成时限、劳务报酬、违约责任等。

第二十四条 起草规章，应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关部门、组织和公民的意见。

涉及公民、法人和其他组织切身利益的，应当通过起草单位网站等媒体向社会公开征求意见，并采取座谈会等方式听取利益相关群体的意见，征求意见的时间一般不少于 30 日。

涉及有关部门管理职责或者与有关部门业务关系密切的，应当书面征求其意见，并研究采纳合理意见；部门间存在争议的，

应当进行沟通协商达成一致意见;经协商不能达成一致意见的,应当在提请市司法行政部门审查时予以说明。

第二十五条 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,起草单位应当举行听证会听取意见。听证会依照下列程序组织:

(一)听证会公开举行,起草单位应当在举行听证会的30日前公布听证会的时间、地点和内容;

(二)参加听证会的有关机关、组织和公民对起草的规章,有权提问和发表意见;

(三)听证会应当制作笔录,如实记录发言人的主要观点和理由;

(四)起草单位应当认真研究听证会反映的各种意见,起草的规章在报送审查时,应当说明对听证会意见的处理情况及其理由。

第二十六条 起草单位应当保存履行第二十三条、第二十四条和第二十五条规章起草征求意见程序的证明材料。

第二十七条 起草单位应当根据其法制工作机构的审核意见,修改完善规章初稿,经单位领导班子集体讨论后形成规章送审稿,由主要负责人签署;联合起草的,应当由联合起草单位主要负责人共同签署,由牵头单位负责报送。

第二十八条 起草单位应当向市司法行政部门报送规章送审稿、起草说明、立法对照表、对规章送审稿主要问题的不同意见和其他有关材料。

起草说明应当包括下列内容：

- (一)制定规章的必要性和可行性；
- (二)所依据的法律、法规和其他规定；
- (三)规定的主要制度和措施；
- (四)设(规)定的行政处罚；
- (五)起草的基本经过。

有关材料主要包括：

- (一)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；
- (二)调研报告、省内其他市同类立法情况；
- (三)征求意见稿和相关单位复函；
- (四)听证会笔录；
- (五)起草部门审议的相关材料，包括起草单位内部合法性审查意见、领导班子集体讨论有关会议审议情况、主要负责人审签意见；
- (六)市司法行政部门要求提供的其他材料。

第四章 审查

第二十九条 规章送审稿由市司法行政部门负责统一审查。

市司法行政部门主要从以下方面对送审稿进行审查：

- (一)是否符合本办法第四条、第五条的规定；
- (二)是否符合社会主义核心价值观；
- (三)是否与有关规章协调、衔接；
- (四)设(规)定的行政处罚以及其他行政措施是否合法且确有必要；
- (五)是否正确处理有关部门、组织和公民对规章送审稿主要问题的意见；
- (六)是否符合立法技术要求；
- (七)需要审查的其他内容。

第三十条 经初步审查，规章送审稿有下列情形之一的，市司法行政部门可以缓办或退回起草单位：

- (一)未列入年度立法计划，或者不属于追加立法项目的；
- (二)制定规章的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；
- (三)存在重大合法性、合理性问题的；
- (四)有关机构或者部门对规章送审稿规定的主要制度存在较大争议，起草单位未与有关机构或者部门充分协商的；
- (五)未按照本办法有关规定公开征求意见的；
- (六)未按照本办法第二十七条和第二十八条的规定报送的。

市司法行政部门退回规章送审稿的，应当书面告知起草单位并说明理由。因规章送审稿退回导致年度立法计划未完成的，由起草单位承担责任。

第三十一条 市司法行政部门应当就规章送审稿涉及的主要问题开展调查研究，通过座谈会、现场考察、专题研讨、问卷调查等方式，全面了解实际情况，广泛听取基层政府、行政相对人、利益相关群体等方面的意见。

第三十二条 市司法行政部门对规章送审稿经初步审查并会同起草单位修改后，形成征求意见稿，广泛征求意见。

规章征求意见稿应当征求市政府有关部门、县(市)区政府和基层立法联系点的意见。

市司法行政部门可以将规章征求意见稿通过市政府网站等媒体向社会公开征求意见。征求意见的期限一般不少于 30 日。

对专业性强、社会影响大的规章征求意见稿，可以征求专家意见。

第三十三条 收到规章征求意见稿的单位，应当认真研究，按照规定的时限书面回复意见。

逾期未回复的，视为无意见。提出原则性不同意见的，应当说明理由和依据。

第三十四条 规章征求意见稿有下列情形之一的，市司法行政部门可以召开立法听证会，听取社会各界意见：

- (一)对本市经济和社会发展有重大影响的；

- (二)直接涉及公民、法人和其他组织重大利益的;
- (三)存在重大意见分歧的;
- (四)需要广泛听取意见的其他情形。

举行听证会的,应当依照本办法第二十五条规定的程序组织。

第三十五条 有关部门对规章送审稿涉及的主要措施、管理体制、权限分工等问题有不同意见的,市司法行政部门应当进行协调,力求达成一致意见;不能达成一致意见的,应当将主要问题、有关部门的意见和市司法行政部门的意见及时报市政府领导协调,或者报市政府决定。

第三十六条 市司法行政部门应当认真研究各方面的意见和建议,与起草单位协商后,对规章征求意见稿进行修改,形成规章草案和对草案的说明。说明应当包括拟解决的主要问题、主要措施的解读以及争议处理情况等。

规章草案和说明经市司法行政部门办公会议集体讨论,由主要负责人签署后,提出提请市政府有关会议审议的建议。

第五章 决定和公布

第三十七条 规章应当经市政府常务会议审议决定。涉及重大事项的,可以经市政府全体会议审议决定。

第三十八条 审议规章草案，由起草单位作说明。有关部门在征求意见时未提出意见，或者经协调已经达成一致意见的，不得在会议上重新提出意见。

第三十九条 规章草案涉及重要体制改革或者重大政策调整的，经市政府审议通过后，应当报请市委常委会讨论。

第四十条 市司法行政部门应当根据有关会议讨论情况协调有关部门和单位进行修改，形成修改稿，报请市长签署命令予以公布。

第四十一条 公布规章的命令应当载明该规章的制定机关、序号、规章名称、通过日期、施行日期、市长署名以及公布日期。

第四十二条 规章签署公布后，应当在市政府公报、市政府门户网站和葫芦岛日报上及时刊登。

在市政府公报上刊登的规章文本为标准文本。

第四十三条 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规章施行的，可以自公布之日起施行。

第六章 解释、修改废止和备案

第四十四条 规章施行后有下列情形之一的，规章实施的主管部门可以提出书面解释方案并附说明等有关材料，经市司法行政部门审查同意后，报市政府决定，也可以由市司法行政部门直接提出解释方案，经征求有关部门意见后，报市政府决定：

- (一)规章的规定需要进一步明确具体含义的;
- (二)规章实施后出现新情况,需要明确适用规章依据的;
- (三)规章实施过程中,对有争议的问题社会反响强烈,需要通过解释化解矛盾的。

规章解释方案属于前款第一项、第二项规定情形的,应当经市政府分管领导同意,由主要领导决定;属于前款第三项规定情形的,应当提请市政府常务会议审议。

第四十五条 规章施行后,规章实施的主管部门应当适时对执行情况开展立法后评估。立法后评估成果应当作为修改或者废止规章的重要依据。

立法后评估的主要内容包括下列事项:

- (一)立法目标的实现程度;
- (二)执法成本和相关社会成本情况;
- (三)存在的突出问题、原因和解决对策;
- (四)修改或者废止建议;
- (五)法规、规章规定的其他事项。

第四十六条 修改规章应当采取修正或者修订的方式。

第四十七条 修正、废止规章的,应当由市政府作出修改或者废止决定。修正、废止规章的程序,参照本办法规定的规章制定程序执行。

第四十八条 修改、废止规章的具体条件，按照《辽宁省规章规范性文件定期清理规定》执行。国家和省政府对清理工作另有规定的，依照其规定。

第四十九条 修正规章的，修改的条文数量一般不超过原条文总数的二分之一。修改内容的生效日期由市政府修改决定确定，重新公布的规章完整文本(注明题标，下同)原施行日期不变。

市政府审议通过关于修改规章的决定(代拟稿并附规章修正草案，下同)后，起草单位应当根据市政府修改决定及时形成拟重新公布的规章完整文本，并报送市司法行政部门审查;市司法行政部门应当将市政府修改规章的决定公布文本和重新公布的规章完整文本，报送市政府办公室履行公布程序。

第五十条 修订规章的，施行日期重新确定，并在条文中明示原规章同时废止。修订规章的程序，按照本办法规定的规章制定程序执行。

第五十一条 修正、废止规章可以列入年度立法计划，也可以在市司法行政部门统一组织规章清理时，由规章实施的主管部门提出意见，予以统筹处理。

除前款规定情形外，经规章实施的主管部门评估，个别规章如不及时修正或者废止可能引发不良后果的，可以向市司法行政部门提出修正草案或者废止意见，参照本办法规定的追加立法项目程序处理。

第五十二条 市司法行政部门应当自规章公布之日起30日内将规章分别报国务院、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。

第七章 其他规定

第五十三条 市司法行政部门在编制规章年度立法计划草案时，应当同时征集由市政府作为提案人的地方性法规立法项目。

第五十四条 市政府作为提案人的地方性法规的立项，由市司法行政部门统一负责与市人民代表大会(以下简称市人大)有关专门委员会进行协商，并拟定列入市人大常委会立法计划的具体项目，经市政府同意后，报送市人大有关专门委员会。

除前款规定外，市政府工作部门不得与市人大专门委员会协商由市政府作为提案人的地方性法规立项事宜。但由市人大专门委员会作为提案人的除外。

第五十五条 提请市人大常委会审议地方性法规草案的文本以及市人大常委会工作机构要求提供参考资料的，由起草单位负责印刷和报送。

第五十六条 市政府分管领导或起草单位主要负责人受市政府委托，可以在市人大或者其常务委员会会议上就市政府提请审议的地方性法规草案作说明，有关部门按照要求列席相关会议。

有关部门在市人大或者其常务委员会审议地方性法规草案期间,可以配合参与市人大专门委员会组织的立法调研和征求意见等相关工作,但不得代市人大专门委员会行使地方性法规草案修改职责;未经市政府同意,不得对市政府提请审议的地方性法规草案确定的重大事项的修改进行表态。

第五十七条 违反本办法规定,有下列情形之一的,由市政府给予通报批评;情节严重、造成不良后果的,对有关部门负责人和直接责任人依法给予行政处分:

(一)擅自与市人大专门委员会协商由市政府作为提案人的地方性法规立项事宜的;

(二)擅自对市政府提请审议的地方性法规草案确定的重大事项的修改进行表态的;

(三)代市人大专门委员会行使地方性法规草案修改职责的。

第八章 附 则

第五十八条 市政府作为提案人的地方性法规草案的制定,适用本办法制定规章的规定。

第五十九条 本办法自 2021 年 4 月 1 日起施行。2017 年 6 月 22 日市政府令第 181 号发布的《葫芦岛市人民政府规章制定程序规定》同时废止。