

许昌市人民政府规章制定程序规定

(征求意见稿)



第一章 总 则

第一条 为规范市人民政府规章制定程序，提升立法质量，推进科学立法、民主立法、依法立法，根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》和《法规规章备案条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条 市人民政府规章（以下简称规章）的立项、起草、审查、决定、公布、解释、备案、立法后评估、清理、修改、废止等，适用本规定。

本规定所称规章，是指市人民政府按照立法程序制定，并以市政府令形式公布的地方政府规章。

第三条 市人民政府根据法律、法规规定，可以在城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面就下列事项制定规章：

（一）为执行法律、行政法规或者地方性法规规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；

（二）属于本行政区域的具体行政管理事项。

司法行政部门具体负责对政府规章制定工作进行规划、组织、指导和协调，并对地方性法规草案和政府规章送审稿进行审查。

市人民政府各部门应当按照各自职责，做好地方性法规

草案和政府规章送审稿的起草、调研和征求意见工作。

第四条 制定规章，应当坚持党的领导，贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，遵循《中华人民共和国立法法》确定的立法原则，符合宪法、法律、法规和其他上位法规定，坚持以解决问题为导向，立足本市实际，突出地方特色，具有可执行性。

制定规章应当按照有关规定，遇有重大问题及时请示报告市委。

没有法律、法规的依据，规章不得设定减损公民、法人或者其他组织权利或者增加其义务的规定。

第五条 规章的名称一般称“规定”、“办法”等，但不得称“条例”。

规章应当符合立法技术规范的要求，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，规章原则上不作重复规定。除内容复杂的外，规章一般不分章、节。

第六条 司法行政部门应当加强对规章制定工作的组织协调和督促指导，负责规章年度立法计划的组织拟订、规章草案的审查、规章的备案、解释以及其他与政府规章制定相关的事项。

各县(市、区)人民政府，城乡一体化示范区、东城区管委会、经济技术开发区管委会，市人民政府各部门及有关单位应当按照各自职责，做好规章制定的相关工作。

第二章 立项

第七条 司法行政部门于每年第三季度向各县(市、区)人民政府,城乡一体化示范区、东城区管委会、经济技术开发区管委会和市人民政府各部门及有关单位征集下一年度立法计划项目建议,并向社会公开征集立法建议。

第八条 各县(市、区)人民政府,城乡一体化示范区、东城区管委会、经济技术开发区管委会和市人民政府各部门及有关单位认为下一年度需要制定规章的,应当在规定时间内以书面形式向司法行政部门申请立项,司法行政部门根据市委、市政府工作安排或者实际工作需要,可以直接提出规章立法项目建议。

第九条 单位报请立项前,应当组织开展下列工作:

(一)立项调研,分析研究本行业、本领域相关工作中存在的问题、解决的办法,总结规律;

(二)征求有关部门、有关方面的意见,听取系统内部特别是基层的意见和建议;

(三)对立法涉及的重要、疑难问题组织专家和有关方面进行论证;

(四)对需要解决的主要问题和拟确立的主要制度,应当与有关部门进行协商;

(五)按照规章起草工作的有关要求,完成相关材料的拟定工作。

第十条 报请立项应当向市政府司法行政部门报送下列材料:

(一) 立项申请, 包括规章名称, 立法的必要性和可行性、制定依据、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度、制定规章的进度安排等;

(二) 规章建议稿及说明;

(三) 相关法律、法规、规章和政策, 国内外有借鉴价值的立法资料;

(四) 重要、疑难问题的专家论证意见;

(五) 其他需说明的事项。

公民、法人和其他组织提出年度规章立法项目建议的, 可以只提出项目名称和立法的主要理由。

第十一条 拟列入年度规章立法计划的项目应当符合下列条件:

(一) 符合规章的立法权限;

(二) 符合本地经济社会发展和行政管理实际需要;

(三) 立法目的明确、正当, 确有必要制定规章;

(四) 主要内容与上位法不相抵触;

(五) 立法依据明确, 拟确立的主要制度和措施必要、合法、合理、可行, 并附有说明、依据及相关资料。

第十二条 符合第十四条规定的条件并且有下列情形之一的项目, 可以优先立项:

(一) 与党委、政府中心工作密切相关的;

(二) 促进改革发展、维护社会稳定迫切需要的;

(三) 涉及重大公共利益、社会公众重大权益的;

(四) 人大代表议案、政协委员提案建议立法且立法条件

基本成熟的；

(五) 实施上位法迫切需要的。

第十三条 有下列情形之一的规章项目，不予立项：

(一) 超越规章立法权限的；

(二) 拟解决的主要问题可以通过制定规范性文件或者其他政策措施予以调整，没有必要专项立法的；

(三) 立法目的不明确，或者明显存在部门利益的；

(四) 主要内容与法律、法规、政策相抵触，或者缺乏可操作性的；

(五) 其他不予立项的情形。

第十四条 司法行政部门应当对规章立项申请和立法项目建议进行论证、评估，提出下一年度市人民政府立法计划草案，按照有关规定经市委常委会研究通过，由市人民政府批准后向社会公布。市人民政府年度立法计划应当明确规章的名称、起草部门以及完成时限等。

第十五条 对列入年度规章制定计划的项目，起草部门应当按照规定的时限完成起草工作。司法行政部门应当加强对年度规章立法计划执行情况的督促检查和协调指导。

因特殊情况确需变更市人民政府年度立法计划的，应当向市人民政府提出书面请示，说明理由，经市人民政府批准后作适当调整。

第三章 起 草

第十六条 规章原则上由申请立项的单位负责起草。

规章内容涉及多个部门管理事项的，可以由相关部门共

同协商确定起草单位，或者由市政府指定单位牵头，会同相关部门共同起草。

下列规章，可以由司法行政部门组织起草或者直接起草：

- (一) 涉及重要行政管理事项或者综合性较强的；
- (二) 涉及重大公共利益或者重大紧急事项的；
- (三) 主管部门不明确的；
- (四) 市人民政府明确由司法行政部门起草的；
- (五) 其他需要由司法行政部门起草的。

由司法行政部门组织起草的规章，各县(市、区)人民政府，城乡一体化示范区、东城区管委会、经济技术开发区管委会和市人民政府各部门及有关单位应当配合做好起草工作。

第十七条 起草单位应当按照年度规章立法计划的要求，成立起草小组，明确专人负责，按照市人民政府年度立法计划完成起草任务，按时向司法行政部门报送规章送审稿。未按时报送的，应当在起草期限届满前提交书面报告说明理由。无正当理由逾期未报送规章送审稿的，由司法行政部门发送督促函，同时上报市人民政府。

起草单位可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托教学科研单位、社会组织或者以招标方式等组织起草。

第十八条 起草规章应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种形式。

起草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。

第十九条 起草规章一般包括以下内容：

- (一)立法依据、目的和原则；
- (二)调整对象、适用范围和实施主体；
- (三)需要作出规定的实体规范、程序规范；
- (四)法律责任、实施日期；
- (五)其他需要规定的内容。

第二十条 起草规章应当符合下列要求：

- (一)符合上位法的规定，与本地有关规章相衔接；
- (二)符合立法权限、立法范围和立法程序等有关规定，原则上不重复上位法已经明确规定的內容；
- (三)体现行政机关职权与责任的统一，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，避免过分强调部门权力和利益。

第二十一条 起草规章过程中的征求意见工作由起草单位负责。征求意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会、民意调查等多种形式。

规章草案起草稿在征求意见后，进行重大修改的，或者实际客观情况发生重大变化的，应当再次征求有关方面的意见。

第二十二条 起草规章涉及市人民政府其他部门职责或

者与其他部门关系紧密的，起草单位应当充分征求其他部门的意见。其他部门有分歧意见的，起草单位应当进行充分协商；经过充分协商不能取得一致意见的，起草单位应当在报送送审稿时书面说明情况和理由。

起草规章除依法需要保密的外，起草单位应当将规章草案起草稿及其说明等在起草单位门户网站或者报刊等媒体向社会公布，公开征求意见。向社会公开征求意见的期限一般不少于30日。

起草规章涉及企业生产经营活动或者对企业切身利益、权利义务有重大影响的，起草单位应当充分征求本地工商联、相关企业、行业协会商会以及律师协会等有关单位的意见。

起草规章涉及重大管理体制或者重大政策调整的，起草单位应当先行报经市人民政府批准；需报市委批准的，按照规定程序报市委决定。

第二十三条 起草规章涉及重要或者疑难的专业性、技术性、法律等问题的，应当向有关专家、专业技术人员进行咨询论证；必要时，应当组织召开论证会。论证会应当邀请有关专家参加。

组织召开论证会的，应当在论证会召开5日前将征求意见稿文本、起草说明及与论证问题有关材料送达参加人员。

第二十四条 起草规章涉及社会公众普遍关注的热点难点问题和社会经济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,起草单位应当进行论证咨询,广泛征求有关方面的意见。

起草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,起草单位应当依法召开听证会征求意见。

第二十五条 起草规章涉及机构编制保障、部门职责分工、财政支持、土地利用、规划调整、税收优惠政策等方面内容的,起草单位应当征求机构编制、财政、自然资源规划、税务等单位意见。

起草规章涉及公平竞争等内容的,起草单位应当按照相关规定,组织开展审查和评估,并征求有关部门以及相关权益保护组织的意见。

第二十六条 规章送审稿应当经过起草单位的法制机构初审、领导班子集体研究,并由主要负责人签署;多个起草单位共同起草的规章送审稿,应当分别经各起草单位的法制机构初审、领导班子集体研究,并由主要负责人共同签署。

第二十七条 起草单位报送规章送审稿时,应当同时报送下列材料:

- (一)规章送审稿;
- (二)规章送审稿的起草说明;
- (三)规章送审稿所依据的法律、法规和政策;
- (四)征求意见以及意见采纳情况的相关材料;

(五) 参阅资料对照表；

(六) 起草单位的法制机构初审、领导班子集体研究等相关材料；

(七) 开展风险评估的相关材料；

(八) 其他需要提交的材料。

规章送审稿的起草说明应当包括制定规章的必要性和可行性、制定依据、起草过程、主要内容的说明、拟确立的主要制度和主要措施、征求意见情况以及主要分歧意见的协商处理情况等内容。

在起草过程中，依法应当履行公众参与、专家论证、听证、协商等程序的，应当同时报送社会公众意见、专家论证意见等相关材料。涉及公平竞争等内容的，应当提交开展评估、自检自审情况等相关材料。

第四章 审查

第二十八条 司法行政部门负责规章送审稿的具体审查。

司法行政部门在审查规章送审稿时，应当充分研究相关法律、法规、规章以及政策文件，掌握规章所涉及领域的行政管理实际情况，借鉴国内外相关经验，做好审查规章送审稿的基础工作。

第二十九条 司法行政部门主要从以下方面对规章送审稿进行审查：

(一) 是否符合规章的立法原则和权限；

- (二)是否符合社会主义核心价值观的要求;
- (三)是否与上位法相抵触,是否与有关规章协调、衔接;
- (四)是否减损公民、法人和其他组织的合法权益,或者增加其义务;
- (五)拟确立的主要制度和管理措施是否必要、适当、可行;
- (六)是否正确处理有关机关、组织和公民对规章送审稿主要问题的意见,是否正确处理有关重大意见分歧;
- (七)是否符合立法技术要求;
- (八)其他依法需要审查的内容。

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

- (一)制定规章的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的;
- (二)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;
- (三)未按照有关规定公开征求意见的;
- (四)主要内容严重脱离实际或者在立法技术上存在重大缺陷,需要全面调整和修改的;
- (五)其他需要缓办或退回的情形。

第三十一条 司法行政部门经初步审查后,将规章送审稿征求有关单位或者法律专家的意见;与市场主体生产经营活动密切相关的,还应该按照规定充分听取市场主体、行业

协会商会的意见。

司法行政部门可以将规章送审稿或者规章征求意见稿在市政府门户网站或者市政府司法行政部门门户网站公布，向社会公开征求意见。公开征求意见的期限一般不少于30日。

第三十二条 司法行政部门应当就规章送审稿涉及的主要问题，通过基层立法联系点或者政府立法咨询专家等进行实地调查研究，听取有关部门、组织和公民的意见。

第三十三条 规章送审稿涉及重大问题的，司法行政部门应当召开由有关单位、组织、专家学者和行政管理相对人参加的座谈会、论证会，也可以召开立法听证会，听取意见，研究论证。

第三十四条 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，司法行政部门应进行协调，达成一致意见；不能达成一致意见的，应当将主要问题、有关部门的意见和司法行政部门的意见上报市人民政府决定。

第三十五条 司法行政部门应当认真研究各方面的意见，与起草单位协商后，对规章送审稿进行修改，形成规章草案和对草案的说明。说明应当包括制定规章拟解决的主要问题、确立的主要措施以及与有关部门的协调情况等。

第三十六条 规章草案和说明应当经司法行政部门领导班子集体研究，由主要负责人签署后提请市政府审议。

制定重要规章，应当按照有关规定及时报请市委研究。

第五章 决定、公布、备案和解释

第三十七条 规章应当经市人民政府常务会议或者全体会议决定。

第三十八条 市人民政府常务会议或全体会议审议规章草案时，由司法行政部门作说明，也可以由起草单位作说明。

第三十九条 司法行政部门应当根据市人民政府常务会议或全体会议审议意见对规章草案进行修改，形成草案修改稿，报请市长签署命令予以公布。

第四十条 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。

第四十一条 规章签署公布后，应当及时在市政府公报、市政府门户网站、市政府司法行政部门门户网站、《许昌日报》及时全文刊登。市政府公报刊登的规章文本为标准文本。

第四十二条 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。

规章的实施单位应当在规章施行前做好规章的宣传、培训及实施前准备工作。

第四十三条 规章应当自公布之日起 30 日内，由市政府依照《中华人民共和国立法法》和《法规规章备案条例》等规定，向国务院、省人民代表大会常务委员会、省政府、市人民代表大会常务委员会备案。

司法行政部门具体负责规章备案工作。

第四十四条 规章解释权属于市政府。

规章有下列情形之一的，由市政府解释：

(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。

规章解释由规章的起草单位或者实施单位参照规章送审稿审查程序提出规章解释的具体建议和依据，并起草解释文本草案，由司法行政部门审查，报请市政府批准后公布。

规章的解释同规章具有同等效力。

第六章 其他规定

第四十五条 规章实施后有下列情形之一的，规章实施单位应当对规章进行立法后评估。评估情况应当及时向市政府报告。规章评估应当包括下列内容：

(一)规章的执行情况；

(二)行政管理相对人以及社会其他方面的反响；

(三)施行中存在的问题及其原因；

(四)需要评估的其他事项。

评估结果应当作为继续实施、修改、废止规章的依据。

第四十六条 规章立法后评估可以根据规章的具体情况，对全部内容进行整体评估，或者对主要内容进行部分评估。

规章立法后评估的重点是规章涉及的机构职责、行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政征用、行政救助、

行政给付、行政确认等事项。

第四十七条 实施规章立法后评估的单位根据需要可以委托高等院校、社会评估机构、行业协会及其他有关单位进行立法后评估。

第四十八条 规章立法后评估标准、程序等，依照《河南省政府规章立法后评估办法》执行。

第四十九条 开展规章立法后评估应当形成立法后评估报告，报司法行政部门审核。

经审核的立法后评估报告应当作为编制立法工作计划和修改、废止规章的重要依据。

司法行政部门根据立法后评估报告向市政府提出继续执行、修改或者废止规章等意见和建议。

第五十条 市人民政府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，及时组织开展规章清理工作。

规章清理由具体实施单位提出初步清理意见，司法行政部门审查后形成清理结果提请市人民政府审定。

规章清理结果应当向社会公布。

第五十一条 规章应当根据社会发展需要适时修改或者废止。规章的修改、废止程序参照本规定执行。

规章修改后应当及时公布新的规章文本。

第七章 附 则

第五十二条 本规定自 年 月 日起施行。

