

# 肇庆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11月7日肇庆市人民政府令第2号公布 根据2020年11月17日肇庆市人民政府令第9号修订)

## 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的程序，提高立法质量和效率，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》《肇庆市制定地方性法规条例》等有关规定，结合本市实际情况，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的立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、评估、清理、档案管理等适用本规定。

**第三条** 本规定所称地方性法规草案，是指市人民政府落实市人大立法计划并按照法定立法权限和立法程序组织起草，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，是指由市人民政府依照法定立法权限和立法程序制定，以肇庆市人民政府令形式发布实施的规范性文件。

**第四条** 市人民政府应当加强起草地方性法规草案和制定政府规章工作的领导。

市司法行政部门负责组织拟订市人民政府规章年度制定计划，负责具体指导、监督和综合协调地方性法规草案起草和政府规章制定相关工作，负责地方性法规草案和政府规章草案审查和送审工作，负责组织政府规章实施后评估和清理等工作。

县（市、区）人民政府和市人民政府工作部门、直属机构以及法律、法规授权管理公共事务的组织按照各自工作职责，协助做好政府立法相关工作。

**第五条** 起草地方性法规草案和制定政府规章应当严格遵循《中华人民共和国立法法》有关设区的市制定地方性法规和政府规章立法权限的规定。

市人民政府根据法律、行政法规和地方性法规的规定，可以在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面就下列事项，起草地方性法规草案或者制定政府规章：

（一）为执行上位法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)属于地方性事务需要制定地方性法规或者政府规章的事项。

**第六条** 起草地方性法规草案和制定政府规章应当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》和《规章制定程序条例》等确定的立法原则,符合上位法的规定。

制定重大经济社会方面的地方性法规、政府规章,应当按照有关规定及时报告市委。

**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、实施办法、实施细则等,但不得称条例。

起草地方性法规草案和政府规章应当符合立法技术的要求,用语准确简洁,条文内容具体明确,具有针对性和可执行性。

法律、行政法规已经明确规定的內容,地方性法规和政府规章原则上不作重复规定。

**第八条** 起草地方性法规草案和制定政府规章所需经费由本级财政予以保障。

## 第二章 立 项

**第九条** 市人民政府应当每年制定政府规章制定计划,具体

工作由市司法行政部门负责。

市司法行政部门应当于每年第三季度向县（市、区）人民政府和市人民政府工作部门、直属机构征集下一年度政府规章建议项目，并通过政府网站、政务新媒体等渠道向社会公开征集。公开征集政府规章立法建议的时间原则上不少于三十日。

**第十条** 县（市、区）人民政府和市人民政府工作部门、直属机构可以根据工作需要提出政府规章建议项目，由其法制工作机构进行统筹、审核后，由单位主要负责人同意后报送市司法行政部门。提交政府规章立项申请时应当提交政府规章建议稿并附制定说明。制定说明内容包括制定的必要性、可行性、合法性、需解决的主要问题及拟采取的主要措施、初步调研情况、立法进度安排等。

市司法行政部门根据市委、市人民政府工作安排和人大代表议案建议、政协委员提案等工作需要，可以提出立法建议项目交由相关部门研究提出意见。涉及规范政府共同行政行为方面的立法项目，可以由市司法行政部门直接提出。

公民、法人和其他组织可以提出政府规章项目建议，建议内容包括立法项目名称和制定必要性、可行性、主要内容等，也可以只提出规章项目名称、立法理由，并附提出建议单位或者个人的基本信息、联系方式。

市政府法律顾问可以通过研究报告、论证报告等形式向市司法行政部门提出立法建议项目。

**第十一条** 确定政府规章计划项目，应当结合本市经济社会发展的实际需要，急需先立，突出重点，统筹兼顾。

列入政府规章年度制定计划项目应当同时符合下列条件：

- （一）属于本市政府规章制定权限范围；
- （二）立法目的明确、公正，具有立法的必要性；
- （三）符合本市经济社会发展和行政管理实际需要；
- （四）制定依据明确，拟设定的主要制度和措施必要、可行、合理。

**第十二条** 具有下列情形之一的项目，不予列入市政府规章计划：

- （一）超越本市政府规章立法权限范围；
- （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，没有必要地方立法的；
- （三）立法目的不明确，或者明显存在部门利益的；
- （四）部门争议较大且尚未协调一致的；
- （五）上位法正在修改即将出台或者制定政府规章条件尚不成熟的其他情形；
- （六）拟确立的主要制度，与上位法相抵触或者不符合党和

国家有关方针政策的；

（七）未提出草案建议稿及说明，或者草案建议稿及说明内容存在较大缺陷，不宜立项的。

**第十三条** 市司法行政部门汇总整理各方面提出的政府规章建议项目，通过立项协调会、论证会或者专题调研等方式听取有关方面的意见和建议，对制定政府规章的必要性、制定条件和时机是否成熟等方面组织论证，提出下一年度政府规章制定计划建议稿。

市司法行政部门应当及时将市人民政府下一年度规章制定计划建议稿上报市人民政府审定。建议稿应当包括政府规章的名称、起草单位、主要内容、预计完成时间等内容。

市人民政府年度规章计划项目应当与市人民代表大会常务委员会年度立法计划项目相协调。已列入市人民代表大会常务委员会地方性法规立法规划、计划的，原则上不列入市人民政府年度规章制定计划。

**第十四条** 市人民政府年度规章制定计划应当提交市人民政府常务会议审议通过后印发并向社会公布。

年度规章制定计划应当明确规章的名称、起草单位、主要内容、完成时间等。

**第十五条** 市司法行政部门对不予纳入年度规章制定计划

的项目，应当通过适当方式及时向提出立法建议的相关单位或者个人进行反馈。

**第十六条** 列入年度规章制定计划的立法项目，因特殊情况确需暂缓办理、终止办理的，起草单位应当及时向市人民政府书面报告，经市司法行政部门提出审查意见后，由市人民政府决定。

没有列入市人民政府年度规章制定计划，确需增加立法项目的，有关单位应当按照本规定第十条规定的要求提出制定规章建议，由市司法行政部门提出审查意见后，报市人民政府决定。

市人民政府年度规章制定计划项目调整经市人民政府批准后，应当及时向社会公布。

**第十七条** 各级人民政府和政府有关部门需要提出我市地方性法规立法项目建议的，按照《肇庆市制定地方性法规条例》有关规定办理。

### 第三章 起 草

**第十八条** 起草法规规章，原则上由提出立法项目建议的单位或者有关行政主管部门承担。涉及两个以上部门工作职责的法规规章，由承担主要职责的部门组织起草、有关部门参与，共同

完成起草工作。规范政府共同行政行为或者综合性的重要地方性法规草案和政府规章草案，可以由市司法行政部门组织起草。法规规章起草单位通过年度立法计划予以明确。

专业性较强的法规规章，起草单位可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者通过政府购买社会服务方式委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

**第十九条** 起草单位应当按照年度立法计划要求，制定法规规章起草工作方案，落实起草任务、时间、组织 and 责任，及时启动起草工作。起草单位法制机构应当加强对本单位起草法规规章工作的统筹指导。

市司法行政部门负责指导和督促起草单位按年度立法计划推进立法项目，并根据需要提前介入法规规章起草工作，参与起草单位组织的调研、论证。

**第二十条** 起草法规规章应当符合下列要求：

- （一）符合立法权限，确保国家法制统一；
- （二）体现行政机关职权与责任的统一，在赋予行政机关职权的同时，规定其行使职权的条件、程序和承担的责任；
- （三）保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定的义务时，应当规定相应的权利和保障权利实现的途径；
- （四）有利于促进政府职能转变，提高行政效能；

（五）立足本市实际，内容具体、明确，具有针对性和可操作性；

（六）符合立法技术规范要求，结构严谨、逻辑严密、用语准确规范；

（七）法律法规规定的其他要求。

**第二十一条** 起草法规规章应当以问题为导向，深入调查研究，总结实践经验。起草单位开展立法调研，应当科学拟订调研提纲，选择具有关联性、代表性的调研地点和调研对象开展调查研究，并形成调研报告。

**第二十二条** 起草单位应当按照下列规定广泛征求各方面意见：

（一）通过书面征求意见、召开座谈会等形式征求相关地方政府、相关行政管理部门、相关行业协会和管理相对人意见；涉及市场主体经济活动、特殊群体利益的，应当按照国家和省的有关规定听取相关市场主体、特殊群体的意见；

（二）征求有关人大代表和政协委员、民主党派、社会组织等意见；

（三）除依法需要保密的外，应当通过政府网站、政务新媒体或者报纸等便于社会公众知晓的途径公开征求社会公众意见。公开征求公众意见的时间原则上不少于三十日。公开征求意见单

位应当在公开征求意见结束三十日内通过网上集中回复等适当方式反馈意见采纳情况。

**第二十三条** 地方性法规草案有下列情形之一的，应当依法召开立法论证会听取意见：

- （一）拟设定行政许可、行政强制措施或者重大行政措施的；
- （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）涉及社会公众普遍关注的热点难点问题，或者对社会公众有重要影响等重大利益调整事项的；
- （五）其他依法应当论证事项。

政府规章草案有上述第（二）、（三）、（四）项情形之一的，应当依法召开立法论证会听取意见。

**第二十四条** 召开立法论证会应当邀请相关行政机关、社会组织代表和专家学者、行业代表参加。

起草单位召开立法论证会应当制作笔录，形成论证报告。论证报告应当包括论证会的基本情况、发言人的基本观点、处理意见和建议等内容。

立法论证报告，应当作为起草、审查地方性法规草案或者政府规章的重要参考依据。

**第二十五条** 地方性法规草案和政府规章草案有下列情形之一的

之一的，应当依法召开立法听证会听取意见：

（一）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；

（二）法律法规规定应当召开立法听证会的。

召开立法听证会的程序按照国家和省有关规定执行。

**第二十六条** 参加立法听证会的人员应当包括相关行政机关、社会组织代表和专家学者、行业代表、行政管理相对人等。立法听证会应当根据行业特点、专业知识和报名顺序，按照持不同观点的各方人数基本相当的原则确定参加人员。

立法听证会应当形成听证报告。听证报告应当包括听证会的基本情况；发言人的基本观点和分歧意见；处理意见和建议。

立法听证报告，应当作为起草、审查地方性法规或者政府规章的重要参考依据。

**第二十七条** 具有下列事项情形之一，法规规章起草单位可以委托符合条件的第三方评估，并由第三方出具评估报告：

（一）拟确立的主要制度或者措施的合法性、必要性和可行性存在较大争议的；

（二）对公民、法人和其他组织的权利义务进行重大调整的；

（三）其他重要事项。

**第二十八条** 起草的法规规章草案涉及重大改革事项或者重大行政措施的，起草单位应当先向市委、市人民政府专题请示，经批准后再将相关内容写入地方性法规草案或者政府规章草案。

**第二十九条** 起草单位应当对各方面反馈意见进行研究处理，充分采纳合法合理意见，并将征求意见及采纳情况形成书面材料。

有关政府部门、单位对地方性法规草案、政府规章草案主要内容意见存在分歧的，起草单位应当组织协调，协调不能达成一致意见的，应当在上报市政府审定地方性法规草案送审稿或者政府规章送审稿请示时作出说明。

**第三十条** 起草的法规规章草案涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等市场主体经济活动的，起草单位应当进行公平竞争审查，并按规定出具公平竞争书面审查结论。

**第三十一条** 起草单位应当按照年度立法计划规定的时限完成法规规章起草任务，及时上报市人民政府审定。

因特殊情况需要暂停法规规章起草工作或者需要延期上报市人民政府的，起草单位应当及时向市人民政府报告，经市司法行政部门提出意见后由市人民政府研究确定。涉及不能按年度立法计划完成地方性法规草案起草任务，还应当向市人民代表大会

常务委员会报告。

**第三十二条** 政府有关部门起草的地方性法规草案送审稿或者政府规章草案送审稿，应当经本单位法制工作机构合法性审查、领导班子集体讨论通过后，由起草单位主要负责人签批同意后上报市人民政府。

起草单位提请市人民政府审定地方性法规或者政府规章时，应当附送下列材料：

（一）送审稿及其注释稿；

（二）起草说明，包括立法的必要性和可行性、立法依据、起草过程、主要内容的说明、征求意见及分歧意见协调情况等。起草说明应当对法规规章送审稿创新性内容和合法性合理性着重说明；

（三）立法调研报告及相关材料；

（四）广泛征求意见的有关材料，包括以各种形式征求意见的书面反馈意见原件和相关会议记录、对反馈意见的采纳情况详细说明等；

（五）起草单位法制工作机构出具的合法性意见和领导集体决策会议纪要；

（六）涉及公平竞争审查的，应当提交公平竞争审查表；

（七）依法举行立法论证会、听证会的，还应当提供立法论

证会、听证会的报告以及会议材料、笔录材料等；

（八）相关法律、法规、规章依据文本和外地相关立法参考资料等。

属于修正或者修订项目的，起草单位还应当提交拟修改的法规规章文本及修改对照稿。

**第三十三条** 本规定第三十二条所称的注释稿应当符合下列要求：

（一）在每一条的“第×条”之后注明该条文规范的内容；

（二）在每一条文内容的下方注明该条文拟定的理由，所依据上位法以及参考的其他规范性文件并列明其标题、文号和具体内容。

## 第四章 审 查

**第三十四条** 地方性法规草案、政府规章草案由市司法行政部门负责统一审查后，再提交市政府有关会议集体审议。

**第三十五条** 市人民政府办公室收到起草单位上报市人民政府的法规规章送审稿的请示及相关材料后，转市司法行政部门审查。

市司法行政部门应当在三个工作日内对报送材料是否齐全

进行初步审查，对于报送材料不符合要求的，要求起草单位限期补充完备材料。逾期未能补充完备的，应当退回起草单位处理。

**第三十六条** 法规规章送审稿具有下列情形之一的，可以暂缓办理或退回起草单位：

（一）未列入年度立法计划；

（二）拟定地方性法规草案、制定规章的基本条件发生重大变化的，或者上位法依据正在制定或修订，即将出台的；

（三）规定的主要制度或者职责分工存在较大争议，起草单位没有与有关单位协商的；

（四）起草单位未履行本规定第三章规定法规规章起草相关程序的；

（五）立法技术存在重大缺陷的；

（六）不符合本规定要求的其他情形。

市司法行政部门对法规规章送审稿决定退回起草单位的，应当报经市人民政府同意后，书面告知起草单位并说明理由。

**第三十七条** 审查法规规章送审稿，应当重点审查下列内容：

（一）立法的必要性。是否有利于贯彻实施上位法和国家、省、市的决策部署，是否有利于保障改革发展稳定大局，是否有利于解决社会管理中的实际问题；

（二）立法的可行性。拟设定的主要制度和管理措施是否有

利于改进行政管理，是否方便操作，是否有利于公民、法人和其他组织行使权利、履行义务，立法时机是否成熟；

（三）立法的合法性。是否符合立法权限，是否与上位法相冲突，是否违法设定行政许可、行政强制、行政处罚和行政收费等措施，是否违法设定证明事项，是否违法限制公民、法人或者其他组织的权利或者违法增设其义务；

（四）立法的合理性。是否体现行政机关的职权与责任相统一原则，是否符合精简、统一、效能的原则，是否符合职能转变的要求，是否有利于维护社会公共利益，是否有利于保障公民、法人和其他组织的合法权益，是否符合社会主义核心价值观和公序良俗；

（五）立法的规范性。法规规章的结构体例是否科学、完整，内在逻辑是否严密，条文表述是否严谨、规范，语言是否简洁、准确，是否符合其他立法技术规范；

（六）立法的公开性。是否按照规定征求相关行政机关、行政管理相对人以及社会公众的意见，是否采纳各方面提出的合理性意见和建议，是否充分协调相关行政机关的意见分歧；

（七）需要审查的其他内容。

**第三十八条** 市司法行政部门审查地方性法规草案送审稿和政府规章草案送审稿，根据实际需要可以采取下列方式征求有

关方面的意见：

（一）通过书面征求意见或召开座谈会方式听取相关行政机关、企事业单位、行业组织和行政管理相对人的意见；

（二）进行实地调查研究，听取基层有关机关、组织和公民的意见；

（三）涉及重大利益调整的，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；

（四）必要时可以将法规规章送审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时间原则上不少于三十日。

市司法行政部门负责建立市政府立法基层联系点，方便有关单位在起草、审查法规规章草案过程深入基层听取人民群众和社会组织的意见。

起草单位法制机构和相关业务机构应当配合市司法行政部门做好法规规章送审稿审查相关工作。

**第三十九条** 市司法行政部门审查法规规章送审稿时，涉及规定的主要措施、管理体制、权限分工等事项有分歧意见的，应当组织有关部门充分沟通、协调，力求达成一致意见；对较大争议的重要立法事项，可以组织有关行政机关、社会组织、专家学者等进行咨询论证评估。

经协调仍不能达成一致意见的，及时提请市人民政府协调决定。

**第四十条** 市司法行政部门认真研究各方面的意见，会同起草单位修改形成地方性法规草案、政府规章草案，并出具审查报告，经本单位办公会议集体讨论通过后提请市政府有关会议审议。

审查报告应当包括立法必要性、可行性、合法性、主要内容及重要条款设置的说明、办理过程、征求有关方面意见及采纳处理情况、对重大争议问题的协调处理情况等。依法进行咨询论证、听证、评估的，还应当对相关情况进行说明。

## **第五章 决定、公布与备案**

**第四十一条** 地方性法规草案和政府规章应当经市人民政府常务会议或者全体会议决定。

**第四十二条** 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，由起草单位作说明，市司法行政部门作审查修改说明。

**第四十三条** 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通过后，不需要修改的，由市人民政府办公室按办文程序呈报市长签署；如果会议审议原则通过并提出修改意见的，由起草单位会同市司法行政部门组织修改，形

成草案修改稿，上报市人民政府审定。

地方性法规草案和政府规章草案经审议未通过的，按照会议决定执行。

市政府规章立法涉及重大体制和重大政策调整、重要的市政府规章草案或者规章草案中涉及的重大问题，应当按《中共肇庆市委常委会会议事决策规则》提交市委常委会会议审议决定。

**第四十四条** 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后以市人民政府法规议案形式提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

**第四十五条** 经审议通过的政府规章，由起草单位提请市人民政府公布，报请审定公布政府规章时应当同时附政府规章解读方案和解读材料。

市人民政府办公室应当在市长签署政府规章后以市人民政府令公布。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。

政府规章应当自公布之日起三十日后施行；但是，公布后不立即施行将有碍政府规章施行或者不利于保障公共利益的，可以自公布之日起施行。

组织实施部门应当在政府规章施行前做好宣传和实施前的

准备工作。

**第四十六条** 政府规章的统一公布载体为肇庆市人民政府门户网站、《肇庆市人民政府公报》和中国政府法制信息网，同时应当在《西江日报》上全文刊登。

《肇庆市人民政府公报》上刊登的政府规章文本为标准文本。

**第四十七条** 政府规章自公布之日起三十日内由市人民政府依法报国务院、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，由市人民政府办公室会同市司法行政部门具体办理备案工作。

**第四十八条** 市司法行政部门负责对每年市人民政府制定的规章项目进行汇总统计，形成年度政府规章制定目录上报市人民政府审定后，按规定报送国务院、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。

## **第六章 解释、清理和档案管理**

**第四十九条** 政府规章解释权属于市人民政府。政府规章解释同政府规章具有同等法律效力。

**第五十条** 政府规章有下列情形之一的，应当提请进行解释：

(一) 规章的内容需要进一步明确具体含义的;

(二) 规章出台后出现新的情况, 需要明确适用规章作依据的。

由组织实施部门或者起草单位提出规章解释建议, 经市司法行政部门参照政府规章草案审查的程序提出意见, 报市人民政府批准后公布。

**第五十一条** 市司法行政部门可以对政府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。

**第五十二条** 市司法行政部门负责指导监督组织实施部门或者起草单位开展政府规章实施后评估工作, 政府规章实施满三年至少评估一次。开展评估单位应当按照《广东省政府规章立法后评估规定》有关规定对规章实施情况进行全面评估, 评估报告经市司法行政部门审查后报告市人民政府。经评估认为政府规章应当修改、废止的, 由组织评估单位及时开展修改、废止工作。

地方性法规实施后评估工作按省、市有关规定执行。

**第五十三条** 根据全面深化改革和社会经济发展需要, 以及上位法制定、修改、废止情况, 组织实施部门或者起草单位应当及时开展法规规章清理工作。市司法行政部门指导和督促清理工作, 并根据市人民政府工作要求或者实际情况组织清理工作。

我市出台的地方性法规、政府规章具有下列情形之一的, 应

当及时清理，作出修改、废止处理：

（一）所依据的法律、法规已经修改、废止或者宣布失效；

（二）主要内容与新公布的法律、法规、规章的规定不一致的；

（三）调整对象已经消失或者发生重大变化，规章的主要内容已经不适应当前经济社会实际需要的；

（四）其他依法应当修改、废止的情形。

**第五十四条** 国家机关、社会团体、企业事业组织、公民认为政府规章同法律、行政法规、地方性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审查的建议，由市司法行政部门组织研究，提出审查意见报市人民政府决定，并及时答复建议人。

**第五十五条** 政府规章的修改、废止程序按照本规定有关政府规章制定程序执行。

**第五十六条** 市司法行政部门、法规规章起草单位按照立法工作分工对法规规章起草、审查、审议等立法过程中形成的材料进行归档，建立健全规章立法档案。与下列立法过程形成的材料应当归档保存：

（一）申请、审查、批准立项相关材料；

（二）起草阶段开展调研、征求意见、咨询论证等材料；

- (三) 审查过程形成的相关材料;
- (四) 审议、审批过程形成的相关材料;
- (五) 公布和备案过程形成的相关材料;
- (六) 法规规章解读材料;
- (七) 其他立法有关材料。

法规规章立法档案应当按每个立法项目整理归档,纸质档案和电子档案一并保存。

## 第七章 附 则

**第五十七条** 本规定自 2021 年 1 月 1 日起施行。2017 年 11 月 7 日发布的《肇庆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》(肇庆市人民政府令第 2 号)同时废止。