忻州市人民政府规章制定办法

（征求意见稿）

**第一章 总 则**

**第一条（立法宗旨）** 为规范市人民政府规章制定程序，推进科学立法、民主立法、依法立法，提高政府规章质量，根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》《忻州市地方立法条例》等有关法律法规规定，结合我市实际，制定本办法。

**第二条（适用范围）** 市人民政府规章的立项、起草、审查、决定、公布、解释、评估与清理，适用本办法。

**第三条（立法权限）** 市人民政府可以对本市行政区域内涉及城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方政府规章。

制定政府规章可以对下列事项作出规定：

（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。

**第四条（制定原则）** 制定政府规章应当遵循《中华人民共和国立法法》确定的立法原则，应当从本市实际出发，突出地方特色，解决实际问题。

没有法律、行政法规、地方性法规的依据，地方政府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。

**第五条（党的领导）** 制定政府规章应当坚持中国共产党的领导，贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，按照有关规定报市委讨论决定。

**第六条（部门职责）** 市人民政府对规章的制定工作实行统一领导。

市人民政府司法行政部门负责年度立法计划草案的编制和立法审查等工作，组织、督促、协调、指导各地各部门做好相关工作。

各县（市、区）人民政府、忻州经济开发区管委会、五台山风景名胜区管委会和市人民政府有关部门按照各自职责，做好政府规章立项申报、调研论证、征求意见和起草等相关工作。

**第七条（命名原则）**政府规章的名称不得称“条例”，其名称按以下原则确定：

（一）对行政管理事项作出全面系统规定的，一般称“办法”；

（二）为实施法律、法规作出具体规定的，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”。

**第八条（立法规范）** 规章用语应当准确、简洁，条文内容应当明确、具体，具有可操作性。法律、法规已经明确规定的内容，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。

**第九条（行政许可）** 市政府规章不得设定行政许可。

 规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。

**第十条（行政处罚）** 市政府规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。

尚未制定法律、法规的，市政府规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。罚款的限额根据山西省规章设定罚款限额的有关规定执行。

**第十一条（立法专家库）** 司法行政部门应当遴选不同领域的专家，经市政府同意聘任为立法咨询专家，建立立法咨询专家库。

**第十二条（经费保障）** 制定规章的工作经费列入财政预算，保障立法工作开展。

**第二章 立项**

**第十三条（项目建议征集）** 司法行政部门应当于每年10月15日前，通过政府网站、报刊等媒体向社会公开征集下一年度规章立法项目建议。

公开征集立法项目建议的时间一般不少于30日。

**第十四条（报请立项）** 各县（市、区）人民政府、忻州经济开发区管委会、五台山风景名胜区管委会和市人民政府有关部门经调研论证认为需要制定政府规章的，应当于每年12月1日前报请市人民政府在下一年度予以立项。

公民、法人和其他组织认为需要制定政府规章的，可以向司法行政部门提出立法建议，并说明项目名称和制定的必要性，同时提供建议单位或者个人的基本信息和联系方式。

对前款的立法建议，司法行政部门可以转交有关部门进行研究，有关部门研究后认为需要制定政府规章的，应当报请立项。

**第十五条（报请内容）** 报送制定规章的立项申请，应当对制定规章的必要性、所要解决的主要问题、拟采取的主要措施、起草组织和经费保障等内容作出说明。

**第十六条（项目评估）** 司法行政部门应当对申请立项的立法项目的必要性、可行性、科学性进行评估论证，拟定年度规章制定工作计划草案，报市政府审议批准后，向社会公布。

年度规章制定工作计划应当明确规章的名称、起草单位、完成时间等。

**第十七条（计划调整）** 司法行政部门应当及时跟踪了解政府年度规章制定工作计划执行情况，加强组织协调和督促指导。年度规章制定工作计划在执行中，可以根据实际情况予以调整。

确需追加立法项目的，有关部门应当按照本办法报请立项，经司法行政部门评估论证后，报市人民政府决定。

因故需要暂缓执行的，起草部门应当提出书面报告，报市人民政府决定。

**第三章 起草**

**第十八条（起草机构）** 政府规章由报请立项部门或者市人民政府确定的部门起草。涉及多部门职责的，由市人民政府确定一个部门或者几个部门负责起草工作，也可以确定由司法行政部门组织起草。

**第十九条（委托起草）** 起草单位根据需要，可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

委托起草的，起草单位应当与受委托方签订委托起草协议，明确委托任务、权利义务、质量要求、完成期限、委托费用、违约责任等内容。

起草单位应当确定专人定期了解委托起草情况，保证起草工作质量。

**第二十条（起草质量）** 起草单位应当对起草质量负责，遵循以下规定：

（一）根据上位法及有关政策起草，符合政府规章制定权限要求；

（二）应当切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其义务的同时，还应当规定其享有的权利以及保障权利实现的途径；

（三）应当符合改革精神，符合社会主义市场经济发展的客观要求，不得设定有地方保护、阻碍市场流通和其他妨害公平竞争等内容的条款；

（四）应当从全局和人民的整体利益出发，避免强调部门权力和利益；

（五）在赋予有关行政机关必要职权的同时，还应当规定其行使职权的条件、程序和应当承担的责任；所规定的管理措施和办事程序，应当有利于提高工作效率，方便当事人；

（六）应当从本市实际出发，内容具体、明确、详尽，具有可操作性，能够解决拟规范领域中存在的突出问题，不得照抄照搬。

**第二十一条（起草责任）** 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、工作进程和经费保障等，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，向市政府书面报告予以说明。

**第二十二条（公众参与）** 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，除依法需要保密的外，应当将规章草案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。

**第二十三条（论证听证）** 起草规章，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，起草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，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。

**第二十四条（其他程序）** 规章的实施可能对社会稳定、公共安全等方面引发风险的，起草单位应当组织进行风险评估。

规章涉及市场主体经济活动的，起草单位应当按照有关规定履行公平竞争审查程序。

**第二十五条（部门意见）** 起草的规章内容涉及市人民政府其他部门的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。起草单位与其他部门有不同意见的，应当充分协商；经过充分协商不能取得一致意见的，起草单位应当在上报规章草案送审稿时说明情况和理由。

**第二十六条（审查报送）** 规章草案起草完成后，起草单位法制机构和法律顾问应当进行审查，经起草部门领导班子集体讨论后形成规章草案送审稿后报送市政府。

报送的规章草案送审稿，应当由起草单位主要负责人签署；几个起草单位共同起草的规章送审稿，应当由该几个起草单位主要负责人共同签署。

**第二十七条（报送材料）** 报送规章草案送审稿，起草部门应当提交以下材料：

（一）报送审查的报告；

（二）规章草案送审稿正文及其电子文本；

（三）规章起草说明；

（四）涉及意见征求和论证听证的，应当附相关记录；

（五）部门法制机构审核意见；

（六）部门法律顾问审核意见；

（七）公平竞争审查意见；

（八）起草规章所依据的法律、法规、规章和国家政策规定；

（九）其他市政府要求提供的材料。

**第二十八条（起草说明）** 规章起草说明应当包括以下内容：

（一）拟规范事项的现状和主要问题；

（二）起草规章的指导思想和宗旨；

（三）规定的主要措施及其法律依据；

（四）施行的可行性及预期效果；

（五）规章草案的意见征求与采纳情况；

（六）其他需要说明的问题。

**第四章 审查**

**第二十九条（移送审查）** 市政府办公机构应当对规章草案送审稿及相关材料的完备性、规范性进行审查，符合要求的，经市政府主要负责人批准后，转送司法行政机关进行审查。

**第三十条（提请时限）** 对当年计划完成的政府规章项目，起草单位应当于6月底前完成起草工作并报送审查，起草单位报送审查与提请市人民政府审议的间隔时间原则上不得少于6个月。

**第三十一条（审查内容）** 司法行政机关主要从以下方面对送审稿进行审查：

（一）是否符合上位法和有关政策规定；

（二）是否符合社会主义核心价值观的要求；

（三）是否与有关规章协调、衔接；

（四）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；

（五）是否符合立法技术要求；

（六）需要审查的其他内容。

**第三十二条（草案退回）** 司法行政机关认为送审稿存在下列情形之一的，可以根据实际情况决定暂缓审查、要求起草单位修改或者重新起草，并以书面形式说明理由，提出工作建议和时限要求。

（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）上报送审稿不符合规定的。

起草单位应当按照司法行政机关要求完成修改或者重新进行起草。

**第三十三条（征求意见）** 司法行政机关应当将规章草案送审稿或规章送审稿涉及的主要问题向有关机关、组织和专家征求意见。

司法行政机关可以将规章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。

**第三十四条（调查研究）** 司法行政机关应当就规章送审稿涉及的主要问题，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。可以根据需要开展学习考察，借鉴成熟经验。

**第三十五条（论证咨询）** 规章送审稿涉及重大利益调整的，司法行政机关应当进行论证咨询，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。

规章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，起草单位在起草过程中未举行听证会的，司法行政机关经市人民政府批准，可以举行听证会。

**第三十六条（矛盾协调）** 起草单位和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，司法行政机关应当进行协调。经过充分协调不能达成一致意见的，司法行政机关应当将主要问题在审查意见中说明，提请市人民政府研究决定。

对有较大争议的重要立法事项，经市人民政府同意，司法行政机关可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织进行评估。评估结束后，司法行政机关应当再次组织协调，仍不能达成一致的，提请市人民政府研究决定。

**第三十七条（审查会议）** 司法行政机关应当认真研究各方面的意见，与起草单位充分协商后，对规章送审稿进行修改，形成规章草案和起草说明。

司法行政机关应当组织有关部门召开会议对送审稿进行集体审查。

**第三十八条（签署报送）** 规章草案和说明由司法行政机关和起草单位主要负责人共同签署，提出提请市人民政府审议的建议。

司法行政机关起草或者组织起草的规章草案，由司法行政机关主要负责人签署，提出提请市人民政府审议的建议。

**第五章 决定和公布**

**第三十九条（审议决定）** 政府规章应当经市政府常务会议或者全体会议决定。

**第四十条（规章审议）** 审议规章草案时，由司法行政机关作说明，也可以由起草单位作说明。

参会人员提出审议意见时，应当针对政府规章草案的具体条款进行，审议意见应当具体、明确。

市人民政府办公机构应当做好会议记录工作。

**第四十一条（集体通过）** 市人民政府会议审议政府规章草案后，作出是否通过的决定。

审议通过的草案需要进行修改的，起草单位应当会同司法行政机关按照会议意见进行修改。

**第四十二条（首长签署）** 司法行政部门应当将完善后的规章草案报请市长签署，以政府令形式公布。

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。

**第四十三条（施行日期）** 市人民政府规章应当自公布之日起30日后施行；但是涉及公共安全、情况紧急以及公布后不施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。

**第四十四条（公布）** 政府规章应当自签署公布之日起7日内，由市人民政府办公机构负责在市人民政府门户网站上刊载，并申请在中国政府法制信息网上刊载，15日内在市人民政府公报和全市范围内发行的报纸上刊载。

市人民政府公报上刊登的规章文本为标准文本。

**第四十五条（规章解读）** 起草单位或者有关实施部门应当在政府规章公布之日起30日内，在市人民政府门户网站上对政府规章进行解读，必要时可以采取召开新闻发布会等方式进行解读。

**第四十六条（备案）** 市人民政府规章应当自公布之日30日内，由市人民政府向国务院报请备案，同时报省人民政府、市人大常委会备案。

具体备案工作由市人民政府办公机构和司法行政部门承担。

**第六章 解释与实施后评估**

**第四十七条（规章解释）** 规章有下列情形之一的，市人民政府可以对规章进行解释：

（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。

规章解释由规章起草单位或实施部门起草，司法行政机关参照规章送审稿审查程序提出意见，报请市人民政府批准后公布。

规章的解释同规章具有同等效力。

**第四十八条（实施后评估）** 规章公布后应当根据需要进行实施后评估，依照一定程序、标准和方法，对规章制定质量、实施绩效、存在问题等进行客观公正的调查、分析和评价，并提出后续完善及改进意见。

实施后评估应当遵循公开公正、公众参与、注重实效的原则，把握重点、有序推进。

**第四十九条（评估情形）** 规章有下列情形之一的，应当进行实施后评估：

（一）施行满5年的；

（二）所依据的上位法有重大修改或者调整的；

（三）公众、新闻媒体及社会各界提出较多意见和建议的；

（四）起草单位、实施部门和司法行政部门认为需要评估的；

（五）其他依法应当进行评估的情形。

**第五十条（评估主体）** 规章评估由起草单位或者实施部门组织开展，也可以由司法行政部门组织开展。

评估工作结束后应当形成立法后评估报告，提出继续实施、修改或者废止的建议，按照规章制定程序向市人民政府报告。

**第五十一条（规章清理）** 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。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规章，及时修改或者废止，并将清理结果向社会公布。

**第七章 附 则**

**第五十二条（适用原则）** 市政府作为提案人的地方性法规草案的制定，参照本办法执行。

**第五十三条（施行日期）** 本办法自2020年 月 日起施行。