梅州市人民政府规章制定程序规定

（草案征求意见一稿）

**第一章 总 则**

第一条【立法目的】为规范梅州市人民政府规章制定工作，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》等法律、法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条【适用范围】规章的立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、评估、清理等，适用本规定。

第三条【工作原则】制定规章，应当符合宪法、法律、行政法规以及其他上位法的规定，立足本市实际，突出地方特色，推进立法精细化，增强针对性、实用性和可操作性。

第四条【立法权限】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）属于本市行政区域的具体行政管理事项。

（三）制定规章，限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项；法律另有规定的,从其规定。

（四）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【名称要求】规章的名称不得称“条例”，名称按照以下原则确定：

（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”。

第六条【政府职责】市人民政府应当加强对立法工作的领导，研究决定规章制定工作中的重大问题，将立法工作经费列入财政预算。

 第七条【部门职责】市司法行政部门负责统筹、组织、协调和指导规章制定工作，履行下列职责：

（一）编制政府规章年度制定工作计划；

（二）督促、指导起草单位完成规章起草工作；

（三）组织开展规章草案送审稿的审查、协调和修改；

（四）组织开展规章的清理、备案以及立法后评估工作；

（五）法律、法规规定的其他市政府立法工作。

各县级人民政府、市政府有关部门以及有关单位应当按照职责和要求，做好规章的起草、调研、论证和征求意见等工作。

第八条【立法机制建设】市司法行政部门根据需要建立政府立法咨询专家库，聘请法律等相关领域的专家学者、实务工作者为规章制定工作提供咨询论证。

市司法行政部门在基层人民政府、社会组织、企事业单位等主体中，选取有代表性的作为政府基层立法联系点，拓宽公众参与政府立法的途径。市人民政府各部门、各有关单位在起草规章草案等政府立法活动中，可以通过基层联系点开展工作。

**第二章 立 项**

第九条 【项目征集】市司法行政部门应当于每年第三季度向本级人民政府部门和下级人民政府等征集下一年度制定、修改、废止政府规章的立法建议项目。有关单位应当按照要求及时报送。

市司法行政部门可以通过市人民政府门户网站、政务新媒体或者报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径公开征集立法建议项目，公开征集的时间一般不少于30日。市人民政府门户网站、《梅州日报》等单位应当配合市司法行政部门做好立法建议项目公开征集工作，自收到公开征集有关材料之日起3个工作日内及时予以刊登。

第十条【项目提出】政府部门或者有关单位提出立法建议项目的，应当由本单位负责法制工作的机构进行审核、统筹，并报主要负责人同意后报送市司法行政部门。

市司法行政部门根据同级党委、人民政府工作安排和人大代表建议、政协委员提案等实际工作需要，可以直接提出立法建议项目，并交由相关部门研究提出意见。涉及规范政府共同行为等方面的立法建议项目，也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以书面或者电子邮件等方式向市司法行政部门或者市政府立法基层联系点提出立法建议项目，并提供建议单位或者个人的基本信息、联系方式。

第十一条【立项报送材料要求】提出政府规章建议项目的，应当同时向市司法行政部门报送规章草案建议稿和立项说明。立项说明应当包括下列内容：

（一）必要性；

（二）制定依据；

（三）所需解决的主要问题；

（四）拟确立的主要制度；

（五）调研论证的基本情况；

（六）立法进度；

（七）其他与立项密切相关的内容。

社会公众提出政府规章建议项目的，可以只提出项目名称和立法的主要理由。

第十二条【立法计划编制】司法行政部门应当汇总整理有关单位和社会公众提出的立法建议项目，并通过立项协调会、论证会或者专题调研等方式听取各方面的意见和建议，拟订年度政府立法工作计划草案。

第十三条【立项基本条件】拟列入年度政府立法工作计划的项目应当符合下列条件：

（一）符合规章制定权限范围；

（二）符合本市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）制定依据明确，拟设定的主要制度和措施必要、可行。

第十四条【优先立项情形】 符合本规定第十三条规定条件且有下列情形之一的项目，可以优先列入年度政府立法工作计划：

（一）与同级党委、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）人大代表议案建议、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；

（六）拟采取的主要制度、措施已有一定实践基础，立法条件比较成熟的；

（七）现行有效的规章与上位法不一致或者与国家重大政策调整不适应，需要及时修订的。

第十五条【不予立项情形】 有下列情形之一的项目，不得列入年度政府立法工作计划：

（一）超越规章制定权限范围的；

（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，没有必要专门立法的；

（三）立法目的不明确，或者明显存在“部门利益”的；

（四）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。

第十六条　【计划审定】 年度政府立法工作计划草案按照有关程序报市政府常务会议审议通过并经市委同意后，及时印发并向社会公布。

第十七条　【立法工作计划执行】 对列入年度规章制定工作计划的项目，起草单位应当按照计划要求，按时完成起草工作，因特殊情况确需延期办理、暂缓办理、终止办理的，起草单位应当向市司法行政部门提交书面说明，由市司法行政部门提出意见后报市人民政府决定。

市司法行政部门应当加强对年度政府立法工作计划执行情况的督促检查和协调指导。

第十八条【计划调整】市人民政府可以根据实际情况对年度规章制定工作计划予以调整。提出调整建议的县（市、区）人民政府、市政府有关部门应当向市人民政府请示，说明项目调整的原因，由市司法行政部门提出意见后报市人民政府决定。

属于增加立法项目的，提出调整建议的县（市、区）人民政府、市政府有关部门还应当按照本规定第十一条的要求向市人民政府报送有关材料。

年度规章制定工作计划调整后，市人民政府应当向社会公布。

**第三章 起 草**

第十九条【确定起草单位】列入年度政府立法工作计划的规章项目，原则上由主管部门或者提出立法建议的单位负责起草，其他有关部门和单位参与配合。

规章项目起草单位不明确的，由市司法行政部门与相关部门共同协商确定，或者由市司法行政部门报本级人民政府同意后，指定一个部门组织起草、有关部门参与，共同负责起草工作。

第二十条【起草工作方案】 起草单位应当在年度规章制定工作计划印发之日起30日内，向市司法行政部门报送正式项目的起草工作方案。起草工作方案应当包括起草工作重点、进度安排、负责人员、调研论证计划等内容。起草单位负责法制工作的机构应当加强对本单位规章起草工作的统筹指导。

市司法行政部门应当加强对规章起草工作的指导，及时跟踪了解起草单位工作进度情况，根据需要可以提前介入规章的起草工作，参与起草单位组织的调研、论证工作。

第二十一条【委托起草】 起草专业性较强的规章，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，或者委托专家、有条件的大专院校、教学科研机构、律师事务所、社会组织（以下简称受委托方）等起草。

通过委托方式确定的受委托方，应当有熟悉法律法规和相关专业知识的人员、有相关领域的时间经验或研究成果和具备与承担任务相适应的其他条件。

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、质量要求、完成期限、工作报酬、违约责任等内容，并对受委托方的起草工作进行督促指导，指派熟悉业务的经办人员全程参与起草工作。

受委托方应当根据委托起草协议开展起草工作，并按期提交研究报告和规章草案文本。

第二十二条【起草要求】 起草规章，应当符合下列要求：

（一）符合立法权限，确保法制统一；

（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，在规定其义务时，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向加强宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务和生态环境保护转变；

（五）立足本地区实际，内容具体、明确，具有针对性和可操作性；

（六）结构严谨、条理清晰、用语规范、简明易懂；

（七）法律、法规规定的其他要求。

第二十三条【调查研究】 起草政府规章应当深入调查研究，科学拟订调研提纲，选择具有相关性、代表性的调研地点和调研对象，明确规章起草的重点、难点及存在的主要问题，形成立法调研报告。

立法调研报告应当包括下列内容：

（一）调研过程；

（二）需要解决的主要问题及其原因分析；

（三）立法经验；

（四）立法建议。

第二十四条【起草阶段听取意见】 起草单位应当按照下列要求，就规章草案广泛听取意见：

（一）书面征求有关单位的意见。

（二）除依法需要保密的外，应当通过政府网站、政务新媒体或者报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径公开征求社会公众意见。向社会公开征求意见的期限一般不少于30日。

（三）涉及市场主体经济活动、社会群体利益的，起草单位应当按照国家和省的有关规定，专门听取相关市场主体、行业协会商会、社会群体的意见。

（四）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或者专业性较强的，应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。

（五）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，应当举行听证会听取意见。听证会程序按照国家和省的有关规定执行。

（六）提请上级有关主管部门对规章草案提出指导性意见。

起草单位应当综合分析各方面的意见，充分采纳合理的意见和建议；对不予采纳的意见，应当说明理由。对立法意见的采纳情况，应当通过电话、电子邮件、书信、当面答复或者网上集中回复等适当方式进行反馈。

第二十五条【公平竞争审查要求】 规章草案涉及市场准入和退出、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的，起草单位应当按照国家和省的有关规定开展公平竞争审查。

第二十六条【草案起草意见协调】 起草单位在规章起草过程中，与其他部门存在意见分歧的，应当充分协商。经过充分协商仍不能取得一致意见的，应当在报送规章草案时说明情况和理由。

第二十七条【内设法制机构审查及集体审议】 起草单位提请审议规章送审稿，应当直接报送本级人民政府。规章送审稿报送审查前，应当由起草部门的法制机构审核，领导班子集体讨论，并由单位主要负责人签署；

多个单位共同起草的规章送审稿，应当分别由其负责法制工作的机构进行审核和领导班子集体讨论通过，经各起草单位主要负责人共同签署后报请本级人民政府审议。

规章拟规定事项属于政府重大行政决策的，还应当按照重大行政决策的相关规定执行。

第二十八条【送审材料要求】 起草单位向本级人民政府报送规章送审稿的请示，应当同时提交下列材料：

（一）送审稿文本；

（二）起草说明（包括立法必要性和可行性、立法依据、对主要内容的说明以及征求意见的处理情况等）；

（三）立法征求意见稿及有关单位的回复意见；

（四）起草单位负责法制工作的机构出具的审核意见；

（五）举行立法论证会、听证会的，还应当提供论证会、听证会的报告；

（六）相关法律、法规和政策依据文本；

（七）送审稿的条文注释；

（八）涉及公平竞争审查的应当提交公平竞争审查表；

（九）其他相关资料。

起草说明应当对规章送审稿创新性内容的依据和合法性作着重说明。属于修改项目的，还应当提交修改对照稿。

**第四章 审 查**

第二十九条【形式审查】市司法行政部门收到规章送审稿及相关材料后，应当在10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，市司法行政部门应当要求起草单位限期予以补齐。

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者退回起草单位：

（一）未列入年度立法工作计划，也不属于人民政府批准增加项目的；

（二）制定规章的基本条件发生重大变化的；

（三）有关部门对规章草案规定的主要制度存在较大争议，起草单位未与有关部门协商的；

（四）草案存在严重合法性问题、制度设计缺陷突出或者草案文本质量较差等问题的；

（五）草案可能存在较高社会稳定风险的；

（六）未按照要求完成征求意见、集体讨论等程序的。

第三十条【审查标准】 审查规章送审稿，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，是否有利于贯彻党中央、国务院决策部署和同级党委、人民政府工作要求，是否有利于保障改革发展稳定大局，是否有利于解决行政管理中的实际问题；

（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、法人或者其他组织行使权利、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、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的原则，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、法人或者其他组织的合法权益；

（五）立法的规范性：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其他公众的意见，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）其他需要审查的内容。

第三十一条【起草单位配合审查】 起草单位负责法制工作的机构和相关业务部门应当共同配合司法行政部门做好规章送审稿审查工作。市司法行政部门在审查规章送审稿过程中，通过立法调研、座谈会、论证会、听证会等形式听取意见时，起草单位应当积极参与，介绍情况、听取意见、回答询问。

规章送审稿有下列情形之一的，市司法行政部门可以要求起草单位在限定期限内进行修改完善：

（一）对各部门提出的意见未进行处理的；

（二）含有妨碍公平竞争或者性别歧视规定的；

（三）其他不符合本规定要求或者立法技术存在重大缺陷的。

第三十二条【立法风险评估】规章草案直接关系人民群众切身利益且涉及面广、容易引发社会稳定风险，或者可能对公共安全等方面造成不利影响的，起草单位应当在规章审查阶段同步开展立法风险评估，明确风险点，并提出风险防范措施和处置预案。

第三十三条【审查阶段听取意见】市司法行政部门审查规章草案送审稿，应当书面征求各县级人民政府、市人民政府部门、市政府立法基层联系点、市政府立法咨询专家等意见，并可以根据实际需要征求人大代表、政协委员的意见。

市司法行政部门可以将规章草案送审稿及其说明等向社会公布，通过市人民政府门户网站、政务新媒体或者报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径公开征求社会公众的意见，征求意见时间一般不少于30日。

涉及市场主体生产经营活动、特殊群体利益的，市司法行政部门应当按照国家和省的有关规定听取相关市场主体和行业协会商会、特殊群体的意见。

针对立法中的重点、难点问题，市司法行政部门应当开展调查研究，并通过召开座谈会、论证会或者听证会等形式听取公民、法人和其他组织意见。

市司法行政部门对征求意见中的合理意见应当予以采纳，对征求意见的采纳和处理情况，应当在规章审查报告中作专门说明，并通过适当方式予以反馈。

 第三十四条【意见协调】 市司法行政部门审查规章送审稿，应当充分协调各方面的意见。对各方面提出的重大分歧意见，应当充分沟通、协调，达成一致意见；经过协调仍未能达成一致意见的，应当将主要问题、有关机构或者部门的意见和本部门的意见及时报请本级人民政府协调。

第三十五条【集体讨论】 市司法行政部门审查规章送审稿，应当经领导班子集体讨论，并在讨论通过后提请本级人民政府有关会议审议。

**第五章** 审议、公布、备案

第三十六条【集体讨论】规章草案应当经市人民政府常务会议或者全体会议审议。

第三十七条【专题研究与会议呈批】 对拟提请政府有关会议审议的规章草案，由分管起草单位的政府领导同志在会前组织专题研究,对有关重大分歧问题进行协调。未经政府分管领导同志研究协调的议题原则上不安排上会。

规章草案提请政府有关会议讨论或者审议前，政府办公机构应当向分管立法工作的政府领导同志呈批相关议题。

经政府分管领导同志研究协调达成一致意见的规章草案，政府办公机构应当及时安排上会。

第三十八条【会议审议意见】 政府有关会议讨论或者审议规章草案时，由司法行政部门作说明，也可以由起草单位作说明。

参加会议的其他部门对草案提出意见时，对同一问题除发生新情况外，应当与征求意见时该部门书面意见或者协调达成的意见保持一致。

第三十九条【审议决定】规章草案经市政府常务会议或者全体会议审议通过后，无需修改的，由市长直接签署；仍需修改的，由市司法行政部门组织起草单位及有关单位进行修改完善形成草案修改稿,并按程序报请政府审定。规章在市长签署后以梅州市人民政府令的形式公布。

规章草案经讨论或者审议决定不予通过或者暂不作出决定的，按照讨论或者审议意见执行。

第四十条【规章公布】经市长签署命令公布的规章，由市人民政府办公室印发，并在《梅州市人民政府公报》和本市范围内发行的报纸上刊载，同时应当在市人民政府门户网站予以公布。规章起草责任单位负责将规章解读材料发送市人民政府办公室，与规章同步关联公布。

《梅州市人民政府公报》上刊登的规章文本为标准文本。

第四十一条【规章备案】 规章应当自公布之日起30日内，依照《中华人民共和国立法法》和《法规规章备案条例》的规定向有关机关备案。

备案工作，由政府办公机构会同市司法行政部门具体办理。

第四十二条【规章实施情况报告】 规章组织实施单位应当在规章实施满2年后的6个月内对规章实施效果进行检查，并向本级人民政府提交规章实施情况的报告。

1. 解释、评估、清理

第四十三条【规章解释】规章解释权属于市人民政府。规章有下列情形之一的，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，需要明确如何具体适用规章的。

规章解释由市司法行政部门参照本规章送审稿审查程序提出意见，报请市政府批准后公布。

规章的解释同规章具有同等效力。

第四十四条【立法后评估】规章的立法后评估依照《广东省政府规章立法后评估规定》执行，把评估结果作为修改或者废止规章、完善配套制度、改进实施措施或者上升为法规的重要参考，市司法行政部门负责立法后评估工作的组织、指导和协调。

第四十五条【立法清理】市人民政府有关部门应当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、废止情况或者上级有关部署，对本部门组织实施的规章及时开展清理，并根据清理结果向市司法行政部门提出制定、修改或者废止有关规章的建议。清理内容涉及其他部门职责的，应当征求有关部门的意见。

国家或者省就特定领域、行业或者事项部署开展的规章专项清理工作，由相关领域、行业或者事项的主管部门负责。主管部门不明确或者意见协调不一致的，由本级人民政府指定的部门负责。

规章清理工作应当坚持专项清理和全面清理相结合。对经过清理需要修改的规章项目，应当对该项目的全部内容进行研究，发现与上位法规定不一致的，一并提出具体修改意见。

市司法行政部门应当加强对清理工作的指导和监督。

**第七章 附 则**

第四十六条【参照适用】市政府作为提案人的地方性法规草案的制定，参照本规定执行。

第四十七条【施行日期】本规定自2024年 月 日起施行。《梅州市人民政府关于印发<梅州市人民政府拟定地方性法规草案和制定政府规章程序规定>的通知》(梅市府〔2016〕3号)同时废止。