

# 株洲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

(2016年3月25日株洲市人民政府令第3号公布 自2016年5月1日起施行)

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强地方性法规草案起草和政府规章制定工作，规范立法程序，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》、《法规规章备案条例》和《株洲市人民代表大会及其常务委员会立法条例》，结合本市实际，制定本规定。

**第二条** 市人民政府对地方性法规草案和政府规章的立项、起草、审查、决定以及对政府规章的公布、解释、修改、废止等

活动，适用本规定。

**第三条** 本规定所称地方性法规草案，是指由市人民政府组织起草，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，是指市人民政府制定并以市人民政府令形式公布的规范性文件。

**第四条** 市人民政府起草地方性法规草案和制定政府规章的范围，包括本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。

**第五条** 地方政府规章可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。

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。

**第六条** 市人民政府法制部门具体负责地方性法规草案起草和政府规章制定工作的指导、监督和综合协调，并负责组织起草、审查或者直接起草地方性法规草案和政府规章草案。

县市区人民政府和市人民政府有关部门应当按照各自职责，

承担起草地方性法规草案和制定政府规章的具体工作，并积极配合市人民政府法制部门做好政府立法的其他工作。

**第七条** 政府规章的名称一般称“规定”、“办法”、“实施细则”、“实施办法”等，不得称“条例”。

**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** 市人民政府根据经济社会发展和行政管理需要，按照统筹安排、急需先立、突出重点、兼顾一般和“立、改、废”并重的要求，制定年度立法计划，可以根据需要制定五年立法规划。

**第十条** 市人民政府法制部门可以通过向县市区人民政府、市人民政府各部门发函和在报纸、网络刊登公告等形式，征集下一年度地方性法规草案和政府规章的立法建议项目。

涉及规范政府共同行政行为方面的立法建议项目，可以由市人民政府法制部门直接提出。

县市区人民政府提出的立法建议项目涉及全市性或者跨行政区域的事项，应当与市人民政府有关行政主管部门协商并达成

一致，由市人民政府有关行政主管部门按照本规定提出立项申请。

**第十一条** 公民、法人和其他组织可以以书面或电子邮件等形式向市人民政府法制部门提出起草地方性法规草案或者制定政府规章的立法建议。

立法建议应当包括立法项目名称、拟规范事项的现状、立法主要内容和法律依据等。

**第十二条** 县市区人民政府和市人民政府各部门认为需要起草地方性法规草案或者制定政府规章的，应当于每年10月1日前，向市人民政府法制部门报请立项，并提交下列材料：

（一）立项申请；

（二）地方性法规草案或者政府规章草案的建议稿；

（三）立项说明（包括制定的必要性和可行性，所要解决的主要问题，拟确立的主要制度等事项，前期调研论证及意见征求情况等）；

（四）立法依据及相关参考资料。

**第十三条** 提出立项申请的部门和提出立法建议的公民、法人或其他组织，应当认真查阅国家、省、市同类法律、法规和规章的相关规定，深入调查研究，进行充分论证。

**第十四条** 市人民政府法制部门负责对立项申请和立法建议进行梳理、汇总，经深入调查研究，组织有关部门、专家进行论证，符合条件的，提出立法项目建议，形成年度立法计划，报送市人民政府常务会议审定后，以市人民政府文件公布实施。

市人民政府年度立法计划中的项目分为出台项目和调研论证项目。立法条件和时机成熟的，列入出台项目。立法条件或者时机不成熟的，列入调研论证项目，其立法条件和时机成熟后，可以适时调整列入当年的出台项目。

列入立法规划和年度立法计划的地方性法规草案项目，应当征求市人民代表大会法制委员会、有关专门委员会、常务委员会立法工作机构的意见，与市人民代表大会常务委员会立法规划和年度立法计划确定的地方性法规项目相衔接。

**第十五条** 市人民政府年度立法计划和五年立法规划由市人民政府法制部门组织实施并监督执行，不得擅自调整。因特殊情况确需调整的项目，应当由提出需调整项目的县市区人民政府或者部门进行充分论证后，报市人民政府同意，并送市人民政府法制部门备案。

未列入年度立法计划的项目，确属实际所需、条件成熟的，根据市人民政府安排或者经市人民政府同意，可以增补列入年度

立法计划或者五年立法规划，并按照本规定第十二条的规定将相关材料抄送市人民政府法制部门。

### **第三章 起草**

**第十六条** 地方性法规草案和政府规章草案的起草，原则上由提出立项申请的部门或者该立法项目的主要实施部门或者行业主管部门承担。起草部门可以邀请有关组织、专家参与起草或者直接委托有关组织、专家起草。

涉及多个部门或者重大、复杂的立法项目，由市人民政府指定主办部门起草，其他有关部门参与。

涉及规范政府共同行政行为方面的立法项目，由市人民政府法制部门直接起草，其他相关部门积极配合。

**第十七条** 承担起草工作的部门应当组成由部门主要负责人、部门法制机构人员参加的起草小组，制定起草工作计划并送市人民政府法制部门备案审查，按时完成起草任务。联合起草的，应明确各部门负责领导、参与人员。

**第十八条** 起草地方性法规草案和政府规章草案，应当深入调查研究，总结实践经验，借鉴国内外同类立法的成功做法，并符合下列要求：

(一) 与上位法不相抵触，与同等效力的其他地方性法规或者规章相协调、衔接；

(二) 有关法律、法规、规章已经明确规定的內容，原则上不作重复规定；

(三) 行政处罚、行政许可、行政强制措施等依法设置；

(四) 符合本市实际，体现改革精神，促进经济社会发展；

(五) 体现行政机关的职权、责任相统一和公民、法人及其他组织的权利、义务相统一；

(六) 具有前瞻性，能在较长时间和一定范围内普遍适用；

(七) 具备实施的环境和条件；

(八) 逻辑严密、条理清楚、结构严谨、文字简洁、用语准确、明确具体，具有可操作性；

(九) 法律、法规规定的其他要求。

**第十九条** 起草部门起草地方性法规草案和政府规章草案应当进行充分论证，可以采取下列方式征求意见：

(一) 以征求意见函、召开征求意见会等形式征求上级、本级及下级有关部门、管理相对人等方面的意见；

(二) 通过报纸、网络等媒体公布征求意见稿征求社会各界和广大市民的意见；

（三）涉及专业性较强的问题，邀请有关专家、学者进行论证；

（四）对本市经济社会发展有重大影响，直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益、内容存在重大分歧意见的，举行听证会或者论证会听取意见。

征求意见时，相关部门应当认真研究并提出书面意见，加盖本部门公章后，按要求反馈。

举行听证会的，应当按《规章制定程序条例》第十五条的规定实施。

**第二十条** 地方性法规草案或者政府规章草案在报送审查前，起草部门内部或者下属单位有分歧意见的，起草部门应当进行协调；其他部门有分歧意见的，起草部门应当邀请有关部门进行协商，有关部门应当积极配合并派员参加。

经过协商不能达成一致意见的，起草部门向市人民政府法制部门报送地方性法规草案或者政府规章草案送审稿时，应当据实报送不同意见的相关材料。

**第二十一条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿应当由起草部门的法制机构进行审核，经起草部门负责人集体讨论通过，由部门主要负责人签署后，报送市人民政府法制部门审查。

联合起草的，由各部门主要负责人会签后报送。

**第二十二条** 起草部门应当按照市人民政府年度立法计划和起草工作计划确定的报送时间，按程序及时完成地方性法规草案和政府规章草案的调研、起草、论证和报送工作。

因特殊情况不能完成或者需要延期完成起草和报送工作的，起草部门应当及时向市人民政府提交书面报告说明情况，并经市人民政府同意后抄送市人民政府法制部门备案。

**第二十三条** 市人民政府法制部门应当加强对起草工作的指导和协调，可先期参与调研、论证、听证等事项。

## **第四章 审查**

**第二十四条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿报送市人民政府法制部门审查时，应当提交下列材料：

- （一）送审报告；
- （二）送审稿文本及其起草说明；
- （三）起草所依据的法律、法规、规章和政策文本；
- （四）以各种形式征求意见的书面意见和相关会议记录；
- （五）召开听证会的，还需提交立法听证会报告；
- （六）涉及地方性法规、政府规章需要废止或者修改的，应

当附拟废止或者拟修改的地方性法规、政府规章文本；

（七）立法调研报告和参考其他城市同类立法项目的相关资料；

（八）其他需要提交的有关材料。

前款规定提交的材料，应当报送一式五份。

起草部门提交的材料不符合本条第一款、第二款规定的，应当在五个工作日内补齐。

**第二十五条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿的起草说明，应当包括下列主要内容：

（一）拟规范事项的现状及需要解决的主要问题；

（二）起草的依据和过程；

（三）主要内容及重要条款设置的详细理由；

（四）征求意见及分歧意见协调情况；

（五）其他需要说明的问题。

**第二十六条** 市人民政府法制部门主要从以下方面进行审查：

（一）是否列入年度立法计划；

（二）报送材料是否齐全，格式是否符合要求；

（三）是否符合宪法、法律、法规规定，是否与其他地方性

法规、规章相衔接；

- (四) 是否正确处理了不同意见和建议；
- (五) 是否符合立法技术的要求；
- (六) 需要审查的其他内容。

**第二十七条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿有下列情形之一的，市人民政府法制部门可以缓办或退回起草部门：

- (一) 未列入年度立法计划的；
- (二) 经审查发现制定的基本条件尚不成熟的；
- (三) 主要内容不符合上位法相关规定的；
- (四) 立法技术上存在重大缺陷，需要做全面调整和修改的；
- (五) 有关部门对送审稿的主要内容存在较大争议，起草部门未与有关部门协商的；
- (六) 送审稿未实施法定程序的；
- (七) 送审材料不齐全，格式不符合要求的；
- (八) 不符合本规定第十八条规定的。

**第二十八条** 市人民政府法制部门审查地方性法规草案和政府规章草案送审稿时，应深入调查研究，根据情况以适当形式征求县市区人民政府、有关部门、社会各界及有关专家的意见。

县市区人民政府、有关部门应当认真组织研究并提出意见，

经主要负责人签字并加盖单位公章后，按要求及时反馈。

**第二十九条** 送审稿直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益，或有关机关、组织或者公民对其有重大意见分歧，起草部门在起草过程中未实施或未按要求实施公开征求意见、论证、听证等程序的，市人民政府法制部门可以要求起草部门补正相关程序，也可以直接组织实施。

**第三十条** 市人民政府法制部门应当客观公正、实事求是地认真研究各方面的意见，充分吸纳合理意见。对有重大意见分歧的内容、条款，应当组织有关部门进行协调，经协调达不成一致意见的，可以提请市人民政府组织协调，也可以提出处理意见报市人民政府决定。

**第三十一条** 市人民政府法制部门对地方性法规草案和政府规章草案送审稿进行审查、组织论证后，会同起草部门修改完善，形成草案及其起草说明。

起草说明应当包括本规定第二十五条规定的内容、对草案送审稿的审查过程、对重大争议问题和不同意见的协调处理情况等内容；召开听证会的，还应当对听证会情况进行说明。

**第三十二条** 地方性法规草案和政府规章草案及其起草说明，由市人民政府法制部门主要负责人签署，提出提请市人民政

府审议的建议。市人民政府办公室应当按照程序及时提请市人民政府常务会议或者全体会议审议。

## **第五章 审议、决定、公布、备案和解释**

**第三十三条** 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，由市人民政府法制部门作起草说明，起草部门根据需要作补充说明。与地方性法规草案和政府规章草案内容有关的部门主要负责人列席会议。

有关部门对草案提出意见的，对同一问题除发生新情况外，应当与征求意见时反馈的意见或者协调达成的意见相符，不得重新提出异议。

**第三十四条** 经市人民政府常务会议或者全体会议审议通过的地方性法规草案和政府规章草案，由市人民政府法制部门按照会议审议要求修改后，报市长签署。审议未通过的，按照会议决定执行。

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之日起十个工作日内，以市人民政府议案提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

经审议通过的政府规章草案，市人民政府办公室应当在市长

签署之日起十个工作日内以市人民政府令印发并公布，及时在《株洲政报》刊载，市人民政府法制部门负责在中国政府法制信息网和《株洲日报》刊载。

在《株洲政报》刊登的政府规章文本为标准文本。

市人民政府令的序号应当保持连续性，并载明制定机关、序号、规章名称、通过日期、施行时间、市长署名以及公布日期。

**第三十五条** 政府规章应当自公布之日起三十日后施行，但涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍规章施行的，可自公布之日起施行。

**第三十六条** 政府规章应当自公布之日起三十日内，由市人民政府法制部门依法报送国务院、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。

**第三十七条** 政府规章的解释权属于市人民政府。

政府规章解释由实施部门提出需要解释的建议，经市人民政府法制部门审查，或者由市人民政府法制部门直接提出解释建议，报送市人民政府批准后公布。

政府规章的解释与政府规章具有同等效力。

## **第六章 清理、修改和废止**

**第三十八条** 政府规章实施后满五年，实施部门应当对其实施情况进行评估。

涉及人民群众重大利益、事关经济社会发展大局或者多个部门实施、规范政府共同行政行为的政府规章实施情况，市人民政府法制部门可以组织开展评估工作。

政府规章评估工作结束后，实施部门或者组织评估的部门应当提出明确的评估结论，撰写政府规章评估工作报告报送市人民政府。

**第三十九条** 政府规章施行后每隔五年，实施部门应当对其进行清理。必要时，市人民政府法制部门可以组织有关部门进行清理。

**第四十条** 由市人民政府起草经市人民代表大会或者其常务委员会审议通过并公布的地方性法规 and 市人民政府公布的规章有下列情形之一的，需要修改或者废止的，按照本规定执行：

- （一）与上位法相抵触的；
- （二）所依据的法律、法规已经修改或者废止的；
- （三）已经被新出台的法律、法规或者规章取代的；
- （四）调整对象已经消失或者发生变化的；
- （五）实施机关发生变化的；

(六) 按照规定进行清理和评估后, 认为需要修改或者废止的;

(七) 其他需要修改或者废止的情形。

## 第七章 附 则

第四十一条 本规定自 2016 年 5 月 1 日起施行。