

三门峡市人民政府规章制定程序规定

(2021年8月30日三门峡市人民政府令第9号公布 自2021年11月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为规范市政府规章制定程序,提高规章质量,根据《中华人民共和国立法法》和《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 市政府规章(以下简称规章)的立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、评估、清理、修改、废止等,适用本规定。

第三条 市政府制定规章,限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。

市政府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)属于本行政区域的具体行政管理事项。

应当制定地方性法规但条件尚不成熟的，因行政管理迫切需要，可以先制定规章。

第四条 市政府制定规章，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。

制定重要规章，应当按照有关规定及时向市委报告。

第五条 市政府制定规章，应当遵循以下原则：

(一)符合宪法、法律、法规和其他上位法的规定，遵循《中华人民共和国立法法》和《规章制定程序条例》确立的立法原则。

(二)坚持从本市实际出发，坚持科学立法、民主立法、依法立法。

(三)没有法律、法规的依据，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 市政府统一领导规章制定工作，研究解决规章制定工作中的重大问题，并将规章制定工作所需经费纳入财政预算。

市政府司法行政部门负责统筹、组织、审查、协调和指导规章制定工作。

各县(市、区)政府，城乡一体化示范区、开发区管委会，市政府工作部门及有关单位负责规章的立项、解释、修改、废止建议

的提出和起草、立法后评估等工作,并积极配合做好规章制定工作。

第七条 规章的名称一般称“规定”“办法”“细则”等,但不得称“条例”。

第八条 制定规章应当符合立法技术规范,结构严谨、条理清晰,用语准确、简洁、规范,条文内容明确、具体,具有可操作性。

法律、法规已经明确规定的內容,规章原则上不作重复规定。除內容复杂的外,规章一般不分章、节。

第二章 立 项

第九条 市政府司法行政部门应当于当年6月底前向各县(市、区)政府,城乡一体化示范区、开发区管委会和市政府工作部门及有关单位征集下一年度规章立法项目建议,并向社会公开征集规章立法项目建议。

第十条 县(市、区)政府,城乡一体化示范区、开发区管委会和市政府工作部门及有关单位认为下一年度需要制定规章的,应当经集体讨论决定后,由本单位主要负责人签署,在规定时间内向市政府司法行政部门报请立项。

市政府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。

第十一条 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。

第十二条 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;

(二) 相关法律、法规、规章和政策,国内外有借鉴价值的立法资料;

(三) 重要、疑难问题的专家论证意见。

申报正式项目的,应当同时提交调研论证报告,调研论证报

告包括立项调研、征求意见、对需要解决的主要问题和拟确立的主要制度与有关部门的协商情况等材料。

社会公众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。

第十三条 立项申请应当包括下列内容:

- (一)立法名称;
- (二)立法依据;
- (三)立法的必要性;
- (四)重点解决的问题;
- (五)拟确立的主要制度或者措施、可行性;
- (六)起草工作情况或者工作计划;
- (七)其他需要说明的问题。

第十四条 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。

第十五条 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。

第十六条 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。

第十七条 市政府司法行政部门应当对征集到的立法项目建议进行审查,通过召开立项协调会、论证会或者专题调研等方式征求各方面意见和建议,按照突出重点、统筹兼顾、急需先立的原则,拟订政府年度规章立法计划,经市政府党组报请市委研

究后,由市政府批准并公布。

第十八条 列入年度规章立法计划的项目分为正式项目、预备项目和调研项目。

正式项目是指立法需求迫切,立法条件、草案比较成熟,年内可以审议的项目,正式项目一般当年不超过1个。

预备项目是指有立法必要性,拟确立的主要制度具有可行性,但尚需进一步研究的项目。

调研项目是指有立法必要性,需要开展调研和论证的项目。

未经调研或者条件不成熟的项目,不得列入正式项目和预备项目。

第十九条 没有列入年度规章立法计划正式项目的,原则上当年不再制定。有关单位认为确需将预备项目转为正式项目制定的,应当进行补充论证,提交正式项目立项所需的相关材料,由市政府司法行政部门审查、论证,报请市政府批准。

列入年度规章立法计划的项目确需终止的,报请立项的单位或者起草单位应当提交书面说明,由市政府司法行政部门审核,报请市政府批准。

第二十条 年度规章立法计划下达后,起草单位应当及时制定起草计划并组织实施,主动向市政府司法行政部门报告起草工作情况。



市政府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。

第三章 起 草

第二十一条 规章原则上由报请立项的单位或者市政府确定的单位起草。

规章的内容涉及不同部门职责或者比较复杂的,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,有关单位参与共同负责起草工作。

第二十二条 起草单位应当按照年度规章立法计划的要求,成立由本单位主要负责人参加的起草小组,落实起草的领导责任、工作人员、经费和时限要求。

起草规章应当深入调查研究,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,总结实践经验,广泛征求有关机关、组织和公民的意见。

第二十三条 起草规章可以邀请有关专家、教学科研单位、社会组织等参加,也可以委托教学科研单位、社会组织等第三方起草。委托第三方起草的,起草单位应当加强起草过程指导,保证起草工作质量。

第二十四条 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。

第二十五条 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。

第二十六条 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。

第二十七条 起草规章涉及市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意见不一致的,应当充分协商;经过充分协商仍不能取得一致意见的,起草单位应当会同有关部门共同报请市政府决定,并在报送规章草案送审稿(以下简称规章送审稿)时一并说明情况和理由。

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。

第二十八条 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。

第二十九条 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。

第三十条 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。

第三十一条 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。

第三十二条 起草单位应当按照年度规章立法计划的要求,按时完成起草工作并报送审查;不能按时完成起草工作的,应当向市政府请示。

第三十三条 列入年度立法计划正式项目的规章,起草单位应当向市政府报送审查规章送审稿的请示,同时提交下列材料:

- (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。

第三十四条 起草单位在向市政府报送审查规章送审稿的请示前,应当主动与市政府司法行政部门进行沟通,由市政府司法行政部门对规章送审稿等材料进行初步审核。经初步审核,有

下列情形之一的,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) 涉及的主要领域的法律、法规、规章已经或者将要制定、作出调整的;
- (三) 未按照有关规定公开征求意见的;
- (四) 依法应当履行而未履行公众参与、专家论证、听证、风险评估等程序的;
- (五) 拟确立的主要制度与上位法冲突的;
- (六) 有关单位对拟确立的主要制度存在较大争议,起草单位未与有关单位充分协商的;
- (七) 主要内容严重脱离本市实际或者在立法技术上存在重大缺陷,需要大部分调整和修改的;
- (八) 过度强化部门权力和利益的;
- (九) 报送材料不符合本规定第三十三条规定的;
- (十) 起草工作违反法律、法规、规章等有关规定的。

经初步审核,起草程序、材料符合要求的,起草部门再向市政府报送审查规章送审稿的请示;未通过初步审核的,市政府不予受理。

第三十五条 起草单位应当加强与市政府司法行政部门的沟通,可以主动邀请市政府司法行政部门参与起草的调研、论证、

听证等。市政府司法行政部门认为有必要参与起草单位组织的调研、论证工作的,可以通知起草单位后参与,起草单位接到通知后,应当予以配合。

第四章 审 查

第三十六条 市政府司法行政部门负责规章送审稿的具体审查。

市政府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。

第三十七条 市政府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。

第三十八条 市政府司法行政部门审查规章送审稿, 应当就立法思路、立法内容、重点问题等深入开展立法调研, 充分征求基层群众、社会各界特别是行政相对人的意见。起草单位应当配合市政府司法行政部门开展立法调研工作。

第三十九条 市政府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; 也可以根据实际情况, 经初步审查修改后, 形成规章征求意见稿, 征求有关单位或者法律专家的意见。

市政府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。

第四十条 市政府司法行政部门可以探索建立基层立法联系点制度, 拓宽社会公众有序参与政府立法的途径和方式。

探索建立政府立法咨询专家库, 鼓励专家学者利用专业特长, 发挥其在政府立法中的作用, 确保立法科学可行。

市政府司法行政部门可以通过基层立法联系点或者政府立

法咨询专家,征求对年度规章立法计划项目和规章送审稿的意见、建议,收集相关社会公众对规章实施情况的反映,开展立法调研、规章立法后评估。

第四十一条 规章送审稿涉及重大利益调整的,市政府司法行政部门应当进行论证咨询,广泛征求有关方面的意见。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。

第四十二条 有关单位对规章送审稿涉及的主要措施、管理体制、职责分工等问题有不同意见的,市政府司法行政部门应当组织有关单位进行协调。经过充分协调仍不能达成一致意见的,由市政府司法行政部门将主要问题、有关单位的意见和市政府司法行政部门的意见报请市政府决定。

第四十三条 收到规章征求意见的单位应当认真深入研究,提出合法、合理、可行的意见和建议,按照要求及时以正式文件形式回复意见。

第四十四条 市政府司法行政部门应当对收集到的意见和建议进行整理和研究,并对合理的意见和建议予以采纳。

第四十五条 市政府司法行政部门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的必要性,拟解决的主要问题和拟确立的主要制度、措施以及征求意见、协调情况等。

第四十六条 规章草案和说明应当经市政府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

第四十七条 规章应当经市政府常务会议或者全体会议决定。

会议审议规章草案时,由市政府司法行政部门作说明,也可以由起草单位作说明。

第四十八条 规章草案经审议同意后,市政府司法行政部门应当根据审议意见对规章草案进行修改,形成规章草案修改稿,按程序报请市长签署命令予以公布。

第四十九条 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。

规章签署公布后,应当在市政府公报、市政府门户网站、中国政府法制信息网、市政府司法行政部门门户网站、《三门峡日报》及时全文刊登。

市政府公报刊登的规章文本为标准文本。

第五十条 规章应当自公布之日起 30 日后施行。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。

第五十一条 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。

市政府司法行政部门具体负责规章备案工作。

第五十二条 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,由市政府司法行政部门审查,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 立法后评估、清理、修改和废止

第五十三条 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。

(一)拟上升为地方性法规的;

(二)拟进行重大修改的;

(三)拟废止但有较大争议的;

(四)与经济社会发展或者公众利益密切相关,群众反映集中的;

(五)人大代表、政协委员或者社会各界意见和建议较为集中的;

(六)市政府司法行政部门认为需要进行立法后评估的。

第五十四条 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。

第五十五条 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。

第五十六条 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。

第五十七条 开展规章立法后评估应当形成立法后评估报告,报市政府司法行政部门审核。

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。

市政府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。

第五十八条 规章有下列情形之一的,按照“谁起草、谁负责”“谁实施、谁负责”的原则,规章的起草单位或者实施单位应当开展即时清理:

- (一)与宪法、法律、法规或者其他上位法相抵触的;
- (二)依据的上位法已被修改、废止或者宣布失效的;
- (三)主要内容已经被新出台的上位法所替代的;
- (四)不适应经济社会发展和全面深化改革要求的;
- (五)调整的对象已经消失或者调整的法律关系已发生重大变化;
- (六)实施单位发生变化的;
- (七)国务院、省政府、市政府提出专项清理要求的;
- (八)按照规定进行立法后评估,需要修改、废止或者宣布失效的;
- (九)其他需要即时清理的情形。

修改、废止规章,参照规章制定的有关规定执行。规章修改、废止后,应当及时公布。

规章修改后,应当及时公布新的规章文本。

第五十九条 开展规章清理,规章的起草单位或者实施单位应当按照下列标准,向市政府司法行政部门提出清理建议:

(一)没有违法或者不当情形的,建议继续有效;

(二)所依据的上位法已经废止的,建议废止;

(三)所依据的上位法已经宣布失效或者调整对象已经消失的,建议宣布失效;

(四)规章内容不符合上位法规定的,建议废止或者修改;

(五)规章不适应全面深化改革和经济社会发展要求的,建议废止或者修改。

清理建议应当附具清理的依据、理由。

第六十条 市政府司法行政部门对清理建议进行合法性审查,形成规章清理结果,提请市政府常务会议或者全体会议审议。

认为需要专门立项修改、废止或者宣布失效的,按照规定处理;也可以根据实际情况,对多个规章作修改、废止或者宣布失效处理。

规章清理结果应当向社会公开。

第七章 附 则

第六十一条 起草规章的立法技术规范,执行《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会立法技术规范(试行)》(一)、(二)等规定。

第六十二条 市政府提请市人民代表大会及其常务委员会审议的地方性法规草案的拟订程序,按照有关法律、法规执行。法律、法规未作规定的,参照本规定的有关规定执行。

第六十三条 本规定自 2021 年 11 月 1 日起施行。