

# 儋州市人民政府令

第5号

《儋州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》已经2023年12月7日第十六届儋州市人民政府第51次常务会议审议通过，现予公布，自2024年2月1日起施行。

市长：陳陽

2023年12月14日

(此件主动公开)

# 儋州市人民政府 起草地方性法规草案和制定政府规章程序规定

## 第一章 总则

**第一条【立法目的】** 为了规范市人民政府立法工作，提高立法质量和效率，根据《中华人民共和国立法法》、国务院《规章制定程序条例》《海南省制定与批准地方性法规条例》等法律法规，结合我市实际，制定本规定。

**第二条【适用范围】** 市人民政府提请市人民代表大会及其常务委员会（以下简称“市人大及其常委会”）审议的地方性法规草案的拟订；以及行政规章的立项、起草、审查、决定、公布、解释、修改和废止等活动，适用本规定。

根据《海南自由贸易港洋浦经济开发区条例》第六条之规定，依据本规定颁布的地方性法规和政府规章适用于洋浦经济开发区。

**第三条【立法原则】** 市人民政府立法工作应当贯彻执行党的路线方针政策和决策部署，将社会主义核心价值观融入立法工作中，遵循立法法确定的立法原则、权限、程序和要求，符合宪法、法律、法规和其他上位法的规定，突出地方特色，增强针对性、实用性和可操作性，控制数量，提高质量。

**第四条【党的领导】** 坚持把党的领导贯彻于立法工作全过程。市人民政府编制年度立法工作计划和制定重大经济社会方面的规章，应当按照有关规定及时报告市委。

**第五条【立法范围】** 拟订地方性法规草案和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。

**第六条【部门职责】** 市人民政府应当加强对立法工作的领导，协调处理立法中的重要问题，并将拟订地方性法规草案和制定规章所需经费列入财政预算。

地方性法规草案、规章草案（以下简称“立法草案”）的起草部门或者单位（以下简称“起草单位”）应当按照要求开展立法有关工作，并提供必要的人员、经费等保障。

市司法行政部门负责组织、指导、协调、督促地方性法规草案拟订和规章制定工作，并具体负责立法草案的审查工作。

**第七条【立法程序】** 拟订地方性法规草案的程序，包括立项、起草、审查、决定和提出议案。

制定规章的程序，包括立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、修订和废止等活动。

**第八条【技术规范】** 地方性法规草案和规章应当符合立法技术要求，做到结构严谨，条理清楚，用语准确、简洁，条文内容具体明确。

地方性法规草案的名称，一般采用条例、实施办法、实施细

则、办法、规定、决定。规章的名称，一般采用规定、办法，但不得采用条例。

上位法已经明确规定的內容，地方性法规草案、规章原则上不作重复规定。

## 第二章 立项

**第九条【编制计划】** 市人民政府应当根据经济社会发展的实际需要，坚持市人大及其常委会在地方立法工作中的主导作用，加强与市人大常委会沟通协调，统筹兼顾，突出重点，科学制定年度立法工作计划。

**第十条【项目征集】** 制定年度立法工作计划应当公开征集立法项目和立法建议，可以通过人民政府门户网站、报刊、电视或者其他方式，向社会公开征集，具体工作由市司法行政部门负责。

各镇、市直部门和有关单位根据工作需要可以向市人民政府提出立法项目建议。

**第十一条【立项申请】** 各镇、市直部门和有关单位认为需要立法的，应当于每年10月30日前向市人民政府报送下一年度立法项目立项申请，径送市司法行政部门按照规定办理。未按时报送的，一般不列入年度立法工作计划。

公民、法人和其他组织提出立法项目建议的，由市司法行政

部门根据建议主要内容转相关职能部门按本条前款规定办理。

**第十二条【立项申请内容】** 立法项目建议或者立项申请应当包括以下内容：

- （一）项目名称；
- （二）制定依据、必要性和可行性；
- （三）需要解决的主要问题、拟确立的主要制度；
- （四）调研论证的基本情况；
- （五）起草进度安排，计划报送市政府审议的时间。

社会公众提出的立法项目建议，可以只提出项目名称及立法的主要理由。

报送立项申请的，还应当说明起草的工作步骤和保障。

**第十三条【项目评估】** 市司法行政部门对立法项目建议、立项申请进行初步审查和评估论证，拟订年度立法工作计划草案。涉及拟订地方性法规草案项目的，应当与市人大及其常委会沟通协调。

市司法行政部门应当向有关公民、法人和其他组织反馈立项建议采纳情况。

**第十四条【立项原则】** 立项应当遵循下列原则：

- （一）上位法未作规定，本市社会经济发展急需，具有地方特色的项目，具有立法的必要性，应当立项；
- （二）上位法已有规定，但比较原则或者作出授权性规定的，应当立项；

- (三) 上位法正在制定、修订的，暂缓立项；
- (四) 能够综合立项的，不单独立项；
- (五) 需要规范的事项可以通过立法以外的方式解决的，或者立法条件尚不成熟的，原则上不予立项。

拟立项的立法项目，应当符合地方立法的权限和范围。

**第十五条【立法计划】** 年度立法工作计划应当明确地方性法规草案或规章的名称、起草单位、完成时限等内容。

立法计划分为审议类项目、预备类项目和调研类项目三类。审议类项目是指按照规定程序完成起草，当年上报市人民政府审议的项目；预备类项目是指研究起草、成熟时可以当年提交市人民政府审议的项目；调研类项目是指当年进行调研、论证的项目。

编制年度立法工作计划应当与省人民政府和市人大及其常委会立法规划、年度立法计划相衔接。

**第十六条【计划审议】** 年度立法工作计划草案由市司法行政部门按照规定报经市人民政府常务会议讨论、审议通过后，由市政府办公室印发。

市司法行政部门应当及时跟踪了解起草单位执行年度立法工作计划的情况，加强组织协调和督促指导。

**第十七条【项目调整】** 市人民政府年度立法计划执行中，因特殊情况确需增加或者调整立法项目的，有关各镇、市直部门及有关单位应当向市人民政府提交立项或者调整申请，经市司法行政部门组织研究、论证并提出审查意见后，报市人民政府批准。

### 第三章 起草

**第十八条【草案起草】** 立法草案由立法计划中确定的起草单位组织起草；涉及两个以上单位职责的，由主要单位牵头起草；起草单位不明确或存在争议，经协调后仍不能确定起草单位的，由市司法行政部门提出意见后报市人民政府决定。

专业性较强的立法草案，可以吸收有关专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织等第三方起草，所需经费纳入起草单位部门预算予以保障。

**第十九条【调研和听取意见】** 起草单位应当充分研究有关法律、法规和政策，深入调查研究，学习借鉴外地先进经验，广泛听取有关单位、组织、人大代表、政协委员和公民的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会、问卷调查等多种形式。

**第二十条【公开征求意见】** 除依法需要保密的外，起草单位可以以征求意见函、召开征求意见会等形式征求各镇、市直部门和有关单位的意见，通过报纸、网络等媒体，将立法草案及其说明向社会公开征求意见，期限一般不少于 30 日。起草单位应当将收到的意见和建议进行归纳整理，对合理意见予以采纳；未予采纳的应当以适当方式说明理由。

**第二十一条【论证咨询】** 立法草案有下列情形之一的，起

草单位应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见：

（一）涉及公民、法人和其他组织间权利义务关系重大调整的；

（二）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的；

（三）涉及有不同利益诉求群体之间的重大利益调整的；

（四）涉及减损公民、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的；

（五）涉及重大法律问题或者特殊专业技术问题的；

（六）需要进行专题论证咨询的其他重大利益调整事项。

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。

**第二十二条【听证】** 立法草案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。在立法草案报送审查时，应当说明对听证会意见的处理情况及其理由。

**第二十三条【公平竞争审查】** 涉及市场准入、产业发展、招商引资、招投标、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立法草案，起草单位应当进行公平竞争审查。

**第二十四条【风险评估】** 立法草案内容可能存在社会稳定、

生态环境和公共安全等风险的，起草单位应当按照规定组织开展风险评估。

**第二十五条【协调研究】** 立法草案涉及其他单位职责或者与其他单位关系紧密的，起草单位应当与有关单位充分协商；经过充分协商不能取得一致意见的，起草单位应当在报送立法草案送审稿（以下简称送审稿）时说明情况和理由。

立法草案内容涉及有关管理体制、职能调整等应当由市人民政府决策的重大事项的，起草单位应当向市人民政府专题请示。

**第二十六条【草案送审】** 送审稿应当经起草单位集体讨论通过，由主要负责人签署；联合起草的，由各起草单位主要负责人共同签署。

送审稿报市人民政府审查，径送市司法行政部门按照程序办理。

**第二十七条【送审材料】** 起草单位将送审稿报送市人民政府审查时，应当提交下列材料：

- （一）书面请示；
- （二）立法草案、起草说明及注释稿；
- （三）专家论证结论、听证报告、公平竞争审查意见、合法性审查意见和风险评估报告；
- （四）意见收集及采纳情况；
- （五）其他有关材料。

修改地方性法规或者规章的，还应当提交修改前后的对照文

本。

法规草案应于报送市人大及其常委会首次审议前2个月送审，规章草案应于市人民政府审议前1个月送审。

**第二十八条【起草说明】** 立法草案送审稿定稿后，起草单位应当制作立法草案注释稿并撰写起草说明。起草说明应当包括制定的必要性、上位法依据、规定的主要措施、有关方面的意见及其协调处理情况以及其他需要说明的问题。注释稿应当注明该条文规范的内容、拟定的理由、所依据的法律法规以及参照的政策文件等。

**第二十九条【终止和暂缓】** 起草单位应当在年度立法计划规定的时限内完成起草工作。

起草单位确因上位法或者国家政策调整等客观原因无法按期完成起草工作的，提出终止或者暂缓的意见，经市司法行政部门审查后，报市人民政府决定。

**第三十条【提前介入】** 立法草案起草阶段，市司法行政部门可以提前介入，通过参与立法草案的起草、调研、论证、修改等方式，督促和指导起草单位开展立法草案的起草和报送工作。

**第三十一条【经费保障】** 起草单位起草立法草案所需经费应当作为立法草案单位的立法专项经费，列入年度财政预算。

市政府在审议年度立法计划草案时，一并对立法专项经费预算进行审定。立法专项经费经市政府批准后由市财政主管部门按规定拨付。

## 第四章 审查

**第三十二条【审查内容】** 市司法行政部门负责对送审稿进行审查，起草单位应当予以配合。主要审查：

- （一）是否符合上位法的规定；
- （二）是否符合社会主义核心价值观的要求；
- （三）是否与有关法律、法规、规章协调衔接；
- （四）是否正确处理有关单位、公民、法人和其他组织对送审稿主要问题的意见；
- （五）是否符合立法技术要求；
- （六）是否广泛征求意见并对分歧意见进行协调处理；
- （七）部门权限、职责划分是否明晰；
- （八）需要审查的其他内容。

审查专业性较强的立法草案时，可以吸收相关领域专家参与，或者委托有关专家、法律专业团队、教学科研单位参与审查。

审查地方性法规草案时，可以邀请市人大及其常委会有关工作机构参加。

**第三十三条【补充材料】** 送审稿起草单位报送的文件和材料不符合本规定第二十七条、第二十八条规定的，起草单位应当在市司法行政部门要求的时限内补齐有关材料，未按规定补齐材料的，市司法行政部门不予审查。

**第三十四条【暂缓审查和退回】** 送审稿有下列情形之一的，市司法行政部门可以暂缓审查或者作退回处理：

- （一）不符合上位法规定的；
- （二）立法基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；
- （三）有关部门、单位对其主要制度存在较大争议，起草单位未与其充分协商的；
- （四）未按照规定公开征求意见的；
- （五）起草单位未集体讨论通过的；
- （六）立法技术存在严重缺陷，需要作全面调整的；
- （七）致使立法工作无法进行的其他情形；
- （八）不宜以地方性法规、规章形式发布的。

决定暂缓审查或者退回处理的，市司法行政部门应当书面通知起草单位，说明理由并提出工作建议；涉及地方性法规草案的，还应当及时函告市人大及其常委会有关工作机构。

送审稿退回的，市司法行政部门应当建议限期处理。

**第三十五条【征求意见】** 市司法行政部门可以将送审稿及其有关材料向社会公布，征求意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于 30 日。

**第三十六条【调研座谈】** 市司法行政部门可以组织起草单位就送审稿涉及的主要问题，深入基层实地调研，听取基层有关单位、公民、法人和其他组织的意见。

**第三十七条【论证咨询】** 送审稿具有本规定第二十二条规

定情形的，市司法行政部门应当进行论证咨询，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。

**第三十八条【听证】** 送审稿中属于需要听证的事项，起草单位在起草过程中未举行听证会的，市司法行政部门可以举行听证会听取意见。

**第三十九条【争议协调】** 立法草案涉及主要措施、管理体制、权限分工等争议较大的问题，市司法行政部门应当组织召开协调会进行协调，力求达成一致意见。

对有较大争议的重要立法事项，市司法行政部门可以委托有关专家、教学科研单位或者社会组织等第三方进行评估。

经过充分协调仍不能达成一致意见的，市司法行政部门应当会同起草单位将主要问题、有关方面的意见和本部门的意见及时报市人民政府有关领导协调，或者提请市人民政府决定。

**第四十条【报送审议】** 市司法行政部门与起草单位认真研究各方面的意见后，应当集体讨论，形成报请市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议的审查报告（以下简称审查报告）和立法草案及其说明。说明应当包括下列内容：

- （一）立法的依据、主要内容和条款的解释；
- （二）立法的必要性和拟解决的主要问题；
- （三）起草和审查的过程；

(四) 确立的主要制度和措施;

(五) 争议问题及各方理由、协调结果情况。

(六) 其他需要说明的问题。

审查报告由市司法行政部门主要负责人签署,提出提请市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议的建议。

**第四十一条【司法行政部门立法草案】** 市司法行政部门组织起草的立法草案,经集体讨论后由主要负责人签署,提出提请市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议的建议。

**第四十二条【终止和暂缓】** 市司法行政部门在立法草案审查中,因上位法或者国家政策调整等客观原因无法按期完成审查工作的,提出终止或者暂缓的意见报市人民政府决定,经市人民政府同意后,通知起草单位。涉及地方性法规草案的,还应当及时函告市人大及其常委会有关工作机构。

## 第五章 决定和公布

**第四十三条【专题研究】** 立法草案应当由起草单位报请市人民政府分管领导专题研究通过后,提请市人民政府常务会议或全体会议审议决定。

**第四十四条【草案审议】** 市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议立法草案时,市司法行政部门和起草单位主要负责人应当向会议作说明,与会人员可以充分发表意见。

涉及专业性问题的，市司法行政部门、起草单位可以邀请专业人士到场说明。

**第四十五条【决定】** 经过市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议通过的立法草案，由起草单位会同市司法行政部门修改完善，按照下列规定办理：

（一）地方性法规草案报市长签署市人民政府议案后，提请市人大常委会审议；

（二）规章报请市长签署市人民政府命令公布后，及时在市级媒体报刊和政府门户网站刊载。

公布规章的命令应当载明制定机关、序号、规章名称、通过日期、施行日期、市长署名以及公布日期。

**第四十六条【公布】** 规章应当自公布之日起 30 日后施行，但是涉及公共安全以及公布后不立即施行将有碍规章实施的，可以自公布之日起施行。

## 第六章 解释与备案

**第四十七条【解释】** 规章的规定需要进一步明确具体含义的，或者规章制定后出现新的情况，需要明确适用规章依据的，由实施单位提出需要解释的建议，送市司法行政部门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。

规章的具体应用问题，由该规章中确定的行政主管部门在职责范围内进行解释，并报市司法行政部门备案。

**第四十八条【备案】** 规章应当自公布之日起 30 日内，由市司法行政部门依法报送国务院、省人大常委会、省人民政府和市人大常委会备案。

**第四十九条【审查】** 国家机关、社会团体、企事业单位、公民认为规章同上位法相抵触的，可以向市人民政府书面提出审查建议，由市司法行政部门研究并提出处理意见，按照规定程序处理。

## 第七章 附则

**第五十条【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，应当及时修改或者废止。

有下列情形之一的，实施机关或者市司法行政部门应当及时向市人民政府提出修改、废止建议：

- （一）与上位法抵触，或者与国家、省政策相违背的；
- （二）所依据的法律、法规等作出重大修改或者废止的；
- （三）规章的主要内容已经被有关上位法或者其他规章替代的；

- (四) 所规范的事项客观情况消失或发生重大变化的；
- (五) 规定内容不合理或者难以执行的；
- (六) 实施机关、单位发生变化的；
- (七) 应当修改、废止的其他情形。

规章的修改或者废止，应当按规章的制定程序办理。

**第五十一条【立法后评估】** 规章自施行之日起 2 年内，负责实施的单位应当向市人民政府书面报告规章施行情况。

市司法行政部门可以根据规章施行情况，组织实施单位进行立法后评估工作，并将评估结果作为修改、废止有关规章的重要参考。

**第五十二条【解释单位】** 本规定由市人民政府负责解释，涉及具体应用问题由市司法行政部门负责解释。

**第五十三条【施行】** 本规定自 2024 年 2 月 1 日起施行。

---

分送：各镇人民政府，市委各部门，市人大办公室，市政府直属各单位、派出机构，市政协办公室，市法院，市检察院，省驻市各单位，各人民团体，各新闻单位。

---

儋州市人民政府办公室

2023年12月14日印发

---