

怀化市人民政府制定地方性法规草案 和规章办法

(2018年9月4日怀化市人民政府令第1号公布 自2018年
12月1日起施行)

第一章 总则

第一条 为了规范地方性法规草案和规章制定程序，提高立法质量，根据《中华人民共和国立法法》、《规章制定程序条例》和《湖南省人民政府制定地方性法规草案和规章办法》等有关规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 市人民政府制定地方性法规草案的立项、起草、审查等活动，适用本办法。

市人民政府制定规章的立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、评估、修改、废止等活动，适用本办法。

第三条 制定地方性法规草案和规章应当坚持中国共产党的领导，遵循科学立法、民主立法、依法立法的原则，符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定，避免地方、部门

利益倾向，适应本市实际，突出地方特色，具有实用性和可操作性。

第四条 市人民政府对制定地方性法规草案和规章工作实行统一领导。

市人民政府法制部门具体负责地方性法规草案和规章制定工作的指导、审查、监督和综合协调。主要承担下列工作：

- （一）制定市人民政府年度立法计划草案；
- （二）组织实施市人民政府年度立法计划；
- （三）指导、督促地方性法规草案和规章起草工作；
- （四）起草综合性强、涉及面广、难度较大或者市人民政府交办的重要的地方性法规草案和规章；
- （五）审查地方性法规草案和规章送审稿，并提请市人民政府常务会议或者全体会议讨论决定；
- （六）承办规章的解释、备案和汇编等工作；
- （七）组织规章的清理、评估、修改和废止等工作；
- （八）承办与制定地方性法规草案和规章有关的其他工作。

各县（市、区）人民政府和市人民政府各部门应当在各自职责范围内，承担制定地方性法规草案和规章的具体工作，并配合市人民政府法制部门做好立法相关工作。

第五条 市人民政府对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的下列事项可以制定地方性法规草案：

（一）为执行法律、行政法规的规定，需要根据本市的实际情况作具体规定的事项；

（二）属于本市地方性事务需要制定地方性法规的事项；

（三）国家尚未制定法律、行政法规或者本省尚未制定地方性法规的，根据本市实际和具体情况，需要先行制定地方性法规的事项；

（四）法律、法规规定需要制定地方性法规的其他情形。

第六条 市人民政府对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的下列事项可以制定规章：

（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，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。

第七条 政府法制部门、起草单位制定地方性法规草案和规章所需经费，应当列入财政预算。

第二章 立项

第八条 市人民政府法制部门应当于每年7月31日前向各县（市、区）人民政府、市人民政府有关部门征集下一年度地方性法规和规章建议项目，并通过网络、报刊等媒体向社会发布征集下一年度立法建议项目的公告。

第九条 各县（市、区）人民政府、市人民政府有关部门和社会公众应当在征集期限内提出立法建议项目，逾期提出的，一般不纳入当年度立法建议项目。

第十条 各县（市、区）人民政府、市人民政府有关部门提出立法建议项目，应当向市人民政府法制部门报送下列材料：

- （一）立法建议项目名称；
- （二）立法依据、立法的必要性和可行性；
- （三）立法拟调整的对象、拟解决的主要问题和拟确定的主要制度；

（四）立法起草或者调研情况、工作进度安排和计划报送市人民政府审议的时间；

（五）其他需要说明的事项。

社会公众提出的立法建议项目，可以只提出项目名称及立法的主要理由，由市人民政府法制部门交有关部门研究。

第十一条 市人民政府法制部门应当对立法建议项目进行梳理汇总和初步论证，必要时可以通过立项协调会、论证会或者专题调研等方式听取各方面的意见和建议。

第十二条 有下列情形之一的，不予列入年度立法计划：

（一）超越立法权限、与有关法律法规相抵触或者不符合国家有关方针政策的；

（二）无实质性内容，立法必要性不充分的；

（三）不符合本市经济社会发展实际情况和需要的；

（四）立法目的不明确，或者明显存在部门利益的；

（五）未进行深入调查研究，主要问题把握不准，或者缺乏可操作性的；

（六）立法时机尚不成熟的；

（七）其他不需要通过制定地方性法规或者规章解决的事项。

同类立法项目已列入全国人民代表大会常务委员会、国务院、省人民代表大会常务委员会、省人民政府立法计划，或者国务院有关部门正在进行立法的，一般不列入年度立法计划。

第十三条 市人民政府年度立法计划分为提交审议的地方性法规项目、出台的政府规章项目和开展调研论证的项目。

市人民政府法制部门应当将年度立法计划草案提交市人民政府常务会议或者全体会议审议。经审议通过后，应当及时印发并向社会公布。

第十四条 年度立法计划确定后，原则上不予变更。因特殊情况需要进行调整的，由起草单位提出书面调整建议，经市人民政府法制部门论证后，报市人民政府批准。

市人民政府法制部门根据需要，可以提出调整年度立法计划建议，报市人民政府批准。

第三章 起草

第十五条 地方性法规草案、规章的起草工作，原则上由提出立项申请的单位负责。涉及两个以上部门职能交叉或者

法律关系复杂的项目，由年度立法计划确定的起草单位牵头，其他有关部门参与，共同负责起草工作。

起草地方性法规草案、规章，可以邀请有关组织或者专家参加，也可以通过政府购买社会服务的方式委托第三方起草。

市人民政府法制部门必要时可以提前介入，参与起草单位组织的调研、起草和论证工作。

第十六条 起草单位应当对起草质量负责。起草地方性法规草案、规章应当符合本地实际，能够解决拟规范领域中存在的突出问题，不得简单照抄照搬。

起草单位应当成立立法起草小组，制定工作计划，落实领导责任，明确立法项目负责人、工作人员、工作期限和工作经费，按时报送送审稿。不能如期完成起草任务的，应当向市人民政府法制部门作出书面说明，由市人民政府法制部门提出意见后报市人民政府决定。

第十七条 地方性法规草案和规章一般包括下列内容：

- （一）立法目的、依据和原则；
- （二）调整对象、适用范围和主管机关；
- （三）需要作出规定的实体规范、程序规范、法律责任；

(四) 施行日期；

(五) 其他需要规定的内容。

第十八条 起草单位应当深入调查研究，找准问题，总结实践经验，充分协调论证，针对问题进行制度设计并符合下列要求：

(一) 不得与法律、行政法规和其他上位法相抵触；

(二) 体现行政机关职权与责任相统一，在赋予有关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；

(三) 适应改革、发展需要，符合政府职能转变和精简、统一、效能的要求；

(四) 切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径；

(五) 符合本市实际情况和需要，拟采取的主要措施和拟确定的主要制度应当具有可行性和可操作性；

(六) 符合立法技术规范要求，逻辑严密，结构严谨，条理清楚，用词准确，文字简明；

（七）引用上位法作出禁止性和限制性规定的，应当全面、准确。

第十九条 起草单位应当采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等形式，征求各县（市、区）人民政府、有关部门、行政相对人的意见，并公开征求社会公众的意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于 30 日。举行听证会的，由起草单位依照《规章制定程序条例》有关规定执行。

起草单位对有争议的意见应当充分协商；经过协商不能取得一致意见的，起草单位应当在上报送审稿时说明情况和理由。

第二十条 涉及专业性、技术性较强的问题或者重大利益调整的，起草单位应当组织有关部门、高等院校、科研机构、社会组织以及有关专家学者进行论证和咨询。

第二十一条 送审稿经起草单位集体讨论后，由起草单位主要负责人签署并加盖单位公章，报送市人民政府。联合起草的，应当由各起草单位主要负责人共同签署并加盖各自单位公章。

送审稿应当于提请市人民政府审议四个月前，径送市人民政府法制部门。

第二十二条 起草单位向市人民政府报送地方性法规草案、规章送审稿时，应当提交下列材料：

（一）提请审查的请示；

（二）送审稿文本及条文注释稿；

（三）送审稿的起草说明，包括立法的必要性、可行性，立法的依据和起草过程，主要分歧意见的各方观点和协调处理情况，拟解决的问题和规定的主要措施及重要条款设置的说明；

（四）送审稿条款立法依据对照表，属于修改项目的，还应当提交修改前后对照表；

（五）拟解决的问题和措施对照表；

（六）调研报告，包括所规范领域的实际情况和相关数据，以及存在的主要问题；

（七）立法参考材料；

（八）向各方面征询意见的汇总以及意见的采纳和不采纳情况的说明材料；单位之间协商、会签的材料；召开听证会、论证会的，应当附有听证会、论证会的记录、纪要、报告等材料；

（九）起草单位法制机构审查意见和领导集体审议意见；

(十) 其他需要提交的有关材料。

以上材料，具有电子文档的应当附相应电子文档。

第四章 审查

第二十三条 地方性法规草案、规章送审稿由市人民政府法制部门负责审查，审查的主要内容：

- (一) 是否符合本办法的有关规定；
- (二) 是否符合社会主义核心价值观的要求；
- (三) 是否与现行的地方性法规和规章相衔接；
- (四) 是否全面征求意见，并对分歧意见协调一致；
- (五) 是否违反有关规定设定行政处罚、行政许可、行政强制或者其他行政权力；
- (六) 设定减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的规范，是否有法律、法规依据；
- (七) 是否符合立法技术要求，并按照规定程序起草；
- (八) 需要审查的其他内容。

第二十四条 起草单位报送材料不符合本办法第二十二
条规定的，市人民政府法制部门可以退回起草单位补充相关材
料。

地方性法规草案、规章送审稿不符合本办法第二十三条
规定的，市人民政府法制部门可以要求起草单位修改或者退回
重新组织起草。

在对地方性法规草案、规章送审稿审查的过程中，因机
构调整、上位法变动、经济社会发展情况发生重大变化等原因，
市人民政府法制部门报市人民政府批准后，可以中止审查。

第二十五条 市人民政府法制部门应当就地方性法规草
案、规章送审稿进行初步修改，形成征求意见稿，向各县（市、
区）人民政府和市人民政府有关部门征求意见。

各县（市、区）人民政府和市人民政府有关部门收到地方
性法规草案、规章征求意见稿后，应当认真组织研究，按要求
反馈加盖单位公章的书面意见。没有回复意见的，视为没有不
同意见。有关单位反馈意见时，应当同时报送负责人和具体工
作人员名单。

第二十六条 除依法需要保密外，市人民政府法制部门可以将征求意见稿在市人民政府门户网站、《怀化日报》全文刊载，公开征询社会各界的意见和建议，期限不少于 30 日。

第二十七条 市人民政府法制部门应当就地方性法规草案、规章送审稿涉及的主要问题组织起草单位进行实地调查研究，听取有关单位、组织和公民的意见；必要时可以组织进行市外、省外调研，吸收外省市先进的立法经验。

第二十八条 对重大分歧意见，市人民政府法制部门应当进行立法协调，必要时召开协调会，起草单位以及有关单位应当指派相关负责人参加。经协调不能达成一致意见的，可以提请市人民政府组织协调，也可以列明各方理由、依据，提出意见，报市人民政府决定。

第二十九条 送审稿涉及重大问题、专业技术性问题或者涉及较多数公民、法人和其他组织切身利益的，市人民政府法制部门应当广泛听取有关方面的意见，必要时召开座谈会、专家论证会或者听证会。

市人民政府法制部门召开上述会议时，起草单位应当指派立法项目负责人参加，介绍情况、听取意见、回答询问。

第三十条 市人民政府法制部门应当综合研究各方面意见，对地方性法规草案、规章送审稿进行充分、深入的审查修改。审查修改稿应当发送起草单位、实施单位、提出意见的单位及其他相关单位复核后，呈报立法涉及事项的市人民政府分管领导审定，形成地方性法规草案、规章草案文本及说明。

第五章 决定、公布和备案

第三十一条 地方性法规草案、规章草案由市人民政府法制部门依法提请市人民政府常务会议或者全体会议审议。

市人民政府常务会议或者全体会议审议地方性法规草案、规章草案时，由市人民政府法制部门主要负责人作说明，与地方性法规草案、规章草案内容有关的单位主要负责人列席会议。

会议列席人员应当事先熟悉拟审议的地方性法规草案、规章草案的相关内容，以及本单位在征求意见时反馈的意见和协调时达成的意见。

第三十二条 市人民政府法制部门应当根据市人民政府常务会议或者全体会议审议的意见，组织相关单位对地方性法

规草案、规章草案进行修改，形成草案修改稿，报请市人民政府分管领导审核、市长签署。

第三十三条 地方性法规草案经市人民政府常务会议或者全体会议讨论通过后，由市长签署议案，提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

第三十四条 规章草案经市人民政府常务会议或者全体会议审议通过后，由市长签署市人民政府令予以公布。

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。

规章签署公布后，应当及时在中国政府法制信息网、市人民政府门户网站和《怀化日报》刊载。

第三十五条 规章应当自公布之日起 30 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。

第六章 解释、评估、修改和废止

第三十六条 规章解释权属于市人民政府。规章有下列情形之一的，由市人民政府负责解释：

- (一) 需要进一步明确具体含义的；
 - (二) 规章制定后出现新情况，需要明确适用规章依据的。
- 规章解释与规章具有同等效力。

第三十七条 规章解释由该规章中确定的行政主管部门或者实施单位提出需要解释的建议，报送市人民政府法制部门。市人民政府法制部门参照规章送审稿审查程序提出意见后，报送市人民政府批准后公布。

第三十八条 规章有下列情形之一的，市人民政府法制部门可以决定对规章的实施情况进行评估：

- (一) 拟上升为地方性法规的；
- (二) 拟作重大修改的；
- (三) 公民、法人或者其他组织提出较多意见的；
- (四) 实施满五年的；
- (五) 其他需要评估的情形。

第三十九条 实施规章的市级行政主管部门或者县（市、区）人民政府负责组织立法评估。市人民政府法制部门也可以根据需要对规章的实施情况进行评估。

评估单位可以根据具体情况，确定对该规章全部内容进行整体评估，或者对其主要内容进行部分评估。

评估单位可以根据具体需要，将评估事项委托给具备相应条件的高等院校、科研机构、社会评估机构、行业协会等单位，受委托的评估机构应当按要求形成评估报告，评估报告应当送委托单位审定。

第四十条 评估报告应当作为规章上升为地方性法规立法项目、修改或者废止规章、完善配套制度和改进行政管理工作的重要参考依据。

第四十一条 市人民政府应当组织对规章进行清理。

规章清理由规章实施单位提出初步清理意见，市人民政府法制部门审查后报请市人民政府审定。

规章有下列情形之一的，有关行政主管部门应当及时提出修改或者废止建议：

- （一）规章的内容与法律、行政法规或者其他上位法相抵触；
- （二）依据的法律、法规已作出修改或者废止的；
- （三）与新公布的法律、行政法规或者其他上位法规定不一致的；
- （四）规章调整的对象已经消失或者发生变化的；
- （五）实施单位发生变化的；

(六) 其他需要修改或者废止的情形。

规章的修改、废止程序适用本办法的有关规定。

第七章 附 则

第四十二条 本办法自 2018 年 12 月 1 日起施行。