



白城市人民政府拟定地方性 法规草案和制定规章程序规定

(2019 年 12 月 11 日白城市人民政府第 10 次常务会议通过
2019 年 12 月 19 日白城市人民政府第 1 号令公布 自 2020 年 1
月 30 日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了规范市人民政府拟定地方性法规草案和制定规章程序，完善立法工作机制，提高立法质量，推进科学立法、民主立法、依法立法，根据《中华人民共和国立法法》《规章制度程序条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条 市人民政府拟定地方性法规草案和制定规章，适用本规定。

第三条 本规定所称地方性法规草案，是指市人民政府根据本市的具体情况和实际需要，按照立法程序拟定并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草案。

本规定所称规章，是指由市人民政府有关部门根据本市的行政管理需要，按照立法程序拟定，并报市人民政府常务会审议通过后，以市人民政府令的形式发布的规范性文件。



第四条 地方性法规草案的名称一般称“条例”、“办法”、“规定”。规章的名称一般称“办法”、“规定”，但不得称“条例”。

第五条 市人民政府组织领导拟定地方性法规草案和制定规章工作，研究和解决立法工作中的重大问题。

市司法行政部门负责对地方性法规草案和政府规章草案的起草工作进行指导、督促和协调。负责对地方性法规草案和政府规章草案的送审稿进行合法性审核。加强对政府立法咨询专家库的建设与管理。

市人民政府各部门和县（市、区）人民政府、开发区（园区）管理委员会（以下简称行政机关）应当在各自的职责范围内做好立法的相关工作。

第六条 拟定地方性法规草案和制定规章，应当贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，符合宪法、法律、法规和其上位法的规定；科学合理规定公民、法人和其他组织的权利与义务、行政机关的权力与责任；保障公众通过多种途径参与立法活动；从本市具体情况和实际需要出发，突出地方特色，具有可操作性。

第七条 地方性法规草案和规章应当科学规范、条理清晰、逻辑严密，用语应当准确、简洁，符合立法技术规范和要求，符合国家通用语言文字规范。上位法已经明确规定的內容，一般不



作重复性规定。

第八条 市人民政府依据《中华人民共和国立法法》及相关法律、行政法规的规定，可以就城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的以下事项拟定地方性法规草案：

（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）属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

第九条 市人民政府依据《中华人民共和国立法法》及相关法律、行政法规的规定，可以在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面就下列事项制定规章：

（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。

应当制定地方性法规但条件尚不成熟的，因本行政区域行政管理迫切需要，可以先制定规章。规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的，应当提请市人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规。

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，不得违法设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事



项。

第十条 起草地方性法规草案和制定规章所需立法经费，应当列入本级财政预算予以保障，确保立法工作正常开展。

第二章 立 项

第十一条 市司法行政部门应当于每年 9 月 30 日前，通过网站等媒体或其他方式公开征集下一年度立法项目，征集期限原则上不少于 30 日。

行政机关、社会团体以及其他组织和个人可以在征集期限内提出立法项目建议。

第十二条 行政机关应当对提出的立法项目，事先进行深入研究、征求意见、充分论证。

第十三条 行政机关提出的年度立法项目，应当包括下列内容：

- （一）项目名称和制定机关；
- （二）制定的依据和必要性；
- （三）规范的主要内容和采取的主要措施；
- （四）起草责任部门、人员及保障措施、拟定地方性法规草案或者制定规章的进度安排；
- （五）本部门对立法项目建议的班子集体讨论会议纪要；



（六）立法参考资料；

（七）应当报送的其他相关资料。

第十四条 行政机关以外的单位和个人可以通过信函、传真、电子邮件等形式向市司法行政部门提出立法项目建议，立法项目建议应当包含项目名称、制定的依据、必要性、规范的主要内容、采取的主要措施和相关立法参考资料等内容。

市司法行政部门应当对行政机关以外的单位和个人提出的立法项目建议及时送交相关行政机关。相关行政机关应当进行调查研究，并向市司法行政部门报送立法项目是否可行的意见和建议。

涉及规范政府共同行政行为方面的立法项目，可以由市司法行政部门直接提出。

第十五条 年度立法项目应当在规定的期限内提出，超出规定期限的，原则上不予办理。

第十六条 市司法行政部门应当将征集的地方性法规建议项目，根据本市的具体情况和实际需要进行论证、审核、筛选后，提请市人民政府报市人民代表大会或其常务委员会批准立项。

第十七条 市司法行政部门按照下列规定确定年度规章立法项目：

（一）立法依据充分，立法条件成熟，属于本市经济社会发



展迫切需要的，作为重点立法项目；

（二）上位法规定比较原则或者授权地方做出规定的，可以立项；

（三）上位法正在制定或者修订的，暂缓立项；

（四）上位法已有明确规定，且操作性较强的，原则上不予立项；

（五）可以通过立法以外的方式合法合理解决问题的，不予立项。

第十八条 市司法行政部门应当按照条件成熟、急需先立、突出重点、统筹兼顾的原则，编制市人民政府规章年度制定工作计划。编制计划时应当将条件成熟的项目，列为市人民政府规章年度制定工作计划的完成项目；将需要进一步调查研究，条件基本成熟的项目，列为市人民政府规章年度制定工作计划的调研论证项目，待条件成熟时，可以优先列为下一年度规章年度制定工作计划的完成项目。

列入市人民政府规章年度制定工作计划的完成项目，应当事先与市人民代表大会常务委员会公布的年度立法计划项目相衔接。

第十九条 市司法行政部门在编制市人民政府规章年度制定工作计划时，应当与提出立法项目建议的单位或者个人沟通，



听取有关方面的意见。

市司法行政部门对征集的未纳入年度立法制定工作计划的项目，应当通过适当方式向相关单位或者个人进行反馈并说明理由。

第二十条 编制的市人民政府规章年度制定工作计划，应当经市司法行政部门班子集体讨论，报市人民政府批准后向社会公布。

第二十一条 市人民政府规章年度制定工作计划一经批准，不得随意调整。确需调整或者追加立法项目的，有关行政机关应当及时向市司法行政部门提出书面说明，并按规定提交相关资料，由市司法行政部门提出意见，报市人民政府批准。

第三章 起 草

第二十二条 起草地方性法规草案、规章草案，原则上由提出该立法项目建议的行政机关或者该立法项目的主要实施部门承担。涉及两个以上部门或者重大、复杂的立法项目，由主要实施部门或行政主管部门牵头起草，其他部门共同参与起草。负责起草的主要实施部门无法确定的，由市人民政府指定牵头起草部门。

前款所称重大、复杂的立法项目，是指涉及共同行政管理行



为、综合性较强、主管部门不明确的立法项目。

第二十三条 地方性法规草案、规章草案的起草责任部门应当制定起草工作方案，成立专门的起草工作小组，明确起草工作负责人、责任分工和进度安排，落实起草工作经费，保证按时完成起草工作任务。起草工作方案报市司法行政部门备案后实施。

市司法行政部门可以提前介入起草工作，了解起草情况，参与调研、论证，提出指导意见和建议。

第二十四条 专业性较强的地方性法规草案、规章草案，市人民政府负责起草的部门可以通过政府购买服务的方式委托有关专业单位、教学科研单位、社会组织、法律事务服务机构、专家学者等起草。

被委托方应当具备下列条件：

- （一）有熟悉法律、法规和相关专业知识的人员；
- （二）有相关领域的理论基础和实践经验；
- （三）具备与承担委托任务相适应的其他条件。

第二十五条 委托起草地方性法规草案、规章草案的，双方应当签订委托协议，明确工作任务、质量要求、完成时限、工作报酬和违约责任等相关内容。起草责任部门应当将委托起草情况书面告知市司法行政部门。

委托方应当向被委托方提供相关资料，并协助被委托方开展



必要的立法调研。

第二十六条 起草地方性法规草案、规章草案应当进行深入调查研究，总结实践经验，借鉴外地立法经验。起草责任部门应当按照下列规定广泛征求有关机关以及公民、法人或者其他组织意见：

（一）通过书面征求意见、召开座谈会、论证会等形式征求相关行政管理部门、相关企业事业单位、行业协会、行政管理相对人等意见；

（二）主动征求有关党代表、人大代表和政协委员、民主党派、社会组织等意见；

（三）通过网络、报纸等公众媒体征求社会公众意见。

地方性法规草案、规章草案的征求意见稿，除依法需要保密的外，应当向社会公布，征求社会公众意见，征求意见期限不得少于 30 日。

第二十七条 起草的地方性法规草案、规章草案，内容涉及社会热点难点问题、经济社会发展遇到的突出矛盾、重大利益调整或者特殊专业技术问题的，起草责任部门应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。

起草的地方性法规草案、规章草案涉及社会公众普遍关注的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，需要进行听证的，起草责任部门应当举行听证会听取意见。听证会依照下列程序组织：

（一）听证会公开举行，起草责任部门应当在举行听证会的30日前公布听证会的时间、地点和内容；

（二）参加听证会的有关机关、公民、法人或者其他组织对起草的地方性法规草案、规章草案，有权提问和发表意见；

（三）听证会应当制作笔录，如实记录发言人的主要观点和理由；

（四）起草责任部门应当认真研究听证会反映的各种意见，起草的地方性法规草案、规章草案在报送审核时，应当说明对听证会意见的处理情况及其理由。

第二十八条 地方性法规草案、规章草案涉及其他行政机关职责或者与其他行政机关关系紧密的，起草责任部门应当充分征求其他行政机关的意见，对提出的合理意见应当予以采纳。

对地方性法规草案、规章草案有分歧意见的，起草责任部门应当主动协调并达成一致。经协调不能达成一致意见的，起草责任部门应当在报送地方性法规草案、规章草案审核时，书面说明情况和理由。起草责任部门组织协调分歧意见，相关行政机关负责人或者有关人员应当参加并提供法律依据。

起草责任部门对重大分歧意见，可以通过政府购买服务方式



引入第三方评估机制，由第三方提出评估意见。

第二十九条 起草责任部门起草的地方性法规草案、规章草案，应当经本部门班子集体讨论通过、主要负责人签字和加盖公章后，形成送审稿，连同有关材料一并报送市政府领导批转市司法行政部门审核。

委托第三方起草的地方性法规草案、规章草案，由委托部门按照本条第一款规定报送审核。

第三十条 报送审核地方性法规草案、规章草案送审稿时，应当提交下列材料：

- （一）市政府领导签由市司法行政部门审核的批示；
- （二）送审稿及其电子文本；
- （三）起草说明及其电子文本：其中应当包括立法依据、背景及必要性、起草过程、主要内容、需要特殊说明或者审定的事项、有关建议等；
- （四）送审稿条款依据或者参考资料的对照表及其电子文本；
- （五）起草所依据或参照的法律、法规、规章和政策文本；
- （六）以各种形式征求意见的书面反馈意见和相关会议记录；
- （七）征求意见和意见采纳处理情况表；



（八）召开了听证会、论证会的，提交听证会、论证会报告及相关痕迹材料；

（九）起草责任部门内部合法性审核报告（草案送审稿如涉及市场主体经济活动的，应当包含由有关部门做出的排除限制公平竞争审核的有关情况）；

（十）起草责任部门班子集体讨论会议纪要；

（十一）其他应当提交的材料。

第三十一条 起草责任部门应当按照市人民政府年度立法计划安排，按时完成地方性法规草案、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，起草责任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司法行政部门备案。

第四章 审 核

第三十二条 市司法行政部门对起草部门报送的地方性法规草案、规章草案送审稿从以下方面进行审核：

（一）对形式要件方面的审核：

1. 是否列入年度立法计划；
2. 报送的材料是否齐全；



3. 格式是否符合要求。

(二) 对内容在合理性、合法性、可行性和立法技术方面的审核:

1. 是否符合宪法、法律和法规等上位法的规定, 是否与本市有关地方性法规、规章相衔接;

2. 是否违法设定行政许可、行政强制、行政处罚等内容, 规定的行政裁量权是否合理并具有操作性;

3. 是否符合立法权限和法定程序, 有无减损公民、法人及其他组织的权利或者增加其义务的内容;

4. 是否符合现行开放政策、优化营商环境政策;

5. 是否排除限制公平竞争;

6. 是否体现地方特色, 有利于促进本市经济社会发展;

7. 是否符合社会主义核心价值观的要求;

8. 是否正确处理有关行政机关以及公民、法人或者其他组织对草案内容主要问题的意见;

9. 是否体现行政机关职权与责任的统一;

10. 是否符合立法技术规范和要求;

11. 其他需要审核的内容。

第三十三条 送审的地方性法规草案、规章草案有下列情形之一的, 市司法行政部门可以暂缓审核, 起草部门应按规定时限



补充完善，重新递交审核：

（一）报送材料不齐全或格式不符合要求的、草案送审稿不符合立法技术规范要求的；

（二）未征求有关行政机关以及公民、法人或者其他组织意见的；

（三）有关部门存在较大分歧意见，起草部门未充分协调的；

（四）未经起草部门班子集体讨论通过以及主要负责人签字的；

（五）影响立法工作顺利进行的其他情形。

市司法行政部门对涉及重大利益调整，存在重大意见分歧，公民、法人或者其他组织的权利义务有较大影响，受人民群众普遍关注的地方性法规草案、规章草案送审稿，起草部门在起草过程中未按要求实施征求意见、论证、听证等公开程序的，应当要求起草部门补正相关程序。

第三十四条 送审的地方性法规草案、规章草案有下列情形之一的，市司法行政部门应当予以退回：

（一）未列入年度立法计划的；

（二）不符合本规定第六条规定的；

（三）与国家、省相关规定不符，基本内容不成熟的；

（四）照抄照搬法律、法规和其他上位法，不解决实际问题



或者可以用规范性文件解决问题的；

（五）起草部门不配合审核工作，对已暂缓审核的送审稿拒不按要求补充完善的；

（六）送审稿内容存在重大分歧意见，未能协调达成一致意见，且不能说明情况和理由的；

（七）立法条件发生重大变化或者制定的条件尚不成熟的。

第三十五条 市司法行政部门暂缓审核或者退回地方性法规草案、规章草案的，应当书面告知起草部门理由，并及时向市人民政府递交报告说明情况。

第三十六条 市司法行政部门审核地方性法规草案、规章草案，根据需要可进一步开展立法调研，听取有关行政机关、基层组织以及涉及的公民、法人或其他组织的意见，学习借鉴其他省市的先进经验。

地方性法规草案、规章草案的起草部门，应当指定专人配合市司法行政部门进行立法调研和审核、修改等工作。

第三十七条 地方性法规草案、规章草案送审稿中涉及较大争议的焦点问题、重大疑难问题，起草部门未能解决的，市司法行政部门认为有必要当面听取意见的，可以通过实地走访、问卷调查、委托第三方机构调研等方式深入基层进行实地调查研究，听取基层有关机关以及公民、法人或者其他组织的意见。



市司法行政部门在必要时还可召开由有关部门和单位、公民、法人或者其他组织参加的座谈会、研讨会，起草部门应当到会介绍情况。

第三十八条 提出意见的部门、公民、法人或者其他组织应当对地方性法规草案、规章草案进行认真研究，提出的修改意见要有充分的理由和法律依据。

第二十九条 地方性法规草案、规章草案有下列情形之一的，市司法行政部门可以会同起草部门和相关部门召开立法听证会：

- （一）对本市经济和社会发展有重大影响的；
- （二）直接涉及公民、法人或者其他组织的切身利益的；
- （三）对内容存在重大分歧意见，起草部门在充分协调后仍未能达成一致意见的；
- （四）需要广泛听取意见的其他情形。

第四十条 市司法行政部门通过各种形式听取意见后，对存在的分歧意见，应当组织召开分歧意见协调会，参加分歧意见协调会的有关部门人员，应当发表本部门的协调意见。

市司法行政部门对重大分歧意见可以采取政府购买服务方式引入第三方开展评估，协调解决。

第四十一条 市司法行政部门对分歧意见经协调仍不能达



成一致的，报请市人民政府组织协调，也可将主要问题、有关部门的主要意见、协调情况、引入第三方评估情况及本部门的意见报送市人民政府研究决定。

第四十二条 市司法行政部门对地方性法规草案、规章草案根据审核后修改的内容，可以适当方式向各行政机关、市政府法律咨询委员会、专家学者和行政管理相对人再次征求意见。

第四十三条 市司法行政部门应当认真研究各方面的意见，与起草部门协商后，对地方性法规草案、规章草案进行修改完善，形成草案审议稿和审核报告。

第四十四条 地方性法规草案、规章草案审议稿和审核报告经市司法行政部门班子集体讨论通过后，由市司法行政部门主要负责人签署，报请市人民政府常务会议讨论。

第四十五条 地方性法规草案、规章草案审议稿中涉及的分歧意见，事先已经市人民政府或市司法行政部门协调达成一致的，或者已经明确无意见的，有关部门在市人民政府常务会议审议过程中所提意见，应当与经协调或者已经明确的意见相一致。

第五章 决定、公布和备案

第四十六条 地方性法规草案、规章草案审议稿应当经市人民政府常务会议讨论决定。



地方性法规草案、规章草案审议稿涉及重大体制和重大政策调整的，必须报请市委讨论决定。

第四十七条 市人民政府常务会议审议地方性法规草案、规章草案审议稿时，由起草部门主要负责人做说明，由市司法行政部门主要负责人做审核情况的汇报，其他有关部门主要负责人应当列席会议。

第四十八条 地方性法规草案、规章草案审议稿经市人民政府常务会议审议通过后，按照会议要求需个别修改的，市司法行政部门应当会同起草部门根据审议意见进行修改并定稿后，按程序报请市长签署。

地方性法规草案以市人民政府议案提请市人民代表大会或者市人民代表大会常务委员会审议；规章以市人民政府令的形式发布施行。

第四十九条 规章必须通过新闻媒体或其他便于公众知晓的方式向社会公布。

公布的规章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。

规章应当自公布之日起 30 日后施行，但是对不立即施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。

第五十条 市人民政府实施规章的行政机关，应当制定方



案，做好规章的宣传、培训和贯彻执行等工作；对本市经济社会发展或者公民、法人和其他组织切身利益具有较大影响的规章，应当会同有关行政机关召开新闻发布会。

第五十一条 规章应当自公布之日起 30 日内，由市人民政府及时按有关规定向国务院、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报送备案。

第六章 其他规定

第五十二条 规章的规定需要进一步明确解释具体含义的，或者制定后出现新的情况需要明确适用规章依据的，由规章实施部门提出意见，并经市司法行政部门审核或者市司法行政部门直接提出意见，报请市人民政府批准后向社会公布。

规章的解释同规章具有同等效力。

第五十三条 市人民政府实施地方性法规和规章的行政主管部门，应当根据上位法修改情况和国家、省、市相关规定以及经济社会发展需要，对地方性法规和规章进行清理，向市司法行政部门提出修改或者废止的建议。必要时，市司法行政部门可以组织政府部门进行清理。

第五十四条 市人民政府实施规章的行政主管部门，根据经济社会发展需要，对实施一年以上的重要规章组织开展立法后评



估工作，提出评估意见。

修改或者废止规章，应当充分考虑立法后评估的意见。

第五十五条 地方性法规和规章有下列情形之一的，有关行政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或废止建议：

- （一）与上位法或者国家有关规定相抵触的；
- （二）所依据的上位法已经修改或者废止的；
- （三）已经被新颁布的法律、法规、规章取代的；
- （四）主要内容与新时代经济社会发展要求和深化政府机构改革不相适应的；
- （五）主要内容与现行开放政策不相符、不利于优化营商环境、限制公平竞争的；
- （六）调整对象已经消失或者发生变化的；
- （七）实施主体发生变化的；
- （八）国家、省、市提出专项清理要求的；
- （九）其他需要修改或者废止的情形。

第五十六条 地方性法规和规章的修改或者废止程序，适用本规定的有关规定。

第五十七条 本规定自 2020 年 1 月 30 日起施行。