

## 黄冈市政府立法工作规定

(2019年12月11日市政府常务会议审议通过 2019年12月25日黄冈市人民政府令(第5号)公布 自2020年2月1日起施行)

### 第一章 总 则

**第一条** 为了规范市政府立法工作，推进科学立法、民主立法，提高立法质量，保障公民、法人和其它组织的合法权益，根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》等法律法规，结合工作实际，制定本规定。

**第二条** 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(以下简称法规草案)起草、审查和地方政府规章(以下简称规章)的制定、修改、废止、解释，适用本规定。

**第三条** 市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，遵循立法原则、权限、程序和要求，符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定，坚持有特色、可

操作、务实管用的原则，围绕城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定规章。

**第四条** 市政府编制年度立法工作计划和在规章草案提请审议之前以及在起草、审查过程中发现涉及重大问题的，应当按照有关规定报告市委。

**第五条** 市政府统一领导政府立法工作，研究解决工作中的重大问题。

市司法行政部门负责政府立法工作的指导、监督和综合协调。

各县（市、区）政府、市政府各部门按照各自职责和有关要求，积极配合做好法规草案拟定和规章制定工作。

**第六条** 市政府立法工作所需经费列入市政府年度财政预算。

## 第二章 立 项

**第七条** 市司法行政部门应当于每年9月30日前向各县（市、区）政府、市政府各部门征集下一年度市政府立法计划建议项目，并通过市政府门户网站等渠道向社会公众公开征集政府立法建议项目。

**第八条** 各县（市、区）政府、市政府各部门根据本单位工作情况向市司法行政部门报送市政府立法计划建议项目，并提交说明。说明应当包括下列内容：

- （一）必要性和可行性；
- （二）制定依据；
- （三）所需解决的主要问题；
- （四）拟采取的主要措施；
- （五）调研论证的基本情况；
- （六）立法进度，计划报送市政府审议的时间；
- （七）其他需要说明的情况。

上述单位提出的立法建议项目，同时提交规章建议稿的，在同等条件下优先考虑立项。

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。

**第九条** 立项应当遵循下列原则：

（一）上位法未作规定、改革发展急需、具有本市地方特色的项目，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，原则上不予立项；

(六) 超越市政府规章制定权限范围的，不予立项；

(七) 立法目的不明确或者明显存在部门利益的，不予立项；

(八) 主要内容与上位法相抵触，或者缺乏可操作性的，不予立项。

**第十条** 市司法行政部门应当汇总整理有关单位和公众提出的立法建议项目，并通过立项协调会、论证会或者专题调研等方式听取各方面的意见和建议，拟定市政府年度立法计划建议稿。

**第十一条** 市司法行政部门应当于每年12月31日前，将市政府年度立法计划建议稿按有关程序提交市委审定和市政府常务会议审议。

**第十二条** 市政府年度立法计划经市政府常务会议审议通过，应当及时印发并向社会公布。公布后不得擅自调整，

确需更改、增加项目的，应当按照年度立法计划制定程序重新报批。

**第十三条** 市政府年度立法计划下达后，起草责任单位应当尽快制订起草方案并组织实施，按照立法计划或实施方案确定的时间完成起草和报送工作。

因特殊情况需要延期完成起草和报送工作的，起草责任单位应当及时向市司法行政部门提交书面说明，由市司法行政部门提出意见后报市政府决定。

**第十四条** 列入市政府年度立法计划的项目因特殊情况确需暂缓办理、终止办理的，起草责任单位应当向市司法行政部门提交书面说明，由市司法行政部门提出意见后报市政府决定。

起草责任单位不能完成或者超过计划时间 60 天仍未完成起草和报送任务的，市司法行政部门可以提出暂缓办理、终止办理的意见报市政府决定。

暂缓办理的项目需要重新启动的，起草责任单位应当报请市政府决定；终止办理的项目需要重新启动的，应当重新立项。

**第十五条** 市司法行政部门应当在每年1月31日前，对市政府上一年度立法计划执行情况进行总结并报告市政府。

**第十六条** 地方性法规立项工作按照有关法律法规和市人大常委会有关规定执行。

### 第三章 起草

**第十七条** 法规草案和规章的起草工作原则上由报请立项的单位或者主管部门负责。主要内容涉及两个以上部门职责或者比较复杂的，可以由相关单位共同协商确定起草责任单位，或者由市政府指定一个单位组织起草，其他单位参与，共同负责起草工作。

重大、紧急的立法项目，可以由市司法行政部门牵头组织起草。

起草责任单位根据需要，可以依法委托有关专家、大专院校、科研机构、律师事务所或者社会组织等第三方起草。委托第三方起草的，委托单位应当加强指导，保证起草工作质量。

**第十八条** 法规草案和规章由市司法行政部门负责起草的，有关单位应当向市司法行政部门提交立法要点并配合做好下列工作：

- （一）指派熟悉业务的专职人员参与起草工作；
- （二）协助召开立法座谈会、论证会、听证会；
- （三）根据需要安排单位负责人参加重要问题的研究协调。

**第十九条** 起草法规草案和规章应当符合下列要求：

- （一）符合法律、法规等上位法的规定，与有关规章相协调、衔接；
- （二）设定的管理措施应当从实际出发，统筹兼顾各方利益，不得擅自增加部门权力、减少部门职责；
- （三）设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的措施，应当有法律、法规作为依据；
- （四）管理内容应当具体、明确、详尽，具有前瞻性和可操作性；
- （五）条文表述应当符合立法技术要求，用语准确、简洁，符合国家通用语言文字规范和法律语言表述习惯。

**第二十条** 起草责任单位起草法规草案和规章，除依法需要保密的外，应当按照下列规定广泛征求意见：

（一）以征求意见函、召开征求意见会等形式征求县（市、区）政府、市政府相关部门、行政管理相对人等方面的意见。

（二）通过网络、报纸等媒介或者召开座谈会等形式征求社会公众意见。法规草案和规章的征求意见稿应当在起草责任单位门户网站或相关报刊媒体公开征求社会公众意见，时间不得少于 30 日。

（三）拟定措施涉及行政许可事项的，应当征求负责该行政许可机关、行政审批改革部门意见。拟规定行政事业性收费事项的，应当征求财政和价格主管部门意见。

（四）涉及机构编制事项的，不得就机构编制事项作出具体规定。确需作出规定的，应当征求机构编制部门意见，并按机构编制管理程序办理。

（五）涉及财政预算事项，没有法律、行政法规依据的，一般不得作出规定，确需作出规定的，应当征求财政部门意见，并按法定程序批准后列入政府预算。

**第二十一条** 法规草案有下列情形之一的，应当召开立法论证会听取意见：



- (一) 拟定措施涉及行政许可事项的；
- (二) 拟设定较大数额罚款的；
- (三) 涉及改革发展稳定大局的重大事项的；
- (四) 专业性、技术性较强的；
- (五) 情况复杂，牵涉面较广的；
- (六) 其他法律法规规定需要论证的。

规章有上述第（二）、（三）、（四）、（五）、（六）项情形之一的，应当召开立法论证会听取意见。

**第二十二条** 法规草案和规章有下列情形之一的，应当召开立法听证会听取意见：

- (一) 直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益，有关部门、组织或者公民对其存在重大意见分歧的；
- (二) 法律法规规定应当召开立法听证会的。

**第二十三条** 立法论证会和听证会的有关报告，应当作为起草、审查法规草案和规章的重要参考依据。

**第二十四条** 对涉及市场主体经济活动的法规草案和规章，应当开展公平竞争审查，并采取问卷调查、书面发函、召开座谈会等方式充分听取企业和行业协会商会以及律师

协会的意见，吸收采纳合理意见。对相对集中的意见未予采纳的，应当通过适当方式进行反馈和说明。

**第二十五条** 法规草案和规章在报送审查前，其他部门、单位有分歧意见的，起草责任单位应当邀请有关部门、单位进行协调。经过协调不能达成一致意见的，起草责任单位应当将不同意见及处理方式形成书面材料，与法规草案或者规章送审稿一并报送。

**第二十六条** 起草责任单位应当对社会公众提出的意见进行研究处理，并将研究处理情况通过适当方式予以反馈。研究处理情况应当形成书面材料，与法规草案或者规章送审稿一并报送。

法规草案和规章送审稿报送审查之前，起草责任单位应当开展风险评估和制度廉洁性评估，并经起草责任单位的法制机构审核、领导班子集体讨论通过，经主要负责人签字后报送市政府；联合起草的，分别经联合起草单位主要负责人共同签署。

**第二十七条** 报送法规草案和规章送审稿应当提交书面请示，同时提交下列材料：

- (一) 送审稿和条文注释稿；

（二）起草说明，包括立法的必要性和可行性、起草过程、对主要内容的说明、征求意见及分歧意见协调情况、法律政策依据等；

（三）征求意见的有关材料，包括以各种形式征求意见的书面意见原件和相关会议记录、对意见的采纳情况说明以及对意见采纳情况的反馈等；

（四）举行了立法论证会、听证会的，还应当提供立法论证会、听证会的报告；

（五）起草责任单位法制机构审核意见、集体讨论记录或纪要；

（六）起草所依据或者参考的法律、法规、规章和政策文本；

（七）其他相关材料，包括调研报告、专家咨询论证报告、风险评估报告、制度廉洁性评估报告、公平竞争审查报告等。

属于修改项目的，起草责任单位还应当提交修改对照稿。

## 第四章 审 查

**第二十八条** 拟由市政府提请市人民代表大会或者其常务委员会审议的法规送审稿以及报送市政府审议的市政府规章送审稿（以下简称法规规章送审稿），由市司法行政部门负责统一审查。

**第二十九条** 审查法规规章送审稿，应当重点审查下列内容：

（一）立法的合法性。是否符合立法权限，是否与上位法相冲突，有无违法设定行政处罚、行政许可、行政强制措施，有无违法限制公民、法人或者其他组织的权利或者违法增设其义务。

（二）立法的合理性。是否体现行政机关的职权与责任相统一原则，是否符合精简、统一、效能的原则，是否符合职能转变的要求，是否有利于维护社会公共利益，是否有利于保障公民、法人和其他组织的合法权益。

（三）立法的必要性。是否有利于贯彻实施上位法，是否有利于贯彻上级或者市委、市政府的决策部署，是否有利于保障改革发展稳定大局，是否有利于解决行政管理中的实际问题。

（四）立法的可行性。拟设定的主要制度和管理措施是否有利于改进行政管理，是否方便操作，是否有利于公民、法人和其他组织行使权利、履行义务，立法时机是否成熟。

（五）立法的规范性。结构体例是否科学、完整，内在逻辑是否严密，条文表述是否严谨、规范，语言是否简洁、准确，是否符合其他立法技术规范。

（六）立法的公开性。是否按照规定征求相关行政机关、行政管理相对人以及其他公众的意见，是否采纳各方面提出的合理性意见和建议，是否充分协调相关行政机关的意见分歧。

**第三十条** 规章送审稿有下列情形之一的，市司法行政部门可以缓办或者退回起草责任单位：

（一）制定规章的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；

（二）有关机构或者部门对规章送审稿规定的主要制度存在较大争议，起草单位未与有关机构或者部门充分协商的；

（三）起草责任单位未履行本规定第三章规定的相关程序的；

（四）法律法规规定的其他情形。

**第三十一条** 审查法规规章送审稿应当按照下列要求广泛征求意见：

（一）书面征求相关行政机关、社会团体、社会组织的意见；

（二）通过市政府及市司法行政部门门户网站公开征求社会公众意见，时间不得少于 30 日；

（三）针对立法中的重点、难点问题，应当深入调查研究，并通过召开座谈会、论证会、听证会等形式广泛听取公民、法人和其他组织的意见。

对社会公众意见的采纳和处理情况，应当以适当方式予以反馈。

**第三十二条** 市司法行政部门应当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，听取基层有关机关、组织和公民的意见。审查、调研法规草案时，可以邀请市人大及其常委会有关工作机构参加。

审查法规规章送审稿，应当充分协调各方面的意见。对各方面提出的重大分歧，应当充分沟通、协调，无法达成一致意见的，提请市政府决定。

**第三十三条** 市司法行政部门应当认真研究各方面的意见，会同起草责任单位对法规规章送审稿进行修改完善，形成法规草案和规章草案，并出具审查报告，连同条文注释稿、征求意见的书面回复意见、相关会议记录等材料一并报市政府审议。

法规草案和规章草案审查报告应当包括下列内容：

- （一）对法规草案和规章草案送审稿的审查过程；
- （二）征求意见的采纳及处理情况；
- （三）对重大争议问题的协调处理情况；
- （四）召开座谈会、论证会、听证会、协调会等情况；
- （五）其他需要说明的问题。

## **第五章 决定与公布**

**第三十四条** 法规草案和规章应当经市政府常务会议或者全体会议决定。

**第三十五条** 审议法规草案和规章草案时，由起草责任单位作说明，市司法行政部门根据需要作审查说明。



**第三十六条** 法规草案和规章草案审议通过后，不需要修改的，由市长直接签署；如果还需要修改的，由市司法行政部门组织修改，形成草案修改稿，报请市长签署。

法规草案和规章草案经审议未通过的，按照会议决定执行。

**第三十七条** 经审议通过的法规草案，应当在市长签署之日起 15 个工作日内以市政府议案形式提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

法规草案提请市人民代表大会或者其常务委员会审议后，县（市、区）政府，市政府各部门、直属各机构对议案有不同意见的，凡属已经过市政府协调并作出决定的，不得以单位名义提出与法规草案内容相违背的意见。

经审议通过的规章，应当在市长签署之日起 15 个工作日内以黄冈市人民政府令印发公布，并及时在《黄冈市人民政府公报》、市政府门户网站和中国政府法制信息网以及在本行政区域范围内发行的报纸上刊载。

《黄冈市人民政府公报》上刊载的规章文本为标准文本。



第三十八条 规章应当自公布之日起 30 日后施行；但是，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。

## 第六章 解释与备案

第三十九条 规章解释权属于市政府。规章的解释同规章具有同等效力。

第四十条 规章有下列情形之一的，应当解释：

- （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。

规章解释由市司法行政部门参照第四章程序提出意见，报请市政府批准后公布。

第四十一条 规章自公布之日起 30 日内由市司法行政部门依照有关规定报送备案。

## 第七章 附则

第四十二条 规章有下列情形之一的，实施机关或者市司法行政部门应当及时向市政府提出修改、废止规章的建议：

(一) 与法律、法规或者其他上位法相抵触的；

(二) 主要内容与新公布的法律、法规或者上位法的规定不一致的；

(三) 规范的内容已经不适应社会实际需要的；

(四) 其他应当修改、废止的情形。

规章的修改、废止程序适用本规定。规章修改、废止后，应当及时公布。

**第四十三条** 规章的立法后评估工作和规章的清理工作按照有关规定执行。

**第四十四条** 编辑出版正式版本、外文版本的规章汇编，由市司法行政部门按照《法规汇编编辑出版管理规定》执行。

**第四十五条** 本规定自 2020 年 2 月 1 日起施行。