

宁波市人民政府地方性法规案和规章制定办法

(2021年12月6日宁波市人民政府令第258号公布 自2022年2月1日起施行)

第一条 为了规范政府立法活动，完善政府立法程序，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》《浙江省地方立法条例》《宁波市制定地方性法规条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 市人民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案（以下简称地方性法规案）和市人民政府规章（以下简称规章）的制定，适用本办法。

前款所称地方性法规案和规章的制定，是指地方性法规案的立项、起草、审查、决定和规章的立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、评估、清理等工作。

第三条 地方性法规案和规章制定工作应当遵循《中华人民共和国立法法》确定的立法原则，符合本市经济社会发展和改革要求，体现地方特色。

第四条 市人民政府负责地方性法规案和规章制定的组织实施工作，统筹协调工作中的重大事项，完善政府立法人才培养机制，并将所需工作经费纳入财政预算。

市人民政府有关部门（单位）、区县（市）人民政府负责地方性法规案和规章的立法前期调研、立法项目申报、草案送审稿起草、立法意见和建议反馈等工作。

市司法行政部门负责市人民政府年度立法工作计划草案的编制、年度立法工作计划组织实施，以及草案送审稿的审查、修改等工作。

第五条 市司法行政部门应当建立健全专家学者和社会公众参与政府立法的工作机制，建立和完善政府立法专家库、立法联系点及立法志愿者等制度，丰富参与政府立法的方式和途径。

社会公众、专家学者、政府立法联系点和立法志愿者提出的立法意见和建议，对政府立法工作机制及立法项目制度的确定产生重要影响并被采纳的，市司法行政部门应当给予表扬。

第六条 市人民政府于每年年底前组织编制下一年度规章制定工作计划。

年度规章制定工作计划项目分为审议项目、调研项目和审议预备项目。审议项目是指草案已经基本成熟，具备立法条件，计

划当年提请审议的立法项目；调研项目是指尚不具备立法条件，需要调研论证的立法项目；审议预备项目是指立法条件尚不成熟，需要进一步调研论证，待条件成熟时可以在当年提请审议的立法项目。

年度规章制定工作计划应当与市人民代表大会常务委员会年度立法计划相衔接。

第七条 市司法行政部门应当于每年第三季度向社会公开征集下一年度立法建议项目，并书面通知市人民政府有关部门（单位）、区县（市）人民政府申报下一年度规章立法项目。

市人民政府有关部门（单位）、区县（市）人民政府应当按规定向市司法行政部门提出规章的立项申请。

第八条 市司法行政部门应当对征集到的立法建议项目进行研究、论证，提出立法项目及起草单位的建议，形成年度规章制定工作计划草案，按照规定向有关机关履行报告程序后，由市人民政府审定。

年度规章制定工作计划草案应当明确规章的名称、起草单位、完成时间等内容。起草单位一般为立法项目拟确定的主要制度和措施的实施单位。对有两个以上实施单位的，实行共同起草并由市人民政府确定其中一个实施单位为主要起草单位，其他实

施单位为协同起草单位；必要时，可以确定由市司法行政部门组织起草。

市司法行政部门应当将年度规章制定工作计划与市人民代表大会常务委员会年度立法计划中的地方性法规案项目，合并编制形成市人民政府年度立法工作计划，报市人民政府审定并公布。

第九条 市司法行政部门应当制定年度规章制定工作计划实施方案，并会同市人民代表大会常务委员会相关工作机构制定市人民代表大会常务委员会年度立法计划实施方案（以下统称实施方案）。实施方案应当明确立法项目的责任人及进度安排，立法项目的责任人应当由起草单位主要负责人或者分管负责人担任。

起草单位应当根据市人民政府年度立法工作计划及实施方案的要求，确定起草工作负责人，成立起草工作小组，拟定工作方案，报送市司法行政部门；共同起草的，应当分别确定负责人，成立联合起草工作小组。

第十条 起草单位应当严格执行市人民政府年度立法工作计划及实施方案，按时完成审议项目的草案送审稿、审议预备项目的调研报告及草案初稿、调研项目的调研报告等工作，不得擅自调整和变更。

确需新增年度审议项目或者审议预备项目、调研项目确需调整为审议项目的，相关部门（单位）应当及时与市司法行政部门协商，并报市人民政府同意。

起草单位无法按时完成审议项目的起草任务，需要推迟提请审议或者需要中止、终止起草程序的，应当及时与市司法行政部门协商，报市人民政府同意。

《宁波市制定地方性法规条例》对年度地方性法规立法项目的增加、调整、变更或者无法按时完成起草工作的处理另有规定的，从其规定。

第十一条 起草单位组织立法项目的起草、调研，应当深入开展调查研究，认真总结实践经验，广泛听取有关单位、组织和公民的意见。

对专业性较强的立法项目，起草单位可以吸收相关领域的专家参与，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织开展起草、调研等立法工作。实施委托的，起草单位应当指派专门人员协助做好起草、调研工作，明确立法需求，提供相关资料。

除依法需要保密的以外，起草单位应当将草案送审稿及其说明等向社会公开，广泛征求意见。向社会公开征求意见的期限一般不少于三十日。

第十二条 草案送审稿的内容应当符合下列要求：

- （一）遵循上位法的立法精神、基本原则和规定；
- （二）管理职权配置合理，设定的管理措施符合实际需求，具有可操作性；
- （三）权利义务关系等实体内容明确、程序规范且能够保障实体内容的实现；
- （四）突出地方特色，符合本市经济社会发展和改革要求；
- （五）条文表述符合立法技术要求和国家通用语言文字规范。

第十三条 草案送审稿涉及特定事项的，起草工作应当遵守下列规定：

- （一）涉及编制保障、财政支持、土地利用、专项规划等事项的，先行与编制、财政、自然资源规划等部门协商；
- （二）涉及重大改革或者重大行政措施需要市人民政府决策的，先行提出解决方案，报市人民政府决定；
- （三）涉及社会稳定的，先行组织社会稳定风险评估，形成评估报告；

（四）涉及公平竞争审查、特殊群体利益保护以及其他重大利益调整事项的，分别听取市场主体、有关群体和组织的意见，并组织专项评估或者论证，形成评估或者论证报告；

（五）涉及依法应当进行公开听证事项的，按照规定组织听证，形成听证会意见处理情况报告。

第十四条 审议项目的起草单位，应当按照规定的时间，向市人民政府报送草案送审稿及起草说明，并抄送市司法行政部门。

起草单位报送草案送审稿及起草说明时，还应当向市司法行政部门提供下列立法相关材料：

- （一）立法依据对照表、意见征集及处理情况表；
- （二）立法参考资料汇编；
- （三）按照本办法第十三条规定形成的相关报告或者说明。

前款规定的起草说明，应当包括立法事项管理现状、立法的必要性、立法需要解决的主要问题、主要制度和措施、重大分歧意见处理等内容。

第十五条 草案送审稿及起草说明，应当经起草单位承担法制审核工作的内设机构按照本办法第十二条、第十三条规定审核后，提请本单位负责人集体讨论，通过后由主要负责人签署上报。

对共同起草的，应当由共同起草的单位分别进行法制审核、单位负责人集体讨论通过后，由共同起草单位的主要负责人联合签署上报。

第十六条 市司法行政部门应当按照《规章制定程序条例》等有关规定，对草案送审稿进行审查。审查发现报送材料不符合本办法第十四条规定的，市司法行政部门可以要求起草单位在五个工作日内予以补正。

草案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单位：

- （一）主要制度安排与上位法规定冲突或者不一致的；
- （二）主要内容重复上位法规定的；
- （三）未按照前款规定补正材料的；
- （四）法律、法规规定可以缓办或者退回的其他情形。

起草单位应当配合市司法行政部门开展立法审查、修改相关工作。

第十七条 市司法行政部门决定缓办的，应当要求起草单位在规定时间内重新起草或者提出合理解决方案。

对起草单位无法在规定时间内重新起草或者提出合理解决方案的，市司法行政部门应当书面报告市人民政府同意后终止审

查。其中，决定缓办或者终止审查地方性法规草案送审稿的，应当在报市人民政府前与市人大常委会常务委员会相关工作机构协商。

第十八条 市司法行政部门审查、修改草案送审稿，应当将草案送审稿或者拟解决的问题、采取的措施等发送至市人民政府有关部门（单位）、区县（市）人民政府、有关组织和专家征求意见，并开展实地调研或者座谈；对纳入对口协商的立法项目，还应当通过专题座谈会等形式征求市政协机关和委员的意见；必要时，可以赴市外组织学习先进地区的立法经验或者做法。

除依法需要保密的以外，市司法行政部门应当将草案送审稿或者修改稿在市人民政府门户网站、市司法行政部门官方网站或者其他媒体公开征求社会意见。向社会公开征求意见的期限一般不少于三十日。

第十九条 区县（市）司法行政部门应当建立和完善立法协同工作制度，配合市司法行政部门组织实施立法项目实地调研、座谈和立法意见征集等工作。

市、区县（市）人民政府其他有关部门（单位）、乡镇人民政府、街道办事处应当按照要求参加立法项目实地调研、座谈和立法意见征集等工作，提出立法意见和建议。

第二十条 市司法行政部门应当全面收集、整理各方提出的立法意见和建议，组织分析研究，采纳合理意见和建议，并以适当方式予以反馈。

市人民政府有关部门（单位）、区县（市）人民政府对草案送审稿的主要制度安排有不同意见的，市司法行政部门应当组织协调，达成一致意见；经充分协调仍不能达成一致意见的，市司法行政部门应当将主要问题、各方意见及本部门意见提交市人民政府协调，或者报市人民政府决定。

市司法行政部门对草案送审稿审查、修改后，由本部门负责人集体讨论通过，形成立法草案，经主要负责人签署后提请市人民政府审议。

第二十一条 立法草案应当经市人民政府全体会议或者常务会议审议。规章草案按照规定需要向有关机关报告的，应当在审议前履行报告程序。

市人民政府全体会议或者常务会议审议立法草案时，由市司法行政部门主要负责人作说明，起草单位和与草案拟确定的主要制度、措施有关的单位主要负责人可以作补充说明。

立法草案经市人民政府全体会议或者常务会议审议通过后，市司法行政部门应当组织有关部门（单位）根据审议意见对草案

进行修改完善后报送市人民政府。其中，规章由市长签署命令后予以公布，地方性法规案由市长签署议案后提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

经审议未通过的，立法草案退回起草单位重新起草或者终止该立法项目。

第二十二条 规章公布后，应当及时在《宁波市人民政府公报》《宁波日报》以及市人民政府门户网站、市司法行政部门官方网站上刊载。在《宁波市人民政府公报》上刊载的规章文本为标准文本。市人民政府门户网站上刊载的规章电子文本为标准电子文本。

市司法行政部门负责规章解读稿的拟制工作。规章解读稿应当与规章同步在《宁波日报》及市人民政府门户网站、市司法行政部门官方网站上发布；对涉及面广、社会影响大或者专业性强的规章，可以会同规章起草单位组织编写规章释义文本。

规章公布后，起草单位应当通过新闻发布会、宣传贯彻会、培训会、专题访谈等方式进行普法宣传。

第二十三条 规章应当自公布之日起三十日内，由市人民政府报国务院、省人民代表大会常务委员会、省人民政府和市人民

代表大会常务委员会备案。备案工作由市人民政府指定的相关部门负责实施。

第二十四条 规章解释权属于市人民政府。规章的解释与规章具有同等效力。

规章有下列情形之一的，由市人民政府解释：

（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。

规章解释由规章实施单位提出解释意见草案，经市司法行政部门参照规章送审稿审查程序提出意见，或者由市司法行政部门直接提出解释意见草案，报市人民政府批准后公布。

属于规章施行中的具体应用问题，由规章实施单位研究后予以答复，并书面告知市司法行政部门。

第二十五条 规章对专门事项要求制定配套规定的，市人民政府有关部门（单位）、区县（市）人民政府应当自规章施行之日起一年内制定，未能在规定期限内制定的，应当向市人民政府作出书面报告。规章对配套规定的制定期限另有规定的，从其规定。

第二十六条 规章存在下列情形之一的，市司法行政部门应当组织开展立法后评估：

- (一) 拟上升为地方性法规的；
- (二) 拟进行重大修改或者废止，但有较大争议的；
- (三) 行政执法监督、行政复议、行政诉讼中发现存在较多问题的；
- (四) 与经济社会发展或者社会公众利益密切相关，实施满三年的；
- (五) 公民、法人或者其他组织有较多意见的；
- (六) 需要评估的其他情形。

规章立法后评估报告应当作为规章修改、废止，制定相关配套措施，以及以规章为基础制定地方性法规的参考依据。

第二十七条 市人民政府至少每五年对规章组织一次全面清理，并根据国家、省要求或者本市经济社会发展和改革的需要，适时组织对有关规章的专项清理。

经清理，规章有下列情形之一的，其实施单位或者市司法行政部门应当提出修改或者废止的建议：

- (一) 与上位法相抵触或者直接依据的上位法已经修改或者废止的；
- (二) 规章内容已经被新制定的法律、法规、规章全面替代的；

- (三) 不适应经济社会发展需要的；
- (四) 行政管理体制机制、调整对象发生重大变化的；
- (五) 需要修改或者废止的其他情形。

第二十八条 地方性法规案和规章制定工作履职情况纳入法治宁波（法治政府）建设目标管理考核指标体系和法治政府建设与责任落实督察范围。

第二十九条 本办法自 2022 年 2 月 1 日起施行。