

# 金华市人民政府拟定地方性法规草案 和制定政府规章办法

(2019年11月12日金华市人民政府令第59号公布,自2020年1月1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、制定政府规章活动,提高立法效率,保证立法质量,根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》《浙江省人民政府地方性法规案和规章制定办法》等有关规定,结合本市实际,制定本办法。

**第二条** 市人民政府拟定地方性法规草案、制定政府规章,适用本办法。

本办法所称拟定地方性法规草案,包括地方性法规的调研、起草、审查以及提请市人民代表大会或者其常务委员会审议等活动。

本办法所称制定政府规章,包括政府规章的立项、调研、起草、审查、决定、公布、备案、解释以及修改、废止等活动。

**第三条** 市人民政府按照市人大常委会立法计划,根据本市

的具体情况 and 实际需要，在不与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规相抵触的前提下，可就城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项拟定地方性法规草案，提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

**第四条** 市人民政府根据法律、行政法规和本省的地方性法规，可就城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的下列事项制定政府规章：

（一）为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定政府规章的事项；

（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，因行政管理迫切需要，可以先制定政府规章。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。

**第五条** 拟定地方性法规草案和制定政府规章，应当遵循科学立法、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，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，坚持公众参与、专家咨询、充分协商、集体审议的程序，适应本市具体情况和实际需要，解决实际问题。

**第六条** 市人民政府对拟定地方性法规草案和制定政府规章工作实行统一领导。

市人民政府有关部门（单位）、县（市、区）人民政府以及

市人民政府派出的开发区管理机构，负责拟制定的地方性法规或者政府规章的立法前期调研、立法项目申报、送审稿起草以及其他相关工作。

市司法行政部门负责拟定市人民政府立法计划草案、组织实施立法计划以及审查和修改地方性法规、政府规章草案送审稿等工作。

**第七条** 拟定地方性法规草案和制定政府规章所需经费列入本级政府年度财政预算。

## 第二章 立项

**第八条** 市人民政府应当于每年 2 月底前编制本年度立法计划。

列入年度立法计划的项目分为审议项目、预备项目、调研项目。审议项目是指草案基本成熟，年内可以公布的项目；预备项目是指草案中的主要内容需要进一步研究，争取年内公布的项目；调研项目是指有制定必要，需要开展立法调研的项目。

市人民政府年度立法计划应当明确每件立法项目的名称、起草单位以及报送市政府审议的时间等内容。

**第九条** 市司法行政部门应当于每年 8 月底前书面通知市人民政府有关部门（单位）、县（市、区）人民政府以及市人民政府派出的开发区管理机构申报下一年度立法项目，并通过市政府

门户网站等向社会公开征集下一年度立法项目建议。

市人民政府有关部门（单位）、县（市、区）人民政府以及市人民政府派出的开发区管理机构提交的立法项目申报材料应当包括立法项目申报表和调研论证报告。立法项目调研论证报告应当包括地方性法规或者政府规章制定的必要性、所要解决的主要问题、拟规定的主要制度等内容。申报审议项目的，应当同时提交地方性法规或者政府规章草案建议稿文本及其说明。

公民、法人或者其他组织提出的立法项目建议，应当包括地方性法规或者政府规章制定的必要性、拟解决的主要问题以及措施建议等内容。

**第十条** 市司法行政部门应当对申报的立法项目和公开征集的立法项目建议进行评估论证，与申报立法项目的政府部门（单位）和提出立法项目建议的公民、法人或者其他组织进行沟通协商。

对申报的立法项目进行评估论证，主要围绕地方性法规或者政府规章制定的必要性及其内容的合法性、合理性、可行性开展。

**第十一条** 拟列入市人民政府年度立法计划草案的项目应当具备下列条件：

（一）符合本市立法权限；

（二）符合本市经济社会发展、全面深化改革和行政管理实际需要；

（三）立法目的明确、依据充分，确有必要制定地方性法规

或者政府规章；

（四）拟规定的主要制度和措施必要、合法、合理、可行。

申报的立法项目或者公开征集的立法建议项目有下列情形之一的，不予立项：

（一）已列入全国或者本省人大常委会立法计划的；

（二）拟解决的主要问题有关法律、法规、规章已规定明确的解决措施的；

（三）拟规定的主要制度与上位法相抵触或者不符合国家有关政策规定的；

（四）超越本市立法权限的；

（五）不符合本市经济社会发展实际情况和行政管理实际需要的；

（六）立法时机尚不成熟的；

（七）其他不适宜通过立法解决的事项。

**第十二条** 市司法行政部门应当在对申报的立法项目和公开征集的立法项目建议进行深入调查研究，并按照规定进行评估论证、立法协商之后，拟定市人民政府年度立法计划草案，于每年1月底前报请市人民政府常务会议或者全体会议审议。审议通过的市人民政府年度立法计划应当向社会公布。

市人民政府年度立法计划草案中的地方性法规项目，在报请市人民政府常务会议或者全体会议审议之前，应当征求市人民代表大会有关专门委员会、法制委员会以及市人大常委会法制工作

委员会的意见，与市人大常委会的立法规划和年度立法计划相衔接。

**第十三条** 对列入市人民政府年度立法计划的项目，起草单位应当按照计划要求开展调研、起草等工作，其中，审议项目应当按照规定的期限和要求将地方性法规或者政府规章草案送审稿报送市人民政府。

市司法行政部门应当及时跟踪了解起草单位落实市人民政府年度立法计划的情况，加强组织协调和督促指导。

**第十四条** 市人民政府年度立法计划在执行过程中可以根据实际情况予以调整，对拟增加的政府规章项目进行补充论证后，由市司法行政部门审查后报请市人民政府批准。

### **第三章 起草**

**第十五条** 地方性法规、政府规章草案的起草工作，原则上由拟规范事项的主要实施部门、行业主管部门承担，其他有关部门和单位配合做好相关工作。

地方性法规、政府规章草案拟规范事项的主要实施部门、行业主管部门不明确的，市人民政府可以确定由其中一个部门牵头负责起草，也可以确定由市司法行政部门组织起草。

**第十六条** 地方性法规、政府规章草案起草，实行实际工作者、立法工作者和专家学者相结合的方式。专业性较强的地方性

法规、政府规章草案可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

起草单位应当成立起草工作领导小组，组建起草工作专班，制定起草工作方案，按计划要求开展并完成地方性法规、政府规章草案的起草工作。

起草配合单位应当提供相关领域情况、制度与措施建议、相关资料等，并根据起草工作需要，配合做好下列工作：

- （一）指派熟悉业务的人员参与起草工作；
- （二）协助开展立法调研、论证、听证等活动；
- （三）指派有关负责人参加重要问题的研究协调。

**第十七条** 起草地方性法规、政府规章草案，应当从全局利益出发，并符合下列要求：

（一）符合党的基本路线、方针、政策和社会主义核心价值观的要求；

（二）不得与上位法相抵触，并与同等效力的其他地方性法规或者规章相协调、衔接；

（三）有关法律、法规、规章已经明确规定的內容，原则上不作重复规定；

（四）科学合理规定公民、法人和其他组织的权利与义务，国家机关的权力与责任；

（五）具有一定前瞻性，能在较长时间和一定范围内普遍适用；

(六) 符合立法技术规范的要求，体例规范、结构严谨、逻辑严密、条理清楚、文字简洁、用语准确、内容具体，具有可操作性；

(七) 法律、法规规定的其他要求。

**第十八条** 起草单位起草地方性法规、政府规章草案，应当深入调查研究，总结实践经验，吸收和借鉴外地立法成果，按照下列方式广泛征求意见：

(一) 以征求意见函、座谈会等形式征求地方性法规、政府规章草案征求意见稿涉及的有关政府部门、社会组织、行政相对人的意见；

(二) 除依法需要保密的外，应当将地方性法规、政府规章草案征求意见稿及其说明等通过报纸、网络等媒体向社会公布征求意见，征求意见的期限一般不少于 30 日。

(三) 地方性法规、政府规章草案征求意见稿涉及专业性、技术性问题需要进行可行性论证、风险预测的，或者涉及意见分歧、争议较大的事项需要科学厘定的，应当召开论证会，听取有关专家、学者、实际工作者以及行政相对人代表的意见。

(四) 地方性法规、政府规章草案征求意见稿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，应当举行听证会，听取利害关系人和社会公众的意见。地方性法规、政府规章草案报送审查时，应当说明对听证会意见的处理情况及其

理由。

(五)对地方性法规、政府规章草案征求意见稿涉及的重大疑难问题、专业性或者技术性较强的问题以及社会生活中新出现的问题,可以委托高等院校、科研机构、专业智库等开展专项研究。

(六)地方性法规、政府规章草案征求意见稿拟规定的制度、采取的措施对市场主体切身利益或者权利义务有影响的,应当充分听取有关市场主体代表和行业协会的意见。

**第十九条** 起草地方性法规、政府规章草案,涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的,起草单位应当充分征求其他部门意见。起草单位与其他部门有不同意见的,应当充分协商;经过充分协商不能取得一致意见的,起草单位在上报地方性法规、政府规章草案送审稿时应当如实说明,并报送不同意见的相关材料。

**第二十条** 起草单位应当认真研究各方面的意见,对地方性法规、政府规章草案征求意见稿进行修改完善,形成草案送审稿及其说明,经本单位的法制机构审核和领导班子集体会议讨论通过,并由本单位主要负责人签署后,报送市人民政府审查。两个以上单位共同起草的草案送审稿,应当由各起草单位主要负责人共同签署后,报送市人民政府审查。

**第二十一条** 起草单位报送地方性法规、政府规章草案送审稿时,应当同时提交下列材料的纸质文本和电子文本:

(一) 送审报告;

(二) 草案送审稿及其说明;

(三) 草案送审稿条文注释稿,应当逐条说明设定相关条款的目的和拟解决的问题,逐条列明所依据的上位法规定或者参考的省内外相关法规、规章文本;

(四) 起草所依据的法律、法规和拟规范领域的实际情况、存在的主要问题;

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

(六) 举行论证会、听证会的,提交论证报告、听证报告、论证记录、听证记录等相关资料;

(七) 立法调研报告和国内外同类立法项目的立法资料;

(八) 其他需要提交的相关材料。

报送的地方性法规、政府规章草案送审稿属于修正或者修订项目的,还应当提交修改前后的条文对照表。

**第二十二条** 地方性法规、政府规章草案送审稿的说明,应当包括下列主要内容:

(一) 立法的必要性,需要解决的主要问题和拟规定的主要措施;

(二) 起草的依据和过程;

(三) 主要内容及重要条款设置的详细理由;

(四) 征求意见及分歧意见协调处理情况;

(五) 其他需要说明的问题。

**第二十三条** 列为审议项目或者预备项目的，起草单位应当<sup>1</sup>在市人民政府确定的送审日期前向市人民政府报送地方性法规、政府规章草案送审稿；列为调研项目的，起草单位应当按照市人民政府确定的时限向市司法行政部门提交调研报告、草案初稿或者提纲、相关法律法规依据、其他地方立法情况等资料。

起草单位不能按照市人民政府确定的时间完成相关任务的，应当向市人民政府提交书面报告说明理由。

## 第四章 审查

**第二十四条** 地方性法规、政府规章草案送审稿由市司法行政部门负责统一审查。

市司法行政部门应当及时完成地方性法规、政府规章草案送审稿的审查、修改、报送市人民政府审议等工作。

**第二十五条** 市司法行政部门应当从以下几个方面对报送的地方性法规、政府规章草案送审稿进行审查：

(一) 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的决策部署，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。

(二) 立法的合法性。是否符合党的路线方针政策和决策部

署，是否符合立法权限，是否符合宪法、法律、行政法规和其他上位法或者与其不相抵触，是否与同等效力的其他地方性法规或者规章相协调、衔接，有无违法设定行政处罚、行政许可、行政强制等措施，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。

（三）立法的合理性。是否体现公民、法人和其他组织的权利与义务相统一、国家机关的权力与责任相统一原则，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及保障公民、法人和其他组织的合法权益，是否符合社会主义核心价值观的要求。

（四）立法的可行性。拟规定的主要制度和管理措施是否有利于改进行政管理，是否符合本市实际，是否具有针对性和可操作性，是否有利于公民、法人和其他组织行使权利、履行义务以及立法时机是否成熟。

（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，用语是否简洁、准确，是否符合立法技术要求。

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

**第二十六条** 经审查，报送的地方性法规、政府规章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）制定的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；

（二）涉及的主要领域的法律法规已经或者将要制定、作出调整的；

（三）拟规定的主要制度条款与上位法或者国家、省的有关政策严重抵触的；

（四）主要内容与上位法或者部委规章、省政府规章内容基本重复的；

（五）有关部门对拟规定的主要制度存在较大争议，起草单位未与有关部门充分协商的；

（六）起草单位未按照本办法有关规定公开征求意见的；

（七）上报草案送审稿不符合本办法第二十条和第二十一条规定的；

（八）其他足以影响立法质量的情形。

**第二十七条** 市司法行政部门审查地方性法规、政府规章草案送审稿时应当按照下列要求，深入调查研究，广泛征求意见：

（一）以征求意见函、座谈会等形式向有关机关、组织、专家、行政相对人代表和其他公众代表征求对地方性法规、政府规章草案送审稿的意见。

（二）除依法需要保密的外，应当将地方性法规、政府规章草案送审稿及其说明等通过报纸、网络等媒体向社会公布征求意见，征求意见的期限一般不少于 30 日。

（三）地方性法规、政府规章草案送审稿涉及较强专业性、技术性问题，或者社会稳定、公平竞争、性别平等、妇女权益保护等问题的，应当采取论证会或者委托研究等形式进行论证、评估，听取有关专家和行政相对人代表的意见。

（四）地方性法规、政府规章草案送审稿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，起草单位在起草过程中未举行听证会的，经市人民政府批准，可以举行听证会进行立法听证。

**第二十八条** 市人民政府有关部门对地方性法规、政府规章草案送审稿涉及的主要措施、管理体制、权限分工等问题有不同意见的，市司法行政部门应当进行协调，力求达成一致意见。对有较大争议的重要立法事项，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将争议的主要问题、有关部门的意见和本部门的意见及时报市人民政府主管领导协调，或者报市人民政府常务会议决定。

**第二十九条** 市司法行政部门应当认真研究各方面的意见，与起草单位协商后，对地方性法规、政府规章草案送审稿进行修改完善，形成地方性法规、政府规章草案和对草案的说明，并出具审查报告，经本部门领导班子集体会议讨论通过，并由本部门主要负责人签署后，提出提请市人民政府有关会议审议的建议。

**第三十条** 市司法行政部门提请市人民政府审议地方性法规、政府规章草案时，应当同时报送下列材料：

(一) 本办法第二十一条第一款第二项至第八项和第二款规定的材料;

(二) 地方性法规、政府规章草案送审稿的审查报告。

地方性法规、政府规章草案送审稿审查报告应当包括下列内容:

(一) 对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**

**第三十一条** 地方性法规、政府规章草案由市人民政府常务会议或者全体会议审议决定。审议地方性法规、政府规章草案时,由市司法行政部门或者起草单位主要负责人作说明,与草案拟规定的主要制度和措施有关的单位主要负责人列席会议。

市人民政府常务会议或者全体会议对地方性法规、政府规章草案进行审议后,应当作出通过、原则通过或者不予通过的决定。

**第三十二条** 地方性法规、政府规章草案经市人民政府常务会议或者全体会议审议通过或者原则通过后,市司法行政部门应当根据会议审议意见进行修改完善,形成地方性法规草案、政府

规章修改稿，报请审签。

地方性法规、政府规章草案经审议未通过的，按照会议决定执行。

**第三十三条** 地方性法规草案由市长签署后提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。市人民政府办公室应当在市长签署之日起的 10 个工作日内，以市人民政府议案的形式将地方性法规草案提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

政府规章由市长签署命令予以公布。市人民政府办公室应当在市长签署之日起的 10 个工作日内，以市人民政府令予以公布，并及时在《金华市人民政府公报》《金华日报》、市政府门户网站和中国政府法制信息网上刊载。在《金华市人民政府公报》上刊载的规章文本为标准文本。

公布政府规章的市人民政府令应当载明该规章的制定机关、令的序号、规章名称、通过日期、施行日期、市长署名以及公布日期。经过修改的规章，还应当依次载明修改机关和日期。

## **第六章 备案与解释**

**第三十四条** 政府规章应当自公布之日起 30 日内，由市人民政府报送国务院、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，具体工作由市司法行政部门负责。

政府规章公布日期距离施行日期少于 30 日的，应当在备案报告中予以说明。

**第三十五条** 政府规章的规定有下列情形之一的，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）规章公布施行后出现新的情况，需要明确适用规章依据的。

政府规章中援引上位法的条文，市人民政府不作解释。

**第三十六条** 政府规章实施单位或者其他部门以及社会公众可以向市人民政府提出政府规章解释建议。

市司法行政部门应当认真研究政府规章解释建议，对确实存在本办法第三十五条第一款规定情形的，应当及时拟定政府规章解释草案，报请市人民政府常务会议审议。

经市人民政府常务会议审议通过的政府规章解释自公布之日起施行，同政府规章具有同等效力。

**第三十七条** 政府规章的解读由起草部门负责。

政府规章的解读内容包括：

- （一）政府规章的制定背景，包括制定的意义、目的、依据等；
- （二）政府规章的主要内容，包括规定的主要制度、主要措施等；
- （三）其他需要说明的内容。

**第三十八条** 国家机关、社会团体、企业事业组织、公民认为政府规章同宪法、法律、行政法规、地方性法规相抵触的，可以向市人民政府书面提出审查的建议，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 修改与废止

**第三十九条** 政府规章的内容有下列情形之一的，实施单位或者市司法行政部门应当及时提出修改或者废止的建议：

- （一）同宪法、法律、行政法规以及其他上位法相抵触的；
- （二）所依据的上位法已经废止的；
- （三）所调整的内容已不适应全面深化改革和经济社会发展要求的；
- （四）行政管理体制机制、调整对象发生重大变化的；
- （五）主要内容已被有关上位法或者同位法替代的；
- （六）法律法规规定的应当修改、废止的其他情形。

国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民发现政府规章有前款规定情形之一的，可以向市人民政府提出修改或者废止的建议。

**第四十条** 实施单位应当定期开展政府规章清理工作，发现政府规章有本办法第三十九条规定情形之一的，应当及时提出修改或者废止的建议。

对有关修改或者废止政府规章的建议，市司法行政部门应当认真进行审查，提出政府规章清理意见报市人民政府常务会议审定。经市人民政府批准的政府规章清理意见，作为市人民政府立法规划和年度立法计划编制和调整的依据。

**第四十一条** 政府规章实施满一年后，实施主管部门应当对规章的实施绩效、存在问题及影响等进行调查和评价，形成立法后评估报告，提出规章实施满两年后继续实施、修改、废止或者拟上升为地方性法规的建议。

立法后评估报告应当作为有关政府规章修改、废止的重要参考。

**第四十二条** 修改、废止政府规章的程序，适用本办法第二章至第六章的规定。

政府规章被修改的，应当公布新的政府规章文本。

政府规章被废止的，除由地方性法规规定废止的以外，由市人民政府发布公告予以公布。

## 第八章 附则

**第四十三条** 继续有效的政府规章，由市司法行政部门按年汇编成册。

**第四十四条** 本办法自 2020 年 1 月 1 日起施行。2016 年 6 月 24 日颁布施行《金华市人民政府制定地方性法规草案和规章办法》（市政府令第 54 号）同时废止。