

# 潮州市人民政府拟定地方性法规草案和制定 政府规章程序规定（修订）

（2017年7月5日潮州市人民政府令第1号发布，2022年6月17日潮州市人民政府令第7号第一次修订）

## 第一章 总 则

**第一条** 为规范市人民政府拟定地方性法规草案和制定政府规章程序，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》《广东省地方立法条例》《潮州市制定地方性法规条例》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政府规章适用本规定。

**第三条** 本规定所称地方性法规草案，是指由市人民政府依照法定权限和程序向市人民代表大会及其常务委员会提出的制定、修改或者废止地方性法规的议案。

本规定所称政府规章，是指由市人民政府依照立法权限和立法程序制定，并以潮州市人民政府令形式发布实施的规范性文件

件。

**第四条** 市人民政府根据法律、法规的规定，在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护方面就下列事项拟定地方性法规草案或者制定政府规章：

（一）为执行法律、行政法规或者地方性法规的规定，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或者政府规章的有关事项。

**第五条** 市人民政府负责组织起草地方性法规草案和制定政府规章。

市司法行政部门具体负责地方性法规草案起草和政府规章制定工作的指导、监督和综合协调，并负责审查由市人民政府作为提案人的地方性法规草案和政府规章草案送审稿，组织起草或者直接起草重要的地方性法规草案和政府规章草案。主要承担下列工作：

（一）起草市人民政府地方性法规建议项目和政府规章年度制定计划草案；

（二）组织实施已列入市人大常委会年度立法计划的地方性法规项目和市政府规章年度制定计划；

（三）指导、督促地方性法规草案和政府规章草案起草工作；

（四）起草规范政府共同行政行为以及市人民政府交办的或者其他重要的地方性法规草案和政府规章草案；

（五）审查地方性法规草案和政府规章草案送审稿，并提请市人民政府常务会议或者全体会议讨论决定；

（六）承办政府规章的解释、备案和汇编等工作；

（七）组织政府规章的清理、评估工作；

（八）承办与拟定地方性法规草案和制定政府规章有关的其他工作。

各县（区）人民政府（管委会），市人民政府各工作部门、各直属机构及法律、法规授权管理公共事务的组织应当按照各自职责，承担拟定地方性法规草案和政府规章草案的具体工作，并积极配合市司法行政部门做好立法相关工作。

**第六条** 拟定地方性法规草案和制定政府规章应当符合下列原则：

（一）坚持中国共产党的领导，遵循《中华人民共和国立法法》确定的立法原则，符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定；

（二）坚持改革创新，促进立法与改革决策相结合，适应经济社会发展；

（三）坚持科学立法，符合本市实际；

（四）坚持民主、公开、公正立法，关切群众需求；

（五）坚持权责一致原则，科学设定有关部门权力与责任，不得谋求部门利益。

**第七条** 鼓励社会公众提出立项建议，有序参与公开征求意见

见、听证、咨询论证、评估等拟定地方性法规草案和制定政府规章活动。

建立政府基层立法联系点制度。市司法行政部门可以在基层人民政府、社会组织、企事业单位等主体中，通过公开征集、定向邀请等方式选取政府基层立法联系点，作为基层调查研究基地，引导公众利用政府基层立法联系点及时反映立法工作相关的意见和建议。

**第八条** 地方性法规草案的名称一般称“条例”“实施办法”“规定”等；政府规章的名称一般称“规定”“办法”等，但不得称“条例”。

**第九条** 地方性法规草案和政府规章应当符合立法技术的要求，做到结构严谨，条理清楚，用语准确简洁，条文内容具体明确。

法律、法规等上位法已经明确规定的內容，地方性法规草案和政府规章原则上不作重复规定。

**第十条** 拟定地方性法规草案和制定政府规章所需经费列入年度财政预算。

## **第二章 立 项**

**第十一条** 市人民政府根据本市经济和社会发展的需要，制定年度立法计划，包括地方性法规建议项目和政府规章年度制定计划。

制定年度立法计划的具体工作由市司法行政部门负责。

**第十二条** 市司法行政部门应于每年第三季度向各县（区）人民政府（管委会）、市人民政府有关工作部门、相关单位征集下一年度拟制定、修改、废止地方性法规和政府规章建议项目（以下简称立法建议项目），有关单位提出立法建议项目的，应当于每年十月底前按照要求报送。

市司法行政部门应当通过政府网站、政务新媒体或者报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径公开征集立法建议项目，公开征集立法建议项目的时间一般不少于 30 日。

**第十三条** 市司法行政部门可以依托政府基层立法联系点，组织召开座谈会和开展调研等形式征集立法建议项目。

市司法行政部门根据市委、市政府工作安排和党代表建议、人大代表议案建议、政协委员提案等实际工作需要，可以直接提出立法建议项目，并交由相关部门和单位研究提出意见。涉及规范政府共同行政行为方面的立法建议项目，可以由市司法行政部门直接提出。

**第十四条** 各县（区）人民政府（管委会）、市人民政府工作部门、相关单位提出立法建议项目，应当向市司法行政部门提交建议项目及说明，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和拟采取的主要措施；

(四) 调研论证的基本情况;

(五) 立法进度安排(计划报送市人民政府审议的时间)。

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。

**第十五条** 市司法行政部门应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。

**第十六条** 拟立项的立法建议项目应符合下列条件:

(一) 符合我市地方性法规和政府规章的制定权限范围;

(二) 符合我市经济社会发展和行政管理实际需要;

(三) 立法目的明确、正当,确有必要进行地方立法;

(四) 制定依据明确,拟设定的主要制度和措施必要、合法、可行、合理。

**第十七条** 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、与上位法相抵触、不符合国家方针政策或社会主义核心价值观的;

(二) 重复上位法条文,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) 所要规范的内容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) 其他不得或者不需要通过制定地方性法规或者政府规章解决的情形。

已列入市人民代表大会常务委员会年度立法计划项目或者市人民政府地方性法规建议项目的,不列入政府规章年度制定计划;政府规章实施未满2年的,不列入地方性法规建议项目。

**第十八条** 年度立法计划可以分别列出当年提请审议项目和预备项目。

具有立法紧迫性且立法条件相对成熟的项目,优先列为提请审议项目;符合立法条件的其他项目,可视情况列为预备项目,优先作为下一年度的提请审议项目。

**第十九条** 市司法行政部门应当及时组织论证立法建议项目,拟定年度立法计划建议稿,并将年度立法计划建议稿和制定说明及相关资料提交市人民政府常务会议或者全体会议审议。

政府规章建议项目经市人民政府常务会议或者全体会议审议通过,由市人民政府党组报请市委同意后,市人民政府应当及时印发并向社会公布。

地方性法规建议项目经市人民政府常务会议或者全体会议审议通过后,市人民政府应当及时报送市人大常委会常务委员会。

**第二十条** 年度立法计划应当明确立法项目的名称、起草单位、完成时间等。起草单位应当尽快制定起草计划并组织实施,

不得擅自调整。

**第二十一条** 年度立法计划在实施过程中，因特殊情况需进行调整的，由提出立项申请的单位提出调整建议，经市司法行政部门审查后，报市人民政府批准。

市人民政府同意对年度立法计划调整的，应及时向社会公众公布。

### 第三章 起草

**第二十二条** 地方性法规草案和政府规章原则上由提出立法建议项目的单位或者该立法项目的主要实施单位、行业主管部门负责起草。

地方性法规草案的起草工作，可以由市司法行政部门与市人大常委会法制工作委员会、立法项目相关单位协商确定。

涉及两个以上部门、单位职责或者重大、复杂的立法项目，由年度立法计划确定的起草单位牵头，其他有关部门和单位参与，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组织起草。

起草单位根据需要，可以委托有关专家、科研院校、社会组织起草。

**第二十三条** 年度立法计划的年度内完成项目应当在下一年度计划出台前完成。

起草单位应当按照年度立法计划的要求，按时完成起草工作



并报送审查，因特殊情况确需延期办理、暂缓办理、终止办理的，起草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人民政府决定。

**第二十四条** 市司法行政部门应当对地方性法规草案和政府规章起草工作进行指导、协调，必要时可以参与起草单位组织的调研、论证工作。

**第二十五条** 起草地方性法规草案和政府规章，应深入调查研究，总结实践经验，并按照下列要求广泛征求意见：

（一）以征求意见函、召开征求意见会等形式征求各县（区）人民政府（管委会）、市人民政府有关部门、相关单位、行政管理相对人等方面的意见，涉及市场主体经济活动、特殊群体利益的，应当按照国家和省的有关规定专门听取相关市场主体、特殊群体、行业协会商会等利益相关方的意见。

（二）通过网络、报纸等媒体或者召开座谈会等形式征求社会公众意见。地方性法规草案和政府规章的征求意见稿应当在起草单位门户网站和潮州市人民政府门户网站公开征求社会公众意见，时间一般不少于 30 日。

（三）涉及专业性、技术性较强的问题，需要对科学性、可行性进行研究的，应邀请有关专家学者进行咨询论证。

（四）拟设定行政处罚、行政许可、行政强制等直接涉及公民、法人和其他组织切身利益的，或者存在重大意见分歧、涉及利益关系重大调整、社会反映意见较为集中的，起草单位应当采

取听证会、论证会等形式听取意见。

（五）对立法意见的采纳情况和不予采纳的理由，起草单位应当在征求意见、听证或咨询论证结束后15日内进行反馈或者公布。起草单位应当对立法意见进行研究处理并形成书面材料，与地方性法规草案和政府规章草案送审稿一并报送审查。

**第二十六条** 起草的地方性法规草案和政府规章草案涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等市场主体经济活动的，起草单位应当进行公平竞争审查，并按规定出具公平竞争书面审查结论。

**第二十七条** 起草地方性法规草案和政府规章草案涉及重大改革或者重大行政措施的，起草单位应当向市人民政府专题请示，经批准后再写入地方性法规草案和政府规章草案送审稿。

**第二十八条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿在报送审查前，有关部门、单位有分歧意见的，起草单位应当进行协调。经过协调不能达成一致意见的，起草单位应当将不同意见及处理方式形成书面材料，与地方性法规草案和政府规章草案送审稿一并报送审查。

**第二十九条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿应由起草单位负责法制工作的机构进行审核，经领导班子集体审议，形成送审稿并报本单位主要负责人签署后，报送市人民政府审议。多个单位共同起草的地方性法规草案和政府规章草案送审稿，应当分别由各起草单位负责法制工作的机构进行审核并经主要负

责人共同签署后，报送市人民政府审议。

**第三十条** 起草单位向市人民政府报送地方性法规草案和政府规章草案送审稿，应提交下列材料（一式五份）：

- （一）提请审查的请示；
- （二）送审稿文本、条文注释稿、起草说明及其电子文本（一份）；
- （三）起草所依据或者参考的法律、法规、规章和政策文本；
- （四）以各种形式征求意见的书面意见和相关会议记录、对意见采纳情况和理由以及对意见采纳情况、理由的反馈或者公布材料；
- （五）进行立法咨询论证会、听证会的，还应当提交咨询论证报告、听证报告以及咨询材料、论证记录、听证记录等相关材料；
- （六）涉及公平竞争审查的应当提交公平竞争审查表；
- （七）起草单位法制机构审核意见和领导集体审议意见；
- （八）其他相关材料（包括立法调研报告、风险评估报告、参考资料等）。

属于修正或者修订项目的，起草单位还应当提交修改对照稿。

**第三十一条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿的起草说明，应当包括下列主要内容：

- （一）立法的必要性、可行性及需要解决的主要问题；

(二) 起草的依据和过程;

(三) 主要内容及重要制度设置的详细理由, 创新性内容的依据和合法性应着重说明;

(四) 征求意见、对意见采纳情况说明、对意见采纳情况的反馈及分歧意见协调情况;

(五) 其他需要说明的问题。

## 第四章 审查

**第三十二条** 拟由市人民政府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的地方性法规草案送审稿, 以及报送市人民政府审议的政府规章草案送审稿, 由市司法行政部门负责统一审查。

市司法行政部门收到请示及相关材料后, 应当在 10 个工作日内对其是否符合报送程序、报送材料是否齐全进行审查。

**第三十三条** 地方性法规草案和政府规章草案送审材料不符合本规定第三十条、第三十一条规定的, 市司法行政部门应当要求起草单位在一定期限内予以补齐; 逾期不补齐的, 应当退回起草单位重新办理。

**第三十四条** 市司法行政部门主要从下列方面对地方性法规草案和政府规章草案送审稿进行审查:

(一) 是否符合本规定第六条、第七条、第二十五条至第二十九条的规定;

(二) 是否符合立法权限，是否与上位法相抵触，有无违法设定行政许可、行政审批、行政强制、行政处罚、行政收费等措施，是否违法设定证明事项，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) 是否与有关地方性法规、政府规章协调、衔接，需要改变现行地方性法规、政府规章规定的，理由依据是否充足；

(四) 拟设定的主要制度和管理措施是否合法且确有必要，是否具有可行性和可操作性；

(五) 是否体现行政机关的职权与责任相统一的原则，是否符合精简、统一、效能的原则，是否有利于维护社会公共利益和保障公民、法人和其他组织的合法权益；

(六) 对各方面意见的处理是否合法、适当；

(七) 是否符合立法技术规范；

(八) 其他需要审查的内容。

**第三十五条** 地方性法规草案和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) 未列入年度立法计划，也未经市人大常委会或者市人民政府批准增加的；

(二) 与相关法律、法规相抵触或违反国家政策，或者上位法依据正在制定或修改的；

(三) 立法条件尚不成熟或者发生重大变化的；

(四) 有关部门、单位对送审稿规定的主要制度存在较大争

议，起草单位未与有关部门、单位协商的；

（五）不适当强化部门权力，强调部门利益，需要作重大修改的；

（六）内容属于部门内部职责或者权限划分的；

（七）立法技术存在严重缺陷，需要进行大幅度修改的；

（八）送审稿主要内容与法律、法规、规章、上级行政机关文件内容简单重复的；

（九）未按本规定确定的程序起草或者报送的；

（十）其他不符合本规定要求的。

**第三十六条** 市司法行政部门审查地方性法规草案和政府规章草案送审稿，应当书面征求相关行政机关、社会团体、社会组织的意见，通过政府网站、政务新媒体或者报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径公开征求社会公众的意见，征求意见时间一般不少于 30 日。

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、法人和其他组织意见。市司法行政部门在审查法规规章送审稿过程中，通过立法座谈会、论证会、听证会等形式听取意见时，起草单位应当派员参加，介绍情况、听取意见、回答询问。

市司法行政部门审查地方性法规草案和政府规章草案送审稿，可以根据实际需要征求各市政府基层立法联系点、市政府法律顾问、党代表、人大代表、政协委员的意见。

对社会公众意见的采纳和处理情况，应当在地方性法规草案和政府规章草案审查结论中作专门说明。

**第三十七条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿在广泛征求意见后，进行了重大修改，或者客观情况发生重大变化的，应当再次征求意见。

**第三十八条** 市司法行政部门审查地方性法规草案和政府规章草案送审稿，应当客观公正、实事求是地研究各方面的意见，充分吸纳合理意见。对重大意见分歧，应当组织有关部门进行协调，经过协调仍未能达成一致意见的，应当提请市人民政府进行协调，也可提出处理意见报市人民政府决定。

**第三十九条** 市司法行政部门应当认真研究各方面的意见，会同起草单位对送审稿进行修改完善，形成地方性法规草案或者政府规章草案，并出具审查报告。审查报告包括立法的必要性、立法依据、拟解决的主要问题、拟确立的主要措施、与有关单位的协调情况以及征求意见处理情况等。

**第四十条** 地方性法规草案和政府规章草案及其说明应当经市司法行政部门局务会集体讨论，并在讨论后提请市人民政府常务会议或者全体会议审议。

**第四十一条** 对政府立法工作中存在的问题，市司法行政部门可以视情况向有关部门、单位进行书面提醒或者通报。

## **第五章 决定、公布与备案**

**第四十二条** 地方性法规草案和政府规章草案应当经市人民政府常务会议或者全体会议审议决定。

**第四十三条** 市人民政府常务会议或者全体会议审议地方性法规草案和政府规章草案时，由起草单位作说明，市司法行政部门根据需要作补充说明。

**第四十四条** 地方性法规草案和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后，不需要修改的，由市长直接签署；经审议原则通过并需要部分修改的，由市司法行政部门会同起草单位、相关单位研究修改，形成草案修改稿，报请市长签署。

经审议通过的地方性法规草案，以市人民政府议案形式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；经审议通过的政府规章以市人民政府令形式公布。

**第四十五条** 公布规章的命令应当载明制定机关、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，应当依次载明修改机关和日期。

**第四十六条** 提请市人民政府常务会议或者全体会议审议的地方性法规草案和政府规章草案，因故满两年未审议或者审议不通过的，退出审议程序。需要重新提请审议的，应当按照本规定重新论证修改后再提请审议。

**第四十七条** 政府规章应当自公布之日起 30 日后施行；但公布后不立即施行将有碍规章施行或者不利于保障公共利益的，可



以自公布之日起施行。

**第四十八条** 政府规章公布后应当在潮州市人民政府门户网站、《潮州日报》《潮州市人民政府公报》上全文刊载。

《潮州市人民政府公报》上刊登的政府规章文本为标准文本。

**第四十九条** 政府规章应当自公布之日起 30 日内依法报国务院、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，具体备案工作由市人民政府办公室会同市司法行政部门办理。

## **第六章 解释、修改与废止**

**第五十条** 政府规章的解释权属于市人民政府。

**第五十一条** 政府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。

**第五十二条** 政府规章解释由实施单位提出需要解释的建议，送市司法行政部门参照政府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建议，提请市人民政府批准后公布。

**第五十三条** 政府规章实施单位应当按规定对规章实施情况进行评估，将评估意见报告市人民政府；市司法行政部门可以根据需要对重要政府规章的实施情况组织评估，将评估意见报告市人民政府。评估程序按照《广东省政府规章立法后评估规定》执

行。

**第五十四条** 国家机关、社会组织、企事业单位和公民认为政府规章同法律、法规相抵触或者违反其他上位法规定的，可以向市人民政府书面提出进行审查的建议，由市司法行政部门进行研究，提出意见报市人民政府决定。

**第五十五条** 地方性法规或政府规章有下列情形之一的，实施单位或者市司法行政部门应当及时向市人民政府提出修改、废止或者宣布失效的建议：

- （一）与法律、行政法规或者其他上位法相抵触的；
- （二）所依据的法律、法规已经修改、废止或者宣布失效的；
- （三）已被新颁布的法律、法规、规章取代或者与其发生抵触的；
- （四）调整对象已经消失或者发生变化的；
- （五）实施单位发生变化的；
- （六）按照规定进行立法后评估，认为需要修改、废止或者宣布失效的；
- （七）其他应当修改、废止或者宣布失效的情形。

**第五十六条** 实施单位应当及时开展地方性法规和政府规章清理工作。市司法行政部门负责指导和督促地方性法规和政府规章的清理工作，必要时，市司法行政部门可以组织实施单位开展全面或专项清理工作。

第七章 附 则

第五十七条 本规定自 2022 年 8 月 1 日起施行。