附件2

关于《中山市人民政府起草地方性法规草案

和制定政府规章程序规定

（修改草案征求意见稿）》的说明

根据立法工作安排，市司法局对《中山市人民政府起草地方性法规草案和制定政府规章程序规定》（以下简称《规定》）进行了修订，起草了《中山市人民政府起草地方性法规草案和制定政府规章程序规定（修改草案征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。现说明如下：

一、修改的必要性

自2015年新《立法法》实施后，我市获得地方立法权，《规定》是市政府制定出台的第一部政府规章，明确了制定政府规章计划、提出地方性法规建议项目、起草审查地方性法规和政府规章草案、政府规章公布和备案等工作程序，是我市政府立法工作的基本制度，为我市政府立法工作奠定了程序合法的基础。《规定》实施近四年来，对我市行政立法工作起到规范的指引作用。由于《规定》的主要立法依据之一《规章制定程序条例》于2017年进行了重大修改，现根据上位法修改内容，结合我市四年来的行政立法工作实践经验，对《规定》的部分内容进行修改，以适应新形势下行政立法工作需求。

1. 修订的依据

《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》

《中山市制定地方性法规条例》

三、主要修改内容

1. 衔接上位法规定。《规定》是2015年新《立法法》出台后制定的，其后，2016年，中山市人大常委会制定了《中山市制定地方性法规条例》，2017年，制定《规定》的主要上位法依据《规章制定程序条例》进行了修改，因此，本次对《规定》的修改，着重于对照制定依据的修改，作出相应内容的调整。《征求意见稿》主要作了以下调整：一是增加了《中山市制定地方性法规条例》作为制定的依据（第一条）；二是在明确了地方性法规和政府规章的立法权限和事项范围，与《立法法》相衔接（第四条）；三是根据《规章制定程序条例》的规定，规范了地方性法规和政府规章名称的表述（第六条）；四是根据《规章制定程序条例》的规定，明确政府规章制定计划的公布载体为：市政府公报、市政府门户网站以及在本市范围内发行的报纸（第二十三条），政府规章的公布载体为：中山市人民政府公报、市政府门户网站、中国法制信息网以及本市范围内发行的报纸（四十四条）；五是根据《规章制定程序条例》的规定，完善立法草案起草说明需包括内容（第三十条）；六是根据《规章制定程序条例》的规定，修改提出政府规章审查建议的主体的表述为“国家机关、社会团体、企事业组织、公民”（第五十三条）。

（二）结合多年行政立法实践，以提高立法质量和工作效率的要求，修改操作性条文。如第十七条，从市人大地方性法规立法计划、立法规划中有些预备项目、规划项目作为地方性法规的条件未成熟，可先行制定规章，待条件成熟后再上升为地方性法规的实际，改变了“已列入市人民代表大会常务委员会地方性法规立法计划预备项目的，不列入政府规章制定计划”的做法；第十八条规定预备项目不作为年度立法计划的必要内容、预备项目只有在条件成熟时才成为下一年度提请审议项目，改变了预备项目作为年度立法计划的必要内容、预备项目优先作为下一度提请审议项目的做法；原《规定》第二十二条第二款“ 政府规章年度制定计划应当根据实际情况和需要，征求省人民政府有关部门和法制工作机构的意见以及相关设区的市的人民政府的意见”的规定在实际操作中很难实施，且没有上位法的强制性要求，故在《征求意见稿》第十九条予以删除；第二十九条改变了起草部门反馈公众意见处理情况材料作为立法草案送审材料的做法以及立法草案送审材料报送的份数要求；第四十八条根据实际情况，将市司法行政部门汇总、报送和公布政府规章目录、文本的工作要求进行了明确；原《规定》第四十一条规定的“因故不能及时反馈书面意见的，应当及时说明理由”的规定，因实际工作中在立法草案征求意见函明确“逾期不复视为无意见”，故在《征求意见稿》第三十七条删除“因故不能及时反馈书面意见的，应当及时说明理由”的内容。

（三）重点修改条文。原《规定》第二十九条、第四十条是统一规范起草部门和审查部门就立法草案征求意见以及开展咨询、论证、听证、评估、委托研究等工作要求的条文，此次修改根据上位法规定，衔接了我市现有单项行政立法工作制度的相关内容，从实际操作的角度，统一明确了起草、审查工作阶段，就立法草案征求意见的规范做法，以及针对不同情况开展咨询、论证、听证、评估、委托研究的工作要求，做到清晰明了，具体可操作。

（四）与我市新出台的立法工作制度相衔接。根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》《广东省法治政府建设实施纲要（2016-2020年）》《中山市贯彻落实广东省法治政府建设实施纲要（2016-2020年）实施方案》《广东省创建珠三角法治政府示范区工作方案》等文件关于完善政府立法体制机制的具体要求，市政府在2017年、2018年相继出台了《中山市公众参与政府立法工作程序规定》《中山市政府立法工作第三方评估办法》《中山市政府立法草案委托第三方起草工作规定》《中山市政府立法工作涉及重大利益调整论证咨询工作规范》《中山市政府规章新闻发布会工作规范》《中山市政府规章起草阶段征求人大代表意见工作规范》《中山市政府立法协商工作规则》等政府立法工作制度。为与上述多项工作制度相衔接，在《征求意见稿》中完善了相关内容，如在第二十二条明确市司法行政部门对立法建议项目进行论证评估、立法协商的工作要求；第二十四条第二款中完善了第三方起草机构的范围；第二十六条、第三十六条完善了立法草案听取意见的范围、对象和方式等内容。

1. 删除重复条文。删除了原《规定》与上位法、上级文件和其他条文重复的条文，分别有：原《规定》第三条、第四条第一款、第九条、第三十条、第五十六条。
2. 与机构改革相衔接。按照我市2019年机构改革的工作要求，市法制局并入市司法局，故将全文“市法制局”改为“市司法行政部门”，并在第三条对市司法行政部门的工作职责进行进一步的细化和调整。

（七）根据相关立法技术规范、实际情况和表述精简明晰的要求，对条文顺序进行了调整，对文字表述进行整体优化完善。