

# 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

(2015年9月30日中山市人民政府令第2号公布 自2015年11月1日起施行 2019年10月25日中山市人民政府令第13号修正)

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范起草地方性法规草案和制定政府规章程序，提高立法质量和效率，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》《中山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** 市人民政府确定地方性法规建议项目、起草地方性法规草案和制定政府规章，适用本规定。

**第三条** 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，并具体承担下列工作：

(一) 起草市人民政府地方性法规建议项目草案和市人民政府年度制定规章计划草案；

(二) 组织实施市人民代表大会常务委员会地方性法规年度立法计划中确定由市人民政府负责起草的项目、市人民

政府年度制定规章计划；

（三）起草涉及政府通用行政行为规范的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；

（四）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审议决定；

（五）承办规章的解释、备案和汇编等工作；

（六）组织翻译、审定、编辑规章英文版本；

（七）督促、指导地方性法规草案和政府规章草案起草工作；

（八）承办与起草地方性法规草案和制定政府规章有关的其他工作。

市政府组成部门、直属机构和法律、法规授权管理公共事务的组织（统称政府部门），以及火炬开发区管理委员会、翠亨新区管理委员会、镇政府、街道办事处（统称镇区），应当做好政府立法的有关工作。

**第四条** 市人民政府根据法律、法规的规定，可以在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面起草地方性法规草案和制定政府规章。

地方性法规可以就下列事项作出规定：

（一）为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域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的事项。

政府规章可以就下列事项作出规定：

为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；

（二）属于本市行政区域的具体行政管理事项。

**第五条** 起草地方性法规草案和制定政府规章应当符合下列原则：

（一）符合宪法、法律、法规，遵循《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》规定的立法原则；

（二）立足本市实际，突出地方特色，具备实施的环境和条件；

（三）坚持改革创新，与改革决策相结合，促进经济社会发展；

（四）坚持公开公正，提高立法质量，增强可操作性；

（五）借鉴国内外立法经验，科学、合理规范社会关系。

**第六条** 地方性法规的名称一般称条例、实施办法、规定、规则等。

政府规章的名称一般称规定、办法等，不得称条例。

## **第二章 地方性法规建议项目和政府规章制定计划**

**第七条** 市人民政府根据本市生态文明建设和经济社会发展需要，按照统筹安排、急需先立、突出重点、兼顾一般和“立、改、废”并重的原则，提出地方性法规建议项目



和政府规章年度制定计划。

提出地方性法规建议项目和政府规章年度制定计划应当公开征集立法项目和立法建议，具体工作由市司法行政部门负责。

**第八条** 市司法行政部门应当于每年6月前向政府部门、镇区征集下一年度地方性法规和政府规章建议项目，并向社会发布征集下一年度政府规章建议项目的公告。

涉及政府通用行政行为规范方面的立法项目，可以由市司法行政部门直接提出。

**第九条** 社会公众可以向市司法行政部门提出政府规章建议项目，建议内容应当包括立法项目名称和制定的必要性、依据、主要内容等。

**第十条** 提出地方性法规和政府规章建议项目的政府部门、镇区和社会公众，应当认真查阅国家、省、市的法律、法规、规章、规范性文件的相关规定，深入调查研究，进行充分论证。

**第十一条** 政府部门、镇区和社会公众认为需要在下一年度制定地方性法规或者政府规章的，应当按照市司法行政部门有关征集地方性法规和政府规章建议项目的函件和公告要求的期限提出，逾期提出的，一般不纳入当年地方性法规和政府规章建议项目。

**第十二条** 镇区提出的地方性法规和政府规章建议项目涉及全市性或者跨本行政区域的事项，应当与政府部门对

接并形成共识，由政府部门按照规定时间提出立法建议项目。

**第十三条** 政府部门和镇区提出下一年度地方性法规或者政府规章建议项目，应当向市司法行政部门报送下列材料：

（一）项目建议书，内容包括地方性法规、政府规章的名称、需要解决的主要问题、拟确定主要制度、调研论证及征求意见情况等；制定地方性法规或者政府规章的必要性、可行性；制定地方性法规或者政府规章的进度安排，计划报送市人民政府审议的时间；

（二）立法依据文本和有关参考资料。

**第十四条** 市司法行政部门应当对地方性法规和政府规章建议项目进行梳理汇总，与提出地方性法规和政府规章建议项目的政府部门、镇区和社会公众进行沟通协商。

市司法行政部门可以根据实际需要组织政府部门、镇区、社会公众、有关专家学者等召开地方性法规和政府规章建议项目协调会，对立法建议项目进行综合协调。

**第十五条** 同时符合下列条件的，可以确定为地方性法规建议项目或者列入政府规章年度制定计划：

- （一）属于地方立法权限，具有合法性；
- （二）立法目的明确、公正；
- （三）具有立法的必要性；
- （四）制定依据明确，拟设定的主要制度和措施必要、

可行、合理。

**第十六条** 符合本规定第十五条规定的条件并且有下列情形之一的，可以优先列为地方性法规建议项目或者列入政府规章年度制定计划：

- （一）与市委、市政府中心工作密切相关的；
- （二）促进改革发展、维护社会稳定迫切需要的；
- （三）涉及重大公共利益、社会公众重大权益的；
- （四）人大代表议案建议、政协委员提案建议立法且立法条件基本成熟的；
- （五）实施上位法迫切需要的；
- （六）拟采取的主要制度、措施已有一定实践基础，立法条件比较成熟的。

**第十七条** 有下列情形之一的，不予列入地方性法规建议项目和政府规章年度制定计划：

- （一）超越立法权限、与有关法律法规相抵触或者不符合国家有关方针政策的；
- （二）基本重复上位法条文，或者上位法正在制定、修改即将出台的；
- （三）立法目的不明确，无实质性内容，立法必要性不充分的；
- （四）所要规范的内容未进行深入调查研究，主要问题把握不准的；
- （五）立法目的是解决单位的机构、编制、经费等具体

问题的；

（六）不符合本市经济社会发展实际情况和需要的；

（七）制定地方性法规或者政府规章条件尚不成熟的；

（八）其他不得或者不需要制定地方性法规、政府规章的情形。

已列入市人大常委会常务委员会地方性法规立法规划、计划的，原则上不列入市人民政府年度制定规章计划；政府规章实施不满两年的，不作为地方性法规建议项目。

**第十八条** 地方性法规建议项目、政府规章年度制定计划应当列出提请审议项目，并可以根据实际情况，列出预备项目。

具有立法紧迫性且草案送审稿相对成熟的项目，列为提请审议项目；符合选项条件的其他项目，列为预备项目。预备项目条件成熟的，优先作为下一年度的提请审议项目。

**第十九条** 地方性法规建议项目应当与市人大常委会常务委员会上一年度地方性法规年度立法计划中的预备项目及立法规划确定的项目相衔接，并征求市人大常委会有关专门委员会、法制委员会以及市人大常委会常务委员会法制工作委员会的意见。

**第二十条** 市司法行政部门对收集的地方性法规和政府规章建议项目以及相关意见建议进行深入研究，拟定下一年度市人民政府地方性法规建议项目草案和市人民政府制定规章计划草案，并按照规定进行征求意见、论证评估、

立法协商后，由主要负责人签署，按规定时间报请市政府常务会议或者全体会议审议决定。

**第二十一条** 市人民政府地方性法规建议项目草案和市人民政府年度制定规章计划草案应当包括以下内容：

- （一）地方性法规或者政府规章的名称；
- （二）立法计划项目起草单位；
- （三）拟报送市政府审议的时间。

**第二十二条** 市政府提出的地方性法规建议项目，由市政府常务会议审议通过后，按照法律法规及市人民代表大会及其常务委员会的有关规定报送市人民代表大会常务委员会。

**第二十三条** 市人民代表大会常务委员会年度立法计划确定由市人民政府负责起草的地方性法规项目及市人民政府年度制定规章计划，由市司法行政部门组织实施并监督执行。

因特殊情况确需调整市政府规章年度制定计划项目的，应当由拟调整单位向市司法行政部门说明情况，增加项目的，还应当按照本规定第十三条的要求报送有关材料，由市司法行政部门审核提出意见，报请市政府决定后，按有关规定执行。

市人民政府年度制定规章计划获市政府有关会议审议通过或者调整之日起 30 日内，应当在中山市人民政府公报、市政府门户网站以及在本市范围内发行的报纸上公布。



### 第三章 起 草

**第二十四条** 地方性法规草案和政府规章草案的起草工作，原则上由提出立法项目建议的政府部门或者该立法项目涉及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参与配合。

起草单位可以委托国家机关以外的教学科研单位、法律服务机构、行业协会等第三方机构起草。

地方性法规草案和政府规章草案的起草单位应当确定项目负责人、工作人员以及工作方案，按计划要求组织地方性法规草案和政府规章草案起草工作。

**第二十五条** 起草地方性法规草案和政府规章草案，应当深入调查研究，总结实践经验，借鉴国内外同类立法的成功做法，并符合下列要求：

（一）不得与上位法相抵触，与同等效力的其他地方性法规或者规章相协调、衔接；

（二）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；

（三）依法设置行政处罚、行政许可、行政强制、行政收费，以及公民、法人和其他组织的权利义务；

（四）主要制度及措施合法且确有必要、有可行性和可操作性、有利于改进行政管理和方便可行、有利于社会公众

行使权利和履行义务、具有前瞻性以及能在较长时间和一定范围内普遍适用；

（五）体现行政机关的职权、责任相统一和社会公众的权利、义务相统一，符合精简、统一、效能的原则；

（六）符合立法技术的要求，做到结构严谨，逻辑严密、条理清楚、文字简洁、用语准确、明确具体；

（七）法律、法规规定的其他要求。

**第二十六条** 起草地方性法规草案和政府规章草案，应当按照下列要求，广泛听取意见，并开展咨询、论证、听证和评估等活动：

（一）以征求意见函、召开征求意见会等形式征求政府部门、镇区、管理相对人的意见，以及人大代表、相关人民团体代表意见；拟设定行政许可的，还应当征求负责该行政许可具体工作的政府部门、行政审批改革工作部门等部门的意见；拟设定行政收费的，还应当征求相应收费管理部门的意见。

（二）除依法需要保密外，应当将地方性法规草案、政府规章草案及起草说明等通过报纸、网络等媒体向社会公布，征求社会公众意见。向社会公布地方性法规草案和政府规章草案、征求意见的期限一般不少于 30 日。

（三）涉及专业性、技术性问题，需要进行可行性、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，应当进行论证、评估，听取专业意见、权衡取舍。

（四）涉及重大利益调整，存在重大意见分歧，拟设定行政处罚、行政许可、行政强制、行政收费或者涉及其他对社会公众权利义务产生较大影响的事项，人民群众普遍关注，需要进行听证的，应当举行听证会，听取利益利害关系方的意见和建议。

（五）对重大疑难问题，专业性、技术性较强的问题和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）就特定问题和事项，可以进行意见咨询。

（七）拟设立制度、采取措施对市场主体切身利益或者权利义务有影响的，应当根据实际情况充分听取有代表性的企业、民营企业、劳动密集型企业、中小企业和行业协会的意见。

（八）对社会公众意见的采纳情况和不予采纳的理由，应当在立法草案送审稿报送市司法行政部门后 10 日内在市政府门户网站或者本单位门户网站向社会公布。

根据地方性法规草案和政府规章草案具体情况，开展咨询、论证、听证、评估等活动可以邀请下列相关人员参加：

- （一）人大代表；
- （二）有关国家机关代表；
- （三）军事机关和军人军属代表；
- （四）有关人民团体代表；
- （五）相关领域专家学者；



- (六) 基层工作者和群众代表;
- (七) 有关行业协会代表;
- (八) 其他相关单位代表和人员。

**第二十七条** 地方性法规草案或者政府规章草案在报送审查前，起草单位内部或者下属单位有分歧意见的，应当进行协调；其他部门、单位有分歧意见的，起草单位应当邀请有关部门、单位进行协调，有关部门和单位应当积极配合并派员参加。

经过充分协调不能达成一致意见的，起草单位应当根据实际情况确定处理方式，向市司法行政部门报送地方性法规草案或者政府规章草案送审稿时，同时据实报送不同意见的相关材料。

地方性法规草案和政府规章草案报送审查前，应当按照规定就合法性、合理性、可行性、实施效果等情况进行评估。

**第二十八条** 地方性法规草案和政府规章草案报送审查前，应当由起草单位的法制机构审核，领导班子集体会议讨论通过，形成送审稿经主要负责人签字后，报送市司法行政部门审查。两个以上单位共同联合起草的，应当由各起草单位主要负责人会签后，报送市司法行政部门审查。

**第二十九条** 地方性法规草案和政府规章草案送审稿报送市司法行政部门审查时，应当提交下列材料：

- (一) 送审登记表；
- (二) 地方性法规草案或者政府规章草案送审稿文本、

条文注释及起草说明；

（三）起草所依据的法律、法规、规章和政策文本；

（四）以各种形式征求意见的书面意见原件和相关会议记录、对意见采纳情况和理由；

（五）进行咨询、论证、听证、评估的，还需提交咨询、论证、听证或者评估报告以及咨询材料、论证记录、听证记录、评估记录等相关材料；

（六）废止或者修改地方性法规、政府规章的，需附拟废止或者拟修改的地方性法规、政府规章文本及修改对照稿；

（七）立法调研报告和参考其他同类立法项目的相关材料；

（八）其他需要提交的有关材料。

**第三十条** 地方性法规草案、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，需要解决的主要问题和拟采取的主要措施；

（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情况；

（五）其他需要说明的问题。

**第三十一条** 起草单位应当按照市人大常委会常务委员会地方性法规立法计划和市人民政府年度制规章定计



划的安排，按程序完成地方性法规草案和政府规章草案的论证、起草和报送工作。

因特殊情况不能完成或者需要延期的，起草单位应当及时提交书面情况说明，报市人民政府或市人民代表大会常务委员会决定，并抄送市司法行政部门。

### 第四章 审 查

**第三十二条** 市司法行政部门应当及时完成地方性法规草案和政府规章草案送审稿的审查、修改、报送等工作。

**第三十三条** 地方性法规草案或者政府规章草案送审材料不符合本规定第二十八条至第三十条规定的，市司法行政部门可以不予受理，或者退回补充相关材料。

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

是否符合本规定第二十五条规定的实体性要求；

（二）是否符合本规定第二十六条、第二十七条规定的程序性要求；

（三）需要改变现行地方性法规、政府规章规定的，理由依据是否充分；

（四）对各方面意见的处理是否合法、适当；

（五）是否符合其他关于地方性法规草案和政府规章草案拟定、报审程序要求；

(六) 需要审查的其他内容。

**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暂缓审查或者退回起草单位，并书面说明理由：

(一) 未列入或者增补进我市年度立法计划的；

(二) 与上位法和国家、省的有关政策严重抵触的；

(三) 主要内容脱离本市实际不能实施的；

(四) 不适当地强化部门权力，强调部门利益，需要作重大修改的；

(五) 规范的主要内容存在较大争议，起草单位又未协调的；

(六) 立法的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；

(七) 所涉及的法律关系未梳理清楚的；

(八) 内容属于部门内部职责和权限划分的；

(九) 送审稿存在内容不明确、逻辑混乱、文字表述和体系格式凌乱错漏等不符合立法技术规范要求的情形，需要进行大幅度修改的；

(十) 起草过程中未按照规定征求有关人大代表、人民团体和政府部门、镇区意见，或者送审稿规定的主要内容存在较大争议，起草单位未协商达成一致意见的；

(十一) 起草地方性法规草案和政府规章草案未按照规定向社会公开征求意见或者未进行论证、听证、评估的；

(十二) 地方性法规草案和政府规章草案送审稿主要内

容与法律、法规、规章、上级行政机关文件内容基本重复的；

（十三）其他足以影响立法质量和完成立法工作任务的情形。

**第三十六条** 市司法行政部门应当将地方性法规草案和政府规章草案送审稿涉及的主要问题发送有关机关、组织和专家征求意见。

市司法行政部门应当就地方性法规草案和政府规章草案送审稿涉及的主要问题，深入基层进行实地调查研究，听取基层有关机关、社会公众的意见。

地方性法规草案和政府规章草案送审稿涉及重大利益调整的，市司法行政部门应当按照本规定第二十六条规定进行咨询、论证、评估或者委托研究。按照规定应当听证，起草单位未举行听证的，市司法行政部门经本部门负责人或者市人民政府批准，可以举行听证会。

市司法行政部门可以将地方性法规草案和政府规章草案送审稿及起草说明等向社会公布，征求意见。向社会公布地方性法规草案和政府规章草案、征求意见的期限一般不少于30日。对公众意见的处理情况，应当在地方性法规草案报送市人民代表大会常委会或者政府规章公布后10日内在市政府门户网站向社会公布。

**第三十七条** 在地方性法规草案和政府规章草案起草、审查过程中，相关部门和镇区应当对地方性法规草案和政府规章草案认真组织研究，提出意见，经本地本部门主要负责

人签字同意加盖单位印章后，按要求反馈。相关政府部门和镇区还应当积极协助起草单位和市司法行政部门组织调查研究，并提供有关档案资料和其他必要条件。

**第三十八条** 市司法行政部门应当对涉及主要措施、管理体制、权限分工等事项的意见分歧组织协调，力求达成一致意见。经充分协调达不成一致意见的，应当将主要问题、有关意见和倾向性意见及时报本部门或者市政府领导协调，或者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，与起草单位协商后，对地方性法规草案和政府规章草案进行修改完善，形成地方性法规草案、政府规章草案及审查说明，连同各类反馈意见采纳情况、协调情况、政府规章草案评估报告等材料及时报市政府审议决定。

审查说明应当包括本规定第三十条规定的内容。

**第四十条** 地方性法规草案和政府规章草案及审查说明，由市司法行政部门主要负责人签署，提出提请市人民政府有关会议审议的建议。

## **第五章 审议、公布与备案**

**第四十一条** 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。

**第四十二条** 市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。

其他有关单位的主要负责人应当按照市政府常务会议或者全体会议的通知要求参加会议。其他单位对草案提出意见时，对同一问题除发生新情况外，应当与征求意见时反馈的意见或者协调达成的意见相符，不得重新提出异议。

**第四十三条** 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讨论通过后，需要根据会议的讨论意见作较大修改的，由市司法行政部门组织进行修改，形成修改稿，报请市长签署；不需要作较大修改的，由市长直接签署。未审议通过的，按照会议决定执行。

**第四十四条** 经审议通过的地方性法规草案，市人民政府办公室应当在市长签署之日起10个工作日内，以市人民政府议案提请市人民代表大会或者其常务委员会审议。

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后，各政府部门、各镇区及其工作人员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地方性法规草案内容相违背的意见。

经审议通过的政府规章，由市长签署命令予以公布，并应当在市长签署之日起10个工作日内以市人民政府令印发公布，及时在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上全文刊载。中山市

人民政府公报上刊登的政府规章文本为标准文本。

公布政府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。

**第四十五条** 报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、修改后再报请审议。

**第四十六条** 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，或者不利于保障国家安全、公共利益的，可以自公布之日起施行。

实施机关应当在规章施行前做好宣传和实施的准备工作。

**第四十七条** 政府规章应当自公布之日起 30 日内由市司法行政部门依照立法法和《法规规章备案条例》的规定，向国务院、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。

**第四十八条** 市司法行政部门应当对年度内制定出台的政府规章项目进行汇总统计，形成政府规章目录，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。

市司法行政部门应当建立电子信息系统，集中动态公布政府规章文本和效力情况。

## 第六章 解释、修改与废止

**第四十九条** 政府规章的解释权属于市人民政府。规章的解释同规章具有同等效力。

**第五十条** 政府规章有下列情况之一的，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。

**第五十一条** 政府规章解释由实施部门提出需要解释的建议，送市司法行政部门参照政府规章草案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，报市人民政府批准后，按照本规定第四十四条规定公布。

**第五十二条** 负责实施规章的政府部门应当按规定对规章实施情况进行评估，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。评估程序按照《广东省政府规章立法后评估规定》执行。

**第五十三条** 国家机关、社会团体、企事业组织、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审查的建议，由市司法行政部门研究并提出处理意见，报市人民政府审议决定。

**第五十四条** 地方性法规或者政府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）已经被新颁布的法律、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）实施机关发生变化的；
- （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。

**第五十五条** 市司法行政部门应当适时组织有关部门对规章进行清理，具体程序按照《广东省政府规章清理工作规定》执行。

## 第七章 附 则

**第五十六条** 起草地方性法规草案、政府规章草案，执行《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会立法技术规范（试行）（一）》、《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会立法技术规范（试行）（二）》、《广东省人民代表大会常务委员会立法技术与工作程序规范（试行）》等立法技术规范。



第五十七条 本规定自 2015 年 11 月 1 日起施行。