

# 清远市政府规章制定办法

(2023年12月1日八届第30次市政府常务会议通过 自2024年2月1日起施行)

## 第一章 总 则

第一条 为规范清远市政府规章制定工作，确保规章质量，根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》，结合本市实际，制定本办法。

第二条 规章的立项、起草、审查、决定、公布、解释、备案、评估、清理，适用本办法。

第三条 规章制定应当坚持党的领导，贯彻落实党的路线方针和决策部署。

制定涉及重大体制和重大政策调整，或者对经济社会产生重大影响的规章，应当按照有关规定，及时报告市委。

第四条 制定规章，应当遵循下列原则：

(一) 坚持依法立法原则，符合宪法、法律、行政法规、地方性法规和其他上位法的规定；

(二) 坚持科学立法原则，符合本市实际，突出本市特色，

合理规定公民、法人或者其他组织的权利与义务；

（三）坚持以人民为中心的发展思想，坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，保障和促进社会公平正义；坚持体现人民意志，发扬社会主义民主，坚持立法公开，保障人民通过多种途径参与立法活动；

（四）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。

**第五条** 规章可就下列事项作出规定：

（一）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。

制定规章，限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项。

制定规章不得对机构编制、财政资金等事项作具体规定。

没有法律、行政法规、地方性法规的依据，规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。

**第六条** 市人民政府负责规章制定工作，研究、协调、决定规章制定中的重大问题。规章制定工作所需经费纳入财政预算。

市司法行政部门负责统筹、组织、协调和指导规章制定工作，履行下列职责：

（一）拟定年度规章制定工作计划；

（二）督促、指导起草单位完成规章起草工作；

(三) 审查修改规章送审稿;

(四) 协调规章审查过程中的意见分歧;

(五) 组织开展规章的公布、备案、立法后评估以及清理工作;

(六) 法律、法规规定的其他职责。

县(市、区)人民政府、市政府有关部门以及有关单位应当按照职责和要求,做好规章的起草、调研、论证和征求意见等工作。

**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、听证、咨询论证、评估等规章制定活动。

**第八条** 市人民政府通过聘请立法顾问、设立立法研究咨询基地等办法和措施,促进科学立法、民主立法。

**第九条** 市人民政府根据实际需要设立基层立法联系点,深入听取基层群众和有关方面对规章草案和立法工作的意见。

市人民政府可以在基层人民政府、社会组织、企事业单位、自治组织、民间性组织等主体中,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,制定相关工作规则,引导公众利用政府基层立法联系点及时反映对规章制定工作的意见和建议。

**第十条** 市人民政府可以建立区域协同立法工作机制。

**第十一条** 建立健全立法人才培养机制,加强立法干部队伍建设,定期组织县(市、区)人民政府、市政府有关部门以及有

关单位从事法制工作的人员培训，增强立法人才专业素养，保障规章质量。

## 第二章 立 项

第十二条 市人民政府应当编制年度规章制定工作计划，具体编制工作由市司法行政部门负责。

年度规章制定工作计划应当明确规章的名称、项目类别、起草单位、完成时间等。

列入年度规章制定工作计划的项目分为正式项目和调研项目。正式项目是指时机较为成熟、具备文本草案初稿、计划年内提交审议的项目；调研项目是指有制定必要，能够在年内开展调研工作并提交调研报告的项目。

第十三条 市司法行政部门应当每年向县（市、区）人民政府、市政府有关部门征集下一年度规章制定项目。

县（市、区）人民政府、市政府有关部门认为需要制定规章的，应当按照征集时限向市司法行政部门提交立项申请。立项申请应当包括下列内容：

- （一）规章的名称；
- （二）规章调整事项范围以及需要规范的主要问题；
- （三）制定规章的必要性和可行性；
- （四）制定规章的法律、法规、政策等依据；

(五) 制定规章的进度安排和建议市人民政府审议的时间;

(六) 其他需要说明的事项。

市人民政府根据实际工作需要，可以直接提出规章项目，并确定起草单位。

**第十四条** 市司法行政部门应当向社会公开征集规章制定项目立项建议，并可以向高等院校、科研机构 and 行业协会、社会团体等定向征集。

市司法行政部门应当收集汇总由公民、法人或者其他组织提出的立项建议，以及由政府基层立法联系点提交、转交的立项建议。

**第十五条** 市司法行政部门应当对立项建议，以及涉及规章制定的人大议案、代表建议和政协委员提案进行初步评估论证；立法思路明确、立法内容详尽、制度措施完善的，可以交由有关部门研究并提出意见，并以适当方式反馈。

有关部门认为确需制定规章的，应当按照征集时限向市司法行政部门提交立项申请。

**第十六条** 申请列为正式项目的，应当提交立项申请书和规章条文初稿；申请列为调研项目的，应当提交立项申请书和调研工作方案。

立项申请书应当包括下列内容：

- (一) 必要性和所需解决的主要问题；
- (二) 拟采取的主要措施及其可行性；

- (三) 相关法律、法规、规章和政策文件汇编;
- (四) 拟列入年度规章制定工作计划的项目类别;
- (五) 调研论证的基本情况;
- (六) 目前的规章制定进度及计划报送市人民政府审议的时间;
- (七) 其他需要说明的情况。

调研项目的立项申请书可以仅包含前款的第(一)项到第(四)项内容。

**第十七条** 市司法行政部门应当对立项申请进行评估论证,通过立项协调会、论证会、专题调研、书面论证等方式听取各方面的意见和建议,拟定年度规章制定工作计划建议稿。

**第十八条** 有下列情形之一的项目,不予立项:

- (一) 拟规范事项或者采取的主要措施超越规章制定权限的;
- (二) 法律、行政法规、地方性法规或者其他上位法已经有具体规定,无需制定规章的;
- (三) 规章制定目的不明确,或者明显存在部门利益的;
- (四) 主要内容与上位法相抵触,或者缺乏可操作性的;
- (五) 不符合本市经济社会发展实际情况和需要的;
- (六) 其他不符合立项条件的情形。

**第十九条** 年度规章制定工作计划经市委审定后报市人民政府常务会议审议通过并向社会公布。



第二十条 对列入年度规章制定工作计划的项目，起草单位应当按照计划要求，开展起草、调研、论证等工作。

市司法行政部门应当及时跟踪了解起草单位落实年度规章制定工作计划的情况，加强组织协调和督促指导。

第二十一条 市人民政府可以根据实际情况对年度规章制定工作计划予以调整。提出调整建议的县（市、区）人民政府、市政府有关部门应当向市人民政府请示，说明项目调整的原因，由市司法行政部门提出意见报市人民政府决定。市人民政府作出决定前，市政府党组应当报请市委审定。

### 第三章 起 草

第二十二条 规章起草工作原则上由提出立项申请的县（市、区）人民政府、市政府有关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。

规章主要内容涉及两个以上部门职责且内容复杂的，可以由有关部门共同协商确定起草单位，或者由市人民政府指定一个部门组织起草，其他有关部门和单位参与，共同负责起草工作。

下列规章，可以由市司法行政部门组织起草：

- （一）规范政府及其部门普遍管理事项的；
- （二）实施本市重大改革决策或者重大规划的；

(三) 调整多部门重大管理体制机制的；

(四) 市人民政府明确由市司法行政部门起草的。

由市司法行政部门组织起草的规章，相关县(市、区)人民政府、市政府工作部门或者有关单位应当配合做好起草工作。

**第二十三条** 起草单位根据需要，可以将专业性、技术性较强或者工作量特别大的规章起草工作委托具有立法研究能力和实践经验的高等院校、科研机构、社会组织等单位承担。

委托方应当遵守下列规定：

(一) 签订委托协议，明确委托任务、质量要求、完成期限、工作报酬、违约责任等内容；

(二) 指定专人全程参与受托方开展的立法调研、论证、修改等起草活动，并提供指引和指导。

**第二十四条** 起草规章应当符合下列要求：

(一) 符合法律、法规等上位法的规定，与上位法以及本市有关规章相协调、衔接；

(二) 设定的管理措施应当从本市全局出发，统筹兼顾各方利益，不得随意增加部门权力、减少部门职责；

(三) 设定的管理措施应当与客观需要相适应，程度适当、幅度合理；

(四) 设定的管理措施应当具体、明确、详尽，具有可操作性；

(五) 确定实体内容的同时规定程序规范，程序规范能保障



实体内容的实现；

（六）条文表述符合立法技术要求，用语准确、简洁，符合国家通用语言文字规范和法律语言表述习惯；

（七）规章的名称一般为“规定”“办法”“实施细则”“实施办法”或者“暂行规定”“暂行办法”“试行规定”“试行办法”；

（八）规章以条文形式表述，每条可分为款、项、目。必要时，规章可以分章或者章、节。

**第二十五条** 起草单位应当在年度规章制定工作计划印发之日起 30 日内，向市司法行政部门报送正式项目的起草工作计划。

起草工作计划应当包括起草工作重点、进度安排和负责人员等内容。

**第二十六条** 规章由市司法行政部门组织起草的，有关部门和单位应当根据市司法行政部门的要求提交相关资料并配合做好下列工作：

- （一）指派熟悉业务的专职人员参与起草工作；
- （二）协助召开座谈会、论证会、听证会；
- （三）根据需要安排负责人参加重要问题的研究协调。

**第二十七条** 起草规章应当开展立法调研工作，科学拟定调研提纲，选择具有相关性、代表性的调研地点和调研对象，明确规章起草的重点、难点及存在的主要问题，形成调研报告。

第二十八条 起草规章应当广泛征求有关部门、单位和公民的意见。

制定涉及重大体制和重大政策调整，或者对经济社会产生重大影响的规章，起草单位应当征求党代表、人大代表、政协委员的意见。

第二十九条 起草规章，除依法需要保密的外，起草单位应当通过市政府门户网站发布通告，向社会公众公开征求意见。

起草单位可以通过微信、微博等媒体发布公开征求意见的消息。

公开征求意见的通告应当包含下列内容：

- （一）规章制定的目的；
- （二）征求意见的起止时间；
- （三）社会公众提出意见的方式及途径；
- （四）规章征求意见稿及其说明。

公开征求意见的期限一般不少于 30 日。

第三十条 起草的规章涉及社会公众普遍关注的热点难点问题和社会经济发展遇到的突出矛盾，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务，对社会公众有重要影响等重大利益调整事项的，起草单位应当进行论证咨询。

论证咨询可以采取座谈会、论证会、听证会、专题委托研究等多种形式。

第三十一条 起草专业性、技术性较强的规章，应当进行专

家论证咨询，可以通过召开专家论证会、书面征求专家意见或者委托专业机构的形式，对规章征求意见稿中有争议的专业技术性、合法性、合理性问题进行论证。

召开专家论证会应当遵守下列规定：

- （一）邀请的专家不少于 5 人；
- （二）邀请的专家范围包括相关领域具有代表性、权威性的行业专家和法律专家；
- （三）在论证会召开 5 日前，向专家发送论证的重点问题及其相关材料；
- （四）整理专家书面意见并存档。

第三十二条 起草的规章有下列情形之一的，应当召开立法听证会听取意见：

- （一）涉及本市经济社会发展的重大问题、突出矛盾的；
- （二）规章征求意见稿的部分内容存在较大争议的；
- （三）涉及公民、法人或者其他组织之间权利义务关系重大调整的；
- （四）涉及不同利益诉求群体之间重大利益调整的；
- （五）拟设定补偿项目或者调整补偿标准的；
- （六）涉及社会公众普遍关注的热点难点问题的；
- （七）起草单位认为需要听证的。

第三十三条 县（市、区）人民政府、市政府有关部门对规章规定内容存在重大意见分歧的，起草单位应当充分协商；经过

协商未能取得一致意见的，起草单位应当在报送规章送审稿时说明情况和理由，并将不予采纳的理由反馈给提出意见的单位。

**第三十四条** 市司法行政部门应当加强对规章起草工作的指导，及时跟踪了解起草单位工作进度，根据需要提前介入规章的起草工作，通过参与调研、论证等方式，指导、协调、督促起草单位开展规章起草工作。

**第三十五条** 起草单位应当按照起草工作计划确定的时间向市人民政府请示审议正式项目，并附下列送审材料：

- （一）规章送审稿、注释稿及起草说明；
- （二）意见汇总及其采纳情况；
- （三）相关法律、法规、规章和政策文件汇编；
- （四）论证咨询报告；
- （五）需要进行社会风险评估、举行听证会的，应当提供评估、听证报告；
- （六）法制工作机构审核意见；
- （七）廉洁风险评估表；
- （八）集体讨论的会议纪要；
- （九）其他相关材料。

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。

送审材料应当经起草单位的主要负责人签字后报送；几个起草单位共同起草的送审稿，送审材料应当由该几个起草单位主要

负责人共同签署。

**第三十六条** 规章送审稿的注释稿应当符合下列要求：

- （一）在每一条的条序之后简要注明该条文规范的内容；
- （二）在每一条文的下方注明该条文拟定的理由，所依据、参考的上位法以及其他规范性文件，并列明其标题、文号、最新版修改日期、效力等级和具体内容；
- （三）在设定具有本市管理特色的规范时，说明该条文拟定的必要性、合法性和可行性。

**第三十七条** 规章送审稿的说明应当包括下列内容：

- （一）制定或者修订规章拟解决的主要问题及其必要性、可行性分析；
- （二）制定或者修订规章的思路和依据；
- （三）对规章主要内容的说明；
- （四）拟确立的主要制度或者措施及其可行性；
- （五）征求意见情况及分歧意见协调处理情况；
- （六）需要说明的其他问题。

## 第四章 审 查

**第三十八条** 规章送审稿由市司法行政部门负责审查。

市司法行政部门收到送审材料后，应当在5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；送审材料不齐

全或者不符合要求的，应当通知起草单位限期补正。

**第三十九条** 市司法行政部门应当从下列方面对送审材料的内容进行审查：

- （一）是否符合本办法第三条、第四条、第五条的规定；
- （二）是否符合社会主义核心价值观的要求；
- （三）是否与有关规章协调、衔接；
- （四）是否正确处理有关机关、组织和公民对规章送审稿主要问题的意见；
- （五）部门权限、职责划分是否明晰；
- （六）是否含有妨碍公平竞争的规定；
- （七）是否符合立法技术要求；
- （八）其他需要审查的内容。

规章审查过程中，起草单位应当协助和配合市司法行政部门开展调研、论证、修改和公众参与工作。

**第四十条** 规章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）制定规章的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；
- （二）有关部门、单位对规章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；
- （三）起草单位未履行本办法第三章规定的相关程序的；
- （四）重要制度和措施不具有可行性的。

**第四十一条** 规章送审稿有下列情形之一的，市司法行政部



门可以要求起草单位在限定期限内进行修改完善：

- （一）对各部门提出的意见未进行处理的；
- （二）含有妨碍公平竞争规定的；
- （三）其他不符合本办法要求或者立法技术存在重大缺陷的。

**第四十二条** 市司法行政部门应当就规章送审稿书面征求县（市、区）人民政府、市政府有关部门的意见，并可以根据实际需要征求党代表、人大代表、政协委员的意见。

存在重大意见分歧的，市司法行政部门应当充分沟通、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。

**第四十三条** 市司法行政部门认为在审查阶段需要进一步听取公众意见的，可以将规章送审稿或者修改稿及其说明等向社会公布，征求意见。征求意见的期限一般不得少于 30 日。

市司法行政部门认为有关公众意见需要起草单位进行研究处理的，可以将公众意见转交起草单位研究处理。起草单位应当在市司法行政部门要求的时限内反馈处理意见。

**第四十四条** 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，对规章送审稿进行修改，形成规章草案和审查报告。

审查报告应当包括下列内容：

- （一）对规章送审材料的审查过程，包括召开座谈会、论证

会、听证会、协调会等情况；

（二）规章草案制定的必要性、主要依据和内容；

（三）对重大争议问题的协调处理情况；

（四）征求意见的采纳及处理情况；

（五）其他需要说明的问题。

**第四十五条** 市司法行政部门提请市人民政府审议规章草案的请示，应当经市司法行政部门主要负责人签署后，连同规章草案注释稿及审查报告、征求意见的采纳情况、制定依据、备案材料、解读方案、解读材料等有关材料，报送市人民政府。

解读方案和解读材料由起草单位拟定。

## 第五章 决定和公布

**第四十六条** 规章由市政府常务会议或者全体会议审议决定。审议规章草案时，由市司法行政部门作说明。

参加会议的其他部门对草案提出意见时，对同一问题除发生新情况外，应当与征求意见时该部门书面意见或者协调达成的意见保持一致。

**第四十七条** 规章草案经市政府常务会议或者全体会议审议通过后，无需修改的，由市长直接签署；仍需修改的，市司法行政部门应当会同有关部门根据审议意见修改完善后，报请市长签署。规章在市长签署后以清远市人民政府令的形式公布。

规章草案经审议未通过的，按照会议决定执行。

**第四十八条** 规章的统一公布载体为《清远市人民政府公报》、中国政府法制信息网和市政府门户网站。

《清远市人民政府公报》上刊载的规章文本为标准文本。

起草单位应当在规章实施前，在本市范围内发行的报纸上全文刊载规章文本，并在市政府门户网站上发布解读材料。

**第四十九条** 规章应当自公布之日起30日后施行；涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。

**第五十条** 规章组织实施部门以及有关单位应当做好规章实施准备工作。

规章要求制定配套管理制度的，规章组织实施部门及有关单位应当自规章施行之日起1年内完成制定工作。

## **第六章 解释与备案**

**第五十一条** 规章解释权属于市人民政府。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。

规章解释由市司法行政部门参照规章送审稿审查程序提出意见，报请市人民政府批准后公布。

规章的解释同规章具有同等效力。

**第五十二条** 规章自公布之日起 30 日内，由市司法行政部门依法报国务院、省人大常委会、省人民政府及市人大常委会备案。

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。

**第五十三条** 市司法行政部门应当于每年 1 月底前将上一年所制定的规章汇总，形成目录报国务院、省人大常委会、省人民政府及市人大常委会备案。

**第五十四条** 国家机关、社会团体、企业事业组织、公民认为规章同法律、行政法规相抵触或者违反其他上位法规定的，可以向国务院、省人民政府提出审查的建议，也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，提出意见报市人民政府决定。

## **第七章 附 则**

**第五十五条** 规章立法后的评估和清理工作，按照省人民政府的有关规定执行。

评估、清理发现规章不符合有关法律、法规的规定，不能适应经济社会发展要求的，应当根据实际情况进行修改、废止或者宣布失效。

修改、废止的规章应当重新公布并报国务院、省人大常委会、省人民政府及市人大常委会备案。

**第五十六条** 规章单行本的印刷由起草单位负责。

规章外文译本的编译、中外文版本的规章汇编，由市司法行政部门按照国家有关规定执行。

**第五十七条** 市人民政府提请市人民代表大会及其常委会审议的地方性法规草案的拟定，参照本办法执行。

**第五十八条** 本办法自 2024 年 2 月 1 日起施行。