

普洱市人民政府立法工作规定

(2022年3月28日普洱市人民政府令第1号公布 自2022年6月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为规范市人民政府立法工作，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》、《云南省人民政府立法工作规定》和《普洱市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规条例》等法律法规，结合实际，制定本规定。

第二条 市人民政府制定规章和拟订地方性法规草案，适用本规定。

本规定所称规章，是指市人民政府制定并以市人民政府令形式发布的规范性文件。

本规定所称地方性法规草案，是指市人民政府拟订并提请市人民代表大会及其常务委员会（以下简称市人大及其常委会）审议的法规草案。

第三条 制定规章的程序包括立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、修改和废止。

拟订地方性法规草案的程序包括立项、起草、审查、决定、提出议案。

第四条 制定规章和拟订地方性法规草案限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。

第五条 市人民政府立法工作应当坚持党的领导，贯彻执行党的路线方针政策和决策部署，弘扬社会主义核心价值观，遵循立法法确定的立法原则、权限、程序和要求，符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定，突出地方特色，增强针对性、实用性和可操作性，控制数量，提高质量，慎立多修。

第六条 市人民政府领导规章制定和地方性法规草案拟订工作。

市司法行政部门负责组织、指导、协调、督促地方性法规草案的拟订和规章制定工作，并具体负责地方性法规、规章草案(以下简称立法草案)的审查工作。

地方性法规、规章的起草部门或者单位(以下简称起草单位)应当按照要求开展立法有关工作，并提供必要的人员、经费等保障。

其他有关部门、单位应当配合做好有关工作。

第七条 立法工作所需经费，由市级财政予以保障。

第二章 立 项

第八条 市人民政府应当根据经济社会发展的实际需要，统筹兼顾，突出重点，立改废释并举，依法编制市人民政府立法规划和年度立法计划。

市人民政府立法规划在一定时期内对立法项目制定具有预期性和指导性，编制市人民政府年度立法计划时应当优先从市人民政府立法规划中选取立法条件较为成熟的项目。

第九条 市司法行政部门具体负责市人民政府立法规划、年度立法计划项目建议的征集和草案的编制上报工作。

第十条 市司法行政部门可以通过市人民政府门户网站、市司法行政部门网站、报刊、电视或者其他方式，向社会公众征集立法项目建议。

公民、法人和其他组织可以通过信函、传真、电子邮件等方式向市司法行政部门提出立法项目建议。

第十一条 县（区）人民政府、市直部门及有关单位认为需要立法的，应当按照规定向市司法行政部门报送立法项目立项申请。

报送的立项申请应当经报送单位集体讨论通过，由单位主要负责人签署；多个单位共同报送的立项申请，应当由该几个单位主要负责人共同签署。

立项申请材料应当于每年9月30日以前书面报送市司法行政部门。

第十二条 立法项目建议或者立项申请应当对下列内容作出说明：

- （一）立法项目的名称；
- （二）制定的依据、必要性和可行性；
- （三）需要解决的主要问题、拟确立的主要制度。

报送立项申请的，还应当说明起草的工作步骤和保障。

第十三条 市司法行政部门应当对立法项目建议、立项申请进行汇总研究，并与有关单位沟通协商，编制立法规划、年度立法计划。涉及拟订地方性法规草案项目的，市司法行政部门应当与市人大及其常委会有关委员会沟通协调。

市司法行政部门应当向有关公民、法人和其他组织反馈立项建议采纳情况。

第十四条 立项应当遵循下列原则：

（一）上位法未作规定，改革发展急需，具有地方特色的项目，应当立项；

（二）上位法已有规定，但比较原则或者作出授权性规定的，应当立项；

（三）上位法正在制定、修订的，暂缓立项；

（四）能够综合立项的，不单独立项；

（五）需要规范的事项可以通过立法以外的方式解决的，原则上不予立项。

拟立项的立法项目，应当符合地方立法的权限和范围。

第十五条 市人民政府立法规划和年度立法计划应当明确规章、地方性法规草案的名称、起草单位、完成时限等内容。

市人民政府年度立法计划原则上分为“审议类项目”和“调研类项目”二类。审议类项目指按照规定程序完成起草，当年上报市人民政府审议的项目；调研类项目指当年进行调研、论证的项目。

对列入市人民政府年度立法计划的审议类项目，起草单位应当按时报送立法草案送审稿等材料；对列入市人民政府年度立法计划的调研类项目，起草单位应当按时报送调研报告等有关材料，并对该项目是否纳入下一年度市人民政府立法计划进行书面说明。

第十六条 立法规划、年度立法工作计划草案由市司法行政部门按照规定报经市人民政府常务会议讨论、审议通过后，由市人民政府办公室印发。

市司法行政部门应当及时跟踪了解起草单位执行年度立法计划的情况，加强组织、指导、协调、督促。

第十七条 市人民政府年度立法计划公布后，因特殊情况确需增加或者调整立法项目的，有关县（区）人民政府、市直部门及有关单位应当向市司法行政部门提交立项或者调整申请，经市人民政府同意后补充列入或者调整当年立法计划。

第三章 起 草

第十八条 立法草案由立法计划中确定的起草单位组织起草；涉及两个以上单位职责的，由主要单位牵头组织起草；重要的立法草案可以由市司法行政部门组织起草。

专业性较强的立法草案，可以吸收有关专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织等第三方起草，所需经费纳入起草单位部门预算予以保障。

第十九条 起草单位应当成立起草工作领导小组，落实责任领导、工作经费及人员，明确责任分工，组织起草人员开展调研，按时完成起草任务。

第二十条 市司法行政部门根据需要可以提前介入起草工作，派员参与起草单位组织的调研活动。

起草地方性法规草案，起草单位可以邀请市人大及其常委会有关工作机构提前参与起草工作。

第二十一条 起草立法草案，应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关部门、单位以及公民、法人和其他组织的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会、问卷调查等多种形式。

起草单位应当将立法草案通过报纸、网络等媒体向社会公开征求意见，期限一般不少于 30 日。

第二十二条 立法草案有下列情形之一的，起草单位应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见：

（一）涉及公民、法人和其他组织间权利义务关系重大调整的；

（二）涉及社会公众普遍关注的热点难点问题和经济社会发展遇到的突出矛盾的；

（三）涉及有不同利益诉求群体之间的重大利益调整的；

（四）涉及减损公民、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的；

（五）涉及重大法律问题或者特殊专业技术问题的；

（六）需要进行专题论证咨询的其他重大利益调整事项。

论证咨询可以采取座谈会、论证会、听证会、委托研究等多种形式。

第二十三条 立法草案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，起草单位应当举行听证会。

听证会按照下列要求组织进行：

（一）听证会公开举行，起草单位应当在举行听证会 30 日前公布听证会时间、地点和内容；

(二) 参加听证会的有关机关、组织和公民有权提问和发表意见;

(三) 听证会应当制作笔录, 如实记录发言人的主要观点和理由;

(四) 起草单位应当认真研究听证会反映的各种意见, 将采纳情况向社会公布, 同时送达听证代表。在报送立法草案送审稿等材料时, 说明对听证会意见的处理情况及其理由。

第二十四条 起草单位和其他部门、单位有不同意见的, 应当充分协商; 经过充分协商未取得一致意见的, 起草单位应当在报送立法草案等材料时说明情况和理由。

第二十五条 立法草案内容涉及管理体制、职能调整等重大问题的, 起草单位应当向市人民政府专题请示。

第二十六条 起草单位应当将收到的意见和建议进行归纳整理, 对合理意见予以采纳; 未予采纳的应当以适当方式说明理由。

第二十七条 起草单位可以通过舆情跟踪、抽样调查、重点走访、会商分析等方式, 对规章和地方性法规施行后可能引发的各种风险进行科学预测和综合研判, 确定风险等级并制定相应的化解处置预案。

第二十八条 起草单位完成起草工作后，应当形成立法草案送审稿，经过起草单位集体讨论通过，由其主要负责人签署；联合起草的，分别经联合起草单位主要负责人共同签署。

主要负责人签署立法草案送审稿后，应当将立法草案送审稿及其说明、条文注释和有关材料报送市人民政府审查，径送市司法行政部门按照程序办理。

第二十九条 起草单位向市人民政府报送立法草案送审稿时，应当提交下列文件和材料：

- （一）书面请示；
- （二）立法草案、起草说明及注释稿；
- （三）所依据或者参照的法律法规、政策文件等资料；
- （四）意见收集及采纳情况；
- （五）其他有关材料。

起草说明应当包括制定的必要性、上位法依据、规定的主要措施、有关方面的意见及其协调处理情况等。

注释稿应当注明该条文规范的内容、拟定的理由、所依据的法律法规以及参照的政策文件。

其他有关材料主要包括所规范领域的实际情况和有关数据、实践中存在的主要问题、调研报告等。

修改法规或者规章的，还应当提交修改前后的对照文本。

第三十条 起草单位应当在年度立法计划规定的时限内完成起草工作。

起草单位无法按期完成起草工作的，应当形成书面材料并说明原因，报市司法行政部门提出意见后，上报市人民政府研究处理。

起草单位因上位法或者国家政策调整等客观原因无法按期完成起草工作的，提出终止或者暂缓的意见，经市司法行政部门审查后，报市人民政府决定。

第四章 审 查

第三十一条 市司法行政部门负责对立法草案送审稿进行审查，主要审查：

- （一）是否符合上位法的规定；
- （二）是否符合社会主义核心价值观的要求；
- （三）是否与有关法律、法规、规章协调衔接；
- （四）是否正确处理有关机关、组织和公民对立法草案送审稿主要问题的意见；

(五) 是否符合立法技术要求;

(六) 是否广泛征求意见并对分歧意见进行协调处理;

(七) 部门权限、职责划分是否明晰;

(八) 是否存在违法设定行政处罚、行政许可、行政强制等情况;

(九) 是否具有可行性和可操作性;

(十) 需要审查的其他内容。

第三十二条 立法草案送审稿起草单位报送的文件和材料不符合本规定第二十八条、二十九条规定的,起草单位应当在市司法行政部门要求的时限内补齐有关材料,未按规定补齐材料的,市司法行政部门不予审查。

第三十三条 立法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作退回处理:

(一) 不符合上位法规定的;

(二) 立法基本条件尚不成熟或者发生重大变化的;

(三) 有关部门、单位对其主要制度存在较大争议,起草单位未与其充分协商的;

(四) 未按照规定公开征求意见的;

(五) 起草单位未集体讨论通过的;

(六) 无实质性内容或者主要内容缺乏可行性和操作性的;

(七) 立法技术存在严重缺陷, 需作全面调整的;

(八) 致使立法工作无法进行的其他情形。

决定暂缓审查或者退回处理的, 市司法行政部门应当书面通知起草单位, 说明理由并提出工作建议; 涉及地方性法规草案的, 还应当及时函告市人大及其常委会有关工作机构。

第三十四条 市司法行政部门应当将立法草案送审稿及其有关材料发送各县(区)人民政府, 市直部门和其他有关单位征求意见, 并过报纸、网络等媒体向社会公开征求意见, 期限一般不少于 30 日。

收到征求意见稿的单位, 应当组织研究, 按照时限要求书面反馈意见。

第三十五条 市司法行政部门应当召开部门座谈会, 听取有关部门、单位的意见。必要时可以召开座谈会, 听取有关公民、法人和其他组织的意见。

市司法行政部门应当组织起草单位就立法草案送审稿涉及的主要问题, 深入基层实地调研, 听取基层有关机关、组织和公民的意见。

审查、调研地方性法规草案时，可以邀请市人大及其常委会有关工作机构参加。

第三十六条 立法草案送审稿具有本规定第二十二条规定情形的，市司法行政部门应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。

论证咨询可以采取座谈会、论证会、听证会、委托研究等多种形式。

第三十七条 立法草案送审稿中属于需要听证的事项，起草单位未举行听证会的，市司法行政部门可以举行听证会听取意见。听证会依照本规定第二十三条规定的听证程序组织。

第三十八条 立法草案送审稿涉及主要措施、管理体制、权限分工等争议较大的问题，市司法行政部门应当组织召开协调会进行协调，力求达成一致意见。

对有较大争议的重要立法事项，市司法行政部门可以委托有关专家、教学科研单位或者社会组织等第三方进行评估。

经过协调仍不能达成一致意见的，市司法行政部门应当将主要问题、有关机构或者部门的意见和本部门的意见及时报请市人民政府领导协调或者市人民政府决定。

第三十九条 市司法行政部门应当会同起草单位认真研究各方面的意见后，经过集体讨论，形成报请市人民政府常务会议讨论、审议的立法草案讨论稿及其说明、注释稿和相关材料。说明应当包括下列内容：

- （一）立法必要性和拟解决的主要问题；
- （二）起草和审查的过程；
- （三）确立的主要制度和措施；
- （四）争议问题及各方理由、协调结果情况。

立法草案讨论稿由市司法行政部门主要负责人签署，提出提请市人民政府常务会议讨论、审议的建议。

第四十条 市司法行政部门组织起草的立法草案，经集体讨论后由主要负责人签署，提出提请市人民政府常务会议讨论、审议的建议。

第四十一条 市司法行政部门在立法草案审查中，因上位法或者国家政策调整等客观原因无法按期完成审查工作的，提出终止或者暂缓的意见报市人民政府决定，经市人民政府同意后，通知起草单位。

第五章 决定和公布

第四十二条 立法草案讨论稿报经市人民政府领导同意后，提请市人民政府常务会议讨论、审议。

市人民政府常务会议讨论、审议立法草案时，市司法行政部门主要负责人应当向会议作说明，与会人员应当充分发表意见。

第四十三条 经过市人民政府常务会议讨论、审议通过的立法草案，由市司法行政部门会同有关单位修改完善，按照下列规定办理：

（一）地方性法规草案报市长签署市人民政府议案后，提请市人大常委会审议；

（二）规章报请市长签署市人民政府令公布后，及时在市人民政府公报、普洱日报和市人民政府门户网站刊载。

公布规章的政府令应当载明制定机关、序号、规章名称、通过日期、施行日期、市长署名以及公布日期。

在市人民政府公报刊登的规章文本为标准文本。

第四十四条 规章应当自公布之日起 30 日后施行，但是涉及公共安全以及公布后不立即施行将有碍规章实施的，可以自公布之日起施行。

第六章 解释与备案

第四十五条 规章的规定需要进一步明确具体含义的，或者规章制定后出现新的情况，需要明确适用规章依据的，由市司法行政部门参照规章送审稿审查程序提出规章解释意见，报请市人民政府批准后公布。

规章解释与规章具有同等效力。

第四十六条 规章应当自公布之日起 30 日内由市司法行政部门依法报送国务院、省人大常委会、省人民政府和市人大常委会备案。

第四十七条 国家机关、社会团体、企事业单位、公民认为规章同上位法相抵触的，可以按照规定向上级人民政府书面提出审查的建议。

第七章 附 则

第四十八条 市人民政府应当根据全面深化改革、经济社会发展需要以及上位法规定，及时组织开展规章清理工作。对不适

应全面深化改革和经济社会发展要求、不符合上位法规定的规章，应当及时修改或者废止。

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、废止的建议：

（一）与上位法抵触，或者与国家、省政策相违背的；
（二）所依据的法律、法规等作出重大修改或者废止的；
（三）规章的主要内容已经被有关上位法或者其他规章替代的；

（四）所规范的事项客观情况发生重大变化的；

（五）规定内容不合理或者难以执行的；

（六）实施机关、单位发生变化的；

（七）应当修改、废止的其他情形。

规章修改或者废止的程序，适用本规定的有关程序。

第四十九条 市人民政府可以组织对有关规章或者规章中的有关规定进行立法后评估，并将评估结果作为修改、废止有关规章的重要参考。

市司法行政部门可以会同实施部门进行立法后评估，也可以委托有关组织进行评估。评估工作应当采取书面征求意见、实地

调查和问卷调查等形式对规章的实施效果进行评价，并形成评价报告。

评价报告应当包括基本情况、实施效果、存在的问题和解决问题的意见等内容。

第五十条 本规定自 2022 年 6 月 1 日起施行。