

丽江市人民政府立法工作规定

(2019年1月15日丽江市人民政府令第1号公布 自2020年3月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了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》《丽江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 市人民政府拟订地方性法规草案(以下称地方性法规草案)和政府规章制定，适用本规定。

本规定所称规章，是指丽江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，是指丽江市人民政府拟订并提请市人民代表大会或其常务委员会审议的法律文件。

第三条 拟订地方性法规草案的程序包括立项、起草、审查、决定、提请审议。

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。

第四条 拟订地方性法规草案和制定政府规章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遵循以下原则：

(一) 坚持党的领导，贯彻执行党的路线方针政策和决策部署，充分体现社会主义核心价值观要求；

(二) 符合法定权限，遵循法定程序，维护社会主义法制统一；

(三) 符合精简、统一、科学、效能的原则，科学规范行政行为，促进政府职能转变；

(四) 坚持行政机关的职权与责任相统一，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益；

(五) 立足本市实际，解决实际问题，服务经济社会发展；

(六) 坚持民主立法，广泛征求社会各界和人民群众意见。

市人民政府编制年度立法工作计划、制定关系重大经济社会方面的规章，应当按照有关规定及时报告市委，并与省人民政府和市人大常委会的立法规划和年度立法工作计划相衔接。

第六条 市人民政府领导地方性法规草案拟订和政府规章制定工作。

市级司法行政部门负责统筹、协调地方性法规草案起草和政府规章制定工作。具体履行下列职责：

(一) 征集立法建议项目、审核立法项目申请，编制市人民政府年度立法工作计划草案，组织实施市人民政府年度立法工作计划；

(二) 统筹实施市人大常委会年度立法计划中确定由市人民政府负责起草的项目；

(三) 指导、督促、协调县(区)人民政府、市级部门及有关单位立法相关工作；

(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立法草案；

(五) 审查报送的地方性法规、规章草案送审稿，并提请市人民政府常务会议或全体会议审议；

(六) 承办市政府规章的解释、备案和汇编等工作；

(七) 组织市政府规章的清理、评估工作；

(八) 承办与拟定立法草案和制定规章有关的其他工作。

县(区)人民政府, 市人民政府各部门、各直属机构应当按照各自职责, 做好有关地方性法规、政府规章的起草工作, 配合市级司法行政部门做好相关立法工作。

第七条 地方性法规草案的名称, 一般采用条例、实施办法、实施细则、办法、规定、决定。规章的名称, 一般采用规定、办法, 但不得采用条例。

上位法已经明确规定的內容, 地方性法规草案、规章原则上不作重复规定。

第八条 地方性法规、规章草案应当符合立法技术要求, 做到结构严谨, 条理清楚, 用语准确简洁, 条文内容具体明确。

第九条 政府立法工作所需经费列入年度同级财政预算。

第二章 立 项

第十条 县(区)人民政府、市级部门、社会组织、人大代表、政协委员以及社会公众, 可以向市人民政府提出立法建议项目。立法建议项目应当具备以下內容:

- (一) 项目名称;
- (二) 制定依据;

(三) 制定的必要性和可行性;

(四) 需要解决的主要问题、拟设定的主要制度;

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。

立法建议项目径送丽江市级司法行政部门, 由丽江市级司法行政部门根据建议涉及内容交相关县(区)或市级职能部门研究办理。

第十一条 县(区)人民政府和市级职能部门经研究论证, 认为立法建议项目符合本市立法权限和经济社会发展实际, 需要制定地方性法规和政府规章的, 应当向市人民政府提出立法立项申请, 开展立法立项准备工作; 认为不符合本市立法权限或不符合经济社会发展实际或已有上位相关法律法规的, 应当向立法项目建议人说明理由, 并报市级司法行政部门备案。

立项申请径送丽江市级司法行政部门, 由丽江市级司法行政部门根据项目轻重缓急情况列入市人民政府年度立法工作计划草案。不予列入年度立法工作计划草案的, 应当向提出申请的单位说明理由。

第十二条 向市人民政府提出立法立项申请，应当经过集体讨论，由主要负责人签署文件，立项申请应当同样具备立法建议内容的基础上，还应拟定立法进度安排和工作步骤。

第十三条 符合下列条件的立项申请，可以列入市人民政府年度立法工作计划草案：

- (一)属于本市立法权限；
- (二)具有立法必要性；
- (三)立法目的明确；
- (四)拟设定的主要制度和措施合法、可行。

符合前款规定，且社会关注度高，行政管理迫切需要或市人大代表建议、市政协委员提案意见比较集中且条件成熟的，可以优先列入市人民政府年度立法工作计划草案。

第十四条 有下列情形之一的，不得列入市人民政府年度立法工作计划草案：

- (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)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保护倾向的；

(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)立法条件尚不成熟的；

(七)需要规范的事项通过制定规范性文件等即可调整的；

(八)尚不具备制定规章或地方性法规条件的其他情形。

第十五条 市级司法行政部门应于每年10月底前向县(区)人民政府,市人民政府有关部门征集下一年度地方性法规、规章立法建议项目(下称立法建议项目),并向社会发布征集下一年度立法建议项目公告。

第十六条 县(区)人民政府、市人民政府有关部门和社会公众,应当按照市级司法行政部门有关征集立法建议项目的期限提出建议项目,逾期提出的,一般不纳入当年度立法项目计划。

第十七条 市级司法行政部门对立法立项申请项目进行汇总研究后拟订年度立法工作计划草案及其说明。涉及拟订地方性法规草案项目的,应与市人大及其常委会有关机构(委员会)沟通协调。

年度立法工作计划草案应当分别列出当年提请审议项目、预备项目、调研项目。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,列为预备项

目，优先作为下一年度的提请审议项目；调研项目在符合立项条件的建议项目中产生，开展调研工作，应当在当年形成调研成果。

第十八条 年度立法工作计划草案按规定报经市人民政府常务会议或全体会议审议后，报请市委常委会会议审议批准通过后，由市人民政府办公室印发。

市级司法行政部门应当及时跟踪了解牵头承办单位执行年度立法工作计划的情况，加强组织协调和督促指导。

市人民政府年度立法工作计划在执行过程中，因特殊情况需进行调整的，由牵头起草的单位提出调整建议，经市级司法行政部门审查后，报市人民政府批准。无故不按时完成立法计划任务的单位，实行严格的责任追究。

第三章 起 草

第十九条 地方性法规草案、规章草案(以下简称立法草案)由提出立项申请的县级人民政府、市级政府部门或者该立法项目的主要实施部门、行业主管部门组织起草；涉及两个以上部门职责的，由主要部门牵头起草；急需、重要的立法草案可以由市级司法行政部门组织起草。

起草单位根据需要，可以吸收有关专家参与起草工作，或者委托有关专家、科研单位、社会组织起草。

第二十条 市级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调研、论证活动。

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机构提前参与起草工作。

第二十一条 起草单位应当按照年度立法工作计划进度，组织开展下列工作：

- (一) 成立起草工作组，制定工作方案，加强保障和督促指导；
- (二) 广泛收集资料，深入调查研究，广泛听取各方意见，全面分析论证，借鉴外地先进经验；
- (三) 以征求意见函、召开征求意见会等形式征求县(区)人民政府，市人民政府有关部门、行政管理相对人等方面的意见，必要时还应征求相关社会组织的意见；
- (四) 拟定地方性法规规章草案；
- (五) 通过报纸、网络等媒体公布征求意见稿征求社会公众的意见，时间一般不少于 30 日；
- (六) 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；

(七) 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，应当依法听证；

(八) 对意见的采纳情况和不予采纳理由，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。起草单位应当对意见进行研究处理并形成书面材料，与送审稿一并报送审查；

(九) 对立法草案有重大意见分歧的，应当进行协调；协调不能达成一致意见的，应当将不同意见及处理方式在起草说明中载明；

(十) 涉及重大改革或者重大行政措施的，起草单位需向市人民政府专题请示，经批准后再写入立法草案。

第二十二条 听证会依照下列程序组织：

(一) 听证会公开举行，听证部门应当在举行听证会的 30 日前公布听证会的时间、地点和内容；

(二) 参加听证会的有关机关、组织和公民对立法草案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) 听证部门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。立法草案报批时，应当说明对听证会意见的处理情况及其理由。

第二十三条 收到立法草案征求意见稿的单位应当及时组织研究，反馈书面意见。

第二十四条 立法草案送审稿(以下简称送审稿)应当经起草单位法制机构或法律顾问审核，起草单位领导集体审议，由其主要负责人签署;联合起草的，由各起草单位法制机构或法律顾问共同审核，主要负责人共同签署。

送审稿经主要负责人签署后，应当将送审稿及其说明、条文注释和有关材料报送市人民政府审查，径送市级司法行政部门按照程序办理。

第二十五条 起草单位向市人民政府报送送审稿，应当提交下列材料(一式三份):

- (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;
- (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) 起草单位法制机构或法律顾问审核意见和领导集体审议意见;

(七) 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。

第二十六条 送审稿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;

(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。

第二十七条 起草单位确因上位法或者国家政策调整等客观原因不能按期完成起草工作的，应提出终止或者暂缓的意见报市级司法行政部门审查后，报市人民政府决定。

第四章 审查

第二十八条 送审稿由市级司法行政部门负责统一审查，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) 是否符合立法权限和程序；
- (四) 是否有违法设定行政许可、行政审批、行政强制、行政处罚、行政收费等措施；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；
- (五) 是否与有关法律、法规、规章协调衔接；
- (六) 是否正确处理有关机关、组织和公民对送审稿主要问题的意见；
- (七) 是否符合立法技术要求；
- (八) 是否广泛征求意见并对分歧意见进行协调处理；

(九)是否体现行政机关的职权与责任相统一的原则，部门权限、职责划分是否明晰；

(十)是否具有可行性和可操作性；

(十一)是否依法组织听证和专家论证；

(十二)需要审查的其他内容。

第二十九条 送审稿有下列情形之一的，市级司法行政部门予以暂缓审查或者作退回处理：

(一)与法律、法规、规章相抵触的；

(二)立法基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；

(三)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，基本上照抄照搬上位法的；

(四)有关部门、单位对其主要制度存在较大争议，起草单位未充分协商的；

(五)未按照规定公开征求意见的；

(六)起草单位未经法制审核或集体讨论通过的；

(七)不适当强化部门权力、利益，需要作重大修改的；

(八)立法技术存在严重缺陷，需要进行大幅度修改的；

(九)未按本规定确定的程序起草或者报送的；

(十)有属于需要听证的事项未组织听证的；

(十一)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，市级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，并向市人民政府报告；涉及法规草案的，还应当及时函告市人大及其常委会有关工作机构。

第三十条 市级司法行政部门应当将送审稿及其涉及的主要问题发送县(区)人民政府，市人民政府有关部门、组织和专家、政府法律顾问等广泛征求意见，并通过报纸、网络等媒体向社会公开征求意见，期限一般不少于 30 日。

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。因故不能按时反馈的，应当说明理由。

第三十一条 市级司法行政部门应当组织起草单位就送审稿涉及的主要问题，深入基层实地调查研究，听取基层有关部门、组织和公民的意见。

审查、调研地方性法规草案送审稿涉及的主要问题时，可以邀请市人大及其常委会有关工作机构参加。

第三十二条 送审稿涉及重大问题的，市级司法行政部门应当召开由有关部门、组织、专家等参加的座谈会、论证会，听取意见，研究论证。

第三十三条 送审稿中属于需要听证的事项，市级司法行政部门认为需要再次举行听证的，市级司法行政部门可以举行听证会听取意见。

第三十四条 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或重大意见分歧，市级司法行政部门应当组织协调，经过协调仍不能达成一致意见的，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。

第三十五条 市级司法行政部门应当在充分研究、吸纳各方面意见的基础上修改完善送审稿，形成市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议的立法草案报审稿（下称报审稿）及其说明。

起草说明应当包括本规定第二十六条规定的内容。

第三十六条 报审稿及其说明应当经市司法行政部门局务会集体讨论，由主要负责人签署，提出提请市人民政府常务会议或全体会议讨论或者审议的建议。

第五章 决定、公布与备案

第三十七条 报审稿按报审法规规章草案主要调整领域逐级报经市人民政府分管领导、主要领导同意后，提请市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议。

第三十八条 市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议立法草案时，市级司法行政部门主要负责人应当向会议作说明，起草单位根据需要作补充说明，与会人员应当充分发表意见，与会单位已经出具单位集体意见的，与会人员不得发表相左意见。

第三十九条 经市人民政府常务会议或全体会议讨论、审议通过的立法草案，由市级司法行政部门会同有关单位按照会议决定修改完善后，按下列规定办理：

（一）法规草案报市长签署市人民政府议案后，以市人民政府议案形式提请市人大常委会审议；

（二）规章报请市长签署市人民政府命令后，以市人民政府令形式公布施行。

第四十条 公布规章的命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。经过修改的规章，应当依次载明修改机关和日期。

第四十一条 提请市人民政府常务会议或全体会议审议的立法草案，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。

第四十二条 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。

第四十三条 规章公布后应当在《丽江市人民政府公报》、市人民政府门户网站、丽江日报上全文刊载。

《丽江市人民政府公报》上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 日内，由市人民政府依法报国务院、省人民代表大会常务委员会、省人民政府、市人大常委会常务委员会备案。

市级司法行政部门具体负责规章备案工作。

第六章 解释、修改与废止

第四十五条 市政府规章的解释权属于市人民政府。

第四十六条 市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。

第四十七条 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，报市人民政府批准后公布。

规章解释与规章具有同等效力。

第四十八条 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，将评估意见报告市人民政府；市级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。评估程序按照国家、省有关规定执行。

第四十九条 国家机关、社会团体、企事业单位、公民认为市政府规章同上位法相抵触的，可以向市人民政府书面提出审查建议，由市级司法行政部门研究并提出处理意见，按照规定程序处理。

第五十条 市级司法行政部门应当适时组织规章执行检查，适时组织有关部门开展市政府规章清理工作。

有下列情形之一的，实施机关或者市级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) 与上位法抵触，或者与国家政策相违背的；
- (二) 所依据的上位法已经修改、废止或者宣布失效的；
- (三) 所规范的事项客观情况发生重大变化的；

- (四) 规定内容不合理或者难以执行的;
 - (五) 实施机关、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) 应当修改、废止的其他情形。
- 市政府规章修改或者废止程序, 适用本规定有关程序。

第七章 附 则

第五十一条 本规定所称制定, 包括制定、修改、废止、解释工作。

第五十二条 法律、法规、规章对市人民政府拟定法规草案和制定政府规章另有规定的从其规定。

第五十三条 本规定自 2020 年 3 月 1 日起施行。