

常州市人民政府规章制定程序规定

(2020年9月30日市人民政府第52次常务会议审议通过，
现予公布，自2020年12月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了规范市人民政府规章(以下简称规章)制定程序，保证规章制定质量，根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》《江苏省规章制定程序规定》等法律、行政法规以及规章规定，结合本市实际，制定本规定。

第二条 规章的立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、评估、清理、修改、废止等，适用本规定。

第三条 制定规章，应当贯彻落实党的路线方针政策和决策部署。

制定涉及本市重大事项的规章，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《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》确立的立法原则，符合宪法、法律、法规的规

定，坚持依法、科学、民主立法，坚持立法与改革决策相结合，坚持从本市实际出发，注重解决实际问题。

第五条 市人民政府统一领导规章制定工作，研究、协调、决定规章制定中的重大问题，将规章制定工作所需经费列入财政预算予以保障。

市人民政府承担行政立法工作的部门（以下简称政府立法部门）具体负责统筹、组织、协调和指导规章制定工作，开展规章立项论证，审查修改规章草案。

辖市（区）人民政府、市政府各部门以及有关单位负责规章项目的提出及起草。

第六条 鼓励社会公众有序参与规章项目征集、公开征求意见、听证、咨询论证、评估等立法工作，提出意见和建议。

政府立法部门可以选择有代表性的基层政府、社会组织、企业事业单位等作为立法联系点，开展相关立法工作。

第七条 推进规章立法信息化管理。规章立项申报、送审稿报送、意见征询、草案审查、材料归档等应当通过立法信息化平台进行，实现规章制定全过程记录。

第二章 立 项

第八条 政府立法部门应当于每年下半年向辖市（区）人民政府、市政府各部门和有关单位征集下一年度规章制定项目建议，也可以通过报纸、网站、微信公众号等向社会公开征集规章制定项目建议。

公民、法人和其他组织可以通过市政府门户网站或者以书面信函、传真、电子邮件等形式向政府立法部门提出规章制定项目建议。

对征集到的规章制定项目建议，政府立法部门可以交由相关部门研究并提出意见。

第九条 辖市（区）人民政府、市政府各部门和有关单位认为需要制定规章的，应当向市人民政府报请立项。重要的规章立项申请，报送单位应当开展立法前评估。

政府立法部门根据市委、市政府工作安排以及人大议案、代表建议和政协委员提案等实际工作需要，可以直接提出规章制定项目，或者交由相关部门研究并提出意见。

第十条 辖市（区）人民政府、市政府各部门和有关单位应当于每年九月底前向市人民政府报送下一年度规章立项申请。

报送的规章立项申请，应当包括下列内容：

- （一）制定的必要性和可行性；
- （二）所依据的法律、法规等有关规定；

(三) 所要解决的主要问题和拟确立的主要制度;

(四) 开展调研、起草等情况。

第十一条 列入市人民政府年度规章制定工作计划的项目应当符合下列条件:

(一) 属于规章制定权限范围;

(二) 属于市人民政府职权范围;

(三) 符合本市经济社会发展和行政管理实际需要,能够切实有效解决问题;

(四) 制定依据明确,拟确立的主要制度和措施合法、必要、可行。

规章制定项目符合前款规定,制定条件成熟的,作为规章制定正式项目;制定条件不成熟的,作为规章制定调研项目。

第十二条 政府立法部门应当根据本规定第十一条规定,对制定规章的立项申请和公开征集的规章制定项目建议进行评估论证,拟订年度规章制定工作计划。

拟订年度规章制定工作计划,应当与市人民代表大会常务委员会的立法规划及年度立法计划相衔接,并与省人民政府规章制定工作计划相协调。

第十三条 年度规章制定工作计划由市人民政府批准后执行,并向社会公布。

年度规章制定工作计划应当明确规章的起草单位和规章草案送审稿（以下简称规章送审稿）等材料的报送时间。

第十四条 年度规章制定工作计划可以根据实际情况予以调整，拟新增规章项目或者取消规章项目的，应当按照本规定进行论证，并经市人民政府批准。

第十五条 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，制定工作方案，落实领导责任、工作人员和工作经费，明确工作进度安排。

政府立法部门应当及时跟踪了解年度规章制定工作计划执行情况，加强组织协调和督促指导。

第三章 起 草

第十六条 规章由市人民政府确定的部门或者有关单位具体负责起草。涉及两个以上部门职能或者内容复杂的，可以确定由一个部门牵头起草，其他部门或者单位配合或者参与起草。

下列规章可以由政府立法部门组织起草：

- （一）涉及规范政府共同行为的；
- （二）全局性、综合性较强的；
- （三）市人民政府明确由政府立法部门起草的。

第十七条 专业性较强的规章，起草单位可以邀请有关组织、专家参加起草，也可以委托有关组织、专家起草。

委托起草的，起草单位应当向受委托方提出明确的立法目的和要求，提供相关资料，支持和协助受委托方开展立法调研、论证等相关工作。

起草单位和受委托方在规章起草过程中，对规章主要制度存在较大分歧的，起草单位可以邀请政府立法部门提前介入参与论证，或者在报送规章送审稿时说明意见分歧情况。

第十八条 政府立法部门应当对规章起草工作进行指导，可以根据需要提前介入起草工作，了解起草情况，参与调研、论证，提出意见和建议。

第十九条 起草单位应当根据立法面临的现状，总结实践经验，深入开展调查研究，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。

除依法需要保密的外，起草单位应当将规章草案及其说明向社会公开征求意见。公开征求意见的期限一般不少于三十日。

起草单位应当对收到的意见和建议进行归纳整理、研究论证，对合理意见予以采纳；未予采纳的，以适当方式说明理由。

第二十条 起草的规章有下列情形之一的，起草单位应当组织论证咨询，争议较大的，可以开展评估：

(一) 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;

(二) 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等重大利益调整事项;

(三) 涉及重大法律、专业技术等问题;

(四) 需要开展论证咨询的其他情形。

起草的规章涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等市场主体经济活动的,应当按照有关规定开展公平竞争审查,听取市场主体意见。

起草的规章涉及妇女、未成年人、老年人、残疾人等法律特殊保护群体权益的,应当专门听取有关群体和组织的咨询意见。

第二十一条 起草的规章按照法律、法规、规章规定,需要进行听证的,起草单位应当按照要求举行听证会。

起草单位应当按照广泛性和代表性相结合的原则,确定听证参加人。听证参加人在自愿报名的人员中遴选产生,也可以通过邀请、委托有关组织或者单位推荐产生,还可以邀请人大代表、政协委员、有关行业协会代表、熟悉听证事项的专家作为听证参加人。听证内容对公民、法人或者其他组织的权利义务有较大影响或者人民群众普遍关注的,参加听证会的公众代表人数不得少于听证参加人总数的三分之二。

第二十二条 起草的规章中设定的有关制度同时符合下列情形的，起草单位应当依法开展社会稳定风险评估，提出解决方案，先行报市人民政府决定：

（一）属于重大改革或者重大行政措施；

（二）该项改革或者措施涉及公民、法人或者其他组织切身利益；

（三）该项改革或者措施属于需要市人民政府决策的事项。

规章起草过程中，有关内容引起社会公众误解的，应当及时进行释明。

第二十三条 起草的规章涉及市人民政府其他部门职责或者与其他单位关系紧密的，起草单位应当充分征求其他部门或者单位的意见。其他部门或者单位应当认真研究，并及时反馈书面意见。

起草单位与其他部门或者单位有不同意见的，应当充分协商；经过充分协商不能取得一致意见的，起草单位应当在报送规章送审稿时说明情况和理由。

第二十四条 起草的规章涉及有关管理体制、职能调整等应当由市人民政府决策的重大问题的，起草单位应当向市人民政府作专题请示。

第二十五条 起草的规章应当经起草单位承担法制工作的机构审核、起草单位领导集体讨论通过、主要负责人签署并加盖公章后，报请市人民政府有关会议审议。

第二十六条 起草单位应当在本市人民政府年度规章制定工作计划规定的报送时间前，将下列材料径送政府立法部门：

- （一）报请市人民政府有关会议审议的请示；
- （二）规章送审稿，包括制定目的、制定依据、适用范围、主管部门、权利和义务等具体规范、法律责任、施行日期等；
- （三）规章送审稿的起草说明，包括制定规章的必要性、起草过程、规定的主要措施、有关方面的意见及协调处理情况等；
- （四）立法依据对照表，包括上位法依据、参考依据；
- （五）立法依据及参考资料，包括法律、法规依据文本以及国内外有关立法资料等；
- （六）调研报告，包括所规范领域的实际情况和相关数据、实践中存在的主要问题等；
- （七）论证咨询及征求意见汇总材料，包括咨询意见、论证或者评估报告、听证会笔录、听证报告等；
- （八）法律、法规规定的其他材料。

规章送审稿及其起草说明，应当报送书面材料一式五份，并通过立法信息化平台报送电子文稿。规章制定调研项目，起草单

位应当报送调研报告等相关材料，并就该调研项目是否纳入下一年度规章制定工作计划提出建议并作出说明。

因特殊情况不能按时完成起草和报送工作的，起草单位应当向市人民政府提交书面报告说明情况，并抄送政府立法部门。

第四章 审 查

第二十七条 政府立法部门应当审查起草单位报送的材料是否齐全。材料不全或者不符合规定要求的，可以要求起草单位在十五日内补正。

第二十八条 政府立法部门依据《规章制定程序条例》第十九条规定对规章送审稿进行审查。

起草单位应当配合开展调查研究、参与修改，并对政府立法部门提出的问题作出说明、陈述理由。

第二十九条 规章送审稿有下列情形之一的，政府立法部门可以缓办或者退回起草单位：

（一）规章制定的基本条件尚不成熟、发生重大变化或者依据的上位法、国家政策将作重大调整的；

（二）上位法已有明确规定，解决本地实际问题针对性不强，没有制定必要的；

(三) 存在重大合法性、合理性问题，或者明显不符合国家有关政策的；

(四) 有关部门或者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或者单位充分协商的；

(五) 未按照规定公开征求意见，或者依法应当举行听证会而未举行的；

(六) 不符合本规定第二十五条、第二十六条规定且未按照要求补正的；

(七) 不宜继续审查的其他情形。

政府立法部门对规章送审稿缓办或者退回起草单位的，应当在作出缓办或者退回决定之日起十五日内书面告知起草单位并说明理由。

第三十条 政府立法部门应当将规章送审稿或者规章送审稿涉及的主要问题发送有关部门或者单位、专家学者等征求意见，也可以根据实际情况，对送审稿作出修改后，再征求有关方面的意见。

政府立法部门可以将规章送审稿或者修改稿及其说明，通过市政府门户网站、常州日报等进行公布，向社会公开征求意见。征求意见的期限一般不少于三十日。

对社会公众反映集中的意见和建议，应当及时通过市政府门户网站反馈采纳情况并说明理由。

第三十一条 政府立法部门应当就规章送审稿涉及的主要问题，开展实地调查研究，听取基层有关机关、组织和公民的意见和建议。

第三十二条 规章送审稿涉及经济社会发展重要事项，公民、法人或者其他组织切身利益，法律特殊保护群体权益等情形的，政府立法部门可以根据实际需要开展立法协商，听取政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织的意见。

第三十三条 规章送审稿涉及重大利益调整或者专业性较强的，政府立法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。论证咨询意见作为政府立法部门出具审查报告的重要参考。

政府立法部门可以根据实际需要建立立法咨询专家库。

第三十四条 有关部门和单位对规章送审稿涉及的主要措施、管理体制、权限分工等问题有不同意见的，政府立法部门应当组织协调，力求达成一致意见。对有较大争议的重要立法事项，政府立法部门可以委托进行评估。经过充分协调不能达成一致意

见的，政府立法部门应当及时报市人民政府领导协调，或者报市人民政府决定。

第三十五条 政府立法部门对规章送审稿进行审查后，按照下列规定办理：

（一）对条件成熟的规章送审稿，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、对草案的说明以及审查报告，提出报请市人民政府常务会议或者全体会议审议的建议；

（二）对存在较大争议，短期内难以协调一致的规章送审稿，经市人民政府同意后，缓办或者退回起草单位；

（三）因情况变化不需要制定或者暂缓制定，以及可以以其他形式发文的，经市人民政府同意后，通知起草单位。

第五章 决定、公布、备案、解释

第三十六条 规章草案应当经市人民政府常务会议或者全体会议审议。涉及到本规定第三条第二款规定情形的，按照市人民政府工作规则确定的程序进行。

第三十七条 市人民政府审议规章草案时，由起草单位作说明，由政府立法部门作审查报告。

与规章草案有关的部门应当指派其主要负责人列席会议。会议列席人员应当事先熟悉规章草案的相关内容,以及本部门向政府立法部门出具的最终书面意见。

第三十八条 规章草案经审议通过后,政府立法部门组织起草单位根据审议意见对规章草案进行修改,形成草案修改稿,报请市长签署命令予以公布。

公布规章的命令应当载明规章的制定机关、序号、规章名称、通过日期、施行日期、市长署名以及公布日期。

第三十九条 规章签署公布后,政府立法部门应当及时在常州市人民政府公报、市政府门户网站以及常州日报全文刊载。

在常州市人民政府公报上刊载的规章文本为标准文本。

第四十条 规章实施部门或者单位应当在规章公布之日起三十日内,经政府立法部门审查,在市政府门户网站对规章进行解读,必要时可以采取专题访谈、召开新闻发布会等方式进行解读。

第四十一条 规章应当自公布之日起三十日后施行;但涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍规章施行等法定情形的,可以自公布之日起施行。

第四十二条 自规章公布之日起三十日内，政府立法部门应当按照规定向国务院、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报送备案。

第四十三条 规章的规定需要进一步明确具体含义，或者规章制定后出现新的情况需要明确适用规章依据的，由市人民政府解释。

规章需要解释的，由规章实施部门或者单位提出解释意见并经政府立法部门审查，也可以由政府立法部门直接提出意见，报请市人民政府批准后公布。

对于涉及面广、社会影响大或者专业性强的规章，实施部门或者单位可以会同政府立法部门组织编写规章释义。

第四十四条 规章明确要求对专门事项作出配套规定的，除规章另有规定的外，相关部门应当在规章施行之日起一年内作出规定。逾期未作出规定的，应当向市人民政府书面说明情况。

政府立法部门应当督促相关部门及时制定配套规定。

第六章 评估、清理、修改、废止

第四十五条 规章实施部门或者单位应当在规章施行期满一周年的三十日内，向市人民政府报告规章实施情况，将书面报告径送政府立法部门。

第四十六条 规章实施部门或者单位应当按照国家、省及本市有关规定组织开展立法后评估，必要时政府立法部门可以组织规章实施部门或者单位对规章或者规章中有关规定进行立法后评估。

第四十七条 市人民政府每五年对规章进行一次全面清理，政府立法部门负责组织实施。

对规章进行全面清理，由实施部门或者单位提出清理意见、理由和依据，经政府立法部门审核，报市人民政府决定。

规章清理结果应当集中统一向社会公布。

第四十八条 有下列情形之一的，应当及时组织对规章进行专项清理：

（一）规范政府共同行为的法律、法规制定、修改或者废止的；

（二）行政体制或者机构职能作出重大调整的；

（三）上级机关要求或者本行政区域经济社会发展需要进行规章专项清理的；

（四）其他需要组织专项清理的。

规章专项清理由政府立法部门或者上级机关明确的主管部门组织实施，清理结果报市人民政府决定。

第四十九条 规章施行中，有下列情形之一的，规章实施部门或者单位应当及时向市人民政府提出修改或者废止的建议，并抄送政府立法部门。必要时，政府立法部门可以直接向市人民政府提出修改或者废止规章的建议：

（一）与新制定的上位法抵触或者所依据的上位法已经修改、废止的；

（二）规章内容已经被新制定的法律、法规、规章替代的；

（三）制定规章所依据的实际情况发生重大变化，规定的内容不合理或者难以执行的；

（四）经评估、清理认为不适应改革和发展要求的其他情形。

政府立法部门应当对修改或者废止规章的建议进行研究论证，确需修改或者废止的，按照本规定的有关程序执行。

第五十条 市人民政府建立规章数据库，及时将规章及其解释文本以及规章的修改、废止等情况纳入数据库，并按照规定向社会公开，供公众查询使用。

第七章 附 则

第五十一条 拟定市人民政府提请市人民代表大会及其常务委员会审议的地方性法规草案，参照本规定执行。

第五十二条 本规定自 2020 年 12 月 1 日起施行。2015 年 12 月 10 日发布的《常州市人民政府规章制定程序规定》（常州市人民政府令第 1 号）同时废止。