

淄博市人民政府规章制定程序规定

(2023年12月15日市政府第49次常务会议通过 2023年12月29日市政府令第117号公布 自2024年2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,提高立法质量,推进法治政府建设,根据《中华人民共和国立法法》、国务院《规章制定程序条例》、《山东省政府规章制定程序规定》等法律、法规和规章,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、解释以及评估、清理等,适用本规定。

第三条 制定规章,应当坚持中国共产党的领导,贯彻落实党的路线方针政策和决策部署,坚持和发展全过程人民民主,倡导和弘扬社会主义核心价值观,体现全面深化改革精神。

制定规章,应当坚持科学立法、民主立法、依法立法,维护社会主义法制的统一,符合宪法、法律、法规等上位法的规定,符合法定的权限和程序。

制定规章,应当从本市实际出发,坚持以解决问题为导向,突出地方特色,以高质量立法促进市域社会治理现代化。

制定规章，应当按照有关规定向市委请示报告。

第四条 规章可以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）属于本市行政区域内的具体行政管理事项。

根据前款规定制定规章，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。

没有法律、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。

第五条 规章的名称一般称“规定”、“办法”和“实施细则”、“实施办法”等，但不得称“条例”。

制定规章，应当符合立法技术规范，结构严谨、条理清晰，用语应当准确、简洁、规范，条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

法律、法规已经明确规定的內容，规章原则上不作重复性规定。

除内容复杂的外，规章一般不分章、节。

第六条 市人民政府统一领导规章制定工作，研究、协调、决定规章制定工作中的重大问题。

市司法行政部门是规章制定工作的主管部门，负责统筹、组织、协调、督促和指导规章制定工作。

区县人民政府（含高新区、经济开发区、文昌湖省级旅游度假区管委会，下同）、市人民政府工作部门和有关单位应当积极参与规章制定工作，做好规章的立项申报、立法调研、草案起草以及意见反馈、草案会签等工作。

第七条 本市鼓励社会公众有序参与立法项目建议征集、意见反馈、听证、论证等规章制定活动。

市司法行政部门根据实际需要建立基层立法联系点制度，依托基层立法联系点征集立法项目建议、征求对规章草案的意见、收集对规章施行情况的反映以及开展立法调研等活动。

本市探索建立依托社会力量为政府立法提供智力支持的制度机制，通过建立政府立法研究基地、政府立法专家库等形式，组织社会力量参与规章制定活动。

第八条 市司法行政部门和规章起草、实施单位应当加强信息化建设，积极运用互联网、大数据等技术，为公众参与规章制定活动提供高效、智能服务。

本市探索建立政府立法信息平台，逐步将规章制定中的立项申报、立法调研、草案起草、审查、意见征集、听证、论证、评估、清理等活动纳入平台运行。

本市依托市人民政府网站规章库公布现行规章，方便公众查询、下载。

第九条 本市探索建立和完善立法评估、立法协商、论证咨

询等制度，服务保障规章制定工作。

第十条 规章制定工作所需经费，纳入同级财政预算予以保障。

第二章 立项

第十一条 制定规章，应当编制市人民政府年度立法工作计划（以下简称年度立法计划）。年度立法计划应当与国家及省年度立法计划协调、衔接。

年度立法计划应当包括规章项目类别、名称、起草单位以及送审材料要求、起草时限等内容。规章项目类别包括审议项目、预审议项目、调研项目和立法后评估项目。

第十二条 市司法行政部门应当于每年第四季度向区县人民政府、市人民政府工作部门和有关单位征集下一年度规章制定项目建议，并通过报纸、广播电视、网站等媒体向社会公开征集。征集时间不少于 30 日。

第十三条 区县人民政府、市人民政府工作部门和有关单位应当研究本领域、本系统相关立法需求，认为需要制定规章的，应当在征集时间内向市司法行政部门提交立项申请。

市司法行政部门可以根据市委、市人民政府决策部署以及人大代表议案、建议和政协委员提案，直接提出规章制定项目建议，或者交由有关部门、单位研究，由有关部门、单位提出立项申请。

立项申请前，应当按照规定征求本市有关部门、单位和省对

口业务主管部门的意见。

第十四条 立项申请包括规章的名称、主要内容和制定依据，立法的必要性、可行性，拟解决的主要问题和拟确立的主要制度等内容。

申报审议项目、预审议项目的，应当同时报送规章草案初稿、起草说明以及立法前评估报告等材料。

第十五条 公民、法人和其他组织认为需要制定规章的，可以通过信函、电话、传真、电子邮件等形式向市司法行政部门提出规章制定项目建议。项目建议可以只提出项目名称以及立法的主要理由。

公民、法人和其他组织提出的规章制定项目建议，市司法行政部门可以交由有关部门、单位研究并提出处理意见。处理意见应当以适当方式予以反馈。

第十六条 符合规章制定权限，并且有下列情形之一的，可以优先列入年度立法计划：

- （一）实施法律、法规迫切需要的；
- （二）服务保障市委、市人民政府中心工作的；
- （三）促进改革发展、优化营商环境、维护社会稳定、保障和改善民生迫切需要的；
- （四）人大代表议案、建议和政协委员提案建议立法且立法条件基本成熟的；

(五) 规章经立法后评估或者清理，亟需修改或者废止的。

第十七条 有下列情形之一的，不予立项：

(一) 超越规章制定权限的；

(二) 法律、法规和规章已经有明确具体规定的；

(三) 所依据的法律、法规和规章及政策正在制定或者修改的；

(四) 可以通过制定行政规范性文件 and 政策性措施予以规范调整的；

(五) 属于社会自治、执法协调、内部职责和权限划分等不需要制定规章的；

(六) 制定时机不成熟，或者不符合本市经济社会发展实际需要的；

(七) 属于计划、规划或者技术标准、规范的；

(八) 其他不需要制定规章的情形。

第十八条 市司法行政部门应当对立项申请和公开征集的规章制定项目建议组织调研、论证，按照条件成熟、急需先立、突出重点、统筹兼顾的原则确定立项项目，编制年度立法计划草案。

第十九条 年度立法计划草案编制完成后，市司法行政部门应当按照规定向社会公开征求意见，同时征求区县人民政府、市人民政府工作部门、有关单位和省司法行政部门的意见。

年度立法计划草案应当经市人民政府常务会议或者全体会议审议，并经市委批准后由市人民政府公布实施。

年度立法计划公布后 30 日内，市司法行政部门应当按照规定将纸质和电子文本报送省司法行政部门。

第二十条 年度立法计划实行动态管理，可以根据实际情况予以适当调整。

区县人民政府、市人民政府工作部门和有关单位认为需要增加或者取消年度立法计划审议项目的，应当征求市司法行政部门的意见，并向市人民政府提出书面请示。

第三章 起草

第二十一条 规章草案原则上由提出立项申请的部门、单位起草。负责起草的部门、单位统称起草单位。

涉及两个以上部门管理职责或者内容复杂，需要几个部门共同作为起草单位的，市人民政府可以确定由一个部门牵头起草，其他有关部门配合或者参与起草；涉及共同行政管理行为或者全局性、综合性较强的，经市人民政府批准，可以由市司法行政部门组织起草，其他有关部门应当予以配合。

起草专业性、技术性较强的规章草案，起草单位可以聘请有关领域的专家参与起草，也可以委托具有立法研究能力和实践经验的教学科研单位、法律服务机构、行业协会、社会组织等第三方及有关专家起草。委托起草的，起草单位应当对受委托方起

草的草案质量负责。

第二十二条 起草单位应当在年度立法计划公布之日起 15 日内，成立规章起草工作专班，制定工作方案，明确负责人、起草人员和工作进度、工作期限，并将工作方案报送市司法行政部门。

第二十三条 市司法行政部门应当加强对规章起草工作的指导，可以提前介入起草工作，了解起草情况，参与调研、论证，提出意见和建议。

第二十四条 起草规章，起草单位应当先行组织调查研究，总结实践经验，梳理需要解决的主要问题，收集相关资料，广泛听取有关部门、单位以及公民、法人和其他组织的意见，提出有针对性的制度措施。

调查研究应当选择具有相关性、代表性的区县、部门、单位和行业领域等听取意见，或者到先进地市考察学习。听取意见可以采取网上征求意见、书面征求意见以及召开座谈会、论证会、听证会等形式。

区县人民政府、市人民政府有关部门和有关单位应当配合起草单位开展立法调研活动，及时提供意见、建议和有关资料。

第二十五条 起草规章，除依法需要保密的外，起草单位应当将规章草案及其说明等材料向社会公布，公开征求意见。向社会公开征求意见时，应当提供意见反馈途径，期限一般不少于

30 日。

起草单位应当对收到的意见进行归纳整理、研究论证，对合理意见应当予以采纳；未予采纳的，应当以适当方式反馈并说明理由。

第二十六条 起草规章，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，广泛听取有关方面的意见。

起草规章，涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人和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，起草单位应当按照规定举行听证会听取意见。

第二十七条 起草规章，涉及市场准入和退出、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，起草单位应当按照有关规定进行公平竞争审查。

第二十八条 起草规章，涉及性别平等或者妇女、未成年人、老年人、残疾人等法律特殊保护群体权益的，起草单位应当听取有关部门、单位和有关行业协会、权益保护组织的意见。

第二十九条 起草规章，涉及其他部门、单位职责或者与其关系紧密的，起草单位应当充分征求其意见。其他部门、单位应当认真研究，并及时反馈意见。

起草单位应当认真研究其他部门、单位提出的意见。意见合理的，应当予以采纳；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，应当在报送规章草案送审材料时书面说明情况。

第三十条 起草规章，召开专家论证会的，应当遵守下列规定：

（一）专家不少于 5 人；

（二）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）起草单位应当在论证会召开 10 日前，向专家发送论证的重点问题以及相关材料；

（四）起草单位应当认真整理专家意见并存档。

第三十一条 起草规章，召开听证会的，应当遵守下列规定：

（一）听证会应当公开举行，起草单位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）参加听证会的有关部门、组织和公民对起草的规章，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，起草的规章在报送审查时，应当说明对听证会意见的处理情况及其理

由。

第三十二条 规章出台后，可能对经济发展、社会稳定、公共安全、生态环境等造成不利影响的，起草单位应当自行或者委托专业机构、社会组织等第三方进行风险评估，并提出解决方案。

风险评估内容包括社会稳定风险、公共安全风险、生态环境风险、财政金融风险、舆情风险以及其他可能引发的风险等。

第三十三条 规章草案送审稿起草完成后，应当经起草单位的法制机构审核、领导集体研究、主要负责人签署并加盖公章后报送审查；共同起草的，应当经各起草单位的法制机构审核、领导集体研究、主要负责人共同签署并加盖公章，由牵头起草单位负责报送审查。

第三十四条 承担审议项目的起草单位应当将下列材料报送市人民政府，径送市司法行政部门：

（一）送审报告，包括规章草案送审稿的名称、会签情况、集体研究情况和送审建议等；

（二）草案送审稿文本及其注释稿，注释稿内容包括条文简要内容，拟定的理由，所要解决的问题，相关依据或参考等。规章修改的，应当提交条文修改前后对照表；

（三）草案送审稿说明，包括制定规章的必要性、起草过程、起草依据、拟解决的主要问题和拟确立的主要制度以及征求意见的过程、意见采纳和协调处理情况等；

（四）征求意见材料，包括座谈会记录、论证报告、听证报告、咨询意见书和征求意见原始材料等；

（五）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，解决问题的对策措施等；

（六）立法前评估报告，包括风险评估情况、立法成本效益分析和评估结论等；

（七）公平竞争审查材料，包括公平竞争审查报告表、公平竞争复核意见等；

（八）立法资料，包括依据的相关法律、法规、规章和政策性文件以及先进地市的有关立法资料等；

（九）其他应当提交的有关材料。

前款规定的材料应当汇编成册，并附电子文本。

第三十五条 起草单位应当按照年度立法计划确定的规章项目类别和有关要求报送相应的材料。

因特殊情况不能按时完成或者需要延期的，起草单位应当向市人民政府书面说明理由，经市人民政府同意后抄送市司法行政部门。

第四章 审查

第三十六条 市司法行政部门应当对起草单位报送的材料进行审查。材料不全或者不符合本规定要求的，可以要求起草单位限期补正。

第三十七条 规章草案送审稿由市司法行政部门负责审查，审查事项包括：

- （一）是否符合党的路线方针政策和相关法律、法规的规定；
- （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）是否有减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范；
- （五）是否与有关规章协调、衔接；
- （六）拟确立的主要制度和管理措施是否必要、适当、可行；
- （七）是否协调解决了有关部门、单位的意见分歧；
- （八）是否符合性别平等、市场公平竞争等社会公平正义的规定；
- （九）是否符合立法技术规范；
- （十）其他需要审查的事项。

第三十八条 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，并说明理由：

- （一）存在重大合法性、合理性问题，或者明显不符合党和国家有关政策的；
- （二）重复上位法规定较多，解决本市实际问题的针对性不强，没有必要制定的；
- （三）制定规章的基本条件尚不成熟、发生重大变化或者所

依据的相关法律、法规和规章及政策正在制定或者修改的；

（四）主要制度脱离本市实际，不具有可执行性，需要重新调查研究的；

（五）未按照规定公开征求意见的；

（六）拟确立的主要制度存有较大分歧，未与有关部门、单位进行充分协商的；

（七）不适当强化部门权力，弱化或者推卸部门责任以及强调地方保护主义，需要作重大修改的；

（八）在立法技术上存在较大缺陷，需要作全面调整和修改的；

（九）未列入年度立法计划，或者未按照本规定第二十条规定办理的；

（十）其他应当暂缓审查或者退回的情形。

规章草案送审稿暂缓审查的，审查程序中止，起草单位应当在规定时间内修改完善并重新报送审查；规章草案送审稿退回的，审查程序终止，市司法行政部门应当及时向市人民政府作出书面报告。

第三十九条 市司法行政部门应当对规章草案送审稿组织审查和修改，形成规章草案征求意见稿（以下简称征求意见稿）。

起草单位及有关部门、单位应当配合做好审查和修改工作，并对市司法行政部门提出的问题予以说明或者陈述理由。

第四十条 市司法行政部门应当将征求意见稿发送区县人民政府、市人民政府有关部门和有关单位书面征求意见。

区县人民政府、市人民政府有关部门和有关单位收到征求意见稿后，应当认真组织研究，按时向市司法行政部门反馈意见。逾期或者无正当理由不反馈意见的，视为无意见。

第四十一条 市司法行政部门应当对征求意见稿涉及的主要问题和主要制度，会同起草单位深入基层调查研究，充分听取区县人民政府、有关部门和单位、镇人民政府、街道办事处、基层立法联系点和人大代表、政协委员、民主党派、工商联、人民团体、无党派人士、行政执法人员、专家、学者以及管理相对人等有关方面的意见。

第四十二条 征求意见稿涉及重大利益调整的，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。

征求意见稿涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人和其他组织的权利义务有较大影响，人民群众普遍关注，起草单位在起草过程中未举行听证会的，市司法行政部门可以按照规定程序举行听证会。

除依法需要保密的外，市司法行政部门可以将征求意见稿及其说明通过市人民政府网站、市司法行政部门网站以及报纸、广播电视等媒体向社会公开征求意见。公开征求意见的期限一般不

少于 30 日。

第四十三条 区县人民政府、市人民政府有关部门和有关单位对征求意见稿涉及的主要制度、管理体制、权限分工等问题有不同意见的，市司法行政部门应当组织协调，力求达成一致意见。

对有较大争议的重要规章制定事项，市司法行政部门可以征求省司法行政部门的意见，或者委托有关专家、教学科研单位、法律服务机构、社会组织等第三方进行评估，评估结果作为协调处理争议的重要参考。

经过充分协调仍不能达成一致意见的，市司法行政部门应当将争议的主要问题、有关方面的意见报请市人民政府有关负责人协调，或者提出倾向性处理意见报请市人民政府决定。

第四十四条 市司法行政部门应当综合各方面意见，会同起草单位对规章草案进行研究修改，形成规章草案会签稿，发送有关部门、单位会签。

有关部门、单位应当在规定期限内完成会签。如对会签稿仍有意见，可以附带提出意见，并说明理由。

第四十五条 市司法行政部门应当根据会签情况，会同起草单位对规章草案进行修改完善，经市司法行政部门负责人会议讨论研究后，形成规章草案审议稿及其说明、审查报告和提请市人民政府常务会议或者全体会议审议的请示等材料。

第四十六条 提请审议规章草案的请示经市人民政府有关

负责人同意后，市司法行政部门应当按照有关规定向市委报告。

第五章 决定、公布、备案和解释

第四十七条 规章应当经市人民政府常务会议或者全体会议决定。

审议规章草案时，由市司法行政部门主要负责人作说明，也可以由起草单位主要负责人作说明；由起草单位主要负责人作说明的，市司法行政部门主要负责人应当作审查情况的说明。与规章草案有关的部门、单位主要负责人应当列席会议，并需要对有关问题作补充说明。

第四十八条 规章草案经审议后，应当作出通过、原则通过、再次审议或者不予通过的决定。

规章草案审议通过或者原则通过的，市司法行政部门应当根据审议意见，会同起草单位修改完善后，报请市长签署命令予以公布。

规章草案需经再次审议的，市司法行政部门应当根据审议意见，会同起草单位作进一步修改完善后，按照程序再次提请审议。

规章草案审议不予通过的，市司法行政部门应当会同起草单位根据审议意见进行处理或者按照程序终止该规章项目。

第四十九条 规章以市人民政府令的形式公布施行。

市人民政府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、市长署名和公布日期。

除法律、法规另有规定外，规章应当自公布之日起 30 日后施行。

第五十条 规章公布后，《淄博市人民政府公报》、淄博市人民政府网站和《淄博日报》应当及时全文刊载。

《淄博市人民政府公报》刊载的规章文本为标准文本；淄博市人民政府网站刊载的规章电子文本为标准电子文本。

第五十一条 市司法行政部门应当自规章公布之日起 30 日内，依法报国务院、省人民代表大会常务委员会、省人民政府、市人民代表大会常务委员会备案。

第五十二条 规章解释权属于市人民政府。

规章有下列情形之一的，由市人民政府解释：

- （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。

规章解释由起草单位或者实施单位提出解释意见并报送市司法行政部门进行审查，或者由市司法行政部门提出解释意见，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。

第五十三条 规章起草单位或者实施单位应当自规章公布之日起 30 日内，在市人民政府网站上对规章进行解读，或者采取专题访谈、召开新闻发布会等方式进行解读，并做好规章的宣传、培训以及实施前的准备工作。

对于涉及面广、社会影响大的规章，起草单位或者实施单位可以会同市司法行政部门组织编写规章释义。

第五十四条 规章实施过程中，公民、法人和其他组织对规章具体应用问题提出咨询的，由规章实施单位负责答复。答复内容应当符合立法的目的、原则和原意，并抄送市司法行政部门。

第六章 评估、清理及其他规定

第五十五条 规章有下列情形之一的，市司法行政部门应当组织开展立法后评估工作：

- （一）实施 5 年以上的；
- （二）拟上升为地方性法规的；
- （三）拟作出重大修改的；
- （四）拟废止但有较大争议的；
- （五）人大代表、政协委员提出较多意见和建议的；
- （六）公民、法人和其他组织以及新闻媒体提出较多意见和建议的；
- （七）行政复议、行政诉讼中反映问题较为集中的；
- （八）市人民政府认为需要评估的其他情形。

立法后评估项目应当纳入年度立法计划予以部署安排。

市司法行政部门应当向市人民政府报告规章立法后评估工作情况，并提出继续实施、修改或者废止规章的建议。

规章立法后评估程序按照《淄博市政府规章立法后评估办

法》等规定执行。

第五十六条 市司法行政部门或者有关部门、单位应当根据法律、法规和规章的制定、修改和废止情况或者国家、省有关要求以及本市全面深化改革、经济社会发展需要开展规章清理工作。

经清理，不符合上位法规定、不适应全面深化改革和经济社会发展需要的规章，应当按照程序及时予以修改、废止或者宣布失效。

规章清理程序按照《山东省规章清理办法》等规定执行。

第五十七条 规章的修改或者废止程序适用本规定。

规章的修改包括修订和修正。规章名称不作变动，对其内容作全面、重大修改，且涉及较多条款变动的，应当以修订方式进行修改；规章名称不作变动，对部分内容进行修改的，应当以修正方式进行修改。

规章修改时改变名称的，应当视为重新制定。

第五十八条 规章有下列情形之一的，起草单位、实施单位应当及时向市司法行政部门提出修改或者废止的建议；必要时，市司法行政部门可以直接向市人民政府提出修改或者废止的建议：

- （一）所依据的法律、法规和规章已经修改或者废止的；
- （二）规章内容已经被新制定的法律、法规和规章替代的；

- (三) 制定规章所依据的实际情况发生重大变化的;
- (四) 不适应全面深化改革和经济社会发展需要的;
- (五) 实施单位发生变化的;
- (六) 经立法后评估或者清理需要修改或者废止的;
- (七) 其他应当修改或者废止的情形。

公民、法人和其他组织认为需要修改或者废止规章的，可以向市司法行政部门提出修改或者废止的建议。

市司法行政部门应当对修改或者废止规章的建议组织研究论证，认为需要修改或者废止的，应当将其纳入年度立法计划，按照程序予以修改或者废止。

第五十九条 规章制定过程中形成的资料应当整理和归档。起草单位负责起草阶段的资料归档，市司法行政部门负责审查和备案阶段的资料归档，市人民政府办公室负责审议阶段的资料归档。

规章纸质档案和电子档案应当一并保存。

第七章 附则

第六十条 拟订市人民政府提请市人民代表大会或者市人民代表大会常务委员会审议的地方性法规草案，应当按照本规定执行。

第六十一条 规章要求区县人民政府或者市人民政府工作部门、有关单位对专门事项作出配套规定的，应当自该规章施行

之日起一年内作出规定。规章对配套规定制定期限另有规定的，适用其规定。

未在规定期限内作出配套规定的，应当向市人民政府书面说明理由。

第六十二条 本规定自 2024 年 2 月 1 日起施行。2011 年 3 月 8 日市人民政府发布的《淄博市人民政府拟定地方性法规草案和制定政府规章程序规定》（淄政发〔2011〕11 号）同时废止。