

南通市政府规章制定办法

(2015年12月14日南通市人民政府令第1号公布 根据2021年2月18日《南通市人民政府关于修改〈南通市政府规章制定办法〉的决定》修订 自2016年2月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了规范市政府规章(以下简称规章)的制定工作,提高规章制定质量,推进法治政府和服务型政府建设,根据《中华人民共和国立法法》、国务院《规章制定程序条例》等法律、法规,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、备案、评估、解释和清理等,适用本办法。

第三条 规章可以在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面,就下列事项作出规定:

- (一) 为执行法律、法规的规定需要制定规章的事项;
- (二) 属于本市的具体行政管理事项。

应当制定地方性法规但条件尚不成熟的,因行政管理迫切需

要，可以先制定规章。规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的，应当提请市人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规。

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。

第四条 制定规章，应当贯彻落实党的路线方针政策和决策部署。上位法和相关规定要求向党委报告的，应当严格按照规定程序报告市委。

第五条 规章制定应当遵循以下原则：

（一）符合法定权限，遵循法定程序，维护社会主义法制统一；

（二）坚持改革导向，推动政府职能转变，提高行政管理水平；

（三）依法、公平、合理地界定公民、法人和其他组织的权利与义务，以及有关行政机关的权力与责任；

（四）突出地方特色，具有针对性和可操作性。

第六条 市政府对规章制定工作实行统一领导。

市政府承担行政立法工作的部门（以下简称市政府立法部门）负责组织开展规章制定的具体工作，并做好相关督促、指导

和协调工作。

各县（市）、区政府（管委会）、市政府各部门以及有关单位应当按照本办法的规定和各自职责，做好规章制定的相关工作。

规章制定工作所需经费，纳入财政预算予以保障。

第七条 鼓励社会公众有序参与规章项目征集、公开征求意见、听证、论证咨询、评估等立法活动。

第二章 立项

第八条 制定规章应当立项。年度规章制定计划一般在上一年度第四季度内编制完成。

第九条 市政府立法部门可以于每年下半年向各县（市）、区政府（管委会）、市政府各部门以及有关组织征集下一年度规章制定建议。

各县（市）、区政府（管委会）、市政府各部门以及有关组织认为需要制定规章的，应当在规定时间内向市政府立法部门提出立项申请。

立项申请应当包括项目名称、制定必要性、法律依据、拟解决的主要问题和拟设立的主要制度等内容。开展立法前评估的，提交立法前评估报告。

第十条 市政府立法部门应当向社会公开征集规章制定建

议。

公民、法人和其他组织可以通过信函、电子邮件等方式向市政府立法部门提出规章制定建议。

市政府立法部门应当将征集到的规章制定建议，交由相关部门研究并提出意见。

第十一条 市政府立法部门可以根据市委、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，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。

第十二条 市政府立法部门根据市政府统一部署，研究论证规章立项申请和规章制定建议，拟订年度规章制定计划。

有下列情形之一的，不列入年度规章制定计划：

- （一）拟规范的事项不属于规章立法权限的；
- （二）法律、法规、规章已经有具体规定，无需再制定规章的；
- （三）拟确立的主要制度与上位法相抵触或者不符合国家有关方针政策的；
- （四）立法目的不明确、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）相关问题能够通过制定行政规范性文件解决的；

(七) 不适宜制定规章的其他情形。

市政府立法部门应当公开征求有关部门和社会公众对年度规章制定计划的意见，必要时，可以组织评估论证。

年度规章制定计划报市政府批准后公布实施。

第十三条 年度规章制定计划主要包括规章制定项目名称、起草单位和报送市政府立法部门审查的时间。

规章制定项目分为正式项目、预备项目和调研项目。正式项目是指经过论证、比较成熟的，当年提交市政府审议的项目。预备项目和调研项目是指当年进行调研、论证，待条件成熟时提交市政府审议的项目。

第十四条 年度规章制定计划由市政府立法部门负责组织实施和监督执行。

年度规章制定计划在执行中可以根据实际情况进行调整。未列入年度规章制定计划，但因实际工作需要亟待制定规章的，有关部门应当书面提出立项建议，由市政府立法部门研究论证后，报市政府决定。

第三章 起草

第十五条 规章由市政府确定的部门起草。

涉及多个职能部门或者内容重要、复杂的规章，市政府可以

确定由一个部门牵头、有关部门共同起草，或者由市政府立法部门组织起草。

起草专业性较强的规章，可以邀请相关领域的专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

第十六条 起草单位应当指定专人或者成立专门的起草工作小组负责规章起草工作。

市政府立法部门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。

第十七条 起草单位应当深入开展调研，总结实践经验，吸收借鉴国内外的立法成果，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种形式。

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布，征求意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于30日。

第十八条 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，广泛听取有关方面的意见。

起草的规章与市场主体生产经营密切相关，应当按照规定充分听取市场主体、行业协会商会的意见，并且应当按照规定进行公平竞争审查；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；涉及重大利益调整或者重大法律、专业技术等问题的，应当组织有关机关、人民团体、专家学者、基层工作者、行业协会商会等方面的代表进行论证；有较大争议的，可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织就争议事项开展评估。

第十九条 起草的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取意见。

举行听证会的，应当符合国务院《规章制定程序条例》和《江苏省规章制定程序规定》的有关要求。

第二十条 起草的规章涉及公民、法人或者其他组织切身利益的重大改革或者重大行政措施等需要市政府决策的事项的，起草单位应当依法开展社会稳定风险评估，提出解决方案，先行报市政府决定后写入规章草案。

第二十一条 起草的规章涉及其他部门职责和工作的，起草

单位应当主动与有关部门协调；无法协调一致的，应当在报送规章草案送审稿等材料时说明情况和理由。

第二十二条 规章草案送审稿的名称一般称“规定”“办法”，不得称“条例”。

规章草案送审稿内容用条文表达，以条为基本单位，一般不分章节；条文较多的，可以分章节。

规章草案送审稿应当概念明确，结构严谨，规定具体，用语规范，文字简洁。

第二十三条 规章草案送审稿应当经起草单位的法制工作机构审核，由起草单位集体讨论决定，主要负责人签署；两个以上单位联合起草的，由各单位的主要负责人共同签署后报送市政府，并抄送市政府立法部门。

第二十四条 报送规章草案送审稿时，起草单位应当提交下列材料：

- （一）上位法依据以及国内外有关立法资料；
- （二）规章草案送审稿以及起草说明；
- （三）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，调研报告；
- （四）征求意见有关材料；

- (五) 咨询意见，论证、评估报告；
- (六) 举行听证会的听证笔录、听证报告等材料；
- (七) 依法应当提交的其他材料。

第二十五条 规章草案送审稿起草说明应当包括以下内容：

- (一) 制定规章的必要性；
- (二) 拟规范事项的现状和存在的问题；
- (三) 规章起草的基本过程；
- (四) 拟确立的主要制度、措施及法律依据；
- (五) 对不同意见的处理情况及理由；
- (六) 需要说明的其他问题。

第二十六条 报送规章草案送审稿及其说明不符合本办法第二十四条、第二十五条规定的，市政府立法部门可以要求起草单位在 15 日内补充相关材料。

第四章 审查

第二十七条 规章草案送审稿由市政府立法部门统一审查，起草单位予以配合。

市政府立法部门主要从以下方面对规章草案送审稿进行审查：

- (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) 拟确立的制度和措施是否必要、可行;
- (五) 是否正确处理有关机关、组织和公民对规章草案送审稿主要问题的意见;
- (六) 是否符合立法技术要求;
- (七) 依法需要审查的其他内容。

第二十八条 规章草案送审稿有下列情形之一的，市政府立法部门可以暂缓审查或者退回起草单位，书面告知理由：

- (一) 制定规章的基本条件尚不成熟、发生重大变化，或者所依据的上位法、国家政策等将作重大调整的；
- (二) 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；
- (三) 重复上位法规定，解决本地实际问题针对性不强，没有制定必要的；
- (四) 有关部门或者机构对主要内容存在较大争议，起草单位未与其充分协商的；
- (五) 未按照规定公开征求意见，依法应当举行而未举行听证会的；

(六) 上报规章草案送审稿不符合要求，未按规定补正的；

(七) 不宜继续审查的其他情形。

第二十九条 市政府立法部门应当将规章草案送审稿或者规章草案送审稿涉及的主要问题发送县（市）、区政府（管委会）、市政府有关部门、相关组织、专家学者等征求意见。

县（市）、区政府（管委会）、市政府有关部门应当在规定的时间内书面反馈意见，并加盖本单位印章；因故未能按期反馈的，应当及时向市政府立法部门说明理由；逾期未反馈且未说明理由的，视为无意见。

市政府立法部门可以通过立法基层联系点收集基层意见和建议。

市政府立法部门应当通过市政府门户网站、市政府立法部门网站等渠道，全文公布规章草案送审稿或者修改稿及其说明征求社会各界的意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于 30 日。

第三十条 市政府立法部门应当通过召开座谈会、考察走访等多种方式深入基层开展调查研究，就规章草案送审稿的立法思路、立法内容、重点问题等听取基层有关机关、组织和公民的意见，起草单位应当配合做好相关工作。

第三十一条 规章草案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，市政府立法部门可以根据实际需要与市政协有关专门委员会等机构开展立法协商，听取政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会的意见。

规章草案送审稿涉及重大利益调整的，市政府立法部门应当采取座谈、听证、委托研究等形式进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。参与论证咨询的单位及个人，对在论证咨询中知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息，应当依法予以保密。

第三十二条 规章草案送审稿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，起草单位在起草过程中未举行听证的，市政府立法部门应当举行听证会。

第三十三条 市政府立法部门应当对征集到的修改建议或者意见进行整理、研究和反馈，必要时可以通过媒体对修改建议或者意见的采纳情况统一作出反馈，对不予采纳的同时说明理由。

第三十四条 有关单位对规章草案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，市政府立法部门应当进行协调；不能达成一致意见的，应当将主要问题、有关单位的

意见和市政府立法部门的意见报请市政府决定。

第三十五条 规章草案送审稿经审查后，市政府立法部门应当按照下列规定办理：

（一）立法条件成熟的，形成提交市政府审议的规章草案和说明；

（二）对矛盾较大难以协调一致的，提出修改建议，报市政府决定；

（三）因情况变化依法应当暂缓制定，或者可以通过其他形式发文的，经市政府同意后，通知起草单位。

第三十六条 规章草案和说明由市政府立法部门主要负责人签署后，提交市政府审议。

第五章 决定、公布和备案

第三十七条 规章草案应当由市政府常务会议或者全体会议审议。

审议规章草案时，由市政府立法部门作说明，起草单位作补充说明，也可以由起草单位作说明，市政府立法部门作补充说明。

第三十八条 规章草案经审议通过后，市政府立法部门应当根据审议决定修改规章草案，并将修改后的规章草案报市长签署。

第三十九条 规章以市政府令公布施行。

市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、市长署名以及公布日期。

规章应当自公布之日起 30 日后施行；但是，涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定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。

第四十条 规章公布后，应当及时在《南通市人民政府公报》、市政府门户网站、市政府立法部门网站和《南通日报》等刊载。《南通市人民政府公报》刊载的规章文本为标准文本。

编辑出版正式文本、外文译本的规章汇编，由市政府立法部门依照国务院《法规汇编编辑出版管理规定》执行。

第四十一条 市政府立法部门应当自规章公布之日起 30 日内，按照规定向国务院、省人民代表大会常务委员会、省政府和市人民代表大会常务委员会报送备案。

第四十二条 规章公布后，规章实施单位应当认真做好规章实施的各项准备工作，并将有关方案报送市政府，同时抄送市政府立法部门。

规章实施单位应当自规章公布之日起 30 日内，经市政府立法部门审查，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、培训会等方式进行解读。

第四十三条 规章实施单位应当在规章实施期满一年后的30日内，按照相关规定向市政府报告规章实施情况，同时将书面报告报送市政府立法部门。因规章清理等原因集中修改的除外。

第六章 评估、解释和清理

第四十四条 市政府立法部门会同规章实施单位对规章实施情况进行检查和评估，对规章实施过程中的有关问题进行研究处理。

规章实施单位组织开展立法评估，应当形成评估报告报送市政府，并抄送市政府立法部门。

规章立法后评估可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织等实施。

第四十五条 规章有下列情形之一的，规章实施单位应当按规定开展立法后评估。必要时，市政府立法部门可以组织规章实施单位开展立法后评估：

- （一）拟提请制定地方性法规的；
- （二）拟作重大修改，或者拟废止但有较大争议的；
- （三）事关经济社会发展全局的规章以及涉及公民、法人或者其他组织切身利益的规章实施满三年，其他规章实施满五年

的；

（四）行政执法监督、行政复议、行政诉讼中发现问题较多的；

（五）人大代表、政协委员以及社会公众、有关组织反映问题较为集中的；

（六）需要评估的其他情形。

评估结果应当作为修改、废止规章以及完善配套制度的重要参考。因上位法调整或者紧急情况需要修改规章的，经市政府立法部门审查，可以不开展立法后评估。

第四十六条 规章有下列情形之一的，规章实施单位应当及时向市政府提出修改或者废止的建议，并抄送市政府立法部门，必要时，市政府立法部门可以直接向市政府提出修改或者废止的建议：

（一）与新制定的上位法相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、清理认为不适应全面深化改革和经济社会发

展要求的其他情形。

市政府立法部门对修改或者废止规章的建议进行研究论证，确需修改或者废止规章的，按照本办法的有关程序执行。

第四十七条 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，由规章实施单位提出解释意见，市政府立法部门审查后报请市政府批准公布，也可以由市政府立法部门直接提出意见，报请市政府批准公布。

规章的解释与规章具有同等效力。

第四十八条 市政府可以每五年组织一次对规章的全面清理。根据国家、省要求或者本市经济社会发展需要，及时组织对规章的专项清理。

清理结果应当向社会公布。

第四十九条 本市建立市政府规章数据库，将现行有效的规章文本以及规章的修改、废止等情况纳入数据库，并向社会公布。

第七章 附则

第五十条 拟订市政府提请市人民代表大会或者其常务委员会审议的地方性法规草案，参照本办法的有关规定执行。

第五十一条 本办法自 2016 年 2 月 1 日起施行。