

开封市人民政府令

第 5 号

《开封市人民政府规章制定办法》已经 2021 年 3 月 31 日市人民政府第 55 次政府常务会议通过，现予公布，自 2021 年 6 月 1 日起施行。

市 长

李湘豫

2021 年 4 月 15 日

开封市人民政府规章制定办法

目 录

第一章 总 则

第二章 立 项

第三章 起草和审查

第四章 决定、公布和备案

第五章 解释、清理、评估、修改、废止、档案管理

第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范市人民政府规章制定程序，推进科学立法、民主立法、依法立法，根据《中华人民共和国立法法》和国务院《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 市人民政府规章的立项、起草、审查，决定、公布、备案，解释、清理、评估、修改、废止、档案管理等，适用本办法。

本办法所称的规章，是指市人民政府依据宪法、法律、法

规，为执行法律法规规定的事项或者规范地方具体行政管理事项，在法定权限内按照规定程序制定并公布的，在本市行政区域内具有行政约束力并以强制力保证实施的规范性文件。

第三条 市人民政府制定规章，应当贯彻落实党的基本理论、基本路线、基本方略，遵循《中华人民共和国立法法》和国务院《规章制定程序条例》确定的立法原则，符合宪法、法律、法规和其他上位法的规定。

没有法律、法规作为依据，市人民政府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。

制定规章立法计划，制定政治、重大经济社会方面的规章，应当按照有关规定，及时报告市委同意。

第四条 市人民政府对规章的制定工作实行统一领导，将规章制定工作完成情况纳入依法行政工作考核。

市司法行政部门具体负责对规章的制定工作进行规划、研究、审查、协调和指导。市人民政府有关部门，各县（区）人民政府和有关单位负责规章的立项、解释、修改废止建议的提出和立法后评估等工作。

第五条 市人民政府根据本市具体情况和实际需要，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定规章。

第六条 规章的名称一般称“规定”“办法”“实施办法”“实施细则”等，不得称“条例”。

第七条 规章用语应当准确、简洁，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规定。除內容复杂的外，规章一般不分章、节。

第二章 立 项

第八条 市人民政府应当编制年度政府规章制定计划，并于每年第一季度向社会公布，具体编制工作由市司法行政部门负责。年度政府规章制定计划应当明确规章的名称、项目类别、起草单位、完成时间等，同时明确需要报告市委的重大、重要规章项目。

年度政府规章制定计划的项目类别包括审议项目、适时审议项目和调研项目。审议项目应当在当年提请市人民政府审议；适时审议项目条件成熟的，可以在当年提请市人民政府审议；调研项目应当在当年开展立法调研。年度政府规章制定计划中未提请市人民政府审议的适时审议项目，原则上应当优先列为下一年度审议项目；调研项目优先列为下一年度适时审议项目。

市人民政府可以编制政府规章制定五年规划，具体编制工作参照年度政府规章制定计划执行。政府规章制定五年规划中的项目应当优先列入年度政府规章制定计划。

第九条 市司法行政部门应当于每年第三季度启动编制下一年度市人民政府规章制定计划工作。市司法行政部门应当向社会公开征集规章项目建议。市司法行政部门可以向市人民政

府工作部门、县（区）人民政府以及有关单位提出制定规章的立项建议，市人民政府工作部门、县（区）人民政府以及有关单位应当进行研究，不采纳的应当说明理由。

市人民政府工作部门、县（区）人民政府以及有关单位认为需要制定规章的，应当向市司法行政部门提出立项申请。

公民、法人和其他组织可以向市司法行政部门提出制定规章的建议。

第十条 具有下列情形之一的，规章实施单位应当向市司法行政部门提出修改、废止规章的立项申请：

- （一）规章依据的上位法已经修改或者废止的；
- （二）规章的主要内容已经被上位法或者其他规章替代的；
- （三）规章的主要内容已经不适应全面深化改革和经济社会发展需要的；
- （四）其他应当修改、废止的情形。

第十一条 申请列为年内审议项目或者适时审议项目的，应当向市司法行政部门提交以下材料：

- （一）立项申请书；
- （二）立项论证报告；
- （三）规章条文初稿及其注释稿；
- （四）相关法律、法规、规章和政策文件汇编；
- （五）调查研究情况和各方面意见汇总情况；
- （六）其他有关材料。

申请列为调研项目的，可以只提交前款规定的第（一）

项、第（二）项。

立项申请材料应当经本单位负责法制工作的机构审核，由本单位主要负责人签署。

第十二条 立项申请具有下列情形之一的，不予立项：

（一）拟确立的主要制度，与宪法、法律、法规相抵触或者不符合党和国家有关方针政策的；

（二）超越本市规章立法权限的；

（三）拟解决的主要问题，有关法律、法规和规章已经规定有解决措施的；

（四）不符合本市全面深化改革和经济社会发展需要的；

（五）没有法律、法规的依据，设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务规范的；

（六）立法目的不明确、或者明显存在部门利益的；

（七）其他不符合立项条件的情形。

第十三条 市司法行政部门应当依照法律、法规和本办法的规定对立项申请和公众提出的规章制定项目建议进行研究论证，编制年度政府规章制定计划草案，报市人民政府审议后向社会公布。

第三章 起草和审查

第十四条 规章起草单位应当在年度政府规章制定计划印发之日起 30 日内，向市司法行政部门报送年内审议项目的起草

工作计划。

起草工作计划应当包括起草进度、报送审查时间、立法工作人员安排、立法调研和公众参与计划等内容。

第十五条 规章原则上由申请立项的单位起草。内容复杂、涉及多个单位职责的规章，市人民政府可以确定由其中一个单位或者几个单位具体负责起草，也可以确定由市司法行政部门负责起草或者组织起草，相关单位应当予以配合。

规章起草单位可以邀请相关领域的专家参与起草工作，或者委托高等院校、科研机构、社会组织等开展起草工作。

委托起草应当遵守政府购买服务相关法律、法规的规定，做到公开、透明。委托方应当遵守下列规定：

（一）签订委托协议，明确受托方的工作任务、工作进度安排、成果材料等内容；

（二）指定专人全程参与受托方开展的立法调研、论证、撰稿等起草活动；

（三）为受托方开展立法调研、论证、撰稿等起草活动提供指引和指导。

第十六条 起草规章，应当组织开展本地立法调研，并可以根据实际需要组织开展外地立法调研，总结实践经验，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。

开展立法调研，应当以问题为导向，以了解现实情况为重点，科学拟订调研提纲，选择具有相关性、代表性的调研地点

和调研对象，深入调查研究，形成调研报告。

第十七条 起草规章，除依法需要保密的外，应当将规章草案及其说明等向社会公布，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 年内审议的制定、修订项目，规章起草单位应当按照规定的时间将下列材料及其电子文本报送市司法行政部门审查：

- （一）规章送审稿及其注释稿文本；
- （二）规章送审稿的说明；
- （三）部门和县（区）人民政府意见汇总及其采纳情况；
- （四）公众参与情况说明；
- （五）听证会笔录；
- （六）相关法律、法规、规章和政策文件汇编；
- （七）公平竞争审查表；
- （八）其他有关材料。

年内审议的废止项目，规章起草单位应当按照规定的时间将规章重要条文废止可行性分析表、废止规章的说明、部门和县（区）人民政府意见汇总及其采纳情况、公众参与情况说明等材料报送市司法行政部门审查。

报送材料应当经本单位负责法制工作的机构审核，由本单位主要负责人签署。

适时审议项目条件成熟的，规章起草单位可以按照本条规定报送相关材料。

第十九条 规章送审稿的注释稿应当符合下列要求：

- （一）在每一条的“第×条”之后注明该条文规范的内容；
- （二）在每一条文内容的下方注明该条文拟定的理由，所依据、参考的上位法以及其他规范性文件并列明其标题、文号和具体内容。

第二十条 规章送审稿的说明应当包括下列内容：

- （一）制定或者修订规章的必要性；
- （二）制定或者修订规章的立法思路和依据；
- （三）拟解决的主要问题和拟确立的主要制度或者措施；
- （四）存在争议的主要问题及其协调处理情况；
- （五）需要说明的其他问题。

第二十一条 规章起草单位报送审查的材料不齐全或者不符合要求的，市司法行政部门可以要求起草单位在 15 日内补正。逾期未补正的，市司法行政部门可以将规章送审稿退回起草单位。

第二十二条 市司法行政部门应当从以下方面对规章报送材料的内容进行审查：

- （一）是否符合宪法、法律、法规和其他上位法的规定；
- （二）是否符合社会主义核心价值观；
- （三）是否与有关规章相协调、衔接；
- （四）是否具有实效性、可操作性；
- （五）是否正确处理有关单位和个人对规章送审稿的意见；
- （六）是否符合立法技术要求；

(七) 是否已进行公平竞争审查;

(八) 需要审查的其他内容。

在规章审查过程中, 规章起草单位应当协助和配合市司法行政部门开展调研、论证、修改和公众参与工作。

第二十三条 市司法行政部门应当对规章送审稿进行初步审查, 形成规章征求意见稿, 并将其分别征求有关部门、县(区)人民政府、管理相对人和法律专家的意见。除依法应当保密外, 规章征求意见稿应当同时在政府门户网站公布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。

市司法行政部门可以根据实际需要征求人大代表、政协委员的意见。

第二十四条 市司法行政部门应当在规章审查过程中组织召开立法论证会议。

市司法行政部门应当客观公正地对待不同意见, 在综合各方面意见修改规章送审稿后, 形成规章草案及其说明。规章草案的说明应当包括制定规章的必要性、拟解决的主要问题、拟确定的主要制度或者措施、论证协调情况以及对不同意见的处理情况等。

第二十五条 市司法行政部门提请市政府常务会议或者全体会议审议规章草案, 应当向市人民政府报送请示、规章草案及其说明、部门和县(区)人民政府意见汇总及其采纳情况、公众参与情况说明等有关材料。

第四章 决定、公布和备案

第二十六条 市司法行政部门应当根据市政府常务会议或者全体会议的审议意见，会同规章起草单位对规章草案进行修改，形成规章草案修改稿，报请市长签署命令后予以公布。报请公布时应当同时附规章起草单位提供的规章解读方案和解读材料。

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

规章签署公布后，由市人民政府办公室负责印发，并及时在《开封市人民政府公报》和市人民政府门户网站以及本市发行的报纸上刊载。

第二十七条 规章实施单位以及相关部门应当按照“谁立法谁普法、谁执法谁普法”原则做好规章实施准备工作。规章实施单位应当自规章印发之日起30日内制定规章实施工作方案，报送市司法行政部门，并开展相关工作。规章实施工作方案一般包括以下内容：

- （一）专项普法的计划；
- （二）规章规定的主要制度的落实计划；
- （三）实施规章的单位与其他协助实施规章的单位职责分工情况；
- （四）组织相关人员学习规章的培训计划；

(五) 对照规章清理相关规范性文件的计划;

(六) 其他有关内容。

规章要求制定配套管理制度的, 规章实施单位及相关部门应当自规章施行之日起 6 个月内完成制定工作。

第二十八条 规章中涉及行政处罚条款的, 行政执法部门应当在规章施行之日前制定有关行政处罚的裁量标准, 并于 15 日内向市司法行政部门备案。

第二十九条 规章应当自公布之日起 30 日后施行。但是, 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。

第三十条 规章自公布之日起 30 日内, 由市司法行政部门负责报国务院、省人大常委会、省人民政府、市人大常委会备案。

第五章 解释、清理、评估、修改、废止、档案管理

第三十一条 规章解释权属于市人民政府。

规章解释, 由市司法行政部门参照规章送审稿审查程序提出意见, 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。

第三十二条 根据全面深化改革和社会经济发展需要, 以及上位法制定、修改、废止情况, 规章实施单位应当及时清理规章。市司法行政部门指导和督促清理工作, 并可以根据市人民政府的要求或者实际需要牵头组织清理。

根据清理结果，需要集中修改或者废止的规章项目，市司法行政部门应当依照本办法规定报请市人民政府审议通过后向社会公布；需要纳入年度政府规章制定计划修改或者废止的规章项目，规章实施单位应当及时向市司法行政部门提出立项申请。

第三十三条 对直接关系人民群众切身利益、对经济社会发展有较大影响的规章，在该规章实施满2年前的6个月内，市司法行政部门应当组织实施单位引入第三方评估机制对规章进行评估，进行评估时应当邀请纪委监委等相关单位代表、人大代表、政协委员和群众参加。规章实施单位应当根据规章实施情况，形成书面评估报告。评估报告应当包括规章执法检查情况和行政处罚案件数据、配套措施制定、实施成效、存在问题以及改进建议等内容。评估结果是修改、废止有关规章的重要参考。

当已颁布规章的规范对象、范围或者实施条件发生较大变化，无法继续完整地发挥应有的规范作用时，规章的实施单位应及时组织有关人员进行研究，向市司法行政部门提出规章修改、废止申请。

第三十四条 规章的修改、废止程序适用本办法的有关规定。

规章修改、废止后，应当及时公布。

第三十五条 市司法行政部门负责对规章在起草、审查、审议等立法过程中形成的材料进行归档，并建立规章立法档案。

与规章立法有关的下列材料应当归档保存：

- (一) 立项相关材料；
- (二) 起草、调研、论证、征求意见等材料；
- (三) 市司法行政部门审查后提请市人民政府审议的相关材料；
- (四) 市人民政府常务会议审议的会议纪要；
- (五) 规章印发和备案的相关材料；
- (六) 规章解读材料；
- (七) 其他有关材料。

规章立法档案应当按项目逐一进行整理归档，纸质档案和电子档案一并保存。

第六章 附 则

第三十六条 拟定市人民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，按照市人民代表大会及其常务委员会地方立法程序规定执行，市人民代表大会及其常务委员会地方立法程序规定未作规定的，参照本办法有关规定执行。

第三十七条 本办法自 2021 年 6 月 1 日起施行，《开封市人民政府制定政府规章和拟定地方性法规草案程序规定》同时废止。

分送：各县、区人民政府，市人民政府各部门。

市委各部门，开封军分区，驻汴部队，驻汴有关单位。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

开封市人民政府办公室

2021 年 4 月 21 日印发

