

2020年9月15日稿

黑龙江省政府立法工作规定

(征求意见稿)

第一章 总 则

第一条〔立法目的〕 为了规范政府立法活动，推进科学立法、民主立法、依法立法，提高立法质量和效率，发挥立法的引领和推动作用，根据立法法、《规章制定程序条例》等法律、法规规定，结合本省实际，制定本规定。

第二条〔适用范围〕 省人民政府提请省人民代表大会及其常务委员会审议地方性法规草案和制定政府规章，适用本规定。

第三条〔党的领导〕 政府立法应当坚持党的领导，落实党领导立法工作制度，贯彻落实党的路线方针政策和决策部署。

制定重大经济社会方面和政治方面法律配套的政府规章，或者重大立法事项，立法涉及的重大体制、重大政策调整，以及需要由省委研究的立法中的重大问题，应当按照有关规定及时报告省委。

第四条〔立法原则〕 政府立法应当以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，严格遵循立法法和《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，坚持从本省实

际出发，坚持科学性、民主性，坚持立法与改革、发展和稳定决策相结合，弘扬社会主义核心价值观。

第五条〔政府和相关部门职责〕 省人民政府应当加强对政府立法工作的统一领导，研究解决政府立法工作中的重大问题，将立法工作经费列入财政预算，推进政府立法工作机构和队伍建设，为政府立法工作提供必要保障。

省人民政府所属工作部门（以下简称政府部门）、市（地）人民政府（行署）和其他有关单位负责立项申报、草案起草等立法相关工作。

第六条〔立法工作机构职责〕 省人民政府司法行政部门（以下简称司法行政部门）负责政府立法工作的组织协调和督促指导，承担拟订并组织实施年度立法工作计划、审查送审稿等具体工作。

第七条〔信息化建设〕 司法行政部门应当建立政府立法业务系统，提高政府立法工作效率，实现政府立法全过程记录。

立项申报、送审稿报送、意见征询、送审稿审查、材料归档、立法后评估等工作，应当通过政府立法业务系统进行。

第二章 立 项

第八条〔立法工作计划〕 省人民政府应当围绕推进政府治理体系和治理能力现代化，推动经济高质量发展，满足人民美好

生活需要，科学制定年度立法工作计划，统筹安排政府立法工作。

第九条〔项目建议征集〕 司法行政部门应当于每年7月底前向政府部门、市（地）人民政府（行署）征集拟列入下一年度立法工作计划的立法项目，并通过网站、报刊、微信公众号等媒体以及立法民意收集点向社会公开征集立法项目建议。

立法民意收集点的设立，由司法行政部门具体负责实施。

第十条〔立项申报〕 政府部门和市（地）人民政府（行署）认为需要制定地方性法规、政府规章的，应当对立法的必要性、所要解决的主要问题和拟确立的主要制度等作出说明，以正式文件形式向省人民政府报送立项申请，并提供下列材料，径送司法行政部门：

- （一）立项调研报告；
- （二）立法时机评估报告；
- （三）相关法律法规和政策文件；
- （四）其他有关材料。

申请列入力争年内完成项目的，应当同时报送立法草案起草稿。

第十一条〔立项建议〕 任何单位和个人均可以通过书面形式，向司法行政部门提出立法项目建议，并简要说明立法的必要性、所要解决的主要问题和拟设定的措施建议等。

司法行政部门应当将立法项目建议转交有关政府部门或者市（地）人民政府（行署）研究。有关政府部门或者市（地）人

民政府（行署）认为需要制定地方性法规、政府规章的，应当按照第十条规定申报立项。

第十二条〔立项审查〕 司法行政部门应当对立项申请进行审查和评估，充分听取有关政府部门、市（地）人民政府（行署）的意见，并组织专家进行研究、论证。

涉及地方性法规项目的，应当与省人民代表大会有关专门委员会和常务委员会法制工作机构沟通、协商。

第十三条〔不列入计划情形〕 申报立项有下列情形之一的，不予列入年度立法工作计划：

- （一）拟规范事项超越立法权限的；
- （二）拟解决的主要问题不清晰，立法目的不明确的；
- （三）拟规范的主要内容与上位法相抵触的；
- （四）所依据的上位法规定明确、具体，立法必要性不成立的；
- （五）立法时机不成熟的；
- （六）不予列入年度立法工作计划的其他情形。

第十四条〔计划确定〕 司法行政部门应当遵循条件成熟、突出重点、统筹兼顾的原则，经集体讨论后，拟定年度立法工作计划。

年度立法工作计划经省人民政府批准，并按照规定提交省委全面依法治省委员会审议后，向社会公布执行。

第十五条〔计划调整〕 年度立法工作计划公布后，各有关

政府部门和市（地）人民政府（行署）应当严格执行和落实，不得随意调整。确需调整的，应当按照本章规定的制定程序执行。

涉及地方性法规项目调整的，由省人民政府向省人民代表大会常务委员会提出书面意见。

第三章 起 草

第十六条〔起草责任单位〕 立法草案一般由申报立项的政府部门或者市（地）人民政府（行署）具体负责起草工作。涉及多个政府部门或者人民政府（行署）的职责，无法确定起草责任单位的，由省人民政府研究决定。

重要行政管理立法草案由司法行政部门组织起草。

专业性较强的立法草案，起草责任单位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、高等院校、科研单位、社会组织等第三方起草。

第十七条〔起草工作计划〕 起草责任单位应当于年度立法工作计划公布后十五日内，成立起草工作小组，制定起草工作计划，明确进度安排和阶段任务，报司法行政部门。需要年内提请省人民政府常务会议或者全体会议讨论、审议的立法草案，应当明确报送省人民政府审查的时限。

起草责任单位不能如期完成起草工作的，应当向省人民政府报告和说明情况，提出延期提报或者终止起草的意见。涉及地方

性法规项目的，省人民政府应当向省人民代表大会常务委员会作出说明；重要政府规章项目，应当向省委报告。

第十八条〔督促指导〕 司法行政部门应当加强与起草责任单位的沟通，及时跟踪了解年度立法工作计划的执行情况，加强组织协调和督促指导；必要时，可以提前介入起草工作。

第十九条〔调查研究〕 起草立法草案应当深入开展调查研究，掌握立法领域的实际情况和有关数据，找准制约本省经济社会发展的突出问题和急需解决的主要矛盾，总结体制机制创新和先行先试的成熟经验。

调查研究可以采取座谈交流、实地走访、问卷调查、抽样调查、查阅资料等多种形式，调查对象应当具有广泛性和代表性，调查数据应当准确、详实。

第二十条〔征求意见〕 起草责任单位应当广泛征求基层部门、行政相对人等方面的意见建议。除依法需要保密的以外，还应当向社会公布，公开征求意见；向社会公开征求意见的期限一般不少于三十日。

与企业生产经营活动密切相关、对企业切身利益或者权利义务有重大影响的立法草案，要充分听取有代表性的企业、行业协会商会、律师协会以及工商业联合会的意见建议。听取企业意见建议时，要注重听取企业内部不同层级代表特别是职工代表的意见建议。

第二十一条〔论证咨询〕 起草立法草案，有下列情形之一

的，起草责任单位应当组织有关部门、高等院校、科研单位、社会组织、专家学者、律师等进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见：

（一）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的；

（二）减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的；

（三）涉及对社会公众有重要影响等重大利益调整事项的。

涉及专业性、技术性较强的问题或者重大、疑难问题的，应当通过召开论证会、书面征询意见或者委托专业机构等方式，进行专家论证。

第二十二条〔听证情形〕 有下列情形之一的，需要进行听证的，起草责任单位应当举行立法听证会，听取有关基层和群体代表、有关部门、人民团体、专家、人大代表以及社会有关方面的意见：

（一）涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧的；

（二）对公民、法人或者其他组织的权利义务有较大影响的；

（三）人民群众普遍关注的；

（四）对本省经济社会发展有重大影响的其他情形。

第二十三条〔听证程序〕 起草责任单位应当在举行立法听证会的三十日前，公布听证会的时间、地点和听证内容，以及听证陈述人的遴选办法等。听证陈述人应当按照广泛性和代表性相结合的原则确定。

立法听证会公开举行。起草责任单位应当保障听证陈述人充分发表意见和提问的权利。

起草责任单位应当制作听证笔录，如实记录发言人的主要观点和理由，并根据听证笔录，制作听证报告，载明听证会的基本情况、发言人的主要观点和争议的主要问题，逐条阐述对意见建议的采纳处理情况和理由。

第二十四条〔评估〕 起草责任单位应当对拟设定的主要制度措施的实施条件、预期效果等进行立法前评估。

对直接关系人民群众切身利益且涉及面广、容易引发社会稳定风险的立法项目，起草责任单位应当进行社会风险评估，并对可能存在的社会风险提出防范和化解措施。

修改类立法项目还应当开展立法后评估。

第二十五条〔协商协调〕 涉及其他部门职责或者与其他部门关系紧密的，起草责任单位应当与有关部门充分协商。不能达成一致的，起草责任单位应当报请省人民政府有关分管领导协调，并在报送送审稿时说明情况和理由。

涉及部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策、土地利用、规划调整等方面内容的，应当征得机构编制、审改、财政、税务、自然资源等相关部门同意。

第二十六条〔专项审查评估〕 立法草案涉及公平竞争、安全生产、性别平等内容的，起草责任单位应当按照国家和省有关规定，履行审查、评估程序。

第二十七条〔征求上级部门意见〕 起草责任单位应当征求国家有关主管部门对立法草案的意见建议。

第二十八条〔形成送审稿〕 起草责任单位报送审查的送审稿，应当经本单位法制工作机构合法性审查后，由主要负责人组织召开会议集体讨论并签署。几个起草责任单位共同起草的，应当分别经合法性审查和集体讨论后，共同签署。

第二十九条〔送审时限〕 起草责任单位应当于省人民政府常务会议或者全体会议讨论、审议六个月前，将送审稿报送省人民政府审查。

报送送审稿前，起草责任单位应当与司法行政部门沟通，如实说明立法工作情况；未经沟通报送送审稿的，司法行政部门可以就是否启动审查工作向省人民政府提出意见建议。

第三十条〔送审材料〕 起草责任单位报送送审稿时，应当提供下列材料：

- （一）报送审查的请示；
- （二）送审稿及其说明、注释稿；
- （三）调查研究情况以及有关材料；
- （四）各有关方面意见汇总以及采纳情况；
- （五）分歧意见协调情况；
- （六）论证咨询情况和专家论证意见；
- （七）听证笔录和听证报告；
- （八）主要制度措施的实施条件及其预期效果等立法前评估

报告；

- (九) 修改类立法项目的立法后评估报告；
- (十) 社会风险评估报告；
- (十一) 合法性审查、专项审查评估意见；
- (十二) 本单位集体讨论情况的记录；
- (十三) 立法参考资料汇编；
- (十四) 其他有关材料。

第四章 审 查

第三十一条〔审查内容〕 送审稿由司法行政部门负责统一审查。司法行政部门主要从以下方面对送审稿进行审查：

- (一) 是否符合本规定第三条、第四条的规定；
- (二) 是否按照本规定第三章规定的程序起草；
- (三) 是否与有关地方性法规和规章协调、衔接；
- (四) 是否正确处理有关方面对送审稿主要问题的意见；
- (五) 是否符合立法技术要求；
- (六) 需要审查的其他内容。

起草责任单位报送送审稿不符合本规定第三十条规定的，司法行政部门可以要求起草责任单位在十五日内补齐相关材料。

第三十二条〔退回〕 送审稿有下列情形之一的，司法行政部门可以暂缓审查或者作退回处理：

- (一) 立法基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；
- (二) 有关部门对送审稿规定的主要制度存在较大争议，起草责任单位未与其充分协商的；
- (三) 未按照规定公开征求意见的；
- (四) 未经集体讨论通过的；
- (五) 未按照本规定第三十一条第二款要求补齐相关材料的；
- (六) 致使立法工作无法进行的其他情形。

第三十三条〔征求意见〕 司法行政部门应当将送审稿发送有关部门、市（地）人民政府（行署）、基层立法联系点，以及民主党派、工商联、人民团体、社会组织、人大代表、政协委员、无党派人士、律师等社会各界征求意见。

司法行政部门可以将送审稿或者修改稿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三十日。

第三十四条〔调研考察〕 司法行政部门应当对送审稿中涉及的主要问题开展调查研究，听取有关方面的意见，并根据需要，会同起草责任单位开展省内外学习考察，借鉴成熟经验。

第三十五条〔论证咨询〕 送审稿有下列情形之一的，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：

- (一) 涉及公民、法人和其他组织间权利义务关系重大调整的；
- (二) 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的；

(三) 涉及有不同利益诉求群体之间的重大利益调整的；

(四) 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的；

(五) 需要进行专题论证咨询的其他重大利益调整事项。

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。

第三十六条〔分歧意见协调〕 起草责任单位对有关部门的分歧意见未协调一致的，司法行政部门应当组织协调。对于部门间争议较大的重要立法事项，经省人民政府同意，司法行政部门可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织等第三方进行评估，并提出评估意见。

经充分协调不能达成一致意见的，可以报请省人民政府有关分管领导组织协调，仍存在重大分歧意见的，司法行政部门应当在审查意见中予以说明，提请省人民政府研究决定。

第三十七条〔集体审查〕 司法行政部门主要负责人应当组织召开会议对送审稿进行集体审查。起草责任单位应当列席会议，听取意见，回答询问。

第五章 讨论、决定和公布

第三十八条〔草案和说明〕 审查工作结束后，司法行政部门应当形成修改审查报告，起草责任单位应当形成立法草案及其

起草说明。属于地方性法规草案的，起草责任单位还应当形成向省人民代表大会或者其常务委员会会议所作的说明。

第三十九条〔讨论审议〕 立法草案应当经省人民政府常务会议或者全体会议讨论、审议。

起草责任单位向省人民政府申报常务会议或者全体会议议题前，应当会同司法行政部门向省人民政府报告立法草案起草、审查等有关情况。

第四十条〔向会议作说明〕 省人民政府常务会议或者全体会议讨论、审议立法草案时，由起草责任单位向会议作说明，司法行政部门应当提交修改审查报告，并根据需要作补充说明。

省人民代表大会或者其常务委员会审议地方性法规草案时，起草责任单位受省人民政府委托向会议作说明。

第四十一条〔决定和提请审议〕 立法草案经讨论、审议通过后，起草部门应当会同司法行政部门按照会议意见进行修改，由司法行政部门按照程序报请省长签署。

政府规章以政府令形式公布；地方性法规草案以政府议案形式提请省人民代表大会或者其常务委员会审议。

第四十二条〔规章公布〕 政府规章应当自公布之日起七日内，在省人民政府门户网站上刊载，并及时在省人民政府公报和在本省范围内发行的报纸上刊载。

省人民政府公报上刊登的政府规章文本为标准文本。

第四十三条〔规章施行日期〕 政府规章应当自公布之日起

三十日后施行；但是，涉及公共安全、情况紧急的，可以自公布之日起施行。

第四十四条〔规章数据库〕 省人民政府应当建立政府规章数据库，及时将所制定的政府规章纳入数据库，向社会公布，并根据政府规章的制定、修改、废止、解释情况，及时调整政府规章数据库，实现动态化、信息化管理。

第六章 政府规章备案和审查

第四十五条〔省政府规章备案〕 省人民政府制定的规章应当自公布之日起三十日内，依照有关规定向国务院和省人民代表大会常务委员会备案。

第四十六条〔市政府规章备案〕 设区的市人民政府向省人民政府报送政府规章备案的，应当通过电子文本备案系统提交下列材料：

- （一）备案报告；
- （二）政府规章正式文本及注释稿；
- （三）备案说明，政府规章施行日期同公布日期间隔少于三十日，或者属于应当制定地方性法规但条件尚不成熟，因行政管理迫切需要先行制定政府规章的，应当作出说明；
- （四）本级人民政府司法行政部门的修改审查报告；
- （五）立法资料汇编。

未按照前款规定提交相关材料的，司法行政部门可以暂缓办理备案登记，通知制定机关补充或者重新报送备案；补充或者重新报送备案符合规定的，予以备案登记。

第四十七条〔备案审查程序〕 司法行政部门负责对设区的市人民政府报送备案的政府规章进行审查。

司法行政部门审查备案的政府规章时，可以组织有关专家参与，认为需要有关部门或者市（地）人民政府（行署）提出意见的，有关部门市（地）人民政府（行署）应当在规定期限内回复；认为需要制定机关说明有关情况的，制定机关应当在规定期限内予以说明。

经审查存在问题的，司法行政部门应当提出书面审查意见，建议制定机关自行纠正。制定机关应当自接到审查意见之日起三十日内，将处理情况报司法行政部门。制定机关不予纠正的，司法行政部门应当提出处理意见，报省人民政府决定，并通知制定机关。

第四十八条〔沟通协商机制〕 司法行政部门应当与省人民代表大会常务委员会有关工作机构建立政府规章备案审查沟通协商机制。

第四十九条〔依申请审查〕 国家机关、社会团体、企业事业组织、公民认为设区的市人民政府制定的规章同法律、行政法规、地方性法规相抵触或者违反其他上位法规定的，可以通过信函、传真、电子邮件等方式向省人民政府提出审查建议，由司法

行政部门按照本规定第四十七条规定，研究提出处理意见，并及时向建议人反馈处理结果。

审查建议应当载明建议人基本信息、建议审查事项以及理由、联系方式、建议日期。

第七章 其他规定

第五十条〔配套规定〕 地方性法规、政府规章要求有关人民政府及其部门对专门事项作出配套的具体规定的，有关人民政府和部门应当自该地方性法规或者政府规章施行之日起一年内作出规定，地方性法规或者政府规章对配套的具体规定制定期限另有规定的，适用其规定。

有关人民政府和部门对专门事项作出配套的具体规定应当分别报地方性法规或者政府规章的制定机关备案。

有关人民政府和部门未能在期限内作出配套的具体规定的，应当向地方性法规或者政府规章的制定机关书面说明情况。

第五十一条〔规章解读〕 起草责任单位或者有关实施部门应当自政府规章公布之日起三十日内，在省人民政府门户网站上对政府规章进行解读，必要时可以采取专题访谈、新闻发布、专家解读、媒体宣传等方式进行解读。

第五十二条〔意见采纳情况反馈〕 政府规章公布后，司法行政部门可以采取网络、电话、信函等适当方式，对政府规章草

案征求意见的采纳情况予以反馈。

第五十三条〔规章解释〕 政府规章的解释权属于制定机关。

政府规章的规定需要进一步明确具体含义，或者制定后出现新的情况，需要明确适用政府规章依据的，由司法行政部门会同起草责任单位或者有关实施部门参照政府规章送审稿审查程序提出意见，报请省人民政府批准后向社会公布。

政府规章的解释与规章具有同等效力。

第五十四条〔立法后评估情形〕 政府规章有下列情形之一的，起草责任单位应当组织立法后评估：

- （一）拟上升为地方性法规的；
- （二）拟作出全面修改的；
- （三）拟废止但有较大争议的；
- （四）公民、法人或者其他组织提出较多意见的；
- （五）起草责任单位或者司法行政部门认为需要评估的。

涉及公民、法人或者其他组织重大利益、对经济社会发展有重大影响或者多个部门负责实施以及重要行政管理政府规章，可以由司法行政部门组织有关部门开展立法后评估。

第五十五条〔立法后评估程序〕 立法后评估工作应当采取书面征求意见、实地调查、问卷调查、专家论证等形式，对政府规章的立法质量、实施效果、存在问题以及影响等进行调查和评价。

评估工作结束后应当形成立法后评估报告，提出继续实施、

修改或者废止的建议，并向省人民政府报告。

第五十六条〔修改废止〕 有下列情形之一的，政府规章的立法原则、基本思路和主要制度设计发生重大改变的，应当予以全面修改或者废止：

（一）与上位法相抵触或者直接依据的上位法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、规章全面替代的；

（三）社会实际情况发生重大变化或者调整对象已经消失的；

（四）其他应当全面修改或者废止的情形。

第五十七条〔汇编和译审〕 政府规章的汇编和外文译本的审定工作由司法行政部门负责。

第八章 附 则

第五十八条〔参照条款〕 设区的市人民政府对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项拟定地方性法规草案和制定政府规章，参照本规定执行。

中央驻本省有关单位开展立项申报、草案起草、送审稿报送和立法后评估等工作，按照本规定执行。

拟定地方性法规修订草案、全面修改政府规章，按照本规定执行。对不改变立法原则、基本思路和主要制度设计进行简易修

改或者拟废止的地方性法规和政府规章，起草责任单位可以直接向省人民政府提出送审稿或者废止地方性法规和政府规章的请示。

第五十九条〔施行日期〕 本规定自 年 月 日起施行。2017年11月3日省人民政府公布的《黑龙江省政府规章制定办法》同时废止。