**关于《衢州市人民政府制定地方性法规草案和规章程序规定（修改草案征求意见稿）》的起草说明**

现就《衢州市人民政府制定地方性法规草案和规章程序规定（修改草案征求意见稿）》（以下简称《规定》）的相关情况作如下说明：

**一、《规定》修改的必要性**

**一是贯彻落实党的二十大精神的需要。**中共二十大报告强调要推进科学立法、民主立法、依法立法。加强规范政府共同行为的立法，及时修改或废止那些不适应新时代改革发展要求的法律法规制度，着力以良法来促进发展、保障善治。当前，我们需要健全从立法立项、起草、论证到协调、审议等一系列制度和机制，不断提高行政立法的精细化精准化水平，切实增强行政立法的系统性、整体性、协同性和时效性。

**二是保持与上位法协调统一的需要。**《规定》于2016年由市人民政府法制办牵头起草制定，是我市取得地方立法权以来制定的第一部程序性规章，当时立法经验不足，且全国范围内相关规章较少，导致《规定》的内容比较单薄。2017年12月22日国务院公布了关于修改《规章制定程序条例》的决定，进一步完善了制定规章的程序。2018年5月1日，《浙江省人民政府地方性法规案和规章制定办法》重新修订。2019年3月13日国务院办公厅印发《关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》，明确“与市场主体生产经营活动密切相关的地方性法规草案和规章在拟定和制定过程中，应当充分听取市场主体、行业协会商会等的意见，并结合实际，确定是否为市场主体留出必要的适应调整期。”2023年3月15日新修订的《中华人民共和国立法法》实施，修改了设区市地方立法权限范围，对协同立法机制予以规定，明确了基层立法联系点的地位和作用。国家有关法律法规规定的出台，导致现行《规定》相关配套内容欠缺。为了保持与上位法的协调统一，十分有必要对《规定》进行修改完善。

**三是切合社会发展的需要。**通过立法的形式化解社会矛盾、凝聚社会共识、规范调整利益关系、解决社会发展中的问题，对于提高全域治理水平和法治水平具有举足轻重的作用。而规范立法程序则能从根本上保证立法质量。随着经济社会的快速发展以及改革的不断深化，衢州市法治环境不断改善，法治水平不断提升，数字化改革不断深化，对立法工作提出了更高的要求。目前，浙江省人大立法综合应用的正式上线，立法项目实行全周期数字化管理，实现了立法工作全流程网络化和智能化辅助，因此需要修改《规定》，进一步细化立法流程，并体现数字化改革内容，为地方立法的数字化改革提供保障。

**四是固化立法成功经验的需要。**近年来，我市边探索边总结，立法相关机制不断完善，例如政府立法协商机制、政府基层立法联系点、立法志愿者等都是立法活动中充分践行全过程人民民主的有效载体，在立法实践中发挥了重要作用。因此有必要结合近年来的政府立法工作探索，对原有的《规定》进行修改完善，将实践中的成功经验进行固化，细化政府立法整个流程和各个环节的工作程序，使《规定》具有更强的指导性和操作性，推进政府立法规范化、制度化建设，提高政府立法质量和效率，加快法治政府建设。

**二、主要依据**

1.《中华人民共和国立法法（2023年修正）》

2.《规章制定程序条例》

3.《浙江省地方立法条例》

4.《浙江省人民政府地方性法规案和规章制定办法》

5.《衢州市制定地方性法规条例》

**三、修改的过程**

按照省司法厅统一部署，我局于2022年9月份组织开展了市政府规章全面清理工作，经过清理发现，《衢州市人民政府制定地方性法规草案和规章程序规定》（以下简称《规定》）自2017年2月1日起施行以来，对规范衢州市人民政府制定地方性法规草案和规章程序，保证地方性法规和政府规章的质量，提高市域治理能力和法治化水平，起到了积极作用，但由于社会不断发展变化，以及上位法的修改，导致《规定》有较多内容与实际立法工作不相匹配。2023年3月29日组织专家评估论证，建议予以修改、完善。在听取有关方面意见的基础上，形成了修改草案征求意见稿。

**四、修改草案征求意见稿的主要内容**

修改草案征求意见稿共七章，四十一条，比原规定增加十一条。主要内容包括总则、立项、起草、审查、决定和公布、备案、解释和其他规定、附则。

**1.明确部门职责，强化立法起草组织保障。**在第七条增加“职责分工”的内容，明确市政府根据本规定组织制定地方性法规草案和规章；市司法行政部门负责制定地方性法规草案和制定政府规章工作的指导、监督和综合协调，并负责审查地方性法规草案送审稿和政府规章送审稿；县（市、区）人民政府、市政府工作部门按照市政府立法实施计划，负责地方性法规草案和规章的前期调研、立法项目申报、送审稿起草、立法评估等工作。同时，在修改草案征求意见稿的其他地方，也多次就不同部门的职责做了明确、清晰和细化的规定，力图确保按时保质地完成立法任务。

**2.具体落实科学民主的立法原则。**一是细化草案应当广泛征求意见的方式，明确规定应当向社会公开征求意见（依法需要保密的除外），且期限一般不少于三十日；涉及重大疑难问题、专业性或者技术性较强等问题，应当听取有关专家、学者意见；涉及重大利益调整、存在重大意见分歧的或对公民、法人或者其他组织的权利义务有较大影响、人民群众普遍关注的，应当举行听证会；对市场主体切身利益或者权利义务有影响的，应当充分听取有关市场主体代表和行业协会、人民团体、商会的意见。保障公众对立法活动的知情权和参与权，注重征集专业人士、市场主体、行业协会、人民团体、商会的意见，加强立法的科学性。二是增加公民、法人或者其他组织提出对规章的审查建议的相关规定，加强立法的民主性。

**3.立法项目数字化管理原则。**统筹运用数字化技术、数字化思维、数字化认知，对地方立法的体制机制、组织架构、方式流程、手段工具进行全方位、系统性重塑，对于提高立法效率和立法质量具有非常重要的作用。同时，这也是积极响应政府数字化转型，推动公共数据的资源整合和开放共享，助力数字浙江建设，并由此撬动经济社会全方位数字化转型的总体部署。2021年3月11日召开的浙江省委全面依法治省委员会立法协调小组第三次会议上明确提出了“立法项目数字化管理”的要求。因此，《规定》（修改草案征求意见稿）在第六条增加了“数字化运用”，明确要求“市政府应当根据数字化改革要求，会同市人大做好有关应用场景建设，实现多跨协同、上下贯通、量化闭环，推进立法活动便捷化、规范化、智能化”。

**4.增加和完善立法的相关制度。**一是设立立法联系点制度，根据《中华人民共和国立法法》等上位法规定，明确市司法行政部门应当建立并完善基层立法联系点制度，拓宽社会公众有序参与政府立法的途径和方式。二是明确立法协商制度，明确市司法行政部门应当与市政协相关工作机构、民主党派、社会团体等单位建立或完善立法协商机制，积极拓展在线网络协商渠道，促进线上协商与线下协商有序对接，提升政府立法协商的广度和深度。三是完善专家论证评估机制，除了就专业性、技术性较强的问题召开专家论证会，还应当对立法项目涉及社会稳定、公平竞争、性别平等、妇女权益保护等问题，应当进行专门评估和咨询。四是突出人大相关工委的意见作用，规定了市司法行政部门在审查、修改地方性法规草案送审稿时，应当主动与市人大相关工委汇报沟通，召开立法调研座谈会、专家论证会等可以邀请市人大相关工委提前参与。

**5.完善立法的流程和环节。**一是在立法项目立项环节，规章制定、修改年度立法计划发布前，市政府应当及时向本级党委请示报告；因特殊情况需要提出计划外立法项目建议的，除了要报市政府批准，还应当获得市人大常委会法制工作机构批准。二是在草案起草环节，起草单位应当将工作方案报市司法行政部门；起草专业性较强的草案时，除了可以吸收相关领域的专家或者法律顾问参与工作，还可以委托有关专家、教学科研单位、律师事务所等起草；对部门争议较大的地方性法规草案和规章草案，应当引入第三方开展评估。三是草案送审稿报送环节，起草单位向市政府报送立法项目草案送审稿、起草说明和指引资料时，应当同时抄送市司法行政部门。

**6.明确草案送审稿的审查内容和方向。**在第二十条规定了“审查内容”，要求市司法行政部门从立法的必要性、合法性、合理性、可行性、规范性和公开性六个方面对草案送审稿的内容进行审查，相较于之前的审查规定，大大扩展草案送审稿应当审查的内容，如要求有利于解决行政管理中的实际问题；不得违法设定行政处罚、行政许可、行政强制等措施，不得违法限制公民、法人或者其他组织的权利或者违法增设其义务，不得违反公平竞争；有利于维护社会公共利益及保障公民、法人和其他组织的合法权益；规定的主要制度和管理措施有利于改进行政管理，具有针对性和可操作性。

**7.明确和强化市司法行政部门在制定地方性法规草案和规章草案中的作用。**在第七条强化了市司法行政部门在制定地方性法规草案和规章草案中的作用。一方面，赋予市司法行政部门督促、指导和协调起草单位落实立法计划的权力，另一方面，明确在重要立法项目起草过程中，市司法行政部门可以提前介入，了解起草情况，参与调研、论证，提出意见。