

西藏自治区人民政府起草地方性法规草案和制定政府规章程序规定（修订）

（2020年12月5日西藏自治区人民政府令第160号公布 自
2021年2月1日起施行）

第一章 总 则

第一条 为规范地方性法规草案起草和政府规章制定程序，提高地方立法质量，发挥立法的引领、推动作用，根据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》和《西藏自治区立法条例》等法律法规，结合自治区实际，制定本规定。

第二条 自治区人民政府起草地方性法规草案、制定政府规章，适用本规定。

第三条 自治区人民政府立法工作应当坚持党的全面领导，贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，遵循立法原则、权限、程序和要求，符合社会主义核心价值观，突出地方特色，增强针对性、实效性和可操作性。

第四条 起草地方性法规草案、制定政府规章，应当符合下

列要求：

- （一）符合宪法法律法规和其他上位法的规定；
- （二）符合立法为民理念，反映人民意志；
- （三）符合精简、统一、效能的原则，简化行政管理手续；
- （四）符合公平、公正、公开原则；
- （五）科学合理地规定国家机关的权力与职责，科学规范行政行为，体现全面深化改革精神，促进政府职能转变；
- （六）符合自治区区情，坚持问题导向，解决实际问题，适应全面深化改革和经济社会发展的实际需要；
- （七）法律法规规定的其他要求。

第五条 自治区人民政府根据法律法规，可就下列事项制定规章：

- （一）为执行法律、法规的规定需要制定规章的事项；
- （二）本行政区域的具体行政管理事项；
- （三）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，可以先制定政府规章。

没有法律法规的依据，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定。

第六条 自治区人民政府组织领导地方性法规草案起草、政

府规章制定工作，研究、解决立法工作中的重大问题。

自治区人民政府司法行政部门(以下简称自治区司法行政部门)具体组织实施自治区地方性法规草案和政府规章起草、审查修改等工作。

第七条 自治区人民政府应当保障社会公众参与立法项目征集、公开征求意见、听证、咨询论证、评估等立法活动。

自治区司法行政部门根据需要设立立法专家库，选取有代表性的基层政府、社会组织、企业事业单位等作为立法基层联系点拓宽公众参与立法的途径。

第八条 地方性法规草案的名称一般为条例、规定、办法、规则、若干规定、实施办法、决定。

政府规章的名称一般为规定、办法、细则、若干规定、实施办法、实施细则，但不得称条例。

第二章 立 项

第九条 自治区司法行政部门于每年下半年向本级人民政府所属工作部门、下级人民政府、有关组织等征集政府规章制定项目建议，也可以通过走访基层单位、立法基层联系点以及通过

门户网站、报刊等媒体公开征集规章制定项目建议。

单位和个人均可以通过信函、电子邮件、传真等方式，向自治区司法行政部门提出规章项目建议。

自治区人民政府所属工作部门或者下级人民政府应当在规定的时间内按照要求向自治区司法行政部门报送制定政府规章的立项申请报告。立项申请报告包括项目名称、制定机关和制定的必要性、可行性、依据以及规范的主要内容、采取的主要措施等内容。

第十条 自治区司法行政部门根据自治区党委政府工作安排以及人大议案、人大代表建议和政协委员提案等，可以直接提出制定规章项目的建议，或者交由相关单位研究并提出建议。有关单位认为确需制定规章的，应当报请立项。

第十一条 报请规章立项有下列情形之一的，不予立项或者暂缓立项：

- （一）拟规范的事项不属于规章立法权限的；
- （二）立法的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；
- （三）所依据的上位法正在制定或者修订的；
- （四）所依据的上位法规定明确具体，制定规章必要性不成立的；

(五)立法思路不清晰,拟解决的问题不明确,拟采取的制度措施可行性需要进一步论证的;

(六)相关条款存在较大争议,起草单位未与有关单位协商的。

属于纪律、道德和社会自治等调整范围的事项或者属于执法层面协调解决的事项,不予立项。

第十二条 自治区司法行政部门应当对报请立项和征集的规章制定项目进行研究,在征求意见、调研论证的基础上,按照条件成熟、急需先立、突出重点、统筹兼顾的原则,拟定自治区人民政府年度规章制定计划草案,并按照规定报请自治区人民政府审定经自治区人民政府审定后,报请自治区党委或者自治区党委全面依法治藏委员会批准后,由自治区人民政府办公厅印发。

第十三条 政府规章制定计划一经批准,不得随意调整。确需调整的,由自治区司法行政部门和法规项目起草单位提出调整方案后,按照规定程序报请自治区人民政府审定。

地方性法规立项和调整按自治区人民代表大会常务委员会有关规定执行。

第十四条 自治区人民政府财政部门按照年度立法工作计划,安排相应的财政预算经费,用于起草地方性法规草案和制定

政府规章工作。

第三章 起 草

第十五条 列入年度地方性法规、政府规章工作计划的项目起草单位应当制定工作方案，成立起草小组、制定起草计划、明确责任分工、保障起草工作条件，确保立法项目按时起草并报审。

第十六条 列入年度立法计划的地方性法规、政府规章项目原则上由行政机关依据职责起草；涉及两个以上单位职责的，由主要单位牵头组织起草；自治区司法行政部门可以根据需要，对起草工作进行指导。重要的、涉及面较广的项目，可以由自治区司法行政部门起草或者组织起草。

专业性较强的地方性法规、政府规章草案，起草单位可以邀请相关领域的专家参与起草，也可以委托有关专家学者、教学科研单位、社会组织等起草。

第十七条 起草地方性法规、政府规章草案应当深入调查研究，总结实践经验，借鉴外省区市立法经验，广泛听取有关机关、企业、组织和公民的意见，对合理的意见应当予以采纳，对有争议的意见应当充分协商，协商不能取得一致意见的，起草单位应

当在上报草案时作出说明。

起草地方性法规、政府规章草案，除依法需要保密的之外，应当向社会公开征求意见。公开征求意见的日期一般不少于 30 日。

第十八条 起草地方性法规、政府规章草案涉及下列情形的起草单位应当进行论证咨询，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、难点问题的；
- （二）涉及经济社会发展遇到突出矛盾的；
- （三）涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧的；
- （四）减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的。

起草地方性法规、政府规章草案涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人或者其他组织权利义务有较大影响人民群众普遍关注，新设行政许可、行政强制等行政管理措施，需要进行听证的，起草单位应当举行听证会。

起草地方性法规、政府规章草案直接关系到人民群众切身利益且涉及面广的、容易引发社会稳定风险的，起草单位应当进行立法前评估，对可能存在的社会稳定风险提出防范和化解措施。

第十九条 起草地方性法规草案、制定政府规章涉及市场准入、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，应当按照国家有关规定开展公平竞争审查，听取各类市场主体意见，评估对市场的影响，防止排除、限制市场竞争；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意见。

第二十条 地方性法规、政府规章草案起草单位报请送审前应当由本单位负责法制工作的机构审核，经单位领导集体讨论审定后，由主要负责人签署，加盖本单位印章，报请自治区人民政府审定；联合起草的，应当分别经各单位主要负责人会签后，报请自治区人民政府审定。

第二十一条 报请自治区人民政府审定的地方性法规、政府规章草案送审稿，应当附送下列材料：

- （一）报请审定的请示；
- （二）送审稿及其说明；
- （三）立法背景资料及调研报告；
- （四）征求意见汇总和采纳情况以及重大分歧意见的协调情况；
- （五）召开听证会的，应当附加听证报告；
- （六）涉及重大疑难问题的，应当提交专家论证意见；

(七)容易引发社会稳定风险的,应当提交立法前评估报告;

(八)其他应当提交的材料。

地方性法规、政府规章草案因上位法或者国家政策调整等客观原因无法按期完成起草工作的,可以提出终止或者暂缓的意见经自治区司法行政部门审查后,报请自治区人民政府或者自治区人民代表大会常务委员会决定。

第四章 审 查

第二十二条 自治区司法行政部门应当对送审稿下列内容进行审查:

(一)是否符合本规定第三条、第四条、第二十条、第二十一条的要求;

(二)是否广泛征求意见,对反馈的意见处理是否合法、合理;

(三)是否与有关法律法规规章协调、衔接;

(四)是否正确处理有关机关、组织和公民对地方性法规、政府规章送审稿主要问题的意见;

(五)立法目的和拟定的制度措施是否必要、可行;

- (六) 部门权限、职责划分是否合法、明晰;
- (七) 结构、条款、用语等是否符合立法技术要求;
- (八) 其他需要审查的内容。

第二十三条 送审稿有下列情形之一的，自治区司法行政部门可以决定暂缓制定或者退回起草单位：

(一) 所依据的上位法和国家政策即将对相关内容作出重大调整的；

(二) 内容不符合自治区实际的；

(三) 存在重大合法性、合理性问题，明显与上位法相抵触或者不符合国家政策的；

(四) 规定的主要制度措施存在较大争议，起草单位未与有关单位协商的；

(五) 未按照规定公开征求意见、咨询论证、举行听证会的；

(六) 上报材料不符合要求，未按规定补正的；

(七) 其他情形。

决定暂缓制定或者退回起草单位的，自治区司法行政部门应当形成书面审查报告并报请自治区人民政府同意后，将处理意见反馈起草单位；涉及地方性法规草案的，应当及时报告自治区人民代表大会常务委员会。

第二十四条 自治区司法行政部门应当将送审稿及其有关材料向社会公布，征求意见。对送审稿涉及的主要问题，深入基层进行实地调查研究。

第二十五条 有关单位对送审稿涉及的主要制度措施、职责权限等问题有较大分歧意见的，自治区司法行政部门应当组织进行协调，力求达成一致意见。对有较大争议的问题，自治区司法行政部门可以委托有关专家学者、教学科研单位、社会组织进行评估。

未能达成一致意见的，自治区司法行政部门应当将主要问题有关单位或者机构的意见和自治区司法行政部门的意见，报请自治区人民政府协调或者决定。

第二十六条 自治区司法行政部门在充分调研、广泛听取意见、论证的基础上，对地方性法规、政府规章送审稿进行修改完善经集体讨论，形成地方性法规、政府规章草案、起草说明以及审查报告。

起草说明应当包括起草地方性法规、政府规章草案的起草依据和制定的必要性可行性、规范的主要内容、采取的主要措施以及重大争议问题的协商情况等；召开听证会的，应当附听证报告。由自治区司法行政部门组织起草的草案，可以不附审查报告。

地方性法规、政府规章草案经自治区司法行政部门审查后，由起草单位会同自治区司法行政部门主要负责人会签后，提请自治区人民政府审定。

第五章 审议公布

第二十七条 自治区人民政府应当组织召开政府专题会议对地方性法规、政府规章草案进行研究。起草单位和自治区司法行政部门主要负责人参加会议，其他单位分管负责人参加会议。会议参加人员应当熟悉草案的有关内容，并提出本单位或者本机构最终书面意见。

自治区司法行政部门应当会同起草单位根据专题会议提出的意见对草案进行修改完善后，报请自治区人民政府常务会议或者全体会议审议。

第二十八条 自治区人民政府常务会议或者全体会议审议地方性法规、政府规章草案，由自治区人民政府分管领导作说明或者起草单位主要负责人作说明，自治区司法行政部门主要负责人作审查修改情况说明。

第二十九条 经自治区人民政府常务会议或者全体会议审

议通过的地方性法规、政府规章草案，由自治区司法行政部门会同有关单位修改完善，按照下列规定办理：

（一）地方性法规草案报请自治区人民政府主席签署议案后提请自治区人民代表大会常务委员会审议；

（二）涉及政治方面或者重大经济社会方面的政府规章，应报自治区党委或者自治区党委全面依法治藏委员会同意后，由自治区人民政府主席签署自治区人民政府令予以公布，其他政府规章由自治区人民政府主席签署自治区人民政府令予以公布；

（三）未同意的，按照会议要求执行。

第三十条 政府规章签署公布后，应当及时在自治区人民政府公报、报纸、自治区人民政府门户网站刊载。必要时可以采取专题访谈、召开新闻发布会等方式进行解读。

在自治区人民政府公报刊载的政府规章文本为标准文本。

第三十一条 政府规章应当自公布之日起 30 日后施行。但是，涉及国家安全以及公布后不立即执行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。

第六章 解释备案评估清理

第三十二条 政府规章的规定需要进一步明确其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，由规章实施单位或者机构提出具体解释意见，经自治区司法行政部门审查报请自治区人民政府审定后公布。

政府规章的解释同政府规章具有同等效力。

对涉及面广、社会影响大或者专业性较强的规章，实施单位可以会同自治区司法行政部门组织编写规章释义。

第三十三条 政府规章明确要求有关单位对专门事项作出具体配套规定的，有关单位自规章施行之日起1年内作出规定。逾期未作出规定的，应当向本级人民政府书面说明情况。

第三十四条 政府规章应当自公布之日起30日内，由自治区人民政府依照《中华人民共和国立法法》《法规规章备案条例》和《西藏自治区各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》，报国务院和自治区人民代表大会常务委员会备案。

政府规章报送备案的，自治区人民政府应当形成备案报告，加盖自治区人民政府公章，并附规章文本(含电子文本)和说明。

第三十五条 有下列情形之一的，可以由自治区司法行政部门组织规章实施单位开展立法后评估：

(一) 拟上升为地方性法规的；

(二) 已不适应经济社会发展的要求, 需要废止或者作重大修改的;

(三) 人大代表、政协委员以及社会公众、有关机构、组织反映问题较为集中的;

(四) 与经济社会发展和公众利益密切相关、社会影响面广、社会关注度高, 且已经实施 5 年以上的;

(五) 其他有必要进行评估的情形。

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。因上位法和改革决策调整应当进行修改、废止的, 经自治区司法行政部门审查, 可以不开展评估。

第三十六条 规章实施单位组织开展立法后评估, 应当形成评估报告, 报自治区人民政府, 并抄送自治区司法行政部门。立法后评估报告包括下列内容:

(一) 规章评估的过程;

(二) 规章实施的基本情况, 包括对立法质量、内容和实施效果的综合评价;

(三) 存在的问题及其原因分析;

(四) 继续执行、修改、废止等处理意见。

第三十七条 自治区人民政府应当根据全面深化改革、经济

社会发展需要以及国家要求，及时组织开展政府规章的全面清理或者专项清理工作。清理结果应当向社会公布。

第三十八条 政府规章有下列情形之一的，实施单位应当及时向自治区人民政府提出修改或者废止的建议，并抄送自治区司法行政部门。必要时，自治区司法行政部门可以直接向自治区人民政府提出修改或者废止的建议：

（一）与上位法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。

自治区司法行政部门应当对修改或者废止规章的建议进行研究论证，提出修改、废止规章的请示，报请自治区人民政府审定。

第七章 附 则

第三十九条 设区的市的人民政府拟定涉及城乡建设与管

理、环境保护、历史文化保护等方面事项的地方性法规草案和制定政府规章，参照本规定执行。

第四十条 本规定自 2021 年 2 月 1 日起施行。1996 年 11 月 8 日自治区人民政府公布的《西藏自治区人民政府起草地方性法规草案和政府规章制定程序的规定》（西藏自治区人民政府令 第 4 号）同时废止。