

上海市人民政府规章制定程序规定

(2018 年 5 月 16 日上海市人民政府令 第 6 号公布 自 2018 年 7 月 1 日起施行)

第一章 总 则

第一条（目的和依据）

为了规范市政府规章的制定程序，保证规章质量，依据《中华人民共和国立法法》《规章制定程序条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条（适用范围）

市政府规章（以下简称“规章”）的立项、起草、审查、决定、公布、解释、备案、立法后评估、清理，适用本规定。

第三条（规章制定的事项范围）

规章可以就下列事项作出规定：

（一）为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；

（二）属于本市具体行政管理的事项；

（三）应当制定地方性法规但条件尚不成熟，且行政管理迫切需要，可以先行制定规章的事项；

（四）国家授权本市先行改革试点需要制定规章的事项。

第四条（机构职责）

市政府统一领导规章制定工作。市政府法制机构负责统筹、组织、协调和指导规章制定工作。

区政府和市政府工作部门及有关单位负责规章项目提出及起草，具体工作由其承担法制工作的机构负责统筹、组织。

第五条（党的领导）

制定规章，应当贯彻落实党的路线方针政策和决策部署。

制定政治方面法律、法规的配套规章和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。

第六条（规章制定原则）

制定规章应当严格遵循《中华人民共和国立法法》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，坚持从本市实际出发，坚持科学性、民主性，坚持立法与改革决策相结合。

没有法律、法规的依据，规章不得设定减损公民、法人或者其他组织权利或者增加其义务的规定。

第七条（信息化）

本市建立政府立法信息平台，提高规章制定效率，实现规章制定全过程记录。

规章立项申报、草案报送、意见征询、草案会签、草案审查、材料归档、立法后评估、清理等，应当通过政府立法信息平台进行。

第二章 立项

第八条（年度规章制定计划）

市政府法制机构应当编制年度规章制定计划（以下简称“年度计划”）。

列入年度计划的项目分为正式项目、预备项目、调研项目。正式项目是指草案基本成熟，年内可以公布的项目；预备项目是指草案中的主要内容需要进一步研究，争取年内公布的项目；调研项目是指有制定必要，需要开展立法调研的项目。

第九条（规章项目申报和建议）

市政府法制机构应当于每年第四季度向各区政府和市政府工作部门及有关单位征集下一年度计划的申报项目或者立法建议。同时，向社会公开征集立法建议。

各区政府和市政府工作部门及有关单位提交的规章制定申报材料应当包括申报表、调研论证报告。调研论证报告应当包括规章制定的必要性、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度等内容。申报正式项目的，应当同时提交规章草案起草稿文本。

公民、法人或者其他组织提出的规章立法建议，应当包括规章制定的必要性、拟解决的主要问题及措施建议等内容。

第十条（规章项目论证）

市政府法制机构应当对规章制定的申报项目和立法建议进行论证；必要时，可以组织有关部门和专家开展联合论证。

规章制定的申报项目论证，主要围绕规章制定的必要性、规章内容的合法性、合理性、可行性开展。

有下列情形之一的，不予立项：

- （一）拟规范的事项不属于规章立法权限的；
- （二）法律、法规和部门规章已经有具体规定，无需制定规章的；

（三）拟确立的主要制度与法律、法规相抵触或者不符合国家有关方针政策的；

（四）不符合本市经济社会发展实际情况和需要的；

（五）规章制定时机尚不成熟的；

（六）存在行政管理需要，但能够通过制定行政规范性文件解决的；

（七）其他不适宜制定规章的情形。

第十一条（计划审议与公布）

年度计划报市政府常务会议审议通过后向社会公布。

年度计划应当明确规章的起草单位。

第十二条（立法建议采纳情况反馈）

年度计划公布后，市政府法制机构应当对采纳社会公众立法建议的情况进行反馈。

第十三条（计划实施）

对列入市政府年度计划的项目，起草单位应当按照计划要求，开展调研、起草等工作。其中，正式项目应当按照要求，将规章草案送审稿上报市政府。

市政府法制机构应当及时跟踪了解起草单位落实年度计划的情况，加强组织协调和督促指导。



第十四条（计划调整）

年度计划在执行过程中，可以根据实际情况予以调整。

需要增加规章项目，或者年度计划中的预备项目、调研项目需要转为正式项目的，应当进行补充论证。

第三章 起草

第十五条（起草单位）

规章一般由申报立项的区政府、市政府工作部门或者有关单位负责起草。

规章的内容涉及不同部门管理职能的，可以由申报立项的部门牵头，会同相关部门共同起草，也可以成立联合起草工作小组起草。

下列规章，可以由市政府法制机构组织起草：

- （一）规范政府及其部门普遍管理事项的；
- （二）实施本市重大改革决策或者重大规划的；
- （三）调整多部门重大管理体制机制的；
- （四）市政府明确由市政府法制机构起草的。

由市政府法制机构组织起草的规章，相关区政府、市政府工作部门或者有关单位应当配合做好起草工作。

第十六条（起草机制）

起草单位应当成立由分管领导牵头的规章起草小组，相关业务部门和法制机构共同承担起草任务，并可吸收政府外聘法律顾问和相关领域的专家等参加。起草单位应当制定起草工作方案，落实立法工作经费，明确职责和完成时间，确保按照年度计划报送规章草案送审稿。

第十七条（委托起草）

起草专业性较强的规章，起草单位可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

第十八条（立法技术规范）

规章制定应当符合政府规章起草技术规范的要求，体例规范，逻辑严密，条文明确具体，用语准确简洁，内容具有可操作性。

规章的名称一般为“规定”“办法”“实施细则”“实施办法”或者“暂行规定”“暂行办法”“试行规定”“试行办法”。

规章以条文形式表述，每条可分为款、项、目。必要时，规章可以分章或者章、节。

政府规章起草技术规范，由市政府法制机构制定。

第十九条（征求意见）

规章草案起草稿内容涉及其他部门职责或者与其他部门关系紧密的，起草单位应当征求相关部门意见。与相关部门意见不一致的，应当充分协商；协商后仍不能达成一致的，起草单位应当报分管市领导协调，并在报送规章草案送审稿时说明情况和理由。

除依法需要保密的外，起草单位应当将规章草案起草稿及其说明等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。

第二十条（专家论证）

规章草案起草稿内容涉及专业性、技术性较强的问题，需要专业人员、专业机构作出判断的，起草单位可以通过召开专家论证会、书面征询专家意见或者委托专业机构等方式，对起草稿相关内容进行专业技术论证。

第二十一条（重大利益调整论证咨询）

规章草案起草稿内容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，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。

第二十二条（听证）

规章草案起草稿内容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，就规章草案起草稿的相关内容听取意见。

起草单位应当在听证会举行 30 日前，发布听证会公告，公布听证会的时间、听证内容、听证代表的构成及名额、听证代表和旁听人员的报名方式、报名截止日期等。听证会公告期不少于 7 日。听证代表在自愿报名的人员中遴选产生，也可通过邀请、委托有关组织或者单位推荐产生。听证代表应当具备代表性。

听证会公开举行。起草单位应当确保听证代表充分发表意见和提问。

起草单位应当制作听证笔录，并根据听证笔录，制作听证报告。听证报告应当载明听证会的基本情况、听证代表的主要观点、争议的主要问题及处理建议和理由。

第二十三条（专项审查评估）

规章草案起草稿涉及编制保障、财政支持、土地利用、规划调整等方面内容的，起草单位应当征求发展改革、编制、财政、土地规划等单位意见。



规章草案起草稿涉及公平竞争、性别平等内容的，起草单位应该按照相关规定，组织开展审查和评估，并征求有关部门以及相关权益保护组织的意见。

第二十四条（报送审查）

起草单位应当将年度计划正式项目的下列材料报送市政府法制机构审查：

- （一）规章草案送审稿及其说明；
- （二）规章草案送审稿条文的法律法规依据；
- （三）征求各方面意见的情况。

规章草案送审稿的说明应当包括制定规章的必要性，拟确定的主要制度、主要措施以及主要分歧意见的协调处理情况等内容。

起草单位在起草过程中形成的听证笔录和听证报告、调研报告、国内外有关立法资料、修改规章的条文对照表等，应当一并提交。涉及公平竞争、性别平等内容的，还应当提交开展评估、自检自审情况表。

规章草案送审稿应当由起草单位主要负责人签署；几个起草单位共同起草的送审稿，应当由共同起草单位主要负责人共同签署。

第四章 审查

第二十五条（审查内容）

市政府法制机构主要从以下方面对规章草案送审稿进行审查：

- （一）是否符合本规定第三条、第五条、第六条的规定；
- （二）是否符合社会主义核心价值观的要求；
- （三）拟确立的制度是否具有必要性、可行性、可操作性；
- （四）是否与有关规章协调、衔接；
- （五）是否对相关方面的意见建议进行研究处理；
- （六）是否符合政府规章起草技术规范；
- （七）需要审查的其他内容。

第二十六条（征求意见）

市政府法制机构应当将规章草案送审稿发送有关单位或者专家征求意见；也可以根据实际情况，对送审稿作出修改后，征求有关单位或者专家的意见。

市政府法制机构可以将规章草案送审稿或者修改稿及其说明等向社会公开征求意见。征求意见的期限一般不少于 30 日。

第二十七条（立法联系点）

市政府法制机构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。

市政府法制机构可以通过基层立法联系点，征求对年度计划项目和规章草案送审稿的意见、建议，收集相关社会公众对规章实施情况的反映，开展立法调研、规章立法后评估。

第二十八条（论证咨询）

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的，市政府法制机构应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。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。

举行听证会的，应当符合本规定第二十二条的规定。

第二十九条（意见处理与协调）

有关单位对规章草案送审稿涉及的主要措施、管理体制、职责分工等问题有不同意见的，市政府法制机构应当进行协调。对有较大争议的重要立法事项，可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织进行评估。

经过充分协调不能达成一致意见的，市政府法制机构应当及时报请市领导协调。

第三十条（缓办或者退回）



规章草案送审稿有下列情形之一的，市政府法制机构可以缓办或者退回起草单位：

- （一）制定规章的基本条件发生重大变化的；
- （二）送审稿涉及的主要领域的法律法规已经或者将要制定、作出调整的；
- （三）有关部门或者有关单位对送审稿规定的主要制度存在较大争议，起草单位未进行充分协商的；
- （四）未按照本规定公开征求意见的；
- （五）上报材料不符合本规定第二十四条规定的。

第三十一条（草案及说明）

市政府法制机构应当认真研究各方面的意见，与起草单位协商后，对规章草案送审稿进行修改，形成规章草案和对草案的说明。说明应当包括制定规章的必要性、制定过程、拟解决的主要问题、拟确立的主要措施以及与有关方面的协调情况等。

规章草案形成后，市政府法制机构应当移送相关部门会签。

第三十二条（提请审议）

市政府法制机构应当将规章草案及其说明报请分管市领导审核同意后，提请市政府常务会议或者全体会议审议。

规章草案及其说明，由市政府法制机构主要负责人签署。

第五章 决定和公布

第三十三条（审议决定）

规章由市政府常务会议或者全体会议审议决定。审议规章草案时，由市政府法制机构作说明，也可以由起草单位作说明。

市政府常务会议或者全体会议审议规章草案，作出通过、原则通过或者不予通过的决定。

市政府法制机构应当根据市政府常务会议或者全体会议提出的修改意见，对规章草案及时修改完善，形成修改稿报请分管市领导审核。

审议决定不予通过的规章草案，由市政府法制机构会同起草单位重新进行论证和处理。

第三十四条（公布和解读）

规章由市长签署，以市政府令予以公布。规章公布后，应当及时在市政府公报、市政府网站及其他相关政府网站上全文刊载。

市政府法制机构负责规章的条文解读。解读内容应当与规章全文同步在市政府网站及其他相关政府网站上发布，还可以通过以下方式发布：

- (一) 市政府新闻发布会或者市政府新闻通气会；
- (二) 市政府政务新媒体公众号等；
- (三) 其他媒体。

第三十五条（施行时间）

规章应当自公布之日起 30 日后施行。但涉及国家安全以及公布后不立即施行将有碍规章施行的除外。

第六章 备案、解释与立法后评估

第三十六条（备案）

规章应当自公布之日起 30 日内，由市政府按照《中华人民共和国立法法》《法规规章备案条例》和《上海市人民代表大会常务委员会关于规范性文件备案审查的规定》的规定，向国务院和市人民代表大会常务委员会报送备案。具体工作由市政府法制机构负责。

规章公布日期距离施行日期少于 30 日的，应当在备案报告中予以说明。

第三十七条（解释）

规章解释权属于市政府。



有下列情形之一的，由市政府作出规章解释：

- （一）规章条文内容需要进一步明确具体含义的；
- （二）规章实施过程中对条文内容存在不同意见的；
- （三）规章制定后出现新的情况，需要明确适用规章依据的。

规章实施单位或者其他部门可以向市政府法制机构提出规章解释的建议，并可以附具解释文本草案。

规章解释由市政府法制机构提出解释意见，报市政府批准后，以市政府文件形式向社会公布。

规章解释与规章具有同等效力。

第三十八条（释义）

对于涉及面广、社会影响大，或者专业性强的规章，起草单位可以会同市政府法制机构组织编写规章释义。

第三十九条（立法后评估）

规章有下列情形之一的，规章实施单位应当根据本市相关规定，开展规章立法后评估：

- （一）拟上升为地方性法规的；
- （二）拟进行重大修改的；
- （三）拟废止但有较大争议的；

（四）与经济社会发展或者公共利益密切相关，且实施满 5 年的；

（五）人大代表、政协委员或者社会各界意见、建议较为集中的；

（六）市政府法制机构认为需要评估的。

第四十条（立法后评估报告）

开展规章立法后评估，应当制作立法后评估报告，并报市政府法制机构。

立法后评估报告是对规章进行修改、废止的重要依据。

立法后评估报告应当向社会公开，但涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的除外。

第七章 清理

第四十一条（即时清理）

规章有下列情形之一的，起草单位应当开展即时清理：

（一）所依据的上位法被修改、废止或者宣布失效的；

（二）所涉及的领域出台新的上位法的；

（三）所涉及的领域国家或者本市已作出新的制度安排的；



（四）其他需要即时清理的情形。

第四十二条（专项清理）

规章有下列情形之一的，市政府法制机构可以会同相关部门统一组织开展专项清理：

（一）规范政府共同行为的法律、法规制定、修改或者废止的；

（二）国家或者本市对行政体制或者政府职能作出重大调整的；

（三）国家或者本市要求集中进行规章清理的；

（四）其他需要组织专项清理的。

组织开展规章专项清理，应当明确清理的范围、标准、具体要求等内容。

第四十三条（清理建议）

开展规章清理，起草单位应当按照下列标准，向市政府法制机构提出清理建议：

（一）没有违法或者不当情形的，建议继续有效；

（二）所依据的上位法已经废止的，建议废止；

（三）所依据的上位法已经宣布失效或者调整对象已经消失的，建议宣布失效；

（四）规章内容与新颁布的法律、法规或者与国家、本市新的重大政策不一致的，建议废止或者修改；

（五）规章不适应经济社会发展或者改革要求的，建议废止或者修改。

清理建议应当附具清理的依据、理由等。

第四十四条（清理建议处理）

市政府法制机构对于起草单位提出的清理建议进行法律审核后，认为需要专门立项修改、废止或者宣布失效的，按照本规定处理；也可以根据实际情况，对多个规章作一揽子修改、废止或者宣布失效处理。

第四十五条（清理结果）

规章清理结果应当报市政府常务会议或者全体会议审议。经审议通过的修改、废止或者宣布失效的决定，应当向社会公开。规章修改的，还应当公布修改后的全文。

第八章 附 则

第四十六条（修改、废止、宣布失效的程序适用）

规章的修改、废止、宣布失效程序，适用本规定的相关规定。

第四十七条（参照执行）

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，参照本规定执行。

第四十八条（施行日期）

本规定自 2018 年 7 月 1 日起施行。1994 年 1 月 22 日上海市人民政府发布，根据 1995 年 5 月 20 日《上海市人民政府关于修改〈上海市人民政府规章制定程序规定〉的决定》修正，根据 2010 年 12 月 20 日上海市人民政府令第 52 号公布的《上海市人民政府关于修改〈上海市农机事故处理暂行规定〉等 148 件规章的决定》修正并重新发布的《上海市人民政府规章制定程序规定》同时废止。