

# 松原市制定地方性法规条例

(2018年1月15日松原市第六届人民代表大会第二次会议通过  
2018年3月30日吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二  
次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 立法规划、计划编制和法规草案起草
- 第三章 市人民代表大会制定地方性法规程序
- 第四章 市人民代表大会常务委员会制定地方性法规程序
- 第五章 地方性法规报批、公布和备案
- 第六章 地方性法规解释
- 第七章 其他规定
- 第八章 附则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了规范本市地方性法规制定活动,提高立法质量,

发挥地方立法的引领和推动作用，根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国立法法》《吉林省地方立法条例》和有关法律法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本市制定、修改、废止、解释地方性法规以及其他相关立法活动，适用本条例。

**第三条** 市人民代表大会及其常务委员会可以根据下列需要，就城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规：

（一）为执行法律、行政法规、省地方性法规的规定，需要根据本市的实际情况作出具体规定的事项；

（二）除只能由法律规定的项外，国家、省尚未制定相关的法律法规，需要根据本市实际情况先行制定地方性法规的事项；在国家制定的法律、行政法规和省制定的地方性法规生效后，地方性法规同法律、行政法规和省制定的地方性法规相抵触的规定无效，制定机关应当及时予以修改或者废止。

（三）属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。

**第四条** 下列事项由市人民代表大会制定地方性法规：

- (一)市人民代表大会及其常务委员会会议事规则；
- (二)市人民代表大会及其常务委员会立法程序；
- (三)本市特别重大事项；
- (四)其他应当由市人民代表大会规定的事项。

市人民代表大会常务委员会在市人民代表大会闭会期间，可以对市人民代表大会制定的地方性法规进行部分补充和修改，但不得与该地方性法规的基本原则相抵触。

**第五条** 制定地方性法规应当遵循下列原则：

(一)依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制统一和尊严，不得同宪法、法律、行政法规和省地方性法规相抵触；

(二)科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务，地方国家机关的权力与责任；

(三)体现人民的意志，充分发扬社会主义民主，坚持立法公开，保障公民通过多种途径参与立法活动；

(四)从实际出发，适应经济社会发展和全面深化改革的要求，突出本地特色；

(五)地方性法规应当明确、具体，具有针对性和可执行性，对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定；

(六)市人民代表大会及其常务委员会应当健全立法工作体

制机制，负责立法工作的组织协调，发挥在立法工作中的主导作用。

## 第二章 立法规划、计划编制和法规草案起草

**第六条** 市人民代表大会常务委员会通过立法规划、年度立法计划、立法项目库等形式，加强对立法工作的统筹安排。

**第七条** 编制立法规划和年度立法计划，应当与立法项目库相衔接。在研究人大代表议案和建议基础上，广泛征集意见，科学论证评估，根据地方经济社会发展和民主法治建设的需要，确定立法项目，增强立法的及时性、针对性和系统性。

**第八条** 立法规划和年度立法计划由主任会议讨论通过。

常务委员会法制工作机构负责编制立法规划和年度立法计划的具体工作，并按照常务委员会的要求，督促立法规划和年度立法计划的落实。

**第九条** 常务委员会法制工作机构应当于每年下半年开始征集下一年度立法计划建议项目。

经论证评估后，拟订下一年度立法计划草案。由主任会议原则通过，并向省人民代表大会常务委员会法制工作机构征求意见。于年度市人民代表大会后，经主任会议讨论通过，并向社会公布。

**第十条** 省人民代表大会及其常务委员会对某一事项正在

制定地方性法规或者已经将其列入年度立法计划的，市人民代表大会及其常务委员会应当避免就同一事项制定地方性法规。年度立法计划执行过程中需要增加立法项目的，应当征求省人民代表大会常务委员会法制工作机构的意见。

**第十一条** 立法计划在执行过程中需要调整的，应当开展立法项目评估，由常务委员会法制工作机构提出建议，报主任会议决定。

**第十二条** 年度立法计划公布后，常务委员会法制工作机构应当督促有关部门、单位落实立法工作任务。未按时限落实的，提案单位应当向主任会议说明情况。

**第十三条** 立法规划立项论证评估、征求意见以及立法规划的通过、调整等，参照本章编制立法计划有关规定执行。

**第十四条** 有关专门委员会、常务委员会工作机构应当提前参与有关方面的法规草案起草工作，可以邀请有关市人民代表大会代表参与草案起草工作。

综合性、全局性、基础性的重要法规草案，可以由有关专门委员会或者常务委员会法制工作机构组织起草。

专业性较强的法规草案，可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

### 第三章 市人民代表大会制定地方性法规程序

**第十五条** 市人民代表大会主席团可以向市人民代表大会提出法规案，由市人民代表大会会议审议。

市人民代表大会常务委员会、市人民政府、市人民代表大会各专门委员会可以向市人民代表大会提出法规案，由主席团决定列入会议议程。

**第十六条** 市人民代表大会代表十人以上联名，可以向市人民代表大会提出法规案，由主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。

专门委员会审议法规案时，可以邀请提案人列席会议，发表意见。

**第十七条** 向市人民代表大会提出的法规案，在市人民代表大会闭会期间，可以先向常务委员会提出，经常务委员会会议依照本条例第四章规定的有关程序审议后，决定提请市人民代表大会审议，由常务委员会向大会全体会议作说明，或者由提案人向大会全体会议作说明。

常务委员会依照前款规定审议法规案，应当通过多种形式征求市人民代表大会代表的意见，并将有关情况予以反馈；专门委

员会和常务委员会法制工作机构进行立法调研，可以邀请有关的市人民代表大会代表参加。

**第十八条** 常务委员会决定提请市人民代表大会审议的法规案，应当在会议举行的十五日前将法规草案文本发给代表。

**第十九条** 列入市人民代表大会会议议程的法规案，大会全体会议听取提案人的说明后，由各代表团进行审议。

各代表团审议法规案时，提案人应当派人听取意见，回答询问。根据代表团的要求，有关机关、组织应当派人介绍情况。

**第二十条** 列入市人民代表大会会议议程的法规案，由有关专门委员会进行审议，向主席团提出审议意见，并印发会议。

**第二十一条** 列入市人民代表大会会议议程的法规案，由法制委员会根据各代表团和有关专门委员会的审议意见，对法规案进行统一审议，向主席团提出审议结果报告和法规草案修改稿，对重要的不同意见应当在审议结果报告中予以说明，经主席团会议审议通过后，印发会议。

**第二十二条** 列入市人民代表大会会议议程的法规案，在审议中有重大问题需要进一步研究的，经主席团提出，由大会全体会议决定，可以授权常务委员会根据代表的意见进一步审议，作出决定，并将决定情况向下次市人民代表大会会议报告；也可以授权常务委员会根据代表的意见进一步审议，提出修改方案，提

请下次市人民代表大会会议审议决定。

**第二十三条** 列入市人民代表大会会议议程的法议案，在交付表决前，提案人要求撤回的，应当说明理由，经主席团同意，并向大会报告，对该法议案的审议即行终止。

**第二十四条** 法规草案修改稿经各代表团审议，各代表团和有关专门委员会的审议意见比较一致的，由法制委员会根据各代表团的审议意见进行修改，提出法规草案表决稿，由主席团提请大会全体会议表决，由全体代表的过半数通过。

#### **第四章 市人民代表大会常务委员会制定地方性法规程序**

**第二十五条** 主任会议可以向常务委员会提出法规案，由常务委员会会议审议。

市人民政府、市人民代表大会各专门委员会可以向常务委员会提出法规案，由主任会议决定列入常务委员会会议审议，或者先交有关专门委员会审议、提出报告，决定列入常务委员会会议议程。主任会议认为法规案有重大问题需要进一步研究，可以建议提案人修改完善后再向常务委员会提出。

**第二十六条** 常务委员会组成人员五人以上联名，可以向常务委员会提出法规案，由主任会议决定是否列入常务委员会会议议程，或者先交有关专门委员会审议、提出是否列入会议议程的

意见，再决定是否列入常务委员会会议议程。不列入常务委员会会议议程的，应当向常务委员会会议报告或者向提案人说明。

专门委员会审议时，可以邀请提案人列席会议，发表意见。

**第二十七条** 列入常务委员会会议议程的法规案，提案人应当在会议举行的七日前，将法规草案文本和说明以及有关立法参考资料送交常务委员会。未按规定期限送交的，不列入本次常务委员会会议议程。

常务委员会办事机构应当在会议举行的七日前将法规草案文本和说明等有关立法资料发给常务委员会组成人员。

常务委员会会议审议法规案时，应当邀请相关领域的省人民代表大会代表、市人民代表大会代表列席会议。

**第二十八条** 列入常务委员会会议议程的法规案，由有关专门委员会进行审议，提出审议意见。有关专门委员会审议法规案时，可以邀请提案人、其他专门委员会的成员列席会议，发表意见。

**第二十九条** 列入常务委员会会议议程的法规案，一般应当经两次常务委员会会议审议后交付表决，也可以经常务委员会会议第二次审议后交付下次常务委员会会议表决。常务委员会会议第一次审议后，可以安排下次或者以后的常务委员会会议进行第二次审议。

比较重要或者有重大分歧意见未能达成一致的法规案，经主任会议决定，可以经三次常务委员会会议审议后交付表决。

调整事项较为单一或者部分修改的法规案，各方面的意见比较一致的，也可以经一次常务委员会会议审议即交付表决。

**第三十条** 常务委员会会议第一次审议法规案，先由全体会议听取提案人的说明，听取有关的专门委员会关于法规草案审议意见的报告，可以由全体会议或分组会议进行初步审议。

实行两次审议的法规案，常务委员会会议第二次审议时，先由全体会议听取法制委员会关于法规草案审议结果的报告，再由全体会议或分组会议对法规草案修改稿进行审议。

需经三次审议的法规案，常务委员会会议第二次审议时，先由全体会议听取法制委员会关于法规草案修改情况的汇报，再由全体会议或分组会议进一步审议；常务委员会会议第三次审议时，先由全体会议听取法制委员会关于法规草案审议结果的报告，再由全体会议或分组会议对法规草案修改稿进行审议。

**第三十一条** 列入常务委员会会议议程的法规案，法制委员会、有关专门委员会和常务委员会工作机构应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。

法规案有关问题专业性较强，需要进行可行性评价的，应当召开论证会，听取有关专家、部门和相关领域的市人民代表大会

代表等方面的意见。论证情况应当向常务委员会报告。

法规案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整，需要进行听证的，应当召开听证会，听取有关基层和群体代表、部门、人民团体、专家、相关领域的市人民代表大会代表和社会有关方面的意见。听证情况应当向常务委员会报告。

常务委员会法制工作机构应当将法规草案修改稿发送县(市、区)人民代表大会常务委员会、有关部门以及相关领域的市人民代表大会代表和专家、地方立法顾问等征求意见。

**第三十二条** 列入常务委员会会议议程的法规案，应当在常务委员会会议后将法规草案及其起草、修改的说明等向社会公布，征求意见，并向社会通报征求意见情况，但是经主任会议决定不公布的除外。向社会征求意见的时间一般不少于三十日。

**第三十三条** 常务委员会会议审议法规案后，常务委员会法制工作机构应当根据常务委员会组成人员、有关专门委员会的审议意见以及各方面提出的意见，对法规草案提出修改建议。

**第三十四条** 列入常务委员会会议议程的法规案，由法制委员会根据常务委员会组成人员、有关专门委员会的审议意见和各方面提出的意见，对法规案进行统一审议，提出法规草案审议结果的报告、法规草案修改稿。对重要的不同意见，应当在审议结果报告或者修改情况说明中作出说明。对有关专门委员会的重要

审议意见没有采纳的，应当向有关专门委员会反馈。

法制委员会审议法规案时，应当邀请有关专门委员会的成员列席会议，发表意见。

**第三十五条** 专门委员会之间对法规草案的重要问题意见不一致时，应当向主任会议报告。

**第三十六条** 列入常务委员会会议议程的法规案，在交付表决前，提案人要求撤回的，应当说明理由，经主任会议同意，并向常务委员会报告，对该法规案的审议即行终止。

**第三十七条** 法规草案修改稿经常务委员会会议审议，由法制委员会根据常务委员会组成人员的审议意见进行修改，提出法规草案表决稿，由主任会议提请常务委员会全体会议表决，表决以常务委员会全体组成人员的过半数通过。

法规草案表决稿交付常务委员会会议表决前，主任会议根据常务委员会会议审议的情况，可以决定将个别意见分歧较大的重要条款提请常务委员会会议单独表决。

**第三十八条** 单独表决的条款经常务委员会会议表决后，主任会议根据单独表决的情况，可以决定将法规草案表决稿交付表决，也可以决定暂不交付表决，交法制委员会和有关专门委员会进一步审议。

**第三十九条** 对多部法规中涉及同类事项的个别条款进行

修改，一并提出法规案的，经主任会议决定，可以合并表决，也可以分别表决。

**第四十条** 列入常务委员会会议审议的法规案，因各方面对制定该法规的必要性、可行性等重大问题存在较大意见分歧搁置审议满两年的，或者暂不付表决经过两年没有再次列入常务委员会会议议程审议的，由主任会议向常务委员会报告，该法规案终止审议。

## 第五章 地方性法规报批、公布和备案

**第四十一条** 市人民代表大会及其常务委员会会议表决前，将拟报请批准的法规草案修改稿及其合法性说明报送省人民代表大会常务委员会法制工作机构征求意见，并附立法依据对照表等参阅资料。

报请批准法规，常务委员会应当向省人民代表大会常务委员会提交报请批准的书面报告、地方性法规文本及其合法性说明，并附立法依据对照表等参阅资料。

报请批准的报告，由常务委员会主任签署。

经省人民代表大会常务委员会批准后，由市人民代表大会常务委员会发布公告予以公布。

**第四十二条** 法规经批准后，应当于批准之日起十日内在

《松原日报》、松原人大网上刊载，二十日内在常务委员会公报上刊登。

在常务委员会公报上刊登的地方性法规文本为标准文本。

**第四十三条** 法规经批准后，常务委员会应当将常务委员会公告、法规标准文本、法规草案说明、审议结果的报告等材料，在二十日内报送省人民代表大会常务委员会。

**第四十四条** 地方性法规明确要求对专门事项作出配套的具体规定的，有关国家机关应当自法规施行之日起一年内作出规定，并向常务委员会备案。

有关国家机关未能作出具体规定的，应当向主任会议说明情况。

## **第六章 地方性法规解释**

**第四十五条** 市人民代表大会及其常务委员会制定的法规的解释权属于常务委员会。

法规有下列情况之一的，由常务委员会解释：

（一）法规的规定需要进一步明确具体含义的；

（二）法规制定后出现新的情况，需要明确适用地方性法规依据的。

**第四十六条** 市人民政府、市中级人民法院、市人民检察院

和市人民代表大会各专门委员会以及县（市、区）人民代表大会常务委员会可以向市人大常委会常务委员会提出法规解释要求。

**第四十七条** 常务委员会法制研究机构研究拟定法规解释草案，由主任会议决定列入常务委员会会议议程。

**第四十八条** 法规解释草案经常务委员会会议审议，由法制委员会根据常务委员会组成人员的意见进行审议、修改，提出法规解释草案表决稿。

**第四十九条** 法规解释草案表决稿由常务委员会全体组成人员的过半数通过。

地方性法规解释的报批、公布和备案，适用本条例第五章的有关规定。

**第五十条** 常务委员会的地方性法规解释同地方性法规具有同等效力。

## 第七章 其他规定

**第五十一条** 常务委员会建立立法项目库，作为立法规划和年度立法计划的立法项目储备。立法项目库中的立法项目，由常务委员会法制机构负责收集整理。

立法项目库中的立法项目条件成熟时，可以纳入立法规划和

年度立法计划。

**第五十二条** 地方性法规的修改和废止程序,适用本条例的有关规定。

地方性法规被修改的,应当公布新的法规文本。由市人民代表大会常务委员会发布公告予以公布。

**第五十三条** 地方性法规标题的题注应当载明制定机关、通过日期,批准机关、批准时间。经过修改的地方性法规,应当依次载明修改机关、修改日期,批准机关、批准时间。

**第五十四条** 应当制定地方性法规但条件不成熟的,因行政管理迫切需要,可以先制定地方政府规章。规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的,应当提请市人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规。

**第五十五条** 地方性法规公布实施满一年的,法规实施机关应当将法规实施情况书面报告常务委员会。

**第五十六条** 地方性法规实施后,有关专门委员会、常务委员会法制工作机构,可以根据实际情况组织对法规的立法质量、实施效果和存在的问题等进行评估。评估情况应当向常务委员会报告。

经立法评估后,认为需要修改或者废止法规的,由有提案权的主体提出修改或者废止该法规的议案。

**第五十七条** 市人民代表大会常务委员会应当与市人民政府建立立法工作联席会议制度，协调解决在立法规划、年度立法计划编制，法规案起草、审议、修改以及其他立法工作中遇到的重大问题。

## 第八章 附 则

**第五十八条** 本条例自 2018 年 4 月 10 日起施行。

# 关于《松原市制定地方性法规 条例(草案)》的说明

——2017年3月27日在松原市第六届人民代表大会  
常务委员会第二次会议上  
松原市人民代表大会常务委员会法制工作委员会主任 郭少林

各位副主任、秘书长、各位委员：

我受主任会议的委托，现对主任会议提请常委会审议的《松原市制定地方性法规条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)作如下说明：

## 一、制定《条例(草案)》的必要性

地方立法是国家立法活动的重要组成部分，制定地方性法规条例是规范地方立法的基础性、程序性法规，是地方开展立法活动的基本准则。在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局和松原市建设“两个城市”，打好“三大战役”，推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设协调发展中，地方立法将发挥越来越重要的作用。制定《条例(草案)》是我市立法工作开篇之作和基础性工程，是我市面对这一新局面适应这一

新形势，健全完善松原市立法体制机制，全面推进地方立法工作的客观需要、必然要求与有效途径。

（一）制定《条例（草案）》是行使地方立法权的客观需要

党的十八届四中全会要求，“完善立法体制，明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权”。2015年3月15日，第十二届全国人民代表大会第三次会议审议通过的《中华人民共和国立法法》修正案，明确规定将地方立法权扩大到所有设区的市，并由省级人大常委会确定新获得地方立法权的设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间。2015年7月30日，吉林省十二届人大常委会第十八次会议决定，包括松原市在内的7个设区的市可以行使地方立法权。立法工作作为高度程序化、规范化和民主化的决策过程，必须依据严格的程序规范才能确保立法的质量和效率。制定科学、合理、完善的地方性法规立法程序是实现地方立法有法可依，维护法制统一，提高科学、民主立法水平，确保持之有效地开展地方立法活动的重要保障。因此，我市要开展地方立法，用好地方立法权，目前迫切需要制定地方性法规条例。

（二）制定《条例（草案）》是贯彻依法立法理念的必然要求

地方立法要严格遵循依法立法的理念。人大及其常委会行使

立法职权，要严格依照《中华人民共和国立法法》规定的权限和程序。立法要体现合法性要求。要切实遵循不抵触原则，不违背宪法原则和精神，不违背上位法的规定。张德江委员长在全国第二十一次地方立法研讨会上的讲话中指出：“省级人大和原 49 个有地方立法权的市人大要根据立法法抓紧修改地方立法条例，准备行使立法权的设区的市要着手研究起草本市的立法条例。”为深入贯彻中央依法立法的立法理念，全面落实国家、省地方立法条例的迫切要求，应当制定地方性法规条例。

### （三）制定《条例（草案）》是发挥人大及其常委会在立法中主导作用的有效途径

人大及其常委会主导立法是现代立法的必然要求，也是立法主体的民主性和人民性的必然要求。党的十八届四中全会决定提出：“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”修改后的《中华人民共和国立法法》从立法规划、立法计划、法律起草机制、发挥人大代表在立法中的作用等方面落实了中央关于人大主导立法的立法精神。在地方立法中，制定地方性法规条例是贯彻落实人大及其常委会在立法工作中主导作用的有效途径。通过对立法活动的程序作出规定，使得立法活动各环节在人大及其常委会主导中有规划、有计划、按程序的稳步推进。

总之，《条例（草案）》的制定，对于全面推进松原法治建设具有十分重要的意义。

## 二、《条例（草案）》的起草过程

按照市人大常委会工作部署，2016年10月，市人大常委会法工委着手《条例（草案）》的起草工作。法工委成立了起草小组，制定工作方案，明确工作任务和时序进度，精心组织，周密部署，全力推进。

《中华人民共和国立法法》是制定《条例》的重要依据，起草小组认真学习研究《中华人民共和国立法法导读与释义》，依据《中华人民共和国立法法》、《吉林省地方立法条例》等法律法规，通过网络等多种形式收集近20个省市地方立法条例，重点选取江苏镇江和扬州、广东东莞、山东烟台的条例作为参考，赴山东威海、青岛、烟台等地进行考察调研，学习借鉴兄弟城市的经验和做法，结合我市实际，形成草案征求意见稿。市人大常委会法工委将征求意见稿印发常委会组成人员、各专门委员会、常委会各工作机构和各县（市、区）人大常委会等征求意见，共收到意见9条，采纳2条，对未采纳意见逐一进行了回复解释。

## 三、《条例（草案）》的主要内容

《条例（草案）》共分为八章五十九条。主要对总则、立法规划、立法计划的编制、市人民代表大会及其常务委员会制定地

方性法规程序、地方性法规的报批和公布、地方性法规的解释等主要内容作出了明确规定。

### （一）关于制定地方性法规应当遵循的基本原则

《条例（草案）》明确规定了制定地方性法规应当遵循三项基本原则：一是，遵循法制统一原则。制定地方性法规应当依照法定的权限和程序，不得同国家宪法、法律、行政法规和本省地方性法规相抵触。二是，遵循民主、科学原则。制定地方性法规要发扬社会主义民主，坚持立法公开，注重发挥人大代表在立法中的作用，保障人民通过多种途径有序参与地方立法活动，使法规充分体现人民的意志。科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、地方国家机关的权力与责任，使权利与义务、权力与责任相统一。三是，遵循突出地方特色原则。制定地方性法规，应当符合本市的具体情况和实际需要，突出地方特色。上述原则，对于保证地方性法规制定工作坚持宪法的基本原则，维护国家法制统一，维护人民的根本利益，提高地方立法质量，都是十分重要的。

### （二）关于制定地方性法规的权限

《中华人民共和国立法法》规定，设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护三个方面的事项制定地方性

法规，这就充分明确了设区的市地方立法的权限与范围。《条例（草案）》规定，市人民代表大会及其常务委员会应当依照法律规定的权限制定地方性法规。

关于市人民代表大会和常务委员会的立法权限划分，《条例（草案）》做出了明确规定，具体权限范围是本市特别重大事项的地方性法规；市人民代表大会及其常务委员会的立法制度；法律规定由市人民代表大会制定地方性法规的事项；市人民代表大会认为应当由其制定地方性法规的由市人民代表大会通过。市人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由市人民代表大会制定的地方性法规以外的其他地方性法规；在市人民代表大会闭会期间，常务委员会可以对市人民代表大会制定的地方性法规进行部分补充和修改，但不得同该地方性法规的基本原则相抵触。

### （三）关于立法规划和年度立法计划

《条例（草案）》规定，市人大常委会通过立法项目库、立法规划、年度立法计划等形式，加强对立法工作的统筹安排；对编制的机构、程序、具体要求以及向省人大常委会报送的程序都作了规定。同时规定在编制立法规划和拟订年度立法计划时，要认真研究人大代表的议案和建议，广泛征求意见；立法规划和年度立法计划须经市人大常委会主任会议通过后要向社会公布。这些规定充分体现了立法项目确定的民主性。

#### （四）关于发挥人大在制定地方性法规中的主导作用

党的十八届四中全会决定提出，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制。《条例（草案）》规定，市人民代表大会及其常务委员会加强对制定地方性法规工作的组织协调，发挥在制定地方性法规工作中的主导作用。主要表现在以下方面：一是市人民代表大会及其常务委员会通过建立立法项目库、制定地方性法规规划、立法计划等形式，加强对地方立法工作的统筹安排。二是市人民代表大会有关的专门委员会、常务委员会法制工作机构应当提前参与有关方面的法规草案起草工作；涉及本市重大事项的地方性法规草案，可以由有关的专门委员会或者常务委员会法制工作机构组织起草。三是发挥人大代表在制定地方性法规中的作用。常务委员会审议地方性法规案，应当通过多种形式征求市人大代表的意见，并将有关情况予以反馈；专门委员会和常委会工作机构进行立法调研，可以邀请有关的省、市人大代表参加。四是市人大常委会与市人民政府建立立法工作联席会议制度，协调解决在立法规划、年度立法计划编制，法规案起草、审议、修改以及其他立法工作中遇到的重大问题。

#### （五）关于市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规的程序

《条例（草案）》明确规定了关于市人民代表大会及其常务

委员会制定地方性法规程序。依据和参照《中华人民共和国立法法》和《吉林省地方立法条例》中关于人民代表大会及其常务委员会立法程序的规定，同时借鉴和吸收了部分设区市的人大及其常委会制定地方性法规程序规定中的经验和做法，增加了一些新的规定。需要说明的问题主要有：

审议次数问题。

《条例（草案）》规定，市人民代表大会审议法规案，一般经各代表团两次审议后由主席团决定交付表决。市人大常委会审议法规案一般实行两审制，即通常经两次常务委员会会议审议后交付表决。比较重要或者有重大分歧意见未能达成一致的法规案，经主任会议决定，可以经三次常务委员会会议审议后交付表决。各方面意见比较一致的，可以经一次常务委员会会议审议后即交付表决。

借鉴威海等地经验，结合本市实际，《条例（草案）》规定法规案的审议一般实行两审三通过制。“两审三通过”即：法规案经过常务委员会两次审议，第三次常务委员会交付表决。

考虑到实践中，往往报送法规议案的时间离人大常委会一审审议时间过短，致使一审很难充分论证，而二审和一审间隔仅有两个月，调研论证过于匆忙。对此，《条例（草案）》规定，实行隔次审议制度，以保证常委会组成人员和实行统一审议的法制委

员会有充足的时间进行论证，确保法规的制定质量。

统一审议制度问题。

统一审议制度是维护法制统一，提高立法质量的一项重要制度。《条例（草案）》依据《中华人民共和国立法法》第七十七条第二款的规定，规定列入市人民代表大会或常务委员会会议议程的地方性法规案，由法制委员会对法规案进行统一审议，提出审议结果报告和法规草案修改稿或者表决稿。

对发挥有关的专门委员会在审议地方性法规案中的作用，《条例（草案）》作了三个方面规定：一是地方性法规案在提请常务委员会会议审议前，先由有关的专门委员会进行审议，提出审议意见，印发常务委员会会议。二是法制委员会审议地方性法规案时，应当邀请有关的专门委员会的成员参加会议、发表意见。三是对重要的不同意见，法制委员会应当在审议结果报告中予以说明。

民主立法和科学立法问题

坚持推进科学立法、民主立法是提高立法质量的根本途径。《条例（草案）》分别作了以下规定：一是建立草案公开征求意见制度，拓宽公民、法人和其他组织参与制定地方性法规的途径。二是完善制定地方性法规论证、听证等制度。三是健全地方性法规评估、法规清理等推进科学立法的措施。

## 表决程序问题

《条例（草案）》规定，地方性法规案由全体代表或常务委员会全体组成人员的过半数通过。《条例（草案）》在规范整体表决的基础上，对常务委员会审议中个别意见分歧较大的重要条款设立了单独表决制度；对多部地方性法规中涉及同类事项的个别条款进行修改，一并提出地方性法规案的，规定可以合并表决，也可以分别表决。《条例（草案）》还对暂不付表决和终止审议等作出规定。

## （六）关于地方性法规的报批和公布

立法法规定，设区的市的地方性法规须报省人民代表大会常务委员会批准后施行，《条例（草案）》对此予以明确。《条例（草案）》还规定，地方性法规经省人民代表大会常务委员会批准后，由市人民代表大会常务委员会发布公告予以公布，在常务委员会公报上刊载的地方性法规文本为标准文本。

## （七）关于地方性法规的解释

立法解释是国家立法机关的职权，为保障地方性法规的正确执行，《条例（草案）》参照立法法有关规定，结合本市实际，对地方性法规的解释权、需要解释的事项、提出解释要求的主体和解释草案的拟订、审议、表决、公布程序和效力等作了明确规定。

《条例（草案）》和以上说明，请审议。

# 关于《松原市制定地方性法规条例（草案）》 审议结果的报告

——2018年1月14日松原市第六届人民代表大会  
法制委员会第八次会议审议通过

法制委员会主任委员 郭少林

## 大会主席团：

1月13日，各代表团全体会议审议了《松原市制定地方性法规条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）。代表们普遍认为，《条例（草案）》作为我市获批地方立法权后制定的首部地方性法规，对于规范市人大及其常委会的立法活动，提高地方立法质量，引领和推动全市科学立法、民主立法、依法立法，具有重要意义。审议过程中，代表们认为《条例（草案）》法律依据充分，框架结构合理，语言文字表达准确，已基本具备表决条件。1月14日，法制委员会召开全体会议，根据各代表团的审议意见，对《条例（草案）》进行了统一审议，一致认为，这部法规经过反复修改已经成熟，建议经主席团审议通过后提交代表大会全体会

议进行表决。

《条例（草案表决稿）》和以上报告，请审议。