

海南省人民代表大会常务委员会 关于批准《三沙市制定地方性法规条例》的决定

(2018 年 12 月 26 日海南省第六届人民代表大会常务委员会第八次会议通过)

海南省第六届人民代表大会常务委员会第八次会议决定：批准三沙市人民代表大会常务
委员会报审的《三沙市制定地方性法规条例》，由三沙市人民代表大会常务委员会公布施行。

三沙市制定地方性法规条例

(2018 年 10 月 31 日三沙市第二届人民代表大会第六次会议通过 2018 年 12 月 26 日
海南省第六届人民代表大会常务委员会第八次会议批准 2019 年 2 月 23 日三沙市第二届人
民代表大会常务委员会公告第 15 号公布 自 2019 年 2 月 23 日起施行)

目 录

第一章 总 则
第二章 立法规划、立法计划的编制与法规案的起草
第三章 市人民代表大会制定地方性法规程序
第四章 市人大常委会制定地方性法规程序
第五章 地方性法规报请批准和公布
第六章 地方性法规的解释、修改和废止
第七章 其他规定
第八章 附 则

《中华人民共和国宪法》《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》和《海南省制定与批准地方性法规条例》的规定，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市地方性法规的制定、修改、废止和解释，适用本条例。

第三条 制定地方性法规应当遵循《中华人民共和国立法法》规定的基本原则，不与宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规相抵触，符合本市实际需要，具有地方特色，注重可操作性，对上位法已经明确规定的内容一般不作重复性规定。

第四条 制定地方性法规应当充分发扬社会主义民主，坚持立法公开，保障人民群众通

第一章 总 则
第一条 为了规范地方立法活动，提高立法质量，发挥立法的引领和推动作用，根据

过多种途径参与地方立法活动。

第五条 市人民代表大会及其常务委员会可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

涉及本市特别重大事项的地方性法规，法律规定由地方人民代表大会制定以及市人民代表大会认为应当由其制定的地方性法规，应当由市人民代表大会通过。

第六条 市人民代表大会及其常务委员会应当加强对地方立法工作的组织协调，统筹各方力量有序参与立法活动，发挥在地方立法工作中的主导作用。

第七条 地方性法规案实行统一审议制度，统一审议机构为市人民代表大会法制委员会（以下简称法制委员会）。

市人民代表大会及其常务委员会通过建立立法咨询专家库、立法联系点等途径，完善地方立法支持体系，健全立法工作与社会公众的沟通机制。

第二章 立法规划、立法计划的编制与法规案的起草

第八条 制定地方性法规应当编制立法规划和年度立法计划，加强对立法工作的统筹安排。

市人民代表大会常务委员会（以下简称市人大常委会）法制工作机构负责编制立法规划草案和年度立法计划草案，并按照市人大常委会的要求，督促立法规划和年度立法计划的落实。

第九条 编制立法规划和年度立法计划，应当认真研究人民代表大会代表议案和建议，广泛征求意见，科学论证评估，根据本市城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面

的需要，确定立法项目，提高立法的及时性和针对性。

第十条 市人大常委会法制工作机构应当向市人民代表大会代表和有关单位征集立法项目建议。

国家机关、政党、人民团体、企业事业单位、其他组织和公民都可以向市人大常委会提出制定地方性法规的建议。提出制定地方性法规的建议应当说明理由。

第十一条 市人大常委会法制工作机构应当根据各方面提出的立法建议和意见进行统筹协调、研究论证，提出立法规划草案和年度立法计划草案。

第十二条 立法规划草案和年度立法计划草案经市人大常委会主任会议（以下简称主任会议）审议通过后组织实施。

第十三条 市人民代表大会有关的专门委员会、市人大常委会有关的工作机构、市人民政府及其有关部门应当认真组织实施立法规划和年度立法计划。未能按时提请审议的，提案人应当向主任会议报告并说明情况。

立法规划和年度立法计划在执行过程中需要作部分调整的，由市人大常委会法制工作机构提出调整意见，报主任会议审定。

第十四条 列入立法规划和年度立法计划的地方性法规项目，由提案人组织起草。综合性、全局性、基础性的重要法规草案，可以由市人民代表大会有关的专门委员会或者市人大常委会有关的工作机构组织起草。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。

市人民代表大会有关的专门委员会、市人

大常委会有关的工作机构应当根据职责分工，提前参与有关方面的法规草案起草工作；

其他国家机关、政党、社会团体、企业事业组织和公民可以向有权提出地方性法规议案的机关、市人大常委会有关的工作机构提出地方性法规草案建议稿。

第十五条 起草地方性法规草案应当深入开展调查研究，广泛听取各方面的意见。必要时，可以将法规草案公布或者召开论证会、听证会，广泛征询社会各界和广大公民的意见。对涉及专门技术或者其他专业性强的地方性法规草案，应当听取有关科研机构 and 专家学者的意见。

第三章 市人民代表大会制定地方性法规程序

第十六条 市人民代表大会主席团可以向市人民代表大会提出地方性法规案，由市人民代表大会会议审议。

市人大常委会、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地方性法规案，由主席团决定列入会议议程。

第十七条 一个代表团或者十名以上的代表联名，可以向市人民代表大会提出地方性法规案，由主席团决定是否列入大会议程，或者先交有关的专门委员会审议，提出是否列入会议议程的意见，再由主席团决定是否列入会议议程。列入议程的，由代表团团长或者联名的代表推荐一人向大会全体会议作说明。不列入议程的，应当向提案人作说明。

专门委员会审议的时候，可以邀请提案人列席会议，发表意见。

第十八条 向市人民代表大会提出的地方性法规案，在市人民代表大会闭会期间，可以先向市人大常委会提出，经市人大常委会会议

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，由市人大常委会或者提案人向大会全体会议作说明。

市人大常委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；市人民代表大会专门委员会和市人大常委会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。

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

各代表团审议地方性法规案时，提案人应当派人到会听取意见，回答询问。

各代表团审议地方性法规案时，根据代表团的要求，有关机关、组织应当派人到会介绍情况。

第二十条 列入市人民代表大会会议议程的地方性法规案，可以由有关的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地方性法规案，由法制委员会根据各代表团和有关的专门委员会的审议意见，对地方性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地方性法规案，必要时，主席团常务主席可以召开各代表团团长会议，就地方性法规案中的重大问题听取各代表团的审议意见，进行讨论，并将讨论的情况和意见向主席团报告。

主席团常务主席也可以就地方性法规案中

的重大的专门性问题，召集代表团推选的有关代表进行讨论，并将讨论的情况和意见向主席团报告。

第二十三条 地方性法规草案修改稿经各代表团审议，由法制委员会根据各代表团审议意见进行修改，提出地方性法规草案表决稿，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。

第二十四条 列入市人民代表大会会议议程的地方性法规案，在交付表决前，提案人要求撤回的，应当说明理由，经主席团同意，并向大会报告，对该地方性法规案的审议即行终止。

第二十五条 地方性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，可以授权市人大常委会根据代表的意见进一步审议，作出决定，并将决定情况向市人民代表大会下次会议报告；也可以授权市人大常委会根据代表的意见进一步审议，提出修改方案，提请市人民代表大会下次会议审议决定。

第四章 市人大常委会制定地方性法规程序

第二十六条 主任会议可以向市人大常委会提出地方性法规案，由市人大常委会会议审议。

市人民政府、市人民代表大会各专门委员会可以向市人大常委会提出地方性法规案，由主任会议决定列入市人大常委会会议议程，或者先交有关的专门委员会审议或者委托市人大常委会有关的工作机构审查、提出报告，再决定列入市人大常委会会议议程。主任会议认为地方性法规案有重大问题需要进一步研究的，可以建议提案人修改后再向市人大常委会提出。

第二十七条 市人大常委会组成人员五人以上联名，可以向市人大常委会提出地方性法规案，由主任会议决定是否列入市人大常委会会议议程，或者先交市人民代表大会有关的专门委员会审议或者委托市人大常委会有关的工作机构进行初步审查、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入市人大常委会会议议程。决定不列入市人大常委会会议议程的，应当向市人大常委会会议报告或者向提案人说明。

市人民代表大会有关的专门委员会审议或者市人大常委会有关的工作机构初步审查地方性法规案时，可以邀请提案人列席会议，发表意见。

第二十八条 提请市人大常委会审议的地方性法规案，属于主任会议提出的，应当经主任会议审议通过；属于市人民政府提出的，应当经市人民政府常务会议审议通过；属于专门委员会提出的，应当经该专门委员会审议通过；属于市人大常委会组成人员五人以上联名提出的，应当由其共同签署。

第二十九条 市人大常委会收到提请审议的地方性法规案后，由市人民代表大会有关的专门委员会或者市人大常委会有关的工作机构根据各方面提出的意见，进行审议或者初步审查，提出审议意见或者初步审查意见，向主任会议报告，由主任会议决定列入市人大常委会会议议程。

市人民代表大会有关的专门委员会审议或者市人大常委会有关的工作机构初步审查地方性法规案时，认为需要修改或者废止本市其他地方性法规的，应当提出处理意见。

第三十条 拟提请市人大常委会会议审议的地方性法规案，应当在会议举行的十五日前

将法规案送市人大常委会；未按规定期限送达的，一般不列入该次市人大常委会会议议程。

第三十一条 列入市人大常委会会议议程的地方性法规案，除特殊情况外，应当在会议举行的七日前将地方性法规草案发给市人大常委会组成人员。

市人大常委会会议审议地方性法规案时，应当邀请有关的市人民代表大会代表列席会议。

第三十二条 列入市人大常委会会议议程的地方性法规案，一般应当经两次市人大常委会会议审议后再交付表决。调整事项较为单一或者部分修改的地方性法规案，各方面意见比较一致的，可以经一次会议审议后交付表决。

地方性法规案经市人大常委会两次会议审议后，仍有重大问题需要进一步研究的，由主任会议决定，可以暂不交付表决，交法制委员会进一步审议修改后，由主任会议决定提请下次市人大常委会会议审议。

第三十三条 市人大常委会会议第一次审议地方性法规案时，由提案人向全体会议作说明。提案人为市人大常委会组成人员五人以上联名的，推选一人向全体会议作说明。主任会议提出的法规案，由主任会议组成人员向全体会议作说明，也可以由主任会议委托市人大常委会有关工作机构作说明。听取提案人的说明后，市人大常委会会议对法规进行审议。提案人应当与会听取审议并回答询问。

第三十四条 地方性法规案经过市人大常委会会议第一次审议后，由法制委员会根据市人大常委会会议审议意见以及各方面提出的意见，进行统一审议，提出审议结果报告和法规草案修改稿。

法制委员会审议地方性法规案时，应当邀

请市人民代表大会有关专门委员会、市人大常委会有关工作机构的成员列席会议，发表意见。必要时，可以要求有关机关、组织负责人到会说明情况。

第三十五条 市人大常委会会议第二次审议地方性法规案时，法制委员会向全体会议作关于地方性法规案审议结果的报告，提出地方性法规草案修改稿。对法规草案主要内容作出修改和重要的不同意见应当在审议结果报告中予以说明。

第三十六条 法制委员会根据市人大常委会会议对法规草案修改稿的审议意见，提出地方性法规草案表决稿，由主任会议决定提请市人大常委会全体会议表决。

地方性法规草案表决稿交付市人大常委会会议表决前，主任会议根据市人大常委会会议审议的情况，可以决定将个别意见分歧较大的重要条款提请市人大常委会会议单独表决，并根据单独表决的情况，可以决定将地方性法规草案表决稿交付表决，也可以决定暂不交付表决，交法制委员会进一步审议。

第三十七条 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，经主任会议决定，可以合并表决，也可以分别表决。

第三十八条 列入市人大常委会会议议程的地方性法规案，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，并向市人大常委会报告，经市人大常委会同意，对该法规案的审议即行终止。

第三十九条 列入市人大常委会会议议程的地方性法规案，法制委员会、有关的专门委员会和市人大常委会工作机构应当听取各方面

的意见。听取意见可以采用座谈会、论证会、听证会等多种形式。

市人大常委会有关的工作机构应当将法规草案发送相关领域的市人民代表大会代表，有关机关、组织和专家征求意见。

列入市人大常委会会议议程的地方性法规案，应当在市人大常委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，但是经主任会议决定不公布的除外。向社会公布征求意见的时间一般不少于二十日。

征求意见的情况经整理后，可以根据需要印发市人大常委会会议作为审议参阅资料。

第四十条 地方性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、部门和市人民代表大会代表等方面的意见。论证情况应当向市人大常委会报告。

地方性法规案审议过程中，对争议较大的问题、社会公众反映意见较为集中的问题，可以有针对性地组织论证。

第四十一条 地方性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、市人民代表大会代表和社会有关方面的意见。听证情况应当向市人大常委会报告。

第四十二条 拟提请市人大常委会会议审议通过的地方性法规案，在法制委员会提出审议结果报告前，市人大常委会法制工作机构可以对法规草案中主要制度规范的可行性、法规出台时机、法规实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。评估情况由法制委员会在审议结果报告中予以说明。

第四十三条 市人大常委会审议的地方性法规案，因各方面对制定该地方性法规案的必要性、可行性等重大问题存在较大意见分歧，由主任会议决定，可以搁置审议。

第四十四条 列入市人大常委会会议议程的地方性法规案，搁置满两年的，或者因暂不交付表决经过两年没有再次列入市人大常委会会议议程的，由主任会议向市人大常委会报告，该地方性法规案终止审议。

第五章 地方性法规报请批准和公布

第四十五条 市人民代表大会及其常委会会议审议通过的地方性法规，由市人大常委会依法报请省人民代表大会常务委员会批准。

报请批准地方性法规的报告应当附法规文本及其说明。修改地方性法规的，应当提交修改前后的对照文本。

第四十六条 省人民代表大会常务委员会审查认为报请批准的地方性法规需要修改的，由法制委员会提出修改意见，经主任会议，提请市人大常委会审议决定。

第四十七条 地方性法规经省人民代表大会常务委员会批准后，由市人大常委会发布公告予以公布。附修改意见批准的，应当依照修改意见进行修改后予以公布。

地方性法规被修改的，应当公布新的法规文本。

公布地方性法规的公告应当载明地方性法规的制定机关、批准机关和通过、批准、施行的日期。

第六章 地方性法规的解释、修改和废止

第四十八条 市人民代表大会及其常委会制定的地方性法规的规定，需要进一步明确具体含义或者施行后出现新的情况需要明确适用

依据的，由市人大常委会解释。

第四十九条 市人民政府、市监察委员会、市中级人民法院、市人民检察院、市人民代表大会各专门委员会可以向市人大常委会提出本市地方性法规解释的要求。

第五十条 市人大常委会法制工作机构应当对地方性法规的解释要求进行审查，认为有必要作出解释的，应当拟订地方性法规解释草案，由主任会议决定列入市人大常委会会议议程。

地方性法规解释草案经市人大常委会会议审议，由法制委员会根据市人大常委会组成人员的审议意见进行统一审议、修改，提出地方性法规解释草案表决稿。

第五十一条 地方性法规解释草案的表决和公布，依照地方性法规草案的表决和公布的有关规定办理。

第五十二条 市人大常委会作出的地方性法规解释同地方性法规具有同等效力。

第五十三条 市人民代表大会专门委员会、市人大常委会工作机构和市人民政府主管部门认为地方性法规内容与法律、行政法规、省地方性法规相抵触，与本市其他地方性法规不协调，或者与现实情况不适应的，应当提出修改或者废止地方性法规的意见和建议。

地方性法规施行后上位法制定、修改或者废止的，实施地方性法规的市有关国家机关应当及时对地方性法规进行清理，提出是否修改或者废止地方性法规的意见和建议。

国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民认为地方性法规的内容与宪法、法律、行政法规和省地方性法规相抵触，或者与本市其他地方性法规不协调，或者不适应新的形势要

求的，可以向市人大常委会提出修改和废止的意见、建议。

修改或者废止地方性法规的意见和建议，由市人大常委会法制工作机构组织研究论证，确需修改或者废止地方性法规的，报经主任会议同意，列入立法计划。

第五十四条 地方性法规的修改程序，适用制定程序的有关规定，由市人民代表大会或者市人大常委会作出决定，报省人民代表大会常务委员会批准后予以公布。地方性法规的废止程序，适用制定程序的有关规定，由市人民代表大会或者其常委会作出决定，并报送省人民代表大会常务委员会备案。

第五十五条 地方性法规部分条文被修改、废止的，应当公布新的地方性法规文本。地方性法规被废止的，应当予以公告。

第七章 其他规定

第五十六条 提出地方性法规案，应当同时提出法规草案文本及其说明，并提供必要的参阅资料。修改地方性法规的，还应当提交修改前后的对照文本。法规草案的说明应当包括制定或者修改该法规的必要性、可行性、合法性和主要内容，以及起草过程中对重大分歧意见的协调处理情况。

地方性法规草案与本市其他地方性法规相关规定不一致的，提案人应当予以说明并提出处理意见，必要时应当同时提出修改或者废止本市其他地方性法规的议案。

第五十七条 提出的地方性法规案，在列入会议议程前，提案人有权撤回。

第五十八条 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市人大常委会制定地方性法规。

第五十九条 地方性法规规定要求有关国家机关对专门事项作出配套的具体规定的，有关国家机关应当自地方性法规施行之日起一年内作出规定，地方性法规对配套的具体规定定期限另有规定的，从其规定。有关国家机关未能在期限内作出配套的具体规定的，应当向市人大常委会说明情况。

地方性法规施行满两年的，实施地方性法规的市有关国家机关应当向市人大常委会书面报告法规的实施情况。

第六十条 地方性法规施行两年后，或者地方性法规实施后的社会环境发生重大变化的，市人民代表大会有关的专门委员会、市人大常委会工作机构可以组织或者委托第三方对地方性法规或者地方性法规中有关规定进行立法后评估。评估情况应当向市人大常委会报告。

第六十一条 市人大常委会法制工作机构可以对市地方性法规有关具体问题的询问进行研究后予以答复，并报市人大常委会备案。

第八章 附 则

第六十二条 本条例自公布之日起施行。

关于《三沙市制定地方性法规条例》的说明

现对《三沙市制定地方性法规条例》（以下称《条例》）作如下说明：

一、制定《条例》的背景和必要性

2015年3月15日，十二届全国人大三次会议通过了《关于修改立法法的决定》，比照设区的市，赋予三沙市地方立法权。2015年7月31日，海南省五届人大常委会第十六次会议决定，三沙市自2015年8月1日起可以开始制定地方性法规，标志着我市地方立法权正式落地。

地方立法是国家立法的重要组成部分。立法工作作为高度程序化、规范化和民主化的决策过程，必须依照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，确保持之有效开展地方立法活动的重要保证。因

此，出台《条例》这一规范我市地方立法工作的基础性、程序性法规十分必要。

地方立法权正式落地后，为了用好立法权，规范立法活动，市人大常委会先行制定出台了审议审查法规草案工作规程，作为市人大及其常委会制定地方性法规的基本程序依据。经过两年多的立法实践，在把握立法规律、完善起草机制、规范操作流程等方面积累了一些实践经验，制定出台《条例》的条件基本成熟。

二、制定《条例》的依据

《条例》制定的依据主要有：《中华人民共和国宪法》《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》和《海南省制定和批准地方性法规条例》等法律、法规。同时借鉴省内外城市的立法经验，并结合我市的实际情况制定。