

渝府令第217号

《重庆市行政立法基本规范（试行）》已经2008年6月10日市人民政府第10次常务会议通过，现予公布，自2009年1月1日起施行。

市长

二〇〇八年七月二十二日

重庆市行政立法基本规范（试行）

目 录

第一章 总则

第二章 技术规范

第一节 法案结构

第二节 法案名称

第三节 总则部分

第四节 分则部分

第五节 附则部分

第六节 其他表述

第三章 程序规范

第一节 地方性法规草案、政府规章

第二节 规范性文件

第四章 附则

第一章 总 则

第一条 为规范行政立法的技术和程序，提高行政立法的质量和效率，根据《中华人民共和国立法法》和国务院《规章制定程序条例》，结合本市实际，制定本规范。

第二条 本市各级行政机关依职权进行的有关地方性法规草案、政府规章立法活动中涉及的立法技术和立法程序，适用本规范。

本市各级行政机关制定规范性文件涉及的技术和程序事宜，依照本规范的有关规定执行。

前款所称地方性法规草案、政府规章、规范性文件综合表述时统称法案。

第三条 行政立法技术应当符合以下基本要求：

- (一) 法案形式应当服从、服务于立法宗旨和法案的内容；
- (二) 法案结构应当逻辑严密，条文清晰，章节设置科学合理；
- (三) 法案语言应当准确、简洁，符合国家通用语言文字规范和法律语言表述惯例。

第四条 行政立法程序应当符合以下基本要求：

- (一) 注重程序合法，维护法制统一；
- (二) 注重程序公正，维护社会公平；
- (三) 注重程序公开，扩大公众参与。

第二章 技术规范

第一节 法案结构

第五条 法案结构是指法案内容按照一定顺序和要求依次排列的组织形式，包括内容结构和形式结构。

第六条 法案的内容结构应当根据所调整的社会关系发展变化的客观实际，按照各要素固有的排列和连接方式，正确反映行为模式和法律后果等法律规范的逻辑关系。

第七条 法案的形式结构是内容结构的表现形式，一般按照章、节、条、款、项、目的顺序排列：

(一) 法案的内容较多，有划分层次必要时，可以设章，各章之间应当有内在联系，章名应当概括反映本章的主要内容，章的顺序用序数词表示；

(二) 章的条文较多且有若干组相对独立的内容时，可以设节，节名应当概括反映本节的内容，节的顺序用序数词表示；

(三) 条的内容应当具有独立性和完整性，每条只规定同一内容，条应当按照一定的逻辑顺序用序数词连贯排列；

(四) 一条内容中包含两层以上相互关联的意思且不宜再划分为两个以上独立的条时，可以设款，每一款应当只表述一层意思，款在条中以自然段的形式排列；

(五) 条和款的内容需要细化或者列举时，可以设项，项的内容不具有独立性和完整性，每项的内容只能包含条或者款中的一层意思，项的序号用中文数字加小括号分段表述；

(六) 项中的内容仍需细分的，可以在项下设目，目的顺序用阿拉伯数字加点表示。

第八条 法案一般分为总则、分则和附则三个部分。

法案设章节的，应当在法案名称下设目录，标明章、节的标题。

第二节 法案名称

第九条 法案名称由制定机关或者适用范围、规范事项和法案种类构成。法案名称应当完整、准确、简明。

第十条 地方性法规草案一般分为“实施办法”、“条例”、“规定”：

- （一）为执行上位法而作出的实施性规范，一般使用“实施办法”；
- （二）对某一方面的事项作出的较为全面、系统的规范，一般使用“条例”；
- （三）对某一方面的事项作出的专项性规范，一般使用“规定”。

第十一条 政府规章一般分为“实施细则”、“办法”、“规定”、“决定”、“规范”：

- （一）为贯彻法律法规，根据本行政区域实际情况而作出的具体、详细的规范，一般使用“实施细则”；
- （二）对某类、某种社会关系或者某项工作作出的比较全面的规范，一般使用“办法”；
- （三）对某一具体事项作出的专项性规范，一般使用“规定”；
- （四）对某一重要事项或重大行动作出的部署性规范，一般使用“决定”；
- （五）对某些技术性、操作性较强的工作作出的规定，一般使用“规范”。

第十二条 规范性文件一般分为“规定”、“决定”、“办法”、“通告”、“细则”等。

第三节 总则部分

第十三条 总则应当综合反映法案所调整的社会关系的基本要素。法案不分章的，应当在法案正文的开端集中表述属于总则部分的内容；法案分章的，总则部分的内容应当作为第一章。

第十四条 总则一般包括立法目的和立法依据、适用范围、行政执法机关和其他总括性的内容。

前款所称的行政执法机关指负责实施法案的行政机关或者法律法规授权的其他组织。

第十五条 立法目的表述应当具有针对性，一般以“为”置于句首，并按照具体到抽象、直接到间接、微观到宏观的顺序排列。

第十六条 立法依据包括法律依据和事实依据。

法律依据主要列举法案所依据的直接上位法，一般不列举间接上位法。依据几个上位法的，可以只列举主要的法律依据，之后加上“和有关法律法规”。

法律依据不得列举同位法、下位法。

事实依据是指地方的实际情况，一般表述为“结合本市实际”。

第十七条 法案的适用范围是指法案适用的地域、对象和行为。

地域是指法案适用的行政区域，一般表述为“本市行政区域内”或者“本市”；对象是指法案所调整的特定的人或者组织，一般表述为“单位和个人”；行为是指法案所调整的特定行为，一般表述为“从事（进行）××活动”。

第十八条 法案适用范围句式较长的，一般表述为“……，适用本办法”；句式较短的，可以表述为“本办法适用于……”。

法案适用范围中需排除某一部分的，一般表述为“……除外”。

第十九条 行政执法机关的表述，应当区分机构设置与职能配置情况分类处理：

（一）人民政府作为行政执法机关的，一般表述为“××人民政府负责本办法的实施”；

（二）人民政府的工作部门作为行政执法机关的，一般表述为“××行政主管部门负责本行政区域内的××工作”；

（三）依法获得授权的组织作为行政执法机关的，一般表述为“××管理部门负责本行政区域内的××工作”；

（四）涉及两个或者两个以上行政执法机关的，一般表述为“××、××部门负责××和××工作”；

（五）既有主管部门又有协管部门作为行政执法机关的，在按上述方式对主管部门进行表述后，协管部门应当另设一款列出，一般表述为“××、××等行政管理部门应当在各自职责范围内做好××工作”。

第四节 分则部分

第二十条 法案分则应当体现立法目的，科学合理地规定行政机关的权力和责任、行政相对人的权利和义务。

第二十一条 分则一般包括权利义务性规范、法律责任和救济途径等内容。

第二十二条 权利义务性规范的表述可以分为以下两类：

（一）权利性规范是指赋予公民、法人以及其他组织权利的规定，一般在权利主体后使用“可以……”、“有权……”等用语表述；

（二）义务性规范是指要求公民、法人以及其他组织履行义务的规定，一般在义务主体后使用“应当……”、“有义务……”等用语表述。

第二十三条 权利义务性规范中设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政裁决等内容时应当符合有关法律法规的规定，明确实施机关、条件、程序和期限等主要事项。

第二十四条 法律责任应当与义务相对应，不履行义务的，应当承担相应的法律责任。法律责任一般作为分则的专门部分放在分则的末尾。

第二十五条 法律责任与权利义务一般不在同一条款中规定；设定法律责任不宜笼统，处罚幅度不宜过大；罚款应当设定上限和下限。

第二十六条 法律责任中的处罚条款的表述可以采用以下方式：

（一）条文对应方式，一般表述为“违反本办法第×条规定的，由××（指实施处罚的主体）予以××（指行政处罚）”；

（二）行为归纳方式，一般表述为“违反本办法规定，有下列情形之一的，由××（指实施处罚的主体）予以××（指行政处罚）：（一）××的（指违法行为）；（二）××的（指违法行为）”；

（三）条文对应和行为归纳综合表述方式，一般表述为“违反本办法第×条第×款规定，有××（指某种违法行为）的，由××（指实施处罚的主体）予以××（指行政处罚）”。

第二十七条 追究行政执法机关及其工作人员法律责任的，一般表述为“××（指行政执法机关）违反本办法的规定，不依法履行职责的，由其上级机关或者监察机关责令改正；造成损失的，依法承担赔偿责任；情节严重的，对直接负责的主管人员依法给予行政处分。××（指行政执法机关）工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由有权机关依法给予行政处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任”。

为严格规范行政机关及其工作人员的执法行为，在法律责任部分，可以根据实际需要，对行政执法机关及其工作人员的违法行为与相应责任作出比较具体的表述。

第二十八条 法定救济途径一般表述为“当事人对行政机关作出的具体行政行为不服的，可以依法申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼”。

法律法规对申请行政复议和提起诉讼的期限有特别规定或者已规定复议前置程序的，应当依照有关规定作出专门表述。

第五节 附则部分

第二十九条 附则一般包括名词解释、过渡性条款、参照适用、施行日期以及废止条款。

第三十条 法案的实施将影响或者改变依据原立法规定获得的合法权利时，法案应当设置保留或者保护原有权利的过渡性条款。

第三十一条 参照适用本法案的，一般表述为“参照本办法执行”。

第三十二条 法案应当明确规定施行的起始日期，一般表述为“本办法自×年×月×日起施行”。

第三十三条 法案中的废止条款紧接在法案施行日期之后。

被废止的立法规定与新制定的法案名称相同时，一般表述为“本办法自×年×月×日起施行。×年×月×日施行的《××办法》同时废止”；被废止的立法规定与新制定的法案名称不同时，一般表述为“本办法自×年×月×日起施行。《××办法》同时废止”。政府规章、规范性文件还应当标明文号。

第六节 其他表述

第三十四条 引用法律法规名称时，应当使用全称并使用书名号，但是注明简称的除外。

第三十五条 引用法律法规条文序号时，三个以上连续序号的表述一般使用“第×条至第×条”，不连续序号的表述一般使用“第×条、第×条”。

第三十六条 法案中“的”字结构指“的”字在句尾，省略中心语的一种表述形式，用于对条文适用的条件、主体、行为等事项的表述。

第三十七条 法案中的“除外”结构指有“除”、“外”搭配的句式，用于对条文内容作扩充、排除和例外规定的表述。一般句式为：

（一）对条文内容作扩充表述时，置于条文中间，表述为：“……除……外，还……”；

（二）对条文内容作排除、例外规定表述时，可以置于句首、条文中间或者句尾，表述为：“除……外，……”，“……除……外，……”或者“……除外”。

第三十八条 法案中的“但书”结构指以“但”或者“但是”引出的一段文字，对其前文一般规定所作的例外、限制或者附加条件的规定，表述为：

（一）规定例外情形，当法案设定的行为规范可能与其上位法或者其他相关法律法规有交叉，为了不与上位法相抵触，可以专门作“但书”表述，一般句式为：“……但法律法规另有规定的除外”；

（二）规定限制情形，表述为“但（但是）……不（不得）……”；

（三）规定附加情形，表述为“但（但是）……可以（应当）……”。

第三十九条 法案条文中宜以双音节构词的常用字，一般用“应当”、“或者”、“如果”、“按照”等。

第四十条 法案中用于指人、物或者行为的指示代词，一般用“其他”，不用“其它”；法案中的行为主体，一般均以实写表示，需要指代时，用“其”表示。

第四十一条 法案中的数字除成文日期、部分结构层次序数和“在词、词组、惯用语、缩略语中作为词素的数字使用汉字外，应当用阿拉伯数字表示。

第四十二条 法案中的量词名称应当符合国家规范。凡国家明文禁止使用的长度、重量、面积、体积的数量单位，如公尺、公分、丈、寸、斤、担、立升、公升、平方公尺等，不得在法案中使用。

第四十三条 法案中应当正确使用标点符号，一般不使用问号、感叹号。

法案条文分项表述的，项的末尾用分号，最后一项末尾用句号。

第三章 程序规范

第一节 地方性法规草案、政府规章

第四十四条 拟定地方性法规草案应当按照立项、起草、审查、决定、签署、提案等程序进行。

制定政府规章应当按照立项、起草、审查、决定、公布、备案等程序进行。

第四十五条 市人民政府所属工作部门或者区县（自治县）人民政府认为需要制定地方性法规、政府规章的，应当于每年11月向市人民政府申报下一年度的立法计划项目。其他单位和个人也可以向市人民政府提出立法项目建议。

第四十六条 申报立法计划项目应当提交包含下列内容的有关材料：

- （一）项目名称及项目负责人；
- （二）立法的必要性；
- （三）所要解决的主要问题；
- （四）项目筹备情况及工作计划；
- （五）立法经费来源。

申报的项目是市人民政府上一年度立法计划中的调研项目或者预备项目的，还应当附立法调研报告。

第四十七条 市政府法制机构可以向社会各界征集立法建议项目，并与市政府工作部门或者区县（自治县）人民政府申报的立法计划项目进行汇总研究后，拟订市人民政府年度立法计划。年度立法计划应当明确立法项目的名称、起草单位或者起草方式、进度安排、工作要求。

年度立法计划于每年第一季度报市人民政府批准后执行。

属于地方性法规草案的，市政府法制机构应当在征求市人民代表大会法制委员会意见后报市人民政府批准。

第四十八条 地方性法规草案、政府规章的起草工作可以通过部门起草、委托起草、招标起草等形式进行。

地方性法规草案、政府规章一般由申请立项的政府工作部门起草。

内容复杂、涉及多个部门管理事项的地方性法规草案、政府规章，市人民政府可以确定由某一部门负责起草，也可以确定由多个机构联合起草。

专业性强、技术要求高的项目，市政府法制机构可以委托有关专家起草，也可以公开招标起草。

第四十九条 起草地方性法规草案、政府规章，应当深入调查研究，涉及有关部门职责的，起草单位应当通过书面发函、专题论证等形式充分征求相关部门的意见；涉及公民、法人和其他组织切身利益或者对社会有重大影响事项的，起草单位应当通过听证会、座谈会、向社会公示等形式广泛听取公众的意见和建议。

第五十条 列入市人民政府立法计划的地方性法规草案、政府规章，起草单位应当按照要求形成送审稿报送市人民政府。起草单位报送审查时，应当提交下列材料：

- （一）报送审查的报告；
- （二）送审稿文本；
- （三）送审稿说明；

（四）送审稿征求意见的情况以及仍存在的主要问题；

（五）作为依据的法律文件以及参照的政策文件；

（六）其他有关材料。

地方性法规草案送审稿文本一般应在条文前标明该条规定的主要内容，在主要条文后标明该条制定的依据和理由。

第五十一条 起草单位报送地方性法规草案、政府规章送审稿，应当由单位主要负责人签署。

共同起草的地方性法规草案、政府规章送审稿，应当由各起草单位的主要负责人共同签署。

第五十二条 地方性法规草案、政府规章送审稿由市政府法制机构负责审查。市政府法制机构对报送的地方性法规草案、政府规章送审稿，应当按规定组织论证、协调和修改。

第五十三条 市政府法制机构应当创造条件，推进立法公开，扩大公众参与。

市政府法制机构可以将送审稿通过有效渠道向社会公布，广泛听取社会各界的意见。

涉及公民、法人和其他组织切身利益或者对社会有重大影响的立法项目，市政府法制机构可以组织公开听证。听证可以会议形式进行，也可以通过网络进行，必要时，听证过程可以通过电视直播。

涉及特定地区、行业的立法项目，市政府法制机构应当深入实地调查研究，可以采取现场论证的方式听取相关地区、行业的意见和建议。

第五十四条 市政府法制机构应当客观公正地对待各种意见，并在认真研究、综合吸纳各方面意见的基础上，对起草部门报送的送审稿进行修改，最终形成地方性法规草案、政府规章草案及其说明。

第五十五条 市政府法制机构应当根据市政府常务会议或者全体会议的审议意见对地方性法规草案进行修改后，报请市长或者市长委托的副市长签署，形成地方性法规草案议案。

第五十六条 市政府法制机构应当根据市政府常务会议或者全体会议的审议意见对政府规章草案进行修改，报市长或者市长委托的副市长签署后，以市人民政府令的形式予以发布。

本市政府规章的有效期自施行之日起，最长不超过10年。

第五十七条 政府规章由市政府办公厅负责印发，并在《重庆市人民政府公报》和市政府指定的报纸上刊登公布，同时应当在市政府公众信息网或者市政府法制网上予以公布。

《重庆市人民政府公报》刊登的政府规章文本为标准文本。

第五十八条 政府规章应当自公布之日起30日内，按照有关规定报国务院、市人大常委会常务委员会备案。

第二节 规范性文件

第五十九条行政机关制定规范性文件，可以根据需要编制年度计划。

第六十条 行政机关制定规范性文件，应当在职权范围内进行并符合有关法律、法规、规章的规定。

第六十一条 起草规范性文件，行政机关应当深入调查研究，广泛征求有关国家机关、企事业单位、社会团体以及行政相对人的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会和网络征求意见等多种形式。

第六十二条 起草规范性文件涉及其他部门职责的，行政机关应当充分征求其他部门的意见；其他部门有不同意见的，应当充分协商，不能取得一致意见的，行政机关应当在起草说明中予以说明。

第六十三条 规范性文件起草完毕，应当由行政机关法制机构进行审核，并经本行政机关常务会议或者办公会议通过后，由其主要负责人签署，按照国家和本市有关行政机关规范性文件登记和备案的规定报送审查登记或者审查备案。

第六十四条 行政机关应当每隔两年对规范性文件进行一次清理，对不符合法律、法规、规章规定以及不适应经济社会发展要求的规范性文件，要及时修改或者废止。清理后要向社会公布继续有效、废止和失效的规范性文件目录，未列入继续有效文件目录的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

本市行政机关规范性文件有效期自施行之日起，最长不超过5年。

第四章 附 则

第六十五条 本规范所称规范性文件仅限于本市行政机关依职权制定的除规章以外的其他规范性文件。

第六十六条 本规范中对行政区域、法案的举例分别采用“本市”、“本办法”进行示范性表述。

第六十七条 法律法规对行政立法的技术和程序另有规定的，从其规定。

第六十八条 本规范自2009年1月1日起施行。

主题词：司法 法制 立法 规范 命令