<http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=330078>

**广州市规章制定公众参与办法**

**广州市人民政府令第48号**

(2006年7月20日广州市人民政府令〔2006〕第4号发布，2010年9月30日广州市人民政府第13届124次常务会议修订通过, 2010年12月1日起施行)

**第一章　总则**

　　第一条　为了促进和规范规章制定过程中的公众参与工作，保障规章制定工作的科学性、民主性和合法性，根据《中华人民共和国立法法》、《规章制定程序条例》等法律、法规的规定，结合本市实际，制定本办法。

　　第二条　本办法所称公众是指自然人、法人和其他组织。

　　本办法所称公众参与是指公众参与规章立项、起草、审查、实施等环节并提出意见，行政机关决定是否采纳并及时反馈的活动。

　　第三条　本办法适用于本市规章的制定工作。

　　第四条　公众在发表意见时应当遵守国家的法律、法规和政策，不得违背善良风俗，不得对国家、政府、组织和个人进行恶意攻击。

　　第五条　公众参与实行公开、平等、广泛和便利的原则。

　　第六条　公众参与的意见应当公开，但下列意见除外：

　　(一)涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的；

　　(二)违反道德规范的；

　　(三)公众在提交意见时要求行政机关不对外公开的；

　　(四)行政机关有合理理由认为不宜公开的。

　　第七条　市政府法制机构负责组织实施规章制定的公众参与工作。

　　规章起草部门依照本办法负责规章制定过程中的有关公众参与工作。

　　第八条　市政府法制机构和规章起草部门组织规章制定过程中公众参与工作所需的经费由市财政予以保障。

第九条　市政府依法保障公众的立法参与权。公众积极参与规章制定工作，所提意见对规章重要制度的确定具有重要影响并被采纳的，由市政府法制机构颁发荣誉证书或者给予表扬。

**第二章　规章立项的公众参与**

　　第十条　公众可以通过信函、传真、电子邮件等书面方式向市政府法制机构提出规章制定、修改或者废止的意见，意见应当包括规章的名称，制定、修改或者废止的理由，可行性和必要性，需要解决的主要问题和措施等内容。

　　市政府法制机构应当在市政府法制机构网站上公布接受意见的信函地址、传真电话及电子邮件地址等有关信息。

　　市政府法制机构应当在收到公众意见之日起5个工作日内，通过市政府法制机构网站公开公众意见。

　　第十一条　市政府法制机构应当对公众提出的规章制定、修改或者废止意见进行研究或者转交相关部门研究。相关部门应当在收到市政府法制机构转交意见之日起30日内将处理意见回复市政府法制机构。

　　对可行的意见，市政府法制机构应当在拟订年度规章制定工作计划时采纳。

　　市政府法制机构应当在收到公众意见之日起45日内或者收到相关部门回复意见之日起15日内，将处理意见通过市政府法制机构网站公开。

　　第十二条　市政府法制机构拟订的市政府年度规章制定工作计划应当在上报市政府常务会议或者全体会议讨论前通过市政府网站、市政府法制机构网站等征求公众意见。

　　征求公众对年度规章制定工作计划的意见时，应当公开以下内容：

　　(一)规章名称、起草部门、主要内容、起草依据、必要性和可行性；

　　(二)征求意见的起止时间；

　　(三)公众提出意见的途径；

　　(四)其他需要说明的问题。

　　市政府法制机构拟订的年度规章制定工作计划征求公众意见的时间不得少于15日。

　　第十三条　公众对第十二条第二款第(一)项的内容提出意见的，应当以书面形式提出并说明理由。

　　公众对年度规章制定工作的计划项目提出增加或者减少计划项目意见的，应当署名提出并说明理由。

　　市政府法制机构应当在征求意见结束之日起5个工作日内，通过市政府法制机构网站公开公众提出的意见。

　　市政府法制机构应当认真研究、论证公众提出的意见，如确实需要修改年度规章制定工作计划的，应对拟订的年度规章制定工作计划进行修改。

　　第十四条　市政府法制机构应当在市政府常务会议或者全体会议正式讨论通过年度规章制定工作计划之日起20日内，通过市政府网站以及市政府法制机构网站公布，并对公众意见统一作出反馈，对不予采纳的意见应当同时说明理由。

在年度规章制定工作计划执行过程中，市政府如进行调整的，市政府法制机构应当通过市政府法制机构网站予以公布并说明理由。

**第三章　规章起草和审查的公众参与**

　　第十五条　列入年度规章制定工作计划的规章，起草部门在形成规章征求意见稿后，应当制定公众参与工作方案。

　　公众参与工作方案包括规章拟设立的主要制度及对相关人员或者群体可能产生的影响，召开座谈会、论证会的时间及其程序，以及根据规章影响的范围、影响程度等情况需要通过调查问卷、开放式听取意见、听证会等方式征求公众意见的时间及其程序。

　　规章征求意见稿在进行公众参与工作之前，应当经过规章起草部门法制机构审核并经起草部门主要负责人同意。

　　第十六条　规章起草部门应当通过座谈会、论证会征求公众意见，也可以根据拟制定规章影响的范围、受影响的类别、影响程度等情况，通过问卷调查、开放式听取意见、听证会等方式广泛征求公众意见。

　　规章涉及的领域有行业协会和社会团体的，规章起草部门可以委托其征集和研究公众意见。

　　第十七条　规章起草部门应当就规章拟解决的主要问题、拟采取的主要措施和拟确立的主要制度召开座谈会，听取公众意见。规章涉及的领域有行业协会和社会团体的，规章起草部门应当邀请相关行业协会和社会团体的代表参加座谈会。

　　第十八条　规章起草部门应当召开论证会，组织有关专家对规章起草中有争议的专业技术性或者合法性问题进行论证。

　　第十九条　规章起草部门可以就规章拟设定的制度在可能受到影响的相关人员或者群体中抽样问卷调查了解公众意见。

　　规章起草部门采取问卷调查方式征求公众意见的，调查内容的设计应当简单、通俗、明确、易懂，避免可能对公众产生诱导的问题。

　　第二十条　规章起草部门可以在一定时间内，在指定地点公开听取公众意见。

　　规章起草部门决定采取开放式听取意见的，应当在举行开放式听取意见的5个工作日前，将开放式听取意见的时间、地点等有关事项向社会公布。

　　公众可以在规定的时间内，在指定地点以书面或者口头形式反映自己的意见。对于口头提出的意见，规章起草部门的工作人员应当记录在案，并由意见人签名确认。

　　规章起草部门应当在开放式听取意见结束后的5个工作日内，将公众的意见通过规章起草部门的网站向社会公开。

　　第二十一条　各方面意见有重大分歧的，规章起草部门应当组织公众代表按照规定的程序和规则，以公开举行会议的形式，听取、收集公众意见。

　　听证会依照下列程序组织：

　　(一)听证会公开举行，规章起草部门应当在举行听证会的20日前公告听证会的时间、地点、听证内容和报名办法；

　　(二)规章起草部门应当综合考虑地区、职业、专业知识背景、表达能力、受规章影响程度等因素，从听证会报名者中合理选择听证代表；

　　(三)听证代表有权对起草的规章提问和发表意见；

　　(四)听证会应当制作笔录，如实记录发言人的主要观点和理由。规章起草部门应当在听证会结束后的5个工作日内，将听证会笔录通过规章起草部门的网站向社会公开。

　　第二十二条　规章起草部门通过座谈会、论证会、开放式听取意见、听证会听取公众意见的，应当通知市政府法制机构。市政府法制机构应当派相关人员参加。

　　第二十三条　规章起草部门应当对收到的公众意见进行整理、归类和分析，根据公众意见对规章征求意见稿进行修改完善，形成公众参与规章起草情况的说明。

　　公众参与规章起草情况的说明应当包括以下内容：

　　(一)公众参与形式；

　　(二)公众意见的概述；

　　(三)公众意见的采纳情况及理由。

　　规章起草部门可以根据需要组成专家咨询委员会，研究公众意见，论证其合理性并提出处理意见。

　　第二十四条 规章起草部门应当在向市政府法制机构报送规章送审稿的同时附具公众参与规章起草情况的说明，并且移交公众参与规章起草过程中的以下文件及其电子文本：

　　(一)座谈会、论证会或者开放式听取意见、听证会的有关记录、问卷调查的结果；

　　(二)公众参与规章起草过程的其他相关文件。

　　第二十五条　市政府法制机构应当在审查规章送审稿的同时，审查部门报送的公众参与规章起草情况的说明。说明内容不符合第二十三条规定或者规章起草部门未按本办法组织公众参与工作的，市政府法制机构应当将规章送审稿退回起草部门，并要求其依照本办法重新组织公众参与工作。

　　第二十六条　市政府法制机构应当在市政府门户网站及其网站上建立规章公开征求公众意见的信息统一发布平台。

　　市政府法制机构应当对规章送审稿进行修改、论证，形成规章草案征求意见稿，并通过网站等媒体向社会发布公告，公开征求公众意见。

　　公告应当包括以下内容：

　　(一)规章制定所处的工作阶段以及征求意见后的工作程序；

　　(二)规章起草的背景资料、规章制定的目的、必要性及可行性；

　　(三)规章拟设立的主要制度及对相关人员或者群体可能产生的影响；

　　(四)征求意见的起止时间；

　　(五)公众提交意见的途径；

　　(六)征求意见稿全文或者公众获得征求意见稿全文的途径；

　　(七)信函地址、联系电话、传真及电子邮箱。

　　第二十七条　市政府法制机构依照本办法第二十六条发布规章草案征求意见稿的，应当同时在规章起草部门的网站上设置链接，或者在本市行政区域内具有一定影响的媒体发布指引。

　　征求公众意见的时间自发布规章草案征求意见稿之日起不得少于30日。

　　第二十八条　市政府法制机构认为征求到的公众意见需要规章起草部门进行研究处理的,应当在征求公众意见截止之日起5个工作日内，将公众意见转交规章起草部门进行研究处理。

　　第二十九条　规章起草部门应当在收到市政府法制机构转交公众意见之日起10个工作日内，将处理意见反馈给市政府法制机构。

　　第三十条　市政府法制机构认为规章草案征求意见稿涉及的主要问题需要进一步听取公众意见的，可以通过座谈会、论证会等形式听取公众意见，有关程序依照本办法的有关规定进行。

　　第三十一条　市政府法制机构自行起草的规章，依照本办法第十五条至第二十三条的有关规定执行。

　　第三十二条　市政府法制机构应当客观公正地对待公众意见，综合各方面意见后对规章进行修改，并形成公众参与情况的说明。

　　公众参与情况的说明应当包括以下内容：

　　(一)公众参与形式；

　　(二)规章起草过程中征求公众意见的情况；

　　(三)规章草案采纳公众意见的情况及理由。

　　市政府法制机构应当在规章草案提请市政府常务会议或者全体会议讨论时附具公众参与情况的说明。

**第四章 规章实施的公众参与**

　　第三十三条　市政府法制机构应当在规章公布之日起30日内，采取以下方式公布公众参与情况的说明及规章文本：

　　(一)通过市政府法制机构网站发布；

　　(二)在本市行政区域内具有一定影响的媒体发布指引；

　　(三)在市政府网站上设置相关链接。

　　第三十四条　市政府法制机构可以对颁布实施1年以上的规章实施情况进行评估。

　　市政府法制机构对规章进行评估的，应当通过市政府法制机构网站征求公众意见。

　　市政府法制机构应当在收到公众提出的评估意见之日起5个工作日内，通过市政府法制机构网站公布公众意见。

　　市政府法制机构应当通过市政府法制机构网站公布规章实施情况的评估报告。

**第五章　附则**

　　第三十五条　市政府法制机构应当通过市政府法制机构网站建立规章制定公众参与的电子卷宗。电子卷宗应当包括以下内容：

　　(一)规章制定的背景资料；

　　(二)规章制定过程的公众参与记录；

　　(三)规章正文和公众参与情况的说明；

　　(四)与公众参与相关的其他材料。

　　公众直接查询电子卷宗存在困难的，可以直接向市政府法制机构查询。

　　第三十六条 市政府依法承担的地方性法规起草、送审等立法工作中的公众参与活动，参照本办法有关规定执行。

　　第三十七条　本办法自2010年12月1日起施行。

<http://www.gzlo.gov.cn/xzlf/iteminfoxb.jsp?itemid=1271784713596471231>

**关于《广州市规章制定公众参与办法》（修订对照注释稿）的公告**

《广州市规章制定公众参与办法》（修订）是市法制办直接组织起草的项目。在起草过程中，我办认真调查了《广州市规章制定公众参与办法》施行近三年来的执行情况，进行了回顾总结和立法效益评估。在认真总结规章制定公众参与工作经验的基础上，研究了国内外公众参与的最新制度和做法，形成了《广州市规章制定公众参与办法（修订初稿）》（以下简称《办法》）。现就有关问题说明如下：

**一、 修订《办法》的必要性和目的**

《广州市规章制定公众参与办法》作为全国第一部规范公众参与行政立法工作的地方政府规章，自2007年1月1日施行以来，我市总共有30个政府规章和8个地方性法规立法项目按照《办法》的规定实施了公众参与程序。《办法》通过具体的制度设计、制度创新，扩大公众参与的广度和深度，使我市行政立法的过程成为政府了解民情、体现民意、广聚民智的过程，使行政相对人的意见和广大市民的呼声能够反映到市政府常务会议上来，为市政府的行政立法提供民意基础，为市政府的行政决策提供依据和参考，提高了我市行政立法的民主性、公开性和科学性。

但在回顾总结和调研中，我们也发现《广州市规章制定公众参与办法》（以下简称原《办法》）在实施过程中还有进一步需要完善的地方，主要表现如下：

一是公众参与不均衡，总体参与度不高。尽管2007年以来所有行政立法项目都开展了公众参与，但是公众参与度和参与效果存在较大差异：与社会公众利益密切相关的、公众关注度高的立法项目，公众参与情况较为理想，公众意见的数量和质量都较高，如《广州市再生资源回收利用规定》、《广州市社会保障卡管理办法》、《广州市养犬管理条例》、《广州市城市管理综合执法条例》等；与公众的直接利益联系不大，或者专业性强、适用范围有限的立法项目，则公众参与的效果一般，甚至“公而不参”，相当部分立法项目在公众参与过程中没收到任何公众意见，或者收到的意见缺乏针对性和参考价值。

二是规章制定公众参与工作的效率尚需提高。原《办法》规定的公众参与程序较为繁琐，对不同立法项目的公众参与程序没有区分。对于同一立法项目规定由起草部门和市法制办分别组织两次公众参与，容易造成行政资源的浪费和影响立法效率。例如，在起草部门公众参与工作开展较为深入，市政府法制机构对部门起草阶段的公众参与也介入较多的情况下，审查阶段组织的公众参与往往收效甚微，但是根据原《办法》规定又必须重复开展有关工作。另外，规章制定公众参与工作中怎样引导公众围绕规章拟设定的主要制度合理合法地提出自已的利益诉求和建议，而不是一味地投诉与信访，也是需要关注解决的问题。

三是征求公众意见的方式方法还需进一步拓宽和完善。《办法》主要对公众参与的程序作了规定，对于公开征求意见的项目初稿内容缺乏要求和指引，一些起草部门在初稿不成熟的情况下就仓促征求公众意见，容易导致误解，影响政府部门的形象和立法的权威性。网络、信函、电话、座谈会、公众论证会等公众参与的方式，各有优劣，要进一步根据便民、高效、公开的原则，综合选择合适的方式，为公众参与创造条件。在沿用已有的公众参与方式的同时，要探索和尝试新的方式，如公共调查、网络论坛等，拓展公众参与的途径。

朱小丹同志在广州市推进依法治市工作暨法治广州创建动员大会上的讲话中指出，“完善地方立法工作机制，坚持科学立法、民主立法，健全立法程序，完善公众参与立法机制、程序和方法，充分发挥专家学者在地方性法规起草工作中的作用，使立法工作真正建立在广泛的民意基础和科学的理论基础之上。”张广宁同志指出，市政府应“创新立法方式，探索建立政府法制机构、职能部门、专家和社会组织等参与的政府规章的多元起草模式，进一步完善规章和规范性文件制定的公众参与机制，完善公众意见采纳情况的说明和反馈制度。”因此，前述问题的解决需要对原《办法》进行修订，在实践中完善公众参与规章制定机制，将公众参与工作扎扎实实落实到规章制定的全过程，才能切实有效的在规章制定中听取和吸收公众意见，提高我市的规章制定质量和民主立法水平，以适应我市民主政治日新月异的发展进程。总之，《办法》的修订有利于保持我市公众参与工作制度建设在全国的领先地位，走出一条有广州特色的依法治市新路子，为全省乃至全国法治建设创造有益经验，发挥示范效应。

**二、修订的主要内容**

《办法》共38条，在基本保持原《办法》框架体系的基础上，从以下三个方面作了修订：一是原《办法》第三章“规章起草的公众参与”与第四章“规章审查的公众参与”整合为“规章起草和审查的公众参与”；二是进一步提出对现有行之有效的公众参与形式的具体要求，并完善和拓展公众参与的形式；三是简化公众提出意见的程序，提高公众参与立法的效率。

**三、需要说明的几个问题**

**（一）关于统一发布规章征求意见公告**

根据近年来公众参与工作的经验来看，大部分公众并不能严格区分规章起草部门和审查部门（即市政府法制机构）在规章制定过程中的分工与各自的职责。公众面对的是市政府的规章制定行为，他们把规章起草部门和审查部门公开征求意见的行为统一看作是政府的行为，更关注的是规章设立的制度及对相关利益的影响。市政府法制机构作为市政府行政立法的审查机构，不是直接的行政管理主体，相对于其他起草部门，市政府法制机构行政部门色彩相对较少，地位相对中立。因此，宜发挥市政府法制机构的这种特点，调动社会公众参与规章制定的积极性，客观中立地对待公众所提出的意见。修订后的《办法》把原《办法》第三章“规章起草的公众参与”与第四章“规章审查的公众参与”整合为“规章起草和审查的公众参与”。改变原来规章制定过程中起草阶段和审查阶段两次征求公众意见的做法，改为市政府法制机构应当建立规章征求公众意见统一发布平台并在上面向社会发布公告，公开征求公众意见。

**（二）关于简化公众参与程序问题**

总结近三年公众参与工作的经验，公众参与规章制定的积极性还不够高，这与规章参与工作的程序设置是否简便快捷有关。据统计，网络、信函、传真、电话等提出意见的方式中，公众采用最普遍的是通过网络（即发电子邮件或通过市政府法制机构和规章起草部门的征集意见系统在线提交），占提出意见总量的80％以上。因此，《办法》要求市政府法制机构应在建立规章征求公众意见统一发布平台，并在规章征求公众意见公告中注明规章制定所处的工作阶段以及征求公众意见后的工作程序，进一步提高规章制定工作的透明度和公开性。规章在市政府法制机构提请市人民政府审议之前，公众可以通过规章征求公众意见统一发布平台的立法意见征集系统提出意见。《办法》不再严格从形式上把规章制定过程区分为起草阶段和审查阶段两次公众参与活动，减少了规章公参的次数，实质是简化了公参工作的程序，增强可操作性，提高规章制定公参工作的效率，确保其实效性。

**（三）关于征求公众意见的方式问题**

公众参与的形式丰富多样化是规章制定公参工作的关键。《办法》在固化现有行之有效的公众参与形式的基础上，吸纳了国外和国内其他地方在公众参与方面好的经验，拓展了公众参与的形式。原《办法》第二十、二十一条分别规定了开放式听取意见、听证会两种公众参与形式的程序和相关时限要求。但在调查中得知起草部门基本上没有采用过这两种方式征求过公众意见，大量采用的是座谈会的方式。因此，《办法》第二十三条规定了各方意见有重大分歧的规章，规章起草部门应当采取听证会的方式听取公众意见。为了确保这两种公众参与形式落到实处，还规定了市政府法制机构认为规章制定具有应当召开听证会情形的，应当通知规章起草部门采用相应的方式征求公众意见。另外，第十九条还增加了规章起草部门调查公众意见可以采取问卷调查等方式征求公众意见的规定，并对问卷调查内容提出了具体要求；根据各规章起草部门对公参经验的总结，在第十七条座谈会中增加了应当邀请相关行业协会和社会团体代表参加的要求。

**附 件**：

广州市规章制定公众参与办法（修订对照注释稿）.doc