行政法规制定程序条例

（2001年11月16日中华人民共和国国务院令第321号公布　根据2017年12月22日《国务院关于修改〈行政法规制定程序条例〉的决定》修订　2026年5月15日中华人民共和国国务院令第838号第二次修订）

第一章　总　　则

第一条　为了规范行政法规制定程序，保证行政法规质量，根据宪法、立法法和国务院组织法的有关规定，制定本条例。

第二条　行政法规的立项、起草、审查、决定、公布、解释，适用本条例。

第三条　制定行政法规，应当坚持中国共产党的领导，贯彻落实党的路线方针政策和决策部署。

制定行政法规，应当符合宪法和法律的规定，遵循立法法确定的指导思想和原则。

第四条　制定政治方面法律的配套行政法规，应当按照有关规定及时报告党中央。

制定经济、文化、社会、生态文明等方面重大体制和重大政策调整的重要行政法规，应当将行政法规草案或者行政法规草案涉及的重大问题按照有关规定及时报告党中央。

第五条　制定行政法规，应当完整准确全面贯彻新发展理念，统筹发展和安全，注重立法与改革、发展、稳定相协同，注重保障和促进社会公平正义，优化法治化营商环境，服务高质量发展和高水平对外开放，建设法治政府，推进国家治理体系和治理能力现代化。

第六条　制定行政法规，应当坚持科学立法、民主立法、依法立法，增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。

第七条　制定行政法规，应当适应改革需要，引导、推动、规范、保障相关改革。

第八条　对党和国家工作大局急需、人民群众迫切期盼，调整范围单一、有关方面没有较大争议的行政法规，应当快速响应，优化工作方式，加快相关立法工作。

第九条　行政法规应当备而不繁，逻辑严密，条文明确、具体，用语准确、简洁，具有可操作性。

第二章　立　　项

第十条　国务院于每年年初编制本年度的立法工作计划。

国务院法治部门根据国家总体工作部署，拟订国务院年度立法工作计划，报党中央、国务院批准后向社会公布。

第十一条　国务院有关部门认为需要制定行政法规的，应当于国务院编制年度立法工作计划前，向国务院报请立项。

国务院有关部门应当贯彻落实党中央、国务院决策部署，报送实践所需、立法时机成熟的立项申请。

国务院法治部门应当向社会公开征集行政法规制定项目建议。

第十二条　国务院有关部门报送行政法规立项申请，应当说明依据的党的路线方针政策和决策部署、立法项目的必要性和可行性、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度及预期实施效果、有关风险评估及防范应对措施、已开展的工作情况等。

第十三条　国务院法治部门拟订国务院年度立法工作计划时，应当结合立法项目的成熟程度、紧迫程度，突出重点领域、新兴领域、涉外领域，统筹兼顾，加强评估论证。

列入国务院年度立法工作计划的行政法规项目应当符合下列要求：

（一）贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，适应改革、发展、稳定的需要；

（二）有关的改革实践经验基本成熟，立法时机成熟；

（三）所要解决的问题属于国务院职权范围并需要国务院制定行政法规的事项，全国人民代表大会及其常务委员会授权国务院制定行政法规的事项，或者为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；

（四）拟列入当年完成审查的立法项目的，还应当已经向国务院报送行政法规草案送审稿（以下简称送审稿），且有关方面对送审稿规定的主要制度没有较大争议。

第十四条　承担起草任务的国务院有关部门应当严格贯彻执行立法工作计划，抓紧工作，按照要求向国务院报送送审稿；报送国务院前，应当送国务院法治部门进行前置评估。国务院法治部门应当提出前置评估意见。起草部门应当认真研究处理，并在报送国务院的材料中对前置评估意见研究处理情况作出说明。

国务院法治部门应当及时跟踪了解国务院各部门落实国务院年度立法工作计划的情况，加强组织协调和督促指导，统筹推进立法工作计划落实。

国务院年度立法工作计划在执行中可以根据实际情况予以调整。

第十五条　国务院有关部门起草的拟报请国务院批准印发的文件涉及立法项目的，应当征求国务院法治部门意见。

第三章　起　　草

第十六条　行政法规由国务院组织起草。国务院年度立法工作计划确定行政法规由国务院的一个部门或者几个部门具体负责起草工作，也可以确定由国务院法治部门起草或者组织起草。

第十七条　起草行政法规，应当符合本条例第三条至第七条的规定，并符合下列要求：

（一）弘扬社会主义核心价值观，铸牢中华民族共同体意识；

（二）体现全面深化改革精神，科学规范行政行为，保障政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能；

（三）符合优化协同高效的原则，相同或者相近的职能规定由一个行政机关承担，简化行政管理手续；

（四）切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径；

（五）体现行政机关的职权与责任相统一的原则，在赋予有关行政机关必要的职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任；

（六）坚持问题导向，遵循经济社会发展规律。

第十八条　起草行政法规，应当坚持和发展全过程人

民民主，拓展人民群众有序参与立法途径。起草部门应当通过多种方式深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。起草与经营主体生产经营活动密切相关的行政法规，应当听取有关企业和行业协会商会的意见。听取意见可以采取召开座谈会、论证会、听证会等多种形式。

起草行政法规，涉及人民群众普遍关注的热点难点问题和经济社会发展遇到的突出矛盾，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务，对人民群众有重要影响等重大利益调整事项的，应当进行论证咨询。

起草行政法规，起草部门应当将行政法规草案及其说明等向社会公布，征求意见；但是，涉及国家安全，或者遇有紧急情形等，经国务院决定不公布的除外。向社会公布征求意见的期限一般不少于30日。

起草专业性较强的行政法规，起草部门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。

第十九条　起草行政法规，起草部门应当就涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的规定，与有关部门充分协商，涉及部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策的，应当征得机构编制、财政、税务等相关部门同意。

起草部门应当加强立法时机、立法预期实施效果等的

评估，并与宏观政策取向保持一致，注重为基层减负。

第二十条　起草行政法规，起草部门应当对涉及有关管理体制、政策等需要国务院决策的重大问题提出解决方案，报国务院决定。

第二十一条　起草部门向国务院报送的送审稿，应当由起草部门主要负责人签发。

起草行政法规，涉及几个部门共同职责需要共同起草的，应当共同起草，达成一致意见后联合报送送审稿。几个部门共同起草的送审稿，应当由该几个部门主要负责人共同签发。

第二十二条　起草部门将送审稿报送国务院审查时，应当一并报送送审稿的说明和有关材料。修改行政法规的，还应当报送修改前后的对照文本。

送审稿的说明应当包括以下内容：立法的必要性、可行性，主要思路，确立的主要制度；征求有关机关、组织和公民意见的情况，各方面对送审稿主要问题的不同意见及其协调处理情况；拟设定、取消或者调整行政许可、行政强制措施的情况；风险评估及防范应对措施等。

有关材料主要包括：依据的党的路线方针政策和决策部署；所规范领域的实际情况和相关数据，实践中存在的主要问题，与有关行政法规协调和衔接情况；拟设定、取消或者调整行政许可、行政强制措施的论证材料；有关评

估报告；调研报告、考察报告、国内外的有关立法资料等。

第四章　审　　查

第二十三条　报送国务院的送审稿，由国务院法治部门负责审查。国务院法治部门应当完善政府立法审查制度，提高审查质效。

国务院法治部门主要从以下方面对送审稿进行审查：

（一）是否严格贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，是否符合宪法和法律的规定，是否遵循立法法确定的指导思想和原则；

（二）是否符合本条例第十七条的要求；

（三）是否与有关行政法规协调、衔接；

（四）是否正确处理有关机关、组织和公民对送审稿主要问题的意见；

（五）其他需要审查的内容。

第二十四条　送审稿有下列情形之一的，国务院法治部门可以缓办或者退回，并书面告知起草部门：

（一）制定行政法规的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；

（二）有关部门对送审稿规定的主要制度存在较大争议的；

（三）起草部门未就涉及部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策的规定征得机构编制、财政、税务等相关部门同意的；

（四）未按照本条例有关规定公开征求意见的；

（五）报送送审稿等材料不符合本条例第十四条、第二十条至第二十二条规定的。

第二十五条　国务院法治部门应当将送审稿或者送审稿涉及的主要问题发送国务院有关部门、地方人民政府、有关组织和专家等各方面征求意见。国务院有关部门、地方人民政府应当在规定期限内反馈书面意见，并加盖本单位或者本单位办公厅（室）印章。国务院法治部门认为送审稿中涉及合宪性问题的，应当征求全国人民代表大会常务委员会有关工作机构意见。

国务院法治部门可以将送审稿或者修改稿及其说明等向社会公布，征求意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于30日。

第二十六条　国务院法治部门应当就送审稿涉及的主要问题，深入基层进行实地调查研究，听取基层有关机关、组织和公民的意见。

第二十七条　送审稿涉及重大利益调整的，国务院法治部门应当进行论证咨询，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。

送审稿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，人民群众普遍关注的，国务院法治部门可以举行听证会，听取有关机关、组织和公民的意见。

第二十八条　国务院有关部门对送审稿涉及的主要制度、政策、管理体制、权限分工等有不同意见的，国务院法治部门应当进行协调，力求达成一致意见。对有较大争议的重要立法事项，国务院法治部门可以委托有关专家、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，国务院法治部门、起草部门应当将争议的主要问题、有关部门的意见以及国务院法治部门的意见及时报国务院领导协调，或者报国务院决定。

第二十九条　国务院法治部门应当认真研究各方面的意见，与起草部门协商后，对送审稿进行修改，形成行政法规草案和对草案的说明。

第三十条　行政法规草案由国务院法治部门主要负责人提出提请国务院常务会议审议的建议；对调整范围单一、各方面意见一致或者依据法律制定的配套行政法规草案，可以采取传批方式，由国务院法治部门直接提请国务院审批。

第五章　决定与公布

第三十一条　行政法规草案由国务院常务会议审议，或者由国务院审批。

国务院常务会议审议行政法规草案时，由国务院法治部门或者起草部门作说明。

第三十二条　国务院法治部门应当根据国务院对行政法规草案的审议意见，对行政法规草案进行修改，形成草案修改稿，报请总理签署国务院令公布施行。

签署公布行政法规的国务院令载明该行政法规的施行日期。

第三十三条　行政法规签署公布后，及时在国务院公报和中国政府法制信息网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。国务院法治部门应当及时汇编出版行政法规的国家正式版本，并纳入国家行政法规库。

在国务院公报上刊登的行政法规文本为标准文本。

第三十四条　行政法规应当自公布之日起30日后施行；但是，涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定以及公布后不立即施行将有碍行政法规施行的，可以自公布之日起施行。

第三十五条　行政法规在公布后的30日内由国务院办公厅报全国人民代表大会常务委员会备案。

第六章　行政法规解释

第三十六条　行政法规有下列情形之一的，由国务院解释：

（一）行政法规的规定需要进一步明确具体含义的；

（二）行政法规制定后出现新的情况，需要明确适用行政法规依据的。

国务院法治部门研究拟订行政法规解释草案，报国务院同意后，由国务院公布或者由国务院授权国务院有关部门公布。

行政法规的解释与行政法规具有同等效力。

第三十七条　国务院各部门和省、自治区、直辖市人民政府可以向国务院提出行政法规解释要求。

第三十八条　对属于行政工作中具体应用行政法规的问题，省、自治区、直辖市人民政府法治部门以及国务院有关部门法治机构请求国务院法治部门解释的，国务院法治部门可以研究答复；其中涉及重大问题的，由国务院法治部门提出意见，报国务院同意后答复。

第七章　其他规定

第三十九条　行政法规的名称一般称“条例”，也可以称“规定”、“办法”等。国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定制定的行政法规，称“暂行

条例”或者“暂行规定”。

国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称“条例”。

第四十条　行政法规根据内容需要，可以分章、节、条、款、项、目。章、节、条的序号用中文数字依次表述，款不编序号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

第四十一条　行政法规明确要求对专门事项作出配套的具体规定的，国务院有关部门应当自行政法规施行之日起1年内作出规定；行政法规对配套的具体规定制定期限另有规定的，从其规定。国务院有关部门未能在期限内作出配套的具体规定的，应当向国务院说明情况。

第四十二条　国务院可以根据经济社会发展、全面深化改革需要，就行政管理等领域的特定事项，决定授权在规定期限和范围内暂时调整或者暂时停止适用行政法规的部分规定。

国务院有关部门应当会同相关地方人民政府对行政法规暂时调整或者暂时停止适用情况及时进行评估论证。对实践证明可行、需要修改有关行政法规的，按立法程序办理；对实践证明不宜调整、需要恢复施行行政法规有关规定的，由国务院有关部门报请国务院决定。

第四十三条　国务院法治部门应当根据全面深化改

革、经济社会发展需要以及上位法规定，报国务院同意后及时组织开展行政法规清理工作。国务院有关部门可以根据工作需要，向国务院法治部门提出行政法规清理建议。

对不适应全面深化改革和经济社会发展要求、不符合上位法规定的行政法规，应当及时修改或者废止。

第四十四条　国务院法治部门或者国务院有关部门可以组织对有关行政法规或者行政法规中的有关规定进行立法后评估，并把评估结果作为修改、废止有关行政法规的重要参考。

第四十五条　行政法规的修改、废止程序适用本条例的有关规定。

行政法规修改的，应当公布新的行政法规文本。

行政法规废止的，除由法律、其他行政法规规定废止该行政法规的以外，由总理签署国务院令予以公布。

第四十六条　行政法规的外文正式译本和民族语言文本，由国务院法治部门审定。

第四十七条　拟订国务院提请全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会审议的法律草案，参照本条例的有关规定办理。

第八章　附　　则

第四十八条　本条例自2026年7月1日起施行。