

全国人民代表大会常务委员会 法制工作委员会关于 2018 年备案审查 工作情况的报告

——2018 年 12 月 24 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

现将 2018 年开展备案审查工作的情况报告如下，请予审议。

备案审查制度是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的宪法性制度。根据宪法和立法法、监督法的规定，国务院制定的行政法规，地方人大及其常委会制定的地方性法规，以及最高人民法院、最高人民检察院制定的司法解释，应当报送全国人大常委会备案。全国人大常委会对报送备案的法规、司法解释进行审查，对与宪法法律相抵触的法规、司法解释有权予以撤销、纠正。

过去一年，国务院、最高人民法院、最高人民检察院以及有立法权的地方人大及其常委会认真贯彻落实全面依法治国的要求，依照法定权限和程序开展行政法规、地方性法规、司法解释制定和报送备案工作，为确保党中央决策部署贯彻落实、推动和保障宪法法律实施、完善中国特色社会主义法律体系、维护国家法制统一发挥了重要作用。从备案审查工作情况看，行政法规、地方性法规、司法解释的内容总体上是适应实际需要的，是符合宪法法律的。

在全国人大常委会领导下，法制工作委员会与全国人大有关单位协同配合，深入学习贯彻习

近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略，按照党中央提出的“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求，积极开展备案审查工作，加大监督纠正力度，加强备案审查制度和能力建设，为全国人大常委会依法履行备案审查职责提供服务保障，备案审查工作取得了新进展。

一、关于落实“有件必备”情况

一年来，制定机关共向全国人大常委会报送备案行政法规、地方性法规、司法解释 1238 件，其中行政法规 40 件，省级地方性法规 640 件，设区的市地方性法规 483 件，自治条例和单行条例 33 件，经济特区法规 24 件，司法解释 18 件。据不完全统计，截至 2018 年 11 月底，制定机关共向全国人大常委会报送备案现行有效行政法规、地方性法规、司法解释 12397 件，其中行政法规 755 件，省级地方性法规 6083 件，设区的市地方性法规 3519 件，自治条例和单行条例 995 件，经济特区法规 335 件，司法解释 710 件。行政法规、地方性法规、司法解释基本实现了有件必备。按照法治原则，只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象，这些主体制定的各类规范性文件就都应当纳入人大备案审查范围。

政府规章是地方政府规范性文件的重要表现形式，依法加强对政府规章的备案审查，是地方人大开展备案审查工作的重要内容。为推进政府规章备案审查工作，2018年2月，法制工作委员会向北京、天津、上海、重庆等四个直辖市和深圳、珠海、汕头、厦门等四个经济特市区人大常委会发函，要求发挥先行先试作用，督促梳理全部现行有效的政府规章，并探索形成切实可行的备案工作机制。目前，四个直辖市和四个经济特市区共梳理出现行有效的政府规章1235件，正抓紧开展规章的纸质和电子报备工作。

根据立法法等有关规定，最高人民法院、最高人民检察院有权制定司法解释，地方人民法院、地方人民检察院无权制定司法解释和司法解释性质文件。实践中地方“两院”制定了许多规范性文件，其中有不少是属于审判、检察工作范围的内容，直接涉及公民的权利义务。有的地方人大常委会已将这些文件纳入备案审查范围，有的则尚未纳入。法制工作委员会就此开展调研，与有关方面进行沟通。

党的十八届四中全会提出，把所有规范性文件纳入备案审查范围。拟从明年开始，逐步推动将地方政府规章和其他规范性文件以及地方“两院”制定的有关规范性文件全部纳入人大备案审查范围，以备案全覆盖带动审查全覆盖，以审查全覆盖实现监督全覆盖，重点是将影响老百姓切身利益、直接涉及公民权利义务的各类规范性文件依法纳入人大备案审查范围。

二、关于落实“有备必审”情况

保证党中央令行禁止，保障宪法法律实施，保护公民法人合法权益，是实行备案审查制度、开展备案审查工作的初衷所在、职责所在。我们综合运用依职权审查（即主动审查）、依申请审查、专项审查等方式，依法对行政法规、地方性

法规、司法解释等规范性文件开展合宪性、合法性、适当性审查，组织开展专项清理工作，推动解决上下不一致、配套不及时、规定不到位等问题，切实维护国家法制统一。

（一）贯彻全国人大常委会有关决议精神，推动生态环保方面规范性文件全面清理工作

打好污染防治攻坚战，是党中央确定的“三大攻坚战”之一。2018年7月，全国人大常委会召开会议，听取审议大气污染防治法执法检查报告并开展专题询问，审议通过《关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议》。《决议》明确提出：“抓紧开展生态环境保护法规、规章、司法解释和规范性文件的全面清理工作，对不符合不衔接不适应法律规定、中央精神、时代要求的，及时进行废止或修改。”常委会办公厅向有关方面发函，要求做好生态环境保护法规、规章、司法解释等规范性文件的全面清理工作。法制工作委员会向各省（区、市）人大常委会发出《关于加强加快大气污染防治和生态环境保护地方立法工作的意见》，督促抓紧制定完善大气污染防治方面的地方性法规。

各省（区、市）人大常委会对生态环保法规清理工作高度重视，认真贯彻党中央决策部署和全国人大常委会决议精神，在2017年工作基础上，扩大法规清理工作范围，坚持工作力度不减、清理对象不遗漏，持续深入开展生态环保法规清理工作，并督促本省（区、市）政府抓紧开展生态环境保护地方政府规章和规范性文件的全面清理工作。目前，31个省（区、市）均已反馈清理工作情况。经过一年多持续努力，各地清理发现存在与上位法规定不一致等问题需要研究处理的法规共1029件，目前已总共修改514件、废止83件，还有432件已列入立法工作计划，拟抓紧修改或者废止。同时，各地严格按照全国人大常委会执法检查报告要求，大力开展大气污染防

治条例的制定、修改工作，目前 28 个省（区、市）人大常委会已经完成大气污染防治地方性法规制定、修改工作，其中新制定大气污染防治条例 15 件、修改 13 件，其余 3 个地方拟于 12 月底前完成相关立法任务。总的来看，各地积极开展生态环保法规清理和制定工作，举措有力，取得明显成效；但同时也存在个别地方认识不到位、贯彻落实不坚决、工作进展缓慢等问题。

（二）通过备案审查工作，积极推动解决社会关注的现实问题

向全国人大常委会提出对法规、司法解释的审查建议，是立法法、监督法赋予公民的一项重要权利，也是人民群众对法规、司法解释制定工作进行监督的一个重要渠道。2018 年，法制工作委员会共收到公民、组织涉及规范性文件的各类来信来函 4578 件，可以明确为审查建议的有 1229 件，其中属于全国人大常委会备案审查范围的有 112 件，占 9.1%。112 件审查建议中，建议对行政法规进行审查的 5 件，占 4.5%；建议对地方性法规进行审查的 63 件，占 56.3%；建议对司法解释进行审查的 44 件，占 39.2%。没有收到有关国家机关提出的审查要求。

对收到的审查建议，我们逐一进行登记、研究。对不属于全国人大常委会审查范围的审查建议，通过备案审查衔接联动机制转送有关方面研究处理，并对审查建议的办理情况进行跟踪。审查建议办理完毕后，及时向审查建议人反馈研究处理情况。2018 年共对 22 件审查建议书书面反馈了研究情况和处理结果。

近年来收到的审查建议中，有不少是针对道路交通管理的法规和地方性法规和规章提出的，涉及对车辆采取限行、限号措施以及将处理违章作为机动车年检前提条件等方面的规定。法制工作委员会 2018 年集中开展了对道路交通管理地方性法规、部门规章的审查研究，重点审查研究其中有

关道路交通管理措施和行政处罚、行政强制的规定是否符合上位法，是否不当限制公民权利或者增加公民义务，在此基础上与一些地方人大常委会及公安部、生态环境部作了沟通。下一步，将针对审查研究中发现的问题，与制定机关深入沟通并督促解决。

全国政协十三届一次会议期间，有全国政协委员提出提案，建议对收容教育制度进行合宪性审查。收容教育制度的主要法律依据是 1991 年七届全国人大常委会第二十一次会议通过的《关于严禁卖淫嫖娼的决定》。该《决定》第四条第二款规定：“对卖淫、嫖娼的，可以由公安机关会同有关部门强制集中进行法律、道德教育和生产劳动，使之改掉恶习。期限为六个月至二年。具体办法由国务院规定。”国务院据此制定了《卖淫嫖娼人员收容教育办法》。制定该《决定》主要是为了补充修改当时的刑法和治安管理处罚条例的有关规定，制定程序和内容均符合宪法规定。后来的情况是，《决定》规定的刑事方面内容，在 1997 年修改刑法时已经被吸收到刑法之中；但《决定》规定的收容教育制度作为行政措施继续有效，并一直延续至今。今年，我们会同有关部门开展了联合调研，了解收容教育制度实施情况，召开座谈会听取相关单位和部分人大代表、政协委员和专家学者的意见，并书面征求了有关单位的意见。总的看，收容教育制度实施多年来，在维护社会治安秩序、教育挽救卖淫嫖娼人员、遏制不良社会风气蔓延等方面发挥了积极作用。但是，随着我国经济社会的快速发展和民主法治建设的深入推进，特别是 2013 年废止劳动教养制度后，情况发生了很大变化。近年来，收容教育措施的运用逐年减少，收容教育人数明显下降，有些地方已经停止执行。通过调研论证，各有关方面对废止收容教育制度已经形成共识，启动废止工作的时机已经成熟。为了深入贯彻全面依法治国精神，

我们建议有关方面适时提出相关议案，废止收容教育制度。

（三）通过备案审查工作，对一些有不同认识的问题加强研究和跟踪

备案审查工作中遇到的问题，不少是法规、司法解释等规范性文件在制定和实施中有不同认识、需要准确把握法律和政策界限的问题。例如，有关方面通过出台规范性文件，建立信用惩戒制度，推动社会信用体系建设；同时也引发了一些滥用信用惩戒侵犯公民隐私权和其他合法权益的担忧。又如，一些地方相继制定“地方金融条例”，带来了对金融管理是否属于国家立法专属事项、地方金融立法是否影响金融市场统一的不同认识。针对这些情况，我们加强对有关规范性文件的审查研究，跟踪了解有关立法动态，防止出现侵犯公民合法权利的情况，防止出现超越立法权限和违背上位法规定的情形。

三、关于落实“有错必纠”情况

对备案审查工作中发现的问题，法制工作委员会认真开展审查研究，通过与制定机关沟通、提出书面研究意见等方式，加大监督纠正力度，推动相关问题妥善解决。

（一）对有关规范性文件中存在的问题及时予以督促纠正和妥善处理

根据公民审查建议，推动最高人民法院对婚姻法司法解释（二）第二十四条进行修改完善。2018年1月，最高人民法院发布《关于审理涉及夫妻债务纠纷案件适用法律有关问题的解释》，对夫妻共同债务的认定标准和举证责任分配进行了细化和完善，有关问题得到妥善解决。

根据公民审查建议，对最高人民法院关于审理破坏野生动物资源刑事案件的解释将“驯养繁殖物种”纳入有关“珍贵、濒危野生动物”范围的规定，进行审查研究。根据有关组织审查建议，

对最高人民法院关于适用公司法的规定（二）中有关公司股东、董事清算责任的规定，进行审查研究。经沟通，最高人民法院已启动工作，拟对上述有关司法解释的内容进行修改完善。

根据公民审查建议，对最高人民检察院《人民检察院民事诉讼监督规则（试行）》有关“当事人对一审民事判决、裁定未提出上诉而向人民检察院申请监督的，人民检察院不予受理”的规定，进行审查研究。经沟通，最高人民检察院已停止执行该规定，并明确当事人针对人民法院作出的已经发生法律效力的一审民事判决、裁定提出的监督申请，无论是否提出过上诉，只要符合民事诉讼法第二百零九条规定，均应依法受理。

根据公民审查建议，对河北省人大常委会《关于促进农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》中有关“露天焚烧秸秆没有当事人的，由农业经营主体承担责任，可以对农业经营主体主要负责人处罚款”的规定，进行审查研究。经沟通，河北省人大常委会表示将对该规定进行修改完善。

根据公民审查建议，对《上海市道路交通安全管理条例》关于“机动车在本市有道路交通安全违法行为逾期未接受处理记录累积达到五起以上的，可以先予扣留机动车行驶证”的规定，进行审查研究。经沟通，上海市人大常委会表示将对该规定进行修改完善。

（二）对2017年法规纠正情况进行跟踪督促

为了加大监督纠正力度，2018年2月，法制工作委员会向有关地方人大常委会发出督办函，对有关地方性法规进行修改、废止的落实情况开展“回头看”，督促有关方面加快工作进度，及时完成。

2017年2月，我们发出书面研究意见，要求有关地方人大常委会对审计条例中直接规定以审计结果作为政府投资建设项目竣工结算依据和

规定建设单位应当在招标文件中载明或者在合同中约定以审计结果作为竣工结算依据的内容予以修改或者废止。有 11 个省（区、市）、8 个设区的市、2 个经济特区的法规存在上述问题。经督促，各地均已完成相关法规修改、废止工作。

2017 年 9 月，我们发出书面研究意见，要求有关地方人大常委会对人口与计划生育条例中关于“超生即辞退”等控制措施和处理规定作出修改。有 7 个省的地方性法规存在上述问题。经督促，各地均已完成相关法规修改工作。

2017 年 11 月，我们发出书面研究意见，要求有关地方人大常委会对有关著名商标制度的地方性法规予以清理，适时废止。有 8 个省（区、市）、3 个设区的市制定了关于著名商标的地方性法规。经督促，各地均已完成相关法规废止工作。2018 年，针对个别地方采取变通规避方式，以地方商标协会名义继续开展地方著名商标评比认定的情况，我们及时督促有关方面予以纠正。

（三）推动各有关方面加大备案审查工作力度

为了落实备案审查全覆盖的要求，我们着力推动各有关方面加强对法规、司法解释以外规范性文件审查工作力度。对公民、组织直接向全国人大常委会提出对这些文件进行审查的建议，转送有关方面审查研究并推动及时作出处理。

根据公民审查建议，对《江苏省工程建设项目招标范围和规模标准规定》有关问题进行研究，认为属于地方政府规章与国务院部门规章不一致问题，依法应由国务院裁决。我们将该件审查建议转交司法部研究处理，根据反馈情况，该规定与国务院部门规章不一致的问题已经得到解决。

根据公民审查建议，对湖南省司法厅《关于“四大类”外司法鉴定事项管理有关问题的通知》有关问题进行研究，认为该通知关于“四大类”外司法鉴定事项登记管理有关规定，与《全国人

大常委会关于司法鉴定管理问题的决定》相抵触。我们督促湖南省人大常委会依法予以纠正，并建议司法部督促地方政府司法行政部门立即停止办理“四大类”外司法鉴定机构的登记工作。根据反馈情况，湖南省司法厅已将全省“四大类”外司法鉴定机构全部注销，清理到位；司法部已督促 28 个省（区、市）司法行政部门停止“四大类”外司法鉴定机构的登记，19 个省（区、市）对已登记的机构予以注销，下一步将下发通知进一步规范司法鉴定登记管理活动。

根据公民审查建议，对浙江省高级人民法院《关于部分罪名定罪量刑情节及数额标准的意见》中有关非医学需要鉴定胎儿性别一定条件下构成非法行医罪的规定，以及浙江省人民检察院、浙江省高级人民法院、浙江省公安厅联合发布的《关于非医学需要鉴定胎儿性别行为适用法律的若干意见》进行研究，认为上述意见有关内容是对刑法具体应用问题所作的解释，违背了《全国人大常委会关于加强法律解释工作的决议》及立法法关于审判工作中具体应用法律问题的解释应当由最高人民法院作出、其他审判机关不得作出具体应用法律问题的解释的规定，属于应当清理的带有司法解释性质的文件。我们督促最高人民法院、最高人民检察院、浙江省人大常委会及时予以纠正。根据反馈情况，相关规定已经停止执行。

四、通过备案审查衔接联动机制开展相关工作

法制工作委员会积极参与、建立并完善与中央办公厅、司法部、中央军委办公厅之间的备案审查衔接联动机制，在移交审查建议、共商研究意见、共享工作信息、共同培训研讨、协调解决问题等方面逐步建立起常态化工作机制。2018 年向有关方面转送审查建议 14 件。同时，积极

探索建立与最高人民法院、最高人民检察院、地方人大常委会之间的备案审查工作联系机制，充分有效运用备案审查衔接联动机制，通过座谈会、共同调研等方式推动纠正存在问题的规范性文件。督促有关方面加强对规章、行政规范性文件以及地方“两院”规范性文件进行监督，确保实现规范性文件备案审查全覆盖。

2018年8月，司法部将备案审查工作中发现的有问题的43件地方性法规一揽子转送法制工作委员会研究处理。经初步研究，其中15件存在与法律或行政法规不一致、缺乏上位法依据增设行政审批事项等问题，其他28件存在与国家有关政策要求不一致等问题，下一步深入研究后，将通过适当形式督促有关地方予以纠正。

我们还大力加强全国统一的备案审查信息平台建设和国家法律法规数据库建设，推动地方人大加快信息平台建设并与全国人大实现互联互通，推动地方建立人大常委会听取和审议备案审查专项工作报告制度，建立备案审查工作信息公开机制，加强有关宣传工作，开展有关理论研讨等。

五、2019年工作考虑和安排

持续加强备案审查工作。按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求，进一步加强备案审查工作，保证党中央令行禁止，保障宪法法律实施。贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，开展合宪性审查工作，确保法规、司法解释与宪法规定、宪法精神相符合。继续认真做好对法规、司法解释的审查、研究、处理、反

馈工作。加大对地方性法规主动审查工作力度，重点审查生态环境保护等领域法规。认真研究处理公民、组织对法规、司法解释提出的审查建议，积极回应社会关切。

推动实现备案审查工作制度化、信息化、智能化。出台并实施备案审查工作规定，提高备案审查工作制度化、规范化水平，为地方人大备案审查工作提供指导。落实备案审查衔接联动机制，完善备案审查工作情况报告制度，更好发挥备案审查制度功效，捍卫社会主义法治尊严。尽快建成全国统一的备案审查信息平台和国家法律法规数据库，实现互联互通。巩固完善全国人大备案审查信息平台的电子备案、在线审查等功能，拓展信息平台的数据收集和立法服务功能，提升备案审查工作效率和水平。

继续做好生态环保法规清理等重要工作。强化跟踪监督，通过调研和督促督办、函询通报等多种形式，继续做好生态环境保护规范性文件清理工作，确保地方及时完成有关地方性法规的制定、修改工作。认真总结清理工作经验，全面梳理清理工作中发现的问题，有针对性采取措施推动解决。

加强备案审查理论研究和宣传工作。有计划、有重点、有步骤地组织开展备案审查理论研究，为完善备案审查制度、推进备案审查实践提供理论支撑。密切关注规范性文件制定和实施中的普遍性、倾向性问题，组织开展专题研究。加大备案审查工作宣传力度，讲好“备案审查故事”，增强社会对备案审查工作的了解和支持，共同维护社会主义法治统一和权威。