

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于 2019 年备案审查工作情况的报告

——2019 年 12 月 25 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

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 2019 年开展备案审查工作的情况报告如下，请予审议。

对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查，是宪法和法律赋予全国人大常委会的一项重要职权。根据宪法、法律和有关规定，我国目前已经形成由党委、人大、政府、军队等各系统分工负责、相互衔接的各类规范性文件备案审查制度机制。基本框架是：全国人大常委会对行政法规、监察法规、地方性法规、司法解释进行备案审查；国务院对地方性法规、部门规章、地方政府规章进行备案审查；地方人大常委会对本级及下级地方政府规章，下一级地方人大及其常委会决议决定，本级地方政府规范性文件进行备案审查；党中央和地方党委对党内法规和其他规范性文件进行备案审查；中央军事委员会对军事规章和其他军事规范性文件进行备案审查。接受备案的各机关对报送备案的相关规范性文件进行审查，对与宪法、法律和上位法规定相抵触的有关规范性文件有权予以撤销、纠正。

从全国人大常委会备案审查工作情况看，过去一年，国务院、最高人民法院、最高人民检察院和有地方立法权的地方人大及其常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别

是习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，紧紧围绕党和国家工作大局，通过制定、修改和废止相关法规、司法解释等规范性文件，坚持和完善相关领域国家制度和国家治理体系，在法治轨道上推进各项工作，为确保党中央决策部署贯彻落实、保障宪法法律有效实施、促进经济社会持续健康发展、保持社会和谐稳定作出了积极努力和重要贡献。各类法规和司法解释总体上是符合实际需要的，是符合宪法法律的。

一、报送备案的有关情况

过去一年来，国务院、最高人民法院、最高人民检察院以及有地方立法权的地方人大及其常委会，依照宪法法律规定的权限和程序开展法规和司法解释制定工作，按照规定报送全国人大常委会备案的行政法规、地方性法规、司法解释共 1485 件，其中行政法规 53 件，省、自治区、直辖市地方性法规 516 件，设区的市、自治州、不设区的地级市地方性法规 718 件，自治条例和单行条例 99 件，经济特区法规 58 件，司法解释 41 件。

各报送备案的机关按照“有件必备”的要求，基本做到了报送及时、材料齐全、格式规范，通过报送备案自觉接受全国人大常委会监

督，报备工作实现了制度化、常态化。同时，也存在一些问题，需要不断完善和改进。例如，有的地方人大常委会通过的决议决定中规定了公民法人的权利义务或者有关机关的职权职责，设定了法律责任，属于具有法规性质的规范性文件，但并没有报送备案。去年以来，法制工作委员会着力推动地方人大常委会将地方政府规章和地方人民法院、人民检察院制定的涉及审判、检察工作的规范性文件纳入备案审查范围。目前，地方政府规章基本上纳入地方人大常委会备案审查范围，有 14 个省（区、市）将地方有关司法规范性文件纳入备案审查范围，有 2 个省纳入依申请审查范围。

我们还加强备案审查信息化建设，在实现电子报备的基础上，推进同国务院电子报备系统的连通，实现统一报备，通过全国人大备案审查信息平台将报备的地方性法规同时推送到国务院电子报备系统，促进报备工作便捷化、规范化。

二、开展审查的有关情况

根据有关法律规定，总结实践经验，备案审查方式主要有：依职权审查，即审查机关主动进行审查；依申请审查，即审查机关根据有关国家机关或者公民、组织提出的审查建议进行审查；专项审查，即审查机关对特定领域规范性文件进行集中清理和审查。过去一年来，我们对公民、组织提出的 138 件审查建议进行了审查研究，提出了处理意见并向建议人作了反馈。将 88 件不属于全国人大常委会审查范围的审查建议分别移送有关机关，其中，移送中央办公厅法规局 5 件，移送中央军委办公厅法制局 1 件，移送司法部 40 件，移送最高人民法院 12 件，移送最高人民检察院 5 件，移送省级人大常委会 6 件，同时移送司法部和省级人大常委会 19 件。

（一）督促制定机关纠正与宪法法律规定有抵触、不符合的规范性文件

有的地方性法规规定，公安机关交通管理部门调查交通事故时可以查阅、复制当事人通讯记录。经审查认为，该规定不符合保护公民通信自由和通信秘密的原则和精神；对公民通信自由和通信秘密保护的例外只能是在特定情形下由法律作出规定，有关地方性法规所作的规定已超越立法权限。经向制定机关指出后，有关规定已经修改。

有的地方性法规规定，人大常委会闭会期间可以由主任会议许可对人大代表进行逮捕。经审查认为，该规定与代表法关于县级以上人大代表在本级人大闭会期间非经本级人大常委会许可不受逮捕的规定，存在抵触情形。经向制定机关指出后，有关规定已经修改或者停止执行。

有的地方性法规规定，对有违法记录的机动车实行累积记分办法。经审查认为，该规定与道路交通安全法关于对机动车驾驶人违法行为实行累积记分的规定不符合，扩大了现行规定的适用范围。经沟通，制定机关已将修改相关法规列入立法工作计划。

有的地方性法规规定，临时占用草原的，应当向草原监督管理机构缴纳草原植被恢复费。经审查认为，该规定与草原法关于临时占用草原期满必须恢复草原植被，逾期不予恢复，由草原行政主管部门代为恢复，所需费用由违法者承担的规定，存在抵触情形。经沟通，制定机关同意作出修改。

关于适用公司法的司法解释规定了股东、董事的清算责任，法制工作委员会在 2018 年备案审查工作情况报告中报告了对这一规定的审查情况。2019 年 11 月，制定机关通过适当方式对公司债务案件审理中“怠于履行清算义务的认定”

和“因果关系抗辩”作了明确，解决了不适当扩大股东清算责任的问题。

(二) 督促制定机关根据上位法变化对法规及时修改完善

有的地方性法规关于对饮酒、醉酒驾驶机动车予以处罚的种类和幅度的规定，未根据 2011 年修改后的道路交通安全法进行修改。有的地方性法规关于机动车环保检测机构出具虚假检验报告行为进行处罚的规定，未根据 2015 年修改后的大气污染防治法进行修改。有的地方性法规关于审批部门不得批准建设未依法进行环境影响评价的建设项目的规定，未根据修改后的环境影响评价法进行修改。这些未及时跟进的情况经指出后，有关规定已经修改，或者已列入修改计划。

(三) 推动对不适应现实情况的规定作出废止或调整

我们去年对全国政协委员提出的关于对收容教育制度进行合宪性审查的提案进行了研究，在当年备案审查工作情况报告中提出了适时废止收容教育制度的建议。在今年十三届全国人大二次会议期间，有 30 名全国人大代表联名提出了关于废止收容教育制度的议案。结合议案办理，我们继续推动废止有关法律规定的规定，并就工作进展情况与领衔代表进行当面沟通。11 月 27 日，国务院已经向全国人大常委会提出《国务院关于提请废止收容教育制度的议案》。该议案已列入本次常委会会议议程。

《城市供水条例》规定，城市供水行政主管部门或者其授权的单位可以对未按规定缴纳水费的行为处以罚款。经审查认为，该行政法规制定时间（1994 年）较早，有关规定与目前城市供水管理体制已不相适应，应当作出必要调整。经沟通，司法部已决定向国务院提出修改《城市供水条例》的建议，有关问题将在下步工作中予以

解决。

有的地方性法规规定，对违反计划生育政策多生育子女的国家工作人员一律给予开除处分，还有其他一些严格控制措施和处罚处分处理规定。经审查认为，我国人口发展已呈现出重大转折性变化，这类规定虽目前有上位法的一定依据，但总的看已经不适应、不符合党和国家关于改革完善计划生育服务管理的精神和方向，应予适时调整。建议有关方面研究启动修改完善工作。

(四) 允许和鼓励制定机关根据实践需要和法治原则进行立法探索

《上海市食品安全条例》对从事家畜产品规模化销售设定了行政许可，对未按规定处理变质或者超过保质期的食品及食品添加剂的行为设定了行政处罚，对从事食品和食用农产品贮存、运输服务的经营者未按规定备案的行为设定了行政处罚。经审查认为，针对从事家畜产品规模化销售设定行政许可，不违背食品安全法的立法精神和原则；针对上述两种行为设定行政处罚，属于地方适应新情况新需要作出的带有创制性的规定，应当允许探索。

《深圳经济特区食品安全监督条例》规定，有关部门受理关于食品安全问题的投诉举报时，发现投诉人超出合理消费或者以索取赔偿、奖励作为主要收入来源的，可以终止调查并将相关线索纳入食品安全风险监测范围。经审查认为，该规定属于在不违背上位法基本原则的前提下，根据具体情况和实际需要作出的规定，属于经济特区法规的权限范围，应当允许探索；同时，建议制定机关立足于加强食品安全监管及时总结相关规定实施情况，适时研究完善。

(五) 对通过衔接联动机制移送的地方性法规进行审查研究

今年 5 月和 10 月，司法部通过备案审查衔

接联动机制先后移送地方性法规 200 件，我们逐一进行了审查研究，区分不同情况提出研究处理意见。对 79 件地方根据实际情况作出的具有探索或者先行先试性质的规定，对上位法有关规定进行细化、补充、延伸的规定，符合党和国家有关精神的，允许地方进行探索；对 84 件生态环保领域法规，建议纳入正在进行的集中清理工作范围统筹研究修改完善；对未及时跟进上位法变化调整完善的，建议制定机关尽快启动修改或者废止工作；对于理解上可能存在歧义、执行中可能带来上位法有关规定不落实等问题的，提示制定机关予以关注并加强研究；对其中 4 件存在与法律有关规定相抵触问题的，已向有关制定机关提出纠正意见。

三、开展专项清理工作的有关情况

今年以来，我们根据党和国家工作大局，结合常委会监督工作部署和要求，有重点地开展规范性文件集中清理和专项审查工作。

一是持续开展生态环保领域法规、司法解释等规范性文件集中清理工作。贯彻全国人大常委会有关决议精神，我们在去年督促地方修改 514 件、废止 83 件地方性法规的基础上，今年又督促地方修改 300 件、废止 44 件。同时，推动制定机关对集中清理过程中发现的 37 件部门规章、456 件地方政府规章、2 件司法解释以及 11000 余件各类规范性文件及时修改、废止或者重新制定。持续一年多的生态环保领域规范性文件集中清理工作任务已基本完成。建议有关方面抓紧推进制度建设相关工作，及早实现生态环保领域法规等规范性文件完善发展的目标任务。

二是根据党中央有关精神组织开展食品药品安全领域地方性法规专项清理。督促地方对不符

合加强食品药品安全监管要求、与党中央有关精神不符合、与上位法有关规定不符合的地方性法规及时予以修改或者废止，重点解决地方性法规与新修改的有关法律不一致、不配套的问题，以更好发挥法律体系整体功效。目前这项工作正在进行中。

四、加强备案审查制度和能力建设的有关情况

持续推动地方人大常委会健全备案审查制度，扎实开展备案审查工作。以建立健全人大常委会听取审议备案审查工作情况报告制度机制为抓手，推动地方人大常委会备案审查延伸并覆盖本级和下级应当受人大监督的所有规范性文件。目前，31 个省、自治区、直辖市已实现向人大常委会专项报告备案审查工作情况，15 个省、自治区所属的 85 个设区的市、自治州也已报告本级备案审查工作情况。报告工作是形式，工作是报告的基础和实体。建立健全备案审查工作情况报告制度，目的就是要把“一府一委两院”所有规范公民、法人权利义务关系的规范性文件都纳入人大常委会监督工作范围。我们还通过座谈、研讨等形式，组织地方人大常委会有关机构开展备案审查工作经验交流和典型案例研讨交流，对备案审查工作实践中遇到的一些带普遍性、基础性的问题加强理论研究。

持续推进备案审查信息平台建设。今年 3 月，栗战书委员长在向十三届全国人大二次会议作的全国人大常委会工作报告中提出：“建成全国统一的备案审查信息平台，推动地方人大信息平台延伸到设区的市、自治州、自治县。”通过各方面的不懈努力，目前除个别偏远地方外，地方人大备案审查信息平台已延伸到所有设区的市、自治州、自治县，有的已延伸到所有的县、

市辖区、县级市。同时，我们不断完善优化备案审查工作流程，开展审查建议在线提交，努力提高备案审查工作信息化、便捷化水平。

总结实践经验，研究制定新的备案审查工作规范。将原有的《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》和《司法解释备案审查工作程序》合并进行修改完善，形成统一的备案审查工作制度性规范。12月16日，委员长会议已经审议并原则通过《法规、司法解释备案审查工作办法》。

根据十三届全国人大常委会第十四次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》，监察法规已纳入全国人大常委会备案审查工作的范围。

五、对特别行政区本地法律进行备案审查的有关情况

香港特别行政区、澳门特别行政区将各自立法机关制定的法律向全国人大常委会备案，是香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法明确规定的两个特别行政区须履行的法定责任；全国人大常委会对两个特别行政区立法机关制定的法律进行备案审查，是两部基本法赋予全国人大常委会的重要职权。这是国家按照“一国两制”方针，通过两部基本法对两个特别行政区立法机关制定法律进行监督而作出的宪制性安排。两部基本法都在第十七条第二款和第三款中作出了明确的规定：特别行政区立法机关制定的法律须报全国人大常委会备案，备案不影响该法律的生效；全国人大常委会在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会、澳门特别行政区基本法委员会的意见后，如认为特别行政区立法机关制定的任何法律不符合基本法关于中央管理的事务及中央和特别行政区关系的条款，可将有关法律发

回，但不作修改；经全国人大常委会发回的法律立即失效；该法律的失效，除特别行政区法律另有规定外，无溯及力。

多年来，全国人大常委会备案审查工作范围一直包括香港、澳门两个特别行政区立法机关制定的法律，两个特别行政区都能够做到将其立法机关制定的法律及时向全国人大常委会报送备案。法制工作委员会具体承担对两个特别行政区法律的备案审查工作职责，并建立健全征询香港、澳门两个基本法委员会意见的工作机制。香港、澳门两个基本法委员会定期或者不定期开会，评估和研究两个特别行政区本地有关法律的制定、修改等情况。十三届全国人大以来，香港特别行政区报送备案的本地法律43件，澳门特别行政区报送备案的本地法律36件。经初步审查，没有发现需要将有关法律发回的情形。

六、做好2020年备案审查工作的考虑

备案审查是维护社会主义法治统一的重要制度安排。党的十九届四中全会通过的《决定》对备案审查工作作出了重要决策部署，栗战书委员长、王晨副委员长等常委会领导同志也对备案审查工作提出了明确要求，常委会组成人员在审议年度备案审查工作情况报告中也提出了许多好的意见和建议。我们要进一步增强做好备案审查工作的思想自觉和行动自觉，认真贯彻落实党中央和常委会有关工作要求，不断提高备案审查工作水平。

一是切实贯彻“有件必备、有备必审、有错必纠”的工作总要求。进一步加强改进备案审查工作，通过备案审查保证党中央令行禁止，保障宪法法律实施，保护公民合法权益。按照法治原则，只要是规范性文件的制定机关属于人大监督

对象，这些机关制定的规范性文件就都应当纳入人大备案审查范围。加强改进工作的思路是，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；紧紧围绕保证党中央决策部署和宪法法律规定贯彻落实开展备案审查工作，加强对涉及公民、法人权利义务的规范性文件的监督。

二是继续加强审查工作。认真做好审查、研究、处理、反馈工作，努力做到审查建议件件有处理、有结果、有回复。加强对争议问题和实际情况的调研和论证，深入分析相关领域法律制度和方针政策的具体情况，加强与制定机关的沟通，加大督促纠正工作力度。对于存在违宪违法问题的，坚决予以纠正，切实增强备案审查监督实效。

三是加强备案审查制度和能力建设。各级人大大的备案审查工作都存在不少薄弱环节，不适

应、不符合问题和短板还比较多，需要持续推进。

四是加强备案审查工作成果的转化利用。备案审查同做好人大立法工作、监督工作、代表工作和其他履职工作都有很多关联，同一些新领域工作，如推进合宪性审查工作、人大宣传等工作，也有不少关联。我们要把备案审查工作放到常委会工作全局中来认识和把握，积极担当作为，促进备案审查工作和人大其他工作协同发展，促进备案审查工作成果更多更好地运用到立法、监督等工作中。

五是加强对地方人大备案审查工作的联系指导。对各类规范性文件实行备案审查，是立法法、监督法的重要内容，是各级人大常委会的工作职责。我们要通过备案审查工作促进人大工作上下联动和协同，加强工作联系指导，努力增强人大工作整体实效。