

全国人民代表大会常务委员会 法制工作委员会关于 2020 年备案审查 工作情况的报告

——2021 年 1 月 20 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上

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 2020 年开展备案审查工作的情况报告如下，请审议。

对行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件开展备案审查，是宪法和法律赋予全国人大常委会的一项重要职权。根据宪法和有关法律的规定，行政法规、监察法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释以及香港、澳门特别行政区的法律应当报送全国人大常委会备案，全国人大常委会有权撤销、纠正与宪法法律相抵触的法规、司法解释，有权在征询其所属的特别行政区基本法委员会后，对不符合特别行政区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的特别行政区法律予以发回，发回的法律立即失效。全国人大常委会通过加强对法规、司法解释、特别行政区法律的备案审查，保证党中央令行禁止，保障宪法法律实施，保护公民、组织合法权益，保障“一国两制”方针得到全面准确实施。

一年来，法制工作委员会在全国人大常委会领导下，与全国人大专门委员会、常委会办公厅和有关工作机构密切配合，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想为

指导，贯彻党中央精神，遵循宪法和法律规定，严格执行委员长会议通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》（以下简称《工作办法》），按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求，进一步加大对报备法规、司法解释、特别行政区法律的审查工作力度，加强备案审查制度和能力建设，备案审查工作取得新进展。

一、开展备案工作的情况

一年来，全国人大常委会办公厅共收到报送备案的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释、特别行政区法律 1310 件，其中行政法规 25 件，省、自治区、直辖市地方性法规 500 件，设区的市、自治州地方性法规 563 件，自治条例和单行条例 85 件，经济特区法规 80 件，司法解释 16 件，香港特别行政区法律 20 件，澳门特别行政区法律 21 件。从报送备案的总体情况看，各报备机关能够严格依照有关法律规定，及时、规范履行报备义务，自觉接受监督。

按照《工作办法》的规定，全国人大常委会办公厅 2020 年将地方人大常委会通过的具有法规性质的决议、决定纳入备案范围，全面落实

“有件必备”。对报送备案的法规、司法解释开展形式审查，对审查发现其中 51 件存在的施行日期不明确、缺少标准文本、公布日期早于批准日期、报送备案不及时、备案文件不齐全等问题，及时向有关报备机关发函，提醒报备机关予以纠正，督促报备机关规范报备行为，提高报备质量。将符合备案要求的法规、司法解释、特别行政区法律及时分送有关专门委员会、常委会工作机构审查。汇总年度接收备案情况及文件目录，印发各有关方面参考。推动最高人民法院在法院系统建立备案审查制度，对高级人民法院制定的审判业务文件开展备案审查。

二、开展主动审查和专项审查工作的情况

我们着力加强主动审查力度，对制定机关报送备案的法规、司法解释逐件开展主动审查，及时提出审查研究报告，实现“有备必审”。我们对香港、澳门特别行政区报送备案的法律开展审查，尚未发现需要发回的情形。我们根据常委会工作部署开展专项清理工作，一年来着重组织开展了五个方面的专项审查和集中清理。

2020 年 2 月 5 日，在新冠肺炎疫情防控的关键时期，习近平总书记在中央全面依法治国委员会会议上作出“全面提高依法防控、依法治理能力，为疫情防控工作提供有力法治保障”的重要指示。地方人大常委会迅速贯彻落实习近平总书记指示精神，根据传染病防治法、突发事件应对法、突发公共卫生事件应急条例等法律、行政法规，结合本地区实际，作出了一些关于依法做好新冠肺炎疫情防控工作的决定，为全力做好新冠肺炎疫情防控提供法治保障。我们对省级人大常委会作出的 26 件关于加强新冠肺炎疫情防控工作的决定开展专项审查，对地方人大常委

会在决定中授权政府遵循“不抵触”原则制定规章的问题进行研究，提出了“有关地方政府为应对疫情而制定规章，属于立法法规定的‘因行政管理迫切需要’的情形，地方人大常委会授权政府在疫情防控期间遵循‘不抵触’原则制定规章，符合立法法有关规定的精神”的研究意见，及时为地方在法治轨道上做好新冠肺炎疫情防控提供有力支持。

习近平总书记在 2020 年 1 月 27 日作出重要批示，深刻指出非法交易、滥食野生动物的突出问题及对公共卫生安全构成的重大隐患。为了贯彻落实习近平总书记重要批示精神，健全公共卫生法治保障体系，助力打赢疫情防控阻击战，我们在全人大常委会作出《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》后，立即开展野生动物保护领域法规、规章、司法解释及其他规范性文件专项审查和集中清理工作。根据国务院办公厅和地方人大常委会反馈的情况，清理中发现需要根据全国人大常委会决定精神修改或者废止的规范性文件共 419 件，其中行政法规 3 件，国务院规范性文件 4 件，部门规章和规范性文件 30 件，省级地方性法规 69 件，设区的市地方性法规 9 件，单行条例 22 件，经济特区法规 1 件，地方政府规章和规范性文件 281 件。有关方面已经修改 30 件、废止 55 件。8 个省、自治区、直辖市人大常委会并及时出台相关决定，全面落实全国人大常委会决定精神。

2020 年 5 月 28 日，十三届全国人民代表大会第三次会议审议通过了《中华人民共和国民法典》，自 2021 年 1 月 1 日起实施。习近平总书记主持十九届中央政治局第二十次集体学习时指出，有关国家机关要适应改革开放和社会主义现代化建设要求，加强同民法典相关联、相配套的

法律法规制度建设，不断总结实践经验，修改完善相关法律法规和司法解释；对同民法典规定和原则不一致的国家有关规定，要抓紧清理，该修改的修改，该废止的废止。为贯彻落实习近平总书记重要指示，配合民法典的贯彻实施，我们开展了民法典涉及法规、规章、司法解释及其他规范性文件专项审查和集中清理工作。清理中发现需要修改或者废止的规范性文件共 2850 件，其中行政法规 31 件，国务院规范性文件 5 件，部门规章和规范性文件 164 件，地方性法规 543 件，地方政府规章和规范性文件 1874 件，司法解释 233 件。有关方面已经修改 257 件、废止 449 件。最高人民法院为贯彻实施民法典新制定了 7 件司法解释。

根据党中央部署，我们持续开展食品药品安全领域地方性法规专项审查和集中清理工作。各地通过清理发现需要修改或者废止的地方性法规 91 件，其中省级地方性法规 63 件，设区的市地方性法规 18 件，自治条例、单行条例 8 件，经济特区法规 2 件。有关方面已经修改 39 件、废止 18 件。

根据党中央部署，我们 2020 年与司法部共同承担加强优化营商环境涉及的法规、规章备案审查工作任务。我们加大对与营商环境有关的行政法规、地方性法规、司法解释的审查力度，对在营商环境方面存在突出问题的 12 件地方性法规向制定机关提出修改完善意见。

在专项审查和集中清理工作中，国务院办公厅、司法部、最高人民法院、最高人民检察院、地方人大常委会等有关单位精心组织、周密部署，按照清理要求开展了大量工作，确保清理任务顺利完成，较好实现了法规、司法解释与党中央决策部署一致、与法律规定衔接、与时代要求相符的目标。

三、开展依申请审查和移送审查工作的情况

一年来，我们共收到公民、组织提出的审查建议 5146 件，其中属于全国人大常委会审查范围的有 3378 件，包括针对行政法规和国务院决定的 38 件、针对地方性法规的 3254 件、针对自治条例的 11 件、针对司法解释的 75 件；不属于全国人大常委会审查范围的有 1768 件。没有收到有关国家机关提出的审查要求。我们对审查建议逐一进行了研究，提出处理意见，并向审查建议人作了反馈。对不属于全国人大常委会审查范围的，依照规定分别移送有权审查的机关研究处理。

2020 年我们收到司法部通过备案审查衔接联动机制移送的 58 件地方性法规，主要涉及缩减上位法的禁止性规定以及违反行政许可法、行政处罚法、行政强制法和行政收费制度等方面的问题。我们对移送法规涉及的问题听取制定机关意见，对制定机关同意司法部意见并表示自行修改的 8 件法规，督促制定机关尽快完成修改工作。对制定机关反馈不同意司法部意见的法规，逐一进行审查研究，对其中 19 件存在问题的地方性法规，要求制定机关及时修改或者废止。

四、开展纠正处理工作的情况

一年来，我们在备案审查工作中坚持正确政治方向，认真开展合宪性、合法性和适当性审查，对存在违背宪法规定、宪法原则或者宪法精神，与党中央的重大决策部署不相符或者与国家的重大改革方向不一致，违背上位法规定，或者明显不适当等问题的，区分不同情况分别予以纠正、作出处理。

(一) 积极稳妥处理合宪性、涉宪性问题

2020 年全国“两会”期间，有全国政协委

员提出提案，建议对民航发展基金的征收进行合宪性审查。我们审查认为，征收民航发展基金不属于宪法第十三条第三款规定的对私有财产的征收或者征用，不存在与宪法相抵触的问题。但是，征收民航发展基金依据的是国务院文件和有关部门规章，与2014年修改后的预算法第九条第一款关于政府性基金依照法律、行政法规的规定征收的规定不符。我们已向司法部提出，如果需要继续征收民航发展基金，应当及时完善相关法律或者行政法规依据。

有的地方性法规规定，各级各类民族学校应当使用本民族语言文字或者本民族通用的语言文字进行教学；有的规定，经本地教育行政部门同意，有条件的民族学校部分课程可以用汉语言文字授课。我们审查认为，上述规定与宪法第十九条第五款关于国家推广全国通用的普通话的规定和国家通用语言文字法、教育法等有关法律的规定不一致，已要求制定机关作出修改。

最高人民法院司法解释规定，人身损害赔偿案件中，对城镇居民和农村居民分别以城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入为标准计算残疾赔偿金和死亡赔偿金。有公民对此提出合宪性审查建议，认为因计算标准不一致导致司法审判实践中出现不公平现象，与宪法有关精神不一致。我们审查认为，随着社会发展进步，国家提出城乡融合发展，城乡发展差距和居民生活水平差距将逐步缩小，城乡居民人身损害赔偿计算标准的差异也应当随之取消。2019年9月，最高人民法院授权各省、自治区、直辖市高级人民法院、新疆生产建设兵团分院开展统一城乡人身损害赔偿标准试点工作。我们与最高人民法院沟通，建议在总结试点经验的基础上，适时修改完善人身损害赔偿制度，统一城乡居民人身损害赔偿标准。

（二）纠正与上位法相抵触的规定

我们审查发现，有的地方性法规对运载垃圾、渣土、灰浆等易抛洒物和液体车辆未采取覆盖或者密闭措施的行为设定的行政处罚条件、种类、幅度与大气污染防治法不一致；有的地方性法规对利用无防渗漏措施的沟渠、坑塘等输送或者存贮含有毒污染物的废水、含病原体的污水或者其他废弃物的行为设定的行政处罚种类、幅度与水污染防治法不一致；有的地方性法规对单位在饮用水水源一级保护区排放建筑垃圾、生活垃圾等行为设定的行政处罚幅度与水污染防治法不一致。已要求制定机关对上述规定作出修改，确保生态环保领域法律得到严格实施。

有的地方性法规规定，对未取得公安部门的运输许可运输烟花爆竹的，由公安部门责令改正，处两百元以上两千元以下的罚款。我们审查认为，该规定在处罚种类上减少了国务院《烟花爆竹安全管理条例》中对相同行为规定的没收非法运输的物品及违法所得，在处罚幅度上低于《烟花爆竹安全管理条例》规定的下限，已要求制定机关作出修改。

有的地方性法规规定，为保证管线安全使用需要修剪树木的，应当经城市绿化行政主管部门批准。我们审查认为，该规定对修剪树木设置了应当经城市绿化行政主管部门批准的前置审批程序，是在国务院《城市绿化条例》规定之外新设行政许可，超越了地方性法规设定行政许可的权限，已要求制定机关作出修改。

有的地方性法规规定，摩托车应当在二轮车道行驶，并对摩托车未按规定在二轮车道行驶的行为处以罚款，有公民对此提出审查建议。我们审查认为，道路交通安全法规定，道路划分为机动车道、非机动车道和人行道的，机动车、非机动车、行人实行分道通行。地方性法规以车轮的

数量作为划分车道的依据，使作为机动车的摩托车与非机动车混行，与道路交通安全法的规定明显不一致，已要求制定机关作出修改。

（三）督促修改滞后于改革要求或制度调整的规定

党的十九届五中全会提出“增强生育政策包容性”。贯彻这一精神，我们要求各省、自治区、直辖市人大常委会对人口与计划生育领域相关法规、规章、规范性文件进行全面清理，对已经不适应现实情况的过于严厉的处罚处分处理规定，先停止执行，再适时作出修改。同时，建议有关方面尽快研究调整与此相关的政策和规定。

有的地方性法规将具有本地户籍规定为在本地从事出租汽车司机职业的准入条件，有全国人大代表对此提出审查建议。我们审查认为，以本地户籍作为在本地从事出租汽车司机职业准入条件的规定，不符合党中央关于“引导劳动力要素合理畅通有序流动”、“营造公平就业环境，依法纠正身份、性别等就业歧视现象，保证城乡劳动者享有平等就业权利”的改革精神，已要求制定机关作出修改。

有的地方性法规规定，邮政企业、快递企业对不能确定安全的交寄物品，应当要求用户出具相关部门安全证明，有公民对此提出审查建议。我们审查认为，对不能确定安全的物品一律要求用户出具相关部门的安全证明，不符合减少证明事项的改革精神，既给群众办事增加负担，又在实践中缺乏可操作性，已要求制定机关作出修改。

2020年4月全国人大常委会对固体废物污染环境防治法进行了修订，一些地方此前制定的关于建筑垃圾、生活垃圾处理等方面的法规尚未根据新修订的固体废物污染环境防治法作出调整。我们对制定机关予以提醒，要求制定机关尽快做好衔接，确保法律正确实施。

（四）支持制定机关开展探索创新

有的地方性法规规定，成年人驾驶电动自行车只能搭载一名十六周岁以下的未成年人，有公民对此提出审查建议。我们审查认为，国务院《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》授权省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况制定自行车载人的规定。行政法规虽然没有对制定电动自行车载人的规定作出明确授权，但是基于公民出行便利的需要，省级人大常委会以地方性法规形式作出探索性规定，与上位法规定的精神是一致的，应当予以支持。

有的经济特区法规对个人律师事务所设立人规定了学历要求，并规定注册会计师、注册税务师、注册造价工程师、专利代理人等其他专业人员可以成为特殊的普通合伙律师事务所的合伙人，有公民对此提出审查建议。我们审查认为，经济特区法规可以对法律、行政法规、地方性法规作变通规定，从改革探索出发作出上述规定不违反律师法的基本原则和精神。

五、推进备案审查制度和能力建设的情况

委员长会议通过的《工作办法》是全国人大常委会贯彻党中央决策部署在加强备案审查制度建设方面取得的重要成果。栗战书委员长在全国地方立法工作座谈会上对做好备案审查工作、确保地方性法规与国家法律、行政法规协调一致、有效衔接提出了明确要求。我们以贯彻执行《工作办法》为重要契机，积极推进全国人大常委会和地方人大常委会备案审查制度和能力建设，推动备案审查工作开创新局面。

我们及时将《工作办法》印发各省、自治区、直辖市和4个经济特区所在市的人大常委会，要求各地参照适用。我们组织编写出版

《〈法规、司法解释备案审查工作办法〉导读》、《规范性文件备案审查案例选编》、《规范性文件备案审查理论与实务》，对《工作办法》逐条进行解读和说明，为地方人大常委会相关工作机构准确理解把握《工作办法》、做好备案审查工作提供指引。我们举办人大系统首次备案审查工作经验交流现场会暨备案审查工作培训班，围绕贯彻执行《工作办法》，对31个省、自治区、直辖市人大常委会法制和备案审查工作机构有关负责同志开展培训，指导地方全面理解、正确参照适用《工作办法》。我们推动各地参照《工作办法》健全备案审查制度和体制机制，据初步统计，有16个省、自治区、直辖市已经或正在根据《工作办法》对备案审查方面地方性法规进行修订；有20个省、自治区、直辖市已经根据《工作办法》的规定将属于人大监督对象的“一府一委两院”规范性文件全部纳入人大备案审查范围。

我们坚持并完善人大常委会听取审议备案审查工作情况报告制度。2017年以来，全国人大常委会连续四年听取和审议法制工作委员会所作的备案审查工作情况报告。2019年开始，我们推动地方人大常委会建立听取和审议备案审查工作情况报告制度。在2019年工作的基础上，我们2020年提出地方各级人大常委会普遍建立向常委会报告备案审查工作情况制度，逐步实现全覆盖的要求。据不完全统计，目前已有200多个设区的市、自治州人大常委会建立了备案审查工作情况报告制度。广东省21个设区的市和140多个县级人大常委会已经全部听取和审议备案审查工作情况报告，率先实现省、市、县全覆盖。

我们持续推进备案审查信息化建设。初步建成国家法律法规数据库（一期）并即将向社会开放使用，目前收录数据包括宪法、法律、法律解释、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条

例、经济特区法规和司法解释。我们推动地方人大常委会健全备案审查信息平台功能，加快建设地方规范性文件数据库，以信息化手段提升备案审查能力。

我们还加强备案审查理论研究，推动理论与实务相互促进，并加强对备案审查工作的宣传，及时通过媒体报道工作进展和典型案例，扩大备案审查制度的社会影响。

六、2021年工作安排

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，围绕贯彻落实十四五规划和2035年远景目标，以推动高质量发展为主题，全面加强备案审查工作，推动备案审查工作再上新台阶。

一是认真贯彻党中央关于推进合宪性审查的指导意见，积极稳妥推进合宪性审查工作。在备案审查工作中加强对法规、司法解释合宪性、涉宪性问题的审查研究，探索在合宪性审查中适时解释宪法，对违反宪法规定、宪法原则、宪法精神的法规、司法解释及其他规范性文件坚决予以纠正，维护宪法权威，保障宪法实施。

二是全面贯彻实施《工作办法》。按照《工作办法》规定的机制、方式、流程、标准全方位推进备案审查工作，进一步落实“有件必备、有备必审、有错必纠”，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。围绕贯彻落实党中央决策部署和全国人大常委会工作重点，适应“加快立法”的要求，进一步加强主动审查、专项审查。

三是加强备案审查制度和能力建设。探索审查研究中的听证、论证、委托第三方研究等工作机制。健全备案审查衔接联动机制，加强协同配

合，提高备案审查工作整体成效。坚持向常委会报告备案审查工作。拓展备案审查信息平台功能，开展国家法律法规数据库二期建设，提升备案审查工作信息化、智能化水平。建立备案审查专家委员会，借助外力开展审查研究工作。

四是加强备案审查理论研究，推动构建以备案审查为基础的中国特色宪法监督理论体系，推动备案审查学科建设。开展备案审查案例分析研究，加大备案审查工作宣传力度，讲好宪法监督故事。

五是加强对地方人大常委会备案审查工作的指导，推动地方普遍建立人大常委会听取和审议备案审查工作情况报告制度，实现所有设区的市、自治州全覆盖，并逐步向区县延伸，以此为抓手着力解决各地工作开展不平衡等突出问题。加大培训、交流力度，提升备案审查工作整体能力水平。

六是做好对香港、澳门特别行政区法律的备案审查，确保“一国两制”方针和宪法、特别行政区基本法得到正确实施。