

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于 2021 年备案审查工作情况的报告

——2021 年 12 月 21 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

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 2021 年开展备案审查工作的情况报告如下，请审议。

一年来，法制工作委员会在全国人大常委会领导下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，认真贯彻党中央决策部署和中央人大工作会议精神，努力践行全过程人民民主理念，围绕加快建设社会主义法治国家、推进国家治理体系和治理能力现代化，与全国人大有关专门委员会、常委会工作机构密切配合，扎实开展备案审查工作，“有件必备、有备必审、有错必纠”和备案审查制度建设取得新进展。

一、落实“有件必备”， 全面提高报备质量

2021 年，全国人大常委会办公厅共收到报送备案的行政法规、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、特别行政区法律 1921 件。其中行政法规 16 件，监察法规 1 件，省、自治区、直辖市地方性法规 779 件，设区的市、自治州、不设区的地级市地方性法规 688 件，自治条例和单行条例 87 件，经济特区法规 40 件，司法解释 251 件，香港特

别行政区法律 42 件，澳门特别行政区法律 17 件。从报送备案的总体情况看，各报备机关按照法律规定，自觉履行报备义务，做到了应备尽备，报备质量全面提高。

全国人大常委会办公厅在备案工作中发现 23 件法规、司法解释存在施行日期不明确、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，及时发函纠正，并在一定范围内通报，督促报备机关规范报备行为，有关报备机关均进行了认真整改。常委会办公厅将符合备案要求的法规、司法解释及时分送有关专门委员会、常委会工作机构审查，并汇总年度接收备案情况及文件目录，印送各有关方面参考。

二、推进“有备必审”， 认真履行审查工作职责

我们着力加强主动审查力度，对制定机关报送备案的法规、司法解释逐件开展审查，对审查中发现存在合宪性、合法性、适当性等问题的，及时与制定机关沟通，督促解决。对香港、澳门两个特别行政区报送备案的本地法律依法开展审查，尚未发现需要发回的情形。

2021 年，共收到公民、组织提出的审查建议 6339 件，其中以书面寄送形式提出的 1274

件，通过在线受理审查建议平台提出的 5065 件。经研究，属于全国人大常委会审查范围的有 5741 件，包括针对行政法规和国务院决定的 60 件，针对地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规的 5596 件，针对司法解释的 85 件。没有收到国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院和省、自治区、直辖市人大常委会提出的审查要求，收到 1 件国务院有关部门提出的合宪性审查建议。我们对审查建议逐一进行研究，同有关方面沟通，提出处理意见，并依照规定向审查建议人反馈。近年来的实践充分表明，认真接收、研究、处理公民、组织提出的审查建议并及时反馈，已经成为备案审查工作践行全过程人民民主的重要体现。

按照全国人大常委会工作部署，围绕贯彻党中央重大决策部署和推动保障重要法律实施，组织开展了三个方面法规、规章、规范性文件的集中清理，并有重点地开展专项审查。2020 年 12 月 26 日十三届全国人大常委会第二十四次会议审议通过长江保护法。栗战书委员长在长江保护法实施座谈会上指出，要对标长江保护法，尽快对法规文件开展全面清理，确保符合上位法规定，谨防配套法规“小空子”影响长江保护“大工程”。贯彻落实委员长讲话精神，我们组织开展了涉及长江流域保护的法规、规章、规范性文件专项清理工作。清理发现需要修改或者废止的规范性文件 322 件，其中行政法规 3 件，部门规章和规范性文件 14 件，省级地方性法规 107 件，自治条例 5 件，单行条例 15 件，地方政府规章和规范性文件 178 件。目前有关方面已修改 18 件、废止 41 件。

2021 年 1 月 22 日十三届全国人大常委会第二十五次会议审议通过新修订的行政处罚法。为保障新修订的行政处罚法贯彻实施，我们组织开

展了涉及行政处罚内容的法规、规章和其他规范性文件专项清理工作。清理发现需要修改或者废止的规范性文件共 4012 件，其中行政法规 13 件，国务院规范性文件 7 件，部门规章和规范性文件 610 件，地方性法规 725 件，单行条例 82 件，经济特区法规 5 件，地方政府规章和规范性文件 2570 件。目前有关方面已修改 31 件、废止 286 件。

2021 年 8 月 20 日十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过关于修改人口与计划生育法的决定。为贯彻落实党中央关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决策部署，确保修改后的人口与计划生育法正确实施，我们组织开展了涉及计划生育内容的法规、规章、规范性文件专项清理工作，推动有关方面取消社会抚养费征收规定，废止计划生育相关处罚、处分规定，以及将个人生育情况与入学、入户、入职等相挂钩的有关规定。清理发现需要修改或者废止的规范性文件共 3632 件，其中行政法规 3 件，国务院规范性文件 2 件，部门规章和规范性文件 43 件，地方性法规 57 件，自治条例 35 件，单行条例 11 件，地方人大及其常委会决定、决议 44 件，地方政府规章和规范性文件 3437 件。目前有关方面已修改 42 件、废止 428 件。我们还建议有关方面适时组织开展涉及计划生育内容的党内法规、规范性文件集中清理。

过去一年，接收其他备案审查工作机构移送的审查工作建议 141 件，包括司法部移送的地方性法规 136 件。我们对有关问题逐一审查研究，及时提出处理意见。对不属于全国人大常委会审查范围的 598 件审查建议，及时移送相关备案审查工作机构研究处理。其中，移送中央办公厅 3 件，移送司法部 566 件，移送省级地方人大常委会 19 件，移送最高人民法院 5 件，同时移送司

法部和地方人大常委会 4 件，同时移送最高人民法院和省级地方人大常委会 1 件。

总体上看，法规、司法解释等规范性文件制定机关严格依据宪法法律和党中央精神开展制定工作，为完善中国特色社会主义法律体系、深入推进全面依法治国发挥了重要作用。

三、坚持“有错必纠”， 切实维护国家法治统一

一年来，我们着力增强备案审查制度刚性，就法规、司法解释等规范性文件中的合宪性、合法性、适当性等问题开展审查研究，对存在不符合宪法法律规定、明显不适当等问题的，督促制定机关予以改正。

国务院有关主管部门对有的民族自治地方民族教育条例等法规提出合宪性审查建议，认为条例中的有关规定存在合宪性问题，不利于促进民族交往交流交融。我们审查认为，宪法和有关法律已对推广普及国家通用语言文字作出明确规定，包括民族地区在内的全国各地区应当全面推行国家通用语言文字教育教学，有关法规中的相关内容应予纠正。经沟通，制定机关已废止有关法规。

有的地方性法规规定，有关行政部门为调查计划生育违法事实，可以要求当事人进行亲子鉴定；对拒不配合的，处以一万元以上五万元以下罚款。有公民对上述规定提出审查建议。我们审查认为，亲子关系涉及公民人格尊严、身份、隐私和家庭关系和谐稳定，属于公民基本权益，受宪法法律保护，地方性法规不宜规定强制性亲子鉴定内容，也不应对此设定相应的行政处罚、处分、处理措施。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改。

有的地方性法规规定，小区业主参选业主委

员会成员的前提条件之一是必须“按时交纳物业费等相关费用”。有公民对此规定提出审查建议。我们审查认为，业主委员会是业主自治组织，其参选资格以业主身份为基础。业主未按时交纳物业管理费，属于业主违反物业服务合同的民事违约行为。地方性法规以此限制业主参选业主委员会的资格，与民法典的有关规定相抵触。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改。

有的地方性法规规定，停车人应当按照规定缴纳道路停车费用，逾期未缴纳的，进行催缴同时并处二百元以上一千元以下罚款。有公民对有关罚款规定提出审查建议。我们审查认为，停车人逾期未缴纳停车费，行政机关催缴同时并处二百元以上罚款的规定，程序设置失当，规定的罚款额度与行政处罚法确立的过罚相当原则不符，建议制定机关遵循法治原则，从实际出发，在充分论证的基础上，调整完善罚款的额度和程序。经沟通，制定机关已对相关规定进行修改完善。

有的地方性法规规定，开锁、公章刻制、信托寄卖、金银首饰加工、废旧金属收购等特种行业从业人员利用该行业便利进行违法活动受过行政或刑事处罚的，终身不得从事该行业。有公民对此规定提出审查建议。我们审查认为，地方性法规对某些特种行业设定较为严格的从业资格条件，对维护公共安全有积极作用，但在法律、行政法规没有规定从业限制的领域，地方性法规作出相关从业限制规定时，不宜规定“终身禁止”，建议制定机关调整完善相关规定。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改调整。

有的地方性法规对随意处置垃圾等行为规定的处罚，轻于修订后的固体废物污染环境防治法的规定；有的地方性法规对未按规定设置大气污染物排放口及其标志的行为规定的处罚，轻于修订后的大气污染防治法的规定。我们已要求有关

制定机关对上述规定作出修改完善，确保生态环保领域法律得到严格实施。

此外，我们还通过备案审查工作推动有关方面完善法律法规制度，支持地方开展地方立法探索。

国务院《婚姻登记条例》规定的办理结婚登记应出具的证明材料中，不包括婚前医学检查证明。有公民对此规定提出审查建议，认为该规定与母婴保健法关于结婚登记应当持有婚前医学检查证明的规定不一致。我们审查认为，自2003年10月《婚姻登记条例》实施以来，婚前医学检查事实上已成为公民的自愿行为；2021年1月实施的民法典规定了婚前重大疾病的告知义务，将一方隐瞒重大疾病作为另一方可以请求撤销婚姻的情形予以规定，没有再将“患有医学上认为不应当结婚的疾病”规定为禁止结婚的情形。我们与国务院有关部门沟通，推动根据民法典精神适时统筹修改完善有关法律法规制度。

有的地方性法规规定，驾驶无号牌的非机动车上道路行驶，专用号牌电动自行车未按规定进行安全技术检查，驾驶禁止通行的非机动车上道路行驶，或者未按规定使用悬挂专用号牌的电动自行车的，由公安机关处五十元以上二百元以下罚款。有公民对上述规定提出审查建议，认为处罚幅度明显超出道路交通安全法有关规定。我们审查认为，道路交通安全法自2003年实施以来，随着社会的发展，出现了许多新的非机动车种类，数量多、速度快、安全性差，事故发生率、伤亡率高，社会危害性明显增加。地方人大基于道路交通安全管理的实际需要，通过制定法规对非机动车上路行驶的新情况新问题作出具体回应，既符合法律的原则和精神，又一定程度弥补了法律规定的滞后。为发挥地方立法实施性、补充性、试验性作用，应当允许地方在合理范围内

先行探索，逐步形成行之有效的经验，既解决实践急需，又为下一步修改完善国家法律提供实践依据。

四、加强备案审查制度建设， 努力提升能力水平

一年来，围绕打基础、管长远这一目标，着力强化备案审查制度和能力建设，扎实推进备案审查工作往深里走、往实里走，进一步夯实备案审查稳步发展的制度、理论和工作基础。

一是健全备案审查衔接联动机制。为贯彻落实党中央关于建立健全备案审查衔接联动机制的要求，积极加强与党中央、国务院、中央军委及省级地方人大常委会等单位备案审查工作机构之间的沟通协作，通过移送审查、征求意见、规范报备内容、协调审查标准、开展业务交流等方式，逐步探索并初步形成了一套协同各方、便于操作的备案审查衔接联动工作机制。我们将有关做法制度化、规范化，制定了法制工作委员会关于建立健全备案审查衔接联动机制的若干规定，为顺畅有效开展备案审查衔接联动工作提供制度保障。

二是细化备案审查工作流程。适应备案审查工作新形势新任务新要求，全面落实委员长会议通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》，梳理总结近年来备案审查工作的实践做法，对法制工作委员会法规、司法解释备案审查工作规程（试行）作了全面修订，对备案审查工作各环节作了详细明确的规定，促进备案审查工作规范化。

三是借助外脑提升工作质量。成立备案审查专家委员会，为法工委开展备案审查制度建设、理论研究、重要审查工作等提供专家咨询意见。委托有关高校就地方优化营商环境条例、特种行

业从业限制规定、备案审查标准的理解和把握等内容开展专题研究，积极发挥研究机构的优势。

四是参与建设国家法律法规数据库。备案审查信息平台建成后，与常委会办公厅有关方面共同协作，初步建成国家法律法规数据库，全面收录现行有效各类法律性、规范性文件，为社会公众提供看得见、找得着、用得上的法律产品，回应新时代人民群众的法治需求。

五是加强备案审查理论研究和宣传工作。积极加强备案审查重大理论问题研究，围绕审查标准体系等内容召开研讨会，推动研究机构和高校等出版备案审查专门刊物和学术丛书，推动有关高校开设备案审查专门课程。加强备案审查宣传工作，介绍备案审查工作重要进展情况，在微信平台创建“备审动态”公众号，发布备案审查工作动态、典型事例和理论研究成果，积极讲好备案审查故事。

五、加强对地方人大联系指导， 增强备案审查工作整体实效

一年来，贯彻落实党中央关于加强地方人大备案审查工作、增强备案审查工作整体实效的要求，进一步加强对地方人大备案审查工作的联系指导。

一是持续推动地方人大实现备案审查全覆盖。目前，地方“一府一委两院”制定的规范性文件已基本纳入同级地方人大常委会备案范围，接受人大监督。不少地方通过建立通报制度、纳入政府法治考核体系等多种形式规范制定机关报送备案的行为，对迟报、漏报、报备不规范等问题及时通报、予以纠正。

二是持续推动地方人大建立听取和审议备案审查工作情况报告制度。截至目前，31个省、自治区、直辖市人大常委会和318个设区的市、

自治州人大常委会已建立听取和审议备案审查工作情况报告制度，部分县级人大常委会也听取审议了备案审查工作情况报告。

三是组织开展“立法放水”问题研究。落实党中央和全国人大常委会要求，通过开展专题调研、组织地方人大同志进行专题研讨等方式，对这一问题的成因、对策等进行深入探讨，为防止地方立法出现类似问题提供理论参考和实践指引。

四是持续推动地方人大加强备案审查信息化建设。推动省级人大常委会在完善备案审查信息平台基础上开展法规规章规范性文件数据库建设，选择浙江、广东、重庆、宁夏四个省（区、市）人大常委会开展试点，为其他省级地方探索经验、提供示范。目前，试点地区的数据库建设工作进展顺利，试点地区以外的部分省份也启动了数据库建设工作。

五是组织开展备案审查典型事例交流。收集整理2019年9月以来各地省、市、县三级人大常委会纠正处理的典型事例158件，其中省级53件，市级76件，县级29件，印发地方人大交流，并送中央办公厅、司法部等单位备案审查工作机构参考。

六、2022年工作初步安排

2022年，我们将全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，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，全面贯彻中央人大工作会议精神，认真落实全国人大常委会关于备案审查工作的要求，努力通过备案审查工作更好发挥人民代表大会制度优势，践行全过程人民民主理念，加强宪法实施监督，丰富和拓展人大备案审查工作的实践特色、时代特色。围绕提高备案审查工作质量，着重做好以

下几方面工作。

一是深入推进备案审查工作，积极稳妥处理合宪性、涉宪性问题，坚决纠正同宪法、法律规定相抵触的规范性文件，必要时依法启动全国人大常委会撤销纠正程序。加强对法规、司法解释的主动审查工作。围绕贯彻落实党中央重大决策部署和保障重要法律实施，进一步加强对法规、司法解释和其他规范性文件的集中清理和专项审查。

二是进一步畅通人民利益表达渠道，保障人民群众依法行使立法监督权，健全完善人民群众与最高国家权力机关直接联系的平台与载体，认真做好公民、组织提出的审查建议的研究、处理和反馈工作。重点审查人民群众集中反映的、影响老百姓切身利益、直接涉及公民权利义务的法规、司法解释等规范性文件。

三是不断提高备案审查工作质量，进一步完善备案审查的机制、方式、程序和标准，增强备案审查制度刚性，加强衔接联动和沟通协作，提升备案审查工作整体实效。

四是进一步加强对地方人大的联系指导。通过培训和事例交流等形式帮助地方人大提升审查能力水平。推动县级人大常委会全面开展听取审

议备案审查工作情况报告，健全各级人大常委会听取审议工作报告制度。加快完善全国统一的备案审查信息平台，推动全面建成省级法规规章规范性文件数据库，并与国家法律法规数据库实现对接。适时发布体现地方立法共性问题、具有指导意义的典型事例，探索开展备案审查案例指导工作。

有的地方对省、市两级人大常委会作出的决议、决定是否需要报送备案理解、把握不一。我们经研究认为，凡涉及公民、组织权利义务或者国家机关职权职责并设有法律责任内容的决议、决定，都属于法规性质文件、规范性文件，应当纳入报送备案的范围。

五是进一步加强备案审查理论研究，加快构建中国特色社会主义宪法监督制度理论体系，发挥备案审查专家委员会作用，加大备案审查工作宣传力度，讲好践行全过程人民民主的备案审查故事。

六是加强对香港、澳门两个特别行政区本地法律的备案审查，维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序和法治秩序，全面准确、坚定不移贯彻“一国两制”方针，确保宪法、基本法得到正确实施。