

# 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于 2025 年备案审查工作情况的报告

——2025 年 12 月 22 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

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：

根据有关法律规定，现将 2025 年开展备案审查工作情况报告如下，请审议。

2025 年，在全国人大常委会领导下，法制工作委员会与全国人大各有关单位密切配合，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实监督法和全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定，认真履职尽责，发挥审查纠错功能，推动备案审查工作取得新进展。

## 一、加强备案工作，做到应备尽备

2025 年，全国人大常委会办公厅共收到报送备案的法规、司法解释等规范性文件 2309 件。其中，行政法规 50 件，监察法规 1 件；省、自治区、直辖市地方性法规 888 件，设区的市、自治州地方性法规 1088 件，自治条例和单行条例 126 件；经济特区法规 49 件，浦东新区法规 8 件，海南自由贸易港法规 14 件；司法解释 18 件；香港、澳门特别行政区本地法律 67 件。常委会办公厅对报送备案的法规、司法解释等规范性文件开展形式审查，对发现的 15 件报备不规范问题，向有关报备单位发函予以纠正。

推动有关方面落实监督法要求，将所有行政、监察、司法规范性文件纳入备案审查范围。

持续推动地方人大加强省级法规规章规范性文件数据库建设，全国有 29 个省级地方人大制定出台有关数据库管理办法，建立健全工作机制；开展入库文件的研究分析和清理工作，实现数据动态更新，努力做到收录数据全面、准确、有效。

## 二、依法履行审查职责，对特定领域规范性文件开展集中清理工作

对制定机关报送备案的法规、司法解释，依法开展主动审查；对有公民、组织提出审查建议的法规、司法解释，开展依申请审查。一年来，共收到公民、组织提出的审查建议 6705 件，其中书面寄送的 1420 件，在线提交的 5285 件；没有收到国家机关提出的审查要求。我们对公民、组织提出的审查建议逐一进行研究，密切与有关方面的工作沟通，加强调研论证，及时提出审查意见，完善审查建议反馈方式。将不属于全国人大常委会备案范围的 338 件审查建议移送有关备案审查工作机构研究处理。

从审查工作情况看，有关国家机关依照宪法、立法法和有关上位法规定的权限、程序和制度规范，认真开展法规、司法解释和其他规范性文件制定、修改、清理、废止等工作，不断提高法规、司法解释和其他规范性文件的质量和水平，自觉接受监督，总的情况是好的。

围绕推动党中央有关部署和新出台重要法律的贯彻实施，组织开展相关领域规范性文件集中清理，督促有关方面及时修改、废止不符合不衔接不适应法律规定、中央精神、时代要求的规定。2025年4月，十四届全国人大常委会第十五次会议审议通过了民营经济促进法。为全面贯彻党中央精神和民营经济促进法，我们组织开展涉及民营经济发展的法规、规章、司法解释和其他规范性文件的集中清理工作。经清理，发现需要修改、废止的各类规范性文件共1466件，其中地方性法规81件，单行条例2件，经济特区法规1件，地方人大决议、决定7件，司法解释1件，国务院部门规章和规范性文件3件，地方政府规章48件，地方政府行政规范性文件1323件。我们督促有关方面按照清理工作要求抓紧完成有关规范性文件的修改、废止工作。

我们持续推动涉及不平等对待企业相关地方性法规清理工作。对清理出存在妨碍市场准入和退出，妨碍要素平等获取和商品、服务自由流动，影响企业生产经营成本等问题的178件地方性法规、单行条例和决议、决定建立工作台账，逐一督促制定机关修改、废止。目前绝大多数地方已完成相关修改、废止工作。

对一些地方性法规中存在的明显滞后于形势变化、不适合继续适用的规定，我们组织开展集中清理工作。经清理，发现需要修改、废止的地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规共1209件，其中省级地方性法规666件，设区的市地方性法规408件，自治条例4件，单行条例108件，经济特区法规23件。我们及时督促有关地方人大常委会及早完成相关修改、废止工作。目前已修改、废止947件。

### 三、发挥审查纠错功能， 维护国家法治统一

经审查，发现法规、司法解释等规范性文件

存在合宪性、合法性、适当性问题的，我们督促和推动有关制定机关及时予以修改、废止或者处理。主要包括以下几种情形。

#### （一）督促纠正设置不合理限制性条件的规定

有的地方性法规和地方政府规章规定，办理残疾人机动轮椅车登记，应当具有本市常住户籍。有关方面对这一规定提出意见，认为这一规定不符合我国宪法关于“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”规定精神和残疾人保障法关于“残疾人的公民权利和人格尊严受法律保护”规定精神，应当予以纠正。我们经审查认为，残疾人机动轮椅车是对残疾人生活的必要保障，规定办理残疾人机动轮椅车登记应当具有本市常住户籍，在特定问题上形成不必要的差别性待遇，属于不合理限制性规定。我们向有关地方性法规的制定机关提出审查意见，同时将有关地方政府规章移送负有监督责任的部门督促纠正。制定机关均同意对相关规定尽快作出修改。

有的地方政府规范性文件规定，持有本市居住证申办本市常住户口，需符合无刑事犯罪记录的条件。有公民对这一规定提出审查建议。我们经审查认为，对曾因犯罪受过刑事处罚人员权利作出限制性规定，应当确有必要，限于特定范围；超出一定必要性和合理性，过于宽泛或者随意规定，不符合宪法关于公民在法律面前一律平等规定的精神；要求申办本市常住户口需符合无刑事犯罪记录的规定，没有上位法依据，与党的二十届三中全会关于“建立轻微犯罪记录封存制度”的精神不一致，属于不必要、不合理限制性规定。我们通过衔接联动机制与有关方面共同督促纠正该文件，制定机关已对相关规定作出修改。

有的地方政府规范性文件规定，拟从事网约车经营的车辆，应当符合车辆初次注册登记时的

实际购置总价不低于 12 万元的条件。有公民对这一规定提出审查建议。我们经审查认为，该规定对从事网约车经营的车辆设置价格准入条件，事实上排除了部分价格低于这一准入条件但符合安全性能、服务品质的车辆车主平等参与市场活动、平等从事相关劳动的权利，属于国务院《公平竞争审查条例》规定的设置不合理市场准入条件的情形；有关地方在结合本地实际设置车辆具体标准和营运要求时，应当充分论证有关准入条件，确保相关规定体现公平合理的法治精神。我们通过衔接联动机制与有关方面共同督促纠正该文件。

有的地方性法规规定，禁止行驶区域内的加油站禁止向摩托车供油，本行政区域内的加油站禁止向未悬挂本市号牌的摩托车、残疾人机动轮椅车以及禁止上路行驶的其他车辆供油。有公民对这一规定提出审查建议。我们经审查认为，道路交通安全法已经对有关交通违法行为作出了明确的处罚规定，再增加禁止加油站为其供油的措施，属于额外增加的不必要限制性措施，在实践中也难以执行。经沟通，制定机关已同意对相关规定尽快作出修改。

## （二）督促纠正减轻上位法处罚力度的规定

有的地方性法规对向城市排水管网雨水口倾倒生活垃圾的违法行为，作出了相关处罚规定。有关部门对这一规定提出意见，移送法工委审查和处理。我们经审查认为，该法规对有关违法行为规定的处罚种类和幅度，与固体废物污染环境防治法的有关规定不一致，缺少相关处罚种类，对单位的处罚偏轻，不利于对生活垃圾的污染防治工作。经沟通，制定机关已同意对相关规定尽快作出修改。

有的地方性法规对环境影响评价相关编制单位弄虚作假的违法行为，作出了相关处罚规定。有关部门认为这一规定与环境影响评价法的规定

不一致，移送法工委审查和处理。我们经审查发现，该规定是依据有关行政法规的规定制定的；环境影响评价法于 2018 年作出修正，加大了对环境影响评价报告书、报告表编制单位违法违规行为的处罚力度，还增加了有关禁业的规定；而有关行政法规尚未根据修改后的环境影响评价法作出相应修改，原有行政法规的处罚规定已不符合新的法律规定，影响法律的正确有效实施。考虑到目前生态环境法典编纂工作正在积极推进中，拟将现行环境影响评价法整体编入法典，法典出台后不再单独保留环境影响评价法，我们建议制定机关在生态环境法典出台后，根据法典有关规定和精神尽快对有关法规进行修改完善；修改工作完成之前，相关处罚等执法活动应当按照现行有效的法律规定执行。

有的地方性法规对血站向医疗机构提供不符合标准的血液、重复使用一次性卫生器材等行为，规定给予警告、责令改正等。有关部门对这一规定提出意见，移送法工委审查和处理。我们经审查认为，该处罚规定与献血法、国务院《医疗器械监督管理条例》的规定不一致，缺少限期整顿、责令暂停医疗器械使用、吊销执业许可证等处罚，降低了法律、行政法规的处罚力度，不利于有关法律、行政法规有效实施。我们提出意见后，有关制定机关已及时对相关规定作出修改。对于有的部门规章存在的类似问题，我们已移送负有监督责任的法制工作部门督促纠正，有关制定机关已同意对相关规定尽快作出修改。

## （三）审查处理超出上位法规定范围减少权利或者增加义务的规定

有的法规规定，博士学位论文答辩不合格的，经论文答辩委员会同意，可以在两年内修改论文，重新答辩一次。有公民对这一规定提出审查建议，认为重新答辩不应限于一次。我们经审查

查认为，2025年1月1日起施行的学位法第二十七条规定，学位论文答辩或者实践成果答辩未通过的，经答辩委员会同意，可以在规定期限内修改，重新申请答辩；这一新的规定没有对重新答辩的期限、次数作出限定，重新答辩一次的规定现在看来属于超出法律规定的限制；考虑到该法规是学位法之前施行的学位条例的配套规定，而学位条例已被学位法替代，在学位法公布施行后，应当及时进行清理。我们建议制定机关在清理过程中对该法规的有关规定作出妥善处理。经沟通，制定机关拟废止该法规。

有的地方性法规规定，有关公众聚集场所使用的电梯应当投保电梯安全责任保险。有关部门对这一规定提出意见，移送法工委审查和处理。我们经审查认为，根据保险法的规定，除法律、行政法规规定必须保险的外，保险合同自愿订立；特种设备安全法、国务院《特种设备安全监察条例》关于电梯安全责任保险的规定，都是鼓励投保、推动发展，没有作强制性规定，因而不属于法定保险性质；有关地方性法规将公众聚集场所使用的电梯投保纳入强制保险范围，超出了上位法规定范围增加相关义务。经沟通，制定机关已同意对相关规定尽快作出修改。

有的地方性法规规定，城市轨道交通运营单位应当根据国家和本市有关规定和标准，统一规范设置有关导向和运营服务标志。有公民对这一规定提出审查建议，认为地方标准属于推荐性标准，不应作强制性规定。我们经审查认为，标准化法已明确“地方标准是推荐性标准”，上述有关地方性法规的规定实践中有可能造成通过地方立法将地方推荐性标准变为强制性标准的理解，可能带来直接依据地方推荐性标准作出相关约束性规范的问题。我们提示制定机关结合标准化法有关规定做好该法规相关内容的宣传解读工作，注意把握好执行好相关法律法规规定。

（四）督促纠正有关地方司法规范性文件超越法定权限作出的规定

有的省级法院制定的司法规范性文件规定，民事、行政案件中追加、变更当事人的，审理期限重新计算。有公民对这一规定提出审查建议，认为审理期限重新计算的规定应予纠正。我们经审查认为，根据立法法的规定，诉讼制度属于只能制定法律的专属立法权事项；民事诉讼法、行政诉讼法等有关法律没有以“追加、变更当事人”为由重新计算审理期限的规定；该规定超越了法定权限，不当减损诉讼当事人合法权益。经沟通，制定机关表示，相关规定原已废止，但由于废止程序不规范，致使有的下级法院在司法实践中仍有适用。我们通过衔接联动机制与有关方面共同督促制定机关发文明确废止了该文件。

#### 四、持续开展跟踪督促， 关注多发常发问题

以往情况表明，问题的改正和纠正需要持续关注、跟踪监督。我们对审查和集中清理工作中纠正改正不及时、不到位问题持续开展跟踪督促。根据全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定，我们将常委会组成人员对备案审查工作情况报告的审议意见连同备案审查工作情况报告，一并交由有关制定机关研究处理。有关方面高度重视，认真研究，提出了加强和改进相关工作的具体措施；对2024年报告中要求纠正但尚未完成修改、废止工作的11件法规、司法解释等规范性文件，均提出了明确处理意见和计划，目前有8件法规、司法解释已完成修改处理工作。

在备案审查工作中，我们发现有的地方规范性文件存在的问题多发常发。近年来，有公民多次对有的省级法院有关规范性文件提出审查建

议，我们对有关情况作了梳理，从 2018 年至 2024 年，我们与有关方面已共同督促纠正 6 件该法院制定的存在合法性问题的文件。为推动解决问题，我们通过衔接联动机制与有关方面督促该省级法院加强文件制定管理工作，严格遵循法定权限和制定程序，确保制定的文件符合宪法法律和有关上位法的规定；同时督促该法院开展规范性文件清理工作，对需要保留适用的及时报送备案，对需要清理废止的明确发文予以废止。目前，该法院对所有 191 件规范性文件进行了全面清理，将此前被纠正的 6 件文件明文予以废止。最高人民法院督促指导其他省级法院进一步做好备案审查工作，严格文件制发程序、审查标准，对于同宪法法律和有关上位法规定相抵触的司法规范性文件坚决予以纠正，切实维护国家法治统一。

## 五、妥善处理备案审查工作中遇到的一些新情况

有的地方对一些新事物新业态作出相关规定，如自动驾驶等。有的问题一时还没有上位法的明确规定，有的问题国家目前有一些政策性文件，有的问题需要在特定范围先行先试。对于这类问题，我们经研究认为，相关规定是地方立法为适应改革发展的需要而进行的探索，是必要的；这种探索应当遵循法治原则、贯彻法治精神，并根据实践探索的情况不断进行总结和完善；在上位法作出明确规定之后，应当及时作出必要的调整完善。

近年来，我们通过备案审查工作纠正处理了一些有关小区物业方面的地方性法规中存在的问题。司法部移送我们研究处理的地方性法规中，小区物业问题也是较为集中的一类。一些地方和公民、组织等提出，希望尽快修订《物业管理条例》。我们经审查认为，近年来，党中央对包括

物业服务管理在内的基层治理工作提出了新要求，民法典对物业服务合同及相关问题作出了规定，有关行政法规、地方性法规应当及时进行修订完善，贯彻自治、法治、德治相结合的精神，将物业服务管理有效融入基层治理体系，有效解决物业纠纷，提升居民生活品质，创造良好居住环境。经沟通，有关方面目前正在抓紧推进该条例的修订工作。

有的行政法规经修改公布后，一些公民通过备案审查系统对有关规定提出了关切和不同意见。我们经研究认为，相关修改内容不属于违反上位法的情形，而是需要有进一步的细化规定并做好宣传解读工作。我们已将有关情况和意见向制定机关法制工作部门予以转达。

## 六、加强制度和能力建设，夯实备案审查工作基础

以贯彻实施监督法、全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定为契机，持续推进备案审查制度和能力建设，为备案审查工作提供支撑和保障。

——完善备案审查制度机制。按照党中央有关精神和全国人大常委会有关决定的要求，健全与有关方面的衔接联动机制，充分发挥制度合力，提升备案审查整体效能。总结审查工作经验，研究制定《法规、司法解释审查工作程序》，细化完善审查工作流程，优化审查工作机制，为加强和改进备案审查工作提供工作指引和制度保障。

——推动地方人大全面开展备案审查工作。今年 10 月，我们在山东烟台举办备案审查工作培训班，推动地方人大常委会完善备案审查制度，提高备案审查能力和质量，推动备案审查工作高质量发展。完善备案审查案例指导制度，继续开展案例交流。支持地方人大探索开展乡镇

(街道)规范性文件备案审查工作。

——发挥基层立法联系点优势。就制定实施民营经济促进法、涉及不平等对待企业集中清理和有关审查研究工作等，通过基层立法联系点听取企业和基层群众的意见建议；赴上海虹桥、浙江安吉、广东江海、西南政法大学等联系点走访调研，进一步探索在备案审查工作中发挥基层立法联系点“民意直通车”作用的方式方法。

——加强备案审查理论研究和宣传工作。总结实践经验，开展备案审查理论研究工作。推动有关高校和研究机构加强相关理论研究、学科建设。在已有基础上，今年又有4个省级人大常委会与有关高校和科研机构分别设立备案审查研究中心或者研究基地。加强备案审查宣传解读工作，建立健全宣传解读工作机制。

## 七、继续做好香港、澳门两个特别行政区本地法律备案审查工作

全国人大常委会依照宪法和香港、澳门两个基本法规定的职权，对香港、澳门两个特别行政区立法机关制定的本地法律开展备案审查。2025年，收到香港特别行政区报送备案的本地法律49件，澳门特别行政区报送备案的本地法律18件。全国人大常委会有关工作机构依法及时对报送备案的本地法律进行审查。经初步审查，尚未发现两个基本法规定的需要将有关法律发回的情形。

对香港、澳门原有法律作出适应化修订，是中华人民共和国对香港、澳门恢复行使主权的必然要求。2025年7月25日，香港特别行政区宪报公布《2025年成文法（杂项规定）条例》，针对一些不切合香港特别行政区宪制地位的有关法律表述作出适应化修订。这是香港原有法律适应化工作的最新制度成果。2025年1月6日，澳门特别行政区公报公布《一九七六年至一九九三

年公布的若干法律及法令的适应化及整合》《一九九四年至一九九九年公布的若干法律及法令的适应化及整合》两部法律，标志着澳门原有法律适应化工作取得重大成果。香港、澳门两个特别行政区持续推进原有法律适应化工作，是履行两个基本法和全国人大常委会有关决定明确的宪制责任、落实依法治港治澳原则的重要举措，对维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序、完善特别行政区法律体系具有重要意义。

## 八、2026年备案审查工作的初步考虑

2026年是“十五五”规划开局之年。备案审查工作必须全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入贯彻习近平法治思想，适应建设更加完善的中国特色社会主义法治体系、建设更高水平的社会主义法治国家的新要求，不断提高备案审查工作质量和水平，更好发挥备案审查制度功效，推动备案审查工作高质量发展。

一是通过备案审查加强宪法法律实施和监督。充分发挥备案审查制度保障宪法实施、加强宪法监督的独特作用，在备案审查工作中注重深入开展合宪性涉宪性问题审查研究。围绕规范公权力、保护公民权利、保障和促进公平正义等方面加强合宪性审查工作，推动制定机关增强宪法自觉、加强宪法实施、履行宪法使命。

二是健全备案审查工作制度机制。完善备案审查工作情况报告、备案审查衔接联动、特别行政区本地法律备案审查等制度机制。总结备案审查实践经验，细化完善工作程序和审查标准。持续推进备案审查信息化、智能化建设，探索审查方式创新。研究论证制定备案审查专门法律。支持有关机关加强行政规范性文件备案审查。

三是加强审查监督工作。拓展人大备案审查范围，只要规范性文件的制定主体属于人大监督

对象，其制定的规范性文件都应当纳入人大常委会备案审查范围，接受人大监督。坚持问题导向，围绕民生保障、生态环境、基层治理等方面开展审查研究。围绕贯彻落实党中央工作部署和重要法律出台实施，组织开展专项审查和集中清理工作。

四是强化审查纠错功能。对备案审查中发现的合宪性、合法性问题，及时向制定机关提出审查意见、明确整改方向和时限。做好跟踪督促工作，对于纠错改正不到位不及时的，依法予以处理。对有的问题被纠正后，其他规范性文件存在相同或者类似问题的，通过备案审查工作督促、推动有关方面及时修改或者废止。

五是密切同地方人大的工作联系指导。召开备案审查工作座谈会，开展备案审查工作培训，推动地方人大常委会完善备案审查制度机制，提

高备案审查工作能力、质量和水平。继续开展案例交流指导，推动地方人大开展规范性文件法治化、规范化建设，支持地方人大探索开展乡镇（街道）规范性文件备案审查。

六是发挥备案审查制度延伸功效。备案审查工作中纠正改正的问题，对于新形势下推动立法工作高质量发展具有积极意义。密切同地方人大有关专门委员会、工作委员会的工作沟通，推动地方人大加强有关问题研究论证，促进制定机关在制定环节把好立法质量关。

七是加强相关理论研究和宣传工作。坚持法治自信，总结备案审查工作实践经验，推动构建自主的特色宪法监督理论体系和话语体系。推动相关学科建设，促进理论与实践融合发展。加强备案审查宣传解读工作，讲好备案审查故事，弘扬法治精神。