贵州省人大常委会主任会议关于提请审议

《贵州省各级人民代表大会常务委员会规范性

文件备案审查条例（草案）》的议案

省人大常委会：

为了贯彻落实党中央对备案审查工作的新部署新要求，健全规范性文件备案审查制度，加强备案审查能力建设，为全省各级人大常委会规范开展备案审查工作提供法律依据，省人大常委会法制工作委员会结合我省实际，经过深入调查研究，广泛征求意见，拟定了《贵州省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例（草案）》。《条例草案》已经2022年3月22日省十三届人大常委会主任会议第九十六次会议审议通过，现提请审议。

 省十三届人大常委会主任会议

 2022年3月 日

关于《贵州省各级人民代表大会常务委员会

规范性文件备案审查条例（草案）》

的说明

（2022年3月 日在省十三届人大常委会第三十一次会议上）

省人大常委会秘书长 李三旗

省人大常委会：

我受主任会议委托，现就《贵州省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例（草案）》（以下简称《条例草案》）作如下说明：

一、制定条例的必要性

规范性文件备案审查是宪法、法律赋予人大及其常委会的一项重要职权，是保障宪法、法律实施,维护国家法治统一的一项重要制度。为贯彻落实党中央对备案审查工作的新部署和新要求，适应备案审查工作新形势和新任务，健全规范性文件备案审查制度，加强备案审查能力建设，为全省各级人大常委会规范开展备案审查工作提供法律依据，制定条例是必要的。

**一是贯彻落实党中央决策部署和全面依法治国战略的内在要求。**党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央多次对备案审查工作作出重要决策部署。党的十八届三中全会提出，要进一步健全宪法实施监督机制和程序，健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。党的十八届四中全会提出,加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。党的十九大报告进一步提出,加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。全国人大通过了宪法修正案，对加强合宪性审查提出了要求；修改了立法法，进一步加强了备案审查制度和能力建设。因此，根据新形势、新任务制定条例，是贯彻落实党中央对备案审查工作的一系列决策部署，落实全面依法治国战略的内在要求。

**二是维护国家法治统一和人民群众合法权益，增强人大监督实效的客观要求。**规范性文件是为贯彻实施宪法、法律而形成的重要文件。对规范性文件进行备案审查是各级人大常委会依法履行法律监督职权的重要方式。制定条例，加强规范性文件备案审查工作，有利于维护宪法、法律权威和国家法治统一，从源头上预防和纠正公权机关的不当行为，维护人民群众合法权益，提高人大监督实效。

**三是适应新形势新要求，解决实际工作问题的现实需要。**党的十八大以来，党中央提出“有件必备、有备必审、有错必纠”的工作要求，备案审查工作由原来以登记备案为主进入了登记备案和审查纠错全面发展的新阶段。我省各级人大常委会尤其是市县级人大常委会规范性文件备案审查制度建设不够健全，现有的制度规范不够统一，在报备范围、工作程序、审查处理等方面都难以适应当前备案审查工作新形势新要求，迫切需要进一步加强备案审查制度和能力建设。另一方面，经过多年探索、创新和实践，我省备案审查工作形成的一些行之有效的制度和工作机制，有必要进一步总结成熟的做法和经验，以法规形式确立下来。

二、《条例草案》起草过程

按照省人大常委会2021年立法计划调研项目安排，法工委加强统筹谋划和组织领导，制定《条例草案》起草工作方案，成立起草工作小组，认真总结我省十多年来备案审查工作经验，梳理分析近年来备案审查工作遇到的重点难点问题，明确《条例草案》的立法思路及内容框架。先后赴甘肃、广东等省及六盘水等地开展调研，广泛听取各方面近年来备案审查工作开展情况，向省人大常委会主任会议提交了立法调研报告。今年年初，条例正式列入2022年立法计划审议项目，法工委认真参照全国人大常委会委员长会议通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》，并借鉴省外立法经验，到省高院、省检察院调研，听取意见建议，先后多次召开起草专班会议和专家论证会，在提高针对性、可操作性下功夫，形成了《条例草案》征求意见稿。2月初，将《条例草案征求意见稿》印发省人大各专门委员会、常委会有关工作机构，省政府、省监察委、省高院、省检察院、各市州、自治县人大常委会和市州人民政府等 50 多个单位征求意见。在充分吸取各方面意见的基础上，经反复研究修改形成了《条例草案》，并已经2022年3月22日省十三届人大常委会第九十六次主任会议审议通过。

三、《条例草案》主要内容

《条例草案》共四十条，主要就规范性文件报备范围、备案审查职责分工、审查标准、审查方式和工作程序、审查结果处理、反馈与报告等方面作了具体规定。

（一）界定规范性文件内涵。《条例草案》第二条明确规定，本条例所称规范性文件，是指本行政区域内有关国家机关依照法定权限和程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利、义务，具有普遍约束力，在一定时期内反复适用的文件。

（二）明确备案审查范围。按照党中央和全国人大常委会关于规范性文件备案“全覆盖”“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的备案审查范围”的要求，《条例草案》拓宽备案审查范围，将监察委员会、法院、检察院制定的规范性文件纳入报备范围。

（三）确定备案审查职责分工。为充分发挥人大专门委员会和常委会工作机构及备案审查工作机构的审查主体作用，根据立法法和我省地方立法条例的规定，条例草案第四条、第十六条、第二十一条和第二十六条明确了备案审查职责分工和沟通协调机制。

（四）统一审查标准。根据立法法和《法规、司法解释备案审查工作办法》有关规定，为统一审查标准，《条例草案》第十二条、第十三条、第十四条分别从政治性、合法性、适当性三个维度，以列举的方式具体规定了规范性文件违背法律法规规定和明显不适当等情形，明确、细化、统一了本省各级人大常委会对规范性文件进行审查的标准。

（五）增强审查纠错机制。为进一步增强制度刚性和监督实效，《条例草案》规定了三种纠错方式。一是，备案审查工作机构会同相关委员会提出意见，与规范性文件的制定机关沟通，建议制定机关修改或者废止（第二十九条）；二是，制定机关不自行修改或者废止的，备案审查工作机构、专门委员会、常委会其他工作机构可以向制定机关发函督促或者约谈制定机关有关负责人，要求制定机关限期报送书面处理意见（第三十条）；三是，制定机关仍不修改或者废止的，备案审查工作机构、专门委员会、常委会其他工作机构应当向主任会议提出予以撤销的议案或者建议，由主任会议决定提请常委会审议，常委会经审议后作出是否撤销的决定（第三十二条）。

（六）关于反馈与报告。针对审查要求和审查建议的处理结果，实行“首问负责”和“一个窗口”对外的机制，《条例草案》规定由备案审查工作机构牵头负责，向提起人反馈或者答复。按照全国人大的要求，地方各级人大常委会应当实现向本级人大常委会报告备案审查工作的全覆盖。为将本省各级人大常委会听取审议备案审查工作报告的做法制度化、规范化、常态化，《条例草案》规定县级以上人大常委会应当每年听取并审议上一年度备案审查工作情况的报告，并将备案审查工作情况的报告以适当方式向社会公开。

以上说明和《条例草案》，请予审议。

附：

贵州省各级人民代表大会常务委员会规范性

文件备案审查条例（草案）

目 录

第一章 总 则

第二章 备 案

第三章 审 查

第四章 处 理

第五章 反馈与报告

第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范和加强规范性文件备案审查工作，保障宪法和法律实施，维护国家法治统一，根据《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律、法规的规定，结合本省实际，制定本条例。

第二条 本省各级人民代表大会常务委员会对规范性文件的备案审查，适用本条例。

本条例所称规范性文件，是指本行政区域内有关国家机关依照法定权限和程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利、义务，具有普遍约束力，在一定时期内反复适用的文件。

内部工作制度、人事任免和表彰、向上级机关请示、报告等不具有普遍约束力、反复适用性的文件，不属于本条例所称的规范性文件。

第三条 规范性文件的备案审查应当坚持党的领导，保证党中央令行禁止，依照法定权限和程序，坚持有件必备、有备必审、有错必纠的原则。

第四条 县级以上人大常委会法制工作委员会或者常委会指定的工作机构（以下统称备案审查工作机构）负责规范性文件的接收、登记、分送、存档和备案审查等工作。

县级以上人民代表大会各专门委员会、常委会其他工作机构按照职责分工负责有关规范性文件的审查研究工作。

第五条 省人大常委会应当密切与市州、县级人大常委会的工作联系，加强对备案审查工作的业务指导，推动备案审查信息平台建设。

第六条 县级以上人大常委会应当加强与同级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院的协调联系，建立健全备案审查衔接联动工作机制，加强信息交流和工作协作。

第二章 备 案

第七条 下列规范性文件，应当报送本级人民代表大会常务委员会备案：

（一）省人民政府、设区的市、自治州人民政府制定的规章；

（二）县级以上人民政府以及以其办公厅（室）名义制定或者发布的决定、命令等规范性文件；

（三）县级以上监察委员会制定的指导、规范监察工作的规范性文件；

（四）县级以上人民法院、人民检察院制定的指导、规范审判、检察工作的规范性文件；

（五）其他依法应当报送的规范性文件。

第八条 下列规范性文件，应当报送上一级人民代表大会常务委员会备案：

（一）设区的市、自治州、县级人民代表大会及其常务委员会作出的决议、决定等规范性文件；

（二）设区的市、自治州人民政府制定的规章；

（三）乡、镇人民代表大会作出的决议、决定等规范性文件；

（四）其他依法应当报送的规范性文件。

第九条 规范性文件应当自公布之日起30日内报送备案。

报送备案的规范性文件，应当包括备案报告、规范性文件正式文本、说明等文件，并按照规定的格式装订成册，一式5份；电子文本应当符合规定格式标准和要求，通过备案审查信息平台同时报送。

第十条 备案审查工作机构应当自收到备案文件之日起5日内进行形式审查，对符合法定范围和程序、备案文件齐全、符合格式标准和要求的，予以接收并备案登记；对不符合法定范围和程序、备案文件不齐全或者不符合格式标准和要求的，退回并说明理由。

因备案文件不齐全或者不符合格式标准和要求被退回的，制定机关应当自收到退回通知之日起5日内按照要求重新报送备案。

第十一条 县级以上人大常委会办公厅（室）对制定机关的报送工作进行督促检查，并适时将迟报、漏报等情况予以通报。

每年1月31日前，规范性文件制定机关应当将其上一年度制定、修改和废止的规范性文件目录报送相应的备案审查工作机构，并附电子文本。

县级以上人大常委会办公厅（室）应当在每年3月底前向社会公布上一年度备案的规范性文件目录。

第三章 审 查

第十二条 县级以上人大常委会对规范性文件进行审查研究，发现规范性文件存在与党中央和省委的重大决策部署不相符或者与国家和省的重大改革方向不一致问题的，应当提出意见。

第十三条 县级以上人大常委会对规范性文件进行审查研究，发现规范性文件违背法律、法规规定，有下列情形之一的，应当提出意见：

（一）对只能制定法律的事项作出规定；

（二）未经授权，对只能制定行政法规、地方性法规的事项作出规定；

（三）超越法定权限，违法设定公民、法人和其他组织的权利与义务，或者违法设定国家机关的权力与责任；

（四）违法设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费，或者对法律、法规设定的行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费违法作出调整或者改变；

（五）与法律、法规的规定明显不一致，或者与法律、法规的立法目的、原则明显相违背，旨在抵消、改变或者规避法律、法规的规定；

（六）与上级或者本级人民代表大会及其常务委员会的决议、决定等规范性文件相抵触；

（七）违反授权决定，超出授权范围；

（八）违背法定程序；

（九）其他违背法律、法规规定的情形。

第十四条 县级以上人大常委会对规范性文件进行审查研究，发现规范性文件存在明显不适当问题，有下列情形之一的，应当提出意见：

（一）明显违背社会主义核心价值观和公序良俗；

（二）对公民、法人或者其他组织的权利和义务的规定明显不合理；

（三）因现实情况发生重大变化而不宜继续施行；

（四）其他明显不适当的情形。

第十五条 对规范性文件可以采取依职权审查、依申请审查、专项审查、移送审查等方式进行审查。

专门委员会、备案审查工作机构对规范性文件依职权主动进行审查。

第十六条 对备案登记的规范性文件，备案审查工作机构应当主动审查，同时分送有关专门委员会或者常委会其他工作机构进行审查研究。有关专门委员会或者常委会其他工作机构应当在15日内向备案审查工作机构反馈审查研究意见。备案审查工作机构结合主动审查情况及反馈的审查研究意见，作出审查意见，按程序报常委会办公厅（室）。

第十七条 县级以上人大常委会、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院认为规范性文件存在本条例第十二条、第十三条、第十四条所列情形的，可以向负责该规范性文件备案审查的县级以上人大常委会书面提出审查要求。

前款以外的其他国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民认为规范性文件存在本条例第十二条、第十三条、第十四条所列情形的，可以向负责该规范性文件备案审查的县级以上人大常委会书面提出审查建议。

第十八条 审查要求、审查建议应当写明要求或者建议审查的规范性文件名称、审查的事项和理由。审查建议人还应当写明真实准确的联系信息。

审查要求或者审查建议内容不完整的，备案审查工作机构应当在3日内告知审查提起人补充完整。

第十九条 审查要求由专门委员会、备案审查工作机构、常委会其他工作机构按照职责分工进行审查、提出意见。审查建议由备案审查工作机构进行研究，必要时，送有关专门委员会、常委会其他工作机构进行审查、提出意见。

专门委员会、备案审查工作机构、常委会其他工作机构应当自收到规范性文件的审查要求或者审查建议之日起2个月内完成审查工作。

第二十条 县级以上人大常委会可以对下列规范性文件进行专项审查：

（一）涉及党中央决策部署、重大改革和政策调整、人民群众切身利益和社会普遍关注的重大问题的；

（二）涉及法律、法规重要修改的；

（三）上级、本级人大及其常委会的决议、决定和本级人大常委会的监督工作计划要求进行专项审查的；

（四）在开展依职权审查、依申请审查、移送审查过程中发现可能存在共性问题的；

（五）其他需要进行专项审查的。

开展专项审查，应当制定工作方案，明确审查目的、审查范围及重点、审查标准、审查步骤等内容，并报常委会主任会议（以下简称主任会议）审议通过。备案审查工作机构会同有关专门委员会、常委会其他工作机构开展审查研究，并形成专项审查报告报送常委会。

第二十一条 对有关机关通过备案审查衔接联动机制移送人大常委会的规范性文件，由备案审查工作机构会同有关专门委员会、常委会其他工作机构进行审查。

向人大常委会报送备案的规范性文件，属于党委联合发文或者党的纪律检查机关联合发文的，可以通过备案审查衔接联动机制移送处理。

第二十二条 发现规范性文件的规定可能存在本条例第十二条、第十三条、第十四条规定情形的，县级以上人大常委会备案审查工作机构可以与制定机关沟通，或者采取书面形式对制定机关进行询问，制定机关应当在15日内作出说明。

第二十三条 对规范性文件进行审查研究时，可以通过召开座谈会、论证会、书面征求意见或者委托第三方研究等形式，充分听取有关国家机关、社会团体、企业事业组织、基层立法联系点、人大代表、专家学者以及利益相关方的意见。

第二十四条 对规范性文件进行审查研究，根据需要可以进行实地调研，深入了解实际情况。

第二十五条 备案审查工作机构、专门委员会、常委会其他工作机构在审查研究中认为有必要进行共同审查的，可以召开联合审查会议。

召开联合审查会议时，可以要求制定机关派员列席，就规范性文件制定依据、背景、目的等内容作出说明并回答询问。

第二十六条 县级以上人大常委会备案审查工作机构应当加强与专门委员会、常委会有关工作机构在备案审查工作中的沟通协调，适时向专门委员会、常委会有关工作机构了解开展备案审查工作的情况。

第四章 处 理

第二十七条 备案审查工作机构、专门委员会、常委会其他工作机构经审查研究，认为规范性文件存在本条例第十二条、第十三条、第十四条规定情形，需要予以纠正的，应当依法向制定机关提出书面审查意见，要求制定机关在30日内提出书面处理意见。

专门委员会、常委会其他工作机构提出书面审查意见前，应当征求备案审查工作机构的意见；备案审查工作机构提出书面审查意见前，应当征求有关专门委员会、常委会其他工作机构的意见。在审查研究过程中有较大意见分歧的，应当向主任会议报告。

第二十八条 省人民代表大会专门委员会、常务委员会法制工作机构和其他工作机构经审查认为，设区的市、自治州人民政府制定的规章有本条例第十二条、第十三条、第十四条规定情形的，应当将书面审查意见同时抄送省人民政府和该设区的市、自治州人民代表大会常务委员会。

第二十九条 备案审查工作机构、专门委员会、常委会其他工作机构提出书面审查意见前，可以与制定机关沟通，要求制定机关及时修改或者废止。

经沟通，制定机关同意对规范性文件予以修改或者废止，并书面提出明确处理计划和时限的，可以不再向其提出书面审查意见，审查中止。

第三十条 制定机关收到审查意见后逾期未报送书面处理意见的，备案审查工作机构、专门委员会、常委会其他工作机构可以向制定机关发函督促或者约谈制定机关有关负责人，要求制定机关限期报送书面处理意见。

第三十一条 制定机关按照书面审查意见对相关规范性文件进行修改、废止的，审查终止。

备案审查工作机构、专门委员会、常委会其他工作机构应当将审查情况向主任会议报告。

第三十二条 制定机关未按照书面审查意见对规范性文件及时予以修改、废止的，专门委员会应当依法向主任会议提出予以撤销的议案、建议，备案审查工作机构、常委会其他工作机构应当依法向主任会议提出予以撤销的建议，由主任会议决定提请常委会会议审议。

县级以上人大常委会会议审议撤销规范性文件的议案时，制定机关应当派人到会听取意见，回答询问。

县级以上人大常委会会议经过审议认为规范性文件应当撤销的，应当作出撤销的决定并向社会公布。

第三十三条 经审查研究，认为规范性文件不存在本条例第十二条、第十三条、第十四条规定问题，但存在其他倾向性问题或者可能造成理解歧义、执行不当等问题的，可以函告制定机关予以提醒，或者提出有关意见建议。

第三十四条 备案审查工作机构、专门委员会应当及时向制定机关了解有关规范性文件修改、废止或者停止施行的情况。

对修改后的规范性文件，规范性文件制作机关应当重新发文和公布，并按照规定报送备案。

第三十五条 规范性文件审查研究工作结束后，有关审查研究资料应当按照要求归档保存。

第五章 反馈与报告

第三十六条 对审查要求或者审查建议涉及的规范性文件审查结束后，由备案审查工作机构向审查要求或者审查建议的提起人进行反馈。

反馈采取书面形式，必要时也可以采取口头形式。对通过备案审查信息平台提出的审查建议，可以通过备案审查信息平台进行反馈。

第三十七条 对不属于人大常委会备案审查范围的规范性文件提出的审查建议，备案审查工作机构依照本条例移送有关机关研究处理的，可以在移送后向提出审查建议的公民、组织告知移送情况；不予移送的，可以告知提出审查建议的公民、组织直接向有权审查的机关提出审查建议。

第三十八条 县级以上人大常委会应当每年听取并审议上一年度备案审查工作情况的报告，并将备案审查工作情况的报告以适当方式向社会公开。

第六章 附 则

第三十九条 市、县级人民代表大会常务委员会可以根据本条例规定和本地实际情况，制定本级人民代表大会常务委员会备案审查工作具体办法。

第四十条 本条例自xx年xx月xx日起施行。