

海南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

(2021年6月1日海南省第六届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)

目录

- 第一章 总 则
- 第二章 备 案
- 第三章 审 查
- 第一节 审查程序
- 第二节 审查标准
- 第四章 处 理
- 第五章 保障措施
- 第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强规范性文件备案审查工作,履行宪法、法律赋予本省各级人民代表大会常务委员会的监督职责,保障宪法、法律实施,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护国家法制统一,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》等法律的有关规定,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进行规范性文件备案审查,适用本条例。

第三条 本条例所称规范性文件,是指在本行政区域内有关国家机关依照法定权限和程序制定,涉及公民、法人和其他组织的权利、义务,具有普遍约束力,在一定时期内可以反复适用的文件。

有关国家机关制定的内部工作制度,人事任免、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。

第四条 县级以上人民代表大会常务委员会应当按照有件必备、有备必审、有错必纠的原则,依照法定权限和程序开展规范性文件备案审查工作。

第五条 县级以上人民代表大会常务委员会应当加强规范性文件备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违法规范性文件,推动规范性文件备案审查工作科学化、规范化、信息化。

第六条 县级以上人民代表大会常务委员会法制工作委员会或者负责法制工作的机构(以下统称法制工作机构)负责报送备案的规范性文件的接收、登记、归档等备案和审查工作。

县级以上人民代表大会各专门委员会、常务委员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工作。

第七条 省人民代表大会常务委员会法制工作机构应当密切与市、县、自治县人民代表大会常务委员会的工作联系,对市、县、自治县人民代表大会常务委员会备案审查工作进行业务指导。

第二章 备 案

第八条 规范性文件制定机关应当加强规范性文件报送备案工作,建立健全工作制度,明确负责规范性文件报送备案工作的机构和人员。

第九条 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,海口市、三亚市和三沙市人民政府制定的规章;
- (二)县级以上人民政府制定、发布以及授权其办公厅(室)发布的决定、命令、规定、办法、细则、意见、通知、通告等规范性文件;
- (三)各级监察委员会制定的指导、

规范监察工作的规范性文件;

(四)各级人民法院、人民检察院制定的指导、规范审判、检察工作的意见、规定、办法、会议纪要等规范性文件;

(五)地方性法规授权制定的配套性规定以及地方性法规实施中具体应用问题的解释;

(六)其他应当报送本级人民代表大会常务委员会备案的规范性文件。

海口市、三亚市和三沙市人民政府制定的规章同时报送省人民代表大会常务委员会备案。

第十条 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)市、县(区)、自治县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)乡、镇人民代表大会作出的决议、决定等规范性文件;

(三)其他应当报送上一级人民代表大会常务委员会备案的规范性文件。

第十一条 规范性文件应当自公布之日起三十日内报送备案。

报送规范性文件备案,应当报送纸质文本和电子文本。

每年一月底前,制定机关应当将上一年度制定、修改、废止的规范性文件目录报送备案。

第十二条 规范性文件由制定机关的办公厅(室)负责报送备案。

报送备案时,应当将备案报告、政府令或者公告、有关修改或者废止的决定、规范性文件文本、说明等有关文件的纸质文本装订成册,一式五份,报送县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构。

电子文本应当通过省人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查信息平台报送,报送的电子文本应当符合规定的格式标准和要求。

第十三条 县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构应当自收到备案文件之日起七日内进行形式审查,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,予以接收并通过规范性文件备案审查信息平台发送电子回执;

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,以电子指令形式予以退回并说明理由。

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电子指令之日起十日内按照要求重新报送备案。

第十四条 县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构对接收备案的规范性文件进行登记、存档。

第十五条 县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构对制定机关的报送工作进行督促检查,对迟报、漏报等情况适时予以通报,并责令制定机关限期改正;制定机关拒不改正的,应当提出处理意见,经主任会议决定,建议其对相关责任人员依法给予处分。

第三章 审 查

第一节 审查程序

第十六条 县级以上人民代表大会常务委员会对规范性文件采取依职权主动审查、依申请审查、专项审查等方式进行审查。

海南省人民代表大会常务委员会公告

第81号

《海南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》已由海南省第六届人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2021年6月1日通过,现予公布,自2021年9月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会
2021年6月1日

第十七条 县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构应当对报送备案的规范性文件进行主动审查,同时根据职责分工送有关专门委员会、常务委员会有关工作机构进行审查。必要时,专门委员会、常务委员会工作机构可以进行联合审查。

第十八条 县级以上人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院认为应当报送本级人民代表大会常务委员会备案的规范性文件有本章第二节所列情形之一的,可以向本级人民代表大会常务委员会法制工作机构提出审查要求;县级以上人民代表大会常务委员会认为应当报送上一级人民代表大会常务委员会备案的规范性文件有本章第二节所列情形之一的,可以向该级人民代表大会常务委员会书面提出审查要求。

前款之外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为规范性文件有本章第二节所列情形之一的,可以向有权对该规范性文件进行备案审查的人民代表大会常务委员会书面提出审查建议。

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。

第十九条 县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构对审查要求、审查建议予以接收、登记,并依法进行审查。同时根据职责分工送有关专门委员会、常务委员会有关工作机构进行审查。必要时,专门委员会、常务委员会工作机构可以进行联合审查。

对不属于本级人民代表大会常务委员会备案审查范围的审查建议,由负责审查的专门委员会、常务委员会工作机构移送有权审查的机关处理,或者告知提出审查建议的有关机关、组织和公民向有权审查的机关提出。

第二十条 县级以上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可以对以下规范性文件开展专项审查:

- (一)涉及改革发展稳定大局、重大政策调整、人民群众切身利益和社会普遍关注的重大问题的;
- (二)涉及的法律、法规作出重要修改的;
- (三)上级、本级人民代表大会及其常务委员会要求进行专项审查的;
- (四)其他需要进行专项审查的。

在开展依职权主动审查、依申请审查过程中,发现可能存在共性问题的,可以一并对相关规范性文件进行专项审查。

第二十一条 县级以上人民代表大会常务委员会专门委员会、常务委员会法制工作机构和其他工作机构对规范性文件进行审查时,发现规范性文件可能存在本章第

二节所列情形之一的,可以要求制定机关在一定期限内说明有关情况,反馈意见或者提供相关材料,制定机关应当予以配合。

在对审查要求、审查建议进行审查时,根据需要可以与提出机关、组织或者公民沟通,询问有关情况,要求补充有关材料。

第二十二条 县级以上人民代表大会常务委员会专门委员会、常务委员会法制工作机构和其他工作机构对规范性文件进行审查时,可以通过座谈会、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。

第二十三条 县级以上人民代表大会常务委员会专门委员会、常务委员会法制工作机构和其他工作机构应当自收到规范性文件、审查要求或者审查建议之日起三个月内完成审查工作。

第二节 审查标准

第二十四条 对规范性文件进行审查,发现规范性文件存在与党中央决策部署不相符或者与国家改革方向不一致问题的,应当提出审查意见。

第二十五条 对报送备案的规范性文件进行审查,发现规范性文件违背法律、法规规定,有下列情形之一的,应当提出审查意见:

(一)违反《中华人民共和国立法法》,对只能制定法律、法规的事项作出规定;

(二)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;

(三)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和改变;

(四)与法律、法规规定明显不一致,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、法规规定;

(五)违反授权决定,超出授权范围;

(六)违反法定程序;

(七)其他违反法律、法规的情形。

第二十六条 对报送备案的规范性文件进行审查,发现规范性文件存在明显不当问题,有下列情形之一的,应当提出审查意见:

(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。

第四章 处 理

第二十七条 县级以上人民代表大会常务委员会专门委员会、常务委员会法制工作机构和其他工作机构经审查,认为规范性文件存在本条例第三章第二节规定情形,需要予以纠正的,应当依法向制定机关提出书面审查意见,要求制定机关在两个月内提出书面处理意见。

县级以上人民代表大会常务委员会专门委员会、常务委员会有关工作机构提出书面审查意见前,应当征求法制工作机构的意见;法制工作机构提出书面审查意见前,应当征求有关专门委员会、其他工作机构的意见。在审查过程中有较大意见分歧的,应当向主任会议报告。

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,设区的市人民政府制定的规章有本条例第三章第二节规定情形的,应当将书面审查意见同时抄送省人民政府和该设区的市人民政府人民代表大会常务委员会。

第二十八条 县级以上人民代表大会常务委员会专门委员会、常务委员会法制工作机构和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。

第二十九条 制定机关收到审查意见后逾期未报送书面处理意见的,提出审查意见的专门委员会、法制工作机构或者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 制定机关按照审查意见对规范性文件进行修改、废止的,审查终止。

县级以上人民代表大会常务委员会、常务委员会法制工作机构和其他工作机构应当将审查落实情况向主任会议报告。

对修改的规范性文件,制定机关应当重新公布;对废止的规范性文件,制定机关应当公布废止决定。重新公布的规范性文件废止决定应当依法报送备案。

第三十一条 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,县级以上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应当依法向主任会议提出予以撤销或者要求制定机关予以修改、废止的议案、建议,由主任会议决定提请常务委员会会议审议。

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,设区的市人民政府制定的规章有本条例第三章第二节规定的情形而制定机关不予修改、废止的,可以向主任会议提出报告,由主任会议决定是否转交省人民政府或者该设区的市人民政府人民代表大会常务委员会处理。

第三十二条 县级以上人民代表大会常务委员会专门委员会、常务委员会法制工作机构和其他工作机构在规范性文件审查结束后三十日内,应当将审查情况向提出审查要求的国家机关或者提出审查建

议的有关机关、组织和公民反馈,并可以适当方式向社会公开。

第五章 保障措施

第三十三条 县级以上人民代表大会常务委员会应当加强规范性文件备案审查工作机构和队伍建设,完善工作机制,配备专业人员,加强人员培训,提高工作能力。

第三十四条 县级以上人民代表大会常务委员会应当建立健全人民代表大会常务委员会法制工作机构应当每年向人民代表大会常务委员会法制工作机构提出书面审查工作报告的情况,由常务委员会会议审议。

第三十五条 县级以上人民代表大会常务委员会专门委员会、常务委员会有关工作机构向法制工作机构提供备案审查工作情况,由法制工作机构汇总起草工作报告,经征询专门委员会、常务委员会其他工作机构意见后按规定上报。

备案审查工作情况报告的内容一般包括:接收备案的情况,开展依职权主动审查、依申请审查和专项审查的情况,对规范性文件纠正处理的情况,开展备案审查制度和能力建设的情况,对下级人民代表大会常务委员会备案审查工作进行业务指导的情况,下一步工作建议和安排等。

第三十六条 县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构应当督促制定机关履行规范性文件报送备案的职责,及时了解规范性文件报送备案的有关情况。

县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构应当建立规范性文件备案审查工作情况的沟通协调工作机制,并定期汇总、统计规范性文件的审查工作情况和数据。

第三十七条 县级以上人民代表大会常务委员会应当建立社会各方面有序参与规范性文件备案审查工作机制,畅通公民、法人和其他组织提出审查建议的渠道。

县级以上人民代表大会常务委员会可以建立备案审查工作专家咨询制度,聘请专家学者和实务工作者等担任咨询专家,参与备案审查工作。

在审查过程中,可以委托有关高等院校、科研机构、行业协会等对规范性文件进行研究,提供参考意见。

第三十八条 县级以上人民代表大会常务委员会法制工作机构应当加强与同级党委、人民政府负责规范性文件备案审查的工作机构的联系沟通,建立健全备案审查衔接联动工作机制,加强信息共享与工作交流合作。

第六章 附 则

第三十九条 本条例自2021年9月1日起施行。2000年9月29日海南省第二届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过的《海南省人民代表大会常务委员会审查备案规章的规定》同时废止。

加强规范性文件备案审查 切实维护国家法制统一

——《海南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》解读

省六届人大常委会第二十八次会议于6月1日表决通过了《海南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》(以下简称条例),于2021年9月1日起施行。条例的颁布实施将为本省各级人民代表大会常务委员会履行宪法、法律赋予的监督职责,保障宪法、法律实施,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护国家法制统一,提供有力的法治支撑。

一、加强备案审查制度建设,制定本条例十分必要

规范性文件备案审查是宪法法律赋予县级以上人大常委会的一项重要监督职权,是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的宪法性制度安排。宪法规定,县级以上地方各级人大常委会监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作;撤销本级人民政府不适当的决定和命令;撤销下一级人大不适当的决议。立法法第五章“适用与备案审查”、监督法第五章“规范性文件的备案审查”都对县级以上地方各级人大常委会开展备案审查工作作出了规定。根据上述规定,我省先后于2000年和2014年制定了《海南省人民代表大会常

务委员会审查备案规章规定》和《海南省人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查工作规程》,为开展备案审查工作提供了法律和制度依据。

党的十八大以来,党中央高度重视宪法实施监督,强调加强备案审查工作。党的十八届四中全会明确提出,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,依法撤销和纠正违法违宪的规范性文件。党的十九大提出,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。党的十九届四中全会再次提出,加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违法违宪的规范性文件。2020年,党中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》中进一步明确提出,加强备案审查制度和能力建设,实现有件必备、有备必审、有错必纠。完善备案审查程序,明确审查范围、标准和纠正措施。强化对地方各级人民政府行政规范性文件、地方各级监察委员会监察规范性文件的备案审查。将地方人民法院、人民检察院制定的规范性文件纳入本级人大常委会备案审查范围。

按照党中央的部署要求,2019年12月,全国人大常委会委员长会议审议通过《法规、司法解释备案审查工作办法》,

明确要求地方各级人大常委会参照该办法对本级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院等国家机关制定的有关规范性文件进行备案审查。2020年7月,省委通过的《中共海南省委关于加强和改进新时代人大工作的意见》也明确要求,加强备案审查制度建设和能力建设,做到“有件必备、有备必审、有错必纠”。建设全省统一的备案审查信息平台,把各级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院的规范性文件纳入备案审查范围。建立健全人大常委会听取和审议备案审查工作情况报告制度。

按照党中央的统一部署、全国人大常委会和省委的要求,为适应新时代对备案审查工作提出的新任务、新要求,及时总结近年来备案审查工作积累的新做法、新经验,加强备案审查制度建设,制定条例是十分必要的。

二、履行备案审查监督职权,制定条例意义重大

新时代推进全面依法治国,必须更加坚定维护宪法尊严和权威,加强宪法实施和监督。宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。我国宪法发展历程说明,只要我们切实尊重和有效实施宪法,

党和国家事业就能顺利发展。反之,如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏,党和国家事业就会遭受挫折。党中央提出:“加强备案审查工作是完善宪法监督制度的基础和重要着力点。”作为一项宪法性制度设计,备案审查是宪法法律赋予人大及其常委会的重要监督职权,是符合中国国情、具有中国特色的宪法监督制度,是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的重要制度保障。2000年以来,省人大常委会加强备案审查制度建设,建立健全工作机构,加强备案审查工作力度,备案审查工作取得了一定积极成效。但是,我省规范性文件备案审查工作仍然存在重视程度不够、备案审查制度和程序不够健全、备案审查范围过窄、审查程序 and 标准需要进一步细化等问题,特别是市县人大普遍没有设立备案审查工作机构,备案审查工作人员配备不足、工作能力有待提高。因此,制定一部新的备案审查条例将为新形势下解决实际问题中存在的突出问题、全面推进备案审查工作发挥重要的推动作用。此外,我省正在加快推进自由贸易港建设,各级人大、政府在改革创新过程中制定大量的规范性文件,更加需要通过备案审查加强法律监督,确保重大改革于法有据,维护国家法制统一,保障党中央和省委的各项改

革决策和措施得到正确贯彻落实。

三、条例的主要内容

(一)明确有件必备、有备必审、有错必纠的工作原则

条例第四条明确规定,县级以上人大常委会按照有件必备、有备必审、有错必纠的原则,依照法定权限和程序开展规范性文件备案审查工作。有件必备、有备必审、有错必纠是党中央对新时代备案审查工作提出的新要求。开展备案审查工作应当坚持有件必备。“备”即备案。备案是指规范性文件制定后,制定机关按照法定程序将文件文本报送有权机关存查备案。备案不影响规范性文件的生效,它是法律规定的一项程序性义务,是有权机关监督权的体现。具体负责接收备案的工作机构必须依法履行职责,监督制定机关按照规定方式、内容和期限做好报送备案工作。坚持有件必备才能实现备案全覆盖。开展审查工作应当坚持有备必审。“审”即审查,审查是有权机关对所监督对象制定的规范性文件进行核查、判断的行为,是有权机关行使监督权的主要内容和必要程序。通过审查,才能发现并纠正被审查的规范性文件存在的问题。有备必审就是要求备案的规范性文

件都必须接受审查监督。开展审查工作应当坚持有错必纠。有错必纠即发现了错误一定要纠正,其核心要义是违法必究。宪法规定,一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。有错必纠是保障法律实施,维护法律权威、尊严的要求。

(二)明确人大专门委员会、法制工作机构和常委会其他工作机构备案审查工作职责

条例明确规定,本省各级人大常委会进行规范性文件备案审查,适用本条例。明确规定县级以上人大常委会应当加强规范性文件备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违法规范性文件。在制度和能力建设方面,县级以上人大常委会应当主动适应新形势新任务新要求,贯彻落实党中央的统一部署、全国人大常委会和省委的要求,认真履行宪法法律赋予的法律监督职责;要加强备案审查工作机构和队伍建设,加强备案审查工作的统筹协调并建立工作机制,组织协调各专门委员会、常委会工作机构开展备案审查工作,明确各专门委员会、常委会工作机构之间的职责分工;要引导社会各界方面有序参与该项工作,特别是发挥专业机构和人员的作用,加强与制定机关沟通协调,促进备案审查工作开展。

下转 A05 版