

地方各级人大常委会规范性文件 备案审查工作调研分析

——以 H 省为例

张卉芳^{1,2}

(1. 河北师范大学 教育学院, 石家庄 050024; 2. 唐山学院 文法学院, 河北 唐山 063000)

摘要:规范性文件备案审查是维护法律尊严、保障法律实施、保证国家法制统一和维护人民群众合法权益的宪法性制度。宪法、法律和相关地方性法规从不同层面为地方各级人大常委会规范性文件备案审查提供了制度遵循。文章在对 H 省各级人大常委会规范性文件备案审查工作开展跟踪调研的基础上,剖析了省、市、县不同层面在备、审、纠不同环节存在的问题,并就完善地方各级人大常委会规范性文件备案审查工作机制提出了对策建议。

关键词:地方;人大常委会;规范性文件;备案审查

中图分类号:D033 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2024)02-0057-08

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2024.02.008

Research and Analysis on the Filing and Examination of Normative Documents by the Standing Committees of Local People's Congress at All Levels: A Case Study of H Province

ZHANG Huifang^{1,2}

(1. College of Education, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China;

2. School of Literature and Law, Tangshan University, Tangshan 063000, China)

Abstract: The filing and examination of normative documents is a constitutional system that upholds the dignity of the law, ensures the implementation of the law, guarantees the unity of the national legal system, and protects the legitimate rights and interests of the people. The Constitution, laws, and relevant local regulations provide institutional guidance for the filing and examination of normative documents by the standing committees of local people's congresses at different levels. Based on a comprehensive research on the filing and examination of normative documents by the standing committees of local people's congresses at various levels in H Province, this article analyzes the problems that exist at different stages of filing, examination, and rectification at the provincial, municipal, and county levels. It also provides suggestions for improving the mechanism for the filing and examination of normative documents by the standing committees of local people's congresses.

基金项目:2021 年度河北省社会科学发展研究课题(20210401012)

作者简介:张卉芳(1980—),女,河北唐山人,副教授,博士研究生,研究方向为法学理论。

Key Words: local; the standing committee of the people's congress; normative documents; filing and examination

规范性文件,一般指具有公共管理职能的特定主体制发的具有约束和规范人的行为性质的文件。规范性文件备案审查制度是指国家机关通过“备案”和“审查”相结合的方式对规范性文件进行监督的制度^[1]。党的十八届三中全会和四中全会、十九届二中全会、中央全面依法治国工作会议、中央人大工作会议和党中央有关文件均对此提出了明确要求,强调要不断完善宪法监督制度,提高合宪性审查、备案审查能力和质量。党的二十大进一步强调要“完善和加强备案审查制度”。

地方各级人大常委会(“人大”即“人民代表大会”,“常委会”即“常务委员会”)规范性文件备案审查工作是备案审查制度的有机组成部分。对于 H 省 13 个设区市和直管县、24 个县区的人大常委会规范性文件备案审查工作,笔者曾参与专项执法检查并开展了 4 年的跟踪调研,获得了较为丰富的一手材料,从中也发现了一些问题,现提出完善建议,旨在为 H 省各级人大常委会规范性文件备案审查工作的改进和优化提供参考。

一、人大常委会规范性文件备案审查的理论基础

现有人大常委会规范性文件备案审查制度以习近平法治思想为指导,其理论基础蕴含在宪法学、法理学、法社会学乃至立法技术要求之中,法律体系严密协调、法的运行顺畅稳定、人民利益捍卫守护是此制度的价值体现和内在逻辑。

(一)维护法律体系的权威

法律体系通常指由一个国家的全部现行法律规范分类组合为不同的法律部门而形成的有机联系的统一整体^[2]。从法理学和立法技术的角度而言,理想化的法律体系应达到门类齐全、结构严密、内在协调的要求^[3]。其中,门类齐全指部门法律全面,法律规范广泛覆盖,在经济社

会生活中没有条块的缺失;结构严密是对法的组织结构的阐述,要求整个法律体系乃至每一个法律部门内部都由一系列法规、细则等构成完整的结构;内在协调则有三条标准,即一切法律部门服从根本法并与其保持协调一致,法律部门之间保持协调一致,法律部门内部保持协调一致。

中国特色社会主义法律体系于 2011 年初步形成,它以宪法为根本遵循,由民商法、刑法、行政法、诉讼法等多个法律部门组成。法律、行政法规、地方性法规等各层次立法虽由不同主体按照宪法和法律规定的权限制定,具有不同效力,但都是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分,共同构成一个完整的统一体。法律体系形成 10 多年来,始终秉承开放和发展理念,与时俱进。

全国人大常委会法工委指出,规范性文件备案审查工作应对审查对象进行政治性、合法性、适当性三重审查^{[4]108}。政治性审查是备案审查的第一步,旨在确认审查的规范性文件内容是否与党的重大方针政策、决策部署以及国家重大改革方向一致^[5];合法性审查首先是合宪性审查,而后是根据上位法优于下位法、特别法优于普通法、新法优于旧法等原则,对规范性文件进行审查;适当性审查主要考察规范性文件内容合理与否,主要依据比例原则审查规范性文件的主体是否超越法定权限,相关内容是否违反社会的核心价值、是否脱离实际等。近年来,经济社会发展日新月异,规范性文件的数量经历了爆发式增长。作为具有约束力的规则,规范性文件既是法律体系不可割裂的组成部分,也是法律体系的延伸,其丰富性在很大程度上达到了法律体系“门类齐全”的要求,而规范性文件备案审查则是对我国法律体系“结构严密”和“内在协调”的有力保障。

(二)夯实法的运行基础

所谓法的运行,是指法从创制到实施的过

程,也是一个由法的效力到实效再到实现的过程。法的创制就是立法,法的实施则包括法的遵守(守法)、法的执行(执法)、法的适用(司法)、法律监督等主要环节。法的运行是对一国法治状况进行总体描述的概念,也是法社会学、法理学领域十分重要的概念^[6]。我国依法治国十六字方针“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”即是对法的运行的立体诠释。当前,法的运行是世界各国法治发展的主题^[7]。

立法是法的运行的起点,是依法治国的基石。为保障立法质量,《立法法》^①提出了科学立法、民主立法、依法立法的准则。科学立法是指立法过程满足规则形成的时间和程序规律,内容也符合法律调整事务的客观规律;民主立法是指在立法过程中进行充分的调研和论证,广泛集中民智、汇集民意,使法律真正体现和表达人民的意志;依法立法则是指立法要遵循党的路线、方针、政策,符合宪法精神,维护国家法制统一。

规范性文件一部分属于立法的范畴、一部分具有与法类似的规范性作用。立法的过程是开放的,规范性文件的形成过程则更加开放多元。由于目前规范性文件井喷式增长,所以更加需要强化立法监督。在监督内容上,既要规范性文件制定活动的权限和程序的合法性进行监督,又要对规范性文件中的内容进行监督,坚决维护立法的统一。而且规范性文件是宪法、法律内容及具体操作规程的细化阐释,内容的解读不能随意扩大、缩小,操作规程的规定不能走形、变味,这是保障宪法、法律在全国范围统一实施的基础。法律是治国之重器,良法是善治之前提,可以说,没有有效的立法监督,就没有真正的现代法治,开展规范性文件备案审查夯实了法的运行基础。

(三)保护人民的合法权利

法是以权利和义务为内容的规则的总称,

在概念和原则之外,法的最基本要素是规则。每一规则由假定、行为模式、法律后果三部分构成,是规定权利和义务、指引法律后果的准则。法作为人的行动守则,与道德最大的不同在于其拥有国家强制力的保障和支撑,因而,良善之法能够较好地分配社会权利并有效保障各项权利,恶法则反之。

法是国家意志的规范化和制度化体现,我国是社会主义国家,人民当家作主,因此立法以人民利益作为根本价值取向,代表着最广大人民的利益和愿望。习近平总书记强调:“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。”^[8]

当下,我国社会主要矛盾已经发生转化,为更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要,规范性文件既是刚需也是保障。国家的一切权力属于人民,而行使国家权力的机关是全国人大和地方各级人大。因而,各级人大开展规范性文件备案审查工作,其本质是人民开展立法监督,其效果是保障最广大人民的根本利益。鉴于每一规则背后都有可能蕴含着权利损益的法律后果,故规范性文件的质量问题将具体影响到每一位公民的权利保全,因而,规范性文件备案审查成为法律质量控制的重要环节,特别是地方各级人大常委会备案审查工作的开展,是保障立法统一、保护人民利益的“最后一公里”。

二、地方各级人大常委会规范性文件备案审查的制度依据

对规范性文件开展备案审查工作是地方各级人大常委会的一项重要职权,将其作为制度的法律依据是1954年我国出台的首部《宪法》,而2000年《立法法》的颁布则是该制度正式确立的具体标志^{[4]13}。《宪法》《地方组织法》《立法

① 即《中华人民共和国立法法》的简称。后文所提法律名称均为简称,比如,《中华人民共和国宪法》简称为《宪法》;《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》简称为《地方组织法》;《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》简称为《监督法》。

法》《监督法》和相关地方性法规均从不同层面为地方各级人大常委会规范性文件备案审查提供了坚实的制度支撑。

(一)《宪法》依据

规范性文件备案审查是一种宪法性制度。1954 年我国出台首部《宪法》，即确立了以对规范性文件的改变、撤销为主要内容的立法监督制度，规定地方各级人大有权改变或者撤销本级人民委员会不适当的决议和命令；县级以上人大有权改变或撤销下一级人大不适当的决议以及下一级人民委员会不适当的决议和命令。1982 年颁布的《宪法》确立了以全国人大及其常委会为核心的统一分层次的立法体制和立法监督制度，确定了由宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章等不同位阶效力法律文件组成的立法体系，为规范性文件备案审查制度的建立提供了宪法依据和制度基础^[4]¹⁵。历经多年发展，现行《宪法》第 99 条、104 条分别规定：县级以上的地方各级人大有权改变或者撤销本级人大常委会不适当的决定；有权撤销本级人民政府的不适当的决定和命令；有权撤销下一级人大的不适当的决议。这为规范性文件备案审查制度提供了宪法遵循。

(二)《地方组织法》依据

1979 年我国出台了《地方组织法》，第一次规定了地方性法规的制定和备案要求。规定县级以上地方人大有权改变或者撤销本级政府、下一级人大和政府的决议、命令；县级以上地方人大常委会有权改变或者撤销下一级人大不适当的决议；人民公社、镇人大有权改变或者撤销人民公社管委会、镇政府不适当的决议和命令。《地方组织法》经历 6 次修正后，地方立法制度和立法监督制度基本形成。现行《地方组织法》第 11 条、12 条、50 条分别对地方人大及其常委会规范性文件备案审查作出规定，主要涉及县级以上的地方各级人大的审查和撤销权，乡、民族乡、镇的人大的审查和撤销权，以及县级以上的地方各级人大常委会的审查和撤销权。前述撤销权主要覆盖不适当的决议、决定和命令等，进一步明确了地方各级人大及其常委会的立法

监督职责。

(三)《立法法》依据

2000 年 3 月《立法法》颁布，设置了“适用与备案”专章，详细规定了规范性文件备案审查制度，对备案审查的原则和程序作出了一系列具体规定。《立法法》的出台标志着我国规范性文件备案审查制度的正式确立。此外，经过 2015 年和 2023 年的两次修改，《立法法》将地方立法权扩大至所有的设区市，使得规范性文件体系更加庞大、备案审查程序更加完善。如，规定人大专门委员会和常委会工作机构对报送备案的规范性文件进行主动审查；又如，进一步明确了纠错程序。现行《立法法》设置了第五章“适用与备案审查”专章，其第 98 条至 130 条分别从立法位阶的确定与效力、备案审查的主体、备案审查的范围、备案审查的程序等方面进行规范，为规范性文件备案审查制度提供了立体的法律支撑。

(四)《监督法》依据

2006 年我国出台《监督法》。该法首次使用“规范性文件备案审查”术语，并设置专章，用第 28 条至 33 条共 6 个条文具体规范了相关内容。《监督法》除进一步完善备案审查程序外，主要是扩大了规范性文件的审查范围：一是将 2000 年《立法法》审查范围以外的地方国家机关制定的决议、决定、命令等规范性文件纳入备案审查范围；二是将最高人民法院、最高人民检察院作出的司法解释纳入备案审查范围。《监督法》补充明确备案审查的对象和程序、进一步明确规范性文件备案审查制度的内涵是对立法监督制度的完善。

(五)地方法依据

2015 年《H 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《H 省备案审查条例》)出台。由于主要立法依据的调整，2020 年初，在对全省 13 个市和省直管县充分调研的基础上，H 省参照全国人大常委会出台的《法规、司法解释备案审查工作办法》对上述条例进行了全面修订。修订后的《H 省备案审查条例》，在全国率先将“一委两院”制发规范

性文件纳入备案审查范围,并细化了12项审查标准,明确了开展备案审查工作的部门职责。条例的内容覆盖了规范性文件备案的主体、范围、程序、责任等各个方面,共26条。《H省备案审查条例》推进了相关工作有法可依、有章可循,实现了以制度推动备案审查工作高质量开展,为省内各级人大常委会备案审查工作的开展提供了有效的制度保障和法律支撑。

三、地方各级人大常委会规范性文件备案审查存在的现实问题

H省人大常委会开展规范性文件备案审查工作起步较早,在多个领域开展工作创新并取得了良好效果。在制度建设方面,不但出台并及时修订了《H省备案审查条例》,还制定了《H省人大常委会规范性文件备案审查工作规程》等系列文件来细化各个操作环节。在方法创新方面,充分发挥立法监督职能,对全省各市县人大常委会备案审查情况开展执法检查。在信息化建设方面,搭建覆盖广泛的备案审查智能辅助平台,实现了备案审查平台省市县乡四级联通。在规范管理方面,率先实现了省市县三级人大备案审查工作向同级人大常委会报告制度全覆盖。但总体而言,全省各级、各地方开展备案审查工作情况和效果差异较大,备案审查工作“上热中温下冷”的局面没有得到根本扭转。同时,备案审查中备、审、纠各环节仍存在不同程度的问题,有较大提升空间。

(一)省市县不同层面备案审查工作开展得不平衡

在市县层面,虽然普遍出台了备案审查相关规范性文件,形成了向同级人大常委会报告制度,但与省相比或它们之间相比差距仍然十分显著。

1. 对备案审查工作重视程度和理解深度差异大

经全省备案审查工作执法检查 and “回头看”前后两轮梳理,发现部分市人大常委会开展工作积极主动,推动了备案审查工作走深走实。但较多的市县仍存在报备不规范、审查重形式

等问题,未能将备案审查工作与人大常委会其他职能摆在同等位置;多数县人大常委会备案审查工作尚处于起步阶段,有的地方对备案审查工作重视不够,特别是对党的十八大以来的中央有关精神和要求理解不透彻、认识不到位、把握不准确。

2. 市县层面备案审查机构和人员设置不合理

目前,H省内全部市级人大常委会均已设立了备案审查专门机构,但各“专门机构”实际上还要承担人大其他工作,这种现象较为普遍,致使其难以集中精力进行备案审查。在县级层面,“一人委”,即一名工作人员承担一个工委全部工作的情况较为突出,导致已明确设置备案审查专职人员的县区往往是一个人承担数项工作,形成了备案审查工作越向基层越薄弱的局面。

3. 各地备案审查工作成效不高

尽管H省在全国率先实现了省市县三级人大备案审查工作向同级人大常委会报告制度全覆盖,但从报告的内容可以看出,各市或各县区备案文件总量、审查质量和纠错数量存在较大差异。比如,同一年各县区备案文件总量从几十件、十几件到几件不等,甚至省会下辖县区有零备案情况;县级层面纠错能力不强,仅个别县区有纠错记录。通过访谈了解到,有的地方人大常委会工作人员对备案审查职责理解不透彻,认为备案审查的规范性文件总量越少,承担的责任就越小。此外,全省备案审查智能辅助平台建成后,个别地方始终未能有效履行维护责任,造成当地信息平台处于瘫痪状态。

(二)备、审、纠不同环节备案审查工作有短板

为扎实推进规范性文件备案审查工作,中央提出了“有件必备、有备必审、有错必纠”的工作总要求。综观H省备案审查工作,在备、审、纠各方面还存在短板。

1. 各地不同程度存在报备不及时、不规范等问题

一方面,“规范性文件”界定不清是构成报

备不利的深层原因。尽管《H 省备案审查条例》第 2 条规定:“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。”但这一界定不能完全解决实践中文件的辨析问题,如对于党政联合制发的规范性文件能否纳入备案审查范围^[9]、“一府一委两院”的哪些文件应归入备案审查范围尚存在较大争议。另一方面,由于存在前述深层次问题和重视程度不足等,部分规范性文件制定机关“重发文轻报备”,且“一委两院”的报备工作普遍处于起步阶段,迟报、漏报、少报、不报的情况仍然存在。

2. 部分地方人大常委会“重备案轻审查”的情况较为严重

重庆市人大常委会备案审查工作委员会课题组受全国人大常委会委托进行专项研究,在前述标准基础上进行了延伸,进一步提出对规范性文件按照形式审查、政治性审查、合法性审查、适当性审查四项标准进行审查。除需要遵循审查的四项标准外,不同类型的规范性文件,如人大及其常委会的规范性文件、行政规范性文件、司法和监察规范性文件由于发文主体和文件性质有较大差异,其审查重点也应有所区别。因此,规范性文件备案审查工作遵循的是一个多元、复合的审查标准体系,专业性强、复合性高、工作量大,且精力投入不易衡量,属于“良心活儿”。调研中发现,市县人大常委会相关工作人员普遍存在能力水平不高、精力不足、有畏难情绪等情况,形成了“重备案轻审查”的现象,因此,审查过程有待进一步规范,审查质量也有待进一步提高。

3. 市县人大常委会纠正不力的情况比较普遍

市县人大常委会普遍存在制度不自信、纠错底气不足的问题,部分审查意见未能得到制定机关的高度重视和落实整改,因此纠正机制的刚性需要进一步加强。笔者 2023 年曾对 H 省上一届(2018—2022 年)人大常委会备案审查工作相关数据进行统计,结果发现,5 年间省

人大常委会共接收制定机关报送备案的各级各类规范性文件 565 件,其中,通过依职权审查、依申请审查等方式,审查和纠正存在合法性、适当性等问题的有 8 件,通过专项审查和移送审查等方式,推动修改和废止的有 200 余件;同样,笔者重点对一市级人大常委会其中一届(2017—2021 年)备案审查工作进行考察,发现所有报备的 134 件规范性文件虽经过自查、梳理与归档,但仅提出了 1 条审查意见。笔者又对收集到的 2021 年全省多个市县的备案审查工作报告进行梳理,发现其中 7 个市级人大常委会全年共收到制定机关报送备案的各级各类规范性文件 156 件,均未提出纠错建议;县级层面更是鲜有提出审查建议。根据对人员力量配备和文件撰写规范性等要素的考量结果发现,基层文件的规范程度一般弱于省级,但 H 省并未出现市县文件纠错数量高于省级的情况,这从另一方面表明市县人大常委会一定程度上存在纠错底气不足的问题。

四、完善地方各级人大常委会规范性文件备案审查工作机制的若干建议

国家于 2000 年正式确立规范性文件备案审查制度,H 省于 2015 年出台备案审查条例,截至目前,H 省全面开展备案审查工作不足 10 年。根据事物的发展规律,一方面,制度本身需要经历产生、发展、成熟各个阶段;另一方面,作为一种自上而下的宪法性制度,在大众认知角度也需要经过了解、理解、掌握的过程。因而,地方各级人大常委会规范性文件备案审查工作需要经历逐步完善的过程。在 H 省历年备案审查工作报告和执法检查报告中曾多次提及“要加强制度机制建设”的相关建议,因而本研究以 H 省实践经验为基础,从完善工作机制方面提出若干建议。

(一)强化省、市、县不同层级备案审查工作的统筹管理

1. 建立备案审查工作研究机制

H 省为有效推进备案审查工作的开展,先后出台了《备案审查工作参考资料汇编》《规范

性文件备案形式审查工作规程》《关于加强对市县人大备案审查工作指导的若干意见》等相关文件,在实践中起到了重要的指导和规范作用。但对备案审查理论的研究仍有盲点,因此H省相关研究的系统性和持续性有待增强,建议建立地方专项研究机制,研究领域包括但不限于如下几个方面:一是基准研究,即对规范性文件是否应当纳入备案范围、文件撤销或纠正的准则和尺度开展进一步研究;二是规程研究,细化现行备、审、纠各环节程序,进一步加强制度的制约性和有效性;三是案例研究,根据H省内真实审查结果将典型案例编纂成案例集,定期发布并开展案例剖析工作;四是文本研究,对省、市、县历年备案审查工作报告及执法检查报告开展文本研究,进行数据研判,挖掘共性规律,推广优秀经验。

2. 完善备案审查工作培训机制

多年来,H省以会议和培训班等形式面向省内各市县备案审查工作人员开展备案审查制度宣传和培训活动,并对其他培训形式进行了有益的创新尝试,但近几年受新冠疫情影响,部分好的想法和做法尚未全面推行。现结合H省工作经验,建议针对备案审查工作开展四类培训:一是常规培训,开办培训班,邀请全国或地方的人大、高校和研究机构的知名学者和实务专家进行知识讲解和业务指导,或者组织各级别的备案审查会议,进行经验交流;二是评查培训,围绕规范性文件备案审查的关键环节,或组织相关人员赴典型市县进行现场点评,或组织片区兄弟单位进行实地互评,或邀请专家在省级机关进行综评;三是案例培训,定期组织案例编纂和案例剖析工作,面向各市县备案审查工作人员开展以案说法和案例教学活动;四是跟班培训,抽调市级备案审查工作人员到省人大备案审查处进行跟班培训,同样也抽调县级相关人员到市级相关部门进行跟班培训,通过实际参与上级备案审查工作来强化市县两级人大常委会备案审查工作的规范性。

3. 强化备案审查工作监督机制

H省充分发挥立法监督职能,在全国首创

性地对全省各市县人大常委会备案审查情况开展执法检查,并在次年进行“回头看”,由此全省备案审查工作得到全面摸底和有力推进,取得了显著成效。建议以此为契机,进一步强化备案审查工作监督机制:一是执法检查,在2020年、2021年两次专项执法检查的基础上,总结经验、剖析不足,将专项执法检查程序化、周期化,并将检查结果计入省内各市县人大常委会考核评价成绩;二是情况通报,根据实际情况,确定合理期间,对各级人大备案审查工作向同级人大常委会报告推行周期制,如年报、季报等,并进行公示,对表现优秀者给予表扬,对表现不佳者进行批评;三是工作留痕,如建立备案审查意见登记制度,各级人大常委会有关部门如实填写审查意见登记表,对审查意见负责,确保一件一档,真正压实各环节审查责任,实现主动审查、全程留痕、可追溯等。

(二)提升备、审、纠不同环节备案审查工作的推进成效

1. 优化“有件必备”执行机制

建议在强化H省备案审查制度研究机制、明确备案文件判断标准的基础上,针对迟报、漏报、少报、不报等情况优化执行机制,加强对各制定机关报备工作的督促协调和指导,以进一步提升规范性文件报备及时率、规范率。一是召开由“一府一委两院”有关负责同志参加的工作协调会,针对制定机关在报备工作中遇到的难点问题,研究解决方案,提出工作要求;二是编印备案文件格式标准及范例,对报备格式作出明确、细化的要求,指导各制定机关规范报备;三是加强对备案文件的形式审查,督促制定机关及时对备案文件不齐全、格式不规范等问题进行整改;四是对存在报送问题的制定机关,要求其说明情况并提出整改措施;五是要求各制定机关报送年度备案文件目录,根据目录对全年备案文件数量进行核查,避免出现漏报情况。

2. 完善“有备必审”联动机制

鉴于国家机构改革总体趋势的影响和各级人大常委会人员编制的制约,通过增编扩容强

化备案审查力量的空间比较有限,故统一推行市县人大常委会设置备案审查专门机构并指定专门负责人员,能够在短时间内实现形式上的全覆盖。为保证审查质量,建议进一步完善联动机制。一是在人大常委会推行内部联动,采用由办公厅统一接收、分送规范性文件,相关专门委员会、常委会有关工作机构与法制工作委员会同时进行审查的工作程序;二是借助“外脑”提高备案审查联动水平,通过建立审查专家库、开展公众线上审查等方式增强审查力量,并探索在备案审查中实行听证、论证、委托第三方研究等工作机制;三是充分发挥备案审查信息化平台联动潜能,在建成覆盖全省所有有立法权主体的备案审查智能辅助平台的基础上,继续完善信息平台的各项功能,比如,通过大数据分析等技术,进一步推进信息平台服务功能的智能化、多样化,提升备案审查工作的效率和质量。

3. 提升“有错必纠”落实机制

提出审查建议并督促制定机关完成整改是地方人大常委会规范性文件备案审查制度的终端。虽然“重发文轻备案”“重备案轻审查”等环节性问题会连锁导致纠正不力,但纠错工作本身也存在“不想纠”“不敢纠”等弊病,需要进一步加强纠错环节的落实机制。一是强化审查建议的论证工作进而增强纠错底气,大部分规范性文件来自条块部门,具有较强的行业性和专业性,容易造成审查建议不自信等问题,针对此问题,应在初期开展审查建议的专项论证工作,这有利于增强能力自信和制度自信;二是强化纠错时效以降低事后监督存在的不利影响,备案审查工作开展于规范性文件公布之后,并且纠错行为只针对文本,不具有溯及既往的现实效力,H省内某市级人大常委会提出的“按月会商、按月报审、按月审查、按月反馈、按月报告工作办法”有效保障了备案审查时效,提供了一

种提升工作质效的思路,其他市县可以借鉴;三是完善督促纠正机制、强化刚性纠错力度,建议发现规范性文件存在政治问题或不合法、不适当问题的,要督促制定机关自行修改或者废止,必要时提请本级政府依法启动撤销程序,以严格执行“有错必纠”工作要求。

参考文献:

- [1] 郑磊. 备案审查与法治体系的复调变迁[J]. 中国政法大学学报, 2022(6): 73-88.
- [2] 《中国大百科全书》总编辑委员会. 中国大百科全书: 法学[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2006: 84.
- [3] 张文显. 法理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 1994: 78.
- [4] 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室. 规范性文件备案审查理论与实务[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2020.
- [5] 严海良. 论我国司法解释的备案审查及其制度完善: 以人权保障为视角的分析[J]. 法治现代化研究, 2022, 6(2): 123-141.
- [6] 史永平. 什么是法律实施? 兼及相关概念之法理辨析[J]. 北京社会科学, 2015(9): 88-97.
- [7] 张洪涛. 人本主义视野中法律运行的含义: 兼谈法律运行研究的现状及其对策[J]. 河北法学, 2009, 27(4): 52-57.
- [8] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J]. 求是, 2021(5): 1-12.
- [9] 祝晓光, 袁任新. 规范性文件备案审查范围探究[J]. 河北经贸大学学报(综合版), 2020, 20(2): 52-57.

(责任编辑: 李秀荣)