

深入推进备案审查的体制机制研究

(选送单位:吉林市人大常委会)

备案审查是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的一项重要监督职权,对于保证宪法法律在本行政区域内得以贯彻执行、维护国家法制统一至关重要。按照调研安排要求,吉林市人大常委会组成调研组,通过到桦甸市、蛟河市、丰满区等县(市)区人大常委会和吉林市司法局进行调研座谈,开展调查问卷征求意见等方式,进一步了解全市市、县两级人大开展规范性文件备案审查工作实践,总结经验做法、提出存在的问题,同时注重学习借鉴各地人大备案审查工作做法经验,深入思考在新时代法治环境下,如何进一步推动体制机制创新,提出加强和改进规范性文件备案审查工作的建议。现形成调研报告如下:

一、吉林市人大开展备案审查工作基本情况

(一)机构设置及人员配备情况

吉林市人大法制委与常委会法工委合署办公,共设有处(科)室3个、编制8人(含正副县级领导各一人)。其中,2010年设立备案审查处(科),编制2人,其中处(科)长1人、工作人员1人。根据2015年修改的地方组织法规定,县、自治县、不设区的市、市

辖区的人民代表大会根据需要,可以设法制委员会、财政经济委员会等专门委员会。目前,吉林市的各城区人大和部分县(市)人大设立了法制委员会,一般设编制2人,主任(科级)1人、工作人员1人;个别县(市)人大设立了法工委履行有关职能。政府方面,经过机构改革,原政府法制办职能纳入司法局。目前,吉林市司法局设立备案审查处(科),编制5人,县(市)区司法局一般设法制科(股级)负责备案审查及其他工作职能,编制2—5人左右。

(二)基本工作情况

备案审查以宪法、立法法、监督法为依据,其中2006年出台的监督法在第五章专章规定了“规范性文件的备案审查”,明确了县级以上地方人大常委会备案审查的职责权限、备案范围、审查标准,使地方人大备案审查制度比较完整地建立起来,备案审查工作得到越来越多的重视,逐步从过去“理论先探”阶段进入到“实践先导”阶段。

吉林市人大于2005年启动了备案审查工作,制定了《吉林市人大常委会关于规范性文件备案审查的规定》,并于2006年根据监督法有关条款进行修改完善。同时,市人大法工委还编制了规范性文件备案审查工作手册,印发“一府两院”及各县(市)区人大常委会执行。其中,包括规范性文件备案审查的规定、工作流程以及各类规范的制式表格。“一府两院”和各县(市)区人大常委会按照市人大常委会的规定,结合各自的工作实际,也制定完善了相关的工作制度。几年来,全市各级的备案审查工作制度不断完善,工

作不断规范,质量不断提高。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央深入推进全面依法治国,从维护宪法法律权威的高度,对规范性文件备案审查提出了更高的要求。2016年吉林省人大出台实施了《吉林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》;2019年12月全国人大常委会通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》,合并完善了原有的工作办法,行成了统一的备案审查工作制度规范。根据上位法及本事的的规定,吉林市人大常委会自2005年以来,共审查备案的规范性文件465件,近5年来,共审查备案的规范性文件122件。

(三)主要工作做法

一是抓学习培训,提高认识,增强素质。近几年,我们除了对各单位、部门反复提出加强学习培训的要求之外,我们还通过召开备案审查研讨会、联席会等方式,对备案审查工作进行学习、交流和研讨。有计划地组织从事备案审查工作的领导和同志参加全国人大和省人大常委会举办的培训班。市人大常委会法工委、市政府法制办的相关同志,还经常深入到各单位、部门,为分管和从事备案审查工作的领导和同志讲解、指导备案审查工作业务,等等。通过学习培训,解决了一些单位和部门对备案审查工作曾经存在的“重视不到位、业务说不清、工作落不实”等问题,做到日常工作有领导分管、有专人负责;重要发文,有专门机构和人员审核把关,由领导班子集体研究决定,提高了备案审查工作水平。

二是抓制度建设,规范工作程序,提高工作质量。吉林市人大

常委会于 2005 年制定《吉林市人大常委会关于规范性文件备案审查的规定》并于 2006 年进行修改。市人大法工委又于 2010 年编制规范性文件备案审查工作手册,印发“一府两院”及各县(市)区人大常委会执行。其中,包括规范性文件备案审查的规定、工作流程以及各类规范的制式表格。同时,我们要求“一府两院”和各县(市)区人大常委会按照市人大常委会的规定,结合各自的工作实际,制定完善相关的工作制度。几年来,全市各级的备案审查工作制度不断完善,工作不断规范,质量不断提高。比如,市政府有效地开展了规范性文件管理工作规范年活动,组织全市各相关单位或部门围绕规范组织、规范制度、规范制定程序、规范监督方式和规范标准五个方面的内容开展了一系列工作,并取得显著成绩。

三是抓重点部位,突出重点文件,监督重要内容。首先,突出审查市政府的规范性文件。对于我市来说,市政府制发的政府规章等规范性文件,层级最高,执行范围最广。我们就将市政府、市政府办公厅制发的规范性文件作为备案审查工作的重点突出出来,加强监督推动,认真进行审查。比如,2017 年,有公民反映市政府 2004 年制定的《吉林市农村居民最低生活保障管理办法》中的个别条款与新近出台的上位法的有关规定不一致。接到此意见后,我们高度重视,经核查属实后,召集市法制办和相关专委会认真研究,提出了“列入计划,尽早修订该办法”的处理意见,并在十天之内给予询问人答复。市政府法制办随即组织开展了相关清理修订规范性文件的活动。几年来,在人大的推动和市政府法制办

的不懈努力下,市政府的备案审查工作得到了国务院的重视和充分肯定,在2014年国务院召开的全国规范性文件备案审查工作会议上,市政府成为全国80个省、自治区、直辖市政府和有立法权城市当中唯一受到表彰的单位。同时,国务院法制办在2014年第4期简报上,对吉林市政府的备案审查工作给予通报表彰。2015年末,市政府参加了“全国完善规范性文件合法性审查机制座谈会”,作为全国唯一一个较大城市,在会上作了“积极探索,勇于实践,努力推进规范性文件备案审查工作”的经验介绍,并被国务院法制办确定为“全国完善规范性文件合法性审查机制”试点单位。其次,突出审查人民群众普遍关注的重要方面。近几年,社会各界和人民群众对行政审批、行政处罚、民生民利等方面的事项十分关注并经常向我们反映相关方面的问题,我们便将这些内容分别作为备案审查工作检查和抽查的重点,逐年推动解决。第三,把解决备案审查工作中的倾向性问题和落实市人大常委会的整改意见、建议作为检查重点。督促各机关、部门认真改进工作,促进备案审查工作继续上水平、上台阶。

四是抓监督检查,营造氛围,全面推动。在做好日常备审工作的同时,为进一步推进备案审查工作在全地区深入开展,2012至2014年间,我们在全市各国家机关和部门普遍开展自查的基础上,连续三年开展大检查活动。每次检查活动中,市人大常委会检查组,采取听取各单位或部门工作汇报、座谈、查阅发文目录、调卷等方式,对市政府办公厅、法制办,市中级人民法院、市人民检察院

的备案审查工作情况进行检查；对各县(市)区人大常委会、市政府各部门的备案审查工作情况进行抽查。每次检查结束后,我们都以市人大常委会办公厅文件印发《检查规范性文件备案审查工作情况的报告》,向全市各国家机关通报检查的真实情况。这样的集中检查,引起了各级国家机关的普遍重视,在全市范围内营造了声势,推进了备案审查工作在全市平衡而深入的开展。

二、存在的问题和困难

(一)备案审查专业队伍建设薄弱,人员少、工作量大的矛盾还很突出。备案审查工作的专业性、政策性、法律性非常强,内容涉及方方面面,需要专业人才来完成,吉林市市、县两级人大现有人员的法律业务能力结构与日益繁重的备案审查工作任务极不匹配。县(市)区法制委(法工委),具有法律相关专业学习经历和工作经验的占56%,其中50岁以上工作人员占一半以上,人员结构亟待优化。同时,市县两级人大、政府普遍存在因换届和机构改革因素影响,分管和从事备案审查工作的领导和同志流动性比较大,基层非常缺少具有法律专业水平和工作经验的业务骨干,特别是机构改革后,政府法制办业务并入司法局,人员调整比较大,某些县区备案审查工作受到一定影响。同时,受制于编制问题,基层人大缺人的情况仍然比较突出。我市县(市)区法制委(法工委)普遍设编制2人,其中法制委(法工委)主任1人、工作人员1人。磐石市人大常委会法工委只有编制1人。同时,法制委(法工委)还承担监察和司法委员会、信访办工作职能。基层人大人员少、工作量

大的矛盾难以解决。

(二)备案审查的法律法规依据还需要进一步完善。多年来,基层人大在开展备案审查工作中,一直存在缺乏统一有效的法律法规依据的问题。各地根据本地特点,探索性地制定了一些备案审查工作规则、办法、制度,随着十八大以来,以习近平为核心的党中央深入推进全面依法治国,把备案审查工作的重要性提升到前所未有的高度,这些工作规则、办法、制度已经不能适应当前工作的需要。2019年全国人大出台的《法规、司法解释备案审查工作办法》,其中缺乏对基层人大备案审查的具体规定;2016年我省出台的《吉林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》,则存在监督对象不包含“法检两院”等与上位法和新的时代要求还不一致的问题,需进一步修改完善。

(三)各地区间工作开展还不平衡。个别地区和单位、部门的重视程度和工作水平仍然需要进一步提升。一是审查备案的规范性文件数量不均衡。以2017年为例,各县(市)区人大审查备案规范性文件总计75件,其中,有的县(市)年备案审查达到18件,有的城区只有1、2件,县(市)整体高于城区。县(市)区在开展规范性文件备案审查工作的重视程度、工作力度上存在差异,迟报漏报现象时有发生;此外,有的县(市)区政府还存在部门起草的规范性文件先上政府常务会讨论,后交司法局审核的倒置现象。二是备案审查对象范围不一致。只有船营区、丰满区、龙潭区和桦甸市明确将法检“两院”和乡镇人大纳入监督范围。三是部分行政机关对

规范性文件的概念把握不准的问题。尤其是对“普遍约束力”的界定，“一定时期”具体的时限等关键性要求把握不准，从而出现一些起草部门漏报规范性文件的现象。

(四)备案审查的刚性还不够强。主要体现在三个方面：一是存在“灯下黑”的问题。地方人大自身在一定程度上对备案审查工作越来越突出的重要性的认识程度还不够高，在常委会层面，深入研究、推动备案审查工作的力度不够。有的地方没有将备案审查工作纳入到常委会工作层面统筹推进，而是全权交由法制委(法工委)组织开展业务；大多数地方没有将备案审查作为立法监督工作纳入常委会年度工作要点，开展专题调研、听取专题报告；一些地方的专门委员会和工作机构对备案审查工作的重要性认识不足，对法制委(法工委)交办的规范性文件审查工作存在推诿应付情况，或束之高阁、或草草了事，没有形成有效合力。二是存在“只备不审”的问题。原因往往有四个方面：不想审，地方人大特别是基层人大人少活多、精力不足的问题比较突出，同时，随着法治社会建设不断深入，政府法制部门备案审查的屏障作用凸显，人大不愿再投入过多精力进行审查；不会审，工作人员自身业务水平不足，对报备的规范性文件所涉情况不了解，只能对文件格式、文字进行“校对式”审查；不敢审，有的基层人大工作人员还存有畏难情绪，怕审查过细是给文件起草部门“添麻烦”，有的还存在怕担责的顾虑，推诿扯皮；不能审，社会公民对依申请审查规范性文件的权力了解不多，人大通过购买服务等形式开展审查的机制还不健全，不

能有效引入“外脑”增强审查力量。三是存在“纸老虎”的问题。对应报送部门存在迟报、漏报问题的督促纠正力度不够,缺乏立法监督的刚性。特别是在县(市)区,不催不报、集中补报的现象比较突出。

三、探索创新备案审查工作体制机制的建议

(一)强化责任意识,健全联动机制。各级人大、政府、法检“两院”和有关部门,要深刻认识深入开展备案审查工作是贯彻中央要求,落实宪法监督机制、全面建设法治社会的重要要求,是减少和杜绝行政决策失误,降低行政风险,实现依法行政、依法司法的重要保障。特别是各级人大,要深入吸取祁连山环保案件教训,切实提高对建立健全落实规范性文件审查制度重要性、严肃性、紧迫性的认识,将规范性文件备案审查作为各级人大常委会的重要职责、纳入重要议事日程,为备案审查工作深入有序推进创造条件。要进一步健全完善规范性文件备案审查衔接联动机制,加强同市委、“一府两院”、县市区人大常委会的沟通协调,遇有重要问题,由有关方面共同研究处理。推动各级人大常委会切实发挥好本行政区域备案审查工作的统领作用,推动各级人民政府及其法制部门继续发挥好规范性文件备案审查的屏障作用,推动各级制发文单位认真发挥好规范性文件把关的源头作用,确保我市制发的规范性文件合法、合理,维护法制统一。

(二)加强能力建设,广泛聚才引智。一是进一步加强备案审查专业队伍的建设。市县人大、政府、法检等有关单位规范性文

件,在条件允许的情况下,应尽力配齐配强备案审查工作人员,保持其工作的相对稳定。强化人才培养,坚持通过组织讲座、举办培训班等方式,加强对从事规范性文件起草、报备、备案、审查等有关人员的业务培训,对备案审查工作实践中遇到的一些带普遍性、基础性的问题加强理论研究,不断提高地方人大备案审查队伍的政治素质、法律知识和业务水平。二是注重发挥人大常委会委员、代表中法律方面人才作用。人大代表来自各行各业,能够充分代表和反映各领域人民关心关注问题和主要诉求,特别是人大常委会委员、各专门委员会委员,要充分激发他们履行点职责、发挥代表作用的积极性,利用好这一强大“智囊”。三是强化依申请审查,畅通社会团体、企事业组织和公民依法参与规范性文件审查的渠道。探索建立审查公示制度,在规范性文件制定部门依法公示公开的基础上,对人大依职权审查、专项审查规范性文件清单向社会公示,召开座谈会、听证会、论证会等形式征求审查意见。

(三)强化监督刚性,提升工作成效。一是强化立法监督工作力度。对备案审查工作采取执法检查、专项检查、工作督导等具有刚性的监督形式,对被监督单位、部门开展检查、抽查,将结果进行通报。二是增强备案审查工作主动性和前瞻性。探索形成审查前置工作机制。进一步拓展对规范性文件的前置审查范围,特别是对涉及重大发展和重要民生事项的规范性文件,在政府法制部门做好前置审查的基础上,通过衔接联动机制,使人大审查前移,避免个别文件制发之后修改或撤销,减少对社会的影响和对公民、法

人和其他组织带来的侵害。三是加强备案审查要件规范,探索实行全过程监督。对规范性文件的要件进一步规范、细化、延伸,在说明要件中要求提供制定程序有关内容,突出对规范性文件“是否违背法定程序”的审查要求,强化对规范性文件的“全过程监督”。四是定期组织开展专项审查清理。多数单位存在对规范性文件重视制定,忽视清理的问题。有一些规范性文件与新颁布实施的法律法规、新的形势不适应,甚至有抵触,应该加强专项审查,促进及时清理。

(四)加快信息化建设,积极融入智慧变革。大数据和人工智能的迅猛发展,对国家行政运行体制机制和社会治理的方方面面都产生了日益深远的影响。2018年,全国人大常委会建设的备案审查信息平台建成使用,开通了电子备案功能,正在积极研发智能化审查工作平台,并大力推动地方平台建设工作。地方人大应加快构建覆盖县区的地方备案审查信息平台,以信息互联、技术先进、务实好用为原则,通过探索云端报送备案、大数据管理、人工智能助审等功能的实现和应用,推动备案审查工作的体制机制改进升级,使备案审查工作发生质的飞跃,积极融入智慧人大、智慧政府建设,进一步彰显人大保障和推动社会发展的强大民主法治力量。

课题组负责人:张 杰

课题组成员:王海评 石 静