

聚焦全国人大常委会备案审查工作系列报道（一）

最高立法机关如何查纠“问题法规”？

——国家宪法日看规范性文件“体检”

新华社 陈菲 杨维汉 熊丰

地方著名商标认定保护、附条件逮捕……这些规定出自不同层级的规范性文件，因不符合宪法法律的精神或规定，侵害了公众权益，存在“问题”，被全国人大常委会启动备案审查程序“叫停”。

对规范性文件开展备案审查，是宪法法律赋予人大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重要举措。新华社记者从全国人大常委会法工委了解到，近5年来规范性文件备案审查工作取得积极成效，一批“问题法规”得到纠正和撤销，有效维护了国家法制统一。

在第四个国家宪法日到来之际，让我们共同来关注这些规范性文件的“体检”情况，参与立法监督。

查摆问题：规范性文件不能“加码”“放水”

当律师苗永军得知自己的信撬动了最高立法机关启动备案审查程序，实施多年的“附条件逮捕”制度停止执行时，激动的心情溢于言表：“这可能是我这辈子做的最有意义的一件事了。”

3年前，在为一起刑事案件辩护过程中，苗永军发现检察机关实施的“附条件逮捕”出自最高人民检察院的司法解释性质文件，而刑事诉讼法中并没有这样的规定。“我想到，这个文件是不是存在违宪违法问题。”苗永军对记者说。

在查阅了相关资料和专家学者的文章后，苗永军抱着试一试的心态，以案件当事人名义向全国人大常委会法制工作委员会寄去了信函，提出了对两份司法文件的审查建议。

原以为信会石沉大海，但让苗永军没想到的是，法工委居然很快启动了审查程序。经过认真审查研究，法工委向最高检提交了审查研究意见，“附条件逮捕”制度最终停止执行。

这只是法工委通过备案审查纠正“问题法规”的一起典型事例。2013年至2017年5年里，法工委共对121件行政法规、125件司法解释进行了主动审查，对1496件公民、组织提出的审查建议进行了被动审查，并对上千件地方性法规进行了有重点的专项审查研究。

“审查发现，我国行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件的制定工作不断规范，质量不断提高，但超越立法权限、突破上位法规定等现象仍然时有发生。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰说。

梁鹰指出，有的对明显不在自身权限范围内的事项作出规定；有的增设或者改变行政许可、行政处罚、行政强制，“加码”“放水”等情况不同程度存在；有的对公民、组织减损权利、增加义务，或者为部门扩充权力、减少职责；还有的没有根据法律修改及时进行清理等，这些都与法律的规定不一致。还有的地方出台“雷人法规”，损害法律尊严。

今年11月，一些关于著名商标的地方性法规因违反我国商标法立法宗旨、有违市场公平竞争被全国人大常委会法工委要求全面清理。今年9月，广东、云南、江西、海南、福建5个地方的人口与计划生育法规中，因规定“超生即辞退”被法工委叫停。

“我们国家是一元多级的立法，制定过程中就可能出现跟宪法法律相抵触和不一致的地方。为了确保国家法制的统一，必须建立完善的备案审查制度。”中国政法大学副校长马怀德说。

中国政法大学法学院副院长焦洪昌也指出，“规范性文件在制定过程

中不能‘加码’也不能‘放水’，否则就会对社会造成很大影响，必须在制定前和出台后加强审查，提高立法质量。”

公众参与：致信立法机关提出审查建议热情高

前不久，在上海大学读研究生的银文收到了来自全国人大常委会法工委的复函，信中说：银文等同志，你们提出的对《重庆市著名商标认定和保护条例》等有关著名商标地方性法规进行审查的建议收悉。

这封复函告知了银文审查建议的办理过程，要求有关地方人大常委会对著名商标制度的地方性法规进行清理并适时废止，最后还特别提到“感谢你们对国家立法工作的关心和支持。”

“对于备案审查，以前的认知还一直停留在课本上，没想到有一天我们能通过它推进一个制度变革，更没想到，会推进得这么快。”捧着复函，银文感受到一种温暖。

随着备案审查制度逐渐走入公众视野，公众参与立法监督的积极性也在不断提高，提出审查建议的数量逐渐增多，在纠正和撤销违宪违法的规范性文件过程中发挥着重要作用。

统计显示，2013年至2017年，全国人大常委会共接收公民、组织提出的各类审查建议1496件。这些建议涉及的规范性文件中，制定机关层级有高有低，内容涵盖了经济、社会、文化、司法等多个领域。

“公众正逐渐认识到，向有权审查的机关提出审查建议，是参与国家政治生活和寻求自身权利救济的一种重要途径。”梁鹰说。

对公民和组织提出的审查建议要“件件有处理、有结果、有回应”——全国人大常委会对备案审查工作的要求更加清晰。

据介绍，法工委对收到的审查建议坚持逐一认真研究，建立和完善了函告制定机关并听取意见、征求有关部门和有关方面意见、实地调研、向审查建议人反馈等方面的工作机制，不断加强监督纠正力度。

“随着备案审查制度作用不断显现，公民、组织运用法治思维和法治方式理性表达诉求，积极参与立法监督的情况将会越来越多。”梁鹰说，全国人大常委会法工委将不断完善工作机制，充分保障立法法、监督法赋

予公民、组织提出规范性文件违宪违法审查建议的权利。

猛药实招：有件必备、有备必审、有错必纠

随着全面依法治国深入推进，尤其是赋予设区的市地方立法权后，我国立法主体数量大幅增加，地方性法规的数量也将大大增加，备案审查工作面临更大挑战。

“按照‘有件必备、有备必审、有错必纠’的要求，我们对‘一府两院’报备的行政法规、司法解释，坚持逐件、逐条进行主动审查研究。”梁鹰说。

今年1月1日起，法工委开始对地方人大常委会报送备案的地方性法规进行逐件审查研究。2017年度共对14件行政法规、17件司法解释、150多件地方性法规进行主动审查。

同时，梁鹰坦言在工作机制上，备案审查制度刚性不足，约束力不强，“有备必审、有错必纠”还有待进一步落实。在审查标准上，如何准确理解把握合宪性、合法性标准也尚需探索。

党的十九大报告明确提出，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。马怀德说：“合宪性审查，就是对法律法规规章等是否与宪法相抵触进行的审查。这项工作很重要，需要有具体的制度安排和程序保障，才能顺利开展。”

据了解，全国人大常委会法工委将制定统一的备案审查工作规范，细化立法法、监督法的有关规定，明确备案范围，细化审查标准，强化制度刚性，建立健全函询、约谈、通报、纠正等工作机制。同时，还将借助电子报备手段，规范报送备案行为，督促制定机关依法、及时、全额报送备案，做到应备尽备。

“我们将加强与制定机关之间的沟通协商，加大督促力度，对于存在违宪违法违规问题的，坚决予以纠正，防止久拖不决，切实增强监督实效，维护国家法制统一和公民、组织的合法权益。”梁鹰表示。