

市人大常委会法工委关于 2020 年规范性文件备案审查工作情况的报告

根据《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《海南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》等法律法规规定和市人大常委会 2020 年工作安排，市人大常委会法工委认真组织开展规范性文件的备案审查工作，现将有关情况报告如下：

一、规范性文件备案工作情况

（一）报送备案情况。2020 年，法工委按照“有件必备”的要求，通过备案审查平台向市人大常委会报备《三亚市人民代表大会常务委员会关于加强检察建议工作的决定》，协助城建环保工委完成了《三亚市人民代表大会常务委员会关于积极推动我市生态环境持续向好发展的决定》的报备工作。两个决定经市人大常委会相关机构审查后，均已备案。

（二）接收备案情况。2020 年，市政府通过备案审查平台向市人大常委会报备规范性文件共计 12 件，其中行政规范性文件 11 件，市政府规章 1 部。法工委通过为办公室秘书科、社会委、其他工委开设备案审查平台账户，并协助其熟悉平台操作等方式，逐步推动形成了由办公室秘书科接收、登记、分发、入库、归档，法工委与社会委、其他工委审查的“内部联动机制”。

二、规范性文件审查工作情况

（一）开展 2020 年审查工作。2020 年，市人大常委会

按照“有备必审”原则，依职权对市政府报备的 12 件规范性文件进行了审查。其中，法工委单独审查 2 件，与社会委联合审查 1 件，与教科文卫工委、财经工委联合审查 4 件，与财经工委联合审查 3 件，与城建环保工委联合审查 2 件。经审查，《三亚市人民政府关于加强市中心区域烟花爆竹燃放安全管理工作的通告》等 7 件行政规范性文件和市政府规章《三亚市大社区综合服务中心设立和运行办法》，不存在《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第三十条和《海南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》第三十条规定的情形，已予以备案；其余 4 件行政规范性文件中关于施行日期的规定违反了《海南省行政规范性文件制定与备案规定》（以下简称备案规定）第二十条规定，根据“有错必纠”原则，法工委已提出书面审查意见交市政府研究处理，其中《三亚崖州湾科技城开发运营配建管理办法（试行）》《三亚市房屋建筑和市政基础设施工程项目竣工联合验收管理实施办法》《三亚市机关审计结果公开办法》等 3 件行政规范性文件经相关部门说明，确实存在备案规定第二十条“如不立即实施将有碍有关政策执行”的情形，法工委已予以备案，剩余 1 件行政规范性文件市政府有关部门正在研究修改。

（二）跟踪了解 2019 年审查意见落实情况。法工委在有序推进 2020 年备案审查工作的同时，还密切关注 2019 年规范性文件审查意见落实情况。据了解，市政府在收到市人大常委会办公室印发的审查意见后，指定市司法局牵头开展审

查意见的研究处理工作。目前，市长办公会议审议通过了市司法局针对《三亚市促进旅游营销奖励办法》等 15 件行政规范性文件起草的有关修改决定。下一步，市司法局将提请市政府常务会议审议该决定，并在通过后重新印发该 15 件行政规范性文件；剩余 1 件《三亚市旅游、文化、体育大型活动管理暂行办法》，因涉及重大修改，有关部门拟重新制定后废止原文件。

三、存在问题

（一）市政府方面

1. 存在漏报规范性文件的问题。相较于 2019 年而言，2020 年市政府报送备案的规范性文件数量明显减少。法工委在审查中发现诸如《三亚市装配式建筑激励及监管实施细则（试行）》（三府规〔2020〕12 号）、《三亚市城市新建住宅区配建幼儿园管理办法》（三府规〔2020〕13 号）等规范性文件均未报送备案。法工委认为产生该问题的原因主要有两个，一是制定机关对备案审查工作重视程度不够；二是制定机关对备案审查工作认识不足，担心如果审查出现问题后续纠错比较麻烦。

2. 规范性文件质量有待进一步提高。相较于 2019 年而言，市政府 2020 年已报备的规范性文件未发现违反上位法、表述不规范等问题，规范性文件质量有所提升，但关于施行日期的规定与备案规定相抵触的情形仍然存在。

3. 审查意见处理不及时。市政府在收到 2019 年、2020 年规范性文件书面审查意见后，既未按照《三亚市人民代表

大会常务委员会规范性文件备案审查办法》在规定时间内主动提出是否修改或者撤销规范性文件的意见，也未能在规定时间内完成修改或者撤销，存在“久拖不决”的情况。

4. 备案工作机制有待完善。市政府至今尚未明确规范性文件报备主体如何确定，规范性文件修改工作如何开展，逾期落实审查意见的责任由谁承担等问题，导致规范性文件备案、审查、纠错等环节出现相互推诿扯皮现象，一定程度上影响了备案审查工作的顺利开展。

（二）市人大常委会方面

1. 备案审查队伍能力建设有待加强。市人大常委会未设立专门的备案审查机构，未配备专门的备案审查工作人员，目前法工委仅有一名工作人员兼职从事备案审查工作，加上缺少专业知识的系统培训，难以保证对报备文件的精细审查，一定程度上影响了备案审查工作质量。

2. 规范性文件未全部纳入审查。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。但是，目前市人大常委会备案审查的对象主要是市政府制定的规范性文件，监察机关、司法机关制定的规范性文件以及各区人大及其常委会作出的决议、决定尚未纳入备案审查范围。

3. 相关专（工）委的审查作用有待进一步加强。2020年，市人大常委会规范性文件审查工作改变以往由法工委单独审查的模式，首次采取了“联合审查”的方法，但市人大社会委及常委会相关工委出具的初审意见多为“拟予以备案”

或者“同意”，未能充分发挥其在业务审查方面的专业作用。

4. 审查方式较为单一。依据有关文件规定，全国和地方各级人大常委会规范性文件的审查方式包括依据法律赋予的职权主动进行的“主动审查”；依据国家机关、社会团体、企事业单位和公民个人提出的审查要求或建议进行的“被动审查”；为贯彻中央重大决策部署、保障宪法法律实施或回应社会重大关切，有重点地对某方面或某领域的规范性文件进行的“专项审查”。由于我市备案审查工作起步晚，规范性文件均系市人大常委会依职权主动审查，目前尚未采用其他审查方式。

四、意见和建议

（一）市政府及其有关部门要加强对备案审查工作的重视，建立健全规范性文件备案工作机制，提升制作质量。**一是**市政府及其有关部门要提高对规范性文件备案审查工作的重视，要认识到我国的备案审查制度是监督宪法实施的重要制度，是法治的拱顶柱、奠基石，对维护国家法制统一，促进市场经济发展和对外开放以及保障人民根本利益具有重要作用。**二是**起草部门要加强法制工作队伍建设，深入调研、广泛论证，充分了解本市客观实际，做到规范性文件起草程序合法，内容科学合理。**三是**市司法局要发挥好法核职能，综合采取书面审理、专题调研等多种方式，对审查意见提出的问题进行分析研究，总结经验，汲取教训，避免相同问题反复出现。**四是**将备案审查工作质量及报备情况作为年度考核的重要标准，纳入年度绩效考核范围。**五是**市政府及

其有关部门要加强备案规定和市人大常委会规范性文件备案审查办法的学习，增强处理审查意见的程序意识，做到在规定时间内提出是否修改或者撤销规范性文件的意见，并在规定时间内完成修改或者撤销。**六是**市政府要健全备案审查工作机制，明确相关职能部门在备案审查工作中的职责，做到合理分工，杜绝推诿扯皮。**七是**市政府及其有关部门要建设行政规范性文件信息库，提供公众查询、咨询、反馈等功能，为推动“被动审查”提供条件。

（二）各专（工）委要不断强化备案审查工作，完善备案审查机制，提升备案审查的效率和水平。**一是**以落实省委、市委人大工作会议精神为契机，积极争取党委支持，设立专门的备案审查机构并配备一定数量的工作人员，充实备案审查队伍力量。**二是**加强培训学习，提升现有工作人员备案审查工作能力，同时积极发挥立法咨询专家的作用，为提高审查质量，深化备案审查工作提供智力支持。**三是**待《海南省规范性文件备案审查条例》出台后，根据条例规定，将监察机关、司法机关相关规范性文件以及各区人大及其常委会作出的决议、决定纳入备案审查范围。**四是**各专（工）委要充分发挥其熟悉各自专业领域的优势，通过加强业务审查，履行审查职能、落实审查责任，使最终审查结果既符合法律规定，又符合相关方针政策。**五是**加强对备案审查制度和备案审查工作的宣传，向社会公开规范性文件报备情况和纠错案例，鼓励公民、法人和其他组织对涉及其自身利益的规范性文件提出书面审查建议，积极探索“被动审查”的实践途径

和方式。六是围绕贯彻党中央决策部署和市委、市政府重点工作，对关系公众切身利益、引发社会广泛关注的规范性文件及时主动开展专项审查。七是以人大机关“工作创新年活动”为契机，完善备案审查工作制度。通过细化审查建议的受理、处理、反馈等程序，探索运用其他审查方式；通过完善督促纠正机制，督促制定机关自行纠正规范性文件存在的问题，做到不漏报、不瞒报，逐步推动备案审查工作制度化、常态化。