

# 全国人民代表大会常务委员会

## 关于完善和加强备案审查制度的决定

(2023 年 12 月 29 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

为了贯彻落实党中央关于健全保证宪法全面实施的制度体系、完善和加强备案审查制度的决策部署，更好地行使宪法、法律赋予全国人民代表大会常务委员会的监督职权，充分发挥备案审查制度保障宪法和法律实施、维护国家法制统一的重要作用，提高备案审查能力和质量，坚决纠正和撤销违反宪法、法律的规范性文件，根据宪法和有关法律，结合实践经验，作如下决定：

一、全国人民代表大会常务委员会依法开展备案审查工作，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻习近平法治思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，实行有件必备、有备必审、有错必纠，切实保证党中央决策部署贯彻落实，保障宪法和法律实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护国家法制统一，推进全面依法治国。

二、坚持有件必备。行政法规、监察法规、地方性法规、自治州和自治县的自治条例和单行条例、经济特区法规、浦东新区法规、海南自由贸易港法规（以下统称法规）以及最高人民法院、最高人民检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释（以下统称司法解释）依法报送全国人民代表大会常务委员会备案。

三、加强备案工作。法规、司法解释应当自公布之日起三十日内报送全国人民代表大会常务委员会备案。报送备案时，应当一并报送备案文件的纸质文本和电子文本。

全国人民代表大会常务委员会办公厅负责法规、司法解释的备案工作，对备案文件进行形式审查。对符合备案要求的，予以登记、存档，并根据职责分工分送全国人民代表大会有关专门委员会和常务委员会工作机构进行审查。对不符合备案要求的，采取退回、要求补充或者更正后重新报送等方式处理。常务委员会办公厅对报送机关的报送工作进行督促检查，并对瞒报、迟报、漏报等情况予以通报。

四、坚持有备必审。按照有备必审的要求完善审查工作机制，细化审查内容，规范审查程序，综合运用依申请审查、主动审查、专项审查、移送审查和联合审查等方式，依法开展审查工作。

全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构负责审查工作。专门委员会、常务委员会工作机构应当加强沟通协作，遇有重要问题和重要情况的，可以共同研究和协商；认为有必要进行共同审查的，可以召开联合审查会议。

五、推进合宪性审查。在备案审查工作中注重审查法规、司法解释等规范性文件是否存在不符合宪法规定、宪法原则、宪法精神的内容，认真研究涉宪性问题，及时督促纠正与宪法相抵触或者存在合宪性问题的规范性文件。在备案审查工作中落实健全宪法解释工作程序的要求，准确把握和阐明宪法有关规定和精神，回应社会有关方面对涉宪问题的关切。

六、加强依申请审查。有关国家机关依法向全国人民代表大会常务委员会书面提出审查要求的，由全国人民代表大会有关的专门委员会和常务委员会工作机构进行审查、提出意见。

其他国家机关和社会组织、企业事业单位以及公民依法向全国人民代表大会常务委员会书面提出审查建议的，由常务委员会工作机构进行审查；必要时，送有关的专门委员会进行审查、提出意见。常务委员会工作机构对审查建议进行初步审查，认为建议审查的法规、司法解释可能与宪法或者法律相抵触，或者存在合宪性、合法性问题的，应当启动审查程序。

地方各级监察委员会、人民法院、人民检察院在监察、审判、检察工作中发现法规、司法解释同宪法或者法律相抵触，或者存在合宪性、合法性问题的，可以逐级上报至国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院，由国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院向全国人民代表大会常务委员会书面提出审查要求。

七、加强主动审查。全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构应当加强法规、司法解释主动审查工作。健全主动审查的工作机制和方式，围绕常务委员会工作重点，结合改革发展阶段性特征，针对存在的倾向性、典型性问题，突出审查重点，提高主动审查效率和质量。

八、有针对性开展专项审查。全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构根据需要对涉及党中央决策部署、国家重大改革、重要法律实施、人民群众切身利益等方面的法规、司法解释进行专项审查，集中解决某一领域或者某一类别法规、司法解释等规范性文件中普遍存在的问题。在开展依申请审查、主动审查、移送审查过程中，发现其他法规、司法解释等规范性文件存在共性问题的，可以一并进行专项审查。

九、完善移送审查机制。全国人民代表大会

常务委员会工作机构收到应当由其他机关处理的审查建议，或者发现应当由其他机关审查处理的问题，及时移送有关机关处理。移送时，可以提出研究处理的意见和建议。

其他机关在备案审查工作中发现法规、司法解释存在合宪性、合法性问题，移送全国人民代表大会常务委员会工作机构审查处理或者提出有关工作建议的，常务委员会工作机构应当进行审查。

十、探索联合审查机制。全国人民代表大会常务委员会工作机构发现法规、规章、司法解释等规范性文件存在涉及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题的，可以与其他机关备案审查工作机构开展联合调研或者联合审查，共同研究提出审查意见和建议。

十一、明确审查重点内容。在审查工作中，应当重点审查以下内容：

- （一）是否符合宪法规定、宪法原则和宪法精神；
- （二）是否符合党中央的重大决策部署和国家重大改革方向；
- （三）是否超越权限，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务；
- （四）是否违反上位法规定；
- （五）是否违反法定程序；
- （六）采取的措施与其目的是否符合比例原则。

十二、推进集中清理工作。全国人民代表大会常务委员会及其工作机构根据需要，可以对涉及重要法律制定或者修改、社会公共利益等方面的法规、规章、司法解释和其他规范性文件组织开展集中清理，督促有关方面及时修改或者废止不符合、不衔接、不适应法律规定、中央精神、时代规定的规定，并及时制定配套规定。组织开展集中清理，应当明确清理的范围、主要内容、

时限要求等。

十三、坚持有错必纠。全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构经审查认为法规、司法解释应当予以纠正的，可以与制定机关沟通，推动制定机关修改或者废止。制定机关同意对法规、司法解释予以修改或者废止，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。

经沟通，制定机关不同意修改、废止或者没有书面提出明确处理计划和时限的，全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构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。制定机关按照所提意见对法规、司法解释进行修改或者废止的，审查终止。

全国人民代表大会常务委员会工作机构对可能造成理解歧义、执行不当等问题的法规、司法解释，可以函告制定机关予以提醒，提出意见和建议。

十四、依法作出纠正和撤销决定。制定机关未按照书面审查意见或者处理计划对法规、司法解释予以修改、废止的，全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构可以依法提出下列议案、建议，由委员长会议决定提请常务委员会会议审议决定：

（一）确认有关法规、司法解释与宪法、法律相抵触或者违背宪法、法律的原则和精神，要求制定机关限期修改或者废止；

（二）要求制定机关自行修改完善有关法规、司法解释，或者要求制定机关进行清理；

（三）依法予以撤销；

（四）依法作出法律解释。

法规、司法解释被纠正或者撤销后，其他规范性文件存在相同问题的，制定机关应当及时修改或者废止。

十五、践行全过程人民民主。备案审查工作应当贯彻全过程人民民主理念，保障人民群众对国家立法和监督工作的知情权、参与权、表达权、监督权，使备案审查制度和成为践行全过程人民民主的重要形式和制度载体。

畅通人民群众诉求表达渠道，完善审查建议在线提交方式。做好对审查建议的接收、登记、审查、处理和反馈工作。加强与审查建议人沟通，增强审查研究的针对性、时效性。审查完成后，及时向审查建议人反馈。

开展备案审查工作应当充分发扬民主，加强调查研究。听取制定机关说明情况、反馈意见。通过座谈会、论证会、听证会、委托研究、走访调研等方式，听取国家机关、社会组织、企事业单位、专家学者以及利益相关方的意见。注重发挥备案审查专家委员会的作用。

坚持备案审查工作与代表工作相结合，邀请代表参与调研，认真办理代表议案、建议，回应代表关切。发挥基层立法联系点民意直通车作用，深入基层了解法规、司法解释实施情况和存在的问题，听取基层群众的意见建议，提升备案审查民主含量和质量。

十六、完善备案审查衔接联动机制。加强与其他备案审查机关的沟通协作，在双重备案联动、移交处理、征求意见、会商协调、信息共享、能力提升等方面加强协作配合，支持和推动有关方面加强对规章和其他规范性文件的监督，发挥备案审查制度合力，增强备案审查制度整体成效。

十七、完善听取和审议备案审查工作情况报告制度。全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会应当每年向常务委员会报告开展备案审查工作的情况，由常务委员会会议审议。

常务委员会组成人员对备案审查工作情况报告的审议意见连同备案审查工作情况报告，一并

交由有关制定机关研究处理。备案审查工作情况报告在常务委员会公报和中国人大网刊载。

十八、持续推进备案审查信息化建设。建设好、使用好全国统一的备案审查信息平台，完善在线提出审查建议、电子备案、在线审查等平台功能，拓展信息平台的数据收集和立法服务功能，逐步实现备案审查工作数字化、智能化。

十九、加强工作联系指导。全国人民代表大会常务委员会工作机构应当加强对地方各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查工作的联系和指导，召开备案审查工作座谈会，举办备案审查工作培训，健全备案审查案例指导制度，开展备案审查案例交流，推动地方各级人民代表大会常务委员会提高备案审查工作能力和质量。

二十、加强理论研究和宣传工作。围绕加强宪法实施和监督，加强备案审查理论研究和话语

体系建设。拓展宣传方式和途径，及时向社会公众公开备案审查工作情况报告、工作动态、重要进展和典型案例。

二十一、健全特别行政区本地法律备案审查机制。全国人民代表大会常务委员会依据宪法和香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法，加强对特别行政区立法机关制定的法律的备案审查工作，维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序。

二十二、县级以上地方各级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，依法开展备案审查工作。

省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据有关法律，参照本决定制定本地区有关规范性文件备案审查的规定。

本决定自公布之日起施行。

# 关于《全国人民代表大会常务委员会 关于完善和加强备案审查制度的 决定（草案）》的说明

——2023年12月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 张 勇

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定（草案）》的说明。

## 一、出台决定的必要性和重大意义

备案审查是具有中国特色的宪法监督制度，

是保障宪法法律实施、维护国家法治统一的重要制度。宪法和立法法、监督法等有关法律都对此作出明确规定，十三届全国人大常委会委员长会议专门制定《法规、司法解释备案审查工作办法》，为开展备案审查工作提供了重要制度保障。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视备案审查工作，多次就加强备案审