附件1

关于《甘肃省各级人民代表大会常务委员会

规范性文件备案审查规定（修订草案）》

的说明

——2021年9月26日在省十三届人大常委会第二十六次会议上

省人大常委会法制工作委员会主任 李高协

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人大常委会主任会议委托，现就《甘肃省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定（修订草案）》（以下简称《规定（修订草案）》）作如下说明：

一、修订的必要性

对规范性文件开展备案审查，是宪法法律赋予人大及其常委会的一项重要监督职权，是保障宪法法律实施、维护国家法治统一的一项重要工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法实施监督，对备案审查工作提出新要求，作出新部署。党的十八届三中、四中全会和党的十九大、十九届四中全会对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、依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件等提出明确要求。2019年12月，十三届全国人大常委会第44次委员长会议通过《法规、司法解释备案审查工作办法》，进一步完善了备案审查工作的相关制度规范，为新时期地方各级人大常委会开展备案审查工作提供了遵循。2021年1月中共中央印发《法治中国建设规划（2020-2025年）》，明确要求强化对地方各级政府和县级以上政府部门行政规范性文件、地方各级监察委员会监察规范性文件的备案审查，将地方法院、检察院制定的规范性文件纳入本级人大常委会备案审查范围。

2008年制定并经2015年修正的《甘肃省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》（以下简称《规定》）实施以来，对于规范和推动我省各级人大常委会备案审查工作的开展发挥了重要作用，但与党中央、全国人大常委会和省委有关规范性文件备案审查的新部署、新要求相比，在备案审查范围、审查标准、纠正程序等方面还需要进一步完善。为了适应新时代对备案审查工作提出的新任务、新要求，进一步加强备案审查制度建设，使我省各级人大常委会的备案审查工作更加制度化、规范化，对《规定》进行修订十分必要。

二、修订的依据和过程

省人大常委会党组高度重视《规定》修订工作，提出明确要求。法制委、法工委按照常委会的工作安排，会同甘肃政法大学（甘肃省规范性文件备案审查研究中心）成立修订草案起草工作专班，依据《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，参照《法规、司法解释备案审查工作办法》，积极开展研究修订工作。**一是认真学习领会党中央有关部署要求。**深入学习习近平法治思想，党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于法治建设及立法工作、备案审查工作的新理念新思想新战略和重大决策部署。**二是认真领会上位法精神。**认真学习《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》以及《法规、司法解释备案审查工作办法》等法律和备案审查相关规定，深刻领会上位法精神和全国人大常委会有关备案审查工作要求。**三是广泛征求意见。**通过印发征求意见稿、召开座谈研讨会等形式，广泛征求了省监察委员会、省高级人民法院、省人民检察院、省政府办公厅、省司法厅，各市（州）人大常委会，省人大专门委员会、常委会工作机构，省内有关高校专家，立法顾问、立法联系点等方面的意见建议；委托14个市（州）人大常委会法工委组织征求了本市（州）“一府一委两院”、有关部门的意见；6月下旬在省人大网站发布公告，面向社会公开征求了意见。**四是深入开展立法调研。**一方面，认真学习借鉴外省市有关规范性文件备案审查立法的先进经验；另一方面，深入我省临夏州、定西市、武威市、金昌市人大常委会及部分市监察委员会、市中级人民法院、市人民检察院、所属部分县区人大常委会，实地调研规范性文件制定和备案审查情况，听取意见建议。**五是积极与“一委两院”协调对接。**与省监察委员会、省高级人民法院、省人民检察院有关处室负责人，就“一委两院”规范性文件报送备案的范围、报备程序等进行对接，充分听取了意见。

在上述工作的基础上，经反复研究修改，并经2021年9月15日法制委员会会议审议，形成《规定（修订草案）》。之后，经省十三届人大常委会第八十六次主任会议讨论通过，形成了《甘肃省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定（修订草案）》的议案，决定提请省十三届人大常委会第二十六次会议审议。

三、修订的主要内容

《规定（修订草案）》以习近平法治思想为指导，认真贯彻落实《法治中国建设规划（2020－2025年）》新要求，严格落实《法规、司法解释备案审查工作办法》关于备案审查的指导思想、备案范围、审查标准、报告工作等刚性规定。现行《规定》19条，修订后30条，主要修改的内容如下：

（一）扩展了备案审查范围。按照全国人大常委会“凡是人大监督对象制定的规范性文件，都要报送同级人大常委会备案并接受审查，将属于本级人大常委会监督的地方政府、监察委员会、人民法院、人民检察院等国家机关制定的有关规范性文件全部纳入备案审查范围，实现备案全覆盖”的要求。修订草案将县级以上监察委员会、人民法院、人民检察院的相关规范性文件纳入备案审查范围，并将报送同级人大常委会和上一级人大常委会备案的规范性文件分别作出规定（修订草案第四条、第五条）

（二）明确了部门职责分工。做好规范性文件备案审查需要发挥人大各专门委员会和人大常委会各工作机构的作用。为此，修订草案进一步明确了人大专门委员会、常委会工作机构以及法制工作机构的职责，确立了规范性文件备案审查实行分工合作、多层审查的工作运行机制。（修订草案第八条、第十条）

（三）细化了审查标准。对规范性文件进行审查，纠正其中存在的不一致、不合法、不适当等问题，对于维护国家法治统一，保证中央令行禁止作用重大，是开展备案审查工作的重点和难点。修订草案参照《法规、司法解释备案审查工作办法》，从政治性、合法性、适当性等方面明确和细化了审查标准，分别列举了与法律相抵触和明显不适当的具体情形。（修订草案第二十条至第二十二条）

（四）规范了审查程序。对规范性文件进行备案审查，涉及制度和利益关系的调整，有必要明确备案审查工作流程、听取各方面意见等审查程序。为此，修订草案一是明确接收登记机构应当自收到备案文件之日起十五日内进行形式审查。二是规范了主动审查、专项审查、被动审查和移送审查等审查方式的工作程序。三是丰富了备案审查的方式，明确对规范性文件进行审查研究时，可以通过座谈会、听证会、论证会、委托第三方研究、召开联合审查会议等方式，广泛征求意见、了解实际情况。四是进一步完善了经审查认为应当予以修改或者撤销的规范性文件的纠正程序等。（修订草案第九条、第十一条、第十四条、第十五条、第十八条、第十九条、第二十四条）

（五）强化了备案审查制度和能力建设。全国人大常委会多次就加强和改进规范性文件备案审查工作提出明确要求。为此，在总结实践工作的基础上，修订草案对建立健全全省各级人大常委会听取和审议规范性文件备案审查工作情况报告制度、加强备案审查信息化建设作出规定，并明确了每年三月底前向常委会报告备案审查工作情况的时限要求，使其制度化、规范化和常态化，促进提升备案审查工作水平。（修订草案第二十六条、第二十七条）

《规定（修订草案）》和以上说明，请审议。