

SHANDONGSHENG
GEJI RENMINDAIBIAODAHUI CHANGWUWEIYUANHUI
GUIFANXINGWENJIAN BEIANSHENCHAGUIDING SHIYI

山东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 释 义

山东省人大常委会法制工作委员会 编

山东人民出版社

山东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 释 义

山东省人大常委会法制工作委员会 编

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

《山东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》释义 / 山东省人大常委会法制工作委员会编.
—济南:山东人民出版社,2008.11
ISBN 978-7-209-04623-7

I. 山… II. 山… III. 地方各级人民代表大会-人民代
表大会常务委员会-文件-解释-山东省 IV. D624.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 178980 号

责任编辑:王海玲
封面设计:武 斌

《山东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》释义
山东省人大常委会法制工作委员会 编

山东出版集团
山东人民出版社出版发行
社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001
网 址:<http://www.sd-book.com.cn>
发行部:(0531)82098027 82098028
新华书店经销
山东中和新华印刷有限公司印装

规 格 32 开(148mm×210mm)
印 张 8.875
字 数 200 千字 插 页 2
版 次 2008 年 11 月第 1 版
印 次 2008 年 11 月第 1 次
印 数 1-5000
ISBN 978-7-209-04623-7
定 价 25.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。 电话:(0531)88560107

山东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释义

主 编 赵瑞林
(省人大常委会副秘书长、法制工作委员会主任)

副主编 刘 卿(省人大常委会法制工作委员会副主任)
姚潜迅(省人大常委会法制工作委员会副主任)

编写人员 石 晓 王忠泉 范存荣 张晓冰

目 录

第一部分 释 义

《山东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》释义	3
---------------------------------------	---

第二部分 附 录

附录一

山东省人民代表大会常务委员会公告	91
山东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	92
山东省人民代表大会常务委员会主任会议关于提请审议《山东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(草案)》的议案	98
关于《山东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(草案)》的说明	99
关于《山东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(草案)》审议结果的报告	104

关于《山东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(草案修改稿)》修改情况的说明	107
---	-----

附录二

中华人民共和国宪法	109
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法	141
中华人民共和国立法法	164
中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法	185
中华人民共和国行政处罚法	198
中华人民共和国行政许可法	212
法规规章备案条例	233
行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序	238
山东省制定和批准地方性法规条例	242
山东省人民代表大会常务委员会议事规则	255
山东省规章和规范性文件备案规定	264

附录三

规范性文件备案审查工作流程以及备案报告等格式(参考)样本	270
------------------------------------	-----

后 记	281
-----------	-----

第一部分 释 义

《山东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》释义

对规范性文件进行备案审查，是人大常委会行使法律监督职权的重要内容。2000年3月15日，九届全国人大第三次会议通过了立法法，对规章的备案审查作了规定，并授权省及较大的市的人大常委会对报送备案的规章的审查程序，按照维护法制统一的原则作出规定。2006年8月27日，全国人大常委会通过了监督法，专设《规范性文件的备案审查》一章，对地方各级人大常委会审查、撤销下一级人大及其常委会作出的不适当的决议、决定和本级人民政府发布的不适当的决定、命令作了规定，并授权省级人大常委会参照立法法的有关规定，对审查、撤销不适当的规范性文件的程序作出具体规定。根据立法法和监督法等法律的规定，山东省人大常委会结合山东省的实际，制定了《山东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》。

《山东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》经山东省第十一届人民代表大会常务委员会第六次会议于2008年9月25日通过，2009年1月1日起施行。本规定共二十一条，采用条款式的结构，就立法目的和依据、法规的适用范围、备案审查的范围、报送备案的程序、规范性文件的审查标准、受理机构和审查机构、备案审查的启动程序、审查及纠正程序、反馈机制和法律责任等问题作了规定。

第一条 为了加强规范性文件的备案审查工作，维护国家法制统一，根据《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》等法律的规定，结合本省实际，制定本规定。

【释义】本条是关于立法目的和立法依据的规定。

一、制定本规定的目的

制定本规定的目的可以从以下两个方面来理解：

一是加强规范性文件的备案审查工作，这是制定本规定的直接目的。宪法第三条规定：“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”宪法第一百零四条规定，县级以上地方各级人大常委会“监督本级人民政府、人民法院、人民检察院的工作”。因此，对“一府两院”进行监督，是宪法赋予人大的一项重要职权。县级以上人大常委会作为同级人大的常设机关，它所进行的监督概括起来有两种，一是工作监督，一是法律监督。所谓工作监督，就是对“一府两院”的工作是否符合宪法和法律，是否符合人民的根本利益，是否正确贯彻人大及其常委会的决议、决定，是否正确行使职权等所进行的监督。从监督的方式来看，主要有听取和审议“一府两院”的专项工作报告，听取和审议计划和预算执行情况，对有关法律、法规实施情况进行执法检查，还有询问、质询、组织特定问题调查委员会、审议和决定撤职案，等等。所谓法律监督，就是对规范性文件是否符合宪法和法律的规定所进行的监督。法律监督，主要是通过规范性文件进行备案审查，撤销同宪法和法律、法规相抵触或者不适当的规范性文件。可见，对规范性文件实行备案审查制

度,是人大常委会对“一府两院”进行法律监督的主要方式。目前,山东省各级人大常委会正以贯彻实施监督法为契机,进一步加强和改进人大监督工作。但由于备案审查工作缺乏统一的程序性规定,在全省这项工作开展得还很不平衡,有的市、县人大常委会自行制定了规范性文件备案审查规定,开展了备案审查工作,但由于规定效力不高,成效不明显;有的只备不审,审查流于形式;有的没有确定审查机构和人员,审查工作尚未开展。总的来看,这项工作还比较薄弱,亟待加强。因此,为了加强规范性文件的备案审查工作,迫切需要制定一部适用于全省各级人大常委会规范性文件备案审查工作的地方性法规,建立健全备案审查监督机制,用立法保障和促进备案审查工作的开展。

二是维护国家法制统一,这是制定本规定的根本目的。我国是实行单一制的社会主义国家,不是联邦制国家。单一制国家的特点在于,国家的主要权力由中央掌握和行使,地方上的权力是由中央授予的;从法律制度上说,全国只有一部宪法,宪法作为国家的根本大法,具有至高无上的权威,任何法律、法规以及其他规范性文件都不得同宪法相抵触。这样一种国家体制,必然要求坚持法制的统一。宪法第五条规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”这对于依法治国,建设社会主义法治国家是非常重要的。坚持社会主义法制统一,是法制建设的一条根本原则。维护法制统一,是维护国家统一和建立国内统一市场的重要保证。我国是一个有着 960 万平方公里国土面积、56 个民族的大国,没有法制的统一,就不可能维护国家的统一。此外,我们所致力于建立和完善的市场经济,是统一、有序、公平竞争的市场,不是分割的、无序的市场,在法律制度上一旦发生“部门保护”或“地方保护”,市场经济就会被干扰和破坏。因此,只有坚持法制的统

一,才能真正维护国家的统一;只有坚持法制的统一,才能维护统一的市场经济秩序。

法制统一的要求,从立法上讲,主要包含三层内容:第一,宪法的权威至高无上。法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及规章,都不得与宪法相抵触。第二,下位法不得与上位法相抵触。行政法规不得同法律相抵触,地方性法规不得同法律、行政法规相抵触,规章及其他规范性文件不得同法律、行政法规及本省的地方性法规相抵触。第三,同位阶的法之间应当互不抵触。同样是法律、行政法规,同样是一个省或者一个较大市的地方性法规或者规章,对同一件事情的规定应当相互一致,不得互相“撞车”,否则,执法中会难以适从。法制统一所体现出来的这三个方面的“不抵触”,保障着我国法律体系内部的和谐一致。同时,为了避免规范性文件出现“相抵触”的情形,保证国家法制统一,立法法与监督法确立了规范性文件的备案审查制度,由县级以上人大常委会进行法律监督。

二、制定本规定的依据

在法律依据方面,本规定第一条列举了立法法与监督法等法律,这是制定本规定最直接的上位法依据。

1.《中华人民共和国立法法》。2000年3月15日,第九届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国立法法》,自2000年7月1日起施行。立法法确立了法律性规范性文件的备案审查制度,明确规定行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章应当在公布后的三十日内依照下列规定报有关机关备案:(一)行政法规报全国人民代表大会常务委员会备案;(二)省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定的

地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案;较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规,由省、自治区的人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案;(三)自治州、自治县制定的自治条例和单行条例,由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案;(四)部门规章和地方政府规章报国务院备案,地方政府规章应当同时报本级人民代表大会常务委员会备案,较大的市的人民政府制定的规章应当同时报省、自治区的人民代表大会常务委员会和人民政府备案;(五)根据授权制定的法规应当报授权决定规定的机关备案。关于规范性文件备案审查的启动程序,立法法第九十条规定:“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求,由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”“前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议,由常务委员会工作机构进行研究,必要时,送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”至于规范性文件的审查程序,立法法第九十一条规定:“全国人民代表大会专门委员会在审查中认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向制定机关提出书面审查意见;也可以由法律委员会与有关的专门委员会召开联合审查会议,要求制定机关到会说明情况,再向制定机关提出书

面审查意见。制定机关应当在两个月内研究提出是否修改的意见，并向全国人民代表大会法律委员会和有关的专门委员会反馈。”关于规范性文件的处理程序，该条第二款规定：“全国人民代表大会法律委员会和有关的专门委员会审查认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触而制定机关不予修改的，可以向委员长会议提出书面审查意见和予以撤销的议案，由委员长会议决定是否提请常务委员会会议审议决定。”上述规定虽然是针对全国人大常委会审查法律性规范性文件作出的具体规定，但对于地方人大常委会制定规范性文件备案审查的法规也具有重要的指导意义。关于法律性规范性文件的纠正权限，立法法第八十八条规定：“改变或者撤销法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的权限是：（一）全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律，有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第六十六条第二款规定的自治条例和单行条例；（二）全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法和法律相抵触的行政法规，有权撤销同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规，有权撤销省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第六十六条第二款规定的自治条例和单行条例；（三）国务院有权改变或者撤销不适当的部门规章和地方政府规章；（四）省、自治区、直辖市的人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的和批准的不适当的地方性法规；（五）地方人民代表大会有权撤销本级人民政府制定的不适当的规章；（六）省、自治区的人民政府有权改变或者撤销下一级人民政府制定的不适当的规章；（七）授权机关有权撤销被授权机关制定的超越授权范围或者违背授权目的的

法规,必要时可以撤销授权。”该条规定中关于“地方人民代表大会常务委员会有权撤销本级人民政府制定的不适当的规章以及省、自治区的人民政府有权改变或者撤销下一级人民政府制定的不适当的规章”的规定,是我们在制定本规定时,确定规章撤销权的直接依据。特别是立法法关于对规章审查程序的授权性规定,更是我们制定本规定的直接依据。立法法第九十二条规定“其他接受备案的机关对报送备案的地方性法规、自治条例和单行条例、规章的审查程序,按照维护法制统一的原则,由接受备案的机关规定。”因此,本规定中关于规章的备案审查的规定,主要是以立法法为依据的。

2. 《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》。2006年8月27日,第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,自2007年1月1日起施行。监督法对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章等法律性规范性文件之外的其他规范性文件的备案审查作了规范,是山东省制定备案审查规定的重要立法依据。其中监督法第二十八条规定:“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的备案、审查和撤销,依照立法法的有关规定办理。”这一规定与立法法相互衔接,确立了县级以上人大常委会对规范性文件实行备案审查的完整制度。该法第二十九条规定:“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会审查、撤销下一级人民代表大会及其常务委员会作出的不适当的决议、决定和本级人民政府发布的不适当的决定、命令的程序,由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会参照立法法的有关规定,作出具体规定。”这就以法律的形式,明确授权省人大常委会对地方人大常委会规范性文件

备案审查的程序制定地方性法规。关于规范性文件审查的标准,监督法第三十条规定:“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会对下一级人民代表大会及其常务委员会作出的决议、决定和本级人民政府发布的决定、命令,经审查,认为有下列不适当的情形之一的,有权予以撤销:(一)超越法定权限,限制或者剥夺公民、法人和其他组织的合法权利,或者增加公民、法人和其他组织的义务的;(二)同法律、法规规定相抵触的;(三)有其他不适当的情形,应当予以撤销的。”这一规定,为我们制定备案审查地方性法规时,规定规范性文件审查标准提供了直接的法律依据。

3. 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。本规定虽然在第一条中没有列举这部法律,但它也是制定本规定的立法依据。如,该法第四十四条规定,县级以上地方各级人民代表大会常务委员会行使下列职权:在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行;监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作,联系本级人民代表大会代表,受理人民群众对上述机关和国家工作人员的申诉和意见;撤销下一级人民代表大会及其常务委员会的不适当的决议;撤销本级人民政府的不适当的决定和命令等等。对规范性文件进行备案审查,正是落实地方人大常委会“在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行”规定的具体化。该法关于“受理人民群众对上述机关和国家工作人员的申诉和意见”的规定,是我们在立法中确立公民、法人以及其他组织对备案的规范性文件提出审查建议的重要依据。再如,该法第四十六条规定:“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会主任会议可以向本级人民代表大会常务委员会提出属于

常务委员会职权范围内的议案,由常务委员会会议审议。人民代表大会各专门委员会,可以向本级人民代表大会常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案,由主任会议决定提请常务委员会会议审议,或者先交有关的专门委员会审议、提出报告,再提请常务委员会会议审议。”根据这一规定,本规定第十六条作出了“规范性文件制定机关收到规范性文件书面审查意见后,对规范性文件不予修改或者废止的,人大有关专门委员会可以提出撤销该规范性文件的议案,由常委会主任会议决定提请常委会会议审议;常委会有关工作机构、备案审查工作机构可以提出撤销该规范性文件的建议,报经常委会主任会议研究,常委会主任会议认为必要时提出撤销该规范性文件的议案,提请常委会会议审议”的规定。此外,该法第六十条规定:“省、自治区、直辖市的人民政府可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定规章,报国务院和本级人民代表大会常务委员会备案。省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规,制定规章,报国务院和省、自治区的人民代表大会常务委员会、人民政府以及本级人民代表大会常务委员会备案。”这一规定,是规章备案最早的法律依据,也是我们制定本规定的重要依据。

第二条 本省各级人民代表大会常务委员会(以下简称人大常委会)进行规范性文件备案审查,适用本规定。

【释义】本条是关于本规定适用范围的规定。

法律是调整社会关系的,要正确适用某部法律或者法规,必