

法规规章规范性文件 备案工作实用手册

主 编/宋大涵

副主编/青锋 江凌 赵振华

中国法制出版社

法規規章規範性文件 備案工作實用手冊

主 編 / 龐大鵬

副主編 / 曹曉 包康 張國平

中國法制出版社

法规规章规范性文件 备案工作实用手册

主 编：宋大涵

副主编：青 锋 江 凌 赵振华

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法规规章规范性文件备案工作实用手册/宋大涵,
青峰编著. —北京: 中国法制出版社, 2003.3

ISBN 7-80083-967-2

I. 法… II. ①宋… ②青… III. 法规-立法-工作-手册 IV. D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 009964 号

法规规章规范性文件备案工作实用手册

FAGUI GUIZHANG GUIFANXING WENJIAN BEIAN GONGZUO SHIYONG SHUOCE

主编/宋大涵

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/15.125 字数/380 千

版次/2003 年 3 月第 1 版

2003 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-967-2/D·933

定价: 27.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66078158

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

前 言

法规、规章和规范性文件备案制度是我国立法制度的重要组成部分，是加强对立法活动进行监督的重要形式，是维护社会主义法制统一和尊严的重要手段，依法做好法规、规章和规范性文件的备案审查，对维护以宪法为基础和核心的社会主义法律体系的统一，履行我国加入世贸组织的有关承诺，推进依法治国、依法行政进程，实现小康社会的社会主义政治文明目标，都有重要意义。

从1987年法规、规章和规范性文件备案制度建立以来，在各地地方、各部门的共同努力下，备案工作取得了显著成绩。法规、规章和规范性文件备案制度不断完善，备案工作水平不断提高，备案审查工作不断加强。实践证明，法规、规章和规范性文件备案制度的建立和实施，促进了法规、规章和规范性文件制定工作的规范化，提高了法规、规章和规范性文件的质量，有利于纠正与法律、行政法规相抵触的地方性法规、规章，有利于纠正规范性文件违法设立行政许可、行政收费、行政处罚以及一些地方保护、阻碍市场统一等“上有政策、下有对策”等问题，对促进各级政府依法行政具有积极的重要作用。但是，目前法规、规章和规范性文件备案工作与维护社会主义法制统一的客观要求还有一定的差距，还存在不少问题。一些地方性法规、规章存在的违反法律、行政法规规定以及规章之间相互矛盾等问题还没有全部、及时得到解决；规范性文件备案制度建设还有待于进一步完善，备案审查工作需要不断加强，制而不备、备而不审、审而不

纠的问题还比较突出。维护宪法尊严和保证宪法实施，维护国家政令和法制统一，是一个重大的政治问题。加强备案工作，强化对规章和规范性文件的监督，提高规章和规范性文件质量，既是依法行政的根本要求，也是行政机关的法定职责。

2000年7月1日正式实施的《中华人民共和国立法法》对地方性法规、自治州和自治县的自治条例和单行条例以及国务院部门规章、地方政府规章的备案工作提出了新的更高的要求。国务院2001年12月17日颁布的《法规规章备案条例》对法规、规章备案工作做出了全面、明确、具体的规定，对建立健全规范性文件备案制度也提出了明确要求。《法规规章备案条例》是开展备案工作的法律依据，是做好备案工作的基本规范。

为了适应新形势下做好备案工作的需要，国务院法制办公室于2002年9月21日至24日在安徽省合肥市召开了全国备案工作座谈会。“合肥会议”是我国法规、规章和规范性文件备案制度建立以来召开的第一次全国规模的重要会议。会议全面总结和交流了全国备案工作的经验，分析了备案工作存在的问题，深入研究了如何进一步加强备案工作的措施。在与会同志的共同努力下，大会提出了新形势下做好全国备案工作的总体思路，明确了备案工作的根本指导思想。大会围绕实现备案工作总体目标的关键环节，确立了统一、完备的备案工作体制内容和工作原则。大会针对目前的问题，对进一步加强备案工作提出了明确的具体要求，对当前应当着重抓好的几项工作进行了部署。

为了适应当前各地方、各部门认真执行《法规规章备案条例》和贯彻落实“合肥会议”精神的实际需要，进一步领会备案工作的重要意义，不断探索和努力实践，我们编写了这本《法规规章和规范性文件备案工作手册》。本书分为四编。第一编是《法规规章备案条例》条文释义。该编主要结合备案工作的理论和实践，对条例的立法背景、立法目的、指导思想和起草的原则

进行了阐述，对条例规定的报备主体、备案工作机构、备案要求、备案登记制度、备案审查内容、审查和处理程序、公民提请审查建议的处理等进行了较为详细的诠释，对于正确理解备案制度的实质和备案工作的实际操作具有指导作用。第二编是“合肥会议”部分地方、部门备案工作经验交流材料。这部分内容主要是“合肥会议”大会交流的经验材料，是地方和部门十多年来备案工作实践的总结，介绍了许多行之有效的备案工作制度和工作方法，归纳出了不少备案工作经验，可以为地方和部门开展备案工作提供直接的借鉴。第三编是有关备案工作法律、行政法规及文件规定。这部分收集了现行有效的有关备案工作的法律、行政法规、国务院文件，以及全国人大常委会办公厅、国务院法制办关于做好备案工作的有关通知、格式等文件，是开展备案工作的直接法律依据和需要遵循的规范。第四编是部分部门和地方有关备案工作的规定。这部分主要收集了近几年，特别是立法法施行后个别部门和一些地方制定的有关备案工作的规章和文件，便于地方立法和建立完善备案制度参考。

在编辑本书的过程中，得到了有关方面的关心和支持，在此一并表示感谢。

编 者

2003年1月

目 录

前 言	(1)
解放思想 与时俱进 开创我国备案工作新局面	(1)
——国务院法制办公室副主任宋大涵在备案工 作座谈会上的讲话	
国务院法制办公室党组成员汪永清在备案工作座谈 会闭幕式上的讲话	(15)

第一编 法规规章备案条例释义

法规规章备案条例释义	(30)
附：国务院法制办公室关于报请审批《法规规章 备案条例（草案）》的报告	(156)

第二编 部门、地方备案工作经验交流

建立制度 狠抓落实 认真做好备案工作	(160)
——海关总署政策法规司	
遵守规章制定程序 做好规章备案工作	(165)
——中国民用航空总局政策法规司	
做好规章备案工作是加强和完善文化立法的重要 环节	(171)
——文化部政策法规司	

提高备案工作规范化 保证备案质量·····	(175)
——国家体育总局政策法规司	
认真履行规章报备义务 自觉接受上级政府监督·····	(180)
——北京市人民政府法制办公室	
规范性文件备案现状和存在问题·····	(185)
——内蒙古自治区人民政府法制办公室	
适应入世形势需要 加大备案审查力度 强化政 府层级监督职责·····	(192)
——辽宁省人民政府法制办公室	
规范执法抓源头·····	(202)
——黑龙江省人民政府法制办公室	
加强规范性文件备案审查工作 充分发挥行政层 级监督的作用·····	(211)
——浙江省人民政府法制办公室	
严格执行规范性文件备案制度 维护社会主义法 制统一·····	(224)
——安徽省人民政府法制办公室	
与时俱进 开拓创新 积极推进规章和规范性文 件备案审查工作向纵深发展·····	(237)
——山东省人民政府法制办公室	
完善规范性文件备案审查制度 加大行政执法监 督力度·····	(244)
——四川省人民政府法制办公室	
强化层级监督 规范备案工作·····	(251)
——沈阳市人民政府法制办公室	
探索新时期备案审查工作的新途径 切实保障法 制统一·····	(256)
——鞍山市人民政府法制办公室	

强化规范 严格监督 努力做好规章和规范性文件 件的备案工作	(263)
——徐州市人民政府法制办公室	
做好抽象行政行为备案 维护社会主义法制统一	(267)
——淮南市人民政府法制办公室	
依法审查规范性文件 提高规范性文件发文质量	(273)
——深圳市人民政府法制局	
强化备案工作 规范政府行为	(278)
——成都市人民政府法制办公室	
认真实施行政规范性文件备案制度 切实加大政 府系统层级监督力度	(285)
——内蒙古自治区锡林郭勒盟行政公署法制办 公室	
讲求方法 严格把关 认真做好规范性文件备案 工作	(291)
——烟台市牟平区人民政府法制办公室	
开展规范性文件备案审查 切实加强政府法制监 督	(297)
——湖南省娄底市人民政府法制办公室	

第三编 备案工作有关法律、行政法规及文件规定

中华人民共和国宪法 (摘录)	(301)
中华人民共和国国务院组织法 (摘录)	(303)
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 (摘录)	(304)
中华人民共和国民族区域自治法	(308)
中华人民共和国立法法	(322)

中华人民共和国行政处罚法 (摘录)	(338)
中华人民共和国行政复议法 (摘录)	(340)
规章制定程序条例	(341)
法规规章备案条例	(348)
法规汇编编辑出版管理规定	(352)
国务院关于加强政府法制工作的决定 (摘录)	(355)
国务院关于全面推进依法行政的决定 (摘录)	(356)
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国立法法》 的通知	(357)
国务院关于机构设置的通知	(362)
国务院关于部委管理的国家局设置的通知	(365)
国务院办公厅关于行政法规解释权限和程序问题 的通知	(367)
全国人大授权深圳、厦门、汕头和珠海制定法规 规章的有关决定	(368)
全国人大常委会办公厅关于法规备案工作的通知	(370)
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	(371)
全国人大常委会办公厅秘书局关于报备地方性法 规时同时报备公告的通知	(373)
国务院法制办公室关于严格执行《规章制定程序条 例》第三十二条有关规定的通知	(374)
国务院法制办公室《关于印发规章备案格式的通知》	(375)

第四编 部分部门和地方备案工作有关规定

海关规范性文件制定管理办法	(389)
内蒙古自治区行政规范性文件备案审查规定	(400)

辽宁省规章规范性文件备案办法	(402)
上海市行政机关规范性文件制定程序规定	(406)
江苏省规范性文件备案审查规定	(411)
浙江省行政规范性文件备案审查规定	(414)
安徽省规范性文件审查规则	(418)
安徽省规范性文件备案规定	(420)
安徽省行政机关规范性文件制定程序规定	(423)
安徽省行政机关文件公开发布管理规定	(427)
山东省规章和规范性文件备案办法	(429)
河南省人民政府关于建立健全规章行政决定和 命令备案审查制度的通知	(432)
陕西省行政机关规范性文件备案规定	(437)
沈阳市行政机关规范性文件管理规定	(440)
无锡市规范性文件备案审查规定	(444)
济南市规范性文件备案审查办法	(447)
青岛市行政机关规范性文件制定与备案审查办法	(450)
郑州市规范性文件制定程序和备案规定	(453)
武汉市规范性文件备案规定	(459)
深圳市行政机关规范性文件管理规定	(462)
后 记	(471)

解放思想 与时俱进

开创我国备案工作新局面

——国务院法制办公室副主任宋大涵
在备案工作座谈会上的讲话

(2002年9月21日)

同志们：

依法建立健全法规、规章和规范性文件的备案制度，加强备案审查工作力度，努力探索做好备案审查工作的新路子、新办法，既是维护社会主义法制统一的需要，也是推进依法行政的迫切要求。国务院一直十分重视法规、规章和规范性文件的备案工作，2000年6月8日下发的《关于贯彻实施〈中华人民共和国立法法〉的通知》中又专门强调要切实健全备案审查制度。为了贯彻落实好立法法和国务院关于健全备案制度的要求，适应新形势下做好备案工作的需要，国务院法制办决定召开这次备案工作座谈会。会议的议题是：总结、交流备案工作经验，分析备案工作存在的问题，研究新形势下如何进一步加强备案工作的措施。参加这次会议的有各省、自治区、直辖市人民政府和较大的市人民政府法制办以及国务院有关部门法制机构的负责同志。中编办、全国人大常委会办公厅有关负责同志以及有关新闻单位的同志也应邀出席了会议。安徽省人民政府对这次会议给予了大力支持，安徽省政府法制办为会议作了大量细致、周密的准备工作，省政府领导还莅临会议指导。在此，我代表国务院法制办表示衷心的

感谢。下面我讲几点意见。

一、备案工作的基本情况和主要经验

改革开放以来，党和国家在大力推进改革开放和社会主义现代化建设的同时，不断加强社会主义民主与法制建设，取得了重大进展；作为政府法制建设重要组成部分的备案工作，也取得了显著成绩。

（一）不断完善法规规章备案制度，备案工作水平不断提高

——法规规章备案制度不断完善。宪法第八十九条规定，国务院有权“改下或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章”，“改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令”。据此，1987年3月7日，国务院办公厅发布《关于地方政府规章和国务院各部门规章备案工作的通知》，建立了规章备案制度。根据宪法第一百条和《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》（以下简称地方组织法）第七条、第四十三条的规定，1987年5月25日，全国人大常委会办公厅、国务院办公厅发布《关于地方性法规备案工作的通知》，建立了地方性法规备案制度。

1990年2月18日，在总结法规规章备案工作实践经验的基础上，国务院发布《法规规章备案规定》，同年4月29日国务院办公厅发布《关于贯彻实施〈法规规章备案规定〉的通知》，对法规规章备案的范围、审查的内容和程序作了明确规定，进一步完善了法规规章备案制度。

2000年3月15日，九届全国人大第三次会议通过的《中华人民共和国立法法》（以下简称立法法）对备案工作提出了新的更高要求。加入世界贸易组织又在客观上要求我们必须进一步完善备案制度、加强备案工作。为此，国务院于2001年12月14日公布修改后的《法规规章备案条例》（以下简称备案条例），对原备案制度进行了较大修改、调整和充实，形成了比较完备的法

规规章备案监督制度。

——法规规章报备工作质量不断提高。及时报送法规规章备案是备案工作的基本要求。1987年规章备案制度建立之初，有些地方政府和国务院部门向国务院报送规章备案的情况较差。第一年度报送备案的规章只约占应当报备的50%。《法规规章备案规定》颁布后，备案工作有了较大进展。随着备案制度不断完善，特别是立法法和备案条例公布后，各地方、各部门进一步加强了报备工作，报备的及时性、准确性有了明显提高。日前，当年制定的法规规章已经基本做到了全部报备。截止2002年6月30日，国务院共收到备案的法规规章29090件，其中地方性法规9400件，地方政府规章12989件，国务院部门规章6701件。

报备工作的规范化是提高备案工作质量的重要保障。国务院法制办和各地方、各部门不断采取措施，加强报备工作的规范化建设。一是，统一报备格式。1990年4月29日国务院办公厅发布《关于贯彻实施〈法规规章备案规定〉的通知》，对规章报送国务院备案的格式提出了要求；2002年2月4日，国务院法制办下发《关于印发规章备案格式的通知》，统一了规章报备的格式。目前，大部分地方和部门已经按照规范的格式向国务院报送规章备案。二是，各地方、各部门规范了报备程序。三是，各地方、各部门充分利用科技手段，加快办公自动化建设，不断提高备案工作效率。目前，国务院法制办正在积极研究开发电子备案系统。

备案管理是整个备案工作的基础，直接影响备案工作的质量和水平。经过多年努力，法规规章备案管理制度比较健全，工作流程比较规范，备案管理取得明显成效。目前，国务院法制办已经建成了全国唯一的法规规章备案数据和资料库。

——备案审查工作不断加强。备案工作重在审查。1990年《法规规章备案规定》颁布前的备案审查工作较为薄弱。此后，

备案审查工作不断有所加强。行政处罚法实施后,国务院法制办加强了对规章中有关行政处罚规定的审查,纠正了一批超越法定权限设定行政处罚、罚款额度超出国务院规定、改变行政处罚主体等规定。近几年,国务院法制办紧紧围绕党和国家中心工作,不断加大审查工作力度,努力探索和完善有关审查的工作制度,积极开拓备案审查工作的新方式、新方法,对涉及整顿市场经济秩序、行政审批、行政处罚、行政收费等内容的规章、地方性法规进行重点审查。1998年至2002年上半年,共重点审查了地方性法规、规章335件,处理了134件;其中,由制定机关自行修改或者废止的11件。同时,还协调了一些部门规章同地方性法规、地方政府规章的矛盾。

实践证明,法规规章备案制度的建立和实施,促进了法规规章制定工作的规范化,提高了法规规章质量,较好地维护了社会主义法制的统一。

(二)基本建立了规范性文件备案制度,对规范性文件的监督不断有所加强

——规范性文件备案制度基本建立。为了加强对行政机关制定的规范性文件的监督,根据宪法和地方组织法的有关规定,参照法规规章备案制度,从1987年开始,各地方相继建立规范性文件备案制度。目前,全国31个省、自治区、直辖市基本上建立了规范性文件备案制度。其中,有1个省专门制定地方性法规、16个省级政府专门制定规章、6个省级政府发布政府文件明确规定了备案范围、审查内容、审查方式和审查程序,还有8个地方在有关地方性法规、规章或者政府文件中提出了建立规范性文件备案制度的要求。一些地方不仅在省级政府建立了规范性文件备案制度,而且已经初步形成省级、市级、县级、乡级“四级政府、三级备案”的框架,形成了县级以上地方各级人民政府对其所属工作部门和下级人民政府的规范性文件实施备案监督的机

制。此外，国家税务总局、海关总署等实行垂直领导的部门也建立了规范性文件备案制度。根据《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国立法法〉的通知》和备案条例第二十一条的要求，目前，各地方、各部门正在进一步完善规范性文件备案制度。

——规范性文件审查工作不断加强。各地方、各部门围绕政府的中心工作和人民群众关注的热点、难点问题，通过主动审查与被动审查相结合等方式，认真开展备案审查工作，不断加大监督力度。据不完全统计，从1987年备案制度建立以来，各省级地方政府共收到报送备案的规范性文件近两万件。到2001年底，各省级地方政府共纠正规范性文件400余件。1996年至2001年底，安徽省政府通过对报送备案的1000多件规范性文件进行审查，对其中的113件提出了处理意见。黑龙江省政府1993年10月至2001年底，共收到备案的规范性文件2801件，通过备案审查，对存在违法设定行政处罚、随意设定行政强制措施和行政许可、擅自出台收费、集资、基金等问题的44件文件予以纠正。四川省政府1999年至2001年底，共审查备案的规范性文件632件，对其中29件规范性文件与法律、法规、规章或者上级行政机关的规范性文件相抵触的予以纠正。

实践证明，规范性文件备案制度，有利于纠正规范性文件违法设定行政许可、行政收费、行政处罚以及一些实行地方保护、阻碍市场统一等“上有政策、下有对策”的问题，有利于提高规范性文件的质量，对促进地方各级政府依法行政具有积极的重要作用。

（三）备案工作的基本经验

十几年来，备案工作积累不少经验，归纳起来，主要有四条：

1. 领导重视是做好备案工作的关键。规章和规范性文件备案制度是监督和规范行政行为的重要法律制度。履行备案监督职