

论我国的规范性文件备案审查制度

苒晓冉

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2024年8月2日; 录用日期: 2024年8月12日; 发布日期: 2024年9月12日

摘要

规范性文件备案审查制度是我国宪法监督的一个重要组成部分, 对于建设法治国家, 推动新时代法治政府建设, 提高国家治理能力和治理体系现代化具有重要意义。随着《中华人民共和国立法法》的修改, 备案审查迎来了新的发展契机, 但仍然存有诸多问题尚待解决: 规范性文件备案审查范围界定模糊、公众参与机制有待完善、审查主体能力有待提高、责任追究机制缺位。基于此, 应当加强理论研究和制度建设, 在理论的基础上结合实践, 实现备案审查工作的长足发展, 进而推进法治中国建设。

关键词

备案审查, 规范性文件, 制度构建

On China's Normative Document Filing and Review System

Xiaoran Chang

Law School of Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: Aug. 2nd, 2024; accepted: Aug. 12th, 2024; published: Sep. 12th, 2024

Abstract

The system of filing and reviewing normative documents is an important part of China's constitutional supervision, and is of great significance for building a country under the rule of law, promoting the construction of a rule of law government in the new era, and improving the country's governance capacity and modernizing the governance system. With the revision of the *Legislation Law of the People's Republic of China*, the filing review has ushered in a new development opportunity, but there are still many problems to be solved: the scope of the filing and review of normative documents is vague, the public participation mechanism needs to be improved, the ability of the review subject needs to be improved, and the accountability mechanism is lacking. Based on this, it is necessary to strengthen theoretical research and system construction, combine theory with practice,

文章引用: 苒晓冉. 论我国的规范性文件备案审查制度[J]. 法学, 2024, 12(9): 5636-5641.

DOI: 10.12677/ojls.2024.129802

and achieve rapid development of filing and review work, so as to promote the construction of rule of law in China.

Keywords

Filing Review, Normative Documents, Institutional Construction

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

规范性文件备案审查制度，是一项重大而深远的制度创新，旨在确保宪法、法律的权威和效力得到充分的贯彻实施，是全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革和全面推进依法治国的坚强法治保障。规范性文件备案审查制度的建立和完善，能够大大提升国家治理体系和治理能力现代化水平。通过对规范性文件进行严格的审查与监督，可以及时发现并解决法律适用中的问题，确保法律法规能够得到公正、准确地解读和执行，避免因政策变化或权力滥用而导致的不公现象，从而为广大人民群众营造一个更加公平、透明的法治环境。自十八大以来，中央政府极力推进宪法的执行与监管，并制定颁布了一系列重要规章制度，为了不断完善中国特色社会主义法律体系，《中华人民共和国立法法》经过修订，进一步强化了备案审查的力度。修订后的《立法法》不仅对于主动审查这一机制做出了明确的规范，确保审查过程的公正透明性。此外，还提出了对审查申请人进行反馈和公开的机制，从而为深入推进备案审查工作提供了坚实的法律保障。尽管这些措施取得了一定成效，但在实际操作中仍然存在一些问题和挑战，仍需要对其进行深入的研究。

2. 规范性文件备案审查概述

(一) 规范性文件备案审查的概念

备案审查制度作为一项维护我国宪法实施的重要制度，是中国政治实践的产物。党的十八大以来，随着全面依法治国战略的不断深化和扩展，立法体制经历了重大的调整与改革，立法工作也朝着更加精细化、科学化的方向迈进。为了确保宪法和法律得到正确实施，维护法制的统一和尊严，以习近平同志为核心的党中央对宪法实施和监督工作给予了高度重视，对备案审查工作提出了新的要求，做出了新的部署，以保证宪法的权威和效力得到充分体现和尊重。

备案审查由两部分组成，其中，备案是前提和基础，用以确定监督的对象。审查主要处理违宪违法问题，是该制度的关键和核心，针对对象是规范性文件的内容和程序。审查是指有权机关根据一定的审查标准对报备的相应文件依据法定程序所进行的审查，从而对该文件作出的一种评价或者判断，对其予以撤销或者纠正。规范性文件备案审查是国家机关对规范性文件实行“备案”与“审查”相结合的一种制度，是指法定机关按照一定的时限和手续向有权机关提交其制定的法规、司法解释等，并由受理的机关存档，依法进行审查处理的法律制度[1]。

(二) 规范性文件备案审查制度的价值

第一，保障宪法实施，维护宪法权威。宪法只有通过实施才能焕发生命力与活力，才能体现其应有的权威。宪法在整个法律体系中居于最高地位，任何法律的制定都必须以宪法为基础和依据，都不能与宪法相违背。备案审查作为宪法监督的有效手段，影响着宪法实施的实际效果。规范性文件通过审查及时的发

现和纠正违反宪法和法律的规范性文件及行为，使各项规范性文件贯彻落实宪法精神，从而维护宪法的权威性。

第二，维护法制统一，推进法治建设。备案审查作为中国特色社会主义制度下宪法监督的重要手段，对于实现依法治国、推进法治建设具有重要作用。在规范性文件的制定实施过程中，不可避免的会出现违宪、违法现象，备案审查的作用就在于对其进行及时的审查和纠正，从而促进国家法制统一，实现宪法对其他法律的引领作用。在此过程中，应当遵循“有件必备、有备必审、有错必纠”这一原则，将规范性文件置于国家法制统一之下。通过备案，有关主体可以了解规范性文件的运行状态，对其整体有一定的把握。审查是在备案的基础上实现宪法监督，从而保障宪法的贯彻落实，在真正意义上推进法治建设。

第三，保障公民基本权利，落实全过程人民民主。宪法和法律是公民权利的捍卫者，如果遭到破坏，公民的权利和自由就无法得到保障。备案审查制度的一个重要作用就是使规范性文件和国家履职行为更加符合宪法精神，有效降低违宪行为的发生，其实质就是减少对公民合法权益的损害。规范性文件属于宪法和法律的低位法，也应当体现宪法精神，保障公民基本权利。但是由于某些现实原因，往往会出现规范性文件与上位法相抵触的情况。基于此，备案审查制度能够及时发现和纠正这一情况，从而维护公民的合法利益。

3. 规范性文件备案审查的理论基础

(一) 权力监督理论

权力是把双刃剑，它既可以为社会带来进步与繁荣，也可能导致腐败、不公甚至暴政。因此，如何有效地制约权力的滥用，确保其在正当的轨道上运行一直是法学领域和政治学研究中的一个核心议题。权力的正当性是西方政治哲学的核心问题，在这一问题上，不同的理论家和实践者都提出了不同的策略和方案，以期达到既能保障权力的合理运用，又不损害公民自由和权利的平衡状态。根据宪法规定，我国的一切权力属于人民，人民是行使国家权力的主体，权力的行使仅限于人民的授权范围内。由此可以看出，宪法具有双重功能，即赋予权力与限制权力。在我国，全国人民代表大会是国家最高权力机关，是制宪权与合宪审查权的行使主体，保证宪法的全面实施，人民代表大会制度通过规范性文件备案审查制度来实现对宪法的监督，是一种最高权力对权力的监督。备案审查制度作为宪法监督的核心制度，应充分发挥其在国家监督体系中的重要功能。

(二) 法制统一理论

法制统一理论，旨在确保国家法律制度的统一性与权威性。这一理论不仅强调所有法律法规的制定过程中必须与宪法保持一致，而且在执行层面上，也要求所有法律行为都要遵循宪法的基本原则，维护宪法的权威地位。除此之外，法制统一理论还涉及到对除宪法外的其他法律规范的维护。通过立法程序我国对不同位阶的法律效力进行了明确划分，确立了低位法不得与上位法冲突的法律秩序，从而有效防止了法律规范之间可能出现的冲突，保障了法律制度体系的协调统一。在我国单一制的国家结构下，中央政府掌握着国家权力的纵向配置权以及运用权，而地方政府则从属于中央。这种结构赋予了中央强有力的统筹能力，使其能够在中央统一领导之下，充分调动和发挥地方政府的积极性和主动性。为了更好地贯彻实施法制统一理论，我国已经形成了较为完备的法制体系。通过建立规范性文件备案审查制度，我国加强了对宪法的监督和实施力度。这一制度使得各级政府和机构在制定规范性文件时，都需要经过严格的审查和备案流程，确保每一项决定都不违背宪法和法律的规定。同时，通过加强宪法的监督实施，可以及时发现和纠正与宪法法律规定相抵触或不适当的规范性文件，确保国家法治的统一与高效运作。

4. 规范性文件备案审查机制的发展困境

(一) 规范性文件备案审查范围界定模糊

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)

强调加强备案审查制度和能力建设,并提出了“有件必备”的要求,将所有规范性文件纳入备案审查范围。从此种意义上讲,只要是人大监督的规范性文件,那么则都应纳入备案审查的范围。但是,在实践中,规范性文件备案审查范围存在下列问题,界限不清,范围不明。一方面,我国规范性文件的界定标准存在瑕疵,随着实践的发展,“三要素”界定标准逐渐不能满足现实的需要,因而导致制定机关无法对其做出正确的判断,出现错报漏报的情况。另一方面,党政机关联合发布的规范性文件是否属于人大备案审查的范围有待商榷,理论界和实务界尚未形成一致意见。此类规范性文件的主体具有双重性,涉及两个系统的多个主体。随着党和国家机构的变化,以及现实的需要,是否将其纳入备案审查范围需要理论界和实务界的回应。

(二) 公众参与机制有待完善

备案审查工作应贯彻“坚持和发展全过程人民民主”,在这一过程中,普通公民和社会组织能够参与到国家的法治建设中。立法机关在法律层面为国家机关、社会组织、公民个人提出审查建议提供保障,在制度建设上,有关机关颁布了一系列的文件,如《法规、司法解释备案审查工作办法》(以下简称《工作办法》)、《备案审查工作规程》《对提出审查建议的公民、组织进行反馈的工作办法》等[2]。在能力建设上,建立覆盖全国的备案审查信息平台和国家法律法规数据库,实现治理信息化。备案审查工作在公众参与方面的问题主要体现两方面:一方面,缺乏相应的制度保障。《工作办法》第三十条对公众参与备案审查做出了原则性的规定,但专家学者以及建议人能否参加到审查程序中发表审查意见和建议没有程序性、制度性的保障。另一方面,信息公开机制不完备。虽然在过去的工作中,备案审查的透明度有所提升,但仍有待完善:第一,信息公开不全面。回看以往的工作经验,全国人大常委会在公开备案审查案件时,并不是对其所有公开,而是有所保留的选择性公开,且公开的是审查结果和处理方式,对于审查过程往往采取忽视的态度,在此情形下,很容易掩盖纠错的过程,群众对审查过程也无法实现其监督。第二,审查结果公开不及时。《工作办法》第四十八条以及五十一条都体现了信息公开的要求,但对于公开时限并未作出详细规定。在此情形下,社会公众对于备案审查工作也就无法及时跟进和监督。

(三) 审查主体能力有待提高

备案审查主体能力的高低对其工作有着深远的影响,但从我国备案审查工作的现实情况来看,各地区备案审查能力不均衡,从而导致了一系列的问题,如备案审查机构建设落后、专业人员不足[3]。这一问题在基层人大层面尤为突出,其主要原因在于基层人大的立法层级较低,需要遵循的上位法规定较多,因而在开展审查工作时,面临的困难也就越多:如规范化程度不够、机构设置以及人员设置配备尚有待进一步优化。由此而导致相关主体未能及时对规范性文件进行审查和纠正,这在一定程度上会损害国家机关的形象和威信,降低其在群众心中的信服力。为了备案审查工作的顺利开展以及法治国家的长远建设,确保立法质量、贯彻落实宪法监督,有必要对备案审查主体的能力建设提出更高的要求。

(四) 责任追究机制缺位

权力是一把双刃剑,有权力必然要存在监督,而监督的实现需要通过责任追究来实现。备案审查是具有中国特色的一项监督制度,但根据我国现行《立法法》的有关规定,其责任追究机制并不完善。首先,在报备主体的追责方面,法律规定笼统。《立法法》规定了行政法规、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。但对于制定规范性文件的主体责任和备案审查主体逾期报送的责任并未有所规定,因而出现了一些不合宪、不合法的规范性文件,进而导致实践中对其追责难以实现。在实践中,报备主体滥用权力,失职失责的现象时有发生。其次,对于报备主体的追责缺乏强制力,不具有威慑力。《法规规章备案条例》规定对于不报备或者逾期报备的主体给予通报并责令整改。但这一规定中的“通报、责令整改”仅针对的是政府机关,无法涵盖所有报备主

体。最后，在审查主体的责任追究方面，法律规定缺失。备案审查主体在行使权力的同时需要相应的责任对其予以约束，但我国法律对于备案审查主体的失职行为缺乏相应的惩处规定，这很容易导致备案审查主体不积极不主动履行职责，影响备案审查工作的效果。

5. 规范性文件备案审查机制的完善建议

(一) 明确规范性文件的备案审查范围

一方面，根据我国对于备案审查规范性文件的“三要素”标准，规范性文件是指各级国家机关依据职权制定的，涉及公民、法人或者其他组织权利义务，具有普遍约束力的在一定时期内可以反复适用的文件^[4]。根据这一标准，大部分文件都可被包含在内，但仍有部分文件被“三要素”的形式标准排除在外。随着实践的深入，此标准已经不能适应当前备案审查工作的需求。

在此情形下，笔者认为明确审查范围需要结合文件的外在形式和内在实质进行判断。对于外在形式的考察主要集中在文件的文号、发文单位等，而对内在实质的考量主要集中在文件的内容、作用和功能上。此种判断标准在原有“三要素”标准的基础上增加了对文件功能和作用的实质性判断，能够将所有规范性文件纳入备案审查的范围。

另一方面，学界一致认为将党政联合发文纳入备案审查是必要的，但是否应当将其纳入人大备案审查的范围，存在不同意见。有学者反对将党政联合发文纳入人大监督的范围，它本质上是对政府依法行政的监督^[5]。有的学者主张将党政联合发文纳入人大监督的范围，使党委各项活动宪法、法律规定的限度内进行。

(二) 完善公众参与机制

一方面，为备案审查提供制度保障，具体可以从两方面进行完善：一是完善备案审查公开征求意见制度。在公民提起审查建议而启动审查的过程中应当设置由审查建议人发表意见的环节；在影响广泛，关系重大民生或者专业性强的规范性文件的审查过程中，设置公众、专家、企业和社会组织以及相关利益群体参与的审查环节，充分发挥不同主体的参与作用。二是建立公众参与的反馈评价机制，提高其实效性。公众参与备案审查的有效途径就是通过意见评价和反馈，若这一途径运行不畅，那么便无法真正地反映群众的意见和诉求，公众参与机制便形同虚设，不能发挥实际效果。在建立该反馈评价机制的过程中，审查机关应及时对于公众发表的反馈意见整理审查，再通过研究决定是否采纳该意见，并及时将采纳情况予以公布，使公众及时了解监督工作进展。

另一方面，公众参与备案审查具有宪法依据和法律依据，既能够从源头上保护其合法权益，又能增强自身对于此类规范性文件的认知和审查机关的监督，提高审查结果的可接受度。笔者认为完善公众参与机制，拓宽公众参与渠道，能够使其充分了解备案审查的工作过程，提高参与的有效性。完善信息公开机制应当从各审查工作的公开内容、公开方式、公开途径等方面着手，从这三个层面来保障公民的知情权。

(三) 提高审查主体的审查能力

备案审查主体的能力与其工作效果息息相关，因而需要一定队伍建设的支撑，一方面，扩充人员编制，尤其是在法律人才的队伍建设层面，应扩大备案审查工作的后备力量，增加相关从业人员的数量，为宪法监督提供人才保障措施。另一方面，应加强备案审查工作人员的理论学习和政治素养，使其在工作过程中能够在把握相关政策的基础上，利用自己的理论知识，将理论和实践相结合，更好地为备案审查工作服务。专业能力并非天生就有，必须持续培养。在平时工作中要强化专业培训，采取挂职锻炼，交流任职以及境内外培训等方式对其专业能力进行培养锻炼。

(四) 完善备案审查责任追究机制

备案审查制度对于推动我国法治建设、监督立法活动具有重要意义，但备案工作不应仅停留在监督

这一层面，还要落实相关主体的责任追究上。有权必有责，权力的行使需要配套的责任机制予以保障，由此看来，应当完善其责任追究机制。首先，应该建立健全相关立法，明确各主体的法律责任。备案审查相关主体在行使权力、履行职责的过程中出现违法行为，需要法律对其行为责任予以明确规定，将其主体纳入追责范围，落实相关主体的责任追究。其次，强化对相关主体的追责力度。不同的违法行为应受到不同的惩处，对于备案审查主体不同程度的违法行为应根据具体情况予以追责。在此情形下，可以制定相关细则予以规范化。

6. 结语

备案审查制度是我国宪法监督制度的重要组成部分，对于全面推进依法治国具有重大意义，同时也是加强宪法监督，维护宪法权威的关键一步。为了有效推进备案审查制度，2023年《立法法》在以往备案审查工作有益经验的基础上完善主动审查制度，明确专项审查制度，备案审查衔接联动机制，为其后续工作的开展提供了法律制度保障。但随着备案审查工作的深入开展，规范性文件备案审查范围界定模糊、公众参与机制和备案主体责任追究机制缺位、审查主体的审查能力建设等问题应得到不断的完善。通过完善规范性文件备案审查制度，进一步增强宪法权威，从而实现全面依法治国，提高国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献

- [1] 薛小蕙. 地方行政规范性文件备案审查制度的文本分析[J]. 河南财经政法大学学报, 2019, 34(5): 22-31.
- [2] 郑磊. 四大备案审查方式的制度化轨迹[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2023, 36(5): 52-61.
- [3] 伊士国. 党内法规实施保障体系之构建[J]. 河南社会科学, 2020, 28(6): 27-35.
- [4] 孙莹. 完善地方人大常委会规范性文件备案审查工作制度[J]. 人民之声, 2022(8): 61.
- [5] 秦前红, 周航. 论我国统一合宪性审查制度的构建[J]. 江苏行政学院学报, 2019(4): 120-128.