

# 为做好新时代备案审查工作提供法律保障

——省人大法制委员会有关负责人就《辽宁省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》答记者问

本报记者 赵英明

## 核心提示

只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象,其制定的规范性文件都应当纳入人大的备案审查范围。备案审查属于事后审查,不是审批,是发现有关国家机关制发的“红头文件”存在问题后的一种有效法律救济途径。报备的规范性文件应当具备公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力和反复适用性四个基本属性。

11月24日闭幕的省十三届人大常委会第二十三次会议表决通过《辽宁省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》(以下简称《条例》),从2021年2月1日起正式实施。日前,省人大法制委员会有关负责人就《条例》有关问题回答了记者提问。

问:为什么要制定本条例?

答:规范性文件备案审查是宪法法律赋予全国人大及其常委会和地方人大常委会的一项重要监督职权,是维护宪法法律尊严、保障宪法法律实施、保证国家法制统一的重要制度安排。新形势下,我省各级人大常委会为保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行,亟待制定地方性法规来统一规范备案审查工作。一是贯彻落实上级决策部署和重要的重要举措。党的十八大以来,党中央对备案审查工作高度重视,多次作出重要部署,提出要健全法规、规章、规范性文件备案审查制度,加强备案审查能力建设,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;全国人大常委会不断加大备案审查工作力度,对地方各级人大常委会备案审查工作范围、内容、方式等方面提出了更高标准和要求。二是解决我省备案审查工作实际问题的迫切需要。目前,我省各级人大常委会规范性文件备案审查制度建设相对滞后,现有的制度规范不够统一,尤其是市县备案审查制度不够健全等,暴露出诸多不适应问题,亟待通过完善相关制度加以统筹解决。因此,我省有必要制定一件系统完备的地方性法规,为做好新时代我省各级人大常委会规范性文件备案审查工作提供法律依据。

问:《条例》出台的过程是怎样的?

答:去年,省人大常委会为主动适应新时代备案审查工作新形势新挑战,进一步加强我省各级人大常委会规范性文件备案审查工作,将《条例》列入年度立法计划论证项目,法制委员会经过资料收集整理、经验总结、一线调查、集体研讨等工作,于年底形成调研论证报告,自主起草《条例》草案初稿。今年,《条例》被列入年度立法计划制定项目,法制委员会根据立法法、监督法等法律法规有关规定,参照去年全国人大常委会委员长会议通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》,借鉴兄弟省份有益经验,在充分调研、广泛征求、反复研究、认真汲取

各方面意见建议的基础上,对《条例》草案稿进行反复修改完善,形成了《条例》草案,经提请9月、11月省人大常委会会议两次审议并通过。

问:哪些机关制定的规范性文件需要报备?

答:按照党中央和全国人大常委会关于“只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象,其制定的规范性文件都应当纳入人大的备案审查范围”的明确指示要求,并根据去年全国人大常委会及委员长会议通过的相关决定、办法,将监察法规纳入备案审查范围,《条例》在保留政府规章、决定、命令以及下级人大常委会决定、决议报备范围基础上,扩大了规范性文件报备范围及报备主体,首次明确规定将同级监察委员会、法院、检察院制定的规范性文件纳入报备范围,实现规范性文件备案“全覆盖”,确保“有件必备”不漏项。

问:怎么把握规范性文件基本属性?

答:针对当前存在对需报备的规范性文件认识理解不统一的问题,《条例》明确了规范性文件内涵,为报备机关和审查机关对报备规范性文件界定了统一标准。首先,报备的规范性文件应当具备公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力和反复适用性四个基本属性;其次,规范性文件不应局限于文件名称、制发文号等外在形式。同时,《条例》还以列举方式规定国家机关内部工作制度、工作分工、人事任免、奖惩、请示、报告等文件,不属于向人大常委会报备的规范性文件。

问:规范性文件怎样报备、接收?

答:报送、接收是做好备案审查工作的前提条件,至关重要。《条例》规定了制定机关应当自规范性文件公布之日起三十日内向有关人大常委会报送备案,按要求一并提交备案文件的纸质文本和电子文本,明确了备案机关应当在接收规范性文件后十日内进行形式审查,对符合法定范围、备案文件齐全、符合格式

要求标准的,予以接收登记,否则退回并按通知要求补充报送或者重新报送备案。同时,《条例》还进一步强化报备的刚性约束,规定了制定机关存在规范性文件迟报、漏报,或者未在十日内补充报送、重新报送备案情形的,将予以通报;逾期不改正的,还将建议制定机关对相关责任人员依法给予处分,为实现“有件必备”建立了约束机制。

问:审查标准怎么界定?

答:审查标准是规范性文件备案审查制度运行中最为关键和核心的内容。《条例》根据立法法、监督法和组织法有关规定,参照《法规、司法解释备案审查工作办法》,结合我省多年审查工作经验,《条例》从政治性、合法性和适当性三个维度,以列举的方式规定了十种审查标准的具体情形,如与党中央的重大决策部署不相符或者与国家重大改革方向不一致,违法设定公民、法人和其他组织的权利与义务,或者违法设定国家机关的权力与责任,明显违背社会主义核心价值观和公序良俗等,这些审查标准回答了对规范性文件哪些方面的问题要进行审查纠正,为实现“有错必纠”建立了有章可循的统一审查标准。

问:发现问题怎么处理?

答:首先,对于审查发现规范性文件可能存在问题是,人大常委会可以通过电话、函询等形式,与制定机关沟通、询问相关情况。其次,审查研究后认为存在问题的,规定了可以直接提出书面审查研究意见;同时也可与制定机关沟通,制定机关同意对规范性文件予以修改或者废止的,审查中止。第三,制定机关未在规定时间内反馈处理意见的,可以发函督促或者约谈相关负责人,督促其尽快反馈。第四,制定机关未按照审查研究意见对规范性文件予以修改或者废止的,可以依法向人大常委会主任会议提出予以撤销的议案、建议。这种纠错程序体现了“刚柔并济”,增强审查纠错的可操作性,提高工作效率,为实现“有错必纠”提供了可遵循、可操作

的依据。

问:审查要求和审查建议如何提出?

答:备案审查属于事后审查,不是审批,是发现有关国家机关制发的“红头文件”存在问题后的一种有效法律救济途径。《条例》明确规定对规范性文件提出审查要求或者审查建议应当符合主体资格条件,提出审查要求的主体应为本级政府、监察委员会、法院、检察院以及下一级人大常委会;提出审查建议的主体应为有关国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民。当有关国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民认为规范性文件存在问题时,可以向接受该规范性文件备案的人大常委会书面提出审查要求或者审查建议,写明规范性文件名称、审查事项和理由。同时,《条例》还规定了审查要求和审查建议负责接收、审查办理的工作机构以及办理后的反馈机制。

问:当前推动我省备案审查工作的主要抓手是什么?

答:一是建立备案审查工作报告制度。根据全国人大常委会对地方各级人大常委会提出的建立向常委会专项报告备案审查工作制度的要求,从我省各市、县级人大常委会接收规范性文件数量差异较大的实际情况出发,《条例》规定省、市、县人大常委会法制工作机构应当向本级人大常委会报告规范性文件备案审查工作情况。

二是加强规范性文件备案审查信息平台建设。按照全国人大常委会关于加强备案审查信息化建设的部署,《条例》规定了各级人大常委会应当加强规范性文件备案审查信息平台建设,提高备案审查工作信息化水平。目前,按照全国人大常委会对备案审查信息平台建设提出的要求,由省人大常委会统筹规划、统一标准,省、设区的市、自治县人大常委会规范性文件备案审查信息平台已经建成,并实现了与全国人大常委会备案审查信息平台数据互联互通,为提升备案审查工作信息化水平奠定了良好基础。

三是加强备案审查专业队伍建设。《条例》规定省、市、县人大常委会应当加强备案审查工作队伍建设,明确负责规范性文件备案审查工作的机构和人员,加强人员培训,提高备案审查工作能力。同时,《条例》还明确规定审查机关可以委托第三方参与审查研究,借助“外脑智慧”提高审查质量,弥补审查整体力量普遍不足的短板。

《辽宁省城镇燃气管理条例》明年2月1日起施行

## 推进智慧燃气建设 建安全管理服务平台

本报讯 记者赵英明报道 11月24日,辽宁省十三届人大常委会第二十三次会议表决通过了《辽宁省城镇燃气管理条例》(以下简称《条例》),《条例》将于明年2月1日起施行。

当天,省人大常委会办公厅召开新闻发布会,介绍《条例》的立法背景和主要内容。

据介绍,《条例》立足于严格落实城镇燃气管理法律法规及政策规定,聚焦解决我省城镇燃气发展过程中存在的短板和问题,对标创新发展、动态管理和安全发展理念,以及优化营商环境新形势,规定了推进智慧燃气建设,实施管道燃气特许经营、规范液化石油气经营使用以及提升燃气经营服务质量等方面的内容。

《条例》的亮点之一是将人工智能等新一代信息技术引入燃气服务管理过程,鼓励、支持燃气工程的智能化应用,推进燃气管理制度创新。

在建立燃气安全管理服务平台方面,《条例》规定,市人民政府应当推进燃气安全监管信息化建设,组织有关部门和单位推动建立统一的燃气安全管理服务平台,对燃气安全实行全程监管。具备条件的县可以建立燃气安全管理服务平台,与市级平台对接。管道燃气经营者应当建立与燃气安全管理服务平台运行相适应的信息采集机制,汇集燃气管理服务数据并实时上传。

在使用智能产品方面,《条例》规定,新建使用燃气的建筑应当在燃气使用时,应当安装使用燃气泄漏报警器。为了规范燃气经营和使用,提高燃气经营者的服务质量,《条例》还对燃气经营者的责任、燃气用户的义务作了具体规定;对安装使用燃气泄漏报警器作出了要求,规定餐饮经营者、在室内公共场所使用燃气的、在符合用气条件的地下或者半地下建筑物内使用管道燃气的,应当安装使用燃气泄漏报警器。

## 《辽宁省铁路安全管理条例》明年2月1日起施行 铁路安全事件报警可打110

本报讯 记者赵英明报道 11月24日,辽宁省十三届人大常委会第二十三次会议表决通过了《辽宁省铁路安全管理条例》(以下简称《条例》),《条例》将于明年2月1日起施行。

当天,省人大常委会办公厅召开新闻发布会,介绍《条例》的立法背景和主要内容。

据介绍,近年来,我省不断推进体制改革,强化铁路运营监管,加强铁路沿线外部环境隐患整治,有效保障了全省铁路沿线安全。随着铁路建设和运营的快速发展以及铁路改革的不断深化,铁路安全管理还存在铁路沿线地方政府、铁路监管部门与铁路运输企业之间部分监督管理责任划分不清晰,铁路沿线既有设备设施安全隐患增多以及威胁铁路安全行为等新问题。

针对铁路安全突发事件报警中出现的报警人普遍不知晓报警电话和受理部门的问题,《条例》规定了报警求助协作机制。根据《条例》,公安机关与铁路运输企业、铁路公安机关建立受理报警求助协作机制,将报警求助纳入地方公安机关110报警电话受理范围。据此,公安机关接到110报警电话时,即可直接将电话转接铁路运输企业紧急

用终端安装具有远传功能、流量报警以及泄漏自动切断等功能的智能燃气计量表。既有建筑的燃气计量表使用寿命到期应当更换为智能燃气计量表;使用寿命未到期的,鼓励更换为智能燃气计量表。

在对瓶装燃气智能化管理方面,

《条例》规定,瓶装燃气经营者应当建立瓶装燃气智能管理系统,对气瓶进行动态溯源,实现气瓶在流通环节全跟踪管理。瓶装燃气气瓶或者其附属连接设施应当具备泄漏自动切断功能。

此外,《条例》还针对瓶装液化石油气销售乱、运输乱、使用乱、追溯难等问题,全方位全链条地规范了瓶装液化石油气经营和使用,明确了瓶装燃气经营者和用户在检查、运行、维护、抢修和更新改造方面的责任界限。

《条例》规定,市、县、乡政府应当组织燃气管理等部门以及交通运输、公安等部门建立瓶装燃气配送服务相关制度,加强瓶装燃气送气服务人员、车辆的管理,送气车辆应当设有明显标识。鼓励对瓶装燃气实行统一配送。

为了规范燃气经营和使用,提高燃气经营者的服务质量,《条例》还对燃气经营者的责任、燃气用户的义务作了具体规定;对安装使用燃气泄漏报警器作出了要求,规定餐饮经营者、在室内公共场所使用燃气的、在符合用气条件的地下或者半地下建筑物内使用管道燃气的,应当安装使用燃气泄漏报警器。



俭以养德 杜绝穷奢



大地馈赠 拒绝浪费