

“备案审查决定”的时代品质与现实意义

秦前红

2023年12月30日,《全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定》(以下简称“决定”)由第十四届全国人大常委会第七次会议正式通过。可以预期的是,“决定”对于贯彻落实党中央关于健全保证宪法全面实施的制度体系、完善和加强备案审查制度的决策部署,更好地行使全国人大常委会的监督职权,充分发挥备案审查制度保障宪法和法律实施、维护国家法制统一,提高备案审查能力和质量等都将发挥重要作用。同时,“决定”的出台克服了既往有关备案审查制度的规定分散在不同法律、法规和规范性文件的局限,提升法律适用和法律实施的便捷性。尤为重要的是,“决定”的出台意味着具有中国特色的合宪性审查和备案审查制度的基本定型和成熟,极大地助推相关知识体系、理论体系和学科体系的建设。

“决定”虽然只有22条,但内容丰富,亮点频出。限于篇幅,下面仅择其最为重要者分述之。

将监察法规纳入有件必备范围

“决定”第2条明确将监察法规纳入有件必备的范围。2023年3月《立法法》修改时,监察法规如何嵌入到立法法之中,一直是理论界关注的重点,但最终修改颁布的《立法法》仅在附则第118条规定“国家监察委员会根据宪法和法律、全国人民代表大会常务委员会的有关决定,制定监察法规,报全国人民代表大会常务委员会备案”。监察法规为何不像行政法规、地方法规那样,专章规定其立法程序?监察法规的法律渊源和效力位阶是什么?监察法规与其他法律法规出现规范竞合时如何适用?以及立法法规定的备案审查程序是否完全适用于监察法规?这些问题似乎都不能从《立法法》中得到清晰完全的答案。“决定”第2条至少澄清了监察法规自外于普遍性备案审查程序的困惑,使得未来监察法规的备案审查程序有章可循。

大力推进合宪性审查

近年来,根据宪法精神和党中央关于推进合宪性审查工作的部署要求,合宪性审查工作主要在两个面向展开。一是明确法律草案起草和审议过程中,法律草案的说明应当包括合宪性问题的相关意见;对法律草案中涉及的合宪性问题,宪法和法律委员会应当在修改情况的汇报或者审议结果报告中予以说明。二是强化备案审查工作中的合宪性审查要求。“决定”在“立法法”“监督法”“组织法”和“备案审查工作办法”等规定的基础上,进一步在第5条明确要“在备案审查工作中注重审查法规、司法解释等规范性文件是否存在不符合宪法规定、宪法原则、宪法精神的内容,认真研究涉宪性问题,及时督促纠正与宪法相抵触或者存在合宪性问题

- 《全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定》第2条明确将监察法规纳入有件必备的范围,至少澄清了监察法规自外于普遍性备案审查程序的困惑,使得未来监察法规的备案审查程序有章可循。
- “决定”第6条创新性地规定“逐级层报制度”,将《立法法》第110条的规定细化,从而增加了其他国家机关提起合宪性审查请求的可操作性。
- “决定”在总结备案审查实践经验的基础上,着力于在主动审查、依申请审查、专项审查之外,新增移送审查、联合审查和集中清理等方式。
- 有错必纠,是备案审查必须坚持的原则,也是备案审查的目标宗旨。“决定”系统规定了有错必纠的措施,通过全国人大常委会审议做作出纠正撤销的决定,具有极大的警示和震慑作用。

的规范性文件。在备案审查工作中落实健全宪法解释工作程序的要求,准确把握和阐明宪法有关规定和精神,回应社会有关方面对涉宪问题的关切”。

“决定”第6条创新性地规定“逐级层报制度”,将《立法法》第110条的规定予以细化,从而增加了其他国家机关提起合宪性审查请求的可操作性,即“地方各级监察委员会、人民法院、人民检察院在监察、审判、检察工作中发现法规、司法解释同宪法或者法律相抵触,或者存在合宪性、合法性问题的,可以逐级上报至国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院,由国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院向全国人民代表大会常务委员会提出书面审查要求”。

国家机关提出审查请求的制度存之已久,但一直沉睡不醒,“决定”的规定意在激活本项制度,未来是否一如预期,尚待观察。逐级层报制度旨在通过各国家机关内部把关过滤,凸显合宪性审查兹事体大不可不慎,避免太过分散的请求,可能造成备案审查机关的不堪重负。但逐级层报是否会变异成逐级审驳,行政系统为什么不实行逐级层报制度?这是需要进一步研究的理论问题。另外,宪法原则、宪法精神、合宪性问题、涉宪性问题等都是不确定性概念,如何准确厘定其意涵和边界,也是理论和实践都需要廓清的重要问题。

审查方式得到拓展与丰富

“决定”在总结备案审查实践经验的基础上,着力于在主动审查、依申请审查、专项审查之外,新增移送审查、联合审查和集中清理等方式。

所谓移送审查是指全国人大常委会工作机构收到应当由其他机关处理的审查建议,或者发现应当由其他机关审查处理的问题,及时移送有关机关处理。移送时,可以提出研究处理的意见和建议。其他机关在备案审查工作中发现法规、司法解释存在合宪性、合法性问题,移送全国人大常委会工作机构审查处理或者提出有关工作建议,常务委员会工作机构应当进行审查。

所谓联合审查是指全国人民代表大会常务委员会工作机构发现法规、规章、司法解释等规范性文件存在涉及及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题的,可以与其他机关备案审查工作机

构开展联合调研或者联合审查,共同研究提出审查意见和建议。

所谓集中清理是指全国人大常委会及其工作机构根据需要,可以对涉及重要法律制定或者修改、社会公共利益等方面的法规、规章、司法解释和其他规范性文件组织开展集中清理,督促有关方面及时修改或者废止不符合、不衔接、不适应法律规范、中央精神、时代要求的规定,并及时制定配套规定。组织开展集中清理,应当明确清理的范围、主要内容、时限要求等。

移送审查、联合审查、集中清理是在多元多层次备案审查体系下,处理不同审查机构审查范围交叉、审查边界模糊、审查职权相近的具体协调衔接机制。依照“决定”的规定,不同机关的审查机构似乎成为当然的审查启动主体,其中的法律机理需要认真研究。不同的审查机构在审查依据相同的情况下,是否应有不同的审查基准,比如行政机关的审查机构是否应更加考量合理性,以便尊重各行政主体的能动性和自主性?还有在联合审查时,不同审查机构意见分歧,如何消弭分歧,形成共识。联合审查结论是完全经由协商产生,还是可以通过表决程序产生,都是今后备案审查实践要不断探索总结的问题。移送审查、联合审查等审查方式的创新运用,对备案审查能力和备案人员的素质提出了更高的要求,因此加强备案审查的理论研究、人才培养以及实践的经验总结,也成为重要的任务。

提升纠错刚性系统规定有错必纠

有错必纠,是备案审查必须坚持的原则,也是备案审查的目标宗旨。所谓“错”,主要是指作为备案审查对象的法规、司法解释等规范性文件,存在合宪性、合法性、适当性问题。广义上还应包括文字表达、立法体例、其他立法要素的瑕疵。前者主要通过备案审查机构的实质审查予以处理,后者主要通过备案审查机构形式审查来处理。

“决定”在总结备案审查实践经验的基础上,系统规定了有错必纠的措施。全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构经审查认为法规、司法解释应当予以纠正的,可以与制定机关沟通,推动制定机关修改或者废止;经沟通,制定机关不同意修改、废止或者没有书面提出明确处理计划和时限

的,全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构应当依法向制定机关提出书面审查意见,要求制定机关在两个月内提出书面处理意见;全国人大常委会工作机构对可能造成理解歧义、执行不当等问题的法规、司法解释,可以函告制定机关予以提醒,提出意见和建议;制定机关未按照书面审查意见或者处理计划对法规、司法解释予以修改、废止的,全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构可以依法提出纠正和撤销决定的议案,由委员长会议决定提请常务委员会审议决定。

“决定”有关纠错措施的制度安排尊重中国讲究“和合”的政治文化传统,避免纠错措施过于生硬带来相互抵触消耗,但也强调不是一味的协商迁就,因此通过全国人大常委会审议做作出纠正撤销的决定,具有极大的警示和震慑作用。备案审查纠错程序需要进一步精细化,比如在协商过程中能否允许规范性文件制定机关依法提出异议,审查机构如何能够提高审查意见的质量,保证审查建议的精准性等。

嵌入“比例原则”为备案审查赋能

“决定”明确将“比例原则”写入第11条的审查标准中,直接回应了学界的广泛期待。它在如下几方面发挥功用。第一,增强审查机构释法说理的学理性与说服力。借助比例原则,审查机构能够更加明确地指出存在的不当之处,让规范制定机构心悦诚服。第二,助推审查机构与规范制定机构间交流的规范化。由于比例原则内涵清晰、步骤确定,审查机构凭此进行审查时,能在一个相对稳定的框架内同各规范制定机构就不同规范展开细致深入的沟通,从而最大程度消弭彼此间的分歧,聚焦真正的“争点”。第三,为实务界与学界的沟通提供基础。在备案审查制度决定写入“比例原则”以前,学界已对比例原则展开相当丰富的研究,当审查机构在实践中运用比例原则时,完全可对有关成果予以批判性利用。同时,在实际运用比例原则的过程中,大概率会产生诸多新问题,如此便给学界研究提供新的指引方向,促进学界与实务界的双向互动。第四,为中国与世界在人权领域的互动创造新的可能。比例原则作为一项全球共通的公权行为合理性审查工具,在各主要国家和地区都有“身影”。比例原则显化后,我国法治实践也将受到显著影响。立基于比例原则这一通用工具,中国能够以其他国家听得懂的法律语言来澄清各种不必要的误解,真实呈现我国人权保障事业的新进展。

(作者系武汉大学法学院教授、博导,中国法学期刊研究会副会长,湖北省地方立法研究会会长)

LEGISLATION DEVELOPMENT
HSEFY
海上法学院
(理论学术编辑部微信平台)



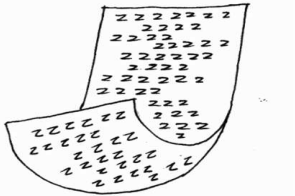
扫描左侧二维码关注

遗失声明

武警上海市总队机动第二支队保障处,遗失银行开户许可证,开户许可证核准号:J2900058364106,开户许可证编号:290004071001,声明作废。

环保公益广告

重复使用,多次利用

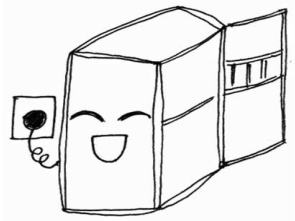


双面使用纸张
=减少½的废纸产生

优先购买绿色食品

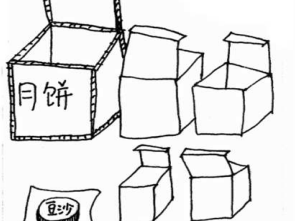


6000~8000双一次性筷子
≈一株20岁的大树



使用无氟冰箱
不会造成臭氧损耗

不买包装豪华又繁缛
的食物或用品



过分包装=巨大浪费+严重污染

废电池放入专门回收箱,
以免污染环境



分类回收 循环再生