如皋市人民代表大会常务委员会规范性

文件备案审查办法（修订草案）

（征求意见稿）

第一条（制定目的和依据） 为切实做好规范性文件的备案审查工作，加强法律监督，坚持和发展全过程人民民主，促进良政善治。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》和《江苏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》等规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条（适用范围） 市人民代表大会常务委员会（以下简称市人大常委会）对市人民政府（含市政府办公室，下同）、市监察委员会、市人民法院、市人民检察院（以下简称“一府一委两院”）和各镇人民代表大会（以下简称各镇人大）报送规范性文件备案审查工作，适用本办法。

本办法所称规范性文件，是指本市“一府一委两院”和各镇人大依照法定权限和程序制定的，涉及公民、法人和其他组织的权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的文件。

第三条（备案审查的原则） 规范性文件备案审查工作应当坚持有件必备、有备必审、有错必纠以及主动审查与被动审查、全面审查与重点审查、合法性审查与合理性审查、实体性审查与程序性审查相结合的原则。

第四条（文件备案范围） 下列规范性文件，应当报送市人大常委会备案：

（一）市人民政府及其办公室发布的决定、命令以及制定的其他规范性文件；

（二）市监察委员会制定的指导、规范监察工作的规范性文件；

（三）市人民法院、市人民检察院制定的指导、规范审判、检察业务工作的规范性文件；

（四）各镇人民代表大会作出的决议、决定；

（五）经市政府批准或同意，由市政府工作部门公布的规范性文件；

（六）“一府一委两院”任一机关与其他党政机关联合制定的规范性文件；

（七）市人大常委会认为应当报送备案的其他规范性文件。

第五条（报备机关和时间要求） 规范性文件应当自公布之日起三十日内，由规范性文件制定机关报送市人大常委会备案：

（一）市人民政府及其办公室制定的规范性文件（含经其批准或同意，由市政府工作部门公布的）由司法局负责报送备案工作；

（二）市监察委员会、市人民法院、市人民检察院制定的规范性文件由其办公室负责报送备案工作；

（三）各镇人民代表大会作出的决议、决定，由各镇人大主席团负责报送备案工作;

（四）联合制定的规范性文件由主办机关负责报送备案，主办机关不是“一府一委两院”中的机关，由联合制定的“一府一委两院”中的首个机关负责报送备案工作。

第六条（备案审查工作机构） 市人大常委会应当加强对规范性文件备案审查工作的领导。市人民代表大会法制委员会（以下简称市人大法制委员会）牵头负责规范性文件备案审查、核查通报、相关文书制发工作，负责按照职责分工分送市人民代表大会专门委员会、常务委员会工作委员会（以下统称市人大相关委员会）进行审查。

市人大常委会备案审查工作机构（以下简称备案审查机构）承担报送备案规范性文件的接收、登记、审查和存档等具体工作。

第七条（备案材料） 报送备案的规范性文件应包括以下内容：

（一）备案报告；

（二）规范性文件正式文本；

（三）规范性文件制定的法律、法规、政策依据（条文依据对照表）、制定的程序以及说明等有关材料。

上述文件材料应装订成册，一式五份。同时通过江苏省人大常委会备案审查信息平台（以下统称备案审查信息平台）报送电子材料。电子材料应当符合备案审查信息平台的格式标准和要求。

规范性文件制定的说明应当包括对规范性文件制定的必要性、合法性、制定过程以及文件主要内容的说明。

第八条（备案收件分类处理） 备案审查机构应当自收到备案文件之日起五个工作日内进行形式审查，对不符合备案要求的，以备案审查信息平台电子指令形式按下列规定处理：

（一）不属于报送备案范围的，不予收件登记，并告知报送备案机关；

（二）报送备案材料不齐的，告知报送备案机关十个工作日内补充齐全；

（三）不符合报送备案格式标准和要求的，告知报送备案机关十个工作日内补正或者按规定重新报送备案。

第九条（备案收件登记） 经形式审查符合报送备案要求或者经报送备案机关按要求补充、补正、重报后符合报送备案要求的，备案审查机构应当对规范性文件的报送备案情况及时收件登记，建立台帐。

报送备案情况的台帐应当包括下列内容：规范性文件名称、文号、报送备案单位、报送备案时间、发布时间、施行时间、登记时间、市人大相关委员会初审意见、是否存在问题及处理结果等。

第十条（年度核查通报制度） 规范性文件制定机关应当于每年1月31日前，将其上年度制定、修订、废止的规范性文件目录报送市人大法制委员会。

市人大法制委员会于每年第一季度对上一年度规范性文件报备情况进行核查，形成书面核查通报印发市人大常委会会议，并向社会公布。

第十一条（审查建议） 国家机关、社会团体、企业事业组织和公民可以对本办法第四条所列规范性文件向市人大常委会提出审查建议。审查建议由备案审查机构具体办理。

审查建议应当包括建议审查的规范性文件名称、建议审查的内容和理由。

审查建议应当书面提出，注明审查建议提出人的身份信息、联系方式。审查建议可以通过信函、人大网站、备案审查信息平台提出。

第十二条（审查建议的处理） 备案审查机构收到书面审查建议后，予以收件登记编号，并在五个工作日内进行形式审查，按照下列规定处理：

（一）对不符合形式要求的审查建议，告知审查建议提出人予以补正或者重新提出，需要补正的内容应当一次性告知；

（二）符合本办法第十一条审查建议要求的，且属于市人大常委会审查范围的，提出“予以受理”的书面意见并进行受理登记编号；

（三）不属于市人大常委会审查范围的，提出“不予受理”的书面意见并说明理由，于收件登记之日起五个工作日内书面告知审查建议提出人，处理程序即行终止；

（四）对市政府工作部门或镇政府（街道办事处）制定的规范性文件提出审查建议的，在收件登记五个工作日内转交市司法局。市司法局应当于收到转办函件后两个月内进行审查并答复申请人，同时将审查情况报送市人大法制委员会备案。必要时，市人大法制委员会可以会同市人大相关委员会同步进行审查。

第十三条（启动审查程序的例外） 经初步研究，接收登记的审查建议有下列情形之一的，可以不启动审查程序，并告知审查建议提出人：

（一）建议审查的规范性文件的相关规定已经修改、废止或者自动失效；

（二）就建议审查的规范性文件存在的程序性问题与制定机关作过沟通，制定机关书面明确表示同意修改或者废止；

（三）对建议审查的规范性文件的同一规定进行过审查，已有审查结论；

（四）建议审查的理由不明确或者明显不成立；

（五）其他不宜启动审查程序的情形。

第十四条（审查建议办理程序） 市人大法制委员会应当在受理登记后的五个工作日内将审查建议函告制定机关。制定机关应当在一个月内按本办法第七条的要求报送材料，针对审查建议提出人的建议研究提出答复意见并书面反馈给市人大法制委员会。

第十五条（审查职责分工） 对完成形式审查的报送备案和审查建议的规范性文件，由市人大法制委员会在五个工作日内分送市人大相关委员会审查，市人大法制委员会、备案审查机构同步进行审查。

市人大相关委员会应当在一个月内提出审查意见反馈给市人大法制委员会。

第十六条（审查标准-合宪性及政治性） 对规范性文件进行审查研究，发现规范性文件存在违背宪法规定、精神和原则，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问题的，应当提出审查意见。

第十七条（审查标准-合法性） 对规范性文件进行审查研究，发现规范性文件违反法律、法规的规定，有下列情形之一的，应当提出审查意见：

（一）超越法定权限制定规范性文件；

（二）违法设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务，违法增加部门的权力或者减少部门的法定职责；

（三）违法设定行政许可、行政处罚、行政强制，或者对法律、法规设定的行政许可、行政处罚、行政强制违法作出调整和改变；

（四）与法律、法规的规定明显不一致，或者与法律、法规的立法目的、原则明显相违背，旨在抵消、改变或者规避法律、法规的规定；

（五）同上级或者本级人民代表大会及其常务委员会的决议、决定相抵触；

（六）违反评估论证、公开征求意见、合法性审查、集体讨论决定、公开发布等法定程序；

（七）其他违反法律、法规规定的情形。

第十八条（审查标准-适当性） 对规范性文件进行审查研究，发现规范性文件明显存在不适当问题，有下列情形之一的，应当提出审查意见：

（一）明显违背社会主义核心价值观和公序良俗；

（二）对公民、法人或者其他组织的权利和义务的规定明显不合理；

（三）为实现制定目的所规定的措施与制定目的明显不匹配；

（四）因现实情况发生重大变化而不宜继续施行；

（五）其他明显不适当的情形。

第十九条（审查方式--专家咨询制度） 市人大法制委员会建立备案审查工作专家咨询制度，聘请相关领域的专家学者和实务工作者等担任咨询专家。市人大法制委员会可以委托咨询专家、人大代表等对规范性文件进行审查，提出意见和建议。

第二十条（审查方式） 市人大相关委员会及市人大法制委员会对规范性文件进行审查，可以采取下列方式进行：

（一）要求制定机关书面说明情况、补充解释、提供资料，也可以当面听取制定机关的意见和说明；

（二）通过书面征求意见、座谈会、论证会、委托第三方、邀请有关专家等方式广泛听取意见；

（三）涉及相关部门职责权限的，要求相关部门协助审查；

（四）对社会影响大、涉及面广的规范性文件，市人大法制委员会召开全体会议进行审查；

（五）规范性文件涉及市人大多个相关委员会时，由市人大各相关委员会分别提出审查意见，交市人大法制委员会综合汇总。审查意见有较大分歧的，由市人大法制委员会向主任会议汇报。

第二十一条（审查中止） 经审查研究，认为规范性文件存在本办法第十六条、第十七条、第十八条所列情形应当予以纠正的，由市人大法制委员会提出意见，与制定机关沟通，建议制定机关予以修改或者废止。

制定机关书面向市人大法制委员会提出同意一个月内修改或者废止规范性文件的，审查程序中止。

规范性文件中止审查期间，规范性文件全部或所涉部分内容不得作为管理的依据。

第二十二条（审查意见的交办程序） 规范性文件制定机关不同意修改、废止规范性文件，理由不成立的，或者未在一个月内修改、废止规范性文件的，市人大法制委员会提请主任会议研究同意后，向制定机关制发《规范性文件审查意见书》，要求制定机关予以修改或者废止。

第二十三条（审查意见的承办时限） 规范性文件制定机关收到《规范性文件审查意见书》后，应当在一个月内修改或废止，并将落实情况书面报告市人大常委会。

第二十四条（审查程序终止） 市人大相关委员会、市人大法制委员会未发现规范性文件存在本办法第十六条、第十七条、第十八条所列情形的，经市人大法制委员会负责人决定，审查终止。

第二十五条（审查程序终止） 规范性文件制定机关对规范性文件进行修改后应当重新公布，并按规定重新报送备案。

对规范性文件进行废止的应当予以公告。

市人大法制委员会收到重新报送备案的规范性文件或废止规范性文件公告材料后，审查程序终止。

第二十六条（规范性文件撤销议案） 市人民政府及各镇人大收到《规范性文件审查意见书》后，未按照主任会议的要求修改或者废止的，市人大法制委员会可以提出撤销该规范性文件的建议，由主任会议决定是否向市人大常委会提出撤销该文件的议案。

市人大常委会会议审议撤销规范性文件的议案时，制定机关有关负责人应当到会，听取意见、回答询问，并可以书面陈述意见。

第二十七条（一委两院的处理方式） 市监察委员会、人民法院、人民检察院制定的规范性文件存在本办法第十六条、第十七条、第十八条所列情形的，制定机关未按照主任会议的要求修改或者废止的，应当向市人大常委会提出专题报告。

市人大常委会审议专题报告时，制定机关有关负责人员应当到会，听取意见、回答询问。常委会组成人员的审议意见，交制定机关研究处理。

第二十八条（审查结果告知） 对审查建议不启动审查程序、移送审查、审查终止或者审查处理结束后，市人大法制委员会应当在十日内向审查建议提出人反馈。

对通过备案审查信息平台提出的审查建议，可以通过备案审查信息平台反馈。

第二十九条（审查期限） 规范性文件审查应当在收件登记之日起三个月内审查完毕。如遇特殊情况需要延长审查时间的，经市人大常委会分管副主任同意后可以延期一个月。

审查中止期间不计算在审查期限内。

第三十条（全过程人民民主、提前介入） “一府一委两院”应当将年度规范性文件立项计划报送市人大法制委员会备案。

“一府一委两院” 应当坚持和发展全过程人民民主，在规范性文件立项和制定过程中，可以邀请市人大法制委员会及其他市人大相关委员会成员、市人大相关专业代表参加，听取意见建议。

第三十一条（法律监督） 市人大法制委员会应当定期组织对“一府一委两院”制定规范性文件报送备案情况开展监督核查，对不报、漏报、不按期报送规范性文件备案的，由市人大法制委员会通知制定机关限期补报。

根据工作需要，市人大法制委员会可以会同市人大相关委员会选择涉及经济社会发展稳定重大问题和群众切身利益以及社会普遍关注的规范性文件，列入监督工作计划，组织实施跟踪评估。

市人大常委会一届任期内至少听取一次规范性文件备案审查情况工作报告。根据工作需要，组织开展对市政府履行规范性文件审查职责情况的监督，听取专项工作汇报。

市人大常委会每年向人民代表大会报告工作，应当有备案审查工作的内容。

第三十二条（文书归档） 备案审查机构应当按照“一文一卷”的要求，做好规范性文件备案审查的档案管理工作，并于每年年初将已经处理完毕的规范性文件档案材料移交市人大常委会办公室集中归档，统一保管。

第三十三条（与党委、政府备案审查工作衔接机制） 市人大法制委员会应当加强与市委办公室、市政府办公室及司法局备案审查工作的联系，落实规范性文件备案审查衔接联动机制。

第三十四条（队伍建设与业务交流培训机制） 市人大常委会应当加强备案审查制度和能力建设，建立健全备案审查工作机构，配备专业人员，提高备案审查工作能力和水平。

市人大法制委员会应当通过人员培训、工作交流、个案指导、公开点评、典型案例通报等形式，加强与规范性文件制定机关及报送单位的工作指导和交流。

第三十五条 （经费保障） 备案审查人员培训、专家咨询论证、信息平台维护等经费纳入市人大常委会部门预算，由市财政予以保障。

第三十六条（施行日期） 本办法自2022年7月1日起施行。原《如皋市人大常委会关于规范性文件备案审查的暂行规定》予以废止。