

备案审查的制度变迁及其原因

林彦

内容提要:《关于完善和加强备案审查制度的决定》的出台,标志着备案审查制度日趋成熟。四十多年来,备案审查在制度和实践两个层面都经历了重大变迁,既遵循了在积累经验中建立“传统”的我国当代法治建设的渐进模式,也存在变法与自发制度变迁交叉演进的特征。这个变迁过程并非一蹴而就,而是一个不断调试、叠加、积累的过程。审查对象不断扩大、启动程序交替变化、审查标准更加多元、制度运行日益显性,是其中最为关键的变化。与此同时,制度构建与制度实践密切互动、同步推进、相辅相成,备案审查的整体制度效能也空前提升。显性化、制度化、常态化,是其效能提升的集中体现。国家顶层设计的助推、宪法实施态势的牵引、监督理念变化的影响、维护法制统一的需要,共同促成了备案审查的提质增效。同时,增强撤销程序的可操作性、提高审查能力、加强审查论证的说理性,将成为未来制度完善的方向。

关键词:备案审查 制度变迁 宪法监督 国家治理现代化

林彦,上海交通大学凯原法学院教授。

一 引言

2023年底,全国人大常委会制定了《关于完善和加强备案审查制度的决定》(下称“《备案审查决定》”)。^[1]《备案审查决定》的出台,标志着备案审查这一基于本土制度资源与实践的合宪性审查与立法监督制度渐趋稳定。其发展过程既遵循了在积累经验中建立“传统”的我国当代法治建设的渐进模式,^[2]也存在变法与自发制度变迁交叉演进的特征。^[3]本文旨在梳理总结该制度所经历的关键变化,并尝试探寻促成这些变化的主

[1] 有关《备案审查决定》的制定背景及主要内容,参见严冬峰:《〈备案审查决定〉的出台背景和主要内容解读》,《中国法律评论》2024年第1期,第199-211页。

[2] 参见苏力:《变法,法治建设及其本土资源》,《中外法学》1995年第5期,第5页。

[3] 参见周汉华:《变法模式与中国立法法》,《中国社会科学》2000年第1期,第95页。

要原因,以便更好地理解这一颇具中国特色的制度的变迁过程。

自 1979 年对地方性法规进行备案、1982 年对地方性法规开展审查至今,备案审查在制度构建和制度实践两个层面都经历了深刻而显著的变迁。这个变迁过程并非一蹴而就,而是充满调整、竞争、淘汰,是一个不断调试、叠加、积累的过程。很多制度细节的变化都值得关注,^[4]而这些变化也是多种因素交互作用的结果。

二 主要制度变迁

(一) 审查对象不断扩大

逐步扩大备案审查的对象范围,是一个显见的变化。从总体上看,这是因应立法体制变化的结果。随着立法外延的不断扩大,立法监督的任务随之扩展,备案审查的对象也随之增加。当然,晚近出现的对象扩大现象也在一定程度上体现了备案审查制度整体功能定位的跃迁。“有件必备”理念的提出,无疑是最恰当的注解。

备案审查对象的扩大主要通过立法制度调整和审查实践加以实现。^[5]立法与制度层面的调整较为频繁,且持续进行;审查实践所发生的变化则主要集中在近 10 年。20 世纪 80、90 年代,备案审查对象主要包括行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例。在 90 年代初期至中期,地方性法规在实践中成为主要的监督对象。^[6]2000 年《立法法》第 90、91 条依然只将行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例作为备案审查对象,尽管该法所调整的立法外延已涵盖至经济特区法规这一明确属于全国人大常委会监督范围的规范。^[7]上述缺口不久之后由全国人大常委会委员长会议进行弥补。是年制定的《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》将经济特区法规纳入其中。随后,2006 年《监督法》第 31 至 33 条则将最高人民法院、最高人民检察院作出的司法解释纳入全国人大常委会备案审查的范围。2015 年《立法法》第 104 条第 2 款将司法解释纳入监督范围,但仅规定备案、未涉及审查。2019 年由全国人大常委会委员长会议制定的《法规、司法解释备案审查工作办法》第 2 条进一步将司法解释、监察法规纳入审查制度。2023 年《立法法》第 118 条将监察法规作为备案对象,但未规定审查制度。同年底出台的《备案审查决定》不仅将监察法规明确为审查对象,而且进一步将浦东新区法规、海南自由贸易港法规、特别行政区法律也作为备案审查对象。这是迄今为止立法层面所确认的范围最广的备案审查对象。

实践层面的变化主要体现在向上和向下两个方向的对象突破。向上,指的是将法律

[4] 立法制度调整如审查主体(尤其是全国人大常委会法工委)审查能力的提升、不同审查主体之间的联动加强、审查工作的信息化程度提高等。

[5] 立法层面的调整主要通过《立法法》《监督法》等进行;制度层面的调整主要通过全国人大常委会委员长会议制定的规范性文件加以实现。

[6] 参见林彦:《法规备案审查制度的法定化过程》,《荆楚法学》2023 年第 5 期,第 72-73 页。

[7] 海南等地人大及其常委会所制定的经济特区法规,须报全国人大常委会备案。参见《七届全国人大一次会议关于建立海南经济特区的决议》,《党的文献》1996 年第 5 期,第 39 页。

也纳入审查范围;向下,则主要指将非立法的规范性文件作为审查对象。如前所述,《立法法》《监督法》等法律所确立的全国人大常委会备案审查对象主要集中在法规和司法解释两种类型,其中并不包括法律。在一定程度上,这意味着法律的质量除了受制于全国人大及其常委会立法过程中的合宪性审查之外,事后并不存在其他监督制度。^[8]这也是备案审查制度受到诟病的一个原因,学界对于将法律完全托付于立法机关的自我监督相当担忧。^[9]这一担忧在一定程度上被审查实践所消解,法律在事实上已被纳入审查范围。2017年,全国人大常委会法工委曾受理公民提出的针对《人民武装警察法》有关人民武装警察部队领导体制的规定进行合宪性审查的建议。^[10]该建议的内容在2020年修订的《人民武装警察法》第2条中得以体现。2018年,法工委对全国人大常委会制定的《关于严禁卖淫嫖娼的决定》中的收容教育制度开展合宪性审查,建议废止该制度。2019年,全国人大常委会废止了相关内容。此后,国务院也废止了《卖淫嫖娼人员收容教育办法》。^[11]

在审查实践中,部分非立法的规范性文件也被作为审查对象对待。^[12]2018年,有公民认为,某省高院制定的《关于部分罪名定罪量刑情节及标准的意见》有关基于非医学需要鉴定胎儿性别的相关规定违反《立法法》等规定,建议法工委对其进行审查纠正。法工委受理了建议并形成审查结论,要求最高人民法院等机关督促该省高院废止上述规定。^[13]2023年,法工委受理了公民针对某市辖区议事协调机构制定的针对涉嫌某类犯罪人员近亲属的“连坐”惩戒措施所提出的审查建议。法工委与有关主管部门督促制定机关对规定惩戒措施的通告予以废止。^[14]在上述两个个案中,法工委均未通过移送审查方式将系争规范性文件移交有管辖权的机构进行审查,而是径行提出处理意见。

(二) 启动程序交替变化

就启动程序而言,法规审查可大致分为主动审查和被动审查两类。1982年8月,全

[8] 当然,对于全国人大常委会而言,其制定的法律存在被全国人大改变或者撤销的可能性。参见《宪法》第62条第12项。

[9] 参见蔡定剑:《宪法实施的概念与宪法施行之道》,《中国法学》2004年第1期,第22页;周伟:《完善我国宪法监督制度研究》,《社会研究》2004年第5期,第52页;林来梵:《合宪性审查的宪法政策论思考》,《法律科学(西北政法学报)》2018年第2期,第39页。

[10] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编著:《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社2020年版,第3-4页。

[11] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编著:《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社2020年版,第1-3页。

[12] 与《立法法》相比,《监督法》所规定的全国人大常委会备案审查对象仅增加了最高人民法院、最高人民检察院的司法解释,连国务院的决定、命令也不在其中,更未扩及包括省级人大及其常委会的决定决议等其他规范性文件。有学者认为,依据宪法规定,全国人大常委会当然有权监督纠正同宪法法律相抵触的国务院决定、命令以及省级人大及其常委会决议决定。参见宋锐:《关于全国人大常委会法规备案审查工作的几个问题》,《中国人大》2004年第3期,第31页。也有学者认为,备案审查的对象应当进一步扩大。“只要具备应然性、受拘束性、一般性和可公开性四个特征的其他规范性文件,都应当纳入备案审查的范围。”王镔:《论作为备案审查对象的其他规范性文件》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2023年第5期,第50页。

[13] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编著:《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社2020年版,第110-112页。

[14] 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2023年备案审查工作情况的报告》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第1号,第229页。

人大常委会在首次开展审查过程中创设了主动审查模式,针对当时有效的地方性法规进行集中审查。^[15]此后,该模式为《宪法》第 67 条第 7、8 项所确认:全国人大常委会有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规、地方性法规。这是典型的主动审查模式。直到 2000 年,主动审查一直是唯一的审查启动模式。此后,由于负责主动审查的全国人大各专门委员会难以承担审查任务,在其呼吁和推动之下,^[16]被动审查作为一种新的、更主流的启动模式被 2000 年《立法法》第 90、91 条所承认。主动审查不仅给专门委员会带来了审查工作负荷,而且也被认为是不太经济的审查模式。相反,被动审查被认为是更符合审查规律,因为法规所存在的问题和瑕疵只有在适用过程中才更容易发现。^[17]

尽管 2000 年《立法法》并未规定主动审查,但这是不言而喻的。^[18]从此开启了主动审查、被动审查并行的审查实践格局。不久,对主动审查的定位又发生了变化,变化的方向是在制度上对其加以明确。2002 年,全国人大常委会提出,“需要进一步研究完善备案审查启动程序,把被动审查和主动审查有机结合起来。”^[19]2003 年 8 月,全国人大常委会委员长会议对《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》进行修订,增加了专门委员会可有选择地开展主动审查的规定。^[20]

当然,主动审查与被动审查的互动与互补关系在不同时期也存在不同的样貌与特点。从官方文献来看,在《立法法》实施之后至 2012 年,主动审查似乎更受关注。例如,2003 年,十届全国人大常委会曾总结道,有关专门委员会在其任内对备案的 3700 多件行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例中与宪法和法律相抵触的规定提出了纠正意见。^[21]2004 年,常委会则强调,委员长会议通过修订《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》,增加了适度开展主动审查的规定。^[22]这在一定程度上重新平衡了主动审查与被动审查之间的关系。2007 年,常委会不论在总结已有工作,还是在规划未来工作时,均强调“有重点地开展主动审查”。^[23]2010 年,常委会再次强调,今后应当“有重点地开展主动审查”。^[24]与此形成鲜明对比的是,同时期全国人大

[15] 参见刘政著:《人民代表大会制度的历史足迹》,中国民主法制出版社 2014 年版,第 214-217 页;林彦:《法规备案审查制度的法定化过程》,《荆楚法学》2023 年第 5 期,第 65-66 页。

[16] 参见刘政著:《人民代表大会制度的历史足迹》,中国民主法制出版社 2014 年版,第 214-217 页。

[17] 参见宋锐:《关于全国人大常委会法规备案审查工作的几个问题》,《中国人大》2004 年第 3 期,第 31 页。

[18] 对此,全国人大常委会法工委工作人员作出如下解释:“本法没有规定全国人大常委会对备案的法规进行主动审查。但不是说全国人大常委会对备案的法规没有主动审查权,对备案的法规有权进行主动审查是全国人大常委会立法监督权的应有之义。”张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,法律出版社 2000 年版,第 262 页。

[19] 参见李鹏:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2002 年 3 月 9 日在第九届全国人民代表大会第五次会议上》,《中国人大》2002 年第 5、6 期,第 9 页。

[20] 参见张淑宁:《主动审查有关问题研究》,中国人大网,http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202308/t20230802_430888.html,最近访问时间[2024-03-02]。(作者为全国人大常委会法工委法规备案审查室副处长)

[21] 参见李鹏:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2003 年 3 月 10 日在第十届全国人民代表大会第一次会议上》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2003 年第 2 号,第 199 页。

[22] 参见吴邦国:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2004 年 3 月 10 日在第十届全国人民代表大会第二次会议上》,《中国人大》2004 年第 6 期,第 9-10 页。

[23] 吴邦国:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2007 年 3 月 11 日在第十届全国人民代表大会第五次会议上》,《中国人大》2007 年第 6 期,第 10、12 页。

[24] 吴邦国:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2010 年 3 月 9 日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上》,《中国人大》2010 年第 6 期,第 13 页。

常委会年度工作报告仅有两次提及被动审查。2007年,常委会相对原则地指出,其“认真研究处理公民、组织提出的审查建议”。^[25] 2009年,常委会则具体透露,其在过去一年曾“受理公民、组织提出审查建议86件”。^[26]

但从社会影响来看,在这段时期,被动审查的作用突出。由个案触发公民建议,从而启动法规审查程序,并导致相关法规被废止,引起社会广泛关注。2003年,由孙志刚案所引发的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》被废止,初次展现了被动审查机制的监督功能。2009至2010年,5位学者针对《城市房屋拆迁管理条例》提出的审查建议被采纳,并导致该行政法规被废止,推动完善了房屋征收补偿的立法。^[27] 这两个个案在实现个体权利救济和集体权利保障的同时,也极大地提高了备案审查制度的社会认知度,彰显了其制度功效。这两次审查实践也使备案审查制度经历了第一波“显性化”。

2013年有关劳动教养法律规定的废止,既体现了被动审查与主动审查的密切互动,也预示着主动审查将发挥主导性的作用。2013年党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,该决定明确提出“废止劳动教养制度”。一个月后,全国人大常委会通过了《关于废止有关劳动教养法律规定的决定》。

2013年也成为一个重要转折点,全国人大常委会开始“着力加强主动审查”,“对国务院新制定的19件行政法规,最高人民法院、最高人民检察院新制定的32件司法解释,逐件逐条进行审查”。^[28] 此后,逐件审查成为主动审查的常态化方式。这在很大程度上改变了《立法法》制定时对主动审查的定位。这一新的定位在2015年《立法法》修改时得到进一步确认。该法第99条第3款明确,“有关的专门委员会和常务委员会工作机构可以对报送备案的规范性文件进行主动审查。”

与此同时,主动审查在实践中又开发出一种新的亚型——专项审查。法工委指出,“有重点的专项审查,是为贯彻党中央重大决策部署、配合重要法律修改、落实全国人大常委会监督工作计划,或者回应社会关注热点,有重点地对某类规范性文件开展的集中审查。”^[29] 由此可见,专项审查是“有重点主动审查”的升级版。两者的区别在于,前者比后者指向和目标更为明确。专项审查明确了“有重点”中的重点所在,即围绕党中央重大决策等开展审查活动。围绕重点开展监督,一直是常委会所贯彻的重要监督理念,在执法检查等领域也颇为常见。^[30] 通过专项审查,常委会得以将政策功能导入备案审查。这是其监督功能得以彰显的重要策略,也是监督功能得以进一步发挥的重要选择。该审查方式

[25] 吴邦国:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2007年3月11日在第十届全国人民代表大会第五次会议上》,《中国人大》2007年第6期,第10页。

[26] 吴邦国:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2009年3月9日在十一届全国人大二次会议上》,《中国人大》2009年第6期,第11页。

[27] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编:《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社2020年版,第10-12页。

[28] 张德江:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2014年3月9日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上》,《中国人大》2014年第6期,第8页。

[29] 沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第1号,第127页。

[30] 参见林彦:《执法检查的政策功能》,《清华法学》2012年第2期,第52-57页。

逐渐获得制度和立法层面的保障,其重要性与日俱增。2023 年《立法法》第 111 条也对专项审查加以专门规定。

被动审查也经历了若干重要变化。首先,开放提出审查建议的其他通道。在收容教育制度审查实践中,法工委通过承办全国政协委员朱征夫的提案而启动审查程序,^[31]并非通过常规的审查建议受理程序。其次,拓宽地方各级监察委员会、人民法院、人民检察院参与启动审查程序的通道。《立法法》第 110 条第 2 款规定,此类主体应通过审查建议的方式启动程序。《备案审查决定》第 6 条则规定,上述主体也可通过逐级上报方式由国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院向全国人大常委会书面提出审查要求。再次,准附带性审查的特征不再明显。2013 年之前,孙志刚案、“拆迁条例案”等审查实践带有明显的准附带性审查特征,即以争议性案件作为启动审查程序的前提和媒介。^[32]这一特征在 2013 年之后并不明显。因此,公民建议被受理的可能性大大增加。最后,公民等建议主体参与面扩大。这从审查建议数量的几何级数增长中即可看出。2002 至 2004 年,年均审查建议数不到 8 件,^[33]而 2021 至 2023 年年均审查建议数则增长到了 4665 件,^[34]后者是前者的 583 倍。

(三) 审查标准更加多元

审查标准是备案审查制度的核心技术要素,直接关系到该制度监督功能发挥的程度,也直接影响到监督主体与监督对象之间的关系。就立法定位而言,全国人大常委会备案审查的标准既是单一的,又是基本保持不变的,那就是合宪性及合法性。

现行宪法率先确定了合宪性及合法性审查的标准基调。全国人大常委会无论是对国务院的行政法规,还是对省级地方性法规行使撤销权,其前提都是“同宪法、法律相抵触”。^[35]这显然不同于全国人大对其常委会、国务院对其部委和地方各级国家行政机关所行使的监督权。后一种监督权所涵盖的处理方式包括了改变和撤销,而监督对象则为“不适当的决定”“不适当的命令、指示和规章”“不适当的决定和命令”。^[36]这都是典型的合理性审查。宪法之所以规定了两种不同的审查标准,其原因在于,不同监督场景下监督主体与监督对象之间的组织关系存在明显区别。在全国人大常委会的监督制度下,其与国务院及省级国家权力机关之间均存在明显的横向或纵向的组织区隔,使其监督权受到约束,从而限缩在合宪性、合法性的范围内。但是,这种组织区隔在后一种监督制度下并不存在。

[31] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编著:《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社 2020 年版,第 1 页。

[32] 参见林彦:《法规审查制度运行的双重悖论》,《中外法学》2018 年第 4 期,第 949 页。

[33] 参见宋锐:《关于全国人大常委会法规备案审查工作的几个问题》,《中国人大》2004 年第 3 期,第 31 页。

[34] 2021 至 2023 年,法工委收到的审查建议数分别为 6339 件、4829 件、2827 件。参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十三届全国人大以来暨 2022 年备案审查工作情况的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2023 年第 1 号,第 151 页;沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2023 年备案审查工作情况的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2024 年第 1 号,第 228 页。

[35] 《宪法》第 67 条第 7、8 项。

[36] 《宪法》第 62 条第 12 项,第 89 条第 13、14 项。

2000年《立法法》基本遵循了现行宪法所确立的审查标准。全国人大常委会对行政法规、地方性法规的撤销权行使对象被框定在“同宪法和法律相抵触”这一范围内。唯一的变化是,针对地方性法规的撤销权增加了一个行使条件,即同“行政法规相抵触”。^[37]在被动审查程序部分,审查标准依然维持“同宪法或者法律相抵触”的表述。^[38]上述立法框架在2015年《立法法》修改过程中也未经历调整。^[39]2023年,《立法法》第二次修改则带来局部微调。一方面,有关全国人大常委会撤销权的表述维持不变。^[40]另一方面,在被动审查程序部分,增加了“或者存在合宪性、合法性问题的”这一新的情形。^[41]尽管如此,上述微调并未改变合宪性、合法性审查的基本定位。

在实践层面,审查标准的变化还是比较明显的。首先,合宪性审查的重要性不断提升,并已初步实现常态化。在现行宪法实施后的最初几年,合宪性审查曾经有过一些实践,且不限于针对立法。^[42]但是,此项监督工作始终面临审查机构缺位所带来的困境。1998年,全国人大常委会首次明确提出“合宪性审查”这一概念,并在反思的基础上提出制度规划愿景。常委会指出:

“监督宪法的实施,包括对行政法规、地方性法规等规范性文件进行合宪性审查,是全国人大常委会的一项重要职权。本届对备案的地方性法规,交由专门委员会进行了初步审查,有的专门委员会还对个别不符合宪法、法律规定的地方性法规提出了纠正意见。但这项工作与宪法的要求还有差距。必须进一步建立和健全违宪审查制度,对宪法监督的内容、形式和程序作出明确规定。”^[43]

此后,随着《立法法》的实施,合宪性审查实践逐渐开始积累经验。收容遣送制度和拆迁条例的审查都有合宪性审查的元素,分别涉及行政法规对于公民人身自由和财产权两项重要基本权利的限制。但是,合宪性审查重要性的实质提升是在2018年之后。2018年,常委会提出,要“加强备案审查制度和能力建设,推进合宪性审查工作,坚决纠正违宪违法行为”,^[44]呼应了十九大报告提出的“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”的要求。^[45]当年,常委会便通过备案审查“督促有关方面依法撤销和纠正与宪法法律相抵触的规范性文件”。^[46]2020年,常委会在其年度报告中单独报告了合宪性审查的情况,包括制定关于推进合宪性审查工作的实施意见、督促制定机关纠正与宪

[37] 《立法法》(2000年)第88条第2项。

[38] 《立法法》(2000年)第90条第1款、第91条第1款。

[39] 参见《立法法》(2015年)第97条第2项、第99条第1款、第100条第1款。

[40] 参见《立法法》(2023年)第108条第2项。

[41] 《立法法》(2023年)第110条第2款。

[42] 参见王汉斌主编:《人民代表大会制度文献集成(第五卷)》,中国民主法制出版社2016年版,第3393-3394页。

[43] 田纪云:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——1998年3月10日在第九届全国人民代表大会第一次会议上》,《人大工作通讯》1998年第Z1期,第15页。

[44] 张德江:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2018年3月11日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第2号,第243页。

[45] 习近平著:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第38页。

[46] 栗战书:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2019年3月8日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上》,《中国人大》2019年第6期,第10页。

法律规定和精神相抵触、不符合、不适应的规范性文件 506 件。^[47] 2023 年,常委会指出,其已“建立健全合宪性审查工作机制,在立法修法的事前、事中、事后开展全过程、常态化的合宪性审查”,并通过合宪性审查“及时回应、妥善处理保护公民通信自由和通信秘密、统一城乡人身损害赔偿标准、民族地区推广使用国家通用语言文字等社会关切”。^[48] 同时,常委会还通过修改全国人大宪法和法律委员会工作规则,“将合宪性审查明确为统一审议的重要程序,并细化有关工作要求”,并通过询问答复“明确地方性法规的合宪性审查程序要求”。^[49]

其次,增加新的审查标准。随着备案审查实践的开展,至少有三种新的审查标准得到运用并被制度化,包括适当性(合理性)审查、政策性审查以及形式审查。

2018 年,在审查《城市供水条例》中有关未按规定缴纳水费可处以罚款的规定时,法工委认为,上述规定虽与当时的《水法》并不抵触,但欠费行为原则上属于民事违约行为,不宜通过行政干预手段解决。^[50] 本案是对适当性审查的一种实践。次年制定的《法规、司法解释备案审查工作办法》第 39 条则规定,审查机构“发现法规、司法解释存在明显不适当问题”的,“应当提出意见”。这是适当性审查的首次制度化。《备案审查决定》第 11 条则将比例原则这一典型的适当性审查标准作为一个法定审查标准,规定应重点审查“采取的措施与其目的是否符合比例原则”。

2018 年,全国人大常委会审议通过了《关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》,要求对生态环保领域法规及规范性文件开展清理,“对不符合不衔接不适应法律规定、中央精神、时代要求的,及时进行废止或修改”。法工委据此督促各地开展了地方性法规清理工作。^[51] 在审查地方性法规关于对违反计划生育的国家机关工作人员给予开除处分的规定时,法工委认为,该规定虽有上位法依据,“但总的看已经不适应、不符合党和国家关于改革完善计划生育服务管理的精神和方向,应予适时调整”。^[52] 2021 年,法工委还将“督促修改滞后于改革要求或制度调整的规定”作为专题进行报告。^[53] 这些都是政策性审查标准的具体运用。此后,《法规、司法解释备案审查工作办法》第 37 条和《备案审查决定》第 11 条也对该审查标准加以规定。

2019 年《法规、司法解释备案审查工作办法》第 13 条在备案程序中规定了形式审查。

[47] 参见栗战书:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2020 年 5 月 25 日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》,《中国人大》2020 年第 11 期,第 13 页。

[48] 栗战书:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2023 年 3 月 7 日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2023 年第 3 号,第 324 页。

[49] 全国人大常委会法制工作委员会宪法室:《2023 年全国人大及其常委会加强和创新宪法实施情况报告》,中国人大网,http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202402/t20240223_434718.html,最近访问时间[2024-02-27]。

[50] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编著:《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社 2020 年版,第 5-6 页。

[51] 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2018 年备案审查工作情况的报告》,《中国人大》2019 年第 3 期,第 9 页。

[52] 沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2019 年备案审查工作情况的报告》,《中国人大》2020 年第 5 期,第 34 页。

[53] 沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2020 年备案审查工作情况的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021 年第 2 号,第 354 页。

据此,常委会办公厅负责对备案的法规、司法解释开展形式审查,对不符合格式标准和要求的,以电子指令形式予以退回并说明理由。2021年,常委会法工委首次公开披露了形式审查的开展情况。经常委会办公厅审查发现,其中51件法规、司法解释存在“施行日期不明确、缺少标准文本、公布日期早于批准日期、报送备案不及时、备案文件不齐全等问题”,并督促报备机关进行纠正。^[54]《备案审查决定》第3条大体上延续了《法规、司法解释备案审查工作办法》的规定,区别在于,除了“退回”之外,还增加了“要求补充”和“更正后重新报送”两种处理方式。

(四) 制度实践日益显性

在2017年之前,备案审查的公开程度极为有限,其实践也基本呈现“只做不说”的状态。备案审查实践与社会认知之间存在较大反差。

在很长一段时期内,公众了解备案审查进程的唯一官方媒介便是全国人大常委会的年度工作报告。年度工作报告具有滞后性,无法及时呈现备案审查的情况。其对信息的披露范围和程度没有明确的要求,也几乎不涉及处理过程和结果的信息。同时,其中所涉及的主要是主动审查的情况,直到2009年才披露被动审查中公民建议的具体数量(86件)。^[55]此外,这种公开方式还存在两个不足。首先,常委会并非每年都会披露备案审查的情况。例如,1987年、1993年的年度工作报告便对此项工作只字未提。其次,有些备案审查实践也未在常委会年度工作中加以披露。例如,1982年8月,常委会办公厅曾经针对所有备案的地方性法规开展了第一次审查,并向常委会做专题报告。但是,1983年常委会工作报告并未反映这一情况。^[56]多年之后,曾任常委会办公厅研究室主任的刘政先生通过回忆才让这一重要的审查实践公之于众。^[57]

对于这一信息披露模式,法工委法规备案审查室原主任梁鹰先生曾做出评价:“由于没有运用适当的方式将备案审查工作情况对外公布,长期以来社会各界对备案审查制度运行情况缺乏了解,很多常委会组成人员对开展备案审查工作的情况也知之甚少,全国人大常委会行使备案审查职权的工作没有得到充分体现,备案审查制度的作用和效果没有以公众看得见的方式显现出来。”^[58]

对于被动审查而言,审查机构对审查建议者的及时反馈不仅是落实建议权保障的应有之义,也是塑造和提升公众对备案审查制度信心的重要举措。然而,2000年《立法法》并未要求作为审查机构的法工委向公民等建议提出者及时反馈。这一立法漏洞的确给建议者带来困扰。一些人对审查建议未得到回应的“石沉大海”状态颇有意见,^[59]并希望

[54] 沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2020年备案审查工作情况的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第2号,第351页。

[55] 吴邦国:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2009年3月9日在十一届全国人大二次会议上》,《中国人大》2009年第6期,第11页。

[56] 参见王汉斌主编:《人民代表大会制度文献集成(第五卷)》,中国民主法制出版社2016年版,第3374-3378页。

[57] 参见刘政著:《人民代表大会制度的历史足迹》,中国民主法制出版社2014年版,第214-217页。

[58] 梁鹰:《全国人大常委会2018年备案审查工作报告述评》,《中国法律评论》2019年第1期,第152页。

[59] 参见黎伟华:《公民个人启动违宪审查机制——谁会是第一个“幸运儿”》,《民主与法制》2006年第03X期,第10-11页。

在制度上加以改进。2015 年,修改后的《立法法》对这一关切予以回应,第 101 条规定专门委员会或者法工委应当“将审查、研究情况向提出审查建议的国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民反馈,并可以向社会公开”。与此相关的另一项制度安排便是,通过开通审查建议线上提交系统为建议者参与备案审查提供更多便利。《备案审查决定》第 15 条还规定,要进一步“畅通人民群众诉求表达渠道,完善审查建议在线提交方式”。公众参与备案审查越便利,就越有助于提升该制度的社会认知度和影响力。

从 2017 年开始,全国人大常委会法工委向常委会做备案审查年度报告,助推备案审查的显性化。年度报告能够系统全面反映常委会在备案审查制度、实践和能力建设方面所采取的措施及其成效,并为来年工作做出初步规划。年度报告不仅向常委会全体组成人员公开,而且也及时向社会公布,成为公众了解备案审查制度和实践进程的重要窗口。此后,年度报告也实现了常态化。同时,《法规、司法解释备案审查工作办法》第六章和《备案审查决定》第 17 条也先后将年度报告制度化和法定化。年度报告制度可视为常委会和法工委为备案审查建立的自我加压机制。因此,它的意义不仅仅是提高备案审查的可及性和能见度,而是有助于在整体上增加其制度效能。

除了年度报告之外,法工委至少还开辟了另外三个重要的参与和公开平台。首先,在全国人大官方网站上开设“备案审查工作”栏目。该栏目下设有“备案审查工作情况报告”“备案审查工作案例选编”“备案审查工作研究”“备案审查制度”等四个板块,更加深入、及时地向公众介绍制度发展状况。其次,出版发行专题丛书,更加系统全面地介绍备案审查制度、实践与理论。其中,《规范性文件备案审查案例选编》一书对诸多案例的处理过程、处理结果、处理意见的理由分析予以较为详尽的披露,^[60]有助于公众加深对该制度的理解。再次,成立专家委员会。2021 年,法工委成立了备案审查专家委员会,邀请 12 位学者参与该项工作。由此,专家得以经常性参与疑难个案处理,并就备案审查制度完善等提供咨询意见。尽管参与人数有限,但该举措使得备案审查过程的公开性得到一定提升。同时,该举措也助推形成了一个日益壮大的、以备案审查为研究主题的学者群体,在研究机构设立、专题学术会议、系列图书出版、课程开设方面初步形成一种学术生态雏形,^[61]使备案审查成为法学研究尤其是宪法学研究的一大热点。备案审查的学术传播,以及相关学者通过大众媒体对该制度的推介,又进一步提升了该制度的社会认知度。

大众媒体对备案审查的关注和报道,是促进该制度显性化的重要途径。当然,这种关注是较晚近的现象。2000 年之前,主动审查模式基本上隔绝了大众媒体接近备案审查制度的可能性。在被动审查实践的初期,媒体主要通过孙志刚案、“拆迁条例”案等从某些

[60] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编:《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社 2020 年版。

[61] 有关备案审查理论研究更详尽的介绍,参见《备案审查理论研究和学科建设有关问题研究》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202306/t20230606_429894.html, 最近访问时间[2024-02-28]; 秦前红、崔德旗:《2015 年以来备案审查制度研究的知识图谱与热点领域——基于文献计量学的共词分析法》,《备案审查研究》2021 年第 1 期,第 34-52 页。

侧面观察备案审查制度。但是,由于素材有限、制度建设尚处探索阶段的原因,此类报道很难全面深入。进入新时代,尤其在2017年之后,随着备案审查制度建设的不断完善和审查实践的深入开展,其逐渐成为一个媒体关注的热点和焦点问题,热度至今未显消减之势。媒体还涌现出长期关注备案审查的专业记者,甚至有记者将多年积累的报道以专著形式出版。^[62] 媒体报道的日益专业化,也更有利于制度的深入普及。

同时,常委会、法工委等也日益重视通过媒体加强对备案审查的宣传,尤其在每年全国两会期间以及备案审查年度工作报告发布前后。《备案审查决定》第20条还专门对备案审查宣传工作加以规定,要求应“拓展宣传方式和途径,及时向社会公众公开备案审查工作情况报告、工作动态、重要进展和典型案例”。对宣传工作的重视,既是备案审查制度日益显性化的表征,也是其进一步显性化的保障。

(五) 制度变迁的阶段特征

在2000年之前,备案审查在整体上呈现出制度构建活跃于制度实践的特征,^[63]且制度构建的重点是审查机构内部分工的调整。但是,“制度带动不了实践、实践跟不上制度”这一窘境、过于倚重主动审查的内部监督机制以及制度实践显性不足,都使备案审查的制度效能无法充分彰显。

2000年《立法法》的制定,不仅在备案审查制度构建上具有里程碑意义,而且为推动备案审查实践蓄积潜能。被动审查的引入可谓无心插柳的“神来之笔”,成为激活其制度效能的动力来源,具有转折性意义。但在2013年之前,制度实践相较于制度构建更显活跃,“自下而上”的特征更为突出。被动审查促成了收容遣送制度和拆迁条例的废止,初步呈现了备案审查所带来的制度红利(即对人身权、财产权的更全面保障),并带动了公民广泛的参与热情,审查建议申请数量逐年递增便是明证。但是,除了成立法规备案审查室之外,整体制度定位、审查程序、审查技术等各方面必要的制度供给并未及时跟进。制度供给不足,使得制度效能的进一步提升还需假以时日。

2013年之后,制度构建与制度实践不再呈现不对称的态势,而是密切互动、同步推进、相辅相成,备案审查的整体制度效能也空前提升。补足反馈机制,使被动审查实现良性循环;重新激活主动审查,增强了备案审查的整体势能;年度工作报告制度成为实现备案审查常态化的一个重要引擎;审查程序的可操作性增强、透明度增加;审查标准也更加细分……从总体上看,备案审查制度的运行逐步从自发到自觉转变,法律功能与政治功能的交织更加明显,专业化程度不断提升。同时,在分工和启动程序中的两个制度设计都经历了再调整。在分工方面,2000年之前,常委会办公厅在备案审查中曾扮演重要角色,不仅主导备案,而且还曾深度参与审查工作。^[64] 2000年、2015年、2023年《立法法》均未明确其职能,尽管其是备案的受理主体。2019年之后,办公厅在备案中的职责得以明确,甚至被委以从事形式审查的功能。在审查启动程序方面,主动审查也经历了从主流,到支

[62] 参见朱宁宁著:《备案审查进行时——〈法制日报〉新时代备案审查报道集萃》,中国民主法制出版社2022年版。

[63] 参见林彦:《法规备案审查制度的法定化过程》,《荆楚法学》2023年第5期,第78页。

[64] 参见林彦:《法规备案审查制度的法定化过程》,《荆楚法学》2023年第5期,第64-73页。

流,到重回主流的演变过程。从无到有的突变性创新固然重要,基于实践的功能再开发、职责再调整的迭代式创新也不可或缺。还需要强调的是,随着备案审查重要性的提升,各方对其赋能期待也层出不穷,因此也产生了一些溢出效应,包括将非立法规范性文件作为审查对象、增加适当性和政策性审查等。这些溢出效应是否会导致备案审查功能过载从而对审查能力带来挑战,也是值得长期关注的。

三 变迁原因分析

(一) 国家顶层设计的助推

备案审查制度效能的提升,首先得益于执政党的顶层设计。党的十八大之后,备案审查提质增效,开始被纳入到整个国家的政治议程,纳入到全面深化改革、全面依法治国、国家治理现代化进程之中。党的十八届三中全会率先提出,要“完善人大工作机制……通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切”,“健全法规、规章、规范性文件备案审查制度”。^[65] 这为备案审查制度创新和实践破局提供了明确指引,实现了从“自下而上”的被动审查模式转向以主动审查为牵引、主动审查与被动审查并行不悖的“上下联动”的制度发展格局。

由于被纳入政治议程,备案审查就不仅仅是全国人大常委会的一项职责,而是国家治理体系与治理能力现代化的一项任务,成为攸关全局的改革。制度定位的提升,也为改革的顺利推进奠定了坚实基础。顶层设计富有强大的动员能力,也能够破除制度发展进程中遭遇的阻力,为备案审查持续赋能。

《备案审查决定》的出台,便是一个政策传导引领立法的生动例子。“研究出台全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定”先是被中央全面深化改革委员会列为 2023 年工作要点。此后,全国人大常委会 2023 年工作要点和立法工作计划对出台该决定提出了明确要求。^[66] 相关立法说明对顶层设计之于备案审查制度完善的重要性做了精当的注解:

“2014 年,党的十八届四中全会决定提出,加强备案审查制度和能力建设,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。2017 年,党的十九大提出,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。2021 年,中央人大工作会议提出,提高备案审查工作质量,依法纠正、撤销违反宪法法律规定的法规、司法解释和其他规范性文件。2022 年,党的二十大报告提出,完善和加强备案审查制度。为贯彻落实党的二十大精神,全国人大常委会作出有关决定,突出强调开展备案审查工作必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,围绕党中央关于‘有件必备、有备必审、有错必纠’的工作要求开展制度构建,通过决定的形式将党的决策部署固化形成完

[65] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

[66] 参见张勇:《关于〈全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定(草案)〉的说明》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2024 年第 1 号,第 103 页。

备的法律制度。”^[67]

一言以蔽之,执政党的政策先导,为备案审查制度的发展“打开了新图景”。^[68]

(二) 宪法实施态势的牵引

备案审查制度效能的提升,也得益于宪法实施制度与实践近年来所取得的突破。备案审查与宪法实施之间存在极为密切的联系。一方面,合宪性审查是备案审查的重要内容;另一方面,备案审查也是宪法实施制度的重要一环。如果备案审查仅仅专注于合法性审查,而不在合宪性审查方面取得突破,那么,它就只能作为一种立法制度或监督制度而存在,难以发挥更大的作用。可以说,没有宪法实施制度层面的改革,就难以实现备案审查制度效能的实质性跃升。^[69]

在很长一段时间内,宪法实施未能取得突破。这也曾引起了社会各界对于我国究竟应该采取何种宪法实施模式的争论。党的十八大之后,完善宪法监督制度成为全面依法治国战略的重要一环。^[70] 回归宪法原旨、由人大主导推动宪法实施,逐渐成为共识和路径选择。完善宪法实施制度与加强备案审查制度同时被纳入顶层设计的视野,并且在诸多制度布局上形成互补与合力。例如,新设立的全国人大宪法和法律委员会负责合宪性审查,而该委员会又与备案审查的主要负责机构法工委在组织和运行上存在紧密联系。又如,从2019年开始,全国人大常委会在年度工作报告中将推动宪法实施作为一项专门工作进行报告。从此,备案审查就由过去作为监督工作的内容,上升为宪法实施部分的内容。再如,法工委宪法室公布的2023年度加强和创新宪法实施情况报告也将备案审查情况作为重要内容进行报告。^[71]

就实践而言,合宪性审查至少还有三个方面的重要益处。首先,由于事关宪法实施,包括合宪性审查监督对象在内的各方主体都更加重视,一定程度上有助于审查工作的开展。其次,合宪性审查也有助于带动合法性审查的开展。随着审查难度更大、影响力更大的合宪性审查不断的推进,影响和阻碍合法性审查开展的各种主客观因素也将被逐步破解。最后,合宪性审查案件往往引起社会广泛关注,审查结论的影响也非常广泛。这也有助于备案审查的进一步显性化。迄今为止,合宪性审查案例也的确更具影响力。收容遣送、劳动教养、收容教育等限制人身自由的措施被废止,违反平等原则的城乡人身损害赔偿标准被叫停,涉嫌限制公民通信自由和通信秘密的交警查手机的地方性法规被修

[67] 张勇:《关于〈全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定(草案)〉的说明》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第1号,第102页。

[68] 郑磊:《完善和加强备案审查制度的进路:政策、法律与案例》,《地方立法研究》2023年第6期,第2页。

[69] 韩大元教授主张,在全国人大设立宪法和法律委员会后,合宪性审查应成为其主要功能,并以此牵引合法性审查。参见韩大元:《从法律委员会到宪法和法律委员会:体制与功能的转型》,《华东政法大学学报》2018年第4期,第10-12页。

[70] 参见习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章》, https://www.gov.cn/xinwen/2022-12/19/content_5732673.htm,最近访问时间[2024-04-06]。

[71] 参见全国人大常委会法制工作委员会宪法室:《2023年全国人大及其常委会加强和创新宪法实施情况报告》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202402/t20240223_434718.html,最近访问时间[2024-02-28]。

改……这些备受关注的个案,无不令公众真切感受到备案审查在保障公民基本权利方面发挥了不可替代的作用。

(三) 监督理念变化的影响

备案审查在近些年所取得的突破,也与监督理念的转变存在密切的联系。立法监督、宪法监督如要取得重大突破,也需要监督理念的与时俱进。既往显性化不足的审查实践,尽管有利于常委会、法工委的协调工作,但也使备案审查缺乏更为强劲的动员能力。对行使撤销权的顾虑,^[72]也在一定程度上影响了备案审查的效能提升。

党的十八大之后,监督理念的变化对监督制度和监督实践产生了广泛且深远的影响。“把权力关进制度的笼子里”成为一种统领性的监督理念,为监督法律制度的完善提供观念支撑。监察体制改革、推行检察公益诉讼、加强对国有资产管理的监督、加强宪法实施及备案审查,都是在这一理念牵引之下实现的。上述改革及变化表明,监督不再被看作影响国家机关之间合作关系的敏感问题、负面举动,而是被视为确保国家权力规范运行的必要环节。同时,“敢于监督、善于监督”也日益成为指导包括人大在内的承担监督职责的国家机关开展监督实践的新理念。^[73]在备案审查领域,“有件必备、有备必审、有错必纠”是上述观念转变的具体体现。它不仅反映了全国人大常委会推动备案审查的决心,也为备案审查制度和实践的演进提出更具体的评价标准。

国家机关监督观念革新,也带来整个社会的“监督脱敏”,并影响和重新塑造了公民的参与行为。随着备案审查逐步制度化、显性化,公民也不再将此看成“天大的事”,而是可以便利参与且能够切实保障其权益的。现在,备案审查被视为法律制度运行的正常环节。公民、法人以及其他组织无需借助媒体等渠道为其参与这一监督程序额外进行社会动员,而仅仅依靠程序本身就能实现维权目标。理性参与取代了其他手段,明显降低了整个制度的运行成本。这样的“软着陆”也使得备案审查更加可持续、也更易实现常态化。

(四) 维护法制统一的需要

加强备案审查,也是维护国家法制统一的客观需要。随着我国立法体系的不断完善,立法主体不断扩大,立法数量也日益增加。这在客观上要求,必须相应加强对立法质量的控制,确保下位法与上位法保持协调。

早在 20 世纪 90 年代初,全国人大常委会就已揭示备案审查与立法之间如影相随的紧密关联性:“近几年制定的行政法规和地方性法规越来越多,在国家政治生活、经济生活和社会生活中发挥了重要作用。但也存在着某些条文之间互相矛盾的情况,特别是有

[72] 第九届全国人民代表大会常务委员李鹏委员长曾指出,“全国人大有权撤销国务院的行政法规(条例、决定),但实际上撤销会造成很大的影响,人大也从来没有撤销过。因此事先协商很重要。”李鹏著:《立法与监督——李鹏人大日记》(下),新华出版社、中国民主法制出版社 2006 年版,第 560 页。

[73] 参见朱基钗、蒋芳、梁建强:《正确监督有效监督敢于监督善于监督——从全国人大常委会工作报告看人大监督工作亮点》,新华每日电讯, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/dbdhhy/12_5/2017-03/09/content_2014064.htm, 最近访问时间[2024-02-28]。

些行政法规和地方性法规已不适应改革开放的新形势。为了维护法制的统一,保障改革开放的顺利进行,全国人大常委会要加强对行政法规和报请备案的地方性法规的审查……。发现有与宪法、法律相抵触以及不适应改革开放要求的,应依法予以撤销或修改。”^[74]

多年之后,全国人大常委会法工委工作人员在介绍《立法法》立法背景时重申了备案审查对于维护国家法制统一的重要性。他们指出,“近年来,行政立法和地方立法十分活跃,每年都有大量的法规、规章等规范性文件出台,受立法技术、立法观念等诸多因素的影响,这些文件的质量参差不齐,下位法与上位法不一致,同位法之间相互冲突的现象时有发生,在一定程度上影响了法制的统一和权威,因此,有必要加强对备案的规范性文件进行审查。”^[75]

党的十八大以来,我国立法体制继续经历调整。2015年《立法法》赋予所有设区的市立法权,包括制定地方性法规的权力。2019年,全国人大常委会授权国家监察委员会制定监察法规。2021年《海南自由贸易港法》第10条授权海南省人大及其常委会制定自由贸易港法规。同年,全国人大常委会授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规。立法主体的增加,势必对维护法制统一提出更大的挑战。加强备案审查更显得顺理成章、势在必行。

四 结语

伴随审查实践的发展,备案审查制度也仍将继续演进。在初步实现显性化、制度化、常态化之后,该制度下一阶段的发展方向也备受关注。法工委工作人员曾指出,缺乏行使撤销权的程序性规定,易使审查“不了了之”“立法监督缺乏震慑力”。^[76]在《备案审查决定》完善了撤销程序之后,撤销权应如何具体行使?还是继续备而不用?^[77]备案审查如何继续刚性化?^[78]更重要的是,如何在加强刚性化的同时保持备案审查制度的稳定性?同时,在扩大审查对象范围、提高审查强度的背景下,如何确保审查能力与之相匹配?与之相关的,如何进一步加强审查论证的说理性,以提升审查结论的权威性?这些问题都需要在后续制度实践中加以回应。

[本文为作者主持的2022年度上海高校东方学者项目的研究成果。]

[74] 王汉斌主编:《人民代表大会制度文献集成(第五卷)》,中国民主法制出版社2016年版,第3441页。

[75] 张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,法律出版社2000年版,第256页。

[76] 张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,法律出版社2000年版,第261页。

[77] 全国人大常委会法工委备案审查室原主任梁鹰先生认为,撤销权备而不用也是其发挥作用的一种方式。参见韩谦:《撤销权为何备而不用,梁鹰谈备案审查》,《南方周末》2023年3月2日第A4版。现主任严冬峰先生也认为,“由常委会依法作出撤销决定,是最有权威、最有效的纠正违宪违法行为的方式,但实践中绝大多数情况下都不需要这么做。”严冬峰:《〈备案审查决定〉的出台背景和主要内容解读》,《中国法律评论》2024年第1期,第207页。

[78] 有关刚性化的阶段性表现,参见林彦:《2021年备案审查工作报告的变与不变》,《民主与法制周刊》2022年第5期。

The Evolution of the Recordation Review System and Its Causes

[**Abstract**] The introduction of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Improving and Strengthening the Recordation Review System marks the growing maturity of the recordation review system in China. Over the past four decades, this system has undergone significant changes at both the institutional and practical levels, with the most crucial changes being the continuous expansion of the scope of review subjects, the alternating changes in the initiation procedure, the more diversified review standards, and the increasing visibility of its operation. In the 2000 Legislation Law, the recordation review system only covered administrative regulations, local regulations, autonomous regulations, and separate regulations. Since then, through amendments to the Legislation Law and other means, regulations of special economic zones, judicial interpretations, regulations of the Pudong New Area, regulations of the Hainan Free Trade Port, and laws of special administrative regions have also been made subjects of the review. In practice, some laws and normative documents have also been treated as subjects of the review. Until 2000, active review had been the dominant, and at the same time the only way to initiate the review. In the late 1990s, the specialized committees of the National People's Congress proposed to switch to the passive review, which was codified into the Legislation Law. In 2015, the revised Legislation Law explicitly adopted active review as a statutory review mode. In 2023, special reviews were provided for in the Legislation Law. The current Constitution takes the lead in setting the tone for the standards of the review of constitutionality and legality. The 2000 Legislation Law basically followed the standard of review established by the Constitution. At the practical level, the changes in the standard of review are obvious. Prior to 2017, the degree of openness of the recordation review procedure was extremely low, and the practice is basically in a state of "doing without saying". Starting in 2017, the Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress (NPCSC) has been making annual reports on its recordation review work to the NPCSC, which played an important role in promoting the publicity of the recordation review procedure. In addition to the annual report, the Legislative Affairs Commission has opened at least three other important platforms for public participation and disclosure. The above-mentioned key changes in the recordation review system are the result of interactions between many factors, the four most important ones being the impetus of the national top-level design, the traction of the constitutional implementation trend, the change in the perception of supervision, and the need to uphold the unity of the legal system.

(责任编辑:田 夫)