

在十四届全国人大常委会第十九次会议上

# 2025年备案审查工作取得新进展

## 规范性文件备案数和审查建议数均创历史新高

□ 本报记者 朱宁宁

全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀今天向十四届全国人大常委会第十九次会议报告2025年开展备案审查工作情况。

报告显示，法工委贯彻落实各级人民代表大会常务委员会监督法和全国人大常委会关于完善加强备案审查制度的决定，推动备案审查工作取得新进展。一年来，全国人大常委会办公厅共收到报送备案的法规、司法解释等规范性文件2309件，共收到公民、组织提出的审查建议6705件，其中书面寄送1420件，在线提交5285件，数量均创历史新高。

“从审查工作情况看，有关国家机关依照宪法、立法法和有关上位法规定的权限、程序和制度规范，认真开展法规、司法解释和其他规范性文件制定、修改、清理、废止等工作，总的情况是好的。”沈春耀说。

### 组织集中清理工作

2025年，法工委围绕推动党中央有关部门和新出台重要法律的贯彻实施，组织开展相关领域规范性文件集中清理。

为全面贯彻党中央精神和民营经济促进法，法工委组织开展涉及民营经济发展的法规、规章、司法解释和其他规范性文件的集中清理工作。经清理，发现需要修改、废止的各类规范性文件共1466件。同时，持续推动涉及不平等对待企业的相关地方性法规清理工作，对清理出存在问题的178件地方性法规、单行条例和决议，决定建立工作台账，逐一督促制定机关修改、废止。目前绝大

多数地方已完成相关修改，废止工作。

此外，对一些地方性法规中存在的明显滞后于形势变化、不适合继续适用的规定，法工委也组织开展了集中清理工作，发现需要修改、废止的地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规共1209件。法工委及时督促有关地方人大常委会及早完成相关修改、废止工作。目前已修改、废止947件。

### 公布多起典型案例

报告分4类介绍了审查纠正的问题并公布了多起审查案例。

第一类是督促纠正设置不合理限制性条件的规定。比如，有的地方性法规和地方政府规章规定，办理残疾人机动轮椅车登记，应当具有本市常住户籍；有的地方政府规范性文件规定，拟从事网约车经营的车辆，应当符合车辆初次注册登记时的实际购置总价不低于12万元的条件；有的地方性法规规定，摩托车禁止行驶区域内的加油站禁止向摩托车供油，本行政区域内的加油站禁止向未悬挂本市号牌的摩托车、残疾人机动轮椅车以及禁止上路行驶的其他车辆供油。

第二类是督促纠正减轻上位处罚力度的规定。比如，有的地方性法规对向城市排水管网雨水口倾倒生活垃圾的违法行为，作出了相关处罚规定；有的地方性法规对环境影响评价相关编制单位弄虚作假的违法行为，作出了相关处罚规定；有的地方性法规对血站向医疗机构提供不符合标准的血液、重复使用一次性卫生器材等行为，规定给予警告、责令改正等。

第三类是审查处理超出上位法规定范围减少权利或者增加义务的规定。比如，有的法规规定，博士学位论文答辩不合格的，经论文答辩委员会同意，可以在两年内修改论文，重新答辩一次；有的地方性法规规定，有关公众聚集场所使用的电梯应当投保电梯安全责任保险；有的地方性法规规定，城市轨道交通运营单位应当根据国家和本市有关规定和标准，统一规范设置有关导向和运营服务标志。

第四类是督促纠正有关地方司法规范性文件超越法定权限作出的规定。比如，有的省高级人民法院制定的司法规范性文件规定，民事、行政案件中追加、变更当事人的，审理期限重新计算。

法工委对这些“问题文件”均进行了审查，发现存在合宪性、合法性、适当性问题的，督促和推动有关制定机关及时予以修改、废止或者处理。

### 关注多发常见问题

“以往情况表明，问题的改正和纠正需要持续关注、跟踪监督。”沈春耀说。

法工委对审查和集中清理工作中纠正改正不及时、不到位问题持续开展跟踪督促。将常委会组成人员对备案审查工作情况报告的审议意见连同备案审查工作情况报告，一并交由有关制定机关研究处理。对2024年报告中要求纠正但尚未完成修改、废止工作的111件法规、司法解释等规范性文件，均提出了明确处理意见和计划，目前有8件法规、司法解释已完成修改处理工作。

报告还提到，在备案审查工作中发现有

的地方规范性文件中存在问题多发常发的情況。近年来，有公民多次对有的省高院有关规范性文件提出审查建议。从2018年至2024年，法工委与有关方面已共同督促纠正6件该法院制定的存在合法性问题的文件。为推动解决问题，法工委通过衔接联动机制与有关方面督促该法院加强文件制定管理工作，同时督促该法院开展规范性文件清理工作。目前，该法院对所有191件规范性文件进行了全面清理，将此前被纠正的6件文件明文予以废止。

### 妥善处理新的情况

报告还介绍了备案审查工作中遇到的一些新情况。比如，有的地方对一些新事物新业态如自动驾驶等作出相关规定。法工委经研究认为，相关规定是地方立法为适应改革发展需要而进行的探索，是必要的，这种探索应当遵循法治原则，贯彻法治精神，并根据实践探索的情况不断进行总结和完善。在上位法作出明确规定之后，应当及时作出必要的调整完善。

近年来，法工委通过备案审查工作纠正处理了一些地方性法规中存在的有关小区物业方面的问题。一些地方和公民、组织等提出，希望尽快修订《物业管理条例》。法工委经审查认为，近年来，党中央对包括物业服务管理在内的基层治理工作提出了新要求，民法典对物业服务合同及相关问题作出了规定，有关行政法规、地方性法规应当及时进行修订完善，将物业服务管理有效融入基层治理体系。经沟通，有关方面目前正在抓紧推进该条例的修订工作。

本报北京12月22日讯

□ 本报记者 朱宁宁

继今年4月首次亮相十四届全国人大常委会第十五次会议后，生态环境法典草案三审稿今天提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议。

此前，常委会会议分两次对生态环境法典总则编草案、生态保护编草案和绿色低碳发展编草案、污染防治编草案、法律责任和附则编草案分别进行了二次审议。目前，生态环境法典各编草案已全部完成了二审。按照工作安排，将分拆审议并修改完善的各编草案重新合为完整的生态环境法典草案，即生态环境法典草案三审稿。

根据各方面意见，草案三审稿作出多处修改。

总则编进一步总结和体现司法实践成果，对人民法院、人民检察院在生态环境保护工作中的职能作进一步补充完善，明确国家完善生态环境损害赔偿和生态环境公益诉讼制度，维护国家利益、社会公共利益。同时，完善生态环境信用监管制度，增加信用修复的内容。此外，还增加规定对生态环境监测机构实行备案制度，强化监管。

污染防治编进一步完善秸秆、落叶等焚烧的组织和管理规定。加强固体废物跨省转移的监管，增加规定：“转移固体废物出省、自治区、直辖市行政区域利用的应当通过固体废物污染防治信息平台等提前将有关信息报固体废物移出地和接受地的省级人民政府生态环境主管部门。”

生态保护编增加有关科学开展生态保护活动的规定，进一步加强海洋生态保护、深海极地考察、防沙治沙等方面的国际交流与合作。增加关于农业节水的规定，增加有关防沙治沙等内容保护和巩固工程建设成果。此外，引导解决“人兽冲突”问题，增加规定：县级以上地方人民政府林业草原主管部门核定草原载畜量时，应当考虑野生动物生存繁衍合理需求；在野生动物致害严重区域，县级以上地方人民政府应当组织有关单位和个人积极开展野生动物致害综合防控，科学预防野生动物可能造成的危害；在野生动物危害及人身安全的紧急情况下，采取措施造成野生动物损害的，依法不承担法律责任。

绿色低碳发展编进一步充实绿色低碳发展的总体要求，强化资源回收利用有关制度措施，完善能源节约和绿色低碳转型有关规定。同时，进一步体现坚持“双碳引领”，完善应对气候变化有关制度和要求，明确国家通过碳达峰碳中和目标推动减缓气候变化，增加规定推进碳达峰碳中和的原则；明确国务院生态环境等有关部门开展产品碳足迹管理、碳市场交易监管等职责；明确纳入全国碳排放权交易市场的温室气体重点排放单位，按照国家规定履行强制减排责任，增加关于碳排放权交易产品的规定；明确单位和个人可以按照国家规定参与温室气体自愿减排交易。

法律责任和附则编进一步增强同类违法行为法律责任的协调性；补充生态保护编，绿色低碳发展编有关违法行为的法律责任；进一步贯彻过罚相当原则，对有关法律责任的规定予以调整；针对实践中有关问题，进一步完善生态环境损害赔偿制度。此外，为便于执行，对有关行政处罚规定所对应的违法行为增加指引性规定。

本报北京12月22日讯

## 生态环境法典草案再次完整亮相

## 商标法修订草案首次提请审议 明确恶意申请商标注册处罚幅度

本报北京12月22日讯 记者朱宁宁 商标法修订草案今天首次提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议。修订草案共9章84条。

现行商标法于1983年施行，先后经过4次修正，发挥了积极作用。截至2024年底，我国累计商标注册申请量8352.3万件，有效注册商标已达4977.7万件，均位居世界第一。商标作用愈加凸显的同时，商标领域面临“重

注册轻使用”、商标不当使用花样翻新、商标侵权居高不下、不当维权时有发生等新情况新问题。

此次修法明确商标工作总体要求，强调申请注册和使用商标不得损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益。同时，规范商标注册，增设专章并予以完善，加强驰名商标保护。

修订草案进一步强化商标管理，明确恶

意申请商标注册的具体情形和处罚幅度，规制商标不当使用，明确国务院商标管理部门可以主动撤销成为通用名称或连续三年无正当理由不使用的注册商标。此外，还加强了对商标代理机构、商标代理从业人员的规范。

为维护各方当事人合法权益，修订草案加强了商标专用权保护，增加规定仅为指示所提供商品的用途、适用对象、应用场景等信息或者表明真实来源使用注册商标属于正当使用。

### 托育服务法草案首次提请审议

## 坚持最有利于婴幼儿健康成长原则

本报北京12月22日讯 记者赵晨熙 托育服务法草案今天首次提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议。

托育服务事关婴幼儿健康成长，事关人口高质量发展。近年来，我国托育服务发展势头良好，但仍存在普惠托育服务供给不足、监督管理不到位等问题，制定托育服务法，促进和规范托育服务发展，具有重要意义。

草案共8章76条，明确构建主体多元、安全优质、价格合理、方便可及的托育公

共服务体系。确定托育服务应当坚持最有利于婴幼儿健康成长的原则，遵循婴幼儿生长发育规律和特点，尊重、关爱、平等对待婴幼儿，给予婴幼儿特殊、优先保护，加强医育结合，保障婴幼儿的安全和身心健康。

草案明确托育机构设置条件，要求设立托育机构应当先取得卫生健康主管部门许可，再按照法律、行政法规规定办理相应登记手续。还应建立信息公示制度，接受社会监督。

草案明确了托育人员任职资格条件。同时，明确从业禁止情形，要求托育机构应当依法对托育人员进行入职查询和每年定期查询，发现有暴力伤害、拐卖、性侵害、遗弃、虐待等情形的人员，不得录用或立即停止其工作。

草案强化安全管理，明确托育机构应当把婴幼儿安全放在首位，严格落实安全主体责任，建立健全安全管理制度。要依法保护婴幼儿的肖像权、名誉权、隐私权和个人信息，加强婴幼儿权益保护。

### 国家发展规划法草案三审稿提请审议

## 坚持顶层设计和问计于民相统一

本报北京12月22日讯 记者蒲晓磊 国家发展规划法草案三审稿今天提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议。

草案二审稿第四条第二款对国家规划体系作出了规定，有的常委会委员提出，国家规划体系应包括国家层面的各类规划，也包括地方规划，需要妥善处理这些规划之间的关系。根据党的二十届四中全会精神，草案三审稿将这一款修改为：“国家建立健全以国家发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专

项规划、区域规划为支撑，由国家 and 地方规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系，形成规划合力。”

有的常委会委员提出，编制国家发展规划应当发扬民主、集思广益，建议在草案相关规定中进一步具体体现这一要求。对此，草案三审稿增加规定编制国家发展规划应当“坚持顶层设计和问计于民相统一”，同时增加规定发挥“行业协会”的辅助支持作用。

草案二审稿第二十三条对国民经济和社

会发展年度计划作了规定。有的部门提出，宪法规定由国务院编制国民经济和社会发展规划，实践中由国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担具体编制工作，建议对年度计划的有关内容进一步予以完善。对此，草案三审稿明确规定：“国务院组织编制国民经济和社会发展年度计划”；并增加一款规定：“国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担国民经济和社会发展年度计划的具体编制工作。”

为更好认识南极，保护南极、利用南极，规范南极活动，保护南极环境，履行中华人民共和国缔结或者参加南极相关条约，全国人大环境与资源保护委员会提出了关于提请审议南极活动与环境保护法草案的议案。环境与资源保护委员会主任委员鹿心社作了说明。

为保障对银行业的监督管理，规范监督管理行为，防范和化解银行业风险，国务院提出了关于提请审议银行业监督管理法修订草案的议案。受国务院委托，国家金融监督管理总局副局长丛炼作了说明。

为加强商标保护，促进商标运用，解决实践中存在的突出问题，推动经济高质量发展，国务院提出了关于提请审议商标法修订草案的议案。受国务院委托，国家知识产权局局长

## 国有资产法草案提请审议 规范和加强国有资产管理与监督

本报北京12月22日讯 记者蒲晓磊 国有资产法草案今天提请十四届全国人大常委会第十九次会议首次审议。草案坚持和加强党对国有资产管理与监督工作的全面领导，坚持问题导向，规范和加强国有资产管理与监督，依法保护和有效利用国有资产，促进和支持国有经济和国有资产高质量发展。

草案第三条规定国有资产是依照宪法、法律规定明确为国家所有，或者国家通过购

### 国有资产法草案提请审议

## 规范和加强国有资产管理与监督

买、出资、征收、接受捐赠等方式取得或形成的境内外财产和权益。

草案围绕履行国有资产所有权人职责规定国有资产管理、报告、监督制度，重点是压实国务院和地方人民政府、相关部门机构，以及直接支配使用国有资产的国家机关和事业单位、国家出资企业等相关主体的责任，健全管理和监督链条。

草案第三章专章规定国有资产管理，在

### 银行业监督管理法修订草案提请审议

## 严厉打击违规关联交易等违法行为

本报北京12月22日讯 记者蒲晓磊 银行业监督管理法修订草案今天提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议。

修订草案强化监管要求。一是健全许可管理制度，补充规定了批准设立银行业金融机构须遵循的原则和审查条件，细化了行政许可变更事项，完善了时限要求。二是强化穿透式监管，将监管对象由银行业金融机构延伸至银行业金融机构的主要股东、实际控制人，并从准入条件、出资义务等方面对其提出要求，严厉打击违规关联交易、抽逃出资等违法行为。

修订草案完善监管举措。一是明确银行业金融机构及其主要股东、实际控制人资料报送义务。二是明确会计师事务所、律师事务所等银行业服务机构应当勤勉尽责，恪尽职守。三是完善监管强制措施，新增责令转让资产、补充资本、转移实际控制权等监管措施，提高及时化解风险能力。四是明确发生风险时，国务院银行业监督管理机构可以采取整顿、重组、接管、撤销等措施，并对实施的条件、程序、期限等作出规定。

修订草案加强消费者权益保护。一是完善

消费者保护职责，明确国务院银行业监督管理机构对银行业金融机构的消费者权益保护工作实施监督管理。二是健全消费者保护机制。明确国务院银行业监督管理部门指导设立银行业消费纠纷调解组织，保护消费者自主选择、公平交易、信息安全等合法权益。三是加强从业人员管理，严禁虚假宣传、违规收费等侵害客户权益的行为，加大个人信息保护力度。

此外，修订草案还规定了本法的域外适用效力；对法律责任作了补充完善，加大了处罚力度，提高了罚款金额。

### 南极活动与环境保护法草案首次提请审议

## 鼓励以绿色低碳方式开展南极活动

本报北京12月22日讯 记者赵晨熙 今天上午，南极活动与环境保护法草案首次提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议。

草案共7章57条，规定开展南极活动应当坚持和平利用、保护环境、养护资源、科技支撑、国际合作的原则，维护人类共同利益。

关于法律适用范围，草案采取“属人”兼“出发地”管辖的模式，规定中华人民共和国公民、法人或者非法人组织开展南极活动，中承两作了说明。

会议审议了委员长会议关于提请审议关于刑事诉讼法有关规定的解释草案的议案。受委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会副主任雷建斌作了说明。

会议审议了委员长会议关于提请审议全国人大常委会有关召开十四届全国人大四次会议的决定草案的议案。

会议听取了全国人大民族委员会主任委员巴音朝鲁、宪法和法律委员会主任委员信春鹰、教育科学文化卫生委员会主任委员维树刚、外事委员会主任委员娄勤俭、农业与农村委员会主任委员杜家毫分别作的关于十四届全国人大三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

外国自然人、法人或者非法人组织在中华人民共和国领域内组织南极活动或者从中华人民共和国领域内出发前往南极开展活动，适用本法。

在现有南极考察活动行政许可的基础上，草案扩大了许可范围，规定南极考察、旅游、航运等活动的行政许可制度；对南极渔业活动的许可与渔业法作出衔接性规定；明确南极旅游、航运等活动的相关管理措施。

十四届全国人大三次会议期间，代表对各方面工作提出建议9106件，依法交由211家承办单位研究办理。会议听取了全国人大常委会工作委员会主任郭振华、国家发展和改革委员会主任郑栅洁分别作的关于十四届全国人大三次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告。报告显示，十四届全国人大三次会议期间代表提出的建议已全部办理完毕并答复代表。各承办单位拓展和深化“两个联系”，进一步突出质量、聚力落实、破解难题，推动代表建议办理由“答复型”向“落实型”转变。

会议审议了赵乐际委员长访问新西兰、澳大利亚情况的书面报告。

会议听取了全国人大常委会代表资格审查委员会主任委员杨晓超作的关于个别代表

关于南极环境保护，草案规定鼓励以绿色低碳的方式开展南极活动，明确南极环境保护的总体要求，规定环境影响评估制度，明确南极动植物保护，废弃物处理处置，防止海洋污染，以及区域保护、历史遗址和纪念物保护等方面环境保护的具体要求，对突发环境事件应作出规定。

草案明确规定了履行管理职责的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者有其他违法行为的法律责任。

会议审议了中央军事委员会关于提请审议批准增补中国人民解放军选举委员会组成人员的议案。

会议还审议了有关任免案。全国人大常委会副委员长李鸿忠、王东明、肖捷、郑建邦、丁仲礼、蔡达峰、何维、武维华、铁凝、彭清华、张庆伟、洛桑江村、雪克来提·扎克尔、秘书长刘奇出席会议。

国务院副总理何立峰，最高人民法院院长张军，最高人民检察院检察长应勇，国家监察委员会负责同志，全国人大各专门委员会成员，各省市人大常委会负责同志，部分副省长级城市人大常委会主要负责同志，部分全国人大代表，有关部门负责同志等列席会议。

### 上接第一版

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员袁曙宏作的关于民用航空法修订草案审议结果的报告。草案三审稿增加无人驾驶航空器适航审定的内容；强化民用航空安全保障，细化安全管理相关规定；针对航班延误、取消的问题增加相应规范，加强旅客权益保障等。

会议听取了周光权作的关于国家通用语言文字法修订草案审议结果的报告。草案二审稿进一步明确学校及其他教育机构以国家通用语言文字为基本的教育教学用语用字，完善有关规定更好发挥国家通用语言文字在国际交流中的作用等。

会议听取了何平作的关于对外贸易法修订草案审议结果的报告。草案二审稿增加国家维

护公平公正的国际经济贸易秩序、支持贸易促进平台提升功能和服务水平，促进跨境金融服务体系建设、支持对外贸易数字化发展等规定。

为规范和加强国有资产管理与监督，依法保护和有效利用国有资产，促进和支持国有经济和国有资产高质量发展，全国人大常委会委员长会议提出了关于提请审议国有资产管理法的议案。受委员长会议委托，全国人大常委会预算工作委员会主任许宏才作了说明。

为保障婴幼儿健康成长，促进和规范托育服务发展，满足人民群众对托育服务的需求，推动人口高质量发展，全国人大教育科学文化卫生委员会提出了关于提请审议托育服务法草案的议案。教育科学文化卫生委员会主任委员维树刚作了说明。