



集民意聚民心汇民智解民忧 公民提出审查建议数创历史新高

从数量井喷看备案审查工作重要变化

□本报记者 朱宁宁

5146件,这是在2020年一年时间里,全国人大常委会收到的公民、组织提出的审查建议的数量,而从2013年到2017年,5年间全国人大常委会总共收到公民、组织提出的各类审查建议数量仅1500余件。

备案审查作为维护国家法治统一、维护党中央权威、维护中央政令畅通的重要手段,是法治建设中十分重要的环节。通过对违反宪法法律的规范性文件及时纠正,可以更好地保障人民群众合法权益,推动社会公平正义。

短短几年时间里,公民、组织提出的审查建议屡创新高,这不仅是公民、组织提出审查建议的渠道通畅的结果,也是备案审查制度的社会影响力不断扩大的标志,更是人民代表大会制度集民意、聚民心、汇民智、解民忧的生动体现。

公民提出审查建议占比为99.96%

2020年,全国人大常委会收到公民、组织提出的审查建议属于其审查范围的共3378件,数量创下了历史新高。“对这些审查建议,法工委高度重视,逐一进行认真研究处理。”全国人大常委会法工委备案审查室主任梁鹰说。

目前公民、组织向全国人大常委会提出审查建议有两种途径:一种是通过书面写信提出,一种是通过全国人大审查建议在线提交平台提出。该平台是2019年12月全国人大常委会为拓宽审查建议提交渠道,方便公民利用便捷高效方式提出审查建议而专门开设的。

据统计,2020年,通过书面形式提出的审查建议有1917件,占比为37.25%;通过审查建议在线提交平台提出的有3229件,占比为62.75%。值得关注的是,5146件审查建议中,公民提出的有5144件,占比为99.96%。

“数量的增长体现了重要的发展变化,这不但是我国人民民主的生动体现,也是全国人大常委会作为法律的制定机关和宪法法律实施的监督机关,



制图/李晓军

在开门立法,开门监督,推动人民群众依法表达利益诉求等方面发挥积极作用的表现。”梁鹰告诉记者,从内容上看,公民提出审查建议多数都是因为认为自身权利受到侵害或者遭遇相关问题,比如涉及劳动权利、社会保障、农村集体经济组织成员权益、拆迁补偿、诉讼权利、妇女权利等等,也有小部分是专家、学者、律师或者一些公益人士、人大代表、政协委员从推进法治建设的角度提出的。

合宪性审查实现重大突破成为亮点

除了数量上发生了巨大变化,去年公民、组织提出的审查建议还出现了一个更为值得关注的重大变化,那就是出现了多个真正跟宪法相关的审查建议,大概有上百件,这是过去很多年没有过的。记者采访中了解到,这上百件合宪性审查建议大多是对宪法、法律很有研究的一些学者、律师或者人大代表、政协委员提出的。

而2020年的备案审查年度报告也首次专门将“积极、稳妥处理合宪性、涉宪性问题”单独列出,并披露了三件分别涉及民航发展基金征收、少数民族使用民族语言文字教学以及“同命

不同价”的典型案列,这在以往也是没有过的。“此次发布的三个案列,每一个案列背后都涉及深层次的制度或政策问题,与宪法的重大原则、精神或者重要制度密切相关,需要引起有关方面高度重视。”梁鹰说。

“我们对于收到的每一个合宪性审查建议都认真对待。”据梁鹰介绍,在进行审查研究时,一般都会考虑转换,即凡是可以转换为合法性审查的,都按照合法性问题予以研究处理,这也是体现合宪性审查的谦抑性。比如,报告中所提及的关于机场建设费征收问题的合宪性审查,就是在深入研究宪法有关规定后,先作出一个合宪性的判断,然后转化为根据预算法相关规定进行的合法性审查,并提出了研究处理意见。而在宪法的相关规定、原则、精神没有具体化为法律,法规的极少数情况下,则一般会直接依据宪法进行合宪性审查并作出判断,比如报告中提到的人身损害赔偿“同命不同价”的问题。

探索在合宪性审查实践中适时解释宪法

宪法监督制度是一个国家“法治大厦的拱顶石”,据悉,下一步,法工委将认真贯彻党中央关于推进合宪性审查的指导意见,积极稳妥推进合宪性审查工作,在备案审查工作中加强对法规、司法解释合宪性、涉宪性问题的审查研究,探索在合宪性审查中适时解释宪法,对违反宪法规定,宪法原则、宪法精神的法规、司法解释及其他规范性文件坚决予以纠正,维护宪法权威,保障宪法实施。

“落实宪法解释程序机制,既需要从理论上探讨,更需要在实践中探索。”梁鹰说,“深入开展合宪

性审查必然离不开合宪性判断,这就意味着在审查中需要对宪法相关条文的涵义作出阐释,以便准确理解把握。实际上,每一次合宪性审查的过程就是一个研究、理解、阐释宪法的过程。必要时,可依程序提请全国人大常委会作出正式的宪法解释,以决定的形式出台正式的立法性质的法律文件。”

进一步提高针对性权威性加大宣传力度

22日,十三届全国人大常委会第二十五次会议对2020年备案审查工作情况报告进行了分组审议。委员们就加强对公民提出的审查建议的研究也提出了意见建议。

“对公民提出的审查建议进行研究时,一方面要考虑与宪法、法律是否一致的问题,同时也要结合党中央的重大决策部署以及在相关领域的政策要求提出审查意见。这样,备案审查工作将更具针对性、权威性,可以更好发挥备案审查工作的作用。”许安标委员说。

在朱明春委员看来,备案审查可以实现公民和各类社会组织有序参与法治建设,非常有意义,在法治中国建设中有不可替代的重要作用。“一些社会反映很敏感的问题,通过备案审查,能够解决或推动解决,有助于形成全社会有问题找法律、有争议找法律的法治文化和法治意识的形成。因此,要进一步加大备案审查工作力度,同时进一步加大相应的宣传作力度,形成更好的舆论氛围,助推法治中国建设。”朱明春说。

梁鹰表示,法规备案审查室将深入研究委员提出的意见建议,进一步加强对公民、组织审查建议的研究处理工作,在普通公民和最高国家权力机关之间架设起便捷的桥梁和纽带,使之成为公民表达诉求和对国家法治建设建言献策的“民意直通车”,成为在人民代表大会制度框架内实现党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的重要方式,在完善中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家过程中发挥更加重要的作用。

□本报记者 朱宁宁

安全生产大如天,继2009年和2014年两次修正后,于2020年施行的安全生产法迎来第三次修改。1月20日,安全生产法修正草案提请十三届全国人大常委会第二十五次会议审议。

在22日上午对该修正草案进行分组审议时,有关公益诉讼检察的内容成为热议点。多位委员建议建立安全生产领域公益诉讼检察制度,增设有关公益诉讼相关条款。

加强安全生产公益诉讼呼声渐高

重特大安全事故严重损害人民群众生命财产安全和公共利益,社会各界高度关注。近年来,我国安全生产形势严峻,各类事故隐患和安全风险交织叠加。2015年天津港爆炸、2019年江苏响水爆炸以及近日发生的山东栖霞金矿爆炸事故等,集中暴露出我国安全生产法律中仍然存在突出问题,也充分说明修改完善安全生产法律制度的必要性和紧迫性。

而随着公益诉讼检察制度的探索和发展,有关进一步完善公益诉讼检察,加强公益诉讼的呼声渐高。连续几年的全国人大会议期间,都有多位人大代表建议探索开展安全生产领域公益诉讼检察,鼓励检察机关对可能造成公共利益损害的重大风险行为提起民事、行政公益诉讼等等。

“安全生产是关系人民群众生命财产安全的大事。安全生产事故造成的危害往往不限于涉事单位和人员,还包括公共利益的损害,有必要明确检察机关对此类案件有权提起公益诉讼,以更好地维护公共利益。”吴玉良委员说。

2016年出台的《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》明确提出,研究建立安全生产民事和行政公益诉讼制度。2019年党的十九届四中全会指出要“拓宽公益诉讼案件范围”。(2020年推动长江经济带发展工作要点)也明确提出探索开展危化品、尾矿库、交通运输等安全生产领域公益诉讼检察工作。

“增设安全生产领域公益诉讼检察,是落实党中央有关部署的要求。”鲜铁可委员指出,此次修改安全生产法正是将中央的有关改革精神以法律形式固定下来的好时机。

韩晓武委员建议抓住当前修订安全生产法的契机,在安全生产法中增加检察机关提起行政、民事公益诉讼的相关规定,为建立安全生产领域公益诉讼检察制度奠定坚实的立法基础。“在安全生产领域建立公益诉讼制度,不但可以发挥公益诉讼制度为安全生产提供法治保障的作用,也有助于提升我国安全生产综合治理的能力。”

有利于破解安全生产行政监管困境

安全生产涉及社会面广,职能部门多,法律法规复杂,需要协调各方。但应当看到,目前我国具有安全监管职责的部门监管不到位以及执法不严等问题仍较为突出,还存在着同一区域上下级“多头执法”“重复执法”现象,部门职能交叉,边界不清,职责规定不清使安全监管有时存在难以到位的情况。

“在安全生产领域建立公益诉讼检察制度,是破解这一难题的有效措施。”韩晓武指出,在安全生产领域开展公益诉讼检察,有助于促进相关行政部门各司其职,各尽其责,依法行政,严格执法。

而在鲜铁可看来,检察机关开展公益诉讼检察具有天然优势。“在安全生产监督活动中,检察机关既可以以监督者身份督促相关主体积极履责,又可以以公益代表的身份参与诉讼,履行法律监督职责,促进相关部门依法履责,最大限度预防和减少安全生产事故,推动形成完善的安全生产综合治理格局。”鲜铁可说。

丰富实践样本提供诸多成功范例

数字显示,2020年全国检察机关办理各类公益诉讼案件15万多件,特别是在安全生产等新领域先行先试办理了很多典型案例。2020年12月,最高检和国铁集团联合发布了10起铁路安全生产领域公益诉讼典型案例。此外,针对危险化学品、易燃易爆物品、矿山和尾矿库治理、违法建设、违法施工等安全生产公益保护问题,各地检察机关也在积极稳妥进行探索。如陕西省略阳县检察院办理嘉陵江王家沟尾矿库危害安全生产行政公益诉讼案,湖北省赤壁市检察院办理制毒危化品危害安全生产行政公益诉讼案等,起诉后均得到法院判决支持。

与此同时,大量的地方立法也为安全生产公益诉讼司法实践提供了有力的法治保障。据鲜铁可介绍,目前全国有24个省级人大常委会出台支持检察公益诉讼的决定和决议,其中有20个省级人大专项决定对安全生产领域公益诉讼探索予以明确。“地方立法不仅可以作为地方检察机关办案的遵循,也为安全生产法修订时增设公益诉讼条款提供了有益的借鉴。”鲜铁可说。

鲜铁可建议在修正草案中增设有关公益诉讼相关条款,特别是明确公益诉讼检察的内容,具体规定“因安全生产违法行为或者重大事故隐患,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害或者有侵害危险的,人民检察院或者法律规定的机关或者其他组织,可以依法向人民法院提起民事、行政公益诉讼”。

全国人大常委会委员审议家庭教育法草案时建议 把好家庭教育服务机构入口关

□本报记者 蒲晓磊

1月21日,十三届全国人大常委会第二十五次会议对家庭教育法草案进行了分组审议。

全国人大常委会组成人员在分组审议时认为,制定家庭教育法,有利于完善家庭教育工作体制机制,夯实家庭教育责任,构建家庭教育服务体系,强化家庭教育支持,为促进家庭教育发展提供法治保障。

围绕如何健全学校家庭社会协同育人机制、规范家庭教育服务机构,完善家庭教育工作的体制机制等问题,与会人员提出了修改完善的意见建议。

政府角色应当是指导和服务

草案在充分尊重父母或者其他监护人自主性的同时,提出有效发挥政府、学校和社会的促进作用,必要时进行国家干预。对此,一些委员在分组审议时建议,合理确定政府在家庭教育工作中的地位。

郑淑娜委员认为,在开展家庭教育时,政府的角色应当是指导和服务,而不是行政管理,更不是领导。因此,这部法律草案不必和其他行政管理法律一样对政府的职责以及各部门的职责——作出规定。建议将第六条第一款的“各级人民政府领导家庭教育工作”规定,改为“各级人民政府负责家庭教育指导服务工作”。

田红旗委员说,草案应明确家庭教育的基本原则是“家庭教育以家庭责任为主,政府责任为补充”,也就是说,政府以促进和指导家庭教育良性发展为目的。

杜德印委员说,目前来看,家庭教育在城乡是

两个不同的问题,农村的家长为了养孩子要出去挣钱,对于教育孩子无能为力;城里的家长对孩子的教育普遍陷入焦虑,肯花钱但没有太多时间引导和陪伴孩子。此外,家长一般对如何进行家庭教育也不熟悉,缺乏正确的方式方法。这部法律的定位应当是家庭教育促进法,主要规范政府和政府的服务体系对家庭教育给予指导、帮助、服务。

杜黎明委员说,如果对有关责任主体特别是父母或者其他监护人的罚则规定得过细过硬,既不利于对违法行为作出认定评判,影响实际操作,也不利于调动各方积极性,影响家庭教育任务目标的实现。家庭教育立法的目的旨在引导父母或者其他监护人依法履行家庭教育职责,在全社会形成重视家庭教育,促进未成年人全面发展的氛围,规范的内容应为倡导和鼓励性质,不宜管得太死。鉴于此,建议用促进型立法,采用“家庭教育促进法”的名称可能更为妥当。

厘清各方责任明确协同机制

家庭教育不仅仅是家庭内部的事务,也事关公共福祉。一些委员提出,要完善家庭教育工作的体制机制,明确主责机构,明确各个部门的责任。

杜玉波委员说,进入“十四五”时期,深化教育综合改革的关键任务就是构建高质量教育体系,家庭教育又是其中的重要组成部分。有必要在草案中进一步厘清家庭、学校和社会各方责任,构建家庭、学校、社会责任体系,明确协同机制,形成育人共同体。同时,明确妇联、教育及其他有关部门在家庭教育指导工作中的责任,建立健全部门协作配合机制。

草案第六条第二款规定,县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构,负责组织、协调、指导、

督促有关部门做好家庭教育工作;教育行政部门、妇女联合会共同负责家庭教育工作的日常事务。

刘修文委员说,上述规定对于机构、部门的规定不够明确和具体,在实践中,这样多头管理的工作机制可能造成家庭教育的实施者(父母或者其他监护人)和接受者(未成年人)难以及时地向主管部门反映情况、寻求帮助、接受指导服务的问题,从而影响法律的实施效果及家庭教育工作的质量和效率,弱化政府部门在家庭教育工作中的职责和作用。因此,建议明确一个集中负责的主管部门,确保政府职责在家庭教育工作中得到充分有效落实。

不能让家庭再增加经济负担

当前,家庭教育服务机构发育不健全,发展不规范,服务水平有待提高。针对这一问题,草案在第三十九条、第四十条作出规定,鼓励家庭教育服务机构的发展,并要求有关部门依法进行监管。一些委员提出,应当细化对家庭教育服务机构的相关规定,严格把好入口关和质量关。

吴恒委员说,借助社会力量发展有助于开展家庭教育的专业服务,但是应当要同时明确,借助社会力量从事家庭教育服务的这些机构的定义和提供服务的内容要求。目前在草案中第五十条给出的三条禁止性内容还不够细致。当然,要在法律中把这件事说得清清楚楚很细致也不现实,但可以在草案中规定由国务院制定相关细则,这样就可以避免出现社会公共机构过滥或者教授内容超出家庭教育范畴的现象。

丛斌委员说,草案第三十九条、第四十条赋予了家庭教育服务机构的合法地位,但是,过低的准入门槛不利于提高家庭教育的能力。对此,建议



制图/李晓军

严格把好入口关,不能以营利为目的,不能让家庭再增加经济负担。

白春礼委员说,家庭教育服务机构的定位是属于教育机构还是仅仅是一个有经营资质的企业,建议这方面规定还是要完善一些。比如,家庭教育服务机构的具体经营方向,监管部门等,不能仅仅靠行业自律和倡导,如果管理不到位,服务机构的水平参差不齐,甚至炒作为高营利机构,就违背了政府补贴和鼓励的初衷。目前早教市场就存在这类问题,公众反映存在的问题也比较多。

信春鹰委员说,家庭教育问题反映了社会大环境的问题。目前来看,现在的问题主要是分数导向,市场导向造成的。现在养孩子的成本已经很高了,不能再以立法要求增加家庭刚性负担、制度化的负担。因此,建议删去草案第三十九条、第四十条。

家庭教育教什么?全国人大常委会委员建议

回应数字时代需求培育未成年人数字素养

□本报记者 蒲晓磊

实践中,随着我国社会转型速度加快,传统的家庭结构和功能发生深刻变化,家庭教育存在的问题日益凸显。例如,不少父母缺乏正确的成才观,很多父母表示不知道用什么方法教育孩子。

近日提请十三届全国人大常委会第二十五次会议审议的家庭教育法草案,对当前家庭教育领域存在的诸多问题作出回应。

十三届全国人大常委会第二十五次会议1月21日对草案进行了分组审议。围绕家庭教育的内

容,进行家庭教育的方式等问题,全国人大常委会组成人员提出了相应的意见建议。

吕薇委员建议,将“健康上网”纳入家庭教育内容。因为现在网络非常普遍,孩子上网的时间也比较多,未成年人沉迷游戏的问题也比较突出。建议在第十九条第三项中增加“健康上网”的表述。同时,为了回应数字时代的需求,建议参考未成年人保护法规定的网络素养,在第十九条家庭教育的内容当中新增一项,要求监护人培育未成年人数字素养,包括培育其数字意识、数字能力,保障其数字安全,引导其遵守数字秩序,并要求监护人

对未成年人数字产品使用承担相应的责任,既正确引导又采取必要的措施来避免错误行为。

左中一委员建议,对草案第十九条关于家庭教育的内容再作一些充实,增加培育社会主义核心价值观和行为规范、吃苦耐劳、意志品质等方面的内容。此外,加大宣传引导力度,开展家风、家庭教育宣传,在全社会培育重视家风、重视家庭教育的良好风气,为实施家庭教育营造良好的社会环境。

刘海星委员说,未成年人是我国社会主义事业的建设者和接班人,国家安全意识的强弱将对

维护国家安全影响更加直接。家庭教育作为培养未成年人的第一阶段,也是持续时间最长的一个阶段,有必要对未成年人从不断增强国家安全意识、维护国家安全能力方面开展教育。为此,建议在第十九条第一款中,在“增强法律意识和社会责任感”中加上“增强国家安全意识”的表述。

郑功成委员说,家庭教育应区别于学校教育,更加强调爱、亲情、代际关系、平等、人格、生活规矩等内容,还应围绕生活行为习惯、卫生习惯、家务劳动等内容开展。目前来看,草案关于这些内容的规定并不突出,缺乏家庭教育的特色。