

全国人大及其常委会加强备案审查制度和能力建设

履行监督职责 维护法治统一

法治深聚焦

□ 本报记者 朱宁宁

党的十九届四中全会提出，加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。

对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查，是宪法法律赋予全国人大及其常委会的一项重要监督职权，是全国人大及其常委会履行宪法监督职责的一项重要工作。十三届全国人大以来，我国备案审查工作取得了引人瞩目的进展，在制度、能力、理论、队伍建设等方面实现多个突破，为新时代备案审查制度发展注入了新的内容。

工作机制不断完善，备案范围有所扩大，审查对象日益明确；亮剑多个领域，剑指“问题法规”，回应社会关切；审查方式与时俱进，纠正力度不断增强；合宪性审查稳步推进；专项工作报告日益制度化……备案审查工作不断稳步推进，备案审查制度的作用正在充分发挥，影响力正在日益彰显。

建立报告制度

近年来，全国人大常委会积极推进实现备案审查工作的公开化，坚持并完善人大常委会听取审议备案审查工作报告制度，通过专项报告工作推动落实人大常委会备案审查职责。

2017年12月，全国人大常委会首次听取了备案审查工作情况报告，这也是备案审查制度的运行情况第一次向社会公布，可谓是一项历史性突破。此后，听取和审议年度备案审查报告开始制度化，对地方各级人大产生了示范和带动作用。

在健全自身工作报告机制的同时，自2019年，全国人大常委会法工委开始着力推动各省级人大常委会听取和审议备案审查工作情况报告。2020年，省一级听取和审议备案审查工作报告制度实现全覆盖，并已有200多个设区的市、自治州人大常委会建立了备案审查工作情况报告制度。

在此基础上，全国人大常委会法工委进一步推动报告制度向设区的市延伸，要求尚未开展备案审查工作情况的市、州人大常委会，要在2021年底前开展向常委会报告备案审查工作，并向区县一级人大常委会延伸，到2022年实现县级以上人大常委会备案审查工作报告全覆盖。

出台工作办法

2019年12月16日，十三届全国人大常委会第四十四次委员长会议通过了《法规、司法解释备案审查工作办法》（以下简称《工作办法》）。《工作办法》包括总则、备案、审查、处理、反馈与公开、报告工作、附则七章，共计57条，根据备案审查工作面临的新情况、新问题，对备案、审查、处理、反馈、公开、报告等各个环节作出具体规定。《工作办法》的出台具有里程碑意义，是全国人大常委会贯彻党中央决策部署在加强备案审查制度建设方面取得的重要成果，使全国人大常委会的备案审查工作更加制度化、规范化。

全国人大常委会法工委以贯彻执行《工作办法》为重要契机，积极推进全国人大常委会和地方人大常委会备案审查制度和能力建设，推动备案审查工作开创新局面。及时印发《工作办法》，组织编写出版专著对《工作办法》逐条进行解读和说明；推动各地参照《工作办法》健全备案审查制度和体制机制……多措并举之下，备案审查制度和能力建设不断加强。

开展专项审查

2018年7月，十三届全国人大常委会召开了一次常委会会议，这在以往并不常见。会议审议通过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定，提出抓紧开展生态环境保护法规、规章、司法解释和规范性文件的全面清理工作。

一场生态环保方面规范性文件的全面清理工作就此展开。

2018年、2019年，全国人大常委会法工委用两年时间完成清理工作。2018年共督促地方修改地方性法规514件，废止83件；2019年督促地方修改地方性法规

300件、废止44件。打好污染防治攻坚战，是党中央确定的“三大攻坚战”之一。此次专项清理活动确保了中央精神落地落实，执行到位，成为备案审查工作确保中央令行禁止功能的具体体现。

除此之外，十三届全国人大及其常委会履职以来，全国人大常委会法工委围绕关系国计民生的重点领域和重要法律的实施，开展多次专项审查和集中清理——

2019年，开展食品药品安全领域地方性法规专项审查和集中清理工作；2020年2月，对省级人大常委会作出的26件关于疫情防控工作的决定开展专项审查；2020年上半年，部署开展野生动物保护领域法规、规章、司法解释及其他规范性文件专项审查和集中清理工作；2020年下半年，配合民法典的贯彻实施，开展了民法典涉及法规、规章、司法解释及其他规范性文件专项审查和集中清理工作。此外，还与司法部共同承担加强优化营商环境涉及的法规、规章专项审查工作任务，加大对与营商环境有关的行政法规、地方性法规、司法解释的审查力度，对存在突出问题的12件地方性法规向制定机关提出修改完善意见。

目前，多项清理工作正在进行中，包括2021年上半年对涉及长江流域保护的法规、规章等规范性文件部署开展的集中专项清理工作；2021年3月开始的对行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章以及其他规范性文件涉及行政处罚内容的集中专项清理；2021年下半年部署开展的涉及计划生育法规规章、规范性文件的专项清理工作。

坚持有件必复

向全国人大常委会提出对法规、司法解释的审查建议，是立法法、监督法赋予公民的一项重要权利，也是人民群众对法规、司法解释制定工作进行监督的一个重要渠道。

备案审查制度之所以重要，原因之一就在于它是保障和维护公民基本权利的重要制度设计。

2020年一年时间里，全国人大常委会收到公民、组织提出的审查建议5146件。其中，属于其审查范围的共3378件，数量创下历史新高。

全国人大常委会法工委对每一个建议的工作流程都一丝不苟，坚持有件必审、有件必复，认真审查，反馈结果，确保备案审查工作发挥应有的作用，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”，成为人大工作全过程人民民主的重要体现。

推进合宪性审查

除了数量上发生巨大变化，2020年公民、组织提出的审查建议还有一个变化，就是出现了上百件跟宪法相关的审查建议。而2020年备案审查年度工作报告也首次专门将“积极、稳妥处理合宪性、涉宪性问题”单独列出，并披露了三件典型案例。

宪法监督制度是一个国家“法治大厦的拱顶石”，加强备案审查工作是完善宪法监督制度的重要着力点，合

宪性审查一直以来都是备案审查工作的焦点和难点。

十三届全国人大常委会积极稳妥开展合宪性审查工作，在法律草案的审议中探索开展合宪性研究。比如，对外商投资法草案中“外国的自然人、企业和其他组织”的表述是否符合宪法第十八条的规定进行合宪性研究。又如，对公职人员政务处分法中有关问题作出合宪性研究。再如，针对有学者提出对网约车驾驶员资格的户籍准入问题的合宪性审查建议提出研究意见，建议有关部门督促对有关的地方性法规、规章和规范性文件进行清理等等。

全国人大常委会法工委将认真贯彻落实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，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。

天津通过“八五”普法决议

培育富有特色法治文化精品

本报讯 记者张驰 见习记者范瑞恒 9月27日，天津市十七届人大常委会第二十九次会议表决通过《关于开展第八个五年法治宣传教育的决议》（以下简称《决议》），从八个方面对天津开展“八五”普法提出具体要求，明确要支持创作和传播优秀法治文化作品，培育富有天津特色的法治文化精品。

《决议》指出，要推进普法与依法治理有机融合。坚持依法治国与系统治理、综合治理、源头治理、专项治理有机结合，深入开展多层次多形式法治创建活动，大力提高社会治理法治化水平。

《决议》提出，要加强社会主义法治文化建

设。弘扬社会主义核心价值观，将法治文化建设纳入全市文化发展大局，推动法治文化与传统文化、红色文化、地方文化、行业文化、企业文化融合发展；把法治文化阵地建设纳入城乡规划，因地制宜建设法治文化阵地，基本实现乡村（社区）法治文化阵地建设全覆盖；丰富法治文化产品，支持创作和传播优秀法治文化作品，培育富有天津特色的法治文化精品；广泛开展群众性法治文化活动，推动社会主义法治精神深入人心。

此外，《决议》还对深入学习宣传中国特色社会主义法律体系，提高普法工作的针对性和实效性，全面落实普法责任制，推动组织实施和监督检查等作出规定。

广西出台法治宣传教育条例

加强教职员工法治教育培训

本报讯 记者马艳 9月28日，广西壮族自治区十三届人大常委会第二十五次会议表决通过了《广西壮族自治区法治宣传教育条例》（以下简称《条例》）。《条例》将于11月1日起施行。《条例》规定了法治宣传教育内容，明确了部门和单位职责，细化了法治宣传教育重点对象的教育内容和措施，明确规定将法治宣传教育纳入法治政府建设考核内容，纳入国民教育体系。

针对法治宣传针对性不强的问题，《条例》细化了对青少年、国家工作人员等法治宣传教育重点对象的教育内容和措施，要求中小学校应当按照国家有关规定将法治教育纳入公共必修课程范畴，开设法治基础课或者其他相关课程。

自治区人大常委会委员、监察和司法委员会副主任委员谢凌云介绍说，《条例》有较多内容体现了广西民族特色，例如，使用当地通用少数民族语言文字进行法治宣传教育，利用少数民族传统节日进行法治宣传教育等。

《西藏自治区法治宣传教育条例》获通过

鼓励法律专业学生参与普法

本报讯 记者刘玉璟 在近日举行的西藏自治区十一届人大常委会第三十二次会议上，《西藏自治区法治宣传教育条例》（以下简称《条例》）获表决通过。

《条例》规定，县级以上人民政府应当将法治宣传教育列入政府购买服务指导性目录，可以委托社会力量开展法治宣传教育工作。鼓励法学教育工作者、法律实务工作者、法律专业学生等社会力量参与法治宣传教育工作，开展法律咨询、法治讲座等公益法治宣传教育活动。

《条例》规定，国家机关应当制定本单位法治宣传教育规划，年度计划和普法责任清单，明确普法内容，做好本系统普法和面向社会普法。社会团体、企业事业单位和其他组织应当坚持谁管理谁普法、谁服务谁普法、谁用工谁普法的原则，制定本单位法治宣传教育年度计划，按照各自职责开展法治宣传教育。

《条例》规定，要把法治宣传教育工作纳入法治西藏建设考核、精神文明创建考核、平安西藏建设考核内容。县级以上人民政府及司法行政部门应当对本行政区域国家机关、社会团体、企业事业单位和其他组织落实法治宣传教育规划、年度计划、普法责任清单情况进行阶段性考核和总体考核，考核结果作为表彰奖励的依据。



涉嫌违法。

“娃娃机属于自动售货机的一种，而我国禁止使用自动售货机销售烟草制品。”刘俊海介绍，烟草专卖许可证管理办法实施细则第五十一条规定，公民、法人或者其他组织不得利用自动售货机或者其他自动售货形式，销售或者变相销售烟草制品。此外，这类以小博大、回购奖品的方式也有可能涉嫌赌博罪，甚至承担刑事责任。

专家建议明示娃娃机抓中概率

娃娃机绝非法外之地，由文化和旅游部印发的《游戏游艺设备管理办法》已于2020年1月1日起施行，其中明确提出游戏游艺设备不得含有宣扬赌博的内容。李长安认为，娃娃机属于游艺设备的一种，不需要再单独对其进行规制，但考虑到当前娃娃机乱象较多，监管部门有必要加大对政策落实的监管力度。当前娃娃机被消费者吐槽最多的莫过于爪子太松、陈拓透露，如今市面上的娃娃机已几乎没有“技术

机”，均为“概率机”，即商家可通过娃娃机后台调控“必中”的强力爪概率，有的可能15次出一次，有的可能30次才会出，主要视产品价值和商家营销手段而定。“娃娃机都有概率，只要‘喂饱’币是一定能抓到的。”上述玩城张姓主管也证实了这种说法，但对于具体概率，他表示不便透露。

“为诱导玩家持续投币，概率机会将爪子设置成二段，娃娃很容易抓起，但到最高点会自动松爪，玩家不知道强力爪概率，只能一直续币，有的又能两三把就‘捡漏’成功，营造一种店内娃娃好抓的假象。”陈拓说。

《游戏游艺设备管理办法》明确规定，游戏游艺设备以概率性方式提供实物奖励的，经营者应当在游戏游艺设备正面显著位置明示概率范围。但在调查中，记者并未发现任何一台娃娃机进行明示。

刘俊海指出，国家已经出台了相应的管理办法，重在执行，建议相关部门尽快依法推行娃娃机抓中概率范围明示工作，增加设备的公平性和消费金额的透明性，为消费者提供更加公平的良性娱乐模式。



放置在娃娃机中的香烟。

法治调查记

□ 本报记者 赵展熙 文/图

银色的金属爪缓缓向下，紧紧地抓住了Hello Kitty玩偶的头部，看着娃娃被抓子牢牢地带到洞口，随着松爪、落下、音乐声响起，李晓媛的心里终于松了一口气，快速俯身从出货口拿走了这只已经抓了6次的粉色HelloKitty。

作为一名资深“娃娃控”，抓娃娃是李晓媛最喜欢的娱乐活动，紧张刺激的抓取过程和最终收获娃娃的喜悦让她欲罢不能。

“这两年明显感觉抓娃娃越来越火，每家电玩店都会放置不少娃娃机，在商场、电影院也能看到很多自助娃娃机。”但李晓媛发现，目前市面上的娃娃机内放置盗版产品的至少占七成以上。

“娃娃机不能成为盗版产品泛滥的监管盲区，应对其严格进行惩处规制。”对外经济贸易大学公共管理学院教授李长安接受《法治日报》记者采访时表示，一直以来，针对游艺设备的经营合法性讨论较多，但对盗版产品问题确实关注较少，在我国不断加强知识产权保护的形势下，应对侵犯正版版权的行为零容忍。

“真假混掺”成娃娃机业内潜规则

近日，记者来到北京市西城区某大型电玩城，几十台娃娃机前站满了全神贯注的玩家们，从不少人身后背着的娃娃收纳袋来看，他们今天收获颇丰。

盗版产品泛滥 抓取概率成谜 变相销售烟草

娃娃机绝非法外之地

对于经营电玩城多年的陈拓而言，他更关注的是这家店娃娃机内产品的“成色”。

“最简单的方法就是看这些娃娃有没有‘出生证’。”陈拓指了指面前一台娃娃机内堆满的一款蝙蝠侠娃娃说，这款娃娃虽然做工不错，但一看就是“一眼假”，因为身上找不到任何标识，正版娃娃身上一定会有标签。

记者发现，店内几十台娃娃机中大约有三成以上的娃娃没有“出生证”。

据陈拓透露，“真假混掺”是当前电玩城的常规操作，相比前些年娃娃机中几乎都是清一色的假货，如今已经有了一定“进步”。

针对娃娃机内的娃娃是否为正品的问题，记者询问了该电玩城的工作人员，一位张姓主管坦言，店内大部分产品是正品，但毕竟店内游戏币的价格不高，小娃娃抓一次两个币，大娃娃也就3个币一次，“这样的消费区间没有哪家店能保证全部是正品”。

李晓媛也表示，当前市面上一些主营自己IP正版娃娃的电玩店，抓一次娃娃的费用约为9元钱，而且会把必定能够抓出娃娃的“强力爪”概率调得相对较低，正版娃娃确实意味着玩家要花更多的费用去抓取。

因此，对于一些享受抓取过程的玩家来说，他们并不在意抓到的娃娃是否为正版，单次抓取价格、抓取难易度才是考虑的因素。

这让一些商家更加有了“底气”，在北京市朝阳区某娃娃机店内，店主“直言不讳”地表示，他店内娃娃机中摆放的供抓取的盲盒均“无标”，只有玩家在店内彩票换取的才有是正版标识的盲盒。

娃娃机放置假货涉嫌侵权

为获取高额利润，放置盗版娃娃几乎成为圈内公认的潜规则，但李长安表示，商家的这种行为已经涉嫌侵犯了版权方的知识产权。比如，当前很多娃娃机内都放有米奇、唐老鸭等迪士尼经典形象的玩偶，但这些玩偶并未经过版权方授权生产，属于侵犯知识产权的盗版产品，一经查处，商家需要承担相应的法律责任。

当前一些商家似乎也关注到了版权问题，会在娃娃机上用醒目的字体标注“正品”“正版授权”等字样，但这却可能是另一个“圈套”。

李晓媛曾在某家标有“正品”的店内抓了两只带有迪士尼标识的“星黛露”，但与其在迪士尼乐园购买的正版“星黛露”对比后，却能发现在标牌和做工上有很多细节上的差别，属于高仿产品。

这样的行为还出现在较为流行的口红机中，为了吸引更多玩家，有些商家开始在娃娃机内放置一些知名大牌的口红和香水，抓取费用非常昂贵。

但此“大牌”却非彼“大牌”，此前，北京市东城区市场监督管理局就曾接到消费者举报，在北京某家电玩城的抓娃娃机内发现带有“CHANEL”标志的口