



备案审查制度被全面激活后如何提质增效

□ 本报记者 朱宁

一座联通我国备案审查工作实务界和理论界的桥梁崭新架起。全国人大常委会法工委于近日成立备案审查专家委员会。这是全国人大常委会推动新时代备案审查工作与时俱进、完善发展的一个新的重大举措。

备案审查对于维护党中央权威，维护宪法法律权威，保证社会主义法治的统一性，保证规则之治和良法之治，推进国家治理现代化，意义重大。不久前在京召开的中央人大工作会议要求，加强对宪法法律实施情况的监督检查。

近年来，全国人大常委会为贯彻落实党中央部署，在备案审查组织、程序、实体及实践等方面采取多项举措，全方位积极推进备案审查工作，取得了一系列重大成果，社会影响力不断扩大。从“鸭子凫水”到“乘风破浪”，可以说，我国备案审查工作目前已经被全面激活。但同时，面对新形势新任务，备案审查工作也面临诸多新的考验。

如何使备案审查工作更好发挥在全面贯彻实施宪法，加快完善中国特色社会主义法律体系等方面的重要作用，如何提高备案审查工作质量，如何加强备案审查理论研究……围绕一系列新问题，在近日举行的备案审查专家委员会第一次全体会议上，首批受聘的多位专家结合自身研究实践对备案审查工作提质增效建言献策。

专家建议适时推出具有典型意义合宪性审查案例 进一步推进合宪性审查加强宪法解释工作

□ 本报记者 朱宁

今年12月4日，是第八个国家宪法日。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。弘扬宪法精神，树立宪法权威，全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。不久前在京召开的中央人大工作会议要求，要全面贯彻实施宪法，维护宪法权威和尊严。

备案审查是具有中国特色的宪法监督制度，是完善宪法监督制度的基础和重要着力点。近年来，全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署，认真履行宪法监督职责，加大备案审查工作力度，采取了一系列重要举措。在近日举行的全国人大常委会法工委备案审查专家委员会第一次全体会议上，围绕如何更好发挥备案审查以及合宪性审查在宪法实施和监督中的作用，加强对宪法法律实施情况的监督检查，提高合宪性审查、备案审查工作质量，多位受聘专家给出方案。

多措并举推进合宪性审查工作

合宪性审查是保障宪法实施的一项关键

加强备案审查制度建设

自2017年以来，全国人大常委会每年都会听取法工委备案审查工作情况的报告并形成惯例。按照安排，第五个年度备案审查工作报告也即将公开亮相。

“受篇幅所限，以往每年的报告在讲到一法律文件不合法或不合宪时，往往只讲结论，而没有论证或者论证过于简单，社会公众可能产生疑惑。”中国人民大学法学院教授胡锦光建议进一步增强审查结论的说理性。在他看来，增强说理性还有一个更大意义在于，通过备案审查机制向社会公众传达社会主义核心价值观，而这也是备案审查机制的核心价值所在。“党中央要求把社会主义核心价值观融入立法当中，宪法和法律是社会主义核心价值观的主要载体。把法律文件不合法或者不合宪的道理说透，就是向社会公众传达社会主义核心价值观。”他举例说，比如一些地方性法规规定网约车司机必须具有本地户籍，这实际上违反了平等原则。“如果能够说理充分，社会公众就能真切切地感受到平等是社会主义核心价值观的内容之一，社会主义核心价值观才能真正内化于心、外化于行。”

结合备案审查工作报告机制，北京大学法学院教授王锡锌建议建立备案审查典型案例制度、备案审查指引等工作机制，发挥“点面结合”的机

制优势，以“点”促“面”的路径优势，使有限的资源发挥最优的制度效能，促进备案审查工作实现效能最大化。“具体来说，所谓‘点’，即结合党中央工作的重点和现实中存在的突出问题，集中力量对特定领域的规范进行深度审查，发现和纠正突出、典型问题；所谓‘面’，即对发现的问题进行归纳提炼，形成具有指导性、指引性的规则，从而促进同类问题的规范化。”

上海交通大学凯原法学院教授林彦建议，除了报告之外，每年专门选择一些社会关注度高、影响面广的个案，及时将审查意见全文公开，进一步提升审查结论的社会影响力和适用效果。“具体可借鉴最高人民法院裁判文书网，在全国人大官方网站上开设专门栏目用来公开审查意见。”

武汉大学法学院教授秦前红建议建立备案审查工作释疑制度或者说合理解释制度。此外，还可以考虑聘请权威专家作更详尽的解释，通过客观性、民主性说理进一步答疑解惑。

建立备案审查过滤机制

备案审查工作社会影响力不断扩大的一个最佳例证，就是公民、组织提出的审查建议数量屡创新高。数字显示，2020年，全国人大常委会收到公民、组织提出的审查建议达5146件。而从2013年到2017年5年间，此类审查建议数量仅为1500余件。

数字的井喷无疑给备案审查工作带来不小的挑战。根据立法法规定，组织和公民就法规等的合宪性、合法性可以向全国人大常委会提出审查建议。但法律并没有对审查建议设定任何条件。

在胡锦光看来，备案审查作为一项制度具有特定的功能，主要解决法律文件中可能存在的合宪性、合法性和适当性问题，并不解决其他纠纷或者争议。如果不设定条件，极有可能使这一制度陷入大量的无效工作当中。鉴于此，他建议对组织和公民个人提出审查建议设定明确的条件。

“这样既可以让组织和公民清楚知道是否可以提出审查建议，也可以使法工委在对建议进行初步形式审查时有明确的依据。”胡锦光说。

秦前红建议为备案审查建立必要的“过滤机制”，“备案审查制度被激活后，各方都非常期待，可能会有大量的审查建议涌入，建立一套程序制度，可以为备案审查实现行稳致远提供制度保障。”

不断完善整体制度框架

“备案审查工作有两个核心，即审查依据和审查标准。”中国社会科学院法学研究所所长、研究员莫纪宏指出，备案审查强调的是“下位法必

要推动的工作要点。

建议尽快制定宪法解释程序法

中国社会科学院法学研究所所长、研究员莫纪宏说，宪法解释是保证备案审查制度合法有效运行的重要法律机制。

据悉，目前学界对于是否已经存在宪法解释意见并不一致。在莫纪宏看来，主要原因在于制度上对具有一般法律约束力的宪法解释表现形式还没有达成共识。鉴于此，莫纪宏建议尽快制定宪法解释程序法，把全国人大常委会作出的宪法解释以宪法解释令的方式排序发布。

“尽管在实际中已经出现了对宪法条文含义作出说明，具有一定法律拘束力的实质性宪法解释，但由于没有以权威和正式的宪法解释令方式出现，所以很难具有针对所有国家机关、社会组织、公民的一般性法律效力。此外，目前的实质性宪法解释分散在不同性质的法律文件中，缺少‘统一’标准，因此需要以宪法解释令的方式来统筹目前已经出台的各种类型宪法解释，从而确保宪法解释自身的规范性。”莫纪宏说。

在上海交通大学凯原法学院教授林彦看来，下一步，备案审查工作中如何增强与宪法解释机

制从上位法”的上下级法律效力体系的理念。因此，备案审查要想真正能够立得住，审查依据不能太宽泛，只应上“符”一级，即“宪法”是“法律备案审查”的依据，“法律”是“法规备案审查”的依据，“法规”是“规章备案审查”的依据。

莫纪宏说，审查标准须各方认可。“按照宪法规定的立法监督原则，审查标准分为形式标准和实质标准两类。后者实际上包括三个层次。首先是语言学标准，主要对文字、语法、逻辑、结构等进行审查。其次是语义学标准，主要是对上一个层次的依据以及相关规范作缩小或扩张解释等。第三个是语用学标准。”

在莫纪宏看来，目前备案审查实践中，三个层次的标准还不是很清晰。虽然审查建议大部分涉及的是语义解释，但尚未系统化，建议尽快对审查标准进行明确和完善。

值得一提的是，近些年来，我国备案审查整体制度框架日益成熟与完善，丰富和发展了相关规则体系。2019年12月，全国人大常委会委员长会议通过了《法规、司法解释备案审查工作办法》，整体制度框架的不断更新迭代为备案审查工作提供了更明确的规则和更有力的支撑。

“《工作办法》作为规范性文件其位阶有限，与此同时，内容上还存在需与立法法进一步衔接的地方，如适当性审查等。这种情况可能会影响备案审查工作的权威性。”林彦建议，在条件成熟的前提下，尽快通过修改立法法消除不一致性。

加强实务界学术界合作

在备案审查领域，近年来越来越多的专家学者开始专注于备案审查的制度和理论研究，形成了一批有分量的研究成果，为备案审查实践提供了有益借鉴。

同时，全国人大常委会法工委也积极支持，推动学界加强备案审查理论研究和学科建设。比如，推动北京航空航天大学依托法学院成立了备案审查制度研究中心，并委托该中心就备案审查有关理论问题组织开展研究；委托浙江大学法学院就审查标准问题开展专题研究，推动北京航空航天大学、浙江大学等高校开设备案审查专门课程等。

中共中央党校(国家行政学院)政法教研部副主任、教授刘丽霞指出，目前，立法实务界与学术研究界在备案审查领域已经实现良好互动、同频共振。此次法工委成立备案审查专家委员会，并制定了七条工作规则，明确了委员的工作范围、职责等内容，这种常态化、制度化合作机制不但会加强实务界与学术界之间的合作，还会形成工作合力，是非常有意义的探索。

制的互动值得关注。

“实际上，目前在已有备案审查工作中已开始积累合宪性、涉宪性问题的经验，例如2020年报告提到的征收民航发展基金问题、推行全国通用的语言文字教育问题、人身损害赔偿城乡标准差异问题等。”林彦建议，研究备案审查中宪法解释与常委会宪法解释机制联动的实现路径，积累宪法解释规范资源，提高宪法解释的权威性。

注意区分合宪性和合法性审查

中国人民大学法学院教授胡锦光说，在推动合宪性审查工作时还需要注意一个问题，就是区分合宪性审查和合法性审查。

“备案审查中包括合宪性审查、合法性审查、适当性审查，其中最重要的是合宪性审查和合法性审查。这两种审查性质不同、审查依据不同，同时又有衔接关系。”胡锦光说。

胡锦光认为，两种审查有一个先后顺序。“只有穷尽合法性审查才能最终进入合宪性审查程序是各国的通例，也就是说，在法律范畴内能够解决的问题就不需要上升到宪法层面解决。”

学习贯彻中央人大工作会议精神

□ 本报记者 赵晨熙

“习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话，体现了习近平总书记、党中央对人大工作的高度重视，展现了强烈的中国特色社会主义民主自信和底气，对各级人大代表是极大鼓舞和激励，强烈激发了我作为人大代表的光荣感、自豪感、使命感、责任感，让我信心更足、干劲更大。”全国人大代表、广东肇庆大华农生物药品有限公司总裁兼首席科学家陈瑞爱近日接受《法治日报》记者采访时说，将事业与人大代表履职相结合，为国家和人民提出高质量的议案建议，推动经济社会发展，解决民生难点问题，是一种幸运，更是一种责任。

建言献策助力建设创新型国家

陈瑞爱长期奋战在高校、企业、实验室等科技创新及成果转化工作主战场，对动物疫病防控、生物安全、公共卫生以及科技成果转化、核心技术人才培养等方面的“卡脖子”问题有深入了解。

面对高校成果转化之高门槛、沉睡在实验室，科技人员对成果转化积极性不高，而企业却缺少新产品、新技术，无法释放出创新动力的瓶颈，她连续多年提出有关推动科技创新、成果转化和人才培养的议案建议。

2015年，陈瑞爱领衔提出进一步修改促进科技成果转化法的议案，所提建议在新修改的促进科技成果转化法中得到体现。2018年，她又提出了制定人才发展促进法的议案，当年国家相关部门便出台了《关于提高技术工人待遇的意见》《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》《人力资源市场暂行条例》等一系列政策，技术人才和大国工匠迎来政策春风。

“在每件议案建议办理过程中，我都能深刻感受到党和国家机关对人大代表建议越来越重视，每条答复都很详尽，不仅在制度层面、执行层面有针对性地作出解释说明，还充分吸纳代表建议提出下一步工作计划。”陈瑞爱说。

陈瑞爱认为，各级人大及其常委会都要发挥好立法工作中的主导作用，把建设创新型国家战略同立法决策更好结合起来，统筹推进立法改革释疑各项工作。要让民众对立法工作有更多话语权，真正体现科学立法、民主立法，让法律为建设创新型国家伟大战略保驾护航。

联系群众践行全过程人民民主

2018年到2021年，全国人大常委会在蓝天、碧水、净土保卫战中“亮剑”，先后检查大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法实施情况。采用实地检查与随机抽查、问卷调查、网络调研等多种形式，引入“外脑”对法律实施情况开展第三方评估……执法检查、工作监督、专题询问，层出不穷的监督方式让跟踪监督更具力度与刚性。

担任全国人大代表以来，陈瑞爱参加过食品安全法、专利法、促进科技成果转化法、水污染防治法等执法检查，让她印象最为深刻的是2019年4月参加的水污染防治法执法检查。

“这次执法检查首次引入第三方对法律实施情况和效果开展评估，提高监督的针对性和实效性，让我感受到全国人大常委会在碧水保卫战中敢啃‘硬骨头’的魄力，也看到人大执法检查对推动水环境保护的重要意义。”陈瑞爱说。

陈瑞爱认为，通过执法检查进一步联系地方人大代表、群众，为代表履职提供保障、服务，建立更加完善的群众参与机制，充分依托群众力量，让群众在生态文明建设上有更多获得感、幸福感，形成全民共建共治共享的生态文明圈，正是践行全过程人民民主最好的体现。

发挥专长提出高质量议案建议

由于工作原因，陈瑞爱经常和农民打交道，20世纪90年代初，农村的养殖环境和条件都很艰苦，农民生活水平和质量比较低。“当时我就想着要用自己所学的专业知识，帮助他们把鸡养好，卖个好价钱。”20多年来，陈瑞爱一直怀着这样一个初衷——帮助农民过上好日子。

自国家提出脱贫攻坚和全面建成小康社会的目标以来，陈瑞爱就希望能为国家打赢脱贫攻坚战贡献一己之力，为贫困地区带去科技力量，送去脱贫方案，鼓励贫困户树立自愿脱贫的意愿，真正实现脱贫致富。为此，她利用从事动物疫病防疫技术工作经常下乡的机会，了解贫困户致贫原因、生活现状和脱贫意向，尽力为贫困户带去帮扶和支持。

10年来，在肇庆市怀集、封开、四会等地区的扶贫点，陈瑞爱组织大华农公司和员工捐赠物资3000多万元，组织精准扶贫、贫困助学和产业科技下乡等扶贫活动，以科技、产业、教育带动农民脱贫。

“作为全国人大代表，我将践行全过程人民民主，走进群众家里，走近群众心里，立足本职、发挥专长，听民声、解民困，汇聚更多高质量议案建议，在科技强国，全面推进乡村振兴，实现共同富裕的伟大事业中贡献力量。”陈瑞爱说。

全国人大财经委：将推动健全完善电商领域法律制度



本报讯 记者朱宁 随着互联网经济模式不断创新，平台经济、电商直播等新业态发展，

电商行业监管面临新挑战。记者近日从全国人大财经委获悉，该委将密切关注互联网经济发展，在相关立法、监督工作中认真研究吸收相关代表议案提出的具体意见和建议，推动解决议案所提问题，同时加强修法研究，不断健全完善电子商务领域法律制度。

认真研究，认为议案提出的问题和建议有较强的针对性和可操作性，为进一步研究修改相关法律规定提供了重要参考。

据了解，今年4月，商务部、中央网信办、公安部等七部门联合发布了《网络直播营销管理暂行办法(试行)》，按照全面覆盖、分类监管的思路，将直播电商各类参与主体、线上线下各项要素纳入监管范围。对议案所提的明确电商平台、经营者相关主体性质、责任边界等相关建议，也作出了相应规定。

