

在备案审查工作中发展全过程人民民主



□ 梁鹰

发展全过程人民民主，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。习近平总书记在中央人大工作会议上强调，必须坚持用制度体系保障人民当家作主，发展更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，坚持依法治国，使民主制度化、法律化，是发展全过程人民民主的重要方式和制度保障。宪法监督制度是依法治国的“拱顶石”，是实现全面依法治国的基本保障，备案审查制度作为具有中国特色的社会主义宪法监督制度，是我国宪法监督的基础和着力点，是人民代表大会制度的重要组成部分，蕴含深刻的人民民主属性。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视备案审查工作，提出要加强备案审查制度和能力建设，提高备案审查工作质量，坚决纠正违宪违法行为。全国人大常委会以习近平法治思想为指导，贯彻落实党中央决策部署，积极开展备案审查工作，在备案审查工作中践行和发展全过程人民民主理念，坚持为了人民、依靠人民、保障人民的基本原则，坚持“从群众中来，到群众中去”的工作作风，坚持科学审查、民主审查、依法审查的工作方法，不断畅通人民利益表达渠道，倾听民声，汲取民智，保障民益，提高备案审查工作质量，督促纠正了一批人民群众集中反映的、影响老百姓切身利益、直接涉及公民权利义务的法规、司法解释等规范性文件，真正保障全过程人民民主落到实处。

一是坚持党的领导，贯彻落实党中央决策部署，保证党中央令行禁止。党的领导是发展全过程人民民主，建设社会主义法治国家的最大政治优势和最根本保证。保证各类规范性文件与党中央的决策部署保持一致，保证党中央令行禁止，是发展全过程人民民主的根本要求，也是做好备案审查工作的根本遵循。党的十八大以来，全国人大常委会围绕贯彻落实党中央决策部署和重要法律实施，组织开展了多次集中清理和专项审查。2017年7月，党中央通报甘肃祁连山自然保护区生态环境遭受严重破坏的问题。针对通报指出的地方“立法放水”等问题，全国人大常委会作出部署，有关工作机构启动生态环保法规专项审查和集中清理工作，督促地方修改814件、废止127件地方性法规，推动制定机关对集中清理过程中发现的37件部门规章、456件地方政府规章、2件司法解释以及11000余件其他规范性文件及时修改、废止或者重新制定。此后，还组织开展了涉及食品药品安全、野生动物保护、民法典、长江保护法、人口与计划生育法、行政处罚法等方面法规、规章、司法解释及其他规范性文件的集中清理和专项审查工作，保证党中央决策部署得到一体遵循，保证党和人民意志得到全面、及时贯彻。与此同时，在备案审查工作中，还注意审查法规、司法解释是否与党中央的重大方针政策、决策部署以及国家重大改革方向保持一致，对存在问题的法规、司法解释，坚决予以纠正。例如，自2017年以来，在备案审查工作中，还注意审查法规、司法解释是否与党中央的重大方针政策、决策部署以及国家重大改革方向保持一致，对存在问题的法规、司法解释，坚决予以纠正。例如，自2017年以来，在备案审查工作中，还注意审查法规、司法解释是否与党中央的重大方针政策、决策部署以及国家重大改革方向保持一致，对存在问题的法规、司法解释，坚决予以纠正。

二是坚持拓宽人民利益表达渠道，激发人民群众参与热情。发展全过程人民民主本质上是保证人民当家作主，畅通人民权益表达渠道，是实现人民当家作主的第一步。我国法律规定，公民、组织认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人大常委会书面提出审查建议。为支持鼓励人民群众广泛参与备案审查工作，保障人民群众的知情权、参与权、监督权，全国人大常委会建立听取和审议备案审查工作情况报告制度并及时向社会公开，加大备案审查工作宣传力度，让群众对备案审查制度和依法享有的监督权有更为直观全面具体的认识。2019年12月24日，全国人大常委会在接收书面审查建议的同时，在中国人大网开通“审查建议在线提交”平台，实现审查建议“一键提交”，便捷群众参与方式，加大构建人民群众与国家立法机关的直接联系，激发人民群众参与热情。党的十八大以来，全国人大常委会共收到公民、组织提出的审查建议14379件，包括书面审查建议6361件，网上审查建议8018件，其中属于全国人大常委会审查范围的有10477件。全国人大常委会有关工作机构对审查

建议逐一研究，提出处理意见，并依照规定向审查建议人反馈，对人民群众反映强烈，直接影响公民权利义务的法规、司法解释，开展有重点的审查，切实实现民有所呼、我有所应，让人民群众在每一个备案审查事例中都感受到公平正义。近年来的实践充分表明，认真接收、研究、处理公民、组织提出的审查建议并及时反馈，已经成为备案审查工作践行全过程人民民主的重要体现。

三是集思广益，凝聚共识，保证备案审查工作各环节都倾听民声、体现民意、汇聚民智。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主，程序民主和实质民主，直接民主和间接民主，人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主。发展全过程人民民主，提高备案审查工作质量，必须坚持“从群众中来，到群众中去”的工作作风，保证备案审查工作各个环节都倾听民声、体现民意、汇聚民智。近年来，全国人大常委会不断加强备案审查制度和能力建设，细化审查标准，规范审查流程，完善审查机制，成立备案审查专家委员会，最大限度凝聚审查合力，汇聚民智。在审查研究工作中，对每一件可能存在问题的法规、司法解释，都征求制定机关意见，并根据需要征求相关方面意见，通过座谈会、论证会、委托第三方研究等方式，听取国家机关、社会团体、企事业单位、人大代表、专家学者以及利益相关方的意见，向审查建议人询问有关情况，要求审查建议人补充有关材料，开展实地调研等。2020年11月，清华大学法学院教授来信，提出某地方性法规关于停车人未按规定缴纳道路停车费由区停车管理部门进行催缴，催缴同时并处罚款的规定，存在程序不合法、处罚不相当的问题，建议审查。为做好审查研究工作，全国人大常委会有关工作机构向国务院有关部门了解停车收费改革的相关政策，请制定机关说明情况，请执法部门提供条例实施情况，向审查建议人询问审查建议提出的初衷和考虑，相关工作人员通过微信、电话、面对面交流等方式走访当地居民127户，切实了解群众所思所想所求，与法规制定机关就审查研究意见多次沟通，就修改方案反复交换意见，最大限度凝聚共识。2021年9月，制定机关对相关规定作出修改，完善停车费缴纳、催缴和欠费处罚相关程序，降低停车欠费的首罚标准和处罚幅度。这是备案审查工作各环节坚持全过程人民民主的鲜活实践。

四是加大审查纠正力度，维护国家法治统一、尊严、权威，保障全过程人民民主落到实处。民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。全国人大常委会通过备案审查制度保障国家法治一体遵循、协调一致，切实回应人民关切，维护人民合法权益，保障全过程人民民主落到实处。党的十八大以来，全国人大常委会坚持“有件必备，有备必审，有错必纠”的工作要求，扩大备案范围，规范备案行为，基本实现“有件必备”；加大审查力度，逐步落实“有备必审”；增强备案审查制度刚性，坚决纠正存在合宪性、合法性、适当性问题的法规、司法解释，努力做到“有错必纠”。重点加强对人民群众集中反映的、影响老百姓切身利益、直接涉及公民权利义务的法规、司法解释等规范性文件的审查，推动废止收容教育制度；审查纠正了地方性法规中将具有本地户籍作为出租车、网约车司机就业条件的规定；推动最高法院修改完善婚姻法规司法解释中关于夫妻共同债务的规定；推动最高人民法院统一城乡居民人身损害赔偿标准等，切实维护宪法法律权威和国家法治统一，保障全过程人民民主落到实处。同时，全国人大常委会加强对地方人大的联系指导，持续推动地方人大实现备案审查全覆盖。推动地方人大加强备案审查制度和能力建设，建立听取和审议备案审查工作情况报告制度，开展法规、规章、规范性文件数据库建设，开展备案审查事例交流，加强备案审查工作培训，提高备案审查整体效能，推动地方备案审查不断发展。党的十八大以来，备案审查为地方履行保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行的职责正日益发挥重要作用，备案审查维护国家法治统一、保障人民合法权益的制度效能越发彰显。

新时代、新征程，做好备案审查工作，提高备案审查工作质量，必须深入学习贯彻习近平总书记关于发展全过程人民民主的重要论述，坚持党的领导，人民当家作主和依法治国有机统一，发挥备案审查工作在发展全过程人民民主中的重要作用，让备案审查工作更好地体现人民意志，保障人民权益、激发人民创造力，保证人民当家作主具体地、现实地落到国家政治生活和社会生活中，为推进国家治理体系和治理能力现代化，全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

（作者系全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室主任）



制定商业秘密保护法 总结实践经验 加强立法研究

本报讯 记者朱宁宁 商业秘密是重要的知识产权，是企业创新、市场竞争的战略资源。但目前，我国企业对商业秘密保护的意识偏低，商业秘密侵权纠纷不断。记者近日从全国人大财经委获悉，该委建议国家市场监督管理总局总结实践经验，结合相关议案所提意见，加强商业秘密保护法的立法研究，条件成熟时提出立法建议。据悉，国家市场监督管理总局正在研究制定《商业秘密保护规定》，通过“界定+列举”的方式，明晰商业秘密的内涵和外延，细化侵犯商业秘密的行为构成。

今年十三届全国人大四次会议期间，有多位代表提出议案，建议制定商业秘密保护法，加大对侵犯商业秘密行为的惩罚力度，加强知识产权保护。

对此，国家市场监督管理总局提出，反不正当竞争法对商业秘密的定义和侵犯商业秘密的行为方式、法律责任等作了系统规定。目前，民法典、反不正当竞争法、刑法等对商业秘密保护已作出有关规定，国家市场监督管理总局将积极配合有关部门，结合中国知识产权工作实际，借鉴国际立法经验，对商业秘密保护制度中的难点问题加强立法研究，不断完善相关制度。

制定政府绩效预算法 抓紧研究论证 适时提出建议

本报讯 记者朱宁宁 绩效预算管理中存在的预算与政府决策衔接不够，“花钱”与“办事”“两张皮”、监督问责还不到位等问题，一直引发关注。记者近日从全国人大财经委获悉，该委建议有关部门认真研究吸收相关代表议案所提出的意见，对制定政府绩效预算法抓紧研究论证，适时提出立法建议。

今年十三届全国人大四次会议期间，有多位代表提出议案，建议制定政府绩效预算法，以预算为切入点，实现对政府决策、履职行为及监督评价等治理全过程的绩效约束，实现预算与政府决策政策紧密衔接。

财政部赞同议案提出的进一步提升预算绩效管理监督制度化、规范化水平的建议，认为议案对促进预算绩效管理提质增效具有重要的启示和引导作用。同时，财政部认为，政府绩效立法是一项涉及面广、环节繁多、流程复杂的系统工程，需要在借鉴国际经验基础上，深入研究我国实际情况作出科学分析判断，建议先行就相关问题进行研究，是否列入立法规划应按规定履行相应程序。

考虑到政府绩效预算法既涉及政府绩效管理，又涉及人大绩效监督，并且人大以预算审查监督为着力点可以推动政府实现预算与政策的有效衔接，全国人大常委会预算工委建议由全国人大常委会有关工作机构会同国务院有关部门共同牵头组织起草。

修改消费者权益保护法 加大工作力度 建议适时修法

本报讯 记者朱宁宁 修订后的消费者权益保护法施行以来，对保护消费者合法权益、维护社会主义市场经济秩序发挥了重要作用。与此同时，在新的商业形态、商业模式下，不正当竞争形式日趋多样化，由此也带来新的问题和挑战。记者近日从全国人大财经委获悉，该委建议有关部门加大对消费者权益保护的工作力度，同时加强研究论证，条件成熟时，适时提出消费者权益保护法等相关法律修法建议。

今年十三届全国人大四次会议期间，有议案建议修改反不正当竞争法，赋予消费者对不正当竞争行为的诉权，建立对不正当竞争行为的联合执法机制，将一些排挤、限制其他经营者竞争的行为列为不正当竞争行为。

对此，国家市场监督管理总局提出，经营者损害竞争秩序和消费者利益，其他经营者在援引反不正当竞争法的明确规定获得救济的同时，即维护了竞争秩序和消费者利益。如经营者实施损害消费者权益但未损害竞争秩序的行为，消费者可根据民法典、消费者权益保护法等法律规定获得救济。2020年11月12日，经国务院批准同意，建立由市场监管总局牵头，网信、工业和信息化、公安等17部门参加的反不正当竞争部际联席会议制度。目前，各省（区、市）也在推进建立本地区的反不正当竞争联席会议制度。

国家市场监督管理总局表示，将加大对不正当竞争新问题、新行为的分析、研判力度，适时向立法机关提出修改法律的建议。

值得一提的是，为保护消费者的合法权益，规范经营者行为，维护社会经济秩序，今年十三届全国人大四次会议期间，还有议案建议修改消费者权益保护法关于消费者定义、后悔权、举证责任适用范围、公益诉讼范围、惩罚性赔偿等相关规定。

国家市场监督管理总局认为，实践中对于“知假买假”是否适用惩罚性赔偿制度，扩大举证责任倒置适用范围，无理由退货中的后悔权设定等问题争议较大，需要各界逐步统一认识。该局将配合有关部门尽快出台《消费者权益保护法实施条例》，细化对欺诈行为的认定，保护好消费者和经营者双方的合法权益，同时加强修法研究论证。

外卖平台不应纵容恶意投诉 专家建议 压实平台责任保障外卖骑手权益

□ 本报记者 蒲晓磊

“按时送达被顾客恶意投诉‘提前点送达’，现在要罚款500元，这种事情请向报警或者找媒体行吗？”

前不久，北京一名外卖骑手在网上发文求助，称某财经类大学一女学生点外卖，先是催促自己快点送餐，在送达以后又恶意投诉自己提前点送达，导致其被罚500元。为了证明自己的无辜，外卖骑手还晒出了订单准时送达的截图。最终，在舆论的关注下，平台退还了罚款。

被门卫拦住，进不去小区或者学校，被投诉；拒绝帮忙丢垃圾，被投诉；没有帮顾客带烟，被投诉……近年来，关于外卖骑手被恶意投诉的事件多次发生。

在广东财经大学法学院教授姚志伟看来，如果没有相应的机制保障外卖骑手的权益，恶意投诉的事情还会再次发生。

“平台既要保护消费者的合法权益，也要维护外卖骑手的权益。目前来看，关于外卖骑手权益保护的法律规定还不够完善，建议通过立法的方式，要求外卖平台通过完善技术手段，建立大众评审机制等方式，解决一些顾客恶意投诉外卖骑手的问题。”姚志伟近日接受《法治日报》记者采访时说。

一些消费者恶意给差评

“作为一名外卖员，尽快将食物送到顾客手中，是我应该做的。遇到事应冷静向站里上报，而不是到处发帖寻求网友帮助试图将事态扩大，对当事人造成困扰我表示很抱歉，也打扰到各位，在这里我表示深刻反省，说声对不起。”外卖骑手在要回被平台扣掉的500元之后，又在网上发了几句道歉的话。

一位外卖骑手告诉记者，通常而言，500元相当于两三天工资，能要回罚款，这样的结果已经是意外之喜了。“但我们的损失不止这些，在被投诉后，平台还会减少派单数量，即使后来申诉能把罚款要回来，但因为减少派单数量而造成的



外卖骑手在雪中送外卖。

本报记者 杨晋峰 摄

损失，却是没办法弥补了。”

中国人民大学法学院教授刘俊海指出，平台在接受申诉后退回罚款，说明外卖骑手确实是被女大学生恶意投诉。由此来看，真正有错的是恶意投诉的女大学生和未能认真核实情况的平台。

“在面对消费者投诉时，平台通常不会去得罪顾客，而更倾向于使用罚款这种简单粗暴的处理方式，对外卖骑手进行处罚。为保障消费者合法权益，外卖平台会通过差评机制来约束商家和骑手的行为，但这一机制有时候会被一些消费者恶意使用。”刘俊海说。

全总要求建立工会组织

近年来，我国相关部门和一些地方通过出台政策、制定法规等方式，加大对外卖骑手的保护力度。今年7月，国家市场监督管理总局等七部门联合

印发《关于落实网络餐饮平台责任 切实维护外卖送餐员权益的指导意见》明确提出，要畅通外卖送餐员诉求渠道，明确诉求处置程序、时限，加强民主协商和平等沟通，满足正当诉求。

全国总工会近日下发通知，在全国范围启动“新就业形态劳动者入会集中行动”，各级工会要以货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员等4个群体为重点，以平台头部企业为关键，集中攻坚克难。“要加强工会劳动法律监督，配合政府及其有关部门监察执法，针对重大典型违法行为及时发声，真正做到哪里有职工，哪里就应该有工会组织，哪里职工合法权益受到侵害，哪里工会就要站出来说话。”全总相关负责人说。

近年来，完善立法保障外卖骑手权益，成为全国两会期间的一个热点话题。

全国人大代表肖胜方建议，针对平台新型从业者单独立法，给予其在用工类别中的法律身

份。全国人大代表刘英才认为，应当加强外卖平台安全管理，保障外卖骑手合法权益。全国政协委员汤维建呼吁，通过立法保障新就业形态劳动者的基本权利。……今年全国两会期间，有多位代表委员提出立法建议，要求强化平台责任，保障外卖骑手合法权益。

探索引入大众评审机制

面对消费者和骑手两个利益群体，如何在两者之间实现平衡，非常考验外卖平台的治理能力。

“如果差评机制过于宽松，就会损害消费者权益；但如果机制不够完善，就会因为纵容恶意差评而导致外卖骑手受到伤害。”姚志伟说。

在中国政法大學传播法研究中心副主任朱巍看来，随着智能化技术的发展，在很多情况下，外卖平台辨别是否恶意投诉并不难。

“对于外卖是否准时送达，可以通过系统定位的功能进行确认；顾客是否提出过无理要求，可以通过电话录音、文字信息等方式进行核实……平台通过智能化技术，投入一定的人力、时间等成本，是不难解决这一问题的。”朱巍说。

姚志伟认为，平台在差评机制的设计上还不够完善，存在过于依赖顾客的主观评价、处理双方纠纷时难以做到详细调查等问题，对此，建议平台在加强技术应用的同时，探索引入大众评审机制，更好保障外卖骑手的合法权益。

“可以挑选一些注册时间满一年、实名认证、拥有良好信用记录的用户，邀请他们成为平台的评审员，由他们对一些纠纷作出判定，这样结果往往会更加中立、客观，消费者和骑手更容易信服。”姚志伟举例说。

中国法学会商法学研究会理事张韬建议，通过立法的方式，对平台应尽的义务和责任作出明确规定。

“平台作为系统设计者，是解决恶意投诉问题的主要角色。建议通过立法的方式，对外卖平台在完善相应技术手段、建立健全奖惩机制、畅通申诉渠道、建立工会组织等方面作出明确规定，进一步压实平台责任，更好保障外卖骑手合法权益。”张韬说。