



全国人大常委会审议法工委2021年备案审查工作情况报告

全面提高新时代备案审查工作质量



□本报记者 朱宁宇

备案审查是中国特色的宪法监督制度。对行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件开展备案审查,是宪法和法律赋予全国人大常委会的一项重要职责,也是全国人大常委会重要的立法监督制度。

12月24日,十三届全国人大常委会第三十二次会议对全国人大常委会法工委关于2021年备案审查工作情况的报告进行分组审议。

常委会委员们认为,2021年备案审查工作紧跟党中央决策部署和社会建设发展需要,报告全面反映了今年的备案审查工作情况,并对2022年工作作出了部署安排,政治站位高,内容充实。同时,委员们也提出了多方面的意见建议。

生动践行全过程人民民主理念

分组审议中,委员们对于法工委2021年备案审查工作予以充分肯定。

报告指出,一年来,法工委共收到公民、组织提出的审查建议6339件。经研究,属于全国人大常委会审查范围的有5741件。

“备案审查中发现的许多问题都与人民群众切身利益和日常生活息息相关,很多也都是人民群众在现实生活中主动发现后,通过各种方式提请全国人大常委会审查的。”张勇委员指出,2019年以前,每年收到公民提出的审查建议大约在一二百件。2019年12月4日,中国人大网开通“审查建议在线提交”平台,人民群众可

以通过网络“一键提交”。平台开通后,公民提出的审查建议大幅增加,第二年就在线收到审查建议2953件,今年更是达到了5065件。

“通过人民群众的积极主动参与,督促纠正群众反映的、影响老百姓切身利益的法规规章等规范性文件,生动践行了全过程人民民主的理念。”张勇说。

打通合宪性审查备案审查制度

报告指出,一年来,法工委着力增强备案审查制度刚性,就法规、司法解释等规范性文件中的合宪性、合法性、适当性问题开展审查研究,对存在不符合宪法法律规定、明显不适当等问题的,督促制定机关予以改正。

“报告中的例子,纠正的问题,很多都涉及宪法权威、宪法价值、宪法权利。通过备案审查制度,加强合宪性审查、合法性审查,并且有切实的纠正手段,这是非常重要的。”信春鹰委员说。

引人关注的是,报告指出,今年国务院有关主管部门对有的民族自治地方民族教育条例等法规提出审查建议。这是法工委首次收到由国务院有关部门提出的合宪性审查建议。

“维护宪法权威和国家法治统一在制度上是全覆盖的,但实施上还有问题。”信春鹰以最近河北霸州行政管理部门一手发文件,一手收费罚款,短时间就收了企业和公民巨额罚款为例指出,党的十八届四中全会决定中明确要求,没有立法权的地方不得制定涉及公民权利和义务性质的文件,这是一条红线,任何地方都不可以越过这条红线。有些地方,既不讲政治原则,也不讲法律原则,审查机构需要反思问题出在哪里。

信春鹰同时建议,在工作中打通合宪性审查和备案审查两个制度。“实际上,备案审查中的问题,有的

就是合宪性审查的问题。应该把两者的优势结合起来,让合宪性审查更实,让备案审查权威性更高。”信春鹰说。

加强党内法规和法律规范衔接

报告显示,备案审查工作不断向纵深发展,一年来,法工委有重点地组织开展了三个专项审查,对相关的法规、规章、规范性文件进行了集中清理。其中一项就是为贯彻落实党中央的决策部署组织开展的涉及计生内容的专项清理工作。尤为值得关注的是,此次专项清理中,法工委建议有关方面适时组织开展涉及计划生育内容的党内法规、规范性文件集中清理。这在备案审查工作中尚属首次。

“党内法规和法律规范的备案审查两者之间如何衔接好,是法治新课题。党内法规和法律规范两者之间衔接机制要建立起来,这是备案审查遇到的新问题。”徐显明委员说。

此外,在徐显明看来,到目前为止国家机关还没有对外发布过任何权威性的国家宪法案例,这是中国宪法实施亟待补的一环。

“备案审查是合宪性制度的预防制度,目的是为了维护国家法治的统一,最终要维护宪法的尊严和权威。”徐显明指出,尽管报告中实际已经出现了宪法案例的痕迹,但是还缺乏要素构成,而典型的案例应具备五个要素,即违法的机关是谁,有权纠正的机关是谁,纠正的程序是什么,违反了哪个法,进行法理说明。“这五个要素都具备了就构成一个典型案例。”

在徐显明看来,公布案例的作用是多方面的,不但是法律的补充,也是向全社会提出的警示和教育,可以提高全社会的宪法意识,还可以成为大学里宪法学教科书的主要内容,有利于学术研究。



完善制度强化审查意见说服力

今年的报告公布了很多起备案审查典型案例,列举了很多与上位法不一致、相抵触的具体情形。这些案例大多与人民群众生产生活密切相关。

“对这些地方性法规及时进行纠正,树立了备案审查工作的权威,维护了国家法治统一,有利于更好地保障公民基本权益。”陈斯喜委员指出,现在审查意见还是要靠推动有关部门去自我纠正,没上升到国家权力机关层面来纠正,提高审查意见的说服力很重要。希望今后继续完善备案审查制度机制,不断强化审查意见的说服力。“总之,要进一步增强备案审查工作的权威性,为推进法治建设发挥更大的作用。”

制图/李晓军

全国人大常委会组成人员审议公证法执法检查报告时建议 深化公证体制机制改革激发公证机构活力

□本报记者 蒲晓磊

12月24日,十三届全国人大常委会第三十二次会议对公证法执法检查报告进行分组审议。

全国人大常委会组成人员在分组审议时普遍认为,报告紧密结合公证法的规定和公证工作面临的新形势新情况,总结了成绩、分析了问题,提出的意见建议具有较强的针对性和操作性,表示赞同。

对于报告中指出的公证队伍建设和亟需加强、体制机制改革推进困难等问题,与会人员提出了建议。

持续加大改革力度

针对“体制机制改革推进困难”这一问题,报告建议,落实公证体制机制改革有关政策,增强公证机构活力和创新动力。

沈跃跃副委员长指出,要持续加大改革力度,根据各地实际,因地制宜深化公证体制机制改革,认真解决改革中的突出问题,推动编制、财务、绩效工资等相关改革配套政策尽快落地落实,最大限度激发公证机构活力。

“到一个城市去,可以看到这种现象,凡是没有

改革的公证处,门可罗雀,大家都不愿意去。而改革后实行合作制的公证处,车水马龙,大家都在排着队。这就是改革和不改革的差距。”徐显明委员说。

“近年来,公证方式正在发生改变,以前的公证都是在现场进行,新冠肺炎疫情时期出现了网上公证,通过视频和网络就可以解决。比如,深圳市一个法定公证事务所,一年的业务1亿多元,工作量非常大,公证员收入也很高,这就是改革的效果。”鲜铁可委员说。

李钺锋委员说,在互联网背景下,公证业务还需要进一步提升服务能力。在互联网公证业务发展过程中,除了信息化建设相对滞后,互联网公证业务还缺乏通行、规范的工作程序。比如,在以委托、声明公证等传统业务为主的公证机构中,针对如何把传统公证程序转化为电子程序,还缺乏一个具有通行、规范、的电子公证流程。对此,建议进一步加强调查研究,适时完善互联网公证业务流程的规范性文件规定,进一步健全互联网公证的规范化体系。

加强公证队伍建设

针对“公证队伍建设亟需加强”这一问题,报

告提出,强化人才建设和管理,打造高素质公证员队伍。

李钺锋说,影响公证队伍健康发展的因素,除了报告中提到的公证员总量不足、结构有待优化之外,还有一点就是公证行业压力很大。特别是在经济发展相对较快,对公证业务需求大的省份,公证员业务量一直居高不下。公证员人少事多压力大已经成为行业常态。为此建议,多措并举推动公证队伍健康发展,更好满足公证事业需要,服务经济社会发展。

列席会议的全国人大宪法和法律委员会委员孙宪忠说,公证不仅涉及我们一般理解的继承、亲子关系、婚姻等领域,而且在更广泛甚至可以说是所有的民事活动中都发挥着重要的作用。因此,要进一步促进公证事业健康发展,加强公证队伍建设非常重要。

应尽快修改公证法

报告建议将公证法修改列入十四届全国人大常委会立法规划,着手启动公证法修改的研究论证工作,针对公证制度定位、公证机构性质和组织形式、

公证员准入、公证业务范围、服务形式和手段、执业保障、监督管理、法律责任以及赋强公证的适用范围等重要问题加强调查研究,广泛听取意见。

“与2005年公证法颁布实施时相比,现在的公证已经超出传统的意义,目前的定位已经不适应新时代经济社会发展的需要,因此需要对公证业务进行重新定位。”鲜铁可认为,应当尽快修改公证法。

“公证制度是预防矛盾纠纷的一项制度,是一种满足社会需求的公共法律服务,是司法制度的组成部分,应该按照这个属性重新设计公证法。”徐显明说。

张苏军委员指出,公证法的很多规定已经不适应公证工作的发展,要尽快大幅度地修改公证法。法定公证是发挥公证预防性法律制度的一个最重要的措施,修法时要把法定公证写进去。但是,写法定公证时也要考虑到公民和企业的自主权,可以把法定公证作为倡导性的规定写进去,而不作强制要求,以便在个人权利和社会利益之间体现一个平衡。

“建议进一步拓宽公证的范围,现在新出现的公证活动在法律上实际上没有根据,希望把现实生活中一些成功经验纳入公证活动中。”孙宪忠说。

全国人大常委会委员审议消防法执法检查报告时提出

加大处罚力度倒逼隐患整改

□本报记者 赵晨照

消防法是规范和促进消防事业的重要法律。开展消防法执法检查是推动消防法有效实施,推进消防治理体系和治理能力现代化,保障社会经济高质量发展和人民群众高品质生活的重要举措。

12月24日,十三届全国人大常委会第三十二次会议对全国人大常委会执法检查组关于检查消防法实施情况的报告进行了分组审议。

委员们认为,报告全面客观地反映了消防法的实施情况,也针对性地提出了系统性的建议,实事求是,重点突出。围绕消防队伍建设、加强农村消防、消防违法行为处罚等内容,与会人员提出了建议。

弥补消防力量不足

报告中提到的当前消防队伍“人少事多”的突出矛盾引起了多位委员的关注。

陈斯喜委员指出,消防体制改革后,原来的消防队伍变成综合性消防救援队伍,任务明显增加,但是人员没有增加,导致现在消防工作压力很大。在天津参加执法检查过程中,陈斯喜发现综合性消防救援队伍吸引力减弱问题比较突出,他建议要通过提高待遇,解决人员不足问题。

“消防人才除消防部队的专职人才外,还包括从事消防规划设计、消防审查、消防维保检测以及消防评估等工作的专业人才。”杜小光委员认为应充分调动专业人才积极性解决消防力量不足问题,各级政府应统筹人才资源,组建消防专家库,鼓励专业人才参与消防工作。

在郑功成委员看来,随着城市化发展,如果都是政府负责消防工作,这条路会越来越难。如何更好地扶持、支持、培育民间的,社会的消防力量,应该作为将来修订消防法、落实消防法并促使我国整个消防体系日益健全的一个重要方向。

在研究国外商业保险发展过程中郑功成发现,英国的消防队不是政府办的,而是保险公司办的,因为所有房子都是保险公司保险的,一旦发生火灾,损失的是保险公司的钱,所以保险公司很重视防火、救火。郑功成指出,如何利用市场机制,调动市场力量、社会力量来弥补消防能力的不足,也是我国的必由之路。

补齐农村消防短板

在提及“城市高风险与乡村低设防现象并存”问题时,报告特别指出,当前农村公共消防服务供给不足,消防力量薄弱,建筑耐火等级低,消防基础设施标准低,特别是农村自建房屋缺乏必要的消防设施,防火间距不足,火灾发生频率较高。

在李钺锋委员看来,农村消防力量薄弱与顶层设计层面存在地方政府相关专项规划与消防规划衔接不够的问题有关。比如,中部某省市农村地区的消防基础设施建设规划还没有纳入乡村振兴总体规划;东部某省市农村基层规划编制中没有统筹考虑农村地区消防基础设施建设。对此,他建议进一步加强消防规划体系建设,推动消防事业发展规划全面融入省、市、县特别是农村地区的相关发展规划之中,为消防事业发展提供更加完善的顶层设计。

“报告的定性和定量分析都表明农村消防是消防工作的一个‘短板’。”但李钺锋委员注意到,报告在

“加快补短板”中提出的“五个加强”中并未提及“加强农村消防”,他建议将其加入其中并研究提出一些务实管用、能解决实际问题的工作举措。李飞跃建议,国家应支持传统村落集中的地区,制定农村消防设施专项规划,通过加大转移支付,纳入基础设施投资项目以及以奖代补等方式,整体提升这些地区消防能力。同时,将农村消防基础设施建设规划与经济社会发展规划、国土空间规划、城乡规划同步规划、同步设计、同步实施,进一步加大基层消防站、消防装备、消防供水、消防车通道、消防通信等设施投入,从根本上解决农村公共消防设施长期“欠账”问题。

此外,李飞跃认为应重视国家立法与地方立法的统筹协调,发挥地方立法补充性、实施性作用,建议在修法中深入总结地方,特别是基层依法治理的经验,使之上升为法律规范。同时,把国家立法与地方立法更好地结合起来,加强对地方立法的指导。

严惩消防违法行为

在调研中,有东部某省市向李钺锋反映,消防法第六十条规定的七类违法行为在执法过程中比较普遍,比如,损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材;占用、堵塞、封闭消防车通道,妨碍消防车通行等,但顶格处罚金额只有5万元,与当前经济社会发展水平相比较低,基层执法人员普遍感到,这样的处罚力度难以充分发挥教育惩戒作用,难以倒逼相关主体责任及时纠正违法行为,整改火灾隐患。

李钺锋建议,充分考虑消防执法工作需要和经济社会发展水平,进一步加大消防违法行为的处罚力度,提高法律的威慑力、引导力。



制图/李晓军



国土空间规划立法 适时提出立法建议

本报讯 记者朱宁宇 建立国土空间规划体系是党中央、国务院作出的重大部署,国土空间规划立法已经列入十三届全国人大常委会立法规划研究论证类项目。记者近日从全国人大环资委获悉,目前,该委正会同有关部门梳理国土空间规划立法中的重点和难点问题,抓紧研究论证和起草工作,将适时向全国人大常委会提出立法建议。

据了解,目前全国范围内正在开展国土空间规划编制工作,配套的法规政策、技术标准逐步完善,多省市对制定国土空间规划条例都有立法需求,迫切需要上位法依据。

今年十三届全国人大四次会议期间,有多位代表提出关于制定国土空间规划法的议案,建议尽快出台国土空间规划法,明确国土空间规划作为国土空间开发和保护活动的根本依据和基本准则,明确经依法批准的国土空间规划是各类开发建设活动的根本依据,确立各级规划编制的方法、内容、重点、要求和程序,构建完善的规划实施和监管机制。

环资委认真开展研究论证,赴国务院有关部门和地方开展调研,召开座谈会听取有关部门、研究机构和专家学者的意见和建议,着手开展起草工作,并委托自然资源部牵头起草国土空间规划法草案(建议稿)。

无线电频谱资源立法 加强立法研究论证

本报讯 记者朱宁宇 无线电频谱资源是保障新一代信息技术发展的重要战略性资源。记者近日从全国人大环资委获悉,该委经研究认为,无线电频谱资源属于国家所有,无线电频谱资源立法有利于加强无线电频谱资源的保护、管理和利用,建议国务院相关部门进一步加强无线电频谱资源立法重要性、必要性和可行性的研究论证工作,条件成熟时,提请列入全国人大常委会立法规划、年度立法工作计划。

今年十三届全国人大四次会议期间,有多位代表提出关于制定无线电频谱资源法的议案,议案提出,随着制造强国、网络强国建设深入推进,第五代移动通信系统(5G)、工业互联网、物联网、车联网等新技术新应用加速发展,无线电频谱资源已成为推动创新驱动和产业发展、培育新动能的重要基础资源和关键要素,建议制定无线电频谱资源法。

据悉,工业和信息化部已针对无线电频谱资源管理机制、资源市场化配置、卫星频率和轨道资源协调机制、电磁空间安全保障等方面问题开展深入研究,起草了无线电频谱资源法草案稿。下一步,将重点开展立法评估工作,梳理法律起草中的重点难点问题,深入开展立法专项调研,征求各方面意见并对草案稿进一步修改完善。