



法治日报
星期二
2022年2月22日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/张胜利

LEGAL DAILY

32项监督项目均依法按计划顺利开展

全国人大常委会2021年监督工作回眸



2021年10月22日，十三届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂举行联组会议，审议全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告并开展专题询问。

深聚焦

□ 本报记者 蒲晓磊

2021年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年。这一年，全国人大常委会不断发展全过程人民民主，实行正确监督、有效监督、依法监督，加强宪法实施和监督，确保行政权、监察权、审判权、检察权依法正确行使。全国人大常委会办公厅秘书局主要负责同志近日接受《法治日报》记者采访时说，常委会2021年共听取审议了12个专项工作报告、5个计划预决算监督报告，开展了6项执法检查、2项专题询问、7项专题调研，全年32项监督项目均依法按计划顺利有序开展。

在各环节体现全过程人民民主要求

在制定年度监督工作计划时选择人民群众关心的问题，开展执法检查时深入基层发现问题、听取意见建议……2021年，全国人大常委会在监督工作中坚持全过程人民民主，确保党和国家在监督工作中能听到来自人民的声音。在制定年度监督工作计划时，把人民群众的关切作

为人大监督的着力点，每年选择若干关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题列入监督工作计划。

在听取和审议专项工作报告前，全国人大有关专门委员会、常委会有关工作委员会汇总各有关方面对该项工作的意见建议，送“一府一委两院”并请其在专项工作报告中作出回应，有针对性地提出改进工作的举措，推动解决实际问题。

在执法检查方面，全国人大常委会执法检查组多次召开五级人大代表和群众代表、专家学者座谈会，6个执法检查组先后与102名人大代表、460人次一线执法人员、专家学者、企业负责人、工人和农民代表进行深入交流、抽查、暗访103个单位和项目，事先不打招呼，执法检查更接地气、更贴民众。在听民意、汇民智、聚民心的基础上形成执法检查报告，反映人民群众呼声。

在专题询问方面，全国人大常委会委员、全国人大代表结合人民群众关注的热点问题，在联组会议上向“一府两院”有关部门负责同志提出有针对性的问题，保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落到实处。有关部门负责同志如实介绍情况、回答问题，作出表态。会后，“一府两院”认真研究处理常委会组成人员的意见建议，提出有针对性的整改措施，切实改进工作。

在备案审查方面，2021年共收到公民、组织提出的审查建议6339件，常委会工作机构对审查建议逐一进行研究，同有关方面沟通，提出处理意见，并依照规定向审查建议人反馈，进一步畅通人民利益表达渠道。

这一年，全国人大常委会充分保障人民依法实行民主监督，监督工作的各个方面、各个环节都体现了全过程人民民主的要求，人民当家作主具体地、现实地体现在人大监督工作之中。

连续四年用法治方式推进生态保护

2021年，全国人大常委会深入学习贯彻习近平生态文明思想，综合运用执法检查、专题询问、专题调研等法治方式推动生态环境保护，助力打好污染防治攻坚战。

2021年，全国人大常委会把固体废物污染环境防治法执法检查作为监督工作的重点，连续四年对生态环保领域重要法律实施情况进行检查。执法检查组坚持问题导向，严格依法监督，深入查找法律实施中的突出问题，共实地检查30个省份、99个地市，召开94场座谈会，梳理26类103个问题，点名曝光163个单位存在的问题，以典型问题的发现带动面上问题的解决。紧扣法律规定，法律条文开展执法检查，以扎实的工作、详实的数据、真实的案例说明法律实施的实际情况。

在监督方式的运用上，全国人大常委会注重打好监督组合拳，结合听取和审议执法检查报告开展4次专题询问，2021年还听取和审议了年度环境状况和环境保护目标完成情况、长江流域生态环境保护和修复、雄安新区和白洋淀生态保护的报告，围绕打好污染防治攻坚战

建设开展专题调研。通过一系列监督组合拳，使人大对生态环保领域的监督更加有力，也更具针对性。

为提高监督实效，全国人大常委会注重创新方式方法。上下联动，形成合力，四次执法检查均实现了委托检查全覆盖。委托第三方机构对法律实施情况进行评估，提高执法检查的科学性和权威性。开展法律知识专项答题，广泛宣传法律。同步开展抽查、暗访，提高执法检查的针对性和监督刚性。听取和审议国务院研究处理执法检查报告及审议意见情况的报告，加强跟踪监督，不断提升监督工作的实效性。

这一年，全国人大常委会通过持续对生态环保领域法律开展监督，对人民群众普遍关注、反映突出的生态环保问题作出回应，推动习近平生态文明思想深入人心，凝聚起建设青山常在、绿水长流、空气常新美丽中国的法治力量。

加强和改进监督工作建设法治中国

2021年，全国人大常委会监督工作再度取得新成效——10月，十三届全国人大常委会第三十一次会议首次听取和审议了国务院关于2020年度国有自然资源资产管理情况的专项报告，实现了四大类别国有资产（金融企业国有资产、行政事业性国有资产、非金融企业国有资产、国有自然资源资产管理情况专项报告和审议监督的全覆盖。

2021年，全国人大常委会监督屡出实招，围绕促进经济高质量发展、促进民生社会事业发展、加强生态环境保护、推进法治中国建设、加强预决算审查监督和国有资产管理情况监督等目标，推动监督工作取得新成效。

听取和审议国民经济和计划执行情况，加快构建新型农业经营体系情况的报告，结合听取和审议建设现代综合交通运输体系情况的报告开展专题询问，围绕发挥海外侨胞在共建“一带一路”中的重要作用开展专题调研，开展企业破产法、畜牧法执法检查……全国人大常委会切实加强监督工作，促进经济高质量发展。

听取和审议教师队伍建设情况、文物工作和文物保护法实施情况的报告，围绕促进人口较少民族经济社会发展开展专题调研，开展中医药法、消防法执法检查……全国人大常委会坚持把现实好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，提高社会建设水平，增进民生福祉。

听取和审议年度环境保护状况、长江流域生态环境保护、雄安新区和白洋淀生态保护，研究处理全面禁止野生动物非法交易和食用的决定和野生动物保护法执法检查报告和审议意见情况的报告，开展固体废物污染环境防治法执法检查并进行专题询问，围绕以国家公园为主体的自然保护地体系建设开展专题调研……全国人大常委会依法推动环境质量持续改善，推动美丽中国建设。

持续加强备案审查制度和能力建设，全面实施《法规、司法解释备案审查工作办法》，开展形式审查，加大主动审查力度，听取和审议备案审查工作情况报告，听取和审议“七五”普法决议落实情况，人民法院知识产权审判工作情况、人民检察院控告申诉检察工作情况的报告，司法解释备案审查工作办法》，开展形式审查，加大主动审查力度，听取和审议备案审查工作情况报告，听取和审议“七五”普法决议落实情况，人民法院知识产权审判工作情况、人民检察院控告申诉检察工作情况的报告，司法解释备案审查工作办法》，开展形式审查，加大主动审查力度，听取和审议备案审查工作情况报告，听取和审议“七五”普法决议落实情况，人民法院知识产权审判工作情况、人民检察院控告申诉检察工作情况的报告，司法解释备案审查工作办法》。

这一年，全国人大常委会的监督工作围绕党和国家中心工作有序开展，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，为顺利完成改革发展稳定各项目标任务发挥取能作用。

全国人大常委会法工委对涉计生法规规章规范性文件进行专项清理 备案审查落实党中央重大决策部署功能日益凸显

□ 本报记者 朱宁宇

备案审查制度，是为保障宪法法律实施，维护国家法治统一而确立的一项宪法性制度。保证党中央令行禁止，是备案审查工作的重要功能。

为了贯彻党中央决策部署，全国人大常委会法工委对事关重大改革和政策调整、上位法重要修改、事关公众切身利益以及引发社会广泛关注的某一领域的规范性文件集中开展专项清理和重点审查。回顾2021年，全国人大常委会法工委共开展了3次专项审查，其中一项是对涉及计划生育内容的法规、规章、规范性文件进行专项清理工作。值得一提的是，涉及计生领域的备案审查典型案例已经连续5年出现在年度备案审查工作报告中。

人口问题始终是影响我国经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题。2015年，党的十八届五中全会决定，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。2015年12月，十二届全国人大常委会第十八次会议相应地对人口与计划生育法进行修改，写入“国家提倡一对夫妻生育两个子女”的内容。2021年7月发布的《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》提出实施三孩生育政策及配套支持措施。2021年8月20日，十三届全国人大常委会第三十次会议审议通过关于修改人口与计划生育法的决定。

在这一大背景下，备案审查工作适应人口形势新变化，积极促进人口与经济、社会、资源和环境协调可持续发展，适应社会情况的发展变化，成为贯彻落实党中央重大决策部署的有力抓手。

落实决策部署开展专项清理

2021年备案审查工作情况报告中，有一项内容引人

关注，就是全国人大常委会法工委对涉及计划生育内容的法规、规章、规范性文件进行的专项清理工作。

为贯彻落实党中央关于计划生育政策调整的决策部署，确保修改后的人口与计划生育法正确实施，法工委在去年组织开展了涉及计划生育内容的法规、规章、规范性文件专项清理工作，推动有关方面取消社会抚养费征收规定，废止计划生育相关处罚、处分规定以及将个人生育情况与入学、入户、入职等挂钩的有关规定。此次清理发现，需要修改或者废止的规范性文件共3632件，其中行政法规3件、国务院规范性文件2件、部门规章和规范性文件43件、地方性法规57件、自治条例35件、单行条例11件、地方人大及其常委会决定、决议44件、地方政府规章和规范性文件3437件。目前有关方面已修改42件，废止428件。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。

体现备案审查工作三大功能

对于此次专项清理工作，业内人士给予高度评价。“这是备案审查功能的一次集中充分体现。”北京大学法学院教授、中国法学会宪法学研究会秘书长张翔分析指出，首先体现出备案审查的政策贯彻功能。落实贯彻党中央的重大决策部署是备案审查的重要功能。在党中央的重大政策依据社会现实作出调整之后，进行相应的专项清理工作就是这一功能的具体体现。

其次体现出备案审查的法秩序维护功能。在人口与计生法修改之后，下层级的规范就要与宪法、高层级的规范保持一致，这是维护国家法治秩序的必然要求。专项清理工作起到了维护国家法治统一、维护法秩序的内在和谐，保持融贯性的作用。

最后还体现出备案审查的人权保障功能。张翔指

出，在当前人口形势发生重大转变的情况下，进行统一的清理工作客观上会起到加强个人权利保护的作用，符合尊重和保障人权的宪法规定以及加强公民基本权利保障的国家价值观念。

连续五年披露计生典型案例

值得关注的是，从2017年首个年度备案审查报告公开亮相以来，连续五年的备案审查报告中均出现了涉及计生领域的典型案例。

2017年首份年度备案审查报告中公布了地方性法规“超生即辞退”案例，法工委根据4位学者联名提出的审查建议，对地方性法规中关于“超生即辞退”的规定进行审查研究，并于2017年9月致函有关地方人大常委会，建议对有关地方性法规中类似的控制措施和处罚处分处理规定作出修改。随后的2018年备案审查报告对此进行了“回头看”。报告指出，7个省级地方人大经督促均已完成存在问题的相关地方性法规的修改工作。

2019年的备案审查报告继续出现有关计生的典型案例：有的地方性法规规定，对违反计划生育政策多生育子女的国家工作人员一律给予开除处分，还有其他一些严格控制措施和处罚处分处理规定。报告特别指出：“我国人口发展已呈现出重大转折性变化，这类规定虽目前仍有上位法的一定依据，但总的看已经不适应，不符合党和国家关于改革完善计划生育服务管理的精神，应予适时调整。建议有关方面研究启动修改完善工作。”

之后的2020年备案审查报告介绍“督促修改滞后于改革要求或制度调整的规定”的情况时指出，党的十九届五中全会提出“增强生育政策包容性”。为贯彻落实这一精神，法工委要求各省、自治区、直辖市人大常委会对人口与计划生育领域相关法规、规章、规范性文件进行全面

清理，对已经不适应现实情况的过于严厉的处罚处分处理规定，先停止执行，再适时作出修改。同时，法工委建议有关方面尽快研究调整与此相关的政策和规定。

在2021年的备案审查报告中，又一起涉及计生领域的案例被公开。有的地方性法规规定，有关行政部门为调查计划生育违法事实，可以要求当事人进行亲子鉴定；对拒不配合的，处以一万元以上五万元以下罚款。有公民对上述规定提出审查建议。法工委经审查认为，亲子关系涉及公民人格尊严、身份、隐私和家庭关系和谐稳定，属于公民基本权益，受宪法法律保护，地方性法规不宜规定强制性亲子鉴定内容，也不应对此设定相应的行政处罚、处分、处理措施。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改。

凸显功能动态化方式多元化

“可以看出，涉及计生的备案审查案例在5份备审年报中出现的结构位置各有不同，这既体现了这类备案审查案例的复杂性，从中也可以看出这项工作在各个年份的着力方式和侧重点的不同。”浙江大学法学院教授郑磊认为，这正是备案审查工作落实党中央重大决策部署的基本功能动态化、方式多元化的体现。在郑磊看来，涉计生的备案审查案例持续出现还体现出备案审查制度在保证党中央令行禁止的基本功能定位上具有持续性的明显特点。“这种持续性也是备案审查功能最直观的特点。在落实党中央的重要决策部署上，持续出现同类案例已经形成了计生领域备案审查工作的具体形态。”

“案例持续出现也说明，需要继续加强备案审查工作的刚性，以更有效、更充分地贯彻落实党中央的重大决策部署。”郑磊说。

回音壁

制定无障碍环境建设法 加强立法研究论证

本报讯 记者朱宁宇 加强无障碍环境建设，是社会文明进步的重要标志，是国家保障民生、完善基本公共服务的重要体现，也是新型城镇化、新农村建设的重要内容。记者近日从全国人大常委会社会委获悉，该委已着手开展有关无障碍环境建设的调研，加强立法的研究论证工作。

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障碍环境建设法的议案。议案提出，近年来，我国无障碍环境建设取得了积极成效，但同人民群众的需求和愿望相比还存在差距。无障碍环境建设，老旧设施改造、依法管理维护使用有待进一步加强，通用设计规范标准实施，产品技术研发应用、信息交流无障碍服务、居家环境改造等诸多问题仍需加大力度解决。建议尽快制定无障碍环境建设法，满足社会成员对无障碍环境建设日益增长的迫切需求。

工业和信息化部、民政部、住房和城乡建设部、交通运输部、文化和旅游部、国家卫生健康委认为，赞同制定无障碍环境建设法，将配合相关部门开展立法前期的调研、论证工作，推动相关法律法规尽快出台。中国残联表示，制定无障碍环境建设法的立法时机和条件比较成熟，目前已形成基础稿，正在广泛征求意见中。

修改矿产资源法 送审稿已报国务院

本报讯 记者朱宁宇 矿产资源法修改已列入十三届全国人大常委会立法规划，由国务院牵头起草并提请审议。记者近日从全国人大常委会社会委获悉，该委建议国务院相关部门加紧工作，尽快将修订草案提请全国人大常委会会议审议。环资委将加强与国务院有关部门沟通联系，积极推动矿产资源法修改进程。

十三届全国人大四次会议期间，有代表提出关于修改矿产资源法的议案。议案提出，现行矿产资源法内容整体滞后，不能适应生态文明建设和市场对资源配置起决定性作用的要求，难以保障矿产资源国家所有者权益和矿业权人权利。建议加快修改矿产资源法，并对自然资源部起草的《中华人民共和国矿产资源法(修订草案)》(征求意见稿)提出了具体意见和建议。

自然资源部在广泛听取社会各界意见和建议的基础上，已形成了《中华人民共和国矿产资源法(修订草案)》(送审稿)，报国务院提请审议。司法部会同有关部门对法律草案进行了修改，并再次征求有关部门的意见。环资委高度重视议案办理工作，多次召开座谈会听取有关部门、地方和人大的意见和建议，赴江西开展专题调研，并结合代表议案内容，对矿产资源法修订草案稿提出具体修改意见。

修改矿山安全法 抓紧推进修法工作

本报讯 记者朱宁宇 近年来，矿山安全事故多发，暴露我国安全生产领域的短板弱项。记者近日从全国人大常委会社会委获悉，该委建议应急管理部加紧研究论证，推进矿山安全法修改工作。社会委将积极联系有关部门开展修法研究论证，条件成熟时纳入全国人大常委会立法工作计划。

十三届全国人大四次会议期间，有代表提出关于修改矿山安全法的议案。议案提出，矿山安全法已实施近三十年，内容较为简单，滞后性凸显，存在安全监管机构不明确，规制内容和手段滞后，处罚规定不够全面，事故处理级别不清，监管者职能定位偏差等问题。建议尽快修改完善，明确部门监管职责，加大违法行为处罚，调整矿山事故处理的级别规定，完善矿山监管机制。

应急管理部表示，已将修改矿山安全法作为应急管理立法体系框架的重要内容，成立矿山安全法修改工作领导小组，多次组织召开专家学者座谈会，抓紧推进修法工作，取得了初步成效。下一步，将认真研究吸收代表议案提出的意见建议，从矿山安全生产工作实际出发，做好与新修改的安全生产法等法律法规的衔接，进一步细化实化有关条款。