



全国人大常委会会议分组审议立法法修正草案 进一步健全立法体制机制规范立法活动

充实完善备案审查机制规定

备案审查是维护法治统一的重要制度。修正草案对现行立法法第五章“适用与备案审查”有关规定进行补充、完善。分组审议中，多位委员就备案审查提出修改意见。

“近年来，围绕党中央决策部署和重要法律实施，全国人大常委会开展了十余次专项审查与清理工作，如涉及生态环保、民法典、计划生育领域的专项清理等等。”张勇说，这对于保证党中央令行禁止、国家法治统一、推动重要法律和重大改革落实到位起到了积极作用，也形成了一些较为成熟的经验做法，有必要上升为法律固定下来。

刘修文委员建议明确法律授权制定的规范性文件的备案审查机制。

“目前，一些单行税收法律授权国务院就税收优惠等事项制定具体办法，并要求报全国人大常委会备案，但国务院以规范性文件而非行政法规的形式制定相关规定的备案，是否可以适用立法法相关规定并不明确。实际执行中，还存在着备案规定报备不及时、内容不够全面、程序不够规范等问题。此外，有些方面以部门发布规范性文件替代国务院规定是否要向全国人大常委会备案也不明确。”鉴于此，他建议在现行立法法第九十八条增加一款规定：“法律对具体授权事项作出备案要求的，参照本法关于行政法规备案的规定执行。”

更好发挥人大立法主导作用

时隔七年，立法法再次迎来修改。立法法修正草案首次提请十三届全国人大常委会第三十七次会议审议。10月28日下午，常委会会议对修正草案进行分组审议。

与会人员认为，2015年立法法修改以来，我国立法工作步伐加快，立法体制机制有了新的调整，也积累了不少成熟有效的立法经验，党的二十大对新时代法治建设提出了新要求。在这一背景下，启动立法法修改工作正当其时，非常必要。此次修法有利于进一步健全立法体制机制，规范立法活动，提高立法质量和效率，依法推进国家治理体系和治理能力现代化。

更好发挥人大立法主导作用

分组审议中，委员们就如何进一步发挥人大在立法工作中的主导作用提出了建议。

修正草案规定，全国人大常委会委员会通过立法规划、年度立法计划以及专项立法计划等形式，加强对立法工作的统筹安排。同时规定，全国人大常委会工作机构负责编制立法规划和拟订年度立法计划，并按照全国人大常委会常务委员会的要求，督促立法规划和年度立法计划的落实。

“在实际工作中，编制立法规划和年度立法计划工作做得很细、很认真，但在加快立法工作进程方面，特别是在督促立法规划和年度立法计划的落实上，还有待于进一步改进。”杜玉波委员建议对督促立法规划和年度立法计划落实作出刚性规定，解决法律草案在按立法程序报批环节中时间太长的问题，以期完成立法规划和年度立法计划所确定的任务。

2019年以来，全国人大常委会法工委建立了发言人机制，介绍人大立法工作安排、有关进展和新出台法律的有关情况，向社会通报法律草案公开征求意见情况，回应社会关切的重大问题，发布立法工作信息。

“这是立法工作践行全过程人民民主重大理念、保障人民群众知情权的重要实践。”张勇委员建议在立法法中明确这一充分体现全过程人民民主理念的制度安排，增加规定发言人制度相关内容。

对立法后评估制度予以明确

如何进一步推动立法高质量发展，是分组审议的热议点。多位与会人员提到增加立法后评估和重大利益调整论证的内容。

现行立法法第六十三条规定，全国人民代表大会有关的专门委员会、常务委员会工作机构可以对有关法律或者法律中有关规定进行立法后评估。在刘

玉亭委员看来，这一规定对推动立法后评估力度不够，实践效果也不理想，建议明确“法律法规实施一段时间后，应该进行评估”。

“在修正草案中单独增加立法实施后评估的内容，就是要结合实际看一看法律法规是不是全面反映了客观规律和人民群众的意愿，针对性和操作性强不强，解决人民群众关心问题的力度够不够，存在不存在条文虚设情况等。”刘玉亭指出，这既是对立法工作的检验检查，也是广泛的普法宣传，对于更加充分地运用立法资源、不断提高立法质量大有益处。

全国人大常委会农业与农村委员会副主任委员彭清华认为，完善立法后评估制度是提高立法质量的重要手段，建议进一步对评估的主体、对象、内容、程序和评价结果的运用等作出规定，规范立法中涉及的重大利益调整论证工作，健全立法机关与社会公众的沟通联系机制，更好发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用，使每一项立法都符合宪法精神，反映人民意志，得到人民拥护。

增加设区的市立法事项范围

完善地方性法规、规章的有关规定，是此次修正草案的亮点之一。分组审议中，多位委员就地方立法提出多方面意见建议。

《法治中国建设规划（2020-2025年）》对加强地方立法工作提出明确要求，强调“有立法权的地方应当紧密结合本地发展需要和实际，突出地方特色和针对性、实效性，创造性做好地方立法工作”“提高立法质量，确保不与上位法相抵触，切实避免越权立法、重复立法、盲目立法”。据此，张勇委员对地方立法应当突出地方特色和针对性、实效性作出明确要求。具体修改建议是：对现行立法法第七十三条第四款作出完善性修改，即制定地方性法规，应当突出地方特色，增强针对性、实效性，对上位法已经明确规定的，一般不作重复性规定。

修正草案规定，设区的市的人民代表大会及其常委会可以对“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护”等方面的事项制定地方性法规。

杨志今委员建议应当明确“城乡建设与管理”的范围。“城乡建设与管理”的范围太宽泛，地方立法实践中可以有不同的理解，可能会造成具体适用上不一致，为避免语义不明导致的混乱，应当予以明确。”杨志今说。

“这几年来，设区的市立法工作开展顺利，为当地经济社会发展提供了有针对性的法治保障。新时代新任务新要求，经济发展、社会治理等领域的地方立法需求越来越多。”罗保铭委员建议在修正草案规定的“对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护”后增加“基层社会治理”的内容。

全国人大常委会组成人员为“双减”工作建言献策 提升学校教学质量强化教师队伍建设

本报记者 赵晨熙

教育是党之大计、国之大计，也是每个家庭最关心的民生问题。

党的二十大报告指出，办好人民满意的教育。

10月29日，十三届全国人大常委会第三十七次会议对国务院关于有效减轻过重作业负担和校外培训负担、促进义务教育阶段学生全面发展健康发展的报告进行分组审议。

全国人大常委会组成人员普遍认为，报告全面总结了一年多来“双减”工作的重要进展和阶段性成效，客观分析了存在的问题和深层次原因，有针对性地提出了下一步工作思路和举措。

与会人员认为，“双减”工作开局良好，成效显著，政策执行力度之大、辐射面之广、影响力之深前所未有。如何持续推进“双减”工作，切实把这场重大教育变革推向深入，仍然任重道远。

持续推进校内提质

如何进一步推进“双减”工作？多位委员在发言中提出关键是要发挥学校教育主阵地作用，提高内质，加强教学质量。

报告提到，开展“双减”工作一年多来，在推进校内提质、满足学习需求等方面，采取了多项措施，但李学勇委员认为，这些与社会和家长期待相比还存在一定差距。学校教育如何回归本质，满足学生优质多样和更有能力、有干劲投入到“双减”工作中。

高质量的教育需求，是社会和家长的关切点。

“如果学校教育能够‘质效双增’，让学生在校园内学得好、吃得饱，家长才会真正降低对校外培训的依赖和需求。”李学勇委员在持续提高学校教育质量上再下功夫，以达到遵循学生成长规律、减轻过重学习负担、提高学习效率、促进全面发展的目的和要求。

在谭耀宗委员看来，“双减”政策出台的目的在于通过加强学校教育，提高学校课堂教学品质，优化作业布置，提升课后活动品质，减轻学生的课业负担，达到提升学生的综合素质，构建教育良好生态的目的。

但他发现，家长诉求往往较为多元，学校要兼顾多元化需求较为困难，且家长的竞争能力和竞争冲动更强，学校制定复杂的服务方案需要很长时间，制定出来的方案被家长拒绝参与时又该如何处理？他希望相关部门能出台清晰指引，为学校实行“双减”政策提供方向。

杨志今委员建议，中小学可根据学校实际和“双减”要求，开设以“认识自我与学习、良好学习习惯与能力、学习规划”等为主要内容的学业生涯发展课程。同时，学校要为学生配备学业生涯导师，关注学生个性、创造力与独立思考能力的培养，指导学生主动、科学地学习，以提高学生的适应性。

加强教师队伍建设

“提升学校教育教学质量，关键要立足于教师队伍建设。”庞丽娟委员建议，要多部门协同研究建立

教师队伍促进机制。一方面要加强建立关于促进支持教师专业发展的机制，因为“双减”背景下，对教师教育教学能力的要求比以前高了，但“5+2”后，教师的备课、教研等时间少了。这需要加快解决，比如扩大课后服务专业人员资源，加强集体备课和教研，教育教学资源共享等。另一方面要重视教师人事管理制度改革，特别是对教师的考核评价制度，激励机制，课后服务和津补贴的经费保障机制，需要教育、人社、财政协同研究解决。

“让教师队伍更有活力，更有动力和积极性，提升校内教学质量，家长教育焦虑才有可能得到缓解，‘双减’成效才能持续。”庞丽娟说。

杜玉波委员对此表示认同，他在调研中发现，学校教育提质增效面临瓶颈，关键在教师。基层普遍反映，如今教师课内、课后工作压力和负担加重，备课、教研和个人休息时间被挤占。还有的地方实行大面积交流轮岗，教师在文化融入和团队凝聚力等方面存在问题。

“‘双减’工作要取得实效，需要教师的支撑和保障。”杜玉波建议教育部门和学校要采取有力措施给教师“减负”，要遵循教育教学规律，推进教师交流轮岗，科学合理设置轮岗周期、人员结构和覆盖比例，通过优化教师资源配置，促进义务教育优质均衡发展。

吴恒委员注意到，报告专门提到要全面落实课后服务经费保障机制，课后服务经费主要用于参与课后服务教师和相关人员补助。他建议加快落实义务教育阶段教师相关待遇的兑现，要像关注义务教育经费落实到位一样来督促这些举措到位，使广大教师有精力、

有能力、有干劲投入到“双减”工作中。

加快招考制度改革

报告中提到，中高考竞争性选拔导致学生学业压力较大，引发家长教育焦虑，需要全面系统深化改革。

多位与会人员也谈到，受中高考“指挥棒”影响，仍存在“校内减负，家庭增负”的情况。

杜玉波在调研中发现，在当前高压严管的态势下，一些学科培训隐形变异问题有所抬头，究其原因，还是受到中高考“指挥棒”的影响。

“升学仍然是制约减负走向深入的重要内因。”杜玉波建议继续深化依据高中学业成绩、依据高考成绩和参考综合素质评价的“两依据一参考”考试招生制度改革，加大学生综合素质评价体系在招生中的使用，突出关键能力考察。同时，各地也应科学合理确定普职分流比例，公平公正、科学选才。还要落实教育评价改革总体方案，对学校、教师不能简单以升学率和考试成绩来衡量，用人单位不能唯名校、唯学历是举。

教育法第四条明确规定，教育对提高人民综合素质，促进人的全面发展，增强中华民族创新创造活力，实现中华民族伟大复兴具有决定性意义。全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员许达哲认为，许多学校搞应试教育而不是素质教育问题，要引起高度重视，应试教育不符合人才培养规律，必须进行高考试题、办学理念等全方位改革，要在中高考命题中增加素质考核的内容。

吴恒也希望能够加快中高考命题改革，特别是命题质量，他建议有关部门专门研究一下，中高考命题质量和水平能否考虑跟城市居民、农村居民收入水平相适应，从根本上缓解社会焦虑的问题。

本报记者 赵晨熙

10月29日，十三届全国人大常委会第三十七次会议对国务院关于金融工作情况的报告进行了分组审议。

与会人员认为，报告实事求是、客观、对问题分析透彻，提出的建议有较强的针对性。

“金融工作贡献很大，成就很大，责任也很大，要充分肯定，给予鼓励和支持。”吉炳轩副委员长说，我国经济的持续快速健康发展，城乡面貌的巨大改变，高速公路、高速铁路、航空航天事业、城市大规模建设，房地产开发，各类工业、科技迅猛发展，都与金融的大力支持有关。同时，在支持国民经济持续快速发展的同时，我国金融业也得以快速发展，在国际上占据了举足轻重的地位。

近半个世纪以来，国际上出现了两次大的金融危机，虽然我国也受到了冲击和影响，但没有出现灾难性损失。新冠肺炎疫情期间，我国经济在困境中依然向前发展，没有出现系统性风险。

吉炳轩指出，这说明党中央的决策正确，国务院的管理有力，金融部门掌控稳妥得当。我国的金融工作有其一定的运营规律和丰富的管理经验，需要很好总结发扬。

“经济是肌体，金融是血脉，两者共生共荣。”听完国务院关于金融工作情况的报告，再结合前一阶段参加财经委对该项工作的专项调研，全国人大财政经济委员会副主任委员郭庆平深刻地感受到，党的十八大以来，特别是统筹疫情防控和经济社会发展，金融业紧紧围绕服务实体经济，深化金融改革，防范化解金融风险，推进各项工作，有力地支持了经济社会发展，为实现全面建成小康社会和实现第一个百年奋斗目标作出了重要贡献，金融在经济社会发展中的积极作用和贡献值得肯定。

报告中“金融工作有力促进了经济社会发展，为完成脱贫攻坚目标、全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标作出了重要贡献”这句话给股方龙委员留下了深刻的印象。

股方龙指出，一段时间以来，我国金融领域一度存在着一些风险因素，但是在党的领导下，相关风险得到了有效防范化解和及时处置，这是很不容易的，要充分肯定。

去年12月，全国人大常委会审议通过了修订后的关于加强经济工作监督的决定，要求国务院应当在每年10月向全国人大常委会报告金融运行等5个方面的金融工作情况。

今年是国务院第一次向全国人大常委会报告金融工作情况，有多位与会人员在发言中都提到了这项制度创新。

“国务院向全国人大常委会报告金融工作的情况，是全国人大常委会作出关于加强人大经济工作监督的决定以来的第一次。”朱明春委员认为，建立这项制度是非常宝贵的，将年度化的金融工作报告制度化，是本届人大常委会对关于加强经济工作监督的决定修改的一个重要内容，也是亮点。

徐绍史委员注意到，这份报告还附有9个附件，他认为这样非常有利于全国人大常委会进行审议，这份报告开了一个好头。

徐绍史认为，党的十八大以来，疫情以来的三年和今年金融工作成效明显，在金融自身发展、稳经济大盘、支持实体经济、深化改革开放、防范化解风险等方面都有积极进展，并有明显成效。

全国人大常委会组成人员分组审议时认为
金融贡献大有力支持了经济社会发展

全国人大常委会会议与会人员审议时建议 依法强化数字经济安全体系

本报记者 蒲晓磊

10月29日，十三届全国人大常委会第三十七次会议对国务院关于数字经济发展情况的报告进行分组审议。

全国人大常委会组成人员在审议时普遍认为，报告对我国当前数字经济发展的全面情况作了总结性的回顾，指出了存在的大而不强、快而不优等问题，对今后进一步发展壮大数字经济作了一些工作部署，表示赞成。

针对报告中提到的关键领域创新能力不足、传统产业数字化发展相对较慢、数字鸿沟亟待弥合、数字经济治理体系还需完善等问题，与会人员提出了相应的建议。

构建数字经济规则制度体系

报告提出，数字经济治理体系还需完善。对此，与会人员审议时提出，要进一步采取加快构建数字经济规则制度体系，依法强化数字经济安全体系等措施，推动数字经济规范健康持续发展。

曹建明副委员长指出，数字治理包括安全治理，完善数字经济治理体系，必须坚持统筹发展与安全，既重视防范和化解数字技术及其应用所产生的安全风险，如数据安全、网络安全等；又重视防范和化解数字经济下所产生的经济社会风险，如数字垄断、数字鸿沟等。建议积极探索数字经济发展规律，构建适应互联网、大数据、人工智能、云计算、区块链、数字版权、数字货币等发展的规则制度体系，加强数字经济立法。同时，加强跨部门综合治理机制建设，强化部门间协调监管，明确协调机构、主管部门、监管机构职责和权限划分，加强数字经济安全预警、防控机制和能力建设。

沈跃跃副委员长说，要依法强化数字经济安全体系，不断规范数字经济发展，高度重视数字经济中的安全问题，通过健全相关法律法规，加强技术支撑，加大监管力度，促进数字经济安全健康发展。

郑功成委员提出，数字经济中的风险防控应引起高度重视，“互联网金融欺诈、网络消费欺诈乃至不良舆情发酵等风险的防控目前还没有完全到位，数字经济已经全面、深刻地影响到我们的生产方式、生活方式乃至国家治理、社会治理，如果风险防控搞不好，很容易失控”。

加大对欠发达地区投入力度

报告指出，数字鸿沟亟待弥合。不同行业、不同区域、不同群体的数字化基础不同，发展差异明显，甚至有进一步扩大的趋势。对此，与会人员建议，通过统筹推进智慧城市和数字乡村融合发展，提升数字公共服务水平等举措加以解决。

列席会议的全国人大常委会农业与农村委员会副主任委员魏后凯说，共同富裕的核心就是缩小三大差距，即城乡差距、地区差距、群体差距。根据掌握的材料来看，这三个方面的数字鸿沟都很大，有的甚至还在不断扩大。因此，建议进一步加大欠发达地区、农村地区数字基础设施投入的力度；加大对低收入人群、老年人等特殊群体的数字知识、数字技能、数字素养的培养，提高他们数字化转型的能力；坚持城乡融合发展，按照一体化、城乡融合发展的思路来推进数字城乡的建设。

吕世明委员说，报告提出“加大适老化智能终端供给，加快推动信息无障碍建设”，对于消除弱势群体在生活、就业、学习等方面遇到的数字鸿沟很有帮助，在具体落实方面，要从小处和细节做起，从源头抓起，比

如，各级政府和有关部门有能力也有责任提出消除数字鸿沟的强制性要求，考虑到数字经济总体上是新生领域，应当尽快制定强制性标准。同时，还要加强监督评估，调动社会各方面积极力量，真正把经济价值和社会价值统一起来。

王宪魁委员建议，加大对东北地区的算力基础设施建设，建设全国一体化的算力网络，国家的枢纽节点，加快补齐全国的算力网络东北部的缺口和短板。国家明确布局建设8个全国一体化的算力网络的节点，但是东北地区暂时还没有布局，加快东北地区的算力网络枢纽建设，不仅有助于推进“一带一路”中蒙俄经济走廊的共建繁荣，提高对外开放的水平，还有助于提高数字经济发展，增长新动能，在确保国防安全、粮食安全、能力安全、生态安全、产业安全上，发挥不可替代的作用。

聚焦重点领域协同创新推进

报告提出，建设面向重点区域和重点行业的人工智能基础设施。与会人员在审议时认为，要聚焦智慧交通发展，传统实体经济数字化转型等工作，释放数字对经济发展的放大、叠加、倍增作用。

翁孟勇委员建议，国家要聚焦重要数字经济发展领域、重点环节，大力推动产业融合发展。现在不少措施都必要，但重点不够突出，需要进一步聚焦。数字经济是未来世界前沿技术发展的一个战略高地，我国的技术发展和欧美差距不大，处在同等水平，我们有体制优势，有国内巨大的应用场景，完全可以实现在这个领域的超前发展。比如，在智慧交通领域，未来发展主要通过智能技术的应用来提升整个道路系统的安全与效率。下一步，国家应综合协调相关部门，推进这些重点领域、重点环节的技术协同创新。



制图/李晓军