



## 十三届全国人大常委会备案审查工作取得新进展新成效

# 我国备案审查工作逐步实现显性化制度化常态化

□ 本报记者 朱宁宁

自2017年首次向全国人大常委会报告备案审查工作情况,第五个全国人大常委会法工委年度备案审查报告12月28日亮相。全国人大常委会法工委主任沈春耀向十三届全国人大常委会第三十八次会议报告十三届全国人大以来暨2022年备案审查工作情况。

2022年是十三届全国人大常委会依法履职、开展工作的第五年。报告对过去五年备案审查工作进行了回顾总结。

“经过持续努力和有力推动,备案审查工作全面开展、扎实推进,逐步实现显性化、制度化、常态化,不断取得新进展新成效。”沈春耀介绍说,围绕贯彻“有件必备、有备必审、有错必纠”的总要求,扩大备案范围,加大审查力度,丰富审查方式,增强纠错刚性,工作质量不断提升,建立健全备案审查工作衔接联动机制,加强对宪法法律实施情况的监督,依法纠正违反宪法法律、违背党中央精神或者不合时宜的规定。备案审查制度机制在保证党中央令行禁止、维护国家法治统一尊严权威、保护公民法人合法权益、发展全过程人民民主、促进社会公平正义、提升国家治理效能等方面的作用日益彰显。

### 备案审查制度机制作用日益彰显

报告从多个方面介绍了十三届全国人大常委会备案审查工作取得的新进展新成效。

五年来,全国人大常委会接收报送备案的行政法规、监察法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释以及香港、澳门两个特别行政区本地法律共7261件。“有件必备”的目标要求已经实现。

五年来,法工委依法对报送备案的各类法规、司法解释、特别行政区本地法律开展主动审查。公民、组织提出审查建议17769件,法工委都认真研究处理。五年来,香港特别行政区报送备案的本地法律127件,澳门特别行政区报送备案的本地法律104件。经初步审查,没有发现两个基本法规定的需要将报备的有关法律发回的情形。

五年来,法工委坚持问题导向,对审查

发现的问题进行认真研究,通过沟通协商,提出书面审查意见、发函、约谈督促等方式,督促推动制定机关纠正改正;需要全国人大常委会作出相关决定的,依法按程序办理,累计督促推动制定机关修改完善或者废止各类规范性文件约2.5万件。

### 加强对合宪性涉宪性问题的审查研究

推进合宪性审查工作是党的十九大和十九届二中、四中全会提出的明确要求,是新形势下加强宪法法律实施和监督的重要举措。引人关注的是,报告披露了多起在备案审查中推进合宪性审查工作实例。

比如,2018年3月,有全国政协委员提出提案,建议对收容教育制度进行合宪性审查。2019年12月,十三届全国人大常委会第十五次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定》。再如,有的司法解释规定,人身损害赔偿案件中,对城镇居民和农村居民分别以不同标准计算残疾赔偿金和死亡赔偿金。2020年有公民提出审查建议,认为与宪法有关精神不一致。法工委经研究建议制定机关适时修改完善有关司法解释。有关司法解释经修改后自2022年5月1日起实施,残疾赔偿金、死亡赔偿金以及被扶养人生活费统一采用城镇居民标准计算。又如,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1万元以上5万元以下罚款。2021年,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,制定机关已对相关条款作出修改。

法工委还加强对有争议问题的研究。例如,有司法解释规定,上级人民检察院可以依法统一调用辖区内的检察人员办理案件,经上级人民检察院作出调用决定,被调用的检察官可以代表办理案件的人民检察院履行出庭支持公诉等各项检察职责。有公民对此规定提出审查建议。法工委经研究认为,

宪法和有关组织法等法律共同构成检察权行使的法律依据,根据规定,上级人民检察院可以调用辖区的检察人员办理案件;被调用的检察人员代表办理案件的人民检察院履行出庭支持公诉等各项检察职责的,须经本级人大常委会作出相关任职决定。已向有关制定机关提出了研究意见,建议予以考虑。

在加强与有关机关协同联动方面,有的省级法院、检察院、公安厅就办理袭警罪案件联合发文。法工委经审查研究认为,该联合发文涉及犯罪构成具体内容,扩大了法定袭警罪、妨害公务罪的惩治范围,超出了刑法规定范围;立法法是重要宪法性法律,有关联合发文不符合立法法关于“两高”以外的审判机关、检察机关不得作出具体应用法律的解释的规定,超出了制定机关权限。法工委通过衔接联动机制与有关方面沟通,多方面协同行动,督促推动,制定机关很快发文通知停止执行有关文件。最高人民法院、最高人民检察院针对这一事例要求有关法院、检察院开展司法规范性文件自查清理,重申地方一律不得制定在本辖区普遍适用的、涉及具体应用法律问题的司法解释性文件,制定的其他规范性文件不得在法律文书中援引。

### 开展重点领域集中清理专项审查

五年来,围绕推动党中央重大决策部署、国家重要法律和法治措施的贯彻落实,法工委组织开展重点领域规范性文件集中清理和专项审查工作,积极推进国家各方面工作法治化。

比如,组织开展民法典涉及领域规范性文件集中清理工作和专项审查工作。2021年,对民法典专项清理后续工作进行跟踪督促。今年以来,持续加强纠正力度,巩固和扩大专项清理成果。有的地方性法规规定,业主大会可以在管理规约、业主大会议事规则中,对拒付物业服务费、公共水电分摊费和不动产权物业维修资金的业主参加业主大会、行使投票权等权利进行限制。法工委经审查认为这与民法典有关规定不符合。有的地方性法规规定,热用户应当在每年采暖期开始前30日内交纳采暖期的热费,不按时交纳

的,供热单位可以对其暂缓供热、限制供热或者停止供热。法工委经审查认为,热用户采暖费的交纳时间和逾期不交纳热费的法律责任,应当遵循民法典有关规定。

本屆以来,法工委持续关注和加强人口与计划生育领域规范性文件审查工作,及时组织开展集中清理工作和专项审查工作,本屆以来历次备案审查工作情况报告都有涉及计划生育方面的内容。“实践表明,及时组织开展重点领域规范性文件集中清理和专项审查工作,对于实现相关领域上下联动、左右协同,保证党中央精神全面贯彻、一体遵循,保证国家重要法律和法治措施有效实施,促进法律体系内在科学和谐统一,推进国家治理体系和治理能力现代化,具有重要意义。”沈春耀说。

### 全面践行全过程人民民主重大理念

近年来,法工委注重健全备案审查工作吸纳民意、汇集民智的机制、渠道和方式,努力使备案审查制度机制和工作实践成为新时代新征程践行全过程人民民主重大理念的具体体现。

五年来,全国人大常委会共收到1.7万多件审查建议,审查建议人来自不同地域、行业、群体;审查建议内容广泛,涉及诸多领域,或表达权益诉求,或关注法治进步,或反映群众急难愁盼问题,或呼吁解决制度衔接问题。2019年,法工委在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”。三年来,共收到公民、组织网上提出的审查建议11800余件,约占五年来审查建议总数的66.4%。

“各种意见反映和诉求表达,总的看属于建设性、正能量,是我国全过程人民民主的具体体现。”沈春耀说。

此外,法工委与常委会办公厅有关方面共同协作,初步建成国家法律法规数据库,全面收录我国现行有效的各类法律性、法规性、规范性文件,为社会公众持续提供权威版本的法律法规等文件,提供看得见、找得着、用得上的法律产品,积极回应和满足人民群众的法治需求。

本报北京12月28日讯

考虑要求分阶段整改或持续整改问题的相关情况,当前审计整改工作中还存在未按时完成整改、违规整改、虚报整改完成情况、长效机制不健全、监督管理责任履行不到位等问题。

究其原因,除一些问题确实受制于外部条件或不可抗力等难以整改外,也反映出审计整改工作存在3点值得关注的问题与困难,包括审计查出问题的综合性、复杂性交织,相应整改难度加大;审计整改总体格局和贯通协作机制还不够成熟和定型;落实审计整改责任还不到位。

### 将持续发力确保整改合规到位

据悉,对尚未完成整改的问题,有关地方、部门和单位已对后续整改工作作出安排:一是细化整改要求。对未完成整改的问题,加快落实、一抓到底;对已完成整改的问题,强化建章立制和跟踪问效,适时组织“回头看”,不断规范财政财务管理。二是压实整改责任。加强跟踪督办,确保应改尽改、高质量清零,对虚假整改等问题严肃追责问责。三是推动健全制度机制。深入分析短板弱项,加强顶层设计和过程管理,切实巩固整改成果,实现标本兼治。

“下一步,审计署将严格落实《关于建立健全审计查出问题整改长效机制的意见》要求,持续加强跟踪督促检查,深刻剖析问题根源,查改联动,破立并举,确保整改合规到位,确保党中央、国务院决策部署落实到位。”王本强说。

本报北京12月28日讯

对于控股子公司因公司合并、质权行使等原因持有上市公司股份的,不得行使所持股份对应的表决权,并应当及时处分相关上市公司股份。

根据国有企业改革实践,修订草案二审稿对一审稿关于国家出资公司的规定进行修改完善,并与企业国有资产法做好衔接。一方面,将“第六章国家出资公司的特别规定”调整为第七章,并将章名改为“国家出资公司组织机构的特别规定”,删除企业国有资产法中已经有明确规定的內容。另一方面,落实党中央关于深化国有企业监事会改革要求,明确国有独资公司不设监事会或者监事,董事会审计委员会行使监事会相关职权。

为解决实践中公司注销难、“僵尸公司”大量存在的问题,修订草案二审稿根据地方实践经验,增加强制注销的内容:公司被吊销营业执照,责令关闭或者被撤销,满三年未清算完毕的,公司注册机关可以通过统一的企业信息公示系统予以公告,公告期限不少于六十日。公告期限届满后,未有异议的,公司注册机关可以注销公司登记。被强制注销公司登记的,原公司股东、清算义务人的责任不受影响。

□ 本报记者 蒲晓磊

12月28日,在十三届全国人大常委会第三十八次会议上,全国人大常委会副委员长王晨作了全国人大常委会执法检查组关于检查长江保护法实施情况的报告。

报告指出,长江流域各地和国务院相关部门认真贯彻落实长江保护法等相关法律法规和制度要求,坚持生态优先、绿色发展,坚持共抓大保护,不搞大开发,依法治江护江兴江取得积极进展。长江流域水环境质量持续改善,经济发展质量不断提高,2021年长江流域国控断面水质优良比例达97.1%,长江干流水质连续两年达到Ⅱ类标准,长江经济带经济总量占全国比重达46.6%,实现了在发展中保护、在保护中发展。

报告提出,各地各部门要进一步提高思想认识,加强对法律学习宣传贯彻和理解,积极主动作为,提高工作的系统性和整体性,进一步把依法保护长江落到实处,做到规定明确、实效明显、配套完备、发挥作用。

### 聚焦重点问题推进污染防治

报告指出,各地各部门落实法律规定,加大水污染防治和监管力度,狠抓生态环境突出问题整改,长江经济带生态环境警示片披露的623个问题,已基本完成整改511个。

落实法律第四章规定,深入实施城镇污水垃圾处理、化工污染治理、农业面源污染治理、船舶污染治理和尾矿库污染治理“4+1”工程。2021年以来,长江经济带新建和改造污水管网超过1.69万公里,新建污水处理厂规模600多万立方米/日,推动化工企业搬迁关转超过1000家,畜禽粪污综合利用率达到78.1%,支持5400多艘船舶实施受电设施改造,深入推进长江经济带1137座尾矿库污染治理。组织开展长江干流岸线利用项目清理整治,累计清理整治违法违规项目2441个。推进河湖“清四乱”(乱占、乱采、乱堆、乱建)常态化规范化,2021年清理整治长江流域“四乱”问题1.4万个。

落实法律第四十六条规定,印发长江流域总磷污染控制方案编制指南,指导地方强化总磷污染控制,开展江苏、湖北等7省份“三磷”整治专项行动“回头看”,立案查处违法违规问题企业30家,罚款近1000万元。将磷矿开采加工、磷肥制造和含磷农药制造等排污单位纳入排污许可管理,强化长江流域固定污染源环境监管。

落实法律第四十七条规定,排查整治长江入河排污口,截至2022年9月,排污口监测工作基本完成,溯源任务完成九成以上,整治各类入河排污口两千余个,推动解决了两万余个污水直排口问题。

落实法律第五十一条规定,全面落实剧毒化学品和危险化学品在长江流域禁运要求。

落实法律第七十二条规定,加强船舶污染物接收转运处置有效衔接,2022年前三季度,长江经济带内河港口接收船舶垃圾1.4万吨、生活污水62.8万吨、含油污水15.2万吨。长江干线13座水上洗舱站开展洗舱作业857艘次。组织开展运行船舶污染物接收监管与服务系统,基本实现全过程电子联单闭环管理,初步实现船舶污染物来源可溯、去向可寻,构建了部门联合监管新格局。

### 推进长江流域生态环境修复

报告指出,各地各部门统筹推进长江流域生态环境保护和修复。例如,落实法律第五十二条规定,推进长江十年禁渔,强化退捕渔民安置保障,1.645万名退捕渔民实现转产就业,22.18万人参加基本养老保险,实现应帮尽帮。落实法律第六十二条规定,支持地方实施长江干流和主要支流两侧各10公里范围内历史遗留废弃露天矿山(含采矿业)生态修复,治理面积1.3万公顷。

长江保护法的核心是长江流域生态环境修复,执法检查发现,生态保护和修复力度需进一步加大。例如,法律第六十二条规定矿山污染治理和生态环境修复的内容,流域内历史遗留废弃矿山存量较大,矿山矿道未建立稳定长效的治理机制,整治修复走过场、打折扣等现象不容忽视,部分矿山甚至未进行任何修复。一些磷矿山整治难度大,磷石膏综合利用率不高,存在环境污染隐患。

报告提出,突出生态修复,依法推动长江生态环境保护,要严格落实长江保护法规定,突出生态环境修复这一核心,实施好长江流域生态环境修复相关规划和行动方案,组织实施重大生态环境修复工程,统筹推进长江流域各项生态环境修复工作。

### 严格执法监管彰显法治威力

农业农村、公安、市场监管、水利等部门联合执法机制不断强化,建立网络执法监管体系,成立长江渔政特编执法船队,建立16个省市共建共管渔政基地,沿江15省市签署跨省交界水域执法合作协议。2021年至今,累计清理“三无”涉渔船舶1万余艘,违规网具近30万顶,查办涉案人员约1.6万人,查获涉案船舶1910艘,形成严查严管良好态势。生态环境、公安等部门连续3年在全国开展打击危险废物违法犯罪专项行动,沿江省市查处6700多起环境违法行为,在渝鄂、黔赣、川渝等地区分别开展专案查处、区域交叉检查、联合执法等制度。

2022年前三季度,交通运输部门检查长江流域船舶37.7万艘次,查处偷排漏排船舶1987艘次,水利等部门对重点领域、敏感水域实行常态化滚动排查整治,开展长江干流、三峡水库、洞庭鄱阳两湖地区执法监督检查,强化日常监管执法,持续推进取水管理专项整治及“回头看”,集中整治无证取水、未按规定条件取水等违法问题,印发水行政执法效能提升行动方案,健全常态化执法巡查、专项执法行动、执法协同联动、重大案件挂牌督办、行刑衔接等机制。

长江流域各级人民法院设立环境资源专门审判机构或组织1203个,实行环境资源案件跨行政区划集中管辖,19家最高人民法院有17家实行环境资源刑事、民事、行政案件“三合一”归口审理模式,构建流域环境资源审判新机制,实现专门化审判机构对流域重点区域全覆盖。最高人民法院联合水利部出台建立健全水行政执法与检察公益诉讼协作机制的意见,推动建立长江流域跨界断面跨行政区划管辖行政公益诉讼协作机制。全国检察机关持续聚焦长江水污染、非法捕捞等问题,加大检察办案力度。2021年3月至2022年10月,长江经济带11省市检察机关共起诉破坏环境资源犯罪案件1.7万余件3.1万余人,立案办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件62万余件,有力打击了危害长江生态的犯罪行为。

本报北京12月28日讯

## 青藏高原生态保护法草案二审稿提请审议 进一步推进生态安全系统建设

本报讯 记者蒲晓磊

青藏高原生态保护法草案二审稿12月27日提请十三届全国人大常委会第三十八次会议审议。

为进一步推进生态安全系统建设,草案二审稿作以下修改:贯彻党的二十大精神,增加规定提升生态系统多样性、持续性,增加规定按照生态保护红线、环境质量底线,资源利用上线的要求,从严制定生态环境分区管控方案和生态环境准入清单。

为加强生态保护修复,完善生物多样性保护制度,草案二审稿作以下修改:一是加强野生动物迁徙洄游通道保护。二是明确对野生动物造成牲畜损失的,依法给予补偿。三是增加规定国家加强青藏高原生物多样性保护,实施生物多样性保护重大工程,防止对生物多样性的破坏;国务院有关部门和青藏高原原地方各级人民政府应当采取有效措施,建立完善生态廊道,提升生态系统完整性和连通性。

为加强青藏高原生态风险防控,草案二审稿规定:国家建立健全青藏高原生态风险防控体系,采取有效措施提高气候变化应对、自然灾害防治等生态风险防控能力和水平、

保障青藏高原生态安全。

为加强青藏高原生态保护科技支撑,加强科学普及,草案二审稿增加规定:国家充分运用青藏高原科学考察与研究成果,促进科技成果转化,发挥科技在青藏高原生态保护中的支撑作用,加强青藏高原生态保护科学普及。

为加强信息公开和公众参与,完善保障与监督措施,草案二审稿作以下修改:一是增加规定对在青藏高原生态保护工作中作出突出贡献的单位和個人,按照国家有关规定予以表彰和奖励。二是增加规定组织或者参加青藏高原旅游活动,应当自行带走旅游产生的垃圾或者在指定地点投放。三是增加规定国务院有关部门和青藏高原原县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工,对青藏高原生态保护各类活动进行监督检查,查处违法行为,依法公开青藏高原生态保护工作相关信息,完善公众参与程序;单位和个人有权依法举报和控告污染青藏高原环境,破坏青藏高原生态的违法行为。四是要求加强青藏高原生态保护监督管理能力建设,建立执法协调机制。

## 公司法修订草案二审稿提请审议

# 进一步强化股东出资责任

□ 本报记者 蒲晓磊

12月27日,公司法修订草案二审稿提请十三届全国人大常委会第三十八次会议审议。

为进一步强化股东的出资责任,修订草案二审稿在三方面作出规定:一是完善失权股权处理规定,明确未按期足额缴纳出资的股东失权后,失权股权在六个月内未转让或者注销的,由公司其他股东按照其出资比例足额缴纳相应出资;股东未按期足额缴纳出资,给公司造成损失的,应当承担赔偿责任。二是明确公司不能清偿到期债务的,公司或者已到期债权的债权人有权要求已认缴出资但未届缴资期限的股东提前缴纳出资。三是对于股权转让已认缴出资但未届缴资期限的股权的,在受让人承担缴纳出资义务的基础上,明确受让人未按期足额缴纳出资的,出让人对受让人未按期缴纳的出资承担补充责任。

为进一步完善公司组织机构设置及其职权相关规定,提升公司治理效果,修订草案二审稿作出规定:一是进一步厘清股东会和董事会的职权划分,恢复现行公司法关于董事会职权的列举规定,明确股东会可以对其职权范围内的部分事项(如发行公司债券)授权董事会作出决议。二是完善关于董事会成员中职工代表的相关规定,明确职工人数三百人以上的公司,除依法设置董事会并有公司职工代表的外,其董事会成员中应当有公司职工代表。三是明确公司在董事会中设置审计委员会行使本法规定的监事会职权的,不设监事会或者监事;进一步明确股份有限公司审计委员会的人员组成和资格要求。四是为了进一步提高公司治理的灵活性,明确规模较小的有限责任公司经全体股东一致同意,也可以不设监事。

有的常委会委员、地方、部门和专家学者,社会公众建议进一步完善董事责任的相关规定;有的建议增加关于董事责任保险的

规定,对此,修订草案二审稿作出修改:将一审稿第一百九十条修改为,董事、高级管理人员执行职务,给他人造成损害的,公司应当承担赔偿责任;董事、高级管理人员存在故意或者重大过失的,也应当承担赔偿责任。此外,增加一条规定:公司可以在董事任职期间为董事因执行公司职务承担的赔偿责任投保责任保险。公司为董事投保责任保险或者续保后,董事会应当向股东会报告责任保险的投保金额、承保范围及保险费率等内容。

为进一步完善上市公司组织机构的相关规定,强化上市公司治理,修订草案二审稿作出规定:一是授权国务院证券监督管理机构对上市公司独立董事的具体管理办法作出规定。二是增加上市公司审计委员会职权的规定。三是明确上市公司应当依法披露股东、实际控制人的信息,相关信息应当真实、准确、完整,禁止违反法律、行政法规的规定,持上市公司股票。四是明确上市公司控股子公司不得取得该上市公司的股份,