

十三届全国人大以来备案审查工作逐步实现显性化制度化常态化

督促推动2.5万件规范性文件修改完善或废止

□本报记者 朱宁宁

有这样一组数据——五年来,全国人大常委会法工委共收到1.7万多件审查建议。其中,2018年1229件,2019年226件,2020年5146件,2021年6339件,2022年4829件。

数字井喷的背后,是近年来备案审查制度机制在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作用的日益彰显。

十三届全国人大以来,围绕贯彻“有件必备、有备必审、有错必纠”的总要求,常委会法工委扩大备案范围,加大审查力度,丰富审查方式,增强纠错刚性,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。

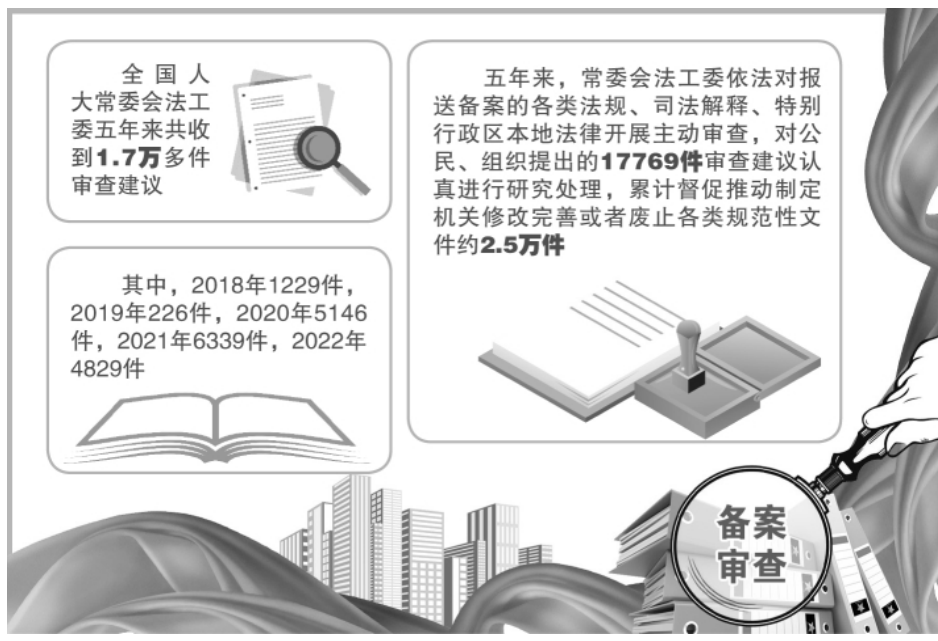
“本届以来,每年全国人大常委会的工作报告、工作要点和有关工作计划都会对备案审查工作作出部署,提出要求,常委会会议每年都听取和审议法工委关于备案审查工作情况的报告。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰指出,经过持续努力和有力推动,我国备案审查工作全面开展,扎实推进,逐步实现显性化、制度化、常态化,不断取得新进展新成效。

五年来,常委会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,对公民、组织提出的17769件审查建议认真进行研究处理,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。

加大纠正力度
全面推进“有件必备”“有备必审”“有错必纠”

“规范性文件在哪里,备案审查就跟到哪里。”备案是审查的前提。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。同时,推动地方人大常委会将本级“一府一委两院”制定的规范性文件纳入本级人大常委会备案审查范围,并支持最高人民法院建立司法规范性文件备案审查制度机制。总的来看,“有件必备”的目标要求已经实现。

五年来,常委会法工委加大审查工作力度,努力实现“有备必审”,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;对公民组织提出的17769件审查建议认真进行依申请审查;对其他备案审查工作机构通过衔接联动机制移送的500多件法规、司法解释认真进行审查研究,提出研究处理意见。目前,对各类规范性文件,已经基本实现“有备必审”、“应审尽审”,实现备案审查监督全覆盖。



坚持“有错必纠”也是备案审查工作的重要原则。五年来,常委会法工委坚持问题导向,对发现需要纠正改正问题的有关规定及时提出审查研究意见,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。

创新工作方式
推动党中央重大决策部署贯彻落实

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,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开展重点领域规范性文件集中清理和专项审查工作。

近年来,常委会法工委先后针对生态环境保护、民法典、长江保护法、人口与计划生育法、行政处罚法、食品药品安全等20多个领域的规范性文件开展集中清理工作和专项审查工作。仅在2021年,常委会法工委就开展了3次专项审查,其中就涉及计划生育内容的专项清理工作。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。

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集中清理和专项审查工作,正是备案审查落实贯彻党中央的重大决策部署这一重要功能的具体体现,备案审查工作已经成为贯彻落实党中央重大决策部署的有力抓手。

健全制度体系
推动县级以上人大审议备案审查报告全覆盖

五年来,常委会法工委不断规范备案审查工作流程,并推动地方制定或者修改备案审查法规,建立健全地方人大常委会备案审查工作制度机制。

2017年12月,全国人大常委会会议首次听取和审议全国人大常委会法工委关于十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告。之后,这一工作逐步实现常态化、制度化。

2019年12月16日,十三届全国人大常委会第44次委员长会议通过《法规、司法解释备案审查工作办法》,对宪法和有关法律关于备案审查的规定作出进一步细化。

近年来,为了增强备案审查工作整体实效,常委会法工委推动地方人大常委会建立健全相关制度机制。2019年,实现省级人大常委会听取审议备案审查工作情况报告制度全覆盖;2021年,实现设区的市级全覆盖;2022年,力争实现县级全覆盖。2022年3月,修改后的地方组织法对人大常委会听取审议备案审查工作情况报告制度已经作出明确规定。

此外,为推动解决地方立法共性问题,统一审查标准和尺度,常委会法工委探索建立备案审查案例指导制度,继续开展备案审查案例交流工作,收集整理地方人大常委会审查纠正处理的典型案例,印送地方人大参考。

加强能力建设
努力践行全过程人民民主重大理念

五年来,常委会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,拓宽人民群众诉求表达的渠道和机制,丰富审查方式,完善审查标准,细化工作流程。

2019年,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”。三年来,共收到公民、组织提出的审查建议11800余件,约占五年来审查建议总数的66.4%。此外,常委会法工委还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法规,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。

公民、组织提出的审查建议内容广泛,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。审查建议来自不同的地域、行业、群体,有工人、农民、个体工商户、学生,也有专家学者、基层行政执法人员、律师、人大代表、政协委员、企事业单位、有关国家机关等。

根据公民审查建议及时启动审查程序,到审查过程中广泛听取意见建议,再到纠正正处理结果及时反馈、公开,各种建设性、正能量的意见和建议,通过备案审查制度得以反映和表达,备案审查制度不断丰富人民群众参与国家法治建设的实践内涵,成为全过程人民民主的又一生动实践。

制图/李晓军

□本报记者 范天娇

东与九华山相邻,南与牯牛降相依,坐落在皖南林海间、盛产绿茶的安徽省池州市贵池区梅村镇霄坑村正在经历第三次“转型”。

“第一次是从靠山伐木转为种植茶树,第二次是从茶叶经济无序发展转为品牌塑造,现在我们要拓展新的‘赛道’,发展旅游经济。”全国人大代表、霄坑村党委书记、村委会主任王建伟向《法治日报》记者娓娓道来。

而在这些转型阶段,王建伟既是参与者,也是推动者。

推动转型带领村民致富

霄坑村是典型的山区,共有12个村民组,440户1680人。20世纪八九十年代,家家户户以伐木为生。当时王建伟刚从部队转业回到村里,正好经历了“伐木经济”被淘汰、村民发展茶叶经济的转折期。

从伐木到种茶,这条路行不得通,起初村民心里也没底。为了打消这些疑虑,王建伟率先种了茶树,带动村民加入进来。茶叶上市后很受欢迎,尝到甜头的村民热情更高,尤其是2000年起村里将茶园分到户,家家户户掀起了“种茶热”。然而,由于过度砍伐山上的树木,一度导致植被破坏、水土流失严重。

“村里意识到以破坏生态环境换取经济利益是不长久的,开始禁止村民砍伐天然林,但霄坑村的茶是天然野生茶,树木品种就能长出小茶苗,村民种茶的热情又太高,口头禁止效果微乎其微。”王建伟说。

2011年,村书记、主任一肩挑的王建伟召开村民代表大会,决定将“严禁毁林种茶,保护生态环境,走生态茶叶经济的特色发展之路”写进村规民约,并联合林业、公安部门对乱砍滥伐现象进行打击处理。

光靠“堵”不行,带领村民致富是关键。王建伟又谋划起“升级”茶叶产业,特别是在2018年当选第十三届全国人大代表后,借助走访调研、学习“取经”等方式,逐渐打开思路,将分散的茶叶小作坊进行资源整合,实行流水线生产作业,着力打造“霄坑绿茶”品牌,同时集结村内茶叶龙头企业,成立霄坑村茶叶协会,既保证了茶叶品质,还规范了管理,提高了茶叶的知名度。茶农从单打独斗,变为抱团发展,腰包比以前更鼓了。

建言献策推动乡村发展

在推动乡村经济转型过程中,王建伟充分发挥人大代表的职能作用,对转型发展遇到的问题,认真思考对策,避免其他地区再走“弯路”。

当霄坑村禁止乱砍伐树木后,有村民认为这会断了“生计”,曾故意砍下木头找到王建伟,要求“处罚”自己。王建伟没有生气,借此机会做起释法说理工作。虽然这件事得到妥善处理,但发展过程中不可避免还会发生经济纠纷、用地纠纷等,让王建伟意识到调解工作的重要性,因此在履职期间提出了创新和健全基层调解组织的建议,呼吁成立基层联合调解中心,选拔人才充实调解队伍等措施。建议提出后,很快得到反馈,当地政法机关深入基层对村干部开展调解技能培训,向村民开展常态化普法宣传。

全国各地矛盾纠纷调解中心建设如今也正在持续发力。以安徽省为例,完善了“县区、乡镇、社区、网格”四级调解网络,打造“综合性”“一站式”矛盾纠纷调解中心117个,县级矛盾纠纷调解中心建设实现全覆盖。

为了不再出现茶叶经济发展和生态环境保护的“冲突”,王建伟提出了关于加大财政扶持茶产业科技创新与绿色发展的建议,针对茶叶基地质量不高、茶叶产业绿色发展基础不牢等问题,呼吁将高标准茶园建设纳入中央及地方财政支持高标准农田建设范畴,重点支持中低产茶园改造和茶园交通基础设施建设,继续加大茶园有害生物绿色防控及统防统治支持力度,发展绿色生产,得到相关部门的重视。

“霄坑绿茶”也是建议落地的受益者。如今,霄坑村茶园面积近6000亩,年产量14万斤,产值近6千万元,达到了亩均1万多元,人均收入2.7万元。

扎根基层履行代表职责

在王建伟看来,保护好绿水青山,就等于为村民建起了一座座金山银山。

“村里正在进一步规范茶叶产业技术标准,并不断完善公共基础设施建设,摸索‘红色旅游+绿色产业’融合发展,为乡村振兴提供更多的平台。”王建伟说。

扎根乡村的王建伟,始终关注农村发展和农民增收,当选十三届全国人大代表后的五年,每年都会开展走访调研,提出了加强农村养老服务管理机构、进一步完善山区饮用水配套设施、加强农村杆线整治、减轻农村基层负担、实施山洪沟治理等20多件建议,都与农村、农业、农民利益息息相关。

“每一次为民建言的机会都很珍贵,不能只是局限于我所熟悉的乡村和领域,还要多走走多看,走进更多的乡村,把不同地方的意见建议集中起来。”王建伟说。

今年初,王建伟又当选十四届全国人大代表,早就开始为建言献策作准备。“我将继续围绕乡村治理和乡村振兴两个方面提出建议,特别是要因地制宜,分级分类地开展农村产业扶持,提高政策落地的精准性。”王建伟向记者透露。说完,他按计划赶往邻村,继续开展新一轮入户调研。



全国人大代表王建伟(中)在茶园走访调研。 杨明星 摄

国家最高立法机关这样倾听人民群众的声音

见证全过程人民民主·讲述

□郭林茂

立法是把党的主张和人民意志通过法定程序转化为国家意志的重要政治活动,在立法过程中,向社会公布法律草案并通过多种途径征求人民群众意见,不仅是国家立法的一项重要制度,也是践行全过程人民民主的内在要求。

本届以来,全国人大及其常委会不断拓宽公民有序参与立法的途径和渠道,确保立法项目的确定、法律草案的起草、审议、通过等各个环节都能够听到来自人民群众的声音。立法过程成为实现和体现最广泛、最真实、最管用民主的典范。

一封来自基层立法联系点的信件

2020年10月,全国人大常委会法工委收到上海虹桥基层立法联系点转来的一封信——《参

与退役军人保障法草案征求意见的体会》。来信人是虹桥基层立法联系点的一名联络员,同时也是一名自主择业的军队转业干部。

在信中,他介绍了自己从部队转业后的创业经历以及前段时间在退役军人保障法草案征求公众意见时,围绕政治待遇、权益保护、军地衔接等方面内容提出了一些具体的建议。

让他感到惊喜的是,他发现自己提出的好几条意见建议都被退役军人保障法草案二审稿所采纳,给法工委写信,是为了表达他对立法工作和全过程人民民主的一些感受。

这封特殊的来信是全国人大及其常委会坚持开门立法的一个缩影。

一次连线一线官兵的主题党日活动

2021年2月,加勒万河谷地区参加边防斗争官兵的英雄事迹公开后,全社会对他们扎根边疆、献身国防、敢于斗争、勇于牺牲的精神给予高度评价,同时也对艰苦边远地区一线部队官兵的待遇保障问题给予了极大关注。

彼时,正值军人地位和权益保障法立法期间。2021年3月12日,法工委社会法室党支部与军委立法专班共同协商,通过视频会议形式组织开展“聚焦艰苦地区、直通一线部队、倾听官兵呼声”主题党日,邀请西藏、新疆、黑龙江艰苦边远地区的一线部队官兵及家属代表参加座谈。

座谈会上,官兵和家属代表介绍了相关情况,提出了当前在子女教育、配偶就业、医疗保障等方面面临的一些困难和诉求,并结合军人地位和权益保障法草案规定提出了一些具体的意见建议。

立法机关认真研究了座谈会上提出的这些意见建议,并在后续修改完善法律草案时,专门针对艰苦边远地区军人及其家属权益保障问题增加规定,把党中央关于军人地位和权益保障的决策部署,通过立法形式落到实处,切实增强艰苦边远地区官兵的荣誉感、获得感。

一场与运动员面对面的座谈会

2022年2月,为做好体育法修改工作,法工

委召开运动员和教练员专题座谈会,充分听取运动员、教练员群体对体育法修订草案的意见建议。

本次座谈会共邀请了10个运动项目的运动员、教练员代表,其中既有普及程度较高的体育项目,也有相对小众的体育项目;既有在役运动员,也有目前从事教练员、体育管理、体育公益事业等工作的退役运动员。

值得一提的是,10位参会人员都是各自领域的佼佼者,其中有4位曾获得奥运金牌,包括在东京奥运会上获得金牌的巩立姣和钟天使。

参会人员结合自己的运动生涯和职业经历,对体育法修订草案有关运动员的教育、注册和交流以及运动员和教练员的待遇保障、等级评定等规定提出了具体的意见建议。

立法机关认真研究座谈会上提出的意见建议,在后续修改完善法律草案时,增加有关保障运动员身体健康,接受义务教育等规定,切实解决一线运动员和教练员的急难愁盼问题。

(讲述者系全国人大常委会法工委社会室主任,本报记者朱宁宁整理)

□本报记者 潘从武
□本报通讯员 马自强

近日在新疆维吾尔自治区玛纳斯县十八届人大三次会议上,149名人大代表以无记名投票方式进行表决,按照得票数从高到低,最终确定高标准农田和数字农业建设等项目等11件民生实事为2023年度玛纳斯县重大民生实事项目。

这是玛纳斯县首次推行重大民生实事项目人大代表票决制,标志着玛纳斯县在探索全过程人民民主方面迈出了坚实步伐。

玛纳斯县人大代表杨帆说:“此次由人大代表票决重大民生实事项目,是玛纳斯县民主政治建设的一项创新工作,也是全过程人民民主在基层

的具体实践,有力回应了人民群众对美好生活的向往,作为一名人大代表,我倍感振奋,十分自豪。我会把大会的重要精神带回我所在的西关社区,向选民通报我们提出的民生项目被确定为2023年度玛纳斯县重大民生实事项目的喜讯,进一步提升大家参与民主政治的热情。”

玛纳斯县委、人大、政府高度重视重大民生实事项目票决工作,为充分体现人民意愿,满足人民所需,先后征集了11个乡镇、110个人大代表之家、25个相关部门单位的意见建议,共征集到2023年度重大民生实事项目16个,结合实际筛选后拟定候选项目14个,通过人大代表票决最终确定11个,真正做到问计于民、问需于民,确保民生实事符合玛纳斯县实际,符合全县百姓意愿。

玛纳斯县人民政府县长李永革介绍:“县人大常委会向县人民政府交办后,我们将全力抓好实施,切实把重大民生实事项目办成老百姓看得见、摸得着、得实惠的民心工程,让生活更美好,让民众更幸福。”

玛纳斯县人大常委会代表人事工作委员会主任任文智表示,为做好重大民生实事项目人大代表票决制工作,我们专门制定了票决办法,建立了长效机制,进行了有益探索。与此同时,为全力解决好各族群众的门前事、眼前事、身边事,我们自2020年开始启动了人大民生“微实事”工程,通过村民说、代表提等方式,共收集涉及道路交通、垃圾分类、排水管网、路面硬化等生产生活方面的诉求161件,最终确定人大民生“微实事”项目81件,累计投入605万元,解决了一批事关群众切身利益的小事、急事、难事,人民群众的幸福感、获得感不断提升。

玛纳斯县委书记刘强在该县十八届人大三次会议闭幕会上特别强调,除了实施重大民生实事项目人大代表票决制外,为全力支持人大工作,更好实现收集群众困难诉求、化解矛盾纠纷,凝聚基层民心的效果,县委决定将县人大民生“微实事”项目资金从300万元提高到500万元,通过重大民生实事项目、人大民生“微实事”项目两条路径,切实解决基层群众在生产生活方面的急难愁盼事项。

票决结果的出炉只是开始,落地见效才是最终目的。据介绍,玛纳斯县将按照既定的施工期限,着力推进重大民生实事项目落实落地,确保按时完工,让老百姓早日享受到民生工程带来的便利。