



全国人大常委会拟出台相关决定 为持续推进备案审查工作提供法治支撑

“小备案审查法”呼之欲出值得期待

□ 本报记者 朱宁宁

我国备案审查工作即将迎来一项重磅举措，首个全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定呼之欲出——

2022年度备案审查工作报告显示，2023年，全国人大常委会将研究出台关于完善和加强备案审查制度的决定，进一步健全备案审查制度体系，提高全面落实“有件必备、有备必审、有错必纠”的水平。《法治日报》记者近日获悉，目前决定的起草工作已基本完成并征求多方意见。

对于该决定，很多业界人士将其视为“小备案审查法”，认为这是贯彻党的二十大精神 and 党中央决策部署、落实立法法等相关法律修改要求、总结党的十八大以来备案审查工作积累的实践经验、构建更加完善的备案审查制度的一项重要举措。

多名专家在接受记者采访时指出，全国人大常委会就备案审查工作作出专门决定十分必要且意义重大，有利于全国人大常委会更好地行使宪法、法律赋予的监督职权，充分发挥备案审查制度作为宪法监督制度保障宪法和法律实施、维护国家法治统一的重要作用，坚决纠正和撤销违宪反法、法律的规范性文件。

出台决定的时机已经成熟

从1979年在地方组织法中规定地方性法规备案制度，到1982年全国人大常委会对地方性法规首次开展审查，40多年来，我国备案审查制度经历从无到有、从有到优的发展过程，并进入不断常态化、显性化、制度化的状态。尤其是党的十八大以来，党中央把依法治国、依法执政摆在突出位置，加强备案审查制度和能力建设，注重发挥宪法在治国理政中的重要作用，切实保护公民合法权益。我国备案审查实践不断丰富，从“鸭子凫水”走向“扬帆起航”。短短几年时间里，公民、组织提出的审查建议屡创

新高，这不仅是公民、组织提出审查建议渠道通畅的结果，也是备案审查制度社会影响力不断扩大的标志，更是人民代表大会制度集民意、聚民心、汇民智、解民忧的生动体现。备案审查制度成为很多公众心目中最管用的规范性文件监督制度。

在浙江大学光华法学院教授郑磊看来，之所以选择在2023年计划出台决定，可谓“水到渠成”。

“作为全面深入贯彻落实党的二十大精神的重要工作部署，全国人大常委会开局之年研究出台决定，恰逢其时。”郑磊指出，此次研究出台决定有多方面的基础积累，首要的就是政策基础。党的十八届四中全会提出加强备案审查制度和能力建设，党的二十大报告提出完善和加强备案审查制度。新时代新征程为备案审查工作不仅提出而且与时俱进地更新着要求，备案审查制度建设在“加强”新时代基础上进阶到“完善”型新征程。

除了具备政策基础，郑磊认为选择在此时研究出台决定还具备了扎实的工作基础。

2019年12月16日，十三届全国人大常委会第四十四次委员长会议通过了《法规、司法解释备案审查工作办法》（以下简称《工作办法》），将原有的《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》《司法解释备案审查工作程序》进行合并和丰富完善，从而为备案审查工作提供了统一的工作制度规范。

在此基础上，近些年来备案审查逐步法律化也为此次决定的研究出台提供了法律基础。2022年3月，地方组织法迎来修改，“听取和审议备案审查工作情况报告”增列为地方各级人大常委会的法定职权。同年6月，全国人大常委会议事规则修改，备案审查工作情况报告增列为常委会全体会议定期听取的报告。在已有制度基础上，备案审查法律化在2023年全面提速。2023年3月，立法法完成修改。此次修法涉及备案审查制度的，不论是条文数目还是条款内容，幅度都比较大，修改内容涉及10余处，监督法修改程序也即将启动。

“随着相关法律法规的修改逐步展开，扎实推进，在‘四法联弹’式局部法律化、连续法律化的基础上，备案审查法律制度已经需要专题法律化、集成法律化。因此，出台决定的时机已经成熟。”郑磊说。

做好衔接确保备案审查依法进行

在业内人士看来，此次研究出台决定，既是全国人大常委会切实履行宪法监督职责的体现，也是加强备案审查制度建设的标志。

“目前涉及备案审查制度的规定分散在立法法、监督法、地方组织法、民族区域自治法、特别行政区基本法等多部法律中。同时，《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》《法规规章备案条例》《军事立法工作条例》等也涉及与全国人大常委会的备案审查进行衔接联动的规定。因此，有必要出台一个统一的备案审查决定来规范全国人大常委会的备案审查工作，同时也有必要通过决定来回应相关各方对人大进行备案审查衔接联动的关切。”北京航空航天大学法学院院长副教授、备案审查制度研究中心主任王锴说。

王锴认为，此次研究出台决定的一个重要作用，是遵循宪法的原则和规定，通过决定正确处理决定与相关法律之间的关系，贯彻实施好新修改的立法法、全国人大常委会会议事规则、地方组织法等法律，并根据实践需要进一步细化、补充和完善相关制度机制，形成一套系统完备的备案审查制度体系，确保备案审查工作依法进行。

符合人大监督制度发展完善惯例

备案审查是全国人大常委会的一项重要监督职权。分析为何此次以全国人大常委会决定的形式来推进和完善备案审查工作，上海交通大学凯原法学院教授林彦分析指出，出台决定与全国人大常委会监督权

制度化、法律化的惯常经验相吻合。

“不管是在执法检查、预算监督，还是经济监督等领域，以往全国人大常委会均会在不断积累的基础上适时通过专门的决定、决议，将这些实践法治化。”林彦以执法检查为例说，1993年，八届全国人大常委会通过关于加强法律实施情况检查监督的若干规定，在总结监督实践的基础上初步构建了执法检查的制度框架；1999年，九届全国人大常委会在反思执法检查中存在问题的基础上通过了《关于改进全国人大常委会执法检查工作的几点意见》。又如，在预算监督领域，1999年，九届全国人大常委会通过关于加强中央预算审查监督的决定，将宪法和预算法中的相关规定具体化。2021年，十三届全国人大常委会对该决定进行了修订，进一步完善了预算监督法律制度。

“因此，以决定的形式来完善发展备案审查制度，符合全国人大常委会监督制度发展、完善的惯例。”林彦说。

吸收经验赋予备案审查更大张力空间

多位业内人士在接受采访时指出，吸收以往好的内容实现制度扩容，赋予备案审查制度更大的张力和空间，也是此次研究出台决定的重要考量。

“将实践中一些行之有效的做法上升到法律层面予以确立，可以充分发挥其指引作用。”王锴以全过程人民民主为例指出，实践中，备案审查已经积累了很多体现全过程人民民主的做法和经验。比如，2019年，“中国人大网”开通审查建议的“一键提交”通道，为公民提出备案审查申请提供了极大便利。目前，全国人大常委会收到的审查建议中超过六成都是通过网络提交的。同时，审查机关在备案审查过程中注重听取各方面的意见，注重将依申请审查与人大代表议案、政协提案相结合。

2021年，全国人大常委会法工委成立了备案审查专家委员会。对于审查过程中遇到的一些疑难法律问题，



审查机关专门组织委员会的专家进行论证。

“这些举措都是备案审查工作贯彻全过程人民民主的生动实践，有必要将其加以吸收并借鉴。”王锴说。

在林彦看来，此次研究出台决定是新时代备案审查工作提质增效的题中之义。“目前备案审查实践部门、公众等各方对备案审查工作的制度定位、运行程序、制度效用等提出了更多具体而现实的需求，因此有必要在已有法律制度基础上进一步提升法律供给的针对性、精准度和可持续性，以便为备案审查提质增效提供更加明确、系统、权威的法治保障。”

此外，林彦指出，决定还有一个重要作用在于弥补《工作办法》因位阶过低而影响效用发挥的问题。“立法法、监督法等现有法律规定相对原则，无法囊括备案审查实践各个方面。《工作办法》虽然更为具体详尽，但位阶较低，出台决定，既能对立法法、监督法等法律中未涉及的问题进行规范，又能弥补《工作办法》因位阶低而带来的问题。”林彦说。

制图/李晓军

从“沙进人退”到“绿进沙退”

中华环保世纪行2023年宣传活动扫描

□ 本报记者 潘晓磊 文/图

多伦县位于锡林郭勒盟东南端，浑善达克沙地南缘，是内蒙古距离北京最近的旗县，也是海河流域滦河水系的源头和京津冀地区的重要生态屏障。这一距离北京直线仅180公里的县城，在多年前曾是风沙源头之一。2000年5月，国家紧急启动京津风沙源治理工程，多伦县成为祖国北疆大规模生态建设发端地。多伦县的治沙攻坚战，就此打响。

通过20多年的大规模生态建设，多伦县林地面积由54万亩增加到现在的225万亩，森林覆盖率由2000年的6.8%增加到现在的37.9%，项目区林草植被盖度由2000年的不足30%提高到现在的85%以上。如今的多伦县，已成为“天然避暑地、首都后花园”。

多伦县的治沙成果，是内蒙古推进生态治理工作的一个缩影。

9月7日至12日，中华环保世纪行2023年宣传活动走进内蒙古。中华环保世纪行宣传活动由全国人大常委会办公厅牵头举办，今年宣传活动的主题是“贯彻习近平生态文明思想，全面推进美丽中国建设”。记者在采访中了解到，党的十八大以来，内蒙古深入推动生态文明建设，实现森林覆盖率、草原植被盖度持续“双提高”，荒漠化和沙化土地持续“双减少”，重点治理区实现了从“沙进人退”到“绿进沙退”的重大转变，为筑牢我国北方重要生态安全屏障发挥了重要作用。

产业治沙让“沙害”变“沙金”

在防治治沙黄河“几字弯”攻坚战上，磴口县是主战场之一。

磴口县位于内蒙古巴彦淖尔市西南部，东临鄂尔多斯高原，南依黄河，北靠阴山，西部是浩瀚的乌兰布和沙漠。全县面积3677平方公里，其中乌兰布和沙漠面积2840平方公里。

新中国成立以后，磴口县干部群众战风沙、保家园、促发展、惠民生，形成了防治治沙“磴口模式”。近年来，磴口县持续探索防治治沙新举措，不断丰富和拓展“磴口模式”。

磴口县防治治沙局局长王志国介绍说，在最初的防治治沙过程中，磴口县一度出现“就沙治沙”，投入渠道单一，治理持续性不强等问题。磴口县深刻认识到，防治治沙不是消灭原生沙漠，而是要防治土地荒漠化。

磴口县坚持治沙和致富相结合，大力推进产业治沙，逐步形成了以沙漠绿化为基础的生态修复、生态农业、生态光伏、生态旅游融合发展的生态产业综合体系，实现了“沙害”变“沙金”、“沙窝”变“金窝”。

“历经20多年，目前已在沙区建成优质牧草基地45万亩、有机牧场16座，成为全国最大的有机奶生产加工基地。”王志国举例说。

王志国表示，治沙攻坚战既要讲究科学，还要坚持久久为功，“力争2030年可以完成168万亩的沙漠治理任务，实现县域荒漠化治理全覆盖，全县林草覆盖率达50%以上”。

打好“三北”工程攻坚战

“三北”工程，全称“三北防护林体系建设工程”，是我国启动实施的第一项大型生态建设工程，至今已实施45年。内蒙古横跨“三北”，全境都在“三北”工程区域。

内蒙古积极推进“三北”等重点生态工程建设，并探索形成了许多行之有效、各具特色的经验做法。

磴口县坚持有田必有林、有路必有林、有渠必有林，宜灌则灌，宜乔则乔，在沙漠东缘围绕农田、路网、



内蒙古自治区磴口县实施建设“借光治沙”新举措，实现“板上发电、板下种植”。

渠系营造防护林网并向纵深辐射，已建成规格500米×300米、株行距1米×2米、主副林带垂直的新型农田防护林网，有效遏制了水土流失和沙漠对农田的侵害。

锡林郭勒盟将13个旗县市(区)全部纳入“三北”工程“浑善达克沙地综合治理工程项目”范围，初步确定在“三北”工程六期建设期完成沙地治理3199.4万亩。2023年全盟计划完成“三北”工程浑善达克沙地环状建设任务109.5万亩，截至目前已完成83.8万亩。当前，正在抓紧编制《锡林郭勒盟坚决打赢浑善达克沙地环状实施行动方案》。

内蒙古自治区政府副秘书长郝明胜表示，下一步，内蒙古要全力保生态、抓节约、治污染、促转型，深入打好污染防治攻坚战，“三北”工程攻坚战、黄河生态保护攻坚战，努力把我国北方重要生态安全屏障构筑得牢不可破，为美丽中国建设贡献内蒙古力量。

草原保护取得积极成效

锡林郭勒盟位于内蒙古自治区中部，总面积20.3万平方公里，其中草地面积17.45万平方公里，占全区1/4。党的十八大以来，锡林郭勒盟坚持把生态环境保护摆在前面，扎实推动生态优先、绿色发展，在草原保护方面取得了积极成效。

为加强草原林地规范化管理，锡林郭勒盟依据相关法律法规，制定出台了《锡林郭勒盟征占用生态资源审查办法(试行)》，从加强草原林地征占用管理。深入开展破坏草原林地违法违规行为专项整治行动。推进自然保护区整合优化，自治区级以上自然保护区全部建立管理机构，完善管理和巡护制度，完成界址核准和勘界立标，基本解决了功能分区不合理、管控面积不一致、交叉重叠等问题。

锡林郭勒盟坚决摒弃以牺牲草原生态环境为代价的发展模式，出台《锡林郭勒盟草畜平衡和禁牧休牧工作实施意见》，将全盟2.7亿亩草场纳入补贴政策范围，严格落实草畜平衡和草场禁牧、休牧制度，科学核定适宜载畜量，配套推进减羊增牛措施，坚决把天然草场超载过牧的牲畜规模减下来。

近年来，锡林郭勒盟持续建立健全制度体系，先后制定《锡林郭勒盟关于加快推进生态文明建设的实施意见》等数十个政策性、规范性文件，在保护利用、监督管理、生态补偿、损害赔偿、责任追究等方面构建起较为完善的制度体系。

锡林郭勒盟还在全区率先成立专门的生态保护

机构，近年来又结合机构改革，进一步理顺体制机制，将原来的盟旗两级生态保护机构职能整合到林业和草原局，保留苏木乡镇生态综合执法中队和嘎查村生态管护员，形成了四级草原生态保护监督管理体制。

“塞外明珠”重新焕发光彩

9月的乌梁素海，湖水清澈，碧波荡漾。乌梁素海位于内蒙古巴彦淖尔市境内，是黄河改道和河套水利开发形成的河迹湖。曾几何时，这颗风景如画的“塞外明珠”，一度因为生态问题而失去光彩。

20世纪90年代以来，河套灌区大量未被农作物吸收的化肥、农药和城镇生活污水、工业废水进入乌梁素海，导致水质逐年恶化。2008年，乌梁素海湖区暴发大面积“黄苔”，水质一度恶化为劣V类。

2008年，巴彦淖尔市开始对乌梁素海进行治理。起初的几年，当地主要从污染源控制的角度入手，但“就水治水”的做法效果并不显著。在经过一番探索后，他们转变了治理思路——由单纯的“治湖泊”向系统的“治流域”转变，走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展道路。

在流域上游乌兰布和沙漠，积极探索可持续治理模式，阻止泥沙流入黄河，侵蚀河套平原。

在城镇和工业园区，为彻底斩断污染源，制定了《巴彦淖尔市城镇污水处理设施和污水管网专项规划》《巴彦淖尔市污水管网建设方案》，积极推进污水处理厂、再生水厂和管网建设，充分挖掘中水回用潜力。

在河套灌区，全面开展农业“四控”(控肥增效、控药减量、控水降耗、控膜提效)行动，引导和推动农业绿色生产。

在湖区周边，强力推进乌拉山生态修复和乌拉特草原自然修复。

在乌梁素海湖区，采取底泥原位修复试验示范、湖区水道疏浚、建设河口湿地、水生植物资源化综合利用、生态调控等措施开展内源治理。同时利用黄河凌汛期和灌溉回灌期进行生态补水，改善湖区水质。

…… 通过从生态系统整体出发，推进山水林田湖草沙一体化保护和修复，乌梁素海流域生态环境持续好转，湖区水质由劣V类提高到整体V类，湖心断面水质达到了Ⅳ类，水生态环境稳中向好，生物多样性持续恢复，“塞外明珠”重新焕发光彩。

绥化市人大常委会审议审判机关专项工作报告 持续推动营商环境建设取得新成效

□ 本报记者 张冲

黑龙江省绥化市五届人大常委会第十二次会议近日听取和审议了全市审判机关助力法治化营商环境建设情况的专项工作报告。报告展示了全市审判机关服务保障法治化营商环境建设的经验做法、工作成效和难点问题，同时也折射出绥化市人大常委会充分发挥职能作用，为持续推动营商环境建设贡献人大力量。

紧扣中心选准题

人大监督成效如何?选准选好题目至关重要。绥化市人大常委会立足于围绕中心、服务大局、突出重点，连续三年开展《黑龙江省优化营商环境条例》执法检查，持续组织人大代表进驻政务服务中心联络站受理人民群众意见建议，重点督办涉及营商环境的代表建议等，打出了推动营商环境建设系列“组合拳”。

今年年初，绥化市人大常委会在确定监督计划时，通过对接省人大常委会工作要点、对接市委重点工作安排、对接“一府一委两院”工作需要，再次将助推营商环境建设列为全年工作重点，通过听取审议审判机关助力法治化营商环境建设情况专项工作报告，持续展现人大在优化营商环境、推动高质量发展中的担当作为。

前置监督增力度

为切实找准审判机关助力法治化营商环境的切入点，绥化市人大常委会坚持监督“关口”前移，有效延长监督链条，在确定监督议题之初，就与市中级人民法院开展工作对接，征求有关律师人大代表意见，共同排查工作短板弱项，以便有的放矢，带着问题去监督。

绥化市人大常委会经过前期调查了解，初步梳理了审判机关服务企业主动性不强、破产管理人履职能力亟待提高、中小投资者法治意识薄弱等3个方面问题，作为重点推动解决的事项列入工作方案，全程督促相关问题解决，同时责成绥化市中级人民法院在专项工作报告中对此作出回应。

报告中市中级人民法院高度重视，主动作为，第一时间对助力法治化营商环境工作目标进行了调整优化，“治流域”转变，走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展道路。

唐山推进人大代表建议与公益诉讼检察建议双向衔接转化 进一步凝聚人大监督和检察监督合力

本报讯 记者周育鹏 通讯员张献 河北省唐山市人大常委会近日出台《关于建立人大代表建议与公益诉讼检察建议双向衔接转化机制的办法》(以下简称《办法》)，旨在从制度层面推进人大代表建议与公益诉讼检察建议双向衔接转化工作，充分发挥人大代表作用，进一步凝聚人大监督和检察监督合力，有效保护国家利益和社会公共利益。据悉，这是河北省首个市级人大常委会就该项工作出台的法规性文件。

人大代表建议与公益诉讼检察建议双向衔接转化机制，是指聚焦人民群众反映强烈的公益受损害突出问题，从人大代表建议中发掘案件线索，通过案件化办理转化为公益诉讼检察建议；从公益诉讼检察建议中梳理出推动系统治理、综合治理的对策建议转化为人大代表建议，共同推动解决公益保护

检查调研见成效

通过检查调研，绥化市人大常委会发现了审判机关工作中存在的困难问题，并指导督促市中级人民法院采取有力措施整改提高。

全市审判机关开展了“敲门”行动，领导班子包联对接企业74家，召开企业家座谈会41次，解决问题35个，收集意见114件；开展了“暖企”行动，以“政府多职能部门+律师协会”的模式，最大限度为保护中小投资者权益提供一站式服务；开展了“助企”行动，通过知识产权纠纷在线诉讼对接平台调解知识产权案件178件；开展了“惠企”行动，组织金融服务破产审判联席会议，设立破产审判诉讼案件服务窗口，共受理并办结申请破产案件58件、公益强制清算案件478件；开展了“安企”行动，推进“特定主体”执行难专项治理，执结党政机关、国有企业单位为被执行人的涉民民事执行案件6件，执行到位标的金额235.21万元。

这一项项成绩，一组组数据，不仅体现了审判机关助力法治化营商环境的工作成效，还充分彰显了审判机关自觉接受人大监督的思想自觉和行动自觉。

审议督办扩战果

审议中，常委会组成人员围绕营造良好法治氛围、提升司法裁判效能、延伸诉讼服务触角、加强审判队伍建设等提出了意见建议。

绥化市人大常委会第一时间对常委会组成人员的审议发言进行汇总梳理，形成了关于全市审判机关助力法治化营商环境建设情况的审议意见，转交市中级人民法院研究处理。

绥化市中级人民法院认真落实审议意见，逐项制定研究落实方案，明确牵头领导、责任部门、目标任务、落实措施和完成时限，全力推动审议意见落地。

绥化市人大常委会将对审议意见研究处理情况持续开展跟踪监督，加强联系沟通，了解落实情况，掌握工作进度，及时提出指导和督办意见，并在4个月内听取审议意见研究处理情况报告，同时进行满意度测评，如测评满意度未达到50%，市中级人民法院重新研究处理，再次提请人大常委会会议审议，直至测评通过，切实以“咬定青山不放松”的劲头，持续跟踪问效、督促落实，在推动法治化营商环境建设的实践中充分发挥人大的职能作用。

问题。

《办法》共19条，阐明了建立人大代表建议与公益诉讼检察建议双向衔接转化机制的目的和依据，诠释了概念内涵，明确了工作范围、工作流程以及部门职责，同时规定了五项保障制度。

《办法》规定，人大代表建议与公益诉讼检察建议双向衔接转化机制的工作范围，除覆盖公益诉讼法定领域外，还增加了长城等文物和文化遗产保护这一唐山特色领域。

《办法》明确了人大代表提前介入公益诉讼案件办理的相关做法，进一步强化代表作用发挥；规定设立驻人大代表工作站检察公益诉讼联络点，致力于打造检察机关与人大代表、人民群众沟通联系的全新高效平台，构建人大监督与检察监督融会贯通的监督格局。