专家建言完善和加强备案审查工作

进一步设定“四梁八柱”实现体系化规范化

□ 本报记者 朱宁宁

党的二十大报告指出，完善和加强备案审查制度。

记者近日获悉，继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《法规、司法解释备案审查工作办法》（以下简称《工作办法》）之后，我国备案审查工作即将迎来又一重磅举措。在总结经验的基础上，全国人大常委会将于今年研究出台关于完善和加强备案审查制度的决定。

对行政法规、地方性法规和司法解释开展备案审查，是宪法、法律赋予全国人大常委会的一项重要职权，是全国人大常委会履行宪法监督职责、保障宪法法律实施、维护国家法治统一的一项重要工作。

党的十八大以来，备案审查工作取得长足进步，备案审查的制度和能力建设不断加强。备案审查发挥了保障宪法和法律实施，保护公民、法人和其他组织合法权益，维护国家法治统一的重要作用。

多位业内人士接受《法治日报》记者采访时指出，全国人大常委会研究出台决定，将对备案审查工作起到极大的推进作用，通过进一步设定备案审查工作“四梁八柱”，为备案审查工作实现制度体系化、规范化，为充分落实“有件必备、有备必审、有错必纠”夯实基础。

为备案审查设计系统集成规范

通过备案审查发现并纠正违宪违法的法规、司法解释，能够有力地保障宪法、法律的实施。

“发挥备案审查制度的重要作用，离不开备案审查制度的体系化构建。”北京大学法学院教授张翔认为，此次全国人大常委会研究出台立法性决定，应当在全面总结梳理党的十八大以来备案审查工作成熟经验的基础上，进一步完善备案审查工作的制度设计。

张翔尤其强调指出，作为阶段性、指向性的立法性决定，应该采取“在纲不在目”“在简不在繁”的总体思路。“一方面，要完成搭建备案审查制度的稳固框架的任务，同时也要为未来备案审查制度的生长和成熟预留空间。”

谈及此次研究出台的决定应当聚焦哪些重点和难点问题，张翔认为，应当对备案审查的重要制度设计进行明确，包括“有件必备、有备必审、有错必纠”的具体范围和工作程序；依申请审查、主动审查、专项审查、移送审查、联合审查等工作的具体机制；审查的内容、标准和审查后的处理方式；备案审查衔接联动机制、备案审查工作报告制度、备案审查信息化建设的具体要求等等。

浙江大学光华法学院教授郑磊强调指出，决定应当充分参考备案审查以往的研究积累，“以自主的中国特色宪法监督理论体系贯通和支撑决定内容的规范体系，决定需涉及的重点内容，无一不是备案审查研究的重点内容，也是需要持续深入研究的重点议题。比如，明确备案审查的指导思想和原则，明确备案审查的基本功能，规定备案审查的范围，规定加强依申请审查程序，加强主动审查、专项审查和集中清理，加强移送审查用活衔接联动机制，规范审查标准并明确审查重点等等。”

在郑磊看来，决定还应当明确引入比例原则。“作为审查规范性文件减损限制基本权利是否合宪合法适当的操作性标准，比例原则在实践和研究中均有了相当的积累，可积极推动写入决定，为更规范、更精细、更广泛的审查实践提供直接的法律依据。”郑磊说。

理顺备案审查和合宪性审查关系

备案审查是保证宪法全面实施的重要制度，对于全面实施宪法具有夯实基础的作用。

“备案审查之所以能起到这样的作用，一个重要原因是它的‘全覆盖’，换言之，通过对所有规范性文件的合宪性、涉宪性进行审查，从而发现是否存在不符合宪法规定和宪法精神的内容。”张翔认为，伴随决定的出台，备案审查将作为宪法监督制度的重要着力点。而理顺备案审查和合宪性审查的关系，将成为未来备案审查工作需要关注的要点。

“目前，对于备案审查过程中发现的可能与宪法相抵触的情况应该以何种程序和机制进行处理，还有待制度和实践的发展和成熟。”张翔认为，理顺备案审查和合宪性审查之间的关系是当务之急，应对合宪性问题和合法性问题进行分流，如果在备案审查过程中发现既可能是合法性又可能是合宪性的问题，应该将其作为合法性问题来进行审查，而不必上升到合宪性问题。

全方位“完善和加强”备案审查制度

谈及此次研究出台决定将对未来备案审查工作带来的影响，北京航空航天大学法学院长聘教授、备案审查制度研究中心主任王锴认为，此举对于备案审查工作进一步提质增效具有非常重要的意义。

“未来备案审查要注重从完善和加强两个方面实现提质增效。”王锴指出，“完善”主要体现在解决备案审查的一些顽症痼疾，“加强”体现在要提高备案审查的工作效果。

在郑磊看来，决定的研究出台将为备案审查工作开启提质增效新征程全方位夯实基础，为加强备案审查工作实效、提升备案审查工作刚性、增强备案审查工作底气提供法律基础的同时，为进一步推进备案审查立法提供阶段性的决定基础。“可以说，先行出台立法性决定，在决定基础上总结经验、精细拓深、适时推出，是一条实事求是、稳妥积极的立法进路。此外，决定也为进一步加强备案审查理论研究提供规范基础。”郑磊说。

郑磊同时建议，将加强备案审查理论研究、支持备案审查学科建设也纳入决定中。

“以出台决定为契机，总结已有备案审查研究工作的经验，探索开展备案审查学科建设，建构中国备案审查的自主知识体系，为加强宪法实施和监督、完善和加强备案审查制度，提供学科体系、学术体系和话语体系建设的支撑。”郑磊指出，备案审查工作行稳致远离不开备案审查研究根深叶茂，备案审查原理与技术的精细化研究、合宪性审查与备案审查程序关系、备案审查在中国特色宪法监督理论体系中的基础性地位……一系列相关基础理论问题的实践追问和理论积累，为以学科建设系统推动备案审查研究，提出了需求，也提供了条件。

制图/李晓军

内蒙古加强生态环境保护工作

筑牢北方重要生态安全屏障

□ 本报记者 蒲晓磊

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，近年来，内蒙古自治区坚持生态优先、绿色发展不动摇，强化法治保障，全面加强生态环境保护工作，推动生态安全屏障建设得更加牢固。

内蒙古自治区人大常委会环境资源城乡建设工作委员会副主任于春华介绍说，内蒙古将进一步加大防沙治沙、黄河“几字弯”生态保护等方面的立法、修法力度，同步开展相关法律法规实施情况的监督检查，打好立法和监督的“组合拳”。

防沙固沙荒漠化治理成效显著

近些年来，经过全区各族干部群众的不懈努力，内蒙古荒漠化和沙化土地面积连续多年保持“双减少”，森林覆盖率和草原植被盖度实现“双提高”。

在以大工程带动大治理方面，积极争取国家重点生态项目，先后组织实施了“三北”防护林体系建设、京津风沙源治理等六大国家林业重点工程。“十三五”以来，全区累计完成沙化土地治理9188万亩，占全国治理面积的40%以上，部分地区呈现出“荒漠变绿洲”的景象，实现由“沙进人退”到“绿进沙退”的转变。

在因地制宜分类施策方面，立足不同类型区域自然条件，宜林则林、宜草则草，形成了抗旱造林治沙、“以路治沙”综合治理、两行一带造林、发展生态光伏产业治沙、流动沙地沙障治理等一批符合本地实际的防沙治沙措施。

在创新防沙治沙机制方面，鼓励农牧民参与防沙治沙，通过建立多方位、多渠道利益联结机制，让广大群众共享沙漠生态改善和绿色经济发展成果。库布齐沙漠治理模式为全球荒漠化治理提供了中国经验，毛乌素沙地治理工作取得显著成效。

草原生态保护修复持续向好

内蒙古自治区坚持把保护草原和森林作为生态系统保护的首要任务，全区草原植被盖度由2000年的30%提高到目前的45%左右，处于21世纪以来最好水平。

在加强制度设计方面，印发《内蒙古自治区建设我国北方重要生态安全屏障实施方案》，突出草原生态保护，高标准谋划生态文明建设总体布局。颁布了《内蒙古自治区建设我国北方重要生态安全屏障促进条例》《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》，修订了《内蒙古自治区森林草原防火条例》等一系列地方性法规和规章，全面加强草原生态保护法治建设。

在坚持保护优先方面，在全国率先完成基本草原划定和草原确权登记工作，把具有重要生态功能的7.3亿亩草原划为基本草原。将3833万亩重度沙化及部分中度沙化草原纳入禁牧区，防止超载过牧造成草地退化、沙化。在全国率先开展破坏草原林地违规违法行为专项整治行动，严厉打击破坏草原林地行为。

在加大修复力度方面，组织实施国家草原生态保护修复重大工程，通过人工种草、围栏封育、草原改良等技术措施，持续提高草原生态系统质量和稳定性。2012年以来，完成种草任务3.18亿亩。

黄河流域生态环境质量持续改善

内蒙古自治区始终把推动黄河流域生态保护和高质量发展作为重大政治任务，编制印发了自治区黄河流域生态保护和高质量发展规划、“十四五”实施方案以及相关专项规划方案，全力推动各项目标任务落实落地。

在加强系统保护修复方面，大力实施沿黄生态带建设、沙漠锁边、生态补水等工程，推进十大孔兑等多沙粗沙区治理，水土流失状况呈现面积和强度双下降，水土流失面积较2019年减少3627平方公里。严格水资源刚性约束，黄河流域20个地下水超采区中有17个已达到采补平衡，农田灌溉用黄河水占比由2003年的93%下降到2022年的83%，黄河流域42个旗县（区）中有33个已建成节水型社会。

在加大环境治理力度方面，组织开展黄河流域地表水环境问题专项督察，实施“清四乱”、入河排污口和重点风险隐患排查整治。2022年，黄河流域Ⅰ-Ⅲ类水质断面比例为74.3%，其中干流9个国考断面水质均为Ⅱ类，乌梁素海湖心断面水质由治理前的劣Ⅴ类提升至Ⅳ类。以乌海及周边地区为重点，加强大气污染联防联控联治，2022年，沿黄河7个盟市空气质量优良天数比例89.6%，同比上升4.4个百分点，达到历史最好水平。

在着力推进高质量发展方面，全力保障国家能源安全，黄河流域新能源装机达到2888万千瓦，占全区比重47.8%，2022年外运煤炭5.3亿吨，占全区比重约60%。扎实推进国家重要农畜产品生产基地建设，2019年以来，在黄河流域建设高标准农田688.4万亩，36个旗县（区）实施农牧业绿色发展示范行动，巴彦淖尔农业高新技术产业示范区获得国务院批复。

内蒙古出台筑牢祖国北疆安全稳定屏障促进条例

促进边疆稳固社会安定人民安宁

本报讯 记者**史万森 常煜** 见习记者**郭君怡** 内蒙古自治区十四届人大常委会第五次会议近日审议通过了《内蒙古自治区筑牢祖国北疆安全稳定屏障促进条例》（以下简称《条例》）。《条例》共9章89条，从维护国家政治安全、公共安全、加强社会治理、巩固发展民族团结、合力强边固防、加强国防动员以及保障措施等方面，对促进筑牢祖国北疆安全稳定屏障作出规定。

《条例》规定，筑牢祖国北疆安全稳定屏障应当坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全，捍卫国家主权、统一和领土完整；坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，全面落实意识形态工作责任制；防范、制止和依法惩治任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆或者煽动颠覆人民民主专政政权等行为；加强国家安全人民防线建设，不断提升防范化解政治安全风险的能力。

内蒙古是边疆民族地区，《条例》明确，筑牢祖国北疆安全稳定屏障应当引导各族群众树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观，增强各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同；坚持和完善民族区域自治制度，把维护国家统一和民族团结作为各民族最高利益；全面普及国家通用语言文字教育，全面推行使用国家统编教材；加强各民族交往交流交融，促进各民族手足相亲、守望相助，共同守卫祖国边疆，共同创造美好生活。

《条例》立足我国党政军警民合力强边固防的独特优势，规定筑牢祖国北疆安全稳定屏障应当统筹边防资源配置，推进军地一体化综合管控体系建设，打造人防物防技防有机融合的预警防控机制；加强边境城镇军地一体化建设，推进边境地区繁荣发展、边民团结幸福、边防安全稳固。

为保障人民安居乐业、社会安定有序，夯实祖国北疆安全稳定屏障的基层基础，《条例》规定，维护公共安全应当建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动落实以生产经营单位主要负责人安全责任为重点的全员安全生产责任制；规定加强社会治理应当坚持和发展新时代“枫桥经验”，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

《条例》已于9月1日起施行。

河北立法护航社区矫正工作高质量发展

□ 刘刚

近年来，河北省司法厅将地方立法作为深入贯彻实施社区矫正法、全面加强社区矫正工作的重要举措，充分发挥社区矫正委员会办公室作用，加强组织协调，连续三年列入立法计划，全力予以推动。9月21日，河北省十四届人大常委会第五次会议审议通过《河北省社区矫正若干规定》（以下简称《若干规定》）。

《若干规定》是社区矫正法颁布实施后全国首部社区矫正工作的地方性法规，共32条。总体来看，既充分体现了平安建设、法治建设、基层社会治理和京津冀协同发展等党中央重大决策部署的要求，又妥善处理了地方立法与社区矫正法、社区矫正法实施办法等法律规定的关系，既细化补充完善了社区矫正法的有关规定，还将司法部刑罚执行一体化建设等重要制度安排上升为地方性法规，并充分吸收河北省实践成果，凸显了地方特色。

一是完善体制机制。认真总结社区矫正工作在平安建设、法治建设及基层社会治理中的经验做法，规定了县级以上人民政府将社区矫正工作纳入平安建设、法治建设内容，乡镇街道人民政府将社区矫正工作纳入网格化管理，创制了司法行政部门推进社区矫正工作与基层社会治理融合，协调组织村（居）民委员会成员、村（居）民小组组长、网格员、调解员等基层力量参与的专门条款，细化了村（居）民委员会协助开展社区矫正工作的具体事项，体现了“枫桥经验”的河北实践。在贯彻党中央和国家重大战略方面，创制了京津冀司法行政部门、社区矫正机构在社区矫正执法协作、协同维护京津冀区域社会安全稳定等方面的内容。为加强开发区社区矫正工作，明确了开发区的相关职责。

二是强化基础保障。明确了县级以上人民政府及其有关部门应当为监督管理、教育帮扶社区矫正对象提供必要的场所和条件。司法行政部门应当加强社区矫正四类场所建设，并根据需要配备执法执勤装备和信息化设施的条款。明确省级社区矫正机构是制发社区矫正工作证件的责任单位，具体管理办法由省人民政府司法行政部门制定。创制了省人民政府司法行政部门建立健全监狱管理机关、司法行政戒毒管理机关、社区矫正机构协作工作机制，整合全系统力量资源，选派监狱、戒毒人民警察协助开展工作的条款。在规范执法方面，明确了司法行政部门应当完善执法案件集体评议、培训、考评等制度。同时，明确了司法行政等有关部门应当通过发挥社会组织孵化培育基地、乡镇（街道）社工站等平台作用，扶持培育社区矫正类社会组织，支持、引导其参与社区矫正工作；规定了财政部门应当将社区矫正社会工作服务纳入政府购买服务指导性目录。在智慧矫正建设方面，明确人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门应当依法建立完善社区矫正信息交换平台，及时准确传输交换有关法律文书，实现社区矫正对象交付接收、监督管理等情况的实时查询。司法行政、教育、民政、人力资源社会保障、市场监管等部门应当依法建立信息共享工作机制，根据需要对社区矫正对象的就学帮扶、生活救助、就业创业服务、市场主体登记等信息进行共享。司法行政部门应当充分运用现代信息技术开展监督管理和教育帮扶等社区矫正工作，建立全省统一的社区矫正信息化管理平台，推进智慧矫正建设。

三是细化监督管理措施。在风险防范方面，明确了司法行政部门应当建立健全风险分析研判、重大事项报告等制度，依法落实分级分类管理、个别化矫正措施。同时，明确社区矫正机构应当依照社区矫正法等有关规定，组织开展交付接收、考核奖惩、解除终止等执法环节相关工作。规定根据社区矫正对象为女性、未成年人、再犯罪风险等特点分别建立有适宜人员参加的矫正小组。原则规定社区矫正对象报告方式和内容。

四是丰富教育帮扶手段。严格执法的同时，也不乏有温度的举措。为了体现社区矫正相关部门之间衔接配合模式，固化全省社区矫正心理服务体系建设工作经验，规定在落实上位法规定、吸纳省内相关政策精神基础上，明确了社区矫正机构可以组织开展社区矫正对象社会关系修复活动，及时疏导心理情绪、纠正行为偏差、修复与家庭和社区关系，提升融入社会能力。规定了政府有关部门对社区矫正对象在就业帮扶、社会保险、医疗保障、法律服务等方面应当采取的措施；尤其对于非义务教育阶段社区矫正对象有继续就学意愿的，明确了教育部门的职责；还规定了社区矫正对象参加教育学习和公益活动等方面的内容。此外，重点对未成年社区矫正对象实行社区矫正的原则、方式、信息保护和义务教育等作了明确，依法实现“精细管理、精准矫正、精心帮扶”。

重庆市反间谍工作条例施行

构建科学完备立体高效反间谍法律制度体系

□ 本报记者 吴晓锋

《重庆市反间谍工作条例》（以下简称《条例》）已于9月1日起施行。《条例》是新修订的反间谍法施行后全国首部配套地方性法规，是地方贯彻执行新修订的反间谍法的延伸、细化和补充，为加强和规范地方反间谍工作、维护国家安全提供了坚强的法治保障。

《条例》共29条，不分章节，坚持“小切口”、不搞“大而全”，重在衔接细化，是构建科学完备、立体高效的反间谍法律制度体系的生动立法实践。

《条例》将反间谍安全防范知识纳入教育教学内容，并明确有关方面积极开展反间谍宣传教育的职责，加强反间谍安全防范宣传。

《条例》对安全控制区域的划定、涉及国家安全事项建设项目的审查进行了明确。规定安全控制区域的划定应当统筹发展和安全，坚持科学合理、确有必要的原则，由国家安全机关会同发展改革、规划自然资源、住房城乡建设、保密、国防科工等部门以及军队有关部门，在重要国家机关、军事设施、国防军工单位和其他重要涉密单位周边一定范围内共同划定，报市人民政府批准后实施。安全控制区实行动态管理。

《条例》规定，国家安全机关根据反间谍工作需要，按照反间谍技术防范标准，指导有关单位落实反间谍技术防范措施。国家安全机关工作人员依法执行反间谍工作任务时，经市国家安全机关或者其派出机构负责人批准，出示工作证件，可以查验有关个人和组织的电子通信工具、器材、计算机设备、网络通信设备、电子存储介质等设备、设施及其系统、应用、数据、网络。国家安全机关工作人员因执行紧急任务需要，经出示工作证件，享有优先乘坐公共交通工具、优先通行等通行便利。

《条例》规定，任何公民和组织发现间谍行为，应当及时向国家安全机关举报；向公安机关等其他国家机关、村（居）民委员会等组织举报的，相关国家机关、组织应当立即移送国家安全机关处理。

同时，对于如何畅通人民群众举报危害国家安全行为的渠道，《条例》作出规定：国家安全机关应当畅通12339举报电话、信箱、网络平台等渠道，及时受理涉嫌间谍行为的信息和线索，并接受国家安全机关工作人员违法履职线索举报。

维护国家安全对每个公民来说，既是宪法义务，也是法律底线，利字当头，心存侥幸，必将酿成大祸，实施间谍行为必将依法承担相应责任。《条例》明确违反本条例规定，法律、行政法规已有法律责任规定的，从其规定；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

重庆市人大常委会相关负责人表示，《条例》作为实施性、补充性、探索性的地方立法，立足本地实际，突出问题导向，从健全反间谍工作机制、细化反间谍安全防范措施、加强反间谍工作保障和考核、完善法律责任等方面，进一步增强操作性、执行性，为重庆市开展反间谍工作提供了更加清晰明确的立法指引。