

2023年度全国人大常委会法工委备案审查工作报告出炉

六大亮点引人关注

□本报记者 朱宁宁

2017年以来,全国人大常委会会议每年都听取和审议全国人大常委会法制工作委员会关于备案审查工作情况的报告。

2023年12月25日,第七个年度备案审查工作报告出炉。2023年备案审查工作报告提请十四届全国人大常委会第七次会议审议。

相比以往,2023年备案审查工作报告有哪些亮点值得关注?全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰近日接受采访,对报告进行了全面解读。

亮点一:将浦东新区法规、海南自由贸易港法规列为独立法规类型

报告显示,2023年,全国人大常委会办公厅收到报送备案的法规、司法解释等规范性文件共1319件。

与以往不同的是,报告将浦东新区法规、海南自由贸易港法规作为单独的法规类型进行统计。2023年报备的1319件规范性文件中,浦东新区法规共3件,海南自由贸易港法规共8件。

“这是根据2023年十四届全国人大一次会议修改立法法将浦东新区法规、海南自由贸易港法规列为独立法规类型的精神,适应改革开放新形势新需要和地方立法新发展所作出的调整。”严冬峰解释说。

此外,报告还新增一项内容,介绍了推动建设省级法规规章规范性文件数据库,通过数据库建设拓展地方人大备案范围的情况。根据报告,目前已有23个省、自治区、直辖市的22万余件规范性文件纳入数据库,涵盖省市县乡四级国家机关制定的地方性法规、地方政府规章,人大及其常委会决议决定、行政规范性文件,监察规范性文件,司法规范性文件等六大类规范性文件。

亮点二:探索开展联合审查丰富发展审查方式

有关联合审查的内容,是2023年备案审查报告的一大亮点。

报告中两次出现“联合审查”。一处是在报告第二部分“认真履行审查职责,积极推进有必审”中,报告指出,探索开展联合审查。对审查发现地方性法规和地方政府规章存在的带有普遍性的问题,与司法部共同研究提出审查意见,协调和推动解决有关问题。还有一处,出现在报告的最后一部分“2024年工作的初步考虑”中。报告指出,完善审查工作机制,综合运用依申请审查、主动审查、专项审查、移送审查和联合审查等方式,依法开展审查和集中清理工作,着力提升备案审查发现问题、研



亮点一:将浦东新区法规、海南自由贸易港法规列为独立法规类型

亮点二:探索开展联合审查丰富发展审查方式

亮点三:进一步创新集中清理工作方法和机制

亮点四:持续加大重点领域法规审查纠正力度

亮点五:增强制度刚性持续开展跟踪监督

亮点六:专门介绍对港澳本地法律开展备案审查情况

究问题、推动解决问题的能力水平。

值得一提的是,报告公布的多起典型案例中,有一起案例就是法工委通过备案审查衔接联动机制,与有关部门共同督促纠正地方司法规范性文件存在的问题,规范司法执法权限。

该起案件中,有公民针对有的省级法院、检察院、公安局、司法局就办理某类犯罪案件联合发文明确有关司法执法标准的文件提出审查建议。法工委经审查认为,该联合发文作为司法规范性文件,对某类犯罪定罪问题作出具体规定,降低了法律规定的定罪标准,扩大了该罪的适用范围;文件内容属于具体应用法律的解释,超越了制定机关的权限,不符合立法法的规定,也不符合最高人民法院、最高人民检察院的一贯要求。法工委通过备案审查衔接联动机制与有关部门共同督促纠正该文件。制定机关已废止该文件。最高人民法院还督促各高级人民法院组织清理审判业务文件,并认真做好司法规范性文件备案审查工作。

“联合审查是在原有四种审查方式基础上所作的探

索和创新。”严冬峰介绍说,对审查中发现地方性法规和地方政府规章存在的带有普遍性的问题,法工委与司法部通过召开座谈会、请制定机关说明情况、征求意见等形式,共同研究提出审查意见,并分别推动有关地方人大常委会和地方政府对有关地方性法规和地方政府规章作出修改,协调解决有关问题。

亮点三:进一步创新集中清理工作方法和机制

近年来,围绕党中央决策部署和全国人大常委会的工作重点,法工委组织开展了多次规范性文件集中清理工作,并取得积极成效。

2023年备案审查专项清理活动的一个显著特点,是围绕推动新近出台的重要法律的贯彻实施,组织开展相关领域规范性文件集中清理,督促制定机关及时修改、废止与新近制定或者修改的法律不相符合、不相适应的规定。2023年,法工委组织开展涉及黄河保护的法规、规

章、规范性文件集中清理工作以及涉及青藏高原生态保护的法规划,规章、规范性文件集中清理工作。通过专项集中清理,及时发现并纠正与新法规及精神不一致的规范性文件,从而为正确实施法律提供保障。

报告中还特别提到,2023年以来,法工委以主题教育为契机,扎实推进备案审查能力建设,着力提高备案审查能力水平和工作质量,夯实备案审查理论基础,更好发挥备案审查制度作用。坚持问计于基层,问计于群众、问计于实践,在开展涉黄河河流域保护规范性文件集中清理工作中,法工委赴甘肃、河南开展实地调研,召开两个片区座谈会,听取沿黄8个省、自治区清理工作情况和意见。

“我们将清理工作与机关主题教育、大兴调查研究相结合,到黄河堤岸、水利设施等一线了解实际情况,深入了解地方在实际工作中遇到的困难和问题。这些做法,都是进一步创新集中清理工作方法和机制的体现。”严冬峰指出,通过加强调查研究,推动和督促有关地方抓紧开展清理工作,修法进度不断加快。

亮点四:持续加大重点领域法规审查纠正力度

每年备案审查报告中最受关注的内容之一,就是各种类型的典型案例。这些案例,反映出备案审查制度在维护宪法法律权威、维护国家法制统一方面起到的重要作用。

相比以往,2023年备案审查报告中披露案例事例更加充实丰富。报告分合宪性审查、生态环保、涉民生、民族自治地方立法、地方司法文件、跟踪监督等六个不同主题不同领域披露了一年备案审查工作中纠正处理的10余个具有典型意义的案例事例。

纠正处理的规范性文件中,既有合宪性、涉宪性问题,也有合法性问题,还有违反基本法治理念和原则的问题。比如,继续加强对合宪性、涉宪性问题的审查研究,推动解决“异地用检”须经人大任命问题,纠正对涉罪人员近亲属采取“连坐”性质惩戒措施的文件;对涉及民生领域的法规加大审查力度,报告中披露了几个与老百姓生活密切相关的案例;在促进民族交流融合方面,推动基层民族自治地方根据党中央的民族政策精神对制定时间较早的单车条例与时俱进作出修改调整。

亮点五:增强制度刚性持续开展跟踪监督

2023年备案审查报告特别介绍了“持续开展跟踪监督,推动解决审查和集中清理工作中发现的问题”的相关情况。

2023年,法工委对以往审查和集中清理工作中发现的问题持续开展跟踪监督,在涉及黄河流域保护的法规、规章和其他规范性文件集中清理工作中,各地梳理发现需要修改、废止的地方性法规还有不少没有完成修改、废止工作,法工委贯彻常委会工作部署精神,要求依照黄河保护法修改完善相应地方性法规的工作应当确定一个明确的时限,发函要求黄河流域各省、自治区人大常委会抓紧开展有关地方性法规修改、废止工作,于2024年上半年完成相关工作。

贯彻落实党中央精神,2017年以来,法工委持续开展涉及计划生育规范性文件审查和集中清理工作,推动制定机关废止了一批与计划生育有关的处罚、处分等规定,这项工作尚有个别项目没有完成,有关方面对《行政机关公务员处分条例》提出清理建议,该条例第三十三条关于对违反规定超计划生育的公务员给予处分的规定,与2021年全国人大常委会修改的人口与计划生育法的规定和精神不一致,应当予以修改。法工委继续与有关部门沟通,督促尽快作出修改。

法工委发现以前法工委审查意见要求纠正的地方性法规将“按时交纳物业服务费”作为小区业主参选业主委员会成员的条件,将具有本地户籍或者居住证作为出租车驾驶员准人的条件等问题,还有一些地方存在类似问题,法工委继续督促有关制定机关及时完成修改工作。

“2023年备案审查工作的一大亮点,就是对以往审查和集中清理工作中发现的问题持续开展跟踪监督,以‘钉钉子’精神一抓到底,扎扎实实推动制定机关解决问题。”严冬峰说。

亮点六:专门介绍对港澳本地法律开展备案审查情况

报告中专门介绍对港澳两个特别行政区本地法律开展备案审查工作的情况。

“香港特别行政区、澳门特别行政区将各自立法机关制定的法律报送全国人大常委会备案,是香港基本法、澳门基本法规定的两个特别行政区的法定责任。全国人大常委会备案审查工作范围一直包括香港、澳门两个特别行政区立法机关制定的法律。”严冬峰说。

此次报告安排了一个部分,题目为“认真做好香港、澳门两个特别行政区本地法律备案审查工作”,重点阐述和介绍特别行政区本地法律备案审查的制度内容和重要意义,报告一年来全国人大常委会对特别行政区本地法律开展备案审查工作的情况,还反映了两个特别行政区注重在本地立法中遵循和贯彻全国人大常委会通过的有关法律、法律解释和决定精神的事例。

制图/李晓军

全国人大常委会委员审议突发事件应对管理法草案二审稿时建议 加强突发事件应对管理中公民个人信息保护

本报讯 记者赵展熙 2023年12月26日,十四届全国人大常委会第七次会议对突发事件应对管理法草案二审稿进行分组审议。

与会委员普遍认为,草案二审稿充分吸纳突发事件应对管理的实践经验,总体设计合理,对规范和加强突发事件的应对,保护人民生命财产安全,维护公共安全和社会稳定提供了有力有效的法治保障。

在张勇委员看来,草案二审稿中增加有关加强公民个人信息保护的规定,是一大亮点。他指出,本法相关规定既要与个人信息保护法做好衔接,也要

结合突发事件应对管理的特点和重大问题作出专门规定。目前,草案第八十三条、第八十四条和第八十五条对因突发事件应对管理工作需要对个人信息的获取、用途及销毁作了规定。建议进一步明确此前一些突发事件中已经获取的个人信息的处理程序,规范妥善处置,以加强对突发事件应对管理中公民个人信息的保护。

草案二审稿第四十条第三款提出,国家鼓励和支持社会力量建立提供社会化应急救援服务的应急救援队伍。徐辉委员认为,当前社会力量参与应急救援

越来越多,强调这一点非常必要,但还应强调在突发事件中应当为社会力量应对突发事件发挥作用,提供必要帮助和支持。

于忠福委员注意到,草案二审稿第四十条对应急救援骨干力量,专业力量,社会力量相关队伍建设分别作了明确。他建议增加“地方人民政府建立社会化应急救援队伍备案制度,定期向社会进行公示”的内容,这样既便于政府掌握社会救援力量的底数,统一高效指挥,也便于社会救援快速响应,协助群众开展自救等工作。

湖北拟为农业“芯片”立法 为种业高质量发展提供全链条保护

□本报记者 刘欢

国以农为本,农以种为先。种子是农业的“芯片”,是发展现代农业、保障粮食安全的基础。湖北省十四届人大常委会第六次会议近日审议通过了《湖北省种子条例(草案)》(以下简称《草案》)。

《草案》共8章47条,包括总则、种质资源保护和利用、品种选育审定与登记、种子生产经营、种子监督管理、扶持措施、法律责任、附则。

湖北省农业农村厅厅长蒋星华向大会作立法说明时表示,《草案》坚持问题导向,针对“促进种业振兴发展,激发市场主体活力,保障农民用种安全”等各方最关注、行业最关心的问题,作出相应的制度设计,体现湖北推进种业振兴的特点。

推动种业创新可持续发展

湖北素有鱼米之乡美誉,省内种质资源丰富,种业科研实力雄厚,在生猪、油菜、杂交水稻等特色种业方面优势明显。

为此,《草案》就“种质资源保护与利用”单设一章,强调发挥湖北种质资源大省的优势,从种质资源的收集、保存、鉴定、管理、利用及政策扶持上,补齐育种发展短板,筑牢科研创新基础。

品种创新,是种业发展、种业振兴的“牛鼻子”。《草案》要求,湖北省人民政府农业农村、林业主管部门应当会同有关部门制定并组织实施种业科技创新攻关计划,聚焦重大基础理论研究、育种关键技术,选育优质高效品种。

值得注意的是,《草案》在国家规定开展5种主要农作物

物审定,29种非主要农作物登记的基础上,提出开展其他非主要农作物品种的认定工作,加快推进湖北特色非主要农作物种子的品种选育及产业发展工作,破解湖北中药材、食用菌等一批特色、优势、高效的非主要农作物种子科研和生产基地,优先将种子生产基地纳入高标准农田建设范围,提升良种保障供应能力。

同时,要积极融入全国规划,有效利用外省优势条件和政策,加强异地繁育基地建设。

强化种业振兴离不开一支高素质的种业人才队伍。《草案》要求,县级以上人民政府应当加强种子管理和专业技术人员队伍建设,培养和引进种业人才,支持科研院所及高等院校与种子企业联合建立科研实践培训基地,健全种子管理和技术服务体系。

物新品种保护工作,健全知识产权服务机制。《草案》明确要求,县级以上人民政府应鼓励、支持国家和省重点实验室、工程研究中心、科研院所、高等院校等与种子企业在植物新品种权、育种发明专利权、种质资源和技术方法等方面共同开展种子科学研究与技术开发,保护科学研究成果,促进育种成果转化。

强化种业振兴制度支撑

种业是国家基础性、战略性、高技术核心产业。《草案》在立足支持湖北种业发展基础上,兼顾辐射全国的特殊属性要求,作出一些特别规定。

《草案》强化重点环节支持,要求抢抓种子基地战略资源,县级以上人民政府应根据需要,科学规划种子生产优势区域布局,建立相对集中、长期稳定的种子科研和生产基地,优先将种子生产基地纳入高标准农田建设范围,提升良种保障供应能力。

此外,《草案》进一步强化种业依法规范运行,要求规范种子生产经营环节制度,保障种子全程可追溯管理,同时细化了包括许可管理,生产经营档案管理,网络销售行为管理等诸多方面要求;健全政府主导,企业参与的救灾备荒种子储备制度,给予市县相应的权限,便于因地制宜开展救灾备荒工作。

新疆出台行政执法监督条例 为行政执法监督提供法治保障

□本报记者 潘从武

《新疆维吾尔自治区行政执法监督条例》(以下简称《条例》)自1月1日起施行。

《条例》共7章39条,包括总则、监督主体、监督内容、监督实施、监督处理、法律责任、附则七个方面的内容。《条例》明确了谁监督、监督谁、监督什么、怎么监督、违反了规定怎么办等问题,使行政执法监督在法律框架内运行。

《条例》在信息化建设、健全机制、创新方式等维度提出新规范。《条例》规定,对行政执法重要制度落实情况、行政执法责任制落实情况、严格规范公正文明执法情况以及依法应当监督的其他内容,要逐一分项列明,突出监督重点。对县级以上人民政府,县级以上人民政府所属工作部门重点监督的内容作出进一步明确,增强了监督的针对性和可操作性。

新疆维吾尔自治区人大常委会法制工作委员会副主任周勤介绍,《条例》规定,要加强智能化监督,明确行政执法监督机关应当依托一体化平台建立健全智能行政执法监督机制,开展行政执法行为在线动态监测、督办评价、效能评级、问题处理等工作。明确县级以上人民政府将行政执法监督工作纳入法治政府建设实施规划和年度计划,县级以上人民政府司法行政部门制定年度行政执法监督工作方案,规范监督方式,明确行政执法监督机关应当采取行政执法检查、行政执法评议考核、

行政执法案卷评查等日常监督和专项监督相结合的方式,可以通过抽查、暗访、数据分析评估,委托第三方评估等手段增强监督实效。细化行政执法监督的措施,通过列明事项明确听取被监督机关行政执法工作情况报告;查阅、复制、调取行政执法案卷或者有关文字、音像资料;电子数据和其他有关材料等七项监督检查措施。

此外,《条例》一方面对行政执法监督全过程进行规范,包括监督主体、监督内容等,有效维护公民、法人和其他组织的合法权益;另一方面,完善了监督程序,对监督过程中应遵循的方式、步骤、时限等方面作出明确规定,具有较强的指导性和操作性,有助于全面推进依法行政,加快法治政府建设。

新疆维吾尔自治区司法厅副厅长汪淑君介绍,自治区司法厅把《条例》纳入领导干部学法清单,通过法治讲座、集体会议学习等形式,组织领导干部带头学习《条例》。《条例》将列入新任领导干部法律知识考试内容,实现以考促学,以学促用。同时,加强执法队伍建设,将《条例》列入“八五普法”重要内容,作为执法人员专业培训的必修课,执法资格考试的必考内容,强化执法监督,提升执法质效。

新疆维吾尔自治区人大常委会新闻发言人阿依夏木·玉努斯表示,自治区人大常委会将认真履行宪法法律赋予的职责,充分发挥法律监督利剑作用,加大监督力度,依法推动《条例》在新疆全面贯彻实施,为新疆经济社会高质量发展提供有力法治保障。

云南省人大常委会聘请立法专家顾问

本报讯 记者石飞 云南省人大常委会近日在昆明举行聘任仪式,聘请万立等35名同志为省十四届人大常委会立法专家顾问。云南省人大常委会副主任任军号出席聘任仪式并为专家顾问颁发聘书。

任军号在讲话中强调,立法专家顾问要围绕立法中心工作献计献策,从法治视角和专业视野,对立法规划中的相关问题,多下功夫深入研究,为推进项目实施出主意、提建议、献良策;要围绕提高立法质量担当尽责,切实找准体制机制障碍、结构性矛盾、政策性问题,把问题了解清楚,把原因分析透彻,把不同意见考虑充分,把解决方案研究妥当,审慎提出科学的意见建议,促进立法质量得到有效提升。要围绕为立法反映民情民意,时时关注经济社会发展的热点难点问题,把人民群众的新关切、新期待及时反映到立法工作中,通过法治让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

任军号要求,省人大法制委、常委会法工委、办公厅要进一步健全完善立法专家顾问的各项工作机制,强化统筹,加强沟通联系,努力为各位专家顾问有效履职提供优质高

效的服务。聘期内,专家顾问要积极参与常委会立法规划、立法计划的编制,省地方性法规的立项、起草、论证、清理、评估、州市地方性法规、自治条例、单行条例的论证、规范性文件审查的论证、咨询等活动,争当有心人,做立法决策中的“研究员”,在工作生活中的“观察员”,普法宣教中的“宣传员”,为谱写好中国式现代化云南篇章作出积极贡献。

据悉,建立立法专家顾问制度是云南省人大常委会贯彻落实科学立法、民主立法、依法立法的一个重要举措。自2010年成立首届法制委立法咨询专家库、2018年成立首届常委会立法咨询顾问专家库以来,先后有87位专家参与人大常委会立法工作,为提升人大立法工作水平和立法质量发挥了重要作用。本届常委会立法专家顾问整体素质高,专业构成合理,35名立法专家顾问中,从事专业理论研究24人,从事实务工作11人,其中,法律类专家27人,占总人数的80%,涵盖行政法、民法、经济法、社会法、生态环保法、国际法等20多个领域;其他类专家8人,来自区域经济、对外开放、农业林草、生态环保等领域。