

备案审查：维护公民合法权益作用日益彰显

全国人大常委会法工委将进一步拓宽公民组织提出审查建议渠道

□本报记者 朱宁宇

岁末年初，很多民众都感受到了备案审查带来的“温暖”。对涉罪人员近亲属进行“连坐”限制被喊停，地方全面禁放烟花爆竹的规定须修改……多个涉及公民合法权益以及民生类话题冲上热搜，引发全社会热议。这些案例，均出自去年底亮相的2023年全国人大常委会法工委备案审查工作情况的报告。

细心观察不难发现，曾经被称为“鸭子凫水”的备案审查工作正越来越多地“步入寻常百姓家”，维护公民合法权益的“护身符”作用日益彰显。

值得一提的是，十四届全国人大常委会第七次会议近日表决通过《关于完善和加强备案审查制度的决定》（以下简称《决定》）。这是全国人大常委会首次以《决定》的方式完善和加强备案审查工作，就进一步践行全过程人民民主，完善审查程序机制作出明确规定。

“根据公民、组织提出的审查建议开展依申请审查，是法工委开展备案审查工作的基本方式之一，同时也是回应人民群众呼声的基本方式。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰在接受记者采访时指出，备案审查工作和制度建设已经成为践行全过程人民民主的生动实践，下一步，将进一步拓宽公民、组织提出审查建议渠道，使备案审查制度和成为践行全过程人民民主的重要形式和制度载体。

公众4年提交审查建议超万件

每年都有大量的公民、组织提出的审查建议提交到全国人大常委会法工委。2023年度备案审查报告显示，一年来，共收到公民、组织提出的审查建议2827件。法工委对收到的审查建议逐一审查研究，

□本报记者 朱宁宇

第七个年度备案审查报告已于2023年底亮相十四届全国人大常委会第七次会议。在对报告进行分组审议时，全国人大常委会委员们认为，一年来，法工委备案审查工作全面贯彻党的二十大精神，完善和加强备案审查制度，严格落实党中央“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求，认真开展工作，加大监督纠正力度，督促制定机关及时纠错、集中清理，工作富有成效。

委员们认为，报告对2023年备案审查工作情况作了全面回顾总结，既有备案审查制度的发展完善，也有具体工作的深化提高，一些典型案例对外公布后引发热烈反响，起到了很好的引导作用，也

“《关于完善和加强备案审查制度的决定》与中国宪法监督制度”研讨会在京召开

本报讯 记者朱宁宇 1月3日，《关于完善和加强备案审查制度的决定》（以下简称《决定》）与中国宪法监督制度”研讨会在京召开。研讨会由中国人民大学公法研究中心、中国人民大学法学院、《备案审查研究》编辑部主办。

全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰在致辞中指出，备案审查是中国重要的宪法监督制度，是宪法监督的基础和重要着力点。此次出台《决定》，有利于更好地履行宪法法律赋予全国人大常委会的监督职权，对于提升备案审查

□本报记者 蒲晓磊

2023年12月29日，十四届全国人大常委会第七次会议表决通过关于修改慈善法的决定。法律自2024年9月5日起施行。

党的二十大会指出，引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业，修改慈善法，是发展中国特色社会主义慈善事业，建立健全适合我国国情的慈善法律制度的必然要求；是更好适应我国慈善事业发展，营造良好慈善社会氛围的客观需要。

全国人大常委会法工委社会工作部社会公益处处长王宏在接受记者采访时指出，慈善法修改坚持一以贯之与与时俱进相统一，促进发展与加强规范相结合，填补弱项与鼓励探索相协调，优化慈善事业发展环境，规范引导慈善活动，健全监管制度机制，推动慈善高质量发展。

多措并举促发展

慈善事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，对促进社会公平正义、推动实现共同富裕，具有重要意义。此次慈善法修改，贯彻落实党的二十大精神，具有重大意义。多措并举促进慈善事业发展，主要作出以下规定：进一步强化政府及其部门促进慈善事业发展的责任。要求各级政府将慈善事业纳入国民经济和社会发展规划，制定促进慈善事业发展的政策和措施，有关部门将慈善捐赠、志愿服务记录等信息纳入相关主体信用记录，健全信用激励制度。

完善有关优惠政策的规定。明确国家对慈善事业实施税收优惠政策，具体办法由国务院财政、税务部门会同



依法对报送备案的法规、司法解释开展主动审查，对审查中发现的问题，及时提出研究和处理意见。

值得关注的是，2019年，法工委在中国人大网开通“审查建议在线提交”平台。平台开通以来，4年间共收到超过12300件公民、组织提出的审查建议。

“任何公民、组织发现法规、司法解释等规范性文件存在违反宪法、法律的情况，都可以登录中国人大网在线提交审查建议。”严冬峰表示，下一步，还将继续优化公民、组织在线提交审查建议的方式，进一步完善在线提交平台功能，让越来越多的民众可以通过平台更加便捷地提交审查建议。

多渠道提高参与积极性

践行全过程人民民主是《决定》的一大亮点，《决定》专门进行了多方面规定。

《决定》第十五条规定，备案审查工作应当贯彻

全过程人民民主理念，保障人民群众对国家立法和监督工作的知情权、参与权、表达权、监督权，同时规定，畅通人民群众诉求表达渠道，完善审查建议在线提交方式。

“提高群众参与备案审查工作的积极性，主要就是鼓励他们更多更好地提出审查建议，反映诉求，提出意见。”严冬峰说，要进一步畅通群众反映诉求的渠道，包括线上、线下，在推动备案审查信息化的同时，继续推动国家法律法规数据库建设，初步的想法是借鉴地方做法，在数据库上直接开通端口，公民在登录国家法律法规数据库查阅法律法规时如果发现问题，可以直接在端口提出审查建议。

“民有所呼，我有所应。通过数据库的建设，民众提交审查建议更方便，能够更直接反映问题，我们也能更快看到问题，解决问题。”严冬峰说。

《决定》规定，做好对审查建议的接收、登记、审

查、处理和反馈工作。加强与审查建议人沟通，增强审查研究的针对性、时效性。审查完成后，及时向审查建议人反馈。

“工作中，我们收到公民、组织提出的审查建议，每一件都会进行认真研究。同时，也会和相关审查建议人通过电话、微信，甚至见面等方式进行沟通，更好地了解审查建议人的实际需求。审查建议研究处理之后，也会及时向相关审查建议人进行反馈，反馈的时限、方式、内容都有一套流程。”严冬峰表示，《决定》出台后，将继续完善相关工作机制，进一步优化反馈流程，更深入了解人民群众需求，更有效地予以回应，真正贴近民心、反映民意，解决老百姓的实际问题。

进一步发挥基层立法联系点作用

基层立法联系点已经成为践行全过程人民民主的重要平台。目前，“国字号”基层立法联系点已经实现“全覆盖”，还将继续扩容。

《决定》明确，发挥基层立法联系点民意直通车作用，深入基层了解法规、司法解释实施情况和存在的问题，听取基层群众的意见建议，提升备案审查民主含量和质量。

“基层立法联系点的一大优势就是贴近基层群众，备案审查工作要充分利用基层立法联系点民意直通车的作用。”严冬峰说，近几年在备案审查工作中发现，一些基层的规范性文件确实存在违反法治原则、违反法律规定等情形，通过基层立法联系点可以收集群众对于这些问题文件的意见建议。

“接下来，我们会到一些基层立法联系点去跟群众坐下来聊一聊，直接面对面了解他们对于备案审查工作的看法、想法，让备案审查工作能够更贴近老百姓。”严冬峰说。

制图/李晓军

全国人大常委会委员建言：

进一步加大备案审查工作力度增强制度刚性

充分说明了备案审查工作的重要性必要性。

“报告披露的10余件案例，是法工委2023年纠正处理的案例中最具典型性和代表性的，法工委对每一件案例的审查研究都确保扎实深入，对于经审查违反宪法法律的规范性文件都坚决予以纠正，有力地维护了人大监督工作的权威。”张勇委员说。

同时，多位委员对下一步备案审查工作提出了意见建议。

在周光权委员看来，备案审查工作的力度还需要加大，刚性还需要增强。“报告中多表述为‘有的地方’或者‘某些地区’，不指名道姓，这样的做法刚性不足，会造成一些地方边线边犯、屡禁不止。报告也指出这些问题是以前反复纠正的，但还有一些地方存在类似问题。这就说明备案审查的刚性不够。”

他建议，对问题突出的或者备案审查以后始终不改的单位予以点名。

“备案审查工作很重要，专门委员会在开展执法检查、听取和审议专项工作报告、开展专题调研的时候，可以把相关领域的规范性文件作为审查监督的重要内容，把备案审查和工作监督结合起来，融为一体，形成合力。”许安标委员建议，在工作过程中，只要是结论明确、认识一致，就应该及时把相关精神释放出来，使法治统一的精神理念原则贯穿在全年宣传工作中，既要涓涓细水、长流不断，也可以集中释放，发挥集合效应，把两者结合起来。

李宇委员建议，下一步，在贯彻落实好关于完善和加强备案审查制度的决定的同时，要认真总结

好决定实施经验，推动条件成熟时制定相关备案审查法律。同时，加强对地方人大的工作指导与培训，提高地方人大备案审查工作的能力与质量，并持续做好备案审查的宣传工作，多渠道、多角度宣传好备案审查这一生动的宪法监督实践。

“我国备案审查的体制和机制还有提升空间。”汤维建委员建议健全备案审查工作的联动机制，建立常态化协商机制，并完善相关程序，尤其是联合审查程序和专项审查程序。同时，强化四大审查方式的衔接性机制，进一步加强互动关联。此外，还应提升备案审查专家参与的幅度，建议建立专家名册，分门别类将相关的法案通过外脑来助推审查，同时提升公众的参与度，加大社会公开度，提升备案审查工作规范化水平。

法监督制度体系和理论体系进程中的结构性意义和阶段性意义。

北京大学法学院教授张翔指出，《决定》的一大亮点就是强化刚性，并赋予了审查意见普遍约束力，如何真正落地将是实践的难点，而审查研究意见进一步加强公开，是提升社会关注度并深化备案审查理论研究的关键。

本次研讨会共议《决定》出台的历史背景和重大意义，《决定》中的重要制度创新与亮点，中国宪法监督制度的未来发展与路径三个讨论单元。

为国家粮食安全提供有力法治保障

全国人大常委会法工委相关负责人解读粮食安全保障法

□本报记者 赵晨熙

2023年12月29日，十四届全国人大常委会第七次会议表决通过了粮食安全保障法，法律将于2024年6月1日起施行。

“党中央高度重视国家粮食安全工作，把解决好十几亿人的吃饭问题作为治国理政的头等大事，提出谷物基本自给、口粮绝对安全，确立以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。”全国人大常委会法工委经济法室副主任庄晓泳在接受记者采访时指出，粮食安全保障法深入实施国家粮食安全战略，建立完善粮食安全保障制度体系，全方位夯实粮食安全根基，为国家粮食安全提供了有力法治保障。

健全保障责任机制

当前，我国粮食安全形势总体较好，粮食连年丰收，库存充足，市场供应充裕。但同时，我国面临耕地总量有限、粮食稳产增产难度加大等挑战，粮食供求紧平衡态势长期存在。

“端自己的饭碗，装自己的粮食是底线。”庄晓泳介绍，粮食安全保障法健全粮食安全保障责任机制，明确国家建立粮食安全责任制，实行粮食安全党政同责，地方政府承担主体责任，政府有关部门应当协同配合做好粮食安全保障工作。为全面落实粮食安全各方责任，规定了政府及其有关部门组织编制专项规划，建立粮食安全预警投入机制，实施监督检查，建立监测预警体系，加强质量安全监督管理，建立信用体系等制度措施。

为确保耕地数量有保障、质量有提升，粮食安全保障法专设耕地保护一章，规定实施国土空间用途管制，划定落实耕地和永久基本农田保护红线，建立耕地保护补偿制度；实行占用耕地补偿制度；加强耕地种植用途管控；建立严格的耕地质量保护制度，加强高标准农田建设，开展耕地质量调查和评价监测，提升耕地质量，同时，对社会关注度较高的黑土地、撂荒地、盐碱地等分别作出针对性规定。

坚持稳面积增单产

粮食种植面积和单产是保障粮食丰产丰收的两大因素。

庄晓泳介绍，粮食安全保障法坚持稳面积、增单产。一方面，规定国家加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设，引导农业生产者种植目标作物；国家采取措施稳定粮食播种面积，明确粮食主产区、主销区、产销平衡区都应当保面积、保产量；健全粮食主产区利益补偿机制，完善对产粮大县的利益补偿机制；健全粮食生产者收益保障机制，扶持培育新型农业经营主体从事粮食生产，保护粮食生产者的种粮积极性。

另一方面，落实藏粮于技战略，加大对粮食生产的支持力度，规定建设国家农业种质资源库和种子储备制度，加强水资源管理和水利基础设施建设，鼓励推广普及粮食生产机械化技术，加强农业技术推广体系建设，通过稳面积、增单产两手发力，确保粮食丰产。

2023年，我国粮食生产克服华北东北局部地区严重洪涝等不利因素影响，全年粮食产量再创新高。庄晓泳指出，粮食安全保障法提升了防灾减灾和应急能力建设，规定国家加强粮食生产防灾减灾能力建设，建立健全农业自然灾害和生物灾害监测预警体系，加强防御防控技术研究应用；国家完善政策性农业保险制度，鼓励开展商业性保险业务；国家建立统一领导、分级负责、属地管理为主的粮食应急管理体制机制，制定粮食应急预案，按规定启动应急响应。

节粮减损同时发力

减少粮食损耗是保障粮食安全的重要途径。

“粮食安全保障法规范了粮食节约减损。”庄晓泳介绍，粮食安全保障法规定粮食生产者加强粮食作物生产长期保护和生产管理，减少粮食损失和浪费；推广适时农业机械化收获和产地烘干等实用技术，减少产后损失；推广适度加工技术优化工业用粮生产结构，调控不合理加工转化；明确政府部门、粮食生产经营者、企事业单位、行业协会及公民个人、家庭等有关主体的节约义务，全方位、全过程推进粮食节约，在节粮、减损两端同时发力，耕好“无形良田”。

值得一提的是，粮食安全保障法完善了粮食储备体制机制。规定国家建立粮食储备体系，合理确定粮食储备的品种结构、区域布局，确保数量和质量安全；明确承储政府粮食的企业或者其他组织应当严格执行有关规定，建立健全内部管理和风险事项报告制度；地方政府指导规模以上粮食加工企业建立企业社会责任储备，鼓励自主储粮，将饭碗牢牢端在自己手里。

完善法律制度营造良好慈善社会氛围

全国人大常委会法工委相关负责人解读新修改的慈善法

民政部门依照税收法律、行政法规的规定制定；自然人、法人和非法人组织设立慈善信托开展慈善活动的，依法享受税收优惠；国家对参与重大突发事件应对、参与重大国家战略的慈善活动，实行特殊的优惠政策。

优化慈善组织认定程序，降低申请公开募捐资格年限要求，进一步激发慈善组织活力。

鼓励社会力量积极参与慈善事业。发展社区慈善事业，鼓励设立社区慈善组织，加强社区志愿者队伍建设；鼓励通过公益创投、孵化培育、人员培训、项目指导等方式，为慈善组织提供资金支持和能力建设服务；鼓励在慈善领域应用现代信息技术。

鼓励开展慈善国际交流与合作。

规范慈善活动运行

慈善组织和慈善信托的规范运行，是促进慈善事业持续发展的内在要求。此次慈善法修改，从积极引导慈善组织、慈善信托健康发展的角度，进一步完善了规范慈善活动运行的有关规定。

要求慈善组织报告“募捐成本”与境外组织或者个人开展合作”情况。

完善合作公开募捐制度，具有公开募捐资格的慈善组织应当对合作方进行评估，依法签订书面协议，在募捐方案中载明合作方的相关信息，并对合作方的相

关行为进行指导和监督，对合作募捐的款物进行管理和会计核算，将全部收支纳入其账户；合作方不得以任何形式自行开展公开募捐。

明确慈善捐赠、慈善信托受益人的确定原则。授权国务院有关部门制定慈善组织的募捐成本以及慈善信托的年度支出和管理费用等标准，特殊情况下慈善组织年度支出难以符合规定的，应当报告并公开说明情况。

要求募捐活动或者慈善项目结束三个月内全面、详细公开募捐、项目实施和募得款物使用情况。

强化领导完善监管

发展中国特色慈善事业，需要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，不断健全慈善监管制度机制，鼓励支持、协调促进、依法管理，推动慈善事业规范高效发展。此次慈善法修改，对强化党的领导和完善监督管理作出相应规定。

明确慈善工作坚持中国共产党的领导。

规定县级以上人民政府统筹、协调、督促和指导有关部门在各自职责范围内做好慈善事业的规范管理工作；有关部门要加强对慈善活动的监督、管理和服务。

要求慈善组织接受境外慈善捐赠、与境外组织或者个人合作开展慈善活动的，根据国家有关规定履行

批准、备案程序。

规定由国务院民政部门指定互联网公开募捐服务平台，提供公开募捐信息展示、捐赠支付等服务。

建立慈善组织及其负责人、慈善信托受托人信用记录制度；对涉嫌违法的慈善组织、慈善信托受托人的有关人员依法追究责任。

加大对违法行为惩罚力度，强化慈善组织、慈善信托受托人等慈善活动参与者的法律责任。

增设应急慈善专章

总结近年重大突发事件应对中慈善活动开展的经验问题，特别是在新冠疫情防控中发挥的重要作用和暴露出的问题，吸收地方立法中的好做法，与正在审议的突发事件应对管理法草案协调衔接，系统作出相应制度安排。

规定发生重大突发事件需要迅速开展救助时，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当依法建立协调机制，明确专门机构、人员，提供需求信息，及时有序引导慈善组织、志愿者等社会力量开展募捐和救助活动。

鼓励慈善组织、慈善行业组织建立应急机制，鼓励慈善组织、志愿者等在政府协调引导下依法开展或者参与慈善活动。

应对重大突发事件开展公开募捐的，应当及时分

配或者使用募得款物，并对募得款物的接收、分配和使用情况进行公开。

无法在应急公开募捐活动开始前办理募捐方案备案的，允许在募捐活动结束后十日内补办备案手续。

要求基层政府、基层组织为应急慈善款物分配送达等提供便利、帮助。

规范个人求助行为

随着网络信息技术的发展，个人网络求助现象不断增多，超出了社区、单位等特定范围。相关网络服务平台呈现规模化发展，在帮助大病患者筹集医疗费用等方面发挥了积极作用，但也存在一些乱象，引发公众质疑和负面舆情，对整个行业的公信力甚至慈善事业发展产生消极影响，各方面普遍认为亟须在法律中对相关活动作进一步规范。

此次慈善法修改，统筹考虑各方面意见，在附则中专门增加一条，一方面对个人因疾病等原因导致家庭经济困难向社会求助的行为作出规定，要求求助人和信息发布人应当对信息真实性负责，不得通过虚构、隐瞒事实等方式骗取救助；另一方面明确从事个人求助网络服务的平台应当经国务院民政部门指定，对其发布的求助信息真实性进行查验，并及时、全面向社会公开相关信息。同时，考虑到有关个人求助网络服务平台的具体信息，涉及求助及服务的各个环节，难以在附则中作出全面细致的规定，授权国务院民政部门会同网信、工业和信息化等部门制定具体管理办法，对求助信息发布和查验、平台服务、监督管理等作出规定，促进个人求助网络服务平台健康规范发展。