

推动新时代备案审查理论与实务融合发展

□ 本报记者 朱宁宁

2023年12月29日，十四届全国人大常委会第七次会议审议通过《全国人民代表大会常务委员会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形式对备案审查制度作出专门规定，具有里程碑意义。

怎样贯彻落实好《决定》，是当前备案审查实务界和理论界共同关注的问题。近日，为贯彻落实《决定》要求和全国人大常委会法工委备案审查工作座谈会精神，北京航空航天大学备案审查制度研究中心举办“新时代备案审查理论与实务”学术研讨会。来自理论界的专家学者与从事备案审查工作实务的同志就《决定》贯彻实施中存在的重点问题进行深入研讨，共同推动新时代备案审查理论与实务融合发展。

准确把握重点

在中国政法大学校长马怀德看来，贯彻落实好《决定》需从多个方面发力。首先，在现有的依申请审查、主动审查、移送审查、专项审查、联合审查五种审查中，应将依申请审查和专项审查作为重点。“依申请审查的针对性更强，查出问题的可能性更大。专项审查是对普遍共性问题进行审查，是主动审查的具体化，非常必要。”

马怀德建议，准确把握审查的重点内容和程序，重点关注两项内容，包括是否超越权限，减损公民、法人和其他组织的权利，增加其义务，以及是否违反上

位法规定。在协同联动中，则需关注政府规范性文件，尤其要高度关注规章以下行政规范性文件的合法性合规性问题。

注意源头治理，也是马怀德认为需要关注的重点问题。“备案审查是一种后端宪法监督方式，源头治理更重要。要抓前端的未病，科学立法民主立法依法立法，减少后续备案审查压力。各地在立法过程中需高度重视备案审查制度的重要性，防止地方立法放水。”

马怀德还建议注重培训备案审查工作队伍，提高其专业化水平。“要加强培训，提高整体专业素养，保证备案审查能真正地查出问题，并有能力解决问题。备案审查工作人员应增强规则意识、权限意识、位阶意识、程序意识、责任意识。”马怀德说。

《决定》的一大亮点是明确了审查重点内容，首次将比例原则作为重点审查内容明确提出。

“比例原则是法治社会的一个重要原则。”清华大学法学院教授林来梵建议将比例原则作为关键点，建构我国整个备案审查标准体系。在他看来，审查机关在具体审查工作中所采用的审查内容和标准，对最后的审查结果有直接影响，是决定审查工作成效的关键因素。经过近年来不断完善，我国审查内容体系已基本形成，但是审查标准还不透明，应得到进一步关注。

之所以将比例原则作为支点，林来梵认为理由有三：第一，比例原则的内涵和性质决定了它具有建构审查标准体系的规范力。第二，作为一种审查方法，比例原则既适用于合宪性审查，也适用于合法性审查和适当性审查。第三，比例原则还可以作为一种引自域外的

审查标准和方法。

“探索制定我国备案审查标准体系，应当是接下来完善和加强备案审查制度的工作重点。”林来梵说。

推进制度建设

备案审查重点在基层，难点在基层。

《决定》对地方人大备案审查工作提出了明确要求：“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会应当加强规范性文件备案审查制度和能力建设，依法开展备案审查工作。”“省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据有关法律，参照本法制定制定本地区有关规范性文件备案审查的规定。”

《决定》出台以后，各地制定多项落实措施。目前，多个地方人大加强本地区规范性文件备案审查制度建设，着手启动有关规范性文件备案审查法规的制定或者修改工作。

由于目前各地方备案审查工作进展不平衡，相关制度机制规定也存在不一致的情况，为整体推进地方人大备案审查制度建设，做好对地方人大制定或者修改相关法规的指导工作，推动有关地方建立健全相对统一的规范，全国人大常委会法工委在起草《决定》的同时，与重庆、广东、浙江、宁夏四个试点地方共同研究起草了《地方各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例(草案)》的参考范本，为地方人大常委会制定或者修改本地区备案审查相关法规提供参考借鉴。

《决定》出台后，全国人大常委会法工委印发通知，要求各地按照《决定》相关要求抓紧制定或者完善本地区有关规范性文件备案审查的地方性法规。

据甘肃省人大法制委员会副主任委员、常委会法工委主任李高协介绍，甘肃通过立法修法推动《决定》落实，采取废旧立新的形式将现行规范性文件备案审查办法修改成备案审查条例，对《决定》的精神原则和基本制度进行量化、细化、具体化。目前草案正向社会公开征求意见，计划9月份提交审议。

“为有效贯彻实施《决定》，我们对自治区各级人民代表大会规范性文件备案审查条例进行了修订。”据宁夏回族自治区人大常委会法工委副主任崔新民介绍，新修订的条例已于今年5月1日起施行。条例修订工作是和《决定》以及参考范本的起草同步进行的，所以在主要原则、制度、标准以及工作要求上与《决定》保持了一致性并紧密衔接。在条例修订过程中，宁夏人大将备案审查工作中探索的一些行之有效的实践经验总结上升为条例的具体规定，有针对性地通过条例修订解决过去在备案审查工作中存在的一些制度性问题，更好地体现了条例的地方特色。

重庆人大于今年3月下旬修订了相关的备案审查工作条例，新的条例自6月1日起施行。据重庆市人大常委会备案审查工委副主任黄谷介绍，此次修订的一大亮点在于对规范性文件作了重新认定，明确了新的制度，包括细化乡镇街道规范性文件的审查机制，规范性文件制定主体清单机制以及报备主体和审查主体的法律责任等。

亟待突破瓶颈

《决定》出台后，除了加强制度建设，各地采取多项工作措施全面准确贯彻实施《决定》。

广东省人大将学习宣传落实《决定》作为广东省立法工作会议的重要内容，提出多个更具操作性的工作措施，并组织培训，及时创新方式方法，提高宣传贯彻举措的针对性、生动性、有效性。同时，以审查工作为重点，加强对重点领域新兴领域规范性文件的审查、纠正，还就如何在备案审查工作中发挥基层立法联系点作用印发工作方案，全面提升备案审查工作的科学化民主化水平。贵州省人大通过做好数据库建设的“回头看”工作，实现规范性文件再清理、再甄别、再审核、再入库。同时，加大协调和督促的力度，推动年度报告制度全面落实。

此外，多地人大积极加大宣传力度，提高备案审查工作的社会认知度和参与度。但也应当看到，目前备案审查工作还面临一些亟待突破的瓶颈。

“备案审查工作越往基层，能力越弱、力量越弱。”贵州省人大常委会法工委副主任陈少荣建议，按照《决定》要求，坚持科技赋能，把数据库建设的成果、数据资源和备案审查的知识理论、专家经验、案例和技术结合起来，持续推进备案审查信息化建设，逐步实现备案审查工作的数字化智能化。

陈少荣建议，从国家层面牵头推动开发数字化智能化的能力和工具，赋能全国各级备案审查系统，特别是基层，提高备案审查和法规清理工作的质效。



□ 本报记者 蒲晓磊

“全身装扮没有8位数不出门”“逛自家花园中途还得歇歇”……一些“炫富网红”终于为自己无底线博流量的行为付出了代价——近日，王红权星、柏公子、鲍鱼家姐等一批“炫富网红”被网络平台封禁。

对于这样的结果，中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍并不意外。“这种违背公序良俗博流量的行为，一直是监管部门的重点整治对象。”

今年4月，中央网信办发布《关于开展“清朗·整治‘自媒体’无底线博流量”专项行动的通知》(以下简称《通知》)，重点整治“迎合低俗需求制造炫富人设，刻意展示金钱堆砌的奢侈生活，借此吸粉引流”的行为。各大平台近日发布不良价值导向内容专项治理公告，针对“奢靡浪费”“炫富拜金”等问题从严打击。

全国人大代表、好医生集团董事长耿福能在接受《法治日报》记者采访时建议，加强对网红及网红产业的监管，通过完善相关法律法规、督促平台完善相关处罚机制等举措，压缩无底线博流量行为空间，营造风清气正网络空间。

价值观扭曲

坐拥5亩庭院大豪宅，在澳门有装修豪华的两座“宫殿”，拥有整套帝王绿翡翠，逛亲戚家5亿元的豪宅，提一台1000万元的车……一些网红通过在各大社交平台发布炫富视频，获得了众多粉丝。

在依靠炫富“吸粉引流”之后，这些炫富网红开始了“致富”操作——直播带货。直播平台数据显示，鲍鱼家姐近半年的带货销售额超过5000万元，王红权星、柏公子近半年的带货销售总额均过亿元。

“炫富等行为只是这些网红吸粉引流的手段，往往随后的直播带货才是其最终目的。”广东财经大学法学院教授姚志伟指出，近年来，一些“自媒体”运作模式的本质是获得高用户关注度，然后以广告或者直播带货的形式进行流量变现。

朱巍指出，“炫富网红”为了流量“不择手段”，传递了拜金主义、享乐主义等不健康价值观，不仅违背公序良俗，扰乱公共秩序，还很容易影响未成年人，让他们产生“走捷径”的错误认知。

这样的担忧并非多虑。《2021年全国未成年人互联网使用情况研究报告》显示，38.3%的未成年网民在上网过程中遭遇过不良或消极负面信息，其中占比最高的是炫耀个人财富或家庭背景(21.2%)，宣扬不劳而获、躺平思想(16.3%)等消极负面的内容。

缘起“低门槛”

“自媒体”的门槛较低，许多发布者受流量等因素驱动，发布大量低质量信息，甚至发布违法和不良信息。姚志伟指出，“自媒体”乱象使得个体权利保障、公

一些“自媒体”为博流量“不择手段” 全国人大代表建议完善相关法律法规 铲除网络恶意炒作低俗内容滋生土壤

共安全等面临风险。比如，通过“人肉搜索”、侮辱诽谤等网络暴力行为，非法收集个人信息，损害他人名誉；通过发布“标题党”文章、造谣传谣等，散布虚假信息。

近年来，相关监管部门一直将自导自演式造假、不择手段蹭炒社会热点、以偏概全设置话题、违背公序良俗制造人设、滥发“新黄色新闻”等问题作为重点整治对象。

今年1月，中央网信办启动“清朗·2024年春节网络环境整治”，要求重点整治“鼓吹炫富拜金、无底线追星”等问题；今年4月，中央网信办发布《通知》，要求聚焦“自媒体”无底线追热点蹭热点，制造以假乱真、虚实混杂的“信息陷阱”等突出问题，从严整治漠视公共利益，违背公序良俗，扰乱公共秩序，为了流量不择手段，丧失底线的“自媒体”。

我国当前的“自媒体”监管工作聚焦于“自媒体”内容生产端的治理，且持从严监管的立场和态度。一定时期内，相关整治行动取得了显著效果。但不可否认的，是一些问题仍然存在。“‘自媒体’的创作门槛较低，内容质量参差不齐的问题无法避免，监管机构的负担较重；面对海量低门槛的创作内容，网络平台主要通过技术审核机制对‘自媒体’的内容质量加以控制，但技术审核能解决的问题是有限的，并且可能被发布者规避。”姚志伟说。

严管受众端

“‘自媒体’乱象的最终实现者和受害者都是用户，因此当前应更多地从‘自媒体’受众端下功夫，以推进网络生态的健康治理。”姚志伟认为，现阶段相关监管工作有必要从强调内容生产端的治理转向以用户为中心的治理，让用户接收多元的、高质量的、合法合规的信息内容，以整治“自媒体”乱象。

姚志伟建议，网络平台应采取相应措施鼓励高质量信息内容的创作，并拓宽高质量信息内容的传播渠道。同时，监管部门应完善网络治理的顶层设计，通过政策指导、制度激励等途径，推动“自媒体”领域由“流量至上”向“注重高质量”转变并发展。同时，利用算法机制，使高质量信息内容得到更多传播。平台应优化算法推荐，合理过滤低质量信息，提高高质量信息的权重。

朱巍认为，应逐步完善互联网领域信用体系建设。比如，由政府建立对平台长期监管的信用数据档案，通过增加平台积极履责的收益助推平台变更经营策略，同时由平台对内容信用不良的用户和MCN机构(网红经纪公司)设置黑名单，进行限流乃至封禁，对内容信用好的给予更多推荐。

耿福能建议，细化相关法律法规，加强对网红及网红产业的监管，政府相关职能部门要建立长效协调联动机制，加大对违法违规行为的处罚力度，以起到惩戒和震慑作用。推动建立网红评价体系，鼓励优质内容的传播，遏制恶意炒作和低俗内容的滋生。

制图/李晓军

珠海出台国内首部乡村风貌提升专项法规 保护美丽乡村“遗珍”助推美丽经济发展

□ 本报记者 章宁宁

推广使用农村住房建设风貌选型图和农村住房施工图设计参考图；科学规划推进农村公共停车场、汽车充电桩建设；因地制宜扶持种植业、乡村休闲旅游业等涉农产业……

广东省珠海市人大常委会近日举行新闻发布会，介绍《珠海经济特区乡村风貌提升条例》(以下简称《条例》)的立法情况。

据介绍，自6月1日起施行的《条例》，是国内首部以乡村风貌提升为主旨进行专项立法的地方性法规，将为珠海深入实施全省“百县千镇万村高质量发展工程”，推动珠海建设成为城市繁华、农村繁荣的共富之城提供立法保障。

完善规划编制

“农村住房建设是乡村建设的焦点、难点问题，也是影响乡村风貌的重点要素。”珠海市人大法制委副主任委员、市人大常委会法工委副主任王咏霞介绍，《条例》将风貌管控融入农房质量安全管理，紧扣“宅基地审批—农房风貌选型和施工图设计—施工人资质—竣工验收”等环节，完善风貌闭环管理。

为此，《条例》确立了“农村住房建设风貌选型图”和“农村住房施工图设计参考图”的“两张图”制度。村民在依法取得宅基地用地批准书和乡村建设规划许可证后，要先设计、后施工。村民可以免费选用政府提供的“两张图”，也可以自主委托他人进行施工图设计。在施工阶段，《条例》明确，村民建房应当委托乡村建设工匠或者有资质的建筑施工企业进行施工，施工队伍要“按图施工”，保障农房风貌与施工质量双提升。

对于为何推广使用“两张图”，珠海市住房和城乡建设局副局长吕植启介绍，以往在农房建设过程中，建房农民为节省建设成本，往往不聘请专业设计单位或人员进行设计，而是由工匠凭以往经验设计，存在较大盲目性、随意性，对房屋功能、质量安全缺乏充分考虑。

强化风貌管控

珠海传统村落众多，特色各异；珠海是“百岛之城”，海岛资源丰富，海岛风貌独特。《条例》坚持和突出本土特色，强化传统村落和海岛乡村风貌管控。

“乡村建设，既要塑形，也要铸魂。传统村落承载着历史记忆、生产生活智慧、文化艺术结晶和地域特色，是散落乡村地区的‘遗珍’，应当加强保护。”王咏霞表示，《条例》坚持塑造现代风貌与传承历史文化相结合，建立了传统村落保护制度。通过规定传统村落名录管理、规划编制、古建筑修缮利用以及文化设施建设等措施，强化对传统村落格局、传统建筑、传统文化等关键要素的整体保护与活化利用，让人记得住乡愁。

《条例》鼓励合理利用乡村古建筑、传统民居用于村史馆、博物馆、名人馆、展示馆等公共设施以及乡村产业发展的用途。

为打造本土亮点，《条例》对海岛乡村风貌作出专章规定。立足“百岛之城”特有资源，《条例》把握宏观，以实现“一岛一特色，岛屿有风情”为目标，要求按照

“全景塑造，统筹设计、彰显个性、全要素管控、标准体系建设”的思路，明确海岛风貌管控的基本要求。

同时，聚焦微观，《条例》以“一村一品牌，村村有特色”为目标，在海岛乡村土地管理、建筑形态设计、建筑外貌管控、公共空间营造、生态修复美化等方面细化要求，明确了海岛危房原址拆建的条件等。

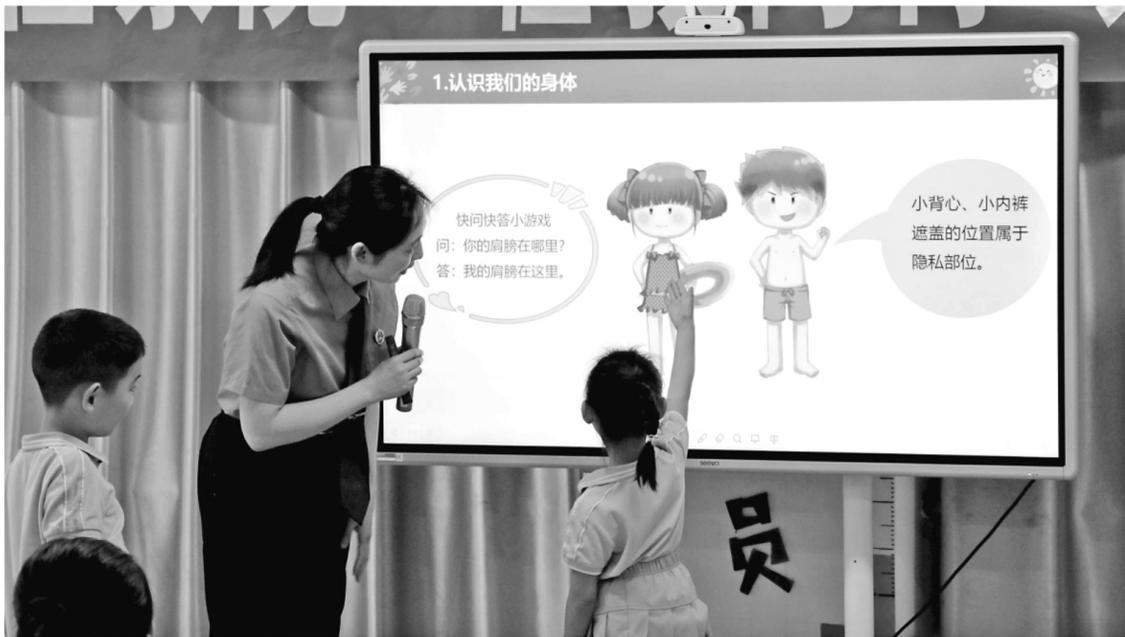
为维护海岛乡村风貌的原生态之美，《条例》特别规定，海岛上空原则上不得新建架空管线，对于已有的架空管线，按照迁改流程，因地制宜推动入地敷设。

鼓励融合发展

“乡村风貌提升和可持续发展需要充足的财力保障，除了政府的财政资金支持外，应当大力扶持乡村产业发展，强化其造血功能。”王咏霞表示，《条例》充分借鉴江浙一带注重美丽乡村与美丽经济“双轮驱动”、建设乡村与经营乡村“同向发力”的经验，专设“产业支撑”一章，旨在推动乡村风貌与乡村产业融合发展。

《条例》提出，支持壮大村集体经济，做优传统产业，做强特色产业，做大新兴产业；促进农村一、二、三产业融合发展，因地制宜扶持现代种业、种植业、养殖业、农产品加工业、农产品商贸流通业、乡村休闲旅游业、电子商务等涉农产业；支持村集体盘活利用闲置资产资源发展新业态、新业态、新模式，夯实乡村风貌提升的经济基础。

今年是广东省“百千万工程”全力提速推进，实现全面突破的关键一年。《条例》的出台，契合了全省实施“百千万工程”的大形势，抓住乡村风貌提升这个重点精准发力，有助于实现乡村由表及里、形神兼备的全面提升，以点带面提升乡村建设水平；有助于以乡村风貌提升带动乡村基础设施改善和人居环境整治，进一步提升乡村治理水平；有助于以美丽乡村带动美丽经济，丰富乡村的功能和业态，提升乡村产业发展水平，促进城乡区域协调发展，助力珠海打造城市繁华、农村繁荣的共富之城，为全力提速推进“百千万工程”贡献法治驱动力。



陕西省宝鸡市金台区人民检察院近日邀请省市人大代表、政协委员和区教体局、妇联及社区代表来到三迪百合幼儿园，开展“检校同行 共护成长”检察开放日活动。与会代表建议，检察机关继续通过法治教育的形式，帮助未成年人塑造良好的思想品德、养成健康人格，并切实以法治副校长、入职查询制度、侵害未成年人案件强制报告等为抓手，着力提升学校教职工、在校学生及家长的法律意识。

本报通讯员 牛静 摄