



全国人大常委会法工委公布2024年第1号备案审查工作案例 房地产限售等地方方案例首次入选

□ 本报记者 朱宁宁

全国人大常委会法工委近日对外公布2024年第1号备案审查工作案例。

2022年11月，法工委探索建立备案审查案例指导制度，适时发布体现地方立法共性问题、具有指导意义的典型案例。截至目前，公布了3次共8件备案审查工作指导案例。与此前不同的是，此次公布的3件案例均为地方人大常委会的备案审查案例，分别涉及有关城市供水管理、房地产限售和燃气安全管理等规定。

对于为何将地方备案审查典型案例作为指导案例予以公布，全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰表示，主要是考虑到近年来地方人大常委会普遍加大备案审查工作力度，提高备案审查工作质量，形成了一批体现地方特色、具有较强时效性、针对性的典型案例，对地方立法和备案审查工作具有直接的借鉴意义。

案例一：某市人大常委会审查纠正市政府部门规范性文件关于房地产限售的规定

2021年8月，某市政府出台《关于进一步促进我市房地产市场平稳健康发展的通知》，规定“新购买的新建商品房和二手住宅，在取得不动产权证满3年后方可上市交易”；2022年4月出台《关于促进市区房地产业良性循环和健康发展的通知》，规定“新购买的新建商品住宅在商品房买卖合同备案之日起满3年可上市交易”，放宽了新建商品住宅的限售期限；2022年6月出台《关于促进市区房地产业良性循环和健康发展的通知》，规定“新购买的新建商品住宅和二手住宅不限售”，全面取消了限售规定，但2021年8月2日至2022年6月10日期间购买的二手住房仍需在取得不动产权证满3年后方可上市交易。

2023年5月，根据公民审查建议，某市人大常委会法工委对上述3个文件中关于房地产限售的规定

进行审查后认为，民法典规定，所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、收益和处分的权利。房产出售就是所有权人的一种处分权利，不动产交易是公民的权利和自由，受法律保护。推行限售政策，是国务院为贯彻落实“房住不炒”精神，赋予地方政府根据实际情况采取的一种临时性措施。某市政府于2021年8月2日出台的限售政策，是为了落实国家有关房地产调控政策，抑制房价过快上涨，维护社会公共利益，对公民合法权益进行必要限制，具有一定的合理性。随着国家政策背景和房地产市场环境的变化，某市政府仍对2021年8月2日至2022年6月10日期间购买的二手住宅进行限售，是对部分公民在特定期间内不动产交易的区别对待，不当限制了民事主体财产权利的行使，显失公平公正，不具有合理性和适当性，也与民法典等有关法律的规定不一致，应予以纠正。

2023年8月，某市政府废止了所有二手住宅限售的规定。

案例二：某省人大常委会审查纠正省政府规章关于经营用水加倍收费、逾期不缴水费予以行政处罚并设定行政强制措施的规定

《某省城市供水管理规定》（以下简称《供水管理规定》）规定了经营用水加倍收费的原则，同时规定对逾期不缴水费的行为给予行政处罚，并设定停止供水、滞纳金等行政强制措施的规定。

2021年，某省人大常委会法工委对《供水管理规定》中的前述规定进行了主动审查。审查发现存在两个方面问题：一是关于对经营用水加倍收费原则的规定。国务院《城市供水条例》第二十六条规定：“城市供水价格应当按照生活用水保本微利，生产和经营用水合理计价的原则制定。城市供水价格制定办法，由省、自治区、直辖市人民政府规定。”按照该规定，生产和经营用水的供水价格都应当以合理计价为原则。但《供水管理规定》却将生产和经营用

水的供水价格作出区分，与党中央关于减轻企业负担的重要部署精神和《城市供水条例》有关规定不一致，生产用水仍以合理计价为原则，而经营用水则按照加倍收费的原则确定收费标准，加重了相关市场主体的经济负担。二是关于对逾期不缴水费予以行政处罚，并规定停止供水，加处滞纳金等行政强制措施的规定。2018年修订的国务院《城市供水条例》规定，未按规定缴纳水费的，可以予以罚款；2020年修订时，该规定已被删除。《供水管理规定》未作出相应修改，仍保留相关行政处罚规定，滞后于上位法。停止供水属于行政强制措施，修改后的国务院《城市供水条例》删除了对未按规定缴纳水费可以采取停止供水等行政强制措施的规定，《供水管理规定》无权设定加处滞纳金的规定。

2022年，某省政府废止了《供水管理规定》。

案例三：某市人大常委会审查纠正市政府规范性文件关于强制要求燃气用户安装使用指定燃气设施和燃气企业有权对燃气用户采取停气措施的规定

某市政府制定的关于进一步加强全市管道燃气安全经营管理的意见规定，“燃气用户要全面推行使用不锈钢波纹管软管，符合国家规范标准带有熄火装置的燃气燃烧器具，安装使用安全自闭阀，安装智能气表”。“自文件发布之日起，凡未交付使用及新建居民住宅，必须安装并设计智能燃气计量表、安全自闭阀等燃气设施，否则不予竣工验收；既有居民住宅由属地政府（管委会）组织辖区内管道燃气企业制定改造方案，分批、分期、限期（六个月内）改造到位。”意见还规定，对私拉乱扯、擅自改动燃气设施和违规使用燃气拒不整改的，由管道燃气企业采取停气措施。对此，有公民提出了审查建议。

2022年7月，某市人大常委会法工委对意见存在的问题进行了审查。市人大常委会法工委审查认为，根据国务院《城镇燃气管理条例》《某省城镇燃气管理条例》以及《某市燃气管理办法》中的相关规定，对用户不遵守安全用气规定出现安全隐患的，应当提醒燃气用户整改；用户不按规定落实整改可能造成安全事故的，燃气经营企业可以采取停气措施，并在隐患消除后及时恢复供气。根据民法典的有关精神和供气合同相关规定，确保燃气连续供应既是燃气经营企业的义务，也是燃气用户的权利，应当慎重采取停止供气的措施。意见关于采取停气措施的规定与行政法规、省地方性法规和市政府规章的规定不一致。同时，该规定与关于全面推行不锈钢波纹管软管、智能气表等改造工程的规定是在意见同一条款中规定的，容易造成不改就停止供气的误解。

综上，该市人大常委会法工委审查认为，意见相关规定与上位法不一致，建议制定机关修改相关规定。2022年10月，市政府对意见相关规定作出修改，并要求燃气公司正确解读和适用文件，不得强制要求改造，不得指定企业改造，依法慎用停气措施。此外，对群众反映的燃气改造费用较高的问题，采用由电信公司出资改造等方式减轻燃气用户负担，个别老旧小区改造由政府补贴，免费改造提升。

全国人大代表杨恩兰：

为庄稼“把脉”为土地“开方”



全国人大代表杨恩兰(右)为村民讲解病虫害防治知识。

敖子棋 摄

科普病虫害知识和防治技术，把“课堂”搬到田间地头，搬到群众最需要的地方。这种巡回培训直观、易学、易懂，受到当地农户广泛好评。

“干我们这一行，三天不下地，心里就没底。”每年有超过200天，杨恩兰都“钉”在地里，为农户提供技术服务。渐渐地，大家对她产生了依赖。有时，她的手机一天能接几十个咨询电话。大家都说，“不问问小杨老师，这桶药打得不放心”。

接电话、下地看、找原因、现场教、买药剂、送农户……杨恩兰的办公室常备着一双胶鞋和一个草帽，一个电话打来，她就赶到地里去看一看，走一走、探一探。天越热，在田间地头走得越深，虫越多，在庄稼地里站得越久。

仓廪实，天下安。讲起3年前米罗镇的水稻病害，杨恩兰记忆犹新。当时，素有“米乡”之称的米罗镇传来坏消息，水稻收成变差了，叶片像得了皮肤

病一样开始干枯、长斑，还生起了一排排“脓包”，其中一些水稻濒临枯死。杨恩兰和同事们第一时间赶往现场对水稻进行诊断，通过实地查看、采集标本、连夜查阅资料、咨询专家，确定米罗镇的水稻感染了白叶枯病。

依托省级项目支持，杨恩兰在米罗镇保么村、陡普镇花地村开展水稻白叶枯病的无人机飞防、群众联防联控、统一选用抗病品种、水旱轮作、绿色防控、专家现场培训等项目。在杨恩兰及农户的努力下，当地白叶枯病得到了有效控制，水稻产量也从原先下降高达50%，恢复到正常产量。

早春茶、猕猴桃、刺梨，被誉为“凉都三宝”。其中，猕猴桃是水城区的优势产业。为让当地猕猴桃种植的优势更优、更强，2023年以来，杨恩兰结合群众需求，开展猕猴桃管护技术培训，消除了种植户在技术方面的种植顾虑，开展猕猴桃管护技术培训30余场次，培训人员2000余人次，让越来越多的农户成为猕猴桃种植的“土专家”。

黔货火爆出圈，日子也愈发红火。目前，水城区已形成从猴场经蟠龙、阿嘎、米箩到勺米的猕猴桃产业带，发展势头稳中向好。面对一片片致富增收的猕猴桃园，农户受益匪浅不赘述：“不足10亩地的猕猴桃园年收入20余万元，真是绿果果变成了‘金果果’。”

阿嘎镇的核桃树住住了，猴场镇的猕猴桃基地扩大了，化乐镇的乡亲们开始主动为小麦条锈病做预防了……一个个从四面八方涌来的好消息让杨恩兰感到由衷的喜悦。

一代人有一代人的使命，一代人有一代人的担当。杨恩兰表示，将珍惜履职机会，继续奋战在农业一线，守好老百姓的“米袋子”，让“科技生产力”浇灌出“产业致富花”。

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 贾抒雨

近年来，浙江省绍兴市新昌县人民法院率先在全市启动人大代表联络站共享法庭建设，有效整合人大与法院的资源优势，扩充解纷力量，促进人大代表与法官职能深度融合，让矛盾纠纷“软着陆”，化解在基层，实现了“1+1>2”的叠加效果。

走出解决纠纷新路径

“原本以为交通事故案件打官司特别麻烦，没想到不用出镇，麻烦事就解决了。”小陈不停感叹。

发出相同感慨的还有本案被告老梁。今年1月，老梁驾驶轿车与小陈驾驶的摩托车发生碰撞，造成小陈受伤及车辆损坏，事故发生后，老梁和保险公司均不肯赔付，几方争执不下，小陈一纸诉状告上了法院。

法院在立案审查环节发现，小陈和老梁都是澄潭街道梅渚村人，遂将案件分流至澄潭街道人大代表联络站共享法庭开展诉前调解。

“大家都是一个村的，低头不见抬头见，双方都做点让步怎么样？”在共享法庭，浙江省人大代表、梅渚村党总支书记黄黎明，人民调解员陈鹏飞和联系法官秦妙开展调解，分别与小陈、老梁及保险公司代理人三方当事人做思想工作，了解相关诉求。经过调解，当事人表示愿意接受人大代表和调解员的建议，自愿达成协议并当场履行赔偿款20余万元。从提交立案申请到被告履行完毕，原告申请撤回诉状，仅用时两天。

“人大代表联络站共享法庭的建立，既可以充分发挥人大代表熟悉选区、选民情况的地缘优势，也可以充分借助联系法官法治化解纠纷的业务优势，长此以往，诉源治理的效果会越来越越好。”黄黎明表示。

为推动基层矛盾纠纷多元化解，2023年12月底，新昌法院与县人大常委会办公室联合制定《关于协同推进人大代表联络站(室)共享法庭建设工作机制的意见》，在全县设立15家人大代表联络站共享法庭，实现镇街全覆盖。根据案情邀请人大代表通过共享法庭进行联合调解，通过“代表说法+法官释法”，用“法理+情理”相结合的方式，已化解矛盾纠纷80余件。

“近年来，新昌法院始终坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，以诉源、访源、执源“三源治理”为抓手，推动更多矛盾纠纷化解在基层，化解在萌芽状态。人大代表联络站共享法庭建设，是推进‘三源治理’的重要举措之一。”新昌法院党组书记、院长刘艳说。

发挥法庭融合新优势

“感谢共享法庭，让我们兄弟俩重归于好，而且双方都有了保障，不然这怨可能一结就是一辈子啊！”当事人老张紧紧握住承办法官的手激动地说。

20年前，老张和小张两兄弟举全家之力购买了一套商品房，两兄弟因房屋归属问题一直存在较大分歧。如今该处房产已被拆迁，巨大的利益冲突使得两兄弟多年积怨一朝爆发，小张将老张告上法庭，双方一度因情绪激动发生肢体冲突。

考虑到两兄弟之间积怨较深，存在较大的“民转刑”风险，如果本案件处理不妥当，很有可能引发刑事案件。承办法官迅速启动“民转刑”三色预警工作机制，将案件风险发送至属地乡镇，协调镇综治办、司法所、派出所等力量开展案情研讨。镇综治办、司法所、派出所等力量开展案情研讨。镇综治办、司法所、派出所等力量开展案情研讨。镇综治办、司法所、派出所等力量开展案情研讨。

终于，在镇综治办、村委和人大代表多番耐心释法说教及亲情感化下，双方当事人慢慢敞开心扉，放下恩怨，两兄弟最终冰释前嫌。这起纠纷也成为《新昌县“民转刑”三色预警工作机制》发布以来，首起“红色”风险等级降为“绿色”风险等级并顺利化解的有“民转刑”风险的纠纷。

在推动建设人大代表联络站共享法庭的过程中，新昌法院持续优化队伍建设，壮大协同解纷力量，选派政治素质过硬、业务水平精湛、审判调解经验丰富的联系法官参与共享法庭建设，聘请当地群众基础好、威望高的人大代表作为庭务主任，引入100余名各级人大代表参与调解工作，探索出台《新昌县“民转刑”三色预警工作机制》，人大代表参与调解的同时全流程跟进案件处置，积极防范“民转刑”风险，将矛盾隐患化解在萌芽状态。

打造法治服务新品牌

“人大代表联络站是人大代表联系服务群众、推进基层治理的重要阵地，共享法庭是赋能基层治理‘最后一公里’的重要举措，两者的结合充分推动人大和司法力量融入群众小事、难事，最终实现矛盾纠纷化解于萌芽。”新昌县人大常委会副主任杨卓东说。

2023年12月以来，新昌县充分发挥人大代表职能优势，探索人大代表联络站共享法庭进村社、进项目。通过法律咨询、法律释明、政策解读、法治宣传、调解指导等，提前介入信访化解，项目推进等环节，助力纠纷源头治理。由人大代表结合工作实际及社会热点，提出相应的司法培训需求，联系法官根据需求量身定制培训课程。截至目前，已开展专题培训活动5场，受众320人次。

同时，新昌积极推广和丰富“代表说法”广播栏目，形成“法官说法+代表说理”新模式，用家乡方言在各县各村滚动播放。已开展普法宣传24场，受众1000余人次。

今年1月，羽林街道人大代表联络站共享法庭在成功化解一批商标侵权案件后，回访当事人，督促完成整改，并对当事人现存经营行为开展风险隐患排查，指导当事人规范合法经营。回访结束后，通过开展“羽林共享+代表说法”活动，对系列案件进行剖析，并向案件当事人及辖区小微经营者延伸讲解知识产权相关法律法规知识。

“案件调解成功后法官对当事人及相关群体的普法更加直观、明确，充分调动了群众与法官互动的积极性，也增进了我们对法院工作的了解、理解和支持。作为人大代表，我们会积极收集社情民意，协同法院解决群众的急难愁盼。”活动结束后，代表们纷纷表示。



制图/李晓军

代表风采

□ 本报记者 王家梁
□ 本报通讯员 敖子棋

“我的工作是为农作物把脉开方、看病治病。”全国人大代表、贵州省六盘水市水城区农业农村局植保站站站长杨恩兰是一名“90后”，2016年硕士研究生毕业后，就回乡当起了守护粮食安全的“植物医生”。

8年来，杨恩兰走遍了水城区30个乡镇的田间地头，始终坚守在病虫害防控第一线，让更多人尝到了科学种田的甜头。

地处乌蒙山区的水城区，高山坡地多，海拔差异大，土地资源少，多样的种植结构，多种病虫害威胁威胁着当地的农业生产。

刚到植保站工作时，杨恩兰就接到了农作物病虫害预报的任务。那时，水稻、小麦、蔬菜、茶叶、马铃薯、猕猴桃等农作物莫名出现枯黄、萎蔫、掉叶现象，让乡亲们操碎了心，也让杨恩兰产生了疑惑。在长时间摸索和研究中，她发现当地老百姓缺乏科学安全使用农药的经验，经常少打、多打、混打农药，“用少了起不到防治作用，用多了又对作物产生药害”。

这一发现让杨恩兰意识到，要尽快提升农民的知识技能水平，让病虫害防治的新理念、新经验“送货下乡”。

常见病虫害有哪些特征、粮食作物“生病”有什么预兆、发现后应该如何处理……通过开展“理论+田间课堂”活动，杨恩兰用生动形象的语言

新修订的《青岛市安全生产条例》施行

大胆创新提高安全生产法治化水平正当其时

□ 本报记者 曹天健

新修订的《青岛市安全生产条例》（以下简称《条例》）自6月1日起施行。《条例》在强化和落实生产经营单位安全生产主体责任方面作了细化规定。山东省青岛市作为沿海开放城市，随着经济社会快速发展，各类新行业新领域不断涌现，给安全生产监管工作带来新的风险和挑战。完善安全生产相关法规，着力提高安全生产法治化水平，正当其时。

《条例》由原来的55条修订为66条，在承接上位法的基础上，结合青岛实际进行了大胆创新和突破，具体表现为“四个注重”。

注重压实安全主体责任

企业是安全生产的主体，因此，《条例》具体规定了生产经营单位主体责任。

在职责内容上，强调生产经营单位及其主要负责人、相关负责人不得将依法应当由本单位或者其本人承担的安全生产责任转移给其他单位或者个人。

在安全管理上，增加了人员密集场所经营单位及商务楼宇、商业综合体等管理服务单位或者物业服务企业的安全生产管理规定，要求企业集团总部应当加强对下属企业的安全生产指导和监督。

在权益保障上，注重加强对从业人员的关怀，关注从业人员的身体、心理状况和行为习惯，通过心理疏导、调整岗位或者开展针对性安全生产培训等方式，防止从业人员因行为失常引发安全事故。

注重健全安全监管体制

《条例》坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“三管三必须”原则，聚力构建系统完整、权责清晰的监管体制。

在属地监管层面，对市、区（市）人民政府、安委会及其办公室、镇人民政府、街道办事处安全生产职责进行了逐一明确。

在部门监管层面，针对“负有安全生产监督管理职责的部门”具体范围未明确问题，规定其范围及职责由同级安委会研究提出报本级政府确定。针

对综合行政执法改革实际，专门规定安全生产法律法规规章规定的行政处罚权以及相关行政强制权，未依法明确纳入综合行政执法部门集中行使的，仍由负有安全生产监督管理职责的部门实施，避免因执法改革出现监管“真空”。

注重防范化解安全风险

《条例》通过立法推动从以事故处置为主的被动反应模式向以风险预防为主的主动管控模式转变，从源头上预防和减少安全事故发生。

在风险管控方面，明确安全风险清单和管控档案的具体内容，并对隐患排查三种形式和治理台账具体内容进行了规范，推动建设风险隐患双重预防机制，阻断由风险演变为事故的链条。

在本质安全方面，明确了生产经营单位安全生产资金投入的使用范围和安全生产标准化建设的主要内容，并严格落实“三化”工作要求，对高危生产经营单位加强安全生产信息化管理等作出强制要求。

在教育培训方面，明确生产经营单位、从业人员

应当遵守安全生产教育培训有关规定，鼓励大型企业和有条件的生产经营单位建立安全生产实践基地，增强职工群众安全意识和自救互救技能。

注重建立社会共治格局

此次修订更加注重调动社会各界参与安全生产的积极性，全力打造共建共治共享的人民防线。

围绕解决政府监管配套能力不足的问题，《条例》对监管部门委托第三方机构和人员提供安全生产咨询和技术支持的行为进行了专门规范，明确监管部门可以依托于有条件的生产经营单位，社会组织确定用于储存扣押、没收危险物品的专用仓库、专用场地。

围绕解决企业隐患“查不出、不会改”的问题，《条例》要求生产经营单位应当投保安全生产责任保险，承保机构为生产经营单位提供生产安全事故预防服务，对风险隐患“把脉问诊”，为企业兜住“安全底线”。

《条例》规定，任何单位和个人均有权举报安全生产违法行为和安全生产事故隐患，核查属实按照有关规定对举报人给予奖励。