



全国人大常委会法工委公布三件地方人大备案审查典型案例

涉企平等保护等“问题文件”被叫停



□ 本报记者 朱宁宇

全国人大常委会法工委近日公布3件备案审查工作指导案例。这3件典型案例均为地方人大备案审查案例。

近年来，各地人大常委会持续加强备案审查制度和能力建设，提高备案审查工作质量，形成了一批体现地方特色，具有较强针对性、实效性的典型案例，对地方立法和备案审查工作具有直接的借鉴意义。

此次公布的3件备案审查案例涉及涉企平等保护、信用惩戒措施设置以及规范性文件备案范围等3个领域，包括某自治州人大常委会审查纠正州政府规范性文件关于开发主体取得重点资源开发权后，必须在州内注册具有独立法人资格的企业具体进行资源开发事宜的规定；某市人大常委会审查纠正市政府部门规范性文件关于设置信用惩戒措施的规定；某市人大常委会审查纠正市政府办公厅文件作为内部文件规定了涉及公民、法人和其他组织权利义务的问题。



跨区域经营或迁移设置障碍。”

国务院《优化营商环境条例》第六十四条第一款规定：“没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，行政规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预市场主体正常生产经营活动。”

《某省优化营商环境条例》第二十四条第一款规定：“县级以上地方人民政府应当建立健全企业迁移综合服务协调机制，对企业跨区域变更住所提供便利。任何组织和个人不得强制要求市场主体在本地设立分支机构，不得干扰和阻碍市场主体依法办理注销登记或者退出本地市场，不得限制企业自由迁移。”

自治州人大常委会法工委审查研究认为，《办法》相关规定与《关于加快建设全国统一大市场的意见》《优化

营商环境条例》及《某省优化营商环境条例》相关规定和精神不一致。但在制定时，《办法》参考了该省政府规章《某省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》（以下简称《若干规定》）的相关条款，其第七条第二款规定“在民族自治地方从事资源开发利用的企业应当在资源开发地注册，在当地缴纳有关税费并接受税务、工商等行政部门的监督管理。法律、法规另有规定的除外”。这一情况涉及省人民政府规章的适用问题。

2023年4月，自治州人大常委会法工委向省人大常委会法工委发函征求意见并请求给予指导。省人大常委会法工委会同司法厅、自治州人大常委会法工委对《办法》和《若干规定》进行了认真研究，认为《办法》的相关规定不符合当前党中央关于优化营商环境、构建全国统一大市场、破除地方保护和区域壁垒的大政方针，应当予以修改。同时，《若干规定》的相关内容也应作相应修改。

在省州两级人大常委会法工委和相关制定机关的协商和推动下，2023年12月，自治州人民政府对相关文件进行了修改并重新发布，省级相关文件正在进行修改完善。省人大常委会法工委将及时跟踪了解文件修改进展情况。

设置信用惩戒措施缺乏明确依据被叫停

2023年，某市人大常委会对本市涉及信用惩戒的规范性文件开展专项审查。经审查，发现市住房和城乡建设委员会印发的《某市物业服务企业和物业管理项目负责人信用管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）的相关规定与国务院相关文件、市有关地方性法规的规定不一致。

《管理办法》第二十二条规定，对信用等级为B级及以下的物业服务企业，可以采取在物业服务项目招投标时建议招标人注意企业信用情况，限制参加政府采购、招标投标等公共资源交易活动，并采取限制申请财

政性资金项目、享受税收优惠等惩戒措施。

国务院办公厅印发的《关于进一步完善失信约束机制构建诚信建设长效机制的指导意见》规定：“对失信主体采取减损权益或增加义务的惩戒措施，必须基于具体的失信行为事实，直接援引法律、法规或者党中央、国务院政策文件为依据，并实行清单制管理。”《某市社会信用条例》第三十四条规定：“失信惩戒措施实行清单制管理。对失信主体采取惩戒措施，应当严格按照全国失信惩戒措施基础清单和本市失信惩戒措施补充清单执行。”根据上述国务院文件及本市地方性法规的规定及有关精神，对失信主体采取减损权益或增加义务的惩戒措施，必须基于具体的失信行为事实，并以法律、法规或者党中央、国务院政策文件为依据，不得擅自扩大信用惩戒范围及措施。

市人大常委会备案审查工委会同市人大财经委审查研究认为，在规范失信惩戒措施、将信用制度建设纳入法治轨道的背景下，设置失信惩戒措施应当遵循合法、关联、比例等原则，并基于具体的失信行为事实，且属于失信惩戒措施清单范围。《管理办法》第二十二条对信用等级为B级及以下的物业服务企业设置的信用惩戒措施，没有法律、法规或者党中央、国务院政策文件的明确依据，与国务院办公厅印发的《关于进一步完善失信约束机制构建诚信建设长效机制的指导意见》和《某市社会信用条例》有关规定不一致，不当限制了有关物业服务企业参加政府采购、招标投标等活动以及申请财政性资金项目、享受税收优惠等权利，涉嫌不当减损部分物业服务企业的权益，应予纠正。

市人大常委会备案审查工委与市政府有关部门沟通后，认定该规范性文件相关规定存在合法性问题，建议修改。2023年11月，市住房和城乡建设委员会重新制定并发布《某市物业服务企业和项目负责人信用管理办法》，删除了原《管理办法》第二十二条有关规定，同时废止了原《管理办法》。

内部文件规定涉及公民、法人权利义务的被叫停

2023年，某市人大常委会法工委在办理公民审查建议工作时，对市政府办公厅文件《关于强化查控违法建设工作责任制的实施意见》进行了审查。经审查，发现该文件涉及公民、法人和其他组织权利义务，却没有按规范性文件而是按内部文件进行制定发布，文件也没有报送市人大常委会备案。

经调查，该实施意见于2011年7月以市政府办公厅名义印发并公开发布，就市强化查控违法建设工作提出实施意见。市政府办公厅及城市管理综合执法局表示，该文件按内部文件制定和发布，且未作为有关行政强制措施的依据。但是，提出审查建议的公民却在互联网查到该文件。该文件中并未规定有效期。

市人大常委会法工委审查认为，虽然市政府办公厅将该文件定位为内部文件，未将文件作为有关行政强制行为的依据，但因为其规定的内容涉及公民、法人和其他组织权利义务，文件内容并未规定有效期，且已公开发布，公民、法人和其他组织难以辨别公开的政府文件是否为有效的规范性文件。为落实党中央关于“把所有规范性文件纳入备案审查范围”和“禁止地方制定有立法性质的文件”的要求，防止以内部文件规定类似规范性文件的内容，仍要对该文件进行审查监督。为确保文件不作为规范性文件而成为有关行政强制行为的依据，制定机关应作出废止该文件的通知予以公开。

市人大常委会法工委与市司法局沟通，认为该文件按内部文件制定，内容涉及公民、法人和其他组织权利义务，且已公开发布，制定机关应作出废止该文件的通知予以公开。2023年10月，市政府办公厅发布了废止该文件的通知。

制图/李晓军

文物保护法（第二次修订）学习座谈会在京举行 依法推动文化遗产系统性保护

□ 本报记者 朱宁宇

11月8日，十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过了新修订的文物保护法，该法将于2025年3月1日起施行。

42年前，1982年11月19日，五届全国人大常委会第二十五次会议表决通过文物保护法并公布施行。作为我国文化领域第一部法律，文物保护法对保护文物安全、规范考古活动、加强文物管理利用等发挥了重要作用。

此次修法，是现行文物保护法的第二次修订。此前，该法曾作过5次修正，2002年作过1次全面修订。近日，中国文物学会法律专业委员会在京举办文物保护法（第二次修订）学习座谈会。这是此次文物保护法修订后举办的首次专题座谈会。会上，来自实务界和理论界的与会人员围绕此次修法重点和亮点，结合各自工作领域，多角度贯彻落实好新修订的文物保护法进行热议。

历经十余年完成第二次修订

“这次文物保护法修订，是依法推动文化遗产系统性保护的重大成果。对于依法保护祖先留下的宝贵文化遗产，弘扬中华优秀传统文化，建设社会主义文化强国，具有十分重大而深远的意义。”国家文物局政策法规司副司长王汉卫说。

2002年，在经济建设、旅游发展、文物保护矛盾日益突出，文物保护工作面临挑战的背景下，文物保护法迎来了第一次全面修订，基本奠定了现行文物保护法的主要制度，对于加强文物保护管理，提高文物保护法治化水平发挥了重要作用。

对于这次文物保护法的第二次修订，全程参与其中的王汉卫用了“来之不易”一词。

早在2012年，全国人大常委会启动文物保护法执法检查，并于2013年在执法检查基础上提出研究开展文物保护法修订工作。这也被视为第二次修订的起点。此后，修改文物保护法先后列入了十三届、十四届全国人大常委会立法规划。伴随今年11月8日全国人大常委会会议表决通过新修订的文物保护法，此次修法历经十余年终于画上圆满句号。

“进入新时代，党中央对文物工作进行系列决策部署，文物工作首次写入了党的历史决议。党领导文物事业取得重大成就，探索的宝贵经验迫切需要以法律形式固定下来。同时，文物事业发展面临新形势新任务，迫切需要新的法治思维。文物工作遇到的难题，也迫切需要以更加有力的法治手段来解决。”王汉卫指出，此次修法，确立了“保护第一，加强管理，挖掘价值，有效利用，让文物活起来”的工作要求，并以此为主线，从保护、管理、利用等各个维度来修订。

加快出台相关配套实施条例

中国文物学会法律专委会副主任委员孙玲曾全程参与文物保护法的第一次修订。

“2002年的修订，文物保护法从33条扩充到80条，全面建立了文物保护事业的法律框架，为文物全面纳入法治轨道起到了至关重要的作用。特别是总则中确定的‘保护为主，抢救第一，合理利用，加强管理’的十六字方针，强调在快速发展的同时要正确处理经济社会发展与文物保护的关系，意义重大。”在孙玲看来，本次修订总则中又增加了“保护第一，加强管理，挖掘价值，有效利用，让文物活起来”的工作要求，这是符合社会发展规律的，有利于文物事业进一步拓展。

修法不足以自行。新修订的文物保护法完善了制定有关行政法规和其他配套规定方面的规定。比如，明确文物认定的主体、标准和程序，由国务院规定并公布；国家禁止出境的

文物的具体范围，由国务院文物行政部门规定并公布。

谈及如何更好贯彻落实新修订的文物保护法，王汉卫表示，将抓紧制定，及时出台文物保护法配套规定，进一步明确、细化法律有关要求，提高文物工作法治化水平。同时，将加强法律解读和宣传引导，召开系列培训班，组织宣讲进机关、进学校、进企业等，推动法律全面有效落地实施。

“制定一部好的法律可以为事业发展指明航向，但法律的落实更为重要。”孙玲指出，本次文物保护法修订后，配套的文物保护实施条例应当尽早出台，并对法律中没涉及或者将来法律实施后可能会涉及的内容进行明确。比如，古玩市场的监管问题，目前法律中还没有明确的条款。再如，非国有博物馆的藏品交换问题，也应该有具体的实施准则，避免打着建博物馆的名义进行文物倒卖。又如，列入文物保护单位的非国有文物建筑的修缮问题，资金的来源等也都应该有具体的实施细则。

孙玲还特意提及了未定级不可移动文物的管理问题，建议国务院相关部门进行总体部署，把文物普查的资料进行公布，让全社会知晓了解，在执行时也会有法律依据。

更好发挥文物科学普及作用

让文物说话，让历史说话，让文化说话。

新修订的文物保护法进一步加强文物价值挖掘阐释，推动文物活化利用。第十五条规定：“国家支持和规范文物价值挖掘阐释，促进中华文明起源与发展研究，传承中华优秀传统文化，弘扬革命文化，发展社会主义先进文化，铸牢中华民族共同体意识，提升中华文化影响力。”第十六条规定：“国家加强文物保护的宣传教育，创新传播方式，增强全民文物保护的意识，营造自觉传承中华民族优秀传统文化的社会氛围。”

受邀参加此次座谈会的天津大学建筑学院教授张龙还有一个身份，是天津大学建筑历史与遗产保护科普基地主任。他曾经参加过多项建筑物保护方面的科普活动。活动中，张龙发现很多孩子特别喜欢亲手装斗拱，也会很认真地听一些古建筑历史故事，进而产生古建筑保护意识。

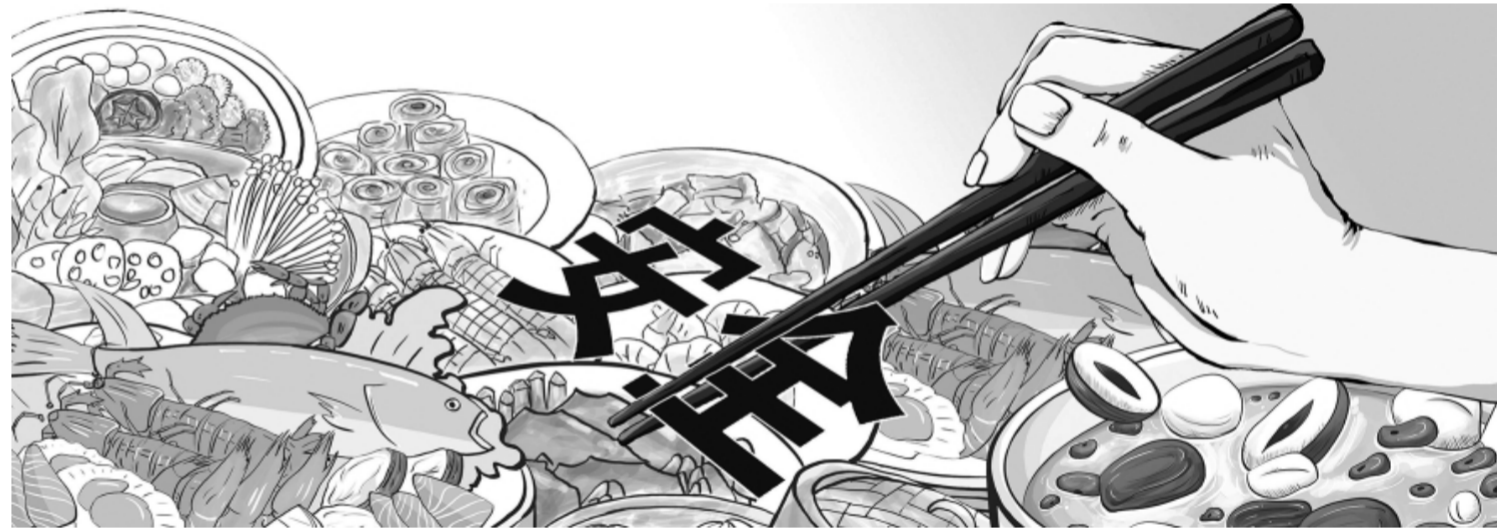
在张龙看来，做好科普是进一步提升历史文化遗产保护水平的重要手段。“无论是一门学科还是一项事业，得到公众尤其是青少年的广泛关注，才最具生命力。”张龙指出，此次文物保护法修订，意味着国家将文物的科普放到与文物研究同等的位置。此举将共同促进文物保护水平的提升。希望政府部门能加大文物科普活动的支持力度，同时，能有更多的社会力量参与到文物科普活动中。通过专业、科学的科普活动，让社会公众尤其是青少年更好地投身文物保护工作。

贡献更多检察智慧和力量

新修订的文物保护法第九十九条对检察公益诉讼进行了规定，明确人民检察院可以对有关违法行为依照有关法律规定的规定提起公益诉讼。

数字显示，今年1月至10月，检察机关办理了3600件左右文物公益诉讼案件，比去年增长了44%。

“检察机关是宪法法律规定的法律监督机关。检察公益诉讼是检察机关的一项职责和职权，具有督促纠正、协同平衡、弥补支持的作用。”最高人民检察院公益诉讼检察厅厅长刘家琛说，此次文物保护法修订，从法律上明确了文物领域检察公益诉讼，这也意味着在文物工作领域，检察机关将大有可为。检察机关要认真贯彻落实新修订的文物保护法相关的要求，在文物和文化遗产保护领域履行好法律监督职责，为传承和弘扬中华优秀传统文化贡献更多的检察智慧和力量。



食品安全违法行为处罚力度引热议 全国人大代表与专家建议 提高违法成本守好食品安全红线

□ 本报记者 赵晨照

民以食为天，食以安为先。“舌尖上的安全”是人们最为关心的社会问题。

党和政府始终强调，要严守法规和规范，用最严格的监管，最严厉的处罚，最严肃的问责，坚决治理餐桌上的污染。但近年来，一些食品安全问题仍不时见诸报端。

近期，相关部门通报上海一家餐厅为了提高菜品色泽，竟然在食物里添加对人体造成危害的食品添加剂。

接受《法治日报》记者采访的全国人大代表与专家表示，食品安全与广大人民群众的身心健康、生命安全息息相关，必须加大对食品安全违法行为的惩罚力度，提高违法成本，用法律底线守好食品安全红线。

餐厅违法使用禁用食品添加剂

亚硝酸盐，是亚硝酸钠、亚硝酸钾等一类无机化合物的总称。其会干扰人体红细胞携氧的能力，如食用过量，会引起全身缺氧、衰竭甚至死亡等中毒症状。

近期被曝出的上海这家餐厅，在食物中添加的正是亚硝酸盐。

据上海市市场监督管理局通报，黄浦区市场监督管理局委托食品检测机构，对某餐厅自制的“调味牛里脊”和“香茅串味猪小排”进行了抽样检测。根据检测机构出具的检验报告，检测样品中的亚硝酸盐（以亚硝酸钠计）指标均不合格。

《食品安全国家标准—食品添加剂使用标准》中明确规定，亚硝酸钠、亚硝酸钾可作为护色剂、防腐剂在腌腊肉制品、酱卤肉制品和熏、烧、烤肉等加工中使用，且最大使用量不能超过0.15g/kg，最大残留量≤30mg/kg。鉴于亚硝酸盐过量摄入存在较大危害，为保证食品安全，确保公众身体健康，早在2012年，当时的卫生部和国家食品药品监督管理局便发布公告，禁止餐饮服务单位采购、贮存、使用食品添加剂亚硝酸盐（亚硝酸钠、亚硝酸钾）。

据黄浦区市场监管局相关人员介绍，涉事餐厅为改善涉案菜品外观色泽，提高销量，自2024年4月1日起，在制作“调味牛里脊”和“香茅串味猪小排”时，自行在菜品中添加使用了亚硝酸钠。

食品安全法第三十四条第四项规定，禁止生产经营超范围、超限量使用食品添加剂的食品。第一百二十四条规定，生产、经营超范围、超限量使用食品添加剂的食品是违法行为。

因违反食品安全法的相关规定，黄浦区市场监管局依法责令当事人立即改正违法行为，并作出没收违法所得并罚款5万元的行政处罚。

应采取从高从严处罚高压态势

“食品安全无底线，处罚应该无上限”“亚硝酸盐既已明令禁止餐饮商家添加，这种行为就属于明知故犯，处罚得太轻了”……事件曝光后，不少网友质疑针对商家这种不法行为的处罚力度是否“过轻”。

通报显示，截至被查处时，涉案菜品共计售出货值金额为9144元。根据食品安全法第一百二十四条规定，违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并处五万元以上十万元以下罚款。

从法律条款看，相关部门的处罚符合规定，但对于网友们的质疑，中国人民大学法学院教授刘俊海表示可以理解。“食品安全问题屡屡发生的一大根源正是因为生产经营者有利可图，违法收益高于违法成本”。

“食以安为先，安以法为基。鉴于不少商家抱有侥幸心理，为降低违法收益，提高违法成本，建议执法机构在执法中对不法食品生产者和经营者采取在法定幅度内从重从罚的高压态势，加大对违法行为的震慑力。”刘俊海指出，食品安全问题直接关系到民众的生命健康，对于此类违法行为要坚决做到零容忍。除行政处罚外，也要视情节加大民事赔偿和刑事处罚力度，让不法分子付出沉重代价。

在中国法学会消费者权益保护法研究会副秘书长陈音江看来，除了相关部门要严厉打击违法行为外，消费者在遭遇食品安全问题时也应积极运用法律武器维权。

食品安全法第一百四十八条明确了惩罚性赔偿规则，规定生产不符合食品安全标准的食品或者经营明知是不符合食品安全标准的食品，消费者除要求赔偿损失外，还可以向生产者或者经营者要求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金。

“这一条款明确了消费者在遭受食品安全损害

时的索赔权利，对商家不法行为的惩处力度较大。”陈音江认为，在保障食品安全问题上，除了要呼吁商家自律，相关部门加大监管力度外，消费者积极主动维权并向监管部门提供线索也是重要一环。实践中，部分消费者在遭受侵害时往往会出于怕麻烦或考虑没造成太大影响就放弃维权，却恰恰纵容了不法商家的违法行为，消费者在维护自己合法权益的同时也是对生产经营者的监督。

建立公益诉讼惩罚性赔偿制度

作为一名食品行业从业者，全国人大代表，河南省新乡市糖业烟酒有限责任公司党委书记买世蕊一直高度关注食品安全问题。

“对于食品安全违法行为，必须加大违法成本，让不法分子倾家荡产，无力翻身。”买世蕊提出，应不断加大食品安全违法行为的惩处力度，用法律底线守好食品安全红线。

为全力守护民众“舌尖上的安全”，检察机关也在持续加大食品药品安全领域公益诉讼办案力度。据最高人民检察院发布的数据显示，2023年共立案23754件，其中涉食品安全18827件。

食品药品安全民事公益诉讼也是买世蕊关注的领域。她在调研中发现，当前检察机关提起食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿还缺乏法律依据。公益诉讼与私益诉讼惩罚性赔偿请求权衔接、惩罚性赔偿与行政处罚、刑事罚金衔接、惩罚性赔偿管理制度等问题亟待解决。

“对危害食品安全的行为进行惩罚性赔偿，发挥引领警示教育、预防再犯效果，不仅符合公益诉讼保护公共利益的职能作用，也有助于倒逼商家去追求产品品质，规范自身经营行为，促进社会诚信体系建设。”买世蕊建议，探索建立食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度，通过增加违法行为人惩罚性赔偿金额，加大其违法成本。

买世蕊认为，可在检察公益诉讼专门立法中对检察机关提起惩罚性赔偿的权力，适用规范、计算规则等作专门规定。当前，为解决司法实践中的法律依据供给不足问题，可先探索研究出台最高法、最高检联合发文的食品药品安全民事公益诉讼司法解释，明确惩罚性赔偿的适用条件等，为检察机关提起食品药品安全领域惩罚性赔偿，进一步保护食品安全提供法律依据。

制图/李晓军