



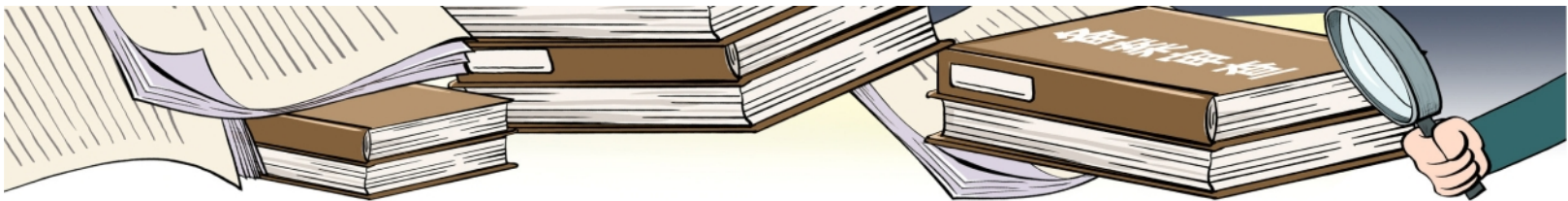
法治日报
星期二
2025年11月11日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY



中国特色宪法监督制度体系不断完善

各地积极探索开展乡镇街道备案审查工作

□ 本报记者 朱宁宁

全国人大常委会法制工作委员会2025年备案审查工作培训班于10月20日至21日在山东烟台举办。来自15个省(自治区、直辖市)人大常委会法制工作委员会(备案审查工作委员会)的负责同志和从事备案审查工作的同志以及59个设区的市、自治州和区县人大常委会法制工作委员会的有关同志参加本次学习。

“当前,我国备案审查工作已进入‘提质增效、纵深推进’的关键阶段。今后一个时期,是进一步推进宪法实施和监督、构建与塑造中国特色宪法监督制度的关键时期。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰在培训班上指出,备案审查工作要继续以制度建设和能力建设为主线,以提高备案审查质量为核心,通过创新实践不断完善中国特色宪法监督制度体系,推动备案审查工作产生新质效、开创新局面。

制度先行 夯实审查根基

近年来,全国人大常委会通过立法修法,从制度层面确立并巩固了备案审查的“四梁八柱”,为全面推进备案审查工作提供法律支撑。2024年,31个省(自治区、直辖市)人大常委会根据党中央的精神和有关法律、《全国人民代表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》),修改完善了本地区相关地方性法规。

2024年,广东省人大常委会修订《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》,将乡镇街道规范性文件备案审查,省级法规规章规范性文件数据库建设使用等多项创新性制度、机制和措施上升为法规,特别是对乡镇街道规范性文件备案审查专门作出规定。山东省初步形成了以备案审查有关地方性法规为主干、“备案审查工作规范”“沟通协作机制”“衔接联动机制”等有关规范性文件为补充的制度体系。同时,建立与山东省委、省政府备案审查工作机构的常态化联系机制,通过出台《关于建立规章和规范性文件备案审查衔接联动机制的实施意见》,明确了分工负责、双重备案沟通等七项工作机制。

重庆在全国率先探索实践“双重备案+双重审查”的衔接联动机制,渐进式推进政府部门规范性文件“双报

备”,目前已覆盖6个市级部门和31个区县,并将全市1033个镇街人大激活为同级政府规范性文件的审查主体。

甘肃采取废旧立新的方式于2024年出台《甘肃省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》,对备案审查工作制度机制进行了全面细化和规范,把规范性文件动态清理、巡回指导审查等实践中形成的甘肃经验,总结上升为法规制度,形成具有甘肃特点的备案审查制度规定。

但当前备案审查制度建设方面仍存在一些问题不容忽视。有关规定比较分散,缺少一部备案审查专门法律;备案全覆盖尚未完全实现,还有相当一部分规范性文件尚未纳入备案审查范围;审查的标准和程序需要进一步细化完善;备案审查衔接联动机制需要进一步健全完善等等。

本次培训班提出,要以全面贯彻实施《决定》为契机,进一步完善有关制度机制,鼓励地方各级人大常委会在完善听取和审议备案审查工作情况报告制度方面进行探索性实践,使之成为通过备案审查工作发现问题、解决问题的有效手段。同时,要进一步完善备案审查衔接联动机制,各地要积极探索完善衔接联动机制和方式方法,共同推动构建全面覆盖、有效监督的制度体系。

基层延伸 拓宽监督维度

开展乡镇街道规范性文件备案审查工作,对于提高基层治理法治化水平,推动备案审查工作向纵深发展,实现党中央提出的“把所有规范性文件纳入备案审查范围”的要求意义重大。

近年来,一些地方积极探索开展乡镇街道规范性文件的备案审查工作,努力打通备案审查的“最后一公里”。

2024年11月,《浙江省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》出台,明确将乡镇街道规范性文件备案审查工作纳入调整范围。2024年初,浙江省人大常委会就部署推动乡镇街道开展备案审查工作情况报告工作,2025年将实现备案审查工作情况报告制度乡镇街道全覆盖。此外,部署推行“零报告”制度,即乡镇人大主席团、人大常委会街道工作委员会当年没有收到规范性文件并审查的也应当报告。

广东及时将镇街规范性文件纳入备案审查范围,并明确广州、佛山、梅州、惠州、东莞、中山、茂名7个试点市的25个镇街作为示范点,指导其制定镇街规范性文件备案审查

工作办法,同时授权试点单位使用省备案审查信息平台的相关功能,目前已在线审查有关镇街规范性文件1000多件。

但从现实情况来看,目前一些地方的乡镇街道规范性文件仍存在制定程序不严格,违法设定行政处罚和行政强制,违反公平竞争原则等问题。本次培训班提出,各地可积极探索开展乡镇街道备案审查工作,以备案全覆盖实现审查监督全覆盖,推动党中央的部署要求落地落实。

智能升级 提质提速增效

2018年,全国统一的备案审查信息平台建成,实现电子报备全覆盖。据了解,目前,全国31个省级法规规章规范性文件数据库已全部建成并线上运行,共收录省市县乡四级国家机关制定的各类规范性文件38万多项。

“数据库的全面建成,有利于进一步贯彻落实党中央要求,实现规范性文件备案全覆盖,促进规范性文件制定工作法治化、规范化。”严冬峰说。

值得一提的是,近年来,各地人大常委会积极探索以“数字赋能”为支撑,增强备案审查工作效能。

重庆首创开发建设并持续优化完善“规范性文件融e查”应用,打造“一舱、一库、一平台”,完善践行全过程人民民主功能模块,持续更新问题文件纠错库,着力形成规范性文件全生命周期数字化管理监督的贯通实战能力。

浙江深化备案审查数字化智能化建设,以数字化智能化手段加强能力建设,有序推进智能审查应用开发,目前智能审查应用已达到可实际使用状态,拟于近期全面上线运行,供各级人大在审查工作中使用。

广东作为率先推进全国省级数据库建设的省份之一,着力完善备案审查信息平台3.0版,探索运用大数据、人工智能等新技术,完善多项重点功能,优化智能查漏报,智能审查并自动关联比对上位法、生成初审报告等多个智能化业务应用场景。

针对目前存在的备案审查信息化、智能化水平有待进一步提升等问题,本次培训班提出,地方人大要以数据库建设为抓手提高备案审查工作质量,为建设全国统一的法律法规和规范性文件信息平台奠定坚实基础。同时,要进一步完善在线提出审查建议、电子备案、在线审查等平台功能,探索利用人工智能技术开展智能审查,提高备案审查工作效率和质量。

全国人大代表周善红：

群众日子顺起来才是“万顺”

代表风采

□ 本报记者 赵晨熙 文/图

“人民选我当代表,我当代表为人民。”这是全国人大代表,江苏万顺机电集团有限公司党委书记、董事长周善红经常挂在嘴边的一句话,更是他10余年代表履职生涯的生动注脚。

周善红连续三届当选全国人大代表,他以高度的政治责任感和饱满的履职热情,把全过程人民民主写进山水之间、写进百姓心坎,把精准扶贫作为自己履职的分内之事,诠释了新时代全国人大代表的责任与担当。

牢记“先富促共富”使命担当

福建省宁德市寿宁县下乡乡下乡村的茶园、陕西省渭南市富平县老庙镇漫町村的山桐子花椒种植专业合作社、江苏省扬州市江都区郭村镇张倪村的草莓温室大棚……周善红的一个记事本中,密密麻麻记满了一个个地名和待办事项,他在电话中逐一询问村民的农产品销路如何、集体收入是否增长,每落实一项就用笔打一个勾,脸上也多了一份欣喜。

“民营企业不能只顾自家发展顺,让贫困地区群众的日子也顺起来,才是‘万顺’。”2000年,周善红在家乡扬州投资组建了万顺集团,同步将精力投向了扶贫开发事业。下乡村是他开启扶贫事业的起点,他在这里因地制宜创建茶园,以“互联网+物联网+传统产业”的模式,打响了茶园品牌,“下党定制茶园”如今已成为乡村振兴的一张亮丽名片。

从“茶叶商人”到“花椒厂长”再到“草莓园主”……党的十八大以来,周善红带领企业累计投入3000多万元推进“产业进村、就业致富、创业培训”,实施5个产业扶贫项目,成功带领719户2728人实现脱贫。

为实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,周善红对帮扶的地区“扶上马更要送一程”,通过实施一系列产业项目不断增强农村内生发展动力。此外,万顺集团设立了“万顺慈善基金”,每年支出上百万元用于帮扶周边贫困生、留守儿童、孤寡老人等,在公益慈善事业上累计支出超4000万元,用实际行动书写着“先富促共富”的使命担当。

深入基层带来最鲜活民意

“只有真正走下去,才能把最鲜活的民意带上来。”自当选全国人大代表以来,周善红就始终牢记这句话。



图为全国人大代表周善红(左)在江苏某电气公司调研。

他真正做到了“脚下沾满泥土,心中沉淀真情”,每年都会将三分之一以上的时间用于走访调研,足迹遍布江苏、山东、河南、安徽等省份的30多个地区,通过与村民面对面交谈,了解民声民意。他有一个厚厚的“民情笔记本”,上面记录着古村屋修缮、建筑垃圾资源化、中小学生心理健康、留守儿童培养等众多群众反映的问题和期盼。

正是周善红的这份细致和认真,使他的代表建议质量得到保障,也让更多群众的呼声转化为政策实效。

“农村留守儿童关爱体系”“偏远地区大病再诊断机制”“古城保护与城市更新”……10余年来,周善红共提交代表议案、建议60余件,其中不少建议得到重点督办。比如,2020年3月,他提出的“建立南水北调东线源头生态补偿机制的建议”,获得了国家生态补偿拨款支持;2024年11月,住房城乡建设部办公厅督查处就“加大古城保护与城市更新支持力度”的“提案”专程赴扬州与周善红面对面座谈,对推动相关工作顺利开展产生了积极影响。

关注民生落实监督员职责

“监督不是挑毛病,而是要让法治成为最好的营商环境。”除了全国人大代表,周善红还有一个身份,那就是最高人民法院特约监督员。

2024年10月,他走进云南省高级人民法院,楚雄彝

族自治州中级人民法院旁听毒品犯罪庭审。今年7月,大运河司法保护工作交流会在扬州召开,他实地调研三湾公园、江都水利枢纽,推动建立“流域+区域”生态环境公益诉讼协作机制。在今年2月参加“新时代推动法治进程2024年度十大案件”揭晓活动时,他建议人民法院将普法深度融入审判执行全过程,实现“办理一案,教育一片”的效果,为法治中国建设贡献智慧……为了做好这项工作,他积极参与各级人大学习培训、持证视察重点项目30余次,从旁听法院庭审到调研建筑垃圾资源化利用,从推动解决“执行难”到关注民生难题,努力将监督职责落到实处。

周善红注意到,近年来,最高人民法院公布的一些典型案例中有不少涉及民营企业的案件,比如“新能源汽车底盘”技术秘密侵权案,最高法挂牌督办交叉执行侵犯技术秘密案等。

“这些案件让我看到人民法院依法平等保护各类经营主体产权和企业家合法权益的积极作为,彰显了法治护航民营经济健康发展、高质量发展的鲜明导向。”周善红说。

“所有成绩都是过去,实干奋进才是最重要的事。我是人民选出来的,就要尽自己的力量去造福人民。”周善红深知,人大代表不仅是一份荣誉,更是一份沉甸甸的责任,他表示将继续不忘初心、牢记使命,当好“宣传员”“联络员”“监督员”,为民发声、为民尽责,为推进中国式现代化贡献自己的一份力量。

□ 本报记者 蒲晓磊
□ 本报通讯员 马 超 于 冬

“在家门口就能吃到热乎饭,饭菜营养又美味,工作人员服务态度也非常好。”对于家住江苏省宝应县安宜镇莲花社区的老年人来说,能在家门口的社区助餐点吃上午餐,是一件非常舒心的事情。

这样暖心的场景,是宝应县人大常委会以监督之力托举养老幸福的生动写照,也是其推动人大工作高质量发展的一个缩影。

宝应县人大常委会党组书记、主任周正威近日在接受《法治日报》记者采访时说,宝应县人大常委会以“改革赋能,务实争先”为主线,坚持守正创新,担当实干,深入践行全过程人民民主,为推进宝应经济社会发展高质量贡献智慧和力量。

把牢政治方向上保持定力

周正威表示,宝应县人大常委会始终坚持党对人大工作的全面领导,在把牢政治方向上保持定力,切实扛起新时代人大工作政治责任。

一直以来,宝应县人大常委会注重在思想上对标对表,坚持“第一议题”制度,自觉从党的创新理论中明方向、学方法、增智慧,坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度。

同时,在落实上不折不扣,严格执行请示报告制度,保证党的领导全面、系统、整体地落实到人大工作之中。拓展“牢记嘱托、感恩奋进”学习实践活动深度,巩固深化党纪学习教育成果,坚持融入日常、抓在经常。

“在行动上,我们紧盯改革发展稳定中的难点堵点痛点谋划工作,综合运用法定职权,扎实推进各项工作任务落细落实,把根本政治制度优势有效转化为治理效能。”周正威说。

服务中心大局上精准发力

今年以来,宝应县人大常委会聚焦经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务,实行正确监督,有效监督,依法监督,精准发力,推动经济发展跨越赶超、民生保障持续改善,法治建设提质增效。

在推动经济发展方面,宝应县人大常委会对项目建设、招商引资、营商环境、乡村振兴、新型城镇化建设等重点工作,运用听取报告、询问、评议、视察、调研等方式开展监督。

在推动民生保障方面,宝应县人大常委会深化重点民生实事票决项目工作机制,成立10个联系监督组,推动“民生愿景”成为“幸福实景”。审议义务教育阶段学科建设优质均衡发展,环境状况和环境保护目标完成情况等报告,视察东荡片区和美乡村建设、城建和交通重点工程建设情况,让人民群众幸福感更加充实、更有保障。

在推动法治建设方面,宝应县人大常委会检查全县涉行政执法执法检查工作,跟踪监督“八五”普法决议落实情况,营造良好法治环境。听取法院民事审判、检察院民事检察工作情况报告,促进公平正义。强化规范性文件备案审查和人大信访工作,夯实民主法治基础,维护群众合法权益。

青岛出台促进中央法务区建设决定

聚焦涉外涉海涉企法治服务

□ 本报记者 曹天健
□ 本报通讯员 王彩云

10月23日,山东省青岛市十七届人大常委会第二十九次会议全票通过《青岛市人民代表大会常务委员会关于促进青岛中央法务区建设的决定》(以下简称《决定》)。这是青岛市法治服务高质量发展的创新之举。

创新实践

当改革进入深水区、当开放迈向新高地,法治如何更好地服务发展大局?青岛市给出了创新方案:建设中央法务区,以法治资源的系统集成,赋能高质量发展。

青岛向海而生,承载着中国—上海合作组织地方经贸合作示范区、中国(山东)自由贸易试验区青岛片区等重任,肩负着建设新时代社会主义现代化大都市的光荣使命。国际贸易往来频繁,海洋经济纵深推进,企业“出海”势不可挡——所有这些,都需要更高水平的法治保障。

《决定》的出台,恰逢其时。它明确了中央法务区建设的重要意义、指导思想、目标定位、重点任务、工作机制,构建起系统完备的法治框架。这是地方人大常委会运用重大事项决定权服务发展大局的创新实践,展现了青岛市决策者的远见卓识。

立法筑基

法治建设,立法先行。青岛市从市人大、市委政法委、市司法局联合组建工作专班深入调研,到全面梳理建设实践;从广泛征求意见,多次论证修改,到市人大常委会主要领导带队视察优化;从主任会议研究通过,到向市委专题报告,最终提交市人大常委会全票表决通过——每一个环节都严谨规范、每一次修改都凝聚共识。

《决定》的立法过程展现了三个鲜明特点:始终坚持党的领导,确保正确政治方向;充分发扬民主,

发挥代表作用上深挖潜力

人大代表工作生活在人民中间,对现实生活中的实际问题,人民群众的愿望呼声了解得最深入。宝应县人大常委会充分尊重代表主体地位,在发挥代表作用上深挖潜力,以高质量代表工作践行全过程人民民主。

在发挥平台载体作用方面,宝应县人大常委会深化代表“家站点”建设,发挥各专业代表组、行业代表组作用,更好察民情、惠民生、助发展,坚持线上线下并行,完善“家站码”“代表码”,网上履职服务平台功能,搭建“议事亭”“板凳会”“一厅一网一员”等议事载体,准确有效收集社情民意。

在丰富代表活动内涵方面,宝应县人大常委会严格落实“双联”制度,构建常委会组成人员、人大代表、基层群众互动联系网。引导代表深入基层开展调查研究,推进代表履职和参与基层治理有效融合,组织五级人大代表联动,围绕“依法监督,护航营商环境助力高质量发展”主题开展贯穿全年的代表活动。

在提高建议办理质量方面,宝应县人大常委会严格把好“入口关”,提升代表建议交办精准度,跟踪督办力度;完善代表建议办前、办中、办后“三沟通”机制,增进提办双方良性互动;实行重点建议“书记批办,专题督办,县长领办,主任督办,部门主办,对口督办”模式,以点带面提升代表建议办理质效。

深化改革创新上注入活力

今年以来,宝应县人大常委会持续加强和改进人大工作,在深化改革创新方面持续发力。

在拓宽全过程人民民主实践路径方面,落实县人大协商试办法,健全人大议事规则和论证、评估、评议、听证制度,将协商融入监督、重大事项决定、选举任免、代表工作中,广泛凝聚各方智慧力量,让全过程人民民主更加可感可及。

在提升依法监督实效方面,健全对“一府一委两院”监督机制,寓支持于监督之中,提高常委会会议审议质量,形成条目化问题清单,强化跟踪督查,着力增强审议质效,开展“面对面”询问活动,持续增强询问针对性、实效性,以监督之“问”促发展之“效”。

加强自身建设上持续用力

“宝应县人大常委会在加强自身建设上持续用力,打造让党放心、让人民满意的‘四个机关’。”周正威说。

在坚持不懈抓党建方面,贯彻落实新时代党的建设总要求,用好“党建+”模式,推动党建工作与人大工作互融互促,切实把党的建设成果转化为推动人大工作高质量发展的成效。

在持之以恒强作风方面,扎实开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育,一体推进学查改,以优良作风凝心聚力、干事创业。

在一以贯之提质效方面,加强理论研究和宣传工作,讲好代表履职故事,主动接受上级人大指导,利用好环鄞湖四县市人大常委会联动机制,加强区域人大交流,推动人大工作整体迈上新台阶。

“三涉”赋能

青岛中央法务区的生命力在于特色,竞争力在于专业。《决定》精准把握这一要义,突出“涉外、涉海、涉企”法治服务特色,打造核心竞争力。

在涉外法治服务上,聚焦国际贸易摩擦解决、国际商事纠纷调解、跨境投资法治保障,建设涉外法治引领地,为企业“走出去”保驾护航。

在涉海法治服务上,围绕海洋强国战略,发展海事仲裁、海洋环境保护、航运法律服务体系,服务青岛打造全球海洋中心城市。

在涉企法治服务上,瞄准重点产业发展需求,提供全链条法治保障,营造透明、稳定、可预期的营商环境。

“三涉”特色犹如“三驾马车”,拉动青岛中央法务区在专业化、标准化、规范化的道路上前进,向着“法治要素聚集地、法治创新策源地、法商融合高地”的目标奋进。

实践示范

《决定》的出台,为法治中国建设贡献了地方样本。

探索法治资源优化配置的新路径,通过空间集聚和制度创新,打破法治资源条块分割,实现审判、检察、仲裁、公证、律师等各类法治要素的协同联动,形成“1+1>2”的聚合效应。

创新法治服务经济发展的新模式,将法治从外部保障提升为内在要素,让法治成为核心竞争力,为“法治是最好的营商环境”写下生动注脚。

彰显地方人大在法治建设中的新作为,运用重大事项决定权,依法推动改革创新,展现国家权力机关服务发展大局,“走在前,开新局”的担当精神。