R坚持和完善人民代表大会制度

加强备案审查　维护法制统一

本报记者　金　歆

岁末年初，多个涉及公民合法权益、民生事项的备案审查案例引发社会广泛关注。

备案审查制度是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的重要制度。根据宪法和有关法律的规定，行政法规、监察法规、地方性法规、司法解释等规范性文件都应当报全国人大常委会备案。全国人大常委会对报送备案的规范性文件进行审查，对与宪法法律相抵触的依法予以撤销、纠正或者处理。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完善和加强备案审查制度的决定。

近年来，备案审查工作取得了哪些成效？新出台的决定将如何进一步推动备案审查工作？带着这些问题，记者进行了采访。

实行有件必备、有备必审，督促纠正存在的问题

近年来，全国人大常委会法工委与各有关单位密切配合，认真开展备案审查工作，加大监督纠正力度，为全国人大常委会依法履行备案审查职责提供服务保障，不断提升制度刚性，持续推动备案审查工作取得新进展新成效。

做到有件必备，积极推进有备必审——

“2023年，全国人大常委会办公厅收到报送备案的法规、司法解释等规范性文件共1319件。”全国人大常委会法工委主任沈春耀说，“总的看，各报备机关能够严格依照法律规定，及时、规范履行报备义务，自觉接受全国人大常委会监督。”

沈春耀介绍，对于收到的公民、组织提出的审查建议，全国人大常委会法工委逐一进行研究，与有关方面充分沟通，加强调研论证，提出审查意见，并按规定向审查建议人反馈。针对接收其他备案审查工作机构移送的审查工作建议，法工委对有关问题逐一进行审查研究，及时提出研究和处理意见。

在备案审查工作中积极稳妥地推进合宪性审查——

近年来，全国人大常委会法工委的备案审查工作中，已处理过多起合宪性涉宪性案例。2023年，某市辖区议事协调机构发布通告，对涉某类犯罪重点人员采取惩戒措施，其中对涉罪重点人员的配偶、子女、父母和其他近亲属在受教育、就业、社保等方面的权利进行限制，违背罪责自负原则，不符合宪法第二章关于“公民的基本权利和义务”规定的原则和精神，也不符合国家有关教育、就业、社保等法律法规的原则和精神。遂与有关主管部门督促制定机关对通告予以废止。

自2017年党的十九大报告首次提出推进合宪性审查工作以来，全国人大常委会法工委在备案审查工作中，认真督促纠正存在合宪性问题的规范性文件，有效维护了宪法权威和国家法制统一。

督促纠正关乎群众切身利益问题的法规问题——

涉及关乎群众切身利益的民生、环保等法规，是备案审查的重点。对于其中的合法性、适当性问题，审查机关及时予以推动纠正。

有地方性法规规定，建设单位在竣工验收后，应当将变(配)电、二次供水、换热、燃气调压等设施设备及相关管线等专业经营设施设备的所有权移交给专业经营单位。

全国人大常委会法工委经审查认为，根据民法典的有关规定，业主对建筑物专有部分享有所有权，属于业主共有部分的设施设备的所有权应当属于业主共有，建设单位不能将其所有权移交给相关专业经营单位。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改。

此外，全国人大常委会法工委还积极推动纠正单行条例、地方司法规范性文件存在的问题，推动解决审查和集中清理工作中发现的问题，认真做好香港、澳门两个特别行政区本地法律备案审查工作等。

构建内容集成、结构完整的备案审查规范体系

小智治事，大智治制。

立法法、各级人民代表大会常务委员会监督法、地方组织法、全国人大常委会议事规则以及专门规范备案审查工作的《法规、司法解释备案审查工作办法》……近年来，许多备案审查实践经验持续性地上升为工作机制和国家法律制度。2023年底，关于完善和加强备案审查制度的决定出台，这是一部专门的规范备案审查工作的法律性文件。

“以专项决定形式作出集中规定，内容集成、结构完整地建构备案审查规范体系。”浙江大学光华法学院教授郑磊说，相比此前的《法规、司法解释备案审查工作办法》，在效力位阶方面上提升了一个台阶。

翻开决定，备案审查工作的指导思想、原则和目标，审查方式、机制、重点内容，审查纠正的具体程序……各条款脉络清晰、架构完善。

“实行有件必备、有备必审、有错必纠……”

“在审查工作中，应当重点审查以下内容：(一)是否符合宪法规定、宪法原则和宪法精神；(二)是否符合党中央的重大决策部署和国家重大改革方向；(三)是否超越权限，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务；(四)是否违反上位法规定；……”

“制定机关未按照书面审查意见或者处理计划对法规、司法解释予以修改、废止的，……依法予以撤销……”

……

本次决定的一项重要的制度创新，就是将“采取的措施与其目的是否符合比例原则”明确作为审查的重点内容。

此前，有地方性法规规定，停车人应当按照规定缴纳道路停车费用，逾期未缴纳的，进行催缴同时并处二百元以上一千元以下罚款。有群众提出，该规定有违“无过错不处罚”的法治原则和比例原则、程序正当原则，建议审查。

“这个案例中，违法行为轻，但处罚很重，这就不适当，不符合比例原则。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰介绍，依据比例原则，若为实现公共利益可能采取影响或限制公民合法权利的手段时，应当将这种不利影响限定在尽可能小的范围和限度内，保持二者之间适度的比例。

扩展审查方式是另一个创新之处。“立法法和《法规、司法解释备案审查工作办法》等规定了依申请审查、主动审查、专项审查和移送审查4种审查方式。近年来，我们又探索了联合审查，即全国人大常委会的备案审查机构和其他备案审查机关的相关工作机构对某一类的规范性文件共同审查，推动解决问题。”严冬峰说。

此前，有的地方性法规规定的业主、物业使用人损坏房屋承重结构、主体结构的相关处罚，经审查，明显低于国务院行政法规规定的罚款额度，并将“并处”改为“可处”，属于放松管控的情形。经沟通，制定机关已对相关规定作出修改。据了解，该案例就是与熟悉相关情况的部门联合审查的。

此外，将监察法规、浦东新区法规、海南自由贸易港法规纳入备案审查范围，进一步完善听取和审议备案审查工作情况报告制度，对持续推进备案审查信息化建设作出具体规定……决定根据实践需要细化、补充和完善相关制度机制，为今后持续推进备案审查工作提供了保障和支撑。

齐抓共管提升备案审查工作效能

“有关地方性法规关于全面禁止销售、燃放烟花爆竹的规定，与大气污染防治法和国务院《烟花爆竹安全管理条例》的有关规定不一致。”

“经沟通，制定机关已同意对相关规定尽快作出修改。”

不久前，一则关于“全面禁止销售、燃放烟花爆竹与上位法不一致”的备案审查案例，在全社会引起热议。而这一案例，就源自于公民、组织提出的审查建议。

备案审查工作是群众表达诉求的重要平台之一。据介绍，中国人大网的“审查建议在线提交”平台，自2019年开通以来，就收到了超过1.2万件公民、企业、各类组织提出的审查建议。

强化群众参与、践行全过程人民民主，是提升备案审查工作效能的重要抓手。

对此，严冬峰说，将继续优化群众在线提交审查建议的方式，简化需要填写的信息事项。“同时，我们希望推动建设国家法律法规数据库与备案审查工作相结合，例如在数据库上开设端口，老百姓查阅法规、司法解释时，如果发现相关问题，就可以直接提出审查建议。”

严冬峰进一步说，今后还将探索在备案审查工作中发挥基层立法联系点作用，鼓励基层群众直接提出审查建议。

“我国备案审查的体制和机制还有提升空间。”全国人大常委会委员汤维建说，要进一步健全备案审查工作的衔接联动机制，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。此外，还应提升备案审查专家参与的幅度，建立专家名册，分门别类将相关的法规、司法解释的审查通过外脑来助推，同时提升公众的参与度，加大社会公开度，各方齐抓共管，共同发力。

全国人大监察和司法委员会委员李宁建议，要加强对地方人大备案审查工作的指导与培训，提高地方人大备案审查工作的能力与质量。

“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备案审查专门法律。”严冬峰说。

R代表之声

孩子的托养教育，年轻人的就业成才，老年人的就医养老，是家事也是国事。如何更好切实保障和改善民生，增进民生福祉？记者采访了几位全国人大代表。

——编　者

全国人大代表、浙江省宁波市人力资源和社会保障局局长叶苗：

做好社会保障　兜牢民生底线

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的重要工作。做好社会保障工作，需要多措并举、统筹推进。

一是推动扩围提质。深化全民参保，推进稳定劳动关系人员、高校毕业生、灵活就业人员、新业态劳动者等重点群体参加社会保险，更好发挥收入分配调节作用。完善社保、就业、税务数据共享，准确定位、精准帮扶未参保困难群体，实现社会保险应保尽保、社会救助全覆盖。

二是兜牢基本保障。统筹完善城乡居民基本养老保险缴费政策，加快建设多层次医疗保障体系，深化长期护理保险试点，稳步提高最低生活保障标准，做实公租房、保障性租赁住房和共有产权住房精准保障，完善残疾人就业服务体系。

三是提高服务质效。深化社保缴纳、住房保障等民生重点领域服务改革，推进“互联网+”医保、养老、助残服务提速。优化社会保障参保服务。聚焦社保服务优质共享，深化“一件事”集成改革、提升办事体验。

（本报记者　**刘军国**采访整理）

全国人大代表、内蒙古自治区乌兰察布市市长奇飞云：

优化公共服务　满足民生需求

公共服务关乎民生，连接民心。要不断提高公共服务均衡化、优质化水平，实现公共服务与经济社会发展同频共振。

推出更多暖心惠民举措。从解决群众最关心最直接最现实的利益问题入手，做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，满足人民群众多样化的民生需求。以办实事力度提升惠民生温度，把政府“干的事”精准对接就医、就业、就学、养老等群众“盼的事”。

不断缩小城乡公共服务差距。公共服务的重点、堵点和难点在农村、在基层，补齐农村、基层短板的任务艰巨。加强统筹规划，采取针对性更强、覆盖面更广、作用更直接、效果更明显的举措，促进公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖，缩小城乡公共服务差距。优化医疗、教育、社保等资源配置，确保管理服务有效覆盖常住人口。

以数字赋能提升政府公共服务水平。通过数字技术的应用，打破部门之间、地区之间的藩篱，简化公共服务流程，让政务沟通、政务决策与服务回应更加快捷。借助数字技术，政府部门还能增强基于数据的事项办理需求预测、预判能力，形成公共服务业务清单，降低公共服务供给与需求不匹配带来的资源浪费、资源错配等问题。

（本报记者　**亓玉昆**采访整理）

全国人大代表、三峡旅游职业技术学院副院长杨德芹：

提升就业水平　筑牢民生之本

就业是民生之本。青年就业状况直接关系到经济的活力和国家未来的发展。

加强和完善鼓励企业扩大招聘高校毕业生的相关政策，通过减税、降费、增贷、专利、补贴等方式，激发就业市场活力。特别是要完善新业态下青年的福利保障和劳动权益保护，补齐法律和政策短板。

统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新，通过实践教学、社会培训、技术研发等方式，提高学生的综合素质，更好地适应社会发展需要。相关部门要认真贯彻落实好职业教育法，确保落地见效。要持续对接旅游、文化教育等资源和机构，探索人才联合培养、技术联合攻关等新模式、新路径。要聚焦主要支撑产业，主动吸纳行业龙头企业深度参与到学生的专业规划、课程设置、教材开发、教学设计、教学实施中来。

针对脱贫家庭、低保家庭、零就业家庭等有家庭困难的青年就业人群，学校、相关部门要精准开展就业帮扶。

（本报记者　**吴　君**采访整理）

全国人大代表、福建省漳州市东山县陈城镇澳角村党委书记林华忠：

解决急难愁盼　增进民生福祉

要充分增进民生福祉，特别是在农村基层，要努力解决好群众的身边事、烦心事，解决好基层群众的急难愁盼。

解决好群众的急难愁盼问题，必须从基层群众需要出发。例如针对村民普遍关心的道路出行、学前教育、渔港建设等需求，要加大投入力度，建成一批惠民项目，让农村更宜居，村民更幸福。

增进民生福祉，要时刻与群众想在一起，与时俱进满足群众需求。以福建的很多农村为例，如今“钱袋子”鼓起来了，村民对高品质生活，特别是精神文化生活的需求也越来越强烈。许多农村成立各类文化组织，建成艺术馆、展览馆、书屋等文化载体，让不同年龄层的村民在忙碌之余学习“充电”、娱乐休闲，取得良好效果。

增进民生福祉，根本还是要坚持党的领导，发挥基层党组织“领头雁”作用。党的基层组织是推进乡村治理、做好群众工作最基层、最直接、最有效的力量，在强有力的党组织的领导下，才能够更好为民服务，更好调动村民积极性、主动性、创造性。要强化党建引领，持续深入开展党组织标准化、规范化建设，确保基层党组织的坚强有力，不断增强民生福祉。

（本报记者　**王鉴欣**采访整理）

落实法律规定　厚植爱国情怀

2024年1月1日，由十四届全国人大常委会第六次会议表决通过的《中华人民共和国爱国主义教育法》正式施行。

各地中小学通过举行主题班会、参观爱国主义教育基地等方式，组织学生学习相关法律知识，激励和引导学生弘扬爱国主义精神，厚植爱国主义情怀。

图为江西省赣州市天竺山小学学生在当地爱国主义教育基地参观学习，接受爱国主义教育。

胡江涛摄

向群众述职　促履职尽责

金　歆　陈　淋

“现在农村禁烧秸秆，那我们该如何处理秸秆？”

“年轻人因待遇低不愿意从事村医工作，县卫健局将采取哪些措施解决该问题？”

……

2023年12月12日，四川省达州市宣汉县天生镇仙桥社区广场上，5位县、乡人大代表向群众汇报履职情况，并接受现场提问。

这是四川省首个“直选代表述职月”活动中的一幕。

“组织开展这项活动，就是要集中精力、集中时间、集中力量，进一步激发基层代表履职热情，更好助推四川省以县域为重要切入点的城乡融合发展。”四川省人大常委会人事代表工委相关负责人说。

自2017年起，四川在县乡两级人大广泛开展代表述职活动。2023年12月，为了进一步增强述职效果，四川省人大常委会首次在全省范围内集中开展“直选代表述职月”活动。一个月内，各市州出台多项创新举措，面对面听民声、议民事、解民困，取得良好成效：

泸州市试点代表“年度履职清单+每月履职提示”工作，将述职工作纳入清单事项和提示内容，为县乡两级代表定制年度履职清单3800余张，发送履职提示短信7万余条。

广汉市开发使用“人大代表履职”APP，让群众能够实时了解代表履职情况，并通过“履职积分”方式加强对代表履职的激励和管理。

成都市结合锦江区春熙街道“春熙·楼小助”、武侯区浆洗街街道“人大代表认领民生实事项目”、成华区保和街道“和美有法·学法苑”、新津区“直选代表按季度进‘家’入‘站’”、都江堰市“‘码’上见代表”等一批特色品牌活动，构建代表向选民述职和报告工作的平台载体。

四川省人大常委会人事代表工委相关负责人说，下一步，将逐步增加县乡两级人大代表现场述职的比例，推动书面述职直选代表全覆盖。同时依托代表“家”“站”，增加代表现场述职群众参与人数，尝试通过“直播连线”开启代表“云端”述职，着力完善选民意见及测评结果整改落实情况通报机制，切实提升群众的参与规模和积极性。