

坚持和完善人民代表大会制度

地方各级人大常委会加强规范性文件备案审查制度和能力建设——

努力实现“有件必备、有备必审、有错必纠”

本报记者 金 歆

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。地方各级人大常委会的备案审查工作是其中重要组成部分。

2023年12月29日，全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定表决通过，其中明确规定，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。

近年来，地方各级人大常委会备案审查工作取得哪些成效？如何进一步推动备案审查工作，努力实现“有件必备、有备必审、有错必纠”？

4月1日，由全国人大常委会法工委主办的备案审查工作座谈会暨备案审查工作培训班举行。会上，多地人大常委会负责人介绍了备案审查工作经验做法。

上下衔接，整体联动

2023年的一天，一份“提醒函”被送到甘肃省某部门。

该部门此前负责起草的某地方性法规主要内容与新修订的农产品质量安全法密切相关。但该部门没有及时审查其与上位法新内容是否一致。

“以往，法律修改后，地方性法规相应的清理工作往往不及时，一些与上位法不一致的规定仍会在一段时间内存在。”甘肃省人大常委会法工委主任李高协介绍，甘肃探索建立地方性法规动态清理制度，专门制定办法，规定法律、行政法规自公布之日起，相关地方性法规的起草或者实施部门（单位）应当及时制定清理方案，启动清理工作。

为确保地方性法规动态清理制度落地落实，甘肃省人大常委会还建立了动态清理提醒制度，由省人大常委会法工委确定专人负责，通过口头提醒、书面函提醒等方式，督促相关部门（单位）及时开展清理工作。

本届甘肃省人大常委会履职以来，对5件地方性法规进行了动态清理，发出书面提醒函2份。

除了强化地方性法规清理，各地人大常委会还积极与全国人大常委会有关备案审查工作机构配合衔接，共同维护国家法制统一。

去年底，广东省广州市相关各区相继发布公告，将全域禁止燃放烟花爆竹，修改为划定禁止燃放区域和限制燃放区域，实现分级分类管理。

这一政策的转变，来自广州市人大常委会备案审查工作对维护国家法制统一的维护和全国人大常委会相关精神的落实。

此前，广州市人大常委会组织召开联合审查会议，对全市有关烟花爆竹燃放管理的规范性文件开展专门、集中审查。审查认为，有三个区实行“一刀切”全域“禁放”，虽然有利于安全和环境保护，但不符合行政法规和地方性法规的有关规定，也不符合行政管理手段和措施与目的相匹配、相符合的比例原则。于是，广州市人大常委会及时将审查意见移送三个区的人大常委会。

去年12月，全国人大常委会法工委“全面禁止销售、燃放烟花爆竹与上位法不一致”的备案审查案例公布后，广州市人大常委会随即进一步要求相关各区尽快修改“一刀切”禁止燃放烟花爆竹的规定。很快，广州各区“一禁了之”的情况得到改变。

延伸触角，覆盖基层

基层备案审查工作一直是备案审查工作的难点痛点。为此，地方各级人大常委会积极探索。

2023年9月，浙江省湖州市某乡人大对该乡政府制定的农村住房建设审批及管理办法进行审查，发现“该村有违建建房未处理到位的不收该村民建房申请”的规定限制了守法村民的建房权利，与上位法相抵触，遂与乡政府进行了沟通。随后，乡政府对该办法进行修改。

“作为基层治理的‘神经末梢’，乡镇和街道承担社区治理、环境整治等涉及人民群众切身利益的具体工作，并且越是基层的文件，规定越具体，适用越频繁，影响也越直接。”浙江省人大常委会相关负责人说。

2023年，浙江部署开展乡镇街道规范性文件备案审查工作，实现省市县乡四级规范性文件备案审查全覆盖。

“生计渔船由谁来管理？”“怎样既能满足渔民的生产生活需要，又能保证渔民渔船的海上安全？”浙江省舟山市嵊泗县菜园镇规范性文件备案审查会议上，人大代表、群众、镇政府有关负责人、律师各方对某文件相关问题展开集中讨论研究。

“浙江省乡镇街道人大创造性地把备案审查工作同代表工作、基层立法联系点工作等结合起来，努力通过各种渠道和形式倾听群众意见，破解了工作难题，使备案审查工作在乡镇街道‘立起来’。”浙江省人大常委会法工委二级巡视员、备案审查处处长刘永华说。

在加强乡镇街道备案审查工作建设的同时，许多地方市县人大常委会也在不断提升审查能力。

“县政府制定的规范性文件中，有设定行政处罚的内容，这与行政处罚法相关条款相违背……”

这天，在甘肃省某市，甘肃省人大常委会法工委正与该市及相关县区人大常委会负责人座谈，就一些规范性文件的审查提出指导意见。

“市县人大常委会开展备案审查，普遍面临机构、缺人员、缺经验的问题。”李高协说，甘肃省人大常委会借助“巡回法庭”理念，带上专家团队，分片区进行“集体会诊”，一起看看规范性文件有什么问题，特别是市县吃不准的问题，一起研究诊断，通过上下联动的方式，共同破解基层备案审查难题。

去年以来，甘肃省人大常委会对32个县市区的103件规范性文件进行巡回指导审查，提出45条指导意见。

广纳民意，数字赋能

努力使备案审查制度和成为践行全过程人民民主重大理念的具体形式和制度载体，一直是备案审查工作的应有之义。

此前，有群众向河南省濮阳市人大常委会反映，燃气公司依据市政府相关意见，强制

要求居民住宅由其指定公司超出市场价格安装改造不锈钢波纹管、自闭阀、报警器等燃气设施。群众认为上述意见违背相关法律，侵犯公民合法权益，于是向濮阳市人大常委会提出审查建议。

对此，濮阳市人大常委会专门召开规范性文件备案审查“听证会”。

听证会上，由该意见起草单位某局就文件制定情况、主要内容、有关依据、实际执行情况等作出介绍。再由群众代表提出审查理由。其后，市司法局、律师代表、人大常委会组成人员和人大代表就意见出台的必要性、合法性、适当性，以及执行中有关问题发表意见建议。

在总结各方意见基础上，濮阳市人大常委会法工委现场提出审查意见，建议制定单位予以纠正。参加听证会的有关部门负责人当场表态，将迅速采取整改措施。

“法规”“规章”“行政规范性文件”……点开“重庆市法规规章规范性文件数据库”，各类规范性文件可以一键查询。

在网页一侧，还有“提出审查建议”按钮，点击进入，就可直接填写“建议审查的规范性文件名称”“提起审查建议的事项”等，数据库与备案审查实现了功能集成。

推动备案审查数字化建设，是加强备案审查能力建设的重要抓手。而省级法规规章规范性文件数据库建设，则是其中的重要内容。

全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰介绍，一方面，各级规范性文件纳入数据库，可以实现社会公众对规范性文件的监督，有的放矢提出审查建议。同时，这也倒逼制定机关更加重视文件制发管理，从源头提高规范性文件质量。另一方面，在规范性文件入库的过程中，各制定机关可以先行开展自行清理，及时处置与上位法不一致的文件。

截至今年3月15日，31个省级法规规章规范性文件数据库全部建成并上线使用。目前，数据库已收录地方性法规、规章和其他各级各类规范性文件超过35万件，入库文件覆盖省市县乡四级，数据持续动态更新中。

代表之声

发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点。如何促进加快形成新质生产力？记者采访了4位全国人大代表。

—编者

全国人大代表、中国科学院金属研究所研究员孙东明：

提高科技成果转化水平

提高科技成果转化水平是科技创新和产业创新对接的关口。科技工作者要自觉担当使命，推动科技成果转化，实现国家产业链和供应链自主可控。

当前，国家积极培育战略性新兴产业和未来产业，鼓励发展创业投资和股权投资。通过建设各类重大科技新平台，打造体系化、任务型、开放式的合作实体，鼓励科技工作者开展从基础研究、应用开发到成果转化、产业示范的全链条创新研究，可以使更多科研“种子”转化为产业“果实”。

要加强对初创企业的扶持力度，助力企业打通科技成果转化所需的资源通道，对初创企业发展初期的资金、技术、政策、管理等需求给予精准支持和服务。着力转化科研成果，基于本地科研优势，构建上下游紧密合作的创新联合体，推动产学研联合攻关、融通创新，推动更多科研成果从“实验室”“生产线”。

(本报记者 胡婧怡采访整理)

全国人大代表、湖南省邵阳市市长华学健：

加快构建现代化产业体系

发展新质生产力，要立足实体经济这个根基，做大做强先进制造业，积极推进新型工业化，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，超前布局建设未来产业，加快构建以先进制造业为支撑的现代化产业体系。

紧密联系现有产业基础，聚焦“产业高端”，深入实施制造业重点产业链高质量发展行动，引导传统产业通过技术改造升级，提升产业链供应链韧性和竞争力。紧跟产业数字化发展趋势，深入实施制造业数字化转型行动、中小企业数字化赋能专项行动，加快传统产业全系统、全角度、全链条改造，促进数字技术和实体经济深度融合。

实施一体化政策供给，强化高标准电力供应、高水平算力保障、高能级动力支撑，大力引资引才引智，促进创新链产业链资金链人才链深度融合，加快生产力迭代升级。紧扣绿色低碳发展目标，推动重点领域和重点行业节能降碳增效，积极建设绿色工厂、绿色园区，建立健全绿色产业体系。

(本报记者 申智林采访整理)

全国人大代表、湖北省经济和信息化厅厅长卢军：

推动传统产业转型升级

发展新质生产力，需要深入实施制造业重大技术改造升级和大规模设备更新工程，推动制造业高端化、智能化、绿色化发展，让传统产业焕发新的生机活力。

聚焦高端化升级，打造新支柱。深入实施产业基础再造工程、重大技术装备攻关工程、智能制造工程，引导和支持传统产业加大技术改造和设备投入，用新技术新业态改造提升传统产业链，提升产品质量和品牌效益。加快推动汽车向新能源、钢铁向高端钢、化工向精细化等方面转型升级。

聚焦智能化转型，激活新引擎。以数字赋能推动传统产业改造升级，在供应链全链条、产业链全领域、价值链全过程，推动数字经济和实体经济融合发展，推广普及智能数控设备、智能车间、智能工厂，打造数字化企业标杆。

聚焦绿色化发展，塑造新优势。统筹高水平保护和高质量发展，协同推进工业降碳减排扩绿增长，以流域综合治理倒逼产业转型。引导企业加大环保投入，推动建材、化工等重点行业企业实施降碳改造、清洁生产。强化示范引领，鼓励企业创建绿色工厂、绿色园区和绿色供应链，完善绿色生产性服务体系，加快培育绿色低碳发展新动能。

(本报记者 元玉昆采访整理)

全国人大代表、福建盼盼食品集团总裁蔡金钗：

强化企业创新主体地位

发展新质生产力，民营企业大有可为。民以食为天，食品制造业企业同样需要科技赋能，深耕大健康食品领域，不断满足人民群众多样化的健康需求。

强化企业科技创新主体地位。推动企业创新发展，为高质量发展提供科技支撑。比如，通过在企业设置重点实验室、博士后工作站等方式，加强企业创新要素支撑，以市场为导向指引创新决策，研发投入、科研方向，提高成果转化质量。

加大创新型人才培养和引进力度。人才是创新的基本保障，发展新质生产力最关键的是人才支撑。建议持续深化产学研用深度融合，加大力度培养实用型、适用型、创新型人才，为制造业产业发展提供更多人才保障。

推动全产业链协同创新能力。发挥制造业龙头企业在产业链中的创新引领作用，以更高的标准推动产业链与创新链结合，不断“新”求“质”，实现上下游企业协同创新发展，以科技创新引领制造业产业转型升级。

(本报记者 张天培采访整理)

连线地方人大

山东滨州市

立法护航群众心理健康

本报记者 李 蕊

张娟(化名)是山东省滨州市沾化区的一名高中生，青春期叛逆等多重因素一度导致她出现成绩下滑、厌学等问题，有时还与同学发生争执。“我感到很焦虑，希望能走出情绪的低谷，可我不知道找谁倾诉。”张娟道出了心中的困惑。

今年1月1日起，《滨州市社会心理服务条例》(以下简称《条例》)正式施行，针对社会心理服务工作出台一系列措施。不久后，学

校落实《条例》相关规定，为张娟开展了心理疏导，帮助她打开心结，使她的学习生活逐步恢复正常。

为何要针对心理健康立法？这几年，市里各级人大代表围绕心理健康问题的建议较为集中，亟须与之相适应的社会心理服务。”滨州市人大常委会主任马俊均说，滨州市根据代表建议和平时收集到的社情民意，将《条例》列入2023年度立法工作计划。

滨州市人大代表崔洪霞是滨城区第四中学校长，长期在教育一线工作，经常收到关于中小学学生心理健康方面的群众建议。“起初，我们经常组织开展学生心理辅导，后来逐步完善心理健康教育，并纳入教学计划，许多家长反馈效果不错，并建议推广。”崔洪霞说。

了解到《条例》正在向社会各界公开征求意见，她将收集到的建议汇总后，主动找到滨州市人大常委会工作人员，提出“学校要把心

理健康教育纳入教学计划，明确心理健康服务场所和专业老师配备要求，以及危机处置机制等。此外，还应当重视教师队伍的心理健康水平，开展常态化培训”。

“我的建议被原汁原味写入了《条例》！”崔洪霞说，“相信在社会各方共同努力下，会有更多孩子的心理‘疙瘩’被解开。”

为推动高质量立法，滨州市人大常委会充分利用专业力量，邀请市直部门、立法咨询专家等齐聚一堂，为立法建言献策，并商请市政协开展立法协商。

“《条例》以规范开展社会心理服务为抓手，以化解群众心结、解决社会矛盾为重点，突出政府兜底救治职责，明确用人单位社会心理服务职责、注重社会心理服务工作技术创新和产业发展等。下一步，我们将抓好《条例》贯彻实施，推进提升社会心理服务工作水平，保障群众心理健康。”滨州市人大常委会法工委主任唐海涛说。



近年来，广西梧州市人大常委会积极建设人大代表联络站，高质量办理人大代表建议。日前，针对人大代表提出的六堡茶产业发展的相关建议，梧州市人大常委会及时与有关部门沟通，积极推动六堡茶文化与旅游业相结合。图为梧州岑溪市南渡镇井河村百福山六堡茶生态茶园基地。

颜桂海摄(影像中国)