

法治头条

全国人大常委会首次听取审议备案审查工作报告

# 宪法实施和监督“动真格”

本报记者 张 璁

“根据2016年内蒙古自治区一位公民提出的审查建议,对有关司法解释规定‘附条件逮捕’制度的问题,经与制定机关沟通,相关司法解释已于2017年4月停止执行。”2017年12月24日,全国人大常委会法工委主任沈春耀在全国人大常委会首次关于十二届全国人大以来暨2017年度备案审查工作情况的报告时,提到了一起由公民建议启动的审查。

“逮捕”是限制公民人身自由的强制措施,根据立法法规定,只能由刑事诉讼法这样位阶的法律加以规定。但“附条件逮捕”却不见于法律,而是出自最高检的相关文件。

规范性文件与法律出现抵触,全国人大常委会法工委为此启动了审查研究工作,认为刑事诉讼法“对逮捕条件的规定与刑事诉讼法规定的逮捕条件不一致,造成了在执行层面形成两个不同的逮捕条件。”于是便有了开头的一幕。

规范性文件备案审查,这是人大监督的一柄利剑,也让公民有机会透过这一渠道共同参与维护宪法的权威。

## 一起由公民建议启动的审查

2016年9月,内蒙古星洋律师事务所律师苗永军乘着夜车来到北京时,揣着一份为其遭遇“附条件逮捕”的当事人拟好的《申请审查建议书》。起初,他认为“附条件逮捕”有程序违法之嫌,然而追本溯源后发现,“附条件逮捕”的“出身”很可能也有问题。

“过去只知道全国人大常委会有关审查的职能,可以依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,可谁都不知道这个审查建议该怎么写、向谁提交、怎么提交。”苗永军说,他尝试着将提请审查的理由写成建议书,建议全国人大常委会启动“违宪违法审查”,最后在北京西单的一个邮局将材料寄到了全国人大常委会。

“内心期待这个建议能够有回音。”苗永军说,“但并没有抱太大希望。”全国人大常委会法工委收到这份审查建议书之后,很快启动了规范性文件审查监督程序。法工委经过研究认为,最高检在相关文件中的“附条件逮捕”规定超越了司法解释制定权限,与刑事诉讼法的规定不一致,于是函告最高检要求其作出说明。

起初,最高检的反馈意见表示,“附条件逮捕”并非检察机关创设的一项法律制度,而是审查逮捕工作中的一项工作制度,是对刑事诉讼法中逮捕条件的细化,符合宪法与刑事诉讼法的规定。对此,法工委进一步研究后认为,刑事诉讼法已经对逮捕条件作了明确规定,“附条件逮捕”的出现造成了执行层面上实际形成两个不同的逮捕条件,因而并不妥当。

当全国人大常委会法工委将上述意见再次致函最高人民法院时,引起了最高检的高度重视。经过慎重研究,为依法准确适用逮捕条件,最高检侦查监督厅于2017年4月28日正式下发通知,不再适用“附条件逮捕”,同时表示还将适时启动逮捕质量标准修订工作。

苗永军得知“附条件逮捕”不再适用的消息后,格外激动:“这是依法治国的大环境下立法机关与司法机关共同推动法治进步的一个例证。过去觉得比较远的法治理念,其实离我们非常近。”

## 备案审查维护法制统一

备案审查工作并非2017年才开始。据统计,十二届全国人大以来,全国人大常委会法工委共收到由公民、组织提出的各类审查建议1527件,其中属于全国人大常委会备案审查范围,即建议对行政法规、地方性法规、司法解释进行审查的有1206件,建议对司法解释进行审查的占了大多数,共1116件。党的十九大报告指出,加强宪

法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。“加强备案审查工作是完善宪法监督制度的重要着力点。”沈春耀表示,对规范性文件实行备案审查,是维护宪法法律尊严、保障宪法法律实施、保证国家法制统一的重要制度安排。

“全国人大常委会法工委建立和完善了一套审查中函告制定机关并听取意见、征求有关部门和有关方面意见、实地调研、向审查建议人反馈等方面的工作机制。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰介绍,“对于审查建议涉及的法规、司法解释中存在的违法问题,通过与制定机关沟通,促使其得到修改、废止或者明确纳入修改计划。”

作为一项符合中国国情、具有中国特色的宪法性制度设计,备案审查制度具有两重基本功能,一是保证中央令行禁止,二是保证宪法法律实施,同时对提高地方立法质量也有积极作用。

目前,全国人大常委会法工委主要采取依申请审查、依职权审查、有重点的专项审查等方式开展审查研究工作。2015年6月,法工委就通过主动审查发现民事诉讼法司法解释中有关拘传原告和被执行人的规定与民事诉讼法的规定不一致,在有关专门委员会支持下,推动制定机关于2017年2月作出妥善处理。

此外,针对部分地方性法规突破法律规定、损害法律尊严等问题,全国人大常委会法工委近年对《广州市控制吸烟条例》《广州市养犬管理条例》《深圳市公共厕所管理办法》等规范性文件、进行了有重点的专项审查。

## 规范性文件在哪里,备案审查就跟到哪里

党的十八届四中全会《决定》中指出,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,加强备案审查制度

和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质的文件。

“有件必备,有备必审,有错必究。”梁鹰介绍,针对地方性法规的审查工作将更趋常态化、制度化,对于过去的存量,继续通过有重点的专项审查与根据公民、组织提出建议进行审查相结合的方式开展审查,而对于自2017年1月1日之后的增量,全部实行逐件主动审查,“总的要求就是,规范文件在哪里,备案审查工作就要跟到哪里。”

据法工委相关负责人介绍,备案审查中发现存在问题的,首先通过工作层面交流或者提出研究意见等形式,加强与制定机关的沟通协调,加大督办力度,督促制定机关自行修改或者废止相关文件。对明显违法、有关方面拒不纠正的,各级人大应依法启动撤销程序,及时作出撤销决定。

“审查标准、程序和督促纠正机制等不够明确规范,有关制度刚性

## 短评

### 增强维护法制统一的刚性

贞元

一部法律,从白纸黑字到落地生根,谁来保证其被准确理解与严格执行?如今,有件必备、有备必审、有错必纠,备案审查制度的三“必”刚性,已成为全国人大常委会强化宪法监督的有力抓手。

随着全面依法治国的深入推进,改革破浪前行愈发需要统一法制的“保驾护航”。一方面,自立法法修改以来,所有设区的市都被赋予了地方立法权,使得拥有地方立法权的主体数量大幅增加,维护法制统一的难度明显增大。另一方面,现实中一些立法乱象也屡禁不止:有的部门和地方在规章中逾越法律边界,有的以文件代替甚至改变法律法规。这些问题使得加强

不足,约束力不强,有备必审、有错必纠需要进一步落实。”沈春耀坦言,制定机关超越立法权限、突破上位法规定等问题不同程度存在,常态化清理机制有待建立健全。

事实上,在加强备案审查刚性的同时,备案审查机构的完善健全也日趋紧迫。尤其是立法法修改后,拥有地方立法权的主体数量由过去的80家增加到300多家,维护法制统一的难度明显增大。“当前,地方备案审查机构设置还存在‘上大下小’的问题,特别是县级人大机构设置与人员配备还面临着较大困难。”梁鹰说。

对此,沈春耀表示,下一步将完善备案审查机构设置,加强备案审查队伍建设,进一步加快建立全国统一的备案审查信息平台,实现规范性文件制定主体间的网上互联互通,并通过举办备案审查工作研讨会、座谈会、培训班等,推动地方人大加强备案审查制度和能力建设,提升备案审查整体工作水平。

备案审查工作变得尤为紧迫。

审查的刚性源自宪法法律的权威。规范性文件备案审查是宪法法律赋予人大的一项重要监督职权,是符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度。打造有刚性的审查,不仅意味着实现备案审查的全覆盖,更要求人大敢于监督、善于监督,对违反宪法法律的规范性文件予以督促纠正,必要时予以撤销,如此才能切实维护国家法制统一、保障宪法法律实施。

各级人大及其常委会应充分认识备案审查制度之于宪法实施监督的重要意义,切实依法行好权、履好职,扮演好宪法法律“守护者”的角色。

## 金台锐评

□正确看待、理解、实施对涉罪未成年人的特殊刑事政策,在坚持法律原则的前提下,不能不教而罚,也不能不教而不宽,真正做到宽容而不纵容

# 对涉罪未成年人宽容不纵容

彭波

仅仅因为几句口角,就把同学殴打致伤;只是因为“看不惯”,就纠集一帮人对同学进行长时间的虐待、凌辱……近年来,发生在未成年人之间的欺凌和暴力问题,让社会公众为之痛心。近日,教育部、中央综治办、最高法、最高检、公安部、民政部、司法部等11个部门联合发文,要求加强中小学生欺凌综合治理,足见校园暴力问题已经引起了政府部门的高度关注。

校园暴力屡禁不止,其原因是多方面的。有人把原因归结于我国对涉罪未成年人实施的教育、感化、挽救方针和教育为主、惩罚为辅的司法失之于宽,缺乏有力的惩罚和打击导致违法成本低,才使得熊孩子们肆无忌惮,校园暴力层出不穷。“严父出孝子,慈母多败儿”,在中国传统文化中,对孩子严加管教的理念根深蒂固。然而,这套理论能否运用到涉罪未成年人的司法实践中?严惩与严打是否真的有利于降低未成年人犯罪率?恐怕并不尽然。

我们常说:孩子是我们心底最柔软的一块,不仅仅因为他们代表着未来和希望,更因为他们尚处于人生起步阶段,对环境充满好奇与渴望,但心智又没有发育成熟,缺乏甄别善恶的能力,是非标准模糊。生理、心理的特点决定了未成年人容易受到家庭、社会等客观环境的影响,既能轻易被诱惑走上违法犯罪的道路,又易于接受教育感化,幡然醒悟、重归正途。

诸多案例表明,未成年人犯罪是各种不良因素交互作用的结果。缺少父母关爱、学校教育缺失、社会环境污染,加上未成年人容易冲动的性格特征,往往一失足就铸成大错。司法实践中屡证证明,对未成年人一味加大惩罚和打击力度,并不是降低未成年人犯罪率的最好办法,反而容易造成交叉感染和重新犯罪。

当然,教育、感化、挽救也并不代表否定和排斥对未成年人的刑事处罚,毕竟依法惩治也是一种教育手段。司法机关要做的,是正确看待、理解、实施对涉罪未成年人的特殊刑事政策,在坚持法律原则的前提下,坚持依法少捕、慎诉、少监禁,把教育、感化、挽救贯穿办案的始终,不能不教而罚,也不能不教而宽,真正做到宽容而不纵容。

除了司法机关外,家庭、学校、社会也应承担起教育、感化、挽救涉罪未成年人的责任,保护他们的合法权益,感化他们的受伤心灵,让他们在一个充满爱的环境中获得正能量的引导,逐步建立起正确的人生观、价值观、世界观,将扣错的第一颗扣子重新扣好。只有多方共同努力,才能防止涉罪未成年人在犯罪的道路上走远,从根本上解决校园暴力等未成年人犯罪问题。

## 民声

### 慈善信息要公开也要保护

河南南召 史洪举

民政部近日发布《慈善组织信息公开办法(征求意见稿)》,规定慈善组织不得泄露捐赠人、志愿者、受益人个人隐私等信息。这一规定符合现实要求。

慈善组织的运营模式、运营成本等相关信息应当据实向社会公开,这关乎慈善组织的公信力。但对于捐赠人、志愿者、受益人个人隐私等信息,则应予以严格保护。善待受助人是国家和社会的责任,受助人有权决定是否公开其致贫原因、贫困程度等信息。不过,一旦相关事件上升为公共事件后,无论是慈善组织还是受助人,都有法律义务公开相关信息,以满足公众知情权和监督权。

在慈善事业日趋正规化、专业化的今天,慈善信息的公开也应遵循相应尺度,以维护社会公共利益为出发点,让运营者不敢有懈怠,让受助人有尊严。

◀2018年1月1日,山东省临沂市郯城县农村社区“两委”换届选举工作拉开帷幕。

图为该县马头镇选莲湖社区群众在投票。  
房德华摄(人民视觉)



《民主政治周刊》  
电子信箱:rmrbmzzz@126.com  
本版责任编辑:彭波

## 一线探访

# “差啥都不准差农民工工资”

本报记者 胡婧怡

2017年12月,在辽宁沈阳市浑南区农民工维权中心内,1400万元被拖欠的农民工工资在浑南公安分局浑南新城派出所副所长姚东坡告诉记者。

这些话早在年初就跟开发商、建筑商、劳务服务商都说过。”现场组织发放工资的浑南新城派出所副所长姚东坡告诉记者。

“现在建筑工程基本可分为四个梯队:开发商与建筑商签合同、建筑商与劳务服务公司签合同、劳务服务公司找包工头签合同,没有一家是与农民工直接对话的,各个环节都可能出现问题。”浑南新城司法所所长赵光武说。

“现在建筑工程基本可分为四个梯队:开发商与建筑商签合同、建筑商与劳务服务公司签合同、劳务服务公司找包工头签合同,没有一家是与农民工直接对话的,各个环节都可能出现问题。”浑南新城司法所所长赵光武说。

2017年11月,民警在走访过程中发现一处项目工地有300多名农民工滞留。了解情况后,浑南新

城派出所先协调相关部门解决农民工的住宿等问题,同时与农民工维权中心开展调查、处理。

“沈阳11月份已经是天寒地冻了,工地板房没有保温层,在里面生火取暖又存在安全隐患,根本不能住。农民工挨冻不能回家,还不是因为钱没揣兜里。”赵光武说,为尽快让农民工拿到拖欠工资,安心返乡,公安机关与农民工维权中心专门成立了工作小组,组织办案人员与各个农民工班组核对工资情况,从源头上解决发放工资账目不清等问题,多次组织开发单位、建筑单位以及财务相关人员协商。

调查中最大的困难在于核对每个人的工资。有许多农民工对到底被拖欠了多少工资自己都不清楚,民警只能到工地对农民工何

时进场,进场后工作了多少天、月工资多少钱、预借了多少钱等诸多问题逐一调查核实。

经调查,原来问题出在劳务服务公司身上。建筑商按期拨付了农民工工资,但有部分被劳务服务公司挪用,产生缺口后,劳务服务公司又称建筑商未支付材料款,导致钱不够发放给农民工。

“当务之急是先把欠农民工的工资拿出来,剩下的账开发商、建筑商、劳务服务公司之间可以再去协商处理,实在解决不了,他们还可以选择打官司。农民工是弱势群体,没有金钱、精力去打官司。”赵光武说。经过多方工作,各方最终达成一致意见,先筹集1400万元一次性解决农民工工资。至此,这件欠薪事件得到了圆满解决。

## 共享单车莫造成新的浪费

河北任丘 邢岩

这段时间以来,损坏的共享单车被当成垃圾成堆堆放的新闻屡见不鲜。这既是对资源的浪费,也是对环境的污染。

共享单车的目的是为了方便和节约,让单车尽可能地提升使用效率。然而,共享单车企业往往注重扩大市场占有率,一味追求所谓的覆盖率。结果,反而造成了浪费,每辆单车的使用率大幅下降,大量单车被随意放置在人行道、地铁口,不仅妨碍了行人出行,而且造成了严重的交通安全隐患。而那些被损坏的共享单车,企业也没有建立成熟的回收维修机制,反倒是作为耗材被随意丢弃。

企业应当承担起相应的社会责任,在制定执行企业发展战略时,就要把做好市场调查、建立回收维修机制等纳入其中。消费者也应当合理使用、爱护共享单车,共同努力,别让共享单车造成新的浪费。