

坚持和完善人民代表大会制度

近年来,各地贯彻“把所有规范性文件纳入备案审查范围”要求,努力做到“有件必备、有备必审、有错必纠”

备案审查,给“红头文件”做“体检”

本报记者 张 晓

根据全国人大常委会关于开展生态环境法典涉及地方性法规集中清理工作要求,山东对全省数百部相关地方性法规开展“全面体检”,目前已累计废止相关地方性法规26件,修改近100件;上海市黄浦区人大改变单纯书面审模式,开展规范性文件“开门审查”,现场征询人大代表、政府部门、社区居民和专家的意见建议,当面向政府部门反馈审查意见……

规范性文件备案审查,是保障宪法法律实施、维护国家法治统一的重要制度。在全国人大常委会的指导和支持下,近年来,各地人大常委会不断加强备案审查制度和能力建设,对相关工作进行了有益探索和工作创新。

“我们过去形容备案审查像‘鸭子凫水’一样,表面看起来很平静,但脚掌在下面一直工作。现在不再是‘鸭子凫水’,是一艘乘风破浪的航船。”全国人大宪法和法律委员会相关负责人说,近年来地方各级人大常委会贯彻党中央关于“把所有规范性文件纳入备案审查范围”的要求,巩固拓展备案范围,创新审查方式,努力做到“有件必备、有备必审、有错必纠”。

拓展覆盖面,打通乡镇街道的“最后一公里”

“散养鸡鸭”要变成村镇环境管理中的扣分项? 清明节村民祭扫的新规定“一刀切”,在村里执行不了怎么办……前两年收到镇里下的几份“红头文件”时,当时的浙江湖州市南浔区南浔镇伍林村党支部书记施惠民犯了难:里面一些规定不切合村里实际,跟村民沟通、让村民配合很困难。

2023年6月,施惠民被聘为镇人大备案审查专家组成员后,他发现对于这类不合理的规范性文件,可直接通过向镇人大主席团提出建议,启动备案审查流程。这些建议提出后,相关备案审查随即启动,镇政府很快也对文件作了修改。

乡镇街道规范性文件是备案审查的“最后一公里”。2023年,浙江率先在全国开展乡镇街道规范性文件备案审查工作,将乡镇人大决议决定、乡镇街道行政规范性文件纳入备案审查范围,并推动地市出台乡镇街道备案审查地方性法规。

但乡镇街道的力量接得住吗?“对此,我们面向全省1360多个乡镇街道开展专项调研和抽样调查,并针对人手短缺、能力不足等困难提出对策,科学论证开展此项工作的必要性和可行性。”浙江省人大常委会法工委相关负责人说,浙江选取温州、湖州先行先试,为全省推开探索提供可复制可推广的经验做法。

为缓解基层力量不足的困难,浙江省人大常委会法工委开发了浙江省人大备案审查数字化应用,可智能分析识别规范性文件中存在的疑似合法性问题,并输出审查报告,为人工复核提供重要参考。

“从现实情况看,有一些地方的乡镇街道制发的规范性文件存在制定程序不严格、违法设定行政处罚和行政强制等问题。”全国人大常委会法工委相关负责人表示,开展乡镇街道规范性文件备案审查工作,对于实现党中央关于“把所有规范性文件纳入备案审查范围”的要求、提高基层治理法治化水平意义重大。

当前,全国已有多地探索将备案审查触角延伸至乡镇街道,如广东依托相关平台开发完善乡镇街道报备审查模块,目前平台已经接入全省1600多个乡镇街道;重庆组织开展乡镇街道文件专项清理,一体推动乡镇街道规范性文件“瘦身”提质,“各地可积极探索开展这项工作,以备案全覆盖实现审查监督全覆盖,将党中央的部署要求落地落实。”全国人大常委会法工委相关负责人表示。

黑龙江哈尔滨市人大常委会通过地方立法破解“小马拉大车”困局

为干事撑腰托底 为基层减负松绑

“以前阳光被树枝遮住,现在亮堂了,走在小区里再也不用担心枯枝掉落。”阳光入户、绿树留存,黑龙江省哈尔滨市香坊区金星社区的李女士说。

树木遮光、枯枝坠物,一度困扰着金星社区不少居民。居民反映诉求后,网格员快速上门核实,随即在小区凉亭召开树下议事会。随后,由社区党委统筹,联动街道城管办、园林部门、物业、居民代表共同协商,通过微信云议事群实时沟通,组建居民监督团全程跟进施工。在园林专业人员指导下,40多棵树木完成修剪,化解了困扰居民的难题。

这是哈尔滨市提升基层治理效能的一个缩影。基层负担过重“小马拉大车”、物业矛盾纠纷突出、社区服务能力不足……近年来,在哈尔滨市,人大代表建议中涉及基层治理方面的占比较高。

回应代表建议,2026年9月16日,哈尔滨市十六届人大常委会第四十八次会议表决通

落实“有错必纠”,强化纠错时效和制度刚性

“有件必备、有备必审、有错必纠”,备案审查的制度刚性才有保障。

2025年,广东省广州市组织对市人大常委会及市政府备案审查范围内规章、规范性文件来了一次“大起底”,其中就发现了一起群众权益保障未能跟进、“原地踏步”的典型问题。

原来,当地部分区规范性文件规定,申请、举荐确认见义勇为行为须在6个月内提出。但事实上,《广东省见义勇为人员奖励和保障条例》早在2024年就已修订并增加了“因特殊原因可以延期至三年”的例外规定。

“不能让见义勇为的英雄‘流血又流泪’。”广州市人大常委会法工委相关负责人介绍,经审查,部分区此前制定的规范性文件,未及时根据上位法更新情况调整相应内容、增加例外规定,导致群众权益保障出现“制度断层”。对此,广州市人大常委会立即督促相关制定机关修改相关条款,目前已有部分区完成修改工作,其余各相关区计划于今年内完成修改。

据统计,这次“大起底”专项清理行动,累计梳理现行有效规章、规范性文件1189件,清理存在问题规章、规范性文件106件。“近年来,我们综合运用依申请审查、主动审查、移送审查等方式,对报送备案的规范性文件逐件‘体检’,坚决落实‘有错必纠’。”广州市人大常委会法工委相关负责人说。

“发挥好备案审查制度优势,能够促进提高地方立法质量和水平,推动法律有效实施,服务保障高质量发展。”全国人大常委会法工委法规备案审查室相关负责人介绍,围绕党中央部署要求和重要法律实施,近年来全国人大常委会对涉及生态环境保护、民法典、黄河保护法、涉企平等保护、民营经济促进法等30多个领域的规范性文件组织开展集中清理工作。

“今年3月生态环境法典出台以来,为保证法典全面有效贯彻实施,我们组织开展生态环境法典涉及法规规章司法解释等规范性文件集中清理工作。”全国人大常委会法工委法规备案审查室相关负责人表示,目前各地区、各有关方面在陆续反馈清理工作情况,下一步将根据各地反馈的修改废止计划,持续开展跟踪督促。

全国人大常委会法工委相关负责人表示,各地对备案审查中发现的不合法、不适当问题,提出审查意见时应当向制定机关明确整改时限;对于制定机关故意拖延、纠错改正不到位不及时的要依法予以处理,坚决维护宪法和法律的权威和尊严。

民有所呼、我有所应, 深入践行全过程人民民主

备案审查不是人大机关的“闭门作业”。

在山东,省人大常委会法工委近年来收到公民审查建议130余件,认真研究处理涉及重大民生利益、社会关注度高、法律关系复杂的重点审查建议,及时纠正涉城市绿化管理等相关规范性文件中的问题,促进公民合理建议转化为制度设计。

在江西南昌,近年来群众和基层立法联系点提出了不少涉及环境保护、停车收费、维修资金等民生问题的审查建议。南昌市人大常委会一方面纠正存在合法性问题的文件,另一方面也及时反馈审查建议办理情况,讲清理由依据、解疑释惑,让每一条建议都有回应。

当前,不少地方将“民意吸纳”与“智库支

党的十八大以来 全国人大常委会

——接收报送备案的法规、司法解释2.3万余件

——收到公民、组织提出的审查建议3.6万余件

——推动督促制定机关修改、废止各类规范性文件2.7万余件

目前,全国人大常委会已经连续9年听取和审议法工委关于备案审查工作情况的报告,公开披露典型案例130余件次



撑”结合起来,不断拓宽民意参与渠道,深入践行全过程人民民主,努力增强人民群众的法治获得感。

“针对支持梯度不明显问题,建议建立‘阶梯式’政策扶持”“针对国际化程度不高问题,建议从‘产品出海’向‘品牌出海’‘标准出海’升级,提供海外知识产权布局等专业服务”……

在江苏南京的一场专家点评会上,围绕该市出台的《关于促进专精特新中小企业高质量发展的若干措施》,江苏法治建设研究基地首席专家刘小冰教授在广泛征求多家专精特新企业及上市公司意见基础上,结合专业研究,提出进一步完善建议。这些建议后来被制定部门充分吸纳。

把党中央关于“把所有规范性文件纳入备案审查范围”的要求落到实处,要在“全”字上下功夫。实践中,还存在一些制约备案审查监督效能发挥的因素:比如备案全覆盖尚未完全实现,还有一部分规范性文件未纳入备案审查范围;备案审查衔接联动机制需要进一步健全完善;乡镇街道规范性文件备

记者手记

在“全”字上下功夫

我国的备案审查制度建设,迄今已走过40多年的历程。新时代备案审查工作的突破性发展,是党中央高度重视宪法实施和监督、推进全面依法治国的必然结果。

把党中央关于“把所有规范性文件纳入备案审查范围”的要求落到实处,要在“全”字上下功夫。实践中,还存在一些制约备案审查监督效能发挥的因素:比如备案全覆盖尚未完全实现,还有一部分规范性文件未纳入备案审查范围;备案审查衔接联动机制需要进一步健全完善;乡镇街道规范性文件备

2019年12月,全国人大常委会在中国人大网开通审查建议在线提交平台,实现审查建议“一键提交”

——近7年来,收到公民、组织网上提出审查建议近2万件

——目前,31个省级法规规章规范性文件数据库已全部建成并运行,共收录省市县乡四级国家机关制定的各类规范性文件38万多件

近年来,全国人大常委会对涉及生态环境保护、民法典、涉企平等保护等30多个领域的规范性文件组织开展集中清理工作

——2025年以来,组织开展涉及民营经济发展的法规、规章、司法解释和其他规范性文件的集中清理工作。经清理,发现需要修改、废止的各类规范性文件共1466件,目前清理工作已全部完成

如今,备案审查已成为践行全过程人民民主的重要一环。2019年12月,全国人大常委会在中国人大网开通审查建议在线提交平台,实现审查建议“一键提交”,近7年来共收到公民、组织网上提出审查建议近2万件。

“要保障人民群众通过备案审查制度依法提出意见、表达诉求,努力做到民有所呼、我有所应,切实维护人民根本利益,使备案审查制度和实践成为践行全过程人民民主的重要形式和制度载体。”全国人大常委会法工委相关负责人表示。

本版责编:魏哲哲 版式设计:沈亦伶

代表之声

未成年人网络保护关系国家未来和民族希望,关系亿万家庭幸福安宁。如何进一步加强未成年人网络保护,营造有利于未成年人身心健康的网络环境,保障未成年人合法权益? 记者采访了4位全国人大代表。——编者

全国人大代表、河北省石家庄市桥西区人民检察院副检察长陈莉娜:

规范向未成年人提供网络服务

做好未成年人网络保护,就要压实网络平台的主体责任,从服务供给源头筑牢防护屏障。

强化平台合规自律。推动平台落实法定责任,完善未成年人服务全流程管控。严格设置未成年人准入门槛,明确未成年人必须在未成年人模式下合规上网。严格落实年龄识别核验机制,运用人脸检测、行为特征识别等技术加强识别,杜绝模式可绕过的漏洞。全面清理高风险网络服务,从产品设计层面切断风险源头。

优化算法治理导向。健全算法推荐管控机制,禁止设置诱导沉迷、情感依赖、过度消费的算法模型。优化未成年人模式内容池,多推送科普知识、正向文化、成长教育类内容,严控低俗猎奇、攀比炫富、网络暴力等不良信息推送,实现不良内容拦得住、风险行为控得住。

健全闭环监管机制。常态化响应“清朗”专项行动,禁止有违公序良俗、猎奇博眼球、低俗不良及危害未成年人身心健康信息入网。对审核不严、漏审放任不良内容传播,造成未成年人权益受损的,依规追责问责。同步建立常态化自查整改体系,配齐专职审核队伍与技术防护力量,把未成年人保护标准贯穿产品迭代和日常运营全过程,压实企业主体责任。(本报记者邵玉姿整理)

全国人大代表、读者杂志社总编辑陈天竺:

加强向上向善的优质内容供给

加强未成年人网络保护,既要完善技术防护,也要加强内容建设。应鼓励创新未成年人模式功能,推动优质文化资源与网络平台有效链接,让向上向善的内容充实网络空间。

打通资源渠道,共建共享未成年人专属内容池。出版机构积累了大量经过严格审核的图书、期刊资源,建议建立常态化对接机制,推动优质资源有序接入各平台。鼓励出版机构、互联网平台、教育部门协同搭建公共内容池,打破平台壁垒,让中华优秀传统文化、红色文化、人文科普等内容,以孩子们乐于接受的形式得到更广泛传播。

发挥内容优势,将网络素养教育融入内容。内容生产者应将拒绝网络暴力、保护个人信息等内容融入故事和音视频,引导孩子养成良好上网习惯。同时,关注乡村学校实际需求,为基层开展网络素养教育提供支持。

完善激励机制,让优质内容创作更有动力。建议完善扶持政策,畅通优质作品接入公共内容池的渠道,推动平台给予更多展示机会。加强版权保护,让更多从业者能够沉下心来,持续为青少年提供优质作品。

(本报记者曾亦辰整理)

全国人大代表、河南科技大学商学院教授褚晓飞:

以严监管净化网络空间生态

互联网已嵌入生产生活方方面面。当前网络空间总体向好,但网络乱象不容忽视,比如网络造谣、“网络黑嘴”等问题不时出现,特别是其中侵害未成年人身心健康的元素,值得警惕。净化网络生态,必须动真碰硬、重拳出击。

织密制度防线,加快完善网络治理配套法规,特别是针对执法司法现实操作难题,细化新型网络违法违规行为的认定标准与惩戒尺度,针对网络黑产业链化、隐蔽化特点,补齐规范短板,让监管执法于法有据、更具刚性。

强化协同监管,打通网信、公安、市场监管等部门的数据与执法壁垒,建立常态化联合整治机制,对造谣传谣、恶意营销、网络敲诈等行为实行全链条打击,提高违法成本,形成强大震慑。

压实平台主体责任,督促平台摒弃“流量至上”逻辑,健全内容审核、账号管理、风险预警体系,对纵容乱象、履职缺位的平台依法严肃追责。

网络空间是亿万民众共同的精神家园。治理网络乱象需久久为功,要充分凝聚社会共治合力,畅通群众监督举报渠道,引导网民共同抵制不良信息,让网络空间正气更盛、生态更清。(本报记者金敏整理)

全国人大代表、浙江省金华市浦江县郑宅镇中心小学教师祝响响:

加强对未成年人用网的教育引导

守护未成年人健康上网,需要家校社协同,构建全方位、立体化的网络育人体系。

家庭筑基,以温情陪伴滋养健康上网习惯。家长需切实履行监护责任,走出“只堵不疏”的误区,加强对未成年人使用网络行为的教育、示范、引导和监督,引导孩子合理用网。同时,把阅读、运动、亲子研学等融入家庭日常,用线下活动丰富孩子生活,弱化孩子对网络的依赖。

学校赋能,以健康理念培育良好网络素养。学校要兼顾学生体魄健康与心理健康。提高教师对未成年学生沉迷网络的早期识别和干预能力;携手法治副校长,把网络素养教育纳入常态化法治教育体系,引导学生辨别不良信息、守护个人隐私、理性规范用网。同时,积极落实每周至少半天校外实践教学的要求,用丰富的实践活动丰盈学生身心,赋能学生健康成长。

社会护航,以清朗生态筑牢成长防护屏障。未成年人网络保护,离不开社会各方的护航。各大网络平台需严格落实主体责任,监管部门持续深化网络专项整治,重拳打击各类侵害未成年人权益的网络乱象。同时,整合社区、青少年宫、文旅场馆等公共资源,搭建优质线下活动平台,丰富青少年课余文化生活,以清朗网络生态、正向社会氛围,全方位护航未成年人健康成长。(本报记者魏哲哲整理)