

将行政备案纳入法治轨道

□ 吴黎静

自“放管服”改革以来，越来越多的行政管理事项由行政许可转为较为柔性的行政备案，这对于促进政府职能转变起到了积极作用。但随着行政备案日益广泛地运用到行政管理领域，如何依法规范行政备案，进一步优化营商环境，成为法治领域的新课题。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》提出，“坚决防止以备案、登记、行政确认、征求意见等方式变相设置行政许可事项”，“研究制定行政备案条例”。那么何为行政备案？如何依法划定行政备案的边界？

行政备案，是指行政机关要求公民、法人或其他组织报送行政管理相关材料，并存档备查的外部行政行为。对行政机关而言，通过行政备案，可以获取行政管理相关事务的具体信息，为科学决策提供依据，对行政相对人备案的信息，可以有针对性地开展事中事后的监督检查，这无疑在行政管理中具有重要作用。对社会公众而言，行政备案具有信息披露和公示价值。行政机关在某些情况下将备案的信息予以公布，供社会公众了解。如《商业特许经营管理条例》第10条规定，“商务主管部门应当将备案的特许人名单在政府网站上公布，并及时更新”，因此，对于社会公众特别是对于利害关系的人而言，是满足其知情权的重要手段。但是当前，我国对行政备案还缺乏统一的规范，备案程序较为模糊，备案的具体要求和法律责任边界还存在不清晰之处。将行政备案纳入法治轨道，是巩固行政审批制度改革成果的必然要求，更是深入推进依法行政、加快建设法治政府、优化营商环境的现实需求。

加强行政备案的立法规制。为进一步规范行政备案行为，要贯彻落实《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》的部署要求，加快推进规范行政备案的专项立法，科学规范行政备案的设定和实施，进一步减轻行政管理相对人的负担，优化营商环境。一方面，要加

强行政备案相关法律问题研究，对行政备案的法律定位，什么情况下可以设定行政备案，什么情况下不宜设定行政备案，行政备案应当遵循什么样的程序规则，承载什么样的制度功能，进行深入研究，夯实立法的理论根基；另一方面，要贯彻全过程人民民主，深入开展调研论证，充分听取有关机关、组织、人大代表和社会公众对行政备案的意见建议，更好呼应人民群众的期待与要求，更大激发市场活力。

严格规范行政备案的设定和实施。一是要加强规章和规范性文件中的备案审查。立法法第80条规定，没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责；第82条规定，没有法律、行政法规、地方性法规的依据，地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。行政备案虽然不对相对人的实体权利义务产生直接影响，但却是实实在在地为相对人设定了程序上的义务。各级人大及其常委会要加强对规章和规范性文件的备案审查，把没有法定依据设定行政备案的行为，作为监督的重点。二是要科学审慎设定行政备案事项。一方面，科学划定政府与市场的边界，对于无须行政权力介入的民事领域，对于民事主体依法能自主决定，与国家利益或社会利益关系不大的事项，以及政府各部门之间可以通过信息共享实现管理目的的事项，不应要求备案；另一方面，科学划定许可与备案的边界，《优化营商环境条例》第39条规定，“严禁以备案、登记、注册、目录、规划、年检、年报、监制、认定、认证、审定以及其他任何形式变相设定或者实施行政许可。”实践中，在备案完成之后，申请人才具备从事某项活动的资格或条件的规定，或者由行政机关出具备案证明的规定，实质上都是行政许可，应当予以清理纠正，

防止备案成为被取消行政许可事项的“避风港”。三是要加强行政备案实施的监督。全面梳理行政备案事项，编制并向社会公布备案事项清单，实现清单之外无行政备案事项。对列入清单的行政备案事项，要强化便民服务理念，推进减环节、减材料、减时限、减费用。同时，依托全国一体化政务服务平台等系统，推进行政备案网上办理、一网通办，让备案服务“多上线”、群众办事“少跑腿”。

加强行政备案规范管理改革的法治保障。为进一步优化营商环境，2021年6月，国务院办公厅函复同意河北、浙江、湖北省开展为期一年的行政备案规范管理改革试点，为全国行政备案规范管理改革积累可复制可推广的经验。2022年9月，国务院办公厅《关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》提出，要“深入开展行政备案规范管理改革试点，研究制定关于行政备案规范管理的政策措施”。推进行政备案规范管理改革，应当注重发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用，实现立法与改革相衔接。一是要密切关注并及时跟进改革试点情况，对于实践证明比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措，及时将其上升到制度层面，运用法治手段予以复制推广；二是要积极开展对现行法律法规规章的梳理，对所设定行政备案的实施情况及存在的必要性进行客观、准确的评估，对与行政备案规范管理改革精神不一致的情况，抓紧予以修改；三是要把顶层设计同先行先试、探索创新有机结合起来，对于需要暂时调整或暂停实施相关法律法规的，要按照法定程序积极争取立法授权决定，确保行政备案规范管理改革在法治轨道上顺利推进。



金融发展和金融监管都要以金融稳定为本。近年来，我国防范化解重大金融风险攻坚战取得重要阶段性成果，但面对复杂严峻的内外形势，我国经济金融发展和稳定所面临的压力和挑战也空前增大。金融法治是应对挑战、保障金融发展和稳定的制度基础。今年4月，《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”）向社会公布。征求意见稿对金融风险事前防范、事中化解、事后处置作出了全流程全链条制度化安排，将为金融风险的防范、化解、处置提供系统的法律依据，有助于建立权威高效的金融风险防范、化解和处置机制，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

当前，我国现行法律对金融稳定和金融风险防范处置的规定条款主要分散于中国人民银行法、银行业监督管理法、商业银行法、证券法、保险法等法律中，这些基础法律在金融稳定和金融风险防范处置方面多为原则性规定，缺乏具体规则和程序条款，如中国人民银行法仅从原则上规定人民银行负有维护金融稳定的职责，但具体如何实施、由谁监管、如何追责均未予明确，在金融风险化解和处置方面还缺乏切实有效的衔接与统筹。此外，散见于各领域的金融风险相关规章制度分散性强，需要统合并上升到系统的法律层面规定。出台一部金融稳定法，及时总结相关工作机制和成熟做法，并上升为法律层面的长效机制，将有效弥补此前金融法律体系中金融稳定法律制度条款分散、法律规定缺乏可操作性和有效性的问题。

压实各方责任。作为基础性法律，金融稳定法的首要目标是健全和规范金融稳定工作机制。压实各方责任，推动各方履职尽责、密切配合，形成维护金融稳定的工作合力，是立法的重要内容。征求意见稿对我国在金融稳定方面存在的工作机制和责任不清晰、风险处置机制不完善等问题进行了全面系统规定。一是从法律层面明确和强化了金融委的领导地位和协调职责。规定由国家金融稳定发展统筹协调机制统筹协调金融稳定和改革发展，指挥开展重大金融风险防范、化解和处置工作，重大事项按程序报批。有

关部门和地方按照职责分工和国务院金融稳定发展委员会要求，依法履行金融风险防范化解处置职责，密切协调配合，形成工作合力。存款保险基金管理机构和行业保障基金管理机构依法履行职责，发挥市场化、法治化处置平台作用。二是进一步压实了金融机构及其主要股东、实际控制人的主体责任，强化金融机构审慎经营义务，加强了准入和监管要求。三是对地方政府不当干预划定红线，要求其不得违反规定干预金融机构的正常经营活动和人事任免等事项，强调地方政府化解和处置风险的属地责任。四是对社会各方共同维护金融稳定提出了要求，规定任何单位和个人不得编造、传播有关金融风险的误导信息和虚假信息。

丰富风险处置措施。金融稳定法属于特别法，征求意见稿坚持这一定位，在遵循民商事法律原则和一般规定的基础上，丰富了金融风险处置必要的手段措施，以高效处置风险，保护市场主体合法权益。在以往的风险处置实践中，多将重组、接管、托管、撤销、申请破产等风险处置方式单独或组合使用，商业银行法、保险法等也规定了接管等风险处置措施。征求意见稿基于法治化、市场化的金融风险处置原则，新增整体转移资产负债、设立过桥银行和特殊目的载体、暂停终止净额结算等处置工具，进一步丰富了我国金融风险处置措施。

建立金融稳定保障基金。为保障能够稳妥处置重大金融风险，许多国家都设立了金融稳定保障基金。2022年的《政府工作报告》明确提出，设立金融稳定保障基金。征求意见稿提出，国家建立金融稳定保障基金，由国家金融稳定发展统筹协调机制统筹管理，作为应对重大金融风险的后备资金。金融稳定保障基金由向金融机构、金融基础设施等主体筹集的资金以及国务院规定的其他资金组成。必要时，中国人民银行再贷款等公共资金可用于为金融稳定保障基金提供流动性支持，金融稳定保障基金应当以处置所得、收益和行业收费等偿还。金融稳定保障基金与既有的存款保险基金和行业保障基金双层运行、协同配合，将进一步筑牢我国金融安全网。这是基于我国金融风

为维护金融稳定 奠定法律基石

□ 冯雨倩

险处置实践作出的重要制度安排。**强化对违法违规行为的责任追究。**针对违法成本较低、处罚力度不够的问题，征求意见稿规定，明确对导致金融风险发生、蔓延的违法违规行为予以问责，依法追究法律责任。规定金融机构及其主要股东、实际控制人在金融风险形成和处置中的违法违规行为及其相应处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。对公职人员的失职渎职行为，依法给予处理处分，构成滥用职权、玩忽职守等犯罪的，依法追究刑事责任。这些举措，能对违法者形成有效震慑，有效遏制非法金融活动的发生。



（上接1版）

河湖治理管理不断加强,江河湖泊生态保护治理能力显著提升

党的十八大以来，水利部门坚持“绿水青山就是金山银山”理念，以更大力度、更快速度推进江河湖泊生态保护治理。加强河湖治理保护，全面建立河长制湖长制体系，省市县乡村五级120万名河湖长上岗履职，重拳治理河湖乱象，依法管控河湖空间，严格保护水资源，加快修复水生态，大力治理水污染，解决了一大批长期积累的河湖突出问题。改善河湖生态环境，基本建立全国重点河湖生态流量管理工作体系，黄河实现连续23年不断流，黑河东居延海连续18年不干涸。特别是去年以来，大力开展“母亲河”复苏行动，努力推进京津冀地区河湖复苏，永定河、潮白河、滦沱河等一

大批断流多年的河流恢复全线通水，白洋淀水生态得到恢复，京杭大运河实现百年来首次全线贯通，与永定河实现世纪交汇。全国越来越多的河流恢复生命，越来越多的流域重现生机，越来越多的河湖成为造福人民的幸福河湖。强化地下水超采治理，采取“节、控、换、补、管”等措施抓好华北地区地下水超采综合治理，华北地区地下水位总体回升，2021年治理区浅层地下水、深层承压水较2018年平均回升1.89米、4.65米。推进水土流失综合治理，坚持预防保护控“增量”、综合治理减“存量”，十年来共治理水土流失面积58万平方公里，全国水土流失面积和强度“双下降”。

体制机制法治不断强化,水利治理管理能力加快提升

党的十八大以来，水利部门强

化体制机制法治管理，加快推进水治理体系和治理能力现代化。坚持两手发力，充分发挥为政府和有效市场协同作用，十年来累计完成水利建设投资6.66万亿元，是之前十年的5倍。特别是今年以来，水利部门深入贯彻习近平总书记在中央财经委员会第十一次会议上的重要讲话精神，坚决落实党中央、国务院关于稳住经济的系列政策措施，采取超常规举措全面加快水利基础设施建设，1—9月，新开工水利项目2.2万个，落实水利建设投资10571亿元、同比增长53%，完成投资水利建设投资8236亿元、同比增长64.1%，均创历史纪录。出台金融信贷支持、政府和社会资本合作（PPP）、水利基础设施投资信托基金（REITs）等政策，银行贷款、社会资本投入水利金额达到2717亿元，较前十年年均规模提高81.2%。农业水价、用水权分配及交易、水资源税等重点领域改革深入推进。夯实体制机制法治基础，

长江保护法、地下水管理条例、农田水利条例、南水北调工程供水管理条例等颁布实施，黄河保护法、节约水条例等立法加快推进，水行政执法与刑事司法衔接、水行政执法与检察公益诉讼协作等机制不断健全。坚持系统观念，强化流域统一规划、统一治理、统一调度、统一管理，更好发挥流域管理机构在流域治理管理中的主力军作用。强化创新驱动，推进智慧水利建设，构建天空地一体化水利监测感知网，实现重要水信息及时掌握。加强大数据、人工智能等新一代信息技术与水利业务的深度融合，数字孪生流域、数字孪生水网、数字孪生水利工程加快建设。水利科技“领跑”领域不断扩大。

党的十八大以来水利领域推进一系列变革性实践，实现一系列突破性进展，取得一系列标志性成果，进一步深化了我们对做好水利工作的规律性认识。必须坚持党对

水利工作的全面领导，深刻认识“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，在思想上政治上行动上始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保水利工作始终沿着习近平总书记和党中央指引的方向前进；必须坚持底线思维和极限思维，增强忧患意识和风险意识，统筹发展和安全两件大事，以“时时放心不下”的高度责任感，全面提升防范化解水安全风险的能力和水平；必须坚持以人民为中心的发展思想，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，下大气力解决人民最关心最直接最现实的涉水问题，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感；必须坚持服务国家经济社会发展大局，提升水旱灾害防御能力、水资源集约节约利用能力、水资源优化配置能力、大江大河大湖生态保护治理能力，为全面

建设社会主义现代化国家提供有力水安全保障；必须坚持遵循自然规律，坚持生态优先、绿色发展，完整、准确、全面贯彻新发展理念，正确处理发展和保护的关系，统筹解决好新老水问题，推动实现人水和谐共生；必须坚持改革创新，以创新促改革、以改革促发展，坚持科技创新驱动，强化体制机制法治管理，提升水利发展数字化、网络化、智能化水平和精细化、科学化、法治化水平。

迈入新征程，我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，完整、准确、全面贯彻新发展理念，深入贯彻落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，锚定全面提升国家水安全保障能力总体目标，扎实推动新阶段水利高质量发展，为奋力谱写全面建设社会主义现代化国家崭新篇章贡献水利力量。