



中青报·中青网记者 何春中

人物

2007年，在长江边长大的江苏南京小伙谷有琪，在结束入警培训后，正式上岗。

他被分配到上海出入境边防检查总站上海机场出入境边防检查站（以下简称“上海机场边检站”）的前身浦东边检站工作，一脸“懵懂”地扎进了如潮的机场客流中。

那时的浦东国际机场只有一个航站楼，谷有琪被安排在场地狭窄的入境处工作。在他眼里，下午高峰期，“入境旅客像是忘了关掉龙头的自来水一样涌进办证大厅，乌压压一片连一片。”

在加入边检队伍之前，谷有琪想象中的警察“应该像福尔摩斯一样，抽丝剥茧、演绎推理，再将犯罪分子绳之以法”。

然而，每天听到的那一句句“这张卡怎么填”“我们行李在哪”，直接把谷有琪从“福尔摩斯之梦”，拉回骨感的现实世界。

验证速度最快、查获伪假证件最多的检查员

上海机场边检站主要承担浦东国际机场口岸人员及航班的出入境边防检查任务。自建站以来，已累计查获各类违法违规人员4万余人次。目前，这支队伍的平均年龄35岁。

上海机场边检站提供给中青报·中青网记者的数据显示：以新冠疫情暴发前的2019年为例，该站查验人数达到3905万人次（日均客流10.7万人次），2019年8月12日创下日最高纪录达14.33万人次。截至2023年年底，该站已经连续21年查验出入境人员总量位居全国空港口岸第一。

如今，浦东国际机场出入境航线网络直达近50个国家和地区共100余个国际通航点，驻场航空公司超百家。经口岸出人的境外旅客数量多、成分复杂。

录入、敲章，再录入、再敲章……一度，谷有琪心底对这份工作并不认可，“感觉自己是一条流水线上的操作工，是一名机场的服务员。业务就这么简单，堂堂一个大学生还怕搞不定？”

当时，他还没真正体会到：国门三尺验证台上，章起章落，千钧重担，系于己身！

没想到，一次“放单”（独立验放执勤——**记者注**）考试，狠狠“鞭挞”了他。

考试时，谷有琪连续办理两个港澳居民往来内地通行证，结果系统均提示信息有误。由于紧张，再加上不熟悉规定程序，他当着考官的面，两次直接将证件交还旅客。

即便谷有琪现在已是上海机场边检站执勤十五队警务技术一级主管，警服上肩挂二级警督警衔，他还清晰记得“自己当时汗流浹背，而身边考官紧锁眉头、连连摇头”的场景。

起初，谷有琪在验证台上磕碰绊绊查验1名旅客的工夫，队里的“快枪手”已经

查验完两三个甚至4个了，而且还没差错。

谷有琪有点不甘心：“别人能做到的，我也能做到！”大学数学专业毕业的他，寻思“从数字上寻找突破”。

谷有琪开始改进自己的办证流程，减少多余动作，提高验放速度。最长的一次，他在验证台里坐了6小时，创下日验证量超过1400人且零差错的纪录。

一年后，谷有琪成为全队验证速度最快且零差错的检查员。

就在谷有琪有点“沾沾自喜”时，队长找到他说：“有琪啊！你现在办证是行云流水，又快又好，伪假证件鉴别上可以加把劲啊！”

队长轻描淡写的一句话，又让谷有琪不甘心了上来。

之后，他找到了新的主攻方向——证件研究，这成为他职业生涯中的第一次转型。

自此，谷有琪养成了一个习惯：上班后的第一件事，就是先浏览全国各口岸的案（事）件动态、警情提示，再搜索出入境热点。每当发现有新查获的案子，他都会去研究其他检查员是怎么发现旅客证件疑点的。

因查验旅客又快又好，2010年，谷有琪当上了执勤组长。

“数据猎手”

2012年，一个不经意的案子，让他完成了第二次工作转型。

一次，谷有琪在后台看到一本B国护照资料复印件。凭借对20余万名人入境旅客查验的经验和对证件的研究，他发现这本护照资料页照片暗记有缺失，并断定这本护照极有可能是伪假证件。

接着，谷有琪调取后台留存照片，发现类似的伪假嫌疑护照共有8本。这些“护照”防伪特征与真护照一致，迷惑性非常大。

他很快联系上兄弟单位，按图索骥，发现此版本伪假证件200余本，有效阻止了不法分子通过盗用证件非法入境。

那一刻，谷有琪突然发现，原来不在前台、不亲手触碰护照，也一样能破案！

2017年，谷有琪调到审查队工作。他不再局限于一本证件、一个案子，而是将目光放到了案件背后的线索深挖和数据分析上。

这一扇为谷有琪打开的“数据之门”，让他逐渐成为一名隐藏在幕后的“数据猎手”。

隐藏在幕后的“数据猎手” 国门“琪”兵



谷有琪面向警旗敬礼。

朱雯峰/摄

通过数据分析，谷有琪先后协助多地公安机关抓获一批批变换身份的违法犯罪人员，其中包括潜逃10年、20年的“猎狐”“天网”逃犯……

2016年12月，上海机场边检站执勤十五队副队长王惠斌在队里和大家一起讨论一则网上追逃人员的信息通报。多数人觉得兄弟单位已经排查了，这个信息已没什么价值。

谷有琪却不这么认为。只见他眼睛死死盯着电脑屏幕，手指抿着嘴唇，一直默不作声。突然，他大叫一声：“你看，这个逃犯一直在使用变换的C国身份，这是条活鱼！我们可以试试去排查一下！”

几天后，谷有琪发现，该逃犯的其中一个同行人员郑某某用的也是非法获取的C国护照，而且涉案金额高达10亿元人民币。

1个月后，该逃犯在杭州口岸被抓。谷有琪继续调取外网数据，发现这几个人冒用的都是C国死者身份。他认为，其中必有蹊跷！

受制于当时的技术条件，此案一时陷入困境，这也成了谷有琪的一块“心病”。

直到2017年，全国范围内出入境相关系统平台上线，他第一时间利用新系统再度深

挖，一举发现了30多名非法获取C国护照的人员，其中5人系国内网上在逃人员。

直到这一刻，谷有琪的这块“心病”才彻底消除。

“绣花男探”

从多年丰富的实战经验中，谷有琪逐步摸索总结出一套“证件鉴别+信息研判”双针齐发的“谷式绣花”技战法——大量分析出入境证件特征，总结鉴别证件真伪技巧；“扫描”各类数据，为出入境人员全面“体检”。

“在我眼里，一个数据信息，就是一根丝线。”谷有琪说，“我就是要用丝线，绣出犯罪嫌疑人的样子。”

“谷式绣花”，专捕法外之鱼。

时任上海机场边检站站长刘志远男介绍，谷有琪依托“谷式绣花”技战法近年来累计排查出涉嫌危害安全人员100余名，变换身份在逃人员200余名，抓获涉案10亿元人民币诈骗犯、特大毒品走私案犯、涉案值300多亿元变换身份人员等一批重大网上追逃人员……

谷有琪常说：“提高业务能力，没有捷径，最有效的办法就是凭着一股韧劲儿在

办案一线摸爬滚打。”

对“绣花男探”身上的这股韧劲儿，上海机场边检站政治处四级警长单增光深有体会。他讲述了谷有琪办过的一起案子。

2016年，谷有琪在浏览网上在逃人员信息时，无意中发一个潜逃18年未查获的案子。

当事人沈某，1998年曾任职国内某大型企业董事长，因涉及走私，偷逃税款1600余万元，被有关部门列为网上追逃要犯，疑潜逃出境。

经深入挖掘，谷有琪发现一名华侨的信息与沈某高度疑似。初步判定：沈某利用非法获取的国外身份逃往境外，后频繁换领护照潜入潜出，企图漂白真实身份。

线索推到2012年年初。当事人突然失踪，排查工作陷入僵局。

谷有琪没有放弃，他重新梳理当事人出入境记录，发现“该人曾频繁出入南方某口岸，且每次停留时间较短”。于是，他花了一个通宵，对相关信息进行了挖掘分析。

最终，他再次锁定沈某。2016年4月，有关部门根据谷有琪提供的精准信息，将沈某抓获。

尘封18年的旧案，画上句号。

七份年度法规“体检报告”催生“小备案审查法”

纠错红头文件从幕后到台前

作要点和立法工作计划也对出台完善和加强备案审查制度的决定提出任务要求，明确2023年制定出台该决定。《决定》的出台，是完善备案审查制度建设的一项重要举措，将为今后开展备案审查提供法律依据和法治保障，更好地推动备案审查工作的进行。

备案审查“长了牙”，还要有“咬合力”

备案审查重点审查什么，用什么标准审查？严冬峰表示，《决定》将审查重点内容整合细化为6种情形：是否符合宪法规定、宪法原则和宪法精神；是否符合党中央的重大决策部署和国家重大改革方向；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；是否违反上位法规定；是否违反法定程序；采取的措施与其目的是否符合比例原则。

“备案审查的比例原则，是《决定》的一项重点制度创新。”严冬峰举例说，几年前有的地方性法规规定停车要交费，不交停车费要罚款。罚款200元起，高的要罚500元、1000元。全国人大常委会法工委提出审查意见，认为很小的违法行为，处罚过重，用比例原则来讲，就是处罚不符合比例。“当时处理这个问题，发了问卷，到社区调研，还随机访问了很多人，就是要把这起案件做得更精准、更量化一些。”

“只要发现了问题，不会大事化小、小事化了，肯定要解决问题。”严冬峰说，备案审查“长了牙”，还要有“咬合力”，只要发现问题，后续工作一定要做到位，推动有效解决，真正发挥备案审查的作用。

“备案审查工作要通过沟通、提审查意见等柔性的纠错方式来推动问题解决，同时也需要刚性的纠错机制来推动解决问题，《决定》进一步发挥全国人大常委会的作用，增强纠错的刚性。”严冬峰表示，《

决定》明确坚持有错必纠，增强备案审查制度刚性，在规定通过沟通、提出书面审查意见等“柔性”纠错方式推动问题解决的同时，明确规定了“依法作出纠正和撤销决定”的“刚性”纠错方式。

新增“联合审查”升级人大监督“工具箱”

“备案审查是一项创制性工作，《决定》总结了实践经验，把备案审查中不少行之有效的做法，固定了下来。”严冬峰表示，根据备案审查启动的程序不同，审查方式可以划分为不同类型。实践中，备案审查部门主要运用依职权审查、依申请审查、移送审查和专项审查四种审查方式。

在四类审查方式基础上，《决定》新增“联合审查”方式，规定针对规范性文件存在涉及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题，可以开展联合调研或联合审

查，共同研究提出审查意见和建议。这有助于提高审查纠错效率，避免审查机关推诿和审查空转。

“近几年，全国人大常委会法工委围绕野生动物保护、民法典实施、优化营商环境等多个方面，连续开展专项审查。”严冬峰介绍，专项审查是对相关领域的规范性文件的“大体检”。《决定》也将专项审查作为备案审查的一种方式固定下来。

严冬峰介绍，近几年，全国人大宪法和法律委员会、全国人大常委会法工委特别重视法律制定过程中对法律草案的合宪性审查，一些重要的法律，如对外关系法、爱国主义教育法等，在起草审议过程中都进行了合宪性审查，即按照宪法规定、原则、宪法精神，逐条审查法律草案是否符合宪法。

“中国的备案审查制度是人民代表大会制度的重要组成部分，这是与其他国家相关制度的本质区别。”严冬峰说，中国备案审查制度具有的独特效能，正在逐步显现。

孤身涉险，与“蛇头”斗智斗勇

2018年，国家移民管理局挂牌成立，中国移民管理事业发生历史性变革。谷有琪也迎来了职业生涯的第三次转型。

为维护国门边境安全稳定，他和战友们紧紧围绕“打蛇头、堵通道、断链条、摧网络”工作目标，走出机场口岸，主动出击。

2021年5月，国家移民管理局督办的一起打击偷越国（边）境违法犯罪专案因缺乏线索证据，遇到侦办瓶颈。谷有琪被上级机关派往西南边境卧底潜入该犯罪组织，收集线索证据。

正在上夜班的谷有琪接到任务后，连夜回家收拾行李。离家前，他对同为移民管理警察的妻子吕娟只简单说了一句，“出任务，你不要打电话”。

临行前，上海机场边检站执勤十五队队长吴培青叮嘱谷有琪，“一定要注意安全，平安归来！家中上有父母、下有两个小儿需要你照顾”。

最终，谷有琪摸清了该犯罪团伙境内组织的基本架构及偷渡路线，收集到了关键线索。

根据这些线索，上海、云南边检机关联合当地公安火速出击，端掉了该藏匿偷越国（边）境人员窝点，并查获组织偷渡人员13名、偷越国（边）境人员23名及涉案车辆4部。

其后，谷有琪继续发挥“谷式绣花”技战优势，成功锁定藏身境外的“幕后高层”身份信息，掌握其长期招募境内人员偷渡前往境外从事电信网络诈骗、网络赌博的犯罪事实，成功协助侦破专案。

在同谷有琪一起复盘该案时，有一处场景，让吴培青至今回想起来，“后怕不已”。当时，乔装成偷渡人员的谷有琪，最后被带至边境线一座荒山里的水库边上。水库周围，群山环绕，信号极差。

来接头的人告诉谷有琪：“在水库附近一个地方停了一辆摩托车，天一黑，骑上摩托车，已经赶到缅甸。到了缅甸后，还会有另外一个人接你到其他地方。”

在这里，孤身一人的谷有琪曾一度彻底失去保护，险象环生。他与“蛇头”斗智斗勇，最终化险为夷，平安归来。

在接受中青报·中青网记者采访时，谷有琪说：“后来很多人问我当时害不害怕？说实话，当时那种兴奋感，真的是远远超越害怕。我当时首先想到的是，这个案子能破了！”

国门有我，山河无恙。

谷有琪曾荣立一等功2次、二等功2次、三等功1次，并荣获“全国特级优秀人民警察”“全国五一劳动奖章”等荣誉。

2023年，国门“琪”兵谷有琪当选全国移民管理机构第二届“十大国门卫士”。面对荣誉，他说：“这枚金灿灿的奖章，是对每一个兢兢业业奋战在国门一线的移民管理警察的最高褒奖！”

一张邮票或“一键”公民即可“撬动”最高国家权力机关

在“法规体检”中，公民担任重要角色。2019年12月4日，第六个国家宪法日，全国人大常委会法工委在中国人大网上设立了审查建议在线提交窗口。4年来，共收到超过1.2万件公民、企业、社会组织在线提交的审查建议。

“凡是公民提出的审查建议，我们每一件都要登记并认真研究。”严冬峰说，审查过程中，全国人大常委会法工委法规备案审查室工作人员同时会通过电话、微信、当面等形式听取审查建议人的意见，补充材料，更好了解、解决问题。审查建议处理后，全国人大常委会法工委向审查建议人反馈。

严冬峰介绍，下一步，全国人大常委会法工委将在推动备案审查信息化的同时，推动建设国家法律法规数据库，并在数据库上开设端口，供公民“一键”直达法规并提出审查建议。《决定》将进一步加强对公民的审查建议接收、登记、研究、审查相关的工作，完善相关工作机制，以更有效方式回应人民群众需求，并强化与审查建议人之间的直接沟通。

目前全国人大常委会法工委在全国有30多个基层立法联系点。严冬峰表示，将充分发挥基层立法联系点的作用，和群众面对面，让备案审查能够更贴近群众。

法理问题。在备案审查和内部研究过程中，全国人大常委会法工委认真细致地进行了研究，公众只看到结论，可能会产生困惑和疑虑。如果将审查意见和论证说理的过程公开，公众更容易理解和接受。

中青报·中青网记者：立法法中规定了全国人大常委会有权撤销与宪法和法律相抵触的行政法规、地方性法规等。但截至目前，全国人大常委会还没有行使过撤销权，尚未有过一起撤销的案例，您认为是否会出现“撤销第一案”？

张翔：是否会出现“撤销第一案”并不能作为评价备案审查是否成功推进的标准，只要备案审查能有效纠错，就意味着备案审查已经发挥了作用，如果经过前期沟通，审查意见未能产生效果，最后作出了撤销决定，这就意味着备案审查遇到了阻力。迄今为止，沟通或提出备案审查意见后，问题基本都得到了解决。

《决定》具有法律约束力，增强了备案审查的刚性。《决定》规定，经沟通，制定机关不同意修改、废止或者没有书面提出明确处理计划和时限的，全国人大常委会专门委员会、常务委员会工作机构应当依法向制定机关提出书面审查意见，要求制定机关在两个月内提出书面处理意见，制定机关按照所提意见对法规、司法解释进行修改或者废止的，审查终止。

我认为，未来备案审查的工作流程主要包括几个步骤：沟通、提出审查意见、作出具有普遍约束力的审查决定。如果《决定》能够充分实施，备案审查的刚性将得到极大加强。

中青报·中青网记者 王亦君 先藕洁

解读

叫停针对涉罪人员近亲属的“连坐”，要求修改招工、招干中使用特定民族文字答卷者优先录用的规定……这些出现在全国人大常委会法工委2023年备案审查工作报告中的案例，不久前登上热搜，赢得众多网友的赞誉。这是2017年以来的第七份备案审查工作报告。

7年来，公民、组织提交备案审查建议接近两万件，存在强制亲子鉴定、人身损害赔偿城乡“同命不同价”、小区业主参选业委会成员必须按时缴纳物业费等问题规范性文件被纠正。

如今，在我国建立运行40多年的备案审查制度有了里程碑事件，2023年12月29日，十四届全国人大常委会第七次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》（以下简称《决定》）。这是全国人大常委会首次对备案审查制度作出立法性规定，22条的《决定》被学界称为“小备案审查法”。

全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰介绍，党的二十大报告提出，“加强宪法实施和监督，健全保证宪法全面实施的制度体系”，要求“完善和加强备案审查制度”。全国人大常委会2023年度工

对话

“连坐”违背法治原则 类似规定应自觉主动纠正

张翔：备案审查新规出台 中国式合宪性审查刚性或将增强



全国人大常委会法工委备案审查专家委员会委员、北京大学法学院教授张翔。受访者供图

中青报·中青网记者 先藕洁

《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》（以下简称《决定》）出台后，监督宪法法律实施的备案审查制度，特别是合宪性审查将长出“牙齿”。备案审查制度在我国建立运行已有40多年，《决定》的出台对强化人大监督、维护宪法法律权威、确保法制统一将产生哪些影响？中青报·中青网记者对话全国人大常委会法工委备案审查专家委员会委员、北京大学法学院教授张翔。

中青报·中青网记者：在您看来，《决定》有怎样的意义？

张翔：2019年12月16日，十三届全国人大常委会第四十四次委员长会议通过

就不应受到任何形式的惩罚，这是最基本的现代法治精神。惩罚应当仅针对犯罪者本人，而不应波及与犯罪行为无直接关系的亲属。

对于涉罪人员亲属权利的限制，即所谓的“株连”“连坐”，体现的是封建专制时代遗留下来的陈旧观念。随着社会的进步和发展，对于这些落后制度的纠正值得肯定。“株连”“连坐”可能会对每个无辜者构成威胁。在“犯罪圈”扩大，“醉驾”“帮信罪”“寻衅滋事罪”等被广泛适用的背景下，如果任由“株连”“连坐”泛滥，每个人都可能遭受无妄之灾，“人在家中坐，祸从天上来”，每个人的自由都可能受到威胁。

中青报·中青网记者：全国人大常委会法工委叫停地方规定针对涉罪人员近亲“连坐”的案例公布后，一些地方有关“罪犯子女不得考公”的规定再次引起了公众关注。我国公务员法、兵役法、法官法、检察官法等都只是规定，曾受到刑罚处罚的人，不得报考公务员、参军或担任特定职位，并没有规定犯罪人的家属不得被录用为公务员。随着备案审查工作进入深水区，您认为，这些地方的规定会进入备案审查范围吗？

张翔：每个人的人格都是独立的，都应该为自己的行为负责。只要未违反法律，

张翔：有些地方的“株连”“连坐”的做法，已经在备案审查中被纠正，那么如果其他地方仍有类似规定，也应自觉主动纠正。全国人大常委会法工委明确表示，将就“连坐”性质的规范性文件持续开展跟踪和研究，根据需要启动专项审查和集中清理。有关主管部门要在全中国范围内部署开展自查自纠，防止、避免出现类似情况。

《决定》指出，法规、司法解释被纠正或撤销后，其他规范性文件存在相同问题的，制定机关应当及时修改或废止。叫停“连坐”这种纠错应具有普遍约束力，确保执法司法在法治轨道上推进。

中青报·中青网记者：此前的全国人大常委会法工委的备案审查工作中，已确认和纠正过多起与宪法规定抵触的事例，典型的例如“超生即辞退”“强制做亲子鉴定”“车辆捆绑式年检”“违法对特定行业设置终身禁业限制案”等。《决定》也规定了合宪性审查，有学者认为，处于初创期的我国合宪性审查工作只是“小步快跑”，覆盖的范围还不普遍，启动的条件相对随机，借由个案纠正所能产生的持续性效果有待观察，您怎样看待目前的合宪性审查工作？

张翔：你提到的这些案例均引起了公

众广泛关注。2019年，党的十九届四中全会决定首次将作为宪法实施重要机制的“宪法解释”“合宪性审查”“备案审查”并列提出。我国的合宪性审查机制大体分为“前端”与“后端”两个层面。“前端”是指在立法过程中，对法律草案进行的预先的合宪性控制；“后端”的合宪性审查更多体现在备案审查中。作为“后端”机制的备案审查是中国式合宪性审查的重要着力点。

未来，合宪性审查可能更多涉及对公民人权、自由设限的一些规定，会有更多案例进入备案审查范围。此前，经过全国人大常委会法工委备案审查后，出租车司机户籍限制、交警查手机通话记录等被纠正，这体现了宪法在保护公民人权、自由方面的重要作用。随着宪法对人权保护的日益凸显，公众对相关问题的认识也将加强，《决定》引导公众更积极提出关于各种规范性文件合宪性审查建议，对于推进合宪性审查具有重要的促进作用。

如何提高合宪性审查质量，更有效发挥合宪性审查在宪法实施和监督中的作用，至关重要。提高合宪性审查质量的关键，是加强备案审查意见的公开力度，某些案件看似简单，实际上涉及深刻且复杂的