

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2017年9月5日出版
第17期 总第437期

全国人大常委会机关刊物

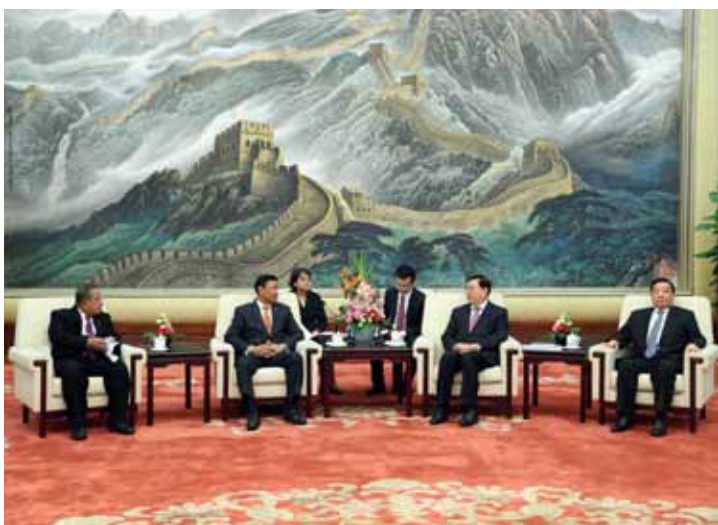
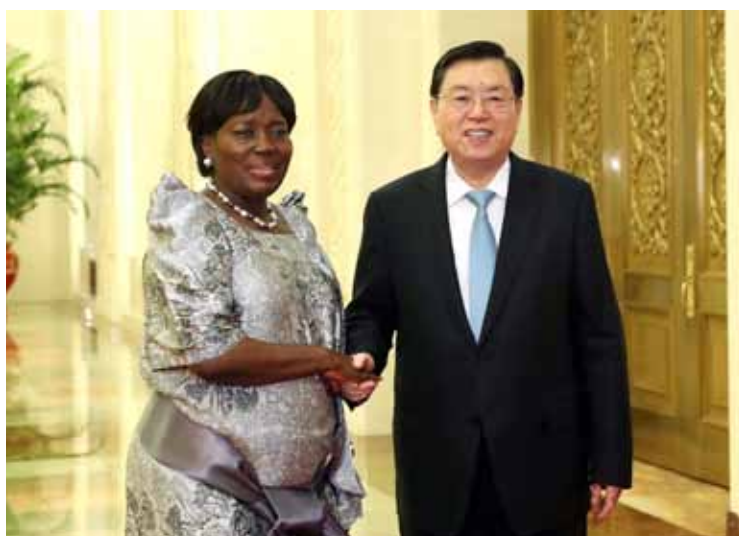
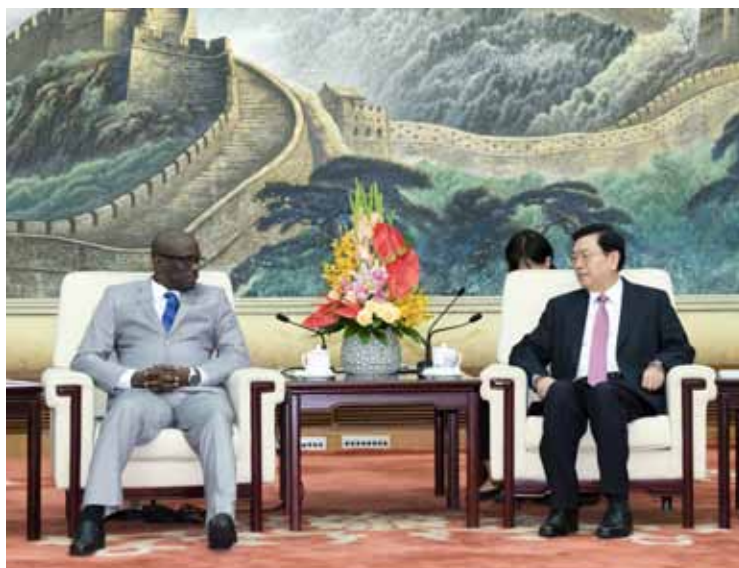


张德江：
**尊重代表主体地位
充分发挥代表作用**

张德江



ISSN 1671-542X
邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3442/D
国际刊号：ISSN1671-542X



①	②
③	④
⑤	

① 9月4日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京出席十二届全国人大第十八期代表学习班开班式并讲话。摄影/新华社记者 张领

② 9月4日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见布隆迪参议长恩迪库里约。摄影/新华社记者 丁海涛

③ 8月31日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见塔吉克斯坦总统拉赫蒙。摄影/新华社记者 李涛

④ 8月24日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与乌干达议长卡达加举行会谈。摄影/新华社记者 刘卫兵

⑤ 8月22日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见来华出席中印尼副总理级对话机制第六次会议的印尼政治法律安全统筹部长维兰托和中印尼高层经济对话第三次会议的经济统筹部长达尔敏。摄影/新华社记者 刘卫兵

脱贫攻坚路上,人大与百姓同在

消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,摆到治国理政的重要位置,以前所未有的力度推进。

以习近平总书记2013年首次提出精准扶贫为起点,以党的十八届五中全会和中央扶贫开发工作会议决策部署为标志,我国扶贫开发进入脱贫攻坚新阶段。党中央和国务院对“十三五”脱贫攻坚作出全面部署,主要包括四个方面:一是总体目标。到2020年我国现行标准下农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。二是基本方略。实施精准扶贫、精准脱贫,核心是做到“六个精准”(扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准),实施“五个一批”(发展产业脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批,还要实施劳务输出、健康、资产收益扶贫等),解决“四个问题”(扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退)。三是政策举措。国家出台财政、金融、土地、交通、水利、健康、教育等一系列超常规政策举措,打出组合拳。四是组织保障。充分发挥政治优势和制度优势,强化组织领导、责任体系、监督检查、考核评估等一系列保障措施。

正是在这样一个大的背景下,本届全国人大常委会对脱贫攻坚工作高度重视。8月30日,十二届全国人大常委会第二十九次会议审议《国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告》并开展专题询问,这是本届全国人大常委会第二次审议有关扶贫工作情况的报告并开展专题询问。这既是对党中央脱贫攻坚重大决策部署落实情况的全面检查,也体现了最高国家权力机关对扶贫工作的高度关心和支持,必将对脱贫攻坚工作迈上新台阶起到积极的推动作用。

为了做好此次审议和专题询问工作,全国人大常委会做了充分的准备。今年4月以来,全国人大常委会副委员长吉炳轩、向巴平措,全国人大农业与农村委员会、民族委员会的组成人员分成10个调研组,先后赴安徽、

河南、重庆、甘肃、山西、江西、湖南、河北、青海、湖北、贵州、海南、广西、新疆等地调研,实地考察脱贫攻坚工作,广泛听取地方各级干部和群众的意见和建议。

8月30日下午,十二届全国人大常委会第二十九次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议《国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告》进行专题询问。张德江委员长出席。吉炳轩副委员长主持会议。国务院副总理汪洋和国家发展改革委主任何立峰、教育部部长陈宝生、国家民委主任巴特尔、民政部部长黄树贤、财政部部长肖捷、农业部部长韩长赋、国家卫生计生委主任李斌、国务院扶贫办主任刘永富、国务院副秘书长江泽林、国家民委副主任石玉钢、央行副行长易纲等国务院有关部门负责人到会应询。

“在当前脱贫攻坚面临的一些困难和问题,哪些是最难解决的?怎样才能有效解决这些困难和问题,以确保脱贫攻坚目标任务顺利完成?”首先发问的全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员陈光国开宗明义、直奔主题。在接下来的专题询问过程中,问者直面问题,一针见血;答者不遮不掩,态度诚恳。答问之间充分体现出全国人大常委会和国务院对人民高度负责的态度,展示出两者在脱贫攻坚中所形成的高度默契,彰显出人大监督寓支持于监督之中的品格。

找准病因,对症下药,方能药到病除。在此次常委会会议审议和专题询问过程中,全国人大常委会组成人员围绕脱贫攻坚这个话题,畅所欲言,既肯定成绩,又不回避困难和问题,同时还提出了许多很好的意见和建议。这让人们对打赢脱贫攻坚战充满了信心。

吉炳轩副委员长在专题询问结束时强调,国务院有关部门要深入研究委员们审议中提出的问题和意见建议,按时向全国人大常委会作出反馈,全国人大农业与农村委员会和民族委员会要加强跟踪监督,形成打赢脱贫攻坚战的强大合力,确保到2020年如期完成脱贫目标。这实际上表明,在脱贫攻坚路上,人大将时刻与百姓同在。

汪明



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2017年第17期
9月5日出版
总第437期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 王博勋 张宝山
美 术 编 辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn
zgrdzz@163.com (投稿)

事业发展部 010-83084070 (广告)
010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X
国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18
印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元
广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

- 06 张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十九次会议上的讲话
- 09 尊重代表主体地位 充分发挥代表作用——在十二届全国人大第十八期代表学习班开班式上的讲话/张德江
- 15 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国著作权法》实施情况的报告——2017年8月28日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上/王 晨

|总编絮语|

- 01 脱贫攻坚路上,人大与百姓同在/汪铁民

|专 稿|

- 22 党的十八大以来人民代表大会制度的新发展/沈春耀

|审议同期声|

- 20 著作权法执法检查:聚焦百姓“身边事”/张维炜

|报 道|

- 27 中国经济:爬坡过坎中如何“加油”/王 萍
- 29 年中经济监督:助力中国经济“稳中谋进”/王 萍
- 32 预算执行“期中考”/李小健

|热点聚焦|

- 35 确保同步小康顺利实现/张宝山
- 38 坚决打赢脱贫攻坚战——目击全国人大常委会专题询问/张宝山

|立法经纬|

- 41 国歌法出台:维护国歌尊严/于 浩
- 42 为中小企业“成长”注入强心剂——聚焦新修订的中小企业促进法/李小健
- 44 八法修改:完善法律职业准入制度/于 浩



8月28日,十二届全国人大常委会第二十九次会议在北京人民大会堂开幕。张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 姚大伟

| 地 方 |

- 广 西 46 南宁人大:立法护生态促宜居/严景平 黄浩邦
陕 西 48 平利人大:齐心护路促发展/文 成

| 泛 读 |

- 往 事 49 八二宪法中的中央军委主席负责制/阚 珂
看 世 界 51 公共图书馆领域的首部国家立法
——英国《公共图书馆法1850》/柳 英
随 笔 54 追寻义勇军诞生地/金果林

| 资 讯 |

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”



十二届全国人大常委会第二十九次会议在京闭幕

中国人大网9月1日讯 十二届全国人大常委会第二十九次会议9月1日下午在北京人民大会堂闭幕。会议经表决,通过了核安全法、新修订的中小企业促进法、国歌法、关于修改法官法等八部法律的决定,国家主席习近平分别签署第73、74、75、76号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员147人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。

会议分别表决通过了香港特别行政区第十三届全国人民代表大会代表选举会议成员名单、澳门特别行政区第十三届全国人民代表大会代表选举会议成员名单。根据香港、澳门特别行政区选举第十三届全国人大代表的办法规定,香港、澳门特别行政区选举第十三届全国人大代表由全国人大常委会主持。委员长会议建议,委托全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨负责主持这两项工作。

会议经表决,任命郭振华为全国人大常委会副秘书长。

会议还表决通过了其他任免案。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。

国务委员、中央军委委员常万全,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

闭幕会后,十二届全国人大常委会举行第三十讲专题讲座,张德江委员长主持。北京大学法学院教授、中国法学会财税法学研究会会长刘剑文主讲了《落实税收法定原则的意义与路径》。

张德江会见印尼政治法律安全统筹部长维兰托和经济统筹部长达尔敏

新华社北京8月22日电 (记者 王慧慧) 全国人大常委会委员长张德江8月22日在人民大会堂会见了来华出席中印尼副总理级对话机制第六次会议的印尼政治法律安全统筹部长维兰托和中印尼高层经济对话第三次会议的经济统筹部长达尔敏。

张德江说,当前中印尼关系发展势头良好。近年来,习近平主席同佐科总统多次举行会晤并达成一系列重要共识,为两国关系长远发展指明了方向。中方愿同印尼方落实好两国元首共识,密切高层往来,加强发展战略对接,深化各领域务实合作,巩固社会友好基础,推动两国全面战略伙伴关系持续深入发展。中国全国人大愿同印尼立法机关加强交往与合作,营造务实合作的良好法律和制度环境,不断巩固两国友好的

民意基础。

维兰托和达尔敏说,印尼高度重视对华关系,重视中国对国际和地区事务的重要影响力,愿同中方持续深化政治安全和经济领域合作,推动两国关系不断向前发展。

王晨、杨洁篪参加会见。

张德江与乌干达议长卡达加举行会谈

新华社北京8月24日电 (记者 侯丽军) 全国人大常委会委员长张德江8月24日下午在人民大会堂与乌干达议长卡达加举行会谈。

张德江说,中乌传统友谊深厚,特别是近年来,在习近平主席和穆塞韦尼总统的共同引领下,中乌关系有了新的发展,给两国人民带来实实在在的利益。中方将继续秉持习近平主席提出的真实亲诚对非政策理念和正确义利观,以落实两国元首达成的重要共识和中非合作论坛约翰内斯堡峰会成果为主线,深化两国在基础设施建设、能矿资源开发、加工制造业、农业等重点领域的互利合作,推动中乌友好合作关系再上新台阶,更好地造福两国和两国人民。

张德江就新形势下加强中国全国人大与乌干达议会合作提出三点建议。一是要多往来。双方要按照2013年签署的合作谅解备忘录,加强各层次友好往来,增进相互了解,在涉及彼此核心利益和重大关切问题上坚定相互支持。要进一步发挥自身优势,广泛宣传中乌友好,巩固两国关系的政治基础和社会基础。二是要多合作。作为立法机关,双方要为扩大两国企业合作、投资合作营造更好的法律环境。中方鼓励和支持中国企业赴乌投资,也希望乌方重视解决中资企业在合作中遇到的困难。要积极推动两国在旅游、教育、文化等领域的合作,丰富中乌合作的内涵。三是要多交流。中方愿与乌方进一步加强治国理政、立法等方面的交流,分享在促进中小企业发展、吸引外资等方面的立法与实践经验,促进共同发展与进步。

卡达加表示,乌议会高度重视乌中友好关系。此访内容丰富,加深了对中国的了解,愿深化与中国全国人大的交流与合作,积极推动两国在农业、水利、教育、环保等领域的合作,欢迎更多中国企业到乌干达投资兴业。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江会见塔吉克斯坦总统拉赫蒙

新华社北京8月31日电 (记者 王慧慧) 全国人大常委会委员长张德江8月31日在人民大会堂会见了塔吉克斯坦总统拉赫蒙。

张德江说,在习近平主席和总统先生的亲自关心和推动下,中塔关系不断取得新发展,战略互信和互利合作都达到前所未有的高水平。中国全国人大愿加强与塔议会友好交往,积极推动落实两国元首达成的重要共识,积极推动“一带一路”

合作和两国各领域及地方间合作,增进政治互信,开展经验交流,为推动中塔关系全方位发展作出不懈努力。

拉赫蒙说,中国是塔吉克斯坦的重要战略伙伴。建交25年来,两国关系取得长足发展。塔方愿与中方共同努力,进一步增进两国政治互信,深化务实合作,积极开展立法机关间的交流合作,推动双边关系不断取得新发展。

王晨参加会见。

张德江会见布隆迪参议长恩迪库里约

新华社北京9月4日电 (记者 白洁)全国人大常委会委员长张德江9月4日在人民大会堂会见布隆迪参议长恩迪库里约。

张德江说,中布友谊源远流长,两国已成为彼此信赖的好朋友、互利共赢的好伙伴、风雨同行的好兄弟。2014年,习近平主席与来华的恩库伦齐扎总统会晤,对中布关系发展进行了全面规划,两国关系进入新阶段。中方愿同布方紧紧围绕两国元首达成的重要共识,以落实中非合作论坛约翰内斯堡峰会成果为契机,深化各领域合作。中国全国人大愿与布隆迪参议院密切友好往来,增进政治互信,促进务实合作,深化人文交往,开展经验交流,推动两国关系不断取得新成果。

恩迪库里约说,布方坚持一个中国原则,感谢中方对布隆迪的支持,愿进一步深化合作。

王晨参加会见。

王胜俊强调坚持问题导向推动网络安全法律实施

人民日报北京8月25日电 (记者 王比学)全国人大常委会网络安全法、全国人大常委会关于加强网络信息保护的決定(简称“一法一決定”)执法检查組第一次全体會議8月25日在京舉行,正式啟動“一法一決定”执法检查。全国人大常委会副委员长王胜俊、王晨、沈跃跃、张平、万鄂湘、陈竺出席会议。

在听取了国家互联网信息办公室、工业和信息化部等5部门关于“一法一決定”贯彻实施情况的汇报后,王胜俊指出,网络安全事关党的长期执政,事关国家长治久安,事关经济社会发展和人民群众切身利益。全国人大常委会在审议通过网络安全法不久就对“一法一決定”贯彻实施情况进行检查,具有十分重要的意义。要坚持问题导向,深入开展调查研究,了解法律实施情况,查找问题,剖析原因,提出意见和建议,推动法律实施中重点、难点问题的解决,推动法律更好地贯彻实施。

严隽琪会见欧洲议会人民党党团代表团

新华社北京8月31日电 全国人大常委会副委员长严隽琪8月31日在人民大会堂会见了以党团副主席埃斯特班·贡扎勒斯·庞斯为团长的欧洲议会人民党党团代表团。

严隽琪会见德国客人

新华社北京9月4日电 全国人大常委会副委员长、中国国际交流协会会长严隽琪9月4日在北京人民大会堂会见德国社民党前主席、弗里德里希·艾伯特基金会会长库尔特·贝克一行。双方就两国关系发展、民间交流与合作等交换意见。

沈跃跃、王钦敏分别会见柬埔寨参议院第八委员会主席棉森安

新华社北京8月31日电 全国人大常委会副委员长沈跃跃、全国政协副主席王钦敏8月31日在北京分别会见了柬埔寨参议院第八委员会主席棉森安一行。

吉炳轩:把种子法确定的基本制度和法律规定的执行落实作为检查重点

中国人大网9月4日讯 全国人大常委会种子法执法检查組第一次全体會議9月2日在京舉行,启动种子法执法检查。全国人大常委会副委员长吉炳轩、张宝文出席会议。

在听取了农业部、国家林业局、国家发展和改革委员会、科技部、财政部等5部门关于贯彻种子法实施情况的汇报后,吉炳轩指出,种业是国家重要的战略性、基础性产业,是保障国家粮食安全和主要农产品有效供给的基础所在。种子法是推动现代种业发展,建立种业强国的法律保障。贯彻实施种子法是深入推进农业供给侧结构性改革的重要举措,是牢牢掌握粮食安全主动权的重要基础,是全面提升种业自主创新能力的的重要途径。此次执法检查要聚焦种业发展的重点环节,突出问题导向,把种子法确定的基本制度和法律规定的执行落实作为检查重点,增强监管工作的实效性。

农民专业合作社法实施十周年座谈会召开

中国人大网 9月4日,《中华人民共和国农民专业合作社法》实施十周年座谈会在京召开。全国人大常委会副委员长张宝文出席座谈会并讲话。会议由农业部部长韩长赋主持。

全国人大农委、全国人大常委会法工委、中央农办、最高人民法院、最高人民检察院及国务院有关部委相关负责同志、部分省份农业部门有关负责同志、专家学者、合作社理事长代表参加了会议。

陈竺出席中国与韩国建交25周年招待会

新华社北京8月23日电 中国人民对外友好协会8月23日在京举办招待会,庆祝中国与韩国建交25周年。全国人大常委会副委员长陈竺及韩国驻华大使金章洙出席并致辞。来自两国社会各界人士约200人出席活动。

张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十九次会议上的讲话

(2017年9月1日)



9月1日下午,十二届全国人大常委会第二十九次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/李杰

各位委员、各位同志：

在大家的共同努力下,本次常委会会议顺利完成了各项预定任务。共审议9件法律案,通过了其中的4件;听取审议4个工作报告和1个执法检查报告;分别通过了香港特别行政区、澳门特别行政区第十三届全国人大代表选举会议成员名单;还决定了人事任免等其他事项。

国歌是宪法确立的国家重要象征和标志。我国宪法第136条规定:“中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》。”《义勇军进行曲》诞生于中国人民抵抗日本帝国主义侵略、中华民族处于生死存亡的紧急关头,凝结着中国共产党领导中国人民为争取民族独立、人民解放和实现国家富强、民族振兴而不屈不

挠、英勇奋斗的精神。近年来,全国人大代表和社会各界多次提出关于制定国歌法的议案和建议。今年初,习近平总书记对国歌立法作出重要批示。全国人大常委会高度重视,常委会工作机构在广泛征求意见、反复研究修改的基础上,形成了国歌法草案,经两次审议,于本次会议表决通过。国歌法与国旗法、

国歌法一道,以国家立法形式,落实了宪法规定的关于国家象征和标志的重要制度。为保证国歌奏唱和使用的严肃性规范性,对应当奏唱国歌的场合,奏唱礼仪规范,国歌标准曲谱的审定、发布和使用,以及不得奏唱和播放国歌的场合等,作出具体规定;要求加强国歌宣传教育,普及奏唱礼仪知识,倡导广大人民群众唱国歌、爱国歌。一切公民和组织都要认真执行国歌法,自觉尊重国歌,维护国歌的尊严;要通过贯彻实施国歌法,提升公民的国家观念,弘扬爱国主义精神,培育和践行社会主义核心价值观,为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚起强大的精神力量。

核安全是国家安全的重要组成部分,是核事业发展的生命线。党中央高度重视核安全工作。习近平总书记明确提出,要结合国情,从国家层面部署实施核安全战略,制定中长期核安全发展规划,完善核安全立法和监督机制。全国人大常委会认真贯彻党中央决策部署,将核安全法列入立法规划,环境与资源保护委员会牵头起草了核安全法草案,经过三次审议、两次向社会公布征求意见,并委托专家对专业性较强的问题深入研究论证,在反复修改完善的基础上,提请本次会议表决通过。新制定的核安全法,贯彻落实总体国家安全观,从高从严建立核安全标准体系,对核设施选址、设计、建造、运行、退役以及核材料和相关放射性废物实施全过程、全链条监管和风险防范,明确核安全信息公开责任与核损害赔偿责任,完善核安全工作协调机制与国际合作机制,为实现核能的持久安全 and 健康发展提供了坚实的法制保障。各有关方面要全面贯彻实施核安全法,坚持确保安全的方针,切实担负起法定责任,切实加强核安全能力建设,把核安全工作放在首要位置,把最严的标准体系落到实处,安全利用核能,确保万无一失。

中小企业是社会主义市场经济的重要组成部分,对国民经济和社会发

展具有重要战略意义。本次会议审议通过了中小企业促进法修订草案。修订后的中小企业促进法,由原来的7章扩展为10章,条文由45条增加为61条,从财税支持、融资促进、创业扶持、市场开拓等方面加大扶持力度,在规范行政许可事项、减轻企业负担、简化税收征管程序等方面作出明确规定,强化对中小企业及其出资人财产权和其他合法权益的保护,着力为中小企业公平参与市场竞争营造良好的法治环境。各级政府和有关方面要切实履行促进中小企业发展的法定职责,更好地发挥中小企业在促进经济增长、推动技术创新和扩大城乡就业、保障社会稳定方面的积极作用。

深化司法体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署,在全面深化改革、全面依法治国中居于重要地位。全国人大常委会坚持立法和改革决策相统一、相衔接,积极推进司法体制改革相关法律立改废释工作,保证重大改革举措于法有据、顺利实施。一是作出系列决定,改革人民陪审员制度,在部分地区设立知识产权法院,支持公益诉讼、刑事案件认罪认罚从宽、刑事案件速裁等改革试点工作。二是密切关注试点进展情况,及时听取审议相关工作报告,在试点期满后根据实际情况,或修改完善法律,或延长试点期限,或纳入新的试点并加以扩大完善。三是着力健全相关法律制度,通过刑法修正案(九),修改行政诉讼法、民事诉讼法,废止有关劳动教养法律规定,将司法体制改革成果以法律形式固定下来。本次会议又审议通过了关于修改法官法、检察官法等八部法律的决定,完善了法律职业资格制度;对人民法院组织法、人民检察院组织法这两部司法制度支柱性法律的修订草案进行初次审议,并听取审议了最高人民法院知识产权法院工作情况的报告。全国人大常委会将充分发挥立法的引领和推动作用,继续做好深化司法体制改革有关立法工作,为建设公正

高效权威的中国特色社会主义司法制度提供法律保障。

本次会议听取审议了国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告和预算执行情况的报告。常委会组成人员认为,今年以来,面对复杂多变的国内外形势,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,国务院和地方各级政府坚持稳中求进工作总基调,贯彻落实新发展理念,以推进供给侧结构性改革为主线,有效推进各项工作,我国经济发展保持稳中向好态势,计划、预算执行情况总体是好的。大家强调,各地区各部门要把思想认识统一到党中央对经济形势的判断上来,不折不扣贯彻执行党中央制定的大政方针,以高度的责任心和担当精神,积极主动创造性开展工作,全面完成全年各项目标任务。一要更好把握稳和进的关系,实施好积极的财政政策和稳健的货币政策,适度扩大总需求,加强预期引导,改善营商环境,稳定外资和民间投资,促进经济平稳健康发展;二要深入推进“三去一降一补”,深化创新驱动,增强经济内生发展动力,更多运用市场机制实现优胜劣汰,不断提高经济运行质量和效益;三要妥善化解重大风险隐患,有效规范地方政府举债融资,深入扎实整治金融乱象,加快建立房地产市场健康发展长效机制,进一步织密扎牢民生保障网,确保社会大局稳定。

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求。本次会议听取审议了国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告,并结合审议报告开展了专题询问。这是本届常委会第二次就扶贫开发工作听取专项报告、进行专题询问。在审议和询问中,常委会组成人员认为,改革开放以来,我国扶贫开发工作取得了举世瞩目的伟大成就,彰显了中国特色的社会主义的政治优势和制度优势。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任



9月1日下午,十二届全国人大常委会第二十九次会议在北京人民大会堂闭幕。摄影/李杰

务和标志性指标,摆到治国理政的重要位置,以前所未有的力度推进,拓展了中国特色扶贫开发道路,开创了扶贫开发事业新局面。大家充分肯定国务院和地方各级政府卓有成效的工作。同时指出,我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期,部分地区贫困人口规模依然较大,深度贫困地区脱贫成本更高、难度更大。要深刻领会、深入贯彻习近平总书记关于新时期扶贫开发的重要战略思想,切实增强使命感和紧迫感,把脱贫攻坚作为履行我们党的庄严承诺的重大政治任务来抓,大力实施精准扶贫、精准脱贫基本方略,在财政、金融、土地、科技、人才等方面采取超常规政策举措,强化组织领导、责任落实、考核督查等保障措施,动员全党全国全社会力量,齐心协力打赢这场攻坚战,确保贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会。

著作权是知识产权的重要组成部分,也是科技创新和文化繁荣发展的重要动力。常委会把检查著作权法实施情况作为今年监督工作的重要内容,王晨、吉炳轩、张宝文、陈竺等4位副委员长分

别带队,赴广东、福建、青海、北京、上海等5个省(市)实地检查,同时委托天津、河北、内蒙古等10个省(区、市)人大常委会进行自查。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家认为,著作权法自1991年实施以来,各级政府及有关部门、司法机关深入推进著作权领域法治建设,依法维护作者合法权益,做了大量工作,取得显著成效。同时指出,著作权法还没有完全落实到位,执法、司法、普法工作中还存在短板。有关国家机关要全面深入实施好、宣传好著作权法,提高全社会尊重智力劳动和保护著作权的意识,完善著作权管理机制,加大执法监管力度,严惩侵权盗版行为,努力构建科学合理、便民利民的著作权社会服务体系,全方位提升著作权创造、运用、保护、管理和服务水平,推动著作权产业健康发展,为建设创新型国家和社会主义文化强国作出积极贡献。

会议期间,常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出的意见建议,请法律委员会会同有关方面认真研究,进一步修改完善相关法律草案,

提请以后的常委会会议审议;对有关报告提出的意见建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,7月26日至27日,党中央举办省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的十九大”专题研讨班,习近平总书记在开班式上发表了重要讲话。讲话站在历史和时代的高度,深刻洞察和把握世界发展大势和当代中国现实,深刻阐述了党的十八大以来党和国家事业发生的历史

性变革,深刻阐述了新的历史条件下坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题,深刻阐明了未来一个时期党和国家事业发展的重大方针和行动纲领,提出了一系列新的重要思想、重要观点、重大判断、重大举措,具有很强的思想性、战略性、前瞻性、指导性,为开好党的十九大奠定了重要的政治基础、思想基础、理论基础,为推进中国特色社会主义伟大事业提供了科学指南。全国人大常委会党组第一时间集体学习习近平总书记“7·26”重要讲话精神,常委会机关党组、各专门委员会分党组以及机关各级党组织也开展了多种形式的宣传学习活动。我们要深入学习领会习近平总书记“7·26”重要讲话的丰富内涵、精神实质、基本要求,切实把思想和行动统一到讲话精神上来,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决贯彻落实党中央决策部署,全力以赴做好常委会各项工作,以饱满的精神状态和优异的工作成绩迎接党的十九大胜利召开。★

尊重代表主体地位 充分发挥代表作用

——在十二届全国人大第十八期代表学习班开班式上的讲话

张德江

(2017年9月4日)



9月4日,全国人大常委会办公厅在北京举办十二届全国人大第十八期代表学习班。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江出席开班式并讲话。摄影/李杰

各位代表,同志们:

今天,全国人大常委会办公厅在北京举办十二届全国人大第十八期代表学习班。首先,我代表全国人大常委会,向参加学习的各位代表和各选举单位的负责同志同志表示热烈的欢迎!借此机会,结

合学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,围绕长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,在新的历史条件下开创人大代表工作新局面,我讲几点意见,跟大家一起学习交流。

一、深刻认识尊重代表主体地位、充分发挥代表作用的重要意义

人民民主是中国共产党始终高举的旗帜。尊重人民主体地位,保证人民当家作主,是我们党的一贯主张。早在1945年,毛泽东同志在延安同黄炎培“窑洞

对”时,就曾深刻指出:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”邓小平同志强调,充分发挥社会主义制度的优越性,在政治上首先要“充分发扬人民民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力,享有各项公民权利”。江泽民同志指出,“我们的社会主义民主,是全国各族人民享有的最广大的民主,它的本质就是人民当家作主。”胡锦涛同志也曾说过,“人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式,是中国社会主义政治文明的重要制度载体。”

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,充分发挥国家根本政治制度的特点和优势,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。习近平总书记深刻指出:“在中国,发展社会主义民主政治,保证人民当家作主,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排”,“也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度”。这些重要论述,拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求,确立了人民代表大会制度发展的时代新定位新境界。习近平总书记强调,新形势下,我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度,也要与时俱进完善人民代表大会制度,并对做好人大立法、监督、代表、选举等各方面工作提出明确要求。他多次强调,各级人大代表都要忠实代表人民利益和意志,依法参加行使国家权力;各级国家机关要加强同人大代表和人民群众的联系,支持和保障代表依法履职。习近平总书记指出,人大代表选举中发生的拉票贿选等违纪违

法行为,是对我国人民代表大会制度的挑战,是对社会主义民主政治的挑战,是对党纪国法的挑战,触碰了我们党执政的底线。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,依纪依法严肃查处了湖南衡阳破坏选举案、辽宁拉票贿选案,充分体现了党中央维护人民代表大会制度权威、维护社会主义民主法治尊严的鲜明态度和坚定决心。

我们要深入学习领会、全面贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,特别是习近平总书记关于人大制度和人大工作的重要论述,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,深刻认识尊重代表主体地位、充分发挥代表作用的重要意义,更好地发挥国家根本政治制度的特点和优势,确保通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。

——尊重代表主体地位、充分发挥代表作用,是人民当家作主的重要体现,体现了人民民主的国家权力机关性质。习近平总书记指出,“人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性,关键在于它深深植根于人民之中。”人民通过民主选举产生自己的代表,组成各级人民代表大会;各级人民代表大会是人民的权力机关,对人民负责、受人民监督;各级国家机关的权力,都来自于人民代表大会,追根溯源,都来自于人民。人大代表,代表人民的利益和意志依法参加行使国家权力,使命光荣、责任重大。尊重人大代表的权利就是尊重人民的权利,保证人大代表依法履职就是保证人民当家作主。要发挥好代表来自人民、植根人民的特点和优势,通过密切同代表的联系、充分听取代表意见建议、支持和保障代表依法履职,贯彻党的群众路线,践行为人民服务宗旨,使国家各项工作体现人民共同意志、保障人民民主权利、维护人民根本利益。

——尊重代表主体地位、充分发挥代表作用,是人大工作生机与活力的重要基础,彰显了我国根本政治制度的本

质。全国人大和地方各级人大处在社会主义民主法治建设的第一线,是肩负着宪法和法律赋予的重要职责的国家权力机关。特别是在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的新形势下,人大各方面工作的任务越来越重、节奏越来越快、要求越来越高。人大代表是国家权力机关的组成人员。人大工作能否取得积极成效,国家权力机关作用能否得到充分发挥,同人大代表履职尽责、发挥作用密不可分。目前,我国从中央到地方五级人民代表大会共有267万多名代表,其中包括全国人大代表近3000名,省级人大代表2万多名,设区的市级人大代表11万多名,县乡人大代表254万多名。代表们来自各地区、各民族、各方面,工作和生活在人民中间,对现实生活中的实际问题、人民群众的愿望呼声了解最深入、感受最直接。把全国267万多名代表的智慧和力量汇聚起来,形成做好人大各项工作的整体合力,有利于提升各级人大及其常委会工作质量和水平,树立国家权力机关的形象、威信和地位,彰显根本政治制度特点、优势和功效。

——尊重代表主体地位、充分发挥代表作用,是实现党对国家和社会领导的重要途径,有利于巩固党的执政地位、保证国家长治久安。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。我们党团结带领全国各族人民,经过艰辛探索、卓绝斗争,在中国这样一个有5000多年文明史、几亿人口的国家建立起人民代表大会制度这一人民当家作主的新型政治制度,在中国政治发展史乃至世界政治发展史上具有划时代意义。60多年来特别是改革开放近40年来,人民代表大会制度不断得到巩固和发展,展现出蓬勃生机活力。实践充分证明,人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。人大代表在党的领导下,依法执行代表职务,通过人民代表大会保证党的主

张通过法定程序成为国家意志,保证党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导,对于确保党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,确保党和国家事业始终沿着正确方向胜利前进,具有十分重要的意义。

各位代表要牢固树立中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,不断增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心,时刻牢记人民寄予的殷切期望,倍加珍惜人民赋予的各项权力,以高度的政治责任感和历史使命感,扎实工作,履职尽责,为长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度作出新的贡献。

二、人大代表依法履职尽责,代表工作取得显著成效

60多年来,随着我国人民代表大会制度的建立、巩固、发展、完善,代表制度和代表工作也经历了从探索建立、健全规范到完善创新的发展历程。早在一届全国人民代表大会成立之初,就把组织人大代表视察、听取代表意见摆在常委会工作的重要位置。1982年五届全国人大五次会议通过的全国人民代表大会组织法,将以往规定的代表“提案”区分为“议案”和“建议”,标志着人大代表议案和建议制度正式确立。1992年七届全国人大五次会议通过代表法,这是我国保障和规范各级人大代表履行职责的第一部重要基础性法律。2005年,中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》,标志着代表制度和代表工作进入开拓完善、蓬勃发展的新阶段。近些年来,全国人大常委会贯彻落实党中央关于加强和改进代表工作的部署要求,分别于2010年、2015年对代表法作出两次重要修改,为进一步推进代表工作制度化、规范化和程序化,提供了重要法律依据和制度保障。

十二届全国人大常委会成立以来,坚持把尊重代表主体地位、提高代表素质能力、充分发挥代表作用,作为开展人大工作的重要基础和关键环节,提升代表服务保障工作水平,加强代表思想政治作风建设,在深化和拓展代表工作方面迈出了坚实步伐、取得了明显成效。

(一)推动常委会联系代表、代表联系人民群众制度化规范化,畅通社情民意表达和反映渠道。习近平总书记强调,“各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系,是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民对自己选举和委派代表的基本要求。”为贯彻党的群众路线、推动常委会更加密切有效地联系人大代表,换届后不久,委员长会议先后审议通过《委员长会议组成人员联系全国人大代表的意见(试行)》和《常委会委员联系全国人大代表的意见(试行)》,规定每位委员长会议组成人员直接联系5名以上全国人大代表,每位常委会委员直接联系1—3名所在选举单位的全国人大代表,特别是基层代表和一线工人、农民代表。四年多来,委员长会议组成人员与87名代表、常委会委员与333名代表建立起人与人、“点对点”的直接联系,通过约见和走访代表、邀请代表参加调研和座谈、推荐代表参与常委会活动以及信函、电话等灵活多样的方式,虚心听取代表意见,深入了解民生关切,使人大工作更接地气、更得民心。

贯彻党的十八届三中全会精神,为推动人大代表进一步密切同人民群众的联系,2014年常委会办公厅制定了《关于通过网络平台密切代表同人民群众联系的实施意见》,推动各级人大加强代表联系人民群众的工作平台和网络平台建设;2016年经党中央批准,常委会办公厅印发《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》,从6个方面就加强代表同人民群众的联系提出了一系列新要求新举措。地方各级人大结合实际出台了贯彻两个实施意见的措施办法,有力推动了人大代表联系群众工作规范化

制度化。各级人大代表积极拓宽联系群众的渠道,丰富联系的内容和形式,认真倾听群众声音、反映群众意愿,努力成为群众的“贴心人”、成为群众与党和国家之间的“连心桥”。

(二)拓展代表参与常委会、专门委员会工作的广度和深度,提高人大立法、监督工作质量和水平。代表参与常委会、专门委员会工作,既是保证代表知情议政的必然要求,也是提高人大工作质量和水平的有效途径。四年多来,我们深挖发挥代表作用的潜力、拓宽代表参与常委会工作的渠道,紧紧依靠代表做好立法、监督等各项工作。**一是**进一步推动代表列席常委会会议规范化机制化,针对每次会议的议题内容,邀请提出相关议案和建议、熟悉有关领域情况的代表参加审议,充分发挥代表自身专业特长,提高会议审议质量。列席每次会议的代表人数由往届的40名左右增加到65名左右,截至十二届全国人大常委会第二十九次会议,累计有1500多人人次代表列席会议,基本实现了让来自基层的全国人大代表任期内至少列席一次常委会会议的目标。**二是**在制定立法规划和年度立法、监督工作计划时,常委会认真研究代表议案和建议,把代表意见比较集中的突出问题,作为确定立法和监督项目的重要依据。**三是**健全法律草案征求代表意见制度,提请大会审议的法律草案都提前送全体代表征求意见,并委托各选举单位组织代表开展研读讨论。**四是**制定《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》,扩大代表对预算审查监督工作的参与,为编制好预算、做好预算初步审查夯实基础。**五是**实现代表参加立法调研和评估、执法检查等活动常态化,先后邀请约1300人次代表参加执法检查等,认真研究采纳代表提出的意见建议。**六是**每年结合起草常委会工作报告,在全国范围内组织开展调研、广泛征求意见,并召开部分在京人大代表座谈会,专门听取代表对常委会工作和报告起草的意见建



9月4日,十二届全国人大第十八期代表学习班开班式现场。摄影/李杰

议。列席会议和参加活动的代表们精心准备、认真审议、积极参与,提出的问题、意见和建议来自实践、来自群众,很接“地气”,为提高常委会工作质量和水平发挥了重要作用。

(三)认真审议代表议案、办理代表建议,做到件件有着落、事事有回音。提出议案和建议是代表依法执行职务的重要内容,审议代表议案和办理代表建议是国家机关的法定职责,也是尊重代表主体地位、自觉接受人民监督的重要体现。四年多来,代表们认真履行法律赋予的职责,围绕国家改革发展稳定大局、人民群众普遍关心的问题,提出了2366件代表议案、41353件代表建议,为党和国家各项事业发展提供了重要决策参考。常委会坚持把增强议案审议和建议办理工作的实效,作为发挥代表作用、推动改进工作的重要途径,在完善议案审议机制上下功夫,在提升建议办理质量上做文章,务求取得让广大代表和人民群众满意的效果。

截至目前,共审议代表们提出的涉及立法项目的议案2297件,其中443件

议案涉及的52个立法项目已经审议通过,131件议案涉及的10个立法项目正在审议,309件议案涉及的56个立法项目列入立法规划或计划。有关专门委员会认真梳理代表议案涉及的立法项目,逐件逐条研究代表议案提出的相关内容,在修改完善法律草案时统筹考虑、充分吸纳,并及时就审议吸纳情况向议案领衔代表等作出反馈和说明。比如,2015年常委会审议通过的刑法修正案(九),充分吸纳了本届全国人大代表提出的81件议案中的相关内容。在修改大气污染防治法时,对人大代表和各方面反映强烈的限制机动车通行条款,经过反复研究决定予以删除。

代表建议办理工作的质量和效率稳步提升。常委会在加强综合分析、实行统一交办的基础上,创新代表建议办理工作机制和方式方法,提高交办精准性,密切沟通协调,加大督办力度,广泛凝聚各方共识、形成建议办理合力。四年多来,将代表反映比较集中的91项突出问题作为办理重点,涉及5300多人次代表提出的860件建议,交由有关单位负责

具体承办,由有关专门委员会负责督办,推动解决了一批关系群众切身利益的重点难点问题。比如,2014年内务司法委员会督办、民政部会同有关单位承办大力发展养老服务业的建议,在一年内先后出台了10多个部门文件,推动养老服务标准化、养老机构责任保险、养老服务设施建设等方面工作取得积极成效。

“一府两院”和有关方面也高度重视代表建议办理工作,努力使办理代表建议的过程成为国家机关转变作风、联系群众、改进工作的过程。国务院常务会议多次听取办理人大代表建议情况的汇报,强调要把建议办理作为常态化年度重点任务,加强同代表全过程沟通,不仅做到件件有答复、有着落,而且努力解决问题、改进工作。

(四)加强代表思想政治作风建设,支持原选举单位对代表履职和活动的监督。习近平总书记强调,“广大人大代表必须明确,当代表是很严肃的政治责任,是党和人民的重托,是要依法履职、为人民服务的。”2016年1月,党中央就加强和改进人大代表有关工作印发通知,这

是党中央加强人大代表选举和履职工作的一项重要举措。全国人大和地方各级人大认真落实中央文件要求和代表法规定,把加强代表思想政治作风建设、提高代表素质能力摆在更加突出的位置,着力加强对人大代表的管理和监督,鼓励和引导代表依法履职、扎实工作。代表们恪尽职守、不负重托,展现出为民代言、尽心履职的新气象和新风貌,涌现出一大批务实亲民、担当作为的先进典型。

四年多来,全国人大常委会共举办18期代表履职学习班和专题学习班,组织4700多人次代表参加学习,实现了让来自基层的全国人大代表至少参加一次履职学习或专题学习的目标,代表们的思想政治水平、法律政策水平和专业知识水平进一步提高。我们每年精心拟订学习计划并认真组织实施,丰富学习内容、创新教学方式,注重把加强代表思想政治作风建设纳入学习内容,通过实地考察、现场教学、案例分析等形式深入研究讲解,受到了广大代表的热烈欢迎和普遍好评。常委会支持原选举单位依法加强对代表履职和活动的监督,建立代表履职档案或台账,督促代表依法执行职务,严守会议纪律,始终保持进取精神、务实作风和良好形象。

完善代表资格审查工作机制,进一步充实审查内容、严格审查程序。2016年为及时妥善处理辽宁拉票贿选案的有关问题,常委会专门召开会议,依法确定辽宁省45名拉票贿选的全国人大代表当选无效。截至目前,常委会共审议通过代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告26个,涉及选举代表40人,补选代表74人,罢免代表33人,代表辞职97人,代表去世28人。

(五)坚持为代表服务的思想,不断提高服务保障工作水平。常委会积极采取措施,为代表依法执行职务、充分发挥作用搭建平台、创造条件、提供服务、给予保障。四年多来,我们为保障代表知情权搭建信息化平台,开设“代表服务专区”,使代表们及时便捷地了解经济社会

发展、预算编制执行、常委会履职等方面的新情况;建立常委会、专门委员会、工作委员会的重要工作定期向人大代表通报机制,每年分别为在京代表和港澳代表举办情况通报会;十二届全国人大二次会议以来,常委会预算工委与财政部每年都联合向代表发送《政府预算解读》等参阅材料,为代表们审议好修改好预算草案提供服务,为提高代表大会、常委会会议审议质量筑牢基础。

常委会积极做好代表专题调研和集中视察的组织工作,精心研究拟订题目和方案,加强组织协调和服务保障,进一步增强专题调研和集中视察的针对性和实效性。代表们把开展调研和视察作为依法履职、做好工作的基本功,每年约有3400多人次代表踊跃参加,形成了一大批调研成果,为中央和地方决策提供了有益参考,也为提高代表议案和建议质量发挥了重要作用。

过去四年多来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,十二届全国人大及其常委会在立法、监督、决定、任免等方面都取得了显著成效。截至目前,新制定法律22件,修改法律110件次,通过有关法律问题和重大问题的决定决议37件,作出9个法律解释,立法工作呈现数量多、分量重、节奏快的突出特点;常委会检查26部法律的实施情况,听取审议“一府两院”74个工作报告,开展14次专题询问,不断完善监督工作机制和方式方法,人大监督的针对性、实效性和权威性进一步增强,充分发挥最高国家权力机关作用。十二届全国人大代表忠于宪法、忠于祖国、忠于人民,恪尽职守、勤勉工作、不辱使命,密切联系人民群众,依法执行代表职务,参加行使国家权力,积极提出议案和建议,为全国人大及其常委会各项工作奠定了坚实基础,为发展社会主义民主政治、建设社会主义法治国家作出了重要贡献。在此,我代表全国人大常委会,向代表们致以崇高的敬意、表示衷心的感谢!

地方人大及其常委会认真贯彻落实

实党中央关于加强和改进代表工作的重要文件和部署要求,全面贯彻实施代表法等法律规定,服务、保障和支持人大代表依法履职,探索做好代表工作、发挥代表作用的有效途径,积累了许多行之有效的好经验好做法,为增强代表工作整体实效、推动代表制度与时俱进发挥了重要作用。借此机会,我代表全国人大常委会,向地方各级人大代表和机关工作人员表示诚挚的谢意!

三、充分发挥代表主体作用,不断推动代表工作完善发展

十二届全国人大常委会在以往各届工作的基础上,按照总结、继承、完善、提高的原则,不断推进人民代表大会制度理论和实践创新,持续深化和拓展代表工作,大力支持和保证代表发挥作用,取得了明显成效,积累了新鲜经验。我们体会,最根本的是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,核心是坚持党的领导。在实际工作中,还要注重把握好这样几个方面。**一是**把尊重代表主体地位作为坚持和完善人民代表大会制度的内在要求。**二是**把充分发挥代表作用作为做好新形势下人大工作的重要基础。**三是**把密切联系人民群众作为充分发挥代表作用的重要途径。**四是**把支持和保障代表依法履职作为做好代表工作的关键环节。**五是**把依法探索创新作为加强和改进代表工作的活力之源。这些经验和体会,必须在实践中长期坚持并不断丰富和完善。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,我国改革开放和社会主义现代化建设取得重大成就,党和国家事业发生历史性变革。在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义发展关键时期,我们党即将召开第十九次全国代表大会,明确宣示举什么旗、走什么路、以什么样的精神状态、担负什么样的历史使命、实现什么样的奋

斗目标。全国人大代表和地方各级人大代表要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,迎接十九大、宣传十九大、贯彻十九大,为推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展贡献力量,以新的精神状态和奋斗姿态把中国特色社会主义推向前进。

第一,必须旗帜鲜明讲政治,全面提升思想政治水平。人大代表很光荣,责任也很重大。各级人大代表承载亿万人民的期待和重托,依法行使管理国家事务的权力,这是很严肃的政治任务,是沉甸甸的政治担当。必须把旗帜鲜明讲政治摆在首位,不断提高政治站位和政治能力,把握正确政治方向,站稳坚定政治立场。要切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚定维护党中央权威和集中统一领导,坚定维护习近平总书记权威和核心地位,主动向核心看齐,向党中央看齐,向党的路线方针政策和党中央决策部署看齐,确保党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,深入领会基本精神、基本内容、基本要求,把握好蕴含其中的治国理政新理念新思想新战略,把握好贯穿其中的马克思主义立场观点方法,把握好贯穿其中的使命担当、为民情怀、工作作风,做到思想上清醒、政治上坚定、行动上一致。要大力宣传党的大政方针,积极弘扬正能量,动员全国各族人民把思想和行动统一到党中央精神上来,把各方面力量 and 智慧凝聚到党中央部署的目标任务上来。

第二,要密切联系人民群众,当好党和国家联系群众的纽带桥梁。人民的信赖、支持和拥护,始终是国家根本政治制度的深厚力量源泉和牢固的政治基础。人大代表要把人民放在心中最高位置,坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,坚持以人民为中心的发展思想,


忠实代表人民的利益和意志,不断推动解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,实现好维护好发展好最广大人民的根本利益。要积极参加专题调研、集中视察、代表小组等活动,宣传党的路线方针政策和宪法法律,广泛听取群众的意见建议,真实反映群众的愿望要求,更好发挥代表在了解民情、反映民意、集中民智方面的独特作用,努力做到民有所呼、我有所应,使人大及其常委会真正成为同人民群众保持密切联系的代表机关,使国家权力真正用来为人民谋利益、谋幸福。

第三,要不断增强履职能力,做党分忧、为民尽责的模范。习近平总书记多次强调,“事业发展没有止境,学习就没有止境。”人大代表要大兴学习之风,一刻不停增强本领,通过学习不断激发内生动力,增强履职责任感使命感;树立法治观念,弘扬法治精神,提升运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题的能力;拓宽专业领域,优化知识结构,提高综合素质和专业化水平。要大兴调查研究之风,围绕改革发展稳定的重大问题、人民群众反映强烈的难点问题,深入开展调研,持续精准发力,提出更多有价值、有实效的意见建议,为做好人大各项工作夯实基础、练好基本功。要大兴求真务实之风,无论是审议讨论还是提出议案建议,都要提高站位、着眼大局,紧扣议题、贴近实际,讲真话、讲实情,不做表面文章,保证人大通过的法律、决议决定经得起历史和人民的检验。

第四,要自觉接受人民监督,做廉洁自律、公道正派、勤勉尽责的表率。各级人大代表来自四面八方、各行各业,是爱岗敬业、为民服务、群众信赖的优秀分子。要倍加珍视代表职务,模范遵守宪法和法律,自觉遵守社会公德,以更高标准严格要求自己,发挥好模范带头作用,在本职岗位上建功立业,在为民服务中担当尽责。要带头保持良好会风,遵守会议各项纪律和规定,专心致志参加会议,加强自律、慎独慎微,言行

举止要符合代表的身份。要切实增强廉洁自律意识,自觉诚恳接受党和人民监督,正确处理从事个人职业活动与履行代表职务的关系,不得利用人大代表身份,通过干预执法、干涉具体司法案件或插手招标投标等,牟取个人、小团体和特定关系人的利益;在参加会议期间、开展代表活动时,不得拉关系、办私事、变相从事商业活动等,努力在全社会树立人大代表的良好形象。

坚持党的领导,是人民代表大会制度的优势所在,是做好人大工作的根本保证。在新的历史条件下做好人大代表工作,必须把坚持党的领导贯穿始终。各级人大及其常委会要旗帜鲜明、理直气壮地坚持党对代表选举、代表工作的领导,牢牢把握人大代表工作正确政治方向。要尊重代表主体地位,保障代表民主权利,把密切常委会同代表联系、代表同人民群众联系的制度落到实处,畅通代表联系人民群众渠道,扩大公民有序政治参与,使国家重大工作和重大决策更加识民情、接地气,让人民群众有更多获得感、幸福感。要把做好代表工作、发挥代表作用,放到党和国家工作大局中、摆在常委会中心任务上来谋划来推进,遵循把握代表工作规律,探索创新代表工作思路和方法,健全代表参加常委会、专门委员会工作和活动机制,提高代表议案审议、建议办理质量,切实增强代表执行职务的权威性和实效性,使人大工作富有生机、充满活力,使国家权力机关的作用、根本政治制度的优势得到充分发挥。

各位代表,同志们!使命重在担当,实干铸就辉煌。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,不忘初心、砥砺前行,以优异的成绩迎接党的十九大胜利召开,为长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗! 

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国著作权法》 实施情况的报告

——2017年8月28日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第二十九次会议上

全国人大常委会副委员长兼秘书长 王 晨



8月28日上午,十二届全国人大常委会第二十九次会议在北京人民大会堂开幕。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨作了关于检查著作权法实施情况的报告。摄影/中新社记者 刘震

全国人民代表大会常务委员会:

著作权(版权)是重要的知识产权,也是科技创新和文化繁荣发展的重要动力。党的十八大以来,以习近平同志为

核心的党中央高度重视知识产权工作,对知识产权的创造、运用和保护作出了一系列重大决策部署。为促进著作权法全面深入实施,推动创新型国家、知识

产权强国和社会主义文化强国建设,全国人大常委会组成执法检查组于今年6月对《中华人民共和国著作权法》实施情况进行了检查。张德江委员长对这次

检查作出重要批示：“著作权法是知识产权和文化、科学领域的一部重要法律。著作权法的全面深入实施，对于维护作者合法权益，激发人民群众创造精神，促进作品创作、使用和传播具有十分重要的意义，是推动文化繁荣、科技进步和经济发展的重要举措。要通过这次执法检查，宣传好著作权法，提高全社会尊重智力劳动和保护著作权的意识，督促和支持有关国家机关依法履行职责、改进工作，深入推进著作权领域法治建设，推动提升著作权创造、运用、保护、管理水平和服务能力，为建设创新型国家和社会主义文化强国作出积极贡献。”

为做好这次执法检查，全国人大教科文卫委员会先后赴浙江等地开展了前期调研，在北京召开了由国务院有关部门、相关行业协会、作品使用单位、著作权集体管理组织、网络服务商及专家学者参加的座谈会，广泛听取各有关方面的意见和建议，在此基础上会同常委会办公厅提出了执法检查方案。5月26日，执法检查组召开第一次全体会议，听取国家新闻出版广电总局、国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、商务部、最高人民法院、最高人民检察院的情况汇报。随后，由吉炳轩、张宝文、陈竺副委员长，教科文卫委员会主任委员柳斌杰和我分别带队，先后赴广东、福建、青海、北京、上海5个省（市）进行检查，共召开了17次汇报会、座谈会，实地考察了40多家单位，深入了解著作权法实施情况。此外，还委托天津、河北、内蒙古、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州10个省（区、市）人大常委会在本行政区域内进行检查。7月25日，执法检查组召开第二次全体会议，总结检查工作，讨论通过了执法检查报告。现将检查情况报告如下。

一、贯彻实施著作权法的主要工作和成效

著作权法自1991年实施以来，各级政府及有关部门、司法机关认真贯彻

落实，在依法促进著作权创造、运用、保护、管理和服务等方面开展了大量工作，著作权意识明显增强，著作权工作法治化水平得以提高，取得了显著成效。

（一）加强配套制度建设，著作权法律规范体系不断完善。国务院及其有关部门制定了《著作权法实施条例》《信息网络传播权保护条例》等6部著作权方面的行政法规、10件部门规章和大量规范性文件，内容涉及著作权保护、作品登记、法定许可、集体管理以及行政执法等多个方面。最高人民法院出台了《关于审理著作权民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》等相关司法解释和指导性文件。北京、上海、内蒙古、浙江、山东、湖北、广西等地结合本地实际，制定了著作权方面的地方性法规和政府规章。我国还批准或加入了《保护文学艺术作品伯尔尼公约》《视听表演北京条约》等国际条约，主动与著作权保护国际规则接轨。经过多年努力，我国现已形成以著作权法为核心、多方位多层次、较为系统完备、符合国际规则的著作权法律规范体系。

（二）促进著作权创造和运用，著作权产业蓬勃发展。各级政府及有关部门不断出台政策措施，激励作品创作生产，促进著作权流转使用，推动著作权产业快速发展。2016年，我国共出版图书49.99万种、音像制品14353种、电子出版物9836种，生产发行各类影片944部、电视剧334部，组织各类演出231万场，有效满足了人民群众精神文化需求。目前，我国已设立14家国家级著作权交易中心或贸易基地，覆盖6大行政区域，建成了一批集著作权评估、质押、投融资为一体的交易平台。南通市、绍兴市、中山市、德化县、湟中县等地促进著作权工作同当地经济发展紧密结合，形成了具有地域特色的著作权产业。有关数据显示，“十二五”时期，著作权产业对国民经济增长的贡献率超过7%，对国民经济发展起到支柱作用。

（三）严厉打击侵权盗版行为，著作

权保护状况明显改善。近年来，国务院和各省（区、市）政府成立了打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作领导小组，把尊重和保护著作权、打击著作权侵权盗版行为作为一项长期性的重要工作统筹安排。各级政府有关部门强化日常监管，积极开展专项整治，加大了著作权保护工作力度，有效维护了著作权人合法权益和公平竞争的市场秩序。2005年至2016年，各级著作权主管部门共办理行政处罚案件9.35万件，收缴各类侵权盗版制品5.08亿件。国家新闻出版广电总局、工信部、公安部等部门连续12年组织开展“剑网行动”，集中打击网络侵权盗版行为，共查办网络侵权案件5560起，依法关闭网站3082个，有效净化了网络环境。国务院建立了“推进使用正版软件工作部际联席会议”制度，大力推动软件正版化工作，有力保护包括外国企业制造的软件在内的正版软件，目前中央、省、市、县四级政府机关软件正版化工作已经顺利完成，企业软件正版化工作正在全面推进。

各级司法机关依法履职，加大著作权案件的审理和侦办力度，努力提高案件办理质量、效率和司法公信力，充分发挥著作权司法保护功能。法院系统逐步健全著作权审判体制机制，统一裁判标准，优化审判资源配置，积极推动著作权纠纷多元化解，为著作权人提供了有力的司法保障。2010年至2016年，各级法院共审结著作权民事一审案件368611件，审结著作权刑事案件6746件。2010年以来，全国公安机关共侦破著作权刑事案件9826件，抓获犯罪嫌疑人11302名；各级检察机关共对8453名侵犯著作权、销售侵权复制品的犯罪嫌疑人提起公诉，有力震慑了违法犯罪行为。

（四）积极探索实践，著作权管理体制深化改革逐步深化。2014年8月，十二届全国人大常委会第十次会议决定，在北京、上海、广州设立知识产权法院，相对集中行使知识产权案件审判职权，包括



8月28日,十二届全国人大常委会第二十九次会议在北京人民大会堂开幕。摄影/新华社记者姚大伟

审理辖区内著作权民事、行政上诉案件,为深入推进知识产权司法体制改革进行试点。2015年以来,国务院建立了“知识产权战略实施工作部际联席会议”制度,由国务院领导同志担任召集人,加强对包括著作权在内的知识产权工作的组织领导和统筹协调。国务院办公厅印发了《知识产权综合管理改革试点总体方案》,推动有条件的地方开展知识产权综合管理改革试点,进一步理顺知识产权的执法体制。最高人民法院在全国法院系统推广知识产权民事、行政和刑事案件审判“三合一”工作,上海、江苏、福建等地法院在这方面先行先试,也为依法保护著作权积累宝贵经验。

(五)认真做好服务工作,著作权社会服务体系逐步建立。各级政府及有关部门不断强化著作权服务意识,创新服务方式,增加服务内容,初步构建起以著作权登记、集体管理、交易平台、中介服务为主要内容的著作权社会服务体系。2013年至2016年,我国作品著作权登记数量从100余万件增长至200多万件。国务院于今年4月取消了软件著作权登记费用,5月软件著作权的登记数

量达到7万多件,创下了历史新高。我国现已成立中国音乐著作权协会等5家著作权集体管理组织,在著作权人和作品使用者之间搭建起桥梁,促进了音乐、音像、摄影、文字和电影等作品的传播使用。一些著作权相关行业协会、产业联盟和中介服务组织也相继成立,在维护权利人利益、促进著作权转移转化、调解当事人纠纷等方面发挥了积极作用。

二、存在的主要问题

虽然著作权法贯彻实施取得了很大成绩,但还存在一些亟待研究解决的问题,主要有以下几个方面。

(一)著作权意识需要进一步加强。

有的地方对著作权工作存在片面认识,认为它只是文化、文艺工作者的事,未能充分认识其在推动经济社会发展、建设创新型国家等方面的重要作用,或是将保护著作权简单地等同于查处侵权盗版行为,未树立起统筹推进著作权创造、运用、保护、管理和服务工作的理念。有的企业不尊重著作权,窃取他人创作成果和科研论文,未经许可、不支付报酬就使用他人作品。有的网站非法转载

他人作品,甚至对其他网站的内容进行全网抓取。一些著作权人运用法律武器维权的意识不强,存在怕“打官司”的心理,甚至有“盗版越多,名气越大”的错误认识。少数群众著作权意识淡薄,对著作权认知度不高,社会上尚未普遍形成尊重智力创作、尊重著作权的良好氛围。

(二)著作权作品质量和运用能力有待提升。我国著作权作品数量近年来不断增长,但精品力作还不多,有国际影响力的作品更是少之又少,特别是学术论文和文艺作品有数量缺质量、有“高原”缺“高峰”,部分作品存在抄袭模仿、剽窃造假、千篇一律、粗制滥造等问题。对文字、美术、影视、软件、民间文艺等作品的衍生产品开发力度不够,著作权资源没有得到充分挖掘利用,著作权附加值不高、产业链不长。同时,针对发展著作权产业的扶持政策较少,促进著作权转移转化的市场机制尚处于探索起步阶段,著作权价值评估和交易体系还不健全,相关企业未建立起完善的著作权创造和运用机制,这些问题都妨碍了著作权社会效益和经济效益的充分实现。

(三) 行政执法存在薄弱环节。一些地方、部门对著作权管理工作不够重视,有应付思想,不作为、慢作为的现象依然存在。有些地方行政管理和司法保护脱节,有些部门向司法机关移送案件不主动、不及时,导致司法机关未能续侦、续办相关案件。随着互联网的普及,作品的复制、传播愈发便捷,网络上文字、音乐、影视、图形、软件等作品的侵权行为易发多发,其技术手段多样、危害后果严重,给著作权保护工作带来了巨大挑战。著作权执法部门应对网络侵权行为的手段和能力不足,普遍存在发现难、取证难、认定难、查处不及时等问题。各地还普遍反映,基层著作权管理机构不健全,有的地方甚至长期处于无职能、无人员、无经费的“三无”状态,难以有效开展工作;在深化文化市场综合执法改革过程中,著作权执法工作力度需要加大。

(四) 司法保护需要进一步加强。一些单位、著作权人向检查组反映,有的案件存在维权成本高、诉讼时间长、举证责任重、赔偿数额低等问题,“赢了官司、丢了市场”的现象依然存在,影响了著作权人通过司法途径进行维权的积极性。对网络游戏画面、综艺节目模式、体育赛事直播、聚合链接等新型疑难案件尚未形成统一的裁判标准,对著作权刑事案件的判罚尺度各地也掌握不一,出现了“同案不同判”的情况。全国知识产权案件中著作权案件占到75%以上,其中约70%的著作权案件集中发生在北京、上海、江苏、浙江、广东等地,有的法官年办案量超过200件,案多人少的矛盾突出,影响了依法保护的效果。

(五) 著作权社会服务工作存在短板。我国著作权社会服务体系建设起步较晚、底子较薄,在许多方面还无法满足著作权工作的现实需要。一是著作权登记机构尚未实现全国联网,不便于公众检索查询相关信息。著作权登记证书有时得不到异地执法部门和司法机关的认可,影响了著作权登记的公信力。二是

相关行业协会在加强行业自律、引导行业健康有序发展等方面的作用发挥不充分。三是著作权集体管理制度有待健全完善,有的集体管理组织存在授权范围不明确、公开信息不及时、社会认可度不高等问题。四是著作权中介服务业发展较慢,对从业人员缺乏必要的资质认定和业务培训。五是区域发展不平衡,东西部之间存在明显差距,西部地区有的省份目前还没有著作权中介服务机构。

三、对进一步贯彻实施著作权法的建议

创新驱动发展战略的深入实施和社会主义文化强国建设都对著作权工作提出了新的更高要求。各级政府及有关部门、司法机关要以新举措新作为,进一步推动著作权法深入贯彻实施,为把我国建设成为知识产权强国多做贡献。

(一) 广泛深入开展普法宣传,增强全社会著作权意识。要落实好“谁执法谁普法”的普法责任制,把著作权法宣传普及作为一项基础性、长期性工作抓好抓实。要建立健全长效工作机制,制定普法规划、年度普法计划和普法责任清单,明确普法重点以及责任部门和人员。要扩大宣传范围,增强普法实效,破除对著作权工作的片面认识,让社会各界普遍认识到著作权与社会生产生活的密切关系。要进一步加强执法部门、司法机关系统内部教育培训,扩大培训范围,创新培训方式,提高执法、司法人员的工作水平和依法办事能力;加大对著作权人、作品使用单位以及相关行业从业人员的宣传力度,增强重点人群创造、运用、保护著作权的意识;充分利用报刊、广播、电视、互联网、微博、微信等媒体面向社会广泛开展宣传,拉近群众同著作权工作的距离,增进群众对著作权法的认知和理解,努力营造尊重知识、崇尚创新、诚信守法的良好社会风尚。

(二) 全面提升著作权创造和运用水平,推动著作权产业健康发展。要综合运用法律、政策、经济、行政和技术等

手段,促进作品质量提升和著作权流转使用,推动著作权产业成为国民经济新的增长点。一是在制定著作权相关政策和领域的政策措施时,要进一步突出作品质量导向,努力创造一批具有国际竞争力的著作权。建议设立专项资金或基金,鼓励支持原创,奖励和推广优秀作品。在科学技术领域,要鼓励创作立足中国、挑战世界科技前沿的学术精品,引领国际科学技术新潮流;在文艺领域,要牢固树立精品意识,提高原创能力,努力推出文艺创作生产的“高峰”作品;鼓励引导广大文艺工作者从中华文化宝库中提炼题材、获取灵感、汲取养分,深入挖掘、合理利用中华优秀传统文化资源进行创作生产;建立健全反映学术作品和文艺作品质量的综合评价体系,坚决抵制学术不端和文艺低俗之风。二是构建信息充分、交易活跃、秩序良好的著作权交易体系,加强对著作权交易活动的监管和指导,规范交易程序,降低交易成本。三是主动帮助企业提高著作权管理和运用水平,引导企业把著作权融入产品研发、生产、销售过程,采取著作权转让、许可、质押等方式实现著作权市场价值。四是加强著作权国际交流合作,积极配合“一带一路”战略、自由贸易区战略以及国家综合配套改革试验区等改革项目的深入实施,加大对著作权国际贸易的扶持力度,探索建立国际性著作权交易中心。五是开展著作权产业对国民经济贡献的研究和评估,出台促进产业发展的政策措施。

(三) 加大执法力度,实行更加严格的著作权保护。各级政府要进一步加强著作权执法工作的领导,建立健全部门间、区域间执法协作机制,定期会商有关工作,积极推进基层执法队伍和执法能力建设。著作权执法部门要进一步改进执法方式,提高执法专业化、信息化、规范化水平,依法严惩侵权盗版行为。一是坚持日常监管和专项整治相结合,重点打击反复侵权、恶意侵权、



摄影/中新社 刘怀君

规模化侵权行为。二是推进区域间执法协作联动,建立收集、共享盗版产品来源地和销售地信息工作机制,对盗版产品的生产、流通、销售形成全方位打击。三是建立健全执法部门与司法机关信息共享、案情通报、案件移送等制度,完善案件移送标准和程序,形成行政执法和刑事司法的合力,重点打击链条式、产业化犯罪网络。四是研究把故意侵权行为纳入企业和个人的信用记录,推动建立著作权领域信用评价和失信惩戒机制。五是完善群众举报投诉、快速反应等机制,提高打击侵权盗版行为的工作效率。

要进一步加强作品网络传播的监管,深入开展“剑网”等专项整治行动,扩大监管范围,将云存储空间、电子商务平台、智能移动终端第三方应用程序、即时通信工具公众账号等纳入有效监管;充分利用云计算、大数据、移动互联网等技术创新监管手段,提高网络监管的主动性、有效性和精确度;定期发布著作权保护预警名单,加强对重点作品网络传播的监测。执法部门要加强同网络服务商的沟通协作,建立违法信息通报等工作机制,督促电子商务平台企业加强对其平台上经营者的监管。

(四)完善著作权管理体制机制,努

力实现社会共治。各级政府要深入推进文化市场综合执法改革,认真做好知识产权综合管理改革试点工作,健全完善著作权管理体制机制,提升运用著作权促进创新发展的能力。最高人民法院要认真总结知识产权法

院以及各地法院知识产权审判工作的有益经验,及时提炼并加以推广。各级法院要深入推进知识产权审判体制机制改革,加快建立健全著作权司法鉴定、专家证人、技术调查、案例指导等相关制度,研究推进案件繁简分流,完善诉前临时措施,依法减轻权利人举证负担,提高侵权代价和违法成本。有关部门要大力支持著作权相关行业协会等社会组织依法开展行业自律等工作,发挥其对成员的行为引导、规则约束、协调管理作用;鼓励引导媒体和社会公众参与监督,开展著作权保护社会满意度调查。要充分调动社会各方面积极性参与著作权管理,努力形成政府监管、司法保护、行业自律、社会监督相结合的工作格局。

(五)提质增效,全面加强著作权社会服务体系建设。各级政府及有关部门要大力推进著作权社会服务网络建设,增加服务产品供给,创新服务方式方法,提升服务水平,努力构建科学合理、便民利民的现代化著作权社会服务体系。一是积极推进实体服务与网络服务协同发展,推广应用“互联网+”著作权服务模式。二是探索建立全国统一、互联互通的著作权登记、统计和查询系统,完善著作权登记制度,规范登记流程。三是进一步发挥著作权相关行业协会等

社会组织的专业服务功能,支持其依法开展业务培训、自主维权、调解纠纷等工作,引导行业健康有序发展。四是完善著作权集体管理制度,加强对集体管理组织的监管和指导,规范收费标准和收益分配机制;扩大集体管理组织的设立范围,研究建立表演、美术等领域的著作权集体管理组织。五是大力发展著作权代理和经纪等中介服务业,鼓励著作权中介服务机构入驻文化和科技领域创新创业资源密集区域。六是优化人才成长体系,加大对著作权创造、运用、保护、管理和服务等方面人才的培养力度。同时,建议国务院有关部门加大对西部经济欠发达地区著作权社会服务工作的支持力度。

(六)抓紧修改著作权法。修改著作权法被列入十二届全国人大常委会立法规划的第一类项目,要在确保立法质量的前提下,积极推进著作权法修改工作,尽快形成较为完善的法律草案提请全国人大常委会审议。这次执法检查中,许多部门和地方都对著作权法提出了修改建议,主要包括:进一步健全著作权权利体系;完善合理使用、法定许可、集体管理、著作权登记等制度;健全网络著作权保护机制;提高侵权法定赔偿额上限;对情节严重的恶意侵权行为实施惩罚性赔偿;加强与我国已加入的著作权国际条约的衔接等。对这些意见,在修改著作权法时要予以重视、研究吸纳。

著作权法的贯彻实施承载着建设创新型国家、知识产权强国和社会主义文化强国的重大使命。我们要以这次执法检查为契机,进一步统一思想认识,增强依法做好著作权工作的责任感和使命感,以更加有力的举措推进著作权法全面深入实施,全方位提升我国著作权创造、运用、保护、管理和服务的能力,努力开创知识产权事业和中国特色社会主义文化建设的新局面,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开!

以上报告,请审议。■

著作权法执法检查：聚焦百姓“身边事”

文 / 本刊记者 张维炜

《甄嬛传》《如懿传》陷入版权纠纷，《锦绣未央》涉抄袭遭联合索赔211.5万元……近期，一大波爆款剧被卷入涉嫌抄袭风波，社会上对加强著作权保护的呼声愈发强烈。

著作权和我们的日常生活有着密切的关系，说白了，就是我们的“身边事”。我们读书看报、追网络小说、欣赏各类文艺影视作品等，都会涉及著作权问题。

8月底，十二届全国人大常委会第二十九次会议听取和审议了全国人大常委会执法检查组《关于检查〈中华人民共和国著作权法〉实施情况的报告》。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在作报告时指出，著作权法自1991年实施以来，我国著作权意识明显增强，著作权工作法治化水平得以提高，取得了显著成效。他同时指出，虽然著作权法贯彻实施取得了很大成绩，但还存在一些亟待研究解决的问题。

王晨表示，创新驱动发展战略的深入实施和社会主义文化强国建设都对著作权工作提出了新的更高要求。各级政府及有关部门、司法机关要以新举措新作为，进一步推动著作权法深入贯彻实施，为我国建设成为知识产权强国多做贡献。

8月30日，全国人大常委会对执法检查报告进行分组审议。围绕网络著作权侵权、高校学术著作剽窃、著作权集体管理、著作权法修改等社会关注的热点问题，常委会组成人员及列席会议的全国人大代表展开了热议。

网络著作权侵权引关注

对于当前著作权法实施中存在的问题，王晨在报告中称，有的网站非法转载他人作品，甚至对其他网站的内容进行全

网抓取。一些著作权人运用法律武器维权的意识不强，存在怕“打官司”的心理，甚至有“盗版越多，名气越大”的错误认识。

全国人大代表姚晓英也注意到了这一现象。她举例称，现在很多微信公众号推送的时候，都在使用图片时标明“图片来自网络，侵权请联系我们删除”的字样。她表示，这样的做法，透露出一个概念：若没有被发现，这件事就当没有发生；被发现后，如果是侵权就删除。事实上，这种使用图片时的语言描述，并不符合法治思维，也不符合保护原创者著作权的理念。

“著作权法要保护的是个人，著作权人的受众面很小，但是影响力很大，对著作权人核心创意能力和权利的保护是对一个国家原创能力、原创思维的一种保护。”姚晓英建议网络化时代的著作权保护要用网络化时代的思维来面对实际造成的侵权后果。同时，她提出，应当设立侵权者的黑名单，要让真正有著作权的人有机会、有动力捍卫自己的著作权。

确实，运用网络技术手段加强对著作权侵权行为的监管是本次执法检查建议的重要内容。执法检查报告提出，要进一步加强作品网络传播的监管，深入开展“剑网”等专项整治行动，扩大监管范围，将云存储空间、电子商务平台、智能移动终端第三方应用程序、即时通信工具公众账号等纳入有效监管；充分利用云计算、大数据、移动互联网等技术创新监管手段，提高网络监管的主动性、有效性和精确度。

委员和代表们对此普遍表示赞同。全国人大代表张维华称，上海市新闻出版局所属部门建立了版权互联网公共监控平台，采用大数据分析，实时对互联

网上的侵犯著作权的行为进行监督，他建议把这项工作进一步推进，建立一个全国联网的机制。

赵少华委员说，网络著作权具有区别于传统意义的特征，一旦侵权行为形成，会给知识产权方造成更大伤害。“建议进一步重视对著作权保护制度的细化和完善，尤其是针对网络环境中著作权保护制度，规范协调网络主体的责、权、利，鼓励网络产品的创新，同时要进一步强化严厉打击网络侵权盗版专项行动，提高侵权的代价和违法的成本。”

高校剽窃风盛行，主管部门应担负起责任

近年来，“高校里面披露出来不少抄袭成风、剽窃成果案件，但很少看到有被处理的。如果没有更加得力的措施，这个风气是刹不住的。”郑功成委员在审议时，谈到了高校的学术乱象。

郑功成说，著作权侵权现象之所以不罕见、剽窃成风，不是屡禁不止，而是不禁不止，主要原因在于主管部门睁一只眼闭一只眼，各个单位大事化小、小事化了。他认为，教育部、科技部、文化部等业务主管部门也要承担起重大责任，并希望出台相应的、统一的规则，督促高校科研机构以及相关单位要建立督查机制，建立全国性的申诉或举报受理机制。

王明雯委员也十分关注学术领域的侵权问题。她表示，目前高校老师评职称要发表论文，研究生要完成论文发表的任务，市场需求很大，现在很多网站可以代写、代发，有很多中介公司是处于非法的状态，这块非常乱，侵权、欺诈也非常多，但似乎无人监管。

“现在大家觉得剽窃、抄袭等侵犯

著作权的行为比比皆是,对学术不端行为习以为常,这对于著作权保护意识的培养和版权保护是极为不利的。”王明雯建议,加大对这类代写、代发机构的打击力度,认真地对文化市场进行清理。

著作权集体管理应有更大作为

前不久,为了完善著作权集体管理制度,规范歌舞娱乐场所卡拉OK著作权许可收费行为,中国音像著作权集体管理协会颁布了《歌舞娱乐场所卡拉OK著作权使用收费行为规范》。

其中的中国音像著作权集体管理协会即担负着著作权集体管理的职能。我国现行著作权法第8条设计了著作权集体管理制度,并且对这一制度的施行作出了明确规定,国务院于2004年制定并出台了著作权集体管理条例,并于2013年进行了修订。

执法检查报告显示,我国现已成立中国音乐著作权协会等5家著作权集体管理组织,在著作权人和作品使用者之间搭建起桥梁,促进了音乐、音像、摄影、文字和电影等作品的传播使用。一些著作权相关行业协会、产业联盟和中介服务组织也相继成立,在维护权利人利益、促进著作权转移转化、调解当事人纠纷等方面发挥了积极作用。

但是报告同时指出,著作权集体管理制度有待健全完善,有的集体管理组织存在授权范围不明确、公开信息不及时、社会认可度不高等问题。

吴恒委员参与了此次执法检查和此前的调研工作。在他看来,国内的作品权利人对于加入集体管理组织来管理自己的权利还没有充分认识,现实生活中大部分的作品权利人都是由自己与录音出版单位或者版权代理机构联系来实现自己的权利,但是这种方式有很多不利:一是作者要花费很多的精力;二是作者个体势单力薄;三是由于作者授权渠道单一,众多使用者没有合理和畅通的方式使用其作品,也会影响其作品的传播。



2016年6月3日,江苏省连云港市赣榆区扫黄打非·护苗2016“拒绝盗版,绿色阅读”签名赠书活动在青口中心小学展开。活动旨在增强青少年法制观念和版权保护意识,遏制盗版侵权行为。摄影/中新社 司徒

“我们在执法检查当中看到和听到有关著作权集体管理组织的表现记录并不多,在一些省份甚至没有看到该组织的表现。”吴恒认为,著作权法确定了著作权集体管理制度,借助著作权集体管理组织来推进著作权法制化是非常必要的,著作权的保护事关创新战略实施,事关全社会尊重知识、尊重智力劳动的文明发展,他建议有关方面进一步关注著作权集体管理组织的建设、运行以及功能作用的发挥等。

积极推进修法工作

据了解,修改著作权法已被列入十二届全国人大常委会立法规划的第一类项目。

王晨在作报告时指出,这次执法检查中,许多部门和地方都对著作权法提出了修改建议,主要包括:进一步健全著作权权利体系;完善合理使用、法定许可、集体管理、著作权登记等制度;健全网络著作权保护机制;提高侵权法定赔偿额上限;对情节严重的恶意侵权行为实施惩罚性赔偿;加强与我国已加入的著作权国际条约的衔接等。

审议中,许多常委会组成人员也纷纷对修法建言献策。

“著作权法自2010年2月修改以来,互联网尤其是移动互联网,即时通讯软件、手机APP等新的信息传播方式高速

发展,为社会大众通讯、娱乐、获取信息提供了极大便利,也对著作权保护提出了诸多的新课题、新挑战,同时也出现了很多法律空白。”董中原委员认为,著作权法的全面实施和与时俱进地修改完善,对保护著作权人的合法权益、提高职能部门对知识产权管理和服务水平、保障著作权产业的健康发展、推动国家文化事业发展具有重要作用。董中原建议,应及时发现和总结新情况、新经验、新问题,与有关专家学者进行科学论证,为著作权法进行全面修订做好准备,以便新修改的著作权法能够满足移动互联网时代创新型社会对著作权进行保护、交易、管理、服务的法律需求。

龙超云委员表示,进一步强调创作者利益保护是修改法律的首要原则。保护好创作者的应有利益,就是要让作者群体的创新得到法律保护,使作品在数量、质量上得到不断的进步和更新。同时,她提出,修法应进一步促进版权产业价值的体现,要注意中国传统优势的领域文明成果的保护。比如说民族民间文化艺术、中医药、非物质文化遗产、中华饮食文化、中国生物多样性如遗传基因资源等等,都应该在著作权法中加以保护。

王晨副委员长兼秘书长强调,要在确保立法质量的前提下,积极推进著作权法修改工作,尽快形成较为完善的法律草案提请全国人大常委会审议。✘

党的十八大以来 人民代表大会制度的新发展

文 / 沈春耀



全国人大法律委员会副主任委员、全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀 摄影 / 李杰

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义,励精图治、奋发进取,勇于实践、善于创新,深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识,形成一系列治国理政新理念新思想新战略,为在新的历史条件下深化改革开放、加快推进社会主义现代化提供了科学理论指导和行动指南。在坚持和完善人民代表大会制度等方面提出了一系列新思想新举措新要求,具有鲜明的时代特色和理论风格。张德江委员长在2017年全国人大常委会工作报告中明确提出:“学习、宣传、阐释以习近平同志为核心的党中央关于坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国的理论和实践创新成果。”深

入学习习近平总书记系列重要讲话特别是关于人民代表大会制度和人大工作的重要论述,回顾总结党的十八大以来这方面理论和实践的新发展,对于更好地坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作,具有重要意义。

一、根本政治制度的新定位

人民代表大会制度已经走过60多年的光辉历程。2014年9月5日,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上发表重要讲话,具有重大指导意义。人民代表大会制度作为保证中国人民当家作主的根本政治制度,在当代中国政治发展中发挥了巨大功效、取得了巨大成功。在新的奋斗征程上,必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治

制度作用。

(一)人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排

习近平总书记关于根本制度安排的重要论述,进一步阐明了人民代表大会制度的性质、地位、特征和作用,拓展了人民代表大会制度的深刻内涵,提升了人民代表大会制度的核心理念。

一是党的领导、人民当家作主和依法治国,都构成人民代表大会制度的内在属性,都属于根本政治制度题中应有之义。

二是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是实行人民代表大会制度的本质要求。把党的领导、人民当家作主、依法治国割裂开来、对立起来或者相互替代,都不符合人民代表大会制度的宗旨和原则,应力戒“要么这样,要么那样”。

三是人民代表大会制度为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,提供根本制度保障;坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,为推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展,确立根本政治方向和政治遵循。

四是我国社会主义民主政治的突出特点和优势,就是能够把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来,人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排,集中体现了我国社会主义民主政治的特点和优势。

(二)人民代表大会制度是支撑国

家治理体系和治理能力的根本政治制度

党的十八届三中全会对全面深化改革作出新的战略部署,明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。提出国家治理体系和治理能力现代化,是中国特色社会主义和国家现代化理论和实践的重大创新。习近平总书记指出:“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。”这就从实现国家治理现代化的时代新高度,赋予坚持和完善人民代表大会制度、推动人民代表大会制度与时俱进的新使命,开辟了制度发展新境界。

人民代表大会制度在国家政治制度中具有根本性质,在国家政权组织体系中具有根本地位。这就决定了推进国家治理体系和治理能力现代化,必须发挥好人民代表大会制度的重要支撑作用。

一是通过人民代表大会制度,推动国家制度体系更加成熟、更加定型,推动中国特色社会主义法治体系加快形成,奠定和夯实国家善治良法、实现长治久安的制度基础。

二是在这一根本政治制度体系下,使执行和实施更加有效、更加透明、更加公平。

三是实现制度功效最大化、最优化,即不断提高国家和社会治理绩效,实现国家发展、社会发展和人的全面发展的目标,创造幸福美好的未来。

(三)推进人民代表大会制度理论和实践创新

人民代表大会制度包含着一系列紧密联系、相互贯通的重要政治思想和理论原则,包含着一整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范。面向未来,人民代表大会制度将如何适应新形势新要求,我们将如何运用好这一根本政治制度,为各方所关注。

习近平总书记指出:“新形势下,

我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度,也要与时俱进完善人民代表大会制度。”“新的形势和任务对各级人大及其常委会工作提出了更高要求。要按照总结、继承、完善、提高的原则,推进人民代表大会制度理论和实践创新,推动人大工作提高水平。”习近平总书记在2016年“七一”重要讲话中提出要“长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度”。

这些重要思想对人民代表大会制度提出了时代新要求、确定了时代新风貌。其突出特点:一是相对于一直以来所讲的“坚持和完善”,新的要求更为积极,注重与时俱进,首次提出“创新”“不断发展”“完善发展”等要求。二是更为全面、系统、深刻,包括人大立法、监督、决定、任免、选举、代表、对外交往、新闻舆论、理论研究等各方面工作,并首次从理论和实践两个层面对人民代表大会制度提出创新要求。三是确定了“总结、继承、完善、提高”的八字原则,体现了坚持和发展、继承和创新、一以贯之和与时俱进相统一,成为做好新形势下人大工作的基本遵循。

面对新形势新情况,我们要坚持制度自信,增强政治定力,同时要坚持问题导向,增强问题意识。

(四)人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督

正确把握和加强监督职能。在我们的政治体制中,人大就是要对“一府两院”起监督作用,在制度设置上起一种制衡作用。人大要把宪法法律赋予的监督权用起来,依法用好执法检查、听取审议报告、专题询问、跟踪监督、质询等多种监督方式方法,实行正确监督、有效监督。

把监督“一府两院”工作同支持它们依法履行职责结合起来。监督和支持是结合在一起的,都在党的领导下进行,目的是形成推动工作的合力,形成正能

量。在这个问题上,我们的制度有优势,处理得也比较好,不能搞成西方国家反对党吹毛求疵、完全为了反对而反对的局面。

拓宽人民监督权力的渠道,公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利,对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。

(五)各级国家机关及其工作人员一定要把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容

人民代表大会制度是人民当家作主的重要途径和最高实现形式,也是党在国家政权中发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式。习近平总书记指出:“各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系,是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民对自己选举和委派代表的基本要求。”

这一重要论述提升了联系的意义、拓展了联系的内涵、加强了联系的力度。一是密切同人大代表和人民群众的联系,以往大都是对各级人大常委会提出的要求,而明确对各级“国家机关”及其工作人员提出要求,则将各级人民政府、人民法院、人民检察院及其工作人员包括在内。二是要求联系的对象不仅有较为广泛抽象的“人民群众”,而且还有较为特定具象的“人大代表”。三是使“对人民负责、受人民监督”具体化,各级国家机关及其工作人员要把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容,虚心听取人大代表、人民群众意见和建议,自觉接受人民监督,努力做到民有所呼、我有所应。

二、依法治国的新布局

“奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。”解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题,不断开辟更加广阔的发展前景,必须全面依法治国。依法治国同

人民代表大会制度、人大工作具有密切关系。

(一)建设法治中国的重要纲领性文献

依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出了全面依法治国的指导思想、总体部署、重要举措和任务要求,开启了依法治国新征程。

中央全会专题研究法治并作出决定,这在我们党的历史上还是第一次,具有重大创新意义。这充分体现了以习近平同志为核心的党中央对全面依法治国的高度自觉和远见卓识,充分反映了全党全国各族人民的共同愿望。

党中央“四个全面”的战略布局,具有重大统领和指导意义,同时,也将全面依法治国进一步提升到新高度,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。

(二)中国特色社会主义法治道路

习近平总书记在党的十八届四中全会上指出:“全面推进依法治国,必须走对路。如果路走错了,南辕北辙了,那再提什么要求和举措也都没有意义了。全会决定有一条贯穿全篇的红线,这就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。”

坚持中国特色社会主义法治道路,最根本的是坚持中国共产党的领导。“我们必须牢记,党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是我们的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别。”“社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。”

走中国特色社会主义法治道路,总抓手是建设中国特色社会主义法治体系,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规

体系。

(三)在法治下推进改革和在改革中完善法治

着力处理好改革和法治的关系。习近平总书记指出:“改革和法治相辅相成、相伴而生。”“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮。”“在法治下推进改革,在改革中完善法治,这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。”党的十八届三中全会和四中全会,分别就全面深化改革和全面推进依法治国作出战略部署,构成了相得益彰的姊妹篇,体现了“破”和“立”的辩证统一。我国改革进入了攻坚期和深水区,改革和法治的关系需要破解一些新难题,也亟待纠正一些认识上的误区。一种观点认为,改革就是要冲破法律的禁区,现在法律的条条框框妨碍和迟滞了改革,改革要上路,法律要让路。另一种观点认为,法律就是要保持稳定性、权威性、适当的滞后性,法律很难引领改革。这两种看法都是不全面的。

全国人大及其常委会坚持立法决策和改革决策相衔接、相统一,通过制定新法律、修改相关法律、作出授权决定等方式,积极发挥立法引导、推动、规范、保障改革的作用,在确保重大改革于法有据、有序进行方面做了大量工作。

三、人大制度和人大工作的新发展

(一)完善中国特色社会主义法律体系

法律是治国之重器,良法是善治之前提。4年多来,十二届全国人大及其常委会加强重点领域立法,积极发挥立法的引领和推动作用,立法工作呈现出数量多、分量重、节奏快的特点,取得一批新的重要成果。截至2017年9月1日,新制定法律22件,修改法律110件次,通过有关法律问题和重大问题的决定决议37件,作出9个法律解释。

充分发挥人大在立法中的主导作用,加强立法工作组织协调。主导作用不仅体现在人大依法审议通过法律案,还包括制定立法规划计划,加强组织协调,

推动解决立法难点问题,也包括由人大有关委员会牵头起草法律草案等。2016年,出台《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》。

以良法促进发展、保证善治。提高立法质量,很重要的一点就是遵循和把握立法规律。法律所规范调整的经济社会关系是客观的,有其内在规律性。要增强科学立法观念,自觉遵循经济规律、自然规律、社会发展规律和立法活动规律,努力使制定出来的法律法规能够反映和体现规律的要求,更好发挥立法引领和推动作用。

抓住提高立法质量这个关键,积极推进民主立法、科学立法。一是实行立法精细化,能明确的尽量明确,能具体的尽量具体,增强法律的可执行性和可操作性。二是进行法律出台前评估。邀请专家学者、基层代表、相关领域人士等对法律的出台时机、实施后的社会效果等进行综合评估,避免法律制度出现“硬伤”。三是完善公布法律草案征求意见机制,法律草案一审和二审、三审后都向社会公布征求意见。四是建立基层立法联系点制度,通过联系点直接听取基层干部群众的意见,发挥其接地气的“直通车”作用。

(二)加强宪法实施和监督工作

全国人大常委会始终恪守宪法原则,履行宪法监督职责,大力弘扬宪法精神,坚决维护宪法权威,保证宪法全面有效实施。

一是大力弘扬宪法精神。2012年12月4日,习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话。以立法形式设立国家宪法日,将12月4日确定为国家宪法日。2014年12月,在第一个国家宪法日来临之际,习近平总书记作出重要指示,张德江委员长发表重要讲话。2016年12月,在第三个国家宪法日来临之际,习近平总书记对“五四宪法”资料陈列馆作出重要指示。

二是建立宪法宣誓制度,全国人大常委会通过了关于实行宪法宣誓制度的决定,各级人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,在就职时应当公开进行宪法宣誓。

三是实施宪法规定的特赦制度,全国人大常委会通过了关于特赦部分服刑罪犯的决定,对参加过中国人民抗日战争、中国人民解放战争等4类部分服刑罪犯实行特赦。这是改革开放以来第一次实行特赦。

四是根据宪法第67条第16项的规定,制定国家勋章和国家荣誉称号法,为推动建立健全党和国家功勋荣誉表彰制度奠定了重要法治基础。根据宪法第136条第二款的规定,制定国歌法,健全国家象征和标志法律制度,弘扬爱国主义精神。

五是健全规范性文件备案审查制度。经过各方面多年努力,我国各类法规、规章、司法解释和规范性文件都已纳入备案审查范围;经审查,发现有违反宪法法律的,依法依规予以撤销和纠正,实行有件必备、有备必审、有错必纠。

六是健全宪法解释工作程序。

我们讲依宪治国、依宪执政,同西方所谓“宪政”有着本质区别,不能把二者混为一谈。当然,有关宪政问题的争论之所以具有复杂性,是因为有些同志讨论宪政是想加强宪法实施和监督,同时一些居心叵测的人则是想通过对“宪政”这一政治概念进行华丽的学术包装,妄图用西方那一套框住我们,把中国共产党领导的社会主义国家打入“人治国家”甚至“专制国家”范畴。我们就是在不折不扣贯彻着以宪法为核心的依宪治国、依宪执政。总体上说,在当代中国,“宪



图/视觉中国

政”这个概念是不适用的。我们是中国共产党执政并长期执政,不能用所谓“宪政”架空中国共产党的领导;不能渲染西方法治理念和法治模式,进而否定中国共产党的领导。

(三) 依法对若干重大问题和有关法律问题作出决定

全国人大常委会坚持从政治上把握,在大局下行动,大事要事敢于担当、善于作为,确保党的主张通过法定程序成为国家意志。

一是依法及时妥善处理辽宁拉票贿选的有关问题。常委会根据宪法精神和有关法律原则,作出创制性安排,及时妥善处理这一从未遇到过的特殊问题。临时召开常委会第二十三次会议,审议通过了全国人大常委会代表资格审查委员会的报告,依法确定辽宁省45名拉票贿选的全国人大代表当选无效;审议通过了关于成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组的决定,决定由筹备组代行省人大常委会部分职权,负责筹备辽宁省十二届人大七次会议的相关事宜。

二是依法对香港基本法第一百零四条作出解释。全国人大常委会主动释法,明确该条规定的“拥护中华人民共

和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区”,既是该条规定的宣誓必须包含的法定内容,也是参选或者出任该条所列公职的法定要求和条件;明确宣誓就职必须遵循的法定程序和内容;明确违反宣誓规定丧失任职资格的法律后果以及作出虚假宣誓或者违反誓言的法律责任。

三是依法作出关于开展国家监察体制改革试点工作的决定。深化国家监察体制改革是以习近平总书记为核心的党中央作出的一项重大决策。根据“凡属重大改革都要于法有据”的精神,全国人大常委会审议通过了关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定。

四是坚持立法和改革决策相衔接、相统一。对与现行法律规定不一致、修改法律尚不成熟、需要先行先试的改革举措,十二届全国人大常委会按照法定程序先后作出17个有关改革试点的授权决定和相关决定决议,为改革提供法律支持和保障。

(四) 加强对法律实施情况和“一府两院”工作的监督

加强对法律实施情况的监督检查。

全国人大常委会进一步加大执法检查力度,2015年、2016年检查了12部法律的实施情况。委员长担任执法检查组组长,带队检查,向常委会会议作执法检查报告,形成了执法检查“六个环节”的工作流程。

加强对“一府两院”工作的监督。2014年,全国人大常委会修改预算法,强化了人大预算决算审查监督职责。2015年11月,中央办公厅转发了《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》。2017年6月,出台工作指导性文件,推进地方人大预算联网监督工作。

改进完善专题询问工作。全国人大常委会着眼于加强人大监督工作,制定了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》。每年选择若干重大问题开展专题询问,积极回应社会关切,增强监督针对性和实效性。国务院领导同志到常委会作专项工作报告,参加全国人大常委会联组会议,回答询问、听取意见,充分体现了政府对人大负责、受人大监督。

(五) 推动地方人大工作完善发展

十二届全国人大常委会注重加强同地方人大的工作联系。近年来,重点抓了两件大事。

一是赋予设区的市地方立法权。2015年修改立法法,赋予所有设区的市地方立法权。这些市的人大及其常委会可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。这是完善立法体制、加强地方立法工作的重要举措,有利于地方人大更好发挥作用。2015年9月,在广东召开第21次全国地方立法研讨会,重点推进地方立法工作特别是设区的市立法工作,张德江委员长出席会议并作重要讲话。2017年9月,将在广西召开第23次全国地方立法工作座谈会,张德江委员长还将出席会议并作重要讲话。

二是加强县乡人大工作和建设。2015年6月,中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和

建设的若干意见》。若干意见提出了一系列加强和改进的举措。全国人大常委会及时修改了地方组织法、选举法、代表法的相关规定。2015年9月,在北京召开加强县乡人大工作和建设座谈会,张德江委员长在会上作了重要讲话,李建国副委员长作了总结讲话。2017年6月,全国人大常委会办公厅在北京召开推进县乡人大工作和建设经验交流会,张德江委员长出席会议并作重要讲话,要求把党中央关于人大制度和人大工作的重大决策部署进一步落细落实,推进县乡人大工作和建设再上新台阶。省、自治区、直辖市也大都召开专门会议,出台相关文件,贯彻落实若干意见和有关法律精神。

(六) 健全人大讨论决定重大事项制度

讨论决定重大事项,是人大的法定职权和重要工作。党的十八届三中全会决定明确提出:“健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。”今年1月,党中央通过了相关实施意见。这是新形势下坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治的重要举措,对于加强和改善党的领导,推进科学决策、民主决策、依法决策,具有重要意义。各级党委、人大和“一府两院”要结合实际抓好贯彻落实,共同努力做好这项工作。关键是要切实加强党对人大讨论决定重大事项工作的领导,支持和保证人大及其常委会依法行使职权,形成加强改进工作、推动事业发展的合力。

(七) 加强与全国人大代表的联系

密切同代表联系,是全国人大常委会着重抓的一项工作。本届以来,分别建立了委员长会议组成人员、常委会委员联系代表制度,主要是联系基层一线的代表。完善代表联系人民群众制度,推动健全工作平台和网络平台,畅通代表联系渠道。

(八) 加强人民代表大会制度理论研究工作

2014年1月,中国人民代表大会制

度理论研究会正式成立,张德江委员长在研究会成立大会上发表重要讲话。成立研究会,是十二届全国人大常委会加强人大制度理论研究、推动人大制度和人大工作完善发展的一项重要举措。三年多来,研究会工作和人大理论研究工作取得了积极进展。今后,一个是加强“两个研究”,一个是加强“两个建设”。

四、坚持党中央集中统一领导

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视人大制度和人大工作,有力地推动了人大制度和人大工作与时俱进、完善发展。习近平总书记多次就做好人大工作发表重要讲话,提出明确要求。党中央连续发出有关人大工作的重要文件。

习近平总书记连续三年主持中央政治局常委会会议,听取包括全国人大常委会党组在内的五大党组汇报。会议强调:坚持党的领导,首先是要坚持党中央的集中统一领导。中央政治局常委会听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组汇报工作,是保证党中央集中统一领导的制度性安排,意义十分重大,对全党也具有十分重要的示范意义。党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》就此作出明确规定,使之成为制度性安排。

全国人大常委会始终坚持党中央的集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识。牢牢把握人大工作正确政治方向,保证党的路线方针政策和党中央决策部署在人大工作中得到全面贯彻和有效执行。严格执行请示报告制度,人大工作中的重大问题和重要事项,及时向党中央请示报告,依法按程序做好相关工作。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员、全国人大常委会法制工作委员会主任)

中国经济：爬坡过坎中如何“加油”

文 / 本刊记者 王 萍

在过去的半年中,面对复杂变化的国内外形势,中国经济经受住了来自国内外经济下行的压力,仍然取得了上半年国内生产总值(GDP)增长6.9%的好成绩。这一成绩的取得,得益于中国经济的结构优化、动力转换和不断推进的供给侧结构性改革。改革促转型,激活力,化风险,增信心。面对未来更加严峻的经济发展形势,如何实现中国经济平稳健康发展和社会大局稳定,以优异的成绩迎接党的十九大胜利召开?

在8月底召开的十二届全国人大常委会第二十九次会议上,扩大居民消费和有效投资、进一步支持实体经济、培育壮大经济增长新动能和改造提升传统动能并重这三个问题,作为中国经济稳健、可持续发展的重要突破口,在审议《国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告》时备受全国人大常委会组成人员的关注。

扩大居民消费和有效投资

投资、消费、出口是拉动GDP增长的“三驾马车”。报告显示,今年上半年,在实行扩消费、稳投资的措施下,上半年内需对经济增长的贡献率为96.1%,国内需求对经济增长的支撑作用凸显。

内需包括消费和投资。就消费而言,报告显示,消费升级步伐加快,十大扩消费行动得到较好落实,今年前7个月社会消费品零售总额同比增长10.4%,其中实物商品网上零售额增长28.9%;服务消费持续较旺,上半年国内旅游收入、全国电影总票房分别增长13.5%、11.2%。

同时,投资结构也进一步优化,今年前7个月固定资产投资增长8.3%,其

中,主要用于加强经济社会发展薄弱环节建设的基础设施投资增长20.9%,有利于经济转型升级的服务业、高技术制造业投资分别增长11.3%、20.7%,均快于全部投资。

据了解,上半年,最终消费支出对中国经济增长的贡献率达63.4%;服务业增长对国民经济增长的贡献率为59.1%。消费继续发挥对经济增长的基础性作用,服务业继续发挥经济增长的主引擎作用,成为中国经济持续增长的关键所在。中国经济增速连续8个季度保持在6.7%—6.9%的区间。

多位委员在接受记者采访时强调,应继续扩大居民消费和有效投资。消费正在成为拉动我国经济增长的主力,这说明我国正在从过度依赖投资转向更加注重消费。消费贡献率的上升,反映了我国经济结构的优化,也反映出我国宏观经济稳定性在增强。同时,服务业增加值占GDP比重继续超过“半壁江山”,而且还在不断扩大。这也是一个很大的变化,我国仍在工业化进程当中,但服务业占比已经超过一二产业。从发达国家的发展历程看,第三产业超过一二产业,表明经济结构出现了转折性变化,也是经济发展的普遍规律。对中国而言,这种变化尤为可贵:因为中国的劳动力众多,而服务业是就业最大的容纳器。另外,这也表明在新一轮技术革命和产业变革中,中国的服务业抓住了这一机遇,新业态、新模式正在层出不穷地诞生。

下半年仍要加强谋划振兴实体

报告显示,中国全面提高产品和服务质量,产业竞争力进一步增强。工业转型升级取得新进展,“中国制造2025”深

入实施,市场供求、企业预期和市场信心逐步好转,前7个月规模以上工业增加值增长6.8%,规模以上工业企业利润增长21.2%,增幅为2012年以来同期最高;发电量、货运量增速同比明显提高;制造业采购经理指数(PMI)连续10个月稳定在51%以上。振兴实体经济稳步推进,发展的含金量越来越高。报告指出,下半年还将进一步疏通央行政策利率向实体经济的传导渠道。要坚定不移深化供给侧结构性改革,促进实体经济转型升级。

多位委员在审议时强调,审视国内上半年经济,投资尤其是有效投资情况虽然比去年好,但走势还有待观察。特别是民间投资,虽然增速比去年有所回升,但仍然低于全国固定资产投资。这需要引起高度重视。与此相关的,是企业融资难、融资贵等问题。中小企业融资成本增加必须引起高度重视,要拿出更多具体可操作的办法,破解这一难题。这不仅涉及就业这个根本问题,也关系未来创新。

委员们一致认为,应继续大力推进简政减税降费,打造更有竞争力的营商环境。本届政府成立以来开始推动营改增,到去年全面实行,三四年间减税降费2万多亿元。通过调研了解到许多企业确实感受到了税负减轻情况。但同时也要看到,企业的费还是太多,尤其是制度性交易成本还是偏高。要把税费负担和制度性交易成本降下来,让企业轻装上阵,提高中国经济的竞争力。

龙超云委员指出,地方政府要进一步加大培育、支持实体经济的力度,在培育税源上做文章,增强实体经济对地方税收的拉动作用。

车光铁委员建议,要进一步做大做

强实体经济。目前,对于经济发展相对落后的地方来讲,大企业少、小企业弱的现象比较普遍,特别是小微企业经营压力大、成本上升、融资困难和税费偏重等瓶颈问题比较突出,市场活跃要素还未得到充分激发。对此,车光铁建议国务院有关部门可考虑从进一步放宽市场准入条件、改善金融服务、落实财政扶持政策、提高自主创新能力、维护市场公平竞争秩序、完善服务平台等方面,进一步加大政府服务和政策支持力度,全面推动大众创业、万众创新,切实把企业的创新精神拉动起来,把企业家的信心提振起来,有效促进实体经济发展。

培育壮大经济增长新动能 和改造提升传统动能并重

今年年初以来,随着创新驱动发展战略的实施,新技术、新产业、新业态孕育成长,以战略性新兴产业、分享经济等为代表的新动能不断壮大,成为支撑经济增长的生力军。

报告显示,国产大飞机C919成功首飞,首艘国产航母下水,“复兴号”动车组投入运行……重大科技成果突出涌现,科技成果加快转化应用。新动能培育成效显著,“互联网+”行动深入推进,分享经济广泛渗透,生物经济快速发展,上半年战略性新兴产业增加值增长10.8%,前7个月高技术产业、装备制造业增加值分别增长13%、11.4%,明显快于工业整体增速。创新驱动正引领新动能稳步成长。

国家发展和改革委员会主任何立峰指出,今年下半年还要培育壮大新动能和改造提升传统动能。加快推进科技创新2030—重大项目,落实强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见。组织实施生物产业倍增、人工智能创新发展、集成电路“910”等战略性新兴产业重大工程。大力推动制造业转型升级,深入实施“中国制造2025”,创建一批“中国制造2025”国家级示范区。深入实施新一轮技术改

造重大工程,引导企业加大智能化、绿色化等技术改造投入。实施好促进分享经济发展的指导性意见。加快发展现代服务业。推进军民融合深度发展。

我国新动能正在蓬勃壮大。多位委员告诉记者,要持续不断地培育壮大经济增长新动能,因为看中的不仅是新动能对经济的支撑,还看中许多新业态、新产业对就业的带动。就业不仅是民生之本,更是创造财富的源泉。中国这几年通过不断深化“放管服”改革特别是商事制度改革,目前每天诞生企业1.5万户左右、个体工商户4万多户,支撑了大量新增劳动力就业。可以说新动能代表了中国经济的未来和发展方向。五花八门的新业态、新技术,不仅持续孕育催生着新动能,而且也在改造提升着传统产业。

委员们强调,要锲而不舍地鼓励创新创业,保持新动能快速成长。政府要为创新创业者营造良好的生态环境,实施鼓励创新创业的政策取向,起到“四两拨千斤”的作用。要继续推进中国在“互联网+”等新技术领域的转型,要进一步推进结构调整、新旧动能转换,支撑中国经济的可持续发展。

同时,委员们也强调,培育壮大经济增长新动能要和改造提升传统动能并重。尽管我国服务业已超过制造业成为最大的产业,但整个国民经济的基础仍然是制造业。随着我国经济发展步入新常态,经济增速有所放缓,国内传统制造业正经历爬坡过坎的考验。要多措并举推动制造业转型升级。

中国制造业转型升级还需创新发展的引领。谢旭人委员在审议时强调,在进一步推进深化供给侧结构性改革中,要高度重视工业产业转型升级,大力支持制造业企业技术改造、技术创新工作。促进企业技术改造,是供给侧结构性改革的重要内容,是提升制造业水平,提高经济增长质量和效益的重要措施。促进企业技术改造,也是解决目前制造业投资增幅偏低(上半年只增长4.6%),经济内生动力不足,影响发展后劲问题的

有效办法。

谢旭人认为,企业开展技术改造要积极运用新技术、新工艺、新装备进行技术改造,大力推进企业信息化建设。企业技术改造要围绕开发市场适销对路的新产品、提高产品质量、节能降耗降成本、减排治污促环保、提高生产效率等方面进行。通过技术改造,促进企业提高产品质量、服务水平,增强竞争力。增加企业技术改造投资,不但有利于促进企业提高竞争力,也能产生有效需求,拉动装备制造业的发展。

谢旭人进一步指出,促进企业技术改造,国家要进一步采取一些鼓励措施。要促进企业积极运用自身利润,增加技改投资。近年来,许多企业利润增加比较多,应该增加投入,促进企业内涵发展,努力提高产品质量和效益。要进一步加快企业折旧,为企业技术改造增加资金。政府部门建立的各种产业发展基金,要大力支持企业改造。银行要建立企业技术改造贷款专项支持企业技术改造。同时,在推进国企混合所有制改革中,在企业兼并重组过程中积极吸引社会资本投入,促进企业技术改造。总之,应当通过大力促进企业技术改造,进一步提升中国的制造业生产水平,促进产业结构优化升级,努力提高企业的竞争力,为经济平稳健康持续发展增加后劲。★



图/视觉中国

年中经济监督： 助力中国经济“稳中谋进”

文 / 本刊记者 王 萍



8月29日下午，十二届全国人大常委会第二十九次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。受国务院委托，国家发展改革委主任何立峰报告了今年以来国民经济和社会发展计划执行情况。摄影 / 中新社记者 刘震

近来，中国经济运行情况成为国内外关注的焦点，8月29日下午，十二届全国人大常委会第二十九次会议听取了国家发改委主任何立峰所作的《国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告》，积极回应社会对中国经济形势的高频关切。

报告显示，中国经济稳中向好的态势明显。上半年国内生产总值（GDP）增长6.9%，同比提高0.2个百分点，一、二季度均增长6.9%，好于年初预期，增速位居世界主要经济体前列。

报告指出，按目前趋势初步预计，下半年经济有望保持平稳运行。对照十二届全国人大五次会议审议通过的2017年国民经济和社会发展计划总表，经济增长、就业、物价、居民收入、财政收入、货物进

出口等预期指标经过努力能够完成，脱贫人口、能耗强度、棚户区改造等约束性指标有望顺利完成，投资、利用外资等指标完成难度较大，需付出更大努力。

9月1日下午，张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十九次会议闭幕会上的讲话中强调，今年以来，我国经济发展保持稳中向好态势，计划、预算执行情况总体是好的。各地区各部门要把思想认识统一到党中央对经济形势的判断上来，不折不扣贯彻执行党中央制定的大政方针，以高度的责任心和担当精神，积极主动创造性开展工作，全面完成全年各项目标任务。

全国人大常委会组成人员在审议时指出，中国经济年中答卷十分抢眼，拿到这份漂亮的成绩单，靠的正是中国经济的强

劲韧性，也展现了中国经济发展的巨大潜力。下半年中国经济要继续保持平稳运行，要确保供给侧结构性改革得到深化，并确保守住不发生系统性金融风险的底线。

6.9%、855万、85%、96.1%……

透过数据读懂中国经济

何立峰介绍，今年以来，经济稳的格局在巩固，进的走向在延续，好的态势更明显，增长的包容性和获得感增强，近几年出台实施的一系列宏观调控政策持续发挥效应，为经济稳中向好提供了保障。

何立峰在报告中透露了一系列数据，让我们透过这些数据来看看中国经济的发展状况如何。

报告显示，经济增长、就业、物价、国际收支等主要指标均好于预期。

就业和居民收入持续增加，前7个月城镇新增就业855万人，同比多增20万人，完成全年目标的77.7%；二季度末城镇登记失业率为3.95%，控制在4.5%的预期目标以内，为2008年以来最低，高校毕业生就业率稳中有升，农民外出务工人员继续增加。居民收入与经济基本同步增长，上半年全国居民人均可支配收入实际增长7.3%，其中城镇和农村居民收入分别实际增长6.5%和7.4%。物价总体稳定，前7个月居民消费价格上涨1.4%，低于3%左右的预期目标。

在谈到加快推进供给侧结构性改革时，何立峰介绍，“三去一降一补”扎实推进，去产能步伐加快，至5月末钢铁去产能完成年度目标任务的85%左右，至7月末煤炭去产能1.28亿吨，完成年度

目标任务的85%；依法取缔“地条钢”，防范化解煤电产能过剩风险工作有序推进，处置“僵尸企业”加快实施。去库存效果显现，7月末全国商品房待售面积同比减少11%。去杠杆成效初显，宏观杠杆率趋于稳定，市场化债转股稳步实施，7月末规模以上工业企业资产负债率同比下降0.7个百分点。降成本措施加力，去年全面推开营改增，到今年6月底共减轻企业税负8512亿元。补短板力度加大，前7个月生态环保、教育、水利、交通、卫生投资分别增长45.9%、20%、16.9%、15.3%和12.5%。

何立峰还介绍，今年以来，我国进一步采取措施扩消费、稳投资，上半年内需对经济增长的贡献率为96.1%，国内需求对经济增长的支撑作用凸显。进一步完善制度、加强监管，努力维护财政、金融、房地产等稳健运行，重点领域风险总体可控。

在保持大局稳定的前提下谋进

何立峰指出，上半年我国经济社会发展保持了平稳健康可持续发展的良好态势，巩固了去年下半年以来经济稳定增长的势头并持续向好，为完成全年预期目标奠定了扎实基础。“要稳不忘忧、好中知难，看到当前国际国内经济环境仍然错综复杂，经济运行中还存在不少问题。”

何立峰说，从国际看，当前世界经济有一定改善，但仍面临诸多不稳定不确定因素，大国经济金融等政策存在变数，贸易保护主义倾向抬头，地缘政治局势不稳，这些都可能对我国经济产生不利影响。从国内看，供给侧结构性改革处于深化阶段，实体经济循环不畅问题仍然存在，经济平稳运行基础尚不牢固。内生增长动力仍不足，结构性矛盾依然突出，企业成本上升压力增大，地区走势继续分化，一些领域潜在风险不容忽视。与此同时，重特大安全生产事故、突发环境事件时有发生，入汛以来南方多地发生较重洪涝灾害，都需要采取措施认真解决。

何立峰说，下半年，要确保供给侧结构性改革得到深化，推动经济结构调

整取得实质性进展。要深入推进“三去一降一补”，督促各地及中央企业如期完成年度去产能目标任务，探索“僵尸企业”债务有效处置方式，切实落实地方政府因地制宜调控房地产市场主体责任，实施好全面清理规范涉企收费、物流降本增效等措施，加大重点领域补短板工作力度。着力推进农业供给侧结构性改革。努力振兴实体经济。

我国将持续深化重点领域和关键环节改革。何立峰说，要深入推进“放管服”改革。全面落实完善产权保护制度、依法保护产权政策。深化国企国资和重点行业改革。进一步完善宏观审慎政策框架。继续深化投融资体制改革，推进输配电、医疗服务等价格改革。

何立峰说，要积极化解重点领域潜在风险。加强金融监管协调，深入扎实整治金融乱象，完善信用风险处置的机制安排，有效防控交叉金融业务风险。稳定房地产市场，坚持政策连续性稳定性，加快建立长效机制。加强和创新社会治理，深入排查和妥善解决各类矛盾隐患，维护社会和谐稳定。

“在当前形势下，要更好把握稳和进的关系，稳是主基调，要在保持大局稳定的前提下谋进，在把握好度的前提下有所作为，努力实现全年经济社会发展主要预期目标。”何立峰说。

下半年确保经济稳中有进，

听听委员怎么说？

就在何立峰作完报告之后，报告中的一些内容，比如“经济稳中向好态势明显，上半年GDP增长6.9%”“前7个月城镇新增就业855万人，同比多增20万人”“前7个月居民消费价格上涨1.4%”“上半年内需对经济增长的贡献率为96.1%”“去年全面推开营改增，到今年6月底共减轻企业税负8512亿元”“截至7月底，易地扶贫搬迁计划项目开工率达92%”等，便已成为会场内外、线上线下热议的焦点。

8月31日上午，全国人大常委会

会议分组审议了这一报告。全国人大常委会专门听取和审议国务院关于国民经济和社会发展规划执行情况的报告，在当前经济发展步入新常态、国内外环境错综复杂的背景下，正如一场人大监督工作的“及时雨”，有利于人们正确认识和判断我国当前经济状况并进一步凝聚共识，有助于让新发展理念和供给侧结构性改革更加深入人心，推动全社会主动适应经济发展新常态，确保中央重大决策部署贯彻落实，举国上下都能以饱满的精神状态和优异的成绩迎接党的十九大胜利召开。

中国经济下半年有哪些需要关注的点，怎样进一步深化供给侧结构性改革、推动结构优化、培育壮大新动能、并有效化解金融风险？这些问题国内外各方都非常关心。全国人大常委会组成人员在审议时指出，全国人大常委会正紧盯这些关键点，切实发挥人大监督作用，督促各级政府部门履职尽责、狠抓落实，确保中央决策部署落地生根、取得实效。

在分组审议今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告时，常委会组成人员提出的审议意见和建议精彩热烈、理性生动。比如，谢旭人委员建议“在进一步推进深化供给侧结构性改革中，要高度重视工业产业转型升级，大力支持制造业企业技术改造、技术创新工作”；吕祖善委员建议“应在减税降费、降低融资成本等方面进一步支持实体经济发展”；冯淑萍委员认为“在反映经济运行是否健康时应制定科学指标体系、让人信服”；罗亮权委员认为“在脱贫攻坚产业扶贫方面，要加强科技扶贫的力度，提高扶贫产业的科技附加值”；车光铁委员强调“建议进一步扶持推动农村电商经济发展”；等等。常委会组成人员的审议意见将在会议结束后正式交给国务院，国务院将在研究处理后向全国人大常委会及时提供书面反馈处理情况。

减税降费减了那么多，企业的获得感为何不大？

报告显示，截至今年6月底共减轻

企业税负8512亿元。再加上今年国务院连续出台一系列政策,预计减税降费新举措全年可为企业减负超过1万亿元。

对此,吕祖善、冯淑萍、吕薇等多位委员在分组审议时都提出疑问,减税降费减了那么多,企业的获得感为何不大?委员们进一步提出建议,在反映经济运行是否健康时应制定科学指标体系,让人信服。

吕祖善委员指出,“目前实体经济仍然十分困难,尽管在降成本方面我们做了很大努力,数据也不错,今年预计可以降一万亿,但是实际了解,企业的感受度和数据的差异度比较大。税费高,融资贵的问题仍然存在。近期,金融在收紧贷款,融资成本不降反而上来了。所以请国务院有关部门再做深入了解。从企业感受度和我们了解的情况与公布数据来看,差异度还是比较大的,所以总感到不太踏实。听着数据比较好,但是了解到的意见比较多,反映还比较强烈,这个问题一定要搞清楚,不能产生误判。”

冯淑萍委员同样认为,“减税减负一万亿很得民心,但要拿出让人信服的数据。现在大数据非常厉害,统计数据应该不成问题。减了那么多,企业的获得感仍然不强,所以制定指标和报告指标的时候要再科学地界定一下,指标要设计科学、统计准确、让人信服,这些指标中哪些能反映经济运行是否健康的,建议再斟酌一下。”

吕薇委员也认为,“今年要给企业减税降费一万亿,这个数字还是比较大的,但是我们从预算执行情况来看,上半年财政收入的增长快于GDP的增长,是9.8%。而且我们在调查中,基层反映感觉不太明显。比如营改增以后减了税,但是各行业的情况不同,有些行业不抵扣的项目少,税收还增加了;有些比较富裕的地方,过去地方政府给中小企业让了营业税,不怎么收,现在营改增以后,征收非常严格了,因此企业感觉不是很明显。”

扩内需,还需进一步 扶持推动农村经济发展

城市里纷纷出现的共享单车、电商实体店……委员们在关注城市里不断涌现的新技术、新产业、新业态等经济发展的新动能时,也将关注的目光投向农村。

应该看到,随着农村与互联网商业文化连接的日趋紧密,电商这趟“高速列车”正给乡村生活发展带来巨变。“农村电子商务好,买卖不用四处跑”便是时下农村流行起来的一种新说法,怎样才能让农村电商发展帮助农民鼓起腰包过起火热生活,委员们有话说。

车光铁委员建议,应进一步扶持推动农村电商经济发展。车光铁认为,农村电商不仅是推动农业信息化建设和促进一二三产业融合发展的有效途径和载体,也是今后现代农业发展的必然趋势。但从目前基层情况看,专业人才匮乏、基础建设薄弱、产业体系分散、金融支持不足、思想观念陈旧等问题还比较普遍,发展进程还没有完全满足整体形势需要。

对此,车光铁建议应重点围绕人才培养体系、创业帮扶机制、金融信贷支持、降低运营成本、强化基础建设、完善服务平台等内容,进一步加大对农村电商经济发展的扶持和推动力度,切实推动农村电商经济健康快速发展。

罗亮权委员则强调,在脱贫攻坚产业扶贫方面,要加强科技扶贫的力度,提高扶贫产业的科技附加值。

郑功成委员指出,对落后地区的扶持要从重物轻人转向物人并重。我到贫困地区调研发现,中小学校的硬件设施搞得不错,乡镇卫生院也建设得不错,但没有人,落后地区引不进人,援疆、援藏也好,干部挂职的积极性很高,但是那里需要更多的教师、医生和技术人员,当前对人员的调配还重视不够。郑功成认为,如果在脱贫攻坚工作中,在重视基础设施建设、重视物的时候也重视人,让更多的资源投向教师、医生、技术人员,地区的协同发展一定会取得更好成效。

还应进一步加大 生态环保投入力度

审议时,多位委员还关注到了生态环保方面的问题。窦树华委员建议,计划执行情况的报告和预算执行情况的报告,不要把生态环保建设放在保障和改善民生中写,最好独立成章。对照了今年全国人代会上总理作的政府工作报告,生态文明建设都是独立成章、单独写的。五大建设也好,新的发展理念也好,都是把生态文明独立出来的。计划执行报告讲上半年的工作时生态环保内容是和保障改善民生放在一起,到谈下半年工作安排时是独立作为第八个方面重点工作来写的,预算执行报告是放在社会保障和改善民生里写的。窦树华建议,下一步写的时候,把生态环保建设独立来写。

罗亮权委员指出,应进一步加大生态环境保护的投入力度。加大对水、气、土壤污染防治支持力度,大力推进退耕还林还草和天然林保护工作,提高植树造林和生态林补助标准,对资源消耗高、科技含量低、环境污染比较重的企业和产品要有针对性地进行限制,控制生产,甚至要关停。

车光铁委员建议,应进一步加快推动生态资源补偿机制建设。近年来,随着各地绿色转型发展的不断深入,产业转型升级、生态功能区建设等进程不断加快,发展后劲和活力明显增强。但就目前我国区域发展情况来看,大部分的绿色转型区和重点生态功能区都属于资源类经济、欠发达地区,产业发展对林业和能源矿产等资源依赖程度普遍较高。虽然近年来国家在财政转移支付等方面给予了大力支持,但总体上看,与发达地区差距仍在不断拉大,而且产业转型升级和经济接续发展压力确实也很大。如果这些发展问题长期得不到有效缓解,生态破坏很容易出现反弹趋势。对此,车光铁建议,应尽快健全完善并全面推行生态补偿机制等相关配套政策,进一步加大财政均衡性转移支付改革力度,有效推动重点生态功能区建设和区域协调发展。■

预算执行“期中考”

文 / 本刊记者 李小健



8月31日上午,十二届全国人大常委会第二十九次会议举行分组会,分组审议国务院关于今年以来预算执行情况的报告。图为分组会会场。
摄影 / 马冬潇

盯紧“钱袋子”,看好“国家账本”,确保公共财政健康有序运行和发挥最大效益,是人大监督工作的法定职责和重要内容。2017年8月28日至9月1日举行的十二届全国人大常委会第二十九次会议,其重要议程之一就是听取和审议今年以来预算执行情况的报告。

根据会议安排,8月29日下午,受国务院委托,财政部部长肖捷向会议作关于今年以来预算执行情况的报告(以下简称预算执行报告)。8月31日上午,十二届全国人大常委会第二十九次会议召开分组会议,对预算执行报告进行了审议。

审议中,全国人大常委会组成人员和列席会议的同志普遍表示,今年以来,面对复杂多变的国内外形势,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,国务院和各地区、各部门牢固树立“四个意识”,认真落实中央经济工作会议精神

和十二届全国人大五次会议相关决议决

定,扎实贯彻积极的财政政策,确保了经济发展稳中有进、稳中向好以及财政运行总体平稳。

收支情况总体较好

据预算执行报告数据显示,今年以来,我国财政预算“四大账本”收支情况总体较好,有力地保障了党中央、国务院各项决策部署的落实。

在一般公共预算方面:1—7月,全国一般公共预算收入110762.46亿元,增长10%。其中,税收收入94503.12亿元,增长11.2%;非税收入16259.34亿元,增长3.4%。分级次看,中央一般公共预算收入52400.3亿元,增长9.6%;地方一般公共预算本级收入58362.16亿

元,增长10.4%。1—7月,全国一般公共预算支出116979.38亿元,增长14.5%,高于今年同期收入增幅4.5个百分点。其中,中央一般公共预算本级支出16523.36亿元,增长9%;地方一般公共预算支出100456.02亿元,增长15.5%。与人民群众生活密切相关的教育、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、节能环保等支出分别增长15.3%、23.5%、16.7%、41.7%,均高于支出总体增幅。

在政府性基金预算方面:1—7月,全国政府性基金收入28394.99亿元,增长31.6%;支出24943.33亿元,增长26.7%。其中,中央政府性基金收入2427.49亿元,增长12.1%;支出907.12亿元,下降4.7%。地方政府性基金本级收入25967.5亿元,增长33.8%;支出24036.21亿元,增长28.3%。

在国有资本经营预算方面:1—7月,全国国有资本经营预算收入702.84亿元,支出550.54亿元。其中,中央国有

资本经营预算收入218.49亿元,支出146.06亿元;地方国有资本经营预算本级收入484.35亿元,支出404.48亿元。

在社会保险基金预算方面:据人力资源和社会保障部统计,1—6月,全国社会保险基金收入31392.9亿元,增长28.8%;支出24672.9亿元,增长23.8%。预算执行报告指出,基金收支增长较多的原因,主要是部分省份启动实施机关事业单位基本养老保险制度改革,以及将城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗整合为城乡居民基本医疗保险并提高了筹资水平。截至6月底,基金累计结余73586.6亿元。

认真落实今年 “大会”预算决议要求

对于今年3月全国人大会上批准的预算决议的落实情况,肖捷在预算执行报告中专门进行了回应。他介绍,按照十二届全国人大五次会议预算决议要求,财政部门全面贯彻落实预算法,有效实施积极的财政政策,深化财税体制改革,严格规范预算管理,促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

比如,在深入推进供给侧结构性改革工作中,今年1—7月已拨付工业企业结构调整专项奖补资金214.8亿元,用于化解钢铁、煤炭行业过剩产能过程中职工分流安置工作;通过中央国有资本经营预算安排资金80亿元,支持中央企业处置“僵尸企业”;深入实施“中国制造2025”,重点支持智能制造、工业强基、绿色制造工程和首台(套)重大技术装备保险补偿试点;实施以绿色生态为导向的农业补贴制度改革,提高补贴精准性有效性;调整完善玉米和大豆补贴政策,多渠道消化政策性粮棉油库存。

又比如,在切实保障和改善民生工作中,扎实推进精准扶贫精准脱贫,包括中央财政专项扶贫资金860.95亿元已全部拨付;统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,实现相关教育经费随学生流动可携带;按5.5%左右的幅度提高机关

事业单位和企业退休人员基本养老金标准;进一步整合设立困难群众救助补助资金,支持地方统筹做好低保、特困人员救助供养等工作;城乡居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年420元提高到450元;加大对大气、水、土壤污染防治的支持力度,开展第二批山水林田湖生态保护修复工程试点,实施新一轮退耕还林还草和天然林保护全覆盖政策。

再比如,在深化财税体制改革工作中,清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,完善重点支出预算保障机制;加大专项转移支付清理整合力度,中央对地方专项转移支付项目数量由2016年的94项进一步减少到76项;简化增值税税率结构,将增值税税率由四档减至三档;积极推进理顺中央和地方收入划分、健全地方税体系改革工作。

姚胜委员表示,今年以来,我国经济运行延续了总体平稳、稳中向好的发展态势,主要经济指标都好于预期,计划、预算执行情况是好的,各项改革也不断深化,各种管理不断走向科学化,走向规范化,各项政策也正在落实。尤其是预算执行报告中除了报告今年以来预算执行的基本情况外,还专门就落实十二届全国人大五次会议预算决议情况,从六个方面作了专题报告,“我认为这个做法很好,体现了政府预算执行工作自觉接受人大监督的理念,值得提倡。”同时,他建议要紧紧围绕今年年初“大会”批准的计划预算确定的内容开展工作,努力完成确定的事项和计划,确保今年财政预算平稳发展、稳中求进。与此同时,要抓紧落实审计查出问题的整改工作。

严防地方债风险

近年来,地方债务总量快速攀升,其风险引起中央的高度关注。前不久召开的全国金融工作会议明确提出,要严控地方政府债务增量,并且实行“终身问责、倒查责任”。同样,在这次分组审议中,如何有效防范地方债务风险,也成为全国人大常委会组成人员和列席会议同

志最关心的议题。

“近年来,地方政府性债务风险越来越成为一个严重的潜在风险。”乌日图委员说,尽管中央出台了一系列政策控制地方政府的债务风险,预算法也有明确的规定,但是上有政策下有对策,一些地方政府部门以融资平台公司、借PPP模式、设投资基金、以政府购买服务名义以及各种形式的地方政府违规担保等方式进行违规融资。“市场化的政府性担保基金的具体内涵是什么?如何操作?这些都没有讲清楚,难免会出现有些地方借这个概念又搞新的违规融资增加地方政府债务风险。建议慎重提这方面的新概念。”

吕祖善委员在审议中表示,要警惕地方债风险。他说,一方面,有些地方政府的债务在可控范围内,但已经到了风险很大的地步;另一方面,明的债务底数基本清楚,但这几年暗的地方政府债务名目繁多,到底有多大心里并没数。因此,他认为“必须要下决心搞清楚。要认真、细致、如实,遮遮掩掩反而要出大事”。

车光铁委员建议进一步强化地方政府性债务绩效管理工作。“目前,地方政府性债务监管工作明显加强,债务总量得到有效控制,财政金融风险全面降低,但从一些地方反映的情况来看,在资金使用效益控制上,仍不同程度存在一些资金闲置和超前融资等现象,在利息偿付、项目筹建等方面确实对地方财政造成了一定压力。”对此,他建议切实将债务数量、项目、投向和收益等内容,精细纳入预算管理范围,全面加强对地方政府性债务举措、使用和偿还行为的约束,有效保证债务收支集中和管理透明。

对于地方债风险问题,吴晓灵委员认为必须尽快解决两个根源问题。一是加快财税改革。“由于地方政府所承担的事情和它的财力不匹配,事多钱少,为了完成工作,他们就会千方百计地想办法弄钱。正道的钱不够用但又想多办事的时候,违规举债的情况就多一些。”二是改进干部考核制度。当前,一方面财政

债务增长比较快、投入多,另一方面实效并不是像预期那样好。改变这一问题就必须改进干部考核制度。她建议“对干部的考核办法应该更加注重财政资金的使用效率、一些对民生改善有实效的工作,而不是一些显性指标,这对于地方政府树立量力而行的观念是有帮助的”。

不折不扣落实“减税降费”举措,增强企业获得感

近年来,在经济增速放缓背景下,企业利润收窄,税费负担加大。为了降低企业成本,放水养鱼,党中央和国务院加大了减税降费力度。

预算执行报告显示,今年以来,我国下发了一大波减税降费“红包”,进一步为企业减负。在减税方面,比如落实和完善全面推开营改增试点政策;扩大享受减半征收企业所得税优惠的小型微利企业范围;放宽创业投资税收优惠条件,扩大优惠享受主体;提高科技型中小企业研发费用税前加计扣除比例;等等。在降费方面,比如取消城市公用事业附加、新型墙体材料专项基金;取消工业企业结构调整专项资金;取消、停征或减免环境监测服务费等43项行政事业性收费,降低商标注册收费等7项收费标准;等等。据估算,今年预计全年为企业减负超过1万亿元。

审议中,多位全国人大常委会委员认为,“减税降费”政策非常好,不仅得民心,也有利于企业发展和经济增长。在进一步加大“减税降费”力度的同时,还要认真对待政策实施中存在的问题,切实增强企业获得感。

吕薇委员表示,“今年要给企业减税降费一万亿,这个数字还是比较大的,但是我们从预算执行情况来看,上半年财政收入的增长快于GDP的增长,是9.8%。而且我们在调查中,基层反映感觉不太明显。比如营改增以后减了税,但是各行业的情况不同,有些行业不抵扣的项目少,税收还增加了;有些比较富裕的地方,过去地方政府给中小企业发

布让了营业税,不怎么收,现在营改增以后,征收非常严格了,因此企业感觉不是很明显。”

吕祖善委员指出,“尽管我们花了很大努力,数据也不错,今年预计可以降低一万亿,但是实际了解,企业的感受度和数据的差异度比较大。税费高,融资贵的问题仍然存在,近期金融在收紧贷款,融资成本不降反而上来了。所以请国务院有关部门再做深入了解。企业感受度、我们了解的情况和公布数据的差异度还是比较大的,所以总感到不太踏实。听着数据比较好,但是了解到的意见比较多,反映还比较强烈,这个问题一定要搞清楚,不能产生误判。”

对此,肖捷在预算执行报告中表示,下一步将“不折不扣落实已出台的各项减税降费措施,及时查处违法违规乱收费、乱摊派行为,增强人民群众和市场主体的获得感”。

开源节流,加强财政预算管理

随着我国经济步入新常态,财政预算收支平衡压力越来越大:一方面预算收入增速逐渐放缓;另一方面社会公共服务水平不断提高,预算支出呈刚性增长。对此,委员们提出要加强财政预算管理,不断优化结构,开源节流。

“总体来看,目前国家财政压力依然较大,应进一步全力做好开源和节流两篇文章。”车光铁委员建议进一步加强网络销售税收监管工作。他说,近年来,我国互联网购物发展势头非常强劲。相对于实体店销售来讲,由于网络销售法律体系不够健全、交易形式较为隐性、监管体制不够完善等因素综合影响,不仅税收监管难度相对较大,且不利于消费者权益的保护和商业经营公平竞争环境的营造。对此,建议重点结合网络销售活动的实际,在充分考虑推动“双创”工作的基础上,进一步建立完善税收监管、质量控制、诚信机制、社会监督、税收优惠等制度体系建设,尽快将网络销售活动规范纳入税收征管范围,全面推动网络

销售持续健康发展。

龙超云委员则呼吁要高度重视营改增后地方税体系和财源建设。她说,营改增实施后,地方税收整体规模变小,地方税源不足,财政收入质量不高,税收可持续发展能力比较弱。从税源来看,实体经济占比较小,尤其是靠投资拉动经济发展的地方主要是靠政府投资实现税收增长。“表面上看预算收入好像是在增长,这主要是围绕土地项目做文章的一次性收入,然而土地资源是有限的,这种发展是不可持续的。”就此,她建议:一是要加快顶层设计,研究建立完善地方税的体系,调动中央和地方两个积极性;二是财政部要加强调研,认真分析和测算营改增对各级财政地方收入带来的影响,重视基层财政收入质量、税源结构的分析;三是地方政府要进一步的加大培育、支持实体经济的力度,在培育税源上做文章,增强实体经济对地方税收的拉动作用。

与此同时,委员们提出应大力加强财政预算管理,发挥资金的最大效益。“现在财政收入增长幅度在下降,但是支出是刚性的,而且增加较快,收入和支出的缺口比较大。”吕薇委员表示,“下一步就是如何优化支出结构,使有限的、来之不易的财政税收能够发挥更大效应;同时要转变政府职能,处理好政府与市场的关系,减少政府不必要的支出。”

龙超云委员建议重视运用大数据技术改进和加强预算管理,积极推进预算联网监督工作。详细说来,各级政府的财政、收入征收、社保、国资、审计等与人大联网的部门都要以此为契机,以人大依法监督业务需求为导向,加快研究并提升完善自身信息化建设,提高预算管理水平。财政部门要完善建立预算一体化系统,这个系统横向到边,覆盖本级所有的预算单位,纵向到底,覆盖对下转移支付涉及的财政级次,实现省、市、县信息系统连接,打通数据孤岛,做好数据的“聚通用”,形成用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新,提高财政的管理水平,增强财政资金的使用效益。✘

确保同步小康顺利实现

文 / 本刊记者 张宝山



8月30日上午,十二届全国人大常委会第二十九次会议举行分组会,分组审议国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告。图为分组会会场。摄影/马冬潇

消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,摆到治国理政的重要位置,以前所未有的力度推进。

全国人大常委会始终高度重视脱贫攻坚工作。8月30日,十二届全国人大常委会第二十九次会议审议了国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告,并结合审议报告开展了专题询问。这是本届全国人大常委会第二次就扶贫开发工作听取专项报告、进行专题询问。

**每年减贫1000万人以上,
脱贫攻坚成效显著**

党的十八大以来,脱贫攻坚这项头

号民生工程按下了“快进键”,贫困人口数量大幅减少,贫困人口收入显著增加。我国的脱贫攻坚取得历史最好成绩,为世界瞩目。

报告显示,2013年至2016年,我国现行标准下的农村贫困人口由9899万人减少至4335万人,年均减少1391万人。农村贫困发生率由10.2%下降至4.5%,年均下降1.4个百分点。贫困地区农村居民人均收入连续保持两位数增长,年均实际增长10.7%。

国务院扶贫开发领导小组办公室主任刘永富在报告中指出,与前几轮扶贫相比,十八大以来的脱贫攻坚工作不仅减贫规模加大,而且改变了以往新标准实施后减贫规模逐年大幅递减的趋势,每年减贫幅度都在1000万人以上,

这不仅创造了我国扶贫史上的最好成绩,而且使我国的减贫事业继续在全球保持领先地位。

“几年来,以习近平同志为核心的党中央提出的扶贫开发工作总体目标、基本方略、政策措施、组织保障等得到了全面落实,贫困地区的生产、生活、社会环境、基础设施建设等发生了非常大的变化,应该说十八大以来脱贫攻坚取得了我国和世界扶贫史上的最好成绩。”买买提明·牙生委员认为报告实事求是,真实反映了我国近几年在脱贫攻坚工作中所付出的努力。侯义斌委员认为脱贫攻坚这项工作将会载入史册,中国这么大的脱贫之后会产生非常深远的社会影响和世界影响。

对于脱贫攻坚取得的成绩,王刚委

员认为可以用五个“前所未有”来形容。“脱贫攻坚工作全面推动以来,从全国的情况看,对脱贫攻坚工作的认识高度,应该说是前所未有的。推动的政策强度,也是前所未有的。推进工作的力度,也是前所未有的。从资金投入的力度和强度来看,也是前所未有的。特别是从农民群众参与的积极性来看,更是前所未有的。”

“中国的扶贫战略是全世界最成功的,从20世纪80年代以来,全世界贫困人口减少大概75%的贡献是中国作出的,也就是说我们对人类绝对贫困的消除作出了巨大的贡献。党的十八大以来效果更加明显,每年脱贫人数明显增多。这几年来在某种程度上打破了扶贫效果递减的规律,脱贫成绩非常突出。”蔡昉委员对扶贫工作取得的成绩给予了肯定。卫留成委员认为,脱贫攻坚确实取得了很大的成绩,按照中央的部署,按照现在的做法走下去,2020年实现全面小康、实现现在设定的脱贫目标是没有问题的,这在全世界都是一项伟大的事业。

“本次会议是本届人大常委会第二次听取审议并专题询问国务院关于脱贫工作的报告,体现了对这项工作的重视。我国脱贫攻坚的政策和各地采取的一系列措施得到了基层群众,特别是贫困地区和贫困村、户的衷心拥护,在实践中取得了巨大的成绩。”列席会议的全国人大农业与农村委员会委员包克辛表示,按这几年的工作力度,到2020年实现农村贫困人口全部脱贫是可以做到的。

目前,距离党中央提出的到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会目标,只剩千余天,平均每月脱贫要达到近100万人,平均每分钟脱贫约20人。与会人员普遍认为,在现有基础上,只要继续努力、坚持不懈、攻坚克难,到2020年一定能够全面实现脱贫目标。

脱贫难度加大, 问题和矛盾依旧突出

报告显示,截至2016年年底,全国农村贫困人口还有4335万人,其中贫困

人口规模在300万人以上的省份还有6个(贵州、云南、河南、湖南、广西、四川)。到2020年还有不到4年时间,平均每年需减少贫困人口近1100万人,越往后脱贫成本越高、难度越大,脱贫攻坚任务依旧艰巨。

近年来,产业扶贫取得了积极进展,越来越多的贫困群众通过产业发展实现脱贫增收。今年上半年,贫困地区农村居民人均可支配收入实际增速是9.1%,比全国平均水平高了1.7个百分点。作为脱贫攻坚的根本之策,产业扶贫受到了与会人员的关注。

“产业扶贫是脱贫攻坚的重中之重、难中之难,无论是就地脱贫,还是易地搬迁扶贫,产业支撑是根本、是基础、是长远之策。”龙超云委员说,要在2020年如期脱贫,必须采取超常规的举措,推动贫困地区的产业加快发展,确保贫困地区的农民搬得出、稳得住、有生路。

“我们在调研中发现,一些贫困地区在产业发展中存在着同质化、产销脱节、龙头企业带动能力弱、与贫困户连接不紧密等问题。”列席会议的全国人大农业与农村委员会副主任委员郭庚茂指出了各地在推进产业扶贫中存在的一些问题。

列席会议的全国人大代表李朝鲜建议,要更加重视研究如何更好更快地推进产业扶贫,解决脱贫攻坚中已经和可能出现的急躁思想和短期突击问题,充分发挥政策和资金的杠杆作用,把精准扶贫与区域开发和产业发展结合起来,持续注入项目资金和技术,壮大各种新型经营主体,提升带动功能,不断创设和加强产业平台,实现整体脱贫,长久脱贫。

在脱贫攻坚的战场上,金融扶贫也发挥了重要的作用,但还需要在“精准”二字上下功夫。“贫困地区金融供给与需求的精准匹配度不够平衡,贫困农户贷款满意度还不够高,农业产业化龙头企业和农业新型主体的贷款获得感不够强,金融机构的财务可持续目标与扶贫贷款成本高、风险大、抵押物少的现实对

接有一定的困难。”刘振伟委员反映了当下推进金融扶贫遇到的难题。

“要对深度贫困地区和深度贫困县大幅度增加财政金融的支持力度。要采取更加超常规的投入和举措,才能啃下扶贫攻坚的这个上甘岭。”列席会议的云南省人大常委会副主任赵立雄说,深度贫困地区和深度贫困县主要聚集在革命老区、少数民族地区和边疆地区,这三区是我国贫困面最大、贫困程度最深、自然条件最恶劣、人的素质最低、公共基础、公共服务最滞后的地方,所以,要如期脱贫,除了激发内生动力和综合施策以外,大幅度加大财政金融投入是非常必要、非常紧迫的。

全国8个民族省区还有1400多万贫困人口,占贫困人口总数的1/3,西藏和四省藏区、南疆四地州、四川凉山、云南怒江、甘肃临夏等深度贫困地区,生存环境恶劣,致贫原因复杂,基础设施和公共服务缺口大,贫困发生率普遍在20%左右,是脱贫攻坚的重中之重、难中之难。与会人员普遍认为,对处于难中之难地位的少数民族地区的脱贫攻坚工作,要摆到重中之重的位置加以重视和支持,还需继续采取行之有效的措施。

抓好各项工作, 全面打赢脱贫攻坚战

“产业扶贫是其他扶贫措施取得实效的重要基础,易地搬迁扶贫、生态保护扶贫、发展教育脱贫都需要通过发展产业来实现长期稳定的就业和增收,所以一定要高度重视产业扶贫。”刘政奎委员提出在产业扶贫中要坚持好两个原则:一是要因地制宜,绝不能不顾实际,盲目一哄而上,如果引进水土不服的产业,势必造成资源浪费,好事变成坏事;二是尊重市场规律,产业扶贫是一种经济活动,是经济活动就要坚持市场导向,就要遵循市场和产业发展规律,千万不能行政指挥甚至是强迫命令,这样才能最大限度的避免走弯路、走弯路,产业扶贫才不至于空谈。



8月16日，农民在内蒙古乌兰察布市兴和县的试验田观看向日葵的长势。摄影/中新社 陈晓根

马志武委员认为，产业扶贫要建立长效机制。一是产业扶贫的精准引导和扶持的能力要加强；二是产业扶贫的后期管理服务要加强，项目下去了有没有效益，能不能持续发展，要关心和指导；三是产业扶贫的利益联结机制要进一步完善，产业扶贫主体和贫困户要能较好地联结起来，形成利益共享、风险共担的机制。

“让金融精准扶贫发挥更好的效果，要处理好金融精准扶贫与普惠金融的关系。”刘振伟委员认为，扶贫小额信贷是贫困群众脱贫致富的“金钥匙”，要把这个政策用足用好。要继续完善贫困地区金融信用体系，作为推进扶贫小额信贷的总开关。将建档立卡贫困户纳入评级授信系统，按照评级授信贷款。贫困户使用小额贷款，需要产业依托，对贫困地区的农业产业化龙头企业、农民合作社的优惠贷款要同步考虑，通过扶持这些经营主体从而带动贫困农户发展产业。这个关系处理好了，金融精准扶贫会产生更好的效果。另外，扶贫小额贷款风险补偿机制、政策性农业保险等措施都需要与之配套，贫困农户的资金互助也需要扶持、规范。

李盛霖委员建议进一步加大对脱贫资金的监管。“这些年对脱贫资金的监管，特别是财政监督、审计监督、纪检监察、社会监督是很有成效的，措施也很有力。一定要坚持不懈地抓下去，不能松劲，而且要继续加大力度。”他进一步指出，这些年，从全国人大审议国务院的审计报告中，每年都暴露有扶贫资金使用当中的违规违纪违法问题。查处金额占抽查资金总额的比重，这几年虽有下降，但所占比重仍然不小。2016年为25.8%。今年比重下降很大，但仍然还占8%。按照1000个亿计算，8%就是80个亿的资金是有问题的。财政资金是人民的血汗钱，用于扶贫的资金更不应该出现任何问题。

就目前农村基层贫困现状来看，因病致贫、因病返贫仍是一大难题，在农村贫困人口中占有相当比重，农村医疗保障能力还存在明显短板。车光铁委员建议，国务院有关部门应进一步建立健全农村医疗救助体系，在完善医保制度、稳定资金来源、提高统筹层次、保障制度衔接等方面，进一步加大扶持力度，全面提高基层医疗服务保障能力，有效推进精准健康扶贫工作进程。

罗亮权委员指出，要在高度重视健康扶贫问题上下功夫。要进一步加强贫困地区医疗扶持工作，尽早实现农村建档立卡贫困人口新农合百分之百全覆盖，稳步推进实施基本医疗保险、大病保险、医疗救助、医疗扶持保障制度。逐步提高城乡医疗保障水平。要把兜底保障扶贫和其他政策扶持区分开来，对因病致贫、因残致贫的贫困户要在医保生活方面给予更多扶持。要解决好贫困地区、贫困人口的养老问题，对于城镇贫困人口和失独人员的养老问题，要及时分析、落实政策。

李朝鲜代表对此建议，国务院有关部门应进一步建立健全农村医疗救助体系，在完善医保制度、稳定资金来源，提高统筹层次等方面，进一步加大扶持力度，全面提高基层医疗服务保障能力，有效推进精准健康扶贫工作进程。

由于受自然地理、历史文化等多种因素的影响，当前我国存在一些集中连片的深度贫困地区，包括一些少数民族地区，这些地区的脱贫致富成为脱贫攻坚的“坚中之坚”。

“不少深度贫困地区和民族地区实际上是一方水土养活不了一方人，特别是集中连片的地区。对这些地方要因地制宜，因村、因户、因人制宜，不能简单化、一刀切。现在扶贫政策很多，各方面投入也不少，但关键是要见到实效。”陆浩委员指出，对集中连片的深度贫困地区，包括民族地区，要采取特殊政策，拿出超常规的举措。云峰委员提出建议：一是提升内生动力，加快推进民族地区经济发展；二是加强基础设施建设力度，尽快补上短板；三是多措并举，继续加大脱贫攻坚力度。

“越往下走，硬骨头越难啃，遇到的困难也越多，在困难面前要有足够的耐心。”与会人员普遍指出，要强化政策的针对性，措施的实效性，继续稳扎稳打，争取脱贫攻坚战的全面胜利，确保2020年全面同步迈入小康社会的目标顺利实现。☑

坚决打赢脱贫攻坚战

——目击全国人大常委会专题询问

文 / 本刊记者 张宝山

“在贫困地区培育主导产业、提高组织化程度和壮大集体经济方面有哪些具体措施？”“如何以金融精准扶贫为突破口，解决农村金融服务的体制机制问题？”“政府将采取哪些办法推动少数民族贫困地区脱贫、贫困群众看病就医各项优惠政策的有效衔接？”……

8月30日下午，人民大会堂金色大厅内气氛热烈。十二届全国人大常委会第二十九次会议在此举行联组会议，结合审议国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告进行专题询问。张德江委员长出席。吉炳轩副委员长主持会议。国务院副总理汪洋和国家发展改革委主任何立峰、教育部部长陈宝生、国家民委主任巴特尔、民政部部长黄树贤、财政部部长肖捷、农业部部长韩长赋、国家卫生计生委主任李斌、国务院扶贫办主任刘永富、国务院副秘书长江泽林、国家民委副主任石玉钢、央行副行长易纲等国务院有关部门负责人到会应询。

专题询问中，提问人员提出问题切中要害，一针见血，回答问题人员深入思考，坦诚直言。

我们有信心在2020年 打赢这场攻坚战

“在当前脱贫攻坚面临的一些困难和问题，哪些是最难解决的？怎样才能有效解决这些困难和问题，以确保脱贫攻坚目标任务顺利完成？”全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员陈光国首先发问。

对于询问，国务院副总理汪洋首先表示，专题询问是全国人大常委会监督



8月30日下午，十二届全国人大常委会第二十九次会议在北京人民大会堂举行联组会议，结合审议国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告进行专题询问。全国人大常委会委员长张德江出席。摄影/中新社记者 刘震

国务院及各部门工作的重要方式，也是支持和帮助我们做好工作的有效举措。我们以严肃认真的态度，参加会议，接受询问。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，把脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置，打响了反贫困斗争的攻坚战。全国人大高度重视扶贫工作，张德江委员长多次调研脱贫攻坚并作出重要指示。本届全国人大常委会两次听取和审议国务院关于扶贫工作情况的报告并开展专题询问，这既是对中央脱贫攻坚决策部署落实情况的全面检查，也是对扶贫工作的关心支持，必将对推动脱贫攻坚再上新台阶发挥重要作用。近几年，全党全社会积极行动，我国脱贫攻坚力度空前、成效显著。但要在短短几年内实现现行标准下贫困人口脱贫，越往后越是难啃的“硬骨头”，困难和问题肯定不少。

汪洋表示，什么是最难解决的问题，各地千差万别、情况不一，见仁见智。就全国总体而言，我个人认为，解决精神

匮乏比解决物质匮乏难，解决千百年来形成的落后观念和习俗比解决贫穷难。脱贫攻坚千难万难，最难的是其中有一些贫困群众“不怕穷”，也就是脱贫的内生动力不足。这些贫困群众，对易地搬迁，怕难以适应新环境；对发展产业，怕学不会新技术；对外出务工，怕朝九晚五的约束。怕这怕那，就是不怕“穷”，宁可守着穷摊子，也不愿干出新生活。

对于如何有效解决当前面临的困难和问题，包括解决贫困群众内生动力不足的问题，汪洋表示，最根本、最重要的举措仍然是，充分发挥我们的政治优势和制度优势，充分依靠中国共产党领导下的组织体系、动员能力和干部队伍。我们要在脱贫攻坚过程中，努力在扶贫先扶志、治穷先治愚上取得一些阶段性成果。这方面，各地都有一些积极的探索。各地的情况各不相同，总的还是要因地制宜，精准施策，用不同的钥匙开不同的锁。保证现行标准下的贫困人口到

2020年实现“两不愁、三保障”，这是我们党已经向国内外作出的庄严承诺，我们有信心在2020年打赢这场攻坚战。

采取精准措施确保 产业扶贫获得实效

全国人大农业与农村委员会副主任委员郭庚茂提问指出，产业扶贫是脱贫的根本之策，但在调研中发现，一些地方在产业发展上选择项目雷同、组织化程度不高，存在一定市场风险。他提问称，在贫困地区培育主导产业，提高组织化程度和壮大集体经济方面，有哪些具体措施？

农业部部长韩长赋表示，虽然经过上下共同努力，产业扶贫取得了积极进展，越来越多的贫困群众正在通过产业发展实现脱贫增收，但同时一些贫困地区也确实存在着在产业发展中同质化、产销脱节、龙头企业带动能力弱、与贫困户连接不紧密等问题。

韩长赋说，下一步农业部将指导贫困地区培育差异化比较优势，打造区域公共品牌，生产适销对路农产品，避免同质竞争，并帮助拓宽销售渠道，特别是推动批发市场、经销商、大型超市与贫困县、乡村建立长期稳定的产销关系。还将加快种养大户、家庭农场、农民合作社培育，帮助引进能够带动贫困户的龙头企业，围绕贫困地区特色产业发展，加强关键、共性技术研发，特别是为集中连片特困地区遴选适用当地的品种和技术，开展易学易懂易用的技术培训。还将和财政部等部门配合，推广股份合作、订单帮扶、生产托管等带贫模式，引导各地改变发钱发物的简单帮扶方式，把财政补助资金折股量化给贫困户，让贫困户在发展中能够分享红利。农业部考虑，下一步从四个方面进行探索，逐步壮大贫困村集体经济。一是支持鼓励贫困地区利用未承包到户的集体“四荒”地、果园等资源，集中开发或者通过公开招投标等方式发展农业项目。二是支持鼓励贫困地区利用生态环境和人文历史等资源发展休闲农业和乡村旅游。三是支持鼓励贫

困地区在符合规划的前提下，利用闲置的各类房产设施、集体建设用地，以自主开发、合资合作等方式发展相应产业。四是支持鼓励贫困村利用集体房屋、政府帮扶资金、社会资助资金等，通过入股或者参股农业产业化龙头企业、村企联手共建等形式发展集体经济。

国务院扶贫办主任刘永富说，产业扶贫是一个根本的措施，管长远的措施，脱贫最后还是要靠增收来解决。一是在精准识别上下功夫，把真正的贫困户找出来，把第一颗扣子系好，这是精准扶贫的基础。二是在政策上支持，在工作上指导。三是要求企业履行社会责任，景区要带动贫困村，能人要带动贫困户。在产业扶贫中，一定要注意以富带贫机制的建立。

使金融精准扶贫起到 非常给力的脱贫作用

全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟提问说，在脱贫攻坚的专题调研中，我们感到金融精准扶贫发挥着重要的作用。如何按照中央提出的“金融精准扶贫”要求，以贫困地区为突破口，从体制机制上推动解决上述问题，并将成功的经验复制到整个农村金融服务？

央行副行长易纲回应称，金融如何推动精准扶贫确实是一个重要的问题。近年来，中国人民银行按照党中央、国务院的决策部署，加大金融精准扶贫工作力度，重点强调并做了这么几点工作：第一，加强顶层设计，把金融组织体系建立好。中国的金融组织体系基础比较好，每个县基本上都有农村信用社，我们现在做的事就是让农村信用社县一级的法人地位保持稳定，不要把小的县级农村信用社归并成大的银行，导致重心向上，所以我们坚持县一级农村信用社、农村商业银行法人的稳定地位，专门为当地农户、贫困人口服务，这样他的资金就不会被抽走。第二，加强信息共享和统计监测。主要是怎么把贫困人口基础信息和金融扶贫信息在金融机构之间实现共

享，从而解决金融机构支农意愿不足的问题。我们积极推动金融精准扶贫信息共享，建立专门的信息系统，将扶贫部门建档立卡贫困人口基础信息提供给金融机构，实现精准对接，有效解决信息不对称问题。第三，创新开展了一些适合于贫困地区经济社会发展的金融产品，增强农村各类主体发展活力。比如推进农村的“两权”抵押贷款试点，创新开展助学贷款业务等。证券监管部门也积极引导发挥资本市场作用，把推动企业上市作为探索产业扶贫的重要手段，对贫困地区企业首次公开发行、新三板挂牌等加快审核，让好企业带动当地贫困人口脱贫致富。第四，做好易地扶贫搬迁的相关资金筹措和管理服务工作。我们专门设计了由国家开发银行和农业发展银行发放、用于支撑易地扶贫搬迁的专项贷款，他们的资金来源是发行金融债，计划在五年内融资3500亿元，到目前为止已经发行了900多亿金融债，全部用于发放易地扶贫搬迁贷款，这个进度是按照计划推进的。第五，为解决金融机构精准扶贫可持续性的问题，我们积极推动强化精准扶贫贷款产品的可持续和风险分担机制。第六，完善金融基础设施的建设，特别是改善贫困地区的金融生态环境。比如在农村铺开金融机构网点，解决农村老百姓最基本的金融服务问题。

易纲坦言，今后将继续按照党中央、国务院的部署，加大金融精准扶贫政策支持力度，聚焦深度贫困地区脱贫攻坚，持续提升贫困地区金融服务效率和水平，把工作进一步做扎实，共同推进脱贫攻坚目标的实现，使得金融精准扶贫起到非常给力的脱贫作用。在此基础上，以贫困地区为突破口，将金融扶贫的成功经验复制到整个农村地区，解决农村金融服务的体制机制问题。

多措并举推进 民族贫困地区教育精准扶贫

全国人大民族委员会副主任委员杜德印提问指出，教育扶贫是消除贫困

根源,防止贫困代际传播的有效途径。一些民族地区反映,在发达地区举办民族班,对阻断贫困的代际传递效果比较明显,但是目前规模还比较小。民族地区的教育基础设施和师资力量薄弱是一个普遍的问题。杜德印提问,在贫困地区特别是民族贫困地区,对发展民族教育、提高教育质量方面采取了哪些措施?

教育部部长陈宝生表示,在脱贫攻坚战中,教育部门面临的实际任务是四个方面,一是“两不愁、三保障”目标中的保障义务教育,这个既涉及贫困地区,也涉及民族地区。二是“五个一批”中的发展教育脱贫一批,这也覆盖贫困地区特别是民族地区。三是为贫困地区特别是民族地区的长期发展,提供智力支撑和人才保证,这涉及教育的长期发展。四是教育战线各方面的对口帮扶,比如教育部就是帮扶滇西集中连片贫困地区的牵头单位。脱贫攻坚战打响之后,教育部主要是对农村地区、贫困地区,特别是民族地区,实施了基础教育薄弱学校改造工程。在民族地区实施了教育基础薄弱县普通高中改造计划,投入70多亿元,建了310多所学校。薄弱学校改造计划明年、后年就能实现全覆盖。通过一系列工程的实施,民族地区的高中面貌发生了很大的变化,贫困地区基础教育条件也有了很大的改善,特别是校舍建设、教育教学设施、器材得到了改变。另外,注重加强民族地区师资队伍建设,每年通过免费师范生和特岗教师计划等,为民族地区输送2.7万名各科教师。同时,每年培训民族地区教师50万人次。至于通过发展教育促进扶贫脱贫,主要在职业教育方面采取了措施,特别是在贫困地区、民族地区发展了一批中职学校。另外,对学前教育给予了高度重视。现在,西藏和川、甘、青三省交界处都已经实行了15年免费教育,新疆南疆的地州实行了14年免费教育。

谈到下一步的重点措施,陈宝生表示,下一步可能把预科班在西藏、新疆多办一些,民族班的招生规模和对口帮扶

的规模还可以扩大一些,为他们多培养一些能够留得住、留得住的人才。

研究建立生态补偿促进脱贫攻坚

“生态保护与经济发展、扶贫开发的关系可以说是相生相克,处理好这个问题,或者是解决好这一对矛盾,对民族地区来说意义极大,也难度不小。国家在处理好少数民族地区的保护与发展方面将会采取哪些有力措施?从而使这些地区的农牧民能够得到应有的补偿,增强获得感,从而实现保护与发展的双赢,实现国家整体利益和局部利益的双赢。”全国人大民族委员会副主任委员吴仕民针对生态保护向国家发展改革委、财政部负责人提出了以上问题。

国家发展改革委主任何立峰坦言,国家发展改革委等有关部门不断加大生态扶贫支持力度。比如,在安排退耕还林还草、天然林资源保护、重点防护林体系建设、石漠化综合治理等重大生态工程建设中,都明确要优先安排贫困地区建设指标和投资,并要求80%以上的退耕还林还草任务用于贫困地区。按照国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》有关要求,目前,国家重点生态功能区转移支付、森林生态效益补偿、草原生态补助奖励、流域生态补偿等方面,正在逐步形成比较完整的政策体系和补偿资金保障机制。下一步,将抓紧编制出台生态扶贫行动方案,加大贫困地区生态建设力度,研究建立生态补偿促进脱贫攻坚的有效途径。

财政部部长肖捷表示,财政部积极加大了投入力度,在具体措施和有关工作方面,从2008年开始,中央财政率先在均衡性转移支付下,设立了国家重点生态功能区转移支付,并逐步扩大了国家重点生态功能区转移支付范围。同时,加大了国家重点生态功能区转移支付力度。肖捷表示,下一步,财政部将进一步完善转移支付制度,重点放在两个方面:一是在政策扩围上,重点向经济发展相对落后和扶贫开发任务较重的地区倾

斜;二是在资金分配上,统筹考虑脱贫攻坚的各类因素,协同推进生态保护和扶贫开发,尽可能实现双赢。

进一步提高农村贫困人口医疗保障水平

全国人大常委会委员唐世礼提问指出,在农村,重大疾病、慢性病、地方病是致贫、返贫的主要原因。2016年,包括少数民族地区在内的贫困人口中,因病致贫的比例为44%。她提问,“对实现各项医疗保障政策有效衔接有无统一规划?对落实农村贫困人口的大病、慢性病、地方病医疗救助的政策有何考虑?”

国家卫计委主任李斌首先表示,目前居民基本医保新农合、大病保险、医疗救助这三道保障线已经对农村贫困人口实现了全覆盖,并实行了倾斜政策。其中,新农合对住院报销的贫困人口的报销比例提高5个百分点,大病保险对贫困人口在起付线、报销比例、报销封顶线上给予倾斜。在三道保障线的基础上,对特殊贫困的家庭和人口,推动建立医疗兜底保障机制,通过补充保险、财政补助和社会救助进行兜底保障,明显降低贫困患者的自付比例。贫困人口是在县里先住院后付费,在医院这个窗口实行一站式结算,这样出院以后,只交自己应付的部分,其他由医院和保障机构去结算,有效减轻了他们的负担。

民政部部长黄树贤补充说,目前包括低保对象、特困人员等贫困人口在内的重点救助对象,政策范围内的救助比例普遍达到了70%。全国已经有93%的地区建立了一站式即时结算机制,这些地方的困难群众住院就诊基本上实行了“随治随结、随结随走”。

询问回答结束后,吉炳轩副委员长强调国务院有关部门要深入研究委员们审议中提出的问题和意见建议,按时向全国人大常委会作出反馈,全国人大农业与农村委员会和民族委员会要加强跟踪监督,形成打赢脱贫攻坚战的强大合力,确保到2020年如期完成脱贫目标。✘

国歌法出台：维护国歌尊严

文/本刊记者 于 浩

9月1日下午,《中华人民共和国国歌法》获十二届全国人大常委会第二十九次会议表决通过,将于2017年10月1日起施行。

我国的国歌《义勇军进行曲》诞生于1935年中华民族生死存亡的危急关头。《义勇军进行曲》诞生80多年来,对于凝聚中国人民在中国共产党的领导下砥砺奋进,实现中华民族伟大复兴的梦想具有巨大作用。2004年将国歌写入宪法,确立了国歌的宪法地位。一直以来,国歌奏唱使用总体情况是比较好的,但社会生活中,也存在着奏唱国歌不规范、参与者举止不得体等问题。对国歌的奏唱和使用,以往出台的两个文件都属于党内规范性文件,对公民、组织的约束力不够。

国歌法的制定,是以国家立法的形式落实宪法规定的国家标志制度。同时,国歌是弘扬中华民族精神的重要载体,是进行爱国主义教育的鲜活教材。通过制定国歌法,加强对国歌的宣传教育,鼓励广大人民群众爱国歌、唱国歌,对于提升公民的国家观念和爱国意识,培育和践行社会主义核心价值观,弘扬以爱国主义为核心的民族精神,激励全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而共同奋斗,具有重大意义。

“这次通过的国歌法,针对实践中的突出问题,建立了一系列制度。一是从两个方面明确国歌奏唱的场合。应当奏唱国歌的场合包括:党和国家机关的重大会议、重大庆典、重大外交活动及重大体育赛事,还有举行升国旗仪式时。同时,明确不得奏唱国歌的场合,即不得用于商标和商业广告,不得在私人丧事活动等不适宜场合使用,不得作为公共场所的背景音乐等。二是明确奏唱国歌时

的礼仪。在场人员应当肃立、举止庄重,不得有不尊重国歌的行为。三是为保证国歌的奏唱效果,规定国家组织审定国歌标准演奏曲谱、录制官方录音版本,并在中国人大网、政府网上发布,方便公民和组织下载使用。四是明确了对于侮辱国歌行为的处罚。”全国人大常委会法工委国家法室主任武增在新闻发布会上接受媒体采访时说。

针对网民关注的用手机下载国歌作为手机铃声,或者作为叫醒服务的行为是否违法,武增说:“可不可以下载国歌作为叫醒服务或者作为手机铃声,这种情况我没有遇到过。举一个例子,我和部队有过接触,有些人选择中国人民解放军军歌作为手机铃声,这种情况是比较普遍的。国歌法规定,不能在不适宜的场合演奏、使用、播放国歌,维护国歌尊严是每个公民的义务。”

对于外界猜测的国歌法是否在香港特别行政区、澳门特别行政区的基本法附件三适用,武增明确表示,全国人大常委会向常委会提交的审议结果报告中已明确提出,本法通过后,要适时地列入港澳两个基本法的附件三。她指出,根据香港特别行政区、澳门特别行政区的基本法规定,国歌法属于应当在特别行政区实施的全国性法律,将按照法定程序列入基本法附件三。根据基本法的规定,凡列入基本法附件三的法律,由特别行政区在当地公布或者立法实施。港澳回归后制定实施的国旗法和国徽法,是通过本地立法的方式予以实施的,所以常委会这次通过国歌法以后,也将在今后适时将国歌法列入基本法附件三,两个特别行政区应当依照基本法的规定切实予以贯彻实施。



图/视觉中国

“国歌、国旗、国徽都是我国的象征和标志,是宪法明确规定的。同时,宪法还有一个重要规定是,公民有维护国家安全、荣誉、利益的义务,不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。也就是说,维护祖国荣誉是我国公民的宪法义务。所以国歌法第三条明确规定,一切公民和组织都应当尊重国歌,维护国歌的尊严。尊重国歌、了解国歌、会唱国歌是对每一个公民基本的要求。维护国歌的尊严,也是维护每一个公民的尊严。”武增认为,把维护国歌尊严与所谓的公民言论自由、表达自由对立起来的观点是错误的。国家要对公民合法的权益予以保障,同时公民不得滥用自由和权益,对辱没国家尊严、损害民族感情、危害国家利益的行为,必须予以法律追究和制裁。

对如何理解国歌法第十五条规定的“构成犯罪的,依法追究刑事责任”,武增表示,按照我国刑法的罪刑法定原则,必须构成刑法里规定的罪才能追究刑事责任。她指出,虽然在国内很少能够找到侮辱国歌的案例,但是要考虑到有可能会出现的公众场合侮辱国歌、性质非常恶劣的情况。国旗法已经有过适用,比如在香港特别行政区有人有侮辱国旗的行为,受到了法律制裁。☑

为中小企业“成长”注入强心剂

——聚焦新修订的中小企业促进法

文 / 本刊记者 李小健

经过三审,十二届全国人大常委会第二十九次会议于2017年9月1日,以146票赞成、1票弃权的表决结果通过了新修订的中小企业促进法。

相比于修改前,新修订的中小企业促进法丰富了不少内容,由7章扩展为10章,由45条增加为61条,比如专设财税支持和融资促进两章,缓解当前中小企业运营成本压力及融资难、融资贵问题;设立权益保护、监督检查等章节,维护中小企业合法权益,保障其公平参与市场竞争;等等。这些具有实质性意义的举措,积极回应了中小企业的诉求和呼声,为数量庞大的中小企业更好地“成长”注入强心剂。

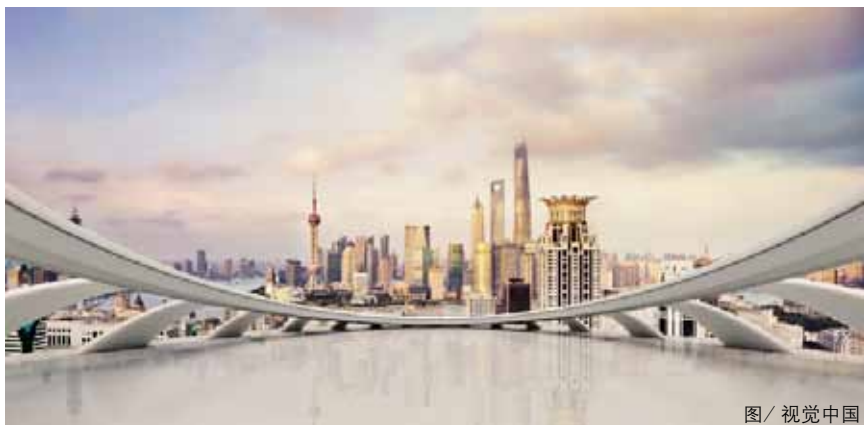
据悉,新修订的中小企业促进法将于2018年1月1日起施行。

“特殊保护”中小企业

中小企业促进法于2003年起正式实施,是我国第一部关于中小企业的专门法律。该法实施10多年来,有效地改善了中小企业经营环境,促进了中小企业快速发展。

在快速发展的过程中,中小企业面临着融资难融资贵、用工成本上升、税费负担重、权益保护难、技术创新能力弱等许多难题,生存与发展的压力不断加大。与此同时,修改前的中小企业促进法由于部分条款规定比较原则,且缺乏刚性约束力和可操作性,已不适应于当前中小企业的发展,修法势在必行。

2017年9月1日下午,全国人大常委会办公厅在人民大会堂举行新闻发布会。全国人大常委会法工委社会法室主



图/视觉中国

任郭林茂在发布会上表示,市场经济追求的是公平竞争。大企业也好,中小企业也好,都是市场主体,在市场经济面前都是平等的。但是,“中小企业面对市场经济这个汪洋大海,抗风暴的能力毕竟是比较脆弱的,与大型企业无法相比,所以我们必须特殊保护。之所以要特殊保护,也是由中小企业在我们国家的特殊地位所决定的。”他用数据进一步说明,中小企业占我国企业总数量的90%以上,为国家提供了80%以上的就业岗位,提供了70%以上的专利发明,占国民生产总值的60%以上,为国家缴纳财政税收达50%以上。“可以说,中小企业是我国经济发展的重要动力,也是社会发展重要的稳定器,关乎现在,也关乎未来。”

郭林茂说,为促进中小企业发展,新修订的中小企业促进法一方面在总则中提出要求,即各类企业必须坚持权利平等、机会平等、规则平等,在要求依法经营的同时,对中小企业特别是其中的小型微型企业给予积极扶持;另一方面在一些具体措施规定中,加大对中小企业的支持和保护力度,“国家采取措施,

给中小企业一定的特殊政策。通过这种特殊政策,‘扶一程、拉一把’中小企业,在符合条件的情况下,使其有机会在市场中参与竞争。”

“新法”亮点扫描

经过三次审议和修改后,新修订的中小企业促进法内容更加丰富,政策“干货”增加不少,一些规定较为“接地气”,针对性强,一些举措也更加细致和具体。

一是理顺和明确工作机制。随着政府机构改革和职能调整,负责企业工作的政府部门分散,法律实施责任主体界定不清,易导致政策零散、职能弱化、交叉和缺位等现象,不利于法律实施。为此,新修订的中小企业促进法明确了工作机制,从中央层面来说,“国务院负责中小企业促进工作综合管理的部门组织实施促进中小企业发展政策,对中小企业促进工作进行宏观指导、综合协调和监督检查”;从地方层面来说,“县级以上地方各级人民政府根据实际情况建立中小企业促进工作协调机制,明确相应的负责中小企业促进工作综合管理的部

门,负责本行政区域内的中小企业促进工作。”

二是加强财税支持力度。财税政策是促进中小企业发展的重要手段。新修订的中小企业促进法总结了近年来实践经验,加大了财税政策的支持力度,进一步为中小企业减负。比如,规定“中央财政应当在本级预算中设立中小企业科目,安排中小企业发展专项资金”,并进一步规范专项资金“重点用于支持中小企业公共服务体系和融资服务体系建设”;明确中小企业发展基金的用途,规定“国家中小企业发展基金应当遵循政策性导向和市场化运作原则,主要用于引导和带动社会资金支持初期中小企业,促进创新创业”;将部分现行的税收优惠政策上升为法律,如,规定“国家实行有利于小型微型企业发展的税收政策,对符合条件的小型微型企业按照规定实行缓征减征、免征企业所得税、增值税等措施”;“国家对小型微型企业行政事业性收费实行减免等优惠政策”。

三是优化融资环境。当前,“融资难、融资贵”依旧是制约中小企业发展的主要因素之一。为此,新修订的中小企业促进法单设“融资促进”章节,多措并举引导金融机构服务中小企业,进一步优化中小企业的融资环境。比如,法律明确规定:“中国人民银行应当综合运用货币政策工具,鼓励和引导金融机构加大对小型微型企业的信贷支持,改善小型微型企业融资环境。”“国务院银行业监督管理机构对金融机构开展小型微型企业金融服务应当制定差异化监管政策,采取合理提高小型微型企业不良贷款容忍度等措施,引导金融机构增加小型微型企业融资规模和比重,提高金融服务水平。”“国家鼓励各类金融机构开发和提供适合中小企业特点的金融产品和服务。”“国家推进和支持普惠金融体系建设,推动中小银行、非存款类放贷机构和互联网金融有序健康发展,引导银行业金融机构向县域和乡镇等小型微型企业金融服务薄弱地区延伸网点和业

务。”“国家健全多层次资本市场体系,多渠道推动股权融资,发展并规范债券市场,促进中小企业利用多种方式直接融资。”“国家完善担保融资制度,支持金融机构为中小企业提供以应收账款、知识产权、存货、机器设备等为担保品的担保融资。”等等。

四是更加重视权益保护。针对许多中小企业反映自身权益得不到有效保护,在日常经营中面临各类检查多、乱收费、维权难等问题,新修订的中小企业促进法就此增设“权益保护”专章。比如,该专章明确要求:“国家保护中小企业及其出资人的财产权和其他合法权益。”“地方各级人民政府应当依法实施行政许可,依法开展管理工作,不得实施没有法律、法规依据的检查,不得强制或者变相强制中小企业参加考核、评比、表彰、培训等活动。”“国家机关、事业单位和大型企业不得违约拖欠中小企业的货物、工程、服务款项。”“中小企业有权要求拖欠方支付拖欠款并要求对拖欠造成的损失进行赔偿。”同时,该章节还将现行的规范涉企收费、现场检查等行为的相关政策上升为法律,如规定建立和实施涉企行政事业性收费目录清单制度,严禁行业组织依靠代行政府职能或利用行政资源擅自设立收费项目,提高收费标准。

五是支持创业创新和市场开拓,强化服务供给。比如,在创业创新方面,新修订的中小企业促进法提出改善企业创业环境,优化审批流程,实现中小企业行政许可便捷;鼓励中小企业研究开发拥有自主知识产权的技术和产品、参与产业共性关键技术研发以及国家科研项目的实施。在市场开拓方面,明确提出完善市场体系,实行统一的市场准入和市场监管制度,反对垄断和不正当竞争,营造中小企业公平参与竞争的市场环境;规定国务院有关部门应当制定中小企业政府采购的相关优惠政策,提高中小企业在政府采购中的份额,增强了法律的可操作性等。在强化服务方面,提出建立跨部门的政策信息互联网发布平台,并明


确规定各地有计划地组织实施中小企业经营管理人员培训工作。

六是增加监督检查专章。新修订的中小企业促进法增设“监督检查”专章,旨在加强法律执行情况监督检查,保障法律的有效实施。比如,该章节明确提出了县级以上人民政府应当定期组织对中小企业促进工作情况的监督检查;对县级以上人民政府及有关部门对中小企业发展专项资金、中小企业发展基金管理和使用情况的评估和监督作出规定;对强制或者变相强制中小企业参加考核、评比、表彰、培训等活动的行为以及违法向中小企业收费、罚款、摊派财物等行为的查处作出了相关规定。

确保法律制度真正落地, 让中小企业有更多“获得感”

全国人大常委会组成人员及列席会议同志普遍表示,中小企业是社会主义市场经济的重要组成部分,对国民经济和社会发展具有重要战略意义。新修订的中小企业促进法的出台和施行,必将为经济新常态下中小企业的健康发展提供坚实的法律保障。

大家希望,新修订的中小企业促进法正式实施后,各级政府和有关方面要切实履行促进中小企业发展的法定职责,更好地发挥中小企业在促进经济增长、推动技术创新和扩大城乡就业、保障社会稳定方面的积极作用。

吕薇委员说,新修订的中小企业促进法能够发挥多大作用,关键还在于法律颁布实施以后如何进一步贯彻落实。她建议,下一步政府各相关部门应加强配套措施建设,加快制定和完善相关法律法规,确保法律制度真正落地,让中小企业有更多“获得感”。“比如,美国制定小企业法后,就配套了很多其他法律和规章,包括小企业投资法、小企业资助法以及小企业创新法等等。我们的中小企业促进法还有一些原则性规定,将来需要进一步细化,如在采购法中应尽快落实采购中小企业的产品和比例要求等内容。”

八法修改：完善法律职业准入制度

文/本刊记者 于浩

为完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考试制度，法官法等八部法律的修正案草案于8月28日提请在十二届全国人大常委会第二十九次会议审议。草案对法律职业人员范围、取得法律职业资格的条件、禁止从事法律职业的情形等作出规定。

“完善法律职业资格制度，是党的十八届四中全会提出的重要任务，是加强法治工作队伍建设的基础性工程，对推进法治工作队伍正规化、专业化、职业化，提高法治工作质量和效率，维护国家和社会秩序，维护社会公平正义，具有重要意义。这项改革措施将于明年正式实施。”在十二届全国人大常委会第二十九次会议第一次全体会议上，全国人大内务司法委员会副主任委员邓昌友作法官法等八部法律的修正案草案说明时说。

司法考试16年， 近88万人获得职业资格

目前我国实行国家统一司法考试制度，担任法官、检察官、律师、公证员的，应当通过国家统一司法考试，但对从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决的工作人员，以及法律顾问、仲裁员，没有要求通过国家统一司法考试。

截至目前，共组织了15次司法考试，全国共有460万余人参加考试，授予法律职业资格近88万人，其中40多万人从事法官、检察官、律师、公证员和其他法律职业。

2001年，九届全国人大常委会第二十二次会议审议通过法官法修正案和检察官法修正案，规定国家对初任法官、检察官和取得律师资格实行统一的司法考试制度，标志着统一司法考试制度在我

国正式建立。同年年底通过的律师法修正案和2005年通过的公证法，将通过国家司法考试作为取得律师资格和担任公证员的条件之一，逐步形成了以上述4部法律为依据，以最高人民法院、最高人民检察院和司法部联合制定的《国家司法考试实施办法》及多件部门规章和规范性文件为实施规范的司法考试制度框架。

2002年以来，司法考试先后实施了三轮对困难地区降低报名学历条件的政策。截至2017年，全国放宽地区达到1444个县级行政区划单位，占全国县级行政区划单位的50%以上。其中，内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆等10个省（区）为全部放宽报名学历条件地区。2004年起，允许符合条件的香港、澳门居民在内地考区报名参加司法考试，2008年起允许符合条件的台湾居民报名参加司法考试。至今，已有近600名港澳台居民通过司法考试取得法律职业资格。2008年起，实施允许普通高校应届本科毕业生（在校四年级学生）参加司法考试的政策，共有50余万人报名参加司法考试，15万余人通过考试取得法律职业资格。

为解决中西部地区基层政法干警招录培养体制改革试点班定向法检业务岗位的应届毕业生，未参加或未通过统一司法考试的，实行单独组织司法考试政策。通过人员由司法部授予C类法律职业资格证书，实行特殊管理，限特定岗位使用。

司法考试改为法律职业资格考试

党的十八届四中全会提出，完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考试制度。为了完善法律职业资格制度，应当将通过国家统一司法考试

的人员，从法官、检察官、律师、公证员扩大到从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决的工作人员，以及法律顾问、仲裁员（法律类），同时将“国家统一司法考试”修改为“国家统一法律职业资格考试”。

本次提请全国人大常委会审议的法官法等八部法律修正案草案对此作出相应修改。

8月29日，十二届全国人大常委会第二十九次会议分组审议法官法等八部法律的修正案草案。常委会组成人员认为，国家统一法律职业资格考试制度是选拔培养高素质社会主义法律职业人才的基础性制度，对于加强法治工作队伍建设、全面推进依法治国具有重要意义。

9月1日，十二届全国人大常委会第二十九次会议表决通过修改法官法等八部法律的决定。会后，全国人大常委会办公厅在人民大会堂召开新闻发布会，司法部司法考试司司长贾丽群回答了关于修改法官法等八部法律的决定有关问题。

法官法等八部法律修改后，社会各界普遍关注，已在行政机关从事行政复议、行政裁决的工作人员要不要另行参加考试，获取资格？之前获得的律师资格证和通过国家司法考试取得的合格证书是不是还有效？

“完善法律职业资格制度是党的十八届四中全会提出的重大任务，也是加强法治工作队伍建设的基础性工程。2015年12月，中办、国办发布《关于完善国家统一法律职业资格制度的意见》。意见提出完善国家统一法律职业资格制度的目标任务和重要举措，而且明确将现行的国家统一司法考试制度调整为国家统一法律职业资格考试制度。”贾丽群



图/视觉中国

说,这次修改法官法等八部法律,对法律职业人员的范围、取得法律职业资格的条件,还有禁止从事法律职业的情形等作出规定。

一是明确法律职业人员考试的范围。为完善法律职业资格制度,将应当取得法律职业资格的人员由法官、检察官、律师、公证员扩大到从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决的工作人员,以及法律顾问、法律类仲裁员。同时,将考试制度的名称由国家统一司法考试改为国家统一法律职业资格考试,并规定于2018年1月1日起施行。

二是规定取得法律职业资格的条件。明确规定初任法官、初任检察官,申请律师、公证员执业,在行政机关中初次从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决、法律顾问的公务员,以及担任法律类仲裁员的,应当通过国家统一法律职业资格考试,取得法律职业资格。国家统一法律职业资格考试由国务院司法行政部门商最高人民法院、最高人民检察院等有关部门组织实施。

三是增加有关禁止从事法律职业的情形。在律师法和公证法中增加了规定,被吊销律师、公证员执业证书的申请

人不得再担任律师、公证员,不得担任辩护人、诉讼代理人,但是不包括一些除外的情形。

四是明确国家统一法律职业资格制度与国家统一司法考试制度的衔接。修法决定从两方面作出规定,一方面是实行国家统一法律职业资格考试前取得的国家统一司法考试合格证书、律师资格凭证,与实施国家统一法律职业资格考试后取得的国家法律职业资格证书,具有同等效力;另一方面,国家对行政机关中初次从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决、法律顾问的公务员实行国家统一法律考试资格制度。在这项制度实施后,新进入上述岗位的公务员需要取得法律职业资格,已经在上述岗位上从事上述工作,而且胜任现任职务的人员不受这项制度的影响。

关于考试报名条件,一直以来是考生非常关注的一个问题。“司法考试的报名条件是依据法官法、检察官法中任职法官、检察官的学历条件来确定的,这次修法没有对这‘两法’作改变,但是授权国务院司法行政部门商最高人民法院、最高人民检察院进行组织实施。决定发布后,司法行政部门将依据决定的规

定和改革的相关意见规定,商最高法、最高检和国务院的有关部门,共同来研究制定国家统一法律职业资格考试实施办法。这个实施办法将会对报名的办法、学历条件、考试方式、考试内容、资格管理等进行细化,并且在制定后向社会发布。”贾丽群说。

针对法官法中将以往的第十二条第一款中的“严格”一词去掉,是否会影响或者降低法官选任标准严肃度的问题,贾丽群表示,“严格”这个词没有体现,会不会就不严格?2001年首次确定国家司法考试制度,是在修改法官法、检察官法时,把这条表述纳入到法条中,是因为当时法官法、检察官法承载着司法考试制度的确立和如何组织实施的责任。这次修法考虑到不仅在法官法、检察官法中有这样内容的表述,还要把范围扩展到公务员法、行政复议法、行政处罚法和仲裁法。对所有法律职业人员考试和考核都应该是严格的,标准是一致的,并不会因为“严格”这个词没有在法官法、检察官法中表述,而使标准降低。相反,法官法等八部法律规定,有关人员只有严格地按照考试标准取得法律职业资格后,才能够进入法律职业队伍。★

南宁人大：立法护生态促宜居

文 / 严景平 黄浩邦

多年来,南宁市人大常委会围绕“山、水、绿、气”,持续加强生态环境保护立法,将生态宜居南宁建设的探索和经验上升为地方性法规,在现行有效地方性法规42部和正在审议的5部法规草案中,直接涉及生态建设和保护的项目10部,形成了比较完整的生态宜居城市法治保障体系。

立法护山

青秀山和五象岭是南宁市中心城区邕江两岸的两片“绿肺”,大明山是位于南宁的广西中南部最高峰,三者都是南宁市最有名的山岭。近年来,南宁市人大常委会制定并颁布施行《南宁市五象岭保护条例》,起草并两次审议《南宁市大明山保护管理条例(草案)》,配合自治区人大常委会制定《广西壮族自治区南宁青秀山保护条例》,着力保护好城市风景名胜和生态重地。

青秀山山青水秀、历史悠久、人文底蕴深厚,是南宁市唯一的5A级景区,因其位于建成区,也是广大市民重要的日常休闲场所。当地人常说,“来南宁不去青秀山,等于没来过南宁。”南宁市人大常委会从上世纪末就开始探索通过地方立法对青秀山保护,2002年2月7日,南宁市十一届人大常委会第十二次会议审议通过了《南宁市青秀山风景名胜管理管理条例》,经广西壮族自治区人大常委会批准后,条例于2002年9月1日起正式施行。条例实施后,有效遏止了青秀山风景区内各种乱砍滥伐、乱开采和破坏风景区景观的行为,有效地保护青秀山这一宝贵生态资源。然而,随着城市规模的扩张,环青秀山区域开发力度明显加大,青秀山风景区侵绿占绿、违法违章乱

搭乱盖、蚕食景区土地等现象越来越严重,条例在保护青秀山也遇到许多“力不从心”的问题。为全面加强青秀山的生态环境保护,广西壮族自治区人大常委会决定对青秀山保护进行省级立法,提升保护层级。2013年1月1日,在南宁市人大常委会的积极配合下,自治区人大常委会颁布施行《广西壮族自治区南宁青秀山保护条例》,对青秀山的保护范围、规划建设等作出了更明确、更具体、更严格的规定,把立法保护青秀山工作提高到了一个新的层次,更为有效地保护了青秀山。

五象新区开发承载着“再造一个新南宁”的使命。随着南宁五象新区开发建设步伐的加快,处于新区核心的五象岭也面临着被蚕食的风险。曾经是古邕州八景第二名的“象岭岚烟”能否保存与延续,是南宁市各部门需要共同面对的课题。面对这种形势,南宁市人大常委会以强烈的使命感和责任感,把立法保护五象岭摆上重要议事日程,强化立法主导作用,《南宁市五象岭保护条例》于2015年实现当年起草、当年审议、当年颁布施行,条例理顺了管理体制,严格了规划审批程序,确立分区开发建设原则,还确立了山际线保护制度,为保护五象岭、提升五象新区开发建设品位提供了法治支撑。

大明山位于南宁市北部,北回归线横贯中心,是广西中南部最高峰,横跨上林、马山、宾阳、武鸣四县、区。大明山具有多样性的山地森林生态系统、众多珍稀濒危特有动植物资源以及丰沛的水资源,是南宁市无可替代的绿色生态屏障。2015年,大明山保护被列入南宁市人大常委会立法计划,当年完成法规草

案起草和一审,2016年又进行了第二次审议。《南宁市大明山保护管理条例(草案)》主要围绕理顺管理体制、扩大保护范围、协调各类规划、强化生态保护和旅游管理等内容进行制度设计,着力为大明山保护管理提供坚实的法治保障。

立法治水

近年来,南宁市人大常委会围绕保护水资源、治理水环境,制定并颁布施行《南宁市饮用水水源保护条例》《南宁市水库管理条例》《南宁市西津国家湿地公园保护条例》《南宁市郁江流域水污染防治条例》等多部地方性法规,为保护水资源、治理水环境提供了法治保障。

“以后,我们不用再担心饮用水水质受到速生桉的影响了。感谢南宁市人大常委会为人民群众做了一件大好事、大实事。”这是2014年南宁市人大常委会作出修改《南宁市饮用水水源保护条例》的决定时,许多农民群众说出来的。近年来,南宁市许多饮用水水源周边大量种植速生桉,影响了饮用水水质,人民群众对此意见极大,多位人大代表也呼吁禁止在饮用水水源周边种植速生桉。民有所呼,我有所应。南宁市人大常委会积极回应社会关切,在修改2009年颁布施行的《南宁市饮用水水源保护条例》时,明确规定在饮用水水源一级保护区、二级保护区和准保护区内禁止种植速生桉;已经种植的,应当在四年内清理完毕。这个决定颁布施行后,全市各级政府迅速行动,依法行政,积极推进饮用水源地速生桉的清理整治工作,受到了广大群众的好评。

南宁市水库众多,共有各类水库748座,其中大型水库3座、中型水库26

座、小型水库719座。为从根本上解决水库管理体制不够顺畅、管理责任不够清晰、维修养护经费分担不够合理、生态保护与开发利用矛盾突出等问题，南宁市人大常委会于2015年制定、2016年颁布施行了《南宁市水库管理条例》，为水库安全运行、保障水质、合理开发提供了法治支撑。其中规定，农村集体水库的防汛安全、安全鉴定、除险加固费用列入财政预算，使511座集体水库受益，占全市水库总数68%，较好地解决了集体水库安全管理投入不足的难题。

南宁市横县西津湿地是华南地区面积最大的湿地之一。2016年南宁市人大常委会颁布施行的《南宁市西津国家湿地公园保护条例》，是广西首部针对单个湿地公园“量身定做”的地方性法规，为保护西津湿地生态系统、创建国家级湿地公园打下良好基础。

立法促绿

南宁市素有“中国绿城”美誉。为保护好这张靓丽的城市名片，促进“绿城”品质升级，南宁市人大常委会先后制定《南宁市城市绿化条例》《南宁市公园条例》。

2011年颁布施行的《南宁市城市绿化条例》，对绿线控制规划、绿地系统规划、推进立体绿化、实施“绿色图章”制度、保护古树名木等作出了明确规定。市人民政府及相关部门认真贯彻落实这个条例，加大城市绿化力度。根据该条例加强绿化规划的相关规定，先后组织编制出台《南宁市中心城区绿线控制规划》《南宁市绿地系统规划（2011—2020年）》《南宁市城市园林绿化美化彩化概念性规划》等规划，不断完善城市绿化规划体系，有力地指引城市绿化工作。

“目前，南宁市有综合公园17个、专类公园11个、游园69个。虽然市人民政府已经于2006年颁布了《南宁市公园管理规定》，但缺乏必要的行政强制措施，致使违反规划侵占公园绿地、故意损坏园林景观等违法现象不能得到及时有效查处。因此，制定《南宁市公园条例》，



南宁航拍全景。图/视觉中国

加大公园保护力度，是非常有必要的。”在2017年7月25日的南宁市十四届人大常委会第六次会议上，常委会组成人员对首次审议的《南宁市公园条例（草案）》的立法必要性有了共识。该条例的制定，将为公园这一城市绿化重点区域提供有效的保护，让城市变得更加绿意盎然。

立法净气

近年来，由于南宁市汽车保有量以年均15%左右的速度快速增长，年均新增汽车超过10万辆，2016年年底全市汽车保有量115.52万辆，另有摩托车56.27万辆。环保部门监测结果表明，南宁市建成区的PM2.5含量中，机动车尾气占了将近15%，机动车排气污染已经成为大气污染物主要来源之一。加强机动车和非道路移动机械排气污染监督管理刻不容缓。南宁市人大常委会顺应人民群众的期盼和要求，将制定《南宁市机动车和非道路移动机械排气污染防治条例》纳入2017年常委会立法计划，并在5月份的市十四届人大常委会第五次会议对条例草案进行了初审。在审议中，常委会组成人员认为开展这项立法非常必要，对修改完善条例提出了许多富有

建设性的意见和建议，南宁市在探索立法保护空气、净化空气、巩固“南宁蓝”的进程中迈出了重要一步。

习近平总书记视察广西时强调指出，要坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针，把人与自然和谐相处作为基本目标，使八桂大地青山常在、清水长流、空气常新，让良好生态环境成为人民生活质量的增长点、成为展现美丽形象的发力点。躬耕履职展作为，绿色发展谋新篇。下一步，南宁市人大常委会将站在新的起点上，认真贯彻落实习总书记的重要指示精神，围绕自治区党委关于保护好广西生态优势金字招牌和中共南宁市委关于建设具有浓郁壮乡特色、亚热带风情的生态宜居城市的决策部署，更加坚定不移地将推动生态宜居南宁建设作为履职重点，作为创新发力点，着力做好“山”的文章、“水”的文章、“绿”的文章、“气”的文章，为南宁市加快建设面向东盟开放合作的区域性国际城市、“一带一路”有机衔接的重要门户城市、对全区经济社会发展具有较强支撑带动作用的首府城市、具有浓郁壮乡特色和亚热带风情的生态宜居城市，勇当广西营造“三大生态”、实现“两个建成”的排头兵作出新的更大的贡献。■

平利人大：齐心护路促发展

文 / 文 成

陕西省平利县地处陕鄂渝三省交界处，是连接三省经济往来、文化交流的重要枢纽。为保证辖区内道路安全顺畅，促进开发开放，平利县人大常委会于2017年5月至6月，对全县贯彻实施道路交通安全法情况开展执法检查，助力道路交通安全管理工作再上新台阶。

道路安全形势持续向好

5月中下旬，平利县人大常委会组织部分常委会委员和人大代表组成执法检查组，对该县贯彻实施《中华人民共和国道路交通安全法》情况进行执法检查。执法检查组分三个小组，深入到各镇的重点路段、集镇社区和县交通管理部门、运输企业等单位，采取“一看、二听、三座谈”的方式，详细了解了全县道路交通规划、交通安全基础设施建设、交通安全隐患治理、规范执法等情况，并通过走访聆听情况反映，广泛听取相关部门、企业、驾驶员、交警、群众、乘客和人大的意见和建议，对道路交通安全症结进行了一次全面“诊断”。

通过深入把脉问诊，检查组了解到，目前全县公路总里程达到2187.8公里，有机动车驾驶人员38877人，机动车36746辆，运输企业35家，检测企业1家。近年来，县镇两级认真贯彻执行道路交通安全法，做到了认识、宣传、管理、落实“四个到位”，以“平安交通”为主题的交通安全专项宣传活动和“安全带—生命带”活动在各大客运站、客运企业、驾校、汽车维修企业已成常态化，交警、农村道路联合监管队伍、交通安全协管员成为保护道路交通安全的主力军，交通

信号灯、交通标线、限速警示标志及电子监控设备出现在全县各条路上，客运道路运输卫星定位监控系统和“天眼工程”实现了对机动车及驾驶员实时动态监管，酒后驾驶、客车超员发生率大幅度降低，近三年无重大恶性交通事故，城乡道路交通安全管理工作赢得群众满意。

安全隐患丝毫不容忽视

“彩虹桥、西大桥、东大桥路口由于没有红绿灯，交通事故较多，安全隐患极大。”在执法检查汇报座谈会上，交警部门 and 参与检查的人大代表纷纷向检查组反映该问题。其实，自2012年县十七届人大常委会对道路交通安全工作进行视察以来，全县加大资金和项目投入力度，健全完善了公安、城建、交通等4个部门监控指挥中心的软硬件设施，在城区设置了6组交通信号灯，通过实施“天眼工程”对道路交通安全实时监控，初步建成了覆盖城乡的道路安全监控体系。

但随着车辆、驾驶员增多和平利对外交流的进一步加大，道路安全监控系统仍不能满足发展需求，一些重要路段没有安装红绿灯、摄像头覆盖范围不全、乡镇摄像头配置较低、监控体系存在盲区、联网共享信息不到位等问题依然存在，管控手段和方式的缺陷导致失管漏控路段交通事故多发，且给案件侦破和查处带来一定的难度。

除此之外，检查组还发现少数市民和驾驶员不遵守交通规则、县城主要路口交通拥堵问题日趋严重、残疾人非法运营、交通干警力量不足无法满足执法任务等问题。

“虽然我县交通安全总体形势良

好，但这些安全隐患丝毫不容忽视，稍有不慎，都是事关人命的大事，必须高度重视。”这是检查组成员在座谈会上形成的共识。

科学建言护航道路安全

“要依法公开曝光交通违法行为，通过严管重罚让群众和驾驶人员知法守法，自觉维护道路交通秩序。”5月22日，在县人大常委会机关召开的执法检查总结座谈会上，公安、交通、住建、司法等各个部门和检查组成员你一言我一语，对交通安全管理工作提出宝贵的意见和建议。

经过梳理归类，县人大常委会从增强全民交通法律法规意识、科学规划道路基础设施建设、强化监管整治、提高管理水平、推进交管智能化等五个方面向县政府提出具体意见和建议，建议县镇两级政府一要把司机驾驶员和学生作为普法教育的重点，加强交通安全法律法规及相关知识的普及，提高群众安全出行意识；二要科学制定城镇道路交通规划，加大对道路基础设施建设的投入，推进道路基础设施和安全责任的落实；三要坚持监管整治并重，推行多部门配合的联合执法工作机制，有计划地组织开展各类交通安全专项整治活动，进一步优化道路交通安全环境；四要创造有利条件，逐步解决交管部门警力严重不足、车辆装备差、协警待遇低等问题；五要整合交通信号控制系统、视频监控系統、公安交通集成指挥系统、交通诱导信息发布系统、停车场管理系统、交通卫星定位监控系统等信息资源，逐步实现对城镇道路交通的系统化、智能化、精细化管理。■

八二宪法中的中央军委主席负责制

文 / 阚珂

1982年宪法规定：中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量，中央军事委员会（以下称“中央军委”）实行主席负责制。怎样理解这些规定？1982年修改宪法当时是怎么考虑的？要弄清楚这个问题，有必要先回顾一下1954年制定宪法过程中关于“国家主席统率全国武装力量”这一规定的讨论情况。

是统率“武装部队”还是统率“武装力量”

1954年制定宪法时，全党全国人民有一个共同的愿望：由时任中共中央主席毛泽东出任国家主席。

1954年3月23日，中共中央提出的宪法草案初稿规定：国家主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席。在此后讨论过程中提出的修改稿，将国家主席统率“武装力量”改成统率“武装部队”。这是语文小组提出的，认为“部队”可以统率，“力量”不好说统率。

6月11日下午，毛泽东主持召开宪法起草委员会第七次会议，同与会委员共同讨论修改宪法草案部分具体条文。

会上，刘伯承就宪法草案修改稿中的国家主席“统率全国武装部队”的规定提出，应将其改为“统率全国武装力量”。

接着，毛泽东说，比如军事仓库、国防工程、兵船、飞机、汽车、大炮、炮弹等都算不算武装部队？中华人民共和国主席能不能统率？照原文的写法，主席只能统率部队，炮队就不能统率了。

邓小平说，武装力量包括人民武装在内，如果人民武装也归主席统率，可以改为“武装力量”。

毛泽东说，民兵是不是归主席统率？那应该是政府的事。部队医院、军人休养所叫不叫部队？说“统率武装力量”是可以的，比如“使用武力”不就是“使用武装力量”的简称吗。

陈叔通说，还是照原文好（即修改稿的规定——笔者注）。

毛泽东说，初稿上原来写的是“武装力量”，后来怎么改成“武装部队”了？

钱端升说，“武装力量”和“武装部队”两个名词翻译成俄文是一个词。我们法律小组的意见，可以考虑改成“武



第五届全国人民代表大会第五次会议1982年12月4日在人民大会堂举行全体会议，当执行主席仲勋宣布大会以无记名投票方式通过中华人民共和国宪法时，人民大会堂里，暴风雨般的掌声经久不息。摄影 / 新华社记者 刘少山

装力量”。

聂荣臻说，第二十一条讲的就是武装力量（指宪法草案“中华人民共和国的武装力量属于人民”的规定——笔者注）。

毛泽东说，武装力量分两部分，一部分是部队，一部分是部队以外的武装力量。如果照原文的写法，好像部队以外的武装力量不归主席统率了。恐怕还是将军们的意见对。语文顾问同志，你们看哪个意见好？

叶圣陶说，还是改成“武装力量”好。“武装力量”能不能统率呢？我们看看第四条这个问题就解决了。第四条写有“……依靠……社会力量”一句话，既然社会力量可以依靠，为什么武装力量就不可以统率呢？

毛泽东询问大家：改成“武装力量”好不好？



7月30日,庆祝中国人民解放军建军90周年阅兵在位于内蒙古的朱日和训练基地举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平检阅部队并发表重要讲话。摄影/新华社记者 王建华

黄炎培说,武装力量包括人和物。语文专家的意见是可以采纳的。

9月20日,第一届全国人大第一次会议通过的宪法规定:中华人民共和国主席统率全国武装力量,担任国防委员会主席。这一规定,明确了军队在国家体制中的地位。

中央军委主席统率全国武装力量

1982年修改宪法时提出,军队是国家机构的重要组成部分,作为国家根本法的宪法,对军队在国家体制中的地位应当作出规定。但由于实际情况已经发生变化,如果再沿用1954年宪法的规定就不适当了。1982年宪法总结历史经验,从我国的实际情况和需要出发,在第三章国家机构中专设了“中央军事委员会”一节,规定设立国家的中央军委,中央军委领导全国武装力量,中央军委实行主席负责制。这是有关国家体制和军队领导体制的很重要的新规定,是党中央的重大决策。

从时任宪法修改委员会秘书处副秘书长王汉斌的《王汉斌访谈录》一书中,我们了解到,为了正确地理解党中央的这一决策,在修改宪法过程中,1982年5月党中央专门印发了一个通知,对宪法修改草案中有关中央军委的规定,在全军和党的高级干部中进行了适当的宣传解释。

1982年3月29日、30日,宪法修改委员会副主任委员彭真召集有关人员讨论宪法修改草案时指出,为着平战结合、有备无患,还是建立国家军委,军委主席统率武装力量。4月19日,在宪法修改委员会第三次会议上,刘澜涛、程思远等委员提出,国家的军队是人民的军队,由中华人民共和国军委主席统率。从1982年修改宪法的资料看,宪法规定国家的中央军委领导全国武装力量,又规定中央军委实行

主席负责制,中央军委其他组成人员,由全国人大和全国人大常委会根据中央军委主席提名决定,这在实际上就是规定中央军委主席统率全国武装力量,在一切重大决策性问题上领导全军的工作。

1982年4月22日,彭真在《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》中指出,至于武装力量的建设,还是归国务院管。当时已明确:国务院仍设国防部,而国防部的工作,实际上也将在党的中央军委的直

接领导下进行;一切需要由政府负责的工作则应经国务院作出相应的决定。这样,1982年宪法中规定,国务院领导和管理国防建设事业。

坚持党对军队的绝对领导不动摇

在1982年修改宪法拟定有关中央军委的具体条文时,有些军队同志担心设立国家的中央军委后会影响党对军队的领导。有的同志一再提出,要专门写一条党对军队的领导。

鉴于这一情况,1982年11月26日,彭真在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中专门作了说明。他明确指出,在国家的中央军委成立以后,中国共产党对军队的领导并不会改变。宪法序言里明确肯定了党在国家生活中的领导作用,当然也包括党对军队的领导。

这里清楚地表明,设立国家的中央军委,决不是取消或者削弱党对军队的领导。中国人民解放军是中国共产党缔造和领导的人民军队。中国革命的历史证明,党对军队的直接领导,是国家和人民的利益所必需的,决不能动摇。

在1982年修改宪法时,党中央对新宪法实施后的中央军委已有周密安排:依照新宪法的规定,经过全国人大选举,由党的中央军委主席担任国家的中央军委主席。党的中央军委和国家的中央军委实际上将是一个机构,组成人员和对军队的领导职能完全一致,只是在党内和在国家机构内同时有两个地位,而这在国家体制上是完全必要的。我们党领导军队的长期行之有效的各项制度,仍将继续坚持和发展。所有这些,都是从组织上和制度上保证了党对军队的领导。✘

(本文作者为全国人大常委会法制工作委员会原副主任)

公共图书馆领域的首部国家立法

——英国《公共图书馆法 1850》

文 / 柳 英



英国伯明翰图书馆,这是欧洲最大的公共图书馆。图/视觉中国

英国是世界上最早颁布公共图书馆法的国家。《公共图书馆法1850》(The Public Libraries Act 1850), 全称《促进城镇议会建立公共图书馆和博物馆的法案》(An Act for enabling Town Councils to establish Public Libraries and Museums)是英国第一部公共图书馆法。该法案是英国在全国范围内设立免费信息获取机构的首次立法,彰显了英国政府对公民道德、社会发展和教育水平的重大关切。这样一部重要的法律是如何诞生的?其主要内容和开创意义是什么?这些问题值得我们探讨。

一、社会背景

18世纪下半叶,工业革命在英国兴起,后来向全世界扩展,改变了人类的命运。到19世纪中期,工业革命的巨大推动力已经使得英国成为了世界上第一个工业化国家。工业革命不仅带来了生产工具的改变、交通运输的进步,更重要的是使得英国社会的阶级结构发生了巨大变化。随着工业革命的发展,社会孕育出了两个新的阶级,一个是工厂主阶级,另一个是工人阶级。前者以其日益增多的财富昭著于世,后者以其日益增多的人数引人注目。但这两个阶级在“旧”制度下都没有选举权,这就使得议会改革成

为必然趋势。1832年,英国第一次议会改革成功,以工厂主为代表的新兴中产阶级中的多数获得了选举权,成为了有权的阶级。英国从1832年第一次议会改革开始,对社会生活的方方面面进行了法制化建设。1832年《议会改革法》、1833年《工厂法》、1834年《贫困法修订法》、1835年《市政企业法》和《监狱法》、1842年《矿业法》和1848年《公共健康法》等法案的接连出台为公共图书馆立法营造了良好的法制环境。

二、立法过程

(一)立法的倡议与提案

19世纪前,英格兰已经有人建议,在各郡通过法律建立服务于特定人群的图书馆,但在全国范围内建立面向所有阶层的公共资金支持的公共图书馆的建议还不曾出现。进入19世纪以后,社会上对工人阶级图书馆需求和政府设立图书馆责任的呼吁促进了建立公共资金支持的公共图书馆的意识的觉醒。

1. 克尔及其建立公共图书馆的提议

1831年,律师克尔(Charles Henry Bellenden Ker)写信给他的朋友、时任大法官的布鲁厄姆(Henry Lord Brougham),

建议通过立法在城镇建立公共图书馆。信中附带了一份名为《通过立法鼓励一定人口规模的城镇通过集资的方式建立公共阅读和公共出借图书馆的提议》(Proposal for a bill to enable Towns of a given population to raise funds for the establishment of public reading and public lending libraries) 的文件。提议中的一些内容在《公共图书馆法1850》中得到了贯彻。这份提议的主要内容包括:(1)人口规模在一定数量以上的城镇或地区,通过教区委员会会议中居民决议的授权,可以按比例征税或贷款的方式提供公共图书馆服务。(2)图书馆的馆内阅读服务向所有居民开放,出借服务向纳税人以及获得纳税人担保的教区居民开放。(3)教区委员会负责任命图书馆委员会和一名图书馆员,并建设或租借适当的场地设施。(4)图书选购权由位于伦敦的委员会来控制,委员会在考虑资金数量的前提下提供采购建议。(5)借书者应支付每卷书0.5便士的费用,该费用用于图书馆的运行。

2. 白金汉公共机构提案

1832年《议会改革法》颁布以后,关于建立公共图书馆的建议更是层出不穷。1834年,谢菲尔德市议员詹姆斯·西尔克·白金汉(James Silk Buckingham)组建了由自己任主席的特别委员会,致力于研究当时英国工人阶层酗酒问题的范围、原因和影响,并寻求解决该问题的方法。在他游说建立该委员会的演说中提到,酗酒问题的解决除了要靠酒品贸易的控制以外,还应采取更加积极的措施,如建立教区图书馆、地区阅览室。1835年,白金汉提出了三个提案,第一个提案是酒品贸易管制,第二个提案是在所有城镇建立户外散步场所、公园和娱乐场所,第三个提案是设置公共机构促进信息传播、为满足居民信息需求在所有城镇建立图书馆和博物馆。第一个提案被否决,另外两个提案进入了委员会讨论阶段后被暂时中止。被委员会讨论的两个提案在公共机构设置的条件上存在一定的相似性,即公共机构的设置应由纳税人通过公开会议表决的方式确立,当大多数的纳税人同意建立该公共机构后方可设置。两个提案还详细描述了应该设置的公共机构的类型,包括用于工人阶级集会的宽敞大厅、社团组织的小型会议室、报告厅、图书馆和阅览室、博物馆、美术馆。

早期建立公共图书馆的提案虽然均未得到通过,但提案中倡导的思想和建立公共图书馆的机制在《公共图书馆法1850》中得到了不同程度的体现。可以说,建立公共图书馆的早期提案为公共图书馆法的出台提供了思想基础和实施方案。

(二)公共图书馆相关法的推动

1845年《鼓励大型城镇建立博物馆法案》(An Act for encouraging the Establishment of Museums in Large Towns),简称《博物馆法1845》,于1845年7月21日由英国议会通过,法案授予大型市级行政区(municipal boroughs)的城镇议会建立

博物馆的权力。具体而言,人口在1万及以上的城镇可通过征收每英镑二分之一便士的税收用于建立博物馆。

上文提到的谢菲尔德市议员白金汉为1845年博物馆法的出台做出了突出贡献。他向议会提请了一项公共机构草案,建议自治的市镇通过课税的方式建立图书馆和博物馆。这项草案虽然最终未能形成法律,但却对威廉·尤尔特(William Ewart)和约瑟夫·布拉泽顿(Joseph Brotherton)这两位议员产生了影响,也正是在这两位议员的推动下,《博物馆法1845》才最终颁布,并确立了以人口为依据、以课税为基础的博物馆建立方式。

事实上,在威廉于1835—1836年间任职艺术与制造商特别委员会(the Select Committee on Arts and Manufacturers)时,曾倡议建立公共博物馆、美术馆和其他公共机构,但他并未专门提及公共图书馆。1839年,白金汉曾经在一次议会辩论中称:“以促进知识传播为目的的公共图书馆、公共美术馆和科学馆以及其他公共机构应该向公众开放,这有利于改变公众的习惯、开化公众的思想,避免公众仅以感官来认识世界。”受白金汉的影响,威廉才将博物馆和公共图书馆联系在一起。1840年,威廉向议会陈述在大都会的不同地区建立公共图书馆的合理性。1844年,他进一步扩大了建议建立公共图书馆的区域范围,包括大都市各区和省级城镇。这一建议最终没有得到政府的认可,但同年,建立博物馆的条件却相对成熟了。

1840年,大英博物馆图书馆的初级助理馆员爱德华·爱德华兹(Edward Edwards)发表了一篇名为《英格兰的美术》的论文,论文吸取了威廉特别委员会建立公共博物馆和美术馆的建议,并进一步建议博物馆和美术馆的运行应部分靠政府基金部分靠税收。在爱德华的建议下,1844年11月,曼彻斯特市召开公众会议讨论博物馆的建立方式,并确立了征收1便士的税收标准。参与曼彻斯特公众会议的约瑟夫将这一提案通过威廉呈送了议会,结果就是1845年博物馆法的诞生。

《博物馆法1845》确立了多项基本原则,如公共机构的建立要有法可依、公共机构应该向公众开放、公共机构的建立要靠税收、公共机构的设立要以服务人口为基本标准。《公共图书馆法1850》在很大程度上是在借鉴这些原则的基础上制定的。

(三)特别委员会的促成

在英国《公共图书馆法1850》的立法过程中,1849年特别委员会发挥了基础性的作用。该委员会建立的目的就是要在英国范围内推动公共图书馆的建设和发展。特别委员会建立之后,通过研究报告、数据分析、国内外公共图书馆事业发展对比等方式对设立公共图书馆的必要性和紧迫性作出了阐述,并最终向英国议会提交了《公共图书馆

法1850》的草案。

在1849年特别委员会的建立过程中发挥关键作用的有两位重要人物,威廉和爱德华,他们也是《博物馆法1845》的推动者。爱德华作为大英博物馆图书馆的馆员,长期致力于公共图书馆的发展。通过比较英国与欧洲其他国家和美国公共图书馆事业的发展情况,于1848年发表了一篇名为《欧洲与美国主要公共图书馆统计研究》(A Statistical View of the Principal Public Libraries in Europe and the United States)的报告,指出英国在向公众提供免费图书馆服务中与欧洲其他国家及美国的差距,这篇报告引起了威廉的注意。此时,威廉已经多次向众议院建议建立公共图书馆。在两人的合作下,1849年3月1日,英国众议院同意建立特别委员会,威廉任主席,特别委员会致力于在英国和爱尔兰范围内,尤其是大城镇中公共图书馆的建设。特别委员会建立之后,于1849年发布了研究报告,报告不仅关注公共图书馆的建设,还将目光聚焦在当时的教育和社会环境上。特别委员会在公共图书馆立法中强调了两点:一是政府应支持公共图书馆的设置,二是允许为建立和运行公共图书馆而征税。

三、基本内容

以服务人口为标准设置公共图书馆的原则。与我国以行政区划为标准设置公共图书馆的做法不同,英国公共图书馆设立之初就确立了以服务人口为基本标准设置公共图书馆的原则。尽管法案对公共图书馆的覆盖率和设置范围并未作出系统考虑,但这一原则的确立至今影响着世界公共图书馆事业的发展。在《公共图书馆法1850》中,具体规定了居民人数超过1万人的大型市镇应建立公共图书馆。

免费开放原则的确立。为体现公共图书馆的公共属性,法案规定,依法设置的公共图书馆应向市民免费开放。这一原则体现了公共图书馆的基本特点,成为了现代公共图书馆必备的一项属性。

经费的获取和使用方法。法案确立了作为地方政府的市镇议会在公共图书馆设置和管理上的权利和义务。符合条件的市镇议会可以通过征税的方式取得设置公共图书馆的经费,征税的比例是每英镑二分之一便士。在经费的使用上,法案也有明确规定:通过征税获得的图书馆建设经费可用于公共图书馆的场馆设施建设、人员待遇发放等方面,但不可用于购置图书。这一具体的限制是公共图书馆建立之初过分依赖捐赠的一种表现,其不合理之处也很快得到了修正。

公共图书馆的设置方式。公共图书馆作为服务普通市民大众的公共文化机构,其设置和运行也应尊重市民的意见。法案规定了以纳税人投票的方式设置公共图书馆的方

式。具体而言,公共图书馆的设立与否应以投票结果为准,参与投票的是市镇范围内的纳税人,当超过三分之二的票数同意设立公共图书馆时,各市镇应依法设立公共图书馆;当市镇议会通过设立公共图书馆的议案后,市镇议会

四、开创意义

确立了现代公共图书馆的三大特征。19世纪下半叶,在英国出现了现代意义上的公共图书馆。在此之前,图书馆发展史上也曾出现过具有公共性质的图书馆类型。例如,古罗马的图书馆是向自由市民开放的。又如,贵族、僧侣和一些新型资产阶级的一些私人图书馆,逐渐向文人学者,甚至向一部分市民开放,终于变成公共性的机构。再如,16世纪上半叶,路德等人提倡的城镇图书馆是计划为一般市民服务的。这些类别的图书馆在图书馆发展史上也常常被成为公共图书馆,这是因为它们具备了现代公共图书馆的部分基本特征。1850年英国议会通过了英国第一部公共图书馆法,依据此法案建立的公共图书馆涵盖了现代公共图书馆的三大基本特征,即向所有居民免费开放、经费来源是地方行政机构的税收、公共图书馆的设立和经营必须有法律依据。自此以后,以英国和美国为代表的现代资本主义国家中普遍出现了具有这三大特征的公共图书馆。可以说,现代意义上的公共图书馆的出现,是以《公共图书馆法1850》的颁布为开端的,这是《公共图书馆法1850》最重要的开创意义。

推动了世界范围内公共图书馆的兴起。纵观世界公共图书馆发展史,在19世纪中期到20世纪初兴起于英美两国的公共图书馆制度建设对公共图书馆在世界范围内的普及和发展起到了巨大的推动作用。在一个国家,只有在全国范围内依法运行公共图书馆时,才可以说这个国家进入了公共图书馆运动的时期。英国是最早以国家名义发布公共图书馆法的国家,此事件可作为英国全国范围内公共图书馆运动的开始。并且,自英国进入公共图书馆运动时期以后,法国、德国、美国等欧美国家也相继进入到一个公共图书馆运动的时期。公共图书馆开始在世界范围内兴起。我国的公共图书馆运动要比英国晚60年。1910年由清政府颁布的《京师及各省图书馆通行章程》是当时公共图书馆运动的一项重要成果,启迪了民众利用公共图书馆的意识。而这一立法行为也是对兴起于英国、传播于欧美的公共图书馆运动的一种响应。因此可以说,英国《公共图书馆法1850》以公共图书馆运动的形式席卷世界,推动了公共图书馆这一公共性质的文化机构在世界范围内的大规模兴起,这是这部法案的又一重要的开创意义。★

(本文作者为北京大学信息管理系博士)

追寻义勇军诞生地

文 / 本刊记者 金果林

起来！不愿做奴隶的人们！
把我们的血肉，
筑成我们新的长城！
中华民族到了最危险的时候，
每个人被迫着发出最后的吼声。
起来！起来！起来！
我们万众一心，
冒着敌人的炮火前进！
冒着敌人的炮火前进！
前进！前进！进！

这首激荡在上个世纪三十年代日寇铁蹄践踏东北大好河山之时，由田汉作词、聂耳作曲的《义勇军进行曲》，就是如今传唱在祖国各地的《中华人民共和国国歌》。

今年9月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议表决通过了《中华人民共和国国歌法》。同日，中华人民共和国主席习近平签署了第七十五号主席令，对国歌法予以公布，自今年10月1日起施行。

国歌法明确指出：“中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》。”该法还以附件的形式公布了标准的中华人民共和国国歌歌词和五线谱版、简谱版。国歌标准版本在醒目的“中华人民共和国国歌”九个大字的下方，以括弧的形式明确地标识出“义勇军进行曲”六个字。

回想86年前的那个秋天、那个九月，倭寇肆虐、国土沦丧，山河破碎、人民涂炭，“中华民族到了最危险的时候”。

“起来！不愿做奴隶的人们！把我们的血肉，筑成我们新的长城！”战火中诞生的歌子，自然是血脉贲张！那威武有力、热血沸腾的歌词，那激越雄壮、昂扬奋进的旋律，真实地映照出东北义勇军当年鏖战白山黑水、血洒东北疆场、誓死捍卫国土家园的民族精神。恰是他们的英勇壮举，唤醒了沉睡的国人、催动了民族的奋进。

在我们今天感奋于国歌法诞生的时候，在即将纪念“九·一八”事变八十六周年之时，记者追寻着东北义勇军的战斗足迹，寻访了义勇军最早诞生的地方——辽西



东北义勇军一部。图 / 新华社

地区。

这里，民风淳朴耿直、民性粗犷剽悍。当年，就在日军发动“九·一八”事变后仅五天，也就是1931年的9月23日，正当日本侵略军得意洋洋地占领当时吉林省省会吉林市之际，正当南京国民政府发表《告全国民众书》告诫当时的国民“对日务必维持严肃镇静之态度”的时候，在辽宁西部地区盘山、台安一带的大地上，却有抗日勇士项青山、张海天、盖中华等率四百余人，英勇无畏地袭击了日军控制下的田庄台镇、营口市发电所和水源地等。

可不要小看了这一举动，这是可以载入史册的义薄云天之壮举！因为，这是“九·一八”事变后，侵华日军在中国东北首次遭到中国民众的迎头痛击，盘山、台安一带的民间英豪打响了中国人民武装反抗日本帝国主义入侵中国的第一枪。

追寻着义勇军当年跃马驰骋、举枪挥刀的足迹，记者来到盘锦市盘山县与台安县交界地带的沙岭地区。乡路两旁，金黄的稻浪一望无际，这里曾是东北民众抗日义勇军第一、二、三路军指挥部所在地，也是义勇军与日寇和汉奸浴血奋战、反复拼杀的重要战场，还发生过项青山、张海

天、盖中华等智取、勇擒日伪头目的传奇故事。

1931年的10月底、11月初,在沈阳投降日寇的大汉奸凌印清率领日伪大队人马进犯辽西,一路以“师长”“旅长”等伪职作诱饵,企图招降当地各路人士。于是,项青山、张海天、盖中华等在已转移到锦州的辽宁省警务处长黄显声、公安总队队长熊飞策划之下,决定将计就计“杀凌锄奸”,将汉奸头目凌印清和日本关东军顾问仓冈繁太郎大尉等十九人诱到沙岭这里,生擒活捉并枪决。

位于沙岭的辽河魏家口子段西岸,初秋的辽河水清澈舒缓,岸边的杨柳已初露秋意。当年,张海天、项青山、盖中华就是在此地处决汉奸头目凌印清与日酋仓冈繁太郎大尉。举目四望、长天如洗,“万类霜天竞自由”,心中不禁对义勇军先辈们在民族危难、国家倒悬之际的壮举义行涌起无限的敬意与钦佩。

正是由于张海天、项青山、盖中华等抗日勇士的英勇表现和非凡战绩,受张学良之命在锦州主持东北抗日大计的黄显声,在组建东北民众抗日义勇军时,就按张学良指令,将东北民众抗日义勇军第一、二、三路军番号授予项青山、张海天、盖中华率领的抗日队伍,这三位分别被委任为司令。

其中,项青山为东北民众抗日义勇军第一路司令,驻盘山;张海天为东北民众抗日义勇军第二路司令,驻辽中;盖中华为东北抗日义勇军第三路司令,驻台安。与此同时,也有号为“义勇军”的队伍开始出现在辽西的黑山一带。

随后,这三路抗日大军纵横驰骋在辽西大地,在盘山、台安、辽中、海城、牛庄、沙岭、大洼、田庄台以及沟帮子、北镇、阜新等地多次袭击日寇,成为东北大地上一支令日寇闻之丧胆的抗日武装力量,连当时的日伪报纸都对这支抗日队伍作了专门报道。

1932年1月16日,盘踞在海城的二百多日军连同三百多伪军,向西渡过辽河,企图进犯当时第一、二、三路义勇军的指挥机关驻地——沙岭。项青山、张海天、盖中华等得知消息后,率领抗日义勇军三千六百多人,连夜在沙岭一带布设了歼敌战场,冒雪激战一夜,击毙日本关东军大佐河野英基,消灭日伪军三百余人。

第一、二、三路义勇军的“沙岭大捷”,给予气焰正盛的日伪军以沉重的打击。据记载,仅在1932年5月至12月间,项青山、张海天、盖中华等率领抗日义勇军队伍四千多人,就与日寇战斗达五十余次,歼灭日伪军三千多人,击毙的日军就接近五百人。据专家说,张学良将军还亲自在北平的德国饭店接见了项青山,并将一块镶有本人照片的怀表赠送给这位抗日豪杰。

“九·一八”事变以后,悲惨的东北人民处于国破家亡境地,然而,他们没有沉沦而是愤然而起,在辽水两岸、间

山东西、白山黑水之间,燃起了卫国保家、民族图存、武装自卫的抗日烽火,义勇军就是杰出的代表。作为东北沦陷初期的东北民众自发而起的抗日武装力量,东北义勇军人数最多时达到三十万人,其活动区域遍于全东北。

1933年2月,


项青山、张海天率 聂耳在演奏小提琴。图/新华社

本部义勇军参加

了热河抗战。这个月的中、下旬,音乐家聂耳也从上海乘火车经北平亲赴承德、朝阳、赤峰等地的抗日前线,慰问参加热河抗战的东北抗日义勇军,并和义勇军将士同唱“义勇军誓词歌”。相信这次的战场经历和与义勇军将士的直接接触,对聂耳的心灵和情感产生了强烈的震撼,对他随后创作谱写《义勇军进行曲》,一定会有着莫大的帮助。

大地芳草绿,苍原野花黄,一切都似乎无声地祭奠着无数长眠在这里的义勇英魂。在祭拜当地的盘锦烈士陵园时,记者看到盖中华作为烈士受到今天人们的祭奠。勇士奋起蒿莱里,战马嘶鸣抗日去。东北义勇军,历史不会忘记,人民不会忘记。

当国歌响起,我们要记住过去的苦难、曾经的屈辱、前辈的抗争和祖先的荣光,以此奠基我们今天的奋斗与明天的辉煌!

民族魂,家国志,皆在于斯! 



记者来到东北义勇军最早诞生的地方辽西盘锦沙岭地区,追寻东北义勇军的战斗足迹。摄影/中新社记者 王丽南



多重魅力 衣橱焕新 波司登轻薄羽绒全新上市



你是否梦想拥有一件战衣，可以让你坦然应对变幻不定的气温，满足不同场合的需要？2017波司登秋季新装上市，用心打造每一件高品质羽绒服。轻盈羽绒，轻薄体验；便携收纳，温暖贴心；潮流元素，有款有型；伴你无畏无惧，自在穿行，独特的剪裁与科技品质面料，让你的衣橱焕然一新。

本季运用大热的H型、廓形剪裁打造最流行的时尚造型。当利落干净的剪裁与轻薄柔和的面料相遇，成衣的结构与线条充满了动静交替的旋律。兼具活力与型格的棒球款，充满了轻复古的魅力。挺括的弧形线条，赋予造型源源不断的生命力，印花、撞色、拷扣搭配以及值得推敲的细节设计，也是本季新品吸引眼球的亮点之一。

时间沉淀的经典设计，也在这一季大行其道，科技材质的超轻薄柔软的面料，让羽绒服的重量更轻，体积更小，带来了不可思议的收纳体验。用柔和轻

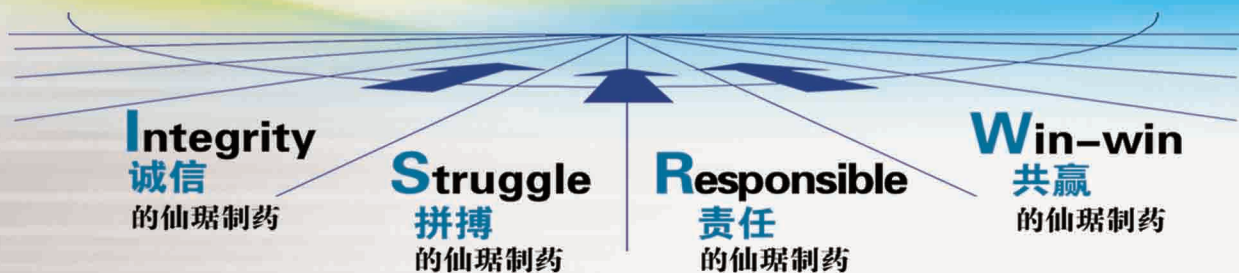
爽的面料回归连帽、立领的经典，展现最自然舒适的姿态。去掉了繁复冗杂的修饰转而选择合适的走线和剪裁，用多种版型打造贴心的穿着体验。

精选优质安心的抗菌鹅绒，日本技术贴心守护家人健康。设计感十足的渐变菱形格行线和西装小立领，品质和设计都无可挑剔。简约大气的剪裁搭配绣花、金属扣的细节处理，尽显低调奢华的魅力。

萌趣的米奇樱花和精致活泼的刺绣图案也让羽绒服变得生动活泼，本季新品波司登与迪士尼再次联手，“羽见梦幻”系列将时尚印花、精致刺绣、质感贴标及童趣耳朵帽融入到新品中，灵动的细节和简单大方的剪裁碰撞出了不一样的火花，无论是较为男孩子气的棒球款还是淑女气息的长款都得到了中和，意趣十足。

这个秋天，与波司登一起，穿出完美新风尚。





浙江仙居制药股份有限公司

ZHEJIANG XIANJU PHARMA CO.,LTD

浙江仙居制药股份有限公司 (股票代码: 002332) 前身为仙居制药厂, 创建于1972年, 是国内规模大、品种全的甾体药物生产厂家。公司总股本61080.8111万元, 占地面积净650亩, 现有员工3900余人, 其中技术人员占17%, 销售人员占35%, 是原料药和制剂综合生产厂家。

仙居制药愿景: 整体实力进入全国制药企业50强; 在妇科、麻醉科治疗领域成为中国的领先企业; 在甾体药物领域成为国际知名企业。

仙居制药使命: 您的健康与快乐, 我的真诚与责任。

仙居制药的核心价值观: 个人价值在实现企业价值和社会价值过程中得到体现。



珠海



珠海自然环境优美，山清水秀，海域广阔，有一百多个海岛，素有“百岛之市”美称。城市规划和建设独具匠心，突出旅游意识，自然和谐，优雅别致，极富海滨花园情调和现代气息。