

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2017年9月20日出版
第18期 总第438期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

齐心协力打赢脱贫攻坚战



ISSN 1671-542X



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



9月5日至6日,张德江委员长在广西调研并出席第二十三次全国地方立法工作座谈会。这是9月6日,张德江在南宁出席第二十三次全国地方立法工作座谈会并作重要讲话。摄影/姚大伟



9月11日,第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会在北京开幕。张德江委员长出席开幕式并致辞。摄影/刘卫兵



9月7日,张德江委员长在北京人民大会堂与缅甸联邦议会人民院议长吴温敏举行会谈。摄影/张领



9月13日,张德江委员长在北京人民大会堂会见文莱苏丹哈桑纳尔。摄影/谢环驰



9月18日,张德江委员长在北京人民大会堂与冈比亚国民议会议长登顿举行会谈。摄影/姚大伟

着力提高地方立法精细化水平

第二十三次全国地方立法工作座谈会于9月6日至7日在广西壮族自治区南宁市召开,张德江委员长出席会议并发表重要讲话。

本次会议的主题是:在以习近平同志为核心的党中央领导下,全面贯彻落实党的十八大和十八届三、四、五、六中全会精神,深入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,牢固树立“四个意识”,围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,注重将社会主义核心价值观融入立法工作,总结交流地方立法工作经验和做法,深入推进设区的市行使好立法权,着力提高地方立法的针对性和可操作性,不断提高立法质量,提升社会治理能力。

地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,完善中国特色社会主义法律体系,不仅要加强全国人大及其常委会的立法工作,同时也必须加强地方立法工作。而有立法权的各级各地人大之间加强联系、密切配合、交流经验、沟通情况,有利于相互促进、共同提高。并且在维护社会主义法制统一这一大的原则下,立法工作本身就是一个整体,我们必须要有全国一盘棋的思想,这样才能形成立法工作的整体合力,实现立法工作的整体推进、同步发展。正因为如此,定期举办全国地方立法工作座谈会,是加强对地方立法进行指导的重要途径,是各级各地人大之间交流经验、互相学习的重要平台,是维护社会主义法制统一的重要手段。

赋予地方立法权,是我国立法体制的重大变化。改革开放以来,国家两次大范围赋予地方立法权,包括1979年赋予省级人大和2015年扩大赋予所有设区的市(州)级人大立法权。这是我们党深刻总结中华人民共和国成立以来治国理政正反两方面经验、适应新时期改革开放和社会主义民主法制建设需要作出的重要决策,是新形势下推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。30多年来,有立法权的地方人大及其常委会自觉坚持党对立法工作的领导,围绕党和国家在各个时期的工作中心,紧密结合本地实际,积极回应百姓关切,认真行使宪法法律赋予的职权,坚持“不抵触、有特色、可操作”的原则,以立法推动改革、促进发展、

维护稳定、保障民生,取得了良好效果。截至目前,有立法权的地方人大共制定现行有效的地方性法规1万余件,在法治建设中发挥着实施性、补充性、探索性的重要作用,有力促进了地方经济社会发展和民主法制建设,为国家立法提供了有益经验,为形成和完善中国特色社会主义法律体系作出了积极贡献。

在充分肯定成绩的同时,我们也要清醒地看到,地方立法仍存在着一些突出问题。就目前的情况而言,如何提高立法质量,是地方立法面临的一个重大课题。为此,张德江委员长在地方立法工作座谈会上强调,做好新形势下的地方立法工作,要紧紧抓住提高立法质量这个关键,坚持问题导向,突出地方特色,着力提高立法精细化水平,立符合实际的法、有效管用的法、百姓拥护的法,以良法促进发展、保障善治。如何才能提高立法精细化水平?这就需要我们发扬“工匠”精神,增强精品意识,以精益求精的态度和作风进行立法,对每一部法律都努力做到精雕细琢,力求使每一部法律都能成为精品。要坚持质量第一的原则,不急于求成,不搞数量攀比,更不能搞“花架子”。

从张德江委员长的上述讲话中可以看出,衡量一部法律的质量高低,有三个很重要的标准:一是是否符合实际。法律是实践的产物,实践是法律之母。地方立法必须坚持从实际出发,遵循客观规律,符合实际需要。二是有效管用。立法工作必须坚持问题导向,真正做到“针对问题立法、立法解决问题”,这样才能使地方立法产生积极的社会效果,才能使制定出来的法规有效管用。早在四年前召开的立法工作会议上,张德江委员长就指出:“人民群众对立法的期盼,已经不是有没有法律法规,而是法律法规好不好、管不管用、能不能解决实际问题。”三是百姓拥护。坚持以人民为中心,充分反映人民的意愿,切实保障人民的利益,不断满足人民对幸福美好生活的期盼,是新形势下立法工作的重要价值取向。而人民群众的获得感和幸福感,在很多情况下是建立在立法的基础之上。所以,立法质量如何,百姓最有发言权。

从符合实际,到有效管用,再到百姓拥护,这样的法律才是精品佳作。

张德江



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18期
9月20日出版
总第438期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 徐 燕
责 任 编 辑 朱燕红 王晓琳 赵祯祺
美 术 编 辑 陈玉叶

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 京西工商广字第20170073号

|特 稿|

- 08 张德江在广西调研并出席第二十三次全国地方立法工作座谈会时强调
坚定不移走中国特色社会主义法治道路 与时俱进完善中国特色社会
主义法律体系
- 10 进一步完善法律制度 促进农民专业合作社健康发展 / 张宝文

|总编絮语|

- 01 着力提高地方立法精细化水平 / 汪铁民

|专 论|

- 13 中国减贫智慧的可借鉴性 / 辜胜阻
- 15 准确把握农民专业合作社的本质特征 / 刘振伟
- 17 有关中国农民专业合作社未来发展的几个问题 / 张晓山
- 18 依法履行指导扶持服务职责,促进农民专业合作社持续健康发展 / 叶贞琴

|本期策划|

- 20 齐心协力打赢脱贫攻坚战 / 李小健
- 23 “留人致富”才是精准的产业扶贫 / 于 浩
- 24 扶贫资金,“好钢用在刀刃上” / 于 浩
- 25 教育扶贫:脱贫攻坚治本之策 / 张宝山
- 26 生态保护补偿助力精准脱贫 / 张宝山

|报 道|

- 立法经纬 27 旅游法立法工作随记 / 李适时
- 31 念好“严”字诀,确保核安全 / 李慎秋
- 热点关注 34 反不正当竞争法修订草案二审
进一步完善互联网领域不正当竞争等相关规定 / 彭东昱
- 36 标准化法修订草案进行第二次审议 / 刘文学
- 特别关注 38 烟叶税立法:现行20%税率不变 / 于 浩
- 专题报道 39 深化司法体制改革:“两院”组织法迎首次大修 / 王博勋
- 监督纵横 42 知识产权法院:司法改革的先行者和排头兵 / 刘文学

|言 论|

- 主任笔谈 44 新形势下人大工作创新发展的根本遵循
——深入学习习近平总书记重要讲话的体会 / 傅德辉



9月19日,全国人大常委会委员长张德江在北京主持召开全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第二次全体会议,研究修改执法检查报告。摄影/刘卫兵

| 地 方 |

- 宁 夏 46 事关民生福祉、生态环境的建议必须扎实办好
——宁夏回族自治区党委书记、人大常委会主任石泰峰
现场督办人大代表建议/王学军 郑 明 左鸣远
- 湖 南 47 人大力量因何而生
——岳阳市人大常委会创新工作侧记/汤文彬 周拥军 邹雨明

| 人 物 |

- 代表风采 49 电影助力,扶贫扶出精气神
——全国人大代表郭建华的扶贫情怀/杨菲菲

| 泛 读 |

- 往 事 51 这是个“天大的事”
——聊聊全国人大台湾代表单独组团这件事/阎 珂
- 看 世 界 53 近代伊斯兰国家的民法变革(上)/高仰光

| 资 讯 |

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjig.12388.gov.cn



张德江：坚定不移走中国特色社会主义法治道路 与时俱进完善中国特色社会主义法律体系

9月5日至6日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在广西调研并出席第二十三次全国地方立法工作座谈会。他强调，要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神特别是关于立法工作的重要论述，积极适应全面依法治国新形势新要求，与时俱进完善中国特色社会主义法律体系，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

张德江指出，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，全面依法治国战略深入实施，我国立法工作取得显著成效。十二届全国人大及其常委会认真履行宪法法律赋予的职责，完善人民代表大会制度相关法律，积极推进民法典编纂工作，加快构建国家安全法律制度体系，加强社会、民生、文化、生态等领域立法，依法支持和推动全面深化改革，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断完善。全国人大和有立法权的地方人大要牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，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，自觉把党的领导贯彻到立法工作全过程和各方面，确保每一项立法都符合宪法精神、体现党的主张、反映人民意志。

张德江说，地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。贯彻党中央决策部署，全国人大修改立法法、赋予设区的市地方立法权，这是完善立法体制的重大举措。有立法权的地方人大及其常委会适应地方治理需要，有序推进立法工作，有力促进了地方经济社会发展和民主法制建设。做好新形势下的地方立法工作，要紧紧抓住提高立法质量这个关键，坚持问题导向，突出地方特色，着力提高立法精细化水平，立符合实际的法、有效管用的法、百姓拥护的法，以良法促进发展、保障善治。要严格依照法定权限和程序进行立法，保证党中央大政方针得到全面贯彻落实，保证宪法、法律、行政法规得到有效遵守和执行。要切实加强备案审查工作，做到“有件必备、有备必审、有错必纠”，坚决维护社会主义法制统一。

在桂期间，张德江先后来到广西壮族自治区、南宁市人大常委会，同机关干部和人大代表座谈，深入了解地方立法和人大工作情况。他指出，加强地方人大工作和建设，是巩固党的执政基础、加强国家政权建设的内在要求。地方各级人大要坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一，坚定人民代表大会制度自信，勇于担当、履职尽责，充分发挥国家权力机关作用。地方立法和基层人大工作要识民情、接“地气”，努力做到民有所呼、我有所应，使各级人大始终成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

张德江与缅甸联邦议会人民议长吴温敏举行会谈

9月7日，全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与缅甸联邦议会人民议长吴温敏举行会谈。

张德江说，中缅是好邻居、好朋友、好胞波、好伙伴。缅新政府

成立以来，习近平主席同吴廷觉总统、昂山素季国务资政就新形势下巩固中缅传统友谊、进一步发展两国全面战略合作达成重要共识，为中缅关系发展指明了方向。中缅双方应密切配合，抓好落实，让中缅传统友好和互利合作多出成果，更好造福两国人民。

张德江说，立法机关关系是中缅全面战略合作伙伴关系的重要组成部分。近年来，中国全国人大与缅甸议会交往密切，为增进两国人民友谊、促进双边合作发挥了积极作用。双方应进一步加强友好往来与务实合作，共建“一带一路”，为中缅关系发展作出更大贡献。一是加强交往，巩固政治互信。中方支持缅甸自主选择符合自身国情的发展道路，支持缅方为实现国内和平、民族和解所作的努力。两国立法机关要加强多层次友好往来，增进相互了解与信任，巩固中缅关系的政治基础。二是交流经验，服务各自发展。当前，中缅都面临发展的任务，中国全国人大愿加强与缅甸议会在治国理政、立法、监督等方面的经验交流，分享发展经验。三是优化环境，促进务实合作。中缅已签署了多个合作文件，双方要加强协调配合，统筹推进项目落实。两国立法机关要在法律和政策层面为务实合作提供有力支持。四是发挥桥梁作用，夯实民意基础。中缅人民胞波情谊是两国关系长期健康发展的重要基础。两国立法机关要发挥广泛联系人民的独特优势，支持两国扩大文化、教育、媒体、青年等人文领域交流和地方合作，不断凝聚两国友好合作的正能量。

吴温敏表示，中国是缅甸的胞波兄弟，每当缅甸遇到困难时，中国总是及时给予有力支持。缅甸议会愿与中国全国人大密切交往，分享中国法治建设、治国理政经验，全力以赴推动两国各领域合作进一步深化。

全国人大常委会副秘书长王晨参加会谈。

张德江出席第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会开幕式并致辞

9月11日，第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会在北京开幕。全国人大常委会委员长张德江出席开幕式并致辞。张德江对出席会议的各位嘉宾表示热烈欢迎，预祝会议取得圆满成功。

张德江说，当今世界正处于大发展大变革大调整之中，检察机关在推动经济社会发展过程中发挥着重要作用，肩负着重要使命。本届大会以“为公益服务的检察”为主题，交流分享经验，促进务实合作，具有重大现实意义。中国高度重视发挥检察官在公益保护中的职能作用。中国全国人大常委会修改了民事诉讼法、行政诉讼法，赋予检察机关提起公益诉讼的权力，为检察机关更好发挥公益保护作用提供了法律保障。

张德江指出，法治是人类社会文明进步的重要标志，是国家治理体系和治理能力的重要依托。习近平主席指出：“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。”改革开放以来，中国法治建设取得举世瞩目的成就，中国特色社会主义法律体系日臻完善，法治政府建设稳步推进，司法体制改革取得显著成效，司法公信力进一步提升，尊

法学法守法用法日益成为全体人民的自觉行动。在新的历史时期，我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为世界法治文明建设提供中国方案、作出中国贡献。

张德江强调，中国的发展离不开世界，世界的发展也需要中国。习近平主席提出的“一带一路”倡议深入推进，中国和世界各地的联系更加紧密。中国高度重视、积极参与、大力推动国际和区域司法合作，加入一系列司法类国际公约，与许多国家签署了司法协助、引渡等双边条约，并积极履行已经承诺的国际公约、条约义务，在惩治国际犯罪、推动全球治理民主化法治化方面发挥了重要作用。中方主张包容互鉴、合作共赢，相互支持、相互协助，积极构建更加信赖、更加务实、更加高效的国际司法合作系统。

张德江积极评价国际检察官联合会一直以来致力于推广法治、公平、正义和尊重人权的理念，倡导加强国际司法合作。他指出，世界各国司法机关特别是检察机关在打击犯罪、保障人权、惩治腐败、维护正义等方面肩负着共同的职责和使命。希望与会各国代表本着平等协商、互利互信、务实创新的原则，深化交流合作，加强沟通互鉴，携手应对挑战，更加有效地打击犯罪、化解纠纷、保护公益，共同营造规范有序的法治环境，为实现各国共同发展提供有力的司法服务和保障。

最高人民法院检察长曹建明主持开幕式，国际检察官联合会主席格哈德·雅罗施出席。

张德江会见文莱苏丹哈桑纳尔

9月13日，全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了文莱苏丹哈桑纳尔。

张德江说，中国与文莱是好邻居、好朋友、好伙伴。建交以来，两国关系健康稳定发展，堪称相互尊重、平等相待、携手发展的典范。此访习近平主席和陛下达成重要共识，必将为新时期两国战略合作关系注入新动力。双方应继续增进政治互信，推进“一带一路”框架下各领域务实合作和人文交流，为两国民众带来更多实实在在的利益，促进地区和平繁荣。中国全国人大愿与文莱立法会加强交流合作，共同落实好两国元首达成的重要共识，为两国战略合作关系发展作出积极贡献。

哈桑纳尔说，中国是文莱重要合作伙伴，文方珍惜两国间的深厚友谊，希望通过此访进一步深化双边友好合作关系。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江与冈比亚国民议会议长登顿举行会谈

9月18日，全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与冈比亚国民议会议长登顿举行会谈。

张德江说，去年3月中国与冈比亚实现复交，开启了两国关系发展新篇章。一年多来，两国政治互信更加深入，经贸合作成效显著，人文交流不断扩大，为两国人民带来实实在在的好处。

中方高度重视发展同冈比亚的友好合作关系，愿秉持习近平主席提出的真实亲诚对非政策，支持冈比亚新政府为国家重建、改善民生所作的努力，支持冈比亚实现自主和可持续发展，更好造福当地人民。

张德江说，立法机关交往是两国关系的重要组成部分，中国全国人大愿同冈比亚国民议会共同努力，为深化两国友好合作关系作出积极贡献。一是巩固政治互信。政治互信是两国关系健康稳定发展的基础。双方应在涉及彼此核心利益问题上给予坚定支持，维护两国合作大局。二是支持务实合作。中国和冈比亚在农渔业、基础设施建设、旅游等领域合作潜力很大，两国立法机关应共同努力，为双方务实合作提供可靠的法律保障和有利的政策支持。三是加强经验交流。冈比亚面临国家重建和经济社会发展的艰巨任务。中国全国人大愿同冈比亚国民议会分享中国发展理念，交流治国理政、立法监督等方面的经验，相互学习借鉴，促进共同发展。四是促进人文交流。两国立法机关应充分发挥各自优势，积极推动两国在政党、地方、青年等领域的交流与合作，夯实中冈友好的社会和民意基础。

登顿表示，冈比亚十分珍视与中国兄弟般的友好关系，坚定奉行一个中国原则。冈比亚国民议会期待加强与中国全国人大的交流，推动两国各领域合作进一步加深、拓展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江在全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第二次全体会议上指出：着力提高法律实施的坚定性协同性有效性 持之以恒扎实推进固体废物污染防治工作

9月19日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江主持召开全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第二次全体会议，研究修改执法检查报告。他强调，要深入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，认真实施固体废物污染环境防治法，持之以恒、扎实推进固体废物污染防治工作，为全面加强生态文明建设、实现中华民族永续发展作出积极贡献。

在听取执法检查组成员和国务院有关部门负责人对执法检查报告稿的意见和建议后，张德江指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移推进生态文明建设，美丽中国建设迈出重要步伐。固体废物污染环境防治法实施以来，特别是近年来，我国固体废物污染防治工作取得长足进步，有效地增强了保护环境的法律意识，有效地提高了法律实施的行动自觉，有效地改善了整体环境质量。

张德江指出，执法检查发现，危险废物、工业固体废物、城乡生活垃圾、农业废弃物量大面广、种类繁多，固体废物污染防治还面临不少亟待解决的突出问题，对生态环境和人民群众健康造成的威胁不容忽视。要充分认识防治固体废物污染的长期性、艰巨性，



既要立足当前实际、突出问题导向,加大固体废物污染环境防治法贯彻实施力度,增强法律实施工作的坚定性协同性有效性,又要着眼长远要求,健全固体废物治理的制度体系和工作机制,不断提高防治工作法治化科学化全面化水平。一要坚持绿色发展,推进固体废物减量化、资源化、无害化,做到高效利用、节能降耗,实现变废为宝、化害为利。二要把固体废物治理放在环境保护和污染防治工作中重中之重的位置,统筹推进固体废物与大气、水、土壤污染防治政策、法律的实施。三要完善协调配合机制,科学统筹防治固体废物污染的政策和措施,形成固体废物治理的强大合力。四要强化监管职责,加大执法力度,落实污染防治主体责任,增强全社会环境保护法治意识和道德自律,加快形成政府企业公众共治的绿色行动体系。

张德江强调,检查固体废物污染环境防治法实施情况,是今年全国人大常委会监督工作的重点。要认真修改好执法检查报告,做好人大常委会审议和专题询问等工作,强化跟踪监督整改落实情况,确保固体废物污染环境防治法得到有效实施,确保党中央关于加强生态文明建设的决策部署得到贯彻落实。

全国人大常委会副委员长陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海出席会议,国务委员王勇出席会议并讲话。

王胜俊强调:增强贯彻实施网络安全法律的紧迫性和自觉性

9月4日至8日,全国人大常委会网络安全法、关于加强网络信息保护的決定(简称“一法一決定”)执法检查組在內蒙古进行执法检查。全国人大常委会副委员长王胜俊率队检查时指出,要坚持问题导向,深入了解法律实施情况,查找问题,剖析原因,提出意见、建议,推动“一法一決定”更好地贯彻实施。

检查组听取了内蒙古自治区政府及有关部门相关情况汇报,到呼和浩特、包头、鄂尔多斯等地,深入公安机关、经信委、企业等进行实地检查,并与主管部门、专家学者、企业代表等座谈,听取各方意见、建议。王胜俊指出,内蒙古自治区党委、政府高度重视网络安全工作,加强网络运行安全保障,加大清理违法有害信息力度,重视做好用户个人信息安全保护工作,网络安全齐抓共管的格局初步形成,法律实施开局良好。王胜俊强调,各级党委、政府要进一步深化对新形势下加强网络安全工作重要性的认识,不断增强贯彻实施网络安全法律的紧迫性和自觉性,加强网络安全态势感知和预警平台建设;加强用户个人信息保护工作;高度重视网络安全人才培养;加强部门协调,形成工作合力,共同推动法律更好地贯彻实施。

王晨出席发展中国家议员研讨班开班式

9月5日,全国人大与各国议会联盟合作举办的发展中国家议员研讨班在北京举行开班式,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席开班式并致辞。本次研讨班以“加强议会间交流,推动实

现可持续发展”为主题,旨在进一步提升发展中国家议会能力,共同探索可持续发展之路。

王晨在致辞中表示,习近平主席提出“构建人类命运共同体,实现共赢共享”的理念和建设“一带一路”的倡议,为解决全球性挑战特别是发展问题提供了中国方案。大家一起发展才是真发展,可持续发展才是好发展。中国全国人大将继续深化与发展中国家议会的交流与合作,通过举办议员研讨班等方式,不断推动发展中国家议会能力建设。发展中国家议会要进一步加强治国理政经验交流,深入对接发展战略,深化立法机关交往,夯实合作的民意基础,在各自发展进程中团结互助、相互支持,为推动落实2030年可持续发展议程而共同努力。

开班式前,王晨会见了专程来京出席开班式的各国议会联盟秘书长马丁·纯贡,双方就深化中国全国人大与各国议会联盟合作等进行了深入交流。

此次研讨班于9月5日至17日举办。全国人大外事委员会副主任委员赵白鸽、商务部副部长兼国际贸易谈判副代表俞建华等出席开班式。来自喀麦隆、贝宁、科特迪瓦、吉布提、老挝、越南等6国的议员,将与我国全国人大代表和有关领域的专家学者围绕“一带一路”倡议与中非合作、应对气候变化、工农业现代化和扶贫减贫、实现可持续发展立法经验等专题进行深入探讨。

王晨强调:旗帜鲜明讲政治 依法履职尽责

9月7日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席十二届全国人大第十八期代表学习班交流总结会并作总结讲话。全国人大常委会副秘书长信春鹰主持交流总结会,全国人大常委会副秘书长郭振华出席。

王晨强调,执行代表职务,发挥代表作用,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。人大代表要旗帜鲜明讲政治,依法履职尽责,始终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,为在新的历史起点上长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度作出贡献。

王晨指出,要进一步加强代表的思想政治作风建设,人大代表要牢固树立“四个自信”,不断增强“四个意识”;依法严格执行职务,积极参加学习培训,切实提高履职能力;始终廉洁自律、密切联系群众,自觉接受监督;恪尽职守、不辱使命,不辜负人民的期望和重托。

会上,太原理工大学教授李瑞丰,温州晚报雪君工作室主持人郑雪君,华南理工大学高分子研究所所长罗远芳,四川省巴中市南江黄羊养殖合作社理事长汪其德,北京市信利律师事务所首席合伙人阎建国,原62038部队生物工程研究所所长陈薇等6名全国人大代表分别结合各自履职经历和学习体会作了发言。

此次代表学习班于9月4日至7日在京举行,共有来自35个选举单位的约330名全国人大代表参加学习。

王晨出席中日邦交正常化45周年纪念招待会

9月8日,中国人民对外友好协会、中国日本友好协会在北京举办中日邦交正常化45周年纪念招待会,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席,并在招待会前会见日本前众议长河野洋平等日方主要代表。

王晨在会见时表示,举办中日邦交正常化45周年纪念招待会,共同回顾中日关系45年来所走过的历程,展望两国关系今后的发展方向,具有重要意义。中方高度重视中日关系,一贯主张在中日四个政治文件和四点原则共识基础上,以史为鉴,面向未来,推进两国睦邻友好合作。多年来,日本对华友好团体积极发声,做了大量实事,以各自方式为两国关系改善发展发挥了重要作用。希望日本各界朋友推动日本政府把改善中日关系的意愿更多体现在具体政策和行动当中,同中方相向而行,共同为中日关系稳定改善作出努力。

河野洋平表示,45年前,日中两国领导人以非凡政治智慧和勇气实现中日邦交正常化,双方应继承前辈精神,积极落实两国领导人达成的共识,为日中关系改善发展积累更多积极因素。

中日友好协会会长唐家璇、全国对外友协会长李小林以及日本前众议长、国际贸易促进协会会长河野洋平分别在招待会上致辞,中日两国各界人士300余人出席活动。

王晨:希望华文媒体成为传播中华文化的重要力量

9月10日,第九届世界华文传媒论坛在福州开幕。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席开幕式并致辞。

王晨在致辞中说,希望华文媒体人用手中的如椽巨笔,书写这不平凡的时代,做中华民族伟大复兴历史征程的见证者和参与者。他表示,希望华文媒体成为传播中华文化的重要力量,成为讲好中国故事的重要渠道,成为促进“一带一路”建设的重要平台,成为增进中国 and 世界各国人民友谊的重要桥梁。

来自60余个国家和地区的460多位海外华文媒体高层人士、中国中央主要新闻机构及部分地方媒体负责人等近700位嘉宾齐聚一堂,以“‘一带一路’与华文媒体新发展”为主题展开高层对话。

据悉,本届论坛由中国国务院侨务办公室、福建省人民政府、中国新闻社共同主办。本届论坛还将举办媒体高端论坛、平行分论坛、专题演讲、莆田主题论坛等活动,并发表第九届世界华文传媒论坛宣言。

王晨会见奥地利奥中友协高级代表团

9月11日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在京会见了以奥地利联邦议会议长迈耶尔为团长的奥中友协高级代表团。

王晨表示,习近平主席2015年在会见奥时任总统舍奈尔时指出,中奥要做互尊互信的朋友,做务实合作的伙伴。当前,中奥关系正按照两国元首达成的共识向前发展,各领域、各层级交流与合作密切,务实合作成效显著。两国经贸合作稳步发展,双向投资日趋活跃,人文交流亮点不断。多年来,两国友好团体和友好人士投身

中奥友好事业,为让中奥友好的理念深植两国人民心中做了许多卓有成效的工作。议会间的交往与合作是中奥关系的重要组成部分,中国全国人大愿意与奥联邦议会一道以多种方式加强交流,为深化两国关系、增进两国人民的友谊作出努力。

迈耶尔议长表示,奥中建交以来,两国关系不断发展。奥方支持“一带一路”倡议,希与中方加强各方面合作。奥中友协作为一个成立40多年的民间组织,多年来致力于奥中友好,今后愿继续为密切两国人民间的友谊发挥更加积极的作用,为奥中关系及欧中关系注入新的活力。

沈跃跃强调:要进一步推动反家庭暴力法更好地实施

9月5日至7日,全国人大常委会副委员长沈跃跃带队在山东对反家庭暴力法实施情况进行专题调研。调研组听取了山东省政府及有关部门、法院和妇联组贯彻实施反家庭暴力法的情况汇报,并深入济南、淄博、青岛等地城乡社区实地考察,与反家暴一线工作者、群众代表和专家学者等深入座谈交流,了解情况、研究问题、听取意见和建议。

沈跃跃强调,要深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,进一步加强对贯彻实施反家庭暴力法重要性的认识,各有关方面要加强普法宣传教育、强化责任意识、依法履行职责、更加主动作为、完善联动机制,着力解决法律实施中的重点难点问题,进一步推动反家庭暴力法更好地实施,为维护社会和谐稳定、实现中国梦作出新的更大贡献。

沈跃跃会见阿富汗议会下院第二副议长艾哈迈德

9月15日,全国人大常委会副委员长沈跃跃在人民大会堂会见了来访的阿富汗议会下院第二副议长艾哈迈德一行,双方就中阿关系及议会交流等共同关心的问题交换了意见。

吉炳轩强调:努力提升依法治种和现代种业发展水平

9月上旬,全国人大常委会副委员长吉炳轩带领全国人大常委会种子法执法检查组在河北省检查时强调,种子不仅是农业的基本生产资料,也是农业科技进步的重要载体,要将发展现代种业作为实现农业现代化、深入推进农业供给侧结构性改革的战略举措,大力推进种业体制改革和机制创新。要以此次执法检查为契机,通过全面贯彻实施种子法,提升依法治种水平,依法保障品种种植安全、供种数量安全、种子质量和国家种业安全。

9月5日至8日,执法检查组在河北省检查种子法实施情况,听取了河北省政府的情况汇报,对河北在发展现代种业上取得的成绩给予充分肯定。检查组先后到邢台、石家庄、保定三地进行检查,深入到村镇了解良种繁育、种子质量以及市场监管工作情况,实地考察了种子市场、种业公司、种业基地等,听取基层干部群众对贯彻实施种子法的意见、建议。



9月5日至6日,全国人大常委会委员长张德江在广西调研并出席第二十三次全国地方立法工作座谈会。图为9月6日,张德江委员长出席第二十三次全国地方立法工作座谈会并发表重要讲话。摄影/王伟

张德江在广西调研并出席第二十三次全国地方立法工作座谈会时强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 与时俱进完善中国特色社会主义法律体系

人民日报南宁9月6日电（记者王比学）中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江5日至6日在广西调研并出席第二十三次全国地方立法工作座谈会。他强调，要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神特别是关于立法工作的重要论述，积极适应全面依法治国新形势新要求，与时俱进完善中国特色社会主义法律体系，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

张德江指出，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全面依法治国战略深入实施，我国立法工作取得显著成效。十二届全国人大及其常委会认真履行宪法法律赋予的职责，完善人民代表大会制度相关法律，积极推进民法典编纂工作，加快构建国家安全法律制度体系，加强社会、民生、文化、生态等领域立法，依法支持和推动全面深化改革，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断完善。全国人大和有立法权的地方人大要牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，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，自觉把党的领导贯彻到立法工作全过程和各方面，确保每一项立法都符合宪法精神、体现党的主张、反映人民意志。

张德江说，地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。贯彻党中央决策部署，全

国人大修改立法法、赋予设区的市地方立法权，这是完善立法体制的重大举措。有立法权的地方人大及其常委会适应地方治理需要，有序推进立法工作，有力促进了地方经济社会发展和民主法制建设。做好新形势下的地方立法工作，要紧紧抓住提高立法质量这个关键，坚持问题导向，突出地方特色，着力提高立法精细化水平，立符合实际的法、有效管用的法、百姓拥护的法，以良法促进发展、保障善治。要严格依照法定权限和程序进行立法，保证党中央大政方针得到全面贯彻落实，保证宪法、法律、行政法规得到有效遵守和执行。要切实加强备案审查工作，做到“有件必备、有备必审、有错必纠”，坚决维护社会主义法制统一。

在桂期间，张德江先后来到广西壮族自治区、南宁市人大常委会，同机关干部和人大代表座谈，深入了解地方立法和人大工作情况。他指出，加强地方人大工作和建设，是巩固党的执政基础、加强国家政权建设的内在要求。地方各级人大要坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定人民代表大会制度自信，勇于担当、履职尽责，充分发挥国家权力机关作用。地方立法和基层人大工作要识民情、接“地气”，努力做到民有所呼、我有所应，使各级人大始终成为同人民群众保持密切联系的代表机关。✘



第二十三次全国地方立法工作座谈会举行分组会，图为第四组会场。摄影/王伟

进一步完善法律制度 促进农民专业合作社健康发展

全国人大常委会副委员长 张宝文



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。

我们全面总结农民专业合作社法实施十年来的经验,深入分析农民专业合作社发展面临的新形势,对于进一步完善农民专业合作社法律制度,促进农民专业合作社健康发展,意义重大。

充分肯定农民专业合作社法贯彻实施十年取得的显著成效

农民专业合作社是农民在农村土地家庭承包经营基础上创办的自愿联合、民主管理的互助性经济组织,是对家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的丰富和完善,是我国农业生产经营体制改革中的重大制度创新。党和国家高度重视发挥农民专业合作社

在促进农民增收、发展农业生产和农村经济中的重要作用。为支持、引导农民专业合作社的发展,2006年10月31日,十届全国人大常委会第二十四次会议审议通过农民专业合作社法,并于2007年7月1日起正式施行。这部法律赋予了农民专业合作社法人地位,填补了我国市场主体法律的一项空白,进一步完善了我国社会主义市场经济法律体系。这部法律立足适度规范,在规范中促进发展,在发展中逐步规范,对农民专业合作社的设立、民主管理、财务制度、支持保障措施等作出了符合当时我国农民专业合作社发展阶段的相应规定。十年来,各级人大、政府及其有关

部门认真贯彻落实,广大农民群众积极参与实践,开创了依法办社、治社、兴社的新局面,成效显著。具体表现在四个方面:

一是全面开展宣传教育,法律精神深入人心。各地各部门通过举办会议集中宣讲、开展系列培训专题讲解、编写辅导资料深入解读、组织新闻媒体广泛宣传等形式,重点加强对基层干部、合作社成员和农民群众的普及教育,积极营造了全社会了解农民专业合作社法、支持合作社发展的良好舆论环境和工作氛围。安徽、重庆等省市通过开展法律宣传周、宣传月等活动,广泛持续地将法律内容传播到基层。海南省十年来

印制法律等学习资料35万册,组织法律专题培训班560多期,培训基层干部、合作社成员20多万人次。我国有关合作社的理论研究在这十年间也取得了重大进步,为农民专业合作社发展提供了有益的智力支撑。

二是多层次制定配套法规,法律体系日趋完善。按照法律有关规定,国务院制定了农民专业合作社登记管理条例,农业部、财政部、工商总局等有关部门制定了合作社示范章程、财务会计、登记办法等规章制度,19个省份出台了地方性法规,15个省份制定了推动合作社规范发展的具体意见,以农民专业合作社法为核心、地方性法规为支撑、规章制度相配套的法律法规体系逐步形成。农民专业合作社法律制度不断健全,为相关部门履行法定职责、广大人民群众守法用法奠定了坚实的法制基础。

三是全方位落实法律规定,法律贯彻实施有力。国务院批准建立了农民专业合作社发展部际联席会议制度,形成了依法推进合作社发展的强大合力。部际联席会议成员单位联合出台了促进农民专业合作社规范发展、示范创建的意见。农业部、工商总局、税务总局等部门,依法为农民专业合作社的组织建设、登记注册、税务管理提供指导服务。发展改革委、财政部、税务总局、银监会等部门充分发挥职能作用,在项目支持、财政扶持、税收优惠、金融信贷等方面制定了支持政策,充分调动了农民办社入社的积极性。供销合作总社、中国科协等单位积极发挥自身优势,为农民专业合作社发展提供政策、技术、信息、市场营销等服务。广大农民专业合作社按照法律要求,规范组织行为、明晰产权关系、科学分配盈余,促进了合作社持续健康发展。

法律的实施为农民专业合作社发展提供了坚强的法制保障。十年来,农民专业合作社数量和入社农户稳步增长。截至2017年7月底,在工商部门登

记的农民专业合作社达到193.3万家,是2007年年底的74倍,年均增长60%;实有入社农户超过1亿户,约占全国农户总数的46.8%,参加合作社农户的收入普遍比非成员农户高出20%以上。农民专业合作社已经成为重要的新型农业经营主体和现代农业建设的中坚力量,在完善农村基本经营制度、推动农业经营体制机制创新、构建现代农业产业体系、发展现代农业、培育新型农民、改善乡村基层治理机制、建设社会主义新农村等方面作出了重要贡献。

正确认识农民专业合作社发展面临的形势和任务

在肯定发展成效的同时,我们也要清醒认识到,我国的农民专业合作社仍处于发展的初期阶段,存在总体数量增长快但质量不够高、单体分布地域广但规模偏小、有基本制度但规范不够等问题,这与合作社在构建新型农业经营体系、推进农业供给侧结构性改革、发展现代农业、全面实现小康社会中充分发挥职能作用的要求还存在较大差距,需要进一步加强规范引导、扶持做大做强。

第一,扶持农民专业合作社发展壮大是党中央一贯要求。党中央高度重视农民专业合作社发展,坚持把合作社作为带动农户进入市场的基本主体,发展农村集体经济的新型实体,创新农村社会管理的有效载体。2004年以来,连续14个中央1号文件,对扶持发展农民专业合作社都作出明确要求。2016年5月,习近平总书记在黑龙江省玖成水稻种植合作社视察时指出:农民专业合作社是带动农户增加收入、发展现代农业的有效组织形式,要总结推广先进经验,把合作社进一步办好。我们要深刻领会中央支持农民专业合作社发展的有关要求和习近平总书记对合作社发展的重要指示精神,把握农民专业合作社发展规律,进一步支持合作社发展壮大。

第二,引导农民专业合作社健康发展是深化农业供给侧结构性改革的迫切需要。十八大以来,党和国家事业发生历史性变革,我国发展站到了新的历史起点上,中国特色社会主义进入了新的发展阶段。在新的发展阶段,推动传统农业向现代农业加快转型,必须牢牢把握农业供给侧结构性改革这条主线。农民专业合作社等新型农业经营主体是推进农业供给侧结构性改革的重要力量,要促其规范运行、创新发展,切实提升发展质量,更好地发挥其组织带动和示范引领功能,为提高农民组织化程度,加快构建新型农业经营体系,引领农业适度规模经营,带动农民增收脱贫致富发挥更大作用。

第三,创造农民专业合作社良好发展环境是各级政府和部门的应有职责。农民专业合作社法已经实施十年,但仍少数地方没有将发展合作社摆到应有位置上,存在求形式不究实质、看数量轻质量、管建立不管服务等粗放发展的倾向。随着农民专业合作社规模的扩大,一方面,融资难、用地难、留人难等仍是普遍难题;另一方面,自然风险、市场风险、质量安全风险等系统性风险显著增加。应对解决新情况新问题,迫切需要各级政府和相关部门处理好与市场的关系,按照市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求,做好“放管服”改革,推进政府职能转变,创造良好发展环境,促进农民专业合作社持续发展。

进一步做好贯彻实施农民专业合作社法的各项工作

面对当前“三农”工作的新形势、新任务、新要求,引导支持农民专业合作社在规范基础上健康发展,一方面各级人大、政府以及有关部门要把农民专业合作社法的贯彻实施放在更加突出的位置,将农民专业合作社法规定的各项法律制度落到实处,把工作做实做细,为推动农民专业合作社健康、持续



座谈会现场（本文图片由农业部提供）

发展提供有力的法治保障；另一方面要根据实践需要，抓紧修改完善法律，把人民群众的伟大创造并被实践充分证明的内容，上升为法律条文，更好地发挥法律引导、支持、规范的作用，促进农民专业合作社健康发展。

一 要加快法律修订进程。根据第十二届全国人大常委会立法规划和2017年立法工作计划，十二届全国人大常委会第二十八次会议初次审议了农民专业合作社法修订草案。常委会组成人员审议意见认为，草案修改重点突出，内容已比较成熟，符合实践和改革发展需要。建议抓紧推进法律修改工作，争取届内完成法律修改任务。

二 要加强法律宣传实施工作。法律的生命力在于实施。各级政府和有关部门要加强学习，吃透法律精神实质和主要内容，按照党的十八届四中全会的要求，依法全面履行政府职能，切实做好农民专业合作社法的贯彻实施。各地在落实“七五”普法规划时，要把农民专业合作社法律法规纳入

“七五”普法计划之中，让基层干部、农民群众都了解这部法律和配套法规，熟练掌握相关的法律法规知识，牢固树立法治观念，依法维护自身合法权益。农业部等部门要继续加大农民专业合作社辅导员队伍建设力度，扩大培训范围，提高培训质量。

三 要加强指导扶持力度。各有关部门要根据各自职责分工，把中央要求、法律规定的各项扶持措施落到实处。希望各级政府继续加大对农民专业合作社的支持力度，重点扶持合作社示范社开展加工、流通业务，大力支持有条件的合作社承担国家涉农项目，进一步落实合作社税收优惠政策，完善政策性金融机构支持合作社的配套政策，以及国家支持商业性金融机构为合作社提供金融服务的具体措施。对农民专业合作社开展内部信用合作、联合社、土地股份合作等加强研究，及时总结成效经验，为法律修改提供参考。

四 要加强监督检查。对法律实施情

况进行监督，是各级人大及其常委会的一项重要职责。各级人大及其常委会要认真履行宪法和法律赋予的职责，围绕农民专业合作社法的重点内容和难点问题，组织开展对农民专业合作社法贯彻实施情况的监督检查，督促各地、各部门切实落实好法律的各项规定，为农民专业合作社事业发展提供良好的环境和条件。

全面贯彻落实农民专业合作社法，落实法律的各项规定和中央的有关要求，任务还很繁重。我们要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入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，扎实工作，进一步实施好农民专业合作社法，促进农民专业合作社健康发展，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开！★

（此文为全国人大常委会副委员长张宝文在农民专业合作社法实施十周年座谈会上的讲话）

中国减贫智慧的可借鉴性

文 / 辜胜阻



随着金砖国家领导人厦门会晤成功举行,开放包容、合作共赢的中国声音再次激荡世界。习近平主席在金砖国家工商论坛主旨演讲中指出,共建“一带一路”倡议不是地缘政治工具,而是务实合作平台;不是对外援助计划,而是共商共建共享的联动发展倡议。这很好地回应了部分国家对“一带一路”倡议的不同认识和片面理解,是对“一带一路”倡议科学明确的定位。

金砖国家合作机制和“一带一路”倡议不是对外援助计划,更不是国际扶贫计划,而是共商、共建、共享的联动发展平台。通过开展多层次、多领域的互利合作形成的联动发展客观上会产生“溢出效应”,极大地有利于新兴市场国家和发展中国家增加就业与促进经济增长,缓解贫困问题。

贫困是发展中国家和国际社会面临的严峻挑战

习近平主席曾经强调,消除贫困是

人类的共同使命。我们要凝聚共识、同舟共济、攻坚克难,致力于合作共赢,推动建设人类命运共同体,为各国人民带来更多福祉。联合国《2030年可持续发展议程》涵盖了17个目标,第一目标就是消除贫困。尽管自1990年以来,全球极端贫困率减少了一半以上,尤其是中国和拉丁美洲的多数地区减贫、脱贫成效明显,但全球仍然有7亿多人口生活在极端贫困之中,且绝大多数贫困人口都集中在发展中国家和落后国家。世界银行的统计显示,2013年,被定义为中等收入和低收入国家的人口占全球人口的比重高达83.6%,而贫困人口几乎全部生活在这些国家。

金砖国家合作机制和“一带一路”倡议都是以发展中国家和新兴国家为主体,而贫困问题仍然是其面临的“老大难”问题。“一带一路”沿线覆盖全球63%的人口,但经济总量占全球总量的比重不足30%,其中大部分都是发展中国家,

还有相当多的贫困人口。同样,贫困问题也是金砖国家面临的重要问题,其人口占全球总数的40%左右,而经济总量只占全球总量的20%左右。因此,在金砖国家合作和“一带一路”倡议实施过程中,减少贫困、消除贫困是非常重要的目标。

前世界银行经济学家伊斯特利利提出,世界上的穷人面临两大悲剧:第一个悲剧是全球有数亿人极度贫困;第二个悲剧是,几十年来,发达国家投入了数以万亿美元的援助,却收效甚微。之所以产生这样的悲剧,主要有以下几个原因:首先,部分贫困国家脱贫内生动力不足,过度依赖大国“输血式”的扶贫援助,形成“等靠要”的路径依赖,脱贫积极性低;其次,贫困国家或地区产业基础薄弱,缺乏支柱产业,而其人口众多,难以解决当地就业问题,民众创收困难;再次,和经济发展较好的国家相比,贫困国家教育普及率和教育水平都较低,科技水平有限,难以实现科技与创新联动发展,整体返贫率较高;最后,发达国家对受援国的援助计划精准度有待提高,由于发达国家的援助计划不符合援助对象的现实国情,且盲目在受援国推进结构性改革,破坏了受援国的经济甚至政治生态,反而容易滋生贫困。

靠发展减贫的“中国智慧”可借鉴但不可照搬

消除贫困始终是广大发展中国家面临的重要任务。中国是“一带一路”倡议的提出者,也是金砖国家合作机制的成员国。改革开放以来,中国为世界减贫作出了巨大贡献。有测算表明,在1981年—2013年期间,全世

界的绝对贫困人口从18.93亿减少为7.66亿,同期中国从8.78亿减少为2517万,中国对全球扶贫的贡献率为75.7%。中国在扶贫、脱贫、减贫方面的“中国智慧”值得金砖国家和“一带一路”沿线国家借鉴。

(一)发展是脱贫的根本途径,要依托金砖国家合作机制与“一带一路”倡议的联动发展平台,以谋求共同发展为第一要务,着力推动各国联动可持续发展。中国为全球减贫作出的贡献,主要是靠可持续发展。可持续发展产生的“外溢效应”与增加就业、消除贫困、推动经济增长等有着密切关系。发展中国家要借助“一带一路”倡议与金砖国家合作机制构建的共商、共建、共享联动发展平台,加强南南合作,通过战略对接寻找各国利益交汇点,加强贸易、投资、金融、基础设施、人文交流等领域的务实合作,在开放中做大共同利益,谋求经济、社会、环境效益协调统一,促进新兴市场国家和发展中国家联动包容发展。同时,各国要始终坚持以经济建设为中心,增强国家经济实力,为贫困人口提供更多就业和创收机会。世界银行行长金墉认为,如果发展中国家以过去20年相同的速度增长,到2030年全球极贫人口比例将达到8%左右,对许多发展中国家而言,消除绝对贫困的唯一办法是以过去20年间达到的最快速度增长。发展中国家的贫困问题主要是由发展的不平衡和不协调导致,因而要多管齐下,补齐发展的“短板”,推进工业、农业、人力资源开发、绿色能源、环保等各领域相互协作,引导官(政府)、产(企业与产业界)、金(金融机构)、学(智库)、媒(传媒)“五环”联动。我国坚持动员全社会参与脱贫攻坚工作,构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局,开展了金融扶贫、科教扶贫、生态保护等多项扶贫项目,形成了多元主体参与的社会扶贫体系。

(二)基础设施是联动发展的突破口,要完善基础设施“硬件”和体制机制“软件”,通过互联互通让生产要素

自由流动,优化资源要素配置。中国反贫困的成功经验表明“要想富、先修路”,就是要做到设施先行。基础设施是要素流通的基础,基础设施的互联互通,有利于促进资本与劳动力自由流动,提高贸易与投资便利化,深化其他领域的合作。基础设施互联互通是金砖国家和“一带一路”沿线国家务实合作、共同发展的“先行军”。对于大部分贫困国家和地区而言,基础设施建设不仅能够改善居民生活质量,提高生产工作的效率,而且能够为商品与服务流通、农村剩余劳动力转移提供机遇,因而也是扶贫、脱贫、减贫的突破口。设施联通要兼顾“硬件”和“软件”,促进“硬联通”与“软联通”。硬件方面,要打通地下油气管道、陆路、航空、水路、互联网(跨境电商等)“五大通道”,促进要素自由流动。软件方面,要加强各国物流运输制度、政策、规则的“软联通”,尽量消除互联互通的机制障碍。目前,“一带一路”沿线国家正在稳步推进“六廊六路”和“多国多港”工程,以点带面、以线连片地支撑起复合型的基础设施网络。

(三)产业转移是推进可持续发展的基础,要通过产业合作,打造跨国产业链,将落后地区比较优势转化为经济增长潜力。“授人以鱼,不如授人以渔。”产业是经济之本,也是扶贫攻坚的基石。我国在扶贫过程中始终依靠产业发展将“输血式”扶贫转变为“造血式”扶贫。遵循产业转移的“雁阵模式”,将国际以及国内产业转移到比较优势明显的国家或者地区,有利于拉动承接国或地区的经济发展。早期,中国沿海地区积极承接发达国家的制造业转移,拉动了沿海地区的经济增长。近年来,沿海地区的制造业逐渐向中西部地区转移,给中西部地区带来大量就业岗位,对中西部扶贫、减贫具有重大意义。金砖国家和“一带一路”沿线国家的资源禀赋差异较大,产业结构存在差异,要根据不同国家的产业

发展阶段与优势资源,开展以“互补短板”为主导的“新雁阵”合作模式,因地制宜发展各国特色产业,做强主导产业与龙头企业,完善产业链,促进产业分工和协同发展,发挥其对贫困人口的辐射带动作用。要促进制造业等产业转移,帮助相关国家充分利用人口红利带动经济增长。“一带一路”沿线国家,特别是东南亚、南亚各国,劳动年龄人口持续增长,正处于潜在的人口红利收获期。这些国家通过承接制造业等产业转移,可推动工业化与扩大就业,增加当地居民收入,实现包容性增长。

(四)创新才能形成发展的新动能,要以创新驱动产业升级,推动新兴领域合作,培育新增长点,激发新兴国家发展的内生动力。经济学家熊彼特认为,经济发展的关键是创新。而创业与创新是一对“孪生兄弟”。金砖国家和“一带一路”沿线国家可借鉴中国实施创新驱动战略与推进“大众创业、万众创新”的发展经验,积极构建创新主体充满活力、创新要素齐备、环境宽松的创新创业生态系统。以创新驱动产业转型升级,加大新兴领域创新投入与创新合作力度,促进企业提质增效,全面提升新兴国家自主创新能力,形成差异化竞争优势,提高各国在全球价值链中的地位。要重视对人力资本的投资,将扶贫同扶智、扶志相结合,发展职业教育培养技能型人才,开展人才交流与合作,提高贫困地区和群众的自我发展能力。金砖国家和“一带一路”沿线国家要把握新工业革命的机遇,以创新促增长、促转型,积极投身智能制造、“互联网+2B”、数字经济、共享经济等带来的创新发展浪潮,鼓励各国围绕新兴领域开展技术、人才、资本合作,培育和壮大各国新兴产业。以创业带动就业,缓解各国的失业问题,让民众创收、创富。各国政府要重视中小企业对增加就业、促进经济增长的重要作用,多措并举扶持小微企业健康可持续发展,形成“顶天

准确把握农民专业合作社的本质特征

文 / 刘振伟



2006年10月31日通过的农民专业合作社法是一部重要的涉农法律。从法制建设的意义上说,填补了我国市场主体制度法律的一个空白,进一步完善了我国社会主义市场经济法律制度。将

农民专业合作社纳入法制化轨道,赋予其法人地位,这是农民专业合作社法的最大贡献。2017年通过的民法总则,继而将农民专业合作社界定为特别法人,今后农民专业合作社可作为特定的法

人类型依法登记。从引领实践发展的角度看,农民专业合作社法支持、引导、促进和规范农民专业合作社发展,提高了农民进入市场的组织化程度。2006年立法之初,各类农民专业合作社经济组织只有15万家,目前已发展到190多万家,发展速度始料未及。农民专业合作社的快速发展,推动了农业的规模化、集约化经营,是发展现代农业的重要组织载体。

十年来,随着实践发展,农民专业合作社法的一些规定已难以适应实践需要。2015年,全国人大农委会同农业部等部门启动了修法工作。2017年6月,十二届全国人大常委会第二十八次会议初次审议了修订草案。常委会组成人员普遍认为,修订草案适应农民专业合作社发展需要,扩大经营服务范围、规范联合社发展、规范内部信用互助合作等,扩大了合作社的发展空间,是促进合作社规范发展的法律案;完

立地”的大企业与“铺天盖地”的小企业共荣共生的企业生态。

(五)精准施策是发展和减贫的关键点,要结合各国的现实国情分类指导、分类施策。习近平主席强调,扶贫开发贵在精准,重在精准,成败之举在于精准。中国在扶贫攻坚工作中采取的重要举措,就是实施精准扶贫方略,找到“贫根”,对症下药,靶向治疗。对一些有资源、有产业基础的地区,要大力依靠发展催生减贫、脱贫的内生动力;对一些地理位置偏远、要素资源匮乏、没有优势产业的深度贫困地区,政府要安排相应的惠民项目,引导优

惠政策与社会保障政策向贫困地区倾斜,以政策扶持助力深度贫困地区开展脱贫攻坚工作。对深度贫困地区,一方面,要增加财政投入,加大对深度贫困地区转移支付的规模,保障教育、医疗和住房等基本公共服务的供给,提升贫困民众的基本生活水平,改善贫困地区的生产和生活环境。另一方面,应支持并鼓励企业参与扶贫项目,从政策、税收、融资等方面给予参与扶贫项目的企业实际支持。

扶贫、脱贫、减贫的“中国经验”和“中国智慧”可供发展中国家借鉴,有参考价值,但不可复制,不可照搬。由于众

多发展中国家贫困问题的症结不一,面临的经济发展阶段、贫困形成机理、限制条件不同,各国要多结合本国的国情与贫困特征,找准“病根”,对症下药。要明确自身贫困问题的主要矛盾与主要原因,因地制宜地制定和实施具有针对性、可操作性、多样化的扶贫计划。要坚持分类指导、分类施策的原则,做到因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,多措并举,制定有效的反贫困措施。✪

(作者系全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员、民建中央副主席)

善盈余分配、社员代表大会、入社退社等制度,又是规范合作社治理结构的法律案。农委将与有关委员会一起,继续认真听取研究各方面意见,做好后续审议工作。

进一步把握准、把握好农民专业合作社的本质特征

近年来,对合作社的本质特征有一些争论,实质是对合作社基本原则的争论。在修法过程中,这些争论也有反映。探讨问题可以见仁见智,但体现到法律制度中,合作社的本质特征还是要把握准、把握好,起码在较长的历史阶段是如此。

国际合作社发展历经百年,其组织形态、治理结构也在演变,国家间的法律规定也不尽一致。但无论怎么演变,对合作社基本原则的共识基本没有改变。从1895年国际合作社联盟确认的罗虚代尔原则,到1966年国际合作社联盟提出的国际合作运动指南,以及1995年提出的合作社基本原则,都是如此。我国合作社的发展,既坚持了国际上形成共识的合作社本质特征,又坚持了从中国实际出发,在继承基础上有一定创新。农民专业合作社法规定的合作社基本原则主要有三条:一是成员地位平等和实行民主管理原则(学界也有民主控制的提法)。农民专业合作社是“人合性”“互助性”组织,实行“一人一票”,劳动权利大于资本权利。二是自愿原则。社员“入社自愿、退社自由”。三是为成员服务不以营利为目的的原则。合作社盈余主要按照与成员的交易量(额)比例分配,资本报酬适度。合作社开放的社员资格、民主管理(控制)、盈余主要按惠顾额分配三个本质特征,是其成为特别法人的主要支撑。如果不坚持合作社的本质特征,合作社就难以与其

他经济组织相区别,不利于国家有针对性的管理和支持、引导。

在修法调研中,有的意见提出合作社中企业、事业单位和社会团体成员可突破5%的限制,提高资本附加表决权权利,提高按资本分配盈余的比例等。这几个量化标准达到多少适宜,是法律直接规定还是由合作社章程规定,都是可以研究的,也有因社制宜、因社施策问题。但应有底线,就是不能突破合作社本质特征。如果合作社与公司制企业是同样的组织形式和治理结构,那就不称其为合作社,就不是特别法人,国家对其特殊的财政支持和税收优惠就没有必要。

农民专业合作社也有别于农村集体经济组织。农民专业合作社立法之初,就认真研究农民专业合作社与集体经济组织的区别,提出了分别立法的思路。集体经济组织正在进行产权制度改革,有些将改制为股份合作社或社区股份经济合作社等,无论名称如何,由集体经济组织改制的合作社与农民专业合作社有本质区别。集体经济组织的社区性、社员身份的稳定性及封闭性、财产权结构的双重性,以及经济社会功能交织等特征都是农民专业合作社不具有的,其组织结构和治理结构复杂,需要单独立法规范。

合作社是众多经济主体中的一种形式,不是唯一形式;农民专业合作社是农村合作经济组织的一种形式,同样不是唯一形式,不排斥和替代其他组织的发展。

农民专业合作社要适应市场需要,主要依靠内因发展壮大

农民专业合作社法规定了国家支持和引导农民专业合作社发展的措施,体现了国家的政策导向。国家之所以支持和引导农民专业合作社发展,是因为

农民专业合作社的成员主体是农民,并以服务成员为宗旨,扶持合作社就扶持了农民,扶持了农村。但农民专业合作社能否可持续发展,最终要靠自己,由市场决定命运。要激发合作社自主发展的活力,下力气规范名不符实的合作社,过去是先发展再规范,成立合作社不设门槛,农民入社不设门槛,目的是先引导发展。现在的思路应有调整,就是在规范中发展,在发展中提高,防止无序发展。另外,也要防止对农民专业合作社的非法行政干预和赋予过多社会功能。

抓紧做好农民专业合作社法修订后的实施准备工作

修订后的农民专业合作社法有望在本届内审议通过。建议各方面共同努力,为法律顺利实施打好基础。第一,立法和法律实施部门的同志要熟悉法律的修改内容,吃透立法精神。第二,抓紧做好配套立法工作。修订后的农民专业合作社法实施,还需要有关方面出台相关配套规定,希望能早日着手。第三,要加强法律宣传,编好宣传大纲,办好各类培训班,准确及时解疑释惑。种子法修改后,宣传、培训工作力度较大,效果较好,为准确实施法律打下了良好的基础。

在全面建设小康社会、大力推进农业供给侧结构性改革、发展现代农业的历史时期,农民专业合作社法的制度效应将会更加显著。让我们共同努力,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,进一步促进我国农村合作经济更快更好发展,为农村全面小康作出贡献,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开! 

(此文为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在农民专业合作社法实施十周年座谈会上的讲话)

有关中国农民专业合作社未来发展的几个问题

文 / 张晓山

2006年10月31日全国人大常委会通过农民专业合作社法,该法于2007年7月1日起实施。十年来,中国农民专业合作社发展迅速,一些专业合作社已成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织。中国农民专业合作社创立和发展的实践必然会丰富合作社的理论与政策,促进相关法律法规的不断完善,但正在发展的农民专业合作社也面临挑战。

习近平总书记在7月26日省部级主要领导干部专题研讨班上发表的重要讲话中指出:全党要牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情,牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际,更准确地把握我国社会主义初级阶段不断变化的特点。在社会主义发展初级阶段的中国农村,家庭经营基础上多元并存、混合型的农业现代化经营形态将长期存在,作为发展现代农业重要载体的农民专业合作社在实践中也呈现出了异质性和多样性的特点,要在发展中逐步规范。关键是合作社朝什么方向发展。

首先,要明确农民专业合作社质的规定性(本质属性)及清晰界定合作社与其他类型市场经济主体的不同点。合作社是社员所有、社员控制和社员基于使用服务而受益的特殊法人类型的经济组织。合作社的主体成员是合作社资产的所有者,他们同时也是合作社服务的使用者,通过与合作社之间的交易实现所有者和使用者身份的统一。如果放弃合作社质的规定性,使合作社混同于其他类型的经济组织,也就没有必要成立合作社了。



其次,在明确合作社质的规定性前提下,让农民自由选择。农民要选择什么?农民应选择的是成立或加入哪一种与市场对接、从事市场经济活动的经济组织类型。合作社只是市场经济中的一种企业组织形式,它不可能包打天下。农村发展社会主义市场经济必然有多种组织形式,农民在家庭经营基础上可以选择合作社,也可以选择其他经济组织形式,也可以仍旧以家庭经营形式参与农业的全产业链活动。但每种组织类型有各自的质的规定性及相关规章制度,必须对号入座。

再者,在守住底线(底线就是与其他类型经济组织相区别的合作社质的规定性)的前提下,农民专业合作社的发展要在理想和现实之间寻找平衡点,保持

和增强农民专业合作社的灵活性和包容性,尊重农民社员的制度创新,给予基层合作社更大的弹性活动空间。

农民专业合作社未来的发展有几点需要注意:

第一,农民专业合作社能否可持续发展取决于能否涌现出一大批具有合作精神、善于经营的合作社企业家。制度框架本身不能创造出成就,绩效还是要靠人来实现。中国农民专业合作社的发展,需要造就一批富于献身精神、长于市场竞争、通过制度创新来践行合作社理论和原则的实践者。

第二,农民专业合作社的发展是市场经济的产物,但其健康可持续发展绝不仅仅取决于经济因素,合作社可持续发展的底蕴来自于广大农民社员对合作

依法履行指导扶持服务职责， 促进农民专业合作社持续健康发展

文 / 叶贞琴

农民专业合作社法自2007年7月1日起施行以来，农业部认真履行法律赋予的指导、扶持和服务职责，会同有关部门采取有力措施抓好法律贯彻落实，推动农民专业合作社建设与发展，取得了积极成效。

第一，大力宣传贯彻法律，营造了有利于合作社发展的良好环境。农业部印发了学习宣传和贯彻实施法律的文件，编写宣传辅导材料，启动法律宣传月活动，与司法部、全国普法办共同确定每年7月的第一个星期六为合作社法律宣传日，举办座谈会、知识竞赛等多种形式的活动，不断将法律学习贯彻引向深入。同时，农业部还创办了中国农民合作社网站、农民合作社期刊和微信公众号，把合作社作为返乡农民工等农村“双创”平台，大规模开展合作社



辅导员培训和带头人轮训。“六五”普法期间，各级农业部门培训各类合作社人

才120多万人次。

第二，推进配套法规建设，逐步形

社秉持的理念、价值观和人文精神的理解和认同。要在广大农民社员中普及和推广合作社内在的人文精神及合作社文化。

第三，鼓励农民专业合作社公司的发展。农民成立专业合作社，合作社办公司，由股东社员为主体组成的合作社公司自身成为龙头企业，将经济活动向农资供应、农产品流通和加工领域拓展，使从事第一产业的农民社员能分享初级农产品进入二三产业的增值收益，这是应该鼓励和倡导的发展方向。但这条路走起来很难。要改变资本对身为农业生产经营者的普通社员处于支配地位的现状，可行的途径是社员通过入股和扩股

向农资供应、农产品销售、加工和流通环节发展，使农户社员逐渐获取更多的合作社资产所有权、控制决策权和剩余索取权，成为企业的所有者或大股东。出资是合作社成员行使民主权利的基础，持有股份应成为合作社成员的重要标志，成员以其出资额在合作社中承担相应的责任，也享有相应的权利。可以探索按照社员的交易量（额）或社员种植农产品的面积或养殖牲畜的头数按比例投资入股，将出资额与贡献（交易额）相统一。通过这条途径，使资本从属于社员，最终实现服务使用者和服务提供者身份的统一，使合作社成为社员具有较强同质性

的组织，也就促进了合作社的规范化。

在农民专业合作社今后的发展中，我们应从理论、法律、政策和实践各个层面来探究合作社在中国存在的必要性和重要意义，探索农民专业合作社所应具有的价值理念及质的规定性在社会主义初级阶段中国农村的具体实现形式，为促进农民专业合作社的可持续发展、发展中国特色社会主义的农民合作社理论作出我们应有的贡献。✘

（此文为全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院学部委员张晓山在农民专业合作社法实施十周年座谈会上的讲话）

成中国特色的合作社法律法规体系。根据农民专业合作社法确立的法律体系框架,农业部会同相关部门先后制定公布了合作社示范章程、财务会计、登记管理、年度报告公示、规范有序开展信用合作等配套制度,协助19个省(区、市)制定了地方性法规,推动形成了以农民专业合作社法为核心、地方性法规为支撑、规章制度相配套的合作社法律法规体系,细化实化法律精神。

第三,认真履行法律职责,合力促进农民专业合作社规范发展。2013年7月,经国务院批准,农业部会同发改、财政、水利、税务、工商、林业、银监、供销等部门和单位建立了全国农民合作社发展部际联席会议制度,创新工作推进机制。全国联席会议成员单位联合下发了引导和促进农民合作社规范发展的意见,组织开展示范社建设,评定了近8000家国家农民合作社示范社,全国各地涌现出县级以上示范社18万多家。大多数地方陆续建立了领导小组、联席会议制度,有的地方成立了合作社指导服务中心等专门机构,加强对不规范和涉嫌违法合作社的风险排查、清理整顿,开展“千人带万社”“专家一对一”等结对帮扶,对承担财政项目的合作社加强指导。目前,有15个省份制定了合作社规范化建设具体意见,更加精准有效地引导合作社依法按章办社、依规以制管社。

第四,积极落实扶持政策,加大对合作社发展的支持力度。农业部主动沟通协调有关部门,推动出台财政、税收、信贷、涉农项目等惠农惠社政策措施。各级财政支持资金从2007年的23亿元增加到2017年的48亿元,其中中央财政2017年安排14亿元,支持合作社增强市场竞争能力和抵御风险能力;联合发改、财政等7部门制定了合作社承担国家涉农项目的意见;与商务、教育等部门开展农超、农校、农社对接等产销衔接活动;开展合作社贷款担保费补助试点,合作社缴纳担保费率

下降约2个百分点,综合融资成本降低25.9%。今年,农业部会同中央农办等部委起草,并以中办、国办文件印发了《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》,从财政税收、基础设施建设、金融信贷服务、保险支持、营销市场、人才培养引进等方面建立健全支持合作社等发展的政策体系。经国务院同意,山东省以农民专业合作社为平台规范开展信用互助试点。一些省份还出台了贷款风险补偿、建立信用体系、保险政策性补贴、结构调整和新业态补助等扶持措施。

总的看,农民专业合作社法实施十年来,我国农民合作社蓬勃发展,已成长为重要的新型农业经营主体和现代农业建设的中坚力量。一是覆盖面稳步扩大。到今年7月底,全国依法登记的农民合作社达193.3万家,大体每个村有3家合作社,入社农户占全国农户总数的46.8%。二是合作水平显著提升。合作社逐步向一二三产融合多种功能拓展,向生产、供销、信用业务综合合作演变,向社际联合迈进。2016年,超过一半的合作社提供产加销一体服务,服务总值11044亿元。通过共同出资、共创品牌、共享利益等方式组建合作社联合社应运而生。三是绿色发展能力增强。合作社组织农产品标准化、品牌化、绿色化生产,发展新产业新业态,17万家合作社实施标准化生产、拥有注册商标,4.3万家合作社通过“三品一标”质量认证。

十年来,在各级人大、各地区各部门的大力支持下,农民专业合作社发展取得了明显成效,但仍处于发展的初期阶段,经济实力和可持续发展能力亟待增强,区域、产业间发展还不平衡,内部规范建设和经营管理水平还有待提高。

下一步,农业部门将以农民专业合作社法实施十周年为新起点,认真落实

农民专业合作社法实施十周年座谈会精神,与有关部门一起抓好法律规定的全面贯彻落实工作,更好地促进农民专业合作社健康发展。

一是继续加大法律宣传贯彻力度。在认真总结“六五”普法经验的基础上,积极争取将农民专业合作社纳入各地“七五”普法计划。各级农业部门要结合当地实际,通过举办知识讲座、开辟专刊专栏、组织送法下乡等群众喜闻乐见的形式,充分利用“报、刊、网”“两微一端”等现代信息技术手段,扩大法律宣传的广度和深度。大规模开展合作社辅导员轮训和合作社带头人培训,提高广大基层干部和农民群众知法懂法、守法用法的意识和能力。

二是落实法律规定的各项扶持措施。指导各地加快构建支持政策体系,重点在金融、保险、用地等方面加大政策创设力度。深入推进示范社创建,开展示范社评定和动态监测,把制度健全、运行规范的农民合作社示范社作为财政转移支付资金扶持的重点,支持合作社做大做强。各级农业部门要指导合作社建立健全各项管理制度,整县推进合作社规范化建设。近期,农业部将召开第十五届中国国际农产品交易会,其中特别开设了农民合作社专区展,集中展示合作社发展成就,扩大合作社知名度和影响力。

三是配合全国人大加快推进农民专业合作社法修订。坚持问题导向,重点围绕合作社联合与合作、信用合作、土地股份合作、兴办加工流通等,认真研究全国人大常委会组成人员审议意见,及时总结、积极推动,把各地的好经验好做法上升为法律条文,力争推动解决影响合作社发展的重大问题,增强法律的针对性、有效性和操作性,切实提高依法行政水平。✎

(此文为农业部党组成员、副部长、办公厅主任叶贞琴在农民专业合作社法实施十周年座谈会上的讲话)



8月30日,十二届全国人大常委会第二十九次会议举行联组会议,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。摄影/刘震

齐心协力打赢脱贫攻坚战

文 / 本刊记者 李小健

到2020年全面建成小康社会,是我们党确定的“两个一百年”奋斗目标中的第一个百年奋斗目标,也是我们党向全国人民作出的庄严承诺。

为实现这一奋斗目标和兑现承诺,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。

本届全国人大常委会始终高度重视脱贫攻坚工作,张德江委员长在本届人大常委会期间,两次主持召开常委会

会议听取脱贫攻坚工作情况汇报,并开展专题询问,全力推进脱贫攻坚工作,这在历史上是第一次。

2017年9月1日,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讲话时表示,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。当前,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。

他强调,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。

两次专题询问扶贫工作
扶贫开发是我国特色社会主义事

业的重要组成部分。改革开放以来,全国人民在党的领导下,上下同心,勤劳苦干,走出了一条具有中国特色的扶贫开发道路,顺利让7亿多农村贫困人口成功脱贫。由此,我国成为了世界上减贫人口最多的国家,也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家。

然而,由于人口基数大,我国中西部一些地区贫困人口规模依然较大,剩下的贫困人口贫困程度较深,减贫成本高,脱贫难度大。面对这一现实难题,习近平总书记多次深入贫困地区调研,于2013年提出了“精准扶贫”这一解决之道,开启了新时期脱贫攻坚的大幕。

全国人大常委会高度重视扶贫工作,本届尤为注重坚持以习近平总书记扶贫开发重要战略思想为指导,从本身职责出发,主动作为,寓支持于监督之中,积极推动扶贫工作取得新进展。2013年12月底,本届全国人大常委会第六次会议听取和审议了国务院关于农村扶贫开发工作情况的报告,并在人民大会堂举行联组会议,结合审议报告开展专题询问。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段,其中今年更是脱贫攻坚承上启下、全面深化的关键一年。为更好地支持脱贫攻坚工作,本届全国人大常委会第二十九次会议于今年8月底,听取和审议了国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告,同时在人民大会堂举行联组会议,结合审议报告进行专题询问。在此之前,全国人大常委会副委员长吉炳轩、向巴平措,全国人大常委会农业与农村委员会、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情况,广泛听取地方各级干部和群众的意见、建议,为听取和审议国务院工作报告奠定了良好基础。

十二届全国人大常委会在本届任期内两次专门听取和审议扶贫工作报告并开展专题询问,这在历史上还是第

一次。全国人大常委会组成人员及列席会议同志普遍表示,这不仅体现了全国人大常委会对脱贫攻坚工作的高度关注,而且有利于进一步凝聚各方共识,持续促进中央脱贫攻坚决策部署的坚决执行和政策制度的正确实施。

国务院副总理汪洋在本届全国人大常委会第二十九次会议的联组会议上说,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工作并作出重要指示。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。

年均脱贫1300多万人, 贫困人口减至4335万人

为打赢脱贫攻坚战,党的十八大以来,各地认真贯彻党中央、国务院决策部署,坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略,切实加强组织领导,不断完善激励机制和配套政策,广泛动员社会力量参与扶贫事业,有效地改善了贫困地区面貌,也明显提高了贫困群众生活水平。

2017年8月29日,国务院扶贫办主任刘永富向十二届全国人大常委会第二十九次会议作国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告时介绍,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。

刘永富在报告中进一步阐述了脱贫攻坚工作取得的成效:与前几轮扶贫相比,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。贫困地区群众收入增长较快,生产生活条件明显改善。贫困地区农村居民人均可支配收入连续保持两位数增长,年均实际增长

10.7%。截至2016年,贫困地区居住在钢筋混凝土房或砖混材料房的农户占到57.1%,使用管道供水的农户达67.4%;自然村通电接近全覆盖,电话比重达到98.2%,道路硬化达到77.9%。在自然村上幼儿园和上小学便利的农户分别达到79.7%、84.9%。拥有合法行医证医生或卫生员的行政村达到90.4%,91.4%的户所在自然村有卫生站。井冈山、兰考率先脱贫摘帽,产生了良好的示范带动作用。

买买提明·牙生委员说,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出的扶贫工作总体目标、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、基础设施建设等方面发生了非常大的变化。“看到这些贫困地区的新变化,我坚信2020年实现我国现行标准下贫困人口全面脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困的总体目标会得到落实和全面完成。这展示了我们的政治优势和制度优势,增强了我们道路自信、理论自信、制度自信和文化自信,应该说党的十八大以来脱贫攻坚的成效创造了我国扶贫历史上最好成绩。”

包克辛是贵州省的全国人大代表,又是全国人大农委委员。本届全国人大成立以来,他每年都要参加若干次全国人大农委和省人大常委会组织的涉及脱贫攻坚的调研。他根据调研了解到的实际情况说:“总的看,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。按这几年的工作力度,我坚信,到2020年实现农村贫困人口全部脱贫是可以做到的。”

脱贫攻坚任务依然艰巨

经过这几年的努力和奋斗,我国脱贫攻坚战一方面取得显著成效,容易脱贫的地区和人口已经基本脱贫;另一方面随着脱贫攻坚的不断深入,深度贫

困地区和深度贫困问题越发突出,一些深层次矛盾和倾向性问题不断显现,全面脱贫攻坚任务依然艰巨。

综合国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告和全国人大农委、民委关于脱贫攻坚工作情况的调研报告内容,当下我国脱贫攻坚任务依然繁重,特别是贫困人口总量大、深度贫困地区攻坚难度大。数据显示: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);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,交通等基础设施和教育、医疗公共服务缺口大;全国贫困发生率高于10%的省份有5个(西藏、新疆、贵州、甘肃、云南),贫困发生率超过20%的县和贫困村分别有100多个和近3万个。要解决这些人的贫困问题,成本更高,难度更大。

与此同时,脱贫攻坚工作一些深层次矛盾和问题也需要引起足够重视。国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告和全国人大农委、民委关于脱贫攻坚工作情况的调研报告均指出,一些地方扶贫脱贫还不够精准,尚待提高。比如,有的地方精准扶贫相关政策宣传不到位,贫困户对可直接获得经济收入的政策知晓度较高,而对大病医疗救助、危房改造、易地扶贫搬迁等政策知晓度较低,对教育扶贫知晓度更低;有的地方还存在“大水漫灌”式扶贫,送米面油钱的多,送技术、搞培训的少;有的群众反映易地扶贫搬迁解决了居住、交通、饮水等基本生活问题,但靠什么致富,措施不明确。

此外,上述两份报告还指出,有的地方仅考虑收入,忽略“两不愁、三保障”,层层加码提前脱贫时间,出现“数字脱贫”“政绩脱贫”等现象;有的地方搞盆景式、插花式、堆点式扶贫;有的地方还存在闲置、贪污、挤占、挪用扶贫资金等老问题;有的驻村干部存在“挂

名”“走读”现象,帮扶措施不到位;有的群众安于现状,习惯“等靠要”,单纯依靠外界帮扶被动脱贫。

目前,距离2020年实现脱贫攻坚目标,只有三年多时间。依此推算,这意味着平均每年减贫人数仍然要在1000万人以上,其难度可想而知。对于当前脱贫攻坚所面临的矛盾和问题,全国人大常委会组成人员一致认为,在接下来的时间里,要继续认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚决同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措和超常规的力度,众志成城打赢脱贫攻坚战,确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。大家还提出了具体建议:继续加大对贫困地区的资金投入;强化因村因户施策,切实加强产业扶贫力度;大力提升贫困地区公共服务水平,着力解决因病致贫返贫等突出问题;坚持从严考核,力戒形式主义;等等。

扶贫贵在扶志、扶智, 激发脱贫内生动力

在脱贫攻坚战中,大多数贫困群众在党和国家扶贫政策的引导下,通过勤劳实干走上了脱贫奔小康之路,但也有一部分贫困群众“等靠要”思想严重。对此,全国人大常委会组成人员认为,扶贫先扶志,扶贫必扶智。给钱给物,能解一时之困,却无法消除“贫根”。只有让贫困地区群众发自内心地摒弃“等靠要”观念,彻底拔掉思想上的“穷根”,掌握一些实用的知识、技术和思路,才能真正地激发大家脱贫致富的动力。

欧阳淞委员说,扶贫先扶志,即要充分调动贫困群众的积极性、主动性,激发贫困群众脱贫的内生动力。在脱贫攻坚工作中,有些地方的部分贫困群众“等靠要”的思想还是比较严重的,缺乏独立自主和自力更生的精神,我们的党员干部要创新工作方法,以群众听得进、看得见的方式进行扶贫、脱贫的政

策宣传和思想发动,将心比心,以心换心,激发群众改变面貌的决心和干劲,使他们从“要我脱贫”变为“我要脱贫”。扶贫必扶智,即要采取多种方式方法,有针对性地加强贫困地区婚姻、教育等观念的改造,通过文化、教育、科技等多领域全方位的帮扶,促进观念的互通和思路的改变。他举例说,近年来,农村贫困地区除了因病、因学致贫和返贫以外,“因婚致贫”的情况也越来越突出,“天价彩礼”的事例屡被媒体报道,这既是贫困导致的一种现象,又是引起新的贫困的一个原因,“要解决这一类问题,就需要通过各种形式的宣传教育让贫困地区的群众改变陈旧观念,既在物质上富起来,也在精神上富起来。”

刘政奎委员表示,当前,特别要防止突击扶贫、短期脱贫。在他看来,真正实现可持续脱贫,一定要找准“贫根”,对症下药,靶向治贫。在物质上的,就要想办法帮助贫困群众提高劳动收入,或者加大政府补贴力度。在能力层面的,就要在“扶智”上想办法,帮助他们提升生产技能,进而提高自我脱贫能力。在福利层面的,就需要政府履行公共服务职能,加强社会保障体系建设,并尽可能利用社会力量,解决好福利缺少问题。在精神层面的,就要帮助他们消除所受到的社会歧视和工作压力,重塑自信,摆脱“人穷志短”的困境。

全国人大农委、民委关于脱贫攻坚工作情况的调研报告也建议进一步激发贫困地区和贫困群众的内生动力。具体而言,包括坚持群众主体地位,大力弘扬自力更生、艰苦奋斗精神,调动贫困地区广大干部群众积极性、主动性、创造性,实现注重外力帮扶与激发内力相结合,扶贫与扶志、扶智相结合,切实提高贫困户脱贫的主动性、积极性及自主脱贫能力、自我发展能力。同时,还要改进帮扶方式,扩大贫困群众在扶贫项目各个环节的参与度,保障贫困人口平等参与、平等发展权利,鼓励群众依靠自身努力改变命运。★

“留人致富”才是精准的产业扶贫

文/本刊记者 于浩

随着脱贫攻坚的不断深入,深度贫困地区和深度贫困问题也越发突出,一些深层次矛盾和倾向性问题不断显现。8月29日,国务院扶贫开发领导小组办公室主任刘永富向十二届全国人大常委会第二十九次会议作关于脱贫攻坚工作情况的报告时提出,在精准帮扶上,有的地方形式主义凸显,不从实际出发,盲目发展产业;有的地方集中资源“垒大户”“堆盆景”,政绩观错位,层层加码患了“急躁症”。

在对安徽、河南、重庆等14个省(市、自治区)的调研中,全国人大农委、全国人大民委调研组也发现,产业扶贫项目大多集中在当地土特产和小型养殖等领域,项目普遍呈现小、散、弱现象;有的产业项目市场风险大,影响到帮扶成效稳定性;有的产业项目与市场联系不紧密,更多依赖于行政帮扶、“爱心包销”等措施,可持续性不强;有些企业通过产业扶贫政策获得了发展,赚了钱,但企业与贫困户联系不密切,贫困户获得收益少;贫困村集体资产少,多数没有村集体收入,难以带动村民脱贫致富。

异地搬迁若想留住人,产业要跟上

“结合调研中遇到的一些情况,我认为真正的脱贫要靠产业支撑,光靠补贴、补助解决不了问题。给予相应的扶持固然重要,但更重要的是要兴办实体,只有把办企业、兴产业、扩大就业作为努力方向和脱贫之路,才是根本所在和长远之计。”全国人大农业与农村委员会副主任委员王金山说。

比如,贫困户易地扶贫搬迁后的就业问题。在试点之初,由于搬迁人口

少,每家搬迁户由政府保证至少安排一人在城镇就业能够得到基本落实。但随着这项政策的全面铺开,贫困县企业少,使得贫困户就业难、生活来源无保障的问题凸显出来。

“总体看,搬迁户文化程度低,贫困程度深,搬迁到集中安置区后基本上没有生产用地,缺乏发展产业的启动资金和实用技术,搬迁后的生产生活并没有发生彻底转变,增收的渠道依然狭窄,后续发展比较困难。特别是那些主要依赖种植、养殖活动的农户,迁入移民搬迁安置小区后,部分人出现通勤式的农业生产活动,难以达到‘留人致富’的目的。”全国人大常委会委员闫小培说。

“在山西左权县,县里规划分三期从深山区迁出1000多贫困人口到县城边上,现在已经完成第一期100多户的搬迁。移民小区建得很漂亮,但是贫困户的就业问题没有得到解决。已迁入的100多户中只有少数家庭中有1人在县城找到工作,一部分家庭男劳力出县到省内或省外打工,仍有相当一部分家庭的主要劳力又回到山里种地。第一期尚且如此,后两期搬进城后的贫困户就业难问题将会更加突出。”全国人大农业与农村委员会委员包克辛认为,不能光看到东部沿海地区劳动密集型产业招工难问题,同时也要看到中西部地区,特别是工业基础薄弱的贫困地区大量剩余农村劳动力向城镇转移难、就业难的问题。这些从贫困地区转移出来的农村剩余劳动力,普遍文化程度低,没有什么生产技能,有的甚至连语言都不通,如果当地没有足够的适合移民能力的产业岗位吸纳,易地扶贫搬迁就难以

稳得住、不反复。这个问题不是各级扶贫办能解决的,建议国家有关部门切实研究制定鼓励东部劳动密集型产业西迁的政策,增加中西部地区农村剩余劳动力转移就业的机会。

产业发展需要长远政策规划

“在极度贫困地区,受资源环境条件限制,受人文文化影响,长期以来,没有能够立足发展的产业。现在这些地方都在推动乡村休闲旅游的扶贫模式,但是这些地方如果以旅游开发、休闲农家乐作为产业支撑,无论是基础设施建设、人员培训,还是房屋改造、环境打造,都面临非常艰巨的任务,也不可能全部都通过旅游产业来推动扶贫。”全国人大常委会委员王刚认为,在深度贫困地区推动什么样的产业,怎么样推动产业发展,特别是推动能够立足长远发展的产业,仍需要认真研究。

全国人大代表陈舒提出,一些参与产业扶贫的企业有两方面担忧:一个担心是短期行为。企业要搞大规模的扶贫,需要加大投入力度,但如果到了2020年,当地脱贫了,政策改变了,地也被收回了,企业可能就得收摊,这对企业来说是非常大的风险。另一个担心是承包期问题。土地的承包到期后,租赁又是问题。如果企业只是小打小闹,拿一点钱献爱心,给200头猪让贫困户养,一点问题都没有,但如果是让农户通过土地有收益、做工有收入的长期产业扶贫,就需要制定长效机制。要让能够做产业扶贫、合适做产业扶贫的企业,在土地政策和规划管理等方面有稳定的政策预期。✘

扶贫资金，“好钢用在刀刃上”

文 / 本刊记者 于浩

“2013年至2017年，中央财政安排专项扶贫资金从394亿增加到861亿，累计投入2822亿元；省级及以下财政扶贫资金投入也大幅度增长。安排地方政府债务1200亿元，用于改善贫困地区生产生活条件。安排地方政府债务994亿元和专项建设基金500亿元用于易地扶贫搬迁。”国务院扶贫开发领导小组办公室主任刘永富说。

“十三五”期间，金融扶贫力度明显加大，将发放易地扶贫搬迁专项贷款超过3500亿元。截至今年6月底，扶贫小额信贷累计发放3381亿元，共支持了855万贫困户，贫困户获贷率由2014年年底的2%提高到2016年年底的29%。

监管巨量资金，一刻也不能懈怠

如此巨量资金，如何做到精准地用在最需要的人身上，是一个不小的难题。应该说，近几年对扶贫资金的监管，特别是财政监督、审计监督、纪检监督、社会监督措施有力，成效明显。例如，审计查出问题金额占抽查资金的比例，由2013年的36.3%下降到2016年的25.8%，2017年降至7.93%。其中，严重违纪违法问题金额占抽查资金的比例，由2013年的15.7%下降到2016年的3%，2017年降至1.13%。

“对脱贫资金的监管，一定要坚持不懈地抓下去，而且要进一步加大力度。”全国人大常委会委员李盛霖说，“一是今后几年用于脱贫攻坚的资金量会越来越大。2013年后，仅中央财政安排的专项资金，每年增长20%左右，去年增幅达到43%，今后三年的增幅还会有新的增长。除中央专项资金外，还有

地方财政资金、金融扶贫资金、各方面的专项扶贫资金等。资金量越大，监管的任务就越重。二是从全国人大常委会听取审议国务院的审计报告看，每年都暴露出扶贫资金使用时的违规违纪违法问题。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。三是随着脱贫攻坚资金的管理权下放，意味着政府部门事中事后的管理以及服务工作更重。今后几年，随着产业扶贫、生态扶贫、异地搬迁的任务越来越重，加强资金的监管，还应该包括审查这些投资项目和工程是否科学合理，是不是面子工程、政绩工程。”

扶贫资金，“好钢用在刀刃上”

随着扶贫资金投入逐年增多，资金闲置、滞留等新问题逐步显现，一些地方的项目规划不科学不合理，接不住、整不动、用不好。

“我们在极度贫困地区调研时发现，扶贫资金整合了，也下放到县里，但是县里不敢用。究其原因，整合的资金有水利、公路、农田等部门的，县里要想用，就会使一些任务指标完成受影响，也会被追究责任。现在，县为了要钱，把项目先报上去，但拿回来的钱却没法整合使用。另一方面，在资金整合时，应该把责任分清楚，有顶层政策设计，才能真正体现决定权在县里。”全国人大常委会委员王刚说，“现在决定权形式上在县里，实际上是县里不敢决定，也是造成资金闲置、滞留问题逐步显现的一个原因。总之，脱贫攻坚工作越往下走，硬骨头越难啃。在困难和问题面前，要有足够的耐心、力度，特别是要强化政

策的针对性、措施的实效性。”

“要处理好财政资金增加投入与统筹使用的关系。一方面，继续加大各级财政专项扶贫资金投入力度。另一方面，发挥贫困县统筹使用扶贫资金的主体作用，加大资金整合使用力度，瞄准‘贫’字，实现‘多个渠道引水，一个管道放水’。”全国人大常委会委员刘振伟说，还要处理好金融精准扶贫与普惠金融的关系。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。把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、农民专业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。这些关系处理好了，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。

全国人大农委、全国人大民委在调研后，也提出建议：引导农村商业银行、合作银行、农信社、村镇银行等金融机构落实免担保、免抵押小额信贷政策措施，推动农业银行、邮政储蓄银行等金融机构下沉到户。加快金融终端到村建设和贫困地区信用体系建设，开展金融精准扶贫创新，推动政策性农业保险优先向贫困村倾斜，精准对接贫困地区特色产业金融需求。以精准扶贫为突破口，切实解决农村金融服务的体制机制问题。加快农村金融立法。✘

教育扶贫：脱贫攻坚治本之策

文 / 本刊记者 张宝山

“扶贫必扶智。让贫困地区的孩子们接受良好教育，是扶贫开发的重要任务，也是阻断贫困代际传递的重要途径。”2015年教师节前夕，习近平总书记在给“国培计划（2014）”北京师范大学贵州研修班参训教师的回信中如此表达对扶贫工作的战略思考。

党和国家始终将教育扶贫作为扶贫开发、脱贫攻坚的治本之策。党的十八大以来，从中央到地方，各级政府精准发力、综合施策，因地制宜探索脱贫攻坚的路径、方法，统筹推进教育扶贫。

发展教育，长久之计。为了让每一个孩子平等享有受教育机会，国家倾力打造完备而精准的助学体系，提供有力的基本保障。2013年至今，国家出台涉及学生资助的政策20多项，从义务教育、职业教育和普通本科拓展到学前教育、普通高中和研究生，标志着国家助学体系已经完成城乡所有学段的全覆盖。

全国人大农委和全国人大民委于今年对脱贫攻坚工作进行了调研，情况显示，各省、自治区、直辖市全面落实教育扶贫优惠政策，推进义务教育均衡发展，对贫困家庭学生上高中、大学进行补助。广西、青海等地实施贫困子女入学从幼儿园到高中15年全免费政策。海南省构建了对建档立卡贫困学生从学前教育至高等教育的全程扶持政策体系。甘肃建立起包括藏区、革命老区、贫困地区等在内的“9+1”教育精准扶贫体系，实现了各学段政策的全覆盖。

“贫困代际传递主要原因还是人的素质问题，根本解决之道还得靠教育，教育扶贫是治本之策。”全国人大常委会委员陆浩认为，教育扶贫是最基础的

提高内生动力的重要举措，是长远起作用的措施。

教育是一项长期工程，相比使生活条件立刻改善的其他扶贫举措而言，见效所需时间较长。全国人大农委和全国人大民委进行的调研发现，贫困户对可直接获得经济收入的政策知晓度较高，对教育扶贫政策的知晓度较低。

对此，全国人大常委会委员吴恒认为，短期来看，效果不明显，但教育扶贫却具有断穷根、治本源的特殊成效，而且教育扶贫如果实施得好，特别是结合技能教育、职业教育进行的话，也可在一两年内见效。教育扶贫也是控制贫困发生率的有效良方，应抓紧抓好教育扶贫工作，在切断穷根这方面下大力气、下大功夫。

在全国人大常委会委员王明雯看来，“扶智”是一个长期的工程，难以短时间见效，如果为了应付检查做一些表面文章，这是很容易的，但是要想真正见到效果，让帮扶对象的素质提高，只有通过教育来改变，从“输血”转变到“造血”，脱贫才能真正可持续。她认为，要从“要我脱贫”变为“我要脱贫”，增加脱贫对象的内生动力和积极性，关键还是在教育，所以教育扶贫工作需要有超常规的措施。

曾经到四川大凉山、黔东南、湘西、鄂西、南疆等地调研的全国人大常委会委员郑功成表示，“尽管贫困地区也有考北大、清华的学生，但是整体来讲教育发展的水平是严重滞后的。像南疆地区绝大多数青壮年劳动力不懂汉语，怎么找工作？在毕节等地调研发现，由于教育水平低，农村剩余劳动力靠自己外

出务工，不仅缺乏稳定的工作岗位，而且缺乏安全感。”他认为，教育对脱贫攻坚是最重要的，应该摆在优先位置。教育不光是开启心智、增加技能，还能把贫困地区的精神开发出来。

“教育扶贫过去只注重盖校舍，但师资跟不上、管理跟不上，孩子们都到外地去读书了，导致许多校舍成了养猪厂、养鸡厂。”全国人大代表贺优琳说，教育扶贫硬件和软件两手都要抓，建议国家在欠发达地区建立远程教育系统，使得这些地区的孩子从小就能够享受到优质教育。应调集全国、全省最优秀的教师通过远程教育授课，让贫困地区的孩子不要输在起跑线上。

相对于经济扶贫、政策扶贫、项目扶贫等，教育扶贫直指导致贫穷落后的根源，是脱贫致富的根本之策。经过认真调研，全国人大农委和全国人大民委提出建议，在解决致贫返贫的突出问题中，首先应发挥教育扶贫的基础性作用。巩固提高贫困地区九年义务教育水平，完善控辍保学机制，落实县、乡、村、家庭、学校等方面的责任，确保建档立卡学生顺利完成义务教育；合理配置贫困地区教育资源，保证教学质量，提高学校管理水平。

提高贫困地区教学水平、开展贫困地区民众技能培训、开展贫困地区干部培训、开展贫困地区医生培训……国家高度重视教育扶贫，已经采取了一系列推动贫困地区教育发展的切实举措。我们有信心看到，贫困地区将享受到更高质量的教育资源，贫困地区的人们可以用自己的双手去创造未来、根除贫困。✘

生态保护补偿助力精准脱贫

文 / 本刊记者 张宝山

习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上指出,要解决好“怎么扶”的问题,按照贫困地区和贫困人口的具体情况,实施“五个一批”工程。生态补偿脱贫作为“五个一批”扶贫工程的组成部分,具有重要意义。

生态补偿脱贫一批,就是要加大贫困地区生态保护修复力度,增加重点生态功能区转移支付规模,扩大政策实施范围,让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员等生态保护人员。国务院扶贫开发领导小组办公室主任刘永富今年向全国人大常委会报告脱贫攻坚工作情况时表示,在落实“五个一批”、推进分类施策工作中,探索生态保护脱贫,已安排28万建档立卡贫困人口走上护林员岗位。

全国人大农委和全国人大民委于今年对脱贫攻坚工作进行了调研,情况表明,各省、自治区、直辖市强化精准施策,大力实施脱贫攻坚重点工程,因地制宜探索脱贫攻坚的路径、方法,精准实施生态扶贫。国家在中西部21个省份实施公益性岗位增收脱贫行动,为贫困人口安排生态护林员等岗位。其中,山西省将退耕还林重点安排到贫困县、贫困户,除国家补助外,省级每亩再补助800元,并提前启动2017年退耕还林任务,带动7.53万贫困户户均增收3400元。

生态补偿脱贫取得成效的同时,人们也取得了这样的共识。那就是,扶贫开发要以生态保护为约束,绝对不能走先发展后治理的老路子。“绿水青山就是金山银山”,“既要绿水青山,也要金山银山。”坚持扶贫开发与生态保护并

重,是打赢脱贫攻坚战的基本要求,也是贫困地区人民的向往期盼。处理好扶贫开发和生态保护的关系,是落实党中央“五位一体”总体布局、建设美丽中国的根本遵循,也是实现同步小康的必然选择。

“大多数贫困地区拥有宝贵的生态资源,具有工业化水平低、污染轻、原生态保存良好的特点,但缺乏顶层设计和产业带动。”全国人大代表包景岭表示,脱贫攻坚决不能走以破坏生态环境为代价的老路。应因地制宜开展绿色扶贫,涵养绿色,绿中掘金,实现脱贫、环保、发展多重效益。“脱贫攻坚战要避免‘生态不脱贫’‘脱贫不生态’。”全国人大代表彭国甫认为,精准扶贫要算好脱贫、生态两笔账,做到生态、扶贫两不误。

今年全国两会期间,在回答记者关于生态扶贫发展前景的提问时,刘永富表示,我们要全面建成小康社会,包括建设美好生态,所以扶贫也要适应新的变化、新的要求。首先,扶贫项目要停止破坏生态,同时还要有利于生态的修复,在这个加减法当中要找到利益平衡点。

西藏是国家重要的生态安全屏障,又是我国唯一的省级集中连片特困区。面对保护环境与脱贫攻坚的重大任务,西藏不断探索生态扶贫新路子。在努力完成造林绿化100万亩的同时,加大贫困地区森林生态效益、草原奖励补助等生态补偿力度,并开展湿地、自然保护区、水生态的生态补偿试点,建立湿地、水的生态补偿机制。

我国有25个重点生态功能区,其中23个在少数民族地区。为了保护生态,民族地区的产业布局、项目引进、经济发展乃至扶贫开发都受到一定的制约。国家将如何处理好少数民族地区保护与发展的平衡,成为全国人大常委会组成人员关注的问题。日前,有全国人大常委会委员在结合审议关于脱贫攻坚工作情况的报告开展的专题询问中,问到这一问题。国家发展改革委任何立峰回答称,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。财政部部长肖捷回答时表示,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。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军认为,生态扶贫是一种较新的、正在探索的、意义多元的扶贫方式,虽起步较晚,但意义重大,潜力巨大。生态扶贫可以切实解决部分生态环境较好地区贫困人口的生存和发展问题,可以促进部分地区的生态文明建设,可以促进生态补偿机制的建设,可以维护部分生态环境好的地区的民族和谐、边境安全和社会稳定。

用生态保护补偿助力精准脱贫,就是要将生态保护与扶贫开发进一步融合,使其成为脱贫和发展的新动力,既保证贫困地区人口按时按质脱贫,又保证贫困地区的生态环境不受破坏。只要秉持“绿水青山就是金山银山”的发展理念,算好“生态账”,一定能真脱贫、脱真贫,实现可持续脱贫。★

旅游法立法工作随记

文 / 李适时

旅游法是党的十八大以来、十二届全国人大常委会审议通过的第一部法律，是本届立法工作的“开篇之作”。这部法律草案的审议修改过程，按照党中央以及全国人大常委会的部署安排，认真贯彻落实习近平总书记立法工作重要思想，贯彻落实张德江委员长对立法工作的指示要求，努力通过制度设计促进旅游业持续健康发展，在深入推进科学立法、民主立法方面进行了新的探索，值得深入总结。

明确工作思路

做好立法工作，首先要明确思路。定位准、方向对，立法质量才有基础。

一是，**要为旅游法定好位**。立法工作不能就事论事、就法论法，只有定好位，才能始终保持正确的政治方向。具体到旅游法，就是站位要高，把握中央精神，把草案的研究修改放到中国特色社会主义宏伟事业的大局中思考、谋划和推进。许多国家经验表明，人均GDP达到3000美元左右时，居民出游意愿明显增强。旅游业涉及范围广、消耗资源低、带动系数大、创造就业多、综合效益好，是国民经济的重要支柱产业，对促进经济社会发展和人的全面发展举足轻重。有人将其归纳为无烟“工业”、无校舍“教育”、无广告“宣传”、无会场“外交”。改革开放以来，我国旅游业从小到大、由弱变强，实现了历史性跨越，增长潜力大，发展前景好。党的十八大提出，要转变经济发展方式，推进经济结构战略性调整。习近平总书记强调，人民对美好生活的向往是我们的奋斗目标。据此，通过立法促进旅游业持续健康发展，一方



2013年4月23日，旅游法草案提请十二届全国人大常委会第二次会议进行三审。摄影/杜洋

面，可以有效带动社会投资和居民消费，提高第三产业比重，推动经济结构战略性调整；另一方面，可以扩大就业规模，优化就业结构，增加居民收入，丰富居民的精神文化生活，顺应全国各族人民过上美好生活的新期待。有了这个认识，研究修改旅游法草案就有了明确的方向，进行制度设计就有了定盘星。基于此，将修改旅游法草案的思路明确为以保护旅游者权益为核心，同时保障旅游经营者的合法权益，规范旅游市场秩序，保护和合理利用旅游资源，促进旅游业持续健康发展。

二是，**要突出问题导向**。就是要把实际情况摸清楚，搞明白实践中迫切需要解决的突出问题。早在1982年，国务院有关部门就着手起草旅游法草案。1988年，旅游法曾列入七届全国人大常委会立法规划，但由于各方面对旅游立法涉及的一些重要问题认识不

尽一致，难以取得突破性进展。十一届全国人大常委会确定由全国人大财政经济委员会牵头组织起草工作，旅游法草案于2012年8月提请全国人大常委会审议。从1982年到2012年，可以说是“三十年磨一剑”。这部法律之所以起草难度大、时间跨度长，固然是因实践经验不充分、认识很不一致，同时也与这部法律调整的法律关系、涉及的利益格局纷繁复杂有着密切关系。从法律关系看，既涉及横向的民事法律关系，又关联纵向的行政法律关系；从调整范围看，既涵盖旅游活动，又涵盖旅游经营，既涉及国内，又涉及境外；从调整对象看，不仅包括旅游者、旅游经营者和其他相关单位，而且包括景区、旅游行政管理部门等；在旅游经营主体中，既要区分组团社和地接社，还要规范导游、领队、司机等群体的活动。有关方面统计，旅游包括吃住

行游购娱六大要素,涉及一百多个行业。通过前期基层调研和广泛征求意见,人民群众反映最强烈的就是旅游市场不正当竞争严重,特别是愈演愈烈的“零负团费”经营模式,严重损害旅游者和经营者合法权益,迫切需要立法规制。摸清了问题症结,突出问题导向,制度设计就有了针对性。

三是,要着力提高立法质量。习近平总书记强调,法律要随着实践发展而发展,要提高立法科学化、民主化水平,提高法律的针对性、及时性、系统性,使法律准确反映经济社会发展要求,更好协调利益关系,发挥立法的引领和推动作用。张德江委员长指出,要始终把提高立法质量作为加强和改进立法工作的重点,在提高立法质量上下大功夫;要科学严密设计法律规范,能具体就尽量具体,能明确就尽量明确,努力使制定和修改的法律立得住、行得通、切实管用。党中央和全国人大常委会对立法工作的新指示新要求为做好旅游法草案的修改完善提供了重要指引,也为深入推进科学立法、民主立法明确了方向。要在领会吃透中央精神的基础上抓好贯彻落实,开拓创新,深入开展调查研究,广泛听取各方意见,准确把握国情实际和客观规律,统筹兼顾各方利益诉求,确保制度设计与法律规范立得住、行得通、可操作,能够解决实际问题。

精细设计制度

旅游法草案是全国人大财政经济委员会于2012年8月27日提请十一届全国人大常委会第二十八次会议初审的,2012年12月进行了二审。从初审情况和各方面反馈的意见看,财经委的前期工作相当扎实,草案的基础较好。审议修改中,各方面主要关注调整范围、“零负团费”、景区管理等几个问题。随着一审、二审、三审依次进行,修改工作根据各方意见逐步推进、有的放矢进行,敢于在矛盾的焦点上画

杠杠,能具体尽量具体,能明确尽量明确,重在管用。

一是,合理确定调整范围。

旅游法的调整范围大一些还是小一些,争议比较大。提请常委会初审的草案第二条给旅游下了一个定义,即“自然人为休闲、娱乐、游览、度假、探亲访友、就医疗养、购物、参加会议或从事经济、文化、体育、宗教活动,离开常住地到其他地方,连续停留时间不超过12个月,并且主要目的不是通过所从事的活动获取报酬的行为”,这个定义较为宽泛,实际上是个大的调整范围。讨论中,不少同志主张将调整范围限定在由旅行社组织的“参团游”上,将自助游、自驾游等“自由行”排除在外,这就是个小范围。这个问题需要两面看,调整范围不宜过宽,太宽了,执法效率低、执法成本高,管不了也管不好;也不宜过窄,太窄了,该管的问题涵盖不了,解决不了问题。考虑到旅游形式多种多样,各方面对旅游的定义也难以形成一致意见,解决办法是,在初审草案基础上适当集中,将旅游定义和法律适用范围合并规定:在我国境内的和在我国境内组织到境外的游览、度假、休闲等形式的旅游活动以及为旅游活动提供相关服务的经营活动,适用本法。这就兼顾了“大范围”和“小范围”两种意见,同时突出了旅游经营活动这个重点,能够适应目前我国旅游市场无序竞争问题比较严重、旅游经营服务质量水平亟待提高的实际,解决“零负团费”、强迫购物等严重损害旅游者权益等突出问题。

调整范围确定之后,接下来要把把握的就是制度设计。旅游法律关系错综复杂,但基础还是旅游者的旅游活动与经营者的经营活动形成的法律关系。为此,必须以规范旅游服务合同为基础,合理配置旅游者与经营者的权利义务。需要注意的是,从法律关系上看,旅游者和旅游经营者都是民事主

体,双方是平等的。但实践中,双方对信息、时间、资源等的获取和拥有又是不均衡的。因此,旅游法第一条虽然明确规定要“保障旅游者和旅游经营者的合法权益”,但立法精神应当更多考虑旅游者的权益。简言之,既要平等保护,又要有所倾斜。纵观整部旅游法确立的制度,处理是得当的。

二是,重点解决“零负团费”问题。

长期以来,人民群众对旅游市场秩序混乱问题反映强烈,特别是“零负团费”问题,严重破坏了旅游市场秩序,损害了旅游者的合法权益。“零负团费”的主要表象是,一些旅行社与其他旅游经营者协商串通,以不合理的低价诱导、欺骗消费者,通过强制安排购物和自费项目,从中获取回扣等,牟取不正当利益。“零负团费”这种“低报价,高回扣”的经营,对旅游业的健康发展,对旅游者乃至导游等从业人员的合法权益都造成了极大损害。这个问题涉及组团社、地接社和其他经营单位,涉及导游、旅游者和有关政府部门等多个主体,又与强迫购物、另行付费等问题交织在一起。在立法上就需要找准症结,统筹考虑、综合施策、系统规范,法律条文能明确就明确,能具体就具体。对这个问题,草案从三个层次上进行了规范。

第一个层次:旅行社。初审草案规定,旅行社不得以低于成本的价格招徕、组织、接待旅游者;旅行社组织、接待团队旅游不得指定购物场所,不得强迫或者变相强迫购物,不得安排任何形式的另行付费旅游项目。为了防止旅行社规避责任,根据一些常委会委员的意见,二审时将主体扩大为“旅行社及其从业人员”,将“购物场所”明确为“具体购物场所”。在此基础上,三审时作了更加细致、更有针对性和操作性的规定:“旅行社不得以不合理的低价组织旅游活动,诱导、欺骗旅游者,并通过安排购物或者另行付费旅游项目获取回扣等不正当利益。”“旅

旅行社组织、接待旅游者,不得指定具体购物场所,不得安排另行付费旅游项目。但是,经旅游者要求,双方协商一致,且不影响其他旅游者行程的除外。”这样规定,旨在扭转旅游行业扭曲的经营模式,营造公平竞争的市场环境,维护旅游者和旅游从业人员的合法权益。从“以不合理的低价组织旅游活动”的外在表现形态,到“通过安排购物或者另行付费旅游项目”的具体方式、手段,再到“诱骗旅游者”的实质和“获取回扣等不正当利益”的结果,对“零负团费”的内涵作了比较清晰准确的界定。这一规定针对性很强,可以说“打蛇打到了七寸”,有利于从制度上遏制“零负团费”经营模式的蔓延。

第二个层次:导游等从业人员。导游、领队等受旅行社委派,直接与旅游者打交道,是实施“零负团费”行为的具体执行者和关键环节。审议和调研中各方面反映,对这支队伍要两面看,作具体分析。既要设定行为准则,严格规范其行为,又要完善保障其合法权益的机制,消除其后顾之忧,从源头上铲除“零负团费”问题滋生蔓延的土壤。比如,在一些地方,旅行社聘用导游不但不签订劳动合同、不支付工资报酬,也不承担社保费用,甚至要求导游垫付应由旅行社支付的接待费用或者向导游收取费用,旅游巴士司机也遇到同样的问题,导致回扣等不正当利益成为导游等从业人员收入的主要来源,严重扭曲了旅游从业者的正常从业行为。有鉴于此,草案三审时增加规定:导游和领队应当严格执行旅游行程安排,不得擅自变更旅游行程或者中止服务活动,不得向旅游者索取小费,不得诱导、欺骗、强迫或者变相强迫旅游者购物或者参加另行付费旅游项目。同时增加规定:旅行社应当全额向临时聘用导游支付导游服务费用;旅行社不得要求导游垫付或者向导游收取任何费用。

第三个层次:旅游主管部门及其工作人员。在基层调研中,一些旅行社经理、导游和游客反映,有的地方旅游主管部门仍存在向旅行社收取管理费等问题,有的地方则直接指定购物场所,这些做法不仅与转变政府职能的要求相悖,而且在一定程度上对“零负团费”“强制购物”等现象起到了推波助澜的作用。因此,草案三审中专门增加了一条:“旅游主管部门履行监督管理职责,不得违反法律、行政法规的规定向监督管理对象收取费用。”“旅游主管部门及其工作人员不得参与任何形式的旅游经营活动。”

三是,完善景区相关管理制度。

景区是为旅游者提供游览服务、有明确的管理者和界限的场所或者区域,是旅游事业的重要资源。在草案的审议修改中,有针对性地对景区相关制度作了完善。

第一,完善景区流量控制制度。近年来,我国旅游出行人数激增,一些景区交通拥堵、人满为患,在重要节假日或旅游旺季矛盾尤为突出。在旅游法出台的前一年即2012年,据媒体报道,“十一”期间,故宫一天接待游客超18万人次,鼓浪屿景区每天10多万人上岛,华山景区万人滞留。带来的问题是,超出景区承载能力,资源环境和生态以及文物古迹等损耗严重,服务质量水平和游览效果大打折扣。尤为严重的是,旅游者人身安全受到极大威胁。为此,草案在规定景区接待旅游者不得超过景区主管部门核定的最大承载量的基础上,规定:景区应当在其收费处、入口处、网站,必要时还要通过旅游公共服务信息平台、公共媒体等途径公布最大承载量,保障旅游者的知情权和选择权。同时明确,景区应当制定并实施流量控制方案,并可以采取门票预约等方式对接待旅游者的数量进行控制。还规定,旅游者数量可能达到最大承载量时,应当提前公告,并同时向当地人民政府报告,及时采取

疏导、分流等措施。这样规定,明确了景区是责任主体,景区主管部门具有核定和监督景区承载量的职责,当地人民政府对景区流量控制负有统筹职责,从而确保流量控制制度有效运作、落到实处。

第二,完善景区门票价格和收费管理制度。一段时间中,一些利用公共资源建设的景区门票涨价问题比较突出,人民群众反应强烈。草案审议修改中,针对这个问题,专门增加规定予以规范。一是严格控制利用公共资源建设的景区的门票以及景区内的游览场所、交通工具等另行收费项目等价格上涨,在定价机制上实行政府定价或者政府指导价,在定价程序上要求拟收费或者提高价格应当听证,并明确景区不得通过另行增加收费项目等方式变相涨价。二是公益性城市公园、博物馆、纪念馆等应当逐步免费开放。三是为了防止景点通过“套票制”“一票制”等方式变相涨价,剥夺旅游者选择权,草案明确规定,将不同景区的门票或者同一景区内不同游览场所的门票合并销售的,合并后的价格不得高于各单项门票的价格之和,且旅游者有权选择其中的单项票。

创新工作方式

旅游法草案的审议修改,为积极探索科学立法、民主立法新方式新途径提供了契机。

一是,创新立法调研方式。调查研究是立法工作基本功,是了解国情和实际最重要的方法,也是立法决策的基础。要提高立法质量,确保法律确定的制度立得住、行得通,必须注重调研实效,讲究方式方法,深入基层、深入实际,听真话、察实情,掌握第一手情况。我深切认识到,要搞好立法调研,必须切实改变过去那种座谈会多、实地考察少,地方安排多、自主走访少的套路。为了看到真实情况、听到真实反映,我带领经济法室有关同志赴江西

省景德镇市和上饶市就旅游法“暗访”调研,没有与地方和部门打招呼,也没有透露真实身份,完全是“自助”的。调研过程中,我们以普通游客身份,与旅行社管理人员、导游、司机、景区工作人员、当地群众、饭店服务员、其他游客等进行交流,详细了解旅游市场状况,收集第一手资料。在旅行社,我们主动与经理攀谈,打消对方的陌生感,最后经理详细介绍了旅行社和旅游局的关系、降低组团成本的“窍门”、“营改增”对旅游业的影响等情况;在景区场馆,我们详细询问管委会的人员构成、每年的参观人数、门票收入和讲解员的编制、工资收入、社会保障等情况;在途中,我们与导游、司机相处了两天,成为很好的朋友,导游、司机不仅详细介绍了工资收入情况、旅行社盈利模式等,还透露了不少“返点”或“回扣”等行业的“潜规则”。每天晚上,调研组都会碰个头,谈谈一天下来了解到的情况和体会、感受,结合旅游法草案的有关规定进行研究。两天的调研,时间短、行程紧,看到的都是真实情况,听到的都是群众心里话。特别是印证了旅游法草案的针对性、可行性,收获很大。比如,在旅游市场管理方面,不增加行政许可项目,限定监督检查范围,明确监督检查要求,加强行业协会作用,符合旅游经营者和旅游从业人员的期望;在保护旅游者权益方面,理顺旅游者、组团社、地接社、导游等当事方之间的利益关系,治理“零负团费”,旅行社管理人员和导游、司机等也普遍表示支持;在促进旅游业发展方面,各方面希望进一步完善公共服务,加强规划和统筹协调,保护旅游资源,促进旅游与相关产业及当地群众生活的融合,这些在草案中都有比较充分的体现。同时,也了解到一些需要在草案中作出有针对性规定的问题:一是针对旅游主管部门向旅行社收取管理费的问题,应明确予以禁止;二是针对有的旅游主管部门指定

购物商店问题,应明确旅游主管部门不得参与任何形式的经营活动;三是应明确旅游主管部门不得干预经营者的正常经营活动,监督检查只能针对涉嫌违法的经营者进行。提交三审的草案对相关条文作了重要修改,常委会组成人员和社会各方面的反响是好的。

二是,探索法律出台前评估。2013年4月15日,张德江委员长在委员长会议上提出,为了进一步提高立法质量,增强法律的可执行性,推动法律有效实施,要在法律草案表决通过前增加评估程序,邀请有关人士和专家学者对法律草案的规范内容、出台时机、实施效果及实施中可能出现的问题进行论证评估。据此,我们经过认真谋划准备,召开了专题评估会议,邀请全国人大代表、专家学者、旅游者和旅行社负责人共10人,就旅游法草案主要制度规范进行论证评估。与会代表围绕主题,发言踊跃,评价中肯,达到了预期效果。法工委对参会代表发表的意见进行归纳整理、分析研判,形成了书面评估报告,并向法律委员会作了汇报。为此,全国人大常委会在草案审议结果报告中专门增加一段,“总的评价是:草案针对目前旅游业发展中的突出问题,重点保护旅游者的合法权益,规范旅游经营活动,确立的主要制度和行为规范有较强的操作性,现在出台旅游法是必要的、适时的,将对促进旅游业持续健康发展提供必要的法律保障。同时建议,这部法律通过后,要在全社会广泛宣传、教育引导,各级政府及其旅游主管部门应当依法履行职责,严格执法,保障法律的有效实施。”此后,报告法律出台前评估情况成为了法律案审议结果报告的“标配”。

2013年4月23日,旅游法草案提请十二届全国人大常委会第二次会议进行三审。常委会组成人员和列席人员认真审议,发言踊跃,共有110人发表了意见。法工委对这些意见进行了

认真梳理和归纳,提出修改方案。法律委员会全体会议于4月24日上午逐条研究了审议意见,对草案提出了40余处修改建议,包括增加旅游业要特别注重保护环境和生态的规定,明确旅游者违反安全警示等规定的责任,防止部分景区对景点捆绑收费变相涨价,旅游主管部门不得违反法律、行政法规的规定向监督管理对象收取费用等,充分体现了民主立法、科学立法的精神。4月25日上午,常委会会议高票表决通过了旅游法。

旅游法是自2013年10月1日起正式施行的。全国人大常委会高度重视旅游法实施工作,确定在2014年即该法实施后的第一年组织开展执法检查,将立法工作、法律实施工作与监督工作紧密结合起来。张德江委员长专门作出重要批示,“近年来,我国旅游业发展迅猛,潜力巨大。旅游法的颁布实施,非常及时,而且意义深远。旅游法是规范旅游市场秩序,维护旅游者合法权益,调动经营者积极性,提升文明旅游水平,促进旅游业持续健康发展的重要法律。要通过执法检查,督促旅游法的有效实施,使我国的旅游业不但有法可依,而且要做到有法必依。”

旅游法执法检查组充分肯定旅游法的立法质量,认为旅游法颁布实施十分及时,开局良好,取得了初步成效,特别是旅游市场秩序有所好转。旅游经营者和旅游者的法律意识增强,无序低价竞争等市场顽疾得到一定程度的遏制。据国家旅游局资料,2014年以来有关“零负团费”、欺客宰客的投诉和恶性事件有所减少,长假期间投诉电话数量明显减少。旅游法贯彻实施的成效表明,这是一部良法,为推进旅游业持续健康发展提供了坚实的法律依据。✘

(作者系全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员)

念好“严”字诀，确保核安全

文 / 李慎秋

2017年9月1日下午，十二届全国人大常委会第二十九次会议以145票赞成、2票弃权、零反对票的结果，表决通过核安全法。正如张德江委员长在本次会议闭幕式上指出的，“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，为实现核能的持久安全和健康发展提供了坚实的法制保障。”

核安全法对核安全监管意义重大

习近平总书记在海牙核安全峰会上指出，“人类要更好利用核能、实现更大发展，就必须应对好各种核安全挑战，维护好核材料和核设施安全。”“核能事业发展不停步，加强核安全的努力就不能停止。”他在华盛顿核安全峰会上又指出，“确保核安全是各国应尽之责。我们要结合国情，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管机制。”习近平总书记的讲话向全世界发出强烈信号，发展核事业，必须保障核安全；保障核安全，必须完善核安全立法。

常委会组成人员对制定核安全法的认识高度一致。王晨副委员长兼秘书长指出，“为了保证核安全，应对核事故，保障公众和从业人员的健康和安全，保护生态环境，推动中国的核事业健康发展，制定核安全法既非常重要也十分迫切。”

1964年10月16日我国第一颗原子弹爆炸实验成功，1991年我国秦山核电站第一台核电机组发电，我国核能发展走过了60多年风雨之路，和平利用核能也有30多年历史，已经建立起了较为完整的核工业体系。近年来，核电等核工业发展迅猛。目前，我国投入运营的核电机组已有36台，位列全球第四；在建核电



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核安全法。摄影/刘震

机组20台，世界排名第一。按照“十三五”核工业发展规划，到2020年，我国核电运行和在建装机容量将达到8800万千瓦。

发展越快，风险累积也就越多。“发展核事业的首要条件是保障安全，核安全是核事业发展的前提、基础和生命线。”大发展带来高风险，高风险需要严监管，严监管需要硬利器，法律就是监管者手中的硬利器。正如任茂东委员在审议中所说，“为了满足日益发展的核安全管理工作的需要，制定核安全法是必要的。”“核安全法对核安全监管意义重大。”

让人民群众放心， 给国际社会以信心

60多年来，我国一直保持着良好的核安全记录。国家核应急办公室副主任姚斌介绍，“目前，我国核电站发生放射性物质大量泄漏事故的概率已低至每堆年10的负6次方的水平。”但是，世界范围内的教训是严酷的。1979年3月28日凌晨4点，美国宾夕法尼亚州的三哩岛核

电站发生核事故；1986年4月26日凌晨，位于苏联乌克兰基辅东北130公里的切尔诺贝利核电站发生核事故；2011年3月11日中午，日本福岛核电站发生核事故。正如陈国令委员所说，“核安全问题，危害大，影响大，对社会震动也大。”切尔诺贝利核事故导致20多万平方公里的土地受到严重污染，昔日繁华富庶的3万多平方公里地区变成无人区，40.4万人被迫迁居。福岛核事故导致日本以东及东南太平洋海域受到严重影响，2013年日本环境省公布的数据显示，在福岛县河流、湖泊和海域采集的鱼类和昆虫类样本体内的放射性核素超标100多倍；在日本海沟7260米深的海底泥土样本中，也检出放射性核素。

核事故带来的巨大灾难挑动着人们日益紧绷的神经，让恐核、反核、呼吁弃核的人数与日俱增。李安东委员说，“目前，我国核电产业受到公众舆论的压力越来越大，公众谈核色变，已经发生了几起群体性事件，导致数个涉核项目被叫

停,造成很大经济损失。”吕薇委员也指出,“现在社会上对核电的态度和以前不一样了。过去各地都非常欢迎建核电站,现在有些地方群众对核电站不是那么欢迎了,有一些反对声音。所以很有必要制定核安全法,使广大人民群众能够了解核安全的保障措施,能够对核设施的运行放心。”

当前,我国正处在由核工业大国迈向核工业强国的关键阶段,正在大力推进核工业“走出去”战略。王庆喜委员介绍,“我们现在的核能发展正处于两个转变阶段:一是由核电大国向核电强国转变,二是从引进技术和设备向‘走出去’转变。比如,向巴基斯坦出口了6台机组,出口1台百万千瓦的机组,总包合同约300多亿人民币,并且间接拉动1000多亿相关产业产值。”全国人大环资委副主任委员张云川说,“由于缺乏相关专项法律,国际上有关人士对我国核安全监管能力和履约能力有疑虑。”国家核安全局的同志也介绍,他们在出席有关核安全国际会议时,一些国家的代表总是以“中国没有专门的核安全法律,怎么能确保核安全”为由质疑我们,影响了我国负责的核大国的形象,国际原子能机构组织评估团也建议我国尽快制定核安全法。正如朱纪代表所说,制定核安全法可以达到的目的之一,就是“给国际社会以信心,中国坚持安全发展核能,核安全是有一套可靠的管理机制的,核安全是可以得到绝对保障的”。

核安全法要害是一个“严”字

张德江委员长在审议时指出,“核安全非同小可,目标是万无一失,来不得半点马虎。”“核安全法要害是一个‘严’字,要围绕‘严’字下功夫。”法律委员会在核安全法草案修改情况的汇报中指出,“核安全事关重大,必须确保万无一失,应当从高从严要求,对核设施选址、设计、建造、运行、退役和核材料及相关放射性废物实行全过程、全链条监管和风险控制,不留任何死角。”事实正是如此。

“核安全法按照确保安全的方针,确立严格的标准、严密的制度、严格的监管和严厉的处罚。”

将核安全观作为重要理念予以体现

2014年,习近平总书记在海牙核安全峰会上指出,“我们要坚持理性、协调、并进的核安全观,把核安全进程纳入健康可持续发展的轨道。”有关方面提出,应当将“理性、协调、并进”的核安全观作为我国核安全领域的重要理念在核安全法中予以体现。据此,核安全法规定,国家坚持理性、协调、并进的核安全观,加强核安全能力建设,保障核事业健康发展。

在审议过程中,有的常委会组成人员建议明确“理性、协调、并进”的核安全观的具体内涵,以便理解。有关单位的同志表示,“理性、协调、并进”的核安全观是一个有机整体,不宜拆分成三个词孤立地理解。其含义就是习近平总书记在海牙核安全峰会上的讲话中提出的“四个并重”:发展和安全并重,以确保安全为前提发展核能事业;权利和义务并重,以尊重各国权益为基础推进国际核安全进程;自主和协作并重,以互利共赢为途径寻求普遍核安全;治标和治本并重,以消除根源为目标全面推进核安全努力。

坚持从高从严建立核安全标准体系

标准是安全的基础,高标准才能严格要求。我国核安全标准制定工作相对滞后,在具体实践中,往往是引进哪国技术,就适用该国与之配套的标准。目前,根据放射性污染防治法和相关行政法规的规定,与核安全相关的标准包括放射性污染防治标准、核安全技术标准、民用核安全设备标准、放射性物品运输安全标准等。与我国快速发展的核工业相适应,需要进一步整合、制定和完善相关标准,为核设施营运单位提供营运准绳,为核安全监管部门提供监管依据。

核安全法明确,国家坚持从高从严建立核安全标准体系,核安全标准应当

根据经济社会发展和科技进步适时修改。在征求意见过程中,有的企业对“从高从严”提出了不同看法,认为在制定核安全标准时,应当综合平衡安全性与经济性的关系,不宜一味强调“严”而牺牲效益。法律最终保留了“从高从严”的表述,“表达一种核安全无止境的价值取向,核安全标准没有最高,只有更高。”

实行全链条、

全过程的监管和风险控制

核安全包括核设施安全、核材料安全和放射性废物安全等内容。核安全法对核设施选址、设计、建造、运行、退役和核材料及相关放射性废物实行全过程、全链条监管和风险控制,全面覆盖,不留空白,不留死角,不遗余力,确保万无一失。

一是针对地方政府、企业对核电建设积极性高涨的现实,为避免全面开花、一哄而上,核安全法明确国家对核设施的选址、建设进行统筹规划,科学论证,合理布局。二是对核设施选址、建造、运行、退役实行分阶段许可,一步一个许可,一步一个“门槛”,层层把关、“步步为营”。全国人大常委会法工委国家法室副主任童卫东在新闻发布会上表示,“在深化行政审批制度改革的大背景下,对一个事情规定这么多许可是极其罕见的。”三是对核材料持有实行许可制度,并要求建立衡算和实物保护制度,防止被盗、破坏、丢失、非法转让和使用。四是强化放射性废物安全管理。放射性废物处置已经成为制约我国核能发展的瓶颈。中国工程院院士潘自强指出,放射性废物从产生、处理、贮存,到处置及处置后的长期监护,涉及环节多、周期长,管理层级繁杂。我国核电运行产生的大量废物仍处于暂存状态,放射性废物管理工作严重滞后于核能和核事业发展。针对地方只愿建核电站、不愿建放射性废物处置场所的现实,核安全法明确,放射性废物处置场所的建设应当与核能发展的要求相适应。同时,对放射性废物处理、贮存、处置作出规定,明确原则,提出

要求,落实费用,夯实责任。五是对核材料和放射性废物运输的方式、承运人的资质、运输中的安保措施等作出规定。六是对核事故应急协调机构、应急预案的制订、应急准备、应急响应、应急救援、核事故调查等作出规定。

加强核安全监管能力建设, 提高核安全监管水平

“徒法不足以自行。”有了严格的制度,还要靠严格的执行,制度才能有效管用。核安全涉及的部门多,延伸的链条长,监管的专业性强,加强核安全监管能力建设尤显重要。核安全法在这方面下了功夫,做足了功课。

一是考虑到核安全工作涉及多个部门,为了统筹协调,形成合力,核安全法明确核安全监管管理部门、核工业主管部门和能源主管部门等部门的监管责任,规定国家建立核安全工作协调机制,统筹协调有关部门推进相关工作。二是要求国务院核安全监管管理部门和其他有关部门加强核安全监管能力建设,提高核安全监管水平,并要求核安全监管检查人员应当具备与监督检查活动相适应的专业知识和业务能力。三是要求核安全监管管理部门向核设施建造、运行、退役等现场派遣监督检查人员,并赋予相应的监督检查手段和措施。四是单列一章规定信息公开和公众参与,要求核安全监管管理部门和其他有关部门以及核设施营运单位公开核安全信息,就涉及公共利益的重大核安全事项征求利益相关方的意见,并以适当形式反馈,赋予公民、法人和其他组织核安全违法行为举报权,加强社会监督。

从严设定法律责任

在立法过程中,有些常委会组成人员提出,核安全事关人民群众的生命健康,应当从严监管,从严设定法律责任,加大对核安全违法行为的处罚力度。国家核安全局副局长郭承站提出,“草案规定的罚款较多,从监管的实践经验看,仅

有罚款,威慑力不够,且规定的罚款数额较低,对核电企业来说只是九牛一毛,建议增加责令停工或者停业整顿、吊销许可证等处罚,以形成有效威慑。”根据这些意见,核安全法对相关违法行为设定了严厉的法律后果。

核安全法总共94条,仅法律责任就占了17条。一是大幅提高违法行为的罚款额度,最高达500万元。二是对有些情节严重的违法行为,除罚款外,还规定可以责令停止建设、停产整顿、暂扣或者吊销许可证等处罚。三是对有些违法行为实行“双罚制”,既处罚违法单位,又处罚直接负责的主管人员和其他直接责任人员。四是对违法行为造成环境污染的,责令限期采取治理措施消除污染。五是规定核损害赔偿制度,因核事故造成他人人身伤亡、财产损失或者环境损害的,核设施营运单位应当承担赔偿责任。同时,要求核设施营运单位通过投保责任保险、参加互助机制等方式作出适当的财务保证安排,确保能够及时、有效履行核损害赔偿责任。

用科学态度对待科学

与一般法律不同,核安全法的一个突出特点是专业性强,甚至涉及一些前沿尖端科学问题,这给立法带来了难度。比如,要面对一系列专业术语,如“纵深防御”“停闭”“经验反馈”等;要掌握一系列特殊制度内涵,如放射性废物分类处置制度,核材料实物保护制度等;要熟悉不同环节的核安全风险,如核材料生产、加工、贮存,乏燃料后处理,放射性废物处理处置等各个环节可能带来的安全风险,才能有针对性地设计制度,提出要求。在立法过程中,法工委除了做好“规定动作”,如两次在中国人大网公开征求意见,征求相关部门、地方、专家和科研机构等单位意见,还突出“用科学态度对待科学”,委托科研机构对相关问题进行论证,召开专门会议听取一线专业技术人员的意见。

在审议和征求意见过程中,有关方

面对需要由法律规制的核设施、核材料的范围存在分歧意见,对放射性废物处理处置设施是不是核设施,氡、氚和锂-6等是不是需要管制的核材料存在不同看法。核设施、核材料是核安全法的基本概念,对其范围的界定涉及法的调整范围,事关核安全和核工业发展,需要深入研究。

根据党的十八届四中全会关于“探索建立对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制”的精神,法工委委托中国原子能科学研究所和中国科学院上海分院对需要由法律规制的核设施、核材料的范围分别进行论证。两家科研机构分别成立专家组,开展了深入细致的论证活动,形成论证报告,其论证结果为立法决策提供了很好的参考。这次委托也是完善立法机制的一次有益实践。

在审议过程中,王万宾、许振超委员提出,应当“通过适当的形式征求所有核电厂的总工程师、首席技师、一线关键岗位工人和国家各核工业集团的主要专家的意见,请他们一条一条看还有什么需要重视的问题,以切实增强法律的可操作性,让这部法律真正成为高压线,确保不发生核事故”。

2017年7月17日,法工委在大连召开会议,就核设施安全运行问题专门听取中核集团、中广核集团及其下属10多家核电企业、核材料生产单位、核设施设计单位、核材料运输单位负责核安全的总工程师、技术人员对核安全法草案的意见。参会人员结合工作实际和需要,就修改草案提出了一些有针对性的意见,为完善法律制度提供了翔实的第一手资料。

法律的生命力在于执行。张德江委员长在本次会议闭幕会上要求,“各有关方面要全面贯彻实施核安全法,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。”我们要加强法律的宣传贯彻,尽快出台配套规定,确保法律有效实施。☑

(作者单位:全国人大常委会法工委行政法室)

反不正当竞争法修订草案二审

进一步完善互联网领域不正当竞争等相关规定

文 / 本刊记者 彭东昱

在8月28日召开的十二届全国人大常委会第二十九次会议上,反不正当竞争法修订草案进入二审。与修订草案一审稿相比,草案二审稿对商业贿赂、侵犯商业秘密、互联网领域的不正当竞争行为等有关规定作出进一步修改和完善。

修订草案二审稿相关修改和完善 进一步明确界定商业贿赂的范围。

修订草案一审稿第七条第一款规定,经营者不得采用财物或者其他手段贿赂交易相对方或者可能影响交易的第三方;第四款规定,第一款所称可能影响交易的第三方,是指可能利用职权对交易产生影响的单位和个人。

有意见提出,“可能利用职权对交易产生影响的单位和个人”的范围不清楚,建议进一步予以明确界定。还有意见提出,刑法对向国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体或者国家机关工作人员行贿,以及向非国家机关工作人员行贿等都作了规定,建议本条规定与之相衔接。

修订草案二审稿将上述两款合并,修改为“经营者不得采用财物或者其他手段贿赂下列单位或者个人,以谋取交易机会或者竞争优势:(一)交易相对方的工作人员;(二)受交易相对方委托办理相关事务的单位或者个人;(三)国家机关、国有公司和企业、事业单位、人民团体,或者国家工作人员;(四)可能利用国家工作人员的职权影

响交易的其他单位或者个人”。

进一步明确侵犯商业秘密的规定。

修订草案一审稿第九条、第十条是关于商业秘密保护的规定。第十条对禁止商业秘密权利人的员工、前员工侵犯商业秘密,以及国家机关工作人员和律师、注册会计师等专业技术人员保守商业秘密的义务作了规定。

有意见提出,本法规范的主体是经营者,商业秘密权利人的员工、前员工不属于经营者,对于其侵犯商业秘密的行为,权利人可通过其他法律途径获得救济;相关法律对国家机关工作人员,律师、注册会计师等专业人员的商业秘密保密义务已经作了规定,重复规定没有必要。

修订草案二审稿删除了一审稿第十条的上述规定,同时,针对实践中商业秘密权利人的员工、前员工通过非法手段获取商业秘密后,有的经营者明知或者应知上述情况仍将该商业秘密用于生产经营活动的问题,在第九条中进一步明确:第三人明知或者应知商业秘密是权利人的员工、前员工或者其他单位、个人通过非法手段取得,仍获取、披露、使用或者允许他人使用的,视为侵犯商业秘密。

互联网领域不正当竞争增加概括性规定和兜底条款。

修订草案一审稿第十四条对利用技术手段在互联网领域从事的不正当竞争行为作了列举规定。

有意见提出,互联网技术及商业模式发展变化很快,很难将可能出现的不正当竞争行为列举穷尽,建议增加概括性规定和兜底条款。

法律委员会经研究认为,互联网领域的不正当竞争行为,一部分属于传统不正当竞争行为在互联网领域的延伸,对此应适用本法其他相关规定进行规制;一部分属于互联网领域特有的、利用技术手段进行的不正当竞争行为,对此可通过概括加列举的形式作出规制,并增加兜底条款,以适应实践发展的需要。

据此,修订草案二审稿对一审稿上述规定作出了修改,一是明确规定,经营者利用网络从事生产经营活动,应当遵守本法的各项规定;二是针对互联网领域特有的不正当竞争行为作出概括性规定:经营者不得利用技术手段,通过影响用户选择或者其他方式,从事妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为;三是增加一项兜底条款。

增加法定赔偿额最高至三百万元。

修订草案一审稿第二十条规定,经营者违反本法规定,给他人造成损害的,应当依法承担民事赔偿责任。

有意见提出,建议恢复现行法关于民事赔偿数额的计算方法的规定;在一些不正当竞争案件中,被侵权人所受到的损失或者侵权人所获得的利益难以确定,为了有效保护经营者的合法权

益,应当增加法定赔偿额的规定。

对此,草案二审稿恢复现行反不正当竞争法关于民事赔偿数额的计算方法的规定,即因不正当竞争行为受到损害的经营者的赔偿数额,按照其因被侵权所受到的实际损失确定;实际损失难以计算的,按照侵权人因侵权所获得的利益确定。赔偿数额还应当包括经营者为制止侵权行为所支付的合理开支。

同时,参照商标法、专利法的相关规定,对与知识产权相关的混淆、侵犯商业秘密的不正当竞争行为,草案二审稿增加赔偿额的规定,即权利人因被侵权所受到的实际损失、侵权人因侵权所获得的利益难以确定的,由人民法院根据侵权行为的情况判决给予权利人三百万元以下的赔偿。

此外,草案二审稿还删除了关于“不得进行虚假交易”、搭售商品等规定及授权行政机关对不正当竞争行为的认定权。同时增加规定,监督检查部门采取相关措施应当向主要负责人书面报告,并经批准。采取查封、扣押财物和查询银行账户措施的,应当向设区的市级以上人民政府监督检查部门主要负责人书面报告,并经批准。

完善互联网领域反不正当竞争的相关内容依旧是审议热点

分组审议中,常委会组成人员普遍认为,修订草案二审稿吸收了各方提出的一些意见和建议,作了很好的修改,回应了社会关切,日臻完善,但仍有部分内容有待商榷。

反不正当竞争法已经实施了24年,面对互联网经济迅猛发展的形势,显得“软弱无力”。此次大修,修订草案增加了互联网不正当竞争行为条款,二审稿采用“概括+列举+兜底”模式定义互联网不正当竞争。但审议中,一些常委会组成人员仍然认为这部分规定还需进一步完善。

韩晓武委员认为,草案虽对网络不正当竞争行为进行了规定,但力度显然不够,目前的条款还不足以涵盖所有的网络不正当竞争行为,不能解决愈演愈烈的互联网恶性竞争。新型的互联网不正当竞争行为具有高技术性、强危害性、侵害范围大等特点,他建议考虑设专章对其进行规制,对网络不正当竞争行为的概念、行为方式、执法主体、法律责任等进行细化,以增强法律的可操作性和执行性。

辜胜阻委员指出,现在有些网络公司主要是靠市场支配地位或者垄断地位而非纯技术手段进行不正当竞争,这对消费者利益的损害非常大。互联网技术每天都在变,二审稿中的兜底条款不一定能把这些问题说清楚。

王明雯委员建议,草案列举互联网不正当竞争行为时应增加一类,即“违反法律规定或者行业规则,获取、利用其他经营者在经营过程中产生的商业数据信息”。“对经营者来讲,商业数据是其从事商业经营过程中产生的,是重要的财产,其他的竞争对手通过非法的途径或者违反了行业规则而获取、非法利用,我认为也构成了不正当竞争。”她还提出,修订草案二审稿没有把互联网领域存在的所有不正当竞争行为涵盖在内。比如“炒信”这种特殊的不正当竞争行为,受害方不仅仅是与炒信店铺存在直接竞争关系的不特定多数的同行业其他店铺,电子商务平台也是受害方,因为炒信损害了消费者对于平台所打造的规则和公示的销量、好评的信心。但炒信的店铺、组织炒信的中间人、发起人与电子商务平台之间并不存在直接的竞争关系。

杨卫委员说,在电子商务方面,目前不正当竞争行为五花八门。如果用搜索引擎去搜索某一个关键词或者某个商品或某项服务时,出来的列表是按照一定规律排序的。有些厂家可以通过付费的方式,把排序往上调,这就

属于不正当竞争行为。另外,有的商家,找一批水军,对商品或服务进行吹捧,使得网上评价显示得非常好,而实际上质量并不行,或者打压竞争对手的商品。这些行为均构成不正当竞争行为,但目前修订草案中并没有涉及,应加上专门针对电子商务中不正当竞争行为的条款。

李连宁委员强调要处理好反不正当竞争法与电子商务法在互联网领域或者电子商务领域对不正当竞争行为治理的相互关系问题,“我个人还是倾向于在反不正当竞争法里对互联网中的不正当竞争行为进行规范比较好,这样两部法律的关系就比较清楚。”另外,关于草案第十二条利用技术手段从事不正当竞争行为,他指出,“实际上在互联网上的不正当竞争行为不仅仅是利用技术手段,当然主要是利用技术手段,其他的一些手段也是有的。比如,网络平台利用平台垄断的强势地位,通过服务协议的办法附加不合理的交易条件。这不是一个技术手段的问题,是电商交易规则的问题。再有就是电商平台怎么样平等地与网商保持一种公平竞争的环境,我建议在修改时也要加以考虑。”

郑功成委员指出,整部法律修订草案里主要强调经营者的责任,第十二条里谈到利用网络从事生产经营活动,“我认为网络运营商也应该承担相应的连带责任。因为无论在生产经营领域还是其他的社会经济领域发现一些违法行为,实际是两方、多方合谋的问题,不管是主观还是客观都存在这样的现象。网络运营商提供的不仅仅是个技术平台,它应该有监控的责任,所以第十二条应该增加有关网络运营商的责任。在法律责任中,也不单纯是惩罚不正当竞争的经营者的,还应包括协助开展不正当竞争的经营者的,或者为不正当竞争提供便利的经营者的,特别是网络运营商,也应该有相应的处罚。”

标准化法修订草案进行第二次审议

文 / 本刊记者 刘文学

随着中国国民经济和社会事业的发展,现行标准化法确立的标准体系和管理措施已不能完全适应实际需要,因此,2017年,贯穿生产生活多领域的标准化法实施28年后启动了首次修订。

8月31日,十二届全国人大常委会第二十九次会议对标准化法修订草案进行了第二次审议。

引领作用

“我们知道,标准是质量的基础,是衡量质量水平的依据,也是质量最直接的表现形式。在由标准、计量、检测、认证与认可构建的国家质量基础设施中,标准支撑质量,并在质量基础设施中居于核心地位。”中国计量大学法学院教授王艳林说。

王艳林教授认为,现在我们社会已经进入大标准化时代,标准呈现出明显的战略化特征,发挥着更重要的引领作用。他说:“基于高质化的标准,‘大标准化’中的标准将在层次上呈现出战略化的特征,在程度上呈现出引领化的特征,而不只是起到基础性的依据和支撑作用。传统的标准更多地被作为技术基础来体现其价值,而‘大标准化’中的标准将被提高到战略地位,其在促进全球贸易发展,促进社会和谐稳定,提高服务管理水平和工作效率,加快经济发展,维护公共安全等方面都将起到举足轻重的作用。在具体的产业中,标准将从传统的生产依据上升为产业整体发展战略的重要组成部分,成为推动产业整体发展的重要手段。”

在对标准化法修订草案进行第二次审议时,与会审议人员也一再对标准的战略性引领作用进行了强调。



9月1日,十二届全国人大常委会第二十九次会议举行分组会议,分组审议标准化法修订草案。摄影/马冬潇

史莲喜委员说:“我看了标准化法修订草案,总体是好的。但是国家的标准化工作如何发挥对我们国家技术创新、质量提高、产业升级,包括污染排放,达到先进水平的引领作用、促进作用,总体感到草案在这方面还有不小的欠缺和不足,希望进行深入研究。刚才,冯淑萍委员和王刚委员都讲了一些情况,比如,我们国家制定的标准,符合国际标准的只占0.5%,这从另外一个方面说明,我们国家的标准基本上都是根据我国现在的技术水平、生产水平制定的,也可以说基本上是底线标准。所以,更需要运用标准化工作手段来引领和促进技术进步、质量提高、产业升级。”

吉炳轩副委员长说:“修订这样一部法律,要有利于我国的经济社会发展,而且是有利于进入新的阶段的经济发

展,是有利于满足现在人们多层次、多样化、较高消费需求的经济发展,就是要有利于推动先进生产力的经济发展,而不是保护落后生产力的经济发展。现在不少出国旅游或出差到国外的人,从日本、韩国、欧洲等地,购买奶粉、马桶盖、电饭煲等日用消费品,不是这些东西我们生产不了,也不是我们的产品不合格、不耐用、不好看,而是内在质量不高,实际上也是标准不高。制定规范管理标准的法律,就要把标准的尺度定在符合人们的需求变化和新的增长上,以此来促进我国产品质量加快提高、大幅度提高,推动由制造大国向制造强国迈进。”

杜黎明委员说:“关于提高标准、质量问题,大家都知道,标准决定质量,有什么样的标准,就有什么样的质量,只有高标准才有高质量。建议草案将提高标准、质量作为重点加以突出。”

协调配套

早在2013年,某知名品牌矿泉水“标准门”事件经媒体报道后引起公众对饮用水质量的担忧。在该事件中,该品牌

矿泉水所采用的瓶装饮用天然水生产地方标准要求低于针对自来水制定的生活饮用水国家标准,存在国家标准与地方标准不一致的情况。

这类标准适用的混乱情况,说到底和现行标准体系本身的不协调不统一有着直接的关系。此次标准化法修订就希望弥补这方面的漏洞,确保各类标准之间衔接配套。针对各类标准的衔接,修订草案作出了四个方面的努力:一是厘清政府主导制定的三类推荐性标准的关系。二是明确各类标准的层级定位。三是明确强制性标准应当公开,供社会公众免费查阅。国家推动免费向社会公开推荐性标准。四是建立标准实施信息反馈机制。规定国务院标准化行政主管部门和国务院有关行政主管部门、设区的市级以上地方人民政府标准化行政主管部门应当对其制定的标准定期进行评估、复审。

标准的生命力在于实施。标准本身仅仅是提出了制度要求,要使其对经济社会发展起到推动作用,关键在于标准的实施效果和和相关配套措施的衔接。但是,在对标准化法修订草案进行二审时,许多委员认为,标准体系的协调统一层面还有一些需要完善的地方。

吕薇委员说:“要处理好各类标准之间的关系,特别是国家强制性标准、推荐性标准与行业标准、地方标准之间的关系。比如,本草案第十一条规定没有国家标准的可以制定行业标准,实际上,虽然这个领域可能有国家标准,但是技术变化很快,不一定马上就制定国家标准,可能要通过一些行业标准来提高现行的国家标准,在这种情况下怎么办?还有一些原来有行业标准,但后来又制定了国家标准,制定了国家标准以后,与原来的行业标准是什么关系?原来的行业标准应该自动失效或者作废,法律上应讲清楚。包括地方标准也是一样,原来可能没有这方面的国家标准,地方自己制定了,后来国家又有标准了,这个时候到底应该怎么办,有了国家标准以后,原来

的地方和行业标准是不是失效?在法律上应该动态地去看,要描述清楚。”“第二十条中只讲了推荐的行业标准、地方标准、团体标准和企业标准不得低于强制标准。但地方标准、企业标准、团体标准是不是也不得低于行业的推荐标准?这里讲得不是很清楚,建议进一步明确。有的企业为了规避行业标准自己定一个标准,但是在法律中并没有规定企业、团体标准是不是不得低于地方和行业的推荐标准。建议第二条再加一款,规定企业、团体标准与行业标准的。”

李安东委员说:“第二条第二款主要是规范标准的分类和属性。这一条根据初审的意见作了调整和修改,比原来的表述清晰、明确,我原则赞成,但是感觉还不够完善。这一条列举了五类标准,即国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准,其中明确国家标准分为强制性标准、推荐性标准,行业标准、地方标准是推荐性标准,但是对团体标准和企业标准的属性没有明确,建议能够补充明确。例如,可以明确上述两项标准从其约定,这样就有了一个交待。”

团体标准

标准化法修订草案二审稿第二条第二款规定:标准包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准。第十七条第一款规定:国家鼓励学会、协会、商会、联合会、产业技术联盟等社会团体协调相关市场主体共同制定满足市场和创新需要的团体标准,由本团体成员约定采用或者按照本团体的规定供社会自愿采用。

此次标准化法修订,标准体系中增加团体标准,这被标准化领域的专家们认为具有突破性的意义。

国家标准化管理委员会主任田世宏说:“培育发展团体标准是此次标准化改革的亮点和重点。国外团体标准发展十分成熟,团体标准不仅是国外标准体系的重要组成部分,也是最活跃、最贴近市场需求的一类标准。但在我国,团体标准却没

有法律地位,导致市场自主制定、快速反映需求的标准不能有效供给。为此,草案明确赋予团体标准法律地位,规定依法成立的社会团体可以制定团体标准。”

中国物品编码中心副研究员刘瑾认为,团体标准的增加是正在修订的标准化法“市场品格”属性的一个标志。刘瑾说:“标准的类型中增加了团体标准,赋予其法律地位,通过团体标准的形式打开了市场自己制定标准的口子,在标准化工作领域的意义不亚于十一届三中全会作出改革开放伟大决策的意义。”

经过一次审议后,二次审议时仍有不少与会代表和委员关注着团体标准这个“新生事物”。

吴恒委员说:“我注意到第二稿沿用了第一稿关于标准制定允许更多的市场主体参与,激活市场主体制定标准的内在动力的内容,应该说这是好的,也是必须的。但与此同时,我认为要进一步加强监管,确保全国能有一个统一的市场氛围,防范不正当区域性垄断。”“第十七条团体标准的制定与监管,该条第三款提出对团体标准规范、引导和监督。考虑到我国幅员辽阔,行业种类繁多,而且制定团体标准的主体可以说是层出不穷的,因此将权限仅授予国家层面可能会监管不过来,建议第十七条第三款增加‘省级政府标准化行政主管部门’实施监管的规定。”

杜黎明委员说:“建议在第十七条中明确团体标准制定的原则性要求,防止以团体标准的形式降低国家、行业普遍基本技术要求。同时,在第十七条中增加一款作为第三款,增加的内容为‘对团体标准防止垄断经营和不正当竞争的限制性规定’。本条原来的第三款顺延为第四款。”

全国人大代表甘道明说:“团体标准作为本法修订草案提出的新的标准形式,规定过于简单。建议草案进一步明确地方社团是否可以制定团体标准等具体适用问题,并建议授权国务院另行制定具体的管理办法。”

烟叶税立法：现行20%税率不变

文 / 本刊记者 于浩

8月28日,《中华人民共和国烟叶税法(草案)》提请十二届全国人大常委会第二十九次会议审议。

2006年4月,国务院公布《中华人民共和国烟叶税暂行条例》(以下简称暂行条例)。暂行条例实施以来,2006年至2016年,全国累计征收烟叶税1097亿元,年均增长12%。除北京、天津、上海、江苏、海南、西藏、青海、新疆外,有23个省、自治区、直辖市征收了烟叶税。税源主要集中在西南地区,其中云南、贵州、四川三省烟叶税收入分别占全国烟叶税收入的42.5%、11.8%、7.4%,三省合计占61.7%。烟叶税为地方税,收入一般归属县、乡两级政府,是烟叶产地县、乡两级财政收入的重要来源。

“《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出‘落实税收法定原则’。”“国务院2017年立法工作计划将其列为全面深化改革急需的项目。为贯彻落实党中央、国务院决策部署,财政部、税务总局在深入调研、公开征求社会公众意见基础上,起草并向国务院报送了《中华人民共和国烟叶税法(送审稿)》。国务院法制办征求了中央有关部门、各省级人民政府、有关企业和社会团体的意见,会同财政部、税务总局反复研究修改,形成了《中华人民共和国烟叶税法(草案)》。”财政部部长肖捷在作烟叶税法草案说明时说。

全国人大财政经济委员会认为,落实税收法定原则是党的十八届三中全会提出的要求,新修改的立法法已相应作出了规定。烟叶税法是此后第一个由税收暂行条例上升为税收法律的税收立法项目。烟叶税税制基本稳定,烟叶税立法保持现行税制框架和税负水平

基本不变,可将烟叶税暂行条例上升为法律。

草案维持现行20%的烟叶税税率不变

为与暂行条例保持一致,草案规定:烟叶税纳税人在中华人民共和国境内收购烟叶的单位。同时,明确了收购烟叶的单位是指依照《中华人民共和国烟草专卖法》的规定有权收购烟叶的烟草公司或者受其委托收购烟叶的单位。

草案规定:烟叶税的征税对象为烟叶,范围包括烤烟叶、晾晒烟叶;烟叶税的计税依据为纳税人收购烟叶实际支付的价款总额。为有利于税法执行,便于税收征管,纳税人收购烟叶实际支付的价款总额的范围、标准将由国务院作出规定。

暂行条例规定,烟叶税的税率为20%。为确保烟叶税法平稳实施,草案维持了现行20%的税率。此外,草案还对烟叶税的纳税义务发生时间、纳税期限、纳税地点等作出规定。

计税依据仍待进一步理清

“烟叶税规模很小,每年只有130多亿税收,与我国每年10多万亿的税收规模相比简直是零头的零头。目前,烟叶税的税制比较稳定,要素基本合理,这次提请审议的草案采取由暂行条例平移上升为法律的方式,基本可行。”全国人大常委会委员尹中卿提出,当前,收购烟叶金额与实际支付的价款总额不一样,实际支付的价款总额既包括收购价格,也包括价外补贴。现行补贴主要是烟草企业为烟农提供的补助,包括从烟叶种子育苗到植保、烟叶晒烤,也包

括从基础设施、机具到技术服务。如果把这部分补贴放到税基中会出现矛盾,需要进一步处理好烟农、烟草企业、烟草生产地县乡政府之间的关系。

“税收法定最重要的是定税种、税基、税率。草案没有把税基的问题明确提出,而是用价款总额替代。现在的税基是两部分组成,一部分是烟叶收购价,一部分是烟草公司对烟农的补贴。”全国人大常委会委员吴晓灵认为,补贴是为了保证烟叶种植质量和稳定烟叶生产,引导、促进烟叶农产区整体发展,但这些没有量化到一个具体的烟农身上。这个利益并不是烟农本人得到,而是这个地区得到,所以把补贴作为税基的一部分,不合适,也不成立。另外,烟草公司是垄断经营,这些补贴已经计入烟草公司成本,计入成本就意味着不纳税。

“烟叶税税率为20%的规定偏低。在所有税种里,20%不是高而是低。以个人所得税为例,个人超过27255元是30%的税率,所以20%的烟叶税税率偏低,应恢复到1999年的31%为宜。”全国人大常委会委员任茂东说,草案第三条“烟叶税的计税依据为纳税人收购烟叶实际支付的价款总额”,要规定清楚什么是实际支付的价款总额。税收法定原则不仅仅是上升到法律,课税要素也要法定,才是真正的税收法定。课税要素法定原则要求征税主体、纳税主体、计税依据、税率等以及相关的征税程序都由立法机关规定,未经授权,行政机关不得改动。现实中烟叶生产补贴缺乏制度规范,扭曲了烟叶计税价格。此外,烟叶税法草案还应增加法律责任的内容,否则就像画画一样,画了个老虎,但没有画牙齿。☒

深化司法体制改革： “两院”组织法迎首次大修

文 / 本刊记者 王博勋

8月28日上午,人民法院组织法修订草案和人民检察院组织法修订草案(以下简称“两院”组织法修订草案)分别提请十二届全国人大常委会第二十九次会议审议。作为我国司法制度的支柱性法律,现行“两院”组织法于1979年7月颁布,1980年1月起施行。三十多年来,这两部法律对构建“两院”组织体系、确立社会主义司法制度发挥了重要作用。但是,随着我国经济社会快速发展,民主法治建设日臻完善,司法体制改革不断深化,“两院”工作面临许多新情况新任务新要求,有必要全面修改“两院”组织法。

人民法院组织法修订草案由现行法的3章40条扩展为6章66条,人民检察院组织法修订草案由现行法的3章28条扩展为6章60条,修改完善的量较大,有常委会委员甚至评价称:“这样修订的难度和体量不亚于制定一部新法。”修订草案增加的主要内容涵盖现行“两院”组织法施行以来,全国人大及其常委会有关“两院”组织的新规定,以及深化司法体制改革的有关成果。

审议过程中,常委会组成人员普遍认为,这次法律修改采用修订形式,从结构到内容作全面修改,主线明确,尊重司法规律,体现时代要求,彰显司法改革成果和人民群众对司法的期待,既有继承又有创新,是对中国特色司法制度的不断完善,修改正当其时,非常必要。此外,常委会组成人员还就进一步完善修订草案提出了意见、建议。

进一步调整“两院”职权

“两院”组织法修订草案首先分别就人民法院和人民检察院的性质、任务、设立和开展工作的基本原则进行了规定。

修订草案以宪法为依据,明确“两院”的设立必须符合法治原则,规定“两院”依法设立,法律没有规定的,由全国人大常委会决定设立。此外,修订草案还在深入研究审判权、检察权的性质和运行规律,以及党的十八大以来中央对司法体制改革顶层设计的基础上,规定了法院、检察院依法独立行使审判权、检察权,适用法律面前人人平等、司法公正、司法民主、司法公开和司法责任制等基本原则。

审议时,委员们表示,这些原则的确立,符合司法规律,体现时代精神,是“两院”开展工作的指引和遵循。同时,委员们还针对“两院”职权的调整,对修订草案提出了修改建议。

根据人民法院性质及其职能,人民法院组织法修订草案第三条对人民法院的任务作出规定,新增的“监督行政机关依法行使职权”成为了常委会组成人员审议的焦点。郎胜委员指出,法院的任务主要是行使审判权,解决矛盾,定纷止争。“至于监督行政机关依法行使职权,似乎不太贴切,不能因审判行政诉讼案件,而将审判职能异化。审判行政诉讼案件说到底也是解决人民群众告政府的问题,不能说有这个就是监督活动,审判活动和监督活动还是有本质区别的。”他表示,这样规定容易混淆审判机关和法律监督机关的职权,应再推敲。

同时,修订草案根据现行人民检察院组织法和刑事诉讼法等法律,对批准逮捕、提起公诉、对审判活动开展法律监督等检察院职权作出规定,并进一步完善人民检察院职权。为适应国家监察体制改革新要求,草案将现行人民检察院组织法规定的“对于直接受理的刑事案件,进行侦查”,修改为“对依照法律规定由其办理的刑事案件行使侦查权”。其中的“依照法律规定”,主要指依照刑事诉讼法、监察法的规定。

具体而言,人民检察院组织法修订草案第十三条规定了人民检察院的八项职权,针对其中的第三项“对侦查终结的刑事案件进行审查,决定是否提起公诉”,方新委员表示,在以审判为中心的刑事诉讼制度改革方向下,证据裁判和疑罪从无原则会得到更加彻底的贯彻落实,刑辩会逐步实现全覆盖,庭审会日益实质化,检察机关将会比以往更加重视审前的主导职责以及庭审中指控和证明犯罪的主体责任。如果审查对象只限于“侦查终结”的刑事案件,并取消现行法中规定“支持诉讼”的内容,可能不利于检察院发挥审前主导和庭审主体的作用。因此,她建议,将“侦查终结”去掉,改为“对刑事案件进行审查,决定是否提起公诉,支持公诉”。

人民检察院组织法修订草案第十四条关于“人民检察院行使法律监督职权”的规定,是此次修法的亮点之一。审议过程中,有的委员建议进一步充实完善相关程序性规定。何晖委员指出,长期以来,法律监督机关行使监

督权缺少程序上的规定,导致监督工作得不到应有的支持和配合,监督意见得不到应有的反馈和回复,有的学者甚至称检察院的监督是“乞讨式的监督”。韩晓武委员表示,这一条规定意义重大,但比较原则,缺乏可操作性。因此,他建议将这一条修改为:“人民检察院履行法律监督职权,可以调查核实,对发现的违法行为可以提出抗诉、纠正意见、检察建议等意见,有关单位和个人应当配合。调查核实、抗诉、纠正意见、检察建议等方式的适用范围及其程序,依照法律有关规定。”

“两院”机构设置更具弹性

“两院”组织法修订草案分别对人民法院和人民检察院的设置、人民法院的审判组织和人民检察院的办案组织进行规范。

在“两院”的分类上,根据党的十八届四中全会决定,全国人大常委会分别于1984年和2014年作出的设立海事法院、知识产权法院的决定,以及全国人大常委会于1998年作出的设立新疆维吾尔自治区生产建设兵团人民法院和人民检察院的决定,人民法院组织法修订草案增加规定了海事法院、知识产权法院、新疆维吾尔自治区生产建设兵团人民法院、跨行政区划人民法院和最高人民法院巡回法庭,人民检察院组织法修订草案增加规定了新疆维吾尔自治区生产建设兵团人民检察院和跨行政区划人民检察院。以上修改,有助于实现专业化、类型化案件集中管辖和审理,统一裁判尺度,明确了新疆生产建设兵团法院、检察院的法律地位。

此外,为使“两院”机构设置更具弹性,“两院”组织法修订草案规定,法官数额较少的中级法院、基层法院,可设综合审判庭或不设审判庭;检察官员额较少的市级检察院、基层检察院,可设综合办案机构。修订草案还提出,法院和检察院可设必要的审判、检察辅助机构和司法行政机构,也可以让社会力量参与审判、

检察辅助工作和司法行政工作。

针对修订草案中“最高人民法院可以设巡回法庭”的规定,常委会组成人员纷纷表示,设立巡回法庭可以有效地解决过去的司法地方化和行政化的“诟病”。有的委员建议,应当明确巡回法庭的判决和裁定的效力等同于最高人民法院的判决和裁定。史莲喜委员尤其针对死刑复核案件指出,当前死刑复核案件都在最高人民法院本部审理,耗费了大量的人力、物力,而且增加了安全风险,由最高人民法院六个巡回法庭审理所巡回区域内死刑复核案件更加科学、经济,也符合设立巡回法庭的初衷。

同时,根据检察工作需要,按照深化司法体制改革要求,修订草案将检察机关内设机构分为办案机构、综合业务机构、检察辅助机构和司法行政管理机构几类。韩晓武委员建议进一步充实完善相关规定。他指出,总体讲,这样规定有利于解决以往内设机构设置过乱、职能定位不清晰等问题。但也存在一个不足,就是现在的规定没有明确包含检察机关的监督职能,如派驻检察室的日常巡视、专项检察、死刑临场监督、审查判决裁定诉讼文书等,这些都无法被前面讲的办案机构所涵盖。为此,他建议将人民检察院组织法修订草案第二十四条第一款修改为:“人民检察院根据检察工作需要,可以设置必要的办案机构和法律监督机构,检察官员额较少的市级人民检察院和基层人民检察院可以设综合办案机构和综合法律监督机构。”

全面贯彻落实司法责任制

司法责任制是司法体制改革的基石,对提高司法质量、效率和公信力具有重要意义。党的十八届三中、四中全会提出,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责;完善主任检察官办案责任制,落实谁办案谁负责。

人民法院组织法修订草案将办案责任制具体落实在“人民法院的审判组

织”一章,在总结有益实践经验的基础上,对合议庭和独任庭、人民陪审员、审判委员会等作出规定。其中,审判委员会的相关规定成为常委会组成人员此次审议的焦点所在。

有的委员建议,应进一步明晰审判委员会的任务和职能。杜黎明委员指出,草案应当既体现司法改革的精神与成果,让审判者判案,判案者承担责任,又体现人民法院是独立行使司法权的主体而不是法官个人,强化审判委员会的内部监督责任。吕薇委员则着眼于审判委员会讨论案件的范围,建议在坚持“重大、疑难、复杂”标准基础上,将范围扩大,增加以下几个方面:一是立案过程中,属于新类型,对是否属于受案范围把握不清的案件。二是刑事案件中无期徒刑、死刑(含死缓)、拟判无罪等重大疑难复杂类案件;免于刑事处罚的案件。三是存在法律法规不明确或者法律冲突的案件。四是执行案件中执行回转类案件。

针对“两院”组织法修订草案中关于法院的审判委员会召开会议、检察院的检察委员会召开会议,应当有全体委员过半数出席,实行民主集中制的规定,史莲喜委员认为,单纯表述实行民主集中制,不能表达出会议决定由全体委员过半数通过的要求,对一些重要案件、重大问题的处理,可能会出现讨论不透或者不严肃的问题。陈国令委员也建议,不再对出席会议的人数作出要求,直接规定审判委员会的决定应按照全体委员的多数意见作出,以确保审判委员会作出的决定代表了大多数委员的意见。

人民检察院组织法修订草案在“人民检察院的办案组织”一章中,对检察官办案组的组成、主任检察官和独任检察官的办案权限、法律文书的签发等作出规定,并根据“谁办案谁负责”的要求,规定检察官对其职权范围内就案件作出的决定负责。审议过程中,一些委员指出,建立健全办案组织是检察机关司法责任制改革的一项重要任务,修订

草案设立专章就“人民检察院的办案组织”作出规定,对于巩固深化司法改革成果意义重大,是这次组织法修改的一大亮点,但仍有不足之处,建议进一步修改完善。

方新委员指出,“主任检察官办案责任制”是党的十八届四中全会根据当时的特殊历史背景提出来的。但是全面推进以司法责任制改革为核心的四项改革以来,原来的主任检察官办案责任制已经逐步被检察官办案责任制所吸收和取代。

韩晓武委员也认为,在检察官办案责任制改革背景下,应当以检察官为核心,配备必要的检察辅助人员,组建检察官办案组织,最大限度地发挥每一名员额检察官的积极性。只有在办理重大、疑难、复杂案件时,才需要由两名以上检察官组成办案组,由检察长指派其中一名检察官担任办案组负责人,实行组合或协同办案。这些办案组多为临时组成,“因案而生”“案结组散”,办案组负责人是临时、短期的办案组织者、指挥者。如果称其为主任检察官,会产生主任检察官如何产生、与办案组内的其他检察官是什么关系等一系列新问题,容易形成主任检察官是“检察官之上的检察官”的思想,导致主任检察官异化为一种行政层级,不利于发挥每一名检察官的主动性。因此,应作相应修改。

强化司法人员分类管理,设专章保障“两院”依法行使职权

完善司法人员分类管理制度,是深化司法体制改革的重要举措。建立法官、检察官员额制是司法人员分类管理制度的重要内容,是实现法官、检察官队伍正规化专业化职业化的重要制度。根据中央《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》的要求,“两院”组织法修订草案规定对司法人员实行分类管理,把法院、检察院工作人员分为法官和检察官、司法辅助人员以及司法行政人员。草案还分别对法官员额制和检察官员额制作

出规定,并根据我国国情,规定地方各级法院、检察院的员额比例应当在全省范围内实行全省统筹、动态管理。

针对人民法院组织法修订草案第四十二条的规定,一些委员建议,应当在人民法院组成人员的规定中保留庭长和副庭长。史莲喜委员分析认为,虽然在司法改革的背景下,取消审判庭、组建审判团队是一种有益的探索和改革方向,但并不是所有的审判庭都会被取消。既然有审判庭就应当有庭长的存在,如果“一刀切”地使其失去法律定位,将使法院的监督管理出现不到位、留空白的情况。此外,对于基层法院的派出法庭来说,庭长职位的保留有其现实的必要性,其在法庭的管理、多元化纠纷解决、协调处理与所在乡镇村关系等方面的作用也不可或缺。所以,从人民法院的管理和操作性上,应当保留庭长和副庭长的职务。

就法官的录用而言,修订草案规定:“初任法官,须经法官遴选委员会专业审核。”赵德明委员认为,由于草案并未规定法官遴选委员会如何设立、如何行使遴选权,有点“无源之水”的感觉。他指出,遴选委员会是法官的入口,草案应当对其作明确规定,否则其本身就会受到合法性质疑,且如果可以由法院随意组建,可能会出现很多问题,导致法官队伍的素质堪忧。

北京昌平法院马彩云法官遇害事件令人触目惊心,值得深思。近年来,因依法履职,法官、检察官遭到打击报复、侮辱诽谤、故意伤害甚至凶杀等情况时有发生。为充分有效保护司法人员依法履行法定职责,维护好社会公平正义的最后一道防线,“两院”组织法修订草案分别专门设立第五章“人民法院行使职权的保障”“人民检察院行使职权的保障”,着重规定法院、检察院有权拒绝从事违反法定职责的行为,加强法官、检察官履职保护,完善法官、检察官职业保障等内容,并对“两院”经费、人员编制等作了规定。

修订草案规定,法官、检察官的人

格尊严和人身安全受法律保护。对骚扰、谩骂、威胁、暴力侵害法官、检察官及其近亲属等违法犯罪行为,有关机关应当及时制止,依法从严惩处。谢小军委员建议,在草案中应强调法官的履职行为受到法律的保护。他分析称,在宪法和民法总则当中都已经提到中华人民共和国公民人身自由不受侵犯,人格尊严和人身安全不受侵犯,因此,人民法院组织法应重点强调法官的履职行为不受侵犯。龚建明委员则建议,扩大保护范围,将该条中“法官”修改为“法官、法官辅助人员和司法行政人员”。

杜黎明委员指出,法律保护的是公职人员履行职务的公务行为,其近亲属受到上述行为侵害的,属于一般民事侵权行为,应当按照治安管理处罚法等相关法律处理,不能混同这两种行为的性质,否则就可能出现特权现象,形成了法律面前人与人的不平等。他建议删除对法官近亲属实施特殊保护的规定。

此外,近年来,全国法院、检察院的信息化建设发展很快,其积极探索将大数据、云计算等新技术运用到司法实践,并取得一定成效。修订草案还从进一步推进“两院”信息化建设方面作出规定。

史莲喜委员建议,草案还应将其他司法改革的重要成果加以体现。她指出,司法责任制改革的目标就是要改变传统的院、庭长层级审判制,建立新型审判权力运行机制,审判团队和专业法官会议是新型审判权力运行机制的重要载体,而且在各地法院实践当中运行卓有成效,应当作为改革成果在法律中予以固定。

结合人民检察院组织法修订草案第二十九条把人民监督员制度通过“人民监督员依照法律规定对人民检察院办理的刑事案件实行监督”写进法律,陈光国委员强调,此规定意义重大,建议删除“刑事”二字,长远考虑未来人民监督员依据法律对检察机关提起的其他诉讼,如对公益诉讼案件实行监督的情况,为今后人民监督员职能的依法扩张预留一点空间。★

知识产权法院： 司法改革的先行者和排头兵

文 / 本刊记者 刘文学

“周强院长所作的关于知识产权法院工作情况的报告,把三年来知识产权法院建设取得的成绩、存在的问题,以及下一步加强改进的意见、建议讲得都很清楚,是一个求真务实的好报告。”全国人大常委会委员(以下简称委员)韩晓武说。

2014年11月至12月,北京、上海、广州知识产权法院挂牌成立。2017年8月,全国人大常委会对知识产权法院的工作情况进行了首次检阅:29日,最高人民法院院长周强在十二届全国人大常委会第二十九次会议上作了《最高人民法院关于知识产权法院工作情况的报告》。31日,常委会组成人员和部分全国人大代表对这份报告进行了热烈的审议。

看得见的成效

“截至2017年6月,三个法院共受理案件46071件,审结33135件。其中,受理有关专利、植物新品种、集成电路布图设计、技术秘密、计算机软件等专业技术性较强的一审知识产权民事和行政案件12935件,审结8247件。”周强院长作报告时说。

在审议时,常委会组成人员和部分全国人大代表认为:知识产权法院成立三年来,坚持立足审判职能,加大知识产权司法保护力度,公正高效审理案件,有效遏制侵权行为,有力地促进创新驱动发展,各项工作取得了明显成效。

莫文秀委员说:“审理知识产权涉外案件是展现我国公正高效司法形象的窗口。报告附件中反映,最高人民法院在北京、上海、广州分别设立了知识产权案例指导研究(北京)基地,中国法院知识产权司法保护国际交流(上海)基地和知

识产权司法保护与市场价值研究(广东)基地。经过三年的运行,北京知识产权法院平均结案时间为125天,欧洲是18个月,美国专利诉讼案件仅审理前期的准备就需要2.4年。这是了不起的成绩,越来越多的外国当事人自愿选择我国为知识产权案件的诉讼地,国际影响力不断提升。”

全国人大代表秦光蔚说:“最高法紧紧围绕中心工作,积极服务创新发展,以敢为人先的勇气创造性地、主动地把知识产权审判工作纳入到经济社会发展的大局去谋划、去推进。通过三个省市知识产权法院的设立,创造出了中国经验和中国模式,依法为实施创新驱动战略提供了司法保障。”

在作报告时,周强院长认为:总体而言,知识产权法院工作取得的成效主要表现在它五个方面的作用得到了充分的发挥。这些方面的进展已经长足到能够让人清晰地看见。

周强院长说:“经过三年来的成功实践,知识产权法院的重要作用逐步显现。一是通过审理重大典型案件,确立裁判规则,彰显激励和保护创新的鲜明态度,为行业发展提供指引,服务保障国家创新驱动发展战略实施。二是通过加大对知识产权侵权行为的惩治力度,推进社会



8月31日,十二届全国人大常委会第二十九次会议举行分组会议,审议最高人民法院关于知识产权法院工作情况的报告。摄影/冯涛

诚信建设,着力解决侵权成本低、维权成本高等问题,充分发挥司法保护知识产权的主导作用。三是通过推进审判机构专门化、审判人员专职化和审判工作专业化,统一裁判标准,提高审判效率,对于提升全国法院知识产权审判水平发挥了引领、示范作用。四是通过在组建和运行中全面落实司法体制改革要求,推进司法责任制、人员分类管理和职业保障改革,不断规范审判权力运行机制,充分发挥了司法体制改革排头兵作用。五是通过加强知识产权司法领域的国际交流与合作,讲好中国法治故事,传播中国法治声音,展示中国司法成就,有效提升了我国知识产权司法的国际影响力。”

司法改革的先行者和排头兵

在常委会组成人员和代表们看来,知识产权法院这些成绩的取得,和它自身在体制、机制方面所作出的一系列改革、

努力分不开。

莫文秀委员说：“在工作运行中，知识产权法院探索统一的法律适用标准，创新知识产权审判权力运行的机制，为知识产权法院工作的顺利开展奠定了基础。”

郝如玉委员说：“今年，我们部分委员受周强院长的邀请，去参观了最高法的知识产权法院展览，看完展览以后我们又到最高法的数据中心、指挥中心听了汇报，感觉这两年知识产权法院的工作和整个人民法院工作的创新、司法公正、用大数据科学地管理，在这些方面给我的印象非常深刻。让司法工作的公平正义在阳光下运行是最高法一个特别大的特点。公平正义的核心是要公开，他们建了四大公开平台，把案件都公开，包括庭审全部的录像都永久保存。这种胆量在世界上，国际友人都是非常称赞的。”

在报告中，周强院长对知识产权法院一系列体制、机制改革进行了比较详细的论述。“作为司法改革先行者和排头兵，三个知识产权法院完全按照司法改革要求组建，积极探索符合知识产权司法规律的审判权运行机制，创造了一批可复制、可推广的改革经验，有力推动知识产权审判体系和审判能力现代化，审判质量效率得到明显提升。”周强院长说。

知识产权法院进行的体制、机制改革主要集中在四个方面。

一是全面落实司法责任制。按照“让审理者裁判，由裁判者负责”的要求，率先推行法官额制、司法责任制等审判权运行机制改革措施，规范审判权、审判管理权和审判监督权的行使，形成法官主导、人员分类、权责明晰、协同合作的审判新模式。精简院、庭长行政管理职能，实现院、庭长办案常态化。严格贯彻审判委员会改革要求，着力转变审判委员会职能，明确审判委员会与合议庭、法官的权力界限。

二是创新司法事务管理制度。落实司法改革要求，坚持把审判资源集中到办案一线，推进司法事务管理集约化改革。比如，北京知识产权法院积极探索综

合保障新机制和扁平化管理新模式，由综合办公室承担政工纪检、组织人事、信息技术、司法宣传、办公基建、后勤财务等工作职能。

三是构建多元化技术事实查明体系。三个知识产权法院均设立了技术调查室，共聘任61名技术调查官，形成技术调查与专家辅助、司法鉴定、专家咨询有效衔接的多元化技术事实查明机制，确保了技术事实认定的中立性、客观性和科学性。

四是全面深化司法公开。坚持主动、依法、全面、实质公开原则，充分利用四大公开平台全方位公开司法信息。开通网上立案、咨询、调解、接访系统，探索远程视频庭审，提高司法公开的信息化、精细化水平。引入专业机构研究司法数据，努力建立科学、合理、客观的司法公信力评估指标体系。

上诉审理机制急需完善

作为司法改革的先行者和排头兵，知识产权法院在先行先试的过程中，必然会碰到一些突出问题和实际困难。其中，知识产权案件上诉审理机制不完善在这次常委会会议上成了一个焦点问题。

“知识产权二审案件的审理法院不统一。一审知识产权授权确权行政案件由北京知识产权法院管辖，这类案件的二审法院是北京市高级人民法院，而一般知识产权民事侵权案件的二审法院则在各省区市法院。二审法院的不同容易导致法律适用冲突，影响司法公信力。知识产权法院体系建设和裁判尺度统一有待进一步加强。”周强院长说。因此，他建议，从推动建设知识产权强国和世界科技强国的战略高度，研究建立国家层面知识产权案件上诉审理机制，实现知识产权案件审理专门化、管辖集中化、程序集约化和人员专业化。

很多委员也就这个问题发表了自己的意见和建议。

在审议时，黄伯云委员说：“我提出一个问题。知识产权法院一审有问题以后，二审由省级高级人民法院审理。一审

的知识产权法院有很好的背景，对于知识产权也很了解，又有我刚才讲的技术调查官和理论指导，从这些基础看来应该是很可信的，也是很全面的。一审之后有争议又到二审，从架构上来说是到高级法院，但不见得高一个层面，在知识产权的审理上水平就高出一个层面，还不能简单地打一个等号。所以，在这种情况下二审交给高级法院，对高级法院知识产权的审理会提出一个挑战，必须做得更好。这个问题是值得重视的，有的一审就完了，如果要二审的话，我们要在二审中做得更好。”

杜黎明委员说：“建议从国家战略的高度探索建立知识产权上诉法院，我主张是在高级法院层级。也是基于这样的考虑，目前，由于不同知识产权法院上诉案件的审理法院不统一，容易导致法律适用冲突，影响司法公信力。为了进一步强化知识产权法院体系建设，促进知识产权案件裁判尺度的统一，建议尽快推进知识产权上诉法院的建立。”

韩晓武委员说：“其实，在知识产权司法保护领域，现在我们国家最需要的是知识产权上诉法院。实际上，现在知识产权案件发生较集中地区的市和市辖区的法院，一般都设有知识产权审判庭。在北京、上海、广州设立负责审判知识产权一审案件的知识产权专门法院后，只是解决了或者说加强了知识产权纠纷的一审，但是并没有解决知识产权案件二审的问题。由于没有专门负责二审的知识产权上诉法院，各地知识产权裁判标准不统一成为老大难问题，而且长期得不到解决。因此，建议在这几年北京、上海、广州设立知识产权专门法院的基础上，根据我国知识产权司法审判的实际需求，针对我国知识产权审判中存在的瓶颈问题，进一步研究设立知识产权上诉法院的问题。比如，是否可以考虑在北京或其他哪个中心城市设立二审功能的高级法院层次的知识产权上诉法院，作为全国各知识产权一审案件的二审法院，受理各地知识产权上诉案件。我认为，这是系统优化解决知识产权审判体制与机制问题的一个关键环节。”

新形势下人大工作创新发展的根本遵循

——深入学习习近平总书记重要讲话的体会

文 / 傅德辉



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六十周年大会上的重要讲话,全面回顾了人民代表大会制度建立和发展历程,深刻阐释了人民代表大会制度的强大生命力和巨大优越性,明确指出在新的奋斗征程上,必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,继续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。总书记的重要讲话,为做好新时期人大工作指明了目标方向,提供了根本遵循。深入学习贯彻总书记“9.5”重要讲话,具有极为重要的意义。

深刻认识实行人民代表大会制度是中国的必然选择。总书记讲话开篇深刻阐述了在中国为什么实行而且只能实行人民代表大会制度,我们要从

“三个必然”中深化认识:一是历史的必然选择。1840年以后近百年,中国始终没有找到一条能让中国人民摆脱苦难和屈辱的正确道路。只有在中国共产党诞生后,团结和依靠人民进行艰苦卓绝的革命斗争,推翻了“三座大山”,建立了人民当家作主的国家政权,实行了人民代表大会制度,才使中国人民真正成为国家和社会的主人。二是实践的必然结论。中华人民共和国成立60多年来特别是改革开放30多年来,中国特色社会主义发展取得的显著成就向世界证明,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。三是国家治理比较的必然优势。总书记提出中国特色社会主义政治制度历史和未来的发展扎根于中国,具有强大的生命力和显著的优越性,提出评价一个国家政治制度民主、有效的“八个能否”“四个能够”“六个坚持、六个防止”,丰富和发展了中国特色社会主义制度理论,阐述了必须长期坚持和完善的深刻道理。这些重要论述既来源于国家治理的深刻比较,更来源于中国实践。我国创立的包括人民代表大会制度在内的一系列政治制度,既汲取了中国传统政治文化和人类政治文明的有益成果,又克服了其中的弊端和不足,以一个一穷二白的落后大国几十年翻

天覆地变化的实践,充分显示了包括人民代表大会制度等政治制度在内的国家治理体系、治理能力的必然优势,“中国路径”“中国方案”为世界各国学习借鉴。学习领会总书记重要讲话精神,使我们进一步增强了道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,更加热爱人大工作,增强了推进人民代表大会制度理论和实践创新的使命感、责任感。

深刻认识人民代表大会制度的核心要义。总书记强调,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,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,是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。总书记的这些重要论述,深刻阐述了人民代表大会制度的性质、地位、特征和作用。其核心要义就是“三者有机统一”。坚持“三者有机统一”是实行人民代表大会制度的本质要求,坚持党的领导、坚持人民当家作主、坚持依法治国,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的题中之义。人民代表大会制度为“三者有机统一”提供了很好的制度载体,是坚持党的领导和执政、保障和发展人民当家作主、全面贯彻依法治国基本方略的根本制度安排。坚持“三者有机统一”最核心、最根本的是坚持党的领导。我们要在人大工作中,自觉强化政治意识、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,贯彻落实好党的路线方针政策和

党中央决策部署,自觉把党的领导贯穿于人大工作各方面、全过程,不能将坚持党的领导同人民当家作主、依法治国割裂开来、对立起来,或者相互替代,更不能用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导。

深刻认识做好人大工作的组织原则。总书记指出,民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则;坚持和完善人民代表大会制度,必须坚持民主集中制。通过学习我们认识到,人民代表大会制度既具有真正的人民性和广泛的代表性,能够充分尊重和保障人民享有广泛的民主,又妥善解决了民主与集中、公正与效率的矛盾,有利于国家政权机关在党的领导下,分工合作、协调一致地建设中国特色社会主义事业。民主集中制是人大制度中一种既有充分民主,又有科学集中和强大执行力的组织形式,它确保我们在共同目标的基础上以广泛的民主基础达成思想统一、步调一致;它确保了我们各项事业发展规划的全局性、长远性,实现国家和地方的长治久安。在人大工作中坚持民主集中制,就是要牢固树立以人民为中心的发展思想,充分发挥人大代表根植于人民群众之中的优势,加强和改进对人大代表的服务,更好地为代表依法履职提供保障,真正使人大代表成为人民群众的贴心人、知心人,使人大成为同人民群众保持密切联系的代表机关。依靠人民代表大会制度显著优越性的充分发挥,在国家治理中始终坚持人民主体地位,拓宽民主政治建设渠道,积极扩大公民有序参与,广泛调动人民群众参与国家管理和治理的积极性。同时,以实现好、维护好和发展好人民群众根本利益为目标,切实增进人民福祉,让人民群众有更多获得感。

深刻认识做好人大工作的重点内容。总书记强调,当前和今后一个时

期,要着重把握好加强和改进立法工作、加强和改进法律实施工作、加强和改进监督工作、加强同人大代表和人民群众的联系等重要环节。这些要求对我们积极发展社会主义民主政治,更好地坚持和完善人民代表大会制度,具有很强的针对性和指导性。实际工作中要抓好几项重点工作的落实:一是始终把提高立法质量作为立法工作的关键。坚持党对立法工作的领导,充分发挥人大在立法中的主导作用,坚持科学立法和问题导向,加强立法工作中的立项、起草、论证、协调、审议等机制建设,努力提高立法的特色性、针对性、及时性、可操作性,以良法促进善治。切实加强立法队伍建设,加强备案审查和对市、州立法工作指导。二是下大力气抓好法律的实施和执法监督。推动“一府两院”更好担负法律实施的法定职责,坚决做到有法必依、执法必严、违法必究,整治以权谋私、徇私枉法、侵犯人民群众合法权益的行为。切实加强法律法规的宣传普及,推动执法部门相关实施细则、执法责任制的配套建设,做好相关法规立改废释工作,加强对执法、司法工作监督,确保法律法规全面有效实施,提高其权威和生命力。三是实施正确监督、有效监督。认真做好人大重大事项决定工作,推动形成制度化、规范化。认真组织执法检查 and 专项工作报告审议,综合运用好专题调研、专题询问、跟踪监督、代表视察和建议、议案办理等方式方法,形成监督合力。紧密结合中心大局,确立1—2个工作主题,找准监督工作的着力点,正确处理监督与支持工作、推进落实的关系,营造风清气正的政治生态和发展环境。四是切实加强和改进对人大代表的服务。一方面要加强代表思想作风建设,进一步提高代表素质,提升代表履职能力。另一方面要认真贯彻实施代表法,完善机制、改进方法,落

实国家机关及其工作人员加强同人大代表联系的要求,为代表联系群众、开展活动、履行职责提供方便和条件。各级人大机关要坚持以代表为中心的工作导向,始终以服务人大代表为工作重心,自觉成为代表履职集体参谋助手和服务班子,带动全社会尊重代表权利、支持代表依法履职。

深刻认识加强和改进人大自身建设的基本要求。总书记明确指出,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。在新时期的人大工作实践中,我们必须把常委会自身建设放在更加突出的位置,始终坚持正确政治方向,积极推进人大制度理论和实践创新,以制度机制的与时俱进保障更好地依法履职,切实增强人大及其常委会的工作对新形势新任务的适应性。坚持旗帜鲜明讲政治,始终做到心中有党、心中有民、心中有法,切实加强思想政治建设,确保党中央大政方针、全国人大及其常委会决议决定、省委决策部署在人大工作中全面贯彻落实。坚持强化人大常委会党组全面从严治党的主体责任,发挥党组在人大各项工作中政治领导作用,推进“两学一做”学习教育常态化制度化,严肃党内政治生活,营造良好的政治生态。坚持创新工作机制,增强人大工作活力,积极探索适应人大工作特点、高效有序的运行机制和工作方法。坚持转变工作作风,求真务实,深化机关纪律作风建设,优化工作流程,争创服务示范机关,建好人大网络信息平台,提升工作质量和效率。加强和改进对县乡人大工作的指导服务,形成人大工作创新发展的整体合力。★

(作者系湖北省人大常委会党组书记、常务副主任)

事关民生福祉、生态环境的建议 必须扎实办好

——宁夏回族自治区党委书记、人大常委会主任石泰峰现场督办人大代表建议

文 / 王学军 郑明 左鸣远

8月22日,宁夏回族自治区党委书记、人大常委会主任石泰峰督办自治区人大第166、214号建议——沙湖和星海湖水生态环境治理情况,强调要把生态文明建设作为重大政治任务来抓,大力实施生态立区战略,坚决打好生态环境治理攻坚战,切实解决生态环境突出问题,建设天蓝地绿水美的美丽宁夏。

在今年年初自治区十一届人大第七次会议上,沈左权、金生平等人代表提出的“关于支持石嘴山市解决沙湖与星海湖水水质问题的建议”(建字166号)、“关于加强沙湖湿地补水的建议”(建字214号),被自治区人大常委会列为2017年重点处理建议,由自治区党委书记、人大常委会主任石泰峰牵头督办。

当天下午,石泰峰带领自治区党委、人大有关部门负责同志,赴石嘴山市现场督办第166、214号建议,实地察看了沙湖、星海湖水系连通、富营养化防控等治理项目进展情况,并召开督办座谈会,听取自治区人民政府、石嘴山市人民政府、农垦集团、水利厅关于建议办理情况汇报,以及人大代表对建议办理落实情况意见和建议。

在督办座谈会上,石泰峰对第166、214号建议的提出和办理给予肯定,指出在沙湖、星海湖的水生态环境治理中,还存在着思想认识不到位、污染源治理不到位等问题,强调要通过跟踪督办人大代表建议,彻底解决沙湖、星海湖环境突出问题,树立起鼓励代表建言献策、重视代表建议办理的



宁夏回族自治区党委书记、人大常委会主任石泰峰(中)率队实地察看星海湖富营养化防控治理工程。(作者供图)

鲜明导向。

石泰峰指出,生态环境问题既是一个发展问题、环境问题,更是一个重大政治问题,要从讲政治的高度、从向习近平总书记看齐的高度、从维护党中央权威的高度,清醒认识保护生态、治理污染的极端重要性、紧迫性和艰巨性,把生态文明建设作为重大政治任务来抓,牢固树立绿色发展理念,大力实施生态立区战略,打造西部地区生态文明建设示范区,承担起维护西北乃至全国生态安全的重要使命。

石泰峰指出,要用非常手段打好生态环境治理攻坚战,铁腕整治损害生态和污染环境问题,深入实施蓝天、碧水、净土“三大行动”,坚决遏制污染增量,大幅消减污染存量。要加大力度、持续用

力,紧盯问题不放过,扎实推进环境污染治理和生态修复保护工作。要实行最严格的生态保护制度,坚持源头严防、过程严管、后果严惩,大力推进生态文明体制改革,落实领导干部责任追究制度,依靠制度管人管事管环保。

石泰峰强调,要层层压实生态环保工作责任。各级党委、政府要坚持党政同责、一岗双责,自觉担负起环保领导责任;有关部门要认真履行环保监管职责,做到守土有责、守土负责、守土尽责;企业要落实主体责任,把节能减排、环境治理各项任务落到实处。

自治区人大常委会副主任、党组副书记马三刚参加督办工作并主持座谈会,自治区领导马顺清、纪峥、刘慧芳参加督办工作。✘

人大力量因何而生

——岳阳市人大常委会创新工作侧记

文 / 汤文彬 周拥军 邹雨明

6月4日晚9时,岳阳市人大常委会机关主任会议室灯火通明,市委书记、市人大常委会主任胡忠雄正第二次利用休息时间,与所联系的5名市人大代表进行座谈。

岳阳市八届人大常委会履职以来,迅速建立常委会组成人员联系代表、代表联系群众工作制度,完善考核办法,胡忠雄等主任会议成员身体力行,每季度坚持到基层、选区联系代表、走访群众。

“现在,我可以直接向市委、市人大常委会主要领导反映基层真实情况。”作为胡忠雄直接联系的市人大代表、云溪区陆城镇陆逊社区居委会书记彭伟球不无骄傲地说。

近年来,岳阳市人大常委会在依法履职的基础上,加快求新求变步伐,将新理念、新思路、新举措融入每一项人大工作,注入每一名人大工作者心灵,人大工作力量倍生,活力彰显。

打好刚性监督“组合拳”

今年年初,岳阳市人大常委会起草制定了《岳阳市市属非行政区预算审查监督暂行办法》,填补了省内非行政区财政预算监管制度空白。

岳阳市现有经开区、南湖新区、屈原管理区和城陵矶临港新区四个非行政区。非行政区未设同级国家权力机关,财政预决算成为监管盲区,而人大如何监督,全国全省没有统一规定和范式。从2006年起,市人大常委会积极探索,要求市政府将非行政区预决算草案单独报市人大常委会审议决定。到2015年,逐步形成了非行政区财政预算监督的“岳阳模式”,即从只有一个整体报告,完善为财务报告、部



为加强“双联”工作,岳阳市人大常委会组成人员每人联系5名人大代表。图为岳阳市委书记、市人大常委会主任胡忠雄(左三)与湘阴县人大代表进行现场交流。(作者供图)

门预算、综合分析相结合的财政预算文本汇编,把非行政区财政纳入人大监督范围。近年来,前往岳阳“取经”的人络绎不绝。今年,市人大常委会对这一模式认真总结,将其上升到制度层面。

精准扶贫是当前时代最强音。岳阳市人大常委会创新执法检查方式,以分组检查、问卷调查、逐村抽查等方式,强力推动《湖南省农村扶贫开发条例》落实落地。

6月下旬,洞庭湖畔骄阳似火。7个执法检查小组由常委会七名副主任带队,分赴各地,按听取汇报、查阅资料、召开座谈会、问卷调查、检查抽查五个规定环节开展检查。经过一个多月的努力,共梳理归类问题20多项。7月下旬,一份关于扶贫开发条例落实情况的执法检查报告和审议意见交给了市人民政府,有力地推进了脱贫攻坚大会战向纵深推进。

民以食为天。岳阳市人大常委会三年两次的“暗访”,更是剑指老百姓舌尖

上的安全。2014年9月,市人大常委会组成四个暗访视察组,对城区食品生产加工小作坊、小食品经营店、小餐饮店、小摊贩“四小”门店开展检查,用微型摄像机记录暗访全程:面包店里,小孩随地大小便;自来水未经处理被贴上纯净水商标;豆腐加工作坊臭气熏天……暗访结束,常委会组成人员和政府及部门相关人员随即观看“原汁原味”的录像。看到平常集中视察难以看到的影像,大家的心揪紧了。

在人大强力推动下,岳阳市政府年年开展专项执法行动。三年来,市政府相关部门共检查“四小”门店6万多家次,专项抽检食品1千多批次,责令整改、停产整顿92家,取缔无证生产黑窝点7个……2016年9月,市人大常委会再次组织食品安全“暗访”活动,检查整改效果,发现过去的“乱象”很难见到了。

2017年7月28日,列席岳阳市八届人大常委会第四次会议的市人大代表朱

春荣说：“人大监督打出了一系列刚性组合拳，动真格，有力度。”

地方立法根治“老顽疾”

今年4月28日，岳阳市人大常委会会议室座无虚席，一场别开生面的新闻发布会在这里举行，备受关注的《岳阳历史文化名城保护条例》将于两天后颁布实施。市人大常委会常务副主任、党组书记向伟雄激动地说：“这是岳阳市取得地方立法权后制定的首部地方性法规，在法治岳阳建设史上具有标志性意义。”

为何选择“历史文化名城保护”来为地方立法“破题”？

“历史文化名城”是岳阳人民一张珍贵的“名片”。曾几何时，“推倒重来”式的大拆大建，对文化遗产造成了严重破坏，因此2011年，住房城乡建设部、国家文物局对这张“名片”亮出“黄牌”。

2015年12月，岳阳市被授予地方立法权。市人大常委会审时度势，将第一部地方性法规锁定在了历史文化名城保护上。经过充分讨论酝酿、反复修改完善，今年3月31日，省十二届人大常委会第二十九次会议审查批准《岳阳历史文化名城保护条例》（以下简称《条例》）。

《条例》的颁布实施，让家住慈氏塔附近的王先生松了一口气，他欣慰地告诉我们：“有了法律法规利剑，我们再也不用担心这条古街被拆掉了。”

岳阳山水相依，最大的特色在山，最大的优势在水。近些年来，市人大常委会主动出击，作出了《关于加强岳阳市城区水域保护的决议》，督促市人民政府出台了《岳阳市城区水域管理办法》。为使成果进一步固化，今年将岳阳市城市规划区山体水体保护条例列入立法计划，该条例草案已由7月召开的常委会第四次会议进行了二审。列席会议的市人大代表卢四海高兴地说：“条例出台后，将为城区山体水体保护打造更坚实的‘金刚罩’。”

地方立法已成为岳阳解决城市管理“老顽疾”的有效途径。

人大代表都是“红旗手”

3月10日，平江玉峰食品公司举行“大爱平江”扶贫助困捐款活动，一位七旬长者走上主席台，将厚厚一叠爱心捐款投入募捐箱。他是市人大常委会委员、公司董事长张玉东的父亲，听说儿子扶贫助困募捐，特地从老家赶来助威加油。在老人的带动下，公司当天捐款106万元，结对帮扶贫困户30户。

这是今年2月岳阳市人大常委会向全市各级人大代表发出“我为脱贫攻坚争贡献”倡议以来的典型一例。

为推动活动有效有序开展，岳阳市人大常委会创新组织形式，对编组在岳的全国和省人大代表，组织开展“123”竞赛活动；对市和县人大代表，组织开展“5个1”竞赛活动；对乡镇人大代表，组织开展“3个1”竞赛活动；对非公经济人士中的人大代表，组织开展“三比”竞赛活动；对驻村帮扶工作队中的人大代表，组织开展“四带头”竞赛活动。灵活多样的活动形式，点燃了各级人大代表参与脱贫攻坚大会战的激情。

岳阳市人大常委会走在活动前列，32名市人大代表主动深入华容县建华村，结对帮扶24户贫困户、12名困难学生。市人大代表仇芬伟将自己公司的工作岗位向贫困对象倾斜，安排了14名贫困群众就业。市人大代表叶琳流转土地2600多亩，通过农民专业合作社种植绿色蔬菜和特种水果林，为贫困户亩平增收800多元……

今年4月和7月，岳阳市人大常委会又发出积极参与环保、带头去陋习树新风的倡议，代表们再次应声而起，一个个环境保护、文明新风的宣传者、参与者、监督者，活跃在巴陵大地的各个角落……

无论在脱贫攻坚主战场，还是在环境保护、防汛抗灾等一线，巴陵大地随处可见人大代表们忙碌的身影。

“五大”主题活动成为“健身器”

今年以来，岳阳市人大常委会机关干部纷纷忙了起来，忙学习充电，忙基层调研，加班加点成为常态。而这一变化源于

市人大常委会机关正在开展的大培训、大调研、大创新、大督查、大提升“五大”主题活动。

“要通过开展‘五大’主题活动，强力驱动机关各项工作实现新提升、取得新突破、开创新局面，努力推动岳阳人大工作在全国有影响、在全省争先进、在全市作贡献。”在主题活动动员大会上，向伟雄的话语铿锵有力。

围绕中心、服务大局是人大工作之本。岳阳市人大常委会紧跟省委、市委决策部署，将“创新引领在岳阳”课题作为“大调研”活动的开局之作。历时两个多月，一份长达15万字的深度调研报告和一个项目库提交给市委，受到市委常委会高度评价，“大调研”活动实现“开门红”。

大培训、大创新、大督查、大提升活动也在紧锣密鼓地进行。

今年1月，对456名市人大代表进行任职培训；2月，对40名常委会组成人员进行能力培训；3月，对128名乡镇人大、街道人大工委负责人进行专题培训；4月，对49名市立法工作者进行法律培训……

3月底，一份多达71项的修订、新增制度“清单”被分送到岳阳市人大各专门委员会和常委会各工作机构。之后，各项工作制度纷纷出台。

4月下旬，岳阳市人大常委会机关在获得省级文明单位称号的基础上，再次启动全省级文明标兵单位创建活动，这是“大提升”活动的“重头戏”：着力打造一支乐于奉献、勤于工作、敢于担当、善于创新、勇于争先的一流干部队伍；努力打造一支运转高效、规范有序、文明和谐、纪律严明、清正廉洁的一流人大机关；全力打造一批干部有兴趣、内容有品位、形式有特色、社会有影响的一流品牌活动，目标直指全国文明单位。

洞庭浩荡，大江潮涌。在创新引领发展的热潮中，岳阳市人大常委会以对事业的执着和对人民的忠诚，一笔一画在岳阳创新巨卷上勾描、着色。或许，这单一的笔画并不醒目，但它们凝聚的力量，却支持着岳阳经济社会协调发展、循序前进。★

电影助力，扶贫扶出精气神

——全国人大代表郭建华的扶贫情怀

文 / 杨菲菲

电影的力量有多大？它可以让你体味人生百态，可以鼓励你重拾生活的信心，也可以让你去思考人生的意义。在全国人大代表郭建华看来，电影的力量远不止于此，它还可以是脱贫致富的法宝。

“在脱贫攻坚工作中，农民群众不仅需要物质上的脱贫致富，同时也需要通过文化的载体，提高文明素质，促进习惯养成。”9月17日，42年坚守在农村电影放映一线的郭建华说，“借助放映优秀的国产科教片，可以传播科普知识和实用技术，寓教于乐，让更多的贫困群众在看到、看好电影的同时，树精神、增智力、长志气，进一步增强群众脱贫主体意识，增强脱贫致富本领，享受到更多更好的精神食粮。”

如何增强贫困群众脱贫的内生动力？郭建华说，扶精神、扶智力、扶志气，扶出的是贫困群众脱贫奔小康的精气神。脱贫攻坚进入啃骨头的关键阶段，贫困群众自身的脱贫决心和意志，决定着能否彻底拔除穷根、消除贫困，真正摘掉穷帽。“要充分发挥思想引领、智力支持和文化推动的作用，通过‘扶精神、扶智力、扶志气’，帮助贫困群众增强脱贫信心，使扶贫工作达到事半功倍的效果。”郭建华说。

扶贫先扶“智”

从20世纪70年代成为一名农村放映员起，郭建华42年来与电影、与农村的老百姓结下了不解之缘。在她当放映员、站长、经理的42年里，共组织放映故事片、科教片14万多场，观众高达上亿人次。她用电影给老百姓的生活带去了色彩。在扶贫的道路上，郭建华有自己的想法。长期深入基层一线放映电影的经历



郭建华（左一）与驻村干部在田间地头谈精准扶贫。摄影 / 焦宇炜

让她深知，“要富口袋子，先富脑瓜子”。只有让贫困群众脑瓜子变灵光，有知识、懂技能，才能实现稳定脱贫不返贫。

今年年初，郭建华提议在河南省开封市祥符区举办科教电影放映活动，助力脱贫攻坚。郭建华的提议得到了国家新闻出版广电总局电影局、中国电影集团公司、中共祥符区委、祥符区人民政府和相关部门的大力支持。4月22日上午，在焦裕禄精神的发祥地兰考率先宣布脱贫之际，“百村千场”扶贫扶智科教电影放映活动在开封市祥符区西姜寨乡白庄村播响了脱贫攻坚的战鼓。

“百村千场”活动覆盖了祥符区71个建档立卡贫困村和29个贫困户较多的非贫困村，共计100个行政村。活动采取“菜单式”放映模式，全年放映农村特色种植、养殖、加工、电子商务等农村实用技术科教片。“百村千场”活动，旨在深入贯彻落实中央坚决打赢脱贫

攻坚战的整体部署，弘扬社会主义先进文化，让农民看到、看好电影，进一步丰富农村文化生活，增强脱贫攻坚实效。同时，使公共文化服务向基层倾斜、向农村覆盖，促进基本公共文化服务标准化、均等化，让公共文化服务的触角延伸到乡村的各个角落。

“白庄村文化扶贫工作走在了全国前列。”郭建华说。截至目前，白庄村已放映故事片和科教类电影58场，成为同期全国放映场次最多的村庄。

扶贫扶出精气神

通过送科教电影下乡，实现了电影惠民、电影富民、电影乐民。文化惠民扶贫工程，以先进的文化占领农村阵地，以高尚的思想塑造新型农民，以自力更生、奋发有为的精神鼓舞群众士气，促进扶贫先扶智、治贫先治愚，为脱贫攻坚提供了精神动力、智力支撑和思想保证。

扶精神、扶智力、扶志气带来的变化是巨大的,昔日的贫困村摇身一变成了“凤凰窝”。以前说起白庄村,村民们都连连摇头,这里交通不便、地处偏僻、缺乏产业支撑,就连村里的姑娘都想着往外嫁。如今,这里交通便利,年底即将通车的开港大道贯穿村庄南北;发展意识强,白庄村成立了西姜寨乡首个家政服务公司,该村依托白庄家政服务公司,邀请祥符区人社局为贫困户开展了一系列厨师、月嫂、礼仪技能培训,让村里贫困户变“要我脱贫”为“我要脱贫”;精气神足,白庄村率先对全村51名党员日常组织生活和志愿服务活动进行量化制积分考核,考核得分作为评先晋优的重要依据,如今,这项党员积分制考核办法已在全市推广,白庄村党群服务中心成为当地基层党建的一面旗帜,接待的全国各地考察团不计其数……就连四邻八村的姑娘们,都争着嫁到白庄村,要当白庄人的媳妇儿。

正所谓“有志者事竟成”,“扶精神、扶智力、扶志气”扶出的是白庄村的精气神。

郭建华说,祥符区西姜寨乡白庄村的党建综合服务体系通过实施网格化管理,将公共文化服务融为一体,农家书屋、农村电影公益放映点、文化广场等应有尽有,既相对集中又相互支撑,提供了文化的全方位服务,使农民群众更加便捷地享受到了公共文化服务保障的红利。

给扶贫加道“法制门”

老百姓的精气神调动起来了,扶贫攻坚的第一步走得平稳,可郭建华还觉得不够。

在广大农村,由于未成年人一方面接受法制教育不健全或缺失,另一方面公共和自身安全意识淡漠,导致出现的问题日益增多,有些甚至给孩子和家庭造成了难以弥合的损失和创伤。可见,平安稳定的环境是发展的前提。

如果邻里之间矛盾频发、家庭成员关系破裂,那还谈何脱贫致富呢?这一点,郭建华看得很清楚。为此,她在全国

人代会上提出建议,要进一步加大基层的普法力度。希望法、检两院进一步加大普法宣传进农村、进学校的力度,营造全民学法、懂法、守法,遇事找法、办事依法的良好社会氛围,以预防为主,把高墙内的惩戒转变为高墙外的教育。

郭建华不只是说说而已。她联系区检察院和法院在白庄村深入开展多种形式的普法宣传教育,并在白庄村推动建起了祥符区人民检察院普法宣传基地。在她的倡导和奔走下,不仅白庄村在广场上建设了法制宣传教育电影放映点,而且市检察院、区检察院还会不定期深入该村开展“送法进校园”“送法进农村”活动。通过“检校共育”“家校共育”的普法教育模式,白庄村找到了精准扶贫的新抓手,一跃成为平安建设示范村。

迎难而上开拓致富路

扶贫最终要落脚到产业上。今年4月,祥符区刘店乡王楼驻村第一书记刚一到任,就碰到了扶贫“硬骨头”。村子里到处是杂草、土肥堆,一座座上世纪修建的蓝砖红瓦房掩映在残垣断壁之中,村中到处是挤在一起打麻将、聊天的村民。这位第一书记在和老乡的谈话中了解到:他们对自己的生活也不是很满意,但不知道该怎么办;由于村子处在较为偏远的黄河滩里,村民们很少和外界交往,除了打麻将、打牌,他们也想不出更好的文化娱乐方式。

这位书记随后找到了身为祥符区电影公司经理的郭建华,让她出谋划策。郭建华说,建设社会主义新农村,首先要倡导积极、健康、向上的农村新风尚,在此基础上物质脱贫才能成功。郭建华很快联系相关部门制订了科教电影放映宣传教育计划。每周至少开展两次的科普、文化宣传活动很快起到了作用,村子里打麻将的人少了,说闲话的人也少了。村里趁热打铁,又组织年轻有活力的村民到外村、外地去开眼界,参观学习豆角、大蒜种植技术和软籽石榴栽培技术等。在郭建华的建议下,王楼村又制定了精

神文明建设规划,有组织地进行文明、卫生健康等方面的教育活动,大力开展“文明家庭”“卫生户”“好媳妇、好婆婆”等系列文明创建活动。强身健体也不能丢,在郭建华捐助100把广场舞扇子的基础上,王楼村又申请配置了一批健身体育器材,并请专业教师教授太极功夫扇、太极拳等……全村轰轰烈烈地开展了“告别十大不文明行为”活动。通过这一系列措施,村民既强身健体,又陶冶了情操,文明素质也在逐渐提高。

农村脱贫最难的是没有产业的支撑,而郭建华从来都是迎难而上。在郭建华的建议下,依托开封县花生成功获得国家农产品地理标志的优势,王楼村邀请专家到村里考察,和村民们一起讨论制订了王楼村的经济发展规划,结合该村黄河滩沙地土质调整产业结构,筹集和引进外资进行花生深加工,计划逐步形成产业链条,使之成为当地特色产业。同时,根据该村沙淤土质特点,建立无公害有机蔬菜种植基地,依托祥符区电子商务产业园渠道优势,面向全国大城市建立销售网络,打开销路,开拓村民致富之路。

扶贫先扶志,治贫先治愚。脱贫攻坚战打响以来,依靠扶贫政策,祥符区通过实施“党建+”引领、产业带动、科技扶贫倾斜等措施,通过“扶精神、扶智力、扶志气”,用绣花功夫深化脱贫攻坚。今年全国人代会上,郭建华带来的建议与扶贫相关。她说,“建议国家加大对基层公共文化服务的支持力度,通过文化扶贫、文化扶志尽快培养出一批农副产品方面的骨干企业,促进河南产品向河南品牌转化。通过农副产品深加工和品牌的效应,提高农民副产品的经济收入,充分调动农民种植粮食的积极性。”

在扶贫的道路上,郭建华信心十足,“作为一名全国人大代表,精准扶贫,我责无旁贷。我相信,通过扎实深入开展扶精神、扶智力、扶志气,我们的脱贫攻坚目标一定能够早日实现,真正让群众获得物质小康和精神小康的双丰收,生活越过越幸福、越过越快乐。”✘

这是个“天大的事”

——聊聊全国人大台湾代表单独组团这件事

文/ 阚珂

台盟参加一届政协的重要政治功能

1948年4月30日,中共中央发布《纪念“五一”劳动节口号》时提出,各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府。台湾民主自治同盟(以下称“台盟”)热烈响应这一倡议,发表《告台湾同胞书》,举行座谈会,宣传召开新政协的意义,促进中华人民共和国的建立。

于1949年9月召开的、代行过全国人民代表大会(以下称“全国人大”)职权的中国人民政治协商会议第一届全体会议,是协商建立中华人民共和国的具有划时代意义的会议。参加这次会议的组成单位45个、代表662人,包括了全国所有的民主党派、人民团体、人民解放军、各地区、各民族和国外华侨,因而,它具有代表全国人民的性质,它宣告中华人民共和国成立。

参加这次会议的党派有14个单位,正式代表142

人,候补代表23人。台盟是其中的一个参加单位,有正式代表5人,候补代表1人。

台盟首席代表谢雪红在9月23日的全体会议上发言说,由这个会议组织起来的中央人民政府和宣告中华人民共和国的成立,是完全根据全中国人民的意志和利益而产生出来的。全台湾省人民完全拥护这个全国人民民主统一战线组织的中国人民政治协商会议,完全支持将产生的中央人民政府,并为共同纲领的实现而努力奋斗。

台盟中的高山族代表田富达在9月27日的全体会议上发言说,共同纲领中关于民族政策的四个条文,不但是我们所完全同意,而且是比我们在长期斗争中所要求的目标,更加理想,更加完善。为了共同纲领的完全实现,愿不怕任何牺牲,都要斗争到底。

台盟是由台湾省人士组成的与台湾人民有着内在密切联系并带有地域特点(成员的籍贯须为台湾省)的政党。据田富达回忆,在1949年筹备政协会议时,周恩来提出:台湾人民用什么方式参加这次政协会议?时任中共中央统一战线工作部部长李维汉建议由台盟代表台湾人民参加。台盟的代表参加政协会议,在实际作用上,既是作为党派参加的,又代表了台湾地区,还代表了高山族人民。台盟当时的这一政治功能,进一步增强了政协会议参加单位和与会代表的广泛性,对协商建立中华人民共和国,具有特别的重要意义。这一政治决策,也充分体现开国元勋们丰富的政治经验和高超的政治智慧。

台湾代表单独组团是“天大的事”

1954年9月中央选举委员会通过的关于第一届全国人大代表选举工作完成的报告中指出,总计各地区和各单位所产生的全国人大代表1226人。此外,台湾省应选全国人大代表,因该省尚待解放,名额暂缺。

从第一届至第三届全国人大,台湾省代表没有单独选举产生,因而是名额“暂缺”。但实际上,在这三届全国人大中,都有台湾省籍的代表,第一届中的谢雪



1949年9月27日,台盟中的高山族代表田富达在中国人民政治协商会议第一届全体会议上发言说,共同纲领中关于民族政策的四个条文,不但是我们所完全同意,而且是比我们在长期斗争中所要求的目标,更加理想,更加完善。摄影/侯波

红、田富达代表由福建选举产生，李纯青代表由天津选举产生；第二届、第三届中的田富达、谢雪堂代表由福建选举产生。在1954年9月18日的第一届全国人大第一次会议讨论宪法草案的全体会议上，谢雪红代表在发言中说，我是一个台湾人，在全国人大讨论宪法草案时，我很高兴以台湾人的心情发表我的意见。宪法所反映的中国人民共同愿望，也就是台湾800万人民日夜梦寐以求的愿望。

据孙中范《不寻常的四届人大筹备工作》一文记述，在第四届全国人大筹备中，经周恩来提议，毛泽东同意，中央政治局决定，这一届的台湾省代表单独选举，办法是由在祖国大陆的台湾省籍同胞推举出席协商选举会议的代表，参加在北京召开的协商选举会议，由这些代表选出台湾省出席第四届全国人大的代表。按照这个决定，在北京人民大会堂台湾厅召开了第四届全国人大台湾省代表协商选举会议，选出12名台湾省籍同胞为第四届全国人大代表。这样，台湾省代表第一次单独组团出席第四届全国人大第一次会议。第四届全国人大第一次会议是秘密举行的，会后发表的新闻公报说，参加大会的有12名台湾籍同胞的代表。

台湾代表单独选举产生、单独组团，是全国人大历史上的一个重要事件。它是在人大代表实行地域选举制的规范下，用全新的思路解决了还没有回归祖国的台湾省的代表产生问题，这是人大代表选举制度的一个创新，它所具有的重大而深远的政治意义怎样评价都不为过。40年后，2014年田富达在接受新华社记者采访时回忆说，当时台湾同胞是兴高采烈，单独选举组团出席全国人大会议，这是天大的事。

台湾代表选举制度走向规范

1977年10月15日，中共中央发出关于召开第五届全国人大的通知。通知提出：台湾省的代表，由在各省、市、自治区和人民解放军的台湾籍同胞派出代表来京协商选举产生。人大代表名额13名，比第四届增加1个名额。

1978年2月25日，第五届全国人大第一次会议通过的代表资格审查报告指出：台湾省出席第五届全国人大的代表，是由在各省、市、自治区、中央党政机关和人民解放军的台湾同胞推选代表，在北京召开协商会议选举产生的。这是第一次以法律的形式明确表述了台湾省的全国人大代表的产生方式，并向社会公布。

1982年8月23日，全国人大常委会召开了各省、自治区、直辖市人大常委会负责同志座谈会。会上，第五届全国人大常委会副秘书长杨尚昆就第六届全国人大代表的选举问题作了讲话。他说：“台湾省的代

表名额，仍按五届人大的人数规定为13名。从有利于台湾回归祖国考虑，还保留一部分名额。”同年12月6日，在第五届全国人大第五次会议上，杨尚昆作关于第六届全国人大代表名额和选举问题的说明，其中对台湾代表的名额和选举方法作了进一步说明。他指出：“台湾省暂时按五届人大台湾省代表的人数选代表13人，其余按人口比例应选代表的名额予以保留。这体现了全国人民对台湾省同胞在统一的祖国大家庭内，与全国各族人民一起，共同管理国家大事的亲切关怀和衷心期望。”“台湾省应选的13名代表，仍参照五届人大的做法，由在各省、自治区、直辖市和人民解放军的台湾省籍同胞派代表来北京协商产生。”随后，当月10日的全体会议通过了代表名额和选举问题的决议。第六届全国人大代表的名额总数比第五届减少了500多名，台湾省代表名额仍为13名。1983年3月5日，第五届全国人大常委会第二十六次会议批准了《台湾省出席第六届全国人民代表大会代表协商选举方案》，主要内容是：第一，通过协商选派出席协商选举会议的代表108人；第二，通过差额选举的办法和无记名投票的方法选出台湾省出席全国人大的代表；第三，酝酿人大代表候选人，要适当注意到中青年、妇女、少数民族等方面的比例。以上表明，台湾省全国人大代表的选举已经有了比较完备的法律规范。此后，台湾省出席第七届至第十三届全国人民代表大会代表的协商选举方案，基本没有变化。

台湾省出席第十二届全国人民代表大会的代表是2013年1月选举产生的。根据《台湾省出席第十二届全国人民代表大会代表协商选举方案》，由各方面选定协商选举会议代表121人。2013年1月7日，协商选举会议开幕，会议由主席团常务主席主持。经认真酝酿、讨论和协商，由主席团会议确定16名代表候选人。9日举行全体会议，出席115人，以差额选举和无记名投票的方式，选出13名第十二届全国人大代表，其中，1965年以后出生的6人，妇女3人，高山族1人，符合协商选举方案的要求。全国人大常委会依法确认了这13名人大的代表资格。

全国人大台湾省代表的选举办法已经实行了40多年。我认为，作为人大代表选举制度的一个组成部分，现在有条件来考虑增加有关台湾省个别代表退出和递补的相关规定。这样，既便于在遇到相关情况时，能够及时依法办理，工作主动，也符合作为一项法律制度应具备完整要素的法理要求。☑

（作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

近代伊斯兰国家的民法变革（上）

文 / 高仰光

对于大多数中国人来说,伊斯兰世界也许意味着闭塞、神秘、落后,甚至可以与野蛮、非理性、极端主义画等号。殊不知,这也正是中国在很多西方人头脑中根深蒂固的印象。事实上,伊斯兰文明自公元7世纪发源于欧亚大陆的腹地,长久以来作为丝绸之路的中转站,将西方基督教文明和东方儒家礼教文明衔接起来,因而成为中世纪最为包容、开放和繁荣的一种文明形态。近代以来,西方基督教文明在科技和工业革命的推动之下迅速崛起,建立了以自我为中心的全球秩序,东方则沦为边缘,不仅失去了话语权,而且被贴上了野蛮未开化的标签。在西方中心主义的地缘政治话语之中,伊斯兰世界变成了“中东”,以中国为代表的东亚则变成了“远东”。从19世纪开始,西方殖民的浪潮席卷全球,无论中东还是远东都被迫卷入到“近代化”的过程之中:全新的民族国家取代了原有的帝国,并在原有的国土之上为原有的国民建立起全新的政治、经济和社会体系,当然也包括全新的法律制度。令人感喟的是,坐享千年文化传承的大国子民猛然间发现自己变成了世界上最不会生活、最不会思考、最没有正义感的愚夫莽汉。这真是难言的哀痛。从这层意义上来说,中东与远东的近代化之路有着非常大的相似性。不过,受到宗教文化的深刻影响,伊斯兰世界的近代化又有其自身的显著特点。仅从订立近代民法典这件事上便不难看出,中东各国选择的近代化路径不仅与中国不同,而且相互之间也存在着很大的差异。

一般认为,传统的伊斯兰教法,即沙里阿(Shari'a),统辖着广大穆斯林的精神世界与世俗生活,大约经历了三个世纪才最终形成。从公元7世纪穆罕穆德创教到8世纪倭马亚王朝统治阿拉伯半岛的时期,以《古兰经》和“圣训”为主要渊源的独特的宗教法律体系初步建立,在此基础之上的“哈里发”行政和“沙里阿”司法成为伊斯兰国家运作的制度基础。继而兴起的阿拔斯王朝是阿拉伯帝国的第二个世袭王朝。这一时期,“圣训”在法律渊源中的地位变得极其重要,以解释和整理“圣训”为目的的教法学(Fiqh)开始兴起,并涌现出以哈乃斐(Hanafi)、马立克、沙斐仪、罕百里为代表的教学学派,传统伊斯兰教法的知识体系在不同学派的诤难和论辩

之中得到快速的发展。至公元10世纪中叶,哈乃斐等四大教学学派对于教法知识的垄断得到了官方的认可。居于统治地位的逊尼派认为,伊斯兰教法已臻完善,因而必须关闭“伊智提哈德(Ijtihād)之门”。这一举措从根本上断绝了后世学者对伊斯兰教法进行创新的途径。于是,伊斯兰教法不再更新,而是长期处于停滞状态。不过,伊斯兰教法的生命力并未因此终结。公元13世纪,阿拔斯王朝为蒙古旭烈兀部所灭。但是曾为阿拉伯帝国所征服的那些国家和地区,例如埃及、叙利亚、摩洛哥、突尼斯和伊朗等等,仍然信奉伊斯兰教,并适用伊斯兰教法。规模宏大的伊斯兰法系已然成形。与此同时,于10世纪前后皈依伊斯兰教的塞尔柱—土耳其人在13世纪末建立了奥斯曼帝国。该帝国的版图迅速扩张,竟于1453年攻陷了拜占庭首都君士坦丁堡,将其变为伊斯兰之城(伊斯坦布尔)。帝国在16世纪达到鼎盛,苏莱曼一世苏丹(1520至1566年在位)执政期间奉行“米勒特制”(Millet System),准许异教徒和异民族在拥护帝国统一的前提下享受一定程度的内部自治,并且颁布了将伊斯兰教法和被征服各民族的世俗法律结合在一起的《群河总汇》、《埃及法典》和《苏莱曼法典》。奥斯曼帝国因而成为中世纪后期以及近代早期伊斯兰教的支柱,而在奥斯曼帝国征服的广大地区(包括现今31个国家和地区),传统的伊斯兰教法亦得以普遍的适用。

进入17世纪之后,随着西方文明大举东扩,奥斯曼帝国渐渐陷入内忧外患之中。由于腐败滋生,政府对内统治的能力大幅降低。1686年围攻维也纳失败之后,帝国军队由攻转守,依然节节败退,很多北方领土落入奥地利和沙皇俄国的手中,而位于南方的,名义上归其管治的埃及、利比亚、突尼斯和阿尔及利亚等国则处于分离状态,后来沦为英国、法国和意大利等国的殖民地。至此,庞大而虚弱的奥斯曼帝国被西方列强蔑称为“西亚病夫”。为了扭转这一颓势,阿朴杜勒·迈吉德一世苏丹在1839年启动了名为“坦志麦特”(Tanzimat)的近代化改革,包括建立现代化军队、改革传统金融系统、以现代工厂取代同业公会等等,其目的在于尽快进入西方文明的坐标系,赶上西方列强发展的步伐。毋庸置



2016年,土耳其大国民议会某次会议现场 图/新华社/欧新中文

疑,以“近代化”为目标的变法修律也是“坦志麦特”的重要内容。受到拿破仑在19世纪上半叶掀起的欧洲法律变革风潮的影响,奥斯曼帝国的民法改革以继承和模仿法国法为特征,由雷希德领导的政府于1850年率先推出了《奥斯曼商法典》。这部商法典在结构上与1807年《法国商法典》极为相似,仅省略了海商法和商事法院这两编的内容。值得一提的是,《奥斯曼商法典》第一次确认了商业利息的合法性,此举大大突破了传统伊斯兰教法关于获取利息的禁令。随后,改革派又推出了《刑法典》(1858年)、《商业诉讼法》(1861年)和《海商法》(1863年)等一系列西式法典,并建立了专门适用和实施这些法典的尼采米耶(Nizamiye)世俗法院,与适用伊斯兰教法的沙里阿法院分立并存。

然而就民法的改革而言,阻力相对较大。1858年,一部按照伊斯兰教义将地产分为六类并区别对待的《土地法典》出台,基本上确立了土地国有制度,也预示着帝国民法改革的非世俗主义倾向。至于民法典的编纂,由于保守派强烈反对从根本上改变本国国民的宗教信仰和生活方式,改革派未能将《法国民法典》全盘引入奥斯曼帝国,而被迫选择了折中方案,即以哈乃斐派学说为基础,同时参照逊尼派其他三个教法学派的学说,制定了以伊斯兰教法为基础的民事基本法典,即《奥斯曼民法典》,简称“马亚拉”(Majalla)。这是奥斯曼帝国运用西方立法技术对伊斯兰教法进行法典化的初次尝试。“马亚拉”包括序言和16个篇章,共计1851条,其中完整地涵盖了民事程序法的内容,却并未将家庭法、继承法以及瓦克夫(慈善捐赠)等属人法包括在内。具体来说,“马亚拉”的序言介绍了其后各编所使用的伊斯兰教法

原则,相当于一个粗略的总则;后序十六编规定的内容分别是:第一编、买卖,第二编、租赁,第三编、担保,第四编、债务转移,第五编、抵押,第六编、信托和受托管理,第七编、赠予,第八编、非法占用和毁损,第九编、先占,第十编、共有,第十一编、代理,第十二编、清偿和债务解除,第十三编、供认,第十四编、起诉,第十五编、证据,第十六编、誓言执行和司法行政。“马亚拉”于1869年至1876年之间编纂完毕,并于1877年正式生效。由于这一时期法国在普法战争中最终落败,沦为

欧洲二流国家,因而《法国民法典》在帝国民法改革中的影响力也大不如前。1917年,以马立克和罕百里派学说为基础的《奥斯曼家庭权利法》出台,弥补了“马亚拉”中缺少家庭法的缺失。这部家事法典尽管仍旧建立在传统伊斯兰教法的基础上,但是已经有了极大的突破,其中不仅规定了法定婚龄,限制了童婚等陋习,而且给予妇女在遭遇丈夫遗弃的情况下主动离婚的权利。总的来说,奥斯曼帝国所秉承的“教法为体,西学为用”的民法改良方案对众多伊斯兰国家的近代法律改革产生了深远的影响,“马亚拉”变成了近代伊斯兰世界的一部“模范法典”,其效力曾一度及于阿尔巴尼亚(至1928年)、黎巴嫩(至1932年)、叙利亚(至1949年)、伊拉克(至1953年)、塞浦路斯(至20世纪60年代)等国家,且至今仍被约旦和科威特视作本国民事法律体系的基础。

第一次世界大战结束之后,奥斯曼帝国解体,土耳其共和国在国父凯末尔的带领下开启了“全盘西化”的激进政治改革。凯末尔将土耳其定位为一个欧洲国家,并竭力否认共和国与亚洲的历史渊源,试图通过彻底改造民族的自我认同而融入西方文明。“脱亚入欧”自此被土耳其奉为基本国策。1924年4月,土耳其共和国在其第一部宪法中确认了伊斯兰教的国教地位;但是同年,土耳其的国民议会投票废除了有着上千年历史的“哈里发”制度和“沙里阿”法院,这导致实践中的政教关系出现了难以调和的矛盾。1928年,土耳其议会修宪,取消了伊斯兰教的国教地位,相应地废除了伊斯兰教法以及“沙里阿”法院,实现了政教分离,化解了宪法的危机。被凯末尔视为新生共和国的一块重要奠基石的“世俗主义”得到了根本上的落实。

在这样的宏旨之下,以“马亚拉”为中心的旧的民法体系被彻底抛弃,土耳其共和国开启了全新的立法进程,其民商法展现出一番全新的面貌。1926年,土耳其以1907年《瑞士民法典》为蓝本制定并颁布了《土耳其民法典》,主要移植了其中的“总则”和“典型合同”这两个部分。对于土耳其为什么选择移植瑞士民法这一问题,学界的讨论莫衷一是:通说认为,与法、德两国的民法典相比,《瑞士民法典》出台时间最晚,而且融合了法、德两国民法的优点,是20世纪最具代表性的欧陆民法典,因此能够吸引土耳其立法者的目光;但是也有人不以为然,认为土耳其对瑞士民法的继受纯属偶然。当然,《土耳其民法典》与《瑞士民法典》之间还是存在着重大的结构性区别。由于瑞士采取民商合一的模式,其民法典就是商法典。但是长期受法国法影响的土耳其选择了民商分立的模式,因此《瑞士民法典》中与商法有关的部分,如商业合伙与公司社团、商业登记、商业名称和商业账簿、票据,以及商事债等内容,被编入了单独的《土耳其商法典》。除采撷瑞士的立法成果之外,这部商法典同时还兼采了法国、德国、意大利、匈牙利等欧洲国家的商法规范。此外,同样是在1926年,土耳其还颁布了以1889年的《意大利刑法典》为蓝本的本国刑法典;1927年,土耳其主要在移植瑞士纳沙泰勒州民事诉讼法的基础上颁布了本国的民事诉讼法典;1929年,土耳其以1877年《德国刑事诉讼法典》为蓝本颁布了本国的刑事诉讼法典。至此,土耳其共和国全面移植欧陆法典的本国“六法”体系基本搭建完毕,声势浩大的立法运动落下帷幕。

需看到,1926年的《土耳其民法典》是一部高度“西化”的民法典,它与《瑞士民法典》的重合度达到80%,但相同部分主要集中于财产法方面,不同部分则体现在传统伊斯兰教法占主导地位的人身、信仰、家庭和继承方面。然而,从颁布实施之后的效果来看,在立法运动中一次注模成型的民法典的确出现了“水土不服”的症候:该民法典一方面极力推崇西方的民主政治、男女平权、人道主义等价值观,另一方面又不得不迁就于传统的伊斯兰宗教礼俗,二者之间不和谐的状况十分明显。例如,基于现实的需求,《土耳其民法典》将法定成年年龄由《瑞士民法典》规定的20岁降至18岁,并将男、女的法定婚龄由20岁和18岁分别降至18岁和17岁,同时将订立遗嘱的年龄由18岁降至15岁。尽管如此,民众还是普遍认为法定婚龄过高,以致于1938年的民法修正案不得不将男、女的法定婚龄分别降至17岁和15岁。然而在司法实践中,这一下限仍被突破,甚至有法院分别以男15岁和女14岁作为裁判的标准。这导致婚龄显著低于成

年年龄,使得公民,尤其是女性公民,难以真正享有婚姻自主权。此外,实际婚龄的降低使得政府遏止童婚习俗的努力付诸东流,由此引发的强奸幼女泛滥的现象至今仍是土耳其社会的痼疾。诚然,这并非是一部民法典可以解决的问题,但也凸显出所有被迫进入“近代化”进程的国家面临的共同困境,即法律移植与社会环境的严重脱节。

更为激烈的冲突出现在婚姻家庭法方面。受到西方价值观的指引,《土耳其民法典》在原则上废除了伊斯兰教法上的多妻制,赋予已婚妇女以离婚的权利,并规定了缔结婚姻的法定程序;然而,囿于传统的伊斯兰宗教礼俗,这部民法典又对上述原则作了一些变通,例如规定“同意通奸”并不妨碍提出离婚诉讼,实行夫妻财产分别所有制,仅赋予配偶以有限的继承权,等等。在这部民法典公布之后,仍有超过半数的土耳其公民继续按照传统宗教礼仪结婚,然而这种婚姻并不具有法律效力,因而生育的子女也无法获得合法身份。无数难以解决的法律问题由此产生。为此,土耳其政府被迫颁布“大赦法令”,将1933年至1965年之间因事实婚姻出生的超过100万名私生子转化为婚生子,赋予他们完整的权利能力。作为代价,民法典的权威性则被极大地破坏了。除此之外,民法典中关于家庭的法律规定被架空的情况也比较普遍,例如关于家庭财产的规定、关于家庭共有财产的规定、关于家宅的规定、关于家庭会议的规定等等。这些被立法者从《瑞士民法典》生硬地搬到《土耳其民法典》之中的法律规定在土耳其的社会环境之下根本没有付诸实践的基本条件,只能沦为一张空文。

2001年,为达到加入欧盟的政治目的,土耳其议会通过了一个全新的《土耳其民法典》,也就是土耳其共和国的现行民法典。这部民法典基本维持了1926年民法典的框架,延续民商分立的体制,并在财产法方面继续对瑞士民法保持忠实,而在亲属法方面做了较大幅度的修改,最重要的修改有以下内容:第一,将男、女法定婚龄都调整为17岁;第二,取消对婚生子女和非婚生子女的差别规定;第三,提升女性在家庭生活中的地位。尽管如此,这部民法典依然与社会现实保持着相当大的距离。据土耳其哈斯特帕大学2013年的一项调查显示,约有26.5%的土耳其妇女在17岁之前就已结婚,有一些地区的童婚率甚至高达60%。此外,女性过早进入婚姻生活意味着她们接受公共教育的机会显著降低。据调查结果显示,童婚中的女性只有18%的人受过教育。因此,如何使民法典真正成为民众日常生活的必需品,仍旧是摆在土耳其政府面前的一大问题。✘

(作者系中国人民大学法学院副教授)

倾力回报社会 矢志产业报国

——方大特钢为江西经济社会发展尽最大努力



花园般厂区环境

近年来，方大特钢科技股份有限公司响应方大集团提出的“只要党和政府需要，集团和所属企业都要不遗余力地响应”的号召，积极践行“经营企业一定要对政府有利，对企业有利，对职工有利”的价值观，倾力回报社会，矢志产业报国，为江西经济社会发展尽企业最大努力。

承担定点扶贫任务，为党和政府分忧。2012年方大特钢响应江西省委、省政府的号召，承担了江西省瑞金市武阳镇石阔村的定点扶贫任务，捐资190余万元帮助该村改造校舍、发展农业。被江西省扶贫开发领导小组评为“帮扶贫困村工作先进单位”。

2015年，方大特钢又承担了江西省赣州市于都县新陂乡庙背村扶贫工作，派专人实施驻村扶贫，制定了定点扶贫“组合拳”三年规划，现已捐资15万元帮助该村实施引水项目，努力为该村挖掉“贫根”提供科学系统的帮扶。



轧钢生产线

热心慈善公益，为回报社会解囊。加盟方大集团的8年来，方大特钢先后捐助青海玉树灾区300余万元，为江西企业最高捐款额；赞助第五届中部博览会1000万元；赞助体育公益事业、捐助学校教育发展、向赣南苏区捐款……已累计向社会公益事业捐款4000余万元，捐赠额超过此前建厂50多年总和。方大特钢荣获“江西省十大年度公益慈善单位”称号。

坚持绿色发展，为保护环境尽责。2010年以来，方大特钢遵循国家产业政策，先后投入近24亿元实施淘汰落后装备、完善配套设施的技改建设，并投入4.29亿元实施完成了57个污染防治项目，使吨钢排水、吨钢排放COD、吨钢排放SO₂、吨钢排放烟粉尘等4项主要环保指标均达《钢铁行业清洁生产标准》一级基准值，处于全国同行业先进水平。2017年，该公司又将投巨资实施十几个环保设施技术升级改造项目，将进一步促进企业环境的改善和资源综合利用率的提升。

方大特钢为工信部首批颁布的45家符合《钢铁行业规范条件》的企业，也是江西省第一家入选的钢铁企业，并先后获得“中国绿色能源十大先锋企业”“全国大气污染减排突出贡献企业”等十多项荣



方大特钢员工活动中心

誉称号。近年来，国家有关部门多次到方大特钢视察环保、节能减排工作。

支持组建预备役，为国防建设出力。2011年方大特钢成立江西陆军预备役步兵师应急大队，担负起江西陆军预备役步兵师的战备值班工作，先后投入500余万元完成基础设施建设，多次在地方抗洪救援、抗击冰雪灾害等救援行动中发挥积极作用。因表现出色，连续5年荣获江西陆军预备役步兵师“先进连队”称号，2016年又被评为“全面建设先进连”。

2016年4月，该公司还无偿提供车辆、钢渣支援江西陆军预备役步兵师训练场道路修整，总费用达20万元。

依法诚信纳税，为社会发展贡献。近年来，方大特钢坚持眼睛向内，深挖内潜，精打细算抠成本、提效益，使企业生产经营持续保持逆势上扬，纳税额大幅上升。2009年至2016年共上缴税费57.11亿元，其中2013年达10.65亿元，是2008年的1.78倍。该公司持续保持纳税信用等级A级纳税人资格。

方大特钢多次获得“中国企业500强”“全国用户满意企业”“江西省优秀企业”等荣誉称号，先后获得首届中国证券金紫荆奖“最具成长性上市公司”和“最具社会责任感上市公司”等荣誉，被授予“全国钢铁工业先进集体”“科学发展观研究基地”和“江西省企业文化建设示范单位”。



方大特钢为青海玉树抗震救灾捐款



中国平煤神马集团

中国平煤神马集团坚持“以煤为主，相关多元”发展战略，构建了煤炭采选、尼龙化工、煤焦化工、煤盐化工4大核心产业和高新技术、物流贸易、机械装备等产业体系。煤炭产能7000万吨，产销量居全国前列，糖精钠、超高功率石墨电极、碳化硅精细微粉产能全国领先，尼龙66盐、工程塑料产能亚洲领先，工业丝、帘子布产能世界领先。集团大力弘扬“忠诚事业、追求更好”的企业精神，倡导“企业发展、职工富裕”的核心理念，将承担社会责任作为立身之本，长期致力于企业与社会和谐发展，坚持创立一个企业，带动一方经济、服务一方人民，融入一种文化。在扶贫济困、抢险救灾、扩大就业等方面挺身而出，担大任，行大道。



产能世界领先的尼龙66工业丝、帘子布生产基地——帘子布公司



环境优美的首山焦化工业园区



河南省单体领先的光伏电站——中国平煤神马集团叶县100兆瓦光伏发电项目

河源

GUANG DONG

走进客家

- 无山不绿 有水皆清
- 四季花香 万壑鸟鸣
- 客家之乡 温泉之乡

