

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年10月5日出版
第19期 总第439期

全国人大常委会机关刊物



特稿

在新的历史起点上 坚持和完善人民代表大会制度



邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3492/D
国际刊号：ISSN1671-542X



9月30日上午，党和国家领导人习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等来到北京天安门广场，出席烈士纪念日向人民英雄敬献花篮仪式。摄影/新华社记者 刘卫兵



9月20日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京会见新加坡总理李显龙。摄影/新华社记者 谢环驰



9月19日至22日，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨率全国人大常委会执法检查组，在河南省就网络安全法和关于加强网络信息保护的贯彻实施情况开展执法检查。

在新的历史起点上续写辉煌

再过几天,我们将迎来党的十九大。

光阴似箭,党的十八大以来,中国已走过近5年的路程。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,推进社会主义民主法治建设,推动人民代表大会制度与时俱进,人民代表大会制度的根本政治制度作用得到更好发挥,我国社会主义民主政治的优越性得到充分彰显,人大工作呈现出勃勃生机和活力。在坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治方面,习近平总书记提出了一系列具有重大理论和实践创新意义的新思想新论断新要求,为在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度,推进社会主义民主政治建设,奠定了坚实的理论和实践基础。

在这样一个新的时代场景中,本届全国人大常委会以时不我待的历史主动、勇毅笃行的履职自觉和锐意开拓的政治担当,坚韧而进、积极创新、善于作为。从依法及时妥善处理辽宁拉票贿选案的有关问题,到依法对香港基本法第一百零四条作出解释;从依法作出关于开展国家监察体制改革试点工作的决定并推进相关立法工作,到坚持立法和改革决策相衔接、相统一……,全国人大常委会不断增强党对人大工作领导的思想自觉和行动自觉,确保党中央的重大决策部署得到贯彻落实。

本届以来,全国人大常委会始终恪守宪法原则,履行宪法监督职责,大力弘扬宪法精神,坚决维护宪法权威,保证宪法全面有效实施。依法设立国家宪法日,建立宪法宣誓制度,实施宪法规定的特赦制度,制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法,健全规范性文件备案审查制度,健全宪法解释工作程序。通过这一系列重大举措,使宪法能够放下身段,走向社会,真正融入到百姓的日常生活中,由“制度文本”成为一种生活准则。

本届以来,适应全面依法治国的需要,立法工作呈现出数量多、分量重、节奏快的特点,取得一批新的重要成果。截至2017年9月1日,本届全国人大及其常委会制定法律22部,修改法律110件次,通过有关法律问题和重大问题的决定37件,作出法律解释9件。在加快节奏的同时,“精细化”成为立法工作新常态。委员长亲自参加分组审议,“前评估”成为立法工作中的一道必经工序,法律草案一审和二审、三审后都向社会公开征求意见,增加法律草案的审次和延长会期,审议发言人数屡创新高,立法调研形式更加灵活多

样,建立基层立法联系点……,这些程序上的细节之变,见证着科学立法、民主立法的进程在不断向前推进。

本届以来,全国人大常委会按照正确监督、有效监督的总要求,选择好角度、掌握好尺度、把握好力度。执法检查创新形式、精准发力,推动法律制度真正落地生根;工作监督关注热点、直面问题,寓支持于监督之中,与“一府两院”真正形成了推动问题解决、工作改进的合力;专题询问不对口型、不走过场,真正问出了人大的权威,问出了实效;审议反馈报告改变了以往对整改落实情况仅限于书面反馈的做法,持续发力、跟踪到底,杜绝“半拉子工程”出现;预算监督为百姓看好“国家账本”;经济监督护佑中国经济行稳致远。特别值得一提的是,本届全国人大常委会通过综合运用多种监督手段,为我们提供了一个又一个“全要素监督”的经典范本。

本届以来,通过建立委员长会议组成人员、常委会委员联系代表制度,推动健全代表联系人民群众的工作平台和网络平台,打通了全国人大常委会同人大代表和人民群众联系的“最后一公里”。而加强代表思想政治建设和作风建设,则使人大代表的综合素质明显提高,履职积极性空前高涨。

本届以来,全国人大常委会注重同地方人大的联系,关心和支持地方人大的工作,力求形成工作上的合力,实现人大工作的整体推进。尤其是加强县乡人大工作和建设,赋予设区的市地方立法权,对推动地方人大工作不断发展完善,产生了重大影响。

理论源于实践,又指导实践。科学的理论总是与伟大的实践相伴而生。中国人民代表大会制度理论研究会的成立,不仅为人民代表大会制度发展完善提供了更多的智力支持,也为人大工作注入了新的活力。

党的十九大召开,将使我们党和国家又一次站在新的历史起点上,同时,也会为进一步坚持和完善人民代表大会制度、不断加强和改进人大工作提供更广阔的前景。我们相信,只要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,不断增强“四个意识”,认真履行职责,扎实开展工作,最高国家权力机关就一定能再创新的辉煌!

汪献民



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19期
10月5日出版
总第439期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 张宝山
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 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

- 05 在新的历史起点上 坚持和完善人民代表大会制度
——党的十八大以来人民代表大会制度建设的新理念新实践
/ 中共全国人大常委会机关党组

|总编絮语|

- 01 在新的历史起点上续写辉煌 / 汪铁民

|立 法|

- 08 党的十八大以来立法工作新突破 / 乔晓阳
11 具有鲜明中国特色的民法总则 / 张荣顺
14 感受改革要“于法有据”治国理政新理念新实践 / 阚 珂
16 加快个人信息保护法立法,促进信息社会健康发展 / 杨 震

|关 注|

- 20 加强党内政治文化建设 / 李智勇
24 有序打破刚性兑付,防范系统性金融风险 / 吴晓灵
26 从扶贫开发到脱贫攻坚 / 刘振伟
30 走出一条以人为核心的城镇化道路 / 蔡 昉
32 加强科技与法治融合,推动社会的公平正义 / 方 新

|讲 座|

- 35 落实税收法定原则的意义与路径 / 刘剑文

|报 道|

- 42 地方立法:助力国家治理体系现代化 / 朱宁宁
44 地方立法:与时俱进努力提高立法质量 / 朱宁宁
46 备案审查:有件必备、有备必审、有错必纠 / 朱宁宁

|代表建言|

- 48 “校园贷”乱象必须严肃整治 / 宋心仿
48 对安置特困群体就业的企业给予补贴 / 焦文玉
49 加强有机肥监管,降低农民用肥成本 / 唐一林
50 统筹推进农村留守儿童老人关爱服务体系 / 郭红梅
50 加强国家河湖公园建设政策性支持 / 刘道平



十二届全国人大第十九期代表学习班9月26日在厦门开班。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席并作专题报告。(全国人大培训中心供图)

51 加快推进我国医药产业国际化/ 柯尊洪

51 适时启动社会信用信息立法/ 杨伟程

| 地 方 |

陕 西 52 山阳人大 : 代表助推脱贫攻坚/ 马先友

| 图片报道 |

53 进村入户细问扶贫事/ 张小青

| 泛 读 |

看 世 界 54 联邦德国议会的社会福利立法/ 刘冬梅

| 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 : zygjg.12388.gov.cn



／ 要闻 ／

张德江会见新加坡总理

全国人大常委会委员长张德江9月20日在北京人民大会堂会见了新加坡总理李显龙。

张德江说,新加坡是中国特殊的友好邻邦。两国建交以来,保持了密切沟通与合作,双边关系取得长足发展。习近平主席提出的“一带一路”倡议为中新关系发展带来了重大历史性机遇,双方要扩大各领域合作,深化人文交流和地方合作,使中新全方位合作伙伴关系始终充满生机和活力。中国全国人大愿加强与新加坡立法机关友好交往,继续为两国合作营造良好法律和制度环境,不断增进两国人民的友好感情,为深化两国关系发展作出积极贡献。

李显龙说,在双方共同努力下,中新合作不断扩大深化。新方愿与中方加强互学互鉴,推进“一带一路”框架下的务实合作,实现互利共赢。

全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海参加会见。(据新华社电)

陈昌智:职业教育改革创新应更好服务城市转型发展

新华社石家庄9月26日电 全国人大常委会副委员长、中华职业教育社理事长陈昌智9月26日在河北唐山举行的“2017职业教育与城市发展高层对话会”上指出,要推动职业教育改革创新,服务城市转型发展。

陈昌智说,党中央、国务院高度重视城市发展,城市已成为我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心。城市发展为职业教育提供了广阔空间。要通过政府搭台,校园对接产业园,建立职业院校人才供给与产业部门人才需求间的沟通对话机制;要加强市场导向,专业链匹配产业链,密切关注城市行业企业发展的新趋势;要激发活力,让学校融入社区,做到“双轮驱动”,由以学历教育为主向学历与非学历并重转变,不断推动职业教育改革创新,服务城市转型发展。

严隽琪会见尼泊尔议会外事与劳工委员会代表团

新华社北京9月21日电 全国人大常委会副委员长严隽琪9月21日在人民大会堂会见了由主席祖特·巴哈杜尔·图呼尔·卡德基率领的尼泊尔议会外事与劳工委员会代表团一行10人,双方就中尼关系、议会交往等问题交换了意见。该团系应全国人大外事委员会邀请访华。

王晨:积极推动网络安全法贯彻实施

中国人大网讯 9月19日至22日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨率全国人大常委会执法检查组,在河南省就网络安全法和关于加强网络信息保护的贯彻实施情况开展执法检查。王晨强调,要认真学习贯彻习近平总书记关于网络安全的重要讲话精神,进一步深化对新形势下加强网络安全工作重要性的认识,积极推动网络安全法等法律的贯彻实施,要增强责任意识,坚持问题导向,切实维护网络安全,加强网络信息保护,为建设网络强国提供有力法治保障。

执法检查组听取了河南贯彻实施网络安全法等法律的情况汇报,并对河南所取得的积极成效给予肯定。检查组先后到郑州和洛阳,对金融机构、新闻网站、网络运营商等进行实地检查并召开座谈会,了解法律实施过程中存在的困难和问题,听取有关意见和建议。

全国人大内司委副主任委员赵正永担任执法检查组组长,全国人大常委会委员、教科文卫委副主任委员任茂东,全国人大常委会委员、内司委委员韩晓武,全国人大代表杨雪梅、黄艳参加检查。

王晨:深入学习贯彻习近平总书记关于推进社会主义民主政治建设重要论述

新华社厦门9月26日电 十二届全国人大第十九期代表学习班9月26日在厦门开班。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席并作专题报告。

王晨指出,习近平总书记关于坚持中国特色社会主义政治发展道路、推进社会主义民主政治建设的重要论述,是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的重要组成部分。全国人大代表要深入学习贯彻,强化理论武装,不断增强“四个意识”,坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,以高度的政治责任感和历史使命感履职尽责,为长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度作出更大贡献,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

本期代表学习班是十二届全国人大最后一期,380余位代表参加。四年多来,共有5100人次全国人大代表参加学习班。

吉炳轩会见匈牙利宪法法院代表团

新华社北京9月25日电 全国人大常委会副委员长吉炳轩9月25日上午在人民大会堂会见了由舒尤克·道玛什院长率领的匈牙利宪法法院代表团一行。

艾力更·依明巴海出席第二届中美省州立法机关合作论坛

新华社武汉9月25日电 全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海9月25日在湖北省武汉市出席第二届中美省州立法机关合作论坛。

张宝文和丹麦王储出席中丹科教中心大楼落成启用仪式

新华社北京9月25日电 全国人大常委会副委员长张宝文和来华访问的丹麦王储腓特烈9月25日在北京共同出席了中丹科教中心大楼落成启用仪式。

全国人大常委会法工委在湘召开备案审查工作座谈会

湖南日报9月20日讯 (记者 王曦) 9月19日至20日,全国人大常委会法工委在长沙召开备案审查工作座谈会,天津、黑龙江、浙江、安徽、福建、河南、湖南、四川、云南、新疆等11个省(市、自治区)人大常委会法工委的负责同志参加了会议。

在新的历史起点上 坚持和完善人民代表大会制度

——党的十八大以来人民代表大会制度建设的新理念新实践

文 / 中共全国人大常委会机关党组



图 / 视觉中国

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国人民当家作主的最高实现形式,是中国社会主义政治文明的重要载体。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民坚持和发展中国特色社会主义,励精图治、奋发进取,勇于实践、善于创新,开创了党和国家事业发展新局面。在坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治方面,习近平总书记提出了一系列具有重大理论和实践创新意义的新思想新论断新要求,为在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度,推进社会主义民主政治建设,奠定了坚实的理论和实践基础。

一、以习近平同志为核心的党中央关于人民代表大会制度的创新理论

党的十八大以来,以习近平同志为

核心的党中央高度重视人大制度和人大工作。习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会、全国人民代表大会成立60周年大会、中国共产党成立95周年大会等多个重要场合发表重要讲话、作出重要指示;党的十八大以来和十八届三中、四中、五中、六中全会对加强和改进人大工作作出重大部署、提出明确要求;党中央出台一系列关于人大制度和人大工作的重要指导性文件。这些重要讲话、重要论述和重大部署具有鲜明的时代特色和理论风格,拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求,提升了人民代表大会制度的核心理念和核心价值,发展了马克思主义国家和法的理论,成为党中央治国理政新理念新思想新战略的重要组成部分,为我们在新的历史条件下长期坚持、全面贯彻、不

断发展人民代表大会制度,推进社会主义民主政治建设,提供了科学理论指导和行动指南。

深刻揭示了我国实行人民代表大会制度的历史必然性和重大历史意义。在中国建立什么样的政治制度,是近代以后中国人民面临的一个历史性课题。习近平总书记指出:“在中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果,是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”60多年前,“中国这样一个有5000多年文明史、几亿人口的国家建立起人民当家作主的新型政治制度,在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都是具有划时代意义的。”

60多年来的实践充分证明,人民代表大会制度具有鲜明中国特色、巨大制度优势和内在自我完善能力,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。坚定中国特色社会主义制度自信,首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信,坚持走中国特色社会主义政治发展道路,紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道,充分发挥根本政治制度作用,通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族的前途命运掌握在人民手中。中国共产党人和中国

人民对自己选择的政治制度和政治发展道路充满信心。

深刻揭示了人民代表大会制度的内涵和功效。习近平总书记指出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”党的领导是坚持和发展中国特色社会主义的根本政治保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。人民代表大会制度为实现党的领导和执政，为保障和发展人民当家作主，为全面贯彻依法治国基本方略提供了有效可靠的制度载体、实施平台和运行轨道，为实现“三者有机统一”创造了根本制度环境和重要运行条件。

党的十八届三中全会将全面深化改革的总目标确定为完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这是中国特色社会主义和国家治理现代化理论与实践的重大创新。习近平总书记指出：“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。”这一重要论断明确提出了人民代表大会制度的时代新定位新使命新任务，把人民代表大会制度同改革创新、国家治理、发展目标紧密联系起来，突出了人民代表大会制度在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要功效，为更好发挥根本政治制度作用指明了前进方向、开辟了广阔空间。

对坚持和完善人民代表大会制度、推动新形势下人大工作提出了明确要求。新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要与时俱进完善人民代表大会制度。一是坚持人民主体地位，紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，支持和保证人民代表大会依法行使职权。二是以习近平同志为核心的党中央将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，作出重大战略部署，

明确建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家总目标。三是强调坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。提出法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。四是坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。五是遵循和把握立法规律，以良法促进发展、保证善治。六是凡属重大改革都要于法有据，在法治下推进改革，在改革中完善法治。习近平总书记指出，人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督，人大要把宪法法律赋予的监督权用起来，实行正确监督、有效监督，要求各级国家机关及其工作人员加强同人大代表和人民群众的联系，作为对人民负责、受人民监督的重要内容，作为贯彻党的群众路线的重要内容，强调社会主义协商民主是社会主义民主政治的特有形式和独特优势，对发展社会主义协商民主作出全面部署；人大协商是加强协商民主建设的重要内容，发挥好人大代表在协商民主中的作用。

二、党的十八大以来推进社会主义民主政治建设、坚持和完善人民代表大会制度的新实践新成就

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，推进社会主义民主政治建设，推动人民代表大会制度与时俱进，人民代表大会制度的根本政治制度作用得到更好发挥，中国特色社会主义民主政治的优越性得到充分彰显。

全面加强和改善党对人大工作和建设的领导。习近平总书记连续三年主持召开中央政治局常委会会议，听取全国人大常委会党组工作汇报，这一做法已成为制度性安排，并载入党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政

治生活的若干准则》。党中央多次研究人大立法、监督等工作中的重大问题和重要事项，作出部署安排，提出明确要求，出台一系列有关人大工作和建设的重要指导性文件。全国人大常委会党组坚定坚持正确政治方向，认真履行政治领导责任，设立专门委员会分党组，全面加强全国人大党的工作和党的建设；坚决贯彻党中央决策部署，大事要事敢于担当、善于作为，确保党的主张通过法定程序成为国家意志。常委会机关党组提高政治站位，推进全面从严治党，切实加强作风建设，为全国人大及其常委会依法履职当好参谋助手、搞好服务保障。

推进人民代表大会制度不断完善发展。加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，推动人大制度和人大工作与时俱进。开展国家监察体制改革试点工作，全国人大常委会依法作出决定，推进相关立法工作。深化国家监察体制改革是事关全局的一项重大政治体制改革，对人民代表大会制度完善发展具有重要意义。健全宪法实施和监督制度，设立国家宪法日，大力弘扬宪法精神；建立宪法宣誓制度，增强国家工作人员宪法观念；根据宪法精神和有关法律原则，作出特赦部分服刑罪犯、处理辽宁拉票贿选案等有关决定，维护宪法尊严、保证宪法实施。贯彻落实党的十八届四中全会重大部署，修改立法法，完善立法体制和授权立法，新赋予273个设区的市、自治州地方立法权，明确地方立法权限和范围，进一步发挥人大在立法工作中的主导作用。中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，统筹修改地方组织法、选举法、代表法，加强县乡人大工作和建设，推动基层国家政权建设和完善。贯彻党的十八届三中全会精神，出台《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》，充分发挥人民代表大会制度优势和功效。贯彻落实党的十八届四中

全会精神和修改后的立法法有关规定,实施健全备案审查衔接联动机制,将所有规范性文件纳入备案审查范围,实行有件必备、有备必审、有错必纠。

国家权力机关职能作用得到更好发挥。十二届全国人大及其常委会坚持党中央集中统一领导,依法履行宪法法律赋予的职责,各方面工作取得新成绩。

一是坚持以良法促进发展,保证善治。本届以来,全国人大及其常委会共制定法律22部,修改法律110件次,通过有关法律问题和重大问题的决定37件,作出法律解释9件,立法数量多、分量重、节奏快。经济、政治、文化、社会、生态文明领域一批重大立法相继出台,国家安全法律制度体系基本确立,民法典编纂工作取得重大进展。充分发挥立法的引领和推动作用,依法对有关法律问题和重大事项作出决定,实现立法和改革决策相统一、相衔接。抓住提高立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法,立法起草、调研、论证、评估、审议和立法协商机制进一步健全。截至今年6月,我国现行有效法律259部,行政法规752部,地方性法规10500部左右,中国特色社会主义法律体系进一步完善。二是切实把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督。本届以来,全国人大常委会已经开展24次执法检查,听取审议“一府两院”70个工作报告,开展13次专题询问,进行17项专题调研,推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题,推动“一府两院”依法执政、公正司法。坚持把加强执法检查摆在突出位置,委员长会议组成人员带头参加,探索形成包括“6个环节”的执法检查工作流程,构成一个完整的工作体系。完善监督工作机制和方式方法,改进完善专题询问和审计监督工作,综合运用执法检查、听取审议专项报告、专题询问、专题调研、跟踪监督等多种方式,推动监督工作规范化、制度化。三是加强同人大代表和人民群众的联系。

建立并落实委员长会议组成人员、常委会委员联系代表制度,完善代表联系群众制度,推动建立代表联系人民群众的工作平台和网络平台,健全代表意见建议处理反馈机制,努力做到民有所呼、我有所应。支持和保障代表依法执行代表职务,加强代表思想政治建设和作风建设,实现代表参与常委会、专门委员会工作常态化,代表参加管理国家事务的作用得到进一步发挥。四是加强联系指导地方人大工作。把推动地方人大工作完善发展作为做好新形势下人大工作的重要组成部分,拓展工作协同和交流,加强工作指导和支持,努力形成人大工作整体合力、增强人大工作整体实效。五是加强人大理论研究工作。成立中国人大制度理论研究会,加强对民主法治建设和人大工作重大问题的研究,推进人大智库建设和中国特色社会主义制度话语权建设。

三、新形势下加强人大建设、做好人大工作的主要经验和体会

回顾和总结党的十八大以来坚持和完善人民代表大会制度、推动人大工作完善发展的新实践新经验,应当着重把握以下六条。

一要始终坚持党的领导特别是党中央集中统一领导。这是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民代表大会制度的优势和特点所在,是做好人大工作的根本保证。必须旗帜鲜明讲政治,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护党中央权威和集中统一领导,确保通过人民代表大会制度保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。

二要始终坚持全面依法治国。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,加快建设社会主义法治国家,树立和维护宪法权威,弘扬社会主义法治精神,充分发挥各级人大及其常委会在全面依法治国中的重要作用,不断推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法


进程。

三要始终坚持人民主体地位。支持和保障人民通过人民代表大会行使国家权力,支持和保证人民依法享有广泛权利和自由;贯彻以人民为中心的发展思想,不断解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题,实现好维护好发展好最广大人民的根本利益。

四要始终坚持民主集中制。从制度上保证各国家机关在党的领导下,按照各自职责和分工,协调一致地开展工作;在中央统一领导下,充分发挥各地方主动性和积极性,保证国家统一高效组织推进各项事业;保证国家制定的法律法规、作出的决议决定,符合实际、体现民意,具有合法性、正当性和权威性。

五要始终坚持与时俱进。紧紧围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化总目标,把坚定制度自信 and 不断改革创新统一起来,按照总结、继承、完善、提高的原则,不断推进人民代表大会制度理论和实践创新,使我国根本政治制度更加成熟、更加定型。

六要始终坚持发挥优势和特点。善于通过人民代表大会制度,保证党领导人民有效治理国家,有效维护国家统一、民族团结和社会和谐稳定,充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性,为实现国家富强、民族振兴、人民幸福提供制度保障。

今年是十二届全国人大及其常委会任期的最后一年。我们要深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,贯彻落实习近平总书记关于民主法治的新思想新论断新要求,切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,紧紧围绕服务全国人大及其常委会圆满完成各项目标任务,认真履行职责,扎实开展工作,以良好的精神状态和优异的工作成绩迎接党的十九大大胜利召开! 

党的十八大以来立法工作新突破

文 / 乔晓阳



全国人大法律委员会主任委员乔晓阳 摄影 / 毕楠

在党中央的坚强领导下,本届全国人大及其常委会,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,紧紧围绕贯彻落实党中央决策部署,认真行使宪法法律赋予的职权,不断加强和改进立法工作,先后制定法律22部,修改法律110件次,通过有关法律问题和重大问题的决定37件,作出法律解释9件,立法工作取得新突破和新成效。

一、更加自觉地坚持党对立法工作领导,努力将习近平总书记关于全面依法治国特别是立法工作的新理念新思想新战略贯穿立法工作全过程

党的十八大以来,习近平总书记针对全面依法治国面临的新形势新任务新要求,围绕法治建设和立法工作提出了一系列新理念新思想新战略,鲜明地提出全面依法治国首先要有法可依,坚持

立法先行,发挥立法的引领和推动作用;鲜明地提出全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作;鲜明地提出实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要;鲜明地提出遵循和把握立法规律,抓住提高立法质量这个关键,

以良法促进发展、保证善治;鲜明地提出健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用;鲜明地提出立法人员必须具有很高的思想政治素质,具备遵循规律、发扬民主、加强协调、凝聚共识的能力等,为新时期加强和改进立法工作提供了重要指导。以习近平同志为核心的党中央十分注重以法治方式推进改革,在对有关重大问题作出决定和部署的同时,都同步考虑法治建设相伴相随的问题;并将一些重要立法项目列入中央政治局常委会工作要点专题研究,有效推动实施。

2016年,党中央总结多年来我们党的领导立法的经验,专门修订出台了关于加强党领导立法工作的意见,为立法工作更好地坚持党的领导提供了重要遵循。全国人大及其常委会认真贯彻落实党中央关于加强党领导立法工作的意见,及时将党的路线方针政策和重大决策部署贯彻落实到立法中,使党的主张通过法定程序成为国家意志,成为全社

会一体遵循的行为规范和活动准则。积极贯彻落实党中央确定的立法工作目标任务,科学研究制定立法规划计划,加强和改进立法工作。坚持健全重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度,重要法律的起草修改和立法工作中的其他重大事项,都及时向党中央请示报告,并将中央的指示要求认真贯彻落实到立法工作中。党的十八大以来,凡涉及重大立法事项如修改立法法、制定民法总则等,全国人大常委会都以党组名义向中央报送请示,形成了立法工作重大立法项目和重大问题向党中央请示报告的常态化、制度化机制。

二、保障宪法实施实现历史性突破,树立宪法权威提到新的高度

一是,设立国家宪法日,建立宪法宣誓制度,完善宪法解释工作。落实四中全会要求,全国人大常委会通过关于设立国家宪法日的决定,以立法形式将12月4日设立为国家宪法日,规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。根据决定要求,在2014—2016年国家宪法日前后,各方面深入开展大量宪法宣传教育活动,努力弘扬宪法精神,提高全社会宪法意识。通过关于实行宪法宣誓制度的决定,明确要求由各级人大或者人大常委会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,在就职时应当公开进行宪法宣誓。各有关方面全面贯彻实施宪法宣誓制度,仅全国人大常委会在2016年就依法组织6次宪法宣誓仪式,25名国家工作人员在就职时公开进行宪法宣誓,彰显了宪法尊严和权威。

二是,深入开展规范性文件备案审

查工作。规范性文件备案审查制度是一项宪法性制度,是具有中国特色的宪法监督制度,宪法和立法法、监督法都对备案审查制度作了专门规定。本届以来,全国人大及其常委会积极采取措施,扎实推进备案审查工作,保障宪法法律有效实施。第一,按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求,积极开展主动审查,审查力度不断加大,纠错刚性不断增强。2013年至2016年4年间,对新公布的42件行政法规、98件司法解释进行审查研究,发现存在与法律规定不一致问题的,坚决依法开展监督纠正工作。第二,严格履行法定职责,认真做好公民、组织审查建议研究处理工作,及时回应社会关切。4年间,共接收公民、组织提出的各类审查建议443件,对每一件审查建议都进行认真研究,对发现的一些地方性法规、司法解释中存在的与法律规定不一致的问题作出妥善处理,取得良好社会效果和法律效果。根据修改后的立法法精神,加大对审查建议人进行反馈工作力度,反馈数量逐年增长。第三,积极推进备案审查制度和能力建设,在关键环节和重点领域取得明显进展。推动建立规范性文件备案审查衔接联动机制,细化审查建议的办理、审查研究意见的处理以及反馈程序等。大力开展备案审查信息平台建设,以信息化建设提升工作能力和水平,实现地方性法规电子报备和备案审查全覆盖。

三、紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局开展工作,重点领域立法取得突出成就

一是,及时出台民法总则,民法典编纂迈出重要一步。编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重要立法任务,是推进全面依法治国、完善中国特色社会主义法律体系和实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,是维护最广大人民根本利益的客观需要。民法总则规定民法的基本原则和一般规则,在民法典中起统率性、纲领性作用。全国人

大及其常委会以高度的责任感和使命感,根据中央批准的先制定民法总则、再整合编纂各分编“两步走”的工作安排,坚持正确的政治方向,突出问题导向,注重将社会主义核心价值观融入民法规范,积极回应人民群众的期盼,在继承民法通则和民事单行法的基础上,全力做好民法总则制定工作。2017年3月,十二届全国人大五次会议高票通过了民法总则,为编纂一部符合中国特色、体现时代精神的民法典打下坚实基础。目前,常委会正加快推进民法典各分编的编纂工作,力争按计划在2020年出台一部适应中国特色社会主义发展要求,符合我国国情和实际,体例科学、结构严谨、规范合理、内容协调一致的民法典。

二是,贯彻落实总体国家安全观,全面构建国家安全法律制度体系取得重要进展。国家安全是安邦定国的基石。全国人大常委会贯彻落实习近平总书记提出的总体国家安全观和党中央关于国家安全工作重大战略部署,坚持从国情和实际出发,积极加强国家安全法治建设,制定了国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国防交通法、深海海底区域资源勘探开发法、国家情报法、核安全法等法律,出台了刑法修正案(九)、测绘法修订案等,整个国家安全领域的基本制度框架已经建立,为维护国家核心利益和其他重大利益提供了坚实的法制保障。

三是,加强生态环境保护领域立法。为加快生态文明建设,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局,积极回应人民群众对良好生态环境的热切期待,常委会修改了环境保护法、大气污染防治法、野生动物保护法、海洋环境保护法等法律。贯彻落实党中央关于“推动环境保护费改税”“落实税收法定原则”的改革任务,制定了环境保护税法,并与新修订的环境保护法实现有效衔接。

四是,文化立法取得重要突破。针

对我国文化领域立法相对滞后的情况,全国人大常委会大力加强文化领域立法,制定了公共文化服务保障法和电影产业促进法,保障人民基本文化权益,丰富人民群众精神文化生活,弘扬社会主义核心价值观,推动社会主义先进文化建设,弥补了文化领域立法短板。

五是,坚持以民为本,加强社会和民生领域立法。“民为邦本,本固邦宁。”全国人大及其常委会着力加强关系社会民生方面的重要立法,修改了食品安全法、人口与计划生育法、红十字会法、教育法、高等教育法、民办教育促进法等重要法律,制定了慈善法、反家庭暴力法、特种设备安全法、中医药法等重要法律。

四、坚持立法先行,发挥立法对改革的引领推动作用,实现立法与改革协调推进

党的十八届四中全会明确提出要发挥立法的引领和推动作用。习近平总书记多次指出,凡属重大改革都要于法有据;要把发展改革决策同立法决策更好结合起来,坚持问题导向,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性,发挥立法的引领和推动作用。全国人大及其常委会认真贯彻落实党中央要求和习近平总书记重要讲话精神,及时修改立法法,将这一理论成果从法律制度上予以确认,并在工作实践中积极践行。

一是,坚持立法主动适应改革和经济社会发展需要,及时制定新法。为落实党的十八届三中、四中全会明确提出的重大改革举措,确保依法推进,常委会及时调整立法规划,将应立法解决的重大改革举措列入本届立法规划,使立法项目在原有68件的基础上增加34件,共达102件。比如,贯彻落实中央要求,制定了国家勋章和国家荣誉称号法等。

二是,适时修改或废止不适应改革要求的法律。落实三中全会提出的深化财税体制改革要求,修改了预算法。适应改革需要,创新立法方式,对部分法律中涉及同类事项或者同一事由需要修改的

个别条款,采取一并提出法律案的方式进行统筹修改。本届以来,常委会先后13次统筹修改法律74件次,为相关改革试点试验工作提供法律依据和支持。另外,落实三中全会决定关于“废止劳动教养制度”的要求,通过了废止有关劳动教养法律规定的决定。

三是,根据改革需要及时作出有关授权决定。对与现行法律规定不一致、修改法律条件尚不成熟、需要先行先试的改革举措,全国人大常委会按照法定程序作出授权决定,为局部地区或者特定领域先行先试提供法律依据和支持。党的十八大以来,常委会依照法定程序作出了16项授权和有关决定,涉及行政审批制度改革、农村集体土地使用制度改革、金融体制改革、司法体制改革、公务员制度改革、社会保险制度改革、军官制度改革等方面,确保有关改革试点在法治框架内依法有序推进。

五、认真贯彻党中央决策部署,及时就重大事项从立法上作出决定

张德江委员长指出,以立法形式就相关问题作出决定是近年来全国人大常委会贯彻法治原则,适应改革需要,依法行使职权的一个重要形式。这也成为本届人大常委会立法工作的一个亮点。

一是,作出关于开展国家监察体制改革试点工作的决定。深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大决策,是事关全局的重大政治体制改革。全国人大常委会认真贯彻落实中央深化监察体制改革的重大决策和部署,通过关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定,明确在试点地区设立监察委员会,行使监察职权,监察委员会由本级人大产生,对本级人大及其常委会和上一级监察委员会负责,并接受监督等,为改革的深入进行提供法治保障。

二是,依法对香港基本法第一百零四条作出解释。香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。全国人大

常委会行使宪法和香港基本法赋予的权力,作出关于香港基本法第一百零四条的解释,明确该条规定的有关内容既是该条规定的宣誓必须包含的法定内容,也是参选或者出任该条所列公职的法定要求和条件等,充分表明了中央贯彻“一国两制”方针的坚定决心和反对“港独”的坚定立场。

此外,全国人大常委会还积极贯彻落实党中央的重大决策部署,就调整生育政策、确定抗战胜利纪念日、设立南京大屠杀死难者国家公祭日、设立烈士纪念日、特赦部分服刑罪犯等事项,作出一系列决定决议,依法有序推动相关工作。

六、与时俱进健全和创新立法体制机制,推动依法立法、科学立法、民主立法取得重要进展

一是,依法赋予所有设区的市地方立法权。贯彻落实三中、四中全会要求,全国人大及时修改立法法,赋予所有设区的市地方立法权,明确立法权限,规范立法活动。目前,这项工作取得决定性进展,新赋予地方立法权的273个市州中,已有269个经省、自治区确定开始制定地方性法规,300多件设区的市地方性法规已经出台。全国人大常委会法工委还集中举办六期立法法培训班,对设区的市人大近2000名立法工作人员进行系统培训,着力提升设区的市立法能力。

二是,积极健全人大主导立法工作的体制机制。按照四中全会的要求,全国人大及其常委会加强对立法工作的组织协调,牢牢把握立项、起草、审议等关键环节的主导作用。加强综合性、全局性、基础性等重要法律案的组织起草工作,及时出台建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见。注重发挥全国人民代表大会行使国家立法权的职权,保障人大代表直接参与行使立法权力。从2015年到2017年,立法法的修改、慈善法和民法总则的制定都是由代表大会审议通过。

三是,立法工作制度化、规范化水平不断推进。积极探索创新立法评估工作,从2013年常委会审议通过旅游法草案开始,实行对法律案开展通过前评估工作,邀请全国人大代表、公众代表、相关经营者代表、专家学者和基层同志等,就草案内容的可行性、出台时机以及实施后的社会效果、实施中可能出现的问题等进行论证评估。进一步完善公开公布法律草案征求意见机制,全国人大及其常委会审议的法律草案包括二次审议稿甚至三次审议稿原则上都在中国人大网上公布,广泛征求社会公众意见,并积极探索建立公众意见采纳反馈机制。此外,还出台了立法项目征集和论证等工作制度。

四是,建立健全立法专家顾问制度取得实质进展。为贯彻落实四中全会建立健全立法专家顾问制度精神,全国人大常委会党组制定了建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度的实施意见。全国人大常委会法工委结合立法工作实际,出台了立法专家委员会建立方案和工作规则,组建了主要由法学领域的专家学者和退出现职领导岗位的长期从事国家或者地方立法工作的专家型干部组成的专家委员会。在民法总则等立法工作中,积极发挥专家委员会成员作用,推动法律草案的修改完善。

五是,大力推动基层立法联系点建设。全国人大常委会法工委于2015年7月,选取上海虹桥、甘肃临洮、江西景德镇、湖北襄阳四个地方作为基层立法联系点。一年多来,共计有17部法律草案和2016、2017年立法工作计划稿征求联系点意见20次,收集意见和建议800余条,对修改完善法律草案、增强法律的针对性和可操作性发挥了重要作用;选派5名处科级干部到基层立法联系点挂职或者蹲点调研。基层立法联系点已成为立法听取基层群众意见的“直通车”、“解剖麻雀”的典型样本和培养干部的重要基地。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会主任委员)

具有鲜明中国特色的民法总则

文 / 张荣顺



2017年3月9日,十二届全国人大五次会议新闻中心在北京梅地亚中心多功能厅举行记者会。图为全国人大常委会法工委副主任张荣顺就“民法总则草案与人大立法工作”的相关问题回答中外记者的提问。图/视觉中国

2017年3月15日上午,十二届全国人大第五次会议通过了《中华人民共和国民法总则》,完成了党中央提出的编纂民法典任务的第一步。编纂民法典是适应中国特色社会主义发展要求的一项重大立法工程,作为民法典总则编的民法总则率先出台,具有重大而深远的意义。民法总则集中体现了我们党执政为民的根本宗旨,全面贯彻了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,大力弘扬了社会主义核心价值观,具有鲜明的中国特色。

一、民法总则集中体现我们党执政为民的根本宗旨

执政为民、维护最广大人民的根本利益,始终是我们党的根本宗旨。民事法律的核心是保护人民的人身权利和财产权利,直接关系到每个人的切身利益。民法总则遵循民事立法的基本规律和法律逻辑,完善了我国现行的民事法律制度,

为民事权利提供了全面的保护,是党的根本宗旨在民事法律领域的集中体现。

民法总则第3条规定,“民事主体的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护,任何组织或者个人不得侵犯。”这是民法总则、民法典和我国民事法律体系的一条抓总的规定。民法把民事权利高度概括为两类,即人身权利和财产权利,通过调整民事主体之间的人身关系和财产关系加以保护。因此,民事主体的人身权利、财产权利以及其他

权益受法律保护,不受侵犯,是我国民事立法的基本出发点和落脚点。民法总则围绕着保护民事权利这一核心,从以下五个方面规定了民事法律的基本原则和一般规则。

第一,规定了民法的基本原则。民法总则第4条至第9条规定了平等原则、自愿原则、公平原则、诚信原则、守法原则和绿色原则等民法的基本原则。民法是国家规范民事主体即自然人、法人和非法人组织之间人身关系和财产关系的法律,上述基本原则既昭示了国家立法所遵循的原则,也确立了民事主体从事民事活动必须遵循的行为准则,还为司法机关处理民事纠纷提供了裁判准则。

第二,完善了民事主体制度。如果把民事生活领域比喻为一个舞台,民事主体制度回答的是谁可以在这个舞台唱戏,即谁享有民事权利、承担民事义务的问题,其重要性不言而喻。民法总则第二章至第四章分别规定了三类民事主体,

即自然人、法人和非法人组织。民法是保护民事权利的法,而民事权利的行使无非两种情况:一种是以个人的名义行使权利,一种是以某种组织的名义行使权利。民法总则关于自然人的规定,赋予每个个人民事主体地位;关于法人和非法人组织的规定,分别赋予能够独立承担民事权利和义务的组织民事主体地位、赋予那些不具有法人资格但能够依法以自己名义从事民事活动的组织民事主体地位。这样规定,最大程度扩展了民事主体的范围,从而确保人们能够以个人名义或通过成立某种组织行使民事权利。

第三,突出了民事权利的保护。民法总则第五章关于民事权利的规定,贯彻落实了党中央关于实现公民权利保障法治化和完善产权保护制度的要求,凸现对民事权利的尊重,加强了民事权利的保护,为民法典各分编和民商事特别法具体规定民事权利奠定了基础。民法总则在这一章列举了自然人享有的人身权利和民事主体享有的财产权利,不仅涵盖了现存的所有民事权利,而且在知识产权客体、数据和网络虚拟财产等方面作出前瞻性规定。基于权利和义务平衡的要求,民法总则还规定,民事主体行使民事权利时,应当履行法律规定和当事人约定的义务,不得滥用民事权利损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。此外,还对弱势群体民事权利的特别保护作出了规定。

第四,完善了民事法律行为和代理制度。民事主体行使民事权利都表现为一定的行为,既可以自己实施这些行为,也可以通过代理人实施。民法总则第六章规定了哪些民事法律行为是有效的、哪些是无效的、哪些可以撤销、哪些效力待定等;第七章规定了共同代理、转代理、职务代理、无权代理、表见代理等,全

面确立了民事主体行使民事权利的行为规则,以维护民事生活秩序,维护交易安全,保护民事主体的合法权益。

第五,完善了民事责任和诉讼时效制度。民事责任是民事主体不履行民事义务所应承担的法律后果,也是对不履行义务的行为的一种制裁。诉讼时效是权利人在法定期间内不行使权利,权利将不受保护的制度。民法总则第八章和第九章对民事责任和诉讼时效作出了全面的规定,回答了权利受到侵害后可以得到什么样的法律救济,以及多长时间内应当向司法机关寻求法律救济的问题,与前面所规定的各项制度一起构建了民事法律制度的基本框架。

通过以上主要规定可以看出,民法总则坚持人民的主体地位,坚持人民立场这一基本政治立场,保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担相应的义务,从而最大程度地保护最广大人民的根本利益。需要特别指出的是,民法总则保护的各種民事权利都是具体的,法律条文使用比较抽象的法律用语,目的是能够涵盖所有的民事权利和民事活动,从而确保每一项权利都能够得到有效保护。

二、民法总则全面贯彻治国理政新理念新思想新战略

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全党和全国各族人民,全面开创了中国特色社会主义新局面。民法总则的时代性,最根本的体现在它以马克思主义中国化的理论成果为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略,贯彻统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局的要求,为实现“两个一百年”奋斗目标,实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力的法治保障。

党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会以及党中央制定的一系列重要文件作出了许多需要民事立法加以贯彻落实的重大决策。从指导思想和基

本原则,到民事法律制度的顶层设计,从民法总则的体例结构和法理逻辑,到具体法律规范的权衡把握,民法总则紧紧围绕实现公民权利保障法治化的要求,全面贯彻落实了中央的决策精神。民法总则以1986年制定的民法通则为基础,深入总结我国民法立法经验和司法实践,在继承现实可行的法律规定、保持法律稳定性的同时,为适应中国特色社会主义发展要求,作了许多创新与发展。

第一,坚持以人民为中心的发展思想,贯彻新发展理念。党的十八届五中全会提出了以人民为中心的发展思想和以创新、协调、绿色、开放、共享为内容的新发展理念。民事法律同每一个人都关系密切,是人们在社会生活中的规矩和准则,对人民生活影响至深至远。正因为如此,民法总则制定过程中,始终坚持以人民为中心的发展思想,把回应人民的期盼、解决人民在民事活动中遇到的问题放在重要位置,通过全面保护民事权利,正确调整民事法律关系,维护社会和经济秩序,贯彻落实了新发展理念。比如,民法总则把绿色原则确立为民法的基本原则,规定民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源,保护生态环境,这样规定,既传承了天地人和、人与自然和谐共生的我国优秀传统文化理念,又体现了党的十八大以来的新发展理念,与我国是人口大国、需要长期处理好人与生态资源的矛盾这样的国情相适应。又比如,民法总则关于知识产权保护的规定,鼓励和保护创新;关于非营利法人的规定,在鼓励私人或社会组织开展公益性活动的同时,也有利于国家投入更多资源支持公益组织,通过各种方式实现改革发展成果的共享。

第二,强调民事主体地位一律平等,对民事主体的财产权利进行全面保护、平等保护。十八大以来,党中央制定的一系列政策十分强调健全以公平为核心原则的产权保护制度,要点是全面保护和平等保护,目的是增强人民群众财产财富安全感,增强社会信心,形成良好预期,增强各

类经济主体创业创新动力,维护社会公平正义,保持社会持续健康发展和国家长治久安。按照这一精神,民法总则第4条规定“民事主体在民事活动中的法律地位一律平等”,第113条规定“民事主体的财产权利受法律平等保护”。同时,在民事权利一章全面规定保护各种产权,包括物权、债权、股权、知识产权和其他投资性权利。在其他章节以公平为核心原则规定了保护产权的相应规范。

第三,尊重民事主体的自主地位,保障其按照自己的意思设立、变更、终止民事法律关系。坚持人民的主体地位,在民事法律领域就是要保护人民从事民事活动的自主性,保护民事主体按照自己的意思确立民事权利和义务。民法有一个重要的特点,就是国家立法机关制定的民事法律是“法”,民事主体之间在不违背法律和公序良俗的前提下自行确立的民事法律关系也是“法”。比如,民事主体之间签订不违反法律规定和公序良俗的合同,国家承认其具有法律效力。当然,这种“法”原则上只能约束他们之间的关系,而不具有对抗其他善意民事主体的效力。因此,民法总则第5条规定,“民事主体从事民事活动,应当遵循自愿原则,按照自己的意思设立、变更、终止民事法律关系。”按照这一原则,民法总则全面规定了民事主体从事各种民事活动所具有的法律效果,充分保护民事主体的自主地位。

第四,维护公平正义,为民事主体从事民事活动规定了公平的规则。公平正义是中国特色社会主义的内在要求,是我们党追求的一个十分崇高的价值目标。十八大以来,党中央明确提出,要加强重点领域立法,加快完善体现权利平等、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实。民法总则全面贯彻了这一要求,在确保民事主体权利平等、机会平等的同时,按照规则平等的要求,为所有民事主体从事民事活动规定了平

等的行为规则。这当中,最重要的是为民事主体提供各种选择,比如,个人从事工商经营活动,既可以选择登记为个体工商户,也可以选择注册为个人独资企业。再比如说,国家鼓励个人兴办学校,兴办者出于不同的考虑,既可以登记为营利法人,也可以登记为非营利法人等。每一个人作出自己的选择,就要遵循相应的法律规则。把选择权交给民事主体,既为民事主体从事各种民事活动提供广阔空间,也确保了规则的公平。

第五,巩固有中国特色的民事制度,用中国的办法解决中国的问题。党中央历来强调立法要立足中国国情,党的十八大以来,提出了要坚持道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。民法总则全面贯彻这一精神,使各项民事法律制度深深植根于中国的土壤,具有鲜明的中国特色。比如说,在民事主体方面,农村集体经济组织,城镇农村的合作经济组织,村民委员会、居民委员会等基层群众性自治组织都具有鲜明的中国特色,民法总则规定了农村集体经济组织法人、合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人等法人类型。个体工商户和农村承包经营户也是具有中国特色的民事主体。从改革开放30多年的实践看,“两户”的规定符合中国国情,对解放生产力、促进我国经济社会发展及解决就业问题发挥了重要作用。截至2016年年底,我国登记的个体工商户有5929.95万户,而农村承包经营户直接涉及2.3亿农户的权益,因此,民法总则确认了个体工商户和农村承包经营户的民事主体地位。还比如,在监护制度方面,我国传统文化中十分注重家庭,家庭在我国人民的民事生活中具有重要的地位,民法总则构建了以家庭监护为基础,社会监护为补充,国家监护为兜底的监护制度,以更好地保护未成年人和丧失或者部分丧失民事行为能力成年人的合法权益。再比如,从民法通则开始,我国就开始形成了有中国特色的法人分类制度,民法总则在此基础上,适应社会发展需要,将一般

法人分为营利法人和非营利法人,非营利法人又根据我国的实际情况分为事业单位法人、社会团体法人、捐助法人等,这些具有中国特色的规定,尊重和保护我国人民在已经熟悉的社会环境中生活,更加有利于发展和保护人民的利益。

党中央统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,所作出的重大政策、提出的立法要求,每一条都事关人民群众的切身利益,民法总则全面贯彻这些决策要求,反映了人民的愿望,正因为如此,民法总则颁布后得到社会各界的高度评价和支持拥护。

三、民法总则大力弘扬社会主义核心价值观

党的十八届四中全会提出,要坚持依法治国和以德治国相结合,立法工作要恪守以民为本、立法为民的理念,贯彻社会主义核心价值观,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。民事法律怎么确定民事权利和义务,规定什么可以做、什么不能做,哪些行为有效、哪些行为无效,这些规定要行得通,必须符合社会共同价值标准,要体现社会价值观。党的十八大提出要倡导的社会主义核心价值观,来源于我国各族人民的共同生活,包括丰富多彩、充满活力的民事生活,成为了制定民法总则的重要指导。

民事法律以保护民事权利为核心,本质上是回答要建设什么样的国家、建设什么样社会的重大问题。因为任何民事权利都是存在于特定国家之中、存在于一定的社会关系之中,国家的性质、社会的特质决定了民事主体之间的人身关系和财产关系,而有正确价值观指导的民事生活同样也在塑造着国家、塑造着社会。我们要建设富强、民主、文明、和谐的国家,建设自由、平等、公正、法治的社会,培养爱国、敬业、诚信、友善的公民,民事法律制度具有不可替代的作用。

民法总则将弘扬社会主义核心价值观作为重要的立法宗旨,将这些获得

全社会共同认可的价值观念融入全部法律条文,融入立法的全过程。首先,民法总则不仅体现了平等、公正、诚信、法治等核心价值观,其他价值观念同样也有鲜明的体现。比如,民法总则全面规定了民事行为规范,维护社会和经济秩序,弘扬中华民族传统美德,强化规则意识,增强道德约束,倡导契约精神,弘扬公序良俗,这体现了在民事生活领域弘扬文明、和谐、敬业、友善等价值取向;民法总则规定,民事主体从事民事活动遵循自愿原则,按照自己的意思设立、变更、终止民事法律关系,这就是自由价值观念的民法表达。其次,民法总则适应民事活动的特点,深化和细化了核心价值观。比如,民法总则规定父母子女间的抚养、赡养等义务,强调家庭的监护责任;鼓励和保护见义勇为的行为;保护英雄烈士名誉、荣誉不受侵犯;保护民事活动的善意一方,对作假、欺诈、胁迫、恶意串通损害他人权益等行为效力作出否定性规定等,具体落实了核心价值观。第三,民法总则的任何一个条文,都是建立在社会共同认可的价值观念之上的,而且有些条文同时体现了若干方面的价值观念。比如,民法总则规定,“一方利用对方处于危困状态、缺乏判断能力等情形,致使民事法律行为成立时显失公平的,受损害方有权请求人民法院或者仲裁机构予以撤销。”这一规定既体现了公平正义的价值观念,也体现了不得乘人之危谋取利益的价值观念,同时又把是否请求撤销有关民事法律行为的决定权赋予受损害方,体现了尊重受损害方自由意志的价值观念。

按照习近平总书记提出的要求,民法总则将社会主义核心价值观融入全部规定之中,用社会主义核心价值观凝魂聚力,构筑中国精神、中国价值、中国力量,必将为我国的民事法律制度注入强大的民族精神,为中国特色社会主义事业提供源源不断的精神动力和道德滋养。★

(本文作者为全国人大常委会法制工作委员会副主任)

感受改革要“于法有据” 治国理政新理念新实践

文 / 阚珂

一

1978年年底召开的党的十一届三中全会决定,把党和国家工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来,实行改革开放政策,同时提出,要加强社会主义法制建设。回顾最近30多年国家发展的实践,应该说,立法与改革是相伴而生的,同时,从总体上说,立法与改革也是相伴而行的。

过去,有人有一种习惯思维,认为在某些时候某些法律的规定是改革的阻力,改革就要突破法律固化的藩篱。

对改革与立法关系的研究,曾是法学界的一个热门题目。在20世纪90年代,有关“良性违宪”问题的讨论,可以说是反映有关改革与立法关系方面一个具有代表性的观点。在中国青年政治学院法律系讨论这一问题的教学活动中,赞同“良性违宪”的是少数,约占三分之一;反对的居多数,约占三分之二。这大体上反映了法学界对这一问题的两种意见。

如何处理好改革与立法的关系,也是一个重大的现实问题。1988年第一次修改现行宪法,规定“私营经济是社会主义公有制经济的补充”,“土地的使用权可以依照法律的规定转让”,是因应大量的私营经济的出现和土地使用权随着商品经济的发展需要转让的现实。

长期以来,改革与立法的关系问题,一直困扰着人们。在全面深化改革的新时期,需要对这个问题给出明确的答案。



全国人大常委会法工委原副主任阚珂

二

2013年11月12日,习近平总书记在十八届三中全会上的讲话中提出:“凡属重大改革要于法有据,需要修改法律的可以先修改法律,先立后破,有序进行。有的重要改革举措,需要得到法律授权的,要按法律程序进行。”这是党和国家领导人第一次明确提出改革要“于法有据、先立后破”的治国理政新理念,是新时期处理改革与立法关系的根本遵循。

接着,当年的11月24日至28日,习近平总书记在山东考察工作时又强调指出:“要有序推进改革,该中央统一部署的不要抢跑,该尽早推进的不要拖宕,该试点的不要仓促推开,该深入研究后再推进的不要急于求成,该得到法律授权的不要超前推进。”我理解,这是将处理改革与立法的关系作为衡量

是否有序推进改革的一个重要内容。

2014年2月28日下午,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议,全国人大常委会法制工作委员会负责人汇报了《关于十八届三中全会〈决定〉提出的立法工作方面要求和任务的研究意见》,会议审议通过了这个《研究意见》。

早在十八届三中全会闭幕的第四天,也就是2013年11月16日,在陕西西安召开第十九次全国地方立法研讨会期间,全国人大常委会法制工作委员会就部署委内各个部门按照各自的职责范围,根据十八届三中全会全面深化改革的决定,梳理涉及的相关立法工作任务,这样形成了上述这个《研究意见》。

在中央全面深化改革领导小组第二次会议上,习近平总书记在讲话中再次强调指出:凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。

会议一结束,有关方面就提出,对这次会议审议通过的各个文件,各相关部门要负责向社会解读宣传。当时,我在法制工作委员会分管立法宣传工作,这样,指定我承担这一任务。第二天,也就是2014年3月1日,我接受了人民日报、新华社、光明日报、中央电视台、中央人民广播电台等中央主要媒体记者的采访。接下来,在3月9日第十二届全国人大第二次会议期间的

记者会上,新华社记者就怎样理解习近平总书记提出的“凡属重大改革都要于法有据”问题再次向我提问。

习近平总书记关于“凡属重大改革都要于法有据”这一重要论断,是党的十一届三中全会以来,改革与立法关系的最新表达和最新理论概括。它把改革的“变”与立法的“定”辩证统一起来,既坚持了改革,又坚守了法治;既坚持了探索精神,又遵守了法治原则;既坚持了发展,又保持了稳定。人们常把改革和法治比作车之两轮、鸟之两翼,就是因为:有两轮,车才能行得稳;有两翼,鸟才能飞得高、飞得远。坚持凡属重大改革都要于法有据,既是新时期全面深化改革的显著特点,也是法治建设的新路径。改革的任務就是法治建设的课题,法治必须主动适应改革、服务改革、引领改革。

三

2013年3月以来,十二届全国人大及其常委会贯彻“凡属重大改革都要于法有据”的指示精神,努力实现立法与改革决策相衔接,统筹修改法律和有关法律问题的决定82件,先后作出17件有关改革试点工作的决定决议,支持和推动相关领域改革。

新时期,立法适应、服务改革的需要,发挥立法的规范、保障、引领和推动作用,主要有以下几种做法。

第一,改革决策需要通过立法才能实施的,抓紧制定新的法律。比如,党的十八届三中全会、四中全会提出“加快资源税改革,推动环境保护费改税”,“用严格的法律制度保护生态环境”。2016年12月,全国人大常委会审议通过了环境保护税法。

第二,对原有的法律规定进行调整,扩大其适用的外延。比如,原来,省



2013年8月30日,十二届全国人大常委会第四次会议经表决作出决定,授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批。摄影/中新社记者 廖攀

会市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会有制定地方性法规的权力,其政府有制定地方政府规章的权力。党的十八届四中全会提出“依法赋予设区的市地方立法权”。2015年3月,十二届全国人大第三次会议修改立法法,把上述三类市享有地方立法权扩大到所有的设区的市和自治州。这样,既使同一级的地方政权享有相同的权力,又避免了通过国务院批准较大的市的方式赋予地方立法权于法理不合的问题。

第三,现行法律规定与改革决策不一致的,抓紧修改相关法律,以适应改革需要。比如,党的十八届三中全会提出:推进工商注册制度便利化,把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。2013年12月,全国人大常委会修改公司法,取消了公司最低注册资本限制。

第四,改革需要先行先试的,依法作出授权决定。比如,2013年8月,全国人大常委会作出决定,授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批。再比如,2014年6月,全国人大常委会作出决定,授

权“两高”在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作。

有些调整实施有关法律规定的决定同时规定,经过试行证明可行的改革措施,要修改完善有关法律。根据这一规定,鉴于有关法律规定在自由贸易试验区调整实施试点取得显著成效,具备了复制推广的条件,2016年9月,全国人大常委会作出了修改外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法、台湾同胞投资保护法的决定。

第五,废止相关法律。比如,党的十八届三中全会提出:废止劳动教养制度。2013年12月,全国人大常委会作出了关于废止有关劳动教养法律规定的决定。

五年来,改革与立法的实践表明,习近平总书记关于“凡属重大改革都要于法有据”这一重要论断是完全正确的。运用法治思维和法治方式,妥善处理改革与立法的关系,“先立法、后行动”,在法治的轨道上有序推进改革,是完全可以做到的。✘

(本文作者为全国人大常委会法制工作委员会原副主任)

加快个人信息保护法立法，促进信息社会健康发展

文 / 杨 震



全国人大常委会委员、农工党中央副主席、南京邮电大学校长杨震

我们已经进入了移动互联网时代。8月4日，中国互联网络信息中心（CNNIC）发布第40次《中国互联网络发展状况统计报告》。报告显示，截至2017年6月，我国网民规模达到7.51亿，占全球网民总数的五分之一；我国手机网民规模达7.24亿。以互联网为代表的数字技术正在加速与经济社会各领域深度融合，中国已经全面进入信息社会。

然而，信息社会是为人服务的，与物理世界一样，信息世界也需要建立在对个人信息保护的基础之上。当前信息技术的发展对个人信息数据的采集需求越来越大，涉及个人信息的种类、数量越来越多，同时伴随着大数据云计算等信息技术的快速发展，随之而来的个人信息的泄露风险越来越高，由此产生的后果也越来越严重。一些个人信息，

如电话号码、邮箱、住址、账号密码、社会关系、财产状况、购物记录、医疗就诊信息等被不当收集、恶意泄露、随意篡改、非法滥用，利用个人信息实施犯罪时有发生。因此，加快制定一部个人信息保护法，使个人数据能在法律保障的情况下

安全迅速地收集和流通，是信息社会发展的必然要求，有利于推动我国信息产业与世界接轨，对于我国当前和未来从网络大国向网络强国迈进具有十分重要的意义。

一、个人信息保护立法是时代与行业发展的必然要求

（一）个人信息的良性使用是互联网发展的基石

云计算、大数据、信息消费等互联网行业发展的基本要素均依赖于海量信息的收集和使用，而个人信息又具有特殊重要的地位，因此，保护个人信息是社会稳定和健康发展的基础。个人信息的商业价值逐渐被发现和挖掘，如何在行业发展与个人信息保护之间寻求平衡，如何更有力地规范个人信息保护的收集和使用，关乎互联网行业的持续发展。

（二）个人信息保护是经济社会转型发展的需要

立法保护个人信息，不仅能使个人独立的生活权利免受骚扰，实现和谐社会所追求的有序、安全与稳定，更有利于促进个人信息的共享与有序流动，协调好个人信息保护与促进信息自由流动的关系。同时，个人信息保护制度也是推进电子商务与电子政务的一项基础性工程。

（三）个人信息保护是国际政治经济谈判的筹码

信息数据是国与国之间竞争的重要手段之一。例如，美国国家安全局和联邦调查局于2007年启动了代号为“棱镜”的秘密监控项目，收集各类与国家安全相关的信息。在国际贸易方面，个人信息保护问题也开始成为新的贸易壁垒，如欧盟以及其他国家可能根据对第三国个人信息保护水平的判断，对个人信息的跨国流动做出单方面的限制，进而影响整个国际贸易的正常进行。

二、我国个人信息保护的现状

现阶段，我国对个人信息的保护主要体现在两大方面：一是在与个人信息保护有关的法律法规中设置个人信息保护条款对个人信息加以法律保护。个人信息的法律保护又可以表现为法律的直接保护和间接保护。所谓法律的直接保护即法律法规明确提出对“个人信息”进行保护；间接保护即法律法规通过提出对“人格尊严”“个人隐私”“个人秘密”等与个人信息相关的范畴

进行保护进而引申出对个人信息保护。二是通过信息控制人的单方承诺或特定行业的自律规范的承诺对个人信息加以自律性质的保护。个人信息自律保护也表现为两方面,即企业通过单方承诺这种市场运作方式对个人信息加以保护,以及特定行业组织通过行业自律规范对个人信息确立行业保护标准进而进行保护。

(一) 在个人信息的法律保护方面

(1)就法律的适用范围而言,保护个人信息的法律条款数量较为有限、适用范围相对狭窄,没有专门的针对所有信息控制人均适用的统一的个人信息保护法;(2)就个人信息的法律保护手段而言,重“刑事处罚”和“行政管理”,轻“民事确权”与“民事归责”,导致个人信息遭受侵害后,即使侵权行为人最终遭受刑事处罚或行政处罚,但信息主体的财产及非财产损失却得不到任何实质性的补偿;(3)就法律的可操作性而言,大部分规定缺乏可操作性,许多条款仅仅规定了对个人信息的保密义务,而没有规定违背该义务的后果;(4)就法律的体系性而言,现有规定之间缺乏体系上的呼应,给人一种“杂乱无章”“群龙无首”的感觉,不符合我国已经继受的大陆法系的法律思维,同时也不利于法律的适用;(5)就法律条款的具体内容而言,大部分条款通常仅对个人信息保护问题轻描淡写、一带而过,往往未能揭示个人信息保护的立法理由,个人信息保护的基本原则,信息主体的权利,个人信息收集、处理、利用及传递的规则,个人信息保护的执行机制及监督机制等重要内容;(6)就保护个人信息的观念而言,我国法律对个人信息的直接保护是近几年的发展趋势。不过,在较长时间内由于对个人信息保护的重要意义缺乏正确认识,我国仅对个人信息采取了有限的间接保护措施。

(二) 在个人信息的自律保护方面

(1)非公共部门,特别是一些商业网站,已经逐步认识到了个人信息的巨

大价值以及个人信息对信息主体的重大意义,提供了相对较为详细的隐私保护政策。但一些小型网站不仅没有公开相应的个人信息保护政策,甚至不适当地收集、利用乃至出售访问者的个人信息。另外,非公共部门中,除了商业网站及为数不多的其他主体之外,大多数非公共部门并没有单方面向相对人提供个人信息保护政策。与上述单个信息控制人在个人信息保护方面的自律措施相对应的是,除了互联网行业,其他的非公共部门行业也鲜有保护个人信息的行业自律公约。(2)就公共部门而言,对个人信息的关注基本上是出于其管理的需要,强调得更多的是个人提供信息的义务,而个人就其自身信息所享有的权利容易被漠视。举例而言,浏览我国的各级政府网站,几乎无法看到一些大型商业网站所具备的“隐私政策”,这不能不说是我国电子政务的一大遗憾。另外,不同的政府部门通过网上政务处理,掌握大量关于市民通过网络提交的方方面面的信息,如果缺乏个人信息保护政策,就很可能侵犯个人隐私。

三、我国个人信息保护立法亟需推进

(一) 国外个人信息保护立法不断取得进展

一些信息科技大国走在前面,已有60多个国家制定了专门的个人信息保护法,而且各国对于个人信息保护法的修订和立法活动频繁。大致有三大趋势:一是对现有的个人信息保护进行统一立法或修订。例如,2012年1月25日,欧盟出台了《欧洲数据保护法案》(European Data Protection Regulation),对个人数据的处理及自由流动的个人数据进行保护立法。美国对于个人信息的保护行动较早,1974年12月就颁布了隐私权法(Privacy Act);1986年又颁布了电子通讯隐私法ECPA(The Electronic Communication Privacy Act)。二是在现有的个人信息保护立法的框架下,积

极制定移动互联网和云计算等新领域的个人信息保护规则。例如,2012年2月,美国白宫发布《网络世界中的消费者数据隐私报告》,提出要在全球数字经济发展过程中,构建保护隐私和促进创新的基本架构。三是完善和补充现有的个人信息保护立法框架体系。例如,新加坡在现有的公共机构个人信息保护法的基础上,于2012年10月继续补充出台了针对私营机构的个人信息保护法。

(二) 我国个人信息保护工作取得进步

对个人信息的保护在我国也不是空白。比如,我国宪法中关于公民人格尊严不受侵犯的规定被作为保护公民个人信息的基础,原民法通则中针对公民人格尊严受法律保护的规定成为该部门法保护个人信息的基础。另外,我国的传染病防治法、保险法、行政许可法、行政复议法、行政处罚法,以及民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法等均有对个人隐私予以保护的法律规定。2003年我国政府就将制定专门的个人信息保护法律列入立法计划,但迄今尚未正式出台。

近年来,我国加快了对个人信息保护方面的立法实践。2017年3月15日第十二届全国人大第五次会议通过的民法总则第111条明确规定:“自然人的个人信息受法律保护。任何组织和个人需要获取他人个人信息的,应当依法取得并确保信息安全,不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息,不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息。”另外,刑法修正案(九)、刑法修正案(七)、侵权责任法、电子签名法、居民身份证法(2011年修订)、消费者权益保护法(2013年修订)和关于加强网络信息保护的決定等法律法规中,都含有个人信息保护的规定。同时,国务院各部委还制定了一些关于个人信息保护内容的部门规章,如工业和信息化部《规范互联网信息服务市场秩序若干规定》《电信和互联网用户个人信



图/视觉中国

息保护规定》《信息安全技术公共及商用服务信息系统个人信息保护指南》，工商总局的《网络交易管理办法》等。此外，不少地方还出台了相关地方性法规条例，如《深圳经济特区互联网信息服务安全条例》。

同时，互联网行业在个人信息保护领域做了大量的探索，腾讯、百度、阿里巴巴等企业借鉴吸收了国外优秀互联网企业在个人信息保护方面的经验和做法，制定了适合自身发展的个人信息保护措施，也确实起到了积极的作用。

（三）当下个人信息法律保护的困境

1. 个人信息的法律边界不明。一是个人信息的外延边界不明。在国内现行的法律法规中，并没有对个人信息进行明确界定。二是个人信息的区分边界不明。在我国现行法律法规中，并没有对个人信息和个人隐私进行明确区分，不利

于对二者进行区分保护。三是个人信息的权利边界不明。在大数据时代，用户使用网络时不可避免地将个人信息的占有转移给服务商，经过多重交易以及多个第三方渠道的介入，难以厘定个人信息的权利边界。

2. 个人信息保护法律体系不完善。一方面，个人信息保护领域的立法缺乏系统性。在我国现行的法律法规以及地方条例中，并未对个人信息保护进行专门的综合立法。另一方面，个人信息保护法律的操作性不强，需要配套的法律法规以及操作性强的实施细则。

3. 个人信息保护执法机制滞后。首先，我国个人信息保护目前处于多部门监管状态，公安部、工信部、工商总局、商务部、中国人民银行、银监会、保监会、证监会等都负有个人信息监管职责，多头监管容易使得监管信息沟通不畅、监管

无序。其次，执法依赖事后监管，缺少事前监管相关企业、单位在个人信息安全保护方面的制度构建以及执行情况，难以从根本上杜绝和防范非法使用的行为。最后，缺乏企业个人信息泄露问责机制，相关处罚只对个人不对企业，泄露或倒卖个人信息者违法成本低，不能真正起到警示作用。

个人信息法律保护的这种现状，导致了我国社会生活中个人信息频频遭受各种威胁。越来越多的人希望我国能够在个人信息保护领域制定一部专门的法律。通过构建以宪法的规定为基本前提，以个人信息保护法对平等主体之间以及政府管理者与被管理者之间法律关系的调整对个人信息进行专门性保护，以刑法对严重侵犯个人信息行为的严厉打击为最后屏障的系统性、多层次的个人信息保护网，应是法治社会对个人信息完善保护的可行途径。

四、我国个人信息保护立法的原则和建议

(一)我国个人信息保护立法应坚持的原则

首先,坚持公开收集原则。公开原则是指对个人信息的收集、处理与利用一般应保持公开。“公开”并非指个人信息内容的公开,而是指个人信息搜集、储存、利用及提供等要公开,本人有权知悉个人信息的收集与利用情况。政府或企业在收集公民个人信息时,应当向其告知有关信息收集的情况。

其次,要平衡个人信息保护与行业发展。在信息时代,信息作为战略性资源,其自由流动具有重要的基础性意义。因此,必须协调好个人信息保护与促进信息自由流动的关系,这也是个人信息保护法的核心价值之一。

再次,对个人信息的保护。安全保护原则是指采集和存储个人信息的部门应该采取安全措施,确保个人信息处于安全的保护中,避免可能发生的个人信息的泄露、意外灭失和不当使用。

第四,适应国际化需求,与国际个人信息保护立法接轨。各国已经逐渐认识到了传统隐私权法律保护的不足,隐私权的内涵也已从消极被动的“私生活不受干扰”的人格性权利发展为积极能动的“自己的信息自己控制”兼具人格和财产属性的权利,即个人信息自决权的概念。

(二)我国个人信息保护立法的具体建议

1. 明确个人信息采集目的

明确个人信息采集的目的,是指个人信息在收集时必须明确的特定目的,禁止超出目的范围收集、处理和利用个人信息。任何主体不应在个人信息主体不知情、未参与的情况下采取隐蔽技术手段或采用间接方式收集个人信息。不得收集与其所告知的信息收集目的无直接关系的个人信息,特别是揭示个人种族、宗教信仰、基因、指纹的信息,或与健康状况、性生活有关的信息。

2. 加大对未成年人等特殊群体的

个人信息保护

对未成年人的个人信息特殊保护是各国一贯的做法。我国未成年人保护法第39条明确规定:“任何组织或者个人不得披露未成年人的个人隐私。”当相关企业发现信息提交者是未成年人时,应给出明确提示并停止收集行为,为提供必要服务确需收集其个人信息的,应征得其监护人的同意。收集或取得未成年人个人信息的手段包括但不限于:要求未成年人提供在线个人信息;通过聊天室、留言板或其他方式使未成年人信息暴露在公共场合。此外,还包括消极地追踪或者使用其他方式,如cookie确定任何个人的身份代码。

3. 增设用户自主选择权和控制权

用户的自主选择权是指用户有权利选择是否向相关企业提供个人信息以及是否允许相关企业向其收集个人信息;用户的控制权主要表现为对个人信息的使用、修改或删除的权利。用户自主选择权和控制权是个人信息保护的重要手段,既可以保证个人信息的收集获得信息主体的授权,也可以更全面地保证个人信息的使用安全。

4. 强化数据泄露通知制度

2011年年底前后,因云计算等新业务的发展及亚马逊等公司数据事故的发生,美国开始着手扩展这一制度。2012年,欧盟个人信息保护立法改革,提出引入数据泄露通知制度。数据丢失、被窃,或者遭遇未经授权的接入,致使敏感的、可识别个人身份的数据信息的机密状态、完整状态存在受损可能,个人信息保护法中应当明确,一旦发生上述情形,相关责任主体需在一定时限内向受损主体或有关执法主体进行通告。

5. 云计算大数据的使用权限

随着大数据和云计算的普及,大量的个人数据收集和分析成为可能,政府和企业的决策越来越依赖大量的数据收集和分析。在这种情况下,数据挖掘、分析技术使数据被利用的可能性增加,数据被不当收集、使用的风险增大。个人信

息保护法可以从立法上明晰个人隐私与公共信息涉及的不同范围界限,明晰公权力进入个人隐私范围的界限,明晰哪些公共信息属开放、共享的范畴。

6. 智能终端APP个人信息保护

中国互联网已进入移动互联网时代。个人信息保护法应当对移动APP产业链上的相关主体作出针对性规定,明确移动APP开发者必须遵循:提供易懂、易得的隐私政策;对及时披露收集和处理的的数据,取得用户明确、知情授权;告知用户修改、删除、拒绝等权利;在APP设计和实施各个阶段进行隐私设计确保安全。

7. 建立统一的个人数据保护机构

成立专门负责个人数据保护的机构是各国的普遍做法。我国目前还未建立专门统一的个人数据保护机构,各部门是在传统的监管职责中延伸管理各自行业、部门的个人信息保护问题。但从长期发展来看,建立专门机构有利于监督个人数据保护法的落地,提升整个国家的个人数据保护水平,也有利于对各行各业、各部门的个人数据保护履行监督管理职责,更有利于为消费者(用户)建立维权申诉的一站式服务。

8. 设立个人数据跨境流动监管制度

跨境数据流动最初是从个人数据保护立法中开始提及的,各国在个人数据保护法中对个人数据向第三国转移进行管理。云计算出现以后,大规模的政府数据、商业数据和个人数据通过云服务来存储和处理,并且数据的跨境更加频繁,各国开始重新审视跨境数据流动制度。因此,个人信息保护法应当规定,涉及国家安全等重大国家利益的个人数据禁止转移到国外;将用户个人数据转移至境外,应当取得用户的明确同意;国家制定数据跨境转移的合同范本,指导企业跨境转移活动;对于将个人数据转移至他国,以提供给外国政府的,应当取得数据保护机构的同意。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、农工党中央副主席、南京邮电大学校长)

加强党内政治文化建设

文 / 李智勇

党的十八大以来,习近平总书记从全面从严治党战略高度出发,围绕党内政治文化发表了一系列重要论述,郑重提出了加强党内政治文化建设的重大任务。各级党和国家机关党组织和党员干部要深入学习领会,坚决抓好贯彻落实,在加强党内政治文化建设上走在前作表率。

一、全面把握习近平总书记关于党内政治文化重要论述的丰富内容

政治文化作为一种社会意识形态,是人们参与政治生活实践的主观反映,包括政治认知、政治理想、政治信念、政治感情、政治态度、政治行为准则、政治价值观等,对政治系统的正常运行具有重要作用。古今中外对政治文化的研究源远流长、卷帙浩繁。我们党内的政治文化建设从建党之初就开始了,经过90多年革命、建设、改革不同历史时期的积淀发展,逐渐形成了系统完备、具有自身特色的党内政治文化,哺育和滋养了一代又一代的中国共产党人。党的十八大以来,习近平总书记在继承弘扬党内政治文化优良传统、总结升华全面从严治党新实践新成果的基础上,就党内政治文化发表了一系列重要论述,深刻揭示了新时期党内政治文化的基本内涵和实践要求,为当前和今后一个时期加强党内政治文化建设提供了基本遵循,指明了前进方向。

(一)关于党内政治文化的内涵。习近平总书记强调,党内政治文化是在中华文明发展、党和人民伟大斗争中孕育而出的,主要包括中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化。他指



全国人大常委会委员、中央国家机关工委常务副书记李智勇

出:“我们的党内政治文化,是以马克思主义为指导、以中华优秀传统文化为基础、以革命文化为源头、以社会主义先进文化为主体、充分体现中国共产党党性的文化。”“在5000多年文明发展中孕育的中华优秀传统文化,在党和人民伟大斗争中孕育的革命文化和社会主义先进文化,积淀着中华民族最深层的精神追求,代表着中华民族独特的精神标识。”

(二)关于党内政治文化的地位作用。习近平总书记强调,党内政治文化是政治生活的灵魂,具有以文化人以文育人、滋养执着信仰、培厚政治生态土壤的重要作用。他指出:“文化滋养心灵,文化涵育德行,文化引领风尚。”“党内政治生活、政治生态、政治文化是相辅相成的,政治文化是政治生活的灵魂,对政治生态具有潜移默化的影

响。”“党员、干部时常接受文化熏陶,不断提升人文素养和精神境界,就能去庸俗、远低俗、不媚俗,做到修身慎行、怀德自重、清廉自守,永葆共产党人政治本色。”“要融通党的优良传统、中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化,建设正气充盈的党内政治文化,努力实现党内政治生态风清气正。”

(三)关于党内政治文化的指导思想。习近平总书记强调,马克思主义是我们党的精神旗帜,党内政治文化必须毫不动摇坚持马克思主义的指导,把握好其精髓和活的灵魂。他指出:“马克思主义是我们党的指导思想,共产主义是我们党的远大理想。”“无论时代如何变迁、科学如何进步,马克思主义依然显示出科学思想的伟力,依然占据着真理和道义的制高点。”“新形势下,坚持马克思主义,最重要的是坚持马克思主

义基本原理和贯穿其中的立场、观点、方法。这是马克思主义的精髓和活的灵魂。”“在坚持马克思主义指导地位这一根本问题上，我们必须坚定不移，任何时候任何情况下都不能有丝毫动摇。”

(四)关于党内政治文化的党性原则。习近平总书记强调，党内政治文化必须充分体现党性，要强化理论武装，抓好党性教育。他指出：“党性说到底就是立场问题。我们共产党人特别是领导干部都应该心胸开阔、志存高远，始终心系党、心系人民、心系国家，自觉坚持党性原则。”“坚持党的原则第一、党的事业第一、人民利益第一，在党言党、在党忧党、在党为党，把爱党、忧党、兴党、护党落实到工作各个环节。”“要坚持共产党人价值观，不断坚定和提高政治觉悟。”

(五)关于党内政治文化的根基源泉。习近平总书记强调，优秀传统文化是党内政治文化的根基，要自觉学习、感悟、传承、弘扬，从中汲取营养和智慧，以时代精神激活优秀传统文化生命力，实现创造性转化和创新性发展。他指出：“博大精深的中华优秀传统文化是我们在世界文化激荡中站稳脚跟的根基。”“要努力从中华民族世世代代形成和积累的优秀传统文化中汲取营养和智慧，延续文化基因，萃取思想精华，展现精神魅力。要以时代精神激活中华优秀传统文化的生命力，推进中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展。”“各级领导干部要自觉学习、感悟、传承、弘扬中华文化，以学益智、以学修身，融会贯通、形成觉悟，以文化自信支撑政治定力。”“要善于运用中华民族优秀文化中凝结的哲学思想、人文精神、道德理念来明是非、辨善恶、知廉耻，自觉做从政以德、正心修身的典范。”

(六)关于党内政治文化的基因族谱。习近平总书记强调，革命文化是党内政治文化的不能丢的灵魂、不能变的本质和最好的营养剂，要从中汲取攻坚克难的强大精神动力，让革命文化放射

出新的时代光芒。他指出：“中国革命历史是最好的营养剂。多重温我们党领导人民进行革命的伟大历史，心中就会增添很多正能量。”“全面从严治党的继续从延安精神中汲取力量。”“伟大的抗战精神，永远是激励中国人民克服一切艰难险阻、为实现中华民族伟大复兴而奋斗的强大精神动力。”“要结合新的时代条件，坚持坚定执着追理想、实事求是闯新路、艰苦奋斗攻难关、依靠群众求胜利，让井冈山精神放射出新的时代光芒。”“伟大长征精神，作为中国共产党人红色基因和精神族谱的重要组成部分，已经深深融入中华民族的血脉和灵魂，成为社会主义核心价值观的丰富滋养，成为鼓舞和激励中国人民不断攻坚克难、从胜利走向胜利的强大精神动力。”“光荣传统不能丢，丢了就丢了魂；红色基因不能变，变了就变了质。”

(七)关于党内政治文化的主体内容。习近平总书记强调，社会主义先进文化是党内政治文化的丰厚文化土壤和前进方向，党员干部要模范践行社会主义核心价值观，推动社会主义先进文化大发展大繁荣。他指出：“要弘扬社会主义先进文化，深化文化体制改革，推动社会主义文化大发展大繁荣，增强全民族文化创造活力。”“要大力弘扬伟大爱国主义精神，大力弘扬以改革创新为核心的时代精神，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供共同精神支柱和强大精神动力。”“要坚持社会主义先进文化前进方向，用社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量。”

(八)关于党内政治文化的时代要求。习近平总书记强调，党内政治文化要体现时代要求，坚持“三严三实”、敢于担当、做到“三个看齐”、增强“四个意识”、发扬斗争精神、勇于自我革命。他指出：“各级领导干部都要树立和发扬好的作风，既严以修身、严以用权、严以律己，又谋事要实、创业要实、做人要实”，要“自觉向党中央看齐，自觉向党的理论和路线方针政策看齐，自觉向党

中央决策部署看齐”，“要自觉遵守政治纪律和政治规矩，不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，做到坚守政治信仰、站稳政治立场、把准政治方向”，要“强化责任担当，以自我革命的精神推进改革”，“要发扬斗争精神，在事关中国特色社会主义前途命运的大是大非问题上坚定不移”。

(九)关于党内政治文化建设的主要任务。习近平总书记强调，党内政治文化建设的主要任务是激浊扬清、以正压邪，破除潜规则、强化明规则，倡导弘扬共产党人价值观，抵制和反对庸俗腐朽的政治文化。他指出：“破除潜规则，根本之策是强化明规则，以正压邪，让潜规则在党内及社会上失去土壤、失去通道、失去市场。”“要注重加强党内政治文化建设，倡导和弘扬忠诚老实、光明坦荡、公道正派、实事求是、艰苦奋斗、清正廉洁等价值观，旗帜鲜明抵制和反对关系学、厚黑学、官场术、‘潜规则’等庸俗腐朽的政治文化，不断培厚良好政治生态的土壤。”

深入学习习近平总书记关于党内政治文化的重要论述，可以得出这样的认识，在新的历史时期，所谓党内政治文化，就是以马克思主义为指导、以中华优秀传统文化为基础、以革命文化为源头、以社会主义先进文化为主体、充分体现中国共产党党性的文化，主要包括党的理论、党章党规党纪、党的优良传统和党的政治理念、政治理想、政治价值观等。我们每一个党员干部，都要认真学习贯彻习近平总书记关于党内政治文化重要论述，积极投身到党内政治文化建设中来，为规范和加强党内政治生活、构建党内良好政治生态作出应有贡献。

二、深刻认识加强党内政治文化建设的重要意义

加强党内政治文化建设是由党内政治文化在党和国家事业发展中的重要作用决定的，也是由全面从严治党的



2017年9月23日,迎国庆天安门广场大花篮“喜迎十九大”字样亮相。当天北京园林工人正在加紧吊装大花篮。图/视觉中国

面临的形势任务决定的,是推进具有许多新的历史特点的伟大斗争、党的建设新的伟大工程、中国特色社会主义伟大事业的重要支撑和力量源泉,具有重大现实意义和深远历史意义。

(一)加强党内政治文化建设是解决党内突出问题的需要。从近年来违纪违法党员干部的经历特别是一些典型案例的情况来看,一些地方、部门和党员干部存在不良政治文化现象,是导致问题突出的一个很重要的因素。比如:一些党员干部精神上“缺钙”,把理想信念当口号喊,信仰迷茫,精神空虚;一些地方政治文化建设弱化、缺失,政治生态严重恶化,出现了窝案和系统式、塌方式腐败;一些党员干部迷信所谓的潜规则,认为“不跑不送、降职停用,只跑不送、原地不动,又跑又送、提拔重用”;一些党员干部醉心于权谋术,“不读马列读厚黑”;有的基层党组织党内政治生活平淡化、庸俗化现象严重;等等。以上这些不良政治文化现象,如果不加制止、不予清除,必将严重损害党内政治生态和党的形象,腐蚀党的先进性和纯洁性,侵蚀党的执政基础。这也

警示我们,必须加强党内政治文化建设,全面净化党内政治生态。

(二)加强党内政治文化建设是深化全面从严治党的需要。当前,全面从严治党正从治标向治本转换,处在标本兼治的节点上,需要进一步深化对党内政治文化建设这一深层次、基础性建设重要性的认识,将党内文化建设融入党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设之中,引导推动各级党组织和广大党员干部带头坚持和弘扬党的政治文化、组织文化、制度文化和纪律文化。需要在理想信念、价值观念等党内政治文化建设上下功夫,“以文化人”,建设思想文化防线,解决好党员干部的思想认识和价值观念问题。特别是要以党内政治文化建设促进党内法规制度落实,把党内法规制度融入到党员干部的价值观念层面,真正入脑入心、长期发挥作用。同时,还要通过贯彻落实好党内法规制度来深化党内政治文化建设。

(三)加强党内政治文化建设是引领带动社会主义先进文化的需要。当前,我们要统筹推进中国特色社会主义

事业“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、如期实现全面建成小康社会奋斗目标,一个重要任务,就是以党内政治文化建设为示范引领,推动社会主义文化大发展大繁荣。要发挥好优秀传统文化在党内政治文化建设中的基础性作用,创造性转化和创新性发展中华文化独一无二的理念、智慧、气度、神韵,使优秀传统文化增添新内涵新魅力。在革命实践中积淀下来的光荣传统、红色基因,是当前共产党人塑魂铸魄不可或缺的精气神、主心骨,绝对不能丢、不能变,要不断重温、探本求源,从中

汲取强大精神动力,使革命文化放射出新的时代光芒。要发挥优秀政治文化对社会主流价值的引领作用,通过广大党员干部特别是领导干部身体力行、率先垂范,引领全社会践行社会主义核心价值观蔚然成风。

三、努力提高党内政治文化建设科学化水平

加强党内政治文化建设、构建良好政治生态,绝非朝夕之功,需要全党上下综合施策、协同推进、一起努力。各级党组织和国家机关党组织要把加强党内政治文化建设作为全面从严治党的的一项重要任务,切实摆在突出位置抓紧抓好,不断培厚良好政治生态的土壤,进一步释放党内政治文化的力量,在严格党内政治生活、推动全面从严治党向纵深发展上取得更大成效。

(一)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,坚持党内政治文化建设的正确方向。加强党内政治文化建设,首要原则就是高举马克思主义旗帜,特别是要以马克思主义中国化最新成

果——习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略为指导，深入学习贯彻习近平总书记党内政治文化重要论述，坚持党内政治文化建设的正确方向。习近平总书记党内政治文化重要论述，是其系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略的重要组成部分，既深入分析了当前党内政治文化建设面临的新形势新问题，深刻揭示了党内政治文化的基本内涵，系统阐述了党内政治文化的地位作用、原则要求、主要任务等重要内容，又提出了许多新思想、新论断、新要求，为当前和今后一个时期加强党内政治文化建设提供了基本遵循。我们要深入学习领会，坚决抓好贯彻落实，不断提高党内政治文化建设科学化水平。

(二) 坚持将党内政治文化建设一般要求和机关具体实际相结合，科学把握机关党内政治文化建设的目标任务。贯彻落实党中央和习近平总书记关于党内政治文化建设重大决策部署，要与各级党和国家机关具体实际相结合，与严肃机关党内政治生活、涵养机关良好政治生态相结合，科学把握机关党内政治文化建设的目标任务，抓住重点、带动全局，扎实有效推进。党内法规制度、党的纪律规矩，是党内政治文化的重要载体。要通过多种形式加强党章党规党纪教育，使党员干部把党章党规党纪内化于心、外化于行，自觉做到知敬畏、存戒惧、守底线。要把优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化继承发扬好，从中汲取文化营养、政治智慧和攻坚克难的强大精神力量。各级党和国家机关在长期的历史发展中，积淀了深厚的优良传统和机关文化，这些优良传统和机关文化要作为机关党内政治文化建设的宝贵资源，挖掘好、坚持好、继承好、运用好。要深入总结提炼党的十八大以来推进全面从严治党取得的新成果，把党员干部肯定认可、成效较好的新做法新共识新风尚固化为制度规定，升华为机关党内政治文化，丰富发展机关优秀



2017年9月20日，江苏扬州育才小学学生用红领巾和党徽拼出中国共产党党旗。图/视觉中国

党内政治文化的内容和载体。同时，还要坚决反对和抵制庸俗的机关党内政治文化，铲除机关腐朽政治文化存在的土壤，由“治污”向“清源”转变、由治标向治本迈进。

(三) 充分发挥党员领导干部示范引领作用和广大党员参与作用，夯实机关党内政治文化建设的基础条件。机关党内政治文化好，大家都受益；机关党内政治文化不好，大家都受害。因此，加强机关党内政治文化建设，机关全体党员干部必须一起动手、共同参与、共建共享。党员领导干部要增强标杆意识、表率意识，模范践行党内政治文化，以榜样力量和人格魅力形成机关党内政治文化建设的强大正能量。普通党员干部要深刻理解党内政治文化的重要意义和丰富内容，积极投身到机关党内政治文化建设各项工作中来，成为机关党内政治文化建设的参与者、受益者和“活性因子”。各级党组织要下大力气教育引导机关广大党员干部丰厚优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化的底蕴，做民族精神的传承者和时代精神的弘扬者，坚定政治理想，永葆红色基因不变。

(四) 积极适应经济社会发展和机关党员干部队伍变化，丰富创新机关党内政治文化建设的内容和形式。保持党

内政治文化的生命力，既要坚持、继承，又要创新、发展。当前，各级党和国家机关党内政治文化建设存在的一个突出问题，就是创新不足，缺乏感染力、吸引力和实效性。加强机关党内政治文化建设，一定要有创新精神，根据经济社会发展和党员干部队伍变化，努力丰富发展机关党内政治文化建设的内容，探索创新机关党内政治文化建设的载体、形式和方法。要丰富发展党内政治文化的时代内涵，既坚持继承好优良政治文化传统，又增强时代性，紧跟时代步伐、聆听时代声音、回答时代课题、总结新鲜经验、丰富完善内涵，使党内政治文化始终充满活力。要创新党内政治文化的表现形式，注重借鉴现代传播技术手段和传播形式，不断探索与时代契合的党内政治文化语言和表达方式，使机关广大党员干部可以更便捷地了解、学习机关党内政治文化，把机关党内政治文化的功效更好地释放出来。要善于运用信息技术和“三微一端”（微信、微博、微视频、网络客户端）等媒体媒介开展机关党内政治文化的宣传教育，做到“线上线下”相结合，实体空间和虚拟空间相结合，创造机关党内政治文化的新形态，扩大受惠面，提高影响力，增强有效性。✘

（本文作者为全国人大常委会委员、中央国家机关工委常务副书记）

有序打破刚性兑付，防范系统性金融风险

文 / 吴晓灵



全国人大财经委副主任委员吴晓灵

第五次全国金融工作会议把金融工作提高到了前所未有的高度，“金融是国家重要的核心竞争力，金融安全是国家安全的重要组成部分，金融制度是经济社会发展中的重要基础性制度”，防控金融风险是三大重要任务之一。当前，防控金融风险的重要工作之一应该是有序打破刚性兑付，树立风险自担的文化。

第一，打破刚性兑付是提高资源配置效率的前提。

在计划经济当中，计划是配置资源的龙头，而在市场经济中，金融资源的配置效率决定了社会资源的配置效率。在市场经济当中，各种要素的总和靠金融的连接，如果金融配置效率低下，那么社会资源也不可能得到高效率的配置。

不打破刚性兑付就无法反映风险溢价，就没有金融资源的配置效率。因为有风险，暴露风险，才能够看出不同

信用主体的差别。只有好的企业才能够以低的价格获得市场融资，而不好的企业应该为此付出高的价格。但是，当我们不能够打破刚性兑付的时候，好坏企业是无法区分的，他们没有风险的差价，也就不可能提高金融资源配置的效率，从而无法提高社会资源的配置效率。

第二，刚性兑付是金融业制度扭曲的结果。

打破刚性兑付在金融界已经喊了很多年了，最近几年中央文件屡屡提出要打破刚性兑付，但是为什么我们不能够打破刚性兑付，而且现在从上到下维稳的压力越来越大呢？这里面有制度原因，也正是金融改革要努力的方向。风险自担，是一切金融活动的基石，金融是居民财产自主运用的活动，是价值跨期转移的契约，承担风险获取收益是金融运行的基本原则。但是，非常可惜，很多人没有在金融活动当中树立契约

的理念，更多的只想得到资金，只想去用资金，从来没有想过怎么样很好的对资金运用的效果负责任，很多人投资的时候只想获取更多的收益，而没有想到更多的收益是要承担更多的风险，每一项金融活动就是一个契约。

中国太缺乏契约精神了，我在网上看到一则消息，我觉得是一个非常值得大家深思的事。在纽约哈德逊河畔的美国第十八届总统格兰特陵墓一百米处有一座孩子的墓。1797年7月15日，年仅5岁的孩子坠崖身亡，葬于此处。后来父亲将土地转让给新的主人，他要求新主人永远保留孩子的坟墓，并写进了契约。1897年，也就是100年之后，格兰特将军的陵园选在这里，但是贵为总统的陵墓旁仍然保留了孩子的坟墓。1997年，格兰特将军陵墓建成一百年时，纽约市长在缅怀将军时，在墓碑上写下了这200年契约的故事。信用、契约就是金融运行的基础。

在计划经济体制中，对居民财产权的忽视和不尊重使居民丧失了自己是其财产利益维护的第一责任人的意识。计划经济的特征就是政府用计划管制所有的经济活动，因而企业和居民都没有财产的运用自主权。对于财产不尊重，对于财产运用权的不尊重，使得我们的企业、我们的居民没有自己是财产利益第一维护人的意识。政府管制过多，导致政府在经济生活中承担着无限的责任，责任越大，管制越多，因而金融长期处于压制状态。正常的融资渠道不畅，非法的融资活动就留下了很大的活动区间。

公众在参与非法集资过程当中的心态是盈利归自己，亏损找政府。我们

的政府承担着无限的责任,在这样的压力下,由于责任不清,往往花钱买稳定,助长了刚性兑付的文化。刚性兑付的文化下,中国目前只有财政,没有金融,因为所有金融活动的风险都通过不同的渠道转嫁到了财政身上,这也是很多人义无反顾的参与非法集资的根源所在。

在现在的经济情况下,什么样的活动能够得到10%以上的回报,甚至20%的回报,他心里不明白吗?我想心里是清楚的,但是击鼓传花,只要这个棒不跌在我的手里,我就继续玩下去,跌在我的手里,我就去找政府。政府为了这些兑付付出了多少的精力,我想,政府的精力应该更多的放在那些遵纪守法的人身上。应该让那些参与违法活动的人承担更多的责任,不撞南墙不回头,不让他们撞一次南墙,不付出点代价,我想光是宣传教育是无济于事的。

我们的国家信用和商业信用不区分,也是刚性兑付的基础。国家控股的金融机构是有限责任公司,他不应该承担国家的信用。我们现在的银行,包括国有控股的银行,已经都是上市的银行了,是大众的银行,我们应该承担公司的信用。我们推出了存款保险制度,每一个人应该想到,任何一个金融机构都有破产的可能,尽管在破产的过程中,我们要保护小存款者的利益,但是这并不意味着每个金融机构都是和国家同等的信用。有些金融机构,为了自己的竞争采取了不当的方式,误导社会公众,有意无意地掩盖了金融信用和普通商业企业信用的差别,误导着国家信用和商业信用的区别,那些在银行大厅里面卖理财产品的人,那些买产品的人,他们是想承担产品的风险吗?不是,他们买的是银行的信用,而他们认为银行的信用就是国家的信用,因而在国家信用与商业信用不分的情况下,是不可能树立风险自担文化的。

我们金融法律不完善和监管理念

的落后,也让金融机构有可能不向公众如实揭露风险,行为的瑕疵导致金融机构以刚性兑付掩盖不当行为的责任。现在最混乱的是理财市场,但是我们在理财市场上,每一个金融机构,当你在销售理财产品的时候,是不是真正的,真心实意的,切实的向投资者揭示了风险,我认为不是的。我本人在去储蓄所的时候,包括去买金融产品的时候,柜台人员第一责任是把产品卖出去,他的第一责任不是向客户揭示风险,给客户以选择的权利。而我们由于在产品当中的一些法律关系揭示不清,在销售过程中的瑕疵,使得我们的金融机构一旦面临风险的时候,首先不是想到怎样分清责任,而是想办法来掩盖这些问题,保住自己的商誉,我想这也是我们刚性兑付不能够打破的很重要的原因。

股票、基金已经形成了风险自担的文化,理财产品的刚性兑付来自法律关系和风险责任的模糊。这个话题我已经讲了十来年了,今天还要讲一次,我们的理财产品到现在“一行三会”四个监管当局不能够形成统一的认识,这样金融乱象不会止。债券的刚性兑付来自对国有企业的信用认识和理财产品埋下的风险传递。为什么在资本市场上已经形成了风险自担文化的领域当中,债券在打破刚性兑付的时候那么难呢?因为我们有很多国有企业,把国有企业的信用和国家信用等同。在国有企业有违约压力的时候,进行债务重组的时候,很多的债权人其实是处于弱势地位,不能够与市场主体平等地进行商业谈判,我认为这也不可能树立很好的信用文化。而我们在银行间市场当中,也有很多的理财产品参与了债券的认购,理财产品的套嵌,信用链的延长,使得问题更加复杂。为了减少风险的传递,在处理债券的兑付时顾虑重重。

第三,有序打破刚性兑付,防范系统性金融风险。

打破刚性兑付才能够化解风险的不当积累。金融业就是一个经营风险的

行业,不出风险是不对的,出了风险才是正常的。一个企业的成长是有风险的,金融服务于企业的成长,企业的风险也会反映在金融业身上。如果大家都不要去承担风险,不去承担创新的风险,不去承担损失的风险,何来社会的进步。因而,我们应该有承担风险的担当,也有容忍失败的宽容,让各类金融风险透明和暴露,才能切断风险的传染和传递。如果把风险一个个暴露出来,就是一个小风险。当一个产品出现风险的时候,用另外一个产品,或者用另外一次融资来掩盖这个风险,那么就会使这个风险越积越大,最后从小风险积累成了大风险,也就是有可能形成了我们的系统性风险。

有序打破刚性兑付,要从完善法律,明确风险责任做起。我希望监管部门要有揭示风险、化解风险的责任担当。我也知道,很多的金融机构,当一个产品风险暴露,想不兑付的时候,或有一些人在金融机构的营业厅里面私自卖一些产品,这些产品的责任不应该由金融机构来承担,但为了稳定,为了金融机构的商誉,很多人对这些风险的暴露采取了一种掩饰的态度。无论是金融机构还是监管当局,还是地方政府,都应该有揭示风险、化解风险的责任担当。金融对国家这么重要,金融的安全对国家这么重要,如果我们不把金融的信用基础,金融的契约精神树立好的话,那么我们的金融安全是无从谈起的。我们应该用典型案例区分责任与风险担当,用案例对全社会进行风险和信用的教育。只有这样,中国才有真正的金融,我们讲利率市场化,没有风险的暴露,不打破刚性兑付,没有违约事件,哪里来的风险定价。如果不打破刚性兑付,不真正的实现风险定价,中国只有财政,没有金融。☒

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员,本文为作者于2017年9月15日在北京“2017金融街论坛”上的演讲)

从扶贫开发到脱贫攻坚

文 / 刘振伟



2017年8月30日下午,十二届全国人大常委会第二十九次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告进行专题询问。图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会上提问。摄影/李杰

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,是中国共产党的重要使命。改革开放以来,我国扶贫工作取得显著成绩,农村贫困人口大幅度减少,收入水平稳步提高,贫困地区基础设施明显改善,经济社会事业不断发展进步,谱写了反贫困历史的辉煌篇章。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出到2020年让7000多万农村贫困人口摆脱贫困的既定目标,从体制机制、政策措施、工作措施等方面作出全面部署,打响了脱贫攻坚战,力度空前。40年的反贫困斗争,充分彰显了党和政府的历史担当,体现了社会主义制度的优越性,也为发展中国家反贫困斗争提供了范例,为推动全球减贫事业作出了重大贡献。

一、我国扶贫开发历史进程

1978年党的十一届三中全会以来,我国扶贫事业经历了救济式扶贫、开发式扶贫、八七扶贫攻坚、实施农村扶贫开发纲要和打赢脱贫攻坚战五个阶段。

(一)救济式扶贫(1978年至1985年)

1978年,我国农村有2.5亿绝对贫困人口,占全部农村人口的30.7%,占全国贫困人口的87%。所谓绝对贫困人口,主要指物质生活特别困难,靠国家救济和集体经济组织扶持生活,只能维持简单再生产的绝对困难群体。

党的十一届三中全会以后,我国农村实行以家庭联产承包为基础、统分结合的双层经营体制改革,极大地调动了农民的生产积极性,加上国家对农村采取休养生息政策,农业生产复苏很快,一定程度上缓解了农村贫困。同时,国家设

立专项资金,开始尝试实施区域性扶贫计划。1982年,为改变“三西”地区(以定西市为代表的甘肃省中部干旱地区、河西走廊地区和宁夏回族自治区西海固地区)贫穷落后面貌,启动了“三西”专项扶贫计划,定向投入,进行农业区域性扶贫开发建设。尽管投入的资金量不大,但其示范效应影响深远,为尔后的扶贫减贫积累了丰富经验。

在这个时期,全国农村没有解决温饱的贫困人口从1978年的2.5亿人减少到1985年的1.25亿人,年均减少1768万人,贫困发生率从30.7%下降到14.8%(当时贫困县的划定标准:1985年人均纯收入低于150元的县和人均纯收入低于200元的少数民族自治县,重点地区放宽至人均250—300元。贫困人口划定标准:年人均纯收入低于206元)。

(二)开发式扶贫(1986年至1993年)

农村改革使农村贫困人口在短时间迅速减少,但区域发展不平衡问题凸显。特别是18个自然条件极差的片区,经济发展缓慢,群众生活困难,有些甚至食不果腹、衣不蔽体、房不避风雨。针对这些情况,从80年代中期开始,在全国范围开展了以解决农村贫困人口温饱问题为主要目标,以改变贫困地区经济社会落后状态为重点的大规模扶贫开发。

1986年,国务院贫困地区经济开发领导小组成立,确定扶贫标准,认定贫困县,制定专项政策,设立财政专项扶贫资金,落实开发式扶贫方针等工作陆续展开。这一时期的扶贫政策,由单纯给钱给物的救济式扶贫转向旨在激活贫困地区生产力的开发式扶贫;由按贫困人口分配资金转向强调资金的产出效益;由单

一的资金、物资投入转向同时重视教育、科技投入；将扶贫作为各级党委、政府的重要日常工作，健全工作机构，加强组织领导。到1993年年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口由1.25亿人减少至8000万人，年均减少640万人，贫困发生率由14.8%下降到8.7%（1993年国定贫困县农民年人均纯收入为483元）。

（三）八七扶贫攻坚（1994年至2000年）

经过多年艰苦努力，全国农村面上的贫困问题已有缓解，但剩下的贫困人口，主要分布在自然条件差、生存环境恶劣的地区，需要下更大力气才能解决温饱问题。1994年3月，党中央、国务院启动“国家八七扶贫攻坚计划”，决定从1994年到2000年的7年时间，集中人力、物力、财力，基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。这些贫困人口，主要集中在592个国定贫困县（年人均纯收入648元以下）。1996年9月，党中央、国务院召开了中央扶贫开发工作会议，作出《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》，提出要因地制宜，分类指导，把贫困乡、村作为扶贫攻坚的主战场，把贫困户作为扶持的对象，而不能不分贫富、平均扶持。1999年6月，党中央、国务院再次召开会议，作出《关于进一步加强扶贫开发工作的决定》，以确保实现在本世纪末基本解决农村贫困人口温饱问题的目标。

这一时期，我国的扶贫开发工作格局发生深刻变化：在领导责任上，实行省级行政区首长负责制；在扶贫主体上，开展东西部对口帮扶、党政机关和企事业单位定点扶贫，鼓励各群团组织、军队等积极参与扶贫；在瞄准对象上，由扶持贫困县向扶持贫困村、贫困户转变。到2000年年底，全国农村没有解决温饱的贫困人口减少至3000万人，贫困发生率由8.7%下降到3%左右。当初确定的本世纪末基本解决农村贫困人口温饱问题的目标基本实现（2000年国定贫困县农民年人均纯收入为1348元）。

（四）实施农村扶贫开发纲要（2001年至2010年）

21世纪，是我国进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设新的发展阶段。按照当时的贫困标准计算，贫困人口剩下3000万人，但已初步解决温饱的贫困人口，抵御自然和经济风险能力脆弱，极易饱而复饥，暖而复寒。同时，对照世界银行提出的每人每天的消费支出低于1美元视为绝对贫困的标准，我国确定的贫困标准偏低。为此，党中央、国务院制定了新的《农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，将农民年人均纯收入低于1274元作为贫困标准，提出了2001—2010年扶贫开发的目标任务。

这一时期扶贫开发有几个特点：扶贫开发由以攻为主转向攻守并举，既解决温饱问题又巩固温饱成果；国家扶持的重点转向中西部的少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区；扶贫资金使用既强调主要用于扶贫开发工作重点县的贫困乡村，又兼顾其他县的贫困乡村；结合实施西部大开发战略，着力带动贫困地区发展经济；创新扶贫模式，出现小额信贷、设立贫困村互助资金、易地扶贫搬迁等多种模式；由过去以贫困县为基本扶持对象转为实施整村推进。按照1274元的扶贫标准，到2010年全国农村贫困人口从9422万人减少至2688万人，农村贫困人口占农村人口的比重从10.2%下降到2.8%。

（五）打赢脱贫攻坚战（党的十八大以来）

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核心任务和标志性指标，摆到治国理政的重要位置，以前所未有的力度推进。2015年，中共中央、国务院作出打赢脱贫攻坚战的战略部署，确立精准扶贫精准脱贫基本方略，出台财政、金融、土地、医疗、教育等一系列超常规政策举措，强化组织领导、责任体系、监督检查、考核评估等一系列保障措施。脱贫

攻坚战的总体目标是：到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障（两不愁、三保障）；实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。

二、深刻理解党中央脱贫攻坚重大决策部署的战略意义

（一）脱贫攻坚战意义重大深远

改革开放近40年，我们走出了一条中国特色的反贫困道路，使7亿多人口摆脱贫困（按照2010年价格水平人均2300元标准），人民生活基本实现小康。然而，基本小康还不是全面富裕。党的十八大提出到2020年全面建成小康社会的奋斗目标，是中国共产党向人民、向历史作出的庄严承诺，而脱贫攻坚是全面小康的重要环节。习近平总书记指出：“全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，农村贫困人口全部脱贫是一个标志性指标。”“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，是我们党的重要使命。”“贫穷不是社会主义。如果贫困地区长期贫困，面貌长期得不到改变，群众生活长期得不到明显提高，那就没有体现我国社会主义制度的优越性，那也不是社会主义。”打赢脱贫攻坚战，关系到人民群众的根本福祉，关系到中国共产党的执政责任，关系到中国共产党人的使命担当，关系到国家的长治久安，意义十分重大、深远。

（二）脱贫攻坚战目标明确具体

党的十八大以来，我国现行标准下的农村贫困人口从9899万人减少至4335万人，年均减少1391万人。可以说，容易脱贫的地区和人口已经解决得差不多了，剩下的大都是生存条件差、经济基础弱、贫困程度深、贫困发生率高、脱贫难度大的贫困人口，主要分布在连片特困地区、革命老区、民族地区和边疆地



2017年8月24日，贵州省望谟县桑郎镇的布依族绣娘在合作社里刺绣。近年来，该县以市场为导向，开展民族刺绣、蜡染等技能培训，使农村妇女利用刺绣和蜡染手工艺创业就业，并通过“合作社+农户”的方式，带动农村妇女从事传统刺绣、蜡染手工艺品生产与外销，使绣娘脱贫增收。图/视觉中国

区，脱贫攻坚面对的都是贫中之贫、困中之困，进入了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段。从现在到2020年还有3年时间，贫困人口还有4335万，平均每年要减少1100万人，而且越往后脱贫攻坚成本越高、难度越大，时间紧迫，任务艰巨繁重。

脱贫攻坚战与过去几个阶段相比，要求更高：一是强调“保障住房安全”；二是用“农民可支配收入”替代“农民人均纯收入”，且增幅要高于全国平均水平；三是“农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”。决心之大，前所未有。

（三）把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略

2015年6月，习近平在贵州主持召开部分省市区党委主要负责同志座谈会时提出“扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”。“要坚持因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，区别不同情况，做到对症下药、精准滴灌、靶向治疗，不搞大水漫灌、走马观花、大而化之。”

精准扶贫精准脱贫的基本方略，包括扶持对象精准、项目安排精准、资金使

用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。标志着我国扶贫开发的瞄准机制由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变，扶贫手段由偏重“输血”向注重“造血”转变，资金使用由多头分散向统筹整合转变，考核评价由注重地区经济发展指标向注重脱贫实际成效转变。

（四）脱贫攻坚战举措超常力度空前
中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出，要“采取超常规举措，拿出过硬办法，举全党全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战”。为确保到2020年贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，中央出台一系列超常规政策举措。中办、国办先后出台12个配套文件，中央和国家机关各部门出台173个政策文件或实施方案，各地也相继出台和完善了“1+N”系列文件，脱贫攻坚责任体系、政策体系、投入体系、动员体系、监督体系、考核体系等四梁八柱的顶层设计基本形成。“五个一批”的措施先后推出，即发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”及“如何退”的问题，都有

了针对性方案。

三、打好脱贫攻坚战要处理好的几个关系

随着脱贫攻坚的深入，深度贫困地区和深度贫困问题越发突出，工作中也会暴露出不少新的问题。要坚持以习近平总书记扶贫开发重要战略思想为指导，认真贯彻党中央、国务院部署，全力以赴抓好各项工作落实。工作中有几个关系要处理好。

一是处理好财政资金增加投入与统筹使用的关系

2013年至2017年，中央投入财政专项扶贫资金从394亿增加到861亿，累计达到2822亿元，省级以下财政扶贫资金投入也大幅度增长。在我国财政收入

增速放缓的情况下，保持这个增长实属不易。当然，投入与需求总是存在较大的差距。

一方面，要继续加大各级财政专项扶贫资金投入力度，按照贫困地区贫困人口数量和财政困难程度，从当地财政收支实际情况出发，增加均衡性转移支付规模，确保贫困地区保民生、促脱贫的基本公共支出。另一方面，要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，明确资金使用方向和计划安排，真正实现“多个渠道引水，一个管道放水”。要提高贫困地区道路、安全饮水、危房改造、农田水利等基础设施建设及教育、医疗、社保、生态保护等补助标准，降低或取消扶贫项目地方配套。创新贫困地区基础设施建设和公共服务领域投入体制机制。

二是处理好金融精准扶贫与普惠金融的关系

免担保免抵押、基准利率放贷的扶贫小额信贷是专门针对建档立卡贫困户的金融产品，深受欢迎。截至2017年6月底，已累计为855万贫困户发放3381亿

元,贫困户获贷率为29%。但从基层反映的情况看,仍远未满足贫困户的贷款需求,有的金融机构没有执行扶贫贷款尽职免责制度,导致信贷员对贫困户放贷意愿不强,有的金融机构畏贷、惜贷现象仍未消除。

扶贫小额信贷是贫困群众脱贫致富的“金钥匙”,一定要把这个政策用足用好,不能走样。要继续完善贫困地区金融信用体系,作为推进扶贫小额信贷的总开关。将建档立卡贫困户纳入评级授信系统,按照评级授信贷款。贫困户使用小额信贷,需要产业依托,帮助贫困户做好产业规划十分重要。农村的农业产业化龙

头企业、农民合作社是贫困户发展产业的纽带桥梁和领头羊,没有他们,分散的贫困农户发展产业难成气候,更形不成产业体系。因此,对贫困地区的农业产业化龙头企业、农民合作社的优惠贷款要同步考虑,通过扶持这些经营主体从而带动贫困农户发展产业。目前,农业产业化龙头企业、农民合作社仍然面临贷款难、贷款贵难题,要下决心突破这个瓶颈,这是“精准”与“普惠”的辩证互动关系,这个关系处理好了,金融精准扶贫会产生更好的效果。另外,扶贫小额贷款风险补偿机制、政策性农业保险等措施都需要与之配套,贫困农户的资金互助也需要扶持、规范。

金融精准扶贫,政策性、开发性、商业性和合作性金融都要发力,互相补充、长短结合,中长期贷款侧重“造血”功能,短期贷款侧重“补血”功能。对深度贫困地区,应有更特殊的信贷政策。要积极推进金融政策、财政政策和产业政策的同步协调,使精准扶贫、普惠金融之火在贫困地区越烧越旺。

三是处理好单项政策与政策合力



地处秦巴山区的陕西省安康市汉滨区是国家扶贫重点县区。2017年6月16日,在位于汉滨区双龙镇杜坝村的五四小学附设幼儿园内,小朋友们在操场上做游戏。这所幼儿园是使用贷款资金翻修改造而成的,有效解决了该村及周边儿童学前教育缺失的问题。摄影/新华社记者 邵瑞

的关系

现在扶贫攻坚政策密集出台,76家中央、国家部门都有责任分工,涉及方方面面。从政策实施情况看,扶贫同农村低保、新农保、医疗救助、危房改造、家庭经济困难学生资助等政策之间有一个协同推进问题。有的地方反映,扶贫和农村低保两项制度有效衔接还不够完善,农村低保覆盖面小,部分特殊困难群体缺乏稳定的救济保障,扶贫成本高,解决长效增收和巩固扶贫成果难度大。工作中要注意扶贫与救济的对接,扶贫与医疗救助、教育的对接,金融与财政的对接,政府与社会的对接等等,统筹协作形成合力,以达事半功倍之效。

四是处理好外部帮扶与内生动力的关系

脱贫致富最终要靠贫困群众辛勤劳动来实现,这样才有可持续性。现在有的地方单纯依赖财政投入,贫困群众滋生“等、靠、要”思想;有的贫困村和贫困户担心脱贫后优惠政策会取消,对脱贫出列有顾虑;等等。

打赢脱贫攻坚战,要充分调动贫困

地区干部群众的积极性主动性,激发内生动力,形成外部帮扶与内部自我脱贫的互动机制,解决一些地方“干部干、群众看”,“等着扶、躺着要”的问题。坚持扶贫同扶志相结合,激发贫困地区干部群众的主体意识,发扬自力更生、艰苦奋斗精神,自强不息、不等不靠,主要依靠自身力量改变面貌。

五是处理好政策性脱贫与长期均衡可持续发展的关系

到2020年,在完成脱贫攻坚任务的地区,一定时期内应继续保持扶贫优惠政策政策的延续性,防止出现政策性返贫。还应尽早研究如何巩固脱贫攻坚成果,使贫困地区经济社会能够均衡发展。

要积极推动农村扶贫开发立法,总结扶贫开发、脱贫攻坚的成功经验,将以习近平总书记扶贫开发重要思想为指导的脱贫攻坚政策措施及时转化为法律规范,为打赢脱贫攻坚战提供有力的法制保障。☑

(本文作者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)

走出一条以人为核心的城镇化道路

文/蔡 昉

以人为核心的新型城镇化,是党的十八大以来党中央提出的一个城镇化战略新理念。这一新理念是在总结和反思国内外城镇化的成功经验与存在问题的基础上形成的,既具有高屋建瓴的理论高度,更适应我国经济发展进入新常态的现实国情。坚持目标导向与问题导向相结合,推进以人为核心的新型城镇化,是践行创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的重要一环。

一、实施新型城镇化战略是历史必然

世界各国的经验表明,城镇化是经济社会发展的结果,也是现代化的必由之路。工业化需要借助规模经济和集聚效应,引起产业的聚集、人口的集中,推动服务业、城市基础设施和公共服务供给部门的发展,使得城镇化水平提高。反过来,与城镇化水平提高相伴而来的产业集聚和人口、人才、创意的集中,以及更有效率的公共产品供给,又为促进创业和创新活动打造良好平台,改善居民生活质量,从而提高经济发展的可持续性和共享性。

从城镇化率与人均国民总收入的关系进行国际比较,我们可以清晰地看到,城镇化率与经济发展水平密切相关,互为因果。根据2015年的数据,被世界银行划分在低收入组的国家(人均国民总收入低于1035美元)城镇化率平均为31%,中等偏下收入国家(人均国民总收入在1035—4086美元之间)城镇化率平均为39%,中等偏上收入国家(人均国民总收入在4086—12616美元之间)城镇化率平均为64%,而高收入国家(人均国民总收入高于12616美元)平均城镇化率

则高达81%。可见,城镇化水平持续提高是经济社会发展的结果,具有历史必然性。同时,由于从较低收入水平向更高收入水平跨越是经济长期增长的结果,城镇化也必然是一个长期的历史过程。

然而,从国际经验还可以看到,不仅世界各国城镇化的推进节奏参差不齐,推进方式千差万别,城镇化带来的结果也并非全是正面的,甚至出现普遍性的痼疾——“城市病”。“城市病”不仅在发达国家的城镇化历史上屡见不鲜,如今更广泛存在于发展中国家的现实中。在很多发展中国家存在的城市贫民窟现象,就是这种负面结果的一个缩影。这种病态无法使城镇化惠及民生。

因此,推进健康的城镇化,要在更深层次上认识城镇化的规律以及城镇化与其他经济社会发展领域的关系。城镇化不是一个孤立的、可以单兵独进的事件,而是一连串经济社会发展的过程和结果,需要依托一系列经济和社会条件,包括农业机械化和劳动生产率水平、工业化的进程和方式等等。只有从每个国家的特殊国情出发,因时因地制宜,城镇化才能健康、扎实地予以推进。

二、新型城镇化“新”在以人为核心

计划经济时期,我国城镇化处于停滞状态,显著落后于世界平均水平。改革开放后,我国不仅创造了经济高速增长的奇迹,也实现了世界上最快的城镇化速度。1978—2015年期间,我国城镇化率提高速度年平均高达3.1%,远高于1.0%的世界平均水平。2015年,我国城镇化率达到56%,已经超过54%的世界平均水平。这与我国目前所处的发展阶段(2015

年人均GDP达到7800美元)相符。

改革开放以来,我国的快速城镇化不仅是同一时期经济社会发展奇迹的一部分,也是这一时期经济高速增长的重要驱动力。不过,这个时期的城镇化也是粗放型经济发展方式的一部分。随着我国经济发展进入新常态,这种城镇化模式也暴露出各种问题,集中表现在土地的城镇化快于人口的城镇化、常住人口的城镇化快于户籍人口的城镇化。据统计,在2004—2014年期间,城镇建成区面积年增长率为5.1%,城镇常住人口增长率只有3.6%,而城镇(非农)户籍人口增长率平均仅为2.8%。这样的城镇化进程固然对经济增长做出了贡献,然而用人为核心的标准衡量,其共享性和可持续性则大大降低。一方面,目前1.69亿进城农民工在社会保障和子女义务教育等方面,尚未享有与城镇居民同等的基本公共服务供给。另一方面,随着农村适宜外出年龄人口呈现负增长,这种城镇化的步伐相应放慢,如果不能创造更强的激励机制,城镇化对经济增长的贡献作用将会式微。

城镇化遵循一些共同规律。遵循城镇化规律的关键,在于是否立足于以人民为中心。只有以人民为中心、顺应发展规律的城镇化,才能提高发展的共享性和可持续性。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央形成了一系列治国理政新理念新思想新战略,以人为核心的新型城镇化是其中重要的组成部分。那么,以人为核心的新型城镇化战略究竟“新”在哪里?

第一,它是以人民为中心发展思想的具体体现。习近平同志指出:“以人民为中心的发展思想,不是一个抽象的、玄

奥的概念,不能只停留在口头上、止步于思想环节,而要体现在经济社会发展各个环节。”城镇化就是这样一个关乎我国经济社会长期可持续发展的重要环节。因此,新型城镇化更加强调以人的城镇化为核心,更加注重提高户籍人口城镇化率,更加注重城乡基本公共服务均等化,更加注重环境宜居和历史文脉传承,更加注重提升人民群众获得感和幸福感。一句话,以人为核心的新型城镇化必须是由全体人民共享发展成果的城镇化。

第二,它是贯彻落实新发展理念的具体抓手。推进新型城镇化是转变发展理念和经济发展方式的一个重要抓手,直接反映创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念是否落到实处。实现经济发展方式的转变,要求以新常态这个经济发展大逻辑引领经济工作,针对当前发展中存在的不平衡、不协调、不可持续问题,把保持经济中高速增长、调整产业结构、转换经济增长动能等任务统一起来。以人为核心的新型城镇化,通过目标导向与问题导向的有机结合,遵循规律发挥自身功能,有助于解决我国发展中面临的紧迫问题。

第三,它是供给侧结构性改革的具体领域。习近平同志指出,供给侧结构性改革,重在解决结构性问题,注重激发经济增长动力,主要通过优化要素配置和调整生产结构来提高供给,体现质量和效率,进而推动经济增长。以人为核心的新型城镇化,可以通过深化户籍制度等领域的改革,推动以基本公共服务均等化为中心内容的农民工市民化进程:一方面,通过改善生产要素供给的政策环境,挖掘传统增长动能的潜力;另一方面,通过优化资源配置,提高全要素生产率,赢得经济增长长期可持续动力。

三、扎实推进以人为核心的新型城镇化

新型城镇化的推动成效,归根结底取决于能否做到以人为核心。具体而言,就是城镇化成功与否要以城乡居民能否

成为城镇化的积极参与者和真正受益者作最终判断。从这个意义上说,新型城镇化也是“城乡一体化”的另一种表述,是实现城乡居民共同迈入全面小康社会的途径之一。在推进新型城镇化的进程中落实以人为核心,应该从以下几个方面着眼、着力。

首先,着力推进城乡基本公共服务均等化。党的十八大以来,我国基本公共服务供给水平显著改善,城乡之间的均等化程度明显提升。但是,因为二元社会结构长期存在,城乡之间基本公共服务供给上的差距仍然存在,并且在某种程度上比城乡之间在收入水平上的差距更大。因此,更加注重城乡基本公共服务均等化,是推进以人为核心的新型城镇化的题中应有之义。一方面,要继续把新增公共资源向农村倾斜,提高农村居民享受基本公共服务的水平;另一方面,让进城农民工及其家庭真正融入城市,享受同等的社会保障、义务教育、保障性住房等基本公共服务。

其次,着力提高户籍人口城镇化率。通过户籍制度改革实现农民工市民化,是推进基本公共服务均等化的最有效手段和最终体现。目前我国56%的城镇化率,是按常住人口统计的,包含尚未获得城镇户口及未享受同等基本公共服务的农民工群体。为了使城镇化推进方向和指标真正体现以人为核心,党的十八届五中全会提出加快提高户籍人口城镇化率,即从2013年的36%提高到2020年的45%。这不啻为新型城镇化下达了军令状,也说明新型城镇化是一场改革攻坚战,需要以更大的政治勇气和智慧加以推进。同时,户籍制度改革还需强化顶层设计,在不同层级政府之间合理分担改革成本,明确改革红利分享的预期,在激励相容的前提下更有力地推动改革。推动户籍制度改革,可以带来立竿见影的改革红利,即通过使进城农民工在城镇落户以及继续推动农业劳动力转移,提高非农产业劳动参与率,稳定劳动力供给数量,同时提高资源重新配置

效率从而提高全要素生产率。计算表明,在未来一段时间里,如果非农产业劳动参与率每年提高1个百分点、全要素生产率的年增长率提高1个百分点,分别可以把GDP潜在年均增长率提高0.88个百分点和0.99个百分点。

再次,着力实现新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展。习近平同志指出,中国要强,农业必须强。构建经营有规模、生产有效率、服务靠社会、竞争有优势、产业能自立的现代农业生产方式是“农业必须强”的必然要求。目前,农业现代化仍然是“四化同步”中的短板。例如,城镇化进程及其相伴的劳动力转移,需要与发展农业规模经营相适应,而我国农户平均土地经营规模只有0.6—0.7公顷,仅相当于世界银行定义的“小土地经营者”标准(2公顷)的1/3,不利于机械化和现代科技要素的投入,成为农业生产方式现代化的掣肘因素。因此,创造必要的条件推动土地适度规模经营,补齐“四化同步”中农业现代化这个短板,才能真正实现以人为核心的新型城镇化。

最后,着力增强城市宜居性,提升人民群众获得感和幸福感。城镇化既是一个外延扩大的过程,更是一个内涵不断完善并精细化的过程。目前,我国城市发展中存在公共服务供给不充分和不均等现象,以及基础设施不完善、环境质量差和交通拥堵、城市景观缺乏特色、历史文化遗产保护不力等现象,并集中反映为城市宜居性差。这对提高城市治理水平、推动城市管理现代化提出了紧迫任务。“以人为核心”这一中国特色新型城镇化要求,是推动城市管理现代化的根本指引。我们必须立足于以人为核心,改革城市规划及其管理体制,着眼于把城市建成创新、协调、绿色、开放和共享的发展 center。✎

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院副院长,原文载于《求是》总第684期)

加强科技与法治融合，推动社会的公平正义

文 / 方 新



全国人大常委会委员、全国人大教育科学文化卫生委员会委员，中国科学院党组原副书记方新。
摄影 / 马增科

科技与法律是现代文明的两大成就，科技进步与法治建设是推动社会公平正义、发展进步的两个轮子，科教兴国与依法治国是我国现代化建设的两大基本国策。二者相互关联、相互支撑，有着密不可分的关系。法律中包含的科技元素或相关专业知识的越来越多，新科技应用给法治建设带来的挑战越来越多，科技及创新的发展需要的法制保障越来越多。然而长期以来，我国法律界和科技界无论在观念层面、制度层面还是器物层面都存在隔膜，迫切需要加强融合，共同推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，为社会主义法治建设作出贡献。

一、科技进步可以在依法治国中发挥重要作用

1. 科技进步对立法产生广泛而深

刻的影响

科学技术是立法客观性的重要支撑。现代法理学认为，立法应当具有民主性、程序性、合宪性和科学性四个基本属性。立法的科学性，就是能够使立法具有客观性与合理性的所有事实和要素。随着科学技术浸入人们的日常生活，现代立法活动受制于该法律所依据的专业技术知识，技术规则在现代法律构成中所占的比重越来越大。同时，随着法制建设的不断完善，约束性法律的数字化、指标化和标准化也日渐增多。法律中涉及的监管标准、客观指标和数据的合理性、客观性及可靠性就需要科学技术知识给予基本的支撑。比如，《中华人民共和国道路交通安全法》规定，高速公路限速标志标明的最高时速不得超过120公里。“不能超过120公里”这一准则是基于公路

性状、机动车性能、人的神经反应等关系分析的科学判断。又如，《中华人民共和国民用航空法》严禁在航空器内使用手机或其他禁止使用的电子设备的规定，是对飞机通讯、导航干扰、飞行安全等多方面因素进行风险分析后的科学判断。

科学技术的发展直接拓展了新的立法领域，导致了新法律的出现。近年涉及大量科技专业知识的立法日渐增多：食品安全法、大气污染防治法、种子法、促进科技成果转化法、网络安全法、国防交通法、测绘法、中医药法、电力法、节约能源法、矿山安全法、深海海底区域资源勘探开发法、水污染防治法等等。科学技术的发展还影响着传统法律的内容，使某些法律内容或原理等发生了改变，如计算机技术，尤其是网络技术的出现和发展改变了著作权法的内容，现代医学的进步改变了对“婚生子女”的界定。

科学技术发展促使法律规范内容日趋科学化。如我国婚姻法关于婚姻缔结的规定，刑法关于精神病人刑事责任的规定。在法律规范中已经出现大量技术性规范和术语，如《信息网络传播权保护条例》中的信息存储空间、搜索、链接；网络传输效率；屏蔽；等等。

科学技术的发展提高了立法的效率。计算机和其他先进科技手段在立法领域的广泛应用，使得立法预测、立法规划、法律草案拟订、法律议案表决、法规清理、法规汇编、法典编纂乃至法律信息反馈中资料搜集、数据统计、材料加工、文字处理等技术操作性工作等得以作出统计并测算出相关数据。



张家口市桥东区法院一名工作人员在庭审现场进行微博直播。摄影/新华社记者 王晓

科技的发展,为自由、民主、正义等宪法价值创造了物质基础。互联网等当代信息技术的应用推动了民主政治进步和社会治理的深刻变革。

2. 科技进步提高了执法的效率和严肃性

提高了执法的效率。计算机以及网络技术的普及,使得各执法机关逐步走向办公自动化,同时也为执法机关提供了便捷的执法手段,使行政机关的办事效率得以迅速提高。例如,现代户籍管理中大量采用计算机和网络技术,管理的效率大大提高,省却了大量的人力、物力和财力。

增加了执法的透明度和可信度。科学技术的应用也增加了执法机关执法的开放性,使执法技术更加公开化、合理化、法治化,增加了执法的透明度,减少了人为因素(自由裁量权)的权重。同时,也为普通民众提供了可靠的咨询方式。

促使执法系统科学化。科技的发展使得各执法部门联系更加紧密,信息的共享及获得资料的迅速,使得国家管理体系趋于网络化,管理手段也更加严谨而科学,由此科技也成为国家管理体系正规化、秩序化、科学化的主要推动力。例如,个人(企业)信用征集系统的使

用。科学技术的发展不仅提高了执行的效率和透明度,还使各种执行方式发生了变革,促进了刑罚的人性化和文明化,使各国刑罚执行方式向人道主义的方向发展。

3. 科技进步为司法的公平正义提供有力支撑

以事实为依据,以法律为准绳,公开透明,高效率低成本,这是对司法公正的几点基本要求。科技在这几个方面均可以发挥积极作用。

信息化建设推进了司法的公开公正。近年来,最高人民法院以促进审判体系和审判能力现代化为目标,大力推进信息化建设,打造移动互联、跨界融合、深度融合、透明便民、安全可靠的信息系统,努力建设全业务网上办理、全流程依法公开、全方位智能服务的智慧法院,将大数据、云计算、人工智能等新技术广泛用于司法审判,既推进了司法的公平正义,也大大提高了效率,保证了廉洁司法,获得了人民群众的高度认同。

科学证据在司法环节具有越来越重的分量。化学、生命科学、心理学、病理学、毒理学、法医学(DNA测序、年龄鉴定、测谎仪、毒理分析、精神鉴定等),甚至大数据分析、统计学、经济学都已成为现代司法环节必不可少的保障手

段和重要工具。近20年来,美国国家研究理事会(NRC)已连续三版公布《科学证据参考手册》(Reference Manual on Scientific Evidence),就专家证言、DNA、毒理、药学、神经、统计等科学证据的司法采信提出系统性的建议和意见。在事实认定方面,借用现代科学技术手段进行司法鉴定是司法工作的有力手段,如亲子鉴定、法医鉴定、毒物鉴定、测谎鉴定等;同时诸如银行的电视摄像监控系统、飞机的黑匣子以及公路交通中的电子警察等科技装置、仪器、工具也日益作为证明实施某种违法行为的技术证人,在庭审中得以采信。在法律推理方面,从古代的神明裁判,发展到运用机械物理破案,再发展到今天运用人工智能、知识工程、专家系统、电子计算机等代行司法思考,协助判案,充分体现了科学技术对法律推理的促进作用。在西方,近年来为了达到司法过程判定的准确性,大量运用现代科学技术成果,甚至出现了计算机法官和计算机律师。

4. 科技进步提升全民守法意识

知法是守法的前提。党和政府历来重视普法工作,在社会发展的不同阶段,党中央和国务院都颁布了一系列重要决策文件 and 政策文件,推动普法工作的开展。

技术发展促进了普法方式多样化。传统的普法方式主要依托宣传册、展板、橱窗等媒介,偶尔也用电视广播报纸等媒介,然而数字技术、互联网技术、移动通信技术的发展使得门户网站、搜索、BBS、BLOG、SNS、微博乃至微信都成为普法宣传的渠道,普法宣传的不同阶段呈现与信息技术及互联网阶段性特点相吻合。

技术发展激发了公民意识。移动互联网解决了用户接收信息入口的均等化,使得不同阶层、区域的用户平等享有信息权利。新媒体彻底改变了公民诉求表达不畅以及公共事件参与匮乏的窘境,并推动了公民意识的觉醒与公民行动的理性。

有效监督是守法的保证。科技进步使得法律监督的手段和方法更加先进,范围更加广泛。例如,道路交通管理中摄像技术的广泛应用,使得违法者的行为更容易被暴露和监控,违法的风险随之增大,进而提升社会民众整体的守法水平。科技进步使得法律监督机关能够更加高效地完成繁重的法律监督任务,增加了其权威性和可靠性。现代传媒技术使大众对执法和司法机关的活动能够产生切实的监督,使得执法和司法活动更加公正、透明。

二、科技进步需要法律规制与保障

科技创新不断给法治建设带来新的挑战。科技带来的新产品或生产生活方式不断给法律规范带来了新的对象和挑战。比如近期频发的电信诈骗事件,使人们意识到现代信息、通讯技术、大数据给个人隐私带来的挑战;又如,根据药物基因组学开发的个性化药物与现行新药临床程序的冲突,新药使用产生的法律风险在病患、医师与药厂之间的责任归属等;再如网络谣言辨识、基因编辑伦理、前沿科技领域的知识产权认定;等等。通常漫长的立法或修法周期滞后于现代科技的创新步伐,社会快速发展

产生的大量新问题、新冲突需要法治创新给予系统的解决。

科技发展需要法律规制。科学技术是一柄双刃剑,在带来人类社会财富增长和文明程度提高的同时,也会带来惨痛的灾难和损失,对社会伦理产生深刻的挑战,构成人类文明的巨大障碍,所以科技发展需要法律的规制。例如,遗传工程和其他技术的研究可以研制独特的、无法预知的病原体,类似的生物技术有可能被别有用心 的犯罪分子用来操纵生命过程,甚至用来影响人类的行为,如2001 年秋的炭疽邮件事件。再如当代信息技术发展带来的问题中,信息安全成为突出的问题,包括暴力、色情、反动信息还有垃圾信息,特别是个人信息隐私保护,利用信息技术违法犯罪等等都需要规制。由于科技自身独有的社会活动属性,其中涉及一些特殊的监管问题,包括实验室安全、科研不端行为、“两用”(dual use)科技成果的管控等等。更重要的是,以信息技术和生物技术为代表的新技术同20 世纪90 年代以前的技术像登月、航天、核能技术等有着本质上的不一样。以前那些技术多是集中系统性的技术,主要是对经济发展、国家安全有影响,但是新技术本质上是分散分布式的,其发展不需要大的投资,不需要举国体制。特别是这类技术设计到人本身,当芯片进入大脑,各种人工器官移植体内,生殖技术也发生了根本性的变革,人固然是长寿了,但人还是“人”吗?在意识到这些发展后,整个社会对科学进步如何被采用以及技术发展引起的风险和危害日益关注。由此,对科技治理和社会治理都提出一种全新的挑战,迫切需要法律予以规制和保障。

三、大力加强科技与法治的融合

综上所述,当代科学技术的发展已经广泛地扩散到人类生活之中,已经广泛影响依法治国的进程。在这种情况下,公众期望我们的治理机制在应对科技日

益增加的影响方面承担责任。这就是说,人们不仅要对科技发展日益关注,而且需要采取政治决策和行动。但是,当代治理和规制更加多样化,对科技熟练水平的要求也日渐提升。国家法制建设的有关部门在应对现代社会日益增加的复杂性、高度的技术性特征、迅捷的变化和发展的不确定方面存在的困难日益增多,尤其在面临变革性的技术和知识发展时更是如此。因此,迫切需要加强科技与法治的融合。

从我国现实看,由于多种原因,法律界与科技界之间尚存在隔膜,更在融合机制方面存在缺失。例如,科学界对立法环节的参与尚有较大空间,我国的科学听证制度仍属空白。《中华人民共和国立法法》《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》等提到了立法过程中的专家参与等问题,但在立法实践中,科技专业人士以及科学界成建制的参与还有待提高。立法涉及相关领域的技术规范,这些技术规范一旦被法律吸收,就会成为强制性行为准则。如何保证这一环节的科学性不仅是立法部门要考虑的问题,也是科学界不可推卸的责任。相比之下,美英等西方国家建立的科学听证制度,对于保证相关法律制定的质量和针对性起到了重要的作用。

总之,科学技术发展与法治建设之间存在复杂的关联并相互影响。在我国法治建设过程中,科技界应该发挥更积极的作用。建议国家法治建设的主管部门和科技主管部门加强对科技与法治融合的关注和支持,组织力量深入研究、梳理这两个系统之间的相互关系;同时,努力打破藩篱,搭建科技界与法律界交流沟通的平台,进而提出相互支持和相互需求的清单。扎实推进二者的良性互动和有机融合,共同促进社会进步和公平正义。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大教育科学文化卫生委员会委员、中国科学院党组原副书记)

落实税收法定原则的意义与路径

文 / 刘剑文

全国人大常委会在党的十九大即将召开之际举办这次专题讲座,这充分体现了全国人大对党中央决策部署的坚决贯彻落实,对税收法定原则的高度关注,对税收立法工作的高度重视。下面,我就税收法定原则的核心要义、基本内涵、成就与不足和实施路径等问题谈些个人看法。

税收法定原则,又称税收法律主义,是指由立法者决定税收问题的税法基本原则,即如果没有相应法律作依据,政府不能征税,公民也没有纳税的义务。征税主体必须依且仅依法律的规定征税;纳税主体必须依且仅依法律的规定纳税。它是依法治国理念在税收领域的具体表现。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,首次明确提出“落实税收法定原则”;党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,又将制定和完善“财政税收”法律作为“加强重点领域立法”的一项任务。落实税收法定原则已经成为全社会普遍关心的热点,其重要意义逐渐为各界广泛认知。相应地,我国税收立法进程在循序渐进的基础上不断提速。2015年3月15日,十二届全国人大三次会议审议通过了关于修改立法法的决定,将立法法原第8条规定的“只能制定法律”的税收基本制度,细化为“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”,单列为一项,且位居第8条第6-9项与公民财产权保护相关的法律保留事项中的首位。这无疑是我国税收法治乃至整个依法治国进程的里程碑。作为一项伴随人类文明进程而生的税法基



2017年9月1日,十二届全国人大常委会举行第三十讲专题讲座,张德江委员长主持。北京大学法学院教授、中国法学会财税法学研究会会长刘剑文主讲《落实税收法定原则的意义与路径》。摄影/李杰

本原则,税收法定原则不仅具有推进民主法治、保护纳税人权利的功能,还有助于凝聚和提升人民对税收的认同和遵从度,增强政府的公信力,化解潜在的社会矛盾,成为国家治理现代化和依法治国战略的关键举措。无疑,落实税收法定原则事关党和国家事业继往开来,事关中国特色社会主义前途命运,事关最广大人民根本利益。

既然贯彻落实税收法定原则已成为共识,“如何落实”就成为我国当务之急。根据2015年3月26日新华社刊发的“全国人大常委会法工委负责人就《贯彻落实税收法定原则的实施意见》答问”,已经中央批准的《贯彻落实税收法定原则的实施意见》对2020年之前将税收暂行条例上升为税收法律、完成现有税种立法工作的时间表和路线图作出了具体安排。环境保护税法作为落实税收法定原则提出后的第一部新

税法已经于2016年审议通过。本次全国人大常委会会议初审了烟叶税法草案。但是,面对落实过程中可能遇到的诸多复杂、特殊的实践问题,还需要根据习近平总书记关于依法治国的重要指示精神和中央的相关决定,从中国的实际出发,按照我国财税法律体系的发展规律,进一步完善全面落实税收法定原则的有效路径。

一、税收法定原则的核心要义

税收是国家与人民进行分配的基本形式,关系到人民最基本的财产利益与经济自由,必须加以法律甚至是宪法的约束。在现代社会中,人民与纳税人的范围基本相当。因此,税收法定原则强调税收基本问题的民主化和法定化,其核心就是人民的同意,即整体和抽象意义上的纳税人的同意,在间接民主模式下,就是要取得人民选举的代表所组

成的代议制机关对税收基本问题的同意和立法,这与人民当家作主、依法治国等理念天然契合。我国宪法第2条明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”征税权属于重要的国家权力,自然也应当由人民代表组成的人民代表大会行使。可以说,税收法定原则与罪刑法定原则是人类社会法治文明的两大优秀成果,共同构成公民财产权和人身权保护的两大基石。作为税法领域的基本原则,税收法定原则的实质便在于通过民主程序来规范征税活动,进而保护纳税人的权利,维护人民的尊严和主体性。

税收法定原则有着深刻的历史积淀,与现代法治国家的产生和发展过程紧密相连,内含民主法治价值。历经1215年《大宪章》和1628年《权利请愿书》的提炼和概括后,英国通过不成文宪法的方式确立了税收法定原则,对后世产生了广泛而深远的影响。时至今日,无论在经济水平、文化观念、社会传统、意识形态等方面存在何种差异,只要是倡导和实行法治的国家,无不普遍遵循税收法定原则,并往往将该原则写入宪法之中。例如,《法国宪法》第34条规定:“各种性质的税收的征税基础、税率和征收方式必须以法律规定”;《俄罗斯联邦宪法》第75条规定:“将税款纳入联邦预算的税收制度和俄罗斯联邦收费的一般原则,由联邦法律予以规定”;《日本宪法》第84条规定:“新征收或变更现行税收必须有法律或法律规定的条件为依据”;《美国宪法》第1条第8款规定:“国会应有下列权力:规定和征收直接税、间接税、进口税与货物税,以偿付国债、提供合众国共同防御与公共福利,但所有间接税、进口税与货物税应全国统一”;等等。也有一些国家没有直接从征税权归属的角度规定,而是以公民义务的形式在宪法中加以体现,明确公民仅负有法定的纳税义

务,不承担法律规定以外的纳税义务,从而将公民纳税义务与税收法定原则结合起来。例如《阿拉伯联合酋长国宪法》第42条规定,“按照法律规定交税和交纳公共费用是每个公民的义务”;《乌克兰宪法》第67条规定:“每个人均有依照法律规定的程序和数额缴纳税收和收费的义务”;我国宪法第56条也采用了这种立法方式。

可见,各国宪法大多是从征税主体的征税权与纳税主体的纳税义务这两个方面对税收法定主义加以规定,其中尤其强调征税权的行使必须限定在法律范围内,征纳双方的权利义务必须以法律规定的税收要素为依据。

进一步说,税收法定原则是民主法治理念在税收领域的具体体现。税收虽然在微观上表现出无偿、强制和固定的特性,但在宏观上应当被理解为国家提供公共物品和公共服务的必要成本。抽象地看,纳税人缴纳税收和国家提供公共物品、公共服务之间,有一定的对应关系。因此,税收的征收和使用均应当获得人民同意,或者由代议机关制定法律来规定税收事项。依法律征税就意味着以民主方式征税,税法是人民意愿的表现和国家征税权的依据。

从财政收入的来源渠道看,税收成为许多现代国家最主要的财政收入来源,一般将此种形态的国家称为“税收国家”。在“税收国家”语境下,坚持税收法定原则,一方面是对国家征税权的行使施加合理的规范和约束,以严格的立法程序来确保民主性和代表性在税收领域获得最大程度的实现,从而保障纳税人的合法财产权益。另一方面,坚持税收法定原则,也确认了法律框架内国家税收活动的正当性和权威性,在人民同意的基础上,每个纳税人都能确信自己的利益和愿望通过法治途径得到公正对待,从而增强对税收的支持度和遵从度。可见,税收法定原则既彰显着对纳税人基本权利的尊重和保障,也有助于促进国家征税权与公民财产权的

良性互动、协调共赢,实现国家的长治久安。

对我国而言,坚持税收法定原则意义尤其重大。党中央决定“落实税收法定原则”,是实现坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的体现,不仅有利于实现纳税人依法纳税、征税机关依法征税、国家依法取得财政收入,也有利于建立科学、完备的税收法律体系,优化税制。当前,落实税收法定原则,至少在如下三个方面起到了重要的作用:一是加强民主政治制度建设,推动人民代表大会制度与时俱进,坚持并彰显人民主体地位,发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用;二是提升税制改革的整体质量,优化财政收入的正当性基础,并推动税制改革从行政管理向法治治理的转型;三是增强行政机关和纳税人的法治意识,并得以在税收法治的基础上拓展全面法治,推动实现依法治国,促进国家治理体系和治理能力现代化。同时,收入分配正日益成为我国面临的重大挑战,税收直接关系到国民财富再分配,对促进分配正义的作用最为明显和直接。

总之,坚持税收法定原则,符合我国宪法尊重和保障公民基本权利的精神,符合建设法治中国的发展趋势,也符合社会主义市场经济对税法的稳定性和可预期性的客观需要,对保障公民财产权益、维护社会经济稳定、促进收入公平分配具有不可替代的重要意义。

二、税收法定原则的基本内涵

税收法定原则的基本内涵,可以归纳为三个方面:一是税收要素法定,即纳税人、征税对象、税率、计税依据、税收优惠、税收征收程序等税收基本要素应当由法律规定;二是税收要素确定,即税收法律的规定必须明确清晰,尽可能避免出现漏洞和歧义;三是征税程序合法,即征税机关必须严格按照税收法律规定的程序和权限征收税款,非经法定程序,不得随意加征、减征、停征或免

征税收。

准确理解税收法定原则,应当把握好以下四个方面问题。

第一,准确理解税收法定原则之“法”。必须强调,税收法定原则中的“法”,仅限于狭义的法律,即立法机关通过法定程序制定的法律文件。在我国,就是指全国人大及其常委会制定的法律,而不包括行政机关制定的行政法规、规章及其他规范性文件。为什么强调法律?这是因为,立法机关是民意代表机关,能够最好地实现对征税权的规范。同时,法律制定过程本身具有规范、公开、透明的特点,能够以严格的程序保证征税权的规范运行,使其具有基本的形式理性和程序正义。

特别强调税收法定的“法”是狭义法律的一个重要现实价值在于:过去,我们更多地关注税收、税法所具有的宏观调控职能,从而基于宏观调控需要具备“相机抉择”的特征,对税收事项的规范性、法定性水平强调得不充分,甚至片面地认为过于强调税收事项的人大立法可能阻碍其宏观调控功能的发挥。因此,我们必须明确,税收首先是一种财政收入的形式,本质上是国家对于纳税人财产的“分享”,将体现人民整体“同意”的法定原则置于最重要的地位,是内在要求;而对于税收可能发挥的宏观调控功能,则具有附随性、补充性,不宜强调过度。

第二,准确理解税收法定原则之“税”。需要特别指出的是,税收法定原则要求所有税收基本要素都由法律规定。虽然修改后的立法法第8条第6项只点出税种的设立、税率的确定和税收征收管理,但其后的“等税收基本制度”意味着纳税人、征税对象、计税依据、税收优惠等税收基本要素都属于税收基本制度,只能由法律规定。这一修改对税收法定原则的落实是一个巨大的推动,特别是其中“税率法定”的明确规定意义重大,因为税率是决定纳税人税负轻重的核心要素。应当注意的是,明

确税率由法律规定,并不排除税收单行法律可以确定一个合理的税率幅度,同时授权国务院或地方在该幅度内来确定和调整具体适用税率。比如,环境保护税法第6条规定,“应税大气污染物和水污染物的具体适用税额的确定和调整”,由省级政府在该法所附《环境保护税税目税额表》规定的税额幅度内提出,报同级人大常委会决定,并报全国人大常委会和国务院备案。这种对税率的立法方式是科学、合理的,且符合我国国情,既通过在法律中明确设定一个税率幅度,确保了统一性和基本范围,又运用规范的税收立法授权,有利于因地制宜,发挥地方的自主性。

第三,准确把握税收法定原则与税收授权立法的关系。根据立法法第8条、第9条、第10条、第11条的规定,基本的税收要素和征管制度关系到公民的财产权、平等权等基本权利,只能由法律规定;当尚未制定法律、并且制定法律的条件不成熟而经济社会发展现实又确实需要立法时,全国人大及其常委会有权授权国务院对其中的部分事项先制定行政法规,但必须作专门的税收立法授权决定,明确授权的目的、事项、范围、期限以及被授权机关实施授权决定应当遵循的原则等。这表明,落实税收法定原则并不意味着绝对地否定和排斥税收授权立法,而是强调在法定范围内、按法定程序并通过法定方式来行使税收授权立法权。相应地,税收授权立法也不会天然等同于削弱税收法定,而恰恰是以承认税收法定为前提的,建立在法律相对保留的基础上。

但需要特别引起重视的是,还有一种授权手段为法条授权,即立法机关在其制定的税收法律中,运用某一条款或者若干条款,将某些特定立法权授予有关机关。企业所得税法、个人所得税法就存在为数不少的法条授权,例如,企业所得税法第20条授权国务院财政、税务主管部门规定“收入、扣除的具体范围、标准和资产的税务处理的具体办法”,第36

条授权“国务院可以制定企业所得税专项优惠政策”,第33条、第34条、第35条、第48条、第57条中均有授权规定。个人所得税法第2条第11项规定“经国务院财政部门确定征税的其他所得”应纳个人所得税,第3条、第4条、第5条、第6条、第9条、第12条、第14条中亦有授权规定。这些法条授权属于全国人大及其常委会在已经制定的税收法律中,授权国务院及其部门对税收优惠、税目、税额等实体性税收基本要素予以确定,容易致使法律的实施效果大打折扣,不利于维护税收法律本身的稳定性、确定性和权威性,因而亟须对此加以规范和约束。它虽然不同于授权国务院就某个税种先行制定一部行政法规,但由于税收优惠等事项具有创设性,直接关系到纳税人的实体权益,因此其授权同样应当贯彻授权范围的限定性、被授权主体级次的特定性等要求。

在此,我们需要区分这种对创设性事项的授权条款与其他那些对非创设性、程序性、操作性事项的授权条款,后者属于立法法第65条第2款所指的“为执行法律的规定需要制定行政法规的事项”,具有国务院职权立法与授权立法相竞合的性质,旨在具体细化、解释和便于实施税种法律,比如个人所得税法第14条、企业所得税法第59条、税收征收管理法第93条“国务院根据本法制定实施条例(或细则)”,就都是执行性的法条性授权情形,两者不应混同。

此外,在有关涉及地方税的税收法律中,授权地方人大及其常委会就地方税税种的某些要素作出规定。对于如何合理进行这方面的税收立法授权,环境保护税法为我国地方税立法起着示范作用。

在现代法治国家,税收授权立法具有适度减轻立法机关的负担、补充立法机关的不足,以及补救立法机关立法缓不济急的优势。因此,理性的做法是,在贯彻落实税收法定原则的前提下,坚持税收法律在税法体系中的主体和主导



税收法定

新华社发 韩鹤松 作

在1985年六届全国人大三次会议上通过了《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》(以下简称“1985年全国人大授权决定”)。国务院根据上述授权决定,在较短时间内颁布实施了一系列税种的暂行条例,与几部税收法律一起形成了适应社会主义市场经济需要的税制框架。尽管这两次授权决定因其宽泛性而日渐受到质疑,但它们在当时、乃至三十余

年来经济社会发展中所发挥的重要作用不容忽视。

第三,党的十八届三中全会《决定》提出“落实税收法定原则”以来,税收法制工作不断取得新的进展和成果。有关方面积极落实改革部署,提出相关举措,积极推进税收法定进程。2016年12月,十二届全国人大常委会第二十五次会议审议通过了环境保护税法,是中央明确强调落实税收法定原则之后出台的第一部税收法律,作为一部新税种法律,对我国未来的税收立法具有示范和标杆作用。例如,环境保护税法在税收授权立法方面十分规范和合理,该法第6条、第9条将应税大气污染物和水污染物的具体适用税额等税收要素授权由省级人大常委会决定,契合于税收法定的要求,颇值得肯定。可以说,环境保护税法对于落实税收法定原则,优化中央与地方、立法与行政、国家与纳税人等多重治理关系和权力配置结构,取得了突出的进步。眼下,烟叶税法草案已经提请全国人大常委会初次审议。在全面依法治国和全面落实税收法定原则的指导下,我国税收立法和法治建设显现出强劲的发展态势。

宪法第56条规定“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”,确立

地位,同时审慎、严格、规范地进行税收授权立法,并加强授权后的监督与效果评估,合理规范发挥税收授权立法及行政机关在税收法治中的优势和作用。

第四,准确处理税收法定原则与税收公平、效率等其他基本原则的关系。税收法定原则是统领税法体系的首要原则,但不是唯一的税法原则,而是与税收公平、效率、量能课税等原则共同构成税收法治的基本框架。随着建设中国特色社会主义法治国家不断深入,在贯彻落实税收法定原则的同时,也需要重视税收的公平和效率等价值,它们分别从形式与实质上构成税收正当性的基础,共为税收法治之两翼,前者强调税收事项的立法完备、有法可依;后者则对所立之法的质量提出更高标准的要求。税收法定原则的落实只是起点,在税法中融入公平、效率原则,以实现税收领域的“良法之治”才是更高追求。

三、落实税收法定原则的成就与不足

随着依法治国理念逐步深入人心,税收法定原则在我国已经得到了相当程度的贯彻落实,全国人大及其常委会始终高度重视税收法定原则的推行,积极推动税收领域的立法和法律修订工

作,取得了显著成绩。具体地说,可以大致归纳为三个方面。

第一,制定了多部税收法律。1980年出台了个人所得税法,并根据实际情况先后进行了六次修改,在修法过程中多次向社会公开法律草案征求意见,充分体现了民主立法、科学立法的理念。1980年和1981年先后制定了中外合资经营企业所得税法和外国企业所得税法,1991年制定了外商投资企业和外国企业所得税法取代上述两部法律,2007年制定了企业所得税法,实现了内外资企业所得税的统一立法。2011年制定了车船税法。此外,在税收程序法方面,于1992年制定了税收征收管理法,并经过多次修改。

第二,高效地建构了较为完整的税制和税收规范体系。改革开放初期,考虑到经济改革和建设刻不容缓,而税收制度和税收法律的建立、完善任务错综复杂、耗时较长,且缺乏相关经验,全国人大及其常委会依据宪法第89条关于全国人大及其常委会可以授予国务院其他职权的规定,先后在1984年六届全国人大常委会七次会议上通过了《关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试行的决定》(以下简称“1984年全国人大常委会授权决定”),

了税收法定原则。2000年立法法和1992年税收征收管理法也规定了税收法定原则,然而,税收法定原则从文本上的确立到实践中的落实无疑要经过一个艰难的跳跃。贯彻落实税收法定原则,仍然任重而道远,需要坚定不移地按照既定的时间表和路线图,以敢于担当的精神,切实推动将各项税收行政法规上升为税收法律。当前,我国税收立法仍然存在着法律供给不足、操作性不强、执行不严等现象和缺陷。具体来说,以下三个方面的问题需要格外关注。

第一,税收法律的供给不足。当前,我国只有个人所得税、企业所得税、车船税、环境保护税等4个税种制定了相应法律,另有1部规范税收征收程序的税收征收管理法,也就是整个税法体系中仅有5部法律,却有约30部税收行政法规、约50部税收行政规章和超过5500部税收规范性文件。在实践中,发挥作用的主要是这些税收规范性文件,也就是由财税主管部门制定颁布的税收规则。这主要是全国人大及其常委会对国务院的两次授权立法之下所形成的税收立法行政化体制的必然结果。1984年全国人大常委会授权决定已于2009年被全国人大常委会废止,但1985年全国人大授权决定仍然有效。1985年全国人大的授权决定采取无特定目标、无特定范围、无特定期限的抽象授权,而且曾有一段时间,财政部、国家税务总局等财税主管部门经国务院转授权,多次变动消费税、资源税、增值税、房产税等税种的课税要素。举例来说,2007年5月30日凌晨,财政部、国家税务总局联合发文(《关于调整证券(股票)交易印花税率的通知》财税字[2007]84号),上调证券(股票)交易印花税率至3%。以规范性文件的形式在一夜之间调整税率,虽然其目标在于防止过度投机,具有目的正当性,但在程序的规范和合法性上有待加强。

按照当前法治国家建设的时代要求,1985年全国人大授权决定已不符合

立法法第10条关于授权明确性原则的规定,迫切需要加以调整;转授权更是给税收法治建设带来了困惑和不良后果,比如容易导致部门利益制度化,程序不够公开、透明和规范,缺少公民的诉求表达和参与机制,因稳定性不足而影响税法权威和市场预期的确定性,等等。

正因为此,学界一直呼吁全国人大收回设税权,在2013年全国人大会议上,一些全国人大代表提交了《关于终止授权国务院制定税收暂行规定或者条例的议案》。

第二,税收法律的可执行性不够强。由于我国目前的税收法律有较多抽象宽松的原则性规定,缺乏必要的定义性条款,使得税收要素不够明确清晰,甚至是直接笼统地授权给国务院或财税主管部门规定,法律的可执行性不强。税法过于简短,也为税法执行中的行政解释提供了过大的空间,甚至容易导致一些随意性执法行为。税法解释原本是为了正确适用税收法律所作的说明,但在实践中,部门的“批复”或“决定”却取代了被解释对象,成为实际上直接发

烟叶税法草案开审提速我国税收法定

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



从内容上看,此次审议的烟叶税法草案与现行暂行条例内容变化不多,基本原则为平稳过渡。根据草案,烟叶税的税率为20%,与暂行条例的税率保持不变,确保烟叶税法平稳实施



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

目前该税种征税依据是2006年实施的《中华人民共和国烟叶税暂行条例》

数据显示,2006年至2016年全国累计征收烟叶税1097亿元,年均增长12%

税收取之于民,用之于民,应以法律的形式来规范

党的十八届三中全会决定提出要落实税收法定原则

2015年3月通过的《贯彻落实税收法定原则的实施意见》中,明确了税收法定的路线图

其中对包括烟叶税在内的15个税收条例修改上升为法律或者废止的时间作出了具体安排,力争在2020年前全部完成

新华社发(大巢制图)

挥效力的依据,甚至有时还突破了税法规定的文义,相当于变相立法。例如,《关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》(财税〔2009〕122号)和《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》(财税〔2009〕123号)规定的基金会能够享受的免税范围比企业所得税法及其实施条例的范围要小,这就招致了一些慈善机构的质疑。

诚然,这种积极的税法的行政解释能够填补税法不完善带来的实践漏洞,但也应当看到,由于税收法律自身不够严谨,法律的严肃性、权威性和纳税人权益可能受到损害。可以作为对比的例子是,美国的《国内收入法典》蔚为大观,国内有学者选译其中部分章节成书后即十分厚重,而我国现行的企业所得税法只有60条,个人所得税法只有15条。

第三,税收法律的执行状况不佳。税法的一些规定在现实中被打折扣、搞变通。比如,一些地方政府自行设定税收优惠或降低法定税率,以进行“低税竞争”。这折射出我国税收执法领域“依法征税”意识有待加强,依法治税还需不断强调。近年来,在国务院领导下,“过头税”、“按指标征税”和税收政策无序竞争等现象已经大幅收敛,但依然有必要加以防范。

四、税收法定原则的实现路径

党的十八届三中全会《决定》提出:“到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务。”落实税收法定原则是全面深化改革和全面依法治国的一项重点任务,《贯彻落实税收法定原则的实施意见》已经为2020年前完成相关立法工作规划了明确的时间表、路线图,针对开征新税应制定相应的税收法律、将现行税收条例修改上升为法律、废止1985年授权决定等作了切实部署。从现在起到2020年只有不到3年的时间,尚有十多部税种法待制定。时间紧迫,必须制定更加积极、稳妥的任务书。

十八届四中全会明确提出,建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,实现立法与改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。因此,全国人大及其常委会可以结合税制改革进程,在新税种上积极行使税收立法权,并将现有税收行政法规逐步、逐级、逐层地清理,最终将其全部上升为法律。正如《贯彻落实税收法定原则的实施意见》所要求的:

第一,不再出台新的税收条例。对于拟新开征的税种,应根据相关工作的进展情况,同步起草相关法律草案,并适时提请全国人大常委会审议。环境保护税法的出台就发挥了很好的示范作用。

第二,有计划地将现行税收条例修改上升为法律并相应废止条例。不涉及税制改革的税种,应根据工作进展和实际需要,依循积极、稳妥、有序、先易后难的理念,将相关税收条例平行上升为法律。对于需进行改革的税种,应配合税制改革进程,适时将相关税收条例上升为法律,并相应废止有关税收条例。

实现税收法律化和“一税一法”的目标,要分清轻重缓急,将条件相对成熟、社会关注度较高的税种先行立法。比如,优先制定烟叶税法和船舶吨税法,正是考虑到这两个税种的规则已经较为完备,且不涉及较大幅度的税制改革,其法律化难度较低。

第三,由全国人大废除1985年授权立法,明确全国人大及其常委会作为税收立法主体的主导地位。依据《贯彻落实税收法定原则的实施意见》所安排的步骤,待全部税收条例上升为法律或废止后,再提请全国人大废止1985年授权决定。如同前面所提到的,税收法定原则并不意味着禁止税收授权立法,也并未绝对排斥其他法律渊源在税收事项上的效力。相反地,它承认并要求税收行政法规、规章和其他规范性文件在宪法、法律统领下,在各自效力范围内发挥作用,形成层次分明、结构完整、有机

联系的税收法律制度统一整体。

五、对落实税收法定原则的两点建议

第一,落实税收法定原则,应注意提高立法质量,不仅要有法律,而且应当是“管用的良法”。实践已经证明,不是什么法都能治国,也不是什么法都能治好国。人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管不管用、能不能解决问题。

为此,一方面,应当按照“税收要素确定”的要求,增强税法的可执行性。鉴于国情的复杂性与不平衡性,我国立法机关常常倾向于在法律中仅作原则性规定,具体内容留待法规、规章甚至是司法解释去规定。这种做法有一定合理性,但也潜藏着加大法律冲突、留存法律真空的风险,最终可能会损害法律的权威。特别是对于税法而言,如果法律仅有原则性条款,就很难实质性地约束行政机关的征税行为,纳税人也难以据此形成稳定预期,税收法定原则的实际功用将大打折扣。一般来说,税法条文应当足够具体到能够为纳税人提供较为确定的预期。对此,张德江委员长在2014年全国人大常委会工作报告中已明确提出,要增强法律的可执行性、可操作性,“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”。这应当成为贯彻落实税收法定原则的一项重要内容。

另一方面,提高税法内容的实质正当性,更多地回应民众诉求,在不同的利益群体中达成平衡与协调。而要提高立法质量,重要的途径就是坚持科学立法和民主立法。也就是说,在制定不同层级的税收法律规范时,应当建立起不同程度的民意机制,将正当程序理念引入涉及纳税人实质利益的法规、规章和规范性文件的制定过程中。要强调立法全过程的公开透明,通过公布法律草案、座谈、听证、评估等方式,保障社会公众对于税收立法的广泛参与和监督;

通过聘请法律顾问、设立税收立法咨询专家库等方式,发挥专家学者的积极作用。在此基础上,还应当推动人民代表大会制度与时俱进,进一步充实全国人大自身的立法力量,完善立法工作机制和程序;强化全国人大及其常委会在立法过程中的主导性和相对独立性,避免部门利益主导立法过程;等等。

第二,全面落实税收法定原则,让税法在实践中得到尊重和奉行。党的十八届四中全会《决定》提出“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的总目标。“中国特色社会主义法治体系”比过去常用的“中国特色社会主义法律体系”更进一步,强调“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的全过程、全覆盖。换言之,就是要真正实现其所蕴含的规范国家征税权的要求,有效、完整地保护纳税人权利,经由“税之良法”实现“国之善治”。对我国而言,这一点尤为重要。

要真正实现市场主体“法无禁止即可为”、政府部门“法无授权不可为”,关键在于强化监督和责任制度。同样的,落实税收法定原则,也不仅仅要求有法可依,更要求有法必依、违法必究,真正地将税收法律作为征税的主要依据。同时,要建立和完善对税收执法的监督和问责机制,切实保障纳税人获得救济,特别是司法救济的权利。全社会应当改变过分追求“税务零纠纷”的传统思维,自觉通过税务诉讼等法治方式来解决纠纷、化解矛盾,通过税收司法来提高整个社会的税法遵从度。今年6月,最高人民法院公布了行政审判十大典型案例,其中就包含了两起税收案件,即广州德发房产建设有限公司诉广州市地方税务局第一稽查局税务处理决定案,以及儿童投资主基金诉杭州市西湖区国家税务局税务征收案。这表明税收司法正逐渐受到应有的重视,而税收司法对于税法的准确解释和适用,以及税收争议的法治化解决是大有裨益的。

增强税法遵从度和人民满意度,保

护纳税人的合法权益,是落实税收法定原则的基本要求。因此,从实现良法善治的角度考量,很有必要对现行税收征收管理法中的“两个前置”等不合理规定加以修改。税收征收管理法第88条规定,纳税人与税务机关在纳税上发生争议时,必须先缴纳税款或提供担保,才能提起行政复议,这是“纳税前置”。同时,对行政复议不服的,才可依法起诉,这是“复议前置”。“两个前置”实际上剥夺了经济条件不佳的纳税人寻求救济的机会,给人以“花钱买救济”的不良观感,故而有必要降低纳税人行使诉权的门槛。

此外,应当健全税收司法保障机制。鉴于税务纠纷的特殊性,需要加强涉税案件审判队伍专业化建设,由相对固定的审判人员、合议庭审理涉税案件。在此基础上,“税收法定”便上升为“税收法治”,实现了税收立法、执法、司法、守法整个环节的法治化。

如果站在更高的层次,只关注收入面的税收法定仍然不是最终的完美状态。在现代财税法视野下,税收的征收和使用已经被打通为一个整体。税收具有公共性,来源于纳税人,也最终服务于纳税人和全体人民,即“取之于民、用之于民”,税收的收入和支出都与纳税人的福祉紧密相关。只有将法定的范围从征税扩展到用税,乃至扩展到整个财政领域,才能形成对纳税人权利的完满保护。对此,应当落实预算法定和预算民主,加强人大预算审查监督。

总体上,我们要实现理想蓝图是:财政收入,合理、合法、合宪;财政支出,公开、公平、公正;财政管理,有规、有序、有责。当然,从税收法定到财政法定,对我国来说确实是一项任重而道远的事业,需要更多的耐心、更强的坚持和更大的智慧。

结 语

“法律是治国之重器,良法是善治之前提”。税收法定原则是现代国家治理

理念与法治财税观念的双重彰显。落实税收法定原则,其意义不仅限于立法本身,而是对于改革整体进程都具有良好的“外溢性”。落实税收法定原则,可以廓清税收立法权的配置和归属,由此理顺立法机关与行政机关、中央与地方各级国家机关之间的关系;也可以界定纳税人与国家、税务机关之间的法律关系,实现纳税人依法纳税,税务机关依法征税,国家依法取得财政收入;还可以带来诸多助推改革的“额外效益”,如加强税收立法势必会推动全国人大及其常委会进一步强化能力、明确职责,而这对于各领域的改革和法治建设都有着不可估量的意义。可见,财税改革绝不仅仅是经济改革,还是法治理念和框架下的法律改革,更是温和、稳妥的政治改革和社会改革,在法定轨道上有序推进财税改革,确实能收到行稳致远之效。

“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”当前,在高举中国特色社会主义伟大旗帜,继续统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局的新阶段,落实税收法定原则的使命,不仅在于推进税收领域的法治化,更在于以此为切入点,由点及面、由面及体,逐渐延伸至改革全局,是促进国家治理体系和治理能力现代化的关键环节。在税收观念转型与制度变迁的交相辉映之下,税法方能真正展现它作为公共财产法、纳税人权利保护法和收入分配正义法的强大生命力,进而为经济的持续发展、社会的公平正义和国家的长治久安筑牢财政保障;为决胜全面建成小康社会,夺取中国特色社会主义伟大胜利,实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定法治财税根基。■

(本文为十二届全国人大常委会专题讲座第三十讲讲稿,主讲人刘剑文为北京大学法学院教授、中国法学会财税法学研究会会长)

地方立法：助力国家治理体系现代化

文 / 特约记者 朱宁宁



图 / 视觉中国

立法是全面依法治国的基础，是实行法治的前提。全面依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，必须坚持立法先行。在加快形成完备的有中国特色社会主义法律规范体系进程中，地方性法规作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，发挥着独特的作用。

赋予地方立法权，是我国立法体制的重大变化，也是加强地方政权建设的重大举措。党的十八届四中全会明确提出：“明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。”2015年3月，十二届全国人大三次会议通过关于修改立法法的决定，修改后的立法法赋予所有设区的市地方立法权，使我国享有地方立法权的主体，在原有31个省（自治区、直辖市）和49个较大的市基础上，又增加273个，包括239个设区的市、30个自治州和4个未设区的地级市。今年9

月6日至7日，第二十三次全国地方立法工作座谈会在广西南宁举行。记者从会上获悉，截至目前，有地方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，在我国法治建设中发挥了实施性、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，为形成和完善有中国特色社会主义法律体系作出了积极贡献。

值得一提的是，立法法修改两年多来，赋予设区的市行使地方立法权工作取得明显成效。截至今年7月底，全国新赋予地方立法权的273个市（州）中，已经批准确定可以开始制定地方性法规的有270个，占98.9%。其中，256个市（州）已制定并经批准地方性法规达437件。

坚持把党的领导贯彻到立法全过程
坚持党的领导是中国特色社会主义

法治最本质的特征和最根本的要求。习近平总书记指出：“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。”党的十八届四中、五中全会明确提出，加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。加强党对立法工作的领导，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。把党的领导贯彻到立法工作的全过程和各方面，是立法工作必须要遵循的重大政治原则。地方立法不只是地方自己的事情，还关系到党和国家的大政方针在本地区的贯彻执行。

面对立法任务越来越重、要求越来越高、难度越来越大的新形势，地方立法始终坚持党的领导，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决贯彻落实党中央的重大决策部署，充分发挥人民代表大会制度优势，为经济社会

发展提供有力的法制保障。

各地人大在立法规划、组织起草、审议完善等各个环节上,在立法所调整规范的各个领域和方面,自觉坚持党的领导。有的地方党委十分注重加强对立法工作的领导,每年都会确定几部法规列入党委工作要点,分别进行督查以推动落实;有的地方则紧紧围绕中央和同级党委的重大决策部署,始终坚持正确的政治方向,从当地实际出发,开展立法工作;有的地方探索完善党领导立法工作制度规范,规范人大常委会党组向地方党委请示报告立法重大事项的工作程序;有的地方充分发挥人大常委会党组作用,制定党组工作规则,明确工作范围与程序。

为进一步加强党对地方立法工作的领导,第二十三次全国地方立法工作座谈会对于下一步的地方立法工作提出了要求。这次会议强调,要善于从政治上谋划、部署和推动工作,处理好全局和局部的关系,从制度上保证党中央决策部署和国家宪法法律在本地得到正确贯彻和有效实施。地方人大常委会党组要在同级地方党委领导下,把地方立法工作摆在更加突出的位置,抓紧抓实抓好,发挥好把方向、管大局、保落实的重要作用,落实好常委会党组向同级党委请示报告制度,对有重要分歧意见的问题,应当及时报同级党委、上级人大常委会或者全国人大常委会研究解决。

坚持以人民为中心加强地方立法工作

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,是社会主义法治的本质要求,也是新形势下立法工作的价值取向和工作重点。党的十八届四中全会指出,要恪守以民为本、立法为民理念,每一项立法都要反映人民意志、得到人民拥护。立法工作必须始终把实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益作为出发点和落脚点,发挥好立法在统筹城乡发展、调节社会关系、平衡各

方利益、规范社会行为的功能和作用。

当前,人民群众对美好生活的获得感和幸福感,有不少是通过法治、通过立法来保证和感受的。各地立法机关紧紧抓住提高立法质量这一关键,把解决民生问题作为立法工作的重点,通过养老、文化、教育、安全、卫生等方面的地方立法,补齐社会领域的立法“短板”,提升公共服务水平。有的地方在项目选择上坚持民生优先,着力解决民生领域存在的突出问题;有的地方坚持在制度设计上注重维护人民群众的合法权益;有的地方在立法过程中坚持深入群众,问需于民,让人民群众有更多的获得感。

第二十三次全国地方立法工作座谈会对于今后的地方立法工作提出要求:地方立法要深入了解客观实际,科学分析立法需求,着力抓住人民群众普遍关心的热点难点问题,恰当确定立法项目;要完善立法工作机制和审议机制,充分发扬民主,广泛汇聚民智,努力做到民有所呼、我有所应。

这次会议强调,当前城乡建设与管理是地方治理面临的重大课题,也是人民群众感受最直接的实际问题。设区的市人大要认真贯彻党中央精神,积极运用法治思维和法治方式,解决城乡管理方面的突出问题,从小事项、小切口入手,选择人民群众关心的食品安全、垃圾分类管理、大气污染防治、社区物业服务管理等城市治理问题,加强地方立法工作。要把改革发展需要同保障人民共享发展成果有机统一起来,立符合实际的法、立有效管用的法、立百姓拥护的法,不断提升依法治理水平。

突出地方特色确保国家法律贯彻执行

有特色是地方立法生命力的重要体现,也是检验地方立法质量的重要标准。党的十八届四中全会提出,要完善立法项目征集和论证制度,增强立项目的科学性、权威性。这为地方立法工作提出了立法需要选择重点问题的要求。注重突出地方特色是地方立法的一大特色,为此,

各地方坚持从本地实际出发,着重针对本地特有问题的立法,在增强特色上下功夫,制定了一批具有独特地方风貌的法规,不但使国家的法律、行政法规更加具有适应性、可执行性和可操作性,还充分体现了当地特色。

为扎实推进扶贫开发和保障改善民生,广西、河北等地人大制定扶贫开发条例等;为适应老龄化社会,北京等地出台有关居家养老服务条例;为增绿护蓝,海南、吉林、黑龙江等地出台地方性法规,引领推动生态建设。此外,围绕大气污染、水污染、固体废物污染、水土保持、食品安全、人口与计划生育、老年人权益保障、消费者权益保护等方面,各地人大及其常委会积极开展立法活动,不但极大地维护和推动了宪法、法律、行政法规在本行政区域内的贯彻实施,也得到了广大人民群众的普遍认可和支持。

积极稳妥先行先试确保改革于法有据

对于改革决策涉及现行法律空白,又需要为依法行政提供相关法律依据的,各地人大及其常委会及时在地方立法权限范围内作出规定,使政府推行改革措施于法有据,填补了国家立法的空白,为地方改革开放和各项事业发展提供了遵循。这也成为我国地方立法的一个重要特色。

针对当前社会存在的群众反映比较强烈的“医闹”问题,江西省人大坚持问题导向,出台《江西省医疗纠纷预防和处理条例》,为依法解决难题提供了规范;为推动自贸试验区健康发展,上海市、天津市的人大常委会深入开展调查研究,既借鉴国际通行规则,又充分体现自贸区特色,制定了自由贸易试验区条例,为自贸试验区发展提供了有力的法制保障;浙江省人大则结合本省“五水共治”的经验,出台《浙江省河长制规定》,将党中央和有关法律精神加以具体化。这些地方性法规,不仅为本地区的改革发展提供了保障,也为国家层面的统一立法积累了经验。■

地方立法：与时俱进努力提高立法质量

文 / 特约记者 朱宁宁



图 / 视觉中国

立法是法治的基础,良法是善治的前提。地方性法规作为中国特色社会主义法律体系中的重要组成部分,是国家立法的重要补充。提高地方立法质量,推进地方立法精准化精细化,是实现良法善治的重要抓手,也是全面实现依法治国的必然要求。

应该看到,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,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,将党和国家的法律政策贯彻落实到地方立法当中,延伸覆盖到基层,完成了法律政策落地关键的“最后一公里”,取得了良好效果。

但同时也应该看到,地方立法实践中依旧存在着很多的困惑,也难免存在一些问题。比如,有些法规已经明显不适应形势需要,甚至成为了改革发展的障碍;有些法规后法与前法的规定不尽一致或不够衔接协调;有些法规则是因国家上位法修改产生了不尽一致的问题;有些法规规定得比较原则,操作性不强;等等。

提高立法质量是永恒的主题。如何让地方立法进一步发挥出应有的作用,既突出地方特色,又对国家立法“拾遗补缺”,尤其是修改后的立法法新赋予了设区的市地方立法权后,地方立法权到底该如何行使,成为各地人大不断探索和思考的问题。在今年九月初召开的第二十三次全国地方立法工作座谈会上,围绕如何提高地方立法质量,与会人员展开了热议。

地方立法仍面临诸多现实困惑

记者从这次会上了解到,近年来,针对提高地方立法质量,各地人大进行了许多有益探索。一些地方提出,地方立法的目的在于细化和补充国家法律的规定,要提高立法精细化水平,一是定位要精准,缺什么补什么,需要什么立什么;二是立项选题要精细,应选择确有必要、急需规范的事项;三是立法内容要精细,不必“穿靴戴帽”,更不要繁文缛节,要切实解决问题。一些地方提出要加强立法程序的精细化管理,确保各个环节精耕细作,精雕细琢;有的地方还提出要

运用现代信息技术加强立法流程管理,探索智慧立法系统建设,推进立法精细化、智能化。

能解决问题的立法就是好的,而不能解决实际问题的立法,写多少条其实也都是虚的,立法效果往往是不理想的。被赋予地方立法权后,江西省上饶市人大常委会副主任谢冠森在实践中遇到不少矛盾,比如突出特色与有序推进之间的矛盾、领导点题与立法实际之间的矛盾等等。他以城管条例为例,写得太粗不管用,写得细才有用,但细哪些又是问题。而谢冠森面临的这些问题,很多其他的新赋予地方立法权的设区的市的人大,也同样挠头。此外,政府立法需求不多、人大立法部门经验不足、老百姓不懂……这也都是目前地方人大立法工作实践中面临的现实难题。

对于这些困惑,在本次座谈会的小组讨论中,与会人员纷纷给出了自己的看法。广东省人大常委会副主任徐少华认为,地方要提高立法质量,需遵循科学立法,即必须遵循宪法和立法法,确保地方立法符合上位法。“有些领域还没有国家法律,地方立法可以先行先立,也可以有特色,但是不能与宪法和法律的精神和原则相抵触。假如立出来的法规与宪法、上位法有抵触,这就根本谈不上立法质量。”

“地方立法调整对象必须是在立法范围之内,不能和上位法相抵触。”内蒙古自治区人大常委会副秘书长、法工委主任张民认为,地方立法要走“小而少”“少而精”“精而灵”的道路。

此外,一些来自基层的、新赋予地方立法权的设区的市的与会人员表示,地方立法主要就是看特色,看可操作性

和可执行性,建议采取就近、分片等方式加强培训工作。

努力提高立法精细化水平

地方立法的特点是针对性强,具体明确,便于操作和执行。想把这个特点和长项更好发挥出来,就需要提高地方立法的精细化水平。为此,这次会议提出了多项具体要求。

首先,要坚持立法进度服从立法质量。要区分轻重缓急,不急于求成,不在立法数量上搞攀比,不搞立法“政绩工程”,更不能搞“花架子”,要将工作定位在做精做细,扎实推进,适时调整。

其次,要遵循立法工作规范,以精益求精的态度和作风进行立法,精雕细刻、打造精品。不追求大而全小而全,要以问题为导向确定立法项目。要坚持做到“针对问题立法、立法解决问题”。要深入了解实际需求,坚持问题导向,抓住急需解决、通过立法又可能解决好的问题,有针对性地确定立法项目,少一些原则性、纲要性的条款,多一些细化、量化的规定,坚持有效管用的原则,重在能解决实际问题,立解决实际问题的法,立人民群众满意的法。

此外,地方立法工作还要注意抓住重点问题和关键条款。一部法律法规规

定的内容有很多,但是起关键作用、真正有效管用的往往就那么几条,也是决定这项立法的质量乃至成败的关键。地方立法要以立足实际,聚焦重点问题和关键条款,深入进行研究论证,提出切实可行的措施,做到能具体的尽量具体、能明确的尽量明确,努力增强法规的针对性和有效性。

搞好立法队伍建设用好地方立法权

提高地方立法质量,离不开一支高素质的法治工作队伍。加强立法工作队伍建设,既是全面依法治国的长期任务,也是当前做好地方立法工作的迫切需要。立法队伍建设好,地方立法权才能真正地用好。地方立法的质量才能有保证。

此次座谈会上,一些新赋予地方立法权的设区的市普遍反映,工作起来难度仍很大,没有专业的立法人员队伍是重要原因。如何加强地方立法工作队伍建设,也成为本次会议的热议点之一。

据了解,为加强地方立法队伍建设,全国人大常委会多次举办培训班,对地方人大立法工作人员进行培训和指导工作。2015年到2016年,共举办了6期立法法培训班,对新从事立法工作的近2000人进行了立法培训,基本实现了全覆盖。今年按计划还将举办两期专题培

训班。各省(区)人大也在积极推动设区的市立法干部培训工作。

此外,在地方省、市党委有力领导下,在人大常委会的积极推动努力和政府的大力支持下,各地的立法机构和队伍建设取得很多成绩。一些省级人大常委会法制工作机构增设了处级机构,增加了相应编制;新赋予立法权的设区的市普遍成立了法制委和法制工作机构,有的法制工作机构配备了相应的力量,为地方立法工作的有效开展提供了坚强的组织保障。

但与此同时,也应该看到,地方人大在立法人才队伍建设上还存在一些突出问题。比如,地方人大法制机构的人员编制与承担的立法任务还很不匹配、很不适应,有些省级人大法制工作机构仅10余人,人手十分紧张;有的设区的市人大常委会法工委仅3到5人,而且这些人还要服从当地统一安排下乡、驻村开展工作,加上其他特定原因导致的减员,实际上在岗的也就2到3人;还有一些地方存在“一人一委”的问题等。

立法工作的特殊性,决定了立法队伍的特殊性。在本次座谈会的分组讨论中,多位与会认为,要加强法工委队伍建设,法工委应配备法律专业的人员,应至少有三分之二具有法律背景。尤其要注重前端人才的选拔问题,人大法制委和常委会法工委,是立法最后一道工序,把好这一关需要领军人才、骨干人才。因此,立法队伍建设需要从第一道关开始抓起,要充分挖掘渠道调动他们的积极性。与会人员还认为,要适应新形势下立法工作的实际需要,必须采取有效措施,健全“进得来、用得上、留得住”的立法人才使用和激励约束制度,制定长远立法专业人才培养规划,同时,加大培训力度,不断提高立法工作人员的立法素质和工作能力。

记者了解到,下一步将大力加强地方立法工作队伍,建设一支忠诚可靠的立法工作队伍,继续加强充实地方立法工作机构和人员,着力加强立法能力建设。■



2016年10月18日,安徽省黄山市颁布首部地方性法规《歙县徽州古城保护条例》,自2016年11月21日起施行。摄影/中新社 方也亚磊

备案审查：有件必备、有备必审、有错必纠

文 / 特约记者 朱宁宁



图 / 视觉中国

维护社会主义法制统一，是完善中国特色社会主义法律体系的内在要求，也是地方立法必须遵循的法定原则和前提。

党的十八届四中全会明确提出要健全宪法实施和监督制度，并对备案审查工作提出了新的要求。备案审查工作的地位和作用日益凸显。备案审查制度具有两重基本功能：一是保证中央令行禁止；二是保证宪法法律实施。党的十八届三中、四中全会和宪法法律都对备案审查工作提出了明确的要求。加强备案审查工作，是完善宪法监督制度、维护社会主义法制统一的重要抓手，对于加强和改进立法工作，提高立法质量具有重要的促进作用。

今年9月6日至7日在广西南宁举行的第二十三次全国地方立法工作座谈会，对下一步备案审查工作提出了“有件必备”“有备必审”“有错必纠”的明确要求。“有件必备”，即实现备案全覆盖，只要规范性文件的制定主体属于人大监督

对象，其制定的规范性文件就都应当纳入备案审查范围；“有备必审”，即要通过主动审查、被动审查、重点审查等方式加强备案审查工作，要做到件件有处理、有结果、有回复；“有错必纠”，即不搞变通，不搞下不为例，坚决纠正违宪违法问题，切实增强监督实效。

这次会议强调，对含有明显不当内容、易引发或者带来较大争议的规范性文件，要认真研究，妥善处理；加强沟通协商，及时督促约谈，积极回应关切。对存在严重问题而又推诿扯皮、久拖不决、不积极作为的，要予以纠正和通报。

这些要求无疑都是针对加强工作力度、解决以往备案审查偏“软”而推出的重要举措，这也成为此次座谈会与会人员重点关注的内容。

地方探索创新备案审查体制机制

近年来，地方各级人大常委会积极探索创新备案审查工作体制机制，积极开展主动审查和被动审查，适时开展法

规清理，备案审查制度和能力建设取得明显进展。

有的地方切实加强省市县三级备案审查机构设置，实现区县级人大备案审查机构全覆盖；有的地方加强备案审查制度建设，健全备案审查工作机制，加大纠错力度，增强制度约束刚性；有的地方探索建立定期向常委会报告备案审查专项工作制度、备案审查情况通报制度、与党委政府之间衔接联动和相互协作制度；有的地方坚持统专结合，统筹法制工作机构、备案审查机构和专委会、其他工作机构协同开展备案审查工作，同时注重发挥代表、专家和社会的作用；有的地方注重队伍建设，通过多种方式，提升备案审查工作队伍的能力水平；有的地方积极推进备案审查信息平台建设，借助现代技术手段提高备案审查能力和工作效率；等等。这些举措，都推动地方备案审查工作不断走向深入。

但与此同时，我们也应看到备案审查工作存在的“短板”：一些地方立法突破、规避国家法律法规，限制公民、组织权利或者增加公民、组织义务，增加部门权力或者减轻部门责任等问题时有发生；个别地方甚至受利益驱使搞“立法放水”，降低国家法律法规标准，造成严重后果。

不久前，党中央公开通报批评甘肃祁连山自然保护区生态环境遭受严重破坏的问题，明确提到《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》将国家规定禁止的10类活动缩减为3类，深刻指出“在立法层面为破坏生态行为‘放水’问题，令人惊诧、发人深省。”

记者了解到，此事发生之后，全国人大常委会法工委已启动相关审查工

作,要求各地针对自然保护区保护等方面的问题,认真对照检查,对存在的与党中央精神相悖的规定,与国家法律、行政法规相抵触的规定以及存在的打“擦边球”的情况,开展自查自纠。

理解不一致备案审查困惑不少

应该看到,尽管备案审查工作正在逐步加强,但不少来自地方人大的同志反映,在实际执行过程中还是有一些问题。

上海市人大常委会法工委主任丁伟在前一阵子遇到了一件棘手的难题。因为“金钱豹”事件发生,上海市党政部门有同志想搞专门的立法,但上海市人大有同志认为针对这个进行商业立法存在问题。“这应该是属于基本制度,不是地方能规定的。国家没有授权,地方怎么来规定?怎么来立法?”丁伟说,“在推进改革当中,政府往往有些需求,从合理性来讲是可以的,但是从立法程度上考虑,就会遇到法律上的禁区。”

据丁伟介绍,上海市人大常委会这些年对备案审查作了探索。比如,提出立法需求以后,首先对合法性进行评估,这样一来,一些明显与上位法不一致的问题,在最初就可以解决掉。“我们在地方立法当中经常会遇到一些问题,党政部门有自己的立法要求,我们立法部门也有自己的研究,有时二者的观点并不一致。”

广西壮族自治区人大常委会法工委主任陈伟雄也遇到了困惑。“怎么做到备案审查的全覆盖,涉及备案主体问题。我们去年修改了规范性文件备案审查条例,把法院、检察院都作为审查单位,把两院出台的规范性文件也都纳入进来。但是这有争论,规范性文件的定义、内涵目前还没有权威的界定,尤其是政府‘红头文件’,光我们自治区政府的发文就有300多件,哪些属于规范性文件不好确定。”

“关于备案审查,在立法法、监督法中规定得都比较原则。到底什么是规范性文件,各地对内涵、外延的理解都不一样。”四川省人大常委会法工委主任田



2016年11月24日,重庆市第四届人大常委会第二十九次会议通过《重庆市食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》,自2017年5月1日起施行。图/中新社发

万国举例说,各地人民法院和人民检察院虽然无权作出司法解释,但是有权出台指导地方审判的文件,对于这些文件,该怎么去界定和看待?“保证司法公正是很必要的,这些文件如果不纳入审查范围,就没有约束。”田万国说。

浙江省人大常委会法工委副主任任亦秋介绍,“规范性文件的审查范围到底是什么,全国人大常委会法工委也开过研讨会,但仅是理论上。规范性文件备案审查,除了有件必备、有错必纠,我们也进行了重点审查,政府规章一年差不多有10件左右。而且这几年备案审查的标准越来越严了。”但他同时指出,在很多设置方面,目前地方人大可能有新的理解,如果解读不一样都会有问题。尤其是设区的市存在的问题比较多,会有一些无视上位法规定的情况。

将实现审查工作全流程信息化

信息化建设是提升工作效率和质量的重要途径。今年3月十二届全国人大五次次会议通过的全国人大常委会工作报告明确提出:“加快建立全国统一的备案审查信息化平台,加强备案审查工作。”

第二十三次全国地方立法工作座谈

会明确提出,要着力加强备案审查能力建设,统筹考虑备案审查工作机构和专职工作人员,通过多种方式提高备案审查工作人员素质和能力。

这次会议要求,对那些可能与中央精神或与改革方向不一致,或在施行中引发社会广泛关注甚至重大争议,或因现实情况与立法之初相比发生重大变化而不宜继续施行等情形,都要深入研究,适时作出调整和完善,确保中央决策部署贯彻落实,确保宪法法律一体遵循;发现可能存在违法违规问题的,要及时约谈函询,督促纠正,必要时依法提出书面审查意见、研究意见,明确督办程序和时限,加大督促力度,防止“久拖不决”。对于经过沟通协调后制定机关仍然拖延推诿、不予纠正的,要坚决依法撤销。

据了解,全国人大常委会正在积极推进备案审查信息平台建设,已取得阶段性进展,备案审查信息平台已开通运行,地方性法规已实现电子报备。下一步,将创建审查工作平台,实现审查工作全流程信息化;推动地方建立健全省级备案审查信息平台,并逐步向设区的市延伸,实现平台间的互联互通。★

“校园贷”乱象 必须严肃整治

文/ 全国人大代表 宋心仿

2009年以来,商业银行信用卡基本退出了校园信贷市场,一大批专注校园分期的互联网金融平台相继崛起,逐步发展成为校园金融市场的主导性力量,尤其近年来发展迅猛,目前市面上已有100多种“校园贷”平台。

推出“校园贷”的初衷,主要是为尚无收入的大学生缓解经济困难,本无可厚非,但有些网贷公司一味逐利,设置陷阱,使“校园贷”业务慢慢变味,乱象丛生。

一是利率和额度畸高:一些“校园贷”平台,仅凭一个学生证、身份证,甚至是以“裸照”为抵押,就能轻松获得数额从100元到10万元,甚至可达30万元的贷款。有的需要扣押20%保证金不予发放,有的以月息0.99%为诱饵,加上各种隐性费用,年息高达20%以上,逾期后的利率更是利滚利,高得吓人。

二是诱导学生做贷款兼职:有些网贷平台采取“邀请同学注册得分红”的策略,吸引大学生做代理发展下线,用贷款出来的钱继续放贷,网络平台负责给学生们还贷款和利息,网络平台一旦出现问题,贷款就会逾期,学生们就背上巨债。

三是野蛮扩张和催收:“校园贷”平台利用学生理财知识的不足,实行“敲竹杠”等不法手段,形成了对学生和家长的“绑架”。不少网贷平台存在暴力催债现象,通常采用联系家长、辅导员、将名字贴在校园、连环电话威胁等方式催收,给学生造成心理压力、加重经济负担,为生存、学习、发展造成了严重恶性后果。

如果任由“校园贷”继续蔓延发展下去,不仅会破坏已具雏形的信用体系,破坏莘莘学子的前程,还会波及家庭幸福,影响社会和谐与稳定。为此,特建议:

一、强化多部门联合行动,形成全社会齐抓共管氛围。

银监、金融、工商、教育、公安等相关部门,应高度重视,凝聚力量,加强对网贷业务的监管和整治,把好放贷人资质、资信审查关,加强检查审计力度,确保放贷人合法规范经营。应针对目前“校园贷”不良现象深入调研,摸清实情,出台政策,强化措施,规范“校园贷”行为,防止学生多头贷款,严格限制学生无指定用途贷款的额度。应加强部门联动,畅通举报、申诉、查处、制裁的渠道,密切关注网络借贷业务在校园内的拓展情况,严厉打击相关违法犯罪行为,确保“校园贷”健康有序发展。

二、加强“校园贷”平台监管,规范借贷流程。

网络主管部门应加强网贷平台对入驻网贷公司的管理和监控,严格落实网站实名制,做好网络监控预警,加强用户个人信息保护监管。配合金融监管部门做好全流程监督管理,严格履行经营资质审查、放贷行为规范、交易纠纷处置、权益损害赔偿等责任。网贷公司应严格放贷标准和资格,规范业务流程,杜绝仅凭身份证、学生证和照片就能办理贷款业务等问题。同时,做好风险防控,加强对大学生贷款目的、还款能力的了解和跟踪,搞回访,注重实效。

三、加强对学生的教育引导,提高自身防范意识。

学校、家长、社会应对学生做好正面宣传教育,引导学生树立正确的消费观、荣辱观,养成科学消费、理性消费的习惯,避免非理性贷款。学校应加强对“校园贷”风险的专项教育,通过报告、讲座、召开主题班会等多种方式,宣传普及基础金融知识,增强学生防范意识,提高学生的理财能力。建立健全不良网络借贷日常监测、时时预警和应对处置机制,及时发布提示信息,密切关注学生异常消费行为,积极帮助学生通过法律手段维护自身权益,有效化解“校园贷”风险,确保学生的正常生活与学习。✘

对安置特困群体 就业的企业给予补贴

文/ 全国人大代表 焦文玉

吸纳安置特困群体就业的企业,如保洁、物业、绿化等企业,从经营性质来讲,主要不是以盈利为目的,而是为适应社会公众日常物质生活需要而经营,为居民提供公共产品或服务的企业,是社会公益服务体系的一个重要组成部分。

从人员构成来讲,吸纳安置特困群体就业的企业从业人员主要为失地农民、下岗失业人员及流动人口等社会弱势群体,而这些人均属于“少文化、缺学历、少技能、没优势”的人员,有的人也不认识字,没办法接受培训,连保姆都做不了;稍微有点文化的、有点技能的人员,却因年龄偏大做不了重活;失地农民原本就没有进入过企业,又失去了赖以生存的土地,更没有了收入来源。但为了生存,他们还必须要走出家门,从而获得一份收入,但也只能从事保洁、绿化、保安等对文化、技能等要求不高的工作,而且他们的就业面特别窄。

这些企业虽然给不了这些特困群体很高的收入,却给他们提供了一个能够通过劳动解决就业困难的平台,帮助他们解决了吃饭穿衣的基本生存问题,他们靠自己的双手和劳动来维持基本的生活保障,他们没有给政府添麻烦,也

没有给社会添麻烦,如果这部分困难群体的生活没有了保障,将来就会成为中国的第二批扶贫对象。

因此,建议:

加快实施对安置特困人员就业企业给予安置补贴,企业安置一名女50岁、男55岁以上连续在本企业工作一年的人员,国家应该按照所安排困难就业人数进行补贴,安置一人就业应给予一定数额的岗位补贴。

这部分人员想要上岗就业,企业就需要对其进行一定的技能培训。吸纳安置特困就业人员就业的企业多为小型微利企业,根本就没有原始积累,企业实力薄弱。本来特困就业人员的工资极低,所以,企业对其进行的培训均是免费的,这就需要支出很大部分的财力、物力和人力,给企业造成了严重的负担。

这些安置特困群体就业的企业,也承担着来自各个方面的风险。例如,由于员工年龄偏大,病岗、病亡等事故频频出现;上下班途中发生交通事故,雨雪天气摔伤等特殊状况。国家规定男55岁、女50岁超过这个年龄的人员已不符合缴纳社会保险的条件,企业不能申报社保,也就是不能申办工伤保险,出现工伤则企业必须承担工伤赔偿金,这既不合理,也不利于企业发展,商业保险公司也是按照年龄、身体状况等有选择地吸收保户,且赔付比例、数额差距很大,一旦遇到这样的政策性问题,很难继续经营下去,甚至倒闭或破产,因此必须加快实施给予吸纳安置困难就业人员就业的企业补贴。★

加强有机肥监管, 降低农民用肥成本

文/全国人大代表 唐一林

近年来,化肥行业虽然也取得了很不错的成绩,却也出现了很多不容忽视的问题,最严重的就是产能结构不合理,产能明显过剩,再伴随着一系列的市场、政策因素,致使政府头疼,企业苦恼,农民也未得到什么实惠。另一方面,由于化肥的长期过量使用,造成土壤有机质减少和功能性降低,农产品质量在一些地区不同程度存在隐患。

自20世纪80年代开始,有机肥逐渐走入人们的视野之中,与传统化学肥料相比,有机肥作为一个新兴肥料,是最全面的肥料,它不仅含有植物必需的大量元素、微量元素,还含有丰富的有机养分,具有加快土壤改良速度,提高农产品品质,同时降低农民用肥成本的优势,对于减少当前社会的污染、改良土壤结构有重要作用,这使得推广和使用有机肥成为必然。但是有机肥在市场推广及应用过程中却存在一些问题,在很大程度上阻碍了有机肥

行业的发展。

当前阻碍有机肥市场健康发展的主要因素包括:有机肥概念炒作,过度夸大有机肥功能。虽然国家在鼓励使用有机肥,但目前市场热衷炒作有机肥概念,人为夸大有机肥的功能,造成农民对有机肥功能概念的认识模糊,大大降低了农民的用肥积极性。

包装卖点冗杂多样,难以形成品牌功能共识。部分有机肥生产厂家为了提高销量,将一种产品分为多种包装,每种包装策划一个卖点,改头换面形成一种“销售创新”。某些企业在同一个地区同时设多家经销商,每家经销商为了提高销量改用不同的包装来区分,极大降低了有机肥品牌的识别度。

缺乏价格监管,经销商哄抬利润,使农民用肥成本过高。经销商是现在有机肥市场销售的主要渠道,市场缺乏对有机肥价格的监管,使经销商的获利空间巨大,有的产品甚至能达到十倍的利润,致使农民用肥成本提高,极大降低农民使用有机肥的热情。

有机肥原料品种杂乱,生物质企业辅料转化慢。生物质企业辅料是很好的有机肥原料,量大、无病虫害、有机质高,但是由于市场混乱,造成好的有机质原料转化慢。目前很多有机肥生产企业使用的原料部分是利用了化工厂的废料的有效成分,这势必会给农民在使用过程中带来新的污染,降低土壤的有机质和农产品的品质。

有机肥鉴定监管标准过低。国家急需修改有机肥鉴定标准,仅仅用指标来衡量已经不能满足现在的需求,有的有机肥化验指标都合格,但实际使用过程中起不到应有的功能和效果,有的甚至还造成庄稼减产或绝产。

从长远的角度来看,随着农户对有机肥的逐步认识,且有机农产品需求的不断增加,有机肥也必将逐步受农户的青睐,有机肥市场终将崛起。为了促使有机肥行业能够快速健康地发展,使有机肥的推广使用真正能提高农产品品质,同时降低农民用肥成本,特提出以下几点建议:

1. 建议加强市场监管,提高检测次数。加大违法惩治力度,严格控制包装,杜绝虚假宣传,对于纯属概念炒作的厂家、经销商一律给予严惩。

2. 建议国家出台新的鼓励政策,创新销售模式。建立生产厂家和农户直接对接的新销售模式,去掉中间商的大部分利润,让老百姓用得起,且用得更多,那样的话土地改良速度就会加快。

3. 建议尽快为生物质企业的辅料立法。环保部门应出台规定将生物质企业的辅料确定为有机肥的原料。

4. 建议修改有机肥行业鉴定监管标准。从原料配比到整个生产过程制定出明确的监管标准,不能仅用指标来作为判定产品是否合格的唯一标准。★

统筹推进农村留守儿童老人关爱服务体系建

文/ 全国人大代表 郭红梅

农村留守儿童留守老人,是中国社会经济转型发展的衍生物。如四川通江县17.1万儿童就有1.7万留守儿童。某个近100人的村子只剩下5名留守老人。留守儿童正处于生长发育关键期,缺乏亲情关爱和有效监护,极易造成性格扭曲,产生极端行为。留守老人经济生活状况较差,普遍缺乏精神依托,缺少安全感,由此引发一系列的心理和身体健康问题。留守现象日益突出,衍生出的生产、生活、教育、心理、安全等问题也日益突出,直接影响农村家庭和谐乃至社会的稳定。

国家高度重视农村留守人群关爱工作。2016年2月,国务院发布《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》;2017年中央一号文件指出,要“健全农村留守儿童、老人关爱服务体系”。民政部等相关部委积极推进留守关爱服务工作,2016年11月印发的《城乡社区服务体系规划(2016—2020年)》,进一步明确要大力推动基本公共服务项目向农村社区延伸,完善农村留守人员关爱服务机制,切实提升对留守儿童、老人的服务能力。

各地扎实开展农村留守儿童、老人关爱工作,已基本完成摸底调查、档案建立等基础性工作,针对留守儿童关爱也开展了一些有益的试点,取得了一定成效,但对下一步如何系统、有效推进,还处于摸着石头过河的阶段,缺乏系统规划和整体谋划,导致农村留守儿童、老人关爱服务工作出现布局不平衡、设施缺口较大、队伍素质不高等诸多问题。

为此,建议统筹推进农村留守儿童、老人关爱体系建设。整合村级闲置国有资产,统筹打造融合老年协会和留守儿童之家功能的共同阵地。充分发挥共同阵地作用,多种形式开展留守儿童、留守老人参加的“亲子活动”,有利于弥补缺失亲情,填补情感空白,弘扬孝道文化,让处于人生首末两端的弱势群体“不再孤单”,既能节约成本资源,又能取得明显效果。

一是加大资金投入,国家从阵地建设、设施配备、购买服务资金等方面给予通盘考虑和足额预算。二是培育社会组织,结合农村实际实行政府购买、家庭购买、社区购买等多种方式,鼓励社会力量参与支持帮助,涵养志愿者意识和公益精神,解决专业人员缺乏和留不住的难题。三是制定规范标准,综合考虑阵地打造标准、服务项目、运行模式、社会资本准入等规范,加快形成一套系统完备、操作性强、行之

有效的关爱服务体系标准。为农村留守儿童、老人关爱服务撑起一片蓝天!✘

加强国家河湖公园建设政策性支持

文/ 全国人大代表 刘道平

水是人类赖以生存的基础条件,是社会经济发展的命脉,是人类文明的重要载体。河流域和湖泊沿岸承载着中华民族的繁衍与中华文明的发展,保护河流湖泊事关中华民族复兴大业与“中国梦”的实现。2016年1月5日,习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上明确指出:“长江拥有独特的生态系统,是我国重要的生态宝库。当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。”2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》,对于建设生态文明和美丽中国具有重大意义。

推进国家河湖公园建设,是落实习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上的讲话精神、建设生态文明和美丽中国以及落实“河长制”的重要抓手,是国家公园体系建设的重要补充。为此建议,将河湖公园建设纳入国家公园体系建设的大盘子,加强国家河湖公园建设的政策性支持。

首先要统一思想,提高认识,搞好顶层设计。明确河湖公园建设在落实“河长制”和转变经济发展方式、建设生态文明社会中的重要战略地位、生态文明和美丽中国建设的突破口和着力点。应做好顶层设计,着力解决河湖公园建设在国家公园体系建设中的地位和价值。建议由国家发改委牵头、财政部支持、水利部实施,切实做好国家河湖公园建设的工作部署,出台相关政策规定和工作措施。促进以各级政府推动为先导,强势推进国家河湖公园建设。

建立健全国家河湖公园建设的体制机制,以保障国家河湖公园建设的成效。同时,建议国家发改委、财政部设立国家河湖公园建设专项资金,重点建设国家河湖公园的科普教育、文化娱乐等设施和优化水环境、保护水资源、修复水生态、维护水工程、弘扬水文化等方面的项目配套。

还要加强理论研究,奠定学术基础。建议由水利部组织专家学者,有针对性地开展国家河湖公园在生态文明建设中的地位和价值、国家河湖公园建设的标准、政策、方法、理论和操作技术等问题研究,编制《国家河湖公园评价标准》《国家河湖公园实施导则》等,为各地顺利开展国家河湖公园建设提供技术支持。

另外,建议在“十三五”期间,从国家水利风景区中遴选符合条件的地区开展国家河湖公园建设试点工作。✘

加快推进我国医药产业国际化

文/ 全国人大代表 柯尊洪

目前,中国医药国际化之路正在开启新的篇章,我国大宗原料药的出口居世界第一位,已经有一批制剂企业通过了美国和欧盟等规范市场的认证,部分特色中药产品已进入欧盟市场,并正在进行美国Ⅱ、Ⅲ期临床实验。这些都表明我国医药产业国际化已经具备了一定基础,正在大踏步地向前积极迈进。

同时也应当看到,我国医药产业国际化尚处于刚刚起步的初级阶段,当前还面临着诸多困难和挑战。主要表现在:一是企业量级相对较小,国际竞争力不强。这不仅仅是货币数量上的差异,更多还是整体素质上的差异。二是创新制约因素较多,医药创新能力不足。存在创新药进入医保难、市场准入难的问题,致使企业后续创新能力受到制约。三是药政制度缺乏国际接轨与互认,造成许多的研究工作必须重做,极大增加了我国制药企业的研发成本,大幅降低了产品的竞争优势。四是国际化专业人才匮乏,无论是质量、注册,还是营销、推广方面都极为缺乏,严重制约和影响国际化的推进步伐。为此提出以下几点建议:

第一,加快培育和发展一批具有国际竞争力的优势制药企业。持续深化医药供给侧改革,通过一致性评价、提高药审质量标准等措施,加速优胜劣汰,推动并购重组,引导优势资源向优质企业聚集,提高医药行业的集中度。同时,国家应确定一批重点优势企业,从资金、项目、政策等方面给予大力扶持,加快培育和发展一批能与国际制药巨头同台竞技、能在国际市场上大展拳脚的大型、跨国制药企业,发挥标杆引领作用,不断提升我国制药企业的国际竞争力。

第二,分步推进药政制度与国外的接轨与互认。一是国家应在推进“一带一路”计划的同时,与相关各国达成药物审核与认证的互认协议,使国内新药在开发期间和申请上市时能同时获得国内和相关国家的认可,同步上市。在此基础上,可以将互认范围扩大到东南亚或东盟各国。二是我国应尽快成为ICH和PICS等组织的成员国,加强临床研究资源的开发和规范化管理,促成更多的国际药物注册使用中国的临床试验数据。这样在法规符合和数据通用方面与欧美接轨,减低国内药物在欧美上市的开发时间和成本,提高国内药企的国际竞争力。

第三,建立完善创新药国际化的激励机制。创新药走向国际化,从社会效益来说,可以贡献中国智慧,提升国际影响;从经济效益来说,可以覆盖更广大市场,获得更大收益,但其一开始的投入巨大,周期也长。为了鼓励国内药企勇敢地走出国门,建议国家以重大项目方式专项资助国内药企

的国际市场开发工作,特别是要重点支持具有国际自主知识产权的创新药在欧美等国外市场的开拓。同时,建议国家对国内自主研发的创新药优先纳入国家医保目录,对取得国际PCT专利并实现产业化的创新药,除给予财政奖励,还应在医保支付、招标采购等国内市场准入方面予以重点支持,为产品尽快走向国际市场奠定必要基础。✘

适时启动社会信用信息立法

文/ 全国人大代表 杨伟程

信用是社会的运行基础。建设完善的社会信用信息体系,对于促进诚信社会建设具有十分重要的意义。

目前我国的社会信用信息大多掌握在政府各个职能部门和部分行业手中,信用信息分散,信用信息开放程度低。由于缺乏法律的规制,政府部门、地方和行业各自为政,社会信用信息处于分割与垄断并存的状态,影响着统一的信用信息市场的形成。社会信用征集、使用缺乏统一标准,有关信息数据库之间不能互连、互通,社会信用信息的收集、处理存在无序状态。一些具有社会信用信息优势的部门或行业,垄断有关信息,利用自身信息资源采取直接或者指定代理机构开展信用信息咨询服务,不同程度上存在着寻租现象。社会信用专业机构的建设薄弱,难以进行公正独立的信用调查、评级、报告及提供信用管理服务。为建立良好的社会信用法治环境,促进经济发展和社会进步,必须加快社会信用信息法的立法工作。

为此建议:全国人大常委会将社会信用信息法纳入立法计划,组织国家有关部门加强立法调研工作,适时启动立法程序。社会信用信息法主要内容应当包括以下几个方面:

(一)建立全国性的信用数据库。对建立覆盖全国的征信体系和网络化的征信数据库作出规定。

(二)对征集、使用、开放社会信用信息的范围、原则、内容和方式进行明确的界定。

(三)规范工商、海关、技术监督、财政、税务、外经贸、人民银行、证券监管及法院等部门和单位向社会开放自己掌握的企业和个人信用数据的行为,规范社会征信机构开展企业和个人信用信息的搜集、保存、评级、服务等业务行为,规范信用评估公司、信用担保公司等社会信用中介机构的行为,促进征信业的有序发展。

(四)对在征集使用信息过程中保护企业的商业秘密和公民个人的隐私作出规定,保障个人、企业的合法权益。

(五)设立专门的社会信用信息监督管理机构,加强信用信息服务业的统一监督管理,确立相应的监管规范。✘

山阳人大：代表助推脱贫攻坚

文 / 马先友

陕西省山阳县是国家级贫困县，也是深度贫困地区之一。在扶贫开发工作进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，山阳县人大常委会为凝聚更大力量、汇集更多智慧，探索创新代表活动模式以助推脱贫攻坚，开展了“脱贫攻坚——人大代表在行动”主题实践活动，走出了一条人大代表助推脱贫攻坚工作的新路子。

在年初的人代会上，山阳县人大常委会提出开展“脱贫攻坚——人大代表在行动”主题实践活动，得到了县人大代表们的积极响应，都以积极的态度投身到脱贫攻坚这项当前重中之重的工作中来。

这一主题实践活动启动后，各镇人大、街道办事处人大工委高度重视，细化主题实践活动方案，召开专题会议研究部署。县人大代表发挥自身特长和优势，积极参与脱贫攻坚相关工作的视察调研，主动关注征地拆迁、房屋征收、农村低保等一些社会矛盾较为集中的工作，积极开展对群众意见收集、法律解释、司法引导、心理疏导等工作，加大对脱贫攻坚工作及各项惠农政策落实情况的监督力度，帮助指导贫困户树立信心、发展生产，增加收入。

同时，各镇人大、街道办事处人大工委将主题实践活动的开展与镇、办的人大规范化建设有机结合，人大主席团利用办公场所建设“代表之家”，将“县人大代表姓名、工作单位、联系方式，代表小组划分情况，活动主要内容和要求，工作制度”实行“四上墙”，还组建了代表小组联络微信群、QQ群，构建网络信息管理平台，方便代表联系沟通，促进主题实践活动向纵深开展。

全县人大代表紧盯农村基础设施滞后等问题，主动深入贫困户家中调研走访，督促有关部门有效解决群众关切

水、电、路、讯、视、房等问题和贫困户项目资金、投放农业机械以及落实化肥、地膜、籽种等难题，推动方方面面为贫困户办了一批实事好事。

山阳县人大常委会为了促进全县脱贫攻坚工作扎实有效推进，出台了《关于开展脱贫攻坚监督工作的实施方案》，县人大常委会按照脱贫攻坚工作的任务要求和时间节点，每月确定不同的监督重点，分层次、多角度，综合运用执法检查、代表视察、听取专项工作报告和专题询问等方式方法对脱贫攻坚工作实施有效监督，同时，向县政府反馈工作监督情况并督促整改。

按照年度计划安排，县人大常委会组织部分县人大常委会委员和县人大代表，深入到有关部门和镇、街道、村，通过召开座谈会、听取汇报，查阅档案资料与入户走访相结合，实地考察与延伸调查相结合等方式对全县脱贫攻坚工作进行调研，为脱贫攻坚工作提供依据。

虽然主题实践活动取得了阶段性成效，但也存在不少困难和问题，主要是部分镇、街道的人大机构重视程度不够；有的镇、街道的人大机构行动迟缓，存在应付思想；有的镇、街道的人大机构工作方法简单，对主题实践活动工作思路不清，与代表沟通不及时、协调指导有差距。

另外，有的镇、街道的人大机构系统推进不够，存在活动安排部署“对标”不准、“聚焦”不够等问题，活动开展内容不够全面，各项行动没有同步推进。有的镇、街道的人大机构在服务保障方面不得力，统筹协调、检查指导等方面工作力度不够，督查考核机制不健全，重安排轻检查。

为此，山阳县人大常委会提出，开展主题实践活动，既是对代表责任意识和

履职能力的考验，也是对镇和街道的人大工作水平的检验，人大代表要找准履职行权与精准扶贫的结合点和切入点，依法履行职责，实现价值。

首先积极充分地发挥代表作用，形成强大工作合力。人大代表来自基层一线，要积极投身脱贫攻坚，切实发挥人大代表是人民心声的代言人的作用，强化监督提高效能，为打赢脱贫攻坚战贡献自己的力量。脱贫攻坚工作成效如何，直接关系老百姓切身利益，关系全面建成小康社会的目标能否实现。人大代表要强化对精准脱贫工作的依法监督，要经常深入贫困户调研，既要了解政策落实是否到位，还要掌握政策的实用性和精准度。同时，要对在脱贫攻坚工作中不作为、慢作为、乱作为的部门和单位依法开展专题询问，促进各项扶贫政策落地生根。

其次采取灵活方式方法，确保活动取得实效。要求各镇、街道的人大干部统筹安排，组织和引导各级人大代表以更大的决心、更精准的举措、更明显的成效参与到脱贫攻坚工作中来。强化服务保障和作风建设，研究解决实际问题，坚持把开展好这项活动作为人大依法履职与党委、政府中心工作的有效结合点，作为人大工作创新发展的重要平台。

此外，山阳县人大常委会还强化督促检查，建立相应的工作机制和考核问责制度，加强监督检查，定期考核考评。各镇、街道的人大工作机构建立人大代表参加主题实践活动情况台账，记入代表履职档案，并作为年度履职评价重点内容，防止出现华而不实的现象。通过这一实践活动，力求达到推动精准扶贫工作、提升代表履职水平、促进人大工作创新发展的目的。✘

进村入户细问扶贫事

图文 / 张小青



胡润泽拉着驻村扶贫干部赵力的手说：要扎实做好西岳村脱贫攻坚工作，理清思路，明确重点，多措并举，突出抓好美丽乡村建设、基础设施建设和产业发展，全面改变西岳村的贫困面貌。要紧紧抓好村上供水、供电、道路建设工程进度，积极发展集体经济，通过抓“三变”、促“脱贫”。要紧紧围绕脱贫收入标准、“两不愁”、“三保障”这三大任务开展工作，严格落实贫困户各项帮扶政策，确保贴息贷款、扶贫基金和就业岗位给贫困群众带来实惠。

胡润泽还说，驻村工作队要充分发挥团队作用，做到奔着问题去、换着位置想、扳着指头算、盯着难题帮、扛着任务干，形成工作合力。要坚持真诚为民、真情帮扶，从每年政策补贴和提高收入来让贫困户树立起脱贫奔小康的志气和信心，使贫困群众真正摆脱贫困面貌，早日过上新生活。★

“我的脱贫目标收入是年平均3015元，我有信心。现在每年都有粮食补贴，养老金，低保，政策贴息贷款入股分红这些政策优惠做保障，我的心里更托底了。”9月15日上午，因脚伤坐在轮椅上的西安市临潼区穆寨街道西岳村村民高根象这样回答了西安市人大常委会主任胡润泽对“靠什么脱贫”的提问。

当日上午，西安市人大常委会主任胡润泽来到临潼区穆寨街道西岳村。这一天，村上17户贫困群众领到了政策贴息贷款入股分红的股金证，14位贫困群众领到了政策性就业上岗证。村民们拿着股金证和上岗证，激动得合不拢嘴，大家对于早日脱贫都充满了信心。

在村里，胡润泽与贫困户们围坐在一起，共同听取了西岳村驻村工作队扶贫情况的汇报，并对17户贫困家庭的就业、危房改造、扶贫政策落实情况进行了详细了解。



联邦德国议会的社会福利立法

文 / 刘冬梅

联邦德国《基本法》第20条第1款规定,“德意志联邦共和国是民主的和社会福利的联邦制国家。”

联邦德国《基本法》在与社会权和社会福利制度相关的规定上的一个重要特征是:宪法基本权利部分仅列举自由权等传统人权,不对社会权进行具体列举,而是通过第20条第1款中的社会福利国家原则(Sozialstaatsprinzip)高度概括了社会权利及国家为此的实现任务,并通过第28条第1款的联邦制规定将其辐射到各州宪法之中,要求各州宪法须符合“共和、民主、社会福利和法治国家原则”。因此,《基本法》第20条第1款的规定既是联邦德国的基本立国原则,也是联邦议会社会福利立法权的基本宪法依据。

社会福利立法的宪法基础:福利国家原则

正是第20条第1款赋予了国家在社会福利领域的行动义务和行动职权。在另一个具有同等重要性的基本原则——法治国家原则的要求下,由福利国家原则推导出的国家在社会福利领域的任务,首先需要通过立法机构的具体立法行为予以执行,并应根据社会、经济等情况的变化对其进行持续的修正。联邦宪法法院很早就通过判决明确:“只有立法者才能承担福利国家实现的关键任务。”国家立法机构有义务“尽力为所有人谋取对利益冲突的适当平衡,并创造恰当的生活条件”。

福利国家原则赋予国家的积极作为义务并非是一种可以孤立完成的任务,而是建立在与第20条第1款和第28条第1款中规定的其他基本原则,即联邦的、民主的和法治的国家原则形成的整体性国家制度基础之上。这些原则同属于德国宪法中不可修改的“永久性条款”,它们与第1条第1款关于人的尊严的基本权利规定一起,构成了德国宪法秩序的核心部分。因此,福利国家原则的实现,需要与联邦国家原则确定的权限划分、民主国家原则塑造的议会政治,以及法治国家原则要求的公权力行使界限,也即国家的机制构造,结合在一起起作用。

与其他基本原则的机制属性相比,福利国家原则有其特殊性:它是宪法规定的国家任务,是要实现的目标,而非实现目标的机制和手段。它较少涉及国家生活的组织与意识形态,而是更关注于社会自身的状况和感受。但是德国宪法并未进一步通过对于国家社会福利任务的细节性规定(这样的内容在中国宪法中可以大量发现),对其进行具体化。由于社会权是二战后才确立的新型人权,因此也缺少福利国家原则的宪法传统可供继承。也即福利国家原则赋予了立法者实现社会福利目标的任务,但并未提供具体的路径,也无太多的历史经验可循。议会立

法机构必须积极探索实现的路径,为此需要制定相关的具体法律,将社会福利权利和任务转化为可以直接适用的规范。

同时由于基本法第20条第1款具有高度概括性,相比其他传统法律领域,立法者在社会福利领域被赋予了较大的形成空间,可以根据国家的发展阶段和发展状况确定与之相适应的福利待遇水平和标准,并选择切合实际的实现方式。因此,福利国家原则既是国家立法干预社会生活,对公民的基本自由权进行限制的合法性保证,也包含了对干预目的和干预内容的限定。从福利国家原则延伸出来的规范与任务,其主要目的必须是为了平衡社会矛盾和建立公正的社会秩序。

从福利国家原则和基本法第1条第1款关于人的尊严的规定中,可推导出立法者在社会福利领域的形成任务和国家的社会福利目标大致如下:

——保障每个人有人的尊严的基本生活,并为此建立基本生活保障制度;

——实现社会平等和社会公正,并为此社会安全和社会补偿制度;

——提高整体的社会繁荣和社会参与,并为此建立社会促进制度。

社会福利立法的权限划分:联邦国家原则

联邦德国《基本法》第70条第2款规定,“联邦和州之间的立法权限应根据基本法关于专属立法权和竞合立法权的规定予以划分。”

联邦与州之间立法权限划分的宪法依据是《基本法》第70条(联邦与州的权限划分)及第70条以下的若干规定。第70条规定了权限划分的基本原则,因此是联邦国家制度的“基础条款”。对社会法领域最重要的权限规定是关于竞合立法权的第74条中的公共救助(第1款第7项)和社会保险(第1款第12项)等,以及关于联邦专属立法权的第73条中的战争受害者和遗属保障(第1款第13项))。根据《基本法》第72条的规定,在竞合立法权范围内,只有当联邦不行使立法权时,各州才有立法权;在联邦专属立法范围内,各州只有在联邦法律明确授权时,才有立法权。

《基本法》颁布之时,“社会法”这一领域在德国还未形成,因此,对于联邦是否应具有完全的社会福利立法权限存在争议。从目前的情况来看,社会福利立法权限基本保留在联邦一级,各州仅具有一些联邦不进行立法的边缘领域的立法权限。社会福利立法主要规定在第74条第1款中,在该款列举的三十

多项竞合立法权中,与社会福利及社会政策相关的主要有:

1. 第6项难民和被逐出家园者事务;
2. 第7项公共救助;
3. 第9项战争损害和赔偿;
4. 第12项包括企业参与决策组织、劳动保护、职业介绍在内的劳动法和包括失业保险在内的社会保险;
5. 第19项防止人畜患公共危害或传染性疾病的措施、医师职业、其他医疗职业和医疗营业的许可,以及药店、药品、治疗用品、麻醉品和毒药的规定。

《基本法》第72条第2款还进一步明确:为在联邦领域内创造同等生活条件,或出于捍卫整体国家利益、维护法治和经济统一的原因有必要制定联邦法律的,联邦在第74条第1款第4、7、11、13、15、19a、20、22、25和26项的范围内享有立法权。这其中即包括了社会福利立法中的公共救助。但是竞合立法权的存在,也使得联邦与州在执行立法任务时可能出现某些推诿现象。如在公共救助领域,根据规定,原则上基本生活保障立法是由联邦进行的,但州也在某些特定领域有一定的权限,例如教育救助。为了防止联邦议会因此将这些领域的立法任务扔到州一级,联邦宪法法院在2010年的一个判决中明确指出,联邦不可通过将立法工作简单移交州一级逃避责任,联邦对于这些竞合立法领域仍负有整体性责任。

《基本法》颁布后的几十年间,社会福利法的概念已得到很大的扩展,社会保险中产生了许多新的保险类型,由税收支持的公共保障中除了传统救助项目外,还出现了大量的社会促进措施,因此对于第74条第1款中规定的“社会保险”和“公共救助”,当前必须采用广义的理解,如“公共救助”目前应理

解为“社会救助和公共福利”,其中加入了许多对妇女、儿童、青年和残疾人等的帮助措施。

社会福利立法的内容:《社会法典》

二战之后,随着国家部门和立法组织的建立,联邦德国的社会法立法很快恢复并发展起来,社会补偿法、社会保险法和社会救助法领域都有新的法律出现,并产生了社会促进法的新待遇种类。1953年,社会法院建立,与劳动法审判权的划分逐渐清晰。为了对社会福利法律进行整合,社会法的法典化也提上日程,1969年,法典化工作正式开始。1975年,《社会法典》总则颁布,之后各分则也逐渐制定出来。

《社会法典》目前共十四编,其结构和内容如下表:

《社会法典》第十三编中收录的是一些目前仍以特别法的形式存在的法律,有待立法时机成熟后整合入法典。有待法典化的法律领域主要涉及社会补偿、社会促进和社会救助,主要包括:

- 教育促进法 (1983.6.6)
- 帝国保险法 (1924.12.15)
- 战争受害者保障法 (1982.1.22)
- 儿童津贴法 (2005.1.22)
- 住房补贴法 (2005.7.7)
- 收养中介法 (2001.12.22)
- 单亲家庭儿童生活保障法 (2002.1.2)
- 儿童抚养津贴与抚养假法 (2004.2.9)
- 父母津贴与父母假法 (2006.12.5)
- 老年非全日制工作法 (1996.7.23)
- 孕期终止妇女救助法 (1995.8.21)★

联邦德国《社会法典》

编	名称	生效日期	内容
SGB I	总则	1976.1.1	社会法典的基本纲领、概念和程序
SGB II	就业基本保障	2005.1.1	就业促进
SGB III	劳动促进	1998.1.1	劳动中介、失业保险等
SGB IV	社会保险总则	1977.1.1	基本概念、社会保险缴费、社会保险经办机构
SGB V	法定医疗保险	1989.1.1	法定医疗保险的组织、保险义务及法律关系
SGB VI	法定养老保险	1992.1.1	养老保险的组织 and 经办机构、遗属保险等
SGB VII	法定工伤保险	1997.1.1	工伤保险的组织、保险义务和待遇等
SGB VIII	儿童与青年帮助	1991.1.1	儿童与青年的公共救助和福利待遇
SGB IX	残疾人康复与社会参与	2001.7.1	残疾人参与社会生活
SGB X	社会福利行政管理与数据保护	1981.1.1	行政管理程序、数据保护、社会福利经办机构的合作等
SGB XI	社会护理保险	1995.1.1	社会护理保险的组织、原则和经办机构等
SGB XII	社会救助	2005.1.1	基本生活保障等
SGB XIII	特殊规定		教育促进、儿童津贴、住房津贴等
SGB XIV	社会法院法	1975.9.23	社会法院程序、权限等

陕西经济社会发展实现“十三五” 稳健开局、良好起步

2016年是实施“十三五”规划的开局之年，也是陕西追赶超越进程中不平凡的一年。全省上下认真贯彻落实中央治国理政的新理念新思想新战略，深入学习贯彻习近平总书记来陕视察重要讲话精神，综合施策，精准发力，经济发展保持总体平稳、稳中有进、稳中向好，人民生活持续改善，各项事业取得明显进展。

经济运行保持在合理区间。实现生产总值1.9万亿元，增长7.6%，增速高出全国平均水平0.9个百分点，城乡居民人均收入分别增长7.6%和8.1%，CPI涨幅控制在1.3%。规上工业增加值增长6.9%，能源工业降幅收窄，非能源工业增长13.1%。主营业务收入过百亿元的企业达到24户。固定资产投资增长12.3%，陕煤化蒲城大型煤制烯烃等一批重大基础设施和产业项目加快建设。

新的经济增长点加快培育。在37家科研院所推广“一院一所”模式，技术合同成交额802.7亿元，专利授权量增长45.7%、国家自然科学奖、技术发明奖获奖数量分列全国二、三位。大型运输机正式列装，新舟系列飞机批量生产，汽车产量达到42万辆，战略性新兴产业增加值占比10.7%，高技术产业增长27%。



圣地河谷·金延安项目一期盛大开业



西成客运专线铺轨

接待境内外游客4.5亿人次，旅游总收入增长26.9%，文化产业占比不断提升。新增国家电子商务示范县15个，20多家电商在陕设立全国或区域总部，研发设计、软件信息、众创众筹等新业态初具规模。培育壮大现代农业，各级农业龙头企业发展到2680家、合作社近4万家。

供给侧结构性改革深入推进。制定出台实施意见和“三去一降一补”五十大专项行动计划，退出煤炭产能2934万吨，压减炼铁产能160万吨、炼钢产能70万吨，超额完成国家下达任务。提高棚户区改造货币化安置率，西安房地产去化周期降至9个月。“新三板”挂牌企业79家，陕西股权交易中心新增挂牌企业640家。

新型城镇化和生态文明建设步伐加快。谋划实施关中协同创新项目166个。编制完成关中城市群核心区总体规划、沿黄城镇带建设规划，实施棚户区改造30.3万套。恒口等4个镇级小城市综合改革试验区挂牌，西安汤峪等5镇入选中国特色小镇。深入开展治污降霾等五大行动，编制实施关中水系规划，引汉济渭、渭河生态区加快建设，西安、延安、宝鸡、咸阳分别获得国家森林、全国生态园林和绿化模范城市称号。

内陆改革开放新高地加快建设。省级行政许可项目减少至379项，新登记民营企业数量增长23%，市场主体总量达到211万户，非公经济占比53.8%。电力体制改革方案获得国家批复。新组建铁路建设集团等企业集团。中哈、中俄、中韩等产能合作园区加快建设，开通西安至莫斯科等3条中欧班列和西安至阿姆斯特丹货运航线，国际客运航线增至42条，柬埔寨、马来西亚在陕设立领事馆，英国等13个国家在西安设立签证中心。借助博鳌亚洲论坛、外交部陕西推介会向世界全方位展示陕西新形象。中国（陕西）自由贸易试验区即将挂牌。



中科创星&万科云众创社区



未来能源煤制油厂区

民生得到持续保障和改善。财政“两个80%”用于民生的政策全面落实。全年脱贫130万人，城镇新增就业44.5万人，农村劳动力转移就业694万人，妥善安置去产能分流职工4.2万人，城镇登记失业率控制在3.3%。城镇企业退休人员基本养老金十二连调达到2447.95元，城乡居民医保政府补助标准提高到440元。普通高中免学费政策顺利实施。大病保险首段起付线降低50%，县域内住院实现先诊疗后付费，四医大消化系统肿瘤研究获得国家科技进步奖创新团队奖。成功举办第十一届中国艺术节，启动第十四届全运会筹备工作。深入推进平安陕西建设。

新的一年，全省上下将紧扣追赶超越定位和“五个扎实”要求，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态，以提高发展质量和效益为中心，以推进供给侧结构性改革为主线，以落实“三项机制”为保障，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定，以优异成绩迎接党的十九大和省第十三次党代会胜利召开。



China National Machinery Industry Corporation

中国机械工业集团

中国机械工业集团有限公司围绕装备制造业、现代制造服务业两大领域，着力打造机械装备研发与制造、工程承包、贸易与服务三大主业，服务领域覆盖了工业、农业、交通、能源、建筑、轻工、汽车、船舶、矿山、冶金、航空航天等国民经济重要产业领域，为全球 170 多个国家和地区提供专业化服务。国机集团具有较强的资源集成和运用能力。雄厚的研发实力、广泛的全球营销网络、强大的资金实力和项目融资能力，形成了涵盖设计、研发、制造、工程承包、系统集成、国际贸易等方面的完整产业链，具备独特的产业价值和市场竞争优势。



二重自主设计制造具有自主知识产权的首台拉伸机原原大力神 30MN 智能拉伸机在用户现场负荷试车一次成功。



中国二重制造的国核示范工程核电堆芯补水箱。



自主设计、制造、安装的 800MN 大型模锻压机。



奉献光热 追求卓越

