

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年11月20日出版
第22期 总第442期

全国人大常委会机关刊物



**王晨在全国人大机关宣讲党的十九大精神时强调
在党的十九大精神指引下，
开创人大工作新局面，展现人大工作新作为**



ISSN 1671-542X



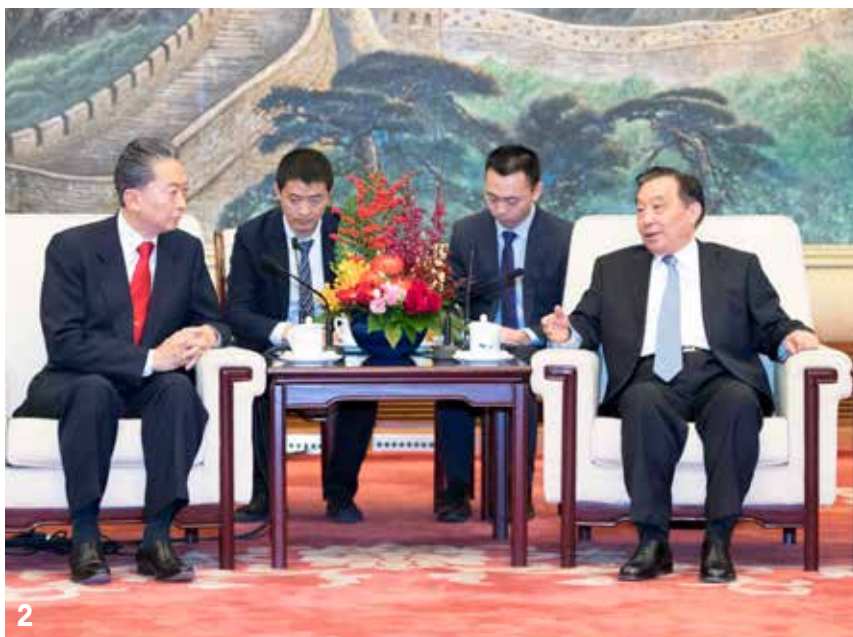
邮发代号：2-18

国内刊号：CN11-3442/D

国际刊号：ISSN1671-542X



1. 11月6日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与芬兰议长洛赫拉举行会谈。摄影/李涛



2. 11月15日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在北京会见以日本前首相鸠山由纪夫为团长的日本友爱协会代表团。摄影/丁海涛



3. 11月17日，全国人大常委会种子法执法检查组第二次全体会议在北京举行。全国人大常委会副委员长吉炳轩出席会议。摄影/沈娟



4. 11月14日，庆祝中国德国建交45周年招待会在北京举行。这是全国人大常委会副委员长向巴平措与德国驻华大使柯慕贤为中德建交45周年纪念邮票揭幕。摄影/张宇



5. 11月6日，第五届中国阿拉伯友好大会在北京开幕。全国人大常委会副委员长、中国阿拉伯友好协会会长艾力更·依明巴海出席大会开幕式并致辞。摄影/李慧思

希望的田野孕育新的希望

作为贯彻落实党的十九大精神的重大举措,在前不久结束的十二届全国人大常委会第三十次会议上,实施14年后的农村土地承包法正式进入修改程序。

此次农村土地承包法修改的总体思路是:全面贯彻党的十八大、十九大和历次中央全会精神,围绕处理好农民和土地的关系这条主线,坚持农村基本经营制度不动摇,进一步赋予农民充分而有保障的土地权利,为提高农业农村现代化水平,推动实施乡村振兴战略和城乡融合发展,保持农村社会和谐稳定提供制度保障。从提交审议的修正案草案看,“三权分置”、耕地承包期届满后再延长三十年、土地经营权入股、进城务工农民土地权益保护等内容,不仅回应了多年来广大农民的重大关切,同时也使党的十九大围绕“三农”工作所作出的顶层设计能真正落地,从而为全面实施乡村振兴战略夯实了地基。

“民惟邦本,本固邦宁”,在中国传统里,治国济世莫不以农村、农民为重,而土地则更是重中之重。可以说,土地是农民赖以生存的基础,也是农民生活的财富之源。“土地是农民的命根子”这样一句流传多年的经典表述,再恰当不过地表达了土地的重要性。

有人这样形容:只有了解中国的土地政策,才能读懂中国,读懂中国农民。的确,循着中华人民共和国成立68年来土地政策的发展脉络,从建国初期的土地改革,到互助合作、土地归集体所有;从实行以生产队为基础的人民公社、生产大队、生产队土地三级所有制,到家庭联产承包责任制;直到现在的“三权分置”,我们可以清晰地看出中国社会的发展变化,看出广大农民命运的起伏转折。

我们知道,实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是农村改革的重大成果,是我国宪法确立的农村基本经营制度。农村土地承包法自2003年施行以来,对稳定农村基本经营制度,赋予农民长期而有保障的土地承包经营权,增加农民收入,促进农业、农村经济健康发展和农村社会和谐稳定,发挥了重大作用。

近年来,受工业化和城镇化的加速推进,以及种

地效益普遍低下等因素影响,越来越多的农民进城务工,土地流转十分普遍。目前,全国农村已有30%以上的承包农户在流转承包地,流转面积4.79亿亩,各类合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体大量涌现,规模化、集约化经营水平不断提升,呈现“家庭承包,多元经营”格局。针对农村农业发展和土地流转经营的实际情况,习近平总书记于2014年9月29日主持召开中央全面深化改革领导小组会议时指出,“现阶段深化农村土地制度改革,要更多考虑推进中国农业现代化问题,既要解决好农业问题,也要解决好农民问题,走出一条中国特色农业现代化道路。我们要在坚持农村土地集体所有的前提下,促使承包权和经营权分离,形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局。”

“三权分置”是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新,用法律的形式把它确立下来,意义重大。全国人大常委会组成人员在分组审议农村土地承包法修正案草案时,对“三权分置”作了高度评价。大家认为,土地是农民的安身立命之本,土地政策的每一项变动都关系着农民的切身利益。“三权分置”是家庭联产承包责任制和农村改革中重大的制度创新,不仅体现了民心民意,也符合当前农村土地经营实际情况。将农村土地的所有权、承包权、经营权“三权分置”以法律的形式确定下来,必将极大地提高农业土地使用的效能和助推乡村振兴战略的实施,同时也有利于维护农民的土地承包权益和促进农业现代化发展。

时光回流,家庭联产承包责任制拉开了新时期我国农村改革的大幕,给农村带来了巨大的变化,人们开始用“希望的田野”来描述广大农村。今天,当我们再度踏上新的征程之际,“三权分置”将给希望的田野带来新的希望。

汪叔民



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22期
11月20日出版
总第442期

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

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

- 06 王晨在全国人大机关宣讲党的十九大精神时强调
在党的十九大精神指引下, 开创人大工作新局面,
展现人大工作新作为
- 09 依法推动现代种业创新发展
——在全国人大常委会种子法执法检查组第二次全体会议上的讲话
/ 吉炳轩

|总编絮语|

- 01 希望的田野孕育新的希望 / 汪铁民

|本期策划|

- 12 这部法律修改将惠及6亿中国人 / 张维炜
- 15 新中国农村土改的历史脉络 / 李小健
- 18 为化解土地承包纠纷提供法律对策 / 张宝山
- 20 进一步保障进城务工农民、农村妇女的土地承包权益 / 王博勋

|报 道|

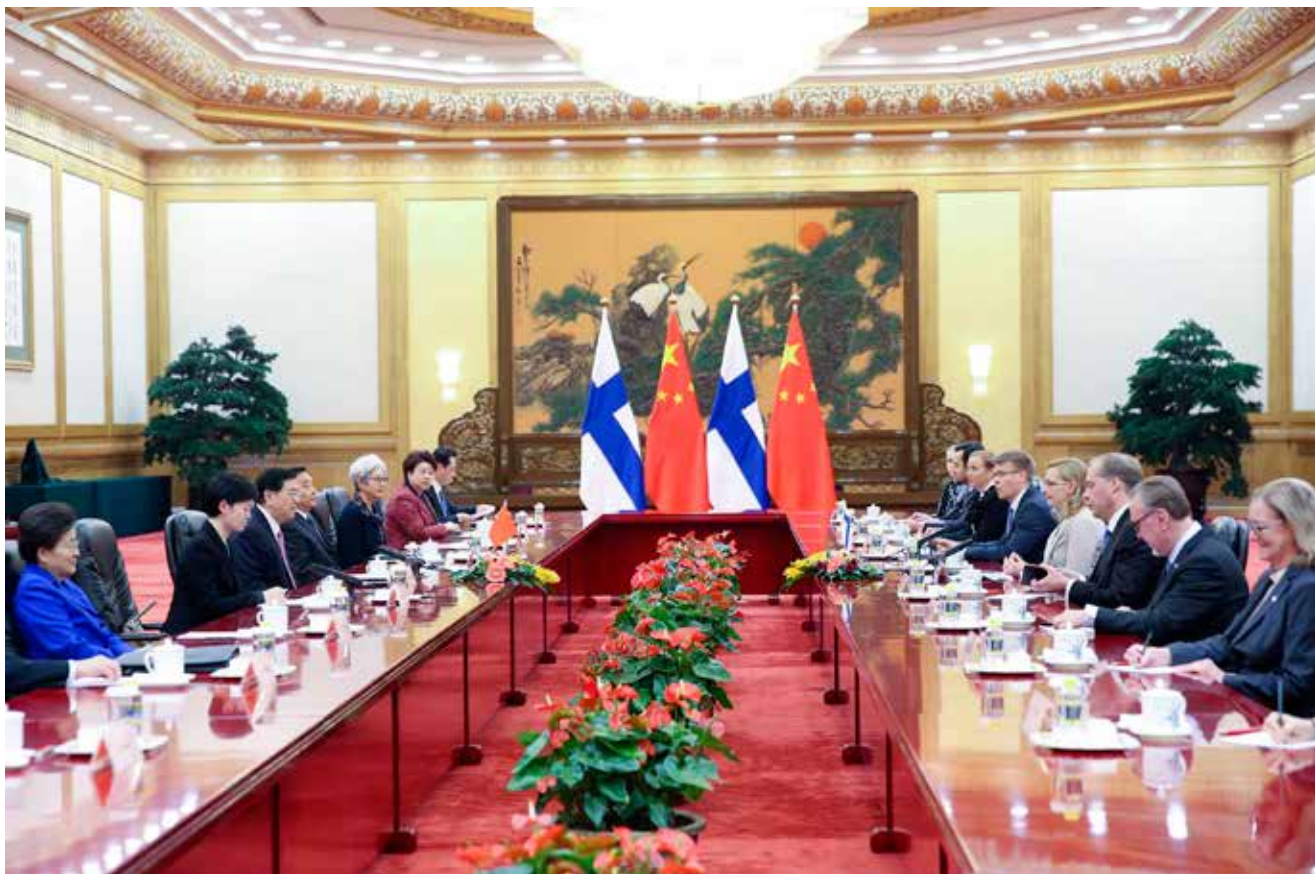
- 立法经纬 22 消费者权益保护法修法工作随记 / 李适时
- 27 制定船舶吨税法: 税收法定原则再迈一步 / 彭东昱
- 监督纵横 28 加快修法步伐, 确立生态文明建设新理念 / 彭东昱
- 30 新一轮司法改革: 更好地满足了人们对公平正义的需求 / 刘文学

|言 论|

- 专 论 33 认真学习贯彻党的十九大精神, 推动新时代侨务工作大发展 / 李昭玲
- 代表之声 36 不忘初心、让民做主, 夯实重大事项决定权行使基础 / 陈 舒

|地 方|

- 重 庆 38 代表履职“镜鉴”
——重庆市各级人大代表履职监督观察 / 张双山
- 湖 北 41 脱贫攻坚的“人大力量”
——襄阳市开展“聚力脱贫攻坚、人大代表在行动”活动 / 王雪锋
- 山 东 43 强化一线意识 追求一线作为 树立一线形象 / 韩宏伟



11月6日,张德江委员长在北京人民大会堂与芬兰议长洛赫拉举行会谈。摄影/刘震

- 江 西 45 看先富的江青莲如何带领乡亲摆脱贫困 / 潘辛菱
河 南 46 让老人们感受到“家”的温暖 / 丁 晓

| 人 物 |

- 代表风采 47 谢运良:品味人大代表的担当 / 田必耀

| 泛 读 |

- 往 事 50 为啥少数民族人大代表比例要大于它的人口比例? / 阙 珂
看 世 界 53 近代伊斯兰国家的民法变革(下) / 高仰光 李 康

| 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



张德江与芬兰议长洛赫拉举行会谈

11月6日下午,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与芬兰议长洛赫拉举行会谈。

张德江说,上个月召开了中共十九大,习近平总书记作了重要报告,对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出战略部署,为实现中华民族伟大复兴中国梦提供了行动纲领。访问中议长女士可以看到,中国人民对更加美好的明天充满信心。

张德江说,中芬友谊源远流长,经受住了时间和国际风云变幻的考验。两国在政治上互尊互信,经济上互补互利,文化上互学互鉴,成为中国同欧洲国家关系的典范。今年4月,习近平主席访问芬兰,推动中芬关系迈入面向未来的新型合作伙伴关系新时代。希望双方共同努力,落实好两国领导人达成的重要共识,推动中芬关系在新的历史时期百尺竿头、更进一步。芬兰是北欧重要国家和欧盟成员,希望芬兰为推动中欧关系发展发挥更加积极影响。

张德江就进一步加强两国立法机关合作提出三点看法。一是加强友好交往。中国全国人大与芬兰议会应保持友好往来,加强专门委员会、友好小组等各层级的交流,增进相互了解,增进政治互信,特别是在涉及对方核心利益和重大关切问题上相互理解和尊重,使两国关系始终沿着正确方向前进。二是推动务实合作。创新驱动发展、绿色发展、协调发展等领域合作是两国未来拓展的重点。两国立法机关要加强相关立法经验交流,努力为务实合作营造更加稳定良好的政策和法律环境。三是促进人文交流。中芬地方、文化、教育、旅游等领域交流进展顺利。两国立法机关要加大推动人文交流力度,加强地方合作,增进人民友好。

洛赫拉感谢张德江详细介绍中共十九大的盛况。她说,习

近平主席今年对芬兰进行国事访问,巩固和提升了两国关系。芬兰议会愿意在新的起点上与中国全国人大一道为芬中两国在经贸、文化、旅游、中小企业投资等领域合作创造良好政策和法治环境。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

全国人大机关举办深入学习贯彻党的十九大精神学习班 王晨就学习宣传贯彻党的十九大精神作主题宣讲

11月14日至16日,全国人大机关举办处以上党员领导干部学习贯彻党的十九大精神学习班。学习班上,大家集中聆听了中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志就学习宣传贯彻党的十九大精神作的主题宣讲,以党支部为单位认真开展集中自学和研讨,人事局党支部、机关事务管理局党总支、人民大会堂管理局党委、农委机关党支部、预算工委党支部、民委机关党支部等6个单位党组织先后作了大会交流发言,其他单位提交了书面交流材料。常委会副秘书长、机关党组成员、机关党委书记窦树华同志作了学习班小结讲话。

王晨在县级人大常委会负责人学习班上强调 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

11月8日,由全国人大常委会办公厅举办的2017年第三期县级人大常委会负责人学习班开班,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席并讲话。他强调,学习贯彻党的十九大精神,要牢牢把握习近平新时代中国特色社会主义思想



11月8日,由全国人大常委会办公厅举办的2017年第三期县级人大常委会负责同志学习班开班。(图片由全国人大会议中心提供)

义思想这个主线和灵魂,深刻领会其精神实质和丰富内涵,用以武装头脑、指导实践,在各项工作中全面准确贯彻落实。

王晨指出,党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党必须长期坚持的指导思想,具有划时代的意义。习近平新时代中国特色社会主义思想,回应了坚持和发展中国特色社会主义的实践要求,为在新时代推进党和国家事业提供了思想指南,是全党全军全国各族人民坚不可摧的精神支柱和取之不竭的力量源泉。我们要切实增强学习贯彻的自觉性和坚定性,高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,为中国特色社会主义伟大事业不懈奋斗。

王晨说,县级人大是地方国家政权的重要组成部分,要深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想,深刻领会“8个明确”主要内容和“14个坚持”基本方略,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,忠诚履职尽责,推动人大制度和人大工作完善发展。

全国人大常委会副秘书长信春鹰主持了开班式,全国人大常委会副秘书长郭振华出席。来自福建、山东、甘肃的300多名县级人大常委会负责人参加学习。

2017年度人大新闻舆论干部培训班在京举行 王晨出席并讲话

11月4日至5日,2017年度人大新闻舆论干部培训班在北京举行。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨出席开班式并讲话。

这次培训班的主要任务是:集中学习领会党的十九大精神,交流总结十二届全国人大以来人大新闻舆论工作情况,研究如何做好新时代人大新闻舆论工作,发布第27届中国人大新闻奖评选结果。14家中央主要新闻单位负责人、省级人大常委会机关新闻舆论工作负责人、全国人大机关各部门负责人等约200余人参加。

王晨会见日本前首相鸠山由纪夫

11月15日下午,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在北京会见了以日本前首相鸠山由纪夫为团长的日本友爱协会代表团。

王晨说,今年是中日邦交正常化45周年,双方应重温两国复交时秉持的坚定信念,恪守中日四个政治文件和四点原则共识,维护两国关系政治基础,加强对话,凝聚共识,增进互信。希望两国友好团体继续为增进两国人民友谊作出努力。

鸠山由纪夫表示,愿继续促进日中两国青年加深相互了解,为两国关系改善发展创造良好环境。

沈跃跃强调全力抓好冬季清洁取暖和大气污染防治

11月14日至16日,全国人大常委会副委员长沈跃跃就北方冬季清洁取暖和大气污染防治工作在河北省石家庄、衡水、

沧州等地进行专题调研。

沈跃跃要求,要深入学习贯彻党的十九大精神,深刻理解和贯彻党的十九大对生态文明建设提出的战略部署,牢固树立习近平新时代中国特色社会主义思想的生态文明观,依法推动生态文明建设和环境保护工作,着力解决突出环境问题。她强调,要深入贯彻实施环境保护法、大气污染防治法,采取扎实有效措施,全力抓好冬季清洁取暖和大气污染治理,推进空气质量逐步改善,坚决打赢大气污染防治这场攻坚战。

沈跃跃会见芬兰议长

11月6日,全国人大常委会副委员长沈跃跃在北京会见了洛赫拉议长率领的芬兰议会代表团。

全国人大常委会种子法执法检查组举行第二次全体会议

11月17日,全国人大常委会种子法执法检查组举行第二次全体会议,研究讨论执法检查报告稿。全国人大常委会副委员长吉炳轩出席会议。

在听取了执法检查组成员和国务院有关部门对执法检查报告稿的意见、建议后,吉炳轩指出,从执法检查情况看,各地各部门认真落实党中央关于深入推进农业供给侧结构性改革的决策部署,依法保障种子安全,现代种业发展成效明显,但仍有一些问题需重点解决。他强调,要认真贯彻党的十九大关于推进农业农村现代化和确保国家粮食安全的要求,加强种质资源保护利用,推动育种创新,加强县级种子种苗监管机构建设和执法能力建设,提高良种供应保障能力,推动种业绿色、创新发展。

修改完善后的执法检查报告将提请全国人大常委会审议。

向巴平措出席中德建交45周年招待会

11月14日,全国人大常委会副委员长向巴平措在北京出席庆祝中国德国建交45周年招待会。全国对外友协副会长宋敬武、德国驻华大使柯慕贤及中德各界人士共120人出席招待会。

向巴平措会见菲律宾前总统阿罗约

11月8日,全国人大常委会副委员长向巴平措在北京会见应中国人民对外友好协会邀请来华访问的菲律宾—中国了解协会主席、菲众议员、前总统格洛丽亚·阿罗约一行,双方就发展中菲关系,推动民间友好合作等话题进行了交流。

第五届中国阿拉伯友好大会在京开幕

11月6日,第五届中国阿拉伯友好大会在北京开幕。全国人大常委会副委员长、中国阿拉伯友好协会会长艾力更·依明巴海出席大会开幕式并致辞。

王晨在全国人大机关宣讲党的十九大精神时强调 在党的十九大精神指引下， 开创人大工作新局面，展现人大工作新作为



11月14日，全国人大机关召开处以上党员领导干部大会，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志带头宣讲党的十九大精神。摄影 / 马文礼

2017年11月14日下午，全国人大机关召开处以上党员领导干部大会，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志带头宣讲党的十九大精神，对机关认真学习宣传贯彻党的十九大精神提出明确要求。信春鹰同志主持会议，机关党组成员、行政关系在全国人大机关的部级党员领导干部和机关处级以上党员干部共580人参加会议。

王晨同志指出，党的十九大是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会，是一次不忘初心、牢记使命、高举旗帜、团结奋进的大会，在我们党和国家的发展进程中具有划时代、里程碑的重大意义。王晨同志强调，学习贯彻党的十九大精神，是当前和今后一个时期的首要政治任务。要全面系统深入地学习党的十九大精神，

在学懂弄通做实上下功夫。一要坚持全面准确地学习，做到“10个深刻领会”。坚持读原著、学原文、悟原理，认真学习研读习近平总书记所作的党的十九大报告和新修改的党章，学习习近平总书记在党的十九届一中全会上的重要讲话精神，准确领会把握党的十九大精神的思想精髓、核心要义，做到学深悟透、融会贯通。二要在整体把握、全面系统学习的基础上突出重点、抓住关键，

做到“6个聚焦”。即把学习贯彻党的十九大精神聚焦到习近平新时代中国特色社会主义思想是党必须长期坚持的指导思想上,聚焦到五年来党和国家事业取得历史性成就和发生历史性变革上,聚焦到作出中国特色社会主义进入了新时代、我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治论断的深远影响上,聚焦到贯彻落实党的十九大重大决策部署上,聚焦到以习近平同志为核心的新一届中央领导集体是深受全党全国各族人民拥护和信赖的领导集体上,聚焦到习近平总书记是全党拥护、人民爱戴、当之无愧的党的领袖上。

王晨同志紧扣党的十九大报告,理论联系实际,从八个方面对党的十九大提出的新思想、新论断、新要求、新任务作了宣讲。

一是关于党的十九大主题。要深刻认识到,不忘初心,牢记使命,是要郑重宣示,中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴;高举中国特色社会主义伟大旗帜,是要郑重宣示,在未来的征程上,我们既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路,而是坚定不移走中国特色社会主义道路;决胜全面建成小康社会,是到2020年必须完成的奋斗目标,完成这个目标还有不少难关要过;夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利,为实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗,是要表明,全面建成小康社会是党和国家事业发展的一个阶段性目标,这个目标实现之后,要乘势而上,以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态,继续朝着实现中华民族伟大复兴的中国梦的宏伟目标奋勇前进。

二是关于习近平新时代中国特色社会主义思想。要深刻认识到,党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党必须长期坚持的指导思想,并写进党章,这是党的十九大

的灵魂,是党的十九大重大历史性贡献,反映了全党的共同意志。要深刻认识到习近平新时代中国特色社会主义思想开辟了马克思主义新境界,开辟了中国特色社会主义新境界,开辟了党治国理政新境界,开辟了管党治党新境界,是马克思主义中国化最新成果,为在新时代推进党和国家事业提供了思想指南。学习贯彻党的十九大精神的重中之重,是认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。要深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的丰富内涵,准确把握“八个明确”的主要内容。要深刻领会新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略,全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略。

三是关于过去五年的历史性成就和历史性变革。要深刻认识到,党的十八大以来五年,是党和国家发展进程中极不平凡的五年。五年来的成就是全方位的、开创性的,五年来的变革是深层次的、根本性的。五年来取得辉煌成就,最重要最关键的是我们党有以习近平同志为核心的党中央坚强领导,有习近平同志这样雄才大略的领袖作为党中央的核心、全党的核心,有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导。正是由于以习近平同志为核心的党中央,勇于直面时代和实践发展所提出的历史性课题,并以超凡魄力和顽强斗争精神力挽狂澜,领导全党和全国人民进行了具有许多新的历史特点的伟大斗争,才实现了这一系列深刻的变革,从而也才有今天党和国家事业蓬勃发展的良好局面。

四是关于中国特色社会主义进入新时代。要深刻认识到,这个重大政治判断,在中华人民共和国发展史上、中华民族发展史上具有重大意义,在世界社会主义发展史上、人类社会发展史上也具有重大意义。新时代意味着新起点、新任务、新要求。要提高战略思维能力,不断增强工作的原则性、系

统性、预见性、创造性。要深刻认识到,中华民族伟大复兴,绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。实现伟大梦想,必须进行伟大斗争,建设伟大工程,推进伟大事业。

五是关于我国社会主要矛盾的变化。要深刻认识到,这一重大政治判断,有着充分的实践依据和时代要求。新的表述与过去的表述既有重大变化又保持了连续性。我国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化,对党和国家工作提出了许多新要求。要在继续推动发展的基础上,着力解决好发展不平衡不充分问题,大力提升发展质量和效益,更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步。

六是关于“两个一百年”奋斗目标的战略部署。要深刻认识到,“两个一百年”奋斗目标是改革开放以来我们党坚持不渝的奋斗目标。从全面建成小康社会到基本实现现代化,再到全面建成社会主义现代化强国,是新时代中国特色社会主义发展的战略安排。这一战略安排,是在综合分析国际国内形势和我国发展条件之后作出的重大决策,也是我们党适应我国发展实际作出的必然选择,对动员全党全国各族人民万众一心实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大意义。

七是关于我国经济社会等各项事业发展重大战略部署。要深刻认识到,党的十九大报告按照中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,对经济、政治、文化、社会、生态文明建设和国防军队建设、港澳台工作、对外工作进行了全面部署。报告从六个方面对健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治作出部署,对坚持和完善人大制度和人大工作提出了新要求。要紧密联系人大工作实际,深入学习领会,认真贯彻落实。要坚定“四个自信”,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚定坚持党



行政关系在全国人大机关的部级党员领导干部和机关局、处级党员领导干部参加会议。摄影 / 马文礼

的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。坚持党对一切工作的领导,首先是坚持以习近平同志为核心的党中央集中统一领导,这是党的领导最高原则,从根本上关乎党和国家前途命运、关乎人民根本利益。要牢固树立“四个意识”,全面落实党的十九大关于加强和维护党中央集中统一领导的各项要求,把坚定坚持、坚决维护党中央集中统一领导作为首要政治责任,自觉在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下履行职责、开展工作,确保党领导人民有效治理国家。要按照党的十九大部署,认真抓好各项重点任务和举措的落实,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关、成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

八是关于坚定不移推进全面从严治党。要清醒认识到党的建设面临的形势,坚持问题导向,保持战略定力,推

动全面从严治党向纵深发展。要把握新时代党的建设总要求,作为管党治党的根本遵循,毫不动摇坚持和完善党的领导,毫不动摇把党的建设得更加坚强有力。要把握新形势下全面从严治党的重点任务,切实贯彻落实到实际工作中。必须把党的政治建设摆在首位,旗帜鲜明讲政治。要坚定执行党的政治路线,严格遵守政治纪律和政治规矩,在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚定自觉地把以习近平同志为核心的党中央决策部署落到实处。

王晨同志强调,要联系人大实际,认真梳理党的十九大提出的任务,全面抓好落实。要对照党的十九大提出的目标任务和重大决策,逐一认真梳理全国人大承担的任务,认真研究制订工作方案,排出任务表、时间表、路线图,全面抓好落实,为全国人大及其常委会履职尽责做好参谋服务保障工作,在党的

十九大精神指引下,开创人大工作新局面,展现人大工作新作为。

信春鹰同志在主持讲话中指出,王晨同志带头为机关党员干部进行党的十九大精神宣讲,大家共同上了一堂学习贯彻党的十九大精神的党课。机关党组各位成员要带头学习、带头宣讲、带头贯彻,在认真参加机关党组中心组集体学习的同时,积极参加所在机关党支部的学习,与支部党员干部进行学习交流。机关各单位党组织书记要切实履行第一责任人职责,一级给一级做示范、一级带动一级学,通过自己学习为所在班子作出示范,带动班子成员学习。机关各单位领导班子成员要按照工作分工,带动分管部门党员干部学习。机关各级党员领导干部要先学一步、学深一层,带动全体党员干部领会核心要义、把握精神实质,学懂弄通做实党的十九大精神,不断把学习宣传贯彻党的十九大精神引向深入。✘

依法推动现代种业创新发展

——在全国人大常委会种子法执法检查组第二次全体会议上的讲话

全国人大常委会副委员长 吉炳轩

(2017年11月17日)

关于此次执法检查

对新修订的种子法实施情况进行执法检查,是全国人大常委会今年监督工作的重点之一,张德江委员长作出重要批示,对执法检查提出了明确要求。按照德江委员长的批示精神和执法检查方案安排,7月至11月,我和张宝文副委员长以及农委陈建国主任委员分别带队赴陕西、河北、江西、海南、四川、甘肃等6省开展了检查,先后有20人次常委会委员和农委组成人员,11人次全国人大代表参加了检查工作。在赴地方检查中,大家突出问题导向,深入基层、深入实际,广泛听

取了各方面意见和建议,做了大量扎实的调查研究工作,检查结束后各小组都及时完成了分报告,为完成此次检查任务打下了良好基础。

在这次执法检查中,各地各部门密切配合,协调联动,形成合力。目前,北京、内蒙古、辽宁等12个省区市人大已经完成本行政区检查工作,并于11月初将有关情况报送了全国人大。9月2日,国务院有关部门在第一次全体会议上报告了贯彻实施种子法的总体情况,农业部、国家林业局还派出相关业务司局负责同志参加各小组检查工作。有关新闻单位积极做好宣传报

道,加大对种子法的宣传力度,提高社会各界对贯彻实施种子法重要性的认识。在赴地方检查时,各地党委、人大、政府高度重视,有关部门精心准备,周密安排,全面反映法律实施情况和存在的问题,提出了很多中肯的意见。在这里,我代表执法检查组向大家表示衷心的感谢。

总体来看,此次种子法执法检查进展顺利,检查内容涵盖了种质资源保护、育种创新、品种管理、种子生产经营、质量监督管理、种子执法等各个领域和环节,初步达到了推动各地各部门有效实施法律,改进相关工作的目的。

从执法检查的情况看,各地各部门认真贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于深入推进农业供给侧结构性改革的决策部署,全面贯彻实施新修订的种子法,依法保障种子质量安全、品种种植安全、供种数量安全,推进依法治种的责任明确、落实到位,推动现代种业发展的措施得力、成效明显。

需要重点解决的问题

(一)关于种业发展基础不牢的问题

目前,我国现代种业发展的基础仍



11月17日,全国人大常委会种子法执法检查组举行第二次全体会议,研究讨论执法检查报告稿。吉炳轩副委员长出席会议。摄影/樊如钧

显薄弱,种质资源保护力度不够、现代种业人才缺乏、扶持政策落实不够到位、种子企业市场主体作用发挥不够明显等问题依然存在。在执法检查中,一些地方反映,修订后的种子法颁布实施以来,种子企业散弱小问题得到了有效缓解,但仍普遍存在综合实力不强的问题,规模化企业不大不强和小企业不专不精情况并存,市场引领作用不突出。新修订的种子法规定了加强种质资源保护和推动种业发展的政策扶持措施,但对地方品种和优异天然种质资源的保护力度仍有待提高,各项扶持措施的具体落实还需要各部门合力推进。

进一步贯彻实施新修订的种子法,要坚持将加强种质资源保护利用作为种业发展的基础性工作,在加强各类种质资源收集、保存,防止优异种质资源流失的基础上,不断推动种质资源鉴定、优异基因发掘和种质再创新工作,为现代种业发展提供物质基础。要坚持将依法落实种业扶持政策措施作为推动民族种业做大做强的重要途径,各部门要加大协调力度,统筹实施财政、税收、信贷、保险、科技、人才等扶持措施,形成合力,提高政策实施的有效性。要坚持打造一批育种能力强、生产加工技术先进、市场营销网络健全、技术服务到位的现代种业集团。工作要有连续性,要有持续性,不可时紧时松。

(二)关于育种创新能力不强的问题

现代种业发展的关键在于提升自主创新能力,当前我国品种选育能力仍不能完全适应现代农业发展的要求,种业科技体制与育种创新的目标之间仍存在矛盾,知识产权保护现状与鼓励原始创新的要求之间也存在着矛盾。目前,对现代育种理论、优异性状基因资源发掘、先进育种技术方法等基础性、公益性研究不够深入,育种创新多是“课题组”或“小作坊”模式,效率低,与产业发展目标 and 市场需求脱节,种子企业原始积累少,育种科研投入不足。

种业知识产权保护力度亟待加强,套牌侵权、假冒授权品种、侵犯植物新品种权等违法行为尚未得到有效遏制,实质性派生品种保护制度缺失,影响原始创新积极性,这是检查中育种专家特别是自主创新能力强的专家反映最多、最强烈的一个问题。对此,需要尽快研究对策,绝不能因此影响生产力的发展。在这方面,要加强宣传,增进共识,要有紧迫感。

进一步贯彻实施新修订的种子法,要坚持将推动育种创新,增强原始创新能力作为提升种业核心竞争力的关键环节。要遵循基础性育种研究长期性、系统性的特点,推动建立以公共财政为主的投入机制,加快育种前沿学科发展,重点提高优异种质材料创制能力、重要农艺性状基因资源的发掘能力、生物技术与信息技术相结合的育种理论研究能力。要坚持将促进产学研结合、推动育繁推一体化发展作为整合种业科技资源的切入点,推动科企校企开展深度合作,引导科研院所、高等院校的种质资源、科研人才、育种成果等先进要素向种子企业流动,支持种子企业以项目为载体,以市场为导向,与科研院所、高等院校建立利益共享、风险公担的育种创新体制机制。要加大种业知识产权保护力度,维护育种者合法权益,推动原始创新。在强化执法,严厉打击侵犯种业知识产权违法行为的同时,加快修订植物新品种保护条例,引入实质性派生品种保护制度,运用法律手段保护育种者从事原始创新的积极性。

(三)关于基层种子监管不强的问题

“种地不选种,累死落个空”,“秧好一半谷,种好一半收”,这是农民对选择良种的生动说法,也说明了种子质量安全对于保障农业增产、农民增收的重要性。修订后的种子法明确了各级农林主管部门及其所属种子种苗管理机构的质量监管责任和执法主体

地位,目前面临的一个突出问题是产业与小队伍之间存在矛盾,县级基层监管相对薄弱,基层执法相对弱化,这是国务院农林主管部门和地方的共同反映。在执法检查中,检查组发现,一些地方的基层种子管理机构与综合执法队伍的职能划分不够清楚,工作协调不够,有些种子种苗机构呈现“边缘化”倾向。基层监管缺乏工作经费是普遍现象,检测设备不足,监管手段落后,种子管理“缺位”现象依然存在。一些地方也反映,基层种子管理机构由于人少事多,监管更多集中在农作物种子管理上,基层执法人员业务素质参差不齐,对修订后的种子法仍存在学习理解不到位的情况。此外,对非法经营种子、侵犯植物新品种权等违法行为还缺乏刑事处罚手段。

进一步贯彻实施新修订的种子法,要坚持将加强县级种子种苗监管机构建设和执法能力建设,作为保障种子质量安全的重要手段。要充实县级种子种苗管理机构的执法人员和力量,加大法律培训力度,改善执法装备,保障日常监管所需的工作经费,确保开展有效监管。要加大对制售假劣种子等坑农害农违法行为的打击力度,明确基层监管职责。要全面深入地开展新修订的种子法学习宣传工作,不断增强种子管理者依法行政能力,种子执法者的行政执法能力,种子企业的规范生产经营能力,用种者的依法维权能力,使各方面都能够知法、尊法、守法、用法。

(四)关于良种供应保障不足的问题

保证农业生产的供种数量充足,提高良种的供应保障能力,是确保国家种业安全的重要目标之一,也是贯彻实施种子法的一个基本立足点。育种制基地可以说是种子生产的“车间”,基地建设是种子产业发展的重要环节,是确保农业生产良种供应的重要基础。为此,这次执法检查选择甘肃、四川、海南作为检查地点,目的就是为了解

育制种基地建设存在的问题。从检查情况看,目前制种基地的基础设施建设仍较薄弱,基地建设规模偏小,建设标准较低,投入力度不足,耕地质量出现下降。一些种子企业也反映,种子生产风险大,生产易受自然灾害影响,但目前制种保险发展较为缓慢。制种的田间管理要求也比较高,但受劳动力成本提升、机械化水平不高等因素影响,农民从事种子生产和田间管理的积极性降低,保障良种生产的压力增大。

进一步贯彻实施新修订的种子法,要坚持以保证产量、提升品质为目标,不断加大育制种基地建设力度,提高良种供应保障能力。要依法将优势制种基地农田划入基本农田永久保护,推动解决耕地质量下降问题,实现制种的可持续发展。要强化财政投入的保障作用,增加奖励数量,提高投入标准,扩大扶持内容。要不断加强制种基地的基础设施建设,推动实现规模化、标准化、集约化和机械化制种,当前应着力提升机械化水平,发展专业化的制种农机服务。要在稳步扩大主要粮食作物制种基地建设的基础上,加大对棉油糖、果菜茶等特色作物良种繁育基地的扶持力度。要重视制种保险工作,加快制定中央财政制种保费补贴办法,同时要鼓励和引导保险机构开发更多的制种保险产品,提高种子生产的风险保障水平。



9月18日至21日,吉炳轩副委员长带队到江西省开展种子法执法检查。图为检查组考察赣州市兴国县杂交水稻生产基地。

关于下一步的工作

按照全国人大常委会监督工作计划,种子法执法检查报告将于明年2月提交第十二届全国人大常委会第三十二次会议审议。常委会审议后,国务院及有关部门要根据审议意见,做好落实整改工作,这是执法检查的重要环节。对下一步工作,我再强调几点:

一是修改好执法检查报告。农委要根据检查组和国务院有关部门的意见和建议,修改完善好执法检查报告,对于反映比较集中的问题,一定要讲清、讲透,并提出切实可行的改进工作的建议。

二是及时向国务院反馈审议意见。常委会会议审议结束后,全国人大常委会办公厅要汇总整理常委会组成人员对执法检查报告的审议意见,及时将执法检查报告和常委会组成人员的审议意见,一并送国务院办公厅处理,国务院有关部门要在6个月内将落实整改情况向

全国人大常委会提出书面报告。

三是做好整改落实工作。国务院及有关部门要认真研究执法检查报告和常委会审议意见,认真梳理问题,切实整改相关工作,着力推动解决报告和审议意见中提出的问题。农委要做好后续工作,对国务院有关部门落实整改情况的报告,提出意见。

党的十九大刚刚闭幕,提出了习近平新时代中国特色社会主义思想,这是建设新时代中国特色社会主义事业的行动指南。习近平总书记在党的十九大报告中指出,要坚持农业农村优先发展,推进农业农村现代化,并再次强调要确保国家粮食安全。推动现代种业发展是实现农业农村现代化的重要内容,确保国家种业安全是保障国家粮食安全的重要源头。我们一定要按照习近平总书记的要求,认真贯彻党的十九大精神,推动种业绿色、创新发展。★



这部法律修改将惠及 6 亿中国人

文 / 本刊记者 张维炜

土地是农民的命根子，是农民赖以生存的基本，也是农民生活的财富之源。党的十九大报告提出“巩固和完善农村基本经营制度”，并作出了一系列的制度安排，为我国新一轮农村土地改革指明了方向。

实施14年后，农村土地承包法进入修法程序。10月31日，在十二届全国人大常委会第三十次会议上，全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟作了关于农村土地承包法修正案草案的说明。

“三权分置”、耕地承包期届满后再延长三十年、土地经营权入股、进城务工农民土地权益保护等诸多外界关注

的热点问题都被提及。

“土地是中国6亿农民的安身立命之本，土地政策的每一项变动都关系着农民的切身利益。”草案审议中，全国人大常委会组成人员纷纷表示，要通过此次农村土地承包法的修改，更好地把党中央对“三农”工作的一系列方针政策，用法律形式固定下来，让广大农民吃上“定心丸”。

适应农村生产力发展新要求

党的十一届三中全会以后，农村率先改革，实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这是我国农村改革的重大成果，也是宪法确立的农

村基本经营制度。

2003年3月1日，农村土地承包法应运而生。其亮点之一，就是将农地的集体所有权和农户的承包经营权“两权分离”改革实践用法律规范加以明确。

14年间，农村土地承包法的实施对稳定农村基本经营制度，赋予农民长期而有保障的土地承包经营权，增加农民收入，促进农业、农村经济健康发展和农村社会和谐稳定，发挥了重大作用。

刘振伟介绍说，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对稳定和完善的农村基本经营制度、深化农村集



10月31日,全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟在十二届全国人大常委会第三十次会议上作关于农村土地承包法修正案草案的说明。摄影/李杰

体土地制度改革提出一系列方针政策。

“从农业农村的现实情况看,随着富余劳动力转移到城镇就业,各类合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体大量涌现,土地流转面积不断扩大,规模化、集约化经营水平不断提升,呈现‘家庭承包、多元经营’格局。农业产业化、水利化、机械化及科技进步等,都对完善农村生产关系提出新的要求。”刘振伟说,把实践检验行之有效的农村土地承包政策和成功经验及时转化为法律规范,是修改农村土地承包法首先要考虑的问题。适应农村生产力发展的新要求,稳定和适合国情的农村基本经营制度,是修改农村土地承包法的基本出发点。

2015年,修改农村土地承包法列入第十二届全国人大常委会立法规划,由全国人大农业与农村委员会牵头,中央农办、农业部等部门参与。在修改过程中,农业与农村委员会作了广泛深入的调查研究,认真听取基层干部和农民群众的意见,先后多次征求31个省、自治区、直辖市和中央、国务院有关部门及专家的意见。在反复研究论证的基础上,形成了农村土地承包法修正案草案。

为土地经营权流转提供法律支持

农户张新生对近年土地改革带来的变化深有体会。张新生是河南信阳潢川县金塔红种植养殖专业合作社理事长。从2011年开始,他陆续在老家附近的几个村子里流转了1500亩土地,发展粮油、瓜果、蔬菜种植。

近些年来,随着城镇化进程的不断推进,大量农村富余劳动力转移到城镇就业,以往“家家包地、户户种田”的局面已经发生很大变化,很多承包土地的农民不再务农,将土地流转给其他村民或农村专业合作社,这就出现了承包者将经营权分离的情况。

有专家认为,土地经营权流转解决了“地谁来种”“怎样种地”的问题,适应了工业化、城镇化的要求,增加了从业人员的收入,也维护了流转土地的原农户的承包权益。原承包者凭借承包权获得财产收益,而经营者可以通过这种方式使得经营规模更大,土地流转对他们从事专业的农业生产,提高劳动生产效率、资源配置效率都起到重要的作用。

有数据显示,目前,我国农村已有30%以上的承包农户在流转承包地,流转面积4.79亿亩。

土地流转还催生了新的农业经营主体。如今,农民专业合作社、农业产业化龙头企业、家庭农场、社会化服务组织等新兴经营主体大量涌现,蓬勃发展。

2014年9月29日,习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第五次会议上指出,“要在坚持农村土地集体所有的前提下,促使承包权和经营权分离,形成所有权、承包权、经营权三权分置,经营权流转的格局。”这一重大论断,为全面推进土地制度创新和完善农村基本经营制度指明了道路。

“三权分置”是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。本次农村土地承包法围绕这一内容作出了多处修改。

草案规定,以家庭承包方式取得的土地承包经营权在流转中分为土地承包权和土地经营权。同时,草案还明确了土地承包权和土地经营权的权能。土地经营权流转后,为了加强对土地承包权的保护,草案规定,承包土地的经营权流转后,承包方与发包方的承包关系不变,承包方的土地承包权不变。

为确保实行“三权分置”后不改变农地用途,草案规定,承包方连续两年以上弃耕抛荒承包地的,发包方可以收取一定的费用,用于土地耕作,连续三年以上弃耕抛荒承包地的,发包方可以依法定程序收回承包地,重新发包;土地经营权流转后第三方擅自改变承包地农业用途、弃耕抛荒两年以上、给承包地造成严重损害或者严重破坏承包地生态环境的,发包方或承包方有权要求终止土地经营权流转合同,收回土地经营权。

“‘三权分置’入法,农民将会更加放心大胆地流转土地,通过土地的流转经营,促进现代农业的发展。”在审议该法修正案草案时,常委会组成人员和列席会议的人员都对将“三权分置”入法表示赞成,并认为意义重大。李连宁委员认为,我国农村“三权”结构的土地制度是中国特色的农村土地制度,也是

中国特色的一项物权制度。这次农村土地承包法的修改,非常必要,十分及时。

苏晓云委员说,大力支持和鼓励土地经营权的有序流转,赋予第三方主体经营权是完善农村基本经营制度的一项重要内容。在新形势下,这是推动农业发展的重要举措,因为实现农业的规模化、集约化经营刻不容缓。

傅莹委员也表示,“三权分置”是改革开放以来农村制度非常重要的一步改革,意义重大,将会极大促进我国农业现代化发展,有力地推动城镇化的进程,解放更多的农业人口,提高农业土地使用的效能,释放出更多的劳动力和资源。她强调,“三权分置”入法将有利于维护农民的根本利益,符合共同富裕的理想,也会极大地促进决胜全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的目标。

耕地承包期届满后再延长三十年,顺应民心

稳定农村土地承包关系并保持长久不变,有利于坚持和完善农村基本经营制度,维护农民的土地权益。

据了解,改革开放以来,我国农村土地已经进行了两轮承包,第一轮从1978年我国开始实行家庭联产承包时起算,承包期15年,最早的1993年到期。第二轮土地承包期为30年,大多数地区的第二轮承包从2023年起将陆续到期。为此,党的十九大报告明确提出,第二轮土地承包到期后再延长三十年。

“国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变。”刘振伟说,为了给予农民稳定的土地承包经营预期,草案规定,耕地承包期届满后再延长三十年。

“第二轮土地承包到期后再延长三十年,意味着我可以继续种菜,一直到干不动为止喽?”草案的这条规定让重庆丰都县的菜农熊昌发无比振奋。熊昌发是当地古家店村最大的蔬菜种植户,流转了15亩地发展大棚蔬菜,一年能挣三四十万元。

经过多次品种改良,熊昌发摸索出了自己的一套经验,成了当地有名的“蔬菜百事通”。农业产业需要长线投资,前几年是投入期,越往后产出越高。熊昌发说,过去总担心土地承包权到期后被收回,这次得知土地承包期延长三十年的消息总算吃了“定心丸”。他计划再流转些土地,把规模做大一些。

“稳定农村土地承包关系,并保持长久不变,顺应了民心。”全国人大代表徐爱华表示,此次农村土地承包到期后再延长三十年,有利于维护农村土地承包关系的稳定,其核心是维护了农民的土地权益。

王万宾委员说,农村土地承包法修正案草案把党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央对稳定和完善农村基本经营制度,深化农村集体土地制度改革提出的一系列方针政策,特别是关于“三权分置”和稳定农村土地承包关系三十年不变这个中央重大的政策,用法律的形式固定下来,这是非常重要的。

此外,对于深受投入资金难题困扰的农民来说,修正案草案还透露出诸多利好。草案对土地经营权的融资担保、入股等作出明确规定。第四十二条规定,“承包方可以用承包土地经营权向金融机构融资担保。第三方通过流转取得的土地经营权,经承包方或其委托代理人书面同意,可以向金融机构融资担保。”同时增加规定,承包方为发展农业经济,可以自愿联合将土地经营权入股从事农业合作生产和农业产业化经营。

进城务工农民和农村妇女权益受到特别保护

草案还有一项备受关注的修改是明确了对进城务工农民土地承包权益的维护,赋予农民自主选择权。

这些年来,随着城镇化进程的加速,越来越多的农民进了城,原先的承包地怎么办?要退回吗?

刘振伟在作草案说明时表示,鉴

于城乡人口结构的变革是一个较长的历史过程,现阶段农民进城务工落户的情况也十分复杂,按照中央关于推进农业转移人口市民化的要求,草案第二十六条规定,“维护进城务工农民的土地承包经营权,不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。是否保留土地承包经营权,由农民选择而不代替农民选择。”

同时,草案删除了现行法律中关于承包期内承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应将承包地交回发包方的规定。

在外界看来,此规定对于农村进城务工人员意义重大。因为进城务工不代表土地承包经营权的丧失,如果日后发现因为缺乏谋生技能,在城市面临生计困难,还可以返乡耕种粮田过日子,这相当于解除了进城务工农民的后顾之忧。

常委会组成人员对这一修改一致表示赞同。方新委员说,承包关系不变,无论到哪儿打工,无论打工多长时间,对于农民来说,农村是家,土地是根,“进城务工人员的土地应该保留。”

受婚姻、村民自治“多数决”等因素的影响,农村妇女在土地权益的保护上常常处于弱势的地位。

为了更好地保护农村妇女的土地承包权益,此次法律修改借鉴一些地方开展土地承包经营权确权登记的做法,明确规定,土地承包经营权证或者林权证等证书应当将具有土地承包权的全部家庭成员列入,进一步明确了妇女应该享有的土地承包权益。

沈跃跃副委员长表示,实践中,农村妇女土地权益没有得到落实的问题确实客观存在,收到不少这方面的反映和信访。“在农村土地确权、登记、颁证试点中,已经在权证上把包括妇女在内的家庭成员列上了,各方反映较好。”沈跃跃说,这次修法明确这条,从法律上保障家庭每个成员的权益是很有必要的。★

新中国农村土改的历史脉络

文 / 本刊记者 李小健

中华人民共和国成立至今,已然68年。

这期间,中国风雨兼程,锐意改革,向着繁荣昌盛迈进。特别是改革开放以来,神州大地发生了翻天覆地的变化,处处见新颜。

这期间,农村土地制度几经变革,不仅让广大老百姓彻底成为这片土地的主人,也给孕育着中华民族几千年历史文明的这片土地带来前所未有的生机。一组骄人数据最能说明农村土地改革的成效:中国用世界7%的耕地,养活了世界22%的人口。

进入新时代的今天,农村土地制度伴随经济社会的发展,再一次站到改革浪潮之上。

分田分地:实现“耕者有其田”

中华人民共和国刚刚成立,百废待兴。最为重要的一件事,就是分田分地,以满足和顺应人民群众的迫切要求。

1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的、起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定,“有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”,“土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件。凡已实行土地改革的地区,必须保护农民已得土地的所有权。凡尚未实行土地改革的地区,必须发动农民群众,建立农民团体,经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤,实现耕者有其田。”据此,具有划时代意义的农村土地改革轰轰烈烈地向全国大范围扩展和深化。

为顺利推进土地改革运动,1950年1月,中共中央下达《关于在各级人民政府内设立土改委员会和组织各级农



在土地改革后,黑龙江省绥化县民吉村的127户贫雇农分得了土地,开展了互助合作运动,并逐渐发展为农业生产合作社。摄影/贾承滨

协直接领导土改运动的指示》,开始在新解放区分批实行土改的准备工作。党中央规定了新解放区土地改革的总路线和总政策,即依靠贫农、雇农,团结中农,中立富农,有步骤地有分别地消灭封建剥削制度,发展农业生产。同年6月30日,中央人民政府委员会颁布实施《中华人民共和国土地改革法》,为土地改革运动有计划、有步骤地进行提供法律依据。

在党的正确领导下,从1950年冬季开始,土地改革运动在华东、中南、西南、西北等广大新解放区广泛展开。到1953年春,除部分少数民族地区以外,我国大陆普遍实行了土地改革。

1949年后第一次土地改革的胜利完成,彻底摧毁和消灭了封建土地所有制,使全国3亿多农民无偿分得了约7亿亩土地和大批生产资料,真正实现

了“耕者有其田”的夙愿和梦想。这是中国几千年来在土地制度上一次最重大、最彻底、最大规模的改革,不仅让广大农民获得土地,翻身成为神州大地的主人,还广泛地调动了农民群众的积极性,使农业生产力得到了极大的解放。

互助合作:土地归集体所有

经过三年经济恢复工作后,党中央于1953年6月提出了由新民主主义革命到社会主义的过渡时期总路线,“党在这个过渡时期的总路线和总任务,是要在一个相当长的时期内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。”

对农业进行社会主义改造掀起了我国农村土地第二次重大变革。这主要是通过各种互助合作的形式,把以生产

资料私有制为基础的个体农业经济,改造为以生产资料公有制为基础的农业合作经济的过程。其最终目的,是要确立社会主义性质的土地制度,确立社会主义经济关系。

1953年12月,党中央通过了《关于发展农业生产合作社的决议》,引导和号召农民组织起来互助合作,走社会主义道路。此后,农业合作化运动快速向前推进。据《中国的经济体制改革》统计:“1955年加入合作社的农户达到1.18亿户,占全国总农户的96.3%,参加高级社的农户占总农户的3%,但是1956年底却猛增到87.8%。”这就意味着绝大部分农民个人直接所有的土地,由无偿入股、统一经营,发展到农村土地集体所有。

1956年6月30日,一届全国人大三次会议通过并颁布了《高级农业生产合作社示范章程》,章程规定社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有。到1956年年底,我国完成了对农业的社会主义改造,建立了社会主义性质的土地制度,催生了土地集体所有、集体经营的新方式,而长期以来形成的分散个体劳动方式宣告结束。

人民公社:确立土地为三级集体所有

虽然我国确立了社会主义性质的土地制度,但由于种种原因,导致当时农业生产供给不足,甚至出现粮荒,所以对农村土地制度进行改革再次提上日程。

1958年春,毛泽东认为“小社不利于大规模经营,不利于共同发展生产”,于是提出小社并大社的建议;同年8月,毛泽东又认为“还是办人民公社好”。于是,1958年8月党中央在北戴河召开的政治局扩大会议上,通过了《关于在农村建立人民公社的决议》,决定在全国农村普遍建立政社合一的人民公社,并提出扩大公社规模,在并社过程中自留地、零星果树等都将逐步“自然地变为公有”。在这次会议后,全国广

大农村除个别地区外,基本上实现人民公社化。

1962年,党中央公布《农村人民公社工作条例(修正草案)》,明确规定对人民公社管理体制实行统一领导,分级管理。土地作为生产资料,实行以生产队为基础的人民公社、生产大队、生产队三级所有制。

可以说,这次土地改革彻底消灭了私有制。但后来的事实也证明,人民公社集中经营管理方式,严重挫伤了农民生产的积极性、主动性和创造性,最终导致农业和农村发展迟滞、缓慢,农民生活水平没有得到显著提高。

家庭联产承包责任制:令农村面貌焕然一新

1978年,随着党的十一届三中全会的召开,中国迎来了改革开放的伟大转折。农村土地制度,随之发生重大变革,标志性事件是安徽小岗村村民率先打破人民公社的“大锅饭”制度,实行土地承包“大包干”,即后来的“家庭联产承包责任制”。

当年夏天,小岗村大旱欠收,粮食不够分不够吃。为改变现状,村里18位村民经过认真商议,于11月24日夜晚签下“生死状”,在土地承包责任书上按下鲜红的手印。大家秘密决定将生产队的田地分给各户自主种植,除保证交足国家、留足集体的,剩下的全是自己的。

正是这样一个敢为天下先的举动,小岗村开创了家庭联产承包责任制的先河。村民们分田到户后,家家精耕细作,勤劳苦干,转年就实现了粮食大丰收。1979年10月,小岗村打谷场上一片金黄,经计量,当年粮食总产量66吨,相当于全队1966年到1970年5年粮食产量的总和。

1980年5月31日,邓小平在一次重要谈话中公开肯定了小岗村“大包干”的做法。1982年1月1日,我国历史上第一个关于农村工作的“中央一号

文件”正式出台,明确指出包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制。在党中央和邓小平等高层领导积极推动和倡导下,家庭联产承包责任制快速在全国各地农村推开。到1983年年底,98%左右的农户都实行了包干到户,家庭承包经营的土地面积占耕地总面积的97%左右。

1986年6月通过的《中华人民共和国土地管理法》,使这一制度更加明确,该法规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”

这次土地改革,最关键的就是将土地产权分为所有权和经营权,确立了土地集体所有制基础上以户为单位的家庭承包经营的新型模式。即所有权仍归集体所有,经营权则由集体经济组织按户均分包给农户自主经营,集体经济组织负责承包合同履行的监督,公共设施的统一安排、使用和调度,从而形成了一套有统有分、统分结合的双层经营体制。这样一种灵活的土地经营管理制度,使广大农民获得了对承包土地的足够支配权,进一步激发了大家的农业生产积极性,农村生产力得到了空前解放。

2002年8月29日,九届全国人大常委会第二十九次会议通过了《中华人民共和国农村土地承包法》,以法律的形式赋予农民长期的、有保障的农村土地承包经营权,使土地承包权成为目前为止农民享有的最广泛的权益,这标志着中国农村土地承包政策进入一个相对稳定期。

农村土地政策的稳定,为促进经济社会全面快速发展和保障粮食安全作出了重要贡献。在这一阶段,农村变化日新月异

月异,农民生活水平得到了大幅度提升。

三权分置:新时代的重大制度创新

2013年11月,党的十八届三中全会描绘了全面深化改革的蓝图,吹响新一轮改革开放的进军号角。新时代新形势下的农村土地改革也由此启航。

近年来,受工业化和城镇化进程加速推进,以及种地效益普遍低下等因素的影响,越来越多的农民进城就业务工,土地流转现象十分普遍。目前,全国农村已有30%以上的承包农户在流转承包地,流转面积4.79亿亩,各类合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体大量涌现,规模化、集约化经营水平不断提升,呈现“家庭承包,多元经营”的格局。

针对农村农业发展和土地流转经营的实际情况,习近平总书记于2014年9月29日主持召开中央全面深化改革领导小组会议时指出,“现阶段深化农村土地制度改革,要更多考虑推进中国农业现代化问题,既要解决好农业问题,也要解决好农民问题,走出一条中国特色农业现代化道路。我们要在坚持农村土地集体所有的前提下,促使承包权和经营权分离,形成所有权、承包权、经营权三权分置,经营权流转的格局。”在社会各界看来,农村土地所有权、承包权、经营权分置并行,这是继家庭联产承包责任制后农村土地改革又一重大制度创新。

2017年10月31日,提请十二届全国人大常委会第三十次会议审议的农村土地承包法修正案草案,明确将“三权分置”写入法律。该草案规定,以家庭承包方式取得的土地承包经营权在流转中分为土地承包权和土地经营权。同时,明确了土地承包权和土地经营权的权能。为了加强对土地承包权的保护,草案规定,承包土地的经营权流转后,承包方与发包方的承包关系不变,承包方的土地承包权不变。为确保实行“三



上图:1981年,18名在家庭联产承包责任制契约上按下手印的小岗村村民中的14位在村内茅草屋前合影。下图:2011年初秋,小岗村在世的12位当年农业“大包干”带头人,再次在被作为文物保留的茅草屋前合影。图/新华社发

权分置”后不改变农地用途,草案规定,承包方连续两年以上弃耕抛荒承包地的,发包方可以收取一定的费用,用于土地耕作,连续三年以上弃耕抛荒承包地的,发包方可以依法定程序收回承包地,重新发包;土地经营权流转后第三方擅自改变承包地农业用途、弃耕抛荒两年以上、给承包地造成严重损害或者严重破坏承包地生态环境的,发包方或承包方有权要求终止土地经营权流转合同,收回土地经营权。

2017年11月3日,全国人大常委会组成人员及列席会议同志分组审议

农村土地承包法修正案草案时,对“三权分置”作了高度评价。大家认为,土地是农民的安身立命之本,土地政策的每一项变动都关系着农民的切身利益。“三权分置”是家庭联产承包责任制和农村改革中重大的制度创新,不仅体现了民心民意,也符合当前农村土地经营实际情况。将农村土地“三权分置”以法律的形式确定下来,必将极大地提高农业土地使用的效能和助推乡村振兴战略的实施,同时也有利于维护农民的土地承包权益和促进农业现代化发展。★

为化解土地承包纠纷提供法律对策

文/本刊记者 张宝山

我国人多地少,农村土地一直是一种稀缺资源,直接关系农民的基本生活保障。但长期以来,因各种特殊情形,造成农村土地承包中产生了一些矛盾和纠纷。妥善而准确地处理这些矛盾和纠纷,直接关乎农民的切身利益、农村的经济发展乃至整个社会的和谐稳定。

在10月31日提请十二届全国人大常委会第三十次会议初审的农村土地承包法修正案草案中,总结了目前行之有效的解决农村土地承包矛盾和纠纷的实践,为稳定农村土地承包关系、妥善解决矛盾和纠纷,提供了法律对策。

有效政策和成功经验将转化为法律规范

“把实践检验行之有效的农村土地承包政策和成功经验及时转化为法律规范,是修改农村土地承包法首先要考虑的问题。”全国人大农委副主任委员刘振伟在作农村土地承包法修正案草案说明时说。

长期以来,由于农村土地承包经营权法律性质模糊,基层干部和广大农民法律意识淡薄,政府相关部门监管缺位,加之户籍制度以及支农惠农政策等对土地承包的影响因素,在农村土地承包中产生了一些矛盾和纠纷。

据农业部统计,近些年农村土地承包纠纷明显增加,由2014年的14.84万件增长到2016年的25.71万件,年均增长32.1%。土地流转纠纷也呈逐年增长趋势,由2014年的9.17万件增长到2016年的超过10万件。纠纷的类型主要包括承包地边界纠纷、未实际取得承包权纠纷、农户间口头转让承包



方新委员指出,村里的农民希望能坚持土地承包关系的稳定,就是别经常重新划分承包土地。
摄影/马冬潇

地纠纷、农户与经营大户及企业之间的流转纠纷、侵害妇女承包权益纠纷、二轮土地承包政策法律落实不到位造成的纠纷等。

从纠纷的调处方式看,无论是纠纷当事人还是基层政府都倾向于首选调解方式化解纠纷。实践中,乡村调解发挥了重要作用,使绝大多数纠纷得到了化解,一些地方实现了“小事不出村,大事不出乡”。即使是对确权登记颁证工作中出现的矛盾纠纷,地方政府也注重发挥村民民主协商的作用,更多地依靠乡村调解、县土地承包管理部门靠前指导的方式化解。

对于少数争议较大、意见严重对立、对抗性较强、当事人难以达成合意的纠纷,实践中也会选择通过仲裁的方式来解决。2010年农村土地承包经营纠纷调解仲裁法施行以来,农村

土地承包经营纠纷调解仲裁配套制度基本健全,农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系不断完善,纠纷调解仲裁工作不断推进。仲裁纠纷数量虽然占纠纷总量的比重不高,但仲裁对解决纠纷、化解矛盾也发挥了重要的示范作用。

这些通过实践检验,行之有效的解决农村土地承包矛盾和纠纷的有效政策和成功经验,随着农村土地承包法的修改,将转化为法律规范,更好地解决矛盾和纠纷,促进农业、农村经济健康发展和农村社会和谐稳定。

划定红线规范承包地个别调整

稳定农村土地承包关系并保持长久不变,有利于坚持和完善农村基本经营制度,坚持农村土地集体所有,坚持家庭经营基础性地位,坚持土地承包关系稳定,核心是维护农民土地权益。

为此,农村土地承包法修正案草案(以下简称草案)规定,国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变。为了给予农民稳定的土地承包经营预期,草案规定,耕地承包期届满后再延长30年。

与此同时,关于承包地的个别调整,草案划定了红线。

实践中,对因各种特殊情形造成人地矛盾突出的问题,一些地方尊重大多数农民意愿,因地制宜,分类施策,在坚持稳定土地承包关系的基础上,妥善解决矛盾纠纷。

为进一步规范对个别农户之间承包的耕地和草地的适当调整,草案划定了红线:必须坚持土地承包关系稳定、不得打乱重分的原则;必须经本集体

经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。鉴于各地情况差异较大,草案授权省、自治区、直辖市制定地方性法规具体规定。

“村里的农民希望能坚持土地承包关系的稳定,就是别经常重新划分承包土地。”全国人大常委会委员方新曾就这一问题作了调研,她在甘肃来京打工的护工中了解到,只要村里一重新调整承包关系,就准得乱、准得打架,所以农民希望土地承包稳定第一、大体公平就行。进城务工农民希望土地保留,承包关系不变。进城落户已经享有城市社保的人,也是希望能不调整就尽量不调整。他们认为,可分具体情况,如果一个村整体拆迁,要按政策办;如果一个村的一户人进城了,比如孩子上大学进城落户了,他们自己调整就行,不用村里重新调整。

“农村土地稳定很关键。中国革命实际就是土地革命,涉及的面很广。”全国人大民族委员会委员李烨认为,对进城务工农民的土地不能收回。如果收回了,农民进城务工就不踏实,对推进城镇化有阻碍。农村土地承包关系要稳定,不得随意打乱重分。有些小问题,在法律框架内个别调整即可。

草案的有关规定还需进一步修改完善

对于草案规定“因特殊情形矛盾突出,需要对个别农户之间承包的耕地和草地适当调整的……”,全国人大常委会委员赵德明认为,规定还明显地存在比较原则的问题,表述不够精确,仍然有进一步完善的空间。“特殊情形、矛盾突出的概括的精准度,我个人认为还是不够的。”赵德明说,这一条规定需要在今后作更深入的调查研究,尽可能弄清存在“特殊情形矛盾突出”的普遍性、共性的案例,以便更好地丰富司法解释的内涵,在司法解



董中原委员认为,农村集体经济组织成员身份的认定十分重要,涉及重大经济利益,也与很多社会矛盾休戚相关。摄影/马冬潇

释中去进一步完善表达所涵盖的特殊情形。

不过,全国人大常委会委员汪毅夫则认为,法律规定不能穷尽所有事项以及某一事项的所有方面、所有层面。对法律未有规定的部分,有的问题可以按照民间习惯法、按照公序良俗来解决。民法总则的规定已经有了这样的精神,所以建议农村土地承包法给民间习惯法、给公序良俗留下更加明确的空间。

根据草案规定,因特殊情况要调整个别农户承包的耕地和草地的,一方面要经过集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,一方面还要报乡镇政府和县政府农业等行政主管部门批准。

对此规定,全国人大常委会委员白志健认为,农村集体是土地所有权的主体,农民按照村民委员会组织法实行自治,既然已经经过三分之二以上的村民或者村民代表同意,就充分发扬民主了,无须再报乡镇政府或者县农业主管部门批准。按照国务院深化行政改革、简政放权的要求,应该取

消这项行政审批事项,把它修改为报乡镇人民政府备案就可以了。

持相同观点的还有全国人大代表张青娥。她说:“部门的科室处室多,办一个手续的流程也多。我曾经办过一个手续,一年都没有办下来。集体组织上一层就是村民委员会;村民委员会再上一层是乡镇人民政府;流转方和村、集体组织三方,上级就是乡镇人民政府。所以,为了真正取得实效,希望在简政放权的环境下,不要把村民的权利递交到县级以上去。”

对于草案授权省、自治区、直辖市制定地方性法规,具体规定承包地个别调整,全国人大常委会委员任茂东持不同意见。他说:“我们国家是统一的中央权力,换句话说,根据宪法的精神,类似这种权力不能授权给地方的法规来规定。”

当前,在农村劳动力向城镇转移、农民进城务工创业过程中,很多人因失去了农村集体经济组织成员的身份,而使自己的土地承包权益受损,产生了很多矛盾。全国人大常委会委员董中原认为,农村集体经济组织成员身份的认定十分重要,涉及重大经济利益,也与很多社会矛盾休戚相关。但是目前这一身份认定的规则在我国依然是法律空白,因此应在法律中予以规定。他认为,具有以下条件之一的,即可确定其具有农村集体经济组织的成员身份。(一)原人民公社、生产大队、生产队的社员;(二)户籍是农村集体经济组织所在村、组的农业人口;(三)取得过农村集体经济组织或村民委员会授予的宅基地使用权;(四)具有农村土地的承包经营权;(五)农村集体经济组织成员的子女或其存在婚姻或收养关系,且不是其他农村集体经济组织的成员,在城镇也没有纳入社会保障体系的身份;(六)户籍迁入城镇但没有取得城镇的社会保障体系的身份;(七)其他法律法规规定的依据。✶

进一步保障进城务工农民、农村妇女的土地承包权益

文 / 本刊记者 王博勋

土地是农民的安身立命之本,土地政策的每一项变动都牵动着农民的切身利益。也正因如此,农村土地承包法关系着我国亿万农民的生存发展。

全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟在作关于农村土地承包法修正案草案的说明时指出,如何围绕处理好农民和土地的关系这条主线,坚持农村基本经营制度不动摇,进一步赋予农民充分而有保障的土地权利,提高农业农村现代化水平,推动实施乡村振兴战略和城乡融合发展,保持农村社会和谐稳定,是此次修法重点关注的问题。其中,修正案草案就进一步保障进城务工和落户农民、农村妇女等农村特殊群体土地承包权益,有针对性地对现行法的相关规定作出调整。

常委会组成人员在审议过程中普遍表示,对农村土地承包法部分条款进行修正,是系统总结改革开放近40年来我国农村基本经营制度的实践经验、适应新时代对深化农村土地制度改革的新要求作出的必然选择,是贯彻以人民为中心的发展思想的具体体现,具有十分重要的意义。草案特别注重对进城务工和落户农民、农村妇女的土地承包权益以法律的形式给予保障,这对于促进农业、农村经济健康发展和农村社会和谐稳定将发挥重大作用。同时,常委会组成人员和列席会议的同志还对草案提出了其他意见和建议。

是否保留土地承包经营权? 农民自己说了算

随着城市化进程的不断加快,越



辜胜阻委员强调,农村土地承包法最核心的是稳定承包关系。摄影/马冬潇

来越多的农民涌入城市,农村劳动力大批量向城市转移。不过,在很多人看来,这些流动于城市和农村之间的进城务工农民身份有些尴尬——他们在农村被当作“城里人”,在城市却仍旧是“农村人”。但无论如何,进城务工农民依旧是农民,他们流动于城乡之间的特性决定了他们离不开土地,土地是他们“社会保障”之源,是他们的“避风港”。这些特点也导致对进城务工和落户农民的土地承包权益的保护有着不同于普通农民的特殊性。

党的十八届五中全会决定提出,维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。为此,

草案删除了现行法律中关于承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应将承包地交回发包方的规定。

进而,刘振伟在说明中指出,鉴于城乡人口结构的变革是一个较长的历史过程,现阶段农民进城务工、落户的情况也十分复杂,按照中央关于推进农业转移人口市民化的要求,草案规定,维护进城务工农民的土地承包经营权,不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件,是否保留土地承包经营权,由农民选择而不代替农民选择。承包方全家迁入城镇落户,纳入城镇住房和社会保障体系,丧失农村集体经济组织成员身份的,支持引导其按照国家有关规定转让土地承包权益,为政策适时调整留出了空间。

审议过程中,常委会组成人员和列席会议同志十分赞成此项修改,并表示,上述规定给进城务工和落户农民吃上了一颗“定心丸”。委员们指出,草案结合当前农村出现的新情况作出规定,将解决很多现实难题,对调动农民的积极性有很大的作用。

辜胜阻委员强调,农村土地承包法最核心的是稳定承包关系。他指出,即使农民落户城市,他们进城就业仍是不稳定的,应当坚持土地承包关系稳定、不得打乱重分的原则,草案第二十六条的修改非常好,十分必要。接着,辜胜阻还结合草案新增的承包方“连续三年以上弃耕抛荒承包地的,发包方可以依法定程序收回承包地,重新发包”的规定表示,这涉及

大量农民工进城后如何保障他们的权益的问题。他认为,如果三年不种,就全部收回,重新发包,这和稳定土地承包关系的基本原则又是矛盾和冲突的,所以,收回承包地一定要慎之又慎。

方新委员表示,无论进城务工人员到哪儿打工,无论打工多长时间,对于他们而言,农村也是家,土地也是根。因此,应当保留这些进城务工人员土地承包关系不变。她进一步指出,对于进城落户已经享有城市社保的,尽量能不调整就不调整,不过也要具体问题具体分析。她举例称,如果一个村整个拆迁,要按政策办;但是如果一个村里一个农户家里的人进城了,比如孩子上大学进城落户了,他们自己调整就行,不需要村里重新调。

刘政奎委员建议,将草案第二十六条第二款中规定的农民进城落户“是否保留土地承包经营权,由农民选择而不代替农民选择”,修改为“是否保留土地承包权应由农民自主选择”。他表示,这条规定的意义在于,不仅不允许代替农民选择,也不允许强行收回土地承包权,不允许重新分配承包土地,等等,作以上修改表述更加全面。

有专家称,制定长期稳定的土地政策,保留进城务工和落户农民的土地承包权,对农民在城乡之间自由流动发挥着稳定作用。以上修改,让农民既进得了城,又回得了乡,能够在城乡间双向流动、进退有据,不会既失业又失地。让农民进城不进城成为自主选择,才能实现人的城镇化、可持续的城镇化。

还有评论指出,上述修改不仅解决了农民的后顾之忧,还会在一定程度上避免大规模的“城市病”出现。相对于世界上大多数国家工业化时期农民卖掉土地或农场进城务工经商来说,中国保障进城务工农民土地承包



刘政奎委员建议,将修正案草案第二十六条第二款中规定的农民进城落户“是否保留土地承包经营权,由农民选择而不代替农民选择”,修改为“是否保留土地承包权应由农民自主选择”。摄影/马冬潇

权的做法是一个很大的制度创新。

进一步明确农村妇女应该享有的土地承包权益

土地是农民最基本的生产和生活资料。研究表明,在农村,相较于男性,女性对土地更具有依赖性。但事实上,受到历史传统等因素的影响,在我国广大农村还存在大量侵害农村妇女土地权益的现象。例如,有的外嫁女面临“娘家土地被收回,婆家土地得不到”的“两头空”问题;有的农村妇女因离婚、丧偶改嫁而丧失承包经营权;等等。妇女在农村是弱势群体,如果其土地承包权益难以得到保障,不仅会危及农村妇女的生存,不利于男女平等的实现,还会影响社会的公正和谐,不利于“三农”问题的解决。

为了更好地保护农村妇女的土地承包权益,在借鉴一些地方开展土地承包经营权确权登记做法的基础上,草案规定,土地承包经营权证或者林权证等证书应当将具有土地承包权的全部家庭成员列入,进一步明确了

妇女应该享有的土地承包权益。

委员们在审议时表示,草案增加规定,保护农村妇女的土地承包权益,体现了社会进步的民意。沈跃跃副委员长指出,农村妇女土地权益没有得到落实的问题确实客观存在,农村妇女反映强烈。在农村土地确权、登记、颁证试点中,已经在权证上把包括妇女在内的家庭成员列上了,各方反映良好。草案结合实践经验,对现行法第二十三条进行修改,从法律上保障家庭每个成员的权益,更好地落实了男女平等的基本国策,保障了农村妇女土地承包权益,很有必要。

此外,委员们还强调,当前特别要抓好农村土地承包确权登记办证工作,这是进一步保障进城务工农民和农村妇女土地承包权益的重要前提。

刘振伟在说明中指出,目前,一些地方按照尊重历史、兼顾现实、群众认可的原则,统筹考虑户籍、土地承包关系等因素,进行农村集体经济组织成员身份确定工作,解决成员边界不清问题。鉴于土地承包经营权是农村集体经济组织成员的财产性权利,农村集体经济组织成员身份又是获得土地承包经营权的前提条件,为解决实践中急需需要并与草案第二条相衔接,草案规定,确认农村集体经济组织成员身份的原则、程序等,由法律、法规规定。

列席会议的全国人大代表徐爱华指出,土地承包经营权确权,是维护农民合法土地权益、盘活土地资产、支持农业改革发展的重要基础,是落实不动产统一登记制度的重要内容。在法制层面上,草案对有自立性承包的土地作进一步的确权保护。各级各部门要明确职责,严格依法办事,把群众认可、农户认账贯穿到清查实册登记的每个环节,要做到程序到位,坚持以问题为导向,因地制宜,真正落实好土地承包确权办证工作,调动起农民的生产积极性。★

消费者权益保护法修法工作随记

文/李适时

消费者权益保护法(以下简称消保法)属于民事特别法。我国的消费者权益保护法定于1993年,自1994年1月1日起施行。这部法律的修正案草案是本届由法工委起草、委员长会议提请审议的第一部法律案。经三次审议,十二届全国人大常委会第五次会议于2013年10月25日高票通过了修法决定。新修改的消保法自2014年3月15日起施行。

修法要把握中央精神、时代特征和发展要求

消费者权益保护是当代经济社会发展中出现的一个重要问题。上世纪二

战后,一些国家开始予以重视,通过制定专门法律或者修改民法,建立健全消费者权益保护法律制度。比如,日本1968年制定了消费者基本法,是制定消费者权益保护专门法律较早的国家之一。消费者权益保护问题也为国际社会广泛关注。比如,联合国大会1985年通过、1999年修改的《保护消费者准则》,是一部具有世界意义的保护消费者权益的纲领性文件,旨在促进各国制定或者修改完善保护消费者的政策和法律、法规。

修改法律,首先有一个“观大势”的问题,即对修法涉及的中央精神、时代特征、发展要求和实际情况要有准确全面的认识和把握。消保法施行二十年来,对保护消费者的合法权益,维护社会经济秩序,促进社会主义市场经济健

康发展,发挥了重要作用。一个突出的表现就是,消费者权益受保护的意识深入人心。改革开放初期,在广州、深圳等得风气之先的城市,经常可以看到商场门口挂着“顾客就是上帝”等条幅。不少经营者虽然将之高悬店堂,但更多停留在嘴上喊喊。真正把消费者权益保护上升为一种重要理念,形成谁侵犯消费者合法权益谁就要承担责任的社会共识,是在消保法制定实施以后。近年来,随着经济社会的快速发展,消费者权益保护领域也出现了一些新情况新问题,一些全国人大代表和有关方面建议适时修改这部法律,完善消费者权益保护法律制度。法工委从2011年开始着手相关研究工作。

一是,中央有精神。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强

调,必须坚持人民主体地位,更好保障人民权益;坚持维护社会公平正义,加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展权利。消费者权益保护涵盖衣食住行,涉及千家万户。可以说,人人都是消费者。因此,抓紧完善消费者保护法律制度,有利于适应人民群众不断增强的权利意识,满足人民群众日益多元的生活需求,对于维护社会公平正义和人民根本利益意义重大。一段时间以来,消费纠纷逐年上升,假冒伪劣产品、侵犯个人信息、“霸王条款”、网络购物欺诈、食品安全以及消费者维权难等问题较为突出,这些都是人民群众最关心最直接



2013年10月25日,十二届全国人大常委会第五次会议表决通过了关于修改消费者权益保护法的决定。摄影/盛佳鹏

最现实的利益问题。这就要求修法必须坚持以人民为中心,秉持立法为民的理念,认真全面总结消保法的实施情况,针对新情况新问题,切实加强消费者权益保护。

二是,发展有要求。2010年开始,我国成为世界上第二大经济体。在这个大形势下,党中央明确提出要转变发展方式,推动经济结构战略性调整。发展经济就要更多依靠内需特别是消费拉动,加快构建扩大消费需求长效机制,释放居民消费潜力。因此,抓紧完善消费者权益保护法律制度,有利于提振消费信心、扩大消费需求,对于拉动内需,提高经济发展的质量和效益意义重大。这也要求修法必须适应转变经济发展方式的新要求,通过制度设计,合理配置消费者与经营者的权利义务,加强消费者权益保护,不断增强人民群众消费信心,并引导节约资源和保护环境合理消费,推动消费方式升级,促进消费市场健康发展。

三是,现实有需要。第一,消费格局发生了变化。在物质匮乏、商品短缺的年代,更多是解决温饱问题,没有消费的概念,也就没有消费者权益保护。只有经济社会发展到物质较为丰富阶段,消费者权益保护才提上议事日程。正是改革开放,使我国实现了从物质匮乏到商品丰富的巨大转变,在若干领域,卖方市场成了买方市场。第二,消费方式发生了变化。过去更多是门店销售、厂家直销。随着信息技术的广泛运用,通过网络、电视、电话等销售商品或者服务的方式方兴未艾。在新的消费方式中,消费者主要通过经营者提供的图片、画面或者文字等选择商品,虽然十分便捷,但也存在难以辨别商品真实性的问题,容易受到不当宣传、虚假宣传的影响。第三,消费结构发生了变化。过去,消费主要是满足生存需要的吃、喝、穿、用,现在的消费则从硬件向软件发展,结构更加多元、范围更加广泛。比如,金融产品、教育服务、文化娱乐、医

疗服务、商品房等,都成为重要的消费领域。第四,消费理念发生了变化。过去的消费理念,比较侧重于“个人需要”或者“家庭需要”。现在的消费理念,还要强调社会公共利益,也就是在满足个人或家庭需要的同时,还要文明、健康,节约资源和保护环境。应对这四个“变化”,迫切需要及时修法。

修法要处理好几组关系

消费者权益保护涉及面广,利益关系、法律关系复杂,修法要处理好以下几组关系。

一是,保护消费者合法权益与促进经济发展的关系。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。修法必须立足于这个基本国情,既要强化对消费者权益的保护,增强人民群众消费信心,拉动内需,促进经济发展,又要统筹兼顾、合理配置消费者和经营者的权利义务,在对处于市场弱势地位的消费者权益倾斜保护的同时,也要调动经营者合法生产经营的积极性,促进经济持续健康发展。此外,修法不仅要注重保护消费者合法权益,还要引导消费者形成文明、健康的消费方式,反对浪费。不仅要强化经营者对消费者的义务和责任,还要引导经营者主动承担社会责任,更好地贯彻保护环境、节约资源的发展理念。总之,要在保护消费者合法权益的同时,促进经济持续健康发展。

二是,消费者和经营者的关系。消费者权益保护纠纷,更多是一些经营者急功近利,缺乏诚信,制售假冒伪劣商品或者进行市场欺诈、强制交易造成的。有鉴于此,在消费者与经营者之间,立法要更多向消费者倾斜。但消费者权益保护不是无限度的,也有平衡和合理的问题。为此,我和民法室有关同志在草案三审前,专门到江苏昆山的“淘宝村”调研,与十几位自主创业的淘宝店主面对面沟通交流。他们赞成加强对消费者权益的保护,但同时也提出,如果有的消费者滥用权利,很可能导致经营

成本不合理增加,不利于大众创业,长远看也不利于消费者权益保护。因此,修法既要实现更好地保护消费者权益的目标,又不能给经营者增加不合理的负担;既要规范市场,也要尊重市场自身规律,为企业持续发展留下空间,关键是要把握好度。

三是,消费者、经营者与政府和有关社会组织之间的关系。消费者权益受侵害后,存在告状难、受理难、解决难这“三难”,原因是信息不对称,维权成本高,纠纷解决机制不完善。这就要求在修法过程中,妥善处理好消费者、经营者与政府和有关社会组织之间的关系,既要强化政府部门对保护消费者权益的监管职责,又要进一步发挥消费者协会的作用;既要减少、预防消费纠纷,又要通过制度设计,努力增强透明度,降低消费者维权成本。比如,这次修法,既赋予政府部门抽查检验、责令召回等权限手段,又明确消协作为履行一定社会监督责任的公益性社会组织的性质,要求消协依法开展保护消费者合法权益的活动。

修法重点解决的几个问题

消保法原有条文55条,修改后共63条,增加了不少针对性强、具有可操作性的新规定。修法中,重点解决以下几个问题。

一是,合理确定调整范围。

关于消保法的适用范围,原来的规定强调生活消费而不是生产消费,也就是终端消费,即消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务。修法中,有一种意见主张扩大调整范围,问题集中在:(1)是否修改“为生活消费需要”的表述;(2)是否将金融、医疗、教育等纳入本法调整范围;(3)消费者是否限于自然人。

通过修法,进一步明确消保法的调整范围,有利于正确划分消费者权益保护法与其他法律的界限,也有助于人民法院和有关行政机关在实践中正

确适用法律,是必要的。经深入调查研究、广泛征求意见,并对国外情况作了比较研究,修法对调整范围问题是这样处理的:(1)“为生活消费需要”的表述比较科学,基本可以划清本法与其他法律的界限,而且内涵比较丰富,涵盖范围较宽,可以为法律的适用留有余地。因此,维持不改。(2)金融服务原则上受消保法调整。修改后的消保法增加了第二十八条,其中规定:提供证券、保险、银行等金融服务的经营者,应当向消费者提供经营地址、联系方式、商品或者服务的数量和质量、价款或者费用、履行期限和方式、安全注意事项和风险警示、售后服务、民事责任等信息。当然,消保法的适用,并不妨碍商业银行法、银行业监督管理法等相关法律对该领域的其他问题作出规定。(3)医疗教育服务的情况比较复杂,不作“一刀切”。医疗领域中的紧急救治、强制治疗等属于医院的法定义务,不属于交易关系;教育领域中的义务教育具有公益性、义务性、不可交易性等特点,也不属于交易关系。而医疗美容服务、培训教育等,则是市场化运作的。因此,这些领域中只有符合“为生活消费需要”的交易行为,才纳入消保法调整范围。(4)消费者原则上应当是自然人。消保法给予消费者倾斜性保护,主要是考虑其弱者地位,而法人等组织从经济力量到谈判地位,并不一定处于弱势,还可以通过合同法、产品质量法等法律主张权利。同时,法人等组织购买用于内部消费的商品或服务,承受消费权益的最终主体仍然是自然人。因此,消保法的这一精神保持不变。

二是,强化经营者的义务和责任。

第一,强化诚信义务。实践中,一些经营者违法经营,制售假冒伪劣商品,进行虚假宣传,严重损害消费者权益,一个重要原因就是诚信缺失,背离社会公德。因此,修法中必须强调社会诚信,引导经营者自觉履行法定义务并承担社会责任,培育诚信的消费环境,增

强人民群众的消费信心。为此,草案二审时新增了两条规定,一是经营者向消费者提供商品或服务,应当恪守社会公德,诚信经营,保障消费者的合法权益;不得设定不公平、不合理的交易条件,不得强制交易(第十六条第三款)。二是针对经营者掺杂、掺假,以假充真,以次充好,以不合格商品冒充合格商品,虚假宣传等行为,规定除依照法律、法规规定予以处罚外,由处罚机关记入信用档案,向社会公布(第五十六条第二款)。将经营者诚信义务纳入诚信体系建设,这是一个制度创新,有利于强化对经营者的约束。

第二,明确生态原则。这次修法在第五条中新增一款规定:“国家倡导文明、健康、节约资源和保护环境的消费方式,反对浪费。”这一原则规定有利于充分发挥法律的引领和推动作用,引导全社会采用健康的消费方式、形成良好的消费习惯。特别是,引导经营者自觉履行法定义务和社会责任,生产、销售或者提供绿色环保的商品和服务,倡导消费者养成文明、健康的消费习惯,节约资源和保护环境的消费方式。

第三,确立召回缺陷商品义务。从两个层面作出规定:第一层面是主动召回。这次修法在第十九条中新增规定:经营者发现其提供的商品或者服务存在缺陷,有危及人身、财产安全危险的,应当立即向有关行政部门报告和告知消费者,并采取停止销售、警示、召回、无害化处理、销毁、停止生产或者服务等措施。第二层面是被动召回,即强制召回。在新增的第三十三条中规定:有关行政部门发现并认定经营者提供的商品或者服务存在缺陷,有危及人身、财产安全危险的,应当立即责令经营者采取包括召回在内的相关措施。在主动与被动两个层面规定召回制度,层层递进,既赋予经营者一定的自主纠正机会,避免企业因此受到全面冲击,又最大限度地保护消费者合法权益,防止缺陷商品对消费者人身和财产安全造成

严重损害。

三是,规范网络购物等新的消费模式。

网络购物等作为一种新兴的消费模式,在给消费者提供更多便捷的同时,也带来一些新的问题:交易商品影音化、图文化,消费者主要通过经营者提供的图片、画面或者文字、语音描述等信息选择商品,难以实地辨识商品的真实性,容易受到不当宣传的影响;交易主体虚拟化,消费者难以确知经营者真实身份,发生纠纷后维权困难;交易过程无纸化,支付手段电子化也给消费者带来新的交易风险。为此,有必要针对新消费模式的特点和带来的问题,根据我国网络销售活动的实际,同时借鉴国外好的做法,在这次修法中重点予以规范。

第一,保护消费者知情权。网购是通过信息方式完成购物活动,首先就要解决信息不对称问题,确保消费者知情权。这次修法新增规定:采用网络、电视、电话、邮购等方式提供商品或者服务的经营者,应当向消费者提供经营地址、联系方式、商品或者服务的数量和质量、价款或者费用、履行期限和方式、安全注意事项和风险警示、售后服务、民事责任等信息(第二十八条)。

第二,明确个人信息保护。实践中,有的经营者非法收集、使用消费者的个人信息,擅自泄露或者非法向他人提供消费者个人信息,严重影响消费者正常生活,侵害消费者的合法权益。这次修法,回应各方面加强对个人信息保护的强烈呼声,从四个方面作了规定:(1)消费者在购买、使用商品和接受服务时,享有个人信息依法得到保护的权利(第十四条)。(2)经营者收集、使用消费者个人信息,应当遵循合法、正当、必要的原则,明示收集、使用信息的目的、方式和范围,并经消费者同意。经营者收集、使用消费者个人信息,应当公开其收集、使用规则,不得违反法律、法规的



七日退货制度是消费者权益保护法修改的一个热点,既包括有理由退货,又包括无理由退货,消费者、经营者广泛关注,常委会组成人员讨论热烈。摄影/郭晨

规定和双方的约定收集、使用信息。(3)经营者及其工作人员对收集的消费者个人信息必须严格保密,不得泄露、出售或者非法向他人提供。经营者应当采取技术措施和其他必要措施,确保信息安全,防止消费者个人信息泄露、丢失。在发生或者可能发生信息泄露、丢失的情况时,应当立即采取补救措施。(4)经营者未经消费者同意或者请求,或者消费者明确表示拒绝的,不得向其发送商业性信息。(第二十九条)

第三,禁止强制交易。针对网购中比较突出的经营者利用格式条款、技术手段等强制交易的情况,除了明确禁止经营者向消费者提供商品或者服务,设定不公平、不合理的交易条件或者强制交易外,还进一步明确,经营者不得以格式条款、通知、声明、店堂告示等方式,作出排除或者限制消费者权利、减轻或者免除经营者责任、加重消费者责任等对消费者不公平、不合理的规定,不得利用格式条款并借助技术手段强制交易。(第二十六条第二款)

第四,细化消费者的损害赔偿请求权。初审草案规定:当网络交易平台上的销售者、服务者不再利用该平台时,

消费者可以向网络交易平台提供者要求赔偿;网络交易平台提供者赔偿后,有权向销售者或者服务者追偿。二审中,有的常委会委员提出,网络交易具有虚拟性,与展销会、租赁柜台等实体交易有很大不同,在网络交易平台上销售商品的电商数量又很庞大,建议合理确定网络交易平台的责任。经过研究,草案三审时将有关规定修改为:消费者通过网络交易平台购买商品或者接受服务,其合法权益受到损害的,可以向销售者或者服务者要求赔偿。网络交易平台提供者不能提供销售者或者接受服务者的真实名称、地址和有效联系方式的,消费者也可以向网络交易平台提供者要求赔偿;网络交易平台提供者赔偿后,有权向销售者或者服务者追偿。三审中,有的常委会委员进一步提出,一些网络交易平台提供者有关先行赔付的实际做法已优于草案的要求,应当充分尊重市场主体在交易活动中形成的良性规则,引导提供者作出更有利于消费者的承诺。这样,在草案通过前又新增规定:网络交易平台提供者作出更有利于消费者的承诺的,应当履行承诺(第四十四条)。

四是,确立七日退货制度。

七日退货制度是这次修法中的一个热点,既包括有理由退货(即产品有质量问题时的退换货),又包括无理由退货(主要针对网络、电视、电话、邮购等消费方式),消费者、经营者广泛关注,常委会组成人员讨论热烈。这个制度从提出到确立,与草案审议过程是同步的,每一次审议都有新的补充和完善。

第一,完善“三包”规定。商品和服务的质量,既关系消费者消费目的的实现,又涉及消费者人身、财产安全。强化退货、更换、修理的规定是促使经营者保证商品和服务质量的有效措施。修改前的消保法对经营者提供商品或者服务的包修、包换、包退义务和修理、更换或者退货的责任分别作了规定。这次修法,将两条规定加以整合,并作出补充完善(第二十四条)。修改的内容主要体现在:一是,对“三包”问题,国家有规定或双方有约定的,按规定或约定办。二是,没有规定或者约定的,消费者在收到商品之日起七日内,只要不符合质量要求,就可以要求退货。这一规定对消费者权益的保护力度很大。三是,七日以后,符合法定解除合同条件的,消费者仍可及时退货;不符合的,则可要求更换、修理。四是,只要按照本条规定进行退货、更换、修理,无论商品大小、性质,经营者都应当承担运输等必要费用。

第二,确立网络、电视、电话、邮购等消费者无理由退货制度。针对经营者通过网络、电视、电话或者邮购等方式向消费者销售商品的特点和带来的问题,各方面呼吁建立无理由退货制度。一审草案就对此作了回应:经营者采用网络、电视、电话、邮购等方式销售商品,消费者有权自收到商品之日起七日内退货,但根据商品性质不宜退货的除外。经营者应当自收到退回货物之日起七日内返还消费者支付的价款。依照这一规定,消费者通过网络等方式购买商

品后,即使商品没有质量问题,也可以要求退货,且无须说明理由。审议中,一些常委会委员、人大代表提出,草案的规定对维护消费者权益、增强消费信心具有积极意义,但也要考虑网络购物方式的市场发育程度和对经营者的影响,防止权利滥用,建议明确不宜退货的情形和退货费用的承担,增强法律适用的确定性和可操作性。我和民法室有关同志带着这个问题到基层进行专题调研,听取消费者和“淘宝店主”等创业者的意见,深切体会到,建立无理由退货制度,应当处理好消费者权益保护与新的消费模式健康发展之间的关系。按照法律规定能具体尽量具体、能明确尽量明确的要求,总结实践经验并借鉴国外相关做法,草案二审时对该规定作了细化:一是明确规定消费者定作的商品,鲜活易腐的商品,消费者拆封的音像制品、计算机软件,交付的报纸、期刊等不适用无理由退货;二是规定消费者应当自向经营者提出退货要求之日起七日内将商品退回;经营者返还消费者支付的价款限于商品价款,不包括运费。二审中,一些常委会委员进一步建议,还可再列举一些不适用无理由退货的商品种类,并明确退货的运费由谁承担。为此,草案三审时增加列举在线下载的数字化商品不适用无理由退货,同时增加规定,退回商品的运费由消费者承担;经营者和消费者另有约定的,按照约定。三审时,无理由退货制度仍然是审议的焦点问题。有些常委会委员提出,第五项“其他根据商品性质不宜退货的”商品,是一个兜底规定,应有所限定,否则难以执行;有的常委会委员提出,消费者退货的商品应当完好无损。最后,在草案提请表决前作了两处重要的细化:一是将“其他根据商品性质不宜退货的”,修改为“除前款所列商品外,其他根据商品性质并经消费者在购买时确认不宜退货的商品,不适用无理由退货”,并单作一款。二是增加规定,消费者退货的商品应当完好。

(第二十五条)由此可见,无理由退货制度从草案提请审议到三审通过,一直在根据各方面的意见和建议进行完善,不仅更有针对性,也增强了可执行性。

五是,强化惩罚性赔偿制度。

一段时间中,我国产品责任事件特别是食品安全事故频发,三聚氰胺奶粉、瘦肉精、地沟油、染色馒头等众多事件接连发生,制假、贩假行为屡禁不止,这既给消费者权益特别是生命健康造成严重损害,同时也严重伤害消费者的消费信心,各方面都呼吁加大惩罚力度。修改前的消保法第四十九条就已规定了加倍赔偿,属于惩罚性赔偿。我国近年制定的一些法律也已引入了惩罚性赔偿规定。比如,2009年施行的食品安全法第九十六条第二款规定消费者可以向生产者或者经营者要求支付价款十倍的赔偿金;2010年施行的侵权责任法第四十七条第一次在法律中使用了“惩罚性赔偿”的表述。这次修法,有必要强化对消费者权益侵害的惩罚性赔偿制度。

初审草案对有欺诈行为的经营者提高了惩罚性民事赔偿的幅度,但仍没有直接采用“惩罚性赔偿”的表述,规定:一是经营者提供商品或者服务有欺诈行为的,应当按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失,增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务费用的两倍;二是经营者有明知商品或者服务存在缺陷,仍然向消费者提供的欺诈行为,造成消费者或者其他受害人死亡或者健康严重损害的,受害人有权要求所受损失两倍以下的民事赔偿。一审中,一些常委会组成人员、人大代表提出,实践中一些经营者制假贩假,甚至生产销售危害消费者生命健康的缺陷商品,严重侵害消费者权益,主观恶性较大,草案规定还不足以惩戒违法经营者,应当进一步提高惩罚性赔偿数额。为此,草案二审时将原规定的两倍赔偿分别修改为“三倍”。二审时,一些常委会组成人员建议对惩罚性赔

偿数额再作提高,有的人大代表建议在条文中明确“所受损失”包括人身损害损失、财产损失和精神损失,有的常委会委员建议将“民事赔偿”明确为“惩罚性赔偿”。为此,草案三审时进一步明确:“受害人有权要求经营者依照本法第四十九条、第五十一条等法律规定赔偿损失”,在此基础上,还有权要求所受损失二倍以下的“惩罚性赔偿”(第五十五条)。

修改后的消保法自2014年3月15日起施行。全国人大常委会高度重视消保法的实施工作,确定在该法实施后的第一年即2015年组织开展执法检查。张德江委员长专门作出重要批示,“消费者权益保护法是维护市场秩序、保护消费者权益、强化经营者责任、发挥消费者协会作用、加强社会诚信建设的重要法律,对于营造良好消费环境、扩大国内有效需求具有重要意义。要通过执法检查督促法律的有效实施,推动解决相关领域存在的突出问题,实行正确监管、有效监督,更好地保护消费者合法权益,促进社会和谐和社会主义市场经济健康发展。”从执法检查情况看,修改后的消保法实施后,国务院及其有关部门、最高法、中消协高度重视,采取了一系列有效措施,贯彻实施工作初见成效。截至2015年6月,全国工商部门受理消费者诉求1122.75万件,为消费者挽回经济损失24.19亿元;全国消协组织共受理消费者投诉91.2万件,为消费者挽回经济损失17.17亿元。其中,适用惩罚性赔偿的投诉11558件,加倍赔偿金额为2547万元。全国法院共审理消费者维权纠纷案件19.9万件,审结17.9万件,消费者胜诉率明显上升,保障了消费者权益。各方面认为,修改后的消保法是一部好法,对于改善市场环境,维护市场诚信,保障消费维权,拉动经济增长,起到了积极促进作用。修法实现了预期目的。✘

(作者系全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员)

制定船舶吨税法：税收法定原则再迈一步

文/本刊记者 彭东昱

2015年3月，党中央审议通过了《贯彻落实税收法定原则的实施意见》，要求对现行15个税收条例修改上升为法律或者废止的时间作出安排。全国人大常委会法工委负责人曾表示，将力争在2020年前完成，将税收暂行条例上升为法律或者废止。

今年全国人大常委会工作要点之一，就是落实税收法定原则，制定烟叶税法、船舶吨税法等单行税法。11月初闭幕的十二届全国人大常委会第三十次会议初审了船舶吨税法草案，继烟叶税法草案一审后，税收法定原则落实再迈一步。

将船舶吨税暂行条例上升为法律

船舶吨税是针对船舶使用海上航标等助航设施的行为设置的税种。1952年经原政务院财政经济委员会批准，海关总署发布了《中华人民共和国海关船舶吨税暂行办法》。在此基础上，2011年12月国务院制定了《中华人民共和国船舶吨税暂行条例》。

数据显示，2012年至2016年累计征收吨税224.6亿元（年均近45亿元），其中中国大陆、台湾地区、港澳地区籍以及外国籍船舶累计缴税占比分别为4%、15%、81%。从实际执行情况看，吨税税制要素基本合理、运行稳定，可按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平不变，将暂行条例上升为法律。

草案的主要内容包括：一是吨税

的征收对象是自我国境外港口进入境内港口的船舶。二是草案维持了现行的吨税税目税率，税目按船舶净吨位划分为4档；税率根据船舶净吨位和吨税执照期限长短分别设置，并分为普通税率和优惠税率。根据税收法定原则，草案规定《吨税税目税率表》的调整，由国务院提出，报全国人大常委会批准。三是吨税按照船舶净吨位和吨税执照期限征收，其应纳税额按照船舶净吨位乘以适用税率计算，由海关负责征收。四是草案沿用了暂行条例关于应税船舶负责人办理相关纳税事宜等规定。五是草案在暂行条例规定的免征吨税情形基础上，增加规定警用船舶免征吨税，并对税收优惠兜底条款增加了报备案的规定。六是草案对缴纳期限、提供担保以及法律责任作出了规定。

建议尽快实行现代吨位所得税制

审议中，常委会组成人员意见比较一致，普遍认为，制定船舶吨税法对于落实税收法定原则，促进“一带一路”与海洋强国建设具有重要意义。

肯定的同时，一些委员建议尽快考虑实行现代吨位所得税制。

陈喜庆委员指出，随着全球贸易的发展，海运业已经成为基础产业，世界很多海运大国纷纷对传统船舶吨税进行制度创新，对本国海运企业实施与船舶吨位挂钩的低税负船舶吨位所得税制度，以代替海运企业的所得税，从而

有效提高了国内海运行业的国际竞争力，诸如荷兰、挪威、德国、美国、印度、韩国、日本等，都已经实行了现代的船舶吨位所得税制。“为了进一步推动我们海洋强国战略、海运强国战略的实施，这些立法的做法值得我们借鉴。”

全国人大外事委员会委员马泽华指出，航运企业要交吨税，还要交企业所得税，等于是重复纳税。他建议，尽快考虑把这两个税合并成一个税，实行现代船舶吨位所得税制。

马泽华进一步分析指出，航运业是一个周期性比较强的行业，实行传统吨税制还是现代吨位所得税制或船舶所得税制，对企业的影响不同。他举例说，荷兰是全世界第一个采取吨位所得税制或传统吨税制由航运业自由选择的国家，十年作为一个周期，航运企业可以按照自己对航运业周期的判断来选择其中一种税收向国家交税，这样有利于提高航运企业的对外竞争能力。现代船舶吨位所得税制几乎是所有航运大国都采取的一种税收制度，我国还是传统的税收制度，显然不利于我国航运企业对外竞争。此外，航运业在行业链条中属于上游产业，如果行业发展好了，有利于推进“一带一路”倡议，对国家走出去战略和国家海洋战略都有着重大意义，同时还可以带动造船业、修船业、钢铁业，甚至法律服务业等一系列产业。

任茂东委员、冯淑萍委员建议对中国国籍船舶免征船舶吨税，以支持我国航运业更好发展。✪

加快修法步伐，确立生态文明建设新理念

文/本刊记者 彭东昱

“美丽的草原我的家，风吹绿草遍地花。”这句耳熟能详的歌词生动地描绘了内蒙古草原的壮美景色。我国是草原资源大国，拥有各类草原面积近60亿亩，约占国土面积的40%。对于世代逐水草而居的牧民来说，草原就是他们的家。然而，草原本身也是生态环境脆弱的产物，植物群落一旦遭到破坏，发生逆行演替，很难在短期内得到恢复。

在十二届全国人大常委会第三十次会议上，农业部部长韩长赋作了《国务院关于草原生态环境保护工作情况的报告》，他说，党的十八大以来，我国草原生态环境保护投入力度不断加大，草原生态系统保护与修复成效显著，草原涵养水源、保持土壤、防风固沙等生态功能得到恢复和增强，局部地区生态环境明显改善，草原生态环境持续恶化势头得到初步遏制。同时指出，受自然、地理、历史和人为活动等因素影响，我国草原生态保护欠账较多，人草畜矛盾依旧存在，统筹草原环境保护与牧区经济社会发展难度大，草原生态环境保护工作仍面临一些困难和问题。

草原是我国陆地生态系统的重要组成部分和生态文明建设的主战场之一，也是广大牧民群众基本的生产生活资料 and 脱贫致富奔小康的重要依托。加强草原生态环境保护，事关生态文明建设大局，事关民族团结、边疆稳定和牧区经济社会持续健康发展。

“报告很全面、客观，实事求是。”审议时，许多委员给与了肯定，并对进一步做好草原生态环境保护工作提出

了意见和建议。

“保护草原就是保护生态、保护环境”

沈跃跃副委员长指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从实现中华民族永续发展的高度，将生态文明建设和环境保护摆在更加突出的战略位置，提出一系列重要论述。党的十九大报告明确提出要坚持人与自然和谐共生，统筹山水林田湖草系统治理，加大生态系统保护力度，强化湿地保护和恢复，扩大退耕还林还草，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度等具体要求，为我国草原环境保护工作指明了方向。贯彻落实党的十九大精神，完成好党的十九大提出的各项目标任务，抓好包括草原生态环境在内的环境保护工作是一个极其重要的方面，也是一个突出短板。她强调，要处理好发展和保护的关系。草原既是生态系统的一个组成部分，也是广大牧民生产生活的重要基础，具有双重作用。草原生态问题的根源还是保护环境和经济发展之间的矛盾。要坚决贯彻落实新发展理念，正确处理好保护与发展的关系，综合运用法律、政策、经济等多种手段加大对草原生态的保护力度，提高从事畜牧业产业农牧民的精准脱贫成效，增加牧民收入。要推进草原畜牧业发展方式转变，解决草原超载等突出问题，充分发挥牧民保护草原的主体作用，努力实现既保护好草原生态，又促进草原资源的可持续发展。

“我国是草原资源大国，但是大多

数国民没有草原大国的认识，国家对草原建设的投入也很不够。”乌日图委员指出，草原具有生态和生产两种功能，环境和资源双重作用，但是现在在大多数人眼里只看到生产功能和资源作用，只想索取不愿投入，因而造成草原生态环境日益恶化，一些地方在草原上乱开滥垦，违法违规开矿，随意挤占草原，修建厂房，侵犯牧民合法权益的现象屡禁不止。报告中反映的非法征占草原的问题是很严重的，因此要提高全社会，特别是地方政府部门对草原的认识，草原首先是生态，首先是环境，保护草原就是保护生态、保护环境，在保护的前提下慎重生产、慎重开发，进一步加大对草原生态环境保护的力度。

王毅委员指出，我国已经进入中国特色社会主义新时代，自然保护模式应该有所转变，建立新时代的草原保护模式，转变的核心应该从过去注重数量和规模的保护模式转向注重质量和效益的新模式。一是要强调系统保护，不是就草原论草原，而是应该把山水林田湖草作为一个生态系统进行系统保护，尤其是林灌草相结合。二是进行科学保护。现在政府有钱了，考察发现不少项目不计成本进行人工修复，应该更多考虑用自然的方式恢复。三是多种模式并举，包括政府、企业、社会共同参与的多种草原保护方式，尤其是利用企业和社会的力量来促进保护和开发的平衡。不能先画圈后保护，而是要在充分讨论取得共识后，通过良治保证保护方式和效果的可持续。

制定发展战略,完善各项制度

“不能用发展农业的思路发展牧业,不能用管农区的办法管牧区,还是要根据牧区、根据草原的实际去制定发展的战略和思路。”在草原发展和保护的关系上,方新委员强调有两点值得大家去思考:一是在草原保护和畜牧业发展关系上,一定要考虑草原的承载力,以草定畜。不同的草原承载力是不一样的,单位草原能够承载、能够饲养繁殖的牲畜数量是有限的。二是草原保护和野生动物保护的关系。比如,我们加强了对藏羚羊的保护,但他们对草原的破坏力也很大。自然界生态本来是一个系统,人类过多干预了这点,会对另一点有影响。怎么样适当减少人类的干预,让自然界的生态系统形成良性循环,还需要认真研究,制定并适时调整相应的政策。

艾斯海提·克里木拜委员建议建立草原生态环境损害评估和赔偿制度,以及建立草原生态监测预警制度,推进生态修复工程。他指出,坚持破坏者恢复、使用者付费、受益者补偿的原则,研究确定草原生态环境损害的评估主体、评估办法、赔偿范围、赔偿对象以及实施途径等,从制度层面破解当前草原生态环境损害赔偿制度不完善、破坏草原违法成本低的难题。积极推进草地资源清查工作,提高精细化管理水平,建立草原动态监测预警制度,对草原基本情况、植被生态状况、灾害发生情况等进行动态监测预警,开展草原承载力监测预警评估,建立草原资源资产专业统计制度,反映草原生态家底变化情况,大力推进退化、沙化、盐渍化草原生态修复工程,加快区域生态修复进程。

只有依法治草,才能赢得“草原的未来”

一些常委会委员建议积极推进修订草原法,尽快制定基本草原保护条

例,健全和完善草原生态文明制度。

草原法于1985年施行,虽经两次修改,但均为局部改动,其在立法理念、制度设置、管理手段、处罚力度等方面已难以满足当前我国生态文明体制改革的总体要求。

依法治草的前提,是科学立法。

“要高度重视草原法的贯彻落实和草原法的修订。”王万宾委员指出,全国人大环资委已经提出,要把草原法的修改问题作为一个重要的法律修改事项。其中,涉及许多有关草原方面的重要原则,希望修改以后的草原法能够进一步体现。

沈跃跃副委员长建议,根据这次的报告内容和审议意见,特别是针对现行法律实施中存在的突出问题,将党的十八大以来特别是十九大关于生态文明建设的有关要求充分体现到法律的修改当中,充实有关草原生态红线保护、草原资源资产产权和用途管制、草原资源损害责任追究和草原生态补偿制度等内容,更好地依法保护和建设草原。

王毅委员强调要发挥地方立法对制度建设的引领和推动作用。目前,关于草原法的修改和基本草原保护条例的制定等立法工作正在推进。但我们国家的草地分布在南北方十多个省份,不同地方的草原保护存在很大差异性,必须要根据个性化的需求推进草原保护。由于国家层面法律出台相对较慢,可以考虑通过推进地方性立法,通过政策激励、机制保证、考核倒逼等途径来提升地方立法的意愿和能力,落实立法法第七十三条的规定,促进地方草原制度建设与改革试验的实质进展,保障我国草原保护工作上一个新台阶。

建议设立草原保护日

“我本人非常赞同设立‘6·18’草原保护日,以增强全民保护草原的意识。”王庆喜委员表示。

艾斯海提·克里木拜委员详细介绍了“6·18”的来历。他说,2012年6月18日,中国草学会建议把每年的6月18日确定为草原保护日,并联合全国人大环资委、农委共同提交了设立“6·18”草原保护日的申请,被全国人大常委会列入议程,并由民委分别征求中办、国办、农业部、林业部等多个相关部门的意见,他们一致同意设立“6·18”草原保护日。

王万宾委员指出,张德江委员长、李建国副委员长作了批示,原则同意将“草原保护日”列入草原法修改内容。他建议在草原法修订时加以明确。

全国人大常委会历来高度重视草原生态保护、牧民增收和牧区发展。作为全国人大农业与农村委员会的副主任委员,刘振伟委员很有发言权,他细数近些年全国人大常委会的有关工作:2009年,在畜牧法执法检查中,全国人大农委针对草原生态建设存在的突出问题,专题向常委会作了报告,随后农委又在全国进行专题调研,提出建议。2010年,全国人大农委牵头督办“加大草原保护建设力度,完善惠牧政策,增加牧民收入”的重点建议。经过各方共同努力,2010年10月,国务院常务会议决定,从2011年起中央财政每年安排134亿元,对8个草原牧区省(区)开展补助和奖励。2015年,全国人大农委对五年实施情况又开展专题调研,提出奖补政策延续和提高标准的建议。2016年,国务院启动实施了新一轮奖补政策,扩大奖补范围,提高奖补标准。截至目前,中央财政草原奖补资金投入累计超过1200亿元。

王万宾委员表示,“这次常委会审议国务院的这个报告,是贯彻落实党的十九大精神的重要举措,将有力推动我国草原生态环境保护工作再上一个新台阶。”

新一轮司法改革： 更好地满足了人们对公平正义的需求

文/本刊记者 刘文学

从2013年开始,我国启动了新一轮司法改革。吉林大学法学院教授李拥军说:“此次司法改革可谓中华人民共和国成立以来规模最大、程度最深的一次司法改革。它既是对我国当代司法正规化、专业化步伐的推进,又是对前10年司法模式的调整。”

为了对这轮司法改革进行监督,并提供支持,11月1日至3日,十二届全国人大常委会第三十次会议听取和审议了《最高人民法院关于人民法院全面深化司法改革情况的报告》《最高人民检察院关于人民检察院全面深化司法改革情况的报告》。

司法责任制

“要紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子,凡是进入法官、检察官员额的,要在司法一线办案,对案件质量终身负责。”2015年3月24日,习近平总书记在主持第十八届中共中央政治局第二十一次集体学习时的重要指示实际上为这轮司法改革勾画出了具体的路线图。

按照这张路线图,司法责任制成为这轮司法改革的基础性内容和关键着力点。最高人民法院院长周强说:“按照中央统一部署,最高人民法院紧紧牵住司法责任制这个‘牛鼻子’,统筹开展司法人员分类管理、司法职业保障、省以下地方法院人财物统一管理等重大基础性改革,实现改革的重点突破、以点带面和整体推进。”

依据“两高”专项工作报告和一些专家的总结,司法责任制改革取得的突

破主要包括以下几点。

一是成功建立了法官、检察官员额制。员额制改革是按照司法规律配置司法人力资源,实现法官、检察官正规化、专业化、职业化的重要制度,是司法责任制的基石。统计数据显示,本轮改革后,全国法院共遴选产生120138名员额制法官,检

察系统共遴选出员额制检察官84444名,法官、检察官队伍结构更加合理,85%以上的司法人力资源集中到办案一线。

二是真正落实了法官、检察官的办案主体地位。这是司法责任制改革的核心要义。对入额法官、检察官,只有把该放的权放到位,才能要求他们把该担的责担起来,实现谁办案谁负责、谁决定谁负责。最高人民法院《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》规定,独任法官审理案件形成的裁判文书,由独任法官直接签署。合议庭审理案件形成的裁判文书,由承办法官、合议庭其他成员、审判长依次签署;审判长作为承办法官的,由审判长最后签署。审判组织的法官依次签署完毕后,裁判文书即可印发。除审判委员会讨论决定的案件以外,院长、副院长、庭长对其未直接参



11月3日,十二届全国人大常委会第三十次会议举行分组会议,审议“两高”关于全面深化司法改革情况的报告。摄影/马冬藩

加审理案件的裁判文书不再进行审核签发。最高人民检察院《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》规定,审查逮捕、审查起诉等案件,由独任检察官或检察官办案组承办。独任检察官或主任检察官对检察长(分管副检察长)负责,在职权范围内对办案事项作出决定。

三是司法权力运行监督机制开始有效形成。除了建立权责明晰的司法权力运行新机制,提升法官、检察官的责任心外,司法人员分类管理改革还有一重本意,就是希望通过有效的监督管理方式进一步提升裁判质量、均衡放权与监督的关系。周强院长介绍,这轮司法改革实行新型办案机制后,为确保案件质量不下降、管理监督不缺位,各级法院坚持放权与监督相结合,改革传统盯人盯案监督模式,采取制度化和

信息化措施,构建全院全员全过程的监督管理机制,铸牢“制度铁笼”,实现放权不放任、用权受监督。建立专业法官会议制度,完善审判委员会制度,探索建立类案强制检索报告机制,确保审判权严格依法行使。依托信息化手段,推进审判流程监督,把司法权运行的每一个节点都纳入可查可控范围,构建规范审判权运行的“数据铁笼”。

针对这些改革举措,中国社科院法学所研究员周汉华表示,司法责任制是本轮司法体制改革的“牛鼻子”,通过制定法官、检察官权力清单、责任清单,规范案件分配、裁判文书签发等办案规则,规范审委会、检委会讨论案件范围等改革举措,有效促进了法律适用统一,真正将“谁办案谁决定、谁决定谁负责”落到了实处。

在审议“两高”专项工作报告时,万鄂湘副委员长说:“司法责任制的落实基本到位,只有抓住了这个中心,审判者才能负起责任来,让责任制能够追究到人,审判效率和审判公正性都能得到提高,这是‘两院’都有的特点,这方面都确实做到位了。”

刑事诉讼制度改革

“刑事诉讼制度改革扎实推进,在更高层次上实现惩治犯罪与保障人权相统一。各级检察机关坚决贯彻党中央部署,落实分工负责、互相配合、互相制约的原则,与各政法机关共同推进刑事诉讼领域各项改革。”最高人民检察院检察长曹建明说。

过去几年,推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,既是本轮司法改革的重要内容之一,同时也是取得了丰硕成果的领域之一。比如,冤假错案防范、纠正机制完善,庭审实质化,非法证据排除,认罪认罚从宽试点等方面都取得了重要的进展和成效。

关于完善冤假错案的防范、纠正机制。2013年9月,最高人民检察院制定切实履行检察职能防止和纠正冤假错

案的若干意见,建立重大冤错案件发现报告、指导办理、异地审查、监督纠正、依法赔偿工作机制。重视加强对立案、侦查活动的监督,从源头上严把事实关、证据关、法律适用关,防止案件“带病”进入审判环节。2014年10月颁布复查刑事申诉案件规定,对有冤错可能的重大刑事申诉案件公开审查。最高人民法院专门出台防范刑事冤假错案工作机制的指导意见,要求对于定罪证据不足的案件,应当依法宣告被告人无罪,不得降格作出“留有余地”的判决。

关于推进庭审实质化。周强院长说:“各级法院完善侦查人员、鉴定人、证人出庭作证机制,强化控辩平等对抗,保障被告人和律师诉讼权利,发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用。2016年,浙江温州两级法院证人出庭作证率达73.1%,同比提高31个百分点。浙江湖州基层法院落实控辩对抗实质化,2013年以来判处三年以上有期徒刑案件的指定辩护率达到92%以上。四川成都法院积极推进裁判实质化,2015年2月至2017年9月底,全市法院共开示范庭866次,当庭宣判401件。诉讼证据出示在法庭、案件事实查明在法庭、控辩意见发表在法庭、裁判结果形成在法庭已逐渐成为刑事审判常态。”

关于严格落实非法证据排除规则。今年6月,最高人民法院会同最高人民检察院等出台办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定,落实不得强迫任何人证实自己有罪的要求,加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防,强化侦查机关、检察机关、审判机关对非法证据的审查和排除职责。上海、贵州高院制定常见犯罪证据标准指引,将数据化、模型化的统一证据标准嵌入刑事审判智能辅助办案系统,把机器智能审查证据与法官的主观能动性结合起来,严把案件事实关、证据关、程序关,有效防止刑事案件“起点错、跟

着错、错到底”。

专家们认为,本轮司法改革明确提出了“司法规律”的概念,并将其作为改革的基调和立场。而这次刑事诉讼制度改革的核心内容,即统一适用法定的证明标准、推进庭审实质化、严格执行非法证据排除规则、坚持疑罪从无原则,正是遵循“司法规律”具体而又实质的体现之一。

在审议“两高”专项工作报告时,全国人大代表梁明远说:“强调司法的情理性,让一切都呈现在法庭上,证人都出庭接受控辩双方的质证,让庭审实质化。所有证据调查都在法庭,定罪量刑辩论在法庭,裁判结果形成于法庭,由审理者裁判,由裁判者负责,这也是符合司法规律的。”“确立以审判为中心的刑事诉讼制度,创设非法证据排除规则,正是落实司法责任制的进一步具体化,是对以事实为依据、以法律为准绳等传统司法理念的深化,也是无罪推定、疑罪从无的原则要求,更是对尊重和保障人权这一宪法原则的坚守。”

司法公开

司法公开是法治社会的本质要求,它不仅是一项宪法原则和基本诉讼制度,更是促进司法民主、实现司法正义、树立司法公信的重要途径,需要在国家层面的制度中予以体现。

在新一轮中国的司法改革中,司法公开原则在更高层次上得到了更实质性的强化。这种强化主要表现在公开理念的进一步深化、公开机制的进一步完善、公开广度和深度的进一步拓展三个方面。

公开理念在这轮司法改革中得到了进一步的深化。周强院长说:“(各级法院)认真贯彻中央关于深化司法公开的各项部署,深刻理解习近平总书记提出的‘让暗箱操作没有空间,让司法腐败无法藏身’的要求,树立主动公开、依法公开、全面公开、实质公开的理

判职责,最大限度保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。坚持以公开为原则、以不公开为例外,将司法公开覆盖人民法院审判执行工作各领域、各环节,确保向社会公开一切依法应当公开的内容。”

公开机制在这轮司法改革中得到了进一步的完善。比如,法院系统依托信息化手段建成审判流程、庭审活动、裁判文书、执行信息四大公开平台。强化审判流程公开,变当事人千方百计打听案情为法院主动告知。加强庭审公开,截至2017年9月,各级法院通过中国庭审公开网直播庭审34.2万次。推进裁判文书公开,中国裁判文书网公开文书超过3454万份。推进执行信息公开,中国执行信息网公开执行信息5349万条。

公开广度和深度得到了进一步的拓展。比如,检察机关做到了司法公开的“六个全覆盖”。曹建明检察长介绍,最高人民检察院先后颁布全面推进检务公开工作意见、案件信息公开工作规定,全国四级检察机关3662个检察院已实现“六个全覆盖”:一是案件信息公开系统全覆盖。二是电子卷宗系统全覆盖。三是远程视频接访全覆盖。四是微博、微信、新闻客户端全覆盖。五是新闻发言人全覆盖。六是检察开放日活动全覆盖。

在谈到这轮司法改革推进司法公开呈现出的特点时,吉林大学理论法学研究中心教授黄文艺说,“本轮司法改革关于司法公开的推进有四大基本特点:一是大司法公开,包括审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开。二是全要素公开,包括司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书公开。三是全过程公开,包括立案公开、庭审公开、执行公开、听证公开。四是大范围公开,向当事人、社会公众和新闻媒体公开,允许新闻媒体摄像录像,在媒体、网络上播放、浏览。法院系统建设了审判流程公开、庭审活动公开、裁判文书公开、执行信

息公开等四大信息公开平台。司法公开让暗箱操作没有空间,让司法腐败无处藏身,也让公众感到司法不再神秘,从公开中感受到公正。”

在审议“两高”专项工作报告时,全国人大常委会委员范丽泰说:“在整个改革过程中,有一点是应该特别点赞的,就是增加透明度。这两个报告称此为‘构建阳光司法机构’,透过信息、网络等新手段,来增加人民群众的知情范围。我曾经有一个信访的个案,我想知道在检察院的进展怎么样,尝试上了网,的确可以拿到一点资料,对在香港的我很方便。另外,我又要查另外一个个案是否结案,网上也查到了。人民群众能够这样拿到资料,对司法机构的信任自然就会增加。”

司法为民

“践行司法为民宗旨,努力解决群众反映强烈的突出问题。”周强院长说。

司法为民,是人民司法工作的根本出发点、落脚点和价值追求。这一轮司法改革,司法战线坚持正确的改革方向,敢于啃硬骨头、涉险滩、闯难关,做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革,解决了许多老百姓多年反映强烈的热点、难点问题,让司法为民这一宗旨体现得更加鲜明。

比如,人民法院落实立案登记制改革,让立案难这一历史性问题真正成为历史。周强院长介绍,从2015年5月1日起法院全面实行立案登记制,对符合起诉条件的当场登记立案,真正实现有案必立、有诉必理,切实保障当事人诉权。2015年5月至2017年9月,全国法院登记立案数量超过3900万件,当场登记立案率超过95%。积极构建全覆盖、立体式、多元化的登记立案新模式,以当场立案为主体,以网上立案、自助立案、跨域立案、协作立案等为支撑的立案新格局已经形成,老百姓打官司更加方便快捷。努力提升当场立案效率,畅通大厅立案、预约

立案、上门立案等常规立案渠道,有的法院对符合起诉条件的案件,10分钟内完成全部立案流程。全面推行网上立案,全国已有2605个法院开通网上立案或网上预约立案,当事人足不出户即可完成立案手续。积极探索跨域立案,截至2017年9月,已有近1200家法院推行跨域立案服务。京津冀三地7个法院建立协作立案新模式,让当事人可以不受地域限制享受平等、优质、高效的立案服务。同时,最高人民法院加大改革督察力度,坚决制止另设条件限制立案的做法,防止立案难问题反弹回潮。

司法为民不仅包括解决司法系统内部本身的问题,还包括运用司法手段解决群众反映强烈的其他社会问题。比如,检察机关提起公益诉讼制度改革取得重大成果。“各试点(公益诉讼制度改革的)省级检察院组织87个市级检察院和759个县级检察院扎实开展试点工作,牢牢抓住公益这个核心,突出加强对生态环境和资源、食品药品安全、国有财产的保护,两年试点期间共办理公益诉讼案件9053件。”曹建明检察长说。

在“审议”两高专项工作报告时,万鄂湘副委员长说:“立案难的问题基本上解决了,有案必立。这是多年来老百姓反映最强烈的,或者是最不满意的地方,这方面改得比较彻底。因为受到各种影响而不予立案的情况很少了,当场立案达到95%以上,这是很难得的。”

全国人大常委会委员何明晖说:“改革紧紧围绕着司法为民的宗旨,努力解决群众反映强烈的突出问题,比如说立案登记制度的改革,解决了立案难的问题。推进繁简分流,使用简易程序审理案件,减轻了当事人的诉累。全面深化司法公开,构建阳光司法机制,审判流程公开,庭审活动公开,裁判文书公开,执行信息公开,让司法公正真正能够经得起围观,给老百姓吃了‘定心丸’。”

认真学习贯彻党的十九大精神， 推动新时代侨务工作大发展

文/李昭玲

党的十九大是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义发展关键时期召开的一次十分重要的大会。大会提出中国特色社会主义进入了新时代，是党中央对党和国家当前所处历史方位作出的重大战略判断；确立了习近平新时代中国特色社会主义思想，是马克思主义中国化的最新成果，是中国共产党人新时代的精神支柱和力量源泉；描绘了决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的宏伟蓝图，进一步指明了党和国家事业的前进方向；是指导我们进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、



9月14日，全国人大华侨委委员、中国侨联副主席李昭玲（中）在人民大会堂接见旅菲各校友会联合会访问团。（作者供图）
实现伟大梦想的行动指南。

党的十九大是党和国家事业发展史上的一个重大里程碑，必将在中华民族发展史上留下彪炳史册的光辉一页，必将指引我们胜利开启新时代中国特色社会主义的伟大航程。

新时代、新思想、新目标、新蓝图，对侨务工作提出了新任务、新要求。党的十九大报告指出，“广泛团结联系海外侨胞和归侨侨眷，共同致力于中华民族伟大复兴”，这为我们推动新时代侨务工作大发展指明了前进方向。当前，学习好宣传好贯彻好落实好党的十九大精神是各级侨务部门和侨务工作者的重大政治任务，我们要以习近平新时

代中国特色社会主义思想为指导，认真把握中国特色社会主义新时代的重要特征，按照党的十九大提出的奋斗目标和宏伟蓝图，牢固树立“四个意识”，更加自觉地坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，不断开创新时代侨务工作新局面，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

坚定中国特色社会主义道路自信，积极发挥侨务工作独特优势和作用

党的十九大报告指出，中国特色社会主义道路是实现社会主义现代化、创

造人民美好生活的必由之路。道路决定命运，道路决定党和国家事业的兴衰成败。党的十八大以来所取得的历史性成就，足以证明中国特色社会主义道路的伟大性、正确性。侨务工作要坚定不移地走中国特色社会主义发展道路，坚持党的领导，坚决维护党中央权威和集中统一领导，严格遵守政治纪律和政治规矩，切实增强做好新时代侨务工作的使命担当，紧紧抓住我国发展的历史性机遇，充分调动海内外各种资源和力量，围绕党的十九大提出的奋斗目标，凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力、维护侨益，把实现推进现代化建设、完成祖国统

一、维护世界和平与促进共同发展三大历史任务作为侨务工作的根本要求,在更广领域、更高层次、更深层次发挥独特优势和作用。

侨务工作要积极为推动党和国家事业发展服务,坚持以国内侨务工作为基础,以国外侨务工作为主导,认真把握国际国内两个大局,统筹利用侨资侨智两大资源,促进侨务资源、社会资源、世界资源的合作共享。要充分发挥海内外侨胞学贯东西、融通中外的优势,内引外联、牵线搭桥,吸引更多的海外优秀人才回国创新创业,为建设创新型国家贡献力量。要发挥人才荟萃、智力密集的优势,围绕“一带一路”倡议,积极实施“走出去”战略,引导广大侨胞积极参加“一带一路”建设,为促进世界经济发展提供动力支持。要发挥海外联系广泛的优势,加强与海外侨团侨胞的联系,注重培育涵养海外侨务资源,不断壮大对我友好力量,为促进祖国和平统一大业不懈努力。要发挥侨务公共外交的优势,配合国家整体外交战略,加强同世界各国人民在经济、科技、文化各方面的友好交往与合作,为维护世界和平与促进共同发展,推动构建人类命运共同体彰显作为。

侨务工作要积极为促进侨胞事业发展服务,树立以人民为中心的发展理念,坚持以人为本、为侨服务宗旨,增强侨务工作的时代性和创新性。要树立真心为侨、依法护侨的理念,深化对侨务工作的认识,始终把维护海外侨胞和归侨侨眷的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,不断创新为侨服务的方式方法、载体平台,提高为侨服务的能力和水平。要树立服务为先、重在涵养的理念,注重常态交往、精细服务、依法维权、科学管理的相互协调,促进侨胞事业蓬勃发展;要树立尊重人才、重用人才的理念,以政策、感情、事业吸引海外高层次回国创新创业人才,支持侨胞为我国发展贡献聪明才智;要树立积极引导、互利共赢的理念,充分调动广

大侨胞参与中国现代化建设的积极性和创造性,使广大侨胞在参加中国现代化建设中有获得感,从而增强中华民族的凝聚力。

坚定中国特色社会主义理论自信,积极推进侨务理论和实践创新

党的十九大报告指出,中国特色社会主义理论体系是指导党和人民实现中华民族伟大复兴的正确理论。旗帜引领方向,旗帜凝聚人心。改革开放的历史表明,中国特色社会主义理论体系显现出无可置疑的真理性、科学性。侨务工作要高举中国特色社会主义伟大旗帜,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻新时代中国特色社会主义思想,认真落实党的路线、方针和政策,用新时代理论体系统一思想,推动侨务工作。要坚持辩证唯物主义和历史唯物主义,紧密结合新的时代要求和实践要求,以全新的视野深化对侨务工作规律认识,认真研究新时代侨务工作的发展变化,将党的理论体系贯穿于侨务工作全过程,确保党的侨务工作始终沿着正确的方向进行。

侨务工作要贯彻中国特色侨务理论,根据新时代对侨务工作提出的新要求,准确把握世情、国情、侨情出现的新情况、新特点、新变化,围绕“什么是新时代侨务工作、怎样发展新时代侨务工作”这一主题,全面分析侨务工作面临的机遇与挑战,深入研究侨务工作中带有全局性、战略性、趋势性的问题,正确处理海外侨胞与祖(籍)国、住在国的关系,进一步加强对侨务工作宗旨原则、政策策略、目标任务、战略布局等重大问题的研究;深化对有关国家对华侨华人政策变化与侨胞处境变化的问题,侨胞与住在国利益群体在经济全球化中竞争与合作的问题,侨胞对祖(籍)国情感与保持中华民族特性的问题,吸引侨务资源为中国发展服务与保护侨务资源可持续发展的问题,侨务政策创新问题的研究,全面丰富和发展侨务理

论,为推进新时代侨务工作大发展提供理论支撑、创造良好条件。

侨务工作要推进理论和实践创新,坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的工作态度,加强侨界智库建设,发挥侨界专家学者的智囊作用,围绕中国改革开放和现代化建设面临的重大问题,围绕全面建成小康社会、深入推进社会主义现代化建设的重大任务,开展前瞻性、战略性、针对性研究,不断提升综合研判和科学谋划水平,着力提升侨务工作理论水平。要创新工作方式方法,树立世界眼光,站在战略全局的高度,辩证分析国内外形势变化,有针对性地解决侨务工作中带有方向性、倾向性的重大问题,正确处理侨务工作的重大关系,坚持统筹全局、兼顾各方、突出重点、整体推进。要牢固树立大侨务观念,坚持全国侨务工作一盘棋思想,在实践中开创新时代侨务工作新局面。

坚定中国特色社会主义制度自信,积极贯彻侨务政策法规和完善决策机制

党的十九大报告指出,中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障,侨务工作要坚定不移地走中国特色社会主义法治道路,严格遵守国家宪法、法律和法规,认真贯彻落实《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法》,依法、科学、主动维护归侨侨眷和海外侨胞的合法权益,推进维护侨益工作的制度化、规范化、法治化和程序化。

侨务工作要落实侨务政策法规,积极协助我国政府加强对海外华侨的领事保护,维护海外华侨的正当权益。加强侨务信访工作,认真化解纠纷,推动重点侵侨案件的查处,保护广大海外侨胞和归侨侨眷在我国的合法权益。加强涉侨法律宣传力度,帮助广大归侨侨眷学法、守法、用法,提高全体公民依法护侨意识。要健全侨务扶贫救助机制,着



当地时间11月12日，“2017中国华文教育基金会名师巴西巡讲团”在巴西圣保罗亚文中心举办中文教师培训专题讲座。本次巡讲活动由中国华文教育基金会主办，广东中山华侨中学、巴西华人协会、圣保罗华助中心承办。摄影/莫成雄

力救助散居困难归侨侨眷，保障归侨侨眷共享改革发展成果。要支持侨界代表履行参政议政职能，为中国创新和中国发展建言献策。

侨务工作要完善决策和决策执行机制，实行科学决策、民主决策、依法决策，保证决策的正确性和可行性。要进一步建立健全维护侨益机制，以解决侨胞最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。要进一步完善侨务工作协调机制、侨务资源管理机制、服务侨胞工作机制、护侨情况反馈机制、侨务信访工作机制，促进国内侨务工作为基础与国外侨务工作为主导相协调、侨务资源的开发利用与保护涵养相统一。要进一步发挥各类专项工作协调机制的作用，各涉侨部门和地方的作用，各驻外使领馆的一线作用，形成从中央到地方，从国内到海外协调联动的工作合力，推动侨务工作的创新发展。

坚定中国特色社会主义文化自信，积极弘扬和传播中华优秀传统文化

党的十九大报告指出，中国特色社会主义文化是激励全国各族人民奋

勇前进的强大精神力量。文化是一个国家、一个民族的灵魂，文化兴国运兴、文化强民族强。侨务工作要坚定不移走中国特色社会主义文化发展道路，以习近平总书记提出的“团结统一的中华民族是海内外中华儿女共同的‘根’，博大精深的中华文化是海内外中华儿女共同的‘魂’，实现中华民族伟大复兴是海内外中华儿女共同的‘梦’”这一重要指示为核心，大力弘扬和传播中华优秀传统文化，增强中华文化在世界上的吸引力、影响力和感染力，不断铸就中华文化的新辉煌。

侨务工作要为弘扬中华优秀传统文化服务，加强与海外华文媒体的联系合作，扩大海外侨胞华文媒体在华人社会的覆盖面，大力支持海外华文媒体工作，建立交流平台，加强网络化建设，提供新闻资源和版面，提供技术咨询和培训；要加强合作交流，形成强大合力，高扬主旋律，提倡多样化，报道中国和侨胞住在国情况，反映侨胞在当地的表现与贡献，广泛传播中华优秀传统文化，讲好中国故事，使各国人民了解和支持中国，营造有利于侨胞生存发展的舆论环境。要加大对海外侨团侨领、科技精英、知名华商、华裔青年杰出人士的思想文

化交流力度，深入做好联系海外侨胞重点人士和引导培养华裔新生代骨干力量的工作，增进他们对中华民族的认同感。要引导广大侨胞遵守住在国法律、尊重当地的民风习俗，为当地民众多做好事善事，与当地民众和睦共处。大力宣传中国和合文化，积极构建“和睦相融、合作共赢、团结友爱、充满活力”的和谐侨社，努力形成海外侨胞大团结、事业大发展的新局面。

侨务工作要为提升国家软实力服务，加强扩大中华文化的国际影响力，坚持“以侨为桥——沟通中国与世界”，加强各种民间文化交流，努力把具有中国特色、中国风格、中国气派的优秀文化推向世界。加强与有关部门协作，以满足海外侨胞和归侨侨眷对优秀文化需要为出发点，深入挖掘和提炼中华文化中具有鲜明特色与时代气息的思想精髓和文化元素，努力打造具有影响力的知名文化品牌。引导侨胞积极支持和参加我国在有关国家开展的有组织、有规模、水平高、影响大的文化活动，大力扶持海外侨胞自主创办的各类文化学术团体，大力支持海外华人社会开展华文教育，扩大华文教育范围。充分发挥中国华文教育基金会和国内华文教育基地的作用，通过海外青少年回国参加文化交流等活动，让侨胞子女在中国环境中认知、体验中华文化的独特魅力，增进他们对祖国的了解和感情，使几千万侨胞在传播中华文化、提高中华文化国际影响力中发挥作用。

新时代侨务工作要高举中国特色社会主义伟大旗帜，认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，团结引导广大归侨侨眷和海外侨胞，不忘初心、牢记使命，锐意进取、扎实工作，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代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而努力奋斗，奋力开创新时代侨务工作新局面。★

（作者系全国人大华侨委员会委员、中国侨联副主席）

不忘初心、让民做主， 夯实重大事项决定权行使基础

文/陈舒

最近有机会看到我国首个人民代表大会——石家庄市首届人民代表大会的资料，可以说是感慨万千，十分震撼。该次大会首次实行代表普选制，通过了如关于工商业方面的决议、关于税收方面的决议、关于战勤费的决议、关于市政建设方面的决议、关于文化教育工作的决议、石家庄市一九四九年市政工程建设计划等十三项决议。当选石家庄市政府委员的陆春长表态说：“我是当选市政府委员了，我要服务到底，一天不死，我要为群众做一天工作。有半点儿本领，我也要拿出来。做哪样事情也要看对群众有利没利，凡是对群众有利的事情，对自己不利也要坚决办！凡是对群众没利的事情，对自己有利也坚决不办！”新华社评论指出：人民代表通过海选产生，在全国开启了普选制先河，会议通过人民代表选举产生人民政府，讨论决定重大事项，真正实现了人民当家作主。会议形成了一整套科学合理的体制机制，将党的民主理念和建政纲领落实到了民主建政的实践中，为全国各级召开人民代表大会提供了成功范例。

通过前述资料了解到，重大事项决定权起源于毛泽东同志1945年4月24日所作的《论联合政府》的报告：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。”1950年6月6日，毛泽东同志在《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告中作了进一步说明，“人民政府的一切重要工作都应交人民代表大会讨论，并作出决定。”

应当说，我党对人民代表大会行使

重大事项决定权在理论和实践上都已有了扎实的基础和经验。宪法明文规定：“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。”20世纪80年代，时任全国人大常委会委员长的彭真同志指出：“在法律的制定和重大问题的决策上，必须由国家权力机关，即全国人大和地方各级人大，充分讨论，民主决定，以求真正集中和代表人民的意志和利益。”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》要求，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。

从法律来看，人民代表大会制度的顶层设计是清晰明确的。问题的关键是必须依法夯实重大事项决定权，才能逐步缩小人大制度设计与实际功效的差距，进而稳妥有效地发展和完善我国的人大制度。

正如党的十号文件所指出的，一些地方人大依法行使重大事项决定权不到位不充分，作出决定、决议存在重程序轻实体问题；一些地方政府超越法定职权范围作出重大决策、违法决策、不当决策现象时有发生。这些问题在客观上削弱了人大的职权。

问题主要表现在以下方面：一是除了法律规定的重大事项外，还有什么重大事项？重大事项的范围是什么？实践中对重大事项的范围界定、决定程序以及人大如何受理等存在争议。二是人大及其常委会在行使重大事项决定权上程序不完善、形式不充分，或者不

愿、不敢行使。

如何确定重大事项的范围

国务院发布的《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》第三条[事项适用范围]规定：“本条例所称重大行政决策包括以下事项：（一）编制经济和社会发展规划等方面的重要规划；（二）制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；（三）制定开发利用、保护重要自然资源的重大公共政策和措施；（四）决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；（五）决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项。”

根据各地的实践来看，上述规定可以作为在法定的重大事项之外，确定其他重大决定事项的参考坐标。如《杭州市人大及其常委会讨论决定重大事项清单》就明确“西湖风景名胜区内占地或建筑面积超过三千平方米的重大建设项目的选址情况；西溪国家湿地公园内的建设项目占地面积或建筑面积超过三千平方米的”必须经人大决定。这完全契合了制定开发利用、保护重要自然资源的重大公共政策和措施的规定。而且这是国务院出台的行政法规，人大与政府协调起来应当没有产生异议的理由。

另外，浙江省人大已在全省推开的人大代表票决政府实事工程制度，也是一个非常值得借鉴的经验。

政府实事工程事关人民群众最直接、最现实、最迫切的利益问题，是政府不断提高公共服务水平，让人民群众共享改

改革发展成果的有效载体。人大代表票决政府实事工程,使实事工程从“领导拍板”到“代表票决”,从“一厢情愿”到“你情我愿”,从“为民做主”到“让民做主”,从“一人撑船”到“众人划桨”,推动了重大行政决策的科学化和民主化。

人大如何夯实重大事项决定权

在行使重大事项决定权方面,各地都取得了一定的实效,但是实践中还有以下几个问题需要厘清。

一是避免党办、府办两办联合行文实施决策的问题。

实践中,各地人大反映,人大行使重大事项决定权,最怕碰到地方党委与政府为了推进一项政策或重大项目的进展,直接雷厉风行地采取两办联合行文的方式,作出重大决策。近年来,各级党政机关科学民主依法决策机制不断完善,各级领导干部决策能力水平不断提高,但是,也有一些人仍然习惯于随心所欲地开展工作,不愿意接受法律的约束,认为法律的规定很繁琐,程序太慢,不如自己原来那一套工作模式来得痛快。与此同时,产生一些突出问题:有的决策尊重客观规律不够,听取群众意见不充分,存在乱决策、违法决策、专断决策、拍脑袋决策、应决策而久拖不决等问题,一些关系国计民生的重大项目因群众不理解、不支持而不能出台,或者决策后遇到反对就匆匆下马的情况时有发生,既给国家和人民造成重大损失,也严重影响党和政府公信力和执行力。

党的十八大提出:“支持人民代表大会依法履行职能,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。”法律是党和政府与人民一起达成的协议,民众要遵守,党和政府的部门与人员更要遵守。归根结底一句话,维护法律的权威,就是确保党和政府工作的合法性、合理性;维护法律的权威,就是维护党和政府的权威。

所以,各级党委要尊重和落实人大

重大事项决定权的行使。人大是个人无权、集体行权。重大事项决定权不是某个或某几个人大常委会领导的权力,是人民选出的代表,代表人民行使权力,有整套的程序保证其公开性和民主集中制的决策。所以就地方重大决策事项不应当采用两办发文的形式。但是就重大决策事项的执行问题可以联合行文(这不在本文讨论范围)。

二是正确区分人大重大事项决定权与政府行政审批权。

有的政府部门提出,中央一再强调减少行政审批,不要增加不必要的审批程序,人大行使重大事项决定权,不是又增加了“婆婆”,要求化解与“放管服”的矛盾。

提出这种疑问,首先是混淆了人大重大事项决定权与政府行政审批权的概念。人大决定权是人民行使管理国家事物的权力,而行政机关是执行机关,从事的是对重大事项决定的执行落实细化的工作。行政审批是指行政机关(包括有行政审批权的其他组织)根据自然人、法人或者其他组织提出的申请,经过依法审查,采取“批准”“同意”“年检”发放证照等方式,准予其从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为。

两项权力在权力的产生和法律上都不是同一个等级的。

人大行使重大事项决定权,通过公开、透明、公众参与、科学决策的法定程序,使人民群众的意愿通过代表票决,提取最大公约数,达成社会共识。政府在执行落实决定中,依法就具体事项进行审批,力争高效快捷。这才是一个良性的科学循环。

三是正确区分人大重大事项决定权与监督权。

有的部门提出,人大行使监督权就很全面了,没有必要再去强调决定权。人大四项权能中的决定权,从广义上说,涵盖了行使立法权、任免权、监督权中作出“决定”的决定权。从狭义上

说重大事项决定权,它是相对独立于立法权、任免权、监督权的一种权力,并在四项权力中处于中心位置,特别是在没有立法权的地方人大。立法权、任免权,从广义上说,也是一种决定权。监督是对执行机关执行人大决定和相关法律法规的行为和情况的监督。监督权是人民主权的一种派生权力。监督权离开了决定权,就失去了依据和目标,就从根本上失去了存在的意义。

重大事项决定权的关键在于落实

夯实重大事项决定权的行使基础,还需要建立科学的工作制度。建立起科学的工作机制,可以保证讨论决定重大事项的程序一经启动,就有章可循,无论走到哪一步,都有相应的机制进行保障。从各地实践经验来看,首先要重视建立党委、人大、政府联动机制。为正确处理好党委决策权、人大决定权、政府行政执行权的关系,人大应建立健全重大事项向同级党委请示报告制度,建立健全同级党委决定重大问题事先与人大沟通制度,建立健全人大与“一府两院”联系沟通制度。其次要建立科学的讨论决定机制。人大可以根据各自实际,建立起一套包括确定重大事项议题、审议前的调查研究、决定前的听证会、审议决定方式的选择与确定等在内的审议讨论机制。三要建立科学的监督、反馈机制。要建立起执行情况定期报告制度、反馈制度、跟踪检查制度、不作为责任追究制度等。人大应当把重大事项决定权与监督权紧密结合起来,充分发挥监督的效力,运用法定监督手段进行督办,保证人大及其常委会决定的有效实施。

有哲人说,我们不能因为已走得很远,就忘记了为什么出发。所以,要始终不忘初心,把保障人民当家作主作为我们的出发点和立足点。★

(作者系十二届全国人大代表、广东省广州市人大制度研究会常务副会长兼秘书长)

“镜鉴”既有照镜子的意思,还有监察、警戒之义。作为选民选出来的人大代表,肩上担负着非常重要的责任和义务,自然应该多照照镜子,多勉励自己。

人大代表是人大工作的根基。十八大以来,党中央对人大工作和代表工作提出了很多新的要求。强化代表履职监督,提升代表履职效能逐渐成为越来越多人的共识,也成为各级人大探索创新的方向。

人大代表如何履职,应该接受哪些监督,自然成为摆在各级人大面前的一道重要的“考题”。

无论是过去比较成熟的代表承诺制度、述职制度,还是近几年新近出现的履职积分制、代表约谈制,以及“责令辞职”等新提法、新探索,都表明关于代表履职的监督力度不断加强,监督的环节从事前、事中到事后都得到重视,形成了一条闭合的履职全过程监督链。

重庆各级人大及其常委会,特别是很多乡镇人大、街道人大工委,勇于实践,在法律框架下,大胆探索创新,就提升代表综合素质、督促代表依法履职,走出了一条重庆特色之路。

代表履职“镜鉴” ——重庆市各级人大代表履职监督观察

文/张双山

“学霸代表”恢复了往日的自信

“一个字‘累’,但感觉今年工作更充实。”日前,笔者在重庆市江北区寸滩街道人大工委采访,再次遇到江北区人大常委会人代工委主任高璐,她虽略显疲惫但精神饱满。

高璐介绍,基本上每周都会有各省市的外地同行前来学习交流代表履职监督经验,介绍情况已成为她的必修课。

她的一席话,让笔者的目光再次聚焦“代表履职积分制”。

自2016年新华社、中央电视台等中央主流媒体对其进行深度报道后,江北区人大“代表履职积分制”在全国引起广泛影响。

何为“代表履职积分制”?其与人代表监督又有啥关系?

“人大工作做得好不好,关键看人大代表。”江北区人大常委会副主任刘亚文曾面对全国的记者朋友说,“重数量轻质量、重交办轻督办、重答复轻落实、重满意轻实效”是代表建议面临的通病。为逐渐改善这些问题,激发代表写出好建议,江北区人大实行代表履职积分考核制:代表提出议案、建议,记3分;被列

为全区重点办理建议的加2分;被评为年度优秀代表建议的,再加2分。

此后,该积分制被延伸到参加代表小组活动、出席各种法定会议、接待群众等活动中,人大代表可以通过这些履职活动得到积分。

积分制发展到这里,通俗一点讲,就是代表履职越积极,就会得到越多积分。得分高的代表年底会在人大工作会上获得表彰,积分过低的代表则会受到约谈诫勉,情况严重者将被劝退。

积分制推动代表履职的案例在江北并不稀罕。

寸滩街道的区人大代表彭馨影现身说法:“实行积分考核制第一年,我在辖区人大小组得分排名第一;2014年第二位;2015年由于工作原因在外学习一个多月,耽误了履职工作,当年积分只排到第四名。”

说到这里,彭馨影脸上是一副优等生考试失利得了低分的落寞……

因为履职情况和积分要公示,跌出前三甲的彭馨影感到“压力山大”,她决定要改变提升,给大家一个满意的交代。

2016年一开年,彭馨影就加强了与

辖区的群众沟通,增加了三名民情联络员。这样,民情民意来源更广泛,提出的建议质量也有了明显提升。

彭馨影说:“在人代会期间一共提交了8条建议,其中‘关于积极承接中新(重庆)战略性互联互通示范项目的建议’被列为区长督办建议,相关部门进行了认真办理。”

至此,“学霸代表”恢复了往日的自信:“这就是制度设计带来的压力和动力,人大代表接受监督,可以倒逼履职能力和履职效果提升。”

笔者了解到,为进一步完善该制度,寸滩街道人大工委今年又聘请了10位“有正气、有时间、有精力、有能力、有热情”的老党代表、老人大代表为“人大观察员”,全方位、无死角地监督人大代表的履职情况。

积分制经过发展完善,已经成为代表履职综合能力的考量器,诸如走访选民、为民服务、收集社情民意情况等,都会通过公示显示出来。

“积分制的执行十分‘逗硬’,不打人情分,不会看他领导或者企业老总,就给他多加一点分。你们看,墙上公示的刘

主任（笔者注：江北区人大常委会主任刘渝平）就不是最高分，一切按照制度办。”江北区寸滩街道人大工委主任谭静说。

有位企业界的代表曾因分数特别低，面子上挂不住，找到谭静提出“能不能捐点款，增加一点分数”。“这肯定是不可能的！”谭静说。

“实行履职积分制后，充分调动了辖区人大代表履职的积极性，使人大代表尽心尽力为人民服务成为普遍现象。”江北区人大常委会主任刘渝平倍感自豪：基层人大组织探索代表履职监督模式，也是推动人大制度在基层不断完善发展。

履职监督渐成燎原之势

与江北人大“代表履职积分制”初衷一致，近年来，重庆多地区县、镇街人大对代表履职监督进行探索，有异曲同工之妙。

2014年年初，重庆市巴南区木洞镇开始试行镇人大代表考核管理办法。办法要求镇人大代表每年至少走访30户选民，代表小组需每年在本小组区域内开展3次集中活动，每名代表在镇人代会期间要至少提出一条建议等。考核办法施行第一年，镇人大代表提交建议66件，数量和质量明显高于以往。

“代表接受考核成为一种制度，履职不再仅凭一腔热情。”木洞镇人大代表陈长万表示，办法实施后，明显感到代表们开会谈成绩的少了，提建议的多了。

时任木洞镇人大主席的万耀东认为，代表履职积极性得到明显提高，“在近期镇人大开展的重大项目视察、安全生产视察中，全镇人大代表参与率高达95%以上。”

“每季度至少到选区搞一次调研，每季度至少参加一次街道及街道以上组织的代表履职能力提升培训……”为充分发挥人大代表助推一方经济社会发展的作用，重庆市万州区沙河街道人大工委在今年建立起辖区人大代表季考常态化机制。

这项制度明确了季考内容，即辖区每位人大代表，每季度至少到选区搞一次调研，了解社情民意，和选民心连心；每季度为辖区选民至少办一件实事、好事，由所在选区的村或社区详细登记；每季度至少参加一次街道及街道以上组织的代表履职能力提升培训，提交学习心得；每季度向街道人大工委写一份履职小结……

制度规定，代表每季度将其履职情况书面提交街道人大工委，由街道人大办负责记录、反馈、公示。街道人大工委除以会议通报、简报通报外，还通过街道网站、街道人大微信群等方式定期通报辖区人大代表履职情况等，记入履职档案。履职成绩突出通报表扬，履职较差通报批评，并限期整改。若整改没有效果，将建议上级有关部门通过法定方式取消其代表资格。

在渝中区，这样的监督方式也成为“规定动作”。

“作为一名领导代表，你的履职积分还不及其他代表的一半，何颜面对选民？”在一次街道人大工委经验交流会上，分管代表工作的渝中区人大常委会副主任谭彬奇指着代表履职积分公示情况，直接点名批评，并称要进一步强化代表履职情况考核，加大公示力度，充分运用网络优势和传播面，让每一位选民知道自己选出的人大代表的履职情况，在今后的选举中，郑重投出手中的选票。

在巫溪县，花台乡人大在9月下旬的年中人代会上出台百分制考核办法，代表履职不及格的将诫勉或劝辞。

在革命老区城口县高楠镇，在重庆东大门荣昌，在三江汇流之地合川，在长江入渝第一镇江津区石蟆镇，“人大代表户”的牌子醒目地挂在人大代表家门口，代表通过亮身份更贴近选民。

……

代表履职监督，在重庆已渐成燎原之势。纵观全国，各地人大也多有探索，大家逐渐意识到，代表享有的法定权利与履行的义务是对等的，监督代表履职

目的在于推动代表不断提高履职水平，使人民代表大会制度得到更好运行。

全过程监督链条雏形渐成

人大代表来自人民，人大代表履职好不好，不是代表自己说了算，也不是领导说了算，而是由选民说了算。

但一直以来，由于缺乏必要的监督机制，一些人大代表感觉履职没压力，往往是“开个会、举个手、投个票”，有的代表任期内一言不发，参与人大组织的其他活动也不积极。

为解决这些顽疾，各地人大多年前就开始积极探索“人大代表当面向选民代表述职”制度。实践证明，这是一条监督代表履职的行之有效的规范化道路。

重庆市人大常委会副秘书长、人大工委主任向先全认为，人大代表现场向选民述职制度，包括逐渐完善的接受询问、民主评议、投票测评等环节，激发了人大代表履职的积极性，展示了人大代表“人民选我当代表、我当代表为人民”的责任意识和担当精神。

自2013年起，南岸区在全区推行“代表亮身份、晒履职承诺”新举措，目前已成为常态。重庆市各级人大依托“代表之家”，每年都会组织人大代表到原选区向选民述职、接受测评等。同时，新一届县乡人大组建以来，一些时间提前、更为刚性的监督形式也逐渐出现。

“某某代表，你在6月份履职工作中因走访农户、收集民意、办理实事等三项工作均未完成任务，考核成绩69分，位居全镇代表排名最后一名，你身上的‘毛病’就是责任心不强，工作拖拉……”7月初，重庆市酉阳土家族苗族自治县泔溪镇人大负责人约谈了3名镇人大代表，约谈内容记入代表个人档案。其原因是3人在6月履职考核中排位靠后。

代表承诺、代表述职，更多是一种事前警醒和事后考察，“我们出台《泔溪镇人大2017年代表约谈制度》，把关注环节放置到事中来。”泔溪镇人大负责人说，对代表的监督管理由过去“事前提

醒”“事后追责”向“事中监督”转变，贯穿到代表履职全过程。通过对那些责任心不强、无所作为的镇人大代表及时谈话提醒，纠正偏差，弥补短板，促使其担好责、履好职，而不是事后弥补。

截至目前，该镇人大已约谈代表6批次18人，对代表提出整改措施21条，建立约谈档案18份。同时，收集各类意见、建议126条，其中涉及产业发展的48条、基础设施建设的57条、政府工作的11条。这些意见、建议已由镇人大收集整理后交镇政府及有关部门办理。

人大监督打造“升级”版

谈到代表履职监督，还有一个“特殊”群体——人大常委会组成人员。

人大常委会组成人员由人大代表选举产生，在人民代表大会闭会期间代表人民行使国家权力。由于现行法律对人大常委会组成人员的履职在制度设计上尚有欠缺，如何对其监督也成为一大“考题”。

近年来，重庆各级人大对这道考题的回答也逐渐走上前台。

“参加常委会会议是常委会组成人员履职的一种主要方式，个别常委会组成人员随意请假、随意缺席，会议期间迟到、早退或中途离会的现象有损会议纪律和会议质量。”合川区十七届人大常委会第四次主任会议通过《重庆市合川区人民代表大会常务委员会会议请假制度》（以下简称《制度》），就常委会组成人员、列席人员出席常委会会议，严格纪律约束。

《制度》规定，区人大常委会组成人员未履行请假手续或请假未予批准缺席常委会会议的，缺席一次将予以通报批评并责令写出情况说明，缺席两次由区人大常委会领导进行约谈，缺席三次按程序劝其辞去区人大常委会组成人员职务。

合川区人大常委会组成人员表示，《制度》的出台是对自己履职的一次警醒，有助于增强履职意识。

9月11日，璧山区十七届人大常委会第五次会议审议通过《璧山区人民代表大会常务委员会组成人员履职规定》，对常委会组成人员参加会议和活动、会前准备、审议发言等都作了详细规定，以整体提升常委会议事水平和质量，更好发挥地方国家权力机关作用。

“对常委会组成人员履职进行硬性规定，很有必要。”重庆市人大常委会一位多年从事人大工作的老同志谈道，如果常委会会议室稀稀拉拉，会给人以不严肃的感觉。党的十八大以来，市人大常委会严格会议请假和通报制度，常委会组成人员无故缺席情况基本杜绝，一些因身体或工作等原因确实无法履职的，自己也会主动、及时地提出请辞，“这是对人民代表大会制度的尊重，应该成为常态。”

人大代表尤其是人大常委会组成人员，必须认识在新时期、新形势下，党和人民对人大工作和人大代表有了更新的要求，强化自身履职行为应成为一种自觉。

推动人大制度发展的题中应有之义

“一切权力属于人民”，人大代表作为监督者，也要善于接受监督。

“人民监督人大代表，这是人民监督人民代表大会的具体途径。”已连续三届当选巫山县人大常委会主任的谭观银说，人民群众不可能直接监督人民代表大会，这需要一种现实途径，监督人大代表就成为这种具体的方式。也只有通过监督人大代表，才能使人民代表大会始终体现人民群众的整体意志。

如何更好地开展监督？

谭观银认为，从理论上讲，除了从源头上把好代表入口监督关、做好代表学习培训监督外，更重要的在于建立监督制度和激励机制，增强代表的事业心和责任感。

南川区人大常委会主任康纪强也认为，制定和完善各种代表履职监督制度是新形势下的必然要求。当前，该区人

大正探索出台严格的代表履职监督制度、代表失职追究制度、代表履职目标管理考核制度等，拟通过建立代表执行职务情况登记、考核和建档制度，定期开展批评、劝诫代表不作为等活动，对严重失职和滥用代表权利的代表作出批评、暂停代表职务、劝辞或依法罢免代表职务等处理，以杜绝代表“干不干一个样、干好干坏一个样”的现象。

“在新形势下，构建代表履职监督考核评价机制已势在必行。”渝中区大溪沟街道人大工委主任李瑜波认为，应建立一个代表履职监督评价考核机制，专门设立代表履职考核的机构进行评价考核。“目前，我们正在研究相关具体制度，如积极完善履职激励机制，建立消极不力履职的处罚机制。”

“人大代表履职不力或不到位，往往是由于一些代表不清楚作为代表具体要干什么。应通过开列‘履职清单’和亮‘成绩单’的方式，来解决人大代表不知责、不履职的问题。”城口县人大常委会主任汪玉平建议，通过履职清单对代表执行职务的范围和内容进行细化，量化代表履职责任。例如，明确每名代表每年出席县人代会、列席常委会会议或参加常委会组织的监督活动不少于多少次，参加代表小组活动不少于多少次，主动联系群众多少次等。

一些人大工作者和研究者认为，要使人大代表的履职监督得到落实，还应实行责任追究制度。如果代表不认真履职或者履职不力、不称职，甚至滥用代表权利，应依据相关法律以及相关规定，作出处理决定，对其进行处理。情节较轻的可以及时中止代表资格，情节较重的可以罢免、惩戒，情节特别严重的还要追究责任。

“知是行之始，行是知之成”，履职是本职，监督是动力。人大代表履职就不要怕监督，要勇于、善于接受来自各方面的监督，前行的步子才会更大，前行的道路也才会更顺畅，这也是推动人大制度发展的题中应有之义。■

脱贫攻坚的“人大力量”

——襄阳市开展“聚力脱贫攻坚、人大代表在行动”活动

文 / 王雪锋

今年以来,湖北省襄阳市人大常委会认真学习贯彻习近平总书记关于扶贫开发工作的重要指示精神,开展了“聚力脱贫攻坚、人大代表在行动”活动,充分发挥代表作用,按照“五级人大代表混合编组、代表小组走访贫困户、搜集意见和建议、归纳梳理分析、督办处理转办”的代表活动路径,汇聚了人大代表助力脱贫攻坚的磅礴力量,有力地推进了全市脱贫攻坚进程,得到了市委高度肯定、人民群众交口称赞和人大代表积极响应。

市委思想上高度重视,领导引示范

今年5月,湖北省人大常委会启动“聚力脱贫攻坚、人大代表在行动”活动后,襄阳市委第一时间听取人大汇报、第一时间制定落实措施、第一时间转发实施方案。市委要求全市各级党委、人大、政府和8600多名全国、省、市、县、乡五级人大代表进一步增强“四个意识”,提高政治站位,充分认识开展代表活动是助推脱贫攻坚的迫切需要,是发挥人大作用的重要载体。省委常委、市委书记、市人大常委会主任李乐成同志不仅以一名普通全国人大代表的身份,来到荆山深处的南漳县长坪镇参加代表活动,而且对全市各级代表参加活动提出“要不落一人”“带着感情贴近群众”“力戒形式主义”等要求,为代表活动指路引向。

在市委的重视支持、示范带动下,全市人大代表活动实现“五个百分之百”,即担任人大代表职务的市委、人



湖北省人大常委会党组书记、常务副主任傅德辉(左二),中共湖北省委常委、襄阳市委书记、市人大常委会主任李乐成(左三)等到襄州区古驿镇调研“聚力脱贫攻坚、人大代表在行动”活动开展和乡镇人大建设情况。(作者供图)

大、政府等市级领导参加活动百分之百,市县乡三级党委、人大领导参加活动百分之百,市县两级人大常委会组成人员参加活动百分之百,县乡两级人大代表参加活动百分之百,代表小组活动“开工率”百分之百。

市委坚持脱贫攻坚重大部署向代表通报、重大决策听取代表意见等工作制度,在“市民问政”、扶贫效果评估中认真听取代表意见。为畅通代表反映社情民意的渠道,市委要求市人大常委会借助现代传播手段,充分利用“互联网+”,升级市人大常委会门户网站,建立微信群,收集代表对脱贫攻坚等全市经济社会发展的意见和建议,专报市委领导,为市委科学决策、民主决策提供参考。市委对代表活动实行项目支持、经费预

算、活动安排“三个优先”,为县乡党委重视支持人大工作作出表率,为人大开展代表活动、推进代表工作创造了良好的外部环境。

人大交办上分层处理,督办突出重点

面对代表活动中收集的意见和建议,市县乡三级人大做到“三个不放过”,即问题不搞清楚不放过、建议不落实不放过、群众不满意不放过,分层施策,环环相扣,层层压实,务求实效。

在代表小组层面,各代表小组认真对待群众意见,确保群众诉求尽快得到解决。对因政策宣传不到位、引起群众误解的,及时做好解释工作,消除群众疑虑;对代表小组不能解决的邻里矛

盾、土地权属纠纷等社会隐患,直接交村级组织调解处理;对于一家一户的销售难、养殖难、生活难等问题,动员人大代表发挥自身优势提供帮扶。市人大代表、谷城县电商产业园总经理谭云峰组织28名市县乡人大代表,在全县88个村建立了电商扶贫基地,让大山里的农产品插上翅膀飞向全国,得到各方肯定,并在全省代表活动推进会上作了交流发言。

乡镇一级是整改落实代表建议的重点。全市各级人大代表在代表活动第一阶段收集意见和建议共1403件,其中需要乡镇一级整改落实的有1098件,占比高达78%。各乡镇人大对应属乡镇政府整改落实的代表建议,以函件形式向乡镇政府交办,明确整改期限和要求,并通过“政务公开栏”向社会公开,倒逼乡镇政府及时将问题整改到位,促使整改过程公开透明,接受群众监督。截至目前,属于乡镇一级办理的代表建议整改落实率达到90%。

县级人大常委会充分发挥“中枢”作用,一手抓督导,一手抓衔接。县市区人大常委会领导对乡镇实行办理代表建议“包保督导”,督促乡镇人大发挥监督作用,保障代表建议件件有落实,事事有回音。对属于县级政府直属部门职责范围办理的代表建议,加强与相关部门沟通衔接,点对点直接交办督办,减少政府中转环节,方便承办部门精确把控代表建议本意,压缩交办时间,提高整改效率。对需要县级政府协调解决的问题,公开交办给县级政府分管领导,明确该分管领导为“第一责任人”,明确整改责任,推动问题解决。

在襄阳市层面,市人大常委会针对困扰贫困群众的“上学难”“看病贵”的“两难”问题,重点督办,举一反三,通过听取专项工作报告、专题询问、调研等方式,了解到全市贫困家庭有在校学生近3万人,建档立卡贫困人口因病致贫比例高达55.5%。市人大常委会

和市政府及相关部门一道查症结、找原因,提出解决“两难”问题的应对措施。市政府及时出台《关于进一步做好教育扶贫、健康扶贫工作的通知》,由市县投入资金9500多万元,促进“两难”问题不断化解。此政策经中央媒体报道后,在全国上下引起广泛关注,赢得了贫困群众的广泛赞誉。

发挥好代表活动部门联席会议成员单位作用,是解决代表反映共性问题的主要手段。市人大常委会通过及时召开部门联席会议,对基础设施建设、政策保障等9个方面共性问题分类确认、逐项研究分析,确定整改标准,市直相关部门对能够解决的不拖、部门交叉的不推、遇到困难的不怕、答应承诺的不赖。今年以来,解决了2.92万贫困人口安全饮水问题;解决了286个自然村动力电不足问题,全面实现村村通动力电;完成通村公路660公里、县乡道改造152.49公里、农村公路新建桥梁1037延米、危桥改造2491延米;推动完善低保、易地搬迁设施建设等11项扶贫政策。

10月13日,湖北省人大常委会“聚力脱贫攻坚、人大代表在行动”意见和建议交办转办督办工作经验交流会在襄阳市召开,襄阳以“一部专题片”“一篇发言稿”“一本经验集”“一组成果展”集中展示代表活动成效。看着一个个经验案例,许多参会代表感慨地说:“襄阳的代表活动不做虚功,不图虚名,抓住了人大与党政工作的结合点、人民群众的需求点、代表履职的兴奋点、社会各界的关注点,代表忙得很有意义,人大作用不可低估!”

创新制度上促规范,靠激励做保障

“行百里者半九十。”市人大常委会经过实践充分认识到,代表活动虽然取得了明显效果,但与新时代新要求、与人民群众新需求新期盼之间还有一定差距,要想使代表活动始终保

持旺盛生命力,必须从建章立制入手,抓重点、补短板、强弱项,为代表履职提供坚实保障。

为确保代表建议办理质效,市人大常委会创新督办机制,实行“周小结、旬通报、月例会”,以便发现问题,树立典型,推广经验,促进发展。建立重点建议管理“台账制”,对转交实行“编号”,对落实责任人实行“挂号”,对检查考评实行“对号”,对办理结果经人大、政府以及代表和群众四方验收合格后实行“销号”,促使全市“农村公路建设”“加大科技帮扶”等16件重点督办建议得到有效落实。

为掌握代表活动第一手实情,市人大常委会不断完善联系代表工作机制,出台《市人大常委会组成人员联系代表办法》《市人大代表联系群众工作办法》和市人大代表履职管理及监督等制度,规定代表所在单位对代表参加活动必须依法给予时间、物质保障;规定每名常委会组成人员联系3至5名代表,市人大代表联系3至5名基层代表和群众,每年至少进行2次联系走访,多方了解代表参加活动情况,促使代表参加活动实现全地域走访、全覆盖帮扶、全天候联系、全过程“留痕”。

为激发表代表更好履职,市人大常委会制定了《代表闭会期间约见国家机关负责人实施办法》《代表建议办理效果评议工作的实施意见》,促进代表与国家机关负责人面对面地交流,更快捷地反映人民群众的呼声;对市公安局等3个部门办理代表建议效果开展评议进行试点,推动代表建议办理真正从“答复型”向“落实型”转变。与此同时,细化代表述职、典型宣传等工作机制,要求代表年底向选举单位报告履职情况,特别是参加代表活动、解决问题的情况;还开专栏、定专题、办专刊,利用《襄阳日报》、襄阳电视台、襄阳人大网、《襄阳人大》杂志集中宣传代表活动中的先进典型,提升了代表形象,进一步扩大了代表活动的影响力。■

强化一线意识 追求一线作为 树立一线形象

文 / 韩宏伟

当前,山东省济南市正处于“打造四个中心、建设现代泉城”、实现“一个率先、两个基本”目标的关键时期,人大工作面临着新的形势、任务和要求。区县人大及其常委会紧贴基层和群众,一线优势明显,一线作用突出,始终坚持围绕中心、服务大局,不断强化一线意识,追求一线作为,树立一线形象,切实扛起了推动赶超发展、走在前列的责任担当。

强化一线意识,服务发展大局

坚持党的领导,强化一线意识,服务发展大局,是做好人大工作的基本前提和根本保证。当前,济南市历下区正处在实施“十三五”规划,建设全省首善之区的关键时期,历下区人大常委会牢固树立一线意识,始终把坚持党的领导贯穿于人大依法履职全过程,自觉在大局下把准方向,主动在大局中有所作为。

科学决定重大事项。历下区人大常委会紧紧围绕中共历下区委重大决策部署,精准选择事关全区改革发展全局性、根本性、长远性事项,主动融入对接,抓住关系全区经济社会发展的关键问题、重大问题以及人民群众关注的热点难点问题,依法行使职权。近年来,听取了中央商务区国有土地上房屋征收计划、向国有资产运营公司注资情况、调整土地专项资金用途、区级预算调整等重点工作报告数十项,针对这些报告涉及的重大事项,深入调查研究,组织科学论证,多方听取意见,集体审议讨论,及时作出相关决议、决定,有效发挥了职能作用,保障和促进了全区经济社会发展。



3月,济南市历下区人大常委会调研组到中小学调研科普教育工作。(作者供图)

依法进行人事任免。历下区人大常委会始终坚持党管干部和人大依法任免有机统一,认真贯彻区委意图,严把关口,严格程序,认真行使任免权。对所有拟任人员,严格按照任前资格审查、法律知识考试、与常委会组成人员见面、任职表态发言、投票表决等程序进行,做到了合法、严密、有序、规范。组织召开颁发任命书大会,实行新任命干部向宪法宣誓制度,进一步增强任命人员国家意识、法治意识、公仆意识,激励他们牢记责任和使命,不忘初心、恪守承诺,干事创业、服务人民。

聚焦一线精准监督。近年来,历下区人大常委会坚持发展第一要务,把国民经济和社会发展规划、财政预算审查监督放在重要位置,依法听取国民经济

计划、预算执行、财政决算和审计以及审计查出问题整改情况报告,全面跟踪监督年度经济指标落实情况,有力推动了本区经济平稳健康发展。加强民生事业监督,高度重视食品安全工作,连年开展食品安全执法检查,督促政府完善监管机制、落实监管责任、强化源头保障,确保食品生产、加工和流通安全。对教育、安全生产、社会救助和养老服务等工作进行深入调研,对城市基础设施、水生态建设、节能减排等工作进行视察,及时提出改进工作的建议。加强司法工作监督,连年听取和审议“两院”专项工作报告,开展对“两院”工作的调研,强化对“两院”工作的监督,支持“两院”依法有序推进司法体制改革;组织开展亲民警务、社区矫正标准化试

点、社区治理等工作视察,推动社会管理法治化。

追求一线作为,全力干事创业

历下区人大常委会认真落实区委工作要求,积极参与、支持全区改革发展重大事项、重大项目建设及阶段性重点任务。围绕“打造四个中心、建设现代泉城”中心任务,全面对标“453”工作体系,在各项重点工作中,主动担当、宣传发动、加强协调、检查督导,有力推动了各项重点工作扎实开展。

主动作为,全力参与。历下区人大常委会及其机关全体干部,强化参与推动,主动投身全区中心工作。组织人大代表对黄金国际广场、华润万象城等重点项目进行专题调研,提出了“四抓三建”建议(抓项目策划和引进、抓项目落地和开工、抓项目配套服务和使用、抓项目包装策划和招商,建项目策划招商服务平台、建重点项目建设考核服务平台、建统筹同步服务机制)。在创建文明城冲刺阶段,区人大常委会领导和机关全体干部开展“创城进社区”活动,入户调查宣传,冲在创城一线,参与和支持文明城市创建。

督导检查,全力助推。围绕市委、区委确定的重点、难点工作,历下区人大常委会积极发挥职能作用,加强检查督导,全力助推。针对大气污染防治这一社会普遍关注的热点问题,常委会高度重视,采取上下结合、左右联动的方式,连续组织开展执法检查等监督工作;组织市、区两级人大代表深入到重点企业、建筑工地、污染源排放区域实地查看,发动各人大代表组展开区域大气污染防治宣传、监督等工作,动员人民群众积极维护泉城环境,形成合力,共同推进大气污染防治工作。针对拆违拆临工作,常委会发出通知,要求广大代表凡是有违建的要率先自拆,切实发挥模范带头作用。同时,组织专题视察,要求各单位、各部门精心组织,合力攻坚,加大拆违力度,及时清理垃圾等。针对创

建文明城工作,常委会分别视察园林绿化、小区环境整治、断头路改造、交通拥堵治理、学校周边环境整治、社区文化中心建设等工作,到各街道办事处检查督导,协调解决问题,督促有关部门和街道办事处树立信心,攻坚克难,以坚韧不拔的斗志,坚持不懈,全力冲刺,坚决打赢创城攻坚战。

聚焦难点,专题调研。近年来,历下区人大常委会坚持问题导向,聚焦当前社会热点,组成多个调研组,针对明府城规划建设、依法治区、特色商业街建设、社区卫生服务等热点难点,“多位一体”深入、细致、扎实开展调查研究。每一个调研课题,区人大常委会领导亲自带队,常委会组成人员积极参与,有关部门协同配合,联动合作。各调研组采取现场视察、约访相关单位负责人、查阅文件资料、听取工作汇报、召开座谈会和征求意见会、组织代表中的专家研讨等形式,收集资料、归纳分析,力求弄清情况、发现问题、分析透彻、找准对策,为区委决策提供可靠依据。

树立一线形象,打造过硬队伍

历下区人大常委会强调“打铁还需自身硬”,以创建学习型、效能型、实干型、和谐型“四型”机关为载体,大力实施机关运行制度化、干部素质专业化、代表活动规范化“三提升”工程,狠抓自身建设,树立权力机关一线形象。

加强制度建设。换届伊始,历下区新一届人大常委会就从健全制度入手,根据法律要求和现实需要,围绕完善常委会会议、主任会议和代表工作等制度,全面清理现行规范性文件及相关制度,健全制度体系,完善工作机制,制定或修订了区人大常委会议事规则、主任会议议事规则、专门委员会工作规则、代表工作和机关规范化建设等36项制度,形成了一套完整的科学化、规范化常委会和机关运行机制,提高了常委会会议、主任会议、专门委员会会议的审议质量和代表工作实效。区人大常委会

整体工作合力得到加强,机关协调运转能力和服务保障水平进一步提升。

加强干部队伍建设。建立“4+1”学习制度,即“一月一次理论学习,一月一次业务学习,一月一次法律讲座,一月一次处室讲堂,每季度一次专题辅导”;邀请有关方面专家或在综合部门从事相关文字材料撰写、计算机操作等业务工作的专业人员,为机关干部做专题培训;打造“处室讲堂”,定期由机关干部围绕法律法规、人大业务等方面自行选题、轮流授课,强化工作考核,明确开展视察调研活动、撰写调研报告、宣传信息稿件等工作的具体任务量,定期开展考核评比,结果作为年底评先评优的主要依据,增强了机关干部的责任感、紧迫感,营造了“比学赶超”氛围,有效激发了干事创业热情。以“两学一做”学习教育为抓手,引导机关全体党员干部牢固树立党章党规意识,争做“四讲四有”合格党员。

加强代表队伍建设。加强代表学习,通过集体讲座、专题辅导、小组学习、个人自学等形式,组织广大代表开展“四学”,即学习总书记讲话,学党的政策,学宪法、代表法等法律法规,学人大业务,进一步提高代表素质和履职水平。加强代表工作规范化建设,新一届区人大常委会制定了《人大代表小组活动制度》《人大代表接待选民制度》等5项代表工作制度,统一制作了代表学习活动考勤本、代表活动登记本、代表接待选民登记本,进一步规范代表履职活动。加强代表建议办理,建立主任牵头重点督办建议工作机制,切实把事关全区发展、群众切身利益等方面的重点建议办实、办好,有力地推动了建议所提问题的解决。不断提高代表活动实效,向广大代表发出倡议,动员号召全区各级人大代表积极投身创建文明城市等重点工作,切实发挥人大代表模范表率作用。广大代表积极履职,参加视察、调研等活动,认真听取群众意见和建议,主动为城市创建工作建言献策。✘

看先富的江青莲如何带领乡亲摆脱贫困

文 / 潘辛菱



江青莲(左一)将茶树苗免费送到贫困农户手中。摄影/潘辛菱

摆脱经济窘境,实现生活无忧,是贫困群体的迫切愿望,也是党和国家工作的重中之重。为助推江西省委、省政府打赢脱贫攻坚这场硬仗中的硬仗,江西省人大常委会决定,在全省范围内开展“脱贫攻坚人大代表在行动”专项活动。

在萍乡市,省人大代表、江莲实业发展有限公司董事长江青莲的名字几乎无人不知,无人不晓。这不是因为她的企业有多大,而是她救灾、助残、扶贫、帮困的义举被口口相传。

麻田乡大江边村一名刘姓大学生不幸患上白血病。面对高昂的治疗费,刘家借遍了所有亲戚好友却还相差甚远。正当一家人陷入绝望之际,江青莲突然上门探望,送来1万元,还特地组织了一场慈善义卖活动,把收入所得全部捐给小刘治病。罹患绝症的打工妹小李家贫如洗、债台高筑,最后的心愿就是想为自己办场婚礼。江青莲得知后决定为其无偿提供场地、司仪和酒席,满足

了小李姑娘的心愿。宣风镇珠亭村13岁的易某双腿残疾无法上学,江青莲买了电脑和书籍前去看望,并与他结下帮扶对子。还有,为上埠镇鸭塘村生活不便的孤老送去洗衣机;资助没钱治病的南坑镇学生童芸1万元;悄悄给家乡遭灾、父亲又重病住院的消防战士小齐家寄去3000元救急;拿出2万元,为全县239名贫困留守儿童每人定做一套新衣服;捐赠给源南乡学校20套崭新的教师办公桌椅,并为该校的30名贫困学生送上新书包和文具……

对自己到底捐出去多少钱,江青莲从未做过认真记录。据不完全统计,十几年来,江青莲仅捐给全国各地重灾区的款物逾百万元。行善如此慷慨的江青莲,自己过日子却十分节俭。江青莲出生于20世纪60年代的农村,家境贫寒。她种过田、喂过猪,饱尝了生活的艰辛。为摆脱贫穷,1989年,她拖家带口离开乡村,在县城租房办起了小吃店,掘到了人生的第一桶金。28年的打拼,发展到现在,她创办的江莲实业发展有限公司成为种、养、加工、饮食、休闲为一体的农业产业化龙头企业。江青莲成了远近闻名的创业大户,脱贫致富女强人。

虽然富了,但江青莲忘不掉被贫穷压得喘不过气来的那种滋味,总想尽自己所能多帮乡亲们一把。她不懂啥大道理,只是觉得给钱捐物只救得了急,帮一时不如帮一世,对有劳动能力的贫困户,更重要的是让他们拥有一技之长,凭双手、靠自己的劳动增加收入,改变

生活。这样既能持久,又给人以尊严和信心。

因此,江青莲常常揣着笔记本走乡进村,了解贫困户情况,考察当地资源,琢磨帮扶的门道。她看到,芦溪县所在的武功山区绿水青山,茶叶资源丰富,于是在当地政府支持下,江莲实业租用4000多亩荒山荒地种植高山有机茶叶,建立起10个生态有机茶扶贫示范基地,自此开始了大手笔的产业扶贫。

江青莲的大手笔有四:一是向贫困户无偿提供800万株茶树苗,二是无偿进行茶叶栽培生产技术与标准茶园管理模式培训,三是以保护价回购农户出产的全部鲜茶,四是让建档立卡贫困户“入股分红”。就这样,槽下村、高楼村等村的一个个贫困户纳入公司产业扶贫三年脱贫攻坚计划。江青莲此举带动农户1500多户、5500多人,其中,贫困群众2000多人脱贫致富。她扶助的贫困户每户每年入股分红收入都在1000元以上,年均可增收万余元。黄光基、黄学仁、刘标全等一个个贫困户盖起了楼房,添置了电脑、摩托车。

一个人做一件好事并不难,难的是十几年如一日一直这样做。江青莲只要听说有人遇上急难事,就会寻上门济困解难。最美萍乡人、萍乡市十佳道德模范、江西好人、全国三八红旗手、全国巾帼建功标兵,江青莲获得的这些荣誉称号,名符其实、当之无愧。如今,脱贫攻坚成为她的主战场,“萍乡市巾帼脱贫示范基地”“芦溪县下岗工人和返乡农民工培训就业基地”“全国巾帼现代农业科技示范基地”等牌匾陆续挂出,江青莲正带领着乡亲们,在脱贫致富的道路上大步向前。■

让老人们感受到“家”的温暖

文/丁晓



10月11日，河南省南阳市卧龙区人大代表视察区六届人大一次会议代表建议办理情况。摄影/丁晓

“祝你生日快乐……”10月7日，在河南省南阳市卧龙区卧龙岗街道黄龙庙社区善爱老年人日间照料中心内，老人们和社区工作人员围坐在一起唱生日歌、吹蜡烛、吃蛋糕，集体为83岁老人田景春庆祝生日，场面温馨感人。

自日间照料中心开办以来，黄龙庙社区工作人员对每位来就餐老人的生日及一些基本情况都做了详细记录，为每位老人提供更贴心、周到的服务。老人们围坐在餐桌旁边吃边聊，“家”的感觉温暖着老人们孤独、寂寞的心。看到老人们拥有幸福、快乐的晚年生活，社区工作人员都很欣慰。社区工作人员贴心的关怀和温馨的祝福，则让老人们感受到了和谐社区大家庭的温暖。

卧龙区养老服务水平和质量的提升，与人大代表认真履职密不可分。今年年初，卧龙区六届人大一次会议召开期间，马黎中等4名人大代表经过深入调研，提出了“关于加快推进日间照料

中心建设的建议”。该建议提出：“随着社会老龄化加快、家庭养老功能减弱、机构养老资源不足等问题的凸显，老年人日间照料中心、居家养老服务等依托社区的养老服务模式已成为解决老年人问题的重要抓手和载体。为此，应加快加大投入建设老年人日间照料中心，进一步创优全市老年人养老环境。”

据悉，卧龙区现有60岁及以上老人17.5万人，占全区总人口数的17%，这个数字表明卧龙区已经进入了老龄化社会。白天入托接受照顾和参与活动，晚上回家享受家庭生活，“老年日间照料”这一新型社区居家养老服务模式，是卧龙区政府重点打造的一项惠民工程。该区按照上级要求自2016年起计划用3年至5年的时间，在全区所有城镇社区和60%的农村社区建设老年日间照料中心（站）。项目建设和运营以政府为主导，依托社区，坚持社会化的方向，由政府对项目进行建设和日常

运营补贴。根据老人需求和身体状况，对白天家中无人照料的老年人，提供就近生活照料、配餐就餐、健康保健、精神慰藉等全方位服务。这种社区居家养老服务模式，破解了该区城乡养老服务单一、质量不高等难题，更是对传统家庭养老模式的补充和更新。

在人大代表的积极建议和各方共同努力下，卧龙区已经建立了由民政局牵头、社区实施、多部门配合、社会参与的工作机制。截至目前，第一批车站街道幸运社区、卧龙岗街道黄龙庙社区日间照料站已建成，运行良好；第二批梅溪街道、武侯街道、卧龙岗街道共6个试点社区正在筹建中。据了解，卧龙区民政部门将逐步加大对创新养老模式的投入，努力满足老年人养老服务需求，真正实现“老有所养、老有所乐”。

提出议案和建议，是宪法和法律赋予人大代表的权利，也是促进解决社会问题和化解矛盾的有效途径。卧龙区六届人大一次会议期间，区人大代表共向区政府提出建议46件，创近年来新高。代表建议的内容涉及全区政治、经济和社会事业的方方面面，相对集中在水利设施、交通公路、教育、城市建设与管理等与群众生产生活密切相关的领域。对这些议案和建议，有关部门必须办理，进而影响立法和政府决策。在区人大的指导监督支持下，在区政府的高度重视及各办理单位的共同努力下，至8月底46件建议已全部办结。从总体办理情况看，所提问题已经解决或基本解决的35件，占建议总数的77%；所提问题逐步解决的11件，占建议总数的23%。✘

谢运良：品味人大代表的担当

文 / 田必耀

五岭群山中的巍巍莽山孕育了谢运良的胸襟，责任融进了他的骨血。他常说，人大代表就得多为国家和社会担当。

谢运良自2013年担任湖南省十二届人大代表以来，先后提出交通扶贫、产业扶贫等建议30多件，积极推动贫困地区民生难题的解决，使数万多名群众受益。谢运良创办的两家企业，在脱贫攻坚中致力啃“硬骨头”，通过小额信贷股权分红、工资转股权、就业安置三种精准扶贫模式，帮扶了宜章县3700多名贫困残疾人，已有1800多名贫困残疾人脱贫致富，让贫困残疾人更有尊严地生活。



谢运良代表(左二)在吉兴纸业车间指导工人生产。摄影/李健

“走”出来的建议

谢运良曾任湖南省宜章县人大代表，连任郴州市第三、四届人大代表，2013年当选为省十二届人大代表。

“谢运良代表提出的建议是‘走’出来的。”宜章市人大常委会副主任谭亮亮告诉记者，谢运良有深刻的底层体验，履行代表职务很自然地聚焦在民生热题上。

湖南省宜章县与广东省的乐昌、连州等四县市交界，接壤地区都是两省的贫困村，历史上形成了较为紧密的经济社会联系。2012年8月，谢运良在调研中敏锐地发现，宜章县栗源镇与广东省乐昌市梅花镇连接的公路，在湖南境内还有一段只能在晴天走拖拉机、摩托车的

小土路，雨天则完全不能通行，老百姓称之为“断头路”。“鸡犬之声相闻，就是公路不畅通，影响两地扶贫攻坚和经济社会发展。”他通过调查了解到，仅宜章县就有20多条这样的省际断头公路。为此，他在2013年1月的省人代会上就修通跨省“断头公路”提出了建议。省交通厅在办理建议过程中，征求他意见，提出列入省“十三五”规划。谢运良认为，多年前，农村公路畅通工程已经完成，这种“断头公路”连接的都是偏远贫困地区，群众反映强烈，不应被拖延遗忘，他对答复“不满意”。此后，省交通厅提出加快“断头公路”建设，他才在建议办理反馈表上写下“满意”二字。经过三年的不懈努力，到2015年年底，交通部门已修

通了10条省际“断头公路”，总投资达7611万元，总里程84.54公里，其余的路也列入了政府的建设规划。谢运良表示，今后，他仍将持续关注和推动“断头公路”的建设，为精准扶贫脱贫履行代表职责。

“不到一线调研，就没有发言权。”谢运良告诉记者，不管是当市人大代表，还是省人大代表，除了参加人大常委会组织的代表视察、调研等“规定动作”，他每年还会围绕基层群众关注的民生难题开展调研。担任省人大代表后，他先后提出城乡共建与环境同治、完善学校配套设施建设、规范农村建房、加强饮用水水源地保护等建议20多件，积极推动民生热点问题的解决。

“我要跟踪到底”

这些年,保护黄岑水库饮用水源很让谢运良挂记。作为人大代表,他曾5次去黄岑水库调研、视察。

黄岑水库是宜章县城唯一的饮用水源地,承担着县城及周边乡镇20多万人口的饮水重任。但是,一直以来,有两大大隐患威胁着“大水缸”安全。一个是位于黄岑水库饮用水源二级保护区范围内的郴州市北湖区芙蓉矿区遗留含砷废渣填埋场。另一个是位于一级保护区范围内的瓦渣池矿。

拿着2014年11月的代表视察报告,谢运良告诉记者,芙蓉矿区由中央投入专项资金处置29万吨遗留矿渣,该填埋场区域产生的有毒渗滤水会沿小溪流入宜章县寺山坪水库,再注入黄岑水库。瓦渣池矿有大量采矿涌水和矿石、废石堆淋漓废水直接排入寺山坪水库,有群众举报瓦渣池矿时有高浓度污水非法排放。

“饮水安全、人民健康大如天。”谢运良十分熟练地给记者背出水污染防治法的关于饮用水源保护的条款。他说,饮用水源一级、二级保护区内都不能建设任何有污染物排放的项目,更不能填埋剧毒物质和采矿。

2015年8月,谢运良参加湖南省人大常委会执法检查组在宜章县开展的水污染防治法执法检查。他直言,芙蓉矿区砷渣治理工程和瓦渣池矿的环境影响评价报告没有征求项目利害关系方宜章县的意见,应依法查处瓦渣池矿的污染行为。

当时,在场的郴州市环保局局长李某面露愠色。会后,谢运良主动上前“缓和”一下气氛,“欢迎李某到我的企业里检查指导工作。”但是,李某没给他好脸色看:“我不去,要去就是去罚款!”

谢运良说:“那次是彻底得罪了他。”在谢运良看来,为了人民的利益,人大代表讲真话、讲直话,难免要得罪人。富有戏剧性的是,两个多月后,郴州市人民检察院发布消息称:以涉嫌受贿

犯罪依法对李某立案侦查。今年4月,李某因犯受贿罪,一审被判处有期徒刑十年二个月。谢运良感慨道,这是自作自受啊。

随后,市人大常委会执法检查组关于检查水污染防治法实施情况报告的“问题清单”里,“黄岑水库的上游、芙蓉矿区废水直排的问题”赫然在列。他的直言,进一步推动了省市县加快治理遗留问题、保护好黄岑水库“大水缸”。2017年1月,郴州市北湖区与宜章县人民政府会商黄岑水库水源保护范围划分问题。谢运良说,保护黄岑水库饮用水源,老百姓呼声很高,作为人大代表,一定会尽责跟踪到底。

18岁那年,谢运良告别莽山脚下的家乡,开始走南闯北谋生,干过搬运、建筑、销售等工作,终于在深圳创下了第一个企业。1998年6月,为改变家乡“锄头钱,万年年”的贫困营生模式,他毅然回乡创办吉兴纸业。按照国家颁布的环保标准,他先后投资近千万元兴建高标准污水处理设施,实现了完全达标排放。谢运良有着超前考虑:企业行不行,环保要先行,人家不搞,人大代表一定要率先搞起来!

这就是他敢于直言的底气。

肩扛3700多名贫困残疾人扶贫重任

2016年12月16日,央视财经《经济半小时》以《精准扶贫一年间:湖南“四跟四走”拔穷根》为题报道了湖南推进精准扶贫的经验。在报道中,残疾人陈新亮变成企业股东,提前脱贫,引起了人们的关注。

前不久,陈新亮向记者讲述了生活由“苦”变“甜”的故事。陈新亮年过四十,是宜章县白沙圩乡湖洋尾村的农民,在六岁的时候因电击而截去了双臂。因为残疾,他外出打工屡屡遭拒。2012年结婚后,有一个小孩,还要赡养七十多岁的母亲,因此他和妻子在村里开了个小卖部维持生计。2009年,谢运良到

村里看望朋友时,上门邀请他到吉兴纸业上班,并为他安排了保安工作。每个月2000多元钱的工资,让陈新亮很满足。记者见到陈新亮时,他用两个不到20厘米的胳膊熟练地操作着公司电动门的遥控器。

更让陈新亮高兴的是,从2016年开始,他成了吉兴纸业的股东。陈新亮告诉记者,他把政策规定的5万元扶贫贷款投资到吉兴纸业,每年可以分红利6000元,工资加分红,一年有3万多元收入。“谢运良代表像兄弟一样待我们。自己日子越过越好,越来越有奔头。”陈新亮高兴地告诉记者,上班离家近,休息日和下班后可以回家,家里积蓄了存款,准备建新房。

和陈新亮一样,在吉兴纸业工作的谢建友和周满玉夫妇也是残疾人。谢建友右手残疾,妻子是个聋哑人,他们每人享受扶贫小额贷款5万元,同时,因为在公司工龄长,又有“工资变股权”的10万元投资入股,每年的工资加分红有近9万元收入,日子过得红火起来。

2015年6月以来,作为国家罗霄山片区区域发展与扶贫攻坚重点县的宜章县,开湖南省之先河,创新金融扶贫模式,即金融扶贫、结对帮扶由政府主导,银行为贫困户发放小额信贷,每户3万至5万元,由县财政对贷款贴息;在县内筛选出112家优质经济实体,贫困户将获得的贷款投资入股到这些实体,保证每年获得10%的红利。

“帮助贫困残疾人脱贫奔小康,是脱贫攻坚中最难啃的‘硬骨头’。既需要企业实力,又需要爱心,更需要经验和耐心。”宜章县扶贫办主任曾庆德说,县精准扶贫工作领导小组经过反复筛选,选定了省人大代表谢运良创办的宜章县吉兴纸业公司和湖南百捷利印刷有限公司担负起这一重任。

“习近平总书记提出‘坚决打赢脱贫攻坚战’。在脱贫攻坚主战场,人大代表应该义无反顾地担当!”谢运良欣然受命,与县精准扶贫工作领导小组签

订《帮扶意向书》。这样一来,宜章县建档立卡残疾人的贫困户共3700多名贫困残疾人帮扶担子,都压在了谢运良肩上。

宜章县委书记王建球要求贫困户每年获得投资额10%以上的股权分红。“我跟王书记承诺,要努力实现12%的分红。”谢运良说,自己有可行性报告,如果万一市场有变化,公司也要保证支付红利。三年期满后,如果续贷投资,还要继续保证残疾人的分红。

记者在吉兴纸业采访时,公司副厂长陈燕抱出满满一纸箱资料,铺放在办公桌上。“这是公司与残疾人贫困户签订的《金融扶贫结对投资协议书》。”陈燕说,2015年6月开始,公司与宜章县农商行工作人员、乡镇干部走村入户开展评估,当年11月与第一批贫困户签了投资协议,到2016年年底,先后与588名贫困残疾人办理结对协议,有968万元小额信贷和工资变股权的资金注入企业,分红金额达184万元。今年1月,公司又与1382名贫困残疾人签订了结对帮扶协议。有近2000名贫困残疾人,像陈新亮一样享受投资分红,正在逐步实现就业和脱贫。

4000多万元扶贫贷款,每年需要支付600万元红利。这是谢运良办企业以来面临的一次“大考”。

谢运良给记者算了投资账:吉兴纸业每年产能达6万吨,市场供不应求;百捷利公司二期新增了一条全自动生产线,由残疾人贫困户跟公司一起合资买回来的,残疾人投资入股占49%,利润单独核算,可以保证10%到12%的利润。这条生产线被称为“扶贫生产线”。今年4月,“扶贫生产线”如期发放第一季度70多万元的分红后,又签订了1400名贫困人口的对接扶贫协议。谢运良坚持“你脱贫、我发展”的产业扶贫共赢理念,一条“扶贫生产线”倾情倾力带领残疾人贫困户走在致富大道上。

宜章县吉兴纸业公司和湖南百捷利印刷有限公司参与扶贫以来,共联结

带动贫困人口8608人,其中重度残疾人1470人。因为致力于贫困残疾人脱贫作出的贡献,谢运良被评为“湖南省先富带后富”十佳典型、湖南省最美扶贫人物。2016年8月,国务院扶贫办有关负责人专门听取了谢运良参与精准扶贫、帮助贫困残疾人脱贫的经验和体会,对他予以褒奖。今年8月,湖南百捷利包装印刷有限公司入选“全国就业扶贫基地”名单。

让残疾人有尊严地生活

傅相日今年36岁,家住宜章县笆篱乡五斗冲村9组,12岁时因强直性脊柱炎导致重度驼背,生活很困难。“我这近九十度的驼背,在外面找不到工作。”傅相日告诉记者,2000年吉兴纸业接纳了他,安排他从事废纸制浆工作,每月有近3000元工资。“吉兴纸业让我感到自己有价值。”傅相日话语中流露出由衷的自信和满足。

傅相日是吉兴纸业众多残疾人员工中的一员。他们有机会就业、重塑人生价值,与谢运良对残疾人就业的关注密不可分。

20世纪60年代初,谢运良出生在宜章县白沙圩乡自生村,他8岁时丧父,跟着姐夫一家生活。年少时的艰苦生活,让谢运良有一种内生的同情心和感恩心。耳闻目睹一些残疾人遭人冷眼、生活困难的情形,谢运良力排众议,决定招聘残疾人到公司就业。他结合每名残疾人的自身状况安排岗位,让残疾人与正常员工同工同酬,并依法按政策购为他们买养老、失业、伤残保险等。

按照法律规定,用人单位安排残疾人就业的比例不得低于在职职工总数的1.5%。目前,吉兴纸业共有136名员工,其中残疾人有75名,占52.6%,是全省安排残疾人就业最多的企业。近年来,公司先后安排了540余名残疾人就业,人均月工资待遇2000元以上,有的多达5000元。

谢运良创办的企业吸纳残疾人就业率位居湖南省企业的前列,慈善善举

感动社会,他先后荣获“全国就业创业优秀个人”“全国优秀光彩事业人物”“湖南省助残先进个人”称号。2015年12月,他获得“湖南慈善奖”。

陈燕负责吉兴纸业的人力资源工作。他告诉记者,有劳动能力的残疾人想工作,增加家庭收入,但有自卑心理,谢运良就安排人去请他们来上班,附近十里八乡的残疾人很多在公司上班。

在谢运良看来,让残疾人真脱贫、拔穷根,关键是要解决他们的就业难题。谢运良发现,残疾人勤劳而忠厚,更懂感恩,只要工作安排得当,对企业生产没有任何影响。

“我们公司里,我对正常员工的第一要求,就是绝对不能给残疾员工起外号。”谢运良认为,要像经营家庭一样经营企业,把员工当成自己的兄弟姐妹,悉心照顾残疾人的生活。为此,公司投资100万元建了一个“残疾人之家”,丰富员工的业余生活,还投资400万元建了一个残疾人就业培训基地。

谢运良表示,随着自己企业的发展,宜章县有劳动能力的残疾人的就业都可以得到满足。他们有了稳定的就业收入、入股分红,可以真正甩掉贫困帽子,更有尊严地生活。

2016年10月17日,在中国残联和国务院扶贫办有关部门举办的减贫发展论坛上,谢运良作了题为《做扶贫攻坚中敢啃硬骨头的人》的典型发言,语惊四座,让人们记住了好人谢运良。

今年7月底,在中国残联主办的“推进就业助残,助力脱贫攻坚”千企万人就业创业活动经验交流推进会上,谢运良作为全国9名安置残疾人就业先进单位代表之一,作了典型发言。

“人民选我当代表,我当代表为人民。我所做的是纠正社会上对残疾人的歧视和怠慢。”谢运良告诉记者,帮扶残疾人并不是施舍,而是还他们与健康人一样创造幸福生活的公平权利和机会。铺一条路给残疾人,他们幸福了,我也就快乐了。★

为啥少数民族人大代表比例要大于它的人口比例？

文 / 阚珂

政治学的理论告诉我们：在一个多民族的国家，民族问题是国家总政治问题的一部分。正确处理民族问题，加强民族团结，对维护国家的统一、实现国家的长治久安至关重要。在我国，各民族在人民代表大会中都有适当数量的代表，实现各民族人民当家作主，是国家的根本政治制度安排。

不成立民族院

我国是一个多民族的国家。1949年中华人民共和国成立，确立了一套符合中国国情、保障各民族享有平等权利的有关民族问题的政治制度，它主要体现在《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》（以下简称中央人民政府组织法）中。此后，1953年制定的《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》（以下简称选举法）、1954年制定的《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）以及制定的其他民族方面的法律，使这一制度更加完备。

第一，不搞联邦制，实行民族区域自治制度。

1949年9月7日，中国人民政治协商会议第一届全体会议召开前，新政治协商会议筹备会常务委员会副主任周恩来在向代表作《关于人民政协的几个问题》的报告中，阐明了在筹建中华人民共和国过程中国家政治制度的安排。他说：“关于国家制度方面，还有一个问题就是我们的国家是不是多民族联邦制。现在可以把起草（中央人民政府组织法）时的想法提出来，请大家考虑。……我们国家的名称，叫中华人民共和国，而不叫联邦。……我们虽然不是联邦，但却主张民族区域自治，行使民族自治的权力。这一次（指‘中国人民政治协商会议第一届全体会议’——笔者注）民族方面的代表的确是比较少，这是一件遗憾的事，原因是有些少数民族的地方还没有得到解放，不容易找到代表来。”

周恩来在报告中提到的参加中国人民政治协商会

议第一届全体会议的少数民族代表，有回、彝、蒙古、苗、朝鲜、黎、藏7个少数民族的12人作为民族单位的代表出席会议，还有维吾尔、高山等少数民族人士作为特邀单位、党派等方面的代表出席了会议。但是，满族没有作为民族单位被邀请出席会议。对此，第二届全国政协主席周恩来在1957年3月25日全国政协座谈会上的讲话中指出：这是一个错误，当时以为满族已经没有什么特点了。到了召开全国政协一届二次会议的时候，才有了满族代表出席。当承认了他们的民族地位以后，满族人过去几十年来抑郁的感情才舒畅了。周恩来这里讲的出席全国政协一届二次会议的满族代表是戴涛先生。

第二，不搞两院制，实行人民代表大会一院制。

我们知道，有些国家的议会实行两院制，有的议会两院中的一院由各个民族的代表组成，比如，苏联时期的苏维埃分为联盟院和民族院，民族院由每个加盟共和国的32名代表、每个自治共和国的11名代表、每个自治州的5名代表、每个自治专区的1名代表共750名代表组成。这种民族院的设置，是苏联当时在处理民族问题上国家政治制度的一种安排。

1953年3月1日，政务院总理周恩来在招待民革三中全会扩大会议的代表时作了讲话，在谈到人民代表大会的召开和实行普选问题时指出：苏联是两院平行制，除联盟院外，还有民族院。这是因为苏联是个多民族的国家，少数民族的数量很大，如不成立民族院将不能完备地表现出民族平等。而中国的少数民族的人数只占全国人口的十四分之一，可以不成立民族院。

我们在1954年制定宪法时就决定不搞两院制。在1982年修改宪法过程中，又有搞两院制的意见。当时，邓小平明确指出，还是不要搞两院制，如果两家意见不一致，协调起来非常麻烦。他还说，我们还是搞一院制，就是人民代表大会一院制。

从1953年下半年至1954年9月，除少数地区外，从乡镇一直到全国，都依据选举法选举产生了代表，组



1954年9月15日至28日，一届全国人大第一次会议在北京召开。图为江西团的代表和贵州团的少数民族代表在会议休息期间交谈。摄影 / 邹健东

成了代表各族人民行使国家权力的一院制的人民代表大会。

第三，各民族一律平等。

1954年制定宪法过程中，对民族问题进行了充分讨论，理清了相关的规定，其中就包括明确了“各民族一律平等”的内涵。

当年的3月23日，中共中央提出的宪法草案初稿规定：各民族有平等的权利和义务。各聚居的少数民族实行区域自治。

在讨论中提出的修改意见：一是，关于“各民族有平等的权利和义务”的问题，按照苏联宪法第123条的写法加以规定。二是，在“各民族”之后加“不分聚居、杂居、散居”。三是，在“实行区域自治”之后加“保障一切散居少数民族享有民族平等的权利”。回族、满族很注意这个问题，因为他们是散居的。

经过讨论认为：1. 苏联是社会主义社会，我们还不是。苏联宪法第123条规定了对民族歧视和压迫是犯罪行为，要惩罚。我们有些少数民族常常随便就打起来了，怎么处罚？我们不能照抄苏联宪法的规定。2. “各民族”，已经包括了“聚居的、杂居的、散居的”，再加上这个内容反而对他们不尊重了。最后，没有增加“聚居的、杂居的、散居的”内容。3. 将“各民族有平等的权利和义务”，修改为“各民族一律平等”，它

讲的是民族关系，指少数民族与汉族平等，少数民族之间平等，聚居的少数民族与杂居的少数民族、散居的少数民族平等，反对大民族主义和地方民族主义。

少数民族代表按人口的比例要大于汉族代表的比例

我国在一院制的人民代表大会（以下简称人大）中处理民族关系问题，主要办法就是：在各级人大中，少数民族代表名额，按人口的比例大于汉族代表的比例数，使得少数民族在人大中有相当数量的代表。这是1953年选举法确立的重要原则。

1953年制定选举法时，估计少数民族人口大体占全国人口的十四分之一（约7.14%，1953年第一次全国人口普查结果少数民族占6.06%），确定第一届全国人大少数民族代表名额150人，占全体代表1226人的12.23%。实际选出少数民族代表177人，占14.44%，比同期少数民族人口占全国人口的比例高出8个百分点。各民族都有与其地位相当的代表。第一届全国人大还成立了由30个民族的85名代表组成的民族委员会，其中，汉族占12.94%，少数民族占87.06%。当时有两个常设的专门委员会，民族委员会排序在前。

关于地方各级人大少数民族代表名额，1953年选举法规定：一是，每一聚居的少数民族在当地人大中都应有代表。聚居的同一少数民族人口占当地总人口

10%以上的,其每一代表所代表的人口数相当于当地人大每一代表所代表的人口数。聚居的同少数民族人口不到当地总人口10%的,其每一代表所代表的人口数得少于当地人大每一代表所代表的人口数。人口特少的,亦应有代表一人。二是,每一散居的少数民族代表所代表的人口数得少于当地人大每一代表所代表的人口数。

1953年3月8日,中央选举委员会委员兼秘书长邓小平在《做好基层选举工作》的报告中,具体举例说明了如何把握少数民族代表的选举问题。他说,一个乡中间如果住上几十户回民,如果这个乡的人大有15个代表,总要有一个回民代表才行。如果这个乡的回民住户不少,那就应分配适当的代表名额。

据有关资料,1953年至1954年基层选举结果,县人大少数民族代表占8.22%,较大幅度高出少数民族的人口比例。

1957年12月28日,中央印发通知提出,第二届全国人大少数民族代表150人的总名额不变,可以酌量减少上层人物名额,适当增加劳动人民的代表。1958年6月16日,中央关于第二届全国人大代表候选人的通知提出,各地在调整代表候选人名单时,少数民族代表的名额不要减少。选举结果:第二届全国人大有少数民族代表180名,占14.68%,比第一届略有提高,仍大幅度高出少数民族的人口比例。

人口特少的民族至少有一名全国人大代表

1962年12月12日,中央决定:第三届全国人大代表名额增加到二千几百到三千左右,少数民族代表名额由150人增加到300人。

1963年11月29日,第二届全国人大常委会副委员长兼秘书长彭真在关于第三届全国人大代表名额和选举问题的说明中指出:初步计算,第三届全国人

大代表名额约为3000人,少数民族代表名额由150人增加到300人。全国现有53个少数民族,有27个少数民族的人口特少,准备对这些人口特少的少数民族,也都至少分配1个代表名额。全国少数民族人口占全国人口的5.6%,少数民族代表约占总数的10%。汉族乡村地区每40万人选举代表1人;少数民族约每12.8万人选举代表1人。这样的办法,有利于我们在民主集中制的基础上,集中全国各族人民的意志,加强全国各族人民的团结。这里第一次以法律文件的形式明确:人口特少的少数民族,至少分配1个全国人大代表名额。选举结果:第三届全国人大少数民族代表373人,占12.27%。53个少数民族都有代表,其中28个少数民族各有代表1人。

第四届、第五届全国人大时,全国有54个少数民族。少数民族代表分别为270人、占9.4%和381人、占10.9%。54个少数民族都有代表。

1979年7月1日,五届全国人大第二次会议修改选举法,在“全国人大代表名额”一章中增加了“人口特少的民族,至少也应有代表一人”的规定,这从法律上把这一做法固定了下来。

1982年9月30日,中央印发关于召开第六届全国人大的通知提出,第六届全国人大少数民族代表应占12%,比人口所占比重高1倍,每个民族至少要有1名代表。当时,全国少数民族人口占全国人口6.7%。选举结果:第六届全国人大少数民族代表404人、占13.6%,全国55个少数民族都有代表,达到了中央的要求。

此后,第七届至第十二届全国人大,少数民族代表的比例均超过13.69%,最高达到15%,都大幅度高于同期少数民族人口在全国人口中的比重。每届全国人大中,55个少数民族都有代表。★

(作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任)

中国人大杂志社新办新闻记者证人员公示

中国人大杂志社将为以下同志办理新闻记者证,现予以公示。

王博勋 王聪颖

公示时间:2017年11月21日至12月1日

举报电话:010-83138953

近代伊斯兰国家的民法变革（下）

文 / 高仰光 李 康

与土耳其法律“全面西化”的模式不同，埃及近代民商法的改革路径更为曲折和繁琐。埃及尽管自1517年便隶属于奥斯曼帝国，但是在1740年第四次俄土战争之后，由于奥斯曼帝国全面落败，埃及实质上已经沦为西方列强的势力范围。西方列强共15国，即美国、俄国、英国、法国、德国、意大利、挪威、丹麦、瑞典、荷兰、比利时、奥地利、瑞士、西班牙和葡萄牙，先后取得了在埃及的领事裁判权，并分别设立了15个领事法院。在后来司法的实践中，经过埃及首相努巴尔（Nubar Pasha, 1825—1899年）的努力，在埃及的外国人与埃及人、与其本国人或与其他国家的外国人之间的纠纷开始由相应领事裁判权国家与埃及共同组成的“混合法庭”处理。

18世纪末，拿破仑曾远征埃及，促使法国法在这里生根发芽；时至1874年，埃及获得了充分的自治权，当时的埃及总督伊斯迈尔（Ismail'il Pasha, 1830—1895年）早年曾在法国留学，因此他主张全盘西化，并在1879年提出了“脱非入欧”的口号。这与当时奥斯曼帝国寻求摆脱西方列强控制的政治诉求截然不同，因而埃及无意适用尚处于编纂过程中的奥斯曼帝国的“马亚拉”。1875年，在法国律师曼努里（M. Manoury）的协助之下，埃及制定并颁布了为“混合法院”体制量身定制的《混合民法典》。这部民法典共774条，由一个序编和四个正编组成，序编规定了法的一般问题，正编则分别规定了财产、债、各种合同以及债权人的权利。然而，该法典之中没有任何关于人格和身份关系的规定。由于这部民法典主要调整的是国籍不同的外国人之间的法律关系，因而也被称为“新万民法”。

1883年，埃及进入长达40余年的英治时期，但也正是在这一年，埃及颁布了旨在调整埃及人之间的财产性民事权利义务的新民法典，即《国民民法典》，以便满足“国民法院”适用法律的要求。这部法典由法国人瓦歇尔（Gilbert Vacher de Montguyn）、娄（Low），意大利人乔万尼·莫里昂多（Giovanni Moriondo）以及埃及人穆罕默德·卡德里·巴夏（Muhammad Qadri Pasha）等合作完成。全文共包括641条，分为四编，除

了没有序编之外，这部法典很大程度上延续了1875年《混合民法典》的结构，在内容上依然缺少关于人格与身份关系的规定。除此之外，同样在1883年，埃及还颁布了以法国商法典为蓝本的《埃及商法典》，其中第一编是关于商事交易性质的一般规定；第二编规定了商事合同、公司、合伙、经纪人、代理和票据等内容；第三编规定破产，也包括了公司和合伙的内容。1883年埃及的立法运动意味着，英国在埃及的政治统治实质上并未改变埃及法律体系整体上受法国法影响的状况。尽管英国试图通过统一混合法院和国民法院来增加英国法官的人数，并把英语规定为新法院体系的主要语言来改造埃及的法院系统，但这些尝试最终因埃及的反对以及1919年埃及起义的爆发而失败。

1922年，埃及正式成为独立主权国家。其宪法模仿比利时王国宪法，采取了君主立宪的国家政体模式，而在民商事领域则仍旧适用殖民统治时期制定的两部民法典和一部商法典。1936年，埃及政府成立了专门委员会来修改民法，但是不到两个月即因为经费原因被撤销。1937年，埃及与西方列强正式签订废除了混合法庭的条约，这意味着《混合民法典》失去了适用的空间，重新修改民法的热情再次被点燃。然而，1938年组建的第二次专门委员会又因为种种原因被撤销了。重新制定民法典的工作直到十年之后才真正完成。1948年《埃及民法典》由一个序编和两个正编构成。序编的第一章涉及法律在时间和空间上的冲突，实际是把国际私法的内容也纳入法典。序编的第二章规定民事主体，包括自然人和法人。同其他伊斯兰国家把民事主体单独规定在身份法中的做法不同，这一编纂逻辑更能体现法典结构的内在完整性。序编的第三章规定了物和财产，也就是法律关系的客体。法典的正编以债和物权作为最基本的分类，显然是借鉴了《德国民法典》“物债二分”的编纂体例，但与《德国民法典》不同的是，该法典把债权编置于物权编之前。也就是说，正编的第一编是债编。其中，第一分编是债的一般规定，具体包括债的发生根据、债的效力、债的样态、债的移转、债的消灭

和债的证明；第二分编规定了有名合同，包括移转所有权的合同、有关物之使用的合同、射幸合同和保证。正编的第二编则是物权编。其中，第一分编是所有权和所有权所派生的用益物权，具体又包括用益权、使用权、居住权、永佃权和地役权；第二分编是从物权，也就是担保物权，具体包括法定抵押、裁定抵押权、质押和优先权。

1948年《埃及民法典》虽然还是以1875年和1883年的两部民法典为蓝本，但是它具有鲜明的时代特点，这主要体现在以下三个方面：第一，该法典在内容上参考了20多个国家的现代民法典，特别是对法国、意大利和日本民法典的内容进行了借鉴和移植，可以说是一部有着相当厚度的比较法背景的民法典；第二，由于法典的编纂者之一，阿尔·撒胡里（Sanhuri），有着丰富的在“混合法庭”供职的经历，该法典吸收了大量来自于审判实践的经验，与民众的实际生活保持着相当紧密的关系；第三，该法典从本质上是一部现代民法典，但是它并未对伊斯兰文化采取消极或拒斥的态度，而是对前两部民法典中已有的“沙里阿”教法规定予以保留，或仅作一些适应时代发展的改动。最为突出的例证便是该法典在第一条就明确规定：“法官在无法律明文和习俗时，应求助伊斯兰法律原则裁决案件。”这就把伊斯兰教法作为一种法律渊源，纳入到埃及的现代民法体系当中来。从波及范围上来说，1948年《埃及民法典》在“非洲—西亚”的伊斯兰世界中产生了巨大的影响，它成为这一地区主要阿拉伯国家编纂民法典的蓝本，相继被叙利亚（1949）、伊拉克（1951）、利比亚（1954）、卡塔尔（1971）、索马里（1973）、阿尔及利亚（1975）、约旦（1976）、苏丹（1971和1984）、科威特（1980）、阿拉伯联合酋长国（1985）等10个国家效仿和采纳。从这个意义上来说，1948年《埃及民法典》是现代伊斯兰世界最为成功的民法典。

然而，无论是1875年的《混合民法典》、1883年的《国民民法典》，还是1948年埃及新民法典，全都未涉及婚姻、家庭、亲属、继承等等与身份有关的法律关系，这导致各个时期颁布的民法典实际上只是“财产法典”，而身份法的领域则一直都是由传统的“沙里阿”教法来加以调整。19世纪后半叶，曾任埃及司法部长的哥德尔（Ghudil）按照西方现代民法的模式，以哈奈斐派（Hanafi School）法律规则为主，编纂了名为《认识个人身份的指南》的法律汇编。后来，埃及政府又授权哥德尔以哈奈斐派的法律观点和法律规则为主体编纂了名为《个人身份法》的专门法典。

这一法典总计647条，分别阐述了婚姻、离婚、遗产继承、馈赠、遗嘱等方面的内容。该法典并未被官方作为正式法典加以颁布，但它在事实上却产生了法律效力，成为埃及以及其他阿拉伯国家宗教法庭审理案件的重要参考依据。1936年10月5日，埃及政府组织了一个专家委员会，超越哈奈斐派的局限，把伊斯兰各个教法学派中符合时代精神的法律规则，按照现代的法律形式进行汇编，先后完成了《继承法》、《瓦格夫法》和《遗嘱法》等几部法律。这使得一夫多妻制、妇女不得主张离婚等传统得到了延续，伊斯兰妇女的社会地位极低的状况也没有得到根本改善。这种情况直到1979年萨达特（Anwar Sadat, 1918—1981年）总统主政期间才发生了改变，但也并非是通过立法手段改变，而是通过颁布紧急总统法令的方式增加了妇女在离婚方面的权利。2000年，该法令作出修改，使得妇女在离婚方面的权利有所扩大。

近代伊斯兰民法改革的另一个重要范例发生在伊朗。早在公元7世纪中叶，波斯的萨珊王朝被阿拉伯征服，包括伊朗高原在内的西亚地区开始伊斯兰化。16世纪，萨法维（Safawiyya）在波斯宣告成立首个什叶派（即少数派）国家，这使得伊朗成为近代中东地区惟一的什叶派穆斯林国家。在19世纪初发生的两次“俄—伊”战争之中，伊朗的卡扎尔王朝（1794—1925年）屡战屡败，失去大片土地。至1828年，俄国获取了在伊朗的领事裁判权。这意味着，就民事案件而言，如果争议的双方其中一方是俄国人，而另一方是在伊朗的其他国家的人，除非双方同意，否则伊朗法院无权管辖；如果是俄国人和伊朗人之间的争议，则伊朗法院有管辖权，但俄国领事有权参与审判。其他列强亦效仿俄国，纷纷订立条约保障本国在伊朗的领事裁判权。为了改变国家司法权不完整的局面，19世纪末，首席大臣卡恩（Khan, 1871—1880年）曾建议制定一批西化法典，并在全国设立6个高等法院来统一法律适用。但是这些建议遭到了地方总督和宗教势力的强烈反对，未能付诸实践。

进入20世纪，尤其是在礼萨·汗·巴列维（Riza Han Pahlavi）通过军事政变建立起由巴列维父子先后统治的巴列维王朝（1924—1978年）之后，伊朗才开始大规模地引进和移植西方的法律。须指出，在巴列维王朝法律改革的过程中，时任司法大臣的达瓦尔（Dawaar）发挥了重要作用。达瓦尔是一位有着西方留学背景的伊朗官僚，他毕业于瑞士的日内瓦大学，深受法国法和德国法的影响，因此，他主张伊朗应当大力引进西方的法典，进行全面改革。为了扫除改

革的障碍,达瓦尔在1927年改组了司法部,把思想保守的宗教界人士全部清除出去,并代之以拥护变革的世俗人士,开始了大刀阔斧的改革。《伊朗民法典》在1928年至1935年之间陆续颁布并获得法律效力。这部法典分为三编,共1335条,除了在婚姻家庭方面保留了伊斯兰教法的规则之外,其他内容大都借鉴了法国、比利时和瑞士等大陆法系国家的民法典。该法典有着尤为明显的法律移植特征,例如,法典的前十条完全照抄了《法国民法典》的条文。从内容上来说,这部法典的第一编是财产法。其中,第一分编规定了所有权的一般规定、财产范围、自物权和他物权,第二分编是所有权取得的各种方式,第三分编是关于合同、交易和债务的内容。第二编是人法,包括了一般规定、国籍、身份文件、住所、失踪人、亲属、婚姻、子女、家庭、监护和保佐等内容。《伊朗民法典》把财产法置于人法之前的做法不符合现代民法典编纂的常规,这相当于把客体性的规定放在了主体性的规定之前,既不同于法国模式,也不同于德国模式,实属少见。第三编是证据法,包括自认、书证、证人证言、间接证据和宣誓五个部分,从而把民事诉讼法的内容也涵盖了进来。有学者认为,《伊朗民法典》把实体法和程序法混编的做法与《优士丁尼法学阶梯》的做法非常相似。

值得一提的是,《伊朗民法典》前两编关于实体法的规定在风格上存在巨大的反差,其中,财产法部分与《法国民法典》基本相同,而人法部分则受到伊斯兰什叶派教法的强烈影响。民法典中关于人法的规定并不是适用于所有人,而仅仅适用于伊斯兰什叶派教徒;对于非什叶派教徒,包括伊斯兰教逊尼派、其他非什叶派、基督教、犹太教和祆教等等,法院须按照1933年颁布的《关于非什叶派伊朗人的个人身份法》的规定,运用非什叶派教徒本宗教的规则和习惯来处理个人身份、继承和遗嘱权方面的案件。这意味着,《伊朗民法典》中关于权利能力的规定并非平等适用于每一位公民,而是具有强烈的属人性,可以说,这与近现代西方民法所尊奉的世俗化精神以及法律人格平等的原则大相径庭。1935年至1940年之间,伊朗又对民法典的人法部分进行了补充,增加婚姻家庭法方面的内容,总体上提高妇女的法律地位以部分地适应现代社会的需要。例如,在一定程度上限制一夫多妻制,男子在结婚时必须告知对方自己是否已婚,已婚男子希望同另一女子结婚必须获得法院的许可,妇女享有在一定条件下提出离婚的权利,等等。另外,作为对民法典调整范围的扩充,伊

朗又相继颁布了《劳工法典》(1959)、《业主和租户法》(1960)、《民事责任法》(1967)和《家庭保护法》(1967)等法律,形成了以民法典为中心的民事立法体系。

总体来说,近代伊斯兰国家大都在西方文明的冲击之下被迫进行了模仿西方法典化模式的法律变革,很多国家的民法典都借鉴了欧陆法系国家,尤其是法国的民法典。《土耳其民法典》和《埃及民法典》是伊斯兰国家在近代民法变革过程中两部具有代表性的法典,有学者甚至将之誉为伊斯兰法系“民法的两大基石”,足以比肩《法国民法典》和《德国民法典》在大陆法系中的地位。此外,伊朗近代的民法改革在伊斯兰世界也算得上独树一帜。相比之下,《土耳其民法典》主要借鉴了《瑞士民法典》,虽然土耳其保留“民商分立”的立法模式,但据学者统计,两者相合之处高达80%;而在人身关系的调整方面,土耳其基本放弃了与“沙里阿”教法的联系,与婚姻家庭有关的内容也大都移植西方法律。《埃及民法典》主要以《法国民法典》为蓝本,采纳了“三编制”的模式,同时又借鉴了德国法“债物二分”的方法来组织法典的后两编,可谓独具新意。《伊朗民法典》也采用了法国式的“三编制”,却把“人法编”放到了“财产法编”之后,并且把婚姻家庭法的内容也规定在“人法编”之下,呈现出较为特殊的结构。从影响力上来看,虽然土耳其对阿拉伯国家借鉴移植西方法律起到重要的推动作用,但很少有伊斯兰国家直接采纳激进的《土耳其民法典》。与之相反,《埃及民法典》成为阿拉伯国家参照制定民法的典范,叙利亚、伊拉克、利比亚、卡塔尔等10个国家都直接继受了《埃及民法典》。《伊朗民法典》的影响力则要小得多,这与什叶派穆斯林在伊斯兰世界的大多数国家被视为“异端”有着重要的关系。从20世纪下半叶开始,随着“伊斯兰复兴运动”在伊朗和巴基斯坦的大规模扩张,原教旨主义再次深刻地影响到国家法律体系的构成。伊朗甚至在1980年的宪法中规定:“民法、刑法、财政、经济、行政、文化、防务和政治等所有法律和规章必须依据伊斯兰的准则。”受其影响,各国法律体系向传统回归的倾向也越来越明显。可以说,这是对近代以来伊斯兰各国在世俗主义精神之下进行民法改革的“反动”。时至21世纪的今天,伊斯兰国家的法律究竟选择继续向前走,还是转身向后走,将是未来世界必须面对的一个重大问题。★

(高仰光系中国人民大学法学院副教授,李康系中国人民大学法学院研究生)



吕梁：绿了山包 鼓了钱包



绿染黄土高原

巍巍吕梁山，地处三晋大地，曾经到处是荒山荒坡荒地荒沟，也是全国14个集中连片贫困地区之一。面对缺林少绿、生态脆弱、贫困人口多的现状，山西省吕梁地区探索出一条组建扶贫攻坚造林合作社的创新模式，让生态建设成为农民增收脱贫的过程，走出一条具有吕梁特色的生态脱贫之路。

吕梁各地的扶贫攻坚造林专业合作社，成员均在20人以上，其中80%以上都是建档立卡有劳动能力的贫困人口，以造林绿化、改善当地生态环境为主要任务。政府负责制定造林规划和标准并提供相关服务，农民自主造林，验收合格后，由政府购买或者通过市场交易变现。通过造林合作社，吕梁各县农民获得了经济效益，社会获得了生态效益。

岚县在创新实践中获益匪浅。从2016年开始，吕梁市岚县将生态治理与

精准扶贫结合起来，在全县推广“合作社+贫困户”的造林模式。在乡政府的帮扶下，村民马兰柱与村里的48户贫困户成立了林得财扶贫攻坚造林专业合作社，从去年以来，共完成了2060亩的造林任务。

村民老马说：“每亩人工投入420元，3年后，国家验收购买，每亩550元。我们能赚90多万元，每家就能分2万多元。”截至2017年，岚县通过专业造林合作社已完成6万亩荒山荒坡的造林任务，带动9个乡镇23个村1737人稳定脱贫，人均劳务收入达5000元。

临县是吕梁市乃至山西省的贫困大县，当地组建扶贫攻坚造林专业合作社286个，吸纳贫困劳动力1.14万人，2017年完成造林绿化任务33万亩，居全省之首，人均劳务收入达7000元以上，基本实现了“一人造林，全家脱贫”的目标。白文镇李家湾村是临县生态扶贫试点村，贫困户李有生把自家的7亩地退耕还林全部种上了核桃和杏等经济作物，并在合作社中参与造林，通过退耕还林政策补助和在合作社打工植树实现了脱贫。李有生表示，“现在生活富裕了，今年我还要给儿子娶媳妇，好日子就要来了。”

曾经荒山野岭的贫困村落，如今都是郁郁葱葱的绿色森林。通过把生态建设作为脱贫攻坚的重要桥梁，吕梁打赢了脱贫攻坚和生态治理两场战役。



山西岚县农民在播种





中国华融
CHINA HUARONG

专业 的资产经营管理者

优秀 的综合金融服务商

华英成秀 融通致远



钦州

GUANG XI

璀璨明珠 广西钦州

PHOTO BY
KIBOYA

暮色三娘湾

中国 · 钦州

www.qinzhou.gov.cn