

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年12月5日出版
第23期 总第443期

全国人大常委会机关刊物



张德江：

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想
大力弘扬宪法精神 全面贯彻实施宪法



ISSN 1671-542X



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

宪法知识弘扬宪法精神座谈会



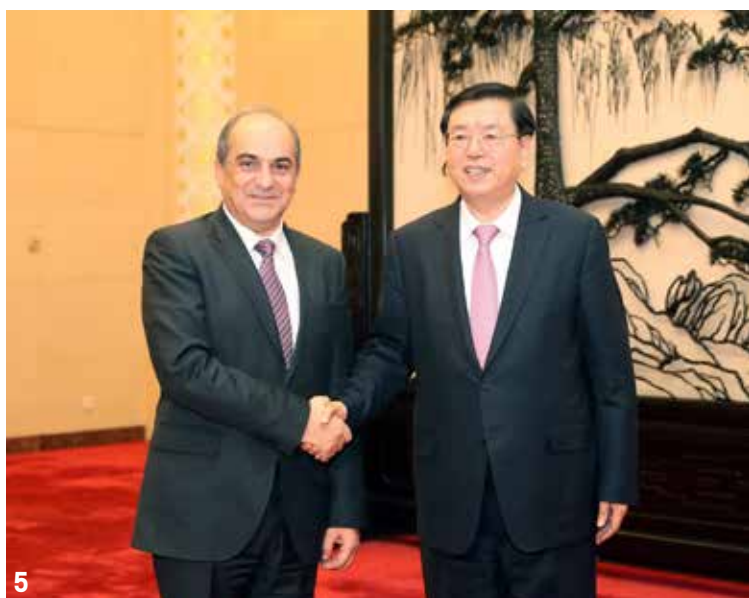
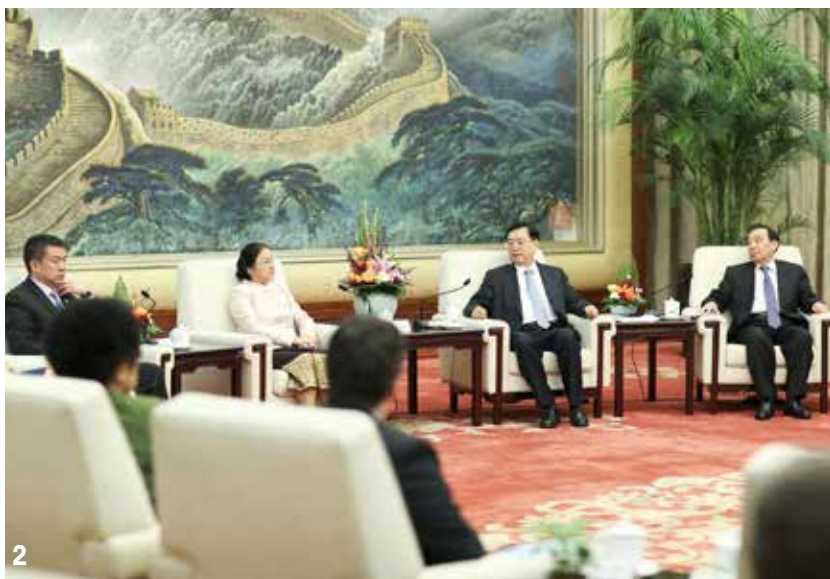
1. 12月4日，全国人大常委会委员长张德江在北京出席第四个国家宪法日座谈会并讲话。摄影/新华社记者 姚大伟

2. 12月2日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂集体会见出席中国共产党与世界政党高层对话会的部分兼任议会领导职务的外国政党领导人。摄影/新华社记者 丁林

3. 11月20日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见巴拿马总统巴雷拉。摄影/新华社记者 姚大伟

4. 11月27日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与塞尔维亚国民议会议长戈伊科维奇举行会谈。摄影/新华社记者 姚大伟

5. 11月23日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见塞浦路斯议长西卢里斯。摄影/新华社记者 刘卫兵



加强青少年宪法教育是一项希望工程

又是一个国家宪法日。让我们再度走近宪法,表达
对它的尊崇之情,感受它给我们带来的变化。

2012年12月4日,刚刚当选为中共中央总书记的
习近平同志在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年
大会上指出:“坚持党的领导,更加注重改进党的领导
方式和执政方式。依法治国,首先是依宪治国;依法执
政,关键是依宪执政。新形势下,我们党要履行好执政
兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治
国理政。”这是一个郑重的宣示,也是一个庄严的承诺,
它充分显示出了以习近平同志为核心的党中央维护宪
法权威、保证宪法实施的坚定信心。由此,一股前所未
有的“宪法热”在中华大地上掀起。

5年来,从习近平总书记多次作出重要论述,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,
到党的十八届四中全会就健全宪法
实施和监督制度作出重大部署;从
设立国家宪法日,到建立宪法宣誓制
度;从健全宪法解释程序机制,到加
强备案审查制度和能力建设……党
和国家对宪法的实施给予了高度重
视,并进行了一系列顶层设计。而党
的十九大提出:“加强宪法实施和监

督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”这就抓住了
依宪治国的“牛鼻子”,真正解决了保障宪法实施的“最
后一公里”的问题,让宪法真正成为判断人们行为对错的
是非标准和判断行政法规、地方性法规、自治条例、
单行条例是否“合宪”的裁判规则。说到底,就是让宪
法“活起来”“动起来”。

5年来,通过丰富多彩的宪法宣传教育活动,宪法
能够真正放下身段,走向社会,真正融入到百姓的日常
生活中,让百姓“看得见”“摸得着”。

今天,在我们步入新时代、开启新征程之际,我们
必须形成这样的共识:弘扬宪法精神、保障宪法实施,
是一项长期的、艰巨的任务,不可能毕其功于一役。国
家宪法日只有一天,但宪法的实施却是全天候的。因
此,如何让宪法在每一天都能享受节日般的礼遇,如何

让宪法由“制度文本”成为生活中的规则和习惯,如何
让尊崇宪法成为广大公民情感上的认同、价值上的执
着和行动上的自觉,如何让宪法精神在我们生活中的
每一个空间绽放……这将是我們长期面临的课题。

就在刚刚结束的第四个国家宪法日座谈会上,张
德江委员长就深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,大力弘扬宪法精神,全面贯彻实施宪法,
提出了明确要求。这次座谈会的一大亮点是会议主办
方不仅邀请100多名大学生和中学生参加会议,同时
还专门安排大中小学各一名学生代表作大会发言。此
举用意深刻。

我们知道,青少年是民族的希望、祖国的未来,青
少年的价值取向决定了一个国家和民族未来的价值取

向,青少年对待宪法的态度也决定
了宪法未来的命运。一分耕耘,一分
收获。我们今天对青少年进行宪法
宣传教育,让他们了解更多的宪法
知识,在他们的内心深处播撒下宪
法的种子,这实际上是在为我们的
国家和民族造就一支强大的保障宪
法实施的中坚力量。我国有2.65亿
在校生,51.2万所学校,这是加强宪
法教育、普及宪法知识、弘扬宪法精

神的重要群体和重要阵地。

为此,张德江委员长在国家宪法日座谈会上指出:
“要注重从青少年抓起,把宪法教育作为培养社会主义
合格公民的基础工程”,“使大中小学都了解宪法知
识,树立宪法意识,增强宪法自信,成为宪法的坚定信
仰者、宣讲者、实践者、维护者。”

从张德江委员长的讲话中可以得出这样的结论:
加强宪法宣传教育,应从娃娃抓起,从青少年抓起,从
课堂抓起。这是实施全面依法治国方略的基础性工作,
是一项长远性工程,也是一项希望工程。

汪邦臣



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23期
12月5日出版
总第443期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责任编辑 王博勋
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 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想
大力弘扬宪法精神 全面贯彻实施宪法
——在第四个国家宪法日座谈会上的讲话 / 张德江

|总编絮语|

- 01 加强青少年宪法教育是一项希望工程 / 汪铁民

|本期策划|

- 09 加强宪法教育 普及宪法知识 弘扬宪法精神
——第四个国家宪法日座谈会发言摘编
- 09 为加强宪法实施提供有力舆论支持 / 蒋建国
- 10 把宪法教育融入国民教育全过程 / 朱文之
- 10 推动新时代宪法宣传实现新发展 / 张 军
- 11 身体力行践行宪法精神 / 周豪放
- 11 为法治中国的实现努力奋斗 / 李明威
- 12 做好小小宪法宣传员 / 王柯心
- 12 在基层普法中有所作为 / 徐向辉
- 13 写在第四个国家宪法日 / 朱宁宁
- 15 最高立法机关如何查纠“问题法规”?
——国家宪法日看规范性文件“体检” / 陈 菲 杨维汉 熊 丰
- 17 你的一封信,可能纠正一部“问题法规”! / 罗 沙 杨维汉 熊 丰
- 18 及时为“小规矩”纠错,宪法法律实施才能“不打折” / 杨维汉 罗 沙
- 19 祁连山环境问题通报后,地方生态法规“大清理” / 杨维汉 陈 菲
- 19 背景链接:宪法与备案审查制度有啥关系 / 熊 丰
- 20 让制宪修宪的历史从档案中走出来 / 朱宁宁

|专 稿|

- 22 整体推进新时代网络文化建设 / 柳斌杰
- 24 促进农村基层基础工作的路径研究 / 丛 斌
- 26 奋力谱写社会主义现代化新征程壮丽篇章 / 李慎明
- 29 逐步缩小居民收入和财富差距 / 尹中卿
- 31 乡村振兴:产业、基建、人才与政策 / 杨邦杰
- 34 解决“三农”问题的行动纲领 / 张晓山

|报 道|

- 37 切实维护国家网络空间安全和人民群众合法权益
——全国人大常委会网络安全“一法一决定”执法检查综述 / 张宝山
- 40 安全意识与制度体系是保障网络安全的驱动双轮 / 彭东昱
- 42 关键信息基础设施防护是网络安全的中中之重 / 于 浩



12月4日,第四个国家宪法日座谈会在北京举行。全国人大常委会委员长张德江出席并讲话。摄影/中新社记者 李慧思

- 44 网络安全监管应打破部门壁垒建立共享数据平台 / 张维炜
- 45 努力编织公民个人信息保护网 / 李小健

代表建言

- 47 遏制医疗广告乱象 尽快完善监管体制 / 束晓梅
- 47 完善扶贫再贷款措施 发挥其杠杆撬动作用 / 鲍家科
- 48 预防留守青少年犯罪 亟须社会高度关注 / 王继超
- 49 培育商会组织 助推经济发展 / 别胜学
- 49 注重家庭文化建设 开设家庭教育课程 / 吴正宪
- 50 加快培养新型职业农民刻不容缓 / 车秀兰

泛读

- 往事 51 躬自厚而薄责于人——周恩来代表国务院在
第二届全国人大第三次会议上作自我批评 / 阙珂
- 看世界 53 独联体是怎样为生态立法的? / 刘洪岩 马鑫

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 : zygjjg.12388.gov.cn



张德江在第四个国家宪法日座谈会上强调 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 大力弘扬宪法精神 全面贯彻实施宪法

新华社北京12月4日电 (记者 杨维汉)12月4日,全国人大常委会委员长张德江出席第四个国家宪法日座谈会并讲话。他强调,要把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为学习贯彻党的十九大精神的重中之重,全面贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于加强宪法实施和监督的重大决策部署,更加坚定自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命,更好发挥宪法在决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家中的重要作用。

全国人大常委会副委员长李建国出席座谈会,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持座谈会。

中央宣传部、教育部、司法部有关负责同志和大中小学生代表、全国法治宣传教育先进代表在座谈会上发言。

张德江集体会见出席中国共产党与世界政党高层对话会的部分外方代表

新华社北京12月2日电 (记者 崔文毅)全国人大常委会委员长张德江12月2日在人民大会堂集体会见出席中国共产党与世界政党高层对话会的部分兼任议会领导职务的外国政党领导人。

张德江说,习近平总书记在高层对话会上全面阐述了中国共产党的推动构建人类命运共同体的理念和主张,表明了中国共产党把为人类作出新的更大贡献作为自己的使命,有助于促进世界各国共同繁荣和进步。构建人类命运共同体符合各国人民追求发展进步的共同愿望。中国全国人大愿加强与各国议会和国际议会组织的交流合作,为推动构建人类命运共同体、共同创造人类美好未来作出积极贡献。

王晨参加会见。

张德江与塞尔维亚国民议会议长戈伊科维奇举行会谈

新华社北京11月27日电 (记者 谭晶晶)全国人大常委会委员长张德江11月27日下午在人民大会堂与塞尔维亚国民议会议长戈伊科维奇举行会谈。

张德江说,中国和塞尔维亚是“铁杆朋友”。在争取各自民族独立和实现国家发展的历程中,双方结下了深厚友谊。2016年习近平主席对贵国进行历史性国事访问,塞尔维亚成为中国在中东欧地区的首个全面战略伙伴。今年以来,尼科利奇总统对华进行国事访问,武契奇总统来华出席“一带一路”国际合作高峰论坛,两国元首就进一步推进中塞全面战略伙伴关系达成新的重要共识。中方愿同塞方一道,将深厚的传统友谊转化为共同发展的动力,落实好两国元首达成的重要共识,深入对接发展战略,全面深化各领域互利合作,协力打造中塞命运共同体,更好造福两国

和两国人民。中方赞赏塞方始终积极支持参与“16+1合作”,愿与塞方等中东欧国家一道,推动“16+1合作”不断结出硕果。

张德江说,今天我们签署了两国立法机关合作委员会议定书,这将搭建两国交流合作新平台,对加强新时代中塞立法机关交往起到重要作用。希望双方今后一是加强治国理政、民主法治建设等方面的经验交流,密切各专门委员会、友好小组和议员之间的交往,巩固两国关系的政治基础。二是继续为两国务实合作营造更加稳定可靠的政策和法律环境,为促进两国贸易和投资便利化,保障投资者合法权益多做工作。三是发挥立法机关在增进人民友好方面的独特优势,继续推动中塞人文交流及地方合作,夯实两国友好的民意基础。

张德江还介绍了中共十九大情况。

张德江和戈伊科维奇还共同出席了中国全国人大和塞尔维亚国民议会关于建立合作委员会议定书的签字仪式。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加上述活动。

张德江会见塞浦路斯议长西卢里斯

新华社北京11月23日电 (记者 王慧慧)全国人大常委会委员长张德江11月23日在人民大会堂会见了塞浦路斯议长西卢里斯。

张德江说,中塞建交以来,两国始终相互尊重、真诚相待,双边关系保持健康稳定发展,各领域合作取得积极进展。中方愿同塞方一道,积极落实习近平主席和阿纳斯塔夏斯总统2015年达成的重要共识,增进政治互信,深化互利合作,推动两国关系不断迈上新台阶。中国全国人大愿与塞议会保持各层次友好往来,为推动中塞关系进一步发展作出贡献。

张德江向客人介绍了中共十九大的情况。

艾力更·依明巴海参加会见。

张德江会见巴拿马总统巴雷拉

新华社北京11月20日电 (记者 崔文毅)全国人大常委会委员长张德江11月20日在人民大会堂会见了巴拿马总统巴雷拉。

张德江说,中巴两国人民交往已久,中巴建交在两国关系史上留下浓墨重彩的一笔,符合两国和两国人民的根本利益。习近平主席同总统先生进行了重要会谈,为两国合作描绘了新的蓝图,开辟了新的航程。中巴两国立法机关应共同落实好两国元首达成的重要共识,加强交往,增进互信,交流治国理政经验,夯实民意基础,创造友好合作的法律环境,为推动中巴关系发展作出积极贡献。

张德江还向客人介绍了中共十九大的情况。

张平参加会见。

王晨在县级人大常委会负责人学习班上强调

以党的十九大精神为指引加强人大工作和建设

中国人大网12月1日电 2017年第四期县级人大常委会负

责同志学习班12月1日在京举办。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨在讲话中强调,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,学习贯彻党的十九大精神,坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,始终坚持在党的领导下进一步推动人民代表大会制度与时俱进和人大工作完善发展,进一步加强县级人大及其常委会自身建设,更好发挥县级人大在社会主义民主政治建设中的重要作用。

王晨强调,习近平新时代中国特色社会主义思想博大精深,内涵丰富,必须读原著、学原文、悟原理,刻苦研读,入脑入心。要认真学习党的十九大报告和《习近平谈治国理政》第一卷、第二卷等权威读本,努力把每一个基本观点都学深学透、融会贯通。县级人大是地方国家政权的重要组成部分,要紧密结合人大工作,把党的十九大提出的健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治、长期坚持和不断完善人民代表大会制度的各项决策部署,一项一项落到实处。要把政治建设摆在首位,切实加强人大自身建设。县级人大常委会负责人要旗帜鲜明讲政治,做政治上的明白人;恪尽职守勇担当,做依法履职的带头人;密切联系人民群众,做人民群众的贴心人。

本次学习班由全国人大常委会办公厅举办,共有来自浙江、贵州、云南的300多名县级人大常委会负责人参加学习。

王晨主持香港第十三届全国人大代表选举会议第一次全体会议

新华社香港11月22日电 (记者 颜昊)香港特别行政区第十三届全国人大代表选举会议第一次全体会议11月22日在香港举行,选举会议成员1462人出席会议。受全国人大常委会委托来港主持选举工作的全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨主持会议并讲话。

按照香港特别行政区选举第十三届全国人大代表的办法规定,会议根据全国人大常委会委员长会议的提名,经过表决,推选出由林郑月娥、董建华、梁振英等19名选举会议成员组成的选举会议主席团。

会议向每位选举会议成员分发了代表候选人提名信。选举办法规定,香港特别行政区应选第十三届全国人大代表的名额为36名,每名选举会议成员提出的代表候选人不得超过36名;香港居民中的中国公民凡有意参选第十三届全国人大代表的,应在选举会议主席团确定的代表候选人的提名时间期限内领取和填写参选人登记表,取得10名以上选举会议成员分别填写的提名信,在提名截止日期以前,亲自送交选举工作办公室。

王晨主持澳门第十三届全国人大代表选举会议第一次全体会议

新华社澳门11月24日电 (记者 郭鑫 王晨曦)澳门特别行政区第十三届全国人大代表选举会议第一次全体会议11月24

日在澳门举行,选举会议成员430人出席。受全国人大常委会委托来澳门主持选举工作的全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨主持会议并讲话。

按照十二届全国人大五次会议通过的澳门特别行政区选举第十三届全国人大代表的办法规定,会议根据全国人大常委会委员长会议的提名,经过表决,推选出由崔世安、何厚铨等11名选举会议成员组成选举会议主席团。

会议向每位选举会议成员分发了代表候选人提名信。选举办法规定,澳门特别行政区应选十三届全国人大代表12名,每名选举会议成员提出的代表候选人不得超过12名;澳门居民中的中国公民凡有意参选十三届全国人大代表的,应在选举会议主席团确定的代表候选人提名时间期限内领取和填写参选人登记表,取得10名以上选举会议成员分别填写的提名信,在提名截止日期以前,亲自送交选举工作办公室。

王晨出席“2017从都国际论坛”

新华社广州11月29日电 (记者 邓瑞璇)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨11月29日在广东出席“2017从都国际论坛”,并会见出席论坛的20位外国前政要。

王晨在致辞中表示,推动构建新型国际关系,推动构建人类命运共同体,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,中国将继续发挥负责任大国作用,积极地参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量。

论坛以“全球治理与中国主张”为主题,由中国人民对外友好协会及澳大利亚中国友好协会共同主办,邀请澳大利亚等20国前政要及中外专家学者近百人出席。

吉炳轩会见加拿大众议院外交与国际发展委员会代表团

新华社北京11月27日电 全国人大常委会副委员长吉炳轩11月27日上午在人民大会堂会见了由加拿大联邦议会众议院外交与国际发展委员会主席罗伯特·诺特率领的该委员会代表团一行。

沈跃跃会见塞尔维亚议长

新华社北京11月26日电 全国人大常委会副委员长沈跃跃11月26日在北京会见了戈伊科维奇议长率领的塞尔维亚国民议会代表团。

香港首次举行国家宪法日宣传教育活动

新华社香港12月4日电 (记者 周雪婷)12月4日是国家宪法日。为庆祝中华人民共和国现行宪法公布施行35周年,加强香港各界对宪法及基本法的认识,香港于12月4日举办国家宪法日座谈会。这也是首次在香港举办国家宪法日的宣传教育活动。

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 大力弘扬宪法精神 全面贯彻实施宪法

——在第四个国家宪法日座谈会上的讲话

全国人大常委会委员长 张德江

(2017年12月4日)



12月4日,全国人大常委会委员长张德江出席第四个国家宪法日座谈会并讲话。摄影/中新社记者 李慧思

同志们、同学们：

当前,全党全国上下正在深入学习贯彻党的十九大精神,我们迎来了第四个国家宪法日。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。这次大会的一个重大历史贡献,是把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党必须长期坚持的指导思想。习近平新时代中国特色社会主义思想的主要创立者是习近平总书记。在领导全党全国推进党和国

家事业的实践中,习近平总书记以马克思主义政治家、理论家的深刻洞察力、敏锐判断力和战略定力,提出了一系列具有开创性意义的新理念新思想新战略,为习近平新时代中国特色社会主义思想的创立发挥了决定性作用、作出了

决定性贡献。习近平新时代中国特色社会主义思想从理论和实践结合上系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代课题,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,为新时代推进党和国家事业发展、实现中华民族伟大复兴提供了思想和行动指南。党的十八大以来,习近平总书记就宪法的性质和地位、宪法实施和监督、宪法宣传教育等,发表一系列重要讲话,作出一系列重要指示。党的十八届三中全会和党的十九大就加强宪法实施和监督作出一系列重大决策部署。这些都是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。我们要把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为学习贯彻党的十九大精神的重中之重,认真学习领会习近平总书记关于宪法的重要论述,全面贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于加强宪法实施和监督的重大决策部署,更加坚定自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命,更好发挥宪法在决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家中的重要作用,为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力的宪法保障。

一要坚持不移坚持中国共产党的领导。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。习近平总书记指出:“我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果,确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。”我们党自成立之日起,就把实现共产主义作为最高理想和奋斗目标,把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心和使命,团结带领中国人民历经艰难万险、付出巨大牺牲,创造了一个又一

个彪炳史册的人类奇迹,一次又一次推动中国社会实现伟大飞跃,近代以来久经磨难的中华民族开启了站起来、富起来、强起来的历史进程。我们党的领导地位和执政地位,归根结底是由党的性质和宗旨、初心和使命决定的,是由党团结带领人民进行艰苦卓绝的斗争确立的,是历史的必然、人民的选择。中国共产党领导和执政,是中国、中国人民、中华民族之幸。我们越是深入了解中国近代以来的历史和中国共产党的历史,就越能深刻认识到如果没有中国共产党的领导,我们的国家和民族就不可能取得今天这样的成就,也不可能具有今天这样的国际地位。加强宪法教育、弘扬宪法精神,要结合我们党的本质属性和根本宗旨,结合我们党团结带领人民不忘初心、牢记使命、不懈奋斗的光辉历史和成功实践,坚定不移坚持宪法确立的中国共产党的领导地位,坚定不移坚持党对一切工作的领导。要深刻认识党中央集中统一领导是党的领导的最高原则,从根本上关乎党和国家前途命运、关乎人民根本利益,必须牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定维护习近平总书记核心地位和权威,坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

二要坚持不移坚持中国特色社会主义。习近平总书记指出:“中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题,是党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就。”我国现行宪法,包括1982年宪法和1988年、1993年、1999年、2004年通过的4个宪法修正案,以国家根本法的形式,确立了中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的发展成果,集中体现了我国各族人民的共同意志和根本利益。30多年来,宪法以其至上的法制地位和强大的法制力量,有力保障了中国特色社会主义事业发展。

同时,宪法在保持稳定性和权威性的基础上紧跟时代步伐、不断与时俱进。正是在中国共产党的坚强领导下,同时也是在宪法的引领、推动、规范和保障下,我国改革开放和社会主义现代化建设事业取得了举世瞩目的发展成就。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民,毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革,中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大对新时代中国特色社会主义发展作出战略安排,确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的宏伟目标。加强宪法教育、弘扬宪法精神,要结合改革开放以来特别是党的十八大以来中国特色社会主义取得的历史性成就,结合全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦,进一步增强全体人民中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,坚定不移坚持宪法确立的中国特色社会主义发展成果,坚定不移坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,凝聚起13亿多中国人民同心共筑中国梦的磅礴力量,始终坚持和发展中国特色社会主义,继续朝着实现中华民族伟大复兴的中国梦奋勇前进。

三要坚持不移坚持人民当家作主。中国共产党领导,就是支持和保证人民实现当家作主。我国宪法明确规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”“中华人民共和国的一切权力属于人民。”新中国的诞生开辟了中国人民当家作主的历史新纪元,实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。改革开放以来,我们党团结带领人民成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路,为实现

最广泛的人民民主确立了正确方向。特别是党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度建设全面加强,社会主义民主法治建设迈出了重大步伐。习近平总书记指出:“我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。”“我国宪法是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法。”加强宪法教育、弘扬宪法精神,要与坚持中国特色社会主义政治发展道路结合起来,与健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治结合起来,坚定不移坚持宪法确立的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。贯彻国家尊重和保障人权的宪法理念,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由。坚持以人民为中心的发展思想,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,更好推动人的全面发展、社会全面进步。

四要坚定不移坚持全面依法治国。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。我国现行宪法的实施和发展,伴随着社会主义法治建设的生动实践。党的十一届三中全会把发展社会主义民主、健全社会主义法制确定为党和国家坚定不移的基本方针。经过长期不懈努力,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成并不断完善。党的十八大以来,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,明确全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。习近平总书记指出:“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。”“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。”在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,十二届全国人大及其常委会认真履行宪法使命,担负起加强宪法实施和监督的重要职责。着力加强和改进立法工作,立法数量多、分量重、节奏快,努力以完备的法律推动宪法实施。截至目前,我国现行有效的法律有261部,行政法规有755件,地方性法规超过12000件,宪法规定的各项制度和原则得到有效落实。着力加强规范性文件备案审查工作,按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的原则,建立健全备案审查工作机制,积极开展主动审查和专项审查,认真研究公民、组织提出的审查建议,对审查中发现与法律相抵触或者不适当的问题,积极稳妥作出处理,坚决维护宪法法律尊严和国家法制统一。着力加强和改进监督工作,依法加强对法律实施情况和“一府两院”的监督,促进“一府两院”依法行政、公正司法。贯彻落实党中央重大决策部署,先后作出关于设立国家宪法日的决定、关于实行宪法宣誓制度的决定、关于特赦部分服刑罪犯的决定;制定国歌法、国家勋章和国家荣誉称号法等,以国家立法的形式落实宪法规定的国家象征和标志等重要制度。加强宪法教育、弘扬宪法精神,要与坚持和拓展中国特色社会主义法治道路结合起来,与全面依法治国、深化法治实践、建设法治中国结合起来,使立法、执法、司法的生动实践成为建设社会主义法治文化的过程,使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求,推动宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念转化为全体人民的自觉行动,加快建设社会主义法治国家。

习近平总书记深刻指出:“宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。”深入开展宪法宣传教育,是全面推进依

法治国家的重要基础性工作,也是一项久久为功的长期任务。党的十八大以来,宪法宣传教育开展得有声有色。刚才,中央宣传部等部门的负责同志作了很好的发言,介绍了近年来宪法宣传教育的成效,几位同学和基层法治宣传工作者的发言鲜活生动,很有感染力。要认真总结经验,继续发挥好国家宪法日活动、宪法宣誓等重要抓手的作用,更多采用人民群众喜闻乐见的方式,比如法治讲座、报告会、演讲比赛、知识竞赛、以案说法等,积极利用“两微一端”等网络新技术新平台,推动宪法宣传教育进机关、进学校、进企业、进社区、进农村、进军营,使人民群众听得懂、记得住、用得上,努力提高全民族法治素养,为推动宪法法律贯彻实施筑牢坚实思想基础。

习近平总书记强调:“青年兴则国家兴,青年强则国家强。”青少年是民族的希望,祖国的未来。青少年的价值取向决定了一个国家和民族未来的价值取向。深入开展宪法宣传教育要注重从青少年抓起,把宪法教育作为培养社会主义合格公民的基础工程,发挥学校和课堂教学主渠道、主阵地作用,发挥各类法治教育基地、爱国主义教育基地的作用,进一步开展好宪法主题教育、“学宪法讲宪法”等活动,使大中小学生都了解宪法知识,树立宪法意识,增强宪法自信,成为宪法的坚定信仰者、宣讲者、实践者、维护者。

同志们、同学们,宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,大力弘扬宪法精神,全面贯彻实施宪法,共同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努力奋斗! ★

加强宪法教育 普及宪法知识 弘扬宪法精神

——第四个国家宪法日座谈会发言摘编



摄影/中新社记者 李慧思

为加强宪法实施提供有力舆论支持

中共中央宣传部副部长 蒋建国

宣传文化战线在做好法治宣传教育、落实依法治国方略方面具有重要作用、担负重要职责。我们要深入学习贯彻党的十九大精神,学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,扎扎实实做好工作,更好地普及宪法知识、加强宪法教育、弘扬宪法精神。

积极主动做好新闻宣传,为加强宪法实施提供有力舆论支持。近年来,中宣部指导协调新闻媒体认真开展法治宣传教育,取得积极进展成效。下一步,我们将加强与相关部门沟通协作,充分调动各类媒体资源,统筹运用各种传播手段,持续做好法治宣传特别是宪法宣传工作。一是突出宣传重点。深入宣传党的十九大关于全面依法治国的战略部署,宣传习近平总书记关于全面依法治国重要论述,宣传中国特色社会主义法律体系,引导干部群众坚定不移走中国特色社会主义法治道路。二是丰富宣传平台。指导新闻媒体加强和规范法治宣传专刊、专栏、专题节目,充分运用媒体融合发展成果,打造全媒体法治宣传新平台,努力形成一批有影响力的法治宣传品牌。三是提升宣传实效。结合国家宪法日、全国普法宣传周等重要活动,结合全国人大及其常委会审议法律草案等重要时

间节点,充分运用新闻报道、言论评论、专题节目、公益广告等多种形式,注重讲好故事,注重以案说法以案普法,把全面依法治国的宏大主题精心转化策划为具体话题,使法治宣传更加有温度有热度、更加深入人心。

多管齐下开展社会宣传,润物无声营造学习宪法尊崇宪法良好氛围。我们将在坚持以往行之有效的经验做法基础上,努力开拓创新,不断增强宣传教育的吸引力影响力。一是健全普法宣传教育机制。会同有关部门做好把法治教育纳入国民教育体系、纳入精神文明创建内容等重点工作,广泛开展群众性法治文化活动,在“三下乡”“四进社区”等活动中加强宪法法律宣传,使宪法法律走进千家万户。二是注重抓好正反两方面典型。广泛发现和宣传尊法守法先进模范和典型事例,完善守法诚信褒奖机制,加大对违法行为惩戒曝光力度,充分发挥正面典型示范引领和反面案例警示教育作用,树立依法办事、遵纪守法的良好风尚。三是巩固拓展社会宣传阵地。充分运用广场、公园等公共场所,运用户外电子显示屏、服务窗口触摸屏等载体,推送法治宣传教育内容,扩大社会宣传覆盖面。

坚持不懈培育弘扬社会主义核心价值观,在法治德治结合中推进宪法实施。下一步,我们将继续坚持不懈培育弘扬社会主义核心价值观,在推进依法治国、推进宪法实施方面更好地彰显道德建设的作用。一方面,强化道德对法治的

支撑作用,最大限度发挥道德教化功能,提升全民族思想道德水平,以道德滋养法治精神,夯实法律实施的社会基础。另一方面,积极推动社会主义核心价值观入法入规,将核心价值观融入法治国家、法治政府、法治社会建设全过程,贯穿科学立法、严格执法、公正司法、全民守法各方面,努力使道德体系同社会主义法律规范相衔接、相协调、相促进。✘

把宪法教育融入国民教育全过程

教育部副部长 朱之文

加强青少年宪法教育是全面依法治国战略的基础性工作,也是一项长远性工程。按照中央统一部署,教育系统坚持从娃娃抓起、从课堂做起,从小培育宪法精神,种下法治的种子。主要开展了以下工作。

一是注重系统性,课程设计打通各学段各学科。根据青少年学生的认知特点和认知规律,科学规划教学内容,改进教育方式。纵向上打通各学段,与司法部、全国普法办联合印发《青少年法治教育大纲》,以宪法教育为核心,形成义务教育、高中阶段、高等教育全面覆盖、有机衔接的学校法治教育体系,由易到难、由浅入深、循序渐进。横向上打通各学科,在语文、历史、地理等人文学科,在生物等自然学科中挖掘宪法教育的知识点和切入点,努力做到全学科渗透。在九年义务教育阶段统一设立《道德与法治》课程,小学六年级上册和初中八年级下册专门设置为法治教育专册,集中讲授宪法。深入开展法治教育理论研究,充分发挥高校学科、知识和人才优势,为法治教育走向专业化、科学化提供理论支撑。

二是注重专业性,着力培养培训高水平师资。专业法治教师缺乏是目前我们面临的一个比较大的困难。为尽快扭转这一局面,采取了培养、培训、引进三管齐下的办法。培养上,深化高校法学专业建设,不断健全法学学科体系、学术体系和话语体系;培训上,依托高水平政法类、师范类院校,抓紧布局培训基地。引进上,加大力度吸引法学、法律专业毕业生到中小学任教。同时,拓宽渠道,启动实施高等学校与法律实务部门互聘“双千计划”,聘请具有丰富实践经验的法律实务部门专家到高校兼职、挂职任教,选聘高校法学专业骨干教师到法律实务部门兼职、挂职。

三是注重实效性,以赛促学增强吸引力。通过集中开展大赛形式,给青少年学生一个展示、发挥才华的机会和平台,营造“比、学、赶、帮、超”的学习氛围。去年以来,依托全国青少年普法网开展两届青少年学生法治知识网络大赛,累计参赛学生2000多万。刚刚结束的第二届全国学生“学宪法讲宪法”演讲比赛掀起了全国学生学习宪法的热潮。

四是注重体验性,让宪法精神看得见摸得着。宪法知识

的普及、法治思维的养成,实践至关重要,将宪法实践有机融入到学校管理、学生学习生活,通过“四个融入”(融入集中活动、融入管理规则、融入校园生活、融入重大专题),让学生感受到宪法就在身边。

党的十九大明确指出,要加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。与中央的要求相比,与十九大的部署相比,教育系统做的工作还是初步的,有些工作刚刚开头,有些薄弱点还亟待加强。我们将在坚持和巩固以往做法的基础上,进一步创新思路,进一步加大力度。在青少年宪法教育中,坚决做到守土有责、守土负责、守土尽责,坚持把以宪法教育为核心的法治教育融入国民教育全过程,培养自觉尊法学法守法用法的社会主义建设者和接班人。✘

推动新时代宪法宣传实现新发展

司法部部长 张 军

学习宣传好宪法,是推进宪法实施的重要基础,是全民普法工作的重点任务。党的十八大以来,全国普法战线采取多种措施,大力弘扬宪法精神,推动全社会形成尊崇宪法、遵守宪法的浓厚氛围。

抓住“关键少数”,推动领导干部带头尊崇宪法。一是完善学法用法制度。经中央全面深化改革领导小组审议通过,司法部会同中组部、中宣部和人社部印发《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》,使尊法学法守法用法由一般性号召变为制度性约束,变成广大干部经常、自觉的学习实践。二是制作宪法学习辅导资料。以习近平总书记关于全面依法治国的重要论述为主线,以弘扬宪法精神为宗旨,我们组织编写了《宪法读本》,作为全国“七五”普法统编教材。三是开展尊法学法守法用法主题活动。今年以来,我们会同中宣部开展了尊法学法守法用法主题法治宣传实践活动,推动各地各部门广泛组织开展主题宣讲、媒体公益普法、德法共建、法治创建等工作。会同中宣部、中央直属机关工委、中央国家机关工委,以习近平总书记关于全面依法治国的重要论述为重点,在人民大会堂举办了3场法治讲座。

实行“谁执法谁普法”,推动形成宪法宣传大格局。今年5月,中办、国办印发了《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》。我们紧紧扭住“谁执法谁普法”这个“牛鼻子”,牵头建立了部际联席会议,制定了实施方案,推动宪法宣传各项措施落到实处。一是进一步明确各国家机关开展宪法宣传的主体责任,推动学习宣传宪法与执法活动有机结合。二是进一步明确各级普法办开展宪法宣传的组织协调责任,推动宪法宣传向面上延伸、向基层拓展。三是加强信息

化平台建设,推动全社会宪法宣传形成有机整体。

加强社会主义法治文化建设,推动宪法精神融入人民群众日常生活。近年来,我们注重把宪法宣传融入到法治文化建设中,让公民受到润物无声的法治文化熏陶,立心铸魂,培育全社会对宪法法律的信仰。一是加强法治文化阵地建设。目前,全国已有以宪法法律为主题的公园3500多个,广场1.2万多个。我们正在把浙江杭州“五四”宪法历史资料陈列馆等一批蕴含丰富法治内涵和历史文化价值的场所,命名为全国法治宣传教育基地,向公众免费开放。二是开展群众性法治文化活动。我们着力推动把宪法宣传融入地方文化、行业文化、企业文化中,广泛开展群众参与的法治文化活动。三是加强法治文化作品创作。我们组织编写了12册《青少年法治教育读本》,实现了宪法法律教育从小学一年级到高三全覆盖。

党的十九大强调“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”,明确要求“加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。”这对开展宪法宣传提出了新要求,赋予了新使命。我们将认真学习贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,推动新时代宪法宣传实现新发展。✘

身体力行践行宪法精神

中国政法大学学生 周豪放

今天是我国的第四个国家宪法日。作为法科学子,我们深知,宪法关乎一国法治之命运。宪法精神不仅指导着中国的发展与未来,更引领着莘莘学子的学习和生活。

我国宪法中保障人民民主权利的精神,同样也是每一位学子参与高校日常活动的精神基准,民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的精神也在校园得到多方位体现。

法律的生命力在于实施。作为法科学子我们更应身体力行地践行宪法精神。在去年我校刑事司法学院主办的“一二·四”普法活动中,同学们就一起走进了学校周边的居民社区,通过普法短剧、宪法知识讲座等形式向社区居民传达宪法内涵,引导并呼吁群众关注宪法,提升法治意识。在法大,有一句口耳相传的话叫“风里雨里,南门等你”,它是一群投身于法律援助事业的学生许下的承诺。他们来自于法大最有特色的学生组织——法律援助中心,不论酷暑严寒,正午时分的法大南门,总有他们坚定的身影。他们用过硬的法律专业知识为当事人提供咨询和帮助,为他们争取或维护合法权益。还有校内青年志愿者协会组织的远程支教活动,让大学生走进贫困地区,向当地的孩子传播知识,为孩子们带来欢笑。这些青年学生们坚持着宪法中公平正义的信条,坚定地践行着宪法中关怀困难群体的精神。

我眼中的宪法是太阳,高悬蓝天却并不遥远,温暖的宪法阳光无差别地普照在每一个人身上。它是治国安邦的根本大法,也是为每个学生提供平等受教育权的公平之法。我们对宪法的思考应体现在日常细微处,宪法的学习不只是知识理论的学习,更是宪法思维的学习。

我认为,正确学习和解读宪法,首先应当从“中国视角”去理解我国宪法的价值和意义。在学习过程中,我充分感受到一点:中国的历史与现状有着其他国家不可比拟的特殊性与复杂性,因而中国宪法有其独特的意义与作用。它不仅是一份公民基本权利的保证书,还是一块刻满国家根本制度的基石,更是一面团结人心、凝聚共识的旗帜。我们维护宪法的权威,就是要让全国人民能紧密团结在一起,万众一心地走在中国特色社会主义法治道路上,为实现中华民族伟大复兴创造条件。✘

为法治中国的实现努力奋斗

广西南宁市第二中学学生 李明威

我第一次听说宪法,是我爷爷告诉我的。我爷爷出生在广西大石山区,新中国的第一部宪法颁布那年,18岁的爷爷,第一次走出了大山,他考取了县高中,三年后如愿以偿考上师范大学,后来成为一名人民教师。爷爷告诉我,是宪法保障了公民受教育的平等权利,才使得他这个大山里的孩子能够有机会接受高等教育。从此宪法在我心中播下种子。

而让我深刻领悟到宪法和法治的力量,是今年我参加的全局学生“学宪法讲宪法”演讲活动。

为了参加知识竞答,在老师的指导下,我对宪法逐条学习领会。薄薄的宪法向我展现出中华民族厚重深沉的底蕴,138条条字里行间体现着母亲般的关爱和父亲般的引领。在辩论赛环节,我的辩论赛首秀,让我直接感受到了宪法的精髓,宪法就在我们身边,时时刻刻维护着我们的权利。在广西队的主题演讲中,我们身着壮乡传统服饰,自豪地告诉大家:“我们的壮族自治区,正是依据宪法‘各少数民族聚居的地方实行区域自治’的规定而成立的!国家从财政、物资、技术等方面,帮助各少数民族加快发展经济建设和文化建设事业。而在发展经济的同时,我们制定了《广西壮族自治区乡村清洁条例》,把广西的乡村建设纳入到法治化轨道,这也使得广西依然保持着天长蓝、地长绿的生态美景。在宪法治理下的壮乡将更美丽。”——这些,都是我在这次竞赛活动中学到的和感受到的。

我的家庭教育开启了我学宪法的大门,我的老师引领着我走上了学宪法的道路,而这次演讲活动为我学宪法提供了一个提升的平台,让我成为一个宪法知识的宣传者,成为一个宪法精神的获益者,我的人生之路,将在宪法的陪伴下走得更远、更宽、更稳。

党的十九大报告提出要加强宪法实施和监督,维护宪法权威。我想,宪法实施包含着对宪法的尊崇,宪法权威来自于对宪法的遵守。我只是中国千千万万中学生中的一位,但是我愿意代表中国千千万万中学生,向伟大的党、向伟大的祖国保证,我们将刻苦学习,自觉维护宪法权威,将宪法内植于心,外化于行,为法治中国的实现努力奋斗! ★

做好小小宪法宣传员

山东省东营市东营区第一中学学生 王柯心

小时候妈妈教我唱《国旗国旗真美丽》,告诉我五星红旗是我们的国旗;每个小学生都知道五星红旗是我们的国旗,《义勇军进行曲》是我们的国歌,我们的首都北京,老师说这都是宪法规定的。

在我7岁的时候,妈妈要去新疆支教,当时我不理解。妈妈说她是去帮助边疆的小朋友学习汉语,学习知识,各个民族都要相互团结、相互帮助。分别后,妈妈每天跟我通电话,还把她工作和生活的照片发给我。放暑假后我和爸爸去新疆看妈妈,我在疏勒县第二双语幼儿园看到少数民族的小朋友也在唱《国旗国旗真美丽》,我还在国旗前与小朋友合影;我还到达也克参加了一次特殊的升旗仪式,大家穿着鲜艳的民族服饰,排着整齐的队伍一起升旗,那些不会讲汉语的爷爷奶奶也很认真地唱国歌,真的让我特别震撼。妈妈说宪法规定了我们的国旗国歌,我们各个民族都生活在同一面五星红旗之下,妈妈还告诉我宪法保障了每个人的权利,我第一次觉得宪法真的好厉害!

因为妈妈支教的缘故,我们家跟热孜万古丽一家结成民族团结对子,还资助了4名家庭贫困的少数民族小朋友,小伙伴们都喊我的妈妈是山东妈妈。我还认识了一位新疆的哥哥,他叫伊布拉伊木,我叫他新疆哥哥。妈妈说:维护民族团结是我们的义务。我们上学的班级跟库木西力克乡学校结成民族团结对子,我们学校也跟喀什地区疏勒县的学校结成民族团结对子!后来老师告诉我们,宪法规定:国家维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。我们有维护民族团结的义务。原来,我也在维护宪法呢!

前段时间,我参加了全国学生“学宪法讲宪法”演讲比赛,新疆少数民族小伙伴们听说我到北京比赛,专门给我发来视频加油鼓劲,让我特别感动。我终于理解妈妈为什么连续两次去新疆支教了,爱家爱国就是对宪法的尊崇,就是对国家的尽责。

通过这次比赛,我认识了来自全国各地的新朋友,听大家讲自己和宪法的故事,我学到了很多宪法知识,知道了宪法保障公民的权利也规定了公民的义务,和我们的生活息息

相关。以后我也会跟大家一起学法、知法、用法,做一位小小宪法宣传员。★

在基层普法中有所作为

广东卓凡律师事务所律师 徐向辉

我是一名来自广东惠州的基层普法工作者,也是一名律师。我与普法结缘于17年前代理的一起刑事案件。一个村里有叔伯二人因宅基地边界大打出手,结果哥哥死亡弟弟坐牢。这个案件对我触动很大,深感如果把普法教育做在前头,这样的悲剧或许能够避免。我产生了一种强烈的使命感,作为一名专业的法律服务工作者,应当在推动基层普法中有所作为,从此我投入了基层普法,一干就是17年。我想汇报三点感受:

一是普法是基层法治建设的基础。2009年惠州市开始推行“村居法制副主任”制度,我作为党员律师进驻旭日村。当时,村里乱象频现:基层选举被宗族势力渗透,拉票贿选、使用暴力解决纠纷时有发生,公序良俗受到严重挑战。我便从宣讲宪法和村民委员会组织法开始,制作了一系列幻灯片,让村干部和村民了解宪法规定的权利义务,了解村官的权力和责任以及有关法律规定,并结合实际制定村规民约,为村委提供法律意见和法律服务,以此推进乡村治理法治化。经过几年努力,情况得到了根本性好转,现在村里的大小事务,都能在规则和法治的轨道上运行。

二是普法在基层社会治理中大有作为。普法工作在防范社会纠纷方面发挥着不可替代的作用。多年来,我通过担任“村居法制副主任”,运用“讲法律,说道德”的方式,解决了多宗看似鸡毛蒜皮的小事,却事关基层安全稳定的大事,伴随这些小事的解决,基层群众对规则的遵守和对法治的信任在不断加强。

三是基层普法要做到“三有”。首先,要让群众觉得法律有用。群众只有在守法用法中得到实惠,才能自觉尊法学法守法用法。为此,我坚持抓住身边典型案例讲好法治故事,在法律服务中融入普法,以问题为导向普法。其次,要让群众觉得学法有趣,让“有趣”的普法读物成为群众的枕边书。第三,基层普法要有创新。为适应新媒体新技术的要求,2014年我们为11个村居开通了“掌上法治村居”微信群,现在村干部和村民已经习惯了因为不同的事项建立不同的微信群,律师在微信群里普法,在普法中化解纠纷。

党的十九大提出要“加大全民普法力度”“提高全民族法治素养和道德素质”,我深感责任重大,使命光荣,我将不忘初心,扎根基层,继续深入宣传宪法,深入宣传中国特色社会主义法律体系,为建设法治中国砥砺前行! ★

写在第四个国家宪法日

文 / 特约记者 朱宁宁

宪法,国家的根本大法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、最高的法律权威和最高的法律效力。全面推进依法治国,必须捍卫宪法尊严,必须有效维护宪法权威,这是国家根本制度长期稳定的保障。

今年12月4日,是我国第四个国家宪法日。回顾近五年,伴随一系列有效举措,宪法日益走进人民群众的现实生活,宪法权威得到进一步维护和树立,宪法精神得以落地生根并开始深入人心。

彰显宪法的权威

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。2014年10月27日,党的十八届四中全会闭幕仅4天,十二届全国人大常委会第十一次会议上一项项与依法治国紧密相关的议程引起了外界高度关注,其中就包括设立国家宪法日的议案。这正是贯彻落实四中全会精神的最好体现,也是维护宪法权威的好方式。

2014年11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议经表决通过关于设立国家宪法日的决定,将12月4日设立为国家宪法日。

党的十八届四中全会提出,建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。为落实四中全会精神,2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议通过了全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定,以立法形式正式规定实行宪法宣誓制度。这是全面推进依法治



11月30日,河北省广平县人民法院法官来到辖区广平县第二实验小学开展宪法知识普及活动,并组织学生们进行树立宪法信仰宣誓活动,弘扬宪法精神,让孩子们增强宪法意识和法制观念,以此迎接2017年12月4日第四个国家宪法日的到来。摄影/中新社 程学虎

国的一个重要举措,具有非常重要的意义。

“实行宪法宣誓制度对于彰显宪法权威,激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法,加强宪法实施,在全社会增强宪法意识,意义重大。”全国人大常委会副秘书长韩晓武指出,“国家工作人员是依据宪法和法律行使国家权力的人员,是一个特殊的群体,所以国家工作人员必须树立宪法意识,恪守宪法原则,弘扬宪法精神,履行宪法使命。通过宪法宣誓制度,还可以强化全体公民对宪法最高法律效力、最高法律权威、最高法律地位的认识,促使全体社会成员自觉遵守宪法,按照宪法规定行使权利,履行义务。”

特赦作为一项宪法制度,是一个国家依照法律对特定的罪犯、犯罪给

予赦免或者减刑的一种制度。2015年8月29日,为纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年,十二届全国人大常委会第十六次会议通过关于特赦部分服刑罪犯的决定,对参加过抗日战争、解放战争等四类服刑罪犯实行特赦。

“应当说特赦作为宪法制度,1954年宪法、1978年宪法和1982年宪法中都有规定,并在新中国历史上曾经实行过多次,1975年以前就有过7次。但是从1975年到现在,40多年中我们没有适用过这项制度。”全国人大常委会委员、全国人大常委会法工委原副主任郎胜说,全国人大常委会作出特赦决定,对进一步增强全体人民的宪法意识、法律意识,调动全体人民的积极性有很大意义。这次特赦,是实施宪法规定的特赦制度的一次重要创新实

践,表明这项制度具有鲜明的生命力和活力,也为今后的特赦积累了经验,提供了范本,为今后不断很好地贯彻执行宪法制度打下了基础。

同年12月27日,十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了国家勋章和国家荣誉称号法。国家勋章和国家荣誉称号作为国家最高荣誉,是根据宪法设立的一项新的奖励制度。我国宪法规定,全国人大常委会“规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号”,本法的制定就是落实宪法的这一条规定,是一部对最高国家荣誉制定的专门法律。

体现依宪治国原则

今年,是香港回归祖国20周年。20年来,香港基本法作为保障“一国两制”、“港人治港”、高度自治的宪法性法律,在保持香港持续繁荣稳定中发挥了“定海神针”的作用。但近年来,随着国际形势的变化,香港极少数人置祖国利益和绝大多数香港民众利益于不顾,公然违反基本法。2016年10月12日,在特别行政区立法会新一届议员宣誓入职仪式上,极个别“港独”候任议员在宣暂时公然作出侮辱国家和民族的言行,激起香港和内地广大民众的强烈愤慨。

针对香港特区立法会选举和宣誓过程中出现的问题及争议,2016年11月7日,全国人大常委会依照宪法和基本法的规定,严格依照法定程序,对香港基本法第一百零四条作出解释,明确了参选和出任相关法定公职的法定要求和条件,明确了相关法定公职人员宣誓就职必须遵循的法定程序和内容,明确了违反法定宣誓要求以及作出虚假宣誓及宣誓后从事违反誓言行为的法律后果及法律责任,符合基本法第一百零四条所包含的立法原意和法律原则。随后,香港法院根据这一释法决定,裁定两名候任特区立法会议员丧失议员资格,四名议员的

宣誓没有法律效力,议员资格被取消。

此次释法,代表了包括广大香港同胞在内的全中国人民的共同意志,回应了广大香港居民和内地公众的强烈呼声,有利于保障“一国两制”方针和基本法的正确贯彻实施,有利于保障国家主权、安全、发展利益和香港长期繁荣稳定,是非常及时十分必要的,意义重大,影响深远。全国人大常委会的释法决定,从法律上给香港极少数人企图利用政治讲坛宣扬“港独”亮出了“红牌”,也给那些挑战基本法权威、破坏“一国两制”、危害国家安全的行为划定了红线。

香港回归20年来,全国人大常委会仅有五次对基本法作出解释。这次关键时刻的释法,充分体现了依宪治国原则,有力维护了宪法和香港基本法的权威与尊严。

维护国家法制统一

保障法律体系内部和谐一致,是宪法和法律得到有效实施的前提和基础。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。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。党的十八届四中全会决定特别提出,加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。

一段时期以来,一些地方和部门存在超越法定程序和权限制定规范性文件,侵害公民和法人合法权益的现象。如今,伴随我国备案审查工作屡出重拳,这些现象正在逐步被一一纠正。

2015年10月,因骑行的一辆电动自行车被浙江省杭州市交警依据《杭州市道路交通安全管理条例》扣留,杭州居民潘洪斌致信全国人大常委会提出审查建议,请求撤销条例中违反行政强制法设立的行政强制措施。全国人大常委会法工委随即启动相关程

序,根据审查建议就相关问题进行了监督纠正,条例中违反行政强制法设立的行政强制措施被删除。

今年4月26日,第17个世界知识产权日当天,来自17所高校的108名研究生致信全国人大常委会法工委和国务院法制办提出备案审查建议,建议对《重庆市著名商标认定和保护条例》等有关著名商标的地方立法进行审查。11月1日,全国人大常委会法工委将《对有关著名商标制度地方性法规的研究意见》印送多省市人大常委会,请相关地方人大常委会对有关著名商标制度的地方性法规进行清理。

今年5月,4位劳动法专家向全国人大常委会法工委法规备案审查室寄送了一份审查建议,认为广东、云南、江西、海南、福建、辽宁、贵州7个省的地方立法中有关“超生即辞退”的相关规定违反法律规定。9月,全国人大常委会法工委分别向广东、云南、江西、海南、福建5个地方人大发函,建议这五地根据本省实际情况对地方人口与计划生育条例中有关企业对其超生职工给予开除或者解除劳动(聘用)合同的规定适时作出修改。

规范性文件备案审查制度,为普通百姓架起了一道通向宪法法律保护的桥梁,畅通了撤销和纠正违宪违法规范性文件的渠道,保障公民合法权益。4年多来,全国人大常委会共接受公民和组织提出的各类审查建议1200余件,对每一件审查建议都认真研究、妥善处理,取得了良好的社会效果和法律效果。

“备案审查的实质,说到底,就是确保各项规范性文件与宪法法律保持一致。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰如是说。

当宪法和法律得到有效实施,各项法律规定从纸面走入生活,各项权利从制度走向现实,不断完善的中国特色社会主义法律体系,已经成为定国兴邦、长治久安的坚实基础。■

最高立法机关如何查纠“问题法规”？

——国家宪法日看规范性文件“体检”

文 / 新华社记者 陈菲 杨维汉 熊丰

地方著名商标认定保护、附条件逮捕……这些规定出自不同层级的规范性文件，因不符合宪法法律的精神或规定，侵害了公众权益，存在“问题”，被全国人大常委会启动备案审查程序“叫停”。

对规范性文件开展备案审查，是宪法法律赋予人大的一项重要监督职权，是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的重要举措。新华社记者从全国人大常委会法工委了解到，近5年来规范性文件备案审查工作取得积极成效，一批“问题

法规”得到纠正和撤销，有效维护了国家法制统一。

在第四个国家宪法日到来之际，让我们共同来关注这些规范性文件的“体检”情况，参与立法监督。

查摆问题：规范性文件不能“加码”“放水”

当律师苗永军得知自己的信撬动了最高立法机关启动备案审查程序，实施多年的“附条件逮捕”制度停止执行时，激动的心情溢于言表：“这可能是我这辈子做的最有意义的一件事了。”

3年前，在为一起刑事案件辩护过程中，苗永军发现检察机关实施的“附条件逮捕”出自最高人民检察院的司法解释性质文件，而刑事诉讼法中并没有这样的规定。“我想到，这个文件是不是



图 / 视觉中国

存在违宪违法问题。”苗永军对记者说。

在查阅了相关资料和专家学者的文章后，苗永军抱着试一试的心态，以案件当事人名义向全国人大常委会法制工作委员会寄去了信函，提出了两份司法文件的审查建议。

原以为信会石沉大海，但让苗永军没想到的是，法工委居然很快启动了审查程序。经过认真审查研究，法工委向最高检提交了审查研究意见，“附条件逮捕”制度最终停止执行。

这只是法工委通过备案审查纠正“问题法规”的一起典型事例。2013年至2017年5年里，法工委共对121件行政法规、125件司法解释进行了主动审查，对1496件公民、组织提出的审查建议进行了被动审查，并对上千件地方性法规进行了有重点的专项审查研究。

“审查发现，我国行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件的制定工作不断规范，质量不断提高，但超越立法权限、突破上位法规定等现象仍然时有发生。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰说。

梁鹰指出，有的对明显不在自身权限范围内的事项作出规定；有的增设或者改变行政许可、行政处罚、行政强制，“加码”“放水”等情况不同程度存在；有的对公民、组织减损权利、增加义务，或者

为部门扩充权力、减少职责；还有的没有根据法律修改及时进行清理等，这些都与法律的规定不一致。还有的地方出台“雷人法规”，损害法律尊严。

今年11月，一些关于著名商标的地方性法规因违反我国商标法立法宗旨、有违市场公平竞争被全国人大常委会法工委要求全面清理。今年9月，广东、云南、江西、海南、福建5个地方的人口与计划生育法规中，“超生即辞退”的相关规定被法工委叫停。

“我们国家是一元多级的立法，制定过程中就可能出现跟宪法法律相抵触和不一致的地方。为了确保国家法制的统一，必须建立完善的备案审查制度。”中国政法大学副校长马怀德说。

中国政法大学法学院副院长焦洪昌也指出，“规范性文件在制定过程中



新华社发 商海春作

不能‘加码’也不能‘放水’，否则就会对社会造成很大影响，必须在制定前和出台后加强审查，提高立法质量。”

公众参与：致信立法机关提出审查建议热情高

前不久，在上海大学读研究生的银文收到了来自全国人大常委会法工委的复函，信中说：银文等同志，你们提出的对《重庆市著名商标认定和保护条例》等有关著名商标地方性法规进行审查的建议收悉。

这封复函告知了银文审查建议的办理过程，表示已要求有关地方人大常委会对著名商标制度的地方性法规进行清理并适时废止，最后还特别提到“感谢你们对国家立法工作的关心和支持”。

“对于备案审查，以前的认知还一直停留在课本上，没想到有一天我们能通过它推进一个制度变革，更没想到，会推进得这么快。”捧着复函，银文感受到一种温暖。

随着备案审查制度逐渐走入公众视野，公众参与立法监督的积极性也在不断提高，提出审查建议的数量逐渐增多，在纠正和撤销违宪违法的规范性文件过程中发挥着重要作用。

统计显示，2013年至2017年，全国人大常委会共接收公民、组织提出的各类审查建议1496件。这些建议涉及的规范性文件中，制定机关层级有高低，内容涵盖了经济、社会、文化、司法等多个领域。

“公众正逐渐认识到，向有权审查的机关提出审查建议，是参与国家政治生活和寻求自身权利救济的一种重要途径。”梁鹰说。

对公民和组织提出的审查建议要“件件有处理、有结果、有回应”——全国人大常委会对备案审查工作的要求更加清晰。

据介绍，法工委对收到的审查建议坚持逐一认真研究，建立和完善了函告制定机关听取意见、征求有关部门和有关方面意见、实地调研、向审查建议人反馈等方面的工作机制，不断加强监督纠正力度。

“随着备案审查制度作用不断显现，公民、组织运用法治思维和法治方式理性表达诉求，积极参与立法监督的情况将会越来越多。”梁鹰说，全国人大常委会法工委将不断完善工作机制，充分保障立法法、监督法赋予公民、组织提出规范性文件违宪违法审

查建议的权利。

猛药实招：有件必备、有备必审、有错必纠

随着全面依法治国深入推进，尤其是赋予设区的市地方立法权后，我国立法主体数量大幅增加，地方性法规的数量也将大大增加，备案审查工作面临更大挑战。

“按照‘有件必备、有备必审、有错必纠’的要求，我们对‘一府两院’报备的行政法规、司法解释，坚持逐件、逐条进行主动审查研究。”梁鹰说。

今年1月1日起，法工委开始对地方人大常委会报送备案的地方性法规进行逐件审查研究。2017年度共对14件行政法规、17件司法解释、150多件地方性法规进行主动审查。

同时，梁鹰坦言在工作机制上，备案审查制度刚性不足，约束力不强，“有备必审、有错必纠”还有待进一步落实。在审查标准上，如何准确理解把握合宪性、合法性标准也尚需探索。

党的十九大报告明确提出，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。马怀德说：“合宪性审查，就是对法律法规规章等是否与宪法相抵触进行的审查。这项工作很重要，需要有具体的制度安排和程序保障，才能顺利开展。”

据了解，全国人大常委会法工委将制定统一的备案审查工作规范，细化立法法、监督法的有关规定，明确备案范围，细化审查标准，强化制度刚性，建立健全函询、约谈、通报、纠正等工作机制。同时，还将借助电子报备手段，规范报送备案行为，督促制定机关依法、及时、全额报送备案，做到应备尽备。

“我们将加强与制定机关之间的沟通协商，加大督促力度，对于存在违宪违法违规问题的，坚决予以纠正，防止久拖不决，切实增强监督实效，维护国家法制统一和公民、组织的合法权益。”梁鹰表示。■

你的一封信,可能纠正一部“问题法规”!

文 / 新华社记者 罗沙 杨维汉 熊丰

宪法离你我很遥远吗?不!宪法其实就在你我身边。

今年12月4日是第四个国家宪法日,我们就来讲讲大家寄信启动备案审查,保障宪法法律实施的故事。

今年5月,一封上海大学法学院研究生银文等全国二十多所大学108位知识产权研究生的联名信,寄到了全国人大常委会法制工作委员会。

信里说,当前部分地方性法规和地方政府规章规定了著名商标的认定和保护制度。这些地方立法大多规定地方“著名商标”采取“批量申报、批量审批、批量公布”的认定模式和“一案认定,全面保护;一次认定,多年有效”的保护模式,不符合现行商标法的立法本意和国际惯例。

“建议对有关著名商标的地方立法进行审查。”信中说。

银文说:历时半年,收到了全国人大常委会法工委的回函,表明“著名商标”制度应适时废止、清理。我们最初的观点得到了认同与证实,想要推动“著名商标”制度变革的目的实现了。

银文当时并不知道的是,收到审查建议信后,全国人大常委会法工委依照立法法和相关规定,启动了对著名商标地方立法的审查研究工作。法工委明确要求,对这些法规予以全面清理,地方著名商标制度面临废止。

没错,一系列“问题法规”,就因为公民的一封信而得以改变。

其实,任何人发现法规、司法解释等规范性文件有问题、缺乏可操作性甚至“雷人怪诞”,都可以向全国人大常委会提出“审查建议”。这项权利,来自于宪法和法律赋予全国人大及其常委会的一项重

要监督职责——规范性文件备案审查。

规范性文件备案审查制度是完善宪法监督制度的重要抓手,具有保证中央令行禁止、保证宪法法律实施的基本功能。

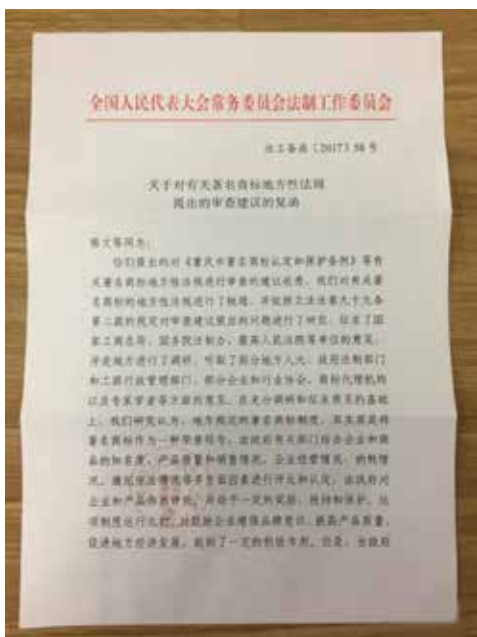
党的十八届三中全会提出,“健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。”十八届四中全会提出,“加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质的文件。”党的十九大报告进一步指出,“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”

银文说:事实证明,备案审查制度并不只是书本上遥远的字眼,而是真正可以高效地去推动“问题法规”的纠正。

可以说,规范性文件备案审查,是对宪法中“一切法律、行政法规和地方性法



全国人大常委会法工委给银文同学的回信信封



全国人大常委会法工委给银文同学的回信

规都不得同宪法相抵触”规定的最好诠释。

在实际工作中,全国人大常委会法工委还会按照“有件必备、有备必审、有错必究”的要求,对“一府两院”制定的行政法规、司法解释,坚持逐件、逐条进行主动审查研究,还会对大量的地方性法规进行有重点的专项审查。

发现问题后,全国人大常委会法工委先通过提出研究意见等形式,加强与制定机关的沟通协调,加大督办力度,督促制定机关自行修改或者废止相关文件。

如果明显违宪违法,有关方面拒不纠正的,全国人大常委会还有将“问题法规”撤销的“撒手锏”。

银文的故事,并不是孤例。

你知道吗,在我国刑事司法制度中,曾经存在着一种叫作“附条件逮捕”的强

制措施,法学法律界对此有不同意见。来自内蒙古的律师苗永军,就对此项措施有疑问。

2016年9月,苗永军把写好的审查申请寄往了全国人大常委会法制工作委员会。不到一年后的2017年4月,最高检下发通知,要求在审查逮捕工作中不再适用“附条件逮捕”,这项执行多年的措施被画上了句号。

苗永军说:心里面很激动,这可能是这辈子做的最大的一件事情了。

类似的故事还在继续。今年以来,全国人大常委会法工委收到的公民、组织提请的审查建议已经超过1000件,高于前4年的总和,呈现“井喷”态势。

目前,全国人大常委会法工委对于公民、组织提出审查建议已经设计了标

准、简便的模板,其只需提供个人信息、相关规范性文件信息与审查建议理由即可,方便大家提起审查建议。

对公民和组织提出的审查建议要“件件有处理、有结果、有回应”——全国人大常委会对备案审查工作的要求更加明确。

据悉,法工委正在制定统一的备案审查工作规范,建立健全常态化审查纠正机制,增强纠错的刚性和力度。明年年初还将建成全国统一的备案审查信息平台,实现地方性法规、行政法规、司法解释电子报送备案,着力提高备案审查的监督实效。

或许你的一封信,就能启动备案审查这个与宪法相关的机制,纠正一部“问题法规”!✘

及时为“小规矩”纠错,宪法法律实施才能“不打折”

文 / 新华社记者 杨维汉 罗 沙

全国人大常委会法工委消息显示,公民和社会组织近年来向最高立法机关提出违宪违法规范性文件审查建议的数量明显增多,维护自身权利意识增强。规范性文件备案审查制度是宪法监督的重要抓手。发挥好这个制度的威力,及时为下位法“体检”和纠错,宪法法律实施才能“不打折”。

宪法和法律是党领导人民通过立法程序制定的“大规矩”。相对而言,行政法规、地方性法规和司法解释等规范性文件处于下位,是“小规矩”。“小规矩”当然要服从“大规矩”,下位法不得与上位法相违背、抵触。规范性文件备案审查就是要查一查这些“小规矩”是否符合“大规矩”,如果不符必须纠正。

有的司法解释制定不符合法律的

规定损害公民人身权利,有的地方出台“雷人法规”有损法律尊严,有的地方性法规突破法律使政府公权力介入民事私权领域影响市场公平,这些规则一旦出现错误和偏差,会造成社会秩序失范、公民合法权益受损。

公民、组织往往是在自身权益受到减损且穷尽各种救济途径后,才提出审查建议,希望通过备案审查制度改变违宪违法的规则。这是审查部门及时发现问题的“千里眼”,纠正偏差的“动力源”。同时也提醒了“小规矩”的制定要严格遵循“大规矩”的精神实质和相关规定,不能法外立法,不能简单照抄照搬上位法,上位法若已修改,下位法也要及时修正,防止过时、错位。

要及时为“小规矩”纠错,备案审查机关必须充分发挥制度威力。首先,要通过深入细致的座谈、调研,找准问题出在哪里,加强与规范性文件制定机关的沟通协调,“红红脸、出出汗”,督促制定机关自行修改或废止相关文件;其次,对明显违宪违法又拒不纠正的,备案审查机关应当拿出“撒手锏”,依法启动撤销程序,坚决撤销违宪违法的“小规矩”。

规范性文件在哪里,备案审查就跟进到哪里。我们相信,备案审查部门将会履行好宪法法律赋予的职责,对“小规矩”增强监督刚性、加大纠错力度,切实维护国家法制统一。适应新形势新任务新要求,备案审查制度将进一步焕发出强大的生命力。✘

祁连山环境问题通报后， 地方生态法规“大清理”

文 / 新华社记者 杨维汉 陈菲

记者12月4日从全国人大常委会获悉，中办、国办对祁连山生态环境问题通报后，全国人大常委会履行宪法法律赋予的规范性文件备案审查职责，对出现故意“放水”、降低标准、管控不严等问题的生态领域地方性法规进行专项审查研究，积极推动各地进行全面清理。

截至目前，有21个省区市及部分设区的市在内，已修改相关地方性法规26件，拟修改或废止384件。

今年7月，中办、国办就甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题向社会通报，指出地方立法层面为破坏生态行为“放水”。其中，《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》将国务院公布实施的自然保护区条例禁止的10类活动缩减为3类，而这3类都是近年来发生频次少、基本已得到控制的事项，其他7类恰恰是频繁发生且对生态环境破坏明显

的事项。

通报发布后，全国人大常委会法制工作委员会立即启动了专项审查研究。初步统计显示，专门规定自然保护区生态环境保护的地方性法规共49件，其中既有省级地方性法规，也有市级地方性法规，还有自治地方的单行条例，涉及地方多、范围广。

“通过审查发现，其中有36件地方性法规存在与环境保护法和《中华人民共和国自然保护区条例》相关规定不一致的问题。”法工委法规备案审查室主任梁鹰说，有的地方对10类禁止性活动完全没有作出规定，或对绝大多数活动未作禁止性规定，有的地方规定表述含糊，打“擦边球”，遗漏了个别禁止性活动。

今年9月，法工委向各省区市人大常委会发函，要求凡是涉及生态环保方面的地方性法规，都要对照上位法，对故意

“放水”、降低标准、管控不严等规定进行清理。截至目前，法工委陆续收到北京、天津、吉林、江苏、安徽、山东、河南、湖北、广西、海南、重庆、贵州、西藏、陕西、青海、宁夏等地方自查和清理的情况反馈。

其中，天津已经通过“打包修改”方式，对2件法规进行修改。宁夏已修改1件法规。北京对7件发现存在问题的法规，拟于2018年3月提请地方立法机关修改。山东拟对30多件需要清理的省级法规、48件设区的市法规进行修改、废止。海南、重庆等多地也都将存在问题的法规列入2018年立法计划或规划，作出修改或废止的处理。

“通过启动专项审查，积极推进地方生态领域法规的全面清理，发现并纠正一批不符合上位法规定和生态文明建设要求的问题，切实维护宪法法律权威，推动落实中央决策部署。”梁鹰说。☐

背景链接：宪法与备案审查制度有啥关系

文 / 新华社记者 熊丰

我国宪法以法律的形式规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。宪法是“母法”，一切法律、行政法规和地方性法规等都不得同宪法相抵触。

依法治国，首先是依宪治国。法律法规等的制定和运行，不但要依据宪法精神和规定进行，同时要全面贯彻实施宪法，宪法监督是重要保障。规范性文件备案审查制度是完善宪法监督制度的基础和重要着力点，具有保证

中央令行禁止、保证宪法法律实施两重基本功能，对提高立法质量也具有积极作用。

党的十八届三中全会提出，“健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。”十八届四中全会提出，“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。”党的十九大报告进一步指出，“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护

宪法权威。”

目前我国已经形成由党委、人大、政府、军队各系统备案审查规范所组成的规范性文件备案审查制度。其中，行政法规、地方性法规、司法解释由全国人大常委会进行备案审查；国务院部门规章、地方人民政府规章以及地方性法规由国务院进行备案审查；地方人民政府规章以及地方人大及其常委会的决议、决定和地方人民政府的决定、命令，由地方人大常委会进行备案审查。☐

让制宪修宪的历史从档案中走出来

文 / 特约记者 朱宁宁



图 / 视觉中国

初冬的西湖，被金色的梧桐和红
叶环绕，美得让人沉醉。西子湖畔，掩
映在青山绿水中的浙江省杭州市北山
街84号院门前，三五成群的人们不断
进进出出。

杭州北山街84号院30号楼，是新
中国第一部宪法的起草地。从去年12
月4日开始，这里有了一个新的“身
份”——“五四宪法”历史资料陈列馆。

从1953年12月28日至1954年3月
14日，77个难忘日夜见证着毛泽东率
领的起草小组为开国宪法所作的种种
努力。因此，“五四宪法”草案初稿还有
一个颇为浪漫的名字——“西湖稿”。
“西湖稿”为1954年宪法的正式诞生奠
定了重要基础，作为新中国第一部宪
法，“五四宪法”在我国宪法史上具有
十分重要的地位。

“陈列馆旨在解读宪法内容，弘扬
宪法精神，努力让宪法走进日常生活、

走入人民群众、走到我们身边，推动全
社会形成尊法学法守法用法的良好氛
围。”陈列馆副馆长王永翔介绍说，陈
列馆系统收集和抢救了“五四宪法”
史料及相关实物，收集了大量现行宪
法文献资料，让制宪修宪的光荣历史
从档案中走出来，成为可听、可看、可
讲的生动活泼的中国宪法故事。

据统计，截至11月26日，陈列馆
已接待观众12.12万余人次。

采取多种方式普及宪法知识

一年前，记者曾参加了陈列馆的
开馆仪式，成为首批正式参观者之
一；一年后，12月1日，记者再次来到
陈列馆，刚说明来意，就被负责接待
的讲解员小姑娘认了出来。得知记者
是来回访的，小姑娘自豪地向记者介
绍：“这里每天都有很多群众自发过
来参观，一些外地游客也特意在游览

西湖的时候过来参观。”

记者到达陈列馆时，已是下午一
点多，影视厅里正在播放电视文献纪
录片——《中华人民共和国第一部宪
法诞生记》，屋里坐满观众，还有三四
名站在门口观看的。王女士便是其中
一位，她告诉记者，她是一家国企的
员工，单位每年都有走西湖的传统，
今年特意把终点站定为陈列馆，带大
家来了解有关宪法的故事。“我们提前
一周多预约讲解，但是都没有约到，
已经排到12月中旬了。这个陈列馆比
我们想象中要精彩得多，有实物、有图
片、有交流式讲解，还能微信扫码讲
解，形式很丰富。”

自开馆以来，陈列馆吸引了大批
党员干部、大中小学、部队官兵、中
外游客和杭州市民等到馆参观学习。
陈列馆地方虽小，但是内容丰富；题
材虽严肃，但是展陈手段多样、形式活
泼，让人看得懂、听得进、记得牢。

讲解员夏文玲告诉记者，开馆以
来，陈列馆已积累13大本留言册，许
多观众在陈列馆里流连忘返，认真观
看后都会在留言册上书写参观后的真
情实感。

各界共同参与宣传深入人心

自开馆以来，陈列馆在普及宪法
知识、弘扬宪法精神、保护制宪史料、
开展宪法宣传等方面，发挥了辐射和
带动作用。

这里成了青少年法治教育的生动
课堂，假日小队、兴趣小组、班级活
动、社会实践，陈列馆迎来了一批又一批
大学生、中学生和小学生前来学习和
参观。同时，这里也成了普法志愿者的

培训基地。2017年3月,陈列馆成立了普法志愿者服务队,招募各类志愿者154人,为观众提供资讯和讲解服务。截至目前,服务队共为观众提供了3500多小时的普法志愿服务,已基本实现每天都有志愿者在馆服务。

记者采访当天,在陈列馆里做志愿者服务的是两位60多岁的退休公务员——周晓静和王玲。他们告诉记者,陈列馆对志愿者的要求很高,从100多名志愿者中最终挑选出了30多名,志愿者每天要为观众答疑解惑,并提供指引服务。

“我俩都是从今年6月开始担任志愿者的。至少保证一周一次提供讲解服务。”王玲告诉记者,人最多的时候,一天之内她就为五批参观者提供讲解服务。她印象中最为深刻的是为一名94岁高龄的抗战老兵作一对一讲解,老人家参观完陈列馆十分激动,还在留言册中挥笔留言。还有一位85岁高龄的参观者,在听完讲解后,在大厅毛主席雕像前庄严地鞠躬致敬。

前不久,杭州学军小学一位小学生刘佳樱把杭州与“五四宪法”的故事搬上了演讲台,经过区、市、省层层选

拔,最后荣获第二届全国学生“学宪法讲宪法”活动总决赛全国一等奖。说起这事,周晓静一脸骄傲,因为这其中就有他的牵线搭桥。“这孩子原先就来陈列馆里参观过,进入决赛后,孩子妈妈又特意找到我,说希望能得到更多的有关‘五四宪法’的资料,我就把她介绍给了陈列馆领导,给孩子提供了很多珍贵详实的资料,最后拿了全国一等奖,我们作为志愿者也很开心。”

开展宪法宣誓增强宪法观念

2月17日,浙江省人民检察院首批61名员额制检察官任职宣誓仪式在这里举行;4月15日,杭州市十三届人大常委会第一次会议选举产生和表决通过的89名国家工作人员,依次在这里庄严宣誓……陈列馆还成了宪法宣誓的重要场所。陈列馆的宪法宣誓墙,已经迎来了多批经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员在这里庄重宣誓。

据王永翔介绍,浙江省和杭州市组织各级人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员以及“一府两院”任命的国家工作人员,在就职时到

陈列馆进行宪法宣誓,实现宪法教育与宪法宣誓相结合。

忠于中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行法定职责……90多批次、1700多人次在陈列馆进行宪法宣誓,铿锵有力的誓言频频在陈列馆上空回响,这是弘扬宪法精神的宣言,这是对国家、对人民作出的承诺。

自陈列馆建成开放以来,中国宪法故事就有了固定的讲述场所,爱国主义和革命传统教育又多了一个重要的阵地。实体化运作的陈列馆,有物可看、有史可听、有事可记,成了社会各界了解宪法、学习宪法、尊崇宪法的生动课堂。

与此同时,陈列馆也成为展示与传播中国法治形象的良好窗口。开馆以来,不仅接待了来自国内60多个城市的观众朋友,还迎来了世界五大洲十多个国家和地区的境外观众。

虽然地处杭州,但这是中国的宪法史料陈列馆。陈列馆展现了中国共产党的宪法观和史料观,向世界展示了中国的宪法文化和法治精神。从这里,尊重宪法、学习宪法的种子被带到全国各地。★



“五四宪法”历史资料陈列馆历史资料。图/视觉中国

整体推进新时代网络文化建设

文 / 柳斌杰

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视建设社会主义文化强国,对文化遗产、文化创新、文化事业、文化产业、文化交流等作出了重要部署,推动了中国特色社会主义文化的繁荣昌盛。尤其是重视网络文化建设与传播,先后出台多项政策和措施,大力推进网络文化创新,坚持传播主流文化,促使网络文化蓬勃发展、积极向上,极大地满足了人民群众的精神文化需求。同时,国家依法加强对网络的管理,综合治理网络不良文化的生产和传播,使网络空间天朗气清、生态良好,正气不断上升,消除了人们的许多焦虑。

在刚刚胜利闭幕的党的十九大上,习近平总书记指出,“要坚持中国特色社会主义文化发展道路,激发全民族文化创新创造活力,建设社会主义文化强国。”总书记的深刻论断为在当前形势下推动网络文化建设指明了方向。下面,我就学习贯彻落实十九大精神、整体推进网络文化建设,打造新时代网络文化,讲几点思考和建议。

第一,坚定不移地实施网络文化战略,占领人类精神道义的新高地。

互联网是跨国界、跨区域、跨时空、跨文明的新型国际文化传播平台。它的突出特点是互联互通、互享互动、信息海量、人人可用。中国的互联网已经融入全球网络空间、共享全球多样文化、服务我国文化传播、满足人民群众精神文化生活的需求,成为世界上最大的互联网市场。最近,我参加了国际文创娱乐产业峰会,会见了国际唱片业协会首席执行官,给40多个国家的留学生讲



2017年11月30日,全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员柳斌杰在“全面落实十九大精神,引领网民走进新时代”主题论坛上发言。摄影/人民网 朱虹

了中国制度文化,从中感受到全世界对中国网络文化感知极深,充满向往。

事实也的确如此,“中国文化转场”是非常明显的。截至2017年6月,我国网民数已达7.51亿,其中网络音乐用户5.24亿,网络视频用户5.65亿,网络游戏用户4.22亿,网络文学用户3.53亿,网络直播用户3.43亿。网络出版、网络音乐、网络游戏、网络演出、网络动漫、网络文学、网络视听等为代表的网络文化产业,已经成为推动文化产业及经济社会快速发展的重要力量。网络出版已达4000多亿元的产值;网络游戏连续多年高速增长,预计2017年营业收入超过2000亿元,同比增长23.1%;预计到2020年中国网络直播市场规模将接近1000亿元;一些国产网络文化产品,已经出口到世界上大多数国家和地区,形成文化交流的新热点,中国网络文化正带着自信,向世界展示独特

的魅力。所以,我们要坚定不移推进互联网战略,以互联网为支撑,占领国际精神道义新高地。

第二,坚持中国特色社会主义文化发展道路,激发网络正能量,建设共同精神家园。

习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上指出,网络空间是亿万民众共同的精神家园。要加强网络内容建设,做强网上正面宣传,培育积极健康、向上向善的网络文化,用社会主义核心价值观和人类优秀文明成果滋养人心、滋养社会。

发展网络文化要讲政治、讲方向、讲主流,必须始终坚持中国特色社会主义文化发展道路。如果网络文化发展不讲文化前进方向,不讲核心价值观,不讲公共责任,一味追求经济价值,一定会造成社会思想混乱、社会前进的主流

文化缺失和精神贫困,使网络空间缺乏灵魂而乌烟瘴气、生态恶化。最近,全国人大常委会对网络安全法进行执法检查,发现我国网络文化在迅速发展的同时,也不可避免地存在一些问题和挑战,网络文化的主格调尚不突出,一些网络文化产品品位不高。比如,网络直播内容涉色情、低俗化作品违规传播;再如,因网上虚假招聘信息进入传销组织并被控制,最终殒命天津的大学生李文星一案;到正在热炒的北京红黄蓝幼儿园虐童丑闻中,出现“老虎团性侵幼儿”“喂服药片、猥亵儿童”等网络谣言,放大了负面形象,影响了社会公众情绪。这说明网络文化低俗、网络诈骗得手、网络谣言满天飞等乱象,不仅影响了网络生态和网络文化的健康发展,也危害了社会和谐稳定,干扰了国家大局。因此,加强新时代网络文化建设,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民为中心,把培育和践行社会主义核心价值观贯彻始终,加强网络文化先进性的内容创造,使网络文化多释放正能量。

第三,深化“供给侧改革”,推进各种文化业态与互联网深度融合。

我国互联网发展为中国先进文化的创新发展提供了难得契机和生产、传播的平台。扩大文化传播能力要抓住互联网发展的机遇,深化“供给侧改革”,挖掘网络文化生产力,激发全民族文化创新创造活力,积极开发网络文化创新产品,增加网络优秀文化供给。同时,要借助全社会力量共同参与,推动中华优秀传统文化的创造性转化、创新性发展和网络文化的传播。要着力培养一批高素质的网络文化建设工作团队,要多创制充满主旋律、正能量的网络文学、网络文艺、网络动漫产品,鼓励更多网民运用互联网创作、传播优秀作品,把各国优秀文化引入国内互联网,吸收世界文明精华,支持

多元文化融合发展。

另一方面,也要加大传统文化产业与互联网的融合。随着“互联网+”时代的全面到来,互联网与文化融合成为大趋势,文化产业各门类都应以互联网新技术为支撑点,创新形态、创新业态、创新服务,文化的技术含量越高,“两个效益”也会越好。

第四,加强网络新媒体阵地建设,不断提高网络文化的吸引力和影响力。

新时代的新媒体将是网络文化的主阵地。传统媒体是思想文化和主流舆论的“压舱石”,作用不可替代。但新媒体对于“新锐文化”和社会焦点事件的传播更快、更强、更具渲染力,各级宣传机构必须转变思维,抢占这个“信息制高点”和文化新阵地,以新的方式方法用好新媒体、做强新媒体,积极借助新技术,将最有正能量、最具主流价值的网络信息和网络文化送到人民群众手中。

网络文化传播中,也要适应新媒体环境下的传播规律及受众转场阅读的新特点,让中华优秀传统文化、社会主义先进文化通过网络深入人心。比如,为更好契合移动互联网时代受众“短、平、快、新、奇、异”的信息需求,相关部门可积极运用H5、动漫、音乐、游戏、直播、短视频等新传播手段,增添文化意境、提升文化品位、吸引读者关注。对于微博、微信、客户端、网络社群等多样化的分众媒体平台,也要介入、引导,形成具有联动性的融媒体矩阵,以提高网络文化渗透能力,发挥舆论优势,强化主流话语权,提升传播的效率和效果。

第五,加强网络法制建设,依法治理网络空间和保护知识产权。

互联网不是法外之地,依法净化网络环境是我国网络文化健康发展的重要保障和必然要求。最近几年,国家和政府不断出台网络法规,除了网络安全法,所有涉及政治和文化的法律都有网

络相关的条款,这是营造清朗网络空间的法制保障。今年下半年,全国人大常委会进行了网络安全法执法检查,加大了执法力度。这就标志着网络发展要依法进行,网络传播要依法规范,网络安全要依法保证。任何机构和个人,都不得制作、生产含有法律法规禁止内容的网络文化产品,不得传播虚假信息和文化垃圾,违法者要严厉惩处,强力净化和改善网络文化环境,营造清朗的网络文化空间。

习近平总书记在十九大报告中提出,加快建设创新型国家,倡导创新文化,强化知识产权创造、保护、运用。加强网络版权保护也是推进新时代网络文化建设的重要一环。网络文化版权保护需要业界形成一种共同尊重和敬畏的规约,也需要相关部门从法律、制度上加大版权保护。互联网使用之初,我就提出了“免费牛奶”的问题,以新闻作品为例,主流媒体养奶牛,互联网喝“免费牛奶”,这种模式难以为继。可喜的是现在有了变化,互联网界从早期的视频、音乐付费试听,发展为原创文学、科普和思想观念类文章付费阅读,知乎、喜马拉雅FM、分答、得到等纷纷尝试内容变现。财新传媒自2017年11月起启动新闻内容全面收费,收费后质量大有提高、内容更加丰富,更重要的是推动形成尊重创造、尊重知识的风尚。

党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想,指出了建设社会主义文化强国宏伟目标,网络文化也迎来了前所未有的发展机遇,中华文化繁荣兴盛的新时代到来了。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,敢于担当,开拓进取,为繁荣我国网络文化,发展先进文化,建设文化强国,实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗! ★

(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主任委员)

促进农村基层基础工作的路径研究

文 / 丛 斌



全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员丛斌。摄影 / 李杰

中国是一个农村人口占较大比重的大国,任何一个历史时期的任务都包含着农业、农村、农民问题。近代中国历史发展已经证明,谁能够动员起农民的力量,谁就能取得革命和建设成功。为农民争得民主权利,保障农民利益,这是中国共产党在新民主主义革命时期获得农民支持,从而形成浩浩荡荡的革命队伍并取得革命胜利的重要经验,也是在社会主义建设和改革时期我们党始终为之奋斗的重要任务。

改革开放以来,中国共产党不断加快推进政治体制改革、发展社会主义民主的步伐,坚持并不断巩固人民当家作主的地位,中国农村的基层民主建设取得了举世瞩目的成就,村民自治有效推进了中国政治民主化进程。中国共产党作为执政党保持着同人民群众的密切联系,促进了社会和谐稳定发展和国家长治久安。

但与此同时,基层民主制度在广大农村仍然存在很多问题,如农村基层自

治组织与政府职能关系不明晰,法治建设不健全,农民的政治参与不足,民主发展不平衡,农民的民主意识、参与能力、基层民主体制机制建设等方面亟待提高和完善,这也是在深化改革过程中进一步推进农村基层民主建设需要解决的问题。

一直以来,中国共产党在推动中国农村基层民主建设方面既有丰富的经验,更肩负着重要的使命。党的十九大报告指出:“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。要以提升组织力为重点,突出政治功能,把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”

我在2017年全国两会期间,曾与多位来自基层的人大代表座谈交流,了解农村发展现状和存在问题,探讨解决问题的路径。通过学习十九大报告,及

近年来对农村基层民主自治制度的关注和研究,我认为,现阶段,促进农村基层民主建设,根本上要坚持和加强党的领导,提升基层党组织的服务能力,以民生为本大力发展集体经济。

要坚持和加强党对农村基层民主自治制度的领导

习近平总书记指出:“发展社会主义民主政治,是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。”有农村基层民主的发展才可能有整个国家民主政治水平的提高。

党的领导是发展基层民主的政治保障。基层民主有序发展离不开党的基层组织建设及其引领作用。“这体现为在发展民主过程中,中国共产党作为执政党的领导与基层群众自治的关系,这是在别的国家基层民主实践中不存在的问题,但在中国就是带有中国特色的特殊的问题,也就是说中国的基层民主一直是在党和政府的主导和推动下进行的。”坚持党的领导不仅意味着中国民主政治发展的正确方向,也意味着处于比较分散状态下的农村,在发展基层民主的过程中有了一个不可或缺的强有力的政治权威的支撑。离开了政治权威的引领和推动,仅仅靠自发的力量是不可能实现成熟的自治的。

没有党和政府的主导,就不能保证民主的有序发展;没有人民群众的参与和创造,就没有民主的活力。

纵观世界上一些发展中国家民主化的历程,特别是汲取盲目照搬西方民主和自由主义的惨痛教训,带给我们的启示就是国家和主导型政党的作用是很必要的。

在全面深化改革的过程中,中国共产党加强基层组织建设,不仅使党的领导深入到社会基层,更重要的是发挥党在基层民主建设中的政治领导和政治保障作用,不仅要成为基层民主发展的推动力量,更重要的是保障民主的正确发展方向。为了避免群众自治过程中的随意性,扭曲甚至背离村民自治原则精神的状况,有序推进基层民主发展,基层党组织必须发挥联系国家和基层群众的重要枢纽作用。

具体说来,村党支部要接受乡镇党委的领导,农村基层党组织是基层民主建设的领导核心。依据《中国共产党章程》《中国共产党农村基层组织工作条例》《中华人民共和国村民委员会组织法》的有关规定,农村基层党组织与村委会之间是领导与被领导的关系,这种领导指的是村委会在党组织的领导下依法开展各项活动。这种领导主要体现在政治上、组织上和思想上的全面的、直接的领导,目的就是保证党对乡村社会的领导权。通过加强对农民党员和村党支部的有效管理,在农村基层民主建设中发挥党员的模范带头作用,发挥党支部凝聚人民力量反映人民利益的战斗堡垒作用,从而保证农村基层民主建设的正确方向。

要以民生为本大力发展集体经济

经济基础决定上层建筑,民主作为政治上层建筑,其产生、发展都由经济基础所决定,有什么样的经济基础就有什么样的民主。

马克思主义利益观认为,追求利益是人类一切社会活动的动因,“思想一旦离开利益,就会使自己出丑。”邓小平同志也指出,“革命是在物质利益的基础上产生的,如果只讲牺牲精神,不讲物质利益,那就是唯心论。”坚持马克思主义的民主理论,就必须坚持唯物主义的利益论基础。民主的基础源自利益,从自身利益出发进行民主活动是主体的本能驱使。民主不是抽

象的东西,只有当它和人民的切身利益联系在一起的时候,它才会受到人们的重视。基层民主的发展不但要密切关注人民群众的利益要求,而且要与民生发展相辅相成。

“中国共产党的农村基层民主建设就是从新民主主义革命时期关注农民最重要最基本的土地权利开始的,到社会主义建设和改革时期,人民生活日益丰富,利益要求也不断扩展,权利意识不断增强,公共参与领域不断拓宽,基层民主建设的内容也越来越丰富。”目前正在进行的农村土地“三权分置”改革,以及集体资产处置权、公共利益分配权、教育医疗保障等,都是农村基层民主建设关注的重点。

近三年来,我先后赴黑龙江、山东、河南、浙江等地农村进行调研,发现一个共同现象:不论在较为富裕的江浙地区或是在欠发达的北方农村,贫富差距体现较为明显,而担任村党支部委员会和村民委员会(以下简称村“两委”)领导的村民,基本上是经济上先富起来的那部分村民。他们在本村或外地有自己的民营企业,经济需求已基本满足,逐渐转向政治诉求。他们有能力有资本完成乡镇党委、政府下达的指标任务,有意愿有目的解决本村就业问题,带领村民脱贫致富,并在当地享有较高威望。然而,村民得到利益,却不感谢党和政府,而是感谢村干部个人。因为有的村干部虽居其位,但并不是直接通过党和政府的资源输送使村民获得利益,他们将解决本村的经济发展问题作为从政的资本,以期提升政治地位。这在客观上造

成党的权威在基层农村的流失,在精神和思想上削弱了党组织的凝聚力。

2017年2月中旬,我在河北邢台南和县调研座谈,当地领导提出,要加强农村基层党组织建设,“将支部建在产业链上”,通过领导、服务等多种方式直接参与农村经济发展建设过程,把握经济命脉,强化基层党组织的威信与号召力。我赞同他们的思路。我认为,在中国农村现代化进程中,一定要以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度为导向,在农村建立坚持以集体经济为主导,兼顾多种所有制经济并存的经济发展模式。

今年,十二届全国人大五次会议审议通过了民法总则,赋予村委会、居委会特殊法人资格,为农村集体经济的发展提供了法律保障。发展农村集体经济,要明晰其产权归属,村“两委”要直接参与法人治理结构,使村“两委”参与经济活动,以更好地保护农村集体经济及其成员的合法权益。发展农村集体经济,是依法治国基本方略的本质要求,是宪法原则的具体体现,是强化基层党组织的权威与作用的重要路径,也是健全完善农村基层民主制度的关键所在。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员)



2017年8月29日,广西柳州市融安县第八届村民委员会选举工作全面启动,全县147个村(社区)进行新一届村级组织换届选举。摄影/中新社 谭凯兴

奋力谱写社会主义现代化新征程壮丽篇章

文 / 李慎明

习近平总书记在十九大报告中明确指出：“从十九大到二十大，是‘两个一百年’奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。”

党的十九大鼓舞着全党、全军和全国各族人民的心。其中重要一点，就是习近平总书记在报告中浓墨重彩地描绘了在2020年全面建成小康社会之后向第二个百年奋斗目标进军的宏伟蓝图，从而即将开启全面建设社会主义现代化国家新征程。

新征程是全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图

习近平总书记在十九大报告中综合分析了国际国内形势和我国发展条件，科学规划了从2020年到本世纪中叶全面建设社会主义现代化国家新征程的宏伟蓝图。这张蓝图主要是分两个阶段来安排。

第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。到那时，我国经济实力、科技实力将大幅跃升，跻身创新型国家前列；人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，法治国家、法治政府、法治社会基本建成，各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现；社会文明程度达到新的高度，国家文化软实力显著增强，中华文化影响更加广泛深入；人民生活更为宽裕，中等收入群体比例明显提高，城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小，基本公共服务均等化基本实现，全体人民共同富裕迈出坚



全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员李慎明。摄影 / 中新社记者 富田

实步伐；现代社会治理格局基本形成，社会充满活力又和谐有序；生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现。

第二个阶段，从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时，我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升，实现国家治理体系和治理能力现代化，成为综合国力和国际影响力领先的国家，全体人民共同富裕基本实现，我国人民将享有更加幸福安康的生活，中华民族将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。

新征程规划的这张蓝图，是把马克思主义的普遍真理与当今世情、国情和党情实际相结合，是在新中国站起来、富起来之后，对当今社会主要矛盾作了深刻分析之后，对新时代全面建成社会主义现代化强国的战略安排。在以习近

平同志为核心的党中央坚强领导下，我们一定能也一定会坚忍不拔、锲而不舍，奋力谱写社会主义现代化新征程的壮丽篇章。

新征程是对中华民族近代以来伟大梦想的继承与创新

1894年，中国民主革命的伟大先驱孙中山创建革命团体兴中会，以“驱除鞑虏，恢复中华，创立合众政府”为誓词。“兴中”即振兴中华之意。他在成立宣言中明确指出，成立本会的目的，“专为振兴中华”。

1935年，毛泽东在《论反对日本帝国主义的策略》中指出：“我们中华民族有同自己的敌人血战到底的气概，有在自力更生的基础上光复旧物的决心，有自立于世界民族之林的能力。”1940年，他在《新民主主义论》中指出：我们共产党人的一切目的，“在于建设一个中华民族的新社会和新国家”。这也

充分说明,中国共产党人所说的振兴中华,既是对前人的继承,又与前人有着质的区别。1956年,毛泽东在《纪念孙中山先生》中说:“因为中国是一个具有九百六十万平方公里土地和六万万人口的国家,中国应当对于人类有较大的贡献。而这种贡献,在过去一个长时期内,则是太少了。这使我们感到惭愧。”

1990年,邓小平在《振兴中华民族》的谈话中说:“党的十一届三中全会以后,我们集中力量搞四个现代化,着眼于振兴中华民族。”1997年,江泽民在十五大报告中提出“中华民族实现全面振兴”。2007年,胡锦涛在十七大报告中说:“实现中华民族伟大复兴的历史使命。”

党的十八大以来,习近平总书记在多次讲话中说:“实现中华民族伟大复兴,就是中华民族近代以来最伟大的梦想”;“我们党从成立那天起,就肩负着实现中华民族伟大复兴的历史使命”;“到新中国成立100年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的目标一定能实现,中华民族伟大复兴的梦想一定能实现”。

实现中华民族伟大复兴简称中国梦,其精神实质,就是要实现国家富强、民族振兴、人民幸福。中国梦既是上下五千年中华民族优秀传统文化之大成,又以马克思主义为指导,汲取了世界各国、各民族的优秀文化传统。中国梦既是我国56个民族、13亿多人的共同理想,又是共同行动。中国梦既是现实经济社会的发展状况、生产生活方式及其在全人类中所处的地位与所起的作用,又是向更高级更美好社会迈进的进程。中国梦既是中国的梦、民族的梦,也是每个中国人的梦。每一个中华儿女的共同期盼,每个人的前途命运都与国家和民族的前途命运紧密相连。生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民,共同享有人生出彩的机会,共同享有梦想成真的机会,共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会。所以说,中国梦,应该是每个公民的“我的梦”。而“我的

梦”,则不一定是“中国梦”。我们每一位中国公民,应该把个人的梦,与国家、民族的梦高度统一起来,在实现国家、民族的梦中,实现自己的理想抱负,在实现国家、民族的富强中,实现个人的利益与追求。

十九大报告中所描绘的新征程的宏伟蓝图,不仅是对中华民族近代以来最伟大的梦想的继承,更是对这一梦想的丰富、发展和创新。

新征程在各个方面已经具备雄厚的基础

实现中华民族伟大复兴的梦想绝不是空想。

我们党领导人民进行了二十八年浴血奋战,完成了新民主主义革命,1949年建立了中华人民共和国,实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。

新中国成立后,我们党又团结带领人民完成社会主义革命,确立社会主义基本制度,推进社会主义建设,完成了中华民族有史以来最为广泛而深刻的社会变革,为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。

我们党还团结带领人民进行改革开放新的伟大革命,破除阻碍国家和民族发展的一切思想和体制障碍,开辟了中国特色社会主义道路,使中国大踏步赶上时代。

十八大以来,我们党以巨大的政治勇气和强烈的责任担当,提出一系列新理念新思想新战略,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事,推动党和国家事业发生历史性变革。这在经济、政治、文化以及外交、科技、军事等各个方面为实现新征程奠定了雄厚的基础。

新征程是中国共产党实现最高理想的阶段性纲领

十九大报告指出:“中国共产党一经成立,就把实现共产主义作为党的最

高理想和最终目标,义无反顾肩负起实现中华民族伟大复兴的历史使命,团结带领人民进行了艰苦卓绝的斗争,谱写了气吞山河的壮丽史诗。”

中国共产党有现在的纲领和将来的纲领,或最低纲领和最高纲领两部分。在当前的最低纲领与将来的最高纲领之间,还有不同的阶段性纲领。实现宏伟壮丽的共产主义事业需要一个相当长时日的不断奋斗。在这一进程之中,就必须不断提出我们的阶段性目标。毛泽东早在1960年就指出:“我们的革命是一个接一个的”;“我们的革命和打仗一样,在打了一个胜仗之后,马上就要提出新任务。这样就可以使干部和群众经常保持饱满的革命热情,减少骄傲情绪,想骄傲也没有骄傲的时间”。

改革开放之后,我们党对我国社会主义现代化建设作出战略安排,提出“三步走”战略目标。从十九大到二十大,是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军。

新征程是对中华民族伟大复兴光明前景的科学展望

毛泽东指出:“预见就是预先看到前途趋向。如果没有预见……不叫领导。”1956年,毛泽东还指出:“要使中国变成富强的国家,需要五十到一百年的时光。”这与习近平总书记所说的“两个一百年”恰恰吻合。资产阶级在历史上有着自己的贡献,在自然科学方面有很多好的预见,但在社会科学方面还是盲目的。只有马克思主义,对社会发展才有了预见,使人类对社会发展的认识达到了新的阶段。新征程蓝图的规划就是对中国特色社会主义未来辉煌前景的科学展望。

经过长期艰辛的努力,我们党团结带领全国各族人民不懈奋斗,我国社会生产力水平总体上显著提高,社会生产

能力在很多方面进入世界前列,党的面貌、国家的面貌、人民的面貌、军队的面貌、中华民族的面貌发生了前所未有的变化,中华民族正以崭新姿态屹立于世界的东方。中国特色社会主义进入了新时代。但是,更加突出的问题是发展的不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。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。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。其中,中心任务就是在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的基础上不忘初心、继续前进,乘势而上,向第二个百年奋斗目标进军。这样,开启全面建设社会主义现代化国家新征程便应运而生、呼之而出了。

新时代产生新思想,新思想决定

新方略,新方略指导新征程。习近平新时代中国特色社会主义思想,是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展,是马克思主义中国化最新成果,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分,是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南。习近平新时代中国特色社会主义思想蕴含着十分深刻的思想内涵,其精神实质和丰富内涵主要体现在新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之中。我们必须全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,在各项工作中全面准确贯彻落实。开启全面建设社会主义现代化国家新征程,既有各个方面具备的雄厚基础,又有马克思主义特别是当代马克思主义中国化的最新

成果习近平新时代中国特色社会主义思想指引,必然有着无比光明灿烂的前程。这也就是说,伟大征程中的“两个十五年”和“两个阶段”,就像毛泽东对伟大的抗日战争中“三个阶段”的科学预言一样,必将最终得以圆满实现。

十九大报告明确指出:“当前,国内外形势正在发生深刻复杂变化,我国发展仍处于重要战略机遇期,前景十分光明,挑战也十分严峻。”在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,全党同志登高望远、居安思危,勇于变革、勇于创新,永不僵化、永不停滞,一定能够团结带领全国各族人民决胜全面建成小康社会,奋力夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员,中国社会科学院原副院长)



2017年9月17日,复兴号CR400AF高速列车行驶在京津城际铁路上。图/视觉中国

逐步缩小居民收入和财富差距

文 / 尹中卿



全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员尹中卿。摄影 / 新华社记者 李鑫

党的十九大报告明确指出：五年来，“城乡居民收入增速超过经济增速，中等收入群体持续扩大。”当前，“发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决”，“收入分配差距依然较大”。中国特色社会主义进入新时代，这个新时代也是“逐步实现全体人民共同富裕的时代”，“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”。从2020年到2035年基本实现社会主义现代化，到那时，“中等收入群体比例明显提高”，“全体人民共同富裕迈出坚实步伐”。从2035年到本世纪中叶建成社会主义现代化强国，到那时，“全体人民共同富裕基本实现”。

改革开放近40年来，在经济发展和转型过程中，我国居民收入分配格局发生重大变化，城乡之间、地区之间、行业之间、部门之间、阶层之间、群体之间、家庭之间、个人之间的收入水平和财富状况也从总体上平均转变为差距不断扩大。

由于国家统计局的原始住户调查数据迄今还没有公开，目前尚没有被广泛

接受的改革开放以来连续年度的居民收入基尼系数。有关学者只能根据自己的研究方法进行测算，因而就出现了不同的测算结果。以1995年我国基尼系数的文献为例，黄丹和席西民（1999）测算的结果是0.328，向书坚（1998）测算的结果是0.352，陈宗胜（1999）测算的结果是0.365，程永宏（2006）测算的结果是0.417，赵人伟和李实（1999）测算的结果是0.445，各种测算结果相差悬殊。

根据2007年《中国价格及城镇居民家庭收支调查统计年鉴》和《中国农村住户调查年鉴》有关数据测算，从1978年到1985年，在实行家庭联产承包责任制之后，农村基尼系数从0.21上升到0.26，城镇基尼系数从0.16上升到0.19。80年代中期以后，随着经济社会体制急剧转型，收入分配差距快速扩大。从1985年到2006年，农村基尼系数从0.26上升到0.37，城镇基尼系数从0.19上升到0.34。

按照国家统计局公布的数据，自2003年以来，我国居民收入的基尼系数一直保持在0.46以上，其中2008年高达

0.491，在此之后7年逐年下降，2015年降至0.462。尽管2016年又比2015年提高0.003，但并没有改变总体下降的趋势。

不过，也有一些学者坚持认为国家统计局公布的数据低估了我国居民收入的差距，还有一些学者对国家统计局作出的我国居民基尼系数自2008年开始下降的判断表示怀疑。2013年2月，西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心发布报告显示，2010年我国家庭的基尼系数为0.61，2011年为0.761。2013年7月，北京大学中国家庭动态跟踪调查显示，2012年我国居民收入的基尼系数为0.49。据联合国开发署2011年《人类发展报告》，在全球25个主要人口大国中，只有南非和巴西的基尼系数比我国高。我国居民收入差距虽然不是全世界最高的，但也是比较高的，并且收入差距扩大的速度也是最快的。

同时我们也要看到，居民收入分配差距过大，不仅会因为消费需求不足而影响经济增长后劲，制约发展方式转型和结构调整，而且会导致低收入群体因为无力积累人力资本而陷入长期贫困恶性循环，高收入群体因为收入剩余积累越来越多的财富，不断加速贫富悬殊，不断加深阶层分化，不断积累社会矛盾。近40年来，伴随经济高速发展、居民收入快速增长、社会财富急剧增加，大家从一样贫穷转变为一部分人更加富裕，造成了贫富差别甚至是贫富悬殊。北京大学中国社会科学调查中心的报告称，我国居民的财产不平等程度迅速升高：1995年居民财产的基尼系数为0.45，2002年为0.55，2012年家庭净资产的基尼系数达到0.73，顶端1%的家庭占有全国三分之一以上的财产，而底部25%的家庭拥有的财产总量仅在1%左右。据国家统计局2011年数据，我国最富有的10%的家庭掌握了超

过30%的财富。据西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心报告称,2011年资产前10%的家庭占有60%以上的资产。据2015年《胡润中国百富榜》数据,我国有近600名资产至少达到10亿美元的富豪,比美国更多。

为抑制居民收入和财富差距扩大的趋势,近年来我国制定和实施了一系列有利于低收入群体的政策,不断增加低收入群体收入,不断减少农村贫困,不断扩大社会保障覆盖范围,不断加强反腐力度,有效缓解了收入和财富差距扩大的趋势。

同时,我们也清醒认识到,导致我国居民收入和财富差距扩大的体制性和政策因素并没有发生根本改变,户籍制度的约束还在继续助长城乡居民之间的收入差距,垄断行业和企业还在助长职工之间的收入差距,公共资源配置失衡还在助长居民之间的收入差距。随着经济发展进入新常态,经济增长速度区间下移,发展方式转变和结构调整,再加上资源 and 环境约束,这些变化对居民收入的滞后影响正在逐步显现。

逐步缩小居民收入和财富差距,是一项长期、复杂和艰巨的任务。党的十九大报告提出:“带领人民创造美好生活,是我们党始终不渝的奋斗目标。必须始终把人民利益摆在至高无上的地位,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。”当前,全社会已经形成基本共识:“蛋糕”做大了,还要把“蛋糕”分好。收入分配制度必须改革,国民收入分配格局必须调整,居民收入和财富差距扩大的趋势必须扭转。当务之急是推进结构性改革,推动经济社会均衡共享发展,千方百计缓解居民收入分配差距扩大的趋势,积极稳妥缩小居民拥有财富的悬殊差距,逐步实现全体人民共同富裕。

第一,完善国民收入初次分配,进一步提高劳动所得比重。党的十九大报告提出:“坚持按劳分配原则,完善按要素分配的体制机制,促进收入分配更合理、更

有序。”在过去近40年时间里,廉价劳动力一直被视为我国对外竞争的优势,出口导向型模式既促进了经济快速增长,也抑制了劳动报酬在初次分配中的比重,影响了劳动再生产能力,损害了经济可持续发展的后劲。国民收入初次分配不仅重视效率也要兼顾公平。在大部分人依赖劳动收入情况下,必须推进劳动力市场改革,完善工资增长机制,促进劳动者工资随个人技能和贡献、经济发展和物价水平同步增长,让劳动者腰包鼓起来。加快完善公务员基本工资定期调整正常增长机制,完善事业单位绩效工资制度。同时还要通过市场化改革完善国有企业工资总额管理,强化经营管理者激励和约束,解决好劳动报酬差距过大问题。

第二,改革国民收入再分配,进一步提高居民收入比重。党的十九大报告提出:“坚持在经济增长的同时实现居民收入同步增长、在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。”“履行好政府再分配调节职能,加快推进基本公共服务均等化,缩小收入分配差距。”1993年分税制改革之后,我国确立了以间接税为主的税收制度。与直接税相比,间接税更容易转嫁给低收入群体,调节收入再分配的效果较差。当前,最重要的是完善税收制度,改变现行税制在调节收入分配方面的制度缺陷,建立多税种,立体式、全过程的税收调节体系,使税收调节分配功能在居民收入、存量财产、投资收益等各个环节得到有效发挥。同时,要优化财政支出结构,提高再分配对居民收入和财富分配的调节效率,着力提高普通老百姓实际收入水平。要调整财政支出结构和政府资产配置,减少经济建设支出,减少生产性补贴,增加公共服务支出,增加社会保障支出,增加对贫困地区转移支付,着力提高中低收入群体的转移性收入。

第三,构建财产性收入体制,进一步缩小居民财产性收入差距。党的十九大报告提出:“拓宽居民劳动收入和财产性收入渠道。”长期以来,劳动报酬一直是居民收入的主要来源,增收渠道依然过窄。要

推进有助于增加居民财产收入的制度改革,加强包括土地、房产、证券和其他财产的保护,完善资本市场,拓宽理财和投资渠道,为居民获得更多财富创造条件。要从统筹城乡发展入手,加大农村土地流转改革力度,鼓励发展合作经济,增加农村居民财产性收入。规范发展房屋租赁市场,提高房屋租赁收入。加强知识产权保护,推进知识产权交易,提高科研成果转化和智力资本收益。推进混合所有制改革,推进员工持股,推进全民共享国企利润。积极开发国际市场资源,通过实施资本、产能、装备、人力资源协同“走出去”战略,提高境外资产配置收益率,增加居民来自国外的净收入。

第四,优化创业致富环境,进一步扩大中产阶层规模。党的十九大报告提出:“鼓励勤劳守法致富,扩大中等收入群体,增加低收入者收入,调节过高收入,取缔非法收入。”要不断完善“双创”鼓励政策和“三农”扶持措施,加大对城镇下岗失业人员再就业的支持力度,积极引导大学生、农民工自主创业和自谋职业,大力扶持中小微企业发展,充分激发创业、创新、创富的动力和活力。要完善税收制度,逐步形成协调配套、覆盖全部居民收入、覆盖居民收入运行全过程的税收调控体系,以综合与分类相结合的个人所得税为主体,以企业所得税、消费税和社会保障税为骨干,努力减轻中低收入群体的税赋负担,切实加强对高收入阶层的税收调控。要完善财产税制度,研究开征房地产税、赠与税、遗产税,抑制财富过度集中。要完善配套措施,采取有效手段,切实加强对金融大鳄、寡头企业家、演艺明星球星、垄断行业从业者等高收入群体收入的监管,遏制垄断收入、灰色收入、不合理收入。积极推行存款实名制,逐步创造条件实行金融资产实名制,切实加强对非常态高收入群体收入、财产、财富的监管,打击和取缔权力寻租、腐败收入、黑色收入。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员)

乡村振兴：产业、基建、人才与政策

文 / 杨邦杰



全国人大常委会委员、全国人大华侨委员会副主任委员杨邦杰。摄影 / 李杰

全世界大多数国家都在不断推进城市建设,以促进经济发展,提高国民生活水平。中国随着经济发展,城镇化水平不断提高,但同时伴随着城市发展、农村劳动力涌入城市、孩子进城上学而客观上产生了另外一个层面的消极现象:乡村衰退,出现空心村,许多村庄只有老人。

十年来,我们组织调查研究,仔细研究国内外乡村的发展。我们觉得不论社会到何种发达的程度,人总是要吃饭的,粮食也只能从土地里产出,所以,农业是永恒的产业。工业化、城市化的大潮潮起潮落,要走的人走了,但总是会有人去搞农业的。随着社会发展的不断进步,农民会越来越富有、农业会越来越发达、农村会越来越美丽。调研与思考的结论是乡村振兴要关注产业发展、基础设施建设、农村人才培养与政策研究。全世界是命运共同体,中国的农业

要走出去,看看别人怎么做,也展现中国数千年农业经验与乡村文化,展现中国的自信。

一、产业是乡村振兴的根本

中国地大物博,有不同的地理区位、资源禀赋、人文传承等,造就了中国乡村不同的发展路径。为了总结各地农业与农村发展经验,探索各具特色的发展成果,推进我国农业和农村发展,10年来,我们进行了大量的农业与农村调研,近5年来又组织致公党各地方组织在全国各地进行中国乡村发展模式研究。通过调研乡村典型发展案例,为全国提供可复制、可借鉴的经验。

(一)发展现代农业

乡村产业农业是第一位的。发展现代农业,是乡村振兴的重任。北京建设现代农业科技城,上海郊区的高效农业与休闲农业,天津现代设施农业;山东的

蔬菜,东北的大米,吉林的玉米,河南、安徽、苏北的小麦,舟山的水产养殖;新疆、内蒙古、西藏也都有特色农业。

把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。粮食生产区国家有补贴,土地的集中经营带来生产方式的转变,也带来经济收入的改变。新西兰、澳大利亚、美国、南美大农业的发展也许只有东北、新疆可学,但东亚小规模土地经营的成功经验也是可以交流的。

我在上海调研时,上海领导说:上海农业不到GDP的1%,但农业农村必须保护,历史文化的传承、环境保护与休闲、蔬菜副食的应急供应,都要靠乡村。

(二)旅游推进乡村建设

由于城市的发展,乡村成了稀缺资源。乡村游不但保护了乡村,也成为乡村经济发展兴旺的重要途径。中国辽阔的疆土、悠久的历史、多民族的风情,成为乡村旅游发展的源泉。许多乡村的发展是旅游拉动的。北京郊区的古北口、皖南的宏村和西递、浙江的乌镇、湖南的凤凰边城、江西婺源、川西茶马古道……多少乡村靠旅游而新生。南欧的意大利、西班牙、希腊山区的古堡小镇也是如此,土地贫瘠,全靠旅游度假而兴旺。悠久的历史、文化永远让人怀恋。

(三)环境改善发展生态旅游

十九大报告指出,坚持人与自然和谐共生。建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态环境保护制度,形成绿色发展方式和生活方式,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好

的文明发展道路,建设美丽中国,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。

退耕还林换来青山,绿水青山就是金山银山观念深入人心,中国大地树林覆盖率增加,乡村不断加大环境整治力度。山清水秀的乡村生态游成为许多偏远山区乡村致富的源泉。

西藏林芝冰川映衬着森林,碧湖倒映着雪山。林芝夏季平均温度20℃,是西藏海拔最低、气候最温润、生物多样性最丰富的地区。桃花盛开的季节,像到了江南。日喀则头枕喜马拉雅山,怀抱雅鲁藏布江,生态旅游成为农牧民致富的源泉。新疆、内蒙古的草原,青海湖的油菜花开,川西的雪山峡谷,还有民族的歌舞。就是延安城外的黄土沟壑,现在也是郁郁葱葱。在阿拉善的沙漠深处,我访问一家牧民,他们告诉我:现在的收入主要靠游客来旅游吃饭。这些偏远的地区,旅游带来收入,带来乡村的发展。

(四)依托工业强村富民

江苏、浙江、广东的乡村首先是在工业发展的基础上得到发展的。产业门类如为农业生产服务的化肥、饲料加工等,为人民生活服务的食品、服装、造纸、纺织等农副产品加工,为大工业服务的采矿和原材料初加工,为加工工业服务的产品生产与协作,为基本建设服务的建材生产与建筑经营,以及为出口服务的手工艺品生产等。乡镇工业有利于充分利用当地的自然资源,对促进农村经济发展、增加农民收入和提高就业率具有重要意义。

有乡村企业,有集体有收入,也是美丽富裕村庄的普遍特征。

二、基础设施建设

(一)乡村保护

我国传统的乡村在加速消失,新型的乡村在逐步建设。保护乡村及其文化成为当前中国农村发展中一件迫在眉睫的事情。新农村建设一定要遵循乡

村自身发展规律,要留得住青山绿水,记得住乡愁。保护乡村不仅保护了中国的文化传统,而且还留住了我们民族的根。保护乡村不仅能促进乡村旅游的发展,而且也能促进乡村经济的发展。因此,在当今中国快速发展背景下,乡村发展,一定要重视保护与发展、规划与建设的统筹兼顾,善于总结我国各地乡村的经验教训,发现乡村发展模式,推广乡村发展经验。从全国情况来看,传统乡村保护以及乡村旅游发展与新农村建设成为今天中国农村的发展注入了崭新的、持续的和不竭的动力。

(二)环境保护与基础设施建设

农村的基础设施落后与城市现代化形成对比,需要统筹规划安排。

(1)生产性基础设施:如农田水利建设,都江堰、红旗渠至今发挥着重要作用;土地整治改造中低产田地。

(2)生活性基础设施:如饮水安全、农村沼气、农村道路、农村电力等基础设施建设。有公路村村通,还有电视村村通。农村住房改造,牧区的定居,扶贫搬迁,极大地改善着居住条件。

(3)生态环境建设:天然林资源保护、防护林体系建设和保护、自然保护区生态保护和建设、湿地保护和建设、退耕还林等农民吃饭、烧柴、增收等当前生计和长远发展问题。

(4)社会发展基础设施:包括农村义务教育、农村卫生、农村文化基础设施等。社会的捐赠普遍集中在学校、卫生所、图书室建设,还有支教与医疗支援,改善了生活条件。

我总结了乡村调研四句话:一看房二看路,三看环境四看树,看地里看家里,还要看看村干部。也就是说,发展好的乡村总是会呈现出一些共性特征的:房好路好,水清树茂,耕地保护好,庄稼好,农家好,好的乡村一定有好的带头人。

三、人才是关键

(一)农村工作队伍

发展好的乡村一定有好的带头人。

习总书记在十九大报告中讲到培养造就一批懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

(二)学农的学生

学农的要下乡去。农业大学的学生很少去务农,在其他国家很少见这样的情况。发达国家的农场主一般都受过农业高等教育。中国近年来有了改变。农民进城了,土地流转带来机会。一些企业家、一些学农的年轻人下乡发展现代农业,为现代农业发展,为乡村发展,带来动力。

(三)农业科技专家学者

从事农业研究的人一定要去做推广,不能靠发文章、开鉴定会而结题交账。做推广的不研究、做研究的不推广的机制要改变。

四、政策研究

(一)农村与农业政策

十九大报告已有全面论述与战略部署。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度。保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年。深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济。确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,完善农业支持保护制度,发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接。促进农村一二三产业融合发展,支持和鼓励农民就业创业,拓宽增收渠道。加强农村基层基础工

作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

(二)国家产业布局带来乡村发展

城市在一定的社会经济基础上逐步形成和发展起来,有其客观规律。城市也不是孤立存在的,它与乡村之间在人口流动、就业结构、社会组织、文化变更等方面有着密不可分的联系。城镇化的急速推进还引起乡村社会结构的变化乃至乡村经济、环境的激烈动荡和变化。

这些都需要进行进一步的学术研究,为政府决策提供依据。

五、全球视野:走出去,看看人家怎样振兴乡村,也为世界贡献中国数千年农耕经验与乡村文化

乡村振兴是全球性的问题,应当走出去看看别人的情形以及别人是怎样做的。例如,欧洲乡村的保护,东亚乡

村的土地整治与乡村发展,东南亚的期望,非洲乡下人的幸福观,北美、南美、澳洲的发展空间,中亚的潜力。

美国人100年前写下《四千年农夫》一书,瞻仰东亚数千年的农耕技术。20年前我在西澳用中国的传统沟种,解决干旱地区斥水土壤的出苗问题;在中部非洲与当地讨论粮食生产,我意识到不用“现代技术”,只需中国的农耕传统与起早摸黑的习惯就行。北美、欧洲有中国人居住的地方,房前屋后就会种上葱蒜小菜。在中国的偏远乡村,见到土地庙,体会对土地的敬仰;在祠堂见到家训,村里村外的风水树、神山圣水,体会到乡村文化对中国发展的影响。中国走出去,不仅要有高铁,还要有中国的传统农耕技术与农耕文化。这些技术与文化,是中国数千年可持续发展的根。走出去,为全球命运共同体贡献中国经验与文化,展现中华民族自信。

六、结论

1. 研究中国乡村发展,就是研究中国“三农”问题,研究中国小康社会建设,就是研究中国的可持续发展。当今经济全球化、快速城镇化进程中,如何破解贫困问题、实现乡村振兴,成为事关中国乃至全球可持续发展的重要论题。

2. 乡村振兴需要重视产业、基础设施建设、人才培育。怎样让种地的农民是学农的学生,是研究农业技术的专家学者,需要相关政策安排。

3. 关于人类命运共同体,最基本的是全世界的粮食问题、农业问题、乡村发展问题。政策研究已有长期历史,但需要有全球视野与思考。相关立法还需跟上,以解决实际问题。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大华侨委员会副主任委员)



四川西部耕地风光。摄影/杨邦杰

解决“三农”问题的行动纲领

文 / 张晓山



全国人大农业与农村委员会委员张晓山。摄影 / 新华社记者 陈君清

中国共产党的十九大报告为中国农业农村未来的发展制定了方略,规划了蓝图,提出了一系列具有创新性的政策举措,是从根本上解决“三农”问题的行动纲领。

一、促进城乡融合发展

农业、农村的发展与工业及城市的发展紧密相关。新中国成立以来,为了尽快建立完备的国家工业体系,国家通过征收农业税与工农产品“剪刀差”,为工业发展提供了大量的积累,加速了工业化的进程。改革开放以后,国家通过将农村集体所有的土地征收为国有的方式为工业化和城镇化进程提供了重要的土地及资金支持;亿万农民进城务工,为加速城市发展和工业化进程提供了成本低廉的劳动力资源。

进入21世纪以来,党的十六大报

告提出了建设一个惠及十几亿人口的全面小康社会。此后,中央明确把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重,确立了统筹城乡发展的基本方略。胡锦涛同志在党的十六届四中全会上作出了“两个趋向”的重要论断,即在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的倾向;但在工业化达到相当程度后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的倾向。2004年中央经济工作会议上,他再次强调:“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势,更加自觉地调整国民收入分配格局,更加积极地支持‘三农’发展。”党中央在农村工作中采取了“多予、少取、放活”的重大政策举措,工农关系和城乡关系逐渐发生变化。从2004

年起,中央又连续发布了14个1号文件,出台了一系列重要的方针政策。党的十七大报告提出,要加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。

2015年,习近平同志在政治局第二十二次集体学习时指出,要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划,要继续推进新农村建设,使之与新型城镇化协调发展、互惠一体,形成双轮驱动。党的十九大报告中首次提出,要“坚持农业农村优先发展”,“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”。报告提出了促进城乡融合发展的优先序,并强调把农业和农村的发展及现代化结合起来加以考虑,这些提法具有重要的理论和实践意义。

回顾几十年来城乡关系和工农关系演进的历程,可以预见,随着城乡融合发展体制机制和政策体系的建立和完善,城乡关系和工农关系所蕴含的国民收入分配格局将进一步向农业农村调整,全国范围内资源配置格局及基本公共服务的供给将进一步向农业农村倾斜,农业现代化和农村现代化将呈现相互影响、有机结合的良性互动格局。

二、实施乡村振兴战略

新中国成立以后,党中央一直把建设新农村作为工作的重点。改革开放后,1981年中央13号文件、1984年中央1号文件中都曾出现“新农村”的字样,但没有系统的表述。1998年10月,党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题

的决定》，明确提出了到2010年建设有中国特色社会主义新农村的奋斗目标。党的十六届五中全会总结历史经验，尤其是总结改革开放以来农村发展的实践经验，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，明确了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的建设要求。2008年，浙江省安吉县正式提出“中国美丽乡村”计划，出台《安吉县建设“中国美丽乡村”行动纲要》，为社会主义新农村建设探索出了一条创新的发展道路，成为中国新农村建设的鲜活样本。2013年至2016年间，中央财政累计投入资金98亿元支持美丽乡村建设工作，建成了一批基础设施便利、生态环境优美、宜居宜游宜业的美丽乡村，进一步推动了农村生产生活条件的改善。

党的十八大以来，习近平总书记就建设美丽乡村提出了一系列新理念、新思想、新战略。强调中国要美，农村必须美，美丽中国要靠美丽乡村打基础，要继续推进社会主义新农村建设，为农民建设幸福家园。强调新农村建设一定要走符合农村的建设路子，注意乡土味道，体现农村特点，记得住乡愁，留得住绿水青山。强调乡村文明是中华民族文明史的主体，村庄是乡村文明的载体，耕读文明是我们的软实力，要保留乡村风貌，坚持传承文化。十九大报告在提出实施乡村振兴战略时，将产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕作为总的要求，这是对社会主义新农村建设要求的进一步提升和发展，是社会主义新农村建设的升级版。

乡村振兴战略的内容与新农村建设相比较，内涵与外延都有很大的提升。产业兴旺代替了生产发展，突出了产业发展的重要性和一二三产的融合发展。生活富裕代替了生活宽裕，标志着农民群众的生活水平要有更大的提高。治理有效替代了管理民主，强调治理体制与结构的改革、完善及治理效率，突出了基层农民群众的主动参与。

习近平总书记在系列讲话中强调，搞新农村建设要注意生态环境保护，因地制宜搞好农村人居环境综合整治，尽快改变农村脏乱差状况，给农民一个干净整洁的生活环境。十九大报告提出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。乡村振兴战略用生态宜居替代了村容整洁，这是乡村建设理念的升华，是一种质的提升。生态宜居四个字蕴含了人与自然之间和谐共生的关系，是绿水青山就是金山银山理念在乡村建设中的具体体现。

三、走中国特色的农业现代化道路

中国农业的现代化一直是党和政府的重点工作任务。1954年召开的第一届全国人民代表大会第一次会议，第一次明确提出要实现工业、农业、交通运输业和国防的四个现代化的任务，1956年又一次把这一任务列入党的八大所通过的党章中。改革开放以后，在从传统农业向现代农业转型的过程中，中国农业的现代化要走什么样的道路？2014年中央一号文件明确提出，要努力走出一条生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路，这是新形势下推进农业现代化的总体部署。党的十九大报告提出：“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。促进农村一二三产业融合发展，支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道。”这是对中国特色农业现代化道路进一步的深入阐述。

走中国特色农业现代化道路首先要巩固和完善农村基本经营制度。习近平总书记2016年4月25日在安徽凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会时强调，新形势下深化农村改革，主线仍

然是处理好农民和土地的关系。他指出，要抓紧落实土地承包经营权登记制度，真正让农民吃上“定心丸”。党的十九大报告提出：巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度。保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》曾提出：“抓紧修改有关法律，落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策，适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案。”下一步要根据十九大报告精神，出台具体政策方案，修改农村土地承包法和相关法律，尽早将党中央的方针政策转化为国家的法律法规。十二届全国人大五次会议通过的民法总则第三章第四节特别法人第九十九条规定：“农村集体经济组织依法取得法人资格。”要推进农村集体经济组织的立法进程。立法应对农村集体经济组织的法人地位，成员资格界定，成员的权利、责任、义务和进入退出机制等重大问题作出规定。这项基础性工作落实了，关系农村土地制度改革的一系列政策举措就有了法律依据，就能做到习总书记说的，真正让农民吃上“定心丸”，赋予农民更多的财产权利，农村的产业兴旺也就有了坚实的产权制度基础。

在工业化、城镇化、信息化和农业现代化“四化”同步发展的形势下，家庭承包经营也面临新的挑战。习近平总书记指出：“要让农民成为土地适度规模经营的真正受益者。不能片面追求快和大，更不能忽视了经营自家承包耕地的普通农户仍占大多数的基本农情。”在数以亿计的以老人妇女为主体的小规模兼业农户旁边，以专业大户、家庭农场主、农民专业合作社、农业企业等为代表的新型农业经营主体正在兴起。他们是农业先进生产力的代表，商品农产品的主



2017年10月26日,农民手拿农村土地承包经营权证和农村土地承包合同。图/视觉中国

自治组织开展的活动,都要遵循相关法律法规。民法总则第一百零一条规定:“居民委员会、村民委员会具有基层群众性自治组织法人资格,可以从事为履行职能所需要的民事活动。”这就为村委会今后开展活动提供了法律保障。

任何制度不可能没有缺陷和漏洞。要防止乡村基层

要提供者。由人多地少的基本国情和城镇化进程所决定,中国的农业经营主体将长期呈现多元并存的格局。发展现代农业要在农村中培养和发育新型职业农民,鼓励土地向新型经营主体集中,发展多种形式的规模经营和集约经营,促使有能力、懂技术、会经营的人能在农业中创业、致富和发展,使他们成为发展现代农业的主体和主力军。并由他们通过各种形式与大量的小规模农户结成利益共同体,提高农民进入市场的组织化程度,增加务农生产经营者的收入,提高中国农业的市场竞争力。

四、健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系

1982年颁布的宪法明确了村民委员会是群众性自治组织的法律地位。1988年6月1日起正式试行的村民委员会组织法(试行)对村委会组织和村民自治作出了具体规定,村民自治工作在全国普遍展开。1998年10月,中共十五届三中全会提出要全面推进村民自治,

将其确定为我国农村跨世纪发展的重要目标。1998年11月4日,正式颁布了修订后的村民委员会组织法,为全面推进村民自治提供了法律保障。中国的乡镇和村落中生活着6亿多农民群众,他们在怎么样的治理体系之中繁衍生息,这关系到农村社会的繁荣和稳定,也关系到中国共产党在农村的执政基础。改革开放以来,乡村治理机制在改革中不断完善。党的十九大报告提出:“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。”为乡村治理体系的改革与完善指明了方向。

村民自治要有规章制度为保障。无规矩不成方圆,制定村规民约,是对传统农耕社会制度遗产的扬弃和继承,是成本最低、效率最高的乡村基层制度安排。村民自治也要有组织为保障。要大力发育多元化的农村基层社会自治组织,提升农村弱势群体的社会资本和组织资本。没有农民组织化程度的提高,村民自治则无从谈起。无论是村规民约的制定,还是村委会及各类村民

一些人或群体在制度变迁中利用制度的漏洞谋一己私利或寻求部门利益,就必须夯实乡村治理的道德基础。党的十六大报告提出:“依法治国和以德治国相辅相成。要建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调、与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德体系。”十八届四中全会进而提出:“坚持依法治国和以德治国相结合。国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。”有的农村基层在实践探索中提出:德治是基础,法治是保障,自治是目标。抓德治这个基础要把党建摆在首位。抓住了基层党员干部这个关键少数,就抓住了问题的根本。乡村治理体系的基层领导人要能站在道德的高地上,具有坚定的理想信念,自觉地执行各项改革举措,乡村治理体系的改革与完善才会有坚实的底蕴。★

(本文作者为全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院学部委员)

切实维护国家网络空间安全和人民群众合法权益

——全国人大常委会网络安全“一法一决定”执法检查综述

文/本刊记者 张宝山

网络安全事关党的长期执政,事关国家长治久安,事关经济社会发展和人民群众切身利益。习近平总书记强调指出,没有网络安全就没有国家安全,没有信息化就没有现代化。全国人大常委会高度重视网络安全工作,2012年12月审议通过《全国人民代表大会常务委

员会关于加强网络信息保护的决定》,2016年11月审议通过《中华人民共和国网络安全法》(以下简称“一法一决定”)。2017年8月至10月,全国人大常委会对“一法一决定”实施情况进行执法检查。网络安全法是2017年6月1日开始施行的,一部新制定的法律实施不满3个月即启动执法检查,这在全国人大常委会监督工作中尚属首次。

张德江委员长十分重视这次执法检查,专门作出重要批示:“网络安全事关国家长治久安,事关经济社会发展和人民群众福祉。全国人大常委会在网络安全法实施当年就开展执法检查,要贯彻落实习近平总书记关于‘要树立正确的网络安全观’的重要指示精神,督促有关方面进一步加强法律宣传,增强全社会网络安全意识,抓紧配套法规政策制定,确保法律有效实施,着力提升网络空间治理水平,切实维护国家网络空间安全和人民群众合法权益。希望检查组精心组织好这次执法检查,坚持问题导向,务求取得实效。”

2017年11月27日,全国人大常委会网络安全“一法一决定”执法检查组举行第二次全体会议。本刊记者从会议

上了解到,目前执法检查组已完成赴地方的检查工作,现在正紧锣密鼓地修改和完善执法检查报告。12月下旬,修改完善后的执法检查报告将提请十二届全国人大常委会第三十一次会议审议。

对“一法一决定”贯彻实施情况进行执法检查,具有十分重要的意义

当前,互联网已经融入社会生活的方方面面,深刻改变着人们的生产和生活方式。“网络无远近,万里尚为邻。”网络和信息技术的发展,使整个世界变成了“鸡犬之声相闻”的地球村,不同国家、不同地区人们之间的关联从未如此紧密,交流从未如此方便。但是,网络和信息化技术越发达,“双刃剑”特性也就越鲜明。在促进地区交流、经济发展、科技进步、生活便利的同时,网络安全威胁和风险问题也日益凸显,并不断向政治、经济、文化、社会、生态、国防等领域传导渗透。在这种情况下,全国人大常委会对“一法一决定”贯彻实施情况进行执法检查,具有十分重要的意义。

2017年8月25日,全国人大常委会网络安全“一法一决定”执法检查组举行第一次全体会议,在听取了国家互联网信息办公室、工业和信息化部等5个单位关于“一法一决定”贯彻实施情况的汇报后,王胜俊副委员长指出:全国人大常委会对“一法一决定”贯彻实施情况进行执法检查,有助于提升社会各界对总体国家安全观的认识,推动国

家网络空间安全战略和重要领域安全规划的完善与落实,也有助于推动我国网络安全机制建立和完善,增强网络安全防御能力和威慑能力,更好地维护网络空间主权和国家安全;有助于促进网络技术创新和发展,推进网络强国建设,督促有关部门认真落实法律要求,完善配套制度,细化支持促进措施,让更多单位和人员积极参与网络核心技术攻关,力争在网络核心技术上不断取得新的重大突破,掌握我国互联网发展主动权,增强我国参与国际竞争的能力;有助于建设网络良好生态,营造风清气正的网络空间,督促法律实施主管机关依法加强网络空间治理,加强网络内容建设,做强网上正面宣传,培育积极健康、向上向善的网络文化,用社会主义核心价值观和人类优秀文明成果滋养人心、滋养社会,做到正能量充沛、主旋律高昂,为广大网民特别是青少年营造一个风清气正的网络空间;有助于加强个人信息保护,保障公民合法权益,督促法律实施主管机关采取得力措施,消除监管盲区,加大对违法行为的打击力度,使“一法一决定”关于公民个人信息保护的规定落实到位,使广大公民的合法权利免受不法侵害。

执法检查组第一次全体会议公布了网络安全“一法一决定”执法检查方案。根据张德江委员长的批示精神,全国人大内务司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会和常委会办公厅等单位反复研究,确定了执法检

查的五个重点：一是开展法律宣传教育的情况；二是制定配套法规规章的情况；三是强化关键信息基础设施保护及落实网络安全等级保护制度的情况；四是治理网络违法有害信息，维护网络空间良好生态的情况；五是落实公民个人信息保护制度，查处侵犯公民个人信息及相关违法犯罪的情况。

六位副委员长带队分赴各地，执法检查在方式方法上做了一些新的尝试

根据执法检查方案，全国人大常委会精心组织部署这次执法检查，安排六位副委员长带队分赴各地实地检查。如此强大的阵容，这在全国人大常委会的执法检查工作中并不多见。

据了解，王胜俊副委员长、王晨副委员长兼秘书长、沈跃跃副委员长、张平副委员长、万鄂湘副委员长、陈竺副委员长参加了这次执法检查。检查组赴内蒙古、黑龙江、福建、河南、广东、重庆等6省（区、市）进行检查，期间，检查组听取了有关省（区、市）、市、县政府及相关部门的情况汇报，深入公安机关、经信委、企业、金融机构、新闻网站、网络运营商、网络安全指挥平台、关键信息基础设施运营单位等进行实地检查，并与主管部门、专家学者、行业协会负责人、企业代表等座谈，听取各方面的意见和建议。检查组在各地还随机抽查了部分网络运营单位，了解当地贯彻实施“一法一决定”的实际情况。据统计，执法检查组先后召开30余次座谈会。另外，执法检查组还委托12个省（区、市）人大常委会对本行政区域“一法一决定”实施情况进行检查。

为了深入了解“一法一决定”实施情况，这次执法检查在方式方法上做了一些新的尝试。鉴于网络安全工作专业性较强，法律施行时间又短，执法检查组注重发挥专业机构和专业人员的作用，请第三方专业机构参与执法检查工作。9月上旬至10月中旬，检查组在实



11月27日上午，全国人大常委会网络安全法、关于加强网络信息保护的決定执法检查组第二次全体会议在京举行。摄影/王伟

地检查的6个省（区、市）各选取20个重要信息系统，委托中国信息安全测评中心进行漏洞扫描和模拟攻击，并就所检测系统的网络安全情况出具专业检测报告。检查组还委托中国青年报社社会调查中心就“一法一决定”中与公众关系密切的10个方面的问题，在全国31个省（区、市）进行了民意调查，出具了调查报告。共有10370人参与了这次调查。

聘请专家参与也是这次执法检查的一个特点。考虑到网络安全专业性较强，执法检查期间，检查组先后从国家信息技术安全研究中心等单位聘请21名网络安全专家和长期从事网络安全工作的专业技术人员参加检查，为检查组提供技术支持，增强检查的针对性和实效性。

这次执法检查的另一个特点是事先不打招呼、随机抽查。各检查小组均按检查方案要求，随机选取若干关键信息基础设施运营单位，在不打招呼的情况下进行临时抽查。6个检查小组共对13个单位进行了随机抽查。远程检测的120个重要信息系统也均由执法检

查组随机选取，在运营单位不知情的情况下完成检测。

执法检查过程中，全国人大内务司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会和常委会办公厅密切联系，通力合作，保证了执法检查工作的顺利进行。

检查组相关工作人员表示，第三方专业机构的有序参与、网络安全专家和专业技术人员的参与、不打招呼情况下的随机抽查、全国人大三个专门委员会和常委会办公厅的密切合作，增强了本次执法检查的专业性、权威性和实效性。

网络安全和网络信息保护工作得到大力推进，法律实施取得积极成效

通过听取汇报、召开座谈会、实地考察、聘请第三方专业机构和专家参与、随机抽查等方式，执法检查组以求真务实的态度，对“一法一决定”的实施情况进行了全面而又深入的了解。在执法检查组看来，各级党委、政府认真组织学习习近平总书记系列重要讲话

和关于网络安全的重要论述,深入贯彻中央关于“建设网络强国”的战略部署,把网络安全纳入经济社会发展全局来统筹谋划部署,大力推进网络安全和网络信息保护工作,法律实施取得了积极成效。

在法律宣传方面,各级党委、政府把增强全民网络安全意识作为基础工程,有关部门连续四年组织开展网络安全周和主题日宣传活动,各地均通过报纸杂志、电台电视台、门户网站、政务微信微博等,对法律核心内容进行宣传解读,注重加强重点单位、重点行业法律宣传教育,紧紧抓住领导干部这个“关键少数”,对各级机关负责人进行专题培训。同时,加强重点人群宣传教育,把青少年网民作为普法重点,引导广大青少年依法、文明、健康上网。

在制定配套法规政策、构建网络安全制度体系方面,国务院相关部门出台了《国家网络空间安全战略》《通信网络安全防护管理办法》《电信和互联网用户个人信息保护规定》《公共互联网网络安全突发事件应急预案》等配套规章、规划和政策文件,出台了《关于加强国家网络安全标准化工作的若干意见》,加快了网络安全国家标准制定工作,目前已发布198项网络安全国家标准。

在提升安全防范能力、着力保障网络运行安全方面,国家有关部门组织开展了关键信息基础设施摸底排查工作,对1.1万个重要信息系统安全运行状况进行抽查和技术检测,完成了对金融、能源、通信、交通、广电、教育、医疗、社保等多个重点行业的网络安全风险评估,提出整改建议4000余条。同时,深入推进网络安全等级保护,建立国家网络安全通报预警机制,积极开展网络安全协调联动平台建设。

在治理违法违规信息、维护网络空间清朗方面,各地各有关部门认真落实法律要求,扎实做好网络意识形态工作,坚决清理各类违法有害信息。通过

开展“扫黄打非”“剑网”等系列行动,对互联网站、应用程序、论坛、博客、微博、公众账号、即时通讯工具、网络直播中危害国家安全、宣扬恐怖暴力、淫秽色情等信息及时清理。

在加强个人信息保护、打击侵犯用户信息安全违法犯罪方面,各地各有关部门全面落实网络接入(网站备案和域名/IP地址)、固定电话、移动电话实名制办理要求,凡用户不提供真实信息的,运营者不再为其提供相关服务。目前,各地电话实名登记工作已基本完成。

在加大支持力度、推进网络安全核心技术创新方面,科技部会同国家互联网信息办公室共同编制了专项研究计划,立足网络空间安全发展现状,围绕提高我国关键信息基础设施和数据安全的防护能力、支撑网络空间可信管理和数字资产保护、提升网络空间防护能力等目标,力争到2020年,基本形成自主可控的网络空间安全核心技术体系。

执法检查组认真研究分析法律实施中存在的困难和问题,提出建议

虽然在各方面的共同努力下,网络安全“一法一决定”得到了有效的贯彻落实,法律实施取得了积极成效,但各地在贯彻实施“一法一决定”、维护网络安全方面还存在一些困难和问题亟须解决。

王胜俊副委员长在全国人大常委会网络安全“一法一决定”执法检查组第二次全体会议上指出,从检查情况看,近年来,各级党委、政府深入贯彻中央关于建设网络强国的战略部署,大力推进网络安全和网络信息保护工作,“一法一决定”的实施取得积极成效,但仍存在一些问题。他强调,要全面贯彻落实党的十九大精神,特别是习近平新时代中国特色社会主义思想,加快完善配套法规规章,推进“一法一决定”各项制度全面落实,切实维护网络空间主

权、安全 and 人民群众切身利益。

面对各地在贯彻实施“一法一决定”、维护网络安全方面存在的网络安全意识亟待增强、网络安全基础设施建设总体薄弱、网络安全风险和隐患突出、用户个人信息保护工作形势严峻、网络安全执法体制有待进一步理顺、网络安全法配套法规有待完善、网络安全人才短缺等困难和问题,执法检查组综合各方面意见和建议,认真研究分析,提出了七方面建议。一是要进一步深化对新形势下加强网络安全工作重要性的认识,不断增强贯彻落实网络安全法等法律法规的紧迫感和自觉性。二是正确处理安全和发展关系,坚持一手抓网络和信息化发展,一手抓网络安全,“两手抓,两手都要硬”。三是加快完善网络安全法配套法规规章,加快《关键信息基础设施安全保护条例》等立法进程,网信、工信、公安等部门要尽快制定配套规章或者文件,此前已制定的一些法规规章也应及时修改完善。四是着力提升网络安全防护能力,要加快网络安全态势感知平台建设,依法组织开展风险评估,定期组织应急演练,加快关键信息基础设施数据的容灾备份建设,加强网络安全保密保障体系建设,大力推进国产化替代工程。五是进一步加大用户个人信息保护力度,加快个人信息保护法立法进程,加强安全防护,认真研究用户实名制的范围和方式,加大监督检查力度,加大对网络攻击、网络诈骗、网络有害信息等违法犯罪活动的打击力度,完善投诉受理机制。六是强化网络安全工作统筹协调,做到统一谋划、统一部署、统一标准、统一推进,不断完善网络执法协作机制,尽快健全适应网络特点的规范化执法体系。七是加快网络安全人才队伍建设,不仅要培养精通信息系统使用和维护的技术人才,还要培养大批能够开展网络安全风险监控、应急处置和综合防护的人才,从而满足网络安全法实施提出的要求。■

安全意识与制度体系是保障网络安全的驱动双轮

文 / 本刊记者 彭东昱

在此次对“一法一决定”(网络安全法、全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定的执法检查中,根据张德江委员长的批示精神,全国人大内司委、财经委、教科文卫委和常委会办公厅等单位反复研究,确定了执法检查的五个重点内容,其中“开展法律宣传教育的情况”和“制定配套法规规章的情况”位列一二。

网络安全问题日益严重,但是我们的安全意识远远没有跟上

2016年8月19日,山东省临沂市高考录取新生徐玉玉被不法分子冒充教育、财政部门工作人员诈骗9900元,后因心脏病衰竭死亡。

2017年2月,一款名为“蓝鲸”的网络游戏被曝涉嫌诱导青少年自杀,随着调查走向深入,越来越多的蓝鲸游戏受害者浮出水面,网络犯罪的隐秘性和残酷性震惊社会。

2017年5月12日,恶意病毒软件“WannaCry”(勒索)侵袭了包括中国在内的全球150个国家和地区,瞬间,一些国家的医院、银行、加油站的操作系统陷入瘫痪,人们的正常生活受到严重影响,社会秩序面临严峻冲击。“WannaCry”肆虐的第二天,在全球范围内造成的经济损失就高达80亿美元。

在“网联一切”的当今世界,网络安全已经不止关乎网民,不止关乎互联网上的安全,还关系到其他方方面面的安全。网络安全已经成为国家安全的重要组成部分。

截至去年年底,我国网民数量达

7.31亿,其中手机网民达6.95亿,位居世界第一。由于我国信息基础设施不完善、社会公众网络安全意识薄弱等原因,网络安全形势十分严峻,特别是不法分子利用现代通讯技术实施新型网络犯罪呈高发态势,网络安全问

题已成为侵害人民群众切身利益的社会公害。

网络安全的重点在于安全意识的提高。开展网络安全教育,增强全民网络安全意识是一项刻不容缓的基础性工作。

9月16日至24日,2017年国家网络安全宣传周在上海举行,宣传周主题为“网络安全为人民,网络安全靠人民”。宣传周期间,教育部、工业和信息化部、公安部、人民银行、共青团中央、全国总工会分别组织开展校园日、电信日、法治日、金融日、青少年日、个人信息保护日等主题日活动。至此,国家网络安全宣传周已经连续举办了4年。每年活动期间组织的讲座论坛等都超过1万场次,年均覆盖人数约2亿人。网络安全法颁布后,各地均通过报纸杂志、电台电视台、门户网站、政务微信微博等,对法律核心内容进行宣传解读。

网络安全法出台后,全国上下网络安全教育受到普遍重视,特别是针对重点人群、重点单位、重点行业,以及领导



9月19日,“网海扬帆·安全为先”2017年成都市国家网络安全宣传周“校园日”活动在盐道街小学举行。图为学生观看网络安全宣传图板。图/视觉中国

干部这个关键少数。比如,各地把青少年网民作为普法重点,开展了“网络安全进校园、进家庭”“争做四有好网民”等活动,引导广大青少年依法、文明、健康上网。国家互联网信息办公室将“一法一决定”的学习作为网信干部初任培训、任职培训的重要内容,并将其列入互联网新闻网站从业人员的培训考核大纲。工业和信息化部将学习“一法一决定”情况纳入各基础电信运营企业的年度考核指标,并组织百度、阿里、腾讯等重点互联网企业开展学习。内蒙古、黑龙江等省(区)对重点单位、重点行业负责网络安全的业务骨干进行了重点培训。广东等地通过举办领导干部网络安全和信息化专题研讨班等形式,推动领导干部率先知法懂法用法。交通运输部党组成员带头学习,并举办了交通运输网络安全局级领导专题培训班;教育部举办了教育系统网络安全培训班,对各省级教育行政部门、直属高校、部直属机关负责人进行专题培训。

在此次执法检查中,检查组委托中国青年报社社会调查中心就“一法一决定”中与公众关系密切的10个方面的问题,在全国31个省(区、市)进行了民意调查,共有10370人参与这次调查。“万人调查报告”显示,有55.4%的受访者认为,他们身边的许多人缺乏网络安全意识,对网络安全“知其然不知其所以然”。人们需要更多的网络安全知识,但是,大多数人对此并无兴趣,或者缺乏相应的技术能力。

执法检查中还发现,许多关键信息基础设施运营单位对网络安全的重要性认识不到位,认为受到网络攻击只是小概率事件,对可能受到的网络攻击的危害性缺乏认知。在信息化方面“重建设、轻安全;重使用、轻防护”,缺乏主动防御意识,不愿在安全防护方面进行必要投入;在处理业务信息系统可用性和安全性的关系时,往往更重视可用性,在二者有冲突时,往往会降低安全性要求。不少地方政府和部门领导干部不能从国家安全的高度认识网络安全,没有把网络安全工作列入本级政府和部门工作重要议程,或者只是口头上重视,“说起来重要,干起来次要,忙起来不要”。

十九大报告强调,网络安全等非传统安全是人类面临的共同挑战之一。我们必须高度重视网络安全,以更为开阔的视野审视网络安全,把网络安全上升到“大安全”的高度,上升到与公民权益、国家利益息息相关的高度。

“怎样强调网络安全的重要性,都不过分。”我们要进一步增强贯彻落实网络安全法等法律法规的紧迫感和自觉性。法律实施主管机关和其他相关单位要结合实际,进一步加大对网络安全法的宣传培训力度,不仅让广大网络运营商、关键信息基础设施运营单位的相关人员能够熟知法律内容,还要以喜闻乐见的方式加强对社会公众的宣传,让广大群众认识到网络安全与自身的密切关系,增强全社会的网络安全意识,推动形成全社会重视网络安全的良好氛围。

只有加强对网络安全的理解和认识,践行网络安全责任和义务,我们才能在建设网络强国的路上越走越远。

加速推进配套法规规章制度建设,推动“一法一决定”更好地得到贯彻实施

法律的生命力在于实施。

为配合“一法一决定”实施,近年来,国务院相关部门出台了系列配套规章、规划和政策文件。

在贯彻实施情况汇报中,国家网信办有关人士表示,目前网信办已出台或推动制定《国家网络空间安全战略》《国家信息化发展战略纲要》《“十三五”国家信息化规划》《网络空间国际合作战略》《国家网络安全事件应急预案》《关于加强网络安全学科建设和人才培养的意见》《关于加强国家网络安全标准化工作的若干意见》等一系列顶层设计、战略规划和政策文件,制定和修订出台了《互联网新闻信息服务管理规定》《互联网信息服务内容管理行政执法程序规定》等部门规章,制定了互联网用户账号名称、互联网信息搜索服务、移动互联网应用程序信息服务、互联网直播服务、即时通信工具公众信息服务等一批急用先行的管理规定。这些文件、法律规定和标准,涵盖了总体设计、网络信息内容管理、网络安全、信息化、网络空间国际治理等网络安全和信息化工作的各个领域。网络强国建设的“四梁八柱”基本确立。

工信部、公安部、新闻出版广电总局、教育部、交通部、最高人民法院等与网络安全相关的单位也出台了《通信网络安全防护管理办法》《电信和互联网用户个人信息保护规定》《关于加强教育行业网络与信息安全的指导意见》《关于办理刑事案件收集提取和审查判断电子数据若干问题的规定》《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》等系列配套规章、文件和司法解释。加快了网络安全国家标准制定工作,

目前已发布198项网络安全国家标准。

一些省份也开展了配套法规立法工作及配套文件制定工作。福建省通过了《福建省电信设施建设与保护条例》,广东省出台了《关于落实电信用户真实身份信息登记制度的决定》,黑龙江省制定了《工业信息安全管理条例》,内蒙古自治区制定了《计算机信息系统安全保护办法》等。

作为网络安全管理方面的基础性法律,网络安全法真正“落地”还有难度。执法检查中,不少单位反映,配套法规制度还需进一步完善。比如,网络安全法虽然对数据安全和利用作了规定,但现实中数据运用比较复杂,数据脱敏标准、企业间数据共享规则等,仍然需要有关法规规章予以明确。关键信息基础设施保护制度是网络安全法一项重要制度,但对于什么是关键信息基础设施、如何认定关键信息基础设施、如何实现对关键信息基础设施的重点保护等,目前认识尚不一致,需要配套法规予以明确。关键信息基础设施如何进行年度检测评估、网络运营者和管理部门如何统一发布网络安全预警信息、如何扶持网络安全自主知识产权等,也有待于配套法规规章予以明确。

一些部门及专家建议,要加快《关键信息基础设施安全保护条例》的立法进程,对实践中大家普遍感觉难以把握的问题,如什么是关键信息基础设施、如何认定关键信息基础设施等作出明确规定,并对等级保护制度和关键信息基础设施保护制度落实过程中的部门职责进一步予以明确。网信、工信、公安等部门要尽快制定配套规章或者文件,细化法律中个人信息和重要数据出境安全审查、网络数据管理、网络安全监测预警和信息通报、网络安全审查、网络安全认证和安全检测结果互认等制度。此前已经制定的一些行政法规、部门规章和地方性法规规章也应根据网络安全法的要求以及法律实施中遇到的新情况新问题,及时予以修改完善。✘

关键信息基础设施防护是网络安全的重中之重

文/本刊记者 于浩

在距今不远的2019年,全球环境急剧恶化,世界17国联手合作,搭建起有效防控恶劣天气的卫星网络系统“荷兰男孩”。然而,本应造福人类的卫星却被电脑病毒攻击,成为杀伤力巨大的武器,一场空前的环境灾难席卷世界……不过不用担心,这仅是科幻灾难电影《全球风暴》的一个假想,离现实生活相差甚远。

但不得不警惕的是,网络攻击关键信息基础设施离现实生活越来越近。2010年6月,“震网”作为世界上首个专门定向攻击真实世界中基础能源设施的“蠕虫”病毒被检测出来。2010年9月,伊朗政府宣布,大约3万个网络终端感染“震网”,病毒攻击目标直指核设施。整个攻击过程如同科幻电影:由于被病毒感染,监控录像被篡改。监控人员看到的是正常画面,而实际上离心机在失控情况下不断加速而最终损毁。

2015年12月23日下午,乌克兰首都基辅部分地区和乌克兰西部突发停电。黑客利用欺骗手段让电力公司员工下载了一款恶意软件,攻击了约60座变电站。与此同时,黑客还对电力公司的电话通讯进行了干扰,导致受到停电影响的居民无法和电力公司进行联系。

这样利用网络攻击基础设施的事件并不是孤例,而是开始变得层出不穷:德国钢厂遭网络攻击造成巨大物理破坏、美国域名解析服务系统因网络攻击导致众多网站无法访问等,不仅造成了严重经济损失,还危害到社会稳定。

关键信息基础设施防护是网络安全的重中之重

根据国家互联网信息办公室发布的《国家网络空间安全战略》,我国的国家关键信息基础设施是指关系国家安全、国计民生,一旦数据泄露、遭到破坏或者丧失功能可能严重危害国家安全、公共利益的信息设施,包括但不限于提供公共通信、广播电视传输等服务的基础信息网络,能源、金融、交通、教育、科研、水利、工业制造、医疗卫生、社会保障、公用事业等领域和国家机关的重要信息系统,重要互联网应用系统等。

2017年4月,国家计算机网络应急技术处理协调中心发布《2016年我国互联网网络安全态势综述》。报告指出,我国至少9所高校,12家能源、航空、电信等重要信息系统部门和2个政府部门信息中心曾受到过攻击。

我国对网络安全的重视如何?2014年2月27日,习近平总书记在中央网络安全和信息化领导小组第一次会议上指出,没有网络安全就没有国家安全。网络安全的重点在哪里?习近平总书记指出,金融、能源、电力、通信、交通等领域的关键信息基础设施是经济社会运行的神经中枢,是网络安全的重中之重。

党中央、国务院高度重视网络安全工作,作出一系列重要战略部署。与此同时,网络安全法、国家网络空间安全战略等法律、文件的颁布实施,确立了关键信息基础设施保护制度的重要地位,把关键信息基础设施保护上升至国

家战略高度。

“国信办每年组织开展国家网络安全检查,重点通过模拟有组织、高级别网络攻击等形式,对关键信息基础设施开展抽查检测。先后完成了对金融、能源、通信、交通、广电、教育、医疗、社保等多个重点行业的评估,提出整改措施建议4000余条。”中央网络安全和信息化领导小组办公室副主任、国家互联网信息办公室副主任杨小伟在全国人大常委会网络安全法、关于加强网络信息保护的決定执法检查組第一次全体会议上介绍情况时说,今年以来,累计通过国家网络安全检查信息共享平台收集、验证、通报党政机关及事业单位网站、信息系统存在网络安全漏洞或发生网站被篡改等网络安全事件2955起,整改率88.4%,已为5.6万个党政机关网站挂标并进行监测。

杨小伟表示,目前,网信办正会同有关部门加紧制定网络安全法相关配套措施、规章和规范性文件。其中,《网络产品和服务安全审查办法(试行)》《网络关键设备和网络安全专用产品目录(第一批)》《国家网络安全事件应急预案》已正式出台,《关键信息基础设施安全保护条例》和《个人信息和重要数据出境安全评估办法》已向社会公开征求意见。

“工信部承担着电信、互联网和工业领域关键信息基础设施保护管理职责,是较早开展体系化网络安全保护工作的部门。我们连续九年开展电信和互联网行业网络安全监督检查。今年上半年以来,监督抽查重点网络系统397个,工业

控制系统500余个,通知企业整改漏洞78980个。”工信部副部长陈肇雄说。

公安部会同有关部门建立了完整的等级保护工作体系,已累计受理备案12万个信息系统,其中三级以上重要信息系统1.7万个。同时,对纳入等级保护的信息系统开展常态化检查,近年来累计发现整改各类安全漏洞近40万个。

从全国人大常委会对“一法一决定”的执法检查、全国人大财经委就强化关键信息基础设施保护情况的调研看,围绕关键信息基础设施法律实施、监督检查、应急响应、技术手段、人才培养等方面,各有关部门开展了大量工作,提升了行业网络安全防护水平,促进了经济社会发展,为维护国家网络空间安全发挥了应有作用。

网络安全基础设施建设仍待加强

目前,随着我国“互联网+”“中国制造2025”行动计划的深入推进,我国几乎所有传统行业、传统应用与服务都在被互联网改变。在融合创新发展的过程中,传统产业封闭的模式逐渐转变为开放模式,也将以往互联网上虚拟的网络安全事件转变为现实世界安全威胁。例如,工业控制系统更为智能化、网络化,开放互联带来的恶意嗅探行为增多,被恶意攻击的风险不断加大。

从执法检查了解到的情况看,各地在贯彻实施“一法一决定”、维护网络安全方面还存在一些困难和问题。例如,一些省份尚未启动网络安全态势感知平台建设,不能实现对重要信息系统网络安全风险的全天候实时、动态监测;一些省份多数重要信息系统未按法律要求进行异地容灾备份;一些重要工控企业对外国技术依赖严重,不仅生产控制系统由国外公司建设,配套的网络及安全设备也采用国外产品,网络及安全设备的配置由外方人员操控,企业内部人员甚至不掌握安全设备配置和管理权限;等等。

在调研中发现,《关键信息基础设

施安全保护条例》等重要配套法规尚未出台,已有的安全制度未充分落实,关键信息基础设施保护制度的细化实施有待推进。比如,1994年以来国务院各有关单位单独或联合下发各类信息化领域规章制度和规范性文件,针对同一工作,部分称呼、政策依据和技术标准各不相同,一些制度文件已经不完全适应发展和监管的需要;当前大数据、云计算发展日趋成熟,传统的信息系统模式逐渐被取代,大量

的用户使用云平台、云计算,对这种新情况新模式国家尚未出台相应的政策规范,导致云平台的运营方和用户单位之间的权责不清,存在安全盲区;等等。

在实地检查的基础上,检查组建议,大力推进重要工业控制信息系统的国产化应用。加大技术研发力度,逐步提高重要工业企业信息控制系统的国产化率,提升重要信息基础设施和网络安全设备的自主可控能力等。定期组织专业机构,对关键信息基础设施运行情况进行风险评估,对存在较大安全风险的,要建立政府和企业网络安全信息共享机制,综合运用各方数据资源,更好评估网络安全态势,做好风险防范等。

下一步,各部门要对现有的政策、规范、制度和技术标准进行全面梳理,以保持各项法律法规政策的一致性和完整性。继续推动《关键信息基础设施安全保护条例》、《个人信息和重要数据出境安全评估办法》及配套文件的出台实施,制定发布关于加强电信和互联网行业数据安全保护的指导性文件,不断提升细化落实相关法律法规的要求。制定完善关键信息基础设施认定、等级保护等相关标准,进一步完善行业关键信息基础设施保护标准体系。进一步明确各部门



9月17日至20日,网络安全博览会暨网络安全成就展在国家会展中心(上海)举行。图为9月17日,观众在中国电信展位听取移动恶意应用监测与防护服务介绍。图/视觉中国

职责分工,充分发挥行业主管部门作用,理顺多头管理、职能交叉等问题,完善中央统一领导、中央网信办统筹协调、相关部门各尽职责、分工合作的工作格局。着力推动关键信息基础设施安全技术手段建设,推动基于骨干网的网络安全威胁监测处置平台及应急管理平台建设,提升关键信息基础设施威胁监测、态势感知、应急处置、追踪溯源等能力。

“加强关键信息基础设施保护的根本是对公民福祉、公民利益的保护。关键信息基础设施运行过程中存储或传输的信息数据大量集中或极其敏感,其中供水、供电、医疗卫生、社会保障等公共服务领域的信息系统、政务网络及网络服务提供者所有和管理的网络和系统中有大量的公民身份信息、金融信息等,这些信息一旦被恶意收集或利用,必将损害公民的利益。其次,国家安全、社会稳定及社会的持续运转等是公民福祉得以保障的前提,故加强关键信息基础设施建设也关乎公民福祉。再次,基于其他行业对于关键信息基础设施的依赖性,加强关键信息基础设施的保护,可以使得公民的工作、生活等更加便利。”西安交通大学信息安全法律研究中心王玥在中国网信网上撰文指出。✘

网络安全监管应打破部门壁垒 建立共享数据平台

文 / 本刊记者 张维炜

许多人可能都有过被网络谣言困扰的经历,“肉松是用棉花做的”“共享单车坐垫现‘艾滋针’”“黑心商贩往螃蟹里注胶”……这些谣言有的配图片、短视频,有的是网络直播,形式多样,令大家直呼“防不胜防”。

今年,全国人大常委会开展了对网络安全法和关于加强网络信息保护的决定的执法检查,其中检查的一个重点就是治理网络违法有害信息,维护网络空间良好生态。

通过检查,推动建立网络良好生态

网络空间正全面改变人们的生产生活方式。伴随着自媒体、移动媒体的兴起,网络空间一度也成为各种声音杂陈之地,充斥着虚假、诈骗、攻击、恐怖、色情、暴力等各种信息,侵害个人隐私、侵犯知识产权、网络犯罪等行为时有发生。这不但极大地困扰了人们的日常生活,也给经济社会发展,甚至国家安全带来严重损害。

因此,如何建设一个有序的网络空间、营造良好网络生态,成为亟待破解的时代命题。

为此,2017年6月1日起开始实施的网络安全法用多个条款对网络信息发布进行规范,要求任何组织和个人必须对使用网络的行为负责,网络运营者、有关监管部门要及时处置违法信息,等等。法律还专门增加了惩治网络诈骗等新型网络违法犯罪活动的规定,加大对此的打击力度。

在执法检查组第一次全体会上,执法检查组组长、全国人大常委会副

委员长王胜俊在谈到开展此次执法检查的意义时强调,要通过执法检查推动建设网络良好生态,营造风清气正的网络空间。

王胜俊指出,通过这次执法检查,可以督促法律实施主管机关依法加强网络空间治理,加强网络内容建设,做强网上正面宣传,培育积极健康、向上向善的网络文化,用社会主义核心价值观和人类优秀文明成果滋养人心、滋养社会,做到正能量充沛、主旋律高昂,为广大网民特别是青少年营造一个风清气正的网络空间。

治理各类违法有害信息成效初显

从执法检查组了解到的情况看,各地各有关部门认真落实法律要求,扎实做好网络意识形态工作,坚决清理各类违法有害信息。

国务院相关部门通过开展“扫黄打非”“剑网”等系列行动,对互联网站、应用程序、论坛、博客、微博、公众账号、即时通讯工具、网络直播中危害国家安全、宣扬恐怖暴力、淫秽色情等信息进行及时清理。

有统计数据显示,2015年以来,国家主管部门依法约谈违法违规网站2200余家,取消违法违规网站许可或备案、关停违法网站1.3万多家,有关网站按照用户服务协议关闭违法违规账号近1000万个,对网上各类违法行为形成有力震慑。

各地也纷纷采取多种方式加强对网络违法有害信息的治理。河南建立有害信息举报工作队伍,三年来,共

巡查举报有害信息超过1000万条。内蒙古开设了辟谣平台,及时发布权威信息、回应网络谣言,一年来共发布辟谣信息1932篇次,营造了良好的网络空间环境。

在治理网络违法有害信息的同时,一些地方还积极建设正面阵地,宣传网络“正能量”。重庆重视加强网络内容建设,积极创作优秀网络作品,做强网上正面宣传。黑龙江建立起668个主要媒体移动端参与的传播矩阵,策划开展传播、评论、转发工作。

中国青年报社社会调查中心提供给检查组的万人调查分析报告显示,在参与调查的10370人中,超过90%的受访者对治理成效给予肯定,其中有63.5%的人认为近年来网络上危害国家安全、宣扬恐怖暴力、淫秽色情等违法有害信息明显减少。法律实施主管部门还建立了违法违规网络信息巡查机制和公众举报平台,及时清理违法有害信息。

执法体制有待进一步理顺

但是,在网络违法有害信息治理取得明显成效的同时,我国网络安全监管和治理体系方面的问题逐渐显现出来。

有地方向执法检查组反映,由于网络违法行为、有害信息传播具有跨地域特点,发生地、传播地、危害地往往不在一处,当前处理异地违法、有害信息的工作机制还不健全,处理异地违法、有害信息难度较大、效率不高,致使不少异地网络违法、有害信息难以从源头上根除,继续危害其他地方。

此外,执法检查组还了解到,网

努力编织公民个人信息保护网

文 / 本刊记者 李小健

买房装修、放贷办卡、购车上保险……如今,人们被各种各样的推销电话“骚扰”已成为家常便饭,同时也感到十分无奈。

这是互联网时代下,个人信息遭严重泄露和滥用所致。更为甚者,一些不法分子还利用非法获取的公民个人信息在网上进行诈骗,给公民财产造成直接损失。据媒体曝光,有的犯罪分子通过非法入侵家用智能摄像头系统,轻而易举地获取大量公民家庭生活隐私,并且在网络上销售获利。

对于个人信息安全面临的极大挑战,全国人大常委会高度重视。在今年组织开展的网络安全法和全国人大常委会关于加强网络信息保护的決定(以下简称“一法一決定”)执法检查中,便将“落实公民个人信息保护制度,查处侵犯公民个人信息及相关违法犯罪的情况”列为重点检查内容。

全国人大常委会副委员长王胜俊在“一法一決定”执法检查组第一次全体会议上作重要讲话时表示,这次执法检查,将有利于督促法律实施主管机关采取得力措施,消除监管盲区,加大对违法行为的打击力度,使“一法一決定”关于公民个人信息保护的規定落实到位,使广大公民的合法权利免受不法侵害。

那么,“一法一決定”所规定的公民个人信息保护制度落实得怎么样?侵犯公民个人信息及相关违法犯罪的查处情况如何?贯彻落实“一法一決定”关于公民个人信息保护規定还存在哪些问题有待改进?

加快完善配套政策,推动法律制度全面落实

为维护公民个人信息安全和合法权益,“一法一決定”就个人信息保护均作出了相關規定和制度安排。网络安全法規定,个人信息是指以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别自然人个人身份的各种信息,包括但不限于自然人的姓名、出生日期、身份证件号码、个人生物识别信息、住址、电话号码等。

从执法检查了解到的情况来看,近年来,国家政府职能部门和地方政府不断完善配套政策法规,持续加强个人信息保护工作力度,推动“一法一決定”关于公民个人信息保护制度全面落地。

据介绍,国家互联网信息办公室正在加快推动《个人信息安全规范》国家标准的工作,从个人信息的收集、保存、使用、处理、共享、转让、安全事件处置等方面对网络运营者进行规范指导,同时组

织开展《个人信息安全规范》标准应用试点工作,为数据安全管理办法的制定积累经验。工信部在网络安全防护、数据安全和用户个人信息保护等领域陆续出台了《通信网络安全防护管理办法》《电信和互联网用户个人信息保护規定》等多个部门规章。最高人民法院会同最高人民检察院、公安部联合发布《关于依法惩处侵害公民个人信息犯罪活动的通知》,对出售、非法提供公民个人信息罪的犯罪主体、公民个人信息的范围、行为方式的认定等法律适用问题作出規定。今年5月9日,最高人民法院、最高人民检察院发布了《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》,对公民个人信息的范围、侵犯公民个人信息犯罪的定罪量刑标准等作出进一步明确。

除完善配套法规外,国家相关职能部门还依法积极采取行动,防范公民个人信息泄露,并严厉查处和打击侵犯个人信息的违法犯罪活动。比如,工信部持续组织开展数据安全和用户个人信息保护专项检查,依法查处了有关企业的个人信息安全违法违规行为,督促企业不断完善安全保护措施。今年上半年,工信部门重点检查了23家电信和互联网企业,约谈了17家企业。近一年多来,公安部侦破侵犯公民个人信息案件近2000

络安全监管“九龙治水”现象仍然存在,权责不清、各自为战、执法推诿、效率低下等问题尚未有效解决,法律赋予网信部门的统筹协调职能履行不够顺畅。

执法检查組建议,要落实网络安全法相关规定,强化网信部门的统筹协调

职责,明确各职能部门的权责界限和接口,形成网信、工信、公安、保密等各部门协调联动机制,既要防止职能交叉、多头管理,又要避免执法推责、管理空白,不断提高执法效率,有效维护网络空间的安全。考虑到互联网跨区域性强、地域边界不明显的特点,要健全完

善网络安全异地执法协作机制,实现区域之间执法联动。

同时,执法检查組还提出,要破除部门利益,打通数据和信息壁垒,减少重复建设,建立共享数据平台,切实做到不同部门收集的数据能够共享,提高网络安全防范能力。■

起,抓获犯罪嫌疑人7000余人,有效地震慑了违法犯罪分子。今年,国家互联网信息办公室会同工信部、公安部、国家标准委联合开展个人信息保护提升行动之隐私条款专项工作,对微信、百度地图、淘宝等多家重点互联网企业的网络产品和服务的隐私条款,进行分析梳理和督促整改。

与此同时,公民个人信息保护工作也倍受地方政府的高度重视。执法检查组赴河南省检查了解到,为确保用户信息安全,河南省网信办、公安厅、工信委等业务主管部门指导各网络运营单位进一步强化了技术防护手段和内控管理制度。目前,河南省各网络运营单位均制定了严格的管理制度,对批量导出、复制、销毁信息等重大操作的申请、使用和有效期实行严格管理,从工作流程上防止用户信息的批量泄露。针对侵犯用户个人信息违法犯罪行为高发的问題,河南省公安机关多次开展专项打击行动,仅今年就立案侦办网络侵犯公民个人信息犯罪案件61起,采取刑事强制措施152人。

信息泄露防不胜防,保护形势依旧严峻

尽管我国从立法、执法层面都做出不少努力,但随着互联网技术的快速发展和广泛应用,公民个人信息泄露仍旧是防不胜防,个人信息保护形势依然十分严峻。

前不久,深圳警方在全市范围组织开展了第五次集中打击骚扰信息行动,查处涉骚扰信息违法犯罪窝点13个,现场共缴获非法个人征信报告1000余份、非法公民个人信息32万余条;江苏省扬州市江都区人民检察院向媒体披露了一起侵犯公民个人信息案件:涉案的17人采用网络购买、植入木马病毒等方式,盗取公民个人信息约2000万条,盗刷银行卡资金208.7万元,百余受害人涉及全国各地。

而从网上搜索浏览发现,类似上述侵犯公民个人信息的违法案例数不胜

数。中国互联网协会发布的《中国网民权益保护调查报告2016》显示,54%的网民认为个人信息泄露严重,其中21%的网民认为非常严重;84%的网民亲身感受到了由于个人信息泄露带来的不良影响。该报告还对经济损失进行了估算:近一年,我国网民因为垃圾信息、诈骗信息、个人信息泄露等遭受的经济损失为人均133元,总体经济损失约915亿元。其中,9%的网民由于各类权益侵害造成的经济损失在1000元以上。

正如国家互联网信息办公室相关负责人在向执法检查组汇报情况时所指出的,当前,网络安全风险和威胁日益突出,全社会网络安全意识和防护能力有待进一步提升。

一方面,我国金融、能源、电力、通信、交通等领域的关键信息基础设施“重建设、轻安全”问题突出,关键信息基础设施安全防护能力较为薄弱,难以有效应对国家级、有组织的高强度网络攻击。个人信息泄露问题愈发突出,利用网络非法采集、窃取、贩卖和利用个人信息已形成了黑色产业链,由此引发的网络诈骗、勒索等违法犯罪活动严重危害人民生命财产安全。

另一方面,一些企业落实网络安全责任不到位,在个人信息保护方面存在风险隐患,甚至有的企业在采集用户个人信息时,不仅没有明示收集个人信息的目的和范围,而且设置了霸王条款,超范围采集和共享个人信息,免费应用程序普遍存在侵犯个人隐私问题。

同时,人民群众在网络社交、网络购物等活动中不注意个人信息保护,面对网络诈骗等缺乏辨别能力和应对手段,网络安全意识培育仍需加强。

多措并举,编织公民个人信息保护网

个人信息泄露,严重损害公民的合法权益,保护公民个人信息安全势在必行。执法检查组认为,要多措并举,进一步加大对公民个人信息保护力度,努力

编织一张严密的公民个人信息保护网,让公民个人信息安全无忧。

首先,加快个人信息保护立法进程。当前,关于公民个人信息保护的法律规定散见于多部法律之中,尚未出台专门的法律对个人信息保护作统一性、系统性规范。鉴于个人信息安全的重要性及社会各界强烈要求,应加快专门立法进程,明确网络运营者收集用户信息的原则、程序,明确其对收集到的信息的保密和保护义务,不当使用、保护不力应当承担的责任,以及监督检查和评估措施。

其次,从管理和技术角度加强安全防护。针对监管存在盲区、安防技术薄弱、一些单位和企业内控制度不完善等问题,应强化数据安全监管手段建设,实施数据资源分级分类管理,推动大数据场景下的数据防窃密、防篡改、防泄露等安全技术的研发和部署;同时要加大监督检查力度,包括建立第三方评估机制,督促网络运营和公共服务单位严格依法收集用户信息,建立健全内部管理制度,有效降低“内鬼”窃密风险。另外,要认真研究用户实名制的范围和方式,坚决避免信息采集主体过多、实名登记事项过滥问题。各地区各单位对某一事项实施实名登记制度,应当有明确的法律依据。要改进实名信息采集方式,减少实名信息采集的内容。

再次,进一步加大对违法犯罪的打击力度。公安机关要加大对网络攻击、网络诈骗、网络有害信息等违法犯罪活动的打击力度,切断网络犯罪利益链条,持续形成高压态势,落实法律保护公民个人信息的规定,使广大公民的合法权益免受侵害。

最后,健全和完善投诉受理机制。执法检查中,不少人反映在发现个人信息泄露或被滥用后,举报难、投诉难、立案难现象比较普遍。对此,应研究建立统一高效的个人信息安全事件投诉受理机制,为用户投诉、举报提供便利,维护人民群众合法权益。★

遏制医疗广告乱象 尽快完善监管体制

全国人大代表 束晓梅

医学是技术含量极高的科学,医学的复杂性及特殊性使患者对医疗广告难辨真伪,容易病急乱投医而被虚假宣传信息欺骗。在目前社会诚信缺失的大环境下,虚假医疗广告的泛滥更加剧了社会诚信的危机,加剧了社会矛盾。其实,早在2006年,国家工商行政管理总局、卫生部就联合修订了《医疗广告管理办法》,明确了可以出现在医疗广告中的内容仅限于医疗机构第一名称、医疗机构地址、所有制形式、医疗机构类别、诊疗科目、床位数、接诊时间、联系电话等八项内容。

但是,现实的医疗广告并非如此。虚假的医疗广告表现形式五花八门,随处出现在网络、报纸、电视、广播、路边的电杆、墙壁、公共告示牌等。广告的内容多是虚假或夸大,甚至欺骗,声称“国家级”“国际认证”“独家”“妙手回春、神奇功效”“治愈率百分之百”“祖传秘方”“专治疑难杂症”。通过介绍虚假病例、虚构病情让病人谈疗效,虚假专家及专家谈知识,有的还采用采访形式、新闻报道形式等变相做广告,严重干扰了正常的医疗秩序,为严重损害患者的生命健康及财产安全埋下隐患。

目前,政府在此领域的管理制度存在较多缺陷。首先是多头管理,职责不清,执行力不足。我国对医疗广告的监管部门主要有工商行政、卫生行政、中医药管理、公安、检察机关等,各部门职责不清,存在监管中的“真空地带”,既浪费国家行政资源,又难以起到真正的监管作用。我国虽然也先后不断出台法律法规和各种办法、通知对医疗广告加以规范,但缺乏执行力。缺乏执行力的主要原因也是相关部门关系不顺,该整合的权力是分散的,如工商、卫生、药监、广电对医疗广告的多头管理。

其次是政府监管偏重执法职能,调控管理不足。政府行政机关除了履行行政执法职能外,还承担着行政调控职能。而政府对医疗广告监管重点仍是行政执法,这种现象往往使政府监管偏离社会福利目标,未能充分行使其行政调控、管理职能,对监管机构的立法、执法过程不能充分进行监督、制衡,造成监管的随意性,甚至管制机构的腐败、官僚主义和低效率,这些导致了当前政府对医疗广告监管不能到位的现状。

为此建议:

1. 建立医疗广告管理体制,这是整治违规广告的前提。严格执行并修改完善相关的医疗广告法律规范,以法律的

手段规范医疗广告发布行为。例如,尽快修改完善《医疗广告管理办法》,修改相关处罚条款,增加处罚种类、加重处罚幅度,以起到一定的震慑作用。对违法违规广告的处罚力度要能够“伤筋动骨”,使违法成本大于违法所得,防止违规广告“屡禁屡播”的恶性循环。对广告中出现的名人、“医托”、医生等主体增加责任条款;增加对广告发布者如媒体的相应处罚条款,使其权利和义务对等起来。同时,对当前新产生的如网络宣传广告等新型广告的管理亦应当制定相应的法律规范,减少监管漏洞。

2. 整合现有资源,设立特种广告审查处。医疗广告科技含量高,广告受众对其信息资源量缺乏,难以客观评价,属特种广告,直接关系到受众身体健康及安全。应在国家工商行政管理和地方工商管理机构中设立特种广告审查处,负责医疗广告审查,审查人员包括医学专家、医学伦理专家、法学家等。

3. 动员社会力量参与监管。建立规范的违法广告公众举报制度是动态监管的有效措施。动员公众及新闻媒体监督,建立明确的受理机关和举报方式,如利用消费者协会,建立广告投诉网络等。明确查处结果并完善反馈公示制度,利用媒体将结果公示及曝光,提供奖励措施以调动积极性。★

完善扶贫再贷款措施 发挥其杠杆撬动作用

全国人大代表 鲍家科

2015年11月,中共中央、国务院在关于打赢脱贫攻坚战的决定中明确提出“设立扶贫再贷款,实行比支农再贷款更优惠的利率,重点支持贫困地区发展特色产业和贫困人口就业创业”。据此,央行2016年3月出台《关于开办扶贫再贷款业务的通知》,决定设立扶贫再贷款,专项用于支持贫困地区地方法人金融机构扩大涉农信贷投放,优先支持建档立卡贫困户和带动贫困户就业发展的企业、农村合作社,实行比支农再贷款更优惠的利率,合理延长扶贫再贷款使用期限,为地方法人金融机构支持脱贫攻坚提供成本较低、期限较长的资金来源。

扶贫再贷款能够有针对性地增加贫困地区地方法人金融机构资金来源,发挥扶贫再贷款的杠杆撬动作用,引导贫困地区地方法人金融机构扩大涉农贷款,通过财政资金撬动金融资金和社会资金,有效带动和帮助贫困农户创业就业和脱贫致富,为打赢脱贫攻坚战提供有力的金融支持。

以贵州省毕节市为例,截至目前,具有劳动能力和发

展意愿但缺乏资金的贫困户共有11.52万户。其中,已获得贷款扶持的有7.12万户,贷款金额27.74亿元,还有4.4万户贫困户没有贷款支持。按照“五万元以下、三年以内、贴息免担保”标准,贷款上限额度为57.6亿元。毕节市计划到2020年全面实现脱贫,2018年年底实现金融扶贫全覆盖,平均每年需贷款28.8亿元,与当前毕节市扶贫再贷款每年21亿元的限额还有一定差距。同时,贫困户不了解贷款政策、贷款发展意愿不强、贷款评级授信难等问题凸显,目前已获得贷款扶持的贫困户仅占贫困户总数的18.6%,信贷扶贫带动贫困户脱贫致富占比较低,难以发挥其撬动资本的作用。

建议央行等国家有关部门加大对扶贫任务较重、难度较大地区的金融扶持力度,赋予金融扶贫服务工作先行先试政策。适当增加扶贫再贷款限额,按照贫困地区建档立卡系统中有劳动能力和发展意愿且缺乏资金的贫困户实际数量自下而上核算扶贫贷款限额。各级各有关部门提前谋划,制定相关配套措施,畅通与金融机构、扶贫企业、贫困农户之间的沟通渠道,加大宣传,增强贫困户贷款意愿,拓宽扶贫贷款风险补偿金范围,提高风险补偿额度,对贫困户给予授信倾斜并引导其投资发展前景好、收益高的产业项目,增加贫困户评级授信的成功率。★

预防留守儿童犯罪 亟须社会高度关注

全国人大代表 王继超

随着我国城镇化发展,农村家庭的主要劳动力涌入城市,造成大量青少年留守在农村。这些留守儿童缺乏父母的监管,年纪小,心智不成熟,很容易受到社会不良因素的影响而走上犯罪道路。从近年来部分基层法院办理的案件来看,留守儿童犯罪案件有逐年增多、犯罪主体年龄偏低、犯罪类型较为集中且暴力型犯罪突出、呈不固定组织的团伙化的犯罪趋势。

留守儿童走上犯罪道路是主客观多方面因素综合影响的结果。从客观上说,农村特有的人文环境、留守儿童缺乏相应的监管教育等是重要原因。一是农村特有的人文环境因素的影响。我国广大农村居住分散,与外界交流较少,属于传统的熟人社会,群众的防范意识相对比较差。在这样的环境中,留守儿童实施盗窃等犯罪一般容易得手,犯罪行为不易被发现,就容易走上犯罪道路,一般表现为实施盗窃或抢劫。二是缺乏合理、有效的监管教育。对于青少年的成长,家庭和学校的教育

管理不可缺少。留守青少年的父母常年外出务工,对子女的监管、教育,与子女的交流比较缺乏。同时,由于农村的学校一般办学条件较差,师资力量较弱,也难以提供切实有效的监管。三是文化知识、社会经验缺乏。留守儿童一般受教育程度低,尚未踏入社会,缺乏一定的为人处世经验,在交友方面更是缺乏是非判断的能力,做事不计后果,不知轻重,缺乏自控能力,常常容易受到外界不良因素的影响。

因此,建议结合农村社会的实际,从监管教育、法制宣传、社会防控等多角度预防农村留守儿童犯罪。

一是发展农村经济,吸引家长留乡或返乡,强化对留守青少年的监管、教育。随着经济社会的发展,我国广大的农村已经得到了巨大发展,应当以此为基础,大力发展农产品加工业。同时,要结合实际适当发展工商业和服务业,增加经济作物的耕作等,吸引更多的农村居民留在家乡或返回家乡发展经济、教育子女。大力发展农村经济,使农村经济发展、农民富裕,给农村学校注入更多的资金,使其增强师资力量,强化对农村留守青少年的监管、教育。

二是有针对性地进行法制宣传教育。在学校每学期基本开展一到两次法制宣传活动,能起到一定的法制宣传作用。今后的法制宣传应当具有高效性、针对性,法制宣传案例的选择应该注重学生身边的、常见的犯罪行为,应当重点提及这类案件的处理结果,让学生能够切身体会相应行为可能带来的责任承担。对于部分辍学在家的青少年,应开辟新的法制宣传形式,扫除法制宣传的盲区。可尝试借助乡镇、村级组织的力量进行法制宣传,以扩大宣传效应。现在农村青少年使用手机的也不断增多,可以考虑以微博、微信等青少年容易接受的形式,提高法制宣传教育的实效性和针对性。

三是给予应有的惩戒以引导其行为规范。我国对于青少年犯罪的处理一贯采取教育为主、惩罚为辅的政策。但司法实践中有少数地方却将对青少年犯罪分子的惩罚底线过度降低,对青少年犯罪分子的处理基本采取过分从宽的处理方式,缺乏与其行为相对应的惩罚、教育,这就向同龄人传递了一个不良信号:年龄较小的我们犯了罪不会承担较重的责任。通过威慑预防犯罪在一定程度上是可取的,可以使那些受过惩罚的人因害怕再受到惩罚而不敢再实施犯罪行为,也使其他人因害怕受到同样的惩罚而不敢实施犯罪行为。面对青少年犯罪日趋严峻的形势,依据具体情况给予青少年犯罪分子应有的惩罚,可以有效规范青少年行为,在熟人社会的广大农村,尤其能有效引导其他留守儿童规范自己的行为,利于实现预防的目的。★

培育商会组织 助推经济发展

全国人大代表 别胜学

近年来,在党和政府的高度重视和精心培育下,我国商会稳步发展。商会在服务经济发展、发展社会公益事业、促进社会和谐稳定等方面发挥了积极作用。但总体水平还不高,与全面深化改革要求和经济发展形势差距仍较大。

主要体现在:一是总量小、规模小。二是对经济社会发展的贡献率比较低。由于商会组织的活力不足,服务功能不强,在市场经济活动中体现的价值与政府组织和企业组织存在较大的差距。三是运行机制不健全。行业主管单位缺乏统一规范的管理制度,有的依附在政府职能部门之下,代行行政机关的部分职权,存在服务不规范、干预企业经营等现象。同时,商会对会员的凝聚力和影响力还不强,自愿主动参加商会组织的市场主体不多,有的加入商会组织也不积极参加会务活动,不能积极缴纳会费履行职责和义务。为此提出四点建议。

第一,加快推进商会管理制度改革。一是切实把行业协会商会与行政机关脱钩“回头看”工作做实,真正脱离“二政府”型商会,从而促进商会真正发展为以企业家或团体为主的非营利、非政府、互助型的社会团体,实现公平公正独立自主发展。二是设立扶持发展资金和建立政府购买服务机制,每年财政给予商会扶持和购买服务的公共资金应占商会经费比重40%左右,通过资金扶助促进行业商会发展。三是工商联对所属商会进行指导、引导和服务,对所属商会会员开展思想政治工作、教育培训工作,对商会主要负责人进行考核。四是促进商会立法工作和制度建设,为商会工作提供法律依据和制度支撑,实现商会工作的制度化、规范化。

第二,发挥商会在行政审批制度改革中的作用。一是结合政府职能转变,推动商会承接政府职能转移工作。开展行业商会承担政府购买服务试点,明确行政机关哪些行政职能、社会事务职能转移给行业协会商会承接,统一印制目录清单向社会发布,以职能授予推动行业协会商会发展和提质。二是政府职能部门在出台产业政策或执行政策时,应充分征求行业组织意见,甚至委托行业组织完成,使政策更具操作性,市场秩序更公平。三是在政府信息公开平台、企业诚信平台通达不畅的情况下,利用商会组织的自治功能帮助政府引导、监督企业实现依法诚信经营,有利于建立公平、有序竞争的市场秩序。

第三,引导商会加强自身建设,提升服务水平。一是指导商会发展会员,增强商会的“代表性”,扩大“覆盖面”,建立权责明确、运转协调、有效制衡的法人治理结构,形成自我管理、自我发展、自我约束的运行机制。二是指导行业

商会为政府提供行业发展报告和前瞻性意见,积极反映会员诉求,建立行业组织诉求机制。三是推动和协助商会积极参与“一带一路”建设。为民营企业走出去搭建桥梁,团结华人华侨和留学生,引导海外的侨胞参观考察交流,参与当地华人社团组织的各类活动。

第四,进一步规范商会运作监督体系。一是建立统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的综合监管体制,由民政部门会同指导部门等对商会按照独立社团法人主体进行管理。二是建立多部门联合执法机制。加强执法监督,依法查处行业协会商会违法违规行为,防止“帮会”“黑会”形成。加强财政扶持资金的审计和监督,实现依法公平公正公开监管。三是建立社会组织公共服务信息平台,加大信息公开力度,推进行业自律和社会信用体系建设。✱

注重家庭文化建设 开设家庭教育课程

全国人大代表 吴正宪

家风关乎社会风气,是家庭、家族乃至整个社会兴旺发达的“根”。发扬光大中华民族传统家庭美德,着力搞好家庭建设,凝聚强大的正能量,是早日实现中国梦的重要基础。而目前,一些家长缺乏家庭教育的正确理念和方法,由此也产生了一些家庭及育人的误区和社会问题。

主要问题有:一些家长严重缺乏家庭教育的基本理念和专业性知识,不能从心理学、生理学和伦理学的高度去把握孩子成长过程中出现问题的成因。一些家长重成绩,轻成长,忽视了道德品质、自理能力、生活能力、行为习惯、文明礼貌、规则底线等方面的教育和约束。独生子女一代在结婚生子后又面临家庭教育的诸多困惑,出现“生而不会养,生而不会教”问题。因此提出几点建议。

1. 将中华民族传统文化及家庭美德教育纳入中小学教学德育工作中,最要紧的是帮助学生增强对中国优秀传统文化的认同感,提升文化自信。引导学生在学习中华优秀传统文化中获得正确的价值观,获得人格与精神的涵养,净化心灵、锤炼心智。中华民族传统家庭美德是落实到每日一言一行中的,呼吁父母及老师应该以自己的言传身教,将中华民族传统家庭美德融入到日常生活、工作中。特别要讲好中国人自己的优秀传统文化故事,以案例分析的方式,孩子可接受的方式实施教学,让人性的光辉浸润在“一日三餐”和常态课堂教学中。

2. 构建有针对性的家庭教育课程体系,并在职业教育和大学教育体系中设立家庭教育课程。对于幼教、家政、师

范教育相关专业,设立家庭教育必修课;对于其他专业,可以设立家庭教育选修课。同时开设针对不同群体的家长课程,让先进有效的家庭教育方法转变为家长进行家庭教育的策略和方法,以促使家庭教育课程切合孩子成长的需要。提高家长的教育专业知识,鼓励家长将所学体现在每一个生活细节,让孩子沐浴在一个和谐、文明、健康、宽松的家庭气氛中。

3. 重视“家校合作教育”机制建设。欧美、以色列、日本、韩国等国家的家庭教育工作有很多值得我们借鉴和学习的地方——他们在家校合作、社区互助、民间组织、政府立法等多个方面呈现出全局联动的局面。这启发我们应该立体多元地营造家庭教育生态环境。只有当学校教育和家庭教育形成了合力,我们的教育才会收到事半功倍的效果。因此,学校要充分利用家长开放日、家长协会等,倡导家长参与学校育人的过程,利用现代教育和素质教育的理念,全面指导家庭教育。请家长走进课堂,按照孩子成长的年龄段需求普及教育知识、指导规划发展生涯、交流学习有效经验,使家长成为一名能力称职、态度积极并时刻受到督导的合格家长。通过学校教育、家校合作、社区互助等多个方面立体多元地营造家庭教育生态环境,提升家长的家庭教育水平,培养儿童优良品质和健全人格,促进儿童健康成长。

4. 通过社区为婚龄男女免费提供家庭教育课程。有条件的地方可以由政府提供政策指引和预算经费,由社区或社会组织向婚龄男女免费提供自愿参加的系统的家庭教育培训课程,以便更多的准夫妻和准父母们能够有机会提前获得家庭教育知识,最大限度地避免今后在家庭教育方面的错误和损失。★

加快培养新型 职业农民刻不容缓

全国人大代表 车秀兰

农村劳动力素质低的问题严重制约了我国实现农业现代化的发展规划。以吉林省为例,据相关调查,目前全省有农村劳动力近800万人,其中高中及以上文化程度仅为19%;初中文化程度的占56%;小学及以下文化程度的占25%;接受过技能培训的约40多万人,约占农村劳动力总数的5.6%。

农村劳动力素质低,究其原因,有以下几点:一是农民自身的原因,有些农民还在学生时期,就因不愿意学习而放弃学业,有的是小学毕业,有的甚至小学都没毕业;二是家庭原因,有的因家庭困难而不能供孩子完成更高的学历教

育,有的则因为家长思想保守、观念陈旧而不支持孩子读书,还有一些空巢家庭的孩子,因失于监管而辍学;三是社会原因,农村学校教学条件差,师资水平低,当孩子走到辍学边缘时,不能及时给他们以正确的引导,任其自由而导致孩子失学;四是观念落后,有针对性的基本培训不足,虽然自2003年以来,国家财政支持实施了农村劳动力转移培训“阳光工程”,但主要针对的是农业劳动力向农业产业延长链转移的培训,针对农业从业人员专业技术知识的系统的专业培训基本没有。这些没有受过良好教育的,特别是那些只有初中以下文化程度的农村劳动力留在农村从事农业生产,既不了解农业科技发展的形势,又不具备科学种田的能力,光凭体力优势已经远远不能满足农业现代化对农业生产力的基本要求。

要想在2025年实现农业现代化,加强对农民的培训,培养新型职业农民刻不容缓。因此建议:

1. 加强农村学校的师资队伍建设,提高农村办学水平,从源头上提高农民素质。一是鼓励吸引大中专毕业生到农村从教,作为在编教师,工资福利待遇比照并略高于城市教师;二是鼓励城市教师到农村支教,福利待遇参照援藏人员相应地进行补贴,后续的培养安置比照大学生村官的有关政策进行。

2. 加大培训经费的财政投入力度。要将培养职业农民列入财政计划,增加培训资金,加大对农民的培训投入。同时,国家要下达指令性农民培训指标,用以约束地方政府对农民培训的资金投入。将职业农民培训作为各级政府及有关部门绩效考核的重要指标,抓实抓好。

3. 加大职业指导、职业培训力度。鼓励青年农民到农广校、农业技术推广站等专业技术机构参加培训,时间为半年或一年。政府对参加这种学习的青年农民给予适当的学费补助,同时对培训农民数量多、质量高的农广校等机构可通过政府加大培训资金投入、加大项目经费投入等方式予以鼓励。政府应将此项工作作为一项工程长期抓下去。

4. 政策扶持专业人士从事农业生产。通过开发劳动力市场信息、税费减免、资金信贷、场地安排等措施,为职业农民提供就业和创业服务。制定相关优惠政策,为职业农民从业营造良好的政策环境。在人口管理、教育、住房等方面提供必要的条件,吸引高素质的人才从事农业经营,提高农业人员的素质。

总之,实现农业现代化,要率先解决农业从业人员的专业化问题,培养造就一批能适应农村经济发展需要的农业管理人才、农业技术推广人才、农民企业家和高素质职业农民共同组成的骨干力量,实现我国农村劳动力由体力型向技能型、智力型的转变,为农业的规模化、产业化和现代化提供人才支撑。★

躬自厚而薄责于人

——周恩来代表国务院在第二届全国人大第三次会议上作自我批评

文 / 阚珂



1962年3月27日，中华人民共和国第二届全国人民代表大会第三次会议在北京人民大会堂开幕。图为大会会场。
摄影 / 新华社记者 张赫嵩

1959年至1961年，我国遭受了连续三年的严重自然灾害，国民经济发生了严重困难。这三年是人民生活自新中国成立以来最困难的时期。1962年1月11日至2月7日，党中央召开扩大的中央工作会议（通常称“七千人大会”），初步总结了大跃进中的经验教训，开展了批评和自我批评。中共中央副主席、国务院总理周恩来在会议上说，这几年工作中的缺点错误，国务院及其所属的各综合性委员会、各综合口和各部要负很大责任。

3月21日，中共中央副主席、国家主席刘少奇主持召开了最高国务会议第十八次会议的第一次会议。在会议上，刘少奇将几年来工作中的缺点和错误一一列出，并且指出，缺点、错误由中国共产党负责，在中国共产党又是由中央负责，各民主党派和无党派人士没有责任或者责任很小。中国共产党勇于承认错误、承担责任的精神，让与会者深受感动。民革中央副主席张治中说：“我这个人跟国民党蒋介石的关系25年之久，我作为国民党中央常务委员也有十几年之久，我就从没听过蒋介石讲过自己的缺点、错误。不论在大会上、小会上，他总是骂街，骂这个人不对，骂那个人不对，好发脾气，好骂人。有个故事，我记得清清楚楚，恐怕在座的也有人知道。国民党开全国代表大会的时候，他也在大会上骂人。当时会场上不晓得什么人写了一个条子，写了两句话。这两句

话是《书经》上的：‘万方有罪，朕躬有负’，蒋介石把它改成‘朕躬有罪，万方有负’。这句话传遍了全场。”

第二届全国人大第三次会议是经过几次延期才召开的。1962年2月23日，中共中央主席毛泽东在回复刘少奇2月17日的信中提出：人大会议期，照恩来提

议，以移至3月20日报到，看两天文件，然后开大会一天，随即开座谈会。2月26日，全国人大常委会决定这次会议的报到时间为3月19日至20日。

3月27日至4月16日，第二届全国人大第三次会议召开。这次会议原确定3月22日开幕、4月6日闭幕。开会的实际情况是：3月22日下午举行预备会议；从23日至27日上午代表阅读文件；27日下午举行开幕式，周恩来总理作政府工作报告；28日上午分组讨论；28日下午周恩来继续作政府工作报告；从29日起讨论政府工作报告和各项议案，其中，3月29日至4月9日进行分组讨论，4月10日至4月16日举行全体会议，共有164位代表作了大会发言；在16日下午的全体会议上周恩来发表了讲话，会议闭幕。这样，这次会议比原定的会期延长了10天。

周恩来在政府工作报告中，总结了经验教训，并代表国务院作了自我批评。他说，我们工作中产生缺点错误的主要原因是，我们建设社会主义事业还缺乏经验，对社会主义建设的客观规律还不完全认识，工作中带有一定的盲目性。他着重提出，对于这几年政府工作中发生的缺点和错误，首先要负责的是国务院。

两年多前的1959年8月26日，第二届全国人大常委会举行第五次会议，周恩来在会上作《关于调整1959年

国民经济计划主要指标和进一步开展增产节约运动的报告》时说：农业每年增产超过10%是跃进，超过15%是大跃进，超过20%是特大跃进；工业每年增产超过20%是跃进，超过25%是大跃进，超过30%是特大跃进。周恩来在第二届全国人大第三次会议上的政府工作报告中对此作了自我批评，他说，经过几年经济工作的实践，现在看来，这种提法是不切合实际的，因而也是不恰当的。

周恩来认为，这几年，有些负责干部骄傲自满，缺乏谦虚的态度，思想上主观片面，工作上急躁浮夸，违背了实事求是和群众路线的作风，在工作中没有采取典型示范、逐步推广的工作方法，没有严格执行中共中央和国务院的某些基本政策，并且在不同程度上违反了国家生活和组织生活中的民主集中制原则，这也是产生或者加重某些缺点错误的原因。

周恩来指出，我们实事求是地指出工作中的成就和缺点、错误，进行严肃的批评和自我批评，这正是一个郑重的、对人民负责的政府的主要标志，也是我们对克服缺点、错误和战胜经济困难具有充分信心的表现。周恩来诚恳地希望全国人大代表对国务院的工作给予批评。

在第二届全国人大第三次会议期间，4月9日，召开了最高国务会议第十八次会议的第二次会议，中共中央主席毛泽东出席并讲话。他说，民主集中制是一种制度，也是一种方法，就是要让人家讲话，要听不同的意见。这次人大开会，不是开了好久吗？三个礼拜。还是从前讲过的，叫作不戴帽子、不抓辫子、不打棍子。现在我们党内党外都实行这三条，讲错话不要紧。要实行民主集中制是很不容易的，要造成一种气氛，现在逐步在造成这种气氛。毛泽东希望这次全国人大会议能认真实行民主集中制，充分发扬民主，开成一次生动活泼的大会。

党中央和国务院主动承担责任的态度在出席会议的全体代表中引起强烈反响，大家对此给予了积极评价。在4月10日的全体会议上，全国人大常委会副委员长、民革中央副主席程潜发言说，周总理在政府工作报告中指出，对于这几年政府工作中发生的缺点和错误，首先要负责的是国务院。刘少奇主席在最高国务会议上说，主要责任由中共中央负，民主党派和民主人士没有责任。我们听到这些话，一则感佩，一则惭愧。作为领导党，作为政府最高执行机关，“躬自厚而薄责于人”，勇敢地把责任承担起来，是值得敬佩的。作为民主党派成员，所有党和政府的重大政策，我们都参加了协商和研究，我们在政治上负有一定责任。


江苏的茅以升代表在4月13日上午的全体会议上发言说，周恩来总理对于执行工作中的缺点、错误全部“包下来”，都归咎于自己，态度十分诚恳，十分谦虚。这

说明，我们的政府是真正为人民服务的，对人民负责的。一个中央政府请求人民代表，对政府的工作提供意见并给予批评；一个中央政府在人民代表大会上，对缺点、错误作自我检讨，并将这些缺点、错误引躬自咎。这样的大公无私、勇于负责的政府，是全世界任何国家所罕见的。

在这次会议中，代表们对政府工作提出了许多有益的建议和实事求是的批评。在4月16日下午的全体会议上，周恩来在讲话中答复了代表们在讨论政府工作报告时提出的问题。

周恩来强调指出，各级政府机关一定要认真地检查和纠正自己工作中的缺点和错误，并且依靠人民群众和他们的代表人物来进行这种检查和纠正。不正视工作中的缺点和错误，这是不对的、有害的。政府机关和政府工作干部，绝对不应该在人民群众中隐瞒自己工作中的问题，绝对不应该害怕人民群众对我们提出批评。我们应该相信人民。对于我们工作中的成绩和缺点、错误，人民是会作出公正的评价的。

在这次会议上，代表们对自己所在地区、所在部门、所在单位这几年工作中的缺点、错误也作了自我批评。辽宁的高凤琴代表在4月14日全体会议上的发言中说，毛主席告诉我们，工作要实事求是，依靠群众，倾听群众意见，我们在工作中这一点做得很不够。我们有过教训，在大跃进当中，为了达到食堂化、托儿化，不考虑群众需要，百分比越高越好。比如，家里有老人做饭的，也动员去吃食堂；家里有老人看孩子的，也动员去托儿所，引起了群众不满。有一位老太太指着我们说：“你们搞的这些事，毛主席知道不？毛主席知道了，一定会批评你们的。”从这里得到的教训是，必须好好学习党和政府的方针政策，转变我们的工作作风，有事必须与群众更好地商量，听群众的意见，以政策和群众利益来检查我们的工作，使我们的工作更踏实、更符合群众要求。

第二届全国人大第三次会议，是全国人大历史上召开过的4次秘密会议的第一次秘密会议。全国政协委员和被邀请列席全国政协三届三次会议的800多名各界人士列席了这次会议。在此之前，全国人大常委会多次与全国政协常委会举行过联席会议。在1962年2月8日中央工作会议上，周恩来在刘少奇讲话过程中插话谈到即将召开的第二届全国人大第三次会议的开会时说：“3月人大、政协联席会，我们不向外发表书面报告，但是还得有批评，还得有两个礼拜的修改讨论，让大家议论。不然，没有议论，就是我一个口头报告，就同意，这叫民主呀？也不行。恐怕这个苦工作得做一做。不做，怎么讲民主？”

（本文作者为全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

独联体是怎样为生态立法的?

文 / 刘洪岩 马鑫

独立国家联合体简称“独联体”,由苏联加盟共和国中除波罗的海三国(立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚)之外的12个加盟共和国组成。2005年土库曼斯坦从会员国变为联系国,2009年格鲁吉亚因格俄武装冲突退出独联体。截至目前,独联体共有10个成员国。独联体既不是国家,又不是超国家实体,也不享有凌驾于国家之上的权力,仅作为从苏联独立出来的主权国家之间为避免冲突和加强合作的协调机构,总部位于白俄罗斯首都明斯克。独联体是迄今为止幅员最大的国家集团,总面积达2166.44万平方公里,占世界陆地面积的六分之一,相当于另一个国家集团——欧盟面积的7倍之多。独联体成员国家自然资源丰富,生态结构类型化和区域性特点突出,对自然资源保护和全球环境改善贡献巨大。

独联体生态示范法典的立法背景及进程

生态保护的全球性的特征和生态结构区域性的特点决定了独联体国家制定统一的生态法典的必要性。苏联时期,由于该地区作为统一的国家存在,在生态、环境、自然客体及人类生命健康保护和质量提升方面具有统一性的国家立法保障。苏联解体后,这种生态、环境、资源与人体健康一体保护的立法结构被打破,加之各个独立国家之间为争夺领土、资源和环境的局部冲突不断(如阿塞拜疆与亚美尼亚围绕纳戈尔诺—卡拉巴赫地区的争夺、摩尔多瓦与要求独立的德涅斯特河沿岸地区的武装冲突、格鲁吉亚对南奥塞梯和阿布哈兹地区的武装冲突等)。在此情境下,制定一部遵循自然规律和环境容量限度、安全和可持续利用自然资源、互利合作应对区域环境问题和平等协商解决自然资源利用争端及共同维护区域生态安全的生态示范法典,对独联体各个成员国显得尤为必要。

制定统一的独联体生态示范法典的法律基础,是1991年12月8日独联体成员国签署的《关于建立独联体协议的议定书》确立的各成员国在环境保护领域的合作基本框架和协调机制。根据该议定书第7条规定,参与建立一个全面综合的国际环境安



俄罗斯风光。图/视觉中国

全体系属于独联体各成员国在平等基础上、通过共同协商机制开展联合活动的领域。独联体生态示范法典不仅对其各加盟共和国生态立法工作具有举足轻重的指导性作用,在经济全球化和国际区域经济一体化快速发展的当下,更是解决区域间生态问题的立法典范。

独联体生态示范法典的编纂工作由成员国国家间议会大会主导和负责。截至目前,在环境保护、自然资源利用制度、国家生态标准过渡机制等方面,成员国国家间议会大会通过了近20余项示范立法。独联体生态示范法典的编纂历程可分为两个阶段:第一阶段(2005年以前),独联体成员国国家间议会大会的系统化立法活动主要致力于将独联体成员国中涉及同类的资源利用社会关系、环境保护社会关系及其他生态法律关系的法律规制进行趋同化整合。例如,颁布了《独联体加盟共和国地下资源和地下资源利用示范法典》《独联体加盟共和国森林法典》《独联体加

盟共和国土地法典》《关于生态安全示范法》《关于生态保险示范法》《关于生态信息准入示范法》等；第二阶段，成员国国家间议会大会为完善成员国在内国法一体化和趋同化领域的合作，规范和改善成员国国家间议会大会的示范法立法活动，制定立法规划，提高示范立法的科学水平。2005年4月14日，独联体成员国国家间议会大会通过了《2005年至2010年独联体国家立法示范立法和趋同化的前瞻性计划》，依照该计划制定了《独联体加盟共和国水法典》、《公民遭受辐射污染和核试验的社会保护法》、《生产和消费废弃物法》以及《生物安全法》等。在上述大量环境保护和合理使用自然资源方面的规范性法律法规的基础上，独联体国家开始了生态示范法典的编纂工作，分别于2006年和2007年对生态示范法典的总则部分和分则部分进行了系统化、体系化编纂。依据《独联体生态示范法典》的原则及体例，独联体成员国哈萨克斯坦已编纂并颁布了《哈萨克斯坦共和国生态法典》，而白俄罗斯、俄罗斯也据此编纂了本国生态法典，正在提交议会审议和通过。

独联体生态示范法典的体例和主要内容

独联体生态示范法典体例结构上分为两编，28章、135条。法典开篇明意，本法典用以调整自然资源使用领域、环境保护和生态安全保障领域的生态法律关系，明确了各国家权力机关和国家行政区划的主体国家权力机关在生态领域的职权、自然人和法人在生态领域的权利和义务，以及违法责任。该生态示范法典将三组密不可分的社会关系确立为生态法典规制客体：(1)环境保护领域的社会关系；(2)人类生态安全保障领域的关系；(3)自然资源保护、合理利用和再生领域的社会关系。

(一)第一编总则部分由12章58条组成。主要规定了如下内容：

1. 基本概念术语的解释。法典对涉及生态领域的独联体国家生态示范法典中最重要概念和术语进行了系统化梳理和解释，且提出了一系列新的概念（第一章第1条）。

2. 立法原则的体系化。法典将分散在诸多独联体国家生态示范立法中的原则进行归纳和总结，使之更加体系化（第二章第2条）。

3. 明确适用范围，与其他法律部门法、成员国法及国际法的关系。法典明确了生态示范法典的适用范围、生态法典和其他部门法之间的关系（第二

章第3、4条）；确定了生态关系客体、主体、时间和空间效力，国家生态政策的基本方向，独联体国家各加盟共和国国内生态立法与国际法相关规则的关系（第二章第5—9条）。

4. 确定了生态保护的国家义务及社会权利。法典主要对生态领域国家机关的职能进行划分（第三章），对公民、社会组织、社会运动、政党和其他非商业组织在生态领域的权利和义务作出了明确规定（第四章）。

5. 生态保护的国家规划及制定程序。法典规定了制定有关合理利用自然资源、保护环境 and 生态安全保障的国家规划及其制定程序。规定各成员国应根据基础及应用科学研究，制定本国家的生态安全、社会经济可持续发展规划。其经济活动和其他社会活动对环境、人类健康造成损害和对生态安全构成威胁的法人也应当计划、制定和实施生态安全保障措施（第五章）。

6. 对生态标准制度、生态许可制度、生态要求、环评及生态鉴定的规定。法典规定了生态标准制度和生态许可制度（第六章），分别对实施经济活动和其他社会活动的秩序作出要求，规定在制定有关建设、改建、暂停、停止不同经济活动和社会活动客体的项目，以及在建设、投入使用和停止使用该客体时应当遵守的生态要求（第七章）。同时，规定了环境影响评价制度和生态鉴定的目的、适用范围及其原则（第八章）；对生态监督的任务和类型（国家生态监督、生产生态监督、社会生态监督）进行了规定，并分别对三种类型的生态监督实施者的权力和义务以及其监督结果的效力作出了规定。

7. 生态保护的经济手段和科学研究。法典对保护生态安全的经济制度、促进经济活动和其他社会活动生态化的经济手段进行了规定，确立了生态审计制度和生态保险制度的具体内容（第十章）。同时鼓励在环境保护和生态安全保障领域开展科学研究活动（第十一章）。

8. 开展生态文化教育。法典还专章对生态文化、生态启蒙的构建、法律规制原则、相关专家和组织负责人的培养进行了规定（第十二章），这是该法典的重大特色之一。

(二)第二编分则部分由16章77条组成。具体内容如下：

1. 基本概念的补充及生态安全特殊保护领域的基本要求。法典分则对在示范法中使用的基本概念作了补充。对在从事以下活动时应当遵守的环境

保护和生态安全保障要求作出了规定：(1)在生产、处理和利用危险化学品物质时；(2)在农业和林业中使用化学物质时；(3)在生产、处理和利用危险生物物质时在生物作用时；(4)在使用放射性物质和核材料时；(5)在产生不良物理影响时。同时规定在规制气味影响领域应当遵守环境安全标准的要求，并要求独联体国家按照统一原则对危险化学品和生物物质实行国家注册和审计（第十二章第59条）。

2. 环境监测及自然客体保护。法典确立了国家环境监测制度（第十四章），又分别规定了土地资源、地下资源、地表水、空气、气候、大气臭氧层和近地宇宙空间、森林和其他植被、动物群免受不良影响的法律保护制度（第十五章至第十八章，第二十二、二十三、二十四章）。

3. 环境保护和生态安全保障领域的技术规制及环境许可证。法典对环境保护和生态安全保障领域的技术规制进行了规定，其中包括其目的和原则、标准、确立合格的秩序、生态包装和国际标准的采用（第十九章）。同时，法典对环境影响综合许可制度进行了规定，规定应向自然资源使用者颁发综合许可证，其中包括根据最佳可行技术确定的向环境排放和排泄污染物质、废物形成和能源消耗的标准以及技术标准；对正处于自然保护措施开展阶段的自然资源使用者实施向环境排放和排泄污染物质、废物形成和能源消耗的配额制度，并对配额制度的有效期和履行条件作出了严格规定（第二十章）。

4. 生态税及自然客体的特别保护。法典规定了环境影响付费制度，其中包括生态税制度（第二十一章）。对处于特别保护制度下的自然客体的保护措施、划分标准、保护制度、濒危动植物和其他生物体的保护作出了规定（第二十五章）。

5. 生态法律责任。法典规定了预防和制止生态法律违法和生态犯罪的法律保障制度，通过列举对生态违法和生态犯罪进行了明确界定，并规定了造成环境损害应当承担的责任类型、生态损害赔偿制度和生态纠纷解决机制（第二十六章）。

6. 生态保护的国家和国际合作。法典对生态领域的国际合作原则和国际生态公约、协约与独联体国家生态立法的关系，生态领域的国际协约在独联体国家生效的程序进行了规定（第二十七章）。同时确立了本生态示范法的法律地位和生效时间（第二十八章）。

独联体生态示范法典的特点

独联体生态示范法典具有如下可圈可点之处，这些特点值得借鉴：

（一）法律术语解释精准，避免了法律适用在立法技术层面的冲突。生态立法中涉及大量的科学和技术术语，如何将这类专业术语转化为法律语言，这是避免法律适用过程中由于立法技术问题人为产生歧义冲突之根本。生态示范法典开篇明确定义了相关技术术语的法律内涵，根本上避免释法冲突。

（二）系统梳理、提炼和整合，体例结构系统化和体系化突出。独联体国家生态示范法是基于独联体国家在环境保护领域各单行示范法的成果之上系统梳理、提炼和整合编纂而成，不仅解决了各单行示范法之间互相冲突、法律适用不明等问题，而且对各加盟共和国的立法发挥着重要的示范、指导的作用。因此，在内容方面更加注重规范的体系化、各项制度的原则和要求的协调性，将各项制度的核心理念系统化、概括化，避免法典制定上的顾此失彼。

（三）关注生态立法与其他部门法之间的协调和联动。独联体生态示范法典在调整相关生态法律关系时，充分关注和衔接了其他法律部门，诸如民法、财政法、金融法、刑法、行政法等的相关规定，从根本上避免了不同法律部门在适用法律规范上的竞合与冲突。

（四）立法体例脉络逻辑严谨、简洁明了，体现了规范主义的传统立法特质。独联体生态示范法采取“编—章—条”的编纂体例，立法思路简明清晰。在总则部分中对立法目的、立法原则、概念阐释、职权划分等基本问题作出清晰阐释，对生态规划、生态标准、生态要求、环境影响评价制度和生态鉴定等基本制度和工具作出原则而细致的规范；在分则部分对纷繁复杂的自然客体除了作类型化的区分，还针对不同自然客体的种属关系进行高度的抽象和概括，既避免了内容规定上的挂一漏万，又避免了立法结构包罗万象的大杂烩弊端。

（五）吸收国际先进理念，与国际接轨。独联体作为区域性国家间组织，在环境保护方面特别注重国际合作和国际公约与协约的适用以及国际标准的采用。在内国立法与国际公约、协约发生冲突时，优先适用后者，此种做法有利于吸收国际先进的立法理念及立法技术上的与时俱进。★

（本文作者刘洪岩为中国社会科学院法学研究所研究员、教授；马鑫为俄罗斯科学院国家与法研究所生态法研究室博士研究生）

国酒茅台

扬帆远航首登非洲点“燃”好望角

——文化茅台“一带一路”南非开普敦推介活动盛况空前



茅台集团党委书记、总经理李保芳致辞

南非当地时间2017年11月17日，茅台集团“香遇金色非洲——文化茅台走向‘一带一路’”品牌推介活动在开普敦国际会议中心隆重举行，盛况空前。

击鼓传花，共迎企业家最好的时代

当天的文化茅台推介会上，来自南非政界、工商界、文化界、体育界、新闻界及茅台渠道商等500多名重量级嘉宾热情参与，吸引了南非社会各界及主流媒体的目光，盛况空前。

粗犷热烈的原生态非洲鼓乐舞表演将茅台推介晚会帷幕拉开，彰显出南非这片土地的神奇与热情。政治变革20多年来，南非的宏观经济一直保持着稳定增长势头，这得益于南非以开放的胸怀拥抱世界，正是这种开放包容的胸襟铸就出“七彩虹国”。南非更是中资企业投资兴业的一片乐土。华为、中铁、长城集团、四达传媒、海信、中国中车、中远海运、中国交通建设、中钢、晶科能源等大型中资企业南非公司负责人也受邀出席茅台推介会。茅台集团总经理李保芳表示，中国企业家不仅承担着国家经济发展、社会进步的重任，更应有阔步世界、造福人类的信念。古老的非洲大地上，国酒茅台正“击鼓传花”引领中国文化和民族品牌掀起一轮“中国风”。

金匙开启，再塑百年经典商业传奇

茅台的世界之旅始于1915年，茅台“一捧流芳”斩获巴拿马万国博览会金

奖。自此，茅台这个古老的民族品牌，就肩负起振兴民族企业、传播中华文化的重任。“茅台已经有数百年历史，但这是第一次正式进入非洲，希望通过推介会让非洲人都喜欢上茅台。”茅台集团总经理李保芳满怀信心。

有分析认为，国酒茅台此次决定逆势而动，真实目的是以发达的非洲门户开普敦为跳板，正式进入不喝白酒和高度酒的非洲市场，实现中非文化与商品的“双向流动”。

晚会上，西开普省文化体育部部长安如·玛莱（Anrous Maraix）女士为茅台送上一份特殊的礼物——把象征荣誉和祝福的“金钥匙”和“荣誉证书”授予茅台集团总经理李保芳，感谢茅台把中国文化带到南非，并祝福和期望茅台在非洲取得更多成绩。

“两天前，我还在中国贵州的茅台小镇上，转眼已经置身神奇的非洲大陆，没有什么感觉比这更加奇妙。”李保芳指出，南非与中国身处地球的两端，但随着地球村的不断建构，天涯若比邻，中非两国也应当彼此扶持，共同构建属于发展中国家的美好未来。茅台人坚信，一个地区的饮食习惯虽然根深蒂固，却也经不起春风化雨润物无声般的滋润，再塑百年经典商业传奇。

丝路彩虹，引领中非经济文化交融

晚会现场，茅台集团技术顾问刘自力代表茅台充满激情地致祝酒辞，全场举杯共饮，庆祝中国茅台“香”遇非洲。同时在开普敦国际会议中心举办的茅台文化及产品展元素丰富，引人入胜。从品牌展现、文化视频，到产品展览，全方位呈现国酒文化悠久深厚的历史底蕴。

在文化茅台推介会上，茅台集团代表和南非政府嘉宾代表以及使领馆代

表，共同为茅台南非站活动点亮了象征希望与未来的视频孔明灯，为中南两国友好发展祈福。

通过积极实践“一带一路”合作倡议，茅台海外市场的产品国际化、品牌国际化、市场国际化进程不断加速加深。非洲是茅台全球布局的重要市场，它不仅是“一带一路”重要的落脚点，更是人类三大酒文化之一的发源地。

推介会当天下午，茅台代表团与南非政府、南非工商总会、西开普省投资贸易局、南非中资企业代表等进行了商务会晤。会上，李保芳与开普敦副市长伊安·尼尔森、西开普省投资贸易局COO耀·佩帕亚尔等进行了友好交流。

此次会谈中，茅台发起了“非洲中国企业‘一带一路’共同发展联盟”倡议，获得在场华为、海信、中车、中钢等十余家中资企业响应，并在大使馆代表和南非工商部见证下正式签署倡议文件。《非洲中国企业“一带一路”共同发展联盟倡议书》由茅台集团党委副书记、纪委书记、茅台酒股份有限公司董事赵书跃在晚上的推介会上正式发布，成为当晚活动备受关注的焦点。

党的十九大后，历史正在翻开中华民族伟大复兴的全新篇章。作为飘香世界的中国名片，茅台集团乘风而上全面加速全球布局，响亮提出“让世界更加热爱茅台，让茅台更加飘香世界”。

（文 戴世锦）



茅台鸡尾酒给嘉宾带来愉悦享受



浙江交通

ZHEJIANG
COMMUNICATIONS



**法律法规、标准条文、随时搜索
人大知识、履职问题、在线答疑**

敬请扫码关注



履职工作通

履职问题直接在线留言提问，专家团队为您答疑解惑！

海量的人大知识、范文范例随时搜索随时看；三万多部国家和地方性法律法规、部门规章及规范性文件随时搜索随时看。



如需下载“履职工作通”中相关内容，可以登录
人大宣教网（www.npcxj.com）进行下载。

 **中国民主法制出版社**