

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年12月20日出版
第24期 总第444期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

文化遗产的传承、保护和创造性转化



ISSN 1671-542X



邮发代号: 2-18
国内刊号: CN11-3622/D
国际刊号: ISSN1671-542X



1



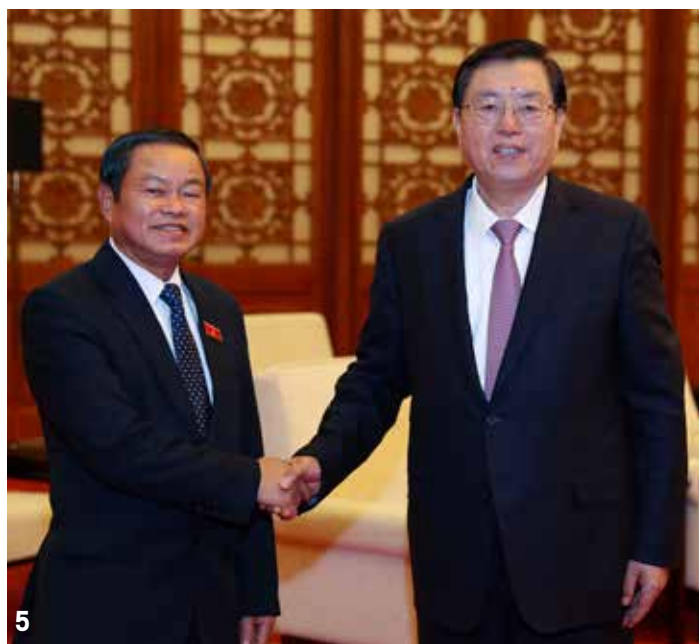
2



3



4



5

1. 12月8日，张德江委员长在北京人民大会堂会见马尔代夫总统亚明。摄影/刘卫兵

2. 12月15日，张德江委员长在北京人民大会堂会见韩国总统文在寅。摄影/刘震

3. 12月5日，张德江委员长在北京人民大会堂会见加拿大总理特鲁多。摄影/姚大伟

4. 12月18日，张德江委员长在北京人民大会堂会见欧洲议会副议长帕迪莫里斯。摄影/庞兴雷

5. 12月19日，张德江委员长在北京人民大会堂会见越南国会副主席杜伯巳。摄影/刘震

人大制度理论研究要紧跟时代步伐

人大制度理论和实践创新成果交流研讨会12月12日在北京召开,全国人大常委会委员长张德江出席会议并讲话。这次会议的主旨和任务就是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,认真学习贯彻党的十九大精神,全面总结交流十二届全国人大五年来人大制度理论和实践创新成果,健全人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治。

人大制度理论研究具有鲜明的时代特征。党的十八大以来,习近平总书记在坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治方面,提出了一系列具有重大理论和实践创新意义的新思想新论断新要求。这些新思想新论断新要求具有鲜明的时代特色和理论风格,拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求,提升了人民代表大会制度的核心理念和核心价值,发展了马克思主义国家法的理论,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,为我们在新的历史条件下长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,推进社会主义民主政治建设,提供了科学理论指导和行动指南。五年来,特别是中国人大制度理论研究会成立以来,各级人大及其常委会认真学习贯彻落实这些新思想新论断新要求,紧紧围绕推动人民代表大会制度理论和实践创新,积极开展理论研究、工作研究和成果交流,形成了一批有分量、有价值的研究成果,为坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作作出了积极贡献。

围绕中心、服务大局,是人大制度理论研究的题中应有之义。当前,认真贯彻落实党的十九大精神,确保十九大报告就人大制度和人大工作作出的一系列重大战略部署能一一“落地”,是人大制度理论研究的头等大事。党的十九大报告指出:“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,必须长期坚持、不断完善。”这是立足新时代对我国人民代表大会制度作出的新定位。与此同时,党的十九大报告还就如何做好新时代人大工作作出了一系列重大部署。十九大报告指出:“要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全人大组织制度和工作制

度,支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。完善人大专门委员会设置,优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。”“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。”各级人大及其常委会要把党的十九大提出的涉及人大制度和人大工作的重要论断、重大部署,作为人大制度理论研究的重要课题,进行系统梳理、深入阐发、广泛宣传。特别是要把党的十九大有关重大部署在贯彻落实过程中遇到的新情况、新问题,作为当前人大制度理论研究的重中之重。

实践是理论之母。因此,从事人大制度理论研究的同志不能游离于人大工作的实践之外,闭门造车、坐而论道,而应走出书斋,深入实际、深入基层,加强调查研究。近年来,各级人大及其常委会认真履行宪法法律赋予的职责,勇于创新,积极探索,在实践中推出了许多新做法,为我们加强人大制度理论研究提供了鲜活的素材。这其中,有些做法符合宪法法律规定,产生了积极的社会效果,受到了方方面面的好评,对此,我们应该认真地加以总结和推广;有些做法虽然法律没有直接规定,但符合立法原意和法治精神,实际效果也不错,如何进一步完善,这需要我们z从理论上提供支持;有些做法尚处在探索之中,需要从理论上加以研究论证;有些做法虽然出发点是好的,但不符合法律规定,如何加以规范,需要我们从理论上提供帮助。总而言之,人大制度理论研究具有很强的实践性,必须面向实践,对实践中出现的新情况、新问题作出积极的回应。

站在理论的肩膀上,我们才能看得更远;以理论为动力,我们才能行得更稳。新时代对人大制度理论研究工作提出了新的更高的要求。我们要紧跟时代的步伐,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以推动人民代表大会制度理论创新和实践创新为己任,努力开创人大制度理论研究新局面,为坚持和完善人民代表大会制度作出更大的贡献。

汪邦民



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2017年第24期
12月20日出版
总第444期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 徐 燕
责任编辑 朱燕红 王晓琳 赵祯祺
美术编辑 陈玉叶

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

- 08 张德江在人大制度理论和实践创新成果交流研讨会上强调
坚定人民代表大会制度自信

|总编絮语|

- 01 人大制度理论研究要紧跟时代步伐 / 汪铁民

|专 稿|

- 10 党的创新理论引领立法工作创新发展
/ 全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会课题组
18 深入学习贯彻党的十九大精神 完善人大预决算审查监督制度
/ 全国人大常委会预算工作委员会

|本期策划|

- 21 文化遗产的传承、保护和创造性转化 / 柳斌杰
24 文化遗产保护传承的法治建设 / 朱 兵
26 如何让文化遗产“活起来” / 于 浩
28 在“非遗”的保护和传承中增强中华民族的文化认同感 / 彭东昱
30 古城古镇古村: 要在保护中发展, 在发展中保护 / 李小健
31 传承革命文化 汲取前行力量 / 李小健
32 社会力量是文化遗产保护传承的生力军 / 张宝山

|言 论|

- 委员论坛 34 认真学习习近平人大监督思想,
积极推进新时代人大监督工作创新 / 李连宁
37 牢记改革初心, 完善新时代医疗保险政策 / 乌日图
主任笔谈 40 立良法 促善治 / 张 轩
42 加强和改进法律法规实施工作
深化新时代社会主义法治实践 / 傅德辉
专 论 45 推进合宪性审查工作应注意的几个理论问题 / 莫纪宏

|地 方|

- 湖 南 48 高高托举老乡们的“小康梦”
——湖南省衡阳市人大代表扶贫工作室创建纪实 / 衡阳市人大常委会



12月12日,人民代表大会制度理论和实践创新成果交流研讨会在北京召开。张德江委员长出席会议并讲话。摄影/李杰

- 福建 50 龙岩:立法保护红色文化遗产 / 傅加斌 石芳
湖北 51 法治之光照耀在黄柏河上
——《宜昌市黄柏河流域保护条例》诞生记 / 陈玉薇
山东 52 费县人大:财政预算开启“云监督”时代 / 杨东霞 英豪杰 刘天放

泛 读

看世界 53 智利的总统选举和国会选举 / 徐世澄

资 讯

04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjg.12388.gov.cn



12月14日，十二届全国人大常委会第一百零五次委员长会议在北京人民大会堂举行。张德江委员长主持会议。摄影/李涛

张德江主持召开十二届全国人大常委会第一百零五次委员长会议 决定12月22日至27日举行十二届全国人大常委会第三十一次会议

12月14日上午，十二届全国人大常委会第一百零五次委员长会议在北京人民大会堂举行。会议决定，十二届全国人大常委会第三十一次会议12月22日至27日在北京举行。张德江委员长主持会议。

委员长会议建议，常委会第三十一次会议继续审议监察法草案、农民专业合作社法修订草案、烟叶税法草案、船舶吨税法草案、土壤污染防治法草案；审议全国人大常委会委员长会议关于提请审议英雄烈士保护法草案的议案；审议全国人大教育科学文化卫生委员会关于提请审议基本医疗卫生与健康促进法草案的议案，审议全国人大外事委员会关于提请审议国际刑事司法协助法草案的议案；审议国务院关于提请审议招标投标法、计量法修正案草案的议案；审议最高人民法院关于提请审议人民陪审员法草案的议案、关于提请审议法官法修订草案的议案，审议最高人民检察院关于提请审议检察官法修订草案的议案。

委员长会议建议，常委会第三十一次会议审议国务院关于提请审议关于批准内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排的决定草案的议案，关于提请审议关于延长授权国务院在北京市大兴区等232个试点县（市、区）、天津市蓟州区等59个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定草案的议案；审议中央军事委员会关

于提请审议批准中国人民解放军选举委员会人选的议案；审议国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告、关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告、关于文化遗产工作情况的报告；审议最高人民法院、最高人民检察院关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况的中期报告。

委员长会议建议的议程还有：审议全国人大常委会执法检查组关于检查网络安全法、关于加强网络信息保护的决定的实施情况的报告；分别审议全国人大法律委员会、教育科学文化卫生委员会、华侨委员会、环境与资源保护委员会关于十二届全国人大五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告；分别听取全国人大常委会办公厅、科技部关于十二届全国人大五次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告；审议全国人大常委会法制工作委员会关于十二届全国人大以来暨2017年度备案审查工作情况的报告；审议全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告；审议有关任免案等。

委员长会议上，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨就常委会第三十一次会议议程草案、日程安排意见等作了汇报；全国人大常委会有关副秘书长，全国人大有关专门委员会、常委会有关工作机构和代表资格审查委员会负责人就常委会第三十一次会议有关议题作了汇报。

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

张德江会见加拿大总理特鲁多

12月5日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了加拿大总理特鲁多。

张德江说,中国和加拿大是战略伙伴,有着巨大的合作潜力。近年来,习近平主席与总理先生就推动双边关系全方位发展指明了方向,双方政治互信不断增进,务实合作成果丰硕,中加关系得到了快速发展。两国立法机关应积极推动落实两国领导人达成的重要共识,充分发挥中加议会定期交流机制的作用,开展立法、治国理政经验交流,营造务实合作良好的政策和法律环境,扩大人文交往,增进人民友谊,共同促进两国关系健康稳定发展。

特鲁多说,去年加中两国启动进入黄金时代,两国合作卓有成效,成果丰硕。相信在两国领导人指引下,两国友好关系和务实合作将迈上新台阶。

王晨参加会见。

张德江会见马尔代夫总统亚明

12月8日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了马尔代夫总统亚明。

张德江说,昨天,习近平主席与总统先生进行了重要会谈,为中马关系发展作出战略规划。中方视马尔代夫为建设21世纪海上丝绸之路的重要合作伙伴,愿与马方一道努力,不断提升中马面向未来的全面友好合作伙伴关系水平,更好造福两国和两国人民。中国全国人大愿进一步加强同马议会的友好合作,按照两国元首的战略指引,深入开展立法、治国理政经验交流,积极促进旅游、教育、青年等人文交流,为新时期中马关系实现更大发展奠定法律和民意基础。

亚明表示,中国是马重要合作伙伴,马方珍视同中方的友谊与合作,愿同中方加强立法机关的交往,不断增进相互理解与信任。

张平参加会见。

张德江会见韩国总统文在寅

12月15日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了韩国总统文在寅。

张德江说,总统先生此次访华恰逢中韩建交25周年。昨天习近平主席同总统先生举行重要会谈,就共同关心的问题全面深入交换意见,对下一阶段双边关系发展具有重要引领和指导作用。加强中韩友好合作既符合两国人民利益,也有利于地区和平稳定,希望韩方继续妥善处理“萨德”问题,确保两国关系始终沿着正确方向前进。中国全国人大希望两国各领域友好交流重新活跃起来,愿与韩国国会一道,保持各层级交流,增进相互理解,巩固政治互信,

助力中韩关系发展。

文在寅说,韩方高度重视发展对华关系,支持两国立法机关进一步加强交往,不断增进相互理解。

王晨参加会见。

张德江会见欧洲议会副议长帕帕迪莫里斯

12月18日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了欧洲议会副议长帕帕迪莫里斯。

张德江说,中方高度重视中欧关系,支持欧洲一体化建设。明年是中国欧盟建立全面战略伙伴关系15周年和中欧领导人会晤机制建立20周年,双方应加强发展战略对接,深化交流合作,推动中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系建设不断取得新进展。中国全国人大愿加强同欧洲议会的交往,用好中欧议会定期交流机制,增进政治互信,优化经贸合作的法律环境,巩固友好的民意基础,为中欧关系发展作出新贡献。

帕帕迪莫里斯说,欧盟与中国的关系很重要,双方友好合作对世界和平发展意义重大。欧洲议会愿加强与中国全国人大交流对话,减少分歧,促进互利互惠和共同发展。

艾力更·依明巴海参加会见。

张德江会见越南国会副主席杜伯巳

12月19日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了越南国会副主席杜伯巳。

张德江说,习近平总书记在中共十九大后首次出访就选择了越南,同越方领导人就推进新形势下中越关系作出顶层设计和战略部署。中国全国人大和越南国会要把推动落实中越两党两国领导人达成的重要共识作为首要任务,加强各层级交流合作,增进相互了解和政治互信,互相借鉴治国理政和立法监督方面的有益经验,不断优化经贸合作、人员往来的政策和法律环境,巩固两国关系的民意基础,共同构建中越两党两国命运共同体。

杜伯巳说,在两党两国领导人的直接推动下,越中关系的特殊性更加凸显。越南国会愿加强与中国全国人大的友好关系,推动互利合作,促进地方交往,助力越中关系发展。

向巴平措参加会见。

严隽琪访问新西兰

应新西兰亚洲基金会邀请,全国人大常委会副委员长、中国国际交流协会会长严隽琪于12月10日至13日访问新西兰。

严隽琪分别会见了新西兰议会议长马拉德、副议长托利,并同新西兰相关民间组织、智库、媒体代表进行座谈。



严隽琪着重就中共十九大精神和重要意义作了介绍,并就推动中新关系、两国民间交往和人文交流等与新方交换看法。新方各界高度评价中共十九大和共建人类命运共同体的理念,认为十九大后中新关系发展将迎来新机遇。

严隽琪还出席了庆祝中新建交45周年招待会并致辞。

严隽琪访问斐济

应斐济议会邀请,全国人大常委会副委员长、中国国际交流协会会长严隽琪于12月14日至16日访问斐济。

访问期间,严隽琪会见斐济议长卢韦尼,并同斐济学者、媒体代表座谈,介绍中共十九大主要精神,并就加强双边关系、民间交流与斐方交换意见。

斐方积极评价中共十九大对和中国和世界的重要意义,期待在“一带一路”框架下双边关系取得更大发展。

严隽琪还与斐代理总理兼妇女、儿童和减贫部长乌尼万加等共同出席了斐济中国文化中心成立两周年纪念活动。

严隽琪访问新加坡

应新加坡国会邀请,全国人大常委会副委员长、中国国际交流协会会长严隽琪于12月17日至19日访问新加坡。

严隽琪分别会见了新加坡国会副议长林谋泉和新政府代表,文化、社区及青年部部长傅海燕。严隽琪还在南洋理工大学发表主题演讲并同新民间组织、研究机构和媒体代表座谈。严隽琪着重介绍了中共十九大精神和重要意义,并就深化两国关系、加强民间交往等同新方交换看法。新方各界积极评价中共十九大的重要意义,表示愿积极参与“一带一路”建设,共同深化两国关系发展。

澳门第十三届全国人大代表选举会议主席团举行第二次会议

12月11日,澳门特别行政区第十三届全国人大代表选举会议主席团第二次会议在澳门举行。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席会议,主席团常务主席崔世安主持会议。

会议听取了崔世安关于澳门第十三届全国人大代表候选人提名情况的报告。在提名期间,有15人送交了《澳门第十三届全国人大代表参选人登记表》。主席团经过审查,这15人都是年满18周岁的澳门特别行政区居民中的中国公民,均亲自送交了参选人登记表和10名以上选举会议成员分别为其填写的候选人提名信,符合代表候选人条件。根据《澳门特别行政区选举第十三届全国人大代表的办法》的规定,主席团确认上述15人为澳门第十三届全国人大代表候选人。会议决定公布代表候选人名单及其简介。

主席团还根据选举办法的规定,在不是代表候选人的

选举会议成员中提名了总监票人、监票人人选,决定提请选举会议第二次全体会议表决。

会议还决定了选举工作的其他事项。

会议结束后,发表了主席团第二号公告。根据公告,2017年12月17日上午,澳门特别行政区第十三届全国人大代表选举会议将在澳门举行第二次全体会议,投票选举澳门第十三届全国人大代表。

香港第十三届全国人大代表选举会议主席团举行第二次会议

12月13日,香港特别行政区第十三届全国人大代表选举会议主席团第二次会议在香港举行。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席会议并讲话。他强调,由选举会议主席团确认代表候选人名单,是代表选举的重要环节。必须按照宪法、基本法和选举办法的规定,充分发扬民主,严格依法办事,确保选出的代表都是拥护宪法和基本法,拥护“一国两制”方针政策,效忠中华人民共和国和香港特别行政区,爱国爱港、在香港具有代表性的人士。

主席团常务主席林郑月娥主持会议。会议听取了林郑月娥关于香港第十三届全国人大代表候选人提名情况的报告。主席团经过审查,有58名年满18周岁的香港特别行政区居民中的中国公民送交了参选人登记表和10名以上选举会议成员分别为其填写的候选人提名信,确认其中的49人符合代表候选人条件。根据选举办法的规定,主席团确认该49人为香港第十三届全国人大代表候选人。会议决定公布候选人名单及其简介。

主席团还根据选举办法的规定,在不是代表候选人的选举会议成员中提名了总监票人、监票人人选,决定提请选举会议第二次全体会议表决。

会议结束后发表了主席团第二号公告。根据公告,香港第十三届全国人大代表选举会议第二次全体会议将于2017年12月19日上午在港举行。

澳门第十三届全国人大代表选举会议举行第二次全体会议 王晨出席并讲话

12月17日,澳门特别行政区第十三届全国人大代表选举会议在澳门举行第二次全体会议,投票选举澳门第十三届全国人大代表。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席会议并讲话。

选举会议主席团常务主席崔世安主持会议。出席会议的466位选举会议成员以无记名投票方式,选出12名澳门第十三届全国人大代表,并根据选举办法的规定,确定了3名得票数不少于选票三分之一的未当选为代表的候选人在代表因故出缺时的递补顺序。

选举结束后,王晨讲话指出,澳门第十三届全国人大代表选举工作严格依法办事,充分发扬民主,是一次公开、公平、公正的选举。各位选举会议成员以国家主人翁的姿态,珍视参与国家事务的民主权利,心系国家根本利益和澳门同胞福祉,积极参与选举会议工作,圆满完成各项任务。他代表全国人大常委会和张德江委员长向新当选的全国人大代表表示热烈祝贺,并向选举会议成员表示衷心感谢。他说,相信新一届澳门全国人大代表,一定会秉承爱国爱澳的光荣传统,拥护并模范地遵守宪法和澳门特别行政区基本法,拥护“一国两制”方针政策,效忠中华人民共和国和澳门特别行政区,认真履行代表职责,为祖国繁荣昌盛和澳门长期繁荣稳定作出积极贡献。

澳门第十三届全国人大代表选举会议主席团举行第三次会议

12月17日,澳门特别行政区第十三届全国人大代表选举会议主席团第三次会议在澳门举行。全国人大常委会副秘书长王晨出席会议,主席团常务主席崔世安主持会议。

会议决定发布关于澳门特别行政区第十三届全国人大代表选举结果的公告。根据《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法》的规定,由主席团将选举结果的报告报送全国人大常委会代表资格审查委员会进行代表资格审查。

会后,主席团发布第三号公告。

香港第十三届全国人大代表选举会议举行第二次全体会议 王晨出席并讲话

12月19日,香港特别行政区第十三届全国人大代表选举会议在香港举行第二次全体会议,投票选举香港第十三届全国人大代表。全国人大常委会副秘书长王晨出席会议并讲话。

选举会议主席团常务主席林郑月娥主持会议。出席会议的1796位选举会议成员以无记名投票方式,选出36名香港第十三届全国人大代表,并根据选举办法的规定,确定了6名得票数不少于选票三分之一的未当选为代表的候选人在代表因故出缺时的递补顺序。

选举结束后,王晨讲话指出,香港第十三届全国人大代表选举工作严格依法办事,充分发扬民主,是一次公开、公平、公正的选举。选举会议成员以国家主人翁的姿态,珍视参与国家事务的民主权利,心系国家根本利益和香港同胞福祉,积极参与选举会议工作,圆满完成各项任务。他代表全国人大常委会和张德江委员长向新当选的全国人大代表表示热烈祝贺,并向选举会议成员表示衷心感谢。

他说,相信新一届香港全国人大代表,一定会秉承爱国爱港的光荣传统,拥护并模范地遵守宪法和香港特别行政区基本法,拥护“一国两制”方针政策,效忠中华人民共和国和香港特别行政区,认真履职尽责,不辱使命、不负众望,为中华民族伟大复兴,为香港长期繁荣稳定作出积极贡献。

香港第十三届全国人大代表选举会议主席团举行第三次会议

12月19日,香港特别行政区第十三届全国人大代表选举会议主席团第三次会议在香港举行。全国人大常委会副秘书长王晨出席会议,主席团常务主席林郑月娥主持会议。

会议决定发布关于香港特别行政区第十三届全国人大代表选举结果的公告。根据《中华人民共和国香港特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法》的规定,由主席团将选举结果的报告报送全国人大常委会代表资格审查委员会进行代表资格审查。

会后,主席团发布第三号公告。

沈跃跃出席纪念中国—马尔代夫建交45周年招待会

12月6日,全国人大常委会副秘书长沈跃跃同马尔代夫总统亚明在北京共同出席纪念中国—马尔代夫建交45周年招待会。招待会前,沈跃跃同亚明简短会见。

中国与新西兰建交45周年招待会在京举行

12月13日,中国人民对外友好协会在钓鱼台国宾馆举行招待会,庆祝中国和新西兰建交45周年。全国人大常委会副秘书长沈跃跃出席招待会。

向巴平措与越南国会副主席举行会谈

12月19日,全国人大常委会副秘书长向巴平措在北京与越南国会副主席、越中友好议员小组主席杜伯已举行会谈。

艾力更·依明巴海与欧洲议会副议长举行会谈

12月17日,全国人大常委会副秘书长艾力更·依明巴海在北京人民大会堂与来访的欧洲议会副议长帕帕迪莫里斯举行会谈,双方就中欧关系等深入交换了意见。

陈竺会见法国国民议会代表团

12月18日上午,全国人大常委会副秘书长陈竺在北京人民大会堂会见了由法国国民议会法中友好小组主席陈文雄率领的法国国民议会代表团。

该团是应全国人大中法友好小组邀请访华,并出席中法议会(国民议会)定期交流机制第八次会议。



12月12日,人大制度理论和实践创新成果交流研讨会在北京召开。张德江委员长出席会议并讲话。摄影/盛佳鹏

张德江在人大制度理论和实践创新成果交流研讨会上强调 坚定人民代表大会制度自信

人大制度理论和实践创新成果交流研讨会12月12日在北京召开。全国人大常委会委员长张德江出席会议并讲话。他强调,要全面学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,坚持发展我国社会主义民主政治,深刻认识人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求,坚定人民代表大会制度自信,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加坚实的制度保障。

张德江指出,人民代表大会制度是中国共产党和中国人民的伟大创造,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,集中体现了社会主义民主政治的优势和特点。中国共产党领导是人民代表大会制度的本质特征和最大优势,也是做好人大工作的根本保证和关键所在。我们要

坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,牢固树立“四个意识”,坚定人民代表大会制度自信,始终坚持党的领导,坚决维护习近平总书记的核心地位,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。

张德江强调,人民代表大会制度保证和支持中国人民当家作主,确保国家和民族的前途命运牢牢掌握在人民手中,在全面依法治国进程中发挥着重要作用,是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度。人大工作要坚持人民主体地位,保障人民民主权利,充分发挥人大代表作用,扩大人民有序政治参与。要坚持立法先行,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,抓住提高立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法、依

法立法。要充分发挥立法引领、推动、规范、保障改革作用,确保重大改革于法有据、顺利实施。要切实把宪法法律赋予的监督权用起来,坚持正确监督、有效监督,增强监督实效。

张德江强调,全国人大及其常委会要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,紧紧围绕党的十九大确定的重大决策部署,全面履行宪法法律赋予的各项职责,按照总结、继承、完善、提高的原则,全面加强和改进人大工作,推动人民代表大会制度与时俱进,在新时代探索新实践、展现新作为。

全国人大常委会副委员长李建国出席会议。全国人大常委会办公厅、专门委员会、工作委员会和中国人大制度理论研究会有关负责同志,以及部分专家学者参加会议。✘



人大制度理论和实践创新成果交流研讨会会场 摄影/李杰

党的创新理论引领立法工作创新发展

文 / 全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会课题组

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,全国人大及其常委会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引,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,按照完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施的要求,不断加强和改进立法工作,不忘初心、牢记使命、砥砺前行,立法工作开辟新局面、迈出新步伐、取得新进展。

习近平新时代中国特色社会主义思想是新时代立法工作的根本指引和基本遵循

党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位。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,必须长期坚持并不断发展。习近平新时代中国特色社会主义思想对于新时代党和国家各领域事业、各方面工作,包括全面依法治国和立法工作,都具有重大指导意义。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕全面推进依法治国、

建设社会主义法治国家,提出了一系列重要思想、重要观点、重大判断、重大举措,开启了法治中国建设新时代。立法是法治的前提和基础,也是国家治理体系和治理能力现代化的核心内容和重要依托。立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。五年来,习近平总书记就立法工作发表了一系列重要讲话,对党领导立法工作、加强宪法实施和监督、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、发挥立法的引领和推动作用、提高立法质量等进行系统阐述、提出明确要求,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。张德江委员长指出,习近平总书记关于全面依法治国和立法工作的重要论述,阐明了我国社会主义法治的基本特征、本质要求和实践路径,确立了社会主义法治的时代新定位和发展新境界,内容十分丰富、深刻,具有鲜明的时代特征、重大的创新和引领意义,为在新的历史条件下推进全面依法治国特别是做好立法工作提供了科学理论指导和行动指南。我们体会,主要有以下几个方面。

一是强调坚定不移走中国特色社会主义法治道路。习近平总书记在党的十八届四中全会上的讲话中指出:“全面推进依法治国,必须走对路。如果路走错了,南辕北辙了,那再提什么要求和举措也都没有意义了。全会决定有一条贯穿全篇的红线,这就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。”他进一步指出,“百里不同风,千里不同俗”,走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系,是由

一个国家的基本国情决定的。“鞋子合不合脚,自己穿着才知道。”他强调,中国特色社会主义法治道路是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现,是建设社会主义法治国家的唯一正确道路;这条道路的核心要义,是坚持中国共产党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论。他告诫全党,在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上,要树立自信、保持定力。

二是强调坚持党的领导是社会主义法治的根本要求。习近平总书记指出,“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。”“党的领导和社会主义法治是一致的,社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。”并强调,坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。坚持党对立法工作的领导,是形成中国特色社会主义法律体系最重要的一条经验,也是我国立法工作一直坚持的基本原则和必须遵循的客观规律。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视加强对立法工作的领导,把立法任务列入贯彻实施中央全会重要举措分工方案,把听取研究重大立法事项列入中央政治局常委会年度工作要点,把领导和推动重点领域立法作为治国理政的重要方式、摆在重要议事日程,特别是出台关于加强党领导立法工作的意见,形成了保证党中央领导立法的制度性安排,大力推动党领导立法的规范化和

程序化,为立法工作指明了方向、提供了遵循。党的十八大以来,我国法治建设和立法工作取得的所有重大成就,都是在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下取得的。

三是强调建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。习近平总书记指出,“法治体系是国家治理体系的骨干工程。落实全会部署,必须加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。”党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,不断推出全面依法治国新的重大战略举措,深入推进依法行政,加大简政放权力度,健全依法决策机制,推动执法体制改革,大力推进以司法责任制为基础的司法体制改革,深入推进全民守法,建立健全尊法学法守法用法机制等。

四是强调要全面实施宪法,维护宪法权威。习近平总书记指出,“宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。”“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”“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。”“我们要坚持不懈抓好宪法实施工作,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。”他强调,“法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好,切实在宪法实施和监督上下功夫。”党的十八大以来,十二届全国人大及其常委会贯彻落实党中央部署要求,恪守宪法原则,认真履行宪法职

责,通过设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度、制定国家勋章和国家荣誉称号法、实施宪法规定的特赦制度、加强规范性文件备案审查等多种方式,坚决维护宪法权威,保证宪法全面有效实施。

五是强调着力处理好改革和法治的关系,发挥立法的引领和推动作用。习近平总书记指出,“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮,将有力推动全面建成小康社会事业向前发展。”强调“我们要着力处理好改革和法治的关系。改革和法治相辅相成、相伴而生……在法治下推进改革,在改革中完善法治,这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接,立法主动适应改革需要,积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用,做到重大改革于法有据,改革和法治同步推进,增强改革的穿透力”。党的十八大以来,习近平总书记多次指出,要发挥立法的引领和推动作用,使法律准确反映经济社会发展要求,更好协调利益关系。习近平总书记这些重要论述和思想,深刻揭示了改革与法治之间的辩证关系,将三中全会部署的全面深化改革与四中全会部署的全面推进依法治国有机联系、协调推进,为完善中国特色社会主义制度,实现国家治理体系和治理能力现代化提供了动力、夯实了基础。十二届全国人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记的这一重要思想,注重发挥立法的引领和推动作用,通过加强重点领域立法、一揽子打包修法、及时修改完善有关法律规定、依法及时作出有关改革试点的决定等多种方式,为有关改革举措提供法律依据,实现立法和改革决策相衔接,立法主动适应改革和经济社会发展需要。

六是强调发挥人大及其常委会的立法主导作用。习近平总书记指出,“立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,有的立法实际上成了一

种利益博弈,不是久拖不决,就是制定的法律法规不大管用,一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一。”强调要“明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化”,“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”。十二届全国人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记的这一重要思想,从法律案的立项、起草、审议等环节入手,抓紧完善工作机制,出台关于全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度,加大统筹协调力度,更好发挥国家权力机关在立法工作中的主导作用。

七是强调坚持立法先行,完善法律规范体系,加强重点领域立法。习近平总书记指出,“要坚持立法先行,坚持立改废释并举,加快完善法律、行政法规、地方性法规体系,完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系,为全面推进依法治国提供基本遵循。”强调“要加强重点领域立法,及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待”。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央加强对主题重大、政治敏感、情况复杂、社会关注度高的重要立法的领导,推动了一大批重要法律和有关法律问题决定的出台。党的十八届四中全会提出:贯彻落实总体国家安全观,加快国家安全法治建设,抓紧出台反恐怖等一批急需法律,推进公共安全法治化,构建国家安全法律制度体系。习近平总书记高度重视并直接领导国家安全立法工作,提出方针政策,明确方向重点,并对重要法律的制定作出指示、提出要求。在党中央的坚强领导下,全国人大常委会确定工作规划,健全起草机制,国家安全领域立法取得突破性进展,一批重要法律陆

续出台,为维护国家安全、保护人民利益,提供了强有力的法制保障。另外,党中央对完善市场经济、民主政治、先进文化、保障和改善民生、保护生态环境、国防和军队改革发展等重点领域立法,作出部署、提出要求,有力地推进了有关立法工作,取得一批重要立法成果。

八是强调抓住提高立法质量这个关键。习近平总书记指出,“不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。”强调“推进科学立法、民主立法,是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,民主立法的核心在于为了人民、依靠人民”。习近平总书记强调指出,提高立法质量,很重要的一点是遵循和把握立法规律,自觉遵循经济规律、自然规律、社会发展规律和立法活动规律,使制定出来的法律法规能够反映和体现规律的要求。习近平总书记还明确了提高立法质量的抓手和标准,他多次强调,要提高法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,增强法律法规的可执行性、可操作性。本届以来,全国人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记的这一重要思想,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,注意遵循和把握规律,把及时性、系统性、针对性、有效性作为提高立法质量的重要抓手,把法律的可执行性、可操作性作为衡量立法质量的重要标准,取得了新成效。

回顾党的十八大以来波澜壮阔的改革进程和砥砺前行的法治建设特别是立法工作的成就,我们深刻体会到,习近平总书记关于全面依法治国和立法工作的重要论述内涵丰富、思想深邃、博大精深,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,极大丰富和发展了我们党关于全面依法治国和立法的重要思想,是党的十八大以来我国立法工作取得一系列新进

展新成就的底气所在和根本原因,对新时代我国立法工作不断与时俱进、开拓创新具有极其重要的意义。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国立法工作不断取得新进展新成就

党的十八大以来,全国人大及其常委会适应全面依法治国新形势新要求,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是关于全面依法治国和立法工作的重要论述,认真贯彻落实中央决策部署,围绕加快形成完备的法律规范体系,坚持立法先行,完善宪法实施制度,加强重点领域立法,推进科学立法、民主立法、依法立法,着力提高立法质量,立法工作取得显著新进展和新成就。截至2017年11月4日,全国人大及其常委会共通过法律72件,其中,新制定的23件、修改的49件(涉及修改法律124件次,其中,统筹修改的16件,修改法律95件次);正在审议的法律案10件。另外,还作出法律解释9件,通过有关法律问题和重大问题的决定46件。我国现行有效法律共261部,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断完善和发展。

(一)坚决贯彻落实党中央的重大决策部署,为推进改革保驾护航

立法是国家重要政治活动,承载着将党的主张通过法定程序转化为国家意志的重要使命,具有很强的政治属性。全国人大及其常委会始终把坚持党的领导贯彻于人大工作和立法工作的各个方面、全过程,坚定坚持党中央集中统一领导,确保中央重大决策部署和重要举措的贯彻落实。党的十八届三中全会决定对全面深化改革、全面依法治国提出许多重大改革举措。为保证这些重大举措贯彻落实,2015年,全国人大常委会党组及时提出关于调整五年立法规划的意见报党中央批准,使立法规划在原有68件立法项目基础上增加34件,将两次全会明确提出、需

要在本届完成的立法项目列入规划。增加的立法项目涵盖了健全宪法实施和监督制度、构建国家安全法律制度体系、落实税收法定原则、推进反腐败国家立法、建立健全社会主义文化法律制度以及编纂民法典和经济、司法、教育等体制改革多个方面。

完善重大立法项目和法律制定中重大问题向党中央请示报告制度。常委会党组就民法总则、预算法修改决定、立法法修改决定、国家安全法以及网络安全法等重要法律草案涉及的重大问题向党中央请示并根据党中央决策,依法按程序做好相关工作。

积极贯彻落实党中央的重大决策部署,推进有关改革试点工作,发挥立法的引领和推动作用。党的十八大以来,党中央部署开展了一系列重大改革试点,探索可复制可推广经验,以发挥对全局性改革的示范、突破、带动作用。适应改革试点需要,全国人大常委会对一些与现行法律规定不一致、修改法律条件尚不成熟、需要先行先试的改革举措,及时作出授权决定,为局部地区或者特定领域改革先行先试提供法律依据和支持。五年来,共作出21项授权决定或者有关决定,授权国务院、“两高”或者地方、军队等进行改革试点,涉及行政审批制度改革、农村土地制度改革、金融体制改革、司法体制改革、公务员制度改革、社会保险制度改革、军官制度改革等方面,确保有关改革试点在法治框架内依法有序推进。深化国家监察体制改革是以习近平总书记为核心的党中央作出的一项重大决策,对于建立集中统一、权威高效的监察体系,深入推进党风廉政建设和反腐败斗争,推进国家治理体系和治理能力现代化,具有重大现实意义和深远历史意义。为了在全国推开这项事关全局的重大政治体制改革,党中央部署在部分地方开展试点,先行先试,积累经验。全国人大常委会及时贯彻落实党中央决策部署,2016年12月,十二届全国人大常

委会第二十五次会议通过了关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定,明确了试点工作涉及的最主要、最基本的制度,为试点工作提供了法治保障。2017年11月,根据中央决策部署,在认真总结试点地区改革试点工作经验的基础上,十二届全国人大常委会第三十次会议作出关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定,将改革试点工作向全国推开。

此外,贯彻中央决策决定,就调整生育政策、确定抗战胜利纪念日、设立南京大屠杀死难者国家公祭日、设立烈士纪念日、特赦部分服刑罪犯等事项,作出一系列决定、决议,依法有序推动相关工作。

(二)重点领域立法取得新进展,法律体系更加完善

全国人大及其常委会紧紧围绕党和国家发展大局,聚焦和推进重点领域立法,使立法及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待。

一是加强完善宪法制度方面立法。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。全国人大及其常委会及时修改立法法,明确发挥立法的引领和推动作用,发挥人大在立法中的主导作用,同时完善立法体制、赋予设区的市地方立法权、明确立法权力边界、深入推进科学立法民主立法。贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和人大建设的精神,及时审议通过修改地方组织法、选举法、代表法的决定,重点对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作了修改完善。修改预算法和有关工作指导性文件,加强人大预算决算审查监督工作,健全审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制。制定国家勋章和国家荣誉称号法,对国家勋章和国家荣誉称号的设立、授予对象、授予程序等作出规定。制

定国歌法,对国歌的地位、国歌的奏唱场合、形式和礼仪,国歌教育,国歌词谱版式,侮辱国歌行为的法律责任等作了规定。

二是加强国家安全领域立法。国家安全是定国安邦的基石、是改革发展稳定的前提。贯彻落实总体国家安全观,加快国家安全法治建设,构建国家安全法律制度体系,是党中央的重大决策部署。全国人大常委会全面贯彻中央要求,适应我国国家安全面临的新形势、新任务,加快国家安全领域立法工作,通过了国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国家情报法、国防交通法、核安全法等,修订了测绘法,国家安全法律制度体系基本确立,为维护国家安全,保卫人民民主专政的政权和中国特色社会主义制度,保护人民的根本利益,提供了坚实法律保障。

三是加强民事、刑事、诉讼等基本法律制度立法。民事、刑事、诉讼法律制度在法律体系中起着“四梁八柱”的重要作用。全国人大及其常委会高度重视完善这些基本法律制度,审议制定了民法总则、刑法修正案(九)、刑法修正案(十),修改了行政诉讼法,对刑法、刑事诉讼法和民法通则的规定作出解释等。全国人大及其常委会认真贯彻党的十八届四中全会决定精神,按照“先制定民法总则、再整合编纂各分编,争取2020年形成统一的民法典”的“两步走”工作思路,审议通过民法总则,全面系统地确定了我国民事活动的基本原则和一般性规则,构建了我国民事法律制度的基本框架,为编纂民法典奠定了坚实基础。刑法修正案(九)贯彻落实党的十八届三中全会精神和中央深化司法体制改革的要求,坚持宽严相济的刑事政策,根据新情况新问题新要求,对我国刑法作了较大幅度的完善、补充、调整。刑法修正案(十),将侮辱国歌行为明确规定为犯罪,切实维护国

歌奏唱、使用的严肃性和国家尊严。行政诉讼法修改是这部法律施行24年来的首次大修,针对行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题,扩大了受案范围,畅通了诉讼渠道,完善了案件管辖制度,规范了诉讼程序。此外,还对刑法、刑事诉讼法、民法通则的有关条款作出9件解释。

四是加强经济领域立法。加强经济领域立法,对于适应经济发展新常态,深入推进供给侧结构性改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,促进经济平稳健康发展,具有重要意义。全国人大及其常委会高度重视加强经济领域立法,一批重要法律相继出台。在加强宏观调控方面,修改了预算法、证券投资基金法、企业所得税法、商业银行法等法律;在加强市场监管、维护市场秩序方面,修改了商标法、广告法、反不正当竞争法、标准化法,制定了旅游法、资产评估法等;在促进科技创新和产业发展方面,修改了促进科技成果转化法、种子法、农业法、中小企业促进法等,制定了航道法。

五是加强社会领域立法。全国人大及其常委会以实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益为出发点和落脚点,大力加强社会领域立法。在促进社会事业发展方面,制定慈善法、中医药法,修改人口与计划生育法、红十字会法等;在劳动保护和权益保障方面,修改了劳动合同法、消费者权益保护法、老年人权益保障法,制定了反家庭暴力法等;在创新社会管理、维护公民身体健康和生命安全方面,修改食品安全法、安全生产法,制定特种设备安全法;为完善教育基本制度,修改了教育法、高等教育法、民办教育促进法等。

六是加强文化领域立法。文化领域立法是适应推进文化体制改革的要求,立足于扶持公益性文化事业、发展文化产业、鼓励文化创新等方面的法律制度。针对我国文化领域立法相对

滞后的情况,全国人大常委会积极推进文化立法工作,围绕为社会主义文化繁荣发展提供法制保障,制定了公共文化服务保障法、电影产业促进法和公共图书馆法等。

七是加强生态环境保护立法。全国人大及其常委会树立绿水青山就是金山银山理念,按照用严格的法律制度保护生态环境、加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度的要求,大力加强环境和资源保护法律制度建设,修改了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、海洋环境保护法、野生动物保护法,制定了环境保护税法,正在审议土壤污染防治法草案。

(三)健全宪法实施法律制度,从制度上保障和推动宪法贯彻实施

党的十八届三中、四中全会对加强宪法实施和监督提出明确要求。全国人大及其常委会贯彻落实党中央部署,通过不断完善法律,贯彻落实宪法确立的制度和原则,推动宪法实施;同时,健全宪法实施制度,加强宪法实施。

一是设立国家宪法日,建立宪法宣誓制度,增强宪法意识,弘扬宪法精神。通过关于设立国家宪法日的决定,以立法形式将12月4日设立为国家宪法日,规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。通过关于实行宪法宣誓制度的决定,规定各级人大及县级以上各级人大常委会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,在就职时应当公开进行宪法宣誓。

二是通过一系列决定、决议,推动和保障宪法规定的制度贯彻落实。通过关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定,为香港在宪法和法律范围内有序完成行政长官换届选举提供了有力的法律和制度保障。通过关于特赦部分服刑罪犯的决定,决定在纪念中国人

民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年之际,特赦部分服刑罪犯,充分体现依宪治国理念和人道主义精神。通过关于成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组的决定,及时妥善处理辽宁贿选案,维护宪法和法律权威。此外,还通过关于开展第七个五年法治宣传教育的决议,明确要求坚持把学习和宣传宪法放在首要位置,在全社会普遍开展宪法宣传教育。

三是完善备案审查制度。规范性文件备案审查制度是具有中国特色的宪法监督制度。全国人大常委会不断加强和改进备案审查工作。一是加大审查力度。在2013年至2016年四年间,对“一府两院”新制定的140件行政法规、司法解释逐件进行主动审查研究,对地方性法规积极开展有重点的主动审查,接收处理各类审查建议443件,依法纠正50多件地方性法规和司法解释中存在的与法律不一致问题。二是加强备案审查制度建设。着眼于发挥监督实效,建立健全了备案审查制度规范,明确把所有规范性文件纳入备案审查范围,做到“有件必备”;不断加大审查工作力度,尽快实现“有备必审”;切实强化纠错机制,做到“有错必纠”。三是加强备案审查能力建设。初步建成全国统一的备案审查信息化平台,实现了全部地方性法规的电子报备,尽快实现行政法规和司法解释电子备案、法规在线审查,积极推动与省级备案审查信息平台的互联互通;大力开展备案审查工作培训、研讨和经验交流,加强对地方人大备案审查工作的指导。

(四)完善立法体制机制,推进科学立法、民主立法、依法立法

法律是治国之重器,良法是善治之前提。全国人大常委会坚持问题导向,大力完善我国立法体制机制,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性,努力使制定的法律立得住、

行得通、真管用。

一是赋予设区的市地方立法权,完善国家立法体制。四中全会决定提出,明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权。依法赋予设区的市地方立法权,是全面深化改革和全面推进依法治国的重要举措,对于充分调动设区的市立法的积极性和主动性,加快地方法治建设步伐,具有重要意义。修改后的立法法确立了设区的市地方立法权制度,赋予273个设区的市、自治州(包括4个不设区的市)地方制定地方性法规的权力,进一步完善我国统一而又分层次的立法体制。目前,这个重大改革举措已经实施落地,绝大多数被赋予地方立法权的设区的市开始了立法工作。截至2017年7月底,在新赋予地方立法权的273个设区的市、自治州、不设区的地级市中,已经有270个经省、自治区确定可以开始制定地方性法规,占比98.9%;其中,有256个市(州)的437件地方性法规已经出台。

二是完善立法权限制度。修改后的立法法落实三中全会决定提出的税收法定原则,完善税收专属立法权制度,明确“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能由法律规定。贯彻落实四中全会决定,确立了特定事项授权制度,细化授权决定内容和授权期限等制度。贯彻四中全会决定,完善了规章制定权限制度,明确制定部门规章,没有上位法依据,不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范,不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责;制定地方政府规章,没有上位法依据,不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范等。

三是完善立法程序机制。在总结实践经验的基础上,适应新形势新任务新要求,全国人大常委会进一步建立健全立法程序制度。建立立法项目征集和论证制度,出台《立法项目征集和论证工

作规范》。2013年4月,全国人大常委会法工委首次召开立法项目论证座谈会,就核安全法等3部法律进行立项论证,开启立项论证先河。建立法律草案通过前评估制度。创新立法工作机制,邀请没有参加过相关法律案审议、修改讨论的有关专家、全国人大代表、实际工作者、利害关系人等有关方面,作为“局外人”,对法律草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机以及实施的社会效果和可能出现的问题进行评估,保证法律的质量。2014年4月,召开首次评估会,对旅游法草案进行通过前评估。完善草案表决程序,确立了重要条款单独表决制度和同类条款合并表决制度。探索建立重大争议事项第三方评估制度和有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整咨询论证机制。健全民主开放包容的立法工作机制,出台《依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度的实施意见》、《关于建立与国务院、“两高”等有关方面立法工作沟通协调机制的意见》和《加强与地方人大法制机构联系的办法》等。

四是充分发挥人大代表的主体作用。包括常委会组成人员在内的人大代表是国家权力机关组成人员,代表人民行使立法职权,地位崇高、责任重大、使命光荣。全国人大常委会充分保障人大代表直接行使立法权力、参与讨论决定国家或地方重大制度设计,连续三年安排代表大会审议重要法律案,即2015年修改立法法,2016年制定慈善法,2017年制定民法总则。不断拓宽人大代表参与立法工作的渠道,编制立法规划计划,认真研究代表议案和建议,邀请相关代表参与立项调研和论证。常委会审议的法律案,通过多种形式征求代表的意见。召开立法座谈会、论证会、评估会和开展立法调研,重视邀请有关代表参加,充分听取意见和建议。增加全国人大代表列席常委会会议的人数,认真听取和研究吸收代表对法律案的

意见和建议;本届全国人大四年多来,共邀请代表1560多人次列席常委会会议,对法律草案提出了许多有价值的修改意见和建议。

五是拓宽公民有序参与立法途径。健全法律草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制。2013年7月,在以往只对法律草案一审稿公布征求意见的基础上,对环境保护法草案二审稿公开征求社会公众意见,开启二审稿上网公开征求意见之先河,并实现二审稿公开征求意见常态化。对公众意见认真分析研究,对合理的意见尽量吸收,并以多种形式反馈公众意见采纳情况。本届以来,共有65件次法律草案审议稿通过中国人大网向社会公布征求意见,社会公众参与人数达16万余人次,提出意见达43万多条。建立基层立法联系点制度。2015年7月底,全国人大常委会法工委确定湖北省襄阳市人大常委会、江西省景德镇市人大常委会、甘肃省定西市临洮县人大常委会、上海市长宁区虹桥街道办事处为第一批基层立法联系点试点单位。充分发挥基层立法联系点作为国家立法“接地气”的直通车、重点立法“解剖麻雀”的典型样本、立法干部培养锻炼的重要基地作用。截至2017年10月,各基层立法联系点共就28部法律和2016、2017两年立法工作计划征集意见1205条。其中,2017年有12部法律草案征求意见,收到意见和建议403条。一些重要意见得到采纳和吸收,对修改完善法律草案、增强法律的针对性和可操作性发挥了重要作用。同时,选派7人次年轻同志到基层立法联系点挂职锻炼和蹲点调研,深入基层、深入群众,摸清实际情况,提高工作能力。

六是深化和改进调研方式。更加注重加强和改进调查研究工作,注重多层次、多方位、多渠道调查了解情况。为制定一部具有中国特色、体现时代精神的民法总则,张德江委员长和李建国副委员长分别带队深入农村、

社区、企业进行调研,听取各方面的意见,确保民法总则草案更好反映国情民意。在制定旅游法时,法工委主要领导同志带队,没有和有关方面打招呼,以普通游客身份参加旅行社组织的旅游团,进行体验式调研,有针对性地摸清了情况,为修改完善好法律草案掌握了第一手资料。

立法工作创新发展的主要经验

立法活动是国家重要政治活动,关系党和国家事业发展全局。改革开放以来,全国人大及其常委会在立法实践中不断总结经验,形成了若干弥足珍贵的基本经验,包括坚持党的领导,坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,坚持从中国国情和实际出发,坚持以人为本、立法为民,坚持社会主义法制统一。党的十八大以来,全国人大及其常委会始终坚持立法基本经验,同时,适应时代发展要求,赋予新内涵,总结新经验,着重把握以下几点。

(一)坚持党对立法工作的集中统一领导

党领导立法工作,是我国立法体制的鲜明特征,也是完善中国特色社会主义法律体系的最大优势。为了加强和改善党对立法工作的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,总结我们党长期以来领导立法工作经验,2016年,中共中央出台关于加强党领导立法工作的文件,明确了党领导立法工作指导思想、基本原则、重点内容、主要方式和组织保障等。这个决定是党领导立法工作的顶层设计。全面贯彻落实这个决定,是立法机关的政治责任,也是做好立法工作的重要保证。全国人大及其常委会要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,强化“四个意识”,坚定“四个自信”,自觉维护党中央权威和集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,成为全社会一体遵循的行

为规范和活动准则,从法律上保证党的路线方针政策和重大决策部署的贯彻落实。要深入领会并坚定贯彻党中央根据新实践对经济、政治、法治、科技、文化、教育、民生、社会、生态文明、国家安全、国防和军队、“一国两制”和祖国统一、党的建设等作出的理论分析和政策指导,统一思想认识,妥善解决立法工作中遇到的难点问题,不断提高立法科学化水平。全面贯彻落实党中央提出的立法工作方针战略,提出落实方案,采取有力措施,确保不折不扣地落实;全面贯彻落实党中央审定的立法规划计划,按照“任务、时间、组织、责任”四落实要求,确保重点领域法律草案如期提请常委会审议通过;全力做好党中央交办的重大立法任务,根据实际需要组织调配力量,落实时间责任,确保高质量按期完成;坚持重大问题请示报告制度,立法规划计划编制和调整、年度重点立法项目、重要立法涉及的指导思想 and 原则、重大体制和重大政策调整等,严格按照规定及时向党中央作出请示报告。

(二)坚持以人民为中心

人民是党执政的根基,民心是最大的政治。为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴就是中国共产党人的初心和使命;满足人民对美好生活的向往就是我们始终不移的奋斗目标。当前,中国特色社会主义进入新时代,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。人民群众对法治的要求越来越高,人民群众对美好生活的获得感、幸福感,有许多是通过法治、通过立法来保证和感受的。这就要求立法必须坚持以人民为中心,把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,尊重人民首创精神,从人民的实践创造中汲取智慧,从人民的发展要求中获得动力,满

足人民对幸福美好生活、社会公平正义的追求。全国人大及其常委会始终坚持以人民为中心加强和改进立法工作。坚持人民创造历史的唯物史观,以人为本、人民至上的价值观,立党为公、执政为民的执政观,切实解决好“为了谁、依靠谁、我是谁”的问题。坚持国家的一切权力属于人民,坚持法律面前一律平等,保障人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务,维护社会公平正义。尊重和保障人权,完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民的财产权、人身权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等方面的权利得到落实,实现公民权利保障法治化。正确处理权利与权力、权利与义务、权力与责任的关系,坚持规范和约束公权力、权利与义务相统一、权力与责任相一致,加大权力监督力度,编密扎紧制度的笼子。坚持立法为了人民、立法依靠人民,坚持走群众路线,倾听人民呼声,回应人民期待,使法律充分体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉。

(三)坚持立法决策与改革决策相衔接

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持全面深化改革与全面依法治国协调推进,以法治思维和法治方式研究改革思路、制定改革方案、推进改革深化,确保改革于法有据。同时,通过改革推动法律法规立改废释,推进法律制度创新,实现在改革中完善法治。实践中,经中央批准的改革方案和举措,对需要突破现行法律规定先行先试的改革任务,及时提请立法机关授权后进行试点;对不适应改革要求的现行法律法规,及时提请立法机关予以修改或者废止;对实践证明比较成熟的改革经验,及时提请立法机关上升为法律。全国人大及其常委会适应全面深化改革形势下的新形势新要求,在工作理念、思路、方式方法上全面对接改革

举措。一方面,综合运用制定、修改、废止和授权等多种方式,及时把党中央改革方案和举措通过法定程序成为国家意志,充分发挥法治对改革引领、推动、规范和保障作用,实现在法治轨道上推进改革、在深化改革中完善法治。比如,为了适应全面深化改革需要,提高立法的及时性,创新修改法律的方式,对部分法律中涉及同类事项或者同一事由需要修改的个别条款,采取一揽子修改法律的方式进行统筹修改,先后通过16件打包修改法律的决定,统筹修改法律95件次,为深化改革提供法律依据。另一方面,对于涉及改革举措的法律和有关决定草案,区别不同情况提出完善意见:对能够全面准确反映党中央改革精神的制度设计的,予以充分肯定;对法律草案提请审议后中央出台新的改革举措的,提出增补完善意见;对于落实改革精神的方向正确、但制度设计不够周全、各方面意见分歧较大的,重新构造制度设计,以利于更好地贯彻中央改革精神。同时,正确处理现实性与前瞻性的关系,对于属于探索性改革领域,改革的方向确定了,但具体怎么改,制度怎么设计,还没有成熟意见的,立法保持一定的预见性和超前性,为改革深入推进预留必要空间。

(四)坚持发挥人大在立法工作中的主导作用

党的十八届四中全会提出,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。根据宪法、立法法和地方组织法的规定,全国人大及其常委会行使国家立法权,有立法权的地方人大及其常委会可以依法制定地方性法规。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,是落实宪法法律规定的必然要求。当前,立法工作仍然存在一些部门化倾向、争权诿责、立法效率不高等突出问题。提高立法质量和立法效率,防止部门利益和地方保护主义法制化,都要求健全人大主

导立法工作的体制机制,积极发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。坚持立法先行,发挥好立法的引领和推动作用,也必然要求发挥人大在立法工作中的主导作用,紧紧围绕经济社会发展中迫切需要解决的现实问题开展立法工作,通过立法引领和推动各领域改革,增强改革的有效性和影响力,增强法治的权威性和保障力。

发挥人大在立法工作中的主导作用,要着力在立法关键环节发挥主导作用,在法律案的立项、起草、审议等关键环节上发力。一是把握立项主导。通过立法规划和年度立法计划等形式,加强对立法工作的统筹安排,着力通过立法推动落实党中央的重大决策部署。加强立法项目征集论证工作,不断提高立法规划计划的科学性、合理性。二是把握起草主导。对于部门起草的法律草案,常委会立法工作机构积极主动介入,对于实践迫切需要而迟迟不能提出的项目,及时与政府沟通,督促并推动如期完成起草任务;涉及综合性、全局性、基础性的法律案,由人大有关专门委员会和常委会工作机构组织起草。比如,全国人大常委会出台《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》,加强重要法律草案起草工作力度。十八大以来,由全国人大专门委员会或者常委会工作机构组织起草或者依法提请审议、已通过的法律草案、法律解释草案和决定草案等共50余件,同以往相比明显增多。三是把握审议主导。善于抓主要矛盾、关键条款和难点问题,深入调查研究,充分听取意见,反复沟通协调,果断作出决策;对于分歧意见较大、难以协调解决的,及时通过常委会党组请示党中央决定,做好统一思想认识工作。

(五)坚持遵循立法活动规律

当前,人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。越是强调法

治,越是要提高立法质量。提高立法质量,很重要的一点是遵循和把握立法规律,使制定出来的法律法规能够反映和体现规律的要求。

一是要坚持科学立法。立法要从实际出发,立足中国国情,遵循改革发展客观规律和法治建设内在规律,科学合理地安排好各项制度,真正发挥立法作为顶层设计的全局性、引领性作用。要始终坚持问题导向,努力提高立法精细化水平,把重点放在关键条款设计上,坚持能具体尽量具体,能明确尽量明确,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,确保立出来的法站得住、行得通、真管用。

二是要坚持民主立法。坚持立法为民,处理好公权力与私权利的关系,处理好不同社会群体的利益诉求,切实保障人民的合法权益,让人民充分享受到立法带来的制度保障、法治保障和法治红利。把党的主张和人民意愿有机统一起来,把改革发展需要同保障人民共享发展成果有效统一起来,科学规范国家机关的权力与责任,科学规范公民的权利与义务,把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程,努力使每一项立法都符合宪法精神,反映人民意愿,得到人民拥护。

三是要坚持依法立法。人大及其常委会行使立法职权,要严格依照立法法规定的权限和程序进行,体现合法性要求。2015年修改后的立法法,对加强依法立法作出了更完善的规定,有立法权的主体必须严格遵循有关规定,不可逾越红线。

(六)坚持维护国家法制统一

我国是统一的多民族的单一制国家。维护国家法制统一、尊严、权威,这既是由我国的国家结构和国情决定的,也是我国社会主义民主法制建设实践的成功经验,是全面落实依法治国基本方略、完善中国特色社会主义法律体系的内在要求,是坚持和维护党中央权威和集中统一领导的必然要求。随着立

法修改赋予所有设区的市地方立法权,我国立法体制得到较大调整,地方立法的主体大幅度增加。并且,随着全面深化改革、全面推进依法治国的不断深入,立法在改革发展中的作用愈益凸显,提高立法质量的需求愈益迫切,维护法制统一的任务更加繁重。同时,修改后的立法法也对维护国家法制统一作出了许多制度性规定和安排,进一步明确了国家和地方立法权限划分,完善了立法体制机制和程序。我们要始终坚持维护宪法作为国家根本法的权威地位,严格依照立法法等法律规定的法定权限、遵循法定程序开展立法工作,推进合宪性审查工作。在重视制定法律法规的同时,也要按照中央要求,更加重视规范性文件备案审查工作,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,保证法律法规的规定之间衔接协调、不相互矛盾,保障社会主义法制的统一。

党的十九大高举中国特色社会主义伟大旗帜,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,作出了中国特色社会主义进入了新时代等重大政治论断,深刻阐述了新时代中国共产党的历史使命,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目标,对新时代推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程作出了全面部署,也提出了深化依法治国实践的任务。我们要全面学习领会贯彻十九大精神,深入学习领会贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,不忘初心,牢记使命,以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态,锐意进取,埋头苦干,不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,为全面依法治国,为实现中华民族伟大复兴的中国梦,做出立法法人应有的贡献。■

深入学习贯彻党的十九大精神 完善人大预决算审查监督制度

文 / 全国人大常委会预算工作委员会

全面贯彻落实党的十八大精神，不断增强中国特色社会主义人大预算决算审查监督实效

党的十八大以来的五年，是党和国家发展进程中极不平凡的五年，改革开放和社会主义现代化建设取得了历史性成就。人大预决算审查监督也走过了不平凡的五年，作为国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分，中国特色社会主义人大预决算审查监督制度建设取得了实质性进展。党的十八大报告明确提出要加强对政府全口径预算决算的审查和监督，党的十八届三中全会“决定”进一步强调加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。要做好预决算审查监督工作，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，始终把旗帜鲜明讲政治、自觉与党中央保持高度一致摆在第一位，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，不忘初心，牢记使命，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决贯彻落实党中央的决策部署和指示要求，不断加强和改进人大预算决算审查监督。

一、加快健全法制，夯实法治基础

法律性是人大工作的显著特点。做好人大预算决算审查监督工作，首先是推进法治财税建设，解决好有法可依的问题。

2014年8月31日，全国人大常委会表决通过了关于修改预算法的决定。修改后的预算法，以规范政府收支行为，强化预算约束，加强对预算的管

理和监督，建立健全全面规范、公开透明的预算制度为宗旨。首次在法律层面确立了所有的政府收入和支出都应当全部纳入预算，要求政府预算完整反映政府及部门单位的活动，实行全口径预算管理与监督；对报送人大及其常委会的预算草案、决算草案提出了规范、细化要求，专项转移支付预算要分地区、分项目编制，进一步完善了人大预算、决算初步审查制度，明确了初步审查范围、机构、时间、程序和要求等；明确了人大对预算草案、决算草案审查的内容和重点；拓展和规范了需要报经人大审批的预算调整情形，细化了人大审批预算调整方案的内容、程序和要求，强调在预算执行中一般不制定新的增加财政收支或减少财政收入的政策和措施，增强了预算的严肃性；充实了监督预算执行的规定，加强对预算批准前政府安排支出、实行权责发生制特定事项等的监督，明确各级政府都要编制政府综合财务报告。对增强预算编制的科学性、增强预算活动的公开性、规范财政转移支付、规范地方政府债务管理、发挥人大代表和社会公众在预算审查监督中的作用等也作出了明确规定。

过去五年，积极推动财税立法工作。我们按照加强对政府全口径预算决算审查监督的要求，按照党的十八届三中全会提出的落实税收法定原则要求，协调推动有关部门加快税收立法步伐，积极为全国人大常委会审议

通过环境保护税法，审议烟叶税法草案、船舶吨税法草案做好服务和保障工作。环境保护税法首次在法律条文中明确授权地方的具体税制要素的确定和调整，应当由省级人民政府在法律规定的幅度内提出，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案。这为规范地方税收立法授权问题提供了范例，为贯彻落实税收法定原则开了个好头。

二、推动深化改革，健全监督机制

过去五年，我们在全国人大常委会的领导下，认真贯彻落实党中央有关改革任务要求，取得重要进展。为健全审计整改力度长效机制，研究起草并由中共中央办公厅转发了《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》，明确国务院每年向全国人大常委会作审计查出问题的整改情况口头报告，相关被审计部门单位和审计署等部门有关负责人到会听取意见，回答询问。为增强预算编制、预算审查的民主性和科学性，研究起草并由全国人大常委会办公厅出台了《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》，提出建立预算编制工作通报制度、完善听取有关方面专家意见和建议制度、建立健全听取部门预算意见和建议制度、完善预算草案和预算报告通报工作制度、完善人大代表参加预算初步审查会议制度、建立听取人大代表意见和建议网络服务平台等六项重要措施。为加强人大

国有资产监督职能,研究起草并经中央深改组审议通过了《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度的意见》,明确国务院每年向全国人大常委会报告国有资产管理情况,以综合报告和专项报告相结合的方式实现全口径、全覆盖,同时坚持问题导向、突出重点,对国务院报告的重点、全国人大常委会审查的重点等作了明确规定。为更好贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署,就预算审查重点向支出预算和政策拓展进行了研究,提出了审查监督的重点内容和改进工作的具体措施。

三、创新审查方式,完善监督程序

过去五年,我们积极适应新形势新要求,不断探索创新预算审查监督工作方式和方法。

一是依据预算法的要求,基本确立了全口径、全流程、全覆盖的审查监督程序。全口径,即将政府一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等“四本预算”组成的政府预算体系全部纳入审查监督范围。全流程,即包括预算的前期介入、初步审查、大会审查、执行监督和决算审查等全部流程。全覆盖,即审查监督对象和内容既包括预决算收支本身,也包括财税改革和重大财税政策、审计工作报告和审计查出问题的整改情况、政府资产和负债、绩效目标和标准体系、中期财政规划等相关情况。

二是加强人代会对预算的审查。从2015年起,全国人民代表大会会议专门用于审查预算的时间又延长了半天,有利于代表更深入细致地审查预算,提高人大代表对政府预算的认可度。十二届全国人大以来,人代会关于预算决议的投票赞成率从2013年的78.3%提高到2017年的90.0%。

三是建立审计查出问题整改情况报告机制。按照中央改革要求,从2015年起,每年12月全国人大常委会都安排听取和审议国务院关于年度中央预

算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。我们就审计工作报告中反映的若干突出问题的整改情况开展跟踪调研,跟踪调研报告印发常委会会议。党中央、国务院领导高度重视审计查出问题的整改工作。通过建立审计查出问题整改报告机制,全国人大常委会加大了监督力度,各方面的认识越来越一致,整改措施越来越具体,“屡审屡犯”问题正在逐步得到解决,审计查出问题整改工作一年比一年好,审计查出问题整改的长效机制正在建立健全。

四是积极改进服务工作。从2014年起,我们每年与财政部共同编写《政府预算解读》,以图文并茂、生动活泼的形式解读预算报告和预算草案,供全国人大代表审议预算时参考,人大代表和社会各界普遍予以积极评价。按照预算法规定,从2015年起,每年邀请50位左右的全国人大代表参加预算编制情况通报、预算初步审查、有关专题调研座谈会等相关会议,还邀请部分政策利益相关方代表参加前期部门预算审查会议,以加强与代表和群众的联系,通报相关工作情况,并听取意见和建议。

四、坚持问题导向,强化监督实效

过去五年,我们紧紧围绕党和国家工作大局,按照正确监督、有效监督的要求,紧紧围绕全国人大常委会监督工作计划安排,紧紧围绕人大代表、人民群众关心的重点热点问题,坚持问题导向原则,提高监督实效。

一是加强对重大财税体制改革工作的推动。贯彻落实党的十八届三中全会关于财税改革的部署,按照全国人大常委会的统一安排,预算工委先后开展了“十三五”财税体制改革专题调研,加强地方政府债务管理专题调研,深化财政转移支付制度改革专题调研,为全国人大常委会审查批准国务院提请审议2015年地方政府债务限额的议案、2016年中央预算调整方案做好服务。

二是加强对重点支出领域的监督。我们坚持监督重点向支出政策和

支出预算拓展,选择涉及国家重大战略、与群众利益关系密切、财政支出规模较大的重点支出领域,先后围绕国家财政科技资金、财政水利资金、财政教育资金的分配与使用情况,就相关领域开展专题调研,调研报告供全国人大常委会听取和审议国务院专项工作报告时参考。

三是加强对重大财税问题的监督。围绕预算审查监督改革方面存在的突出问题,连续三年开展预算法贯彻实施情况专题调研、开展加强对政府全口径预算决算审查监督的专题调研、开展部门预算编制管理专题调研、开展完善国有资本经营预算制度专题调研、开展建立政府综合财务报告制度专题调研;围绕人大代表、人民群众关心的重点热点问题,开展非税收入规范管理专题调研、推进预算绩效管理专题调研、云和县人大开展特定问题调查情况专题调研。

四是积极推进开展预算联网监督工作。习近平总书记指出,“信息是国家治理的重要依据”,“要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化”。张德江委员长高度重视预算联网监督工作,指出,“人大预算联网监督,是人大预算监督改革的重大举措,一定要认真组织实施,注重监督实效。”全国人大财经委、常委会预算工委、财政部积极总结广东等地方人大实践经验,研究提出并由全国人大常委会办公厅印发《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》,为推进预算联网监督工作确立了总体要求和基本原则,明确了主要内容和联网方式,提出了实施步骤和保障措施。2017年年底,全国省(区、市)人大常委会预算工委等工作机构与政府财政部门间实现了预算决算基本信息传输查询。中央本级预算联网监督系统已在今年12月投入使用。实践表明,推进预算联网监督工作,是全国人大常委会贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督重要部署的具体举措,

是在人大预算审查监督工作中贯彻落实以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化的积极实践,是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索,也是新形势下加强和改进人大预算审查监督、提高监督针对性和有效性的客观需要。

总体看,过去五年来人大预算审查监督制度不断健全完善,人大预算审查监督工作取得了明显成效,审查监督的广度、深度和力度不断拓展,针对性和实效性进一步增强。但同时也要看到,受多种因素制约,政府预算的完整性还不够全,执行的规范性还不够强,公开透明度还不够高;预算支出的标准体系建设还比较滞后,政府支出范围还不够清晰;预算的约束力还不够强,追加、追减等调整的随意性还比较大;人大预算决算审查监督还不能完全适应新形势新任务的要求。

认真学习贯彻党的十九大精神,建立健全新时代中国特色社会主义人大预决算审查监督制度

党的十九大高举旗帜、总揽全局,作出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大判断,提出了具有全局性、战略性的行动纲领,为建立健全中国特色社会主义人大预算决算审查监督制度指明了方向,提出了新要求。我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真学习贯彻党的十九大精神,围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的要求,牢固树立和贯彻落实新发展理念,实行正确监督、有效监督,完善工作机制,增强监督实效,进一步建立健全中国特色社会主义人大预决算审查监督制度。

一、坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一

始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是坚持和完善人民代表大会制度的本质要求,也是做

好人大预算决算审查监督工作的根本遵循。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,核心是坚持党的领导。坚持党的集中统一领导,就是要坚持党对一切工作的领导,增强“四个意识”,自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致;紧紧围绕党和国家工作大局,促进党的方针政策和决策部署在财税政策和预算安排上得到积极落实,在财政政策实施和预算执行中得到有效贯彻。坚持人民当家作主,就是要坚持以人民为中心的发展思想,紧紧围绕党的十九大报告关于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,关于提高保障和改善民生水平等部署要求,推动优化预算支出结构,规范财政转移支付方式,加快推进基本公共服务均等化;必须坚持人民主体地位,通过改革完善体制机制,推动人大预算决算审查监督的公开透明,扩大人民有序参与,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。坚持依法治国,就是要加快推进财税法治建设,促进政府依法理财、民主理财,健全依法审查监督体制机制。

二、推动建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度

内容完整、编制科学、执行规范、监督有力、讲求绩效和公开透明是现代预算制度的基本要素。按照党的十九大提出建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度的要求,我们将重点推动以下工作。一是推进全口径政府预算决算审查监督。要在现行“四本预算”的基础上,进一步明确和细化政府报送人大的预算决算的内容,加强对政府债务收支、政府性基金收支、国有资本经营收支、社会保险基金收支等资金的审查监督,严格规范政府举债行为;积极开展听取和审议国有资产管理情况报告工作;按照预算法等规定,积极推进编制中期财政规划、政府综合财务报告工作,并依法向本级人大常委会备案,

实现流量监督与存量监督有机衔接,建立全口径、全方位、全覆盖的财政监督体系。二是加快推进支出标准体系建设。要督促政府抓紧健全完善基本支出和项目支出标准体系,建立同类项目的标准化管理模式,建立健全标准动态调整机制,推进支出标准法治化,以增强预算安排的稳定性和可预期性。三是全面实施绩效审查监督。要将绩效理念融入人大预算决算审查监督的全过程,提交人大的预算应当包括绩效目标和衡量指标,要注重成本效益分析,依法加强对支出结果和绩效目标实现程度的审查监督。四是强化预算执行监督。要深入贯彻实施预算法,坚持先有预算、后有支出的原则,督促政府严格执行人民代表大会批准的预算,严控预算调整和调剂事项,增强预算的法定性和权威性。积极有效利用现代信息技术,总结实践经验,进一步加强预算联网监督系统建设,健全完善系统查询、预警、分析、服务功能,规范和强化系统使用,推进形成横向联通、纵向贯通的预算联网监督系统,更好服务于人大依法履行预算审查监督职责。要加强对执收部门和单位的监督,确保严格依法依规征收财政收入。

三、健全人大预决算审查监督组织制度和工作制度

适应中国特色社会主义进入新时代的新形势新变化新要求,全面担负起宪法法律赋予的预算决算审查监督职责,必须坚持解放思想,坚持与时俱进,坚持开拓创新。要在预决算审查监督方面积极探索,强化机构队伍和能力建设,为建设中国特色社会主义人大预决算审查监督制度提供坚实的组织保证。全国人大常委会预算工委将进一步加强与地方人大常委会预算工委等工作机构之间的沟通交流,推动人大预算审查监督工作探索创新,总结地方实践探索形成的有益经验做法,共同推动中国特色社会主义人大预决算审查监督制度不断发展完善。■

古籍书店
摄影 / 李杉杉



文化遗产的传承、保护和创造性转化

文 / 柳斌杰

中国特色社会主义文化建设是一个系统工程,它包括了文化遗产的传承与保护、文化精神内容的创造与提升、文化公共服务体系的构建与运行、文化产业体系的培育与发展、文化市场体系的改革与管理、文化对外的传播与交流和文化法制体系的建设与完善等。党的十九大再次明确了坚定文化自信、建设社会主义文化强国的奋斗目标,相应地也部署了新时代文化建设的新任务。其中之一,就是“深入挖掘中华优秀传统文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范,结合时代要求继承创新,让中华文化展现出永久魅力和时代风采”。

为贯彻党的十九大精神,全国人大常委会即将听取和审议国务院关于文化遗产工作情况的报告,重点讨论落实文化遗产相关法律法规的施行和优秀

文化遗产传承、保护、创造性转化工作,这是全国人大贯彻十九大精神的重要举措。

五千年历史孕育的中华优秀传统文化博大精深、典籍浩繁,同时也难免鱼目混珠、良莠杂陈,对于当代人来说,传承什么、保护什么、转化什么确实也有些困难。目前,社会上业已出现不少混乱,骑着毛驴上“私塾”、不学知识背“五经”,更有甚者办所谓的“国学班”“女德班”之类非法“学堂”,用封建礼教残害妇女儿童,开历史的倒车,美其名曰“教育传统文化”。

那么优秀传统文化怎么传承和保护?我认为最主要的是找到“一脉相承”的那个“脉”。习近平总书记曾多次讲过,中国共产党是中华优秀传统文化的继承者和弘扬者,中国特色社会主义

植根于中华文化的沃土,中华文化延续着我们国家和民族的精神血脉。通过学习和研究,我认为这个“血脉”就是中国优秀传统文化的人文精神——人学价值。只有把好这个“脉”,才能与我们以人民为中心的发展理念、马克思主义解放全人类和实现人的全面发展社会理想一脉相通。

文化的特性

文化是指人类在其历史演进过程和社会实践中所创造的物质财富和精神财富的总和,反映了地球人类在一定的历史阶段改造自然、改造社会、控制自身行为的能力和达到的程度。

文化一词的本意有创造、耕耘、教化三种语义,我国自古以来,使用的文化概念主要从教化的角度定义,变成



柳斌杰主任委员(左一)在江西考察多功能阅读空间。(江西出版集团供图)

与经济、政治相平行的狭义概念。这种狭义上的文化大致包括了文学艺术、科学技术、教育传播、社会意识、宗教习俗等这样一些含有精神内容的物品和活动。

文化的主要特性是创造性、独立性、继承性和融合性。简而言之,所谓创造性,是指每一次文化活动都是一个创造。这是文化的最大特征。比如,一个节目,每一场演出都有自己的创作;一个词语、一个语言范畴,每一次使用都有创造。因为人有态度、有情感、有温度,每个人表达出来的都不一样。文化产品不像工业产品,工业产品是定型化的、标准化的,大家用的生产线都一样,生产的产品也一样。文化产品是因人而异、因时而变的,人的创造力不同,文化成果也就不同。所谓独立性,是指文化能脱离其创造主体而独立存在。文化不是一个物质的存在,而是以意识存在的。文化不随着创造文化的主体灭失而灭失。有的人死了,他还活着,他的精神仍然留在人世间,文化遗产体现的就是文化的这种独立性。几千年前人类所创造的文化在今天仍然是活的。所以,我常常给很多学生讲,你们最大的财富就是你们所创造的文化,一旦为社会创造

了有影响力的文化,你就永远活在历史中。因此,写作和出版工作可以说是人类最伟大的工作之一,是一个寿命很长的产业,只要有经典作品,就会永垂不朽,千年万年一直流传下去。所谓继承性,是指文化在一代又一代人之间延续发展,下一代人继承上一代人的文化成果。所谓融合性,是指文化跟固态物质不一样,容易变异、扩散和融合。中国是一个文化不断融合发展的国家,在历史的长河中,中原文化、黄河文化、长江文化、沙漠文化、森林文化、草原文化、西域文化、海洋文化等都丰富了中国文化,也使其具有多样性。

历史已经表明,一种社会文化一旦形成,具有像阳光、空气、水那样的性质,成为人们离不开的公共精神营养品,不管自觉不自觉,她都进入人的灵魂之中,影响终身。习总书记在党的十九大报告中指出,文化是一个国家、一个民族的灵魂,文化兴国运兴、文化强民族强。对此,我们要有清醒的认识,文化精神的沦丧和磨灭是一个民族致命的内在基因的病变,当其不知不觉发展到“文化癌”的时候,这个民族的灵魂就被掏空了。所以,绝不能把文化看成“热热闹闹”“说说笑笑”的闲事,用

可有可无的态度去应付。那样做,会毁了现代民族和主权国家的生存的根基。

中国文化的血脉

我认为,天、地、人三界相区别相联系和阴、阳、易三态又对立又统一是中国主流文化生成的逻辑起点。地上而悬者为天、地下而沉者为地,天地之间,还有人世。天形成了阳气、地形成了阴气,阴阳二气作用,产生了世间万物,人就是万物里的一种。由此出发,中国文化因人生、因人而变、因人而异、因人而新,与人相伴,都是时空之中的鲜活东西。她的历史性、现实性、人文性优于世界大多数民族的文化。因为中国文化没有上帝创世、上帝造人这样的逻辑前提,她始终关怀今生今世、重视世俗生活,她的中心是“人”而不是“神”。所以,以上帝、真主、佛祖为终极信仰的宗教文化不能成为中国文化的主导。

可以说,中华优秀传统文化的血脉是与人命、人性、人情、人伦等相关的人学价值,体现在六个方面。

第一是敬畏生命。这是中国文化的很重要的特点,西方在文艺复兴之后才开始重视生命。从文献上看,《黄帝内经》记载,黄帝问道广成子,第一个问题就是人怎么能活得幸福、快乐、长寿?广成子的回答主要是内修外养。内修就是修德养性、顺其自然,宽厚仁德、心态平和,节制消耗。外养就是要吸收天地之二气,以五谷为养、五畜为益、五果为助、五菜为充,以补精气。中国历史上出了那么多的名医,发明了世界上独特的中草药和中医疗法,就是我们尊重生命、敬畏生命的文化创造。在民间,自古就有人命关天的说法,只要一提到人命就是天大的事情。这个文化思想是扎了根的,是传统文化的核心。

第二是关注人性。人来自于自然界,兽性退化,人性上升,由野蛮走向文明,这是一个自然历史过程。当人们自觉意识到文野之别对于社会的意义之时,就开始谈论人性与教化的问题,

考古发现在尧舜禹时期已经有见圣贤之德。先秦诸子百家互相争鸣的那个年代,人性都是热门话题。关于人性的学说有性善说、性恶说、性善恶说,还有先天说和后养说。这些人性学说是人的修养加教化的理论基础,也是中国文化的丰富内涵。

第三是珍爱情感。这是中国文化重要的传统。《诗经》是中国最早的诗歌总集,从《诗经》来看,中国的先民是热情奔放、亲爱友好、情感丰富的生命群体。在封建礼教之前,中国人的情感是张扬的、率直的、开放的。以后统治者“灭人欲”,把情感看作万恶之源,才将之扭曲。对人类情感的珍爱,包括爱情、亲情、友情、感情,还有旧情。中国人特别重视旧情,对曾经经历过的情感生活特别怀念。这些构成了我们中国文化的情感世界,从最早的《诗经》,到后来的四大名著,到当代的小说,90%的内容是表达人们之间情感的。文学、文艺、民俗、节庆文化中尤其突出。

第四是教化人伦。这是教化方面的作用,以伦理关系约束人的行为。这是从自然界观察来的。日月经天、四时交替,江河行地、有轨有则,代表着自然界的轨道、方向和规律。天有这种规律,地有运行规则,那么人也有伦理,以天理论人伦。这就形成了中国最早的伦理观念。儒学强调礼制、道德、礼教、家训、族规等,体现了用伦理思想支配道德修养。要注意的是,儒家文化主要是礼乐制度、人伦道德层面的说教,是中国文化的一个流,并不是中国文化的核心。

第五是讲求人格。《礼记》就有“言有物、行有格”的论述。格本意是有规定的格子,是指人的性格、兴趣、气节、品质、风度、能力的总和。古代人是有等级身份的,每一个等级都有自己的评判标准。所以,“格”实际就是做人的资格追求,判断人的标准,也是人格自我完善的尺度。至今,人格塑造、人格魅力、人格底线依然是社会的思维方式和常用语言。各个层次的人都应守住人格的底线。

第六是倡导人本。这是接近政治方面的概念了,非常重要。《尚书》就有“民惟邦本,本固邦宁”的思想。《荀子》提出:“君者,舟也;庶人者,水也。水则载舟,水则覆舟。”历代明君都知道这个道理,直到孙中山提出民族、民权、民生的“三民主义”。今天,我们共产党讲的以人为本、以人民为中心,都是对传统文化内容的继承和发展。

因为传统文化形成于奴隶社会和封建社会,当然也有历史局限,也有落后的东西。比如信奉人治,在当时社会来讲,这个思想有积极意义,对现代社会来说已经是比较落后的观念。我们现在讲法治,不讲人治。古代社会人治色彩非常浓,圣人、明君、贤臣、良将、清官、廉吏、义士、乡绅、尊长、神灵,都是人治思想的文化理想表达。特别是清官,从积极方面讲是表达了人们的希望,希望有一批这样的人治理国家;从落后的方面看就是忽视法治。这种人治的文化传统,忽视法治,是依法治国的思想障碍。再比如轻视人权,中国文化只有皇权、君权、族权、公权、政权、贵权、家法,没有讲过人权,这是奴隶社会、封建社会长期统治的结果。当300年前西方人权思想上升、世界人权宣言形成的时候,中国也不承认人权概念,在长期国际斗争中陷于被动和弱势。后来,我们接受了人权概念,并有所发展,提出生存权发展权是第一位的人权,丰富了人权思想。现在,我们是把人民的利益、人民的权利当成最大的人权来讲,通过扶贫攻坚解决人的生存权和发展权的问题。未来15年,我们要着重完善人民当家作主的制度保障,用法治保障公民权利。“信奉人治”“轻视人权”是落后于时代的观念,在改革开放中已经被改造成“全面法治”和“尊重人权”。

坚持创新性发展、创造性转化

中华优秀传统文化的血脉与中国特色社会主义文化是一脉相承的。中国特色社会主义文化,源自于中华民族

5000多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化。面向现代化、面向世界、面向未来,以马克思主义为指导,坚守中华文化立场,坚持创造性转化、创新性发展,发展中国特色社会主义文化,推动社会主义精神文明和物质文明协调发展。这是党的十九大对文化工作提出的新要求。我认为发展的、转化的,就是中华优秀传统文化的血脉,就是她的人学价值。中国文化中的人学,总体上是科学的先进的,抓住这一点才能与马克思主义理论一脉相通。马克思主义是关于人类解放的学说,他是研究通过解放人和人的自由全面发展,来实现全人类的解放,实现共产主义。正是这一点使他的学说充满真理和人文关怀,成为人们为之奋斗的理想。只有抓住中国文化的这个血脉,才能真正做到中国传统优秀文化与中国特色社会主义文化、马克思主义解放全人类的崇高目标一脉相通,舍此是“血脉不通”。

中国有8000年文明、5000年历史、3000年文字,留下了巨大的文化遗产,源远流长、光辉灿烂,在世界原生性文化中堪称举世无双。中国文化是以人为逻辑起点创造的一种文化。以人学价值为主线的中国文化是中国特色社会主义文化的重要文化基础和源泉,是与马克思主义一脉相通的思想文化。这些辉煌灿烂的文化让中华民族的子子孙孙受益匪浅,也化育成我们民族的精神,滋养了我们的思想,奠定了东方文明的根基和国家的灵魂。所以,研究文化遗产的传承、保护和转化,就是延续我们民族血脉、增强文化自信、建设当代中国特色社会主义文化的大课题。这需要我们用马克思主义的理论、毛泽东思想、习近平新时代中国特色社会主义思想来指导,分析中国文化建设形势,完善法制保障,推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,不断铸就中华文化新辉煌,为人类文明进步事业服务。★

(作者系全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会主任委员)

文化遗产保护传承的法治建设

文 / 朱兵

文化是一个国家、一个民族的灵魂。文化自信是一个国家、一个民族发展中更基本、更深沉、更持久的力量。党的十九大报告深刻阐述了文化和文化建设的地位作用,作出了坚定文化自信,推动社会主义文化繁荣兴盛的重大决策部署,提出了加强文物保护利用和文化遗产保护传承等工作任务,为建设社会主义文化强国提供了根本遵循。

中华优秀传统文化和革命文化是中华民族的精神命脉,是中国特色社会主义文化的历史源泉。文化遗产是人类创造并遗留、流传下来的具有历史、艺术和科学价值的文化财富,是中华优秀传统文化和革命文化的重要载体。在经济、科技全球化日益突出的今天,文化遗产对一个国家、民族的重要性越来越突出,对保持文化多样性的重要性越来越突出。加强文化遗产保护与传承,深入挖掘中华优秀传统文化、革命文化所蕴含的思想观念、人文精神、道德规范,推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,结合时代要求继承创新,不忘本来,吸收外来,面向未来,让中华文化展现出永久魅力和时代风采,对培育和践行社会主义核心价值观,弘扬民族精神,增强文化自信,提高国家文化软实力,推动社会主义文化繁荣兴盛具有十分重要的意义。

文化遗产法律制度是中国特色社会主义法律体系的一个重要组成部分。全国人大及其常委会高度重视文化法治建设,在全面依法治国战略的引领下,随着对文化遗产保护对象和

范围的认识及保护的程度不断加深,包括1982年颁布实施并于2002年修订的文物保护法、2011年颁布实施的非物质文化遗产法以及国务院文物保护法实施条例、传统工艺美术保护条例、历史文化名城名镇名村保护条例、长城保护条例、博物馆条例等法律、行政法规在内的文化遗产法制体系框架基本形成,为文化遗产工作提供了重要的、较为完备的法律保障。

1982年全国人大常委会颁布实施文物保护法,标志着我国物质文化遗产保护走上法治化的轨道。文物保护法首次从国家行政法律的角度对文物的对象和保护范围、标准,对文物保护单位、考古发掘、馆藏文物、私人收藏文物、文物出境作了规定,确立了一些重要原则和制度。比如,明确了文物保护单位的标准是“具有历史、艺术、科学价值的文物”;划定了文物保护的范围,共五大类;确立了文物保护单位和历史文化名城保护制度;明确了配合基本建设的抢救性发掘的原则;确立了文物修缮、保养、迁移时“不改变文物原状”的原则;等等。2002年九届全国人大常委会在广泛深入征求意见的基础上,经过四次审议通过了新修订的文物保护法,在保留修改前法律一些好的原则和制度的前提下,针对现实需要和文物保护认识的发展,增加了相当多的内容。主要有:明确规定文物工作的基本方针是“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”。明确规定各级政府应当把文物工作纳入地方经济和社会发展计划、城乡建设规划、财政预算。进一步扩大文物保护的范

围,增加了将近现代重要史迹和代表性建筑纳入不可移动文物的规定;增加了历史文化街区、村镇保护制度;增加了对文物保护单位的保护范围和建设控制地带内禁止行为的具体规定。完善了考古发掘制度。增加了扩大馆藏文物交流渠道,及设立补偿制度和退出馆藏制度的规定。扩大了民间文物流通渠道,建立文物拍卖制度。进一步完善了相关法律责任。

20世纪90年代初,我国开始启动非物质文化遗产保护的立法工作,九届全国人大教科文卫委员会为此作出很多努力,推动云南省等地出台有关地方性法规。2003年,联合国教科文组织通过了《保护非物质文化遗产公约》。2004年,十届全国人大常委会审议批准我国加入该公约。2011年2月25日,十一届全国人大常委会第十九次会议审议通过非物质文化遗产法。这是一部全面规范我国非物质文化遗产认定、记录、建档和传承、传播的重要法律,它首次从国家法律层面明确了非物质文化遗产保护保存的对象范围,建立了非物质文化遗产的调查制度、代表性项目名录制度、传承与传播制度,明确了相关法律责任。法律确立了多项重要原则,主要包括:保护非物质文化遗产,要有利于增强中华民族的文化认同,有利于维护国家统一和民族团结,有利于促进社会和谐和可持续发展;保护非物质文化遗产,要注重其真实性、整体性和传承性,以及在有效保护的前提下,合理利用非物质文化遗产开发文化产品和文化服务。

当前,中国特色社会主义进入新

时代,以习近平同志为核心的党中央高度重视文化遗产工作。习近平总书记反复强调,要让收藏在博物馆里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字都活起来。这是新时代我国文化遗产工作和健全完善文化遗产法治建设的重要指南,其要旨就是要把充分发挥文化遗产在文化建设、社会建设中的重要作用摆在更加重要的位置来抓。对习近平总书记这一重要思想精髓,要深入领会并采取积极措施大力推进。全国人大常委会在完善文化遗产法治建设上做了大量工作。2013年、2015年和2017年分别对文物保护法的个别条款作了修改,文物保护法的全面修订早已列入本届全国人大常委会立法规划,目前有关部门正在抓紧起草修订草案。在监督工作方面,十一届全国人大常委会于2012年在全国范围内开展了文物保护法执法检查,十二届全国人大常委会于2017年听取国务院关于文化遗产工作情况的报告。全国人大教科文卫委员会为配合常委会做好监督工作,赴故宫博物院、山西省就文化遗产工作开展专门性调研,取得了实效。应当看到,文化遗产工作虽然取得显著成绩,但随着当前现代化、城镇化进程的迅猛发展也面临着严峻挑战,一些文化遗产遭到人为破坏,部分地方有法不依、执法不严问题仍然存在。在充分认识合理利用文化遗产的重要意义,正确处理好保护和利用的关系等方面,仍存在薄弱环节。要根据形势发展,建立切实有效的制度措施,既要坚决防止建设性、开发性、经营性破坏,又要积极探索合理利用的途径,推动优秀传统文化与当代社会生活的融合,形成良性循环的保护利用模式,用中华民族优秀传统文化滋养人民精神,丰富人民生活,引导全社会参与文化遗产的保护和传承。

面对新时代,进一步健全和完善我国文化遗产法律制度是一项紧迫任

务。我们要坚决贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记关于文化遗产保护传承的重要指示批示,本着对历史负责、对未来负责、对人民负责的态度,抓紧做好相关立法工作。一是现行文化遗产法律制度中有些内容还比较缺失。在如何保障让文化遗产“活起来”方面尚缺乏有效的制度措施;在充分发挥文化遗产的精神文化功能作用,提高文化遗产开放利用率,充分利用互联网新媒体传播方式,创新文博展出形式,加强文化遗产与学校教育、社会教育的深度融合,推动文化遗产资源实现创造性转化、创新性发展等方面规定还不够,应当建立健全相关法律制度,包括陈列展览制度、公开开放与免费或优惠开放制度、教育教学实践合作制度、资源合理利用和创意产品开发制度、文物志愿者制度、社会服务效能评价制度等。二是现行文化遗产法律制度中有些规定已不适应需求。虽然本届全国人大常委会对文物保护法的个别条款进行了部分修改,但主要集中在减少行政审批等内容上;现行法律中对违反文物保护法的行为处罚力度偏小,与当前经济水平不相适应,不足以起到惩戒作用。非物质文化遗产法经过六年多的实施取得很大成就,但在建立健全传承发展体系、推动优秀非遗项目创新发展和融入生产生活等方面,一些规定措施明显不足,部分配套法规尚未出台,法律落实没有完全到位。三是历史文化名城名镇名村保护发展涉及规划编制、传统民居修复、环境改善、产业发展等众多方面。当下特色小镇建设中的历史文化保护、传统村落保护愈发受到社会关注,如何延续城市历史文脉、让人民记得住乡愁,需要进一步建立健全和完善相关法律法规。四是积极推动文化遗产行政管理和监督体制改革创新。目前,我国文化遗产在管理体制上处于部门分割状态,文物、文化、住建、国土资源、旅游、宗教等

部门都拥有对部分文化遗产的管理职权,应当加强顶层设计,推动建立适应我国特点、统筹协调、运转有效的文化遗产管理体制。要在尊重文化遗产属地管理的前提下,正确处理中央政府和地方政府在文物管理上的关系,提高国务院文化遗产行政部门的统一协调、监督管理能力。五是增加有针对性的制度措施,大力推进文化遗产保护利用科技创新,全面提升文化遗产工作的整体科技实力。充分利用信息技术、数字技术、互联网环境拓展深化文化遗产工作,迅速提高文物工作信息化水平。进一步加强全国文化遗产的信息化建设,打破部门、行业的局限,建立覆盖全国的、相对完整的文化遗产资源大数据库,提高处理应用信息化技术系统的水平和能力。六是完善法律制度保障,加强文化遗产专业人才培养建设。随着文化遗产工作领域不断拓展,保护、传承、利用的要求不断提高,人才缺乏正成为较大瓶颈。建立一支数量充足、结构合理、专业精通的文化遗产人才队伍,是开展文化遗产工作中具有战略和全局意义的环节。教育部门应当加强与文化遗产部门的协同,加强学科建设和专业设置,在学校教育、社会教育与博物馆教育和文化遗产专业人才培养之间建立更加紧密的联系。

文化兴国运兴,文化强民族强。我们必须以强烈的时代责任感,努力走出一条符合国情的文化遗产保护传承发展之路,使文化遗产法治建设迈上新台阶,推动我国从文化遗产大国向文化遗产强国转变,切实保障中华优秀传统文化、革命文化的永久传承和创新发展,不断铸就中华文化新辉煌,为满足新时代人民群众的美好生活需要、建设社会主义文化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供精神力量和文化支撑。✎

(作者系全国人大教科文卫委员会文化室主任)

如何让文化遗产“活起来”

文 / 本刊记者 于浩

乾隆瓷母、《千里江山图》、石鼓……这些静静躺在博物馆中的文物，“忽如一夜春风来，千树万树梨花开”般刷爆了朋友圈，引得网友疯狂为其点赞。要知道，这些“国宝”虽然古老，但因只有简单文字描述，或因讲解员灌输式解说，和今人之间早已形成一道无形鸿沟。让其重新“活起来”，并不容易。

但近年，用现代方式激活古老的历史，使厚重的文化赢得公众青睐的文化类节目频现：作为首档全民参与的诗词节目，《中国诗词大会》累计收看观众达到11亿人次；公益文化纪录片《百心百匠》邀请明星探访民间匠人，通过深度体验，揭示“匠心”传承的价值与意义；备受年轻人喜爱的综艺节目《我们来了》，把节目定位在“原创女性深度文化体验节目”上，让当红艺人带着观众感受香云纱的绝妙工艺，学习粤剧表演，在濂溪书院寻源千年理学……

这些文化类节目的成功，正如热播节目《国家宝藏》的导演于蕾所说，观众看完片子会有一种油然而生的自豪感，这

才是真正的文化自信，真正地弘扬优秀传统文化。每一件文物背后真正的价值，是它背后的人文精神、民族性格以及它所展示的这个民族的历史进程。

让中华优秀传统文化永续传承

在五千多年文明发展进程中，中华民族创造了博大精深的灿烂文化，学习和掌握其中的各种思想精华，对树立正确的世界观、人生观、价值观很有益处。古人所说的“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的政治抱负，“位卑未敢忘忧国”“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”的报国情怀，“富贵不能淫，贫贱不能移，威武不能屈”的浩然正气，“人生自古谁无死，留取丹心照汗青”“鞠躬尽瘁，死而后已”的献身精神等，都体现了中华民族的优秀传统文化和民族精神。

但如何使中华民族最基本的文化基因与当代文化相适应、与现代社会相协调，以人们喜闻乐见、具有广泛参与性的方式推广开来，把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘

扬起来，把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足本国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去，是当前文化遗产工作中一个重要的问题。

2013年12月30日，习近平总书记在十八届中央政治局第十二次集体学习时的讲话为这项工作指明了方向。他强调，要系统梳理传统文化资源，让收藏在禁宫里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字都活起来。要以理服人，以文服人，以德服人，提高对外文化交流水平，完善人文交流机制，创新人文交流方式，综合运用大众传播、群体传播、人际传播等多种方式展示中华文化魅力。对中国人民和中华民族的优秀文化和光荣历史，要加大正面宣传力度，通过学校教育、理论研究、历史研究、影视作品、文学作品等多种方式，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，引导我国人民树立和坚持正确的历史观、民族观、国家观、文化观，增强做中国人的骨气和底气。

2015年2月15日，习近平总书记在陕西参观西安博物院时再次指出，一个博物院就是一所大学校。要把凝结着中华民族传统文化的文物保护好、管理好，同时加强研究和利用，让历史说话，让文物说话，在传承祖先的成就和光荣、增强民族自尊和自信的同时，谨记历史的挫折和教训，以少走弯路、更好前进。

今年年底，汇集了故宫博物院、上海博物馆、南京博物院、湖南省博物馆、河南博物院、陕西历史博物馆、湖北省博物馆、浙江省博物馆、辽宁省博物馆九家国家级重点博物馆（院）的27件文物珍品，融合演播室综艺、纪录片、戏剧等多种艺术形态的大型文博探索节目《国家宝藏》的成功，无疑成为文化自信最亮的脚脚。

据媒体报道，90后网友笑着看完王



10月16日，来自拉美、海湾等地区的多个记者团在北京参观“砥砺奋进的五年”大型成就展。图为记者们参观“数字故宫”展区。摄影/盛佳鹏

凯那段,再听后面志愿者的讲述,感到又燃、又感动、又震撼。就是这个节目最棒的地方,让年轻人看到历史的厚重和文化的传承。80后的西安音乐广播主持人小白表示,“看到那种国家情怀,真的就是不由自主的眼泪就会流下来了。然后,‘我们都有一个家,名字叫中国’这句话会在心里不断回荡。”70后观众马先生也看哭了,“会觉得这些文物里真的有中国人的基因密码。一代一代人做的都是一个相同的事情,我们中华民族的基因就是通过文物一代一代传下去。人不在了,东西还在,他讲的是一个生命的轮回。”

不同年代的人对传统文化有着不同的感动和认识,是因为中华文明绵延数千年,早已植根在中国人内心,潜移默化影响着中国人的思维方式和行为方式。比如,“天行健,君子以自强不息”“大道之行也,天下为公”“人而无信,不知其可也”“与人为善”“己所不欲,勿施于人”“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”等等。像这样的思想和理念,不论过去还是现在,都有其鲜明的民族特色,都有其永不褪色的时代价值。

正如习近平总书记2014年5月4日在北京大学师生座谈会上所说,我们生而为中国人,最根本的是我们有中国人的独特精神世界,有百姓日用而不觉的价值观。我们提倡的社会主义核心价值观,就充分体现了对中华优秀传统文化的传承和升华。

深挖文化遗产内涵, 故宫变“网红”

在文化类节目火爆的同时也要看到,我国文化遗产工作还面临着严峻挑战。例如,人民群众精神文化需求日益多样,当前对文化遗产中蕴含的核心价值、传统美德等挖掘不够,等等。

2017年11月6日,全国人大教科文卫委员会召开第四十三次全体会议,听取了文化部关于文化遗产工作情况的汇报。有的委员提到,目前的文化遗产工作重点仍放在文化遗产保护方面,而利用

传承方面关注较少,这也是近些年文化遗产工作中比较薄弱的环节。有的委员表示,既要重视保护工作,也要充分发挥文化遗产的社会价值,今后工作的重点应是围绕文化遗产讲好中国故事,既不能停留在简单的说明或者肤浅的八卦上,也不能仅仅是艰深的专业理论研究,而应挖掘文化遗产独特的文化价值与历史意义,发挥它对广大群众尤其是青少年一代的教育、鼓舞、激励作用。

为了做好全国人大常委会会议对国务院关于文化遗产工作情况的报告的审议工作,今年11月13日,全国人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰率调研组赴故宫博物院就文化遗产工作情况进行实地考察。

2015年,因故宫博物院展出《清明上河图》引发人们蜂拥看展,网络上创造出了一个新词语——“故宫跑”。2016年,目前为止唯一一部成体系拍摄故宫稀世文物修复故事的大型纪录片《我在故宫修文物》,因用年轻的视角走进古老的故宫而走红,网民自发在豆瓣网上的打分高达9.3分。

这两年,为什么故宫可以一跃成为文化界的“网红”?从故宫博物院院长单霁翔向调研组的介绍中可以发现一些奥秘。

单霁翔说,故宫博物院近年来围绕“让文物活起来”这一核心理念,在公共文化服务设施建设与文化遗产保护传承方面取得了一定的成绩。其中,较为突出的方面是:有计划地推进藏品整理展出与古建筑修缮复建;调整文物建筑利用功能,合理规划用途,腾退不合理利用文物建筑面积5.1万平方米;成立故宫学院、故宫研究院、博士后科研工作站,充分发挥专家作用,推进“乾隆花园研究性保护项目”等一系列重要课题;建成拥有先进文物检测分析设备、140多位各类文物保护修复专业技术人员的故宫文物医院,每年修护文物数百件,是目前中国面积最大、功能门类最完备、科研设施最齐全、专业人员数量最多的文物科技保护机构;制

作《我在故宫修文物》纪录片;开设故宫讲堂、故宫培训学校,成立故宫博物院教育中心,在世界各地开展“故宫知识课堂”“手绘龙袍”等一系列教育体验活动,挖掘文物精神内涵,发挥文物社会效益;推出《每日故宫》等APP进行文化展示,其中,《韩熙载夜宴图》APP为2014年国家文化创新工程项目;成立端门数字博物馆,开发数字地图、数字书法、虚拟现实剧场、VR互动体验等。

“近年来,故宫博物院在文化遗产保护传承方面开展了大量具有探索性和创造性的工作,在环境整治、生态恢复、文物保护、古建筑修缮、科学研究、人才培养、对外交流、服务公众等方面都取得了显著成绩,得到了舆论好评。”柳斌杰主任委员认为,党的十八大以来,我国文化遗产工作进一步加强,故宫博物院认真落实习近平总书记重要讲话精神,“在保护中发展、在发展中保护”,“让文物活起来”,使历史文化得到有效的传承,并在传承中得到很好的保护,增强全民族文化自信与历史认同,为国家文化遗产工作提供了新鲜经验与宝贵借鉴。

“但从全国范围来看,现代化、城镇化进程的加快给文化遗产工作带来了严峻的挑战,相关法律、政策有待完善,一些文化遗产遭到人为破坏,部分地方有法不依、执法不严问题仍然存在。”柳斌杰说,党的十九大开启了中国特色社会主义的新征程,也对加强文物保护利用、文化遗产保护传承提出了新的要求。我们要以此为新的起点,认真做好文化遗产工作,担负起中国特色社会主义新时代赋予的文化使命。故宫在文化遗产的科学保护、合理利用、创新开发方面取得了一些经验,值得推广和借鉴。我们要运用先进的科学技术,加强整体规划,坚持保护和利用并重,在保护好的前提下进行合理利用,有效构建优秀传统文化传承体系,进一步健全完善文化遗产法律制度,为国家文化遗产工作创造良好的法治环境,推动社会主义文化强国建设。✎

在“非遗”的保护和传承中增强中华民族的文化认同感

文 / 本刊记者 彭东昱

“小时的记忆里，我家乡甘肃农村过端午节，是饶有趣味的。挂艾草，插杨柳，戴五彩缕，戴荷包，捉癞蛤蟆。就是不吃粽子而吃五月糕。和南方琳琅满目的粽子比起来，它是那样的简约，没有粽叶的包裹，但味道和小枣粽子是一样的，同样留下美好的回忆。”

这段话摘自陶立璠的一篇微博《别小看了端午粽子》。陶先生是国家非物质文化遗产保护工作专家委员会委员，在他的文字中，端午节充满了浓浓的家乡味、中国情。

中国的端午节已经进入国家非物质文化遗产代表作名录和联合国人类口头与非物质文化遗产代表作名录，是世界共享的文化遗产。

非物质文化遗产（以下简称非遗）是人类文明发展过程中沉淀积累下来的重要财富宝藏，代表着人类文化遗产的精神高度，被誉为民间文化历史的“活化石”“民族记忆的背影”，它接力了一代又一代人的思想力和创造力，代表着民族精神、民族情感、民族气质和民族凝聚力。我国拥有的非物质文化遗产种类之繁多、内容之丰富，令世界艳羡。据统计，中国现有10大类1372个项目列入国家级非物质文化遗产名录。截至目前，文化部已认定1986名国家级非遗传承人。

2001年，我国的昆曲艺术被联合国教科文组织公布为“人类口头和非物质文化遗产代表作”，这是我国现代意义上的非遗保护工作的开端。16年时间，我国逐步探索建立了一整套符合中国国情和非遗特点的保护制度和体

系。比如，非遗资源的调查制度，四级代表性项目保护制度，四级代表性传承人认定制度，探索设立国家级文化生态保护实验区，中央财政设立非遗保护专项资金，设立“文化遗产日”，制定《中国传统工艺振兴计划》，开展“中国非物质文化遗产传承人群研修研习培训计划”，积极开展联合国教科文组织非遗名录申报，等等。

非遗保护法律制度不断完善

2004年8月我国加入联合国教科文组织《保护非物质文化遗产公约》，2011年2月非物质文化遗产法出台，这是我国非遗保护法律制度不断完善两个重要节点。特别是非物质文化遗产法的颁布和实施，是我国非遗保护的一个里程碑，是我国文化工作领域一部具有历史意义的法律。

2005年国务院办公厅印发《关于加强我国非物质文化遗产保护工作的意见》，2006年、2008年、2011年、2014年国务院相继公布了四批国家级非物质文化遗产代表性项目名录。2006年、2008年文化部先后颁布了《国家级非物质文化遗产保护与管理暂行办法》《国家级非物质文化遗产项目代表性传承人认定与管理暂行办法》。

截至目前，已经有28个省、自治区、直辖市制定了保护非遗的地方性法规。

我国非遗保护工作已经全面走上法制化轨道，法律法规建设的大力推进，有力保障了保护工作的有序开展，使非遗保护制度化、常态化，保护工作形成有法可依、依法保护的态势。

但是，我们也应看到，非物质文化遗产法经过六年多的实施，有一些问题需要根据现阶段实际情况进一步研究，部分配套法规尚未出台，法律落实没有完全到位。下一步，必须加快推进立法进程，完善政策、法规制度。尚未出台非物质文化遗产保护地方性法规的省份，应加快推进立法进程。对近年来出台的非物质文化遗产代表性项目、代表性传承人、文化生态保护区、生产性保护、非物质文化遗产保护专项资金等相关政策文件进行修订和完善，建立非物质文化遗产保护的多层次制度体系。

全国人大及其常委会高度关注文化遗产保护工作

2017年11月7日至10日，全国人大常委会委员、教科文卫委员会主任委员柳斌杰率调研组赴山西省，对文化遗产工作情况进行调研。

山西是中华文明的重要发祥地之一，五千年的历史发展为山西积淀了得天独厚的文化资源，它们与具有北方特征和“表里山河”特性的自然资源相得益彰，山西也因此被誉为“华夏文明的主题公园”“古代东方艺术的博物馆”。

2012年《山西省非物质文化遗产条例》出台，将非遗保护纳入地方政府国民经济和社会发展规划。经过多年努力，山西非遗保护工作取得了骄人成绩。目前，山西省共有国家级非遗项目116项，省级非遗项目403项；拥有国家级代表性传承人106人，其中4人获得“中华非物质文化遗产传承人薪传奖”，省级代表性传承人815人。晋中文



9月3日,在山西省运城市新绛县汾河岸畔,山西绛州鼓乐团农民鼓王和鼓乐手们在排练新编国家级非遗绛州鼓乐《黄河船夫》。摄影/高新生

化生态保护实验区于2010年由文化部批准设立,2012年9月正式启动建设。该实验区内目前仍传承着诸多农工并举、商儒结合、耕读传家、乐舞相济的非遗项目。

2017年8月首届山西省艺术节期间,山西省非遗展示馆正式开馆,展馆由工艺美术品展厅、书画艺术展厅、剪纸艺术展厅、三雕文化墙、非遗小舞台、八大晋字品牌展示专区等部分组成,共有4000余件非遗精品在展馆中展出。通过丰富多彩的宣传活动,山西非遗的影响力持续扩大。

抢救性保护迈向规范化、系统化,生产性保护效果显著。对一些能够以作品形式体现、具有市场潜能和开发价值、与消费者日常生活相关的非遗项目,鼓励其在保持原材料和核心技艺的前提下,通过集约化生产提升产品品质,吸引更多社会资源投入到非遗保护事业中来,并以生产性保护示范基地的模式进行推广,推动非遗的可持续发展。

探索创新非遗传承保护模式,形成了政府主导、社会积极参与的新局面。

尤其在新绛锣鼓等具有地方特色的重点项目中,既有政府组织的专业团体,又有文化企业进行商业化开发,当地学校也将其纳入课程体系中,全社会形成传承保护合力,取得良好效果。

调研中也发现了一些问题,比如,经费投入不足,来源单一;保护机构尚未健全,人员不足,缺乏奖励机制;对非遗代表性传承人支持不足;等等。这些也是我国在非遗保护工作中普遍存在的问题。

践行新时代中国非遗的文化使命

习近平总书记多次强调,中华优秀传统文化“是民族的‘根’和‘魂’”,“是中华民族的精神命脉,是涵养社会主义核心价值观的重要源泉,也是我们在世界文化激荡中站稳脚跟的坚实根基。”

非物质文化遗产法规定,保护非遗应当有利于增强中华民族的文化认同,有利于维护国家统一和民族团结,有利于促进社会和谐和可持续发展。在中华民族文化认同中,文化遗产起着不可替代的、连通血脉的作用。而文化认同,以

及在此前提下的文化自觉与文化自信,是道路自信、理论自信、制度自信的根,也是中华民族伟大复兴的魂。

非遗不是无情物,区别于文物保护,它的世代相传、活态传承,承载了更多人的喜怒哀乐、悲欢离合。这决定了在非遗保护中人的决定性作用,一方面,要支持传承人在保证非遗项目秉承传统、不失其本的基础上,进行创造性转化、创新性发展,提升传承人的实践和传承能力,让非遗在当代生活中表现得更鲜活、更具价值。非遗保护说到底还是保护人的创造力,只有人的创造力不断得到激发,才能使非物质文化遗产充满活力并传承下去。另一方面,要让非遗真正走入国人,特别是年轻人的心灵。近年来,通过非遗进社区、进校园活动,通过举办文化遗产日一系列展演展示活动,让民众接触非遗、了解非遗、喜爱非遗,宣导工作取得了一定效果。但要真正改变少数倡导者陈义过高、极少数门内人孤芳自赏、少数经典国粹曲高和寡的局面,还必须下更大的气力。

当下城镇化推进中的非遗传承保护是一个严肃而富有挑战的课题,我们强调主动的坚守,需要毅力耐心更需要智慧。政府在制定搬迁、复建规划时,应首先考虑非遗保护规划,使其融入当地社会经济发展总体规划,并居核心地位。同时,以建设乡村文化生态空间为重点,改善居住、生存和传承环境,留下原住民,留住传承的本体。学者要走向田野,尽可能多地保存、抢救并记录传统村落遗物,将村头田边的文化遗存纳入学术研究殿堂,把学术智慧转化为实践成果。

在新的历史时期,非遗保护必须与时俱进。主动作为并担负起时代赋予的文化使命,在更高的精神层面实现转化,在传承保护、体制机制、公益事业、创意产业等层面实现创新,取得一批开拓性、引领性和标志性的成果,满足人们“美好生活需要”,铸就中华文化新辉煌。✘

古城古镇古村： 要在保护中发展，在发展中保护

文 / 本刊记者 李小健

我国是历史悠久的文明古国。在五千多年的历史长河中，一代又一代先辈们生生不息，日积月累，创造了不计其数的奇迹，也留下了丰厚炫丽的文化遗产。

古城古镇古村历经数百年乃至数千年的风吹雨打，穿越时空而来，饱含着深厚的文化底蕴，已是文化遗产的重要组成部分和直观载体。现在，人们看到的古城古镇古村，不仅仅是一座座令人惊叹的建筑或建筑群，更是数千年中华民族文化的结晶和记忆。古城古镇古村是不可再生的珍贵人文资源，因此，保护古城古镇古村，应是全国、全社会不容辞的责任和义务。

党中央、国务院历来高度重视古城古镇古村的保护工作，党的十八大以来更是持续加大了保护力度。据公开信息显示，目前，国务院已公布国家历史文化名城133座，住建部、国家文物局已公布国家历史文化名镇252个、国家历史文化名村276个，住建部、文化部等部委已认定的传统村落超过4000个。

尽管党和国家越来越重视，保护力度逐年加大，但古城古镇古村保护工作仍在社会快速发展中面临巨大冲击和挑战。随着工业化、城镇化的快速推进，一栋栋高楼大厦拔地而起，一条条宽敞的公路四通八达，让城市面貌焕然一新。与此同时，城市中的一些古城墙、古街、古旧建筑或被拆或被破坏，一些古镇古村也普遍遭遇过度商业开发而失去原貌。在追求发展的过程中，一些珍贵的文化遗产和特色文化资源正被毫不留情地抛弃，最后逐渐消失。

这样的后果和堪忧的现状，令社会

各界惋惜不已，也引起了一些全国人大代表的高度关注。全国人大代表钱海鑫接受媒体采访时表示，经全国第三次文物普查和全国第一次非物质文化遗产普查，我国共登记不可移动文物76万余处，非物质文化遗产更是数不胜数，这些珍贵的文化遗产半数以上都分布在古城古镇和传统村落中。这些年，由于工业化、城镇化快速发展，大量古城古镇在打着保护性旅游开发等旗号的建设中遭受不可挽回的破坏，传统村落也以惊人的速度大量消失。对此，钱海鑫等全国人大代表纷纷呼吁各级人民政府和有关部门要从对国家和历史负责的高度，从维护国家文化安全的高度，进一步加强古城古镇古村的保护工作。

2017年11月6日，全国人大教科文卫委员会召开第四十三次全体会议。在听取文化部关于文化遗产工作情况的汇报后，多位委员表示，城乡建设尤其是历史文化名城、名镇、名村、特色小镇、古村落等的保护与开发，必然涉及文化遗产的保护与传承，国务院有关部门应统筹规划，加强沟通，相互配合，共同推进。与会人员认为，各地在追求发展的同时，要切实保护好和传承好历史文化名城名镇名村的文化价值。

综合各方面的意见和建议，具体而言，一是树立正确的文物保护理念。在新型城镇化发展进程中，要统筹处理好城乡建设与文物保护的关系。不能因为追求发展，就忽略了古城古镇古村文化遗产的保护，也不能只讲文化遗产保护而放弃发展。要努力做到在保护中发展，在发展中保护，让古城古镇古村的文化遗产焕发出新的活力。二是注重规划和

设计。在城镇开发和项目规划中，要格外注重保护古城古镇古村的历史风貌和整体格局，尽量保留原住民和原有业态，坚决杜绝拆真建假、拆旧建新等恶性破坏行为，要以最好的效果实现历史文脉神韵的永续。三是突出文化特色。在历史发展中，每座古城古镇古村，都有其独特的地域特征、民族特色、时代风貌和历史文化。在保护和发展之中，一定要深入挖掘它们独有的历史文化价值和标志性特征。绝不能盲目开发、过度商业包装，要让每座古城古镇古村，都有一张彰显个性的“金名片”，以防止千篇一律、千城一面。四是加大财政投入力度。当前，一些古镇古村及古旧建筑，受当地经济条件等各方面因素的制约，无人看管看护，年久失修，逐渐破败、损毁。对此，必须进一步加大财政资金投入力度，及时进行修缮与保护，努力挽救历史遗存。五是增强安全保护意识。火灾一直是古城古镇古村保护工作的最大威胁。比如，2014年，云南省香格里拉独克宗古城发生火灾，烧毁房屋242栋；2015年，云南省大理州拱辰楼发生火灾，将具有600多年历史的古迹全部烧毁……古城古镇古村一旦发生火灾事故，损失无法估量。就此，各级政府和相关职能部门要加强协调合作，建立古城古镇古村消防安全长效机制，不断提升防控能力和保护水平。六是不断提高法治保障水平。在依法治国的大背景下，从中央到地方都要进一步加强文化遗产保护和传承的立法工作，将古城古镇古村的保护和传承纳入法治轨道。通过立法建立健全保障制度和创新举措，全面提升全社会的保护意识，让千年文脉一代代传承下去。■

传承革命文化 汲取前行力量

文 / 本刊记者 李小健

党的十九大闭幕仅一周,习近平总书记就带领新一届中央政治局常委专程瞻仰上海中共一大会址和嘉兴南湖红船,回顾建党历史,重温入党誓词,宣示新一届党中央领导集体的坚定政治信念,向全党发出“不忘初心、牢记使命、永远奋斗”的伟大号召。

在瞻仰中共一大会址原址时,习近平总书记叮嘱“一定要把会址保护好、利用好”。他还动情地说,“毛泽东同志称这里是中国共产党的‘产床’,这个比喻很形象,我看这里也是我们中国共产党人的精神家园。”在参观“伟大开端——中国共产党创建历史陈列”时,习近平总书记指出,“建党时的每件文物都十分珍贵、每个情景都耐人寻味,我们要经常回忆、深入思索,从中解读我们党的初心。”在瞻仰南湖红船时,习近平总书记特别重申了“红船精神”,要求全党结合时代特点大力弘扬“红船精神”。

中共一大会址和嘉兴南湖红船是我国两个具有重要标志意义的革命圣地。从1921年中国共产党成立至今,在近一个世纪的革命、建设和改革的伟大实践中,中国共产党带领广大人民群众,创造了大量独特而又璀璨的革命文化。

与优秀的传统文化一样,近代波澜壮阔的革命文化也是我国文化遗产的重要组成部分,是中华民族宝贵的精神财富。据2015年完成的全国革命遗址普查数据显示,我国革命遗址达5万多处。这些数以万计的革命遗址,不仅仅是指中央苏区、红军长征、抗日战争、改革开放等各个时期的重要遗存,更包括其所承载的革命精神,如红船精神、井冈山精神、长征精神、西柏坡精神、雷锋精神、焦裕禄精神、载人航天精神等等。

在这些革命文化遗产的背后,是一

幅幅可歌可泣的悲壮画面,是一座座用鲜血和生命铸就的精神地标,是一段段苦难而又辉煌的革命史诗,凝聚着国家和民族不屈不挠、艰苦奋斗、自强不息、理想坚定的高尚品格,见证着国家和民族从被迫挨打走向独立自主、富强文明的复兴之路。关键是,革命遗址所彰显的精神追求和精神力量,具有强烈的感染力,对于增强全国人民特别是青少年的爱国情怀、构建社会主义核心价值观、坚定文化自信和引领中国特色社会主义文化发展,具有重要的现实意义。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视革命文化遗产保护、利用和传承工作。习近平总书记更是多次深入革命老区调研视察,并反复强调要保护好革命遗产,让革命精神在新时代社会发展中绽放光芒。2013年7月,习近平总书记在河北平山县西柏坡革命旧址考察时说,“西柏坡我来过多次,每次都怀着崇敬之心来,带着许多思考走。对我们来讲,每到井冈山、延安、西柏坡等革命圣地,都是一种精神上、思想上的洗礼……历史是最好的教科书。对我们共产党人来说,中国革命历史是最好的营养剂。多重温这些伟大历史,心中就会增加很多正能量。”2014年9月,习近平总书记在辽宁阜新“万人坑”遗址遭破坏情况的核查报告上批示,“国家确立的抗战纪念设施和全国爱国主义教育示范基地,是激发爱国热情、凝聚人民力量、培育民族精神的重要场所,应当受到严格保护。……对国家确立的抗战纪念设施进行一次排查,有类似阜新情况的,务必抓紧进行维修,切实做好保护、利用工作,充分发挥其在加强爱国主义教育、培育社会主义核心价值观中的重要作用。”2016年7月,习近平总书记在参观

宁夏回族自治区将台堡三军会师纪念馆时指出,“革命传统和爱国主义教育基地建设一定不要追求高大全,搞得很洋气、很现代化,花很多钱,那就不是革命传统了,革命传统就变味了。可以通过传统教育带动旅游业,但不能失去红色旅游的底色。只有体会到革命年代的艰苦,才能使人们真正受到教育。”……习近平总书记上述关于革命文化遗产保护与传承的一系列重要讲话和批示,不仅深刻阐明了保护和传承革命文化遗产的精神内涵和重要价值,还为保护和传承革命文化遗产指明了方向、提供了遵循。

不可否认的是,目前,我国革命文化遗产保护还存在不足,一些地方由于保护意识不强、文物级别低、经费不足等因素制约,导致大量革命文化遗产或损毁或濒临消失。对此,包括全国人大代表在内的社会各方面广泛呼吁,革命文化遗产也是不可再生的文化资源,同样需要积极抢救、保护和传承。在全国人大教科文卫委员会于2017年11月6日召开的第四十三次全体委员会议上,多位委员表示,中国共产党领导广大人民群众在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化是文化遗产的重要组成部分,“应该趁现在条件较好时抓紧保护”,让革命文化遗址得到永久保存,让革命精神和爱国精神融入国家和民族的血液之中。

习近平总书记指出,“人民有信仰,民族有希望,国家有力量。实现中华民族伟大复兴的中国梦,物质财富要极大丰富,精神财富也要极大丰富。”伟大的事业呼唤伟大的精神,伟大的精神助推伟大的事业。革命文化蕴藏着崇高的思想境界和昂扬向上的斗志,这正是我们阔步前行、迈向未来需要汲取的磅礴力量。■

社会力量是文化遗产保护传承的生力军

文 / 本刊记者 张宝山

作为世界文化河流中唯一没有干涸断流的文明,五千多年的中国文明为我们带来了丰富多姿、异彩纷呈、数量巨大的文化遗产。党和国家历来高度重视文化遗产的保护传承,党的十八大以来,我国文化遗产保护传承工作走过了至关重要的发展历程,实现了从基础工作阶段转入巩固提高阶段的一次大跨步。党的十九大报告提出,要加强文物保护利用和文化遗产保护传承。

习近平总书记曾强调,保护文化遗产,保持民族文化的传承,是各级党委、政府义不容辞的历史责任。要切实加强对文化遗产保护工作的领导,理顺文化遗产保护管理体制,加大投入力度。积极引导和鼓励社会力量参与文化遗产保护,建立完善文化遗产保护专家咨询制度、公众和舆论监督制度,充分发挥有关学术机构、大专院校、企事业单位、社会团体等各方面的作用,共同开展文化遗产保护工作。

文化遗产的保护传承需要社会力量参与

在漫长的历史岁月中,中华民族创造了丰富多彩的文化遗产,这些文化遗产在各族人民群众的生产生活中世代相传。

据第三次全国文物普查结果显示,我国已登记的不可移动文物766722处。据第一次全国性的非物质文化遗产普查结果显示,我国非物质文化遗产资源总量近87万项。事实上,我国的文化遗产资源远远不止现今统计出来的数据。面对如此庞大的文化遗产资源,保护传承工作任务繁重,在党和国家特别重视并下大力气保护传承的情况下,也迫切

需要来自社会各个方面的支持和参与。

社会力量参与文化遗产保护传承,是建设文化遗产保护传承体系不可或缺的重要组成部分。实际上,我国文化遗产保护传承工作一直倡导和鼓励社会力量参与。《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国非物质文化遗产法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《历史文化名城名镇名村保护条例》《博物馆条例》《长城保护条例》《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》《国务院办公厅关于加强我国非物质文化遗产保护工作的意见》《国务院办公厅关于进一步加强古籍保护工作的意见》《关于支持戏曲传承发展的若干政策》等都强调社会力量参与的重要性,并从不同角度对社会力量参与文化遗产保护传承提出明确要求。

业内专家也表示,文化遗产是一个民族共同财富,在文化遗产保护传承与促进文化遗产保护成果全民共享方面,除政府之外,商界、学界、NGO组织(即非政府组织)以及各类新闻媒体等社会力量也应该参与进来。引导社会力量参与文化遗产保护传承,是对国家文化遗产保护传承工作必不可少的有益补充。社会力量是文化遗产保护传承的生力军。社会力量参与文化遗产保护传承的潜力巨大,未来需要积极引导更多的社会力量参与文化遗产的保护传承。

社会力量参与文化遗产保护的实践增多

近年来,越来越多的人意识到,做好文化遗产的保护传承需要更有力的社会力量参与,需要更多地激发人民群

众的主体力量,而相关的探索与实践也逐渐增多。

2010年西安大唐西市博物馆的建成开馆,成为引入社会力量,引导民营资本参与文化遗产保护传承的一个范例。时任西安市文物局局长的郑育林表示,文化遗产属于全社会,政府负有组织领导文化遗产保护传承的责任,可以广泛地动员社会力量去参与保护社会资源。大唐西市博物馆馆长、研究员王彬表示,民营资本投入保护文化遗产,彰显了文化体制创新,对唤醒更多的人关注文化遗产保护具有积极的影响。博物馆无论民办或者国属,只是经费来源不同,社会作用是一样的,都是为文化遗产的保护和传承,为构建和谐社会与促进社会发展,为丰富和改善民生服务。

江南水乡无锡,依运河所生,靠运河所长,形成了丰富多彩的运河文化。如今,位于无锡市南门外的一段古运河,被打造成清名桥历史文化街区,吸引着八方游客,保护传承着文化遗产。引入社会力量,引导社会资本广泛参与,全社会共同保护传承运河文化遗产的理念,在无锡政府和民众之间形成高度共识。运河两岸,以工业遗产长廊为品牌,利用工业遗产建筑建设的无锡民乐博物馆、无锡丝业博物馆、运河窑业博物馆、北仓门生活艺术中心等一系列博物馆,充分阐释了无锡近代百年辉煌的城市特色,保护传承着无锡灿烂的文化遗产。

“中国最美的乡村”婺源的古民居保护项目,于今年11月16日在婺源县裔村举行开工仪式。这个项目由中国文物保护基金会罗哲文基金管理委员会与婺源县古村落历史文化名村古建筑保护委

员会共同开展。中国文物保护基金会罗哲文基金管理委员会主任郑欣森表示,该古民居保护项目意义重大,是社会资本力量与政府资金共同参与古民居保护的试点项目,希望通过这个项目总结经验,摸索出一套社会资本力量与政府资金共同参与的古民居保护模式,今后将在全国范围推广。

党的十九大报告提出,“推动文化事业和文化产业发展”“培育新型文化业态”。国务院办公厅转发四部委《关于推动文化文物单位文化创意产品开发的若干意见》指出,要依托文化文物单位馆藏文化资源,开发各类文化创意产品,鼓励文化文物单位与社会力量深度合作,建立优势互补、互利共赢的合作机制。作为世界著名文化遗产的故宫博物院,近年来不断探索文化创意的创新方式,与社会力量深度合作,研发出具有故宫文化内涵、鲜明时代特点、实用性强、绿色环保、价格合理,贴近群众需求的近万种故宫元素文化创意产品,拉近了博物院与公众的距离,进一步实现“让收藏在故宫里的文物活起来”的国家文化事业发展愿景。

在博物馆“文创热”的大背景下,河南博物院依靠河南省文物局、河南省美术家协会、河南省博物馆协会的大力支持和社会各界的积极参与,从2011年开始,连续组织举办五届“河南省博物馆文化产品创意设计大赛”,一大批杰出的文创设计脱颖而出,备受业内外关注。其中,社会力量发挥独特优势积极参与赛事,为博物馆文创开发事业吸引与整合社会资源探索了路径、积累了经验。

针对当前我国图书馆文化创意产品开发面临的资金短缺、设计力量不足、营销渠道单一、受众规模小等问题,我国30余家图书馆与阿里巴巴等企业对接,探寻社会力量助力图书馆文创开发。今年12月11日至12日,“全国图书馆文化创意产品开发创新论坛暨优秀校企对接会”在国家图书馆举行。来自全国图书馆文化创意产品开发联盟的成员以及阿里巴巴、喜马拉雅等企业的



8月26日,在第二十四届北京国际图书博览会文创主题馆,来自故宫博物院的文创产品吸引观众驻足。摄影/张晨霖

专家和负责人就“图书馆如何通过文创产品开发的形式,让书写在古籍里的文字都活起来”等主题进行了思想碰撞和交流,探寻社会力量参与图书馆文化创意产品开发的方式、方向,共同提升图书馆文化创意产品开发水平。

山西省尝试“文物认领”模式,鼓励和引导社会组织、企业或个人参与文物的保护利用;南京市发起“颗粒归仓守护城墙”活动,向社会广泛征集散落的明城砖线索……“源远流长,根深者枝茂”,保护传承文化遗产不仅是政府应尽的职责,也是每个公民应尽的责任和义务。为了给后世留下更多的宝贵文化财富,如何进一步整合社会力量、更广泛地发动群众,如何进一步完善社会力量参与文化遗产保护传承的体制机制,需要更多的尝试与探索。

非物质文化遗产的保护传承社会力量不能缺席

非物质文化遗产是一个民族、一个国家的财富,也是全人类的共同财富,每个人都有权利和义务参与非物质文化遗产的保护传承。在文化遗产研究专家、中国艺术研究院研究员苑利看来,非物质文化遗产既是非物质文化遗产

传承人及其弟子掌握的一笔文化财富,也是一个民族共有的文化瑰宝。传承非物质文化遗产既可看成是每位传承人及其弟子的共同责任,也应理解为是一个国家每位公民的共同义务。

苑利认为,非物质文化遗产保护传承不仅仅是政府部门和相关从业者的责任和义务,也需要学术界、各类教育机构、新闻媒体、社会资本、行业协会、社会组织等社会力量的积极参与。俗话说“众人拾柴火焰高”,文化遗产保护传承由政府主导、社会参与才能形成合力,才能事半功倍。

为此,苑利建议,应该加大宣传的力度,增强全民参与非物质文化遗产保护的观念,充分利用各种媒体,广泛深入地宣传非遗相关知识以及保护非遗的紧迫形势和重大意义,加深社会各界对非遗的了解和认同,唤起公众对于非遗保护的文化自觉,将非遗的发掘利用与开展丰富多彩的节庆文化、广场文化、社区文化等群众性文化活动有机结合起来,通过举办“民间艺术节”“非遗展示展演”等系列活动,不断拓展非物质文化遗产的传播途径,让更多的非物质文化遗产面向群众,努力在全社会形成保护非物质文化遗产的良好环境和氛围。■

认真学习习近平人大监督思想，积极推进新时代人大监督工作创新

文 / 李连宁

党的十八大以来，习近平总书记就坚持完善人民代表大会制度和做好新时代的人大工作提出了一系列新理念新思想新战略，特别是就人大监督工作提出的新论断、新要求，为我们做好新时代的人大监督工作提供了强有力的理论指导和明确的行动指南。我们要认真学习领会、深入贯彻落实习近平总书记有关人大监督工作的重要论述，认真总结这些年来的人大监督工作新进展新经验，积极推进新时代的人大监督工作创新。

认真学习领会习近平总书记有关人大监督工作的重要论述

（一）加强宪法实施和监督

习近平总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中要求：“全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。”党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步明确要求“完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制”。

人大监督，首先是宪法实施的监督。对宪法实施的监督是人大监督工作的重中之重。长期以来，全国人大及其常委会的监督工作重点放在对法律

实施的监督上，对宪法实施的监督亟待加强。制约宪法监督工作开展的关注点是如何完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全监督机制和程序。法学界的一些专家学者提出，可以建立一个专门的宪法委员会，对宪法的实施进行专门监督。这个宪法委员会如果是独立于全国人大常委会之外的宪法监督机构，就涉及我国宪制的重大变革。同时，宪法监督的权力本身也是一种权力，它也必须受到监督，于是又会产生一种对宪法监督权的行使由谁来监督的问题。这样，就会形成一个无限循环的监督怪圈，因此必须有一个最终的和最高的监督机构和监督权力，就像国家必须有最高和最终的审判机关一样。而“八二宪法”在“五四宪法”的基础上明确规定了全国人大及其常委会行使监督宪法和法律实施的职权。全国人大及其常委会是最高国家权力机关。这是老一辈无产阶级革命家从中国国情出发，以高超的政治智慧对国家治理体制作出的完整的制度设计。因此，不必另起炉灶，在全国人大及其常委会之外再建立一个独立的宪法监督机构。外国宪法监督机构的设置，因各国的国情不同，宪法监督的体制也有所不同。我们应当坚持从中国的国情出发，搞中国方案，不必照搬外国的模式。我国完全可以“八二宪法”为依据，在坚持全国人大及其常委会作为宪法监督主体的前提下，结合完善人大专门委员会的设置，设立高规格的专门委员会性质的宪法委

员会，同时加强全国人大常委会法制工作委员会对宪法实施监督的工作职能，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全监督机制和程序，落实全国人大常委会行使监督宪法实施的职能，推进宪法监督工作的稳中求进。

习近平总书记在党的十九大报告中进一步强调：“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”这是对包括人大监督工作在内的宪法实施和监督工作作出的新部署。我们要进一步深入领会“推进合宪性审查工作”的精神实质，积极稳妥地推进合宪性审查工作。要深刻领会推进合宪性审查工作的目的，这就是在新时代切实“维护宪法权威”，推进依宪治国；要深入研究明确合宪性审查的范围；要深入研究明确提出合宪性审查和进行合宪性审查的主体；要深入研究明确合宪性审查的程序；还要深入研究明确推进合宪性审查工作的步骤；等等。总之，推进合宪性审查工作的政治性、法律性非常强，要在党中央的坚强领导和统一部署下，稳妥扎实地推进合宪性审查工作，加强宪法实施和监督，维护宪法权威。

（二）加强对权力的制约和监督

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会的讲话中强调指出：“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”党的十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的

决定要求“强化权力运行制约和监督体系”，“坚持用制度管权管事管人”，要“形成科学有效的权力制约和协调机制”，“加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督”。在党的十九大报告中，习近平总书记进一步强调，健全党和国家监督体系。要加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子。习近平总书记有关权力的制约和监督的重要论述，为我们指明了推进人大监督工作创新发展的方向，令人耳目一新，为之一振。

对权力的监督是国家治理的重要形式。我国从秦汉以来的历朝历代都曾建有完备的朝廷监督官吏的权力监督制度，为加强封建统治，维护皇权、控制地方起到了一定作用。1945年，毛主席回答黄炎培历朝历代未解决历史周期律的问题时说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”中华人民共和国成立后，我们建立起了各级人民代表大会制度，代表人民监督政府。随着国家治理体系现代化进程的深入，在不断加强和改进权力监督的同时，要更加重视权力的制约。长期以来，我们比较重视对权力的监督，而对权力的制约心存顾虑。实际上，权力制约的思想是西方启蒙思想家提出的人类政治文明的重要内容之一。在国家治理现代化的进程中，我们应该把权力监督和权力制约的思想结合起来，不断完善国家治理的形式和机制。我们不能用对权力的监督来否定对权力的制约，也不能用权力的制约来取代权力的监督。我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力，切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。

习近平总书记的重要论述，不仅

强调了对权力的制约和监督，而且还指出了制约和监督的对象是国家机关及其工作人员。这也给我们拓宽加强和改进人大监督工作的思路提供了指引。多年来，各级人大常委会开展人大监督工作，无论是法律监督，还是工作监督，更多注重对事的监督，而对人的监督关注不够。今后要在党的领导下，积极稳妥地探索人大及其常委会对人的监督，把对事的监督和对人的监督有机结合起来，逐步增强人大监督的权威和实效。

习近平总书记关于“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督”的新理念，深刻地阐明了人大监督的基本定位，对我们加强和改进人大监督工作具有重要的指导意义，需要我们认真学习领会，切实贯彻落实。

（三）维护国家法制统一、尊严、权威，实现“两个确保”

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会的讲话中要求：“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威，加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”习近平总书记的这一重要论述，深刻阐述了人大监督的目的和任务。维护国家法制统一、尊严、权威，不仅是我们这样一个统一的单一制国家的治理原则，也是国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。维护社会主义法制的统一、尊严和权威，要求一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触；一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律；一切违反宪法和法律的行为必须予以追究；任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。这是宪法赋予各级人大及其常委

会的监督职责。习近平总书记在宪法规定维护国家法制的统一和尊严的基础上，特别加了“权威”二字。这不仅提高了我国社会主义法制在国家治理中的地位，而且加重了各级人大及其常委会的监督职责。各级人大及其常委会都要通过备案审查工作，保证行政法规、地方性法规和其他规范性文件不得同宪法和法律相抵触；保证地方性法规和其他规范性文件不得同宪法、法律和行政法规相抵触。各级人大及其常委会都要通过履行监督职能，加强对法律法规实施情况的监督，确保法律法规得到有效实施；加强对“一府两院”工作的监督，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。这不仅是人大监督的目的任务，也是人大监督的评价标准。评价各级人大及其常委会的监督工作，不是看我们开展了多少次执法检查，审议了多少个专题工作报告，而是要看法律法规是否得到有效实施，行政权、审判权、检察权等是否得到正确行使。我们应当根据这一要求，逐步完善人大监督工作的评价体系。

（四）健全人大监督制度

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出有关治国理政的一系列重要决定和重要文件，对健全人大监督制度提出了新要求，出台了新举措。党的十八届三中全会“决定”提出，健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度。各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。党的十八届四中全会“决定”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。”党的十九大报告又进一步提出，“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”习近平总书记在党的十九大报告中指出，深化国家监察体制改革，组建

国家、省、市、县监察委员会,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。这将依法由各级人民代表大会产生国家监察机构,并对各级人民代表大会及其常务委员会负责、受其监督。习近平总书记还强调,“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力。”这些新要求新举措,对健全人大监督的体制机制,强化人大监督工作的职能,拓展和深化人大监督工作领域,都具有重要指导意义。

(五)坚持监督和支持相统一

习近平总书记在谈到人大工作时,多次强调要把监督“一府两院”工作同支持他们依法履行职责结合起来,坚持监督和支持相统一。这既是对人大监督工作的要求,也是我国人民代表大会制度的特色和优势。在我国政治生活中,党是居于领导地位的,要加强党的集中统一领导,支持人大、政府、政协和法院、检察院依法依章履行职能,开展工作,发挥作用。人大和“一府两院”在党的领导下履行职能,开展工作,发挥作用,目标是一致的,都是为了贯彻落实党中央的重大决策部署。人大和“一府两院”是形成合力,而不是对立。加强人大监督工作,不能简单地理解为人大监督手段的“刚性化”,更不能像西方议会反对党那样,吹毛求疵,为反对而反对。我们要深刻领会习近平总书记关于人大监督工作要坚持监督和支持相统一的要求,各级人大及其常委会要把支持寓于监督之中,与“一府两院”形成合力,运用各自的职能,共同贯彻落实好党中央的重大决策部署。

(六)实行正确监督、有效监督

习近平总书记指出,在我们的政治制度中,人大就是要对“一府两院”起监督作用,人大要把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效

监督。正确监督就是要依法依规依程序开展监督,依法用好执法检查、听取和审议报告、专题询问、质询等监督方式和手段。有效监督就是要克服监督工作的形式主义,防止走过场,坚持问题导向,增强监督的针对性,通过监督切实推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题,推动解决制约现代化建设的短板瓶颈问题,推动解决制约国家治理体系和治理能力现代化的体制机制问题。

加强和改进人大监督工作的 若干建议

今年是监督法实施十周年。十年来特别是党的十八大以来,十二届全国人大常委会和地方各级人大常委会在以习近平同志为核心的党中央领导下,围绕中心,服务大局,依法行使监督职权,积极探索增强监督实效的新思路新举措,在加大监督工作力度、增加监督工作频次、提高监督工作层级、创新监督工作方法、完善跟踪监督环节等方面,在加强全口径预决算审查监督、财政专项资金使用情况的监督、地方政府债务的审查监督、审计查出突出问题整改情况的跟踪监督等方面,都取得很大的进展和明显的成效。我们要认真总结这些年来的人大监督工作新进展新经验,分析人大监督工作面临的新情况新问题,以习近平总书记有关人大监督工作的重要论述为依据,以贯彻党的十九大精神为契机,在党的领导和部署下,积极稳妥地推进人大监督工作的创新。

为了贯彻落实习近平总书记有关人大监督工作的思想和党中央关于人大监督工作创新的部署,提出以下建议。

(一)探索建立人大监督评价制度

长期以来,人大监督工作已经成为各级人大及其常委会行使职权的常态化工作,但一直没有建立起完备的人大监督评价制度。法律法规是否得

到有效实施,行政权、审判权、检察权是否得到正确行使,缺乏量化的评价指标体系,也没有客观、合理的评价机制。在新的形势下,要提高人大监督工作的水平和质量,必须逐步建立人大监督评价制度,制定法律法规有效实施的评估指标体系和行政权、审判权、检察权正确行使的评估指标体系及评价标准。还要探索建立人大监督工作评价机制,包括引入第三方评价机制等。通过人大监督评价制度的建立和运行,克服人大监督评价的主观性和随意性,不断提高人大监督工作的水平和质量,增强人大监督实效。

(二)健全人大监督协调工作机构

长期以来,各级人大常委会缺乏人大监督的协调机构。随着人大监督职能的加强和人大监督工作的扩展,人大监督工作沟通协调的任务越来越重,迫切 need 要加强人大监督沟通协调的综合职能。特别是党的十九大提出“把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力”,就更 need 要加强人大监督的沟通协调。近年来,一些省、自治区、直辖市人大常委会在办事机构内增设了监督处室,加强人大监督的沟通协调,取得了较好成效。建议全国人大常委会和地方各级人大常委会进一步充实人大监督协调工作机构和职能,提高人大监督工作的效率。

(三)推动监督权和立法权、决定权、任免权行使的联动

在开展人大监督工作的过程中,人们往往考虑更多的是如何综合运用各种监督方式和手段,而对监督权和立法权、决定权、任免权行使的联动考虑不足。监督法第十四条规定,“常务委员会认为必要时,可以对专项工作报告作出决议;本级人民政府、人民法院或者人民检察院应当在决议规定的期限内,将执行决议的情况向常务委员会报告。”有立法权的人大常委会

牢记改革初心， 完善新时代医疗保险政策

文 / 乌日图

习近平总书记在党的十九大报告中作出中国特色社会主义进入新时代的重大政治判断，并告诫全党“不忘初心，牢记使命”。报告为完善社会保障制度体系，深化医疗保险制度改革指明了方向。自20世纪80年代国家对公费医疗制度和劳保医疗制度进行改革以来，我国的社会医疗保险制度从无到有，参保群体从小到大，待遇水平从低到高，在整体上已经步入全民医疗保险国家行列，医疗保障制度体系逐步建立和完善。但应当看到，目前医疗保险制度在处理公平与效率、政府与市场、保险与福利、医疗与健康的关系方面，在制度模式、管理体制和保障方式等方面还存在一些问题，与国民对健康的期盼、与人民群众对美好生活的需要还有差距。推进新时代医疗保障制度改革，要以党的十九大报告为指导，牢记医疗保障制度改革初心，完善医疗保险政策体系。

牢记保基本的根本职责，将大病回归基本医疗保险范围

在我国的社会保障体系中，政府依法举办的社会保险，其目的和功能就是保障基本需求，这是宪法赋予每个公民的基本权利。社会保险法明确规定，国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。对于基本医疗保险来讲，保基本就是要保障生命的延续，不能让群众因为看不起病而失去生命。从这个意义上讲，医疗保险的保基本不同于养老、失业保险，不能用一个确定的费用额度或某种疾病作为保基本的标准和范围。因为保障生命的延续因人而异，不能因为某位患者治疗费用超过一定额度就撒手不管，也不应该强行规定某些疾病可以报销、某些

疾病不能报销。当然，也不能因此认为基本医疗就是要无限度地提供保障。基本医疗保险的保基本就体现在无论是大病、小病，所提供的医疗服务应该是疾病治疗必需的、医疗技术可及的、经济上可承受的医疗服务项目。具体措施就是通过制定基本医疗保险用药目录、诊疗项目范围和医疗服务设施标准等对医疗服务进行规范。从现行城镇职工基本医疗保险制度规定看，简单以大病和小病、门诊和住院或病种来划分基本医疗保险的报销范围，虽然解决了大部分人群的一般疾病问题，却把最需要得到国家社会保险制度保障的少数大病患者排斥在外，没有实现社会医疗保险制度保障所有参保人获得基本医疗的目的。回顾医疗保险制度改革初期，过去那种单位管理职工医疗的公费医疗制度和劳保医疗制度也没有把大病患者拒在制度之外。后来先后实施的新型

还可以根据监督过程中发现的情况，制定地方性法规和法规性决定。在任免国家工作人员时，常委会组成人员也可以根据监督过程中发现的问题，对任免人员发表意见和建议。今后，在开展人大监督工作中，可以加强监督权和立法权、决定权、任免权行使的联动，以增强监督工作的实效。

（四）加快推进落实人大常委会法制备案审查职能

党的十八届四中全会决定提出，“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。”备案审查是宪法和法律赋予各级人大常委会的一项职权。现在，全国人大常委会和地方各级人大常委会都在加强备案审查制度和能力建设。但目前法规备案审查工作还处在常委会法制工作机构的工作性审查阶段，备案审查结果没有提交常委会审议。建议在法制工作机构的工作性审查的基础上，建立提交常委会审议的机制，逐步做到由常委会听取备案审查结果报告并审议，切实落实人大常委会行使备案审查法定职权。

党的十九大作出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重大战略部署，为我们开展人大监督工作，推动落实以习近平同志为核心的党中央作出的决策部署，提供了更加广阔的空间。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于人大监督工作的重要思想，积极推进新时代人大监督工作创新，为决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家作出新贡献。★

（作者系中国人大制度理论研究会副理事长）

农村合作医疗制度（以下简称新农合）和城镇居民基本医疗保险制度（以下简称城居保），在建立之初就明确提出保障的重点是大病。2003年，《国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》（国办发〔2003〕3号）明确提出，“新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。”2007年，《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》（国发〔2007〕20号）明确提出，“逐步建立以大病统筹为主的城镇居民基本医疗保险制度。”所以，保大病是医改的初衷，大病保障是国家举办的基本医疗保险最主要的目的和义不容辞的责任。然而，现行城镇职工基本医疗保险制度规定了门诊医疗费用由个人账户支付或自费，住院医疗费用由统筹基金支付，但要设定最高支付限额即“封顶线”，超过封顶线以上的住院医疗费用，统筹基金不予支付。一些群众说基本医疗保险制度是“小病不管、大病管不了”。为了解决这部分人群的大病费用，一些地方只能再辟途径、另起炉灶，建立不同形式、不同做法的大病保险制度。其中，有的地方由社保机构单独管理；也有的脱离了社会保险的范畴，由商业保险公司经管理。

党的十九大报告就加强社会保障体系建设明确提出，要“完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度”。按此精神，城镇职工的基本医疗保险制度和大病保险制度也应该统一。因此，要整合目前各类属于社会医疗保险保障的大病项目，将其纳入城镇职工基本医疗保险制度，取消统筹基金最高支付限额，将住院医疗费用和门诊大病医疗费用分段按比例报销，患者发生的合规医疗费越多，报销的比例越大；也可以考虑设立个人自负医疗费的最高限额，充分体现对大病患者的公平保障，实

现“保险保风险，风险即大病”的医疗保障基本功能。同时，要完善有关配套政策和检查监督，加强对医疗费用的审核，杜绝天价医疗、过度治疗等不当支出，严惩恶意骗保等违法犯罪行为。

牢记保险的根本性质，防止福利化倾向

基本医疗保障采取保险的形式，是我国历史实践和现实国情所决定的。从中华人民共和国建立到改革开放前，我国实行机关事业单位职工公费医疗制度和国有企业职工劳保医疗制度，几十年的实践证明这种福利性质的制度存在覆盖面窄、效率低下和既有资源浪费又有保障不足等弊端。改革开放后，我们改革过去的公费、劳保医疗制度，在充分试点的基础上，建立了统一的社会医疗保险制度。改革实践证明，采取社会保险的制度模式和管理办法，以购买服务的方式，采取第三方付费和政府、社会共同监管的社会医疗保险制度，是符合我国国情的，也是目前大多数国家实行的医疗保障制度。有了城镇职工基本医疗保险制度实施的成功经验，后来的城乡居民医疗改革也都采取了社会保险的制度模式。考虑到城乡居民的收入水平和新制度的顺利起步，国家采取了由中央和地方财政补贴居民参保加个人缴费的政策。这种带有福利性的城乡居民基本医疗保险制度，同建立在用人单位和职工个人缴费基础上的城镇职工基本医疗保险制度并行，逐步暴露出一些新的问题，主要有以下三个方面。

一是不同制度之间的待遇攀比。近几年的调研情况反映，一些地方城镇职工基本医疗保险出现参保人群增加缓慢甚至减少的问题。主要原因是近几年城乡居民基本医疗保险的待遇水平调整得比较快，有些地方居民医保享受的报销比例已经接近职工医保报销的比例，并提出要尽快统一城镇职工医保和城乡居民医保的待遇水平；参加城镇职

工医保的参保单位和个人认为缴费远远高于居民缴费，但待遇水平差不多，因而导致一些城镇职工为了少缴费退出城镇职工医保转到城乡居民医保，一些正规就业人群转为按照灵活就业人群的低缴费标准参保。二是福利性的医保制度不利于培养居民的保险意识。城乡居民医疗保险制度建立以来，中央和地方政府的补贴逐年增加，2016年城乡居民基本医疗保险人均缴费570元，其中，政府补贴420元，占74%；2017年，财政补贴和个人缴费分别比2016年增加30元。由于福利刚性的作用，不仅政府补贴的标准降不下来，还造成居民对政府的依赖倾向越来越突出，多数地方居民还是选择最低档缴费，政府补贴的“挤出效应”明显。这种制度不但偏离了保险的本质，也为医疗保险制度的可持续发展埋下隐患。三是报销比例提高过快，城镇职工医保基金支出风险愈来愈大。由于受到城乡居民医保待遇标准不断提高的影响，近年来，一些地方的城镇职工基本医疗保险待遇标准提高也比较快，有的地市报销比例已经达到90%左右。有的地方政府不考虑基金的收支平衡，也不考虑制度的可持续发展，往往是新官上任就要承诺提高社保待遇水平，年年的工作政绩也要调整社保待遇，使社会保险制度越来越向福利制度转变。

社会医疗保险作为通过社会互济的方式对参保人发生的医疗风险给予经济补偿的制度，必须遵循保险的原则。首先，要坚持权利和义务对等的原则，只有人人参保、人人缴费，人人才能享受相应的保险待遇。其次，坚持保风险的原则，医疗保险不是福利，也不是为了解决人们日常发生的头疼脑热的小病费用，更不是增加收入的途径，而是对因患病造成的个人难以承受的风险给予经济补偿的制度。第三，坚持大数法则，只有足够的人群参保，建立足够大的基金池，才有资金能力使其中的少数人获得经济上的帮助，所



6月12日,在安徽省合肥市庐阳区夹塘社区居委会,居民通过微信、支付宝等方式缴纳居民医保。摄影/冬生

以要扩大保险覆盖面,提高基金统筹层次。第四,坚持精算原则,医疗保险的缴费比例和待遇水平不能靠行政命令,必须通过科学的、严谨的精算来确定,并按照收支平衡的原则确保基金运行的安全。

牢记健康根本目的,更加注重预防保健

健康是医疗的根本目的。社会医疗保险既要让群众看得起病,更要让群众尽量少得病、不得病。慢性病是严重威胁我国居民健康的一类疾病,根据国家卫生计生委数据,我国居民慢性病死亡占总死亡人数的比例高达86.6%,造成的疾病负担已占总疾病负担的70%以上。有机构研究表明,1元的预防投入,可以减少8.59元的医疗支出。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志,在保障疾病治疗的同时,开展积极的预防保健,是实施健康中国战略的必然选择。中华人民共和国建立初期,在经济条件极其困难的情况下,我国政府采取积极的疾病预防措施和全民健康运动,花了很少的钱改善了人民群众的健康状况,特别是农村的合作医疗和“赤脚医生”曾得到国际卫生组织的赞誉,并作为中国经

验向发展中国家推荐。但从20世纪80年代以后,各级政府卫生部门疾病预防的机制受到削弱,基层医疗卫生机构遭受破坏,公共卫生和医疗保险相互脱节,疾病预防和健康管理受到冷落。进入本世纪以后,这一问题得到中央的高度重视,预防和保健列入卫生工作的重要内容,中央财政给予了大力的资金投入,特别是加强了基层医疗机构建设。但现在的问题是“硬件好软件差”。通过对城市街道、社区卫生院和乡镇农村卫生院的调研了解到,乡镇的基层卫生院、站修建得相当好,但合格的医生和医护人员非常缺乏,基层医疗机构的作用没有发挥出来,涉及公共卫生、预防保健、地方病防治等工作不到位。

同时,医疗保险的管理理念也有待提高。现行的医疗保险制度基本上还是传统的疾病保险思维模式和管理方式,即主要是针对已经生病的人如何实施治疗,还要尽量少花钱。按照新型的卫生观,医疗保险要树立健康为本理念,从疾病保险逐步向健康保险过渡。要以更少的人得病为目标,在现有的保障项目基础上前延后伸,活化个人账户使用功能,鼓励个人账户支付健康体检和康复护理费用,拓展社会医疗保险的保障

范围。要和公共卫生管理相衔接,建立个人健康档案,这是健康管理工作的基础。要根据参保人群的年龄和身体健康状况开展定期的体检,费用从医疗保险统筹基金中支付或从个人医疗账户中支付,或探索将基本公共卫生服务项目经费与医保基金统筹使用。通过健康管理和定期体检,对参保人的身体健康情况开展评估,把一些亚健康人群筛选出来,及时干预,能大大提高全体人民的健康水平。开展康复护理可以节省更多的医疗资源,把治疗后期的患者从医院移到社区或患者家里,实行医疗康复照顾,不仅改善了康复的环境,有利于患者的恢复,也节省了医疗机构的医疗资源,使那些重症患者和疑难杂症患者能够得到及时的治疗。

不忘初心,方得始终。医疗保险制度改革是一个世界性难题,任务繁重艰巨,坚定改革方向至关重要。要始终围绕我国医疗保险制度建立的初衷,始终抓住医疗保险政策的本质,一以贯之,接续奋斗,使之不断健全和完善,为全面建设社会主义现代化国家、满足人民美好生活需求提供坚实保障。✘

(作者系全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员)

立良法 促善治

文 / 张 轩

良法是善治之基。

随着中国特色社会主义事业不断发展,地方立法将承载更多使命、发挥更为重要的作用。

自2013年以来,重庆市四届人大及其常委会致力于法治建设,特别是在地方立法上深入探索,坚持科学立法、民主立法、依法立法,围绕改革发展稳定大局,着眼良法善治,不断提高地方立法质量,取得了一些经验。

以良法促进发展、保障善治

重庆市四届人大以来,认真贯彻落实中央关于加强党领导立法工作的意见和市委实施意见,充分发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,始终着眼良法善治目标,努力提高地方立法质量。

注重立法决策与改革决策相衔接,坚持重大改革于法有据。切实将中央和市委的重大改革部署不折不扣地落实到立法工作中,坚持“立改废释”并举,在法治轨道上推进改革,在改革中完善法治。例如,保证中央关于“全面两孩政策”在重庆顺利实施,及时修改《重庆市人口与计划生育条例》,重点修改完善了再生育条件、社会抚养费征收等制度,明确了婚假、产假、护理假规定,并保持了独生子女父母奖励扶助政策的连续性。按照深化行政审批制度改革的要求,“打包”修改了《重庆市城市园林绿化条例》《重庆市户外广告管理条例》等17件法规,及时废止了《重庆市商品交易市场管理条例》等3件与上位法相抵触或严重滞后于经济社会发展的法规,确保政府转变职能、简政放权在法治轨道上进行。

积极适应经济发展新常态。坚持围绕中心、服务大局,认真研判经济发展形



重庆市人大常委会主任张轩(中)以及市人大代表参加食品安全法执法检查,同时为修改相关地方性法规作立法前的调研准备。摄影/杨波

势,依法审议和修改涉及财政经济、市场监管等领域的法规案,着力增强立法针对性、制度合理性,促进和保障经济持续健康发展。修改《重庆市招标投标条例》,强化行政监督部门对招标方案的审批、核准和备案管理职责,限定邀标情形和程序,以严格的法规制度杜绝暗箱操作、维护市场秩序。在修改《重庆市城乡规划条例》过程中,针对城乡规划刚性约束不足、部分规划管理于法无据等问题,进一步严格城乡规划调整变更程序,细化规划许可证办理流程,尤其对临时建设的申请条件、使用期限、跟踪管理等提出了更科学合理的制度安排。

注重立法回应群众关切。始终坚持以人民为中心的发展思想,注重通过立法方式,调整利益分配,促进社会公平,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、弱有所扶等方面优化制度供给。

2013年以来,先后制定和修改了教育督导条例、集体合同条例、老年人权益保障条例、城乡居民最低生活保障条例、食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例等15个保障和改善民生的法规。

同时,还着力促进社会治理创新。切实将社会主义核心价值观融入立法工作,审慎处理立权与立责、规范与创新、管理与服务等关系,针对问题立法、立法解决问题,从法规制度设计上防止逐利避险、争权诿责,着力推进社会治理体系和治理能力建设。2013年以来,大力推进村民委员会组织法实施办法、户外广告管理条例、家庭教育促进条例、安全生产条例、河道管理条例、公路管理条例、气象灾害防御条例等重要地方性立法。如制定的《重庆市志愿服务条例》,进一步完善志愿服务活动相关规范,简化志愿服务组织的登记手续,既有利于加强对

志愿服务组织的管理,又符合重庆市志愿服务组织发展实际,为倡导“奉献、友爱、互助、进步”的志愿精神提供了法制保障。

本届以来,截至2017年11月30日重庆市四届人大常委会第四十二次会议闭幕,市人大及其常委会共审议通过、废止地方性法规74件次,其中制定20件、修订22件、修正23件次、废止9件,另外审查批准自治县单行条例5件,立法工作呈现出数量多、质量优、节奏快的特点。截至目前,全市现行有效的地方性法规(含自治县自治条例和单行条例)共210件,涵盖了全市经济、政治、文化、社会、生态等方面的各个领域,为保障和促进重庆市经济社会发展 and 深化改革开放,为完善和发展中国特色社会主义制度作出了新贡献。

地方立法贵在精准、管用

五年来,重庆市人大及其常委会紧紧抓住提高地方立法质量这个关键,通过开展法规清理和立法后评估,不断优化开门立法等系列措施,切实增强立法的针对性、及时性、前瞻性和可操作性,确保法规“立得住、行得通、真管用”。

摸清家底,找准方向,扎实开展法规清理工作。2013年,换届后,重庆市四届人大常委会在第一时间就委托第三方机构西南政法大学对全市地方性法规进行全面清理,并着力抓好委托清理、跟踪督促、评审验收、成果转化等各个环节。这次法规清理,突出人大立法主导作用,变被动清理为主动清理,变专项清理为全面清理,变自主查找问题为委托第三方评估,突破了以往法规清理活动“零敲碎打”“体内循环”的模式,与相关法学院校优势互补、各尽所能,全面、系统、客观地盘点了全市地方性法规的“家底”,为本届立法的“立改废释”提供了科学依据。

拓展开门立法途径。坚持在民主立法上下功夫、增实效,深入实际、深入基层、深入群众,多层次多渠道了解社情民意,着力从民意中汲取有益营养。综合运用网上公开、问卷调查、召开片区座谈会

等方式方法,拓宽普通公民、企业代表、执法部门、区县人大、社科院校等参与立法的途径,坚持问计于民,注重吸纳建议,努力寻求全社会认同的立法公约数。在开展重庆市招标投标条例立法工作时,组织召开各类论证会20余次,并向司法机关调卷分析违法违规招标投标的典型案列,深入剖析招标投标领域存在的“疑难杂症”,做到制度设计“对症下药”。

注重立法规划和立法计划的编制工作。强化立法项目统筹安排,科学合理配置立法资源,变被动“等米下锅”为主动“选菜上桌”。坚持开门立项,在充分发挥市人大专工委、政府部门、群团组织能动性的同时,坚持向社会公开征集立法建议,包括听取立法咨询专家、科研院校、人大代表等的意见和建议,进一步扩大了立法项目的来源。引导好立法重心,坚持问题导向,坚持有所为有所不为,确保将有限的立法力量和资源投入到重点立法上。注重论证沟通协调,市人大与市政府、市人大专工委之间,通过建立沟通协调制度,凝聚有益共识,优先筛选各方意见比较一致、立法条件比较成熟、亟须通过立法解决问题的一大批立法项目纳入立法规划和立法计划,为各年度立法工作顺利实施提供了有效遵循。把握好各个时期的立法需求点和社会关注点,统筹好项目安排,注重立法长远规划和年度目标相结合,构建起以五年立法规划和年度立法计划为基础的多层次、相衔接的项目库载体,并实行台账式管理、滚动式推进。

学习贯彻十九大精神,切实提高地方立法工作水平

学习宣传贯彻党的十九大精神是当前和今后一个时期的首要政治任务。总书记的报告为我们当前和今后一个时期的立法工作进一步指明了方向。下一步,重庆市人大将以高度的政治责任感和使命感对待立法工作,推进科学立法、民主立法、依法立法,与时俱进完善中国特色社会主义法律体系,为实现党和国家宏

伟奋斗目标、创造人民幸福美好生活作出新贡献。

首先,地方立法工作必须旗帜鲜明讲政治。牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决贯彻落实中央和市委的重大决策部署,自觉维护党和国家工作的全局利益、维护人民的整体利益,把党的领导贯彻到立法工作全过程和各方面。

其次,地方立法应当积极回应人民群众关切。人民立场是我们党的根本政治立场。坚持人民立场是立法的本质要求,地方立法工作要努力做到立法为了人民、依靠人民,保证人民当家作主,尊重人民主体地位。要充分发扬民主,倾听民意、集中民智,不断改进和创新联系群众、开展调查研究的方式方法,继续拓展公民有序参与立法途径。要从社会主要矛盾变化为“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”出发,在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面加强立法研究,通过立法体现人民主张、反映人民愿望、维护人民利益、增进人民福祉。还要正确处理国家利益、集体利益、个人利益的关系,处理好公权与私权的关系,处理好不同社会群体的利益诉求,完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法规制度。

第三,必须坚持遵循和把握立法规律。按照“不抵触、有特色、可操作”的要求,立足地方实际,一切从实际出发,坚持问题导向,在增强地方立法特色上下功夫。不搞立法“政绩工程”,不搞形式主义的配套立法,不搞立法数量上的攀比,坚持从市情实际出发,恰当选取现实需要又必须通过地方立法进行调整的事项,统筹考虑、合理安排,有针对性地抓住问题开展立法。进一步在立法精细化上下功夫,坚持高标准、严要求,确保每一个法规都经得起时间的检验。✘

(作者系重庆市人大常委会党组书记、主任)

加强和改进法律法规实施工作 深化新时代社会主义法治实践

文 / 傅德辉

党的十九大将“坚持全面依法治国”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略重要内容,明确提出“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”。立法是法治的前提和基础,法律法规实施是法治的重点和难点。法的生命力在于实施,法的权威性也在于实施。针对当前法治建设进程中存在的“重立法、轻实施”问题,湖北省各级国家机关应当深入学习领会、全面贯彻落实党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,站在全面依法治国的高度,坚持立法与法律法规实施并重,加强和改进法律法规实施工作,切实担负起法律法规实施的法定职责,不断深化新时代社会主义法治实践。

充分认识加强和改进法律法规实施工作的重大意义

(一)加强和改进法律法规实施工作,是全面依法治国、建设社会主义法治国家的关键所在。党的十九大明确提出,“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”,“推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。当前,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系日臻完善,总体解决了有法可依的问题。在这种情况下,确保法律法规得到正确有效实施,就成为全面依法治国,建设社会主义法治国家的关键所在。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”如果有了法律而不实施,束之高阁,或者实施不力,做表面文章,那制定再多法律也无



湖北省人大常委会副主任傅德辉（中）与基层人大代表调研《湖北省农村扶贫条例》实施情况。图为他们与党员贫困户亲切交谈。（作者供图）

济于事。“良法善治”,既是对立法的要求,更是对法律法规实施的要求。全面依法治国的重点应该是保障法律法规严格实施,做到“法立,有犯而必施;令出,唯行而不返”。通过法律法规严格实施,不断深化法治实践,推进法治国家建设进程。

(二)加强和改进法律法规实施工作,是坚持人民代表大会制度、保障人民当家作主的重要内容。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。这一根本政治制度下,人大及其常委会依法制定法律法规,是党领导人民行使国家权力、管理国家事务的重要形式,是党和人民共同意志得以体现的具体形式。维护法律法规的权威就是维护党和人民共同意志的权威,保证法律法规的实施就是保证党和人民共同意志的实现。党的十九大提出:“支持

和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关。”地方组织法关于地方各级人大常委会职权的第一项内容,就是“在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行”。各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的职责,加强对“一府两院”执法、司法工作的监督,确保法律法规得到有效实施,确保行政权、审判权、检察权得到正确行使,确保党和人民共同意志得以实现。

(三)加强和改进法律法规实施工作,是推动经济社会平衡充分发展、满足人民美好生活需要的有力保障。党的十九大指出:“中国特色社会主义进入新

时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”一方面,推动经济社会平衡充分发展,既要立良法又要推动良法有效实施,用法律法规来保障中央和地方党委重大决策部署的贯彻落实;以具有普遍约束力的行为规范、固化形式表现出来的人民意志,来凝聚社会各方面共识,团结带领人民群众共同奋斗。另一方面,随着经济社会的快速发展,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长,特别是通过法律法规保障自身权益、实现公平正义的诉求愈显迫切。人民不仅关注有没有“法”,更关注“法”能否得到有效实施。如果法律法规不能有效实施,再好的法律法规也是一纸空文,不仅人民群众没有获得感,而且会使人民群众对法治失去信心。

(四)加强和改进法律法规实施工作,是发展社会主义市场经济、推进法治政府建设的本质要求。“社会主义市场经济本质上是法治经济。”发展社会主义市场经济,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用,既要不断完善市场经济法律制度,着力解决市场体系不完善问题,又要推进法治政府建设,加快政府职能转变,解决政府干预过多和监管不到位问题。当前,我国大约80%的法律、90%的地方性法规和所有的行政法规、规章都是由行政机关负责实施的,行政机关在法律法规实施过程中具有决定性作用。行政机关贯彻实施法律法规的能力和水平,不仅直接关系党和政府的形象,而且直接关系市场经济发展水平。各级政府必须依法履行职责,坚持法定职责必须为、法无授权不可为,坚决纠正不作为、乱作为和选择性执法。特别是要处理好政府与市场的关系,依法推进“放管服”改革,对内要改革传统的行政管理体制,提升政府治理体系的现代化水平;对外要提升行政便利化水平,使之更加适应社会主义市场经济发展要求。

牢牢把握加强和改进法律法规实施工作的重点环节

(一)不断提高地方立法质量。“法者,治之端也。”党的十九大提出:“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。”立法质量直接关系到法律法规实施的效果。建设社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用。始终坚持问题导向,紧紧抓住提高立法质量这个关键,不断提高立法精细化水平,对重要问题、关键条款进行深入研究,做到能具体的尽量具体、能明确的尽量明确,切实增强立法的有效性、可执行性和可操作性,让每项法规都立得住、行得通、务实管用。统筹立改废释工作,建立立法后评估和法规清理机制,依据上位法的修改情况和改革发展的要求,及时修改、废止地方性法规,解决法规中与上位法和经济社会发展不一致、不协调、不适应等问题,为法律法规实施提供制度保障。同时,法规实施过程中的一些共性问题,既是相关法规修订完善的重点,也应作为立法机关加强和改进立法工作的重点内容加以解决,实现立法与法规实施相互促进、良性互动。

(二)严格落实法律法规实施机关主体责任。习近平总书记在庆祝全国人大成立60周年大会讲话中指出:“‘法令行则国治,法令弛则国乱。’各级国家行政机关、审判机关、检察机关是法律实施的重要主体,必须担负法律实施的法定职责,坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象,坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题,严禁侵犯群众合法权益。”有关职能部门要切实担负起法律法规实施的法定职责,将推进法律法规实施与日常工作紧密结合起来,依法推进工作、依法推动发展。主要负责同志要负总责,亲自动员、亲自部署、亲自推动;分管领导要具体抓、成为行家里手。要及时明确法律法规阶段实施的重点任务和具体部署,坚持问题导向,加强检查督办,确保执法力度和效果到位。

(三)大力开展法律法规宣传普及。

普法宣传是法律法规实施的基础性工作。法律法规实施机关要按照“谁执法谁普法”责任制要求,大力推进普法工作。法律法规一经颁布,就要制订好宣传方案、落实好宣传方式。要把法律法规宣传纳入“七五”普法范畴,着力推进“六进”活动。各级党政领导干部和行政执法人员是普法的重点,要切实提高其法治思维和法治能力。要以人民群众喜闻乐见的方式,大力宣传立法的背景、意义和重点制度性规定等,提高法律法规的知晓率,使人民群众及时了解法律法规的基本精神和要求,为法律法规实施营造良好的社会氛围。

(四)及时研究制定配套制度和措施。制定配套制度和措施,细化操作,是保证法律法规有效实施的重要措施。很多法律法规都明确规定了政府及有关部门研究制定配套制度和措施。从目前情况来看,还存在配套制度和措施没有及时制定到位的情况,直接影响了法律法规的实施。政府及有关部门要高度重视这一问题,进行全面清理,明确责任主体和时间进度安排,抓紧研究制定配套制度和措施。同时,各级人大常委会要完善备案审查制度,将所有规范性文件纳入备案审查范围,实现备案审查的全覆盖,按照有件必备、有备必审、有错必纠的要求,切实维护国家法制统一,保障法律法规的正确有效实施。

(五)切实提高行政执法能力和水平。法律法规实施机关要切实加强行政执法队伍建设,提高执法能力和水平。一方面,要完善行政执法体制,健全执法制度,改进执法方式方法。积极推进执法重心下移,充实基层执法力量。推进综合执法,形成执法合力。完善执法程序,推进执法过程公开透明。建立健全行政裁量权基准制度,细化量化标准,防止权力滥用。健全行政执法和刑事司法衔接机制。另一方面,加强执法队伍和能力建设。切实抓好执法队伍的教育培训、培养选拔,健全执法保障机制,改善执法条件,推进严格规范公正文明执法。

(六)全面落实司法责任制。深化司

法体制综合配套改革,完善司法管理体制和司法权力运行机制,规范司法行为。坚持以事实为根据、以法律法规为准绳,健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。规范自由裁量权行使,统一法律法规适用标准。明确司法机关内部各层级权限,健全司法机关内部监督制约机制。实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制,严肃惩治司法腐败,确保案件处理经得起法律和历史的检验,努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

(七)认真落实法律法规实施情况报告制度。新制定和修改的法规实施满一年的,实施机关要向人大常委会报告实施情况;满三年的,实施机关应组织执法检查自查或者立法后评估,并提出实施情况报告。报告要全面反映法规实施中的主要问题,并分析原因、提出对策建议。人大有关专门委员会要建立前期调研、评估制度,深入了解法规实施情况;健全法规实施情况报告审议制度,对法规实施机关报送的法规实施情况报告进行审议,提出意见,提请人大常委会会议审议,并根据需要進行满意度测评。

建立健全加强和改进法律法规实施工作的体制机制

(一)始终坚持党的领导。党的十九大指出,“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证”,“必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面”。各级党委要站在全面依法治国的高度,加强对法律法规实施工作的统一领导,定期听取法律法规实施情况的汇报,推动法律法规正确有效实施。各级人大机关、行政机关、审判机关、检察机关的党组织,都要在党委的领导下,将法律法规实施工作摆在重要位置来抓,定期研究解决实施工作中的重点难点问题;要健全向党委请示报告制度,将法律法规实施情况以及存在的重大问题及时向党委报告,争取党委的重视和支持,推动问题解决,确保法律法规实

施工作始终沿着正确政治方向有效推进。

(二)加快建立统筹协调机制。法律法规实施是一项复杂的系统工程,涉及执法、司法、守法、监督等多方面。要建立“党委领导、人大监督推动、‘一府两院’实施、全社会参与”的法律法规实施大格局,形成整体合力共同推动。人大常委会要在党委的领导下,坚持立法与法律法规实施并重,加强法律法规实施工作的统筹协调,法律法规通过后要及时研究制定总体实施方案,对实施主体、重点环节和具体要求等作出统筹安排,加强监督。同时,要推动与政府及各部门、法院、检察院等实施机关建立法律法规实施的长效机制,明确责任分工,加强组织协调,形成共同推进法律法规实施的良好格局。

(三)切实加强人大监督。各级人大常委会要依法履行监督职权,注重监督与支持相统一,加大监督力度,创新监督形式,增强监督实效。特别是要运用好执法检查这一重要监督方式,重点聚焦经济社会发展和人民群众普遍关心的突出问题开展执法检查。要改进执法检查方法和组织形式,加强上下级人大之间监督联动,增强监督合力。要创新执法检查方式,将听取汇报和实地走访相结合,普遍检查和重点抽查相结合,明察与暗访相结合,切实增强监督实效。要综合运用多种监督方式,将执法检查与专题调研、专项审议、专题询问结合起来,认真做好执法检查报告和审议意见的督办、跟踪反馈工作。加强执法检查中查出问题的问责力度,发现违法违规问题,及时移送依纪依法追责,并公开执法检查情况和问责结果,真正发挥执法检查监督作用。

(四)充分发挥人大代表作用。习近平总书记指出:“人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性,关键在于它深深植根于人民之中。”人大代表由人民依法选举产生,代表人民的利益和意志依法参加行使国家权力;人大代表生活在人民中间,同人民保持密切联系;人大代表有各自的工作岗位,对党和国家的方针政策、法律法规的贯彻实施情况体会最深

刻,对现实生活中的实际问题、人民群众的愿望呼声感受最直接。要充分发挥人大代表作用,把代表工作与法律法规实施工作有机结合起来。积极邀请人大代表参与人大常委会立法、监督等各项工作,听取人大代表的意见和建议;坚持重大监督事项向代表通报制度,扩大代表参与执法检查等监督活动范围,提升代表参与监督工作的实效性;认真办理人大代表依法提出的相关议案及建议、批评和意见,不断增强法律法规实施工作的生机和活力。

(五)完善社会参与和监督机制。人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。广大人民群众既是守法的主体,也是监督法律法规实施的主体。要建立执法信息平台,公开执法信息,为社会公众参与法律法规实施、监督法律法规实施提供平台和路径。建立健全公民和组织尊法守法信用信息体系,完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制,使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。要建立对行政机关、司法机关及其工作人员违法行为投诉举报登记制度,拓宽群众监督渠道,方便群众投诉举报、反映问题,保障人民群众监督违法行为的权利。同时,要发挥报刊、广播、电视等传统媒体监督作用,加强与互联网等新兴媒体的互动,对于不作为、乱作为、失职、渎职等执法行为进行舆论监督。

(六)严格实行考核督办。要把法律法规实施作为法治湖北和法治政府建设考核评价的重要内容,科学制定考核评价标准,强化督促检查和考核评价,加大检查考核结果的问责力度,适时公开问责结果,严格奖惩措施。同时,将法律法规实施情况作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容,纳入政绩综合考核指标体系。探索建立各级领导班子和领导干部“述述职廉述法”三位一体的考核制度,将本领域法律法规实施的推进工作纳入述法的重要内容,督促实施机关切实履行法律法规实施的法定职责。✕

(作者系湖北省人大常委会党组书记、常务副主任)

推进合宪性审查工作应注意的几个理论问题

文 / 莫纪宏

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出,“深化依法治国实践”的一项重要措施就是:“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”其中,“推进合宪性审查工作”第一次出现在党的正式文件中,这是以习近平同志为核心的党中央贯彻落实全面推进依法治国各项要求的一项重要举措,也是习近平总书记“依宪治国”新理念新思想新战略的制度安排和实践方案,是全面推进依法治国各项法治工作的核心和重中之重。当前,按照党的十九大报告要求“推进合宪性审查工作”,将会带来法治建设领域重大的变更,能够让法治原则和法治精神真正地落到实处,彻底解决束缚法治建设的瓶颈问题,为保障法治统一性、维护宪法权威提供了坚实的政策依据和行动指引。

合宪性审查是保证宪法有效实施的重要手段,也是宪法对人们行为产生法律拘束力的制度保障措施。合宪性审查解决的重要问题是宪法的规定要在实际中得到有效遵守,违宪的问题必须得到纠正。合宪性审查是宪法实施监督的一项重要制度,它确保了宪法真正具有约束人们行为的法律规范的作用。

但是,在实际中具体推进合宪性审查工作时,还必须结合我国宪法和法律制度的各项规定以及中国特色社会主义法治体系的特征,参照国外法治国家合宪性审查的实践,进一步明确合宪性审查的范围,规范合宪性审查程序,防止合宪性审查工作遭遇不必要的干扰和挑战,真正发挥合宪性审查工作在维护法治统一性和保障宪法权威方面的重要作用。

所谓“合宪性审查”,是保证宪法实施的一项专门技术和机制。它的重要功能就是对宪法或有关法律规定的违宪审查对象是否存在违宪问题,依据宪法条文,结合宪法原则和原理,通过特定的审查程序,作出有效的宪法判断,得出具有法律效力的宪法裁判结论,对于存在违宪问题的审查对象予以纠正或作出处理,对于没有违宪的给予合法性上的支持,由此来维护宪法的法律权威,推动宪法和法律的实施。“合宪性审查”制度起源于1803年美国的“马伯里诉麦迪逊案”。目前,世界上主要存在三种形式的“合宪性审查”制度:一种是美国式的“附带型合宪性审查”,也就是说,在审理普通案件的过程中,就对普通案件作出裁判的法律依据是否存在违宪问题作出宪法判断,合宪性审查由普通法院进行,审查结论只能约束有关案件,不具有一般法律拘束力。一种是德国式的“抽象型合宪性审查”,即可以对法院、特定的国家机关以及社会组织和公民提出的法律规定是否存在违宪问题进行审查,并由宪法法院作出独立判断,宪法法院审查之后作出的结论具有一般性的法律拘束力。还有一种是法国式的“事前型合宪性审查”,即议会制定法律在交给总统正式颁布生效前由宪法委员会对即将通过的法律是否存在违反宪法的问题进行审查,如果存在违反宪法的问题,必须退回重新修改,否则,不能交给总统发布生效。

不论是采取哪种形式的“合宪性审查”,这一制度在实际运行中都有的一些制度上的共同特征:一是“合宪性审查”工作必须由宪法或法律规定的特定

国家机构来进行,其他国家机构无权行使合宪性审查权,合宪性审查机构往往扮演着“护宪机构”的角色。二是“合宪性审查”对象的范围是有限的,不是包罗万象,无所不包。一般情况下,“合宪性审查”只针对议会制定的法律或立法机关制定的规范性文件。国家机关侵犯人权的行为或者是超越职权、滥用职权的行为也构成合宪性审查的事项。三是“合宪性审查”工作必须按照法律规定的特定程序进行,通常提请合宪性审查的主体不能是一般国家机关、社会组织和公民个人,必须是宪法或法律所规定的与合宪性审查对象具有密切利害关系的主体等。

我国目前在制度上存在内涵比较确定的“合宪性审查”制度,主要是现行立法法第99条、第100条和第101条所规定的合宪性审查机制。根据我国现行立法法第99条的规定,目前的合宪性审查工作有一定的对象范围和特定程序的要求,并不是泛泛地强调一切国家机关、社会组织和公民个人的行为以及法律法规和规范性文件都可以请求合宪性审查。其第99条规定:国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求,由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。由上述规定可知,立法法第99条规定的“合宪性审查工作”只能由“全国人民代表大会常务委员会”来进行,属于“合宪性审查”的对

象也是特定的,即“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”,对“合宪性审查”的请求也只能由法条列明的这些机关提出。根据立法法第99条第2款的规定,上述国家机关以外的“其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民”只能提出“合宪性审查”的“建议”。立法法的上述规定,既突出了“合宪性审查”在保证宪法实施、维护宪法权威中的重要性,同时通过设定特定的“合宪性审查”对象保证了“合宪性审查工作”能够依法有序地进行。

由于现行立法法所规定的“合宪性审查”机制在实际中还没有正式启动过,加上直到党的十九大报告才第一次在正式文件中确认“合宪性审查”概念的合法性,所以,“合宪性审查”问题以往大多是在理论界有一些探讨。要认真贯彻落实党的十九大报告所提出的“推进合宪性审查工作”的政策要求,至少必须在理论和实践中澄清以下几个方面的问题。

一是不能将现行宪法序言最后一个自然段所规定的国家机关、社会组织和公民个人所应当履行的宪法职责作为合宪性审查对象的确定标准。我国现行宪法序言最后一个自然段规定:本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,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。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。现行宪法序言最后一个自然段所规定的一切国家机关、社会组织和公民个人负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责,是对国家机关、社会组织和公民个人提出的一项政治义务,这种性质的义务绝大多数情况下都是通过具体法律义务来实现的,必须要通过法律来加以具体化,只有法律规定的特定宪法职责的履行情况属于合宪性审查的范围。因此,党的

十九大提出的“推进合宪性审查工作”的要求,绝对不能被简单地理解成任何国家机关、社会组织和公民个人的行为都可以成为合宪性审查的对象,特别是在正式的宣传场合,更不能轻率地将“合宪性审查”对象的范围随意扩大,导致“合宪性审查”工作无法有效开展。

二是尽管我国现行宪法第5条第3款明确规定“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”,并且2015年新修改的立法法第97条第(一)项规定“全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律,有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第七十五条第二款规定的自治条例和单行条例”,但由于我国现行宪法所确立国家立法体制具有修改宪法权和制定法律权、解释宪法和法律权能合一行使的特点,所以,在立法监督的实践中,不可能真正地出现“法律违宪”的问题。因为全国人大不可能通过立法监督程序来宣告自身制定的基本法律违反宪法,全国人大常委会也不会自动地宣布自己制定的基本法律以外的其他法律违反宪法,更不可能通过法定程序来宣布全国人大制定的法律“违宪”,全国人大也很难启动对全国人大常委会制定的基本法律以外的其他法律是否违宪的合宪性审查程序,故“法律”在理论上可以是我国“合宪性审查”的对象,但在合宪性审查的实践中,基本上无法对法律是否违宪提请审查,故法律是否合宪,主要依靠全国人大及其常委会自身的立法监督,不需要特别的合宪性审查机制来发现和处理法律违宪的问题。对于在法律实施过程中可能存在的法律违宪问题,一是全国人大常委会可以通过法律解释或宪法解释的途径来妥善解决法律与宪法之间的一致性;二是即便在法律解释或宪法解释层面无法解决法律与宪法明显抵触的情形,也可以启动修改宪法或修改法律的程序来规避法律自身的“违宪”问题。因此,在

中国特色社会主义法律体系中,全国人大及其常委会制定的基本法律和基本法律以外的其他法律虽然法律位阶要低于宪法,但由于修改宪法的权力属于全国人大,解释宪法的权力属于全国人大常委会,因此,在法律是否“违宪”问题上,只能由全国人大及其常委会实行自我监督,无法通过设立独立于全国人大及其常委会之外的合宪性审查机构来进行法律违宪的审查工作。

三是尽管现行立法法第99条规定“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求,由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见”,但有权提请合宪性审查的上述机关也不能随意提请全国人大常委会来审查“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”是否违宪。必须是在实际中出现了“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”因为可能存在违反宪法所规定的宪法职责或基本权利导致在实际生活中出现了法律矛盾或纠纷必须依法处理的情形,才能启动合宪性审查程序。至于立法法第99条第2款规定的上述国家机关以外的“其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民”只能提出“合宪性审查”的“建议”,全国人大常委会并不需要启动正式的合宪性审查程序来作出回应,但对“建议”中的合理成分可以加以吸收,提请有关立法机关加意注意。“合宪性审查建议”属于社会组织和公民所享有的政治监督权,属于现行宪法序言最后一个自然段所规定社会组织和公民的“维护宪法职责”。

四是由于宪法作为根本法其自身的功能是规定根本制度和根本任务,所以,宪法不可能对所有的法律规范都作出明确的法律要求,故作为“合宪性审

查”对象,在我国现行宪法制度下存在着“直接审查对象”与“间接审查对象”之分。“法律”、“行政法规”和“地方性法规”属于宪法第5条明文规定不得与宪法相抵触的“对象”,所以,“法律”、“行政法规”和“地方性法规”属于合宪性审查的“直接对象”,而部委规章、地方政府规章、军事法规、军事规章以及各种规范性法律文件属于合宪性审查的“间接对象”。作为“间接对象”,其合法性依据首先来自于“上位法”,通常属于具体实施宪法的“法律”,故对部委规章、地方政府规章、军事法规、军事规章以及各种规范性法律文件进行的立法监督首先要通过合法性审查机制来完成。对于“间接对象”合法性的审查可以参照宪法原则,因此,合宪性审查工作可以从对“直接对象”的审查扩展到对“间接对象”的审查。合宪性审查制度具有狭义和广义两个方面的制度含义。从目前我国宪法制度来看,狭义上的合宪性审查只包括现行立法法第99条所规定的全国人大常委会对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的审查,广义上的合宪性审查应当包括了所有立法监督活动。

五是合宪性审查的法律依据在我国现行宪法制度下有一定的特殊性。除了现行宪法的明文规定之外,现行立法法是细化宪法关于立法制度的基本法律,特别是在立法程序方面,现行立法法弥补了现行宪法条文规定的不足。所以,对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的合宪性审查,必须要结合立法法的相关规定,依据宪法原则、精神和相关规定进行。不符合立法法的,同样也触犯了宪法的规定,宪法和立法法是合宪性审查的基本法律依据。

六是虽然现行立法法第99条规定“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全

国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求,由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见”,但这并不意味着其他国家机关只能依据第99条第2款的规定提出不具有法律拘束力的违宪审查建议。所有的国家机关都可以依据目前宪法和法律规定的程序,对实践中发现的可能存在的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例违宪问题,通过不同的法律渠道,提请本系统有权提出违宪审查请求的最高机关按照现行立法法第99条第1款规定的程序,提请全国人大常委会进行违宪审查。例如,2017年新修改的《中华人民共和国行政诉讼法》第53条规定:“公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法,在对行政行为提起诉讼时,可以一并请求对该规范性文件进行审查。”根据上述规定,公民、法人或其他组织完全可以依据行政诉讼程序,最终将其认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不符合宪法的或者侵犯宪法规定的基本权利的诉求提请最高人民法院通过现行立法法第99条第1款规定的程序提请全国人大常委会进行违宪审查。所以,现行立法法第99条第1款所确定的提请违宪审查程序是开放性的。在推进合宪性审查工作中,必须要立法法所确立的立法监督体制与其他法律所建立的法律监督机制之间建立起牢靠的法律联系,从而保证合宪性审查工作获得巨大的制度推动力。

七是党的十九大报告提出的“推进合宪性审查工作”严格意义上讲包含了合宪性审查和违宪性审查两个方面,尤其是更加倾向于违宪性审查。根据我国现行宪法和立法法的规定,除了全国人大及其常委会享有国家立法权之外,其他国家机关还可以依据宪法和法律的授权享有一定的立法权。不同立法机关在制定相关法律规范时,首先自身有义务要保证立法的合宪性,特别是对于

全国人大及其常委会而言,由于全国人大及其常委会制定的法律不可能在现有的立法监督制度下再接受其他机构的合宪性审查,因此,全国人大及其常委会制定的法律是否合宪,主要依靠制定法律时的合宪性审查。目前,全国人大及其常委会制定的大量法律第一条都明确了“依据宪法,制定本法”,这种立法模式体现了全国人大及其常委会制定法律时的“合宪性审查”意识。但仅仅有“依据宪法,制定本法”并不能完全消除法律自身的违宪问题,故全国人大及其常委会在制定和出台法律之后,也要根据法律实施的具体情况来发现已经生效和实施的法律是否存在与宪法不一致和相抵触的地方,从而通过解释宪法和法律、修改法律的方式消除法律自身的违宪性。对于现行立法法第99条所规定的违宪审查的“直接对象”行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例,除了通过立法法的规定来纠正其违宪问题之外,制定行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的立法机关在制定时也要自觉地进行合宪性审查,以保证出台的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的合宪性。

总之,要贯彻党的十九大报告所提出的“推进合宪性审查工作”的要求,必须要理论上认清合宪性审查的性质,在实践中明确合宪性审查的范围以及严格和细化合宪性审查的程序,选择具有典型意义的可能存在违宪问题的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例进行严格审查,作出科学和令人信服的宪法判断,并以这样的合宪性审查结论作为具有一般法律拘束力的规范性文件予以公示,从而对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的立废改工作起到一般性的指导作用。惟其如此,才能保证合宪性审查工作在实践中有序进行,合宪性审查的制度功能不走样、不变形。✶

(作者系中国社会科学院法学研究所研究员)

高高托举老乡们的“小康梦”

——湖南省衡阳市人大代表扶贫工作基地创建纪实

文 / 衡阳市人大常委会

党的十九大报告指出“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫”。人大代表来自于人民、植根于人民，要充分发挥代表与人民群众紧密联系的天然优势，为助力脱贫攻坚出实招、献实力。

今年以来，湖南省衡阳市人大系统组织、鼓励和引导一批企业家人大代表驻村、联村扶贫，在全省率先创建112个人大代表扶贫工作基地，以基地为阵地和抓手，带动全市1.3万余名全国、省、市、县、乡五级人大代表扎根基地、结对帮扶，助力全市脱贫攻坚大局。

“代表+基地”扶贫献实力

“人大代表参加脱贫攻坚，既是贯彻落实党的十九大精神的必然要求，也是深入推进扶贫法制化、规范化发展的客观需要。”衡阳市委书记、市人大常委会主任周农认为，人大系统积极参与、主动作为，对推动形成脱贫攻坚强大合力、打赢脱贫攻坚战，具有十分重要的意义。

2017年以来，衡阳市人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，突出“提高履职能力、重塑良好形象”，把人大监督、代表履职与脱贫攻坚工作结合起来，广泛动员五级人大代表，在全市深入开展“人大代表为民履职脱贫攻坚‘五个一’行动”，即组织一百余名企业家人大代表联村、一千余名领导干部人大代表包户、一千余名专业技术人员人大代表解难、一万余名农民人大代表结对、一千余名人大工作者帮困。同时，围绕“十大扶贫措施”，采取专题调研、专项视察、执法检查、专项



2017年6月，衡阳市委书记、市人大常委会主任周农调研精准扶贫工作和人大代表扶贫基地创建情况。摄影/罗盟

工作评议、询问等多种方式对扶贫开发工作进行监督，提出工作意见和建议，确保扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、脱贫成效精准。

为了创新载体，衡阳市人大下发了《关于建立人大代表扶贫工作基地的通知》。按照便利原则，以主要负责人是企业家的种养殖业大户、各类农业协会、农产品加工大户、与农业农村相关的工业企业为主体，在全市创建了一批人大代表扶贫工作基地，通过发挥基地的资源集聚效应和示范带动作用，把各项扶贫工作落到实处。

人大代表扶贫工作基地按照“六有”“三看”的要求进行了规范化建设，全部做到有牌子、有场地、有人员、有宣传栏、有档案资料、有示范户，检查验收看工作基地、看产业基地、看扶贫对象。同

时，还配套出台了信息公开、台账管理、考核评价、履职登记、述职评议等五项考核制度，建立健全了台账登记、基地管理、表彰激励、宣传引导四种工作机制，并将考核结果作为代表履职成效评价的重要内容和依据。为了集聚力量、做强产业，每个基地至少安排1名市人大常委会组成人员参与，除牵头代表外，还选择一些履职能力强的代表参与基地扶贫工作，形成“协同作战”的合力。

在市委的正确领导和市人大的认真指导下，全市五级人大代表迅速行动起来，积极投身到脱贫攻坚战中。目前，全市13195名五级人大代表全部参与“人大代表为民履职脱贫攻坚‘五个一’行动”，每名代表至少结对帮扶了1户贫困户，全市已建成112个人大代表扶贫工作基地，辐射带动贫困户8531户30653人。

基地联产业 产业真扶贫

产业扶贫是最有效、最稳定的帮扶方式。按照“资金跟着穷人走、穷人跟着能人走、能人跟着产业走、产业跟着市场走”的做法，衡阳市创建的人大代表扶贫工作基地均围绕产业链而建，通过采取直接帮扶、劳务用工、股份合作等方式，帮助贫困村发展特色产业，实现脱贫摘帽。

各个扶贫基地结合本地实际，探索帮扶模式，优先吸纳贫困户就业，给予贫困户技术帮扶，引导带领贫困户脱贫致富。一是“公司+农户”模式。以公司为后盾，建立扶贫基地，发展主导产业，吸收贫困户参加产业组织，优先安排贫困户用工，让贫困家庭有稳定的收入来源。如常宁市的省人大代表袁浩卿依托湖南中联天地科技有限公司，在省内外共流转林地100余万亩，新造高产油茶林33万余亩，有30%的务工人员为贫困户，累计已给贫困户发放工资13000多万元，平均每户每年3万元左右。二是“合作社+农户”模式。因地制宜建立合作社，结合当地实际情况发展产业，带动贫困群众共同奔小康。如常宁市的镇人大代表周社成牵头成立利民专业合作社，将西岭镇平安村的24户贫困户69人全部纳入合作社，引进湖南大三湘油茶科技有限公司建立油茶基地1137亩，建成1个年产值1000余万元的茶山飞鸡生态种养基地，发展旅游休闲产业。三是“公司+合作社+农户”模式。如衡阳市人大代表、常宁市西岭镇石山村村支书李伦玉，带领村民与湖南良中电子商务公司合作，大力发展种养殖业、旅游业、电子商务，帮扶石山村63户贫困户脱贫致富，目前已脱贫56户。四是“互联网+农户”模式。把“互联网+”和扶贫开发工作紧密结合起来，让扶贫开发插上“互联网+”的翅膀，加快脱贫步伐。如祁东县人大代表孙蔚借助湖南省农交汇电子商务有限公司的电商平台，建立现代农业生产基地1000余亩，联系贫困户26户79人，自主开发电子网络商城，帮助贫困户销售再生稻、有机米线、红薯片等农副产品，目前农产品上行交易额已达500多万元。五是“国企

+民企+农户”模式。整合国企实力雄厚和民企机制灵活的优势，强强联手，带动贫困群众致富。如常宁市的全国人大代表吴世忠和市人大代表吴春艳探索国企联民企、工业助农业的扶贫模式，促成湖南水口山有色金属集团有限公司和常宁市福塔农业科技开发有限公司合作，在塔山瑶族乡创建有机茶叶种植基地5500余亩，优先安排当地的贫困户203人，人均增加纯收入5000元以上。

老乡有奔头 代表有劲头

为了加强激励和引导，衡阳市、县两级人大常委会收集人大代表参与扶贫工作的详细情况，纳入代表履职、代表联系群众的重要方面予以登记，作为连任等参考，并将各级人大代表参与脱贫攻坚工作情况作为评选“为民履职先进个人”的重要内容和依据。今年12月初，市、县两级人大常委会对评选出的5个人大代表扶贫工作先进单位和36个先进基地（个人）进行了表彰。同时，积极借助各级各类媒体开展全方位宣传，通过政策宣讲、典型引路和思想政治工作，倡导全社会共同参与脱贫攻坚，正确引导贫困群众预期，激发贫困群众自主脱贫的内生动力。

通过各种形式的有效引导，如今，衡阳全市人大代表扶贫工作基地已经形成了“赶、学、比、超”的良好态势，呈现出“老乡有奔头、代表有劲头”的生动局面。

祁东县的市人大代表吴向东在“引老乡、回故乡”活动中毅然回归，将中药材种植产业带回家乡，并率先建立人大代表扶贫工作基地。刚开始，村民们都不理解，虽然药材种苗免费送给他们，但一个月后，种苗仍然干枯堆在家里。甚至有贫困村民质问他：“你为何不直接给我钱？”于是，吴向东开始转变策略。他依托人大代表扶贫工作基地，在公司的每个药材基地扶持5—10户种植大户，通过大户引导、示范，吸收其他农户参与。对待贫困户，则免费提供每亩价值1500元种子育苗，并以高出市场价10%的价格

向农户收购产品。村民们得了实惠，心思和行动也活了起来，不少人主动上门向吴向东“讨要”药材种苗或要求进基地务工。目前，吴向东负责的人大代表扶贫工作基地，已在祁东县凤歧坪乡等乡镇辐射带动贫困户763户2671人。谈起现在的扶贫情况，吴向东被淳朴的村民深深感动：“作为人大代表，越是被乡亲们信任，我就觉得肩上的责任越重，必须真正带领他们改造穷山沟！”

衡南县的市人大代表王凤英，把人大代表扶贫工作基地建在自己创办的“衡南县雄鹰生态农业科技开发有限公司”里，她利用公司拥有的3家食用菌种植专业合作社帮助当地困难户脱贫。王凤英始终坚持“扶贫先扶志”的做法。“刚开始，有些当地贫困户不想要我免费送的菌包，暗示说不如直接给钱，我坚决不干！如果一个人没有脱贫致富的主观愿望，光靠救济，那是不可能真正脱贫的！”王凤英今年在衡南县茅市镇八石村帮扶5户困难户20人，主要是以无偿提供每人价值2000元菌包及技术设施的方式进行帮扶。去年以来，她负责的基地解决周边困难群众就业332人，帮扶困难群众123户，其中，很多人在她的带领下克服了“等、靠、要”的思想，从过去的“要我脱贫”转变为“我要脱贫”。如王凤英帮扶的困难户谢显学，在自己脱贫以后，带领和帮助其他困难群众发展生产、自力更生，引领100多名困难群众顺利脱贫，被评为“湖南省百名最美扶贫人”。

“子规夜半犹啼血，不信东风唤不回。”正如不少基层群众说的那样，“人大代表的好作风又回来了！”在衡阳市脱贫攻坚工作中，善于创新代表履职平台，通过“五个一”行动和人大代表扶贫工作基地充分发挥了代表们的作用，高高地托举起老乡们脱贫致富的“小康梦”，奏响了人大强音，也展示了新时代人大代表的崭新风貌。2018年，全市人大代表扶贫基地建设将着重在“增量”“提质”“扩面”三个方面深入推进，将带动更多的贫困人口稳定脱贫。■

龙岩：立法保护红色文化遗存

文 / 傅加斌 石芳

2017年11月24日，福建省十二届人大常委会第三十二次会议对龙岩市人大常委会报请批准的《龙岩市红色文化遗存保护条例》(以下简称条例)进行了审查，决定予以批准，由龙岩市人大常委会颁布施行。龙岩市人大常委会法工委介绍，这是全国第一部由设区的市制定的红色文化遗存保护地方性法规。

在举国上下深入学习贯彻党的十九大精神的重要时刻和古田全军政治工作会议召开三周年之际，条例的获批彰显龙岩市积极发挥立法引领作用，不忘初心，牢记使命，坚定文化自信，传承红色基因，对于该市大力实施红色文化保护、传承和弘扬工程具有重要意义。

牢记使命，立法保护红色文化

龙岩，又称闽西。这里是著名的革命老区，原中央苏区核心区，是红军的故乡、将帅的摇篮，有着“二十年红旗不倒”的光辉历史。毛泽东等老一辈无产阶级革命家在闽西进行了伟大的革命实践，形成了古田会议精神、才溪乡调查精神、苏区精神等一系列伟大的革命精神，用行动诠释了中国共产党人的初心和使命，蕴含着厚重的红色历史文化内涵。

龙岩市共有革命遗址410处，可移动馆藏革命文物34272件(套)，这些遍布龙岩、为数众多、各具特色的红色文化遗存，蕴含着中国共产党团结带领各族人民艰苦奋斗、勇于牺牲、敢于胜利的革命精神和厚重的红色历史文化内涵，具有红色基因的本质特征和鲜明烙印。

但是，随着时间的推移和经济社会的发展，红色文化遗存保护出现了许多新情况、新问题，保护措施亟须加强。

“保护好红色文化遗存，是我们义不容辞的责任！”龙岩市人大常委会主任张天洲指出，市人大常委会要按照市

委对立法工作的要求，积极发挥立法引领作用，主动通过地方立法，把不可再生的红色文化遗存保护好，这既是对革命先烈的尊崇，也是对“二十年红旗不倒”的龙岩革命历史负责。去年，龙岩市人大常委会审时度势，将保护红色文化遗存纳入市人大常委会五年立法规划和2017年度立法计划。

科学立法，打造“闽西味道”

今年年初，根据龙岩市人大常委会五年立法规划和年度立法计划的安排，市人大常委会正式启动条例草案起草工作。

为了维护立法的中立性、体现立法的专业性、彰显立法的社会性、保障立法的民主性，龙岩市人大常委会委托第三方起草条例草案。草案形成后，由龙岩市委宣传部和市政府法制办审核把关，并经市政府常务会议审议通过，提请市人大常委会审议。

7月27日，龙岩市五届人大常委会第三次会议对条例草案进行了一审，根据市人大常委会法制委员会和市人大常委会的审议意见，结合立法专家顾问的建议和意见进行修改完善。

新的条例草案形成后，龙岩市人大常委会在《闽西日报》、龙岩人大网等新闻媒体发布公告征求社会意见，组织立法专家顾问和市直有关专业人士对条例草案的名称和内容进行广泛论证。常委会领导和法制委员会委员还分别带队到本市七个县(市、区)开展红色文化遗存保护立法调研和征求意见工作。

9月15日，福建省人大常委会法工委召开论证会，对条例草案的内容进行反复修改论证……

一轮轮深入一线的调研，一次次征求吸纳意见，一场场严谨的论证，经过反复打磨推敲，力求出台的条例经得起时

间的检验，为龙岩市红色文化遗存的保护提供重要的方向引领与指导作用。

不忘初心，传承弘扬红色文化

条例共六章四十一条，对红色文化遗存认定的程序、名录管理，红色文化遗存保护的具体事项，公众开放和研究、教育、文旅等保护性利用，法律责任等作出详细规定。同时，条例还立足于传承红色基因，弘扬红色文化，鼓励对红色文化遗存进行合理利用，规定市、县两级人民政府应当立足红色文化遗存资源，打造红色文化品牌。

“近年来，社会上存在着歪曲‘红色经典’、贬损英雄的不良风气，混淆是非、模糊美丑、不分善恶，引起社会公愤。”市人大常委会副主任、法制委主任委员邓振春说，作为全国第一部由设区的市制定的红色文化遗存保护地方性法规，条例专门对以歪曲、贬损等方式使用红色文化遗存的行为作出规定并严格处罚，对单位最高处十万元的罚款，对个人最高处两万元的罚款，发挥震慑力，遏制不良风气蔓延。

长期以来，龙岩市在保护红色文化遗存、加强革命传统教育、传承和弘扬红色文化方面做了大量工作，积累了一些宝贵经验和做法。去年，中共龙岩市委常委会还研究出台了《湘江战役和松毛岭战役红军英烈祭奠办法(试行)》，规定每年清明节由领导带队开展祭奠红军英烈活动。

“立法是基石，关键是要用好用活这些红色文化遗存。”张天洲说，龙岩要发挥红色文化资源优势，加强革命传统教育，传承和弘扬革命老区优秀的红色文化，培育和践行以爱国主义为核心的民族精神，促进社会主义先进文化建设，凝聚人心，振奋精神，在新时代谱写新篇章。✘

法治之光照耀在黄柏河上

——《宜昌市黄柏河流域保护条例》诞生记

文 / 陈玉薇

黄柏河是湖北省宜昌市境内的长江一级支流,承担着200万人饮水、100万亩农田灌溉的重任,被宜昌人视为“母亲河”。2017年11月29日,湖北省十二届人大常委会表决通过决议,批准《宜昌市黄柏河流域保护条例》,黄柏河全流域保护从此有了法治保障。

黄柏河保护迫在眉睫

黄柏河流域磷矿资源丰富,流域内累计查明磷矿资源储量超过30亿吨,是长江流域最大的磷矿基地。随着流域内城镇化进程的加快和矿产资源开发力度的不断加大,生产废水、生活垃圾和污水、畜禽养殖等污染不断加剧,尾矿沿河堆放、侵占河道现象突出,水体总磷含量严重超标,水库水质严重下降,人民生命健康安全、水生态安全和生产安全受到威胁。

2017年年初召开的市六届人大一次会议上,王平昌等20多名市人大代表联名向大会提出“关于出台黄柏河流域生态保护条例的建议”。

用法治推进流域保护

黄柏河是宜昌境内重要的长江支流,加强其流域保护是扎实推进长江宜昌段生态修复与综合治理工作的重要一环。长江经济带发展战略实施后,宜昌加快黄柏河流域水环境综合治理的步伐,通过全面落实河长制、严控磷矿年度开采总量、推动沿江化工产业转型、成立综合执法局集中行使行政处罚权等措施,对黄柏河进行系统、全面的全流域治理。

然而,黄柏河有1902平方公里的流域面积,流经2个县区的7个镇和街道,东支5座水库、2个水工程,西支7座引

水电站,在流域综合治理过程中,诸多突出问题未能依法解决。“目前的综合治理措施只能治标、难以治本,亟须制定地方性法规以理顺法律关系、明确法律职责、强化法律责任,将行之有效的综合治理经验以地方性法规形式固定下来。”市人大常委会委员会主任委员刘永生指出。

今年2月,宜昌市黄柏河流域保护条例被市人大常委会纳入2017年度立法工作计划,列入年度立法审议项目,按下了对宜昌“母亲河”立法保护的“启动键”。

地方立法决不能搞“花架子”

《宜昌市黄柏河流域保护条例》共六章四十二条,围绕侵占河道、水资源过度利用、磷矿污染、生活污染等流域保护实际问题,确立了分区保护、河长制和联席会议、生态补偿、社会监督和信息公开等流域环境保护制度,制定了水量分配、岸线管理、清理疏浚、矿产开采控制、水土保持等五项资源保护和利用工作措施。

在条例制定过程中,市人大常委会坚持问题导向,在“准”“实”“精”上下功夫,努力让各项规定立得住、行得通。

市人大常委会副主任吴康年带领立法调研组,广泛征求远安县、夷陵区及有关乡镇的基层组织、矿山企业、水电站、水库管理处、养殖户负责人和村民代表等各方面的意见,听取立法顾问组、地方立法研究院、基层立法联系点和有关部门对条例草案的修改建议,力求准确规范政府及其部门的权力与责任,合理界定公民、法人和其他组织的权利和义务。

分区保护是黄柏河流域保护的重

要制度设计,条例规定了较为严格、规范的分区保护措施。在征求意见过程中,有的地方提出,核心区物理选矿项目在技术进步情况下,不会造成水污染,是可以允许的。“防治水污染是我们制定条例重要的立法目的,一定坚持保护优先的原则,管控从严,对于不可预知的危险应该禁止,决不能搞‘立法放水’,上位法有规定的一定不能放松。”市人大常委会党组书记、副主任刘学甫回应道。

生态补偿制度饱含民生关怀

“要大力推进生态补偿机制改革创新,按照‘谁污染、谁治理、谁受益、谁补偿’的生态补偿原则,推进夷陵区、远安县以水质‘约法’,共同设立环境补偿基金。”9月8日,省委常委、市委书记、市人大常委会主任周霁在专题调研督导黄柏河流域环保问题时,特别提到了生态补偿机制创新。

黄柏河流域地处西北偏远山区,流域范围内至今未形成可持续的主导农业产业,部分流域保护措施势必对地域经济社会发展造成一定影响,上游地区的群众对建立生态补偿机制的愿望极为迫切。

“我觉得条例草案规定建议‘探索建立’流域生态补偿机制力度不够,建议改为‘尽快建立’。”夷陵区分乡镇镇长张建华向前来征求意见的立法调研组提出了意见。

这一意见很快被采纳,条例草案二审稿开始专条规定生态补偿机制,并授权市人民政府制定具体补偿办法。

该条例即将于2018年2月16日起施行。宜昌的母亲河必将在条例的护佑下碧水长流。■

费县人大： 财政预算开启“云监督”时代

文 / 杨东霞 英豪杰 刘天放



7月28日，费县人大常委会召开财政预算在线监督系统开发研讨会。摄影/任重

预算是国家账本，管好人民的“钱袋子”是人大工作的重要使命。党的十八大报告指出，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。

近年来，山东省费县人大常委会主动探索，以信息化建设作为人大监督创新改革的突破点，建立了财政预算监督系统，通过大数据和人工智能的植入与嫁接，突破了时空限制，实现了预算监督的全天候、全口径，拓展了监督工作的广度、深度、精准度。

以往的财政预算监督大多拘于形式，时间相对滞后，效果不明显，这也是困扰人大监督工作多年的老大难问题，加上财政预算监督又是一项专业性很强的工作，如何让代表看得懂、看得实，费县人大常委会一直在不断创新，加强和改进预算监督工作。这些年来，费县人大常委会曾多次组织人员赴广东省佛山市、浙江省

温岭市等地学习考察，借鉴先进经验，积极探索具有费县特色、满足实际需求的预算监督制度，研发建设“费县人大常委会预算监督系统”。今年5月底，该系统建成并开始试运行。

在预算监督系统内，费县人大常委会设立了一个融部门预算、国库集中支付、预算执行监督为一体的查询端口，与县财政局联网，获取财政预算支出数据，能够实现预算执

行、项目监控、决算分析、审计整改、预警防控、资料查询等九大功能。为费县人大常委会依法监督预算提供及时、准确、真实的数据，海量的信息数据成为预警防控、精准监督的源头活水，实现了对财政预算执行的全过程、全方位监督，提高了预算监督水平，系统建设更加科学，监督功能更加全面，监督效果更加明显。

为实现预算监督工作日常化，系统对基本支出、项目支出和重大项目支出设置了“红灯”预警功能。平台上可以查到各单位的每一笔款项，如财政系统何时拨付、单位开支明细、经办人，甚至包括发票的金额、编码。对于正常的开支、正常的工作运行，系统不会有反应，但是一旦超过按照国家规定标准设定的预警值，系统就会在这项开支中亮起“红灯”预警。这些出现预警的支出，立即会成为人大的监督重点。费县人大常委会组织调研组，对相关单位超预警

的情况进行调查了解。相关单位要说明情况，及下一步整改措施、落实情况等。

“蓝灯”是系统中设置的另一项重要功能，就是审计监督。系统同样可以查询每一年度并且各个单位的审计整改情况。审计查出问题的整改情况怎么样？过去是一年听一次审计报告，监督难免滞后，并且人大代表只能从面上了解报告上的数据，并不直观。而通过预算监督系统的审计模块，代表们可以看到三个小蓝袋子，分别装着近三个年度的审计结果。打开一个年度的蓝袋子，被审计单位存在什么问题、是否整改，代表一目了然，实现了监督无盲区。

实时在线监督，使人大预算监督工作实现了三个转变：从定期报表监督到实时在线监督的转变，从结果监督到全程监督的转变，从粗放型监督到精准化监督的转变。这为人大依法履职提供了有力抓手。

山东省人大高度重视费县人大常委会预算监督系统的设计开发，多次到现场指导，并参与费县人大常委会与软件公司的讨论，提出指导意见和具体要求。费县人大常委会预算监督系统运行后，2017年9月，山东省人大预算监督工作现场会在费县召开，该系统得到与会人员的高度评价，为基层人大财政预算实时在线监督工作的推广应用，提供了借鉴和参考。

截至目前，8省份126个市、县、区人大常委会工作人员2100多人次，先后到费县学习交流，促进了信息化建设在人大工作中的应用。■

智利的总统选举和国会选举

文 / 徐世澄

2017年11月19日,南美洲国家智利举行大选,选举总统、众议院全部议员和参议院部分议员。此次选举是自1990年智利军政府“还政于民”以来举行的第七次总统选举。

总统选举

11月19日第一轮选举

11月19日,大选在平和的气氛中顺利进行。当晚公布的选举结果表明,由于参加竞选的8名总统候选人得票均未超过法定的一半,总统最后的角逐要在得票居第一位的中右翼“智利前进”联盟候选人、前总统塞瓦斯蒂安·皮涅拉和得票居第二位的中左执政“多数力量”联盟候选人、独立参议员亚

历杭德罗·吉耶两人在12月17日举行的第二轮大选中进行。12月17日晚上,智利中央选举委员会根据99.99%票箱的选票统计,皮涅拉得票3795896票,得票率为54.57%;而吉耶得票3160225票,得票率为45.43%。皮涅拉以超过9%的优势获胜,当选总统,他将于2018年3月11日再次就任智利总统,任期4年。

第一轮总统选举结果有两个意外。一是皮涅拉得票率比大多数民调预计的44%以上要低,二是左翼广泛阵线得票率比民调预计的10%要高。因此,人们预计在第二轮大选中,皮涅拉与吉耶之间的竞争将会十分激烈,难分上下。

第二轮大选结果也有些出人意料。选举前,不

11月19日第一轮选举8名候选人得票情况

候选人姓名	代表的政党或联盟	得票数	得票率
塞瓦斯蒂安·皮涅拉 Sebastián Piñera	智利前进 Chile Vamos	2417216	36.64%
亚历杭德罗·吉耶 Alejandro Guillier	多数力量 La Fuerza de la Mayoría	1497118	22.70%
贝阿特丽兹·桑切斯 Beatriz Sánchez	广泛阵线 Frente Amplio	1336824	20.27%
何塞·安东尼奥·卡斯特 José Antonio Kast	独立人士	523213	7.93%
卡罗里纳·戈依克 Carolina Goic	基督教民主党 PDC	387780	5.88%
马尔科·恩里克·奥米纳米 Marco Enríquez-Ominami	进步党 PRO	376471	5.71%
埃杜阿多·阿尔特斯 Eduardo Artés	爱国者联盟 UPA	33690	0.51%
亚历杭德罗·纳瓦罗 Alejandro Navarro	社会主义左翼广泛党 País	24019	0.36%

12月17日第二轮总统选举结果

候选人姓名	代表的政党或联盟	得票数	得票率
塞瓦斯蒂安·皮涅拉	智利前进	3795896	54.57%
亚历杭德罗·吉耶	多数力量	3160225	45.43%

少政治分析家预计,多名在第一轮落选的广泛阵线等左翼政党或联盟的支持者可能会转而力挺吉耶,因此第二轮投票胜负难料。然而,吉耶最终在第二轮投票中以9个多百分点、63万多张选票之差落败,吉耶承认自己“惨败”。皮涅拉在第二轮投票中得票率之高,超过外界预期。自1990年智利军政府“还政于民”以来,这是中左联盟失败最严重的一次。

中右翼“智利前进”联盟皮涅拉获胜、执政“多数力量”联盟吉耶失败的主要原因是:1.皮涅拉在本次竞选中,强调他有执政的经验,大打“经济牌”。在他第一任总统期间(2011—2014),智利经济年均增长率达5%。而巴切莱特第二任期间(2014—),智利经济增长缓慢。皮涅拉承诺,他执政后,将使智利经济增长率翻一番,在未来4年里创造60万个就业机会;将对现行养老金制度、税收制度进行改革,改善教育和医疗,要使智利在拉美率先成为“发达国家”。相比之下,其竞争对手吉耶在这些方面均有欠缺。2.在第二轮选举中,皮涅拉得到第一轮得票数居第四位的右翼候选人何塞·安东尼奥·卡斯特支持者的全力支持,而吉耶却没有得到广泛阵线等左翼组织的全力支持。有消息说,甚至执政“多数力量”联盟的一些成员也投了皮涅拉的赞成票。3.巴切莱特第二任期内,执政联盟曝出腐败丑闻,她的儿子达瓦洛斯与儿媳纳塔利娅·孔帕尼翁涉嫌凭借母亲的政治影响力,获得大笔银行贷款,随后利用预先获取的内部消息,成功购得有待商业开发的大片地产,倒卖地皮以牟取暴利,致使巴切莱特民意支持率明显下降,政府威信大受影响。4.在这次大选前,原执政联盟“新多数”成员党之一基督教社会党宣布脱离联盟,单独提名自己的候选人卡罗里纳·戈依克,迫使联盟力量削弱,不得不改名为“多数力量”联盟。5.“多数力量”联盟推举的候选人吉耶是无党派独立人士,并不是“多数力量”联盟成员党的党员,他也没有执政的经验。

68岁的皮涅拉是智利最成功的政治家和企业家之一。最新数据显示,皮涅拉在美国“福布斯”富豪排行榜上以27亿美元的个人资产排名智利第7位。在担任首任总统后,他履行了竞选时所说的出售旗下资产的承诺。他在第一任期内政绩卓著。此外,在2010年智利8.8级大地震的救灾和灾后重建工作中,皮涅拉政府高效有序的做法也使他在民众中获得了非常好的口碑。2010年8月5日,智利圣何塞铜矿坍塌,33名矿工受困井下69天,他坚

持进行抢救工作,最终使33名矿工全部获救,这一事件的处理,为皮涅拉政府赢得赞誉。但皮涅拉政府也因不注重社会公平、不注重投资教育而受到指责。智利法律规定总统不能连选连任,但可以隔届参选。此次,他为隔届参选,并再次获胜,接任智利现任总统巴切莱特。他将于明年3月11日正式就职。在此次大选中,他的竞选口号是“更好的时代”,承诺致力于发展经济、增加就业、降低企业税、提高工资和养老金水平、打击犯罪、改善治安状况以及提高教育和医疗水平等。从经济方面来看,据联合国拉美经委会最新统计数据显示,2017年智利经济增长率为1.5%,由于智利的的主要产品和出口商品铜的价格看涨等因素,2018年预计经济增长率为2.8%,这对新政府来说是有利的。

皮涅拉在其第一任期内,奉行对中国友好合作的政策。他当选后,在12月18日举行的首次新闻发布会上表示,“亚太地区是未来的世界,智利将与亚太地区进行经济一体化和更大的合作。中国是智利的主要贸易伙伴,我们将加强与中国的关系。”同一天,中国外交部发言人华春莹在外交部例行记者会上表示,中方对皮涅拉当选智利新任总统表示祝贺。相信在皮涅拉总统领导下,智利人民将在国家建设事业中不断取得新的成就。智利是中国在拉美和亚太地区的重要合作伙伴。中方愿同智方一道努力,继续秉承真诚互信、合作共赢的原则,深化各领域互利友好合作,推动中智关系不断向前发展。

国会选举

智利的国会成立于1811年7月4日,是拉美国家最早成立的国会之一。2017年的国会选举是智利国会第61次选举。

智利现国会成立于2015年3月11日,现有120名众议员和38名参议员。2015年4月28日,经过众、参两院的讨论和通过,巴切莱特总统正式颁布了新的选举法。新的选举法将原1980年军政府制定的,规定每个选区只能选举两名众议员和参议员的制度(binomial)改为比例代表制(proporcional)。根据新选举法,众议院席位从120名增加到155名,参议院席位从38名增加到43名。这次国会选举,共选举155名众议员即全部众议员和23名参议员即参议员的半数。众议员候选人共960人,参议员候选人共132人。国会的选举于2017年11月19日与总统选举同时举行。

国会选举结果

政党或选举联盟	参议员席位	众议员席位
智利前进	12	72
多数力量	7	43
广泛阵线	1	20
民主汇合 Convergencia Democrática	3	14
绿色区域联盟 Coalición Regionalista Verde	0	4
为了全智利 Por todo Chile	0	1
独立人士	0	1
总计	23	155

新的众议院155名众议员中，
智利前进72名，其中：
民族革新党（Renovación Nacional, RN）36名
独立民主党（Unión Demócrata Independiente, UDI）30名
政治进化党（Evolución Política, EVOP）6名
多数力量联盟43名，其中：
社会党（Partido Socialista, PS）19名
社会民主激进党（Partido Radical Social Demócrata, PRSD）8名
智利共产党（Partido Comunista de Chile, PCCH）8名
争取民主党（Partido por la Democracia, PPD）8名
广泛阵线联盟20名，其中：
民主革命党（Revolución Democrática, RD）10名
人道主义党（Partido Humanista, PH）5名
自由党（Partido Liberal, PL）2名
平等党（Partido Igualdad, PI）1名
公民权力党（Poder Ciudadano, PODER）1名
绿色生态党（Partido Ecologista Verde, PEV）1名
绿色区域联盟（Federación Regionalista Verde Social, FREVS）4名
民主汇合联盟（Convergencia Democrática, CD）14名，均为基督教民主党党员
为了全智利（Por todo Chile）1名
独立人士1名

新的参议院43名议员中，
智利前进19名，其中：
民族革新党8名
独立民主联盟9名
政治进化党2名
多数力量联盟15名，其中：
社会党7名
争取民主党7名
社会民主激进党1名
民主汇合联盟6名，均为基督教民主党党员
广泛阵线联盟1名 民主革命党1名
为了全智利1名 社会主义左翼广泛党（Partido Amplio de Izquierda Socialista, País）1名
独立人士1名

新的国会将于2018年3月11日建立，新当选的国会众议员和参议员将在同一天就任，这将是第55届国会。众议员任期4年，而参议员任期8年，参议员每4年改选一半。

从新国会的组成来看，中右翼的执政联盟“智利前进”在国会两院中均不占多数，左翼和中左翼力量在智利国会中仍拥有较大影响。对皮涅拉新政府来说，毫无疑问，这意味着一种挑战。新政府要想通过任何新的改革，必须同国会中其他政党或力量进行合作。✘

（作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉丁美洲研究所研究员）

茅台集团董事长袁仁国： 拥抱实体经济发展新时代 做足酒文章 扩大酒天地



茅台集团董事长袁仁国深入车间指导生产

党的十九大报告指出：“建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势。”这既是经济战线努力的方向，也是实体经济的奋斗目标。身为贵州实体经济的领军企业，茅台承担着开创多彩贵州新未来的重大历史责任，我们深感使命光荣、责任重大。

审时度势 科学调整规划

做足酒文章，扩大酒天地，茅台将抢抓历史机遇，全局观瞻、科学研判、应时而动，坚定推进传统制造业升级，提升、丰富产业链价值，培育强大的内生性动力，以更高的站位壮大主业、做优主业、做久主业，为茅台下一个百年开启新的航程。

我们要以新发展理念为指挥棒，坚持“一看三打造”战略目标，根据“做足酒文章，扩大酒天地”战略要求，按照“专注实业、优化供给、转型升级”思路，以全局视野，从实际出发，加强国有企业在新时代新形势下的战略研究，对“十三五”规划进行中期调整，坚定推进价值创新战略，推动茅台内涵式发展。合理规划“十三五”茅台酒及

系列酒产能和市场规模。到2020年，白酒产量达到12万吨，其中茅台酒5万吨，集团整体收入跨入千亿级企业行列。到2023年，把茅台培育成为具有全球竞争力、受人尊敬的世界一流企业。

专注实业 做足酒文章

做足酒文章，扩大酒天地，这是茅台未来发展的重心，必须始终如一、不发生偏移。2017年，茅台全年销售收入预计将突破600亿元，利润可达300亿元，上交税收可达200亿元，将完成一份历史上最靓丽的成绩单。今年，茅台股票市值最高突破9000亿元，成为全球市值第一的酒类企业。

做足酒文章，扩大酒天地，是时代赋予茅台的全新使命，是茅台未来中长期发展战略的根本。站在历史的转型关口，我们要保持清醒的头脑，聚焦主业，合理分配要素资源，集中资金、时间、人力等多方力量，以绣花功夫和工匠精神，深入搞好供给侧结构性改革，坚持“崇本守道、坚守工艺、贮足陈酿、不卖新酒”的质量理念，确保茅台酒质量稳定提高，以百倍的干劲，把酒业这篇文章做到位、做出高水平。

茅台成长于脱贫攻坚的主战场贵州，在百年梦圆、决胜全面小康的关键时刻，我们当全力以赴，进一步深化改革，壮大主业，为带动贵州经济，尤其是贵州酿酒行业走向全球、迈上新的台阶做出更大贡献。

优化供给 扩大酒天地

做好酒文章，扩大酒天地，茅台的酿酒主业必须壮大实力、再上台阶。

以2015年茅台获巴拿马万国博览会金奖百年纪念为节点，茅台全球化全面加速。依靠国内市场强劲的消费需求，茅台已经获得了可与国际酒业巨头媲美的业绩，行业深度调整期茅台逆势而上的成功运营实践，获得国际业界高度认

可，赋予了茅台跻身全球品牌的强大驱动力。同时茅台也面对着巨大的挑战：放眼国际蒸馏烈酒市场，强手如林，威士忌、白兰地、伏特加、朗姆酒、龙舌兰……每一种酒都有着独特的文化张力，茅台绝不是特别的幸运儿。对标世界一流企业，茅台的企业规模、产品结构、运营体系、治理水平、全球市场覆盖能力、企业文化传播、品牌建设都亟待提升，方能应对全球酒业市场的激烈竞争。

打破才能得生机，创新就会有前途。过去几年，茅台按照省委、省政府的指示，积极围绕“一看三打造”战略，推动茅台酒从公务消费向商务消费、家庭消费、休闲消费、个人消费转型，积极深耕中产阶级阶层市场，率先实现市场回暖，并再次回到卖方市场。

我们唯有全神贯注于主业，把酒的文章做深做透做扎实，才能让茅台这艘代表贵州的东方战舰，在未来的新的征程中，进一步稳固作为中国一张香飘世界名片的地位。

扬帆启航 拥抱新时代

党的十九大期间，习近平总书记三次参加贵州代表团活动，对贵州工作提出了新要求。我们惟有牢记嘱托、感恩奋进，大力弘扬团结奋进、拼搏创新、苦干实干、后发赶超的新时代贵州精神，创新发展思路，弘扬“品牌、品质、文化、环境、工艺”核心竞争力，守住发展、生态和安全“三条底线”，以实际行动和优异成绩回报总书记的关怀和厚爱。踏上新征程，拥抱新世界。在党的十九大精神的指引下，茅台在打造全球一流企业的征途上，将勇往直前、敢于担当，引领和带动贵州酒业做优做强做久做大，为开创百姓富、生态美的多彩贵州新未来作出新贡献。

（文：茅台集团董事长 袁仁国）

宁波

The city of Ningbo

书藏古今 港通天下

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