

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年1月5日出版
第1期 总第445期

全国人大常委会机关刊物



张德江：

要贯彻落实党的十九大精神，进一步加强和改进备案审查，保证中央令行禁止，保证宪法法律实施，维护国家法制统一。

2018



ISSN 1671-542X



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



1



2

1. 2017年12月29日，全国政协在北京举行新年茶话会。党和国家领导人习近平、李克强、张德江、俞正声、张高丽、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正出席茶话会并观看演出。摄影/新华社记者 李学仁

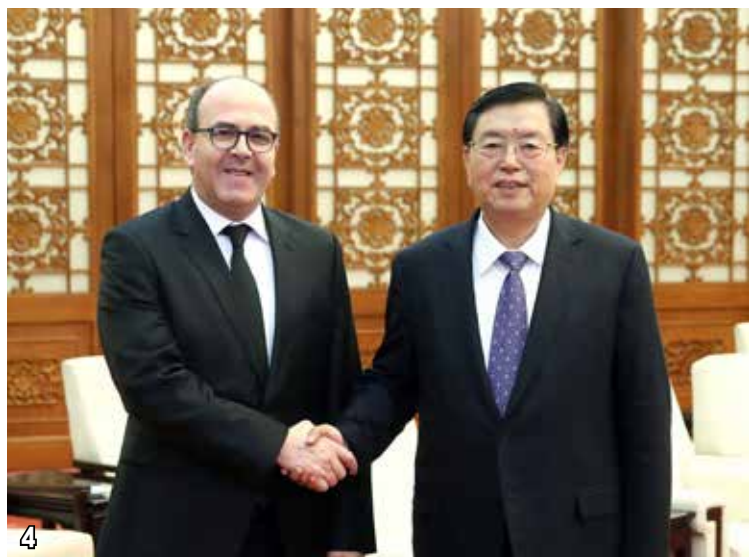
2. 2017年12月27日，全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第三十一次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后，张德江发表讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

3. 2017年12月22日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见冈比亚总统巴罗。摄影/新华社记者 姚大伟

4. 2017年12月20日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见摩洛哥参议长本希马。摄影/新华社记者 刘卫兵



3



4

祝福2018

2017年已渐行渐远,但总有一些美好记忆挥之不去,总有一些大事、喜事温润心怀,并因此深深镌刻在每一个中国人的生命里。

当一个新时代来临,时间便有了非同寻常的意义。刚刚过去的2017年,是党和国家事业发展进程中具有重大而深远意义的一年。党的十九大胜利召开,吹响了夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的前进号角;习近平新时代中国特色社会主义思想如火炬引航,照耀着中国未来的前进方向;擘画决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的宏伟蓝图,激发起各族人民用勤劳和智慧迎来美好生活的壮志豪情。

伴随着共和国不断成长脚步,站在“中国特色社会主义进入新时代”这一历史坐标下,我国的人民代表大会制度进入到了一个崭新的发展阶段。

过去一年,沿着精细化轨道,立法工作稳步推进,呈现出数量多、分量重、节奏快的特点,取得了一批新的重要成果。在立法中,全国人大及其常委会充分发挥主导作用,抓住提高立法质量这个关键,加快重点领域立法,坚持立改废并举,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,用一次次感人至深、意味隽永的立法实践和一部部饱含时代温度、极具民生情怀的法律,为宏大的法治中国设计作了真实的注释。民法总则高调问世,在中华大地上掀起“公民权利热”,广大百姓将开始拥有属于自己的“权利宝典”;国家监察法草案提请审议,标志着党中央统一领导下的更加权威高效的反腐败格局日渐成型,反腐倡廉工作将最终从风暴中来,到制度中去;以立法手段规范国歌的奏唱,拨动了无数中国人的爱国情弦;国家安全立法再度提速,立法者用法律为国家编织一张安全的网;“水土”并进,构筑最严环保法制,以期为美丽中国增光添彩;多部法律开启“翻新”模式,“规范”与“促进”双管齐下,重塑市场法则;通过修法固化司法改革成果,确保司法改革顺利进行;授权决定使立法与改革实现无缝衔接,达成高度默契;小税先行,撬动税收法定大目标……特别值得一提的是,前不久结束的十二届全国人大常委会第三十一次会议对英雄烈士保护法草案进行初次审议,不仅在全社会掀起了革命英雄主义和爱国主义热潮,同时,也为2017年立法工作画上了一个完美的句号。

过去一年,全国人大常委会秉持正确监督、有效监督的总要求,选择好角度、掌握好尺度、把握好力度,频频出手,精准发力,实现了人大监督的提质增效。工作监督围绕中心、服务大局、关注热点,寓支持于监督之中;执法检查坚持问题导向,不断创新形式,边查边改边行;专题询问不对口型,不走过场,真正问出了人大的权威,问出了实效;审计监督持续发力,跟踪到底,拒绝“半拉子”工程;预算监督为百姓看好“国家账本”;经济监督护佑中国经济行稳致远;备案审查成为强化宪法监督的有力抓手。从听取和审议关于供给侧结构性改革、环境保护、脱贫攻坚、司法改革、国家财政教育资金分配和使用、文化遗产等方面情况的报告,到开展药品管理法、产品质量法、著作权法、固体废物污染环境防治法、网络安全法、种子法执法检查;从听取和审议计划、预决算及审计监督报告,到先后三次开展专题询问……最高国家权力机关通过一个个成功的监督范例,让公众充分感受到人大监督的“刚性”品格和亲民本色。

过去一年,从全国人大到地方人大,从各级人大常委会组成人员,到活跃在各条战线上的人大代表,再到我们工作在人大机关的每一位同志,大家不忘初心、牢记使命,以推动人大制度和人大工作与时俱进为己任,找准自己的位置,履行好自己的职责,扮演好自己的角色,使人大工作在新的历史条件下实现了整体推进,呈现出一派崭新气象。

过去一年,随着越来越多的普通百姓对人大立法、监督等工作的深度参与,人大工作拥有了更加厚实的民意基础,我国的人民代表大会制度也越来越受到亿万中国人民的衷心拥戴。

难得者时,易失者机。2018年是学习贯彻党的十九大精神开局之年,是改革开放四十周年,是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键之年,也是全国人大的换届之年。新时代对人大工作提出了新的更高的要求,时间紧、任务重,时不我待,唯有只争朝夕、不舍昼夜、积极作为,才能不辜负这个伟大的时代。

祝福2018!让我们一路同行,共同见证新时代的壮阔与精彩。

汪利军



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

2018 年第 1 期
1 月 5 日出版
总第 445 期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 王博勋
美 术 编 辑 陈玉叶

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号

邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告发布登记证 京西工商广登字 20170073 号

|特 稿|

- 06 张德江委员长在十二届全国人大常委会第三十一次会议上的讲话

|总编絮语|

- 01 祝福2018 / 汪铁民

|特别关注|

- 09 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于
十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告
——2017年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员
第三十一次会议上 / 沈春耀
14 备案审查的“忙”与“盲” / 于浩

|专 稿|

- 18 构建共同体, 分享而不是分裂
——在第三届地中海对话论坛上的演讲 / 傅莹
20 关于农村土地承包期 / 刘振伟
23 关于修订循环经济促进法的几点思考 / 王毅 程多威

|报 道|

- 27 办好人民满意的教育
——全国人大常委会分组审议国家财政教育资金分配和
使用情况的报告 / 李小健
29 中国财政教育投入“明细表” / 李小健
31 筑牢网络安全坚固防线
——网络安全“一法一决定”执法检查报告审议侧记 / 张宝山
34 聚焦审计整改: 地方债务问题为何屡查屡犯? / 张维炜
37 文化遗产工作: 要形成良性循环的保护利用模式 / 刘文学
39 认罪认罚从宽试点: 在更高层次上实现公正与效率相统一 / 王晓琳

|立法经纬|

- 41 让法律成为农民致富的保护伞 / 彭东昱
43 烟叶税法通过: 落实税收法定原则迈出重要步伐 / 王博勋
44 船舶吨税法通过: 税收立法步入快车道 / 赵祯祺

|代表建言|

- 45 巩固壮大农村集体经济 实行农村土地集体流转 / 向平华



2017年12月27日,十二届全国人大常委会第三十一次会议举行闭幕会。摄影/中新社记者 杜洋

- 45 自闭症儿童康复教育亟待重视/ 陆永兰
- 46 加快出台扶助计划生育特殊家庭相关政策/ 辛 琰
- 46 推广建设农村“颐养之家”/ 邱新海
- 47 农村公路养护设备缺乏亟待解决/ 郑亚军
- 47 加强黄河流域生态环境治理/ 王镇环
- 48 打通湘江下游“瓶颈” 让“黄金水道”服务于长江经济带/ 何寄华

| 泛 读 |

- 往 事 49 沈阳人大代表活动往事钩沉/ 阙 珂
- 看 世 界 51 一步之遥:意大利环境“法规”与“法典”的距离/ 李 钧
- 随 笔 55 管好“嗜好”非小事/ 张新峰

| 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

新年戏曲晚会在京举行 习近平李克强张德江俞正声 张高丽栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正出席观看

新华社北京12月29日电 (记者 邹伟 胡浩)2018年新年戏曲晚会29日晚在国家大剧院举行。党和国家领导人习近平、李克强、张德江、俞正声、张高丽、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正等,与首都近千名群众欢聚一堂,一起观看演出,喜迎新年的到来。

夜色中的国家大剧院华灯璀璨,戏剧场内温暖如春、笑语盈盈。19时50分,习近平等党和国家领导人来到晚会现场,同前来观看演出的老艺术家们一一握手,全场响起热烈的掌声。

戏歌传新韵,领航新征程。一曲荟萃了9个地方剧种的戏曲联唱《一个都不能少》拉开整场晚会序幕。新编节目《古戏迎新春》喜庆欢乐的基调,绽放出浓浓的春意。赣南采茶戏《永远的歌谣》、上党梆子《太行娘亲》的精彩片段表达了革命战争年代共产党员坚定信仰、敢于牺牲的无畏精神。《谷文昌》《李保国》《黄大年》3个剧目片段再现了英模人物的感人事迹。京剧《在路上》等作品反映了戏曲艺术在现实题材创作中所取得的阶段性成果。昆曲《昭君出塞》、锡剧《珍珠塔》、梨园戏《董生与李氏》、京剧《徐策跑城》等经典片段,以及少儿戏曲表演《盛世新蕾》,集中展示传统艺术历久弥新的艺术魅力和古老剧种薪火相传、人才辈出的时代景象。“双锤”“舞叉”“耍枪”“珠”“手绢”“水袖”等绝活技巧,一招一式凝聚了历代戏曲人的潜心、专心、信心、恒心,彰显了中国戏曲的风采。原创戏歌《领航新征程》激昂的旋律将晚会推向高潮,展现了全党全国各族人民在以习近平同志为核心的党中央带领下,不忘初心谱新篇、同心共筑中国梦的坚定信念和决心。艺术家们的精彩表演赢得全场阵阵喝彩和热烈掌声。

今年的新年戏曲晚会着重呈现新创作品片段,加大现实题材比重,各剧种具有代表性的名家名角登台献艺,在晚会举办的第5年实现了31个省市区代表性剧种的全覆盖。

在京中共中央政治局委员、中央书记处书记,党和国家有关领导同志,有关部门负责同志等观看了演出。

十二届全国人大常委会第三十一次会议在京闭幕

新华社北京12月27日电 十二届全国人大常委会第三十一次会议27日下午在北京人民大会堂举行闭幕会。会议经表决,通过了新修订的农民专业合作社法、烟叶税法、船舶吨税法,通过了关于修改招标投标法、计量法的决定,国家主席习近平分别签署第83、84、85、86号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员158人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决决定将中华人民共和国监察法草案提请十三届全国人大一次会议审议。

会议表决通过了关于批准《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,通过了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的期限的决定。

会议表决通过了中国人民解放军选举委员会主任、副主任、委员名单。

会议表决通过了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分别提出的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。

会议表决通过了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。

会议经表决,免去南英的最高人民法院副院长职务。

会议还表决了其他任免案。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、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。

国务委员兼国务院秘书长杨晶,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表,以及有关部门的负责人列席会议。

闭幕会后,十二届全国人大常委会举行第三十一讲专题讲座,张德江委员长主持。中央政策研究室常务副主任、中央宣传部副部长王晓晖主讲了《深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想》。



2017年12月27日下午,十二届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/李杰

张德江会见摩洛哥参议长本希马

新华社北京12月20日电 (记者 王慧慧)全国人大常委会委员长张德江20日在人民大会堂会见了摩洛哥参议长本希马。

张德江说,中摩关系始终走在中非、中阿合作的前列。当前,双方认真落实2016年习近平主席同穆罕默德六世国王达成的重要共识,积极构建中摩战略伙伴关系。明年是中摩建交60周年,中方将继续秉持正确义利观和真实亲诚理念,与摩方一道,深化各领域合作,推动中摩关系实现更大发展。中国全国人大重视发展同摩洛哥参众两院的友好关系,愿在现有良好的基础上,开展治国理政、立法以及经贸等方面的交流互鉴,促进人文领域交往合作,营造务实合作良好的法律环境,更好服务中摩关系发展大局。

本希马说,摩方有强烈意愿推动两国关系向前发展,愿与中国全国人大加强友好交流合作。

向巴平措参加会见。

张德江会见冈比亚总统巴罗

新华社北京12月22日电 (记者 王慧慧)全国人大常委会委员长张德江22日在人民大会堂会见了冈比亚总统巴罗。

张德江说,昨天习近平主席与总统先生进行了重要会谈,为两国关系发展指明了方向。三个月前,两国立法机关就开展交流合作达成了一致意见,双方友好小组已经组建完成。中国全国人大愿与冈比亚议会一道,以推动落实两国元首达成的重要共识为首要任务,加强友好合作,开展治国理政、立法经验交流,推动人员往来和人文交流,完善务实合作的政策和法律环境,为深化两国友好合作关系作出积极贡献。

巴罗说,冈中复交完全符合冈比亚人民意愿,冈方感谢中国政府和人民的无私帮助,将坚定恪守一个中国原则,愿借鉴中方改革发展经验,加强两国各领域务实合作。

王晨参加会见。

王晨强调倡导创新文化强化著作权的创造保护运用

新华社北京12月28日电 (记者 史竞男)全国人大常委会教科文卫委员会28日在京召开会议,听取关于研究处理著作权法执法检查报告和相关审议意见情况汇报。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席会议并讲话。他强调,完善知识产权保护制度,依法保护著作权,是实施创新驱动发展战略和推动社会主义文化繁荣兴盛的迫切需要,是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要任务。要深入学习贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,以更加有力的举措推动著作权法全面深入实施。

王晨指出,著作权是创新成果向现实生产力转化的重

要桥梁和纽带。通过检查发现,著作权工作近年来取得明显成效,但与经济发展的融合还不够紧密,著作权的转移转化渠道还不够顺畅。要按照党的十九大战略部署,倡导创新文化,强化著作权的创造、保护、运用,充分发挥著作权法激励创新、保护创新的功能,促进科技创新和作品的创作生产。要严格执法、公正司法,进一步加大著作权保护力度。要积极探索促进著作权有效运用的新模式新途径,切实让著作权用起来、“活”起来,努力使之转化为现实生产力,为建成创新型国家和社会主义文化强国提供更加有力的保障。

全国人大常委会副委员长陈竺出席会议。

沈跃跃:贯彻实施好核安全法 依法保障核安全

新华社北京12月21日电 (记者 王思北)全国人大常委会环资委21日在京召开核安全法实施座谈会。全国人大常委会副委员长沈跃跃出席会议并讲话。

沈跃跃指出,核安全法将于2018年1月1日起正式实施。这部法律贯彻落实习近平总书记提出的总体国家安全观,是30年来我国核安全管理有效做法的经验总结,是完善国家安全法律体系、推进全面依法治国的实际措施。要充分认识到核安全法颁布实施的重大意义,认真做好核安全法的学习宣传,抓住法律的重点内容、采用丰富多彩的形式开展学习宣传,加强核安全文化建设,在全社会营造良好的核事业发展氛围;各部门、各单位要依法履行责任,强化核安全监管,加强沟通协调,形成合力,推动法律的全面正确有效贯彻实施。

张平率团出席六国议长会议

新华社伊斯兰堡12月25日电 12月24日至25日,六国议长会议在巴基斯坦伊斯兰堡举行,讨论了反恐和互联互通两大主题并通过《伊斯兰堡宣言》。中国全国人大常委会副委员长张平率团出席会议。

张平在会议上表示,恐怖主义是本地区国家和国际社会面临的共同安全威胁,互联互通不畅是制约各国发展的重要因素。中方愿同各国一道,加大反恐合作,维护地区和平安宁;加快推进“一带一路”建设,实现互联互通与合作共赢,共同构建人类命运共同体。张平表示,不久前胜利召开的中国共产党第十九次全国代表大会明确了新时代中国迈向“两个一百年”奋斗目标的宏伟蓝图和行动纲领,中国愿与各国共享发展机遇,共创美好愿景。

张平还分别会见了巴基斯坦国民议会议长萨迪克和土耳其议长卡赫拉曼,就两国关系、立法机关交往以及共同关心的问题交换了意见。

来自中国、巴基斯坦、阿富汗、伊朗、俄罗斯、土耳其6国议会领导人出席会议。

张德江委员长在十二届全国人大常委会第三十一次会议上的讲话

(2017年12月27日)



2017年12月27日下午,十二届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/李杰

各位委员、各位同志：

在大家的共同努力下,本次常委会会议顺利完成了各项预定任务。共审议14件法律草案和有关法律问题的决定草案,通过了其中的6件,决定将1件提请十三届全国人大一次会议审议;听取审议5个工作报告和1个执法检查报告;审议通过4个专门委员会关于代表议案审议结果的报告,听取关于代表建议办理情况的2个报告;决定了人事任免等其他事项。

深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署,是事关全局的重大政治体制改革。党的十九大着眼于健全党和国

家监督体系,对深化国家监察体制改革提出明确要求。贯彻党中央决策部署,常委会两次作出决定,支持和推动国家监察体制改革试点工作。在此基础上,积极推进监察法立法进程。6月份的常委会会议对监察法草案进行了初次审议。会后,常委会工作机构将草案送23个中央有关部门和31个省、自治区、直辖市人大常委会征求意见;召开相关方面专家会,听取专家学者意见;通过中国人大网公开草案全文,征求社会公众意见。认真贯彻党的十九大精神,研究吸收各方面的意见建议,对草案作了进一步修改完善。本次会议二次审议监察法草案,认为草案已

经比较成熟,决定提请十三届全国人大一次会议审议。有关方面要及时将草案及参阅材料送全国人大代表,做好组织代表阅读讨论、意见收集等工作,为大会审议做好必要准备。

落实税收法定原则,是党中央提出的重要改革任务。常委会研究提出落实税收法定原则的实施意见,经党中央审议通过,明确了改革路线图和时间表;稳步推进税收立法,先后制定环境保护税法,修改企业所得税法。本次会议又审议通过了烟叶税法和船舶吨税法两部法律草案,将国务院制定的相关暂行条例上升为法律。经过各方面共同努力,落实税收法定原则迈

出重要步伐。同时也要看到,按照实施意见的安排,到2020年完成相关税收立法工作,任务艰巨、时间紧迫。要加快节奏,密切配合,力争如期完成落实税收法定原则的改革任务。

修改完善农民专业合作社法,是落实党的十九大提出的乡村振兴战略的一项重要举措。全国人大农业与农村委员会牵头组织,深入调研、反复论证,形成修订草案。经常委会两次审议,于本次会议表决通过。修订后的法律,赋予农民专业合作社平等的市场主体地位,允许以土地经营权等非货币财产作价出资,丰富了合作类型,完善了成员资格,有利于实现小农户和现代农业发展有机衔接,依法维护农民专业合作社及其成员的权益,有利于加快构建新型农业生产经营体系,更好发挥农民专业合作社对于推进农业农村现代化的积极作用。本次会议审议的土壤污染防治法、基本医疗卫生与健康促进法、国际刑事司法协助法等法律草案,也都是由全国人大有关专门委员会组织起草和提请审议的。本届以来,由专门委员会和常委会工作机构组织起草或者提请审议的法律案有67件,同以往相比明显增多,更好发挥了人大在立法工作中的主导作用。

本次会议作出决定,批准广东省政府与香港特别行政区政府签署的《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》,确认合作安排符合“一国两制”方针,符合宪法和香港基本法,为推动香港与全国高铁网络实现互联互通,支持香港融入国家发展大局提供了法律保障。为支持和推动相关领域改革在法治轨道上有序进行,本次会议还统筹修改了招标投标法、计量法,取消部分行政审批事项,完善相关行政审批程序;通过决定,延长授权国务院在部分地区开展农村土地制度改革相关试点工作的期限;总结司法改革试点经验,审议法官法、检察官法修订草案和人民陪审

员法草案,听取和审议“两高”刑事案件认罪认罚试点工作中期报告。

本次会议对英雄烈士保护法草案进行了初次审议。英雄烈士是中华民族的代表,英雄烈士的事迹和精神是中华民族共同的历史记忆和宝贵的精神财富。习近平总书记对英雄烈士保护立法作出重要批示。全国人大代表和各界群众多次建议通过立法加强英雄烈士保护。常委会认真贯彻习近平总书记重要批示精神,积极回应全国人大代表和人民群众关切,及时启动英雄烈士保护法立法工作。这也是本届全国人大及其常委会继通过设立烈士纪念日的决定、在民法总则中对损害英烈人格权益的民事责任作出专门规定之后,再次以国家立法形式维护英雄烈士的尊严。审议中,常委会组成人员强调,要进一步修改完善好法律草案,加强对英雄烈士名誉荣誉的法律保护,明确禁止并坚决回击丑化、诋毁、侮辱、诽谤英雄烈士的恶劣行为,在全社会弘扬传承英雄烈士精神和爱国主义精神,激发实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量。

本次会议听取审议了两个财政预算方面的报告。一是自2015年以来,第3次听取审议国务院关于审计查出问题整改情况的报告。常委会组成人员指出,从整改情况看,国务院高度重视、措施得力,效果一年比一年好,问题整改率达到95%。希望国务院及有关方面全面落实整改任务,明确整改责任,加大整改力度,增强整改透明度,对违纪违法的事项,要严肃依法执纪问责。二是听取审议国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告。这是本届常委会第4次对特定领域财政资金的使用情况开展监督,使人大预算监督更有深度、更具力度。常委会组成人员强调,要把教育作为财政投入的重点领域予以保障,不断优化支出结构,建立健全教育成本合理分担机制,强化对教育资金的管理和监

督,更好发挥教育投入支撑国家长远发展的基础性、战略性作用。

中华民族拥有五千年的悠久历史,创造了丰富多彩、弥足珍贵的文化遗产。党中央高度重视文化遗产工作。习近平总书记多次就保护弘扬中华优秀传统文化发表重要讲话,作出重要指示。国务院贯彻落实党中央决策部署,认真实施文物保护法、非物质文化遗产法等法律,推动文化遗产保护利用和传承发展。本次会议听取审议了国务院关于文化遗产工作情况的报告,常委会组成人员对工作成效予以充分肯定。同时指出,与建设社会主义文化强国、提高国家文化软实力的目标要求相比,我国文化遗产工作还有一定差距。希望有关方面深入贯彻党的十九大报告关于坚定文化自信、推动社会主义文化繁荣兴盛的决策部署,切实加强文化遗产保护传承,坚持保护为主、抢救第一,坚持创造性转化、创新性发展,多措并举让文化遗产“活”起来,让中华文化展现出永久魅力和时代风采。

网络安全事关国家长治久安,事关经济社会发展和人民群众福祉。常委会制定的网络安全法,是网络安全领域的基础性法律,于今年6月1日开始施行。法律实施不满3个月,常委会就对网络安全法和加强网络信息安全的决定开展执法检查,这在常委会监督工作中尚属首次,主要目的是以执法检查为抓手,推动法律全面有效实施。王胜俊、王晨、沈跃跃、张平、万鄂湘、陈竺等6位副委员长分别带队,赴内蒙古、黑龙江、福建、河南、广东、重庆等6个省(区、市)实地检查,同时委托12个省(区、市)人大常委会进行自查。这次检查注重发挥专业机构和专业人员的作用,聘请21名网络安全专家参加,委托第三方机构对120个重要信息系统进行漏洞扫描和模拟攻击,出具专业检测报告,提高了执法检查的专业性和实效性,为丰富、完善、创新执法检查工



2017年12月27日下午,十二届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/李杰

积累了新经验。本次会议听取审议了执法检查报告。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家认为,国务院和地方各级政府认真实施“一法一决定”,大力推进网络安全和网络信息保护工作,取得了积极成效。但也存在基础建设薄弱、风险隐患突出、个人信息保护形势严峻等问题。大家强调,要树立正确的网络安全观,进一步加强法律宣传,增强全社会网络安全意识,抓紧配套法规政策制定,着力提升网络空间治理水平,切实维护国家网络空间安全和人民群众合法权益。

对规范性文件开展备案审查,是符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度设计。本届常委会将开展备案审查作为履行宪法监督职责的重要工作,建立健全备案审查工作机制和衔接联动机制,开通运行全国统一的备案审查信息平台,着力加强备案审查制度和能力建设。对报送备案的行政法规、司法解释逐件进行主动审查,对地方性法规有重点地开展专项审查,对公民和组织提出的审查建议逐一认真研究,对审查中发现与宪法法律相抵触或者不适当的问题,积极督促纠正,妥善作出处理。本次会议听取审议了法制工作委员会关于备案审查工作情况的报告,这在全国人大常

委会工作中还是第一次,开了一个好头。要认真总结经验,形成制度,坚持下去。党的十九大报告对加强宪法实施和监督作出了新的部署。我们要贯彻落实党的十九大精神,推进合宪性审查工作,按照“有件必备、有备必审、有错必究”的要求,进一步加强和改进备案审查,保证中央令行禁止,保证宪法法律实施,维护国家法制统一。


审议代表议案和办理代表建议,是国家机关的法定职责。最近的两次常委会会议相继审议通过了8个专门委员会关于代表议案审议结果的报告,本次会议听取了全国人大常委会办公厅、科学技术部关于代表建议办理情况的报告,17家单位提交了建议办理情况书面报告。从报告的情况看,各专门委员会、各建议承办单位高度重视,把审议议案、办理建议与转变作风、联系群众、改进工作结合起来,审议和办理实效进一步提高。目前,十二届全国人大五次会议主席团交付审议的514件代表议案的审议工作,代表提出的8360件建议的办理工作,已经全部完成。

会议期间,常委会组成人员和列席会议同志对有关法律草案提出的意见建议,请法律委员会会同有关方面认真研究,进一步修改完善相关法律草案;对有关报告提出的意见建议,

请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,前不久召开的中央经济工作会议,是全面贯彻落实党的十九大精神的一次十分重要的会议。习近平总书记发表重要讲话,深刻分析国内国际形势,对明年经济工作作出全面部署。我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,自觉维护习近平总书记权威和核心地位,自觉维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,把党中央关于经济工作的决策部署切实贯彻到人大立法、监督等工作中,依法履职尽责,确保中央令行禁止,更好推动国家各项事业发展。

当前,要着重做好三个方面的工作:一是扎实做好十三届全国人大代表选举工作。坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事,深刻汲取辽宁拉票贿选案、湖南衡阳破坏选举案教训,严密防范措施,严明纪律规矩,加强代表资格审查,确保代表选举稳妥有序、风清气正。二是认真组织筹备十三届全国人大一次会议。抓紧起草、修改完善各项草案和报告,提前将会议材料送代表审阅讨论,加强与有关方面的沟通协调,突出抓好会风会纪,提出并落实改进大会会风的具体措施,确保大会顺利召开。三是努力保持工作的连续性和稳定性。各专门委员会、工作委员会和常委会办事机构要根据委员长会议原则通过的“一个要点、两个计划”,对明年工作作出预安排,为新一届全国人大及其常委会依法履职创造良好条件。

再过几天就是2018年元旦。借此机会,我代表委员长会议组成人员,向在座的各位委员、各位同志,向全国人大代表和地方各级人大代表,向全国人大机关和地方各级人大机关工作人员,向所有关心和支持人大工作的各界人士,致以节日的问候和新年的祝福! 

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 关于十二届全国人大以来暨 2017 年 备案审查工作情况的报告

——2017 年 12 月 24 日在第十二届全国人民代表大会常务委员第三十一次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀



2017 年 12 月 24 日，十二届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作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 年备案审查工作情况的报告。摄影/中新社记者 杜洋

全国人民代表大会常务委员会：

现将十二届全国人大以来暨 2017 年开展备案审查工作的情况报告如下，请予审议。

一、开展备案审查工作的 依据和意义

对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查，是宪法法律赋予全国人大常委会的一项重要职权，是全国人大常委会履行宪法法律监督职责的一项重要工作。宪法第六十二条、第

六十七条规定，全国人大及其常委会行使监督宪法实施的职权，全国人大常委会有权撤销同宪法法律相抵触的行政法规、地方性法规。宪法第一百条规定，地方性法规报全国人大常委会备案。立法法第五章“适用与备案审查”、监督法第五章“规范性文件的备案审查”对备案审查制度作出具体规定，并明确将行政法规、地方性法规、司法解释纳入全国人大常委会备案审查范围。

根据宪法法律、行政法规、地方性法规以及党内法规和军事法规有关规

定，目前我国已经形成由党委、人大、政府、军队各系统分工负责、相互衔接的规范性文件备案审查制度体系。基本框架是：全国人大常委会对行政法规、地方性法规、司法解释进行备案审查；国务院对地方性法规、部门规章、地方政府规章进行备案审查；地方人大常委会对本级及下级地方政府规章以及下一级地方人大及其常委会的决议、决定和本级地方政府的决定、命令进行备案审查；党中央和地方党委对党内法规和党内规范性文件进行备案审查；中央军事委员会对军事规章和军事规范性文件进行备案审查。

坚持依法治国首先要坚持依宪治国。全面贯彻实施宪法，宪法监督是重要保障。对规范性文件实行备案审查，是维护宪法法律尊严、保障宪法法律实施、保证国家法制统一的重要制度安排。加强备案审查工作是完善宪法监督制度的重要着力点。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法实施和监督，强调加强备案审查工作。2012 年 12 月，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话指出，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。2013 年

党的十八届三中全会提出,健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。2014年党的十八届四中全会提出,加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质的文件。2015年中央办公厅出台工作指导性文件提出,建立党委、人大、政府和军队系统之间的规范性文件备案审查衔接联动机制,实现有件必备、有备必审、有错必纠。

全国人大常委会高度重视备案审查工作。2004年5月,全国人大常委会在法制工作委员会内设立法规备案审查室,专门承担对行政法规、地方性法规、司法解释的具体审查研究工作,为全国人大常委会履行备案审查职责提供服务保障。十二届全国人大以来,全国人大常委会将备案审查工作列入每年的工作要点和立法、监督工作计划,全国人大常委会领导多次就备案审查作出重要阐述。张德江委员长明确指出备案审查制度具有两重基本功能,一是保证中央令行禁止,二是保证宪法法律实施,同时对提高地方立法质量也具有积极作用。李建国副委员长、王晨副委员长兼秘书长也就加强和改进备案审查工作提出明确要求。

五年来,国务院、最高人民法院、最高人民检察院,以及有立法权的地方人大及其常委会,积极适应全面依法治国新要求,依照法定权限和程序开展行政法规、地方性法规、司法解释制定和报送备案工作,自觉坚持与宪法法律保持一致,主动接受全国人大常委会监督,为贯彻落实党中央决策部署,有效实施宪法法律,维护中国特色社会主义法律体系科学和谐统一,发挥了重要作用。

二、开展备案审查工作的情况

十二届全国人大以来,在全国人大常委会领导下,法制工作委员会与全国人大专门委员会、常委会办公厅和有关工作机构密切配合,坚持以习近平新时

代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚决维护宪法法律权威,依据宪法法律和有关规定,按照全国人大常委会工作部署,积极开展备案审查工作,取得明显成效。

(一)备案工作情况

根据立法法第九十八条、监督法第三十一条的规定,行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释,应当在公布后三十日内按照规定程序报全国人大常委会备案。备案是审查的前提。制定机关依法、及时将规范性文件按要求报送备案,直接关系到后续审查工作的有效开展,也是制定机关自觉接受监督的重要体现。根据全国人大常委会委员长会议通过的《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》和《司法解释备案审查工作程序》,常委会办公厅具体承担接收备案工作。

十二届全国人大以来,截至2017年12月上旬,常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件4778件,其中行政法规60件,省级地方性法规2543件,设区的市地方性法规1647件,自治条例15件,单行条例248件,经济特区法规137件,司法解释128件。2017年,常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件889件,其中行政法规18件,省级地方性法规358件,设区的市地方性法规444件,自治条例1件,单行条例24件,经济特区法规24件,司法解释20件。

(二)审查工作情况

根据立法法第九十九条、监督法第三十二条的规定,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、直辖市的人大常委会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求,由常委会工作机

构送有关专门委员会进行审查、提出意见;有关国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人大常委会书面提出审查建议,由常委会工作机构进行研究,必要时,送有关的专门委员会进行审查、提出意见;有关的专门委员会和常委会工作机构可以对报送备案的规范性文件进行主动审查。

备案审查工作实践中,法制工作委员会主要采取依申请进行的审查、依职权进行的审查、有重点的专项审查等方式开展审查研究工作。

1. 依申请进行的审查情况。依申请进行的审查,是指根据有关国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民依法书面提出的审查要求或者审查建议,对行政法规、地方性法规、司法解释进行的审查。十二届全国人大以来,法制工作委员会共收到公民、组织提出的各类审查建议1527件,其中2013年62件,2014年43件,2015年246件,2016年92件,2017年1084件。审查建议中属于全国人大常委会备案审查范围,即建议对行政法规、地方性法规、司法解释进行审查的有1206件,占79.0%;不属于全国人大常委会备案审查范围的有321件,占21.0%。属于全国人大常委会备案审查范围的1206件审查建议中,建议对行政法规进行审查的24件,占2.0%;建议对地方性法规进行审查的66件,占5.5%;建议对司法解释进行审查的1116件,占92.5%。没有收到过有关国家机关提出的审查要求。

法制工作委员会对收到的审查建议逐一进行认真研究,对审查中发现存在与法律相抵触或者不适当问题的,积极稳妥作出处理。例如,根据2016年浙江省1位公民提出的审查建议,对有关地方性法规在法律规定之外增设“扣留非机动车并托运回原籍”的行政强制的问题进行审查研究,经与制定机关沟

通,相关地方性法规已于2017年6月修改。根据2016年内蒙古自治区1位公民提出的审查建议,对有关司法解释规定“附条件逮捕”制度的问题进行审查研究,经与制定机关沟通,相关司法解释已于2017年4月停止执行。根据2016年中国建筑业行业组织提出的审查建议,对地方性法规中关于政府投资和以政府投资为主的建设项目以审计结果作为工程竣工结算依据的规定进行审查研究,于2017年2月致函各省、自治区、直辖市人大常委会,要求对地方性法规中直接规定以审计结果作为竣工结算依据,或者规定建设单位应当在招标文件或合同中要求以审计结果作为竣工结算依据的条款进行清理,适时予以纠正。目前已有7个地方对相关地方性法规作出修改。根据2017年北京大学、上海财经大学、浙江财经大学、人力资源和社会保障部劳动科学研究所4位学者联名提出的审查建议,对涉及人口与计划生育的地方性法规中关于“超生即辞退”的规定进行审查研究,于2017年9月致函有关地方人大常委会,建议对有关地方性法规中类似的控制措施和处罚处分处理规定作出修改。目前已有1个地方对相关地方性法规作出修改。根据2017年上海大学等20多所高校108位知识产权专业研究生联名提出的审查建议,对地方性法规中规定的驰名商标制度进行审查研究,于2017年11月致函有关地方人大常委会,要求对有关驰名商标制度的地方性法规予以清理废止,并致函国务院法制办公室,建议其对涉及驰名商标制度的地方政府规章和部门规范性文件同步进行清理。

2017年3月十二届全国人大五次会议期间,有45位全国人大代表分别联名提出5件建议,要求对最高人民法院制定的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释(二)》第二十四条关于夫妻共同债务承担的规定进行审查。2016年以来,法制工作委



2017年12月24日上午,十二届全国人大常委会第三十一次会议举行第三次全体会议。摄影/李杰

员会还收到公民提出的近千件针对这一规定的审查建议。为做好代表建议和公民审查建议的办理工作,法制工作委员会于2017年6月召开座谈会,邀请提出建议的部分全国人大代表参加,与最高人民法院有关部门进行沟通研究,推动解决有关问题。

2. 依职权进行的审查情况。依职权进行的审查,是指依据法律赋予的备案审查职权,主动对报送全国人大常委会备案的行政法规、地方性法规、司法解释进行的审查研究,亦称主动审查。十二届全国人大以来,法制工作委员会对报送全国人大常委会备案的60件行政法规、128件司法解释逐件进行主动审查研究。审查发现5件司法解释存在与法律不一致或者其他问题,及时研究提出处理意见。例如,2015年6月,审查发现民事诉讼法司法解释中有关拘传原告和被执行人的规定与民事诉讼法的规定不一致,在有关专门委员会支持下,推动制定机关于2017年2月作出妥善处理。与此同时,对以往审查发现的问题持续开展督促纠正工作。例如,2009年7月,审查发现有关非法行医的司法解释中将个人未取得医疗机构执业许可证开办医疗机构的行为认定为非法行医犯罪,与刑法规定不一致,经与制定机关反复沟通并跟踪督促,制定机关已于2016年12月对相关规定作出修改。2017年,进一步加大主动审查力

度,目前,已经完成对14件行政法规、17件司法解释、150余件地方性法规的主动审查研究工作。

3. 有重点的专项审查情况。有重点的专项审查,是为贯彻党中央重大决策部署、配合重要法律修改、落实全国人大常委会监督工作计划,或者回应社会关注热点,有重点地对某类规范性文件开展的集中审查。十二届全国人大以来,针对部分地方出台“雷人法规”突破法律规定、损害法律尊严,少数地方规定的预算审查监督内容超出本级人大及其常委会的职权范围,部分地方涉税规范性文件违法违规,个别地方没有根据修改后的选举法及时修改相关地方性法规,以及一些地方关于自然保护区的法规与上位法规定不一致等问题,法制工作委员会多次开展专项审查。例如,2015年结合全国人大常委会三次打包修改法律取消或者下放部分行政审批事项,对与法律修改内容有关的107件地方性法规逐件进行审查研究,督促地方人大常委会对30件与修改后的法律规定不一致的地方性法规及时作出修改。2017年6月,在党中央通报甘肃祁连山自然保护区存在的突出问题及其深刻教训后,对专门规定自然保护区的49件地方性法规集中进行专项审查研究,并于9月致函各省、自治区、直辖市人大常委会,要求对涉及自然保护区、环境保护和生态文明建设的方

性法规进行全面自查和清理,杜绝故意放水、降低标准、管控不严等问题。截至目前,已有30个省、自治区、直辖市人大常委会书面反馈清理情况和处理意见,包括设区的市、自治州、自治县在内,总共已修改、废止相关地方性法规35件,拟修改、废止680件。

按照十一届全国人大常委会有关工作部署和要求,法制工作委员会从2011年4月开始督促指导开展对现行司法解释和司法解释性质文件的集中清理工作。经过将近两年的清理,最高人民法院、最高人民检察院共分三批废止817件、确定修改187件司法解释或司法解释性质文件。2013年4月,法制工作委员会在十二届全国人大常委会第二次会议上作了关于司法解释集中清理工作情况的报告,提出抓紧修改有关司法解释和司法解释性质文件,进一步规范司法解释制定工作。

三、加强备案审查制度和能力建设的情况

(一)建立健全备案审查制度和工作机制

党的十八届四中全会明确提出,加强备案审查制度和能力建设。法制工作委员会积极贯彻落实党中央和全国人大常委会的部署,认真总结实践经验,将一些符合工作实际、行之有效的做法规定下来。2015年3月立法法作出修改,对开展主动审查、提出书面审查研究意见、向审查建议人反馈、向社会公开等作出明确规定。2014年9月,制定了《全国人大常委会法制工作委员会对提出审查建议的公民、组织进行反馈的工作办法》。2016年12月,制定了《全国人大常委会法制工作委员会法规、司法解释备案审查工作规程(试行)》,对审查建议的接收登记与移交、审查研究、处理与反馈等作出具体规定。目前,正在抓紧研究起草备案审查工作规范,落实立法法、监督法有关规定,进一步明确审查范围、标准、程序和纠正措

施等,健全相关工作机制,推动备案审查制度建设迈上新台阶。

(二)着力推进备案审查信息化建设

以信息化建设提升备案审查工作能力和水平,是贯彻落实党中央关于加强备案审查能力建设精神的必然要求,也是适应备案审查工作新形势新任务、提高备案审查工作水平的重要基础性工作。根据全国人大常委会工作部署,法制工作委员会与办公厅秘书局、信息中心组成联合工作组,扎实推进备案审查信息平台建设。经过努力,全国人大备案审查信息平台已于2016年底开通运行。1949年以来现行有效的行政法规(755件)、司法解释(710件)和1979年授予地方立法权以来现行有效的地方性法规(截至2016年12月31日10244件)已经按照统一的格式标准全部上传至备案审查信息平台。2017年1月1日以后新制定的地方性法规已经逐件开展电子报送备案,今后新制定的行政法规、司法解释也将逐件开展电子报送备案。目前正在按照标准、网络、内容、数据“四统一”的要求,大力推进省级人大备案审查信息平台建设,尽早实现省级人大平台与全国人大平台对接和各级立法主体信息平台间的互联互通,为全面提升备案审查能力打下坚实基础。

(三)指导和支持地方人大开展备案审查工作

在每年的全国地方立法研讨会、座谈会上,全国人大常委会领导和法律委员会、法制工作委员会负责同志都对加强和改进各级人大备案审查工作提出明确要求。自2008年以来,法制工作委员会每年举办一次部分地方人大参加的备案审查工作研讨会,深入进行交流探讨,有针对性地指导地方人大开展备案审查工作。2016年12月,备案审查工作研讨会在山东省济宁市召开,中央办公厅法规局、国务院法制办公室、中央军委法制局和16个省、自治区、直辖市及16个设区的市人大常委会的有关同

志参加会议,全国人大常委会机关党组领导同志出席会议并作指导。2017年7月、9月,先后在珠海市、长沙市召开座谈会、研讨会,邀请地方人大同志就备案范围、审查标准、审查程序、向常委会报告工作等备案审查工作中的若干问题进行研讨,交流经验,交换意见,凝聚共识。

(四)建立健全备案审查衔接联动机制

贯彻2015年中央办公厅有关文件精神,落实有件必备、有备必审、有错必纠的要求,法制工作委员会积极建立健全与中央办公厅、国务院法制办公室、中央军委法制局之间的备案审查衔接联动机制,推动形成互联互通互动的工作格局。在审查建议移交、研究意见沟通、信息共享、培训研讨等方面形成了常态化的工作联系机制,为实现规范性文件备案审查全覆盖提供了制度保障。通过备案审查衔接联动机制,2017年,法制工作委员会共向有关机关转送规范性文件审查建议37件。

四、下一步工作考虑

当前,备案审查工作在持续取得进展的同时,也面临许多新情况新问题,亟待认真研究和解决:一是有关方面对新形势下备案审查工作的重要性认识不够,有待进一步提高;二是有件必备尚未完全落实,备案范围有待进一步厘清,报送备案不规范、不及时甚至漏报的情况仍有发生;三是审查标准、程序和督促纠正机制等不够明确规范,有关制度刚性不足,约束力不强,有备必审、有错必纠需要进一步落实。此外,制定机关超越立法权限、突破上位法规定等问题不同程度存在,常态化清理机制有待建立健全。总的来看,备案审查制度和能力建设仍然不足,备案审查工作离党中央的要求和人民群众的期待还有差距。下一步,适应全面依法治国的新形势新任务新要求,拟着重从以下几方面加强和改进备案审查工作:

1. 加强备案工作。进一步明确备案范围、规范备案行为,督促制定机关依法、及时报送备案,做到应备尽备,落实全国人大常委会提出的“规范性文件在哪里,备案审查就跟到哪里”和“只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象,其制定的规范性文件都应当纳入备案审查范围,实现备案全覆盖”的要求。

2. 加强审查研究和处理工作。认真做好对行政法规、地方性法规、司法解释的审查、研究、处理、反馈工作,对于审查建议做到件件有处理、有结果、有回复,并适时向社会公开。加强与制定机关之间的沟通协商,加大督促力度,对于存在违宪违法问题的,坚决予以纠正,防止久拖不决,切实增强监督实效。

3. 加强备案审查制度建设。制定统一的备案审查工作规范,细化审查标准,规范审查程序,强化制度刚性,建立健全工作机制,进一步提升备案审查工作的规范化水平。逐步实行按年度向常委会报告备案审查工作情况制度。加强同其他机关备案审查工作机构之间的沟通协调,健全备案审查衔接联动机制。

4. 加强备案审查能力建设。完善备案审查机构设置,加强备案审查队伍建设,着力提高审查研究能力。进一步加快建立全国统一的备案审查信息平台,实现规范性文件制定主体间的网上互联互通,巩固信息平台的备案和审查功能,拓展信息平台的数据收集和立法服务功能。

5. 加强备案审查理论研究。认真总结近年来全国人大常委会及地方人大开展备案审查工作的实践经验,深入探讨备案审查这一符合中国国情、具有中国特色的宪法监督制度的功能、地位和作用,逐步构建起备案审查制度理论框架和话语体系,为更好开展备案审查工作提供指导,为推进合宪性审查工作奠定基础。

6. 加强对地方人大备案审查工作的指导。加强同地方人大常委会的联

系,通过举办备案审查工作研讨会、座谈会、培训班,积极开展经验交流和业务探讨,推动地方人大加强备案审查制度和能力建设,提升备案审查整体工作水平。

党的十九大报告明确指出,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。这对新形势下开展备案审查工作提出了更高的要求。法制工作

委员会将会同全国人大专门委员会、常委会办公厅和有关工作机构,深入学习贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,落实全国人大常委会工作部署,按照有件必备、有备必审、有错必纠的要求,切实加强和改进备案审查工作,保证中央令行禁止,保证宪法法律实施,推动全面依法治国向纵深发展。★

附表1

十二届全国人大以来接收报送备案的情况

单位:件

类型 \ 时间	2017 年	本届以来
行政法规	18	60
省级地方性法规	358	2543
设区的市地方性法规	444	1647
经济特区法规	24	137
自治条例	1	15
单行条例	24	248
司法解释	20	128
合计	889	4778

附表2

十二届全国人大以来接收公民、组织审查建议的情况

单位:件

年份 \ 类型	行政法规	地方性法规	司法解释	其他	总计
2013	5	8	12	37	62
2014	3	10	5	25	43
2015	11	15	159	61	246
2016	3	17	19	53	92
2017	2	16	921	145	1084
合计	24	66	1116	321	1527

备案审查的“忙”与“盲”

文 / 本刊记者 于 浩



2017年12月26日上午,十二届全国人大常委会第三十一次会议举行分组会,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年备案审查工作情况的报告。图为分组会会场。摄影/陶宏林

耀在作备案审查工作报告时说。

忙碌:“有件必审、有件必复”成常态

如何看待这一“巨大数字”,全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室主任梁鹰认为,一是,伴随着中国特色社会主义法律体系形成并不断完善,我国法治建设进入了从“有没有”到“好不好”的历史阶段。二是,依宪治国、全面贯彻实施宪法是依法治国战略中的重中之重。三是,党中央提出新的要求

2017年6月28日,杭州市人大常委会对施行9年多的《杭州市道路交通安全管理条例》予以修改,删除“扣留非机动车并托运回原籍”的有关规定。

如今,这一与上位法相抵触的规定为什么可以迅速修改的原因已经众所周知,是缘于杭州市民潘洪斌的一封信。正是因为这封信,全国人大常委会启动了针对《杭州市道路交通安全管理条例》的审查程序,最终使这部地方性法规得以修改。同时,“备案审查”这个对大多数人都比较陌生的词汇,开始频繁出现在大众视野中。

2017年12月24日,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年备案审查工作情况的报告提交常委

会会议审议。这是全国人大常委会历史上首次对备案审查工作进行专项审议,也是备案审查工作情况首次向社会全面公开。

“十二届全国人大以来,截至2017年12月上旬,全国人大常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件4778件,其中行政法规60件,省级地方性法规2543件,设区的市地方性法规1647件,自治条例15件,单行条例248件,经济特区法规137件,司法解释128件。2017年度,常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件889件,其中行政法规18件,省级地方性法规358件,设区的市地方性法规444件,自治条例1件,单行条例24件,经济特区法规24件,司法解释20件。”全国人大常委会法制工作委员会主任沈春

强,确保令行禁止和政令畅通。四是,人民群众的法治意识明显提高,注重通过法治手段在法律框架内表达利益诉求,维护自身权利。

从接到审查建议,到登记、发函给相关制定主体,进行各方沟通、得到反馈意见、提出研究意见,再到让制定主体提出处理结果意见,最终将结果反馈给提出审查建议的社会组织或公民……尽管审查建议提出的主体不同、内容不同,但全国人大常委会法工委对每一件建议的处理都一丝不苟。“每一件审查建议,不管是谁提出,我们都是有件必审、有件必复,确保备案审查制度发挥应有作用。”梁鹰在接受采访时说。

如果以2017年度889件接收备案的

规范性文件估算,落实“有备必审”要求,全国人大常委会法工委法规备案审查室平均每天需要审查约2.4件;以249个工作日计,一日约需要审查3.5件。

“我要为全国人大常委会法工委讲句话。这么几个人,又要立法,又要做大量协调工作,到底有多大的精力搞备案审查?司法解释、法规规章数据量巨大,如何组织足够力量来进行备案审查是个难题。这次常委会会议审议备案审查工作报告是一个很好的开端。这项工作今后怎样成为人大工作中的一项重点工作,真正做到有法可依,希望再做一些系统性研究。”全国人大常委会委员吕祖善在审议报告时说。

“新立法法实施以来,省级及设区的市的地方性法规数量非常大,这说明目前备案审查工作的一个重点是此类规范性文件。一方面地方立法需求增大,但与此同时很多地方人大立法能力不足、立法队伍薄弱、立法质量亟待提高,存在重复立法,甚至违反上位法的现象。这就让全国人大常委会的备案审查工作变得更加繁重。如果要从根本上解决这个问题,重要的是要加强对地方人大立法工作的指导和帮助。只有加强立法队伍建设,提高立法质量,才能从根本上解决问题。”全国人大常委会委员王明雯说。

“现在基层人大,特别是市县两级人大人才缺乏,法律方面的人才更缺乏,出台一些自治条例、单行条例都很困难,所以全国人大要加强对基层人大的培训。”全国人大常委会委员艾斯海提·克里木拜说。

全国人大常委会委员车光铁建议进一步加强地方组织架构建设。他指出,目前,各地特别是基层普遍存在组织机构不健全、专业性人才偏少、职能配置不够顺畅、体制机制不够完善等问题,这也是导致重备轻审、重被动审查轻主动审查等现象出现的主要原因。这些问题虽然在基层,但仅靠基层力量很难解决。对此,应进一步加强备案审查工作组织体系建设,自上而下系统推进备案审查部门、人员和职能强化,不断提高基层备案

审查工作规范化、专业化、科学化水平。

盲区:“有件必备、有备必审、有错必纠”仍待加强

备案审查制度从“备而不审、审而不纠、纠而不改”到现在“有件必备、有备必审、有错必纠”,经历了长期过程,取得了明显成效。但备案审查工作情况的报告也指出了当前存在的问题。例如,“有件必备”尚未完全落实,备案范围有待进一步厘清,报送备案不规范、不及时甚至漏报的情况仍有发生;审查标准、程序和督促纠正机制等不够明确规范,有关制度刚性不足,约束力不强,“有备必审、有错必纠”需要进一步落实。此外,制定机关超越立法权限、突破上位法规定等问题不同程度存在,常态化清理机制有待建立健全。

“要做好备案审查工作仍需要更多努力。比如,有关制度落实还不到位,‘应报尽报、应审尽审’的要求还没有完全实现,规范性文件漏报特别是司法解释迟报现象时有发生;对规范性文件的界定把握不准,理解上有偏差,导致出现错报现象等;审查能力不适应新形势新任务新要求,导致‘只备不审’的现象仍然存在,一些备案审查的工作人员似乎不清楚备案审查具体要去做什么,只是把来文登记作为主要工作去做,并没有开展具有实质意义的实质性备案审查。”全国人大常委会委员任茂东认为,对司法解释的主动审查还有较大差距,司法解释存在诸多越权没有得到纠正。

司法解释在我国法律制度中的定位是在法律适用中对个案的解释。一旦司法解释成为普遍规则,就可能会出现。比如,2016年以来,多位公民针对婚姻法司法解释(二)第24条规定向全国人大常委会提交近千件审查建议;2017年全国人代会期间,45位全国人大代表分别联名提出5件建议,要求对其进行审查。全国人大常委会法工委和最高人民法院及时进行沟通,推动最高人民法院作出调整。

“立法时的每一条款都经过深入讨论,能够保持权利义务平衡,不能仅从执法、司法方便角度考虑问题,还要从社会本身的复杂性、从第三人的角度去考虑问题。立法大体是公平的,为了司法个案公平作出的解释,一旦普遍化就可能带来不公平。报告指出,公民对司法解释提起审查建议占的比例相当重,问题就在于此。”全国人大常委会委员信春鹰认为,有一些地方性规则,实际上也没有纳入审查范围。全国人大常委会审查的是行政法规、地方性法规和司法解释,在这之外,比如部门规章,由国务院审查;还有一些文件打“擦边球”,看起来不像个规则,比如纪要、通知等,实际上规定了权利义务,具有立法性质,但现在还没有审查到,仍然游离于备案审查制度之外。为了维护国家法制统一,维护宪法和法律的权威,需要努力把备案审查制度用起来、完善起来。

各级人大都应该高度重视备案审查工作。全国人大常委会委员车光铁认为,从目前基层情况看,政府规范性文件既要向同级人大常委会报备审查,也要向上级政府进行报备审查,各方在审查依据、侧重、结论、纠正等方面难免会有所差异。对此,建议进一步强化完善审查工作统筹协调机制,适当推动人大常委会备案审查关口前移,实现同上级行政审查有机衔接,形成工作合力,有效促进备案审查制度扎实有效开展。

车光铁提出,对规范性文件的审查主要依照合法性和合理性两项标准。相对来讲,合法性审查有上位法律法规政策和人大决议决定为依据,标准比较直观。合理性审查主要针对的是规范性文件的适当性、可行性和协调性问题,其标准比较抽象、笼统,且具有一定程度的不确定性,对调查和论证等工作的要求较高。对此,建议进一步健全完善规范性文件事前介入、专家协商、跟踪评估、动态审查等机制建设,细化明确审查范围、标准和程度等配套制度建设,全面增强备案审查工作严密性。✘

十大备案审查案例

案例一：一辆电动自行车引发的合法性审查

案由：2015年10月，浙江杭州居民潘洪斌骑行的一辆电动自行车被杭州交警依据《杭州市道路交通安全管理条例》扣留。潘洪斌认为，该条例在道路交通安全法有关规定之外，增设了“扣留非机动车并托运回原籍”的行政强制手段，违反法律规定。其后，潘洪斌给全国人大常委会写信，提出审查建议。

审查结果：全国人大常委会法工委对《杭州市道路交通安全管理条例》有关规定的相关问题进行监督纠正。2017年6月，相关地方性法规作出修改。

案例二：叫停“附条件逮捕”制度

案由：2016年9月，内蒙古律师苗永军代理某案件，当事人被依照最高检制定的《关于人民检察院审查逮捕工作中适用“附条件逮捕”的意见（试行）》“附条件逮捕”。

苗永军认为，“附条件逮捕”时，侦查机关并未掌握定罪所必需的证据，实际上就是降低了逮捕的门槛。为此，他向全国人大常委会法工委提出了对该规定的审查申请。

审查结果：2017年4月，最高检下发通知，要求从即日起在审查逮捕工作中不再适用“附条件逮捕”。

案例三：纠正“以审计结果作为工程竣工结算依据”

案由：近年来，北京、上海、山东、江西等多个地区先后出台地方性审计条例或审计监督条例，规定政府投资和以政府投资为主的建设项目“以审计结果作为工程竣工结算依据”。中国建筑业行业组织认为，此规定一定程度上混淆了行政法律关系与民事法律关系的界限，超越了审计法和审计法实施条例规定的审计监督职能，也与合同双方平等自愿原则相矛盾，在实践中损害了施工企

业的合法权益。为此，中国建筑业行业组织向全国人大常委会法工委提交审查申请。

审查结果：全国人大常委会法工委2017年2月致函各省、自治区、直辖市人大常委会，要求对地方法规中直接规定以审计结果作为竣工结算依据，或者规定建设单位应当在招标文件或合同中要求以审计结果作为竣工结算依据的条款进行清理，适时予以纠正。目前已有7个地方对相关地方性法规作出修改。

案例四：修改“超生即辞退”条款

案由：2017年5月，上海财经大学法学院教授王全兴等4名学者联名向全国人大常委会致信，提出7个省份计生新规中，用人单位可对超生职工解除劳动合同或者辞退、开除的条款，不仅与劳动合同法相抵触，同时与新形势下国家计生政策转型的取向不符，建议对相关规定进行审查。

审查结果：全国人大常委会法工委2017年9月致函有关地方人大常委会，建议对有关地方性法规中类似的控制措施和处罚处分处理规定作出修改。目前已有1个地方对相关地方性法规作出修改。

案例五：废除“著名商标制度”

案由：2017年4月，来自上海大学等20多所高校的108名知识产权专业研究生联名向全国人大常委会法工委提出审查建议，对地方性法规中规定的著名商标制度进行审查研究。理由是地方关于著名商标的法规、规章和规范性文件，都宣称是根据我国商标法制定，而在商标法中却没有“著名商标”这一概念。

审查结果：全国人大常委会法工委于2017年11月致函有关地方人大常委会，要求对有关著名商标制度的地方性法规予以清理废止，并致函国务院法制办公室，建议

其对涉及著名商标制度的地方人民政府规章和部门规范性文件同步进行清理。

案例六：推动解决婚姻法司法解释（二）第二十四条的争议

案由：婚姻法司法解释（二），第二十四条规定：“债权人就婚姻关系存续期间夫妻一方以个人名义所负债务主张权利的，应当按夫妻共同债务处理。但夫妻一方能够证明债权人与债务人明确约定为个人债务，或者能够证明属于婚姻法第十九条第三款规定情形的除外。”该规定在实践中导致不少人离婚“被负债”。2016年以来，多位公民针对此规定向全国人大常委会提交近千件审查建议；2017年全国人代会期间，45位全国人大代表分别联名提出5件建议，要求对其进行审查。

审查结果：全国人大常委会法工委于2017年6月召开座谈会，邀请提出建议的人大代表参加，与最高人民法院有关部门进行沟通研究，推动解决有关问题。

案例七：解决“拘传原告和被执行人的司法解释与民事诉讼法规定不一致”问题

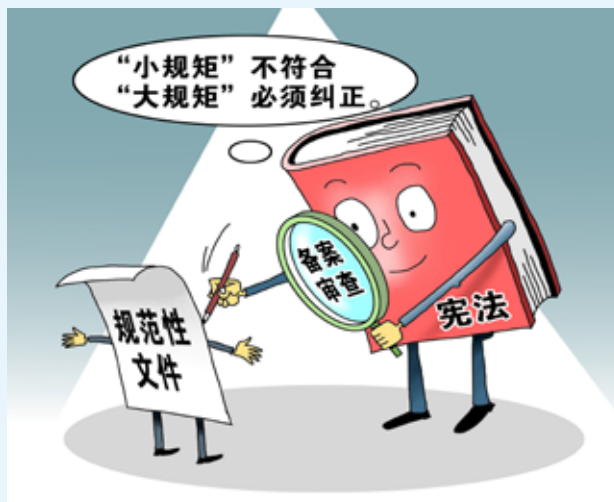
案由：十二届全国人大以来，全国人大常委会收到“两高”报送备案的128件司法解释。全国人大常委会法工委逐件审查后发现，民事诉讼法司法解释中有关拘传原告和被执行人的规定与民事诉讼法的规定不一致。

审查结果：在全国人大常委会和有关专门委员会大力支持下，推动制定机关于2017年2月作出妥善处理。

案例八：修改有关非法行医的司法解释

案由：十二届全国人大以来，全国人大常委会收到“两高”报送备案的128件司法解释，法工委逐件审查后发现，有关非法行医的司法解释中，将个人未取得医疗机构执业许可证开办医疗机构的行为认定为非法行医犯罪，与刑法规定不一致。

审查结果：经过与最高人民法院反复沟通并跟踪督促，最高人民法院已于2016年12月对相关规定作出修改。



图/视觉中国

案例九：取消或下放行政审批事项后，专项审查107件地方性法规

案由：2015年，全国人大常委会法工委结合全国人大常委会三次打包修改法律取消或者下放部分行政审批事项，启动专项审查，对与法律修改内容有关的107件地方性法规逐件进行审查研究。

审查结果：督促地方人大常委会对30件与修改后的法律规定不一致的地方性法规及时作出修改。

案例十：针对专门规定自然保护区的49件地方性法规进行专项审查

案由：2017年6月，在党中央通报甘肃祁连山自然保护区存在的突出问题与深刻教训后，全国人大常委会法工委对专门规定自然保护区的49件地方性法规集中进行专项审查研究。

审查结果：全国人大常委会法工委于2017年9月致函各省、自治区、直辖市人大常委会，要求对涉及自然保护区、环境保护和生态文明建设的地方性法规进行全面自查和清理，杜绝故意放水、降低标准、管控不严等问题。截至目前，已有30个省、自治区、直辖市人大常委会书面反馈清理情况和处理意见，总共已修改、废止相关地方性法规35件，拟修改、废止680件。

构建共同体，分享而不是分裂

——在第三届地中海对话论坛上的演讲

文 / 傅莹



2017年11月30日，全国人大常委会委员、全国人大外事委员会主任委员傅莹在第三届地中海对话论坛上作演讲。摄影 / 郑妍

2017年是中国与意大利交往特别多的一年。马塔雷拉总统年初对中国进行国事访问，5月真蒂洛尼总理出席“一带一路”国际合作高峰论坛，两国签署了2017—2020年行动计划，加强经贸、文化、科技合作。

能够出席地中海对话论坛是我的荣幸。确实，没有比在地中海更适合讨论这些影响世界的重大问题了，这里是世界三大古代文明诞生的地方，而今日的地中海地区又面临新型挑战。

我愿与大家谈谈对全球化背景下中国的政策和主张的看法。

首先，在中国，很多人看到，在冷战后的四分之一世纪中，带动经济增长的最重要动力源自经济全球化。世界经济进入快车道，全球经济在过去的25年增长了3倍多，可谓前所未有的，更多的

人摆脱贫困。没有经济全球化提供的机遇，世界财富如此快速地扩大是很难实现的。发达国家作为全球化的主要推手，从中获取了巨大利益。许多发展中国家也抓住了机遇，中国的成就最为突出。在中国共产党的正确领导下，中国经过艰苦的改革和开放，通过人民的勤奋努力，成长为世界第二大经济体，人民生活水平得到显著提高。

但全球化也因其弊端受到诟病。2008年金融危机导致全球财富缩水，贸易下降，反对全球化的声音越来越多。但是不可能走回头路了。在我们看来，问题不是全球化本身，而是一些做法和管理出现问题。全球治理没有跟上，旧的秩序和体系无法充分应对更加复杂和多元的全球性挑战。

这些年，各国完善全球治理的共识

不断增强，并且开始行动起来。比如，创建20国集团，改革国际货币基金组织，制订《2030年可持续发展议程》，缔结巴黎气候变化协定等。但这些还不够。我们需要实现更加平衡的增长和分配，创新思维，改革和完善现行国际秩序和机制。

2017年10月，中国共产党胜利召开十九大，明确新时代中国社会主要矛盾是“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”。这个判断意味着，中国进入了一个新的时代，未来国内建设的任务及党和国家的聚焦点不再只是经济增长，而且要解决发展的不平衡和不充分的问题，要努力满足人民日益增长的美好生活需要。正如习近平主席提出的，要实现创新、协调、绿色、开放、共享的发展。中国不能在真空中追求发展目标。我们需要总体和平的外部环境，需要能与世界各国更加广泛地合作。为此，党的十九大主张建设新型国际关系，构建人类命运共同体。

在全球治理上，中国希望实现共商共建共享共赢。例如，中国提出“一带一路”倡议，核心词是互联互通。中国南部发达的沿海省份通过海路与全球市场相连，正带来下一波增长的西部地区可以通过陆路通达欧洲。“一带一路”倡议可以发挥中国独特的优势，利用积累起来的丰富经验、技术和资金，为便利亚欧大陆乃至全球的经济和贸易往来作出贡献，带动新的增长。“一带一路”已开始显现效果。意大利也是最早参与的国家之一，与中国签署了议定书。双

方都鼓励企业界抓住时机。

对全球化在其他领域带来的结果，人们看法不尽相同。现在大部分人都认识到，20多年来，以西方价值观和制度模式改造世界的做法效果不佳，旧的问题没有解决，更多新的问题被制造出来。至今遗留的许多负面效应在影响着一些国家，人民流离失所，带来的教训是深刻的。中国古人云：橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳，叶徒相似，其实味不同。所以然者何？水土异也。古人的智慧提醒我们，尊重差异、勿强加于人是多么重要。

在国际安全治理方面，合作滞后的一个原因是存在结构性障碍。美国作为军事上最强大的国家，冷战后并未建立一个包容性的安全框架，而是将世界安全依托于军事同盟体系。然而，该体系秉持排他性安全原则，有时甚至不惜以非成员国的不安全为代价。例如，美国在东海和南海的领土争议问题上强调

盟友的利益，不愿承认中国这样的非盟友的安全利益。

朝鲜半岛是一个更为不幸的案例。朝鲜战争之后美军没有撤出半岛，形成长期军事对峙。美国极不互信，任何双边或者多边外交谈判达成的协议都得不到全面执行。美国强调自身和同盟的安全，连年向朝鲜军事施压，主张加大制裁。而朝鲜为了终极自保，不惜威胁地区安全，不断试核射导，形成相互刺激、螺旋下降的恶性循环。世界正目睹半岛日趋严重的形势。

只有所有国家都不受到威胁和感到安全时，整个世界才能安全。中国提出的共同体安全理念可以概括为以下几点：1. 共同安全，就是要实现普遍安全，不能有的国家安全而其他国家不安全。2. 综合安全，就是要统筹维护传统领域和非传统领域的安全。3. 合作安全，就是要通过对话合作，促进各国和地区乃至世界的安全。4. 可持续安全，就是要

安全和发展并重，对许多发展中国家来说，发展是实现安全的重要途径。

中国必须不断增强自己的国防力量，保护好公民安全和国家利益并恰当地应对相关安全挑战。在国际安全事务上，中国主要是在联合国框架内发挥作用。例如，中国是联合国安理会的五个常任理事国中，对维和贡献最多的国家。再比如，中国海军护航编队2008年以来积极参加在亚丁湾打击海盗的行动。

世界在不断变化，国际合作和国际体系必须与时俱进。如果大国固守集团和排他性观念，不能摆脱地缘争夺的惯性，就将难以形成应对新型挑战的合力。中国主张建立人类命运共同体，应该搭建一个共同的屋顶，最大限度容纳各方的利益诉求和治理观念，分享而不是分裂。✘

（本文作者为全国人大常委会委员、全国人大外事委员会主任委员）



图/视觉中国

关于农村土地承包期

文 / 刘振伟

编者按：农村土地承包法修正案（草案）提请十二届全国人大常委会第三十次会议审议后，延长土地承包期问题引起社会广泛关注。为了加深对这一重大问题的理解，取得共识，本刊记者约请全国人大农业与农村委员会刘振伟副主任委员就农村改革以来我国农村土地承包期历史沿革作一介绍。

农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是农村改革的重大成果，是我国宪法确定的农村基本经营制度。党的十九大报告提出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。落实党中央的重大决策，确保农村土地承包制度改革于法有据，是完善农村土地承包法律制度要考虑的一个重要问题。农村改革以来，农村集体土地承包关系是在改革中逐步完善的，党中央文件和国家法律对农村土地承包期限多次作出过规定。

一、“定额计酬”和“联产计酬”

1978年，党的十一届三中全会原则通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，拉开了我国农村改革的序幕。改革之初，主要是探索适应人民公社三级体制的农业生产责任制形式，即“大集体，小自由”。当时的农业生产责任制形式主要有两类：一是小段包工，定额计酬；二是包工包产，联产计酬。最受农民欢迎的是后一种形式。到1982年，全国实行联产计酬的生产队达到80%以



全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟。图/视觉中国

上。中央认为，联产承包制可以恰当协调集体利益与个人利益，发挥集体统一经营与劳动者自主经营两个积极性，只要群众不要求改变，就不要变动。

二、一轮承包期十五年

1983年印发的中共中央关于《当前农村经济政策的若干问题》提出，联产承包责任制是农业生产责任制的重要形式，但群众要求实行分户承包经营的，都应当积极支持。1984年，中共中央《关于一九八四年农村工作的通知》提出，“土地承包期一般应在十五年以上。生产周期长的和开发性的项目，如果树、林木、荒山、荒地等，承包期应当更长一些”。

三、二轮承包期三十年

中共中央、国务院《关于一九九一年农业和农村工作的通知》指出，“在农村改革中，通过实行以家庭联产承包为主的责任制，建立了统分结合的双层经

营体制，为集体经济找到了适应生产力水平和发展要求的新的经营形式。这种经营体制，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，一定要作为农村的一项基本制度长期稳定下来，并不断加以完善。”1993年，中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出，“为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变。”同时允许各地从实际出发，尊重农民意愿，对承包土地作必要的调整，实行适度规模经营。1996年，中共中央、国务院《关于“九五”时期和今年农村工作的主要任务和政策措施》提出，“土地承包期延长三十年，开发‘四荒’的承包期可以更长一些，这是稳定家庭承包经营的重大政策，一定要贯彻落实好。”1997年，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》提出，“在第一轮土地承

包即将到期之前,中央就明确宣布,土地承包期再延长30年不变,营造林地和‘四荒’地治理等开发性生产的承包期可以更长,并对土地使用权的流转制度作出了具体的规定”。“在第一轮土地承包到期后,土地承包期再延长30年,指的是家庭土地承包经营的期限”。1998年,中共中央《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出,“要坚定不移地贯彻土地承包期再延长三十年的政策,同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规,赋予农民长期而有保障的土地使用权。”

1999年3月15日,九届全国人民代表大会第二次会议通过宪法修正案,将“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济”修改为“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济”。2002年修订农业法,增加了“国家实行农村土地承包经营制度,依法保障农村土地承包关系的长期稳定,保护农民对承包土地的使用权”的内容。2002年颁布的农村土地承包法规定“国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定”,“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年”。2007年颁布的物权法,增加了“承包期届满,由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包”的内容。从1984年到2007年,对农村土地承包关系用的都是“长期稳定”。

四、土地承包关系“长久不变”

2008年,党的十七届三中全会决定提出,“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”2015年,中共中央、国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》提出,

“抓紧修改农村土地承包方面的法律,明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式。”土地承包关系从“长期稳定”到“长久不变”,目的是给土地承包经营者长期稳定的经营预期,在坚持农村土地集体所有的前提下寻求最有效的土地经营方式,巩固完善农村基本经营制度,保持农村社会和谐稳定。

对于“长久不变”的含义,近些年来一直有不同的理解,主要是三种认识:第一种认为,“长久不变”是保持土地集体所有、家庭承包经营的基本制度长久不变;第二种认为,“长久不变”是指二轮土地承包或经过确权后的地块、面积固化到户,不再设立期限,长久不变,增人不增地、减人不减地;第三种认为,土地承包相对公平和有效率的使用是问题的实质,“长久不变”要看实质内容是什么。从大量调查研究看,第一种认识符合多数人意愿。

基于上述第二种观点,也产生了新一轮土地承包“不需要设期限”与“需要设期限”之争。从对13个省、区、市的调研看,对这个问题有比较一致的意见,即需要设期限,主要理由:一是土地承包不设期限会强化农民土地“私有”观念。存在改变农地用途、弃耕撂荒、在承包地上建房、“买卖土地”(实质上是买卖土地承包权)、“土地兼并”之忧,增加管理难度,因土地问题产生的两极分化以及社会问题将难以避免,并且影响适度规模经营和集约化经营。二是土地承包不设期限不利于化解社会矛盾。一方面,城镇化吸纳着大量农村转移人口,大量农民在城镇居住转为市民,承包期内农村又新增大量新出生人口,城乡人口结构正发生着史无前例的大变局。另一方面,因国家建设征地、灾毁、开荒、退耕还林等原因,土地数量在变,“有人无地种,有地无人种”并存。如果承包合同不设期限,会阻塞解决相关问题的途径,以后解决起来会更加困难。由于农村土地价值的显性化以及国家对农业的支持保护,土地承包政策实施中的矛盾纠纷,已从

20世纪80年代中期的农民普遍担心政策多变,转为无地农民渴求土地承包权的公平。三是土地承包不设期限会在操作层面带来新问题。如土地流转的期限,融资担保的期限,国家征收土地的补偿,国家、集体投入的农田水利工程的产权界定及管理使用等,都会遇到缺乏时间依据问题。

从已有法律规范看,土地承包经营权已法定为有期限物权并被社会接受。民法将物权分为自物权和他物权。自物权是权利人对自已所有的物排他性地享有占有、使用、收益和处分的权利,除非权利人放弃权利或标的物灭失等原因,自物权永续存在,具有恒久性。他物权是指权利人对不属于自已的物依法按合同约定享有的占有、使用、收益的权利及有限的支配权利,他物权原则上是有期限物权,如现行法律中的建设用地使用权、土地承包经营权、水域滩涂使用权等。如果将土地承包经营权调整为无期限物权,会有法理依据不充分和引起概念混乱的问题,也会出现法律间的冲突。

五、第二轮土地承包到期后再延长三十年

二轮土地承包期满后的再承包期限(指耕地),在党的十九大之前的调研中,有三十年、五十年、七十年、三十至五十年、五十至七十年等多种建议。按照受访者类型区分,农民和村干部持三十年的居多;乡镇和区县政府同志持三十至五十年的居多。一些农民和基层干部认为,新一轮土地承包期限确定为三十年较为适宜,最长不要超过五十年。如果承包期再长,农村两到三代新增人口将长期没有用于生活保障的土地,政府或集体经济组织若提供不了相应的社会保障,会形成社会性问题。有课题组在上海市五个远郊区对农民、基层干部进行问卷调查(有效问卷1212份),认为长久不变的期限设为三十年或三十年以下的占65%,认为期限设为五十年的占12%,两者合计占77%。

按照党的十九大精神,二轮土地承包到期后再延长三十年,一是有利于处理好稳定与完善的关系,既没有把稳定等同于固化,又防止了打乱重分土地,体现了土地承包关系稳定的主基调;二是有利于处理好坚持土地集体所有与保护农民财产权利的关系;三是有利于处理好土地流转、适度规模经营与化解人地矛盾的关系。总之,土地承包再延长三十年,综合考量了土地适度规模和集约化经营、发展现代农业、城乡人口结构大变动的宏观背景和保障农民享有平等的土地权利等多种因素,符合农村实际。

六、维护进城务工、落户农民的土地承包经营权

延长土地承包期,与维护进城务工、落户农民的土地承包经营权密切相关。现行的农村土地承包法规定,“承包期内,承包方全家迁入小城镇落户的,应当按照承包方的意愿,保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地。”党的十八届五中全会决定提出,“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。”对于这个问题,有利于农民进城务工、落户是主基调,需要对有关法律规定作出修改。

农民进城务工,目前大约有2.7亿人,其中1.057亿在乡内务工,亦工亦农;1.68亿在乡外务工,离土离乡。由于历史形成的城乡二元结构,城乡居民在经济权利实现上差别较大,农民工完全融入城市将是长期的历史过程,不可能毕其功于一役。我国经济的周期性波动及高质量增长将成为常态,经济波动影响就业,就业首当其冲影响农民工,农村已成为就业波动的“蓄水池”。进城务工农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权,是基于其集

体经济组织成员资格享有的财产性权利,在农民进城务工处于流动状态时,只要集体经济组织成员资格保留,就不能剥夺其享有的上述三种权利。如果进城务工农民自愿转让相关权益,应尊重其意愿。

党的十八大以来,农民进城落户8000多万人,年均1600万人。进城落户农民又分为两种情形:一种是进城农民个人在城镇落户,在农村还有其他家庭成员;另一种是举家进城镇落户,连根拔走。有意见认为,对“连根拔起”这种情形,如果全家在城镇已居住一定年限,有固定住所和稳定收入来源,与所在城市居民无差别地享受社会保障,且已丧失集体经济组织成员资格,土地承包权应予转让。鉴于只有集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地的法律规定,非集体经济组织成员转让承包地是依法办事。

2016年,全国人大农委委托30个省区市和4个计划单列市人大农委对此调查,汇总的情况是:16个省区市和2个计划单列市认为,农民全家已在设区以上的市落户,已丧失集体经济组织成员资格和纳入了城镇社保体系,土地承包权应当转让。10个省区市和2个计划单列市认为,经协商有偿转让,如果撂荒,则强制收回或强制流转。4个省区市认为,转让承包地操作困难,应继续保留承包关系不变。从地方的试验看,只要补偿到位,有序、自愿转让是可以做到的,“有偿”及“补偿水平”,成为能否顺利转让的关键。试点遇到的问题,是补偿资金从哪里来?

对此,在制度设计上要有清晰取向,有三个需要把握的原则:第一,农民进城落户,无论是部分成员或者举家迁入,都不能以退出土地承包权等三权为前置条件。土地承包权等三权在落户时是否转让,尊重其意愿。第二,农民全家户籍整体迁入城镇,纳入城市社会保障体系,丧失集体经济组织成员资格,发包方可支持引导承包方按照国家有关规定转让承包地。在农村土地承包法修正案草案中,规定由

省级人民代表大会或常务委员会作出原则规定并规范必要的程序,把选择权交给进城落户农民和其原所在的集体经济组织,不代替农民和集体经济组织选择。第三,在操作上,以何种方式转让、全转还是半转、转让后还能不能再恢复、转让的补偿资金从哪里来等,通过积极推进试点总结经验,现阶段可规定的灵活一些,也不必要求全国一个模式。第四,严格限制撂荒、改变土地用途及在承包地上建房,违者依法处理。

保持农村土地承包关系稳定并长久不变,涉及亿万农民的切身利益,十分重要。完善农村土地承包法律制度要坚持三条原则:一是坚持农村土地的集体所有性质不动摇。习近平总书记指出,“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了。”这“四个不能”,在完善农村土地承包法律制度时应当牢牢把握住、把握好。二是处理好稳定与完善的关系,稳定是主基调,同时给地方和村集体留出处理特殊情形的空间。三是把体现发展趋势与循序渐进推进的关系处理好,对看不清楚的问题不操之过急。土地承包制度的完善要与未来的农业经营方式相适应,从小规模的家庭分散经营,到适度规模的家庭农场或者专业合作社经营,再到专业化、现代化的综合性经营,最终形成农工商一体、一二三产业融合发展的现代农业的基本经营方式,需要与之相配套的土地制度相适应;我国仍处在人口从农村向城镇转移的社会结构调整期,需要多少年才能稳定下来,还看不清楚,土地制度要与人口结构调整相适应;农村集体产权制度改革正在深化,土地制度是农村集体产权制度的核心,需要协调配套。因此,一个符合国情的农村土地制度的最终完善,将是一个历史过程,不可能毕其功于一役。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员)

关于修订循环经济促进法的几点思考

文 / 王 毅 程多威

一、循环经济促进法 自实施以来成效明显

全国人大常委会于2008年8月审议通过循环经济促进法,标志着我国发展循环经济步入法制化轨道。我国也成为继德国、日本后世界上第三个专门颁布促进循环经济相关法律的国家。循环经济促进法将“减量化、再利用、资源化”作为循环经济的基本活动,并按照“减量化优先”的原则实施,进而提出了建立循环经济规划、生产者责任延伸、抑制资源浪费和污染物排放的总量控制等一系列重要制度。在该法的引领下,我国陆续出台了《废弃电器电子产品回收处理管理条例》等行政法规以及《再生资源回收管理办法》等部门规章。陕西、甘肃、广东、山东、山西、江苏等省也纷纷开始施行有关循环经济的地方性法规或规章。

应当认为,促进和保障循环经济发展的法律和制度体系已经基本构建起来。与这一进程相适应,自循环经济促进法实施以来,各地区各领域广泛凝聚共识,循环经济理念深入人心;循环型产业体系初步构建,促进经济绿色转型成效显著,资源利用效率得到大幅提升;循环经济试点示范有序发展,有关体制机制逐步完善,各地总结出多种类型的循环经济模式,循环型产业体系初步构建。而在国际社会,发展循环经济已成为各国重要共识。2015年,欧盟就通过了新的循环经济一揽子行动计划,相关国际组织还推出了循环经济标准,致力于通过发展循环经济形成可持续、低碳、资源高效的竞争型经济。可以看出,随着我国的社会经济转型,循环经济的战略地位将进一步凸显,并成为未



2017年11月2日上午,十二届全国人大常委会第三十次会议举行分组会,审议全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告。图为全国人大常委会委员王毅在分组会上发言。摄影/马冬潇

来相当长一段时期内推动我国生态文明建设、实现高质量发展的重要战略选择之一。

二、修改循环经济促进法 面临的挑战和取向

“十三五”时期是全面建成小康社会的关键时期,也是推动绿色化、促进经济提质增效、转型升级的关键时期。特别是十九大报告提出习近平新时代中国特色社会主义思想,面对新的社会主要矛盾,要解决发展不平衡不充分的问题,满足人民日益增长的美好生活需要。我国经济发展进入新时代,其基本要求就是推动经济高质量发展,坚持质量第一、效益优先,以供给侧结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。毫无疑问,发展循环经济正是实现这一系列变革的基本途

径之一。

面对新时代新战略新要求,加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向成为基本任务。而现行的循环经济促进法难以满足新时代要求,需要与时俱进,进行大幅度修订,以促进经济向高质量发展转变和建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。然而,针对新形势修订好循环经济促进法,既面临重大机遇,也带来严峻挑战。为了发挥好立法对改革的引领和推动作用,我们必须客观认识现行循环经济促进法存在的突出问题,进一步明确法律修订的目的、方向和制度选择。

(一)进一步明确立法目的和原则

依据循环经济促进法第2条,循环经济是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。该条规定将“3R”(Reduce、

Reuse、Recycle)视作循环经济的本质特征,并据此进行了法条设计。但是,正如有专家指出的,减量化、再利用和资源化的性质各异,拟解决问题和解决思路非常不同,立法逻辑差别很大,难以一以贯之。与此同时,“减量化”“资源化”的提法也不甚严谨,“化”指向一种动态过程和远景期待,而立法应当明确具体目标或可欲结果,否则就很可能丧失规范性和强制力,沦为口号式的空洞说辞。法律目的的含混也造成本法与相关法律的关系不够清晰。因此,有必要充分总结过去十年循环经济发展的经验,进一步明确循环经济促进法的法律地位,整合与细化相关原则和目的,为提高法律实施奠定更好的基础。

(二)厘清相关法律概念之间的关系

在现行循环经济促进法的具体条款中,不少概念的内涵不清,易在适用时造成混乱,制约循环经济发展。比如,废品和废物、处理和处置、再利用和再生利用、循环利用和综合利用等概念之间的区别和联系并不明确。还有一些概念在我国缺乏广泛的社会实践基础与共识。比如,“动脉产业”和“静脉产业”源自日本法律,但在我国的接受程度并不高。此外,有些重要概念在立法中没有得到体现。比如,若一种物质在制造程序中产生,而制造程序的主要目的并非制造它,则该物质被称作副产品而不是废弃物。不对二者进行区分,有可能导致对本可直接资源化利用的副产品实施不必要的废弃物预处理程序,造成损失。

(三)平衡法律权利和义务

从绿色发展的视角来看,循环经济应当从废弃物末端治理拓展到源头防范和全过程控制,产品生产者、销售者、消费者,以及社会组织、各级政府都应当履行促进和保障循环经济发展的法律义务。但是,根据循环经济促进法的有关规定,循环经济领域的法律义务主要由企业承担,生产过程中废弃物的末端治理得到强调。应当承认,我国当前

还没有构建起以社会各方主体义务均担与多方联动为基本特征的循环经济实施机制,发挥社会公众、行业协会等多元主体作用的治理体系未能正式形成。比如,在废弃物再利用方面就存在两套运行体系,政府主导的运行体系与民间自发形成的运行体系之间存在严重脱节。

(四)健全法律制度

循环经济领域的制度空白大量存在着,作为核心制度的生产者责任延伸制度并未很好地落实。例如,餐厨废弃物、建筑垃圾等城市低值废弃物资源化利用和无害化处理的责任主体和运行机制,生产者责任延伸制度的责任范围和法律手段等不够清晰明确,付费处理等增加企业或公民义务的规定缺乏上位法支持。与此同时,自《循环经济发展战略及近期行动计划》实施以来,园区循环化改造、产业循环式组合、企业循环式生产,以及循环型社会推进体系等方面已有了很好的实践基础,很多经验做法需要上升为法律规范。再比如,在产业园区初建时,应当统筹规划园区物质资源流,整合信息流。园区招商引资时,应当制定入园项目指南,持续推动园区循环发展。

(五)推动法律实施

循环经济促进法制定之时,循环经济在我国还是个新生事物,国内实践基础还不多,无论是地方政府、企业园区还是广大社会公众对循环经济的认识都存在不足。因此,本法比较侧重于鼓励性措施,政策性倾向较强而刚性不足,倡导性、目标性、宏观性的条款比较多,有关规定偏原则和粗放,约束力不强,对主要法律行为的规制也不够清晰、缺乏可操作性,这导致循环经济促进法的执行效率大打折扣,实施效果不甚理想。由于缺少科学的废弃物循环利用标准,一些所谓的废弃物循环利用行为导致了巨大的资源和能源浪费,所产生的负面影响往往大于正面效应,这在实质上其实背离了

循环经济的基本宗旨。

三、循环经济促进法的修订建议

虽然修改循环经济促进法已被补充列入第十二届全国人大常委会立法规划,但相关工作进展并不十分顺利。根据《全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于第十二届全国人民代表大会第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》,有多份代表议案建议将修改本法继续列入第十三届全国人大常委会立法规划。在此背景下,根据十九大报告提出的相关要求,针对本法存在的突出问题,我们就下一步循环经济促进法的修订工作提出如下建议。

(一)把握循环经济本质,明确促进资源高效循环利用的立法目的

发展循环经济、构建绿色低碳循环发展的经济体系是循环经济促进法最直接的立法目的。因而如何理解循环经济的本质,将决定循环经济促进法体例和内容的逻辑结构。对于该问题,学界大体有三种代表性观点:一是认为应当从人与自然关系的视角出发,将循环经济的本质界定为尽可能少用资源与循环利用资源;二是认为应当从生产的技术范式出发,将循环经济界定为一种新的生产方式;三是将循环经济界定为一种崭新的经济形态。上述观点都在一定层面揭示了循环经济的特征或内涵,具有借鉴意义,但仍有进一步提炼和深化的余地。

根据生态经济学原理和国内外循环经济发展经验,面向未来的循环经济,其本质是促进现行生产和消费模式的转型,使资源、物质、产品的利用效率得到有效提高,生态友好的服务价值得以充分利用,同时产生最少的废弃物;它涉及生产、消费以及废弃物管理及资源化的全过程。据此,修改循环经济促进法应当把握好循环经济的本质并坚持其法律地位,进一步明确促进资源高效循环利用和减少废弃物产生这一核



2017年11月21日,为期三天的2017中国国际循环经济展览会在北京国家会议中心举行。图为参观者在展览会上体验智能垃圾分类回收站。图/视觉中国

心立法目的,坚持在“设计、生产、流通、消费、废弃、再生”等资源、物质、产品全生命周期的各个环节,综合考虑资源利用方式、循环利用方式和废弃物产生水平,并进行相应的框架设计和内容安排。

(二)围绕废弃物处置这一关键概念,识别应予调整的行为类型

法律是用来调整行为的,行为是法律的调整对象。因此,修订循环经济促进法的一项重要任务就在于明确本法应予调整的行为类型。通过研究,我们认为,从废弃物处置这一关键概念出发,通过层层分解,可以逐步识别出需要通过法律加以调整的核心行为类型。

针对废弃物处置,“废弃物”与“处置”这两个子概念都可以进一步分解。一方面,废弃物可以划分为生产废弃物与生活废弃物,也可以划分为危险废弃物与普通废弃物,这是两种具有法律意义的分类。将四种废弃物类型加以组合,并依据科学原理和社会常识,可以发现危险废弃物主要是部分生产废弃物,生产废弃物与生活废弃物中的大多数属于普

通废弃物。亦即立法需要重点关注的是(普通)生产废弃物、(普通)生活废弃物和危险(生产)废弃物三类。另一方面,对废弃物而言,处置行为主要包括再利用和处置两种子行为。废弃物再利用采广义,包括狭义的废弃物再利用(再制造等)与废弃物资源化(再生利用等),以普通废弃物为主。而废弃物处置也包括两种情形,一种是在符合法定要求的前提下将废弃物投放到环境中,主要指液体或气体废弃物;另一种是将废弃物转移到最终保存设施(废弃物填埋场等),主要指固体废弃物。通过上述分析,再将“废弃物”与“处置”结合起来,废弃物处置行为就可以分解为如下具体行为类型:生产废弃物再利用、生活废弃物再利用、生产废弃物处置、生活废弃物处置和危险废弃物处置。

循环经济促进法是否需要对上述五种行为进行全面调整?这就涉及本法与其他相关法律的关系问题。对此有如下处理原则:避免法律重复和冲突;尽量填补法律空白;在成本较低的前提下着重提升法律系统性。具体而言:第一,危险废弃物与普通废弃物处置遵

循不同规律和机理,当前已有放射性污染防治法等加以调整,本法可以不作规定;第二,在普通废弃物处置方面,固体废物污染环境防治法的部分规定可以考虑纳入本法并加以强化,为此应协同推进两法修订工作;第三,针对生产废弃物的再利用,清洁生产促进法中已有较为细致的规定,应当创造契机废除该法,并将有关内容整合到循环经济促进法中去。综上,我们认为,应当将(普通)废弃物的再利用和处置行为作为本法的调整对象。

(三)理顺废弃物处置的流程环节,完善相关主体的权利义务配置

通过对德日两国典型立法的研究可以发现,生产和消费过程中产生的废弃物应当按照如下基本流程进行处置:减量化—再利用—再生利用—其他利用(热回收、回填等)—处置。针对具体的废弃物处置行为,法律需要为有关主体配置相应的权利、义务和责任。由于废弃物处置主要是为了实现提高资源利用效率、保护和改善环境的公共目的,体现为一种公法性义务,因此对各主体的义务配置具有优先性和主导性。

从义务配置的基本思路看,一方面,基于污染者负担原则,针对生产废弃物,产生废弃物的企业等主体应当履行处置义务。需要特别关注的是,从生产者责任延伸理论出发,产品生产者除了需要在产品生产时履行废弃物处置等义务外,还应当对产品的整个生命周期负担各项环保义务。另一方面,针对生活废弃物,由于公民个人、家庭等消费主体缺乏处置能力,政府应当主要履行废弃物处置义务。当然,作为消费者也应当履行与其能力相匹配的相关义务。

比如,生产者应当从优化产品生命周期的角度进行绿色设计,限制产品的过度包装,选用资源节约和环境友好的原材料、技术、工艺和设备,自行或委托有资质企业对生产废弃物与废弃后的产品进行有效回收、再利用或处置,并将有关信息附载于产品说明书上或单独标识;消费者应当进行绿色消费,选购具有循环经济标识的产品,主动对生活废弃物进行分类,并将其送达指定回收地点,积极配合生产者或政府的废弃物回收、再利用和处置行为;政府应当对资源开采、产品设计、设施建设、清洁生产、绿色销售、无害填埋等环节或领域进行有效监管,通过拓展政务信息和数据公开、举办宣介和培训活动、兴建废弃物处理厂和填埋场等方式提供高质量公共服务,通过政策倾斜、财政补贴、税收优惠、特许经营等激励措施推动企业技术改造、扶持循环经济产业发展、创新共享型商业运行模式与引导公众转变消费观念。

需要注意到,一部法律如果得不到贯彻执行将会极大损害其权威性。究竟在何种深度和广度上配置权利(力)义务,需要综合权衡国家政治意志、社会经济水平、国民文化素养等复杂因素,应当在修订循环经济促进法时审慎考量。

(四)立足主体的权利义务配置,构建循环经济的制度体系

法律配置职责权利义务的基本方

式是形成法律规范。围绕特定目标形成的法律规范群构成一项法律制度。由前述可知,当前我国循环经济领域的职责权利义务配置还难以定型,尤为需要处理好整合性与协调性、稳定性与前瞻性、规制性与激励性之间的关系,因而如何构建全面完整的循环经济法律制度体系还有待深入研究。

从整体构建思路看,我们认为促进和保障循环经济发展应当将行政管制、市场机制与社会治理这三种制度工具有机结合起来。在行政管制方面,一是进一步化解各相关部门之间的职能交叉、重叠和冲突,重塑循环经济监管和执法制度;二是构建系统完整的循环经济规划制度、标准制度、目录制度、统计制度、评价与考核制度,建立起循环经济领域的基本法律秩序;三是强化绿色投融资和公共服务供给制度,为循环经济发展提供助力。在市场机制方面,一是通过逐步建立限制过度包装制度、产品强制标识制度、废弃物强制回收制度等规范企业行为;二是通过建立废弃物处置第三方服务制度、废弃物交易制度等引导循环经济产业和商业模式发展。在社会治理方面,一是完善社会公众的知情、参与和诉讼制度,强化循环经济的社会监督;二是建立循环经济的教育和科普制度,引导绿色消费和绿色生活;三是拓展对行业协会、中介组织、服务机构等主体的鼓励和扶持制度,营造多元共治的良好局面。

(五)提高立法技术,为循环经济法律制度的实施奠定基础

平心而论,在生态文明领域的诸多法律中,循环经济促进法的立法技术称不上很好。正因如此,本法的实施效果也不甚理想。我们认为,在修订循环经济促进法的过程中,有几个立法技术问题需要引起重视。

一是考虑增加授权立法条款。系统构建循环经济领域的制度体系需要考虑我国的现实条件,坚持循序渐进原则。为此,在修订循环经济促进法的过

程中,可以先确定某项制度的法律地位和基本内涵,并明确授权特定主体,完善制度细节。在操作层面,结合立法法的有关规定,针对标准比较容易统一的领域(比如报废汽车再生利用),可以授权国务院制定行政法规先行先试,待时机成熟时再通过修法上升为法律;针对标准不容易统一的领域(比如生活废弃物回收利用),则可以授权地方人大制定地方性法规先行先试,经实践检验具有正当性的规定,通过适度归纳抽象后可以制定成法律。

二是考虑完善技术性条款。循环经济领域立法的科学技术性十分明显。这是因为,环境的可持续性、经济的盈利性和社会的包容性是循环经济的基本价值追求,废弃物的再利用需要在合理的范围内于技术上可行且经济上合理,其必须实际上比废弃物处置更加符合环境保护的要求,这是因为废弃物再利用本身也会产生能源消耗和环境污染。为此,可以通过进一步完善技术性条款(比如明确可行技术的标准),彰显修法的科学和理性基础。

三是考虑强化法律责任条款。司法是法治的重要环节。在环境资源司法体制机制迅猛发展的当下,法律条款能否在司法审判中得到具体适用,就成为衡量一部法律质量优劣的重要标准。应当承认,现行循环经济促进法的司法适用率是很低的。其中一个重要原因就在于法律责任条款,特别是政府法律责任条款的显著缺失。亦即当循环经济领域某一主体的特定行为违反义务或侵犯权利时,利益受损一方无法根据法律规定对其提起诉讼。因而未来在修法时,需要特别加强对法律责任的细化规定,以此增强本法的可操作性与司法适用性。✱

(本文作者王毅为全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会委员、中国科学院科技战略咨询研究院副院长;程多威为中国科学院科技战略咨询研究院博士后)

办好人民满意的教育

——全国人大常委会分组审议国家财政教育资金分配和使用情况的报告

文 / 本刊记者 李小健

2017年12月25日,十二届全国人大常委会第三十一次会议对国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告进行了分组审议。

全国人大常委会组成人员及列席会议同志一致认为,党中央、全国人大、国务院历来高度重视教育工作,特别是党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,中央和地方财政严格按照党中央的部署要求,坚持把教育放在优先发展的战略地位,不断健全教育投入体制机制,持续增加财政教育投入,着力提高财政教育资金的使用管理,有力地推动了我国教育事业向更高水平发展。

就进一步做好财政教育工作,大家表示,要严格贯彻落实好党的十九大精神,不断健全和完善财政教育投入机制建设,进一步优化财政教育资金投入结构和提高财政教育资金使用效益,更好地保障和促进教育事业的发展,努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。

优化投资结构, 继续加大人员经费支出

分组审议时,全国人大常委会组成人员及列席会议的同志对财政教育工作所取得的成效给予了高度评价,同时也建议进一步优化投资支出结构,重点加强对“人”的投入。

“教育事业能够有今天这样的成效和成就,这与国家财政教育资金的相关举措以及相应的管理制度和日常运行的成功有着密切关系,再次表明财政教育资金的使用管理是很有成效的,应该给

予充分肯定。”吴恒委员根据自己到多地调研了解的实际情况说,一些地方特别是中西部贫困山区的人员经费还存在严重不足,财政教育投入结构也需要进一步优化。“在国家设置的三年行动计划专项中并没有关于人员经费开支的结构设计,与学前教育相关的和涉及义务教育方面的许多专项,在支出的结构设计上,更多的是放在建设校舍、购买教学设备等方面。教师的待遇不高、教师的生活问题难以解决,致使留不住教师,外面的教师也不愿意进

来。我认为,财政教育资金在这些地方的投入很有必要考虑加大对人员经费的支出,包括教师的工资福利,以及解决他们安居乐业所涉及的相关政策性问题。”

庞丽娟委员也认为,这些年教育产业化的快速发展、教育服务国家发展全局能力不断提升,财政支持和贡献功不可没。对于优化财政教育投入,她建议创新政策制度,切实保障教师特别是乡村教师队伍建设。“党的十九大报告提到优先发展教育事业,后面紧接着就说‘推动城乡义务教育一体化发展’,实际上这里的核心在乡,在乡村教育,这是教育的短板,而这个短板中的最大短板又是乡村教师。”因此,她希望切实提高教师的待遇,特别是乡村教师的待遇。

郑功成委员表示,落后地区的教育经费投入存在重设施轻人员投入现象。“我们到贫困地区调查,发现无论中部地区的落后县乡,还是西部地区,教育设施



2017年12月23日,十二届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议,财政部部长肖捷向全国人大常委会报告国家财政教育资金分配和使用情况。摄影/中新社记者 杜洋

大都做得不错,但是教师队伍建设不行,要么是教师素质不高,要么就是人员不足。我认为,在大规模的设施建设告一段落之后,教育部门要在教师队伍的建设和资源配置上,尤其是欠发达地区的教师配置数量和质量上下大功夫。”

增加职业教育投入, 鼓励社会力量办学

办好职业教育、培养大批高素质应用型人才,是提高劳动者技能素质、促进青年就业创业的重大民生工程,也是推动产业结构优化升级、提升国际竞争力的重要途径。分组审议中,大家普遍建议增加职业教育投入,促进职业教育事业发展。

全国人大代表吴正有建议加强职业教育财政投入,助推职业教育的发展。他分析称,职业教育是教育门类中的一个短板,长期处于弱势地位,主要有三方

面原因：一是职业教育是地方办的教育门类，明显存在投资不平衡、发展不充分的问题；二是职业教育自身起点比较低，起步比较晚；三是职业教育办学成本高，面临着巨大的办学成本、巨大的设施投入、巨大的招生成本和就业成本。在他看来，国家产业发展优化和升级，要求职业教育同步跟进。自动化、智能化是工业发展不可逆转的潮流和趋势，职业教育不能够停留在原来的“瓜菜代”这么简单、粗放、低层次的阶段上。“从这个方面讲，就要求有更高的师资素质，设备方面要有相应的设备投入，这样才能够和今天国家产业结构的调整、优化升级的要求相适应，职业教育在整个产业发展中才能够更好发挥先导性和基础性的作用。”

“希望把中等职业教育振兴起来。”严隽琪副委员长强烈呼吁加强对中等职业教育的重视。“比如说中等师范学校、特别是幼师，还有护士专科学校、文物修复专科学校、戏曲学校等，都是社会奇缺的、急需的。”鉴于中等职业教育是离贫困人口最近的一种脱贫的教育方式，再加上产业转型期对技能人才的需求，她建议改革办学体制与机制，大力提高中等职业教育质量，并且大力提倡学历教育和非学历教育并举，真正建设与社会发展相匹配的、中等职业教育为其重要组成部分的终身教育体系。

审议中，大家建议大力鼓励和促进全社会关心支持办教育。

李智勇委员说，鼓励社会力量支持教育事业是我国的传统，但是现在提倡得不够，在全社会还没有形成良好的氛围。“政策上，包括税收政策、审批环节的程序性制度不利于鼓励一些人捐赠、支持教育。经常听到某某高校校友不向母校捐款，而向美国大学捐款，谈及原因，就是感到向国内大学捐款太麻烦，手续太复杂。为什么我们不能在这方面多向国外一些学校学习？如果把一些制度、办法理顺了，我相信有很多人特别是先富起来的人，会慷慨捐赠，支持教育。这就会大大增加教育的实际投入，促进

教育事业更好、更快地发展。”

罗清泉委员认为，要进一步采取有效措施，促进社会资本投入教育。他说，教育要发展，教育的投入必须稳定增长。这方面财政投入要挑大梁，发挥主体作用。但是，动员社会力量参与教育事业发展，也是加强教育投入的一个重要途径，应该引起进一步重视。“社会各方面参与办学的积极性还是很高的，社会资本办教育的潜力是巨大的。只要我们进一步完善政策措施，一定能够把社会办教育的积极性进一步调动起来，把其中蕴藏的巨大潜力动员起来。”

发挥财政资金引导作用， 补齐学前教育短板

与职业教育一样，学前教育在分组审议时也引起了大家的高度关注。大家认为应发挥财政资金的激励引导作用，补齐学前教育短板。

“下一步在优化财政教育支出结构的时候，重点要大幅度地提高学前教育的支出。”谢小军委员说，生理学、心理学、教育学的研究都表明，一个人的3—6岁期间，也就是学前教育阶段覆盖的年龄段，对个体的智力发育、身体发育、人格塑造都是最重要的时期，应当给予比较科学的培育和引导。所以，他呼吁加大财政性教育经费对学前教育的投入，尽快推动我国学前教育水平大幅度提高，尤其是要把普惠性的幼儿园办得更多，办得更好。

庞丽娟委员认为，在学前教育投入上应突破传统思维模式，对不同性质的普惠性学前教育资源都应有投入支持，给予财政的阳光雨露，包括可以考核评估、以奖代补，给予一定的财税支持，“这样以适应新时期新形势的需求，加快学前教育资源的扩大、发展。”

严隽琪副委员长表示，当前学前教育应重在解决“有没有”的问题，急需发挥多种积极性，允许多种形式的存在。家庭、民办、企业办的积极性都需要激发出来。企业为自己职工办的幼托所应该受到鼓励和支持。

花钱问效，努力用好财政资金

为提高财政教育资金使用效益，办好人民满意的教育，大家在审议中认为，要坚持依法理财，在注重加大投入的同时，更要注重资金规范管理和提升绩效，努力用好财政教育资金。

龙超云委员说，这些年来各级财政按照中央的要求，把教育放在优先发展的战略地位，不断加大财政教育的投入，效益不断显现。特别在经费管理上，自觉接受人大监督，提高了信息化、系统化、精细化水平，加强了分类指导，关口前移、经费公开等工作，推动了教育事业的发展，保障了我国教育总体发展水平进入了世界中上行列。“希望各级政府在加大教育投入的同时，要高度重视财政教育投入的绩效。”

龙超云委员指出，随着城市化进程加快，以及教育方面的学校调整、教学点调整，一些偏远村镇财政投入修建改造的教学楼、学生宿舍、教师公寓等基础设施没有得到充分的利用，甚至闲置、荒芜、损失、浪费。就此，她建议财政部门、教育部门把绩效意识贯穿于教育支出的预算编制、执行、监督检查各个环节，树立“花钱问效、无效问责”的意识，扩大中央对地方教育专项转移支付绩效评价的范围，尤其是对投入较大的基本建设类教育支出的评价，进一步盘活教育资产的存量，用好增量，提高财政资金的使用效益。

赵少华委员说，党中央高度重视财政教育资金投入，特别是党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各级政府和财政部门重点投入、优先保证教育事业的发展，2016年投入比例更是达到占GDP的4.22%，务实地有效地推进了教育健康发展。但是，也要加强财政资金的监管，用制度管钱、管事、管人。因为目前有的地方重视要钱、不重视花钱，预算比较盲目，执行比较缓慢，还存在“年底有钱花不出去、突击花钱”的情况，所以应着力加强监管。同时，还要推进教育经费预算的公开，让财政教育经费在阳光下运行。✘

中国财政教育投入“明细表”

文 / 本刊记者 李小健

教育是提高人民综合素质、促进人的全面发展的重要途径，是民族振兴、社会进步的重要基石，是对中华民族伟大复兴具有决定性意义的事业。

党的十九大报告指出，建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育。随着我国财政支出的刚性增长，近年来财政教育投入情况如何？财政教育资金都花哪儿了？如何提高财政教育资金使用效益？

2017年12月23日，十二届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议，听取了国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告。受国务院委托，财政部部长肖捷向全国人大常委会作了国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告。

五年财政投入累计接近17万亿元

“按照党中央、国务院决策部署和全国人大有关要求，中央财政和地方财政把教育摆在优先发展的战略位置，重点投入，优先保障，并强化资金使用管理，提高资金使用效益。”肖捷在报告中说，根据教育发展面临的新形势和各阶段各类教育特点，逐步建立健全以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的体制机制。

报告显示，近年来我国不断加大财政教育投入，全国教育经费快速增长。从2012年到2016年，全国教育经费总投入（包括财政性教育经费和非财政性教育

国家财政教育资金用在哪儿了？

财政部部长肖捷12月23日向全国人大常委会作国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告时介绍：



编制 / 新华社记者 周大庆

经费)累计接近17万亿元，2016年教育经费投入达到38888亿元，是2012年的1.36倍，年均增长7.9%。

其中，财政性教育经费居主导地位。2016年全国财政性教育经费31396亿元，是2012年的1.36倍，年均增长7.9%，占全国教育经费总投入的80.7%，占GDP比例自2012年以来连续5年保持在4%以上（2016年达到4.22%）。

万亿资金都用到哪儿了？

那么，每年多达数万亿元的国家财政教育资金是怎么花的，都用到哪儿了？肖捷在报告中以2016年财政投入为例作了详细说明。

财政性教育经费一半以上用于义务教育。2016年全国财政性教育经费中，用于义务教育16583亿元，占52.8%，体现了义务教育重中之重的地位。

财政性教育经费一半以上用于中西部地区，并向农村倾斜。从区域看，中央财政教育转移支付资金重点支持中西部地区以及革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区。2016年，中央财政教育转移支付资金的84%左右用于支持中西部地区。地方财政性教育经费中，东、中、西部地区分别为11718亿元、8813亿元和8329亿元，中西部地区财政性教育经费占全国（不含中央本级）的比重约60%。从农村看，生均教育经费支出保持较快增长。2016年，农村普通初中、小学、幼儿园生均教育经费支出依次为1.44万元、1.08万元、0.61万元，分别比2012年增长50.2%、51%、51.1%。

财政性教育经费一半以上用于教师工资福利和学生资助。在2016年国家财政性教育经费支出项目中，教师工资福利和学生资助两项合计占61.1%，比2012年提高10.6个百分点。

教育事业取得显著成效

每年持续增加财政教育投入，效果如何？肖捷在报告中回应说，党的十八大以来，通过财政教育资金、税收等政策的支持引导，经各方面共同努力，我国教育事业全面发展，中西部地区和农村教育明显加强，支持教育事业优先发展取得显著成效。

报告显示，目前我国教育总体发展水平进入世界中上行列。2016年，我国学前教育毛入园率达到77.4%，比2012年提高12.9个百分点。小学净入学率达到99.9%，初中阶段毛入学率达到104%。

九年义务教育巩固率达到93.4%，比2012年提高1.6个百分点。高中阶段教育毛入学率达到87.5%，比2012年提高2.5个百分点。高等教育毛入学率达到42.7%，比2012年提高12.7个百分点。各级各类教育入学（园）率均超过中高收入国家平均水平，其中义务教育普及率超过高收入国家平均水平。

教育服务党和国家战略全局能力显著增强。目前，每年高校向社会输送近800万名专业人才，职业院校向社会输送近1000万名技术技能人才。高校牵头承担国家重大科研和攻关项目取得了一大批位居学术前沿、服务国家急需、具有国际影响的标志性成果。从国民总体受教育程度看，我国新增劳动力受教育平均年限达到13.3年；我国有1.7亿人接受过高等教育，新成长劳动力中接受高等教育比例超过45%，人力资源开发水平大幅提升，显著改善了国家面貌和民族气质。

教育公平和质量明显提升。农村地区和中西部地区的孩子有了更好的就学条件和更多接受高质量教育的机会。义务教育均衡发展稳步推进，80%以上的进城务工人员随迁子女在流入地公办学校接受义务教育。2012年以来，全国家庭经济困难学生资助政策累计资助学生4.25亿人次、资助金额6981亿元。教育质量稳步提升，我国学生在经济合作与发展组织（OECD）开展的国际学生能力测试中表现良好，我国成为国际工程联盟本科教育互认协议成员，一批高校和学科世界排名显著提升。教育体制改革也全面深化，一些重点领域和环节改革取得突破性进展。

财政教育工作仍面临不少挑战

肖捷在报告中指出，总的来看，当前我国教育资金使用呈现出机制逐步健全、总量持续增长、结构调整优化、效益不断显现的较好态势，但与此同时，财政教育工作中还存在一些问题和不足，也面临不少挑战。

他进一步说，当前教育发展仍旧存在不平衡不充分的问题，城乡区域之间教育差距仍然较大，农村教育有待进一步加强，教师队伍建设尚需强化，需要优化支出结构、加大投入和支持力度；一些深层次的教育体制机制问题需要系统破解，教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分以及转移支付制度也尚需改革完善；政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制还不够健全，财政教育投入机制有待按照标准科学等要求进一步完善，并逐步实现规范化和法治化，社会力量兴办教育事业的潜力尚未充分发挥；财政管理仍需加强，有的地方和学校重投入、轻管理、轻绩效，存在损失浪费、违法违纪等问题。

面对这些问题和挑战，肖捷表示将在下一步工作中着力加以解决。具体而言，首先是要坚持优先发展，继续把教育作为财政投入的重点领域予以保障，着力完善教育投入稳定增长的长效机制。坚定不移把教育摆在优先发展的战略位置，更加注重通过加强政策设计、制度设计、标准设计带动投入，促进财政教育投入持续稳定增长，国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例一般不低于4%。积极推进教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，完善教育转移支付制度，努力做到支出责任与财政事权相适应。落实新修改的民办教育促进法和《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》，实施好各项财税政策措施，拓宽教育投入渠道，支持和规范社会力量兴办教育。

其次是坚持突出重点，优化财政教育支出结构，着力打赢教育脱贫攻坚战。财政教育投入重点向农村倾斜，向革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区倾斜，向义务教育倾斜，向家庭经济困难学生倾斜，向薄弱环节和关键领域倾斜。特别是注重扶贫同扶志、扶智相结合，相关部门和地方要认真落实《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，坚持精准扶贫、精准脱

贫，加大对贫困地区尤其是深度贫困地区和贫困学生的支持力度，坚决打赢教育脱贫攻坚战。

再次是坚持深化改革，加大财政支持力度，着力破除制约教育科学发展的体制机制障碍。包括增强改革的系统性、整体性和协同性，更加注重将改革完善教育投入机制与深化教育体制机制改革相结合，形成协同推进、良性互动的改革局面等。

最后是坚持依法理财，加强资金管理，着力提高资金使用绩效。要严格执行预算法等法律法规和相关政策，切实加强制度建设，提高资金使用管理的规范性，进一步加强教育预算编制和执行管理，强化“花钱问效、无效问责”的理念，坚持勤俭办事业，既尽力而为，又量力而行，坚决反对损失浪费，把钱用在刀刃上。同时，要加强监督检查。一方面，自觉接受人大监督，强化财政、审计监督，深入推进教育经费预决算等信息公开，主动接受社会监督；另一方面，严肃财经纪律，坚决查处各种违法违纪行为。

肖捷说，长期以来，全国人大常委会对财政教育工作高度重视，给予了大力支持和悉心指导，提出了许多宝贵的意见建议。全国人大常委会开展了义务教育法、职业教育法等执法检查，张德江委员长还亲自担任职业教育法执法检查组组长。全国人大常委会预算工作委员会多次听取财政部关于财政教育预算安排情况和财政教育资金管理情况的汇报。此次全国人大常委会又专门听取和审议国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告，进一步体现了对财政教育工作的高度重视，必将有力推动财政教育工作和教育事业改革发展。我们将认真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导，按照全国人大常委会的审议意见，切实改进和加强财政教育工作，努力在学有所教上不断取得新进展，进一步增强人民群众对教育改革发展的获得感。■

筑牢网络安全坚固防线

——网络安全“一法一决定”执法检查报告审议侧记

文 / 本刊记者 张宝山



2017年12月24日上午,十二届全国人大常委会第三十一次会议举行第三次全体会议。全国人大常委会副委员长王胜俊作全国人大常委会执法检查组关于检查网络安全法、全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定的报告。摄影/李杰

2017年12月26日上午,十二届全国人大常委会第三十一次会议举行分组会议,审议全国人大常委会执法检查组关于检查网络安全法、全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定的实施情况的报告。

常委会组成人员和列席会议同志认为,2017年8月,在网络安全法实施不满3个月时,全国人大常委会即启动执法检查,张德江委员长作出批示,六位副委员长带队分赴各地,经过两个月的时间,圆满完成检查工作;这次执法检查意义重大,并且方式方法上有所创新,委托第三方机构出具专业检测报告,请第三方机构进行民意调查,随机选取若干关键信息基础设施运营单位进行抽查,还请专业部门进行网

络安全远程检测,全国人大三个专门委员会和常委会办公厅通力合作组织,这些创新举措提高了执法检查的专业性、权威性和实效性;执法检查报告实事求是总结了情况,客观指出了存在的困难和问题,有针对性地提出了意见和建议。

大家在审议时强调,网络安全事关国家安全和国家发展,事关广大人民群众切身利益。当前,网络安全中存在基础建设总体薄弱、安全风险和隐患突出等问题,应增强全社会的网络安全意识,正确处理安全和发展关系,筑牢网络安全防线,提高网络安全保障水平,营造清朗的网络空间。

分组会议现场气氛热烈,大家发言踊跃,既有对网络安全工作所取得

成绩的肯定和赞扬,也有对存在问题的批评和建议。大家在审议中,就执法检查报告提出的增强网络安全意识、完善配套法规制定、加强基础设施建设、加大治理工作力度、加快专业人才培养等问题,充分发表意见。

增强全民网络安全意识

我国网民规模已经突破7.5亿,互联网已深刻地改变了人们的生产生活方式。切实提高对网络安全重要性的认识,成为大家热议的重点。

“习近平总书记强调,网络安全和信息化是事关国家安全和国家发展、事关广大人民群众工作生活的重大战略问题;网络安全和信息化事关党的长期执政,我们过不了互联网这一关,就过不了长期执政这一关。”窦树华委员表示,我们必须站在党和国家战略高度来认识网络安全的重要性,增强做好网络安全工作的自觉性。

互联网与经济、政治、文化,与人民群众的生产生活、千家万户的利益紧密联系在一起。唤起全社会网络安全意识,是加强网络安全的一个重要内容。何晔晖委员建议,要进一步加大关于网络安全的宣传力度,增强全民网络安全意识,形成全民防护的态势。

网络安全是信息化发展的保证,信息化是我国新时期的国家战略。“没有网络安全的保证,我们新时期新目标的实现也很困难。”盛光祖委员认为,从领导到有关的管理人员、操作人员的网络安全意识都需要进一步加强,要像抓环保整治那样来进行网络

安全整治。

“我们要强调网络安全,就必须要有网络主权的意识。这个意识怎么有?要通过宣传教育工作来普及。”列席会议的全国人大代表吴秋北提出,要把网络主权的意识宣传贯彻到每一个网民,并与他们的利益结合在一起,这样有助于网络安全意识的推广。只要全民网络安全意识提高,其他方面都可以相应地改进、提高。

加快完善网络安全法配套法规

执法检查期间,不少地方、单位反映,作为网络安全管理方面的基础性法律,网络安全法一些内容还只是原则性规定,真正“落地”还有赖于配套制度的完善。

“在执法检查过程中,大家普遍反映现行法律比较原则。比如,网络安全法规定对关键信息基础设施实行重点保护,但是什么是关键信息基础设施,法律没有明确定义。这个设施如何界定,等级怎么划分,各地都有各自的做法,但是也都拿不准这么做对不对。”吕薇委员说,执法检查组到佳木斯市时得知,当地把医院和政府的一些公共服务平台也纳入到关键信息基础设施,但当地表示这样做对不对他们心里也没底。因此,要尽快制定一些配套法规便于操作。

杨震委员也提到,在地方进行执法检查时发现了相关问题。他认为,在关键信息基础设施安全保护和网络安全等级保护这两个方面,配套法规的立法工作要加快,而且要尽快落实。

“既要制定新的配套法规,也要对以前制定的法规规章根据法律实施遇到的新情况、新问题及时予以修改和完善。在制定和修改有关配套法规规章时,要为今后网络的发展预留空间。特别是在下一代互联网核心技术创新、安全可信和自主可控的技术领域,要加强政策、监管、法律的统筹协调,以提高我国在网络空间的话语权和自

主权。”列席会议的全国人大财经委副主任委员李学勇说,当前网络新技术、新应用、新业态发展很快,加强网络安全有关法规政策的前瞻性研究和布局显得更加重要。比如,近日国家印发了《推进互联网协议第六版(IPv6)规模部署行动计划》,IPv6规模部署是互联网演进升级的必然趋势,因此要跟进新趋势研究新问题。

一些委员在审议中提出,应根据防范和打击网络违法犯罪的需要,加强互联网刑事立法,研究制定网络违法犯罪防治法,推动网络违法犯罪行政处罚与刑事处罚的有效衔接。

强化关键信息基础设施保护

关键信息基础设施的安全,直接关系到网络的安全,进而关系到国家安全和稳定。

“我国信息产业在关键的软硬件方面还有很大的缺陷,网络安全基础设施建设总体薄弱,这对国家网络安全来说是个很大的隐患。”杨震委员表示,应大力推进国产化替代工程,进一步加强科技攻关,突破关键软硬件技术和设备国产化难关。只有把最核心、最关键的东西掌握在自己手里,这样的基础设施才能放心应用。

执法检查报告提到,“一些重要工控企业对外国技术依赖严重,不仅生产控制系统由国外公司建设,配套的网络及安全设备也采用国外产品,网络及安全设备的配置由外方人员操控,企业内部人员甚至不掌握安全设备配置和管理权限。在有的省份,重要工控企业的生产控制系统国产化率不足20%。”

“关键信息基础设施如果是别人做的,我们再怎么防也防不彻底。”吕薇委员表示。

郭雷委员也认为这是个非常严重的问题,应该引起高度重视。他说:“控制系统是自动化系统的核心部分,可以说是自动化系统的大脑。自动化系

统不仅对现在的产业升级转型发展具有重要意义,而且是当前和未来智能化系统发展的重要基础。因此,建议国家相关部门从整体上对控制系统的基础研究、技术研究、应用开发进一步大力支持,建议考虑作为国家重点研究计划的内容进行支持。”

加大个人信息保护力度

这次执法检查委托第三方专业机构进行了民意调查。调查显示,在1万多人中,有49.6%的受访者个人信息曾遭遇过度收集的情况。许多受访者反映,当前免费应用程序普遍存在过度收集用户信息、侵犯个人隐私问题,但几乎没有受到任何监管和依法惩处。执法检查发现,有的互联网公司和公共服务部门存储了大量公民个人信息,但安防技术严重滞后,容易被不法分子窃取和盗用。当前在一些地方,利用网络非法采集、窃取、贩卖和利用用户信息已形成黑色产业链。

“我自己在实际中的感觉是用户个人信息保护工作形势十分严峻。网络用户个人信息的泄露和倒卖到了十分猖獗的程度,对全体公民的信息安全构成了严重的威胁。”侯义斌委员建议,有关部门要对网络个人信息的泄露和倒卖进行专项整治,并把个人信息载体的平台或者机构作为第一责任人,一旦泄露个人信息,机构和平台必须首先承担法律责任。

“有关部门特别是政法部门要结合执法检查提出的措施,进一步加大对网络攻击、网络诈骗、网络违法犯罪行为的打击力度。”李盛霖委员提出,特别是要切断网络犯罪的各种利益链条,真正落实法律保护公民个人信息的规定,使广大公民的合法权利不受侵害。

“现在全国人民都在网上进行支付交易,极大促进了生产力的发展,极大方便了人民群众,同时也确实存在着极大的风险隐患。”王万宾委员认

为,在保护公民个人信息安全中应把保护财产安全作为重中之重。

吕薇委员表示,应尽快制定个人信息安全保护标准和操作程序,并加快个人信息保护法立法进程。还要通过独立的第三方专业机构和协会,对掌握个人信息的运营单位或者机构进行个人信息保护的资质审核与认证。

严以新委员持相同观点。他说,全球近90个国家和地区已经制定了个人信息保护的法律,然而,我国现在没有专门针对个人信息保护的法律,下一届人大应该尽快把它列入立法议程,作为一类法律尽早立法。

严厉打击网络违法行为

执法检查报告指出,各地各有关部门坚决清理各类违法违规信息,维护网络空间清朗。2015年来,共取消违法违规网站许可或备案、关停违法网站13000多家。

“网络已成为大众生活的必需品,

但部分黄色网页、广告弹窗等问题,不仅扰乱网络秩序,也给青少年网民带来不良影响。”列席会议的全国人大代表林欣欣表示,希望网络监管部门能切实加大监管审批力度,网络技术平台也应加强对内容的审核把关。

针对近年来愈演愈烈的网络诈骗行为,列席会议的全国人大代表郭军认为,公安机关要加强对网络攻击、网络诈骗、网络传播有害信息等违法犯罪活动的打击力度。

“他们有‘精准诈骗’,我们就应该有‘精准防范’。”袁驷委员表示,透过这些现象看来,我们防范的技术水平还有待大力提升。

对于传播网络谣言的治理,辜胜阻委员认为,要提高违法成本。“为什么谣言的传播那么难治理?就是因为它和有些网站的商业利益紧密联系在一起,从红黄蓝幼儿园事件我们也看到了,提高违法成本,这样才能有效治理。”

“用大数据方法分析经常散布谣言的地区或者个人,对其采取措施,将其列入黑名单,控制谣言散播的原始点,从而防止谣言的扩散。”列席会议的全国人大代表虞纯说。

“我们经常接到很多诈骗信息和电话,其中还有不少是伪装成运营商的号码。”谢旭人委员提出的问题,引起了大家的共鸣。他认为,要尽快健全适应网络特点的规范化执法体系,完善网络执法协作机制;要加强网信部门统筹协调职责,明确工信、公安等职能部门权责,形成网信、工信、公安等部门协调工作机制。

“网络太广泛,仅靠政府的力量显然不足以应对其中的问题。”吕薇委员认为,企业也应当负起主体责任,按照法律的规定承担相应的责任。

加快培养“高精尖”专业人才

网络安全是技术更新最快的领域之一,网络空间的竞争,归根到底是人才的竞争;建设网络强国,最关键的资源是人才。针对网络安全人才短缺问题,执法检查报告指出,要加快网络安全人才队伍建设,鼓励网络和信息化人才发展体制机制改革先行先试。

“相信我们社会上有不少可能学历不高,在学校里学习也不很突出的人,可是他们对网络的认识比一般人强,这些人需要想办法找出来,用较好的条件来聘用他们。”范徐丽泰委员认为,在教育部创新网络安全人才培养模式、增设网络空间安全一级学科、启动一流网络安全学院建设示范项目之外,还要考虑从其他渠道为网络安全技术创新提供人才支持。

“希望相关部门加快对网络信息方面专业技术人员的培养,特别是加快对网络安全保护方面的专业技术人员和顶尖人员的培养。”何晔晖委员表示,只有加快培养大批“高精尖”专业人才,才能尽快使我们国家网络安全水平提升到一个新高度。✘



图/视觉中国

聚焦审计整改： 地方债务问题为何屡查屡犯？

文 / 本刊记者 张维炜

近期,《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》(以下简称审计查出问题整改报告)提交全国人大常委会审议。这是自2015年开始,全国人大常委会连续第三年听取审计查出问题整改情况报告。

在分组审议中,常委会组成人员一致表示,审计查出问题整改报告制度的执行和落实,有效促进了以政府为主导的整改工作机制的不断健全完善,扎实推动了很多疑难问题的逐步妥善解决,从制度和机制上充分体现了监督工作的创新成效。

此外,地方债务,尤其是其中的隐性债务风险、变相债务等问题成为大家关心的焦点问题。

多名委员指出,从根本上解决地方债务隐性风险,必须切实加快财经财税体制改革的进度。全国人大常委会委员、全国人大财经委主任委员李盛霖还提到,当前,正值地方换届,对于地方债务,要防止“新官上任三把火”,防止“重打锣鼓另开张”,防止“新官不理旧账”。

此次整改工作亮点纷呈

近些年,党中央、国务院高度重视审计查出问题的整改工作。谈到2017年整改工作的部署,审计署审计长胡泽君在作报告时表示,习近平总书记多次作出重要批示指示。李克强总理2017年7月主持召开国务院常务会议,专题研究部署2016年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改工作,



2017年12月23日,十二届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。会议听取和审议了《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》。摄影/中新社记者 杜洋

强调要限时按项逐条严肃整改,切实构建长效机制。

据此,审计署组织全国1万多名审计人员,按照“谁审计、谁负责督促”的原则,按项逐条对《国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》反映问题的整改情况进行跟踪督促检查。各地方、部门和单位认真学习贯彻落实党的十九大精神,全面整改审计查出的问题,积极建立健全整改长效机制。

李盛霖委员认为,这些年,由于党中央高度重视、各方面认真抓,审计整改工作不断加强,整改效果越来越明显。这也是全国人大常委会按照中央的要求,认真履责强化监督的结果。

总结2017年审计查出问题的整改工作,有多个亮点令常委会组成人员赞叹不已。

黄华华委员说,一是整改的效果好。党中央、国务院高度重视,各地、各部门严格落实整改的主体责任,整改问题金额达到了4872.5亿元,能够按金额计算的问题整改率达到了95%,效果相当不错。

二是审计署的做法好。“审计署既重审计又重整改,组织1万多名审计人员按照‘谁审计、谁督促’的原则,按项逐条对整改情况进行了跟踪督促检查,涉及31个省区市,100多个中央部门,4000多个单位,范围之广、工作量之大,难能可贵。”

三是整改长效机制健全好。“机关部门和很多单位坚持以整改为契机,举一反三,认真查找管理漏洞和薄弱环节,加强制度建设和规范管理,制定完善预算和财务管理,境内外投资、司法保障等制度达到了2476项。”黄华华说。

目前,专门听取和审议审计查出问题整改情况的报告,已经成为全国人大常委会加强跟踪监督、增强监督实效的一项制度性安排。

“全国人大财经委事先专门听过报告,大家感到,现在的审计报告,特别是这次发现问题的整改报告越来越好,审计越来越细致和深入,报告越来越系统全面。不仅是发现问题,而且抓整改;不仅是对项目支出进行审计,而且对政策改革的执行和推进情况也进行审计。”吕薇委员结合这些年工作谈到了自己的体会,她认为,审计报告一年比一年细,各个部门也很重视审计发现问题的整改,这次会上还提供了国家发改委、工信部整改情况的报告。

吴恒委员说,全国人大常委会每年年底听取审计问题的整改报告很有必要、也很有成效,彰显了作为人大监督在监督中予以支持的理念。

地方隐性债务风险引人担忧

记者注意到,地方政府债务问题是这次审计查出问题整改报告中的一个重要内容。

胡泽君称,对于审计查出的部分地方政府债务增长较快、有的还违规举债问题,财政部强化风险评估、预警和应急处置。一是落实地方政府属地管理责任,要求严格遵守政府债务管理制度,提升风险防控能力;二是加强地方政府债务风险警示,核查地方政府违法违规融资问题并公开曝光典型案例;三是进一步摸排债务风险,会同有关部门部署地方清理整改违法违规融资担保问题。审计署在政策落实情况跟踪等审计中,始终关注地方政府债务管理情况,及时发现和报告相关情况。

对其他地方政府债务问题,相关地方也积极推进整改。对组织管理问题,四个省、两个市和两个县均已按规定成立政府性债务管理领导小组;对违规举债问题,相关地方通过终止或修改协议、撤销承诺函及提前偿还等方式整改253.5亿元;对其余283.69亿元违规举债余额,相关地区与债权人进行协商,制订了整改方案。

尽管相关整改工作取得了不小的成效,但许多委员仍然对地方债务风险表达了共同的担忧。

“从总的情况看,当前地方政府债务在可控范围内,问题比较突出的是隐性债务的风险。”李盛霖曾带领全国人大财经委结合审计整改跟踪,对地方政府债务的问题做了调查,发现地方隐性债务风险确实不容忽视。

李盛霖说,一是规模比较大。有些地方的隐性债务规模已经和限额内的债务规模大体上相当。二是隐性债务集中在市和县两级。一些地方融资的平台公司相关债务是隐性债务的主体。三是部分隐性债务对应的资产变现能力不强。这些平台公司偿还债务基本上是依赖土地和房地产的增值,个别平台公司依靠的是借新还旧,甚至借新还息。一些项目资金需求比较大,建设周期比较长,项目没有收益,或者收益比较低。

辜胜阻委员对此也有同感,“地方政府债务绝对是中国经济或者中国金融中最大的‘灰犀牛’。我们有些城市的负债率是400%,100%就是警戒线,它们已经是四倍了。”

此外,警惕一些地方开展不规范的PPP项目,进行变相举债问题也被委员们频频提及。

据了解,PPP是政府和社会资本合作的一种公共项目运作模式。近年来,借助PPP模式,不少私营企业、民营资本与政府合作,在公共基础设施建设、公共服务提供等领域发挥了不小的作用,也在一定程度上化解了地方政府融资平台的债务风险。

“但是在执行中走了样,不少地方物有所值评价和财政可承受能力评价走过场,将股本投资变成了债务投资,转化为新的地方政府负债,去杠杆变成了加杠杆,减少债务风险变成了增加债务风险。”令狐安委员说,从财政部掌握的第三批PPP项目库分析,越是财政困难、越是经济不发达的地区PPP项目数量越多。据说,PPP项目数量全国第一的西部某省到2016年年底共有1746个项目录入了财政部的PPP综合信息平台,计划投资总额15547亿元。而该省当年一般财政预算收入只有1561亿元,财政难以承担对这么多PPP项目的政府补助责任。

任茂东委员在调研过程中还了解到,有的省市甚至利用现行的政策开始将公益性的事业单位变成新的融资平台进行举债。“目前的PPP实际上是水分过大,有的是变相的,有的是假的,需要引起警觉。”任茂东说。

应设立追责机制, 杜绝地方债务中“人”的因素

分析造成地方隐性债务和变相举债不断增长的原因时,吴晓灵委员称,地方政府的债务扩张也是无奈之举,有两个因素促使地方政府去借债,对于GDP的追求是其中之一。

“我们考核的方法还是有问题,明的暗的GDP起了很大的作用,而不是公共服务。如果把公共服务、义务教育、公共医疗卫生作为考核干部的主要指标的话,地方政府的压力就不会像追求经济增长投资速度那么大。现在到了一个地方一年、两年就想出政绩,急于出政绩就会急于做一些事情。”吴晓灵说,坚持干部任期制,长期考核一个干部,应多在公共服务上考核干部,而不是在经济增长速度上考核干部,这样的话就能够减少干部急功近利、盲目借债。

除了考核问题之外,规划的不切合实际也是促使地方举债的因素之一。

吴晓灵表示,国家制定规划一定要



图/视觉中国

考虑实现规划的财力来源。现在有的规划做得太大,有些地方政府的规划动辄上千亿、上万亿的投资,哪儿来的钱?民间资本没有这么多钱,政府又要牵头,就要搞借债。

因此,“如果想解决地方政府债务问题,一方面要对干部任期制度和考核制度进行改善,另一方面就是规划要做得实事求是。”吴晓灵说。

辜胜阻委员也认为要杜绝思想上的问题。“地方政府觉得他的任期很短,认为发债可以解决政绩问题,债务留给后面的人。后面的人也会想到,我这个地方有问题,中央政府会给我兜底,有这样一种考虑。”辜胜阻说,要发出中央政府不兜底的信号,一定要有这个信号,如果没有这个信号,那就是道德风险。

同时,辜胜阻建议确立倒查责任,通过一个案例的处理,形成一种震慑的力量。他指出,这个问题我们每次都讲,每次审计报告出来都有这个问题,年年讲,只有通过一些硬的措施,才能防止出现年年审、年年出现同样问题的局面。

吕薇委员赞成加强对违规举债的责任追究,在她看来,预算法中提到地方债务要实行终身负责制和问责制,所

以实践中应该加强这方面的责任追究和整改。

防止地方债务头疼医头、脚疼治脚,需从制度改革入手

除了个别地方政府官员思想上的问题之外,现行体制机制上存在的问题同样不容忽视。

李盛霖认为,从根本上解决地方债务隐性风险,必须切实加快财经财税体制改革的进度,尽快合理划分中央和地方、地方各级政府事权和支出的责任,完善分税制,给予地方政府与其履责相适应的财力和财权,以及稳定的税源,从源头上减少地方政府对债务融资的过度依赖。

“据了解,现在国务院有关部门对此有了具体方案,2018年还要搞试点,关键是进度要加快。”李盛霖说,当前,正值地方换届,要防止“新官上任三把火”,防止“重打锣鼓另开张”,防止“新官不理旧账”。

姚胜委员主张要对地方政府债务的“可控性”进行细化。他说,财政部报告中提到,“当前地方政府债务风险总体可控”,在不同的报告里也谈到债务是可控的。从目前情况看,债务风险

还是可控的,但是不可以掉以轻心,应对全国36.7%的负债率和全国地方80.5%的债务率作分析,不宜简单与国际上的其他国家相比。因为我们有大量的隐性债务还没有统计进来,而且我们的财政收支在国民收入分配中占比是比较高的,收支安排打得比较紧,那么回旋余地相对较小。

姚胜表示,还要重视规范专项债。要充分认识到专项债也是债,也是要还的,不能说它有相对应的资产放在那里就可以放松管理和重视。在目前后门没有完全堵住的情况下,不宜再增加地方政府债务余额的限额,尤其是在地方隐性债务有多少还没有搞清楚的情况下,不宜盲目扩大债务。

他建议,对一些“推波助澜”的金融机构要有约束,建议对有关的机构、部门要采取适当的措施,或约谈,或询问,或质询。

对于PPP项目暴露出的问题,令狐安委员认为这反映出现行会计制度的缺陷,“因为按目前会计制度操作,变相举债的PPP项目形成的高杠杆债务进不了政府的资产负债表,甚至也进不了企业的资产负债表。”他表示,应建立科学完善的政府会计制度,要像管理企业财务那样管理政府财务,这样,政府变相负债问题才有可能得到有效控制。

令狐安强调,应抓紧修改完善政府会计准则体系和建立政府会计制度,这个问题不从根子上解决,不从会计制度入手解决,永远是头疼医头、脚疼医脚。

任茂东委员说,财政部门应当认真落实预算法,切实加强地方政府债务管理的力度。财政部是预算法的执法主体,应该坚决堵住后门,依法开好前门,应当编制政府资产负债表,将地方政府债关进制度的铁笼子里,要真正地发挥预算法执法主体的作用。“建议认真落实好预算法,加大查处的力度,追究责任要严厉,督促金融机构合格合法审慎经营,切实加强地方债的风险控制。”

文化遗产工作： 要形成良性循环的保护利用模式

文 / 本刊记者 刘文学

党的十九大报告明确提出：“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。”“加强文物保护利用和文化遗产保护传承。”

2017年12月23日至25日，十二届全国人大常委会第三十一次会议听取和审议了《国务院关于文化遗产工作情况的报告》，这是贯彻落实党的十九大精神和党中央决策部署的重要举措。它必将督促和支持政府及有关部门进一步做好新时代文化遗产工作，推动传统文化与当代社会生活的融合，与时俱进，形成良性循环的文化遗产保护利用模式。

资金投入机制

资金无疑是决定文化遗产工作能否良性循环的关键性因素。

“（近年来）不断增加财政投入。2013年以来，中央共安排文化遗产保护相关资金约656亿元，其中，安排资金525.9亿元用于支持全国重点文物保护单位维修保护、中央级文博单位免费开放、非物质文化遗产保护等工作。中央预算内投资已安排130多亿元，用于支持地市级博物馆等公共文化设施、国家级文化和自然遗产保护利用设施、全国红色旅游经典景区基础设施等项目建设。各级地方政府也加大了投入。”文化部部长雒树刚代表国务院作关于文化遗产工作情况的报

告时说。

虽然政府财政投入在很大程度上为文化遗产工作提供了坚实的物质保障，但由于我国文化遗产保护和抢救工作任务十分繁重，以及经济发展不平衡、历史欠账较多等种种因素限制，资金投入不够的问题还是从一些地方和项目上反映了出来。

2017年11月7日至10日，在听取和审议《国务院关于文化遗产工作情况的报告》之前，全国人大教科文卫委员会组织调研组赴山西省对文化遗产工作情况进行了调研。在调研的过程中，山西省向调研组反映：山西省近年来进行产业结构调整，经济形势较为困难，文化遗产资金相对紧张，制约了工作全面开展。中央财政投入多集中在重点项目和层级较高的文化遗产中，仍有数量很大的市、县级文化遗产难以得到充分的财政保障。非遗资金虽已纳入财政预算，但是受经济水平影响，省级配套资金投入仍较为乏力，与非遗大省的保护工作需要不相适应。一些市县财政较为困难，对非遗的投入十分有限，难以全面开展非遗工作。多元化投入机制不健全，吸引社会力量参与不足。古籍普查、书库改建、修复、数字化等经费尚未纳入财政，费用由省图书馆等单位自行承担，各单位积极性不高。

因此，许多专家认为，在进一步明确政府主导作用、加大财政投入的同时，创新工作思路，建立完善多元化的

资金投入机制很有必要。

在审议《国务院关于文化遗产工作情况的报告》时，全国人大常委会委员车光铁也建议进一步统筹建立文化遗产保护多元化投入机制。他说：“目前，从各地普遍情况来看，财政投入仍是文化遗产保护的主要资金来源。虽然各地财政投入逐年增加，但整体上仍很难满足文化遗产保护工作的实际需要。特别是对于经济相对落后地区来讲，存留的文化遗产很多，保护任务重，资金投入压力大。对此，建议应在进一步加大对贫困落后地区资金支持和倾斜力度的同时，不断加快推进文化遗产保护事业市场化发展进程，有效拓宽投融资渠道，强化激励机制建设，逐步形成政府财政资金引导、社会资本共同参与的多元化投入格局，切实为全面推进文化遗产保护工作提供有力的资金支撑和保障。”

让文化遗产“活”起来

全国人大教科文卫委员会组织调研组赴山西省对文化遗产工作情况进行调研后，调研组在调研报告中写道：加强合理利用，让文化遗产“活”起来，是当前文化遗产工作的重点之一。

北京大学考古文博学院院长杭侃教授表示，古代的文物要想打动现代人的心灵，必须突破时空的隔阂，找到古今之间的结合点。博物馆工作者应当对文物进行深入的研究，改变简单呈现的方式，运用创新的手段挖掘文

物的内涵,从而让传统文化遗产真正“活”起来。

专家们认为,文化遗产是独特的,每一项文化遗产都蕴含着独特的文化信息和情感沉淀。这种独特性,恰好是这些文化遗产的市场价值所在。充分发挥文化遗产的这种独特价值,让文化遗产“活”起来,既能为文化遗产的保护传承造血,也可以让民众通过拥有和消费这些产品(体验),满足生产生活需求,分享文化遗产的文化蕴涵。传承保护得益于,文化遗产的创新发展也将从中受益。不仅如此,在不少地区,文化遗产的利用性保护还成为改善民生的重要途径,让当地民众从中获益。利用性保护的方式使用得当,无疑是可以形成良性循环的多赢之举。

因此,让文化遗产“活”起来,融入人们日常的经济、文化、社会生活,缩短文化遗产和人们之间的心理距离,是对文化遗产最好的保护途径之一。在这方面,我们已经有了很多成功的案例。“努力发挥文物资源促进经济社会发展、惠及民生的积极作用。启动‘互联网+中华文明’行动计划。全国博物馆每年举办展览3万多个,开展约11万次专题教育活动,2016年参观人数约9亿人次。博物馆、图书馆、美术馆和文化馆(站)等策划推出一批精品展览展示活动,开发了一批优秀文化创意产品。许多重点文物保护单位和博物馆已成为地方旅游业发展的重要品牌和依托。”雒树刚在谈及我国文化遗产工作所取得的成效时说。

让文化遗产“活”起来,坚持合理利用和保护传承的融合,是形成良性循环的文化遗产保护利用模式的一个重要层面。但同时,专家也提醒我们:文化遗产“活”起来的前提是保护和传承。所谓利用性保护,其核心依然是保护,利用是手段而不是目的。处理不好利用和保护的关系,最终仍然会影响到文化遗产“活”起来的寿命。

在审议《国务院关于文化遗产工作情况的报告》时,车光铁委员说:“保护管理和开发利用是文化遗产工作的两个主要方面。相对来讲,保护管理比开发利用更加重要,也更具有现实和长远意义,没有高质量的保护管理,也就很难有高实效的开发利用。从目前各地情况看,很多地方在追求政绩和经济效益等因素影响下,往往更多地考虑侧重于对文化遗产的申报和开发利用,保护管理工作相对较为薄弱。对此,建议应进一步妥善处理好保护管理与开发利用的关系,充分发挥好各级政府的主导作用,大力推进文化遗产保护管理法制化、制度化和规范化进程,广泛动员科研机构、大专院校、社会团体、经济组织等各方面力量,共同开展文化遗产保护管理工作。”

社会力量参与

“推进政府购买服务,优化政策环境,落实税收优惠政策,为社会力量参与提供支持引导。壮大文博志愿者队伍。鼓励社会力量看管不可移动文物。发挥专家学者在相关政策法规制定过程中的积极作用。”雒树刚在谈及下一步的文化遗产工作安排时说。在《国务院关于文化遗产工作情况的报告》中,雒树刚多次谈到了社会力量参与这个问题。

专家们认为,中国的文化遗产源远流长,资源丰富多姿,种类异彩纷呈。同时,随着经济全球化趋势和现代化进程的加快,我国文化遗产保护和抢救工作任务繁重,在政府承担主导责任的客观情况下,仍然迫切需要社会各个方面的支持和参与。

其实,社会力量积极参与是文化遗产保护利用良性循环模式中的重要一环,这一结论是对我国文化遗产工作素描般的总结。赴山西调研后,全国人大教科文卫委员会文化遗产工作情况调研组总结:“山西省积极探索文化

遗产工作的新路,在文物保护利用和非遗传承等工作中,在落实政府主体责任的同时,鼓励社会力量参与文物修复保护、文化遗产展示、非遗传承利用等,政府、企业、学校等多措并举。引入社会资金,扩大文化影响,保护成果全民共享。”“尤其在新绛锣鼓等具有地方特色的重点项目中,既有政府举办的专业团体,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,全社会形成传承保护合力,取得良好效果。”

在审议《国务院关于文化遗产工作情况的报告》时,全国人大常委会委员吕祖善说:“文物和文化遗产的保护,我们既要发挥政府及有关部门的主体作用,也要充分发挥民间对文化遗产保护利用传承的积极作用。我看过不少民间的博物馆,有的博物馆办得真不错,投入也很大,吸引不少群众参观。现在靠政府举办的博物馆,要收集文物是很困难的。既有经费有限的问题,也有文物的鉴别和责任问题。相反,不少民营的博物馆在这方面反应非常快,可以发挥很好的作用。我们不仅要继续办好公办的,也要鼓励支持民间博物馆等场馆的发展。建议文化部出台鼓励、支持民间文化遗产保护的政策。”

全国人大常委会委员何晔晖还对怎样进一步鼓励社会力量参与提出了自己的建议。她说:“建议能够明确职责,突出重点,发挥社会各方面的力量,加大对文化遗产的保护。文物保护只靠国家财政的投入是远远不够的。五千年的中华文明历史,老祖宗给我们留下了大量的文物和遗产,目前发掘和发现的只是其中的一部分。要把这些文化遗产真正保护好,必须要发挥中央、地方、社会、民间以及每一个普通百姓的作用,让大家都能够参与进来。关键是要知道,各自的职责和保护的对象,以及统一的规划和要求。”★

认罪认罚从宽试点： 在更高层次上实现公正与效率相统一

文 / 本刊记者 王晓琳



2017年12月23日上午，十二届全国人大常委会第三十一次会议举行第二次全体会议。最高人民法院院长周强代表最高人民法院并受最高人民检察院委托，作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。摄影/李杰

党的十九大强调，要深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。认罪认罚从宽制度正是以审判为中心的刑事诉讼制度改革的一项重要举措。

2016年9月3日，十二届全国人大常委会第二十二次会议决定，授权最高人民法院、最高人民检察院（以下简称“两高”）在北京、天津等18个城市开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作。决定规定，对犯罪嫌疑人、刑事被告人自愿如实供述自己的罪行，对指控的犯罪事实没有异议，同意人民检察院量刑建议并签署具结书的案件，可以依法从宽处理。决定通过后，“两高”会同有关部门，根据该决定，于2016年11月16日印发了《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的办法》

（以下简称《试点办法》），试点工作正式启动，试点期限为二年。

时至今日，试点工作开展已满一年。2017年12月23日，最高人民法院院长周强在十二届全国人大常委会第三十一次会议上，就一年来认罪认罚从宽制度试点工作情况向全国人大常委会作中期报告。据介绍，截至2017年11月底，18个试点地区共确定试点法院、检察院各281个，适用认罪认罚从宽制度审结刑事案件91121件103496人，占试

点法院同期审结刑事案件的45%。试点工作取得阶段性成效。

强化当事人权利保障， 促进司法公正

“认罪认罚”的核心内容之一就是犯罪嫌疑人、被告人要“自愿如实供述”罪行，即要确保认罪认罚真实自愿。这就要求认罪认罚从宽制度实施过程中要进一步强化犯罪嫌疑人、被告人的诉讼主体地位和权利保障，让犯罪嫌疑人、被告人充分知悉法律后果，获得法律帮助，自愿认罪认罚，从快不降低标准、从简不减损权利，从而确保“无罪的人不受刑事追究、有罪的人受到公正惩罚”。

其中，律师的有效参与对保证认罪认罚从宽案件在自愿、合法的框架内进行具有重要作用：既有利于为犯罪嫌疑人、被告人及时提供法律帮助，保障其辩

护权和其他诉讼权利，防止冤假错案的发生，也有助于推动认罪协商及后续程序的顺利进行。

依据《试点办法》，犯罪嫌疑人、被告人自愿认罪认罚，没有辩护人的，法院、检察院、公安机关应当通知值班律师为其提供法律帮助；符合应当通知辩护条件的，依法通知法律援助机构指派律师为其提供辩护。周强指出，目前试点地区法律援助机构在看守所、法院、检察院共设立法律援助工作站630个，其中，设在看守所、法院的法律援助工作站覆盖率分别为97%和82%。各试点法院、检察院在落实值班律师制度的基础上，也在积极探索值班律师转任辩护人机制。例如，北京、广州、杭州等地法院对可能判处三年有期徒刑以上的认罪认罚案件，就通过协调指派值班律师出庭辩护，进一步提高法律帮助质量。对此，莫文秀委员在审议时指出，试点中还需进一步明确认罪认罚程序中值班律师和辩护律师等的地位与职责，从而更好地实现认罪认罚从宽程序的公正及效率价值。

为尊重犯罪嫌疑人的自主选择，试点工作中进一步建立和规范被告人反悔程序回转机制。已明确作出认罪认罚表示、签署《认罪认罚具结书》的犯罪嫌疑人或被告人，在提起公诉前和审判阶段均可作出反悔表示。一旦反悔，原有的认罪认罚具结归于无效，反悔后也可再次作出认罪认罚的具结。

此外，为切实保障被害人合法权益，充分发挥认罪认罚从宽制度减少社会对抗、修复社会关系、促进社会和谐的重要作用，《试点办法》规定，办理认罪认

罚案件,应当听取被害人及其代理人意见,并将犯罪嫌疑人、被告人是否与被害人达成和解协议或者赔偿被害人损失,取得被害人谅解,作为量刑的重要考虑因素。

审议过程中,吕薇委员强调,实践中在确保认罪认罚的自愿性、保障当事人合法权益的同时,必须始终坚持证据裁判原则及案件“事实清楚,证据确实、充分”的证明标准不动摇。既要防止犯罪嫌疑人、被告人被迫认罪、替人顶罪,又要避免将赔偿与从宽完全等同,用赔偿和认罪来代替证据,导致一些未达到法定证明标准的案件因赔偿或认罪而酿成新的冤假错案,损害司法公正。丛斌委员进一步建议,要在后期试点中对证据审查等进行更为严密的制度设计。他强调,刑事诉讼中仍应坚持公正第一、效率第二的价值观,以事实为依据,以法律为准绳,不能因实行认罪认罚从宽制度而增加产生冤假错案的法律风险。

加强监督制约,避免司法腐败

由于认罪认罚从宽制度赋予了法官较大的自由裁量权,因此容易造成审判权力的滥用,导致司法腐败。常委会组成人员在审议时一致认为,防止司法腐败要抓住问题的要害,坚持宽严相济、罪责刑相适应和证据裁判等原则,进一步明确认罪认罚从宽制度的适用范围、适用条件及程序标准,防止出现“重罪轻判”“花钱买刑”问题。

要在自由裁量权和从宽规范之间依法寻求平衡,加强监督至关重要。试点工作坚持以审判为中心,严格规范侦查阶段撤销案件和审查起诉阶段不起诉程序,同时明确规定法院对认罪认罚案件作出判决时,一般应当采纳人民检察院指控的罪名和量刑建议,从而加强对法官自由裁量权的制约和监督。据了解,在适用认罪认罚从宽制度审结的9万多件刑事案件中,检察机关建议适用的达到98.4%。

审议过程中,多位常委会委员表

示,试点法院、检察院应主动接受监督,不仅要认真听取律师意见,确保具结书签署时律师在场见证,还要依法听取被害人意见,关注其合理需求。莫文秀委员建议,在认罪认罚从宽程序中应赋予被害人一定的参与权,使其可以对程序运作和实体处罚结果有一定的程序影响力,防止被害人因被完全排除在认罪认罚程序之外而采取一些极端做法,人为增加诉讼不和谐因素。

强化责任追究也是防范司法腐败的重要一环。《试点办法》明确规定,在办理认罪认罚案件中,有刑讯逼供、暴力取证或者权钱交易、放纵罪犯等滥用职权、徇私枉法情形,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分或者纪律处分。通过加强惩戒力度,促进公正廉洁司法。

进一步完善试点工作, 充分发挥制度实效

2017年10月,中国政法大学课题组对试点情况进行第三方评估,调查问卷显示,律师满意度为97.3%,被告人满意度为94.3%,总体评价较高。实践充分证明,探索完善认罪认罚从宽制度,完善相关诉讼程序和处罚原则,构建宽严相济、区别对待、繁简分流的多层次刑事诉讼模式,符合我国国情和司法规律,对在更高层次上实现公正与效率的统一、全面推进依法治国、促进国家治理体系和治理能力现代化,具有十分重要的现实意义。

认罪认罚从宽制度是对坦白从宽、宽严相济刑事政策的具体化、制度化、程序化和规范化,兼具实体从宽和程序从简双重价值。各试点法院、检察院通过调动犯罪嫌疑人、被告人主动认罪认罚的积极性,依法从宽、适度从宽,不枉不纵、公正司法,有利于在保障双方当事人合法权益的基础上,探索形成非对抗的诉讼格局,最大限度减少社会对立面,促进社会和谐稳定和国家长治久安;通过速裁程序、简易程序、普通程序分流处理,实现司法资源的优化配置,进一步提升

办案效率和质量,为构建科学的刑事诉讼体系积累了实践经验。

常委会组成人员和列席会议同志对认罪认罚从宽制度及其试点情况均给予了积极评价。他们普遍认为,试点工作提高了办理刑事案件的质量和效率,取得了良好的法律效果和社会效果。

但要将认罪认罚从宽制度的实效发挥到最大,还必须及时总结经验教训,清醒认识到试点工作中存在的一些问题。例如,部分试点地区对该制度认识不到位,将“从宽”绝对化、简单化,对案件具体情节区分不够;试点工作整体推进不够平衡,工作机制尚需进一步完善;等等。针对上述问题,周强表示,“两高”将继续按照试点方案和授权决定的要求,努力解决试点工作中存在的问题,进一步加大督查指导力度,确保改革试点圆满完成。

具体而言,一是进一步提高认识。加大政策解读和宣传力度,指导试点法院、检察院准确把握认罪认罚从宽制度改革的方向、目标任务、基本原则及“认罪”“认罚”“从宽”的具体标准。

二是进一步加强改革督察。强化对试点中法官、检察官自由裁量权的依法监督;加强对试点各地的跟踪问效,统筹平衡推进试点工作。

三是进一步完善制度机制。综合考虑案件难易、刑罚轻重、诉讼阶段等具体因素,从审前分流、庭审规程、法律帮助、办案流程等方面,探索不同的程序规范机制,推动认罪认罚案件分流规范化;正确处理检察机关量刑建议与人民法院刑罚裁量的关系,以及赔偿和解与从宽处罚的关系,坚持具体问题具体分析。

四是进一步提升试点实效。以中期报告为契机,认真做好试点工作的情况分析和经验梳理,为合力破解改革难题奠定组织、技术等基础。正如王其江、郎胜等多位委员在审议时所提出的,应在总结试点经验的基础上,及时研究推进刑法、刑事诉讼法等法律的修改完善,切实巩固改革成果。★

让法律成为农民致富的保护伞

文 / 本刊记者 彭东昱

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第三十一次会议表决通过了新修订的《中华人民共和国农民专业合作社法》，这是该法实施十年后首次修改。

修法是实践发展的迫切需要

2000年，中国第一个农民专业合作社在吉林省梨树县诞生。当时，农民专业合作社被称为解决“三农”问题的一条最适合中国国情的金光大道。但由于缺乏法律的规范和保护，没有法人地位的农民专业合作社，不能与其他市场主体签订合同，权益得不到有效保护。

2003年，我国启动农民专业合作社立法工作。2006年10月31日，农民专业合作社法获高票通过，2007年7月1日起正式实施。农民专业合作社法不仅赋予农民专业合作社合法的身份和地位，同时也通过财政、税收等方面的扶持政策让农民专业合作社得到了前所未有的发展。

十年来，在法律的保驾护航下，我国农民专业合作社蓬勃发展。截至2017年7月底，全国依法登记的农民专业合作社达193.3万家，入社农户占全国农户总数的46.8%。农民专业合作社已经成为重要的新型农业经营主体和构建新型农业经营体系、推进农业现代化的骨干力量。

近年来，随着农村分工分业深化、农民分层分化加快，农民合作的愿望越来越强烈，合作内容、合作层次、合作领域的需求更加多样，推动了农民合作形式多元化发展。在以农业产业开发和农产品生产经营为纽带的专业合作社以外，涌现出社区股份合作、土地股份合

作、联合社等多种类型的农民专业合作社。这些新型合作社是农民群众在实践中的探索，符合农民群众的需要，一些地方的配套法规对此也予以了肯定。但是，这些类型的合作社突破了农民专业合作社的界限，超出了农民专业合作社法的适用范围。需要尽快修法，扩大法律调整范围，为多元化多类型农民专业合作社的发展提供法律依据。

基于加快推动农民专业合作社发展的目的，立法时，考虑到实际情况，法律对设立合作社的条件、管理制度规定得相对宽松，也没有明确严格的退出机制，一些合作社出现了管理不民主、财务制度不健全等突出问题，甚至出现了“挂牌社”“空壳社”“家庭社”，影响和制约了合作社的健康发展。

党的十八大以来，中央多次明确提出鼓励农村发展合作经济，鼓励发展农民专业合作社和股份合作。在2013年、2015年两个中央一号文件中，明确要求抓紧研究、适时修改农民专业合作社法。十一届全国人大以来，全国人大代表有550人次提出修改农民专业合作社法议案18件，建议对农民专业合作社法进行修改完善，为提升农民合作社引领带动能力和市场竞争能力提供制度保障。

修法的主要内容

为贯彻十八届三中全会以来中央扶持发展新型农业经营主体、鼓励发展农民专业合作社的精神和总体要求，此次修法坚持了大稳定与小调整相结合、顶层设计与基层实践相结合、合作社基本原则与尊重农民自主权相结合的思路。在保持现行法律基本原

则和主要制度稳定的前提下，重点修改不适应当前专业合作社发展需要的规定，适当调整、完善和丰富专业合作社的合作内容，增强法律条文的针对性和操作性。既从全局性、方向性上把握总体，又兼顾不同地区发展水平和文化观念的差异，合理吸纳各地方经验，更好地体现法律的适应性和指导性；既体现成员所有、成员控制和成员受益的基本属性，又充分尊重农民的主体地位和首创精神，在法律规定范围内，授权合作社章程或成员大会决议自主决定某些事项，为未来农民专业合作社的创新发

展留出适当空间。

为从事家庭经营的农户服务是农民专业合作社立法的首要目的。此次修法遵循初衷，面对农业经营主体多元化的新形势，特别注意保护小规模农户的利益，提高其组织化的程度，帮助他们向规模化、专业化、市场化转变。

1. 取消同类限制，明确业务范围

为顺应实践发展需要，新修订的农民专业合作社法取消有关“同类”农产品或者“同类”农业生产经营服务中的“同类”限制，扩大法律调整范围。同时，以列举方式扩大农民专业合作社的服务类型，将农村民间工艺及制品、休闲农业和乡村旅游资源的开发经营等新型农民专业合作社，以及农机、植保、水利等专业合作社纳入调整范围。

修法过程中，有意见指出，应明确农民专业合作社和社区性的经济合作社的区别。近年来，随着农村集体产权制度改革的深入推进，一些地方将改革后的农村集体经济组织称为经济合作社或股份经济合作社。股份经济合作社

作为我国农村集体经济的组织载体,在农村集体产权制度改革和发展壮大农村集体经济过程中发挥着重要作用,中央已明确提出,抓紧研究制定农村集体经济组织相关法律。同时,经济合作社或股份经济合作社涉及的成员边界、财产关系、运行机制等,与本法规定的农民专业合作社存在很大区别,全国人大农业与农村委员会副主任委员陈光国在修订草案说明中明确表示,社区性的经济合作社或股份经济合作社不在农民专业合作社法的调整范围内。

2. 允许土地经营权作价出资

随着农村家庭承包经营制度进一步完善,农村土地承包经营权确权登记颁证工作深入开展,农民家庭承包土地的权能不断丰富,以承包土地经营权出资参加专业合作社的现象越来越普遍。为适应农民财产多样化和农村土地“三权分置”的发展趋势,平衡农民财产权利的实现与农村社会稳定之间的关系,保护农村家庭承包经营户在农民专业合作社中的利益,完善专业合作社出资结构,新修订的农民专业合作社法规定,农民专业合作社成员可以用货币出资,也可以用实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产,以及章程规定的其他方式作价出资。但法律、行政法规规定不得作为出资的财产除外。

3. 增设农民专业合作社联合社专章

单个合作社经营规模普遍较小,经济实力不足,发展能力不强,难以有效应对激烈市场竞争,迫切要求加强联合与合作。据初步统计,截至2017年6月,全国有联合社7200多家,涵盖农民专业合作社9.4万多个,带动农户超过560万户。一些省、自治区、直辖市人大常委会进行探索,以地方法规的形式赋予农民专业合作社联合社法律地位,已有14个省(区、市)的合作社地方性法规对联合社的注册登记作了原



2017年12月11日,山东省沂源县悦庄镇中消水村的农民在收获蒜黄。摄影/新华社 赵东山

则规定。但由于缺乏上位法依据,各地关于联合社的规定存在一定差异,可操作性不强,一定程度上影响了联合社的发展。

为促进农民专业合作社联合社的发展壮大,新修订的农民专业合作社法增加农民专业合作社联合社一章,明确其成员资格、注册登记、组织机构、治理结构、盈余分配及其他相关问题。法律规定,三个以上的农民专业合作社在自愿的基础上,可以出资设立农民专业合作社联合社。依照本法登记,取得法人资格,领取营业执照,登记类型为农民专业合作社联合社。

4. 进一步规范农民专业合作社的组织和行为

形形色色的“空壳社”“挂牌社”等假合作社损害了农民专业合作社的声誉,侵蚀了国家有限的财政投入。为规范农民专业合作社的健康发展,新修订的农民专业合作社法规定,农民专业合作社应当按照国家有关规定,向登记机关报送年度报告,并向社会公示;农民专业合作社可以依法向公司等企业投资,以其出资额为限对所投资企业承担责任;农民专业合作社

连续两年未从事经营活动的,吊销其营业执照。法律还就成员新入社和除名、盈余分配,以及法律责任等内容的有关条款作了修改完善。

“用农民的建议来解决农民的问题,是最有效的,也是最可行的。”列席常委会会议的全国人大代表焦文玉强调。各类农民专业合作社的蓬勃发展,是历史发展的产物,是生产力发展的需要,也是人民群众的创造和选择。中国农民专业合作社创立和发展的实践必然会丰富合作社的理论与政策,促进相关法律法规的不断完善,但在发展中农民专业合作社也必然面临各种挑战。新修改的农民专业合作社法,在守住底线(与其他类型经济组织相区别的合作社质的规定性)的前提下,努力寻找农民专业合作社发展的理想和现实之间的平衡点,保持和增强农民专业合作社的灵活性和包容性,尊重农民社员的制度创新,给予基层合作社更大的弹性活动空间。相信法律的施行将会给我国农民专业合作社进一步做强做大打上一剂强心针,让这条耀眼的金光大道带领广大农民走上更加美好的生活。☑

烟叶税法通过： 落实税收法定原则迈出重要步伐

文 / 本刊记者 王博勋

2017年12月27日，十二届全国人大常委会第三十一次会议以156票赞成高票表决通过烟叶税法。烟叶税法的出台，将国务院制定的相关暂行条例上升为法律，标志着落实税收法定原则迈出重要步伐，是对党中央决策部署的坚决贯彻落实。

税收法定原则，是税收立法和税收法律制度的一项基本原则，即征税主体必须且仅依法律的规定征税，纳税主体必须且仅依法律的规定纳税。它是依法治国理念在税收领域的具体表现。党的十八届三中全会决定首次明确提出“落实税收法定原则”；党的十八届四中全会决定将制定和完善“财政税收”法律作为“加强重点领域立法”的一项任务；进而，党的十九大报告又提出了“深化税收制度改革”的要求。

随着社会主义市场经济的发展和中国特色社会主义法律体系的形成和完善，我国已经基本形成了多税种、多环节、多层次的税收体系，税收制度基本建立并日趋完善。贯彻落实税收法定原则，将现行税收条例上升为法律，实现所有税种的设立、征收、管理等均由法律规范的时机已经成熟。根据中央《贯彻落实税收法定原则的实施意见》，其他不涉及税制改革的税种，可根据相关工作进展情况和实际需要，按照积极、稳妥、有序、先易后难的原则，将相关税收条例逐步上升为法律。烟叶税就属于这一税种。

由于烟叶税税制基本稳定，本次立法保持现行税制框架和税负水平基本不变，将烟叶税暂行条例上升为法律。此次通过的烟叶税法共10条，沿袭了2006年

颁布的烟叶税暂行条例的主要内容，对纳税人、征税范围和计税依据、税率等作出规定。其中，税率是决定税负轻重的核心要素，为确保烟叶税法平稳实施，法律维持了原暂行条例20%的税率。

十二届全国人大常委会第三十一次会议对烟叶税法草案二审稿进行了审议。草案二审稿采纳了初次审议提出的部分建议，并对不同意见作出回应。全国人大法律委员会副主任委员孙宝树在作关于草案审议结果的报告时指出，就一审时有的常委会委员提出的，草案一审稿第九条规定纳税人应当于纳税义务发生月的“次月十五日内”申报纳税，“次月十五日”没有起算点、不是很清楚的问题，法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“纳税义务发生月终了之日起十五日内”，最终被采纳并通过。

孙宝树表示，针对“纳税人收购烟叶实际支付的价款总额”这一计税依据，有的常委会委员建议，在本法中明确或授权国务院确定“实际支付的价款总额”的具体范围。法律委员会经同有关部门研究后认为，“实际支付的价款总额”的具体范围确定属于法律执行的问题。烟草行业在我国属于专卖专营行业，在烟叶收购过程中，价款的构成、标准等均依据国家相关规定执行，实践中是清楚的。据此，建议对草案的上述规定不作修改。

审议期间，常委会组成人员普遍认为，税收来之于民、用之于民，税种的设立、税款的征收、收入的使用等，直接关系到纳税人的切身利益，关系人民的福祉，应以法律的形式予以规范。烟叶税

立法，体现了税收法定原则，是深入推进税收法制建设的重要举措。

审议过程中，孙宝树委员表示，经过初次审议并且修改完善，草案在纳税人、征税范围和税率等主要方面，与现行条例基本保持了一致。同时，为了有利于税法执行，草案对烟叶税的计税依据、纳税义务发生时间、纳税期限、纳税地点都作出了更加明确的规定，并与相关法律制度进行了衔接，不仅实现了现行税制由条例到法律的平稳过渡，并且结合实际情况作出了优化完善，有效保证了法律实施效果。列席会议的全国人大代表贾春梅进一步指出，继环保税法之后，烟叶税法启动立法，表明我国落实税收法定原则的进程加快，后续将有更多的税收条例上升为法律。

在12月27日全国人大常委会办公厅举办的新闻发布会上，全国人大常委会法工委经济法室主任王瑞贺表示，烟叶税法的制定，将烟叶税基本制度用法律确定下来，提升了烟叶税法律制度的科学性、稳定性、权威性，最重要的意义是落实税收法定原则方面迈出了坚定的步伐。财政部条法司副司长周劲松指出，烟叶税法将于2018年7月1日起施行，在施行前还需要做大量的准备工作，主要包括以下三个方面：一是要贯彻落实十九大精神，加强与税务部门配合，完善征管系统，优化制度，做好实施准备；二是要加强宣传培训，提高有关部门的执法水平、执法能力；三是要营造一个好的纳税环境，做好纳税人服务工作，做好解释工作，按照实际情况考虑细化有关规定。■

船舶吨税法通过：税收立法步入快车道

文 / 本刊记者 赵祯祺



2015年1月5日，海南三沙建市后新建的大型交通补给船“三沙一号”从海南文昌清澜港发船，首航三沙永兴岛。图为“三沙一号”缓缓驶离文昌清澜港。摄影/中新社记者 骆云飞

党的十八届三中全会提出“落实税收法定原则”，党的十九大报告也明确指出要“深化税收制度改革”。为落实税收法定原则，经十二届全国人大常委会第三十次会议和第三十一次会议两次审议，2017年12月27日，十二届全国人大常委会第三十一次会议表决通过了《中华人民共和国船舶吨税法》，该法自2018年7月1日起施行。

船舶吨税是针对船舶使用海上航标等助航设施的行为设置的税种。船舶吨税法规定，自中华人民共和国境外港口进入境内港口的船舶，应当依照本法缴纳船舶吨税。吨税的应纳税额按照船舶净吨位乘以适用税率计算。吨税由海关负责征收。吨税设置优惠税率和普通税率。中华人民共和国籍的应税船舶，船籍国（地区）与中华人民共和国签订含有互相给予船舶税费最惠国待遇条款的条约或者协定的应税船舶，适用优惠税率。其他应税船舶，适用普通税率。此外，对捕捞、养殖渔船、警用船舶等免征吨税。

暂行条例平移上升为法律，落实税收法定原则迈出坚实步伐

“落实税收法定原则”是党的十八届三中全会提出的一项重要改革任务。根据党的十八届三中全会和十八届三中全会、四中全会精神，为全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，按照中央全面深化改革领导小组的统一部署，全国人大

常委会法工委牵头起草了《贯彻落实税收法定原则的实施意见》，并经党中央审议通过。实施意见要求对现行15个税收条例修改上升为法律或者废止的时间作出安排，明确了我国税种立法的时间表、路线图。此次制定船舶吨税法，是将原来的船舶吨税暂行条例平移上升为法律，并没有涉及税制改革，也未对之前实行的法律制度作出较大调整，有利于推动我国宪法确立的税收法定原则的贯彻落实，进一步规范政府行为。

北京大学法学院教授刘剑文认为，由暂行条例上升到法律，对老税种进行平移意义重大，是一种新的尝试，为今后解决税收暂行条例上升为法律提供了借鉴和参考。现在整个社会对税收法定形成高度共识，税收法定对我们国家实现长治久安、公平正义、优化资源配置意义重大。

全国人大常委会法工委经济法室主任王瑞贺强调，此次立法的意义在于把船舶吨税的基本制度用法律确定下来，

提高了船舶吨税法律制度的科学性、稳定性和权威性，最重要的意义是在落实税收法定原则方面迈出了坚实的步伐。

细化税收征管，保障国家税收收入

从暂行条例到法律不是简单地改个名字，法律制定后，要通过细化让法律管用、有可操作性。船舶吨税法自2018年7月1日起实施，财政部条法司副司长周劲松表示，在实施前还需要做大量的准备工作。首先，虽然船舶吨税法总体的税制没有变化，但按照党中央、国务院等决策要求，在“放管服”改革、降低制度性交易成本、广泛推广“互联网+”等方面做了很多制度优化，这些制度优化需要财政、税务、海关等部门间加强协调配合，做好实施准备。其次，好的税法要有好的执行，执法部门需要提高执法水平、提升执法能力。要加强宣传培训，为实施税法做好准备。再次，税法实施也需要纳税人的遵从，应当做好纳税人服务工作，营造良好的纳税环境。

随着全球贸易的发展，海运业已经成为基础产业，世界很多海运大国纷纷对传统船舶吨税进行制度创新，从而有效提高了国内海运行业的国际竞争力。审议过程中，列席会议的全国人大代表贾春梅提出，需要进一步完善我国的船舶吨税制。她指出，上海市为成为世界级的航运中心城市，正在提升创建的步伐，出台了一系列航运业税收优惠政策，政策环境较为优越。为此，可把上海作为试点城市实行现代船舶吨税政策。经过1到2年的实施，等到条件成熟，各方面配套措施跟进，现代吨税制度与本国环境相适应之后，再推广至全国各个港口。★

巩固壮大农村集体经济 实行农村土地集体流转

全国人大代表 向平华

改革开放以来,农村集体经济空壳现象频现,农村现在田土荒置、空巢老人、留守儿童、离婚率不断攀升等系列问题不断地凸显出来。产生这种现象的原因是农民认为种田划不来,一亩田一年也就500元左右,但在外打工一个月至少挣2000元是没有任何问题的。所以,年轻人都只愿意出去打工,不愿意留在农村,从而造成农村无人干事的局面。

像南方大部分农村劳动力常年外出,分布在全国各地,留在农村从事农业生产的农村劳动力非常少。留在农村的“种不好,不愿种,种不了,管不了”的土地、林地越来越多,有的甚至大片抛荒,农民不再像从前那样产粮、卖粮为国作贡献,很难调动他们的积极性、发挥土地的潜力。特别是南方丘陵山区,人均不到一亩田,有的甚至只有几分田,有的一家三口加起来也不到三亩田,而田地是东一块、西一块,有的甚至有七至八块,对于耕耘、作物布局有着很大的束缚,更谈不上产业发展、规模发展。要解决这一问题,必须制定切实可行的发展措施,激发农民的积极性,让更多的农民投身于农业生产,规范大规模的农业产业化生产。

发展农村经济的核心是大力发展村级集体经济。实践证明,村级集体经济的强弱,与农民收入水平的高低有着直接的因果关系,它是带领农民实现共同富裕的基础。所以,实现全面小康中的“精准扶贫”,必须在发展农村集体经济

上发力。为了更好地激发农民的积极性,促进国家土地合理利用,为国家产更多的粮食,发挥更大的土地优势,必须推进新一轮农村土地流转。虽然现在出台了很多关于土地流转的政策和措施,但各区域不一样,南方北方不一样,所以存在着很多不可操作因素。因此,建议巩固壮大农村集体经济,实行农村土地集体流转。

要把发展巩固壮大农村集体经济,实行土地集体流转,作为精准扶贫引领弱势群体共同致富实现全面小康的可复制性经验,成为推进农村改革发展的重要举措,充分认识土地流转的重要性和必要性,制定扶持政策,积极稳妥地推进土地使用权流转。首先要发展农业专业化经营,促进土地流转,通过“公司+基地+农户”产业化模式,促进农业结构合理调整,多方位多形式不断扩大规模化种植,加大基地建设,推动土地规模化流转。要切实把农户中经营粗放、效率较低的土地集中起来,发展高效生态农业,在政策和开发资金上给予适当的倾斜,采取多种形式鼓励种养大户发展规模化经营。

还要着力于发展二、三产业,加快扶贫小区建设和城镇化建设步伐,积极引导农村剩余劳动力的转移,使脱贫农民在稳定的二、三产业中就业,在城镇安居乐业。同时,对自愿长期流转土地的农户积极探索土地承包经营权置换社会保障政策,让农户得到实实在在的实惠,解决“离土农民”的后顾之忧。农村土地经营权流转涉及面广、政策性强,要积极引导,加强管理。有条件的乡镇可参照建立土地流转管理机构,做好流转土地的登记、咨询、评估,推进土地流转合同的签订、合同鉴证手续的办理、合同纠纷的调解等工作,依法保障流转双方合法权益。

发展集体经济并不是一味地建厂,而应当因地制宜地发展绿色产业,充分发挥区域优势,合理利用当地农村资源。例如,润泽德乐乡村模式,就把细毛村茶叶、蜜蜂、蔬菜、冬糯谷等一系列资源优势切实转化为产业优势,不断增强村级集体经济实力,让老百姓在“望得见山、看得见水”的基础上,开发“山水间的银行”,成立家门口的产业。✘

自闭症儿童康复教育亟待重视

全国人大代表 陆永兰

孤独症亦称自闭症谱系障碍(ASD),是一种神经发育性疾病。孤独症相关的残疾已经成为中国儿童最为常见的精神障碍。在中国尚没有公布全国范围的ASD流行病学调查数



2017年10月28日,江苏省淮安市黄集乡村民在抢收水稻。图/视觉中国

据。根据最近报告的美国1/110到1/50的ASD发病率和韩国1/38的发病率来估算,中国大约有100万到200万的ASD人群,且最近这十年呈显著上升趋势。

自闭症带给家庭、患儿和社会沉重的负担。目前世界范围内没有通过医学手段“治愈”自闭症的案例,只有早期发现、早期干预、康复训练、融合教育,才能达到一定的康复效果。由于专业严重不足,有些自闭症患儿不能被及时发现和干预。目前,我国自闭症的干预训练主要是由私人的机构、很少的公立医院内设机构和残联的特殊教育内设机构提供的。

为此,建议国家有关部门要大力支持为自闭症儿童提供专业服务的社会组织。除了规范管理、合法监督、给予政策及资金的扶持外,还要为民办服务机构的特殊教育老师提供公平的社会待遇,帮助其办理社会保险补贴,与普通学校教师一样评定职称,这样才能鼓励特殊教育老师从事民办的自闭症孩子干预康复工作,从而稳定民办特殊教育教师队伍。

同时,建议有关部门出台相关规章,对6岁前处于黄金康复期的自闭症儿童,父母一方是行政事业单位的,应允许一方带薪请假陪护孩子作康复训练;父母一方是企业的,有关部门在税收方面给予企业一定优惠政策,让在企业工作的孩子父母在请假陪护孩子作康复训练阶段能有基本生活保障。★

加快出台扶助计划生育特殊家庭相关政策

全国人大代表 辛 琰

计划生育特殊家庭模范地执行计划生育政策,领取了独生子女父母光荣证,但因各种原因,其子女死亡或伤残。

计划生育特殊家庭在牺牲自己切身利益的同时,不但要承受失子失女之痛,更面临养老、就医、精神等方面的现实问题,类似的不幸很容易形成抱团群访等现象。针对目前计划生育特殊家庭存在的现实困难和问题,建议放宽国家计划生育特殊家庭扶助政策,将计划生育特殊扶助对象年龄由49岁放宽至45周岁。

同时,建议从法规层面出台计划生育特殊父母养老政策。提高60岁以上计划生育特殊父母扶助金;设立计生特殊家庭养老扶助基金,解决计生特殊家庭养老问题。针对失独老人,建议成立由政府部门主管的专门养老机构,配套相应的医疗设施、心理辅导与治疗室,配备专业的社会工作人员,帮助机构和失独老人发挥自身潜能,协调社会关系,解

决和预防失独老人的诸多问题。此外,对计划生育特殊家庭的新农保、新农合和社保、医保个人缴纳部分,建议由财政代缴。★

推广建设农村“颐养之家”

全国人大代表 邱新海

在江西省新余市分宜县,针对留守老人和贫困老人“怎样养老”“如何健全农村地区养老体系”的现实需求问题,从2016年起探索开展“党建+颐养之家”工作,有效满足农村老人生活照料、情感交流、精神慰藉等需求,真正达到了“老人开心、子女安心、组织放心”的好效果。

在办好农村敬老院的基础上,因地制宜地利用闲置的村级组织办公场所、小学校舍等场所,或租用村民空置房屋解决“颐养之家”场所问题;实行五级联动、多渠道筹集资金,通过“向上级部门争取一点、县乡财政支持一点、村级组织配套一点、‘入家’老人自缴一点、社会公益捐赠一点”这五个“一点”的办法落实资金,建立完善多元化的、长效稳定的资金筹集机制,让村集体办得起、老人住得起、政府支持得起;同时,以民为本、多元化精细管理,发挥村级党组织主体作用,脚踏实地地为“入家”老人办实事、做好事,通过“党建+颐养之家”,以党组织凝聚合力,以“小钱办大事”,找到了破解农村老人养老难题的好途径,实现了基层党建实实在在的惠民目标。

在这种农村“颐养之家”里,老人们“互帮互助、吃在食堂、住在家里、乐在村里”,足不出村就能解决养老问题,是走进千家万户、没有围墙的养老服务,解决了一个以农村留守老人为代表的困难群体如何养老的民生问题,形成具有新余特色的农村养老服务体系,真正实现了空巢老人开心、外出打工子女安心、各级组织放心的三赢局面,取得了非常好的效果。目前,分宜县有821名70岁以上农村老人受益。新余市全市每个乡镇至少有3个行政村建成了“颐养之家”;到2017年年底实现全市409个行政村80%以上的覆盖率;预计2018年6月底前实现所有行政村全覆盖。

推进“颐养之家”建设是加强乡村服务型党组织建设的需要,是有效应对人口老龄化趋势的需要,是和“敬老院养老”一样重要的模式,两者不冲突,互为补充,更可以有效整合社会资源,也是完善精准扶贫工作的一项重要内容。建议在全国各地推广,把党和政府更多更好的政策让更多困难的农村空巢老人分享。★

农村公路养护设备缺乏亟待解决

全国人大代表 郑亚军

按照习近平总书记关于“建好、管好、护好、运营好”农村公路的指示精神,养护好农村公路成为公路部门当前和今后一个时期最紧迫的任务。经过近几年的努力,农村公路养护管理政策制度、体制机制基本形成,有了机构和人员保障。目前,最大的问题是缺乏养护设备。

由于一些地方的农村公路管养机构尚处于起步阶段,无专业的养护机械,公路管养工作主要以路面清扫、路肩弃填、边沟清理等日常工作为主,养护能力不足,养护方式落后,养护质量不高。乡镇农村公路管理所只有“两三个人几把锹、两把扫帚黄马甲”,靠人工用铁锹、扫帚、洋镐、架子车等简单工具来开展乡村公路养护工作,劳动强度大,养护效率低,远不能满足新的公路养护标准和要求。

随着乡村公路硬化里程的不断增加,工程性养护越来越多,对设备要求进一步增加。要真正地组织开展农村公路养护,县区养护站需要沥青拌合楼、装载机、摊铺机、双钢轮压路机、振动压路机、铲挖机、路面清扫机、洒水车、切割机、割草机等基本设备;乡镇农村公路管理所需要装载机、自卸汽车、切割机、割草机等基本的养护设备。大量的资金投入靠市县乡三级难以筹措。

因此,建议国家有关部门出台政策措施,逐年配备农村公路养护设备。主要通过以下两个渠道解决:一是在燃油税转移支付中增列乡镇公路养护设备购置项目,每年为每个乡镇提供补助,逐年为乡镇配齐养护设备;二是在国家和省下达的农村公路养护维修项目中,允许部分资金用于购置养护设备。✘



贵州遵义花茂村乡村公路。图/视觉中国

加强黄河流域生态环境治理

全国人大代表 王镇环

黄河流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南、山东9个省区,干流河道全长5464千米,对全国的生态安全、经济发展、社会建设等方面起着非常重要的作用,是孕育中华民族灿烂文明的母亲河,是中华民族、中华文化的重要发祥地。自古以来,流域沿线贸易频繁、经济繁荣、文化发达,是汉、回、藏、蒙古、东乡、保安、撒拉等多民族聚居区和多元文化融合发展区。流域内自然资源丰富、生态类型多样,是我国重要的水源地和生态屏障,也是全国生态文明建设的重要阵地,生态战略地位非常重要,尤其是黄河中上游是全国重要的水源涵养地。

近年来,随着经济社会的不断发展,黄河流域长期以来被过度开发利用,水土流失、草原退化、冰川消融、环境污染等问题日益突出,生态环境亟待改善。作为全国生态文明建设的主阵地,黄河流域在生态环境方面也面临着一些问题。

一是水土流失面积大。目前,黄河流域水土流失面积46.5万平方千米,占总流域面积的62%。其中,强烈、极强烈、剧烈水力侵蚀面积分别占全国相应等级水力侵蚀面积的39%、64%、89%,是我国乃至世界上水土流失最为严重的地区。

二是生态修复难度大。长期以来,由于黄河流域人类活动频繁,开发利用不够合理,流域生态环境破坏较为严重,破坏类型多样、涉及范围广、破坏程度深,修复治理难度很大。尤其是黄河中上游地区生态环境脆弱,一旦遭到破坏很难在短时间内得到修复。

三是自然灾害隐患多。历史上黄河素以“善淤、善决、善徙”而著称,曾多次发生决口,洪水泛滥,洪涝灾害非常严重。目前,黄河下游河床以平均每年10厘米的速度淤高,黄河下游河床高出两岸平地2米到10米不等。水行地上,成为悬河,全靠大堤约束,水灾威胁四邻八省,黄河下游洪涝灾害的防治一直是国家的心腹大患。

四是污染治理欠账多。流域产业结构和布局不合理,高耗水、重污染企业较多。加上随着流域内经济社会的快速发展,城镇化进程加快,用水量增加,致使污水排放量增加,但是中央预算内投资有限且资金量逐年减少,地方财力有限,历史欠账较多,配套资金很难及时足额到位,导致城镇污水管网建设不配套、收集率低。

五是经济发展压力大。在黄河流经的九个省、区中,青海、四川、甘肃、宁夏、陕西、内蒙古6个属于西部省份,经济发



黄河壶口瀑布。图/视觉中国

展相对落后,生态保护、扶贫开发、同步小康任务非常艰巨。

为此,建议加快改善黄河流域生态环境,从国家层面进一步加大支持力度。

一是在黄河流域开发建设过程中认真贯彻绿色发展理念,积极推进产业结构转型升级,大力发展绿色、节能、环保产业,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

二是坚持“在开发中保护,在保护中开发”的原则,根据流域内各地区自然资源禀赋和生态区位特征,因地制宜,培育发展现代农业、文化旅游、战略新兴产业、新能源等绿色产业,不断促进经济转型发展,实现流域经济发展和生态环境建设统筹协调推进。

三是国家加大对黄河流域水污染防治力度,在政策和资金上给予倾斜支持。及时调整流域和区域内不合理的产业结构,积极推进清洁生产,不断加大节水和减污工作力度,大力支持城镇污水处理设施建设,切实提高污水处理能力。

四是国家进一步完善主体功能区配套政策。依据不同类型区域主体功能,实行分类管理的区域政策,进一步加大限制开发区域和禁止开发区域中央财政转移支付力度和国家投资力度,建立和完善按照主体功能区分类的产业、投资、财政、土地、环境保护等配套政策,实施区域发展差别化政策,加快建立事权与支出责任相适应的财税体制,完善由单一按领域安排向按主体功能区和领域统筹结合的中央预算内投资政策,加大重点生态功能区基础设施建设力度,优先启动西部地区国家重点生态功能区保护修复工程。✘

打通湘江下游“瓶颈” 让“黄金水道”服务于长江经济带

全国人大代表 何寄华

长江经济带横跨我国东中西三大区域,是我国综合实力最强、战略支撑作用最大的区域之一,是具有全球影响力的内河经济带、东中西互动合作的协调发展带、沿海沿江沿边全面推进的对内对外开放带,也是生态文明建设的先行示范带。

湘江作为长江的一条重要支流,被誉为流金淌银的“黄金水道”。每到丰水季节,满载煤炭、矿石、进出口商品的船舶穿梭如织,为当地的航运经济发挥巨大作用。但近年来,随着船舶吨级增大、运量增加和进出口贸易量增速,当前的航道配套建设已越来越不能适应航运发展需要。尤其是进入枯水季节后,湘江下游水运通行阻力重重。

在国家和省市的有力支持下,2012年10月,以改善湘江通航为主,兼有保障供水和灌溉、改善环境、过江通道、发电等功能的湘江长沙综合枢纽工程蓄水通航。根据规划,该工程截流蓄水后,湘江水位将抬升至26米以上,能确保1000吨级船舶全年通航。

然而,长沙枢纽的通航,并未解决湘江下游船舶拥堵、搁浅问题。据调查,湘江下游枯水期长达3至4个月,航道窄、水位浅成为水上运输的“拦路虎”。近年来,随着航运经济的复苏,5000吨级的大船越来越多,运载量快速提升,这一矛盾更加凸显。

湘江长沙综合枢纽至城陵矶长达近150公里的水域中,在湘江望城段、湘阴文经滩等多个河段,出现搁浅和滞航现象。尤其是,2017年2月至3月初,阴湘段水位低至21.3米,有效航道宽仅90米左右,船舶吃水仅为2.6米,300多艘运送煤炭、钢材、矿石、进出口商品的船只因此停摆,延绵数公里,严重影响航运畅通,引发纠纷矛盾,形成不稳定因素。

为拓展开放型经济发展空间,配合国家长江经济带和国家新区建设,长沙已联合岳阳加大申报中国湖南(长岳)自由贸易试验区。湘江和洞庭湖作为重要的功能配套,亟待破解“黄金水道”发展“瓶颈”。为此建议:请国家加大投入力度,将湘江下游航道拓宽、疏浚等工程纳入国家计划,列为重大水利设施建设和流域治理项目,真正发挥湘江“黄金水道”通江达海的作用,助推长江经济带的建设发展。争取国家立项,积极开发湘阴虞公庙港区5000吨级深水码头建设,把湘阴港建设成为岳阳副港、长沙北港,发挥功能配套效应。✘

沈阳人大代表活动往事钩沉

文 / 阚珂



人民大会堂。图 / 视觉中国

最近，整理工作笔记，翻阅到2000年在辽宁省沈阳市调研时的记录，勾起了我对当时通过座谈和实地考察了解到的沈阳人大代表工作和人大代表活动一些情形的回忆。

2000年，我在全国人大常委会办公厅研究室工作。时任第九届全国人大常委会委员长的李鹏提出：近三千名全国人大代表如何在闭会期间发挥经常性作用，是需要探索 and 研究的。那年7月中旬至8月上旬，我带领3位同事，在北京市和东北三省，就人大代表工作问题做了比较系统的调研。

在辽宁省调研期间，沈阳市人大常委会建立的代表与代表之间的联系制度的情况，给我留下了很深的印象。他们这一制度的具体内容是：在沈阳市的全国人大代表、辽宁省人大代表、沈阳市人大代表、沈阳市所辖各区县市的人大代表之间建立四级人大代表固定联系网络。当时，沈阳市有16位全国人大代表，每位代表固定联系7—8位省人大代表，每位省人大代表固定联系3—5位市人大代表，每位市人大代表平均联系4—5位区县人大代表。同时规定，对代表的联系范围不作限制，也可联系其他代表，也可直接与选民联系。调研中给我一个突出的感觉：沈阳市的人大代表工作是有新思路的。

翻看着工作笔记，联想到了2009年我在全国人大常委会办公厅新闻局局长任上组织中央主要媒体

报道地方人大常委会建立30周年时，我们新闻局在收集报道素材过程中了解到，沈阳市人大常委会是在全国地方各级人大常委会中首个开展执法检查工作的。今天重新审视当年他们开展的这一工作，对它的创新性和示范意义应予充分肯定。

那是1983年的事儿。沈阳市第九届人大常委会从当年的5月中旬开始，用1个月的时间，对宪法的实施情况进行了检查。具体的做法是：从市法院、检察院等机关抽调的20多人组成宪法宣讲小组，深入到全市机关、企业、城镇街道和农村宣传和普及宪法。同时，市人大常委会主任、副主任和委员带领常委会机关工作人员深入到全市11个区、县，104个公社、镇进行调研，召开座谈会、汇报会，查阅有关案卷资料等。检查前，还邀请了辽宁大学等高校教授讲课，对参加检查的人员进行事前培训。6月底，检查组向市第九届人大常委会第二次会议作了《关于检查〈中华人民共和国宪法〉在我市执行情况的报告》。报告指出，宪法正在逐步成为全市人民和各机关、单位行为的共同准则，但检查中也发现了一些违法问题。报告具体列举了五个方面的问题。常委会组成人员分组对报告进行审议后，当次常委会会议通过决议，对全市各级国家机关、社会团体和企事业单位深入学习宣传宪法、保证宪法贯彻实施提出了要求。尽管那时对这项工作还没有现在“执法检查”这样的概

括表述,但是,他们的探索和尝试对全国各地人大常委会开展执法检查工作的借鉴意义。

在近期搜集地方人大历史资料过程中,我还得知,沈阳的人大代表工作最早可以追溯到我国人民代表大会制度在全国范围由下至上系统建立之初。据记载,在1954年全国各地陆续建立人民代表大会的过程中,沈阳的基层人大代表就创造了联系人民群众的很多方法。主要有:第一,沈阳市大部分的区都按地区和职业建立人大代表小组,代表们经常在一起研究工作、交流经验、学习政策法规。和平区衡阳街代表小组,根据代表工作性质和地区,按机关、街道、企业划分了联系选民的责任区域。遇到较大的问题时,代表们及时共同研究处理。第二,在人大会议召开前,结合会议议题搜集提案。铁西区代表在1个月的时间内搜集了近300件提案。第三,建立“选民接待日”。每位代表根据自己的具体情况,自行确定接待选民的日期。大多都安排在星期日。第四,厂矿企业和机关团体等单位的代表设立“选民留言簿”和“意见簿”,以便在选民来访而代表不在时把意见留下来,代表回来后处理。第五,街道居民和农村妇女代表多采用个别走访的形式联系群众。由于人大代表采取多种形式积极联系选民,帮助群众解决问题,受到人民群众的拥护,这也对政府有关部门改进工作起到了很好的推动作用。

从上述三个不同时期的不同事例中,可以感觉到沈阳各级人大在履行职责和发挥代表作用方面长期做出的探索和努力。

前些年,我在湖北省调研时了解到,湖北省十堰市人大常委会的工作思路是:监督工作抓实效,重大事项抓规范,代表工作抓活动,自身建设抓提高。由于当时没有地方立法权,他们的工作考虑不涉及这个方面。综合分析以往了解到的各地情况,我觉得,代表工作从代表活动入手是一条成功的好经验。

习近平总书记在党的十九大报告中提出:要使各级人大及其常委会“成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。我体会,人民的代表机关,是人民代表大会的本质属性。要保证人民代表大会反映人民的愿望、体现人民的意志、代表人民的利益,必须保持两个“密切联系”:一是人大常委会(乡镇人大主席团)同人民群众和人大代表保持密切联系;二是人大代表同人民群众保持密切联系。

回顾历史,60多年来,在党的领导下,各级人大及其常委会在保持两个“密切联系”方面一直努力着。

早在全国人大常委会刚刚建立5个月时,1955

年2月12日,第一届全国人大常委会委员长刘少奇就致信全国人大的全体代表,请代表将自己在生产中、工作中、社会活动中所了解的情况,以及人民群众所反映的问题和代表本人的意见,随时告诉全国人大常委会,使全国人大常委会能够及时广泛地听取人民群众的意见和人大的意见。当时,全国人大常委会是用通信的方式,同全国人大代表保持着经常性联系。

同样是在这一天,全国人大常委会还决定在北京、天津、上海等地设立全国人大代表办事处,为在当地的全国人大代表履职提供服务。当年5月,全国人大常委会还组织全国人大代表首次开展视察工作。当年8月6日,全国人大常委会通过决定,把代表视察作为一项制度正式确定下来。

进入改革开放新时期,全国人大常委会在加强同代表联系、全国人大代表持证视察等方面又作出新的规定。1987年,第六届全国人大常委会副委员长彭冲在《关于健全人大机关工作和机构的报告》中,还提出了人大机关做好“三服务”的概括,进一步明确了人大机关的工作职责。这“三服务”是:为开好全国人大会议、全国人大常委会会议、全国人大常委会委员长会议服务(即为“三会”服务);为发展社会主义民主、健全社会主义法制服务;为全国人大代表和全国人大常委会组成人员依法履行职责服务。

在第十届全国人大期间,常委会副委员长兼秘书长盛华仁对全国人大机关一些部门的工作职责作了精炼的概括,关于全国人大常委会办公厅联络局的主要工作职责,他提出,要做好“三个三”的工作:第一个“三”,是抓好三部法律(选举法、代表法、地方各级人大和地方各级人民政府组织法)的贯彻实施;第二个“三”,是为近三千名全国人大代表依法履职做好服务工作;第三个“三”,是做好与31个省、自治区、直辖市人大常委会的联系工作。

第十二届全国人大常委会建立了常委会组成人员固定联系全国人大代表的制度。

在中国特色社会主义新时代,为了坚持和完善人民代表大会制度,实现人民代表大会制度的与时俱进,应当根据新情况,在保持两个“密切联系”方面作出新探索、建立新机制、取得新作为,使人大及其常委会作为同人民群众保持密切联系的代表机关始终充满强大的生机活力,始终坚持人民代表大会的本质属性。✪

(本文作者为全国人大常委会法制工作委员会原副主任)

一步之遥： 意大利环境“法规”与“法典”的距离

文 / 李 钧

查阅意大利的重要法规,会发现一个有趣的现象,所谓“环境法典”的官方表述是Norme in materia ambientale,即“有关环境的法规”。这不禁使人产生疑问,她究竟是不是法典?为什么她没有被冠以“法典”(codice)的称谓?

制定背景介绍

和西方国家制定环境法的模式相似,意大利的环境法也经历了从零散、片面的单行法到系统化全面立法的过程。

早在意大利王国时期,就已经出现了国家层级的环境立法意识。例如,1933年的《水与电气设备法》(R.D.1775)、1934年涉及不健康工业规制的卫生法(R.D.1265)等,都包含了关于环境保护的规定。共和国建立以后颁布的第一部有关环境治理的专项法规是1966年的《大气污染防治办法》(L.615),其后还有1974年的《危险物质和药剂的分类及包装标识规范》(L.256)、1976年的《水污染防治规范》(L.319“梅而里法”)等。整体而言,在20世纪80年代之前,意大利的环境立法较为分散,仅针对个别污染事项,作为保障经济发展规划实现的附带品而纳入立法。零散的法规不能满足司法实践需求,现实中的问题只能通过扩张解释的方法应对,这一状况促使法律工作者们推进环境立法。

80年代前期,意大利相继颁布了一系列环境法律法规:1982年的《海洋保护法》(L.979)、1984年的《肥料使用原则新规》(L.748)和《有关垃圾处理的1982年第915号共和国总统令的第4条的首次适用规则》(D.C.I.)、1985年的《关于保护特别环境利益区域的紧急规定》(L.431“格拉索法”)等。在80年代的众多立法中,尤为重要的一部法律是1986年颁布的《设立环境部和有关环境损害的规则》(L.349),其在形式和效力上都成为法律工作者和评论者心中“真正意义上的”“有关环境保护的一般性

法律”。有关建立旨在保护环境的中央专属部委的提议一经提出就获得议会的完全赞同和大力推进。最终颁布的法律规定了新设部委的组织结构和职能权限,将以前分散各部的职能统一在一起并对相关科技机构进行了重组,引入环境损害的预防、补充、赔偿等原则,建立环境影响评价、宣布严重危害环境和环境损害等各项法律制度。与以往的法律法规相比,这部法律表现出极大的创新性:一方面,她作为一个“连接机制”,将空气、水、土壤、垃圾等众多垂直分散的环境元素连结到一起,形成一个系统的、统一的调控、管理、保护体系;另一方面,她展现出一种“宪法层面的价值观”,肯定“环境价值”属于“全国社会”和“未来一代”,对环境的保护是一种“社会共识”。她所确立的一些具有前瞻性的原则,如可持续发展和责任细分等,都为后来的《里约宣言》、《马斯特里赫特条约》和欧盟五项行动计划所采纳。尽管囿于所属年代的法治思想和制度,这部法律尚不算完备,但不可否认其作为意大利综合性环境立法开端的意义。自此之后,环境领域的立法活动进入密集期。至2006年新的统一法规出台之前,具有国家效力和地区效力的单行法律法规(包括法律、立法令、共和国总统令、部际会议宣告、部委令等)有200项之多,其内容涉及大气臭氧、声音污染和垃圾处理等各个方面。

法律法规如雨后春笋般涌现。然而,随着时间的推移,新的问题也暴露出来。首先,以L.349/86为核心的单行性立法总是无法摆脱分散和片面的弊端,基本原则和共通条款的缺失导致法律规定之外的其他人类活动所触发的环境问题得不到有针对性的解决。而立法的滞后性又迫使司法和立法机关无休止地面对各种各样新涌现的污染问题和环境保护问题。其次,以“锁链式”环环相扣的单行法规数量过于庞大,增加了行政机构和私主体的履行成本,既不利于查阅,也不利于执行和遵守。再次,



意大利科莫湖风光。
图 / 视觉中国

原有的一些立法原则和目的、组织职能机构和制度设计已经逐渐失去了意义,有些制度已经发生了重大甚至反转性的变化。例如,议会有关报告环境状态的义务随着获取环境信息权和代表处制度在国内的适用而逐渐减弱。而在欧盟,负有汇报义务的主体是委员会而非欧盟议会。针对这些问题,“需要系统化和确定化的环境法”的需求再次被提起,其中两种“模式”最具可行性:要么就各个环境问题的单行法整合出一个“统一文本”;要么就环境法的整体内容和各个部分编订法典,即“法典化”。

意大利人选择了前者。2004年第308号法律授权政府以统一文本的形式,就几个重要的环境领域和环保事项,诸如垃圾处理、水土保持、保护区管理等,进行重新调整和补充。2006年4月3日,意大利环境法规(D.Lgs 152),又称“环境法统一文本”颁布,基本上取代了以往所有有关环境的单行法律法规。起草工作历时15个月,编纂者在整合了最初的6个草案的基础上,又增加3个“共通规定”的条款。整个文本由6个部分组成,各个部分根据内容的多寡,下设编、章、节、条、项,一共318条规范,其后附加45个附件。该法令于同年4月29日生效(其中第二部分延迟到同年8月12日生效)。之后经过数次修订、补充(几乎每年一次)。截至最新一次修订(2017年7—8月),先后共增加2个部分,3个章,共

计96个条款,附件也增加至61个。

意大利环境法规的内容

第一部分“一般规定和基本原则”。即在上文所谓三个“共通规定”的基础上发展而来的、有关环境法规适用的一般性规定,包括本法所适用的领域、战略环境评价、环境影响评价、综合环境许可,针对土壤、水资源、垃圾处理和空气污染的治理以及环境损害赔偿。明确立法的目的是为了保护环境、优化环境,合理谨慎地利用环境资源,提升人类生活质量。针对将来可能发生的新的环境问题,规定了后续措施的采用标准。同时,明文规定了环境法的制定原则、环保活动的原则、可持续发展原则、辅助性原则和忠实配合原则,以及环境信息的取得权和合作目的的参与权。

第二部分“战略环境评价(VAS)、环境影响评价(VIA)和环境综合许可的程序(IPPC)”,共6章。其中,第3—2章“环境综合许可”为2010年新增章节。充分贯彻欧盟(欧共体)2001/42/CE号指令、85/337/CEE号指令、97/11/CE号指令、2003/35/CE号指令和2008/1/CE号指令,设定环境影响评价和战略环境评价制度,就对环境有重大影响的计划、方案,与人类生存环境和健康相关的事项进行评价;为了减少污染和污染源的排放,设立环境综

合许可制度。明确与此相关的基础性概念、规范的对象,明晰有关主管部门的行政职权,设立环境影响核查技术委员会和环境综合许可调查委员会,并就评价与许可的一般性程序及其之间的协作与简化作出规定。

第三部分“土壤保护和抗沙漠化、水污染防治和水资源管理的规定”。该部分由于涉及土壤和水资源两个重要的环境领域,因此“体积”最为庞大,共三编,11章,所包含的条款数量比重达到整个法规的1/3。其中,第一编关于土壤保护和抗沙漠化,旨在通过塌陷防治、排除危险情况和抗沙漠化等途径实现土壤和地下土的保护和治理,以及对域内水文环境的治理。第二编关于水污染的防治,旨在减少对地表水、地下水和海洋等水资源的污染,通过适当手段保护并改善水资源质量,实现对水资源的持续、稳定和公平利用。第三编关于水资源的管理,以水资源管理规范 and 综合水利服务为对象,涉及环境和竞争的保护、确定提供综合水利服务的根本等级,以及相关职权单位的基本职能。第四编补充规定一些临时性规定与最终规定。

第四部分“废弃物管理和污染场所改造的规定”。废弃物的管理关乎公共利益。废弃物的整治应遵循预防原则、制止原则、可持续发展原则、比例原则、承担责任原则、产生废弃物的源头材料使用过程中所涉及各主体的合作原则,以及“谁污染、谁付费”等原则。本部分共设6章,规定了废弃物、包装和特种废弃物的管理措施,以及废弃物的焚烧、城市废弃物管理费的征收和污染场所的改造。其中,有关废弃物的焚烧一章(第3-2章)为2014年修订时新增加的章节。在采纳相关欧盟指令的基础上,对废弃物的管理和受污染场所的修复进行了规范,规定有利于环境保护和人类健康的废弃物治理措施,以减少垃圾产生和废弃物管理过程中的消极影响。

第五部分“空气保护和大气减排的规定”,共3章。为了实现《京都议定书》中设定的大气质量目标、预防和减少对大气排放,针对可能向大气产生排放的设备(包括民用取暖设备)设定排放限值,规定排放许可和活动规范、排放物的取样和分析方法,以及用以评价测量值与排放限值是否相符的标准。规定了额定热输入小于3MW的民用取暖设备的安装、修改和排放限值。规定了燃料,特别是用于供暖能力低于阈值的民用供

暖设备和用于海事用途的供暖设备的燃料。2016年新增第五-2部分“特殊设备的规定”。由第298-2条独立构成一章,专门就二氧化钛和硫酸钙的生产活动进行规范。

第六部分“环境损害赔偿的规定”,共3章。分别规定了环境损害赔偿的适用范围,既包括对土壤、地下土层、地表水和地下水以及海洋排放污染物和垃圾处理等专业活动,也包括出于故意或过失的非专业活动;既针对实际产生的环境损害,也针对可能发生的潜在损害威胁。规定了环境损害威胁的预防措施和修复措施,特别针对尚未确定,但有明显证据显示存在环境损害的风险与威胁的情形,赋予风险制造者紧急预防和排除险情的义务。授权环境和土地海洋保护部行使损害赔偿诉权,向造成损害的主体诉请民事赔偿。2015年,增设第六-2部分“环境保护的行政和刑事违法的处罚规定”,针对尚未对法令所保护的环境资源、城市规划或景观资源造成现实损害或者现时、确定的危险的环境保护违法情形科以处罚,加重了对损害环境行为的处罚力度。

附件,共61个,分别对应第二部分到第六部分的规定。内容包括自治区主管资格、环境报告的内容、水体的功能性分类标准、敏感区域的确定标准、危险物质清单、垃圾焚化场排放标准等多项技术指标和规范。

对意大利环境法规的评价及启示

(一)对意大利环境法规的评价

作为在意大利全境范围内有效的最高级别的环境法律法规,2006年的统一文本具有但不限于如下优点。

其一,大环境概念拓宽法规的适用范围。专项立法时期因限定调整对象而限制法律适用空间的警示,对后期的立法产生很大影响。意大利宪法、2006年的统一文本以及相关的法律文献都没有对“环境”作出明确的定义,而是将对环境的保护作为立法目的,以此来拓展环境保护的广度。最终形成宪法、专门法和其他部门法共同加持的保护体系。其中,意大利宪法第9条规定:“共和国对自然景观和国家的历史文化财产进行保护。”自2001年起,意大利宪法第117条规定:“国家就下述事项进行立法:……针对环境、生态系统和文化财产的保护。”最高法院以上述根本法为基础,将环境描述为“自然资源和人类活动显著成果的大背景”(Cass. pen., sez. III, 28 ottobre 1993, n. 9727)。

其二,确立了许多有关环境保护的新的、有益的原则和制度。自1986年第349号法律到2006年的统一文本,意大利环境法规不断创造、引进和完善有关环境保护的基本原则和具体制度。统一文本在349号法律的基础上优化了环境影响评价的相关规范,引入战略环境影响评价制度,实施综合水循环管理和设立流域管理局,预防和控制废弃物的生产并促进再利用,制定大气排放规则,以及引入共同防御原则、环境信息向公众公开制度,等等。这些原则和制度在当时具有创新性和开拓性,直至今日也是全球环境保护的基本方针和发展方向。

其三,法规和科学数据的良好结合。较之传统部门法,环境法的实践与自然科学的结合最为紧密。环境影响评价、排放治理标准、授权许可评估都离不开具体的数据指标和科学的评定检验方法。而统一文本囊括了土壤、空气、水、废弃物等多个纵向环境领域,所涉及的数据、指标之大可想而知。现有附件部分的文字规模甚至超出了法规正文本身。这在部门法中是十分罕见的。这一做法为统一文本的适用创造便利,公、私主体仅仅通过一个文本就可以获知其在生产、活动中应该具体遵守的各项标准。

在肯定优点的同时更要正视其缺点。2006年的统一文本虽然也经常被称为“环境法典”,但是,从法学专业角度评价,统一文本距离真正的“法典”尚有明显差距。

首先,法典化不完全、体系特征不明显是统一文本最受诟病之处。鉴于单行法规汇编不可逾越的缺陷,人们希望环境法可以在法典化进程中走的更远一些。然而,当前的统一文本却表现出一种介于单行法规汇编和法典之间的“四不像”状态。总则和分则之间的区别不明显。总则部分除了几个立法价值原则外,没有任何对整体适用的实质性一般性条款。各个看似应为“分则”的部分,自然也就没有与总则对应的、用来具象化一般条款的具体条款。实际上,每个部分都自成体系,除了具有各自的“小总则”外,还有独立的处罚章节。这与最后的责任与处罚部分(即第六部分)在功能上又重合了。

其次,立法程序和立法技术上的一些不足也使法规的整体效果大打折扣。意大利的很多环境法学者都认为,对于这样一部体系庞大、

内容繁杂、可预见更新速度快的新型部门法而言,15个月的立法期太过于仓促,难以对既有问题和将来可能发生的问题进行充分的思考、做出得当的应对。立法令中虽然设定了一个由专家委员会、议会负责人委员会、自治地区代表和公共、集体利益代表组成的团体共同负责新规范的制定程序并对其影响进行评价,实际上却没有发挥设想中的作用。专家学者的意见过分理论化而缺少实践性,自治地区代表和公私组织代表则很难真的加入到这个过程中去表达任何具有实际意义的意见。此外,后期的修订也缺乏统一性,不同的人员对局部的添加修改甚至造成了文本在概念表述上的不一致和混乱。

(二)对环境立法的启示

如同意大利环境法所强调的,对环境的保护事关国家、民族、百姓和人类的未来。提升环境保护的效果必须从完善环境法规开始。意大利环境法实践的启示包括但不限于以下几点。

第一,立法模式的选择。作为大陆法系国家,意大利的经验显示出法典化更适宜环境法部门的立法。法典化意味着完备的体系和层次清晰的体例,这对于涉及多个纵向环境领域的环境法而言,更有利于统合和协调不同元素之间的关系。总则和分则的模式有助于提取和明晰环境保护的基本原则和共同制度,各个分则可以在总则所明确的立法宗旨的指导下进一步细化具体实践方式,并针对各个部分的特殊性规定特别条款和例外情形。

第二,处理好条款和技术指标的衔接及国内法对国际条约、指令的采纳。如上所述,环境法的实践需要大量的科学数据和指标提供支持和辅助。在制定环境法典的过程中,必须要充分考虑如何安置这些配套数据指标规范,力求使它们和法典无障碍结合。此外,环境问题是全球化问题,环境法的立法和实践不但不能与国际社会脱节,相反,要密切关注国际法的变化和国际环保技术、手段的革新。

第三,环境法的法典化是一项重要且复杂的工程,所以要审慎对待法典的起草和修订,为快速更新做好准备。✘

(本文作者为中国人民大学法学院博士)

管好“嗜好”非小事

文 / 张新峰

《明太祖实录》载,洪武二十年八月,朱元璋在与侍臣聊天时讲道:“人君一心当谨嗜好。”即当皇帝和做官都要小心嗜好。为什么?他说:“嗜好之间,治乱所由生也。”事实的确如此,各级官员是我们党治国理政政策的制定者、执行者,一旦自己的“嗜好”失控,轻则家毁人亡,重则误党非公。“嗜好”之事,不可不察!

兴趣爱好,人皆有之。作为党员干部尤其是领导干部不是不能有爱好,甚至应该鼓励培养积极健康的兴趣爱好。一些健康的高雅爱好,对于涵养党性、砥砺心性、陶冶情操大有裨益。但对于掌握公权力的官员而言,他们手上往往都掌握着大大小小的权力,因此有求于他们的人自然会很多,他们的爱好会不可避免地成为别人关注乃至“围猎”的焦点。所以,即便是正常的爱好,如果缺乏节制,也可能演化为自身的“软肋”和“死穴”。

“好船者溺,好骑者堕,君子各以所好为祸。”一旦爱好“越了线”“出了轨”“变了味”,往往就为违纪违规留下了隐患。例如,爱好打高尔夫球的国家药监局原司长郝和平,他不但像打出租车一样乘飞机到全国各地去打高尔夫,打球的消费也大都来自求他审批的医疗器械公司。诸如因爱好而落马的例子不胜枚举。

关于如何管控爱好,周恩来总理做出了非常好的榜样。1973年10月,周总理陪同加拿大总理到洛阳参观访问。在龙门石窟有卖魏碑书法代表作《龙门二十品》的拓本,周总理很喜爱,拿在手里不停地翻阅,连连赞赏,想买一套。一问价钱,竟然高达500元,他又恋恋不舍地放回原处。在场的洛阳市领导见状说:“总理,我们送一套给您吧!”周总理严肃地回道:“你这个同志怎么能这样讲?国家的财产怎么能随便送人?”作为总理,接受地方政府赠送的一套拓本,实在算不上什么大事。可在周总理的眼中,爱好必须要有“底线”,决不能为满足自己的爱好而占公家的便宜。周恩来总理处理爱好和权力、公事与私事的优秀作风和崇高情怀,至今仍值得各级党员领导干部学习。

习近平同志曾在《生活情趣非小事》一文中讲道:“在当前复杂的社会环境下,各级领导干部要加强思想道德修养,注重培养健康的生活情趣,正确选择个人爱好,慎重对待朋友交往,明辨是非,克己慎行,讲操守,重品行,时刻检点自己生活的方方面面,始终保持共产党人的政治本色。”苍蝇不叮无缝的蛋。对于领导干部来说,防止爱好“变味”的关键,归根结底是要坚持从严律己、正心修德,要常思贪欲之害,常怀律己之心,常弃非分之想,始终保持拒腐防变的清醒头脑、警惕之心。管好自己的手,不该拿的坚决不拿;管好自己的脚,不该去的坚决不去。始终做到自重、自省、自警、自励。

严管就是厚爱。防止领导干部的爱好“变味”,仅靠个人自我修养还不够,外在监督至关重要。各级党组织和纪检监察机关要敢于“唱黑脸”,要“瞪大眼睛”“拉长耳朵”,切实加强对领导干部的日常监督管理,尤其是对于“八小时”以外的监督,用好监督执纪“四种形态”,切实发现并解决好苗头性倾向性问题,让咬耳扯袖、红脸出汗、抓早抓小成为常态,防止党员干部因爱好“变味”走向腐败泥潭。✘



图 / 视觉中国

专注实体经济 弘扬工匠精神

万丰奥特控股集团 陈爱莲



全国人大代表、万丰奥特控股集团董事局主席陈爱莲

实体经济是国家发展的命脉和脊梁。我们深刻感受到从中央到地方，对于提振实体经济的高度重视和坚定信心。万丰是一家以先进制造业为核心的国际化集团公司，深耕先进制造业20多年，始终以“产业报国、创新强国”为己任，秉承“永恒提升价值、不断奉献社会”的经营理念，以坚定笃行的底气和实力，整合行业的优质资源，做专注实体经济的典范，做弘扬工匠精神的榜样。

近年来，在国内外经济面临下行压力，实体经济进入寒冬期的严峻形势下，万丰集团持续打好转型升级组合拳。各大板块齐头并进，圆满完成或超额完成经营计划指标。

一是践行“工业4.0”理念。我们始终认为，只有“两化”深度融合，进一步优化生产流程和管理模式，以专业化、精细化的产品获得行业话语权，才能赢得市场。汽车部件作为万丰起家产品和主要产业，已步入“微利时代”，要想继续巩固细分市场全球领跑地位，必须对其实施产品升级和技术创新。为此，万丰率先在行业内实践“工业4.0”，进行智能化、信息化的转型升

级，并将建设智慧工厂作为解决技术创新的“金钥匙”和创新方案，引领先进制造业的未来。

二是实施“绿色万丰”标准。按照“绿色万丰”理念，建设绿色工厂，实施绿色制造，加大循环利用，智慧工厂实现七大要素：屋顶装置太阳能；中间流水线作业全面“机器换人”；地面天然气供应；仓储互联网物流；周围半空高度建设参观通道；排水口实现“放水养鱼”；优化人员匹配，劳动生产效率200万元以上，建成“生态型、信息化、智能化”的工业城市新典范。

三是促进“四个全面”提升。智慧工厂着力于实现对先进制造业、对整个产业的正确引领标示，实现“四个全面”的提升：全面实现信息化、数字化管理；全面提升员工素质，数量减少五分之三，实现高级技术人员及专业院校大学生等专业化管理；全面提高效率，人均创销售提高到300万元以上；全面

提高员工报酬，真正实现万丰人“快乐工作、幸福生活”，打造全省“机器换人”样板，以及汽车行业细分市场全球领跑的智慧工厂。

到“十三五”期末，万丰汽车部件全面完成智慧工厂切换。通过管理的精细化、技术的效益化、产品的精品化，以自主创新的方式积蓄万丰核心竞争力和可持续发展能力，以专注、务实、勇于创新的精神赢得市场和发展时间，为“百誉万丰、百强万丰、百年万丰”打下坚实基础。

实体经济是强国之本，工匠精神是强企之魂。万丰从汽车部件起家到集团上市，从国内资本运作到跨国并购，从行业追随者到实现细分市场铝轮毂、镁合金产业的全球领跑，以及工业机器人、涂覆、通航产业的国内领先，我们始终坚持以“有所为、有所不为”，致力于“营造国际品牌、构筑百年企业”。我们将不忘初心，知行合一，坚守实体经济，弘扬工匠精神，积极融入“一带一路”倡议，配置全球资源，努力成为国际先进制造业的一面“旗帜”，为浙江“制造强省”建设和中国制造业的强盛，贡献万丰智慧和万丰力量。



万丰航空小镇

海南

大海之滨, 欢迎您





黄果树瀑布

贵州

Guizhou
Impression



多 / 彩 / 的 / 原 / 生 / 态 / 之 / 美