

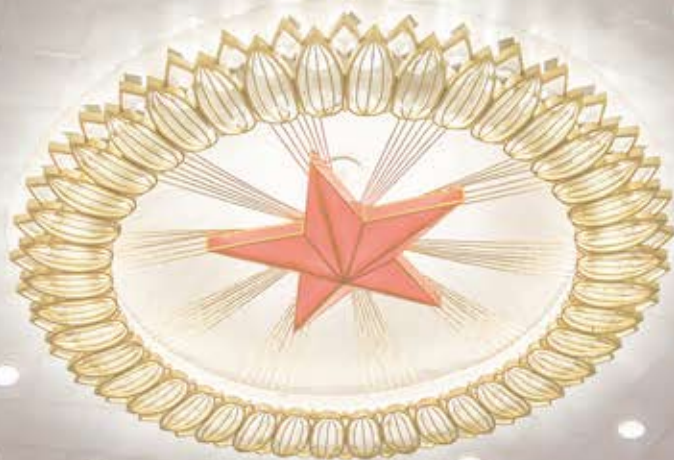
# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年1月20日出版  
第2期 总第446期

全国人大常委会机关刊物



特别策划·辉煌五年间

新时代立法从这里启程

ISSN 1671-542X



邮发代号:2-18  
国内刊号:CN11-3642/D  
国际刊号:ISSN1671-542X

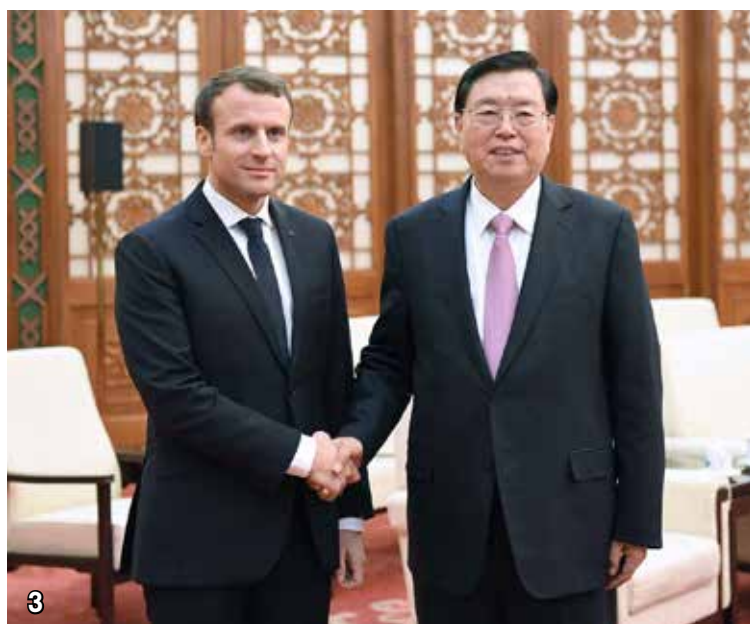




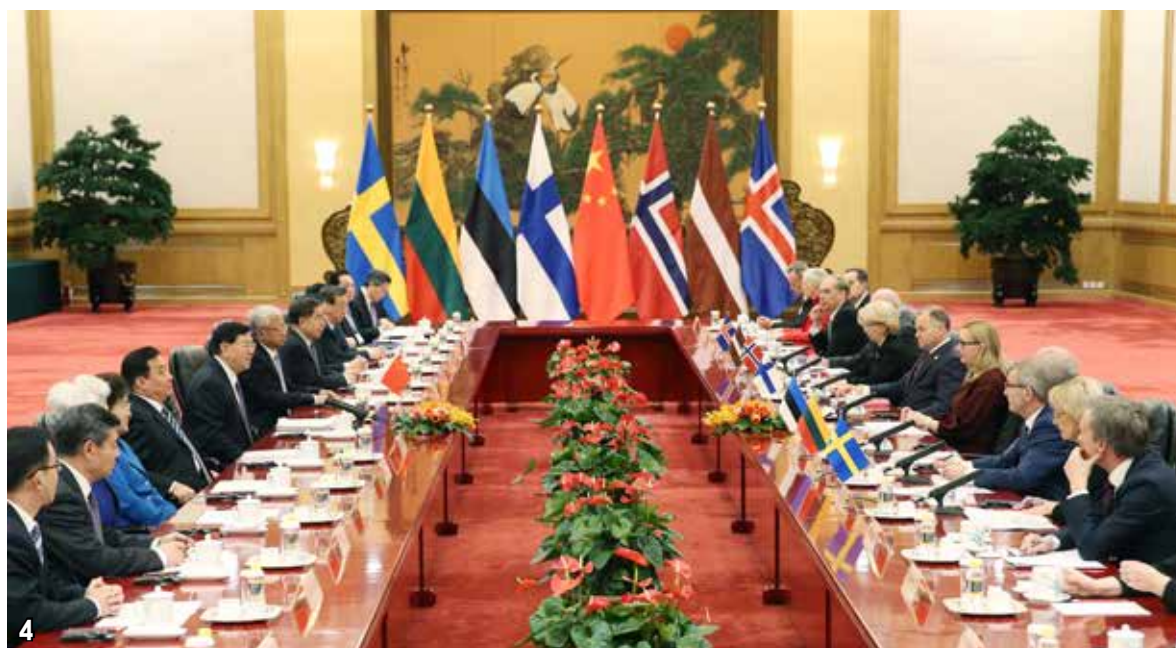
1



2



3



4

1. 1月16日,中共十二届全国人大常委会党组在北京召开会议,认真学习领会习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上的重要讲话和全会精神,研究部署贯彻落实工作。全国人大常委会委员长、常委会党组书记张德江主持会议并讲话。摄影/刘卫兵

2. 1月17日,张德江委员长在北京人民大会堂会见加蓬参议长米勒布。摄影/张铎

3. 1月9日,张德江委员长在北京人民大会堂会见法国总统马克龙。摄影/张铎

4. 1月8日,张德江委员长在北京人民大会堂与联合访华的北欧和波罗的海国家议会领导人举行集体会谈。芬兰议长洛赫拉、挪威议长托马森、冰岛议长西格富松、爱沙尼亚议长内斯托尔、拉脱维亚议长穆尔涅采、立陶宛议长普兰茨凯蒂斯、瑞典第一副议长普内等参加会谈。摄影/姚大伟



# 为全面依法治国提供更多的法律支持

法律是治国之重器,良法是善治之前提。制定良法,是依法治国的逻辑起点,也是时代赋予立法者的神圣使命。

随着中国特色社会主义法律体系的形成,我国社会主义民主法制建设又站在了一个新的更高的起点上。面对新形势新任务,立法工作如何完成转型升级?如何为建设法治中国、推进国家治理体系和治理能力现代化提供更多的法律支持?这是摆在十二届全国人大常委会面前的一项重大课题。为此,换届伊始,张德江委员长就明确指出,立法质量直接关系到法律的实施效果,是加强和改进立法工作、完善法律体系的永恒主题。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。张德江委员长的讲话审时度势、立意高远、内涵深刻、针对性强,为本届全国人大常委会的立法工作定下了主基调。根据这一主基调,五年来,全国人大及其常委会秉持科学立法、民主立法、依法立法的精神,通过一次又一次生动的立法实践和丰硕的立法成果,向国人交上了一份圆满的答卷。

五年来,全国人大常委会所制定或修改的每一部法律都堪称精品,每一部法律都显示了高超的政治智慧,每一部法律都装满了百姓的心愿,每一部法律都表达了立法者尊崇民意、追求完美的精神境界,每一部法律都是依法治国进程中一个坚定而又有力的足印。

本届以来,全国人大常委会不断增强坚持党对立法工作的领导的思想自觉和行动自觉,努力将习近平总书记关于全面依法治国特别是立法工作的新理念新思想新战略贯穿立法工作的全过程,坚持健全重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度,使立法工作始终沿着正确的轨道运行。及时将党的路线方针政策和重大决策部署贯彻落实到立法中,使党的主张通过法定程序成为国家意志,成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则。从依法作出关于开展国家监察体制改革试点工作的决定并推进相关立法工作,到依法对香港基本法第一百零四条作出解释,再到就调整生育政策、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……透过这些成功的立法范例,我们可以强烈地感受到最高国家权力机关的大局意识和担当精神。

本届以来,全国人大常委会始终恪守宪法原则,履行宪法监督职责,大力弘扬宪法精神,坚决维护宪法权威,保证宪法全面有效实施。依法设立国家宪法日,建立宪法宣誓制度,实

施宪法规定的特赦制度,制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法,健全规范性文件备案审查制度,健全宪法解释工作程序。通过这一系列重大举措,使宪法能够放下身段,走向社会,真正融入到百姓的日常生活中,由“制度文本”成为一种生活准则。

过去五年,全国人大常委会紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局开展工作,重点领域立法取得突出成就:民法总则高调问世,民法典编纂“两步走”战略开局完美;贯彻落实总体国家安全观,用法网编织国家安全网;加强生态环境保护领域立法,用一部部“史上最严”环保法律为美丽中国增添光彩;文化立法全面提速,在中华大地上掀起一股“文化热”;坚持以民为本,加强社会和民生领域立法……

过去五年,按照习近平总书记“重大改革于法有据”的重要思想,立法工作主动适应改革需要,充分发挥引领推动作用,变“被动”为“主动”,从“幕后”到“台前”,努力使改革决策与立法决策“无缝对接”,坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,确保一切改革措施都在法治的轨道上推进。

过去五年,为了让每一部法律都立得住、行得通、真管用,“精细化”成为立法工作新常态。委员长带头深入基层、调查研究、问法于民;委员长亲自参加常委会会议的分组审议;增加法律草案的审次和延长会期,审议发言人数屡创新高;法律草案一审和二审、三审都向社会公开征求意见,积极建立公众意见采纳反馈机制;“前评估”成为立法工作中的一道必经工序;基层立法联系点的建立,打通了立法机关与百姓联系的“最后一公里”;建立健全立法专家顾问制度,让更多的专家为立法“支招”……就在前不久,全国人大常委会办公厅印发两个重要工作规范——《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》。这些工作作风、工作方式、工作机制上的变化,见证着科学立法、民主立法、依法立法不断向前推进。

再过一段时间,十三届全国人大一次会议将在北京召开。在全国人代会这个宏大的舞台上,十二届全国人大常委会将向近三千名全国人大代表和全国人民交上一份耀眼的成绩单。

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

2018年第2期  
1月20日出版  
总第446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|

07 中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议公报

## |总编絮语|

01 为全面依法治国提供更多的法律支持 / 汪铁民

## |专 稿|

09 新时代立法工作的新成就、新特点 / 李适时

## |特别策划·辉煌五年间|

12 新时代立法从这里启程 / 张维炜  
16 委员长立法调研行程观察 / 李小健  
20 为依宪治国“立规矩” / 彭东昱  
22 立善法,天下治 / 于 浩  
25 以立法引领推动改革 / 王博勋  
28 筑牢国家安全的法治长城 / 李小健  
31 关注民生:中国立法的时代标签 / 张宝山  
33 用最严格的法律制度保护生态环境 / 赵祯祺  
35 人大制度建设步入重大发展时期 / 张维炜  
37 税收法定:落实依法治国方略的一项关键举措 / 刘文学  
39 以立法形式弘扬爱国主义主旋律 / 王晓琳

## |本期关注|

40 人民陪审员法草案首次提交审议:扩大司法领域人民民主 / 张维炜  
42 法官法、检察官法修订:正规化专业化职业化迈出实质性步伐 / 刘文学

## |报 道|

立法经纬 45 监察法草案将提请十三届全国人大一次会议审议 / 彭东昱  
47 立法加强对英雄烈士的保护:点燃精神之光,实现伟大复兴 / 王博勋  
49 基本医疗卫生与健康促进法草案首次提请审议 / 赵祯祺



2018年1月18日至19日,中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议在北京举行。中央政治局主持会议。摄影/ 庞兴雷

- 51 简政放权,两法修改部分条款/ 于 浩
- 52 立法促进反腐败国际追逃追赃合作/ 张宝山
- 52 全国人大常委会批准“一地两检”合作安排/ 张宝山
- 专题报道 53 件件有着落 事事有回音  
——2017年全国人大代表建议办理工作回眸/ 李小健
- 55 科技部:代表建议是科技工作强有力的“助推器”/ 李小健



请扫码关注“西交民巷23号”

## 资 讯

04 要闻





## 习近平主持中共中央政治局常务委员会会议 听取全国人大常委会党组等工作汇报

中共中央政治局常务委员会1月15日全天召开会议,听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报,听取中央书记处工作报告。中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话。

会议指出,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的根本保证。事在四方,要在中央。坚持党的领导首先是坚持党中央集中统一领导。全党要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,把维护党中央权威和集中统一领导作为最高政治原则和根本政治规矩来执行。

会议强调,党的十八大以来,中央政治局常委会、中央政治局连续3年听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报和中央书记处工作报告,并将这项工作写入《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》。实践证明,这是坚持党中央权威和集中统一领导的重要制度安排,十分必要、很有意义,必须坚持下去。

会议认为,过去的一年,全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组自觉坚持党中央集中统一领导,认真贯彻党中央决策部署,围绕党和国家工作全局履职尽责,保证了党中央重大决策部署贯彻落实,推动各项工作取得了新进展新成效,为实现党和国家事业新发展作出积极贡献。同时,充分发挥党组的领导作用,严格贯彻民主集中制,自觉履行管党治党主体责任,加强党组自身建设,坚持不懈正风肃纪,在全面从严治党的上发挥了表率作用。

会议认为,过去的一年,中央书记处认真贯彻党中央决策部署,协助党中央推进全面从严治党部署要求贯彻落实,指导做好群团工作,推动党内法规完善实施,配合办好一系列重要会议和重大纪念活动,各方面工作取得了新成绩。

会议强调,今年是贯彻党的十九大精神的开局之年,是改革开放40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一年。全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组要增强“四个意识”,自觉同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,把党的政治建设摆在首位,坚持正确的政治立场、政治方向、政治原则、政治道路,确保令行禁止、政令畅通。要坚持稳中求进工作总基调,大兴调查研究之风,提高决策和执行的科学性和有效性,以锐意进取、奋发有为的精神状态推动党中央大政方针和决策部署落地生根。要带头贯彻党章和

《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》,带头执行中央八项规定及其实施细则,严守政治纪律和政治规矩,抓好党组自身建设,推动全面从严治党的向纵深发展。

会议强调,在新的一年里,中央书记处要增强“四个意识”,自觉在中央政治局、中央政治局常委会领导下开展工作,自觉维护习近平总书记在党中央、全党的核心地位,把握学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神这条工作主线,观大势、谋全局、议大事,自觉服务大局,突出工作重点,推动党中央重要任务落实见效。

## 张德江主持召开全国人大常委会党组会议 学习贯彻习近平总书记重要讲话和中央纪委二次全会精神

1月16日,中共十二届全国人大常委会党组召开会议,认真学习领会习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上的重要讲话和全会精神,研究部署贯彻落实工作。全国人大常委会委员长、常委会党组书记张德江主持会议并讲话。

会议指出,习近平总书记的重要讲话,着眼中国特色社会主义新时代,发出全面从严治党的新号令,充分展现了坚定信仰信念、鲜明人民立场、顽强意志品质、强烈历史担当,为新时代开创全面从严治党新局面提供了重要遵循和前进方向。全国人大常委会党组要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,全面贯彻落实党的十九大和十九届中央纪委二次全会精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,提高政治站位,强化政治担当,增强政治能力,全面落实新时代党的建设总要求,以永远在路上的执着把全国人大及其常委会全面从严治党引向深入。

会议强调,全国人大常委会党组要始终把党的政治建设摆在首位、作为统领,坚定自觉地维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位,维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,确保党中央集中统一领导贯穿于人大工作各方面和全过程。要严守政治纪律和政治规矩,严格执行廉洁自律准则,巩固落实中央八项规定精神,坚决惩治不正之风和腐败问题,坚决反对和纠正“四风”,坚决反对特权思想、特权现象,坚决杜绝“七个有之”,切实做到“五个必须”。要担负起全面从严治党的政治责任,率先搞好全国人大常委会党组自身建设,加强对全国人大常委会机关党组和各专门委员会分党组的领导,落实全面从严治党的总体要求和主要任务,切实提高党的建设质量,切实增强党组织的政治功能和组织功能,营造风清气正的良好政治生态。

会议要求,全国人大常委会党组要坚持以人民为中心,

贯彻党的群众路线,密切同人大代表、人民群众的联系,保持对人民的赤子之心。要广泛深入开展调查研究,紧紧抓住全面从严治党问题,紧紧抓住贯彻落实党的十九大精神需要解决的问题,紧紧抓住人大工作需要落实的问题,到人大代表中去,到人民群众中去,虚心听意见,认真察实情,切实把党中央的决策部署不折不扣地一项一项抓好贯彻落实。

李建国、王胜俊、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海参加会议。

### 张德江会见加蓬参议长米勒布

1月17日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了加蓬参议长米勒布。

张德江说,加蓬是中国在非洲的传统友好国家和重要合作伙伴,两国各领域合作成果显著。双方要落实好两国元首达成的重要共识,进一步丰富中加全面合作伙伴关系内涵,推动两国关系取得更多实实在在的成果,更好造福两国和两国人民。中国全国人大重视发展与加蓬参议院和国民议会的友好关系,愿进一步密切交往,增进政治互信,推动经贸合作,促进人文交流,加强立法监督、治国理政等交流互鉴,为深化中加全面合作伙伴关系作出更大贡献。

米勒布说,加方高度重视发展对华关系,愿同中国全国人大加强交流合作,推动两国友好关系和务实合作迈上新台阶。

张平参加会见。

### 张德江会见法国总统马克龙

1月9日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了法国总统马克龙。

张德江说,近年来两国高层交往密切,政治互信增强,务实合作取得不少具有突破性和示范意义的成果。习近平主席此次与总统先生的会晤成果必将引领中法关系取得新的发展。中国全国人大同法国议会长期保持良好合作关系,下一步,双方的首要任务是落实两国元首达成的重要共识,加强立法机关交流,为促进务实合作和人员往来提供更好的法律和政策支持,推动两国地方积极主动参与中法友好,为促进两国全面战略伙伴关系发展作出更大贡献。

马克龙说,我这次访华的目的是与习近平主席共同规划法中关系的未来,法方支持两国立法机关加强交往,推动各领域合作。

张平参加会见。

### 张德江与北欧和波罗的海国家议长举行集体会谈

1月8日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与联合访华的北欧和波罗的海国家议会领导人举行集体会谈。

芬兰议长洛赫拉、挪威议长托马森、冰岛议长西格富松、爱沙尼亚议长内斯托尔、拉脱维亚议长穆尔涅采、立陶宛议长普兰茨凯蒂斯、瑞典第一副议长芬内等参加会谈。

张德江说,中国同北欧和波罗的海国家传统友谊深厚,合作基础扎实,特别是近年来各国积极参与“一带一路”建设,合作发展态势良好。习近平主席高度重视发展中国同北欧和波罗的海国家的友好合作关系。中国愿同北欧和波罗的海国家一道,本着相互尊重、平等相待、包容互鉴的精神,把双方关系发展好。

张德江说,此次各国议会领导人联合访华是双方交往的重要创新,也表明了双方加强合作的强烈愿望。加强双方立法机关友好合作,一是增进相互了解,筑牢合作的政治基础。双方应本着相互尊重、求同存异、面向未来、合作共赢的原则,尊重对方的核心利益和重大关切,尊重彼此对发展道路的选择。二是加强经验交流,完善合作的法律基础。双方要加强立法和治国理政经验交流,完善法律保障,支持政府加强战略对接合作,支持中欧早日达成投资协定,使务实合作项目尽快落地,让人民获得更多实实在在的利益。三是促进人文交流,巩固合作的民意基础。双方要发挥自身优势,鼓励两国在教育、旅游、青年、体育等广泛领域开展合作,增进人民间的理解和友谊,广泛团结社会各界友好力量,巩固双方合作的民意和社会基础。希望双方以此为开端,共同打造中国全国人大同北欧和波罗的海国家议会交流互鉴、增进互信、凝心聚力、助推合作的新平台,共同促进双方关系新发展。

张德江还介绍了中共十九大的情况。

在座的各国议会领导人表示,很高兴在中共十九大召开后不久即联合访华,钦佩中国取得的巨大发展成就和承担的重要国际责任。北欧和波罗的海国家愿与中国携手,加强立法机关交往,共同应对气候变化、环境保护等挑战,密切在多边场合的协调配合,推动绿色发展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

### 王晨强调:以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 推动公共图书馆事业在法治轨道上取得新进展

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨1月17日上午出席宣传贯彻公共图书馆法座谈会并讲话。他强调,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以实际行动贯彻落实党的十九大精神,认真学习领会公共图书馆法的法律要义,切实抓好这部法律的贯彻实施,大力推动我国公共图书馆事业在法治轨道上取得新进展。

王晨指出,公共图书馆是人民获取精神食粮、增长知识技能的重要场所。随着中国特色社会主义进入新时代,公共



图书馆事业面临发展新机遇新任务,亟须通过加强法制建设来加以保障和推动。公共图书馆法是党的十九大后出台的文化领域首部法律。为了使法律的各项规定得到全面实施,我们要紧扣新时代社会主要矛盾的变化,依法做好公共图书馆工作,补齐短板弱项,着力解决发展不平衡不充分的问题。坚持有法必依、执法必严,确保法律规定落到实处,大力加强法律配套制度建设。紧紧抓住加强服务体系建设、提高服务效能这一主要任务,促进全民阅读活动深入开展,让公共图书馆的资源用起来、“活”起来,为决胜全面建成小康社会、建设中国特色社会主义文化强国贡献力量。

中宣部、文化部等11家单位的有关负责同志在会上作了发言。

### 全国人大机关召开落实全面从严治党要求、加强党风廉政建设工作会议

为深入学习贯彻党的十九大和十九届中央纪委二次全会精神,1月17日下午,全国人大机关召开落实全面从严治党要求、加强党风廉政建设工作会议。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志出席会议并讲话。中央纪委驻全国人大机关纪检组组长、机关党组成员张立军同志传达了习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上的重要讲话和赵乐际同志所作的工作报告。会议由常委会副秘书长、机关党组副书记信春鹰同志主持。机关党组成员,关系在人大机关的部级党员领导干部出席,机关党委委员、纪委委员,机关处级以上党员领导干部700余人参加会议。

王晨同志强调,全国人大机关党员干部要紧密联系思想和工作实际,认真学习贯彻习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上的重要讲话和全会精神,一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指引,切实增强贯彻落实总书记重要讲话和全会精神的自觉性和坚定性,保持战略定力,提高政治站位,确保党中央关于党风廉政建设和反腐败斗争的重大决策部署在全国人大机关得到贯彻落实。二是坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,任何时候任何情况下,都要在政治上站得稳、靠得住,听党指挥、为党尽责。三是认真贯彻新时代党的建设总要求,不断推动机关全面从严治党向纵深发展,深入贯彻新时代党的建设战略部署,拿出恒心和韧劲,继续在常和长、严和实、深和细上下功夫,以永远在路上的执着把机关全面从严治党引向深入。四是紧紧围绕贯彻落实党中央重大决策部署,努力为全国人大及其常委会依法履职做好参谋服务保障工作,抓紧做好服务宪法修改和国家监察体制改革等相关立法工作,继续为十三届全国人大代表选举做好服务,扎实做

好十三届全国人大一次会议组织筹备工作,要驰而不息抓好作风建设,确保大会风清气正。

会议要求,要切实把学习宣传贯彻落实习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上的重要讲话和全会精神作为重要政治任务,同学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、党的十九大精神、习近平总书记“1·5”重要讲话精神和做好十三届全国人大一次会议各项筹备工作结合起来,切实谋划安排好2018年党建工作和党风廉政建设工作,坚决落实好管党治党的政治责任,推动重点工作任务落实,以优异成绩迎接十三届全国人大一次会议的召开。

### 张平会见韩国国会议员代表团

1月17日,全国人大常委会副委员长张平在人民大会堂会见了由朴炳锡会长率领的韩国国会议员代表团,双方就中韩关系、立法机关交往及朝鲜半岛局势等问题交换了意见。该团系应全国人大中韩友好小组邀请访华。

### 向巴平措出席中国与南非建交20周年庆祝招待会

1月18日,中国人民对外友好协会和南非驻华使馆在北京共同举行招待会,庆祝中国与南非建交20周年。全国人大常委会副委员长向巴平措出席招待会。

### 张宝文率队在云南省开展专题调研

1月3日至8日,全国人大常委会副委员长张宝文率全国人大常委会调研组,就农村金融立法和农业供给侧结构性改革情况在云南省进行专题调研。全国人大农业与农村委员会副主任委员王儒林、刘振伟参加。

调研组先后深入大理、西双版纳、昆明等地,实地考察农村一二三产业融合发展、现代农业技术研发、金融支农、特色农产品深加工和标准化生产、种质资源保护、生态保护区建设等情况,并召开座谈会听取云南省政府及有关部门对推动农村金融立法、深化农业供给侧结构性改革的意见和建议。

### 陈竺率团出席亚太议会论坛年会

1月18日至20日,亚太议会论坛第26届年会在越南河内举行。全国人大常委会副委员长陈竺率团与会。

陈竺在大会发言中表示,中国共产党第十九次全国代表大会开启了新时代中国发展的新征程。中国愿与亚太各国一道,坚持命运与共、守望相助、携手并进,共建互信、包容、合作、共赢的亚太伙伴关系,共创更加美好的未来。

与会期间,陈竺参加了与越共中央总书记阮富仲的集体会见,并会见了越南国会主席阮氏金银、蒙古国国家大呼拉尔主席恩赫包勒德。



# 中国共产党第十九届中央委员会 第二次全体会议公报

(2018年1月19日中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议通过)

中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议,于2018年1月18日至19日在北京举行。

出席这次全会的有,中央委员203人,候补中央委员172人。中央纪律检查委员会常务委员会委员和有关方面负责同志列席会议。党的十九大代表中部分基层同志和专家学者也列席会议。

全会由中央政治局主持。中央委员会总书记习近平作了重要讲话。

全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,张德江就《建议(草案)》向全会作了说明。

全会一致认为,党的十九大和十九届一中全会以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,全党全国把学习宣传贯彻党的十九大精神作为首要政治任务,深入开展多种形式的学习宣传活动,兴起了学习贯彻党的十九大精神、习近平新时代中国特色社会主义思想热潮,为贯彻落实党的十九大提出的各项战略决策和工作部署提供了强大精神动力,全党全国各族人民思想更加统一、信心更加坚定、行动更加有力,党和国家各项事业呈现欣欣向荣的发展局面。

全会认为,宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。现行宪法颁布以来,在改革开放和社会主义现代化建设的历史进程中、在我们党治国理政实践中

发挥了十分重要的作用,有力坚持了中国共产党领导,有力保障了人民当家作主,有力促进了改革开放和社会主义现代化建设,有力推动了社会主义法治国家建设进程,有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定。实践证明,我国现行宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法,是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法,是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法,是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法治保障。维护宪法尊严和权威,是维护国家法制统一、尊严、权威的前提,也是维护最广大人民根本利益、确保国家长治久安的重要保障。

全会高度评价全面依法治国取得的成就。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度推进全面依法治国进程,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,坚持依法治国和以德治国相结合,坚持依法治国和依规治党有机统一,抓住科学立法、严格执法、公正司法、全民守法关键环节,加快推进中国特色社会主义法治体系建设,法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建

设相互促进、共同发展,社会主义法治国家建设取得了历史性成就。

全会认为,我们党高度重视宪法在治国理政中的重要地位和作用,明确坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政,把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置,采取一系列有力措施加强宪法实施和监督工作,为保证宪法实施提供了强有力的政治和制度保障。

全会认为,我国宪法必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。这是我国宪法发展的一个显著特点,也是一条基本规律。从1954年我国第一部宪法诞生至今,我国宪法一直处在探索实践和不断完善过程中。1982年宪法公布施行后,根据我国改革开放和社会主义现代化建设的实践和发展,分别于1988年、1993年、1999年、2004年进行了4次修改。实践表明,我国宪法是同党团结带领人民进行的实践探索紧密联系在一起的,随着时代进步、党和人民事业发展而不断完善。

全会强调,由宪法及时确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验,以更好发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用,是实践发展的必然要求。中国特色社会主义进入新时代,这是我国发展新的历史方位。根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新任务,有必要对我国宪法作出适当的

修改。自2004年修改宪法以来,党和国家事业又有了许多重要发展变化。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义,创立了习近平新时代中国特色社会主义思想,统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,推进党的建设新的伟大工程,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。党的十九大对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出重大战略部署,确定了新的奋斗目标。为更好发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义中的重大作用,需要对宪法作出适当修改,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定。

全会认为,宪法修改是国家政治生活中的一件大事,是党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策,也是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。这次宪法修改的总体要求是,高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十九大精神,坚持以马克思列宁主义、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,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法,体现党和国家事业发展的新成就新经验新要求,在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上推动宪法与时俱进、完善发展,为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力宪法保障。

全会提出,这次宪法修改必须贯

彻以下原则:坚持党的领导,坚持中国特色社会主义法治道路,坚持正确政治方向;严格依法按程序进行;充分发扬民主、广泛凝聚共识,确保反映人民意志、得到人民拥护;坚持对宪法作部分修改、不作大改的原则,做到既顺应党和人民事业发展要求,又遵循宪法法律发展规律,保持宪法连续性、稳定性、权威性。

全会认为,宪法修改关系全局,影响广泛而深远。要贯彻科学立法、民主立法、依法立法的要求,注重从政治上、大局上、战略上分析问题,注重从宪法发展的客观规律和内在要求上思考问题,维护宪法权威性。

全会强调,习近平新时代中国特色社会主义思想是马克思主义中国化最新成果,是当代中国马克思主义、21世纪马克思主义,是党和国家必须长期坚持的指导思想。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度最大的优势,必须坚持和加强党对一切工作的领导。经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局,创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,到2020年全面建成小康社会、到2035年基本实现社会主义现代化、到本世纪中叶建成社会主义现代化强国的奋斗目标,实现中华民族伟大复兴,对激励和引导全党全国各族人民团结奋斗具有重大引领意义。坚持和平发展道路,坚持互利共赢开放战略,推动构建人类命运共同体,对促进人类和平发展的崇高事业具有重大意义。国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革,是强化党和国家自我监督的重大决策部署,要依法建立党统一领导的反腐败工作机构,构建集中统一、权威高效的国家监察体系,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。宪法是国家各项制度和法律法规的总依据,充实宪法的重大制度规定,对完善和

发展中国特色社会主义制度具有重要作用。

全会强调,宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。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。要以这次宪法修改为契机,深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,把依法治国、依宪治国工作提高到一个新水平。要在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动,大力弘扬宪法精神,大力弘扬社会主义法治精神,不断增强人民群众宪法意识。要加强对宪法法律实施情况的监督检查,坚决纠正违宪违法行为。各级国家工作人员特别是领导干部要增强宪法观念,依照宪法法律行使职权、履行职责、开展工作,恪尽职守,廉洁奉公,自觉接受人民监督,通过自己的努力为宪法法律实施作出贡献,绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。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,都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

全会号召,全党同志要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面深入贯彻党的十九大精神和本次全会精神,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,自觉维护宪法权威、保证宪法实施,为新时代推进全面依法治国、建设社会主义法治国家而努力奋斗。✘



# 新时代立法工作的新成就、新特点

文 / 李适时

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,十二届全国人大及其常委会认真学习践行习近平新时代中国特色社会主义思想,我国立法工作开辟新局面、迈出新步伐、取得新进展,呈现出数量多、分量重、节奏快的新特点。我体会,可以从广度、深度、维度、精度这四个方面来深化认识。

一是,从广度来看。习近平总书记指出,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,对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律抓紧制定、及时修改。与党中央统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的要求相适应,立法工作的领域越来越宽,通过加强重点领域立法,不断完善中国特色社会主义法律体系。比如,国家安全是安邦定国的基石,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。全国人大常委会认真贯彻党中央要求,适应我国国家安全面临的新形势、新任务,集中力量、统筹谋划,构建国家安全法律制度体系。首先是制定反间谍法,让渡出原“国家安全法”的法名,然后制定全新的国家安全法作为国家安全领域基础性、综合性法律;此后又先后通过反恐怖主义法、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,修订测绘法,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,保护人民根本利益,提供坚实法律保障。又如,下大力气推进文化立法。

适应推进文化体制改革、增强文化自信、满足人民群众日益增长的精神文化需求的要求,推进文化领域立法: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,建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度,为促进我国文化事业繁荣发展提供重要法制保障。再如,贯彻落实宪法相关规定,制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法;先后作出关于设立国家宪法日的决定、关于实行宪法宣誓制度的决定,进一步彰显宪法权威,增强公职人员宪法观念 and 全社会的宪法意识。

二是,从深度来看。习近平总书记强调,我们要坚持改革开放正确方向,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,既勇于冲破思想观念的障碍,又勇于突破利益固化的藩篱。按照这一要求,全国人大及其常委会坚持解放思想、与时俱进、勇于创新,立法工作敢于啃硬骨头,勇于突破思维定势,在一些过去想都不敢想的问题上实现了突破。比如,在刑法领域,刑法修正案(九)对重特大贪污受贿犯罪被判处死刑缓期二年执行的犯罪分子,增加规定“终身监禁”,这在我国刑法史上是一大突破,意义重大。在立法过程中,为了贯彻落实好党中央的指示精神,曾经考虑多个解决方案。经过反复研究和比较,最终采取修改分则的方式,在刑法第三百八十三条中规定终身监禁,作为对罪当处死、判处死缓的贪污受贿分子的一种不执行死刑的替代执行措施,既可以减少死刑适用,又加大了对腐败分子的震慑,稳妥可行,实现了立法的政治效果、法律效果和社会效果相统一。又

如,在刑事诉讼法领域,授权部分地区开展刑事案件速裁程序和认罪认罚从宽制度试点工作,不仅有利于贯彻落实宽严相济的刑事政策,优化司法职权配置,及时有效惩罚犯罪,而且深化了刑事诉讼程序制度改革,探索速裁程序、简易程序、普通程序有序衔接、繁简分流的多层次诉讼制度体系,推进以审判为中心的诉讼制度改革。再如,环境保护法修改过程中,各方面呼吁解决违法成本低的问题。实际生活中,超标超总量排污、偷排污水、排放有毒物质、夜间违规建设噪声扰民等违法现象较为普遍。这类环境违法行为具有持续性的共同特征,同一违法行为持续时间长,甚至长达数月乃至数年。对这类违法行为,环保执法人员面临两难:如果只认定为一个违法行为予以处罚,处罚过轻,违法成本太低;如果认定为多个违法行为予以处罚,又缺乏法律依据。为此,修法中创制性地规定了按日计罚制度,对于违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起,按照原处罚数额按日连续计罚。同时,鉴于当前严峻的环境形势,为了适应各地方根据本地区环境污染治理的具体情况和加强环境保护的实际需要,为地方环保立法留出空间,经反复研究,确定在按日计罚制度上再开口子,授权地方性法规可以根据实际需要,增加环境保护法规定的按日计罚的违法行为的种类。这也是一项十分重要的制度创新。根据环境保护部2017年12月5日通报,当年1月至11月,按日计罚案件共1046件,罚款金额突破10亿元,有力震慑了违法排污行为,多数违法企业已经主动采取自行纠正措施。



2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议举行闭幕会。会议以154票赞成,0票反对,1票弃权高票通过了国家安全法。摄影/杜洋

三是,从维度来看。习近平总书记强调,要坚持立法先行,坚持立改废释并举,加快完善法律体系。根据立法法的规定,立法形式包括立改废释等。因此,立法工作应当是立体的、全方位的,而不是平面的、线性的。全国人大及其常委会既重视立新法、修旧法,又加强授权决定和法律解释工作,立、改、废、释、授多种立法手段协调配合、形成合力,不仅推动了法律有效实施,维护了法制统一,而且从维度上丰富了立法形式。比如,根据习近平总书记“重大改革于法有据”的重要思想,立法工作主动适应改革需要,充分发挥引领推动作用,变“被动”为“主动”,努力使改革决策与立法决策相结合,在法治轨道上推进改革,着力增强改革的系统性、整体性、协同性。党中央深化改革的任务和举措部署到哪里,立法工作就跟进到哪里,立法对改革的参与之深、之广,在中华人民共和国立法史上是前

所未有的。特别是,法律立改废条件暂不成熟而实践又迫切需要的,建议有关方面提请全国人大常委会通过授权方式先行先试。截至2017年12月,本届全国人大常委会按照党中央决策部署依照法定程序作出了20项授权和改革决定,为特定地方、领域推进改革先行先试提供法律依据和支撑。这些决定涉及国家监察体制改革、自由贸易试验区建设、行政审批制度改革、农村集体土地使用权制度改革、司法体制改革、公务员制度改革、社会保险制度改革、军官制度改革等诸多方面,保障了相关改革试点在法治框架内依法有序推进。又如,过去,法律解释数量相对较少,并且集中在刑法和香港、澳门两个特别行政区基本法领域。在2014年以前,共对1997年修订的刑法作出9个解释,分别对香港和澳门特别行政区基本法作出3个和1个解释。全国人大常委会明确提出,要进一步加强和改进

立法工作,做好法律的解释等工作,切实增强法律的针对性、及时性、系统性,更好地发挥立法的引领和推动作用。为此,从本届伊始,就着手研究进一步加强法律解释的有关工作,提出法律解释是完善中国特色社会主义法律体系的重要方式,要求在工作中对此深入研究,包括在立法规划计划的编制中就要研究,提出相关工作建议。经过努力,到目前为止,本届全国人大常委会共出台了法律解释9件,包括刑法有关条款的解释4件,刑事诉讼法有关条款的解释3件,民法通则和婚姻法有关姓名权条款的解释1件,香港基本法有关宣誓条款的解释1件。法律解释的数量不仅增加,而且领域也拓展到诉讼法和民法领域。再如,落实党中央要求,编纂民法典、制定民法总则,既尊重民事立法的历史延续性,对实践证明正确、可行的,予以继承,维护法律的稳定性,又适应当前经济社会发展



的客观要求,对不适应现实情况的内容和制度进行修改补充,对社会生活迫切需要规范的事项作出创设性规定,深入推动民事法律制度的发展和完善。增加规定绿色原则、将习惯作为法源,完善了民事基本原则和法律适用规则;增加了保护胎儿利益的规定,将限制民事行为能力的未成年人的年龄下限由民法通则的“十周岁”下调为“八周岁”,完善自然人制度;明确父母子女间的抚养、赡养等义务,完善监护制度;将法人分为营利法人、非营利法人和特别法人三类,明确赋予农村集体经济组织、基层群众性自治组织、城镇农村的合作经济组织民事主体地位,规定非法人组织是独立的民事主体,完善法人制度;加强对自然人的个人信息以及数据、网络虚拟财产的保护,完善民事权利制度;通过制度设计鼓励见义勇为行为,旗帜鲜明地加强对英雄烈士名誉、荣誉的保护,完善民事责任制度。民法学专家都高度评价、充分肯定民法总则的制度创新。习近平总书记在党的十八届七中全会上概括指出,民法总则为编纂民法典奠定了坚实基础。

四是,从精度来看。习近平总书记强调,要增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,提高法律法规的可执行性、可操作性。按照这一要求,全国人大及其常委会坚持问题导向,注重立法精细化,科学设定法律规范,精准设计制度,增强制度的可执行性、可操作性,努力做到法律条文能具体的尽量具体、能明确的尽量明确,确保立出来的法站得住、行得通、真管用。比如,2013年制定的旅游法,重点解决“零负团费”问题。长期以来,人民群众对旅游市场秩序混乱问题反映强烈,特别是“零负团费”问题,严重破坏了旅游

市场秩序,损害了旅游者的合法权益。这个问题涉及组团社、地接社和其他经营单位,涉及导游、旅游者和有关政府部门等多个主体,又与强迫购物、另行付费等问题交织在一起,解决的难度很大。通过深入调查研究、找准症结,在立法上统筹考虑、综合施策,从旅行社、导游等从业人员、旅游主管部门及其工作人员这三个层面进行系统、明确、具体的规范。据国家旅游局资料显示,2014年以来,无序低价竞争等旅游市场顽疾得到一定程度的遏制,有关“零负团费”、欺客宰客的投诉和恶性事件有所减少,长假期间投诉电话数量明显减少。又如,2012年8月提请全国人大常委会审议的特种设备安全法的初审草案是8章65条,但此前国务院制定的特种设备安全监察条例就有8章103条。按照初审草案,条例上升为法律后,条文却变少了,规定越来越原则,可执行性和可操作性都不够强,不符合“法律规范能具体就具体,能明确就明确”的新要求。因此,将条例上升为法律,要从立法规律出发,法律规定必须更加明确具体,可执行可操作,绝不能一到立法层面就变得原则笼统。如果这样

的话,立法就没有意义了。经过深入调查研究和广泛征求意见,对草案内容大幅度补充完善,最后通过的特种设备安全法可谓是脱胎换骨,条文由原来的65条增加到101条,不仅是条文数量较大增加,更重要的是法律规定的內容进一步具体化,增加了大量执行性、操作性强的规定。再如,2015年修订广告法,适应广告发布媒介形式发生变化的新形势,紧紧围绕规范广告活动,把可执行性和可操作性放在重要位置,努力解决广告实践中产生的突出问题,条文由原来的49条扩充到75条。修订后的广告法于2015年9月1日起施行。国家工商总局当年的监测数据显示,4月新修订的广告法颁布后,全国违法广告数量即开始呈现逐月下降趋势。9月新修订的广告法实施后,当月全国违法广告数量更是出现了明显下降趋势,其中,全国违法广告7801条次,比年度最高的1月84308条次减少76507条次,下降91%;违法广告总时长1516小时,比1月28759小时减少27243小时,下降95%。★

(作者系全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员)



2013年4月23日,旅游法草案第三次提交十二届全国人大常委会第二次会议审议。摄影/杜洋



# 新时代立法从这里启程

文 / 本刊记者 张维炜

2016年10月10日,张德江委员长在北京主持召开民法总则草案座谈会,就民法总则草案修改和民法典编纂听取有关方面意见。

法律是治国之重器,良法是善治之前提。制定良法,是人民对立法者的基本要求。

过去的五年,中国处于全面推进依法治国的关键期和加速期,改革开放向纵深迈进。如何进一步完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,提高立法质量,使法律法规更加充分反映客观规律和人民意愿,更加准确适应经济社会发展需求,更加有效解决实际问题,成为以习近平同志为核心的党中央领导立法工作的重要着力点。

2013年换届伊始,全国人大常委会委员长张德江就明确指出,立法质量直接关系到法律的实施效果,是加强和改进立法工作、完善法律体系的永恒主题。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。

张德江委员长的讲话审时度势、立

意高远、内涵深刻、针对性强,为本届全国人大常委会的立法工作定下了主基调。

五年来,为了让每一部法律都成为精品,最高国家权力机关对如何实现“精细化”立法提出了更高的要求,一系列的制度创新和程序上的细节之变,见证着科学立法、民主立法的进程不断向前推进,留下了闪耀着时代光芒的璀璨印记。

## 立法调研——深入基层,问法于民

深入基层,问法于民,让人大立法更“接地气”,是提高立法质量的关键。

注重调查研究,尤其是把立法的调查研究工作摆在突出位置,是十二届全国人大常委会立法工作的一大鲜明特点。

张德江委员长率先垂范,亲力亲为,深入村庄民居、走入社区街道、进入车间厂房,就立法热点难点问题,广泛听取来自村民群众、企业负责人、工人、人大代表、政协委员、法律工作者、专家学者及有关部门同志等各方面的

声音。五年来,为制定出管用的、高质量的法律,他开展立法调研的足迹遍布大江南北。

2013年4月15日至17日,刚上任一个月,张德江委员长就前往山东的烟台、潍坊、淄博、济南等地,深入企业、农村、社区展开调研。其间,他还分别主持召开了各级人大代表和地方人大工作座谈会。张德江指出,全面推进依法治国,重点是提高立法质量。要加强重点领域立法,拓展人民有序参与立法途径,切实增强法律的可执行性和可操作性,提高法律的权威性,更好地发挥立法的引领和推动作用。

2013年5月30日至6月1日,张德江委员长就特种设备安全法专程赴广东基层调研。调研期间,他深入车间厂房,了解生产情况,并与企业负责同志就加强特种设备安全问题交换意见。他还在广东主持召开立法工作座谈会,听取有关专家学者、生产经营者、监管部门负责同志等各方面的意见。



民法总则的制定事关每位公民的切身权利。张德江委员长专程就民法总则的立法工作多次开展调研。2016年10月10日,张德江委员长在北京主持召开民法总则草案座谈会,就民法总则草案修改和民法典编纂听取中央有关部门、单位负责同志,部分省(自治区、直辖市)人大常委会负责同志,部分全国人大代表、全国政协委员的意见。11月,他又前往四川基层进行立法调研。其间,他深入村民委员会、居民委员会和社区,了解基层工作情况,前往企业工厂,就民事主体在经济活动中的权利义务、知识产权保护情况等问题同企业负责人交流座谈。他还在成都主持召开座谈会,广泛听取部分地方人大常委会负责同志、部分全国人大代表、法律工作者及专家学者的意见和建议。

在张德江等常委会领导同志的带头示范下,深入开展调查研究,广泛听取群众和各方面意见,凝聚最大共识,在人大立法工作中蔚然成风。

为制定好旅游法,全国人大常委会法工委负责同志和部分工作人员组成调研组,以“普通游客”身份参加旅行团,实地暗访了解旅游市场情况。

电子商务是我国的新兴产业,全国人大财经委与国务院有关部门、专家学者组成14个专题调研组,花了一年多的时间对电子商务立法所涉及的问题进行系统调研。

行政诉讼法被称为“民告官”的法律,为了解现实生活中存在的行政诉讼“立案难、审理难、执行难”问题,全国人大常委会法工委专门派骨干到法院蹲点调研。

现在,立法调研已经成为立法过程中的“必修课”,它不仅是一个了解民情民意的通道,而且成为一个宣传普及法律的有效途径。

## 人大主导立法——防止部门利益和地方保护主义法律化

推进科学立法、民主立法,首先要

改革立法体制机制。

以往,立法部门化倾向严重,存在着在权力利益面前部门之间你争我抢,遇到责任义务则互相推诿的情况,甚至还出现过因部门之间利益难以协调导致法律“难产”的案例。

党的十八届四中全会为革除“部门主导立法”弊端,提出了立法体制改革思路,强调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。

2015年3月,全国人大表决通过了修改后的立法法,为立法体制改革提供了全面有效的解决方案。新修改的立法法进一步增加了人大常委会、专委会、立法工作机构起草或组织起草法律案的比重,将“人大主导立法”这一原则落实到诸多具体条文中。

五年来,由全国人大及其常委会主导立法进程、决策立法内容的趋势越发明显,实践中留下了一系列清晰可见的发展轨迹。

把握立法主导重在坚持立项主导。就在立法法修改获得通过的当年8月,十二届全国人大常委会立法规划经调整后再次公布,一、二类立法项目从原有的68件增至102件,实际增加了34件立法项目。编纂民法典、落实“税收法定”原则的七大税法等重要立法项目纷纷被列入本届全国人大常委会任期内拟提请审议的一类立法项目。与以往通过年度立法工作计划进行个别调整的惯例相比,如此大幅度调整立法规划史无前例,此举既体现了立法决策呼应改革决策的时代需求,更昭示了人大引领立法全局的雄图大略。

越来越多的重要法律草案由全国人大自行或领衔起草。据权威数据显示,截至2017年10月底,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,同以往相比数量明显增多。比如,民法总则、国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法、

网络安全法,以及正在审议的英雄烈士保护法草案等都是由全国人大常委会法工委牵头起草;慈善法由全国人大内司委牵头起草;公共文化服务保障法、电影产业促进法、公共图书馆法等是由全国人大教科文卫委牵头起草;新修订的野生动物保护法、正在审议的土壤污染防治法草案等是由全国人大环资委牵头起草;正在审议中的电子商务法草案是由全国人大财经委牵头起草。

此外,对于其他国家机关负责起草的法律案,全国人大也派出有关专门委员会或常委会工作机构,提前介入、监控和督促起草流程。

全国人大常委会还及时总结实践经验,出台了《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。

## 代表立法话语权崛起——凝聚强大的立法动力

五年来,人大代表立法话语权的进一步崛起,成为彰显人大立法主导权的一种重要体现。2016年3月9日提交全国人代会审议的常委会工作报告显示,2015年,全国人大代表提交的议案所涉及的立法项目,17个已经出台,8个正在审议,49个已列入常委会立法规划计划。这些数据显示,人大代表议案所表达的立法诉求,已汇聚成强大的立法动力。

人大代表和人大常委会组成人员对立法的深度介入和影响也在不断增强。食品安全法修改过程中,有十多名全国人大代表参与了立法调研。在全国人大常委会的三次审议中,先后有330多人发言,即使是通常被视为“微调”阶段的最后一次审议,仍有116人表达意见。审议殿堂的思想碰撞,最终推动食品安全法修订草案作出了55处调整。

立法法修正案草案于2015年3月提交全国人代会审议后,短短几天内,就有1011位全国人大代表提出了立法意见,最终该修正案草案有73处作出

调整,其中实质性修改就达27处。相似的情形还出现在2017年的全国人代会上,民法总则草案提交审议后,立法机关在表决前又根据代表审议意见,对草案进行了126处修改,其中实质性修改有55处。

全国人大闭会期间,常委会认真听取、研究并吸收代表对法律案的意见和建议,增加全国人大代表列席常委会会议的人数。本届以来,截至2017年11月,共邀请代表1560多人次列席全国人大常委会会议,对代表们提出的有价值的修改意见和建议予以充分采纳。

### 法律出台前评估—— 为提高立法质量再加一道“阀门”

为了严把立法质量关,十二届全国人大常委会还在法律通过前增加一道“工序”,即法律出台前评估。这也是本届常委会为加强立法工作、提高立法质量而采取的一项新举措。

2013年4月15日,张德江委员长在委员长会议上提出,要提高立法的准确性,在法律草案表决通过前要增加评估程序,邀请有关人士和专家学者对法律出台的时机、实施的社会效果和实施中可能出现的问题进行论证。

旅游法成为首部进行出台前评估的法律案。2013年4月17日,全国人大常委会法工委组织邀请全国人大代表、旅游者和旅游经营者、专家学者等10位代表参加座谈会,对旅游法草案的内容、出台时机、实施效果及实施中可能出现的问题进行评估,以确保旅游立法更为周全。

座谈会上,大家平等对话,畅所欲言,从不同的角度提出观点、建议,总体上都赞成旅游法草案的内容,希望尽快颁布实施。同时,他们也提出了具体的问题、建议。有些意见和建议被旅游法吸收。

出台前评估,在法律草案提交表决前,再次向民众打开大门,听取社会各方面意见,为科学立法、民主立法注入

新的活力,得到民众高度称赞。

此后,全国人大常委会在总结实践经验基础上,不断完善、规范评估方法,并将其推向常态化。仅2013年,全国人大常委会就先后对旅游法草案、特种设备安全法草案、商标法修正案草案、消费者权益保护法修正案草案等多部法律案开展出台前评估工作。

实践证明,法律出台前评估是提高立法质量的有效措施。通过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,有利于进一步提高立法质量、增强法律的可执行性、推动法律有效实施。

### 专家顾问制度—— 为法治汇智聚力

专家参与立法是推进立法公开,提高立法科学化、民主化水平的重要途径。

随着改革的深入推进及依法推进改革思路的确立,法律的立、改、废、释节奏加快,立法任务繁重,需要大量的专家广泛参与立法活动。同时,人大主导立法、提升立法质量的时代使命也需要建立一支相对稳定、精干高效的立法专家顾问队伍。

十二届全国人大常委会健全了专家有效参与立法的工作机制,拓宽了立法参与渠道。以民法总则为例,几年来,在民法总则的立法过程中,全国人大常委会先后组织数十场专家咨询会,法学界百余名专家学者参与,广泛凝聚了共识,形成了百万字的专家咨询报告。

全国人大常委会法工委民法室主任贾东明介绍,在民法总则草案起草过程中,立法工作机构采用多种形式,广泛听取学术界的意见和建议,邀请专家学者参加座谈会、研讨会,向法学学术团体和法学教学研究机构书面征求意见,还就某些争议较大的问题请专家学

者提供咨询意见。对学术界的意见和建议,包括专家建议稿的内容进行认真研究和积极采纳,体现了专家学者参与立法的成效,推进了科学立法、民主立法机制的不断完善。

2015年,全国人大常委会出台《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》,推动专家全方位实质性参与立法进入制度轨道并实现常态化,使立法的民主性和科学性显著增强。

### 法律草案网上公开征求意见—— 让百姓拥有更多的话语权

关注立法工作的人对中国人大网设立的法律草案征求意见栏目一定都不陌生,全国人大常委会会将一些法律草案在这里发布,向社会公开征求意见。

但是细心的人会发现,近年来,发布在这里的法律草案数量在逐渐增多,几乎每一部新法出台前,都会在这里向社会公开征求意见,相关的程序也越来越规范化。

记者了解到,以往,全国人大常委会只对法律草案一审稿向社会公开征求意见。2013年7月,本届全国人大常委会在此基础上,对环境保护法草案二审稿公开征求社会公众意见,开启法律草案二审稿网上公开征求意见之先河,并实现二审稿公开征求意见常态化。

2016年之后,这项程序又有了新的突破,几乎每部法律草案的每次审议稿都向社会全文公布,公开征求意见。

开门立法、尊崇民意,让百姓拥有更多的话语权,不仅有利于扩大公众有序参与立法工作的途径和方式,也有利于提高立法质量。数据显示,截至2017年11月,已有65次法律草案公开征求意见,社会公众参与人数达16万余人次,提出意见达43万多条。其中,刑法修正案(九)草案二次审议稿收到意见达11万多条。

坚持开门立法,广察民意、汇聚民智,使每一项立法成为反映人民意志、



得到人民拥护的“良法”有了充分保证。

同时,为了增强公众参与立法工作的实效,全国人大常委会对公众意见进行认真分析研究,避免“你说你的、我改我的”。对合理的意见,尽量吸收采纳;对不予吸收的意见,给予必要的解释说明,以多种形式反馈公众意见采纳情况。此外,常委会还注意把网上意见与立法座谈会、论证会和立法调研收集的意见进行综合分析,正确处理多数与少数、强音与弱音的关系,尽量准确把握和体现群众意愿与诉求。

用专家的话说,让百姓广泛参与立法活动,不仅能够消除立法中的神秘主义,维护立法的权威和公信力,增强立法的公正性,防止立法出现偏颇,而且有利于让公众了解立法意图,真正让法律入脑入心,并学会用法律解决生活中面临的许多问题。

### 基层立法联系点—— 设在百姓家门口的立法“直通车”

过去,立法总让人觉得“高大上”,遥不可及。如今,这项工作已走入寻常百姓家。

党的十八届四中全会决定提出,健全向下级人大征询立法意见机制,建立基层立法联系点制度,推进立法精细化。

2015年7月,全国人大常委会法工委确定上海虹桥街道、甘肃临洮县、江西景德镇市、湖北襄阳市为基层立法联系点。这一落实党的十八届四中全会精神的重要举措,让立法更好地反映了人民意愿,让立法更“接地气”。

近年来,基层立法联系点已经逐渐发展成为国家立法“接地气”的直通车、重点立法“解剖麻雀”的典型样本。

截至2017年10月,各基层立法联系点共就28部法律草案和2016年、2017年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。

以民法总则草案起草工作为例,2016年10月至11月,四场民法总则草案座谈会先后在北京、宁夏、上海、四川召开,四个基层立法联系点也派出代表参加,提出的很多意见和建议被立法机关采纳。

在上海虹桥街道的虹储小区,朱国萍当了26年的居委会主任,同时,她也是连任两届的全国人大代表。现在,朱国萍又多了一个新的身份——虹桥街道基层立法联系点的信息员。朱国萍说,“本来感觉这个法律在人民大会堂,离我们很远,似乎和我们没关系。现在法律就在我们家门口,我们每个公民自愿地参与到立法中,这是主人翁的形象、主人翁的精神。”

2016年11月,朱国萍应邀参加了在上海召开的民法总则草案基层座谈会。针对草案中关于不具有监护资格的人,由村(居)委会还是民政部门担任监护人的规定,她根据自己在基层工作中遇到的问题和居民反映的情况,提出了自己的建议。朱国萍说,“普通的老百姓能在法律上讲几句话,讲几句自己的工作体会,我就是自豪,很开心。”

为了加强立法队伍建设,全国人大常委会还把基层立法联系点作为培养锻炼立法工作干部的重要基地。常委会法工委选派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。

选派干部到基层立法联系点,不仅让联系点成为培养锻炼立法工作干部的重要基地,让挂职和蹲点干部在实践中得到磨练,在“接地气”中增长才干,而且推动了当地法治建设,助推了联系点工作。

### 发布工作规范—— 健全完善立法工作机制

随着全面深化改革的深入推进,在全国人大立项、起草、审议、修改法律的

过程中,往往涉及一些重大利益关系调整,在一些重要立法事项上,也存在较大争议,比如,民办教育促进法修改时关于民办学校的分类、管理,电子商务法草案中关于工商登记的规定等等。遇到这样的情况怎么办呢?

十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议明确提出,建立关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询和争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范。

2017年12月28日,全国人大常委会办公厅印发两个重要工作规范——《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》。

两个工作规范明确了立法中涉及重大利益调整论证咨询工作流程,健全了立法机关与社会公众的沟通联系机制,注重发挥社会力量在立法工作中的积极作用,要求及时妥善解决和处理立法工作中遇到的重大利益调整问题和争议较大的重要立法事项。

全国人大常委会法工委负责人表示,制定这两个工作规范的主要目的是探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制,对部门间争议较大的重要立法事项,探索引入第三方评估,充分听取各方意见,协调决定,避免立法久拖不决。

两个工作规范正式实施后,将有效健全完善立法起草、论证、咨询、评估、协调、审议等工作机制,提高立法质量和效率,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

汇聚民意民智,广开立法言路。五年来,全国人大及其常委会在推动开门立法、科学立法、民主立法的道路上奋力探索前行,立法质量不断得到提高,它让更多民众真切地感受到法律就存在于我们生活的点滴之中,也让制定出台的每一部法律更加务实管用、更具生命力。★



2013年5月30日至6月1日，张德江委员长先后到广东珠海、广州、深圳等地，就制定特种设备安全法开展立法调研。图为6月1日，张德江在深圳福田交通枢纽公交加电站，考察电动汽车推广应用情况。摄影/黄敬文

## 委员长立法调研行程观察

文 / 本刊记者 李小健

随着我国进入“后法律体系时代”，如何在深入推进科学立法、民主立法的基础上，进一步提高立法质量，是十二届全国人大常委会面临的重大课题。

加强调研是提高立法质量的基础性工作，也是重要前提。为制定出管用的、高质量的法律，本届全国人大常委会在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，把立法调研工作摆在了突出位置。张德江委员长更是率先垂范，扑下身子走村入社进企，就立法热点难点问题，面对面听取村民群众、企业负责人、工人、人大代表、政协委员、法律工

作者、专家学者及有关部门同志等各方面的声音。五年来，张德江委员长的立法调研足迹遍布大江南北：履任伊始，即赴山东展开立法调研；其后，专门就特种设备安全法立法赴广东进行调研；接着，为制定好民法总则，他在北京主持召开完座谈会，又赶赴四川一线进行调研；然后，为落实好立法法和推进地方立法工作，他分别前往广东、广西调研并参加全国地方立法研讨会、工作座谈会。从这些亲力亲为的立法调研中，我们可以看出张德江委员长为提高立法质量和全面推进依法治国所作出的不懈努力。

### 首次调研：让人大立法更“接地气”

2013年4月15日至17日，刚刚履新全国人大常委会委员长的张德江，便到山东省开展调研。这是他当选全国人大常委会委员长后的首次调研，调研主题与人大立法工作紧密相关。

其间，他先后来到烟台、潍坊、淄博、济南等地，深入企业、农村、社区了解情况，并在烟台市主持召开了各级人大代表“推进依法治国”座谈会。

张德江委员长在调研时强调，实现中华民族伟大复兴的中国梦，对依法治国提出了更高要求，我们要全面贯彻落实党的十八大精神和十二届全国人大一



次会议精神,全面推进依法治国、维护宪法和法律权威,更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,为建设法治中国不懈奋斗。

他指出,全面推进依法治国,重点是提高立法质量。要坚持科学立法、民主立法,强化立法论证、立法调研、立法评估,加强重点领域立法,拓展人民有序参与立法途径,切实增强法律的可执行性和可操作性,提高法律的权威性,更好地发挥立法的引领和推动作用。

张德江委员长深入基层了解实际情况,为人大立法带来了一股新风,让人大立法更“接地气”。在他的示范下,深入开展立法调研,广泛听取群众和各方面意见,在人大立法工作中蔚然成风:全国人大常委会其他领导同志在日常立法工作中,为提高立法质量做了许多细致有效的调研工作;全国人大专门委员会、常委会工作机构把调研当作立法工作中的一道必经程序和常规动作,普遍运用于日常立法工作当中。

可以说,这些扎扎实实的立法调研,让老百姓的心声更快、更准确地直通立法决策层,不仅及时回应了社会各方面的立法关切,还为本届全国人大及其常委会制定一部部高质量的法律打下了坚实基础。

### 特种设备安全法立法调研:给人大立法工作树立了典范

近年来,国内多个地区接连发生电梯“吃人”事故,引发群众对电梯等特种设备安全的担忧。为此,社会各方面强烈呼唤全国人大及其常委会制定一部良法,把特种设备安全管起来。

“特种设备,人命关天!”张德江委员长对此十分重视。为制定出一部管用的特种设备安全法,依法维护人民群众生命安全,他深入基层一线,来到人民群众之中,认真了解实际情况,广泛听取大家的意见和建议。

2013年5月30日至6月1日,张德江委员长前往广东省的珠海、广州、深圳

等地,专门就制定特种设备安全法开展立法调研。调研期间,他深入多家企事业单位,与相关人员就法律草案修改作了认真探讨并交换意见。张德江委员长在调研时指出,提高立法质量,是完善中国特色社会主义法律体系的内在要求,是新形势下加强和改进立法工作的主题。法律制定后要实施,要得到全社会的一体遵循。如果立法质量不高,法律规定得过于抽象、空泛,甚至漏洞较多,不仅实施起来困难重重,更会损害法律的尊严和权威。越是强调法治,越是要提高立法质量。他在主持召开立法工作座谈会时再次强调,新形势下加强和改进立法工作,要把提高立法质量放在更加突出的位置,使法律准确反映经济社会发展要求,更好协调利益关系,发挥立法引领和推动作用。提高立法质量,要加强调查研究,加强科学立法,加强民主立法,完善立法评估,加强法律宣传。

为何频频要求提高立法质量和加强调研?正如张德江委员长在调研中所说,今天的人民群众对法律的期盼,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。这就要求我们通过推进科学立法、民主立法,广泛征求意见,加强对意见的综合分析,积极回应公众立法关切,使我们的法律法规更加完善,更好地发挥人大立法在表达、平衡、调整社会利益方面的积极作用。而“忽视调查研究或者调查研究浮在面上,很可能导致立法工作脱离实际情况,脱离社会发展需要,最终的结果,只能是法律不管用,使法律失去尊严和权威”。

在张德江委员长的高度重视和全国人大常委会组成人员以及相关人士的共同努力下,十二届全国人大常委会第三次会议于2013年6月29日高票通过了特种设备安全法。这部法律始终将人民群众生命财产安全放在首位,从生产、经营、使用、检验、检测、监管等方面分别作出详细规定,消除特种设备在各种环节中存在的安全隐患,为百姓编织了一张最严密的安全网。

张德江委员长专程就特种设备安全法深入基层一线开展立法调研,赢得各方高度赞誉。大家认为,张德江委员长来到群众当中听取各方面声音,给人大立法工作树立了典范,同时也说明全国人大及其常委会注重提高立法质量和加强立法调研,不是喊一句口号,也不是开一张空头支票,而是用实实在在的行动引领立法工作新风尚,是科学立法、民主立法的生动写照。

### 民法总则立法调研:坚持问法于民、立法为民

党的十八大以来,十二届全国人大及其常委会根据党中央的决策部署,将编纂民法典和制定民法总则作为立法工作的重点任务。民法典编纂工作启动后,张德江委员长多次强调,要坚持开门立法,通过公布法律草案等形式,广泛征求人大代表、专家学者、基层群众和各方面的意见,体现民主精神,加强研究论证,努力凝聚立法共识。

2016年10月,在民法总则草案即将提交全国人大常委会二审的重要时间节点,张德江委员长在北京主持召开民法总则草案座谈会,专门就民法总则草案修改和民法典编纂听取有关方面意见。座谈会上,中央有关部门、单位负责同志,部分省(自治区、直辖市)人大常委会负责同志,部分全国人大代表、全国政协委员围绕民法总则基本原则,民事主体、民事权利和民事责任等民事基本制度先后发言。张德江委员长边听边记,不时与大家进行交流。在认真听取大家意见后,他指出,要切实增强责任感和使命感,全力以赴、扎实工作,凝聚共识、精益求精,圆满完成编纂民法典和制定民法总则任务,使民法典经得起历史和人民的检验。

在民法总则制定过程中,张德江委员长高度重视群众和基层意见在立法中的作用。2016年11月21日至23日,在民法总则草案将要提交全国人大常委会三审前夕,他又亲自带领调研组前往四



2017年9月5日至6日，张德江委员长在广西调研并出席第二十三次全国地方立法工作座谈会。图为9月5日，张德江到广西壮族自治区人大常委会，深入了解地方立法和人大工作情况。摄影/姚大伟

川，深入基层，就立法热点难点问题，广泛听取各方面的声音。调研期间，他先后到宜宾、成都，听取对民法总则草案的意见和建议。在李庄镇同济社区、郫县青杠树村、青羊区同怡社区，他与村民群众就一些法律内容进行了亲切交流，并在详细了解村民委员会、居民委员会和社区的工作情况后说，基层群众自治组织直接与老百姓打交道，明确其民事主体地位，是制定民法总则和修改相关法律需要研究的重大课题。只有作出符合中国国情的科学规定，才能使它们更好地发挥组织群众、服务群众的重要作用。在丝丽雅、川茶、千行等企业，张德江委员长就企业等民事主体在经济活动中的权利义务问题同企业负责人交流座谈。他说，民法总则的一个重要任务，就是要保护广大人民群众和企业的产权等各种权

利。在享有权利的同时，也应当承担相应的义务，并在权益受到侵害时获得法律保护。张德江委员长在成都主持召开座谈会时还指出，制定民法总则必须坚持从国情和实际出发，贯彻和体现宪法精神和宪法原则，恪守以民为本、立法为民的理念，坚持问法于民，切实做好顶层设计、制度安排。

2017年3月15日，十二届全国人大第五次会议高票表决通过民法总则，该法于2017年10月1日起正式施行，这标志着民法典编纂工作迈出关键一步。作为民主立法、科学立法的典范，民法总则坚持弘扬社会主义核心价值观，积极回应社会关切，极具中国特色，是民族精神和时代精神的立法表达。它如实反映了民众实际生活状况和对人身关系、财产关系法律调整的愿望，是“属于每一个中国人的法

律”，是中国的“民事权利宣言书”。

不仅是民法总则，绝大部分法律的制定和出台都关系到人民群众的切身利益。在立法工作中，唯有广纳民意，凝聚共识，才能让群众利益获得法律保障，才能制定出获得群众广泛认同的法律。从张德江委员长在北京主持召开民法总则草案座谈会、赴四川省的社区和农村调研可以看出，人大立法更加注重倾听基层群众需求和意见，更加注重通过立法调研来提高立法质量。而且，这种坚持问法于民、问计于民的立法调研方式，正逐步走向常态化。媒体评论称，全国人大常委会深入一线，与基层群众面对面交流，广泛了解大家所急、所盼、所忧，是最能掌握基层实情的，这不仅有利于制定出高质量和解决实际问题的法律，还能使法律真正符合最广大人民的根本利益，



更好地实现党的主张和人民意志的高度统一。

## 地方立法：要在本地特色上下功夫、在有效管用上做文章

十二届全国人大第三次会议通过关于修改立法法的决定，将地方立法权下放到设区的市一级。这对于地方人大立法工作来说，既是机遇，又是挑战。大部分设区的市没有立法工作经验，也面临许多困惑。对此，各地都希望能快速有效提升立法能力，把地方立法权用足、用好。

张德江委员长十分关心地方人大立法工作。2015年9月6日至7日，他来到广东调研，并出席了在广州召开的第二十一次全国地方立法研讨会。他在讲话中指出，立法权是人大及其常委会的重要职权。做好新形势下立法工作，要坚持党的领导，贯彻党的路线方针政策和中央重大决策部署，切实增强思想自觉和行动自觉。要牢固树立依法立法、为民立法、科学立法理念，尊重改革发展客观规律和法治建设内在规律，加强重点领域立法，做到立法主动适应改革和经济社会发展需要。充分发挥人大在立法工作中的主导作用，把握立项、起草、审议等关键环节，科学确定立法项目，协调做好立法工作，研究解决立法中的重点难点问题，建立健全立法工作格局，形成立法工作合力。他说，地方性法规是我国法律体系的重要组成部分。地方立法关键是在本地特色上下功夫、在有效管用上做文章。当前要落实好立法法的规定，扎实推进赋予设区的市地方立法权工作，明确步骤和时间，做好各项准备工作，标准不能降低，底线不能突破，坚持“成熟一个、确定一个”，确保立法质量。

2017年9月5日至6日，张德江委员长到广西调研并出席第二十三次全国地方立法工作座谈会。他指出，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全面依法治国战略深入实施，我国立法工作

取得显著成效。全国人大和有立法权的地方人大要牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，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，自觉把党的领导贯彻到立法工作全过程和各方面，确保每一项立法都符合宪法精神、体现党的主张、反映人民意志。

他说，做好新形势下的地方立法工作，要紧紧抓住提高立法质量这个关键，坚持问题导向，突出地方特色，着力提高立法精细化水平，立符合实际的法、有效管用的法、百姓拥护的法，以良法促进发展、保障善治。要严格依照法定权限和程序进行立法，保证党中央大政方针得到全面贯彻落实，保证宪法、法律、行政法规得到有效遵守和执行。要切实加强备案审查工作，做到“有件必备、有备必审、有错必纠”，坚决维护社会主义法制统一。地方立法和基层人大工作要识民情、接“地气”，努力做到民有所呼、我有所应，使各级人大始终成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

张德江委员长分别赴广东、广西调研，参加全国地方立法工作座谈会并发表重要讲话，在地方人大工作者中引起了热烈反响。大家普遍认为，讲话阐述了发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用需要把握的若干重大问题，部署了贯彻实施修改后的立法法、切实提高立法质量，特别是推进赋予设区的市地方立法权工作的重要举措，讲话对于当前和今后一个时期进一步做好人大立法工作，具有十分重要的指导意义。

## 让每一部法律都立得住、行得通、真管用

建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。

提高立法质量，重在加强立法调研。加强立法调研是掌握实际情况、汇集民意和立法为民的有效途径，也是提高立法质量的重要保障。因为只有通过立

法调研“沉”下去，才能获得真正的第一手材料，才能寻求到民意的最大公约数；也只有通过深入调研“沉”下去，才能为立法工作提供科学参考，才能制定出精品力作。

在张德江委员长的领导下，本届全国人大及其常委会在立法工作中格外注重调研工作，几乎每一部法律制定和修改、出台的背后，都有一摞摞高质量的调研报告作参考，都是一次次深度调研及广泛听取各方意见的累积。

比如，为制定好民法总则，李建国副委员长带队分别到宁夏和上海基层一线进行调研，听取普通群众的意见和建议，为立法决策提供更多真实信息。在特种设备安全法出台前，全国人大常委会调研组数十次深入锅炉、电梯、大型游乐设施的生产和使用单位调研，听取意见。

又比如，在旅游法草案提请全国人大常委会三审前，为进一步了解实际情况，深化对相关问题的认识，常委会法工委采取不同以往的方式开展调研，没有与地方和部门打招呼，没有透露真实身份，以暗访方式进行调研，真正接了“地气”，看到了真实情况，增强了调研实效，为修改完善旅游法草案打下了良好基础。为修改好行政诉讼法，全国人大常委会法工委选派一名同志到北京市第二中级人民法院行政庭蹲点调研，深入行政审判第一线，直接获取第一手材料。

在人大立法工作中，上述类似事例不胜枚举。随着经济社会的快速发展，社会主体越来越多元，群众利益诉求也不尽相同，需要法律解决的问题也越来越复杂。张德江委员长身体力行，在立法中大兴务实调研之风，兼听各方声音，积极回应社会关切，这对调整和平衡各方面利益诉求，筑牢社会长治久安的根基，具有十分重要的现实意义。同时，这也给拥有立法权的地方做了一个很好的表率。希望立法调研随立法权的下放，在全国各地得到普遍运用，让每一部法律法规都立得住、行得通、真管用。★

# 为依宪治国“立规矩”

文 / 本刊记者 彭东昱

宪法是国家的根本法。宪法与国家前途、人民命运息息相关。2002年，在九届全国人大第五次会议上，时任委员长李鹏作的常委会工作报告中，第一次提出了“依宪治国”的概念。2012年12月4日，在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上，习近平总书记指出，我们要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道。2014年10月23日，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，以党的文件形式首次明确了依法治国与依宪治国、依法执政与依宪执政之间的辩证关系，规定“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。

过去五年中，宪法实施稳步有序推进，宪法作为治国理政的根本法律依据，有力保障了人民当家作主，促进了改革开放和社会主义现代化建设，推动了社会主义法治国家进程，促进了人权事业发展，维护了国家统一、民族团结、社会稳定，对我国政治、经济、文化、社会生活产生了极为深刻的影响。

五年来，作为最高国家权力机关，全国人大及其常委会为维护宪法权威，捍卫宪法尊严，作出了一系列关于宪法有关问题的决定、解释及监督工作，为全面推进依宪治国，表明了最高国家权力机关的“态度”，立出了“规矩”。

## 设立国家宪法日

“年轻的心，坚定信仰，记住宪法在你身旁……”2017年12月4日，海

口市十一小学，学生们朗读宣传宪法的声音清脆嘹亮。这一天是第四个国家宪法日，孩子们正在进行宣传宪法晨读活动。

党的十八届四中全会通过的关于全面推进依法治国若干重大问题的决定提出，将每年12月4日定为国家宪法日。2014年11月1日，十二届全国人大常委会第十一次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于设立国家宪法日的决定》，以立法形式确定12月4日为国家宪法日。

国家宪法日的设立，是对宪法精神的弘扬，反映出党和国家对树立宪法权威的重视。宪法是法治国家的标志，没有宪法，就不可能实行真正意义上的依法治国，设立国家宪法日有助于宪法实施。习近平总书记指出，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。设立国家宪法日，将凝聚社会共识，为全面建成小康社会、全面深化改革和全面推进依法治国提供共同遵循的行为准则。

## 建立宪法宣誓制度

2016年2月26日下午5时，全国人大常委会委员长张德江宣布宪法宣誓仪式开始。国歌唱毕，领誓人、新任命的全国人大财政经济委员会副主任委员刘源走到宣誓台前，将左手抚按在宪法上，右手举拳，宣读誓词。新任命的全国人大常委会法制工作委员会副主任王超英、张勇、许安标，全国人大常委会预算工作委员会副主任刘伟、朱明春等人并排站在领誓人身后，举起右拳，跟诵誓词。

“我宣誓：忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威，履行法定职责，忠于祖国、忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，接受人民监督，为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗！”

这是宪法宣誓制度施行后，全国人大常委会举行的首次宣誓活动。

2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》。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。

向宪法宣誓是对宪法的致敬，对履职的庄严承诺，更是对坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的坚决落实。抓好“关键少数”，强化示范引领，让国家公职人员始终保持对宪法法律和党纪党规的敬畏之心，增强以人民为中心的理念、加强党性修养、强化职责意识。

在万众瞩目下向宪法进行庄严宣誓，不仅是深刻而生动的宪法教育，而且是推进依法治国的重要举措。

## 为香港普选一锤定音

2014年8月31日，十二届全国人大常委会第十次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会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》。从2017年开始，香港特别行政区行政长官选举可以由普选产生。



张德江委员长在讲话中表示,实行行政长官普选,是香港特别行政区政制发展的重大问题。全国人大常委会对正确实施香港基本法和依法推进香港政制发展负有宪制责任,有必要就行政长官普选制度的若干核心要素和相关问题作出决定。“决定”的通过,为下一步香港特别行政区提出行政长官普选具体办法确定了原则、指明了方向。这对于全面贯彻落实“一国两制”、“港人治港”、高度自治方针和香港基本法,推动香港循序渐进发展民主、依法顺利实现2017年行政长官由普选产生的目标,具有重要意义。

### “释法”维护宪法、香港基本法权威

2016年10月12日,在香港特别行政区立法会新一届议员宣誓入职仪式上,极个别“港独”候任议员在宣誓时公然作出侮辱国家和民族的言行,激起香港和内地广大民众的强烈愤慨,充分暴露了他们企图分裂国家、破坏香港繁荣稳定的政治本质。

宪法法律权威绝不容许挑战。2016年11月7日,全国人大常委会依法行使宪法和香港基本法赋予的权力,作出关于香港基本法第一百零四条的解释。随后,香港法院根据这一释法决定,裁定两名候任特区立法会议员丧失议员资格,四名议员的宣誓没有法律效力,议员资格被取消。

全国人大常委会的释法决定,从法律上给香港极少数人企图利用政治讲坛宣扬“港独”的行为亮出了“红牌”,也给那些挑战基本法权威、破坏“一国两制”、危害国家安全的行为划定了红线。香港回归20多年来,全国人大常委会共有五次对基本法作出解释。这次关键时刻的释法,充分体现了依宪治国原则,有力维护了宪法和香港基本法的权威与尊严。

### 健全规范性文件备案审查制度

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。

2015年10月10日,家住浙江杭州的潘洪斌骑着一辆外地牌照的电动自行车,途中被执勤的交警拦了下来。依据《杭州市道路交通安全管理条例》中的规定,交警要查扣他的电动自行车并托运回原籍。2016年4月,潘洪斌致信全国人大常委会法工委,建议对上述条例进行审查,请求撤销该条例中违反行政强制法设立的行政强制措施。全国人大常委会收到建议后,高度重视,及时与制定机关沟通,2017年6月相关地方性法规获得修改。

潘洪斌的来信启动了规范性文件备案审查机制。规范性文件备案审查制度,为普通百姓架起了一道通向宪法法律保护的桥梁,畅通了撤销和纠正违宪违法规范性文件的渠道,保障了公民合法权益。

不久前召开的十二届全国人大常委会第三十一次会议审议了《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》。报告首次披露了近五年来开展备案审查工作的最新数据和典型案例。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。全国人大常委会法工委除了依据职权对这些规范性文件开展主动审查之外,公民、组织在五年里还向法工委提出了1527件各类审查建议。值得注意的是,2017年法工委收到1084件审查建议,数量增长迅速。

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,以及回应社会关注热点,全国人大常委会还重点对某类规范性文件开展了集中审查。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,全国人大常委会法工委多次开展专项审查。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。

在报告中,全国人大常委会法工委主任沈春耀提出了下一步加强和改进备案审查工作的发力点。包括: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;对于审查建议做到件件有处理、有结果、有回复;加大督促力度,对于存在违宪违法违规问题的,坚决予以纠正,防止久拖不决;完善备案审查机构设置,加强备案审查队伍建设。

### 实施宪法规定的特赦制度

2015年8月29日,国家主席习近平签署主席特赦令,根据十二届全国人大常委会第十六次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于特赦部分服刑罪犯的决定》,对依据2015年1月1日前人民法院作出的生效判决正在服刑、释放后不具有现实社会危险性的四类罪犯实行特赦。

中华人民共和国自成立以来,从1959年到1975年,先后实行过7次特赦。40年后,中国重启特赦这一独特的法律制度,严格依照宪法和法律特赦部分服刑人员,将依法治国、依法执政的理念和态度更加清晰、明确地展现在世人面前。这是实施宪法规定的特赦制度的创新实践,具有重大的政

# 立善法，天下治

文 / 本刊记者 于 浩

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”古往今来，执政兴国者，无不视立法为治国之要务，理政之圭臬。放眼世界，人民幸福无不源于比较完备的法律护佑。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度，提出全面依法治国这一重大战略部署，制定一系列重大战略举措，出台一系列重大方针

政策，推进一系列重大工作。

## 更加自觉地坚持党对立法工作的领导

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。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。因此，党的十八届四中全会专题研究全面依法治国问题，作出了中国共产党历史上第一个关于加强法治建设的专门决定。

“‘奉法者强则国强，奉法者弱则

国弱。’我们必须把依法治国摆在更加突出的位置，把党和国家工作纳入法治化轨道，坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，依靠法治解决各种社会矛盾和问题，确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。”2014年10月23日，习近平总书记在中共十八届四中全会第二次全体会议上强调。

“言必信、行必果。”过去的五年，中央政治局常委会多次听取全国人大

治与法治意义。特赦体现了以德治国与依法治国相结合的基本原则和对宽严相济的刑事政策的遵循。在抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年的重大节庆时刻，特赦部分服刑罪犯，能够更好地凝聚国家共识，强化反对战争、珍爱和平的理念，树立我国开放、民主、文明、人道、法治的大国形象，展示了我们党的执政能力、执政自信，也展现了我国的综合国力和制度自信。

## 制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法

2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法》。

我国宪法规定，全国人大常委会“规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号”，制定国家勋章和国家荣誉称号法就是落实宪法的这条规定。国家勋章和国家荣誉称号作为国家最高荣誉，是根据宪法设立的一项新的奖励

制度。国家勋章和国家荣誉称号法是一部对最高国家荣誉授予的条件、程序作出规定的专门法律。

法律规定，共和国勋章授予在中国特色社会主义建设和保卫国家中作出巨大贡献、建立卓越功勋的杰出人士。国家荣誉称号授予在各行各业、各领域中作出重大贡献、享有崇高声誉的杰出人士。法律另设“友谊勋章”，专门授予在促进中外交流合作、维护世界和平中作出杰出贡献的外国人。根据法律规定，“共和国勋章”和“友谊勋章”均需由全国人大常委会决定获得者后，由国家主席授予。但出于外交需要，“友谊勋章”可以在各类国事活动中，由国家主席直接决定授予外国政要、国际友人等。

2017年9月1日，十二届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了《中华人民共和国国歌法》。1990年10月1日起，国旗法施行。一年后，国徽法正式施行。2017年10月1日起，国歌法施行。至此，国旗、国徽和国歌等国家标志均已实现单独立法。

国歌法实施一个月后，2017年11月4日，十二届全国人大常委会第三十次会议通过刑法修正案（十），侮辱国旗、国徽和国歌等行为都有了刑事法律的规范。刑法修正案（十）明确规定，在公共场合，故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱中华人民共和国国旗、国徽的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。在公共场合，故意篡改中华人民共和国国歌歌词、曲谱，以歪曲、贬损方式奏唱国歌，或者以其他方式侮辱国歌，情节严重的，依照前款的规定处罚。

这次常委会会议还通过了“在香港、澳门特别行政区基本法附件三中增加国歌法”的决定。这意味着，在港澳地区，对侮辱国旗、国徽、国歌的行为进行处罚，均实现了有法可依。

目前，我国已经形成了以宪法为框架，各单行法和刑法为内容的国家标志法律保护体系。这对规范国家标志使用，处罚侮辱国家标志行为，增强人民国家意识等具有重大意义。✘



常委会党组工作汇报,研究人大工作中的重大问题和重要事项,作出决策部署。中共中央全会对加强人大工作和建设提出明确要求。党中央出台了一系列有关人大工作和立法工作的重要指导性文件。

全国人大常委会委员长张德江撰文指出,要在立法工作中,始终坚持党的领导 and 理论指导,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,从法律制度上贯彻落实党的路线方针政策和重大决策部署。

“全国人大及其常委会认真贯彻落实党中央关于加强党领导立法工作的意见,及时将党的路线方针政策和重大决策部署贯彻落实到立法中。”全国人大常委会委员、全国人大法律委员会主任委员乔晓阳说,“积极贯彻落实党中央确定的立法工作目标任务,科学研究制订立法规划计划,加强和改进立法工作。坚持健全重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度,重要法律的起草修改和立法工作中的其他重大事项,都及时向党中央请示报告,并将党中央的指示要求认真贯彻落实到立法工作中,形成了立法工作重大立法项目和重大问题向党中央请示报告的常态化、制度化机制。”

十二届全国人大及其常委会紧紧围绕党和国家工作大局依法行使职权,特别是坚决贯彻落实党中央决策部署,依法作出有关决定为深化国家监察体制改革提供法治保障,审议通过了废止有关劳动教养法律法规的决定,制定出台民法总则,修改立法法、预算法、农村土地承包法等,推动各方面工作取得新进展新成效。

### 落实党中央重大决策部署, 重点领域立法成果显著

“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,对涉及全面深化改革、推动经济

发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律抓紧制定、及时修改。”2014年10月23日,习近平总书记在中共十八届四中全会第二次全体会议上强调。

民法是公民权利的宣言书,是民族精神、时代精神的立法表达。习近平总书记亲自主持召开会议、作出重要指示,为编纂民法典和制定民法总则提供重要指导和基本遵循。

为制定出符合国情、高质量、经得起历史检验的法律,2016年6月、10月、12月,民法总则草案先后三次交全国人大常委会审议,并先后三次公开征求公众意见,两次将草案印送全国人大代表征求意见,还把草案印发中央有关部门、地方人大、法学教学科研机构征求意见。收集到的意见之多,在中华人民共和国立法史上并不多见。

与此同时,在北京、四川、宁夏和上海召开座谈会,张德江委员长和李建国副委员长分别主持,直接听取中央有关部门、各省、自治区、直辖市人大常委会和部分全国人大代表、基层立法联系点代表、法律实务工作者与专家学者等各方面的意见,并到基层实地调研。

张德江委员长指出,民法总则的一个重要任务,就是要保护广大人民群众和企业的产权等各项权利,一定要保证质量,让民法典扎根于中国的社会土壤,体现中华民族的“精气神”。

2017年3月,备受瞩目的民法总则经十二届全国人大第五次会议表决通过,编纂民法典“两步走”成功迈出第一步。

“博大精深,涵盖社会生活的方方面面。”十二届全国人大第五次会议大会发言人傅莹这样概括民法典的重要性。

全国人大代表朱国萍看到自己的意见在法律中得到体现,非常高兴,也很感慨:民法就存在于每天社区里大大小小的杂事里面,立法与自己也并不遥远。

与民法总则一样,深化国家监察体

制改革、制定监察法是党中央作出的一项重大决策,是事关全局的重大政治体制改革。2016年12月25日,十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定。

对于曾经的腐败“重灾区”,现在的反腐“试验田”,山西省委书记骆惠宁表示,山西将担当好中央赋予的这项重大改革使命,拿出高质量的试点“样品”,为改革全面铺开和制定国家监察法提供实践基础。

2017年11月4日,十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定,为试点工作提供法治保障。

与此同时,监察法的制定工作也在紧锣密鼓地开展。在我国,80%的公务员、95%以上的领导干部是共产党员,推动制定监察法,目的在于解决行政监察范围过窄、反腐败力量分散和体制机制不畅等突出问题。

为加快推进国家反腐败立法,十二届全国人大常委会一年两审监察法草案。全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会主任委员马駟在审议时说:“构建国家监察体系是政治体制改革的重要内容,是国家治理体系和治理能力现代化的制度安排,是加强反腐败工作的根本举措。监察法的制定也使得我国监察机构的设立和运行于法有据,对于实现国家监察的正规化、专业化、法治化具有重大的意义。”

中国政法大学副校长马怀德认为,制定国家监察法,从法律制度上解决国家监察权的定位问题,为国家监察机关更好履行反腐败职能提供制度依据。作为党统一领导的反腐败工作机构,成立监察委是借鉴古今中外经验,并根据中国实际与时俱进的制度创新。对国家权力配置进行新的调整,将实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,形成有效的反腐败体制机制。

迈进新时代,踏上新征程。加快推进反腐败国家立法意在告诉世人,中国特色社会主义进入新时代后,“将反腐败斗争进行到底,决不半途而废”,铁腕反腐将持续加码。按照党的十九大对深化国家监察体制改革的明确要求,十三届全国人大第一次会议将审议监察法草案,设立国家监察委员会,产生国家监察委员会组成人员,实现纪律检查委员会和监察委员会合署办公。

“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”推进科学立法、民主立法,首先要改革立法体制机制,建立科学的立法程序。2014年8月,立法法修正案草案首次提交全国人大常委会审议,开启了精细化立法之路的新纪元,标志着立法从追求数量向更加注重质量转变,成为我国迈向“良法善治”的重要里程碑。

2015年3月,十二届全国人大第三次会议高票通过关于修改立法法的决定。新修改的立法法,从推动“税收法定”原则落地,到遏制地方红头文件的任性;从防止部门利益法制化,到强化人大主导立法,拓宽公众参与立法渠道,充分采纳民众建议,尽显有权不能任性的价值取向和立法为民的时代精神。

### 民众有所呼,立法有所应

“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;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。”2013年2月23日,习近平总书记在中共中央政治局第四次集体学习时强调。

“立法以典民则祥,离法而治则不祥。”全国人大及其常委会密切关注社会热点问题,积极回应民众关切,立法工作涵盖了经济、社会、民生、文化、教育、生态环境、简政放权等诸多领域,解决群众反映最迫切的问题,为经济社会发展保驾护航。

财政是国家治理的经济基础和重

要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安和人民安居乐业的制度保障。2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议高票通过关于修改预算法的决定。至此,酝酿十年、跨越三届人大、历经四次审议,素有“经济宪法”之称的预算法实现了出台20年后的首次大修。

北京大学法学院教授刘剑文认为,修改前的预算法是一部“帮助政府管钱袋子”的法律,新修改的预算法则是一部“规范政府钱袋子”的法律。也就是说,政府从管理主体,变为被监督对象,用法律约束行政权力,让人民监督政府花钱。

“民惟邦本,本固邦宁。”在中国传统里,治国济世莫不以农村、农民为重,而土地更是重中之重。中国自古以农业作为立国之本,现在仍有6亿多人口以土地作为安身立命之源。给予他们“土地定心丸”,是农村土地承包法施行14年后再次修改的根本所在。

国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变,耕地承包期届满后再延长三十年,以家庭承包方式取得的土地承包经营权在流转中分为土地承包权和土地经营权……农村土地承包法修正案草案一经公布,便得到一片赞成。

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

农业部部长韩长赋认为,这些规定让农民既可以沉下心来搞生产,又可以放心流转土地经营权,还可以安心进城务工。

如今,立法既面向当前,解决眼下最急迫的难题,又面向未来,让实现中国梦的征途“行稳致远”。

进入21世纪以来,随着我国人口和经济社会形势的发展变化,国家开

始调整生育政策。首先是实行双方均为独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策。2013年,党的十八届三中全会决定“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”。同年,十二届全国人大常委会第六次会议通过关于调整完善生育政策的决议。2015年,党的十八届五中全会提出,“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。”同年,十二届全国人大常委会第十八次会议通过关于修改《中华人民共和国人口与计划生育法》的决定,其中第十八条规定:“国家提倡一对夫妻生育两个子女。”

从一对夫妇只生一个孩子,到“双独二胎”“单独两孩”政策的出台,再到“全面两孩”政策的实施,法律的修改完善始终与社会发展同步合拍,必将更好地促进家庭幸福与社会和谐,确保人民安居乐业、国家长治久安。

伴随着中国特色社会主义法律体系的不断完善,人民的经济、文化、社会等各方面的权利逐步得到落实,人身权、财产权、基本政治权利等各项权利变得不容侵犯。

劳动教养制度是我国在特殊时期出台的一项行政处罚措施。随着社会的发展,这一制度已越来越不适应当今社会。呼吁改革劳教制度的声音强烈。党的十八届三中全会提出废止劳动教养制度。2013年12月,十二届全国人大常委会第六次会议表决通过关于废止有关劳动教养法律规定的决定。延续了半个世纪的劳动教养制度终于退出历史舞台。

“小智治事,中智治人,大智立法。”五年来,全国上下同心,攻坚克难,砥砺前行,在全面推进依法治国中取得了惊人成果。正如习近平总书记所强调,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须坚持依法治国,为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。我们提出全面推进依法治国,坚定不移厉行法治,一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。■



# 以立法引领推动改革

文 / 本刊记者 王博勋

立良法，离不开与时俱进。实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要，是十八大以来以习近平同志为核心的党中央提出的重要论断，也是十二届全国人大及其常委会运用立法保障全面深化改革的重大创新举措。

过去五年，十二届全国人大及其常委会围绕全面深化改革总目标，坚持立法同改革相衔接，注重提高立法质量，综合运用制定、修改、废止、解释、授权等形式，及时推进相关立法，发挥立法引领和推动作用，为全面深化行政审批制度改革、司法改革、监察体制改革、农村土地制度改革、财税金融体制改革等提供强有力的法律支撑，确保关乎国家前途命运的重大改革于法有据、有序进行。立法与改革决策的“无缝衔接”已成为中国改革前行的法治保障。

## “打包”修法，力促简政放权

改革开放以来的实践告诉我们，经济发展的主体力量在市场。在新一轮改革中，经济体制改革依旧是重点。推行经济体制改革，核心问题是要处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这就要求在政府加强必要监管的同时，确保“有形之手”不宜过多，且不宜伸得过长。将法律一揽子集中“打包”进行修改，是十二届全国人大及其常委会助推简政放权的重要方式。

2013年，十二届全国人大常委会通过两项决定，对文物保护法等12部法律和海洋环境保护法等7部法律作出修改；2014年，全国人大常委会修改了保险法等5部法律；2015年，全国人

大常委会对港口法等7部法律、电力法等6部法律、义务教育法等5部法律、计量法等5部法律、药品管理法、文物保护法作出修改；2016年，全国人大常委会对节约能源法等6部法律及对外贸易法等12部法律中的部分条款进行修改；2017年，全国人大常委会又通过两项决定，分别对会计法等11部法律以及招标投标法和计量法作出修改……

对这些法律进行修改，实现了相关领域行政审批事项的取消和行政审批权下放，不断提高政府管理科学化、规范化水平，进一步推动简政放权。比如，对含药品管理法在内的25部法律进行修改，涉及价格改革，包括放开药品、铁路、邮政领域的竞争性价格，由供需双方合同约定烟叶收购价格，下放部分定价权限和将民用航空部分收费标准的制定交由行业主管部门单独实施等。

除了通过修改法律推进改革外，全国人大常委会还通过授权的方式为地方改革试点创造条件。早在2012年，十一届全国人大常委会就作出决定，授权国务院在广东省暂时调整25项法律规定的行政审批，试行期为三年。2015年12月，授权期限届满前，由于相关改革试点项目仍需继续加强探索、积累经验，十二届全国人大常委会第十八次会议作出延期决定，授权广东省在未来两年内继续实施21项行政审批的改革试点。这是全国人大常委会对到期的授权决定作出处理的第一次尝试。

根据决定，对实践证明可行的调整事项，应当修改完善有关法律。结合试点经验，在暂时调整的法律规定行政审批项目中，“工程建设项目招标代理机

构乙级和暂定级资格认定”和“修理计量器具许可”这两项需要取消。2017年，全国人大常委会对招标投标法、计量法作出修改，在取消上述两项行政许可的同时，规定强化相关责任，加强监督检查。

对以上改革涉及的法律进行修改，并不意味着政府完全放手不管，而是将工作的重心从事前审批转为事中事后监管，通过制定规范、完善行业内部管理、利用信息化等手段创新监管方式，规范市场主体行为，维护市场秩序，以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。有媒体评论称，集中“打包”修法推进改革，推动政府职能转变，激发经济社会发展活力，体现了通过立法保障和促进改革的法治精神和法治思维。

## 授权自贸区试点，为全面深化改革提供法治保障

设立自由贸易区是我国全面深化改革、积极主动融入全球经济一体化的一项重大举措。党的十八届三中全会提出，要放宽投资准入，加快自由贸易区建设，改革市场准入、海关监管、检验检疫等管理体制，形成面向全球的高标准自由贸易区网络。十二届全国人大常委会通过两次授权、“打包”修改外资企业法等4部法律，推进自贸区试点工作在法治框架下开展，对构建我国开放型经济新体制、有序推进外商投资审批体制改革、推动制度创新有着积极意义。

在上海自贸区获准设立而尚未成立之前，2013年8月，十二届全国人大常委会第四次会议作出决定，授权国务院在中国（上海）自贸试验区暂时调整

外资企业法、中外合资经营企业法和中外合作经营企业法（以下简称“外资三法”）规定的有关行政审批，试行期为三年。进而，2014年12月，全国人大常委会又对广东、天津、福建自贸试验区和上海自贸试验区扩展区域进行相关授权，除了允许上述区域暂时调整“外资三法”规定的行政审批，还涉及对台湾同胞投资保护法规定的有关行政审批的暂时调整。

几年下来，自贸试验区初步建立了新型外商投资管理体制，大幅提高了自贸试验区投资便利化、规范化水平及透明度，取得了显著成效，具备了在全国范围内复制推广的条件。第一个授权决定于2016年9月30日到期。根据决定，上述改革措施“实践证明可行的，应当修改完善有关法律”。据此，2016年9月，全国人大常委会对外资企业法等4部法律进行修改，在4部法律中分别增加一条规定：对不涉及国家规定实施准入特别管理措施的，对相关审批事项适用备案管理；国家规定的准入特别管理措施由国务院发布或者批准发布。

专家和业内人士认为，全国人大常委会通过“授权+修法”的方式使外商投资管理体制等重大改革有法可依、于法有据，确保在法治轨道上推进改革开放，进一步加深了我国对外开放程度。

### 立法先行，引领司法改革

“司法改革必须依法进行、于法有据，司法改革与立法保障必须同步进行、协调推进。”五年来，十二届全国人大及其常委会根据“凡属重大改革都要于法有据”的立法精神和中央深化司法体制改革的精神，及时作出决定，推动和引领重大司法改革稳步前行。

2014年6月，十二届全国人大常委会第九次会议表决通过了关于授权“两高”在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定。根据决定，试点工作在北京等18个大城市开展，为期

两年。此次授权开创了在司法领域进行“试验性立法”的先河，对于优化司法资源配置和提高司法效率、进一步完善刑事诉讼制度及积累实践经验有着积极意义。

为进一步推进知识产权保护工作，2014年8月，十二届全国人大常委会第十次会议表决通过关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定，以立法形式宣告设立知识产权法院。设立知识产权法院，是贯彻落实党的十八届三中全会精神的重要举措，对于深入贯彻实施国家知识产权战略和创新驱动发展战略，建立健全中国特色知识产权审判体系，进一步加强知识产权司法保护，具有重要意义。2017年8月，最高人民法院院长周强向全国人大常委会作关于知识产权法院工作情况的报告。他指出，三年来的实践充分证明，党中央的决策部署完全正确，全国人大常委会的决定完全符合知识产权保护工作需要，意义重大，影响深远。

人民陪审员制度是一项极具我国“本土特色”的司法制度，是推进司法民主和畅通民众依法参与、监督司法的重要渠道。针对司法实践中存在的“陪而不审，审而不议”等问题，2015年4月，全国人大常委会授权最高人民法院在北京、河北等10个省（区、市）开展人民陪审员制度改革试点工作。试点地区对人民陪审员选任条件、选任程序、参审范围、参审机制、参审职权、退出和惩戒机制、履职保障制度等进行改革。试点期限为二年。经过一年多的探索，试点工作取得阶段性成效，但仍处于不断探索、逐步完善的过程中，还需要进一步研究总结。2017年4月，全国人大常委会作出决定，将试点工作延期一年至2018年5月。进而，在总结试点经验基础上，2017年12月底，人民陪审员法草案首次提请全国人大常委会审议。常委会组成人员一致认为，制定一部专门的人民陪审员法，有利于扩大私法领域的人民民主，切实

保障人民群众对审判工作的知情权、参与权、监督权。

要加强对国家利益和社会公共利益的保护，公益诉讼制度的建立尤为重要。2015年7月，全国人大常委会作出决定，授权最高人民检察院在北京、内蒙古等13个省（区、市）开展公益诉讼试点工作。决定规定，最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点，试点期限为二年。2017年6月，授权期限届满前，结合公益诉讼试点工作成果和实践经验，全国人大常委会对行政诉讼法和民事诉讼法作出修改，对检察机关提起、支持公益诉讼方面内容作出规定，对原来试点中的三个范围进行了扩展，确定了公益诉讼的四个范围，以更好地保护社会公众的利益。

党的十八届四中全会提出，要完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。2016年9月，全国人大常委会作出决定，授权“两高”在北京等18个城市开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作，试点期限为二年。当时，全国人大常委会授权“两高”在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作二年期限已满。全国人大常委会在作出授权开展认罪认罚从宽制度试点工作的同时，总结速裁程序试点工作经验，将其纳入认罪认罚从宽制度试点工作范围并加以扩大完善，按照新的试点办法继续试行。有评论称，全国人大常委会作出的这项授权决定，对于依法有序推进以审判为中心的诉讼制度改革，落实宽严相济刑事政策，完善刑事诉讼程序，具有重要意义。

### 确保重大改革和先行先试 在法治轨道上有效运行

在经济社会发展中，立法与改革始终是相辅相成的。十二届全国人大常委会坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，灵活运用授权等形式支持相关



改革试点工作,确保重大改革和先行先试在法治轨道上有效运行。这其中就涉及监察体制改革、农村土地制度改革、财税金融体制改革等。

国家监察体制改革是党中央决定进行的一项事关全局的重大政治体制改革举措。2016年12月,全国人大常委会作出关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定,暂时调整或者暂时停止适用行政监察法、刑事诉讼法等有关法律条款。在认真总结上述试点工作经验的基础上,2017年11月,全国人大常委会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。决定对地方监察委员会的设立及其产生,监察对象、监察委员会职责和措施,暂时调整或者暂时停止适用有关法律的规定等事项作出了明确规定,为在全国各地推开国家监察体制改革试点工作提供了坚实的法制保障。

为进一步落实、巩固改革成果,2017年6月,监察法草案提交十二届全国人大常委会第二十八次会议初次审议。2017年12月召开的十二届全国人大常委会第三十一次会议对草案二审稿进行审议,并决定将监察法草案提请十三届全国人大第一次会议审议。

在通过立法推进农村土地制度改革和农村金融体制改革方面,主要涉及“三块地”改革和农民“两权”抵押贷款,体现在4个授权决定上。

推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革,是党的十八届三中全会作出的重大部署。2015年2月,全国人大常委会作出决定,授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施土地管理法和城市房地产管理法关于集体建设用地使用权不得出让等的规定。此调整在2017年12月31日前试行。两年来,我国农村土地制度改革三项试点已取得阶段性成效,在盘活土地资源、增加农民收益、积累制度改革

经验等方面取得了积极进展。但是,仍存在一些需要通过进一步深化试点地区工作解决的问题。综合考虑试点地区实际工作情况以及土地管理法修改工作进度,2017年11月,全国人大常委会作出决定,将三项改革试点期限延长一年至2018年12月31日。

根据中央精神,国务院决定在全国选取部分县(市、区)开展对农村承包土地的经营权和农民住房财产

权的“两权”抵押贷款试点,试点涉及突破物权法和担保法的相关规定。全国人大常委会于2015年12月27日作出决定,授权国务院在北京市大兴区等232个试点县(市、区)、天津市蓟县等59个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施物权法、担保法关于集体所有的耕地使用权、集体所有的宅基地使用权不得抵押的规定,该授权决定于2017年12月31日到期。考虑到试点工作稳步有序推进的同时,也存在一些需要通过进一步深化解决的问题,授权到期前,全国人大常委会作出决定,将授权期限延长一年至2018年12月31日。



2014年12月28日,十二届全国人大常委会第十二次会议表决通过了关于授权国务院在广东、天津、福建自由贸易试验区以及上海自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定。摄影/杜洋

此外,在推进金融体制改革方面,全国人大常委会授权国务院调整适用证券法中关于股票公开发行核准制度的有关规定,实行注册制。全国人大常委会还通过相关决定、决议,废止劳动教养制度,逐步调整完善生育政策,为推进生育保险和基本医疗保险合并实施改革、军官制度改革等铺路助行。为了进一步深化财税体制改革、环保制度改革等,全国人大常委会通过制定、修改相关法律,将中央的改革决策和任务措施以法律制度的形式加以确认,实现了立法与改革决策相衔接,发挥了立法的引领和推动作用。★



# 筑牢国家安全的法治长城

文 / 本刊记者 李小健



2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过国家安全法。摄影/杜洋

维护国家安全，是推进中国特色社会主义事业取得胜利的基本保障，也是实现国家长治久安和中华民族伟大复兴的重要前提。党的十八大以来，十二届全国人大常委会在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，坚决贯彻落实总体国家安全观，坚持从国情和实际出发，保持政治定力，把握立法时机，快马加鞭地推进国家安全法治建设。

重点加强国家安全立法，是本届全国人大常委会立法工作的一个鲜明特征。据本刊记者统计，本届全国人大常委会经过五年的持续努力和奋斗，相继审议出台了国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国防交通

法、国家情报法、核安全法等一批急需法律，新修订了测绘法，可谓硕果累累。这样一份亮眼的、厚重的国家安全立法“成绩单”，填补了国家安全领域的诸多法律空白，基本确立了我国国家安全法律制度体系，为维护国家安全、保卫人民民主专政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。

## 国家安全法：

### 以法律形式确立总体国家安全观

加强国家安全立法是维护国家安全的基本法律保障。当前，国内外形势正在发生深刻复杂的变化。而随着我国经济社会的快速发展以及对外开放的

深入推进，国家安全领域出现了许多新情况、新问题。对此，加快推进国家安全法治建设，应对各个领域的威胁和风险，是全面维护各领域国家安全最为紧迫的现实需要。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家安全工作。党的十八届三中全会后，党中央成立国家安全委员会，建立了集中统一、高效权威的国家安全领导体制。2014年4月15日，习近平总书记在主持召开中央国家安全委员会第一次会议时强调，要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势，坚持总体国家安全观，走出一条中国特色国家安全道路。他指出，贯彻落实总体国家安全观，必须既重视外部安

全,又重视内部安全;既重视国土安全,又重视国民安全;既重视传统安全,又重视非传统安全;既重视发展问题,又重视安全问题;既重视自身安全,又重视共同安全。党的十八届四中全会提出全面推进依法治国的总目标,并对构建国家安全法律制度体系提出明确要求。

按照党中央重大决策部署和习近平总书记系列重要讲话精神,本届全国人大常委会锐意进取,加快了国家安全立法的步伐。

为适应我国国家安全面临的新形势新任务,本届全国人大常委会第十二次会议于2014年12月22日审议了国家安全法草案。经过广泛听取意见、反复研究论证、认真修改完善和三次审议,本届全国人大常委会第十五次会议于2015年7月1日通过了新的国家安全法,该法自公布之日起施行。

与1993年制定的原国家安全法相比,新的国家安全法突出时代特征,构建了集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系,是一部立足全局、全方位维护国家安全的基础性综合性法律。

新的国家安全法最大亮点就是在法律条文中充分体现了“总体国家安全观”,以法律形式确立总体国家安全观。比如,这部法律在总则第三条明确了“总体国家安全观”的内涵:“国家安全工作应当坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,维护各领域国家安全,构建国家安全体系,走中国特色国家安全道路。”与此同时,该法对“总体国家安全观”的内容也作了原则性规定。比如,就经济安全方面规定,“国家维护国家基本经济制度和社会主义市场经济秩序,健全预防和化解经济安全风险的制度机制,保障关系国民经济命

脉的重要行业和关键领域、重点产业、重大基础设施和重大建设项目以及其他重大经济利益安全”;就文化安全方面规定,“国家坚持社会主义先进文化前进方向,继承和弘扬中华民族优秀传统文化,培育和践行社会主义核心价值观,防范和抵制不良文化的影响,掌握意识形态领域主导权,增强文化整体实力和竞争力”;等等。

全国人大常委会法工委副主任郑淑娜认为,新的国家安全法以法律的形式确立了总体国家安全观的指导地位,明确了维护国家安全的各项任务,建立健全了国家安全制度和国家安全保障机制,从而为实现国家长治久安、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了坚实的法律基础。

强调以人民安全为宗旨则是新的国家安全法的又一个亮点。翻看新的国家安全法就会发现,“保护人民安全和维护人民利益”在法律条文中处处可见。比如,新的国家安全法在第一条立法宗旨中强调“保护人民的根本利益”;在第三条总体国家安全观的内涵中强调“以人民安全为宗旨”;在第七条基本原则中强调“尊重和保障人权,依法保护公民的权利和自由”;在第十六条维护国家安全的任务中专门规定了人民安全的内容,“国家维护和发展最广大人民的根本利益,保卫人民安全,创造良好生存发展条件和安定工作生活环境,保障公民的生命财产安全和其他合法权益”;等等。这些规定充分体现了维护国家安全要坚持以民为本、以人为本,坚持一切为了人民、一切依靠人民的立法理念。

值得一提的是,新的国家安全法还对网络、太空、深海、极地等新型领域的国家安全作出规定,这就意味着一些新型领域的国家安全实现了有法可依。

## 网络安全法:

### 维护国家网络空间主权

经过20多年的迅猛发展,我国俨

然成为名副其实的网络大国。据中国互联网络发展状况统计报告显示,截至2017年6月,中国网民规模已经达到7.51亿,占全球网民总数的1/5,互联网普及率为54.3%,超过全球平均水平4.6个百分点。

尽管如此,我国还不是网络强国。网络安全是信息安全的重要组成部分,是事关国家安全的重大战略问题。毫不夸张地说,在信息技术日新月异的时代,没有网络安全就没有国家安全。随着互联网向更深领域和更高阶段发展,维护网络安全和国家网络空间主权面临着严峻挑战。

立足落实总体国家安全观的重大战略部署,2016年11月7日,本届全国人大常委会第二十四次会议表决通过了网络安全法,该法于2017年6月1日起施行。这是继国家安全法之后,我国国家安全法律制度体系中的又一部重要法律。

作为我国网络领域内的基础性法律和第一部有关网络安全方面的法律,网络安全法首次明确了网络空间主权的原则、网络产品和服务提供者及运营者的安全义务,进一步完善了个人信息保护规则,建立了关键信息基础设施安全保护制度,增加惩治破坏我国关键信息基础设施的境外组织和个人,确立了关键信息基础设施重要数据跨境传输的规则等。应该说,网络安全法不仅是维护网络安全、依法治网和化解网络风险的法律重器,还是我国从网络大国迈向网络强国的重要法制保障。

在网络安全法获得通过后举行的新闻发布会上,全国人大常委会法工委经济法室副主任杨合庆就法律通过作了解读,“在信息化时代,网络已经深刻地融入了经济社会生活的各个方面,网络安全已经成为关系国家安全和发

关系广大人民群众切身利益的重大问题。在这个大背景下,制定网络安全法主要有三个方面的考虑。”



观的重要举措。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从总体国家安全观出发,对加强国家网络安全工作作出了重要的部署,对加强网络安全法制建设提出了明确的要求。制定网络安全法是适应我们国家网络安全工作新形势、新任务,落实中央决策部署,保障网络安全和发展利益的重大举措。

二是维护网络安全的客观需要。中国是一个网络大国,也是面临网络安全威胁最严重的国家之一,迫切需要建立和完善网络安全的法律制度,提高全社会的网络安全意识和网络安全的保护水平,使我们的网络更加安全、更加开放、更加便利,也更加充满活力。

三是维护国家广大人民群众切身利益的需要。当前,网络上有一些侵权行为、违法信息,严重损害了公民、法人和其他组织的合法权益,广大人民群众迫切地呼吁加强网络空间的法制建设、净化网络环境,使网络空间清朗起来。制定网络安全法就是为了顺应这个时代的要求,回应广大人民群众的呼声和期待,把最广大人民群众的切身利益维护好、发展好、实现好。

### 国家安全法制体系基本确立

除了国家安全法、网络安全法之外,本届全国人大常委会还审议出台了反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、国防交通法、国家情报法、核安全法等一批急需法律,新修订了测绘法。

这些法律的密集出台,表明我国国家安全法制建设取得了重大进展。关键是,这一部部事关国家安全和人民根本利益的法律,几乎都是根据贯彻落实总体国家安全观和当前维护国家安全的现实需要而制定,不仅填补了国家安全各个领域的法律空白,还使我国国家安全法律制度体系得到基本确立。

反间谍法在总结实践经验的基础上,增加规定了反间谍工作的原则、国家安全机关的相关职责和保障公民、组

织合法权益等内容,有利于更好地防范、制止和惩治间谍行为,维护国家安全。反恐怖主义法确立了反恐怖工作基本原则,健全了相关体制机制,强化了安全防范、应对处置、国际合作、法律惩治等措施,为提高反恐怖工作能力和水平、防范和惩治恐怖活动、坚决维护国家安全提供了有力的法律保障。境外非政府组织境内活动管理法将境外非政府组织在中国境内的活动和管理纳入法治轨道,有利于保护其合法权益,促进友好交流与合作,推动公益等事业发展,

也有利于依法加强监管,有效防范和打击各类违法活动,维护我国国家安全、国家利益和社会公共利益。国防交通法是本届全国人大常委会审议通过的第一部国防方面的重要法律。这部法律的制定和实施,将进一步加强我国国防交通建设,促进交通领域军民深度融合发展,提高国防交通平时服务、战时应急、战时应战的能力,更好地服务国家安全和发展战略全局。国家情报法为加强国家情报工作和情报能力建设,更好地维护国家安全和利益,提供了有力的法律保障。作为我国第一部核安全领域的专门法律,核安全法从从严建立核安全标准体系,从法制层面保障和促进核能的持久安全和健康发展。新修订的测绘法,坚持总体国家安全观,完善地理信息安全监督管理制度措施,有力地保障了国家重要地理信息安全,促进地理信息产业健康发展,更好地满足经济社会发展的需要。

“国家安全是安邦定国的重要基石,维护国家安全是全国各族人民根本利益所在。”党的十九大报告提出,要完善国家安全战略和国家安全政策,坚决维护国家政治安全,统筹推进各项安全工作。健全国家安全体系,加强国家安全法治保障,提高防范和抵御安全风险能力。严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动。加强国家安全教育,增强全党全国人民国家安全意识,推动全社会形成维护国家安全的强大合力。

不折不扣落实党的十九大关于国家安全法治建设的精神和要求,需要加强立法,从源头上予以保障。我们坚信,在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,全国人大常委会将一如既往地坚决贯彻落实党中央关于加快国家安全法治建设的重大决策部署和总体国家安全观,认真做好新时代国家安全立法工作,为构建、确立和完善国家安全法律制度体系添砖加瓦。■

## >>> 链接

1.2014年11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议表决通过了反间谍法。

2.2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过了国家安全法。

3.2015年12月27日,十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了反恐怖主义法。

4.2016年4月28日,十二届全国人大常委会第二十次会议表决通过了境外非政府组织境内活动管理法。

5.2016年9月3日,十二届全国人大常委会第二十二次会议表决通过了国防交通法。

6.2016年11月7日,十二届全国人大常委会第二十四次会议表决通过了网络安全法。

7.2017年4月27日,十二届全国人大常委会第二十七次会议表决通过了新修订的测绘法。

8.2017年6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过了国家情报法。

9.2017年9月1日,十二届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了核安全法。



# 关注民生：中国立法的时代标签

文 / 本刊记者 张宝山

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”习近平总书记强调，民生工作离老百姓最近，同老百姓生活最密切，保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点。

五年来，十二届全国人大及其常委会深入贯彻以人民为中心的发展思想，遵循以民为本、立法为民的重要原则，将以人为本、立法为民、保障民生的理念融入立法实践，持续推进民生领域立法，一部部承载民生期盼、回应百姓关切的法律相继面世。

旅游法、特种设备安全法、消费者权益保护法、环境保护法、行政诉讼法、慈善法、反恐怖主义法、刑法修正案（九）、大气污染防治法、食品安全法、反家庭暴力法、人口与计划生育法、网络安全法、民法总则、公共文化服务保障法、中医药法、公共图书馆法等——每一件立法项目都与百姓的生活息息相关。

加强立法项目论证，完善公布法律草案征求意见机制，探索法律出台前评估工作，健全常委会立法工作机构联系人大代表机制，建立健全立法专家顾问制度，建立基层立法联系点制度——不断完善“开门立法”机制，有效拓展人民有序参与立法的途径。

刑法修正案（九）草案两次上网公开征求意见，共收到16万多条反馈意见；食品安全法修订草案征集公众意见1.2万条，召开专题会议30余场；反家庭暴力法草案向社会公开后，收到社会各方面提出的意见和建议4万多条；民法总则草案三次征求社会公众意见，共收到15503人次提出的70227条意见——充分“问法于民”，最大限度地凝聚社会共识。

回顾这些立法进程，可以发现，关注民生、立法为民已经成为中国立法的时代标签。

## “民生立法”回应百姓关切

随着生活条件改善，广大人民呼唤旅游业的健康发展，常委会制定了旅游法，规范旅游市场秩序，保障旅游者的合法权益。电梯、游乐设施等特种设备的安全关乎生命，常委会制定了特种设备安全法，依法加强特种设备安全监管，保护人民群众生命财产安全。

环境保护备受百姓关注，常委会经过4次审议，对环境保护法作出了全面修订。修订后的环境保护法进一步明确职责、加大处罚力度，被称为“武装到了牙齿”的法律。为了维护消费市场秩序，保护消费者合法权益，常委会对与人民群众生活密切相关的消费者权益保护法作出重要修改。

行政诉讼是“民告官”的诉讼，涉及政府权力的行使和公民权利的保护。常委会适应新形势新要求，对行政诉讼法作出重要修改，保护了公民、法人和其他组织的合法权益，促进了依法行政和公正司法。

打赢脱贫攻坚战、实现全面小康，慈善事业是十分重要的力量。全国人民代表大会会议审议通过了慈善法，为促进我国慈善事业健康发展提供了法制保障，也为老百姓释放了多重利好民生的信号。

安全是重中之重。常委会出台了反间谍法、国家安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国防交通法、国家情报法、核安全法、刑法修正案（九），有力保障了人民

群众的生命健康权益。

针对社会反映强烈的雾霾频发、污染严重等大气环境问题，常委会对大气污染防治法作出了全面修订。老百姓吃得放心才能舒心，针对食品安全领域存在的突出问题，常委会及时修订了食品安全法，用“史上最严”的法律严守“舌尖上的安全”。

反对家庭暴力是社会文明进步的重要体现，常委会制定了反家庭暴力法，为推动解决妇女、未成年人等群体遭受家庭暴力问题，维护平等和睦文明的家庭关系提供了更加完善的法律保障。贯彻党中央关于“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”的决策部署，常委会及时修改了人口与计划生育法，促进我国人口均衡发展。

从摇篮到坟墓，民法关涉一个人的方方面面。编纂民法典是党中央确定的重要立法任务，是广大人民群众的热切期盼。作为民法典的开篇之作，民法总则获全国人民代表大会会议审议通过。这部在民法典中起统领性作用的法律，体现着时代特征，回应着百姓关切。

推动简政放权、取消和下放行政审批事项，是方便百姓的民生实事。常委会通过了多项有关法律问题的决定，为推进行政审批制度改革提供了法律依据和支持。法律解释事关百姓对法律的理解和使用，常委会审议通过了关于刑法、刑事诉讼法有关规定的法律解释，回馈了百姓关注。

公共文化服务保障法、电影产业促进法、中医药法、公共图书馆法、标准化法、环境保护税法、水污染防治法……无论是新制定的法律还是修改的法律，都贴近百姓生活、回应百姓期待。

### “开门立法”广泛集中民智

张德江委员长指出,要“加强立法工作组织协调,拓展人民有序参与立法途径,提高立法质量,保证通过的法律更好地体现党的主张和人民的意志”。

百姓对立法的期盼,更多的是法律管用不管用、能不能解决实际问题。因此,立法机关把提高立法质量摆在更加突出的位置,不断完善立法工作机制和方式方法,有效拓展人民有序参与立法的途径。

为增强法律的可执行性、可操作性,立法机关制定了《立法项目征集和论证工作规范》,探索法律出台前评估工作,推进立法工作规范化、制度化建设。在旅游法草案提请全国人大常委会审议表决前,立法机关邀请部分全国人大代表、旅游者和旅游经营者、专家学者召开座谈会,对法律草案内容的可行性、法律出台时机以及实施后的社会效果等进行综合评估工作,为立法决策提供参考。此后,立法机关又针对多部法律草案开展法律出台前评估工作。实践证明,这有利于把正向思维和逆向思维结合起来,既重视法律适用对象和专家学者的意见,也认真考虑法律执行部门的意见,使得立法工作更加科学周全。

为广泛征求人民群众对立法的意见和建议,立法机关制定了《向社会公布法律草案征求意见工作规范》,明确常委会会议初次审议和再次审议的法律草案都应当及时向社会公布。

为贯彻落实党的十八届四中全会精神和党的十九大精神,根据党中央要求和立法法有关规定,全国人大常委会办公厅印发了两个重要工作规范——《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》,旨在健全立法起草、论证、咨询、评估、协调、审议等工作机制,发挥人大在立法工作中的主导作用,发挥社会力量在立法工作中的积极作用,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,努力使

每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

根据工作规范,立法中涉及的重大利益调整的论证咨询,可以邀请全国人大代表、有关国家机关代表、军事机关和军人军属代表、人民团体代表、专家学者、基层工作者和群众代表、行业协会代表等,采取论证会、听证会、委托研究、咨询等形式进行。列入全国人大常委会会议议程的法律草案,有关方面在调整范围、主要制度等重要立法事项上有较大争议的,可以引入第三方评估,第三方评估报告应当作为协调协商处理有关争议事项、研究法律草案修改完善和做好相关立法工作的重要参考。

这两个工作规范的出台,与建立健全立法专家顾问制度、完善立法决策咨询机制、健全常委会立法工作机构联系人大代表机制相辅相成。除此之外,立法机关建立了基层立法联系点制度,发挥其直接听取基层干部群众意见、接地气的“直通车”作用。全国人大常委会法工委确定上海虹桥街道、甘肃临洮县、江西景德镇市、湖北襄阳市为基层立法联系点,就多部法律草案多次组织听取基层干部群众意见。

这些拓展人民有序参与立法途径的重要举措,是进一步推进科学立法、民主立法、依法立法的有益探索,使立法工作更加接地气、察民情。

### “问法于民”充分体现民意

立足现实问题,积极“问法于民”,法律才能更充分地体现民意。全国人大及其常委会在立法过程中充分发扬民主,广泛听取、认真对待各方面意见包括不同意见,充分尊重、合理吸收各种建设性意见和建议,最大限度地凝聚社会共识。

在制定特种设备安全法的过程中,张德江委员长率先垂范,深入基层,问法于民。此举不仅使特种设备安全法立法工作更接地气、更有人情味,同时也

对人大立法工作大兴调查研究之风起到了很好的示范作用。

在旅游法的立法过程中,针对公众反映比较集中的零负团费、强迫购物等旅游乱象,从法律上作出了明确规定。在修改消费者权益保护法时,社会关切的网络购物“后悔权”、个人信息泄露、经营者霸王条款、虚假广告、消费者维权成本高等问题都得到明确回应。

环境保护法的修订,明确了政府、企业、公众的责任,加大了对违法行为的惩处力度,增加了按日计罚、罚款上不封顶等规定,强调了对雾霾的治理,回应了公众反映的意见,并对社会广泛关注的公益诉讼也作了进一步完善。

食品安全法的修改,针对公众反映强烈的,在农药使用、婴幼儿奶粉、小作坊和食品摊贩等方面存在的问题,从法律上作出了严格规定。修改水污染防治法时,增加了河长制的有关规定,加强了农村面源污染防治,加大了对违法行为的处罚力度,集中回馈了公众反映的问题。

刑法修正案(九)的出台,针对猥亵儿童、网络犯罪、危险驾驶、贪污腐败、失信背信、暴力袭警等案件时有发生的情形,对刑法相关规定进一步作出完善,回应了百姓的呼声。在制定反家庭暴力法时,回应公众反映的意见和建议,扩大了法律的适用范围,将精神侵害、同居暴力纳入反家庭暴力法的保护范围。

见义勇为责任豁免规则、个人信息安全保护、虚拟财产保护、英烈名誉保护、胎儿利益保护、限制民事行为能力人年龄下调、监护人可遗嘱指定、诉讼时效延长到3年……民法总则的制定,在影响民生的重大问题上,反映了人民的意志、回应了百姓的诉求。

由此可见,全国人大及其常委会在立法过程中敞开大门、问法于民,回应百姓诉求、反映人民意志,充分体现了对民生的关切。✘

# 用最严格的法律制度保护生态环境

文 / 本刊记者 赵祯祺

环境如水,发展似舟。水能载舟,亦能覆舟。“绿水青山就是金山银山”,这是习近平总书记提出的有关经济发展与环境保护“舟水关系”的科学论断。环境保护事关国家可持续发展和民生幸福。因此,环境保护相关法律法规的制定、修改,一直备受社会关注。

五年来,十二届全国人大常委会注重加强环境领域立法,对环境保护法、大气污染防治法、野生动物保护法、海洋环境保护法、水污染防治法等法律作出修改,制定深海海底区域资源勘探开发法、环境保护税法,并已启动了土壤污染防治法的制定工作,环境立法工作实现增档提速,稳步扎实向前推进。

## 出台“史上最严”环境保护法

2014年4月24日,十二届全国人大常委会第八次会议审议通过新修改的环境保护法。该法历经四次审议和反复修改完善,打破了以往“三审通过”的立法常规。从这一侧面可以看出,本届全国人大常委会对环境保护法的修改高度重视。

新修改的环境保护法条文从原来的47条增加到70条,首次将生态文明红线写入法律,强化了政府责任,增加了规划环评、跨行政区域联防联控和排污许可制度,加大了处罚力度,将雾霾治理入法,强调了全社会共同治理的理念……其可执行性和可操作性明显增强,可谓是“史上最严”环境保护法。

新修改的环境保护法首次将生态保护红线写入法律,这是此法的一大亮点。该法规定,国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域

划定生态保护红线,实行严格保护。各级人民政府对具有代表性的各种类型的自然生态系统区域,珍稀、濒危的野生动植物自然分布区域,重要的水源涵养区域,具有重大科学文化价值的自然遗迹以及人文遗迹等,应当采取措施予以保护,严禁破坏。将“生态保护红线”入法,是全国人大常委会在工作实践中积极贯彻党中央关于加强生态文明建设战略的直接体现,有助于维护和保障国家生态安全。

“保护优先、预防为主”是环境保护法确立的一项基本原则。环保工作要发挥和依靠市场的力量,但政府的作用更加重要。从检测到预警,再到环境污染事件发生后的应急,新修改的环境保护法实现了政府监管各个环节的无缝对接。法律规定,地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责,并明确了环境监察机构的法律地位,增加了行政强制措施,规定环保监管部门可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。此外,本法将重点污染物总量控制制度、环境质量目标制度与环境影响评价制度相结合,更为明确地规范了政府和企业责任。比如,法律规定,“编制有关开发利用规划,建设对环境有影响的项目,应当依法进行环境影响评价。未依法进行环境影响评价的开发利用规划,不得组织实施;未依法进行环境影响评价的建设项目,不得开工建设。”“有权必有责”,本法强化了政府应当承担的法律责任,比如,增加了地方政府和环保部门主要负责人引咎辞职制度。

新修改的环境保护法明显加大了对环境违法行为的处罚力度,增加“按

日计罚”、罚款无上限的规定。本法规定,企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚。并且,处罚的依据依照有关法律法規按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行。同时,法律规定,排放污染物的企业事业单位,应当建立环境保护责任制度,明确单位负责人和相关人员的责任。这意味着,企业污染环境,不仅单位要受罚,情节严重的,相关责任人也不能幸免。

雾霾治理入法是新修改的环境保护法的又一大亮点。法律规定,国家促进清洁生产和资源循环利用。具体而言,国务院有关部门和地方各级人民政府应当采取措施,推广清洁能源生产和使用,还要科学处置农作物秸秆等农业废弃物。针对雾霾污染的跨区域特点,法律增加国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制等规定,及时对雾霾进行监测和预警。

新修改的环境保护法用法治向污染宣战,彰显了立法者铁腕治污的决心。“环境保护法的修改是针对目前我国严峻环境现实的一记‘重拳’,是在环境保护领域内的重大制度建设,对于环保工作以及整个环境质量提升都将产生重要作用。”信春鹰委员表示。

## 环境保护单行法修改增档提速

继修订环境保护法之后,全国人大常委会把环境保护单行法的修改作



为立法项目,与新修改的环境保护法相衔接,完善各单行法律的有关规定。

2015年,全国人大常委会率先对大气污染防治法进行修改,以积极强化法治来应对大气污染的严峻形势。新修改的大气污染防治法从修订前的七章66条扩展到现在的八章129条,内容十分丰富,真正成为了良好大气环境的“守护神”。该法主要是以改善大气环境质量为目标,强化地方政府的责任,加强对地方政府的监督。相比以往治理大气采取末端治理的方法,本法坚持从源头治理,控车减煤,从推动转变经济发展方式、优化产业结构和布局、调整能源结构的角度完善相关制度。此外,本法与新修改的环境保护法相衔接,加大处置力度,具体的处罚行为和种类近90种,提高了法律对违法行为处置的可操作性和针对性。

除了积极应对大气污染,全国人大常委会还将目光投向水污染防治。2017年6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过了关于修改水污染防治法的决定。新修改的水污染防治法主要解决三个问题:“河长制”入法、农村农业水污染防治、饮用水保护。其中,最大亮点是将“河长制”正式入法,规定省、市、县、乡建立河长制,分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作,落实属地原则。法律明确规定,国务院环境保护主管部门应当会同国务院水行政等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府,建立重要流域水环境保护联合协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一防治的措施。此外,针对农业与农村的水污染防治工作主要作了以下两个方面规定:一是明确对农村的污水和垃圾进行集中处理,国家要给予支持,并保障其正常运行;二是制定化肥、农药等产品的质量标准和使用标准,农业部门要指导农业生产者科学、合理地施用化肥和农药。

除了加快针对内陆水域的水污染防治法的修改,海洋的水生态保护依然不可忽视。五年来,十二届全国人大常委会对海洋环境保护法进行了三次修改,其中,最为重要的修改是2016年本届全国人大常委会第二十四次会议通过的关于修改海洋环境保护法的决定。本法规定了生态保护红线制度、海洋主体功能区规划制度、海洋生态保护补偿制度、排污总量控制制度等。法律还进一步优化了相关审批程序,加大对违法行为的处罚力度,取消污染事故处罚上限等。此外,2017年全国人大常委会最新修改的海洋环境保护法对入海排污口的选择报备程序进行规定,并增加事后处罚条款。

围绕当前我国野生动物保护面临的违法捕猎、杀害、买卖野生动物,破坏栖息地等突出问题,全国人大常委会对野生动物保护法进行了较为全面的修改。法律增加了保护野生动物栖息地的内容,增加了保护有重要生态价值的野生动物、发布野生动物重要栖息地名录、防止规划和建设项目破坏野生动物栖息地的相关规定,细化了对野生动物及其栖息地的调查、检测和评估制度,明确对国家重点保护的野生动物名录定期评估、调整和公布,等等。

### 立新法,进一步完善环境保护法律体系

“万物土中生,食以土为本。”大气、水、土壤污染防治是我国“十三五”时期环境保护工作的“三大战役”。继大气、水污染防治法修改后,2017年6月,十二届全国人大常委会第二十八次会议对土壤污染防治法草案进行了审议,同年12月进行二次审议。

土壤污染防治法草案的最大特点是明确规定了防治土壤污染应当坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险防控、污染担责、公众参与的原则。土壤污染具有累积性、不均匀性和长期

存在等特点,要在源头上防止对土壤的不当利用。草案规定,制定和修改土地利用规划和城乡规划应当充分考虑土壤污染防治的要求,合理确定土地用途。风险管控是土壤污染防治法草案坚持的原则之一,草案根据不同类型土地的特点,分设专章规定了农用地和建设用地的土壤污染风险管控和修复,并且规定当地人民政府环境保护主管部门根据实际需要,可以采取“划定隔离区域、发布公告”等措施。

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出,要强化土壤污染管控和修复。因此,修改完善后的草案二审稿进一步加强对土壤污染的监测、风险管控和修复工作,并按照“污染担责”原则,进一步明确了污染责任人在农用地风险管控中的责任。加强对未利用地的保护和管理是草案二审稿的一大亮点,规定县级以上人民政府及其有关部门应当依法加强对沙漠、滩涂、沼泽地等未利用地非法排污、倾倒有毒有害物质等行为的监督检查。

此外,为增强深海资源开发中的生态环境保护与监控能力,本届全国人大常委会还颁布了深海海底区域资源勘探开发法,明确勘探、开发者的海洋环境保护责任和破坏海洋环境的法律责任;制定环境保护税法,以排污费制度为基础,由“费”改“税”,确定了环境保护税的纳税人、课税对象、计税依据、税目税额、征收管理等,建立了一整套基本可行的税收制度。

落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局,需要法律这一“生态保护红线”。全国人大作为最高国家权力机关,高度重视环境问题,以修订环境保护法为起点,开启了环境保护类法律修改、制定的新征程,使环境保护立法进一步“精细化”。让百姓在法律的庇佑下,欣赏蓝天碧水,自由畅快呼吸,这是全国人大及其常委会的心愿和目标。★

# 人大制度建设步入重大发展时期

文 / 本刊记者 张维炜

全面推进依法治国的大背景下,如何对国家权力机关同行政机关之间、中央与地方之间的立法权限进行合理划分?如何健全科学、民主立法的机制和程序,提高立法质量,遏制权力“任性”?如何推动财税体制改革在法治框架内顺利开展?如何在新形势下加强县乡人大工作和建设,夯实国家根本政治制度的根基……

这是过去五年,摆在最高国家权力机关面前的一系列改革难题。

经过五年的不懈努力,全国人大及其常委会按照党中央的决策部署,通过立法推动人民代表大会制度与时俱进,不断焕发蓬勃生机与活力,人大工作步入了重大发展时期。

## 加强和完善人大立法权

长期以来,我国立法工作中,“行政主导”和“部门本位主义”色彩浓厚已经成为突出的问题。

为了扭转这一局面,2015年3月,十二届全国人大第三次会议高票通过了关于修改立法法的决定。

作为规范所有法律制定行为的法,立法法此次修改意义重大,不仅明确了国家权力机关同行政机关之间、中央与地方之间立法权限的划分,而且指明了人大制度改革的方向,即加强和完善人大立法权,进一步凸显人大在国家和社会治理中的地位和作用。

此次修法依照党的十八届四中全会的决定,从加强人大在制定立法规



2015年3月15日,十二届全国人大第三次会议高票通过了关于修改立法法的决定。立法法此次修改意义重大,不仅明确了国家权力机关同行政机关之间、中央与地方之间立法权限的划分,而且指明了人大制度改革的方向。摄影/杜洋

划、年度立法工作计划中的主导作用,加强和改进法律草案起草机制,进一步增加人大专委会、立法工作机构起草或组织起草法律案的比重,充分发挥人大代表作用等多方面作出完善,将“人大主导立法”这一原则落到实处。

为了让出台的法律更接地气、更管用,修改后的立法法还健全了立法起草、论证、协调、审议等机制,进一步扩大了代表、百姓参与立法的渠道,充分汲取各方才智,避免闭门造车,使每一部法律都成为反映人民意志、得到人民拥护的“良法”。

考虑到许多情况下,全国性立法这把统一的标尺难以衡量地方的特殊性,这给立法体制的完善和立法权的配置提出了新的课题。立法法为此作出了相

应修改,使得我国享有地方立法权的主体,在原有31个省(自治区、直辖市)和49个较大的市的基础上,又增加274个,包括240个设区的市、30个自治州和4个未设区的地级市。

针对现实生活中,一些地方政府常出现通过“红头文件”形式发布带有立法性质的规定,侵犯公民权益的情况,修改后的立法法还对地方立法设置多道“防火墙”,将设区的市的人大及其常委会立法的范围限定在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面,并强调没有上位法依据,地方政府规章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,以此推进地方决策的民主化、法治化和科学化。



立法法修改两年多来,全国各地“设区的市”的立法工作取得了明显成效。截至2017年12月底,全国新赋予地方立法权的274个市(州)中,已经批准确定可以开始制定地方性法规的有272个,占99.3%。其中,200多个市(州)已制定并经批准的地方性法规达595件。

此外,为了落实党中央要求和立法法有关规定,围绕“提高立法质量”这个关键,2017年12月28日,全国人大常委会办公厅印发了《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》。

两个工作规范主要对现行立法机制进行了补充、改进和完善,以便更好地发挥人大在立法工作中的主导作用,发挥社会力量在立法中的积极作用,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民的意志、得到人民的拥护。

### 强化预决算审查监督

预算制度是现代财政制度的基础,是国家治理体系的重要内容。十二届全国人大常委会第十次会议审议通过的新修改的预算法,对于推动财税体制改革在法治框架内顺利进行,推动人民代表大会制度与时俱进,推动实现国家治理体系和治理能力现代化,意义重大且深远。

此次修法历经常委会4次审议,在内容上从实行政府全口径预算管理、完善财政转移支付制度、健全地方政府债务管理机制、推进预算公开和绩效管理、加强人大预算决算审查监督等方面,对预算法进行了全面完善。

之后,国务院依照新修改的预算法,作出关于深化预算管理制度改革的决定,出台加强地方政府性债务管理等举措,强调坚持依法理财、主动接受监督。

审查批准预决算并监督预算执行,是各级人大及其常委会的一项重要职权。尤为值得关注的是,根据党的十八

大和十八届三中全会决定要求,总结近年来各级人大实践探索的成功经验,新修改的预算法对预决算审查监督作出了一系列具体规定。对预算编制的细化提出了明确要求,强化了人大对预算的初步审查制度,并对人大在审议预算草案及其报告、预算执行情况的报告时应重点审查哪些内容作出了详细规定。

### 夯实基层人大发展的法治根基

从法律上、制度上着力解决基层人大依法履行职责、发挥作用以及代表选举中存在的突出问题,是新形势下党中央加强人大工作,特别是县乡人大工作,推进社会主义民主法治建设的重要举措。

2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议打包通过了关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定。而这三部法律被外界统称为人大“三法”,都是关于人民代表大会制度的重要法律。

县乡两级人大是基层国家权力机关,是国家政权的重要基础。多年来,县乡人大坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法行使职权,为推动地方经济社会发展和民主法治建设作出了积极贡献。但县乡人大工作和建设中也存在一些不容忽视的问题,需要及时妥善解决。

十二届全国人大常委会对县乡人大工作给予了前所未有的重视。在经过全面调研、广泛征求意见和反复修改完善的基础上,中共全国人大常委会党组出台了“关于加强县乡人大工作和建设的若干意见”。2015年6月,中共中央转发了该意见,明确提出了加强县乡人大工作和建设的总体要求、重要原则和措施。

可以说,“三法”的修改正是为落实这些举措提供法律支撑。具体而言,修改后的地方组织法明确了乡镇人大在闭会期间的职权和活动内容,比如增加规定,县级人大根据需要可以设法制委员会、财政经济委员会等专门委员会;市辖区、不设区的市的人大常

委会可以在街道设立工作机构,负责联系辖区内的人大代表,组织代表开展活动等。为把好代表“入口关”,修改后的选举法加强了代表资格审查工作,强化了对选举全过程的监督。在代表履职方面,新修改的代表法为加强国家机关同县乡人大代表的联系,提高代表议案和建议办理质量等作出了一系列的制度完善。

全国人大常委会法工委副主任郑淑娜指出,修改“三法”的总体要求是落实党中央关于加强县乡人大工作和建设的要求,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,适应协调推进“四个全面”战略布局需要,健全地方人大特别是县乡人大组织制度和运行机制,完善选举和代表制度,推动人民代表大会制度与时俱进。

地方组织法、选举法、代表法的修改为基层人大工作带来哪些变化,实效如何呢?一位乡镇人大主席感慨称,有了法律支撑,乡镇人大工作实现了自身建设标准化、履职行为规范化、代表活动经常化,有效解决了乡镇人大职能虚置、弱化问题。

“‘三法’修改,回应了多年来基层人大的呼声,解决了长期以来基层人大组织及机构建设中存在的问题,进一步夯实了基层人大工作的根基,使基层人大及人大代表行使职权更加硬化、实化、规范化。”浙江省温岭市人大常委会负责人表示,有了新修改的三部法律的支持和保障,基层人大及代表们依法履职、发挥作用的空間更大了,工作动力和信心更足了,会有更大作为。

如今,我国进入全面依法治国的新时代,新修改的立法法、预算法及“三法”等已在实践中落地生根且成效凸显。这充分体现了国家扩大人民民主、健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道的改革魄力和坚定决心,也昭示对人民代表大会制度的坚持和完善迈出了更加坚实的一步。■



# 税收法定： 落实依法治国方略的一项关键举措

文 / 本刊记者 刘文学

“税收法定原则，又称税收法律主义，是指由立法者决定税收问题的税法基本原则。即如果没有相应法律作依据，政府不能征税，公民也没有纳税的义务。征税主体必须依且仅依法律的规定征税，纳税主体必须依且仅依法律的规定纳税。它是依法治国理念在税收领域的具体表现。”中国法学会财税法学研究会会长、北京大学法学院教授刘剑文说。

2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次明确提出“落实税收法定原则”。2015年3月，十二届全国人大第三次会议审议通过了关于修改立法法的决定，税收法定原则在立法法中得到进一步明确。同月，党中央审议通过《贯彻落实税收法定原则的实施意见》，提出力争在2020年前完成税收法定原则的改革任务，将税收暂行条例上升为法律或者废止。

自税收法定原则明确提出后，十二届全国人大常委会就不断加快落实的步伐，先后审议通过了环境保护税法（以下简称环保税法）、新修改的企业所得税法、烟叶税法、船舶吨税法。

## 环保税法：从“费”到“税”的一跃

环保税法是党的十八届三中全会提出“落实税收法定原则”要求后，全国人大常委会审议通过的第一部单行税法，也是我国第一部专门体现“绿色税制”、推进生态文明建设的单行税法。环保税法已于2018年1月1日开始实施。

环保税法是一部在排污费制度基础上升级而成的“绿法”。“1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》确立了排污费制度，现行环境保护法延续了这一制度。2003年，国务院公布的《排污费征收使用管理条例》对排污费征收、使用的管理作了规定。据统计，2003年至2015年，全国累计征收排污费2115.99亿元，缴纳排污费的企业事业单位和个体工商户累计500多万户。2015年征收排污费173亿元，缴费户数28万户。排污费制度对于防治环境污染发挥了重要作用，但与税收制度相比，排污费制度存在执法刚性不足、地方政府和部门干预等问题，因此有必要进行环境保护‘费’改‘税’。为实现排污费制度向环境保护税制度的平稳转移，草案根据现行排污费项目设置税目，将排污费的缴纳人作为环境保护税的纳税人，将应税污染物排放量作为计税依据，将现行排污费收费标准作为环境保护税的税额下限。”2016年8月29日，在十二届全国人大常委会第二十二次会议上，时任财政部部长楼继伟对环保税法立法的总体思路进行了解释。

专家们认为，环保税立法实现从“费”到“税”的一跃，意义主要表现在两个方面。

“环保税是我国首个明确以环境保护为目标的独立型环境税税种，对于构建绿色财税体制、调节排污者污染治理行为、建立绿色生产和消费体系等具有重要意义。”环境保护部环境规划院院长、中国工程院院士王金南说。

“我们认为中国应该是已经开启了



2016年8月29日，时任财政部部长楼继伟作关于提请审议环境保护税法草案的说明。摄影/毛建军

迈向税收法制化的这样一个时代。既然我们现在确立了税收法定这样一个原则，也在立法法里面明确地提出了这样一个原则，那么之后呢，我们就要有更好的法律，然后用更好的执行的方法，去营造这样一个良法善治的环境，使得我们整个税收活动能够在依法治税的轨道上运行。”上海勤理律师事务所合伙人傅永辉认为，由“费”改“税”同时体现了党的十八届三中全会“落实税收法定原则”的要求，表明我国税收法制建设迈出了坚实步伐。

## 烟叶税法、船舶吨税法：树立了很好的样本

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烟叶税法和船舶吨税法，这两部法律将于2018年7月1日起施行。

烟叶税法规定，收购烟叶的单位是烟叶税的纳税人，应当依法向烟叶收购地的主管税务机关申报缴纳烟叶税。烟叶税的税率为20%，计税依据为纳税人收购烟叶实际支付的价款总额。应纳税额按照纳税人收购烟叶实际支付的价款总额乘以百分之二十的税率计算。

船舶吨税法规定，自中国境外港口进入境内港口的船舶，应当缴纳船舶吨税。吨税的应纳税额按照船舶净吨位乘以适用税率计算，由海关负责征收。非机动船舶，以及捕捞、养殖渔船等10种船舶可以免征船舶吨税。

两部法律通过后，全国人大常委会法工委经济法室主任王瑞贺在其后举行的新闻发布会上说，这两个税以前根据人大授权国务院制定的条例规范征收，这次全国人大常委会通过了烟叶税法和船舶吨税法，将一些基本的制度，如纳税人、征税对象、计税依据、税率、税收征收等，用法律确定下来。主要是把原来的条例平移上升为法律，没有对原来正在实行的制度作大的调整。“把这两个税的基本制度用法律确定下来，这两个税的法律制度的科学性、稳定性、权威性就提高了，但它最重要的意义是在落实税收法定原则方面迈出了坚定的步伐。”王瑞贺表示。

在烟叶税法和船舶吨税法通过之前，我国现行的18个税种中，除个人所得税、企业所得税、车船税、环境保护税由法律规定征收外，增值税、消费税、资源税等14个税种由国务院制定的有关暂行条例规定征收。因此，配合税制改革进程、适时将相关税收暂行条例上升为法律，是我们今后一段时间内落实税收法定原则要做的一项关键性工程。故而，刘剑文教授十分认同这次烟叶税暂

行条例、船舶吨税暂行条例上升为法律的示范意义。他说：“对老税种进行平移意义很大，将税收暂行条例上升为法律是一种新的尝试，给今后解决税收暂行条例上升为法律提供了借鉴和参考，同时，也是国家治理体系和治理能力现代化进程中的一个重要举措。”

财政部条法司副司长周劲松也表示，烟叶税法和船舶吨税法是落实税收法定原则后，头两个由税收暂行条例上升为法律的税法。在起草和审议的过程中，不仅请立法部门、专家等提前介入，进行了前期指导，还公开征求意见，这些方式为今后的立法，特别是税收立法树立了很好的样本。

## 新修改的企业所得税法：实现法律衔接的同时落实税收法定原则

2017年2月24日，十二届全国人大常委会第二十六次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国企业所得税法》的决定，决定对企业所得税法第九条进行了修正。


修正前的企业所得税法第九条规定，企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除。按照此规定，对于超出年度利润总额12%的部分，不准当年在计算应纳税所得额时扣除，也没有规定可以结转以后年度扣除。但2016年3月16日全国人大通过的慈善法第八十条规定，自然人、法人和其他组织捐赠财产用于慈善活动的，依法享受税收优惠。企业慈善捐赠支出超过法律规定的准予在计算企业所得税应纳税所得额时当年扣除的部分，允许结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。

两部法律就有关公益性捐赠支出结转扣除的规定出现了不一致的情况。为做好两部法律之间的衔接，新修改的企业所得税法将第九条修改为：企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；超过年度利润总额12%的

部分，准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。

在审议企业所得税法修正案草案时，全国人大常委会委员姚胜说，我同意企业所得税法修正案草案。修正案草案关于公益性捐赠支出结余扣除的规定是合适的，实现了企业所得税法和慈善法相关法律规定的有效衔接，同时也有利于发挥鼓励企业慈善捐赠的作用，建议这次常委会会议审议通过。

“税收法定原则的基本内涵有三方面：一是税收要素法定，即纳税人、征税对象、税率、计税依据、税收优惠、税收征收程序等税收基本要素应当由法律规定；二是税收要素确定，即税收法律的规定必须明确清晰，尽可能避免出现漏洞和歧义；三是征税程序合法，即征税机关必须严格按照税收法律规定的程序和权限征收税款，非经法定程序，不得随意加征、减征、停征或免征税收。”刘剑文教授说。因此，全国人大常委会通过的关于修改企业所得税法的决定，无疑也是落实税收法定原则的一个具体举措。

在审议企业所得税法修正案草案时，全国人大常委会委员邓力平说：“我赞同对企业所得税法第九条进行修改，虽然只有一句话，但至少表明三点。第一，税制设置与政策应用具有强烈的调控和导向职能，对企业公益性捐赠支出的递延扣除，既具有很强的社会效应，在当前经济情况下也有减税减负的作用。给予企业必要的税收筹划空间，恰逢其时。第二，税收政策运用必须符合税收法定原则，我们现在做到了。第三，税收法定原则的落实，特别是税收优惠的实施必须由专门的税收法律来规定，而对于慈善法等一般法律来说，关于税收优惠问题只须提出一个原则方向，可将具体条款留给专门的税收法律来表述。这种模式符合我国国情，希望国务院及财政部、国家税务总局按照这种模式，积极和全国人大及其常委会配合，尽力而为，量力而行，完成建立中国特色现代税收制度的任务。”



# 以立法形式弘扬爱国主义主旋律

文 / 本刊记者 王晓琳

习近平总书记指出：“爱国主义是中华民族精神的核心……5000多年来，中华民族之所以能够经受住无数难以想象的风险和考验，始终保持旺盛生命力，生生不息，薪火相传，同中华民族有深厚持久的爱国主义传统是密不可分的。”进而，习总书记在党的十九大报告中强调，要“弘扬民族精神和时代精神，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育”。

为进一步弘扬以爱国主义为核心的伟大民族精神，培育和践行社会主义核心价值观，激发实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量，五年来，十二届全国人大及其常委会在立法方面作出了诸多努力。

中国人民抗日战争，是近代以来中华民族反抗外敌入侵第一次取得完全胜利的民族解放战争。日本帝国主义侵略中国的历史，以及它给中国人民和世界人民造成的深重灾难不容忘记。2014年2月27日，十二届全国人大常委会第七次会议全票通过了两个决定，将9月3日确立为中国人民抗日战争胜利纪念日，每年9月3日国家举行纪念活动；将12月13日设立为南京大屠杀死难者国家公祭日，每年12月13日国家举行公祭活动。

习总书记在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利69周年座谈会上的讲话中指出：“以爱国主义为核心的伟大民族精神是中国人民抗日战争胜利的决定因素。”以立法形式确立这两个纪念日，目的就是要让国人铭记历史、勿忘国耻，深切缅怀与悼念为抵抗侵略、争取民族独立而抛头颅洒热血的民族英雄和战争中的死难者，让民族危亡


时刻“像火山一样迸发出来”的爱国热情在和平年代继续燃烧下去。同时，也让世人铭记中国人民抗日战争在世界反法西斯战争中的重要地位和巨大贡献，表明中国人民坚决维护国家主权和领土完整、反对侵略战争、维护世界和平的坚定立场。

不只是抗日战争，近代以来，为了争取民族独立、人民自由幸福和国家繁荣富强，无数的英雄献出了自己的生命。英雄烈士是中华民族杰出代表，其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。为了弘扬烈士精神，缅怀烈士功绩，培养公民的爱国主义、集体主义精神和社会主义道德风尚，2014年8月31日，十二届全国人大常委会第十次会议决定，将9月30日设立为烈士纪念日，每年9月30日国家举行纪念烈士活动。

铭记革命先烈事迹、弘扬爱国主义精神，是全社会的共同责任。然而近些年，丑化、诋毁英雄烈士的恶劣行为频发，民众对通过立法加强英雄烈士保护、维护英雄烈士尊严和合法权益的呼声日益高涨。习总书记强调：“实现我们的目标，需要英雄，需要英雄精神。我们要铭记一切为中华民族和中国人民作出贡献的英雄们，崇尚英雄，捍卫英雄，学习英雄，关爱英雄。”为贯彻习总书记指示精神，回应民众关切，2017年12月22日，英雄烈士保护法草案提请十二届全国人大常委会第三十一次会议进行初次审议。该草案将进一步修改完善，加强对英雄烈士名誉荣誉的法律保护，在全社会弘扬传承英雄烈士精神和爱国主义精神。

除此之外，国歌、国旗和国徽作为宪法规定的国家重要象征和标志，也是弘扬中华民族精神的重要载体，是进行爱国主义教育的鲜活教材。然而，虽然国旗法和国徽法早已施行，国歌法却迟迟未出台。一直以来，国歌奏唱使用情况总体较好，但社会生活中也存在着奏唱国歌不规范、参与者举止不得体甚至侮辱国歌的问题。针对以上现实情况，2017年9月1日，十二届全国人大常委会第二十九次会议审议并表决通过国歌法，该法于2017年10月1日起正式施行。国歌法的出台，为规范国歌的奏唱、播放和使用，维护国歌尊严，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神提供了坚实的法制保障。

随后，为了进一步维护国歌奏唱、使用的严肃性和国家尊严，十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过了刑法修正案（十），对惩治公共场合侮辱国歌的犯罪行为作出明确规定，公共场合侮辱国歌行为正式入刑。同时，此次常委会会议还决定，将国歌法列入香港、澳门特别行政区基本法附件三在香港、澳门实施。这一决定对进一步推动香港、澳门正确使用国歌，树立崇尚国歌的社会风尚，“增强香港、澳门同胞的国家意识和爱国精神”，具有十分重要的意义。

习总书记指出：“在中华民族几千年绵延发展的历史长河中，爱国主义始终是激昂的主旋律，始终是激励我国各族人民自强不息的强大力量。”不论树的影子有多长，根永远扎在土里。每一个中华儿女都应牢记历史、开创未来，凝聚力量、奋力拼搏，将爱国主义精神发扬光大，助力实现中国梦！

# 人民陪审员法草案首次提交审议： 扩大司法领域人民民主

文/本刊记者 张维炜



2017年12月22日，在十二届全国人大常委会第三十一次会议上，最高人民法院院长周强作关于提请审议人民陪审员法草案议案的说明。摄影/杜洋

2017年12月底，人民陪审员法草案首次提请十二届全国人大常委会第三十一会议审议，最高人民法院院长周强作了草案说明。

周强表示，制定一部专门的人民陪审员法，有利于扩大司法领域的人民民主，切实保障人民群众对审判工作的知情权、参与权、监督权，实现司法专业化判断与群众对公正认知的有机统一，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

审议中，围绕草案为陪审员入口关设定的学历门槛是否合适，死刑案件、家事案件是否应纳入参审范围等焦点问题，常委会组成人员展开了热议。

## 专门立法的条件已具备

党的十九大报告强调，要健全人民

当家作主制度体系，发展社会主义民主政治。

人民陪审员制度是社会主义民主政治的重要内容，是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分，也是社会主义民主制度在司法领域的重要体现。郎胜委员评价称，人民陪审员制度体现了人民当家作主，体现了宪法规定的人民通过各种途径和形式管理国家事务的精神。

作为一项极具“本土特色”的司法制度，人民陪审员制度已经延续了数十年的历史，相关法律制度体系不断完善。

早在20世纪三四十年代，人民陪审员制度就在党领导的“革命根据地”“边区”和“解放区”获得推行。中华人民共和国成立之后，经过了立法的初

步肯定、恢复和淡化两个阶段后，这一项制度自20世纪90年代开始呈现强势复苏之势，并被司法寄予厚望。

2004年8月28日，全国人大常委会通过了关于完善人民陪审员制度的决定。这部被称作人民陪审员制度的“小法律”，第一次对该制度的各个方面作了较为全面的规定，使得我国人民陪审员制度在体制和机制上趋于完善。

我国逐渐形成了以该决定为核心，包括人民法院组织法以及民事、刑事、行政诉讼法相关法律规定和司法解释、政策文件所构成的人民陪审员制度体系。

近年来，党的十八届三中全会和四中全会决定都对人民陪审员制度改革进一步提出了明确方向和政策要求。

根据中央深改组审议通过的《人民陪审员制度改革试点方案》和全国人大常委会审议通过的“关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定”，2015年5月，最高人民法院和司法部联合印发《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》，开始了新一轮人民陪审员制度改革试点。为了进一步研究试点改革中的有关问题，2017年4月，全国人大常委会决定，试点期限延长一年，至2018年5月。

周强总结称，两年多来，各试点法院积极扩大选任范围、完善参审机制、合理区分事实审和法律审、健全保障机制，试点工作成效显著。

“在试点过程中，有不少人大代表、政协委员、专家学者提出……制定一部专门的人民陪审员法，既是完善中国特

色社会主义法律体系的必然要求,也是充分发挥人民陪审员制度功能作用的客观需要。”周强表示,特别是经过两年多试点,各地法院已经探索出许多可复制、可推广的经验做法,其中所涉重点难点问题也基本形成共识,立法条件已经具备。

## 建议对陪审员资格 不设文化程度限制

人民陪审员法草案在总结改革试点经验的基础上,对人民陪审员的人选条件作出了放宽规定。

草案将学历要求从原有的大专以上学历降低到一般具有高中以上文化程度,让更大范围内的群众有机会选任人民陪审员。

同时,法官额制改革后,实践中担任员额法官的年龄一般需要28周岁以上(本科毕业23岁左右,从事法律工作5年以上)。考虑到提高年龄要求有利于更好地发挥人民陪审员富有社会阅历、了解社情民意的优势,草案将担任人民陪审员的年龄从23周岁提高到28周岁。

郎胜表示,在人民陪审员任职条件上,要求年满28周岁,应当有比较多的社会经验,对一些社会矛盾和事物有比较充分的认知,阅历和经历丰富一点,所以在年龄上提高了要求,初衷是好的。但是需要与公务员、法官和检察官的任职年龄通盘考虑。

严隽琪副委员长和冯淑萍委员认为,应进一步降低人民陪审员选任的学历标准。冯淑萍说,公民的学历水平和文化程度,与他们认识和判断事物的能力并不必然相关,陪审员主要是参与事实审理,依靠的是生活经验和内心良知形成的心证,公道正派最重要。草案说明中也强调,要坚持人民陪审员选任的广泛性和代表性,注意吸收普通群众参加。她建议,对陪审员资格不应设文化程度限制,即使设限也建议根据国家实行的九年义务教育,限定为初中以上文



郎胜委员认为,人民陪审员制度体现了宪法规定的人民通过各种途径和形式管理国家事务的精神。摄影/陶宏林

化程度为好。

“各级法院应当为人民陪审员学习、了解相关法律、司法程序等提供服务。”全国人大代表贾春梅认为,对人民陪审员的培训,最根本的是要培养他们依法的意识,法律是参加陪审工作的唯一准绳,应避免以个人好恶、感知、情绪决定陪审意见。她建议,通过制定专门的法条来推动建立经常化的人民陪审员培训机制,通过培训来提高人民陪审员的能力和水平。

## 参审范围要“扩容”

合理界定人民陪审员参审案件的范围,既要让人民陪审员制度在国家治理和司法体系中发挥应有作用,又要解决实践中长期存在的“陪而不审、审而不议”等问题。

人民陪审员法草案第十四条规定,涉及群体利益、公共利益、人民群众广泛关注的以及其他社会影响较大的第一审刑事、民事、行政案件,均可以适用陪审制,法律规定由法官独任审理或者由法官组成合议庭审理的除外。周强说,这一表述是对2004年《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》第二条第(一)项“社会影响较大的刑事、民事、行政案件”的具体化。

草案第十五条进一步明确七人合议



何晔晖委员表示,如果参审案件还不到三分之一,甚至连10%都不超过的话,建议对人民陪审员参审的范围作一个调整。摄影/陶宏林

庭的案件参审范围,并作了类型化处理。第一类是社会影响重大的可能判处十年以上有期徒刑、无期徒刑的刑事案件,第二类是行政诉讼法和民事诉讼法规定的公益诉讼案件,第三类是其他涉及征地拆迁、环境保护、食品药品安全等社会公共利益的重大案件。除了上述规定,参审范围还包括当事人申请适用的案件。

分组审议时,针对人民陪审员的参审案件范围,何晔晖委员建议,按照现在草案的内容对陪审员参与案件的数量比例做一个测算,看看陪审员可以参与的案件,占全部审判案件多大比例。

何晔晖表示,现在采取速裁程序、简易程序、法官独任审判的案件大概有70%至90%,这么大范围的案件都不用陪审员,同时又规定了在涉及群体利益、公共利益、人民群众关注的等情况下才可参与,这样实际上陪审员参与审理的案件可能很少。她说,“如果参审案件还不到三分之一,甚至连10%都不超过的话,建议对陪审员参审的范围能够作一个调整,使得我国的陪审制度在审判活动中能真正发挥作用。”

陈秀榕委员建议将家事案件,侵害妇女、儿童、老年人、残疾人等特殊人群权益的案件纳入人民陪审员参审的范围。

她进一步说明称,2016年,全国法院共审结一审家事案件175.2万件,占所有一审民事案件的26%。家事案件较多涉



# 法官法、检察官法修订：正规化专业化职业化迈出实质性步伐

文 / 本刊记者 刘文学



2017年12月22日，在十二届全国人大常委会第三十一次会议上，最高人民检察院检察长曹建明作关于提请审议检察官法修订草案议案的说明。摄影 / 杜洋

“修改法官法是适应司法审判工作新的发展变化，推进法官正规化、专业化、职业化建设的客观需要。”最高人民法院院长周强为《中华人民共和国法官法（修订草案）》作说明时说。“修改完善检察官法，是推进检察官队伍正规化专业化职业化建设的客观需要。”最高人民检察院检察长曹建明为

及伦理及人身关系，而且趋于复杂多样，审理难度加大。同时，家事纠纷受地域文化、风俗习惯等社会因素影响比较大，在不同地区呈现较大差异性。很多地方在家事审判实践中更加注重让人民陪审员参与庭审调解，不仅更具有亲和力，也更有利于化解婚姻家庭矛盾纠纷，审结案件具有较好的法律效果和社会效果。

同样，“在司法实践中，一些侵害或者有可能损害妇女、儿童、老年人、残疾人等特殊人群权益的案件，通过人民陪审员参加，更有利于实现司法公正，更具社会教育意义。”陈秀榕说。

## 死刑案件也应纳入陪审员参审范围

人民陪审员法草案未将死刑案件列入陪审员参审的范围。周强在草案说明中称，考虑到死刑案件大多重大敏感，事实认定和法律适用要求严格，且

为了统一把握死刑政策，均须经审判委员会讨论决定，故未将死刑案件列入。

审议中，不少常委会组成人员对此发表了不同意见。

万鄂湘副委员长说，适用七人庭的第一类是社会影响重大的、可能判处十年以上有期徒刑或无期徒刑的刑事案件。恰恰把死刑案件排除在外，这在社会上的争议很大。

“什么叫社会影响重大？死刑案件肯定比判处十年以上有期徒刑甚至无期徒刑的影响更大。”万鄂湘表示，草案说明中称死刑案件都要由审判委员会来决定，不适用陪审制，这是审判委员会的权力。但这两者之间并不矛盾。如果把死刑案件排除在大陪审合议庭之外，以目前的理由恐怕说不太通。

万鄂湘认为，如果合议庭中四个陪

审员与三个法官意见不一致，这个时候恰恰就应该提交审判委员会讨论。“比如，杭州保姆纵火案，这么大的案件算不算社会影响大的？如果不用大陪审制，这个问题就比较突出了。”

沈春耀委员对此表示赞同，他认为，在有些情况下，死刑案件还是有人民陪审员参审比较好。

“现在有一些重大案件，让我们的人大代表、政协委员等去旁听庭审，有助于增强司法公信力，增加司法工作和庭审活动的透明度。从大的概念来讲，也是推进司法民主的一个体现。”沈春耀说。

何晔晖也建议将死刑案件列入陪审案件范围内。在她看来，死刑案件正是因为重大敏感、社会影响大才应有陪审员参与，这样既可以对审判人员进行监督，又可以对家属和社会做好宣传和教育工作。✘

《中华人民共和国检察官法(修订草案)》作说明时说。

2017年12月22日至27日,《中华人民共和国法官法(修订草案)》《中华人民共和国检察官法(修订草案)》(以下简称“两官法”)一起提交十二届全国人大常委会第三十一次会议审议。这次“两官法”修订的大背景是:党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对深化司法体制改革、保障司法公正作出一系列决策部署,司法体制改革取得重大成果。因此,“两官法”的此次修订也是巩固深化司法体制改革成果、贯彻落实党的十九大报告中提出的深化司法体制综合配套改革、全面落实司法责任制的重要举措。

此次修订涉及的内容包括:法官、检察官的任职条件、遴选、回避、考评、奖励、惩戒、职务序列管理、履职保障制度等。

### 任职条件的修订

“两官法”修订草案此次对任职条件的修订主要包括三个方面的内容。

一是关于学历条件。“两官法”修订草案分别提高了法官、检察官任职的学历条件。明确法官、检察官应具备全日制普通高等学校法学类本科学历并获得学士及以上学位;或者全日制普通高等学校非法学类本科及以上学历,并获得法律硕士、法学硕士及以上学位;或者全日制普通高等学校非法学类本科及以上学历,获得其他相应学位,并具有法律专业知识。

曹建明检察长在解释提高(原则上不再放宽)检察官任职学历条件的原因时说:“主要考虑是随着我国法学教育不断发展,具备大学本科学历的学生,尤其是政法院校毕业生不断增加,提高初任检察官学历条件有了很好的基础,且目前检察官队伍中法学类本科以上学历人员占绝大多数。明确这一规定也与《关于完善国家统一法律职业资格制度的意见》中有关取

得法律职业资格学历要求相符。”

二是关于法律工作年限条件。按照《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》(中组发〔2015〕19号),法官、检察官需要任法官助理、检察官助理满五年(含试用期)。两部修订草案分别修改了法官、检察官任职的法律工作年限条件,规定必须“从事法律工作满五年”。

三是关于法院院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长,检察院检察长、副检察长和检察委员会委员的任职条件。法官法修订草案规定:“人民法院的院长应当具有法学专业知识和法律职业经历。副院长、审判委员会委员、庭长和副庭长应当从法官中产生。”检察官法修订草案规定:“人民检察院的检察长应当具有法学专业知识和法律职业经历。副检察长、检察委员会委员应当从检察官中产生。”

针对第三项修改,在审议时,有的全国人大常委会委员表达了不同意见。

比如,全国人大常委会委员郎胜说,草案第十三条第二款是这次新增加的,“人民法院的院长应当具有法学专业知识和法律职业经历”,这是原来的法律就有的精神。但是加了一项,“副院长、审判委员会委员、庭长和副庭长应当从法官中产生”,这个增加的部分可能需要再斟酌。法院的副院长、审委会委员、庭长,在正常情况下,从法官中产生,一般没有问题,但是你说“应当从法官中产生”可能就有点问题。因为现在党的十八届四中全会提出要畅通立法、执法、司法部门干部人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道。实践当中,不同司法机关的干部交流,比如,一个检察院的处长到基层一个法院当庭长,一个检察院的副检察长到基层法院当副院长,在基层是大量存在的。还要拓宽法官的来源渠道,吸收一些优秀的专家学者担任法院领导,这也是我们在现实当中经常做的。再比如,有

的法学院院长直接到高级法院当副院长,一些教授到法院的法庭当副庭长。现在作出这样的规定,就把这个大门关死了,而且也不符合畅通人才相互之间流动渠道的精神。所以,这一条可能需要再斟酌。

### 实行单独职务序列管理

“坚持一般性与特殊性相结合。检察官性质上仍属于公务员,具有普通公务员管理的共性,在修改中注意吸收公务员法一般性规定。检察官作为行使检察权的特殊公务员,又不同于普通公务员。因此,修订草案又注意遵循司法人员管理和司法权运行一般性规律,体现检察属性特点和检察权运行的特殊性。”曹建明检察长在对这次检察官法修订遵循的基本原则进行解释时说。

司法权运行的特殊性,要求明确法官、检察官管理制度的特殊性。法官法修订草案第二十七条规定,法官实行单独职务序列管理。法官等级分为十二级,依次为首席大法官、一级大法官、二级大法官、一级高级法官、二级高级法官、三级高级法官、四级高级法官、一级法官、二级法官、三级法官、四级法官、五级法官。检察官法修订草案第三十条规定,检察官实行单独职务序列管理。检察官等级分为十二级,依次为首席大检察官、一级大检察官、二级大检察官、一级高级检察官、二级高级检察官、三级高级检察官、四级高级检察官、一级检察官、二级检察官、三级检察官、四级检察官、五级检察官。

“为体现检察官单独职务与行政职级脱钩的性质和特点,修订草案明确‘检察官实行单独职务序列管理’。按照《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》(中组发〔2015〕19号)要求,明确检察官单独职务序列等级设置‘四等十二级’。”曹建明检察长进一步解释检察官实行单独职务序列管理的缘由时说。

法官、检察官实行单独的职务序列管理意味着需要一系列配套的制度设计和调整。“两官法”修订草案还规定,法官、检察官等级的确定,以法官、检察官德才表现、业务水平、工作实绩和工作年限等为依据。等级晋升采取按期晋升和择优选升相结合的方式,特别优秀或者工作特殊需要的可以特别选升。另外,考虑到法官、检察官实行单独职务序列后,与行政职级脱钩,两部修订草案均取消了现行法律中的“降级”处分种类。

在审议“两官法”修订草案时,全国人大代表谭惠珠认为,明确法官实行单独职务序列管理是此次修法的亮点之一。她说,“草案中另外有两个亮点:一是第二十七条规定法官实行单独职务序列管理。二是第六十一条第二款提出法官的工资制度和工资标准根据审判工作的特点,由国家‘另行’规定。‘另行’两个字是新加的,表示国家可以更灵活地调整法官的薪金和待遇。司法人员是维护法制的核心工作人员,是赢取人民对社会公义的信心、对党和政府支持的重要队伍,理应受到器重。”

全国人大代表周海波不同意检察官法修订草案以“实行单独职务序列后,与行政职级脱钩”的理由取消现行法律中的“降级”处分种类。他说:“现在实行去行政化,实行单独的职务序列管理,这是一个重大改革……我们说检察官分为四等十二级,现在去行政化,不是处级干部、厅级干部、科级干部,没有了。它的处级、科级、厅级干部和部级干部是属于职务。过去处理条例有降级、降低职务,但是现在是等级,等级与工资挂钩,它只决定拿几级的工资。这是两个不同的概念。检察官法修订草案取消了现行检察官法的降级处理规定是不妥当的。‘职级’和‘等级’是不一样的,我们把它混淆了。我是做医生的,我们都是专业序列管理的,像初级、中级、高级,属于哪一级医生就拿哪一级工资,和等级挂钩。1. 建议将条款

之中的‘职’改为等级的‘级’。2. 将第三十条中的检察官分为十二级,改为检察官分为四等十二级。3. 处罚中增加‘降级’规定。4. 文中检察官的称谓要为首席检察官、大检察官、高级检察官、检察官,等同于各专业序列中的高级职称、中级职称、初级职称。”

### 专章规定职业保障

“党的十八届四中全会决定提出,建立健全司法人员依法履行法定职责保护机制。根据中央关于《保护司法人员依法履行法定职责的规定》(中办发〔2016〕51号),结合审判工作实际,草案对法官的保障进行专章规定。”周强院长说。

此次修改,“两官法”修订草案分别对法官、检察官的职业保障进行了专章规定。

“两官法”修订草案规定,在法院、检察院分别设立法官权益保障委员会、检察官权益保障委员会,保障法官、检察官依法履职;法官、检察官非因下列法定情形,不得被调离审判、检察业务岗位:按规定需要任职回避的,按规定实行干部交流的,因机构调整或者缩减编制员额需要调整工作的,因违法违纪不适合在审判(检察业务)岗位工作的,法律规定的其他情形;行政机关、社会团体和个人不得干涉法官、检察官依法办理案件,不得要求法官、检察官从事违反法定职责的活动,对于干涉办理案件的行为,法官、检察官有权拒绝,并应当予以记录,由有关机关根据情节轻重追究行为人的责任。针对近年来屡见不鲜的侵害法官、检察官及其近亲属人身安全事件,“两官法”修订草案均强化了对法官、检察官及其近亲属人身权益的保护措施,规定任何单位和个人不得对法官、检察官及其近亲属打击报复,对报复陷害、侮辱诽谤、暴力侵害法官和检察官及其近亲属的违法犯罪行为,应当从严惩处……

在审议时,针对法官的履职保障问题,全国人大代表贾春梅说:“现行法官法关于法官履职保障的内容过于简单、笼统,缺乏具体的规定,导致法官履职保障不到位。此次法官法修订草案对法官及其近亲属的人身安全规定了全面细致的保障措施。法官是社会正义实现的最后一道防线,保护人民法官的安全,就是保障中国法治事业的健康发展,社会主义经济的正常运行,应当保护人民法官的人身安全。”

全国人大常委会委员严以新说:“对法官法修订草案提三点建议。第一,第五十五条建议增加一款作为第二款,‘法官权益保障委员会由法官代表和社会其他代表组成,其中法官代表不少于半数。’理由是本条中的法官权益保障委员会是修订草案中的新规定,但是规定定得太简单,很容易形成宣示性的条款。因此,可以借鉴法官惩戒委员会的相关规定,对其进行细化。第二,建议在第五十九条后增加条款,‘法官因履行职务致使家庭财产和住所受到损失,人民法院应当会同有关部门依法对侵害人采取必要措施,制止侵害。’理由是最高人民法院制定的关于依法保障法官权益的若干规定中,规定要保障法官的人身、财产和住所安全,但修订草案中只有关于人身权受到侵害的相关规定,而法官的财产权同样应该受到特别保护。因此,建议在法官法修订中配合该规定,增设有关保护法官财产权的相关规定。第三,第六十条建议修改为‘在办理案件中,法官及其近亲属面临人身危险的,人民法院应当会同有关部门对法官及其近亲属采取人身保护、禁止特定人员接触等必要保护措施’。理由是原条文中没有规定采取保护措施的主体,为防止保护悬空,应当加以明确。建议参照草案第五十九条的规定,将主体落实到人民法院及有关部门,还能使义务人保持统一。”



# 监察法草案将提请十三届全国人大一次会议审议

文 / 本刊记者 彭东昱

不久前,十二届全国人大常委会第三十一次会议对监察法草案进行了二次审议。与一审稿相比,草案二审稿作出了大幅修改。会议决定将监察法草案提请十三届全国人大第一次会议审议。在常委会闭幕会的讲话中,张德江委员长要求,有关方面要及时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。

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,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。2016年12月25日,全国人大常委会决定北京、山西、浙江三地试点监察体制改革。2017年6月,监察法草案经初次审议后,全国人大常委会法制工作委员会将草案送23个中央有关部门以及31个省、自治区、直辖市人大常委会征求意见;召开专家会,听取宪法、行政法和刑事诉讼法方面的专家学者的意见。2017年11月7日,监察法草案在中国人大网全文公开,征求社会公众意见,其间共有3771人提出了13268条意见和建议。

全国人大法律委员会副主任委员李适时在作监察法草案修改情况的汇报时表示,“我们认真研究常委会组成人员和各方面提出的修改意见,对看得准的、有基本共识的意见尽量吸收,使草案体例科学、脉络清晰、表述准确,同时把握好与其他法律的关系。对于有关方面提出的涉及其他法律规定的问题,将抓紧对刑事诉讼法等有关法律进行研究修改。”



2017年12月23日,十二届全国人大常委会第三十一次会议举行分组会议,审议监察法草案。图为分组会议现场。摄影/陶宏林

## 二审稿五大关注点

### 1. 监察机关独立行使监察权不受干涉

草案一审稿第十条对监察机关依法独立行使监察权作了规定。审议中,一些常委会委员提出,应将这一内容作为监察工作的原则在总则中作出规定,并规定监察机关行使有关职权时与其他机关的关系。对此,草案二审稿将这一规定与第五十二条合并后移至总则,修改为:“监察机关依照法律规定独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”“监察机关办理职务违法犯罪案件,应当与司法机关互相配合、互相制约。”“监察机关在工作中需要协助的,有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助。”

### 2. 进一步规范留置措施

作为取代“两规”的重要措施,留

置被视为用法治思维、法治方式惩治腐败的重要举措,受到广泛关注。

留置二十四小时内通知家属。草案一审稿规定,采取留置措施后,除有碍调查的,应当在二十四小时以内,通知被留置人所在单位或家属。二审稿将“有碍调查”细化为“有可能毁灭、伪造证据,干扰证人作证或者串供等有碍调查情形”,同时,将通知对象从“所在单位或家属”改为“所在单位和家属”,家属的知情权得到更多保障。

保障被留置人员的安全。草案二审稿规定,监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息和安全,提供医疗服务。与一审稿相比,增加了“安全”二字,明确被留置人员的安全也在被保障的范围内。

留置措施不当应及时解除。有常委会委员、地方和专家建议对“留置

场所”的相关规范进一步予以明确。草案二审稿增加规定“留置场所的设置和管理依照国家有关规定执行”和“监察机关发现采取留置措施不当的,应当及时解除”。

违规采取留置措施被追责。草案一审稿中明确了监察机关及其工作人员存在七种情形的,依法给予处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。二审稿将追责情形调整为九种,新增的情形之一就是“违反规定采取留置措施”,并明确被追责人员是“负有责任的领导人员和直接责任人员”。

### 3. 严格规范技术调查措施适用范围

草案二审稿将可以采取技术调查措施的案件范围由“涉嫌重大贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪”修改为“涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪”,并增加规定,“对于不需要继续采取技术调查措施的,应当及时解除。”

### 4. 保障被调查人合法权利

草案二审稿增加了保障被调查人合法权利的条款,包括“冻结的财产经查明与案件无关的,应当在三日内解除冻结,予以退还”;“搜查女性的身体,应当由女工作人员进行”;“查封、扣押的财物、文件经查明与案件无关的,应当在三日内解除查封、扣押,予以退还”;“监察机关经过调查,对没有证据证明存在违法犯罪行为的,应当撤销案件”。

### 5. 加强对监察机关和监察人员的监督

人大常委会听取监察机关专项工作报告。草案二审稿删去“可以”二字,收回地方自主权,明确规定“各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察机关的专项工作报告,根据需要可以组织执法检查”。

监察机关设立内部专门的监督机构。2014年以来,中央纪委和省级纪检监察机关均设立了干部监督室,强化对监察机关工作人员的监督。有的地方提出,这一行之有效的做法在法律中应予以体现。对此,二审稿规定,监察机

关通过设立内部专门的监督机构等方式,加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督,建设忠诚、干净、担当的监察队伍。

不服可向监察机关申请复审。草案一审稿规定了监察对象对监察机关处理决定不服的申诉程序。有的常委会委员、部门和地方建议,应明确由哪个机关受理申诉,并细化申诉程序。对此,二审稿增加规定,监察对象可以向作出决定的监察机关申请复审,对复审决定仍不服的,可以向上一级监察机关申请复核。

### 常委会组成人员

#### 对监察法草案给予充分肯定

全国人大常委会组成人员在分组审议时认为,监察法草案充分贯彻了党中央关于监察体制改革的精神和有关要求,立法中充分发扬民主,广泛听取各方面意见,体现了科学立法、民主立法、依法立法。

吉炳轩副委员长表示,法律草案明确了党对国家监察工作的领导,体现了创新和完善国家监察体制,做到了对公职人员监察全覆盖,并明确了监察机关的主要职能和监督、调查、处置责任,赋予了监察机关必要的权限,严格规范了监察程序,并加强了对监察机关和监察人员的监督。“这是一部好法,是必需的法,也是急需的法。”

赵白鸽委员指出,社会对监察法的关注集中在四点:人大发挥什么样的作用、监察中的人权问题、监察机构的规范化、监察机构的自我监督和追责机制。“在这四个问题上,二审稿作了比较好的修改。”不仅规范了监察权力,也保障了人权,她认为“这是一个非常大的进步”。

同时,常委会组成人员也对草案二审稿提出了一些细化的修改意见,建议进一步修改完善,为提请十三届全国人大一次会议审议做好准备。

监察法草案规定,监察机关办理职务违法犯罪案件,应当与司法机关互

相配合、互相制约。令狐安委员认为应对“司法机关”进一步予以明确,“现在对司法机关含义解释不尽一致,有的说司法机关是人民法院,有的说司法机关是人民法院、人民检察院和公安机关。宪法在提到人民法院和人民检察院有关章节的时候表述为人民法院应当与人民检察院、公安机关互相配合、互相制约;人民检察院应当与人民法院、公安机关互相配合、互相制约。”他建议借鉴这一表述,将相关条款修改为“监察机关办理职务违法犯罪案件,应当与人民法院、人民检察院和公安机关互相配合、互相制约”。

“关于监察机关和司法机关相互配合、相互制约的问题,非常必要,但是我认为还是要更加细化。”梁胜利委员也指出,司法机关,特别是公安机关,享有侦查办案的很多资源,包括技术手段。他建议,监察法应明确公安机关等司法机关密切配合和支持监察机关对案件调查取证等工作,“用法律固定下来比较合适。”

“草案第六条,说到了不敢腐、不能腐、不想腐这三方面的要求,我认为其中‘弘扬中华优秀传统文化,增强不想腐的自觉’所说的‘弘扬中华优秀传统文化’,是必要的,但又是不够的,因为这样表述面太窄了。”欧阳淞委员建议将其修改为“弘扬中国特色社会主义文化”,“这样不仅包括了中华优秀传统文化,而且还包括了革命文化和社会主义先进文化,显然更为全面。”

草案第十二条规定,各级监察委员会可以向本级中国共产党的机关、国家机关、法律法规授权或者委托管理公共事务的组织和单位以及所管辖的行政区域、国有企业等派驻或者派出监察机构、监察专员。张云川委员建议,在“国有企业”后面加上“公办事业单位”,“比如大专院校、大型医疗机构、科研机构,不仅涵盖国有企业,也包括大型公办的事业单位,也可以派驻监察机构或者派监察专员。”

# 立法加强对英雄烈士的保护： 点燃精神之光，实现伟大复兴

文 / 本刊记者 王博勋

“崇拜英雄烈士的民族才是有希望的民族，崇尚英雄才能英雄辈出。”从小，我们是听董存瑞、黄继光等英雄烈士的故事长大的。他们的事迹和精神深深地融入了我们的血液和灵魂深处，成为我们共同的历史记忆和宝贵的精神财富，不断鞭策我们为实现中华民族伟大复兴而努力奋斗！

2017年12月22日，英雄烈士保护法草案首次提请十二届全国人大常委会第三十一次会议审议。草案共30条，是本届全国人大及其常委会继通过关于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。

审议过程中，常委会组成人员普遍认为，为捍卫英雄烈士的名誉、荣誉立法，回应了社会关切，回击了丑化英雄烈士的恶劣行径，既具有现实针对性，又具有长远意义。草案立场鲜明、重点突出，对于弘扬社会主义核心价值观和爱国主义精神意义重大、深远，是一部良法、好法，是一部弘扬正气之法，是一部鼓舞民族士气、凝聚民族力量的正义之法。委员们还就进一步修改完善法律草案提出了意见和建议。

## 制定英雄烈士保护法，是宪法原则和宪法精神的必然结果

“英雄烈士是一个民族的脊梁，寄托着人民群众的深厚情感，既是民族情感，也是思想情感，更是历史情感和精神情感，还是精神的支柱和寄托。民族英雄和革命先烈，是民族价值、民族信仰、民



要以青少年学生为重点，将英雄烈士事迹和精神的宣传教育纳入国民教育体系。图/视觉中国

族精神的载体。”吉炳轩副委员长审议时的一席深情发言，道出了制定英雄烈士保护法的重大政治意义和现实针对性、必要性。

据全国人大常委会法工委副主任许安标介绍，草案共30条，主要对英雄烈士的历史功勋、人民英雄纪念碑的法律地位、纪念缅怀英雄烈士活动、弘扬传承英雄烈士精神、烈士褒扬和遗属抚恤优待、保护英雄烈士名誉荣誉等作出规定。

草案开篇即明确：“英雄烈士是中华民族的杰出代表，英雄烈士的事迹和精神是中华民族的共同历史记忆和社会

主义核心价值观的重要体现。国家保护英雄烈士，对英雄烈士予以褒扬、纪念，维护英雄烈士尊严和合法权益。”审议时，吉炳轩副委员长表示，作为一种国家的宝贵财富，维护英烈的名誉，不再是英烈亲人和家属个人的私事，而是国家的公共事务。国家是保护英烈名誉的主体，而“国家保护”最重要的，也是最有力、最有效的手段，就是法律。为捍卫英烈名誉、荣誉立法，根本目的是通过维护英烈名誉和荣誉来巩固中国共产党的领导地位、巩固社会主义根本制度。因而，制定这样的法律，是宪法原则和宪法精神的必然结果。

为更好地推动全社会“崇尚、学习、捍卫英雄烈士”，草案规定“国家建立英雄烈士纪念设施，纪念、缅怀英雄烈士”，并首次对人民英雄纪念碑的法律地位作出界定。草案规定，矗立在北京天安门广场的人民英雄纪念碑，是近代以来中国人民和中华民族争取民族独立解放、人民自由幸福和国家繁荣富强的精神象征，是国家和人民纪念、缅怀英雄烈士的永久性纪念设施。人民英雄纪念碑及其名称、碑题、碑文、浮雕、图形、标志等受法律保护。同时，草案还对其他英雄烈士纪念设施的保护、开放和管理作了规定，为纪念缅怀英雄烈士提供场所和服务，发挥其作为爱国主义教育基地的作用。

审议过程中，常委会组成人员对上述规定表示赞成。不少与会人员建议，进一步加强对英雄烈士纪念设施的保护管理，制定英雄烈士纪念设施完好的具体标准，明确规定定期检查其完好状况的具体要求。还有委员提出，应当加强对



国外英雄烈士纪念设施的保护。如沈春耀委员指出,据有关材料反映,在朝鲜、越南、老挝、俄罗斯、缅甸等27个国家有我们的英雄烈士纪念设施180多处,这些设施都是为了纪念缅怀在支援有关国家民族独立、经济建设以及执行维护国际和平任务时在境外牺牲的人员而建立的。他表示,要特别关注、关爱这些英雄烈士的亲属、后人和仍在世的人员,加强对国外纪念设施的维护。

### 弘扬传承英雄烈士精神, 要从青少年抓起

“任何一个民族都需要血脉传承。”制定英雄烈士保护法,一个重要任务就是要进一步推动弘扬传承英雄烈士精神和爱国主义精神,培育和践行社会主义核心价值观,激发实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量。

为了进一步弘扬传承英雄烈士精神,草案规定了一系列鼓励措施,包括:国家鼓励开展对英雄烈士事迹和精神的研究,以辩证唯物主义和历史唯物主义认识和记述历史;组织开展英雄烈士史料的研究、编纂和宣传以及史料、遗物的收集、保护和陈列工作;鼓励革命老区发挥本地资源优势,开展英雄烈士事迹和精神的研究宣传;以青少年学生为重点,将英雄烈士事迹和精神的宣传教育纳入国民教育体系;鼓励以英雄烈士事迹为题材的作品创作;新闻媒体负有宣传英雄烈士事迹和精神的义务。

具体到开展纪念缅怀活动,为与全国人大常委会关于设立烈士纪念日的决定和有关行政法规规定相衔接,草案规定,国家、县级以上地方人民政府和军队有关部门应当在烈士纪念日举行纪念活动;机关、团体、乡村、社区、学校、企业事业单位和军队有关单位在清明节和重要纪念日组织开展纪念活动;为英勇献身的烈士举行庄重的送迎、安葬仪式;建立健全烈士祭扫制度和礼仪规范,英雄烈士在国外安葬的,驻该国使领馆应当组织开展祭扫活动;引导公民通过瞻

仰纪念设施、集体宣誓、网上祭奠等形式参与纪念活动等。

审议过程中,委员们认为,应当将加强青少年爱国主义教育作为弘扬传承英雄烈士精神的重点。向巴平措副委员长指出,法律草案具有鲜明的价值导向,突出了崇尚、弘扬英烈精神,传承红色基因,重视宣传教育,特别是以青少年为重点,将英雄烈士的事迹和精神的宣传教育纳入国民教育体系,这点很重要。今天,我们进入了从站起来、富起来到强起来的新时代,更要不忘初心、铭记历史。

一些委员还表示,在草案规定将英雄烈士事迹和精神的宣传教育纳入国民教育体系的同时,还应当将其纳入教材编写当中,从小培养浩然正气。列席会议的全国人大代表康仁说,特别是要让革命烈士的事迹进课堂、进书本,引导青少年从小树立爱国意识,传承弘扬正能量。要全民学习英雄,提升民族精神的动力,使全民在思想和价值上有全新的认识,旗帜鲜明地反对和制止各种诋毁、丑化英雄烈士形象的违法行为,从小培养爱国、爱英雄的观念,增强民族凝聚力。

### 加强对英雄烈士的保护, 绝不让英雄烈士“流血又流泪”

近年来,社会上历史虚无主义错误思潮和观点不断出现,有些人以“学术自由”“还原历史”“探究细节”等为名,通过网络、书刊等媒体歪曲历史特别是近现代历史,丑化、诋毁、贬损、质疑英雄烈士,诸多社会公众耳熟能详的革命烈士,如董存瑞、邱少云、“狼牙山五壮士”、雷锋等无一幸免,致使其名誉、荣誉等人格利益遭受严重侵害,造成恶劣社会影响,引起社会各界愤慨谴责。

为加强对英雄烈士名誉荣誉的保护,回击丑化英雄烈士的恶劣行为,草案规定了相关主体的行政、民事、刑事等方面的责任和义务。具体而言,草案明确,公安、文化、新闻出版广电、网信、民政、工商等部门在监管工作中有保护英雄烈士名誉荣誉的职责;网络运营者发

现侵害英雄烈士名誉荣誉的网络信息时,负有及时处置的义务;对实施侮辱、诽谤英雄烈士等行为的,依法追究治安和刑事责任。

审议时,有的委员指出,应当重点对网络信息加强监管,以更好地保护英雄烈士的名誉和荣誉。刘振起委员提出,对于抹黑诋毁英雄烈士的言论,不仅发布信息者要承担法律责任,刊载信息的网站也要承担法律责任,以此强化网站对其信息平台上内容监管的职责。就如何进一步保护英雄烈士名誉荣誉,委员们认为,应当加大对侵害英雄烈士名誉荣誉违法犯罪行为的处罚和打击力度,提升法律的操作性和震慑力。

此外,建立对侵害英雄烈士名誉荣誉案件的公益诉讼制度是草案的一大亮点。草案规定:对侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的行为,被侵害英雄烈士没有近亲属或者近亲属不提起诉讼的,检察机关可以对这些侵害行为和损害社会公共利益的行为依法向人民法院提起诉讼。

审议过程中,有常委会组成人员建议,应当扩大公益诉讼原告主体范围。张宝文副委员长表示,诉讼原告主体的范围,可以不限于检察机关,行政机关、社会团体、法人、公益律师等都可以提起诉讼。王明雯委员指出,在英烈的近亲属不提起诉讼的情况下,在检察机关提起诉讼之前,首先应该是民政部门提起比较合适。另外,作为一种公益诉讼,应当许可社团、公民有提起此类公益诉讼的权利。

在烈士褒扬和遗属抚恤优待方面,为与烈士褒扬条例相衔接,草案规定,公民牺牲,依法评定为烈士,对其英勇献身的行为予以褒扬;烈士遗属按照国家规定享受烈士褒扬金、抚恤金,以及在教育、就业、养老、住房、医疗等方面的优待;抚恤优待应当与国民经济和社会发展相适应并逐步提高;各级人民政府应当关心烈士遗属工作生活情况,定期走访慰问。审议时,常委会组成人员建议形成量化标准,进一步增强可操作性。■

# 基本医疗卫生与健康促进法草案 首次提请审议

文 / 本刊记者 赵祯祺

健康助力小康,民生牵着民心。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,把保障人民身体健康作为全面建成小康社会的重要内涵。党的十九大报告明确提出:“实施健康中国战略。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。要完善国民健康政策,为人民群众提供全方位全周期健康服务。”民之所望,政之所为。2017年12月22日,《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法(草案)》提请十二届全国人大常委会第三十一次会议进行审议。草案首次在法律层面上直接提出健康是人的基本权益,明确新时期全民共建共享的卫生与健康工作方针,以及国家实施健康中国战略,等等。

医改,一直是公认的世界难题。如何既突出医院的公益性,又保证医院的正常运营、保障医护人员待遇?怎样在不增加群众医药费用负担的同时,充分调动公立医院改革的积极性?织密织牢全球最大基本医疗保障网的同时,又该怎样应对全国年诊疗量近80亿人次的挑战?全国人大拟以立法方式解决老百姓“看病难、看病贵”问题,让13亿多人看上病、看好病、看得起病。

## 草案首次提请审议,健康中国 或将有法律保障

基本医疗卫生与健康促进法是十二届全国人大常委会的立法规划项目,也是由教科文卫委员会牵头起草的一部法律项目,将成为我国卫生与健康领域第一部基础性、综合性的法律。全国



2017年12月26日,十二届全国人大常委会第三十一次会议举行分组会议,审议基本医疗卫生与健康促进法草案。图为分组会议现场。摄影/张绵绵

人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰在作关于草案的说明时指出,此次立法的指导思想是:全面贯彻落实党的十九大和十八届三中、四中、五中全会精神,特别是十九大关于“实施健康中国战略”的各项新要求,以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领,坚持以人民为中心理念,用法治引领和推动医药卫生体制改革发展,为实现全方位全周期维护人民健康提供法治基础,为健康中国战略的实施提供法治保障。

审议过程中,常委会组成人员一致认为,制定本法意义重大,符合当前卫生与健康事业改革发展的迫切需要。陈竺副委员长指出,基本医疗卫生与健康促进法是中国特色社会主义法律体系中一部十分重要的基础性法律,能够更好地

体现党中央对当前和今后一段时期卫生与健康工作的决策部署,使卫生与健康工作的顶层设计能够更加完善,为卫生与健康领域其他立法提供引领和示范效应,在未来我国社会发展进程中发挥良好功能和重要作用。

## 草案的亮点有哪些

草案共十章102条,内容丰富,涵盖卫生和健康领域的方方面面。草案确立的基本方针、原则和制度,为今后制定卫生与健康领域其他法律以及修改相关法律提供了基本遵循。

柳斌杰介绍称,在草案起草过程中,主要坚持四个方面的基本立法思路:一是通过立法反映医疗卫生事业基本规律,明确中国特色的基本医疗卫生制度

和医疗卫生事业的发展方向；二是明确公民的基本健康权益，并保障其公平可及；三是明确各级政府在保证公民基本健康权益和推动健康工作方面的责任；四是将医改中一些有效的、好的举措上升为法律规定。

柳斌杰在说明中进一步指出，草案明确了我国医疗卫生事业的性质、卫生与健康工作方针和基本制度。草案规定，医疗卫生事业是社会公益事业，发展医疗卫生事业要以人民为中心，并且重申了“坚持以基层为重点，以改革创新为动力，预防为主，中西医并重，将健康融入所有政策，全民共建共享”的卫生与健康工作方针。同时，草案还提出了重点完善分级诊疗等五项基本医疗卫生制度，建立健全覆盖城乡居民的公共卫生服务体系和医疗服务体系。针对草案第三条规定的“国家实施健康中国战略”，庞丽娟委员在审议中提出，立法的宗旨和目的是为了让我们国家是一个健康中国，建议把“国家实施健康中国战略”放到第一条，这样立法的目的更加完整。

草案还首次明确将“健康权”作为公民的基本权利，这具有重要意义。草案第三条规定，健康是人的基本权益；第十五条规定，公民依法享有健康权，国家和社会依法实现、保护和尊重公民的健康权。柳斌杰在报告中强调，这是首次在法律层面上直接提出健康权及相关原则，国家要依照本法规定保障公民的健康权。不过，由于宪法规定公民的基本权利中，关于健康的内容，没有用“健康权”概念，因此审议时，有多位委员建议，草案应对“健康权”进行定义。周天鸿委员提议，在附则中对“健康权”进行定义。他表示，现在社会上存在一些误解，一个人身体不健康，就会认为是政府的责任。实际上，“健康权”只是指政府创造一些条件，使公民能够尽可能健康。刘振伟委员指出，草案中有健康权益和健康权利两个概念，一个是权益，一个是权利，区别在什么地方，

建议界定一下。

明确构建覆盖城乡、功能互补、连续协同的基本医疗卫生服务体系，是草案的又一亮点。草案第三十四条规定：“医疗卫生机构以公立医疗卫生机构为主导，坚持非营利性医疗机构为主体、营利性医疗机构为补充的总体布局。”第三十六条规定：“公立医疗卫生机构是各级人民政府举办的、保障基本医疗卫生服务公平可及的非营利性机构。”同时，草案规定建立综合监督管理制度，规定国务院相关部门和社会团体应履行相关法律规定的健康管理职责。草案还明确对非营利性医疗机构和营利性医疗机构分类管理，政府不举办营利性医疗机构。

针对草案中有关营利性医疗机构和公立医疗机构的规定，陈国令委员说：“要进一步突出强调建立以公有医疗机构为主导、为主体的医疗服务体系，将社会力量办医作为补充。要控制营利性医疗机构的数量，少数的营利性医疗机构满足少数有条件的人的需要是可以的，多数老百姓是没有条件去条件好的营利性医疗机构看病的。只有以公立医院为主体，才能更好地体现社会主义的优越性。”

针对优质资源存在“堵点”的问题，草案在第五十条明确规定：“国家对基本医疗服务实行分级诊疗制度。分级诊疗实行首诊负责制和转诊审核责任制，鼓励非急诊患者首先到基层医疗卫生机构就诊，逐步建立起基层首诊、科学转诊的机制，并与基本医疗保险制度相衔接。”草案中有关分级诊疗的规定得到了委员们审议的一致赞同。“一般人一生病，只要走得到，肯定跑到中心医院。乡镇卫生院没人看病，门可罗雀，忙闲不均。所以，分级诊疗是化解这问题、实现资源优化配置的关键措施。”全国人大财经委副主任委员黄奇帆建议，在草案中增加一定的强制性规定，“光原则宣示不行，小病小地方看，大病大地方看，还要有刚性的依据。”

## 建议将“保障”加入法律名称，理顺基本医疗和保障的关系

作为卫生医疗领域的综合性、基础性法律，审议中，有常委会委员建议对草案法律名称作进一步斟酌，并提出了相应修改建议。有的委员建议，将“保障”加入法律名称中，由“基本医疗卫生与健康促进法”改为“基本医疗卫生与健康保障法”。唐世礼委员有以下几点考虑：第一，习近平总书记在全国卫生与健康大会的讲话中指出，基本医疗卫生服务是指医疗卫生服务中最基础最核心的部分，应该主要由政府负责保障，全体人民公平获得；第二，草案说明中的立法目的、指导思想和基本思路都以“为健康中国战略的实施提供法治保障”为出发点；第三，草案共有十章，其中多章多处写的都是“保障”；第四，草案规定“健康是人的基本权益”，基本权利应依法享有，用“保障”更为准确和恰当。

此外，在审议中，还有一些委员表示，应进一步理顺基本医疗和健康保障之间的关系。“基本医疗卫生是要保障的，健康是要促进的，这两方面从法律的性质上讲有点冲突，一个是要保底线的，一个是要把它往上推的。”杨卫委员说，可以考虑几种解决方式：一是把这两个分成两部法，即中华人民共和国基本医疗卫生保障法和中华人民共和国健康促进法。二是改为中华人民共和国基本医疗卫生保障与健康促进法，一部分讲保障，一部分讲促进。第三种可能，把“基本”两字删掉，即中华人民共和国医疗卫生与健康促进法。

吕薇委员表示，基本医疗卫生和健康促进是两件事情，促进和保障人民健康，医疗卫生是必要条件，但不是充分条件。除了医疗卫生以外，还必须有良好的生活习惯、平衡的营养供给、良好的心态，还要有适度的体育锻炼。对基本医疗卫生应该用保障，对健康应该用促进，人们对健康的要求是不断增加的，而基本医疗一定是要保障的。怎么把内容和题目一致起来，值得研究。★



# 简政放权，两法修改部分条款

文/本刊记者 于浩

2017年12月22日，十二届全国人大常委会第三十一次会议听取国务院关于提请审议《〈中华人民共和国招标投标法〉、〈中华人民共和国计量法〉修正案(草案)》议案的说明。此次对两部法律进行修改，目的是为进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革，更大程度激发市场、社会的创新创造活力。

2012年12月28日，十一届全国人大常委会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的决定》，授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的25项行政审批目录，试行期为3年。

十二届全国人大常委会第十八次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批试行期届满后有关问题的决定》，规定2018年1月1日前国务院未提出修改有关法律的议案的，恢复施行有关法律规定。广东省暂时调整部分法律规定的25项行政审批事项中，有两项行政审批事项，即“工程建设项目招标代理机构乙级和暂定级资格认定”“修理计量器具许可”，已在2017年9月国务院常务会议上决定拟取消。为确保2018年在全国范围内全面推行，需要修改这两项行政许可涉及的招标投标法和计量法的有关规定。另外，2017年国务院常务会议决定拟取消的行政许可事项中还有几项与上述行政许可相关，是招标投标法和计量法设定的，也需要修改这两部法律予以取消。因此，国务院提请全国人大常委会审议这两部法律的修正案草案。

**修改招标投标法，  
拟取消两项行政许可**  
考虑到招标代理机构是提供招标

代理业务咨询服务的中介机构，不对代理的招标投标项目承担主体责任，招标方自主选择代理机构属于市场行为，代理机构可以通过市场竞争、发挥行业自律作用予以规范，发展改革、建设等行政主管部门可以通过强化事中事后管理措施进行监督，不需要以行政许可的方式设定准入门槛。从广东的试点情况来看，不设定行政许可也是可行的。

据此，招标投标法修正案草案删去了第十四条第一款有关招标代理机构资格认定的规定，并对第五十条的相关法律责任作了修改，加大处罚力度，规定招标代理机构违反本法有关规定、情节严重的，禁止其一年至二年内代理依法必须进行招标的项目并予以公告，直至由工商行政管理机关吊销营业执照。

此外，实践中发现招标代理机构组建的专家库存在专业门类不齐全、专业类型设置不科学、专业分类标准不统一等问题，且各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门已经组建了综合评标专家库，没有必要在招标代理机构的法定条件中对建立专家库再作强制性规定，据此草案删去第十三条第二款第三项规定。

## 修改计量法，拟取消“一证一审批”

计量法修正案草案删去第十二条、第十七条第二款有关制造、修理计量器具的企业、事业单位和个体工商户应当取得制造、修理计量器具许可证的规定，并相应删去第二十二条关于法律责任的规定，增加了第十八条关于监督检查的规定。

当前，我国实行以国际单位制为基础的法定计量单位制度，但是实践中存在特殊需要，在飞机制造、生物医药等个别科学技术和应用领域，黄金交易等国际贸

易领域，以及古籍和文学书籍出版等领域存在采用非法定计量单位的情况。

为了减轻市场主体的负担，可以通过计量行政部门一揽子发布明确特殊需要的范围的规定进行管理，不必再逐项进行许可。据此，草案对计量法第十四条进行修改，同时对第三条作了相应修改，授权国务院计量行政部门就因特殊需要采用非法定计量单位制定管理办法。

## 简政放权后，各项要求不会降低

对于招标投标法修正案草案中取消有关招标代理机构资格认定，会不会对建设项目质量产生影响的问题，有关方面表示，行政许可取消后，发展改革、建设等行政主管部门将加强事中事后监管。例如，对招标投标法第五十条的相关法律责任作了修改，加大处罚力度。有关行政部门根据本行业实际，出台具体管理措施，依法加强对招标代理机构的监管。推行“双随机、一公开”监管，畅通投诉举报渠道，建立公平、高效的投诉处理机制，依据有关规定及时查处违法违规行为等。

针对计量法修正案草案取消“制造、修理计量器具许可证核发”，会不会对计量器具质量产生影响？计量行政主管部门表示，将依法对制造、修理、销售、进口和使用计量器具，以及出具计量检定结果等相关计量活动进行监督检查。同时，依法加强对计量器具产品质量的监督检查，畅通社会举报渠道，对违规生产企业加大处罚力度等。

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举行闭幕会。会议经表决通过了关于修改招标投标法、计量法的决定，该决定自2017年12月28日起施行。■

# 立法促进反腐败国际追逃追赃合作

文 / 本刊记者 张宝山

为规范我国刑事司法协助体制,加强打击跨国犯罪国际合作,2017年12月22日,十二届全国人大常委会第三十一次会议首次审议国际刑事司法协助法草案。

全国人大外事委员会主任委员傅莹在向全国人大常委会第三十一次会议作说明时说,制定一部内容较为完备、行之有效的国际刑事司法协助法,有利于规范和完善我国刑事司法协助体制,填补刑事司法协助国际合作的法律空白,完

善追逃追赃有关法律制度,为推进全面依法治国、全面从严治党作出应有贡献。

截至目前,我国已经批准和加入了包括《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国组织犯罪公约》等多项有刑事司法协助内容的国际公约,批准了54件有关刑事司法协助的双边条约。草案在全面总结过去30多年开展刑事司法协助工作实践经验的基础上,着眼于为我国与外国的国际刑事司法协助提供必要的法律依据,以解决合作中的实际问

题为导向,以服务反腐败国际追逃追赃为目的。

草案对刑事司法协助请求的提出、接收和处理,送达文书,调查取证,安排证人作证或者协助调查,涉案财物的查封、扣押、冻结,违法所得的没收、返还和分享,刑事诉讼结果通报等作出规范。

同时,草案还规定了开展协助的原则、依据、对外联系机关、主管机关和办案机关,规定了经费保障和费用承担等问题。✶

# 全国人大常委会批准“一地两检”合作安排

文 / 本刊记者 张宝山

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举行闭幕会。会议经表决,以158票赞成,全票通过了关于批准《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。

根据决定批准的合作安排,广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”,是指在西九龙站设立口岸,这个口岸分为香港口岸区和内地口岸区,香港和内地在各自口岸区按照各自法律进行查验。

全国人大常委会委员长张德江在闭幕会的讲话中强调,本次会议作出决定,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》,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。

在会议闭幕后举行的新闻发布会上,全国人大常委会副秘书长李飞表示,此次全国人大常委会作出批准“一地两检”的决定,这种宪制性法律效力的确认,就如同1990年全国人大通过香港基本法的时候以决定的方式确认了香港基本法符合国家的宪法一样,是重要的宪制性判断,不容置疑。确认两地共同签署的关于在西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排,是符合宪法的,也完全符合“一国两制”方针和香港基本法的根本宗旨。

国务院港澳办副主任黄柳权在回答记者提问时说,香港特区政府提出兴建高铁并建议在西九龙站实施“一地两检”,是香港特区政府积极作为、使香港融入国家发展大局的重要决定。中央一贯支持香港和内地开展合作,支持香港融入国家发展大局。

据中国铁路总公司客运部副主任黄欣介绍,广深港高铁全长约142公里,在内地设了6个车站,在香港设了1个

车站,即西九龙车站。其中,内地的广深段和深圳到福田段已通车,香港段计划2018年三季度通车,广大群众往来香港和内地可以享受更优质便捷的运输服务。

全国人大常委会批准有关决定后,香港特区政府随即召开记者会表示欢迎。行政长官林郑月娥指出,“一地两检”合作安排是“一国两制”实践中的新情况,全国人大常委会的决定确认了“一地两检”合作安排符合宪法和基本法,为执法机构在高铁西九龙站的内地口岸区执行内地法律,提供了稳健的法律依据。

不少香港媒体发表评论,对全国人大常委会批准“一地两检”合作安排表示欢迎和支持。《星岛日报》社论指出,全国人大常委会的决定,提醒大家聚焦保持香港长期繁荣稳定的初心。香港不能自绝于国家高铁网外,要发挥出高铁香港段利民便民、直通全国的最高效益。✶

# 件件有着落 事事有回音

——2017年全国人大代表建议办理工作回眸

文 / 本刊记者 李小健

民有所呼，我有所应。代表建议，集中反映了广大人民群众的希望和呼声。办理好代表建议，是尊重代表意愿、发挥代表作用和回应群众关切的直接体现。

过去一年，人大代表和人民群众关心的事儿，办得如何？2017年12月24日，十二届全国人大常委会第三十一次会议听取了全国人大常委会办公厅关于十二届全国人大五次会议代表建议、批评和意见（以下简称代表建议）办理情况的报告。

全国人大常委会副秘书长信春鹰作上述报告时表示，全国人大常委会高度重视代表建议办理工作。2017年4月27日，张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十七次会议上的讲话中指出，要支持和保证代表依法履职，办理好十二届全国人大五次会议期间代表提出的8360件建议。全国人大常委会办公厅会同各有关方面，认真贯彻落实张德江委员长指示精神，进一步加强和改进代表建议办理工作，做到了件件有着落、事事有回音，为推动和改善相关领域工作发挥了重要作用。

## 8360件代表建议全部办理完毕

信春鹰在报告中介绍，十二届全国人大五次会议期间，代表们认真履行宪法和法律赋予的职责，向大会提出建议8360件。

代表提出建议有以下几个特点：一是着眼于党和国家工作大局，更加聚焦改革发展重点难点问题。其中，需要多个部门共同办理的有5373件，占建议总数的64.3%。二是更加注重反

映人民群众关注的突出问题。代表通过专题调研、视察、座谈、走访等形式，形成的建议有4993件，占建议总数的59.7%。三是以代表团名义提出建议131件。内容主要涉及加快基础设施建设、精准扶贫精准脱贫、加强生态环境建设等方面。

十二届全国人大五次会议闭幕后，全国人大常委会办公厅及时召开代表建议交办会，将代表建议统一交由189家承办单位研究办理。

同时，全国人大常委会办公厅在征求全国人大各专门委员会、国务院办公厅和承办单位意见的基础上，经秘书长办公会议讨论通过，并报请常委会领导同志批准，确定了20项重点督办建议，涉及146件代表建议，交由53家承办单位重点办理，全国人大6个专门委员会负责督办。

信春鹰在报告中表示，经过各方面的共同努力，十二届全国人大五次会议期间代表提出的8360件建议已经全部办理完毕并答复代表。

## 尊重代表主体地位，不断改进办理工作

对待建议的态度，是对待人大代表的态度，也是对待人民群众的态度。信春鹰表示，各有关方面认真学习贯彻党的十八大和十九大精神，尊重代表主体地位，加强组织协调，不断改进代表建议办理工作。

她在报告中介绍，“一府两院”领导同志高度重视，统筹部署代表建议办理工作，落实办理责任。李克强总理主持召

开国务院常务会议，专题听取国务院系统办理代表建议情况汇报，作出重要指示。最高人民法院、最高人民检察院党组统一部署，多次召开工作会议，专题研究推动建议办理工作。有的承办单位负责同志甚至直接协调办理代表建议；有的承办单位主要领导牵头负责，成立专门办理领导小组。

在建议办理过程中，大部分承办单位与人大代表沟通更加深入广泛，明确要求办前联系、办中见面、办后回访，将全方位、多层次、多样化的沟通作为办好建议的重要环节。比如，财政部组织代表集中座谈82场，与代表见面沟通1400余人次；发展改革委召开15次座谈会，开展20次调研，与代表沟通1350余人次。针对需要多个部门共同办理的代表建议数量多的特点，主办单位认真负起牵头责任，与协办单位共同开展调研；协办单位积极参与，及时向牵头单位提供意见，保证代表建议答复及时准确。为形成办理合力，全国人大机关、国务院办公厅会同有关方面，通过办理协调会、通报会、座谈会等形式，加强协调督办，取得很好效果。

值得一提的是，为推动重点督办建议的落实，各承办单位从解决问题出发，制订办理计划，明确目标措施，加强调查研究，充分听取代表意见。据统计，多达16家牵头办理单位的负责同志，带队赴15个省区市，开展办理调研30多次，邀请100多名代表参加，共同推进建议的办理落实。对于往年的重点督办建议，相关单位跨年度追踪办理，继续落实办理答复中的承诺。作为督办单位，全国人大



有关专门委员会着力加强工作力度,多次召开专题会议,办前研究部署,办中深入调研,办后推动落实,督促各承办单位办好重点建议。

此外,各承办单位在办理过程中还积极完善办理机制,包括补充完善建议办理工作程序,实现办理流程信息化,建立内部检查督办和问责激励机制等,不断提升办理效率,提高办理质量。

### 注重推动解决实际问题, 增强了代表建议办理实效

办好代表建议,重在解决问题。“从办理结果看,代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的80.5%。”信春鹰在报告中指出,各有关方面深入贯彻以人民为中心的发展思想,将办理代表建议与国家机关密切联系代表、加强改进工作结合起来,进一步增强了代表建议办理实效。

一是承办单位积极回应代表和人民群众关切,认真研究吸纳代表意见,推动立法、司法改革等法治建设工作。比如,代表提出明确检察机关公益诉讼主体地位的建议,全国人大常委会法工委等单位邀请代表参加立法调研、法律案通过前评估等工作,全国人大常委会作出了修改民事诉讼法、行政诉讼法的决定,代表们的意见得到充分采纳。中央政法委、司法部等单位,在完善矛盾纠纷多元化解机制、引导律师参与社会治理等工作中,充分吸纳代表的建议,加强制度化、法治化建设。

二是承办单位充分发挥代表建议的重要参考作用,完善相关政策措施,保持经济平稳健康发展。比如,发展改革委、科技部、工业和信息化部等单位,认真研究代表提出的培育战略性新兴产业、深化制造业与互联网融合发展、强化军民融合发展、发展新一代人工智能等建议,在制定专项规划和政策文件过程中,充分吸收代表的意见,推进了相关工作。又如,工商总局、国家民委、农业部、国资委等单位,在推进商事制度

改革、促进民族地区建设、推进农业绿色发展、推动国企国资改革等工作中,将代表建议吸收到有关政策文件中,取得了积极成效。

三是承办单位将办理建议和推进改进工作相结合,注重保障和改善民生,推进生态环境保护治理,促进社会和谐稳定。坚决打赢扶贫攻坚战,是人民群众的共同愿望。2017年,代表提出相关建议193件。全国人大常委会办公厅连续五年将其作为重点督办建议,交由扶贫办牵头办理,全国人大农委、全国人大民委负责督办。扶贫办高度重视,多位负责同志带队赴8个省区市,调研代表集中反映的突出问题,将建议办理与脱贫攻坚工作有效结合,对推进相关工作发挥了重要作用。卫生计生委、民政部等单位就办理重点督办建议,认真听取代表、全国人大教科文卫委、全国人大内司委意见,加快推进分级诊疗试点、家庭签约服务、医养结合等工作,提升了医疗服务体系整体效能和基层服务能力。人民群众高度关注生态环境保护问题,代表们提出了大量建议。环境保护部、水利部等单位结合办理相关建议,邀请代表和负责督办的全国人大环资委赴山东、江苏等地调研,全面推进河长制落实、重点流域区域海域水污染防治、农村饮水安全巩固提升等工作……

### 建议办理工作获代表“点赞”

信春鹰在报告中指出,本届全国人大期间,代表们共提出41353件代表建议,为党和国家各项事业发展提供了重要决策参考。

她就本届代表建议办理总体情况介绍说,全国人大常委会坚持把增强建议办理的实效作为发挥代表作用、推进改进工作的重要途径,在提升建议办理质量上做文章,务求取得让广大代表和人民群众满意的效果。“一府两院”和有关方面高度重视代表建议办理工作,努力使办理代表建议的过程成为国家机关转变作风、联系群众、改进工作的过程。

代表建议办理工作的质量和效率稳步提升,推动解决了一批关系群众切身利益的重点难点问题。

一些全国人大代表接受本刊记者采访时,对本届代表建议办理工作给予高度肯定和评价。

“五年来,我提交了27件建议。总体感觉国家相关部门很重视,在办理过程中通过座谈、调研、电话等各种形式征求代表意见,并及时回复办理情况。2017年4月,教育部部长陈宝生就建议办理工作专门来信,征求我的意见。”全国人大代表吴正有说,他所提的建议多与教育领域有关,一些问题得到比较好的落实,如增加职业教育生均经费投入。“重视代表建议办理工作,这是尊重人大代表主体地位,是尊重人民群众的诉求和意愿,是问政于民、问计于民、问需于民的真实体现。希望有关部门和单位一如既往地坚持好的做法和传统,切实解决代表建议反映的问题。”吴正有说。

作为连任三届的全国人大代表,来自青海的程苏对建议办理工作有较深感触,“各个部门在办理过程中非常积极和认真,流程也一年比一年规范,尤其是更加注重与代表沟通和办理实效。比如,我提出‘关于禁止使用公共经费印刷贺年卡的建议’,很快就得到答复。我还提出‘关于退耕还林还草的建议’,被确定为重点督办建议。在办理过程中,全国人大农委和相关部门邀请我们参加调研和座谈会,研究制定长效机制。还有‘关于农村公路养护问题的建议’,被交通部列为重点建议。2017年,我到基层调研就发现农村公路养护问题较之前得到很好解决,经费也有了保障。”

对于如何继续做好代表建议办理工作,信春鹰说,“在今后工作中,我们将认真学习贯彻党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想,充分尊重代表主体地位,更好发挥代表作用,进一步提高代表建议办理质量,努力推动代表建议办理工作取得新的成效。”

# 科技部：代表建议是科技工作强有力的“助推器”

文 / 本刊记者 李小健

2017年12月24日,十二届全国人大常委会第三十一次会议听取了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。

科技部部长万钢在作上述报告时介绍,十二届全国人大以来,科技部共承办全国人大代表建议1636件。2017年,十二届全国人大五次会议交由科技部办理的全国人大代表建议337件,内容主要集中在促进科技成果转化、加强基础研究、深化科技体制改革、推动大众创业万众创新、促进区域创新发展、深化国际科技合作等方面。“目前,这些建议均已经按照规定的时限和要求办理完毕,代表们对办理工作及答复意见均表示满意。”

他说,科技部高度重视人大代表的建议和意见,把办理工作作为一项重要政治任务抓好抓实。“我们在工作实践中深切感受到,人大代表们提出的意见和建议是科技工作强有力的‘导向标’‘助推器’。办理好、落实好代表们的建议,对于实施创新驱动发展战略、落实科技改革发展重大任务、加快政府职能转变,都起到了重要推动作用,有力推动重点工作顺利进展。”具体而言,体现在五个方面。

一是有力推动科技成果转移转化,促进科技与经济紧密结合。2017年,代表们就落实科技成果转化的法律和政策、建设科技成果转移转化示范区等提出了16件建议。科技部综合代表们所提建议,协调推进科技成果转化工作。比如,代表提出的“关于支持科技成果转化服务机构建设的建议”等多件建议,已经吸纳到国务院发布的《国家技术转移体系建设方案》和正在研究制定的“关于技术市场发展指导意见”之中。目前,促进

科技成果转化的法律、政策实施已初见成效,2016年全国技术市场交易额突破1.1万亿元,2017年有望实现10%以上的增长,科技成果转化成为培育新动能、支撑实体经济发展提供了重要支撑。

二是有力推动面向科技强国的基础研究,强化创新源头供给。我国整体科技实力显著提升,但原始创新能力还不强,供给侧结构性改革存在“短板”。2017年,代表们提出了27件有关加大基础研究投入、强化稳定支持、提高原始创新能力的建议。就此,科技部召开了专题香山科学会议,邀请包括人大代表、政协委员在内的60多位专家及财政、教育、中科院、自然科学基金会等部门的同志进行深入研究,形成了新时代加强基础研究的广泛共识,并逐步在工作中落实。比如,科技部牵头研究制定的《关于面向科技强国加强基础研究的若干意见》,目前经国家科技领导小组审议通过,已按程序提交国务院常务会议审议。

三是有力推动科技体制改革,发挥科技人员和创新主体的积极性创造性。科技体制改革是全面深化改革的重要组成部分。2017年,科技部共承办86件关于深化科技体制改革的代表建议,并积极将代表们的建议充分吸纳到各项重大改革任务之中。其中,代表提出的“关于改进和完善科研经费管理的建议”,在落实中办、国办关于完善中央财政科研项目资金管理的有关政策,及研究制定国家重点研发计划管理暂行办法和资金管理办法中给予吸收采纳;代表提出的“关于扩大用人单位自主权的建议”等多件建议,被科技部编制发布的《“十三五”国家科技人才发展规划》吸收采纳。

四是有力推动区域创新发展,着力解

决不平衡不充分的问题。2017年,科技部承办29件关于区域创新发展的代表建议。其中,代表提出的“关于加强县域科技创新基础的建议”,已经吸纳到国办印发的《关于县域创新驱动发展的若干意见》之中;代表提出的“关于加强少数民族地区、革命老区科技扶贫示范的建议”,已吸纳到科技部组织实施的科技扶贫“百千万”工程方案之中;代表提出的“关于支持东北地区科技成果就地转化的建议”,吸纳到科技部研究制订的《振兴东北科技成果转化转移专项行动实施方案》之中。

五是有力推动科技创新开放合作,拓展国际科技合作的深度和广度。随着我国科技实力和国际影响力的不断增强,国际科技合作在落实国家总体外交战略、构建良好国际环境中发挥了重要作用。2017年,代表们提出了13件关于加强国际科技合作的建议,科技部进行了认真研究。按照习近平总书记在“一带一路”国际合作高峰论坛上的重要指示,采纳代表提出的“关于搭建国际科教组织平台的建议”“关于在海外建设创新创业基地的建议”,全面启动“一带一路”科技创新合作行动计划,实施科技人文交流、共建联合实验室、科技园区合作、技术转移等四项行动。

“科技部代表建议办理工作取得了一些成绩,但与全国人大的要求和代表们的期待和要求相比还存在差距。”万钢说,下一步,科技部将深入学习贯彻党的十九大精神,自觉接受全国人大的监督,虚心听取和采纳代表们的意见、批评和建议,坚定实施创新驱动发展战略,为建设世界科技强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。■



# 重庆高新区：创新驱动升级发展，奋力开创国家自主创新示范区建设新局面



第六届中国创新创业大赛重庆赛区暨第三届高新杯众创大赛决赛颁奖典礼

创新动能加速集聚，高新技术产业蓬勃发展，经济社会和谐共进……今天的重庆高新区，将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导，深入实施创新驱动发展战略，加快建设重庆政策最优、活力最强、要素最集聚的创新高地，奋力开创国家自主创新示范区建设新局面。

## 创新驱动成效显著

切实加速创新主体培育，提升自主创新能力。率先推出科技创新券，实施“十百千万”主体培育工程，保持高新技术企业总量全市第一，科技型企业、高成长性科技企业均居全市第二；大力招引高层次人才，并深化国家知识产权试点园区建设，建成全国首个“石墨烯产业专利分析与专利数据库”、高新区专利托管服务平台。

切实深化创新平台建设，拓展创新发展空间。累计建成工程技术研究中心、重点实验室等科研平台80家；建成科技服务大市场，推动集成电路研发设

计中心、国家质检基地、科技要素交易中心等陆续建成投用；建成IT微企孵化园、创客邦孵化基地、国际科技企业孵化园、清华启迪科技园等，打造英特尔、蚂蚁微客等众创空间，形成“苗圃—孵化器—加速器—产业园”孵化链。

切实强化科技金融支撑，探索投融资新路径。率先承接种子基金试点，市区联合成立首期5000万创业种子投资基金；率先启动知识价值信用贷款改革，争取市区联合建立3亿元科技型企业知识价值信用贷款担保基金；与30余家金融机构组建科技金融服务联盟，开发出“助保贷”“银政通”“租赁通”等50余个金融产品，受益企业平均增速达30%以上。

切实提高创新服务水平，完善创新创业生态。打造“高新杯”众创大赛服务品牌，在全市范围掀起逐年递增的创新创业新高潮；率先开展公共服务标准化试点，助推创新主体在种子期—初创期—成长期各时期快速成长；强化多元服务支撑，聘请优秀创业导师为区内企业提供专职辅导咨询，举办双创孵化与科技金融高峰论坛，组织企业参加高交会、科技博览会、人才交流会、专题培训等活动；围绕智能硬件、生物医药、云计算等进行精准招商，累计引进湃芯微电子、生物信息识别技术等科技项目和企业200余个。

## “三个着力”升级创新高地

面向未来，承载着重庆建设国家自

主创新示范区重大使命的重庆高新区，将进一步增强制度供给、服务供给和创新要素供给，坚持“三个着力”，推动升级发展。

着力建设产城融合展示区。重庆创新创业中心将以石桥铺数码商圈为核心建设“互联网+”众创长廊，培育集成电路设计、文化创意、新媒体服务等知识密集型服务业；重庆科学城建设海绵城市、智慧城市，推动新一代信息技术、高端装备、新材料、生物医药等战新制造业集群发展，全力打造“一心一城”全产业链和现代高端产业体系。

着力建设内陆开放先导区。积极融入“一带一路”、长江经济带、自由贸易试验区、中新战略性互联互通示范项目等国家和区域开放体系，面向全球建立稳定合作关系，全面加强跨区域联动发展。聚焦产业高端、产品终端、科技尖端、服务前端，围绕新兴产业链和重大龙头项目实施精准招商，打造具有全球影响力的千亿级产业集群。

着力建设科技体制改革试验区。对接落地自创区国家政策，推动健全重庆自创区建设政策体系。在科技成果转化、科研项目和经费管理、股权激励、科技金融结合、知识产权保护和运用、人才培养与引进、新型创新组织培育等方面探索示范。持续推进简政放权、放管结合、优化服务改革，为建成创新试验田、要素富集地、成果扩散源、发展新引擎注入活力。





# 浙江仙居制药股份有限公司

浙江仙居制药股份有限公司(股票代码: 002332)前身为仙居制药厂, 创建于1972年, 是国内规模大、品种齐全的甾体药物生产厂家, 是国家计划生育药物定点生产厂家、国家火炬计划重点高新技术企业、全国守合同重信用企业等。公司总股本61080.81万元, 占地面积净650亩, 现有员工3900余人, 其中技术人员占17%, 销售人员占35%, 是原料药和制剂综合生产厂家。



**Integrity**  
诚信  
的仙居制药

**Struggle**  
拼搏  
的仙居制药

**Responsible**  
责任  
的仙居制药

**Win-win**  
共赢  
的仙居制药

地址 浙江省仙居县仙药路1号 电话 0576-87731010 网址 [www.xjpharma.com](http://www.xjpharma.com)

世界是嘈杂的 广西是宁静的



Guilin Guangxi China  
桂林·漓江