

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2018年3月5日出版
第5期 总第449期

全国人大常委会机关刊物



习近平强调：
更加注重发挥宪法重要作用
把实施宪法提高到新的水平



ISSN 1671-542X



9 771671 542021

0.5

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





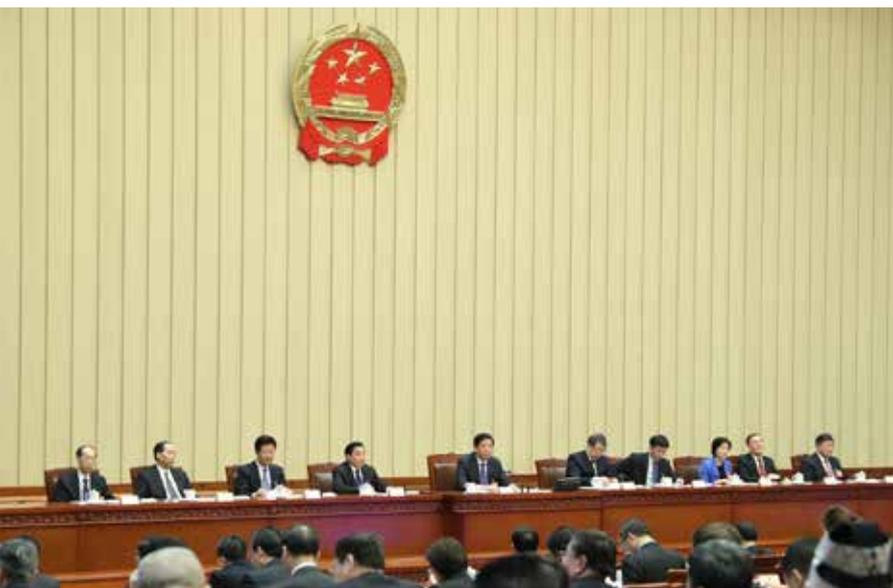
3月4日,第十三届全国人民代表大会第一次会议在北京人民大会堂举行预备会议。十二届全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/新华社记者 鞠鹏



3月4日,十二届全国人大常委会在北京人民大会堂举行第一百一十六次委员长会议。张德江委员长主持会议。这是张德江委员长和全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺合影。摄影/新华社记者 鞠鹏



3月4日,十三届全国人大一次会议主席团在北京人民大会堂举行第一次会议。栗战书主持会议。摄影/新华社记者 谢环驰



3月4日,十三届全国人大一次会议主席团在北京人民大会堂举行第一次会议。摄影/新华社记者 鞠鹏



3月4日,十三届全国人大一次会议在北京人民大会堂举行新闻发布会。大会发言人张业遂就大会议程和人大工作相关的问题回答中外记者的提问。摄影/新华社记者 金立旺



3月2日早晨,来自黑龙江省的全国人大代表乘坐Z16次列车抵达北京站。这是刘蕾代表在站台接受媒体采访。摄影/新华社记者 谢环驰

开启依宪治国新征程

又一次赶赴“春天的约会”，又一次奏响“春天的序曲”。

随着北京进入了举世瞩目的“两会时间”，新当选的近三千名十三届全国人大代表带着国家的希望和人民的重托齐聚首都，共商国是。

时间的坐标，往往内含乾坤。今年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年，是改革开放40周年，也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，同时又是全国人大的换届之年。这个年份的独特属性，决定了十三届全国人大一次会议将承载着非比寻常的历史使命、具有重大的时代意义。欣欣向荣的现代中国将在这里展开新的蓝图，开辟新的发展境界。中国人民用节日庆典的方式，把中国民主最精彩的一面呈现出来；用最生动鲜活的语言和表情讲述“中国故事”、展示“中国智慧”、表达“中国自信”。

在今年全国人代会众多的议题中，宪法修改注定要成为一个热门话题，将再一次在中华大地上掀起一股“宪法热”。

此次修改宪法，是党和国家政治生活中的一件大事，是以习近平同志为核心的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，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。

治国凭圭臬，安邦靠准绳。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，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。我国宪法以国家根本法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。

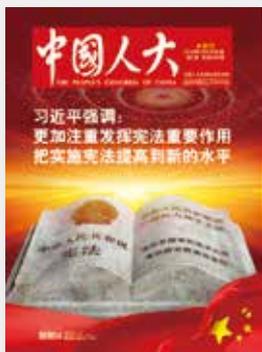
30多年来的行宪历史充分证明，我国宪法有力坚持了中国共产党领导，有力保障了人民当家作主，有力促进了改革开放和社会主义现代化建设，有力推动了社会主义法治国家建设进程，有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定，是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法，是推

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。我国宪法确立的一系列制度、原则和规则，确定的一系列大政方针，具有显著优势、坚实基础、强大生命力，必须长期坚持、全面贯彻。

“法者，天下之公器也；变者，天下之公理也。”宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果，才能具有持久生命力。自2004年宪法修改以来，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国各族人民毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，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，形成一系列治国理政新理念新思想新战略，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大在新的历史起点上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，提出了一系列重大政治论断，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在全党的指导地位，确定了新的奋斗目标，对党和国家事业发展具有重大指导和引领意义。正是在这种背景下，着眼新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践，在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上，应该根据党的十九大精神对我国现行宪法作出必要的修改完善，把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果通过国家根本法确认下来，使之成为全国各族人民的共同遵循，成为国家各项事业、各方面工作的活动准则。

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。宪法修改固然重要，宪法实施更为重要。说到底，修改宪法是为了更好实施宪法，更好发挥宪法的国家根本法作用。我们衷心希望此次修改宪法能成为一次普及宪法知识、弘扬宪法精神、树立宪法权威、推动宪法实施的生动实践，并以此为契机，开启依宪治国新征程，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

汪飏



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5期
3月5日出版
总第449期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责任编辑 王聪颖
美术编辑 陈玉叶 李洪兴

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
事业发展部 010-83084070 (广告)
010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱:zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国际刊号 ISSN1671-542X

国内刊号 CN11-3442/D

邮发代号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

- 06 习近平强调：
更加注重发挥宪法重要作用 把实施宪法提高到新的水平
- 08 在十二届全国人大常委会第三十三次会议上的讲话 /
张德江

|报 告|

- 10 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查
《中华人民共和国网络安全法》《全国人民代表大会常务
委员会关于加强网络信息保护的決定》实施情况的报告
——在第十二届全国人民代表大会常务委员会
第三十一次会议上 / 王胜俊
- 17 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查
《中华人民共和国种子法》实施情况的报告
——在第十二届全国人民代表大会常务委员会
第三十三次会议上 / 张宝文

|总编絮语|

- 01 开启依宪治国新征程 / 汪铁民

|专 论|

- 21 为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力
宪法保障 / 龚 伟
- 24 将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法的
重大意义 / 轩 理
- 26 把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”
载入宪法的理论、实践、制度依据 / 钟 岩
- 28 保证党和国家长治久安的重大制度安排 / 轩 理
- 30 赋予监察委员会宪法地位 健全党和国家监督体系 /
钟纪言

|专 稿|

- 33 加强人大国有资产监督职能 管好用好人民共同财富
——深入学习贯彻落实中共中央《关于建立国务院向全国
人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》 / 刘 昆
- 35 牢牢把握中国特色社会主义这一主题 / 李慎明



3月4日上午,第十三届全国人民代表大会第一次会议在北京人民大会堂举行预备会议。会议选举产生了十三届全国人大一次会议主席团和秘书长,通过了十三届全国人大一次会议议程。摄影/中新社记者 刘震

| 关 注 |

- 37 宪法宣誓制度迎来修改完善 / 张维炜
- 39 2980名十三届全国人大代表的代表资格全部有效 / 李小健 王博勋
- 41 保护种业还需重视三个问题 / 于 浩

| 资 讯 |

04 要闻

| 报 道 |

- 43 维护宪法权威,合宪性审查如何破局? / 朱宁宁
- 45 任何有立法性质的文件都不能游离于备案审查之外 / 朱宁宁
- 47 坚持以良法促发展保善治 / 朱宁宁
- 49 涉及税收征管、农村金融与公务员多部法律制定修订工作启动 / 朱宁宁



请扫码关注“西交民巷23号”

| 泛 读 |

- 往 事 50 周恩来的人大往事 / 葛 平
- 看 世 界 52 两次受控中前进的德国环境法典编纂 / 沈百鑫

中央国家机关举报网站 : zygjjg.12388.gov.cn



十三届全国人大一次会议举行预备会议 选举产生大会主席团和秘书长

新华社北京3月4日电 第十三届全国人民代表大会第一次会议3月4日上午在人民大会堂举行预备会议。会议选举产生了十三届全国人大一次会议主席团和秘书长,通过了十三届全国人大一次会议议程。十二届全国人大常委会委员长张德江主持会议。

十三届全国人大代表共2980人。截至3月3日,已经向大会秘书处报到的代表2976人。4日的预备会议,出席2951人,缺席29人,出席人数符合法定人数。

张德江在主持会议时宣布:十三届全国人大一次会议于3月5日召开,大会的各项准备工作已经全部就绪。

张德江说,十三届全国人大一次会议的指导思想是:在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,高举中国特色社会主义伟大旗帜,深入贯彻落实党的十九大和十九届一中、二中全会精神,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,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,认真履行宪法和法律赋予的职责,圆满完成大会各项任务,将大会开成一个民主、团结、求实、奋进的大会,动员全国各族人民更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,万众一心、开拓进取、扎实工作,为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。

全国人民代表大会组织法和全国人大议事规则规定,主席团主持全国人民代表大会会议。

经预备会议选举产生的大会主席团包括各方面的代表人士共190人,其中有:党和国家领导人,中央军委委员,各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派代表人士,中央和国家机关有关单位领导干部,各人民团体负责人,各省、自治区、直辖市、香港特别行政区、澳门特别行政区、解放军和武警部队代表团负责人,香港特别行政区、澳门特别行政区、企业、科技、社会科学、教育、文艺、卫生、体育、侨界、宗教界的代表以及工人、农民、解放军、武警、基层的代表,人口100万以上的少数民族代表等。王晨为大会秘书长。

预备会议通过的十三届全国人大一次会议议程共有10项。

根据全国人民代表大会组织法和全国人大议事规则的规定,每届全国人大一次会议的预备会议,由上届全国人大常委会主持。十二届全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺等常委会组成人员出席了会议。

十三届全国人大一次会议主席团举行第一次会议 推选栗战书等10人为常务主席

新华社北京3月4日电 全国人大代表、中共中央政治局常委栗战书在3月4日举行的十三届全国人大一次会议主席团第

一次会议上,被推选为主席团常务主席。同时被推选为主席团常务主席的还有陈希、王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺。

由十三届全国人大一次会议预备会议选举产生的大会主席团,3月4日上午在人民大会堂举行第一次会议。会议应到190人,出席187人,缺席3人,出席人数符合法定人数。

根据全国人大议事规则,会议首先在十二届全国人大常委会委员长张德江的主持下,推选大会主席团常务主席。

主席团常务主席的职责是:召集并主持主席团会议;可以对属于主席团职权范围内的事项向主席团提出建议,并可以对会议日程安排作必要的调整;可以召开代表团团长会议,就议案和有关报告的重大问题听取各代表团的审议意见,进行讨论,并将讨论的情况和意见向主席团报告;可以就重大的专门性问题,召集代表团推选的有关代表进行讨论,会议讨论的情况和意见应当向主席团报告。

主席团常务主席推选确定后,张德江请各位主席团常务主席到主席台主持会议。主席团常务主席走上主席台,张德江与他们一一亲切握手致意。之后,张德江在主席团常务主席栗战书的陪同下步出会议厅。全场响起热烈的掌声。

随后,主席团会议在栗战书的主持下,表决通过了十三届全国人大一次会议日程。根据会议日程,这次大会定于3月5日上午开幕,3月20日上午闭幕,会期15天半。

根据全国人大议事规则,主席团第一次会议推选主席团成员若干人分别担任每次大会全体会议的执行主席。经过表决,会议推选了大会全体会议执行主席。

会议经过表决,决定信春鹰、韩立平、姜信治、李宝荣、张业遂为大会副秘书长,张业遂兼任大会发言人。

会议经过表决,决定了十三届全国人大一次会议表决议案的办法。会议还决定,代表提出议案的截止时间为3月14日12时。根据全国人民代表大会组织法和全国人大议事规则的规定,一个代表团或者30名以上的代表联名,可以向全国人大提出属于全国人大职权范围内的议案。大会期间,大会秘书处对代表团和代表提出的议案进行研究,提出处理意见,报告主席团作出决定。

十二届全国人大常委会举行第一百一十六次委员长会议 新华社北京3月4日电

十二届全国人大常委会3月4日上午在人民大会堂举行第一百一十六次委员长会议。张德江委员长主持会议。

3日下午,出席十三届全国人大一次会议的各代表团召开会议,审议了十三届全国人大一次会议主席团和秘书长名单草案、议程草案。

4日上午的委员长会议听取了十二届全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨作的关于审议十三届全国人大一次会议主席团和秘书长名单草案情况的汇报,决定将名单草案提请十三届全

国人大一次会议预备会议选举。会议通报了十三届全国人大一次会议主席团常务主席人选,提请十三届全国人大一次会议主席团第一次会议推选。

会议听取了王晨作的关于审议十三届全国人大一次会议议程草案情况的汇报,决定将议程草案提请大会预备会议表决。会议还通报了十三届全国人大一次会议全体会议执行主席分组名单草案。

这次委员长会议是十二届全国人大常委会最后一次委员长会议。依照宪法和全国人民代表大会组织法的规定,委员长会议负责处理全国人大常委会的重要日常工作。

2013年3月以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,十二届全国人大常委会委员长会议全面贯彻落实党的十八大、十九大和十九届一中、二中、三中全会精神,以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,紧紧围绕党和国家工作大局依法履职,为十二届全国人大及其常委会开创各项工作新局面作出了重要贡献。

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

张德江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在党的十九届三中全会上的重要讲话和全会精神

新华社北京3月2日电 中共十二届全国人大常委会党组3月2日召开会议,学习贯彻习近平总书记在党的十九届三中全会上的重要讲话和全会精神。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,习近平总书记在党的十九届三中全会上代表中央政治局作了工作报告,发表了重要讲话。全会审议通过了拟向十三届全国人大一次会议推荐的国家机构领导人员人选建议名单和拟向全国政协十三届一次会议推荐的全国政协领导人员人选建议名单。全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》。这对全面加强党对一切工作的领导,坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,对开好今年全国两会,贯彻落实党的十九大确定的大政方针和目标任务,对动员全党全国各族人民为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利而奋斗,具有十分重大的意义。

会议高度评价党的十九届一中全会以来,以习近平同志为核心的党中央,不忘初心、牢记使命,凝心聚力、真抓实干,在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程上迈出的新步伐,推动党和国家各项事业取得的新成绩。我们坚信,在习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引下,一定能够夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利。

会议强调,深化党和国家机构改革,是以习近平同志为核心

的党中央从党和国家事业全局高度作出的重大政治决策,是适应新时代中国特色社会主义发展要求提出的重大改革举措。我们要深刻领会深化党和国家机构改革重大现实意义和深远历史意义,深刻认识深化党和国家机构改革的重要性和紧迫性,切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来,把贯彻落实改革决定和改革方案作为重大政治任务,牢固树立“四个意识”,不断增强“四个自信”,坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,不折不扣落实好深化党和国家机构改革任务。

会议要求,要全面贯彻落实习近平总书记在党的十九届三中全会上的重要讲话和全会精神,以对党和人民高度负责的态度,继续全力以赴、扎实细致地做好十三届全国人大一次会议的各项筹备工作,确保党的主张通过法定程序成为国家意志,确保党中央推荐的人选通过法定程序成为国家机构领导人员,确保大会圆满完成各项预定任务。

李建国、王胜俊、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海参加会议。

2018年全国两会新闻中心“开张” 首次开启“代表通道”“委员通道”

新华社北京2月27日电 (记者刘慧 孙奕)随着全国两会脚步的临近,设在北京西长安街北侧梅地亚中心的两会新闻中心2月27日正式“开张”。据悉,今年全国两会将首次开启“代表通道”和“委员通道”,并继续做好“部长通道”。

十三届全国人大一次会议和全国政协十三届一次会议将分别于3月5日和3月3日在北京开幕。记者从两会新闻中心获悉,目前已有3000多名中外记者报名采访全国两会,其中境内记者2000人左右,港澳台记者和外国记者1000多人。

2018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。2018年全国两会,也是新一届全国人大和全国政协的首次会议。关键时点的关键会议,今年的两会新闻中心也将格外受到中外媒体关注。

党的十九大之后的首次全国两会,中国未来改革发展的一举一动全球瞩目。两会新闻中心负责人介绍,今年两会期间,新闻中心将继续通过新闻发布会、记者会以及“部长通道”等多种形式,邀请有关部门负责人出席,充分回应国内外关切。特别值得关注的是,今年将在全国两会历史上首次开启“代表通道”和“委员通道”,邀请各方面代表和委员亮相,讲述代表、委员心声,展现代表、委员风采,展现中国两会的开放自信。

“目前,新闻发布会、记者会的准备工作正在有条不紊地进行,很多重量级部门负责人将应邀出席并权威回应热点问题。‘部长通道’‘代表通道’‘委员通道’也将呈现诸多‘干货’,两会新闻中心将竭诚为中外媒体做好采访服务。”这位负责人说。

习近平强调： 更加注重发挥宪法重要作用 把实施宪法提高到新的水平

中共中央政治局2月24日下午就我国宪法和推进全面依法治国举行第四次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦，推进国家治理体系和治理能力现代化、提高党长期执政能力，必须更加注重发挥宪法的重要作用。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，加强宪法实施和监督，把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道，把实施宪法提高到新的水平。

中国社会科学院学部委员、研究员李林同志就这个问题作了讲解，并谈了意见和建议。

习近平在主持学习时发表了讲话。他强调，中国共产党登上中国历史舞台后，在推进中国革命、建设、改革的实践中，高度重视宪法和法制建设。从建立革命根据地开始，我们党就进行了制定和实施人民宪法的探索和实践。新中国成立后，在我们党领导下，1954年9月召开的第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，为巩固社会主义政权和进行社会主义建设发挥了重要保障和推动作用，也为

改革开放新时期我国现行宪法的制定和完善奠定了基础。

习近平指出，党的十一届三中全会开启了改革开放历史新时期，发展社会主义民主、健全社会主义法制成为党和国家坚定不移的方针。我国现行宪法即1982年宪法就是在这个历史背景下产生的。这部宪法深刻总结了我国社会主义建设正反两方面经验，适应我国改革开放和社会主义现代化建设、加强社会主义民主法制建设的新要求，确立了党的十一届三中全会之后的路线方针政策，把集中力量进行社会主义现代化建设规定为国家的根本任务，就社会主义



全面建成小康社会
全面依法治国

民主法制建设作出一系列规定,为改革开放和社会主义现代化建设提供了有力法制保障。我国宪法是治国理政的总章程,必须体现党和人民事业的历史进步,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。

习近平强调,回顾我们党领导的宪法建设史,可以得出这样几点结论。一是制定和实施宪法,推进依法治国,建设法治国家,是实现国家富强、民族振兴、社会进步、人民幸福的必然要求。二是我国现行宪法是在深刻总结我国社会主义革命、建设、改革的成功经验基础上制定和不断完善的,是我们党领导人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果。三是只有中国共产党才能坚持立党为公、执政为民,充分发扬民主,领导人民制定出体现人民意志的宪法,领导人民实施宪法。四是我们党高度重视发挥宪法在治国理政中的重要作用,坚定维护宪法尊严和权威,推动宪法完善和发展,这是我国宪法保持生机活力的根本原因所在。宪法作为上层建筑,一定要适应经济基础的

变化而变化。

习近平指出,我国宪法实现了党的主张和人民意志的高度统一,具有显著优势、坚实基础、强大生命力。宪法是国家根本法,是国家各种制度和法律法规的总依据。我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,要对我国宪法确立的国家指导思想、发展道路、奋斗目标充满自信,对我国宪法确认的中国共产党领导和我国社会主义制度充满自信,对我国宪法确认的我们党领导人民创造的社会主义先进文化和中华优秀传统文化充满自信。

习近平强调,宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。我们党首先要带头尊崇和执行宪法,把领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来。任何组织或者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。要加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,用科学有效、系统完

备的制度体系保证宪法实施。要完善宪法监督制度,积极稳妥推进合宪性审查工作,加强备案审查制度和能力建设。

习近平指出,要加强宪法学习宣传教育,弘扬宪法精神、普及宪法知识,为加强宪法实施和监督营造良好氛围。宪法法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰,加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础。要在全社会广泛开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育,弘扬宪法精神,弘扬社会主义法治意识,增强广大人民群众的宪法意识,使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要坚持从青少年抓起,把宪法法律教育纳入国民教育体系,引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯。要完善国家工作人员学习宪法法律的制度,推动领导干部加强宪法学习,增强宪法意识,带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法,做尊法学法守法用法的模范。★

(据新华社北京2月25日电)



全面深化改革
全面从严治党

在十二届全国人大常委会第三十三次会议上的讲话

(2018年2月24日)

十二届全国人大常委会委员长 张德江



2月24日,十二届全国人大常委会委员长张德江(中)在北京主持十二届全国人大常委会第三十三次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后,张德江发表讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

各位委员、各位同志：

本次会议是十二届全国人大常委会第三十三次会议,也是本届最后一次例会。大家以对党和人民高度负责

的态度,始终如一地认真履行职责,顺利完成了各项预定任务。会议修订关于实行宪法宣誓制度的决定,通过十三届全国人大代表资格审查报告、

十三届全国人大一次会议议程草案、主席团和秘书长名单草案、列席人员名单等有关文件,审议并原则通过常委会工作报告稿,为召开十三届全国

人大一次会议做了准备；作出延长授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定期限的决定，听取审议了种子法执法检查报告。会议作出决定，撤销杨晶同志的国务委员、国务院秘书长职务。还决定了人事任免等事项。

宪法宣誓是促进和保证宪法实施的重要制度。2015年7月1日，常委会第十五次会议通过关于实行宪法宣誓制度的决定，以国家立法方式确立了我国宪法宣誓制度。其后，各地区各部门各方面落实决定要求，依法组织开展宪法宣誓活动，为激励和教育国家工作人员树立宪法意识、恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命，发挥了积极作用。本次会议修订的关于实行宪法宣誓制度的决定，贯彻党的十九大和十九届二中全会精神，适应深化国家监察体制改革的需要，完善了誓词中有关奋斗目标的表述，增加了与监察委员会有关的内容，与常委会2017年9月制定的国歌法相衔接，规定了宣誓仪式应当奏唱国歌。十三届全国人大一次会议期间，大会主席团将依照修订后的决定，首次组织宪法宣誓仪式。有关方面要认真做好准备工作，确保宪法宣誓依法顺利进行。

本次会议听取了关于十三届全国人大代表选举工作情况的报告，审议通过代表资格审查报告，确认35个选举单位选举的2980名十三届全国人大代表的代表资格全部有效。选举人大代表是国家重要政治活动。习近平总书记多次就人大代表选举发表重要讲话、作出重要指示，党中央转发全国人大常委会党组关于做好十三届全国人大代表选举工作的有关意见，为做好选举工作提供了根本遵循。全国人大常委会修改选举法，制定有关法律文件，主持代表选举，严明换届纪律，加强工作指导。在中央有关部门和各选举单位的共同努力下，十三届全国人大代表选举顺利完成，选举工作作风清

气正，选举结果人民满意。选出的全国人大代表具有广泛的代表性，各地区各民族各方面都有适当数量的代表，一线工人农民代表、妇女代表比例有所上升，党政领导干部代表比例有所下降，为新一届全国人民代表大会依法行使职权奠定了坚实的组织基础。

中央对杨晶同志严重违纪问题的处理决定，充分表明了以习近平同志为核心的党中央坚持全面从严治党的坚定决心和鲜明态度，全国人大常委会坚决拥护。依据宪法法律精神，本次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于撤销杨晶同志的国务委员、国务院秘书长职务的决定》。

种子法是实现依法治种、推动现代种业发展的基本遵循。对种子法实施情况进行监督是本届常委会26次执法检查的收官之作。吉炳轩、张宝文两位副委员长分别带队，赴河北、江西、海南、四川、陕西、甘肃六省实地检查，同时委托12个省（区、市）人大常委会进行自查。本次会议听取审议了执法检查报告。常委会组成人员充分肯定检查组工作，普遍赞成执法检查报告。大家强调，要坚决落实习近平总书记的重要指示，下决心把民族种业搞上去，抓紧培育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮食安全。要认真贯彻党的十九大关于实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化的战略部署，全面实施种子法，推动种业体制改革，加强种子生产经营和质量监管，确保主要农产品有效供给，促进农业提质增效和绿色发展，保障农民持续增收。

本次会议的一项重要内容，是审议并原则通过了全国人大常委会工作报告稿。审议中，常委会组成人员和列席会议的同志对过去五年全国人大常委会的工作给予高度评价，对工作报告稿表示赞成。大家一致认为，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，十二届全国人大常委会全面贯彻

落实党的十八大和十九大精神，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚决维护习近平总书记权威和核心地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，紧紧围绕党和国家工作大局依法履职，勇于担当、善于作为，求真务实、开拓创新，全面开创人大工作新局面，人民代表大会制度理论和实践创新取得重大成就，社会主义民主法治建设迈出重大步伐。大家对工作报告稿提出的意见和建议，文件起草组要抓紧研究、认真吸纳，按照法定程序，将修改后的工作报告提请十三届全国人大一次会议审议。

十二届全国人大常委会取得的成绩，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引。这些成绩，凝聚着各位委员、各位同志的智慧和心血，是大家共同努力的结果。五年来，全国人大代表、常委会组成人员、各专门委员会组成人员和全国人大机关工作人员恪尽职守，甘于奉献，勤勉工作，为坚持和完善人大制度、加强和改进人大工作付出了不懈努力，作出了重要贡献。在此，我代表委员长会议组成人员表示崇高的敬意和衷心的感谢！

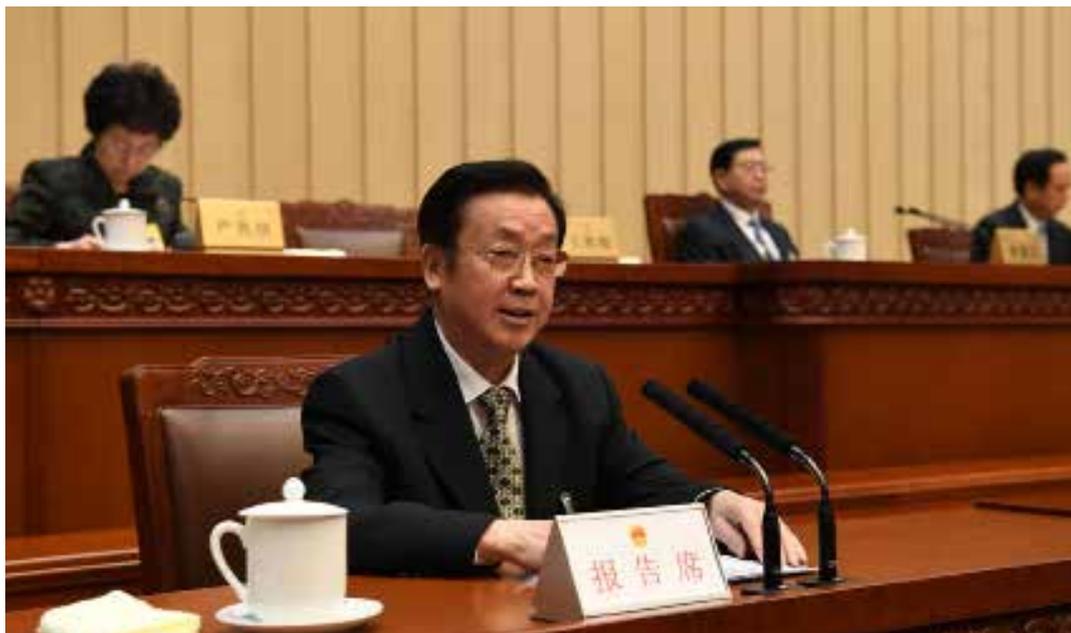
各位委员、各位同志，十三届全国人大一次会议召开在即。开好这次会议，对于贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，实现党中央确定的各项目标任务，保证党和国家事业承前启后、继往开来，具有十分重要的意义。一个多月来，大会秘书处做了大量扎实细致的工作，各方面筹备事项基本就绪。要进一步把思想和行动统一到党中央的决策部署上来，对大会筹备工作再检查、再落实，确保衔接到位、有序推进，确保会风清正、节俭高效，确保十三届全国人大一次会议胜利召开、圆满成功。✘

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国网络安全法》 《全国人民代表大会常务委员会关于加强 网络信息保护的决定》实施情况的报告

——在第十二届全国人民代表大会常务委员第三十一次会议上

(2017年12月24日)

十二届全国人大常委会副委员长 王胜俊



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

全国人民代表大会常务委员会:

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

大会常务委员会关于加强网络信息保护的决定的》,2016年11月审议通过《中华人民共和国网络安全法》(以下简称“一法一决定”)。根据2017年监督工作计划,全国人大常委会执法检查组于2017年8月至10月对“一法一决定”的实施情况进行了检查。现在,我代表执法检查组向常委会作报告。

一、执法检查的工作情况

网络安全法是2017年6月1日开始施行的。一部新制定的法律实施不满3个月即启动执法检查,这在全国人大常委会监督工作中尚属首次。张德江委员长十分重视这次执法检查,作了重要批示,指出:网络安全事关国家长治久安,事关经济社会发展和人民群众

福祉。全国人大常委会在网络安全法实施当年就开展执法检查，要贯彻落实习近平总书记关于“要树立正确的网络安全观”的重要指示精神，督促有关方面进一步加强法律宣传，增强全社会网络安全意识，抓紧配套法规政策制定，确保法律有效实施，着力提升网络空间治理水平，切实维护国家网络空间安全和人民群众合法权益。希望检查组精心组织好这次执法检查，坚持问题导向，务求取得实效。根据张德江委员长的批示精神，内务司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会和常委会办公厅等单位反复研究，确定了这次执法检查的五个重点：一是开展法律宣传教育的情况；二是制定配套法规规章的情况；三是强化关键信息基础设施保护及落实网络安全等级保护制度的情况；四是治理网络违法违规信息，维护网络空间良好生态的情况；五是落实公民个人信息保护制度，查处侵犯公民个人信息及相关违法犯罪的情况。

2017年8月25日，执法检查组召开第一次全体会议，传达张德江委员长的重要批示。会议听取了国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部、国家新闻出版广电总局、最高人民法院关于“一法一决定”贯彻实施情况的汇报，教育部、科技部、交通运输部等单位提交了书面汇报材料。

根据安排，王晨副委员长兼秘书长，沈跃跃、张平、万鄂湘、陈竺副委员长和我六位副委员长参加这次执法检查。检查组赴内蒙古、黑龙江、福建、河南、广东、重庆六省（区、市）进行检查。其间，检查组听取了有关省、市、县政府的汇报，先后召开30余次座谈会，实地考察了部分网络安全指挥平台和关键信息基础设施运营单位。另外，还委托12个省（区、市）人大常委会对本行政区域“一法一决定”实施情况进行检查。

为了深入了解“一法一决定”实施

情况，这次执法检查在方式方法上作了一些新的尝试：一是请第三方专业机构参与。2017年9月上旬至10月中旬，检查组在实地检查的6个省（区、市）各选取20个重要信息系统，委托中国信息安全测评中心进行漏洞扫描和模拟攻击，并就所检测系统的网络安全情况出具专业检测报告。检查组还委托中国青年报社社会调查中心就“一法一决定”中与公众关系密切的10个方面的问题，在全国31个省（区、市）进行了民意调查，出具了调查报告。共有10370人参与这次调查。第三方机构的有序参与，增强了本次检查的专业性、权威性和客观公正性。二是专家参与。考虑到网络安全专业性较强，执法检查期间，检查组先后从国家信息技术安全研究中心等单位聘请21名网络安全专家和长期从事网络安全工作的专业技术人员参加检查，为检查组提供技术支持，增强检查的针对性和实效性。三是随机抽查。各检查小组均按检查方案要求，随机选取若干关键信息基础设施运营单位，在不打招呼的情况下进行临时抽查。6个检查小组共对13个单位进行了随机抽查。远程检测的120个重要信息系统也均由执法检查组随机选取，在运营单位不知情的情况下完成检测。

二、贯彻实施“一法一决定”的做法和成效

近年来，各级党委、政府认真组织学习习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻习近平总书记关于网络安全的重要论述和中央关于“建设网络强国”的战略部署，把网络安全纳入经济社会发展全局来统筹谋划部署，大力推进网络安全和网络信息保护工作，法律实施取得了积极成效。

（一）深入开展宣传教育，增强网络安全意识

一是把增强全民网络安全意识作为基础工程。国家互联网信息办公室、

工业和信息化部、公安部等九部门连续四年组织开展网络安全周和主题日宣传活动，每年活动期间组织的讲座论坛等都超过1万场次，年均覆盖人数约2亿人。网络安全法颁布后，各地均通过报纸杂志、电台电视台、门户网站、政务微信微博等，对法律核心内容进行宣传解读。二是加强重点单位、重点行业法律宣传教育。工业和信息化部将学习“一法一决定”情况纳入各基础电信运营企业的年度考核指标，并组织百度、阿里、腾讯等重点互联网企业开展学习。公安部组织全国公安机关、200多个中央部委和中央企业、260多家信息安全企业相关人员进行集中学习。国家新闻出版广电总局组织开展了网络安全知识技能练兵和竞赛活动。内蒙古、黑龙江等省（区）对重点单位、重点行业负责网络安全的业务骨干进行了重点培训。三是紧紧抓住领导干部这个关键少数，把提升领导干部的网络安全意识作为重中之重。广东、福建等地通过举办领导干部网络安全和信息化专题研讨班等形式，推动领导干部率先知法懂法用法。交通运输部党组成员带头学习，并举办了“交通运输部网络安全局级领导专题培训班”，教育部举办了教育系统网络安全培训班，对各省级教育行政部门、直属高校、部直属机关负责人进行专题培训。四是加强重点人群宣传教育。各地把青少年网民作为普法重点，开展了“网络安全进校园、进家庭”“争做四有好网民”等活动，引导广大青少年依法、文明、健康上网。

（二）制定配套法规政策，构建网络安全制度体系

为配合“一法一决定”实施，近年来，国务院相关部门出台了《国家网络空间安全战略》《通信网络安全防护管理办法》《电信和互联网用户个人信息保护规定》《电话用户真实身份信息登记规定》《新闻出版广播影视网络安全管理办法》《公共互联网网络安全突



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

发事件应急预案》等配套规章、规划和政策文件。国家互联网信息办公室会同有关部门出台了《关于加强国家网络安全标准化工作的若干意见》，加快了网络安全国家标准制定工作，目前已发布198项网络安全国家标准。最高人民法院、最高人民检察院出台了《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》。一些省份也开展了配套法规立法工作，内蒙古自治区人大常委会制定了《计算机信息系统安全保护办法》，福建省人大常委会通过了《福建省电信设施建设与保护条例》，广东省人大常委会出台了《关于落实电信用户真实身份信息登记制度的决定》，黑龙江省人大常委会制定了《工业信息安全管理条例》。重庆市坚持网络安全与信息化发展并重，加强电子政务制度建设，完善了政府网站管理制度。一系列配套法规、规章和政策文件出台，助推了“一法一决定”的贯彻实施。

（三）提升安全防范能力，着力保障网络运行安全

一是强化关键信息基础设施防护。

2016年，国家互联网信息办公室等部门组织开展了关键信息基础设施摸底排查工作，对1.1万个重要信息系统安全运行状况进行抽查和技术检测，完成了对金融、能源、通信、交通、广电、教育、医疗、社保等多个重点行业的网络安全风险评估，提出整改建议4000余条。二是开展网络基础设施防护工作。工业和信息化部开展了网络基础设施摸底工作，全面梳理网络设施和信息系统，目前全行业共确定关键网络设施和重要信息系统11590个。2017年以来，监督抽查重点网络系统和工业控制系统900余个，通知整改漏洞78980个。三是深入推进网络安全等级保护。已累计受理备案14万个信息系统，其中三级以上重要信息系统1.7万个，基本涵盖了所有关键信息基础设施。同时，对纳入等级保护的信息系统开展常态化检查，近年来累计发现整改各类安全漏洞近40万个。四是建立通报预警机制。公安部牵头建立了国家网络安全通报预警机制，通报范围已覆盖100个中央党政军机构、101家央企、31个省（区、市）和新疆生产建设

兵团，各地也都建立了网络安全与信息安全隐患通报机制，实时通报处置各类隐患漏洞。教育部建立了教育系统重要网站和信息系统安全监测预警机制，已累计通报处置安全威胁3.5万个。五是积极开展网络安全协调联动平台建设。国家互联网信息办公室牵头建立了关键信息基础设施应急技术支持和协助机制，不断提升关键信息基础设施整体应急反应能力、安全保障能力和协调联动能力。六是大力开展网络安全专项整治工作。公安部会同有关单位组织开展了大型互联网企业专项保卫行动、网站安全和互联网电子邮件安全专项整治行动，发现整改了一批网络安全深层次问题和隐患。

（四）治理违法违规信息，维护网络空间清朗

各地各有关部门认真落实法律要求，扎实做好网络意识形态工作，坚决清理各类违法违规信息。通过开展“扫黄打非”“剑网”等系列行动，对互联网站、应用程序、论坛、博客、微博、公众账号、即时通讯工具、网络直播中宣扬恐怖暴力、淫秽色情等信息及时

清理。2015年以来,国家互联网信息办公室等部门依法约谈违法违规网站2200余家,取消违法违规网站许可或备案、关停违法网站13000多家,有关网站按照用户服务协议关闭违法违规账号近1000万个,对网上各类违法行为形成有力震慑。中国青年报社社会调查中心提供给检查组的万人调查分析报告(以下简称“万人调查报告”)显示,在参与调查的10370人中,超过90%的受访者对治理成效给予肯定,其中有63.5%的人认为近年来网络上危害国家安全、宣扬恐怖暴力、淫秽色情等违法违规信息明显减少。法律实施主管部门还建立了网络信息巡查机制和公众举报平台,及时清理违法违规信息。重庆等地重视加强网络内容建设,积极创作优秀网络作品,做强网上正面宣传。

(五) 加强个人信息保护,打击侵犯用户信息安全违法犯罪

全面落实网络接入(网站备案和域名/IP地址)、固定电话、移动电话实名制办理要求,凡用户不提供真实信息的,运营者不再为其提供相关服务。五年来,组织电信企业对3亿多未实名老用户进行补登记,对拒不补登记的1000余万用户依法暂停提供服务。为确保用户信息安全,有关部门指导各网络运营单位进一步强化了内控管理制度,要求对批量导出、复制、销毁信息等重大操作的申请、使用和有效期实行严格管理,从工作流程上防止用户信息的批量泄露。河南省加强对保存用户信息关键系统的安全防护,提升防止黑客攻击能力。针对侵犯用户个人信息犯罪高发态势,公安部部署开展专项打击行动,在31个省(区、市)和新疆生产建设兵团公安机关建立了反诈骗中心,统筹协调打击利用公民个人信息实施的电信网络诈骗犯罪,近两年,共侦破侵犯个人信息犯罪相关案件3700余起,抓获犯罪嫌疑人11000余名。2014年至2017年9月,全国法院

共审理利用网络侵犯公民个人信息犯罪案件1529件,取得了较好的法律效果和社会效果。

(六) 加大支持力度,推进网络安全核心技术创新

为落实网络安全法“扶持重点网络安全技术产业和项目,支持网络安全技术的研究开发和利用”等要求,科技部会同国家互联网信息办公室共同编制了专项研究计划,立足网络空间安全发展现状,围绕提高我国关键信息基础设施和数据安全的防护能力、支撑网络空间可信管理和数字资产保护、提升网络空间防护能力等目标,确立若干重点研究方向。为了加大对网络安全技术研究开发和应用的支持,科技部、工业和信息化部等部门,在“十三五”国家重点研发计划中优先启动了“网络空间安全重点专项”,投入国拨经费13.84亿元,系统部署了47项研究任务,力争到2020年,基本形成自主可控的网络空间安全核心技术体系。另外,在“科技创新2030—重大项目”中,也将优先安排一批网络空间安全重大研究项目,为提升我国信息监管、泄密窃密防范、网络防御等提供技术支持。教育部创新网络安全人才培养模式,增设了网络空间安全一级学科,与有关部门共同下发了《关于加强网络安全学科建设和人才培养的意见》,启动了一流网络安全学院建设示范项目,为网络安全技术创新提供人才支持。

三、工作中存在的困难和问题

从检查情况看,各地在贯彻实施“一法一决定”、维护网络安全方面还存在一些困难和问题。

(一) 网络安全意识亟待增强

许多关键信息基础设施运营单位对网络安全的重要性认识不到位,认为受到网络攻击只是小概率事件,对可能受到的网络攻击的危害性缺乏认知。在信息化方面“重建设、轻安全;

重使用、轻防护”,缺乏主动防御意识,不愿在安全防护方面进行必要投入;在处理业务信息系统可用性和安全性的关系时,往往更重视可用性,在二者有冲突时,往往会降低安全性要求。不少地方政府和部门领导干部不能从国家安全的高度认识网络安全,没有把网络安全工作列入本级政府和部门工作重要议程,或者只是口头上重视,“说起来重要,干起来次要,忙起来不要。”社会公众网络安全意识总体不强,“万人调查报告”显示,有55.4%的受访者认为,他们身边的许多人缺乏网络安全意识,对网络安全“知其然不知其所以然”。

(二) 网络安全基础建设总体薄弱

一是网络安全态势感知平台建设滞后。网络安全风险具有很强的隐蔽性,感知安全态势是做好网络安全最基本最基础的工作。维护网络安全,首先要知道风险在哪里,是什么样的风险,什么时候发生风险。但不少省份尚未启动网络安全态势感知平台建设,不能实现对重要信息系统网络安全风险的全天候实时、动态监测。二是容灾备份体系建设总体滞后。不少关系国计民生的关键信息基础设施运营单位没有按照法律规定对重要数据进行异地容灾备份,而仅仅采取了一些简单的数据备份措施,有的甚至尚未进行过容灾备份,不能有效应对重大网络安全风险。在有些省份,多数重要信息系统未按法律要求进行异地容灾备份。三是重要工业控制企业的设备和控制系统国产化程度有待提高。一些重要工控企业对外国技术依赖严重,不仅生产控制系统由国外公司建设,配套的网络及安全设备也采用国外产品,网络及安全设备的配置由外方人员操控,企业内部人员甚至不掌握安全设备配置和管理权限。在有的省份,重要工控企业的生产控制系统国产化率不足20%。四是应急预案流于形式。有的网络安全应急预案侧重于设备设施障碍的排除,

针对网络攻击、信息泄露等网络空间安全事件的内容较少；有的应急预案缺乏可操作性；有的应急预案长期未修订，已不能应对当下的网络安全事件；许多单位由于应急演练相关条件不足，未真正举行过应急演练；不少地方和行业用于解决网络安全问题的经费不足，发现了问题后，往往因经费缺乏不能及时解决。

（三）网络安全风险和隐患突出

为了解网络运行情况，执法检查组委托中国信息安全测评中心对随机选取的120个关键信息基础设施（60个门户网站和60个业务系统）进行了远程渗透测试和漏洞扫描。该中心出具的报告显示，本次远程测试的120个关键信息基础设施中，共存在30个安全漏洞，包括高危漏洞13个，其中某省级部门互联网监管综合平台存在越权上传、越权下载、越权删除文件等3个高危漏洞，严重威胁了系统及服务器安全，也存在严重的用户信息泄露风险。远程检测还发现，多个设区的市政府门户网站存在页面被篡改风险。执法检查组现场抽查时发现，许多单位没有依照法律规定留存网络日志，这可能导致发生网络安全事件时无法及时进行追溯和处置；有的单位从未对重要信息系统进行风险评估，对可能面临的网络安全态势缺乏认知。检查还发现，在许多单位，内网和专网安全建设没有引起足够重视，有的单位对内网系统未部署任何安全防护设施，长期不进行漏洞扫描，存在重大安全隐患。随着各地区各领域信息化建设的推进，各行业各领域数据化、在线化、远程化趋势更加明显，对网络安全提出了更高要求。

（四）用户个人信息保护工作形势严峻

“万人调查报告”显示，“一法一决定”关于用户个人信息保护的多项制度落实得并不理想；有52.1%的受访者认为，法律关于“网络服务提供

者和其他企业事业单位在业务活动中收集、使用公民个人电子信息，必须明示收集、使用信息的目的、方式和范围”的规定执行得不好或者一般；有49.6%的受访者曾遇到过度收集用户信息现象，其中18.3%的受访者经常遇到过度采集用户信息现象；有61.2%的人遇到过有关企业利用自己的优势地位强制收集、使用用户信息，如果不接受就不能使用该产品或接受服务的“霸王条款”；有52.5%的人认为执法部门保护用户信息的成效一般或者不好，不少人反映，在发现本人信息被泄露或者被滥用后，举报难、投诉难、立案难现象比较普遍。许多受访者反映，当前免费应用程序普遍存在过度收集用户信息、侵犯个人隐私问题，但几乎没有受到任何监管和依法惩处。检查发现，有的互联网公司和公共服务部门存储了大量公民个人信息，但安防技术严重滞后，容易被不法分子窃取和盗用。一些单位内控制度不完善或不落实，少数“内鬼”为牟取不法利益铤而走险，致使用户信息大批量泄露。当前在一些地方，利用网络非法采集、窃取、贩卖和利用用户信息已形成黑色产业链。从公安部门近期破获的案件看，用户信息泄露呈现渠道多、窃取违法行为成本低、追查难度大等特点，而且违法分子使用的手段不断升级，因用户信息泄露引发的“精准诈骗”案件增多，给人民群众财产安全造成严重危害。

（五）网络安全执法体制有待进一步理顺

网络安全监管“九龙治水”现象仍然存在，权责不清、各自为战、执法推诿、效率低下等问题尚未有效解决，法律赋予网信部门的统筹协调职能履行不够顺畅。一些地方网络信息安全多头管理问题比较突出，但在发生信息泄露、滥用用户个人信息等信息安全事件后，用户又经常遇到投诉无门、部门之间推诿扯皮的问题。“万

人调查报告”显示，有18.9%的受访者反映，在遇到网络安全问题后，他们不知该向哪个部门举报和投诉，即使举报了也往往不予处理或者没有结果。参加座谈的多数网络运营单位反映，行政执法过程中存在不同执法部门对同一单位、同一事项重复检查且检查标准不一等问题，不同法律实施主管机关采集的数据还不能实现“互联互通”，经常给网络运营商增加额外负担。不少人认为，如果不能合理定位，准确厘清部门之间的职责，等级保护制度和关键信息基础设施保护制度落实过程中也会产生执法不协调问题。另外，检查发现，城市轨道交通控制系统等工控系统网络安全管理责任边界不清，运营单位落实网络安全责任制存在困难；通信行业监管和行政执法力量严重不足，执法力量与当前网络安全事件频发多发的严峻形势不相适应。

（六）网络安全法配套法规有待完善

不少单位反映，作为网络安全管理方面的基础性法律，网络安全法不少内容还只是原则性规定，真正“落地”还有赖于配套制度的完善。比如，网络安全法虽然对数据安全和利用作了规定，但现实中数据运用比较复杂，数据脱敏标准、企业间数据共享规则等，仍然需要有关法规规章予以明确；网络安全法仅明确了关键信息基础设施运营者数据出境需进行评估，但其他网络运营者掌握的重要数据出境是否进行安全评估，尚待进一步明确。关键信息基础设施保护制度是网络安全法一项重要制度，但对于什么是关键信息基础设施、关键信息基础设施认定的标准和程序等，目前认识尚不一致，需要配套法规予以明确。关键信息基础设施如何进行年度检测评估、网络运营者和管理部门如何统一发布网络安全预警信息、如何扶持网络安全自主知识产权等，也有待于配套法规规章予以明确。

(七)网络安全人才短缺

参与调查的10370人中,有超过69%的受访者认为,所在单位或者熟悉的人中,能够熟练从事网络安全防护的专业技术人才较少,无法满足现实需要,其中有21.6%的受访者认为所在单位基本上无人熟悉网络安全防护技术。从检查的情况看,不管是经济发达地区还是相对落后地区,网络安全技术人才都比较匮乏,现有的网络运营单位技术人才多侧重于系统使用、操作维护,对网络安全风险的监控、应急处置和综合防护能力不足,难以适应保障网络安全的需要。有的关键信息基础设施核心业务系统虽然安装了防护系统,但由于缺乏高水平的安全技术人才,不能对安全软件进行升级和打补丁,从而使网络安全防护产品难以有效发挥作用。不少政府门户网站没有专门的网络安全技术人才,网站管理人员没有接受过系统的网络安全技能培训。另外,网络安全主管部门专业人才也明显不足。受到编制、职务、薪资等因素制约,许多地方网信、公安、通信管理、工信等单位往往招不到或留不住专业技术人才,一线执法人员的专业素养和技能难以胜任网络运行安全常态化监管执法职责。

四、几点建议

根据检查情况,检查组对进一步贯彻实施“一法一决定”提出以下建议。

(一) 进一步提高对网络安全重要性的认识

在信息时代,网络空间已经成为继陆地、海洋、天空、外层空间之外,人类活动的第五空间,成为国家利益的新边疆和世界各主要国家战略博弈的新领域,网络安全对国家安全牵一发而动全身,已成为基础性、全局性的国家安全问题。党的十九大报告强调,网络安全等非传统安全是人类面临的共同挑战之一,要坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根



图/视觉中国

本,统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全,完善国家安全制度体系,加强国家安全能力建设。要进一步深化对新形势下加强网络安全工作重要性的认识,不断增强贯彻落实网络安全法等法律法规的紧迫感和自觉性。法律实施主管机关和其他相关单位要结合工作实际,进一步加大对网络安全法的宣传培训力度,不仅让广大网络运营商、关键信息基础设施运营单位的相关人员能够熟知法律内容,还要以喜闻乐见的方式加强对社会公众的宣传,让广大群众认识到网络安全与自身的密切关系,增强全社会的网络安全意识。

(二) 正确处理安全和发展关系

习近平总书记强调指出,网络安全和信息化是相辅相成的。安全是发展的前提,发展是安全的保障,安全和发展要同步推进。要充分认识到互联网在国家管理、经济发展和社会治理中的作用,继续推进电子政务、电子商务、新型智慧城市建设,不断推进技术融合、业务融合、数据融合,打通经济社

会发展的信息“大动脉”。要按照网络安全法“坚持网络安全与信息化发展并重”的要求,坚持一手抓网络和信息化发展,一手抓网络安全,“两手抓,两手都要硬”。对于网络安全,既要重视传统的信息安全和意识形态安全,营造风清气正、正能量充沛的网络空间,也要高度重视攻防能力提升,有效防范网络攻击,切实维护网络信息系统安全。要科学制定不同行业、不同单位的网络安全标准,认真研究解决有些单位提出的“网络安全合规成本过高”的问题。鼓励和支持网络安全产业的发展,发挥社会力量的作用,提供安全的产品和服务。

(三) 加快完善网络安全法配套法规规章

要加快《关键信息基础设施安全保护条例》《网络安全等级保护条例》的立法进程,对实践中大家普遍感觉难以把握的问题,如什么是关键信息基础设施、如何认定关键信息基础设施等作出明确规定,并对等级保护制度和关键信息基础设施保护制度落实过程中的部门职责进一步予以明确。网信、工

信、公安等部门要尽快制定配套规章或者文件，细化法律中个人信息和重要数据出境安全评估、网络数据管理、网络安全监测预警和信息通报、网络安全审查、网络安全认证和安全检测结果互认等制度。此前已制定的一些行政法规和部门规章也应根据网络安全法的要求以及法律实施中遇到的新情况新问题，及时予以修改完善。根据防范和打击网络违法犯罪的需要，加强互联网刑事立法，研究制定网络违法犯罪防治法，推动网络违法犯罪行政处罚与刑事处罚的有效衔接。

（四）着力提升网络安全防护能力

一是加快网络安全态势感知平台建设。要整合各部门资源，建立统一的全天候网络安全感知平台，以更好地发现风险、感知风险，进而构建统一高效的网络安全风险发现机制、报告机制、情报共享机制、研判处置机制，准确把握网络安全风险发生的规律、动向、趋势。二是依法组织开展风险评估。要尽快完善网络安全风险评估机制，加强对金融、能源、交通等重要行业和领域的评估，根据评估情况，适时调整网络安全工作方案和保护措施。三是定期组织应急演练。组织关键信息基础设施运营单位定期进行应急演练，使事关国家安全、关系国计民生的重要信息系统能够有效应对有组织的高强度网络攻击。四是要认真落实法律要求，加快关键信息基础设施数据的容灾备份建设，并定期开展灾备效果验证，提升信息系统的抗灾、减灾和恢复能力。要督促网络运营单位认真落实法律规定，依法留存网络日志。五是要加强网络安全保密保障体系建设，提升网络安全保密装备能力，推进网络安全保密技术保障基础设施建设。六是要大力推进国产化替代工程。加大技术研发力度，逐步提高重要工业企业信息控制系统的国产化率，提升关键信息基础设施和网络安全设备的自主可控能力。

（五）进一步加大用户个人信息保护力度

一是要加快个人信息保护法立法进程。通过专门立法，明确网络运营者收集用户信息的原则、程序，明确其对收集到的信息的保密和保护义务，不当使用、保护不力应当承担的责任，以及监督检查和评估措施。二是加强安全防护。强化数据安全监管手段建设，实施数据资源分级分类管理，推动大数据场景下的数据防窃密、防篡改、防泄露等安全技术的研发和部署。三是要认真研究用户实名制的范围和方式，坚决避免信息采集主体过多、实名登记事项过滥问题。各地区各单位对某一事项实施实名登记制度，应当有明确的法律依据。要改进实名信息采集方式，减少实名信息采集的内容。四是加大监督检查力度。建立第三方评估机制，督促网络运营和公共服务单位严格依法收集用户信息，建立健全内部管理制度，有效降低“内鬼”窃密风险。五是进一步加大打击力度。公安机关要加大对网络攻击、网络诈骗、网络有害信息等违法犯罪活动的打击力度，切断网络犯罪利益链条，持续形成高压态势，落实法律保护公民个人信息的规定，使广大公民的合法权益免受侵害。六是要完善投诉受理机制。研究建立统一高效的个人信息安全事件投诉受理机制，为用户投诉、举报提供便利，维护人民群众合法权益。

（六）强化网络安全工作统筹协调

网络安全工作涉及领域多、范围广、任务重、难度大，系统性、整体性、协同性很强。应对复杂的网络安全态势，必须做到统一谋划、统一部署、统一标准、统一推进。要不断完善网络执法协作机制，尽快健全适应网络特点的规范化执法体系。要落实网络安全法相关规定，加强网络安全执法队伍和执法能力建设，强化网信部门的统筹协调职责，明确各职能部门的权责界限和接口，形成网信、工信、公安、保密等各部门协调联动机制，既要防止职

能交叉、多头管理，又要避免执法推责、管理空白，不断提高执法效率，有效维护网络空间的安全。考虑到互联网跨区域性强、地域边界不明显的特点，要健全完善网络安全异地执法协作机制，实现区域之间执法联动。还要破除部门利益，打通数据和信息壁垒，减少重复建设，建立共享数据平台，切实做到不同部门收集的数据能够共享，提高网络安全防范能力。

（七）加快网络安全人才队伍建设

网络安全是技术更新最快的领域之一，网络空间的竞争，归根到底是人才的竞争；建设网络强国，最关键的资源是人才。要高度重视网络安全人才培养工作，不仅要培养精通信息系统使用和维护的技术人才，还要培养大批能够开展网络安全风险监控、应急处置和综合防护的人才，从而满足网络安全法实施提出的要求。要进一步加强网络安全学科建设，优化师资队伍结构，改革人才培养模式，培养更多满足实践需要的应用型人才。要鼓励网络和信息化人才发展体制机制改革先行先试，研究建立网络安全特殊人才培养、管理和激励制度，加大对网络安全高端人才、紧缺人才的培养、引进和支持力度，使党政机关、关键信息基础设施运营单位能够招得进、用得好、留得住精通网络安全技术的“高、精、尖”专业人才。

当前，互联网已深度融入经济发展和生活的方方面面，深刻改变着人们的生产和生活方式。我们要认真学习、全面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，进一步提高政治站位，牢固树立正确的网络安全观，进一步增强贯彻实施法律的紧迫感和自觉性，推进“一法一决定”各项制度全面落实，切实维护网络空间主权和人民群众切身利益，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强保障。

以上报告，请审议。✘

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国种子法》 实施情况的报告

——在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十三次会议上

(2018年2月23日)

十二届全国人大常委会副委员长 张宝文



2月23日上午,十二届全国人大常委会第三十三次会议举行第一次全体会议。全国人大常委会副委员长张宝文作全国人大常委会执法检查组关于检查种子法实施情况的报告。摄影/李杰

全国人民代表大会常务委员会:

种业是国家重要的战略性核心产业,是保障国家粮食安全和主要农产品有效供给的重要基础。习近平总书记指出,“要下决心把民族种业搞上去,抓紧培育具有自主知识产权的优良品种,从源头上保障国家粮食安全。”全国人大常委会高度重视现代种业发展,在新修订的种子法实施一年多即开展执法检查。张德江委员长对此次检查作出重要批

示:种子法是实现依法治种,推动现代种业发展的基本遵循。全面实施种子法,对于贯彻落实以习近平同志为核心的党中央深入推进农业供给侧结构性改革的战略部署,进一步推动种业体制改革,促进农业提质增效和绿色发展,牢牢掌握粮食安全主动权,确保主要农产品有效供给,保障农民持续增收,具有重要意义。要精心组织好种子法执法检查,突出问题导向,重点检查种质资源保护、育种

科技创新、非主要农作物品种登记、种业安全审查、种子生产经营和质量监管、植物新品种权保护等情况,进一步提升种业自主创新能力,确保国家种业安全,推动农业农村经济社会健康发展。

这次检查由吉炳轩副委员长和我担任组长。2017年9月2日,检查组听取了农业部、国家林业局、国家发展改革委、科技部、财政部五个部门的汇报。7月至11月,检查组分别赴河北、江西、

海南、四川、陕西、甘肃六省开展检查，并委托北京、内蒙古、辽宁等12个省（区、市）人大常委会对本行政区种子法实施情况进行检查，赴中国农业科学院、中国农业大学、湖北省调研，听取有关企业和育种专家对推动种业科技创新的意见，国家烟草专卖局、国家中医药管理局提供了贯彻实施种子法的相关情况。现将检查情况报告如下。

一、贯彻实施种子法取得初步成效

修订后的种子法颁布实施以来，国务院和地方各级政府高度重视，采取多种形式广泛开展普法宣传，依法加强种质资源保护，提升育种创新能力，规范种子生产经营，强化种子市场监管，优化种业发展环境，为深化种业体制改革、促进现代种业持续健康发展提供了有力的法治保障。

（一）种质资源保护不断加强

目前，我国共保存农作物种质资源48万份、草种6000多份、菌种8000多份、烟草种5600多份。全国第三次种质资源普查和采集工作进展顺利，新发现作物种质资源2.5万份，创制多抗、肥水高效利用资源1500多份。为加强林木种质资源保护与利用，国家林业局制定了全国林木种质资源调查收集与保存利用规划，目前23个省（区、市）和龙江森工开展了林木种质资源普查工作。启动了国家林木种质资源设施保存库主库和分库建设，目前已确定99处国家级林木种质资源库，保存林木种质资源4万多份。

（二）种业科研体制改革逐步深入

2016年，我国主要农作物良种基本实现全覆盖，水稻、小麦、大豆品种实现自主选育。种业科研体制改革向纵深发展，国务院有关部门依据种子法制定了《关于深化种业人才发展和科研成果权益改革试点政策的指导意见》《主要林木育种科技创新规划（2016—2025年）》，依法推动育种人才向企业流动，成果加快向企业转化，育种成果收益向研发团队或育种者倾斜。育繁推一体化

种子企业科研投入持续增加，2016年企业投入育种科研经费34亿元，占企业销售收入的5.6%，较“十二五”期间提高3个百分点，目前企业创新的种质资源不断增加，拥有的审定品种数量和授权品种数量已超过科研单位。

（三）种子监管职责加强

种子法明确了基层种子种苗执法机构的地位，理顺了关系。目前，全国共有农作物种子管理机构3000多个，实现了省市县三级全覆盖，共有林木种苗管理机构2211个，1500多个市县林木种苗机构受委托开展执法工作。全国设定品种审定绿色通道及联合体试验300多组，品种区试容量较2015年增加4倍以上；建立全国统一的品种登记信息平台，发布了21个作物的1430个品种登记公告；新增植物新品种保护作物67种，缩短受理年限，放开品种权测试。内蒙古、辽宁、黑龙江等地根据供给侧结构性改革要求，将优质、专用、高抗、适宜机械化等作为绿色品种审定的重要内容。甘肃、河北等成立了专门的植物新品种保护机构，安徽省依法将植物新品种权监管权扩大到市县农业主管部门。吉林、江苏、河南等地依法停止推广销售种性严重退化的品种。湖南、湖北、江西等地依法落实省级救灾备荒种子储备责任，确保救灾备荒种子储得住、管得住、调得出、用得上。北京、山东等地推动建立省际种子案件协查、联合办案机制，开展区域性种子市场监管。

（四）支持种业发展力度加大

“十三五”以来，国家组织实施了“七大农作物育种”重点专项，2016年以来累计实施41项，落实中央财政资金20.9亿元。积极推进甘肃玉米、四川水稻和海南南繁三大国家级育制种基地建设，中央财政安排甘肃玉米、四川水稻制种基地建设投资6.04亿元，2015年以来投入南繁基地建设项目资金4.5亿元，海南已完成26.8万亩保护区、5.3万亩核心区的划定和确权工作。1998年以来，累计安排中央预算内投资67亿元用

于农作物种子工程。制定实施制种大县奖励政策，2016年共落实35个制种大县奖励资金。四川、甘肃、福建等15个省市开展了由财政给予保费补贴的制种保险，品种由水稻、玉米、小麦拓展到马铃薯及蔬菜制种。在林木种苗方面，1998年以来，国家累计投入资金59.8亿元，安排了4036个种苗工程项目，国家重点林木良种基地全部纳入支持范围。

（五）配套法规规章逐步完善

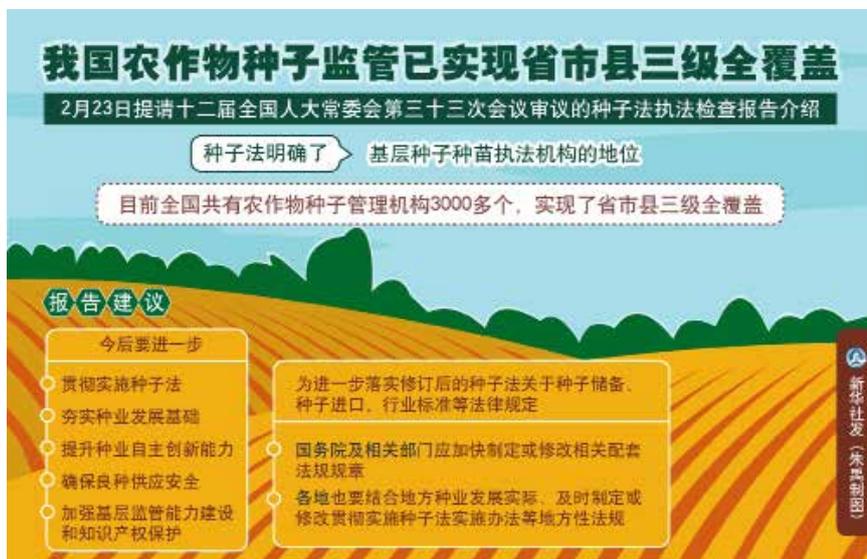
22个省（区、市）人大常委会已经启动与种子法配套的地方性法规制修订工作。农业部制修订主要农作物品种审定、种子生产经营许可管理、种子标签管理、非主要农作物品种登记等11个部门规章和规范性文件，启动农作物种质资源管理等配套规章的修订工作。国家林业局制修订林木种子生产经营许可证管理、国家林木种质资源库管理、林业植物新品种权保护行政执法等7个部门规章和规范性文件，各地制修订各类管理办法44个、林木种苗地方标准112项。国家烟草专卖局制定了烟草种子管理办法，出台了烟草种子抗性鉴定、检验检疫、繁育技术等标准。

在贯彻实施种子法过程中，各地还注重鼓励和引导贫困户开展种子种苗繁育，推动制种产业成为脱贫攻坚产业，种业脱贫效果初步显现。四川省127个贫困村发展水稻、油菜制种产业，制种面积7.41万亩，年增收4854万元，江西省兴国县参与制种的贫困户有1153户、5025亩，户均增收8000元，湖北省竹溪县发展红豆杉、桂花、紫荆等苗木花卉基地5.5万亩，吸纳4700户贫困户参与，年户均增收1万元。

二、贯彻实施种子法存在的

主要问题

总体看，国务院和地方各级政府积极贯彻实施修订后的种子法，种子法确定的基本制度和各项法律规定得到了较好落实，但执法检查中也发现了一些问题，主要是现代种业发展的基础依然



薄弱, 育种原始创新能力和企业核心竞争力仍显不足, 基层种子执法和市场监管能力有待提升。

一是种质资源保护形势不容乐观。当前, 我国种质资源保护与利用尚不能完全适应现代种业发展的需要, 种质资源本底不清问题尚未得到根本解决, 种质资源普查工作进展不快。种质资源的原生境和非原生境保护力度仍需加强, 现有种质资源库圃保存容量不够、覆盖面不广, 野生资源原生境保护设施需要完善, 优异基因资源的精准鉴定和发掘利用滞后, 现有48万份种质资源精准鉴定不足2%。一些地方品种和农作物野生近缘种丧失速度加快, 部分野生种质资源流失问题需要引起重视。一些林木良种基地发展后劲不足, 良种选育材料有限。

二是种业科技创新能力仍显不足。育种科研资源分散, 高水平创新人才缺乏, 基础性、公益性育种研究比较薄弱, 稳定的财政投入机制尚未建立。一些育种项目以完成任务为目标, 科研与市场脱节, 低水平重复多, 具有大规模推广价值的突破性品种少。新品种审定的差异要求较小, 优质高产品种植集中度不够, 不利于满足市场的多样化需求和推动农民增收。科研院所、高等院校与企业的利益联结不够紧密, 育种成果评

价、收益分配和成果转化机制有待进一步完善。育种专家普遍反映, 由于种子法中实质性派生品种制度缺失, 育种中出现的修饰性、模仿性品种多, 品种的同质化问题十分突出, 科研水平高的育种者普遍存在知识产权能否保护住的后顾之忧, 担心育种科研成果被剽窃, 对鼓励原始创新极为不利。

三是种子产业聚集度有待提高。我国种业的市场化改革起步晚、基础弱, 种业发展集成度低、集中度低的问题依然存在。修订后的种子法颁布实施以来, 种子生产经营企业散弱小问题得到了一定缓解, 目前全国持证种子企业数量4300家, 较5年前减少了50%, 国内前50强种子企业市场占有率达到了35%, 种子企业育种科研投入也有了较大提升, 但与种业发达国家相比仍有很大差距, 目前世界种业前10强企业的营业总收入占到全球种子市值的66%。我国企业科研投入也低于种业发达国家企业10%的水平。检查中发现, 多数种子企业通过购买品种方式开展生产经营, 经营产品同质性强, 有些是委托代繁代销, 具有原始创新能力的企业少。

四是一些地方市场监管能力弱。一些地方没有按照种子法要求明确县级种子执法主体监管职责, 农业综合执法、种子专业执法存在一定业务交叉。

全国有59%的基层种苗管理机构合署办公, 超过三分之一的县没有专门的种苗管理机构。中药材种子管理部门不够明确, 监管体系尚不健全, 中药材的质量安全工作亟待加强。基层种子种苗管理队伍执法能力和业务素质参差不齐, 一些执法人员对新种子法的学习、理解不够深入, 执法能力不足和监管不到位问题并存。一些基层种子种苗管理机构工作经费匮乏, 缺乏必要的执法装备和检测设备, 难以满足种子市场监管的任务要求。对无证生产经营种子、套牌侵权等违法行为难以进行刑事追究。

五是种业发展保障措施仍需强化。一些地方反映, 制种基地的农田基础设施建设投入较大, 基地规模与常年制种面积存在差距, 种业提升工程中央投资占比较低。目前被纳入奖励范围的制种大县数量有限, 需要扩大规模。同时, 受多年耕作、重茬严重、水肥管理粗放等因素影响, 一些制种基地开始出现耕地质量下降问题, 而现有财政扶持资金有限, 难以顾及地力改善、修复土壤质量问题。制种保险发展缓慢, 缺乏制种保险中央财政补贴政策, 投保农户自缴保费压力较大。

三、进一步贯彻实施种子法的建议

各地普遍反映, 新修订的种子法坚持问题导向, 在制度设计方面针对性强, 是一部好法律, 今后的主要任务, 就是要不折不扣地贯彻实施。要立足于深入推进农业供给侧结构性改革, 聚焦薄弱环节, 补齐短板, 按照种子法的要求, 加快现代种业制度的建立。

(一) 夯实种业发展基础

坚持用法治方式推动现代种业发展, 夯实现代种业发展基础。一是依法加强种质资源保护和利用。进一步加快已获批复的国家作物种质库建设进度, 抓紧做好设计工作, 尽早开工建设。鼓励和支持有条件的地方建设种质资源库圃, 加强地方品种的普查、收集、保存和利用。加大种质资源普查和保护经

费投入,设立种质资源精准鉴定专项经费,推动种质资源创新。依法明确国家重点保护的野生种质资源范围,加强原生境保护,防止资源流失。完善种质资源信息共享体系,推动有效利用。二是依法落实种业发展政策措施。国务院有关部门早日印发实施现代种业提升工程建设规划,强化财政投入和政策扶持,推动现代种业重大基础设施建设。拓宽种业投入渠道,引导种业基金、金融资金和社会资本投入种业发展,建立多元化的种业投入机制。三是依法完善现代种业管理体系。健全完善职责明确的现代种业管理体系,利用好品种审定“绿色通道”,支持联合体开展品种试验,促进育繁推一体化种子企业做大做强。不断完善品种审定标准,落实非主要农作物品种登记制度,依法明确省级农业主管部门的登记和管理职责。完善种业安全审查机制,依法开展种业领域外商投资项目审查工作。

(二)提升种业自主创新能力

坚持将推动育种创新,促进产学研结合、育繁推一体化发展作为提升种业核心竞争力的关键环节。一是加强对基础性、公益性育种研究的支持力度。根据基础性育种研究长期性、系统性的特点,推动建立以公共财政为主的稳定高效的投入机制。二是着力提升企业育种创新能力。发挥种子企业贴近市场的优势,支持企业主导或参与育种攻关,强化育种创新的市场导向,打造一批育种能力强的现代种业集团。支持企业以项目为载体,以利益为纽带,与科研院所、高等院校联合建立研发平台,建立利益共享、风险共担的育种创新机制,加大联合攻关、协同创新力度。三是不断深化种业科技体制改革。国务院有关部门要加快编制出台“科技创新2030—重大项目”种业自主创新工程实施方案,根据基础研究和商业化育种的不同特点,对重大基础性育种研究,依托国家重点实验室等实行首席科学家制,对商业化育种,以育繁推一体化

企业为实施主体,以管理模式创新推动育种科研创新。

(三)确保良种供应安全

坚持将推动制种基地建设作为确保供种数量和质量安全,提高良种供应保障能力的重要举措。一是加大良种繁育基地建设力度。加快国家南繁生物育种专区建设,把海南南繁基地建设成为我国高水平的科研育种基地。加大制种大县支持力度,扩大奖励范围并实现常态化。将种子加工和储备设施、土壤修复等纳入种业提升工程扶持范围,降低项目配套比例。加大对林木良种基地改扩建的支持力度。二是推动制采种机械设备的研发和推广。引导科研机构加快研发适合国情的制采种农机装备,依法落实制采种机械购置补贴,支持发展专业化农机服务,推动农机农艺配套,提升制采种的机械化水平。三是建立制种基地轮作休耕补偿机制。在保障供种数量安全的前提下,将主要农作物制种基地分批纳入全国轮作休耕试点范围,推动解决制种基地耕地质量退化问题。四是制定出台制种保险保费补贴办法。将主要粮食作物制种保险纳入中央财政保费补贴目录,加大中央财政补贴力度,提高保障水平。

(四)加强基层监管能力建设

坚持将加强县级种子种苗管理机构建设作为补齐市场监管短板,确保用种安全的重要措施。一是进一步加大种子法宣传贯彻力度,提高基层执法人员的法规政策水平和执法工作能力。二是依法明确执法主体和监管责任。各级政府要认真落实法律规定,依法落实农业综合执法机构或受委托种子种苗管理机构的执法主体地位,进一步健全县级种苗管理机构。要建立属地执法责任制,强化基层种子管理机构的日常监管职责。县级种子管理机构和农业综合执法机构要有效衔接,既防止重复执法,又防止出现执法真空。三是要切实保障基层种子种苗管理机构工作经费。加强基层种子监管的信息化建设,实现种子

质量的全程可追溯。

(五)加强知识产权保护

坚持将加强种业科技成果知识产权保护作为提升现代种业创新能力、促进种业可持续发展的重要保障。要严格执法,进一步加大对套牌侵权、假冒授权品种、侵犯植物新品种权等违法行为的打击力度,切实保障品种权人的合法权益。明确侵犯植物新品种权的罪名,增加刑事处罚手段。出台关于非法经营种子犯罪的相关司法解释,明确犯罪构成要件,简化诉讼程序,优化取证措施。尽快修订植物新品种保护条例,将实质性派生品种保护制度作为重要内容,为调动和保护原始创新积极性提供有力的法治保障。积极推动建立涵盖种质资源、育种技术、植物新品种权保护、植物专利保护、商标保护等多方面、多层次的知识产权保护体系,先行评估论证,条件成熟时启动立法。

此外,为进一步落实修订后的种子法关于种子储备、种子进口、行业标准等法律规定,国务院及相关部门应加快制定或修改相关配套法规规章,各地要结合地方种业发展实际,及时制定或修改贯彻种子法实施办法等地方性法规,确保修订后的种子法的新制度、新规范落实到位。烟草、中药材种子参照种子法实施管理要提上日程,有人管事,不能掉队。要进一步明确烟草、中药材种子质量监管主体和责任,理顺管理关系,要进一步加强烟草、中药材种子管理的配套制度建设。

种子法是保证国家种业安全的重要法律,是推动建立种业强国的重要保障。我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,认真贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想,牢固树立绿色发展理念,坚定实施创新驱动发展战略,全面贯彻实施种子法,深化农业供给侧结构性改革,确保国家粮食安全和生态安全,促进现代种业持续健康发展。

以上报告,请审议。✘

为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力宪法保障

文 / 龚伟

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。党的十九届二中全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。宪法修改是国家政治生活中的一件大事,是以习近平同志为核心的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。通过修改宪法,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策载入国家根本法,体现党和国家事业发展的新成就新经验新要求,必将为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力宪法保障。

一、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,必须长期坚持、全面贯彻

我国现行宪法是根据党的十一届三中全会确定的路线方针政策,于1982年12月4日由五届全国人大五次会议通过并公布施行的。再往前溯,1982年宪法,可以说是对1949年具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》、1954年《中华人民共和国宪法》的继承和发展。回顾近70年我国宪法制度发展历程,我们愈加感到,我国宪法同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连,同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。

我国宪法以国家根本法的形式,确认了中国共产党领导中国人民进行革

命、建设、改革的伟大斗争和根本成就,确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的社会主义国家的国体和人民代表大会制度的政体,确定了国家的根本任务、领导核心、指导思想、发展道路、奋斗目标,规定了中国共产党领导的多党合作和政治协商制

度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,规定了社会主义法治原则、民主集中制原则、尊重和保障人权原则,新时期党和国家一系列重大方针政策和活动准则,等等,反映了我国各族人民的共同意志和根本利益。

宪法具有根本性、全局性、稳定性、长期性。我国现行宪法公布施行至今已有36年,实践充分证明,宪法以其至上的法治地位和强大的法治力量,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进程,有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定,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、实现中华民族伟大复兴中国梦的根本法治保障。我国宪法确立的一系列制度、原则和规则,确定的一系列大政方针,具有显著的优势、坚实的



河北省邯郸市斥资打造法治文化广场。摄影/中新社记者 张魁兴

基础和强大的生命力,必须长期坚持、全面贯彻。

二、宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范,才能具有持久生命力

唯物史观认为,法律作为上层建筑的重要组成部分,要随着经济基础的变化而变化。我国宪法的发展历程也是这样。1954年我国第一部宪法诞生后,一直处在探索实践和不断完善过程中,其间也走了一些弯路。

1982年宪法施行后,根据我国改革开放和社会主义现代化的实践和发展,在党中央领导下,全国人大于1988年、1993年、1999年、2004年先后四次,对1982年宪法即我国现行宪法的个别条款和部分内容作出必要的、也是十分重要的修正,共通过了31条宪法修正案。其中,1988年修正案2条,1993年修正案9条,1999年修正案6条,2004

年修正案14条。

概括起来讲,四次修改宪法的主要内容:一是对宪法序言第七自然段的有关内容先后三次作出修改,将邓小平理论、“三个代表”重要思想,社会主义初级阶段,中国特色社会主义道路,发展社会主义市场经济,推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家等内容,分别写入宪法。二是对宪法序言第十自然段的有关内容两次作出修改,将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度和包括劳动者、建设者和爱国者在内的广泛爱国统一战线,分别写入宪法。三是对宪法第五条作出修改,规定实行依法治国,建设社会主义法治国家。四是对宪法第六条作出修改,规定社会主义初级阶段基本经济制度和分配制度。五是对宪法第八条两次作出修改,规定实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。六是对宪法第十一条先后三次作出修改,规定非公有制经济的地位和国家对非公有制经济的方针政策。七是对宪法第十四条作出修改,规定国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。八是对宪法第十五条作出修改,规定国家实行社会主义市场经济。九是对宪法第三十三条作出修改,规定国家尊重和保障人权。十是对宪法第八十一条作出修改,规定国家主席进行国事活动。此外,还对土地使用权可以依法转让、公民合法的私有财产不受侵犯、对公民私有财产的征用征收和补偿、县乡人大任期三年改五年、紧急状态、我国国歌等作了补充和完善。

总的来看,四次修宪的内容充分体现了党领导人民进行改革开放和社会主义现代化建设的成功经验,充分体现了中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的发展成果,对我国政治、经济和社会生活产生了极为重要的影响。通过四次宪法修改,我国宪法在中国特色社会主义伟大实践中紧跟时代前进步伐,不断与时俱进,有力推动和保障了党和

国家事业发展,有力推动和加强了我国社会主义法治建设。

我国宪法发展的一个显著特点就是,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。这是实践发展的必然要求,也是宪法发展的一条基本规律。只有不断地、及时地通过宪法确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验,体现实践发展和时代发展的新形势新要求,才能更好发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用。

三、根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践,在保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上,有必要对我国宪法作出适当的修改

自2004年修改宪法至今,已过去十多年,党和国家事业又有许多重要的、深刻的发展变化。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国各族人民毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义,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,形成一系列治国理政新理念新思想新战略,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革,中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大在新的历史起点上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,确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在全党的指导地位,提出一系列重大政治论断,确定了新的奋斗目标,对党和国家事业发展具有重大指导和引领意义。

新中国成立以来特别是改革开放以来近40年来,宪法在我们党治国理政活动中具有十分重要的地位和作用。党的十八大以来,习近平总书记多次强调,坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。宪法是国家的根本法、最高法。为了更好发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义、推进全面依法治国中的重大作用,需

要考虑对宪法作出适当的修改。

在党的十九大报告和十九大党章形成过程中,在各地区各部门学习贯彻党的十九大精神过程中,都有许多单位和同志提出,应当根据党的十九大精神对我国宪法作出必要修改,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果特别是习近平新时代中国特色社会主义思想通过国家根本法确认下来,使之成为全国各族人民的共同遵循,成为国家各项事业、各方面工作的活动准则。

党中央决定对宪法进行适当修改,是经过反复考虑、综合方方面面情况作出的,目的是通过修改使我国宪法更好体现人民意志,更好体现中国特色社会主义制度的优势,更好适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。及时将党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策,党和国家事业发展的新成就新经验新要求,包括习近平新时代中国特色社会主义思想、把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴、中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征、完善国家主席任期任职制度、深化国家监察体制改革涉及修改宪法的有关内容等,载入国家根本法,是非常必要、非常及时的。这对于全面贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想,深化依法治国、依宪治国,在法治轨道上更好坚持和发展中国特色社会主义,广泛动员和组织全国各族人民夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利,具有重大而深远的意义。

四、修改宪法必须坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法按程序进行,对宪法作部分修改、不作大改

坚持党对宪法修改的领导。党的领导是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家最根本的保证。从新中国宪法制度近70年发展历程看,不论是制宪还是历次修宪,都是在中国共产党领导

下进行的。党领导人民制定宪法、实施宪法、维护宪法,是我国宪法活动的突出特点,也是必须坚持和贯彻的重大原则。这次宪法修改,必须在以习近平同志为核心的党中央为核心的党中央集中统一领导下,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义法治道路,把坚持党中央集中统一领导贯穿于修宪工作的全过程和各方面,确保修宪工作正确政治方向。

修改宪法必须充分发扬民主、集思广益。宪法修改关系全局,影响广泛而深远,既要适应党和人民事业发展要求,又要遵循宪法法律发展规律。在我国宪法制定和历次修改过程中,均十分注重公众的广泛参与。宪法草案的公布始于1954年宪法制定。1982年宪法修改时,五届全国人大常委会将宪法草案公开广泛征求意见。现行宪法的历次修改,都注重发挥党内民主和人民民主的综合优势,通过多种形式和渠道充分征求意见,认真听取全国人大代表的意见和建议,认真听取各民主党派、工商联和人民团体的意见、建议,加强研究论证和咨询工作。集中全党全国智慧,可以广泛凝聚社会各界修宪共识,确保修宪反映党和人民共同意志,得到全党全国各族人民衷心拥护。

修改宪法必须依法按程序进行。在党中央领导下,通过历次修宪实践,已经形成了符合宪法精神、行之有效的程序和工作机制。宪法第六十四条第一款规定:“宪法的修改,由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议,并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。”《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“党中央向全国人大提出宪法修改建议,依照宪法规定的程序进行宪法修改。”根据上述规定精神和以往修宪实

践,宪法修改分为两个阶段。第一阶段,党中央提出关于修改宪法部分内容的建议,提交全国人大常委会审议。第二阶段,全国人大常委会经过讨论,形成《中华人民共和国宪法修正案》,提请全国人民代表大会会议审议和通过。这次修改宪法,党中央用一次中央全会专门讨论宪法修改问题,这在我们党的历史上还是第一次,充分表明以习近平同志为核心的党中央对宪法修改的高度重视,对依法治国、依宪治国的高度重视。

对宪法作部分修改、不作大改。宪法修改必须慎之又慎,遵循宪法发展规律、体现宪法制度特点。我国现行宪法主体内容是好的,总体上看是适合的,需要修改的内容应当属于部分和补充性质的。对各方面普遍要求修改、实践证明成熟、具有广泛共识、需要在宪法上予以体现的规范、非改不可的进行必要的、适当的修改;对可改可不改,可以通过有关法律或者宪法解释予以明确的,原则上的不改,努力保持宪法的连续性和稳定性,维护宪法的权威性。

五、贯彻修改宪法总体要求,为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力宪法保障

这次修改宪法的总体要求是,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、依法治国有机的统一,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,在总体保持我国现行宪法连续性和稳定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。

为贯彻上述总体要求,《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》将“科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想”同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想写在一起,确定其在国家政治和社会生活中的指导地位;调整充实中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标的内容,明确推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴;完善依法治国和宪法实施举措,明确健全社会主义法治,实行宪法宣誓制度,增加设区的市制定地方性法规的规定;充实完善我国革命和建设发展历程的内容,使党和人民团结奋斗的光辉历程更加完整;充实完善爱国统一战线和民族关系的内容,为实现中华民族伟大复兴的中国梦广泛凝聚正能量;充实和平外交政策方面的内容,明确坚持和平发展道路,坚持互利共赢开放战略,推动构建人类命运共同体;充实坚持和加强中国共产党领导的内容,明确中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征;增加倡导社会主义核心价值观的内容,巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想道德基础;修改宪法中国国家主席任职期限的有关规定,加强和完善国家领导体制;增加有关监察委员会的各项规定,为设立监察委员会提供宪法依据。

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。修改宪法是为了更好实施宪法,更好发挥宪法的国家根本法作用。我们要把实施宪法摆在新时代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强有力的政治和制度保障,以宪法修改为契机把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。✘

(据新华社北京2月25日电)

将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法的重大意义

文 / 轩理

党的十九届二中全会审议通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》，在充分发扬民主、广泛凝聚共识的基础上，提出将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法。这充分反映了全党全国各族人民的共同意愿，体现了党的主张和人民意志的高度统一，对于巩固全党全国各族人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的共同思想基础，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

一、将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，把党的指导思想转化为国家指导思想，是党和国家事业发展的迫切需要，也是我国宪法完善发展的内在要求

宪法是国家根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。我国现行宪法颁布以来，在改革开放和社会主义现代化建设的历史进程中、在我们党治国理政的实践中发挥了十分重要的作用。我国宪法确立一系列制度、原则和规则，确定的一系列大政方针，反映了我国各族人民共同意志和根本利益，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。改革开放以来我国各方面事业发展取得的巨大成就，都离不开宪法的保证和推动；我国社会主义民主法治建设取得的巨大成就，也无不闪耀着宪法精神的光辉。

从1954年我国第一部宪法诞生至今，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的实践和发展，

在党中央领导下，全国人大于1988年、1993年、1999年、2004年，先后四次对1982年宪法即我国现行宪法的个别条款和部分内容作出必要的、也是十分重要的修正，共通过了31条宪法修正案，主要目的就是把党和人民创造的伟大成就和宝贵经验上升为国家宪法规定。其中，1999年3月15日九届全国人大二次会议通过的宪法修正案第十二条将邓小平理论写进宪法，2004年3月14日十届全国人大二次会议通过的宪法修正案第十八条将“三个代表”重要思想写进宪法，对我国改革开放和社会主义现代化建设发挥了重大指导作用。实践证明，通过修改宪法及时把党的指导思想确立为国家的指导思想，实现党的主张、国家意志、人民意志的高度统一，对于党和国家事业发展至关重要。这是改革开放以来我们党治国理政的一条成功经验，也是我国宪法与时俱进、完善发展的内在要求。

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勇于进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，围绕回答好新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代课题，提出了一系列治国理政新理念新思想新战略，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，中国特色社会主义进入了新时代。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，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，是党的十八大以来党和国家事业取得历史性成就、发生

历史性变革的根本理论指引，其政治意义、理论意义、实践意义已被实践充分证明，得到全党全国人民的高度认同。

党的十九大通过的党章修正案，以党内根本法的形式确立了习近平新时代中国特色社会主义思想为全党的指导思想，实现了党的指导思想与时俱进。通过修改宪法，以国家根本法的形式确立习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位，实现国家指导思想与时俱进，对于进一步巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础，充分发挥习近平新时代中国特色社会主义思想对国家各项事业、各方面工作的指导作用，确保党和国家事业始终沿着正确方向前进，意义重大而深远。同时，也有利于推动我国宪法完善发展，更好维护宪法的统一、尊严、权威，更好发挥宪法对我国政治和社会生活的规范、引领、推动、保障作用。

二、将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，进一步明确新时代国家发展的根本任务、奋斗目标、战略步骤，有利于更好地团结激励全党全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗

我国宪法同一些外国宪法相比较，一大特色就是明确规定了国家的根本任务、发展道路、奋斗目标，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和国家各方面事业在宪法中都有体现、都有要求。这是我国宪法能够推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的重要因素。

习近平新时代中国特色社会主义思想，从理论和实践结合上系统回答了新时

代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等基本问题，并且根据新的实践对经济、政治、法治、科技、文化、教育、民生、民族、宗教、社会、生态文明、国家安全、国防和军队、“一国两制”和祖国统一、统一战线、外交、党的建设等方面作出理论分析和政策指导，对党和国家事业发展具有重大指导和引领意义。

习近平新时代中国特色社会主义思想，明确坚持和发展中国特色社会主义，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，在全面建成小康社会的基础上，分两步走，在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国；明确新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕；明确中国特色社会主义事业总体布局是“五位一体”、战略布局是“四个全面”，强调坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信；明确全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化；明确全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家；明确党在新时代的强军目标是建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队，把人民军队建设成为世界一流军队；明确中国特色大国外交要推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体；明确中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量，提出新时代党的建设总体要求，突出政治建设在党的建设中的重要地位。强调新时代坚持和发展中国特色社会主义必须坚持党对一切工作的领导、坚持以人民为中心、坚持全面深化改革、坚持新发展理念、坚持人民当家作主、坚持全面依法治国、坚持社会主义核心价值观体系、坚持在发展中保障和改善

民生、坚持人与自然和谐共生、坚持国家总体安全观、坚持党对人民军队的绝对领导、坚持“一国两制”和推进祖国统一、坚持推动构建人类命运共同体、坚持全面从严治党。这“八个明确”和“十四个坚持”，体现了指导思想与行动纲领的有机统一，是党团结带领人民为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗的行动纲领和根本遵循。

一个民族的创造力、凝聚力、战斗力有赖于思想上的团结统一，一个国家要实现现代化必须以科学的理论为行动指南。当代中国，只有中国特色社会主义才能团结凝聚我国最广大人民群众；只有马克思主义中国化最新成果才能指引我国改革开放和社会主义现代化建设的正确方向。将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，以国家根本法的形式确认新时代我国发展的根本任务、领导核心、指导思想、发展道路、奋斗目标、战略步骤、基本方略，对于全党全国各族人民深入贯彻党的十九大精神，把思想统一到习近平新时代中国特色社会主义思想上来，把力量凝聚到党的十九大确定的重大战略部署上来，确保到2020年全面建成小康社会、到2035年基本实现社会主义现代化、到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国，具有十分重大的意义。

三、将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，进一步明确坚持党对一切工作的领导这一最高政治原则，有利于巩固党的执政地位和执政基础、为国家发展和民族振兴提供坚强政治保证

习近平新时代中国特色社会主义思想鲜明提出，中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度最大的优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量；强调党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，必须坚持党对一切工作的领导。这是新时代坚持和发展中国特色社会主义的一条基本方略，也

是我国政治和社会生活的最高政治原则。

坚持党对一切工作的领导，首先是坚持党在思想上的领导。毛泽东同志提出：“掌握思想领导是掌握一切领导的第一位。”我们党要团结带领全国各族人民为实现共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想而奋斗，必须通过法定程序把党的指导思想转化为国家的指导思想，牢牢掌握对国家各项事业、各方面工作的思想领导权。

我国宪法确认了中国共产党的执政地位，确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位，这是我们党长期执政的根本法律依据。党的十八大以来，习近平总书记鲜明提出，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，为确保这一思想在国家工作中的指导地位、进一步巩固党的执政地位和执政基础提供了宪法依据。这一重大修改，对于增强全党全国各族人民的政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉维护习近平总书记在党中央、在全党的核心地位，自觉维护党中央权威和集中统一领导，对于我们党通过宪法实施对国家各项事业、各方面工作的领导，更好地推进依法治国、依法执政，至关重要、影响深远。

宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，是国家政治和社会生活的最高行为规范。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、城乡基层自治组织，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。将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，赋予其最高法律权威和法律效力，使之成为全体人民的共同意志，成为国家各项事业、各方面工作的根本遵循，有利于在全体人民中强化党的领导意识、把党的领导落实到国家工作全过程和各方面，确保党对国家各项事业、各方面工作的全面领导。★

（据新华社北京2月26日电）

把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法的理论、实践、制度依据

文 / 钟岩

“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”，是习近平新时代中国特色社会主义思想的一个重要论断。《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》提出将其充实进宪法总纲第一条第二款，这是深入贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想、推进宪法完善发展的重要举措。作这样的充实，有着充分的理论依据、实践依据、制度依据。

一、把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法的理论依据

宪法作为国家的根本法，承担着对国家根本制度和根本任务、领导核心和指导思想、发展道路和奋斗目标等事关全国人民根本利益的重大全局性问题作出规定的主要任务。在当今中国，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，是最高政治领导力量。确定党在国家中的领导地位是我国宪法的题中应有之义。现行宪法已在序言中确定了党的领导地位，在总纲条文中规定社会主义制度是国家的根本制度。这次修改宪法，中央建议把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”充实进宪法关于国家根本制度的条文，把党的领导与社会主义制度内统一起来，是对马克思主义政党建设理论的运用和发展，是对共产党执政规律和社会主义建设规律认识的深化。

马克思、恩格斯将坚持工人阶级



2018年2月25日，市民在武汉革命博物馆观看“不忘初心 砥砺前行——学习党的十九大精神集报展”。图/视觉中国

政党的领导作为科学社会主义一条根本原则，这条原则是总结巴黎公社失败教训得出的真理性认识。巴黎公社作为社会主义早期实验仅存在2个多月，根本原因就是缺乏一个以马克思主义理论武装起来的革命政党的领导。社会主义国家是人民当家作主的国家，必须由自身没有任何私利、代表人民利益的政党来领导，才能保证国家社会主义制度性质不被改变，人民才能真正成为国家主人。中国共产党就是这样一个始终代表着最广大人民根本利益、为建设社会主义现代化强国而不懈奋斗的先进政党，始终把党的领导与中国人民的前途命运、与社会主义的前途命运紧密相连的先进政党。正因如此，我们党决不容许出现任何动摇党的领导地位

的现象。1957年，针对国内出现的否定党的领导动向，毛泽东同志深刻指出，“中国共产党是全中国人民的领导核心，没有这样一个核心，社会主义事业就不可能胜利。”改革开放之初，邓小平同志也指出，“中国由共产党领导，中国的社会主义现代化建设事业由共产党领导，这个原则是不能动摇的；动摇了中国就要倒退到分裂和混乱，就不可能实现现代化。”

苏联的问题就出在这上面。作为世界上第一个社会主义国家，苏联之所以陷入亡党亡国的悲惨境地，一个直接原因就是当时的苏共领导人接受西方所谓“宪政”思想，推动修改宪法第六条，取消苏共领导地位，使国家和政权快速崩溃，苏联社会主义制度也随之烟消云

散。这个悲剧警示我们：违背科学社会主义基本原则动摇党的领导地位，就会犯颠覆性错误。党的领导只能加强，不能削弱。无论宪法怎么修改，都不能把党的领导地位改没了。

习近平总书记关于“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”的重要论断，深刻揭示了中国共产党领导与中国特色社会主义之间内在的统一性，是科学社会主义基本原则与中国特色社会主义实际相结合形成的理论创新成果。把这一理论创新成果充实进宪法规定的国家根本制度之中，对于我们更加理性地认识和把握党的领导的重要意义，具有重要而深远的指导作用。

二、把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法的实践依据

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。中华人民共和国成立以来，先后制定、颁布了四部宪法，每部宪法都在序言中回顾总结了党领导人民进行革命、建设的奋斗历程和根本成就。从中可以得出一条基本结论：党的领导地位不是自封的，更不是强加的，而是历史的选择、人民的选择。四部宪法正是根据这一历史逻辑，在序言中确认了党领导人民进行革命、建设的伟大斗争和根本成就，同时也确定了党在国家中的领导地位。

现行宪法是1982年公布施行的。那个时候，我们国家刚刚开启改革开放这场新的伟大革命。经过艰辛的实践探索，党领导人民成功开辟了中国特色社会主义道路，极大激发了人民群众的创造性，极大解放和发展了社会生产力，极大增强了社会发展活力，短短30多年时间就取得了令世人惊叹的发展奇迹。党的十八大以来，我们党领导人民高举中国特色社会主义伟大旗帜，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，统筹推进“五位一体”总体布局，

协调推进“四个全面”战略布局，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，推进中国特色社会主义进入了新时代，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。实践是检验真理的唯一标准。改革开放伟大实践告诉我们：党的领导是国家的根本所在、命脉所在，是全体人民的利益所系、幸福所系。没有党的领导，就没有社会主义在中国的实践，就没有中国特色社会主义的开创和发展。习近平总书记关于“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”的重要论断，是党领导人民进行革命和建设的历史逻辑与党领导人民进行改革开放的实践逻辑相贯通而得出来的全新认识。

改革开放伟大实践也深刻地启示着未来：没有党的领导，就不可能夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，民族复兴必然会沦为空想。中国人民已踏上中国特色社会主义新征程，实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，不知还要爬多少坡、过多少坎、经历多少风风雨雨、克服多少艰难险阻。要实现宏伟目标，战胜前进道路上的风险挑战，从根本讲还是要靠党的领导、靠党把好方向盘。适应新时代党和国家发展新要求，把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法，从社会主义本质属性的高度确定党在国家中的领导地位，有利于把党的领导贯彻落实到国家政治生活和社会生活的各个领域，实现全党全国人民思想上、政治上、行动上的一致，确保中国特色社会主义事业始终沿着正确轨道向前推进。

三、把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法的制度依据

从坚持和完善中国特色社会主义制度的历史进程来看，我国改革的过程是实现社会主义制度自我完善、不断推进国家治理体系和治理能力现代化的

过程，也是把实践中已见成效的体制机制和做法及时上升为党和国家制度的过程。当前，党总揽全局、协调各方的领导核心地位在国家运行机制和各项制度中得到了充分体现。比如，坚持党对国家政权机关的领导，坚持党对多党合作和政治协商制度的领导，坚持党对统一战线战线的领导，坚持党对经济、政治、文化、社会、生态文明建设的领导，坚持党对人民军队的绝对领导，坚持党对外交工作的领导，等等，已经形成一套坚持党的领导的制度规范和工作机制，并转化为国家治理有序、事业发展高效、社会和谐稳定的制度优势，使中国特色社会主义制度显示出了无可比拟的优越性。宪法有必要将坚持党的领导从具体制度层面上升到国家根本制度层面，使之具有更强的制度约束力和更高的法律效力，推动党的领导通过社会主义制度的执行有效落实到国家治理的各个领域、各个环节、各个方面。

从我国法治的发展进程来看，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，是贯穿始终的一条指导方针。党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党领导人民捍卫宪法和法律尊严，同时，宪法也要为坚持党的领导提供有力法律保障。在宪法序言确定党的领导地位的基础上，进一步在宪法总纲规定的国家根本制度中充实“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”的内容，使宪法“禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”的规定内在地包含“禁止破坏党的领导”的内涵。这样，就能够进一步强化党的领导地位的法律权威，有利于增强全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织坚持党的领导、维护党的领导的自觉性，有利于对反对、攻击和颠覆党的领导的行为形成强大震慑，并为惩处这些行为提供明确的宪法依据。✪

（转自《人民日报》2018年2月28日第1版）

保证党和国家长治久安的重大制度安排

文 / 轩理

20世纪80年代初,邓小平同志就强调:“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“完善党和国家领导体制,坚持民主集中制,充分发挥党的领导核心作用。”健全党和国家领导体制,是不断提高党的执政能力和领导水平的战略举措。

我国宪法是治国理政的总章程,必须体现党和人民事业的历史进步,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。党的十九届二中全会审议通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》(以下简称《建议》),站在健全完善党和国家领导制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,作出了一系列重大制度设计,包括坚持党的领导、人大制度、统一战线制度、宪法宣誓制度、国家主席任期制度、国务院管理制度、地方立法制度、监察制度,等等。这些重大修改建议,是保证党和国家长治久安的顶层设计和制度安排。

一、把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法总纲,为坚持和加强党的全面领导提供了根本制度保障

中国共产党的领导地位,是在领导中国人民进行革命、建设、改革的长期实践中形成的,是人民的选择、历史的选择。宪法总纲第一条规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”这是关于我国国家性质的规定,是我国的国体。人民民主专政是我们党领导人民进行社会革命创造的适合我国国情最根本的制



中共中央党校综合楼前广场的大型组雕《旗帜》 图/视觉中国

度。这一制度,是我们党团结带领人民经过28年浴血奋战、进行了艰苦卓绝的斗争最终确立起来的;是我们党团结带领人民完成社会主义革命、进行改革开放新的伟大革命不断巩固和发展起来的。在这些伟大的历史变革中,中国人民得出的最基本的结论是:中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。在当今中国,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,是最高政治领导力量。确定党在国家中的领导地位是我国宪法的题中应有之义。现行宪法已在序言中确定了党的领导地位,这次宪法修改《建议》把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”充实进宪法关于国家根本制度的条文,深刻揭示了中国共产党领导与中国特色社会主义之间内在的统一性,对于我们更加理性地认识和把握党的领导的重要意义,具有重要而深远的指导作用。

历史深刻地启示着未来:没有中国共产党的领导,民族复兴必然会沦为空想。只有中国共产党才能坚持立党为公、

执政为民,充分发扬民主,领导人民制定体现人民意志的宪法,领导人民实施宪法。党的十八大以来,我们党领导人民高举中国特色社会主义伟大旗帜,统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革,推进中国特色社会主义进入了新时代。在新的征程上,要实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,根本还是要靠党的领导、靠党把好方向盘。适应新时代党和国家发展新要求,把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法,从社会主义本质属性的高度确定党在国家中的领导地位,使党总揽全局、协调各方的领导核心地位在国家运行机制和各项制度中具有更强的制度约束力和更高的法律效力,有利于把党的领导贯彻落实到国家政治生活和社会生活的各个领域,实现全党全国人民思想上、政治上、行动上的一致,确保中国特色社

会主义事业始终沿着正确轨道向前推进。

二、在国家主席任职规定上作出调整,是健全党和国家领导体制的制度性安排

《建议》提出,将宪法第七十九条第三款“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,连续任职不得超过两届”,修改为“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同”。这是党中央在全面总结党和国家长期历史经验基础上,从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度提出的健全党和国家领导体制的重大举措,对于坚持和加强党的全面领导,坚持和维护党中央权威和集中统一领导,更好发挥宪法在新时代推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化中的国家根本法作用,具有重要意义。

中国共产党、中华人民共和国、中国人民解放军领导人“三位一体”的领导体制,是我们党在长期执政实践中逐步探索出的治国理政的成功经验。国家主席制度是党和国家领导体制的重要组成部分。从党章和宪法相关规定来看,1982年党的十二大通过的《中国共产党章程》和后来历次修正后的党章,对党的中央委员会规定每届任期五年,对党的中央委员会总书记和中央军事委员会主席没有规定连续任职不得超过两届。1982年宪法即现行宪法第九十三条第四款,对中华人民共和国中央军事委员会规定每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,没有规定连续任职不得超过两届。因此,在国家主席任职规定上作出修改,有利于保持中国共产党、中华人民共和国、中国人民解放军领导体制的一致性,使“三位一体”领导体制在宪法上得以贯彻和体现。

在国家主席任职规定上作出修改,是着眼于健全党和国家领导体制,在宪法上作出制度安排。这一修改,不意味着改变党和国家领导干部退休制,也不意味着领导干部职务终身制。从20世纪80年代

起,我国干部退休制度已经建立并在实践中不断完善。1982年十二大党章至2017年十九大党章都有一条明确规定:“党的各级领导干部,无论是由民主选举产生的,或是由领导机关任命的,他们的职务都不是终身的,都可以变动或解除。”“年龄和健康状况不适宜于继续担任工作的干部,应当按照国家的规定退、离休。”党的总书记、党的中央军委主席、国家中央军委主席、国家主席的任职规定保持一致,是符合我国国情、保证党和国家长治久安的制度设计,是保证中国共产党、中华人民共和国、中国人民解放军领导人“三位一体”的制度安排,有利于坚持和加强党的全面领导,有利于完善党和国家领导制度,有利于坚持和维护党中央权威和集中统一领导,是中国特色社会主义政治优势和制度优势的重要体现。

三、赋予监察委员会宪法地位,为建立集中统一、权威高效的国家监察体系奠定坚实基础

《建议》在宪法第三章《国家机构》中专门增加“监察委员会”一节,并就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期任届、领导体制和工作机制等作出规定,为监察委员会建立组织体系、履行职能职责、运用相关权限、构建配合制约机制、强化自我监督等提供了根本依据。这一重要修改,贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的重要部署,是深化国家监察体制改革、健全党和国家监督体系的重大战略决策,展现出我们党一以贯之推动社会革命和进行自我革命的勇气和决心。

国家监察体制改革是建立中国特色监察体系的创制之举。党的十八大以来,党中央从全面从严治党出发,将国家监察体制改革纳入全面深化改革总体部署,积极推进改革及试点工作并取得重要阶段性成效。《建议》将改革实践成果提炼上升为宪法规定,具有坚实的政治基础、理论基础、实践基础和充分的法理支撑。目前,党内监督已经实现全覆盖,而行政监察对

象主要是行政机关及其工作人员,范围过窄。这就要求适应形势发展构建集中统一、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,真正把权力都关进制度笼子,确保党和人民赋予的权力切实用来为人民谋利益。《建议》增写“监察委员会”一节并作出相关规定,使党的主张成为国家意志,使国家监察体制改革于宪有据、监察法定于宪有源,体现了全面深化改革和全面依法治国、全面从严治党的有机统一。

确立监察委员会作为国家监察机关列入国家机构的法律地位,是推动反腐败斗争向纵深发展的重大制度设计。当前,反腐败斗争形势依然严峻复杂,巩固压倒性态势、夺取压倒性胜利的决心必须坚如磐石。通过整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪等工作力量,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,将有效解决监察覆盖面过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等问题,健全党领导反腐败工作的体制机制,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。根据宪法制定监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代“两规”措施,必将进一步推进反腐败工作规范化法治化,推动反腐败斗争取得更大成效,进一步增强人民群众对党的信心和信赖,确保党和国家长治久安。

四、增加设区的市制定地方性法规的条款,进一步完善了社会主义立法体制

《建议》提出,“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以依照法律规定制定地方性法规,报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行。”这是事关全局的重大政治体制改革,从国家根本法的层面扩大了地方立法的主体和权限范围,是完善社会主义立法体制的重大举措,是对我国地方立法实践探索与成功经

赋予监察委员会宪法地位 健全党和国家监督体系

文 / 钟纪言

宪法是治国安邦的总章程,修改宪法是党和国家政治生活中的一件大事。党的十九届二中全会审议通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》(以下简称《建议》),建议在将要提请十三届全国人大一次会议审议的宪法修正案中,专门增写监察委员会一节,确立监察委员会作为国家机构的法律地位。这是以习近平同志为核心的党中央审时度势作出的重大战略决策,必将为加强对反腐败工作的统一领导,建立集中统一、权威高效的监察体系,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,奠定坚实宪法基础、产生重大深远影响。我们要站在新时代党和国家事业发展全局的高度,充分认识这一战略决策的重大

意义,深刻理解相关条文的内涵精髓,切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来,增强推动宪法实施、强化国家监察的自觉性和坚定性。

一、在宪法中增写监察委员会一节,体现了全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的有机统一

坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是推进全面依法治国的题中应有之义。在宪法中增写监察委员会一节,是对我国政治体制、政治权力、政治关系的重大调整,是对国家监督制度的重大顶层设计,顺应了把全面从严治党向纵深推进的迫切要求,反映了党的十八大以来国家监察体制改革的成果,

贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的重大部署,有利于坚持和加强对反腐败工作的统一领导,丰富和完善全国人民代表大会制度,为制定监察法、设立国家和地方各级监察委员会提供宪法依据,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供重要保证。

深化国家监察体制改革,是强化党和国家自我监督、坚持和加强党的领导的重大决策部署。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高政治领导力量。打铁必须自身硬。坚持党的领导,必须加强党的建设,全面从严治党,永葆党的先进性和纯洁性。我们党全面领导、

经验的提炼升华和宪法确认。地方性法规是以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。改革开放以来特别是党的十八大以来,地方立法发挥着越来越重要的作用,为地方经济社会发展提供了各具特色、极富针对性的制度保障。2015年3月15日,全国人大审议通过新修订的立法法,赋予所有设区的市地方立法权,使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个较大的市基础上,增加了273个市、自治州。此次,《建议》把设区市立法权进一步提升到国家根本法的高度予以权威确认,必将极大推动地方因地制宜运用立法手段解决本地具体问题,让社会主义法治的触角更加灵敏,使地方经济社会发展的活力和创造力充分迸发,加快决胜全面小康、建设

社会主义现代化国家的奋进步伐。

此外,《建议》根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践,还在制度层面对宪法作出其他适当修改。比如,增加“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓”条款,将党的十八届四中全会提出的“建立宪法宣誓制度”具体化为宪法条文,有利于在全社会树立宪法权威,增强国家工作人员的宪法观念,激励和教育国家工作人员提高宪法意识,培育宪法信仰,更好地忠于宪法、遵守宪法、维护宪法。比如,将宪法序言部分“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线”的表述,修改为“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设

者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线”,进一步完善了统一战线制度,有利于最大限度调动一切积极因素,使海内外中华儿女同心同德、众志成城,共同致力于实现中华民族伟大复兴的梦想。比如,将“国务院行使下列职权”中第八项“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作”修改为“领导和管理民政、公安、司法行政等工作”,从制度层面与国家监察体制相衔接,既保持了我国宪法连续性、稳定性、权威性,又充分体现了实践发展和时代发展的新形势新要求,可以更好发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用。☑

(转自《人民日报》2018年3月1日第3版)

长期执政,面临的最大挑战是权力得不到有效监督、领导干部容易受到腐蚀,迫切要求加强对权力运行的制约和监督,探索出一条党长期执政条件下实现自我净化的有效路径,这关乎党和国家事业成败,关乎我们能否跳出历史周期律。习近平总书记指出,增强党自我净化能力,根本靠强化党的自我监督和群众监督;自我监督是世界性难题,是国家治理的“哥德巴赫猜想”,中国共产党下决心成功,练就“绝世武功”,建设廉洁政治。要把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,形成发现问题、纠正偏差的有效机制。我国80%的公务员、95%以上的领导干部是共产党员,党内监督和国家监察既具有高度内在一致性,又具有高度互补性。党的十八大以来,党内监督得到有效加强,监督对象覆盖了所有党组织和党员。这就要求适应形势发展构建国家监察体系,对党内监督覆盖不到或者不适用于执行党的纪律的公职人员,依法实施监察,真正把权力都关进制度笼子,确保党和人民赋予的权力切实用来为人民谋利益。国家监察本质上属于党和国家的自我监督,不同于其他形式的外部监督,推进国家监察体制改革,有利于健全党和国家监督体系,确保党和国家长治久安。

在宪法中增写监察委员会一节,体现了党的主张和人民意志,为深化国家监察体制改革提供了根本法治保障。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,依法执政是党治国理政的基本方式。坚持依法治国首先要依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。习近平总书记强调,要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接,做到重大改革于法有据,使改革和法治同步推进。国家监察体制改革是建立中国特色监察体系的创制之举,党中央从全面从严治党出发,将国家监察体制改革纳入全面深化改革总体部署,积极推进改革及试点工作并取得重要阶段性成效,在此基础

上使改革实践成果成为宪法规定,具有坚实的政治基础、理论基础、实践基础和充分的法理支撑。《建议》在宪法第三章《国家机构》中专门增加一节,作为第七节“监察委员会”,增加五条,就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期换届、领导体制和工作机制等作出规定,为监察委员会建立组织体系、履行职能职责、运用相关权限、构建配合制约机制、强化自我监督等提供了根本依据,使党的主张成为国家意志,使国家监察体制改革于宪有据、监察法于宪有源,体现了全面深化改革和全面依法治国、全面从严治党的有机统一,必将进一步坚定全党全国人民坚持走中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义法治道路的决心和信心。

赋予监察委员会宪法地位,必将推动反腐败斗争深入发展,直至夺取压倒性胜利。人民群众最痛恨腐败现象,腐败是我们党面临的最大威胁。当前,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展,但形势依然严峻复杂。监察委员会就是反腐败工作机构,监察法就是反腐败国家立法,深化国家监察体制改革的一个重要目的,就是加强党对反腐败工作的统一领导,推动反腐败斗争向纵深发展。通过整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪等工作力量,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,对党中央、地方党委全面负责,将有效解决监察覆盖面过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等问题,健全党领导反腐败工作的体制机制,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。根据宪法制定监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代“两规”措施,必将进一步推进反腐败工作规范化法治化。在宪法中增写监察委员会一节,并明确其性质定位和职能职责,为加强党对反腐败工作的统一领导提供了国家根本法

保障,必将推动反腐败斗争取得更大成效,进一步增强人民群众对党的信心和信赖,厚植党执政的政治基础。

二、正确理解和把握宪法关于监察委员会的规定

宪法是对国家权力运行体制机制等重要问题的原则性、纲领性规定。此次宪法修改建议中,用一节对监察委员会作出规定,充分彰显了监察委员会在国家治理体系中的重要作用,也为深化国家监察体制改革、保证监察委员会履职尽责提供了根本遵循。

(一) 正确理解和把握监察委员会的性质和地位

《建议》提出在宪法第一百二十三条规定“中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关”,明确了监察委员会的性质和地位。在国家权力结构中设置监察机关,是从我国历史传统和现实国情出发加强对公权力监督的重大改革创新,体现了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。监察委员会作为行使国家监察职能的专责机关,与党的纪律检查委员会合署办公,实现党性和人民性的高度统一。监察委员会是实现党和国家自我监督的政治机关,不是行政机关、司法机关。其依法行使的监察权,不是行政监察、反贪反渎、预防腐败职能的简单叠加,而是在党直接领导下,代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督,既调查职务违法行为,又调查职务犯罪行为,其职能权限与司法机关、执法部门明显不同。同时,监察委员会在履行职责过程中,既要加强日常监督、查清职务违法犯罪事实,进行相应处置,还要开展严肃的思想政治工作,进行理想信念宗旨教育,做到惩前毖后、治病救人,努力取得良好的政治效果、法纪效果和社会效果。

(二) 正确理解和把握监察委员会的名称、人员组成、任期换届和职能职责

《建议》提出在宪法第一百二十四

条规定：“中华人民共和国设立国家监察委员会和地方各级监察委员会。监察委员会由下列人员组成：主任，副主任若干人，委员若干人。监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。国家监察委员会主任连续任职不得超过两届。监察委员会的组织和职权由法律规定。”这明确了监察委员会的基本构成要素。依据宪法规定和改革实践，正在制定的监察法将要对国家、省、市、县设立监察委员会作出具体规定。国家一级监察委员会名称前冠以“国家”，体现由行政监察“小监察”变为国家监察“大监察”，表明了最高一级国家机构的地位；地方各级监察委员会名称采用行政区划+“监察委员会”的表述方式。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生，副主任和委员由主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。各级监察委员会可以向本级党的机关、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。监察机关的主要职能是调查职务违法和职务犯罪，开展廉政建设和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严；主要职责是监督、调查、处置；主要权限包括谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等。

（三）准确理解和把握监察委员会的领导体制和工作机制

《建议》提出在宪法第一百二十五条规定：“中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作。”第一百二十六条规定：“国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责。”对这两条应当统一起来理解、贯通起来把握。一方面，为保证党对反腐败工作的集中统一领导，党的纪律检查机关同监察委员会合署办公，履行纪检、监察两项职责，在领导体制上与纪委的双重

领导体制高度一致。监察委员会在行使权限时，重要事项需由同级党委批准；国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作，地方各级监察委员会要对上一级监察委员会负责。另一方面，监察委员会由人大产生，就必然要对人大及其常委会负责，并接受其监督。在深化国家监察体制改革试点中，试点地区创造出许多有利于人大及其常委会实现对监察委员会监督的好形式好方法。

（四）准确理解和把握监察委员会与其他机关的配合制约关系

《建议》提出在宪法第一百二十七条规定：“监察委员会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和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门相互配合、相互制约。”审判机关指的是各级人民法院；检察机关指的是各级人民检察院；执法部门包括公安机关、国家安全机关、审计机关、行政执法机关等。监察机关履行监督、调查、处置职责，行使调查权限，是依据法律授权，行政机关、社会团体和个人无权干涉。同时，有关单位和个人应当积极协助配合监察委员会行使监察权。目前在实际工作中，纪检监察机关不仅同审判机关、检察机关形成了互相配合、互相制约关系，同执法部门也形成互相配合、制约的工作联系。审计部门发现领导干部涉嫌违纪违法问题线索，要按规定移送相关纪检监察机关调查处置；纪检监察机关提出采取技术调查、限制出境等措施的请求后，公安机关与相关部门要对适用对象、种类、期限、程序等进行严格审核并批准；在对生产安全责任事故的调查中，由安监、质检、食药监等部门同监察部门组成联合调查组，实地调查取证，共同研究分析事故的性质和责任，确定责任追究的范围和形式。监察委员会成立后，对涉嫌职务犯罪的行为，监察委员会调查终结后移送检察机关依法审查、提起公诉，由人民法院负责审判；对

监察机关移送的案件，检察机关经审查后认为需要补充核实的，应退回监察机关进行补充调查，必要时还可自行补充侦查。在宪法中对这种关系作出明确规定，是将客观存在的工作关系制度化法律化，可确保监察权依法正确行使，并受到严格监督。

三、以宪法为遵循健全党和国家监督体系

《建议》坚持正确政治方向，把握了宪法修改的科学规律，体现了党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一，完全顺党心合民意。我们要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，认真学习领会、坚决贯彻落实《建议》精神，为十三届全国人大一次会议顺利审议通过宪法修正案、起草监察法做好相关准备，为宪法顺利实施、监委依法履职打下坚实基础。一是认真学习修改宪法《建议》，深刻领会党中央关于深化国家监察体制改革的战略谋划和决策部署，切实统一思想和行动，树立宪法意识、增强宪法自信，提高依照宪法法律行使权力、履行职责的意识和能力。二是继续深化国家监察体制改革，在目前扩大试点工作有序推进基础上，继续在依法履职、纪法贯通、法法衔接、行使职权和完善配套法规制度上下功夫，把制度优势转化成治理效能。三是坚持和加强党的全面领导，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力。四是强化自我监督，加强纪检监察机关党建工作，坚持集体决策，细化工作流程，严格审批权限，规范内控程序，自觉主动接受党内监督和社会监督，对执纪违纪、执法违法的坚决查处，对失职失责的严肃问责，建设忠诚干净担当的纪检监察干部队伍，确保党和人民赋予的权力不被滥用、惩恶扬善的利剑永不蒙尘。✘

（据新华社北京3月2日电）

加强人大国有资产监督职能 管好用好人民共同财富

——深入学习贯彻落实中共中央《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》

文 / 刘 昆

2017年12月30日,中共中央印发《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》(中发〔2017〕33号,以下简称《意见》)。《意见》全面贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,明确建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,规定国务院每年向全国人大常委会报告国有资产管理情况,对报告框架、报告重点、审议程序、审议重点、组织保障等提出了具体要求,是加强国有资产管理和治理的基础性制度设计,为加强人大国有资产监督职能提供了基本遵循。

一、认真学习《意见》精神,充分认识建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的重大意义

建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,是要国务院向全国人大和全国人民报告全口径国有资产的“明白账”,是要实现人大国有资产监督的制度化、规范化,为加强国有资产管理和治理体系建设奠定坚实基础,意义重大而深远。

首先,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,是党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署。党的十八大以来,党中央高度重视有效发挥人大监督职能,十八届三

中全会明确提出“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”。建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,是落实十八届三中全会要求的重要改革举措,有利于解决长期以来人大对国有资产监督缺乏科学化制度安排,内容覆盖不够全面,工作程序不够规范,监督职能发挥不够充分的问题;有利于强化人大国有资产监督职权的刚性,支持人大在对国有资产管理的监督上有所作为,更好发挥人民代表大会根本政治制度作用。

第二,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,为政府加强和规范国有资产管理提供强大动力。党的十八大以来,党中央对加强国有资产管理,完善各类国有资产管理体制,促进国有资产保值增值,推动国有资本做强做优做大,有效防止国有资产流失等作出了一系列重大决策部署。在此基础上,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,有利于促进政府采取有力措施,科学、准确、及时掌握境内外国有资产基本情况,解决国有资产管理比较分散、底数不清、会计制度统计制度不够规范等问题;有利于进一步完善各类国有资产管理体制,提高政府国有资产管理能力,提高国有资产的经济社会效益,让国有资产更好地服务于国家战略目标。

第三,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,是增加

国有资产管理透明度、提升国有资产管理公信力的重要举措。国有资产属于国家所有即全民所有,是全体人民共同的宝贵财富。建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,有利于向全国人民报告全口径国有资产的“明白账”,保障人民对国有资产管理情况的知情权,全面了解国有资产家底,厚植制度自信;有利于让国有资产在阳光下运行,让人民来监督,使国有资产更好地服务发展、造福人民。

《意见》指出,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,是党和国家加强国有资产管理和治理的重要基础工作,符合宪法和法律规定,符合人民群众期待,对于加强人大和全社会对国有资产的监督,巩固和发展中国特色社会主义基本经济制度、管好用好人民共同财富等,具有重要意义。

二、深刻领会《意见》要求,准确把握国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的核心要义

《意见》围绕全面规范、公开透明、监督有力的目标,对国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度进行了系统设计。我们要深刻领会,准确把握。

准确把握建立国有资产报告制度的基本原则。建立和实施国有资产报告制度,要坚持党中央集中统一领导,确保党的路线方针政策和党中央有关国有资产的重大决策部署得到全面贯彻和有效

效执行；坚持依法治国，按照宪法和法律规定，依法报告、依法监督；坚持问题导向，切实摸清国有资产家底，坚持全口径、全覆盖的方向，将所有国有资产包括地方国有资产纳入监督范围；坚持稳步推进，立足国有资产规模庞大、种类繁多的国情和管理水平参差不齐、会计统计等基础工作薄弱的实际，具体操作上遵循实事求是、分类施策、先易后难、循序渐进的工作方针。

准确把握年度国有资产管理情况的报告方式。基于国有资产和管理体制的现状，坚持综合报告与专项报告相结合的方式，既有利于全面反映国有资产的情况，摸清家底，充分体现全口径要求，防止国有资产流失，又能够集中反映某类国有资产管理情况和存在的问题，回应社会关切，推动解决问题，提高监督实效。

准确把握报告重点。各类国有资产管理目标和管理方式不同，管理情况的报告也应有所侧重。《意见》对企业国有资产主要着眼保值增值、防止流失，对行政事业性国有资产主要着眼有效使用、避免浪费，对国有自然资源主要着眼节约集约使用、保护生态，分别提出了报告重点，作为报告需要着重说明的问题，可以确保报告的核心内容符合监督要求，保证国有资产管理的透明度。

准确把握审议程序。《意见》根据监督法等法律关于听取和审议专项工作报告程序的规定，设计了国有资产管理情况报告的审议程序，并明确全国人大常委会视情况需要可以综合运用专题询问、质询和特定问题调查等方式。必要时，可依法作出决议。同时，为进一步加大监督力度，增强监督实效，《意见》对存在问题的整改和问责提出了明确要求，规定国务院要将全国人大常委会的审议意见分解细化到相关部门研究处理和整改，对涉嫌违纪违法的应当依法依规严肃处理，并在6个月内向全国人大常委会报告研究处理情况，特别是问责情况。

准确把握审议重点。按照审议重点

与报告重点既相呼应，又有所侧重的思路，根据宪法和监督法等法律规定，结合工作实际，紧紧围绕全面贯彻党的路线方针政策和党中央有关国有资产的重大决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，《意见》提出了九个方面的监督重点，以提高审议的针对性和监督的有效性。

准确把握推进公开透明。紧紧围绕建立国有资产报告制度的根本目的，通过将监督工作情况及时向全国人大代表通报和向社会公开等措施，进一步推动整改问责的落实，增强人大监督实效，提高接受人民监督的自觉性。

三、切实抓好《意见》落实，有效发挥国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的重要作用

2018年是贯彻落实《意见》的第一年，我们要按照党的十九大精神，学思践悟，深刻认识《意见》出台的重大现实意义和历史意义，自觉把思想和行动统一到党中央关于建立国有资产管理情况报告制度的工作部署上来，切实增强抓好贯彻落实的政治自觉和责任自觉，振奋信心，乘势而上，奋发有为，以认真负责的态度和求真务实的工作作风，结合实际创造性地抓好贯彻落实，确保《意见》确定的各项改革制度措施和工作任务落地生根。

第一，认真做好《意见》的学习宣传。学习宣传《意见》精神，是当前和今后一个时期的重要任务。我们将按照党中央的部署要求，结合工作实际，认真组织学习《意见》，深刻领会核心要义，做到学深悟透、融会贯通。组织召开全国所有省级人大和政府有关部门参加的建立国有资产报告制度专题座谈会，学习《意见》精神，开展交流研讨，部署落实工作，推动地方加快建立政府向人大常委会报告国有资产管理情况制度。

第二，认真做好落实《意见》的具体制度安排。一是研究制定贯彻落实《意

见》的实施意见。为保证《意见》在人大系统的有效落实，我们拟制订实施意见，进一步细化程序，完善机制，明确分工，夯实责任。二是与财政部、国资委等国务院有关部门建立工作联系机制，定期举行工作会议，通报工作进展，商讨解决问题，确保落实《意见》工作协调推进。

第三，认真做好基础工作。一是督促国务院有关部门进一步夯实会计统计等报告基础工作。按照国家统一的会计制度规范国有资产会计处理，制定和完善相关统计制度，保证各级政府、各部门和单位的国有资产报告的结果完整、真实、可靠、可核查。二是加快国有资产数据库建设。推动国务院建立全口径国有资产数据库和国有资产信息共享平台，实现中央各部门国有资产管理数据联网。充分利用现有的人大预算联网监督平台，将国有资产监督作为一项重要内容纳入，加快国有资产管理数据的互通、共享进程。

第四，认真做好2018年全国人大常委会听取和审议国务院关于国有资产管理情况报告的服务工作。根据全国人大常委会2018年监督工作计划，将在10月份举行的十三届全国人大常委会第五次会议上听取和审议国务院关于加强国有资产管理情况的报告，由常委会预算工委、全国人大财经委负责做好相关工作。我们将严格按照党中央《意见》和全国人大常委会监督工作计划的要求，扎实做好各项具体工作。加强与国务院有关部门的沟通联系，督促完善相关制度，按照全口径、全覆盖的要求，按时提出规范的综合报告和专项报告；围绕听取金融企业国有资产专项报告，精心组织开展金融企业国有资产管理情况专题调研，坚持问题导向、拓展调研渠道、丰富调研手段、创新调研方式，形成高质量的调研报告提请常委会审议。总之，我们将按照正确监督、有效监督的要求，务求开好头、起好步。✘

（本文作者为全国人大常委会预算工作委员会主任）

牢牢把握中国特色社会主义这一主题

文 / 李慎明

习近平同志在党的十九大报告中明确指出：“中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题”“全党要更加自觉地增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，保持政治定力，坚持实干兴邦，始终坚持和发展中国特色社会主义。”这些重要论述言简意赅，事实上包含着五个概念：一是中国特色社会主义，二是中国特色社会主义道路，三是中国特色社会主义理论体系，四是中国特色社会主义制度，五是中国特色社会主义文化。正确理解这五个概念的科学内涵，对于我们深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，具有十分重要的意义。

中国特色社会主义是我们党始终高擎的伟大旗帜

早在1920年11月，毛泽东同志就形象地指出：“主义譬如一面旗子，旗子立起了，大家才有所指望，才知所趋赴。”中国特色社会主义就是毛泽东同志所说的这样一面旗子。习近平同志在党的十九大报告中指出，大会的主题是：不忘初心，牢记使命，高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，为实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。在大会的主题中强调“高举中国特色社会主义伟大旗帜”，就是表明中国特色社会主义是我们党始终高擎的伟大旗帜。

中国特色社会主义主要由以下几部分组成：一是我们党的指导思想，即马克思列宁主义、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；二是中国特色社会主义道路；三是中国特色社会主义理论体系；四是中国特色社会主义制度；五是中国特色社会主义文化。这里需要强调的是，我们党的指导思想与中国特色社会主义理论体系是既有联系又有区别的不同概念。我们党的指导思想中有马克思列宁主义、毛泽东思想，中国特色社会主义理论体系并不包括马克思列宁主义、毛泽东思想，但与马克思列宁主义、毛泽东思想是一脉相承、坚持发展的关系。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央科学把握当今世界和当代中国发展大势，顺应实践要求和人民愿望，在各个方面都取得重大成就，推动党和国家事业发生历史性变革。五年来的成就是全方位的、开创性的，五年来的变革是深层次的、根本性的。这充分说明我们党高举中国特色社会主义伟大旗帜、坚持和发展中国特色社会主义是完全正确的。我们坚定“四个自信”，本质上就是坚定对中国特色社会主义的自信。

中国特色社会主义道路是实现社会主义现代化、创造人民美好生活的必由之路

中国特色社会主义道路既体现为坚持以经济建设为中心，又体现为全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及其他各方面建设，是实现社会主义现代化、创造人民美好生活的必由之路。需要指出的是，在一个社会中，经济是基础，既是政治上层建筑的基础，也是文化上层建筑的基础。这决定了坚持中国特色社会主义道路就要坚持中国特色社会主义经济发展道路。当然，经济发展道路首先体现在政治

上层建筑之中，表现为一定的经济制度，这可以叫作应然；但这一经济制度在经济领域运行的实际状况则属于经济基础范畴，这可以叫作实然。中国特色社会主义经济发展道路体现为应然经济制度在实然经济领域的落实上，主要体现在所有制和分配关系、人与人关系的实际状况上。在社会主义初级阶段，坚持中国特色社会主义道路，必须坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，积极稳妥解决财富占有和收入分配上差距过大问题，不断朝着共同富裕方向前进。只有毫不动摇地坚持社会主义初级阶段基本经济制度，才能从根本上体现我国的社会主义性质，体现最广大人民的根本利益，我们党、国家和民族才有美好前途。

当前，人们也经常提“中国道路”。从广义上讲，“中国道路”可以包括中国革命、建设和改革开放之路；从狭义上说，“中国道路”专指中国特色社会主义道路。现在，国际社会对中国道路的关注越来越多，认同越来越高，国际国内都在热议“中国模式”和“中国道路”。“中国模式”的提法，一是给人有完成时、不再发展的凝固之感。事实上，当前我国发展方式正在转变之中，不能说已经成为一种固化的发展模式。二是有推广甚至扩张之嫌。因此，不宜简单地用“中国模式”来概括中国特色社会主义道路，而应该用“中国道路”的提法。

中国特色社会主义理论体系是指导党和人民实现中华民族伟大复兴的正确理论

中国特色社会主义理论体系是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观与习近平新时代中国特色社会主义思想在内的科学理论体系。这一理

论体系是我们党把马克思列宁主义、毛泽东思想的普遍真理同我国改革开放新的实际与新的时代特征相结合,主要在我国改革开放新的实践中逐步形成和发展起来的。正像为了表示列宁主义和毛泽东思想在许多重要方面发展了马克思主义、因而将其从马克思主义中单列出来一样,中国特色社会主义理论体系在许多重要方面也发展了马克思列宁主义、毛泽东思想,因而将其单列出来。

还应指出的是,毛泽东思想与中国特色社会主义理论体系有着极为紧密的关系。邓小平同志曾经说过:“三中全会以后,我们就是恢复毛泽东同志的那些正确的东西嘛,就是准确地、完整地学习和运用毛泽东思想嘛。基本点还是那些。从许多方面来说,现在我们还是把毛泽东同志已经提出,但是没有做的事情做起来,把他反对错了的改正过来,把他没有做好的事情做好。今后相当长的时期,还是做这件事。当然,我们也有发展,而且还要继续发展。”这阐明了中国特色社会主义理论体系与毛泽东思想之间一脉相承又与时俱进的关系。

习近平同志在党的十九大报告中指出:“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。”习近平新时代中国特色社会主义思想,就是适应这一新时代而产生的马克思主义中国化最新成果,是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分,是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南,我们必须长期坚持并不断发展。

中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障

中国特色社会主义制度,是从新中国成立后开始建立和形成、改革开放时期逐步丰富和完善的崭新的社会制度体系,是当代中国发展进步的根本制度

保障,集中体现了中国特色社会主义的性质、特点和优势;是在推进社会主义制度自我完善和发展过程中,在经济、政治、文化、社会、生态文明等各个领域形成的一整套相互衔接、相互联系的制度体系。中国特色社会主义制度坚持把根本政治制度、基本政治制度同基本经济制度以及各方面体制机制等具体制度有机结合起来,坚持把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来,为中国特色社会主义事业发展提供了有效制度保障。

中国特色社会主义制度体现了我国国体与政体的有机统一。社会主义制度是我国的根本制度,在这一根本制度之下,有人民代表大会制度这一根本政治制度,有中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度;有公有制为主体、多种所有制经济共同发展这一我国社会主义初级阶段的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度;有中国特色社会主义法律体系;有相应的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制等各项具体制度。

坚定制度自信,必须坚持中国共产党的领导。习近平同志在党的十九大报告中指出:“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高政治领导力量。”在坚持和发展中国特色社会主义的进程中,我们为什么反复强调坚持中国共产党的领导呢?一是坚持党的领导是我国历史发展的必然,是人民的选择;二是坚持党的领导源于党的宗旨是全心全意为人民服务;三是我们党是中国特色社会主义事业的坚强领导核心,处在总揽全局、协调各方的地位。现在有一种观点认为,在革命时期要取得革命的成功需要党的领导,在建设特别是改革时期,只要有一套健全的政治体制并坚持依法治国,人民就可以当家作主了。这是一种极大的误

解。世界社会主义发展的历史证明,坚持党的领导不仅是夺取和掌握国家政权的首要条件与普遍规律,同时也是社会主义建设和改革的首要条件与普遍规律。

中国特色社会主义文化是激励全党全国各族人民奋勇前进的强大精神力量

文化是一个国家、一个民族的灵魂。中国特色社会主义文化可以说主要由以下几部分组成:一是马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系;二是党领导人民在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化;三是中华民族五千多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化;四是我国积极借鉴过来的世界各国、各个民族的优秀传统文化。这几部分并不是并列关系。马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系是中国特色社会主义文化的灵魂,党领导人民创造的革命文化和社会主义先进文化是中国特色社会主义文化的主要内容,中华优秀传统文化是中国特色社会主义文化的丰厚沃壤,积极借鉴过来的世界各国、各个民族的优秀传统文化是中国特色社会主义文化的有益滋养。文化自信是更基础、更广泛、更深厚的自信。我们要坚持以马克思主义为指导,弘扬社会主义核心价值观,弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神,不断增强全党全国各族人民的精神力量。

上述五个方面是紧密联系、相互依存、不可分割的统一体。中国特色社会主义作为我们党始终高擎的伟大旗帜是管总的,它规定了道路、理论、制度、文化的根本性质和方向。道路是实现途径,理论体系是行动指南,制度是根本保障,文化是深厚基础,它们统一于中国特色社会主义伟大事业。✘

(本文作者为十二届全国人大内务司法委员会副主任委员、中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心顾问)

宪法宣誓制度迎来修改完善

文 / 本刊记者 张维炜

“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美丽的社会主义现代化强国努力奋斗！”

2018年2月24日，十二届全国人大常委会第三十三次会议表决通过了修订后的全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定。该决定自2018年3月12日起施行。

此次完善宪法宣誓制度，是为了贯彻落实党的十九大和十九届六中全会精神，适应深化国家监察体制改革的需要，进一步弘扬宪法精神、彰显宪法权威。据了解，修改后的宪法宣誓誓词由原先70个字变为75个字。

根据党的十九大和十九届六中全会精神作出适当修改

为了贯彻落实党的十八届四中全会精神，2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议通过《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》，以立法方式确立了我国宪法宣誓制度。

全国人大常委会法工委副主任张勇作修订草案说明时表示，宪法宣誓制度实行以来，各地区、各部门、各方面认真贯彻落实法律规定，依法组织开展宪法宣誓活动，对于激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法，加强宪法实施，弘扬宪法精神，发挥了积极作用。

党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位，确定了我国发展新的奋斗目标，并对深化国家监察体制改革、制定国家监察法提出了新要求。党的十九届二中全会通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》，提出

把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策载入国家根本法，体现党和国家事业发展的新成就新经验新要求。

张勇说，在全党全国学习贯彻党的十九大和十九届六中全会精神过程中，一些地方、部门和同志提出，应当根据党的十九大精神和十九届二中全会宪法修改精神，对2015年决定中的宣誓誓词作出适当修改，进一步完善我国宪法宣誓制度。

另外，根据党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署，2016年12月和2017年11月，全国人大常委会先后作出关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定和在全国各地推开试点工作的决定。同时，国家监察立法工作也在积极推进。各地监察委员会陆续成立，由地方各级人大及其常委会选举或者任命的监察委员会主任、副主任、委员，在就职时普遍进行了宪法宣誓。许多地方建议，在国家法律层面作出明确规定，监察委员会组成人员依法产生后应当进行宪法宣誓。

“总的来看，根据党的十九大和十九届二中全会精神，适应深化国家监察体制改革的需要，对2015年决定作出适当修改是必要的。”张勇表示。

修改内容涉及三个方面

此次通过的决定对宪法宣誓誓词、适用范围、仪式三个方面作出进一步完善。

其中，根据党的十九大报告和十九大修改的党章，对宪法宣誓誓词中有关奋斗目标的表述作出修改，增加了“美丽”和“社会主义现代化强国”的字样，将之前的“为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗！”修改为“为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国努力奋斗！”

根据党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署，在宪法宣誓制度的适用范围方面增加了与监察委员会有关的内容，共涉及5条、6处。

根据该决定，各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、监察委员会、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。同时在宪法宣誓适用的人员和组织工作等有关条款中，也分别作了相应调整。

为与全国人大常委会2017年9月通过的国歌法有关规定相衔接，此次通过的决定对宪法宣誓仪式的有关规定作出修改，增加规定：宣誓仪式应当奏唱中华人民共和国国歌。

进一步弘扬宪法精神、推动宪法实施

此次修改和完善宪法宣誓制度引起了社会的广泛关注和强烈反响。常委会组成人员一致认为，根据党的十九大报告和新修改的党章，对宪法宣誓誓词中有关奋斗目标的表述作出修改，在有关条款中增加与监察委员会有关的内容，增加规定宪法宣誓仪式应当奏唱国歌，是十分必要的。

沈跃跃副委员长说，根据党的十九大精神和十九届二中全会宪法修改精神，对2015年决定中的宪法宣誓誓词作出适当修改，以进一步完善宪法宣誓制度，非常必要。这次修订之后实施的时间是3月12日，在十三届全国人大一次会议通过宪法修改之后，便于十三届全国人大一次会议选举之后进行宪法宣誓，时机选择得好，衔接得好。同时她还认为，采取法律修订的方法对决定进行修改，也是创造了

决定进行修改的办法。

“党的十九大取得一系列重大成果，特别是确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的十九大精神，把十九大的政治成果体现在国家的政治生活中、国家的法律中，使党的主张通过法定程序转化为国家意志，是完全必要的。”张平副委员长也对此次修改表示完全赞同。

“此次修改进一步完善了我国宪法宣誓制度，必将对加强宪法实施和弘扬宪法精神起到更加有效的推动作用。”全国人大常委会委员闫小培说，从2015年7月1日通过的全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定以来，全国上下认真贯彻落实法律规定，依法组织开展宪法宣誓活动，对于激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法，加强宪法实施、弘扬宪法精神，发挥了积极的作用。

谈到这次的修订过程，她表示，整个过程是严肃、严谨的，进行了深入调研，认真研究，多次召开座谈会，广泛听取了各方面的意见，取得了各地区、各部门、各方面的广泛认同。

范徐丽泰委员也坚决赞同对宪法宣誓制度作出修改。她特别提到，在宣誓场合一定要奏唱国歌，因为国旗、国徽、国歌是我们国家的象征，在严肃宪法宣誓时奏唱国歌是绝对应该的。✘

链接：全国人大常委会曾举行过12次宣誓仪式

2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》，以国家立法形式确立了我国的宪法宣誓制度，该决定自2016年1月1日起施行。

此后，宪法宣誓制度步入制度化、常态化。截至2018年2月底，全国人大常委会共举行了12次宪法宣誓仪式。

- 2016年2月26日，全国人大常委会在人民大会堂首次举行宪法宣誓仪式，张德江委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第十九次会议任命的全国人大有关专门委员会副主任委员、常委会工作委员会委员等6名国家工作人员，依法进行宪法宣誓。

- 2016年4月28日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。李建国副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十次会议任命的全国人大有关专门委员会副主任委员，决定任命的国家民族事务委员会主任等国家工作人员，依法进行宪法宣誓。

- 2016年7月2日，十二届全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。王胜俊副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十一次会议任命的全国人大有关专门委员会副主任委员，决定任命的教育部部长等国家工作人员，依法进行宪法宣誓。

- 2016年9月3日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。严隽琪副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十二次会议任命的3名全国人大有关专门委员会副主任委员、决定任命的交通运输部部长，依法进行宪法宣誓。

- 2016年11月7日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。陈昌智副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十四次会议任命的全国人大有关专门委员会个别副主任委员，决定任命的国家安全部部长、民政部部长、财政部部长等国家工作人员，依法进行宪法宣誓。

- 2016年12月25日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。王晨副委员长兼秘书长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十五次会议任命的全国人大有关专门委员会个别副主任委员、全国人大常委会有关工作委员会主任，决定任命的国家监察部部长等国家工作人员，依法进行宪法宣誓。

- 2017年2月24日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。沈跃跃副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十六次会议任命的全国人大有关专门委员会个别副主任委员，决定任命的国家发展和改革委员会主任、司法部部长、商务部部长等国家工作人员，依法进行宪法宣誓。

- 2017年4月27日，全国人大常委会

在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。吉炳轩副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十七次会议任命的全国人大有关专门委员会个别副主任委员、全国人大常委会有关工作委员会主任，决定任命的审计署审计长等国家工作人员，依法进行宪法宣誓。

- 2017年6月27日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。向巴平措副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十八次会议决定任命的环境保护部部长、住房和城乡建设部部长等国家工作人员，依法进行宪法宣誓。

- 2017年9月1日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。张平副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第二十九次会议任命的全国人大常委会副秘书长，依法进行宪法宣誓。

- 2017年11月4日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。艾力更·依明巴海副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第三十次会议决定任命的公安部部长，依法进行宪法宣誓。

- 2018年1月30日，全国人大常委会在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。万鄂湘副委员长主持并监誓。十二届全国人大常委会第三十二次会议任命的全国人大常委会副秘书长，依法进行宪法宣誓。

2980 名十三届全国人大代表的代表资格全部有效

文 / 本刊记者 李小健 王博勋

2018年3月5日,十三届全国人大一次会议在北京召开。在此之前,根据宪法、选举法等法律的规定,在全国人大常委会的主持下,全国35个选举单位于2017年12月中旬至2018年1月期间,共选举产生了2980名十三届全国人大代表。

2018年2月24日,十二届全国人大常委会第三十三次会议表决通过了十二届全国人大常委会代表资格审查委员会关于十三届全国人大代表的代表资格的审查报告,确认2980名十三届全国人大代表的代表资格全部有效。会后,全国人大常委会发表公告,公布代表名单。

这意味着在中央有关部门和各选举单位的共同努力下,十三届全国人大代表选举顺利完成,为新一届全国人民代表大会依法行使职权奠定了坚实基础。

35 个选举单位选举产生2980名代表

选举全国人大代表是国家重要政治活动。以习近平同志为核心的党中央高度重视全国人大代表选举工作。习近平总书记多次发表重要讲话、作出重要指示,要求确保选举作风清气正、选举结果人民满意。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,依纪依法严肃查处湖南衡阳破坏选举案、辽宁拉票贿选案,彰显了党中央坚定不移推进全面依法治国、坚决维护人民代表大会制度尊严的鲜明态度和坚定决心。2017年2月,中共中央转发中共全国人大常委会

党组关于做好第十三届全国人大代表选举工作的有关意见,对选举工作作出部署、提出要求。习近平总书记的重要指示、党中央的决策部署,为做好第十三届全国人大代表选举提供了根本遵循,保证了选举工作正确政治方向。

2018年2月23日,十二届全国人大常委会第三十三次会议听取了全国人大常委会办公厅关于第十三届全国人民代表大会代表选举工作情况的报告。全国人大常委会副秘书长信春鹰作上述报告时介绍,全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署,根据宪法、选举法的有关规定,制定有关法律文件,主持第十三届全国人大代表的选举,指导各选举单位做好代表选举工作。2017年4月27日,十二届全国人大常委会第二十七次会议审议通过了《第十三届全国人民代表大会代表名额分配方案》《第十三届全国人民代表大会少数民族代表名额分配方案》《台湾省出席第十三届全国人民代表大会代表协商选举方案》。

2017年12月中旬至2018年1月,31个省、自治区、直辖市的人民代表大会会议,香港特别行政区的选举会议,澳门特别行政区的选举会议,由各省、自治区、直辖市和中央国家机关、中国人民解放军中的台湾省籍同胞组成的协商选举会议,中国人民解放军的军人代表大会会议,全国总计35个选举单位共选举产生第十三届全国人大代表2980名。

其间,各选举单位坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深

入贯彻落实党的十九大和十九届一中、二中全会精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,严格贯彻执行宪法和有关法律,认真做好第十三届全国人大代表的选举工作。通过选举,把拥护中国共产党的领导,拥护中国特色社会主义制度,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,模范遵守宪法法律,密切联系群众,在本职工作中发挥带头作用,自觉遵守社会公德,廉洁自律,公道正派,勤勉尽责,具备履职意愿和履职能力,具有良好社会形象,得到群众广泛认同的人选选举为第十三届全国人大代表。

一线工人农民代表、妇女代表比例有所上升,党政领导干部代表比例有所下降

全国人大代表是最高国家权力机关组成人员,代表人民的利益和意志,依法参加行使国家权力,使命光荣、责任重大。人大代表具有广泛的代表性是人民代表大会制度的本质要求,也是社会主义民主的重要体现。

选举法第六条规定,全国人大代表应当具有广泛的代表性,应当有适当数量的基层代表,特别是工人、农民和知识分子代表;应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。同时,少数民族代表和归侨代表要依照有关法律法规的规定予以保证。

2017年3月15日,十二届全国人大五次会议作出决定,对第十三届全国人大代表名额和选举问题作出安排,要求新一届全国人大代表中,少数民族代表

的名额应占代表总名额的12%左右,人口特少的民族至少应有1名代表;妇女代表的比例要比上届有所提高;基层代表特别是一线工人、农民、专业技术人员代表的比例要比上届有所上升,农民工代表人数要比上届有所增加,党政领导干部代表的比例要比上届有所降低。

选举结果表明,选出的第十三届全国人大代表具有广泛的代表性,各地区各民族各方面都有适当数量的代表,一线工人农民代表、妇女代表比例有所上升,党政领导干部代表比例有所下降,代表结构进一步优化。据统计,在选出的代表中,少数民族代表438名,占代表总数的14.70%,全国55个少数民族都有本民族的代表;归侨代表39名;连任代表769名,占代表总数的25.81%。与十二届相比,妇女代表742名,占代表总数的24.90%,提高了1.5个百分点;一线工人、农民代表468名(其中有45名农民工代表),占代表总数的15.70%,提高了2.28个百分点;专业技术人员代表613名,占代表总数的20.57%,提高了0.15个百分点;党政领导干部代表1011名,占代表总数的33.93%,降低了0.95个百分点。

专家指出,基层代表有着丰富的基层经历,与人民群众联系最紧密,对改革发展、改善民生、维护社会和谐稳定等有着最直接、最真实的体会和感受。基层代表比例增加,必将更好地体现人民的意志、利益和愿望,使人大听到更广泛的声音,有力推动人民群众最关心最直接最现实问题的解决,进一步提升人民民主和科学决策水平。

港澳台分别选举产生36名、12名、13名代表

信春鹰在报告中介绍,十二届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国香港特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法》和《中华人民共和国澳门特别行政区选举第十三届全国人民代表大会代表的办法》

规定,香港特别行政区、澳门特别行政区选举第十三届全国人大代表由全国人大常委会主持。香港特别行政区、澳门特别行政区应选第十三届全国人大代表的名额分别为36名、12名。香港特别行政区、澳门特别行政区分别成立第十三届全国人大代表选举会议,选举产生第十三届全国人大代表。同时规定,参选人在代表参选人登记表中应当作出声明:拥护中华人民共和国宪法和特别行政区基本法,拥护“一国两制”方针政策,效忠中华人民共和国和特别行政区;未直接或者间接接受外国机构、组织、个人提供的与选举有关的任何形式的资助。2017年9月1日,十二届全国人大常委会第二十九次会议分别通过香港特别行政区、澳门特别行政区第十三届全国人大代表选举会议成员名单。

受全国人大常委会的委托,全国人大常委会副秘书长兼秘书长王晨赴香港、澳门分别主持了第十三届全国人大代表的选举工作。2017年11月22日、24日,香港选举会议、澳门选举会议分别举行第一次全体会议,根据全国人大常委会委员长会议的提名,推选产生了主席团。2017年12月17日、19日,澳门选举会议、香港选举会议分别举行第二次全体会议,香港选出36名第十三届全国人大代表,澳门选出12名第十三届全国人大代表。

根据《台湾省出席第十三届全国人民代表大会代表协商选举方案》,台湾省暂时选举第十三届全国人大代表13名,由各省、自治区、直辖市和中央国家机关、中国人民解放军中的台湾省籍同胞组成的协商选举会议选举产生,协商选举会议由全国人大常委会委员长会议指定召集人召集。2017年10月16日,十二届全国人大常委会第一百零二次委员长会议指定黄志贤为台湾省出席第十三届全国人大代表协商选举会议召集人。截至2017年12月上旬,各推选单位严格按照民主程序,通过召开同胞代表会议等多种方式,共协商选

定了121名协商选举会议代表。2018年1月22日至25日,台湾省出席第十三届全国人大代表协商选举会议在北京举行,采用差额选举和无记名投票的方式,选举产生13名台湾省第十三届全国人大代表。

选举风清气正,代表资格全部有效

换届选举是我国民主政治建设的生动实践。保证换届选举风清气正,是落实全面从严治党要求的需要,也是建立和营造良好政治生态的需要,同时关系到新一届人大代表的履职质量和人民群众的信任。

信春鹰在报告中表示,第十三届全国人大代表的选举工作,坚持党的领导,坚持发扬民主,坚持严格依法办事,坚持严明换届纪律,在各地、各部门共同努力下,圆满顺利进行,实现了预期的目标,为在新时代发展社会主义民主政治,保障人民当家作主,加强国家政权建设,长期坚持、不断完善人民代表大会制度奠定了坚实基础。

同时,十二届全国人大常委会第三十三次会议还审议通过了关于第十三届全国人大代表的代表资格的审查报告。

全国人大常委会代表资格审查委员会主任委员马馼在作审查报告时介绍,根据全国人大选举法和组织法的规定,代表资格审查委员会依法对当选代表是否符合宪法、法律规定的代表的基本条件,选举是否符合法律规定的程序,以及是否存在破坏选举和其他当选无效的违法行为进行了审查。

经审查,35个选举单位的十三届全国人大代表的选举符合法律规定,2980名代表的代表资格全部有效。2018年2月24日,全国人大常委会发布公告,公布了代表名单。至此,这2980名代表将在2018年3月5日参加十三届全国人大一次会议,代表人民的利益和意志,依法执行代表职务,参加行使国家权力。★

保护种业还需重视三个问题

文 / 本刊记者 于浩

2月24日,十二届全国人大常委会第三十三次会议,分组审议全国人大常委会副委员长张宝文作的种子法实施情况的报告。全国人大常委会组成人员普遍表示,种子法执法检查报告客观反映了法律实施后取得的明显成效及存在的突出问题,建议聚焦薄弱环节,补齐短板,让种子法“落地结果”。

种业发展的根本是保护良种

粮食是社稷之本,种业是粮食之基。但不论是培育种子,还是经营种子,乃至依法保护种业发展,最根本的是要有良种。那么,何为良种?当前农民最需要什么样的良种?

“根据我国目前农业生产实际和市场需求,应该有以下的标准:一是高产。高产、丰收问题始终是农业生产的一个根本问题,是由我国人多地少、农业资源有限的实际决定的。我国连续十多年粮食丰收,但所需要的粳米和食用油用粮还有很大缺口,特别是食用油用粮中的油用大豆,还需大量进口。二是优质。粮食高产是一方面,另一方面是优质。随着经济发展,人们不仅要吃饱,还要吃好,要满足人们不断增长变化的新需求就要着力提高各类农作物的品质。三是适地。农作物受天时、地利影响很大,再好的种子,离开了适宜它的地理环境,就会水土不服。不论是引进良种,还是培育良种,推广良种,都必须坚持适地原则,即培育、改良、推广这个地区最适宜的品种。”全国人大常委会副委员长吉炳轩在审议报告时说,种子培育要研究增强种子的免疫功能,提高抗病抗虫的能力。同时,优良品种还要耐灾抗灾。

“我特别呼吁执法检查报告指出



2017年9月28日,专家在山东青岛市即墨区金口镇即发海水稻稻作改良国家示范基地对水稻成色进行检测。摄影/中新社记者 梁孝鹏

的‘中药材种子管理部门不够明确、监管体系尚不健全,中药材的质量安全工作亟待加强’的问题。”全国人大常委会副委员长陈竺认为,中药材的质量关系到饮片和中成药质量,关系到人民用药安全、有效。当前,中药材种子退化、种子种苗质量较差等问题已经成为制约中医药行业健康发展的重要因素。因此,中药材种子参照种子法实施管理要提上日程,进一步明确中药材种子质量监管主体和责任,理顺管理关系,制定科学且符合发展规律的中药材种子种苗管理办法,促进中医药事业发展。

“在种子法制定和执法检查过程中,我们对种子资源的保护给予了高度重视,但对种子资源的收集认识不够。国内种子资源的保护做得比较好,但是对农作物、林木和蔬菜种子在世界范围中的收集和利用不够,这方面应该予以加强和重视。”全国人大农业

与农村委员会委员李登海说,对种子资源的创新要高度重视,特别是杂交玉米和杂交水稻,没有新的种质资源创新就不会有更好的优良品种的选育成功。不能片面地认为种子资源是种质资源的保护,更重要的是对种子资源的收集、利用和再创新。

加强种业科技成果知识产权保护

当前,育种专家普遍反映,由于种子法中实质性派生品种制度缺失,育种中出现的修饰性、模仿性品种多,品种的同质化问题十分突出,科研水平高的育种者普遍存在知识产权能否保护住的后顾之忧,担心育种科研成果被剽窃,对鼓励原始创新极为不利。

“现在越是好的科研单位,一流的育种家,对这个问题呼声就越强烈。我们去了中国农科院、中国农业大学、敦煌种业、中国种子后公司后发现,专家们



2017年10月28日,南京农业大学菊花基地的工作人员在菊花遗传育种实验室里检查菊花组织培养样品。当日,全国最大的菊花基因库——南京农业大学菊花基地向公众开放,吸引了众多市民、游客参观游览。摄影/新华社记者 李博

普遍担心育种成果受到侵害,原因是法律制度没有设防。国际上通行的实质性派生品种制度,我国目前没有建立起来。”全国人大常委会委员刘振伟在审议时指出,实质性派生品种制度是保护育种家权利的一项制度,也是激励原始创新的一项制度。现在世界上多数国家都建立了这个制度,以防止模仿、修饰性育种对原始创新的伤害。建议在修改植物新品种保护条例时,把这一条加进去。如果有了这条制度,再加上现有品种审定绿色通道的建立,我国的育种工作还会再上一个新台阶。

“执法检查报告里有‘明确侵犯植物新品种权的罪名,增加刑事处罚手段。出台关于非法经营种子犯罪的相关司法解释,明确犯罪构成要件,简化诉讼程序,优化取证措施’,这就要求我们加强对知识产权保护的力度,加大对侵害知识产权犯罪行为的处罚力度。希望在司法部门的工作中给予充分考虑。”全国人大常委会委员许为钢认为,若不增加刑事处罚手段,只是行政处罚,可能达不到威慑犯罪行为的力度。另外,随着种业发展,品种数量的增多,实质性派生问题得不到解决,对维护种子市场的有序性、鼓励品种创新上会有很大缺陷,希望这个问题今后在有关法律中得到解决。

全国人大农业与农村委员会委员李登海建议,对非法、违法地下种子生产经营给予高度重视。“由于利益驱动,非法、违法种子生产经营转入地下。特别是杂交玉米方面非法生产和经营速度快、规模大,希望管理部门高度重视。”

种业科技创新能力仍显不足

执法检查组发现,育种科研资源分散,高水平创新人才缺乏,基础性、公益性育种研究比较薄弱,稳定的财政投入机制尚未建立。一些育种项目以完成任务为目标,科研与市场脱节,低水平重复多,具有大规模推广价值的突破性品种少。新品种审定的差异要求较小,优质高产品种植集中度不够,不利于满足市场的多样化需求和推动农民增收。科研院所、高等院校与企业的利益联结不够紧密,育种成果评价、收益分配和成果转化机制有待进一步完善。

“我国种业发展、企业创新能力明显不足。创新品种材料来源随意性大,目标性不强。我们原始创新能力大部分集中在科研院所和高等院校,但问题是这种高水平的能力与企业创新脱节,院校与企业的桥梁始终没有打

通。”对此,全国人大常委会委员王刚认为,一是高等院校、科研院所大量育种原始创新的资源不能共享。比如信息、技术、资源共享度低,共享渠道不畅,企业无法利用。二是大量人才往高等院校、科研院所聚集,而往企业聚集人才的可操作性政策少。三是高等院校、科研院所的创新成果企业无法使用,除了信息不能共享的原因外,育种设定的目标往往是课题制,导致科研与市场脱节,所以要把课题设定的育种方向更多地与生产、实践相结合。因此,推动以企业创新为主体的种业健康发展,需要从表面现象找到深层次原因,把创新能力和资源更好地与企业创新动力相结合。

种业是国家重要的战略性核心产业,是保障国家粮食安全和主要农产品有效供应的重要基础。国以农为本、农以种为先,粮食安全首先是种子安全,种子安全必须有发展壮大的民族种业做支撑。

“现在我国种业发展速度缓慢,从1985年创建我国第一个育繁推一体化的杂交玉米产业化的种业,几十年来我深深体会到发展种业不容易,不仅要有研发创新能力,还要有良好的市场竞争环境,种业资本积累才能强化科技投入,知识产权得到保护才能保证民族种业的资本积累。”全国人大农业与农村委员会委员李登海说,要想把饭碗牢牢抓在自己的手中,国家就要下决心把民族种业搞上去。

李登海认为,不搞种业促进法,种业就很难发展上去。种业如果没有创新能力肯定不行,但是有了创新能力,知识产权得不到保护也不行。目前,经营者环境和资本积累环境不好,发展难度比较大,所以我国种业发展非常艰难,希望今后能够出台《中华人民共和国种业促进法》。因为没有种业发展的促进,就没有强大的民族种业。只有强大而有竞争力的民族种业,才能真正保证国家粮食安全。✘

维护宪法权威，合宪性审查如何破局？

文 / 特约记者 朱宁宁

合宪性审查是一种真正的全覆盖，所有规范性文件都将纳入审查范围，甚至还可能包括对一些行为进行合宪性审查。这些都要跟宪法保持一致。因此，合宪性审查的范围将更加广泛。

党的十九大报告提出：“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”这是“合宪性审查”首次出现在党的文件中。

合宪性审查这项工作为何如此重要？合宪性审查和备案审查是什么关系？合宪性审查会产生何种重大的制度变革？具体将如何推进？推进过程中又有哪些重要问题需要进行深入研究？全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室主任梁鹰近日接受记者专访，对合宪性审查相关问题进行了解读。

“合宪性审查是一个庞大的系统工程，是党的十九大提出的一个非常高瞻远瞩的战略决策，将为全面依法治国向纵深发展提供强大推动力量。合宪性审查制度的确立和实施，必将成为全面依法治国的总抓手和总开关。”梁鹰指出，合宪性审查的提出，对全面深化依法治国意义非常重大。要维护宪法权威，纠正违宪违法问题，必须切实加强规范性文件备案审查，推进合宪性审查工作。

梁鹰透露，目前，根据党中央的决策部署，全国人大常委会已开始对推进合宪性审查工作相关问题进行研究。

合宪性审查与备案审查是何关系

说到合宪性审查，就不得不提到



2017年12月3日，市民在云南省保山市昌宁县法治文化广场观看宪法文本浮雕。图/视觉中国

备案审查。就在2017年12月举行的十二届全国人大常委会第三十一次会议上，全国人大常委会法工委首次就备案审查工作作了报告。报告全面介绍了我国备案审查工作的情况并披露了多起典型案例，引起了社会各界的高度关注和强烈反响。

那么，该如何看待合宪性审查与备案审查两者的关系呢？“合宪性审查是宪法监督的必然要求和必要方式，备案审查是宪法监督的基础和着力点。虽然二者在审查的主体和对象上有所不同，但目标是一致的，都是为了保证中央令行禁止，保障宪法法律正确有效实施，维护宪法法律权威、尊严，维护国家法制统一，保护人民群众合法权益。”梁鹰指出，宪法规定全国人大常委会无权撤销同宪法法律相抵

触的行政法规、地方性法规。也就是说，宪法法律规定的备案审查中本身就包括了合宪性审查的内容。因此，在一个新的制度出台之前，合法、合宪性的审查都属于备案审查。换言之，合宪性审查属于备案审查的一个范畴。

梁鹰具体分析了两者的不同之处。首先，从阶段上讲，备案审查都是后端的，属于事后审查，而合宪性审查可能既有前端事前审查，也有后端事后审查。其次，从范围上讲，目前备案审查主要是合法性审查，它的范围与合宪性审查相比还比较窄。比如，不针对法律本身，也不针对地方性法规、行政法规、司法解释以外的规范性文件。而合宪性审查的范围则扩大到法律，即全国人大常委会制定的法律、作出的决定都属于合宪性审查范围，党内文件也有可能被涵



图/视觉中国

括进来。“可以说，合宪性审查是一种真正的全覆盖，所有规范性文件都将纳入审查范围，甚至还可能包括对一些行为进行合宪性审查。这些都要跟宪法保持一致。因此，合宪性审查针对的范围将更加广泛。”

除此之外，据梁鹰介绍，两者在审查主体、依据、程序、方式、审查结果的效力等方面也都有所不同。

合宪性审查将带来哪些重大制度变革

“开展合宪性审查，是推进全面依法治国、实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措，也是一项长期而艰巨的任务。”梁鹰说，对于开展合宪性审查的机构、方式、程序、标准以及合宪性咨询等有关制度和工作机制，都需要进一步研究和落实。

这些重要机制包括：一是合宪性咨询机制。即研究建立一种机制，能让规范性文件的制定主体在起草制定过程当中，可以向有关方面，比如全国人大常委会提出咨询，其正在制定的规范性文件及有关制度设计是否合乎宪

法，再由有关部门作出相应答复，从而建立起畅通的咨询渠道。二是事前送审机制，即规范性文件在制定之后颁布实施之前，涉及宪法问题的，需要送有关方面进行审查，征求其意见或者进行事先咨询。三是事后审查机制，即国家机关、公民、社会组织等认为规范性文件有违宪情况的，可以提出审查建议。四是为党和国家的重大决策部署和重要决定等，适时提供合宪性支撑和依据。

此外，合宪性审查究竟属于前端审查还是后端审查，还是两端都有，这些理论问题也都需要进一步研究。

研究建立宪法解释及实施情况报告制度

“宪法在我国一直都在被善意良好地遵守、执行和遵循，这是毋庸置疑的。”在梁鹰看来，我们国家之所以能保持大局稳定发展，改革不断深入推进，正是因为我国宪法实施情况总体而言是好的。各项立法活动也都是以宪法为根本依据和遵循，通过立法对宪法原则和规定进行具体落实从而让宪法得以

实施。所以，立法的过程本身就是实施宪法的过程，而各方面、各部门的执法、司法过程乃至每一个人的守法过程也是实施宪法的过程，都离不开宪法，都是在以自己的行为实施宪法，同时也都在宪法的有力呵护之下。

梁鹰同时指出，实践中当然也不排除发生和存在着一些问题，违宪情况也时有发生，所以十分有必要建立宪法实施情况报告制度。一方面可以及时总结宪法实施的经验，另一方面也可以指出存在的问题，有关方面可以及时予以纠正。

此外，建立健全和实施宪法解释制度也势在必行。梁鹰认为，合宪性审查必然绕不开宪法解释的问题，判断一个规范性文件或一个行为是不是合宪，首先就需要对宪法有关条款进行解释，这样才能准确理解从而作出正确判断，那么就需要建立相应的规范化、制度化的宪法解释程序和机制。“可以说，宪法解释的常态化，是合宪性审查的应有之义。”

“总之，合宪性审查作为一项历史变革，目前认识上不存在问题，关键在于如何推动这项制度落地，推动其发展，总的原则是要在人民代表大会制度框架内有序推进这项工作。当前，要把开展合宪性审查的决心及时向国内外传递出去，这背后体现的是我们的制度自信，是我们坚持走中国特色社会主义法治道路、政治发展道路的道路自信，也是我们坚定不移推进全面依法治国的决心和信心。”梁鹰指出，随着合宪性审查工作的建立和推进，宪法监督制度的逐步完善，将会牢固树立宪法法律的权威，推动实现国家治理体系和治理能力现代化。☑

任何有立法性质的文件都不能游离于备案审查之外

文 / 特约记者 朱宁宁

2017年12月26日，十二届全国人大常委会第三十一次会议对全国人大常委会法工委关于十二届全国人大以来暨2017年度备案审查工作情况的报告进行了分组审议。这是全国人大常委会第一次向社会公布备案审查制度的运行情况，是落实党的十九大报告明确提出“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”的重要举措，也是备案审查制度的一项历史性突破。

审议中，有常委会委员认为，近年来，全国人大常委会主动适应备案审查工作新常态，不断加大审查力度、完善审查机制、提高审查质量、拓展审查渠道，扎实推动备案审查工作有序开展，取得了非常明显的成效，为规范权力运行、保障群众利益发挥了积极作用。

与此同时，还有常委会委员指出，在目前工作中，无论是审查主体还是审查对象，都没有把备案审查放在应有高度来认识、重视、推进、落实。建议提高对备案审查工作的认识，努力把备案审查制度用起来、完善起来，通过完善和推动备案审查工作，维护宪法法律权威，保证法制统一。

进一步提高对备案审查重要性的认识

备案审查制度是科学的宪法和法律监督制度，是中国特色社会主义法治道路的一个重要组成部分，但一直以来，社会公众对这项工作的知晓程度并不是很高。审议中，有常委会委员认

为应加大宣传，进一步提高对备案审查工作重要性的认识。

“很长一段时间，社会上包括学术界认为我国的宪法监督制度是一个空白，我们过去形容备案审查就像鸭子凫水一样，表面看起来很平静，但脚掌在下面一直工作，被社会称为‘鸭子理论’。现在不是鸭子凫水了，而是乘风破浪的一艘航船。这个意义非常重大。”信春鹰委员说，备案审查制度是符合我国国情和实际、具有中国特色的宪法监督制度，必须要充分认识备案审查制度的科学性和重要性。“备案审查制度能有效维护国家法制统一、维护国家立法的严肃性。我们是单一制国家，只有一个中央政府和一个国家法律体系。地方立法不管有多少部，都是在国家立法的大的制度下作实施性规定，立法法对范围和界限规定得都很清楚。”

信春鹰委员介绍，备案审查制度从“备而不审、审而不纠、纠而不改”到现在的“有件必备、有备必审、有错必纠”，经历了长期的过程。从2004年在全国人大常委会法制工作机构成立法规备案审查室以来，经过各方面不懈努力，实现了有意义的历史性突破。工作方式上，原来主要是通过内部协调、协商解决问题，而现在既要通过协调协商，同时也要把问题公之于众，让全社会了解宪法实施和监督制度的实际运作情况。

任茂东委员建议提高对备案审查工作重要性的认识。“目前我们习惯把人大常委会的监督分为工作监督和法律监督。但我理解，从严格意义上讲，

听取审议‘一府两院’的专项工作报告、专题询问、特定问题调查、执法检查等监督手段都应属于工作监督范畴，而对规范性文件的备案审查才是真正意义上的法律监督。在目前工作中，无论是审查主体还是审查对象，都没有真正把这项工作放在应有的高度，建议加以提高。”

加大对“一府两院”规范性文件及司法解释的审查

审议中，有常委会委员建议主动加大对“一府两院”的各种规范性文件进行审查。

“很长一段时间大家都认为，文件比法律重要，而且文件层级越低越管用，黑头不如白头，白头不如口头。党的十八届四中全会决定禁止地方制发带有立法性质的文件，本意就是地方不可以在法律之外规定公民权利义务。这一要求有效遏制了一些不具有法定资格的主体制定规则的行为，但实践中还是存在大量的规范性文件。”信春鹰委员举例说，经常有媒体曝光有些地方或者部门不顾法律，制定所谓“奇葩”规定，市、县部门都发文，发了文就执行，确实给国家法制统一带来很大的负面影响。还有一些地方性规则，实际上还没有纳入审查范围。“全国人大常委会审查的是行政法规、地方性法规和司法解释，在这个之外的很多东西，比如规章，就由国务院审查。还有一些文件是打擦边球，看起来不像规则，比如纪要、通知，但实际上规定了权利义务，具有立法性质，但现在并没有审查到，



制图/新华社 商海春

仍然游离在备案审查制度之外。”对此，信春鹰委员强调，备案审查的结果要向社会公开，以产生硬约束的效果。

“现在对于基层来讲，最多的就是部门的通知，红头文件太多，这些文件也是具有指导性的。往往同一件事有不同阶段的红头文件，原来的不取消，新的又增加。这方面的重叠，备案审查制度有何方式解决？特别是几部门联合发布的红头文件，有没有进行备案审查？是否违背法律？特别是罚则方面有没有权限？”贺一诚委员发出了一连串疑问。他建议一定要按照立法法的规定，不能越权。

任茂东委员认为，当前备案审查工作仍存在一些不足，特别是对司法解释的主动审查有较大差距，司法解释存在诸多越权没有得到改正的问题。“立法法对专门委员会和常委会工作机构主动审查作出了明确规定。立法法第九十九条规定，有关的专门委员会和常委会工作机构可以对报送备案的规范性文件进行主动审查。实际上，目前主动审查还显得不够。”任茂东委员建议，专门委员会和常委会工作机构应积极

推进，尽快解决“立而不备”“备而不审”等现象。

艾斯海提·克里木拜委员认为要强化督促检查。“下面的文件很多、很杂，基层很多文件是不太符合宪法规定的，有些是纳入备案审查范围的，还有很多是没有纳入备案审查范围的，所以要督促检查，避免在社会上造成不良影响。”

增加编制加强组织机构建设

“目前的备案审查，有时候可能更多的是备案，存在‘备而不审’的情况。其中一个原因可能是由于全国人大常委会立法任务特别重，又要分一些力量到备案审查这块，导致人手不足。”王明雯委员建议增加法工委编制，增强备案审查工作队伍的力量。

贺一诚委员说：“从2004年建立法规备案审查室以来，工作量越来越大了，现在有地方立法权的主体也增加了，一定要解决增加人员的问题。伴随公民法治意识不断提高，公民提出的审查建议，从2013年的62宗到2017年的1084宗，公民对有关的行政法规、地

方性法规、司法解释等都会有不同的意见，而且以后会更多，所有审查建议都要由全国人大常委会进行审查。因此，应加强备案审查室工作人员的编制。”

车光铁委员建议进一步加强组织机构建设。他指出，目前，组织机构不健全、专业性人才偏少、职能配置不够顺畅、体制机制不够完善等问题，在各地基层普遍存在，这也是导致“重备轻审”“重被动审查轻主动审查”等现象出现的主要原因。“这些问题虽然在基层，但仅靠基层力量确实很难解决。应进一步加强备案审查工作组织体系建设，自上而下系统推进备案审查部门、人员和职能强化工作，不断提高基层备案审查工作规范化、专业化、科学化水平。”

加强对地方立法工作指导

修改后的立法法扩大了地方立法权限，2017年，全国人大常委会接受报送备案的件数是889件，省级及设区的市的地方性法规数量就有802件。最多的是设区的市地方性法规444件。

“这说明目前备案审查工作的一个重点是此类规范性文件。”王明雯委员说，一方面地方立法需求在增大，但与此同时，现在很多地方人大的立法能力不足、立法队伍很薄弱、立法质量亟待提高，存在重复立法，甚至违反上位法的现象，有些地方问题还比较突出。如果要从根本上解决这个问题，除了报告中讲的要指导和支地方人大开展备案审查工作外，更重要的是要加强对地方人大立法工作的指导，只有加强立法队伍建设，提高立法质量，才能从根本上解决问题。

艾斯海提·克里木拜委员认为，现在基层人大，特别是市、县两级人大人才缺乏，法律方面的人才更缺乏，出台一些自治条例、单行条例很困难。对此，建议全国人大对基层人大要加强人才培养，从法律知识、规范性文件等方面加强指导。☑

坚持以良法促发展保善治

文 / 特约记者 朱宁宁



图 / 视觉中国

回望2017年，注定是一个值得铭记的年份——党的十九大胜利召开，中国特色社会主义法治建设砥砺前行，在推进全面依法治国、深化司法体制改革、严格执法公正司法、维护社会公平正义、促进社会和谐稳定的道路上，留下了坚实的足迹。

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、依法立法，以良法促进发展、保障善治——这是党的十九大报告对中国特色社会主义法治提出的新的要求。

2017年，十二届全国人大及其常委会着力加强和改进立法工作，先后通过了民法总则、国家情报法、国歌法、核

安全法、公共图书馆法等重要法律。

近五年来，十二届全国人大及其常委会坚定坚持党中央集中统一领导，依法履行宪法法律赋予的职责，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，不断健全工作制度和体制机制，探索改进工作方式方法，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，立法工作不断取得新的成绩。

国家安全法律体系已基本确立

国家安全是安邦定国的基石，必须靠立法从源头上保障。党的十八届四中全会决定提出，贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台

反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。

全国人大常委会贯彻总体国家安全观，坚持从国情和实际出发，保持政治定力、不受杂音噪音干扰，把握立法时机，加快推进国家安全领域立法，构建国家安全法律制度体系。

2017年，全国人大常委会相继通过了国家情报法和核安全法，伴随这两部国家安全领域的重要法律的出台，加上十二届全国人大常委会此前通过的新国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法等一批重要法律，我国的国家安全法律体系已基本确立，为维护国家核心利益和其他重大利益提供了坚实的法制保障。

民法典编纂工作取得重大进展

民法是公民权利的宣言书，民法典是民族精神、时代精神的立法表达。编纂一部符合我国实际和需要的民法典，是新中国几代人的夙愿。

编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重要立法任务，是推进全面依法治国、完善中国特色社会主义法律体系的重大举措。按照党中央确定的“先制定民法总则、再整合编纂各分编，争取2020年形成统一的民法典”的“两步走”工作思路，2017年3月，十二届全国人大五次会议审议通过《中华人民共和国民法总则》，为编纂出一部具有中国特色、体现时代精神的民法典打下了坚实的基础，被誉为“社会生活百科全书”的民法典翻开了关键一页。

规定胎儿继承权、建立老年监护制度，专门设立了“特别法人”制度，保护英雄和烈士的名誉权……民法总则作为统帅和纲领，进一步完善了社会主义市场经济和社会生活的法律规范，给出了民事制度的“中国方案”。

补短板：重要领域立法继续出台

全面依法治国是全面深化改革的重要引领和可靠保障。在经济社会发展中，立法与改革始终是相辅相成的。社会发展的步伐行进到哪里，立法就要跟进到哪里。改革和法治如车之两轮、鸟之两翼，缺一不可。

针对有关领域立法相对薄弱、滞后的情况，立法机关贯彻“凡属重大改革都要于法有据”精神，继续推进相关立法，补短板、填空白。2017年，全国人大常委会修改了测绘法、水污染防治法、中小企业促进法、反不正当竞争法和标准化法等多部法律。

这些立法工作为经济社会发展保驾护航，支持和推动相关领域改革，确保有关改革试点工作依法有序实施，保证改革和法治相辅相成、互相促进，推进经济社会各领域全面发展。



图/视觉中国

以完备法律树立和维护宪法权威

维护国家法制统一，保障法律体系内部和谐一致，是宪法和法律得到有效实施的前提和基础。2017年，全国人大常委会努力以完备的法律推动宪法实施，落实宪法规定的各项制度和原则。

国歌是宪法确立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和进行爱国主义教育的鲜活教材。2017年9月，全国人大常委会表决通过了国歌法。自此，国歌法和国旗法、国徽法一道，以国家立法形式，落实了宪法规定的关于国家象征和标志的重要制度。

备案审查工作也是2017年立法机关的一大工作亮点。全国人大常委会着力加强备案审查制度和能力建设，按照“有件必备、有备必审、有错必纠”原则，建立健全备案审查工作，积极开展主动审查和专项审查，认真研究公民、组织提出的审查建议，对审查中发现的与法律相抵触或不适应的问题，积极稳妥作出处理，坚决维护宪法尊严和国家法律统一。

2017年8月，因一辆电动自行车引起的公民提起的备案审查建议有了结果，《杭州市道路交通安全管理条例》中

违反行政强制法设立的行政强制措施被删除；2017年9月，广东、云南、江西、海南、福建五省的人口与计划生育法规中，因规定“超生即辞退”被全国人大常委会法工委叫停。同月，全国人大常委会法工委向各省（区、市）人大常委会发函，要求凡是涉及生态环保方面的地方性法规，都要对照上位法，对故意放水、降低标准、管控不严等规定进行清理。截至2017年底，有21个省（区、市）及部分设区的市，已修改相关地方性法规26件，拟修改或废止384件；2017年11月，一些关于著名商标的地方性法规因违反我国商标法立法宗旨、有违市场公平竞争而被全国人大常委会法工委要求全面清理。

据悉，2013年至2017年五年里，全国人大常委会法工委共对121件行政法规、125件司法解释进行了主动审查，对1496件公民、组织提出的审查建议进行了被动审查，并对上千件地方性法规进行了有重点的专项审查研究。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。☑

涉及税收征管、农村金融与公务员 多部法律制定修订工作启动

文 / 特约记者 朱宁宁

随着新一年的开始,税收征收管理法修订工作、农村金融法起草制定工作、公务员法修订工作都已启动。

税收征收管理法正抓紧修订

记者近日从十二届全国人大财经委员会了解到,目前税收征收管理法修订工作正在抓紧进行,代表议案中很多建议在修订草案中予以体现。十二届全国人大财经委建议有关部门加快工作进度,争取早日将税收征收管理法修订草案提请全国人大常委会审议。

在十二届全国人大五次会议期间,章联生等30名代表、王力等31名代表提出,随着经济社会迅速发展,税收征管尤其是对自然人征税面临新情况、新问题,税收征收管理法已难以适应形势的需要,建议修改、完善纳税人权利体系,建立涉税信息获取机制,发挥涉税专业服务社会组织作用等。

国务院法制办、财政部、税务总局提出,议案提出的应对纳税人涉税信息保密、加收滞纳金最高不得超过所欠税款金额、缩小税务机关的自由裁量权、提高税收执法的统一性、明确税务代理人范围、建立涉税信息获取机制、发挥涉税专业服务社会组织作用等建议,对于保障纳税人合法权益、推进税收政府按现代化建设以及修订完善税收征管法具有重要作用。

农村金融法草案稿已经形成

2017年中央一号文件明确提出,积极推动农村金融立法。记者近日从十二届全国人大农业与农村委员会获悉,经过深入调研、反复讨论和多次修改,目前已经

形成农村金融法草案稿,下一步将深入研究和吸收代表议案所提意见和建议,并继续开展调查研究,针对重点问题开展座谈论证,广泛征求意见,进一步修改完善法律草案,建议将制定农村金融法列入十三届全国人大常委会立法规划。

在十二届全国人大五次会议期间,胡大明等

30名代表提出关于制定农村金融法的议案。议案提出,我国农村金融总体上发展滞后,农村金融供给不足状况突出。农村金融立法是完善农村金融供给体系的需要,是破解农村金融改革难题的重要举措,是完善农业支持保护制度的重要内容。当前农村金融政策层级低,有必要制定农村金融法,对农村金融进行顶层设计。建议在农村金融立法中明确政府发展农村金融的职责,保障农村金融主体依法经营的权利,提升农村金融服务水平,推动农村经济社会持续健康发展。

据了解,全国人大农委多年来高度重视农村金融改革和发展问题,多次组织开展农村金融调研,推动农村金融改革发展和农村金融服务水平提升,并于2015年着手开展农村金融立法起草工作。

公务员法修订工作启动

十二届全国人大内务司法委员会近日建议,将修改公务员法列入十三届全国人大常委会立法规划,并在修改公务员法时,统筹研究公职人员财产内部管理问题。

在十二届全国人大五次会议期间,



2017年8月19日,山东省邹平县韩店镇法治文化公园工人在修剪植被。摄影/新华社记者 董乃德

翟友财、令狐安等63名代表提出两件关于修改公务员法的议案。议案提出,我国公务员法在实施过程中遇到不少问题和困难,建议进行修改,明确规定公务员对上级违法命令不服从的范围、“明显违法”的范围,进一步完善公务员的申诉、控告权利,明确规定公务员奖励的具体程序,明确公务员财产申报公示办法等。

孙兆奇等31名代表在十二届全国人大五次会议期间提出关于制定公职人员财产内部管理办法的议案。议案提出,公职人员财产管理立法是反腐败国家立法的重要组成部分,应加快制定公职人员财产内部管理办法。建立监管部门内部名单管理制度;规定所有财产登记、管理机构或部门的配合义务;把监管部门内部名单管理导入银行、证券等财产登记机关的信息系统,由信息系统向监管部门定期报送持有财产清单,自动提示财产异动;规定公司股权、房屋、车辆等财产所有人需如实披露是否代别人持有、为何人代持等。

国家公务员局表示,已启动公务员法修订工作,争取在2018年上半年提请全国人大常委会审议。☑

周恩来的人大往事

文 / 葛平



1954年9月15日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京中南海怀仁堂隆重开幕。图为周恩来作《政府工作报告》。图 / 新华社资料照片

今年3月5日，是一代伟人周恩来同志诞辰120周年，让人不禁回想起周恩来同志对人民代表大会制度建立与发展以及民主法治建设所倾注的心血和难忘的往事。

新中国成立初期百废待兴，作为政务院总理的周恩来日理万机。尽管如此，他还是把“适时召开各级人民代表大会”作为重点工作来抓。开国大典之后的次月，即1949年11月，周恩来主持政务院第八次政务会议。会议讨论省、市、县各界人民代表会议组织通则草案，同时主张采取“先试点后推开”的方式，切实把这项工作抓好。到1952年底，全国30个省、2个省级行署区、160个市、2174个县（包括县级行政单位）和约28万余个乡，都先后召开了各界人民代表会议，为全国及地方各级人民代表大会

日后的召开创造了条件。

1952年12月，在政协一届全国委员会常委会第四十三次会议上，周恩来作了关于在1953年召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的提议说明。1953年1月，周恩来主持召开中央人民政府委员会第二十次会议。会议一致通过《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》，同时决定成立中华人民共和国宪法起草委员会，毛泽东担任该起草委员会主席；成立中华人民共和国选举法起草委员会，周恩来任起草委员会主席。1953年1月，周恩来主持选举法起草委员会会议，讨论修改《中华人民共和国全国人民代表大会选举法（草案）》，并于25日将“修改本”报送毛泽东审阅。毛泽东批示同意，认为选举法“内

容好”。2月，周恩来又将《关于召开全国人民代表大会和制定宪法问题》的讲话稿送毛泽东、刘少奇审阅。在党中央的领导下，经过周恩来等同志紧锣密鼓的筹备和认真细致的工作，具有里程碑意义的一届全国人大一次会议于1954年9月在北京隆重召开。

周恩来在一届全国人大一次会议上作《政府工作报告》时郑重指出：“为了保卫我们的国家建设事业不受破坏，必须加强国家的公安机关、检察机关和审判机关，必须加强立法工作和革命的法制。”随着宪法和一批重要法律的制定，国家的法制建设进入稳定发展的快车道，到1956年生产资料私有制的社会主义改造基本完成时，我国的社会主义法制建设已具有一定规模，对于保障革命和建设以及促进社会主义的发展，都起到了十分重要的作用。周恩来勇挑重担，身先士卒，在他主持的工作范围内，领导和参与制定了大量的法令法规，为经济建设以及逐步完善立法工作作出了突出贡献。

1975年，在四届全国人大一次会议上，周恩来作《政府工作报告》，重申了在三届全国人大一次会议所作《政府工作报告》中提出的“两步设想”：第一步，在1990年以前，建成一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系；第二步，在20世纪内，全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化，使我国国民经济走在世界的前列。从此，“四个现代化”成为高频词语，成为全国人民阶段性的奋斗目标。周恩来深刻认识人民监督的必要性，指出“建设社会主义，没有互相监督，不扩大民主是不可能做得好的”“需要一套制约的办法”“工作中如果有缺点，我们就改正，这就是我们党和政府进行各项工作的方针”。

周恩来多次要求正确把握民主与专政的辩证关系，并强调民主“更带有本质的意义”。就如何扩大民主，他认为必须坚持人民代表大会制度，并在《专政要继续，民主要扩大》一文中提出具体方略：第一，扩大人大代表知民为民的渠道。他说，“我们的人大代表……每年应有两次到人民中直接视察工作。他们可以从与政府不同的角度去接触广大人民，接触实际，看我们的工作是否做得恰当。”第二，拓宽人大代表参政议政的渠道。他要求“把所有代表的发言，包括批评政府工作的发言，不管对的，部分对的甚至错的都发表出来”，人大代表“提出的意见，政府要出来回答”。第三，敞开人大代表监督政府的渠道。他指出“要进一步使人大代表参加对政府工作的检查”。

周恩来是党和国家主要领导人中较早强调要

从制度、法律、政策上加强民主的领导人。他指出，行使民主权利要以法律为界限，必须遵守宪法、遵守法律。他还多次谈到民主需要扩大，同时必须加强法制，“对人民的民主需要继续扩大，而对反动派的专政则需要继续加强”，民主每扩大一步，都需要法制的确认和保障。所以，周恩来高度重视法制工作，明确指出“人治不行的，第一还是法治”，力求用法律作为行使政府职能的基本依据。

在中华人民共和国成立前后的一段时间里，周恩来亲自主持和参与国家的立法工作和法制建设，创建适合我国国情的法制体系。中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》《中国人民政治协商会议组织法》《中华人民共和国中央人民政府组织法》，是以建国最重要的三个文件，标志着我国立法工作和法制建设有了良好的开局。紧接着，周恩来又组织力量，先后制定了省、市、县各界人民代表会议组织通则，省、市、县人民政府组织通则，以及《人民法院暂行组织条例》《各级地方人民检察院组织通则》等一批法律法规，保证和推动从中央到地方的各级政权机关都以立法的形式建立起来。截至1951年上半年，全国县以上的各级司法机构已基本建立起来。

他在中央人民政府政务院第二百零二次政务会议上讨论“1954年政法工作的主要任务”时指出，“经济基础变了，上层建筑也随着改变，我们的人民民主法制，也就要随着经济基础的变化发展而变化发展。”

他领导、参与制定了《中华人民共和国婚姻法》，对婚姻制度破旧立新，一改旧中国以强迫包办为特征的婚姻制度，获得了全国人民的热烈拥护；他强调“党和国家更加重视加快科学事业的发展，要把我国建设成为一个社会主义的现代化强国”“关键在于实现科学技术现代化”，力推《发明奖励条例》《技术改进奖励条例》这两个重要的法规性文件施行，极大地激发了广大劳动者的积极性和创造性。

即便在“文革”这样一个法律虚无主义盛行、法制受到严重破坏的特殊历史时期，周恩来依然强调尊重和保障人权，特别是人的生命权和尊严权，针对当时出现的武斗歪风，规定了“五不准”，即“不准搞‘喷气式’，不准挂牌子，不准游街，不准武斗，不准开万人以上的批斗会”，后来还专门指示不准体罚、不准侮辱人格，等等。

斯人已逝，但这些往事依然让人难以忘怀。✘

两次受挫中前进的德国环境法典编纂

文 / 沈百鑫

德国现代环境法的发展主要以各种环境问题为导向而发展起来,因此形成多个不成系统的单独部门法领域,整体缺乏有效协调。部门环境法规基于各自环境科学领域的特征和传统法不同的监管机制,甚至为以示其间不同而基于不同策略和利用不同的立法技术、不统一的法律概念定义以及不同严格程度,以致法律执行的效率欠缺,相似的监管制度不能得到有效协同整合。同时,环境法一般由法律、法规、行政规章、欧盟条例和指令以及相应案例法共同组成,类似的实体规范处于不同规范层级,形成一种蔓延成长的碎片化集合体。

针对这些问题,德国意图通过对环境法典进行编纂,解决环境法的系统性问题,以更有效地保护环境。德国已进行了两次环境法典编纂的努力,至今未能实现由立法者颁布环境法典,没能产生早期的德国《民法典》《刑法典》和后期的《建筑法典》或《社会法典》那样伟大的法典。主要原因是德国环境法的实践与理论界对环境法法典化依然存在不同意见,根本原因仍然是环境法中涉及许多职能部门间及与行业的利益冲突,未能最终达成共识。但伴随着近三十年几乎连续的环境法法典化讨论与研究,以及在这两次立法过程中产生的多版多部法律建议草案,众多问题得以深入讨论,整个环境法体系协调性得到重视,以“受挫”推动着环境法理论与实践的进步。

以下对德国环境法典编纂的动因进行分析,追踪和梳理其编纂及受挫的历程。

环境法法典化的主要动因:缺乏系统的环境法

1969年,随着德国联邦政府换届,现代环保政策与法律成为当时新一届执政的一个重要领域。1970年至1976年间,联邦层面共颁布了54部环境法规,并修订大量相关法规。从表面上看,现代环境法是以一个独立的新兴法律领域出现并发展,但实质上其仍根源于不同的传统部门法领域。如作为空气保洁和噪音防治的污染防治法,可以追溯到深受自由思想影响的传统经营管理法,

即私有企业享受经营自由,仅在必要范围内才受来自国家的监管;作为环境法元老的另一个部门法——水法,很早就受到源自国家公权力的监管所主导,由国家经营管理水务和河道,因此也重视水体保洁的要求;而在原子能监管上,从一开始就通过获得国家大力支持的私有机构进行,由此形成国家与私人间紧密合作的印记;此外,自然保护法在传统上是以规定自然保护区和保护特定种类的动植物为特征的。从这幅带着历史根源的法律图景就可以看出环境法的内部多样性,各部门环境法在其领域都有着自己的渊源和传统及基于此而发展创新的不同规则。

基于部门环境法规定之间存在的矛盾与不协调性,环境保护的整体利益必然受到影响。环境法的这种现状可形象地比喻为中世纪后期德意志的神圣罗马帝国时期。在那时,帝国主要仍由各地方贵族控制着,强调他们的自我特征和领地以及势力均衡:污染防治法谋求环境法中的优势地位,但受到“水势力”的抵抗;而自然保护法虽然不作为地方割据势力,但却是有着悠久血统的传统势力;另外,还有危险物品法的中间特权阶层和化学领域的专业阶层;等等。环境法中的重要整体性利益只能勉强得以维持。此外,还有其他因素,比如其他政府部门与环境法中的某个环境领域结合,共同压制着另一些环境因素。分裂的环境法导致了许多问题:首先是环境法的适用变得相当复杂;其次是经常出现对法律的错误理解,导致了大量的法律争议;此外,在实践中因为复杂且相互矛盾的环境法的规则,很难全面掌握,从而导致环境法得不到应有的重视。

为应对这种不足,世界范围内多个国家对环境法典编纂的可能性进行了讨论,并在一部分国家实现。在德国,为众多而零散的环境法制定一部统一法典的想法,早在1976年政府的环境报告中就指出,“应对于是否以及如何在一部法典进行系统化并加以简化等问题予以考虑和评估”,就“环境法的体系化”和“环境法的内在协调性”进行研



德国柏林国会大厦 图/视觉中国

究。系统化的环境法体系将为更有效的环境保护提供更为全面的基础。

第一次环境法典编纂

教授草案（1988—1994年）：

1988年，为推动环境法典编纂，受联邦环境局委托，几位著名的法学教授组成一个课题组，以研究项目形式，负责起草一部附带每一条解释说明的完整的环境法典稿。由此，起草工作主要是从学术与理论研究层面进行的，从科研使命这个角度展开的。它首先就环境法典的总则部分，对德国环境法的普遍性原则、基本制度和程序予以讨论并达成共识，努力克服现行法规中大量的不协调因素，提高其条理性、可操作性及贯彻力。教授草案的总则部分于1990年完成。草案中包含了横跨所有环境领域的普遍性原则、一般性规范和程序规定，比如对于设施许可、环境信息、环境责任、公众参与和标准化等问题。

在此基础上，相继的环境法典分论部分研究项目进一步展开。1994年，环境法典分论部分的法规草案编纂完成。它囊括了自然保护和景观维护、水体保护和水管理、土壤保护、污染防治、核能和

辐射防治、危险物质以及固废管理和处理。

这部法典草案的两个部分共包含598个条文，涵盖了当时大部分的环境法律法规。在内容的处理上，总体侧重在对现行有效法规予以综合，相当谨慎地进行完善、创新和协调。

起草过程中，教授委员会每个成员负责完成特定法规。为实现统一性与系统性，在草案初步完成后，通过小组会议方式进行多次讨论。虽然参与者都是环境法专家，但都认为这项工作还是相当富有启发性的，环境法中各部门间的不同，比他们原先所认为的要更大。

专家委员会草案（1992—1997年）：

1992年，在教授团队起草环境法典分论草案的同时，联邦环境部委托一个专家委员会起草环境法典草案。教授委员会成员基于对环境法从学术研究性的事务及与此类似的理论研究职业上的经验而被召集在一起，更多是从科研使命提出他们对学科专业知识的理解。而环境保护部召集的这个专家委员会，还新召集了在环境法不同工作领域掌握了丰富实践经验的其他成员，带来不同的理解、观点以及对问题解决的思路。委员会中除大学教授外，还有大企业集团代表、律师、地方行

政官员、研究员以及法官,他们主要从事环境法、建筑和规划法律领域的研究。这个专家委员会于1997年7月公布了一部宏大的环境法典草案,简称为“委员会草案”。

内容上,委员会草案比教授草案更具有雄心。他们同时起草整个总体草案(包括总论和分论),不通过两个阶段完成,对总论和分论部分的法规更大程度予以衔接和协调。此外,他们在教授委员会的前期工作上继续完善,更大程度地突出普遍性的原则和规定,且在总则里贯彻细化。教授草案在设施的环境影响综合许可方面还是相当谨慎的,未能对设施的许可达成统一,把这个问题留给分论中单独有区别地加以规定。而委员会草案则创设了对设施的统一许可制度,且在总论部分统一进行规定,从而减轻分论部分的压力,特别是在污染防治法领域,关于项目许可审批方面的法规数量可以借助总则规定而大量精简。

比较委员会草案和教授草案,应当说委员会草案更进一步,超越众多现行有效规定,发展出新的解决方案。而且,它也对所研究主题的范围进行了扩展,例如包含了交通设施和管道设施的内容。同时,也进一步吸收欧盟有关环境方面的法律法规。相应地,委员会草案的规模更庞大:从教授草案的大约600个法条扩展到775个条文。这个草案总则编包括八章,分别对于普遍性规定、规划、项目、生产、干涉性措施和监控、企业环境保护、环境信息和跨界环境保护进行了规定。在“特别法部分”包括九章,针对不同领域的环境保护对象以及特别的危险源,分别包括:生态保护和景观维护、土地保护、水体保护、空气污染防治和能源保障、核能和辐射防治、交通设施和管线设施、基因科技和其它生物技术、危险化学品管理及固体废物管理。

政府立法草案(1999年):

在前两个草案的基础上,环境法典的制定工作由联邦环境部接手。同时,决定此立法项目通过开放式、分阶段来实现,在首个阶段中涉及的是制定总论的重点领域和分论中的某些领域,一些部门环境法领域首先被排除。它强调总论也应当对将来进一步扩展的内容同样适用,即制定的规则应当对整个环境法作出规范且对于将来可能被环境法典吸纳的规定也应当适用。

1999年4月,联邦环境部完成提议草案。起草完成的环境法典研讨草案稿第一书主要是对于工业设施的许可和监管性规定。同时还有一个引导

法草案的提议以处理一些过渡性问题。另外,这个立法议案的此种设计也受着另一个因素的影响,即起草德国环境法典的同时,还应将一系列欧盟环境法方面条例转化为国内法,特别是1996年的《关于综合避免和减少环境污染指令》(2010年修订为《工业排放指令》)。

提议草案在向联邦各部征求意见中受挫。首先是联邦内政部,联邦交通部和联邦司法部提出了重要意见,认为联邦没有足够的权限。在《基本法》中就没有统一的“环境保护”立法权限规定,就环境保护的各领域,联邦层面仅在某些领域有着程度不同的全面权限。而在水法和自然保护法领域,联邦仅有框架性权限,具体细化的实施都要通过州法予以规定。

对于草案被拒绝的真实原因,也有其他观点。因为尽管联邦已经超越了它的立法权限,但各州本身都没有明确提出对立法权限的怀疑意见来反对提案。抵制力量主要来自联邦的其他部门,担心环境法典在他们的权限领域里造成影响。如联邦交通部认为,进一步强化环境保护将长期影响到他们在交通道路扩建上的任务,而联邦内政部认为在环境法典里,尤其是在总则里,规定了在他们看来应当属于由他们负责一些行政程序法领域的问题。但如果从部门角度来进行抵制,这些理由都不比立法权限方面的理由更合适。

此外,环境保护部门内部对环境法法典化存在不同意见。他们还不能真正地接受,在新的环境法典里一些传统的基础性法律条款可能会被“抛弃”的现实。这同样也体现在州层面上,各州的环保专业部门也有同样的疑虑。同时还要考虑德国的一个特殊机构,它在法律上往往没有予以明确规定,但在实际操作中非常重要,这就是联邦和州之间的“专业工作共同委员会”,比如对空气净化和水体保护。这种由联邦与州各自对应领域官员组成的委员会,其工作任务领域,与在环境法规定领域一样,也按照各自的不同专业区域划分。他们的职权范围反映在环境专业上,也就是环境法的部门领域。环境法典这种全面综合的规定,必定会给这种条块状的工作造成影响。

同时,还面临其他的一些困难,如环境法典起草也曾经受到各种行业或经济联合会的大规模抵制,尤其是反对新的项目许可制度。20世纪90年代末经济下行时,这些困难和疑虑也引起了联邦总理府的重视。此外,1998年新上任的环境部长还有其他工

作内容作为更重要的任务列入,如原子能的逐渐退出。因此,环境部长当时作出决定,对于环境法典的提案不再进一步跟进,并指出只有在修宪基础上,联邦才可能实现在环境领域全面的立法权限。

第二次环境法典编纂(2006—2009年)

基于第一次环境法典编纂受挫的教训,环境法典化的前提条件是修改《基本法》中的州和联邦在环境保护事务上的权限划分。在2006年联邦制改革前,自然保护与自然景观维护、土地分配、区域规划和水管理这些涉及环境保护的事务,联邦只有框架性立法权限,修宪后,联邦在空间规划、水事和自然保护领域的权限得到扩展,形成与州之间的竞争性完整立法权限。

2006年5月,由联邦和州的环保部长会议决定设立一个联邦与州共同的环境法典起草工作小组,于7月由联邦环保部就环境法典向内阁提交一份基本要点文件。2007年11月中旬,在联邦和州的环保部长会议中,绝大部分赞同一部以综合项目许可为实质性综合的环境法典。基于20世纪末的大量材料和深入研究,这次的环境法典草案起草工作速度很快,2007年11月底公布一份环境法典草案的讨论稿,开始向各部门征求意见,并于2008年5月将草案稿正式送到各州和协会。同时在涉及各政府部门的内阁范围内和联邦与州际环保部长联席会议上,对于以综合项目许可的实质性综合都达成统一。随后对包括联邦经济部和联邦食品与农业部所提交的300多份修改意见进行梳理,并于2008年11月与这两个部门达成一致意见。2008年12月初,联邦环境部长与联盟党(基民盟和基社盟)议会党团主席和基社盟代表进行会谈,在此会谈中,联盟党议会党团提出了一份列有28个争议的清单。最终由于巴伐利亚州的反对,法典草案计划受到抵制。2009年2月1日,环境法典编纂再次受挫。

在2008年的草案中,除第一书作为总则性规定并完成了部分核心的部门环境法外,整个法典还是开放式的,可不断将新的部门环境法加入法典中。在当时看来,不能在德国第十六届议会期内完成环境法典的所有工作,所以先完成最急迫的也是环境法典中最核心的部分,提出环境法典草案稿的前五书:在第一书《总则》中包括:共同目标、环境法的基本原则、其他的跨越专业部门法的内容,比如政策性环境适应性评估、公法上的环境

责任、环境案件的司法途径、项目相关的环境法,并将综合性环境许可归入项目相关的环境法部分中;在环境法典第二书《水事管理》和第三书《自然保护》中,主要致力于将第一书的内容在专业部门法上进一步具体化,其次是落实宪法改革所赋予的竞争性完整立法权,实现在这两个领域的联邦统一规范;第四书是《辐射和非电子辐射的防治》,主要任务是制订当时还没有规定的保护公众避免非电子辐射的一般性法律框架;第五书是《排放交易》,主要将现行能源法中的内容并入整个法典化的体系中,改动较小。此外,还制定了环境法典的《引导法(草案)》,将原来在各法体系下的最重要的条例编入法典体系下。

尽管做了大量的工作,德国环境法典化的第二次立法尝试依旧未能在各个层面上达成统一,究其原因,主要是来自州层面上的阻力。尽管相关的环境保护领域权限在宪法上得到进一步统一,但在法典化工作核心部分的综合性环境理念上依旧未能达成一致,特别是来自采取相对独立的行政许可手段的传统水事管理方面的阻力。

尽管在政治层面以2005年的《联合执政协议》和从宪法角度于2006年进行了联邦制改革,扫除了第一次法典立法受挫的障碍,但由于对总论部分理念性问题存在争议,特别是针对一体化(综合性)环境许可制度方面,2009年德国环境法典化进程再次遭受挫折。作为补救性措施,联邦把已经完成的几个独立草案进行修订,并结合实现2006年《基本法》修订的关于联邦在环境领域新扩展的立法权限,通过了新的《联邦水法》《环境法中的法规清理法》《联邦自然保护法》《非电子辐射防治法》等法案。但在《环境法典(草案)》中作为环境法典核心部分的综合性环境保护理念,在已颁布实施的法律中只能得到有限体现。

四版环境法典草案的比较

四版法典草案虽然都致力于实质性的法典编纂,但因为基于不同的理论和现实,立足点也有所不同。在一定程度上,环保部的两个立法研讨草案稿,相对更为接近。但同时,教授草案在当时是相当先进的,经过了十余年之后,最新草案稿最大程度地吸收了教授草案稿的先进性,但在理论层面上仍然还有一定的距离,因此在实践可行性上就是另外一回事了。✘

(本文作者为宁波大学东海研究院研究员)

做好“钒钛、阳光”两篇文章 激活转型绿色发展动能

攀枝花：从“钢铁硬汉”到“阳光暖男”

资源型重工业城市，似乎很难和蓝天白云、四季花香画上等号，但四川省的攀枝花市是一个例外：产业发展与绿水青山在这里相得益彰。

近年来，这座城市发挥比较优势，做好“钒钛、阳光”两篇文章，实现了由钢铁之城向钒钛之都、工矿基地向阳光花城、资源型城市向康养胜地、三线建设城市向四川南向门户的“蝶变”。人均GDP、工业化率、城镇化率、城乡居民收入等多项指标名列全省前茅。

“123456”诠释城市新内涵

2017年金秋和初冬，“阳光的味道”攀枝花芒果品牌系列推介活动在北京、成都、上海、香港、澳门举行，攀枝花市用“123456”做自我介绍——

“1”，即一朵花。攀枝花是全国唯一以花命名的城市，享有“花是一座城，城是一朵花”的美誉。

“2”，即两条江。攀枝花是万里长江上游第一城，金沙江、雅砻江在此交汇。

“3”，即三线建设。攀枝花是因国家三线建设建立起来的一座移民城市。

“4”，即四张名片。攀枝花是中国钒钛之都、中国阳光花城、中国康养胜地、四川南向门户。

“5”，即五个县（区）。攀枝花下辖三区两县，俗称“有米有益（米易县、盐边县），有东有西（东区、西区），天时地利人和（仁和区）”。

“6”，即“六度”禀赋。攀枝

花拥有特别适宜人类休养生息的“六度”禀赋。“海拔高度”：市区海拔1000~1500米。“温度”：年均20.3℃，冬季温暖，夏季凉爽。“湿度”：年均55%~60%，长年舒适干爽。

“洁净度”：空气质量优良率稳定在95%以上，PM2.5常年低于32微克/立方米。“优产度”：一年四季鲜果不断，芒果畅销国内外。“和谐度”：是西南地区唯一的首批全国和谐社区建设示范城市。

攀枝花“自画像”告诉世界：“钢铁硬汉”已悄然隐退，“阳光暖男”正翩然而来。

“两篇文章”打开发展新空间

“百里钢城”曾是攀枝花闻名于世的名片。然而，2004年，全市空气质量优良率仅16%，被列入“全国十大空气污染城市”。痛定思痛，这座城市踏上转型之路。

做“减法”，淘汰和退出钢铁、煤炭产能200多万吨，关停污染企业300多家，舍弃投资上百亿元，筑牢长江上游生态屏障。2014年入选“全国呼吸环境十佳城市”。

做“加法”，充分发挥“地下的钒钛和天上的阳光”两大优势，浓墨重彩书写两篇文章——

做好“钒钛”文章。实施钒钛“五个一”工程，建强一个部省市共建的国家钒钛重点实验室、建成一个具有标准主导权的国家钒钛质检中心、建设一个

聚集全国钒钛交易资源的国家钒钛交易所、建实一个“高”“新”特色鲜明的国家钒钛高新区、建好一批有实力的钒钛企业。目前已建成全国最大钒钛制品生产基地。

做实“阳光”文章。



2017攀枝花国际皮划艇马拉松赛盛况

制定五个“康养+”规划，全域发展“康养+农业”“康养+工业”“康养+医疗”“康养+旅游”“康养+运动”。创办全国首家国际康养学院，率先发布康养产业地方标准，跻身国家首批医养结合试点城市、国家智慧健康养老示范基地、中国养老城市排行榜50强，成功创建国家卫生城市、国家森林城市、国家园林城市、中国优秀旅游城市。

“1234”思路追梦幸福新时代

2018年1月，攀枝花市委确立了推进新时代攀枝花现代化建设的“一二三四”工作思路。

“一”，即一个目标，建设“美丽繁荣和谐攀枝花”。“二”，即做好“钒钛、阳光”两篇文章。“三”，即强化项目、政策、资金“三大工作抓手”。“四”，即推进“四个加快建设”。加快建设中国钒钛之都，打造国际领先的国家战略性新兴产业基地。加快建设中国阳光花城，建成宜居宜业宜游的现代化生态城市。加快建设中国康养胜地，构筑全方位、多层次、高品质的“年轻人养身、中年人养心、老年人养老”康养基地。加快建设四川南向门户，建成名副其实的川西南滇西北区域性中心城市和四川通往东南亚南亚的发展高地。

攀枝花市委书记李建勤表示，我们将不断增强人民群众的获得感、幸福感、自豪感和归属感，把攀枝花建设成为一座闻者向往、来者依恋、居者自豪的阳光花城、康养胜地。



花舞人间全景局部

农夫山泉®
NONGFU SPRING

G20 2016 CHINA



“一带一路”国际合作高峰论坛
BELT AND ROAD FORUM FOR INTERNATIONAL COOPERATION



BRICS
2017 CHINA

与世界各国贵宾 同饮一款水

G20峰会等重大国际会议用水



珍稀天然生态水源



天然矿物元素
有益人体健康



唯美设计，包揽五项
国际设计类大奖

- G20杭州峰会指定用水
- 2017“一带一路”国际合作高峰论坛官方指定用品
- 金砖国家领导人厦门会晤指定用水

荣威Ei5纯电动互联网休旅车 领航上市

上汽集团“电动化、智能网联化、共享化、国际化”战略推动产业升级



荣威官方微信

荣威 Ei5

纯电动互联网休旅车

续航与节能共赢

400km
最长匀速续航 > 400km

40⁺min
40分钟
80% 快充

品质与保障双全

125000
公里质保
承诺更贴心

电池高压密封
不惧涉水

优越与尊崇双享

专属新能源牌照

0%
购置税



更多信息请致电800-820-0068 或登录www.roewe.com.cn