

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年4月5日出版
第7期 总第451期

全国人大常委会机关刊物



栗战书：
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

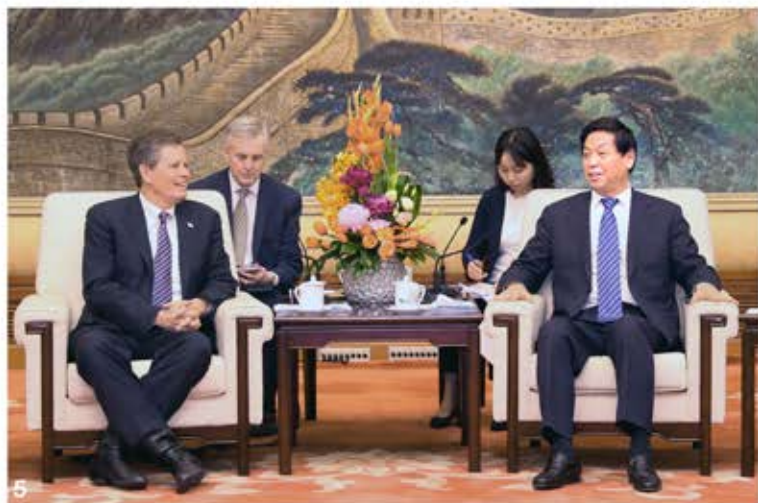
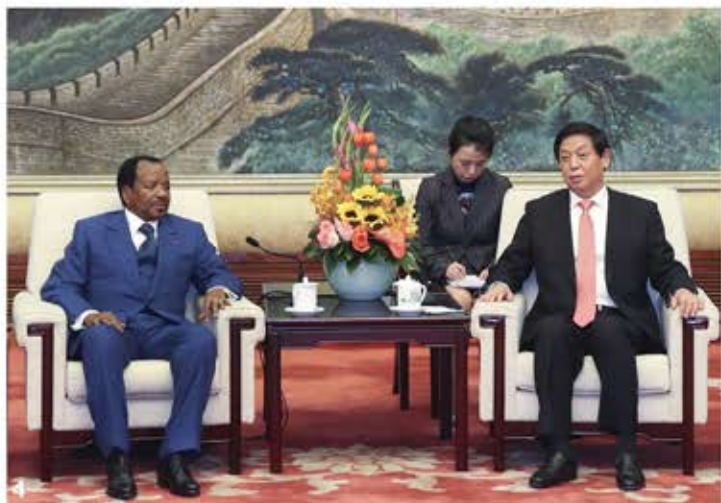
ISSN 1671-542X



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



1. 3月21日,十三届全国人大常委会第一次会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵
2. 3月29日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京出席十三届全国人大专门委员会负责同志会议并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵
3. 3月21日,十三届全国人大常委会在北京人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会委员长栗战书主持并监督。摄影/新华社记者 刘卫兵
4. 3月23日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见喀麦隆总统比亚。摄影/新华社记者 庞兴雷
5. 3月28日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见美国联邦参议员戴恩斯一行。摄影/中新社记者 宋吉河
6. 3月30日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见纳米比亚总统根哥布。摄影/新华社记者 王晔
7. 3月27日,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨在人民大会堂主持全国人大与美国国会议员代表团会谈。摄影/钟声



创造属于新时代的光辉业绩

春天的暖意,孕育无限生机;梦想的召唤,催发蓬勃朝气。和着春天的节律,新一届全国人大常委会的各项工作已陆续展开。

在前不久召开的十三届全国人大常委会第一次会议上,全国人大常委会委员长栗战书就如何做好全国人大及其常委会的工作发表讲话。栗战书强调,做好全国人大及其常委会的工作,根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引,根本在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导,必须坚持走中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,长期坚持、不断完善人民代表大会制度。

围绕如何坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大工作,在重大问题上进一步统一思想,正确把握住、始终把握好,栗战书明确提出了五个“牢牢把握”,即一要牢牢把握坚持党的领导这个重大政治原则,二要牢牢把握人民代表大会作为国家权力机关的准确定位,三要牢牢把握坚持人民当家作主这个社会主义民主政治的本质和核心,四要牢牢把握依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略,五要牢牢把握民主集中制这个国家政权的组织原则和活动准则。

栗战书委员长的讲话,紧紧抓住了人大工作的核心要义和本质特征,深刻分析了新时代人大工作面临的新形势新使命新要求,全面阐发了新一届全国人大及其常委会工作的指导思想、总体要求和基本原则,并就如何做好全国人大及其常委会的工作提出了明确要求,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,全面贯彻党的十九大和十九届一中、二中、三中全会精神,认真落实好十三届全国人大一次会议提出的目标任务,长期坚持、不断完善人民代表大会制度,努力做好新时代人大工作,具有十分重要的指导作用。

未来五年,我们要实现第一个百年奋斗目标,并在全面建成小康社会的基础上,朝着全面建设社会主义现代化国家的新征程进发,全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党将深入推进。这给人大工作提出新的更高要求,赋予重大的历史责任,新一届全国人大及其常委会面临的任務十分繁重。人大工作是“一线”,有时甚至是“火线”。从党政机关到人大来,只是工作岗位变动,绝非退居二线。如何尽快完成角色转换,以更加饱满的政治热情、更加强烈的使命意识和担当精神,全身心地投入到新的工作岗位中,这对每一位刚到全国人大常委会工作的同志而言,都是一个新的挑战。

履职,从学习开始。这是由人大工作的特点所决定,也是多年来的经验总结。人大工作具有很强的政治性、政策性、法律性和专业性。做好全国人大常委会的工作,必须具备很高的政治理论水平、深厚的法律素养,必须熟悉人大工作的程序和规则,必须掌握和人大工作有关的法律知识及其他有关方面的专业知识。新一届全国人大常委会组成人员中,很多都在党政部门或其他岗位担任过要职,有着丰富的人生阅历和执政经验。但对他们中的相当一部分同志来说,人大工作又是一个全新的领域。只有加强学习,才能尽快了解人大工作的特点和规律,才能掌握做好人大工作的“基本功”,才能更好地完成角色的转换,才能更好地承担人大常委会的工作。

“新时代属于每一个人,每一个人都是新时代的见证者、开创者、建设者。”开创人大工作新局面,书写中国民主新的传奇,需要所有人大工作者的共同努力。只要我们每一位常委会组成人员、每一位人大代表、每一位在人大机关工作的同志各尽其责、同心协力、埋头苦干,就一定能在新时代中国特色社会主义民主政治的伟大实践中,创造属于新时代的光辉业绩。

汪明民



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2018年第7期
4月5日出版
总第451期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责任编辑 王博勋
美术编辑 陈玉叶 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 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
——在深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会上的讲话 / 栗战书

|总编絮语|

- 01 创造属于新时代的光辉业绩 / 汪铁民

|聚 焦|

- 10 忠实履行职责 维护宪法尊严 / 杨晓超
11 坚决贯彻宪法精神 加强宪法实施监督 / 李 飞
12 推动宪法精神深入人心、落地生根 / 王晓晖
13 全方位开展宪法学习宣传教育 / 傅政华
14 把宪法法律教育纳入国民教育体系 / 朱之文

|关 注|

- 15 中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点
向支出预算和政策拓展的指导意见》
18 加强对政府预算的全口径审查、全过程监管
保障党中央重大方针政策和决策部署贯彻落实 / 史耀斌

|专 论|

- 21 对做好新时代人大经济立法工作的几点思考 / 乌日图
24 依法保障“一国两制”实践 / 饶戈平

|访 谈|

- 27 如何让民族文化“动”起来 / 王博勋
27 让“乡土”人才脱颖而出 / 赵祯祺
28 让贫困人口都能获得免费体检 / 王晓琳
29 让乳业早日迎来新的“黄金期” / 王博勋
30 加强对基层文物保护单位支持力度 / 王晓琳
31 加快形成现代能源结构 / 王博勋
32 像呵护水电气管道一样呵护通信设施 / 王晓琳

|报 道|

- 33 法律该赋予人工智能怎样的地位? / 蒲晓磊
35 为特殊群体健康权提供特别保障 / 朱宁宁
37 完善立法让电动汽车不再充电难 / 蒲晓磊



3月21日,十三届全国人大常委会第一次委员长会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵

- 39 个人信息保护立法或将迎来“加速度”/蒲晓磊
- 41 让法律给儿童用药上一把“安全锁”/朱宁宁
- 43 给无人驾驶汽车系上法律“安全带”/蒲晓磊

资 讯

04 要闻

建 言

- 45 完善全面两孩政策支持体系/孙 兵
- 45 促进资本市场支持先进制造业发展/李秉恒
- 46 进一步推动特医食品发展/李 杰
- 46 加大“人才进村”力度,推动乡村振兴/王绍南
- 46 进一步提升农村建设用地使用效率/孙国文
- 47 推进多元智能化“医养结合”养老模式/余 梅
- 47 制定、完善中等和高等职业教育贯通培养招生考试政策/杨善竑
- 48 完善消费者权益保护法,遏制牟利性打假行为/储小芹
- 48 坚持自主创新,推动实体经济高质量发展/周 慧

泛 读

- 史 话 49 中国古代监察法律的演进(上)/焦 利
- 看 世 界 52 挪威渔业的规制:昨天、今天和明天/孙娟娟
- 随 笔 55 调查研究乃为政干事基本功/张新峰



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjjg.12388.gov.cn



十三届全国人大常委会第一次委员长会议召开 栗战书主持会议

新华社北京3月21日电 十三届全国人大常委会第一次委员长会议3月21日上午在人民大会堂举行。会议决定，会后举行十三届全国人大常委会第一次会议。

栗战书委员长主持会议。

会议研究确定了十三届全国人大常委会副委员长联系全国人大专门委员会的分工。

会议听取了全国人大常委会秘书长杨振武分别作的关于十三届全国人大常委会第一次会议议程草案和日程安排意见的汇报，关于十三届全国人大常委会副秘书长、预算工作委员会主任、香港基本法委员会主任、澳门基本法委员会主任和国家监察委员会副主任、委员等任免事项有关情况的汇报，关于十三届全国人大常委会第一次会议任命人员进行宪法宣誓有关安排的汇报。

委员长会议建议十三届全国人大常委会第一次会议的议程是：任命全国人大常委会副秘书长；任免全国人大常委会预算工作委员会主任；任免第四任全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会主任；任免第四任全国人大常委会澳门特别行政区基本法委员会主任；任命国家监察委员会副主任、委员；栗战书委员长讲话。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华出席会议。

十三届全国人大常委会第一次会议在京举行 栗战书主持并讲话

新华社北京3月21日电 十三届全国人大常委会第一次会议3月21日上午在人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议并讲话。

常委会组成人员171人出席会议，出席人数符合法定人数。

根据通过的议程，会议分别经表决，任命信春鹰、韩晓武、郭雷、古小玉、郭振华、柯良栋、何新为十三届全国人大常委会副秘书长。

会议分别经表决，免去刘昆的全国人大常委会预算工作委员会主任职务，任命史耀斌为全国人大常委会预算工作委员会主任；免去李飞的第四任全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会主任，第四任全国人大常委会澳门特别行政区基本法委员会主任职务，任命沈春耀为上述两个基本法委员会主任。

会议分别经表决，任命刘金国、杨晓超、李书磊、徐令义、肖培、陈小江为国家监察委员会副主任，任命王鸿津、白少康、邹加怡、张春生、陈超英、侯凯、姜信治、凌激、崔鹏、卢希为国家监察委员会委员。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、沈跃

跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华，秘书长杨振武出席会议。

国务委员王勇，国家监察委员会主任杨晓渡，最高人民法院院长周强，最高人民检察院检察长张军，全国人大各专门委员会成员，以及有关部门负责人等列席会议。

栗战书：长期坚持不断完善人民代表大会制度

新华社北京3月21日电 全国人大常委会委员长栗战书3月21日主持十三届全国人大常委会第一次会议。在会议完成各项议程后，栗战书发表讲话强调，做好全国人大及其常委会的工作，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，根本在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，必须坚持走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，长期坚持、不断完善人民代表大会制度。

栗战书说，十三届全国人大常委会的任期，正好在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，这给人大工作提出新的更高要求，赋予重大的历史责任。要深入学习贯彻习近平总书记在十三届全国人大一次会议上的重要讲话精神，不忘初心、牢记使命，弘扬伟大民族精神，始终把人民放在心中最高位置，始终全心全意为人民服务，始终为人民利益和幸福而努力工作。

栗战书强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大工作，在重大问题上进一步统一思想，正确把握住、始终把握好。一要牢牢把握坚持党的领导这个重大政治原则，旗帜鲜明讲政治，切实增强“四个意识”，坚决维护习近平总书记权威和核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，确保人大工作始终在党中央领导下进行。二要牢牢把握人民代表大会作为国家权力机关的准确定位，依法行使宪法和法律赋予的立法权、监督权、决定权、任免权，真正做到依法履职。三要牢牢把握坚持人民当家作主这个社会主义民主政治的本质和核心，进一步密切同人民群众的联系，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。四要牢牢把握依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略，在党中央集中统一领导下推进立法，确保法律符合宪法精神、体现党的主张、反映人民意志。五要牢牢把握民主集中制这个国家政权的组织原则和活动准则，坚持集体行使职权、集体决定问题。在人大，为民用权和为党尽责是高度一致的，各项工作都要要求取得党和人民满意的效果。

栗战书指出，十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案，把党的十八大以来重大理论创新、实践创新、制度创新成果写进宪法，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想作为国家指导思想的地位。全国人大及其常委会要按照党中央统一部署，深入学习宣传宪法，使宪法精神家喻户晓、深入人心，使遵守宪法成为全体人民的自觉行动。要忠于宪法、遵

守宪法、维护宪法，履行宪法使命，保证宪法实施，为新时代党和国家事业发展提供坚强的宪法保障。

栗战书出席深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会并讲话

新华社北京3月27日电 深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会3月27日在京召开。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席并讲话，强调修改宪法是为了更好地实施宪法，让文本上的宪法“活起来”“落下去”，充分发挥国家根本法的作用。要按照党中央统一部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在全社会开展深入学习宣传和贯彻实施宪法活动，普及宪法知识，弘扬宪法精神，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。（讲话全文见本刊第6页）

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持会议，强调要把学习宣传宪法、贯彻实施宪法作为推进全面依法治国的首要任务和基础性工作，坚定宪法自信，维护宪法权威，为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供更加有力的宪法保障。

全国人大常委会副委员长曹建明、万鄂湘、郝明金以及秘书长杨振武出席会议。

国家监察委员会、全国人大宪法和法律委员会、中宣部、司法部、教育部负责同志在座谈会上发言。

十三届全国人大专门委员会负责同志会议召开 栗战书出席并讲话

新华社北京3月29日电（记者 罗争光）中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书3月29日出席十三届全国人大专门委员会负责同志会议并讲话。他强调，专门委员会履行职责、开展工作，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，必须紧紧围绕党和国家工作大局和全国人大及其常委会中心工作来谋划和推进，更好发挥专门委员会在新时代人大工作中的重要作用。

栗战书说，按照党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署，十三届全国人大一次会议决定本届设立10个专门委员会，使专门委员会的设置和职能更加符合新时代人大工作需要。全国人大专门委员会是依照宪法有关规定设立的，肩负着宪法和法律赋予的重要职责。在学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，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这个根本问题上，各专门委员会必须立场坚定、旗帜鲜明，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

栗战书指出，专门委员会具有法定性、专业性、经常性的

特点，要继承和发展历届全国人大专门委员会工作和建设的宝贵经验，坚持在法治轨道上推进各项工作，为提高全国人大及其常委会工作质量和水平，为新时代长期坚持、不断完善人民代表大会制度作出积极贡献。要贯彻落实党的十九大精神，按照全国人大常委会立法工作部署，认真做好法律草案起草和审议工作，着力研究破解立法中的焦点难点问题，注重从源头上提高立法质量。要组织实施好常委会执法检查、听取审议专项工作报告等监督工作，积极探索完善合宪性审查、预算审查监督等工作机制，加强跟踪监督，不断增强监督工作实效。要审议好、办理好代表议案建议，做好人大对外交往工作，扎实搞好调查研究，为全国人大及其常委会履行职责提供有力保障。

栗战书强调，以党的建设为统领，全面加强自身建设，是做好专门委员会工作的重要抓手。要旗帜鲜明讲政治，牢固树立“四个意识”，严明政治纪律和政治规矩，严格请示报告制度。要持之以恒正风肃纪，严格执行中央八项规定及其实施细则，严守会议和工作纪律，注重实干实效，切实防止形式主义、官僚主义特别是各种新表现新动向。要注重建章立制、推动专门委员会工作规范化制度化。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持会议。全国人大常委会秘书长杨振武出席会议。

全国人大常委会举行宪法宣誓仪式 栗战书主持并监督

新华社北京3月21日电 十三届全国人大常委会3月21日上午在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会委员长栗战书主持并监督。

刚刚闭幕的十三届全国人大常委会第一次会议任命了全国人大常委会副秘书长、预算工作委员会主任、第四任香港特别行政区基本法委员会主任和第四任澳门特别行政区基本法委员会主任。根据全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定，上述人员依法进行宪法宣誓。

上午11时许，栗战书宣布宪法宣誓仪式开始。全体起立，同唱中华人民共和国国歌。领誓人、新任命的全国人大常委会副秘书长信春鹰手抚宪法，领诵誓词。新任命的全国人大常委会副秘书长韩晓武、郭雷、古小玉、郭振华、柯良栋、何新，预算工作委员会主任史耀斌，香港基本法委员会主任、澳门基本法委员会主任沈春耀跟诵誓词。

全国人大机关有关负责同志参加了宣誓活动。

王晨主持全国人大与美国国会议员代表团会谈

新华社北京3月27日电（记者 崔文毅）中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨3月27日在人民大会堂主持全国人大与美国国会议员代表团会谈。



3月27日，深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会在北京召开。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席并讲话。摄影/中新社记者 盛佳鹏

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

——在深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会上的讲话

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长 栗战书

(2018年3月27日)

今天，我们举行座谈会，主要是学习贯彻《中共中央关于深入学习宣传和贯彻实施〈中华人民共和国宪法〉的意见》(中发〔2018〕10号)，按照党中央的统一部署要求，认真做好学习宣传和贯彻实施宪法各项工作。

刚才，国家监察委、全国人大宪法和法律委、中宣部、司法部、教育部的同

志从不同角度，围绕宪法的有关重大理论和实践问题、修改宪法的意义、主要内容和特点、如何学习宣传和实施宪法等先后作了发言，讲得都很好，体现了高度的政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，表达了对以习近平同志为核心的党中央作出修改宪法重大决策的高度认同和拥护。这次座谈会也是一次

工作部署会议。5家单位都在发言中提出了下一步学习宣传、贯彻实施宪法的具体思路和工作考虑，我都同意，希望大家抓好抓实。

在以习近平同志为核心的党中央正确领导下，按照中共中央关于修改宪法的建议，十三届全国人大一次会议高票通过宪法修正案，完成了宪法修改的

崇高任务。会议期间,全体代表对修改宪法的认识高度一致,对具体修改内容的认识高度一致,这充分说明,修改宪法是时代所趋、事业所需、民心所向。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,为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本法治保障。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。同时,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,根据新时代新形势新实践作出适当修改,实现与时俱进、完善发展,才具有持久生命力,从而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。

宪法修正案有21条内容,全面体现了党和人民在实践中取得的重大理论创新成果、实践创新成果、制度创新成果。我们要全面准确领会和把握这次宪法修正案的核心要义、精神实质,深刻理解宪法修正案确立了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,调整充实了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,完善了依法治国和宪法实施举措,充实了坚持和加强中国共产党全面领导的内容,调整了国家主席任职方面的规定,增加了有关监察委员会的各项规定,这些修改,更好适应了新时代中国特色社会主义伟大实践,对于进一步加强以习近平总书记为核心的党中央集中统一领导,推进国家治理体系和治理能力现代化,具有十分重大的意义和极其深远的影响。

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。修改宪法是为了更好地地实施宪法,让文本上的宪法“活起来”“落下去”,充分发挥国家根本法的作用。这里,我就学习宣传和贯彻实施宪法中的5个重要问题、学习宣传的主要工作讲些意见。

第一,要把宪法确立的国家指导思想落实到国家政治和社会生活中去。习近平新时代中国特色社会主义思想,是党的十九大确立的我们党必须长期坚持的指导思想,也是这次宪法修正案确认的国家指导思想。这一思想内涵丰富、博大精深,从理论和实践结合上系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义等一系列基本问题。党的十八大以来,党和国家事业取得的历史性成就、发生的历史性变革,充分证明了习近平新时代中国特色社会主义思想的强大理论力量。

将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法,赋予其最高法律效力,对我们党通过宪法实施领导,更好推进依法治国、依法执政,至关重要、影响深远。我们学习宣传和贯彻实施宪法,确保习近平新时代中国特色社会主义思想贯彻落实到国家政治和社会生活之中,就是要把这一思想作为全国各族人民团结奋斗的共同思想基础,用以引领新时代坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践;就是要坚持用这一思想为指导,深入贯彻“八个明确”“十四个坚持”,谋划和推进国家各项事业、各方面工作;就是要用这一思想蕴含的世界观、方法论,破解改革发展稳定中的突出矛盾和问题,确保党和国家事业始终沿着正确的方向前进。

第二,要确保党的长期执政和国家长治久安。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,这是我国宪法最显著的特征,也是我国宪法得到全面贯彻实施的根本保证。历史和人民选择了中国共产党,党领导人民制定体现党和人民统一意志的宪法,人民自觉接受宪法确认的党的领导,党自身也在宪法范围内活动,这就是坚持党的领导的历史逻辑、政治逻辑和法理逻辑。

我们学习宣传和贯彻实施宪法,

就是要落实宪法确立的中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征这一重要原则,坚持党对一切工作的领导,维护习近平总书记权威和核心地位,维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,保证国家政治安全特别是政权安全、制度安全。要把党的领导贯彻落实到国家政治和社会生活的各个领域,实现全党全国各族人民在思想上、政治上、行动上高度统一,确保党的领导核心作用在国家运行机制和各项制度中得到充分体现。要通过实施宪法,把坚持党的领导的制度规范、工作机制转化为国家治理的制度优势,推动党的领导有效落实到国家治理的各个领域、各个环节。要通过实施宪法,进一步强化党的领导法律权威,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。一切弱化、反对、否定党的领导的言论和做法都是从根本上违反宪法的,必须从法律上进行抵制和追究。

第三,要确保宪法确立的国家根本任务、发展道路、奋斗目标的全面贯彻。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原因,也是我们国家和人民能经受住各种困难和风险考验、始终沿着正确道路前进的根本法治保证。

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。比如,宪法提出“沿着中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设”“坚持社会主义道路”“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”,等等,凝聚了全国人

民在国家发展上的统一意志。宪法还对改革开放和社会主义现代化建设的许多方面作出了规定,党的基本理论、基本路线、基本方略在宪法中都有体现。设立监察委员会,这是为了构建集中统一、权威高效的国家监察体系,目的是实现对所有行使公权力公职人员监察的全覆盖,也体现了全面从严治党的要求。我国宪法对国家发展作出权威性描述,用根本法的形式确认了国家未来发展的蓝图。我们贯彻实施宪法,就是要坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想,按照宪法确定的国家发展目标,持续奋斗,长期奋斗,不断把党和国家事业推向前进。

第四,要在宪法统领下推进全面依法治国。我国宪法确立了社会主义法治的基本原则,明确规定中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。党的领导是宪法确认的。国家机关行使立法权、行政权、监察权、审判权、检察权,也是由宪法赋予的,都必须按照宪法确定的原则和程序运行。一切法律法规都以宪法为依据,不得与宪法相抵触。任何组织和个人都必须尊重宪法权威,都必须在宪法范围内活动,都必须依照宪法行使权力、履行职责,都没有超越宪法的特权。

党的领导与依宪治国是高度统一的。宪法是党领导人民制定的,是党的主张和人民意志的高度统一,是实现坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本依据。只有以宪法为遵循,才能维护党和人民的共同意志,捍卫国家和人民的根本利益,使全面依法治国始终坚持中国特色社会主义法治正确道路;只有以宪法为准绳,才能建设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和完善的党内法规体系,不断提高国家治理体系和治理能力现代化水平。我们要把宪法作为全面依法治国的根本依据,在党的领导下,推进

科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,不断深化依法治国实践,提高国家政治和社会生活法治化水平。

第五,要支持和保证人民当家作主。我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。国家一切权力属于人民。宪法确立了人民当家作主的制度体系,使得我国人民享有的民主,不仅有完整的制度程序,而且有丰富的参与实践,不仅有选举、投票的民主形式,也有决策之前进行充分协商的民主形式,人民不仅有进行民主选举的权利,也有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。我们要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,长期坚持、不断完善人民代表大会制度,把宪法确立的国家政治制度的特点和优势充分发挥出来,激发和弘扬中国人民的伟大民族精神,实现最广泛、最真实、最管用的民主。要通过各种途径和形式,保证人民管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务,保证人民当家作主具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理中,具体地、现实地体现到党和国家机关各方面、各层级的工作中,具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展中。

加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度推进全面依法治国进程,把宪法摆在全面依法治国十分突出的位置,采取一系列有力的措施加强宪法宣传教育和全面贯彻实施工作,取得显著成效。我们要按照党中央的统一部署,在全社会开展深入学习宣传和贯彻实施宪法活动,普及宪法知识,弘扬宪法精神,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。

一要抓住党员领导干部这个“关键少数”,推动领导干部带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法。习近平总书记反复强调,领导干部要做尊法学法守法用法的模范。这是

全面依法治国的关键,也是加强宪法宣传教育和贯彻实施的关键。这次宪法修改,增加了一个新的内容,就是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。在十三届全国人大一次会议上,习近平主席面对近3000全国人大代表、面对13亿多全国人民,庄严进行宪法宣誓,充分体现了尊崇宪法、维护宪法、恪守宪法的高度政治自觉,充分体现了坚持依宪治国、依宪执政的坚定意志和决心,为各级国家工作人员作出了示范和表率。我们要落实宪法宣誓制度,增强国家公职人员恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命的自觉性和坚定性。要把宪法法律教育纳入党员干部学习教育体系。特别是乡级以上的党政机关工作人员都应当有组织地集中学习宪法,坚持原原本本、逐章逐条学宪法,真正吃透宪法精神、宪法原则、宪法规定,各级人大、政府、监察委、法院、检察院等国家机关更要把学习宪法作为履行职责的基本功和必修课,真正使党员干部特别是领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念,不断提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力,切实做到依法用权、秉公用权。

二要加强宪法理论研究,增强我国宪法的时代特色和实践特色。党的十八大以来,习近平总书记围绕宪法作了一系列重要讲话和指示,推动我国宪法理论和实践达到新的历史高度。我们要认真学习、研究、阐释习近平总书记关于宪法的重要论述和要求,丰富和发展中国特色社会主义宪法理论。宪法研究具有很强的政治性、理论性、科学性、实践性,必须坚定政治方向、提高政治站位,坚持从国情和实际出发,运用辩证的、历史的方法,探寻和把握宪法规律。要认真研究和阐释我国宪法制定、完善、发展的光辉历程,研究和阐释我国宪法的精髓要义、独特优势和巨大功效,使广大干部群众深刻认识我国宪法是我们党领导人民长期奋斗的历史逻辑

辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果。要研究和阐释我国宪法同西方“宪政”的本质区别,坚决抵制和反对鼓吹西方“宪政”概念和模式的错误观点,增强坚持走我们自己的宪法发展道路的自觉性和坚定性。宪法同人民代表大会制度紧密相连。要把宪法研究同人大制度和人大工作理论研究有机结合起来,相互促进,多出成果。

2017年5月3日,习近平总书记考察中国政法大学时发表重要讲话,强调“没有正确的法治理论引

领,就不可能有正确的法治实践。”“我们有我们的历史文化,有我们的体制机制,有我们的国情,我们的国家治理有其他国家不可比拟的特殊性和复杂性,也有我们自己长期积累的经验和优势,在法学学科体系建设上要有底气、有自信。”广大法学研究者,无论是专门研究宪法的同志还是研究部门法学的同志,都要贯彻习近平总书记的重要讲话精神,坚持以我国宪法为基本遵循开展法学研究,学术问题可以研究,但不能公开发表违背宪法的言论,始终把法学理论研究的正确方向。

三要丰富宪法宣传教育形式,使宪法走入日常生活、走入人民群众。2014年,全国人大常委会以立法形式把每年12月4日设立为国家宪法日,已连续开展4个国家宪法日活动。从1986年开始,全国人大常委会先后就加强法治宣传教育作出7个决议,一以贯之把宪法宣传教育作为重要内容。我们要继续组织好国家宪法日活动,实施好“七五”普法决议,认真履行普法责任,落实好法治宣传教育的制度化安排。宪法宣传教育一定要提高针对性和实效性,力戒形式主义。要不断创新宣传教育的理念、载体、方式方法,通过灵活多样的手



3月27日,深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会在北京召开。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席并讲话。摄影/中新社记者 盛佳鹏

段、喜闻乐见的语言、鲜活生动的事例,把宏大叙事和具象表达结合起来,讲好中国宪法故事,使广大人民群众真正认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范,而且是保障公民权利的法律武器,使宪法深入人心,内化于心、外化于行。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,养成尊法守法习惯。要结合不同地区、不同时期、不同群体的特点和需求,分类加强宪法宣传教育:对普通群众,要重点做好宪法序言、总纲的学习宣传,进一步提高人民群众对宪法确认的党的领导和社会主义制度的认同感和坚定性;对少年儿童,要着力培养宪法观念、树立宪法意识;对中学生和大学生,要进一步抓好学习宪法的整体性、系统性,确保一切社会组织和个人都自觉以宪法为根本活动准则。

四要做好解疑释惑的工作。宪法规定的全国人大常委会的第一条职权就是“解释宪法,监督宪法的实施”。十三届全国人大一次会议在原有法律委员会基础上设立宪法和法律委员会,就是要强化宪法在党和国家事业中的地位和作用。要发挥人大作为立法机关的职

能作用和权威性、专业性作用,通过主流媒体、国家智库、权威机构进行正面引导,做好解疑释惑工作,积极回应社会关切。对错误和不当言论,该引导的要有效引导,该批驳的要及时批驳,该澄清的要立即澄清,下好先手棋、打好主动仗,牢牢把握主动权和话语权。

同志们,1954年6月14日,毛泽东同志在中央人民政府委员会第三十次会议上作关于宪法草案的讲话时说:“用宪法这样一个根本大法的形式,把人民民主和社会主义原则固定下来,使全国人民有一条清楚的轨道,使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走,就可以提高全国人民的积极性。”习近平总书记深刻指出,“宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰”。十三亿多人民养成人人遵守宪法、维护宪法的观念和习惯,这是一个伟大的力量。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,体现了人民意志和中国共产党的正确主张的宪法,又由中国共产党领导全体人民保证它的实施,就一定能够在促进我国改革开放和社会主义现代化事业的胜利发展中发挥伟大的作用。✘

忠实履行职责 维护宪法尊严

文 / 国家监察委员会副主任 杨晓超

十三届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，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，对维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，对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具有重大而深远的意义。纪检监察机关将认真贯彻落实党中央部署要求，切实把深入学习贯彻宣传和贯彻实施宪法工作抓紧抓好、抓出成效。

第一，深入学习贯彻宣传和贯彻实施宪法，必须坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。宪法修正案进一步明确坚持党对一切工作的领导这一最高政治原则，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，修改国家主席任职方面的有关规定，充分体现了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。深入学习贯彻宣传和贯彻实施宪法，本质上就是贯彻党的主张，贯彻党中央的重大决策部署，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。纪委监委作为党内监督、国家监察专责机关，承担着维护党章党规、维护宪法法律的重要任务和职能，在维护习近平总书记核心地位、维护党中央权威和集中统一领导上肩负着特殊使命和重大责任。要把深入学习贯彻宣传和贯彻实施宪法作为检验党性强不强、“四个意

识”牢不牢的重要实践，落实到监督检查、执纪审查、调查处置、巡视巡察、追责问责各项工作中，以维护宪法权威的实际行动维护以习近平同志为核心的党中央的权威，以捍卫宪法尊严的实际行动捍卫党和人民共同意志的尊严，以保证宪法实施的实际行动保证人民根本利益的实现，推动宪法这一国之根本、法之源泉真正发挥法治保障的重大作用。

第二，深入学习贯彻宣传和贯彻实施宪法，必须忠实履行党章和宪法、监察法赋予的重要职责。宪法修正案专门增写监察委员会一节，确立了监察委员会作为国家机构的宪法地位。按照党中央统一部署，十三届全国人大一次会议先通过宪法修正案，再通过监察法，及时将宪法修正案所确立的监察制度进一步具体化，本身就是我们党依宪治国、依宪执政的生动实践和鲜明写照。3月23日，中华人民共和国国家监察委员会正式揭牌。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案和监察法，产生国家监察委员会及其领导人员，标志着中国特色国家监察体制已经形成，并对纪检监察机关认真履行党章和宪法、监察法赋予的两项职责提出明确要求。各级纪检监察机关将以深入学习贯彻宣传和贯彻实施宪法为契机，深入推进国家监察体制改革，持续深化转职能、转方式、转作风，充分发挥纪委监委合署办公的体制优势，既用党章党规党纪管住党员干部，又依据宪法法律法规对所有行使公权力的公职人员实施监察，实现纪委监督执纪问责和监委监督

调查处置相互贯通、全面履行、一体贯彻，实现党内监督与国家机关监督、党的纪律检查与国家监察、依规治党与依法治国有机统一，真正把制度优势转化为治理效能。

第三，深入学习贯彻宣传和贯彻实施宪法，必须带头增强宪法意识、尊崇宪法地位、维护宪法权威。3月17日，习近平总书记全票当选中华人民共和国主席、中华人民共和国中央军事委员会主席，进行庄严宪法宣誓，为全党全国树立了光辉典范，充分体现了以习近平同志为核心的党中央坚持依法治国、维护宪法权威的坚定决心。根据全国人大常委会关于宪法宣誓制度的决定，新任国家监委副主任、委员也进行了宪法宣誓。作为一名国家工作人员，必须牢固树立宪法意识，恪守宪法原则，弘扬宪法精神，履行宪法使命。执法者必须忠实于法律，纪检监察机关作为执纪执法机关，要在尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法上成为模范、当好表率，对宪法发自内心地拥护、出于真诚地信仰，对宪法法律熟知精通、熟练运用，严格依照宪法法律行使职权，善于以法治思维和法治方式惩治腐败，不断提高反腐败工作规范化法治化水平。要积极回应“谁来监督监察委员会”的社会关切，在党中央坚强领导和监督之下，主动接受人大监督，自觉接受民主监督、司法监督、社会监督和舆论监督，强化自我监督，切实做到忠诚坚定、担当尽责、遵纪守法、清正廉洁，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。■

坚决贯彻宪法精神 加强宪法实施监督

文 / 全国人大宪法和法律委员会主任委员 李 飞

3月11日,十三届全国人大一次会议表决通过宪法修正案。根据宪法修正案,全国人大“法律委员会”更名为“宪法和法律委员会”,在继续承担统一审议法律案工作的基础上,增加推动宪法实施、推进合宪性审查、加强宪法监督等职责,这是新时代提出的新任务、新要求。

一、学好用好宪法,坚决把宪法精神贯彻到立法工作的各方面和全过程。习近平总书记指出,宪法规定的是国家的重大制度和重大事项,在国家和社会生活中具有总括性、原则性、纲领性、方向性。宪法是所有立法活动的根本依据,立法活动最首要和最核心的是依宪立法。深入学习、全面掌握宪法的精神和内容是做好立法工作的前提和基础。要以习近平总书记关于宪法的重要讲话精神为指导,聚焦宪法修改的重要内容,准确把握宪法修改的核心要义。要牢固树立宪法意识,无论是审议修改法律案、开展立法调研,还是进行制度设计、研究重大问题,始终坚持以宪法为依据,坚决把宪法精神贯彻到立法工作的各方面和全过程,努力使每一项立法都符合宪法精神。

我们要在立法工作中坚持“四个不动摇”:一要坚持宪法确立的国家指导思想不动摇,坚定不移以习近平新时代中国特色社会主义思想作为统揽立法工作的总纲。二要坚持宪法确立的党的领导地位不动摇,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,坚决落实党中央确定的立法目标任务,严格执行重大问题向党中央请示报告制度。三要坚持宪

法确立的国家根本任务、发展道路、奋斗目标不动摇,加强重点领域立法,推动法律体系发展完善。四要坚持宪法确立的国体和政体不动摇,坚持和完善人民代表大会这一根本政治制度,健全人大主导立法工作的体制机制,积极推进科学立法、民主立法、依法立法。

二、加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,通过完备的法律推动宪法实施。在中国特色社会主义法律体系中,宪法居于核心地位,所有的法律都是依据宪法制定的,都是对宪法精神、原则和制度的具体化。通过立法和法律实施,把宪法确立的国家重大制度、重大事项转化为具体法律制度,形成一系列行之有效、相互衔接、相互配合的法律规定,使宪法的精神、原则和规定得以实现和具体化,在国家事业和社会生活各方面得到全面实施。

这次修改宪法,作出了一系列重大制度安排。尽快将这些重大制度安排落实到具体法律中,是贯彻实施宪法的应有之义,也是新时代推进全面依法治国的必然要求。要结合落实党的十九大确定的改革任务,深入贯彻宪法修改精神,抓紧开展相关法律法规的立改废释工作。要区分轻重缓急,及时调整确定立法规划计划,使体现宪法精神和要求的立法项目要尽快确定和落实。要结合监察法颁布实施,修改完善相关法律;要配合国家机构改革,做好相关法律梳理



图/视觉中国

和修改工作;要聚焦社会主义事业总体布局和奋斗目标,有针对性地开展重点领域立法,加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,以更加完备的法律推动宪法实施。

三、积极稳妥推进合宪性审查工作,切实维护宪法尊严和权威。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法在治国理政中的重要地位和作用,采取一系列有力措施加强宪法实施和监督。贯彻落实党中央要求,全国人大常委会不断加强备案审查制度和能力建设,加快建设全国统一的备案审查信息平台,不断加大监督纠正力度,取得明显成效。

党的十九大进一步提出,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。推进合宪性审查,要始终坚持党的领导,坚持正确的政治方向,建立健全合宪性审查机制,积极稳妥地推进合宪性审查工作,要以高度负责的政治态度和扎实严谨的工作作风,认真开展审查研究,审慎提出审查意见,努力实现政治效果和法律效果相统一。★

推动宪法精神深入人心、落地生根

文 / 中央宣传部常务副部长 王晓晖

中宣部认真学习贯彻习近平总书记

在党的十九届二中全会、全国两会上的重要讲话精神,学习贯彻十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案,深入领会宪法精神,深刻把握核心要义。我们体会,这次宪法修改适应了新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践,是时代大势所趋、事业发展所需、党心民心所向。

一是高举伟大思想旗帜,将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法,实现了国家指导思想的与时俱进。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的最新成果,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。党的十九大将这一思想写入党章,确立为我们党必须长期坚持的指导思想。这次宪法修改,又把这一思想载入宪法,把党的指导思想转化为国家指导思想,实现了党的主张、国家意志、人民意愿的高度统一,对于进一步巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础,凝聚同心共筑中国梦的磅礴力量,具有重大而深远的意义。

二是坚持最高政治原则,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,巩固了党的执政地位和执政基础。中国共产党的领导是历史的选择、人民的选择,是中国人民不断创造幸福美好生活的根本所在。这次宪法修改,从社会主义

本质属性的高度对坚持和加强党的全面领导进行规定,集中体现了党领导人民长期奋斗的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的有机统一,体现了党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,对于确保党总揽全局、协调各方的领导核心地位,确保党和国家事业始终沿着正确方向前进,至关重要、影响深远。

三是着眼国家长治久安,在国家主席任职规定上作出调整,实现了党、国家和军队领导体制“三位一体”、高度统一。我国是中国共产党领导的社会主义国家,国家的长治久安有赖于政治领导体制的稳定高效。这次宪法修改,对国家主席任职有关规定作出修改,是健全党和国家领导体制的重大制度设计,是完善中国特色社会主义政治制度的重大改革举措,是维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的重大政治安排。以这次宪法修改为标志,推动国家发展进步、实现国家长治久安,有了更加坚强的主心骨和更加稳固的定盘星。

党的十九届二中全会以来,中宣部围绕宪法修改的新闻宣传和舆论引导,大力开展正面宣传,深入做好解读阐释,营造了良好舆论氛围。为深化宪法学习宣传教育,推动宪法精神深入人心、落地生根,中宣部已经下发专门意见,对宪法宣传作出全面安排部署,下一步还将会同有关部门组织开展宪法学习宣传教育活动,推动全社会深入学习和贯彻实施宪法。一是加

强新闻宣传。组织各级各类媒体,创新方法手段载体,充分发挥网络平台作用,生动鲜活讲述宪法故事,深入宣传宪法的重要地位、作用和贯彻实施的重大意义,深入宣传宪法修改的总体要求和原则,深入宣传宪法修正案的核心要义,深入宣传全党全国各族人民学习和贯彻实施宪法的实际行动,不断增强广大干部群众的宪法意识。二是深入解读阐释。组织中央主要媒体刊播重要言论评论,组织专家学者撰写有分量的理论文章,深入解读阐释宪法修改的重大意义和深远影响,科学解答干部群众关心的问题,把重大的政治问题、法理问题深入浅出地讲清楚、讲透彻。三是突出重点人群。把宪法列入各级党委(党组)理论学习中心组学习计划,把宪法学习教育作为党员干部教育的重要内容,教育引导各级领导干部忠于宪法,带头遵守和维护宪法。把宪法法律教育纳入国民教育体系,广泛深入开展青少年“学宪法 讲宪法”活动,引导青少年从小学习宪法、尊崇宪法。四是覆盖城乡基层。将宪法学习宣传教育同实施“七五”普法规划结合起来,会同有关部门举办报告会,邀请相关部门领导和专家学者在全国开展巡回宣讲,组织村居法律顾问在法律服务中宣传宪法,组织开展“宪法宣传周”活动,等等。通过开展一系列活动,推动宪法精神走入日常生活、走入人民群众,使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚决捍卫者。■

全方位开展宪法学习宣传教育

文 / 司法部部长、全国普法办主任 傅政华

十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案是党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策,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大法,将中国共产党领导是中国特色社会主义的本质特征写入宪法总纲,习近平总书记当选国家主席、中央军委主席后带头进行宪法宣誓,必将促进全党全国各族人民更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,更好地推进宪法实施,维护宪法权威。我们将提高政治站位,以高度的政治责任感,组织开展好宪法学习宣传教育活动。

一、坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,推动宪法学习宣传教育活动沿着正确方向深入进行。党的十八大以来,习近平总书记高度重视发挥宪法在治国理政中的重要作用,作出一系列重要论述,明确要求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。这次组织开展宪法学习宣传教育活动,就要始终把握好正确的政治方向和舆论导向,深入学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,贯彻落实习近平总书记关于宪法学习宣传教育的重要指示精神,深入学习宣传贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,深入学习宣传贯彻全国两会精神,贯彻落实中央关于深入开展学习宣传和贯彻实施宪法的有关要求,增

强“四个意识”,坚定“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,充分体现和落实坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。

二、紧密结合落实“七五”普法规划和决议,推动领导干部和青少年宪法学习宣传教育扎实开展。领导干部和青少年是“七五”普法的重点对象。要紧紧抓住领导干部这个“关键少数”,着力从健全完善党委(党组)中心组学法、法治培训、依法决策制度等方面,推动领导干部宪法学习宣传教育工作深入开展。我们将联合中宣部、中央和国家机关工作委员会、全国人大常委会办公厅、教育部,邀请相关部门领导、直接参与宪法修改的相关同志、法学专家学者,围绕我国宪法的地位作用和基本内容、这次宪法修改的重大意义和重点内容等,在人民大会堂举办系列报告会,推动中央和国家机关在学习宣传宪法中发挥“头雁”作用。要着力从学校教育、家庭教育、社会教育等不同途径,推动全员、全程、全方位开展青少年宪法学习宣传教育。

三、紧密结合实行“谁执法谁普法”普法责任制,推动宪法学习宣传教育向基层延伸。要按照普法责任制要求,推动国家机关建立健全宪法宣传责任落实机制,把宪法学习宣传教育融入立法、执法、司法实践,推动各级国家机关自觉履行宪法学习宣传教育的职责,真正形成齐抓共管、各负其责的宪法学

习宣传教育大格局。结合执法、司法和依法履职实际,向执法对象和社会公众开展宪法宣传,建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度,把执法、司法和法律服务过程变成宣传宪法法律的过程。坚持日常宣传和集中宣传相结合,推动宪法宣传常态化,推动宪法宣传进乡村、进社区、进学校、进企业、进军营、进网络,组织村居法律顾问在法律服务中宣传宪法,开展免费赠送宪法文本活动。

四、积极创新宣传形式,推动宪法学习宣传教育形成声势彰显实效。宪法学习宣传教育活动要加强社会面上宣传,采取灵活多样的形式和手段,推动媒体不断加大宣传力度,形成宪法学习宣传的声势,营造良好的社会舆论氛围。积极运用“两微一端”等新媒体新技术,组织宪法网上系列谈,通过以案说法等形式,及时推送通俗易懂、群众易于学习掌握的宪法宣传内容。注重把宪法宣传融入到社会主义法治文化建设中,因地制宜建设宪法宣传主题公园、法治宣传教育基地,广泛开展群众性法治文化活动,以生动的事例、鲜活的语言讲述宪法故事,解读宪法精神。积极运用互联网组织开展“我与宪法”微视频征集展播活动,继续深入组织开展百家网站宪法知识竞赛,扩大参与度和覆盖率。精心组织好国家宪法日集中宣传活动,使国家宪法日集中宣传活动成为全体公民学习宣传宪法、弘扬宪法精神、维护宪法权威、推动宪法实施的重要品牌。✘

把宪法法律教育纳入国民教育体系

文 / 教育部副部长 朱之文

习近平总书记多次强调,宪法教育要坚持从青少年抓起,把宪法法律教育纳入国民教育体系。自觉学习好、宣传好、贯彻好、实施好《中华人民共和国宪法》,深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位,强化教育系统“四个意识”,坚定“四个自信”,是教育系统当前重大的政治任务。

一、全面准确领会核心要义,进一步坚定政治方向。要学深悟透,引导教育系统广大干部师生深刻理解宪法确立的国家指导思想,中国共产党领导地位,国家根本任务、发展道路、奋斗目标,人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体等内容。要全面准确,对师生讲清楚坚持党的领导的历史逻辑,讲清楚坚持党的领导的政治逻辑,讲清楚坚持党的领导的法理逻辑,引导广大师生坚定信念跟党走。要全员覆盖,做到机关学校、干部师生、大中小学宪法学习宣传一个也不少,校内校外、线上线下、课内课外一个环节也不漏。

二、全面融入学生学习生活,确保宪法精神入脑入心。融入课堂教学。及时对表宪法修正案,抓紧组织修订义务教育阶段“道德与法治”、高校“思想道德修养与法律基础”及法学教育等教材。形势政策课要全面体现宪法修正案的基本精神。在语文、历史、地理等学科中挖掘宪法教育的知识点和切入点,努力做到全学科渗透,多学科协同。成立青少年宪法教育研究中心,提升宪法教育的专业化、科学化水平。融入校园文化。将宪法教育融入升旗仪式、开学毕业典礼、主题班会、社团活动等,融入中小学生守则、中职学校

学生公约、学校章程等制度规范中。融入实践体验。强化宪法教育的参与性、实践性,在研学旅行、社会实践、志愿服务等方面有意识地设计宪法教育内容,在学校模拟法庭中增加宪法教育元素。通过法治副校长、学校法律顾问、法律人士进校园等多种渠道普及宪法知识。在青少年法治教育实践基地中专门开辟宪法主题区、宪法馆,增强学生的宪法体验。继续实施法治课教师“国培”计划,培养中小学法治教育“种子”教师,提升教师的宪法信仰、宪法素养和教学技能。

三、开展“学宪法、讲宪法”活动,增强宪法教育吸引力、感染力。教育部已连续两年举办全国学生“学宪法讲宪法”活动,连续四年举办国家宪法日“宪法晨读”活动,全国青少年普法网2017年访问量2亿多次,《宪法伴我们成长》广为传唱,宪法教育初见成效,在这个过程中我们也探索出一些规律性的认识。今后,我们将继续办好这项活动。扩大参与面。全面覆盖31个省(区、市)、新疆生产建设兵团及香港、澳门特别行政区,全面覆盖大中小学各学段,全面覆盖省市县校各层级。强化仪式感。“宪法晨读”活动中,坚持部长领读,全国同步诵读,让学生感受宪法的威严。增强吸引力。请宪法名家录制上百个视频,征集数千个多媒体课件,开展数万个学校、数千万学生参与的“宪法小卫士”网络火炬传递,营造浓厚氛围。



3月19日,在安徽合肥龙居社区,志愿者律师在给学生们讲解宪法修正案内容。摄影/中新社记者 张娅子

四、加强研究阐释,为全社会学习贯彻宪法提供智力和人才支持。教育系统不仅要面向师生开展好宪法教育,还要面向社会主动承担起研究宣传阐释的责任。加强理论研究。深入开展宪法及相关领域问题研究,通过设立研究基地、组织课题攻关、培育智库等,打造一批“思想库”“智囊团”,产出一批成果。认真做好舆论引导工作,强化意识形态责任制,规范课堂教学,管理好哲学社会科学报告会、研讨会、讲座论坛等,对错误和不当言论及时引导、及时批驳、及时澄清。加强学科专业建设。支持宪法及相关专业发展,进一步明确教学规范、教师队伍、教学条件、教学效果、质量保障体系等,完善中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系。加强法治人才培养。强化法学实践教学,加强培养过程中的实习实训要求,提高实践教学学分比重。密切高校与社会联系,将实务部门的优质实践资源引进高校,转化为教学资源,加强校企、校地、校所合作,培养大批高素质法治人才。☑

中共中央办公厅印发 《关于人大预算审查监督重点 向支出预算和政策拓展的指导意见》

近日,中共中央办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》全文如下:

为贯彻落实党的十八届三中全会关于加强人大预算决算审查监督职能的要求,实现人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,根据党中央决策部署和预算法、监督法等法律规定,现提出如下指导意见。

一、重要意义

审查批准预算、决算和监督预算执行是宪法和预算法、监督法等法律赋予全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会的重要职权。人大依法开展预算审查监督,对规范预算行为、促进依法行政、推动经济社会发展,发挥了重要作用。同时也要看到,过去政府预算审核管理和人大预算审查监督的重点主要是赤字规模和预算收支平衡状况,对支出预算和政策关注不够,对财政资金使用绩效和政策实施效果关注不够,不利于发挥政策对编制支出预算的指导和约束作用,不利于提高人大预算审查监督的针对性和有效性。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央就人大制度和人大工作提出一系列新论断新举措新要求,为在新的历史条件下坚持、完善、发展人民

代表大会制度,加强和改进人大预算审查监督工作,提供了科学理论指导和行动指南。实施人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,是依法加强和改进人大预算审查监督工作的内在要求,是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的重要举措,是提高财政资金使用绩效和政策实施效果的客观需要,也是对预算法、监督法关于人大预算决算审查监督特别是支出预算和政策审查监督规定的细化深化。人大加强对支出预算和政策的审查监督,有利于强化政策对支出预算的指导和约束作用,使预算安排和政策更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署;有利于加强和改善宏观调控,有效发挥财政在宏观经济管理中的重要作用;有利于提高支出预算编制质量和预算执行规范化水平,实施全面规范、公开透明的预算制度;有利于加强对政府预算的全口径审查和全过程监管,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。

二、总体要求

全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会在开展预算审查监督重点向支出预算和政策拓展工作中,要深入学习贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,以宪法和预算法、监督法

等法律为依据,坚持正确监督、有效监督,加强对支出预算和政策的审查监督,提高针对性和有效性,推进依法行政、依法理财,保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实。

1. 坚持党中央集中统一领导。旗帜鲜明讲政治,坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把坚持党的领导首先是坚持党中央集中统一领导作为首要原则,把维护习近平总书记的核心地位、维护党中央权威和集中统一领导摆在讲政治的首要位置,增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,向党中央看齐,向党的理论和路线方针政策看齐,向党中央决策部署看齐,认真负责、不折不扣执行党中央决策部署,使党的主张通过法定程序成为国家意志,使支出预算和政策更好体现和落实党中央决策部署,保障党的路线方针政策在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。

2. 坚持围绕和服务党和国家大局。牢牢把握中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,坚持稳中求进工作总基调,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,坚定不移贯彻落实新发展理念,主动适应经济发展新常态,坚持以推进供给侧结构性改革为主线,开展支出预算和政策审查监督工作,使财政预算和政策更好服务于党和国家中心工

作,推动经济社会持续健康发展。

3. 坚持以人民为中心的发展思想。把人民群众对美好生活的向往作为奋斗目标,推进完善支出预算和政策,着力保障和改善民生,推动解决制约全面建成小康社会的短板和瓶颈问题,推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题,使改革发展成果更多惠及全体人民,不断增强人民群众的获得感、幸福感。

4. 坚持依法开展审查监督。严格按照宪法和预算法、监督法等法律赋予的预算审查监督职权,通过法定程序、运用法定方式,加强支出预算和政策审查监督工作,提高审查监督的针对性和有效性。坚持监督与支持相统一,人大通过依法加强预算审查监督,推动政府依法行政、依法理财。

5. 坚持问题导向。紧紧围绕贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署,结合人大代表和人民群众普遍关心的热点难点问题、审计查出的突出问题、制约事业发展的关键问题等,加强对相关支出预算和政策的审查监督,提出有效、可行的意见建议,着力推动解决突出矛盾,推动建立健全解决问题的长效机制。加强对支出绩效和政策目标落实情况的监督,推动建立健全预算绩效管理机制。

6. 坚持积极探索与扎实推进相结合。立足我国基本国情、经济社会发展阶段及财政预算管理水平,既扎实做好基础性工作,为深入实施改革举措创造条件,又适应新的形势和任务要求,认真研究总结预算审查监督经验做法和规律,深化拓展支出预算和政策审查监督的内容,探索创新方式方法,确保改革取得实效。

三、主要内容

政府预算反映国家的战略、规划、政策,反映政府的职责、活动范围、方向。支出政策是政府根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定

制定的财政支出安排措施,包括财政支出的方向、规模、结构和管理制度等。支出预算是根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定,按照规定的程序、方法和标准编制的,对各种支出作出统筹安排,并报经本级人民代表大会审查批准后执行的财政支出计划。人大通过审查监督支出预算和政策,保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实。

按照党中央改革部署要求和预算法、监督法规定,人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管。主要包括:

1. 支出预算的总量与结构。审查支出预算总量,重点审查预算安排是否符合党中央确定的年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求、国民经济和社会发展相关规划、中期财政规划,审查支出政策的可持续性,更好发挥政府职能作用。审查支出预算结构,重点审查支出预算和政策是否体现党中央就各重要领域提出的重大方针政策和决策部署要求,切实提高财政资金配置效率。

2. 重点支出与重大投资项目。加强对重点支出与重大投资项目的审查,保障党中央重大方针政策和决策部署确定的重点支出与重大投资项目。推动政府健全重点支出与重大投资项目决策机制,合理确定重点支出与重大投资项目范围。加强对重点支出与重大投资项目执行情况的监督,督促实现支出绩效和政策目标。

3. 部门预算。重点审查监督部门预算贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署情况;部门预算编制的完整性情况;项目库建设、项目支出预算与支出政策衔接匹配情况;部门重大项目支出绩效目标设定、实现及评价结果应用情况;审计查出问题整改落实情况等。

4. 财政转移支付。重点审查监督贯彻党中央重大方针政策和决策部署情况,转移支付与财政事权和支出责任划分的匹配情况;转移支付对促进实现各

地区财政平衡及基本公共服务均等化情况;专项转移支付的清理整合情况;专项转移支付的整体绩效情况。监督转移支付预算执行和政策实施,重点是预算批准后在法律规定时间内批复下达以及资金使用绩效与政策实施效果情况等。

5. 政府债务。硬化地方政府预算约束,坚决制止无序举债搞建设,规范举债融资行为。结合地方政府债务规模、全国经济发展水平等情况,合理评估全国政府债务风险水平。地方政府债务审查监督要重点审查地方政府债务纳入预算管理的情况;要根据各地的债务率、利息负担率、新增债务率等风险评估指标体系,结合债务资金安排使用和偿还计划,评价地方政府举债规模的合理性。积极稳妥化解累积的地方政府债务风险,坚决遏制隐性债务增量,决不允许新增各类隐性债务。

加强对政府预算收入编制的审查。政府预算收入编制要与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接,根据经济政策调整等因素科学预测。强化对政府预算收入执行情况的监督,推动严格依法征收,不收“过头税”,防止财政收入虚增、空转。推动依法规范非税收入管理。

四、主要程序和方法

全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会要按照总结、继承、完善、提高的原则,在巩固完善现有程序和方法基础上,进一步探索健全程序,创新方式方法,提高可操作性和运转效率,提高审查监督的针对性和有效性。

1. 认真贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署。要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,认真学习贯彻中央全会、中央经济工作会议、中央政治局会议等重要会议精神,明确目标任务,掌握部署要求,做好预算审查监督工作。坚持党对人大预算审查监督工作的领导,全国人大及其常委会

开展预算审查监督工作中的重要事项和重要问题要及时向党中央请示报告,地方人大及其常委会开展预算审查监督工作中的重要事项和重要问题要及时向本级党委请示报告。

2. 充分听取意见建议。每年在政府预算草案编制前,应当通过召开座谈会、通报会等多种形式,认真听取本级人大代表、专家智库等社会各界关于重点支出、重大投资项目、重大支出政策等方面的意见建议。各级人大常委会预算工作委员会等工作机构要结合听取意见建议情况,与本级政府财政等部门密切沟通,认真研究提出关于年度预算的分析报告。

3. 深入开展专题调研。全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会应当根据年度工作要点和监督工作计划,听取和审议政府关于重点支出预算和政策专项工作报告,开展重点支出预算和政策专题调研,提出有针对性、前瞻性和可行性的意见建议。

4. 探索就重大事项或特定问题组织调查。根据预算法,各级人大和县级以上各级人大常委会可以就预算、决算中的重大事项或特定问题组织调查。根据《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》,经全国人大常委会委员长会议专项批准,人大常委会预算工作委员会可以对各部门、各预算单位、重大建设项目的预算资金使用和专项资金的使用进行调查,政府有关部门和单位应当积极协助、配合。全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会就重大事项或特定问题组织调查,要按照前面第一项规定要求,向党中央或者本级党委请示报告。

5. 探索开展预算专题审议。人大财政经济委员会每年对预算草案进行初步审查时,应根据中央经济工作会议精神,结合人大常委会年度监督工作重点、人大代表和人民群众关心的热点难点问题、审计查出的突出问题等,对有关支出预算和政策开展专题审议。政府

有关部门负责人应到会听取意见,回答询问。人大有关的专门委员会可以结合开展执法检查、听取政府专项工作报告等,对相关领域部门预算草案、相关重点支出和重大投资项目、有关转移支付资金和政策开展调查研究,更好发挥人大专门委员会的专业特点和优势。根据需要,可以引入社会中介机构为人大预算审查监督工作提供服务。

6. 推动落实人大及其常委会有关预算决算决议。通过听取报告、开展专题调研、组织代表视察等形式,推动政府及其有关部门积极落实本级人民代表大会及其常委会有关预算决算的决议。人大常委会预算工作委员会等工作机构应当听取政府财政等部门落实预算决算决议的工作安排情况通报,并将有关情况发送本级人大代表。

7. 及时听取重大财税政策报告。对于事关全国或者本级行政区域内经济社会发展全局、涉及群众切身利益的重大财税政策,各级政府出政策出台前应当向本级人大常委会报告。预算执行中,政府财政等部门出台增加收入或者支出、减少收入的政策措施,需要进行预算调整的,应当及时向本级人大常委会预算工作委员会等工作机构通报有关情况,依法编制预算调整方案,报本级人大常委会审查批准。

8. 加快推进预算联网监督工作。要适应信息社会发展要求,加快推进预算联网监督工作,实现预算审查监督信息化和网络化。要充分利用预算联网平台,加强对支出预算和政策的审查监督,提升审查监督内容的翔实性和时效性,增强审查监督工作的针对性和有效性。

五、组织保障

各级党委要进一步提高对推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革重要性的认识,加强组织领导,把握工作方向,及时研究解决改革中遇到的新情况新问题,支持和保证人

大依法行使监督权,确保各项措施落实到位。

全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会要牢固树立“四个意识”,切实增强责任感使命感,依法加强对支出预算和政策的审查监督,通过法定程序贯彻落实好党中央重大方针政策和决策部署。人大财政经济委员会、有关的专门委员会、常委会预算工作委员会等工作机构要积极作出安排,深入扎实开展审查监督工作。在政府预算草案编制前和编制过程中,人大常委会预算工作委员会等工作机构要加强与政府财政等部门的沟通,及时将听取人大代表和社会各界意见建议的情况反馈给政府财政等部门,使预算草案更好地回应人大代表和社会各界的意见建议。在对预算草案初步方案及上一年预算执行情况进行初步审查中,人大财政经济委员会依法提出初步审查意见,本级政府财政部门应当结合初步审查意见对预算草案和报告作进一步修改完善。各级人民代表大会上,各代表团、人大财政经济委员会、有关的专门委员会应当着重围绕党中央重大方针政策和决策部署对预算草案进行审查,保持预算的统一性和完整性。应当及时向社会公开对支出预算和政策的有关审查监督情况。

各级政府要主动接受同级人大及其常委会的监督,积极创造条件,认真落实改革措施。要按照党的十八届三中全会关于“审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”的要求,积极改进完善预算报告、决算报告和预算草案、决算草案编报工作。预算报告、决算报告应当重点报告贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署的主要情况,报告重大支出政策和税收政策调整变化情况,报告收入、支出安排及赤字、债务规模等财政总量政策与国家及本区域年度经济社会发展目标、宏观调控要求的一致性情况,报告支出预算、决算和政策实施

加强对政府预算的全口径审查、全过程监管 保障党中央重大方针政策和决策部署贯彻落实

文 / 全国人大常委会预算工作委员会主任 史耀斌

实施人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革,是贯彻落实党的十八届三中全会关于加强人大预算决算审查监督职能要求的一项重要改革举措。近日,中共中央办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(以下简称《指导意见》),并发出通知,要求各地区、各部门结合实际认真贯彻落实。

一、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的重要意义

政府预算反映国家的战略、规划、政策,反映政府的职责、活动范围和方向。预算数字中有政治。审查批准预算、决算和监督预算执行,是宪法和预算法、监督法等法律赋予全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会的重要

职权。人大依法开展预算审查监督,对规范预算行为、促进依法行政、推动经济社会发展,发挥了重要作用。同时也要看到,过去政府预算审核管理和人大预算审查监督的重点主要是赤字规模和预算收支平衡状况,对支出预算和政策关注不够,对财政资金使用绩效和政策实施效果关注不够,不利于发挥政策对编制支出预算的指导和约束作用,不利于提高人大预算审查监督的针对性和有效性。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央就人大制度和人大工作提出一系列新论断新举措新要求,为在新的历史条件下坚持、完善和发展人民代表大会制度,加强和改进人大预算审查监督工作,提供了科学理论指导和行动指南。党的十八届三中全会提出,财

政是国家治理的基础和重要支柱;审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展;加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。党的十九大报告强调,要健全人大组织制度和工作制度,支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。

《指导意见》指出,实施人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,是依法加强和改进人大预算审查监督工作的内在要求,是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的重要举措,是提高财政资金使用绩效和政策实施效果的客观需要,也是对预算法、监督法关于人大预算决算审查监督特别是支出预算和政策审查监督规定的细化深化。人大加强对支出预算和政策的审查监督,有利于强化政策对支出预算

(接上页)的主要情况,报告重大投资项目的安排和实施情况。逐步改变相关重点支出与财政收支增幅或生产总值层层挂钩、先确定各领域支出总额再安排具体项目的做法。支出预算原则上要反映各项支出预算安排的政策依据、标准、支出方向及绩效目标等情况,增强重大增支政策出台的预期性。支出决算要重点报告和反映支出预算调整情况、支出完成预算情况、重大项目的资金使用绩效与政策实施效果情况。支出预算和决算要列示重大政府投资计划和重大投资项目表。进一步完善和丰富政府性基金预算、国有资本经营预算和

社会保险基金预算的编报。在保持预算报告、财政预算草案纸质文件提供方式基础上,探索以电子化方式提供预算文件。各级审计机关研究提出下一年度审计监督重点内容和重点项目时,应当征求本级人大常委会预算工作委员会等工作机构的意见建议,形成监督合力。各级审计机关应当加强对专项资金绩效和政策执行的审计监督,并在向本级人大常委会报告年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告时予以重点反映,为人大常委会开展支出决算和政策审查监督提供支持服务。各级政府财政、审计等部门和各预算部门单位,要

积极做好落实改革措施的具体工作。要进一步推进预算公开透明,主动接受社会监督。

地方各级人大及其常委会、地方各级政府要在认真贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署的基础上,按照地方党委工作安排,加强对支出预算总量与结构、重点支出与重大投资项目、部门预算、财政转移支付、地方政府债务等的审查监督,并结合本地区实际,探索创新方式方法,健全完善程序机制,不断提高人大预算审查监督针对性和有效性,不断提升政府依法行政、依法理财水平。✘

(据新华社3月6日电)

的指导和约束作用,使预算安排和政策更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署;有利于加强和改善宏观调控,有效发挥财政在宏观经济管理中的重要作用;有利于提高支出预算编制质量和预算执行规范化水平,实施全面规范、公开透明的预算制度;有利于加强对政府预算的全口径审查和全过程监管,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。

二、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的总体要求

《指导意见》明确要求,人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,要深入学习贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,以宪法和预算法、监督法等法律为依据,坚持正确监督、有效监督,加强对支出预算和政策的审查监督,提高针对性和有效性,推进依法行政、依法理财,保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实。一是坚持党中央集中统一领导。自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,认真负责、不折不扣执行党中央决策部署,使党的主张通过法定程序成为国家意志,使支出预算和政策更好体现和落实党中央决策部署。二是坚持围绕和服务党和国家大局。牢牢把握中国特色社会主义进入新时代和社会主要矛盾的转化,使财政预算和政策更好服务于党和国家中心工作,推动经济社会持续健康发展。三是坚持以人民为中心的发展思想。牢牢把握人民群众对美好生活的向往,着力保障和改善民生,不断增强人民群众获得感、幸福感。四是坚持依法开展审查监督。通过法定程序、运用法定方式,坚持监督与支持相统一,提高预算审查监督



图/视觉中国

的针对性和有效性。五是坚持问题导向。以人大代表和人民群众普遍关心的热点难点问题为导向,加强对重点支出预算和政策的审查监督,推动建立健全解决问题的长效机制。六是坚持积极探索与扎实推进相结合。立足基本国情,探索创新方式方法,总结经验 and 规律,确保改革取得成效。

三、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的主要内容

支出政策是政府根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定制定的财政支出安排措施。支出预算是政府按照规定的程序、方法和标准编制的,对各种支出作出统筹安排,并报经本级人民代表大会审查批准后执行的财政支出计划。人大通过审查监督支出预算和政策,保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实。

《指导意见》提出,按照党中央改革部署要求和预算法、监督法规定,人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管。主要包括五方面重要内容:一是支出预算的总量与结构。审查支出预算总量,重点审查预算安排是否符合党中央确定的年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求,审查支

出政策的可持续性。二是重点支出与重大投资项目。保障党中央重大方针政策和决策部署确定的重点支出与重大投资项目。推动政府健全重点支出与重大投资项目决策机制,合理确定重点支出与重大投资项目范围。加强对重点支出与重大投资项目执行情况的监督,督促实现支出绩效和政策目标。三是部门预算。重点审查监督部门预算贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署情况;部门预算编制的完整性情况;项目库建设、项目支出预算与支出政策衔接匹配情况;部门重大项目支出绩效目标设定、实现及评价结果应用情况;审计查出问题整改落实情况等。四是财政转移支付。重点审查监督贯彻党中央重大方针政策和决策部署情况,转移支付与财政事权和支出责任划分的匹配情况;转移支付对促进实现各地区财政平衡以及基本公共服务均等化情况;专项转移支付的清理整合情况;专项转移支付的整体绩效情况。五是政府债务。硬化地方政府预算约束,坚决制止无序举债搞建设,规范举债融资行为。结合地方政府债务

规模、全国经济发展水平等情况,合理评估全国政府债务风险水平。地方政府债务审查监督要重点审查地方政府债务纳入预算管理的情况;要根据各地的债务率、利息负担率、新增债务率等风险评估指标体系,结合债务资金安排使用和偿还计划,评价地方政府举债规模的合理性。积极稳妥化解累积的地方政府债务风险,坚决遏制隐性债务增量,决不允许新增各类隐性债务。

同时,《指导意见》还要求,要加强政府对政府预算收入编制的审查;要强化对预算收入执行情况的监督,推动严格依法征收,不收“过头税”。还要推动依法规范非税收入管理。

四、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的主要程序和方法

《指导意见》提出,各级人大及其常委会要按照总结、继承、完善、提高的原则,在巩固完善现有程序和方法基础上,进一步探索健全程序,创新方式方法,提高可操作性和运转效率,提高审查监督的针对性和有效性。

一是认真学习贯彻党中央重大方针政策和决策部署。要认真学习贯彻中央全会、中央经济工作会议、中央政治局会议等重要会议精神,明确目标任务,掌握部署要求,做好预算审查监督工作。坚持党对人大预算审查监督工作的领导,全国人大及其常委会开展预算审查监督工作中的重要事项和重要问题要及时向党中央请示报告,地方人大及其常委会开展预算审查监督工作中的重要事项和重要问题要及时向本级党委请示报告。

二是充分听取意见建议。每年在政府预算草案编制前,应当通过召开座谈会、通报会等多种形式,认真听取本级人大代表、专家智库等社会各界关于重点支出、重大投资项目、重大支出政策等方面的意见建议。

三是深入开展专题调研。各级人大

及其常委会应当根据年度工作要点和监督工作计划,听取和审议政府关于重点支出预算和政策专项工作报告,开展专题调研,提出有针对性、前瞻性和可行性的意见建议。

四是探索就重大事项或特定问题组织调查。根据预算法,各级人大和县级以上各级人大常委会可以就预算、决算中的重大事项或特定问题组织调查。经全国人大常委会委员长会议专项批准,人大常委会预算工作委员会可以对各部门、各预算单位、重大建设项目的预算资金使用和专项资金的使用进行调查,政府有关部门和单位应当积极协助、配合。全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会就重大事项或特定问题组织调查,要按照前面第一项规定要求,向党中央或者本级党委请示报告。

五是探索开展预算专题审议。人大财政经济委员会每年对预算草案进行初步审查时,应根据中央经济工作会议精神,对有关支出预算和政策开展专题审议。政府有关部门负责人应到会听取意见,回答询问。人大有关的专门委员会可以对相关领域部门预算草案、相关重点支出和重大投资项目、有关转移支付资金和政策开展调查研究,更好发挥人大专门委员会的专业特点和优势。根据需要,可以引入社会中介机构为人大预算审查监督工作提供服务。

六是推动落实人大及其常委会有关预算决算决议。通过听取报告、开展专题调研、组织代表视察等形式,推动政府及其有关部门积极落实本级人大及其常委会有关预算决算的决议。

七是及时听取重大财税政策报告。对于事关全国或本级行政区域内经济社会发展全局、涉及群众切身利益的重大财税政策,各级政府在政策出台前应应当向本级人大常委会报告。

八是加快推进预算联网监督工作。要适应信息社会发展要求,加快推进预算联网监督工作,实现预算审查监督信息化和网络化。要充分利用预

算联网平台,加强对支出预算和政策的审查监督,提升审查监督内容的翔实性和时效性,增强审查监督工作的针对性和有效性。

五、各级党委、人大、政府应扎实推进审查监督重点向支出预算和政策拓展工作

为了保障这项重要改革措施的贯彻落实,《指导意见》对各级党委、人大及其常委会、政府提出了明确要求。

各级党委要进一步提高对推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革重要性的认识,加强组织领导,把握工作方向,及时研究解决改革中遇到的新情况新问题,支持和保证人大依法行使监督权,确保各项措施落实到位。

各级人大及其常委会要牢固树立“四个意识”,切实增强责任感使命感,依法加强对支出预算和政策的审查监督,通过法定程序贯彻落实好党中央重大方针政策和决策部署。人大财政经济委员会、有关的专门委员会、常委会预算工作委员会等工作机构要积极作出安排,深入开展审查监督工作。

各级政府要主动接受同级人大及其常委会的监督,积极创造条件,认真落实改革措施。预算报告、决算报告应当重点报告贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署的主要情况,报告重大支出政策和税收政策调整变化情况,报告收入、支出安排及赤字、债务规模等财政总量政策及其他情况,报告支出预算、决算和政策实施的主要情况,报告重大投资项目的安排和实施情况。支出预算要反映各项支出预算安排的政策依据、标准、支出方向与绩效目标等情况,增强重大增支政策出台的预期性。支出决算要重点报告和反映支出完成预算情况、重大项目的资金使用绩效与政策实施效果情况等。支出预算和决算要列示重大政府投资计划和重大投资项目表。各级审计机关应当为人大常委会开展支出决算和政策审查监督提供支持服务。★

对做好新时代人大经济立法工作的几点思考

文 / 乌日图

全面依法治国是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。党的十九大报告指出,全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是国家治理的一场深刻革命。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,发展中国特色社会主义法治理论。这为新形势下立法工作指明了方向,也提出了新的要求。结合近年来参与全国人大经济立法工作的经历,对做好新时代人大经济立法工作谈几点看法。

一、坚持和加强党的领导,围绕大局搞好经济立法工作

坚定执行党中央确定的依法治国方针政策和决策部署,落实党对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调,完善党委依法决策机制,这是党中央对加强法治建设领导提出的全新路径遵循,也为把党的领导贯彻到包括立法工作在内的依法治国全过程和各方面指明了前进方向。在具体的立法实践中要做到三个坚持。

坚持党对立法的统一领导,将党的主张通过法律程序转化成国家意志。立法工作是国家重要政治活动,关系到中国特色社会主义事业大局,必须始终坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,坚持正确政治方向,通过法定程序,及时把党的路线、方针、政策、

主张上升为国家意志,成为全社会成员共同遵循的行为规范和活动准则。要紧紧围绕党和国家中心任务统筹谋划立法工作,立足国情实际,坚持问题导向,加强经济重点领域立法,实现立法和改革决策相衔接,为保证党和国家重大决策部署的贯彻落实提供有力法治保障。经济立法多涉及社会主义市场经济体制的改革完善,在制度设计时既要遵循市场经济一般规律,又不能完全照搬西方自由市场经济那一套,要充分考虑我国国情,保证党的决策在具体法律中得到贯彻和执行。

坚持党对立法的统一部署,认真落实党中央确定的立法任务。中国共产党代表最广大人民的根本利益,党中央提出的立法建议,批准的立法规划,凝聚了全党的集体智慧,体现了最广大人民的共同意愿。全国人民代表大会及其常务委员会作为国家最高立法机关,肩负着完成党中央确定的立法任务最直接、最重要的责任,必须全力确保完成好党中央批准的全国人大常委会立法规划和年度立法计划。在建设中国特色社会主义市场经济体制中,一些现行法律亟需健全完善,同时许多新情况新问题需要制定新的法律进行规范。十二届全国人大常委会立法规划中,由全国人大财经委负责组织起草和审议的立法项目数量占比逾30%,经济立法工作任务很重。党的十九大开启全面建设社会主义现代化国家新征程,明确提出建设现代化经济体系的新目标,这对新时代经济立法工作提出了新的更高的要

求,经济立法工作更加复杂艰巨,需要以高度的政治责任感,不断完善经济立法体制机制,狠抓立法工作落实,坚决完成党中央交给的各项立法任务。

坚持党对立法的统筹协调,认真贯彻执行重大立法事项和重要问题请示报告制度。坚持重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度,是加强党对立法工作领导的重要制度保证。重要法律的起草修改和立法工作中的其他重大事项,都要及时向党中央请示报告,并将中央的指示要求认真贯彻落实到立法工作中。作为专门委员会,在财经类法律草案起草和审议等各项工作中严格落实重大事项请示报告制度,就是要将法律草案起草中涉及的重大原则问题和重大分歧意见及时向常委会党组请示报告。同时,也要发挥专门委员会分党组在具体立法工作中的领导作用,凝聚各方智慧、协调各方力量,妥善化解意见分歧,确保立法的正确方向。

二、健全立法体制机制,为提高立法质量提供制度保障

党的十九大报告提出要推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。落实好党中央要求,需要处理好四个关系。

处理好主导和主要的关系,切实发挥人大在立法中的主导作用。立法权是宪法和法律赋予全国人大及其常委会的重要职权。十八届四中全会明确提出,要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其

常委会在立法工作中的主导作用,建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。十九大报告中再次重申了要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全人大组织制度和工作制度,支持和保证人大依法行使立法权。

党中央提出人大主导立法工作后,有些同志认为今后法律都要由人大或主要由人大来起草了。我理解,主导作用不是立法数量上的主要作用,主导比主要更重要。什么是主导作用?全国人大及其常委会作为国家最高立法机构,行使国家立法权,制定批准法律,在立法工作中起着统领作用。全国人大及其常委会不是唯一的立法机构,但在整个立法过程中,法律最终需要由全国人大及其常委会来审议和批准,这就体现了主导作用。要发挥好主导作用,就要超脱于各种利益之上,做到公正立法。从我国政治体制和现实国情来看,目前政府部门起草法律草案的数量占多数是符合实际的,有利于充分发挥政府部门人员力量强、专业熟悉等优势。有种观点认为,国务院部门起草法律容易将部门利益带到法律中。我认为,这种现象肯定有,而且也不仅限于国务院有关部门,即使是人大专门委员会起草,也同样有可能受部门利益的影响。要解决这个问题,就要充分发挥国务院法制部门和全国人大常委会、专门委员会的作用,加强综合协调,把好审议关,当然还有更加民主的立法程序。因此,在现行体制下研究改进我们的立法工作,要尽量发挥政府部门和人大立法各自的优势,人大要抓住综合性、全局性、基础性这三个定位,将专业性、特殊性、配套性的法律留给部门起草。要发挥主导作用,就要站得更高去统筹,抓住重点、焦点和有争议的问题,广泛征求意见,形成共识。应探索健全专门委员会



图/视觉中国

提前介入法律起草的机制。现在虽然已经有了提前介入的要求,但由于没有成为立法的法定程序,所以基本还是停留在形式上。要做到充分参与调研、论证和协调等前期过程,了解实际情况、掌握立法进度、发挥指导作用,还需要从立法程序上进一步规范。

处理好民主立法和专家立法的关系,最广泛达成社会共识。全国人大各专门委员会的组成人员大部分是从政府部门转过来的高级领导干部,由于他们长期从事专业管理工作,不仅具有行政领导的经验,也是业务领域的专家,要充分发挥他们的专业特长,参与到立法实践中。同时更要注意发挥民主立法的作用,法律不能只反映少数人的精英思想,而应该是大多数人共同意志的体现。民主立法的核心,在于立法要为了人民、依靠人民。有一些立法问题,可能在立法专家看来是对的,但是不是具备全国施行的条件,还需要从宏观的层面综合判断,从民众和各方面的理解和接受程度来分析。要进一步完善立法机关主导,有关部门参加,人大代表、专家学者、企事业单位、团体组织和人民群众共同参与

的立法工作机制。健全公布法律草案征求意见机制和公众意见采纳情况反馈机制,重视网络民意表达,拓展公民有序参与立法途径。法律起草、审议的协调协商非常重要,各种声音、各种意见如何能够被听见,如何能够找到最大公约数,最终合理吸收到法律草案当中,防止群众“被代表”“被听证”,是迫切需要加强的方面。要发挥人大代表在立法工作中的作用,把审议代表议案、办理代表建议同制定和修改法律紧密结合起来,认真研究吸纳代表提出的意见。人大代表提出立法议案一直是立法建议的主渠道之一。在充分肯定代表积极提出立法建议的同时,也要进一步完善议案提出的程序,提高议案质量。通过加强履职培训、严格议案签字条件等方式,使代表能够严肃、正确行使提交立法议案的神圣职责。

处理好专门委员会初审和常委会审议的关系,切实把好“审议关”。根据立法法的规定,列入常委会会议议程的法律案,要先由有关专门委员会进行初审。面对大量由部门起草的法律案以及有限的常委会审议时间,发挥好专门委

员会的初审作用至关重要。从目前情况看,专门委员会初审只是程序性审查而非实质性审议,存在审议不充分、作用不明显的问题。现行做法中,专门委员会召开全体会议审议起草单位提请列入常委会会议议程的法律草案,提出法律草案是否具备提请本次常委会会议审议的条件,再由委员长会议决定是否列入本次常委会会议议程。初审中委员们对法律草案提出的具体修改意见,并不是委员长会议要讨论或决定的内容,初审就变成受委员长会议委托进行的法律草案可否列入常委会会议议程的程序审查。初审提出的具体修改意见在常委会会议前不会被研究讨论,难以发挥专门委员会初审的作用。应当加强初审工作,首先是在初审前和起草单位充分沟通,同时要给初审留出时间,确保初审意见能够反馈起草单位研究后,再向委员长会议作汇报。要增加法律草案在常委会的审议时间。一次常委会会议审议几部甚至更多法律草案,而每部法律往往只有半天审议时间,讨论不充分,更缺少辩论环节,特别是一些有争议的问题没有时间充分论证。另外,有时法律草案在会议前几天才送达委员,大家根本没有足够的时间去研究。这一点可以借鉴国外议会做法,适当延长法律审议时间,使常委会组成人员有充分的时间去调研并广泛征求和听取意见。

处理好其他专门委员会与宪法和法律委、法工委的关系,持续发挥专门委员会在法律审议中的作用。法律规定了专门委员会在法律草案进入常委会审议程序后的职责、任务以及开展工作的方式。立法实践中,法律草案一旦进入全国人大常委会审议程序后,立法工作就转移到宪法和法律委及法工委,专门委员会仅在宪法和法律委或法工委召开会议审议相关法律草案时,才列席会议发表意见。而宪法和法律委及法工委在法律草案一审后,大多数情况下也是第一次接触到这个法律草案,往往会重新开始调研工作,有

时还会推倒重来。起草单位认为自己的意见没有得到尊重,同时也是立法资源的浪费。应当加强其他专门委员会与宪法和法律委及法工委的协调配合,在专门委员会起草阶段,更多邀请宪法和法律委、法工委同志参加,在法律草案的基本框架、主要内容方面尽可能达成共识;在宪法和法律委、法工委接手后,前期参与的专门委员会也应当继续跟进,全程做好配合工作,充分运用好人大立法资源。

三、把握立法工作重点转换,加强立法能力建设

要认真学习贯彻中央对新时代立法工作的要求,紧密结合国家经济社会发展大局,坚持问题导向,提高立法质量。

从立新法为主向立新法与修旧法并重转变。改革开放后的40年是我国法制建设快速发展的时期,各法律部门起支柱性作用的法律先后制定,2010年中国特色社会主义法律体系已经形成,无法可依的局面得到极大改善。特别是在经济立法领域,公司法、破产法等一大批重要法律都已出台实施。新时代的经济立法工作面临的形势发生了很大变化,随着改革的深入,实践中各种新的问题会不断涌现,现有法律与改革发展实践不相适应的问题将会成为主要矛盾。近几年全国人大及其常委会的立法项目中,为适应改革发展需要修改的法律就占了立法工作的相当分量,实现立法决策与改革决策相衔接、做到重大改革于法有据成为现阶段立法工作的突出特点。十二届全国人大常委会以授权决定形式支持相关改革试点工作,审议通过15个统筹修改法律的决定,涉及修改法律95件次,为支持和推动相关领域改革发挥了重要作用。立法机关要适应在法治下推进改革、在改革中完善法治的新形势,在立法项目的选择上,从原来的以立新法为主向立新法与修旧法并重转变。

加强法律配套法规和规章制度建设。法规和部门规章同样是法律体系的重要组成部分。法律好不好、管不管用、能不能解决实际问题,既有法律本身的问题,也与配套法规和规章制度建设有很大关系。法律具有普遍适应性,并要保持相对稳定,很多实施操作中的问题需要通过制定法规或规章制度进一步规范。从调研情况看,有的经济类法律配套法规的制定工作进展不理想,直接影响了法律的实施效果。十二届全国人大常委会要求,凡新制定和新修改的法律,其配套法规要与法律草案同步起草,力争在法律通过后及时出台,以更好地保障法律的有效实施,并且建立了督促制定法律配套法规的工作机制。这项工作时间不长,要取得效果,还需要国务院相关部门的密切配合,这是增强法律可操作性的重要一环。同时,人大也要依法加强对行政法规、部门规章及规范性文件的备案审查和监督工作。

加强立法队伍建设。要提高立法质量,打造一支坚强有力的立法队伍至关重要。现在全国人大各专门委员会组成人员中,专业学习法律或者长期从事法律工作的同志不多,专门委员会工作机构中多数都有一个法案室,一般也只有五六个人,承担着本委员会主要的立法和其他法案工作,实际上根本干不过来。地方人大专门委员会的立法机构和人员也很薄弱。前几年给设区的市立法权以后,很多地方人大的同志反映缺少有专业知识的干部,这是当前人大专门委员会立法工作面临的突出问题。要提高立法质量,离不开立法队伍素质的提高,现在人大的法律起草任务越来越重,审议要求越来越高,必须大力加强立法工作队伍建设,充实具有专业知识的立法工作人员,加强立法能力建设,打造一支政治上忠诚可靠、业务上素质过硬的立法工作队伍。✪

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员)

依法保障“一国两制”实践

文 / 饶戈平

香港回归近21年来实施“一国两制”的成功实践,为国家治国理政积累了丰富的经验和启示。一个社会主义的中国如何管治实行资本主义的地区,对中央、对港澳都是充满挑战的全新实践。习近平总书记在党的十九大报告和去年“七一”香港讲话中,系统阐述了在港澳地区全面准确实施“一国两制”的指导思想。他在“七一”讲话中指出:“我们既要把实行社会主义制度的内地建设好,也要把实行资本主义制度的香港建设好。”他强调,必须坚持依法治港、依法治澳,依法保障“一国两制”实践,为港澳工作指明了方向和重点。

作为我国的一项基本国策,“一国两制”在香港、澳门实践中主要表现为政治指引和政策指导作用,但政策本身不能取代法律的社会治理功能,要使它落到实处还必须依赖法治。法治即“法律之统治”,是以体现国家意志的法律和制度为依据、以国家强制力为后盾的一种治国之道。“治国者,必以奉法为重。”依法治国是政治文明长期进化的产物和最佳模式,是国家治理现代化的主要技术手段和标志。我国宪法确立了依法治国、建设社会主义法治国家的宏伟目标,其题中应有之义即包括依法治港、依法治澳,依法保障“一国两制”实践。

依法治理港澳在实践中体现为中央和地方两个层面。中央主要是从宪制层面依法行使对港澳的全面管治权,维护“一国两制”宪政秩序,确保“一国两制”正确方向;两个特区主要是从地方层面依法行使中央授予的高度自治权,确保特别行政区制度有效运作。本文着重论及中央职能的行使。

(一) 坚定不移依照宪法和基本法治理香港、澳门

香港、澳门回归祖国,重新纳入国家治理体系,实现了宪制秩序的巨大转变,中华人民共和国宪法和香港、澳门基本法共同构成特别行政区的宪制基础。所谓依法治港、依法治澳,首先表现为严格依照宪法和基本法办事。

我国宪法规定了国家的根本制度和结构形式,具有最高法律地位和最高法律效力,适用于包括香港、澳门两个特别行政区在内的全部中国领土。国家主权所至,宪法效力所及。特别行政区根据宪法而成立,经基本法授权享有高度自治,并非自外于宪法,而是同样受宪法约束,承担着尊重宪法和服膺于宪法的义务,承担着维护国家主权、安全和发展利益的职责。“皮之不存,毛将焉附”,脱离了宪法,“一国两制”即无以自立。宪法就是宪法,作为特别行政区宪制性法律的基本法,取代不了宪法在香港、澳门的地位和作用。

基本法依据宪法制定,是“一国两制”方针的法律化、制度化,其所有规定都是特别行政区制度的有机组成部分,是实施“一国两制”的宪制保障,必须全面准确地实施。港澳特区的制度和政策均须以基本法规定为依据,特区的法律不得同基本法相抵触,其行政、立法、司法行为都必须符合基本法,任何个人、组织和团体都须以宪法和基本法为活动准则。

严格依照宪法和基本法办事,就是要坚守一国原则,即一个中国原则、国家主权原则。坚持和维护国家宪制秩序,明确香港、澳门在国家的法律地位;港澳地区实行的制度须以“一国”为前

提和基础,坚守以爱国者为主体的“港人治港”“澳人治澳”,实行以基本法授权为限度的高度自治。

严格依照宪法和基本法办事,就是要确认和保障中央对港澳的全面管治权。中国对港澳恢复行使主权,是恢复行使包括管治权在内的完整主权,其中既包括中央直接行使的权力,也包括授权特区依法实行高度自治,中央对特区的高度自治具有监督权。中央对港澳管治权的范围绝不限于外交国防事务,还包括宪法、基本法规定的其他一系列宪制性权力,如制定基本法,规定在香港、澳门实行的制度,对行政长官和主要官员的任命权,对基本法的解释权和修改权,对港澳政制发展的主导权,对港澳本地法律的备案审查权,增减在港澳适用的全国性法律的决定权,赋予港澳新授权的权力,以及宣布香港、澳门进入紧急状态的权力等。

严格依照宪法和基本法办事,就是要彰显国家主权威威,依法坚持中央主导权,牢牢把握“一国两制”的发展方向。“一国两制”实践具有鲜明的阶段性特点,港澳回归仅仅是万里长征的第一步,回归后的治理任务更复杂、更严峻,保障中央对“一国两制”实施的主导权至关重要。实践表明,“一国两制”方针在香港、澳门不会自然而然落地、风平浪静推进、中规中矩发展。单靠港澳自身的力量,单靠“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治远不足以驾驭全局、把握方向。犹如在大海航行的巨轮,“一国两制”实践必得有一个掌舵者把握航向,这个角色非中央莫属。中央是“一国两制”的制定者、实施的主导者、监督者,责无旁贷肩负着掌控“一国两制”全过



世界最长跨海大桥——港珠澳大桥主体工程完成交工验收,通车在即。摄影/新华社记者 梁旭

程发展方向的使命。

“一国两制”方针提出30多年来,内地和港澳地区都经历了重大发展,需要我们在习近平总书记有关“一国两制”重要思想的指导下,总结经验、不断探索,在实践中、在理论上丰富、发展这一方针,进一步明确港澳工作的指导思想和战略部署,推动港澳工作走向新时代。

(二)完善同基本法实施相配套的制度与机制,全面落实中央对港澳管治权

港澳回归这些年来,中央已依法确立起一系列制度机制,有效行使着管治权,保障了“一国两制”的成功实施,总体情况是好的。同时,实践中也存在基本法某些条款落实不够到位、不够得力的现象,亟需完善同基本法实施相配套的制度和机制,以全面落实中央管治权。

作为港澳的宪制性法律,基本法的规定具有原则性、框架性特点,一些条款,特别是有关中央权力以及中央与港澳关系的规定,尚未明确具体实施的行为规范,其落实还有必要辅以配套的法

律、制度和机制,今后一段时间似应大力加强这方面的工作。

例如,为完善中央对行政长官的任命权,似宜考虑制定行政长官任免法或任免条例。为完善全国人大常委会对基本法的解释权,宜考虑制定有关基本法解释的实施细则,促使人大释法制度化、常态化,成为中央保障“一国两制”实践的法律利器。为落实中央政府对行政长官的指令权,也需要明确具体的实施机制。为完善全国人大常委会对特区立法会所制定法律的备案审查权,也应考虑制定相应的备案审查实施细则,以监督和确保港澳本地法律运行在“一国两制”轨道上。

需要指出的是,完善与基本法实施相配套的制度机制问题不仅存在于中央层面,同样也存在于两个特区层面。特区行政、立法、司法机关都有义务严格依照宪法和基本法办事,检视所属部门的现有工作机制,根据基本法作出相应的修改和补充。中央有权力、有职责指导、督促特区政府加大工作力度,完

善本地与基本法实施相配套的制度和机制。唯此才能有利于强化中央主导权,有利于促使港澳特区履行好实施主体的责任,才能更好地把握“一国两制”发展方向。

根据实际需要,依法完善与基本法实施相配套的制度和机制,不但对基本法的必要补充和丰富,也是依法治理港澳的法制建设的重要内容;不但可增强基本法实施的透明度、制度化,而且有利于保障“一国两制”实践不走样、不变形。

(三)发挥好特区法律和特区政权机关的主体作用

习近平总书记强调:“在落实宪法和基本法确定的宪制秩序时,要把中央依法行使权力和特别行政区履行主体责任有机结合起来。”这就是说,我们一方面要保障中央的主导作用,另一方面也必须发挥好两个特区的实施主体作用。所谓依法治理港澳,很大程度上要通过授权港澳高度自治来实现。这不仅因为港澳回归前已经形成自己固有的

法治社会,我们主要是适应而不是改变其法治环境,而且因为基本法明确了严格的权力配置,内地的治理模式和法律不能简单移植到港澳地区。

港澳本地法律应被视为保障“一国两制”实践的法律体系的组成部分。这不仅因为维持港澳社会日常秩序的主要是本地法律;也因为这些法律业经全国人大常委会审查并获准维持其原有法律效力,建基于我国宪法和基本法;还因为它们实践证明行之有效的维护社会繁荣稳定的法律体系。以香港为例,作为曾经辉煌一时的殖民帝国的管理者,英人治港的成功秘诀之一表现在建立起一套发达严谨的法制体系,香港的繁荣稳定正是建立在法治社会的基础上,法治已成为香港社会的核心价值。这些恰恰应该并且可以为我借鉴、为我所用。当然,港澳法律本身也面临进一步适应“一国两制”宪法体制的任务,存在着与时俱进、去粗取精、不断更新发展的问題。

在香港、澳门实施管治的主体力量是行政长官、两个特区政府以及立法、司法机关。从宪政体制角度看,他们是国家在港澳地区具体实施“一国两制”不可或缺的地方权力机构,是国家建制的一部分。组成这支管治队伍的不仅有公务员,也涵盖立法会议员、各级法官和司法人员,他们无疑肩负着正确理解和执行基本法的重任,承担着维护国家主权、安全、发展利益,保持港澳长期繁荣稳定的职责。如何正确认识和发挥好这些机构和管治队伍的作用,关系到“一国两制”在港澳实施的成败。中央应以基本法为依据,一方面充分尊重、信任他们,发挥和提升他们在“一国两制”实践中的正能量;另一方面又要强调爱国爱港、爱国爱澳的政治效忠原则,坚守爱国者治港治澳的政治底线,通过任命、监督、指令等法律方式对他们有所管束,经由本地法律规范、制约他们的言行,决不允许港独分子、激进分离势力进入

港澳权力机构。与此同时,似应避免仅仅因为立法或司法机关某些内在缺陷或不当表现,就轻易将之视为“一国两制”的异己力量,甚至归入对立面。

(四) 强化宪法和基本法的教育传播,促进国家认同和人心回归

在社会政治转型过程中,与外在环境的变化相比,人们观念的改变是更深刻更艰难的转变。历史告谕我们,处在社会变革和制度转型期,人们观念的转变和适应很难自发产生,需要由政府主动引导和灌输。在香港、澳门,不但应把包括宪法和基本法在内的国民教育列为政府职责和公民义务强制实施,而且要在全社会,特别是针对治港治澳者队伍和青少年群体,持续强化有关宪法和基本法的再启蒙、再教育,确保对“一国两制”和基本法全面准确的认知深入人心。唯此才能有助于这一法制核心观念在港澳落地生根,营造出一个以宪法和基本法为基础的法治环境。

(五) 尽快制定香港与国家安全相关的法律制度体系

澳门特区已经在2007年依法实现了国家安全立法,但香港特区迄今未履行基本法规定的宪制义务,完成第二十三条立法。这一状况不但严重影响到香港本地的安全与社会稳定,而且干扰国家安全战略,影响中央和香港的政治互信关系。所以,应当尽快改变这一状况。

(六) 加强“一国两制”法学理论体系和法律人才队伍建设

理论是实践的指南。习近平主席在谈到基本法研究时强调指出:“没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践。”总结、完善“一国两制”的法学理论体系,不断发展壮大“一国两制”法律人才队伍,是依法确保“一国两制”实践行稳致远的重要理论支撑和组织保障。过去的20多年,内地和港澳地区涌现出一批致力于基本法研究的机构和人才,积累了不少学术成果,但仍有必要进一步巩固发展现有的研究基地,拓宽研究平台,加强“一国两制”

法学理论和应用对策研究。特别是要针对一些基本问题、重大问题、关键问题,加强基础性、长期性、前瞻性学术研究,发掘、形成厚重、扎实的法学理论成果和学说,为顶层设计和战略决策提供理论依据,丰富、完善“一国两制”宏大的理论基础。要加大对“一国两制”法治实践长远规划课题研究的支持力度,建立研究成果应用转化的顺畅渠道,形成强有力的法学理论支撑。建议在内地重点院校统筹设立基本法学位课程,着力培养港澳法律研究的高端理论人才。

(七) 法律手段与法外手段的结合

法治是治国理政的上策,必须坚守如一,但法律并非万能。这不仅因为“徒法不能以自行”,法治终归还需要依赖人来实施,而且因为法律之外还存在大量有效的社会治理手段,二者结合方成大业。“一国两制”是一个宏伟的社会系统工程,涉及面广,政治性强,我们固然要紧紧依靠法治保障“一国两制”的实践,但没有理由不重视、不善用法律之外的其他有效手段,进行综合治理。港澳回归以来,我们的统战工作、经济措施、文化融合都发挥了很大作用,也存在与时俱进、改善创新的很大空间。我们有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导,有国家的优势、制度的优势,有近70年治国理政的经验,能够在坚持依法治港、依法治澳的同时,充分调动和发挥国家政治、经济、文化等各方面资源,运用多种方式和手段来配合、辅助法治。我们对依法保障“一国两制”实践充满信心。

“长风破浪会有时,直挂云帆济沧海。”只要我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,只要中央、内地和港澳地区坚定不移、全面准确地贯彻执行“一国两制”方针,勠力同心,攻坚克难,就一定能够把“一国两制”宏伟事业推向更加美好的明天。★

(本文作者为全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会委员、北京大学教授)

如何让民族文化“动”起来

文/ 本刊记者 王博勋

“我出生在彝族山寨,对美的最初印象就来自彝族服装、彝族刺绣。”见到全国人大代表罗琨时,只见她身着彝族传统服饰:方形帽檐之下,吊配着两条红色流苏,周身暗黑的底色,点缀着明艳粉嫩的朵朵花儿。

她告诉记者,上面的花朵、纹路全部都是彝族刺绣。在这位云南省刺绣工艺大师和楚雄州非物质文化遗产传承人看来,“服饰是一个民族的一部史书”,如何让民族文化“动”起来,是她最为关注的。

“彝族刺绣距今已有一千七百多年历史,会刺绣是彝族女人最基本的一项技能,其间的一针一线,蕴含着彝家女子对美好生活的向往和追求。”罗琨告诉记者,在不断接触彝绣的过程中,从彝族老艺人的服饰上、从他们口口相传的记忆中,她为这份民族文化而震撼、感动,对彝绣也从最初的喜欢转变为热爱。在她心中,自己有责任将这一宝贵而美好的民族技艺传承下去,让更多的人爱上彝绣。

在罗琨看来,传承需要创新。彝绣不应当只停留在彝族妇女茶余饭后的休闲活动中,或是仅在本地区、博物馆内对其进行传承。“如果还像以往,简单地把彝绣当作自给自足、满足对美的需求的产品,而不能带来实际效益,那么传承下去就很难。”她认为,将彝绣产品转变为商品,不仅能让更多人认识、喜欢彝绣,还能让绣娘们通过刺绣提高经济收入、改善家庭生活,实在是一举两得。

罗琨表示,发展民族文化产业对于推动区域经济社会发展、弘扬优秀民族文化、促进非遗生产性保护具有重要意义。在国家政策的支持下,彝族刺绣加工正逐步形成产业,彝绣工艺品逐步走出农村、走出大山,走向全国各地及国外市场,促进了彝族传统工艺传承与文化产业融合发展相融合。她同时指出,虽然目前各地民族文化产业有了明显发展,并在脱贫攻坚中发挥了重要作用,但由于生产加工工艺仍停留于传统模式,当前还存在产品做工朴素、创新能力不强、散户多规模小等问题,导致民族文化产业市场竞争力不强、经济效益不高、品牌效应不突出。

“传统文化在基层农村有着广泛的群众基础,只要通过有效的扶持和引导,就能把传统文化保护好、传承好。”在广泛走访调研、充分听取群众意见建议的基础上,她提出,要进一步加快民族文化产业、培育民族文化品牌。其中,强化政策落实力度、加大对小微民族文化企业和非遗类民族文化产业的扶持力度、大力培育民族文化品牌等方面非常重要。

她指出,近年来,国家先后出台了“十三五”时期文化



2016年10月28日,云南楚雄彝族特色服装展在北京举办。图为彝族小姑娘现场展示刺绣技艺。摄影/中新社记者 盛佳鹏

发展改革规划纲要、文化产业发展规划,《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》等一系列文件。但实践中,由于金融、财政、税收等方面的体制机制难以突破,扶持政策落实落地有差距。建议加强对政策落实的指导和监督,督促有关职能部门针对地区实际和产业发展现状,制定切实可行的贯彻落实举措,增强政策措施针对性和有效性,确保落实、确保见效。同时,她还建议针对开展非遗生产性保护的文化企业,设立开发基金,激励非遗产业化发展。

在罗琨看来,推广、传承民族文化与树立文化自信密切相关。“文化是民族的血脉,是人民的精神家园。一个民族只有对自己的文化有自信,才会有敬畏之心,才会为我们是这样的民族而自豪。”✿

让“乡土”人才 能脱颖而出

文/ 见习记者 赵祯祺

“农村怎么出人才,人才怎么进农村,又怎么才能让人才留在农村?”

出生于1992年的全国人大代表向伟艺是一名来自基层的大学生村官,对此,他提出:“首先,国家要针对农村出台更多更好更精准的政策,让‘乡土’人才脱颖而出。其次,想要吸引人才,就要发展产业,同时,优秀的人才还能反向促进产业的发展,增加就业机会,农村剩余劳动力就会留在农村。”

怎样把人才留在农村,这是一个更为重要的问题。向伟艺接着说:“要转变对回乡村工作的看法。在大多数人眼里,在农村工作是不体面的,是不符合他们学历的,因此我们需要在宣传和舆论引导上下功夫。与此同时,乡村振兴留住人,除了要有情感的寄托,更要有一套合理的制度安排,让乡村人才既可以仰望星空,也能面对柴米油盐酱醋茶的现实生活。”

向伟艺是一个充满朝气的“九零后”。说起他年纪轻轻只身到农村当大学生村官的事儿,向伟艺坦诚地告诉记者,“当初下乡是觉得很‘酷’。”2014年,向伟艺从南华大学毕业后签约了一家核工业集团,但在那里工作一两个月后,他收到了毕业前村干部考试成绩单。“觉得拿了‘第一’挺难得,而且我们大部分人毕业后都去大城市,如果我不去大城市也能干得很好,那样才酷。”向伟艺这样说道。

就这样,向伟艺拎着行李去了村里。但是一到村里,他就“有点蒙了”。带着满腔热血的向伟艺一股子劲儿想给村里搞几个产业,带动全村发展,但去了之后却发现,会被很多鸡毛蒜皮的小事情困住。“感觉每天都很忙,但又不知道在忙什么。”向伟艺回忆说。

作为一个“城里娃”,向伟艺说在他来之前,从来没有在农村生活过,而农村的生活具体又琐碎:秋收的时候要去做收橘子,要晒萝卜皮……“干完农活,上面千头万绪的工作都要我们来抓落实,人口普查、土地确权、走访低保户,还要负责村里所有跟文字有关的工作,晚上基本很少有时间休息。再一个,工资也不是很高。”向伟艺告诉记者。

因为这样,不少大学生村官都选择了离开。但向伟艺看

到自己家乡落后的现状,希望凭借自己的绵薄之力为家乡做些什么,也就坚持了下来。

“这些年,中央对‘三农’越来越重视,让农村百姓见到了真实惠。党的十九大报告提出了乡村振兴战略,政府工作报告中也专门用一章部署乡村振兴工作,这对于农村无疑是一次史无前例的重要发展机遇。”在向伟艺看来,人才对乡村振兴有着特殊的重要意义。“年轻人回到农村,首先带来了一种活力,老人们盼望着有年轻人,对于这些老人们来说,也是一种情感的慰藉。”向伟艺说。

向伟艺还希望有更多的人关注大学生村官这个群体,看到他们把青春放飞在这希望的田野上。✘

让贫困人口都能获得 免费体检

文/ 见习记者 王晓琳

“举全党、全国、全社会之力,在全国范围内打健康扶贫攻坚战,投入来之不易,必须是实打实、不掺杂任何水分、经得起历史考验的攻坚,非决胜精神状态和实际行动不可!”全国人大代表、吉林大学中日联谊医院消化内科主任王江滨建议,通过对贫困人口的免费健康体检,将对“大病”

2017年3月31日,在湘西武陵贫困山区深处的保靖县迁陵镇昂洞村,医生在昂洞卫生院组织的进村免费体检活动现场为村民量血压。摄影/新华社记者 李琼



干预的重心向前推移,切实将健康扶贫政策落到实处。

王江滨告诉记者,从医20多年,她见证了国家在医疗卫生领域的进步:“我们的政府从来没像现在这样如此重视百姓的健康,这样努力通过各项关联性政策,牢牢织密医疗保障网。”王江滨由衷为党和国家坚持以人民为中心的发展思想以及健康扶贫取得的成绩感到欣慰。

但王江滨也看到了其中的隐患。“目前,我国还有3000多万贫困人口,且深度贫困人口占比较大。对他们而言,最感叹的就是‘看不起病’。患大病的治疗费用往往高达数万、数十万,因病随时可能致贫、返贫。要想彻底打赢脱贫攻坚战,就必须解决‘看不起病’和‘防大病’的问题。”

王江滨认为,国家在解决百姓“看不起病”的问题上已下了大力气,但在“防大病”上还存在短板。据了解,国家卫生部门与相关部门联合制定的《健康扶贫工程“三个一批”行动计划》中已明确提出,要落实基本公共卫生服务项目,为符合条件的农村贫困人口每年开展1次健康体检。在王江滨看来,为农村贫困人口进行免费健康体检,是国家用发展的、动态的眼光看待健康扶贫,从“治大病”向“防大病”转变的重要举措,是将对“大病”干预的重心向前推移,促使我国健康扶贫保障制度进入良性循环的重要举措。

但在深入农村进行调研后,王江滨发现,这一政策落实过程中还存在诸多问题。“开展农村贫困人口免费健康体检的地区还十分有限,部分乡镇医院认识不足,体检设备有限或因缺乏技术人才而闲置,体检项目简单,走过场现象十分严重。”王江滨对此深感痛心。

王江滨建议,国家应像管理孕产妇和儿童预防接种那样,确定贫困人口免费健康体检的硬性指标,规定漏检、误检率等,逐人排查贫困人口的疾病状况。体检应安排在县、乡两级医院进行,由群众自愿选择,同时,要对承担免费体检的乡级医院进行资格认定,让群众放心。考虑到要最大限度用好来之不易的国家资源,王江滨还提出,应提升免费健康体检的效益成本比,对在第一年体检中没有发现大病风险的人群,不必每年再进行一次雷同的体检,而是侧重于有针对性地对不同疾病风险进行筛查。

实际上,不只针对贫困人口,体检对于所有民众的健康都具有不可或缺的重要作用。从医数十年,治愈过的患者不计其数,无论大病小病,王江滨都建议患者提前预防,定期进行科学的健康体检。但在义诊和调研过程中,她发现,由于体检行业缺乏技术标准和规范,缺少把切实维护人民群众健康权益作为基本原则的指导思想,我国以健康体检为主体的健康服务产业在迅猛发展过程中涌现诸多“乱象”。“将一系列在国际范围内都未被‘准入’的基因检测或根本没有任何适应症的高精尖设备检测,以‘诱导’的手段推向市场的现象十分严重,动辄几万的检测已司空见

惯。群众面对套餐繁多、收费混乱的体检项目不知所措。”在她看来,这些乱象使国家通过发展健康产业达到“健康管理”的理念逐渐变味,单纯以营利为目的无序发展的健康体检产业本身也将面临严重的发展风险。

王江滨指出,解决这些乱象,就要遵循以健康风险筛查为目的,考虑可及性和可接受性、体检的质量和安全性以及最佳成本效益的原则,尽快制定和出台健康体检管理的法规性文件,实施统一健康体检基本项目目录,实现行业发展有章可循。她强调,目录应包括必选项目和发现问题后进行下一步风险筛查的备选项目两类。“营利性民营体检机构可以通过提升服务水平在一定范围内提升价格,但健康体检的项目不应随意更改。”★

让乳业早日迎来新的“黄金期”

文/本刊记者 王博勋

全国人大代表史玉东是内蒙古蒙牛乳业(集团)股份有限公司研发创新部营养健康经理。他表示,自己最牵挂的是民族乳业的发展和食品安全问题。

根据多年从事乳业工作的经验,史玉东提出,由于乳业供应链条长、涉及环节多、价格不公开透明等原因,现实中存在强制购买等不合理现象。他建议,探索通过“畜牧业+互联网”的模式,打造智慧乳业一站式综合服务平台。同时,由有关部门出台政策,鼓励农业新型经营主体采用新业态与需求侧进行有效合作,推动养殖企业通过新业态建立B2B采购方式,减少流通环节成本。他进一步指出,要充分发挥行业协会、龙头企业的示范引导作用,探索“中国乳业生态



图/视觉中国

共享模式”。

史玉东建议,尽快修改完善束缚企业创新的标准法规,出台新兴原料的技术标准,为创新设立快速审批通道。尤其是现行《乳品质量安全监督管理条例》已颁布近十年,其间,中国乳业产业化水平和质量监管体系已经发生了很大变化,现有规定已远不符合乳业发展新形势,应尽快对其作出修改。他还着眼于乳业检测,强调应当本着节本增效的原则,以质量安全为前提,打造检验检测公共平台,健全完善质量监管体系,提升检测的专业性、科学性和有效性,为乳制品质量安全保驾护航。

作为一名“八零后”的乳业一线科研人员,从2007年加入蒙牛起,史玉东已经在乳业科研领域耕耘了11年,涉猎了包括乳品生产工艺、母婴营养、益生菌发酵剂等多个方面。其间,他以第一作者身份申请发明专利7项,授权3项;作为主要完成人,先后参与国家“十一五”“十二五”期间“863”项目及国家科技支撑计划。2016年1月,习近平总书记视察旗帜乳业时,强调要“打造出具有国际竞争力的乳业产业,培育出具有世界知名度的乳业品牌”,这句话一直深深刻在史玉东的心中。

他告诉记者,通过持续的努力,我国乳业发生了脱胎换骨的变化,走上了快速发展的高速路,蒙牛、伊利这两家领军乳企已经相继进入全球乳业十强,让世界上更多的消费者认识了中国好牛奶。但是,我国乳业与欧美、大洋洲相比,在竞争力上还有很大差距,需要在节本降耗、提质增效上深化供给侧结构性改革。

关于民族乳业的创新,史玉东提出,对研发创新能力强的乳企,应当参照高新技术企业给予税收优惠,支持乳企建造高水平研发机构,开展新产品、新技术、新工艺、新业态创新,并支持企业以提升创新能力为目的的境外投资并购。

“作为一名在基层奋斗的乳业人,我希望通过政府、行业和企业共同努力,使民族乳业抓住国内消费转型升级的机遇,在创新驱动下实现高质量发展,在国际化的道路上坚定前行,早日迎来中国乳业发展新的‘黄金期’。”史玉东说。★

加强对基层文物保护单位支持力度

文/见习记者 王晓琳

“国家历来重视对包括文博在内的优秀传统文化的保



图/视觉中国

护与传承。特别是党的十八大以来,更是把对历史文化遗产的保护上升到国家战略的高度。”全国人大代表王瑞霞说,近年来国家对文博、考古工作越来越重视,民众对相关文物保护的认识也越来越到位。但王瑞霞对基层文博工作中遇到的诸多问题也十分担忧。

据了解,2013年,财政部、国家文物局印发了《国家重点文物保护单位专项补助资金管理办法》,从经费方面对历史文物保护给予了大力支持,并规范了资金的使用范围。该办法规定,重点文物保护单位专项资金的补助范围是全国重点文物保护单位保护、大遗址保护、世界文化遗产保护、考古发掘、可移动文物保护等。“经过五年的实践,该办法运行情况良好。但这五年,是文博事业大发展的五年,今天与五年前文博工作的情况相比已发生了很大变化,许多急需保护的文化遗产中的遗迹、遗物未包含进经费补助范围。”

王瑞霞告诉记者,根据第三次全国文物普查和第一次全国可移动文物普查结果,大量急需抢救保护的文物保护单位和可移动文物是地级、县级文物保护单位、未公布的文物点,以及一些未定级的文物。从目前掌握的情况看,国保、省保、三级以上珍贵文物本体保存状况本就相对较好,又有相应的文物保护经费多年支持,其保护范围内的文物已基本做到应保尽保。而地级、县级文物保护单位、未公布的文物点和一些未定级的文物,因数量庞大和文物保护经费的缺失,绝大多数长期处于自生自灭状态。“这些文物所蕴含的价值,有些是因为我们研究不够而未知,有些是因为太破碎而无法定级,一旦修复,可能会是珍贵文物,甚至是一级文物,不能任其自生自灭。”

为此,王瑞霞建议,应对重点文物保护经费所列项目

进行调整,按照应保尽保、先急后缓原则,将上述未列入重点文物保护范围的文物全部纳入,不应再按文物级别来区别对待。而在这些急需被纳入资金补助范围的文物中,还有一项亟待社会关注,那就是城市考古中涉及的一些古城址。王瑞霞向记者介绍,“城市考古”可以理解为是在现代城市范围内对城市遗迹进行的各项挖掘、保护和研究等考古工作。这项工作自20世纪50年代已经开始,经过多年的实践、理论总结,已形成了一套较为完整的理论体系。“实践证明,城市考古所取得的成果,对我们今天的城市建设有很重要的指导意义。但是长期以来,对古城址的保护却跟不上城市化、城镇化的速度。”

在她看来,这其中既有一些部门和有关领导文物保护意识淡薄、考虑短视的原因,也存在保护经费短缺的问题。许多已知城址未被列入文保单位,因面积原因也无法归入大遗址一类,特别是“城摞城”的情况;有些虽被列入文保单位,但保护级别较低;还有些城址位置、范围不明确或尚未被发现。这导致城市考古的许多项目根本无法被纳入资金补助范围。“尤其近几年,城市改造扩建、老城棚户区改造、新农村建设、各种产业园区建设等正处于高潮,特别是城市建设向地下要空间,对城址保护带来极大挑战。认识不到位,加上保护经费无法落实,致使诸多城址无法得到有效保护,甚至在未留取任何资料的情况下加速消失。”王瑞霞对此深感惋惜与痛心。她强烈建议,设立城市考古专项经费,使城市考古工作得以有计划进行,让古城址应保尽保,得到及时抢救。

“虽然落实建议不是一蹴而就的事儿,但国家还是通盘考虑,在许多问题上进行了改善,一年比一年有进步。”保护文物功在当代,利在千秋。王瑞霞希望这些在基层文博单位遇到的长期得不到良好解决的问题能引起国家和社会的重视,使文博事业能发展得更好。✎

加快形成现代能源结构

文/本刊记者 王博勋

全国人大代表张卫国还有另外一个身份,就是山东社会科学院经济研究所所长、泰山学者特聘专家。作为一名高效生态经济研究领域的学者,加快形成现代能源结构、推进新旧动能转换,是他一直以来最为关注的。

张卫国说,党的十九大报告指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优

化经济结构、转换增长动力的攻关期,建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。在张卫国看来,现代产业体系是现代经济体系的本质和核心,而现代能源体系则是现代产业体系的基础和重要组成部分。推进新旧动能转换,是经济高质量发展的重要抓手;而创新体制机制、加快形成现代能源结构,则是推进新旧动能转换的关键所在。

张卫国指出,今年的政府工作报告显示,过去五年,我国单位国内生产总值能耗、水耗均下降20%以上,主要污染物排放量持续下降,重点城市重污染天数减少一半。这一成就的取得,与五年来我国在淘汰高耗能、高消耗原材料以及高污染的水泥、平板玻璃等落后产能的基础上,以钢铁、煤炭为重点加大去产能力度有关。

他同时强调,还要看到,当前我国仍是高碳化石能源主导的传统能源结构,实现新旧动能转换任重道远。相比发达国家如美国、英国、德国等通过燃气发电、核电以及可再生能源替代煤电,煤电占比都已下降到45%以下,反观我国,目前煤电占比还在70%左右。传统的高碳化石能源的大规模使用且长期保持高速增长,导致我国碳排放居高不下、在世界占比大,环境污染严重。其中,对煤炭、石油、天然气等高碳化石能源的大规模耗竭式低效利用,在导致生态环境污染的同时,还引致国家能源安全问题。

据此,他认为,加快形成低碳绿色能源主导的现代能源结构是今后我国高质量发展的必然要求,也将对全球能源治理目标的实现起到巨大推动作用,具有显著的必要性和紧迫性。张卫国进一步提出,应当从加快顶层设计、加大产业发展投入力度、深化能源供给侧结构性改革、加快新能



内蒙古自治区巴彦淖尔市乌拉特中旗风电场。图/视觉中国

源汽车战略规划、出台配套激励举措等方面,推进现代能源结构的加快形成。

具体而言,张卫国提出,高质量发展首先需要创新驱动,其中体制机制创新是关键。应当在已有的“十三五”规划纲要、“十三五”国家科技创新规划、能源发展“十三五”规划等基础上,转变意识、形成共识,抓紧形成现代能源体系的顶层设计,出台相应的规划和重大举措,确定好时间表、路线图。同时,以重大创新平台为载体,通过好的激励机制作手段,对人才进行资源整合。

他还建议,加大投入力度,加快推进太阳能、风能等新能源的产业化和产业集群化发展,加快推进分布式能源和能源互联网等的发展。同时,进一步推动能源发展质量变革、能源发展效率变革、能源发展动力变革,大力化解煤电产能过剩,强化能源监管和依法治理。进而,通过法律、法规、政策、经济、金融、规划、标准等手段,约束、激励和扶持居民绿色消费和公共绿色消费。

关于新能源汽车的未来发展,张卫国指出,我国新能源汽车连续三年产销量全球第一,未来还会呈现出高速增长的态势。下一步,应当充分发挥中央和地方的积极性,发挥市场机制的决定性作用,探索符合国情的新能源汽车发展模式 and 路径,加快从汽车大国向汽车强国的转变。✘

像呵护水电气管道一样 呵护通信设施

文/ 见习记者 王晓琳

“如今通信技术的应用已渗透到老百姓生活的方方面面。作为信息化和互联网科技发展的重要基础和支撑,此时通信基础设施的规划建设和保护问题比以往任何时期都更为重要。”在通信行业潜心工作20年的全国人大代表马波告诉记者,“信息网络已经和水电气一样,成为老百姓离不开的基础设施。然而,现在我们已经有了土地利用规划、市政公用设施规划、道路交通规划等,唯独没有通信基础设施规划。”

身为中国联通济南分公司运行维护部经理的马波注意到,近年来,全国范围内的轨道交通建设、棚改旧改、拆违拆临等市政建设和改造力度较大,对城市通信基础设施产生了非常大的影响。而城市在进行重新规划建设时,同步规划建设的多是水电气管道等,很少将通信设施也

同步纳入规划,相关部门和开发商也很少考虑到包括基站、铁塔在内的通信设施的增设和整体布局。这不仅增加了民众日常生活的不便,还容易在后期通信设施的二次铺设嫁接时造成重复建设和投资浪费,对原有通信网络也破坏较大。

“对通信基础设施的建设与管理应坚持政府主导、规划先行、统筹建设、安全运行、有偿使用、信息共享的原则。”马波提出,要把通信基础设施建设规划纳入城乡建设总体规划,实现通信设施与其他规划的有效衔接和同步实施。据马波介绍,将通信设施建设纳入城乡建设总体规划,作为工程验收合格的条件之一,在我国并非新鲜事,福建、广东等地早已有所尝试且效果良好,值得推广。

马波认为,规划建设之后,如何加强对通信基础设施的保护以更好发挥其作用,也是一个关键问题。他在工作与调研中发现,目前,在城乡市政规划、道路施工、重点项目建设等过程中,由于未制定对原有通信设施的保护方案,以及施工单位及个人保护意识淡薄等,通信设施频遭破坏且无法及时恢复,对整体通信网络安全造成严重影响,也给周边居民和企事业单位造成了较大的经济和社会损失。在城郊和农村,破坏通信设施现象也十分普遍,甚至存在部分居民修建房屋、耕种农田时对原有电杆、线路等通信设施进行破坏且阻碍维修等情况。

“虽然国务院颁发的《中华人民共和国电信条例》中有对施工中涉及通信设施迁移的需进行补偿、对破坏通信设施的行为进行处罚的相关规定,但由于各区域经济发展和市政建设的不平衡,条例中的保护、处罚条款未能真正执行落地,致使通信运营企业长期处于被动地位。”马波建议,应进一步完善相关立法规定,加大对危及通信基础设施安全的违法犯罪行为的惩处力度。在出台国家层面的法律之前,可以借助立法法扩大地方立法权的“东风”,及时出台相关地方性法规,先行先试。

马波代表认为,有了法律政策的引导,还需严格扎实的落实。要将通信基础设施安全保护工作纳入当地社会治安综合治理考核范围,对危及通信基础设施安全的违章建筑、违章施工等进行专项整治。“同时,要加强对通信基础设施保护的宣传力度,做好舆论引导,普及电磁辐射科学知识和通信设施保护的重要性,让社会各界广泛理解和保护通信设施,对破坏通信设施的行为通过媒体加以曝光。”

马波代表强调,随着物联网、大数据等新技术、新业务的逐步应用和推广,社会各界包括城市运行、生产生活对通信网络运行的稳定性要求愈加迫切,通信基础设施建设和保护早已变成一项与水电气暖一样必不可少的“公共服务”。因此,他强烈呼吁,希望大家像呵护水电气管道一样呵护通信基础设施。✘

法律该赋予人工智能怎样的地位？

文 / 特约记者 蒲晓磊

2015年4月，浙江省高级人民法院确定由西湖、滨江、余杭3家基层法院和杭州市中级人民法院作为电子商务网上法庭试点法院。同年8月，浙江法院电子商务网上法庭正式上线，专门审理涉网纠纷案件。

2016年12月，名为“睿法官”的北京法院智能研判系统在北京市高级人民法院上线，为法官提供办案规范和量刑分析等精准信息，以大数据推进法律适用和裁判尺度统一。

2017年5月，全国首个“上海刑事案件智能辅助办案系统”在上海诞生，这个系统以大数据、云计算和人工智能为技术内核，在对上海几万份刑事案件的卷宗、文书数据进行学习后，已具备初步的证据信息抓取、校验和逻辑分析能力。

……

近些年，人工智能在司法中的应用正在逐渐深入。

对此，中国社会科学院法学研究所副研究员支振锋近日在接受记者采访时表示，应鼓励人的智能与人工智能叠拼，让人工智能在减轻法官工作负担等方面发挥巨大作用。但与此同时也必须注意到，人工智能是法官裁判的辅助而不是依赖，法官的敬业与职业伦理，更应该在人工智能的发展中得到强化。

一些专家在接受记者采访时指出，随着人工智能的不断发展，法律应未雨绸缪，完善个人信息保护、网络隐私等方面的立法。

人工智能技术助力司法活动

一起故意伤害罪上诉案件，因当事人不服一审判决提起上诉。从上诉状提

交的那一刻开始，“睿法官”就开始在后台工作，它会提取一审案件信息和上诉状自动立案，立案法官只需要进行确认操作，二审案件就立案成功。在北京，智能研判系统会运用大数据、云计算、人工智能等新兴技术，通过智能机器学习、多维度数据支持、全流程数据服务，实现为案情“画像”，为法官办案提供统一、全面的审理支持。

如果一份证据证明被害人是被刀捅死的，而尸检报告说是钝器致死，此时，引入了人工智能技术的“上海刑事案件智能辅助办案系统”就会发现这里有矛盾，提醒办案者注意。“上海刑事案件智能辅助办案系统”不仅能发觉单一证据的瑕疵，还能发现证据之间的逻辑冲突之处。

当事人如果遇到了网购纠纷，可以打开专门的网页或APP，在网上完成起诉、立案、举证、开庭、送达、判决、执行的全部诉讼流程。2015年，浙江省杭州市中级人民法院及所辖3家基层法院开始了电子商务“网上法庭”试点，使当事人足不出户就能在网上参与诉讼，解决纠纷。

贵州、上海创造性地运用大数据、人工智能分析证据，明确不同诉讼阶段的基本证据标准指引，研发智能辅助办案系统，构建跨部门大数据办案平台，探索了一条司法体制改革和现代科技应用融合的新路子。

近年来，司法机关把大数据、人工智能与司法体制改革结合起来，改变了传统的思想观念和工作方式，给司法工作注入了前所未有的创造力。

“人工智能在司法中的运用，不仅体现在立案大厅里穿梭引导的机器人

上，还可能会逐步体现在法官的判决书中。实际上，十几年前，就曾出现过‘电脑量刑’的实践与讨论。近两年，让人工智能辅助法官办案甚至生成判决书，也日益有成为现实的可能。”支振锋说。

最高人民法院司法体制改革领导小组办公室副主任胡仕浩认为，司法改革和信息化是人民法院工作科学发展的“车之两轮”“鸟之两翼”；以人工智能与司法改革深度融合促进“未来法治”，需要科技与法治结合、理论与实践结合、传统与现代结合，更好地服务于国家治理。

相关的政策文件，也指出了人工智能对于司法活动的重要性。

2016年，最高人民法院通过了《人民法院信息化建设五年发展规划（2016—2020）》，确定了顶层设计、系统建设、保障体系、应用成效等4个方面55项重点建设任务，提出要在2017年年底总体建成人民法院信息化3.0版，2020年年底实现人民法院信息化3.0版在全国的深化完善。

国务院2017年7月8日印发的《新一代人工智能发展规划》提出，建设集审判、人员、数据应用、司法公开和动态监控于一体的智慧法庭数据平台，促进人工智能在证据收集、案例分析、法律文件阅读与分析中的应用，实现法院审判体系和审判能力智能化。

实现人工智能与人的智能叠拼

值得注意的是，智能辅助办案系统不是要取代线下的刑事诉讼活动，也不是要替代司法人员独立判断，而是发挥人工智能在数据采集、整理、分析、综合方面的优势，帮助司法人员依法、全面、

规范收集和审查证据,统一司法尺度,保障司法公正。

支振锋认为,从当前的现实来看,人工智能还没有取代法官的可能,作为涉及人生与人心、情感与理性的法律诉讼,能否完全交给人工智能,依然存疑。

“因此,最可能的方式是人工智能与人的智能叠拼,前者辅助后者。而大数据为这种可能提供了极大支持。在当前大数据时代,由于信息的不完备,‘电脑量刑’当然会引发疑虑。但大数据的存在,使得全样本、全信息与全信息要素都成为可能,这就使得人工智能在‘知识’的丰富性与整全性上,大大超过人类。”支振锋说。

支振锋认为,利用人工智能与大数据,可以使法官得到类似案件的全部先例以及法律、法规、司法解释等裁判规则,从而在减轻法官工作负累、促进法官准确适用法律以及保证类似案例、类似判决等方面,发挥巨大作用。

专家认为,尽管司法活动越来越离不开人工智能,但人工智能并不可能取代法官,人工智能只是一种辅助法官办案的工具。

上海高院刑一庭副庭长徐世亮是“上海刑事案件智能辅助办案系统”研发期间的业务组负责人之一。在对该系统的智能表示认可的同时,徐世亮也直言,审判是一门艺术,有些事情机器干不了。

“同样是盗窃3000元钱,一种是为生活所迫,另一种是游手好闲,主观恶性能一样吗?判决结果也会不一样。”徐世亮举例说。

支振锋强调,人工智能是法官裁判的辅助,而在可见的将来,甚至永远都不可能成为法官裁判的依赖。

“在大数据时代,法官固然可以通过人工智能获得全样本、全信息的裁判数据,但现有的算法能否保证人工智能能够充分利用这些全样本、全信息的数据,以及能否对它们作出最恰当的分析,仍然存疑;另一方面,将充满丰富的人

的经历、感情的诉讼,交给人工智能,在法律上和伦理上,也很难得到支持。特别是,越是有可资利用的大数据和人工智能,法官的敬业与职业伦理也更应该得到强化。”支振锋说。

法律需要未雨绸缪

尽管人工智能对法律的变革还有很长的路要走,但这种已经开启的变革,得到了学界和业界的重视。

1月6日,全国首届“人工智慧与未来法治”学术研讨会在西北政法大学举行。与会专家认为,在可以预见的未来,人工智能还不能够做到抛开人类来提供法律服务,更多的是协助人们完成一部分辅助工作。

一方面,要提升法学研究的水平,来有效应对人工智能带来的诸多问题。

“近年来,互联网、大数据、人工智能、5G、芯片等科技,已成为经济发展的新兴驱动力量。人工智能等科技的发展,也已经为法学教育、法学研究以及立法、执法、司法实践和社会治理带来机遇并提出了挑战。持续研究和有效回应这些问题,是整个法律职业共同体的时代使命。”西北政法大学校长杨宗科指出。

上海交通大学凯原法学院教授郑戈认为,学者们要注意信息科学给法律实践和法学教育带来的新课题,算法数据的选取要考虑本国法律制度、尊重国情。人工智能或许会取代一些重复性的工作,但同时也会增加一些“科技+法律”的新职业。为适应AI时代的到来,法学教育需要作出改革,关注人工智能与法律未来、人工智能与法律推理、人工智能与知识产权保护、机器人自动驾驶及法律责任、大数据人工智能与行政法的规制、人工智能与司法的统一等问题。

中国政法大学法学院教授雷磊认为,人工智能只是辅助性司法活动的实践工具,未来人工智能在司法裁判中的具体影响方式和范围,一定程度上依赖

于法学研究的水平。

“大量的案例揭示了算法存在的弊端,人工智能有可能成为具有杀伤性的技术,面对人工智能,司法个案正义应优于司法效率,法学教育应培育司法怀疑精神,避免技术盲信。”腾讯研究院研究员曹建峰说。

另一方面,在相关立法活动中,应当考虑到人工智能所带来的影响。

“人工智能法律地位问题的提出,主要是为了解决人工智能创造物的归属以及人工智能所引起损害赔偿承担责任问题,赋予人工智能主体资格既没有实益,也没有法哲学上的根据,人工智能立法应当以安全为基本原则。”广东外语外贸大学土地法制研究院副教授刘洪华说。

中央财经大学法学院教授高秦伟提出,随着科技的发展与信息种类的多样化,合理协调法律的不确定性、科技发展带来的不确定性、平衡个人信息保护与数据信息之间的流动,应成为个人信息立法与实践的理论起点。

广东外语外贸大学土地法制研究院教授张保红提出,个人信息包含隐私信息和非隐私信息,隐私信息为人格元素,不能成为个人或信息控制者的处理对象。在信息时代,个人信息立法应当遵循国际潮流,应以规制为内核的义务规范为主,而非以自由为内核的权利规范为主,最终实现个人保护与信息流通的平衡。

“社交网络的主要目的是建立和扩展人际关系,现代计算机加密技术的高度复杂性,使得一般的用户根本无法通过加密对其隐私进行自我保护。隐私信息的商品化,更加刺激了这些信息的传播,应完善网络隐私方面的立法、加强网络伦理建设,引导社交网络的良性健康发展。”西北政法大学副教授董青梅说。

西北政法大学中华法系与法治文明研究院研究员韩伟指出,人工智能的背后仍然是资本的逻辑或力量,未来劳动法的设计也必须考虑对资本及其造成的不平等的规则。✶

为特殊群体健康权提供特别保障

文 / 特约记者 朱宁宁

最新统计显示,截至目前,我国医疗卫生健康领域共有12部法律、40部行政法规和100部门规章,但尚缺乏一部基础性的综合大法。

可喜的是,这一空白即将得到填补。不久前,一部关系亿万人民生活的法律——《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法(草案)》(以下简称草案)首次提请全国人大常委会审议。这是几十年来我国医疗卫生与健康领域的第一部基础性、综合性法律,也是关系到我们每一个社会成员的重要法律。

党的十九大报告明确指出要“实施健康中国战略”。全社会对健康的关注也提高到一个前所未有的新高度。此次草案也首次在条文中明确提出“健康是人的基本权益”。

“这一规定意义重大,每一个人的健康权都是平等的。因此,立法必须要有个主轴,但要厘清一组三个层次的概念,因为有的法条针对全体公民,有的针对普通患者,还有一类不容忽视的就是针对特殊群体。可以说,这部立法就是要体现对以上三个层次群体的健康保障。”中国卫生法学会常务理事、首都医科大学卫生法医学系副教授刘炫麟近日在接受记者采访时表示,对特殊群体提供特别保障不仅是现实急需,也是趋势所向。但目前的草案对特殊群体的保护还略显不足。换言之,立法对特殊群体的保护到底要个“大帽子”还是要个“大靴子”,这是一个必须要认真考虑的问题。

刘炫麟建议,草案应当增加关于对特殊群体保护的总括性规定,“只有这样,才能够为之后各章节关于特殊群体的规定提供依据,亦为特殊群体的单独立法提供索引,也是实现健康权实质平等的需要。”



图/视觉中国

特殊群体需要特别保护

刚刚过去的寒冬时节,流感肆虐。根据当时国家卫计委发布的消息,我国在这个流感冬季流行高峰季节,流感样病例比例高于过去3年同期水平。尤其是儿童,更是流感高发人群,不分南北,各地医院儿科天天爆满。北京王女士的7岁女儿童童(化名)也“中了招”,一个月之内就高烧了两次。

在连续高烧几日之后,王女士带孩子去医院开了抗生素类的药品。但回家准备给孩子服药的时候,她遇到了一个不大不小的难题。遵照医嘱,童童每次需要服用成人药品剂量的85%,但药片只有小小的一片,直径不超过1厘米,如何给孩子服用正确的剂量,着实让王女士感到为难。一开始,王女士尝试着把药片溶在水里,再用量杯取出合适的计量给孩子服用。但白天她去上班后,家里老人就只能粗略地把药片切去一小部分喂给孩子。“老人眼神不好,手上准

头也不行,只能差不多就得了。”王女士颇感无奈地说。

王女士的经历并不鲜见,记者随机采访调查发现,很多儿童用药都存在类似的问题。有的需要服用成人胶囊药品的三分之一,有的需要按照体重计算好剂量,再对比成人用量按比例服用……为此,有的家长甚至专门配置了各种工具。“没办法,孩子那么小,我们家长可不敢大意。吃的量不对,要么起不到作用,要么可能会有其他副作用。”一位家长的想法具有普遍性。

除了儿童患者,还有一类特殊群体——精神障碍患者的监护也十分棘手。目前,一些患者只能长期由家属进行监护。由于歧视与偏见,不少重症精神障碍患者会存在攻击性,时常会产生危害,伤及无辜的报道屡见报端。不得已之下,监护人只得采取将其锁起来等手段。

与此同时,社会对精神障碍患者的关注也远远不够,社区以及国家层面对

精神障碍患者的监护还处于相对空白的境地。记者采访中了解到,目前有的省市已经出台相关规定,采取“以奖代补”的方式落实对精神障碍患者的监护。例如,2016年,江西省综治办、省公安厅、省民政厅、省财政厅、省卫计委、省残疾人联合会等部门联合下发《关于实施以奖代补政策落实严重精神障碍患者监护责任的通知》,引导患者家庭落实监护责任,进一步落实救治救助工作措施。

精神卫生急需纳入公共卫生体系

“长期以来,在我们国家,从各级卫生行政部门来讲,对精神卫生的重视是不够的,在投入方面也是不够的。”十二届全国人大代表、农工党贵州省委专职副主委、贵州省政协副主席秘书长黄惠玲告诉记者,虽然各省都建立了一些专门医院或在综合医院建立专门的科室,但总的来说仍然无法满足现实需要。她同时指出,由于目前我国并没有把精神卫生与疾病防控、计划免疫、传染病防治等直接影响生命安全的疾病等同看待,而且老百姓对于精神卫生的认知方面也很缺乏,故导致实践中对精神疾病患者这类特殊群体的关注和保护不够。

黄惠玲曾经跟随一个精神卫生考察团到泰国访问。当时正值东南亚海啸发生的第二年,泰国在社区就设有精神病患者的康复场所。“而我国社区在这方面基本空白,更缺乏这方面的人才。如果要建立一个体系,必须要有个顶层设计,在立法上予以保证。”

“一个精神病人一旦住进医院,一般都会持续很长时间,确实会耗费掉大量的医疗资源。国家需要建立相关体系,比如,治疗在医院,康复在社区,社区要有专门的管理机构和人员,而且精神卫生的药物需要专管。”黄惠玲说。

黄惠玲建议,基本医疗立法对精神障碍患者特殊群体应有所涉及,要对精神卫生投入关注。首先,从供方来说,除了要加大人才培养,还需要建立机构,投入财力,建立自上而下的精神卫生服

务体系,从全国到省市到县乡、社区,要层层覆盖,而且要真正纳入公共卫生体系范畴。其次,要做好统计,做好基础调查,摸清情况,对精神卫生情况有个清楚的认识和界定,“这些工作做起来难度很大,但是都是必须要做的”。再次,立法时应当明确,在疾病预防控制体系中设立专门的机构,负责精神卫生工作,开展精神病的指导和防治工作。“目前都还没有,都是靠一些公益组织,没有建立国家主导的体系。”此外,她还指出,打消公众的偏见和误解也十分重要,立法也应考虑做好引导工作。

增加特殊条款为今后单项立法提供依据

记者采访中了解到,对于特殊群体,目前法律上并没有明确的定义。一般来讲,儿童、老人、孕妇、精神障碍患者等都可以被视为特殊群体,这些人无论是年龄还是身体状况,都与一般的成年人存在明显差异,所以更需要得到特别保护。

值得一提的是,初审草案对特殊人群的健康权作出了一些特殊规定,为其提供特别保障。比如,草案第五十二条规定,“国家制定实施儿童、青少年、妇女、老年人、职业群体及残疾人等特殊群体的健康工作计划,加强重点人群健康服务。”草案第六十七条规定:“建立以临床需求为导向的药品审评审批制度。支持临床急需药品、儿童专科药、罕见病用药、重大疾病防控用药等药品的研发、生产,满足疾病防控和公民多层次、多样化用药需求。”


“这些规定都十分重要,但是还远远不够。如果要实现真正的平等健康权,就必须要对特殊群体给予特别关注,并提供特别保护。”刘炫麟分析了对特殊人群提供立法保障的必要性。他指出,立法中明确对特殊群体的保护,其最大的意义在于为今后的单项立法提供立法依据。“比如罕见病立法、儿童用药立法等,如果缺乏上位法,则不利于具体单项立法工作的开展和推进。”

此外,目前世界上已有一些国家或地区对医疗卫生进行了综合性和基础性立法,我国作为后立法国家,有需求也有能力去构建契合中国现实的立法模式和制度规则。“这是身处新时代体现立法自信的一个方面。既要解决当前的现实问题,又要面向未来,不断满足国民健康的动态需求。”刘炫麟说。

建议专门增设特殊人群保护总括性规定

据了解,目前世界上一些国家针对特殊群体都出台了专门的立法。比如,2008年韩国颁布了医疗卫生服务领域的综合性、基础性法律《健康和医疗服务框架法》,其中第五章第三十二条规定:“国家和地方政府应制定必要政策,保障和提高妇女和儿童的卫生状况,包括子女生养及保育支持等。”第三十三条规定:“国家和地方政府应在早期预防和发现老年公民的各种疾病,根据各种疾病的状况向老年公民提供恰当的治疗和康复,并制定其他必要政策保障和改善老年公民的卫生状况。”第三十四条规定:“国家和地方政府应当防止先天和后天残疾的出现,帮助残疾人的治疗和康复,并制定其他必要政策保障和改善残疾人的卫生。”

此外,保加利亚《人民健康法》第四章规定了特殊群体的健康保护,其中就包括儿童。英国针对特殊群体,如残疾人、尘肺病者、自闭症者等进行了专项立法,南非则颁布了《儿童保健法》。

刘炫麟认为,这些国家的立法都很具有借鉴意义。他建议在草案第二章“公民的健康权利与义务”中专门增设一项内容,即关于特殊群体的总括性规定,并将其整合在当前草案第十五条第二款之中,即将“国家和社会依法实现、保护和尊重公民的健康权”修改为:“国家和社会应当尊重、保护和实现公民的健康权,对儿童、妇女、老年人、残疾人等特殊群体的健康权应当予以特别保障。”

完善立法让电动汽车不再充电难

文 / 特约记者 蒲晓磊

2018年,北京市小客车指标年度配额由之前的15万个调整为10万个。其中,普通指标额度4万个,新能源指标额度6万个。

看到这一消息,在北京一家事业单位工作的李飞坦言,自己有点小幸运。

“2016年的时候,我摇号已经摇了三年,但看着那个中签率,我实在是没有信心。正好那时候电动新能源汽车只需要排队申请就能领到,我就果断放弃了普通指标摇号,买了新能源汽车。”李飞说。

但是,有了新能源汽车之后,李飞也有了新苦恼——充电难。

“其实,充电桩并不难找,毕竟现在在北京市安装了很多充电桩。难的是一些公共充电桩车位经常被燃油车占据,好多次充电都只能看运气。”李飞对于燃油车“鸠占鹊巢”非常不满。

而这样的事情,在多个城市都发生了。

“解决这些问题的最直接方式,就是在公共充电车位上明确标明燃油车禁停的标识。当然,长远来看,还是要通过立法的方式来解决。可以先通过地方立法的方式进行探索,如果经验可行,可在道路交通安全法修改时,作出相应的规定。”北京市律师协会交通管理与运输法律专业委员会秘书长黄海波近日在接受记者采访时说。

充电车位常被燃油车占据

随着2017年12月28日北京市正式启用新能源汽车专用号牌,全国已有107个城市启用新能源汽车专用号牌,覆盖31个省(自治区、直辖市)。2018年上半年,全国范围内全面启用新能源汽车专用号牌。



2月11日,在四川省泸州市叙永县鱼凫公园充电站,市民正在对车辆进行充电。摄影/中新社 李欣

近几年,电动汽车正在以越来越快的速度,在全国范围内推广开来。

公安部统计数据显示,截至2017年年底,全国新能源汽车保有量达153万辆,占汽车总量的0.7%。其中,2017年新能源汽车新注册登记65万辆,与2016年相比,增加15.6万辆,增长24.02%。

与此同时,相关基础设施建设也取得了重要进展。

1月11日,中国汽车工业协会对外发布数据显示,全国公共类充电基础设施(联盟内成员单位上报)保有量已达213903个,拥有公共类充电桩数量最多的城市为北京,达到30363个。

在李飞看来,对于拥有近16万辆新能源汽车的北京而言,3万多个公共类充电桩的数量并不算少。

但李飞的这个想法,却在现实中碰了壁。

“我是在2016年买的这辆新能源汽车,充一次电也就跑一百公里。为了保险起见,基本上每天都要充一次电。因此,我出门到目的地的第一件事,就

是找充电桩。但有很多次,我要找的充电位置,都被燃油车占着,确实很无奈。”李飞说。

北京市北四环四元桥附近的一家大型商场停车场,离李飞的单位很近,他经常会在上班时把车停到这里充电。记者在该停车场看到,这些充电桩车位的地面上写着“充电车位”字样,但仍有停车位被燃油车“霸占”。

停车场的管理人员称:“停车场是缴费停车,至于停哪儿,我们也不好管,毕竟也没有明确的规定说不让停。”

现行法律中无明确禁止性规定

《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》明确提出,到2020年,实现当年产销200万辆以上,累计产销超过500万辆,整体技术水平保持与国际同步,形成一批具有国际竞争力的新能源汽车整车和关键零部件企业。

专家认为,要想推动新能源汽车行业健康快速发展,充电难等痛点必须得到重视并加以解决。

中国政法大学民商经济法学院副教授、中国法学会民法学研究会副秘书长王雷指出,燃油车占据新能源停车位的问题,已经成为多个城市在这方面的管理难题。

道路交通安全法第二十九条第一款规定,道路、停车场和道路配套设施的规划、设计、建设,应当符合道路交通安全、畅通的要求,并根据交通需求及时调整。

对此,王雷认为,新能源停车位及相应充电设施与道路通讯照明、道路指示、旅游指示、警示系统、公交站点、停车休息区域、加油加气等,可以一并理解为该条所规定的“道路配套设施”。

“新能源汽车停车位及充电基础设施的规划、设计、建设,应当符合安全、畅通、便捷的要求。他人非法占据新能源停车位,会妨碍新能源汽车的正常停车充电,负责充电基础设施维护、管理、安全工作的充电基础设施所有权人或者管理人,应尽管理、维护充电基础设施之责,要求非法占有人排除妨害。”王雷说。

黄海波指出,现行法律中并没有明确禁止燃油车占据公共充电车位的规定。目前,仍然是靠专人看护、特殊的停车装置等措施来解决难题。但这毕竟是权宜之计,而且很容易有利益驱动而导致效果大打折扣,比如停车场只要收了停车费,就不会去管这种行为。

按照立法法的规定,设区的市人大及其常委会可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

“地方在对城乡建设与管理方面的事项制定地方性法规时,可以明确对燃油车占据公共充电车位的行为作出禁止性规定,为相关管理部门的执法提供法律依据。”黄海波说。

一些地方的管理部门,也在寻求解决之道。

据媒体报道,针对燃油车频繁占

据公共充电车位的现象,安徽省合肥市科技局曾在2015年向合肥市法制办递交了相关立法建议,希望能在原有基础上增加“禁止燃油机动车非法占用公共充电车位”这一项,如果立法通过,相关责任单位在执法过程中就有了法律依据。

应立法完善电动汽车充电网络

专家认为,既要对燃油车占用公共充电车位作出禁止性规定,也要立法鼓励电动汽车充电网络的完善,这对新能源汽车的发展至关重要。

十二届全国政协委员、华东理工大学金山科技园管委会主任蓝闽波认为,电动汽车作为战略性新兴产业,充电设施的建设是发展该项产业的重要保障,建议完善配套标准,推进电动汽车充电网络健康发展。

蓝闽波建议,完善新建住宅、公建配套停车场建设标准体系,适应电动汽车发展的需要。目前,居民住宅、公建配套停车场(库)用电负荷测算尚未考虑按100%建设充电设施或预留建设安装条件。建议进一步编制、完善新建居民住宅、公建配套停车场(库)建设规范、标准,科学估算车库、车棚负荷需求,并据此提高配套供电设施设计标准。

“此外,开发商应按照远期规模在新建居民小区时,预留充电设施、管线桥架、配电设施、电表箱安装位置及用地。在核发工程许可、施工图审核、工程验收等环节,应根据上述规范、标准进行审核和检查。”蓝闽波说。

“完善电动汽车的充电网络,对于解决电动汽车的续航里程问题非常必要。目前来看,电动车的续航能力较差,尤其是冬天,续航里程更是骤减。因此,只有建立更多充电桩,才能为用户提供更多便利。事实上,即便是将来技术升级后续航里程数增加,也需要足够的充电桩来供电动汽车用户使用。”黄海波直言。

黄海波认为,解决电动汽车充电难问题的核心,在于如何对停车资源进行合理配置、如何调动停车场经营管理单位的积极性。

“目前来看,在解决电动汽车充电难的问题上,主要还是靠政策来推动,尽管现象有所好转,但终究不是解决问题的根本方法,还是要从立法方面规定电动汽车充电桩的安装要求。比如,公共停车场和居民社区停车区域都可以规定安装一定数量的充电桩。只有在立法中作出明确规定,充电难的问题才会逐步得到解决。”黄海波指出,立法方面的保障非常必要。✘

相关链接

为了推动新能源汽车的使用,多个国家出台了相关的法律法规,鼓励为电动汽车设立专用停车位。

2014年,法国议会通过了新的法律,鼓励新建电动汽车充电设施。企业安装充电基础设施将会获得减少缴纳税款的回报。法国政府要求地方政府在充电设施不足的市镇增加充电桩,并允许电动汽车运营商免费使用公共充电场地。该法案的通过,使得法国政府能够在全国范围内组织充电桩布网。

2014年,德国政府通过首部电动

汽车法,规定未来电动汽车在德国将享有停车费优惠或者免交;在充电站周围,为电动汽车设立专用停车位;一些限制车辆通过的路段,例如防噪音或防废气排放路段,允许电动汽车通行。

2015年,俄罗斯政府颁布法令,要求在2016年11月1日之前,俄境内所有加油站必须为电动汽车配备充电桩,以促进俄罗斯清洁能源交通工具的发展。

2017年,英国政府发布了新的自动和电动车法案,要求加油站安装充电设施。

个人信息保护立法或将迎来“加速度”

文 / 特约记者 蒲晓磊

2018年1月3日,支付宝发布了年度账单。很快,微信朋友圈就被支付宝年度账单刷屏了。与刷屏速度同样快的,还有支付宝随后发出的道歉信。

用户在初次查看2017支付宝年账单时,首页有一个勾选了“我同意《芝麻服务协议》”的默认选项,而且字体很小,很容易被用户忽略。

支付宝的这一设计,引起了用户对个人隐私数据被利用的质疑。对此,芝麻信用于1月3日深夜在官方微博上道歉,并调整了页面,取消了默认勾选。

与支付宝同样陷入舆论漩涡的,还有百度。

1月5日,江苏省消费者权益保护委员会(以下简称江苏省消保委)在官网发布消息称,针对北京百度网讯科技有限公司涉嫌违法获取消费者个人信息等相关问题,江苏省消保委于2017年12月11日提起消费民事公益诉讼。2018年1月2日,南京市中级人民法院已正式立案。

专家认为,支付宝与百度因为用户隐私问题而陷入舆论漩涡,凸显出社会对个人信息保护工作严峻形势的忧虑。

“人们越来越重视对个人信息的保护,此类问题很容易触发用户的神经。在这样的环境下,拥有大量用户的支付宝和百度,因为自身疏忽而牵扯到用户个人信息,自然会成为舆论焦点。”北京华讯律师事务所主任张韬近日在接受记者采访时说。

中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍认为,我国应加快个人信息保护法立法进程,对哪些个人信息可以使用、网络服务提供者有哪些义务、网络隐私侵权如何认定等作出明确规定。

值得注意的是,个人信息保护已经进入全国人大立法视野。

近日,全国人大常委会法工委经济法室主任王瑞贺在接受媒体采访时介绍,法工委正在会同有关方面对个人信息保护立法的相关问题进行研究论证,进一步推动完善相关制度,切实加强维护公民个人信息的权益。

支付宝被质疑靠默认勾选套取用户信息

1月3日,支付宝推出了2017支付宝年账单,对用户年度消费情况作出了统计。但账单发布不久,就有用户对隐私数据提出质疑。

1月3日下午1点左右,岳成律师事务所合伙人岳岫山发布微博称,支付宝年度账单的查看和《芝麻服务协议》没有关联性,用户选择取消同意,依然能够看到年度账单。但如果用户没注意到,就会直接同意这个协议,允许支付宝收集用户信息包括在第三方保存的信息。

岳岫山认为,支付宝此举已违反了相关法律规定:根据消费者权益保护法,消费者有选择权,而不是商家替消费者选择;根据《互联网交易管理办法》的规定,经营者应当采用显著的方式提请消费者注意与消费者有重大利害关系的条款。同时对于信息收集,该规定要求经营者需要明示收集、使用信息的目的、方式和范围,并经被收集者同意。

1月3日晚上11点半左右,芝麻信用向公众致歉,称本来是希望充分尊重用户的知情权,让用户知道,只有在自己同意的情况下,支付宝年度账单才可以展示其信用免押内容,初衷没

错,但方式愚蠢至极。

张韬指出,个人信息被泄露或者被滥用,会对个人造成重大的影响和不便,会干扰个人的工作、学习和生活,因此用户对个人信息的授权和二次利用等方面都会有一些防范心理。

“用户在使用相关功能的时候,其使用的目的和主要关注点,仅仅在于自己的年度账单以及在朋友圈或其他社交媒体上进行分享等,一般很难想到默认同意以及后面的相关授权等。支付宝此次默认用户同意服务协议的行为,是出乎用户意料的,所以引起用户反感。”张韬分析。

但在浙江京衡律师事务所高级合伙人李迎春看来,支付宝年度账单中的问题,不仅仅是“默认勾选”这一处。

“在支付宝的年度账单中,用户出行时选择的方式、最常去的消费场所等细节都被完整呈现出来,而这些信息的展示,并没有得到用户同意,也没有经过用户核实。可以说,支付宝对个人信息的保护并没有达到人们的预期。”李迎春对记者说。

百度因监听电话等行为被起诉

2018年第一周,围绕个人信息安全,可谓一波未平一波又起。

支付宝因“默认勾选”所激起的风波还未平息,百度公司涉嫌违法获取消费者个人信息风波又席卷而来。

2017年7月4日,江苏省消保委就手机APP侵犯个人信息安全问题向百度公司发送《关于手机应用程序获取权限问题的调查函》,要求其就旗下“手机百度”“百度浏览器”两款手机APP存在的相关问题派员前来接受约谈。

“但该企业仅书面对问题作了简单

说明,并将权限通知及选择等义务推卸给手机操作系统,消极应对省消保委调查。”江苏省消保委指出。

在江苏省消保委多次催促、公开监督下,百度公司于2017年11月接受约谈。

江苏省消保委称,百度公司在最终提交的整改方案中,对“手机百度”“百度浏览器”中“监听电话”“读取短彩信”“读取联系人”等涉及消费者个人信息安全的相关权限拒不整改,也未有明确措施提示消费者APP所申请获取权限的目的、方式和范围并供消费者选择,无法有效保障消费者知情权和选择权。

为维护广大消费者的合法权益,江苏省消保委向南京市中级人民法院提起诉讼,请求法院依法判决百度公司停止其相关侵权行为。

江苏省消保委指出,就手机应用程序侵害个人信息安全而言,运用公益诉讼这一利器,旨在保护包括但不限于江苏的众多消费者的合法权益。此次公益诉讼的提起,不仅是要求百度公司停止相关违法侵权行为,更是要促进整个手机APP行业高度重视和自觉保护消费者的信息安全。只有安全的便捷,才符合广大消费者的切实需要,才能促进手机APP行业的健康发展。

数据信息应遵循先保护后利用原则

“事实上,支付宝的行为已经算是好的。将隐私条款隐藏在服务协议里,而服务协议又因为过于冗长而很少有人会细看,经常会勾选同意,这个现象在互联网行业中非常普遍。此外,微信上的投票、小游戏等,经常要求用户授权使用头像、昵称等信息,很多情况下,个人信息都是这样被企业获取的。”朱巍说。

在张韬看来,在个人信息的利用上,互联网企业与用户之间存在着一定的矛盾:企业希望尽可能多地获取用户信息来进行商业利用,个人用户

希望其信息不被或者尽量少地被企业使用或者商业利用。

这样的矛盾,也是我国大数据产业发展过程中产生的矛盾。

“大数据产业的快速发展,为人们的工作、学习和生活带来了巨大便利,也降低了企业的运营成本。对个人信息保护采取什么样的态度,非常重要。如果保护过严,可能会不利于数据产业的发展,但如果保护过松,则不利于对个人信息的保护。因此,国家在立法以及制定产业政策的时候,应当兼顾保障用户权益和促进发展。”张韬说。

张韬认为,对于数据信息,应当遵循先保护后利用的原则。

“通过对数据信息的获取、使用和共享给予一定的限制,并对相关行业和产业进行积极引导,为数据保护及使用提供法律和制度保障。因为只有保护得好,才能让数据行业这个产业健康有序发展。”张韬说。

建议加快个人信息保护法立法进程

2017年12月24日,网络安全法执法检查报告提请十二届全国人大常委会第三十一次会议审议。报告提到,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,用户个人信息保护工作形势严峻,建议通过加快个人信息保护法立法进程、加大打击力度等方式,进一步加大用户个人信息保护力度。

多位专家在接受采访时也认为,推动个人信息保护立法工作已到了非常紧迫的时刻。

“我国缺乏个人信息保护的统一法律。到目前为止,不仅缺少有关个人信息保护统一的专项立法,而且保护个人信息的立法规定分散、不全面,没有形成独立、统一的原则、目标和措施,难以为个人信息保护提供切实有效的法律保障。”十一届、十二届、十三届全国人大代表,华南农业大学教授陈瑞爱

认为,有必要通过制定个人信息保护法,从根本上解决问题,使个人信息保护工作步入法治化轨道。

全国人大常委会委员吕薇认为,个人信息安全和隐私保护越来越成为社会治理的重要问题。然而,虽然各方面都在呼吁,但在处理上和管理上还是没有更好的办法。因此,要尽快制定个人信息安全保护标准和操作程序,在必要的时候出台个人信息保护法。

专门立法的重要目的,就是要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。

“对个人信息的使用,应当坚持合法性、正当性、必要性原则。例如,玩游戏是否必须要求用户授权头像、位置等信息?类似这些问题,都应当在立法过程中有所考虑。”朱巍说。

“在立法中,应当对电子商务以及其他互联网领域可能侵害到消费者、企业合法权益的情况进行明确具体的规定。比如,不得以默认同意的方式让用户授权对数据的使用,也不能用这样的方式来取得用户其他相关财产权。”张韬说。

北京京师律师事务所专业事务部主任李大伟认为,对个人信息安全单独立法势在必行。不仅要完善个人信息主体范围、个人信息管理者范围以及调整范围,在将来的立法中,还要重视行政责任、刑事责任的规定,也要补充民事责任的内容,三者相辅相成,共同营造安全有序的网络社会环境。

目前,个人信息保护立法的进程已经开始加速。

王瑞贺介绍,法工委将会同有关方面,在深入总结网络安全法等法律实施经验的基础上,对个人信息保护立法的有关问题进行认真研究、论证。针对互联网大数据发展的新特点、新形势,进一步完善个人信息保护法律制度,切实加强维护公民个人信息权益。✘

让法律给儿童用药上一把“安全锁”

文 / 特约记者 朱宁宁

各种容量的量杯、精确到毫克的电子秤、一次性针管……家住北京的王女士最近购置了不少看似只有实验室才需要的工具。但她不是为了做什么科学实验，而是用来给自己的孩子喂药。

“这次的流感太厉害了，我女儿班里的同学超过一半都生过病请过假，她身体一直都不错，但这次也没躲过去。”在高烧几天不退的情况下，王女士带着孩子去医院做了相关检查并开了药。可回家后给孩子喂药时，王女士犯了难。遵照医嘱，她需要每次给孩子喂服成人剂量85%的药量。小小的一片药，直径不超过1公分，如何准确喂服85%，成了个不大不小的难题。无奈之下，为了给孩子精确喂药，王女士购置了一系列专门工具。

有数据显示，我国现有3500多种药品制剂，其中儿童专用的仅有60多种。由于缺少专门的儿童用药，绝大多数患儿只能按照比例服用成人药。但儿童不是简单的成人缩小版，在用药上尤其需要特别注意。那么，拿什么来保障儿童患者的用药安全？儿童药品该如何规范管理？该怎么解决儿童专门用药短缺的问题？

记者近日从全国人大教科文卫委获悉，修改药品管理法已列入全国人大常委会立法规划。目前国务院相关部门正在研究起草修订草案，拟在法律层面规定优先审评审批、有条件审批、市场独占期等鼓励政策，将儿童用药明确列入鼓励范围。

全国人大教科文卫委已建议国务院相关部门加快立法进程，积极研究吸纳人大代表所提意见和建议，不断完善儿童用药保障制度。据悉，《儿童

用药保障条例》有望近期出台。

儿童用药安全让父母挂心

“药这东西不能乱吃，吃少了起不到效果，吃多了肯定对身体有损伤。小孩子吃药更不能马虎大意。我们也不想这么麻烦，但是没办法。”王女士的经历并不鲜见。记者通过论坛和微信群等网络平台随机进行了相关调查，受访者中，超过八成的家长表示曾经遇到给孩子安全用药的难题，有过掰开胶囊、碾碎药片等经历。

“我想对妈妈说，我的世界很安静，没有一点点声音。妈妈说我一岁的时候就会叫爸爸妈妈了，我特别爱笑，听到音乐就手舞足蹈。妈妈说3年前我发高烧用药不当后，我的听力越来越弱，我知道声音都在我身边，我很努力听，不过就是听不到。”

对着镜头说这话的，是五岁的聋儿小希诺。五岁，本该是无忧无虑的童年时光，可以大声唱歌，可以热烈交流，但这些欢声笑语只属于别的孩子，很多因药物问题致聋的儿童，只能在无声的世界里挣扎……最近，这则关于“儿童用药”的央视公益广告刷爆朋友圈，看完让人泪奔。

2016年儿童用药安全调查报告白皮书指出：因用药不当，我国每年约有3万名儿童耳聋，约有7000名儿童死亡。我国儿童药物不良反应率为12.5%，是成人的2倍，新生儿更是达到成人的4倍，儿童不合理用药、用药错误造成的药物性损害更严重。在儿童群体中，药物中毒占所有中毒就诊儿童的比例，从2012年的53%上升到2014年的73%。从中毒年龄来看，0到14岁

的药物中毒儿童中，1到4岁儿童占比最大。

儿童药物和儿科医生短缺

刚刚过去的冬天，流感肆虐。数据显示，2017年12月，北京市一周就报告了5000多例流感。由于自身抵抗力较弱，不少孩子都“中了招”，不但反复发烧，有的还持续高烧三到五天，这让很多家长都万分焦急，各大医院的儿科也是人满为患。与此同时，朋友圈里也开始盛传一则手写的非官方“儿童用药宝典”，得到不少家长的追捧，被很多人视作自诊用药标准。对此，有专业人士指出，这份“宝典”并不完全科学，儿科疾病千变万化，因此用药并没有“宝典”一说，更不能随意给孩子使用成人药物。

但现实是，很多家长即便带着孩子去医院就诊，还是绕不开儿童专门用药缺乏的问题，依旧是开回家一堆成人用药。

“儿童专门用药缺乏，最主要的原因就是没有利益可图，厂家都不愿意生产，很多临床很好用的儿童用药因为物美价廉，厂家不赚钱，慢慢地就都没有了。”一位不愿意透露姓名的北京某三甲医院儿科医生告诉记者，过去儿科有很多口服的儿童小药，还有一些自制的治疗儿童消化方面的粉状药，都是又便宜又能解决问题，但现在都逐渐没有了。

“作为儿科医生，我们现在也很为难，药品本来就缺乏，既要考虑用药的安全，还要考虑病人看病的成本。很多花了钱却没有得到理想治疗效果的家长最后都会把怨气撒在医院和医生身

上,这就产生了其他方面的激烈矛盾。”这位医生颇显无奈。“如果不解决这个深层次的利益问题,儿童用药短缺问题不可能得到根本解决。国家应当加大投入,专门建立或者扶持一些具有公益性的药品生产企业,专门生产临床需要的儿童专用药,采取补贴等方式,维持企业的正常运转。”

此外,儿童用药的安全性也存在很大问题。有官方发布的药品不良反应报告显示,2016年14岁(含)以下儿童报告数量占报告总量的10.6%,其中严重不良反应报告占儿童报告总量的5.5%。由于风险性较大,很多医生都不愿意去儿科,导致儿科医生资源也开始紧张。这位儿科医生建议国家建立专门的儿童用药科研机构,并配备一线临床经验丰富的人员,尤其是要有专门的儿科医生参与进去,并借鉴国外的先进经验。“儿童药品的安全不是单靠文件就能保证的,不但要考虑疗效,还要考虑到药的口味、吞咽的方便、包装的安全性等。”

儿童用药立法呼声高

2014年5月,国家卫生计生委等六部门联合印发《关于保障儿童用药的若干意见》,这是我国关于儿童用药的第一个综合性指导文件,意见从鼓励研发创制、加快申报审评、确保生产供应、强化质量监管、推动合理用药、完善体系建设、提升综合能力等环节,对保障儿童用药提出了具体要求。

但目前,我国并没有专门针对儿童用药的法律,《中华人民共和国药品管理法》和《药品注册管理办法》中均未对儿童用药作出特殊规定。在去年3月举行的十二届全国人大五次会议期间,李甦雁等31名全国人大代表提出关于加快儿童用药立法、保障儿童健康的议案。议案提出,要根据儿童身心发展特点和儿童医疗卫生事业发展和需求,立法规范儿童专用药物的适宜的采购方式、临床使用规则,保障儿童及

时获得安全有效的专用药物。

2017年上半年,全国人大常委会开展了药品管理法执法检查,并听取审议国务院关于药品管理工作的专题报告。执法检查报告中明确提出,加快药品管理法修订,大力支持和鼓励药物的研制和创新,加强对临床急需药品、短缺药品、儿童药品、罕见病用药研发等特殊人群用药保障。

应立法确立救济机制

“儿童正处于快速的生长发育期,其脏器尚未发育完善,如果药物使用不当,就容易产生中毒等事件。此外,儿童发病一般都比较急,临床上存在一些盲目用药的行为。”中国卫生法学会常务理事、首都医科大学卫生法学系副教授刘炫麟认为,儿童安全用药急需通过立法加以干预和规制,建议从三个方面解决儿童用药安全的立法难点和痛点:

首先,应在提请全国人大常委会审议的基本医疗卫生与健康促进法草案第二章“公民的健康权利与义务”中增设一项内容,即关于包括儿童患者在内的特殊群体的总括性规定,增加“国家和社会应当尊重、保护和实现公民的健康权,儿童、妇女、老年人、残疾人等特殊群体的健康权应当予以特别保障”的内容。

其次,儿童用药保障立法中应确立救济机制。结合我国实际,基金补偿制度更为可行。关于基金的来源可由三部分组成,即药品生产企业的部分利润、政府出资和社会捐助。此外,为了公平、公正,应当将药品不良反应的审核认定部门与索赔部门分离,以消除其利害关系。

最后,应建立儿童临床用药综合评价体系和临床数据库。国家有必要整理分析儿童用药数据并定期开展综合评价。具体而言,国家卫生行政部门应当积极组织儿童用药专家及相关协会,及时总结临床用药经验,收集、整理安

全用药数据,发布科学规范的儿童用药指南并定期予以更新,为医疗机构和医务人员使用儿童药品提供指导;食品药品监督管理部门对部分已临床使用多年但药品说明书缺乏儿童用药数据的药品,应当加强上市后再评价与监测,组织论证,引导药品生产企业补充完善儿童用药数据,修订药品说明书;各级各类医疗机构应当加快推进儿童药品使用管理信息化,规范医师儿童用药处方行为,提高科学诊疗和合理用药水平。

此外,立法时还应注意加强与现行法律法规的衔接,需作一定的指引性规范,为将来更加细致的规定预留一定空间。“儿童用药立法,应当将视野放宽,具有可操作性和前瞻性。”刘炫麟说。

北京华卫律师事务所律师聂学认为,由于儿童用药在新药研发、剂型改良、规格改小等方面,都存在投入大、产出低,投入和产出不匹配的问题。通俗地说,就是性价比不高,因此企业缺乏足够的动力研发儿童用药、改良剂型和改小规格。在此情况下,除了上述配合企业研发改良儿童用药的措施外,还应当在法律法规上对儿童用药的研发者和生产者给予激励。

聂学具体举例说,比如,考虑到新药研发耗资巨大,研发成功后有二十年的专利保护期。而为儿童研发的新药,在相同保护期限的情况下,销售量远远不如成人。那么,对于专门为儿童研发的新药或者是开展了儿童临床试验的新药,可以考虑延长这类药物的专利保护期,以让企业获得足够的动力研发儿童药物和进行儿童临床试验。

“此外,对于已经上市的药物,在招投标的时候,可以规定,具有儿童剂型和规格的药品在同等条件下优先入围或者某企业有儿童剂型、儿童规格的药品,能够成为招投标的加分项。”聂学说。✘

给无人驾驶汽车系上法律“安全带”

文 / 特约记者 蒲晓磊

2017年11月16日，百度董事长兼CEO李彦宏在百度世界大会上说了一句话：“如果无人驾驶的罚单已经来了，无人驾驶汽车的量产还会远吗？”

李彦宏的这句话，与其说是预言，不如说是计划。

2018年1月8日，百度集团总裁兼COO陆奇在美国正式宣布，百度无人驾驶平台Apollo2.0正式开放。

在企业推广无人驾驶汽车的同时，相关部门也在紧锣密鼓地制定制度。

2017年12月18日，北京市交通委联合北京市公安交管局、北京市经济信息委制定发布了《北京市关于加快推进自动驾驶车辆道路测试有关工作的指导意见(试行)》和《北京市自动驾驶车辆道路测试管理实施细则(试行)》，规范推动自动驾驶汽车的实际道路测试。

“无人驾驶涉及很多层面，这两个文件对道路测试作出了规定，可以说是开启了破冰的一小步。但是，关于无人驾驶汽车的损害赔偿、平台责任、保险类型、数据安全等多个方面，仍然需要法律作出规范。”中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍对记者说。

无人驾驶汽车遭遇法律空白

2016年3月，十二届全国政协委员李彦宏在全国政协会议上提交了“关于加快制定和完善无人驾驶汽车相关政策法规，抢占产业发展制高点”的提案。

李彦宏认为，当前，主要发达国家都已采取多种措施支持企业开展无人驾驶汽车的研发和测试，并对相关法律法规的修订进行了积极探索。但是，我国现有的大部分政策法规与无人车发展还不相适应。

针对此问题，李彦宏建议，我国应



图 / 视觉中国

尽快修订和完善无人驾驶相关的法律法规，为无人驾驶汽车的研发、测试和商业化应用提供制度保障。推进无人驾驶汽车相关技术标准的建立和完善。积极开展无人驾驶汽车测试的试点工作。

十二届全国政协委员、吉利集团董事长李书福连续两年在全国政协会议上提交了关于无人驾驶的提案。

2016年，李书福在提案中提到，自动驾驶将成为未来汽车行业的发展方向，由于立法或修改法律法规需要一定周期，应当尽早开始对自动驾驶立法的考虑。建议研究分析我国现行的法律法规，识别并着手修改阻碍自动驾驶发展的相关条款。

2017年，李书福提交了“审慎开放地图精准测绘，降低自动驾驶技术发展壁垒”的提案。李书福认为，在无人驾驶领域，打破制度壁垒是技术进一步发展的前提。

随着时间的推移，无人驾驶汽车的发展速度，已跑到了法律法规的前面。

2017年7月，李彦宏乘坐无人驾驶汽车上了北京五环。坐在副驾驶座的李彦宏在和百度AI开发者大会现场的陆奇连线时笑着说，五环的车非常多，但无人驾驶车行驶平稳，“感觉非常不错”。

李彦宏在连线时特意强调，车处于自动驾驶状态，坐在驾驶座的百度智能汽车事业部总经理顾维灏的双手并没有放在方向盘上，车是自动驾驶。

李彦宏乘坐无人驾驶汽车的视频在网上传开之后，北京市交管部门便就此展开调查。据称，现行法规并不允许无人驾驶车上路。

随后，李彦宏接到了罚单。

我国道路交通安全法明确规定，驾驶机动车，应当依法取得机动车驾驶证。也就是说，驾驶人应为自然人。按照这一规定，无人驾驶车上路确实违法。

厘定损害赔偿责任

成为立法难题

美国亚太法学研究院执行长、北京大学法学院访问教授孙远钊认为,无人驾驶汽车的发展,势必要经历有人与无人驾驶的过渡阶段,在还有人为介入的情况下,如何厘定损害赔偿责任,是立法需要面对的一大难题。

“可以预期的是,至少在有人与无人驾驶的并存过渡期间,无人汽车的制造商可能会主张是基于某种驾驶人的人为疏失所导致。但是问题在于,人工智能的逻辑演绎,在操作上与人类的本能反应未必一致。因此,在既有的无过失责任险中是否需要重新界定风险承担的方式,必然会成为主要的争论点。”孙远钊说。

中国人民大学教授刘俊海认为,现行道路交通安全法是基于司机人工驾驶的模式设立的,无人驾驶的出现提出了很多新的法律问题,传统法律和技术创新之间的矛盾突出。“无人驾驶是完全靠软件导航仪决定汽车是否转向、并线、避让行人,但技术不可能完美无缺,一旦导航出了问题,出现了应当避让的情形,但汽车不能识别,乘车人要不要承担责任是有争议的。”

重庆博恩科技(集团)有限公司副总裁、重庆工商大学法学院副教授陈鸣认为,现有法律对产品责任与侵权责任的构成要件比较完备,“无人驾驶可按照使用场景划分管辖。如产品性能上的质量与安全上的缺陷问题,属产品责任。无人驾驶过程中造成他人人身或财产损害的,属侵权责任。”

陈鸣坦言,尽管如此,具体到无人驾驶与人工混合驾驶的责任划分问题,仍然会是无人驾驶汽车立法时面临的重大难题。“因为,混合驾驶的责任鉴定不仅需要法律的明确,还需要技术的支撑。”

系统安全与隐私保护存挑战

在特定地点附近,所有汽车的自

动驾驶系统与车联网智能终端被电脑黑客团队黑掉。于是,无数辆汽车从大楼里破窗而出,飞驰而下,像“丧车军团”一样飘过街头,撞击堆叠在一起——这是《速度与激情8》电影中的一段场景。

“这样的场景,在现实中是有可能出现的。无人驾驶汽车的信息,既包括用户的,也包括国家、企业的。因此,法律在将来必须要对无人驾驶汽车信息安全作出规定。”朱巍说。

在孙远钊看来,如何避免无人驾驶系统和数据被黑客攻击和盗取,是无人驾驶汽车发展面临的巨大挑战之一。

孙远钊认为,在电脑系统安全方面,如要无人驾驶获得成功,就必须让各个不同品牌之间的汽车都能实时、立即、完全地连通,但是,这样的联网系统就要在一定程度上保持门户开放,这样的设计,使得电脑系统安全与隐私保护问题成为一大隐忧。

招商证券首席计算机互联网分析师刘泽晶认为,当下最火热的“区块链技术”可以作为这一问题的解决方式之一。

从技术角度来说,区块链是一种由多方共同维护,以块链结构存储数据,使用密码学保证传输和访问安全,能够实现数据一致存储、无法篡改、无法抵赖的技术体系。

“区块链通俗点讲,是去中心化的一种技术和管理体系,在这种体系里,如果用户要采取一个指令,必须得到与该用户一个网络里其他用户的许可,这里面有一个协议,符合这个协议指令才能被执行。因此,采用这种技术,可以解决系统安全性的问题。”刘泽晶说。

孙远钊则认为,区块链可以确保交易的安全性,避免被中间人、变造,但无法阻止身份识别,因此一样可以被追溯到原始的出处,并不能全部解决系统安全性的问题,“但只要在前端的识别做好,再搭配这个技术,的确至少可以发挥部分的效果。”

既要明确底线又不阻碍创新

工信部赛迪研究院互联网研究所副所长陆峰认为,当下,需要制定、修订相应的法律法规、规章等相关制度,来规范自动驾驶汽车的发展。同时,推进道路交通设施建设的标准化,更好地让自动驾驶汽车在道路上安全行驶。

北京交通管理干部学院法律系主任张柱庭介绍,目前有关部门已经开始了相关的立法准备工作,并正在进行研究,“首先,法律不会禁止技术的进步,相反还会努力引导技术的发展。但是技术的发展不能够伤害到公共安全,在这方面法律要进行规避。”

在朱巍看来,对新技术发展应该持鼓励态度,安全监管固然重要,但是用旧有体系去强硬限制也不恰当,这是一个新的领域,需要用新的观点和新的态度来看待,希望立法上能尽快承认无人驾驶汽车,不要因为法律滞后影响新事物的发展。

“针对无人驾驶汽车的立法,应遵循促进性、底线性和补位性原则。既要作出一些底线性的规定,例如,损害赔偿责任的认定、保险方面的规定等,与此同时,又不能阻碍到技术方面的创新。例如,在地图测绘、道路测试等方面,在不危害国家安全的前提下,建议适当给予放宽。”朱巍说。

值得注意的是,北京已经对无人驾驶放开路测,无人驾驶汽车在政策的助力下开始破冰。

2017年12月18日,北京市交通委联合北京市公安交管局、北京市经济信息委出台了自动驾驶测试新规,赋予自动驾驶路测合法化地位。根据新规,在中国境内注册的独立法人单位,可申请自动驾驶车辆临时上路行驶。自动驾驶车辆须具备自动、人工两种驾驶模式。上路测试期间,车辆属于“有人驾驶”状态,特殊或紧急情况下,应有驾驶员进行应急处理。上路后,测试单位必须购买交通事故责任保险或赔偿保函。自动驾驶车辆发生交通事故按照现行法规进行处置。■

完善全面两孩政策支持体系

全国人大代表 孙 兵

自2016年1月1日国家全面实施两孩政策以来,收到了一定的政策效果,但政策红利并未完全释放。据调查,超过60%的居民理想子女数为两个孩子,但实际仅有10%的家庭生育了二孩。

通过调研分析,造成适育家庭生育意愿与生育行为差距大的原因,主要有三个方面:一是养育成本高。特别是教育成本、住房成本持续走高,养育两个孩子负担加重。二是没精力照顾。二胎产妇普遍恢复慢,公共托幼服务体系不完善、功能不健全,家政育婴服务缺乏有效监管,家庭同时照顾两个孩子面临很大压力。三是就业受影响。一些用人单位不愿招女职工,女性怀孕生育后再就业难,甚至有些用人单位还未完全落实法定产假等保障制度。

党的十九大明确提出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”。针对群众想生而不敢生的问题,为放大利好政策效应,建议尽快从国家层面出台切合群众需求、满足群众期待的生育配套政策。一是做优生育全过程服务。比如,完善孕妇产前检查免费政策,孕期保健不分医院等级实行全免费;将生育医疗费用纳入医保报销范围,分娩定额补助改为按比例报销,适当提高报销比例,切实解决“生不起”的问题。二是做实养育配套服务政策。一方面,适当延长女性职工产假。建议将女性产假普遍延长至6个月,既保障6个月的纯母乳喂养,也保障二胎高龄产妇得到较好恢复。另一方面,大力发展高质量、低成本的学前教育 and 幼托服务。重点加大0-3岁公共托幼服务机构建设,通过政府补贴等方式,鼓励社会力量举办非营利性托幼机构,明确部门监管职责、行业准入机制、从业人员资格等;制定完善家政服务标准,促进行业规范健康发展。同时,逐步将学前教育纳入义务教育范畴,减轻家庭教育负担。三是做好女性劳动保障。对年度怀孕生育女职工比重较高的企业,给予一定政策性补贴,解决因怀孕生育而导致的女性就业难或失业等问题。✘

促进资本市场 支持先进制造业发展

全国人大代表 李秉恒

制造业是国民经济的重要主体,是立国之本、兴国之器、强



图/视觉中国

国之基。十九大报告提出,要“加快建设制造强国,加快发展先进制造业”,“培育若干世界级先进制造业集群”。资本市场对发展先进制造业有重要作用。资本市场能够通过提供高效便捷的融资渠道,优化增量资金配置;通过并购重组促进转型升级,盘活存量资源整合;通过透明高效的市场环境,促使企业建立现代化管理机制,提升知名度,增强核心员工凝聚力。

近年来,资本市场支持先进制造业发展取得了一定成果,但一些体制机制性问题的存在制约了市场功能发挥。建议有关部门深入研究发达市场的做法和经验,为促进资本市场支持先进制造业发展提供良好的政策环境。

一是研究修订《外国投资者对上市公司战略投资管理办法》《关于外国投资者并购境内企业的规定》相关内容。我国制造业企业并购境外优质企业获取先进技术的需求日益强烈,但《外国投资者对上市公司战略投资管理办法》《关于外国投资者并购境内企业的规定》制定时间较早,给企业跨境并购的实施带来了一定的障碍。建议修订《外国投资者对上市公司战略投资管理办法》,允许外国投资者在跨境换股时以要约收购方式取得A股股份;确立外国投资者资产规模、最低持股比例的豁免标准。修订《关于外国投资者并购境内企业的规定》,放宽境外被并购公司主体资格至符合条件的境外非上市公司。

二是修改股权激励适用的征税办法。目前,我国主要采用股票期权和限制性股票的股权激励。在行权或股票解禁时,员工应纳税所得额按“工资、薪金所得”计税,最高适用45%的税率;出售股票时,收益按“财产转让所得”计税。股权激励个税负担较重,降低了利用资本市场实施人才激励措施的效果。建议降低股权激励中适用的税率,并取消双重征税,以更好地发挥股权激励措施的作用。✘

进一步推动特医食品发展

全国人大代表 李 杰

特殊医学用途配方食品在我国尚处于早期发展阶段,市场份额较小,但该产业发展迅速,蕴藏巨大的发展潜力。2015年《特殊医学用途配方食品注册管理办法》出台后,国家食药监管总局组建了特殊食品注册管理司,实现了注册管理的平稳过渡,打开了我国特医食品市场的大门。

加速发展特医食品能够有效解决住院患者营养不良问题,改善术前术后营养状况,也能在一定程度上降低住院费用,为病人节省医疗开支。最新的一项调查研究结果显示,欧盟的特医食品为医院节省了12%的费用,每12个人之中就会减少1名患者的死亡。

从全球范围来看,特医食品产业虽然在我国是新兴产业,但在其他国家则已是成熟产业。据中国营养保健食品协会统计的数据显示,全球每年特医食品的消费总额为560亿元至640亿元,市场规模以每年6%的速度递增。其中,欧美年消费量约为400亿至500亿元,日本和韩国达到150亿至220亿元,而中国目前市场规模仅占全球的1%,约6亿元,远未满足市场需求。另一组数据显示,在国内,90%以上的特医食品市场份额被跨国公司垄断,其主要产品为20世纪80年代左右研发的产品。面对特医食品广阔的发展前途,国内也有很多企业跃跃欲试。特医食品在我国的发展需要进一步规范和推动。因此,建议:

一是严格执行国家相关标准,严格现场检查,通过事中、事后严格监管,避免一些实力弱、研发能力不强、社会责任感差的企业混入其中。

二是建议在医保等相关政策上进行倾斜,加速特医食品发展。美国在20世纪80年代就已将营养疗法作为治愈慢性疾病的最终解决方案,目前已有不少国家将之纳入医保。我国应尽快推动各方达成共识并出台措施,对特医食品给予适当的报销比例,鼓励在临床医生指导下使用特医食品。★

加大“人才进村”力度, 推动乡村振兴

全国人大代表 王绍南

党的十九大报告提出,实施乡村振兴战略。乡村振兴基础在

村,村级发展关键在业,产业发展急需人才。如何做好农村人才的培养与引进工作,是推动乡村振兴迫切需要解决的问题。

当前,在村级集体经济发展壮大过程中,面临着人才制约的“瓶颈”。一是引不进人才。村级吸引力不够,愿意到农村干事创业的人才少。二是找不到人才。村级缺乏有效引进人才的渠道,即便拿出优惠政策,也不知道到哪里能招到人才。三是安不了人才。村委会是村民选举产生的群众性自治组织,人才到村进不了村“两委”,无编制、无身份、无职务。

为有效解决村级发展人才问题,建议立足实际,从多个层面进行统筹解决。一是从“上”想办法,把人才“放下来”,因村制宜配备发展人才。做好顶层设计,由村级根据发展实际,提出急需人才“清单”,各级党委、政府统筹安排具备相应能力的人才到村挂职或任职,帮助村级解决发展问题。二是从“外”想办法,把人才“请进来”,因业制宜招技术人才。乡村产业发展需要一批长期扎根乡村的专业技术人才,在上级配备不足的情况下,可以给予一定的政策支持,通过村集体以良好环境招引新型经营主体、以优惠政策招引技术人才。三是从“内”想办法,把人才“稳下来”,因地制宜育乡土人才。吸引本地外出务工人员回乡创业、带动就业。要激励村级干部干事创业,建立容错纠错机制,稳定村“两委”干部队伍。盘活村级集体“三资”,支持作风好、有头脑的村干部大胆决策,在发展村级集体经济、带动群众增收致富上闯出新路。★

进一步提升农村 建设用地使用效率

全国人大代表 孙国文

2018年的中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,是谋划新时代乡村振兴的顶层设计,其中在“推进体制机制创新,强化乡村振兴制度性供给”中提到“深化农村土地制度改革”。我国农村在做好美丽乡村文章、发展美丽乡村经济中遇到的农村建设用地指标不足的问题,唯有通过“顶层设计+改革试点”来破解。

一是建议允许农村集体建设用地指标就近跨村流转。为实现同一区域村与村之间的均衡发展和共同富裕,建议参考农村土地承包经营权流转的方式,允许农村集体(经营性)建设用地指标就近跨村进行流转,推动指标向资源禀赋较好的村集中,用于发展休闲观光农业和乡村旅游项目。流转可采用土地(指标)作价入股分红、固定土地(指标)租金等形式,并

需要出台相关文件政策确保流转土地用于农业产业发展。

二是建议拓宽农村集体经营性建设用地取得和经营范围。通过确权颁证明确存量用地的同时,还需探索增量用地的取得途径,如在土地复垦激励性政策“补充耕地指标”中划定一定的比例到复垦土地所在村,作为农村集体经营性建设用地指标用于发展集体经济。同时,还应在农村一、二、三产业融合项目中打破“非农建设用地”和“农村集体经营性建设用地”的绝对界限,拓宽农村集体经营性建设用地的经营范围。

三是建议统筹解决农村新产业新业态建设用地需求。针对农村出现的新业态,应对其进行具体的产业融合分析,鼓励根据新业态对土地需求的不同类型进行组合式精准供地。例如,民宿行业可按照“主体建筑为宅基地使用权流转+附属建筑为农村集体经营性建设用地‘插花’补充”的模式鼓励其发展,对复合型的休闲观光农业则应从农村集体建设用地和非农建设用地两个方面“双管齐下”,予以破解供地指标不足的问题。✘

推进多元智能化 “医养结合”养老模式

全国人大代表 余梅

2016年6月,国家卫生计生委联合民政部发布了《关于确定第一批国家级医养结合试点单位的通知》,并于9月发布了《关于确定第二批国家级医养结合试点单位的通知》,确定了以北京市东城区等50个市(区)作为第一批国家级医养结合试点单位,以北京市朝阳区等40个市(区)作为第二批国家级医养结合试点单位。明确了试点单位应尽快建立相关机制,全面落实医养结合工作重点任务,确保试点取得积极进展,收到良好社会效果。

“医养一体化”的发展模式,是集医疗、康复、养生、养老等为一体,把老年人健康医疗服务放在首要位置,将养老机构和医院的功能相结合,把生活照料和康复关怀融为一体的新型模式。到目前为止,已经有不少养老机构开始发展以“医养结合”为核心的服务模式。比如,为老年人提供以“医养结合、以养为主”为核心的健康养老专业服务,为长者提供持续的日常保健、健康促进、中医康复、养老护理及其他生活便利服务,秉承“尊重、朴诚、平等”的核心价值观,为住户提供个性化的专业服务,为不同需求的老人提供高品质的“医养结合”服务。

在信息化迅猛发展的今天,通过多元智能化医养结合,将“互联网+”与养老相结合,利用信息通信技术和互联网平



近年来,河北省武邑县积极探索推进“医养结合”新型养老模式。图为2017年12月3日,河北省武邑县医院医养中心康复师指导老人进行康复训练。摄影/新华社记者 朱旭东

台,经过深度融合后创造出养老产业新的发展生态。通过互联网,将家庭、社区、医院、养老院互联互通,居家养老的老人不出家门就能够预约挂号、网上咨询、远程会诊和网上购药等,使得“智慧医疗、智慧养老”变为现实。一方面,可以使医院和养老机构在第一时间掌握居家养老老人实时身体状况;另一方面,也为出行不便的老人寻医问药提供便利条件。

因此,建议由国家卫生部门和民政部牵头,在总结现有石家庄栾城区东许营村创建的我国首个“互联网+医养结合示范村”,以及海南白沙邦溪四季春天温泉小镇创建的首个养老社区式“互联网+医养结合示范社区”等经验基础上,加强顶层设计,在全国范围内推广简便易行的多元智能化“医养结合”养老模式,切实便民利民。✘

制定、完善中等和高等职业教育贯通培养招生考试政策

全国人大代表 杨善斌

中等和高等职业教育贯通培养是推动中等和高等职业教育协调发展的内在要求,是完善现代职业教育体系的关键举措,是系统培养适应经济社会发展需要的技术技能型人才的重要保障。《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》(国发〔2014〕19号)明确要求,“健全‘文化素质+职业技能’、单独招生、综合评价招生和技能拔尖人才免试等考试招生办法,为学生接受不同层次高等职业教育提供多种机会”,“适度提高专科高等职业院校招收中等职业学校毕

业生的比例、本科高等学校招收职业院校毕业生的比例。”但是,目前国家层面的中高职贯通培养招生考试配套政策还不够系统,亟待完善,这在一定程度上制约了中高职协调发展,影响了现代职业教育体系的构建。为此建议:

一是尽快制定、印发五年制高职专业目录,完善专业设置管理办法,健全对初中毕业生实行五年制高职教育的考试招生办法,为初中起点五年制高职教育专业设置、招生等工作提供依据,切实加强规范管理,进一步提高技术技能人才培养的针对性和实效性。

二是尽快制定应用型本科高校面向中职毕业生单独招生办法,科学合理安排专项招生计划,具体指导各省进一步做好此项工作,提高本科高等学校招收职业院校毕业生的比例。

三是统一普通本科高校面向初中毕业生单独招生政策,指导应用型本科院校与中职学校合作,开展“3+4”贯通培养试点工作,从入口着手促进本科高校转型,培养更能满足经济社会发展需要的技术技能型人才。✘

完善消费者权益保护法, 遏制牟利性打假行为

全国人大代表 储小芹

全民参与打假,本是治理假冒伪劣商品的一个有效渠道。然而,近年来出现了“职业打假人”这一群体,他们故意大量买入过期或存在漏洞问题的商品,然后通过打假要求商家支付赔偿,有的甚至成为“职业索赔人”。随着网络购物的兴起,“职业打假人”这个备受争议的群体开始转战网络,并呈现出专业化、集团化的新趋势,甚至在QQ群中有专门的业务探讨群和新人教学群。

“职业打假人”自出现以来,对于增强消费者的权利意识,鼓励百姓运用惩罚性赔偿机制打假,打击经营者的违法行为产生了一定积极作用。但就现阶段情况看,“职业打假人”群体及其引发的诉讼出现了许多新的发展和变化,其负面影响日益凸显。

从打击的效果来看,由于成本较小、取证相对容易,牟利性打假的对象主要是大型超市和企业,集中在产品标识、说明等方面。该类企业往往是同类市场上产品质量相对有保障、管理较为规范的生产经营主体。对于真正对市场危害较大的假冒伪劣产品及不规范的小规模经营主体打击效果则不明显。

目前消费维权司法实践中,知假买假行为有形成商业化

的趋势,出现了越来越多的“职业打假人”、打假公司(集团),其动机并非为了净化市场,而是利用惩罚性赔偿为自身牟利或借机对商家进行敲诈勒索。有的甚至针对已经胜诉并获得赔偿的某些产品,再次购买以图再次获利。这些行为严重违背诚信原则,无视司法权威,浪费司法资源。

因此,我建议通过进一步完善消费者权益保护法,适时借助司法解释和指导性案例等方式,逐步遏制“职业打假人”的牟利性打假行为。✘

坚持自主创新,推动 实体经济高质量发展

全国人大代表 周 慧

党的十九大报告指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,必须坚持质量第一、效益优先。把发展经济的着力点放在实体经济上。实施创新驱动发展战略,建设创新型国家,促进我国产业迈向全球价值链中高端。

实体经济优化升级,迈向全球价值链中高端,创新是引领发展的第一动力。以家电业为例,海尔、格力、美的等全球知名品牌,正是因为不断探索优化管理创新,技术创新层出不穷,以质取胜,重视服务,才能在全球家电行业中脱颖而出成为世界名牌。

我国实体经济发展面临的主要问题有:一是目前中国制造业的全球知名品牌还较少,产品附加值较低,总体上仍处于全球价值链的中低端。二是中小企业对自主创新的重视还不够,企业的管理理念和方式比较落后。三是中小企业人才吸引力不够,企业自主创新能力不强。因此,我提出以下建议。

一是培育具有国际竞争力的企业,研发具有核心技术的产

品。以技术领先、质量诚信和优化服务,打造国际知名品牌。二是提高企业家素质,加强中小企业家培训。企业创新从管理创新开始,企业家的自身素质很大程度上决定了一个企业的命运。通过优秀企业家对管理制度不断进行探索创新,可以提高企业运行效率和创新活力。

三是进行管理升级。企业转型升级和技术升级很重要,管理升级更重要。制造业应当突破传统的管理模式,借鉴、引入世界上先进的管理经验和管理模式,如引入卓越绩效管理模式,通过运营管理的提升,促进企业高质量发展。

四是引导企业建立人才吸引及培养机制。企业会培养人、留得住人,从而提升企业的创新能力。✘

中国古代监察法律的演进（上）

文 / 焦利

从中国古代监察法律的发展与沿革可以看出，中国古代有关监察的法律法规是在不断发展完善之中的。这些法律内容从附着于整体法典到独立成篇，从零星条文到完整严密的专门法典，直至成为内容完善、结构严密、内部协调、形式统一的法律体系，其变化反映了统治者监察经验的逐渐积累和对监察立法的日益重视。中国古代的监察法是和监察机关权力的演变相向发展的。中国古代监察机关经过漫长的发展过程，由级格不高的一般监察机关，逐渐发展为与最高行政机关、最高军事机关并列。监察法律也由简单到复杂，由地方到中央，由单行法规到完整的法典，成为中国古代法律体系中独具特色的组成部分和中华法系的重要表征。完善监察、完善对监察的监察，中国古代越来越周密成熟的法律法规为权力监督提供了日渐完善的保障。

一、萌芽阶段：先秦时期

先秦时期，整个法律文化尚处于从习俗到习惯法再到成文法的草创阶段，尚未见有相对独立的专门监察法规。但在夏、商、周三代的国家事务中已有监察的因素或监察的活动，只是监察法规和制度往往与司法、行政制度混杂在一起。春秋战国时的御史已兼有监察的使命，但这个时期尚未产生专职的监察机构，作为一种严格意义上的监察法律制度还没有建立起来，只是有一些带有监察性质的法律规定散见于其他行政法规之中。

《吕刑》是世界上现存的最早成文刑法之一，约制定于公元前十世纪的周穆王时代，其官刑的主要内容是制定了“五过之疵”，即对惟官、惟反、惟内、惟货、惟来给予惩处。惟官是依仗权势，袒护违法官吏；惟反是借以职权、私报恩怨；惟内是靠裙带关系走内线，在审理案件时牵制或曲解案情；惟货是敲诈勒索，纳贿受贿；惟来是接受请托，贪赃枉法。凡犯有“五过”者均构成犯罪行为。周王把惩治国家官吏犯罪看作维护奴隶制统治的一个基本方面，也是维护统治阶级整体利益的一个重要手段。因此，对任何违法乱纪官员，都明确规定要严肃处理。它可以看作中国早期的行政监察法律文件。《周



图 / 视觉中国

礼·秋官》记载大司寇“以五刑纠万民”。这五刑是：“一曰野刑，上功纠力；二曰军刑，上命纠守；三曰乡刑，上德纠孝；四曰官刑，上能纠职；五曰国刑，上愿纠暴。”五刑中的第四为官刑，其职能就是纠察官吏的不法，惩治官吏的失职，即所谓“官刑以纠邦治”。如商代职官的“三风十愆”罪，是商代官刑的重要内容：第一，为巫风罪：“敢有恒舞于宫，酣歌于室，时谓巫风。”凡经常在庭内起舞，在室内沉溺于酒歌，荒废政事，这种狎玩的风尚就是玩忽职守，构成侮职罪。第二，为淫风罪：“敢有殉于货色，恒于游畋，时谓淫风。”这指职官在其任内贪恋财物，经常外出狩猎而不从事自己分内的正当工作，由此而造成的失职行为。它近似于现在的渎职罪。第三，为乱风罪：“敢有侮圣言，逆忠直，远者德，比顽童，时谓乱风。”它指官吏对天子的诏令采取不严肃的态度，敢于顶撞忠言和直言，远离年高望重的前辈及庇护小人等非君子的行为。这些都属于犯上作乱。当时把“三风十愆”罪看作关系国家生死存亡的重要问题，因此对这类罪行的处罚也非常严厉。

这一阶段，监察法律和其他法律尚无严格区分。从上述所规定的违法官员犯罪类型和对他们的惩治原则来看，可以认为监察法律寓于官刑之中。因此，如果从官

刑中的纠官意义看,官刑可视为中国古代监察法规的原始形态。战国时期,随着君主专制制度的初步形成,政治法律制度发生了重大改革。封建的官僚制度取代了世卿制度,作为治官之官的御史已主要执掌监察职能,以适应对官僚系统的监督。在官僚制度取代世卿制度以后,以及在法家“明主治吏不治民”的思想影响下,对官吏的监督和惩治已经成为法制建设的重要组成部分。例如,齐威王任用邹忌为相制定了《七法》以督奸吏。魏国李悝在《法经》《杂律》中列举的假借不廉、逾制等职官犯罪的规定,为监督官吏行为、惩治职官犯罪提供了法律依据。监察法律的渊源也由以国王发布的诰、命、训、誓为主,向着成文法过渡。

二、初创阶段:秦汉时期

秦汉时期,随着中央集权专制制度的强化,监察制度得到了相应的发展,出现了专门的监察机构和专职监察人员。秦始皇统一中国,建立起大一统的封建专制帝国之后,就在中央政权内部设置了与行政机关和军事机关并列的监察机构。设御史府,御史大夫掌副丞相,兼领监察。西汉的中央监察机关隶属于少府之下,具有行政和监察双重职责。东汉御史台工作独立,但名义上仍隶属于少府。除御史台和州部刺史外,汉还设有负责京都地区监察的司隶校尉。处于初创阶段的秦汉监察机构具有体制紊乱、组织尚未完全独立和监察官事职不专的特点,但监察权已经初露锋芒。

秦灭六国,统一天下以后,六国的残余势力仍是不安定的因素,因此,监察制度建设的重点在郡。郡设监察官郡御史,如《秦简·语书》所载“举劾不从令者,致以律”。这一时期有了大量的有关机构设置、职官管理的行政法规,如秦时有关于官吏任用与铨选的《置吏律》《除吏律》《除弟子律》,关于官吏调任与监察的《效律》,关于官吏为官道德与法纪的《为吏之道》,关于公文往来处理的《行书律》等。由于秦朝的监察制度尚处在草创阶段,监察机构隶属于行政系列,监察与行政的职能兼而有之,因此,尚无专门的监察法规。但是从云梦睡虎地秦简律文中大量行政法规的内容来看,有些律文当同属于监察法规。秦始皇二十年(公元前227年)颁行的《语书》便是秦朝最有代表性的察吏律令之一。《语书》中说:“今且令人案行之,举劾不从令者,致以律,论及令、丞。有(又)且课县官,独多犯令而令、丞弗得者,以令、丞闻。”律文规定得十分明白,郡守派人到各郡巡监,要举劾违反法令之官吏,并依法论处,同时要考课县官,凡县内犯令多者,而县令、丞又没有察处的,以失职之罪,将令、丞上报中央处理。由此可见,秦律中的许多内容已具有监察法的性质,监察机关

的纠察不法,加强吏治,实行以法治吏的原则,在吏律中已有所体现。

汉承秦制,在中央设御史府的同时,增设丞相司直和司隶校尉为中央监察官,在地方设立十三部刺史,监察地方二千石长吏,并制定了第一个专门性的单行监察法规。汉惠帝三年(公元前192年)曾制定过《监御史九条》(《御史巡察诸郡九条》)。九条内容可概括为五个方面:一是狱讼,含诉讼和冤狱;二是财政违法,如铸伪钱、徭役不均;三是治安混乱,如盗贼蜂起;四是吏治败坏,如为官不廉、为政苛刻;五是违制越级,如任意享受、制作弓箭过量、超越级别办事等。上述九条概括了行政、司法、治安、财经、吏治等基本方面,其适用范围虽然只是三辅郡特区,内容也比较粗疏,但却是朝廷授权监御史监察地方官吏的法律依据,是中国古代性质较为明确和较为系统的监察法规,它的出现从一个侧面反映了汉初法制建设的发展。它表明自汉惠帝三年起,御史府的监察对象有所增加,已不限于只负责监察中央官员,而开始对部分地方官员拥有监察权。

两汉时期还根据实际的需要制定了新的法律文件,如有限制地方封国势力、防止诸侯结党营私的“阿党附益之法”、《左官律》、《酎金律》,规定地方诸侯不得僭越尊卑的《尚方律》,对官吏为政情况进行考核的《上计律》等。这些法律内容规范了从中央到地方大小行政官吏的行为准则和权力界限,是最高统治者实施法律监督的重要依据。汉武帝时,诞生了《刺史六条》(亦称《刺史察举六条》《刺史六条问事》《六条察郡法》)。《汉官典职仪式选用》记载“六条”的内容是:“一条,强宗豪右,田宅逾制,以强凌弱,以众暴寡。二条,二千石不奉诏书,遵承典制,倍公向私,旁诏守利,侵渔百姓,聚敛为奸。三条,二千石不恤疑狱,风厉杀人,怒则任刑,喜则淫赏,烦扰刻暴,剥截黎元,为百姓所疾,山崩石裂,妖祥讹言。四条,二千石选署不平,苟阿所爱,蔽贤宠顽。五条,二千石子弟恃怙荣势,请托所监。六条,二千石违公下比,阿附豪强,通行货赂,割损正令也。”据《汉书·百官公卿表》载:“武帝元封五年,初置部刺史,掌奉诏条察州。”结合武帝的刺史体制,可知《刺史六条》是一个全国性的地方监察法规。《刺史六条》中,我们仅能见其监察对象、监察范围,条文也只有六条,作为规范监察行为的法规,难免粗疏。对于立法上的缺欠,汉政府在司法实践中不断探索、调整、总结而予以完善,这些应视作汉朝监察立法之补充。

汉朝的监察系统呈现出多元化的趋势,无论是专门监察、行政监察还是特殊监察,既分体运行,又互相交叉,以致三公九卿、皇室外戚、京师百官、地方长吏乃至监察

官本身,都被置于这张网络之中,受到来自一种或多种监察组织的监督,对于贯通政令、整饬吏治、廓清风气,产生了不可低估的作用。

三、曲折发展阶段:魏晋南北朝时期

三国两晋南北朝的近四百年间,中国处于分裂割据局面,各王朝为了巩固政权,十分注意强化对皇权的制衡力量。一方面,对臣僚在各个领域的行政行为实施广泛监督,以防止宦官、宗室、外戚擅权;另一方面,特别强化献纳谏诤,以减少决策的失误,因此言谏制度有了长足发展。魏晋以来,御史监察机构从行政系列完全独立出来,由皇帝直接统辖。东晋时废置司隶校尉,将其监察权归并于御史台,实现了中央监察机构的初步统一。中央御史台脱离少府,直接受命于皇帝,废司隶校尉,监察机构初步统一,监察权扩大,自王太子以下无所不纠。自此,言谏监察有了完全独立的机构和专职言谏官员,成为立法监督的主要制约力量。

三国时期,曹魏的监察法规仍采用“察吏六条”的形式,《察吏六条》的对象主要为长吏二千石以下,包括五官一民。“五官”者,即由于官员的失职而致使民困或受冤;举官不廉,造成盗贼为民之害;由于长吏的管辖不当,致使地方官鱼肉百姓;地方官违背田律及耕耘农桑、捕获鱼猎的时令、禁令,造成对农业的破坏;还有就是官吏财政纪律不严,致使公库钱谷丢失损耗。这些官吏的违法失职行为,其责任均与长吏有关。所涉及的“一民”,便是在监察中同时推举品行廉洁、才华突出者作为察举不法的补充。这种察纠违法与荐举人才合出一炉的规定,是曹魏时期文官监察制度的一个独创。魏《察吏六条》基于历史条件的变化,使得原汉六条的精神——强干弱枝,已不复见,其基点是对地方长吏进行行政治安监察、财经监察与人事监察。《察吏六条》不仅范围有所缩小,标准也较低,尤其是魏文帝的统治权威,远逊于汉武帝,而地方刺史、州牧日益严重的揽权恣肆更非一纸空文所能约束的。

晋的监察法规制定于泰始年间,即司马炎登位以后,其中较有代表性的为《五条律察郡》和《察长吏八条》。《五条律察郡》是关于督察郡守的监察条例。它颁布于泰始二年(266年)十二月。《晋书·武帝纪》载五条律诏的内容是:“一曰正身,二曰勤百姓,三曰抚孤寡,四曰敦本息末,五曰去人事。”这五条察郡的重点有三:一是为官要身正,对皇帝要忠,对兄弟要友,对社会要礼。二是勤奋从政、抚民安民,以重农敦本为其首要。三是为官要清正廉洁,忠于国家。晋武帝泰始四年(268年)又颁布了《察长吏八条》,具体可分为“能否十条”和“长吏八察”。《晋书·武

帝纪》载长吏《能否十条》的内容是:“田畴辟,生业修,礼教设,禁令行,则长吏之能也。人穷匮,农事荒,奸盗起,刑狱烦,下陵上替,礼义不兴,斯长吏之否也。”《察长吏八条》内容是:“若长吏在官公廉,虑不及私,正色直节,不饰名誉者,及身行贪秽,谄黷求容,公节不立,而私门日富者,并谨察之。”尽管有《五条律察郡》和《察长吏八条》等,但受战乱和门阀世族势力的钳制,皇权有所低落,进而也使与君主制紧密相关的监察法律规范难以执行,监察制度呈衰微之势。

以鲜卑拓跋氏贵族为主体建立的北朝政权,为了适应统治广大中原地区的需要,比较重视法律的统治手段,重视以法治吏,在监察法规上也有所建树。北朝最有代表性的监察法规有两个:一是西魏的《六条诏书》,二是北周的《诏制九条》。

西魏大统十年(544年)九月,度支尚书苏绰奉命制定《六条诏书》。这六条诏书的内容是:一修身心,二敦教化,三尽地利,四擢贤良,五恤狱讼,六均赋役。文帝元宝炬对这六条十分重视,“常置诸座右,又令百司习诵之,其牧守令长,非通六条及计帐者,不得居官。”六条是结合考课而制定的察吏规定,其侧重点还在于考察政绩。

《诏制九条》也称《九条监诸州》。它颁行于北周武帝宣政六年(578年)。据《隋书·刑法志》载:“宣政元年八月,诏制九条,宣下州郡。”《周书·宣帝记》又载:“遣大使巡察诸州,诏制九条,宣下州郡。”

《宣帝纪》载这九条内容是:一曰决狱科罪,皆准律文;二曰母族绝服外者,听婚;三曰以杖决罚,悉令依法;四曰郡县当境贼盗不擒获者,并仰录奏;五曰孝子顺孙义夫节妇,表其门闾,才堪任用者,即宜申荐;六曰或曾经驱使,名位未达,或沉沦蓬蒿,文武可施,宜并采访,具以名奏;七曰伪齐七品以上,已敕收用,八品以下,爰及流外,若欲入仕,皆听预选,降二等授官;八曰州举高才博学者为秀才,郡举经明修律者为孝廉,上州、上郡岁一人,下州、下郡三岁一人;九曰年七十以上,依式授官,鰥寡困乏不能自存者,并加禀恤。九条监州的重点实为四条:一是在任官吏是否能科罪依律、行令依法;二是擒拿贼盗坚定与否;三是访贤求义是否认真;四是察举并施、举才荐能是否有力。这些都体现出南北朝监察制度中察举并重、奖惩并重的特点。北魏能在短短五十三年间由一个僻居漠北的小国而迅速强大,最后攻灭大夏、北燕和北凉,重新统一中国北方,以及完成统一后的数十年间统治得以巩固,与这一时期监察的汉化和强化不无关系。☑

(本文作者为《国家行政学院学报》主编、法制史博士)

挪威渔业的规制：昨天、今天和明天

文 / 孙娟娟

水产品是重要的食物来源,其既依托于捕捞野生水产品,也有赖于水产养殖。随着人们对健康饮食的日益重视,水产品所具有的优质蛋白以及必需脂肪、各类维生素和矿物质,使其成为消费者青睐的健康选择。

作为第二大水产出口国,挪威的情况便是如此。在资源天赋的地理优势基础上,海洋渔业和水产养殖是挪威重要的经济支柱。相应地,挪威重视渔业发展,且通过法律制度、技术研发等管理的多管齐下,使其在实现水产品可持续发展 and 安全监管方面成为了典范。在此,对挪威食用海产品规制的梳理和分析具有以下三点意义:第一,挪威是世界上第一个成立渔业规制部门的国家,其长期以来的经验积累不仅形成了自身的制度优势,也为其他各国、各地区的监管提供了借鉴。第二,随着全球水产品市场的发展,挪威的出口定位在迎合此趋势的同时,也需要应对由此而来的挑战。例如,水产品的食品欺诈问题、长途运输对于水产质量的影响等。对此,可以探索和借鉴挪威在突破这些发展瓶颈中的制度创新。第三,水域和海域的生态环境直接影响到渔业和水产养殖的数量和质量,在“富裕的海洋就是挪威的未来”的认识下,挪威渔业规制的探索也是全球共同面临的问题,即如何在渔业资源有限、海洋生态环境污染加剧等挑战下寻求未来的可持续发展。

昨天:渔业早期行业发展与法律演变

于挪威而言,自其历史可追溯伊始,渔业便是这一地区的生计所依。所幸,其周边各个海域的海产都极为丰富。而且,除了捕捞,其沿海地区也非常适宜养殖。因此,挪威的渔业顺势发展而来。

就重视渔业发展而言,挪威突出立法作用,以保障海洋渔业资源的可持续利用,并将其作为本国渔业规制的根本依托。比较而言,挪威的渔业资源非常丰富,且于20世纪初开始迅速发展,这主要得益于渔船渔具的结构性改进,以及拓展了远至公海的远洋渔业。早期的捕鲸业和海豹捕猎都是其渔业的重要内容,不仅供本国销售,也出口欧洲、非洲市场。随着60年代加大对捕鲸、猎

豹业的控制,挪威海洋石油业的崛起,以及鲱鱼等鱼种危机所警示的渔业资源枯竭的教训,挪威强化了对渔业资源的可持续管理。不同于早期对渔具和捕鱼场地的限制要求,20世纪所采取的全国性措施,开始借助对渔船的所有情况进行控制和捕鱼许可来大范围地减少捕鱼活动。换言之,面对资源恶化和生产过量问题,许可、配额等措施被用来控制捕鱼业的发展。

在上述进程中,挪威早于1901年便通过船只登记法(Ship Registration Act)开始了对渔船的登记管理,且通过从地方登记到中央登记的集中化改革,强化了对渔船数量的控制和统一化管理。例如,超过15米的船只都需要登记。从捕捞业发展的角度来说,拖网捕捞(trawling)技术自19世纪90年代出现后,便提高了北大西洋地区的捕捞量,且在英国、德国、冰岛等多个国家流行。拖网捕捞船只在规模化建造、通讯技术的配置下日益成为重要的捕鱼工具。然而,由于该新兴技术对于传统渔业的影响,其发展在挪威受到了较大的行业阻力。而且,出台于1908年的拖网捕鱼法案也减缓了其发展。尽管针对拖网捕鱼,挪威存在着禁止、限制还是发展等不同选择的争议,但是,二战后的渔业现代化还是为拖网捕鱼的使用提供了新的契机,且1951年的新拖网捕鱼法也为其发展减少了法律阻力。

具体到如何、哪里、何时可以捕捞以及何人可以参与捕捞而言,一方面,1955年的海洋渔业法(Saltwater Fisheries Act)便开始授权渔业部实施渔业配额,但直到70年代,配额制度对于渔业的可持续管理作用才受到重视。在这个方面,于2009年1月1日起实施的新海洋资源法(Marine Resources Act)明确了以下目的:确保对所有的活性海洋资源和来源于它们的基因资源的可持续和收益性管理,并促进沿海社区的就业和居住。为此,海洋渔业立法的现代化和渔业管理措施要以以下内容为原则,包括采取与国际协议相一致的预防谨慎性方法,注重生物多样性的生态系统方法,针对鱼获和其他资源利用的有效控制和适宜分配,等等。另一方面,1999年的渔业参与法(Participation Act)则是为了

监管渔业和采集其他海产品的活动,进而确保这些海洋资源使用的合理性和可持续性,包括保障沿海地区居民的渔业权利。

挪威的养殖业始于20世纪60年代,自1985年以来迅猛发展。其中,三文鱼的养殖已经赢得全球声誉。早期的鱼类养殖法(Fish Farming Act)仅仅是将原有的养殖企业纳入许可制度,然而,养殖业内的问题也已经发生转变,尤其是要考虑养殖业的增值发展,需要在实现土地有效利用、社会与环境可持续发展、食品安全、鱼类福利的基础上促进规制的现代化,以便增强挪威水产品的竞争力和更为便捷的市场准入。相应地,在沿续原有立法目的的背景下,2006年1月1日起实施的新养殖法(Aquaculture Act)主要是改进了实现目标的方法,包括简化针对养殖场所的申请要求,规定许可的转让和抵押,赋予养殖者更多的管理自由,使其通过责任管理来创造更多产业价值。

今天:科学规制和多元合作

可持续的渔业发展首先有赖于维持一个健康的海洋生态系统,也因为如此,保持海洋的健康是挪威所有渔业和养殖业工作的基本原则。在这个方面,基于生态系统的渔业方法要求将生态系统的管理与渔业管理相结合,在确保生态系统有序运作及其多样性保持的同时,满足渔业在食物获取、经济收益等方面的作用,进而以可持续的方式实现人类和生态的共同福祉。因此,采取基于生态系统的渔业管理方法也是践行负责任渔业行为的具体措施。

具体到挪威的实践,2009年的海洋资源法不仅转变了过往基于资源开发的商业渔业模式,也明确规定了生态系统方法是挪威渔业管理的强制要求。相应地,挪威政府的渔业管理,一是基于鱼种的差异确认不同的管理目标,如开始侧重商业重要性比较低的鱼种及其管理,并借助种群红名单强化管理,采取诸如禁止定向渔业等措施。二是鉴于有限的科学资源无法确保所有鱼群种类的评估工作,因而要求管理部门对持续性的渔业作业进行评估,以确认当下的规模是否合理抑或是是否需要改进管理来确保可持续性,而评估的方法和频率则由主管部门自行确认。三是综合考量渔业的资源保持和利用收益问题。在这个方面,挪威渔业总司采用了资源列表和渔业情况列表,以统计由不同利益相关者确认后的问题和挑战及其分级情形,并通过规制会议,共同讨论管理所要应对的优先安排。四是相关数据的公开,包括针对渔业资源的监测和评估数据的公开,主要凭借的是挪威海洋研究机构的工作及其渔

业资源评估元数据库(Stock Assessment Metadatabase)。

在科学研究助力监管的同时,挪威的渔业被视为高度规制的部门,其主要的两个规制方式便是许可和配额。其中,许可是针对渔业权利而言的。一般来说,小型的且采用被动渔法的渔船,是可以直接进行沿海捕捞的。但为了从投入方面管控渔业,挪威越来越多地借助许可(license)和准许(permit)来限制渔船的捕捞活动。比较而言,许可主要是针对远洋渔业的要求,且拖网和围网捕捞作业也需要获得许可;而沿海渔业且渔船长度小于28米的则是准许要求。在此之外,即便是不需要获得许可的传统作业的沿海渔船,也需要符合年度渔业配额的要求,而这是从产出的角度加以控制。从自由渔业到配额管制下的渔业,挪威是第一个执行渔业配额管理的国家。基于国际合作所确认的挪威捕捞总量(total allowable catches),其进一步被分为多个群体配额,并分给不同的渔船群体,主要包括以下几种:一是单个渔船配额(Individual Vessel Quota),即针对每一个持有许可证或者年度准许证的渔船限定一个配额。二是最大配额(Maximum Quotas),即分配给沿海渔船的捕捞限量,针对的是渔船效率差异性比较大的群体。一旦这个群体的配额用尽,即便单个渔船没有达到最大配额,也要停止捕捞。三是底栖鱼配额(Groundfish Quota),针对适用传统渔具而非拖网捕捞的沿海渔船,主要是关于每艘渔船的鳕鱼、黑线鳕、绿青鳕的配额。作为结构性调整,2004年挪威引入了针对大型沿海渔船的单位配额制度和结构配额制度,且允许两渔船的所有者进行交易。渔船的所有者可以选择在一个固定的期限内完成所有的配额捕捞,或是在不受限制的时期内完成部分配额的捕捞,但前提是另一艘渔船已经报废。其中,结构配额的目的是为了通过结构性调整使捕捞能力与资源储备量相匹配,使船只类型符合各海区捕捞作业的需要,以促进沿海地区社会生活的可持续发展。

挪威渔业的高度规制,是以许可的总捕捞量在其国内团体和渔船之间的分配及其管制为基础的。在此,需要补充的一点是,挪威以捕捞总量所构建的规制链(regulatory chain)具有以科学为基础、从国际到国内多方参与协商且保持动态规制的特点。以科学意见为规制决策的基础是基于生态系统的海洋管理所必需的,其要求根据科学评估的鱼群规模和特点,以及鱼群关联的生态系统确认捕捞的数量。尽管200海里的经济专属区丰富了挪威渔业资源,但是,当挪威90%的渔业资源都与周边的其他国家共享时,就又强化了挪威与周边国家开展国际合作的诉求。在上述背景下,国际海

洋考察委员会 (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) 提议的数量是挪威与周边邻国协商渔业管理和确认捕捞配额的基础。当国际协商确认一国的捕捞配额后,挪威国内的配额规制则由渔业总司提出。其间,诸如渔业行业、地方主管机构、环保组织等利益相关者也可以通过渔业规制的咨询会议 (Advisory Meeting for Fisheries Regulation) 参与决策。最终由渔业和沿海事务部决定如何在渔船之间分配配额并规定相应的技术要求。

就执行而言,渔船出行应当携带上述许可证和配额证等文件。此外,对于数量的实际控制,主要是借助信息记录和报告系统实现的。即渔船上安装了电子报告系统,渔民在开展捕捞活动时,应准确填写捕捞日志,详细记录捕捞的种类、数量以及时间和地点,并在到岸前一小时通过电子报告系统向主管部门报告相关信息。而且,交货时,收购企业需要记录交易种类和数量,并将相关统计数据向渔民协会报告。其中,严密的监管程序保障了渔民认真遵守关于渔业配额的各项规定。对捕捞活动的全方位监管由海岸警卫队、渔业局和渔民协会合作完成。此外,监管的规则还涉及对额外捕捞鱼获的管理、禁渔期和周期性的捕捞管理等方面。其中,由于配额的限制,一些超过配额的或者未到达尺寸要求抑或经济价值低的鱼会在捕捞中遭遗弃。为避免资源浪费和改善捕捞模式,挪威政府采取了一系列禁止弃鱼措施。当海岸警卫队在检查中发现弃鱼行为时,可以罚款,如果行为严重,还可以暂吊渔业许可证。

明天:经济社会的可持续发展

充盈的海洋资源赋予了挪威得天独厚的发展优势,其所带来的不仅仅是海洋经济的繁荣与持续发展,同样也塑造了挪威沿海渔业生活和文化。因此,除了立法和规制所要确保的海洋资源及其环境的可持续发展,基于海产品的挪威经济和社会发展,也同样以可持续为方向。

其一,寻求经济的绿色增长。渔业一直是挪威的经济支柱性产业,涉及传统的捕捞、现代化的养殖以及各种食用海产品的加工。尤其是,除了鲜鱼的供给,也会对登陆后的鱼进行加工,以便远程销售,如冰冻、腌制、罐制,或者制成鱼粉和鱼油。此外,从产业到产业链,渔业的发展同样关联着以下行业的配套与服务:渔船、渔具的制造行业,饲料的生产行业,运输行业以及技术的研发和服务等。目前,海产品已经成为挪威第三大出口产品,且出口至130多个国家。最新的统计表明,挪威海产品的出口在美国和亚洲市场增长迅速,2017年

又再次迎来新的出口高峰。工业化和规制的简化都促进了其养殖业的发展,尤其是三文鱼的养殖。如今,借助现代化、高效率和可持续的水产品生产,促进水产品的持续出口增长,已成为挪威水产管理部门的核心目标。其中,挪威的贸易、工业和渔业部便是着眼于未来的海产品政策规划部门。作为该机构下的一个公共机构——挪威海产品理事会 (Norwegian Seafood Council) 的主要工作便是提升挪威海产品资源价值,并通过市场开发和风险管理,尤其是声誉风险管理,来保障海产品企业的海外市场拓展。在这个方面,严格的监管以及技术创新是挪威出口海产品安全且优质的保障。例如,三文鱼的养殖需要获得许可,这包括了对养殖选址和生长空间的要求,并以长期的监测和严格的惩处来确保合规。而在技术创新方面,则是一直致力于在提升产量的同时减少养殖中废弃物等对于环境的影响,以及饲料、海虱、运输等对于海产品质量的影响。

其二,重视社会的包容发展。对于挪威而言,海产品行业的最大贡献是为国民的生计提供了保障。随着出口量的持续增长,该产业也提供了许多新的就业机会,包括对石油等其他产业的就业吸引。就社会发展而言,挪威在保障性别公平、促进社会融合方面享有盛誉,因而,海产品产业对于社会发展的促进也同样需要聚焦于就业公平。这不仅是产业自身在招聘时为男女提供公平的就业机会,也有赖于政府通过政策鼓励、支持这样的举措。

最后,对于挪威渔业的发展,尤其是出口导向的经济发展,保障食品安全也能使其海产品在国际竞争中实现产品溢价。例如,当中国与挪威重启自由贸易协定谈判时,既有的针对进出口食品的合作为挪威带来了新的发展机遇,即庞大的且日益注重海产品消费的中国市场。相应地,突出海产品的食品安全不仅符合中国官方监管的强制性要求,也可以迎合中国消费者基于食品安全以及消费升级的饮食诉求,进而取得更多的竞争优势。在全球化之余,当下互联网、大数据的发展趋势,也为挪威的食品安全监管带来了新的挑战和机遇。正如挪威食品安全局所指出的,一方面,海洋资源利用的加剧、国际食品贸易的增加,以及循环经济、共享经济的兴起,是该机构在未来几年需要应对的主流趋势;另一方面,数字化发展不仅为企业,也为政府提供了新的解决问题的工具。尤其是,借助数字化来提升机构的治理能力,并在监管、研究等信息和知识的支持下,更为合理地优化决策、确认优先目标。✘

(本文作者为中国人民大学食品安全治理协同创新中心研究员)

调查研究乃为政干事基本功

文 / 张新峰

古人云,“政善治,事善能”。正确的决策离不开调查研究,正确的贯彻落实同样也离不开调查研究,调查研究乃为官理政的基本功。

近日,习近平总书记号召全党要“大兴调查研究之风”。他说:“调查研究是我们做好工作的基本功。”的确,没有调查就没有发言权,没有调查就没有决策权。调查研究不仅是“谋事之基、成事之道”,也是党员干部整体素质和能力的重要组成部分,更是关系党和人民事业发展进步的重大问题。

当年,毛泽东同志根据中国革命和建设不同阶段遇到的不同问题,深入调查研究,亲自撰写了著名的《中国社会各阶级的分析》《湖南农民运动考察报告》《中国的红色政权为什么能够存在》

等一系列调查报告,提出了“没有调查,没有发言权”的著名论断,为我们党的成立成长、为中国革命事业发展壮大发挥了重要作用。90多年来,我们党之所以能够走在时代前列、引领中国进步,一个重要原因就在于准确把握民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福的历史性课题,并为此进行不懈奋斗。党员干部要自觉树立问题导向,根据工作中遇到的问题,要多层次、多方位、多渠道地积极开展调查研究,要扑下身子、沉到一线,要迈开步子、走出院子,到车间码头,到田间地头,到市场社区,亲自察看、亲身体验。既要着眼全局,又要解剖麻雀;既要了解上层,又要调查基层;既要咨询干部,又要请教群众;既要到工作局面好和先进的地方去总结经验,又要到困难较多、情况复杂、矛盾尖锐的地方去研究问题。确保在扎实调研中正确面对问题、精准把握问题、切实解决问题。

可以说,问题无处不在、无时不有,关键在敢不敢于正视问题,善不善于发现问题,说到底也就是要坚持实事求是。搞好调查研究工作需要发挥实事求是的作风,要善于用辩证唯物主义和历史唯物主义方法,科学分析问题、深入研究问题,弄清问题性质、找到症结所在。要坚持从客观实际出发,不唯书、不唯上、只唯实,



毛泽东才溪乡调查会址——福建省上杭才溪区苏维埃政府旧址。摄影/新华社记者 林慧

既不放大问题,又不回避矛盾;既不能只观一隅、只察一面,也不能只见树木、不见森林,更不能主观臆断、盲人摸象。要坚持结论产生在调查研究之后,建立在科学论证之上。要通过扎实的调查研究将复杂的问题条理化、零散的认识系统化、粗浅的理解深刻化,不断探索矛盾和问题本身的规律,真正找到解决问题的正确办法和有效路径。

东晋葛洪在《抱朴子·外篇·广譬卷三十九》中讲:“常制不可以待变化,一途不可以应无方。”世间唯一不变的,就是变化本身。调查研究工作不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸,必须坚持与时俱进。当今世界正面临着前所未有的大变局,中国特色社会主义进入了新时代。面对党内外、国内外环境的深刻变化,面对工作对象和工作条件的深刻变化,如果孤立、静止、片面地看问题,一定会处处碰壁、寸步难行。实践证明,研究问题、制定政策、推进工作,刻舟求剑不行,异想天开更不行,必须坚持与时俱进的理论品质。既要解决突出问题,又要强化预警思维;既要善于抓早抓小,又要聚焦大事大势;既要把握当前,又要着眼长远。全面增强调查研究工作的前瞻性、系统性、预见性、创造性,形成常态化、动态化的调查研究制度机制。✘

广西法院坚持“一个统揽”“六个大力” 为边疆改革发展稳定提供坚强司法保障



2018年2月1日，广西高院新任院长黄海龙和老院长黄克顺利交接。

“大力提高审判质效，大力推进基本解决执行难，大力推进司法体制改革，大力提高司法公信力，大力推进基层基础和信息化建设，大力加强过硬队伍建设……”1月27日，广西壮族自治区十三届人大一次会议第二次全体会议上，时任广西高院院长黄克向代表报告五年法院工作。五年来，广西法院坚持“一个统揽”“六个大力”，坚定政治方向，奋发努力工作，为广西营造“三大生态”、实现“两个建成”提供坚强有力的司法服务和保障。

一、坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统揽人民法院工作

五年来，广西法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十八大、十九大精神，切实增强“四个意识”，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，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持以人民为中心，贯彻新发展理念，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，扎实推进司法为民、公正司法，努力向党和人民交上满意的答卷。最高人民法院先后8次在广西召开信息化建设、执行工作、刑事审判、家事审判、外事工作和司法服务“一带一路”等现场推进会。

二、狠抓执法办案，大力提高审判质效

五年来，广西法院共受理各类案件2024928件，办结1952619件，同比上升63.68%和60.09%，执行到位金额442.3亿元，比上一个五年增长2.53倍。其中，广西高院共受理各类案件32074件，办结30004件，分别比上一个五年上升49.17%和43.95%。审判执行质效再创新高。

三、坚持创新驱动，大力推进基本解决执行难工作

五年来，广西法院执结涉民生、金融、长期未结执行案件等48606件。公布失信被执行人信息159467人次，限制乘机坐高铁、高消费和出境58896人次，拘留6711人次，追究刑事责任572人次，促使23558名被执行人主动履行义务。查询车辆、银行账户等信息2633.2万条，网上扣划资金211.9亿元。网络司法拍卖，处置执行财产时限平均缩短30天。

四、着眼司法公正，大力推进司法体制改革

立案登记制改革使得当场立案率达90%以上。广西遴选出员额法官4331名，人均审结案件118件，比改革前增长87%，全区法院正副院长办理案件45982件、正副庭长办理案件262488件。全区基层法院受理一审民商事案件262453件，分流快审案件67.53%，仅有4%上诉。人民陪审员增至6284名，审理案件38.3万件。完成法官官员额制改革，稳步落实司法责任制。积极推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革。推行案件繁简分流，简案快审，促进审判提速增效。

五、深化司法公开，大力提高司法公信力

在中国庭审公开网直播录播案件25707件，共有2373万人次点播。网络公布裁判文书99万 multiple 份。邀请人大代表、政协委员等旁听庭审、现场观摩执行等165992人次。创新司法特色服务，开展

司法服务脱贫攻坚、司法服务“一带一路”和司法服务县域经济，促进地方发展。成功承办两届中国—东盟大法官论坛，发表《南宁声明》，在南宁建立中国—东盟国家法官交流培训基地、法律与司法信息中心。

六、抓基层打基础，大力推进信息化建设

加强基层基础建设，为基层人民群众提供便利。新建一批审判法庭、科技法庭和远程视频接访室，新建、重建人民法庭34个，人民法庭增至328个。充实基层审判人员1778人，通过购买社会服务方式配备审判辅助人员3612人。全区掀起智慧法院建设热潮。

七、全面从严治党，大力加强过硬队伍建设

广西法院涌现出“全国模范法院”“全国模范法官”等一批先进典型，共获得国家级表彰2人次，获国家部委和自治区级表彰集体49个、个人73人次。举办业务培训157期，培训23.4万人次。自治区高院司法警察总队获首届全国司法警察技能大比武团体第三名，连续21年警务安全保障零事故，被评为“全国优秀司法警察集体”。

2018年，广西法院将坚持以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“三个一以贯之”，坚持党对法院工作的绝对领导，坚持以人民为中心的发展思想，牢牢把握司法为民、公正司法主线，深入推进平安建设、法治建设、过硬队伍建设、智能化建设，努力创造安全的政治环境、稳定的社会环境、公正的法治环境、优质的服务环境，为持续营造“三大生态”、加快实现“两个建成”、扎实推进富民兴桂、奋力谱写新时代广西发展新篇章作出新贡献。

(文 张严方)

齐鲁

Qilu Petrochemical
Company

石化



中国石化齐鲁石化公司
SINOPEC QILU PETROCHEMICAL COMPANY

GM8

以更好 致最爱

传祺 **GM8**

全场景奢享大型MPV

为爱上市

