

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年5月5日出版  
第9期 总第453期

全国人大常委会机关刊物



聚焦

## 亮出法律之剑 捍卫英烈荣光

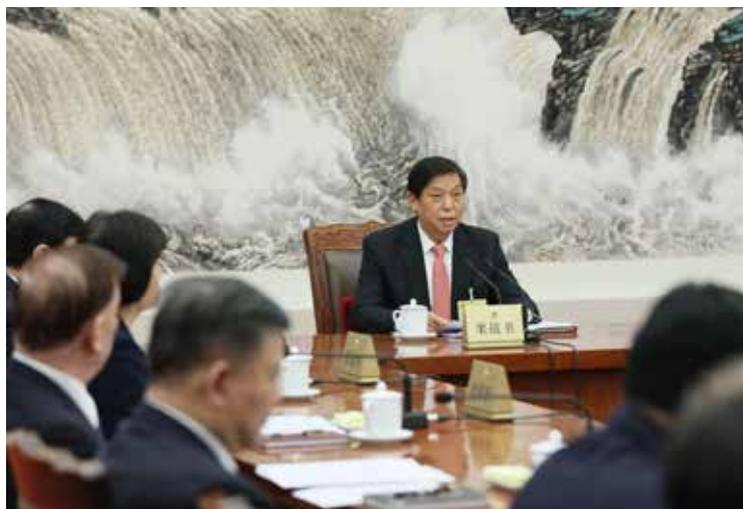
ISSN 1671-542X



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



4月25日，十三届全国人大常委会第二次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



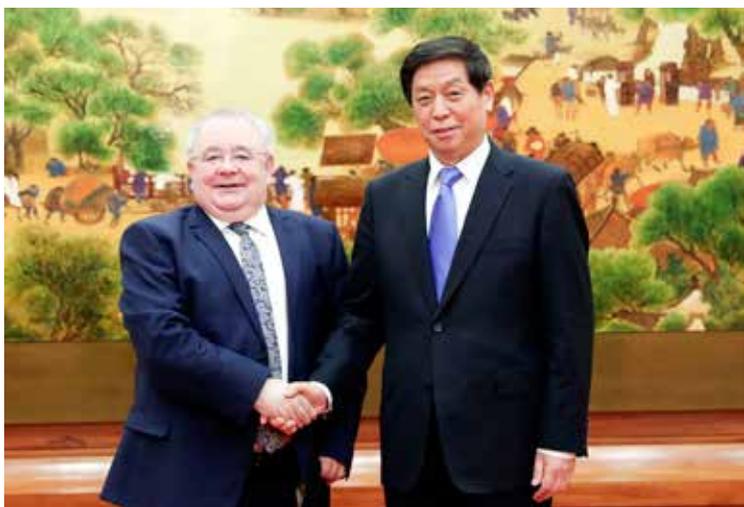
4月26日，十三届全国人大常委会第三次委员长会议在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵



4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密克罗尼西亚联邦国会议长西米纳。摄影/新华社记者 饶爱民



4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哈萨克斯坦议会下院副院长伊希姆巴耶娃。摄影/新华社记者 饶爱民



4月27日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂与爱尔兰众议长奥法乔尔举行会谈。摄影/新华社记者 丁林



5月3日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见日本文部科学大臣林芳正率领的日中友好议员联盟代表团。摄影/新华社记者 庞兴雷

# 奏响新时代英雄主义赞歌

《中华人民共和国英雄烈士保护法》的问世，在社会上引发了一场前所未有的“英雄热”，奏响了一曲新时代英雄主义的赞歌。

天地英雄气，千秋尚凛然；魂魄托日月，肝胆映河山。在岁月的长河里，无数革命英烈前赴后继，为争取民族独立、实现国家富强、促进世界和平而英勇献身，他们以鲜血浇灌理想，用生命捍卫信仰，构筑起一座座不朽的精神丰碑。

英雄是一个民族最闪亮的坐标，是一个民族的脊梁，是民族价值、民族信仰、民族精神的载体；而尊崇英雄是人类一种最深沉的情感表达。英雄烈士的事迹和精神是中华民族共同的历史记忆和宝贵的精神财富，是中国共产党领导中国各族人民九十七年来不懈奋斗伟大历程、可歌可泣英雄史诗的缩影和代表，是实现中华民族伟大复兴的强大精神动力。习近平总书记指出：

“实现我们的目标，需要英雄，需要英雄精神。我们要铭记一切为中华民族和中国人民作出贡献的英雄们，崇尚英雄，捍卫英雄，学习英雄，关爱英雄。”

“崇拜英雄烈士的民族才是有希望的民族，崇尚英雄才能英雄辈出。”我们崇尚英雄，不仅因为英雄引领了历史车轮的前进，更是因为英雄身上闪亮的精神光芒，可以穿透岁月、直抵人心，历经时间的冲刷而凝为不朽。捍卫英雄就是捍卫我们的精神高地，崇尚英雄就是守护我们民族的根与魂。

近些年来，社会上历史虚无主义思潮沉滓泛起，有些人以“学术自由”“还原历史”“深究细节”为名，通过网络、书刊等媒介歪曲历史特别是近现代史，丑化、诋毁、贬损、质疑英雄烈士。凡此种种，不是还原历史，而是歪曲历史；不是发现史实，而是颠倒黑白；不是学术研究，而是别有用心。英雄烈士所代表的的是一个民族最宝贵的精神价值。亵渎英雄烈士，则是在贬低这个民族的存在意义，撕裂社会的主流价值，蛀空民族的精神支柱。长此以往，整个国家将在被普遍怀

疑和恶意诋毁中走向虚无。

正是在这样一个背景下，将对先烈们的崇敬与感恩之情落于立法之上，对他们的合法权益进行全方位的保护，对各种违法行为予以强有力的回击，成了最广泛的社会共识。英雄烈士保护法的适时出台，可谓顺应民意、合乎民心。它是建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态、巩固中国共产党执政地位和中国特色社会主义制度的内在要求，是弘扬社会主义核心价值观和爱国主义精神、崇尚捍卫英雄烈士、维护社会公共利益的必要措施。

新时代是一个波澜壮阔的时代，也是一个英雄辈出的时代。随着中国特色社会主义进入新时代，久经磨难的中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃。今天，我们已经没有了国将不国的民族悲怆，没有了饥寒交迫的生存磨难。但是，我们面临的

不只是阳光和鲜花。在实现中华民族伟大复兴的历史征程中，依然有许多“雪山”“草地”等着我们去跨越；依然有许多“娄山关”“腊子口”等着我们去征服。因此，革命英雄主义精神不仅没有过时，而且新时代需要更多的英雄出现。

英雄烈士保护法的制定，只是迈出了立法保护英烈工作的第一步。更为重要的是，我们一定要防止这部法律“在制定时被高高举起，在实施时又被轻轻放下”。因此，我们还需要通过一系列扎实有效的工作，推动这部法律的贯彻实施，使英雄烈士保护法的规定能“落地生根”，使这部法律所倡导的社会主义核心价值观能内化于心、外化于行，从而在全社会营造纪念、缅怀、崇尚、学习英烈的浩然正气和浓厚氛围，让革命英雄主义精神的光辉照亮我们的前进道路。

我们崇尚英雄，不仅因为英雄引领了历史车轮的前进，更是因为英雄身上闪亮的精神光芒，可以穿透岁月、直抵人心，历经时间的冲刷而凝为不朽。

汪海民



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9期  
5月5日出版  
总第453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 张宝山  
美术编辑 陈玉叶

总 编 室 010-63098140  
编 辑 部 010-83084071  
010-63097425  
010-83084429

010-83084312 (传真)  
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 在第十三届全国人大常委会第二次会议上的讲话 / 栗战书

## |总 编 絮 语|

01 奏响新时代英雄主义赞歌 / 汪铁民

## |聚 焦|

08 亮出法律之剑 捍卫英烈荣光 / 赵祯祺 王博勋

11 英雄烈士保护法诞生记 / 罗 沙 罗争光 荣启涵 丁小溪

13 法耀丰碑

——解读入法保护人民英雄纪念碑 / 王曙光

15 让法律成为捍卫英雄尊严的坚强后盾 / 潘 堃

16 国外这样立法保护英雄烈士权益 / 吕景胜

## |关 注|

19 国人饭碗要牢牢端在自己手上 / 于 浩

21 农业现代化:呼唤“关键技术” / 于 浩

23 环保“成绩单”:分值几何? / 王晓琳 王博勋

26 污染防治攻坚战:如何打赢? / 王晓琳 王博勋

29 人民陪审员制度改革:参审质效提升 / 张宝山

## |立 法|

31 人民陪审员法施行:强化司法民主 / 张宝山

33 短评:从改革试点中走出来的法律 / 张宝山

34 刑法迎来再度修改:关注反腐制度创新 / 张维炜

## |报 道|

37 人大作出决定:让机构改革中的部门职责调整平稳有序 / 李小健

39 设立上海金融法院:中国特色金融审判体系的重大探索 / 李小健

41 华侨权益保护:有待专门性法律提供支撑 / 刘文学

## |建 言|

43 加快数字乡村建设 助力乡村振兴 / 范秉衡

43 完善强制环责险制度 破解污染治理难题 / 周燕芳



5月4日,纪念马克思诞辰200周年大会在北京人民大会堂隆重举行。习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山等出席大会。摄影/新华社记者 鞠鹏

- 44 加强电动自行车电池的回收利用管理 / 叶新华
- 44 让网络教育培训市场更加有序 / 杨善竑
- 45 加大航运污染治理力度 推动长江经济带绿色发展 / 雍成瀚
- 45 运用大数据缓解城市交通拥堵 / 陈晏
- 46 化肥农药使用减量行动计划亟须加快推进 / 魏后凯
- 46 加强长江江豚自然保护区的建设和管理 / 胡启生

## | 泛 读 |

- 往 事 47 丰碑永恒  
——纪念人民英雄纪念碑落成60周年 / 熊 丰
- 史 话 48 中国古代监察法律的演进 (下) / 焦 利
- 看 世 界 51 菲律宾的环境法典化及启示 / 岳小花
- 随 笔 54 延安,共产党人的精神宝藏 / 金果林

## | 资 讯 |

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站 : zygjjg.12388.gov.cn



4月24日，十三届全国人大常委会在北京人民大会堂举行常委会组成人员第一次履职学习专题讲座。栗战书委员长主持并讲话。摄影 / 新华社记者 刘卫兵

### 十三届全国人大常委会举行履职学习专题讲座 栗战书主持并讲话

新华社北京4月24日电（记者 陈菲）十三届全国人大常委会4月24日在北京人民大会堂举行常委会组成人员第一次履职学习专题讲座。栗战书委员长主持并讲话，强调要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照习近平总书记提出的“大兴学习之风”的要求，坚持和完善各项学习制度，加强学习、增强本领，为做好新时代人大工作筑牢思想基础、提高能力水平。

栗战书指出，重视学习是我们党的优良传统和推进事业发展的成功经验。新时代坚持和发展中国特色社会主义，实现“两个一百年”奋斗目标，赋予我们党、赋予各国家机关重大历史责任，我们的学习任务不是轻了，而是更重了。加强学习是时代所需、任务所迫。习近平总书记号召“全党来一个大学习”，不仅是对全党的要求，也是对全体公职人员的要求。党中央在加强学习方面作出了榜样，全国人大常委会组成人员也要成为学习的模范。全国人大常委会向党中央看齐，就必须把学习贯穿始终，建设学习型人大常委会。

栗战书强调，要从做好新时代人大工作的需要出发，全面地、系统地、富有探索精神地学习，既要突出学习重点，又要拓展学习领域。一要坚持深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢固树立“四个意识”，确保党的基本理论、基本路线、基本方略和党中央决策部署在人大工作中得到全面落实；二要带头学习宣传宪法和法律，自觉作尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的表率，提高运用法治思维和法治方式推动工作的能力；三要主动广泛学习各方面知识，

加快知识更新、优化知识结构、拓宽眼界和视野，全方位提升理论水平和能力素养。

栗战书强调，要坚持学习的正确方向，通过学习提高把握政治大局和政治方向的能力水平，提高政治鉴别力和敏锐性。要坚持学习与思考统一，在广泛深入学习的基础上，对工作中发现的问题进行深入思考，形成更多加强和改进工作的真知灼见。要坚持学用结合，立足人大工作定位和特点，做到学以致用、用以促学、学用相长。要继承和发扬专题讲座这一好做法，进一步丰富学习内容，完善组织方式，把专题讲座办得更好更有成效。

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、王东明、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华，秘书长杨振武和全国人大常委会委员、全国人大各专门委员会组成人员参加学习。

这次专题讲座共四讲，全国人大常委会法工委主任、港澳基本法委主任沈春耀，全国人大常委会副秘书长信春鹰，全国人大宪法和法律委员会主任委员李飞，全国人大常委会副秘书长韩晓武先后讲授了《中国宪法制度的若干问题》《全国人大常委会的组织制度和议事规则》《立法法与全国人大常委会的立法工作》《监督法和全国人大常委会的监督工作》。

### 十三届全国人大常委会第二次会议在京闭幕 栗战书主持会议

新华社北京4月27日电 十三届全国人大常委会第二次会议4月27日下午在北京人民大会堂闭幕。会议经表决，通过了人民陪审员法、英雄烈士保护法、关于修改国境卫生检疫法

等六部法律的决定,国家主席习近平分别签署第4、5、6号主席令予以公布。栗战书委员长主持会议。

常委会组成人员170人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定、关于设立上海金融法院的决定。

会议表决通过了第十三届全国人大常委会代表资格审查委员会主任委员、副主任委员、委员名单。

会议经表决,免去徐显明的最高人民检察院副检察长、检察委员会委员职务。

会议还表决通过了其他任免案。

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、王东明、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。

国务委员兼国务院秘书长肖捷,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长张军,国家监察委员会负责人,全国人大各专门委员会成员,各省、自治区、直辖市人大常委会负责人,部分全国人大代表,以及有关部门负责人等列席会议。

### 栗战书分别会见密克罗尼西亚联邦国会议长、哈萨克斯坦议会下院副议长

新华社北京4月23日电(记者 崔文毅)全国人大常委会委员长栗战书4月23日在人民大会堂分别会见密克罗尼西亚联邦国会议长西米纳、哈萨克斯坦议会下院副议长伊希姆巴耶娃。

在会见西米纳时,吉炳轩副委员长参加会见。

### 栗战书与爱尔兰众议长奥法乔尔举行会谈

新华社北京4月27日电(记者 白洁)全国人大常委会委员长栗战书4月27日在人民大会堂与爱尔兰众议长奥法乔尔举行会谈。

全国人大常委会副委员长王晨参加会谈。

### 栗战书会见日本客人

新华社北京5月3日电(记者 崔文毅)全国人大常委会委员长栗战书5月3日在人民大会堂会见了日本文部科学大臣林芳正率领的日中友好议员联盟代表团。

### 栗战书将访问埃塞俄比亚、莫桑比克和纳米比亚

新华社北京5月4日电 应埃塞俄比亚人民代表院议长穆菲丽哈特和联邦议院长克里娅、莫桑比克议长马卡莫、纳米比亚国民议会议长卡贾维维的邀请,全国人大常委会委员长栗战书将于5月9日至18日对埃塞俄比亚、莫桑比克和纳米比亚进行正式友好访问。

### 全国人大常委会举行宪法宣誓仪式

新华社北京4月27日电 十三届全国人大常委会4月27日下午在北京人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长王晨主持并监誓。

刚刚闭幕的十三届全国人大常委会第二次会议任命了全国人大常委会代表资格审查委员会组成人员、全国人大有关专门委员会个别委员。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。

下午3时40分许,王晨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、新任命的代表资格审查委员会主任委员吴玉良手抚宪法,领诵誓词。新任命的代表资格审查委员会副主任委员齐玉、郭振华、张少琴,以及新任命的代表资格审查委员会委员、全国人大有关专门委员会个别委员跟诵誓词。

全国人大机关有关负责同志参加了宣誓活动。

### 全国人大常委会启动传染病防治法执法检查

新华社北京5月4日电 全国人大常委会传染病防治法执法检查组第一次全体会议5月3日在北京召开,启动传染病防治法实施情况执法检查。全国人大常委会副委员长王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰出席会议。

### 全国人大常委会统计法执法检查展开

新华社北京4月23日电(记者 陈炜伟)全国人大常委会统计法执法检查组第一次全体会议4月23日在北京召开,启动统计法实施情况执法检查。全国人大常委会副委员长吉炳轩、陈竺、王东明出席会议。

### 王晨与哈萨克斯坦议会下院副议长伊希姆巴耶娃举行会谈

新华社北京4月22日电(记者 许可)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨4月22日在人民大会堂与哈萨克斯坦议会下院副议长伊希姆巴耶娃举行会谈。

### 王晨会见日本经济新闻社会长

新华社北京4月25日电(记者 许可)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨4月25日在人民大会堂会见日本经济新闻社会长喜多恒雄。

### 王晨会见苏丹全国大会党干部考察团

新华社北京5月3日电(记者 郑明达)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨5月3日在京会见由党的领导局成员、政府联邦治理部长哈密德率领的苏丹全国大会党干部考察团。

# 在第十三届全国人大常委会第二次会议上的讲话

(2018年4月27日)

栗战书

各位委员、各位同志：

本次会议是十三届全国人大常委会第二次会议，共安排了12项议程。在大家的共同努力下，顺利完成了预定任务。审议6件法律和决定草案，通过了其中的5件，涉及8部法律、2个决定；听取审议4个专项工作报告；通过代表资格审查委员会组成人员名单，还决定了其他人事任免事项。

会议审议通过了英雄烈士保护法。英雄烈士是中华民族的脊梁，他们的事迹和精神是中华民族的共同历史记忆和社会主义核心价值观的重要体现。习近平总书记多次强调要崇尚、捍卫、学习、关爱英雄烈士，自2014年设立烈士纪念日以来，每年都出席有关纪念活动，缅怀英烈丰功伟绩，并对英雄烈士保护立法作出重要指示。今年3月，党中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，明确要求制定英雄烈士保护方面的法律。全国人大常委会贯彻习近平总书记重要指示精神 and 党中央部署，积极回应人大代表和人民群众关切，经过深入调研起草和常委会会议2次审议，制定了英雄烈士保护法，以国家立法的形式维护英雄烈士尊严和合法权益。各地区各部门各方面要认真学习宣传贯彻这部法律，依法加强对英雄烈士的保护，严肃惩治歪曲丑化、侮辱诽谤英雄烈士的行为，坚决抵制历史虚无主



4月27日，全国人大常委会委员长栗战书主持十三届全国人大常委会第二次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后，栗战书发表讲话。摄影/李杰

义，在全社会传承和弘扬英雄烈士精神、爱国主义精神，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大精神力量。

坚持立法与改革相衔接、相统一，确保重大改革于法有据，及时将改革成功经验上升为法律，是党的十八大以来人大立法工作的突出特点。本次会议上有5项关于改革的立法项目和1个监督项目。一是审议通过关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定，

明确在有关法律修改前，调整适用现行有关法律规定和行政机关的职责工作承接等问题，确保在法治轨道上有序推进机构改革。同时，作出关于修改国境卫生检疫法等6部法律的决定，对改革急需、职责调整比较明确、各方面意见一致的相关法律条款进行修改。这是涉及机构改革的第一批修法项目，今后要根据机构改革进程，按照成熟一批、修改一批的思路，及时有效做好相关法律法规的修改完善工作。二是听取审议最高人民法院

关于人民陪审员制度改革试点情况的报告,审议通过人民陪审员法,将试点工作中行之有效、可复制推广的改革举措上升为法律规范,更好保障人民群众参加审判活动,促进司法公正,提升司法公信。三是作出关于设立上海金融法院的决定,探索对金融案件实行集中管辖,推进金融审判体制机制改革,提高金融审判专业化水平。四是初次审议刑事诉讼法修正草案,这次修改都与改革有关,主要包括深化国家监察体制改革、建立刑事缺席审判制度、实行认罪认罚从宽制度和速裁程序等。本届常委会要坚决贯彻党中央关于改革的决策部署,在总结以往经验的基础上,继续做好与改革相关的立法工作,确保重大改革举措依法有序推进、落实到位,在法治下推进改革,在改革中完善法治。

环境问题是全社会关注的焦点,也是全面建成小康社会能否得到人民认可的一个关键。为推动解决突出环境问题,根据环境保护法的有关规定,本次会议听取审议了国务院关于2017年度环境状况 and 环境保护目标完成情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院及其有关部门为保护生态环境付出的巨大努力和取得的积极成效。同时指出,2017年有2项年度环保目标未完成,多年积累的生态环境问题仍然十分突出,生态环境保护仍滞后于经济社会发展,必须引起高度重视,继续下大气力解决好。要牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,加快推动绿色、循环、低碳发展,针对大气、水、土壤污染等突出问题,坚持源头防治、群防群治,加大环境督察工作力度,严肃查处环境违法行为,坚决打好污染防治攻坚战,确保实现到2020年主要污染物排放总量大幅减少、生态环境质量总体改善的目标任务。

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,解决好“三农”问题是全党全国工作的重中之重。为贯彻

党的十九大确定的乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化,本次会议听取审议了国务院关于构建现代农业体系深化农业供给侧结构性改革工作情况的报告。常委会组成人员指出,农业现代化仍是“四化同步”的短板,我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出。要深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”的重要思想,以农业供给侧结构性改革为主线,围绕农村一二三产业融合发展,加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,在夯实农业生产能力、确保国家粮食安全的基础上,推进农业由增产导向转向提质导向,提高农业创新力、竞争力和全要素生产率,实现由农业大国向农业强国转变。

我国是侨务资源大国,6000多万华人华侨分布在世界近200个国家和地区。他们是中华民族的重要组成部分,是维护国家利益、促进国家发展的重要的可依靠力量。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局,高度重视华侨权益,十分关怀海外侨胞,对做好侨务工作作出全面部署。各级党委、政府和侨务部门贯彻党中央决策部署,依法维护华侨权益,鼓励和支持华人华侨回国创新创业,积极发挥华人华侨的重要作用。本次会议听取审议了国务院关于华侨权益保护工作情况的报告。常委会组成人员强调,实现中华民族伟大复兴,需要海内外中华儿女共同努力。要紧紧围绕党和国家工作大局,推动侨务工作改革创新,加强涉侨法治建设,做好各项为侨服务工作,最大限度凝聚侨心侨力,紧密团结广大海外侨胞和归侨侨眷同圆共享中国梦。

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

办公厅汇总整理成《审议意见》,送国务院和有关方面研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,本届全国人大常委会依法履职已经一个多月的时间。常委会组成人员、专门委员会组成人员以饱满的精神状态和良好的工作作风,学习人大知识,熟悉人大情况,迅速进入角色,按职责开展工作。常委会第一次会议后,我们召开了学习宣传和贯彻实施宪法座谈会,全国人大常委会专门委员会负责同志会议,代表建议、批评和意见交办会等会议,对相关工作进行部署安排。在各方面共同努力下,常委会各项工作正在有条不紊地展开。

2018年是全面贯彻落实党的十九大精神的开局之年,也是本届全国人大常委会依法履职的第一年,各方面工作任务艰巨而繁重。4月17日召开的第2次委员长会议,根据十三届全国人大一次会议精神,调整完善了全国人大常委会2018年工作要点和立法、监督工作计划,并已正式印发执行。列入今年立法工作计划的法律案有20多件,有关授权决定和改革决定10件,作为预备项目需要研究起草的法律案也不少,还要抓紧研究编制本届五年立法规划。今年共安排6次执法检查,听取审议17个工作报告,开展3次专题询问、5项专题调研。代表工作、对外交往、新闻舆论、联系和指导地方人大、自身建设等方面,也都有大量工作任务和许多新要求。我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,本着对党、对人民高度负责的态度,发扬不畏难、不避险的担当精神和肯吃苦、肯攀登的工作作风,坚决贯彻落实党中央决策部署,按照“一个要点、两个计划”的部署安排,忠实履行宪法法律赋予的各项职责,全力以赴做好今年常委会各项工作,确保本届工作开好局、起好步,不断提升人大工作质量和水平,努力开创新时代人大工作新局面。✘



# 亮出法律之剑 捍卫英烈荣光

文 / 赵祯祺 王博勋

英雄烈士保护法于5月1日起正式实施。这部法律的出台，全面加强了对英雄烈士的保护，对于在全社会传承和弘扬英雄烈士精神、爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大精神力量，具有十分重大的意义。

编者按：4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议全票通过了英雄烈士保护法。该法围绕国家褒扬、纪念、宣传英雄烈士等五个方面，全面加强了对英雄烈士的保护。舆论普遍认为，这部法律的出台，对于促进全社会尊崇英烈、扬善抑恶、弘扬社会主义核心价值观具有重大意义。

英雄烈士是中华民族的脊梁，他们的事迹和精神是中华民族的共同历史记忆和社会主义核心价值观的重要体现。然而，近年来，社会上历史虚无主义错误思潮和观点不断出现，发生了丑化、诋毁、贬损、质疑英雄烈士的行为，造成了恶劣社会影响，引起社会各界愤慨谴责，立法保护英雄烈士的呼声空前高涨。

经过两次审议，2018年4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议全票通过了英雄烈士保护法。该法共30条，于5月1日起正式实施。审议过程中，常委会组成人员一致认为，这部法律的出台，全面加强了对英雄烈士的保护，对于在全社会传承和弘扬英雄烈士精神、爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大精神力量，具有十分重大的意义。

### 五大制度保障英烈权益

“英雄者，国之干。”英雄烈士是一个国家和民族的精神象征，更是国家和民族的尊严。如何更加全面、有效地加强对英雄烈士的保护，是立法过程中重点考虑的问题。

新闻发布会上，全国人大常委会法工委立法规划室主任岳仲明介绍称，制定英雄烈士保护法重在宣示国家和人民永远铭记一切为中华民族和中国人民做出牺牲和贡献的英雄烈士，表明捍卫英雄烈士鲜明的价值导向。这部法律坚持全面保护的原则，综合了现行法律、行政法规等规定，围绕着国家褒扬、纪念、宣传英雄烈士，主要从以下五个方面规定了英雄烈士保护的相应制度、措施。

一是，纪念缅怀英雄烈士。规定每年



4月25日，十三届全国人大常委会第二次会议举行分组会议，审议人民陪审员法草案、英雄烈士保护法草案等。栗战书委员长参加审议。摄影/新华社记者 刘卫兵

9月30日为烈士纪念日，在烈士纪念日和其他的一些重要纪念日，国家和地方层面、有关单位要举行纪念活动。法律还对英雄烈士的安葬和祭扫活动作出规定。二是，确立人民英雄纪念碑的法律地位，规定“矗立在首都北京天安门广场的人民英雄纪念碑，是近代以来中国人民和中华民族争取民族独立解放、人民自由幸福和国家繁荣富强精神的象征，是国家和人民纪念、缅怀英雄烈士的永久性纪念设施。人民英雄纪念碑及其名称、碑题、碑文、浮雕、图形、标志等受法律保护”。还规定，建立健全英雄烈士纪念设施的保护和管理制度，发挥这些纪念设施爱国主义基地的教育作用。三是，加强英雄烈士事迹和精神的宣传教育。明确相关部门、新闻媒体的相关责任和义务，以青少年学生为重点，将英雄烈士的事迹和精神纳入国民教育的体系和教育教学的内容，加强对青少年学生爱国主义、集体主义和社会主义的教育。四是，实行英雄烈士抚恤优待制度。

规定英雄烈士遗属按照国家规定享受教育、就业、养老、住房、医疗等方面的优待。抚恤优待水平应当与国民经济和社会发展相适应并逐步提高。五是，从行政、民事和刑事方面加强对英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的保护，建立了侵害英雄烈士名誉荣誉的公益诉讼制度。

审议过程中，刘修文委员表示，草案二审稿体现了党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，体现了捍卫近代以来英雄烈士名誉、荣誉和权益的鲜明价值导向，具有非常强的时代性、现实性和针对性，既有利于传承和弘扬英烈精神、爱国主义精神，也有利于培育和践行社会主义核心价值观。李飞跃委员也认为，草案二审稿比一审稿更完善、规定更科学、措施更有力、落地更清晰。

在杜黎明委员看来，“这部法律的及时出台对于塑造我们的民族性格，培育我们的民族精神具有重要意义。”他进一步指出，法律条文倡导积极、内容完善、法理

清晰。通过对英雄烈士保护立法,加强对英雄烈士的姓名、名誉、荣誉等法律保护,对于促进全社会尊崇英烈、扬善抑恶,弘扬社会主义核心价值观意义十分重大。

中国人民大学教授吕景胜在接受采访时表示:“英雄烈士保护法的出台,有助于弘扬国家主流价值观和宪法精神原则,构建尊崇英雄烈士的社会氛围,有助于传承文化血脉和民族精神,有助于公众在内心形成明确的法律预警认知、后果认知,有助于有关部门明确监管职责,有助于形成社会监督机制、形成法律威慑力,有助于形成对英雄烈士遗属的法律保护机制以及没有英雄烈士遗属情况下的国家介入机制。”

### 严惩亵渎英烈恶行

2013年5月22日,新浪微博知名博主“作业本”(孙杰)发文称:“由于邱少云趴在火堆里一动不动,最终食客们拒绝为半面熟买单,他们纷纷表示还是赖宁的烤肉较好。”加多宝公司则于2015年4月16日通过“加多宝活动”发博文称:“多谢@作业本,恭喜你与烧烤齐名……”之后,孙杰再次通过“作业本”账号与之互动,该互动微博短时间内被大量转发并受到广大网友批评,在网络上引起了较大反响。

2013年第11期《炎黄春秋》杂志刊发了洪振快撰写、黄钟责任编辑的《“狼牙山五壮士”的细节分歧》一文,以历史细节考据、学术研究为幌子,以细节否定英雄,对“狼牙山五壮士”英雄事迹的细节问题提出质疑,企图达到抹黑“狼牙山五壮士”英雄形象和名誉的目的。

2017年8月,4名男子身着二战日军服在上海四行仓库门口拍照;2018年初,两名青年身着侵华日军军装在南京紫金山抗战遗址摆拍合影,这些无知又无耻的行为在网上引起轩然大波。

……

近年来,出现了上述以“学术自由”“还原历史”“探究细节”等为名,通过网络、书刊等媒体歪曲历史特别是近现代历史,丑化、诋毁、贬损、质疑英雄烈士的案例,以及宣扬、美化侵略战争,损害国家

尊严、伤害民族感情的行为,造成了恶劣的社会影响。社会公众纷纷呼吁,拿起法律武器,严惩亵渎英烈恶行。

“像我这个年龄的人,回想自己从小的成长历程,就是看着这些英雄事迹的电影,读着写他们的小学课文,做学习先烈的命题作文长大的。而现在的个别青年却以这种卑劣无耻的行为亵渎英烈事迹,这种现象的社会影响太恶劣了。所以,制定这样一部英雄烈士保护法是对于歪曲、诋毁英雄最有力的回击,不仅回应社会关切,更是弘扬社会正义。”罗保铭委员的一番话唤起了在座老一辈委员们的记忆,并得到一致赞同。

“从现实生活中看,确实确实存在一些对我们党和军队历史上英雄模范、英雄烈士进行诋毁、贬损、质疑、丑化的现象。但这种现象的本质,就是通过具体否定一个一个我们党和人民军队树立的英雄烈士的典型,从而否定和质疑我们党和军队的光辉历史和这个过程中形成的伟大精神。这种现象如果不及时地加以纠正和扭转,就会发展到质疑中国共产党的执政基础,动摇我们中国特色社会主义制度的精神动力。对于这样的阴谋、这样的行为,必须通过立法、执法明确予以禁止。”肖怀远委员义愤填膺地说。

在保护英雄烈士方面,草案一审稿规定,公安、文化、新闻出版广电、网信、民政、工商等部门在监管工作中有保护英雄烈士名誉荣誉的职责,网络运营者发现侵害英雄烈士名誉荣誉的网络信息时,负有及时处置的义务;建立对侵害英雄烈士名誉荣誉案件的公益诉讼制度,检察机关作为提起公益诉讼的主体;对实施侮辱、诽谤英雄烈士等行为的,依法给予治安管理处罚或者追究刑事责任等内容。在此基础上,草案二审稿又增加规定,强化保护力度。

具体而言,针对社会上个别人身着二战时期日本军服拍照并通过网络传播,宣扬、美化侵略战争的行为,宪法和法律委员会经研究认为,对这种行为,要通过加强教育、管理和加大处罚力度,综合施策处理。进而,草案二审稿增加规定:“亵

渎、否定英雄烈士事迹和精神,宣扬、美化侵略战争和侵略行为,寻衅滋事,扰乱公共秩序,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”这意味着上述行为将被追究刑事责任。舆论评价称,以上规定,表明了国家为依法保护英雄烈士名誉与荣誉,弘扬社会主义核心价值观和爱国主义精神,维护社会主义公共利益的意志和决心。

此外,为了加强对有害信息的管理,与网络安全法有关规定相衔接,草案二审稿进一步明确了电信、公安部门的监管责任,规定对来源于中华人民共和国境外的以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的信息,应当通知有关机构采取技术措施和其他必要措施阻断传播。草案二审稿还在一审稿规定的不得利用广播、电视等侵害英雄烈士姓名、肖像、名誉、荣誉的基础上,增加规定不得利用电影侵害英雄烈士姓名、肖像、名誉、荣誉的内容。

反思亵渎英雄烈士行为的背后,是当今部分人爱国主义、社会主义核心价值观的缺失。审议过程中,黄志贤委员表示,弘扬英雄烈士精神在新时代中国特色社会主义工作中非常重要,英雄烈士精神确实确实要弘扬,尤其是对青年、少年,更要作出这样的规定。岳仲明也在新闻发布会上提出,为了从源头上预防此类行为的发生,英雄烈士保护法规定应以青少年学生为重点,将英雄烈士事迹和精神纳入国民教育体系和教育教材内容。加强对学生的教育,就是要引导青少年树立正确的历史观、民族观和文化观。

“这部法律落脚在弘扬英雄烈士的精神、弘扬社会主义核心价值观上,所以它的很多条文是宣示性的,旗帜鲜明地表明了立场和态度。”冯军委员在评价该法时如是说。很多委员表示,英雄烈士保护法的颁布只是英烈保护工作的第一步,更重要的是实施。一定要做到执法必严、违法必究,以英雄烈士保护法为起点,真正实现调整社会生活的功能效果。✘

# 英雄烈士保护法诞生记

文 / 罗 沙 罗争光 荣启涵 丁小溪

天地英雄气，千秋尚凛然。

4月27日下午，十三届全国人大常委会第二次会议全票表决通过英雄烈士保护法。惩治亵渎英烈的行为、明确保护英烈的责任主体、强化英烈事迹和精神宣传教育……保护英雄烈士的法律体系日益完善，必将推动形成捍卫英烈、学习英烈的良好社会氛围，让英烈精神融入国家血脉和民族灵魂。

## 振奋人心——

### 构建保护英烈的全方位体系

英雄烈士的事迹和精神，是中华民族共同的历史记忆和宝贵的精神财富，是实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神动力。

立法保护英雄烈士，近年来社会各界呼声不断高涨。2017年全国两会上，有251人次全国人大代表、全国政协委员和一些群众来信提出，建议通过立法加强英雄烈士保护。

在党中央的高度重视和统筹领导下，十二届全国人大常委会于2017年4月正式启动英雄烈士保护法立法工作。当年12月底举行的十二届全国人大常委会第三十一次会议，对英烈保护法草案进行了初审，引起社会各界广泛关注和讨论。

会后，草案全文向社会公开征求意见。立法机关还通过召开座谈会、到地方调研、与有关中央和国家机关交换意见等方式，对草案进行修改完善，增加了公众普遍呼吁的惩处“宣扬、美化侵略战争和侵略行为”等相关规定。因此，此次常委会会议审议认为草案已经成熟，全票表决通过。



2018年4月5日，一名小学生站在杭州市浙江革命烈士纪念馆的烈士群雕前缅怀先烈。摄影 / 新华社记者 黄宗治

“这部法律对于加强英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的法律保护，促进全社会尊崇英烈、扬善抑恶、弘扬社会主义核心价值观具有重大意义。”全国人大常委会委员杜黎明说。

立凛然国法，弘英烈精神，扬民族正气。

随着英烈保护法正式通过，维护英雄烈士尊严和合法权益的责任主体也予以明确：

——县级以上人民政府负责英雄烈士保护工作的部门和其他有关部门应当依法履行职责，做好英雄烈士保护工作。

——英雄烈士纪念设施应当免费向社会开放，供公众瞻仰、悼念英雄烈士，开展纪念教育活动，告慰先

烈英灵。

——任何组织和个人有权对侵害英雄烈士合法权益和其他违反本法规定的行为，向负责英雄烈士保护工作的部门、网信、公安等有关部门举报，接到举报的部门应当依法及时处理。

……

“这有助于构建起惩处侵害英雄烈士权益的全方位责任体系。”中国互联网协会法工委副秘书长胡钢说。

全国人大常委会委员罗保铭表示，通过立法保护英雄烈士，回应社会关切，既是对一些诋毁、丑化行为的当头棒喝，更是对社会正义的极大弘扬。“这将有助于我们加强对英雄烈士的全面保护，牢固树立鲜明的价

值导向：不忘先烈精神就是不忘初心、牢记使命。”

## 直面问题——向亵渎英烈行为亮剑

今年4月2日，方志敏烈士嫡孙方华清诉徐禄飞、余香艳名誉侵权案达成诉前调解协议并现场履行，两被告当场诚恳道歉并作出书面致歉声明。

从“解构”“质疑”英烈事迹到身着二战日军军服拍照传播，近年来一些肆意亵渎英雄烈士的行为，刺痛了无数人的心。如果一个国家的英雄人物可以被肆意毁谤，这个国家的整体历史也将在被怀疑和扭曲中走向虚无。

“以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉，损害社会公共利益的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”……英烈保护法，是一部被许多法学界人士形容为“向亵渎英烈行为亮剑”的法律。

中国法学会立法学研究会副会长熊文钊表示，英烈保护法从行政、民事、刑事等方面明确亵渎英烈行为的法律责任，同时明确惩治像“精日”分子那样宣扬美化侵略战争的行为，有助于在广大民众内心形成法律预警认知和后果认知，同时推动有关部门明确监管职责，最终形成完善的监督机制。

“没有英雄的民族是悲哀的，有了英雄不去弘扬是愚蠢的，若再去诋毁和亵渎则是低劣的。”中国电影家协会副主席、编剧王兴东说，涉及英烈的影视剧作要具有深厚的历史知识，怀有敬畏之心，饱含对英烈的缅怀之情、抒写民族英烈的精神和气节，不容调侃和戏说。

亵渎英烈，谁可以起诉追责？值得注意的是，英烈保护法在规定英烈

近亲属可以提起诉讼的同时，明确赋予了检察机关对侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉，损害社会公共利益的行为提起诉讼的权力。

“侵犯英烈权益，实际上侵犯的是英烈这个群体所代表的民族精神。”熊文钊说，“保护英烈权益是国家责任，检察机关就此提起公益诉讼，就是要维护英烈事迹和精神所代表的社会公共利益。”

攀爬英烈雕像、污损纪念设施、在烈士陵园跳“广场舞”……英烈尊严不容诋毁，英烈纪念设施同样需要全面保护。

中国社科院法学研究所副所长莫纪宏表示，英烈保护法对相关纪念设施的保护责任主体、禁止从事与纪念英烈无关的活动等作出规定，同时还明确加强对位于国外的英烈纪念设施的修缮保护，意在为英烈纪念设施提供全方位保护。

“相关部门要在切实履行法定职能的同时，对破坏、污损纪念设施的行为严格执法、及时处理，把英烈纪念设施的保护工作落到实处。”莫纪宏说。

## 浩气长存——让英烈精神世代传承

3月28日，第五批在韩中国人民志愿军烈士遗骸由我空军专机护送从韩国接回辽宁沈阳，20位志愿军烈士英灵回到祖国和人民身边。

英魂归故国，浩气满乾坤。无论时空如何变迁，英雄烈士的事迹和精神，始终都是一个国家和民族前行道路上的明灯。将英烈保护提升到国家法律的高度，不仅是对历史的保障，也是对现实的保证。

“英烈保护法的制定，既反映了党的主张，也反映了人民群众的意志和呼声，得到全体中国人民的拥护。”莫纪宏说，这会让更多人认识到，我们的国家和民族崇尚英雄、尊重英烈，鼓励人们传承他们的伟大精神。

文以载道，文以化人。英烈保护法规定，文化、新闻出版、广播电视、电影、网信等部门应当鼓励和支持以英雄烈士事迹为题材、弘扬英雄烈士精神的优秀文学艺术作品、广播电视节目以及出版物的创作生产和宣传推广。

讲好英烈故事，铸牢民族精神的支柱。王兴东认为，文艺工作者要承担起时代使命，用多样化的艺术形式让英烈“复活”在银幕上、文字间，使其激发实现中华民族伟大复兴的更强大精神力量。

专家表示，英烈保护法出台后，更重要的在于实施，做到执法必严、违法必究，才能真正发挥法律的指引和规制作用。

英烈保护法规定，教育行政部门、各级各类学校应当将英雄烈士事迹和精神纳入教育内容，组织开展纪念教育活动，加强对学生的爱国主义、集体主义、社会主义教育。

“这部法律，为爱国主义教育起到了撑腰打气的作用，对错误言行起到了划出法律红线的警示作用。”侵华日军南京大屠杀遇难同胞纪念馆馆长张建军说，法律通过后，对青少年进行爱国主义教育将进入一个新的阶段，不仅仅基于一种文化自觉，更是按照法律要求进行的规定性教育活动。

他表示，应进一步挖掘各类纪念主题和题材中的爱国主义内涵，研发易参与、接地气、感受深的爱国主义教育产品，在各类英烈纪念设施开展符合青少年受众心理和成长阶段特点的教育。

熊文钊说，英雄烈士名誉保护的底线是法律，底线之上是社会舆论、道德、文化的引导。全社会都应认识到对英雄烈士保护的重要意义，都有责任参与对英雄烈士名誉的保护，推动全体公民形成捍卫英烈荣光的最大共识。☑

# 法耀丰碑

## ——解读入法保护人民英雄纪念碑

文 / 王曙光

在首都北京天安门广场的中心，矗立着中国自古以来最大的一座纪念碑——人民英雄纪念碑。2018年5月1日，是人民英雄纪念碑落成揭幕60周年，同一天，《中华人民共和国英雄烈士保护法》施行。在这部法律中，首次明确了人民英雄纪念碑的法律地位并给予专门而全面的保护。

### 历史的丰碑 永恒的纪念

在筹备中华人民共和国开国大典时，中央领导人、各界人士和广大民众都感到应该建立一座纪念碑，纪念死难的烈士。1949年9月30日，是中国人民政治协商会议第一届全体会议的最后一天，全体代表议定了要在首都北京的天安门外建立一座纪念碑，并通过了碑文。下午6时，毛泽东率领全体代表来到了天安门广场，当各代表就位后，周恩来在肃穆的气氛中代表主席团致辞说：“我们中国人民政治协商会议第一届全体会议为号召人民纪念死者，鼓舞生者，特决定在中华人民共和国首都北京建立一个为国牺牲的人民英雄纪念碑。现在，1949年9月30日，我们全体代表在天安门外举行这个纪念碑的奠基典礼。”周恩来致辞后，全体代表均脱帽静默致哀。默哀毕，毛泽东宣读碑文：“三年以来，在人民解放战争和人民革命中牺牲的人民英雄们永垂不朽！三十年以来，在人民解放战争和人民革命中牺牲的人民英雄们永垂不朽！由此上溯到一千八百四十年，从那时起，为了反对内外敌人，争取民族独立和人民自由幸福，在历次斗争中牺牲的人民英雄们永垂不朽！”典礼最后举行了奠基仪式，毛泽东和各单位首席代表一一执锹铲土表示对先烈的崇敬。这

一时刻永载人民共和国光辉史册！

从1949年9月30日奠基，1952年8月1日动土兴建到1958年4月22日正式竣工、5月1日落成揭幕，人民英雄纪念碑的建立历时9年。建成后的纪念碑碑基占地面积约为3000平方米，碑高37.94米，用17000多块花岗石和汉白玉砌成，由建筑、碑题、碑文、浮雕等部分组成。纪念碑的“建筑”由碑基、碑身、须弥座、台座、碑顶组成；“碑题”是指毛泽东题写的“人民英雄永垂不朽”；“碑文”是指毛泽东起草、周恩来题写的三段文字；“浮雕”是指须弥座束腰部四面镶嵌着的8幅巨大的汉白玉浮雕和2块装饰浮雕，共刻画人物172个，生动地反映了从鸦片战争到解放战争中国人民反帝反封建的革命历史。整座纪念碑庄严雄伟，既有民族风格，又有鲜明的时代精神，是新中国具有重大政治意义的独特建筑物。

人民英雄纪念碑是中华人民共和国成立后第一个由国家兴建的大型纪念碑，建成后不到3年即1961年3月4日，就被国务院列为第一批全国重点文物保护单位，位列革命遗址及革命纪念建筑物项，序号为33号，这充分说明了其具有的重要地位和重大的历史、艺术、科学价值。

人民英雄纪念碑自建成60年来，每天都有来自全国各地的人们到此瞻仰，表达敬仰及缅怀之情。从1985年抗战胜利40周年纪念日开始，国家层面开始组织向纪念碑敬献花篮仪式。2014年十二



1958年5月1日，人民英雄纪念碑揭幕仪式在天安门广场隆重举行。摄影/新华社记者 邹健东

届全国人大常委会第十次会议通过关于设立烈士纪念日的决定后，每年的9月30日都在此举行党和国家领导人同首都各界代表向纪念碑敬献花篮仪式。同时，这里也是国事活动的重要场所，到我国访问的外国元首、政府首脑通常会按照外交礼仪，向纪念碑敬献花圈，表达对中国人民英雄的敬意。

### 不忘初心 奋勇前进

在人类历史上，不同的国家和民族都修建了许多纪念碑性质的建筑物或者构筑物，用于纪念在国家独立或者战争中牺牲的英烈。有的国家还通过立法，将一些与历史上的重大事件或者杰出人物有关的重要建筑、遗址等确定为国家纪念物。在我国，除文物保护法外，《烈士褒扬条例》《烈士纪念设施保护管理办法》等法规、规章，对包括人民英雄纪念碑在内的烈士纪念设施的保护管理也作出规定。

党的十九大指出，“培育和践行社会主义核心价值观”“继承革命文化，发

展社会主义先进文化”“更好构筑中国精神、中国价值、中国力量，为人民提供精神指引”。矗立在天安门广场的人民英雄纪念碑碑文和浮雕，清晰展现了自鸦片战争以来中国人民浴血奋斗的艰辛历程，折射出实现中华民族伟大复兴的坚强意志。人民英雄纪念碑是国家开展相关纪念活动和国事活动的固定场所，也是广大人民群众缅怀革命先烈奋斗历史、表达爱国主义情感的标志性建筑，已成为培育和践行社会主义核心价值观、增强中华民族凝聚力和激发爱国情感的重要载体。习近平总书记曾指出：“中国到了今天，我无时无刻不提醒自己，要有这样一种历史感。伫立在天安门广场的人民英雄纪念碑有一组浮雕，表现的是1840年鸦片战争到1949年中国革命胜利的全景图。我们一方面缅怀先烈，一方面沿着先烈的足迹向前走。我们提出了中国梦，它的最大公约数就是中华民族伟大复兴。”

习近平总书记多次强调，要用法律来推动核心价值观建设。目前，我国具有政治代表性的特殊建筑物均在法律中有明确规定，如天安门城楼作为国徽的图案，在宪法、国徽法中均有明确规定；天安门广场、新华门、人民大会堂等在国旗法、国徽法中也有规定，但是对于人民英雄纪念碑特殊的地位，却缺乏明确的专门法律规定。今年适逢人民英雄纪念碑建成60周年，在英雄烈士保护法中确立人民英雄纪念碑的法律地位并予以全面保护，时机非常合适。

将人民英雄纪念碑入法，不仅仅是背书历史，更重要的是立足现实并昭示未来，引导人们树立正确的历史观、民族观、国家观、文化观，培育和践行社会主义核心价值观，弘扬以爱国主义为核心的民族精神，激励全国各族人民不忘历史、不忘初心、继承先烈的遗志和精神，继续朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标奋勇前进，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

## 明确法律地位 给予全面保护

2018年4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议全票通过英雄烈士保护法，其中第五条、第七条都直接涉及人民英雄纪念碑，主要内容有：

一是明确了人民英雄纪念碑的法律地位。英雄烈士保护法第七条第二款定位了人民英雄纪念碑的地理位置，即“矗立在首都北京天安门广场”，这不仅是清晰定位了这座纪念碑的地理位置，更与1949年9月30日中国人民政治协商会议第一届全体会议议定建立纪念碑时的表述相一致。中国人民政治协商会议第一届全体会议实际上代行全国人民代表大会职权，会议期间通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，作出关于中华人民共和国国都、国旗、国歌、纪年4个重要决议，同时议定了建造人民英雄纪念碑，并对建造目的、性质、主题和位置都予以明确。因此，英雄烈士保护法的这一规定，也是对人民英雄纪念碑历史地位和法定性的再次确认。

二是界定了人民英雄纪念碑的象征意义。关于人民英雄纪念碑的象征意义，学者曾有不同解读，有的认为代表国家和人民；有的认为是英烈精神的象征；有的认为是中华民族自强不息，追求民族独立与解放的精神象征。立法工作机关认真学习领会党的十九大报告、习近平总书记重要讲话，人民英雄纪念碑的历史和碑文，宪法序言和设立烈士纪念日的决定，在广泛征求意见、深入研究论证的基础上，将人民英雄纪念碑界定为：“是近代以来中国人民和中华民族争取民族独立解放、人民自由幸福和国家繁荣富强精神的象征”。这一表述得到了常委会组成人员和社会各界的一致认可。

三是明确了人民英雄纪念碑的作用。从纪念碑的碑文上看，人民英雄似指包括1840年以来至新中国成立前牺牲的人民英雄。但是周恩来在奠基时明确提出，设立纪念碑的目的是“为号召人民纪念死者，鼓舞生者”。这充分体现

出建立纪念碑除了纪念死者，更具有继往开来的意义。从近60年来纪念活动的实践看，人民英雄纪念碑的作用已大大拓展，成为国家和人民纪念、缅怀为中国人民解放事业和共和国建设事业英勇献身的英雄烈士最重要的纪念设施。为此，英雄烈士保护法第七条第二款中规定，人民英雄纪念碑，“是国家和人民纪念、缅怀英雄烈士的永久性纪念设施”。这里的“永久性”不仅是宣示性的表述，也具有法律属性。人民英雄纪念碑属于永久性纪念设施，根据宪法第十二条规定，社会主义的公共财产神圣不可侵犯；同时人民英雄纪念碑也是国务院确定的国家一级文物保护单位，根据文物保护法规定，人民英雄纪念碑属于不可移动文物，使用中必须遵守不改变文物原状的原则，不得损毁、改建、添建或者拆除。

四是明确了人民英雄纪念碑受保护的範圍。考虑到人民英雄纪念碑特殊的性质和象征意义，对于纪念碑的保护不应仅仅停留在其建筑本身的文物保护上，对其延伸出来的名称、外观图形、标志等也应当一并予以保护。参考国旗法、国徽法、商标法的规定，英雄烈士保护法第七条第三款规定，人民英雄纪念碑及其名称、碑题、碑文、浮雕、图形、标志等受法律保护。需要说明的是，由于相关的法律、法规和规章对人民英雄纪念碑等纪念设施的保护措施已有规定，英雄烈士保护法未细化对其特殊的保护措施。

五是將烈士纪念日活动的地点法定化。2014年关于设立烈士纪念日的决定通过后，国家每年都在人民英雄纪念碑前举行纪念活动。为此，英雄烈士保护法第五条第一款将国家举行纪念活动的地点作了明确，规定每年9月30日为烈士纪念日，国家在首都北京天安门广场人民英雄纪念碑前举行纪念仪式，缅怀英雄烈士。☑

（本文作者为全国人大常委会法工委国家室副主任）

# 让法律成为捍卫英雄尊严的坚强后盾

文 / 潘 堃

依法惩治侮辱、诽谤英雄烈士的恶劣行为,弘扬社会主义核心价值观,是制定英雄烈士保护法的核心价值追求。

习近平总书记深刻指出:“一个有希望的民族不能没有英雄,一个有前途的国家不能没有先锋。”英雄烈士是中华民族的杰出代表,英雄烈士的事迹、形象和精神价值是中华民族共同记忆和民族感情的重要组成部分,是社会主义核心价值观及中华民族宝贵的精神财富。近年来,少数人在互联网上编造一些谣言抹黑英雄、诋毁先烈,造成恶劣社会影响,亵渎了为国家和民族献身的英雄烈士,触碰了人民群众情感底线,社会各界广泛关注,呼吁通过法律手段加以规制。

崇尚英雄、捍卫英雄,打击侮辱、诽谤英雄烈士的行为,需要拿起法律这一有力武器。我国宪法第三十八条规定:“中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。”刑法对公然败坏他人名誉,情节严重的行为,专门设立侮辱罪、诽谤罪进行刑罚惩处。近年来,保护英雄烈士名誉的相关立法也在逐步完善。2017年10月1日起施行的民法总则第一百八十五条明确规定:“侵害英雄烈士等的姓名、肖像、名誉、荣誉,损害社会公共利益的,应当承担民事责任。”在民法总则中对损害英雄烈士人格权益的民事责任作出专门规定之后,全国人大代表和各界群众多次建议通过立法加强对英雄烈士的保护。

十三届全国人大常委会第二次会议审议通过了《中华人民共和国英雄烈士保护法》,并

于今年5月1日起施行。该法明确了英雄烈士的历史功勋,对保护英雄烈士名誉荣誉、弘扬传承英雄烈士精神等内容作出规定。以国家立法形式维护英雄烈士的尊严,明确禁止并坚决回击歪曲、丑化、诋毁、亵渎、否定英雄烈士的恶劣行为,是践行宪法精神和原则的重要路径和举措,树立了任何损害英雄烈士尊严的行为都将受到法律追责的鲜明导向,具有现实针对性和长远的历史意义。

英雄烈士保护法内容丰富、亮点纷呈,不仅着眼于英雄烈士人格权益保护,而且在国家治理、社会监督、法律责任等方面作了更加全面的阐释。比如,规定了军队和有关政府部门应积极履行的法定职责及疏于监管的法律责任,有助于形成监管合力,构建完整有效的英雄烈士保护监管体系。又比如,明确提出将英雄烈士事迹和精神纳入国民教育体系,支持有关英雄烈士事迹题材的作品创作与推广,引导鼓励媒体宣传英雄烈士事迹和精

神,对于倡导全社会尊重敬仰缅怀英雄烈士,学习英雄烈士精神,弘扬社会主义核心价值观具有重要意义。再比如,进一步明确了公民及组织侮辱、诽谤英雄烈士的民事、行政、刑事三种法律责任,并规定检察机关可以对侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉,损害社会公共利益的行为依法向人民法院提起诉讼,为人民法院审理此类案件提供了充分依据,有利于更好维护社会公共利益。

依法惩治侮辱、诽谤英雄烈士的恶劣行为,弘扬社会主义核心价值观,既是制定英雄烈士保护法的核心价值追求,也是司法机关一贯坚持的立场。近年来,人民法院依法审理侵犯“狼牙山五壮士”名誉权案、邱少云亲属提起的人格权纠纷案,判决结果体现法、理、情的统一,维护了英雄形象,使案件审判成为全民共享的法治公开课。最高人民法院发布保护英雄人物名誉权典型案例,彰显了判决的公共价值,充分发挥了司法的教育、评价、指引和示范功能,有利于在全社会弘扬英雄烈士精神和爱国主义精神。

人民有信仰,国家有希望,民族有未来。进入新时代,踏上新征程,牢固树立保护英雄烈士的鲜明价值导向,纪念缅怀英雄烈士功绩,培育和践行社会主义核心价值观,必将激发广大人民群众弘扬传承英雄烈士精神,凝聚起实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量,夺取新时代中国特色社会主义新胜利。✪



图 / 中新社发 尹正义作

# 国外这样立法保护英雄烈士权益

文 / 吕景胜

世界部分国家具有充分健全的英雄权益保护管理经验和立法实践。其有益实践和经验,值得我们了解和借鉴。

## 俄罗斯英雄烈士权益保护立法

苏联解体曾在俄罗斯社会引发震荡与裂变,俄曾掀起一股抹黑列宁、卓娅等英雄人物的声浪,为保护英雄烈

士名誉,俄罗斯先后出台多部法令。

俄罗斯政府颁布了《关于俄罗斯军人荣誉日和纪念日》的联邦法、《关于苏联英雄、俄罗斯联邦英雄和光荣勋章满级获得者地位》的联邦法、《卫国烈士纪念法》等。

《关于苏联英雄、俄罗斯联邦英雄和光荣勋章满级获得者地位》的联邦法列出了苏联英雄、俄罗斯联邦英雄和光荣勋章满级获得者应享受的地位和优待。该法规定,政府应采取必要措施保障苏联英雄、俄罗斯联邦英雄和光荣勋章满级获得者得到服务,保证他们的经济和社会福祉,保障他们应有的社会地位、应享的权利和优待。该法在1998—2013年间被修订近20次,修订后的最新版本包括下列主要内容:

1. 苏联英雄、俄罗斯联邦英雄和光荣勋章满级获得者应享有最高荣誉,是履行俄罗斯宪法规定的公民和军人义务的楷模。本法涉及的与苏联英雄、俄罗斯联邦英雄和光荣勋章满级获得者相关事宜拥有优先处理权。针对苏联英雄、俄罗斯联邦英雄和光荣勋章满级获得者的公益组织将享有优待措施。

2. 规定苏联英雄、俄罗斯联邦英雄和光荣勋章满级获得者在退休保障,缴税,医疗保健,购买、建设住房或者获得公共住房,使用交通工具和支付票款,使用通讯和文体娱乐服务,就业、休假和接受教育等其他方面享受优待,并按等级每月领取津贴。

3. 违反本法者将依照俄罗斯法律被追究行政和刑事责任。



莫斯科红场无名烈士墓旁的石碑。图 / 视觉中国

《卫国烈士纪念法》确认了属于保卫祖国烈士的情况、明确了纪念卫国烈士的方式,损毁烈士墓地、纪念碑和其他纪念设施,侮辱英雄声誉的人将受到行政和刑事处罚。《卫国烈士纪念法》规定纪念卫国烈士的方式包括:

1. 保存和修缮墓地和军事建筑,保存和修缮保卫祖国中发生伤亡的遗址,设置墓碑、纪念碑、石碑、方尖碑和其他纪念物来纪念烈士;

2. 保存和修缮历史上发生过保卫祖国战争的遗址;

3. 寻找无名墓地和未埋葬的残骸,确认无名烈士的姓名并登记在册;

4. 在有历史纪念意义的战役遗址修建纪念馆;

5. 发行纪念烈士的宣传材料,通过文学和艺术的形式歌颂他们的伟大事迹;

6. 用烈士的姓名命名街道、广场、公园或者教育机构;

7. 将烈士的姓名永久登入其在部队或军事院校的名录;

8. 以烈士的姓名设立纪念日。

该法还全面规定了:烈士下葬程序,确认烈士下葬和烈士墓重新修缮的费用由国家负责;列出了寻找烈士遗体、战争遗迹和遗留物(武器)的程序;规定了具体负责卫国烈士纪念工作的组织和机构,国家提供财政保障和后勤保障的项目,包括举办纪念活动等,所有卫国烈士墓地、纪念碑和其他纪念设施均由国家保护,以及这些设施的破坏者将被追究行政、刑事或其他法律责任等方面的内容。

俄罗斯还以各种立法形式确立祖国保卫者日、军人荣誉纪念日、解放列宁格勒纪念日、斯大林格勒保卫战胜利纪念日、卫国战争胜利日、库尔斯克会战胜利纪念日、祖国境外尽职军人的纪念日、游击队和地下工作者纪念日、阵亡将士纪念日、二战胜利纪念日、十月革命胜利日、无名烈士纪念日、祖国英雄日等纪念日,以在这些特

殊日期缅怀纪念为国而战流血牺牲的英雄烈士。

此外,俄罗斯还通过立法,规定可通过建立军事博物馆、纪念碑、保护和展览战役所在地等方式纪念俄罗斯军人的荣誉,并在纪念日举行阅兵式或燃放礼花等仪式。纪念活动的资金来源是政府预算和社会捐款。

1996年6月13日,俄罗斯颁布《俄罗斯联邦刑法典》。法典第244条“亵渎死者遗体及其埋葬地”(修订后最新版本)规定,出于政治的、意识形态的、民族的、种族的、宗教的仇恨或敌视的动机实施的,以及对为纪念反法西斯斗争或受法西斯迫害的牺牲者而建立的雕塑和建筑物,或对反法西斯战争参加者的墓地实施的,处3年以下的限制自由;或处5年以下强制性劳动;或处3个月以上6个月以下的拘役;或处5年以下的剥夺自由刑。

2010年4月,俄罗斯在修改刑法典时,增加了“为纳粹平反罪”条目。根据这一条目,公开否认纽伦堡审判作出的纳粹危害人类社会和平与安全的裁定,将被处以最高30万卢布的罚款,并且判处不超过3年的监禁。而针对那些具有公职身份,或者利用媒体公开散播赞美纳粹主义思想的人,惩罚将更为严厉,即将面临最高50万卢布罚款及最长5年的监禁。

2007年之后,俄罗斯陆续跟爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛签订了保护境外俄罗斯军事墓地的协议。俄罗斯与爱沙尼亚合签的《军事墓地保护法》规定,爱沙尼亚本国和外国烈士的墓地保护由爱沙尼亚国防部直接管理,损毁军事墓地的行为将直接汇报给该部。

俄罗斯清醒地认识到了历史虚无主义的危害。因此,2015年7月,俄罗斯成立了“与以危害俄罗斯利益而篡改历史行为斗争委员会”,普京签署法案,把否定苏联二战胜利成果、歪曲战争性质、歪曲历史事实认定为违法行为。

## 美国英雄烈士权益保护立法

美国以美国独立纪念日、阵亡将士纪念日、退伍军人节等爱国节日纪念英雄,弘扬为国而战的英雄精神。早在19世纪中叶,美国对英雄的崇敬就已上升到国家法律层面。1868年,为纪念南北战争中阵亡的北方将士,联邦政府将5月30日设为“阵亡将士纪念日”,1971年以后改为5月最后一个星期一。当天,美国总统在国家公墓敬献花圈,从黎明到中午各地降半旗,并在公墓或纪念馆等地组织相关纪念活动。

2000年,美国颁布《全国追思时刻法案》,鼓励民众在“阵亡将士纪念日”和全国追思时刻积极参加各种纪念活动。2006年5月,美国国会又制定了《尊重美国阵亡英雄法案》,禁止在阵亡英雄葬礼或者追悼会、仪式举行前后一小时内,在国家公墓管理局管理的任何墓地入口90米内进行示威抗议,否则会处以高达10万美元罚款和1年监禁。

美国通过爱国主义立法保护宣传爱国节日来宣传英雄主义及尊重军人。美国最重要的爱国节日有:美国独立纪念日、阵亡将士纪念日、退伍军人节、国旗制定纪念日等。“国家珍珠港荣军纪念日”也属于法定假日,在纪念英雄的同时,昭示勿忘国耻。

每逢节日、庆典或集会,家家户户、四面八方,包括汽车上都要悬挂国旗。在许多汽车的尾部,都贴着美国国旗,国旗旁边贴着标志性口号“支持我们的军队”“上帝祝福美国”等。国防部、退伍军人事务部对阵亡、受伤官兵及其家属给予优厚待遇,形成全社会敬仰烈士、崇尚荣誉的良好风气。

11月11日是退伍军人日,这一天国家纪念仪式在华盛顿阿灵顿国家公墓举行,先无名英雄墓前敬献花圈,然后在纪念剧场内由老兵机构组织游行,政府要人发表讲话。仪式旨在向所有曾在军队服役过的人致以感谢

和敬意。

多年来,美国承袭着传统的英雄祭奠模式,从法定纪念日、英雄纪念碑到国家公墓,从总统、军队到普通民众都恪守着祭奠礼仪。

美国各地都有政府或民间机构设立的纪念碑,除了无名烈士墓之外,阿灵顿国家公墓的26万个墓碑上都镌刻着烈士的姓名、生日和忌日,有的还有牺牲地名。那里,时刻有卫兵站岗守灵,在无名烈士墓前,每小时举行一次简洁肃穆的卫兵换岗仪式。特别是在“阵亡将士纪念日”,负责守护陵寝的美军全员出动,为26万座陵墓插上星条旗,次日,再逐一收起。



朝鲜平壤大城山革命烈士陵园。图/视觉中国

## 其他国家

### 英雄烈士权益保护立法

英国的“烈士纪念日”,也叫“阵亡将士纪念日”“和平纪念日”“战争纪念日”。在英国,对“烈士”的定义很宽泛,凡是在战争中牺牲的军人,都被视为“为国捐躯的烈士”。敬仰、尊重、祭奠在历次战争中为国捐躯的烈士,这一观念和做法早已在英国人心中根深蒂固。

英国的“烈士纪念日”可追溯到1919年,英国国王乔治五世签署声明,将11月11日定为和平纪念日。后来,和平纪念日发展成纪念烈士的节日,英国政府在1921年11月11日专门举行“阵亡将士纪念日”活动,募集到十多万英镑,用以安抚一战中受伤的官兵以及资助阵亡者的家属。

英国在每年的一战、二战胜利纪念日,都要举行全国性的大规模纪念活动。在规定时刻,英国各地敲响教堂钟声,上至王室成员和政府高官,下到普通民众,都要向战争英烈和遇难者默哀,向为国捐躯的英雄们表示敬意

和怀念之情。其间,如果有体育比赛,全体参与人员赛前要向英雄致敬。同时,人们还会自发前往烈士陵园、纪念碑、纪念广场等向烈士敬献花环,为他们祈祷、歌唱,甚至守夜。晚间,全国还将点亮从纽卡斯尔到康沃尔郡的百余座灯塔,为英雄“引航”。

在朝鲜,全国各地修建有众多人民军烈士陵园,其中级别最高、最著名的是位于平壤大城山朱雀峰的大城山革命烈士陵园。这里安葬的都是从抗日革命斗争时期一路走来、为朝鲜解放立下汗马功劳的革命烈士。

朝鲜烈士遗属在升学、参军、就业、生活等各方面都受到全方位优待。万景台革命学院专门接收抗日烈士的遗孤,这里的学员都是在保卫祖国和建设社会主义的各项斗争中建立特殊功勋的爱国功臣和烈士的后代。

最后总结两点,首先,从国外法律法规及司法实践中我们看到,对英雄烈士的立法保护分为两个层面:一

是有形的物质经济层面,如作为国家公共财产的英雄烈士纪念设施、场馆等,以及英雄烈士遗属的抚恤金、亲属待遇;二是无形的精神层面,如民法意义上英雄烈士的人格利益,英雄烈士精神作为国家主流价值观、宪法原则,民众缅怀英雄烈士的精神需求和精神寄托、国民情感等。对上述两个方面的侵犯都应受到法律惩罚,即对英雄烈士物质经济层面的权益和精神层面的权益及国家价值观都应受到法律保护,二者不可分割,应融为一体。

其次,西方言论自由与保护公民人格名誉(包括英雄名誉)二者从来就不矛盾,并在世界各国形成共识。《欧洲人权公约》第10条、《世界人权宣言》第29条、《公民权利和政治权利国际公约》第20条都明确规定,言论自由,不得侵犯他人个人名誉,不得影响国家安全和社会公共秩序,不得违反社会公德。✘

(本文作者为中国人民大学教授)

# 国人饭碗要牢牢端在自己手上

文 / 本刊记者 于 浩

在这生机勃勃的时节,亿万农民正在忙碌。

“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上。我们的饭碗应该主要装中国粮。”习近平总书记高度重视粮食安全问题。他强调:“手中有粮,心中不慌。保障粮食安全对中国来说是永恒的课题,任何时候都不能放松。历史经验告诉我们,一旦发生大饥荒,有钱也没用。解决13亿人吃饭问题,要坚持立足国内。”

洪范八政,食为政首。

在最高国家权力机关,新组建的十三届全国人大常委会甫一亮相,第二次会议便把构建现代化农业体系深化农业供给侧结构性改革工作情况纳入议题,将农业发展、农村建设、农民保障的紧迫性、现实性放于心间和案头。

“解决好‘三农’问题是全党全国工作的重中之重,要加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,提高农业创新力、竞争力和全要素生产率,实现由农业大国向农业强国转变。”全国人大常委会委员长栗战书说。

## 粮食安全是中国稳定与发展的“压舱石”

手中有粮,心中不慌。面对国际形势的纷繁复杂,中国的粮食安全是买不来的,十几亿中国人不能靠买饭过日子。否则,一有风吹草动,有钱也买不来粮,就要陷入被动。

再看国内农业领域形势,农产品价格上顶“天花板”,生产成本“地板”抬高,农业补贴直抵“黄箱”上限;农业资源环境亮起“红灯”……该如何走出一条符合中国实际的粮食安全之路迫在

眉睫。

“不畏浮云遮望眼,只缘身在最高层。”一种思想击破现实的困顿,一种理论点亮未来的道路。党的十八大以来,习近平总书记在多个重要会议上、在调研考察中对“三农”问题发表了一系列重要讲话,形成了关于“三农”战略的重要思想,回答了新的历史条件下如何做好“三农”工作。

习近平总书记指出,推进农业供给侧结构性改革,提高农业综合效益和竞争力,是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向;要以构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系为抓手,加快推进农业现代化。

“推进农业供给侧结构性改革”这一科学论断,一语点透供需不匹配、不平衡、不协调、不可持续的症候根源,对策方案跃然而出。

4月25日上午,十三届全国人大常委会第二次会议举行第一次全体会议。农业农村部部长韩长赋作关于构建现代农业体系深化农业供给侧结构性改革工作情况的报告,汇报落实中央决策部署情况,回应人大关切,民生关注。

实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,粮食产量连续5年超过1.2万亿斤。改善农田基础设施条件。将15.5亿亩永久基本农田落实到地块,并实行特殊保护。启



图/ 视觉中国

动粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定工作。开展耕地质量保护与提升行动,大规模建设高标准农田。

调优品质结构,绿色优质农产品供给明显增多。制修订1.3万项农兽药残留限量和农业行业标准,开展农产品质量安全标准化行动,推动“菜篮子”大县、农产品质量安全县按标生产。建立健全省、市、县、乡农产品质量安全监管体系,创建322个国家农产品质量安全县(市),建设并运行国家农产品质量安全追溯管理平台,开展肉菜、中药材流通追溯体系建设试点,主要农产品监测合格

率稳定在97%以上。

强化制度供给,农村经济体制改革的“四梁八柱”基本建立。推进农村土地和集体产权制度改革,完成承包地确权登记颁证面积11.6亿亩。推进粮食直补、良种补贴、农资综合补贴“三补合一”改革,推动建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。推动粮食价格形成机制和收储制度改革。在东北四省区实施玉米、大豆市场化收购加补贴机制,合理下调小麦、稻谷最低收购价。在797个县推进农业水价综合改革,在100个县开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点。推动大中型银行设立普惠金融事业部及基层网点,稳妥推进农村承包地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点。组建全国农业信贷担保体系,开展小额贷款保证保险试点,截至2017年底,涉农贷款余额同比增长9.6%。推动农业保险扩面增品提标,在13个粮食主产省开展农业大灾保险试点,支持地方开展“保险+期货”和天气指数保险试点。

运筹帷幄之中,决胜千里之外。

“供给侧结构性改革”这三个词汇聚合而成的全新经济术语和概念,成为经济发展新常态背景下重塑中国农业的关键之举,更在实践中取得了亮眼成绩,开启了我国农业在新的历史阶段的转型升级。

“我在地方工作时间比较长,实践中也体会到这些年党中央始终把‘三农’工作作为全党工作的重中之重,作出了一系列决策部署,经过各个方面努力,农业农村工作取得了巨大成绩。在这个好的基础上,进一步贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,贯彻党的十九大精神和刚刚闭幕的全国两会精神的部署,‘三农’工作一定能够做得更好。”全国人大常委会副秘书长王东明在审议报告时说。

## 实现农业现代化

### 须加快推进转型升级

“没有农业现代化,没有农村繁荣

富强,没有农民安居乐业,国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。”习近平总书记在江苏调研时发表重要讲话。

近年,我国农业现代化能力显著提高,一个突出的标志就是粮食总产量连续5年超过1.2万亿斤,肉、蛋、菜、果、鱼等农产品产量稳居世界第一。过去是8亿人“吃不饱”,现在是14亿人“吃不完”。

在优异的成绩面前,经验告诉我们,农业形势好的时候,更不能麻痹松懈。比如,我国农产品供给结构逐步调优,绿色优质农产品供给明显增加,但一般的低端产品供给仍然偏多,品质优良、特色鲜明、消费者青睐的绿色优质产品供给仍显不足,一方面大路货卖不掉,另一方面好东西又买不到。

“我国农业体量很大,农牧渔、种养加各产业门类齐全,但总体是大而不强、多而不优,突出问题是精深加工不足、产业链条短,农村一二三产业融合不紧,农民卖的大多还是‘原字号’‘初字号’农产品,农产品加工业与农业总产值比仅为2.2:1,‘谁来种地、谁来养猪’问题依然突出。”韩长赋说:“我国2亿多农业经营户,户均耕地面积只有7亩多,仅相当于欧盟的1/40、美国的1/400,规模效应不明显,导致生产经营成本偏高,农产品国际竞争力偏弱。近年来,国内外农产品价差拉大,部分大宗农产品进口规模不断扩大。”

因时而变,随事而制。

站在新时代的起点上,当社会主要矛盾这个“势”变了时,推动现代农业高质量发展就是时势所需。但实现农业现代化绝非坦途,甚至会“一山放过一山拦”。

供给侧改革事关高质量发展,事关国家核心竞争力,事关中华民族的前途命运。“农业供给侧改革问题,离不开习近平总书记反复强调的粮食安全问题。”作为一名来自寒地黑土的黑龙江籍全国人大代表,翟清斌结合自身三十年农业振兴的摸爬滚打经历认

为,现在粮食安全问题让全国老百姓担心,国务院及有关部门要强化顶层设计,关键是要研究维护百姓食品安全的治本之策。

“我国早已解决了吃得饱的问题,但没有解决好吃得好的问题。现在我国已经发展到从追求简单食品数量、食品安全,到追求食品安全与优质农产品并重,并且对优质农产品需求持续高涨的时代。整个农业供给侧结构性改革应该从数量增加转向优质发展,这样才能符合国家发展的大时代背景。”全国人大常委会委员郑功成认为,如果没有国家层级的大行动,依靠小农经济一家一户自发地发展,这将是一个非常漫长的过程。特别希望农业农村部能够加大对农产品结构调整的力度,并且做好优质农产品生产供给的统筹规划,明确政策导向,统筹推进,让老百姓不止吃得饱,而是越来越吃得好。

全国人大农业与农村委员会委员周建军认为,我国现代农业在生产方式上进步很大,但在现代农业组织体系上还很有一段差距。现在农业生产、市场、风险、食品安全和污染环境等问题,包括先进技术应用,都因为体系太小、太分散、组织起来非常困难而受到制约。在中央政策完全成熟下,需要建立一个从生产到市场的现代管理体系,让农业有一个有序的组织方式。有了这个体系后,种什么、怎么种、怎么经营等,企业有更大的发言权,推进农业现代化和农业供给侧结构性改革就会更主动、更好。

所贵惟贤,所宝惟谷。

“稻”是生存之道、发展之道,一米一饭关系国家安危、人民幸福。以习近平同志为核心的党中央坚持以提高农业供给质量为主攻方向,以体制改革和机制创新为根本途径,着力推进农业供给侧结构性改革,优化农业产业体系、生产体系、经营体系,提高农业质量效益、产业素质和农民收入水平,使粮食之基更牢靠、发展之基更深厚、社会之基更稳定。✘

# 农业现代化：呼唤“关键技术”

文 / 本刊记者 于浩



2018年3月20日，山东滨州邹平县明集镇，植保机器人在进行喷药作业。图 / 视觉中国

“坚持稳定产能，确保国家粮食安全；坚持质量第一，推进质量兴农、品牌强农；坚持科技支撑，补齐现代农业生产体系短板……”在审议国务院报告时，全国人大常委会组成人员认为，构建现代农业体系、深化农业供给侧改革是当前的紧迫任务，是农业农村工作的主线，并就农业供给侧结构性改革面临的困难和挑战提出意见和建议。

## 用更宏观视野跳出“三农”看“三农”

“我学习理解习近平总书记关于‘三农’的重要思想，认为其中有一个非常重要的方法论，就是跳出‘三农’看‘三农’，跳出‘三农’理解‘三农’、认识‘三农’，跳出‘三农’本身去解决‘三农’问题。如果不从城乡一体化、城乡统筹的角度去看待‘三农’问题，现在的很多惠农措施效果就被打了折扣。”全国人大常委会委员蔡昉认为，这个报告如果作为农

业农村部的报告，把城乡之间、农工之间划一个线，在三农工作线内，把问题都讲到了，讲得也很全，问题剖析得也比较清楚。但如果作为国务院报告，应该具有更加宏观、一体化的视角。

蔡昉认为，党的十八大以来惠农措施力度越来越大，任何一个措施问到基层干部、农民，他们都会很满意。但也正如报告提到的，最根本的一条，即解决农业、种植业，特别是种粮的比较收益问题还没有解决，农民种粮的积极性问题还没有解决。产业不解决比较收益问题，就不可能成为一个有奔头的产业，也不可能成为一个可持续、自生发展的产业，从事这个职业也就很难做到令人羡慕。所以关键问题还是要跳出“三农”，有更广阔的视野，讲更深层的道理。局限在“三农”视野讲农村、农民、农业问题，解决不了根本性问题。希望今后的报告既能够突出本部门特点、抓住本部门取得的成

就和存在的主要问题，同时也要具有作为代表国务院所作报告的更宏观视野。

从事农业工作几十年的全国人大代表李爱青也认为，农业工作，仅就农业抓农业，永远是抓不好的。如新型农业经营主体近一两年基本都是亏损，特别是种植粮食作物。这里有两个问题始终没有能够解决，一是农业保险问题，二是农业设施用地问题。这两大问题农业农村部自身解决不了，需要国家想办法解决。“尽管机构改革赋予了农业农村部很多职权，资金上也给予保障，但仍有很多问题需要通过顶层设计协调推进解决。建议成立中央振兴乡村领导小组。”

“建议农业农村部以机构改革为契机，拓展工作思路，不仅仅站在农业的视角思考农业和农村发展问题，也可考虑将农业上下游产业全盘纳入政策考量范围。”全国人大常委会委员田红旗说，譬如可以考虑免除人民生活所需食品生

产、加工、销售等环节的税收,如增值税,促进食品加工等产业的发展,解决农产品的出路问题。这在欧美等发达国家有先例,“生存物资不课税”,包括不课间接税。这是保障人民生存权的需要,或可成为深化农业供给侧结构性改革的重要内容之一。

### 人才是建设现代农业体系关键

适应农业供给侧结构性改革和高质量发展要求,农业人才无疑是关键一环。“国务院报告中‘坚持科技支撑’,应该修改为‘坚持科技和人才支撑’,加上‘人才’两个字。”全国人大常委会委员杜玉波认为,建立现代农业体系需要培养一大批专门人才,以及掌握现代农业技术、绿色发展理念的农业从业人员,即新型农民。因此,建议加大各级政府对农业人才培养的投入和保障力度,根据建设现代农业体系的需要,支持相应的高等学校、职业学校的发展,鼓励设立或者创建相应的学科专业。特别是按照党的十九大精神和今年政府工作报告的要求,大力鼓励社会力量兴办与现代农业、促进农业绿色发展相关的职业院校,坚持产教融合、科教融合,推进办学体制和人才培养模式的创新。

“现代化建设最难的是人的现代化,人的现代化依赖于教育现代化。除了人的现代化以外,可能最难的是农业现代化。我们和发达国家最大的差距是在乡村建设和农业现代化上。”全国人大常委会委员邱勇认为,农村首先是缺人才。清华大学从2009年开始选派调生到基层去,多数是到农村去,迄今有近1400人。比如每年有20人左右到新疆,有10人左右到青海,有5人左右到西藏。

邱勇说:“昨天,我找了三个毕业后去农村工作的学生了解情况。一个学生在云南做村支部书记,一个学生在四川做镇长,一个学生在吉林省做乡长。云南一个村的贫困户里面具有初中和初中以下学历的比例达到91%,只有小学学历的比例是58%。由于文化程度低,下一步消除贫困人口的困难会越来越大。缺人

才、少文化极大地影响农业发展,比如盲目选择农作物产品,看到某种作物销售价格好,第二年大家都去生产,结果价格掉下来,农民生产积极性也受到影响。要真正把农村基础教育搞上去,同时对农民进行文化教育普及。”

在审议报告时,委员们都不约而同地提出了加快农村人才建设。“我附议刚才几位委员说到的加大人才培养力度的建议,这个非常重要。特别是对边疆农村地区、少数民族贫困地区一定要加大农业技术人才的培养力度,为构建现代农业体系提供人力资源的支撑。”全国人大常委会委员王砚蒙说:“我来自云南边疆的少数民族农村,有非常深刻的感受。在少数民族贫困地区,最缺的不是资源也不是市场,最缺的是人才。如邱勇委员所说,农民的文化程度普遍偏低,非常令人着急,所以要加大对农村贫困地区的人才培养力度。高等院校,各级各类的职业技术学校应该增加定向生的招生名额,在考试、录取方面进一步给予更多的政策倾斜。”

“现代农业的发展,人才是关键。”全国人大常委会委员熊群力说,陕西有一个农村扶贫点,这些年变化很大,很重要的一个原因就是年轻人返乡创业。比如梁家河的支部书记,原先在外面发展得比较好,后来回村带动村里人创业。

除了吸引年轻人回到农村,如何吸引更多人才还需放眼更大范围。全国人大代表李爱青认为,各个城市都在竞争人才,农村在人才竞争中没有优势。但现在城市人口60岁退休,还有一些县、市里50多岁的人就退居二线,这些人多半来自农村,对农村有感情,对振兴农村和农村社会治理有很大作用。如医生、老师、科技人员、管理人员,能不能在这方面有所突破,制定一些政策,让他们到农村去做好服务。

### 用“数据”为“供给侧”提供方案

我国农产品生产和消费最突出的问题是,一面是千家万户的小农户,一面是

千家万户的消费者,流通环节的参与者也非常多。随着流通便利化,农产品销售地域扩大,带来了信用风险。由于信息不对称,老百姓对“舌尖上的安全”不放心,有时候甚至到了草木皆兵的地步。

“希望加大对乡村农产品生产供给的信息技术普及或升级,充分利用互联网来解决优质农产品供求之间的信息不对称现象。”全国人大常委会委员郑功成建议,建设农产品供给诚信系统,并严加监管,让供求双方信息对称,让所有农产品都能够追根溯源,这样才能让消费者放心。近两年的调查表明,由于信息不对称,很多优质农产品销售不出去,很多消费者又不知从哪里买。因此,在深化农业的供给侧结构性改革中,如何把信息技术、互联网摆到更加优先的位置,值得政府与农民共同努力。

“健全农业生产和农业工作服务体系的信息化、数据化建设,夯实改革的基础。”全国人大代表陈瑞爱认为,目前发布农业信息的部门比较多,会导致整个生产主体在组织生产方面,得到的一些信息不准确。做到信息精准,政府部门要在大数据、信息平台方面给予更多支持。这样才能在解决供求关系和质量上有所转变,这也是支撑现代农业构建的基础。

加快推进农业信息化建设,不但可以解决信息不对称的难题,还可以打击农产品的假冒伪劣、造谣传谣等问题。最近几年屡屡出现这种情况,网上或者社会上一个传闻、一个流言,随着自媒体、互联网上传播、发酵,就能够对一个地区的特色农产品造成毁灭性打击。全国人大常委会委员郭振华认为,农产品质量安全追溯体系建设应该作为一个民生工程,由政府重点扶持和推进。“今年的全国人代会上,代表们对这个问题非常关注,建议比较多。全国人大常委会办公厅经过认真研究,把加强农产品质量安全追溯体系建设作为今年重点督办的代表建议,交由农业农村部牵头承办,全国人大农委负责督办。”

# 环保“成绩单”：分值几何？

文 / 王晓琳 王博勋

4月25日，生态环境部部长李干杰向十三届全国人大常委会第二次会议作《国务院关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告》。报告系统总结了2017年环境状况和环境保护目标完成情况，介绍了2018年生态环境保护工作安排。4月26日下午，全国人大常委会对国务院年度环保报告进行分组审议。其间，常委会组成人员和列席会议同志展开热烈讨论，提出了针对性、建设性强的意见、建议。

能呼吸到新鲜的空气，喝到洁净的水，看见美丽的蓝天白云，是我们每一个人最朴素而又迫切的愿望。党的十九大报告明确提出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，进而将污染防治作为全面建成小康社会要坚决打好的三大攻坚战之一，环境保护被提到了前所未有的高度。

根据新修订的环境保护法的规定，国务院应当每年向全国人大常委会报告环境状况和环境保护目标完成情况，对发生的重大环境事件应当及时向全国人大常委会报告，依法接受监督。4月25日上午，生态环境部部长李干杰受国务院委托，向十三届全国人大常委会第二次会议作《国务院关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告》(以下简称报告)。这是新修订的环境保护法实施以来，国务院第三次向全国人大常委会作年度环保报告。

报告显示，2017年在保持经济中高速增长、污染治理任务十分艰巨的情况下，较好地完成环境保护年度目标。大气和水环境质量进一步改善，土壤环境风险有所遏制，生态系统格局总体稳定，核与辐射安全有效保障。

看到这份环境保护工作“成绩单”，审议过程中，委员们一致表示，针对群众感触最深的环境问题，有关部门加大了依法治污、科学治污、铁腕治污的力度，加强环保立法，开展环保督

察，环境治理效果明显，生态环境保护从认识到实践都发生了历史性和全局性的变化，人民群众切实感受到了生态环境质量的积极变化。

## “大气十条”圆满收官

党的十九大报告将污染防治作为到2020年决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一，坚决向污染宣战，全力推进大气、水、土壤污染防治。那么，目前我国污染防治攻坚战的“战况”如何？

谈及大气，李干杰指出，五年来，全国338个地级及以上城市PM<sub>10</sub>平均浓度比2013年下降22.7%，京津冀、长三角、珠三角区域PM<sub>2.5</sub>平均浓度分别下降39.6%、34.3%、27.7%，其中珠三角区域连续三年稳定达标，北京市PM<sub>2.5</sub>平均浓度顺利完成“京60”目标，《大气十条》确定的目标圆满实现。

2017年，通过加大能源结构调整、启动实施大气重污染成因与治理攻关项目等措施，全国338个地级及以上城市中，有99个城市达标，全年优良天数比例78%，全国PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>、二氧化硫等主要污染物浓度明显下降。但个别地区污染仍然较重，河北、山西、天津、河南、山东5省(市)优良天数比例仍不到60%，汾渭平原优良天数比例逐年下降，仍需加大治理力度。另外，臭氧超标问题日益显现，成为下一步需要

重点关注的问题。

李干杰介绍，2018年，全国地级及以上城市空气质量优良天数比例计划提高到79%，全国未达标地级及以上城市PM<sub>2.5</sub>浓度要下降2%。为确保完成年度目标，他表示，将制定实施打赢蓝天保卫战三年作战计划，出台京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点区域大气污染综合治理攻坚行动方案。继续实施重点区域和重点城市煤炭消费总量控制。

除了大气环境，饮水安全同样是重大的民生问题。水是生命之源，保护水就是保护生命。报告显示，2017年水环境状况呈现以下特点：优良水体总体稳定，水质改善不平衡；劣V类水体比例继续减少，部分地区有所反弹；主要污染物浓度保持下降，总磷污染更加突出。近岸海域水质总体保持稳定，水质优良比例67.8%，但长江口、珠江口、杭州湾等部分河口海湾污染依然严重，主要污染指标为活性磷酸盐和无机氮。

水质的改善，来源于对“水十条”的深入实施。过去一年，从印发实施《重点流域水污染防治规划(2016—2020年)》《近岸海域污染防治方案》，到开展长江经济带饮用水水源地环境保护执法专项行动，排查整治490个环境问题；从城乡饮用水水质监测覆盖全国所有地市、县区和85%的乡镇，

到90%以上的城镇污水处理厂完成污泥处理处置设施达标改造；从对全国2100个黑臭水体中的1980个进行开工整治，到基本完成全国地下水禁采区、限采区、地面沉降控制区范围划定，再到全面排查非法或设置不合理入海排污口……铁腕治污的一系列措施，凸显出国家对水污染防治的坚定决心。

与大气和水相比，土壤一旦受到污染则更难以治理修复，民众的“菜篮子”“米袋子”都会受到威胁。“土十条”明确提出，土壤是经济社会可持续发展的物质基础，关系人民群众身体健康，关系美丽中国建设。为切实加强土壤污染防治，逐步改善土壤环境质量，2017年，国家发布实施农用地、污染地块土壤环境管理办法，开展土壤污染状况详查，启动土壤污染综合防治先行区建设；印发实施《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》，开展打击进口废物加工利用行业环境违法行为和固体废物集散地专项整治行动，实现限制类固体废物全年进口量同比下降12%。

李干杰同时指出，当前土壤环境风险虽有所遏制，但局部地区仍不容乐观。部分重有色金属矿区及周边耕地土壤环境问题较为突出，化肥、农药、农膜等使用量仍处在较高水平，危险化学品生产企业搬迁改造、长江经济带化工污染整治等腾退地块的环境风险管控压力较大，土壤污染防治任务艰巨。

审议时多位委员提出，报告对大气、水、土壤均有所涉及，但针对土壤尤其是土壤污染防治部分却着墨较少，应当进一步加大土壤污染防治力度。列席会议的全国人大代表秦光蔚建议，土壤污染防治要以防为主、以治为辅，采取切实措施保护耕地生态环境，保护土壤的“纯洁性”。要有针对性地开展土壤污染防治，对不同污染程度的土壤，采用不同方式进行边利用边修复。

## 环保督察实现“全覆盖”

环境逐步改善的背后，是环保立法日趋完善、环保督察持续“亮剑”。党的十八大以来，中央环保督察已经成为推进环境保护与治理的一把“利剑”。在2017年10月举行的“践行绿色发展理念，建设美丽中国”记者招待会上，李干杰在回答记者提问时表示，中央环保督察是党的十八大以后，习近平总书记亲自倡导推动的生态文明体制机制的一项重大改革举措。历时两年的中央环保督察效果非常好，得到了各个方面的一致认可和肯定。他强调，中央环保督察大幅提升了各方面加强生态环境保护、推动绿色发展的意识，切实解决了一大批群众身边的突出环境问题，促进了地方产业结构的转型升级，有效促进了地方环境保护、生态文明机制的健全和完善。

2017年是环保督察开展如火如荼的一年。报告显示，在2015年对河北省开展中央环境保护督察试点和2016年第一、第二批督察基础上，完成了第三、第四批15个省份督察工作，实现31个省（区、市）全覆盖，累计立案处罚2.9万家，罚款14.3亿元，问责1.8万多人，解决群众身边的环境问题8万多个。一大批过去想解决而没有解决的突出环境问题得到解决，同时宏观经济运行好于预期，实现环境、经济和社会效益多赢，收到了百姓点赞、中央肯定、地方支持、解决问题的效果。

对此，沈跃跃副委员长和李钺锋委员均表示，中央环保督察追责问责力度大，各种执法专项行动令人印象深刻。赵龙虎委员对此也深有体会：“我们在基层感受很深，中央环保督察力度之大是过去从来没有过的。督察给我们送来东风，解决了过去想解决而没有解决的问题，通过督察也发现了我们存在的突出问题。”

“原来的环保部，现在的生态环境部和各级环境部门以高度的政治责任感和强烈的政治担当，落实党中央的

要求，不惧阻力，戮力推进，生态环境执法督察力度大、范围广、手段多、措施严，努力使历史上最严的生态环境法律制度落地见效。”曹建明副委员长在肯定环保督察取得的突出成效的同时，进一步建议，要始终保持环境执法的高压态势，强化环境执法督察，严惩环境违法犯罪行为。加大环境督察问责的广度和力度，全面落实环境保护党政同责、一岗双责，着力解决生态环境方面的突出问题。

李干杰透露，今年将开展第一轮中央环境保护督察整改情况“回头看”，组织开展机动式、点穴式专项督察，制定环境保护督察工作规定，进一步压实各地方、各部门、各主体环保责任。可见，环保督察这把“利剑”在下一步环保工作中还将继续“锋芒毕露”。

## 生态环保改革任重道远

根据报告，2017年我国生态系统格局总体稳定，自然生态系统质量持续改善，环境风险态势也较为稳定。但总体而言，当前我国生态环境形势依然十分严峻：全国338个地级及以上城市中空气质量超标的约占71%，部分流域水污染仍然较重；产业结构偏重，产业布局不合理，煤炭消费比例偏高，散煤用量大，深层次结构性污染问题突出；一些地区特别是县（区）领导干部，对绿色发展认识不足、能力不强、行动不实，重发展轻保护的现象依然存在。

改革是推进环境保护事业持续健康发展的动力，也是破解以上发展与保护难题的出路。2017年，我国生态环保领域改革迈出重大步伐：稳步推进福建、江西、贵州3个国家生态文明试验区建设。出台实施《建立国家公园体制总体方案》，积极推进10个国家公园体制试点。全面推行河长制、湖长制。推进全民所有自然资源资产有偿使用。建立健全生态补偿机制。实施控制污染物排放许可制，基本完成火电、造纸等15个行业许可证核发。推动

省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革。开展按流域设置环境监管和行政执法机构试点。推动生态环境损害赔偿由试点扩大至全国试行。

然而,生态环保领域改革任重而道远,继续深化生态环保领域体制机制改革成为委员们的普遍心声。多位委员表示,要按照深化国务院机构改革要求,进一步加强和完善生态环境保护职能,着力构建以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的生态环境治理体系,大力推动生态环保领域改革的成果落地落实。

王宪魁委员提出,要加快推进生态文明体制改革,加大执法力度,推动省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,解决有的地方基层环保干部不敢管、不敢为的问题。田红旗委员则建议,应进一步明确环保垂直管理改革的时间节点。

审议过程中,郑功成委员认为,实行环保垂直管理制度改革的同时,还应建立有效的跨省、市、区的环保治理机制,明确省际之间在生态环境治理与保护方面目标一致、标准一致、行动一致、考评标准一致,这样才会取得更好的效果。另外,还应进一步强化流域性的治理机制。郑功成举例说,像长江流域、黄河流域,尽管有长委会、黄委会等,但在污染防治方面还没有真正采取切实有效的统一行动。他强调,针对大江大河大湖的治理,相关省、市、区必须联合采取统一行动,否则,以邻为壑的现象还将存在。除此之外,郑功成委员还提出,要更加重视环境污染损害赔偿制度和生态补偿机制这两项制度建设。“现在的主要问题是违法成本太低,损害赔偿的力度不够,执行又不严,这使得制度丧失了刚性,趋于弹性化,环境治理达不到理想的效果。”程立峰委员也注意到了这个问题,他建议,生态补偿要向生态保护红线倾斜,进一步加大生态保护红线区域内面积大的市县生态补偿和重点生态功能区转移支付的资金额度。✘

相关链接

国务院三年环保报告部分数据对比

根据2014年新修改的环境保护法的规定,从2015年起,每年4月,国务院应当向全国人大常委会报告上一年度环境状况和环境保护目标完成情况。今年是国务院向全国人大常委会报告环保工作的第三年,我们将部分数据进行整理对比,从中可以窥见我国环境保护治理工作的不断推进和生态环境质量的积极变化,也在一定程度上彰显了人大监督实效。

	2015年	2016年	2017年
大气环境状况	全国338个地级及以上城市中,有73个城市达标,占21.6%;优良天数比例76.7%,重度及以上污染天数比例3.2%;细颗粒物(PM <sub>2.5</sub> )年均浓度50微克/立方米,超标42.9%,可吸入颗粒物(PM <sub>10</sub> )年均浓度87微克/立方米,超标24.3%	全国338个地级及以上城市中,有84个城市达标,占24.9%;优良天数比例78.8%,重度及以上污染天数比例2.6%;细颗粒物(PM <sub>2.5</sub> )年均浓度为47微克/立方米,超标34.3%;可吸入颗粒物(PM <sub>10</sub> )年均浓度为82微克/立方米,超标17.1%	全国338个地级及以上城市中,有99个城市达标,占29.3%;全年优良天数比例78.0%,重度及以上污染天数比例2.5%;细颗粒物(PM <sub>2.5</sub> )年均浓度43微克/立方米,超标22.9%;可吸入颗粒物(PM <sub>10</sub> )年均浓度75微克/立方米,超标7.1%
水环境状况	全国地表水达到或好于Ⅲ类水质的国控断面比例为64.5%。开展监测的地级以上城市集中式水源地中,有92.6%地表水型饮用水水源地达标,86.6%地下水型饮用水水源地达标	全国地表水国控断面Ⅰ—Ⅲ类水质比例为67.8%,劣Ⅴ类水质比例为8.6%。开展监测的地级以上城市集中式饮用水水源地中,有93.4%地表水型水源地水质达标,84.6%地下水型水源地水质达标	全国地表水国控断面Ⅰ—Ⅲ类水体比例67.9%,劣Ⅴ类水体比例为8.3% 开展监测的地级以上城市集中式饮用水水源地中,有93.7%地表水型水源地水质达标,85.1%地下水型水源地水质达标
土壤环境状况	全国土壤总的点位超标率为16.1%,其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为11.2%、2.3%、1.5%和1.1%,耕地土壤点位超标率为19.4%。长三角、珠三角、东北老工业基地等部分区域土壤污染问题较为突出,西南、中南地区土壤重金属超标范围较大	农用地土壤环境质量不容乐观,工矿企业及其周边土壤环境问题突出。抽样显示,重污染企业及其周边点位超标率为36.3%、工业废弃地为34.9%、工业园区为29.4%。重金属和有机污染物排放不断累积,化肥、农药、农膜等使用量多,土壤环境保护压力依然很大	土壤环境风险有所遏制,局部地区不容乐观。部分重有色金属矿区及周边耕地土壤环境问题较为突出,化肥、农药、农膜等使用量仍处在较高水平,危险化学品生产企业搬迁改造、长江经济带化工污染整治等腾退地块的环境风险管控压力较大,土壤污染防治任务艰巨
总体情况	党的十八大以来的五年,全国338个地级及以上城市PM <sub>10</sub> 平均浓度比2013年下降22.7%,京津冀、长三角、珠三角区域PM <sub>2.5</sub> 平均浓度分别下降39.6%、34.3%、27.7%,其中珠三角区域连续三年稳定达标,北京市PM <sub>2.5</sub> 平均浓度顺利完成“京60”目标,“大气十条”确定的目标圆满实现。大江大河干流水质稳步改善,长江经济带水环境质量持续向好		

# 污染防治攻坚战：如何打赢？

文 / 王晓琳 王博勋

环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。加强环境保护，是全面建成小康社会的迫切需要，是改善民生的内在要求，是推动产业转型升级的重要动力。4月25日，生态环境部部长李干杰在向全国人大常委会报告2017年度环境状况和环境保护目标完成情况时，重点介绍了2018年生态环境保护工作安排。

李干杰指出，未来要打几场标志性的重大战役，打赢蓝天保卫战，打好柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护、农业农村污染治理攻坚战，确保3年时间明显见效。具体而言，2018年度主要预期目标是：全国地级及以上城市空气质量优良天数比例提高到79%，全国未达标地级及以上城市PM<sub>2.5</sub>浓度下降2%，地表水达到或好于Ⅲ类水体比例提高到68.4%，劣Ⅴ类水体比例下降到7.3%，化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量同比分别下降2%、2%、3%、3%。

为确保完成以上年度目标，李干杰表示，2018年将重点抓好着力推进绿色发展，深入推进大气、水、土壤污染防治，加大生态环境执法督察力度，深化生态文明体制改革，加强农村人居环境整治，强化生态保护修复与监管，提升支撑保障能力七个方面的工作。

4月26日下午，十三届全国人大常委会第二次会议对2017年度环保报告进行分组审议。审议过程中，常委会组成人员充分肯定国务院及其有关部门为生态环境的保护及治理所付出的巨大努力和取得的积极成效，同时指出，生态环境问题仍然十分突出，必须引起高度重视，继续下大力气解决好，坚决打好污染防治攻坚战。

## 打一场环境保护的人民战争

人既是环境的创造者，又依赖环境生存，在环境保护中发挥主体性作用。在杜玉波委员看来，要推进生态文明建设，从根本上打赢污染防治攻坚战，需要更加注重人的环保知识和观念的培养。“我建议，生态环境部、教育部等相关部门应进一步加强青少年环保教育，着力提升一代人的环保意识。只有这样，才能为建设美丽中国提供战略性支撑。”

杜玉波委员的建议反映了诸多委员的心声。进而，就如何提升社会和民众的环保意识，张苏军委员认为，进一步加大环境法律方面的法治宣传教育至关重要。他指出，一方面，要在环保工作系统内部加大教育培训力度，依法行政、依法执政、严格执法，按照“七五”普法规划提出的“谁执法、谁普法”的普法责任制要求，进一步明确各级环境保护和污染治理部门的普法责任；另一方面，要动员广大人民群众参与到污染治理和环境保护中来，打一场深入持久的环境保护、污染治理的人民战争。

全国人大环境与资源保护委员会委员谭琳也表示，环保要依靠社会公众、依靠人民群众，需要人民群众的理解、支持和参与。她建议，将环境保护报告在每年的全国人代会上发给代表，让更多的人代表特别是基层来的全国人大代表，更了解环保状况、更理解面临的挑战和肩负的责任。谭琳委员还指出，可以利用重要的节日节点，特别是一些国际性的节日节点，有重点地面向公众进行环保宣传，从而更好地号召大家理解、支持、参与环保工作。

景汉朝委员则提出，应在报告中增加“深入开展社会环境守法教育”的内

容，并将这项工作列入国家法治宣传的重点规划中，常抓不懈。“应该让依法生产、依法生活成为一种生活方式，全社会都自觉遵守，问题才能从根本上、源头上解决。”骞芳莉委员进一步指出，在注重提高环保意识教育和环保知识普及的同时，后续环保措施也要跟上。环保观念先行、环保知识普及以及环保措施环环相扣，才能互相促进，保证环保事业的蓬勃发展。

## 高质量推进农村环境整治工作

党的十九大报告对实施乡村振兴战略提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求。农村环境治理情况成为委员们关注的焦点。

近年来，随着我国新农村建设事业的逐步深化，广大农村日益呈现出一派喜人气象。报告显示，2017年完成2.8万个村庄环境综合整治，累计达到13.8万个。2018年将全面实施农村人居环境整治三年行动，督导2.5万个建制村开展环境综合整治，推进农业面源污染防治和废弃物资源化利用，推进水产健康养殖。

但在看到成绩的同时，多位委员指出，虽然目前农村环境发生诸多喜人的变化，但垃圾乱扔、污水乱排的现象在我国一些农村地区仍较为严重，部分乡村的“脏乱差”状况与农民对宜居环境的期盼还有很大差距。大家纷纷表示，农村正在成为对生态环境影响较大的领域，生态保护和环境治理应将更多的注意力放到农村。

孙其信委员强调，要高质量地推进农村环境整治工作。“现在村庄环境整治工作存在部分地方依然存在着形式主义的

现象,开车过去,街道边墙是白的,路面是硬化的,如果再往里走几百米,环境问题依然存在。”他建议,国务院应出台具体环境质量标准,把今后的乡村环境整治和乡村振兴战略统筹谋划、统筹规划、统筹标准,加以推进。

针对报告中提到的“推进农业面源污染防治和废弃物资源化利用”,多年从事耕地质量保护工作的全国人大代表秦光蔚深表赞同。她指出,在实施乡村振兴战略、开展乡村环境综合整治过程中,农业面源污染防治和废弃物资源化利用是关键。进而,她建议采取堵疏结合的方法,继续加大支持农业废弃物资源化利用的力度:一方面要加大秸秆焚烧违法排放的处罚力度,另一方面还要积极引导支持农业废弃物资源化利用。“实践证明,用农业废弃物生产有机肥,既可以消纳大量畜禽粪便,减轻养殖场对周边环境的污染压力,也可以增加农田有机养分供给,减少化学肥料的使用,减轻农业面源污染,减少对社会资源与能源的占用。”

一些委员还将目光移至农村垃圾处理问题,针对性地提出建议。例如,秦顺全委员结合调研了解到的情况指出,“农村的垃圾收集只是第一步,集中收集的垃圾如何处理是非常大的问题。现在集中收集的垃圾大多数都是采用就近填埋的方式,这种填埋方式是非常简单的,往往又会引起对附近土壤和水环境的污染。”他还强调,垃圾无害化处理的前提是垃圾分类,但在我国的广大农村地区,由于认知水平的差距,简单套用城市的可回收垃圾与不可回收垃圾、有害垃圾与无害垃圾等的垃圾分类,往往无法取得好的效果。据此,他提出,要探索适合农村现状和特点的垃圾分类和处理制度,将农村的垃圾按照农民容易接受又容易处理的方式分类,如将农村垃圾分为容易腐烂的垃圾和不容易腐烂的垃圾。有了这两种分类后,再将容易腐烂的垃圾在农村集中收集后就近掩埋,将不容易腐烂的垃圾集中后与

城市的垃圾统一进行处理。

### 生态文明建设的跨越式发展 必须依靠科技创新

“科技创新”也是审议时被频繁提到的一个词。多位委员表示,当前环境保护除了运用行政手段、政策措施,还需要借助科技进步进行防护治理,要加大对重大污染防治、规模性废弃物利用和生物修复技术等的攻关研究和推广力度。

“治理环境污染与我们的科技创新、技术进步是相辅相成、相互促进的。也就是说,治理污染的过程是一个科技创新和进步的过程、生产力发展的过程。”高虎城委员指出,要加强科学防治、精准施策,综合运用科技手段全面提升生态环境的保护工作水平。他表示,我们在环境保护科学研究和应用方面的空间很大,需要依靠更多更好的科技创新成果来推动天蓝地绿水清的美丽中国建设。

白春礼委员也强调,要进一步发挥科技创新的引领作用。“实现生态文明建设的跨越式发展,必须依靠科技创新。历史经验证明,治理技术手段的突破可以大大提高改善环境质量的能力。”具体而言,他认为,一是要建立一个科学指标体系,针对美丽中国2035目标和2050年愿景建立描绘美丽中国的地理图景,明确美丽中国的科学指标体系和度量标准。二是要加强前沿研究,根据我国自然环境产业结构与技术水平地域差异大、环境问题类型多样的实际,来加强环境保护的科技布局,开展面向我国环境问题的基础性和前瞻性研究,特别是针对重点污染源、重点行业研发高效、经济的绿色低碳技术,服务环境质量的改善。三是要组织重大科技攻关,进一步聚焦环境保护的重大需求,特别是关系人民健康福祉的重大问题,组织实施重大科技任务。具体包括蓝天保卫战、区域水土污染治理与协同修复、生态廊道建设与生物多样性保护、智慧生态城市建设等重点工作。四是要进一步优化国家公园的体制机制,并加强科技支撑。

### 出重手、下狠心, 坚决打好污染防治攻坚战

审议过程中,委员们一致表示,报告强调的“我国生态环境形势依然十分严峻,生态环境保护仍滞后于经济社会发展,仍是全面建成小康社会的突出短板”,这一判断是清醒的、准确的。坚决打好污染防治攻坚战,改善环境质量,还需要我们继续付出艰苦的努力。

吉炳轩副委员长指出,这些年来,我国的环境保护和治理力度非常大,措施十分有力,成效也十分明显,需要充分肯定、积极鼓励。他同时表示,“这是一件很难的事,不像一些大的建筑工程,破土动工了,会一天一个样子,一年半载或两三年就能大功告成。环保不行,不但不可能而且还时有反复,时好时坏,无法一蹴而就,一劳永逸,而是需要持之以恒,长抓不懈。要坚持长抓、大抓、狠抓,依法从严来抓,不出重手、不下狠心,环境污染治不住,这也是多年来的经验总结。”

谈到后续工作,高虎城委员建议,一是要深刻认识生态环境保护工作的长期性、艰巨性和复杂性,既要强化推进工作的紧迫感,也要保持工作的韧劲。生态环境问题是长期形成的,解决环境问题不能一蹴而就,要有长期作战的思想准备,坚持久久为功。二是要把生态环境保护放在经济社会发展的全局中统一谋划,与产业结构、能源结构、运输结构、农业投入结构调整统筹推进,做到“四减四增”,不断推动绿色发展。三是要坚持问题导向,找准切入点,抓住主要矛盾,突出工作重点,全面加强重点区域、重点流域、重点时段的污染治理。

还有委员指出,要牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,加快推动绿色循环低碳发展。针对大气、水、土壤污染等突出问题,坚持源头防治、群防群治,加大环境督察工作力度,严肃查处环境违法行为,坚决打好污染防治攻坚战,确保实现到2020年主要污染物排放总量大幅减少、生态环境质量总体改善的目标任务。✘

## 2017年度环境保护大事记

### 1. 党的十九大召开 要求打好污染防治攻坚战

2017年10月,党的十九大在北京胜利召开。习近平总书记在作十九大报告时强调,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。党的十九大将污染防治作为到2020年决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一,将建设美丽中国作为全面建设社会主义现代化强国的重大目标,围绕生态文明建设和环境保护提出一系列新理念、新要求、新目标和新部署,将生态环境保护提高到前所未有的高度。

### 2. 多部法律法规相继出台 环境立法进展明显

2017年,我国环境立法工作取得明显进展。十二届全国人大五次会议表决通过民法总则,将绿色原则作为基本原则写入。全国人大常委会修改了水污染防治法、海洋环境保护法,制定核安全法。我国首部土壤污染防治的专门法律——土壤污染防治法(草案)已经全国人大常委会二次审议。此外,全国人大常委会还修改了民事诉讼法、行政诉讼法,我国开始全面实施检察机关提起公益诉讼制度。国务院制定了环境保护税法实施条例,修订建设项目环境保护管理条例、农药管理条例。环境保护部印发《国家环境保护标准“十三五”发展规划》,进一步完善环境保护标准体系。

### 3. 中央环保督察陆续开展 实现全国各省市全覆盖

在2015年对河北省开展中央环境保护督察试点和2016年第一批、第二批督察基础上,2017年,完成了第三、第四批15个省份督察工作,实现31个省(区、市)全覆盖,累计立案处罚2.9万家,罚款14.3亿元,问责1.8万多人,解决群众身边的环境问题8万多个。一大批过去想解决而没有解决的突出环境问题得到解决,同时宏观经济运行好于预期,实现环境、经济和社会效益多赢,取得了百姓点赞、中央肯定、地方支持、解决问题的效果。

### 4. “大气十条”圆满收官

2017年是“大气十条”实施以来的第五年,也是“大气十条”第一阶段收官考核之年。国务院提供的数据显示,五年来,通过加大能源结构调整,煤炭消费比重下降到60%左右。71%的煤电机组实现超低排放,建成全球最大的清洁煤电供应体系。黄标车淘汰基本完成。推动石化、化工、工业涂装、包装印刷等重点行业开展挥发性有机物削减。启动实施大气重污染成因与治理攻关项目。“大气十条”五年目标任务圆满完成。

### 5. 京津冀秋冬季污染防治攻坚

为坚决打好“蓝天保卫战”,2017年,环境保护部会同多个部委、六省市制定实施《京津冀及周边地区2017—2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》,以“2+26”城市为重点,制定细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)浓度和重污染天数双下降目标。其间,环境保护部针对这些城市从全国抽调5600名环境执法人员,开展了史上最大规模的大气污染防治强化督察。通过攻坚行动,“2+26”城市PM<sub>2.5</sub>平均浓度为78微克/立方米,同比下降25.7%,重污染天气累计天数由1013天下降到453天,同比下降55.3%。

### 6. 国务院批准重点流域水污染防治规划 首次形成全国地表水“一盘棋”管理

经国务院正式批准,2017年10月,环境保护部、国家发改委、水利部联合发布《重点流域水污染防治规划(2016—2020年)》。规划将“水十条”水质目标分解到各流域,明确了各流域污染防治重点方向和京津冀区域、长江经济带水环境保护重点,第一次形成覆盖全国范围的

重点流域水污染防治规划。

为落实党中央、国务院关于推动长江经济带发展的重大决策部署,环境保护部、国家发改委、水利部联合印发了《长江经济带生态环境保护规划》。环境保护部开展了长江经济带饮用水水源地环保执法专项行动,沿江126个地级市排查出的490个饮用水水源地问题全部得到彻底整改。

### 7. 国家公园建设进入实质性阶段

党的十八届三中全会提出,建立国家公园体制。在两年多试点的基础上,2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》。方案提出,到2020年,建立国家公园体制试点基本完成,整合设立一批国家公园,分级统一的管理体制基本建立,国家公园总体布局初步形成。到2030年,国家公园体制更加健全,分级统一的管理体制更加完善,保护管理效能明显提高。自此,中国国家公园建设进入实质性阶段。

### 8. 禁止洋垃圾入境 推进固体废物进口管理制度改革

2017年4月,中央深改组召开会议研究部署固体废物进口管理制度改革,要求全面禁止洋垃圾入境。5月至11月,全国人大常委会开展了固体废物污染环境法执法检查,并进行专题询问。7月,国务院印发实施《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》,开展打击进口废物加工利用行业环境违法行为和固体废物集散地专项整治行动,实现限制类固体废物全年进口量同比下降12%。自此,通过多方面努力及多途径、多环节采取有针对性的应对措施,实现了固体废物进口量总体下降。

### 9. 中办、国办通报甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题

2017年7月20日,中共中央办公厅、国务院办公厅就甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题发出通报。通报显示,祁连山国家级自然保护区生态环境破坏问题突出,违法违规开发矿产资源问题严重,部分水电设施违法建设、违规运行,周边企业偷排偷放问题突出,生态环境突出问题整改不力。经党中央批准,决定对相关责任单位和责任人进行严肃问责。

通报同时指出,地方立法层面为破坏生态行为“放水”。全国人大常委会履行宪法法律赋予的规范性文件备案审查职责,对出现故意放水、降低标准、管控不严等问题的生态领域地方性法规进行专项审查研究。截至2017年12月,已有30个省、自治区、直辖市人大常委会书面反馈清理情况和处理意见,包括设区的市、自治州、自治县在内,总共已修改、废止相关地方性法规35件,拟修改、废止680件。

此外,环境保护部等七部委联合开展“绿盾2017”国家级自然保护区监督检查专项行动,全面排查全国446个国家级自然保护区存在的问题,严肃查处自然保护区各类违法违规活动。

### 10. 华北渗坑污染事件曝光 揭开工业污染“冰山一角”

2017年4月18日,重庆两江志愿服务发展中心公开发布文章称,河北省廊坊市大城县及天津市静海区存在多处“超级”工业污水渗坑,面积最大一处达17万平方米。之后,环境保护部分别与天津市政府、河北省政府成立联合调查组开展现场调查。两地已对污水渗坑启动治理,环境保护部对相关渗坑污染问题挂牌督办。

# 人民陪审员制度改革：参审质效提升

文 / 本刊记者 张宝山

人民陪审员制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分,是人民参与司法、监督司法的有效形式,是人民民主在司法领域的重要体现。推进人民陪审员制度改革是党的十八届三中全会作出的重要部署,是司法体制改革的重要内容。

2018年4月25日,十三届全国人大常委会第二次会议审议了最高人民法院关于人民陪审员制度改革试点情况的报告。

报告显示,自2015年人民陪审员制度改革试点工作启动以来,试点地区人民陪审员共参审刑事案件30659件,民事案件178749件,行政案件11846件,占一审普通程序案件的77.4%。

报告指出,试点法院合理确定参审范围,设置参审案件数上限,尝试适用大合议庭审理模式,探索事实审与法律审相分离,细化参审工作流程,逐渐从原来的注重陪审案件“数量”“陪审率”向关注陪审案件“质量”转变。试点以来,由人民陪审员参与组成五人以上大合议庭审结涉及群体利益、社会公共利益等社会影响较大的案件3658件,取得了良好法律效果和社会效果。

全国人大常委会组成人员和列席会议同志在审议报告时认为,报告总结了试点工作取得的成效,分析了存在的突出问题,提出了切实可行的工作安排,全面、客观反映了试点工作的总体情况。

## 制度需要不断改进和完善

作为我国的一项基本司法制度,人民陪审员制度已经延续了数十年的历史。早在20世纪30年代初到40年代末,在中国共产党领导的革命根据地、边区



2015年8月26日,在人大代表、政协委员、陪审员候选人、专家学者等各界近百人的见证下,北京市第二中级人民法院会同市司法局随机抽选产生了首批130名人民陪审员。图/视觉中国

和解放区,都实行了人民陪审员制度。中华人民共和国成立之后,经过立法初步确立了陪审制度,后来经过淡化萎缩阶段,直到20世纪90年代,这项制度又呈现复苏之势,作用日渐凸显。

2004年8月28日,全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》,并于2005年5月1日起正式施行。这是我国人民陪审员制度发展历史上第一部单行法律,对陪审制度的各个方面作了比较全面的规定,使我国陪审制度在体制和机制上趋于完善。

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

长期以来,人民陪审员制度在推进司法民主、促进司法公正、提高司法公信等方面发挥着重要作用,但仍存在一些需要改进和完善的地方,如“驻庭陪审、编外法官”“陪而不审、审而不议”,履职

保障机制不完善等。

近年来,党的十八届三中全会对推进人民陪审员制度改革作出重要部署。2015年4月1日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十一次会议,审议通过《人民陪审员制度改革试点方案》。2015年4月24日,十二届全国人大常委会第十四次会议通过《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》,授权在10个省(区、市)选择50个法院开展为期两年的试点。2016年6月,最高人民法院向全国人大常委会作人民陪审员制度改革试点工作的中期报告。2017年4月,全国人大常委会决定将试点期限延长一年。

“3年来,最高人民法院、司法部以及试点法院认真落实各项改革试点措施,改革试点工作顺利完成,取得积极成效,人民陪审员的广泛性和代表性进一步增强,参审机制进一步健全,管理保障更趋完善。试点工作为人民陪审员制度改革的全面推进探索了路径、积累了经

验。”列席会议的全国人大环境与资源保护委员会委员张光荣表示。

### 试点成果彰显制度生命力

扩大选任范围,增强人民陪审员的广泛性和代表性,是报告提到的改革试点的主要成效之一。

试点法院严格落实试点方案“一升一降”和“两个随机”的要求,积极协调当地司法行政机关、公安机关,不断扩大人民陪审员选任范围,选任理念由原来的“方便”“好用”向“广泛”“随机”转变,选任方式由原来的主要由组织推荐产生向随机抽选和组织推荐并重转变。

所谓“一升一降”是指人民陪审员“年龄提升、学历下降”。改革试点将人民陪审员的年龄由23岁提高到28岁,学历由大专降为高中,而且农村及贫困偏远地区德高望重者可以不受学历限制。“两个随机”,是对选任机制作出的重大调整,第一个随机是,改变过去以个人申请和组织推荐为主的产生方式,从当地常住居民中随机抽取一定数量的公民作为陪审员候选人;第二个随机是,从资格审查合格的候选人中再次随机抽取,确定正式的陪审员人选。这样就更好地体现了人民陪审员选任上的广泛性和代表性。

截至今年4月,50个试点地区人民陪审员总数达到13740人,比改革前新增9220人。其中,基层群众7953人,占57.88%;高中学历4894人,占35.62%,高中以下学历653人,占4.75%。

报告显示,在改革试点工作中,参审机制得到完善,人民陪审员参审质效得到提升。报告举例指出,北京二中院在审理一起涉及221名职工的劳动争议案件、福建厦门海沧区法院在审理社会高度关注的“1·27”海沧区天湖城小区抢劫案中,引入4名陪审员和3名法官组成大合议庭,提升了审判结果的社会公信力。

报告提到,试点法院健全了管理保障机制,提升了人民陪审员履职保障水平。试点法院积极争取当地党委、政府的

关心、支持,主动加强与财政部门沟通,认真落实人民陪审员经费保障规定,充分调动人民陪审员履职的积极性。试点法院探索完善人民陪审员退出和惩戒机制,创新管理模式,积极探索法院管理与人民陪审员自我管理相结合,大力开展陪审工作信息化建设,开发并运用包含人民陪审员信息库、随机抽选、履职信息、业绩评价等内容的陪审管理系统,提升陪审工作管理水平。

在中央电视台播出的人民陪审员公益广告,获得第十四届全国党员教育电视片观摩交流活动一等奖;H5作品《看一看哪些人能当陪审员》、微电影《我们的陪审员》《柚乡陪审员》等,社会反响良好。近年来,试点法院不断拓宽渠道,加大人民陪审员工作宣传力度。

“人民陪审员制度自2004年常委会作出决定以来有了较大完善,最高人民法院关于人民陪审员制度改革的试点工作也取得不少成果,显示出这项制度具有强大的生命力。”全国人大常委会委员王胜明在审议报告时表示。

### 试点为立法积累有益经验

试点过程中,特别是试点延期一年的实践中,最高人民法院坚持问题导向,组织试点法院对人民陪审员制度改革中的重点难点问题进行攻关,并及时总结经验,适当调整政策,为立法工作积累了有益经验。

试点方案和试点办法要求陪审员全部随机抽选产生,但在试点过程中出现符合条件又有意愿担任陪审员的公民没有机会担任陪审员、被随机抽中的公民却因为各种原因不愿意参加陪审的情况,影响人民陪审员制度的严肃性。因此,报告建议,陪审员主要还是随机抽选产生,一定比例的人民陪审员可以通过个人申请和组织推荐的方式产生,但不宜超过人民陪审员名额数的五分之一。

试点方案和试点办法要求以基层法院和中级法院为主,会同同级司法行

政机关开展人民陪审员选任工作。试点过程中,法院内外均有同志提出,为了实现选用分离,确保选任的随机性和公正性,建议将陪审员选任工作交由司法行政机关牵头,形成司法机关选任、人大任命、法院使用的工作格局。报告建议,对选任机关作出调整,由司法行政机关会同基层人民法院、公安机关开展人民陪审员选任工作。

关于完善人民陪审员参审机制方面,报告建议:将案情复杂的案件和公益诉讼案件列入人民陪审员参审案件范围;在三人合议庭中,以不区分事实审与法律审为宜,人民陪审员与法官有同等权利;对一些社会影响重大的案件,由三名法官和四名人民陪审员组成七人合议庭,人民陪审员只参与审理事实认定问题,不审理法律适用问题。

报告还对参审补助、个人信息和人身安全保护等提升人民陪审员履职保障水平方面提出了建议,这些建议已在提交本次会议审议的人民陪审员法草案中予以体现。

### 制定参审细则落实法律

报告表示,人民陪审员法通过后,最高人民法院将制定《关于人民陪审员参加审判活动若干问题的规定》,对人民陪审员参审案件范围、庭审程序、评议规则等问题作出细化。配合司法部研究起草人民陪审员选任办法,对人民陪审员选任中的“两个随机”、资格审查、人选确定等问题作出规定。会同司法部共同起草人民陪审员管理办法,对人民陪审员的培训、考核、奖惩等问题作出规定。会同财政部下发关于人民陪审员经费管理有关问题的通知,完善人民陪审员履职经费保障的各项制度,确保人民陪审员制度在实践中高效有序运行。

“这一点对于进一步落实和实施人民陪审员法是非常重要的。因此,建议尽快制定人民陪审员参加审判活动的具体细则,对人民陪审员参加案件的范围、程序、评议规则以及责任要作出细化规定,便于法律实施。”全国人大常委会委员吕薇说。✘

# 人民陪审员法施行：强化司法民主

文 / 本刊记者 张宝山

人民陪审员法的颁布施行，有利于扩大司法领域的人民民主，切实保障人民群众对审判工作的知情权、参与权、监督权，实现司法专业化判断与群众对公平认知的有机统一，将进一步促进司法公正，提升司法公信。

“赞成169票、弃权1票，通过。”2018年4月27日下午，十三届全国人大常委会第二次会议表决通过了《中华人民共和国人民陪审员法》，国家主席习近平签署第4号主席令予以公布。人民陪审员法共计32条，自公布之日起施行。

人民陪审员法对人民陪审员的选任、参审范围、履职保障、退出和惩戒机制、管理保障措施等作了详细规定。舆论评价认为，该法的颁布施行，有利于扩大司法领域的人民民主，切实保障人民群众对审判工作的知情权、参与权、监督权，实现司法专业化判断与群众对公平认知的有机统一，将进一步促进司法公正，提升司法公信。

## 改革经验上升到法律层面

人民陪审员制度是人民群众了解司法、参与司法、监督司法的直接形式。我国实行人民陪审员制度始于党领导的革命根据地时期，在长时期的实践中，人民陪审员制度逐渐成为我国的一项基本司法制度。2004年，全国人大常委会审议通过了《关于完善人民陪审员制度的决定》，以该决定为核心，包括法院组织法以及民事、刑事、行政诉讼法相关法律规定、司法解释、政策文件所构成的人民陪审员制度体系得到确立。

长期以来，人民陪审员制度在推进司法民主、促进司法公正、提高司法公信等方面发挥着重要作用，但也存在“驻庭陪审、编外法官”“陪而不审、审而不议”、履职保障机制不完善等问题，需要改进和完善。

党的十八大以来，人民陪审员制度改



4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议举行闭幕会。会议表决通过了人民陪审员法。摄影/中新社记者 杜洋

革被列为司法改革的一项重要任务。2015年4月24日，全国人大常委会作出决定，授权在10个省份选择50家法院开展为期两年的改革试点。两年后的2017年4月，为进一步研究解决改革试点中的难点问题，全国人大常委会决定将试点延期一年。

人民陪审员制度改革试点的主要内容包括，扩大选任范围和改革选任方式、发挥人民陪审员参审作用、探索事实审和法律审逐步分离、提升人民陪审员履职保障水平。经过试点，最高人民法院认为，各地法院已经探索出许多可复制、可推广的经验做法，立法条件已经具备。在此基础上，最高人民法院提出了人民陪审员法草案，2017年12月首次提请全国人大常委会审议。

经过初次审议后，全国人大常委会法

制工作委员会将草案印发各地方人大常委会、中央有关部门及部分高等院校、研究机构、基层立法联系点征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。十二届全国人大法律委员会、内务司法委员会和常委会法制工作委员会联合召开座谈会，到一些地方进行调研，听取各方面意见，并就草案的有关问题与最高人民法院、司法部、财政部交换意见，共同研究。

2018年4月初，十三届全国人大宪法和法律委员会两次召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行逐条审议。宪法和法律委员会认为，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出一些修改意见。

2018年4月27日，经过全国人大常委会二次审议，人民陪审员法获表决通

过。至此，人民陪审员制度改革试点取得的成功经验上升到法律层面。

### 资格选任提高人民参与广泛性

担任人民陪审员需要具备哪些条件？人民陪审员法规定，公民担任人民陪审员，应当拥护中华人民共和国宪法，年满二十八周岁，遵纪守法、品行良好、公道正派，具有正常履行职责的身体条件，一般应当具有高中以上文化程度。

关于选任方式，法律规定先由司法行政机关会同基层人民法院、公安机关，在辖区常住居民中随机抽选。因审判需要，也可以通过个人申请和组织推荐方式产生人民陪审员。但是，推荐产生的人民陪审员，不得超过总数的五分之一。

新闻发布会上，最高人民法院政治部副主任林文学表示，此次通过的人民陪审员法充分体现了人民陪审员制度改革试点的成果和经验，让更多的普通老百姓有可能被选任为人民陪审员，大大提高了人民陪审员的广泛性。

在过去三年的改革试点中，要求人民陪审员全部随机抽选产生，但在试点过程中也出现了一些问题。林文学介绍：“有不少符合条件又有意愿担任陪审员的公民没有被抽取为陪审员，被随机抽取中的部分公民，因为各种原因不愿意参加陪审。为增强人民陪审员的广泛性，法律规定陪审员主要随机抽选产生，但一定比例的陪审员也可以通过个人申请和组织推荐的方式产生。”

“随机抽选的陪审员占大多数，这是发挥人民陪审员制度民主性和广泛性的一种体现。”北京市第四中级人民法院副院长程琥表示，允许个人申请和组织推荐，可以减少符合条件又有意愿的公民没有机会担任人民陪审员的情况，也是对人民群众民主权利的保障。

根据法律职业资格制度改革精神和实践情况，法律对不能和不得担任人民陪审员的人员范围和情形进行了规定。人大常委会组成人员，监察委、公检法等工作人员以及律师、公证员、仲裁员

等不能担任人民陪审员；有受过刑事处罚，被开除公职，被吊销律师、公证员执业证书，被纳入失信被执行人名单，其他有严重违法违纪行为，可能影响司法公信等情形的，不得担任人民陪审员。

### 参审机制利于实现质效提升

人民陪审员法明确，人民陪审员依法参加人民法院的审判活动，除法律另有规定外，同法官有同等权利。法律规定，人民陪审员参加三人合议庭审判案件，对事实认定、法律适用，独立发表意见，行使表决权。人民陪审员参加七人合议庭审判案件，对事实认定，独立发表意见，并与法官共同表决；对法律适用，可以发表意见，但不参加表决。

法律规定，对于可能判处十年以上有期徒刑、无期徒刑、死刑，社会影响重大的刑事案件，公益诉讼案件，涉及征地拆迁、生态环境保护、食品药品安全，社会影响重大的案件和其他社会影响重大的案件，由人民陪审员和法官组成七人合议庭进行审理。

“死刑适用事关重大，相关案件广受社会关注。人民陪审员参审此类案件，有助于将社会公众的传统道德情感与专业的法律精神相融合，搭建社会公众监督与专业法律适用的媒介和桥梁。使裁判结果契合民心民意，更接地气，更易于让社会公众接受和认可，更利于实现法律效果、社会效果的统一。”程琥说。

中国法学会民事诉讼法学研究会副会长廖永安认为，法律将人民陪审员参加合议庭的情形分为三人合议庭与七人合议庭两种，这一界定有利于解决陪审员“陪而不审”“审而不议”的问题，充分发挥人民陪审员了解社情民意、长于事实认定的优势，提升其参审质效，捍卫司法公正。

“七人合议庭是这次改革中的一个创新。”全国人大常委会法制工作委员会刑法室副主任李寿伟在新闻发布会上表示，实践表明，对一些社会影响重大的案件，由法官三人、人民陪审员四人组成合议庭审理更为慎重，更能发挥人民陪审员社会阅历比较丰

富、对民情民意比较了解的优势，而且他还能带来社会上朴素的价值观、正义观。

李寿伟进一步表示，所谓“其他社会影响重大的案件”是一个兜底条款，由各级人民法院根据案件实际情况确定。这在一定意义上给了法院一种自由裁量权，增加了灵活性。

### 管理保障措施确保正常履职

要让人民陪审员安心履职、放心审案，必须在其人身安全、个人信息、补贴等方面有严格规范的管理保障措施。

人民陪审员法明确规定，人民陪审员的人身和住所安全受法律保护。任何单位和个人不得对人民陪审员及其近亲属打击报复，对报复陷害、侮辱诽谤、暴力侵害人民陪审员及其近亲属的，依法追究法律责任。

“近年来人民群众遵法、守法、用法的意识不断增强，绝大多数人都能保持对法律的敬畏。但恐吓威胁法官、陪审员的情况也偶有发生。法律的相关规定将极大打消陪审员履职时的顾虑，提升陪审员履职的积极性。”石家庄铁路运输法院法官赵毅说。

根据人民陪审员法规定，有工作单位的人民陪审员参加审判活动期间，所在单位不得克扣或者变相克扣其工资、奖金及其他福利待遇。人民陪审员参加审判活动期间，由人民法院依照有关规定按实际工作日给予补助，人民陪审员因参加审判活动而支出的交通、就餐等费用，由人民法院依照有关规定给予补助。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。从新闻发布会获悉，最高人民法院将尽快制定相关司法解释和规范性文件，对人民陪审员参与审理案件的庭审程序、评议规则，人民陪审员的培训、考核、奖惩等问题作出细化规定。同时，人民法院将对人民陪审员开展专题培训，进一步提升人民陪审员履职能力，推动形成各职能部门协调配合、人民群众理解支持、人民陪审员积极有序参审的良好局面。✘

# 从改革试点中走出来的法律

文 / 张宝山

全国人大常委会近日审议通过了人民陪审员法,标志着我国人民陪审员制度改革试点三年来取得的成功经验,上升到了法律层面。人民陪审员法,也成为了一部从改革试点中走出来的法律。

在经济社会发展中,立法与改革是相辅相成的。人民陪审员法的制定,伴随着人民陪审员制度的改革。人民陪审员制度的改革,又在立法的引领下推进。

人民陪审员制度,这项从党领导根据地时期就开始实行的制度,经过几番波折,成为我国的一项基本司法制度。数十年来,它在推进司法民主、促进司法公正、提高司法公信等方面,发挥着重要作用。但在实践中,“陪而不审、审而不议”“驻庭陪审、编外法官”等现实问题,也长期困扰着人民陪审员制度的发展。

问题倒逼改革,改革又在不断解决问题中推进。党的十八大以来,人民陪审员制度改革被列为司法改革的一项重要任务。2015年4月1日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十一次会议,审议通过了人民陪审员制度改革试点方案。

为了贯彻落实中央决定,全国人大常委会坚持在法治下推进改革,灵活运用授权的形式支持改革试点工作,确保改革的先行先试在法治轨道上有效运行。2015年4月24日,全国人大常委会作出决定,授权在10个省份选择50家法院开展为期两年的改革试点。两年后的2017年4月,为进一步研究解决改革试点中的难点问题,全国人大常委会决定将试点延期一年。

三年试点过程中,各地法院在人民陪审员选任范围和方式、参审机制、保障措施等方面,探索积累了许多经验。特别是在试点延期一年的实践中,

最高人民法院坚持问题导向,组织试点法院对人民陪审员制度改革中的重点难点问题进行攻关,并及时总结经验,适当调整政策。制定人民陪审员法,将改革试点的成功经验法治化,条件已经具备。

立法引领改革,改革推进立法。党的十八大以来,人大立法工作的一个突出特点就是,坚持立法和改革相衔接、相统一,确保重大改革于法有据,将实践证明比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措尽快上升为法律。

2017年12月,人民陪审员法草案首次提请全国人大常委会审议。2018年4月27日,经过全国人大常委会二次审议,人民陪审员法获表决通过。至此,人民陪审员制度改革试点取得的成功经验上升到了法律层面。

近年来,全国人大常委会在立法实践中,注重将改革和社会主义现代化建设的实践经验上升为法律,并与时俱进,根据改革中出现的新情况新问题,从推动经济社会发展的各个方面制定和完善相应的法律制度,充分发挥法律的规范、引导、保障和促进作用。

逢山开路,遇水架桥,将改革进行到底。站在新时代改革的新起点上,全国人大常委会将砥砺奋进,不断前行。正如栗战书委员长在十三届全国人大常委会第二次会议讲话中指出的那样,本届常委会要坚决贯彻党中央关于改革的决策部署,在总结以往经验的基础上,继续做好与改革相关的立法工作,确保重大改革举措依法有序推进、落实到位,在法治下推进改革,在改革中完善法治。✘

## 相关链接

### 我国人民陪审员制度大事记

1. 20世纪30年代初到40年代末:在中国共产党领导的革命根据地、边区和解放区实行了人民陪审员制度。
2. 1949年:我国第一部宪法性文件《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,法院审判案件依照法律规定实行人民陪审员制度。
3. 1951年:中央人民政府委员会颁布的《中华人民共和国法院暂行组织条例》对陪审制度作出了明确规定。
4. 1954年:第一届全国人民代表大会第一次会议通过的第一部《中华人民共和国宪法》,对人民陪审员参与案件审判工作作出规定。
5. 2004年8月28日:全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》,并于2005年5月1日起正式实施。
6. 2015年4月1日:中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过了《人民陪审员制度改革试点方案》。
7. 2015年4月24日:十二届全国人大常委会第十四次会议作出《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》。
8. 2017年4月27日:全国人大常委会决定将人民陪审员制度改革试点工作延期一年。
9. 2018年4月27日:十三届全国人大常委会第二次会议表决通过《中华人民共和国人民陪审员法》。该法自2018年4月27日起施行。

# 刑诉法迎来再度修改：关注反腐制度创新

文 / 本刊记者 张维炜

为了贯彻落实党中央深化国家监察体制改革、反腐败追逃追赃、深化司法体制改革等方面的重大决策部署，对中国特色刑事诉讼制度作出进一步完善。



4月25日上午，十三届全国人大常委会第二次会议举行第一次全体会议。受委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作关于提请审议《中华人民共和国刑事诉讼法修正案（草案）》议案的说明。摄影/李杰

以往，如何给外逃贪官定罪量刑，始终是司法实践中的一个难点问题。外逃贪官只有回国归案后，才能接受审判，并对其违法所得及涉案财产作出处理，给国际追逃追赃工作带来很大困难。

如今，这一司法难题将有望得到解决。

在4月底召开的十三届全国人大常委会第二次会议上，刑事诉讼法修正案提交审议，其中一项重要内容就是要填补法律空白，确立刑事缺席审判制度，加大对境外贪官的追逃追赃。

此外，为了保障国家监察体制改革顺利进行，总结认罪认罚从宽制度、速裁程序试点工作经验，将可复制、可推广的行之有效做法上升为法律规

范，本次修改还分别对监察与刑事诉讼的衔接机制、刑事案件认罪认罚从宽制度等内容作出了完善。

对于此次修法的目的，全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作草案说明时表示，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央协调推进“四个全面”战略布局，在深化国家监察体制改革、反腐败追逃追赃、深化司法体制改革等方面作出了一系列重大决策部署，取得了重大成果和进展。从刑事诉讼制度来看，应当及时调整跟进。

## 建立犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外的缺席审判程序

据了解，党中央高度重视反腐败

和国际追逃追赃工作及相关法律制度建设。党的十八大以来，国际追逃追赃工作取得重大进展，得到人民群众的广泛拥护。

官方数字显示，自2015年“天网”行动启动到2018年3月底，我国共从90多个国家和地区追回外逃人员4058人，其中，追回党员和国家工作人员800人，追赃近百亿元人民币。

对此有专家表示，建立刑事缺席审判制度，符合国际司法潮流，有利于将反腐败斗争引向深入。“以往，外逃贪官只有被追逃回国才能对其审判，如今，通过修改刑诉法，建立缺席审判程序，外逃贪官即使逃到天涯海角，也将受到法律应有的裁判。”

沈春耀介绍称，本次修改，拟在刑事诉讼法第五编特别程序中增设缺席审判程序一章，建立犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外的缺席审判程序。

草案规定，对于贪污贿赂、失职渎职等犯罪案件，犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外，人民检察院认为犯罪事实已经查清，证据确实、充分，依法应当追究刑事责任的，可以向人民法院提起公诉。

草案还规定了犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外的缺席审判的具体程序。一是明确由犯罪地或者被告人居住地的中级人民法院组成合议庭进行审理（必要时仍可指定管辖）。二是规定人民法院通过司法协助方式或者受送达人所在地法律允许的其他

方式,将传票和起诉书副本送达被告人。三是规定被告人未按要求归案的,人民法院应当开庭审理,依法作出判决,并对违法所得及其他涉案财产作出处理。

为了充分保障被告人诉讼权利,修正草案一是对委托辩护和提供法律援助作出规定。二是赋予被告人的近亲属上诉权。三是规定人民法院应当告知罪犯有权对判决、裁定提出异议。罪犯提出异议的,人民法院应当重新审理。

“刑事缺席审判程序的建立有利于我国充分利用国外所在国的‘非法移民遣返制度’遣返在逃贪腐人员,加大对贪官的打击。”北京师范大学刑事法律科学研究院副教授吴沈括表示,现在许多外逃贪官取得了国外正式居留身份,给我国的追逃追赃工作带来很大困难,以往由于我国没有建立刑事缺席审判制度,无法通过缺席审判形成有罪判决然后争取外国的承认,很难利用所在国的非法移民遣返制度来遣返在逃贪腐人员。吴沈括说,刑事缺席审判制度建立后,国内缺席审判判决外逃贪腐人员有罪,所在国一旦承认我国刑事判决后,会依据该国移民法取消在逃人员合法居留身份,最后根据所在国非法移民遣返制度将在逃人员遣返回中国,这将为我国的境外追逃追赃工作提供更多便利。

### 检察院侦查权“一留一删”, 实现与监察法的衔接

2018年3月,十三届全国人大一次会议审议通过了宪法修正案和监察法,标志着国家监察体制改革步入了新的发展阶段。

这表明,对于监察法中指向的职务犯罪调查,监察机关经调查若认为犯罪事实清楚、证据确实充分的,可以将案件移送检察机关依法审查、提起公诉,最终由审判机关定罪量刑,这就涉及一系列刑事诉讼程序的改革与配

套问题。

沈春耀说,为落实宪法有关规定,做好与监察法的衔接,保障国家监察体制改革顺利进行,草案删去人民检察院对贪污贿赂等案件行使侦查权的规定,保留人民检察院在诉讼活动法律监督中发现司法工作人员利用职权实施的侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪的侦查权。

同时,草案还针对人民检察院审查起诉监察机关移送的案件、留置措施与刑事强制措施之间的衔接机制作出规定。明确人民检察院对于监察机关移送起诉的案件,依照刑事诉讼法和监察法的有关规定进行审查;认为需要补充核实的,应当退回监察机关补充调查,必要时可以自行补充侦查;对于监察机关采取留置措施的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留,留置措施自动解除,人民检察院应当在十日以内作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。在特殊情况下,决定的时间可以延长。

“‘一删一留’,既留出了监察机关职务犯罪侦查权的空间,也确保了检察机关诉讼活动法律监督中的侦查权,赋予了‘侦查’以全新定义。”常委会组成人员在审议时表示,对人民检察院审查起诉监察机关移送的案件、留置措施与刑事强制措施之间的衔接机制作出规定,理顺了办案主体,畅通了办案路径,规制了办案手段,更强化了现行法律的系统性。

### 完善刑事案件认罪认罚从宽制度

党的十八届四中全会提出,完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。2014年6月,全国人大常委会作出授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定。2016年9月,又作出关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定,速裁程序试点纳入

新的试点继续进行。认罪认罚从宽制度试点工作将于2018年11月期满。总结试点工作中行之有效的做法,草案作出了修改补充。

沈春耀介绍说,草案在刑事诉讼法第一编第一章中明确刑事案件认罪认罚可以依法从宽处理的原则。

同时,完善了刑事案件认罪认罚从宽的程序规定。包括侦查机关告知诉讼权利和将认罪情况记录在案;人民检察院在审查起诉阶段就案件处理听取意见,犯罪嫌疑人认罪认罚的,签署认罪认罚具结书;人民检察院提出量刑建议和人民法院如何采纳量刑建议;人民法院审查认罪认罚自愿性和具结书真实合法性等。

草案增加规定,犯罪嫌疑人认罪认罚,有重大立功或者案件涉及国家重大利益的,经最高人民检察院核准,可以不起诉或者撤销案件。

此外,草案还增加了关于速裁程序的规定。明确适用于基层人民法院管辖的可能判处三年有期徒刑以下刑罚、被告人认罪认罚,民事赔偿问题已经解决的案件。规定速裁程序不受刑事诉讼法规定的送达期限的限制,不进行法庭调查、法庭辩论,但应当听取被告人的最后陈述意见;应当当庭宣判。同时,对办案期限和不宜适用速裁的程序转化作出规定。

为了加强对当事人的权利保障,草案还对诉讼权利告知、建立值班律师制度、明确将认罪认罚作为采取强制措施时判断社会危险性的考虑因素等作出规定。

审议中,许多委员认为,速裁程序、认罪认罚从宽制度试点,从实践来看效果很好,实现了案件分流,提升了诉讼的效率,赞成将其入法,但他们同时指出,一定要保证被告人对这一制度所带来的后果的知晓度以及辩护人的全程参与度。同时,要注意保证罪责刑相一致,防止出现以罚代刑,防止出现类案量刑尺度不一的情况。☒

## 审议热点聚焦

4月27日上午,全国人大常委会分组审议了刑事诉讼法修正草案。与会人员表示,修改刑事诉讼法刻不容缓,并对草案与监察法的衔接机制、刑事缺席审判中追逃追赃犯罪嫌疑人辩护权等热点问题进行了充分讨论。

### 留置措施与刑事强制措施之间如何更好衔接?

此次修改,草案对人民检察院审查起诉监察机关移送的案件、留置措施与刑事强制措施之间的衔接机制作出规定。

草案第一百七十条第二款规定,对于监察机关采取留置措施的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留,留置措施自动解除。人民检察院应当在拘留后的十日以内作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。在特殊情况下,决定的时间可以延长一日至四日。

全国人大常委会委员李飞认为,这里面有个时间重叠问题。“按照刚通过的监察法,国家监察机关对有法定情形的可以留置,时间是三个月,如果有特殊情况还可以再延三个月。留置的时候,规定可以请公安机关配合,公安机关应当依法予以协助。我理解由公安机关配合,可能要在看守所或者类似的地方进行留置,因为要和其后提起诉讼的程序衔接起来。但是按草案第一百七十条第二款的表述,是不是一留置,检察机关就先行拘留了,并随即解除留置措施,那么这个留置措施还有没有?是不是被先行拘留给取代了?”

李飞表示,这款的表述不太清楚,应该先采取留置措施,其后移送检察机关,检察机关才能先行拘留,然后再批捕。这条规定还要再写清楚一点。

### 应为逃亡境外的贪官提供法律援助吗?

为了充分保障被告人诉讼权利,修正草案对委托辩护和提供法律援助作出规定,明确人民法院缺席审判案件,被告人有权委托辩护人,被告人的近亲属可以代为委托辩护人。被告人及其近亲属没有委托辩护人的,人民法院应当通知法律援助机构指派律师为其提供辩护。

是否应为被追逃追赃的嫌犯提供法律援助?信春鹰委员建议有关部门对刑事缺席审判制度做通盘研究。她表示,“追逃追赃的刑事犯罪嫌疑人和一般的缺席审判对象相比有特殊性,比如潜逃境外的人不是没有能力,而是拒不回来。草案规定缺席审判案件被告人有权委托辩护人,近亲属也可以代为委托辩护人,这是辩护权的通行规则。但如果说他没有委托,应该通知

法律援助机构指派律师为其辩护,我认为不妥。”

信春鹰认为,法律援助条例明确规定法律援助是为了保障经济困难的公民获得必要的法律服务。法律援助条例专门规定,哪些人、哪些案件可以申请国家法律援助,可以申请国家法律援助的案件一般都是以国家或者政府机关为义务方的,比如请求国家赔偿,或因主张见义勇为产生的民事权益,等等。“涉及追逃追赃的刑事犯罪嫌疑人,他不出席审判不是因为没钱、没有能力,而是为了逃避管辖。无论如何不是法律援助的对象,这是社会公平的底线。”信春鹰说。

### 如何避免欺骗、诱导被告人认罪认罚?

刑诉法修正草案明确了刑事案件认罪认罚可以依法从宽处理的原则,并增加规定,犯罪嫌疑人认罪认罚,有重大立功或者案件涉及国家重大利益的,经最高人民检察院核准,可以不起诉或者撤销案件;增加速裁程序,基层人民法院管辖的可能判处三年有期徒刑以下刑罚、被告人认罪认罚,民事赔偿问题已经解决的案件,速裁程序不受刑事诉讼法规定的送达期限的限制,不进行法庭调查、法庭辩论,但应当听取被告人的最后陈述意见;应当当庭宣判。

分组审议时,陈斯喜委员提出,“从宽处理这个概念不太清楚。刑法第四章第一节专门规定了量刑问题,规定哪些情况可以从轻处罚,哪些情况可以减轻处罚,没有一个关于从宽处理的概念,这个从宽处理对应的刑法应该是指从轻、减轻处罚,建议明确写清楚‘从轻、减轻处罚’。”

将认罪认罚情况作为判断是否可能发生社会危险性的考虑因素,科学吗?陈斯喜委员强调,“这值得斟酌。认罪认罚了,是不是就意味着社会危险性减低,这个很难说。如果是认罪、悔罪,还可以认为社会危险性减小了,只是认罪认罚,没有悔罪的表现,是不是意味着危险性就减小了?这个不好说。”

“法律上还应诱导被告人认罪认罚的情形提出警示,尽可能地避免和减少这种情况的发生。”刘季幸委员建议,为了防止“被告人违背意愿认罪认罚”,应增加规定,侦查、公诉、审判人员及辩护人欺骗、诱导犯罪嫌疑人、被告人违背自己真实意愿认罪认罚的,认罪认罚结果无效,并应当追究相关责任人的责任。

# 人大作出决定：让机构改革中的部门职责调整平稳有序

文 / 本刊记者 李小健

全国人大常委会对国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题作出决定，为平稳有序调整法律规定的行政机关职责和工作提供了保障，避免因法律尚未修改而影响改革进程和相关工作，有利于强化机构设置重组、职责调整和管理执法工作的合法性，确保机构改革在法治轨道上有序推进。

为了贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，按照十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》，平稳有序调整法律规定的行政机关职责和工作，确保行政机关依法履行职责、开展工作，推进国家机构设置和职能配置优化协同高效，十三届全国人大常委会第二次会议于2018年4月27日表决通过了关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定（以下简称决定）。

栗战书委员长在十三届全国人大常委会第二次会议闭幕会上指出，坚持立法和改革相衔接、相统一，确保重大改革于法有据，及时将改革成功经验上升为法律，是党的十八大以来人大立法工作的突出特点。本届常委会要坚决贯彻党中央关于改革的决策部署，在总结以往经验的基础上，继续做好与改革相关的立法工作，确保重大改革举措依法有序推进、落实到位，在法治下推进改革，在改革中完善法治。

对于全国人大常委会在推进国务院机构改革中快速作出的决定，全国人大常委会法工委主任沈春耀表示，此举将有利于强化机构设置重组、职责调整和管理执法工作的合法性，确保机构改革在法治轨道上有序推进。

## 实施机构改革，需修改相关法律规定

4月25日，沈春耀作决定草案说明

时介绍，十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》，具有法律效力，国务院各机构的设立和职责履行具有合法性。同时，实施机构改革方案，涉及法律规定的行政机关职责和工作的调整，需要修改有关法律规定。

他说，经初步梳理研究，这次机构改革涉及的法律数量多、内容多、情况各异。主要情况有：一是，虽然机构改革对法律规定的机构名称、职责作出了调整，但法律是以机构的职责定位来表述主管部门或行政机关的，如测绘法中的“测绘地理信息主管部门”，不需要修改。二是，机构改革对法律规定的机构名称、职责作出了调整，与法律的相关表述存在不一致，需要对法律规定作相应修改。三是，机构改革对法律规定的机构名称、职责作出了调整，且涉及管理体制较大变动，需要对法律规定作较大修改。四是，机构改革对法律规定的机构名称、职责作出了调整，但相关职责划分、工作机制等尚不明确，需在理顺关系的基础上修改完善法律。同时，根据《中共中央深化党和国家机构改革方案》要求，国务院机构改革在2018年底前落实到位，地方机构改革任务在2019年3月底前基本完成。考虑到机构改革的不同情况和问题，机构改革涉及的法律修改工作，难以在很短时间或经一次“打包”修改完成。

沈春耀说，为平稳有序调整法律规定的行政机关职责和工作，避免因法律

尚未修改而影响改革进程和相关工作，特别是要保持安全生产、应急救援、维护社会稳定等工作的连续性、稳定性，由全国人大常委会对国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题作出决定，及时明确有关问题，是必要的、可行的，有利于强化机构设置重组、职责调整和管理执法工作的合法性，确保机构改革在法治轨道上有序推进。

据此，全国人大常委会法工委起草了关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定草案稿，于4月8日召开会议听取了深化党和国家机构改革协调小组办公室和中央改革办、中央编办、司法部，以及人力资源和社会保障部等8个国务院有关部门和专家学者的意见。经反复研究修改，形成了《全国人民代表大会常务委员会关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定（草案）》。经4月17日委员长会议审议，决定提请本次常委会会议审议。

## 决定从四个方面作出规定

4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议表决通过了关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定。决定自2018年4月28日起施行。

那么，决定作出了哪些规定？

首先，明确了现行法律规定的行政

机关职责和工作。决定规定,现行法律规定的行政机关职责和工作,《国务院机构改革方案》确定由组建后的行政机关或者划入职责的行政机关承担的,在有关法律规定尚未修改之前,调整适用有关法律规定,由组建后的行政机关或者划入职责的行政机关承担;相关职责尚未调整到位之前,由原承担该职责和工作的行政机关继续承担。

考虑到地方各级行政机关承担了法律规定的职责和工作,地方机构改革同样面临涉及法律规定的行政机关职责调整问题,故同时明确,“地方各级行政机关承担法律规定的职责和工作需要进行调整的,按照上述原则执行。”

其次,明确了上下级行政机关在改革中的监督指导职责。法律规定上级行政机关对下级行政机关负有管理监督指导等职责的,上级行政机关职责已调整到位、下级行政机关职责尚未调整到位的,由《国务院机构改革方案》确定承担该职责的上级行政机关履行管理监督指导等职责。

再次,明确了机构改革中的法律制度、修改事项。实施《国务院机构改革方案》需要制定、修改法律,或者需要由全国人民代表大会常务委员会作出相关决定的,国务院应当及时提出议案,依照法定程序提请审议。

最后,明确了机构改革的组织实施要求。国务院及其有关部门应当精心组织,周密部署,确保行政机关履行法定职责、开展工作的连续性、稳定性、有效性,特别是做好涉及民生、应急、安全生产等重点领域工作。

### 决定的出台非常及时、非常必要

对于决定的出台,全国人大常委会组成人员及列席会议的同志普遍表示,为落实党的十九届三中全会精神、落实十三届全国人大一次会议批准的国务院机构改革方案及其有关决定的要求,避免因有关法律难以在短期内修改完成而影响机构改革进程和相关工作,由全

国人大常委会对这次国务院机构改革法律问题作出决定,确保机构改革在法治的轨道上平稳有序推进,是必要的、及时的,也是可行的。

乌日图委员说,这次机构改革涉及面比较大,机构职能的调整必然涉及现行相关法律的相应修改。然而,新的机构和职能调整到位需要有一个过渡期,但各项工作又不能受到影响,因此非常有必要由全国人大常委会对国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题作出决定,并明确相关问题。

洛桑江村委员表示,坚持发挥法治在改革中的引领、推动、保障作用,坚持凡属重大改革要于法有据,落实十三届全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案要求,对行政机关职责调整进行科学合理的界定,完全符合党中央、国务院机构改革的决策部署,也符合国务院机构改革的工作实际。因此,决定的出台“非常及时,非常有针对性”。

在他看来,决定的出台,“一是充分体现了新一届全国人大常委会坚决维护习近平总书记的权威和核心地位、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的政治自觉和行动自觉;二是充分体现了新一届全国人大常委会凡是党和人民需要的就及时地跟进,大事、要事不畏难的责任担当、主动作为,有利于保障相关法律修改完成前国务院各项工作的连续性、稳定性、合法性,也有利于确保国务院机构改革在法治的轨道上有条不紊地推进。”

殷一璀委员认为,决定的出台很有必要。全国人代会结束以后,地方人大都在询问有关问题的处理,“这是个很好的文件决定,给了地方人大有力的指导。”海南省人大常委会副主任何西庆说,决定的出台非常及时,有利于机构改革、设立重组、职责调整,为机构改革创造良好的法治环境、社会环境,“我认为这个决定出台对地方也是很有示范意义的。”

### 实施好机构改革,将加快修法进程

决定出台后,我国对机构改革涉及的后续法律修改工作将如何考虑和安排?4月27日下午,全国人大常委会办公厅召开新闻发布会给出了答案。

全国人大常委会法工委立法规划室主任岳仲明在发布会上表示,十三届全国人大常委会第二次委员长会议将实施国务院机构改革方案需要制定、修改的法律,或者需要全国人大常委会作出的相关决定,列入了今年的立法工作计划,同时作为今年一项重要的立法工作。

他说,落实这次常委会通过的决定,一个重要的工作就是国务院要抓紧及时提出制定修改法律的议案,按照法定程序提交全国人大常委会审议。“对提请全国人大常委会审议的法律草案,要主动做好与国务院机构改革涉及的行政机关的名称、职责相衔接,这对落实国务院机构改革,做好相关法律的修改是非常重要的。”

由于这次机构改革涉及面十分广,涉及法律修改的内容也很多,难以在短时间完成。就此,一些观点认为,加快推进机构改革,涉及的法律修改完善工作不宜久拖,希望有关部门加紧对法律的完善和修改。

在发布会上,岳仲明表示“下一步修改工作的任务仍然十分繁重,将区分不同情况采取打包修改等不同方式,加快修法的进程”。

实际上,涉及机构改革的法律修改完善已经同步进行。在十三届全国人大常委会第二次会议表决通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国国境卫生检疫法〉等六部法律的决定》,就对六部法律中涉及机构名称、机构职责调整的条款进行修改。同时,这次常委会会议全票通过的英雄烈士保护法,对涉及一些退役军人事务部和文化、广播电视部门的职责,也在法律规定中作出了衔接。✘

# 设立上海金融法院： 中国特色金融审判体系的重大探索

文 / 本刊记者 李小健

全国人大常委会通过关于设立上海金融法院的决定后，最高人民法院将会同中央有关部门及上海市做好金融法院的筹备工作，将于今年8月底前完成上海金融法院的具体组建和正式挂牌工作。

为推进国家金融战略实施和维护国家金融安全，探索完善中国特色金融审判体系，2018年4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议表决通过了关于设立上海金融法院的决定（以下简称决定）。这意味着我国专门法院又增加一位新成员。在此之前，我国已设有军事法院、海事法院、铁路运输法院、知识产权法院等专门法院。

习近平总书记深刻指出，“金融是现代经济的核心”“金融安全是国家安全的重要组成部分，是经济健康发展的重要基础”。

全国人大常委会组成人员认为，设立上海金融法院是防范重大金融风险、保证国家经济安全、支持金融活动依法运行的法治保障，有利于完善金融审判体系、推动国家金融战略深入实施和上海国际金融中心建设，对营造良好的金融法治环境意义重大。

## 决定包括哪些内容？

今年3月28日，中央全面深化改革委员会第一次会议审议通过了《关于设立上海金融法院的方案》。为贯彻落实好中央重大决策部署，全国人大常委会迅速开展行动。一个月后的4月25日，十三届全国人大常委会第二次会议听取了最高人民法院院长周强作的《关于在上海设立金融法院的决定（草

案）》的说明。4月27日，经过审议，会议表决通过了关于设立上海金融法院的决定。

决定包括以下四方面内容：一是金融法院的设立。决定提出设立上海金融法院，同时明确上海金融法院审判庭的设置，由最高人民法院根据金融案件的类型和数量决定。

二是金融法院的案件管辖。决定提出，上海金融法院专门管辖上海金融法院设立之前由上海市的中级人民法院管辖的金融民商事案件和涉金融行政案件；管辖案件的具体范围由最高人民法院确定；上海金融法院第一审判决和裁定的上诉案件，由上海市高级人民法院审理。

三是金融法院的监督。决定规定，上海金融法院对上海市人民代表大会常务委员会负责并报告工作；上海金融法院审判工作受最高人民法院和上海市高级人民法院监督；上海金融法院依法接受人民检察院法律监督。

四是金融法院的法官任免。决定规定，上海金融法院院长由上海市人民代表大会常务委员会主任会议提请本级人民代表大会常务委员会任免；上海金融法院副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员由上海金融法院院长提请上海市人民代表大会常务委员会任免。

据悉，决定自2018年4月28日起施行。

## 为何选择在上海设立金融法院？

在中国诸多城市中，为何单单选择在上海市设立金融法院？

对此，全国人大及其常委会组成人员表示，上海是中央确定并支持建设的国际金融中心，辖区内金融机构数量多，外资金融机构占比大，金融要素市场齐全，金融市场交易额巨大，探索设立金融法院条件和基础相对较好。大家认为，在上海设立金融法院比较贴近一线，符合我国的实际，符合社会发展的急需，对保障国家金融安全、防范化解金融风险，既有重要的意义，又是重要的举措。因此，在上海设立金融法院，是深化中国特色金融审判体系改革和创新的最佳选择。

殷一璀委员在审议中介绍，上海国际金融中心的建设已经很多年了，在各方共同努力下，现在有了很大发展：上海市场交易总额已经达到1430万亿元，挂牌的金融机构有1537家，成为中外金融机构重要集聚地；上海金融业占GDP总值比例超过17%，初步形成人民币产品创新、交易、定价和清算中心，集聚了从股票到债权、期货、货币、票据、外汇、黄金、保险等各类金融要素，已成为全球金融要素市场最齐备金融中心城市之一。

高虎城委员说,“上海本身的发展定位就是国际金融中心。现在在国际金融方面,我们遇到的案子越来越多,上海又是党的十八大以来最早进行自贸区试验试点的,而且也有比较好的执法基础。设立金融法院,上海可以先做起来,一边总结一边完善,逐步推动我国进一步扩大金融以及金融有关领域的开放。”

2018年4月27日下午,全国人大常委会办公厅在人民大会堂召开新闻发布会。最高人民法院政治部副主任林文学在发布会上就选择上海设立金融法院作出回应。他说,近年来,上海市各级法院涉金融案件数量迅速增长,2013年到2017年平均每年增长51%,去年受理一审金融民事案件达到17.9万件。上海市高级人民法院和上海市第一、第二中级人民法院以及八个基层法院都设有金融审判庭,其他法院也设立了专门的金融案件合议庭,从事金融审判的专业法官有124人,具有良好的金融审判人才基础和比较丰富的金融审判经验。同时,上海法院审理了一大批新型、疑难、复杂的金融案件,比如全球首例“高频交易”案,也就是伊思顿公司操纵期货市场案,全国首例跨市场金融衍生品内幕交易案,也就是光大证券“乌龙指”系列案,还有全国首例中小投资者服务中心支持证券投资者起诉案等。因此,按照先行先试的要求选择在上海探索设立金融法院。

### 设立金融法院有何重大意义?

全国人大及其常委会组成人员、列席会议的同志一致表示,设立上海金融法院是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党中央决策部署的重大举措,意义重大。

洛桑江村委员坚决赞成和拥护设立上海金融法院,认为恰逢其时、十分必要。他说,在上海设立金融法院,这是一个创新,是贯彻落实中央关于全面深化改革重大决策部署和深化司法体制改革的举措,是推动上海国际金融

中心发展建设的一个迫切需要,也是我们进入新时代引领、规范金融改革内在的要求。他还说,决定对上海金融法院的设立、案件管辖、监督、法官的任命等作出明确的规定,有利于发挥人民法院的职能作用,特别是对金融案件实行集中的管辖,推进金融审判体制、机制的改革,有利于提高金融审判专业化水平,有利于建立公正、高效、权威的金融审判体系。

殷一璀委员表示,当前我国金融领域新类型案件多、风险传导性强、审理难度大、国际关注度高,但金融审判资源配置不够合理,金融审判的尺度不够统一,金融审判的专业化程度还有待提高。设立专门法院集中管辖金融案件,对探索金融审判体制改革,特别是提高金融审判的效率和司法公信力、树立良好的国际形象具有重要意义。

全国人大财政经济委员会副主任委员刘新华说,设立上海金融法院整体上有利于审判的专业化,有利于更好地解决近年来不断增多的且日趋复杂的金融纠纷案件,有利于探索和完善金融领域的司法裁判机制,更有效、更精准地打击金融领域的经济犯罪,也有利于巩固上海金融中心的地位。

全国人大代表揣小勇说,设立上海金融法院,是经过深入研究、多方论证后提出的,是金融消费者保护的一小步,也是金融法治改革的一大步,这符合金融司法体制改革以及中国经济转型的需要和方向,有利于更好地实施国家金融战略,为国家未来的金融改革迈出新步伐积累经验;设立上海金融法院,是基于当前实际,强化金融监管的大势所趋,有利于加强金融市场的监管,守住不发生系统性金融风险的底线,必将充分发挥人民法院在维护国家金融安全中的重要作用,是大势所趋;设立上海金融法院,体现了党和国家对依法治国、优化金融司法工作的重视,是在金融领域处理好政府和市场关系的重要举措。

### 下一步工作将如何推进?

决定正式施行后,接下来上海金融法院各方面工作将如何推进,有何具体安排?

林文学在发布会上表示,全国人大常委会通过关于设立上海金融法院的决定后,最高人民法院将会同中央有关部门及上海市做好金融法院的筹备工作,将于今年8月底前完成上海金融法院的具体组建和正式挂牌工作。

他详细介绍,为确保上海金融法院充分发挥职能作用,接下来将做好以下几方面的工作:一是制定司法解释,明确上海金融法院的案件受理范围。二是指导上海市高级人民法院为上海金融法院选优配强法官、审判辅助人员和司法行政人员。同时按照中央司法体制改革的要求,在上海金融法院全面落实司法责任制,规范审判权力运行机制,实行法官官员额制,精干内设机构,推行扁平化管理,提高工作质效。三是建立金融审判专家辅助制度,完善金融司法研究机制和智库建设,探索设立中国法院金融审判国际交流上海基地,推动金融法治理论和金融审判实践的深度融合,推动境内外金融审判经验的广泛交流,提升金融审判的专业化水平。四是扩大上海金融法院与金融监管部门、金融行业调解组织、仲裁机构的交流与合作,创新纠纷化解工作机制,完善调解结果的司法确认和执行机制,建立完善系统化的金融纠纷多元化解决机制。五是加大金融案件大数据资源库和金融风险防范信息共享机制建设,推动大数据、人工智能等现代科技在金融审判实践中的深度运用,为区域性、行业性、系统性金融风险的防范预警和重大决策提供信息支持。

殷一璀委员在审议中表示,上海市人大及其常委会要依法行权,根据法定职责来做好相关人员的任免、监督等工作,全力支持上海金融法院尽快挂牌,行使职责,发挥作用。“我们还将加强跟踪,总结经验、发现问题、提出进一步完善的建议。”

# 华侨权益保护：有待专门性法律提供支撑

文 / 本刊记者 刘文学

4月25日,在十三届全国人大常委会第二次会议上,国务院侨务办公室主任许又声作了《国务院关于华侨权益保护工作情况报告》。4月26日下午,全国人大常委会对这份报告进行了审议。

我国宪法第五十条规定:“中华人民共和国保护华侨的正当的权利和利益。”党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局,对做好侨务工作、凝聚侨心侨力实现中国梦也作出了新的部署、提出了新的要求。

“国务院关于华侨权益保护工作情况的报告,我自己认真看了。这个报告可以说主题鲜明,抓住了重点,总结成绩客观实在,分析问题比较深刻,安排工作措施有力,体现了中国特色社会主义侨务思想,体现了新时代侨务侨情新特点新情况,也体现了我们国家侨务工作取得的显著成效。”全国人大常委会副委员长白玛赤林说。

## 靓丽的“成绩单”

“我是一个华侨,是80年代第一批响应国家改革开放回国投资开厂的侨商,也是国家发展的亲历者、见证者、参与者,港澳台侨在国家改革开放初期,无论是经济发展、慈善工作、联系海外都做了重大贡献,国家在新时代有新的发展,华侨华人所扮演的角色也应该适应新的形势,不断深化和加强。”全国人大代表陈亨利说。

于情于理于法,华侨的权益都应当得到适当的保护。事实上,党和国家也历来十分重视华侨权益的保护工作。

在4月25日所作的报告中,许又声主任将我国华侨权益保护工作取得的主



4月25日,十三届全国人大常委会第二次会议听取国务院关于华侨权益保护工作情况的报告。摄影 / 中新社记者 杜洋

要成效归纳为五个方面:①加强侨务法治建设,不断推动完善依法护侨的法律制度体系。②完善政策保障措施,着力推动华侨华人关切的在华重点权益保护工作。③加大引进工作力度,鼓励和支持华侨华人回国(来华)创新创业。④加强国内为侨公共服务,有效推进解决侨界民生问题。⑤创新工作方式方法,建设长效性广覆盖海外为侨服务平台。许又声主任认为我国华侨权益保护工作“取得了积极成效”。

许又声主任的报告在十三届全国人大常委会第二次会议上得到了绝大多数人的赞同。他们认为:我国华侨权益保护工作交出了一份靓丽的“成绩单”。

全国人大华侨委员会委员叶双瑜说:“党的十八大以来,国务院侨办和各级侨务主管部门坚决贯彻以习近平同志为核心的党中央路线方针政策和战略部署,在宣传落实归侨侨眷权益保护法等有关涉侨的法律,依法维护侨胞权益,广泛团结

联系海外侨胞和归侨侨眷,以各种方式支持参与国家改革开放和各项事业发展,深化侨务工作体制改革,构建服务侨胞的工作平台,创新服务方式,协调解决涉侨难点问题,为广大侨胞办实事,加大对侨引资、引智力度,服务经济高质量发展和国家创新能力建设等各个方面做了大量工作,可圈可点,成效是显著的。”

全国人大常委会副委员长曹建明说:“党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视华侨权益保护工作,以实现中华民族伟大复兴的战略胸怀和政治高度,要求我们广泛凝聚侨心侨力,依法维护侨胞的合法权益,为我们做好这项工作提供了根本遵循。十二届全国人大常委会认真贯彻党中央的决策部署,2015年、2016年先后两年将华侨权益保护法列为研究项目,深入各地开展调研论证,积极指导地方制定相关的地方性法规,为加强侨务法治建设、完善依法护侨的法治体系做了许多基础性、

长效性工作。同时要充分肯定国务院侨办和各有关地区以凝聚侨心侨力,同圆共享中国梦为主题,突出强调依法维护、以人为本、改革创新,努力实现好、维护好、发展好侨界群体的各项合法权益,在这方面做了大量卓有成效的工作。”

### 实际的困难和问题

“我们在调研中,接触到一个很实际的问题需要尽快解决,就是华侨护照的唯一性不明确的问题。华侨在办理许多事务,无论是经济事务也好,还是社会活动中的相关事务也好。比如去高铁买票,就不能自助购票,必须去柜台购票;在许多金融机构办理一些业务,也办理不了,而我们有些法规又说护照和我们的身份证是等同使用的,这些事情看起来不大,无非就是买张车票和金融机构办理业务上的事情,但是这些事情伤感情,华侨也好,侨眷也好,受这类事情的困扰是经常性的,而且影响是切身的。”全国人大华侨委员会副主任委员黄龙云说。

华侨权益保护工作涉及的面广点多,是一项全局性、综合性、系统性工作,特别是随着侨情发展变化,海外侨胞人数持续增多,结构发生深刻变化,与中国的联系交流更加紧密,对共享中国发展红利的期待不断增多,对自身权益的诉求日益多元,这些,都对进一步做好华侨权益保护工作提出了更高要求。因此,华侨权益保护工作虽然取得了显著成效,但同时也面临着诸多实际困难和问题。

在审议《国务院关于华侨权益保护工作有关情况的报告》时,全国人大常委会委员杜黎明说,我们在地方曾经对华侨权益保护工作做过专题调研,其中反映出一些比较突出的问题,一是政策规划层面,对华侨权益的研究和关注不够。在华侨与国内交流日益密切的新形势下,一些涉及华侨权益的隐性问题逐渐显现,还没有引起足够的重视。比如华侨身份的认定问题,现在反映这方面的诉求比较多。外籍华人权益保护的问题、华侨和外籍华人投资企业待遇问题等,存

在和反映的问题不少,应该引起高度重视。二是一些华侨长期反映的热点难点问题依然存在政策空白点,在政策法规层面没有得到有效的推动和解决。比如,在国内一同生活的外籍未成年子女入学存在“两难问题”。子女入学问题也是一些海归人士关心的问题,导致影响和制约很多华侨华人回国创业。三是政策规定与实际执行之间有脱节现象。一些问题尽管有政策规定,但实际执行的效果却不理想,表现在各级依法侨服的意识有待加强,涉侨法规政策不配套,有待完善等方面。

在作报告时,许又声主任认为我国华侨权益保护工作面临的困难和问题主要体现在以下几个方面:一是华侨权益保护缺乏专门性法律支撑。二是对保护华侨权益工作重要性的认识需要提高。三是华侨在境内办理社会事务的证件使用仍不便利。四是反映华侨投资权益保障问题还比较突出。

### 缺乏专门性法律支撑

“国务院关于华侨权益保护工作情况的报告第2点第3小点提及,尽管出境入境管理法明确华侨可凭护照证明自己的中国公民身份办理社会事务,但是在实际操作中仍感觉不便利。建议:为华侨华人建立统一身份识别号码,类似于美国的社会安全号码(Social Security Number)。”全国人大常委会委员田红旗说。

针对我国华侨权益保护工作中存在的现实困难和问题,全国人大常委会组成人员、部分参与审议的全国人大专委会委员及全国人大代表纷纷给出了自己的建议。

“建议全国人大常委会制定专门的华侨权益保障法,使之有法可依。现在的政策保护很多,但是非常分散,是多个部门分别制定的。因此,制定一部统一的华侨权益保障法很有必要。”全国人大常委会委员郑功成说。

在审议时,我国华侨权益保护缺乏专门性法律支撑这一问题成了委员和代

表们提建议的焦点主题。

叶双瑜委员说:“华侨权益保护面临许多新的情况,国家专门为此立法显得更为必要、更加迫切,现在立法时机很好,条件也更加具备,一是有宪法作为依据;二是已经有广东、福建、上海、湖北四个省市先行制定了华侨权益保护地方性法规,从实施情况看,总体比较好,国家立法可以吸收借鉴。上一届全国人大华侨委员会也做过多次调研和论证,据了解,国务院曾经在2015年和2016年连续两年把此问题列为立法计划研究项目,基础工作比较扎实。三是人大代表和广大侨胞呼声比较高。据了解,在十三届全国人大一次会议上,有208位代表提出与这项立法相关的议案。”

曹建明副委员长不仅认同华侨权益保护专门立法的重要性和迫切性,而且对专门立法应当遵循的原则给出了建议。他说:“第一,在立法过程中,我们要注重将党的侨务政策,特别是党的十八大以来习近平总书记关于侨务工作的重要论述和以习近平同志为核心的党中央对侨务工作的一系列重大决策部署,上升到法律层面,同时很好总结广东、福建、上海、湖北等地行之有效的经验和立法,将已经出台的地方性法规当中有益的内容能够用法律形式固定下来。第二,坚持问题导向,积极回应侨界的呼声和关切。我们既要研究加强对华侨权益保护立法的适用范围、适用对象,包括华侨的经济权利、社会权利等基本问题,同时也要聚焦民生,针对华侨权益保护的普遍突出问题,设置相应保障性的规定。特别是加强对华侨权益的平等保护,健全依法维护华侨权益和涉侨纠纷化解机制,加大对涉及华侨权益违法犯罪的打击力度,加强对海外华侨的安全与合法权益的保护,大力营造依法护侨的法治氛围。第三,科学立法,处理好和其他立法的协调和衔接。要处理好华侨权益保护立法与我国国籍法、归侨侨眷权益保护法等法律的关系,推动建立科学、完备的华侨权益保护法律体系。”

## 加快数字乡村建设 助力乡村振兴

文/ 全国人大代表 范秉衡

党的十九大报告提出,坚定实施乡村振兴战略。2018年中央1号文件强调,要“实施数字乡村战略,做好整体规划设计,加快农村地区宽带网络和第四代移动通信网络覆盖步伐,开发适应‘三农’特点的信息技术、产品、应用和服务,推动远程医疗、远程教育等应用普及,弥合城乡数字鸿沟”。

信息通信业是对经济社会发展具有基础性、战略性、先导性作用的产业,其发展不仅有利于迅速提升农业生产经营效率,还有利于迅速提升农村社会治理水平和农民生活品质。例如,实践证明,利用物联网技术对水产品养殖环境进行监控,即可提升产量10%~30%。同时,数字社会的发展拓展了政府治理的边界,泛在的信息网络能够助力各级政府减少管理层级,实现“精准施政”,提升社会治理及服务效率。而随着4G和有线宽带网络在农村地区的不断普及,教育、医疗等方面优势资源可通过信息网络快速共享至农村,大幅改善农民生活品质。

但是,我国农村信息化设施建设起步较晚、基础较差,信息化发展总体水平仍然偏低。城乡数字鸿沟仍然较大,而且在某些方面呈逐渐扩大趋势,成为制约乡村发展的重要瓶



江苏南通如皋市如城街道钱长村,红顶民居、颜色深浅不一的一道道草坪和绿意葱茏的各种树木,呈现出一幅美丽乡村画卷。图/视觉中国

颈。据此,提出以下建议。

一是,建议国家进一步细化数字乡村战略具体措施,统筹规划乡村信息通信基础设施建设,加快提升农村地区信息化硬件设施能力。具体而言,建议国家发改委等相关部门出台具体指导意见,结合农村地区地形特征和生产生活特点,统筹考虑覆盖方式、网络容量等诸多要素,加快物联网等新型网络建设,在扩大广域覆盖的同时确保精准覆盖,避免资源浪费;指导各级政府把信息通信基础设施建设列入本地乡村振兴地方规划,加大对通信设施的保护力度,使乡村居民用上与城市同等质量的通信网络。

二是,运用信息技术进一步完善乡村数字化治理体系,提升农村地区信息化软件应用综合水平。建议相关国家部委进一步加快推进乡村智慧信息化应用,着力改善教育、医疗等农村生活中的痛点、难点问题。通过“智慧教育”快速提升乡村教育水平,提升当地人口素质,使乡村居民真正成为乡村发展的主体和中坚力量;通过“智慧医疗”等手段改善提升乡村公共卫生服务条件,使乡村也能实现与城市相对均等的公共服务水平。✪

## 完善强制环责险制度 破解污染治理难题

文/ 全国人大代表 周燕芳

建设生态文明,关系人民福祉,关乎民族未来。从实践来看,虽然目前我国生态文明治理已经开始起步,但污染责任追究困难、企业环保意识不强、环境监测机制不健全、污染赔偿机制不到位等问题仍然普遍存在。建立环境污染强制责任保险制度,以法律法规的形式界定相关主体在保护环境、治理污染方面的责任,可以最大限度地发挥保险机制的作用,破解污染治理难题。

然而,由于缺乏强制企业投保环责险的法律法规、财税支持力度不足、经营主体准入缺乏专门标准、缺乏健全的环境污染损害评估鉴定机制和专业的理赔定损机构等原因,环境污染责任保险这一国际范围内公认的助推生态文明治理的重要工具,在我国发展缓慢,并未起到应有的作用。因此,建议尽快出台相关法律法规,以建立覆盖全国的环境污染强制责任保险制度为核心,完善配套政策,强化“谁污染谁担责”机制,助力打赢污染防治攻坚战。

具体而言,第一,建立强制环责险制度。制定或修订相关法律,在全国范围内针对环境高风险行业实施环境污染强制责任保险,并适时向其他行业推广。第二,优化地方政府在环

责险发展中的角色定位,建立多方联动机制。政府主要通过健全政策法律环境、强化激励约束机制等方式对环责险的发展提供支持,而不直接介入业务运营环节。第三,加大财税支持力度,发挥政策撬动作用。建议中央财政设立专项资金,建立税收优惠制度,同时建立政策性的环境风险损失补偿机制。第四,加强环保部门与保险行业的协调与合作。推动环保部门与保险公司的数据共享,建立专门、权威、独立的环境污染损害鉴定评估机构,参与对污染风险的识别、量化以及定损,以减少纠纷,降低保险公司理赔难度,提高对污染风险造成损失的保障水平。✘

## 加强电动自行车电池的回收利用管理

文/ 全国人大代表 叶新华

电动自行车已成为中国百姓很重要的一种出行交通工具。据有关行业数据,截至2017年底,我国电动自行车社会保有量已超2.5亿辆,电动三轮车保有量超过5000万辆,电动自行车还在以每年3000多万辆的速度增加。为电动自行车和电动三轮车提供动力的主要是铅酸电池,占比高达95%以上。而由于这种电池的使用寿命一般只有一到两年,导致产生了数目巨大的废旧铅酸电池。

铅酸电池中的铅和铅的氧化物会对环境造成污染,危及人体的神经系统、消化系统、造血系统、肾脏等的健康。其污染具有周期长、隐藏性大等特点,潜在的环境危害十分严重,处理不当,极易造成二次污染,造成不可逆的生态灾害,比一般的尾气、废气和废水危害更大。但直到今日,相关责任延伸的体制、机制还没有建立,铅酸电池回收利用管理办法也尚未出台,加强监管已刻不容缓。因此,提出以下建议:

一是,建议国家有关部门尽快采取措施落实《生产者责任延伸制度推行方案》(国办发[2016]99号),尽快出台具体、可操作性的铅酸废旧电池回收利用管理办法,明确生产者的责任和监管者及其责任。

二是建立健全回收体系,确保废旧铅酸电池的有序回收和安全、环保、资源化利用。建立废旧铅酸电池回收的准入门槛,严禁一般废品回收人员收购废旧电池。制定规范,采取收取押金、回购、以旧换新等措施,引导消费者前往正规回收网点更换和交回废旧电池。

三是制定扶持政策,对正规回收网点以及规范的废旧铅酸电池再生利用企业给予税收、财政资金的支持。

四是加强监管,落实生产者的回收、利用责任,同时严

厉打击非法回收、拆解、处置废旧铅酸电池的个人和企业。其中,对环境造成严重损害的,要按国家相关法律严肃追究责任。负责监管的部门要强化日常监管,确保铅酸电池的回收利用处于严密的可控状态,实现安全、环保、高效利用,防止污染环境事件的发生。✘

## 让网络教育培训市场更加有序

文/ 全国人大代表 杨善站

近年来,基于网络的教育培训由于突破了时间和空间的限制、学习方式灵活,正在教育领域异军突起,以前所未有的速度向前发展,为越来越多的人所接受。但是,由于这个巨大的潜在教育市场缺少规范,基本处于散漫和无序的状态,呈现出“无法管、无主管、无监管”的“三无”状态,存在片面追求经济效益,忽视教育培训质量;准入门槛低,教师队伍鱼龙混杂;重视应试教育,忽视全面发展;滥发招生广告,进行虚假宣传;监管不到位,沦为执法盲区等问题。

网络教育培训的完善有利于在一定程度上满足社会对稀缺优质教育资源的需求,扩大优质教育资源的覆盖面,是教育供给侧结构性改革的必要手段。为了更好地发挥网络教育培训独特的作用,完善市场秩序,加强市场监管,现提出如下建议:

一是开展理论研究,提高培训质量。加强对我国教育信息化背景下网络教育培训的政策和对策研究,形成丰富的可推广可借鉴的理论体系,进一步指导网络教育培训向更高质量、更高水平迈进。

二是设置准入门槛,提高师资质量。对从事网络教育培训的教师,必须进行严格的资格审查,确保网络教育培训的质量。公办学校教师从事网络教育培训的,要坚持普惠公益的原则,在学校集体搭建的平台上规范运行,计入正常工作量。

三是区分培训属性,实行分类管理。要区别对待公益性和营利性网络教育培训的不同属性,实行差别化分类管理。

四是出台规章制度,规范市场秩序。面对拥有庞大市场需求的网络教育培训,急需加强立法,出台规章制度,明确监管和执法主体,强化资质审核,细化责任条款,确保有法可依、执法必严,规范网络教育培训的市场秩序。

五是建立评估监测体系,保证教育质量。顺应信息时代教育形势的变化,在教育部和省、市、区教育行政部门设立网络教育管理机构,建立强有力的评估监测体系,形成评估和监督机制,制定评估条例和监督法规,及时纠正网络教育培训出现的问题和偏差。✘

## 加大航运污染治理力度 推动长江经济带绿色发展

文/ 全国人大代表 雍成瀚

随着长江黄金水道建设步伐的加快,航运业迅速发展:长江通航里程2800余公里,货运量占全国内河运量的80%。与此同时,长江航运中的港口、船舶污染问题也日趋显现,长江污染治理管理体制有待理顺,内河船型标准化政策仍需延续,化学品船舶洗舱点建设亟待提速,水运清洁能源推广进展缓慢,危险品船舶突发性事故污染风险大,迫切需要通过科学布局、加快环保基础设施建设等手段来促进水运节能减排,维系优良生态,推动长江经济带绿色发展。

为有效解决长江航运污染问题,特提出如下建议。

一是健全流域协调管理体制机制。加强协调联动,强化水资源、水生态、水环境三位一体,推进统筹构建跨部门、跨区域的流域协调管理机制,在国家层面解决流域生态保护中的难点、重点问题。

二是完善船舶达标产业扶持政策。严格限制新建不达标船舶,依法强制报废超过使用年限的船舶。建立内河船型标准化资金动态补助机制,鼓励节能环保船舶改建改造,以船型标准化提升船舶绿色技术水平。

三是加快洗舱站点建设。由国家层面出台船舶洗舱鼓励政策,对船舶洗舱费用给予补助,解决船舶“不愿洗、洗舱贵”问题。

四是加快清洁能源推广进程。采取疏堵结合措施,提高船舶污染物排放管控标准,加快淘汰燃烧重油的船舶,加快LNG加注码头建设,推进长江航运船舶、港区作业水平运输机械和装载机等改用天然气燃料,同时推广智能化岸电系统建设。

五是健全船舶污染综合防治体系。针对船舶污染点多、线长、面广,又具有流动性的特点,从国家层面建立流域管理和区域管理相结合的船舶污染防治体制,推动长江沿线各省市间的合作,建立船舶污染事故应急反应体系。✘

## 运用大数据缓解城市交通拥堵

文/ 全国人大代表 陈晏

随着经济的发展和人民生活水平的不断提高,选择私家车作为出行工具的人越来越多。近年来,我国机动车保有量



福州市区兴园天桥上的电子交通诱导牌上显示的路况。图/视觉中国

逐年提高,尤其是城市汽车保有量急剧增加,给城市交通带来巨大压力,交通拥堵已成为“大城市病”的主要特征之一,成为老百姓反映强烈的民生痛点。在不具备大规模增加城市道路资源、实现交通供需平衡的情况下,运用技术手段特别是大数据技术来挖掘交通潜力、保持交通供需关系处于稳态,成为全国各地的优先选择。据此,提出以下建议。

一是加大公共交通数据开放力度。建议从国家层面加大交通数据的开放,加强政府部门与专业机构、社会企业之间的合作,鼓励社会企业参与交通信息共享,提升城市交通预测水平,促进城市交通资源有效合理配置。

二是开展大数据智慧交通试点。建议国家部委支持建设智慧交通体系,开展试点,并就数据采集更新、多元化资金投入和跨区域协作等问题进行指导,为全国运用大数据缓解城市交通拥堵提供可借鉴、可复制、可推广的经验。

三是制定交通感知设备行业生产标准。由于国内交通感知设备行业“产品先出,标准后定”的情况屡屡出现,导致不同厂家设备采集到的数据无法接入数据中心。建议国家相关部委研究制定交通行业标准以减小数据整合的难度和成本,助力智慧交通加速发展。

四是出台政策鼓励具有技术条件的社会机构或个人,参与交通大数据应用研究和产业发展,共同解决城市交通拥堵难题。

五是实现各部委与地方政府的垂直数据共享。现在交通大数据资源主要由各部委集中管理,负责收集数据的地方政府却没有调用数据接口的权限,部分关键数据不掌握,无法实现数据交叉验证,导致数据关系链断裂,给利用大数据缓解城市交通拥堵带来困难。建议国家相关部委加大数据开放

力度,在保证数据安全情况下,让地方政府也能使用数据。

六是统一城市交通状况评价体系。从全国层面来看,绝大部分城市仅依靠几家互联网公司发布的城市交通分析报告来评价城市交通状况,由于数据单一、评价标准简单、各城市样本量差距大等原因,导致评价结果准确性差。建议国家相关部委建立一个全面、科学、统一的城市交通状况评价体系,不仅限于车辆行驶数据,还可加入车辆违法数据、停车场数据、人群迁徙数据、交通设施数据、出行信息共享数据等,以全面、正确描述城市交通状况,通过细项分值分析,更好地服务城市规划建设和智慧交通管理。✘

## 化肥农药使用减量行动计划 亟须加快推进

文/ 全国人大代表 魏后凯

《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确指出:要“加强农业面源污染防治,开展农业绿色发展行动,实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化”。农业投入品减量化包括化肥、化学农药、化学除草剂、兽用抗菌药等的减量化,重点是化肥和化学农药的减量化。

早在2015年2月,农业部就出台了《到2020年化肥使用量零增长行动方案》和《到2020年农药使用量零增长行动方案》。双零增长行动方案实施以来,全国的化肥、农药使用总量均已呈现下降趋势,提前实现了到2020年化肥、农药使用量零增长的目标。但是,目前我国化肥和农药使用强度仍然严重超标,化肥和农药使用长期处于过量状况,全面加快推进化肥和农药使用的减量化势在必行。

为此,建议在现行化肥和农药使用量零增长行动方案的基础上,尽快研究制定并实施全国化肥和农药使用减量行动计划,采取总量控制与强度控制相结合的办法,推动化肥、农药使用总量和强度实现持续快速下降,使之逐步稳定在安全合理的适宜区间。

一是分类梯次推进,实行“双减双控”。针对不同地区、不同农作物,实行“双减双控”,分地区、分农产品、分阶段梯次推进化肥、农药的减量化,力争经过2—3个五年行动计划,在2030年之前,将化肥、农药使用强度控制在国际警戒线以下的安全合理区间之内。

二是建立化肥、农药减量增效示范区。近年来,一些地区在推进化肥、农药减量增效方面已经进行了有益的探索,如黑龙江开展了农业减化肥、化学农药和化学除草剂的“三减”行动。建议由国家农业部门联合国家发展改革委等有关部

门,在全国建立一批不同类型的化肥、农药减量增效示范区,充分发挥其引领、示范和标杆作用。

三是支持新型肥料、农药的研发和应用。进一步加大资金和政策支持力度,以科研院所、高校和企业等为主体,深入推进产学研全面合作,加快新型肥料、农药的研发和推广应用,不断提高化肥和农药的使用效率。同时,要加大对推广有机肥替代化肥的支持力度,对相关主体给予税收优惠和财政补贴。✘

## 加强长江江豚自然保护区 的建设和管理

文/ 全国人大代表 胡启生

自20世纪80年代以来,长江江豚种群量快速衰减,目前只有1000头左右。2017年5月9日,农业部长江流域渔政监督管理办公室组织的“长江江豚升级为国家一级保护动物专题论证会”一致通过提议,将江豚由二级提升为国家一级保护动物。为加强长江江豚的保护管理,长江中下游先后建立了9个豚类自然保护区,发挥了积极作用,但在建设管理等方面仍需给予更多的支持和关注。

由于豚类自然保护区主管部门不同(有农业部门主管,也有环保部门主管),保护区的建设管理还存在一些问题,包括管理体制未理顺,极易造成管理缺位;基础设施建设和能力建设项目经费投入严重不足,难以有效开展科研宣教等工作;缺乏必要的生态补偿,严重影响了周边群众参与自然保护区保护事业的积极性等,亟须引起高度重视。因此建议:

一是加快制定专门管理规章。改变当前自然保护区管理相关规定过于原则、操作性不强的情况,根据不同保护区类型、保护对象,建立差异性的管理制度。特别是针对位于长江开放性水域内江豚这一特殊保护对象,制定专门规章,明确保护区管理机构的性质、职责、管理权限,解决交叉重叠、多头管理问题,建立区域联动、部门协同、社会监督的管理格局。

二是建立健全财政投入机制。优化和整合相关财政资金,加大国家级自然保护区投入,合理划分中央和地方管理事权,明确投入的渠道和责任,形成稳定的投入机制。

三是分类处置历史遗留问题。在定期开展江豚保护区管理评估的同时,科学评估江豚保护区设立前已存在的港口码头、水上加油站、江心洲上居民及农业活动对江豚的影响,本着实事求是的原则,明确分类处置和管理要求,为完善规划、调整范围、科学管护、强化监管提供依据。✘

# 丰碑永恒

## ——纪念人民英雄纪念碑落成60周年

文 / 熊丰

今年的5月1日,正是人民英雄纪念碑落成60周年。你知道人民英雄纪念碑的由来吗?

1949年9月30日是中国人民政治协商会议第一届全体会议的最后一天,全体代表议定了要在中华人民共和国的首都北京,天安门外建立一座纪念碑。

会议上提出:我们的纪念应该是整个的,从这一次人民解放战争——人民革命中牺牲的烈士;一直上溯到近三十年的人民民族解放战争和人民革命运动中牺牲的烈士们,再上溯到一百年来,从鸦片战争起始的先烈们,如林则徐先生发动的抵抗侵略的自卫战争、平英团的英勇事迹,以及太平天国革命运动以后各次革命运动,连同辛亥革命伟大的革命家孙中山先生的革命事迹。总之,在多次人民革命运动中的牺牲者,我们都应该纪念。

纪念碑的碑文,要表现这几个时代的事迹,一句话是不能包括的。为使不同历史时期都能够在碑文上表现出来,于是,形成了人民英雄纪念碑上的碑文:

**三年以来,在人民解放战争和人民革命中牺牲的人民英雄们永垂不朽!**

**三十年以来,在人民解放战争和人民革命中牺牲的人民英雄们永垂不朽!**

**由此上溯到一千八百四十年,从那时起,为了反对内外敌人,争取民族独立和人民自由幸福,在历次斗争中牺牲的人民英雄们永垂不朽!**

这次会议上还有两项选举程序,周恩来同志提出,利用这个间隙举行纪念碑奠基典礼。除去正在监票的各位代表,以及会场上有几位代表身体不太好的,希望其他各位代表连同候补代表,全体参加这个奠基典礼。

下午6时,毛泽东同志率领全体委

员来到了天安门广场,当各代表就位后,周恩来代表主席团在严肃的气氛中致辞说:“我们中国人民政治协商会议第一届全体会议为号召人民纪念死者,鼓舞生者,特决定在中华人民共和国首都北京建立一个为国牺牲的人民英雄纪念碑。现在,1949年9月30日,我们全体代表在天安门外举行这个纪念碑的奠基典礼。”

周恩来致辞之后,全体代表均脱帽静默致哀。默哀毕,毛泽东同志宣读纪念碑的碑文。典礼最后是举行奠基仪式,毛泽东同志和各单位首席代表——执锄铲土并表示他们对先烈的崇敬。

纪念碑的建设由中央财政直接拨款,由北京市政府具体实施,并成立了中央及北京市有关部门17家单位组成的首都人民英雄纪念碑兴建委员会,汇集了全国著名的建筑家、美术家、雕刻家、历史学家及优秀的能工巧匠。

从1949年9月纪念碑奠基,1952年8月1日动土兴建到1958年4月22日正式竣工,5月1日落成揭幕,历时9年。

人民英雄纪念碑碑基占地面积约为3000平方米,碑高37.94米,用17000多块花岗石和汉白玉砌成。纪念碑的全部建筑总重约1万吨。

从碑身东面起,按照历史顺序,8块浮雕内容分别为:虎门销烟、金田起义、武昌起义、五四运动、五卅运动、南昌起义、抗日游击战争、胜利渡长江解放全中国,生动地反映了从鸦片战争到解放战争中国人民反帝反封建的革命历史。

在碑身正面的“胜利渡长江解放全中国”的浮雕两侧,另有两幅装饰性浮雕,主题分别为支援前线和欢迎人民解放军。上层小须弥座四周镌刻有以牡丹、荷花、菊花、垂幔等组成的八个花环,这



1958年3月,为了使人民英雄纪念碑在当年“五一”前全部竣工,首都青年们积极参加工地上的义务劳动。摄影/新华社记者 楚英

些花朵象征着品质“高贵”“纯洁”和“坚韧”,表示全国人民对英雄们的永远怀念和敬仰。

人民英雄纪念碑是中华人民共和国建立后第一个由国家兴建的大型纪念碑,是新中国历史上最为重要的大型公共艺术工程,是中国自古以来最大的一座纪念碑。

今年4月27日,十三届全国人大常委会第二次会议通过《中华人民共和国英雄烈士保护法》,并于5月1日起开始施行。英烈保护法规定:

矗立在首都北京天安门广场的人民英雄纪念碑,是近代以来中国人民和中华民族争取民族独立解放、人民自由幸福和国家繁荣富强精神的象征,是国家 and 人民纪念、缅怀英雄烈士的永久性纪念设施。人民英雄纪念碑及其名称、碑题、碑文、浮雕、图形、标志等受法律保护。

可以说,这是我们对人民英雄纪念碑落成60周年的最好纪念。✘

# 中国古代监察法律的演进(下)

文 / 焦利

编者的话：中国古代有关监察的法律法规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，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。本刊今年第7期刊发了本文之“上”部分，现刊发本文之“下”部分。

## 四、成熟阶段：隋唐五代时期

隋唐五代时期，监察体制进一步健全。隋分设专司监察的御史台和司隶台，官员分工详细。唐中央设御史台，台下辖三院。台院掌推鞠狱讼，弹劾百官；殿院掌纠察朝廷礼仪；察院主管出使巡按和对尚书省六司的派员监察。御史台三院制的创设，有效地克服了监察机构重叠、御史职责不明的状况，地方则分十道（后增至十五道）监察区，形成比较严密的监察网，标志着监察机制的系统化和完善化。

唐朝是中国封建社会的鼎盛时期，也是法文化高度发展的时代，《永徽律疏》和《唐六典》的制定，为治吏察吏和监察机关的职能与编制的法律化奠定了重要基础。在唐朝律令格式等法律形式之外，皇帝颁发的大量诏敕，是国家制定法的重要补充形式，对于调整以监察为中心形成的国家机关之间的某种制衡关系，发挥监察机关的察吏治国作用，起了十分重要的作用，是监察法的重要内容。

唐朝时期有关监察的法律规范已经相对完备，《唐律疏议》中的职制门、《唐六典》中的门下省、御史台有明确的法律条文。《唐律疏议》中的《职制篇》《厩库律》《擅兴律》规定了官吏的职责和违法失职行为的法律责任，它以刑罚作为主要责任方式，以最高的强制督促官吏合理使用权力，认真履行职责。在玄宗年间完成的《唐六典》规定了行政管理的原则、行政机构的体制、各机构之间的关系、行政官员的编制、权责范围等诸多方面的内容，详细周密，为行政监察提供了最完备的法律根据。为加强对官吏的考课与监察，唐时还制定了“四善二十七最”之法、《监察六法》等。不仅涉及官吏的治绩，也兼顾官吏的品德、学识、才能。由于《监察六法》的对象、要求、范围、处理方式等均有具体规定，从而使出巡御史的监察活动有章可循。同时《监察六法》也是对位卑权重的御史的一种约束，防止监察权的滥用。唐代《监察六法》虽以汉《刺史六条》为宗，但汉唐历史背景不同，故有所发展变化。其不同之处在于：汉设十三部州监察区，唐改为十道（后

增为十五道）；汉以强宗豪右、二千石及其子弟为监察重点，唐则牧宰与吏人并察，列为六察之首，反映了官僚制度的发展与官僚系统广泛覆盖于地方，以及朝廷对地方官的依赖；至于强宗豪右和士家大族，在隋末农民大起义的沉重打击下，加上封建地主经济的发展，已经急遽没落，不再是中央集权的主要威胁，因此列于六察之末。此外，唐朝实行科举选官制度，取代了自汉以来的察举、征辟，因此不存在监察地方官选署不平的问题，而只是不使“应时用者”的人才埋没民间。唐代除专门性的地方监察法规《监察六法》之外，保存下来的其他法律形式的监察立法也很丰富，主要分布于《唐大诏令集》《唐律疏议》《唐六典》等。

唐代的言谏监察立法，是中国封建监察立法中最有特色的内容，也是唐代监察立法与前代相比所取得重大进步之处。其主要内容包括：第一，皇帝以法令形式一再表明求谏若渴的诚意。如贞观二十年李世民于晚年颁《令群臣直言诏》，开元之年李隆基颁布《令百官言事诏》。第二，唐代注重以法律形式保障言谏制度得以实施。仅有君王的诚意而没有明君的气度，很难设想言谏能有实效。而明君的气度中，除君王良好的虚怀若谷的气质与雄才大略的秉性外，重视制度的建设，是言谏发挥作用的保障。唐代加强谏官集团所采取的措施，首先是增加其成员的人数和提高品级。其次是反复重申并督促谏官必须经常上封事，敬奉职守。此外，唐代许刺史言事作为言谏之补充。再次是在程序上给予规范。正因为唐王朝对谏官集团的高度重视，从唐初开国时起，直到唐代中后期，都不断地从规模上、制度上给予加强和改进，进而使唐中央政府得以避免许多决策的失误。

## 五、强化阶段：宋元时期

宋承唐制，御史台下辖三院。宋真宗时，设言事御史，开“台谏合一”之先河。地方监察设监司和通判，直隶皇帝。至元朝，御史台为中央三大机关之一，全国划分为

二十二道监察区,设肃政廉访司。地方设行御史台,统辖二十二道监察区,每道设肃政廉访使(提刑按察司),从而使中央与地方在监察机构上浑然一体。行御史台作为御史台派出机构,与御史台分区辖管肃政廉访司,由此构成全国范围的垂直监察网络。

宋朝立法沿袭《唐律》,并在唐律的基础上,又颁布了《吏部七司法》《景德吏部条例》《庆元条法事类》等专门法规。此外,宋朝的考课监察法规大量充实,如考课法有《京官考课法》《州县官考课法》《监司考课法》《元丰考课法》等,监察法规有《职制敕》《厩库敕》等,它们大多是以敕令诏的形式出现的。

宋代的监察法令,在《宋大诏令集》中,列有详细的目录。此外《宋刑统》中也含有某些监察性质法律规定。在《庆元条法事类》中,还收录有如下几个立法的内容,即《诫飭台官言事御笔手诏》《职制敕》《厩库敕》《职制令》《考课令》《监司互察法》等。《庆元条法事类》《名例敕》《职制令》《职制敕》等明确规定了地方监察官的职权范围、责任以及处罚方法。地方监察官必须严于职守,不得利用职掌之便,巧立名目,徇私枉法,随便接受馈赠,违反这些规定,将受到刑法处罚。此外,在《厩库敕》和《杂敕》中也有监察法的有关规定。可见,宋朝的地方监察法规在整个监察法体系中占有很大的比重,监督地方司法刑狱是监察的重点和核心,除法律的一般规定外,往往通过颁布特别诏令的形式予以强调。

宋王朝对诸路监司官巡按所辖州县非常重视,规定了一系列的出巡法纪。诸监司每岁分上、下半年巡按州县,并量地远近,每年按期遍巡各地;提点刑狱则二年巡察一遍,须在次年正月,将已巡的地方按时申报尚书省;诸监司每岁须巡视的地方,限五月下旬起发,至七月十五日以前巡遍,并持所到去处按时申报尚书省;凡巡历所至,检察知州、县令劝农之勤惰,岁终较其尤著者,上报朝廷,限次年正月月底报奏。同时,诸监司巡历所至,只据公案、簿书点检,非有违法及事节不清者,不得滞留,无公事不得住过三日。对监司出巡时所带仆役吏卒等随行人员,如孝宗隆兴三年(1165年)采纳臣僚的建议,规定监司官“如遇出巡,除依条合带吏人二名,客司书表一名,当值兵级十五名。不得以承局茶酒等为名别差人数,及不得令随行人吏、兵级于合任人数外借支食钱等乞取钱物,如违许人越诉,监司不互觉察与同坐”。至于诸路监司官出巡中的生活待遇,规定监司官依“所批之券食”,“除批券之外,其余馈送并不许接受,分文皆以赃论”。神宗熙宁三年(1070年)还下令,河东、陕西路走马承受在亲往管下城寨索取军事情况时,“所到留一日,不得饮宴,仍着为令。”为防止监察官失察和自身贪赃枉法,宋朝廷还制

定了监司官违纪重罚制度。处罚等级依次有:罢黜;杖一百;徒二年;流二千里,永不收叙等,可谓详尽。大体上分两类:作为而不为;不作为而为。前者是防范监司官失察,即应察而不察;后者则是禁止监司官贪污腐败,与地方势力勾结起来擅作威福。

宋之监司制度是源于分解地方权力,由它官兼领监察而设。故其本身的职掌,如漕司转运使分掌的行政和财赋之职,宪司提点刑狱公事分掌的案狱之职,以及仓司提举常平分掌的常平之职等,就必须由其他机关兼领监察的官员去按察,于是一个机构兼领监察的官员受另一个机构兼领监察的官员的监察制度,即互相举察的制度也就应运而生。徽宗崇宁四年(1105年),诏“诸路监司互相举察如法”,大观四年(1110年),命“诸路转运司各具三十年来每岁收支及泛滥数,令提刑司覆按的确,结罪保明闻奏”。政和六年(1111年),臣僚上言“法有监司互察文”。可见,宋代在徽宗朝已明确制定了各监司“互相举察”的条法,成为制度在法律上制定下来,此后不断完善,形成《监司互监法》,它是宋代监察法规中最具特色的内容。

总观宋代地方监察立法,尽管多以诏、敕、令等法律形式不断调整、充实,还未能形成一部完整的地方性单一监察法规,然而,其较之汉、隋、唐六条法,不仅内容开始增多,涉及面也较为广泛,更为重要的是其立法技术已日臻成熟,特点十分鲜明,是中国封建社会地方监察法规系统化的标志。表现为:首先,监察主体职权较为明确。根据地方吏治的重要性及监察对象行为危害性大小划定监司官的按劾权、申奏权及检查权等,初步有了职权的划分。其次,监察程序日趋严密。对出巡监察官期限、任务、随行人员数目及生活待遇等都有较为细密的规范。再次,监察法律规范的完整性十分突出,最引人注目的是其假定—处理—制裁均有意识地予以抽象。如假定部分主体全用“诸……”来表达。特别是制裁部分,对监察官法律责任的系统规范,不仅使监察法规具有“依法可行”的可操作性,更重要的是加重监察官的责任感,责、权、利较为统一。最后,尤其要强调指出的是,宋代对监察职官的再监察已取得了显著的成就,显示了地方层次上权力制衡的初级模式。宋代监司体制及立法对巩固皇权,加强中央对地方的控制,克服地方之离心力,无疑是有成效的。

元朝的监察立法在中国封建监察立法史中占有突出的地位,《元典章》中所列元朝的监察法规,从结构上看已经十分清晰、完整,中央监察法规、地方监察法规、监察程序法规成为三个相对独立又密不可分的元代监察法规的组成部分,而且,各部分又是相对独立的监察法规。其主要结构如下:

①中央监察法规又分为内台法规和行台法规两部,即所谓的“以职统领”,这种立法方式和技术,甚至影响到了明、清的行政法典编撰。②地方监察法规又分为体察和体覆两部分。其中,体察即监察地方政状、诉讼等地方事务,而体覆则指由按察司察按地方的水旱灾伤,田禾不收等自然灾害,还包括钱粮短少、财政亏空等事项。③监察范围与程序法规。监察程序法规是监察中的程序准则,包括按治和照刷两部分。

元在至元五年颁行《宪台格例》,这部颇具规模的单行监察法规,使得中国古代的监察立法有了历史性的突破。《宪台格例》分宪纲、条例两部分,“宪纲”规定御史台的职权范围和地位,“条例”分列纠察事项二十条,还有纠弹事项、体究事项、推究事项、体察事项、纠劾事项、照刷事项、罚则等,共计三十六条,均为纠正百官违失、处罚百官非法的法规。至元六年,忽必烈又特为各道宪司制定了《察司体察等例》并公布颁行,至元十四年(1277年)完成了行御史台的建制后,又制定了行御史台职能条例——《行台体察等例》三十条,即《行台条画》三十条。可以看出,元代的监察立法在体系化方面已初具规模。

## 六、严密阶段:明清时期

明清两朝,伴随着君主专制统治的强化,监察制度更趋完备,在机构设置上,明将御史台改为都察院,以十三道监察御史监察地方,设六科给事中钳制六部。六科给事中与都察院不相统属并可相互纠举,更有利于皇帝的控制。但由于台科分立,往往造成相互牵制乃至对峙,监察功能因内耗而削弱。清朝吸取明朝教训,将六科给事中合并于都察院。六科给事中与十五道监察御史(后增为二十道),合称“科道”,分别负责对京城内外官员的监察和纠弹,改变了唐以来监察机构“台谏”并列、明代“科道”分立的体制,实现了监察组织的空前完整和统一。中国封建监察制度也发展到了历史的顶峰。

明清时期的监察法律规范更加丰富,监察法律体系日益完备,除在基本法典中涉及行政监督的内容之外,两个时期均仿唐朝制定了专门的行政法典,明有《大明会典》《正德会典》《万历会典》;清有康熙、雍正、乾隆、嘉庆、光绪五部会典。

万历十五年再修成书的《大明会典》,将明代开国至万历十三年二百余年间的监察立法活动及监察法规列入209至213卷。据此,我们知道明代的监察立法活动突出地表现在洪武二十六年和正统四年。洪武二十六年前后,朱元璋制定了《宪纲》《出巡相见礼仪》《奏请点差》和《巡历事例》等条例。此后经惠文帝、成祖、仁宗、宣宗历朝有所增补,至英宗时条款已颇具规模。正统四年(1439年),

正式制定颁布了《宪纲条例》(简称《宪纲》)。《宪纲》对监察官的地位、职权、选用、监察对象以及行使权力的方式和监察纪律作了详细的规定。这已是一部“所定宪例甚备”的监察法规了。此后,历朝陆续有所增补,但均以其为主臬。明清时期的考课监察立法也日益完善,明时有《考满法》《考察通例》《宪纲条例》《纠劾官邪规定》《责任条例》《巡抚六察》《巡按七察》等;清时关于考课方面的法规有京察、大计之法、《十察法》《京察滥举处分条例》《考察内外大员例》等。

明代监察法律体系的特征已十分明显,其监察法律体系大致可分两大部分,即都察院监察法规和六科给事中法规。

都察院监察法规是明朝监察法规的核心内容,是以都察院为中心的明代监察机关活动的总则。前后共3卷,条文达200条。其中有:(1)宪纲总例,10条;(2)督抚建置;(3)各道分隶;(4)纠劾官邪;(5)考复百官,5条;(6)急缺选用;(7)奏请点差,20条;(8)出巡事宜,27条;(9)照刷文卷,6条;(10)回道考察,39条;(11)问拟刑名;(12)追问公事,附申冤;(13)审录罪囚,附审决;(14)监礼纠仪,18条;(15)抚按通例,21条;(16)巡抚六察;(17)巡按七察;(18)监官遵守条款,20条;(19)监纪九款;(20)南京都察院事例,28条。

六科给事中条例分为总例和各科事例两大部分,计100多条。总例部分36条规定了给事中的权贵和权限范围,如御前进呈各衙门章奏,受理各衙门题奏,参预大政会议,检验章奏文状违失等职权。分科事例分为:吏科20条,户科25条,礼科16条,兵科35条,刑科13条,工科18条。事例分列了各科权限及其工作细则。此外,还附有南京六科给事中条例59条,内容与中央六科相似。

清入关后,各方面立法秉承“参汉酌金”之原则,一方面仿明制创设监察体制与监察立法,另一方面,结合本朝实际,积极发展与完善监察法律体系,经过近三百年的发展,逐步超越了明代,从较为简单的立法发展为以《钦定台规》为统领,以各项国家立法和部门立法相配合的内容完善、结构严密、内部协调、形式统一的监察法律体系,成为我国古代监察法律体系发展的最完善阶段。在历史的发展进程中,统治者的监察经验也在逐渐积累,对监察立法也日益重视。监察法律的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。而《钦定台规》可以说是其中的集大成者。它经皇帝亲自审定,堪称我国封建历史上最完备且地位最高的一部监察法典,雄踞我国古代监察法的最高峰。★

(本文作者为《国家行政学院学报》主编、法制史博士)

# 菲律宾的环境法典化及启示

文 / 岳小花



菲律宾长滩岛。图 / 视觉中国

菲律宾位于亚洲东南部,濒临南中国海,农、林、渔业发达,是以农业为主的发展中国家。菲律宾的海洋资源丰富,动植物种类繁多,但受地理位置和气候影响,自然灾害尤其台风频发,经常造成严重的财产和生命损失,扰乱正常的社会经济秩序。政治上,菲律宾曾先后是古印度、西班牙、美国和日本的殖民地,其中受西班牙殖民统治时间达330多年,受美国殖民统治达40余年。历经几个国家的殖民统治,使菲律宾的政治法律体制在东方法的基础上融合了欧美普通法的因素。菲律宾作为古印度的殖民地时逐渐接受了《摩奴法典》,但相比而言,其法律体系和制度受西班牙和美国的影响最深。西班牙19世纪开始颁布的一系列法典中很多也直接适用于菲律宾。1898年被美国占领后,菲律宾又逐渐接纳了美国的法律体系,1946年菲律宾独立后基本延续了大陆法和普通法相混合的法律传统。

自20世纪50年代起至20世纪末,菲律宾开始大力

发展工业,一些造纸厂、铜冶炼厂等建设项目兴起,城市化进程加速,随之引发的水污染、大气污染、固废污染等问题也逐渐加重。这一时期,菲律宾的环境保护运动兴起,环境立法开始得到政府重视,大批环境保护相关法律包括环境法典被颁布实施。自21世纪以来,随着菲律宾环境污染及资源破坏问题不断加重,菲律宾总统号召在全国发起生态革命以拯救日益严重的大气污染、水污染和土壤污染等污染问题和资源耗竭问题,又陆续出台了诸多环境法律和规范性文件。

## 菲律宾环境法典化的主要内容及特点

菲律宾的环境法律体系中,除《菲律宾环境法典》(Philippine Environment Code)(以下简称《环境法典》)外,还有一系列通过总统令、共和国法案、最高法院决定等形式颁布的法律法规。1977年菲律宾通过总统令的形式颁布了《环境法典》(No.1152)。1987年颁布的《宪

法》则明确规定了公民环境权,即国家应保护和促进人民的健康权利,实现其与自然的和谐,实现生态平衡和健康,并强调了国家保护环境资源的职责义务和主要目标。总体而言,菲律宾的环境法典化起步时间较早,体现了较先进的环境保护理念,且形式比较完备、内容覆盖面较广。

#### (一)《环境法典》的体例和主要内容

《环境法典》颁布于马科斯总统时期,分七个部分,共有64条。颁布《环境法典》的动机主要是启动综合环境保护与管理计划,以建立环境管理政策、明确环境质量标准。法典主要分空气质量管理、水质量管理、土地使用管理、自然资源管理与保护、废弃物管理、与环境保护相关问题以及效力这七个部分。其中有关空气质量管理、水质量管理、土地使用管理、自然资源管理与保护、废弃物管理这五部分,主要从立法目的、监测、标准、监管与执法等方面进行规范。《环境法典》在空气质量管理部分从标准、监管和执法、监测等方面进行了规范,在标准的内容方面又细化为环境空气质量标准、国家排放标准、社区噪音标准、噪音发生设备的标准以及飞机排放与声震等方面;自然资源管理与保护部分包括了渔业与水产资源、野生动物、林业与土壤保护、洪水管控与自然灾害、能源开发、地表水、矿产资源保护与管理等内容;废弃物管理部分则分别对固体废弃物和液体废弃物进行了细化规定;与环境保护相关的其他问题这一部分,主要通过列举的方式,规定了人口与环境平衡、环境教育、环境研究、国外环境信息的监控与传播、税收激励、财务补助/补贴、地方政府单位和私人个体的参与、历史与文化资源和遗产的保护、履行环境保护功能的政府机构、公共听证、术语解释等方面的内容。

《环境法典》还明确了相关的政府主管部门及其具体职责。涉及的政府主管部门主要有环境保护委员会、教育与文化部、国家水资源委员会、自然资源部、农业部、国家污染控制委员会等机构。《环境法典》在开始部分开宗明义重申了根据第1121号总统令创立国家环境保护委员会,以推进菲律宾的环境保护事业。在《环境法典》的正文部分明确规定环境保护委员会根据第1121号总统令行使权力,询问具有环境意义的任何行动或事宜,可以就具有重大环境意义的事项举行公共听证;教育与文化部负责在学校课程中融入综合环境教育的学科;国家水资源委员会和其他相关政府部门负责保护和改进菲律宾水资源质量,以防止、控制和减少水污染;自然资源部和农业部负责实施土壤保护计划;自然资源部负责建立森林资源合理开发体系;国家污染控制

委员会负责与国家环境保护委员会进行协调以开展空气质量相关监测活动;等等。

#### (二)菲律宾其他环境立法

在《环境法典》颁布前后,菲律宾出台了大量与环境保护相关的法律文件。在《环境法典》颁布之前,马科斯总统通过第1151号总统令颁布《菲律宾环境政策》(Philippine Environment Policy),明确环境保护是政府的一项重要职责,并且是国家的持续性政策,从空气质量管理、水资源管理和使用管理、自然资源管理和养护、废物管理等方面进行了初步规定。《环境影响评价制度》(No.1586总统令颁布,后经No.8749总统令修改)则从微观的制度层面,对环境影响评价涉及的政府机构、程序规则、法律制裁、环境修复基金等进行了详细规范。除此之外,菲律宾与环境保护相关的法律主要有:

第一,保护森林和生物多样性的相关法律。主要有修订后的《森林改革法典》(第705号总统令)(修订前称为《森林法典》);《植物检疫令》(第1433号总统令,1978年);《人民小型采矿法》(第7076号法案,1991年);《国家综合保护区域制度法》(第7586号法令,1992年);《1995年菲律宾采矿法》(第7942号法案);《野生动物资源保护法案》(第9147号法案)等。

第二,保护海洋和水产资源的法律。主要有《海洋污染法》(第979号法案,1976年);《水法典》(第1067号法案,1976年);《渔业法典》(第8550号法案,1998年);《清洁水法》(第9275号法案,2004年);《石油污染补偿法》(第9483号法案,2007年)等。

第三,处理空气污染问题的法律。主要有《清洁空气法案》(第8749号法案,1999年)。

第四,与危险废弃物和环境保护相关的法律。主要有《卫生法典》(第856号总统令);《有毒、危险物质和核废料控制法案》(第6969号法案,1990年);《原住民权利法案》(第8371号法案,1997年);《生态固体废物管理法》(第9003号法案,2000年);《气候变化法案》(第9729号法案,2009年);《农业和渔业现代化法》(第8435号法案,1997年);《可再生能源法》(第9513号法案,2008年);《国家环境意识与教育法》(2008年)等。

此外,其他领域的立法中与环境保护相关的内容也可用于调整环境法律关系。如菲律宾《民法典》中一些关于权利滥用、妨害、地役权和侵权行为的条款,也可适用到处理环境损害赔偿的案件中,成为菲律宾一般环境法律的有益补充。

#### (三)菲律宾环境法典化的优点与不足

菲律宾的环境立法数量庞大,在立法形式上既有《环境法典》《水法典》《森林法典》等法典,也有普通性法

律文件；在内容上涵盖了自然资源各个领域的资源保护立法和很多单项污染防治立法，涵盖了环境保护的诸多领域。总体而言，这些立法对于规范和引导菲律宾的环境保护工作起到了重要作用，具有许多可资借鉴的优点，但也存在一些不足。

第一，菲律宾的环境法典化具有很多突出的优点。表现在：菲律宾《环境法典》出台时间较早，体现了对该国环境保护及环境立法的重视。结构方面，《环境法典》虽然条款数量不多，但结构上却几乎囊括了环境与自然资源保护的所有领域，对指导其国内的环境保护工作起到提纲挈领的作用，为后续环境立法搭建了良好框架。立法技术方面，《环境法典》基本具备了法典的基本技术特征，如内容明确、条理清晰、逻辑严密、术语准确等。立法目的上，遵循“一元论”的立法目的，明确以公众的健康、安全和公共福利为主要目的，体现了环境立法的基本价值追求。内容方面，通过《宪法》明确规定了公民环境权，为环境保护立法奠定了公民权利基础；《环境法典》比较重视对标准及监测的规范，并规定了相应的政府主管部门。

第二，菲律宾的环境法典化尚存在一些不足。表现在：《环境法典》主要是关于各个环境保护领域的实体性规范，很少有程序性规范的内容；虽然规定了一些政府机构，但是这些政府机构间的权属关系、职权划分、管理体制等方面缺乏明确细致的规定，容易导致这些政府机构间出现职能交叉或者监管空白的情形，不利于环境执法；对法律责任的规定不明确，使该法典的具体执行效果大打折扣。此外，与环境保护相关的其他立法数量众多、体系庞大，但不免存在一些重合或交叉规定之处，既增加了立法成本，也对公民守法和执法造成诸多困惑，不利于法律的遵守和执行。

### 菲律宾环境法典化对我国的启示

菲律宾的环境法典化对我国今后环境法典的制定以及当前环境保护相关法律法规的出台均具有很多启发。

第一，环境法典的出台较多地受一国自然地理条件及法制传统的影响。受其地理位置、经济结构和社会发展情况的影响，对自然资源破坏或者环境污染比较敏感，因此菲律宾对环境保护工作比较重视，很早就着手开展环境立法工作。每一种法制传统的特点都与其所存在的历史条件或民族发展历程紧密相连。菲律宾曾先后遭受了古印度、西班牙、美国的殖民统治，其宗主国大多重视法典以及综合性立法。在长期的被殖民统治过程中，菲律宾在自身法律传统基础上，吸纳了古印度法、伊

斯兰法、西班牙和美国法等多种法律传统，逐渐形成了大陆法和普通法相混合的法律制度体系和法典化传统。在这种背景下，菲律宾很早就出台了《环境法典》。我国当前环境污染及资源破坏的严重形势对于我国的环境法典提出了较多的期待，且我国在历史传统中一直比较重视法律体系的系统化编纂，这些也为今后出台环境法典提供了有利的外部条件。

第二，环境法典化水平体现了国家对环境治理的重视程度。法典除具有内容上的强制力外，也具有重要的教育功能和宣示意义，体现了国家对环境问题和环境保护工作的重视。环境保护及其法典化发展水平与经济发展程度并非成正比的关系。菲律宾本身处于发展中国家，但是其环境法典以及其他相关立法颁布时间较早且立法数量多，体现了该国非常重视环境保护立法以及法典化建设。当前我国将生态文明建设纳入国家“五位一体”总体建设布局，2018年3月通过的宪法修正案明确将生态文明增列为五大文明内容之一，并明确规定国务院领导和管理生态文明建设，从理念、机制和制度等方面将生态文明建设写入宪法，彰显了中国重视生态文明、建设美丽中国的决心。在此背景下建议应适时开展环境法典的编制工作，完善环境法律体系，为生态文明建设奠定坚实的立法基础。

第三，环境法典的内容及形式选择根据国情而异。法典编纂没有固定的形式，主要受国家环境保护的具体实际、编纂水平等因素的影响。理想化的法典在形式方面要求内容概括、明确，在一国之内具有普适性和实施的稳定性；调整范围方面要涵盖该调整领域的全面内容。法典作为成文法的集中体现，其本身的内容又往往滞后于实践，而且环境法涉及自然资源和污染防治领域等诸多单行法，这些不同单行法在调整具体社会关系所涉及的内容和特点又各不相同，并且牵扯到众多政府管理部门的部门职权和利益，所以如果追求大而全的理想化的法典编纂模式，可能会耗费巨大的人力物力，且耗时巨大，使其脱离法律本身所具有的调整社会关系的功能。因此我国在进行环境法典化时建议走适度法典化的道路，即以保持法律的稳定性和实用性为指导原则，允许环境法典与单行环境法律、法规等在一定时期内并存，法典从中居于主导性地位，其他环境法律、法规和规章等则处于从属地位，以配合环境法典的实施。随着立法涉及利益的不断整合以及立法技术的提升，再逐步扩充环境法典的实质内容，完善外在形式，形成更加完备的环境法典。☒

（本文作者为中国社会科学院法学研究所助理研究员，法学博士、博士后）

# 延安,共产党人的精神宝藏

文 / 金果林

延安,孩提时就开始向往的革命圣地。

那高耸入云的宝塔山、浪花翻滚的延河水,枣园里那彻夜不息的灯光、杨家岭那传向四方的电波,还有那鲁艺的铿锵锣鼓、抗大的朗朗书声,都曾久久地深情神往。

贺敬之的诗篇,常常在胸中激荡;李光羲的歌声,常常在耳边回响。如今,终于来到了延安,轻轻地走进这片神圣的土地,这里的一切一切,都让我激动,都让我新奇,都让我震撼,也都让我深思。

感谢延安,让我在这里不仅在情感层面,更在理性层面理解了这片圣地的真正内涵,认识到延安不仅是中国共产党人的精神圣地,更是中国共产党人的精神宝藏。

感谢延安,让我在这里切身地体会和感悟到:每一个共产党员只要来到这里,就不仅可以得到精神的升华、灵魂的净化,更能找到信念的力量、理想的支撑、血脉的接续、奋斗的激情、思想的淬火、格局的扩展、作风的锤炼、党性的提纯。

## 任何时候都要坚定理想信念

延安革命纪念馆、抗大纪念馆、四·八烈士陵园,这里的史料使我深深体会到,共产党人只有在任何时候都坚定自己的革命理想和信念,革命的事业才会永远立于不败之地,才会从挫折中走向胜利、从胜利中不断地走向新的胜利。

当年,毛主席和党中央率领中央红军来到延安,在那样艰苦的环境下、在那样危难的情势下,如果没有坚定的理想信念,哪里会有后来的新中国?正是由于他们始终坚定理想信念,使中国共产党和所领导的红军不仅取得了长征的胜利,摆脱了敌人的围追堵截,而且在陕北建立了巩固的革命根据地、开辟了稳固的陕甘宁边区,使革命的势力不断发展、队伍不断壮大、理论不断成熟、我们党也不断成长和进步,最终打败了国民党反动政府、取得全国的解放。

所以,作为共产党员和党员领导干部,在新时代更要发扬延安时期的光荣传统,坚定自己的理想信念,坚定正确的政治方向,突出的是要坚定中国特色



毛泽东在延安和当地农民交谈。图 / 新华社发

社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信,严守党章党纲,牢记入党誓词,固守共产党人的价值追求和人生信仰。

## 任何时候都要坚持实事求是

凤凰山革命旧址、洛川会议旧址、桥儿沟革命旧址、陕甘宁边区参议会旧址,这里的故事使我深深体会到,共产党人必须时刻牢记实事求是的思想路线,只有坚持实事求是,我们的革命事业才能不断排除“左”的和右的干扰,不犯或少犯“左”的或右的错误,使革命的航船始终沿着正确的航线不断前行。

当年,毛主席和党中央正是以彻底的实事求是精神与态度,根据变化了的国际国内形势,及时地调整战略和策略,与国民党组成全民族的抗日统一战线,实现第二次“国共合作”,将红军改变为国民革命军第八路军,并及时调整了军事战略方针和对地主、富农、资本家及中小商人的政策方针,使党顺利地实现了从土地革命战争向抗日民族解放战争的重大转变,最大限度地赢得了民心,使我们党发展壮大,成为最终打败日本帝国主义的决定性因素。

所以,作为共产党员和党员领导干部,在新时代更要坚持实事求是,凡事都要运用历史唯物主义和辩证唯物主义的思想方法,不断发现新情况、研究新问题、解决新矛盾,既不墨守成规,也不急躁冒进,一

切从实际出发,具体情况具体分析,这样才能保证事业成功。

### 任何时候都要保持艰苦奋斗

王家坪革命旧址、南泥湾大生产旧址、陕甘宁边区政府旧址、中共中央西北局旧址,这里的足迹使我深深体会到,共产党人必须永远保持艰苦奋斗的作风,牢记“历览前贤国与家,成由勤俭败由奢”的古训,永远不做李自成,只有这样才能率领全国各族人民励精图治、埋头苦干、夙兴夜寐、艰苦创业,构筑起共和国的千秋大业。

当年,毛主席和他的战友们在延安,住土窑、睡土炕,穿着打补丁的衣服,身上生着虱子、虻子、跳蚤,点着油灯、吃着杂粮,但是他们却不以为苦、反以为乐,始终保持着旺盛的革命斗志,不仅坚持着各种对敌斗争,而且开创各项革命事业,办教育、办医疗、搞文学、搞商业、开展生产、推动民主,自己还刻苦读书、刻苦钻研,写出大量理论巨著,取得马克思主义中国化的丰硕理论成果,指导中国革命沿着正确道路取得全国胜利。

所以,作为共产党员和党员领导干部,在新时代更要牢牢保持中国共产党人艰苦奋斗的优良传统和政治本色,树立良好的工作作风和工作态度,反对贪图享乐、奢靡浪费、大手大脚等歪风邪气,努力把“艰苦奋斗”这一传家宝继承下来、传递下去,确保革命事业兴旺发达、人民江山代代相传。

### 任何时候都要铭记为人民服务

枣园张思德广场、延川县文安驿镇梁家河村、延安南区合作社旧址,这里的往事使我深深体会到,共产党人必须时刻牢记为人民服务的宗旨,牢记共产党员的身份和使命,始终把人民放在心上,把人民利益放在第一位。

当年,毛主席和党中央在延安,虽然日理万机,却始终惦记着人民的冷暖。一个村庄里妇女不能生孩子的事情都会牵挂着人民领袖的心,他专门找来医疗专家提出解决办法,用自己的实际行动率先垂范,身体力行“为人民服务”的宗旨。他发表演讲,树立起张思德这样一个为人民服务的楷模,首次明确提出我党我军的唯一宗旨是“为人民服务”,昭示我们共产党是“彻底地为人民的利益工作的”。当年,习近平同志等北京知青在延安摸爬滚打、战天斗地,为改变老区落后面貌、改善老区人民生活奉献了青春,与当地群众结下了深情厚谊。

因此,作为共产党员和党员领导干部,在新时代更要以人民为中心,牢固树立宗旨意识,共产党除了人民的利益之外没有任何自己的私利,一切为了人民,一切依靠人民,始终清醒地认识到共产党员是人民的勤务员、领导干部是人民的公仆,知道自己“是从哪里来、到哪里去的”。

### 任何时候都要强化党性锻炼

杨家岭革命旧址、枣园革命旧址、清凉山革命旧址,这里的点点滴滴都使我深深体会到,共产党人必须时刻坚守共产党员的本质属性,时刻强化党性锻炼,时刻进行党性修养,永葆共产党员的浩然正气、高尚情操、远大理想和宽广胸怀,使党性内化于心、外化于行,确保党的先进性和纯洁性。

当年,毛主席和他的战友们在延安,在那样艰难困苦、战火纷飞的年代,依然不忘始终坚持开展党性锻炼和党性修养,努力把党建设成为集中代表全中国人民利益的无产阶级先锋队。特别是通过延安整风运动,不仅全面提高了全党的马克思主义水平,而且大大提高了广大党员和干部的党性修养,从根本上转变了党的作风。这期间产生的有关党性修养的专著,包括刘少奇的《论共产党员的修养》,产生了深远的影响,为我党加强党性修养和党性锻炼树立了典范。

因此,共产党员和党员领导干部在新时代强化党性锻炼、加强党性修养,有着特殊的重要意义。随着经济社会发展,社会越来越复杂多变,作为共产党员,就必须保持共产党员的定力,坚守共产党人的精神追求,把党性和人民性高度统一起来,坚守正确的人生观和价值观不动摇,弘扬延安精神,继承前辈传统,汲取精神力量,发扬优良作风。

走进延安,这里的一草一木都让我感到亲切;发现延安,这里的一山一水都让我感到深沉;思考延安,这里的一砖一石都让我感到凝重;告别延安,这里的一景一物都让我感到眷恋。

带着在圣地的精神洗礼,带着在宝藏的精神浸润,离开延安时,我在笔记本上留下这样几句感言:

山河苍莽留圣迹,

草木葱茏续史名;

大地无声千秋业,

箕裘踵武为斯民。✘

(本文作者:中国延安干部学院专题培训班学员、《中国人大》杂志社副总编辑、高级记者)

# 广西贺州：生态良好 风情浓郁

## 宜居宜商的世界长寿市

贺州位于广西东北部，地处桂粤湘三省区交界，于2002年撤地设市，辖八步区、平桂区、钟山县、富川瑶族自治县、昭平县等五个县（区），面积1.18万平方公里，总人口243万。近年来，贺州市委、市人民政府深入实施“生态立市”发展战略，充分利用山清水秀生态美的优势和“世界长寿市”的招牌，着力打造“生态贺州·长寿胜地”，一座生态良好、风情浓郁、宜居宜商的山园林长寿城正悄然崛起。

贺州茶香。贺州种植茶叶近30万亩，“亿健”“将军峰”“故乡”“象棋山”“将军红”等茶叶品牌进一步打响，特别是亿健有机绿茶、红茶系列产品远销新加坡、日本、韩国等，“故乡”有机红茶、“将军红”有机绿茶被中国航空集团列为航班乘客用茶。

贺州城古。已有2100多年的建城史，有瑶族服饰、瑶族盘王节等四大国家级非物质文化遗产，有国宝“麒麟尊”、临贺故城等文物和古迹，进入广西和国家传统村落保护名录的村落



贺州黄姚茶海景观



古镇日出红满天

分别有73个和32个，是潇湘文化、岭南文化、瑶族文化、客家文化长期相互交融的多元文化城市，潇贺古道在“2017年中国十大古道”评选中成功入选为最具地方特色古道。

贺州生态美。全市森林覆盖率达72.87%，是全国森林覆盖率的3.36倍。拥有“华南地区最大天然氧吧”美誉的姑婆山国家森林公园、“中国最具旅游价值古城镇”之称的黄姚古镇等一批优秀旅游景区景点，入选国家第二批全域旅游示范区创建名单，荣获中国优秀旅游城市、中国最佳生态旅游示范城市、国家森林城市、全国森林旅游示范市等称号。

贺州人长寿。全市现有百岁以上老人461名，百岁老人比例每十万人口19.05人，是“世界长寿市”和全国第一个“中国长寿之乡”县域全覆盖的地级市，荣获“中国长寿美食之都”“中国十大养生城市”等称号。贺州正大力打造“寿城”品牌，培育壮大“长寿·养生”经济，初步打响了“峰丛古镇·梦境黄姚”和“住几天管用”的“世界长寿市”品牌。

贺州资源富集。境内已探明的矿产资源有60多种，特别是稀土、黑钨等战略性矿产资源丰富，有华南地区最大的白色大理石矿藏，是全国最大的重质碳酸钙粉体生产基地和人造岗石生产基地。农林牧渔资源丰富，素有粤港澳“菜篮子”“果篮子”“肉篮子”之称，脐橙、贡柑、茶叶、蔬菜等农产品畅销日本、欧美等质量安全要求最严格国家，是全国首个出口食品农产品质量安全示范区县（区）全覆盖设区市。

贺州交通区位优势明显。贺州是广西的东大门和大西南面向粤港澳的最便捷通道，是中国—东盟自由贸易区、西部大开发和泛珠三角区域合作的战略



贺州城市夜景

结合点，是接纳东部沿海经济辐射和产业转移的“福地”。境内的洛湛铁路、桂梧高速、广贺高速、贵广高铁、永贺高速相继建成通车，贺州正全面融入北部湾3小时经济圈、珠三角1小时经济圈，加快成为桂粤湘区域性交通枢纽城市。

贺州政策优势叠加。除了享有国家深入实施西部大开发、国家级承接产业转移示范区、促进广西经济社会发展、沿海开放以及扶持民族地区、贫困地区等一系列政策外，还拥有国家级“服务业综合改革”“生态保护与建设”“医养结合”“产城融合”和“多规合一”等试点政策，被评为“浙商最佳投资城市”和“中国最佳粤商投资城市”。

迈进新时代，踏上新征程。贺州将紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持新发展理念，按照高质量发展的要求，充分发挥“世界长寿市”的品牌优势，以推动大创新、实施大开放、培育大物流、发展大旅游、构建大健康“五大新引擎”为抓手，大力倡导“说干就干、干就干好”的工作作风，为加快实现发展新定位、全面建成小康社会、谱写新时代贺州发展新篇章而努力奋斗！

贺州茶香、城古、生态美、人长寿。我们诚挚欢迎全国各界人士把目光更多地投向贺州、关注贺州，到贺州考察指导、投资兴业、观光旅游，“生态贺州·长寿胜地”欢迎您！

# 中原石油： 开启千万吨级油气田高质量发展新征程

中原油田是中国石化集团公司的下属企业，主要从事石油天然气勘探开发、工程技术服务、炼油化工、油气销售、矿区管理等业务，本部位于河南省濮阳市。油田实行一体化管理，油气业务、石油工程、矿区管理分开经营核算。目前，共有二级单位64个，职工家属24万人，用工总量8.6万人，资产总额686.8亿元，年产油气当量1300万吨以上。截至2012年底，累计生产原油1.34亿吨、天然气576.8亿立方米。



中原油田总部全景图



油气主业-普光气田

地址：河南省濮阳市中原路277号  
电话：86393-4822172 86393-4822301

丝绸之府

湖  
HUZHOU  
州  
江南水乡

文物之邦

