

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年6月5日出版
第11期 总第455期

全国人大常委会机关刊物



栗战书： 深入学习贯彻习近平总书记 关于生态文明建设的思想 强化法治提升百姓蓝天幸福感



ISSN 1671-542X

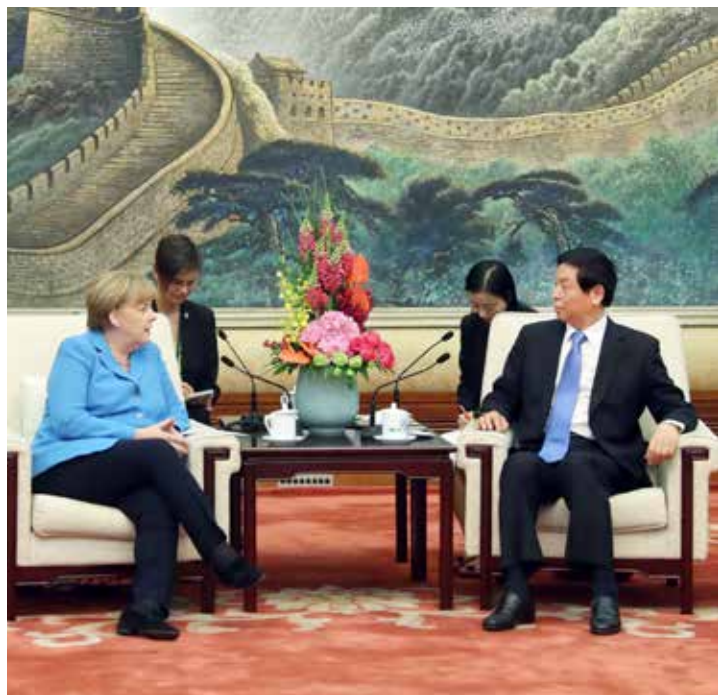


邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3442/D
国际刊号：ISSN1671-542X

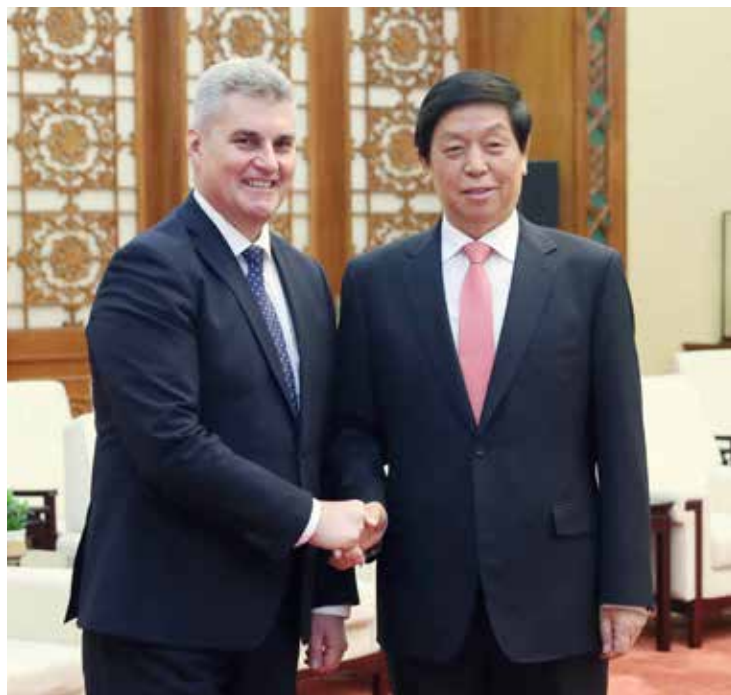


6月3日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在内蒙古自治区检查大气污染防治法实施情况时,到包钢集团车间现场了解生产线技术升级改造情况。摄影/新华社记者 饶爱民

6月4日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在内蒙古自治区检查大气污染防治法实施情况时,到鄂尔多斯银肯塔拉京津风沙源治理项目现场了解防治固沙、植被恢复等情况。摄影/新华社记者 饶爱民



5月24日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见德国总理默克尔。摄影/新华社记者 刘卫兵



6月1日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见黑山议长布拉约维奇一行。摄影/新华社记者 刘卫兵

用法律的武器护卫蓝天白云

作为新一届全国人大常委会开局之年监督工作的重头戏,大气污染防治法执法检查正在全面铺开。

此次执法检查的任务是推动习近平新时代中国特色社会主义思想特别是关于生态文明建设思想的贯彻落实,推动党中央关于大气污染防治决策部署的贯彻落实,推动大气污染防治法法律责任的全面落实。执法检查组由栗战书委员长担任组长,王晨、沈跃跃、丁仲礼三位副委员长和全国人大常委会秘书长杨振武、全国人大环资委主任委员高虎城任副组长,分成4个检查小组,于今年5月至6月,分赴河北、山西等8个省(区)进行检查。同时,委托其他23个省(区、市)人大常委会对本行政区域内法律贯彻实施情况进行检查,从而实现对全国31个省(区、市)的“全覆盖”。

为了能听到原汁原味的基层声音,真正掌握第一手材料,栗战书委员长率先垂范、深入基层。5月下旬和6月初,栗战书委员长率领执法检查组先后到河南省安阳市、郑州市、洛阳市和内蒙古自治区呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市,深入企业、工地、社区和居民家中,通过实地检查与随机抽查、听取政府及相关部门汇报、与五级人大代表和群众代表座谈等多种形式,全面深入地了解企业大气污染防治法的实施情况及存在的主要问题。

换届伊始,新一届全国人大常委会就开展如此高规格、大规模的执法检查,这不仅使我们对新一轮的人大监督工作充满了期待,也对打赢蓝天保卫战充满了信心。

在大气污染防治法执法检查组第一次全体会议上,栗战书委员长对做好这次执法检查提出了五点具体要求:一要把握好“依法”和“严格”这个监督原则;二要突出执法检查的重点问题、重点区域和重点领域;三要坚持问题导向,真发现问题,发现真问题;四要精心组织,做到各环节工作环环相扣、依次递进,确保执法检查取得实效;五要严格执行中央八项规定精神。这五点要求的提出,深刻阐明了执法检查的本质,准确把握了执法检查的规律,紧紧抓住了执法

检查的核心,高度概括了执法检查的方式方法。这不仅为大气污染防治法执法检查定了基调,同时,对做好新时代人大监督工作,进一步增强人大监督实效,也具有十分重要的指导作用。

如何增强实效性,一直是人大监督工作面临的一个重大问题。人大监督,就其本意而言,是为了督促解决法律实施中存在的问题。所以,能不能解决实际问题、能解决多少实际问题,是衡量人大监督实效的一个重要标准。推动问题解决,方显监督实效。因此,栗战书委员长指出,执法检查就是要发现问题,不能走过场,不能搞评功摆好那一套。在执法检查中,尽管也要了解面上的情况,但重点是把问题找准找具体,真发现问题,发现真问题;尽管也要总结法律实施的成效和经验,但重点是发现那些影响法律实施、制约治污实效、损害群众利益的突出问题。要坚持什么问题突出就重点检查什么问题,哪里问题突出就去哪里检查,掌握大气污染防治第一手资料,找到法律实施中存在问题的症结所在。在找准问题的基础上深入研究,查清病灶,对症下药,提出务实有效的意见建议。

“用法律的武器护卫蓝天白云,提升百姓蓝天幸福感。”委员长的这句话道出了百姓的心声,充分体现了新一届全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记生态文明建设思想的政治自觉和责任担当,显示了全国人大常委会对打赢污染防治攻坚战和蓝天保卫战的高度重视。我们有了一部“史上最严”的大气污染防治法,但这还远远不够,最严格的法律尚需最严格的执行。大气污染防治法执法检查实际上是对大气污染防治法的实施情况所做的一次全面“会诊”,是一次“法律巡视”。希望通过此次执法检查,找出病根,对症下药,从而达到问题解决、工作改进、法律实施的目的,让蓝天白云常在。

汪明民



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2018年第11期
6月5日出版
总第455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 李洪兴

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国际刊号 ISSN1671-542X

国内刊号 CN11-3442/D

邮发代号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

图文报道

- 04 栗战书:深入学习贯彻习近平总书记关于生态文明建设的思想 强化法治提升百姓蓝天幸福感

特 稿

- 08 在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上的讲话 / 王 晨

总编絮语

- 01 用法律的武器护卫蓝天白云 / 汪铁民

关 注

- 12 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系
——解析全国人大常委会2018年立法工作计划 / 朱宁宁
14 注重各种监督形式有机结合和综合运用
——解析全国人大常委会2018年监督工作计划 / 朱宁宁
16 以学习夯实履职之基
——地方人大常委会负责人进京“充电”记 / 蒲晓磊

专 稿

- 19 深入学习贯彻习近平总书记宪法重要论述精神
全面加强宪法实施和监督 / 沈春耀
22 三大攻坚战要注意哪些问题 / 郭庆平
23 探索体现高质量发展的评价指标体系 / 吕 薇
25 如何处理乡村振兴与城镇化的关系 / 蔡继明

论 坛

- 27 乡村振兴乃传统文化复兴载体 / 杜小光
27 加强对农村妇女的教育培训 / 邓 丽
27 农业生产需创新体制机制 / 李晓东
28 亟须进一步完善生态补偿制度 / 那顺孟和
28 保护华侨权益也要坚持问题导向 / 杜黎明

报 道

- 29 剑指大气污染防治的顽瘴痼疾 / 王晓琳 王博勋
32 传染病防治,到位了吗? / 王博勋
35 用真实数据反映中国发展的“晴雨” / 于 浩

聚 焦

- 38 还孩子一个晴朗绿色网络空间 / 朱宁宁
40 网络游戏分级:要打“强制牌” / 蒲晓磊
42 未成年人网络打赏行为如何认定,需特殊立法 / 朱宁宁



5月21日,中共十三届全国人大常委会党组在北京召开会议,专题学习习近平总书记关于人民代表大会制度的思想。全国人大常委会委员长、党组书记栗战书主持会议并讲话。摄影/新华社记者 谢环驰

- 44 戒网瘾学校频现暴力事件:立法明确监管职责 / 蒲晓磊
- 46 儿童模仿动画片屡酿悲剧:动画片要分级 / 蒲晓磊

| 资 讯 |

06 要闻

| 建 言 |

- 48 加强传染病防治一线卫生机构的软硬件建设 / 甘楚林
- 48 加强新型城镇化进程中传统村落保护 / 林 冠
- 49 有效推进秸秆“五化”利用水平和收储运体系建设 / 张 艳
- 49 在大数据智能化条件下推进网络可信体系建设 / 郑向东

| 言 论 |

- 50 选人用人须适应新时代需要 / 刘夏延
- 50 为干部担当作为“建章立制” / 刘思媛
- 51 激发干部大时代的大担当 / 徐 敏
- 51 破解“出头鸟”困境 / 邢楚若
- 52 为“干”字注入更多活力 / 曹 柳
- 52 “三个区分”为干部撑腰鼓劲 / 李琼会
- 53 确保容错纠错机制健康运行 / 刘忠培

| 泛 读 |

- 史 话 54 古代君王是如何巡游了解地方舆情的 / 倪方六
- 随 笔 55 警惕“媚下”之风削弱治理能力 / 周甲禄

封面图片说明:5月24日至28日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在河南检查大气污染防治法实施情况。这是5月27日,栗战书在郑州市轨道交通4号线龙湖中环路站建设工地检查。摄影/新华社记者 丁林



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站:zygjig.12388.gov.cn



5月24日至28日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在河南检查大气污染防治法实施情况。这是5月25日,栗战书在安阳钢铁集团检查提标治理项目。摄影/新华社记者 丁林

栗战书： 深入学习贯彻习近平总书记 关于生态文明建设的思想 强化法治提升百姓蓝天幸福感

新华社郑州5月29日电（记者陈菲）中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在河南检查大气污染防治法实施情况时强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是关于生态文明建设的思想，全面有效实施大气污染防治法，夯实法律责任，依法标本兼治，用法律的武器护卫蓝天白云，提升百姓蓝天幸福感。

5月24日至28日，栗战书率领全国人大常委会执法检查组先后在河南省安阳市、郑州市、洛阳市，实地检查大气污染防治法实施情况。在钢铁、化工、电力、机械制造、新材料等企业，栗战书详细询问污染物排放标准，查看污染治理和监测设备，了解企业技术改造、节能减排情况。栗战书强调，治理污染必须加强源头防治。要强化企业主体责任，推动企业依法生产、达标排放，加快转型升级，实现绿色发展。要加大监管力度，坚决整治和关停不达标企业。

栗战书来到省环保厅检查环境监测及重污染天气预警应急工作，到村民家中了解“电代煤”“气代煤”情况，在建筑工地查看扬尘污染防治，在遥感监测点、公交充电站了解机动车污染治理、新能源公交车使用推广。执法检查组还对部分企业和工地进行了突击暗访。栗战书指出，环境质量怎么样，老百姓的感受最直接、最强烈。污染治理成效怎么

样，要由老百姓说了算，老百姓说好才是真好。要广泛宣传大气污染防治法律法规和政策措施，及时公开污染情况和治理成效，发动群众参与和监督，形成全社会共同治理的合力。

栗战书分别主持会议，与五级人大代表和群众代表座谈，听取河南省有关方面情况汇报，还到省人大常委会机关看望工作人员。他强调，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，形成了习近平总书记关于生态文明建设的思想。这一重要思想从根本上扭转了多年存在的一些不正确发展理念，对生态文明建设进行了顶层设计和全面部署，着力推动解决人民群众最关

心的突出生态环境问题，为建设美丽中国提供了指导和遵循。各级党政机关和全社会都要深入学习领会把握习近平总书记关于生态文明建设的思想，贯彻到各方面工作和生产生活中，坚决打赢蓝天保卫战。

栗战书指出，河南大气污染防治取得明显成效，同时存在不少问题，形势依然严峻。要把党中央要求和法律责任落到实处，勇于担当，动真碰硬，下大决心和大气力解决污染问题。要大力调整经济、产业、能源、运输结构，切实把污染物排放总量降下来，从根本上改善大气环境。各级人大要发挥职能作用，完善法律和地方法规，加大监督力度，为大气污染防治提供法治保障。✘



图/视觉中国



栗战书主持召开全国人大常委会党组会议

专题学习习近平总书记关于人民代表大会制度的思想

新华社北京5月22日电 中共十三届全国人大常委会党组5月21日召开会议,专题学习习近平总书记关于人民代表大会制度的思想。全国人大常委会委员长、党组书记栗战书主持会议并讲话。

会议指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导,推动人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治提出一系列新理念新思想新战略,拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求,标志着党对人民代表大会制度的规律性认识达到新的高度,为做好新时代人大工作指明了方向、提供了遵循。

会议强调,习近平总书记关于人民代表大会制度的思想博大精深,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。通过学习,大家更加深刻认识到人民代表大会制度是党领导人民经过长期奋斗、艰辛探索取得的伟大成果,必须倍加珍惜、长期坚持;人民代表大会制度在党和国家事业发展的历史进程中,展现出巨大的政治优势和组织功效,必须坚定人民代表大会制度自信;人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,在党中央集中统一领导下,通过人民代表大会制度把三者真正打通、有机统一起来;人民代表大会制度具有强大的生机和活力,必须适应时代要求,不断推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。

会议强调,坚持党的领导是做好人大工作的重大政治原则。要牢固树立“四个意识”,坚决维护习近平总书记权威和核心地位,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想指导、统领人大工作,全面落实到人大工作各方面和全过程。要紧紧围绕党和国家工作大局,确定人大工作的思路和重点任务,确保党中央决策部署得到全面贯彻执行。要严格执行请示报告制度,重要会议、重大问题和重要事项及时向党中央请示报告。

会议提出,要进一步深化人大理论研究。紧紧围绕习近平总书记关于人民代表大会制度的新思想,加强研究阐释,统一思想行动。要紧紧围绕人大工作实践,认真总结提炼好经验好做法。要紧紧围绕人大制度建设和人大工作中的新情况新问题,研究提出改革完善的建议举措。要宣传好习近平总书记关于人民代表大会制度的思想,讲好中国人大故事,让国家根本政治制度深入人心。

王晨、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、王东明、白玛赤林和杨振武出席会议并发言。

栗战书会见德国总理默克尔

新华社北京5月24日电 (记者 白洁)全国人大常委会委员长栗战书5月24日在人民大会堂会见了德国总理默克尔。

栗战书表示,在习近平主席和总理女士的重视和推动下,两国关系达到前所未有的水平。今年是中国改革开放40周年,习近平主席宣布了一系列深化改革、扩大开放的重大举措,双方要抓住机遇,拓展各领域合作。双方应共同努力,维护全球化和多边自由贸易体制。中国的人民代表大会制度最终落脚点是实现中国共产党领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,实践证明这一制度符合中国国情,是一个好制度。两国立法机构要增进对彼此社会制度和发展道路的理解,分享立法经验,为双边关系发展增添正能量。

默克尔表示,德方高度重视对华关系,支持两国立法机构开展交流合作。

全国人大常委会副委员长丁仲礼参加会见。

栗战书会见黑山议长布拉约维奇

新华社北京6月1日电 (记者 白洁)全国人大常委会委员长栗战书6月1日在人民大会堂会见了黑山议长布拉约维奇一行。

栗战书表示,中方珍视同黑山的传统友谊。两国关系多年来健康发展的一条重要经验,就是双方始终坚持国家不论大小一律平等,始终在涉及彼此核心和重大利益关切的问题上相互支持。希望双方以“一带一路”建设为“桥”,深化传统友谊,扎实推进大项目建设,进一步加强发展战略对接。中国全国人大愿同黑山议会加强交流,为两国日益密切的务实合作营造公平有序的法律环境,为推进两国人民友好往来和相互理解牵线搭桥。

布拉约维奇说,黑方重视发展对华关系,恪守“一个中国”原则,支持“一带一路”建设、“16+1合作”,愿深化两国立法机构合作。

全国人大常委会副委员长万鄂湘参加会见。

王晨:深入学习贯彻实施宪法 做好新时代人大工作

新华社北京5月23日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨5月22日在全国省市两级人大常委会负责同志学习班上强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习宣传和贯彻实施宪法,坚持全面准确、学懂原文、悟透原理,注重深刻领会和把握宪法修正案的核心要义和精神实质,进一步坚定宪法自信、增强宪法自觉,奋发有为做好新时代人大工作。

王晨指出,习近平总书记关于宪法的重要论述和思想,引

领着新时代依法治国新实践,开创了新时代依宪治国新局面,具有重大理论意义和现实意义。各级人大及其常委会要深入学习习近平总书记关于宪法的重要论述和思想,在深化学习上跃升新高度,在坚定信仰上达到新境界,在坚决贯彻上取得新成绩。要加强和改进立法工作,通过完备的法律法规保障宪法实施,组织落实好宪法实施各项法律制度,加强宪法法律监督,加快信息平台建设,推进备案审查工作,充分发挥人大在宪法宣传教育实施方面的特色和优势。要在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下,始终坚持人大工作正确政治方向,不断增强“四个意识”,密切联系人民群众,充分发挥代表作用,切实加强自身建设,全面担负起宪法法律赋予的各项职责。

全国省市两级人大常委会负责同志参加学习。

王晨:加强传染病防治 维护人民群众身体健康

新华社昆明5月25日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨5月23日至25日率全国人大常委会传染病防治法执法检查组在云南开展执法检查。他强调,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,始终把人民的健康安全放在首要位置,实施好传染病防治法,加强传染病防治工作,维护人民群众身体健康。

执法检查组听取了云南省贯彻实施传染病防治法的情况汇报,先后到楚雄、昆明、曲靖等地进行检查。在云南省传染病专科医院,详细了解艾滋病防治情况。王晨说,要加强预防艾滋病的宣传教育,努力减少新发感染,提升救治能力,做好关爱扶持,不断提高艾滋病防治水平。在云南省疾病预防控制中心,检查了传染病监测检测、疫情监测预警、卫生应急处置等工作。王晨指出,要坚定不移贯彻预防为主的方针,注意关口前移,因病施策,科学防治疾病。检查组还来到中国医学科学院医学生物学研究所,了解重点传染病基础研究和疫苗研制情况,深入学校、社区和乡村医疗卫生机构检查疫苗接种、健康教育和传染病报告工作,听取意见建议。

王晨指出,传染病防治工作事关人民群众身体健康和生命安全,事关经济社会发展和国家安全稳定。近年来,云南省采取了一系列符合地方实际、行之有效的做法,传染病发病率连续多年低于全国平均水平,艾滋病防控已由疫情重灾区转变为全国综合防治示范区,取得重要进展和经验。但传染病防治形势依然严峻,一些传染病易发多发,基层疾病预防控制机构防治能力不足,边境传染病防治管理难度大,疾病跨境传播风险高。要深入贯彻落实习近平总书记关于卫生与健康工作的重要思想,推进健康中国建设,落实传染病防治法各项规定,坚持依法防治、科学防治,抓住突出问题和薄弱环节,完善对边疆地区、民族地区和贫困地区的投入保障机制,加强基层防治能力建设和队伍建设,提升监测预警水平,预防控制重大疾病。要加强法律的宣传普及,坚持联防联控、

群防群控,努力形成政府主导、部门合作、社会参与、法治保障的传染病防治工作长效机制。

2018中国国际大数据产业博览会在贵阳开幕

王晨宣读习近平主席贺信并致辞

新华社贵阳5月26日电 (记者 李惊亚)2018中国国际大数据产业博览会5月26日在贵阳开幕。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席开幕式,宣读习近平主席的贺信并致辞。

王晨指出,习近平主席的贺信,充分体现了党中央、国务院对大数据产业发展的高度重视。我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是关于全面实施国家大数据战略的重要指示精神,加快大数据创新应用,推动经济社会高质量发展。

王晨指出,近年来,我国大数据产业保持良好发展势头,涌现出一大批大数据新企业、新产品、新服务、新业态。2018数博会以“数化万物、智在融合”为主题,集中展示了我国乃至全球大数据产业的最新成果。要贯彻新发展理念,推动大数据产业创新发展,构建以数据为关键要素的数字经济。运用大数据提升国家治理能力,推进政府管理和社会治理模式创新,保障和改善民生,为打赢三大攻坚战提供有力支持。

王晨强调,大数据是推动全球经济发展的重要机遇。中国愿同世界各国一道,秉持开放、合作、包容、普惠的原则,共享发展机遇,致力于发展大数据等新一代信息技术,深化全球大数据应用,构建全球网络空间命运共同体,实现世界共同繁荣发展。

王晨还参观了展馆,5月25日晚会见了与会的中外企业家和专家学者代表。

全国人大常委会统计法执法检查组举行第二次全体会议

新华社北京6月1日电 (记者 陈炜伟)全国人大常委会统计法执法检查组6月1日举行第二次全体会议,研究讨论执法检查报告,总结执法检查工作。全国人大常委会副委员长吉炳轩、陈竺、王东明出席会议。

在听取执法检查组成员和国务院有关部门的意见建议后,王东明指出,这次执法检查坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于统计改革发展的重大决策部署,着眼促进政府依法加强统计工作,推动解决法律实施中的突出问题,着眼加快形成推动高质量发展的统计体系,全面提升统计能力和服务水平,达到了预期目的。他强调,要继续扎实做好后续工作,根据讨论情况对报告进一步修改完善,认真做好提请各项会议审议的准备工作,并切实抓好整改落实,圆满完成这次执法检查任务。

在全国人大常委会 传染病防治法执法检查组 第一次全体会议上的讲话

(2018年5月3日)

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日下午,全国人大常委会传染病防治法执法检查组在京召开第一次全体会议。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席会议并讲话。

同志们：

根据《全国人大常委会2018年监督工作计划》，将对传染病防治法进行执法检查。这是十三届全国人大常委会开局之年的一个重要执法检查项目，也是继2013年全国人大常委会听取国务院传染病防治工作报告并进行

专题询问后，在传染病防治领域的又一次监督工作，充分体现了全国人大常委会对这一涉及人民群众身体健康和生命安全问题的的高度重视。

会议开始时，蔡达峰副委员长传达了栗战书委员长的重要批示并介绍了执法检查工作安排，李学勇主任委员介

绍了前期调研主要情况。我们要认真学习领会栗战书委员长的重要批示精神，充分认识开展传染病防治法执法检查的重要意义，高度重视，精心组织，扎实工作，务求实效，高质量地完成这次执法检查工作。刚才，国家卫生健康委员会、农业农村部、教育部、财政部的负责

同志作了关于贯彻实施传染病防治法情况的汇报,人力资源和社会保障部、海关总署、国家市场监督管理总局等部门提供了书面汇报材料。国务院及其相关部门对此次执法检查十分重视,积极配合,做了认真准备,汇报的情况和提供的材料对开展执法检查很有帮助,请参加执法检查的同志们认真研读。下面,我讲几点意见。

一、坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想指导传染病防治工作和本次执法检查工作

习近平总书记从时代发展前沿和国家战略全局高度,创造性地把马克思主义基本原理和我国卫生健康工作实际相结合,提出了实施健康中国战略、完善国民健康政策等一系列新思想、新理论,作出了一系列新判断、新部署,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。特别是党的十九大报告和习近平总书记2016年在全国卫生与健康大会上的重要讲话,为推动健康中国建设指明了方向。我们要认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,全面深刻领会精神实质和丰富内涵,准确理解和把握核心要义,在卫生健康工作包括传染病防治工作中全面贯彻落实,指导我们执法检查的全过程。

一是坚持党对卫生与健康工作的领导。党的十九大报告指出,“坚持党对一切工作的领导。”前不久胜利闭幕的十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案中将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法。这是对马克思主义政党建设理论的运用和发展,是对共产党执政规律和社会主义建设规律认识的深化。我们要牢固树立“四个意识”,自觉维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,在卫生与健康工

作特别是传染病防治工作中始终牢记习近平总书记指出的“推进健康中国建设,是我们党对人民的郑重承诺”,始终坚持正确政治方向,切实履行职责,推动各项任务落实,保障人民群众身体健康和生命安全。

二是坚持预防为主的工作方针,坚持因病施策、科学防控。习近平总书记指出,“预防是最经济最有效的健康策略”,“要坚定不移贯彻预防为主方针,坚持防治结合、联防联控、群防群控,努力为人民群众提供全生命周期的卫生与健康服务”。预防为主是新中国成立以来历次卫生工作方针中唯一没有改变的内容。我们必须继承和坚持这一长期以来实践证明行之有效的做法。传染病防治是典型的公共产品,它的效益不仅是在内部,更是在外部,将使整个社会受益。传染病防治工作就像公安、消防一样,没出问题就是最大的成绩。这几年没有发生大的疫情,这个成绩值得充分肯定。坚持预防为主的工作方针,要注意关口前移,按照规律办事,科学防治疾病。重点在三个环节上做好工作:一是控制传染源,二是切断传播途径,三是保护易感人群。要坚持防治结合,加强各系统特别是医疗和疾控系统的衔接。对于有疫苗的传染病种,要加强疫苗预防接种工作;对于没有疫苗的病种,防治工作中要做好宣传教育,这也可以有效保护易感人群。总之,要因病施策、科学防控,用最佳的科学有效措施取得最佳的健康成效。各级政府要进一步完善传染病防治工作的投入保障机制,确保财政投入,落实经费保障。

三是坚持政府牵头,部门协作联动,同时注重发挥广大卫生与健康工作者的主力军作用。习近平总书记强调卫生与健康工作要坚持联防联控、群防群控。这一基本原则对于传染病防治工作来说尤为重要。传染病防治工作不是一个部门的事情,必须要有各部门的协同配合并建立长期有效的工作机制,相关

部门各司其职,形成合力。要广泛动员全社会的力量积极参与,共同做好传染病的防治工作。2016年,习近平总书记在全国卫生与健康大会上指出,“长期以来,我国广大卫生与健康工作者弘扬‘敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆’的精神,全心全意为人民服务,特别是在面对重大传染病威胁、抗击重大自然灾害时,广大卫生与健康工作者临危不惧、义无反顾、勇往直前、舍己救人,赢得了社会广泛赞誉。”各级党委和政府要关心爱护广大卫生健康工作者,采取切实措施帮助他们改善工作生活条件,充分调动广大卫生健康工作者的积极性,推动全社会形成尊医重卫的良好氛围,共同开创包括传染病防治工作在内的我国卫生和健康事业新局面。

二、传染病防治问题事关大局,做好传染病防治工作责任重大

传染病防治工作关系到人民群众的身体健康和生命安全,关系到经济社会发展和国家安全稳定。近年来,党中央高度重视传染病防治工作,传染病防治法等法律法规体系不断健全,传染病防治体系基本建立,防治能力全面提升,工作机制逐渐完善,保障措施不断加强,传染病防治工作取得明显成效。但是我们也要清醒地认识到,与传染病防治的严峻形势相比,各方面工作还需要进一步改进和加强,防治工作中的一些薄弱环节、困难和问题还需要抓紧解决,传染病防治法的一些规定和要求还需要进一步落实到位。

据初步掌握的情况以及刚才听了相关部门的介绍,当前的传染病防治工作现状主要有以下两个特点:

第一,传染病防治形势依然严峻。一是来自传统传染病和新发传染病的双重压力。传统传染病威胁持续存在,新发传染病不断出现,近10年来我国几乎每一至两年就有1种新发传染病出现,许多新发传染病起病急,早期发现及诊断较为困难,缺乏特异性防治

手段,早期病死率较高。二是人口大规模流动增加了防治工作难度。流动人口容易成为传染病的易感人群,预防接种等防控措施较难落实。频繁的国际商贸往来加剧了传染病跨国界传播风险。三是环境和生产生活方式的变化增加了传染病防治工作的复杂性。一些地区令人堪忧的城乡环境卫生状况以及传统的生产生活方式,使一些人畜共患病持续发生。不安全性行为的增加导致梅毒发病数逐年上升,艾滋病新增病例绝大多数都是经性途径传播。

第二,做好传染病防治工作任重道远。我国地域辽阔,人口众多。要保障13亿多人民群众的身体健康和生命安全,困难之多、任务之艰巨是世界上其他任何国家都难以比拟的。从了解的情况看,一方面,长效工作机制有待进一步完善。一些地区存在重应急、轻预防的倾向和公立医院“以医养防”的现象。联防联控机制有待进一步加强,传染病源头控制、重点人群防控等方面的责任措施落实还不到位。传染病防控的社会管理政策措施相对滞后,发挥社会力量参与传染病防治工作的机制有待完善。预防传染病的健康教育还需要加强,一些新闻媒体对传染病防治法规定的无偿开展传染病防治和公共卫生教育的公益宣传责任有待进一步落实。另一方面,工作中还存在一些薄弱环节。疾病预防控制机构特别是基层机构的人员业务能力、待遇水平、基础设施条件与日益繁重的防病任务不相适应。边境地区的疾病防控措施需要进一步加强。学校、托幼机构校医和保健人员配备不足的问题仍比较突出。部分医务人员传染病防治知识不足,传染病诊断能力和报告意识有待提高,对医务人员的职业卫生防护和传染病宣传教育还需进一步加强。在传染病引起的医源性感染方面的防控措施需要完善。

总体来看,传染病防治工作时刻

不能松懈。一旦出现问题导致传染病的大范围暴发流行,不仅会给人民群众的生命财产带来重大损失,也会给国家经济社会发展和安全稳定等带来不可估量的灾难。历史上和现实中都有很多这方面的经验和教训。我们必须对做好传染病防治工作的重要性、艰巨性、复杂性和长期性有清醒认识,必须从以人民为中心的发展思想出发,站在维护经济社会发展大局的高度,牢固树立责任意识,持之以恒地抓好传染病防治工作。因此,全国人大常委会开展传染病防治法执法检查,督促政府相关部门进一步落实好传染病防治法的各项规定,十分及时和必要。

三、突出重点,确保执法检查取得实效

监督权是宪法法律赋予人大及其常委会的一项重要职权。党中央高度重视人大监督工作,党的十八大以来,习近平总书记多次对做好人大监督工作作出重要指示,提出明确要求。做好人大监督工作,对于确保党中央重大决策部署得到贯彻落实,确保法律法规得到有效实施,具有十分重要的意义。执法检查是人大监督的法定形式和重要途径,也是人大推动法律贯彻实施、推进法治国家建设的主要抓手。我们要按照全面依法治国的要求,维护宪法和法律权威,坚持“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”的原则,加大执法检查工作力度,改进执法检查方式方法,在实践中进一步深化对执法检查的认识,不断积累新的有益经验。一要坚持党的领导。执法检查必须坚持党的领导,坚决贯彻党的方针政策,推动中央重大决策部署、国家法律得到贯彻落实,保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。二要坚持依法行使职权。必须严格按照法定职权和法定程序,确定执法检查的对象、范围和内容,依法进行监

督检查,增强针对性、实效性和权威性。三要坚持问题导向。执法检查要增强问题意识,抓住影响法律实施的关键问题、制约事业发展的重点问题、损害群众利益的突出问题,深入研究、对症下药,从而推动问题解决、工作改进、法律实施。四要坚持监督与支持相统一。围绕党和国家工作大局开展执法检查,正确处理监督与支持的关系,寓支持于监督之中,形成推动工作的合力。

近年来,国务院高度重视人大监督工作。国务院领导同志在全国人大常委会作专项工作报告,多次参加常委会联组会议,回答询问、听取意见,参加常委会执法检查组会议。国务院有关部门依法认真配合人大开展监督工作,积极改进和加强相关工作。这些都充分体现了政府对人大负责、受人大监督的精神,是加快建设法治政府的具体体现。

传染病防治法执法检查是今年全国人大常委会监督工作的一个重点。这次执法检查必须坚持全面客观、求真务实的原则,既要充分肯定各级政府的工作成绩,更要聚焦问题,坚持问题导向,这是实行正确监督、有效监督的基础和前提。我们既要治标又要治本,要抓住突出问题、矛盾和薄弱环节,深入分析原因,提出切实可行的意见建议,推动国务院及相关部门切实加强和改进相关工作。

四、精心准备,认真做好执法检查各项工作

这次由艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰副委员长和我带队参加执法检查。今天会议以后,各检查小组将分赴8个省份开展检查。希望同志们认真履行宪法和法律赋予的职权,以对人民高度负责的精神,切实做好传染病防治法执法检查的各项工作。

一要加强学习,精心准备。执法检查是一项法律性和政策性很强的工



5月23日至25日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨率全国人大常委会传染病防治法执法检查组到云南开展执法检查。

作。传染病防治法涉及许多制度规定和新的知识。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，牢固树立“四个意识”，深刻领会栗战书委员长对这次执法检查的重要批示精神，努力掌握有关法律和政策以及相关专业知识，进一步了解我国传染病防治工作情况，突出工作重点，为搞好这次执法检查做好充分的思想准备和工作准备。

二要密切配合，深入调研。由于传染病防治工作涉及的部门较多，有关方面可能会有各种不同的意见建议。希望大家能够向执法检查组客观反映存在的困难和问题，有针对性地提出意见建议。检查组要深入群众、深入基层、深入实际，既要检查条件好的地区和单位，又要检查条件比较艰苦、问题

比较突出的地区和单位，广泛听取各方面的意见建议。要按照执法检查方案中提出的重点问题以及刚才李学勇同志在介绍情况中提出的需要关注的问题等，全面深入地了解有关情况，认真进行分析研究，切实推动解决重点难点问题。

三要加强引导，做好宣传。对于传染病防治问题，社会各方面比较关心，新闻媒体也较为关注。各有关方面要按照全国人大常委会对执法检查工作的新闻宣传的要求，做好新闻报道工作。一方面要及时、客观地反映传染病防治法实施进展情况及存在的问题；另一方面也要配合这次执法检查，推动全社会学习普及传染病防治法，进一步推动传染病防治法的贯彻实施。

从现在到8月下旬常委会会议召开只有三个多月时间，要完成实地检

查、形成执法检查报告等工作，时间是比较紧张的；从听取审议执法检查报告到再次听取审议处理情况报告，约半年时间，主要是研究落实执法检查报告和常委会会议审议意见，任务同样也比较重。全国人大常委会办公厅、全国人大教科文卫委员会要落实方案部署，加强统筹安排，按照时间节点，抓紧做好各项工作。国务院有关部门、各省级人大常委会要与执法检查组积极配合，密切协作，确保执法检查顺利进行。

同志们，今年是十三届全国人大及其常委会的开局之年，让我们以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，共同做好传染病防治法执法检查，增强执法检查实效，确保法律贯彻执行，切实保障人民群众身体健康和公众安全。★

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系

——解析全国人大常委会2018年立法工作计划

文 / 特约记者 朱宁宁

全国人大常委会2018年立法工作计划于4月底正式对外发布。今年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年，也是十三届全国人大及其常委会依法履职的第一年。全国人大常委会立法工作计划是对本年度全国人大常委会立法工作的具体安排。那么，今年这份4000余字的立法工作计划中，都有哪些值得关注的内容呢？

近日，全国人大常委会法工委立法规划室有关负责人接受记者采访，介绍了今年立法工作计划的编制情况，并对今年的全国人大常委会立法工作计划作出权威详解。

党中央确定的、全面深化改革急需的项目是重点

根据立法工作计划，今年全国人大常委会立法工作的总体要求是：在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，牢固树立“四个意识”，自觉增强“四个自信”，围绕统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，发挥全国人大

及其常委会在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，遵循和把握立法规律，着力提高立法质量，以良法促进发展、保障善治，为决胜全面建成小康社会提供坚实的法治保障作出新的贡献。

据相关负责人介绍，去年9月，法工委即着手开始全国人大常委会2018年立法工作计划的编制工作。“计划编制工作深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，按照完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的要求，落实党中央关于全面深化改革、全面推进依法治国的各项部署，坚持将党中央确定的、全面深化改革急需的立法项目作为重点，对涉及国家机构改革、国防和军队改革、监察体制改革等需要的立法项目及时作出安排，推进民法典各分编、落实税收法定原则等方面的重点立法任务。”

“在编制过程中，我们坚持做好与中央有关方面工作要点、计划的衔接，先后多次向有关部门征求意见，召开中央有关综合协调机构座谈会，听取意见和建议。”这位负责人表示。

去年12月，十二届全国人大常委会第一百零五次委员长会议原则通过了2018年立法工作计划。之后，根据党中央各项工作要点安排和十三届全国人大一次会议精神，在对大会期间代表提出的议案和立法方面的意见建议

进行梳理的基础上，结合各方面对计划调整的反馈意见，对立法工作计划进行了调整，经今年4月十三届全国人大常委会第二次委员长会议审议通过并于近期公布。

为全面深化司法改革提供法律支持

贯彻落实党中央深化国家监察体制改革的重大决策部署，是今年全国人大常委会立法工作的一个重点。今年3月，十三届全国人大一次会议审议通过了监察法。根据立法工作计划，全国人大常委会将做好国家监察体制改革涉及的相关法律修改工作。为了贯彻落实党的十九大三中全会精神和十三届全国人大一次会议关于国务院机构改革方案的决定精神，今年还将做好实施机构改革方案涉及的相关立法修法工作。

为全面深化司法改革提供法律支持也是今年立法工作的重点内容。人民陪审员法已于今年4月经十三届全国人大常委会第二次会议审议通过。刑事诉讼法修正草案已首次提请全国人大常委会审议。

按照立法工作计划，全国人大常委会今年还将继续审议修改人民法院组织法、人民检察院组织法、法官法、检察官法，制定国际刑事司法协助法。

围绕建设现代化经济体系完善法律制度

编纂民法典是新中国几代立法工作者接续奋斗的艰巨任务。民法总则已经十二届全国人大五次会议通过，完成民法典开篇之作，为编纂一部具有中国特色、体现时代精神、反映人民意愿的民法典打下坚实基础。今年，全国人大常委会将继续加快民法典编纂工作，审议民法典各分编，强化对民事权利的保护。

今年的立法工作还将着力健全现代市场体系。落实税收法定原则方面，将制定耕地占用税法、车辆购置税法、资源税法，修改税收征收管理法；为巩固和完善农村基本经营制度，推动深化农村土地制度改革，修改农村土地承包法、土地管理法；制定电子商务法，促进电子商务健康可持续发展；修改专利法，强化知识产权创造、保护、运用；制定外国投资法。

加强社会文化生态等方面法律制度建设

为弘扬英雄烈士精神和爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，被列入今年立法工作计划的英雄烈士保护法已经十三届全国人大常委会第二次会议全票通过，并于今年5月1日起施行。

同时，还有多部社会、生态等方面的法律出现在今年的立法工作计划中。具体包括：为加强社会治理制度建设，制定社区矫正法；制定基本医疗卫生与健康促进法，建立中国特色基本医疗卫生制度，推动健康中国战略实施；制定土壤污染防治法，修改固体废物污染环境防治法等，推动解决突出环境问题；修改海上交通安全法。

立法工作计划显示，除了上述项目外，为贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，落实党中央关于全面深化改革、全面推进依法治国的部署要求，对涉及国家机构改革、国防

和军队改革、监察体制改革等需要制定或修改的其他法律，适时安排审议。

除此之外，还有一些立法项目由有关方面抓紧调研和起草工作，视情在2018年或者以后年度安排审议。包括：证券法（修改），修改全国人民代表大会组织法、公务员法、著作权法、职业教育法、森林法、个人所得税法、安全生产法、未成年人保护法、档案法、现役军官法、兵役法、人民武装警察法、治安管理处罚法等，制定原子能法、出口管制法、密码法、期货法、消费税法、房地产税法、契税法、印花税法、陆地国界法以及乡村振兴、农村金融等方面的立法项目。

继续做好授权决定与改革决定相关工作

为保证改革在法治轨道上顺利推进，今年全国人大常委会将继续做好授权决定和改革决定相关工作，加强涉及改革的法律立改废释工作，需在2018年考虑的授权决定和改革决定有10件：

关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用《中华人民共和国证券法》有关规定的决定，2018年2月实施期届满（2018年2月十二届全国人大常委会第三十三次会议作出了关于延长授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用《中华人民共和国证券法》有关规定的决定）；关于延长人民陪审员制度改革试点期限的决定，2018年4月实施期届满，与制定人民陪审员法一并考虑；关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定，2018年11月实施期届满；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，2018年11月实施期届满；关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定期限的决定，2018年12月实施期届满；

关于延长授权国务院在北京市大兴区等二百三十二个试点县（市、区）、天津市蓟县等五十九个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定期限的决定，2018年12月实施期届满；关于授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市行政区域暂时调整适用《中华人民共和国社会保险法》有关规定的决定，2018年12月实施期届满；关于授权国务院在部分地区和部门在京中央机关暂时调整适用《中华人民共和国公务员法》有关规定的决定，2019年1月实施期届满；关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定（监察法已通过并施行）；关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定（监察法已通过并施行）。

适应新形势继续加强和改进立法工作

今年的立法工作计划提出，切实把党的领导贯彻到立法工作全过程和各方面。坚持党中央对立法工作的集中统一领导，坚决贯彻以习近平同志为核心的党中央作出的决策部署。严格落实立法工作向党中央请示报告制度，凡需要党中央研究的重大立法事项和立法涉及的重大体制、重大政策调整的问题，由全国人大常委会党组向党中央请示报告。

为做好立法工作，适应新形势新任务新要求，立法工作计划还列出了多项具体任务和措施。包括：做好十三届全国人大常委会立法规划编制工作；加强宪法宣传教育和贯彻实施；发挥全国人大及其常委会在立法工作中的主导作用；推进科学立法、民主立法、依法立法；切实加强备案审查制度和能力建设；切实做好立法宣传工作，围绕改革开放40周年，积极宣传我国法治建设特别是立法工作的巨大成就和宝贵经验；加强对地方立法工作的指导；积极加强立法工作队伍建设。★

注重各种监督形式有机结合和综合运用

——解析全国人大常委会 2018 年监督工作计划

文 / 特约记者 朱宁宁

进行6项执法检查;开展5项专题调研;听取审议24个监督方面的报告,包括专项工作报告11个、计划和预算监督报告6个、执法检查报告6个、专题调研报告1个。此外,结合其中4个报告开展3次专题询问,另有4个专题调研报告视情况提交审议。全国人大常委会2018年监督工作计划近日对外公布。

今年是全面贯彻落实党的十九大精神的开局之年,也是十三届全国人大及其常委会依法履职的第一年。与以往相比,今年的监督工作计划中出现了不少值得关注的新内容,如防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治“三大攻坚战”内容首次出现在计划中,此外,还将首次结合听取审议“两高”报告开展联组会议专题询问等。

记者近日对全国人大常委会办公厅秘书局相关负责人进行采访,对监督工作计划进行权威解读。

“三大攻坚战”首次出现在监督计划中

据介绍,全国人大常委会于去年9月下旬启动了2018年监督工作计划稿的草拟工作,秘书局按照有关规定向各专门委员会、工作委员会和办公厅相关局室发出通知,征求监督工作的议题建议。

“我们共收集到议题建议88项,合并同类项后实为81项。其中,听取和审议专项工作报告的议题建议39项,执

法检查的议题建议26项,专题询问的议题建议7项,专题调研的议题建议9项。我们对各单位报来的议题建议进行认真分析、反复研究,并与各专门委员会、工作委员会工作机构负责同志进行了沟通协调,形成了监督工作计划稿。”相关负责人说。

据介绍,起草监督工作计划的主要思路是,贯彻落实党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想,按照统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的要求,选题紧紧围绕关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,重点推动打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战,推动建设美丽中国、健康中国,为决胜全面建成小康社会作出贡献。据悉,“三大攻坚战”的内容首次出现在监督工作计划中。

将听取加强国有资产管理情况报告

根据监督工作计划,今年全国人大常委会将听取和审议11个专项报告。不久前闭幕的十三届全国人大常委会第二次会议已听取和审议了国务院关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告、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、国务院关于华侨权益保护工作情况的报告3个专项工作报告。

记者在采访中了解到,3个报告中,

年度环保报告是2015年环境保护法实施以来全国人大常委会连续第三年听取和审议。而去年全国人大常委会曾对华侨权益保护情况作过专题调研,在此基础上,今年继续听取和审议专项工作报告。

接下来,全国人大常委会还将听取和审议国务院关于坚持创新驱动发展深入推进国家科技重大专项工作情况的报告、国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报告、国务院关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告、国务院关于加强国有资产管理情况的报告、最高人民法院关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告、国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告、国务院关于发展海洋经济加快建设海洋强国工作情况的报告。

“这些专项工作报告中,有的是为了贯彻落实党中央的重大决策部署,比如,听取国务院关于加强国有资产管理情况的报告,就是为了贯彻落实《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的意见》,通过建立报告制度,推动国有资本做强做优做大。还有的报告则是人大进行跟踪监督的结果,从而体现出监督工作的连续性。”相关负责人说。

首次结合审议“两高”报告开展专题询问

根据监督工作计划,今年全国人大常委会将开展3次专题询问,分别是:结合听取和审议全国人大常委会大气污染防治法执法检查报告,以常委会联组会议形式开展专题询问;结合听取和审议最高人民法院关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告,以常委会联组会议形式开展专题询问;结合听取和审议国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告,以常委会联组会议形式开展专题询问。

值得一提的是,自全国人大常委会开展专题询问以来,对“两高”工作报告进行专题询问,尚属首次。

6项执法检查侧重点各有不同

今年,全国人大常委会将对6部法律的实施情况进行检查,分别是统计法、传染病防治法、大气污染防治法、防震减灾法、农产品质量安全法和海洋环境保护法。6部法律中,既有自1998年3月施行以来从未开展过执法检查的防震减灾法,也有2014年已开展过执法检查、新修订后施行仅两年多再次进行执法检查的大气污染防治法。

为什么会选中这6部法律作为执法检查的对象呢?“这些法律涉及经济建设、社会建设、生态建设等各方面,与国家经济社会发展和人民群众切身利益息息相关。其中,结合大气污染防治法执法检查将进行专题询问,抓住重点区域、解剖重点问题,积极回应社会关切,回应人民群众对蓝天白云和美好生态环境的期待。”相关负责人说。

记者了解到,6项执法检查侧重点各有不同:

近年来,统计违法行为时有发生,部分统计数据质量不高,违反统计制度的行为依然存在,一些地方统计执法监督职责未得到充分履行等。鉴于此,统

计法执法检查将重点检查统计法实施情况,有关方面贯彻实施的主要措施,法律实施中面临的主要问题及原因,研究解决问题的意见和建议等。

大气污染防治法执法检查将全面检查新修订的大气污染防治法的贯彻实施情况,重点检查各地各部门宣传贯彻落实该法的基本情况,燃煤、工业、机动车船、扬尘污染治理和秸秆焚烧等农业污染防治情况,排污许可、重点区域联防联控、重污染天气预警应对等主要法律制度落实情况,研究提出进一步推进实施大气污染防治法的措施和建议等。

我国是世界上地震灾害最严重的国家之一。自2008年汶川特大地震后,又先后发生了玉树、芦山、鲁甸、九寨沟多次大地震。各地贯彻实施防震减灾法还不平衡、“城市高风险、农村设防低”的状况仍没有根本性改变。2018年是汶川地震10周年,也是修订后的防震减灾法颁布10周年。此次执法检查将重点检查各级政府落实防震减灾责任制,制定具体办法促进法律实施的情况,地震监测台网规划、建设和运行情况,建设工程特别是学校、医院和农村民居的抗震设防情况,抢险救灾、避难场所规划建设情况及震后恢复重建情况,加强防震减灾方面科学研究和新技术开发、运用的情况等。

传染病目前仍然是严重威胁人民群众身体健康和生命安全的重大问题。全国人大常委会于2004年对传染病防治法进行了比较全面的修订,2013年听取审议了国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况的报告,并开展了专题询问。开展传染病防治法执法检查,有利于深入推进传染病防治法的贯彻实施,依法促进和规范相关工作。

农产品质量安全法执法检查,将重点检查建立健全农产品质量安全标准体系,加强农产品基地建设,防止农产品产地污染,建立农产品生产记录,建立农产品质量安全管理制度,执行农产品

质量安全监测制度情况以及法律实施中存在的问题及建议等。

海洋环境保护法执法检查重点将放在检查各地各部门贯彻实施海洋环境保护法的基本情况,防治陆源污染、船舶污染,加强海洋环境监督管理和海洋生态保护情况,重点海域排污总量控制、海域生态保护红线、海洋生态保护补偿制度等主要法律制度落实情况,海洋生态保护配套法规政策制定情况,法律实施中的问题和建议等。

新增有关乡村振兴情况专题调研

今年,全国人大常委会将进行5项专题调研,具体包括:围绕“七五”普法决议执行情况进行专题调研、围绕促进民族教育发展情况进行专题调研、围绕乡村振兴战略实施情况进行专题调研、围绕地方政府债务情况进行专题调研、围绕脱贫攻坚工作进行专题调研。

记者了解到,围绕乡村振兴战略实施情况进行专题调研,在监督工作计划的初稿中并没有出现,而是今年十三届全国人大一次会议之后新增的内容。

谈及为何要新增这一项监督工作,相关负责人说:“党的十九大报告中明确提出实施乡村振兴战略。习近平总书记在中央农村工作会议上深刻阐述了什么是中国特色社会主义乡村振兴之路、怎样走好中国特色社会主义乡村振兴之路。这是党中央着眼于全面建成小康社会、基本实现现代化、全面建设社会主义现代化国家作出的重大战略决策。今年的中央一号文件,全面贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,围绕实施乡村振兴战略讲意义、定思路、定任务、定政策、提要求,对实施乡村振兴战略作出全面部署。为了贯彻落实党中央的重大决策部署,全国人大常委会及时调整监督工作计划,新增乡村振兴战略实施情况专题调研。”



5月22日至24日,为期3天的全国省市两级人大常委会负责同志学习班在京举办。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席开班式并发表讲话。摄影/李杰

以学习夯实履职之基

——地方人大常委会负责人进京“充电”记

文 / 特约记者 蒲晓磊

按照2018年全国人大学习培训计划,全国人大常委会今年举办1期省市两级人大常委会负责同志学习班和3期县级人大常委会主任学习班。到今年年底,全国人大常委会办公厅将完成新一轮对全国省市县三级人大常委会负责同志的集中学习培训。目前,省市两级人大常委会负责同志学习班、2018年第一期全国县级人大常委会主任学习班都已在京举办。

省市两级人大常委会负责人： 做好新时代人大监督工作

5月22日至24日,为期3天的全国省市两级人大常委会负责同志学习班在京举办。

举办地方人大常委会负责同志学习班,是全国人大常委会密切同地方人大工作联系、加强工作指导的重要举措。

层次高、规模大、覆盖面广,是本次学习班的一个显著特点。

记者了解到,十三届全国人大常委会对举办此次学习班高度重视。全国人大常委会领导同志审定批准了本次学习班的方案。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席开班式并发表讲话。

在此次学习班上,全国人大常委会秘书长杨振武、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,全国人大常委会法制工作委员会主任沈春

耀，全国人大常委会预算工作委员会主任史耀斌，组成了阵容强大的讲师团。

在培训人数和人员构成方面，参加此次学习班的地方人大常委会负责同志有364人，其中包括省部级干部40人。

从覆盖面上看，此次培训，组织了全国31个省(自治区、直辖市)人大常委会、全部设区的市和自治州人大常委会以及省级人大常委会地区工作委员会的负责同志参加学习，一次性实现省市两级全覆盖。

深入学习贯彻实施宪法，是学习班的主要内容。

王晨在学习班上强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习宣传和贯彻实施宪法，坚持全面准确、学懂原文、悟透原理，注重深刻领会和把握宪法修正案的核心要义和精神实质，进一步坚定宪法自信、增强宪法自觉，奋发有为做好新时代人大工作。

带着实践经验而来的省市两级人大常委会负责同志，对此深有感触。

广西壮族自治区人大常委会党组书记、副主任王跃飞介绍，广西人大常委会正在抓紧修改实施宪法宣誓制度办法，并根据宪法修改的内容，对现行地方性法规进行清理和完善，使其与修改后的宪法相适应。

“必须坚持习近平总书记关于宪法的新理念新思想新战略，这是确保宪法有效贯彻实施的基础。习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，体现了党的主张和人民意志的统一，体现了中国特色社会主义制度的优势，对我们党通过宪法实施领导，更好推进依法治国、依法执政，至关重要、影响深远。”王跃飞说。

湖南省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉说，此前一段时间，湖南省人大常委会重点围绕深度贫困地区脱贫攻坚、打赢蓝天保卫战、生态环境保护、推动经济高质量发展等开展调查研究，发现和推动解决了一些突出问题。

在刘莲玉看来，之所以取得这样的

成绩，主要原因在于深入学习，“通过学习，学出对党和人民的绝对忠诚、学出对事业的担当作为、学出对人大制度的自信和敬畏。”

课程结束后，江苏省南京市人大常委会党组书记、主任龙翔感到，这次学习班的针对性和实用性都很强，对于学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是对于学习习近平总书记关于人民代表大会制度的思想，做好新时代地方人大工作，具有重要的指导和帮助作用。

如何以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导做好新时代人大监督工作？参加学习班的人大常委会负责同志各有体会。

“实践中，我们体会到，上下联动对重大项目进行监督是发挥人大整体功能、做实人大监督的有效方式，是推动和实现各级人大工作互动、互补、互促的重要途径，对人大及其常委会全面依法履行好监督职权具有重要意义。”重庆市人大常委会主任、党组书记张轩说。

张轩介绍，党的十八大以来，重庆市人大常委会深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想，围绕全市工作大局，先后选取7个议题，与区县人大常委会联动开展监督，内容涉及企业发展法制环境、规范性文件备案审查、水污染防治、道路交通安全、脱贫攻坚、食品安全、农业技术推广等，取得了较好成效。

河北省人大常委会党组书记、常务副主任范照兵在实践中深刻认识到，贯彻落实习近平总书记的新思想新要求，切实做好新时代的人大监督工作，最重要的就是要心存敬畏、勇于担当。

在范照兵看来，心存敬畏，认清人大监督的性质、地位、作用，主要体现在三个方面：要敬畏人民，深刻认识人大监督是代表人民的监督；要敬畏法律，深刻认识人大监督是具有法律效力的监督；要敬畏职责，深刻认识人大监督是党和国家的重要监督工作。

“人民代表大会制度是一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度，人大监督工作要在实干实效中干好事、会干事、干成事。河北省人大常委会始终强化人大民主法治建设的‘一线’‘火线’定位，主动肩负改革发展重要方面军的担当，坚定制度自信，强化使命意识，努力实现为党尽责和为民用权的高度统一。”范照兵认为，推动人大监督工作做准、做实、做好，就必须要坚持实干实效。

“坚持立法、监督相结合，强化人大职权综合效能。”广东省江门市人大常委会常务副主任钟军这样介绍经验。

“江门市区拥有丰富的山体资源，但随着城市的快速发展，不少山体被开挖、破坏，人大代表和人民群众反映非常强烈。人大常委会在依法作出有关决定的基础上，抓住设区的市被赋予地方立法权的有利时机，制定了广东省首部山体保护法规《江门市市区山体保护条例》。该条例的制定，将地方立法权与监督权、重大事项决定权相结合，强化了地方人大职权行使的综合效能。”钟军举例说。

县级人大常委会主任：全面担负宪法法律赋予的职责

4月16日至19日，2018年第一期全国县级人大常委会主任学习班在京举办，来自山西、广西、海南、青海4省(区)的296位县级人大常委会主任参加学习。

这是十三届全国人大成立以来全国人大常委会办公厅举办的第一个地方人大常委会负责同志学习班。

为什么会将学习成员确定为县级人大常委会主任？讲师和学员都有着自己的见解。

多位讲师在授课时不止一次地强调，县级人大及其常委会是地方国家政权的重要组成部分，在国家治理体系中具有重要的基础性地位。

杨振武在此次学习班开班式上指出，县级人大常委会的负责同志处在社



4月16日至19日，2018年第一期全国县级人大常委会主任学习班在京举办。摄影/梁娟

会主义民主法治建设第一线，要全面担负宪法法律赋予的职责，“有权就有责，有多大的权就要担多大的责。”

杨振武强调，县级人大处在民主法治建设的第一线，“没有几把刷子，没有过硬本领，就很难履好职尽好责，更不要说去开创新局面了。”

“郡县治，天下安。县级人大常委会主任一定要意识到县级人大的地位和作用，履职尽责，敢于担当。”信春鹰说。

多位县级人大常委会主任在接受记者采访时认为，此次学习处在一个重要时间节点上，学习的内容也十分重要。

党的十九大报告指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。

“这给全国人大和地方各级人大提出了新的更高要求。”杨振武指出，举办这次学习班旨在深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，学习贯彻十三届全国人大一次会议精神，提高地方人大依法履职和工作水平，推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进。

因此，学习班的讲师在围绕加强人大立法、监督工作和地方组织法、选举法、代表法、监督法、预算法等专题讲课时，都有“深入学习贯彻党的十九大精神”这一重要前提。

党的十九大报告在提到“加强人民当家作主制度保障”时强调，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作

用，健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

杨振武指出，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全面担负宪法法律赋予的职责，努力在新时代做好县级人大工作。全国人大常委会将继续加强与地方人大的联系指导，共同推动人大工作完善发展。

“人大工作一定要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，这是最核心的。通过这次学习，更加深刻认识到人大工作的专业性。要进一步深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，进一步提高专业知识和法律素养，加强代表履职能力建设，使人大的各项工作在新时代焕发新生机。”山西省长治市人大常委会主任张向东说。

进一步增强了宪法和法律意识，是多位县级人大常委会主任的一个重要收获。

今年全国人大会议通过宪法修正案之后，广西壮族自治区平果县人大常委会主任董建明就把21条宪法修正案内容学习了一遍，“修改的内容太多了，而且感觉都很重要，理解起来有一定难度。”

在学习班开班式上，杨振武对于宪法修正案的讲解，让董建明耳目一新。

杨振武在开班式上专门对宪法修正案内容进行了讲解，将其中的重要内容概括为“四个一”：高举一面旗帜，抓住一个根本，维护一个核心，深化一个改革。

“高举一面旗帜，就是高举习近平新时代中国特色社会主义思想的伟大旗帜；抓住一个根本，就是在宪法中写入了中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征；维护一个核心，修改国家主席任职方面的有关规定，有利于维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导；深化一个改革，增加有关监察委员会的各项规定。”在接受记者采访时，董建明可以不看课堂笔记，就能完整地背下来教学内容。

正确把握和加强人大监督职能，是此次学习班课程中的一个重要环节，也是学员们关注的焦点。

2015年6月，中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。

作为新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措，若干意见的解读也是学习班的授课重点。

信春鹰指出，若干意见明确规定，县级人大常委会主任实行专职配备，有利于更好地依法履职。如今，这一要求已在全国范围内得到落实，地方政权结构因此变得更加合理和均衡。“例如，可以加大对重大建设项目的监督力度，让一些政绩工程问题得到解决。”

广西壮族自治区南宁市西乡塘区人大常委会主任周少剑认为，人大监督工作任务完成得好不好、监督质量高不高，关键要看是否取得实实在在的效果。“创新监督方法、完善监督方式是确保监督实效的关键。去年我们创新性开展了‘微信议政’、向人民报告制度等监督模式，拓展代表开展监督的时空，搭建人民群众参与监督的载体。”

深入学习贯彻习近平总书记宪法重要论述精神全面加强宪法实施和监督

文 / 沈春耀



图 / 视觉中国

宪法作为国家的根本法，在党和国家事业中发挥着极为重要的、独特的作用。十三届全国人大一次会议通过并公布施行宪法修正案。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记宪法重要论述精神，广泛开展宪法学习宣传教育，全面加强宪法实施和监督，对于深入推进全面依法治国，为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力法治保障，具有重要意义。

一、习近平总书记宪法重要论述是新时代全面依法治国、依宪治国的根本理论指引

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，以前所未有的决心和力度推进全面依法治国，形成“四个全面”战略布局；同时，把宪法摆在全面依法治国十分突出的位置，围绕宪法阐明一系列重大论断，作出一系列重大部署，推进一系列重大工作，引领新时

代依宪治国新实践，开创新时代依宪治国新局面。习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记宪法重要论述为新时代全面依法治国、依宪治国，加强宪法实施和监督，指明了前进方向、提供了根本遵循。

习近平总书记宪法重要论述具有鲜明的时代特征和实践特色，突出体现在以下几个方面。

一是强调坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚

持依宪执政。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是全面依法治国的总依据。必须把宣传和树立宪法权威作为全面依法治国的重大事项抓紧抓好。全党全国要以宪法为根本活动准则，维护宪法尊严，保证宪法实施，维护社会公平正义，不断提高国家政治和社会生活法治化水平。

二是强调宪法是党和人民意志的集中体现。不论过去、现在还是将来，维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。我们要更加自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。

三是强调全面贯彻实施宪法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。全面贯彻实施宪法是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

四是强调在全社会弘扬宪法精神。宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有保证人民依法享有广泛的权利和自由，维护最广大人民根本利益，实现人民群众对美好生活的向往和追求，宪法才能深入人心，走入人民群众，宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。

五是强调宪法实施同每一个国家工作人员的工作都密切相关。实行宪法宣誓制度，有利于维护宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法。各级领导干部必须带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。

六是强调坚定宪法自信。我们坚定“四个自信”，要对我国宪法确立的

国家指导思想、发展道路、奋斗目标充满自信，对我国宪法确认的中国共产党领导和我国社会主义制度充满自信，对我国宪法确认的我们党领导人民创造的社会主义先进文化和中华优秀传统文化充满自信。当代中国宪法制度已经并将更好展现国家根本法的力量、更好发挥国家根本法的作用。

七是强调宪法是我们党长期执政的根本法律依据。党领导人民制定宪法法律，党领导人民实施宪法法律，党自身必须在宪法法律范围内活动。我们党首先要带头尊崇和执行宪法，把领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来。

八是强调我们讲依宪治国、依宪执政同西方所谓“宪政”有着本质区别。我们就是在不折不扣贯彻着以宪法为核心的依宪治国、依宪执政。一些人打出“宪政”牌，就是要通过对“宪政”这一政治概念进行学术包装，目的是要拿“西方宪政”来框住我们，把中国共产党领导的社会主义国家打入另类。总体上说，在当代中国，“宪政”这个概念是不适用的。

二、正确认识我国宪法实施的特点和经验

我国宪法是如何实施的，状况怎样，应当立足于当代中国宪法制度实践作出一个基本的分析和判断。我国宪法实施的特点是多渠道、多方式、多主体、多层次，是一个持续的发展进程。主导和主流的态势是，不断提高宪法实施水平，不断提高合宪性水平，不断实现更充分、更完善的宪法实施。

通过建立健全法律法规和制度体系，推动和保障宪法实施，是我国宪法实施的基本途径。宪法是国家法律法规和各种制度的总依据，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。因而，宪法经常被称为“母法”，是法律法规和制度体系的源头、统领和统帅。加强立法工作，提高立法质量，形成完备的

法律规范体系，是全面依法治国、建设社会主义法治国家的必然要求，也是宪法实施的必然要求。

举例来说，宪法修正案增加有关监察委员会的规定，为新的国家监察体制提供了宪法依据。同时，十三届全国人大一次会议审议并通过监察法，对新的国家监察体制和监察机关活动规范作出系统明确的规定。这就表明，监察法是宪法有关规定的具体化、明确化；同时表明，宪法有关规定通过监察法予以贯彻实施。通过法律来实施宪法有关规定的情况，在宪法修正案中还有一些，如宪法宣誓制度、设区的市地方立法权等。

经过长期坚持不懈的共同努力，以宪法为核心，主要由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七个法律部门和法律、行政法规、地方性法规三个规范层次构成的中国特色社会主义法律体系，已经形成并不断完善发展。目前，我国现行有效的法律265部、行政法规700多部、地方性法规9000多部，还有大量的党内法规、军事法规、司法解释、规章和各类规范性文件。这一整套法律法规和制度体系，在党和国家事业发展中已经并将继续发挥十分重要的作用。而追根溯源，各种法律法规和制度都是以宪法为根本依据、最高依据的，都是从宪法延伸出去、派生出来的；从宪法制度和规范自身来观察，宪法有关规定通过这一整套法律法规和制度体系得到了贯彻实施。

总结实践经验，我国宪法实施的途径和方式，除了通过建立健全法律法规和制度体系予以实施外，还有以下几种情况。一是通过发展国家各项事业、推进国家各方面工作，保证宪法规定得到充分的、有效的实施和落实。二是宪法规定的直接适用，宪法中有一些规定具有直接适用的性质，不必通过其他途径和方式。三是宪法中的有关规定，必要时，需考虑兼容性、调

适性和情势变迁,作出合宪性判断和安排,以更好实现宪法的稳定性和适应性的统一。四是对于宪法法律没有明确规定的事项,必要时,根据宪法精神,可以采取创制性办法,及时妥善处理实践中遇到的没有规定、没有先例的新情况新问题。

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央领导下,全国人大常委会采取一系列有力措施,弘扬宪法精神、维护宪法权威、推动宪法实施、加强宪法监督,取得显著成效和重要进展。如设立国家宪法日,实行宪法宣誓制度,实施宪法规定的特赦制度,通过立法实施宪法确立的国家勋章和国家荣誉称号制度、国歌制度,根据宪法精神处理辽宁拉票贿选案等重大问题,根据宪法和香港基本法主动进行释法,对粤港“一地两检”合作安排作出合宪性判断和相关决定,为深化国家监察体制改革提供法律依据,加强法规、规章、司法解释等各类规范性文件备案审查工作等。这些宪法实施和监督方面的最新实践成果和工作经验,彰显了宪法精神和力量,具有重要启示意义。

三、全面加强宪法实施和监督

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出:“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”推进全面依法治国,首先要把宪法摆在突出位置,全面加强宪法实施和监督。

一是通过建设中国特色社会主义法治体系推动宪法实施。在党中央领导下,以宪法作为最高法律规范,加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施。

必须加强和改进立法工作,坚持科学立法、民主立法、依法立法,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体

系,以良法促进发展、保证善治,保证宪法确立的制度、原则和规则得到贯彻实施,不断提高实施水平。依法及时制定和修改同法律规定或者上位法规定相配套相衔接的行政法规、军事法规、监察法规、司法解释、地方性法规和各类规范性文件,保证宪法法律在本系统本地区得到有效贯彻实施。

二是通过发展国家各项事业推动宪法实施。我国宪法既是我国法律规范和制度体系的总依据,也是我国各项事业发展的总依据。我国宪法有一大特色,就是明确规定了国家的根本任务、发展道路、奋斗目标和重大方针。国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和国家各方面事业,在宪法上都有体现、都有要求。没有社会主义事业全面的、充分的发展,就谈不上宪法的有效实施。

改革开放40年来国家各方面事业发展取得的巨大成就,都离不开宪法的保证和推动;我国社会主义民主法治建设取得的巨大成就,也无不闪耀着宪法精神的光辉。在这个意义上说,国家发展进步的成就和成功,都可以看作是宪法实施的结果和体现。

三是通过国家工作人员积极有效的工作保证宪法实施。我国宪法对国家工作人员作出了许多规范、提出了明确要求。宪法修正案增加了一个新内容,就是“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓”。各级国家工作人员的工作,都对宪法法律实施负有责任,都会对宪法法律实施产生某种影响或者带来某种后果。

何谓宪法法律实施?可以说,就是我们各级国家工作人员在党的领导下,按照宪法法律的规定做了宪法法律所要求做的事情,即正确地做事和做正确的事,并且在工作中取得成绩。各级国家工作人员都要切实增强宪法观念,依照宪法法律行使职权、履行职责、开展工作,自觉接受人民监督,通过自己的努力为宪法法律实施作出一

份贡献。

四是通过宪法监督保证宪法实施。监督宪法的实施、解释宪法,是宪法赋予全国人大及其常委会的重要职责。十三届全国人大一次会议设立的全国人大宪法和法律委员会,在推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等方面,应当担负新的角色、发挥新的作用。

推进合宪性审查工作。全国人大及其常委会通过的法律和作出的决定决议,应当确保符合宪法规定、宪法精神。有关方面拟出台的法规规章、重要政策和重大举措,凡涉及宪法有关规定如何理解、如何适用的,都应当事先经过全国人大常委会合宪性审查,必要时通过适当方式作出合宪性安排,确保与宪法规定、宪法精神相符合。

加强宪法解释工作。健全宪法解释机制,积极回应涉及宪法有关问题的关切,努力实现宪法的稳定性与适应性的统一。

通过健全备案审查制度加强宪法监督工作。所有的法规、规章、司法解释等各类规范性文件都要依法依规纳入备案审查范围。备案审查工作应当包括审查是否存在不符合宪法规定、宪法精神的内容。发现规范性文件可能存在合宪性问题的,有关方面应当及时报告全国人大常委会或者依法提请审查。地方各级人大及其常委会要依法行使职权,保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行。

中国特色社会主义进入了新时代,对全面依法治国、依宪治国提出了新的更高要求。我们要深入学习贯彻习近平总书记宪法重要论述精神,全面加强宪法实施和监督,把新时代国家各项事业和各方面工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道,推动宪法实施和监督工作迈上新台阶、提高新水平。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大宪法和法律委员会副主任委员、全国人大常委会法制工作委员会主任)

三大攻坚战要注意哪些问题

文 / 郭庆平

三大攻坚战要注意“解决问题中的问题”“防范风险中的风险”。三大攻坚战是我们必须完成的任务。从一季度情况看,已经取得了扎实的进展,但是在三大攻坚战实施过程中,仍存在一些问题,这些问题需要引起我们的高度重视。

打好防范重大风险攻坚战,特别是化解金融风险,需要注意三个问题

一是宏观去杠杆要积极稳妥。宏观杠杆率高,这已经形成共识。实际上,杠杆率高的问题和经济结构、经济发展方式是紧密相连的。经济结构调整、发展方式的转变是一个过程,那么宏观去杠杆也应该是一个过程。所以在去杠杆的过程中,既要充分认识到去杠杆的重要性和必要性,也要关注宏观去杠杆的复杂性和风险性。在实际操作中,要坚持已经确定的战略举措。我在听了人民银行的介绍和其他部门的介绍后,全国人大财经委在这方面也进行了考虑,就是要先把宏观杠杆率稳定下来,然后再逐步降低。这里面要特别防止在去杠杆的压力下,操作上简单化,或者是操之过急,或者是操之不细,这样容易引发银根过紧、资金链绷得过紧的问题。如果太紧的话,可能会对整个经济运行产生不利影响。

二是企业特别是国有企业去杠杆,要坚持市场化和法治化原则。现在企业特别是国有企业,去杠杆必然涉及两种情况,一个是债转股,一个是并购重组。无论实施哪一种方式,都应该始终坚持市场化和法治化的原则,政府要在市场和法律的基础和边界内发挥作用。这里



要特别防止不当的行政干预,也要特别防止恶意逃废债务情况发生,因为这容易造成大面积的不良资产增加,这方面我们也有历史先例。

三是化解地方政府隐性债务风险,要防止操作上的简单化和一刀切。目前,地方政府债务,特别是地方政府的隐性债务,量有多大,面有多宽,底有多深,也就是债务对应的资产质量如何,还说不太清楚。另外一个问题,中央强调对隐性债务要问责,要消化存量,严控增量。在这样一种态势下,有的部门反映,操作上有简单化趋势,存在“三个了之”:一个“了之”就是一还了之。用当期的财政收入,把欠下来的中长期债务先还了,这种情况应该说比较好,但是量肯定不大,产生的负面影响就是可能引发债权人对刚性兑付的预期。第二个“了之”就是一撤了之。既然我担保错了,承诺用财政资金还债错了,所以就把保单、保函干脆撤掉,把这个债务废掉。有的部门就反映,现在在撤保单时,强调担保法、预算法很多,少谈或者不谈合同法,总之是为了一撤了之给自己找依据,找借口。第三个“了之”是一停了之。既然搞举债是违规,要问责,那干脆把在建项目停下来,因此就产生和出现了“半拉子工程”。

打好精准脱贫攻坚战,要注意防止三个问题

一是企业扶贫项目盲目跟风、一哄而上,导致项目失败产生的损失。这种情况有关部门反映得比较充分,我们下去做调查的时候也发现有这个问题。

二是金融扶贫,特别是扶贫小额贷款,由于政策性操作和商业性操作混合,再加上操之过急,可能产生市场风险和信用风险。我到西南一个省份做过调查,老百姓借了小额信贷,也不知道借来的钱是贷款还是财政的支持资金,将来还还是不还,由谁去还,有些贷款人搞不清楚。小额扶贫贷款面非常广,量也非常大,事实上是有风险存在的。

三是打着扶贫攻坚的旗号大量发债。这种情况有的部门已进行了反映,并且有的部门在债务检查过程中已经发现这一问题。有的地区发了债,筹集了资金,不是用在扶贫上,而是挪用到其他市政建设上去,搞了一些锦上添花的项目,这种情况也应该注意。

打好污染防治攻坚战,要关注三个方面的问题

一是反映现在的环保标准变化得

探索体现高质量发展的评价指标体系

文 / 吕 薇

党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入新时代,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。这一重大判断,明确了今后的发展方向。推动高质量发展,是保持经济持续健康发展的必然要求,也是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。2018年中央经济工作会议提出,必须加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核。

一、准确把握高质量发展的内涵与特征

中国特色社会主义进入了新时代,

我国经济发展也进入了新时代,基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展,是新时代我国经济转型升级的综合体现。我们要从解决新时代主要矛盾和经济发展面临的主要问题出发,正确认识和把握高质量发展。

其一,实现高质量发展要提高全要素生产率,用较少的投入形成更多有效产出。经过多年的努力,我国已成为世界第二大经济体。眼下,我国经济发展进入新常态,支撑发展的条件发生变化,传统发展动力不断减弱。如劳动力、资源、土地等各种要素的成本增加,低成本优势减弱;自然资源和环境容量已经接近警戒红线,长期积累的

环境欠账亟待解决;人口老龄化加速,新增适龄劳动人口增长放缓,人口红利下降;低水平产能过剩,投资收益下降,要素利用效率不高;等等。因此,必须转变经济发展方式,依靠技术进步、劳动者素质提高和创新,提高全要素生产率,提升发展质量和效益,不断增强我国经济创新力和竞争力。

其二,实现高质量发展要坚持以人民为中心的发展理念,持续提高保障和改善民生水平。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,总体上实现小康。党的十八大以来,一大批惠民举措落地实施,人民获得感显著增强。总体看,我国居民消费需求从以满足基本生活为主转向以发展需求为主导,正在实现从

(接左页)比较快。企业刚刚改造完一个项目,因为标准提高了,还要继续投入。

二是在进行环保项目改造的时候,很多环保技术、环保设备国内是跟不上的,因此一谈环保改造企业就满世界去找。有的能够找到,但成本比较高,企业压力是很大的。

三是环保工作措施实施过程中存在一刀切、简单化的现象。比如,重污染天气来了,不管企业对污染是否有影响,全部都得停下来,让一些没有造成污染的企业感觉很委屈,操作起来压力也比较大。

三点建议

要注意解决问题过程中产生的新

问题、化解风险过程中产生的新风险,关键的还是要处理好市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的关系。具体有三点建议:

一是政府部门要支持企业特别是金融企业,依法按照市场化、商业可持续的原则去生产和经营。如果企业能够依法商业性经营,政府在组织工作和采取措施的时候就要防止不当干预。

二是要完善对三大攻坚战的政策扶持体系。比如,已经确定的减税降费补贴政策要抓紧落实。要进一步落实普惠金融有关政策措施,特别是把普惠金融重点放在农村的要求和措施再落得更实一些。进一步深化“放管服”改革,扎实推进中央与地方财政事权和支出

责任划分的改革。现在看,地方隐性债务的存在和发展可能和这方面的问题有关系。

三是要把稳中求进的工作总基调落实到三大攻坚战的全过程。稳中求进,关键是处理好稳和进的关系。在三大攻坚战中,进的要求、进的目标、进的压力比较大,因此,更要把握好“稳”字。在防范金融风险上,要把握好稳健中性货币政策;在精准脱贫攻坚战上,既不能降低标准,影响质量,也不能调高标准,吊高胃口;在污染防治攻坚战上要打好几个战役,但也要考虑科学性、渐进性、可行性,坚持积极稳妥。☑

(本文作者为全国人大财政经济委员会副主任委员)

量到质的升级,消费者需求多样化,对消费品及服务的种类、品质、安全、效能等方面的要求不断提升。

党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。目前,我国存在居民收入分配差距较大、低端供给过剩与中高端有效供给不足并存;在教育、医疗、住房、养老、食品药品安全、生态环境和信息安全等方面,群众还有不少不满意的地方。高质量发展就是要提高有效供给能力,从解决有没有转向解决好不好问题,满足人民日益增长的对美好生活的需要。

其三,实现高质量发展要坚持稳中求进总基调,保持经济运行的稳定性、可持续性和低风险。打好防范化解重大风险攻坚战,重点是防控金融风险。目前,我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,一些长期积累的风险逐步显现,一些发展不平衡不充分的突出问题尚未得到很好解决。如全社会的宏观杠杆率较高、投资收益率下降、资本市场波动等,金融领域的风险不容忽视;经济增长内生动力不足,中小企业经营困难,民间投资不旺,资本脱实向虚的倾向比较严重;世界经济不稳定和不确定因素较多,对我国经济的不稳定影响加大,等等。防范化解重大风险,事关国家安全、发展全局,是实现高质量发展必须跨越的重大关口。因此,要精准、有效调控宏观经济,逐步化解各种风险,实现经济社会稳定可持续增长。

其四,实现高质量发展要加快构建现代化经济体系,提高微观主体的活力和实体经济的发展质量。建设现代化经济体系是我国发展的战略目标。当前,我国实体经济特别是制造业发展面临诸多困难,如创新能力不够强、综合成本高、制造业投资放缓、产业和地区发展分化等。我国是制造大国,但制造业大而不强,世界知名品牌

少,核心技术对外依赖度较高,不少行业处于价值链中低端;企业管理能力和水平不高,产品和服务质量有待提高。因此,必须建设现代化经济体系,实施创新驱动发展战略,用先进适用技术改造和提升传统产业,培育和壮大新兴产业,优化产业结构,提升实体经济的竞争力,提高供给体系的质量,促进我国产业迈向全球价值链中高端。

二、探索体现高质量发展的评价指标体系

基于对高质量发展的认识,建立高质量发展评价指标要实行总量指标和人均指标相结合、效率指标和持续发展指标相结合、经济高质量发展与社会高质量发展相结合。高质量发展的评价指标体系应该包括三类指标。

第一类是反映经济结构和效率的指标,提高要素生产率。一是制定要素生产率指标,比如劳动、资本、能源、土地、水资源等产出效率。其中,要素指标要反映其稀缺性,产出指标要反映对社会的贡献,包括国家、企业和个人的收入等,如工业增加值率能较好反映工业企业的综合效率。二是结构优化的指标。进一步完善一二三产业的统计指标,加强对服务业的核算和度量;加强防范风险的指标,不仅要看杠杆率高低,还有看资产的质量,建立资产负债率指标。

第二类是体现以人民为中心,提高生产质量和幸福感的指标。要有可量化的社会指标。一方面是就业、人均可支配收入、人均公共产品的拥有量、社会消费总额水平、人均寿命、出生率等直接反映人民生活水平和公共服务的指标;另一方面是环境质量等方面的指标,体现了人民群众的生活环境。

第三类是体现经济活力的指标。一是经济活跃程度的指标,主要包括创业和投资。创业不仅看注册量,还要看成活率;投资反映了经济社会的未来预

期,体现经济活力的投资主要是民间投资和制造业投资,以及营商环境指数等。二是反映创新的指标。创新不仅要看看R&D投入、专利产出,还要看对经济的带动作用。如新产业、新模式和新业态的发展,因此,要增加衡量新经济的发展指标,如新经济增加值占GDP比重等。三是实体经济竞争力的指标。如体现产品质量和竞争力的指标,包括世界知名品牌等。

在指标选择上要注意几个问题。首先,我们是人口大国和经济大国,所以要多采用人均指标。我们将近14亿人,总量肯定是排在全球前面,但是如果采用人均指标,就可能排到中下游了。其次,我国的地区经济社会发展不平衡,指标不能一刀切,应该在总体框架下允许各地因地制宜地突出特点,使评价指标真正起到风向标和助推剂的作用。比如浙江最近提出了亩产指标,就是因为转型升级土地不够。最后,反映高质量发展的指标体系要确保统计和度量的质量。指标要客观、可度量和可监测、不易弄虚作假。

总体而言,能否真正实现经济社会高质量发展,需要高质量的治理体系,建立促进高质量发展的制度和政策环境。在宏观调控和经济运行管理上,要转变观念和管理模式,深化供给侧结构性改革,构建有效发挥市场机制作用和宏观调控有度的经济管理体系,把提高发展质量和效益作为各项政策的出发点和落脚点,进一步激发微观主体的活力和创造力,提高实体经济的竞争力。建立高质量发展评价指标体系是高质量发展的制度和政策环境的一部分,主要起到指挥和检验的作用。评价指标是对发展结果的客观反映,建立高质量发展评价指标体系是为了改变过去追求GDP等倾向,用于检验发展方式是否转变,在一定程度上起到指挥棒的作用。✘

(本文作者为全国人大财政经济委员会委员)

如何处理好乡村振兴与城镇化的关系

文 / 蔡继明



四川省华蓥市禄市镇打造集美丽花木种植、产品研发及深加工、休闲旅游“四位一体”的产业集群，为乡村振兴奠定产业支撑。图/视觉中国

从城乡居民收入说起

从近几年统计数据看，农村居民收入增长速度超过了城市居民，因此城乡居民的收入差距正在逐渐缩小。但在这其中有一个关于统计上的问题值得讨论。我国有两亿八千万农民进城务工，城镇常住人口中有16.17%是没有户籍的农民工及其家属，却被统计为城镇人口。那么农民工的收入到底算作城镇居民的收入，还是算作农村居民的收入？目前我国农民工的平均月收入是3000多元，而农村居民凭借户均8亩的承包地从事粮食种植，每亩纯收入不过400~500元，户均收入也就4000元左右，远远低于一个农民工的年收入。如果把农民工的收入算作城市居民收入，城乡居民的收入差距一定是扩大的。如果把本来已计入城镇常住人口的农民工的收入算作农村

居民的收入，则城乡居民的收入差距就会缩小，但这种缩小无疑带有不真实的成分。事实上，近年来我国农民收入的增加，在很大程度上靠的不是农业生产，而是来自进城务工的收入，所以缩小城乡居民的收入差距，关键是要提高农业的收入。希望国家统计局的指标能够真实地反映出农村居民收入的增加到底多少是靠农业生产，多少是靠经营，多少是靠进城务工的收入，而农业生产里种粮收入又占多大比重。有了这种准确的区分，才能以清醒的头脑看待“三农”问题的严重性，特别是在保障粮食安全的前提下增加农民收入的难度。

如何看待乡村振兴问题

中共十九大提出了乡村振兴战略，中共中央、国务院专门就实施乡村振兴

战略发布了改革开放以来第20个也是最新一个指导“三农”工作的“一号”文件。乡村振兴显然已作为党中央、国务院新时期解决“三农”问题的重要战略而确定下来。

我国在12年前就大力倡导新农村建设，结果收效甚微。原因就在于，农村的主要矛盾是人地矛盾。我国现有耕地20亿亩，按42%的农村常住人口算有2.2亿农户，户均不到10亩地。靠这种世界超小的家庭耕地规模，农民不可能脱贫致富奔小康，更谈不上农业现代化。

如今的新农村建设换成了乡村振兴，原来的二十字方针亦换成了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理高效、生活富裕”。从实际内容上看，乡村振兴战略与新农村建设最大的不同，就是中共十九大报告强调的，在实施乡村振兴战

略的过程中,要深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度,深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,特别是要发展多种形式适度规模经营。

何为“适度规模经营”?由我国农村人地禀赋决定的小农经济自然不可能达到美国、澳大利亚、加拿大动辄几百公顷(1公顷=15亩)的大农场大农业的规模,但达到诸如日本农户100亩的规模总是可望又可及的。目前,我国农户通过土地流转达到50亩以上的只有300多万农户,也就是说达到户均100亩的农户仅占2.2亿农户的1.4%。

如此,就必须加快农村土地流转,在把大量农村剩余劳动力转移到非农产业就业并加快这些农业转移人口市民化的同时,不断扩大农户土地经营规模。只有当农村户均土地经营规模达到100亩左右时,才能实现农户土地规模经营,农民务农收入和进城务工收入才能大体均等,城乡人口流动才能大体平衡。而要达到这一目标,2亿农户都必须逐步依次完成向非农就业方式的转变和城市居民民的转变。由此可见,乡村振兴离不开新型城镇化,乡村振兴特别是产业兴旺,必须以实现农户土地规模经营为前提,而后者又只有通过加快工业化和城市化进程才能实现。

如何看待城镇化问题

中共十八大以来一直在强调推进以人为本的新型城镇化建设,中共中央还为此专门召开了城镇化工作会议,国务院也制定了新型城镇化规划(2014—2020)。虽然2017年我国常住人口城镇化率已经达到了58.52%,但是这个速度并不能说很高,我们没有理由说用30年完成了英国200年、美国100年和日本50年走过的城镇化进程。从绝对水平看,目前我国按常住人口计算的城镇化率与全球平均水平大致相当,但低于美国82.9%、德国74.2%、日本92.3%、俄罗斯74.2%、巴西85.1%、南非62.9%的水平。从相对发展速度看,我国在最近40年处在城镇

化率从30%到70%的世界城镇化加速期,我们不能用加速期的速度与处在城镇化率30%以前的慢速期的国家相比。如果我们从1949年中华人民共和国成立算到2017年,在这68年时间里,我国的城镇化速率无疑是非常低的,我们没有办法和日本比,也没有办法和韩国比,更没有办法和台湾地区比。

不仅如此,我国的常住人口和户籍人口的城镇化率差了16.17个百分点,这十几个百分点就是2.2亿农民工和他们的家属,他们是被城镇化的,在医疗、就业、教育、社会保障以及住房等方面并没有真正享受一个城镇户籍人口的待遇。

另外,我国的城市化率是远远低于城镇化率的,城市化率计算的是658个城市常住人口占全国总人口的比例,城镇化率计算的是658个城市常住人口加上2万个镇的2.2亿镇民人口占全国总人口的比。如果从城镇人口中扣除了2.2亿镇民,那么我们的城市化率只有42.4%。

所以,无论从哪个角度说,我国的城市化水平都不是高了,而是低了;城市化速度都不是快了,而是慢了。国家新型城镇化规划的目标是2020年达到60%,这仍然是按常住人口计算的。户籍人口城镇化在最近几年每年增长一千多万,但是绝大部分是来自整建制的转移,也就是把一个县改成一个市,把一个镇改成一个区,把一个村委会改成了居委会,这些农村人口一下子就变成了城镇户籍人口。实际上,我国真正的户籍人口城镇化率恐怕比公布的数据还要大打折扣。

统计数据显示,今年一季度农民工跨省流动的人口在减少,最近几年进城的农民工数量也在减少,很多城市已经出现了用工荒。以5年为一个计算单位,我国的城镇化率达到最高点是1996—2000年为年均1.436个百分点,此后开始下降:2001—2005年为年均1.354;2006—2010略有回升为年均1.392;2011—2016又下降到年均1.233。目前,在我国工业化还没有完成、城市化还处在本应加速发展的阶段,出现上述城镇

化速率放慢的现象是很不正常的。如不通过深化经济体制改革,消除阻碍城镇化进程的体制机制障碍,加快农民工市民化的进程,不仅会导致农业现代化延缓实现,本世纪中叶社会主义现代化强国的目标也难以达到。

如何处理好乡村振兴与城镇化的关系

一是要深化征地制度改革,允许农村宅基地集体土地入市,降低城市住房价格。要严格按照公共利益原则缩小国家征地范围,允许农村集体建设用地特别是宅基地在符合城乡统一规划的前提下自主进入市场,以满足城市发展中非公益性用地的需要,同时增加城市住宅用地的供给,有效遏制房价的上升,降低农民工进城落户的门槛。

二是要推进农村产权制度改革,加快承包地流转。要建立农村承包地有偿转让和退出机制,政府不能强迫进城落户农民放弃农地承包权,但对于已经进城落户的农民主动放弃承包经营权的行爲,政府也不应该禁止。要扩大承包经营流转的范围,把农村集体经济组织建设成产权明晰、自主经营、开放竞争的市场经济主体。要消除阻碍工商资本下乡的障碍,实现城乡之间资源的双向流动,实现农户土地规模经营,为农业现代化创造条件。

三是要取消特大、超大城市对农民工进城落户的限制。中国拥有近14亿人口,是世界人口最大的国家,但最大的城市人口占总人口的比例低于世界平均水平。能容纳2000万以上人口的超大城市不是多了,而是少了,不是大了,而是不够大。所谓三大城市群,长三角、珠三角和京津冀,比不上美国的三大城市群,也比不过日本的三大城市群,GDP所占比重都低于这两个国家的三大城市群。所以,要充分发挥特大超大城市和都市圈及都市圈吸收农村转移人口的作用,强力推进我国的城镇化进程。★

(本文作者为全国人大财政经济委员会委员)

乡村振兴乃传统文化复兴载体

文/全国人大常委会委员 杜小光

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。改革已经进入了第四十个年头,中国的城市和乡村发生了巨大的变化,一些乡村低收入、高污染、空心化的问题日益凸显。我国乡村在五千年的历史中形成了独特乡土文化,乡村振兴是传统文化复兴的主要载体。从这些年在乡村调研的情况看,无论是少数民族贫困地区还是经济发达地区,乡村发展的基础和机遇往往在于富有特色的乡土文化、乡土手艺、民俗礼仪、民居建筑等历史文化财富。这其中包含大量的民间智慧,蕴含优秀的地域精神,维系和凝聚着我们民族的集体记忆,是乡村振兴的文化生产力。我们要保留乡村风貌,坚持传承文化,发展有历史记忆、地域特色、民族特点的“美丽乡村”。

建议国家和相关部门对农村的基础设施建设、传统村落改造和保护、非物质文化遗产传承、生态环境保护等方面给予关注。第一,聚焦生态文明、生态宜居建设,打造有颜值的新乡村,让“美丽乡村”靓起来。要防止乡村建筑风貌城市化、西洋化,要保留不同乡村独有的人文情怀和乡土气息,避免千村一面。第二,聚焦推进配套,实施社会治理,打造“有秩序”的新乡村,让乡村社会“灵起来”。第三,聚焦文化繁荣,深化农村改革,打造“有底蕴”的新乡村,让乡村资源“活起来”。一是要强化对农村非物质文化遗产的活态传承保护。二是要建设好现代化网络化通信的设备设施。三是要强化乡村建设的内涵——树立乡村从局部到全域的美,一时美到持久美,外在美到内在美,环境美到人文美的理念。第四,聚焦案例经典,强化提质增效,打造“有张力”的新乡村,让乡村发展“兴起来”。

总之,对待乡村振兴的策略应该关注两个方面的问题:一是乡村建筑的现代化,让老百姓享受现代文明带来的便利;二是现代建筑的本土化问题,让我们心中的乡愁真正回到乡村。✎

加强对农村妇女的教育培训

文/全国人大常委会委员 邓 丽

近些年,由于城镇化和大量务工人员进城,农村妇女成为农村劳动力主体,在有的地方达到了60%,甚至更高的比例。从目前的调查情况看,参与农业生产的农村妇女平均年

龄43岁,其中31岁到60岁占绝大多数。文化程度普遍偏低,四分之三以上的农村妇女学历是初中以下。文盲的人数和大学以上学历的占比基本一样,都是百分之六点儿。农村妇女月收入在1000元以下的占43.6%,平均月收入是1630元。她们对党和国家惠农政策的认知能力差异比较大。有的对享有过的政策有一定认知,但66.5%的妇女认为了解一点儿,23%的妇女对惠农政策不了解。她们从事粮食种植的占比为78.6%,从事休闲农业的占比是1.4%。家庭经营生产目前还处于基础和主流地位,以家庭为单位参加生产经营模式的将近90%,务农年限10年以上的农村妇女占55%,说明农业生产的黏性还是很强。务农和打工成为她们生活的常态,整体来看,她们务农负担并不是很重,趋向就近就业,在本村或者本乡打工,增加一些收入来源。

农村妇女反映的主要困难和问题有以下几个方面:一是缺技术、缺资金。这在她们的需求中排在第一位,包括致富信息、销售信息。在资金方面,她们希望了解怎么贷款、怎么简化贷款申请。从宏观角度看,农村妇女整体素质还亟待提高,观念、能力距现代化农业的发展还有一定差距。“两高一低”的特征(务农比例高、平均年龄高、文化水平低)导致她们在生产经营和方式上还比较保守。农业农村的组织化、专业化程度,在她们的生产生活中还不够突出。

建议在下一步工作中,加强对农村妇女的教育培训,增强她们能够更好地从事农业农村生产和适应现代化农业的能力。同时,切实把强化惠农政策的宣传和普及落实下来。农村妇女的信息渠道还比较传统,要有一些新媒体、面对面的宣传,消除“最后一公里”问题非常重要。✎

农业生产需创新体制机制

文/全国人大常委会委员 李晓东

发展农业,从战略上讲就是把饭碗端在自己手上,让人民群众吃上安全的食品。而现实情况是低端的多、市场有困难、大而不强等,没有实际的竞争力。有关数据显示,大豆的进口量近亿吨,小麦、玉米几百万吨,虽然推进改革,但在基层一方面是保证18亿亩耕地不能动,另一方面是撂荒的也不少。能不能另辟蹊径?比如黄土高原有64万平方公里,接近一个青海省的面积,连片的贫困区都在这里。这个地方贫困的客观因素摆在那里,但黄土的特点也很有意思,水土流失是很大的问题,但泥土流失以后刨一刨,第二年有点水还能长庄稼,土质是便于耕作的。可在这些地区开辟农田、兴修水利,改善它的生态,建一批有规模的农业生产基地。我们现在

国际竞争力弱,很大程度上是没有规模,一旦这些区域利用好,效益非常大。能不能采取一种新的体制发展农业?比如采用兵团体制,新疆兵团的生产就很不错。另外,农村要提高生产力,特色农业短期内是一个途径,怎样在产权制度上再进一步改革?比如放开一些边坡、荒山、荒草、林地的承包限制、承包期限的限制,在制度上要有大的突破。✘

亟须进一步完善生态补偿制度

文/全国人大常委会委员 那顺孟和

全国人大常委会每年听取国务院年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告,已经是一个常态化的监督举措,地方人大也是如此,效果非常明显。但环保方面的欠账非一时之功、非一年之功就能够扭转,还需要付出艰苦的努力。

具体而言,就生态功能区建设问题,国家已经出台了关于完善主体功能区战略和制度的若干意见,同时对重点生态功能区的规划也已经出台。党中央、国务院高度重视,对江河源头、湖泊湿地、国家级自然保护区、国家公园建设、森林系统、草原系统、湿地系统都提出了具体的规划和要求。现在从保护生态的角度、从基层落实的角度,一个突出问题是生态功能区的政策保障和政策支持还没有完全从机制体制和政策上得到落实。

比如,生态功能区内矿山的停建问题、迁建问题、移民问题,退牧休牧后牧民生活的安置问题。现在实际情况是,在划定的生态红线内,还有很多过去已实际存在的工厂矿山,特别是矿山居民点、耕地、牲畜,这些存量因素在划定生态红线和生态功能前就已经存在,但是变成生态功能区特别是国家重点生态功能区以后,就要减轻这些因素对生态的压力。当然有的在科学、合理利用的前提下,是可以保留存在的(需要进行评估),但大部分需要停建,特别是矿山。另外,有不少生态功能区是老少边穷地区、偏远地区,如果不出台重点功能区具体的财政支持政策、财政转移支付政策,生态功能区规划落实很难取得实效。

另外,从生态文明制度供给上,要进一步建立健全生态补偿制度。这里讲的生态补偿不是只对本地区的补偿,而是跨区域、跨地区的生态补偿,包括市场和政府两个层面。从市场层面来看,最好的、最有力的就是大力发展碳交易,建立市场制度,用市场机制的办法进行补偿。这方面,现在已经进行了尝试,但是进展比较缓慢,总体上效果不错。此外,从国家政府层面建立完善生态补偿制度也很重要。比如,把内蒙古建成我国北方重要的生态安全屏障,这是立足我国发展大局

确立的战略定位,也是内蒙古自己要担负起的重大责任。内蒙古在生态上是有付出的,要停止天然林采伐、退耕还林、退牧还草,还要大力推进污染治理,这些确实需要在政府和国家层面有一些补偿制度,才能保持生态文明供给制度上的长效机制。✘

保护华侨权益 也要坚持问题导向

文/全国人大常委会委员 杜黎明

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把做好侨务工作摆到了更高的政治站位上,把凝聚侨心、侨力摆到了更高的实现目标上,把为海外侨胞和归侨侨眷服务提到了更高的水平上,取得很好的成效,值得充分肯定。

但我们在对华侨权益保护工作做专题调研时,地方还是反映出了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。比如,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,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,但实际执行的效果并不理想,表现在各级部门依法服侨的意识有待加强,侨务政策和侨务工作的宣传不到位;涉侨法规政策不配套,有待完善等方面。

针对这些问题,提出三点建议:第一,要尽快研究制定国家层面上的华侨权益保护法。海外华侨华人在中国革命、建设和改革开放各个历史时期都作出了重要贡献,发挥了独特的作用。随着经济全球化发展和我国改革开放的进一步推进,回国投资置业的华侨华人会越来越多。他们在国内的权益保护需要国家层面加以规范解决,因此制定出台华侨权益保护方面的法律法规显得十分必要。第二,建议研究将外籍华人纳入华侨权益保护法的适用对象。随着海外华人回国投资创业越来越多,能否将外籍华人纳入华侨权益保护法的对象作出原则提示性规定,以更好地体现开放包容、兼容并蓄的发展理念?第三,建议相关部门加强研究,将华侨护照纳入居民身份证管理系统,方便其在国内的工作、生活。✘

编者按：打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战是关系人民群众切身利益的大事。为贯彻落实党中央决策部署、回应百姓关切，5月7日，全国人大常委会委员长栗战书主持召开大气污染防治法执法检查组第一次全体会议，正式启动大气污染防治法执法检查。舆论普遍认为，十三届全国人大常委会在履职第一年即开展大气污染防治法执法检查，且由栗战书委员长担任组长亲自领衔，充分体现了全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记生态文明建设思想的政治自觉和责任担当，显示了全国人大常委会对打赢污染防治攻坚战和蓝天保卫战的高度重视。

剑指大气污染防治的顽瘴痼疾

文 / 王晓琳 王博勋

空气质量与人民群众的幸福息息相关。打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战是关系人民群众切身利益的大事，是全面建成小康社会的关键，也是建设美丽中国的必然选择。

以习近平同志为核心的党中央高度重视污染防治工作，党的十九大报告将污染防治作为全面建成小康社会“三大攻坚战”之一，同时明确要求“坚持全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战”。在今年4月召开的十九届中央财经委员会第一次会议上，习近平总书记更是将打赢蓝天保卫战作为七大标志性重大战役的第一项任务，提出了确保三年时间明显见效的要求，对大气污染防治的重视程度可见一斑。

5月7日，栗战书委员长主持召开全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议，正式启动大气污染防治法执法检查。此次执法检查是2016年修改的大气污染防治法实施后全国人大常委会对此开展的第一次执法检查，也是十三届全国人大常委会履职第一年



图 / 视觉中国

的重点执法检查内容。媒体评价称，此次执法检查由栗战书委员长担任组长，充分体现了全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记生态文明建设思想的政治自觉和责任担当，显示了全国人大常委会对打赢污染防治攻坚战和蓝天保卫战的高度重视。

运用法律武器，护卫蓝天白云

对于很多人来说，2013年是一场“噩梦”。这一年，全国平均霾日数为35.9天，为1961年以来最多。京津冀地区有半年以上时间空气质量不达标，北京重污染天比例达到16.2%。雾霾围城之下，民众谈霾色变、不敢出门，空气净化器、

防霾口罩成为必备“武器”，医院呼吸科患者人满为患……

人类在大气中生存和发展，必然要关心大气状况，尤其是认识到大气污染日益严重，损害了人们的生活环境和身体健康，成为“心肺之患”，并且还有进一步恶化的可能时，防治大气污染便成为普遍关注的问题，通过法律手段来防治大气污染势在必行。

全国人大及其常委会始终高度重视大气污染防治工作，积极履行立法、监督等职能。1987年，全国人大常委会制定大气污染防治法，2000年对其进行第一次修订。2014年，全国人大常委会对大气污染防治法开展执法检查，并在执法检查报告中提出了结构性污染问题突出、部分地方政府及部门执法监管责任落实不到位、部分企业防治污染的主体责任不落实、应对区域性复合型大气污染的工作措施不完善、大气污染防治法律法规不够健全等突出问题。

一年后，基于2014年执法检查情况，全国人大常委会再次对大气污染防治法进行全面修订，进一步完善大气污染防治法律制度。作为新修改的环保法通过后修改的第一部环保单项法，大气污染防治法的修改可谓“动了大手术”：从修订前的7章66条扩展到8章129条，条文增加了近一倍，几乎所有的法律条文都经过修改。

新修订的大气污染防治法特别增加和完善充实了党中央打赢蓝天保卫战的决策部署和法律制度，并重点充实了修订后的环境保护法和“大气十条”相关内容，分别对大气污染防治标准和限期达标规划、大气污染防治的监督管理、大气污染防治措施、重点区域大气污染联合防治、重污染天气应对、法律责任等内容作出规定，被称为“史上最严”。以法律责任一章为例，共129条的新法当中，仅法律责任条款就有30条，具体的处罚行为种类接近90种，进一步加大了处罚力度，提高了法律的可操作性和针对性。

修改后的大气污染防治法实施以来，民众普遍反映切实感受到了我国大气环境质量的积极变化：雾霾天少了，蓝天多了，空气更清新了，民众心头阴“霾”被吹散了。《2017中国生态环境状况公报》显示，2017年，蓝天保卫战成效显著，《大气污染防治行动计划》空气质量改善目标和重点工作任务全面完成。全国338个地级及以上城市可吸入颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度比2013年下降22.7%。京津冀、长三角、珠三角区域细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度比2013年分别下降39.6%、34.3%、27.7%，珠三角区域连续三年稳定达标，优良天数比例分别增加了19个百分点、11个百分点和8个百分点。北京市PM_{2.5}平均浓度同比下降20.5%，为58微克/立方米，重污染天数同比减少41%……

栗战书委员长对此给予了充分肯定。他指出，按照党中央决策部署，全国上下攻坚克难、扎实工作，国务院及其有关部门、地方各级政府将大气污染治理作为产业结构调整的重要抓手，积极化解钢铁、煤炭过剩产能，不断优化能源结构，加强重点行业、“散乱污”工业企业治理，加大机动车污染防治工作力度，全面推进秸秆资源化利用，严厉打击超标排放大气污染物等违法行为，取得了实实在在的成效。

虽然大气污染防治法贯彻实施和相关工作取得了明显成效，但我们仍要看到，我国大气环境形势依然严峻。城市环境空气质量超标严重，季节性、区域性大气污染问题突出，2017年全国338个地级及以上城市空气质量达标的仅占29%。大气环境质量离党中央的要求、人民群众的期待还有比较大的差距。

那么，如何在大气污染防治中充分发挥人大的作用？栗战书委员长强调，全国人大及其常委会在推进生态文明建设中要主动作为，依法履行宪法法律赋予的职责，通过加强对环保领域法律实施的监督和对政府环保工作的监督，保证党中央关于环境保护和污染防治的重

大决策部署贯彻落实，保证法律得到全面有效实施，推动解决人民群众关注的突出环境问题，为保护生态环境、建设美丽中国作出应有贡献。

委员长领衔执法检查，保障法律有效实施

为全面了解新大气污染防治法的实施情况，进一步推动解决突出环境问题，改善生态环境质量，全国人大常委会依法履行监督职权，时隔4年再次开展大气污染防治法执法检查。此次执法检查是2016年修改的大气污染防治法实施后全国人大常委会对此开展的第一次执法检查，也是十三届全国人大常委会履职第一年的重点执法检查内容，由栗战书委员长担任组长亲自领衔，其重要性不言而喻。

作为人大监督的法定形式和重要途径，执法检查是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。针对党中央重视、民众关注的大气污染问题，围绕打好污染防治攻坚战，全国人大常委会突出重点问题、重点区域、重点领域，对此次执法检查进行了周密部署。

据悉，此次执法检查将在以往经验的基础上，按选题、组织、报告、审议、整改、反馈六个环节的“全链条”工作流程推进。由栗战书委员长亲任执法检查组组长，王晨、沈跃跃、丁仲礼三位副委员长和全国人大常委会秘书长杨振武、全国人大环资委主任委员高虎城担任副组长，分成4个检查小组，于5月至6月，分赴河北、山西等8个省（区）进行检查。同时，委托其他23个省（区、市）人大常委会对本行政区域内法律贯彻实施情况进行检查，从而实现了对全国31个省（区、市）的“全覆盖”。

栗战书委员长对此次执法检查提出了五点要求：一要把握好“依法”和“严格”这个监督原则；二要突出执法检查的重点问题、重点区域和重点领域；三要坚持问题导向，真发现问题，发现

真问题；四要精心组织，做到各环节工作环环相扣、依次递进，确保执法检查取得实效；五要严格执行中央八项规定精神。

5月下旬和6月初，栗战书委员长率领执法检查组分先后在河南省安阳市、郑州市、洛阳市和内蒙古自治区呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市，实地检查大气污染防治法实施情况。其间，委员长深入企业、工地、社区和村民家中，通过实地检查与随机抽查、听取政府及相关部门汇报、与人大代表和群众代表座谈等多种形式，全面深入地了解了大气污染防治法的实施情况和存在问题，增强执法检查实效，为执法检查工作作出表率。

记者还注意到，按照全国人大常委会2018年监督工作计划，栗战书委员长将代表执法检查组在全国人大常委会会议上作关于检查大气污染防治法实施情况的报告，并主持召开联组会议围绕执法检查报告进行专题询问，国务院及有关部门负责人届时到会听取意见、回答询问。

对大气污染防治法开展如此规格高、阵容强的执法检查，引起了外界的高度关注。舆论普遍认为，十三届全国人大常委会在履职第一年即开展大气污染防治法执法检查，且由栗战书委员长亲自领衔，充分体现了全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记生态文明建设思想的政治自觉和责任担当，显示了全国人大常委会对打赢污染防治攻坚战和蓝天保卫战的高度重视。此次执法检查对进一步增强全社会法治意识，督促落实各方责任，推动解决突出问题，确保打好污染防治攻坚战有十分重要的意义。

坚持问题导向，查清病灶，对症下药

记者从生态环境部网站了解到，在2018年1至4月全国“12369”环保举报热线处理的公众举报中，大气污染问题连续四个月排名首位。2016年、2017年涉及大气污染的举报也最多，主要集中在

在恶臭/异味污染、烟粉尘污染及工业废气污染等方面。这一方面体现了人民群众在大气污染防治中“同呼吸、共奋斗”的意识不断加强，另一方面也暴露出当前大气污染防治工作依然问题重重，面临严峻挑战。

“要坚持问题导向。在找准问题的基础上深入研究，查清病灶，对症下药，提出务实有效的意见建议。”栗战书委员长在执法检查组第一次全体会议上的讲话，为此次执法检查奠定了基调、指明了方向。

为增强此次执法检查的针对性，确保执法检查取得实效，全国人大环资委事先开展了前期调研。结合前期调研和生态环境部的汇报，当前大气污染防治工作中还存在以下突出困难和问题：清洁能源替代问题突出，北方地区供热缺乏统筹规划，相关基础设施薄弱，清洁取暖成本较高，散煤复烧压力大；“散乱污”企业污染问题突出，大量“散乱污”企业生产工艺落后、治污设施简陋甚至缺失，长期游离于监管之外，污染严重，整治难度大；交通运输污染问题突出，大宗货物严重依赖公路运输，重型货车使用的柴油合格率低，交通运输NO_x、颗粒物排放居高不下；石油焦、溶剂和秸秆露天焚烧污染问题突出，秸秆大面积露天焚烧多次诱发大范围重污染天气……

此外，结构性污染严重是多个地方集中反映的问题。工业和信息化部相关负责人介绍称，能源结构不合理、工业结构偏重是导致大气污染排放量居高不下的主要原因。我国产业结构依然偏重，部分地区仍以重化工为主，资源环境承载能力已接近上限。以京津冀及周边地区6省市为例，国土面积仅占全国的7.2%，却生产了全国43%的钢铁、45%的焦炭、31%的平板玻璃、22%的电解铝，原油加工量占全国的28%。“2+26”城市、长三角、汾渭平原等区域单位国土面积煤炭消费量是全国平均水平的4~6倍。一些地方和企业仍然在谋划高耗能、高排放

项目，扩大产能。

栗战书委员长指出，大气污染防治中存在的这些问题，一个重要的原因，就是法律规定的大气环境保护目标责任制和考核评价制度，以及政府和有关部门环境保护责任还有待进一步落实到位。他强调，这次执法检查，要推动地方政府和部门切实负起防治大气污染、改善大气环境质量的责任，扭转“有法不依、执法不严、违法不究”的问题，将生态环境质量“只能更好、不能变坏”作为责任底线，科学制定发展规划，加大治污投入，积极调整产业结构和能源结构，淘汰落后产能，推动大气环境质量不断好转。

据悉，此次执法检查将聚焦上述重点问题、重点区域、重点领域，着重检查三个方面情况。一是法律制度落实情况。主要包括：大气污染防治法各项配套法规规章和政策制定情况，污染物排放总量控制、排污许可、环境监测、重点区域联防联控、重污染天气预警与应对、信息公开等主要法律制度的落实情况及存在的主要问题。二是法律责任落实情况。主要包括：大气环境保护目标责任制和考核评价制度落实情况，政府及其有关部门环境保护责任落实情况，企业主体责任落实情况，严格大气污染防治行政执法与司法工作情况，宣传贯彻实施大气污染防治法，推动全民共治情况。三是依法推进解决大气污染突出问题。主要包括：依法推进源头预防，加强大气污染综合治理，改善环境质量，调整优化产业结构、能源结构和运输结构，推进北方冬季清洁取暖、柴油货车污染治理等方面采取的主要措施及存在的主要问题。

栗战书委员长强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，扎实做好大气污染防治法执法检查工作，依法推动解决大气污染突出问题，以法律的武器治理污染，用法治的力量保卫蓝天，确保以习近平同志为核心的党中央关于生态文明建设的决策部署得到全面贯彻落实。★

编者按：传染病防治工作关系到人民群众的身体健康和生命安全，关系到经济社会发展 and 国家安全稳定。1989年，我国出台传染病防治法，并于2004年对该法进行全面修订。那么，颁布实施近三十年来，传染病防治法的实施效果如何、有哪些问题？全国人大常委会聚焦人民群众普遍关心的问题，继2013年听取国务院传染病防治工作报告并进行专题询问后，于今年5月启动传染病防治法执法检查，彰显了全国人大常委会对这一涉及人民群众身体健康和生命安全问题的高度重视。

传染病防治，到位了吗？

文 / 本刊记者 王博勋

2018年伊始，北京市卫计委公布的数据显示，相较于2017年第46周流感报告数不超过500例，新年第1周流感报告数达9548例，是前者的19倍。时隔多年，乙流病毒卷土重来。这场流感来势汹汹，幼儿园、小学成了重灾区，很多班级被迫停课；而《流感下的北京中年》一文在网络的迅速传播，又引发了成年人对流感的深深不安。

除了流感，传染病还包括艾滋病、病毒性肝炎、肺结核、血吸虫病、狂犬病等。传染病一旦大范围暴发流行，不仅会给人民群众的生命财产带来重大损失，也会给国家经济社会发展和安全稳定等带来不可估量的灾难。历史上，导致古罗马帝国覆灭的瘟疫、2003年我国暴发的“非典”（SARS）、2014年非洲的埃博拉出血热等都是血与泪的教训。

对于这一重大民生问题和公共安全問題，构建法律制度是预防、控制、消除传染病的保障。我国1989年出台传染病防治法，并于2004年对其进行全面修订。那么，颁布实施近三十年来，传染病防治法的实施效果如何、存在哪些问题？新时代面对新的形势，如何更好地

实施健康中国战略、开创我国卫生和健康事业新局面？全国人大常委会聚焦人民群众普遍关心的问题，于今年5月启动传染病防治法执法检查。其间，由王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰四位副委员长带队，前往云南、四川等8个省（区）开展实地检查。

舆论普遍认为，此次执法检查是十三届全国人大常委会开局之年的一个重要执法检查项目，也是继2013年全国人大常委会听取国务院传染病防治工作报告并进行专题询问后，在传染病防治领域的又一次监督工作，充分说明了全国人大常委会对这一涉及人民群众身体健康和生命安全问题的高度重视。

“我国整体健康水平处于中高收入国家前列”

传染病防治问题事关大局。我国一直高度重视传染病的防治工作，不断健全传染病防治法律法规体系。回顾历史，不难发现，相关立法与防治实践是紧密相连的。中华人民共和国成立之初，为消除天花对人民健康的危害，1950年，中央人民政府政务院发出了《关于发动

秋季种痘运动的指示》，同年，卫生部制定了《种痘暂行办法》。1955年，卫生部颁发了《传染病管理办法》，首次将传染病分类管理；1978年卫生部颁布了《中华人民共和国急性传染病管理条例》；1985年，卫生部制定了《流动人口疟疾管理暂行办法》。

时间转到1988年，上海发生了一场因食用带有甲肝病毒的毛蚶引起的甲肝大流行，当时有30多万人被传染，11人死亡。这一事件暴露出我国应对急性传染病流行的立法缺陷。在总结上海甲肝防控经验、教训的基础上，1989年2月，七届全国人大常委会第六次会议通过了传染病防治法。该法明确规定了各级人民政府及相关部门在防治传染病方面的责任，确立了预防接种制度、传染病监测制度、疫情公布制度等重要法律制度，并规定了相应的法律责任，对于预防、控制和消除传染病的发生和流行，保障公众健康，发挥了重要作用。

然而，在该法施行第14年的春天，“非典”这一前所未闻的传染病在神州大地蔓延开来，不仅夺走了数百人的生命，还对我国经济的发展和社会生活产

生了巨大影响,到今天仍是很多人挥之不去的心理阴影。“非典”事件平息后,人们开始反思这场灾难的原因,全面检讨我国传染病防治制度,为重新修订传染病防治法提供了契机。2004年,历经三次审议,全国人大常委会表决通过了新修订的传染病防治法。这次修订用时仅五个月,反映了社会各方面对传染病防治法修订的紧迫性和对制度完善的普遍共识。

2004年的这次修订,是对传染病防治法的一次全面修订,不仅条文较原法增加了近一倍,还突出了对传染病的预防和预警,健全了疫情的报告、通报和公布制度,完善了传染病暴发、流行的控制措施,增加了传染病医疗救治的规定,加强了对传染病防治的网络建设和经费保障,进一步明确了地方政府、卫生行政部门等各方面的责任和义务,建立了比较完善的防治传染病法律制度。之后,2013年,全国人大常委会又对传染病防治法的部分条款进行修正。

五年过去了,传染病防治法实施情况如何?这是人民群众关心的,更是全国人大常委会关注的。2018年5月3日,全国人大常委会执法检查组召开第一次全体会议,正式启动传染病防治法执法检查。会上,国家卫生健康委员会副主任王贺胜介绍了传染病防治工作进展和传染病防治法实施情况。他表示,传染病防治工作取得明显成效,“我国整体健康水平处于中高收入国家前列,群众健康获得感不断增强。”

王贺胜指出,近五年来,全国传染病疫情总体形势稳中有降。甲乙类传染病报告发病率、死亡率分别控制在227/100000和1.31/100000以下,平均年报告发病率较上一个五年下降11%,未发生传染病大规模流行。

进而,他以乙肝、艾滋病等几类常见传染病进行举例说明:5岁以下儿童乙肝病毒表面抗原携带率降至2014年的0.32%,提前实现了世界卫生组织西太平洋地区防控指标,我国政府被授予

控制乙肝突出成就奖。艾滋病病死率从2012年的8.1%下降到2015年的4.6%。2016年结核病报告发病率61/100000,较2010年下降18%。结核病死亡率为2.3/100000,较2010年下降26.6%,达到发达国家控制水平。全国所有流行县达到了血吸虫病传播控制标准,上海等5个省份彻底摘掉了“血吸虫病流行区”的帽子。

在传染病国际防治方面,他表示,我国“成功应对人感染H7N9禽流感等新发传染病及中东呼吸综合征、寨卡病毒和黄热病等输入疫情,特别是在埃博拉出血热疫情防控工作中,取得援非抗疫工作‘打胜仗、零感染’的重大胜利,赢得国际社会的广泛赞誉,彰显了负责任大国形象”。

“传染病防治工作就像公安、消防一样,没出问题就是最大的成绩。”王晨副委员长在执法检查组第一次全体会议上强调,传染病防治是典型的公共产品,它的效益不仅是在内部,更是在外部,将使整个社会受益。执法检查组成员一致认为,近年来,党中央高度重视传染病防治工作,传染病防治法等法律法规体系不断健全,传染病防治体系基本建立,防治能力全面提升,工作机制逐渐完善,保障措施不断加强,传染病防治工作取得明显成效。

“传染病防治工作时刻不能松懈”

从上述一串串可喜的数字可以看出,经过各部门的通力合作和一致努力、社会成员的广泛积极参与,我国传染病防治工作取得了明显成效。但同时,我们仍要清醒认识到,我国地域辽阔、人口众多的国情决定了——要保障13亿多人民群众的身体健康和生命安全,困难之多、任务之艰巨是世界上其他任何国家都难以比拟的,当前我国传染病防治的形势依然严峻。

在前期调研的过程中,执法检查组发现,我国传染病防治工作还存在一些

薄弱环节、困难和问题需要抓紧解决,法律的一些规定和要求还需要进一步落实到位,做好传染病防治工作任重道远,时刻不能松懈。

习近平总书记指出,“预防是最经济最有效的健康策略”。预防为主是中华人民共和国成立以来历次卫生工作方针中唯一没有改变的内容。根据国家卫生健康委提供的数据,过去五年,国家免疫规划疫苗接种率持续保持在90%以上,绝大部分疫苗针对传染病发病率降至历史最低水平。但是,受社会人口流动加剧、疫苗安全信任危机等因素影响,新生儿免疫接种工作受到一定的冲击。一位地方疾控中心的工作人员透露,由于第一类疫苗招标采购工作程序复杂、流程较长,这类疫苗常常存在暂时性短缺的情况,导致部分儿童不能及时接种,群众对此反映强烈。

习近平总书记还强调,卫生与健康工作要坚持联防联控、群防群控。这同样是传染病防治工作的重要原则,要求多部门协同配合建立长期有效机制,相关部门各司其职,形成合力。但是,通过调研,执法检查组了解到,当前还存在部分机构传染病防治意识不强、责任落实不到位、相关违法行为查处力度不足、防治能力有待提升等问题。

财政投入是支持提高传染病防治能力的重要保障。传染病防治法明确规定,县级以上地方人民政府按照本级政府职责负责本行政区域内传染病预防、控制、监督工作的日常经费。对于传染病防治工作重点的基层和贫困地区、少数民族地区,法律还规定国家和地方政府应予以扶持。财政部提供的数据显示,全国财政医疗卫生支出从2013年的9295亿元增加到2017年的14600亿元,年均增幅12%,高于同期公共财政支出年均增幅2.3个百分点。

不过,一些地方反映,尽管中央财政对传染病防治和公共卫生的投入政策比较清晰,但受限于地方财力,财政投入“重疫情处置、轻日常工作、财神跟着瘟

神走”的现象在中西部经济欠发达地区仍比较普遍,存在重点传染病防治经费不足、没有长期稳定的防控经费投入机制等问题。

此外,由于传染病防治社会责任大、突发事件多、工作任务重,疾病预防控制机构特别是基层机构的人员业务能力、待遇水平、基础设施条件与日益繁重的防病任务不相适应,边境地区的疾病防控措施和技术设备需要进一步加强等成为各地集中反映的问题。

在基层疾控队伍建设方面,各地普遍存在对口专业技术人员偏少且老化严重、高素质的专业技术人员难引进、现有人才易流失等问题,成为制约基层疾病预防事业发展的瓶颈。新疆疾控中心的一位工作人员在接受采访时表示,目前全疆自治区、地、县三级共有疾控中心109个,人员5069人,35岁以下人员仅占25%,本科以上学历不到30%,高级职称比例不到10%。

云南省则存在着基层传染病防治能力不足的问题。以该省疾病预防控制中心实验室检测能力平均达标率和设备标准平均达标率计算,州(市)级分别为62.83%、78.38%,县(市、区)级分别为51.69%、58.49%,全省突发公共卫生事件实验室确诊率35.71%,均较国家标准和要求存在不小差距。

孩子是祖国的花朵,需要格外呵护。国家卫生健康委统计数据显示,与上个五年相比,近五年,学校传染病疫情事件数由5989起减少到3977起,下降了33.6%;学校传染病疫情病例数由237242人减少到169139人,下降了28.7%。五年来,平均每年学校报告事件占全国平均每年报告事件总数同比下降7.1个百分点。

但是,前期调研过程中,多地反映许多基层学校防控力度不够,尤其存在传染病防控意识薄弱等问题。教育部副部长田学军综合各地情况指出,当前学校传染病防控工作存在以下问题和困难:一是少数学校还不能完全落实传染

病预防教育时间,传染病预防教育的形式较为单一、专业教育教学资源匮乏;二是学校卫生工作队伍的配备数量和业务素质还不能完全适应传染病防控需要,校医处于“进不来也留不住”的状况;三是基层卫生部门或疾控部门对学校开展传染病防控工作的专业指导需要加强。

一些地方还呼吁,应当根据实际需要,及时对传染病防治法作出修改。有的部门提出,当前传染病防治法在第八章中对政府、行业在传染病防治工作中应当承担的责任进行了界定,但罚则部分较为原则,应加以细化。同时,有的地方指出,应进一步完善相关配套法规,形成系统的法律法规体系,更好地贯彻实施传染病防治法。

“确保法律贯彻执行,切实保障人民群众身体健康和公众安全”

当前,人民群众对健康安全的要求日益提高,保障和改善人民健康对于维护社会和谐稳定、保障国家长治久安具有重要意义。习近平总书记近年来对卫生与健康工作,包括传染病防治工作发表了一系列重要讲话,社会各方面也对传染病防治问题特别是传染病的疫情问题十分关注。

“民有所呼,我有所应。”在充分调研的基础上,全国人大常委会以人民群众普遍关心的传染病防治问题为重点开展执法检查。这是新一届政府成立后,常委会在卫生健康领域开展执法检查的第一部法律,充分体现了全国人大常委会对传染病防治这一涉及人民群众身体健康和生命安全的高度重视。

此次执法检查的目的,是在全面了解传染病防治法贯彻实施情况的基础上,发现法律实施中一些关键的、带有普遍性的问题,督促法律实施机关采取有效措施,进一步贯彻落实法律各项规定,全力保障传染病防治法的有效实施,为健康中国战略的全面实施提供良好的法治环境。

具体而言,执法检查组将在全面了解法律实施总体情况的基础上,重点对包括传染病防治法的普法宣传教育情况;传染病防治法配套法规、规章和制度的制定情况;传染病防治体系建设和工作机制情况;传染病防治能力情况;传染病防治保障情况;重大传染病防治工作情况;疫苗免疫接种情况,疫苗质量监督管理情况;学校、托幼机构传染病防控工作情况;医疗机构落实传染病防治工作情况;传染病防治法执法检查情况;对进一步加强传染病防治工作和完善传染病防治法律制度的意见和建议等在内的十个方面进行检查。

王晨副委员长强调,传染病的防治工作要讲政治,讲大局,把人民群众的健康放在首位。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记关于卫生与健康工作的系列重要指示精神,牢固树立以人民为中心的发展思想,增强执法检查的针对性、实效性和权威性,抓住影响法律实施的关键问题、制约事业发展的重点问题、损害群众利益的突出问题,深入研究、对症“下药”,从而推动问题解决、工作改进、法律实施。

根据计划,执法检查组由全国人大常委会副委员长王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰带队,分成4个检查组,于5月上旬至6月中旬分赴内蒙古、吉林、福建、广东、四川、云南、陕西、新疆8个省、自治区开展实地检查。7月中旬,将召开执法检查组第二次全体会议,研究讨论执法检查报告稿。8月下旬,将由执法检查组组长向十三届全国人大常委会第四次会议作关于检查传染病防治法实施情况的报告。

有专家评价称,作为人大监督的法定形式和重要途径,执法检查一直都是推动法律贯彻实施、推进法治国家建设的重要抓手。这次全国人大常委会开展传染病防治法执法检查,督促政府相关部门进一步落实好传染病防治法的各项规定,十分及时和必要。★

编者按：众所周知，统计数据在经济社会发展中的晴雨表、测量仪、指示器和风向标作用日益凸显。今年4月下旬至5月下旬，全国人大常委会开展统计法执法检查。这次统计法执法检查就影响统计法实施的关键问题、制约统计工作的重点问题、危害数据质量的突出问题，围绕完善统计体制、提高统计数据质量、发挥统计监督职能等开展人大监督。

用真实数据反映中国发展的“晴雨”

文 / 本刊记者 于 浩

今年初，中共内蒙古自治区第十届委员会第五次全体会议上披露，自治区政府财政收入虚增空转，部分旗区县工业增加值存在水分。这是继2017年辽宁省对外宣布存在财政数据造假问题后，再次有地方承认经济数据有“水分”。

不久后，天津滨海新区也重新调整GDP统计数据。2016年的万亿地区生产总值调整为6654亿元，2017年预计7000亿元，同比增长6%。“注了水的、虚高的，甚至是弄虚作假的经济数据，从面子上看，地区GDP涨了，位次排名靠前的；从里子上看，百姓的腰包没有真正鼓起来，人民福祉没有真正增加，反过来，还可能会影响对经济形势的判断决策，透支发展潜力，造成‘灰犀牛’的大概率风险。”中共天津市委机关报评论员文章对天津经济数据存在的问题看得透彻，说得实在。

那么，为什么地方会有“数据造假”的冲动？无外乎是“打肿脸充胖子”“涂脂抹粉”“数字出官”。而这样的结果是影响一个地区的干部作风，破坏一个地方的政治生态，损害党和政府的公信力、执行力。



图 / 视觉中国

经济数据造假之风，必须坚决刹住

“经济数据造假，不仅影响我们对经济形势的判断和决策，而且严重败坏党的思想路线和求真务实的工作作风，败坏党在人民群众中的形象。”习近平总书记在参加十二届全国人大五次会会议辽宁代表团审议时，发表重要

讲话。他要求，全国范围内都要杜绝数据造假现象。要把数字誊清见底，排除水分，挤干水分。

众所周知，统计数据在经济社会发展中的晴雨表、测量仪、指示器和风向标作用日益凸显。同时，统计数据作为经济社会信息主体也已成为最重要的公共产品之一，“基于统计的管理”正在

向经济社会发展的各个层面渗透。

因此,党的十九大作出了“完善统计体制”的重大部署。去年中央经济工作会议明确要求加快形成推动高质量发展的统计体系,“十三五”规划纲要明确提出建立现代统计调查体系。中办、国办先后印发《关于深化统计管理体制提高数据真实性的意见》《统计违纪违法责任人处分处理建议办法》等重要文件。统计工作的重要性被提到了前所未有的高度,统计事业发展进入新时期新阶段。

全国人大常委会历来高度重视统计法及其实施工作,今年对统计法实施情况进行检查,是十三届全国人大常委会组织开展的第一项执法检查,也是2009年统计法修订后第一次由全国人大常委会牵头组织开展的统计法执法检查。

全国人大常委会委员长栗战书提出要求,这次统计法执法检查,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真落实党中央关于统计改革发展的决策部署,督促法律各项规定有效落实,加快形成推动高质量发展的统计体系,着力增强统计数据的真实性、准确性、完整性和及时性,全面提升统计能力和服务水平。

“统计贵在真实。如果统计数据不准确,所导致的结果就会有偏差甚至差之毫厘谬以千里;统计祸在虚假。如果统计数据作假,据此所做的工作势必会影响到经济社会发展质量和人民群众生活水平。”全国人大常委会副委员长吉炳轩率统计法执法检查组在南京市召开座谈会,听取江苏省政府关于统计法实施情况的汇报时强调。

全国人大常委会副委员长陈竺率队到贵州省就统计法贯彻实施情况开展执法检查时表示,要督促和支持“一府一委两院”更好落实中央深化统计体制改革的重大决策部署,抓住统计领域影响法律实施的关键问题、制约工作推进的重点问题以及群众反映强烈的

突出问题,对症“下药”,推进统计法和中央关于统计工作的决策部署在贵州全面贯彻实施,以此不断提升政府治理能力和公信力。

“这次执法检查要坚持问题导向,突出工作重点,紧紧抓住影响统计法实施的关键问题、制约统计工作的重点问题、危害数据质量的突出问题,围绕完善统计体制、提高统计数据质量、发挥统计监督职能等开展检查。”全国人大常委会副委员长王东明率全国人大常委会统计法执法检查组到宁夏开展执法检查时说。

依法统计,依法治统正在深化

进入新时代,推动高质量发展是根本要求。这更需要提高数据质量,充分发挥统计数据在制定政策、监测预警经济运行情况等方面的重要作用。

“党的十八大以来,改革地区生产总值统一核算,推动全国和地方资产负债表编制,探索编制自然资源资产负债表,不断完善国民经济核算制度。特别是建立起完善的周期性普查制度和国家常规统计调查制度。”国家统计局局长宁吉喆在全国人大常委会统计法执法检查组第一次全体会议上说,目前,建立起以统计法为中心,统计行政法规相配套,地方性统计法规、部门和地方统计规章为补充的统计法律制度。

一是丰富统计方面党规党法。中办、国办印发《关于深化统计管理体制提高统计数据真实性的意见》和《统计违纪违法责任人处分处理建议办法》,对完善统计法律法规、强化监督问责以及责任追究标准进行了明确规定。

二是完善统计法律制度。2004年以来出台《全国经济普查条例》《全国农业普查条例》《全国人口普查条例》《统计法实施条例》等5部行政法规。国家统计局制定11件规章,27件规范性文件。

三是强化普法宣传。2004年以来

组织4个统计普法五年规划,编印领导干部统计法读本,推动将统计法纳入各级党校、行政学院、干部学院、社会主义学院领导干部培训教育的必修课,全社会统计法律意识不断提高。

四是强化统计执法监督。国家统计局成立统计执法监督局,专司统计执法检查。党的十八大以来,国家统计局直接查处数百起重大统计违法案件,对一些县、市、区开展“双随机”抽查,向中央纪委机关移送了案件。2017年以来,直接查处多个省、区、市的重大统计违法案件,约谈告诫相关责任人。所有案件都向中央纪委机关或相关省(区、市)党委、人民政府进行移送。地方各级统计机构共立案查处统计违法案件上千件。

五是推进统计领域诚信建设。国家发改委、人民银行、国家统计局等27个部门联合印发《关于对统计领域严重失信企业及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》,制定统计诚信领域规范性文件,公示57家统计上严重失信企业的信息,由有关部门在政府采购、企业融资、项目审核等多方面予以约束和惩戒。

“江苏省以提高数据质量为首要职责,加快构建法律完备、普法深入、执法严格、惩戒有力的统计法治系统。2014年,《江苏省统计条例》经省人大常委会会议审议通过。条例在建立健全统计调查关系、统计信用制度,规范民间调查活动等方面进行了完善和创新。在日常统计法执法中,将‘双随机’抽查、重点检查、立案审查、内部稽查有机结合,建立统计法执法检查与纪检监察联动工作机制,坚决防范和惩治统计造假、弄虚作假,明确统计领域政务诚信建设是全省政务信用管理体系的重要内容,并将统计法违法列入信用黑名单联合惩戒,形成了对统计造假、弄虚作假行为的强力震慑。”江苏省委常委、常务副省长樊金龙在向全国人大常委会统计法执法检查组汇报情况时说。

江苏省统计局局长徐莹坦言,部分地区领导干部新发展理念尚未完全形成,一定程度存在“速度情结”,导致了统计数据造假现象的发生。为确保数据真实性,江苏省制定出台了《关于深化统计管理体制提高统计数据真实性的实施意见》,要求建立健全防范统计数据造假、弄虚作假责任体系,对统计上弄虚作假“零容忍”,坚决不碰统计工作“四条红线”,确保统计部门行使“三个独立”职权(独立行使统计调查、统计报告、统计监督)。

统计法执行中的问题和难点

为彻底摸清统计法在执行过程中存在的问题和难点,全国人大常委会选择河北、黑龙江、江苏、湖南、贵州、宁夏6个省、区开展统计法执法检查,并委托天津、山西、内蒙古、辽宁、山东、河南、四川7个省、区、市人大常委会分别对本行政区域内贯彻实施统计法的情况进行检查。

“一些地方和单位统计造假屡禁不止,有的还比较严重。在一些立案查处的重大统计违纪违法案件中,固定资产投资项目、规模以上工业企业统计数据严重失实,存在大面积虚报统计数据问题;统计造假、弄虚作假情节严重,方式多样,涉及多个领域。有关部门干预统计调查对象提供真实统计数据;地方政府经济发展目标任务考核压力客观上对独立统计真实统计产生负面影响;地方政府党政领导干部负有失职失察责任。”国家统计局局长宁吉喆说。

同时,“三新”经济发展迅猛、业态复杂、数量众多,靠传统统计渠道和调查方式很难统全。目前服务业统计还存在调查范围不全,时效性滞后,价值量统计少,新兴服务业的统计数据短缺等问题。无法及时提供企业创新活动情况、科技成果转化情况、创新政策环境情况等统计数据。创新统计亟待改进。

“统计部门将主要精力用于统计调查、统计分析职能的履行上,统计监

督职能在一定程度上被虚化、弱化、淡化,往往只强调对统计法执行情况的监督检查。统计部门对党中央、国务院重大战略部署和决策贯彻落实情况的监督监测职能、对经济社会发展运行情况的统计预测职能有待进一步强化,对各地各部门统计数据管理与公布的统计监督职能和对民间统计调查的监督职能迫切需要加强。”宁吉喆说。

此外,一些部门统计管理职责履行不够到位。未能严格执行国家统计标准,导致统计分类、指标口径、计算方法等不统一,造成一些统计数据存在较大差距甚至矛盾。未严格履行统计调查项目审批或备案程序,导致部门之间或部门与统计局的统计调查项目存在重复交叉。部门数据共享困难,国家统计局向相关部门获取统计数据生产需要的行政记录困难。

检查组成员、全国人大财经委副主任委员乌日图认为,从近几年暴露出的问题看,统计作假现象依旧存在,既有虚报,也有瞒报,以虚报居多。有关方面反映,个别地方政府为完成经济指标任务等,有组织地通过指令报送、编造数据并代填代报等方式干预联网直报企业数据。除此以外,更多的是由于统计调查对象统计意识不强、业务不熟,工作不认真或失误造成统计数据失真和遗漏。

我国政府统计体制是由国家统计、部门统计和地方统计三个层次组成的。关于这三个层次统计数据信息共享的问题,检查组在执法检查中发现,各地有较为普遍的反映。一些部门提出,数出多门的问题依然存在,部门统计工作之间的协调配合需要加强,亟须打破部门间的信息孤岛。有不少企业也提出,各个部门在统计上各搞一套,一些数据重复填报、重复检查。

天津市人大常委会统计法执法检查组表示,目前该市统计数据质量还存在一些阶段性、区域性问题的。国家统计局对滨海新区部分功能区前两年统计

数据进行执法检查时发现,一些规上工业企业、限上批发零售企业和规上服务业企业存在统计数据失实问题,有的部门通过打捆重复报送、代填代报等方式干预企业统计数据,有的履行政府统计职责不到位。有的基层企业统计人员对统计制度把握不准,存在上报数据错填错报、瞒报漏报等问题,影响了源头数据质量。

辽宁省人大常委会统计法执法检查报告显示,辽宁省委、省政府深刻汲取辽宁经济数据造假带来的沉痛教训,实实在在开展做实经济数据工作,到2016年底主要经济指标数据基本全面做实。对于查实的统计造假、弄虚作假行为始终保持高压态势和“零容忍”,依法依规严肃追责、从严处理,坚决做到发现一起、查处一起、绝不姑息。

内蒙古自治区人大常委会统计法执法检查组的报告指出,统计协调机制还不够健全,部门统计各自为政,还存在重复统计、数出多门、数据打架等现象,影响了统计数据的真实性、准确性和公信力。统计核算体系与专业统计之间存在不衔接性,如自然资源资产实物量编制报表设计与自然资源管理部门的业务工作不衔接,部分数据为推断而来、质量不高。由于国家联网报送的时间节点与企业结算时间存在交错期,部分企业存在预估数据现象,造成统计数据存在偏差。统计局和国家调查队两种统计调查力量,虽不断调整分工尝试改革,但到基层有的难以避免重复统计,影响了工作效率和质量。

山东省人大常委会统计法执法检查组的报告认为,部分统计调查对象法治意识淡薄,迟报、拒报等违法行为时有发生;个别地方政府政绩观、发展观有偏差,人为干扰统计现象还时有发生。统计执法监督力量较弱,全省17个市中虽然有7个市设立了统计执法监督机构,但人员编制增加很少;137个县中,只有10余个县设立了独立的统计执法监督机构。■



还孩子一个清朗绿色网络空间

文 / 特约记者 朱宁宁

图 / 视觉中国

截至2017年6月,我国网络直播用户共3.43亿,占网民总数的45.6%,其中真人秀直播用户规模达1.73亿,提供互联网直播平台服务的企业超过300家。与此同时,我国未成年人违法犯罪情况令人担忧。未成年人犯罪中高达80%的比例是受互联网色情、暴力等不良信息内容影响诱发的。

在今年的清明节小长假里,不少“快手”用户发现,平台上推荐的内容和往常不一样了。

4月4日,国家广电总局发布消息称,针对社会舆论强烈关注的今日头条、快手播出有违社会道德节目等问题,国家广播电视总局会同属地管理部门严肃约谈了今日头条、快手两家网站主要负责人,并对其勒令整改。公告措辞严厉,“两家网站除上述问题外,长期无视法规训诫,在不具备《信息网络传播视听节目许可证》的情况下持续顶风拓展视听节目服务,扰乱网络视听行业秩序。”

这一切源于不久前媒体对短视频平台上存在的大量未成年孕妇现象的报道,提到在快手、今日头条旗下火山小视频中

数以百计的未成年妈妈视频。由于一些网络直播平台在利益驱使之下推波助澜,在网络平台的算法推送下,拥有几十万甚至上百万粉丝的未成年孕妇、未成年妈妈和未成年二胎妈妈,在网络上掀起争当“全网最小妈妈”“全村最小妈妈”的风潮。

虽然相关平台第一时间清理并道歉,相关部门也作出了处理决定,但争议并未停止。据中国互联网络信息中心统计,截至2017年6月,我国网络直播用户共3.43亿,占网民总数的45.6%,其中真人秀直播用户规模达1.73亿,提供互联网直播平台服务的企业超过300家。与此同时,我国未成年人违法犯罪情况令人担忧。未成年人犯罪中高达80%的比例是受互联网色情、暴力等不良信息内容影响诱发的。

多位全国人大代表也关注到了这一现象。代表们认为,青少年受到网络直播的影响更为广泛,所以更加需要为青少年营造一个清朗的网络直播环境。从社会安全和青少年保护双重考虑,帮助青少年抵御不良信息的侵害迫在眉睫。

网络直播成“脱缰野马”

在给人们带来全新娱乐体验的同时,网络直播因其野蛮生长、良莠不齐、乱象丛生,网络色情、暴力等不良信息,严重影响未成年人的身心健康。

“少数直播平台受利益驱使,不惜走低俗化路线,一些投资人士只看重眼球效应带来的经济效益,鼓励主播疯狂炒作,由此带来的无序竞争给网络直播

的长远发展蒙上了一层阴影。此外，部分平台缺乏相关资质，违规开展新闻信息直播，这些都严重扰乱了正常传播秩序。”全国人大代表、共青团安徽省委书记、党组书记孔涛在接受媒体采访时分析了当前网络直播存在诸多问题的原因。

首先，从监管对象看，海量主体给监管带来难度。从主播数量上看，由于网络主播入行门槛低，导致群体迅速扩张，主播增速快于观众增速；从主播素质看，庞大的主播群体素质良莠不齐，而网络直播“以主播带动观众”的推广模式，导致部分主播为了吸引观众作出违规行为。

其次，从内容上看，网络直播的“信息实时传播”特征导致内容监管难以及时发现、全面覆盖。网络直播的本质是让用户与现场进行实时连接，受众与受众之间、主播与受众之间进行实时交流，是最真实、最直接的体验。因为其真实性，所以接下来会出现什么都是不可预料的，会给用户很大的想象空间和惊喜。但由于目前直播网站监管方式多为人工审核，很难做到及时发现、全面覆盖。

第三，从商业模式看，利益驱动平台责任不到位导致直播平台难以自律。从收入角度看，网络直播行业尚未形成成熟的盈利模式，大部分平台依然停留在用户为主播购买虚拟礼物、平台抽成的模式，同质化竞争严重。从成本角度看，除了视频存储、带宽、平台加大审核所需的人力、资源等成本开支之外，签约主播也是一项巨大的开支。因此，资金储备不足、缺乏竞争力的平台为了不被市场淘汰，往往对主播的审核比较宽松，甚至纵容部分主播一些“打擦边球”的违法违规行为。

此外，从监管角度看，联合执法的监管机制不健全，统筹协调不够。网络直播作为典型的“互联网+业务”，具有融合性、跨区域及主体多元化的特征，客观上要求网络直播涉及的多个细分行业管理部门加强部门间协同监管、属地化协同监管及市场主体共同参与的社会协同治理。

“但目前各监管部门仍处于各自为战的局面，缺乏总体统筹，行业自律虽取

得初步进展，但用户、行业组织仍未真正参与进来并发挥作用，社会协同治理仍需进一步完善。比如，网络直播涉及消费者权益保护要联合工商管理部门，涉黄等问题要联合文化部门，涉赌或危害国家安全的要联合公安部门等。”孔涛在接受媒体采访时说。

实行常态化精准化监管

据了解，我国针对网络直播平台监管出台过多个规定。2016年11月，国家网信办发布了《互联网直播服务管理规定》，要求从事直播的平台需持有《信息网络传播视听节目许可证》，并提出对主播实施“实名制+黑名单”措施，直播平台要对直播内容进行审核监管。此外，相关部门也开展了网络直播平台专项整治行动，查处和取缔了一批违法网络主播和直播平台，有效遏制了此类违法行为蔓延。

但对于网络直播监管尚未形成长效机制，难以实行常态化、高效化、精准化监管，仍未达到最佳治理效果。

“从保护未成年人的角度看，这些网络安全监管显然还是不够的，需要更多关注规则的落实和执行，如规范网络内容的传播监管、规范观看对象的分级监管等。”全国人大代表、陕西省律师协会副会长、北京金诚同达律师事务所高级合伙人方燕在接受媒体采访时说。

方燕认为，制度只有得到贯彻执行才有价值，现行法律法规虽然有未成年人网络保护相关立法规定，但仍存盲点，一方面没有明确具体的执行措施和法律责任，另一方面也没有严格的追责机制和监管部门，仅在立法层面考虑而不关注法律的落实执行，未免大费周章却无甚成效。

“不良网络直播会对青少年的劳动观、审美观和是非观产生十分严重的不良影响。青少年看到有些网红主播动辄月收入10万元，认为其坐着动动嘴、不用上班劳动，就能发家致富。如果这种观念占据思想上风，青少年就会幻想不劳而获，必

将萎靡沉沦下去。另一方面，网络直播主播素质参差不齐，传播对待社会、人生和情感的态度大多消极错误，青少年由于辨别能力较差，很容易受到误导。”全国人大代表、全国工商联执委、浙江省工商联副主席张天任在接受媒体采访时建议加强治理机构整合，对网络直播平台开展长期稳定的专项整治，形成治理长效机制；实施职业资格准入制度，对网络直播平台从业人员，实行全国统一的职业资格培训、考试和准入制度；加大惩处力度，对网络直播平台及其违法行为依法追究刑事责任，提高威慑效应。

全国人大代表、湖北得伟君尚律师事务所首席执行官合伙人蔡学恩在接受媒体采访时认为，鉴于未成年人的特殊心理和行为模式，应当特别设立专门针对未成年人的网络信息监管机构，这将更加有利于对未成年人的保护。同时，他还建议明确未成年人网络保护监管机构及其职责。

加强内容监管提高控污能力

今年全国人大会议期间，针对当前网络上的一些不良信息泛滥，广东代表团的36名全国人大代表提出关于加强网络信息污染治理的建议，让被乱象污染的网络“洗洗澡”“出出汗”“排排毒”，还全体网民一个干净、整洁、清静的网络空间。

代表们认为，目前法律中尚未明确界定网络色情信息、暴力信息、虚假信息等不良信息的标准，对于网络污染也无特别的法规约束，给一些打“擦边球”的传播网络污染信息的网站以可乘之机。这需要通过相关部门的积极探讨，倒促主管部门尽快制定判断网络污染信息的具体标准，将互联网内容治理纳入法治化轨道。

代表们建议，随着互联网信息量的爆炸式增长，网络管理部门、工商管理部门、公安部门等要积极承担起监管责任，建立技术监管体系和备案登记制度，政府要将不同监管主体的作用发挥出来，发挥互联网协会等行业组织、社会公众的监督作用，一旦发现网络污染，立即向主管部门举报，由主管部门予以惩戒。■

网络游戏分级：要打“强制牌”

文 / 特约记者 蒲晓磊

因为将几十个中国历史英雄和神话传说人物放在一起“混战”，《王者荣耀》被批曲解历史；因为出现过血腥暴力内容，《绝地求生》曾被要求整改……业务收入达到千亿元的网络游戏，多次因为内容问题遭受质疑。全国人大代表、江西财经大学环境与贸易研究中心主任、民建江西财经大学委员会主委李秀香建议，通过立法的方式，在完善网络游戏分级管理方面作出更加具体、可操作的规定，对内容不宜于青少年、容易造成沉迷的网络游戏，一定要禁止未满18周岁的未成年人参与。

近日，《王者荣耀》推出了世界杯主题的新皮肤，这让小凯（化名）感到非常兴奋。

一天晚上，小凯在微信群里发了一条《王者荣耀》的游戏链接——小凯的第123个皮肤。在发出了自己购买皮肤的信息后，他又问了一句：“有没有人一起玩几局啊？”

今年还在上小学的小凯告诉记者，自从接触《王者荣耀》游戏以来，往游戏里充的钱，差不多有一万块了。

接触到网络游戏后，未成年人很容易就陷入了时间与金钱上的双重沉迷。同时，网络游戏里的暴力、色情等不健康内容，已给未成年人身心健康造成了巨大危害。

全国人大代表、江西财经大学环境与贸易研究中心主任、民建江西财经大学委员会主委李秀香近日在接受记者采访时建议，对网络游戏进行立法，通过成立专门的审查委员会、完善实名制和防沉迷系统、加强对违法违规行为的惩处力度等措施，让未成年人在面对网游时不再沉迷。



图 / 视觉中国

时间与金钱上的双重沉迷

在小凯的游戏时间里，晚上11点还不是最晚时间。如果第二天放假，他还会玩到凌晨一两点。

“当然，这肯定是不敢让我妈知道的。”小凯对记者说。

2017年2月，腾讯在原文化部指导

下推出未成年人家长监控体系和健康游戏防沉迷系统，协助家长对未成年子女的游戏账号进行监护，并限制了低龄群体的游戏时长。

但从小凯的做法中不难看出，仅仅限制游戏时长，还不足以解决未成年人在时间上的沉迷问题。

为了解决这一问题，2017年发布的《未成年人网络保护条例（送审稿）》，制定了“网游宵禁”的规定。

送审稿第二十三条第二款规定，网络游戏服务提供者应当按照国家有关规定和标准，采取技术措施，禁止未成年人接触不适宜其接触的游戏或游戏功能，限制未成年人连续使用游戏的时间和单日累计使用游戏的时间，禁止未成年人在每日的0:00至8:00期间使用网络游戏服务。

对此，中国社会科学院法学研究所副研究员支振锋接受媒体采访时认为，“网游宵禁”的规定，有利于保护未成年人的身心健康，“立意很好，关键在于技术上是否可行。在没有严格分级制度的情况下，很难保证可执行性。”

除了时间，未成年人还会被网游的一些消费元素所吸引。

10岁男孩玩《王者荣耀》充值5.8万元，怕妈妈发现而删银行短信；农民卖桃为女攒6千元大学学费，小儿子偷走充《王者荣耀》；11岁男孩半月充值手游近万元，游戏公司称没有退款业务……在新闻媒体的报道中，类似事件屡见不鲜。

工信部统计数据显示，2017年1月至11月，网络游戏（包括客户端游戏、手机游戏、网页游戏等）业务收入1341亿元。

这一千多亿元收入的背后，有不少像小凯这样未成年人的“贡献”。

“网络游戏巨大市场的背后，是无数家长和老师彻夜的焦虑，是大量因沉迷游戏失去自控能力毁灭前途的孩子，是宅男宅女醉生梦死的麻醉。因沉迷游戏毁掉家庭、人生和前途的故事数不胜数，而这些就是一千多亿元游戏收入背后的成本。”中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍直言。

超九成网游以刺激性内容为主

2018年1月发布的第41次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，得益于游戏直播的强大宣传能力，新兴的沙盒射击游戏在2017年一跃成为最受用户喜爱的游戏类型。在PC端，其代表《绝地求生》销量达2700万份，成为史上最畅销的游戏；在手机端，11月下载量最大的前五款游戏中有四款为这类游戏。

然而，其中一些血腥暴力的画面，也被这些游戏带到了未成年人的眼前。

2017年10月，原国家新闻出版广电总局表示《绝地求生》类游戏中的血腥暴力内容不利于青少年健康成长，推动国内游戏厂商对于类似游戏内容进行改进，避免可能产生的不良社会影响。

2017年底，中共中央宣传部等八部门联合印发《关于严格规范网络游戏市场管理的意见》，部署对网络游戏违法

违规行为和不良内容进行集中整治。

这一意见指出，我国网络游戏文化内涵缺失问题较为突出，部分游戏格调不高，存在低俗暴力倾向，个别作品歪曲历史、恶搞英雄，价值观念出现偏差，触碰道德底线。各相关部门要迅速开展全面排查，重点排查用户数量多、社会影响大的网络游戏产品，对价值导向严重偏差、含有暴力色情等法律法规禁止内容的，坚决予以查处。

事实上，从行业监管情况来看，主管部门和游戏厂商在最近几年一直都在规范市场经营行为，也在一定程度上降低了不良网络游戏内容可能对未成年用户身心健康造成的危害。但是，问题仍未从根本上得到解决。

近日，教育部向全国政协社法委与台盟中央组成的联合调研组提供了一份资料：目前我国市场上90%以上的网络游戏都以暴力和打斗等刺激性内容为主，有些游戏的暴力场面展现了赤裸裸的厮杀、虐待、色情成分，还有些游戏以“益智”为名，实质具有明显的赌博性质。

对此，全国政协委员、重庆静昇律师事务所主任彭静认为，互联网所传递的一些不良信息极易给孩子带来潜移默化影响，其中的很多影响并不会在短时间内表现出来，当问题的严重性被注意到时，很可能为时已晚。

事实上，对于网络游戏内容管理的真正难度在于，不能“因噎废食”。

“建立完善的未成年人网络安全保护措施已刻不容缓。如何在保护未成年人健康用网的情况下，平衡未成年人用网的利益及需要，这既涉及法律责任的设定，也涉及技术和管理问题。”全国政协委员、团中央维护青少年权益部部长王锋说。

成立专门委员会对网游进行审核

“我有一个朋友，夫妻俩是学霸，一个是清华毕业的，一个是北大毕业的，但他们的孩子居然进不了重点中学，学

习成绩一直不好。”全国政协委员、中央电视台纪录频道导演王建国讲述了发生在自己身边的例子。

王建国解释，孩子进不了重点中学的原因，就在于沉迷一款时下最流行的手机网络游戏。

今年全国两会期间，如何解决未成年人网络保护问题，成为人大代表和政协委员们热议的话题。多位代表、委员建议，通过立法的方式，解决未成年人沉迷网络游戏的问题。

全国政协委员、百度创始人李彦宏建议，对网游进行立法规范，在相关方面的法律条文，特别是在保护青少年身心健康方面，需要更多立法行动。对于网络游戏，需要专门的专家委员会来界定其中的益害。

“主管部门要明确和落实游戏企业主体责任，游戏开发商、运营商是健康游戏的第一责任人。游戏上线前，应出具未成年人保护评估报告和适龄提示。游戏上线后，应采取切实措施，切实落实实名制。”全国人大代表、广西崇左市高级英语教师黄花香希望，《未成年人网络保护条例》的制定过程能进一步加快。

全国政协委员、民革广东省副主委、广州大学副校长于欣伟认为，现有的网络管理制度规章层次较低，缺乏顶层立法，使得网络游戏得不到应有的管理和规范，难以全面覆盖和解决网络游戏中产生的问题，建议尽快研究出台强制性分级标准、增强实名制认证手段。

李秀香同样建议，通过立法的方式，在完善网络游戏分级管理方面作出更加具体、可操作的规定。

“针对青少年特定消费群体，要提供特定的游戏内容，避免他们接触不良内容，对此，建议成立一个专门的审查委员会，完善游戏内容审核机制，在游戏发行前，对游戏内容进行定性，对内容不宜于青少年、容易造成沉迷的网络游戏，一定要禁止未满18周岁的未成年人参与。”李秀香建议。■

未成年人网络打赏行为如何认定，需特殊立法

文 / 特约记者 朱宁宁

2016 年被称为“网络直播元年”，也是“网络打赏元年”。据中国互联网络信息中心 2018 年初发布的《中国互联网络发展状况统计报告》显示，2017 年网络娱乐应用中网络直播用户规模年增长率高达 22.6%，游戏直播用户规模增速达 53.1%，真人秀直播用户规模增速达到 51.9%。中国网民总共有 7.72 亿，网络直播用户达到 2.2 亿，也就意味着直播市场渗透率高达 28.5%。尤为值得一提的是，2017 年还有一个数据，中国 19 岁以下的网民已经达到 1.71 亿，互联网已成为未成年人生活的一部分。

“零零后”女孩三个月打赏男主播 65 万元，12 岁男孩三天打赏 10 万元，11 岁女孩打赏快手主播 9 万元，5 岁男孩直播平台充值上万元打赏主播……一个个未成年人巨额网络消费案例已经屡见不鲜，不断刷新的打赏金额让人瞠目。

面对来势汹汹的网络文化消费冲击，立法该保护哪些未成年人网络权益？又该如何提供保护？据悉，“未成年人网络保护条例”已被列入今年的国务院立法工作计划。即将于本月提交全国人大常委会进行第三次审议的电子商务法草案以及列入今年全国人大常委会立法工作计划的民法典合同法等分编中都有相关内容涉及。

“网络文化消费已成为现代社会消费越来越重要的组成部分。网络空间是亿万民众共同的精神家园，互联网也不是法外之地。”清华大学法学院党委副书记、教授程啸近日接受记者

采访时认为，要保证网络文化消费产业的健康发展，实现人民的美好生活，就必须通过法律对网络文化消费活动进行科学合理的规范，尤其是要注意加强个人信息保护，加强对未成年人以及消费者合法权益的保护。

未成年人网络打赏法律效力难认定

未成年人使用家长手机进行消费要求退费，是目前网络直播中的主要纠纷类型之一。那么，未成年人看网络直播打赏，这种行为有何法律效力呢？应如何举证打赏是未成年人自己的行为呢？

面对诸多的网络消费纠纷，在解决与裁判过程中，首先需要区分消费者是成年人还是未成年人，并且要提供充足证据。中国社科院法学研究所研究员姚佳认为，判断打赏是未成年人的行为还是家长的行为，可以从几个因素来考

虑，包括手机的归属、注册信息、直播登录 IP 地点显示、手机型号以及登录持续的时间等。此外，是不是多次打赏也可以用于判断是不是未成年人在打赏。

“如果真的是未成年人行为，就可以适用民法中关于未成年人民事行为的相关法律规定，也就相应地涉及需不需要对行为进行追认以及会不会产生相应法律后果的问题。”姚佳说。

那么，打赏行为到底是属于赠与行为还是消费行为呢？尽管目前司法实践中还没有认定为赠与合同的判例，但大多数专业人士都倾向于认定为赠与合同。其主要理由是：赠与是指将自己所有的财产无偿给予受赠人的行为；劳务报酬是建立在劳务关系的基础上，劳动者通过劳动获得的劳动收入。用户与主播之间没有明确的劳务关系，打赏行为应当属于赠与行为。而根据合同法第一百九十二条，有三种情形赠与人可以撤销赠与：严重侵

害赠与人或者赠与人的近亲属；对赠与人有抚养义务而不履行；不履行赠与合同约定的义务。

立法缺失，平台方面临诸多难题

作为技术服务的提供者，未成年人保护一直是平台发展中牵动神经的敏感话题。由于打赏的财物都流向了平台方和主播，社会舆论往往第一反应都是将批判的矛头指向平台方，认为是平台监管不力、主播道德缺失。

“其实，作为平台，我们在处理未成年人打赏方面面临不少困境。”腾讯法务平台部高级法律顾问付强坦言，首先，拿到成年人的授权非常困难，得到追认更加困难。尤其是追认这个环节，一般都是到了退费的时候家长才提出。其次，从严格法律意义上来讲，8至16岁之间的孩子行为不是完全无效，那么与其相适应的行为怎样去界定？通过数额界定？通过农村或城市界定？这不但是立法的难点，也是行业执行的难点。此外，还存在未成年人和成年人账号混用的问题等。

“在制定未成年人保护相关法律法规时，我们认为十分有必要参照一些未成年人网络文化消费的特征，这些都可以为立法提供更多帮助。”付强介绍，当前未成年人网络文化消费呈现几大明显特点：首先是充值比较集中。未成年人一般都是在拿到成年人的银行卡号和密码后，进行一次性集中大额充值，为以后的消费做准备。其次，隐蔽性强。由于银行一般都会发短信通知，因此未成年人充值以后第一件事就是把短信删除。再次，消费都是非理性的。往往是为了追求个人精神刺激或者说网络上的认可。此外，消费时间也有规律性，一般集中在放学或者晚上。

“目前看，相关法律法规相对滞后，对于纠纷的解决并没有明确的相关规定。”酷狗音乐法务总监董鹏举

例说，消费者权益保护法第二十五条规定，消费者有权自收到商品之日起七日内退货，且无需说明理由，但下列商品除外：在线下载或者消费者拆封的音像制品、计算机软件等数字化商品。“这里只有下载，随着数字音乐作为新歌发行的主要形式，没有明确在线试听是否适用此项例外规定。所有的APP都属于计算机软件，而对于付费型APP，付费后都会觉得很多功能‘鸡肋’而无法要求退费。文化产品不同于一般商品，有其特殊的‘一次消费用尽’和‘感性评价’属性，如果因为看的表演不好看，听的歌不好听，游戏不好玩或者非理性消费等要求退费，对于互联网公司而言将承担不小的损失，进而扰乱市场经济秩序。”董鹏说。

为未成年人提供特殊立法保护

记者从相关人士处获悉，目前正在编纂的民法典合同分编中曾打算在有名合同中，增加专门的网络合同条款并单独列出一章，但考虑到所有的合同都可以网络化，最终改为在总则部分增加跟网络特征有关的规则。

“网络作为订立合同的方式，给现代交易带来了很大变化，因此立法或许会面临一个两难境地。”清华大学法学院副教授龙俊指出，一方面，网络给交易带来极大的快捷性和便利性，所以导致冲动消费的可能性更大。因此需要为能力欠缺的未成年人提供特殊的立法保护。另一方面，网络交易中双方当事人很有可能处于不知道对方是谁的情况，因此对于对方的行为能力、责任能力的判断变得困难。“在缺乏证据证明的情况下，如果都以消费是未成年人产生为由反悔而且得到法律的支持，将促使越来越多的人滥用权利，恶意退款，将网络交易置于不安全、不确定的境地，引起极端负面的社会影响，对互联网和电子商务行业造成毁灭性打击。”

基于此，龙俊建议，在立法中增强网络合同订立的仪式感。“网络合同订立不要太简单，可以在网络交易中设置某些障碍，使得网络合同的订立变得稍微困难一点，比如，要求某些形式上的要件。既然网络交易有特殊性，那就相应地应当在民法典中加入对网络交易的特殊规范。”

“社会与法律给予未成年人的保护应当是理性的，保护的目的在于帮助未成年人树立正确的消费观、价值观以及人生观，而不是一味地以‘未成年人’的身份破坏法律面前人人平等的法治基本原则。”龙俊说。

保障未成年人网络空间文明与安全

针对当前网络文化消费活动中，存在传播暴力恐怖、淫秽色情等违法犯罪信息，个人信息泄露，未成年人网游成瘾，网络服务合同中格式条款侵害消费者权益等现象，我国民法总则、合同法、网络安全法、未成年人保护法、消费者权益保护法等法律中均有所涉及。

“但这些规定过于原则抽象，有必要通过更详细的立法作出规定。”程啸认为，应当有针对性地进行一些专门立法。他建议抓紧颁布未成年人网络保护条例，通过详细具体的规定来保障未成年人网络空间的文明与安全，维护未成年人合法权益。此外，针对网络消费中消费者权益保护的问题，应在消费者权益保护法实施条例中专章予以规定。

中国人民大学法学院教授刘俊海则建议大幅度拓宽电子商务法的调整范围，特别是目前草案第二条中将互联网文化产品排除在外是错的，“要把这个纳入进来，而且把其他的P2P金融和活动都纳入进来，不要弄成电子网络零售法，要弄成真正的商务活动的电子版的法律，也就是商务法的电子版。”

戒网瘾学校频现暴力事件： 立法明确监管职责

文 / 特约记者 蒲晓磊

辱骂、体罚、拘禁、殴打、丧命……在以往关于戒网瘾学校的新闻报道中，经常可以看到这样的字眼。全国人大代表、湖北得伟君尚律师事务所主任律师蔡学恩近日在接受记者采访时指出，相当多的戒网瘾学校在缺乏专业人员和办学资质的情况下，仍然能够长期存在，从侧面反映出了政府存在监管和执法不到位的情况。对此，应当建立行业标准进行规范管理，并通过立法形式确定主管机关和相应的法律责任，从而对其进行规范化的管理。

4月16日晚，位于山东省济南市的山东雅博教育培训学校发生一起命案，学校两名教员在控制一名13岁学生的过程中致该学生窒息死亡。

而这已经不是发生在戒网瘾学校里的第一起命案。

辱骂、体罚、拘禁、殴打……在以往相关的新闻报道中，经常可以看到这样的字眼。毫无疑问，当恶魔出现在

人间，监管者的责任就必不可少。

“相当多的戒网瘾学校在缺乏专业人员和办学资质的情况下，仍然能够长期存在，从侧面反映出了政府存在监管和执法不到位的情况。对此，应当建立行业标准进行规范管理，并通过立法形式确定主管机关和相应的法律责任，从而对其进行规范化的管理。”全国人大代表、湖北得伟君尚律

师事务所主任律师蔡学恩近日在接受记者采访时指出。

戒网瘾学校发生多起命案

济南市委宣传部发布的通报显示，山东雅博教育培训学校是一所民办教育培训机构，办学内容主要包括心理健康教育、管乐、艺考辅导、国学教育等。一直以来，该校都在宣传中称

（接上页）对于网络文化消费中的未成年人和消费者权益保护，司法部研究室副主任李富成认为，首先要将保护主体分出第一线和第二线，一方面，未成年人需要保护自己，为了让孩子自我觉醒和成长，家长也要提供保护。另一方面，网络文化消费产品和产品提供方也负有保护责任，要有良好的法治思维和素养，依法办事、依法消费、依法创业

和营业。随着新业态、新模式的出现，产品服务提供一方的责任将更加多样。其次，对于互联网监管，政府肯定要承担监管责任，而有效的监管必须要有一些创新，应当坚持包容审慎政策，同时也要坚持基本的商业规则和法律原则。此外，李富成认为，在现有的法律框架下，还可以采取多种保护机制，比如，针对未成年人，平台可以采取限时、分级限

龄、消费限额等做法。

“未成年人在网络上消费，不仅仅是企业的问题，更是一个社会问题，我们希望社会各方都能够合力去把未成年人教育好，呵护他们的成长。”付强建议，一方面能有正确的政策引导，实现未成年人保护和产业发展的平衡；另一方面，在监管方面能够出台具体的法律法规或者司法解释。✘

自己是“济南最好的戒网瘾学校”。

最近几年,已经发生了多起“学生生命丧戒网瘾学校”的事件。

2017年8月3日,在主打“戒除网瘾”招牌的安徽合肥正能教育学校内,18岁的学生被几名学校管理人员关禁闭,两天后被发现身体异常,口吐白沫,并最终抢救无效不治身亡。警方表示,该学生被送去的教学点,属非法办学点,该校管理人员在日常管理中存在非法拘禁行为,已涉嫌犯罪。随后,5人因涉嫌非法拘禁被刑事拘留。

2014年5月19日晚,在河南郑州搏强新观念生活培训学校里,经过了数小时的“加训”后,新乡19岁女孩灵灵死在了这所自称为“问题少年中原教育第一品牌”的学校内。郑州市管城区教体局称,搏强学校是一所民办教育机构,当时在教体局进行注册时,该校具备办学条件,是一个合法的办学机构。5月29日,根据调查结果,教体局对该校作出了“撤销搏强学校的办学资质,收回其办学许可证,勒令其停止办学”的处罚决定,同时要求该校做好在校学生的善后安置工作。

除了这些媒体报道出来的命案,发生在戒网瘾学校中的暴力致残事件更是屡见不鲜。

2006年初,山东省临沂市第四人民医院心理精神科医生杨永信成立中国杨永信网络成瘾戒治中心,并采取“电击治疗”方法,杨永信声称,以电刺激引发孩子对网络产生厌恶感。但这种治疗方法却成为那些“网瘾少年”的噩梦,一名接受治疗的少年曾在接受媒体采访时说:“宁愿一下突然死了,也不愿再做电疗。”

2017年10月,多人在网上发帖表示自己曾在戒网瘾学校江西南昌豫章书院遭到体罚和拘禁,体罚形式包括用戒尺、实心钢筋重打等。10月30日,南昌青山湖区官方微博公布了《关于豫章书院相关问题的调查处理情况》,发现书院确有罚站、打戒尺、打竹鞭鞭

等行为和相关制度。

从10多年前杨永信的“电击治疗”,到去年豫章书院的“以国学教育之名,行暴力体罚之实”,戒网瘾学校的暴力行为,如野草一样疯狂生长和蔓延。

长期游离在政府监管之外

政府部门发布的通报显示,山东雅博教育培训学校和合肥正能教育学校都属于违法违规办学,而即使具备办学条件的郑州搏强新观念生活培训学校,也并不具有“从事网瘾戒除行为”的资质。

早在2009年,原卫生部疾病预防控制局副局长孔灵芝在一次新闻发布会上就明确指出:“卫生部并没有批准任何一家医疗机构专门治疗网瘾。”2014年,原国家卫计委也曾明确表示:“我国目前仍未批准任何一家医疗机构专门治疗网瘾,现在也没有明确地将网瘾作为独立的精神障碍的诊断标准。”

事实上,这些打着戒除网瘾招牌的学校,不仅没有得到医疗卫生部门的许可,同样也没有被列入教育培训的范畴。

然而,就是这样的一个机构,却长时间游离在政府的监管之外。

蔡学恩认为,网瘾戒除机构的注册信息与实际从事的活动不一致,却仍然进行大力的广告宣传,正是政府监管不到位的表现。而且,在这个环节中,广告宣传机构缺乏必要充分的审核。

“从新闻报道中可以看出,绝大多数戒网瘾学校都对未成年人采取了军事化全封闭管理的教育方式,但是,相关的政府主管部门未能及时要求其责令改正或者关闭。”蔡学恩说。

蔡学恩指出,目前,由于对网瘾戒除到底是医疗行为还是教育培训行为并没有一个明确的定位,这就导致了这些机构的从业人员处于游离地带,既没有专业的医疗资格证也没有相应的教育资格证。

“这些学校在缺乏专业的人员和办学资质的情况下,仍然能够长期存在,从侧面反映出政府存在监管和执法不到位的情况。”蔡学恩说。

厘清政府部门职责

在蔡学恩看来,当下最迫切的一件事,是政府部门协助建立相应的网瘾戒除机构的行业标准,用行业标准来规范从业人员的资质。

“从长远来看,要想彻底解决这一问题,还是需要通过立法的方式,厘清政府部门的职责。”蔡学恩说。

蔡学恩建议,针对这一领域的空白,可以首先从建立行业标准开始进行规范管理。对网瘾戒除机构施行行业准入机制,建立相关的网瘾戒治行业资质认定标准,并通过立法形式确定主管机关和相应的法律责任,以方便对其进行规范化的管理。

“产生政府监管责任的前提是在法律法规中明确规定,政府应向特定的法律关系主体履行法定义务,如果政府未履行相应的义务才会产生法律意义上的‘责任’。在网瘾戒除这一领域,目前并没有具体法规对相应的政府职责进行规制,难以用政府监管缺失这一概念来描述。”蔡学恩这样解释立法的原因。

立法的重要内容,就是厘清政府职能部门的职责。

蔡学恩指出,政府职责指的是政府依据相关法律法规的规定,应当履行的法定义务。政府职责具有法定性、明确性和强制性等特点。这种法律上的义务是由法律和政策明确规定的,具有明示性、规范性、权威性,政府不履行政府职责就构成政府失职,应当承担相应的法律责任。

“政府责任实质上是一个追责体系,因此,在立法过程中,厘清不同职能部门的监管职责是关键。只有将责任明确后才能严格落实各自责任,形成政府在网瘾戒治这一问题上的监管和执法合力。”蔡学恩说。✘

儿童模仿动画片屡酿悲剧： 动画片要分级

文 / 特约记者 蒲晓磊

撑伞从楼上跳下；把小伙伴绑在树上点火；用斧头砍伤自己手指；用电锯把妹妹的脸锯伤……每次看到儿童模仿动画片酿成悲剧的新闻，都让全国人大代表、辽宁省辽阳市第一高级中学教师王家娟感到很痛心。王家娟建议，通过立法的方式对动画片进行分级，并通过建立专门委员会审查内容、对违反规定的机构进行处罚等措施，来保障这一机制落地实施。

4月15日，安徽芜湖繁昌县某小区内，一名年仅6岁的女孩撑伞从6楼跳下。幸运的是，小女孩仅受皮外伤。

“我在看到这则新闻时，第一反应就是想起了去年发生的类似事件，简直就是一模一样。”全国人大代表、辽宁省辽阳市第一高级中学教师王家娟近日接受记者采访时说。

2017年3月，新疆乌鲁木齐一名5岁女童学着动画片的样子，撑伞从11楼“飞”下，落到四楼平台上摔成重伤——王家娟想到的正是这件事。

“这样的悲剧屡次出现，表明了动画片分级机制建立的紧迫性，建议通过立法的方式对此进行明确，通过建立专门委员会审查内容、对违反规定的机构进行处罚等措施，来保障这一机制能够落地实施。”王家娟说。

动画片质量良莠不齐

除了跳楼，其他因为模仿动画片而酿成的悲剧事件也是屡见报端。

2013年4月，江苏连云港一名

8岁男孩，模仿动画片情节做“绑架烤羊”游戏。把两个小伙伴绑在树上点火，造成严重烧伤，其中5岁的弟弟烧伤面积达全身的80%。

2014年3月，江苏宿迁一名两岁半的男孩，模仿动画片里的人物，用斧头砍伤了自己的两根手指。

2016年3月，10岁的姐姐翻出了一把电锯，模仿动画片使用电锯的样子，把妹妹的脸锯伤。

2017年4月，安徽一名4岁小男孩，模仿动画片里喷火的场景，在屋里烧火，屋子被烧得几乎面目全非。

每次看到这样的新闻，王家娟都感到很痛心。

“我孙子今年3岁，我在家会陪他看动画片。有时候他会模仿里面的台词，会说‘你这个笨蛋’这样的话，我就会刻意引导他，告诉他里面骂人的都是大坏蛋，他自己也就慢慢改正过来了。”王家娟说。

但王家娟也意识到，并非所有的家长都会这样教育孩子。

“今年全国两会之前，我还专门作了一些调研。一些幼儿园老师告诉我，很多小孩子都会模仿动画片里的话骂人，这个年龄段的小孩儿，模仿能力很强，稍不注意就会养成这样的坏习惯。”王家娟说。

在王家娟看来，我国动画片质量良莠不齐，部分少儿动画作品充斥着暴力、辱骂等不良情节，极易对儿童造成不良影响。

“很多商家一味追求收视率和票房，而没有质量上的责任感。”王家娟说，我国有着丰富的文化资源，例如《三字经》《千字文》等内容，可开发价值较高，只是挖掘出来的比较少。

王家娟认为，如果能够实行动画片内容分级制度，通过制度规范、政策鼓励等措施，一些优秀的作品肯定会出现。

民间分级制度已有探索

事实上，关于动画片内容方面的问题，早在多年前就被注意到了。

2013年,央视动画有限责任公司等十大动画制作机构、中央电视台少儿频道等十大动画播出机构向全行业发出倡议,希望全国同行承诺决不制作播出含有暴力、低俗、危险情节、不文明语言的动画片,切实保证动画片在未成年人成长中发挥积极健康的引领作用。

倡议书提出,避免在动画片中出现暴力、血腥、恐怖、低俗、色情的情节和画面,避免出现容易被儿童模仿的攻击、伤害、自残、虐待、犯罪等行为,避免在动画情节中出现将日常用品用于危险用途。自觉维护祖国语言的规范性和纯洁性,不在动画片中使用粗话、脏话以及带有侮辱性的语言。要坚守对孩子负责、向艺术致敬的信条,舍得花时间、下力气、上资源,精心打造艺术精品,决不让平庸劣质动画片出现在荧屏银幕上。

与此同时,关于动画片分级的呼声也已持续多年,尽管国家标准至今仍然没有出台,但民间已对此作出尝试。

媒体报道,2014年,中国科学院脑科学博士陆宇斐推出首个民间儿童影视分级制度,按适宜观看幼儿的年龄,片中是否有暴力行为、脏话、性爱等内容,将动画片分为五级。

根据这一标准,在这一分级制度推出当天,一家儿童教育研究院对国内热播的10部动画片和亲子类电视节目进行分级,结果显示,《喜羊羊与灰太狼》适合7岁及以上儿童观看,《熊出没》则适合10岁以上儿童观看。

“世界上大多数电影分级制度都不是政府搞的,我们推出的这个分级制度确实并无权力直接让某部影视动画禁播,但随着分级制度的传播,家长会知道哪些影视作品不适合多大年龄段的孩子看。不符合标准的影视动画,没有收视率,便没有购买市场,从而会影响到影视动画制作公司,驱动它们按此标准来制作影视动画。”陆宇斐在接受媒体采访时说。



图/视觉中国

设立儿童视听内容分级机制

关于动画片分级制度的话题,在近几年全国两会期间经常被提及。

据媒体报道,2017年,十二届全国人大代表、山东德州市宝丽洁物业管理有限公司总经理焦文玉向十二届全国人大五次会议提交了《关于加强少儿动画片市场监管的建议》:影视主管部门应加快建立少儿动画影视作品分级审查机制,可以借鉴部分国家的做法和经验,对少儿动画影视作品进行分级审查,邀请行业专家、基层群众代表等组成评审小组,根据少年儿童的年龄特点评级分类。

在今年全国两会期间,这一话题同样引起关注。

针对实践中存在的缺乏独立的内容评价体系和标准、优秀国产健康少年儿童视听内容产出不足等问题,全国人大代表、海尔集团总裁、董事局主席周云杰在接受媒体采访时建议,从法律上对垂直少年儿童健康视听内容平台放宽视听准入许可,允许、鼓励少

量优秀的集体企业、民营企业申请获取网络视听许可。

“与此同时,还要从政策上扶持少年儿童健康视听内容评价体系的建立及完善,鼓励各平台建立独立的少年儿童视听收视率计算体系,指导各平台建立少年儿童视听内容分级机制。”周云杰说。

“我也注意到,近些年一直有机构呼吁行业自律,也有建立行业标准的呼声。这表明人们注意到了动画片的这一问题,但是,建立行业标准的方式,毕竟没有强制力,效果并不会很乐观。”王家娟说。

对此,王家娟建议,在国家层面进行立法,明确对动画片的内容进行分级,同时建立严格的审查机制,对于暴力等内容严格禁止,对于违反法律规定的机构严厉处罚。

“对动画片内容进行分级,目的在于让孩子们娱乐的同时,也能学到正确的知识,养成正确的人生观和价值观。”王家娟说。✘

加强传染病防治一线 卫生机构的软硬件建设

文/ 全国人大代表 甘楚林

传染病防治一线卫生机构承担地方肝病防治、结核病归口管理、艾滋病防治等传染病防治工作及突发公共卫生事件的应急任务,对于保护人民群众生命健康安全、建设健康中国、实施卫生安全战略具有重要意义。

当前,不少地方传染病防治一线卫生机构存在软硬件建设与社会经济发展水平不相匹配、难以满足社会卫生发展需求的问题。这些机构的办院条件、学科建设、医疗设备、技术人才等都严重不足,更难以满足应对突发公共卫生事件的处置要求。

具体而言,存在以下问题:一是地方政府重视不足,资金划拨不充足,又不及时到位,导致传染病防治一线卫生机构硬件建设不完善甚至不达标;二是卫生技术人员薪酬待遇偏低,入编困难、发展空间不足,造成工作人员积极性受到严重影响,专业技术人才流失情况严重;三是传染病专科医院社会地位低、吸引力不够大,同时医学生受恐艾思想影响不愿从事传染病防治工作,导致医院难以招聘专业医技人员,特别是高层次专业人才。

为此,建议采取有效措施,加强对传染病防治一线卫生机构的软硬件建设。

第一,提高对传染病防治工作重要性的认识,加大财政资金支持力度,足额划拨基建建设和学科建设经费及专项工作经费。建立财政投入稳增长机制。

第二,完善和落实传染病防治人员待遇政策,提高一线人员薪酬待遇,实行多劳多得的奖励性绩效分配政策。另可



图/ 视觉中国

参照公安检察安监特殊岗位津贴方式,设置防艾高危工种岗位工作补贴。

第三,加大人才队伍建设。一是在核定编制范围内,对机构人员用编给予大力支持,落实机构单位用人自主权。二是完善岗位设置管理制度,对在岗未聘人员给予一定比例的超岗聘任指标。三是对各类特殊人才引进给予倾斜政策。四是加大传染病防治人才培养,加大医学院校传染病防治专业建设。✘

加强新型城镇化进程中 传统村落保护

文/ 全国人大代表 林 冠

中国作为历史悠久的文明古国,有众多文化底蕴深厚的传统古村落。这些村落是中华民族特有思想理念的重要载体,是中国人民特有处世方法、生活理念、情感样式的集中表达。近年来,我国逐步加大对传统村落的保护力度,基本建立健全了全国传统村落的名录保护体系。但是,当前仍存在社会公众对传统村落的保护意识比较淡薄、农村无序规划建设导致村落原有风貌破坏严重、法律政策与古村落保护的现实需求尚难配套、古村落保护开发的保障机制建立与作用发挥不明显等问题。为了彰显中华文化特色,弘扬中国精神,传播中国价值,迫切需要保护传统村落,传承人文精神和传统工艺,提出以下建议。

第一,规划引领,分类设置合理布局。一是以传统村落评价认定指标体系为标准,建立健全国家级、省级、市级、县级四级保护体系,实行分类保护与分级管理。二是科学制定《传统村落保护发展规划》,确定保护区和风貌协调区,并纳入本区“城镇化”“城乡统筹”和“文化发展”等总体规划中。

第二,创新模式,搭建利用大平台。一是通过实施传统村落“村民自保、私保公助”等方式,加强古村落的保护和利用。二是鼓励社会组织、企业和个人“认领、认养、认保”乡土建筑,加快传统村落建筑的有效保护与开发利用。三是将发展旅游、文化创意产业相结合,鼓励村民发展乡村休闲旅游和文化创意产业。

第三,加大投入,拓宽保护资金渠道。一是各级政府应将传统村落保护列入本级财政预算并随财政收入增长而增加。二是建议从“城镇化资金”“文化发展资金”“城建维护费”中确定一定比例的传统村落保护资金。三是建立政府奖励基金、传统村落保护基金会,发挥财政资金的引导促进作用。四是鼓励吸纳社会资金等多种资本参与保护开发利用。五是建立以“旅游收入保养传统村落”的良性运行机制。

第四,强化保障,促进规范化管理。一是建立“传统村落保护责任追究制”。二是组建传统村落保护执法队伍,依法打击违法行为。三是制定《传统村落保护管理条例》,探索建立传统村落称号浮动制等配套制度。四是加强专业技术人才的培养和引进,打造一批致力于传统村落建设的工匠队伍。✘

五是建议在相关法律法规中明确秸秆焚烧为违法行为,明确工作主体、执法机构和处罚标准,将执法行为、禁烧工作和焚烧行为追责全部纳入法治化轨道。✘

有效推进秸秆“五化”利用 水平和收储运体系建设

文/全国人大代表 张 艳

根据国家统计局发布的公告,2017年,全国粮食总产量61791万吨,其中东北四省区粮食总产量14643.9万吨,占全国比重达到23.7%,接近四分之一。伴随粮食生产,东北四省区也产生了大量的农作物秸秆。

近年来,随着农村生活方式的转变和生活水平的提高,农作物秸秆用于炊事、取暖、编织等传统方式的消耗量逐年下降。大量多余的农作物秸秆被随意抛弃、露天焚烧,不仅浪费资源、污染空气环境、影响道路交通和航空安全,还易引发火灾、破坏土壤生态平衡,造成耕地质量下降。

秸秆综合利用是一个系统工程,它的社会效益、环境效益远大于经济效益,所以秸秆的综合利用不能单纯依靠市场手段来推动,必须依靠政府的引导和扶持政策的强力推动才能完成。因此,建议国家加大对东北地区农作物秸秆综合利用的扶持力度,推进秸秆“五化”利用水平和收储运体系建设,具体建议如下:

一是提高补助资金额度。2016年、2017年财政部、农业部在东北四省区开展了农作物秸秆综合利用试点,有效促进了秸秆“五化”利用水平提升和收储运体系建设。建议国家继续在东北四省区进行试点,并提高中央财政补助资金额度,进一步巩固试点所取得的成果。

二是建议国家层面进一步整合涉农资金中与农作物秸秆综合利用相关政策,设立东北四省区秸秆利用专项资金,加大对用地、用电、信贷等方面的支持力度,更好地发挥资金使用效益。

三是建议国家组建秸秆综合利用技术专家组,加强对东北四省区秸秆综合利用的技术指导,推动相关新技术、新工艺、新设备的开发和应用。

四是鉴于东北四省区地区财力不足的实际,建议国家允许在各项秸秆综合利用补助资金中列支适当额度的工作经费,调动基层工作积极性。

在大数据智能化条件下 推进网络可信体系建设

文/全国人大代表 郑向东

当前,网络空间已经成为人类生活新空间。“无处不网、无时不网”成为显著特征,网络深入到人类政治、经济、文化、社会等各个领域,带来根本性变革。在网络空间中,每个人、每个机构都拥有其网络身份,这是人类参与各项网络活动的基础条件。网络身份是虚拟的,而这种虚拟性带来了一些严重问题,如网络欺诈、个人信息泄露等,阻碍了网络空间发展。

党中央、国务院一直高度重视网络可信体系建设。2006年国务院办公厅转发了《国家网络与信息安全协调小组关于网络信任体系建设若干意见》。2016年出台的网络安全法明确提出国家实施网络可信身份战略,并对网络可信身份体系建设思路作出原则规定。

随着网络应用的深入,新的身份服务模式也不断涌现:通信及互联网企业不断开放身份管理能力,为网络业务提供第三方身份服务;个人和法人等基础身份管理部门积极探索支撑网络应用。但我国整个网络可信身份建设中还存在一些问题。一是基于业务建立起来的身份管理体系相互独立,互通性不足,用户使用不够便利;二是在一些重要领域还没有建立起完善的网络可信身份管理体系,制约了相关行业更有效地利用互联网发展;三是网络可信身份标准政策不统一,不能形成各行业领域协调发展。

因此,亟须加快制定网络空间可信身份战略,加强统筹协调和顶层设计,完善网络可信身份体系,促进行业领域均衡发展,有效解决使用网络身份效率低、成本高、使用不便等问题,保障网络安全,促进信息化发展。

为此,提出以下建议:一是通过立法,建立网络虚拟身份与现实社会真实身份的有效关联,实现现实社会和网络空间中身份的统一管理。二是加强各类现有认证体系中网络可信身份的信息关联与身份互认。三是推动网络身份的推广和普及,针对重点领域推进网络身份认证的广泛应用。四是统一网络安全认证标准体系,结合我国实践,积极开展相关系列标准研究,同时积极向国际组织提交议案,争取设立由我国主导的研究议题,扩大我国在相关领域的话语权与主导权。✘

选人用人须适应新时代需要

文/刘夏延

实现中华民族伟大复兴的中国梦,关键在于培养造就一支高素质、专业化干部队伍。近日,中共中央办公厅出台了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,树起选人用人的风向标,传递出清晰的“进贤退庸”信号,有助于让更多适应新时代发展需要的好干部脱颖而出、展现作为。

选好人、用对人,是最有效、最直接的激励。把担当作为者用起来,敢于担当、善于作为就会蔚然成风。《意见》明确指出,让那些想干事、能干事、干成事的干部有机会、有舞台。这就要求各地区、各部门在贯彻落实意见过程中,切实以“优者上、庸者下、劣者汰”为目标,多出台一些干货、实货及高含金量的政策,通过鲜明树立“重实干、重实绩”的用人导向,把好选人用人关,大胆使用坚持原则、敢抓敢管的“狮子型”干部,及时调整混迹度日、怕得罪人的“太平官”,坚决向“为官不为”“庸懒散拖沓”等问题开刀,真正把敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部选拔上来。

科学有效的实绩考核是干部选拔、调整、激励、约束的重要手段。《意见》明确提出要充分发挥干部业绩考核评价的激励鞭策作用。通过发挥该作用,栽好“聚才”梧桐树、构筑“留才”磁力场,以环环相扣的制度设计,“加减法”并举、“组合拳”发力,切实解决“干与不干、干多干少、干好干坏一个样”的问题,最大限度地调动干部的积极性。

通过建立健全容错纠错机制,为担当者担当、为干事者撑腰,让干部在闯关涉险时有底气而心无旁骛、有勇气而义无反顾。在改革进入攻坚期和深水区的今天,面对改革创新中的失误错误,只有允许试错、宽容失败,才能让改革永不停顿、创新永无止境。哪些错该容、怎么去容,容错和纠错怎么有机统一起来,是开展这项工作的重点,也是难点。为此,《意见》对建立健全容错纠错机制专门提出要求。

日新月异的现代化进程,亟须一批能够适应新时代发展要求的党政人才;人民日益增长的美好生活需要,呼唤那些专心致志为党和人民谋事创业的干部。广大干部应当在《意见》的指引下,保持见贤思齐、奋发有为之姿,努力提高适应新时代、实现新目标、落实新部署的能力,着力弥补知识弱项、能力短板、经验盲区,通过不断积累和增强自身本领,涵养担当作为的信心,增添破解难题的智慧,提升造福于民的能力,使个人成长路径进一步符合国家发展、社会需要与人民利益。★

为干部担当作为“建章立制”

文/刘思媛

树立担当作为鲜明导向,确保干事创业动力活力。近日,中共中央办公厅印发了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,为培养干部、选拔任用干部、管理干部提出新要求。

领导干部作为创新发展的中坚力量,自当有勇挑重担的担当意识,有身先士卒的作为精神,既要敢做敢为,更要善做有为。这就需要通过讲担当、讲作为来引导干部,依据“重实干、重实绩”来选拔干部,激励广大干部常怀初心增信心、勇担使命强斗志,杜绝“不作为”“慢作为”“滥作为”,摒弃当“平庸官”“太平官”“圆滑官”的不良风气,强化不畏难事、敢扛大事的担当意识,培养攻坚克难、狠抓落实的作为能力,激发广大干部干事创业的持久活力。

完善干部“重实干、重实绩”的考核评价机制,充分发挥其激励鞭策作用。新时代是干出来的,领导干部应是“实干家”,不是“表演家”,对于“表态多调门高、行动少落实差”的现象要严肃处理,对于那些“天桥把式,光说不练”的嘴勤身懒型“假高调”干部要给予惩戒。要合理设置实绩量化考核指标,科学改进业绩考核方式方法,注重对考核结果的合理分析运用,让实实在在的业绩说话,通过制度设计使好干部得到褒奖和鼓励,使不合格的干部受到警醒和惩戒,坚持“优者上、庸者下、劣者汰”的干部队伍管理、任用原则,把位置和机会留给那些愿担当、能担当、善担当的合格干部,让想干事、能干事、干成事的有为干部得到更多成长的机会。

建立健全容错纠错机制,为敢于担当的干部撑腰鼓劲。“力度不够”和“过犹不及”是干部管理工作中必须避免的两种极端。严管不是禁锢,激励也不是纵容。“严”与“宽”之间的协调把控直接关系到广大干部干事创业的积极性、主动性和创造性。在容错纠错机制实践过程中,既要做到“分得清”,又要做到“合得紧”。所谓“分得清”,是要深入领会和践行“三个区分开来”,准确把握政策界限,正确区分该容之错与应纠之错,大胆宽容干部在改革创新中的失误错误,严肃查处违纪违法行为;所谓“合得紧”,是要容错纠错齐下手,不枉不纵同发力,在不搞纪律“松绑”、不给作风“减压”的前提下,让干部可以没有后顾之忧地轻装上阵,让有为者有位,为担当者担当,给走在改革创新前列的干部服下一颗放心干事、大胆创新的奋斗“定心丸”。

无规矩不成方圆。《意见》的出台,从建章立制的层面为选人用人树立正确导向、匡正风气,立“明规矩”、破“潜规则”。各级部门要以《意见》出台为契机,把党和人民需要的新时代好干部精心培养起来、及时发掘出来、合理使用起来,为确保如期全面建成小康社会,不断开创社会主义现代化建设新局面凝聚更多中坚力量。★

激发干部大时代的大担当

文/徐敏

鲜明树立“重实干、重实绩”的用人导向,吹响广大干部锐意进取、干事创业的进军号角,中共中央办公厅近日印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,为进一步激励广大干部冲锋在前、勇挑重担、竞相出彩,营造“想干事、能干事、干成事”的浓厚氛围,凝聚创新创业的强大合力,具有重要意义。

担当意愿与担当本领都是选人用人标准。担当意愿与担当本领如鸟之两翼,有的干部有意愿却没本领,有的干部有本领却没意愿,有的干部既没意愿又没本领,这样的干部都难以成为让党放心、令人民满意的干部,只有意愿与本领相得益彰、相辅相成,才是党和人民的好干部。《意见》中提出“坚持从对党忠诚的高度看待干部是否担当作为,注重从精神状态、作风状况考察政治素质”,将是否担当作为放在了检验对党是否忠诚的高度,担当意愿成为选人用人的重要标准之一。“坚持有为才有位,突出实践实干实效”,把干部标准落到实处,坚持事业为上、人事相宜用人标准,让干部有多大担当就有多大舞台。结合《意见》精神,每一名党员干部应牢记担当就是忠诚,保持时不我待、只争朝夕的进取意愿,修炼攻坚克难、勇立潮头的干事本领,做“政治过硬、本领高强”的新时代好干部。

工作显绩与工作隐绩都是业绩考核评价内容。看得见、摸得着,能用数据和实体佐证的是“显绩”,暂时效果不明显,却为后人打基础具有长远价值的是“隐绩”。让“重实干、重实绩”的考核指挥棒更加精准有力,科学合理设置考核评价内容是关键。所谓“功成不必在我”,领导干部要既做“显绩”又做“隐绩”,要不问前程、埋头苦干、接力奋进、久久为功。此次《意见》中提出“构建完整的干部考核工作制度体系”“体现差异化要求”等内容,说明干部考核指标设置将更加合理,业绩考核方式方法的科学性将进一步增强。“显绩”和“隐绩”都是成绩,对于力戒形式主义、

引导干部牢固树立正确政绩观,充分发挥干部业绩考核评价的激励鞭策作用具有重要意义。

正向激励与兜底机制都是良好生态保障。政治生态的山清水秀离不开干事创业环境的风清气正,切实为敢于担当的干部撑腰鼓劲,需要正向激励机制与兜底保障机制同时发力。《意见》中提到“建立健全容错纠错机制”“坚持有错必纠、有过必改”“严肃查处诬告陷害行为”,为敢于担当者“兜住底”“纠偏差”,这些兜底保障机制与正向激励机制形成闭环,既能正向激发干部创新创业的热情,又能让敢闯敢试、锐意进取的干部有更多底气,为干部心无旁骛地干事创业消除后顾之忧,营造“为敢于担当的干部担当、为敢于负责的干部负责”的良好风气和山清水秀、风清气正的政治生态。

大时代要有大担当。从五四青年的呐喊、南湖红船的畅想,到天安门上的宣告、改革开放的号角,再到十九大的新启航,当新时代的曙光笼罩大地,当历史的接力棒交到我们手中,我们就要对这个国家负责。广大干部应跟随时代步伐,扛起新时代赋予的历史责任,不忘初心、牢记使命,汇聚起实现中国梦的磅礴之力,勇立时代潮头!★

破解“出头鸟”困境

文/邢楚若

明朝《增广贤文》中有句“枪打出头鸟”。但殊不知,“出头鸟”往往也会扮演“领头羊”的重要角色,他们身先士卒,成为发展的先行者。近日,中共中央办公厅印发了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,为积极干事创业的党员干部撑腰鼓劲,进一步激发干部队伍的积极性、主动性、创造性,为广大“想干事、能干事、肯干事”的好干部吃下一颗“定心丸”,也是一种破解“出头鸟”困境的重大举措。

回望过去,无数仁人志士敢为天下先,对于社会进步、事业发展发挥着重要作用。而今,一些干部担心自己在工作过程中出现不可控的失误,给自己造成不必要的麻烦,于是做事束手束脚,不敢大刀阔斧干事创业,陷入甘当“太平官”“老好人”的尴尬境地。

保护好“出头鸟”型干部,破解“出头鸟”困境,让他们敢出头、能出头、出对头,才能更好地展示新作为、实现新目标。要适时建立容错纠错机制,增强辨别能力,把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误,同

明知故犯的违纪违法行为区分开来；把尚无明确限制的探索性试验中的失误错误，同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。不让“出头鸟”为不可控的工作失误背黑锅，将出于公心、符合程序、法律允许的失误纳入容错范围，不计入干部成长档案，不影响政治前途，及时为他们撑腰鼓劲。

要树立“重实干、重实绩”的用人导向，大力选拔敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部，为他们系上“安全带”，让他们有想头、有盼头。要努力营造积极探索创新、宽容改革失误的政治生态，倒逼那些“慵、懒、散”“等、靠、要”型干部靠边站，形成“人人想干、人人抢干、人人会干”的新风尚。

《意见》的出台，是广大“想干事、肯干事、能干事”干部的大好机遇。广大干部既要把握机遇、乘势而为，又要修炼自我，防止“乱出头”“出錯头”。要加强品德修养，保持思想纯净，经常对照党章检查自己的言行，永葆共产党人的政治本色。要在学习上下功夫，提升思想境界，提高工作能力和业务水平，善作学习表率，将学习当作一种爱好、一种享受、一种习惯。

“潮平两岸阔，风正一帆悬”，新时代是“出头鸟”型干部干事创业的好时代。破解“出头鸟”困境，别误伤了他们，才能使党员干部敢做“出头鸟”、勇当“排头兵”，大胆干、大胆闯、大胆探索，才能让他们练就逢山开路、遇河架桥的真本领，真正形成“放开手脚干事情、甩开膀子谋发展”的生动局面。✘

为“干”字注入更多活力

文/曹柳

“干得越多、错得越多，不如不干”“干的干、混的混，混的给干的提意见”等歪理、乱象一直是影响干部干事创业积极性、主动性、创造性的“绊脚石”。近日，中共中央办公厅印发了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，对建立激励机制和容错纠错机制，进一步激励广大干部新时代新担当新作为提出明确要求，为干部的“干”字注入了更多活力。

充分发挥干部考核评价“重实干、重实绩”的激励鞭策作用，变“能者多劳”为“能者多得”。在一些单位，一味鞭打“快牛”、纵容“慢牛”的情况屡见不鲜，干与不干、干

多干少、干好干坏一个样。“快牛”承担了更多的工作，却有可能面临更多的责骂，最后或者被重任压垮，或者诱发不平衡心理，最终向“慢牛”看齐。《意见》强调，要“强化考核结果分析运用，将其作为干部选拔任用、评先奖优、问责追责的重要依据，使政治坚定、奋发有为的干部得到褒奖和鼓励，使慢作为、不作为、乱作为的干部受到警醒和惩戒”。让干事者能享受应有的待遇，让不作为者受到应有的处分，激励“想干事、能干事”者更有激情去干事，倒逼“想偷懒、不作为”者主动去干事，推动各单位干事风气向好、向善发展。

切实为敢于担当的干部撑腰鼓劲，不让改革“领头羊”成为失误“替罪羊”。因为担心在推进发展的过程中出现过失，一些干部包袱很重、顾虑重重，不敢创新也不愿创新，工作因循守旧，极大阻碍了我们事业的进步。《意见》提出“三个区分开来”，明确要“把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把尚无明确限制的探索性试验中的失误错误，同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来”。让改革创新者不必再“一手持剑冲锋、一手拿盾自卫”，让想干事者不再因害怕犯错而止步不前，为他们更加大胆地先行先试、攻坚克难提供坚实保障。

《意见》的出台，充分彰显了中央全面推进从严治党、狠抓干部作风、严厉打击“不作为、懒作为、乱作为”的决心，彰显了我们党保护干部干事积极性、旗帜鲜明为敢于担当的干部撑腰鼓劲的决心。广大干部一定要见贤思齐、奋发有为，撸起袖子加油干，用行动回报期待，用奋斗谱写未来。✘

“三个区分”为干部撑腰鼓劲

文/李琼会

宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误错误，旗帜鲜明地为敢于担当的干部撑腰鼓劲，中共中央办公厅近日印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》强调要全面落实习近平总书记关于“三个区分开来”的重要要求。

“三个区分开来”，就是要将干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把尚无明确限制的探索性试验中的失误

错误,同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来;把为推动发展的无意过失,同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。

正确把握好和运用好“三个区分开来”,需要准确把握容错纠错的政策界限,什么情形该容、什么情形不该容,保护改革者、鼓励探索者、宽容失误者、纠正偏差者、警醒违纪者,对违纪违法行为必须严肃查处,防止混淆问题性质、拿容错当“保护伞”,搞纪律“松绑”,确保容错在纪律红线、法律底线内进行。

正确把握好和运用好“三个区分开来”,需要明确合理容错的具体情形、认定程序、结果运用和纪律要求,使想干事、能干事、敢担当、善作为的干部得到褒奖和鼓励,对不作为、慢作为、乱作为者加大整治力度,大力营造鼓励探索、宽容错误的氛围,积极构建敢想敢干、敢闯敢试的环境,切实保护干部奋发进取的勇气、锐气和正气。

正确把握好和运用好“三个区分开来”,需要探索建立“能上能下、容错纠错、鼓励激励”三位一体干部管理制度体系,坚持宽严相济、严管厚爱,对干部既严格教育、严格管理、严格监督,又在政治上、思想上、工作上、生活上真诚关爱,同时建立容错免责、纠错整改和关心爱护、鼓励激励的工作机制,不断激发广大干部干事创业的积极性、主动性、创造性。

总之,只有正确把握好和运用好“三个区分开来”,才能让敢于担当的干部放下包袱、轻装上阵,争当改革的促进派、实干家,专心致志为党和人民干事创业、建功立业。★

确保容错纠错机制健康运行

文/刘忠培

容错纠错机制是实现从严治党的有效制度保障,是创新者、实干家的兜底利器。用好容错纠错机制,必须准确把握政策界限,确保容错纠错机制健康运行。近日,中共中央办公厅印发了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,对建立激励机制和容错纠错机制,进一步激励广大干部新时代新担当新作为提出明确要求。

确保容错纠错机制健康运行,要明确划清容错纠错界限。容错要划清因乱作为而犯错与因敢作为而失误的界限,区分干部失误、错误与违纪违法行为的界限,关键是要严格区分“主观无意”与“明知故犯”,“大胆改革”与“无视规矩”的界限。要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行

先试出现的失误和错误,同明知故犯的违纪违法行为区分开来;把上级尚无明确限制的探索性实验中的失误和错误,同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来;把为推动改革的无意过失与为谋取私利的故意行为区分开来,确保我们的干部愿干事、敢干事、能干成事。

确保容错纠错机制健康运行,要建立科学有效的评估机制。比如,制定完备的权责清单和负面清单,重大事项要邀请有关部门组织专家委员会进行评估,对责任人的动机、决策程序、执行过程等方面进行综合考量,查清错误原因,弄清损失大小、危害程度。另外,容错免责要坚持客观公正、公开透明的原则。坚持阳光操作,申请、核实、认定、公示和报备等流程要严格细化,接受社会监督。只有这样才能更加严格、更加科学、更加客观公正地执纪问责,才能做到不放过一个坏人,也不冤枉一个好人。

确保容错纠错机制健康运行,要建立健全容错纠错机制。“纠错”与“容错”并行不悖、缺一不可。由上级主管部门进行定期复核检查,对在制度执行过程中存在的偏差或问题要予以纠正,并视情节对具体执行人员给予问责。对工作中出现的苗头性、倾向性问题早发现、早纠正;对普遍存在的共性问题,有针对性地教育引导;对工作中存在失误和错误的单位和个人,采取纪检监察建议书、约谈提醒、诫勉督导、责令纠错等方式,督促有关单位或个人分析查找原因,制定改进措施,对问题整改到位。让纠错机制发挥治病救人之功效,让“错者”知错能改。

容错纠错还必须与业绩考核评价、奖优罚劣结合起来。要紧紧围绕“重实干、重实绩”来合理设置干部业绩考核指标,改进业绩考核方式方法,增强业绩考核的科学性、针对性、可操作性,调动和保护好各区域、各战线、各层级干部的积极性,切实解决“干与不干、干多干少、干好干坏一个样”的问题。完善业绩考核指标,强化业绩考核结果分析运用,将其作为干部选拔任用、评先奖优、问责追责的重要依据,使政治坚定、奋发有为的干部得到褒奖和鼓励,使慢作为、不作为、乱作为的干部受到警醒和惩戒。加强业绩考核结果反馈,引导干部牢固树立正确政绩观,防止不切实际定目标,切实解决表态多调门高、行动少落实差等突出问题,铲除滋生形式主义、官僚主义的土壤。

容错纠错机制不是一个筐,不要什么都往里面装。容错不等于无限度宽容,更不等于可以胡来。在实施容错减责的同时,反对消极腐败,防止激励变纵容、保护变庇护,严禁打着改革创新旗号搞劳民伤财的“政绩工程”“形象工程”。坚决惩治借改革创新之名徇私舞弊、贪污受贿、假公济私以及严重侵害群众利益等行为,让党员干部特别是领导干部少犯错、不犯错。★

(本栏稿件均据新华网)

古代君王是如何巡游了解地方舆情的

文 / 倪方六

在古代,君王是国家最高领导,在封建时代统称为“皇帝”。一般情况下,皇帝是不会离京的,日常呆在皇宫中,处理繁杂的国事——国不可一日无主,京畿不可一日无君。但在很多时候,又需要皇帝到各地走走,称“巡游”,准确地说,是“帝王巡游”。

现在天安门广场上的一对华表,背后就是古代皇帝出行的见证,隐藏着历史真相。华表是一根巨大石柱,俗称“望天柱”,据说在上古帝王尧时代出现,本是立于交通要道旁边的木柱,有何实际的用途?原来这木柱是供民间书写谏言,针砭时弊用的,因此又叫“谏柱”或“诽谤木”“华表木”,另外,“表木”“恒木”也都指这种木柱。

古代君王如何掌握民间舆情?这就是一种手段,如同现在通过网络了解舆情是一个用意,君王会定期走出宫城,路过时必看,以此反省和调整自己的执政行为。

晋人崔豹《古今注·问答释义》对于华表的出现有一问答——“程雅问曰:尧设诽谤之木,何也?答曰:今之华表木也,以横木交柱头状若花也,形似桔槔,大路交衢悉施焉。或谓之,表木,以表王者纳谏也,亦以表识衢路也。秦乃除之,汉始复修焉。今西京谓之交午也。”

东汉时,谏柱改为石柱,即现在的华表。开国皇帝刘秀始用石柱华表,立于陵墓神道两边,虽然谏柱的原始意义已失,但象征意义仍存在。

宫殿前、桥头、陵墓神道旁等重要建筑前面都可以竖华表,但皇宫是必须要树立的,因为,在象征国威君威的同时,还有警示意义。明清时京都设在今天北京,皇宫立的华表由汉白玉雕成,华表的底座通常呈方形,是莲花座或须弥座,上面雕刻有龙的图案,蟠龙柱上雕刻一只蟠龙盘于柱上,并饰有流云纹;上端横插一云板,象征原始的“诽谤木”。

明清华表最特别之处是,在石柱顶端的一圆形承露盘上,有一尊蹲兽,为传说中的神兽“朝天”。而在早期,并不一定是“朝天”,也可能是其他灵物,如凤凰、狮子,都是可以的。北魏杨衍之《洛阳伽蓝记》记载:北魏时,在都城洛阳宣阳门外洛水上架有浮桥,人称“永桥”,“南北两岸有华表,举高二十丈。华表上作风凰,似欲冲天势。”

虽然兽可以不同,但姿态似乎一样,都是“望天”“冲天”状。华表上的神兽在明清时有特别的叫法,宫外广场前华表上的神兽,叫“望君归”,内宫华表上的神兽则称“望君出”。

“望君归”的意思是,希望外出巡视的君王早点回京,不要光顾欣赏外面的风景,流连忘返,乐不思归,还有一堆朝政等着您回来处理呢。而“望君出”相应的意思就是,希望君王不要老呆在皇宫内,嫔妃的香榻虽然温柔,但天下的黎民百姓更需要皇帝您出去看看,了解民间疾苦。

从华表的出现,可以知道古代国家领导人外出是有历史的。作为封建社会的始皇帝——嬴政便不时外出,离京巡察。

《史记·秦始皇本纪》记载,在嬴政称帝10年间,曾有过5次巡游活动,其目的并不单一,“以示强,威服海内”的色彩更为强烈。这种巡游活动与单纯的休假式旅游,或完全的公务外巡不同,它是治国安邦与旅游观光兼顾的新“政治模式”,故称“巡游”——既有“巡”,又有“游”,公私兼顾。

为方便外出巡游,嬴政在统一全国后的第二年即大搞交通建设,在国内修建了四通八达的“驰道”,这些驰道就是当年的高速公路,不只有利于出巡,也对国防和政权统治有利,更方便民间物流。

始皇二十八年(公元前219年),嬴政第一次巡游。当时他带着文武大臣从国都咸阳出发,经函谷关一路东行,先上邹峰山(今山东邹县境内),再登泰山,举行设坛祭天的“封”礼;又登泰山脚下的梁父山,举行设坛祭地的“禅”礼,此即所谓“封禅大典”。

这是第一次有确切记载的帝王外巡举行的封禅大典,泰山也从此被神圣化,“游泰山”成了历代帝王外出巡游过程的例行活动,如今泰山旅游那么火热,首先应该感谢嬴政。

嬴政开创的国家领导人巡游模式,影响深远,这之后皇帝到地方视察,就成了一种制度,各朝皇帝基本上都能身体力行。如西汉武帝刘彻表现最积极,在他当皇帝的50余年内,外巡多达30次,仅“游泰山”就有7次之多。

隋朝炀帝杨广更是热衷外巡,他“慨然慕秦皇、汉武之事”。为了方便到“地方视察”,也有利于物流漕运,他下令开凿了中国水上交通大动脉“京杭大运河”。而最后一个封建朝代大清王朝的皇帝们,也非常喜欢外巡,乾隆在位时曾“六下江南”,从北京乘船,沿大运河游遍南方。

可以说“巡游”是古代国家领导了解地方情况、掌握民间舆情、体察民情的有效手段。✶

(本文作者为文史类专栏作家)

警惕“媚下”之风削弱治理能力

文 / 周甲禄

说到“献媚”，在人们心目中一直是指下级巴结讨好上级，所以又名“媚上”。在传统的道德中，“媚上”虽然向来为人所不齿，但社会上“媚上”之风却从不见消停。一些人将其作为获得某些好处的“秘诀”，屡屡使用，导致此风久存不歇，甚至有时在一些地方还刮得很强劲。在人们对“媚上”嗤之以鼻的时候，另一种“献媚”之风却经常被忽视，这种“献媚”名之曰“媚下”。

所谓“媚下”，顾名思义就是巴结讨好下级。按说，执政为民，讨好下级不是很好吗？问题是“媚下”虽然在形式上像是关怀爱护体恤下级，但实际上与“爱下”“助下”无关，其本质是没有原则地讨好纵容下级、不愿意得罪下级。

我们经常看到这样的情景：一些人到处栽花、到处送高帽子、送廉价的赞扬，将此作为为官做事的“准则”。到基层检查工作，明明看到基层落实不到位，但领导还是坚持“以正面激励”为主，对不足之处轻描淡写说几句，最后还不忘补充一句“这不是批评”，生怕下级听了批评的话不受用；年终工作总结，总少不了轰轰烈烈的评先进，即使工作业绩平平，甚至存在不少问题，但照样评优评先，从不见评差；民主生活会是党纯洁自身、自我治病的一种组织形式，在一些地方却是流于形式，避重就轻，没有真正开展批评与自我批评；凡此种种，不一而足。

一些人“媚上”是因为想屈从权力以获得青睐，但为何还要“媚下”呢？不外乎这几方面的原因：一是自身不硬，不敢批评下级。俗话说：“打铁还需自身硬。”一些人本身存在这样那样的问题，自然不敢理直气壮地指出下级存在的问题。二是害怕得罪下级，获得差评。现在年终各单位部门或系统都要对上级领导进行民主评议，如果得罪了下级，给了差评，会影响自己在更上一级领导心目中的印象和进步。三是担心关键时刻下级不帮忙说好话，影响自己的升迁。四是在目前自上而下加大了巡视监察力度的情况下，一些人害怕下级和群众反映问题。于是，明知下级存在这样那样问题，也不批评、不指正，搞无原则的一团和气。所以，“媚下”不是爱护下级，


而是为了明哲保身；不是对他人好，而是爱惜自己的羽毛，为自己留后手。

“媚上”与“媚下”，“媚”的对象虽不同，但本质都是一样的，都是为一己之私利，而无原则、无是非、无责任、无担当，都是为政之大害。表面上看，“媚上”与“媚下”都是对他人“好”，实则是在为自己营造所谓“人际环境”，出发点和落脚点都不是为了“媚”的对象，而是为了自己。

正如“媚上”不等于“忠诚”，“媚下”也不等于“爱护”。其实“媚下”实则“害下”，它使下属的错误得不到及时发现和纠正，失误得不到补救。“媚下”之风还毒化了社会风气。社会的进步要靠上下每一个人的努力，都不担责，都当老好人，正气难张、是非不明，要想政治清明、社会进步也只能是镜花水月。

如果说“媚上”带来曲意逢迎、不讲真话等歪风，“媚下”则导致政令难以有效贯彻执行、矛盾和问题得不到及时纠正，导致怠政、惰政。在实际工作中，我们经常看到，许多政令得不到强有力的贯彻执行，或者变形走样；有些禁令得不到有效禁止，或者敷衍变通；有些工作上面九级大风，下面纹丝不动，难以推进。其原因固然是多方面的，但与为政者一味“媚下”、不坚持原则、不敢抓不敢管也有密切关系。

“媚下”是削弱治理能力的毒剂。如果任凭“媚下”之风盛行，大家都奉行“你好我好大家好”的为官处世之道，社会矛盾和问题会在一片虚假的赞扬、奉承、谄媚之中被掩盖，形成一种虚假的太平景象，必然积久为患。只有各级领导干部坚持真理、坚持原则、明辨是非、勇于担当、尽职尽责，不存“媚下”之私心，不回避矛盾和问题，才能真正有效促进各项工作。

铮铮铁骨、责任担当一向是中华民族倍受推崇的优秀品质，历史上魏徵、海瑞等敢言之士千百年来一直受到人们的敬仰称颂。今天，中华民族进入了新时代，迈上了新征程，同时也会出现更多新情况新问题，更需要我们尤其是领导干部提升治理能力，拿出勇气和智慧去面对和解决，既不能“媚上”也不能“媚下”。

江西赣州：感恩奋进 打赢脱贫攻坚战



“扶贫车间”——“家门口”的脱贫之路

赣州是著名的革命老区和全国较大的集中连片特困地区，一直以来得到党中央、国务院和习近平总书记的关心关怀和深情牵挂。2011年12月31日，习近平同志专门作出重要批示，推动出台《国务院关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》（以下简称《若干意见》）。近年来，习近平总书记多次就赣南苏区振兴发展、脱贫攻坚等工作作出重要指示批示。在2017年《若干意见》实施五周年之际，习近平总书记批示强调要抓好革命老区振兴发展，让老区人民过上富裕幸福的生活。赣南干部群众群情振奋、备受鼓舞。

殷殷嘱托、深切关怀，化作不竭动力。赣州市认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面落实中央和江西省委、省政府脱贫攻坚决策部署，感恩奋进、担当实干，把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程，统揽经济社会全局，下足“绣花”功夫，努力打造全国革命老区脱贫攻坚示范区。

发展产业是脱贫的根本之策。扎实推进产业扶贫全覆盖，努力实现高质量、可持续脱贫。通过“五个一”机制（选准一个产业、打造一个龙头、建立一套利益联结机制、扶持一笔资金、健全一套服务体系），设立“产业扶贫信贷通”，因地制宜发展脐橙、蔬菜、油茶、乡村旅游等特色产业，将贫困群众纳入产业化组织体系。赣南脐橙成

为全国三个产业扶贫范例之一。同时，建设扶贫车间，发展农村电商，让贫困群众在家门口就业创业。

坚持精准扶贫、精准脱贫，聚焦深度贫困，瞄准“两不愁、三保障”精准发力。针对少数深度贫困群众住房安全没有保障、因

病返贫致贫等问题，建设产权公有、经济适用的农村保障房，特困群众拎包入住；政府为农村贫困人口购买疾病医疗商业补充保险，与城乡居民医保、大病保险、医疗救助一起构筑“四道保障线”，贫困群众住院自付费用控制在10%以内；贫困户子女助学补助和贫困家庭适龄残疾子女接受义务教育实现全覆盖，不让一个孩子因贫辍学。

扶贫也要扶志、扶智。大力开展乡风文明行动，激发贫困群众内生动力。在行政村全面建立红白理事会，专项整治大操大办、高价彩礼、薄养厚葬、赌博败家、老人住老房等陈规陋习和不良习气，根治因懒致贫、因赌致贫、因子女不赡养老人致贫等顽症，开展“我的脱贫故事”主题巡回宣讲，推动物质和精神双脱贫。

推进精准脱贫，干部作风是关键。每个贫困村安排一名县处级干部、一名“第一书记”抓扶贫，每户贫困户有一名党员干部结对帮扶，实现了干部结对帮扶贫困户全覆盖。扎实推进改作风、提效率、敢担当，广大干部大力弘扬苏区精神和苏区干部好作风，在脱贫攻坚一线大展身手，以作风

攻坚促进脱贫攻坚。

持续稳定脱贫、建成全面小康，最终要靠加快发展来实现。赣州坚持解放思想、内外兼修、北上南下，突出打好精准扶贫、主攻工业、新型城镇化、现代农业、现代服务业、基础设施建设六大攻坚战，用发展的办法解决区域性整体贫困问题，让发展成效更多、更直接地体现在脱贫攻坚上，筑牢脱贫攻坚的经济基础。

《若干意见》出台实施五年多来，赣州脱贫攻坚取得显著成效，贫困人口由2011年底的194.88万减少到2017年底的35万，贫困发生率由26.7%下降到4.31%。这五年，是赣州发展最快、变化最大、群众得到实惠最多的时期，赣南老区人民发自内心感谢党中央、国务院和习近平总书记，自发在家里张贴习近平总书记的画像，以此表达深深的感恩爱戴之情。



全国产业扶贫成功典范——赣南脐橙产业



蔬菜产业——打造农民致富快速路



中卫沙坡头

宁夏中卫：势破“胡焕庸线” 探索西部贫困地区高质量发展之路

一个梦想： 中卫梦·凤凰城

两个难题： 西部贫困地区发展 沙漠城市转型发展

三个路径： 路径之一：依托云计算和军民融合产业加速新旧动能转换。
路径之二：全域旅游，中卫再出发。
路径之三：坚决打赢脱贫攻坚战，确保小康路上一户不少、一人不落。

中卫市属于西部欠发达地区、民族地区、革命老区。如何实现转型追赶、高质量发展？全市上下深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，以供给侧结构性改革为抓手，坚持扩大总量与提升质量并重，在局部领域以“天黑赶路、天亮进城”的埋头苦干精神，借智发展、借梯登高、借船出海、借资发力，通过点上突破、点沙成金、“五谷”丰登，实现“一张白纸可以画最新最美的图画”的脱贫致富效果，依靠产业扶贫破解“胡焕庸线”难题，为西部欠发达地区高质量发展探索出了一条新路。



新型数据中心



美国亚马逊合作、奇虎360



2016年9月10日，第二届全国全域旅游推进会在宁夏中卫市召开



宁夏中关村科技产业园



2017年，中卫市被国家旅游局评为全国厕所革命优秀城市



全国城市环卫保洁工作现场会，31个省市300多个城市来卫学习参观



西线供水海原三塘片区水源工程南坪水库

唯此为大
念兹在兹



四川

Sichuan

脱贫攻坚战
坚决打好



彝家新寨·旅游扶贫示范创建工程