

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年8月5日出版  
第15期 总第459期

全国人大常委会机关刊物



特别报道

## 栗战书： 让调查研究成为人大工作的基本功

ISSN 1671-542X



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





① 7月19日至23日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在江西调研。这是7月20日，栗战书在赣州市金力永磁科技股份有限公司调研企业发展情况。摄影/新华社记者 黄敬文



② 7月25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福建调研。这是7月27日，栗战书在福建巨电新能源股份有限公司考察。摄影/新华社记者 申宏

③ 7月25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福建调研。这是7月27日，栗战书在南平市政和县梅坡村同基层干部和群众唠家常、算收入、谈致富。摄影/新华社记者 申宏

④ 7月24日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂与日本众议长大岛理森举行会谈。摄影/新华社记者 申宏



# 做好人大工作,从调查研究开始

前不久,栗战书委员长先后赴江西、福建两省调研。

在调研期间,栗战书一行带头遵守中央八项规定,轻车简从,下基层、进企业、走村入户、开座谈会,广泛接触干部群众,了解实际情况,倾听意见和建议。

怎么开展调查研究?怎样才能打通最高国家权力机关与最基层百姓保持密切联系的“最后一公里”?怎样才能听到百姓的心里话?这是做好人大工作的重要内容和基本要求。

重视和善于调查研究,是我们党一个极为重要的优良传统。在领导中国革命、建设和改革的伟大实践中,我们党的领导人不仅大力提倡、身体力行调查研究,而且在深刻总结实践经验的基础上,对调查研究作出了许多重要论述,形成了一整套具有中国特色的调查研究思想方法。习近平总书记更是十分重视调查研究工作,他指出:“没有调查,就没有发言权,更没有决策权。”“调查研究是谋事之基、成事之道。”“研究、思考、确定全面深化改革的思路和重大举措,刻舟求剑不行,闭门造车不行,异想天开更不行,必须进行全面深入的调查研究。”在党的十九届一中全会上,他提出“要在全党大兴调查研究之风”。

我们常说,“知屋漏者在宇下,知政失者在草野”。人大作为密切联系人民群众的代表机关,主要是通过调查研究来深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智。人大最大的优势是密切联系人民群众,最大的危险是脱离人民群众。这就决定了调查研究是人大工作不可或缺的一部分,是人大最重要的一项基础性工作,是人大工作的一个常规动作和一道必经流程,是每一位人大工作者必须掌握的基本功。

当前,如何提高调查研究的实效,从根本上消除形式主义和官僚主义,这是摆在我们面前的一个重大课题。这里的关键是要变“身入”基层为“心入”基层。“身入”解决的是“在场”的问题,目的是拉近调研者与群众之间的空间距离;而“心入”则解决的是“在状态”的问题,是要拉近两者之间的心理和情感距离。

真正搞好调查研究,要“身入”,更要“心入”。因为“心入”体现了对党的事业的忠心、对百姓疾苦的关心、对人民群众的交心、对职责的尽心。说到底,开展调查研究,就是要要有感情投入,这样才会有丰厚的回报。我们只要真心实意地俯下身来,真正走入百姓中间,带着感情与他们交流,就一定能听到真话实话心里话。反观有些调查研究,事先经过

精心的“彩排”,调研者则人到心未至,走走“指定路线”、看看“规定动作”、听听“悦耳之词”。这样的调查研究更像是“走秀”,其结果只能是“认认真真走过场、轰轰烈烈搞形式”。

“台上一分钟,台下十年功。”对人大工作而言,则是“会上一分钟,会下数年功”。的确,一部法律法规的问世、一项重大决策的出台,往往要经过反复调研论证,有的要花上几年时间,有的要花上十几年甚至几十年的时间。对于人大工作者而言,他们所作的每一次发言,所提的每一条建议,都关乎人民群众的切身利益,所以,也要经过大量的调查研究。

正是从这个意义上说,做好人大工作,提高履职水平,应当从调查研究开始。

汪邦臣





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 15 期  
8 月 5 日出版  
总第 459 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:zgndfx@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

## |特别报道|

- 04 让调查研究成为人大工作的基本功  
——栗战书委员长在江西、福建调研纪实/ 王博勋 李小健

## |总编絮语|

- 01 做好人大工作,从调查研究开始/ 汪铁民

## |特 稿|

- 13 让宪法精神融入内心  
——全国各地广泛开展宪法学习宣传教育活动/ 张维炜

## |专 稿|

- 15 从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出/ 陈锡文  
18 发挥人大职能作用,依法推进义务教育均衡发展/ 谢广祥  
21 农村土地“三权分置”改革亟待入法/ 孙宪忠

## |聚 焦|

- 25 “执行难”到底应该怎么破? / 张宝山  
27 “基本解决执行难”硬仗如何打赢/ 张宝山  
29 解决“执行难”与诚信建设应协调推进/ 张宝山  
30 “执行难”的真正解决需要全社会的共同努力/ 张宝山

## |关 注|

- 31 风雨三十年:大气污染防治法“成长”记/ 王晓琳

## |报 道|

- 35 农产品质量安全:食品安全的基础和源头/ 于 浩  
38 整治“校园贷”,还需下深功夫/ 李小健  
40 英雄烈士纪念设施保护:他们的长眠之地还好吗? / 赵祯祺  
43 公共图书馆:如何增强“悦读性”/ 朱宁宁

## |专 论|

- 45 以习近平生态文明思想为指导 动员全社会力量建设美丽中国/  
李千杰



7月19日至23日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在江西调研。这是7月20日,栗战书专程来到瑞金市叶坪乡仰山村,在村医务室询问村民看病等情况。摄影/新华社记者 黄敬文

## | 论 坛 |

- 51 多措并举助推环保工作再上台阶/ 王宪魁
- 51 既严处数据造假,也保护依法统计的人员/ 矫 勇

## | 泛 读 |

- 看 世 界 52 迈向环境法典:爱沙尼亚《环境法典法总则》及其启示/ 张忠利
- 随 笔 55 让敢于担当成为“标配”/ 张新峰



请扫码关注“西交民巷23号”

封面图片说明:7月25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福建调研。这是7月27日,栗战书在南平市政和县梅坡村同基层干部和群众唠家常、算收入、谈致富。摄影/新华社记者 申宏

中央国家机关举报网站: zygjg.12388.gov.cn

# 让调查研究成为人大工作的基本功

## ——栗战书委员长在江西、福建调研纪实

文 / 本刊记者 王博勋 李小健

7月下旬，时值盛夏。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书7月19日至23日到江西赣州、南昌、九江、景德镇，7月25日至28日到福建泉州、福州、南平调研。其间，他深入基层，走访农户、进企业、开座谈会，同干部群众深入交流，了解地方经济社会发展和人大工作情况。本刊选取了其中的一些精彩瞬间记录下来。





## “最想实实在在了解点基层情况”

结束了第一天上午的原定行程，返程路上，栗战书乘坐的车辆从主路一处岔道口右转，沿着小路向深处开去。这是要去哪儿？大家心中充满疑问，因为行程中并没有这个安排。直到几分钟后车子在一幢民房前停下。

这里是瑞金市叶坪乡仰山村。栗战书到的时候，房屋的主人杨定华正和邻居们在门口纳凉聊天。他走上前去，与乡亲们一同坐在竹凳上拉起了家常。

“哪个是这户的主人？房子是什么时候盖的？”

“这是我家的房，2014年盖的。”杨定华笑呵呵地说，“多亏了党的好政策，改造土坯房给补贴一万五千块钱，我们才能住上这么好的房子呀。”

栗战书又问起现在家里还有什么困难、对党和国家有什么建议。

杨定华咧着嘴笑着说：“没有没有，现在到处都很好，尤其是有了党和国家的支持，我们村的基础建设都搞得可好啦！您看，这一条条路都能通到家门口来！现在我们每天都能吃上大米，还住上了小楼，没啥缺的，这种日子以前想也不敢想啊！”

听村里人说，附近住着一位叫杨小林的孤寡老人，生活困难，栗战书当即决定过去看看。从杨定华家出来，走上几分钟，就到了杨小林家——路边的一栋平房。

“我就是想了解了解咱家里的情况。”栗战书亲切地问起杨小林在这里住了多久、自己是否还种地。

“我是今年春天住进来的，房子是政府帮我们盖的，一室一厅一厨一卫，设备特别齐全，我直接拎包入住的。您看这大铁锅多好！”杨小林挨个屋向栗战书介绍。讲到经济来源，他说：“我现在自己种点地，但是因为身体不好，干不了重活，只能靠低保救济。不过，我今年入股了市里的光伏发电项目，预计每年至少能分上三千块钱，日子过得有盼头！”

村支部旁边就是村医务室，栗战书



7月20日，栗战书委员长专程来到瑞金市叶坪乡仰山村，走进村民家中看望慰问。摄影/新华社记者黄敬文

直接走了进去。医务室由里外两个房间组成，外屋看病，里屋抓药。诊室里有两位医生，其中一位头发已经花白。

“您今年多大岁数了？是中医还是西医？”栗战书坐下，跟这位老医生聊了起来。

“我今年74岁了，是中西医，但是以西医为主。”这位医生名叫杨家辉。他告诉栗战书，村医有补贴，一年有一千八百块钱左右。

之后，栗战书又仔细询问了村里人能否看得起病等情况。

“我们有城乡居民基本医疗保险、大病保险、贫困人口疾病医疗补充保险、医疗救助这‘四道保障线’。”杨家辉说，“老百姓住院看病花不了多少钱。”

栗战书十分关心老区脱贫攻坚工作和百姓生产生活情况，他仔细翻阅了

扶贫档案橱柜里的扶贫账本并询问有关情况。得知全村已经实现脱贫，他高兴地说，各级干部要积极履职尽责，出实招、办实事、见实效，坚决打赢脱贫攻坚战，让老百姓过上更加富裕幸福的生活。

进村入户之外，为了能听到更多百姓心声、跟代表们多些机会交流，栗战书多次邀请当地人大代表一同进餐。全国人大代表、大学生村官李洪亮就是其中一位，他还是栗战书联系的代表之一。

“吃饭的时候气氛特别好。大家在桌上讨论起如何更好地开发庐山旅游产业，讲了很多细节，对我以后开展工作很有启发。”李洪亮说，离席前，委员长与他握手告别，并嘱咐他一定要把工作做好，服务好老百姓。听到这些话，李洪亮说，自己一定会以身作则，把工作做好，发挥好一名人大代表的作用。

## 记者手记

跟随委员长调研，临时“加餐”已经变成了“家常便饭”。

“最想实实在在了解点基层情况。”这是他常说的一句话。为了能够听到原汁原味的基层声音，他不仅更改路线直奔农家，还抓紧一切可以利用的时间，包括就餐时间、午休时间，见代表、见县委书记，了解情况、倾听问题。

问题看似简单，却体现了对党中央重大决策部署落地的关注，对百姓生产生活情况的关心；回答看似平淡，却反映出革命老区人民对以习近平同志为核心的党中央的衷心拥护，对当前生活的满意，对全面建成小康社会的坚定信心。

## 一场别开生面的见面会

在江西调研的第一天中午,栗战书请来了三位“客人”。他们是栗战书在调研途中从地图上随机选取的三个县的县委书记。这三个县分别是赣州市的信丰县、上犹县和大余县。

用过午餐后,栗战书和三位县委书记直奔会议室。

“我就是抽这么个工夫跟你们了解一些情况。你们说说,从你们本人也好,还是县里的老百姓也好,对中央还有哪些希望、要求,以及你们工作当中遇到最大的困难是什么。”栗战书一上来就直奔主题。

信丰县委书记刘勇第一个发言,直指赣南基础设施建设薄弱的问题。“赣南是革命老区,同时也是一个比较边远的山区。虽然2012年国务院出台了关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见,党的十八大之后发展得比较快,但基础设施建设整体还是比较滞后。”

“打好三大攻坚战,离不开优秀的基层干部队伍。”上犹县委书记赖晓岚一口气用了“三个精神”总结概括了当下赣南苏区干部的精神面貌:不达目的不罢休的攻坚克难精神、不破法规破常规的改革创新精神、众人拾柴火焰高的团结协作精神。

而这种精神也同样体现在赖晓岚身上。在场的工作人员向栗战书讲述了这位女县委书记“女不承父业”的故事。原来,赖晓岚的父亲也在这个县当过县委书记。她父亲当年大力倡导网箱养鱼,号召村民们路边摆摊,倡导发展“马路经济”。赖晓岚担任县委书记后,为了保护清水、治理污染,她让村里人拆除了网箱;为了整治村容村貌,她大力治理马路边乱搭乱建行为。听完这个故事,栗战书深受感动。他指出,这体现了观念的转变,是贯彻落实习近平总书记新发展理念的生实践。

大余县曾被称作“百年钨都”。但近十年来,随着资源逐渐枯竭、钨价格下跌,该县经济一路下滑。“面对这种情况,我们首先按照中央、省、市高质量发展的要求,进行了思路、观念的转变。”大余县县委书记曹爱珍举了当地发展乡村旅游的例子。

“对大余县来说,殡葬陋习是乡村文明、乡村振兴最大的短板。”她说,以前县里广泛存在抬棺游街、开门见坟、“人鬼混居”的现象,一个个山头被占,一片片树林被毁,很多家庭因丧致贫、返贫。通过大力推进绿色殡葬改革,现在的大余县已经打造了46个乡村旅游点。

回想起当时开展工作的情形,曹爱珍感慨地说:“为什么绿水青山几千年都没能变成金山银山?我们认为只有贯彻落实了习总书记五大发展理念,才能将绿水青山这样重要的资源真正变成老百姓的金山银山。”

“这个认识很新。”栗战书指出,以五大发展理念为引领,大余县从资源枯竭县华丽转身,成为了生态模范旅游城市,为老百姓谋到了实实在在的福利,很有借鉴意义。

聊起县里的工作,几位书记如数家珍,侃侃而谈。栗战书认真聆听,仔细记录。很快,一个半小时就过去了。

三位县委书记都发完言后,栗战书表示,这些事例都很动人,体现了



7月22日,全国人大常委会在景德镇举行四级人大代表座谈会。摄影/新华社记者 黄敬文

基层干部群众对党充满深厚感情、发自内心地拥戴,也体现了老区人民的心声。他强调,下一步,脱贫攻坚要与乡村振兴战略紧密结合、衔接起来,通过乡村振兴战略的实施,进一步巩固脱贫成果,进一步改善人民生活水平。

### 记者手记

这是一场别开生面的见面会,参会人员是栗战书在调研途中看着地图随机选定的。虽然参会人数不多,气氛却格外热烈。

地方经济社会发展情况如何?基层工作如何服务党和国家工作大局?基层干部是怎样做的、有哪些困难?这些都是栗战书关心、关注的问题。

郡县治,天下安。在推进实施党中央重大决策部署方面,基层干部扮演着至关重要的角色。他们与群众接触最为频繁、联系最为紧密,对于群众的所思所想也最为清楚。

见面会上,三位县委书记讲的一件件小事、一个个细节,实际上就是深入学习、全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的生动实践,体现了新时代基层干部干事创业的良好精神面貌。作为千千万万基层干部中的一分子,他们在各自的岗位上为打好三大攻坚战、推进全面建成小康社会贡献着自己的力量,赢得了老百姓的点赞。





#### 四级人大负责人： 助力打好三大攻坚战，人大这么做

7月22日下午，在景德镇紫晶宾馆召开了一场特别的会议。

除调研组成员外，参会的主要是江西省、市、县、乡四级人大负责同志和景德镇的全国人大代表。大家结合自身工作，就人大工作如何更好服务党和国家工作大局、助力打好三大攻坚战进行讨论。

“地方人大工作坚持党的领导，不能落虚落空，而是要具体实在。”周萌是江西省人大常委会党组书记、副主任，同时也是栗战书联系的全国人大代表。他指出，为协助打好防范化解重大风险攻坚战，去年12月，江西省建立人大预算审查监督网络平台。通过“线上”与“线下”监督相结合，不断提高人大监督实效，有利于支持财政部门防范金融风险。

“井冈山要在脱贫攻坚中作示范、带好头。”这是习近平总书记的殷切嘱托。井冈山市人大常委会主任周志平介绍，针对部分群众反映的贫困户认定标准不统一的问题，市人大常委会组织专题调研，并听取和审议市政府关于精准

扶贫工作情况的报告。同时，还把审议意见的落实情况首次纳入年度综合考评体系，确保监督有实效。江西省人大常委会副主任朱虹介绍称，为充分发挥地方人大在实施乡村振兴战略中的作用，省人大着力加强地方农业立法，积极完善农业农村法规体系。

“一城景色半城湖”的城市形态是南昌市特有的生态品牌。如何呵护这“一城清水”，南昌市人大常委会主任陈德寿表示，市人大连续五年对城市水环境进行全面排查，多年跟踪督办，促成问题全部解决。当前，南昌市成功创建了国家级水生态文明试点城市。

九江市是江西省唯一的沿江城市。为落实习近平总书记关于长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”的重要指

示，九江市人大常委会主任冯静指出，市人大实行“组合承接式”立法，切实把生态环保纳入法治化轨道，并依法开展沿江环保监督，取得良好成效。

关于如何更好地发挥代表作用，靖安县宝峰镇人大作了积极探索：2017年，镇人大代表联络工作站建成，并建立驻站代表接待日制度。同时，引导全镇人大代表利用自身优势，助力打赢脱贫攻坚战。49名人大代表结对帮扶67人，目前已脱贫23人。

景德镇市人大则将传承、保护好当地历史文化作为工作重点，制定了《景德镇市御窑厂遗址保护管理条例》。此外，兴国县和金溪县陆坊乡人大负责人分别就做好基层人大工作分享了经验。

9名四级人大负责人发言后，又有6名全国人大代表结合自身履职情况进行发言。其中，余梅代表讲述了自己参加基层代表联络室活动的情况，并指出，“基层代表联络室为代表提供了很好的履职平台，让老百姓对我们代表更加信任和认可。”

作为江西省选出的全国人大代表，栗战书表示，此行来江西，不仅是调研，也是回原选举单位联系群众、听取意见，履行人大代表的职责。他强调，要把坚持党的领导贯彻和体现到人大工作各方面和全过程，确保每一项部署、每一项举措都自觉服从服务大局，保证党中央和同级党委的决策部署落实到位。要持之以恒加强人大自身建设，深入学习、研究、宣传、贯彻习近平总书记关于人民代表大会制度的论述，大兴调查研究之风，弘扬担当作为精神和求真务实作风。要充分发挥人大代表作用，更好了解民情、反映民意、集中民智，让人大工作更具活力。

#### 记者手记

在江西调研的最后一天，在这场将近四个小时的会议上，先后有来自各方面的十几位同志作了发言。他们将工作中的所见所思所想带到会场，虽然语言质朴，但一件件生动的事例、一个个方式方法的创新，彰显的正是广大基层干部深入理解并贯彻落实党中央重大决策部署的担当和作为，体现的是潜移默化却深刻的理念转变。

栗战书的讲话，从江西贯彻落实习近平总书记指示要求和党中央决策部署的角度肯定了江西有关方面的工作，围绕党和国家工作大局，对做好人大工作提出了新的要求和希望。



7月22日,调研组一行在景德镇御窑厂遗址了解陶瓷文物保护工作。摄影/新华社记者 黄敬文

### 调研组的一天

7月22日,又是一个艳阳天,今天的目的地是景德镇市。

与以往一样,调研组一早出发。驱车一小时四十分钟,到达了御窑厂国家考古遗址公园。一下车,一座古风建筑映入眼帘。青瓦飞檐之下,挂着一幅黑色牌匾,其上题写着“御窑厂”三个大字。引人注目的是,入口处摆放着一块展板,上面是今年5月1日起施行的《景德镇市御窑厂遗址保护管理条例》。

御窑厂是明、清两代皇家瓷器的专门制造场所,代表了中国古代陶瓷技艺的最高成就。负责人结合习近平总书记两次对御窑厂遗址保护作出的重要批示,向调研组重点介绍了修缮、恢复御窑厂遗址的过程。

在陶瓷修复中心,一片片残破的陶瓷碎片在专业工作人员的悉心修复下得以重新焕发往日神韵。调研组一行参观了青龙白瓷缸、斗彩葡萄扁盏等修复后的瓷器。在御窑博物馆,双曲面拱体的建筑风格、将遗址和建筑融为一体的理念,令调研组印象深刻。调研组还参观了迎祥弄天井房等历史建筑。路遇正在进行

拉坯、刻画、彩绘等工序的工匠,负责人现场给大家介绍起陶瓷的制作工艺。

结束对御窑厂遗址的考察,调研组一行来到昌飞公司。在工厂车间参观时,相关负责人介绍称,昌飞公司是我国直升机科研生产基地和航空工业骨干企业,已初步形成了军机、民机、国际合作项目和通航产业协调发展的新格局。

中午十二点,调研组来到中国陶瓷博物馆,听取关于陶瓷历史发展及传承的讲解。展厅外一角是全国人大代表、陶瓷大师于集华的一个小型展览。“这是我自己开发出的肌理纹工

艺。”于集华手拿一件瓷器展示细节。调研组仔细观赏展品,并与于集华代表亲切交谈。

一上午紧凑、充实的行程结束了,返回酒店时,时钟已指向下午一点半。

下午三点,在景德镇紫晶宾馆召开了四级人大负责人座谈会。会议期间,先后有9名四级人大负责人就地方人大如何助力打好三大攻坚战等方面进行发言。接着,6名全国人大代表结合自身履职情况进行发言。会议持续了近四个小时。

大家发言完毕,栗战书作了讲话。他从江西贯彻落实习近平总书记指示要求和党中央决策部署的角度总结了此次调研的感受和体会,对做好人大工作提出要求。他强调,要围绕大局谋划部署推进人大工作,为打好三大攻坚战作出应有贡献。

晚上八点,刚吃过晚饭,记者便接到通知:行程临时增加一个点。这次去的是陶溪川陶瓷文化创意园。据负责人介绍,这里是中国首座以陶瓷文化为主体的一站式文化休闲娱乐旅游体验创意园区。调研组分别前往美术馆、3D打印体验店、陶瓷工业博物馆等地进行参观。负责人向调研组介绍,按照习近平总书记提出的新发展理念,景德镇的陶瓷产业已经由原来单纯生产物质产品转型为发展文化产业,吸引了几万名“景漂”留在景德镇创业。

### 记者手记

一路上,记者都在思考,什么样的调研才能被称为好调研、有价值的调研?从这次调研的一个个小片段中,记者找到了答案。

在景德镇调研这天上午,调研组车队正准备经瓷都大道左转进入昌南大道,刚好一辆救护车经过。虽然交通信号灯处于绿灯状态,车队本可以直行通过,但调研组仍第一时间停车避让,让急救车优先通过。

这只是此次调研的一个小片段。整个调研过程中,调研组始终严格遵守中央八项规定,《全国人大常委会委员长会议组成人员贯彻落实中央八项规定和实施细则的办法》,在住房、用餐、出行等方面严格把控,轻车简从、深入基层,努力让人大工作更接地气、更加符合人民意愿、更好地回应社会关切。

此次调研深入基层,感受到的是老百姓对党中央的坚决拥护和衷心爱戴,看到的是神州大地上千千万万为全面建成小康社会无私奉献的基层干部,受到的是一次深刻而震撼的教育。





7月25日,栗战书委员长主持召开民营企业座谈会。摄影/新华社记者 申宏

### “晋江经验”启示录： 在新时代仍要继续传承和发展

7月25日,骄阳似火。栗战书一行一下飞机,就直奔晋江城市展馆。

这是他到福建调研的第一站。

在展馆大厅的显示屏前,栗战书认真听取晋江市改革开放成就和经验介绍,了解晋江传承发展“晋江经验”的历程和成果。

1996年至2002年,习近平在福建工作时,曾在六年间七次深入晋江的企业、社区和农村,实地指导晋江各项事业的改革发展。2002年,时任福建省省长习近平在深入调研的基础上,提出了以“六个始终坚持”和“正确处理好五个关系”为核心内涵的“晋江经验”。

栗战书听完介绍后说,16年来,晋江人民全面践行“晋江经验”,发扬“敢为天下先、爱拼才会赢”的精神,紧紧咬住实体经济发展不放松,大胆闯大胆

试,取得了非凡的发展成就。在这16年里,晋江县域经济实力持续位居“全省第一”和“全国十强”,成为全国县域经济发展的典范。今年是我国改革开放四十周年,晋江改革发展所取得的成果,正是中国改革开放四十年光辉历程和辉煌成就的一个缩影。

他强调,习近平总书记总结的“晋江经验”,高瞻远瞩、内涵丰富,不仅对发展县域经济有很强的指导意义,而且对推动我国实现高质量发展也具有重要指导意义,一定要好好地传承下来、发展下去。

### 与企业家面对面： 探寻转型升级的痛点难点

发展是基础,经济不发展,一切都无从谈起。

7月25日下午5时,刚从创业园区、企业车间考察回来,栗战书又与7名民营

企业家代表座谈,听取他们对企业发展以及当前经济形势的看法、想法和心声,探寻经济转型升级中的痛点难点问题。

安踏集团董事局主席兼CEO丁世忠最先发言:“我们企业在发展过程中,维权打假的成本很高,一年大约几十万元。在福建省内还好说,一旦遇到跨省知识产权纠纷,一起案件要花费很多钱。希望人大从立法角度,加强对知识产权的保护。”

栗战书对知识产权保护问题十分关注,立即询问:“每年涉诉的侵权案件有多少件?”

丁世忠回应说:“我们去年一年商标打假,涉诉侵权案件200多起,其中涉及刑事诉讼的约60起,花了差不多3000万元。”

“我们也面临假货冲击的问题。”恒安集团有限公司董事局副主席、CEO许连捷说,“假货成本低,又不用交税,对正品的冲击很大。建议切实加大对欺诈、假



7月25日,栗战书委员长在晋江三创园石墨烯产业园考察。摄影/新华社记者 申宏

冒、侵权行为的惩治力度,要明确规定像保护食品安全一样,只要是假冒违法犯罪都依法予以严惩,这样才能起到震慑作用。”

中小企业融资难是企业家们反映的一个突出问题。许连捷说:“支撑大型企业搞配套服务的上下游中小企业很难贷到钱,希望国家金融部门出台专门的金融扶持政策。”

“小微企业经常借不到钱。建议国家在税收方面采取一些优惠措施,如贷款利息能够抵扣增值税,帮助和扶持小微企业发展。”七匹狼实业股份有限公司董事长周少雄说。

企业家们还很关心科技创新成果的转化应用。西人马科技有限公司董事长聂泳忠谈到,现在国内一些自主创新技术遇到市场门槛,没人敢拍板应用,怕担风险。他说,“希望完善法律制度,加快国产化替代步伐,形成科技创新和成果转化的良性互动机制。”

座谈会上,大家你一言我一语,既说问题,也提建议。栗战书认真听、仔细记,不时插话询问情况,探讨问题。他对大家提出的问题一一作出回应,“你们讲得很好,我听了以后很受启发,你们提的问题

我们回去研究。你们以后对人大工作有什么建议,需要人大出台一些什么法律,随时都可以提出来,通过各种渠道给人大反映,给我本人反映也可以。”

时间过得格外快,转眼就到晚上7点钟。会议结束时,栗战书向大家道别,勉励大家继续发扬习总书记当年倡导的“敢为天下先、诚实守信、爱党爱国爱家乡”的精神和作风,引领和带动实体经济持续健康发展。

### 以高质量发展实现新的赶超

进入新时代,我国经济发展由高速增长阶段转向高质量发展阶段。实现高质量发展,贯彻落实新发展理念,满足人民日益增长的美好生活需要,离不开科技创新的驱动和引领。

调研期间,栗战书每到一地,都紧紧围绕创新发展情况考察高新技术园区、企业、项目,了解前沿技术和产品的发展、应用情况。

7月25日,栗战书考察了晋江市创新创业创新园(三创园)。相关负责人介绍了石墨烯的研发应用,“用于防水行业,可以实现透气不透水;用于传统

服装鞋类制造业,可以有效提升产品性能;用于空气净化领域,可以快速实现杀菌消毒;用于锂电池行业,可以大幅降低成本,提高使用寿命……”栗战书一边认真地听介绍,一边详细询问了解石墨烯产业的发展和前景。他说:“新技术研究出来后,不能闲在实验室里,要与产业充分结合起来,在实际应用中不断更新升级,发挥最大效益。”随后,他来到安踏(集团)一体化产业园,听取了传统行业的自主升级发展情况介绍。他说:“新材料新技术的不断出现,对传统产业是强有力的支持。要把服装鞋帽产业当一个大事来抓,现在形成这么大的规模了,不要让它萎缩了。要不断利用新材料新技术,支撑它的发展,适应市场需求。现在都搞新兴产业,不是说传统产业没有前景了、不要了,什么时候都需要。”

7月26日上午,栗战书来到福清市,对京东方8.5代高端面板项目进行考察,了解高端面板在智能手机、智慧家电、再生医学等多个领域的应用情况。下午,栗战书又考察了中国(福州)物联网产业基地,详细了解物联网技术在智慧城市基础设施建设中的广泛应用,包括



实现对排水管网、路灯、水表等精准监测和控制。他说：“早在18年前，习总书记在福建工作时，就作出了建设‘数字福建’的部署，提出发展数字经济、建设智慧城市，这说明习近平总书记高瞻远瞩，洞察了世界新技术发展大趋势。通过考察，我们深深感受到了福建经过多年探索和实践，在电子政务、数字经济、智慧城市等方面打下了很好的基础，可以说是抢占先机、蓄势待发了。”

7月27日下午，栗战书在南平考察了浪潮大数据产业园和巨电新能源股份有限公司。栗战书指出，越来越多的企业投身于大数据产业，将来数字安全、数字应用等一系列问题可能会出现，人大立法在这方面要及早介入、深入研究。他深有感触地说：“新发展理念正在悄然无声地改变着我们的发展方式和生活方式。未来5至10年，这些技术带来的变化就会显现出来，城市发展就会越来越好。”

一路上，栗战书多次对福建同志说，福建的最大优势就是习总书记在这里工作过，亲自领导、亲身参与了福建的改革开放和现代化建设，提出了一系列符合科学发展规律、体现新发展理念、具有战略前瞻性的工作思路和重要举措，这是一笔宝贵的思想和精神财富，是福建实现高质量发展的“金钥匙”，“希望福建同志常学常新、常用常新，在实践中不断深化认识，长期坚持和贯彻好！”

### 新时代农民生活会一天一天好起来

7月27日早上，栗战书从福州乘坐高铁前往南平市，接着又乘坐一个多小时的汽车来到政和县。

政和县经济基础薄弱，是福建历任省长固定的帮扶县。习近平总书记在任福建省省长期间，曾三次到政和县调研，希望山区县的同志们发扬愚公移山、滴水穿石的精神，实实在在地发展山区特色经济。

上午11时30分，栗战书赶到星溪乡梅坡村。梅坡村山林环绕，满眼青翠。通向村部的水泥路非常干净，路旁房屋外墙上的“听党话跟党走”“绿水青山就是金山银山”“精准扶贫不落一人”等标语十分醒目，展示着奋发向上、积极追赶的精神面貌。

下车后，栗战书一边与村民们热情打招呼，一边走进梅坡村部会议室。会议室不大，只能容纳一张会议桌和两排小木凳。

“我来跟大家座谈，就是想了解党中央农村政策和工作部署落实得怎么样？大家有什么意见建议？乡干部在工作当中还有什么困难？村民在生活中有什么困难，有什么需要反映的？你们想说点什么，都可以说。”栗战书让参加座谈的干部和群众放下顾虑，有话直说。

“村集体经济主要收入是山林使用费，每年有120多万元。村民们都承包了山林，但有的收入高一点，有的收入差一些……”经过深入交流，栗战书基本了解村集体经济主要收入来源和村民群众部分收入来源。面对村民群众增收的强烈愿望，他给出了一些具体建议：梅坡村山林资源丰富、环境优美，可以根据实际情况，鼓励和支持发展林下经济和乡村旅游，这样群众增收见效快。

对于乡村振兴和精准脱贫，栗战书说：“当年习总书记联系帮扶政和县，这是别的地方没有的优势。总书记给你们讲的很符合实际，一定要发挥优势、因地制宜、保护生态、发展生态经济。只要按照总书记提出的新发展理念做，都能增加收入。你们的优势主要是青山绿水，现在交通改善了，发展林业经济、生态经济，大有可为。”

廖俊波同志曾经在政和县担任县委书记，他的事迹和精神在当地广为传颂。栗战书多次问到廖俊波同志当年工作时的情况，并详细询问了“村两委”选举、人员组织、党建工作等情况。他对基层干部说：“我感觉村干部的精神

面貌都不错。老百姓真心选你当支部书记、村委会主任，你们就得担负起责任，发自内心给老百姓办事。民主选举不光是一种形式，更重要的是能够增强当选干部的责任心、使命感，满足老百姓愿望，给老百姓信心。廖俊波在这儿是一个好榜样。得把干部队伍建设搞好、班子搞好，发扬我们党的优良作风，以廖俊波为榜样为老百姓办实事、办好事。”

就这样，栗战书同村干部群众围坐在会议桌前，唠家常式地谈了一个半小时。临走时，栗战书对大家说：“现在，以习近平同志为核心的党中央带领我们走进新时代，新时代农民生活会一天一天好起来。”

### 人大如何在新时代作出更大贡献？

新时代，对人大提出新要求。新时代，呼唤人大新作为。

7月26日下午3时30分，栗战书来到福建省人大常委会。

在走访和看望省人大常委会法工委法规处、备案审查处和福建省涉台法律研究中心等部门的干部职工后，他随机推开了七楼一间会议室的门。

此时，会议室正在召开省十三届人大常委会第四次会议分组会议，审议福建省河道保护管理条例执法检查报告和部分代表议案办理情况报告。

栗战书同会场所有人员热情握手，并坐下来与大家进行了简短交流。他询问了省人大及其常委会组成人员情况、议案审议情况、代表履职情况等。

栗战书指出，新时代的人大工作责任重大，使命光荣。我们要坚决贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署，全面推进依法治国，不断开创人大工作新局面。在这个过程中，要充分发挥各级人大常委会委员、人大代表的桥梁纽带作用，把人民群众的呼声反映上来，将党的决策部署传递下去。民意渠道畅通了，就能确保党的决策部



7月27日，栗战书委员长看望政和县人大常委会干部职工，并与大家座谈。摄影／新华社记者 申宏

署得到人民群众的理解、支持和拥护，就能确保人民群众一心一意跟党走。

栗战书说，习近平总书记在福建工作多年，曾担任过福州市人大常委会主任，对人大工作作出过很多具体的指示，并进行了很好的实践，“一定要把习近平总书记当年对人大工作的一些指示和要求，同习近平新时代中国特色社会主义思想一道，认真学习、深刻领会，结合实际贯彻好。”

7月27日下午，栗战书来到政和县人大常委会，看望县人大常委会干部职工，并与大家座谈。在听完县人大工作介绍后，他对做好县人大工作提出了几点期望。

栗战书说，习近平总书记和党中央高度重视县级人大工作，这是因为县级人大及其常委会在我国治理体系当中处在很关键的位置，发挥着重要作用。2015年6月，中共中央转发了关于加强县乡人大工作和建设的若干意见，提出了一系列新举措新要求，推动县乡人大工作和建设迈上了新台阶。

栗战书说，进入新时代，在县人大工作的同志一定要认清使命和责任，担负起

职责，发挥好职能作用。第一，要坚持共产党的领导，把党的领导这一项最重要的原则坚持好、贯彻好。人民代表大会制度是共产党领导创立的，是在党的领导下逐步发展起来的，也只有在党的领导下才能继续发挥好这个根本政治制度的作用。第二，各级人大及其常委会都要紧紧围绕党中央重大决策部署和同级党委工作部署开展工作。围绕党中央和党委的中心工作、大局来开展人大工作，具体怎么围绕，需要从实际出发，各地的情况和面临的任務各不相同，要采取不同的方式、不同的措施，配合党的决策部署落实。第三，要牢牢把握依法原则。各级人大常委会都要按照宪法法律规定的职责职权行使权力。第四，要履行好监督责任，严格按照法律规范行使好监督职权。最后，要发挥好人大代表联系群众的作用。县人大常委会要通过各种制度经常跟人民群众保持联系，随时听取老百姓呼声、愿望和要求，充分发挥人大代表的作用。

7月28日上午，栗战书在南平市主持召开座谈会，听取福建省四级人大负责同志和部分人大代表的意见建议。他强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，发挥人大在全面依法治国中的重要作用，为实现高质量发展、推进改革开放和社会主义现代化建设提供有力法治保障。

栗战书说，全面依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。人大及其常委会作为国家权力机关，处在民主法治建设的第一线，在全面依法治国中负有重大职责，承担着重要任务。

他进一步阐述，要坚持党对立法工作的领导，发挥人大在立法工作中的主导作用，适应改革发展稳定需要，不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。地方立法要围绕大局，立足实际，努力体现地方特色。要用好宪法法律赋予的监督职权，敢于动真碰硬，扭住突出问题一抓到底，确保宪法法律有效实施，确保各项工作在法治轨道上运行。

栗战书说，人大要通过作出决议、强化监督、加强人大新闻舆论工作等方式，大力推进和参与法治宣传教育，弘扬宪法精神、维护宪法权威，推动全社会特别是领导干部尊法学法守法用法，增强全民法治观念，建设社会主义法治文化。



# 让宪法精神融入内心

## ——全国各地广泛开展宪法学习宣传教育活动

文 / 本刊记者 张维炜

最近,北京的吴先生多了一项爱好:关注朝阳普法微信公众号,里面有关宪法条文的解读非常生动直观,吴先生不仅跟着学习,还经常把学习的心得体会分享到朋友圈,引来一片点赞。“‘互联网+’的宪法宣传教育形式扩大了活动的覆盖面,增强了感染力和影响力,让群众对宪法知识听得懂、记得住、用得上。”吴先生竖起大拇指说到。

十三届全国人大一次会议通过并公布施行宪法修正案后,全国各地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,广泛开展起尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的学习教育活动。

3月27日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员栗战书出席深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会并讲话,他强调,修改宪法是为了更好地实施宪法,让文本上的宪法“活起来”“落下去”,充分发挥国家根本法的作用。要按照党中央统一部署,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在全社会开展深入学习宣传和贯彻实施宪法活动,普及宪法知识,弘扬宪法精神,使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

5月初,中央宣传部、中央组织部、全国人大常委会办公厅、教育部、司法部、全国普法办联合印发通知,提出以“尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法”为主题,通过举办报告

会、各类群众性活动等多种形式,在全社会深入开展宪法学习宣传教育。

一时间,从城市到乡村,从机关单位到学校课堂,一场场丰富多彩、形式新颖的宪法学习宣传活动全面展开,让宪法走进千家万户,融入百姓日常生活。

### 各地自上而下精心部署

“第五十三条:中华人民共和国公民,必须遵守宪法和法律,保守国家秘密,爱护公共财产……”5月28日上午,在江西抚州广昌县第二小学的广场上,全校四千多名学生精神饱满、情绪激昂地朗读宪法内容。

宪法晨读是今年江西省开展的宪法宣传实践活动中的一项。按照中央的部署要求,各地方在第一时间积极行动起来,认真组织开展好各项学习宣传活动,精心谋划,有序实施,在全社会形成了弘扬宪法精神的强大声势。

中共江西省委3月30日下发《关于深入学习宣传和贯彻实施〈中华人民共和国宪法〉的通知》,就全省宪法学习宣传和贯彻实施作出部署,之后不久通过了《“弘扬宪法精神 树立法治信仰”主题宪法宣传实践活动方案》。

中共广东省委对全省学习宣传和贯彻实施宪法提出明确工作要求,并印发学习宣传宪法工作安排,各级党委中心组进行宪法专题学习。据了解,3月以



6月30日,内蒙古呼和浩特市第一中学举办高二年级成人礼仪式。图为学生在阅读宪法。摄影/中新社记者 刘文华

来,广东全省以“尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法”为主题,以宪法和宪法修正案为主要学习宣传教育内容,以省、市、县(市、区)、镇、村五级联动的形式开展宪法学习宣传教育活动。

安徽省把宪法学习宣传教育列入“一把手”工程和2018年综治考核目标,贯穿于普法全过程,确保宪法学习宣传教育有计划、有部署、有落实。

新疆维吾尔自治区依法治区领导小组办公室等六部门联合印发通知,在全社会开展“尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法”主题宣传活动,将每月25日作为“全屏宪法宣传日”,要求各地、各单位要充分利用电子大屏、服务窗口触摸屏播放全国“我与宪法”微视频获奖作品,在全社会营造浓厚的宪法学习宣传氛围。

“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。”许多公职人员表示，现在从中央到地方，各部门、各行业、各单位都在积极开展宪法学习宣传，形成了宪法学习宣传大格局。这次学习宣传目标精准化、举措项目化、考核体系化、指导专业化，干部职工不仅普及了宪法知识，而且增强了法治观念、法律素质和依法办事能力，坚定了大家的宪法自信。

### 重点抓住“关键少数”

在党中央的总体部署下，各地都将宪法列入各级党委（党组）理论学习中心组年度学习计划，组织专题集体学习，并将这一要求自上而下进行落实。

在贵州，省各级各部门把学习宣传和贯彻实施宪法作为首要政治任务，纳入党委常委会、部门和政府党组会、办公会议进行专题研究，列入中心学习组重点学习内容。省各级人大组织开展对选举和任命的国家机关工作人员进行宪法宣誓活动；省委党校围绕宪法这一主题开设了8个专题培训，参加培训的处级以上干部1200多人次。

在安徽，省“四大班子”率先组织开展各类学习宣传活动。省委理论学习中心组、省人大常委会党组中心组、省政府党组中心组、省政协党组相继召开学习会，学习宪法。截至5月，安徽16个省辖市已全部组织开展了市委理论学习中心组宪法学习宣传报告会。

……

各地方各部门开展宪法学习宣传教育，重点抓住“关键少数”，推动领导干部和国家机关工作人员带头学习，认真实践，把宪法精神落实到具体工作中，把尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法落实到自己的行动中，为全社会作出示范。

天津市人大常委会举办6期宪法专题培训班，组织市人大常委会组成人员、市人大代表与机关工作人员进行集中轮训，在坚持多年的天津市领导干部

学法用法系统工程中，专门设置了宪法章节，供全市9万余名领导干部、国家工作人员学习使用；广东省将宪法学习内容纳入全省近70万名领导干部学法考试，每月举办一场；云南省将宪法学习宣传纳入本省2018年度依法治省工作考评。

4月4日，江苏省宜兴市人大常委会党组按照市委部署，召开扩大会议，组织市人大常委会机关全体党员干部专题学习宪法修正案，并组织常委会组成人员读宪法原文，做到原原本本、逐章逐条学宪法，把吃透宪法精神作为履行职责的基本功和必修课。“宪法是我国的根本大法，市人大机关全体党员干部要带头尊法、学法、守法、用法，通过学习宪法，推动宪法的实施和监督，创造全社会良好的法治氛围。”市人大常委会主任刘亚民说。

7月18日上午，河南省夏邑县会亭镇人大主席团组织16名县镇人大代表，在该镇代表活动之家，集中学习宪法知识。市、县、镇三级人大代表、关常楼村党支部书记程凤英谈到自己的学习体会时说，普及宪法、法律知识是推进依法治理的前提，抓住人大代表、党员干部等“关键少数”人员对宪法、法律知识的学习，引导他们在做群众工作中，积极向群众普及宪法、法律知识，是推进法律普及的重要途径，这样的学习很有必要、很有意义。

### 让宪法精神深入人心

各地宪法学习宣传的一个侧重点是从重点对象入手，把宪法精神传播到千家万户。

“美好的一天从在重庆南部公交集团的宣讲开始，下午在北碚，晚上赴大足，明天上午大足宣讲。”4月3日清晨，张震在朋友圈中“预告”了他的宪法宣讲行程。

张震是西南政法大学宪法教研室主任。近半年来，他平均每月开展普法授课二十多场，涵盖党政机关、企业、行业

协会等，最忙时一天要宣讲3场，其间还经常应邀到外省市开展普法宣传。

最近的一次讲课是7月13日，在重庆市丰都县委，张震的讲授主题是“宪法迈进新时代”。“张教授的普法课结合事实，深入浅出，讲得生动接地气，能够真正进入我们的内心，听完收获很大。”一位乡镇街道的工作人员表示。

张震的宪法宣讲是目前各地开展的“宪法进万家”活动的一个缩影。这项活动的重要目的就是推动宪法进企业、进农村、进机关、进校园、进社区、进军营、进网络，推动宪法走入日常生活、走入人民群众。

为了让孩子们充分理解宪法的精神内涵，地方的活动也是形式多样、丰富多彩：辽宁省大连市开展了“小手拉大手，争做宪法守护者”家校共育活动，让宪法精神走进校园、走进学生、走进家庭；浙江衢州市衢江区在全区40所中小学校开展“宪法进校园”主题教育实践活动，将宪法学习与国旗下讲话、主题班会、校园晨读等形式相结合，与法治副校长进校园活动融合；贵州省赤水市在中小学启动了“争做法治故事宣讲员、讲好法治小故事”活动等，所有这些活动为的就是从小在青少年的心中播下尊崇宪法的种子。

在宣讲宪法的队伍中，各级人大代表是一支亮眼的群体。天津市人大常委会与各区人大常委会上下联动，充分发挥在宪法学习宣传教育和解疑释惑方面的优势，精心组织人大代表开展宪法宣讲活动。4月上旬以来，市四级人大代表通过专题辅导、座谈研讨、发放宪法文本等多种形式，普及宪法知识，弘扬宪法精神。截至7月，已进行了8400余场宣讲，直接受众人数超过50万人。

在运用传统宣传形式的同时，各地还打造出形式多样的线上线下互动方式，为学习宣传宪法注入动力和活力，充分发挥法治融媒体作用，利用微信、微博、客户端、VR等新媒体新技术，构建宪法宣传矩阵，扩大宣传效果。■



# 从农村改革四十年 看乡村振兴战略的提出

文 / 陈锡文

今年是农村改革四十周年，也是党的十九大提出实施乡村振兴战略的开局之年。对农村改革的历程进行回顾、总结和展望，对于更深入理解我国现阶段实施乡村振兴战略的重大意义，将会有很大帮助。

## 农村改革的历程、经验和贡献

### 1. 改革的突破

邓小平同志讲：中国的改革是从农村开始的。习近平总书记讲：农村改革是从调整农民与土地的关系开启的。具体讲，农村改革是从打破集体土地只能由集体统一经营的僵化认识和体制后才取得突破的。之后，农村集体土地开始实行由农民家庭承包经营。农村基本经营制度的形成，最初是农民的自主自发行为，但党对农民的创造始终高度关注、不断对其进行总结、提炼和完善，并把其中具有普遍意义的经验提升为政策进行推广。

农村最初出现“包产到户”“包干到户”时，中央并不赞成。1978年12月22日，党的十一届三中全会原则通过的《关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》明确提出：“可以按定额计工分，可以按时计工分加评议，也可以在生产队统一核算的前提下，包工到作业组联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励。不许包产到户，不许分田单干。”但这个《决定（草案）》在1979年9月四中全会正式通过时，就删除了“不许包产到户”这句话。这既体现了农民勇于创造的精神和敢于坚持的韧性，也反映出党在制定政策过程中尊重群众创造、实事求是、与时俱进的态

度。因此，1983年的中央一号文件指出，联产承包制是党的领导下我国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。

但农村改革中迅速普及的并不是“包产到户”，而是“包干到户”。这个转变极为重要。“包产到户”仍然保留着集体统一核算、统一分配的制度。而“包干到户”实行的是“交够国家的、留足集体的、剩下是自己的”，这就使农民家庭成了相对独立的经营主体，不必再实行集体统一核算和统一分配。这也为撤销人民公社体制创造了条件，为普遍实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制奠定了基础。

### 2. 改革的贡献

农村改革所作出的贡献，既有物质方面的，更有思想观念、理论和制度方面的。

从物质方面看，它在促进增产增收、解决吃饭问题和贫困问题等方面的效果极为明显。1978年，我国粮食总产量6095亿斤，1984年达到了8146亿斤，增长了34.3%；人均粮食占有量，从1978年的633斤，增加到了1984年的781斤，增加了23.4%。农民人均纯收入从1978年的134元增长到了1984年的355元，扣除价格因素后实际增长了1.5倍，年均增长16.2%。1978年，我国农村贫困人口（标准为100元/人·年）为2.5亿人，贫困发生率为30.7%；到1985年农村贫困人口下降为1.25亿人（标准为206元/人·年），贫困发生率降为14.8%。

从观念、理论和制度方面看，家庭承包经营使农户成为了相对独立的经营主

体，这就引起了一系列更深刻的变化。第一，在“交够国家、留足集体”后，农民不仅可以支配“剩下是自己的”那部分产品，还可以按照市场需求来自主决定自家承包地上的种植结构，于是就在农业资源配置上开始引入市场机制。第二，由于“剩下是自己的”那部分比重不断提高，农民就具有了积累自身资产的可能性，于是就开创了以公有制经济为主导、多种所有制经济共同发展的新局面。第三，农业的家庭承包经营，土地是集体所有的，但作用其上的生产工具和其他投入品，是农民家庭的，这就形成了改革初期的混合所有制经济。农村改革在思想、理论、制度创新上可谓贡献巨大。

2008年，在农村改革30周年时，党的十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：农村改革发展的伟大实践，极大调动了亿万农民积极性，极大解放和发展了农村社会生产力，极大改善了广大农民物质文化生活。更为重要的是，农村改革发展的伟大实践，为建立和完善我国社会主义初级阶段基本经济制度和社会主义市场经济体制进行了创造性探索，为实现人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越、推进社会主义现代化作出了巨大贡献，为战胜各种困难和风险、保持社会大局稳定奠定了坚实基础，为成功开辟中国特色社会主义道路、形成中国特色社会主义理论体系积累了宝贵经验。

农村改革之所以能够率先突破、首战告捷，值得总结的经验很多。其中有四条尤为重要：一是党恢复了从实际出发、

实事求是的思想路线；二是在总结历史经验教训的基础上，提出了处理国家与农民关系的准则，即“保障农民经济利益，尊重农民民主权利”；三是尊重客观规律，农业实行家庭承包经营、按市场需求配置农业资源、以公有制为主导多种所有制经济共同发展等，就是尊重农业规律、经济规律的结果；四是这样一场涉及8亿农民切身利益的深刻变革，没有引发社会的不安和动荡，最根本的是坚持了农村土地集体所有制、农村集体经济组织等农村基础性制度。

### 3. 改革的深化和拓展

农村改革毕竟是在微观层面推进的改革，虽然农民在重塑农业微观经营主体的过程中，创造了大量对全局改革具有重要借鉴和参考意义的宝贵经验，但要把改革引向宏观层面，则必须有党的决断和规划设计。实际上，在农村改革取得重大突破之后，党中央就一直在思考如何将改革进一步深化和拓展。

在1983年1月2日发出的第二个指导农村改革的中央一号文件中，明确提出：人民公社的体制，要从两方面进行改革。这就是，实行生产责任制，特别是联产承包制；实行政社分设。

1984年元旦发出的中央一号文件，提出了三大重要政策：一是土地承包期延长至15年以上；二是鼓励耕地向种田能手集中；三是要求各地开展试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。这个文件强调：随着农村分工分业的发展，将有越来越多的人脱离耕地经营，从事林牧渔业等生产，并将有较大部分转入小工业和小集镇服务业。这是一个必然的历史性进步，可为农业生产向深度广度进军，为改变人口和工业的布局创造条件。不改变“八亿农民搞饭吃”的局面，农民富裕不起来，国家富强不起来，四个现代化也就无从实现。可见，从那时起，党中央就把深化和拓展农村改革，定位在实现农民富裕、国家富强和四个现代化这样一个关系党和国家前途、命运的宏伟目标上。

此后的改革进展，大体是循着这样的路径不断深化和拓展的：改革商品流通体制——改革资源要素配置机制——改革城乡二元分割的体制——建立城乡统筹发展的体制机制。

重要商品实行统购统销、重要生产资料由国家统一分配、劳动力就业由国家统一安排等，这些都是计划经济体制的核心内容。改革农产品统购统销制度，允许乡镇企业异军突起，破除对农村劳动力外出流动就业的障碍，改革户籍制度等，这些方面的改革，实际就是改革计划经济体制、逐步发挥市场机制的作用，同时也是在逐步打破城乡分割的体制壁垒。把国家投资的基础设施建设和社会事业发展的重点放到农村，建立农村新型合作医疗、最低生活保障和社会养老保险制度，实行农村税费改革、建立农业支持保护体系等，实质就是统筹考虑城乡发展，让公共财政惠及农业农村农民、逐步推进城乡基本公共服务均等化。这些方面的改革已经取得了明显成效，但正如习近平总书记所指出的那样：农业还是“四化同步”的短腿，农村还是建设全面小康社会中的短板。中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。农业基础巩固，农村和谐稳定，农民安居乐业，整个大局就有保障，各项工作都会比较主动。所以农村改革仍然任重道远。

### 中央为何在此时

#### 要提出实施乡村振兴战略

习近平总书记在去年底中央农村工作会议上的重要讲话、今年中央发出的一号文件中都明确回答了这个问题。我个人认为，最重要的原因，一是我国的基本国情，二是我国经济社会发展现阶段的基本特征。

#### 1. 我国的基本国情决定了乡村不能衰败

城镇化是国家实现现代化的必由之路和强大动力，这是已被各国实践证明了的规律。但是，世界各国的资源禀赋、

人口规模、发展水平、社会制度等各不相同，在现代化过程中人口城乡分布的格局和变化必然有很大差别，因此不能简单对别国的经验照抄照搬。提出振兴乡村，绝不是不要城镇化，也不是要把城乡发展对立起来，而是要从我国的实际出发，科学引领我国现代化进程中的城乡格局及其变化。

到2016年底，世界上超过1亿人口的国家有13个，其中亚洲7个：中国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、孟加拉、日本、菲律宾；非洲2个：尼日利亚、埃塞俄比亚；北美洲2个：美国、墨西哥；南美洲1个：巴西；欧洲1个：俄罗斯。这13个国家中已经成为经济发达国家的只有美国和日本两个。但是，美国总人口3.2亿，不足我国的零头；日本总人口1.2亿，不足我国的十分之一。世界上所有经济发达体的人口都加在一起，大概是10亿人左右。因此，人口超过10亿的国家如何实现现代化，这在世界上还没有先例，当然也没有现成的经验。路怎么走，只能靠我们自己去探索。随着城镇化的推进，农村人口必然逐步减少，有些村庄也会因各种原因而逐步消失，但这是一个渐进的历史过程。更由于城乡之间在经济、社会、文化、生态等方面具有不同的功能，城乡之间只有形成不同功能的互补，才能使整个国家的现代化进程健康推进。因此不管城镇化发展到什么程度，乡村都不可能消灭。我国的特殊性则在于人口总规模巨大，即使乡村人口的比重降到30%以下，但总量仍将达到几亿人。有着几亿人生活的地方怎么能不把它建设好？如果城乡差距过大，怎么能建成惠及全体人民的全面小康社会和现代化国家？因此，实现乡村振兴是由我国国情所决定的必然要求。

习近平总书记在2013年12月12日在中央城镇化工作会议上的讲话中指出：在人口城镇化问题上，我们要有足够的历史耐心。他在2013年12月23日中央农村工作会议上的讲话中指出：必须看到，我国幅员辽阔，人口众多，大部分国土面积



是农村,即使将来城镇化水平到了70%,还会有四五亿人生活在农村。为此,要继续推进社会主义新农村建设,为农民建设幸福家园和美丽乡村。在2018年12月28日的中央农村工作会议上,习近平总书记就实施乡村振兴战略作重要讲话时,再次阐述了他的这一观点,可见总书记对这一问题的判断和认识是一贯的。

一个国家的国土面积和人口规模,往往对它的城镇化道路和人口的城乡分布会有很大影响。我国民国时期的学者吴景超在1937年出版的《第四种国家的出路》一书中就分析到这个问题。他把世界各国分为四大类,一是人多地少,农业人口比重低,如西欧国家;二是人少地多,农业人口比重低,如美国、加拿大、澳洲等;三是人少地多,农业人口比重较高,如苏联;四是人多地少,但农业人口比重很高,如中国、印度及大多数亚洲国家。他认为,这第四类国家要实行现代化,难度最大,非走自己独特的道路不可!

此外,在对城镇化问题进行国际比较时,至少还有三个问题值得注意。第一,各国的城镇化具有不同的具体形式。既有大集中、小分散的,如日本,东京地区居住着约占全国四分之一的人口;韩国的首尔地区居住着约占全国一半的人口。也有大分散、小集中的,如德国,有60%的人口是居住在两万人以下的小镇上。第二,各国城镇化的统计口径各不相同。如按世界银行的统计,2016年日本人口城镇化率为92%。但日本认为这是按“市”的行政区域做的人口统计,而日本自身的统计中没有“城镇化率”这个指标,它使用的是“人口密度”的指标:每平方公里人口密度达到4000人以上、集聚的总人口超过5000人即为“人口集聚区”。目前,日本全国居住在“人口集聚区”范围内的人口,约占70%。第三,在人口城镇化率不断提高的过程中,不少国家和地区都在关注如何保持乡村的活力。如韩国搞过“新村运动”,日本搞了“乡村重建”计划,我国台湾省也在2010年制定了“乡村重生条例”,目前仍在实

行。所以习近平总书记在去年底的中央农村工作会议上讲:我国实施乡村振兴战略也是为全球解决乡村问题贡献中国智慧和方案。

## 2. 我国发展的阶段性特征要求乡村振兴必须振兴

经过改革开放以来30多年的快速发展,我国经济增长已经进入了“新常态”,这意味着经济的增速会适当放缓,但对发展的质量要求会更高。我国城镇化的进程也必须跳出在高增长时期形成的思维惯性、主动适应这种变化。去年我国户籍人口的城镇化率为42.35%,比常住人口城镇化率低约16个百分点,这就意味着有2.3亿农业户籍的人口虽已在城镇居住和生活,但尚未落户城镇。按“十三五”规划要求,到2020年底,将有1亿已经在城镇定居的农民工及其家属落户城镇。但这同时也表明,现已进城的农业人口中,多数人到2020年底还不能在城镇落户,何况今后还会有农业人口陆续进入城镇。因此解决好这个问题,正如总书记讲的那样:要有足够的历史耐心。

我国发展已经进入了新时代,现阶段我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需求和不平衡不充分发展之间的矛盾,而这种发展的不平衡不充分,突出反映在农业和乡村发展的滞后上。因此十九大报告提出要坚持农业农村优先发展,要加快推进农业农村现代化。

解决我国的“三农”问题,要靠城镇化,但也不能只靠城镇化。一段时间以来,存在着这样一种认识,认为“三农”问题要靠城镇化来解决,只要让农民都进了城,“三农”问题自然就解决了。这样的看法不符合我国的实际。我国的农业、农村、农民将永远存在,因此,农村发展除了借助外力之外,还必须发挥自身内在的活力。经济增速放缓、结构升级,对劳动力的需求出现了明显变化,所以农民工外出就业的增速放缓了;但居民收入增长,达到小康水平后必然会产生许多新的需求,这就为农村创造新的供给

提供了极大的机遇。为什么会有农民工返乡创业?为什么农村会发展新产业、新业态和实行一二三产业融合发展?就是由于农业、农村、农民在适应新形势,这也说明乡村振兴有其内在的客观要求。改革以来,为解决农民就业问题,有过乡镇企业异军突起,有过民工潮,而现在则要通过农村的产业兴旺为农民开辟“第三就业空间”——通过产业融合和发展新产业、新业态为农民在乡村提供主要不依赖于单纯农业的就业岗位。

实施乡村振兴,就必须全面、客观地看待当前农村的现状,比如关于农村的“空心化”“老龄化”问题。据国家电网公司对其经营区域内居民房屋空置率(年用电量低于20千瓦时)的统计,城镇居民房屋空置率为12.2%(其中大中城市为11.9%,小城市为13.9%),而乡村居民住房空置率为14%。据第三次农业普查的结果,在农业经营人员中,男性占52.5%,35岁以下人员占19.2%,36~54岁的人员占47.3%,55岁及以上人员占33.6%。这是动员了近400万人,逐村、逐户填报了2.3亿份农户普查表的汇总结果。我国农村各地的情况差别很大,对农村现状的了解必须全面,不能以偏概全、人云亦云。

更重要的是,农业生产有其自身的特殊规律。马克思讲,农业中生产时间与劳动时间的不一致,是农民从事副业生产的自然基础。随着农业机械化的普及和农业社会化服务体系的健全,农民在大宗作物生产上的劳动强度逐步降低,劳动时间不断减少,既使得老人、妇女比以往更能胜任日常的田间管理,又使得青壮年劳动力获得了更充裕的外出就业时间。这是技术进步背景下农业生产规律出现的新特征,对农民增收具有积极意义。如果能使农民利用好比以往更充裕的剩余劳动时间,在农村创造新的供给、满足城镇居民新的需求,那意义就更大,而这也正是实施乡村振兴战略的本意所在。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会主任委员)

# 发挥人大职能作用， 依法推进义务教育均衡发展

文 / 谢广祥



截至2017年底，全国累计达2379个县（市、区）通过义务教育发展基本均衡县的国家督导评估，占比81%，有11个省（市、区）整体通过国家督导评估认定。摄影 / 中新社记者 张斌

党的十九大报告指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”具体到教育领域，则是人民群众对更优质教育的期盼，与我国教育发展不平衡不充分现实之间的矛盾。自2012年国家大力推进义务教育均衡发展以来，教育公平取得重大进展，城乡、区域、校际的教育差距明显缩小，为促进社会公平，全面建成小康社会奠定坚实基础。截至2017年底，全国累计达2379个县（市、

区）通过义务教育发展基本均衡县的国家督导评估，占比81%，有11个省（区、市）整体通过国家督导评估认定。

## 一、准确把握教育新形势，深刻认识推进义务教育均衡发展的重要意义

近年来，国家坚持义务教育均衡发展，让更多人民群众享受到了推进均衡发展、促进教育公平的丰硕成果，牵住了贫困地区脱贫致富的“牛鼻子”，提升了人民群众对教育工作的满意度。但人民

群众接受良好义务教育的需求与优质教育资源供给不充分、不平衡的矛盾依然在不同地区不同范围内以不同的形式存在。主要体现为：

一是教育资源配置与城镇化的发展不相适应。随着城镇化建设的快速推进、户籍制度改革和二孩政策放开，农村进城务工人员大量增加，农村学校办学水平和质量相对偏

低，导致大量农村学生进城就读，而城乡学校布局调整速度滞后，使得城市学校学位不足、资源紧张的问题突出，农村学校生源数量急剧下降，出现“城市拥挤、农村薄弱”的现象。同时，城区及个别乡镇中心学校大班额、大校额现象依然不同程度地存在。

二是基本办学条件与优质均衡要求不相适应。部分县（市、区）义务教育学校虽都基本达到了义务教育学校办学标准，但仍存在一些薄弱环节，如部分学校校舍和运动场地建设标准不高；偏远农村学



校教师队伍建设相对滞后,农村教师结构性缺编,音、体、美、英语、信息技术等专业教师配置不足等问题依然存在。

三是学校管理水平与现代教育理念不相适应。部分学校特别是农村学校尚未形成鲜明的办学理念 and 办学特色,常规管理科学化、精细化水平有待提高。偏远农村地区校长和教师难于适应新时代教育发展要求,对新设施设备使用能力特别是新理念有待进一步提升。

习近平总书记指出:“扶贫必扶智。让贫困地区的孩子们接受良好教育,是扶贫开发的重要任务,也是阻断贫困代际传递的重要途径。”可以这样说,义务教育均衡发展是教育最大的民生工程,事关民族希望、国家未来,因此必须大力推进义务教育均衡发展,强基础,补短板,实现义务教育“办学条件标准化、资源配置均等化、办学行为规范化、办学质量优质化”,满足人民群众对优质教育资源的需求,增强人民群众对教育的获得感和幸福感。

## 二、充分发挥人大职能作用,合力推进义务教育基本均衡发展

地方各级人大及其常委会应始终高度关注义务教育均衡发展这一重大民生问题,充分发挥人民代表大会制度的优势和特点,紧紧围绕义务教育基本均衡发展的目标要求,通过综合运用科学民主依法立法、正确有效监督等各项职权,切实夯实政府责任,为推进义务教育均衡发展提供重要保障,不断提升人民群众对教育的获得感幸福感安全感。

(一)以立法为引领,强化义务教育均衡发展的法治保障。习近平总书记强调,改革开放以来,我们深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训,把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,把依法执政确定为党治国理政的基本方式,走出了一条中国特色社会主义法治道路。这就要求我们必须全面深化教育领域综合改革,全面推进依法治教,以立法为引领,为

教育健康快速发展提供支撑。义务教育均衡发展是维护国民基本受教育权的重要保障,是促进教育公平的战略性任务。2006年新修订的《中华人民共和国义务教育法》将“义务教育均衡发展”第一次在法律上加以明确。有的地方人大常委会为全面贯彻新修订的义务教育法及国家和省中长期教育改革发展规划纲要精神,更好适应义务教育现实发展的需要,先后对《中华人民共和国义务教育法》或实施办法进行了全面修订,明确要求各级政府要均衡配置教育教学设施,均衡配置师资,加大对薄弱学校和贫困地区的扶持力度,强化了义务教育均衡发展的法治保障。

为保证立法工作的科学性、针对性和实效性,地方各级人大应积极开展立法调研、法规起草、审议研究等工作,切实加强和政府法制办、各级教育行政部门的工作联系和协调配合,努力使立法最大限度地体现最广大人民群众的根本利益,为全面推进义务教育均衡发展营造良好的法治环境。

(二)以监督为抓手,确保义务教育均衡发展法律法规实施。人大法律监督和工作监督是宪法法律赋予国家权力机关的重要职权,是人民代表大会制度的内在要求和制度安排,是确保法律法规得到有效实施的主要抓手。地方各级人大及其常委会应以义务教育均衡发展为重点,连续开展义务教育法执法检查、义务教育经费投入专题调研、义务教育工作专题询问、代表建议重点督办,通过综合运用多种监督方式,出组合拳,打持久战。

一是要牢固树立全国“一盘棋”思想,严格按照法定职权和法定程序进行监督,既敢于监督又善于监督,通过紧紧围绕由基本均衡向优质均衡延伸、由教育的硬件发展向教育的内涵拓展为基本方向和监督重点,既注意肯定成绩,又注意找出推进义务教育基本均衡发展中存在的突出问题,与政府一起分析原因,研究提出解决问题的办法和措

施,促进政府不断加强和改进义务教育均衡发展。

二是要进一步强化问题意识、问题导向,紧紧抓住管理体制、规划调整、经费投入、师资队伍等关键问题,人大代表、人民群众普遍关心的择校、减负、学区房等热点难点问题,坚持既“精”又“深”的原则,搞好调研,摸清情况,找准问题和症结,为义务教育基本均衡发展把脉问诊,始终把跟踪监督、促进整改作为重要手段,推动监督工作从事后监督向全过程监督转变,以严格的监督推动问题解决、提升工作水平。

(三)以深入开展调查研究为手段,全面推动义务教育均衡发展的有效实施。随着经济社会的不断进步和发展,教育面临的新情况新问题日益显现,人民群众对教育的需求日趋多元化、优质化,为此,地方各级人大及其常委会应紧紧围绕推进义务教育均衡发展这一中心,面向基层,服务群众,倾听民意,集中民智,找准人大工作的切入点;自觉围绕群众期盼和重大教育民生问题,找准人大工作的创新点;自觉围绕义务教育均衡发展中的热点难点问题,知难而进,找准人大工作的突破点。在推动和保障义务教育均衡发展过程中,地方各级人大要努力处理好“调查”与“研究”的关系,在“沉下去、能深入”上下功夫,对各地在推进义务教育均衡发展中出现的问题进行理性思考、综合提炼,通过调研,提出有分量的意见和建议,积极向党委政府建言献策,合力推动义务教育均衡发展工作向纵深发展,强基础,补短板,提标扩面,提质增效。

(四)以发挥代表作用为渠道,推动义务教育更好更快发展。人大代表是人民群众根本利益的表达者、现实利益的传递者、切实利益的维护者,是人民群众表达利益诉求的重要渠道。在推动义务教育均衡发展过程中,地方各级人大及其常委会应充分发扬民主、反映民意,切实发挥代表的桥梁纽带作用。围绕关于推进义务教育优质均衡发展的重大决

策,选好主题,认真策划,科学设计,扎实开展代表调研、视察等活动,使代表既联系人民群众、听取人民群众意见,熟悉了解义务教育基本均衡发展的实施进展情况,做到知情、知政,又善于运用教育基本均衡的定性描述和定量指标来评判工作,及时发现问题、提出意见建议,使代表建议更多成为人大及其常委会履行立法、监督、重大事项决定职能的重点议题,成为政府及有关部门推进义务教育基本均衡发展的政策举措。在义务教育阶段各学校应设置以各级人大代表等组成的教育督导队伍,通过有效督导,保障每项教育政策落地有声,确保公平而有质量这一教育目标的实现。

(五)以改进工作方式动力,切实提高人大工作的保障能力。义务教育均衡发展是教育新时代出现的新课题,这就需要地方各级人大及其常委会不断探索和创新,用创新的思维,开放的思路,宽阔的视野,更新的理念思考和研究义务教育均衡发展工作。为此,地方各级人大及其常委会应在思想观念上大胆创新,排除一切思想阻力和懈怠心理,凡符合国家利益,凡有利于义务教育健康发展的工作,就大胆创新,先行先试,真正做到有所作为。其次,在工作思路上大胆创新。把推进义务教育均衡发展作为地方各级人大的重点工作去展开,根据人大自身工作特点,不断创新工作思路,在人大的执法检查、代表视察和工作监督上,在解决实际问题提高监督效果上锐意改革。其三,在监督工作方法方式上有所创新。人大工作程序十分重要,遵守程序的过程,就是完善工作的过程。但同时也要避免僵化地遵守程序,做到既不干扰政府部门的工作,越俎代庖,又根据自身特点,因地制宜,大胆创新,推动工作,为各级政府推动义务教育均衡发展提供强有力的保证。

### 三、以改革发展为动力,推动义务教育均衡发展工作

地方各级人大及其常委会应始终

坚持督促政府把义务教育作为教育工作的重中之重,推动深化改革创新,加强统筹协调,优化资源配置,完善体制机制,在办学条件改善、教师队伍建设等方面努力取得显著成效,不断地使义务教育学校特别是农村义务教育学校的面貌得到较大改善、优质教育资源覆盖面逐步扩大、热点难点问题得到有效化解、人民群众满意度不断提高。

(一)抓政府责任落实要有新作为。地方各级政府应将义务教育均衡发展纳入当地经济社会发展总体规划,努力构建政府为主、部门协同、多元参与的均衡发展推进机制。同时,以教育督导为主要抓手,努力构建督导检查、问题整改、通报约谈等多种手段组成的监督体系,强化任务落实问责制。

(二)抓办学条件改善要有新面貌。各地要在推进义务教育均衡发展攻坚进程中,健全城乡统一的投入机制,统筹各级、各渠道资金,向贫困地区、薄弱学校倾斜。各地要立足学校发展需要,全面实施义务教育学校标准化建设。

(三)抓乡村教师队伍要有新优化。各地应拓展多种补充培养渠道,突破体制机制障碍,不断输入新鲜血液,充实农村教师队伍,重视加强教师培训,改进培训内容,创新培训方式,不断提升农村教师队伍能力水平,开展“县管校聘”管理改革,健全校长教师交流机制,突破交流轮岗的制度瓶颈,让教师资源动起来、活起来、优起来,推动师资均衡配置。各地采取有力措施,努力提高农村教师待遇,努力让长期工作在艰苦地区的农村教师有地位、有实惠、有发展,调动他们的积极性。

(四)抓信息化建设要有新突破。各级政府要高度重视学校信息化建设,积极探索“互联网+教育”深度融合与创新,推动实现优质教育资源开放与共享,加快实现偏远农村地区数字教育资源全覆盖,创新农村偏远地区教师智慧成长的新模式,实现数字教育资源全覆盖,惠及偏远农村地区

的孩子。

(五)抓减轻学生课业负担要有新缓解。各地应把立德树人作为教育教学的思想统领,强化德育为先,创新德育模式,推进社会主义核心价值观进教材、进课堂、进头脑,促进学生身心健康发展,广泛开展中华优秀传统文化、地方文化、民族文化进校园活动,以特色发展促进学校内涵发展,促进学生的全面发展,深入推进新课程改革,以强化教学常规管理为抓手,以深化课堂教学改革为重点,创新教学手段,提高课堂质量,促进教学质量全面提升,切实减轻学生过重课业负担。

(六)抓特殊群体入学要有新关爱。各地应把进城务工人员随迁子女义务教育作为重大民生工程,努力探索在当地参加中高考的相关政策。把关爱留守儿童工作纳入社会管理创新体系,统筹协调留守儿童教育管理工作,确保每一名留守儿童都能得到特殊关爱,重视残疾儿童教育,积极构建以普通学校随班就读为主体,以特殊教育学校为骨干,以送教上门和远程教育为补充的特殊教育新格局,建立并完善贫困学生资助政策,健全覆盖各级各类教育的学生资助体系,基本实现不让一个孩子因家庭经济困难而辍学。

新时代催生新征程,新需要期待新答案。优质均衡发展,是义务教育实现基本均衡发展的后续,也是必然选择。下一步,需要进一步发挥人民代表大会制度的优势和特点,紧紧围绕义务教育优质均衡发展的目标要求,加强教育立法,实施有效监督,发挥代表作用,积极推进义务教育优质均衡发展,推动义务教育向更高水平、更有质量的方向迈进,努力为人民提供更加公平、更加均衡、更加优质的教育资源,让教育改革发展成果更多更公平地惠及全体学生。✎

(本文作者为全国人大常委会委员,致公党中央常委、安徽省主委,安徽省人大常委会副主任)



# 农村土地“三权分置”改革亟待入法

文 / 孙宪忠

中共十八届三中全会提出,要在我国农业经营体制中建立“三权分置”的模式,十八届四中全会再次提出这一要求。2016年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,正式提出在原集体土地所有权和承包经营权分离的基础上,将土地承包经营权再分为承包权和经营权。这种涉及承包地的“三权分置”,其中的“三权”是指集体土地所有权、农户承包权和土地经营权。在农民家庭或者个人的土地承包经营权基础上建立经营权,其目的是在稳定承包关系前提下,促进土地经营权在更大的范围

内优化配置,满足现代农业发展对土地规模化经营、绿色农业等市场化配置的需求。

承包地之外,我国又开始了农民宅基地的“三权分置”试验,也取得了很好的社会效果。2018年1月15日,国土资源部部长姜大明在全国国土资源工作会议上表示,我国将探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权,适度放活宅基地使用权。这意味着半个多世纪以来从未改变过的农民宅基地使用权制度也将发生重大改变,进入“三权分置”的体制。按照相关政策设想,农民的宅基地使用权可以部分转让、抵押出去。在一些符合条件的地区,宅基地不再仅仅承担



承包地确权登记颁证由过去的“两权”变成“三权”,实现所有权、承包权、经营权“三权分置”,有效盘活了农村资产。图为6月4日,安徽省合肥市蜀山区井岗镇十八岗村首批14个村民组946户农村承包地确权登记颁证。摄影/中新社发 葛宜年

农民的住房保障功能,也将适度成为要素商品,直接进入要素市场。

从当前的政策文件看,我国的“三权分置”制度包括承包地的“三权分置”和宅基地的“三权分置”两部分。但是从依法治国这个角度看,就会发现一个问题:“三权分置”已经推行多年,社会效果也很好,可是截至目前,这种做法并没有入法,可以说在我国法律中还没有任何反映。笔者认为,从立法的角度看有三个问题特别需要解决:一是“三权分置”的法律承认的问题,也就是给这种做法一个合法地位的问题;二是“三权分置”规范化的问题,也就是将这种经营体制下的具体做法予以制度化、常态化的问题;三是纠纷的防止以及解决的法制化问题,即对难以消除的法律

纠纷建立法律规则来预先防止和事后解决的问题。这几个问题的解决都需要尽快修订相关立法,反映改革的成果。

## “三权分置”改革实践已经成熟

改革开放之初,我国在农村地区实行家庭联产承包责任制,在不改变农民集体土地所有权的基础上,承认农民家庭或者个人对耕作土地享有承包经营权。这种政策极大地调动了亿万农民积极性,有效解决了农民的温饱问题。改革开放初期,土地承包经营权的创立取得了非常好的社会效益,获得了农民的衷心拥护。现阶段深化农村土地制度改革,还是应该顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,将土地承包经营权分为承包权和经营权,在立法

上同时承认所有权、承包权、经营权的分置并行。

实行农村耕作地的“三权分置”，也就是承包地的“三权分置”，是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新，是农村基本经营制度的自我完善，符合生产关系适应生产力发展的客观规律。承包地“三权分置”的优点主要表现在三个方面：第一，促进农村经济经营主体的多元化发展，经营权可以由家庭农场、合作社以及农业企业取得。第二，保障了农民的承包权，也保障了农民转让地权的收益。第三，促进零散的土地集合经营或者规模化经营，促进绿色农业、科技农业发展。只有放活土地经营权，才能组建家庭农场、合作社和农业企业，才能促进适度规模经营，使农业走上专业化生产的轨道。改革开放初期实行承包制只是解决了农民的吃饭问题，但是也造成了农业效益低下以及化学农业的缺陷，而“三权分置”在弥补这一缺陷时发挥着不可替代的作用。在我国宪法规定集体所有权不可动摇的情况下，“三权分置”可以说是消除农业发展障碍的唯一可行的法律措施。

目前，我国农村承包地的“三权分置”已经在全国多个地区推行开来，各地的做法都有成熟的经验。现在需要我们去做的，就是将这些成熟的经验予以总结整理，归纳出可复制、可推广的规则，并将其纳入法律。

最近国家出台的农村宅基地的“三权分置”，指的是保持集体所有权、农民家庭或者个人的宅基地使用权的情况下，推出第三种权利“资格权”，解决宅基地有限度地进入市场的问题。新中国成立后逐步发展演变而成的宅基地制度，主要特征是“集体所有、成员使用，一户一宅、限定面积、无偿分配、长期占有”。这一制度在保障农民住有所居、促进社会和谐稳定中发挥了基础作用。随着城乡社会结构变化、城乡空间结构演化和经济体制改革深化，现行宅基

地制度存在的问题和面临的挑战也日益突出。国家开始改革农村宅基地使用制度，参考了承包地“三权分置”的办法，将宅基地合法的权利由目前的“两权”（集体所有权、农户使用权）进一步细分为“三权”，即所有权、资格权和使用权。

目前，宅基地“三权分置”发挥了良好的社会作用，其优势也有三个方面：第一，激活了宅基地用益物权，增加了农民的财产收入。实行宅基地“三权分置”，就是允许农户宅基地占有权自愿、有偿地转让（主要是在集体经济组织内部转让），有条件地流转和抵押，可以显化宅基地财产价值，有效增加农民土地财产性收入。第二，实行“三权分置”可以优化农村土地资源配置，促进节约用地。我国目前宅基地无偿无限期的福利分配制度，一方面存在着农户多要、多占宅基地的情形，另一方面也存在着大量进城农民宅基地闲置的问题。所以，宅基地的“三权分置”确实找到了农户宅基地有偿退出和转让的方法。第三，实行宅基地“三权分置”，在法律和政策上明晰“三权”权能边界、权能关系，有利于坚持和巩固集体所有制，也有利于保护土地使用权人以及第三种主体的合法权益，进而促进新型城镇化的发展。

### “三权分置”需要解决的法律问题

2016年11月，《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》明确提出，产权制度是社会主义市场经济的基石。但是“产权制度”，必须是法律意义上的制度。所以笔者认为，不可以把“三权分置”长期置之于国家基本法律制度之外。从保障“三权分置”顺利发展的角度看，有如下问题需要思考和解决：

1. 关于农民土地集体所有权与集体成员权的制度建设问题。在“三权分置”的制度中，农民集体土地所有权具有核心地位，中央的要求是“坚持”这一权

利的基础地位。中华人民共和国成立后的农民集体所有权是按照社会主义法权思想体系建立起来的，这个初衷我们必须坚守。我国宪法、物权法都规定了集体所有权，并将其规定为社会主义的基本权利制度之一。然而在当今的现实中，我们还应该看到集体所有权所面临的集体成员要求将其权利明确化、固定化的重大压力。近年来大约总共有三亿多户籍意义上的农民离开土地在城市就业多年，还保留着他们的地权。未来城市化背景下还要有更多的农民进城。这些农民以及他们在城市长大、工作的子女，保留了农民的身份，并进而保留他们对于集体土地的权利。这些城市中的“农民”，不但不会轻易地放弃他们的地权，而且为了保障自己的利益，还要求将他们的地权也就是土地承包经营权、宅基地使用权在立法上明确化和固定化。在这种情况下，我们就不得不重新思考一个非常重大的现实问题，这就是原来立法和政策设计中，尚在缺失的农民家庭或者个人的成员权的问题。其实，没有进城、仍然生活在农村的农民，他们对于集体以及地权的认识，也是要将其成员权明确化和固定化。而且我们必须看到，“三权分置”的提出和解决，在立法上必须借助于集体成员权的法律制度设计。借助于成员权，农民家庭或者个人的知情权、参与权、决定权、利益分配权和责任承担义务都会十分清晰明确，而不承认或者不能承认成员权，上述法律困难都无法顺利解决。

2. 土地承包经营权固化或者相对固化问题。这是三权分置绕不开的一个重要问题。在推行承包地“三权分置”的经营模式时，农民的土地承包经营权必然是制度的基础。随着中央提出的“长久不变”精神的落实，土地承包经营权所体现的执政党强化人民权利的观念会逐渐被我国社会所理解，该权利也一定会成为我国未来农村法律制度建设的关键因素。我国的农民集体是农民自己的集体，农民在集体中享有成员权。农民享有



土地承包经营权,恰恰就是依据自己在集体中作为所有权人一分子享有的地权。过去,我国立法者和法学家们把这个权利归纳为传统民法中的用益物权,对此笔者不予赞同。因为,用益物权是权利主体对他人之物的权利,而农民承包却是因为他们作为土地所有权人的一分子。所以我倾向于把土地承包经营权归纳为农民的自物权。

在建立“三权分置”的立法时,应当对中央提出的“长久不变”的精神完全理解,并在立法中予以反应。因为农民的土地承包经营权,正是他们作为土地所有权人的一部分所享有的一项“自物权”。而且,农民家庭和个人在集体之中的成员权事实上已经固化或者相对固化,所以土地承包经营权作

为“自物权”的特征会越来越强烈。推行“三权分置”需要土地支配关系的长久化,如果农民的土地承包经营权期限不能长久,也就失去其意义。

**3. 重新认识宅基地制度的理论基础问题。**我国现行宅基地制度可以概括为“集体所有、成员使用、一户一宅、限定面积、无偿分配、长期占有”。这种宅基地制度的建立,基本的出发点是“居者有其屋”,为农民提供社会保障意义的居住权利。但是,近年来随着建设用地指标紧缺,宅基地利用问题日渐受到社会的关注。因为宅基地配置不平衡,一户多宅、进城落户的农民不愿退出宅基地,而很多新增农户无法分配到宅基地。同时,宅基地及地上房屋财产权价值日益显现,宅基地使用权无法有效流转,这些财产权利价值也无法充分实现。所以,中共十八届三中全会提出“保障农户宅基地用益物权,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。”中央的这个决定是非常正确的。同样基于这个理由,应该认为逐步实现宅基地财产属性是宅基地制度改革的方向。而实现宅基



近年来,四川省眉山市推进集体土地所有权、农户承包权和土地经营权“三权分置”,放活土地经营权,使农业生产由分散经营走向适度规模经营。摄影/中新社发 张忠苹

地财产属性的关键就是放开对宅基地流转的限制。调查证明,宅基地的“三权分置”确实是宅基地制度改革过程中探索出的平衡宅基地居住保障功能和财产价值功能的最有效措施。

### “三权分置”下第三种权利的理解

**1. 关于“土地经营权”。**按照“三权分置”的政策设想,这个权利应该是集体经济组织、现有土地承包人之外的另外一个民事主体取得的直接占有耕作土地的权利。其特征是:第一,该权利应该是现有农村土地承包人之外的另外一个民事主体享有的权利,经营人甚至可以是本集体经济组织之外的其他成员,当然也可以是集体之外的自然人和法人;第二,该权利受到约定的期限限制;第三,权利的内容仅限于农业型的耕作,而不能从事非农经营。中央文件提出了这种权利应该可以转让、可以抵押的要求。

“三权分置”制度实践以来,事实上已经存在两种“经营权”类型,他们都得到了法律的直接或间接的承认。其一,租赁权类型的“经营权”。它是按照合同法

第13章“租赁合同”的规定产生的。权利人依据租赁合同占有耕地经营,不需要不动产登记、公证,但是也不可以独立转让和设置抵押,权利人也无法独立起诉和应诉。第二,农民将土地承包经营权入股组建合作社,由合作社取得土地经营权。但是,合作社对于入社土地的支配权利,至今在法律上没有明确。因为合作社属于民法特别法上的法人,是立法上为保护农业这种特殊的产业而设立的法人。同时依据法理,它们属于人合法人,即特别强调合作社的成员基本财产权和人身权的法人,合作社也无法将土地承包经营权予以转让和抵押。

根据中央提出的要求,“经营权”应该可以转让和抵押,因此,这种权利理应被设计为物权。但是,物权化的“经营权”在我国法律中还不存在。只有将这种权利发展成为物权,在民法典物权编中予以规定,才能够满足可转让、可抵押的要求。因此,应在我国物权法中贯彻三“三权分置”,增加有关章节,使得“三权分置”从国家基本法律的角度予以落实。

**2. 关于“宅基地资格权”。**资格权这个概念,来源于当前我国宅基地改革

的实践,是指集体所有权、农民宅基地使用权之外,由第三种主体享有的占有使用农民宅基地的权利。它的作用就是将宅基地取得资格从使用权中分离出来单独设立资格权,形成宅基地所有权、资格权和使用权“三权分置”的情况。

所有权是农民集体作为宅基地所有者依法享有占有、使用、收益和处分宅基地的权利。使用权则是占有、使用宅基地建造房屋及附属设施和流转宅基地获得收益的权利。这一次改革中出现的资格权,是农民集体成员享有通过分配、继受、共同共有等方式取得宅基地的权利。宅基地使用权的分配,其实是通过申请、审批方式,从集体取得宅基地的权利。宅基地的继受是通过继承、赠与和买卖方式从其他使用权主体获得宅基地。宅基地的共同共有则是以夫妻关系等家庭关系,作为分享家庭已有宅基地使用权的权利。在这些过去已经存在的权利上所创设的宅基地资格权,只是一种获得宅基地的资格,或者说是民法上的一种期待性质的权利。资格权是建立在上述成员权基础之上的,只要是集体成员就有权取得建房所需宅基地,资格权是成员权在宅基地分配制度上的具体表现。当集体成员行使资格权时,资格权就转化为宅基地使用权。资格权应包括占有、收益和处分三项权能。占有权表现为保持分配地位的权利和转让宅基地的到期回收权;收益权表现为征收补偿获取权和有偿退出权;处分权表现为符合宅基地申请资格的集体成员自愿放弃申请宅基地和将宅基地退还给农民集体的权利。

### “三权分置”如何入法

改革性措施不能长期游离在法律之外,已经取得的成功经验,就应该在法律上予以承认,并且通过法律的形式,在全国予以推广。具体地说,建议修改物权法,在其中增加“三权分置”的条文。将“三权分置”入法的目的有三点:一

是将“三权分置”合法化,也就是依法承认这种做法,让相关当事人的利益都能够受到法律的保护。二是规范化,也就是依据目前“三权分置”的成功经验将各地不同的做法予以规范化,将处于政策措施状态的各种规则,制定为法律制度,以规范和引导各地的改革实践。三是为矛盾纠纷的处理建立公开透明的依据,为当事人甚至以此可以通过法院诉讼等方式来化解矛盾建立法律保障。显然,如果“三权分置”的做法一直停留在政策阶段,那么当事人之间的矛盾化解求助于司法体系是很困难的。

如果将土地承包经营权“三权分置”中经营权规定为物权,可以尽可能保持现有物权法的基本结构和内容不变,在立法中规定“土地承包经营权”之后增加一章,可以将其规定为“耕作经营权”。这一章需要建立的制度有:第一,关于权利人的制度,将经营权人的范围扩大,包括承认和保护非集体成员、城市资本成立的农业公司等。第二,权利取得的方式,尤其是土地经营合同,应该建立明确的制度,承认经营人和农户个人订立合同以及经营人和“农民集体”订立合同。第三,权利内容必须明确规定,包括许可权利人将其权利转让、抵押、入股、合伙等规则,在法律上都应加以明确规定。第四,权利的期限必须明确规定,农民土地承包经营权是长久不变的,但是土地经营的权利必须要有期限。第五,关于登记与发证的规则必须予以明确。第六,权利的限制、行使权利的条件以及权利的收回等必须予以明确规定。

推进宅基地“三权分置”应以“落实所有权、保障资格权、放活使用权”为实施路径。可以设想到的法律制度应该包括如下方面:第一是落实所有权,保障集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利,在立法中着重规定农民集体在宅基地分配、退出、流转方面的管理职责。

第二是保障资格权,一是将完善资

格权细化到人的确认方式,实现资格权取得、实现、灭失的全过程管理。严格以户为单位落实集体经济组织成员宅基地资格权。农户申请过宅基地后,或转让宅基地后,资格权自动消失,不能再申请宅基地。二是拓宽宅基地资格权的实现方式,改变单一以宅基地使用权作为资格权的实现方式,选择住房、货币等形式保障集体成员的资格权。三是建立资格权的保留和退出制度,农户暂时不使用宅基地的时候,可将唯一宅基地退还给集体,但是可以保留其资格权。将来农户需要建房时,可依据其资格权再次申请获得宅基地。在立法上也可以建立制度鼓励有条件的农户自愿有偿放弃资格权。四是建立宅基地资格权重获制度,因自然灾害造成宅基地使用权灭失的可以重新获得资格权,自愿将宅基地有偿退给集体的,也可拥有资格权,能通过流转方式再取得宅基地。

第三是放活使用权,核心是在占有和使用权能的基础上赋予收益权能,在依法保护集体所有权和农户资格权的前提下,通过经济手段调节宅基地的配置。一是建立与资格权衔接的宅基地流转制度,促进存量宅基地的流转,但是应该主要地向集体经济组织内部有资格权的农户流转。集体经济组织内部已通过资格权实现分配的农户,亦可通过有偿方式流转取得宅基地使用权。二是同时拥有资格权和使用权的农户(在乡村整治、新农村建设过程中,一些农民可以同时拥有资格权和宅基地使用权),可以出租、有限期转让等方式将宅基地使用权转让给不拥有资格权的农户,待转让期满后由原使用权主体收回。三是只拥有宅基地使用权的农户,可以将宅基地使用权转让给有资格权的农户。这样的转让属于财产权的转让,它必须符合当事人的自愿,而且也应该支付市场化的价格。★

(本文作者为全国人大宪法和法律委员会委员、中国社会科学院法学所研究员)



导读：“执行难”问题的存在，使公平正义没有真正实现，使法律的权威和当事人的合法权益受到损害。对此，人民群众反映强烈，社会各界高度关注。这一问题阻碍了人民群众合法权益的实现、损害了司法的权威和公信力，进而影响到整个法治国家建设的进程。因此，追根溯源，找出“执行难”问题产生的深层次原因并制定针对性措施，是解决“执行难”问题的首要任务。

## “执行难”到底应该怎么破？

文 / 本刊记者 张宝山

六年了，杨明洪还没拿到他应得的几百万工程款。

据央视报道，湖北宜昌长阳土家族自治县的小包工头杨明洪，2012年的时候，曾带领40多位农民工在河南驻马店垫资干过一个工程。工程干完了，对方企业和法定代表人却以资金一时难以到位为由，一直拖欠工程款。2013年9月，杨明洪把对方企业及法定代表人告到驻马店市中级人民法院，经法院调解，对方企业同意于两个月内支付所欠工程款及利息320万元。但如今六年过去了，这笔工程款依旧没有着落。

当初杨明洪为了承建这个工程，不仅投进了自家所有的积蓄，还从外面借了上百万元的高利贷，连家中的房子都抵押给了县城的一家典当行，现在自己一家是居无定所。六年间，杨明洪为了讨回工程款不知道跑了多少趟驻马店，不知给法官打了多少次电话。法官告诉他，当年施工建的位于山区的牛棚、牛舍在评估拍卖中，一直没有人接手，对方企业还有其他债务诉讼，累计欠款上千万，公司法定代表人为躲债已经失踪。

被执行人难寻，被执行人财产难找，协助执行人难求，应执行财产难动，规避执行行为难惩……一直以来，五花

八门的“执行难”问题的现状及表现，让债权人和执行部门头疼不已。就如同法律给当事人打了“白条”一样，当事人拿着胜诉判决，却无法实现判决所认定的权利，导致一些当事人甚至做出无奈之举，一度出现过拍卖胜诉判决书、网上视频直播追债等新闻。

“执行难”问题的存在，使公平正义没有真正实现，使法律的权威和当事人的合法权益受到损害。对此，人民群众反映强烈，社会各界高度关注。这一问题阻碍了人民群众合法权益的实现、损害了司法的权威和公信力，进而影响到整个法治国家建设的进程。因此，追根溯源，找出“执行难”问题产生的深层次原因并制定针对性措施，是解决“执行难”问题的首要任务。

### 执行生效法律文书 是人民法院的重要职责

人民法院对已经发生法律效力，的判决和裁定的执行，是刑事、民事等诉讼程序的最后阶段。在这个阶段，首先表明，就是各诉讼活动的全部结束，其次表明的，就是对已经发生法律效力，的判决和裁定，将在此最后阶段全部实现其所作决定。

“执行工作是人民法院工作的重点

和难点。认真执行生效法律文书，维护胜诉当事人的合法权益，是人民法院的重要职责。”全国人大代表孙斌在接受媒体采访时认为，执行工作的顺利完成，有利于维护当事人的合法权益。有利于提高公众对法院的信心，有利于捍卫法律的权威和尊严。现在，摆在全国法院系统面前突出的“执行难”问题是“被执行人难找，被执行财产难寻，协助执行人难求，执行财产难动”。

“执行难”问题的出现，除了被执行人抗拒或规避执行、转移或隐匿财产、逃避债务等，法院执行手段匮乏、执行措施不力或消极执行、拖延执行，以及有关人员或部门干预执行等情形，也是导致问题出现的一方面原因。

就法院内部的原因，济南市中级人民法院的法官陈明在一篇分析“执行难”问题成因的论文中指出：法院强制力度不足，积极主动性不强，存在消极执行现象；执行权过于集中，执行行为不规范，存在乱执行现象；立案、审判和执行工作的脱节；执行人员司法能力偏“弱”，案多人少压力大，执行效率低。这些都是造成“执行难”的原因。

“人民法院要致力于解决自身存在的消极执行、拖延执行、不规范执行等问题，不断增强执行流程的公开性、透明

度,以公开公平公正提高人民群众对执行工作的满意度。”最高人民法院审委会专职委员刘贵祥在接受媒体采访时表示,人民法院解决“执行难”,就是要将有限的司法资源用在有财产可供执行的案件上,使这部分案件全部或绝大部分得到及时依法执行。

与此同时,刘贵祥也指出,如果把被执行人完全丧失履行能力的情形都视为“执行难”,将会造成人民法院不能承受之重。对那些无财产可供执行的案件则要建立执行程序退出机制,通过完善相应的法律制度或社会保障制度来解决,比如建立自然人或非法人破产制度以及强制破产程序、简易破产程序来消化无财产可供执行的案件;对涉民生的无财产可供执行案件,还要通过社会救助、社会保障、司法救助制度等来予以消化。

### “执行难”是诸多因素 相互叠加、共同作用的结果

究其根源,形成“执行难”,不光是法院的原因;解决“执行难”,也不只是法院的事情。在采访中,不少一线的人士认为,“执行难”是诸多因素相互叠加、共同作用的结果,解决“执行难”问题需要强大合力,归根结底是形成党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会参与的执行工作格局。

“‘执行难’是社会问题综合症,是政治、经济、社会、文化、法律等各种因素共同作用的结果。”中国政法大学教授宋朝武撰文指出,“执行难”的彻底解决,不仅需要依靠人民法院从内部发力,加大执行力度,完善各种执行体制机制,而且需要不断提高社会诚信体系建设,优化执行法律制度,激发政府部门、行业组织等社会各界的积极性。从这个意义上讲,解决“执行难”必然是一项系统工程,需要调动全社会力量进行综合治理,建立健全各项治本之策,只依靠法院自身力量是难以奏效的。

全国人大社会建设委员会副主任

委员陈斯喜接受本刊记者采访时表示,近年来执行工作取得了明显进展,但“执行难”问题并未完全解决,究其主要原因,社会诚信缺失是造成“执行难”的根本原因。法院作出判决后,当事人自动履行率很低。在调研中,各地普遍反映当事人赖账、逃避执行、隐匿财产甚至抗拒执行现象比较常见。一些人还把这些做法当作“有本事”,是非观严重扭曲,给执行工作带来很大困难。诚信体系不健全、缺乏个人破产制度、执行手段有限等,加大了执行成本和执行难度。

“民事诉讼法中的执行篇,只是一些基本的框架性规定,过于空洞和原则,可操作性不强。”济南市中院法官陈明在论文中指出,立法滞后、缺失,现有法律规定不周延、不明确,也是导致“执行难”的一个原因。同时,现实中存在当事人遵纪守法的意识较差,甚至把法律当儿戏,公开对抗法院执行。

“解决‘执行难’是复杂的系统工程,很多事项仅靠法院单打独斗、孤军奋战无法完成,必须依靠相关部门的支持和协助。”全国人大代表高憬宏接受本刊记者采访时表示,应该说,合力破解“执行难”已经发挥了巨大作用,网络执行查控系统建设实现新突破,失信被执行人“一处失信、处处受限”的信用惩戒格局基本形成,最高人民法院也已建立异地执行协调机制和委托执行管理系统,近年来法院执行工作取得了重大进展。

### 从人民法院“单打独斗” 向多部门“群策群力”转变

党的十八届四中全会将切实解决“执行难”列为全面推进依法治国的重要任务。最高人民法院院长周强在2016年全国两会上提出“用两到三年时间基本解决执行难问题”的目标。两年来,全国各地以前所未有的工作力度,锐意进取、攻坚克难,大力推进“基本解决执行难”工作。

“经过两年多的努力,执行工作内外环境、执行理念以及执行体制、机制、方式都发生了根本性变化,‘基本解决执

行难’取得了显著进展。”全国人大代表莫小峰接受本刊记者采访时认为,为确保如期完成“基本解决执行难”任务目标,并形成常态化长效机制,要发挥党总揽全局、协调各方的政治、体制优势,加大各级党委对人民法院执行工作的领导和组织协调力度。

对于如何整合各方力量,破解“执行难”问题,高憬宏代表提出,建议全国人大常委会出台关于推动解决“执行难”的决议,从提高对人民法院执行工作重要性的认识、发挥人民法院解决“执行难”的主体作用、形成解决“执行难”的工作合力等方面作出规定,明确公安、民政、国土资源、住房城乡建设、税务、工商和市场监督管理、银行监管、证券监管、保险监管、通信管理等部门,要加强与人民法院的执行联动,支持、配合人民法院建立健全覆盖本地区被执行人财产和身份信息的网络执行查控系统。

全国人大代表厉莉在接受媒体采访时说,相关部门要以信息化建设推动执行改革工作不断前进,力图为人民群众提供更加优质、便捷、高效的司法服务。

“建议把推进解决‘执行难’的各项工作的纳入各级人大监督职能范围,并由人大法制委员会具体负责对该项工作的实施进行监督。”全国人大代表王士岭接受本刊记者采访时表示,各相关单位作为推进解决“执行难”工作的参与主体,要明确职责任务,做好协助配合工作,实事求是地对相关评审事项提出意见和建议。

多位接受记者采访的人士均指出,解决“执行难”不是法院一家的责任,必须通过联合全社会力量,从法律、经济、政治、舆论等各方面,矫正和规制失信被执行人的不诚信行为,最大限度压缩失信人的活动空间,促使其自动履行义务。

在采访中,有媒体记者提出,“执行难”的病症,不仅困扰着司法判决,行政决定也有同样的苦恼。他们期待在如何完善行政强制执行制度、进而破解行政决定“执行难”方面,各方也能有所作为。✘



导读：为确保如期实现“基本解决执行难”目标，坚决攻克这一妨碍公平正义、损害人民权益的顽瘴痼疾，近年来人民法院执行工作采取了哪些重点措施？取得了哪些突出成效？在“基本解决执行难”的决战之年，人民法院又将会取得哪些突破性进展？“基本解决执行难”目标是否可以如期完成？这些都成为人大代表和人民群众普遍关注的问题。

# “基本解决执行难”硬仗如何打赢

文 / 本刊记者 张宝山

执行工作，是案件在司法程序的最后一步，也是让人民群众在案件中感受公平正义的最后一环。然而，赢了官司却拿不到钱、让法院生效判决书成“白条”的情形仍有不少。针对困扰群众已久的“执行难”问题，在2016年全国两会上，最高人民法院院长周强在报告最高人民法院工作时明确提出，“用两到三年时间基本解决执行难问题”。

为确保如期实现“基本解决执行难”目标，坚决攻克这一妨碍公平正义、损害人民权益的顽瘴痼疾，近年来人民法院执行工作采取了哪些重点措施？取得了哪些突出成效？在“基本解决执行难”的决战之年，人民法院又将会取得哪些突破性进展？“基本解决执行难”目标是否可以如期完成？这些都成为人大代表和人民群众普遍关注的问题。

## 汇聚强大合力综合治理“执行难”

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民法院执行工作，党的十八届四中全会明确提出要切实解决“执行难”，依法保障胜诉当事人及时实现权益。

“执行难”成因复杂，解决“执行难”必须牢牢坚持党的集中统一领导，必须紧紧依靠党的集中统一领导，充分发挥

党总揽全局、协调各方的政治优势，充分发挥中国特色社会主义的制度优势，形成解决“执行难”的强大合力。

2016年9月，中办、国办印发《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，加强对失信被执行人的联合惩戒，为破解“执行难”提供有力支持和保障；对于“用两到三年时间基本解决执行难”工作，中央政法委高度重视，中共中央政治局委员、中央政法委书记郭声琨在2018年中央政法工作会议上强调，要深化执行制度改革，加强执行信息化建设，完善综合治理“执行难”工作格局。

“以决胜的精神状态和敢打必胜的信心、决心，攻坚克难、顽强拼搏，坚决如期打赢‘基本解决执行难’这场硬仗。”在2018年4月3日最高人民法院召开的执行工作现场会上，院长周强又发出了执行“攻坚战”的动员令。

“春雷行动”“夏日雷霆”“百日会战”，全国各地法院纷纷以重任在肩、时不我待的精神状态展开专项执行行动，涉民生案件专项执行、涉金融案件专项执行成重点工作。构建综合治理“执行难”格局，建立网络查控体系，健全执行管理机制，强力实施信用联合惩戒，一张执行大网已全面拉开。

据了解，截至目前，绝大多数地方党委、政府都出台了“基本解决执行难”的文件，成立“基本解决执行难”工作领导小组，建立联席会议制度，共同研究解决“执行难”重大问题，党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会参与的综合治理“执行难”工作大格局已初步形成。

## 信息化迅猛发展让执行工作高效便捷

“如今，各级法院为‘基本解决执行难’，多措并举、攻坚克难，人民群众对执行工作的满意度显著提升，法院司法公信力也得到进一步增强。”全国人大代表、广东国鼎律师事务所主任朱列玉接受媒体采访时说。

数据显示，全国法院2016年、2017年共受理执行案件1189.96万件，执结1156.27万件，执行到位金额2.83万亿元。2018年1月到6月，全国法院共受理执行案件409.4万件，执结280.36万件，执行到位金额0.52万亿元，同比增长44.06%。

生效判决无法得到执行，就是对司法公信力的践踏和破坏。破解“执行难”，就是要维护法律权威，维护生效判决，维护当事人的合法权益。近年来，人民法院大力推进网络执行查控系统建设，有效破解了查人找物的难题。

不久前,一位消失了十年之久的被执行人,在出境前往香港时被边检部门截获,执行法院将其带走,并对其司法拘留15日。对被执行人的身份证信息进行的校核比对,使这名“老赖”现出了原形。

据了解,针对传统执行模式下找人找物困难的问题,最高人民法院于2014年开始建立网络执行查控系统,实现对被执行人的银行存款、车辆、船舶、证券,以及身份证、出入境证照、工商登记、人民币结算账户等11类17项信息的查询。以金融机构为例,目前,查控范围包括3800多家银行,实现了法院系统和公安部、交通部、民政部、人民银行、银行保险监委会等16家单位联网。过去可能要几天甚至几个月完成的财产查找工作,现在几分钟就可以完成。通过信息化、网络化、自动化手段查控被执行人及其财产,截至2018年6月,共查询案件5172.45万件次,冻结款项2699.75亿元,极大地提高了执行效率。

信息化的迅猛发展,为执行查控工作提供了巨大便利,也使执行到位金额呈现逐年上升的态势。贵州法院的“执行阿尔法GO”、福建法院的“执行网络查询小帮手”、浙江法院和阿里巴巴共同研发的“审务云”等“智慧执行”的新探索,使执行工作变得日益高效便捷;执行工作中标配的执法记录仪、执行单兵系统等高科技装备,让执行工作人员“如虎添翼”。

为破解财产变现难题,人民法院还积极探索实施网络司法拍卖,将拍卖流程公开,将司法拍卖置于阳光下。据中国法院网报道,仅以淘宝网一家网站为例,自开展网络司法拍卖以来,累计拍卖90万次,拍卖标的物53万件,成交额6940亿元,平均成交率达到90%,溢价率达到70%。尤其是网拍不收佣金,几年来,为当事人节约佣金达208亿元。

### 信用惩戒让失信被执行人“处处受限”

“我被困在南极了,想尽快履行执

行义务”。据中国法院网报道,2016年4月,一名去南极旅游的“老赖”因买不了回国的机票被困南极,无奈之下只得向法院“投降”。

2013年,最高人民法院出台司法解释,建立了失信被执行人名单制度,开始对失信被执行人进行联合惩戒。2016年,《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》出台,多部委据此形成了对失信被执行人信用惩戒的工作制度。比如中组部把失信信息作为党代表、人大代表、政协委员及干部晋升的考核内容;财政部、国家发改委限制失信被执行人参加招投标;教育部限制失信被执行人子女就读高收费私立学校。

多部门联合进行信用惩戒的作用日益凸显。数据显示,从2013年10月至2018年6月30日,全国法院累计发布失信被执行人名单1123万例,共限制1222万人次购买机票,限制458万人次购买动车、高铁票,限制失信被执行人担任企业法定代表人及高管28万人,有280万失信被执行人迫于信用惩戒压力自动履行了义务。

在加强信用惩戒方面,人民法院还用好用足强制措施,对抗拒执行行为予以坚决打击。据了解,目前处于发布中的失信被执行人共789万例,涉及失信被执行人440万个。2016年以来,全国法院共判处拒执罪7590人,累计拘留失信被执行人27.9万人次,限制出境2.8万余人次。

### 规范程序让执行权“阳光透明”

执行力量分散、协调不畅、指挥不力等问题长期以来一直困扰着人民法院,为解决这些问题,最高人民法院提出要依托执行指挥中心,强化上级法院对下级法院实行统一管理、统一指挥、统一协调的执行工作管理体制。

据中国法院网报道,2016年11月15日,执行办案平台在全国3520家法院全部上线使用,标志着全国法院执行

工作“一盘棋”的执行管理体制机制迈出了一大步。目前,全国四级法院均建立了互联互通的执行指挥中心平台,对是否存在违规执行、消极执行等一目了然,此外,这个系统与执行公开系统无缝连接,自动地向当事人推送相关信息,让执行权在“阳光”下运行。

为了防止执行人员把有财产可供执行案件当作无财产可供执行案件执行,滥用终结本次执行程序,最高人民法院建立了一套严密的程序、机制和甄别标准,将所有纳入终结本次执行程序的案件建立单独的数据库来管理,每半年由网络查控系统进行一次自动查询,一经发现有效财产立即恢复执行。

为解决异地执行难题,最高人民法院建立完善了异地执行机制,并研发上线了委托执行管理系统。据中国法院网报道,委托执行系统运行以来,全国法院共进行跨区域执行协作17万余次,自该系统应用以来,节省运力68万人次,节约成本4.3亿元,减少碳排放量3.3万吨,为建设资源节约型、环境友好型社会做出了积极探索和贡献。

据了解,为积极发挥司法解释的规范作用,近三年来,最高人民法院共出台了30多个涉执行的司法解释和规范性文件,填补规则空白,约束执行法官裁量权,加强监督制约。

2017年4月19日最高人民法院发布的《人民法院规范执行行为“十个严禁”》,专门针对法院内部存在的各种违法违纪现象,为执行工作进一步搭起“高压线”。同时,最高人民法院还开展为时一年的规范执行行为专项整治活动,整治消极执行、选择性执行、乱执行等问题,坚决清除执行队伍中的害群之马。

从2016年3月起,最高人民法院在全国法院部署“用两到三年时间基本解决执行难问题”,到今天将近两年半的时间已经过去,“基本解决执行难”已经取得重大进展,但今后的一个时期里,执行工作仍然任重道远。■



# 解决“执行难” 与诚信建设应协调推进

文 / 本刊记者 张宝山

住着豪宅,开着跑车,满屋的奢侈品,却拖欠3万多本金及利息不还。2017年2月24日,在江苏高院组织的全媒体直播抓“老赖”行动中,苏州一名女士易某的行为被彻底曝光。生活奢侈,却多次以经济拮据为由拒绝履行偿债义务,易某的行为属于有能力履行而拒不履行的典型情形。

不久前,北京华普超市因拖欠债务5000余万拒不履行,被北京朝阳法院强制执行,执行法官找到超市的负责人,但其自称已经离职。法院现场调查发现,华普超市虽已停止营业,但场地租金每年仍有近两千万的收益,属于典型的虚报财产,逃避法定债务。作为华普超市的关联企业北京华普国际大厦公司,也因欠债一千多万元,被强制执行。当执行法官找到公司的法定代表人后,发现他只是被雇来挂名当法人的一名司机,真正的幕后老板却不见踪影。

面对法院的强制执行,不讲诚信、有钱不还的“老赖”可以说是想尽各种招数来逃避。有的被执行人东躲西藏,甚至举家外迁,故意逃避债务;有的被执行人以“假离婚、假破产、关联交易”等手段隐匿、转移财产规避执行,给执行工作带来困难;有的被执行人利用虚假诉讼转移财产,利用互联网金融转移、隐匿财产来规避执行。

正如全国人大代表、福建省高级人民法院院长吴偕林所说,“现在明火执仗抗拒执行的少了,但规避执行的手段花样翻新、隐蔽性强,给法院执行工作

带来更大挑战。”针对这些花样百出的“老赖”行为,全国人大代表、福建省龙岩市新罗区西安村党委书记章联生认为,法律是社会秩序的底线,主动履行生效法律文书是每一位公民应尽的义务,这种藐视法律、心存侥幸的行为必须受到法律的严惩。

事实上,如果社会成员能充分遵守法律,自动履行法院的判决,绝大多数案件根本不会进入执行程序。执行程序是为了应对一些社会成员违背契约精神,无视法律的权威与人民法院的尊严,而设置的一种对司法失信行为纠偏的终极途径。但是,现实中,强制执行这一维护司法诚信的最后一道防线,却往往变成了首当其冲的“急先锋”。

对于这些不讲诚信、有钱不还的“老赖”,目前,最高人民法院已与国家发改委等60家单位签署文件,采取联合惩戒措施,对他们在担任公职、出行、购房、投资、招投标等经济社会生活的方方面面进行限制,让其“一处失信、处处受限”。

民无信不立。诚信,是人的立身之本,也是社会主义核心价值观的重要内容。“执行难”问题的凸显,在某种程度上恰恰折射出了社会诚信观念的缺失。正是因为被执行人不诚信履行法律义务,才最终导致强制执行程序的启动,“执行难”的问题也根源于此。反过来说,也正是因为诚信体系的相对不健全,才使强制执行的反制措施功效受限,给逃避执行的被执行人留下了可乘之机。

据此可以得出,推进社会诚信体系

建设是破解“执行难”的治本之策。要把与诚信建设有关的文化、制度、工具等资源整合起来,加上教育、鼓励和惩罚等多种手段,引导和规范人们的价值取向,促进社会诚信水平的提高,进而实现从源头治理“执行难”的最终目的。

我们看到,人民法院正是以信用信息为基石,加强与社会范围内的征信系统的衔接、配合,使不履行义务的被执行人因失信而受到严重影响,以此督促、迫使其履行法律文书所确定的义务,达到强制执行的效果和目的。

反之,解决“执行难”问题,也是推进社会诚信体系建设的重要力量。对被执行人采取强制措施迫使其履行义务,其实也是对失信行为进行强制矫正的过程。这种矫正不仅使被执行人为其失信行为付出代价,而且会形成示范效应,在社会范围内形成履约、守信、重法的健康氛围。

近年来,人民法院针对社会诚信观念缺失、规避执行泛滥、社会信用制度不完善等客观现象,围绕执行工作与社会诚信体系的联合融通进行研究探索并取得了积极成效,为推进社会诚信体系建设,最终从根本上解决“执行难”问题提供了理论以及实践的准备和基础。

因此,解决“执行难”与社会诚信体系建设之间具有内在的关联性,存在实现良性互动的契机。在着力破除“执行难”这一顽瘴痼疾的进程中,要加强诚信体系建设,实现诚信体系建设与解决“执行难”相互促进、协调推进。★

# “执行难”的真正解决 需要全社会的共同努力

文 / 本刊记者 张宝山

解决“执行难”，是党的十八届四中全会确定的全面推进依法治国的重要任务。“基本解决执行难”，是最高人民法院在2016年提出的用两到三年时间实现的目标。党中央作出的这项重大决策部署，最高人民法院制定的这个奋斗目标，是国家法治建设的重点工作，是人民群众的殷切期盼，也是全国人大及其常委会高度重视的问题。

根据全国人大常委会2018年监督工作计划，常委会将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，以及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。

实际上，多年来，全国人大及其常委会在听取审议两高有关工作报告时，对“执行难”问题都有涉及。今年特别值得一提的是，常委会将专门听取审议“执行难”专项工作报告并开展专题询问，这也是自常委会开展专题询问以来，首次对“两高”工作报告进行专题询问。按照工作安排，今年10月召开的常委会会议，将就高法和高检的专项工作报告，以常委会联组会议形式开展专题询问。

届时，常委会将就人民法院建立综合治理“执行难”机制、深化执行体制改革、开展执行专项行动、完善执行工作规范、推进执行信息化建设、加强执行队伍建设、形成“执行难”的原因、执行工作中存在的问题等方面情况，以及人民检察院对执行活动法律监督工作中存在的问题，以问题为导向，聚焦突出问题，回应社会关切，询问“两高”有

关负责人，并提出进一步加强和改进工作的措施和建议。

为了解更多情况，近来全国人大常委会及有关专门委员会已开展了多次关于“执行难”的专题调研。全国人大常委会副委员长曹建明率调研组赴安徽、江苏、上海等地调研，详细了解各级人民法院“基本解决执行难”工作取得的成效和存在的困难，并召开座谈会听取各方面的意见和建议。全国人大监察和司法委员会副主任委员张苏军率调研组赴浙江调研，对各级人民法院建立的综合治理“执行难”机制和各级人民检察院对执行活动监督等情况进行了解。全国人大监察和司法委员会副主任委员徐显明率调研组赴云南调研，详细了解各级人民法院在解决“执行难”工作中的创新之举，以及各级人民检察院在制度建设、查处模式及效果优化方面做出的探索。

全国人大代表也纷纷就“执行难”问题进行调研。日前，来自广东、广西、湖南、海南4个代表团的31位全国人大代表来到黑龙江省，就各级人民法院“基本解决执行难”等问题开展视察和调研活动。在哈尔滨中院，代表们通过执行指挥平台视频远程指挥系统，观看了中院执行一庭、南岗区法院、道里区法院、依兰县法院四起执行行动现场的实时情况，亲身感受执行工作信息化成果运用，“零距离”见证执行、监督执行。在松北区法院，代表们现场观看了一起涉拒不执行判决、裁定罪案件的开庭审理。

在调研中，大家的一个共识是“基本解决执行难”需要调动全社会力量共

同参与。要坚持党对执行工作的绝对领导，健全“党委领导、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会参与”的综合治理“执行难”工作格局，形成解决“执行难”的强大合力。

事实上，破解“执行难”，是法院的职责所在，也是全社会面临的共同任务和热切期盼。各级人大应该充分发挥自身的优势，通过人大监督凝聚社会共识，动员全社会力量紧密配合、协调联动、强力攻坚，推动解决“执行难”问题。

不难看出，“执行难”是一个综合性的社会问题，单靠法院一家来解决很不现实。解决“执行难”问题，需要全社会力量紧密配合、协调联动、强力攻坚。在执行过程中，应逐步健全执行联动机制。这就需要实现部门间信用信息互联互通和交换共享，开展信用联合惩戒，加大对“失信被执行人”曝光力度，让失信者“一处失信、人人皆知”。还要加强责任追究，对推进“基本解决执行难”工作不力的要严肃追究问责。同时要加大舆论宣传力度，及时向社会公开“失信被执行人”信息、联合惩戒情况、典型案例，营造守法光荣、违法可耻的社会氛围，为解决“执行难”营造良好环境。

正如一位全国人大代表所说，执行工作是实现公平正义最后一道防线和“最后一公里”。法律的公正需要每个判决都能够落到实处。正义也许会迟到，但是正义永远都不会缺席。要解决“执行难”，不能仅仅依靠法院执行，更需要依靠每个人诚信意识的提高，“执行难”的真正解决需要全社会的共同努力。✘



导读：十三届全国人大常委会履职伊始便启动的大气污染防治法执法检查，让这部解决“心肺之患”的重要法律再次成为社会焦点。大气污染防治法于1988年实施，后于1995年进行修正，2000年、2015年进行两次修订。其间，常委会开展的执法检查等监督工作也为该法的贯彻落实和修改完善起到了积极的推动作用。可以说，这部法律的发展史，正是全国人大及其常委会通过立法和监督工作履职尽责、不断推动我国生态文明建设向纵深发展的历史见证。

# 风雨三十年：大气污染防治法“成长”记

文 / 本刊记者 王晓琳

到今年6月1日，大气污染防治法实施整整30个年头了。

自1988年6月1日实施以来，大气污染防治法走过30年风雨历程。它的贯彻实施、修改完善的历程，体现了我们国家对生态环境尤其是大气污染防治的日益关注与重视，也是全国人大及其常委会不断加强立法和监督工作、为生态环境保护贡献人大力量的一个缩影。

## 应运而生：大气污染防治法出台

20世纪以来，经济的发展、人口的增加以及人类对于自然资源的加速消耗，引发了严重的环境污染，其中大气污染尤为突出。比利时马斯河谷烟雾事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、日本四日市哮喘事件、北美死湖酸雨事件……因大气污染导致的公害事件在造成巨大生命、财产损失的同时，对大气环境也造成了不可低估的危害。

与此同时，20世纪70年代的中国，长期积累的环境污染问题也逐渐爆发出来，发生了诸如官厅水库污染、松花江汞污染等影响颇大的污染事件，中央政府决定对全国的污染状况特别是工业“三废”对水源和空气造成的污染进

行调查。在对环境污染问题的认知和治理过程中，中国的环保事业正式拉开帷幕，大气污染防治工作也开始着手。

尤其是十一届三中全会后，我国在加强大气环境管理、防治大气污染方面制定了必要的政策和措施，各部门和地方也制定了一些部门规章和地方性法规，取得了一定成效。但就全国范围来看，仍未能在全局上有效控制住大气污染的发展趋势。

在1987年召开的六届全国人大常委会第二十一次会议上，时任城乡建设环境保护部部长叶如棠作关于大气污染防治法（草案）的说明时讲道：“据近几年部分城市对大气环境质量的监测，大气中总悬浮微粒为每立方米600微克左右，相当于发达国家五六十年代大气污染最严重的程度。除了粉尘和二氧化硫等主要大气污染物质外，排放含有氟、氯、汞、砷、铅和硫化氢等有毒物质的废气，虽发生在局部地区，但这些物质毒性较大，对人民群众的生产、生活和身体健康危害严重。所以，大气污染是我国环境保护中的一个突出问题。”在这种情况下，急需一部专门法律对大气污染防治进行综合调整。

终于，我国第一部大气污染防治法于1987年由六届全国人大常委会第

二十二次会议通过，自1988年6月1日起实施。该法主要针对工业和燃煤污染防治方面，共六章四十一条，包括总则，大气污染防治的监督管理，防治烟尘污染，防治废气、粉尘和恶臭污染，法律责任和附则。

曾深度参与大气污染防治法起草工作的中国社科院法学所原研究员文伯屏在文章中介绍称，这部法律主要以控制煤烟型污染为中心内容，其总则和关于管理原则、管理制度的规定与1984年制定的水污染防治法的规定基本相同，但本着“区别对待，今后从严”的指导思想，在部分问题上作出了更明确有力的规定。

值得一提的是，大气污染防治法审议通过时，时任全国人大常委会委员长彭真同志就此作了专门讲话。他说，这个法很重要，要加强宣传，要宣传它的重要性、必要性，对于法的每一重要条款，要一条一条地进行宣传。他强调，办好这件事，还是要走群众路线，做好宣传，使全体人民、使我们的每一个干部和群众都重视环境保护，把它与生产同样重视，把防治污染作为人们遵守的一项社会公德，使之形成风气。由此可见全国人大常委会领导同志对我国大气污染防治工作的高度重视。

这部法律的出台,真正将法律的手段应用到大气污染防治工作中,对大气污染防治具有里程碑意义。1987年,时任全国人大法律委副主任委员宋汝芬在接受《瞭望周刊》采访时曾表示,有了大气污染防治法,将有两个突出的好处:“一是有更多的单位和领导对污染的防治重视起来了,治理污染日见成效。二是有了法律,环保部门等执法单位就有了与违法行为作斗争的武器。随着我国经济建设的发展和人民科学文化水平的提高,随着全社会对这一问题认识的提高,这一法律对我国的大气污染防治工作将会起到更积极的作用。”

### 两条腿走路:监督力促法律落实

大气污染防治法颁布后,囿于当时对大气污染严重状况和发展趋势认识不足,所规定的防治措施不够有力,加上我国大气污染防治领域出现的一些新变化,致使1987年制定的大气污染防治法难以适应形势需要。于是,全国人大常委会分别于1995年和2000年对该法进行了修改。

大气污染防治法的不断完善,背后是国家法制的不断进步。改革开放以来,我国大力加强社会主义民主法制建设,立法工作取得了巨大成就。然而,在推进依法治国的最初进程中,法律的权威还没有真正树立起来,有法不依、执法不严、违法不究的现象还较为普遍和严重地存在。

对此,1991年底,七届全国人大常委会委员长万里提出,要把对法律执行情况的监督检查同制定法律放在同等重要的地位,并从1992年开始了全国人大常委会的执法检查。至九届全国人大常委会,李鹏委员长同样十分重视人大监督工作,提出要把监督工作放在与立法工作同等重要的位置,紧紧围绕党和国家工作的大局,进一步加大监督力度,改进监督方式,完善监督程序,增强监督实效。

按照这一指导思想,大气污染防治

法执法检查被提上议程。1999年5月,全国人大常委会组织5个执法检查组,赴北京、上海、西安、兰州和沈阳五市进行大气污染防治法执法检查,检查内容侧重于燃煤和汽车尾气污染的治理情况。其间,检查组听取了国家经贸委、国家环保总局等相关部门及五市人大、政府有关大气污染防治法实施情况的汇报,实地考察了一些企业污染治理情况,视察了城市锅炉改造、汽车尾气治理等方面的情况,多次召开由环保专家、基层代表和企业负责人参加的座谈会,广泛听取各方面的意见、建议。

除了法律监督,在工作监督方面,九届全国人大常委会改变了以往随机听取“一府两院”工作报告的做法,要求每次常委会会议都至少听取一个执法检查报告和一个工作报告。在九届全国人大常委会第十次会议上,常委会就听取和审议了执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告和国务院关于北京市大气污染防治情况的报告。

为了增强监督实效,全国人大常委会还建立了反馈制度,将执法检查中发现的问题和委员们在审议报告时提出的意见、建议及时转交国务院有关部门,相关部门也要将改进工作的情况及时向常委会作出反馈。大气污染防治法执法检查也照此进行。

此外,全国人大常委会将执法检查与法律的修改、完善相结合。在大气污染防治法执法检查报告中,时任全国人大常委会副委员长邹家华指出,我国城市大气环境形势依然十分严峻,酸雨污染日益突出,污染造成的危害不断加剧。而造成这一现状的原因,一是以煤为主的能源结构造成煤烟型污染严重;二是汽车数量急剧增长,汽车尾气污染严重;三是地面扬尘和沙尘暴造成总悬浮颗粒物浓度偏高,荒漠化加剧导致沙尘暴频率增加;四是工业污染源造成城市局部地区污染严重。结合执法检查发现的问题,历经三审于2000年修订通过的大气污染防治法,从1987年

的四十一条法律条文增加到六十六条,内容上从集中力量抓重点城市的大气污染防治、加强机动车污染防治、加大城市扬尘的控制力度、禁止超过排放标准排放污染物、实行大气污染物排放的总量控制和许可制度、建立排污收费制度、强化法律责任等诸方面,进一步完善了相关规定。

### 与时俱进:法律规范日益完善

2000年大气污染防治法修订后,我国又相继出台了一系列政策措施,出重拳强化污染防治:制定实施《大气污染防治行动计划》,主要污染物排放总量控制制度、排污收费制度等大气污染防治主要法律制度逐步落实,大气污染防治标准不断完善,检测体系不断健全,相关配套法规、规章、司法解释和政策措施也逐步完善。

但是,在取得积极成效的同时,随着经济社会快速发展,我国大气污染防治又面临新的挑战。机动车保有量急剧增加,我国大气污染正向煤烟与机动车尾气复合型过渡,区域性大气环境问题日益突出,雾霾等重污染天气频发。

为进一步摸清大气污染防治现状,十二届全国人大常委会再发力,于2014年5月至9月,由陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海副委员长带队,组成5个检查组,分赴10省(市)进行大气污染防治法执法检查,同时委托其他21个省(区、市)人大常委会进行自查。

其后,沈跃跃副委员长作执法检查报告时指出,这一时期我国大气污染防治法贯彻实施中仍存在诸多问题,如结构性污染问题突出,有的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。尤其是,距离上次修订已过十几年,此时的大气污染防治法显现出诸多弊端:源头治理薄弱,管控对象单一;总量控制范围较小,重点难点针对不够;问责



机制不严,处罚力度不够……针对当前大气污染防治现状,尽快修改完善大气污染防治法成为当务之急。

而此次执法检查在查找问题的过程中,也广泛征求了各方面对大气污染防治法修改的意见和建议,为第二次修订打下了基础。2014年12月,时任环境保护部部长周生贤向十二届全国人大常委会第十二次会议作大气污染防治法修订草案的说明时指出,该草案以新修订的环境保护法为依据,全面落实《大气污染防治行动计划》提出的各项制度措施,主要遵循四条原则:一是源头治理,协同管控;二是综合施策,突出重点;三是强化责任,从严管理;四是立足当前,着眼长远。经过三次审议,修订后的大气污染防治法于2015年8月29日表决通过。

全程参与此次修订工作的法工委行政法室的一位工作人员在接受本刊记者采访时表示,修订过程中,全国人大常委会始终坚持以人民为中心,充分发挥人大在立法工作中的主导作用,对燃油质量标准、煤炭销售监管等有争议的问题进行了协调,在矛盾的焦点上“下刀”,原法几乎每一条都作了修改。

“大气污染防治法是新修订的环境保护法通过后修改的第一部单项法,主要体现了四个方面的进步。”在新闻发布会上,时任全国人大常委会法工委行政法室副主任童卫东指出,进步主要表现在:一是以改善大气环境质量为目标,强化地方政府的责任,加强对地方政府的监督。二是坚持源头治理,从推动转变经济发展方式,优化产业结构、调整能源结构的角度完善相关制度。三是抓主要矛盾,解决突出问题。对目前大气污染的主要污染源来源于燃煤、工业、机动车的实际作了具体规定,对重点区域联防联控、重污染天气的应对措施也作了明确要求。四是加大了处罚的力度。新修订的法律条文有129条,其中法律责任条款有30条,规定了大量具体的有针对性措施,并有相应的处罚责

任。具体的处罚行为和种类接近90种,提高了这部法律的可操作性和针对性。

## 攻坚克难:

### “法律巡视”剑指顽瘴痼疾

近年来,全国上下对大气污染防治的重视程度达到了前所未有的高度。在今年5月召开的全国生态环境保护大会上,习近平总书记再次强调,坚决打赢蓝天保卫战是重中之重,要以空气质量明显改善为刚性要求,还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。


为学习宣传和贯彻落实习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神,贯彻党中央关于打好污染防治攻坚战的决策部署,推动解决人民群众关注的突出环境问题,十三届全国人大常委会在开局之年即聚焦大气污染防治工作,将大气污染防治法执法检查作为监督工作的重中之重,由栗战书委员长挂帅担任执法检查组组长,王晨、沈跃跃、丁仲礼副委员长、杨振武秘书长和环资委高虎城主任委员任副组长,于今年5月至6月,分成4个小组,分别赴河南、内蒙古、山西、陕西、山东、河北、安徽、江苏8个省区开展执法检查工作。同时,委托其他23个省(区、市)人大常委会开展自查,实现了执法检查全覆盖。

检查结束后,常委会特意加开一次专门会议,听取审议大气污染防治法执法检查报告,并结合审议报告开展专题询问。栗战书委员长在十三届全国人大常委会第四次会议上作关于检查大气污染防治法实施情况的报告,并指出,这次执法检查有几个突出特点:一是深入学习贯彻习近平生态文明思想,检查组带头宣讲,并号召各方面以实际行动确保党中央关于打赢蓝天保卫战的决策部署落到实处。二是始终坚持“依法”原则,执法检查全过程、各方面都以法律为依据为准绳。三是充分发挥“法律巡视”监督利剑作用,敢于动真碰硬,开展随机抽查,深入查找重点地区、重点领域、重点行业存在的突出问题。四

是创新检查方式,召开五级人大代表和群众代表、专家学者座谈会,倾听民意、集中民智;把重要的法律条款梳理为调查问卷,推动政府部门和企业负责人学法用法普法;同省(区)人大常委会就法律实施情况初步交换意见,上下协力推动法律全面有效实施。会上,还审议作出了《全国人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》,以此凝聚打赢蓝天保卫战的最大共识。

可以说,这次高规格的执法检查,不仅对大气污染防治工作起到了积极的推动作用,更为人们提供了一个人大监督的经典范本。闭幕会上,栗战书委员长浓墨重彩地阐述和强调了人大监督的定位和原则、指向和重点、形式和方法,为新时代开展人大监督工作指明了方向。

脚踏实地、动真碰硬,全国人大常委会的精彩表现赢得了社会的广泛赞誉。舆论普遍认为,全国人大及其常委会作为国家权力机关,切实履行宪法法律赋予的职责,主动作为、积极作为,通过法律实施监督,以法律的武器治理污染,用法治的力量保卫蓝天,充分体现了新一届全国人大常委会坚决贯彻落实习近平生态文明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,增强了全国人民打赢蓝天保卫战的信心。

大气污染属于“疑难顽症”,是一块非常难啃的“硬骨头”。从全世界治理的情况来看,大气污染治理从来都不是一蹴而就的,这是一场大仗、硬仗、苦仗。但令人欣喜的是,从20世纪70年代至今,我国大气污染防治工作逐步深入,取得了显著成效。这期间,全国人大及其常委会将人民所望视作人大所向,充分发挥立法和监督职能,不断推动完善大气污染防治相关法律制度,切实推动法律贯彻落实。有言道:“关山初度尘未洗,策马扬鞭再奋蹄。”人们相信,全国人大一定会持续发力,为加强生态文明建设进一步贡献人大力量! 



## 从常委会会议看大气污染防治法发展脉络

年份	会 议	事 件
1987	六届全国人大常委会第二十一次会议	6月11日,时任城乡建设环境保护部部长叶如棠作关于大气污染防治法(草案)的说明
	六届全国人大常委会第二十二次会议	8月28日,时任全国人大法律委副主任委员宋汝桢作全国人大法律委对大气污染防治法(草案)审议结果的报告; 9月4日,宋汝桢在联组会上作关于大气污染防治法(草案)(修改稿)几点修改意见的汇报; 9月5日,表决通过大气污染防治法,该法自1988年6月1日起施行
1994	八届全国人大常委会第十次会议	10月21日,时任全国人大环资委副主任委员林宗棠作关于大气污染防治法(修改草案)的说明
1995	八届全国人大常委会第十五次会议	8月23日,时任全国人大法律委副主任委员项淳一作全国人大法律委关于大气污染防治法(修改草案)审议结果的报告; 8月28日,时任全国人大法律委主任委员薛驹作关于对修改大气污染防治法的决定(草案)和体育法(草案修改稿)修改意见的汇报; 8月29日,通过全国人大常委会关于修改大气污染防治法的决定,自公布之日起施行
1999	九届全国人大常委会第十次会议	6月26日,时任全国人大常委会副委员长邹家华作全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告
	九届全国人大常委会第十一次会议	8月24日,时任全国人大环资委主任委员曲格平作关于大气污染防治法(修订草案)的说明
	九届全国人大常委会第十三次会议	12月17日,时任全国人大法律委副主任委员张绪武作全国人大法律委关于大气污染防治法(修订草案)修改情况的汇报
2000	九届全国人大常委会第十五次会议	4月25日,张绪武作全国人大法律委关于大气污染防治法(修订草案)审议结果的报告; 4月29日,通过修订的大气污染防治法,该法自2000年9月1日起施行
2014	十二届全国人大常委会第十一次会议	10月29日,全国人大常委会副委员长沈跃跃作全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告
	十二届全国人大常委会第十二次会议	12月22日,时任环境保护部部长周生贤作关于大气污染防治法(修订草案)的说明
2015	十二届全国人大常委会第十五次会议	6月24日,时任全国人大法律委副主任委员孙宝树作全国人大法律委关于大气污染防治法(修订草案)修改情况的汇报; 6月29日,时任环境保护部部长陈吉宁作国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告
	十二届全国人大常委会第十六次会议	8月24日,孙宝树作全国人大法律委关于大气污染防治法(修订草案)审议结果的报告; 8月29日,通过第二次修订的大气污染防治法,该法自2016年1月1日起施行
2018	十三届全国人大常委会第四次会议	7月9日,栗战书委员长作全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告; 7月10日,栗战书委员长主持召开联组会议,就大气污染防治法执法检查报告进行专题询问; 7月10日,表决通过全国人大常委会关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决定



导读：为全面了解农产品质量安全法贯彻实施情况，督促法律实施机关采取有效措施，进一步贯彻法律各项规定，确保广大人民群众“舌尖上的安全”，全国人大常委会启动农产品质量安全法执法检查。这也是该法自2006年颁布实施以来的首次执法检查。

# 农产品质量安全：食品安全的基础和源头

文 / 本刊记者 于 浩

2017年2月6日的晚上，天津市武清区动物卫生监督所驻康华肉制品有限公司检疫员，对运到屠宰场屠宰的15头猪进行快速抽检，发现2份尿样中盐酸克伦特罗呈阳性。

盐酸克伦特罗既不是兽药，也不是饲料添加剂，而是肾上腺类神经兴奋剂。动物食入后，脂肪在体内沉积减少，提高了胴体的瘦肉率，故俗称“瘦肉精”。据记载，自2002年9月10日起，我国禁止在饲料和动物饮用水中使用盐酸克伦特罗。

然而，总有一些不法企业和个人不顾消费者的生命健康，在饲料中或在牲畜饲养过程中非法使用盐酸克伦特罗。在这起案件中，15头生猪有10头来自武清区黄花店二街个体养殖户李某某。2015年10月，李某某从流动药贩手中购买了500片含有瘦肉精成分的药品，用于治疗生猪咳嗽。在抽检发现问题后，武清区动物卫生监督所对不合格的猪肉产品，及李某某饲养的盐酸克伦特罗超标的23头生猪进行了无害化处理。

2017年11月，被告人李某某犯生产、销售有毒、有害食品罪，一审被判处有期徒刑二年，并处罚金人民币5万元；禁止其自刑罚执行完毕之日或假释之日起三年内从事畜产品养殖、销售。

7月11日，农业农村部网站刊发信

息，向社会公布农产品质量安全执法监管十大典型案例，天津李某某非法添加瘦肉精案就是其中一例。从公布的案件看，农产品质量安全问题多集中在农兽药残留、非法添加、违禁使用、私屠滥宰及注水和注入其他物质等方面。

## 启动农产品质量安全法执法检查

为全面了解农产品质量安全法贯彻实施情况，督促法律实施机关采取有效措施，进一步贯彻法律各项规定，确保广大人民群众“舌尖上的安全”，6月25日，全国人大常委会启动农产品质量安全法执法检查，召开执法检查组第一次全体会议。

实施食品安全战略，让人民吃得放心，是党的十九大提出的明确要求。农产品质量安全是食品安全的基础和源头，全面贯彻实施农产品质量安全法，对于确保人民群众身体健康和生命安全，不断满足人民日益增长的美好生活需要，具有重要意义。所以，全国人大常委会精心组织好农产品质量安全法执法检查，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，严把从农田到餐桌的每一道防线，切实保障广大人民群众“舌尖上的安全”。

对农产品质量安全法进行执法检查，是该法自2006年颁布实施以来的首次执法检查。执法检查组由全国人大常委会副委员长张春贤、吉炳轩、武维华任组长，农业与农村委员会主任委员陈锡文任副组长，分赴辽宁、山东、广西、重庆、四川、青海六个省区市进行检查，并委托河北、内蒙古、江苏、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广东、陕西、新疆十一个省区人大常委会分别对本行政区域内的法律实施情况进行检查。

在全面检查农产品质量安全法贯彻实施情况的基础上，这次检查重点突出五个方面：一是农产品质量安全标准体系建设情况，包括农产品产地环境、农业投入品、生产规范、产品质量、安全限量、检测方法、包装标识、储存运输等标准制修订情况，技术规范和操作规程制修订情况等。

二是农产品产地管理情况，包括农产品生产区域分类管理情况、农产品基地建设情况、农产品生产环境保护与治理情况等。

三是农产品生产过程管理和可追溯制度建设情况，包括农业投入品安全使用制度建设情况、农产品生产记录建立情况、产地准出制度执行情况、农产品的包装和标识制度执行情况、农产品品牌创建和管理情况等。

四是农产品质量安全管理制度的建立情况,包括公共财政投入保障、农产品质量安全信息发布、农产品质量安全市场准入、农产品质量安全监督检查、农产品质量安全事故报告和农产品质量安全责任追究等制度建设情况等。

五是农产品质量安全监督检查制度执行情况,包括禁止进入市场销售的农产品制度的执行情况、农产品安全监测制度、监督性抽查制度和检测救济制度的执行情况等。

### 农产品质量安全形势“稳中向好”

“我国主要农产品监测合格率保持在96%以上,与2001年相比提高了30多个百分点;2017年达到97.8%,同比上升0.3个百分点,未发生重大农产品质量安全事件,农产品质量安全形势保持了稳中向好的态势。”农业农村部党组成员宋建朝在全国人大常委会农产品质量安全法执法检查第一次全体会议上表示,农产品质量安全法对保障农产品质量安全、维护公众健康、促进农业和农村经济发展发挥了重大作用。

在本法实施的十多年里,农业农村部先后配套制定了《农产品产地安全管理办法》《农产品包装和标识管理办法》《无公害农产品管理办法》《绿色食品标志管理办法》《农产品地理标志管理办法》《农产品质量安全监测管理办法》等规章;制定发布农业国家标准和行业标准1万多项,其中农业国家标准近7000项,行业标准6000多项。国家标准中有4000多项农药残留限量标准,符合或严于国际食品法典标准的比例达到90.6%,2000多项兽药残留限量标准,300多项饲料安全及检验方法标准,160多项转基因安全标准,750多项检测方法等标准。

对社会普遍关注的农药、兽药使用问题,宋建朝说:“在农药方面,目前已禁用39种高毒农药,限定高毒农药只能在棉花等非食用作物上使用。对目前仍在使用的10种高毒农药,一方面实行



浙江省长兴县林城镇现有蓝莓面积500余亩,品种10多个,是“浙江省无公害农产品基地”,生产的蓝莓被认定为生态“无公害农产品”。摄影/新华社记者 徐昱

定点经营,要求高毒农药专柜销售、实名购买、购销台账、溯源管理,实现从生产、流通到使用的全程监管,禁止通过互联网销售高毒农药。另一方面,依据高毒农药的风险大小、替代产品生产使用情况,加快淘汰,力争5年内淘汰现有的高毒农药。在兽药方面,规定了31类药物禁用于所有食品动物的所有用途,3类(性激素类、催眠镇静类、硝基咪唑类)药物禁用于所有食品动物的促生长,严禁将氟虫腈作为兽药经营和使用。同时制定了《禁止在饲料和动物饮用水中使用的药物品种目录》,共收录了5类(肾上腺素受体激动剂、性激素、蛋白同化激素、精神药品、各种抗生素滤渣)40种禁止在饲料和动物饮用水中使用的药物品种。”

目前,我国大多数农产品生产企业、农民专业合作社建立了生产记录制度。一些大型农产品生产企业逐步推进实施可追溯管理,将农产品生产记录电

子化、可视化呈现给消费者。例如,2017年6月,国家追溯平台上线,并在四川、山东、广东三省开展试运行。在农产品产地准出制度探索上,浙江省推行“一证一码”模式,率先出台地方法规,合格证管理在全省得到推广。山东省全面推行韭菜合格证、销售凭证“双证制”管理,严禁“问题韭菜”走出田间地头。陕西省安康市、岐山县、大荔县等地推行了具有防伪功能的二维码合格证,一张一码,类似居民身份证,具有使用便捷、格式统一、防伪唯一的特点等。

但由于我国农产品生产经营主体数量多、规模小、经营分散,违规使用禁限用农业投入品现象依然存在,故农产品质量安全事件时有发生,制度机制、监管队伍、监管能力等尚不能完全适应现实监管需要。

“基层监管能力手段不足问题突出。特别是县乡两级,约四分之一的县尚未建立监管机构,目前村级没有设立农产品质量安全协管员,监管‘最后一公里’的问题还没有得到全面解决等。此外,本法的处罚力度偏弱,最高额度为2万元,违法成本低,对违法分子难以起到威慑作用。法律责任中未对个体农民设定行政处罚,一定程度上是对个体农户违法行为的纵容。许多家庭农场、种养大户种植养殖的规模相当大,但因法律未对其设定处罚措施,而逃避了法律的约束。”宋建朝说。

“部分种类食用农产品存在‘违禁超限’,比如蔬菜中检出毒死蜱,牛羊肉中检出盐酸克伦特罗,水产品中检出孔雀石绿。究其原因,主要是我国有两亿多农户,绝大多数是家庭分散经营,农兽药使用比较随意,对农兽药的使用规定、禁止使用的种类、可以使用的剂量、休药期、间隔期等缺乏了解,这也给



食用农产品质量安全管理带来较大风险。”国家市场监管总局副局长孙梅君认为,当前产地准出与市场准入衔接仍然不畅。实践中,经营者采购畜禽水产品时难以索取到有效的生产源头信息和质量合格证明,造假情况时有发生,不合格产品难以追溯至生产源头。

孙梅君认为,食品安全法对食用农产品质量安全标准、食用农产品的市场销售、有关质量安全标准的制定、有关安全信息的公布和农业投入品作出了新的规定。但部分地方出现两法混用、择法而用的现象。因此,需要加快农产品质量安全法修订工作,做好两法衔接。

### 让百姓吃得放心,人大代表建议不断

如何让人民群众吃得放心,全力守好从“农田到餐桌”的每一道防线,全国人大常委会除了把农产品质量安全法执法检查纳入本年度的监督工作,还把“关于加强农产品质量安全追溯体系建设的建议”作为十三届全国人大一次会议的重点督办建议。

农业农村部在办理重点督办建议时表示,要加快农产品质量安全追溯体系建设,全面推广应用国家农产品质量安全追溯管理信息平台,强化省部对接,推动实现“从田头到餐桌”全程可追溯。

“在当前肉禽蓬勃发展的今天,纸质检疫标签显得相对落后,与当前先进的可追溯的信息化管理不统一。此外,双重检疫标识导致屠宰加工成本的增高,山东一家公司年产225万吨禽肉,从种苗养殖到屠宰、加工、销售产品,每年纸质标签费用在2437万元。”今年全国人代会期间,全国人大代表、山东省滨州畜牧兽医研究院院长、山东绿都生物科技有限公司董事长沈志强建议,取消纸质检疫标签,使用可追溯的电子监管码,保障动物源食品安全。

针对沈志强等5名代表的建议,农业农村部表示,针对检疫粘贴标志使用中出现的冷冻后易脱落、可追溯性不强

等问题,该部先后在内蒙古、浙江、河北等地开展了新型检疫粘贴标志试点工作,采用珠光膜、格拉辛纸等耐低温、防潮湿的新型印刷材料,减少冷冻后破损和脱落问题;在大小标签上增设二维码,在白条禽、牛羊胴体上加挂塑料卡环式检疫标志并增设二维码,提高检疫粘贴标志和检疫信息关联度,强化可追溯管理。下一步,将及时总结试点情况,调整完善检疫粘贴标志的设计、印刷、使用和管理制度。在符合法律规定前提下,针对大型屠宰加工企业的生产特点,结合企业质量安全控制情况,适时采取直接印刷的方式逐步取代纸质检疫粘贴标志。加强同市场监管部门信息共享,积极探索检疫信息与食品安全追溯信息的有效衔接,推动二维码等信息技术的应用。

对于栗翠田等6名代表提出的“关于农产品提质、禁止使用激素”的建议,农业农村部回复称,关于植物激素,目前我国已取得登记的植物生长调节剂有近40种,主要在部分瓜果、蔬菜及棉花、小麦等作物上使用。国际上至今为止从未发生因植物生长调节剂残留而引起的食品安全事件。在我国,施用过植物生长调节剂的农产品对消费者来说也是非常安全的。关于动物激素,农业农村部严格实施禁用药物清单管理制度,科学设置并严格执行休药期规定,严格执行兽用处方药管理制度,严格实施兽药残留监控。下一步,将继续加大激素类兽药的监督管理力度,不断完善相关制度和技术标准,加强科

学规范使用技术指导,有效保证动物健康和动物产品质量安全。

“截至目前,我国在农药登记有效期内的储粮害虫用药产品100多个,其中中等毒以下产品占75%以上。2002年美国氰特工业有限公司在我国取得磷化氢原药和2%磷化氢熏蒸剂临时登记,登记证有效期至2006年1月20日。目前,我国无有效期内的磷化氢产品登记。”对于全国人大代表李燕提出的“加快低毒绿色农药审批,提升储粮害虫防治技术,维护国家粮食经济安全运行的建议”,农业农村部回应,将大力支持科研教学单位、农药企业研发储粮害虫防治用新农药,优化审批程序,加快登记进程,提升储粮害虫防治技术,助力国家粮食安全。

针对农产品质量和食品安全问题,习近平总书记提出要把农产品质量安全作为转变农业发展方式、加快现代农业建设的关键环节,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,确保广大人民群众“舌尖上的安全”。目前,全国人大常委会深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,正以农产品质量安全法执法检查、重点督办建议、办理代表建议为抓手三管齐下,推动中央决策部署落地生根、开花结果。✪



四川省华蓥市农业业主和农民在植保部门的指导下,利用绿色防控和省时、省力、高效的新型多旋翼植保无人机,对水稻等农经作物进行“一喷三防”,达到防病、防虫等目的。摄影/中新社发 邱海鹰

导读：2018年6月20日，提交十三届全国人大常委会第三次会议审议的国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告指出，抽查60家“现金贷”机构发现，其中40家无从业资质，有的以学生为主要客户，存在较大隐患。

# 整治“校园贷”，还需下深功夫

文 / 本刊记者 李小健

一名男子手持长条状钢管器械，另一名男子飞踢踹门……近日，一段深圳某高校“校园贷”的暴力催债视频通过互联网流出后，迅即引起全社会广泛关注。

事后，警方调查发现，这群借贷团伙骗了至少300多名大学生，涉案金额超过1000多万元。

令人惊诧不已的是，其中一位受骗学生的家长称，统计孩子的借债记录发现，在短短半年时间里，欠债5000元竟然滚成100多万元。

近年来，“校园贷”屡禁不止，套路花样百出，引诱一些大学生深陷贷款还债之中，蒙受身心巨大伤害，有的甚至引发自杀事件。可以说，“校园贷”俨然成了“校园害”，不仅影响了部分学生的学业，还影响了学生所在家庭的幸福以及社会的和谐与稳定。

对于人民反映强烈、社会影响恶劣的“校园贷”问题，一些全国人大代表高度关注，甚至在全国人代会上正式提出建议，呼吁加强对非法“校园贷”的整治力度，同时提升校园金融服务质量，为校园金融开正门。

## “校园贷”乱象

在互联网金融快速发展的大背景下，一些借贷机构和平台逐步向校园扩展，面向在校学生推出各式各样的“校园贷”，并且发展迅猛。

“校园贷”之所以受到学生们欢迎，原本是因为能够提供借款渠道，缓解一些大学生的经济困难。但后来，有些借贷机构和平台改变了初衷，一味逐利，使得“校园贷”业务慢慢变味，乱象丛生：包括设置各种陷阱诱导学生发展下线、收取高额利息、暴力胁迫催债等等。

一般情况下，学生们几乎没有收入来源，一旦贷款发生逾期，不能按时还上，就会背上巨额债务。正是这些债务偿还压力，严重影响学生们身心健康和学业发展，甚至屡屡引发自杀事件。

据媒体报道，2016年3月，河南某高校的一名在校大学生，用自己身份以及冒用同学的身份，从不同的校园金融平台获得无抵押信用贷款高达数十万元，当无力偿还时跳楼自杀。2017年4月11日，厦门华夏学院一名大二女生因陷“校园贷”，在泉州一宾馆自杀。据报道，该女生借款的校园贷平台至少有5个，仅在“今借到”平台就累计借入57万多元，累计笔数257笔，当前欠款5万余元。其家人曾多次帮她还钱，其间曾收到过“催款裸照”。2017年9月7日，华商报报道，21岁的陕西大二学生朱毓迪贷款20多万元，用于同学聚餐以及偿还贷款等，当无力偿还时跳江自杀。

在这些“校园贷”事件之后，是一个个血的教训，是一个个家庭的梦想破灭！然而，类似由“校园贷”引起的无

法挽回的悲剧依然时常发生。

## “加大惩处力度，发现一起，消灭一起”

为了整治“校园贷”，打击非法金融借贷行为，维护学生们合法利益，国家相关部门联合发力，频频出手。

2016年4月，教育部与银监会联合发布了《关于加强校园不良网络借贷风险防范和教育引导工作的通知》，明确要求各高校建立校园不良网络借贷日常监测机制和实时预警机制，同时，建立校园不良网络借贷应对处置机制。2016年8月24日，银监会又明确提出用“停、移、整、教、引”五字方针，整改“校园贷”问题。2017年9月6日，教育部发布明确“取缔校园贷款业务，任何网络贷款机构都不允许向在校大学生发放贷款”。

在上述部门的合力治理下，“校园贷”乱象得到了一定遏制。但是，一些借贷机构和平台依然违规，暗地开展“校园贷”业务。

业内人士接受媒体采访坦言，“校园贷”本身并没有“死掉”，只是换了种形式，也变得更加隐蔽了。“无经济来源、收入不高的在校大学生或是刚参加工作的年轻人，由于消费心理不成熟，容易盲目消费、攀比消费，一旦消费欲望急速膨胀后，就容易被校园贷和现金贷瞄上，加上这类借贷门槛低，隐蔽性强，相关部门难以及时监管到位，最终



陷入借贷泥潭。”

2018年6月20日,提交十三届全国人大常委会第三次会议审议的国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告指出,抽查60家“现金贷”机构发现,其中40家无从业资质,有的以学生为主要客户,存在较大隐患。

对于“校园贷”等金融乱象治理问题,全国人大常委会委员杜玉波表示,金融乱象要坚决严肃惩处和遏制。“对这一点,高校学生在‘校园贷’‘培训贷’等方面是深受其害,建议加大惩处和检查力度,发现一起,消灭一起,让不法分子没有可乘之机。”赖秀福等多位全国人大代表在关于治理非法金融活动的建议中表示,希望公安部、司法部和最高人民检察院牵头开展对非法金融活动的治理工作,充分运用侦查手段、强制措施和司法手段等加大对暴力催收、金融诈骗等违法犯罪的打击力度,坚持发现一起、打击一起、处置一起,依法追缴涉案资金,严厉追究刑事责任,始终保持对非法金融活动的严打高压态势。

在今年全国人代会上,厉莉等多位全国人大代表还提交了增设“非法放贷罪”的建议。代表们在建议中认为,近年来,我国以营利为目的的民间经营性放贷业务快速发展,一方面确实一定程度满足了部分群体正常消费信贷需求,但同时也引发了诸如暴力催收、与黑恶势力勾结、侵犯个人隐私、过度信贷、虚假诉讼等一系列社会问题,严重破坏了金融秩序、市场秩序、社会秩序,侵犯了人民群众的生命财产安全。

比如,在非法“校园贷”中,放贷者将大学生“裸条”照片、视频上传网络,将其照片和个人信息倒卖,上传到色情网站等行为,严重侵犯个人隐私,给债务人及其家属的身心 and 名誉造成巨大伤害。放贷者为了催收债务,硬闯或者拒绝离开债务人正常生活的住宅,强制侵入,或者对其进行定位跟踪,均严重侵犯了债务人的隐私权。

“套路贷、校园贷、裸贷等频繁出现在公众视野,群众反映十分强烈,社会影响极其恶劣。”鉴于此,厉莉等代表建议有必要将“非法放贷”作为具有严重社会危害性的行为,在刑法分则中增设“非法放贷罪”,以防范金融风险,稳定社会秩序,保障人民群众人身财产安全和正常生活。

### 正视合理信贷需求, 为校园金融开正门

严厉整治“校园贷”的同时,一些全国人大代表也建议正视当代大学生合理信贷需求,为校园金融开正门。

全国人大代表、南昌航空大学校长罗胜联表示,国家鼓励商业银行和政策性银行在风险可控的前提下,有针对性地开发高校助学、培训、消费、创业等金融产品,为校园金融开正门。但是,各大持牌金融机构的动作不大,尽管推出了一些针对在校大学生的产品,但在大学生群体中知名度低、使用率低、手续复杂,大学生合理的消费需求要么被抑制,要么转向我们最不愿看到的地下非法高利贷。

他介绍,2016年纽约联邦储备银行发布的《学生贷款借款和还款趋势》研究报告显示,美国学生贷款总额为1.23万亿美元,其中绝大部分贷款由联邦政府提供,另外还有私人贷款和网络借贷平台等,借款用途主要为学费,也包括用于日常学习的合理消费类贷款。而我国目前的校园金融规模,助学贷款只有百亿元人民币的规模,合规金融机构提供的消费信贷只有数十亿元人民币规模。

就此,他建议正视当代大学生合理的信贷需求,加大对合规银行进入校园金融的鼓励力度,鼓励银行与金融科技公司合作,更好地为在校大学生提供校园金融服务。“不管是对于创业需求,还是对未来美好生活预期的消费需求,合规金融机构都应该支持,不能因为有个别‘校园贷’乱象,就不去发展和满足

年轻人的消费需求。”

为降低风险和规避学生非理性消费,他还提出了具体建议。

比如,鼓励金融机构与金融科技公司合作,共同开发校园金融产品。“双方可以联合发卡,也可以在消费场景中共同设计信用消费产品。这种模式下,银行提供资金、核心风险控制技术,金融科技公司在电商消费场景中辅助银行完成获客、面签、协助审核、贷后管理等工作,既高效流畅,也能确保资金用途定向,减少风险。在金融科技赋能于银行之后,合规金融机构能够大大提升服务在校大学生的效率,让合规校园金融的覆盖范围更大、借款成本更低、风险更小,在校大学生才能真正享受到普惠金融的便利,远离不法‘校园贷’的危害。”

再比如,扩大信联覆盖范围,解决数据孤岛难题。在他看来,“校园贷”之前恶性事件频发,一个根本原因在于用户借款信息无法共享,导致多头借贷行为始终难以杜绝,助长了大学生的非理性消费,并导致部分极端案例的发生。“所以,未来如果要想让校园金融更好地开正门,就有必要扩大信联参与主体范围,丰富用户数据维度,以彻底解决数据孤岛问题。此外,还要尽早将18岁以上的年轻人,纳入央行征信档案,一方面可以让年轻人更早积累信用,另一方面也有利于建设诚信社会。”

此外,罗胜联认为,“要解决‘校园贷’乱象,在开正门的同时,还不能忽视大学生金融信用安全教育。建议各大高校可以邀请有实力的金融、监管机构专业人员,在校内开展金融、网络知识讲座等,有条件的学校甚至可以考虑把信用安全教育列入必修课程。”

赖秀福等代表也表示,针对校园网贷乱象,建议通过案例推送、警示教育等方式,利用新生入学等重要时间节点,加强对高校学生的宣传教育,增强对金融陷阱的辨识能力和自我保护能力。✘

导读：针对在烈士陵园进行过度娱乐化行为，中国人民大学法学院教授李元起认为，要提高群众对烈士纪念设施保护意识，一方面不断加强宣传工作，另一方面不断健全法律制度。有了规矩就按照规矩办事，如果不按照规矩办事就追究法律责任，要将宣传、立法和执法结合起来。

# 英雄烈士纪念设施保护：他们的长眠之地还好吗？

文 / 本刊记者 赵祯祺

近日，有网友爆料说，河南省南阳市南召县云阳镇抗战烈士陵园被卖给私企做厂房，施工过程中遭到破坏，其中包括枣宜会战时3000多名烈士墓被挖毁，遗骨被随意遗弃。

曝光该事件的是网友侯先生。他接受法制日报记者采访时表示，他本人就是抗战军人的后代，曾听老人说该处埋葬了数千名抗日烈士，曝光此事就是希望政府部门能够对这些抗日烈士遗骸予以保护。

事情被曝光后，当地政府十分重视，迅速要求停工，并且派联合调查组来此进行调查。调查组回应称，已责成企业停止施工、保持原状。

烈士陵园等英雄烈士纪念设施，是后人纪念革命先辈的神圣场所，是弘扬爱国主义、集体主义、英雄主义精神的重要教育基地，对培养社会主义道德风尚，促进社会主义精神文明建设有着重要意义。像云阳镇这种以开发建设为由公然侵占陵园土地、大兴土木等蓄意破坏陵园的事件虽不多见，但近年来，在陵园中进行过度娱乐活动等负面新闻频出。烈士陵园的管理和保护问题引人忧虑。

## 一纸“禁舞”通知

### 还烈士陵园庄严肃穆

2017年11月22日，在山东省济南市生活的高女士来到英雄山脚下的清明广场，做起了健身操。近百位老人伴随着音乐，绕着广场做着类似的健身活动。每天来这儿做操，是高女士保持了多年的习惯，但是和以前相比，现在她们跳得已经不像往常那样坦然了。

这源于一纸“禁舞”通知。在此之前，国家体育总局发布《关于进一步规范广场舞健身活动的通知》，其中明确指出，不得在烈士陵园等庄严场所开展广场舞健身活动。11月16日，这里的工作人员在园内的明显位置张贴了《禁止在园区开展广场舞等娱乐活动的通知》，明确“加强对园区广场舞等娱乐活动的治理，保持烈士陵园庄严肃穆的园区氛围，禁止开展与烈士纪念无关的违法违规及不文明行为”。

“大家伙正商量着找别的地方跳呢，不好找。”随着通知的贴出，高女士她们和广场上几波广场舞团体都要另外寻找场地了。

济南英雄山革命烈士陵园宣传科副科长王磊介绍，通知的初衷就是还烈

士陵园应有的庄严肃穆的氛围，“长久以来，大家下意识地吧陵园当成了景区，把陵园内的广场当成了普通的开放广场，跳舞、唱歌，吹拉弹唱样样有，娱乐化严重，成了历史遗留问题。其实陵园首先是个纪念场所，应该以褒扬烈士为主。园区也曾对此进行过劝说，但效果并不好。这次我们把几项娱乐活动一起列入禁止范围内，是为了统一规范，倡导市民文明健身。”

2018年1月，上海市民政局和徐汇区有关方面针对龙华烈士陵园内多支团队进行跳舞、唱歌等娱乐活动进行了整治。

在烈士陵园发生过度娱乐化现象的背后，一方面是陵园管理上的缺失，另一方面也反映出了当今一些人缺乏正确的历史价值观，没有给予革命烈士应有的尊重。

山东大学哲学与社会发展学院社会学教授王忠武认为，在烈士陵园内跳广场舞，在氛围上不合适，功能上也不匹配，“两者反差太大，分割开来很有必要。”同时，他认为，政府应该做好规划配套，让悼念烈士和市民娱乐休闲各得其所，都得到尊重和满足。



人民出版社社长黄书元表示,应在全社会营造尊崇、学习、捍卫英雄烈士的正气和浓厚氛围,弘扬传承英雄烈士精神。

中国人民大学法学院副教授李元起认为,要提高群众对烈士纪念设施保护意识,一方面,不断加强宣传工作。报纸、广播和网络等媒介都要进行宣传,引导群众形成保护烈士纪念设施的意识。另一方面,不断健全法律制度。这几年,国家出台了不少规章制度,省、市、县也出台了本地的规范文件。“有了规矩就按照规矩来办事,如果不按规矩办事就追究相应法律责任。要把宣传、立法和执法结合起来。”李元起说。

### 立法推动保护更有成效

2018年4月27日,《中华人民共和国英雄烈士保护法》审议通过,并于5月1日起实施。英雄烈士保护法正式生效,使英雄烈士名誉和荣誉、英雄烈士纪念设施等得到法律强有力的保护。

据全国人大常委会法工委立法规划室主任岳仲明介绍,英雄烈士保护法建立健全了英雄烈士纪念设施的保护和管理制度,可以有效促进并发挥这些纪念设施爱国主义基地的教育作用。

为加强英雄烈士纪念设施的保护管理工作,发挥其爱国主义教育基地的作用,英雄烈士保护法从五个方面对英雄烈士纪念设施进行保护:一是将英雄烈士纪念设施建设和保护纳入县级以上人民政府的国民经济和社会发展规划。二是中央财政对革命老区、民

族地区、边疆地区、贫困地区英雄烈士纪念设施的修缮保护予以补助。三是要求英雄烈士纪念设施一律免费向社会开放。四是英雄烈士纪念设施保护单位应当健全服务和管理规范,保持英雄烈士纪念设施庄严、肃穆的环境和氛围。五是明确不得在英雄烈士纪念设施保护范围内从事有损纪念英雄烈士环境和氛围的活动,不得侵占纪念设施保护范围内的土地和设施,不得破坏、污损纪念设施等。

在英雄烈士保护法出台的同时,中共中央印发了《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》。《规划》强调,英雄烈士是中华民族的脊梁。要制定英雄烈士保护方面的法律,加强对英雄烈士的保护,惩治歪曲丑化、侮辱诽谤英雄烈士的行为,抵制历史虚无主义,形成崇尚、捍卫、学习、关爱英雄烈

士的良好社会风尚。

“制定法律,一方面是提高立法位阶,大家对执行力会越来越重视。另一方面,立法从部门规章、国务院行政法规到法律制定的过程中,会总结以往的经验、教训,从中作更多补充,使得规定更严密、更精确,而且各种措施也会更有力,执法手段、执法效果以及法律责任会更完善,对于设施的保护会更有效率。”李元起说。

中国人民大学法学院教授杨建顺认为,法律的意义就是既能使英烈得到保护,又能引导大家依法来保护、依法推进,这也体现了全面推进依法治国的理念。

在英雄烈士保护法正式施行的第二天,5月2日,最高人民检察院民事行政检察厅发出关于贯彻《中华人民共和国英雄烈士保护法》捍卫英雄烈士荣



图/视觉中国

誉与尊严的通知。通知强调,对属国有文物的英雄烈士纪念设施,相关行政机关违法行使职权或者不作为,符合行政诉讼法第二十五条第四款规定的,可以提起行政公益诉讼。捍卫英雄烈士纪念设施尊严,有了政策支持。6月13日,重庆市秀山县检察院成功办理了首例英烈保护公益诉讼案件。检察机关通过诉前程序向重庆秀山县文化委发出检察建议,督促其对已杂草丛生的“红军洞”进行修缮维护,保护好英雄烈士纪念设施庄严肃穆的环境。

目前,除了英雄烈士保护法外,《烈士褒扬条例》、民政部出台的《烈士纪念设施保护管理办法》都对英烈的纪念设施管理和保护进行专门规定。最高人民法院和广电总局印发了关于学习贯彻英雄烈士保护法的意见,进行宣传和学習。江西省政府出台了《江西省英雄烈士纪念设施保护管理办法》,自2018年9月30日起施行。

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,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。

### 国外有益经验可供借鉴参考

尊重英雄、缅怀先烈,是每一个公民的责任和义务。然而,针对当前在烈士陵园或纪念设施附近进行过度娱乐的行为,政府和相关部门依然缺乏有效的管理和引导手段。目前,世界上部分国家已有充分健全的英雄权益保护管理经验和立法实践,为我们提供了有益经验,值得我们了解和借鉴。

多年来,美国从总统、军队到普通民众都恪守着祭奠礼仪。美国制定和颁布了《爱国者法案》《尊重美国阵亡英雄法案》,国会还通过《全国追思时刻法案》《尊重美国阵亡英雄法案》等法案,鼓励公众参加活动,对亵渎英雄烈士的行为进行严厉惩罚。

美国各地都有政府或民间机构设立的纪念碑,阿灵顿国家公墓中的26万个墓碑上都镌刻着烈士的姓名、生日和忌日,有的还有牺牲地名称,时刻有卫兵站岗守灵。并且,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。不论严寒酷暑,这些卫兵都尽职尽责地守护着这一圣地。如果有人越过栅栏企图靠近纪念碑,对纪念碑不尊敬或者不守规矩大吵大叫,卫兵会对其予以警告或者驱离。

曾有一名美国女子在阿灵顿公墓前竖中指卖弄,激起众怒,遭到网络抨击、国民唾骂,几年内都得不到公众原

谅,很多公司不予录用,也没有律师为其辩护“言论自由”和“名誉权”。

俄罗斯清醒地看到了历史虚无主义的危害,不仅进行了大规模英雄烈士权益保护立法活动,在2007年之后,俄罗斯还陆续跟爱沙尼亚、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。

此外,俄罗斯积极开展英雄主义教育活动及相关基础工作。2007年,俄教育部根据总统要求重新修订历史教科书,并充分利用纪念碑和纪念馆开展爱国主义教育。

2015年6月,弗拉基米尔州检察官通报对本州烈士陵园的检查结果,本州有包括穆尔曼斯克、科夫罗夫、戈罗霍韦茨等在内的多个地区都存在烈士陵园管理不力的现象,军事墓地损坏严重,有2人因此受到纪律处分。

中国人民大学法学院教授吕景胜分析称:“从国外法律法规及司法实践中,我们了解到国外对英雄烈士的保护分为有形物质和精神感情两个层面。在对英雄物质利益的保护,如纪念设施、抚恤金、亲属待遇的保护和对实施侵犯英雄利益行为的规制和惩罚的同时,也兼顾了对英雄精神权益如名誉权的保护。英雄物质利益和精神权益的法律保护是不可分割的,很多情况下融为一体,侵犯上述两个方面都应受到法律的惩罚。”

### 声音

目前英雄烈士纪念设施的管理体制比较多样,有党委宣传部门管的,有政府民政部门管的,也有军队管理的,还有行业部门管理的,甚至还有私人在管。现有管理方式是否有利于对英雄烈士的保护,值得研究,要逐步理顺英雄烈士纪念设施的管理体制。

——十三届全国人大常委会委员杜黎明

对具有重要纪念意义、教育意义的英雄烈士纪念设施,应依照文物保护法的规定,核定公布文物保护单位。有关核定的范围、具体的标准,建议有关保护部门进一步

细化相关的内容,明确规定定期检查其完好程度以及完好的状况。

——十三届全国人大代表徐晓

对于加强对英雄烈士纪念设施的保护管理,要制定英雄烈士纪念设施完好的具体标准,明确规定定期检查其完好状况的具体要求等。同时为方便瞻仰和祭扫英雄烈士,对一些地处偏僻或交通十分不便的零散烈士墓可以经严格评估和审批,作集中迁葬。

——十二届全国人大环资委副主任委员蒋巨峰



导读：公共图书馆法施行半年多以来，公众对公共图书馆发展寄予更多期待，公共图书馆已成为全民阅读的主要阵地。业内人士指出，真正要将每一项法条落到实处，则要抓紧研究制定与法律相衔接、相配套的规章制度，把更多读者吸引到公共图书馆。

# 公共图书馆：如何增强“悦读性”

文 / 特约记者 朱宁宁

今年1月1日起施行的公共图书馆法，对我国公共图书馆事业发展给予了强有力的法律保障。

但业内人士指出，真正要将每一项法条落到实处，则要抓紧研究制定与法律相衔接、相配套的规章制度，把更多读者吸引到公共图书馆。

## 立法为阅读提供保障

“立法，就要立需要之法。阅读，是政府应该提供的公共文化生活。公共阅读习惯的养成，首先必须对人民群众公共文化权益提供法律保障。”贵州省文联副主席姚晓英作为十一届、十二届全国人大代表，当选人大代表这10年间，她多次就阅读立法以及基层公共阅读保障提出建议，并亲身参与了我国首部阅读立法——公共图书馆法的立法过程。

在姚晓英看来，阅读不是活动，而是个人的生活方式表达，是国家国民文化素养的重要指数。“阅读需要养成，而养成需要环境。一方面，推广公共阅读需要有图书馆这样的环境，另一方面，图书馆也需要开展交流分享活动的阅读者，如此资源组合会产生很好的社会效果。全民阅读连续几年被写入政府工作报告中，这足以说明阅读的重要性和面对的困境。如果阅读基础设施供给有限、经费有限、图书购置有限，就会影响相关活动的开展，



8月3日，河北衡水图书馆，市民高女士陪同父亲阅读。图/视觉中国

所以立法提供保障尤其重要。期待公共阅读社会化资源有效配置的步子能再大一些，动作再快一些，对阅读中需要的人力资源保障措施也能更开放、更创新一些。”

“三月三日天气新，长安水边多丽人。”4月18日，全国人大代表、西安广播电视台播音部主任孙维在她个人专门推广阅读的微信公众号上，为读者朗读了杜甫的诗——《丽人行》。作为一位活跃的阅读推广人、读诗使者，孙维已坚持了两年多时间，推出500多期节目。

“阅读对人成长的影响是巨大的，一本好书往往能改变人的一生。”孙维

认为，通过公共图书馆法，对公共图书馆开展阅读指导、读书交流等活动作出明确规定，进一步加强了全民阅读活动的推广，这样就可以帮助更多人养成良好的阅读习惯，从而真正做到多读书、读好书、善读书。

## 法条起作用的关键是落实

今年春节刚过、正月十六那天，河南省林州市图书馆馆长王献增接到了一位老同学的电话。原来，这位老同学想租下图书馆三间房屋供个人开展业务。但这个请求被王献增一口回绝了。

王献增之所以这么“不讲情面”，一个重要原因是从1月1日起，公共图

书馆法开始施行。该法第五十条明确规定,不能将设施设备场地用于与公共图书馆服务无关的商业经营活动。“这三间房屋如果挪作他用,就是违法,要被追究责任的。”电话中,王献增向对方进行了解释。

有了立法保障,像林州图书馆这样的基层县级图书馆,迎来了前所未有的发展契机。

王献增告诉记者,目前,图书馆总分馆制建设工作正在实施,城市书房于5月份开馆试运行。针对公共图书馆电子阅览室发挥作用不大的情况,还专门进行了改扩建,成立多功能演播厅。此外,林州图书馆还积极争取资金,对馆藏古籍进行有效保护。

“‘尚方宝剑’现在有了,但更重要的是,从上到下如何落实、如何执行。”王献增认为,公共图书馆法能否真正发挥作用,一个是看各级主管部门对当地图书馆事业发展的关心关注程度,特别是政策倾斜、资金支持力度;另一个就是上级部门要对新法执行的督导检查督促,确保公共图书馆事业良性发展。

### 增强吸引力提升服务效能

今年的清明小长假里,北京的董女士特意带7岁的女儿来国家图书馆看书。一进门就发现,这里的热闹程度不亚于热门景点。“座位早已被占满,很多人只能席地而坐,有的孩子甚至趴在地上看书,连下脚的地方都没有。”董女士说。

眼下,越来越多的父母认识到阅读对孩子成长的作用。公共图书馆法也明确规定,政府设立的公共图书馆应当设置少年儿童阅览区域,根据少年儿童的特点配备相应的专业人员,开展面向少年儿童的阅读指导和社会教育活动,并为学校开展有关课外活动提供支持。

这就意味着,公共图书馆不仅要提供基本的借阅服务,还要提供更为

舒适的阅读空间。而记者在随机采访中发现,不少人更愿意选择个性化书店等场所,理由是公共图书馆服务还有很多不足。比如,图书馆数量少,借书还书不便;有的开放时间有严格限定,平时只开放半天;有的环境比较传统老旧,缺乏童趣;有的甚至存在安全隐患,室内通风情况较差等。

此外,公共图书馆在服务效能方面也有很多需要提升的空间。比如,少儿阅读区缺乏专业推荐和服务指导;儿童书籍更新较慢,旧书维护情况堪忧;原版外文绘本较少,无法满足阅读需求;因为成本高昂,一些精美的绘本只能看不能借等。

显然,人民群众日益增长的文化需求与现实之间还有不小的差距。如何提升服务效能,成为能否吸引更多民众的关键。

“公共图书馆法规定了公共图书馆的明确任务和职责,硬件、软件都需要提高,这也是接下来我们的努力方向。”为此,全国人大代表、国家图书馆馆长韩永进建议,抓紧研究制定与法律相衔接、相配套的规章制度,尽快完善基层公共图书馆设施网络、健全公共

图书馆各项管理制度,把更多读者吸引到公共图书馆。

### 将服务延伸到社区

少儿阅读推广活动年均300余场、1.5万人次,残障读者活动年均100余场、6000人次,电子阅览室年均100余场、2000人次,这是南京图书馆过去一年为读者提供阅读服务的数据。

“公共图书馆在举办阅读推广活动的时候,必须充分考虑各类群体的具体阅读需求,有针对性地开展。”全国人大代表、江苏省南京图书馆学报编辑部常务副主编刘忠斌认为,公共图书馆承担着传播文化、开展社会教育的重要职能,公共图书馆面向弱势群体,按照平等、开放、共享的要求提供服务,公共图书馆要为弥补这种差距作出努力。

此外,刘忠斌认为,将公共图书馆服务延伸到社区甚至家庭,是未来公共图书馆发展的方向之一。秉持图书馆以人为本的服务理念,在服务功能精准定位基础上,为空巢老人提供多样化服务内容,无疑是老龄化社会中公共图书馆服务理念转变的一个重要方面。✘



7月30日,在银川市宁夏图书馆,读者们正坐在书架前安静地读书,享受阅读带来的快乐。图/视觉中国



# 以习近平生态文明思想为指导 动员全社会力量建设美丽中国

文 / 李干杰

## 一、建设美丽中国必须坚持以习近平生态文明思想为指导

在习近平总书记的亲切关怀下,全国生态环境保护大会于5月18日至19日在北京胜利召开。这次会议是党中央决定召开的,对全面加强生态环境保护,坚决打好污染防治攻坚战,作出了系统部署和安排。习近平总书记出席会议并发表重要讲话,李克强总理在会上讲话,韩正副总理作会议总结。这次会议是我国生态文明建设和生态环境保护发展历程中,规格最高、规模最大、影响最广、意义最深的历史性盛会。大会实现了“四个第一次”和取得了“一个标志性成果”。党中央决定召开,是第一次;总书记出席大会并发表重要讲话,是第一次;以中共中央、国务院名义印发加强生态环境保护的重大政策性文件,是第一次;会议名称改为全国生态环境保护大会,是第一次。大会最大的亮点,就是确立了习近平生态文明思想。这是标志性、创新性、战略性的重大理论成果,是新时代生态文明建设的根本遵循和行动指南,为加强生态环境保护、建设美丽中国提供了思想指引和实践路径。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度,把生态文明建设摆在治国理政的突出位置,作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容,开展了一系列根本性、开创性、长远性工作,推动生态文明建设从实践到认识发生了历史性、转折性、全局性变化,深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生

态文明的重大理论和实践问题,形成了习近平生态文明思想,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,引领生态环境保护取得历史性成就、发生历史性变革。

习近平生态文明思想的核心要义,我们体会集中体现在以下“八个观”:

(一)生态兴则文明兴、生态衰则文明衰的深邃历史观。生态文明建设是中华民族永续发展的根本大计。无论从世界还是从中华民族的文明历史看,生态环境的变化都直接影响文明的兴衰演替。曾经璀璨的古埃及文化和灿烂的古巴比伦文明,由于生态环境的衰退尤其是严重的土地荒漠化直接导致了两大王国的衰落。我国古代一度辉煌的楼兰文明现已被埋藏在万顷流沙之下;河西走廊、黄土高原的经济衰落,以及唐代中叶以来我国经济中心逐步向东、向南转移,很大程度上都与西部地区生态环境变迁有关。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,为中华民族永续发展留下根基,为子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。

(二)人与自然和谐共生的科学自然观。人与自然是生命共同体,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路,人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身,这是无法抗拒的规律。要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境。必须把生态文明建设摆在全局中更加突出位置,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,构建人与自然和谐发展的现代化建设新格局,

让自然生态美景永驻人间,还自然以宁静、和谐、美丽。

(三)绿水青山就是金山银山的绿色发展观。绿水青山就是金山银山,是对绿色发展最接地气的诠释和表达,深刻揭示了发展与保护的本质关系,指明了实现发展与保护内在统一、相互促进、协调共生的方法论。绿水青山既是自然财富、生态财富,又是社会财富、经济财富。保护生态就是保护自然价值和增值自然资本的过程、保护经济社会发展潜力和后劲的过程。必须树立和贯彻新发展理念,处理好发展与保护的关系,推动形成绿色发展方式和生活方式,努力实现经济社会发展和生态环境保护协同共进。

(四)良好生态环境是最普惠的民生福祉的基本民生观。环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福。随着我国社会生产力水平明显提高和人民生活显著改善,人民群众的需要呈现多样化多层次多方面的特点,期盼享有更优美的环境。必须坚持以人民为中心的发展思想,坚持生态惠民、生态利民、生态为民,坚决打好污染防治攻坚战,重点解决损害群众健康的突出环境问题,还老百姓蓝天白云、繁星闪烁,清水绿岸、鱼翔浅底,鸟语花香、田园风光。

(五)山水林田湖草是生命共同体的整体系统观。生态是统一的自然系统,是各种自然要素相互依存实现循环的自然链条。人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在林和草。必须按照生态系统的整体性、系统性及内在规律,统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流

域上下游,进行整体保护、宏观管控、综合治理,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设,增强生态系统循环能力,维护生态平衡。

(六)用最严格制度保护生态环境的严密法治观。在生态环境保护问题上,就是不能越雷池一步,否则就应该受到惩罚。必须按照源头严防、过程严管、后果严惩的思路,构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律体系,发挥制度和法制的引导、规制功能,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线,为建设美丽中国提供法治保障。

(七)全社会共同建设美丽中国的全民行动观。生态文明建设同每个人息息相关,每个人都应该做践行者、推动者。建设美丽中国是全社会共建共享的伟大事业。必须加强生态文明宣传教育,强化公民环境意识,推动形成简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式,促使人们从意识向意愿转变,从抱怨向行动转变,以行动促进认识提升,知行合一,形成全社会共同建设美丽中国的强大合力。

(八)共谋全球生态文明建设之路的共赢全球观。人类是命运共同体,建设绿色家园是人类共同梦想。要深度参与全球环境治理,形成世界环境保护和可持续发展的解决方案,引导应对气候变化国际合作。推动构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系,保护好人类赖以生存的地球家园。建设生态文明和美丽中国,既是我国作为最大发展中国家在可持续发展方面的有效实践,也是为全球环境治理提供的中国理念、中国方案和中国贡献。

习近平生态文明思想高屋建瓴、深中肯綮、博大精深,是一个从实践到认识再到实践的循环开放体系,是被实践证明了的真理,是生态价值观、认识论、实践论和方法论的总集成,对于推动生态文明和美丽中国建设具有很强的科学性、普适性、针对性和指导性。必须坚持以习近平生态文明思想为指导,谋划推动建设美丽

中国的顶层政策和制度设计,鼓励和引导每一位公民都行动起来,逐步使生态文明价值观念和行为规范在全社会牢固树立,让建设美丽中国成为人民群众共同参与、共同建设、共同享有的伟大事业。

## 二、深刻认识建设美丽中国的重大意义

党的十九大,把美丽中国建设纳入开启全面建设社会主义现代化国家新征程的奋斗目标,明确提出第一个阶段,从2020年到2035年,在打好污染防治等三大攻坚战,全面建成小康社会的基础上,再奋斗十五年,基本实现社会主义现代化。其中生态环境目标,就是要做到:生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现。第二个阶段,从2035年到本世纪中叶,再奋斗十五年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。也就是说,全面实现美丽中国目标,建成美丽中国。2018年3月,十三届全国人大一次会议高票表决通过了宪法修正案,把生态文明和美丽中国建设的要求写入宪法,为我们努力实现这一宏伟奋斗目标提供了有力的宪法保障。这些重大明确的安排部署,充分表明建设美丽中国具有重大的现实意义、深远的历史意义和鲜明的世界意义。

(一)建设美丽中国是继承和发展人与自然和谐共生理念的生动实践。生态环境是建设美丽中国的基石。美丽中国美不美,关键要看山和水。中华民族历经磨难而不衰,中华文明绵延五千多年生生不息,与我们祖先在生存繁衍中积累的善待自然的生态文化和生态智慧密切相关,《易经》《老子》《孟子》《荀子》《周礼》等典籍都包含着丰富的生态文化和生态智慧。其中,最具代表性的是“天人合一”的智慧和思想,崇尚人与自然和谐共生,人既不是自然的奴隶,也不是自然的主宰,既要利用自然,又要保护自然,实现天、地、人“三才”有机统一。西方人对待自然,更多是秉持工具理性,而我们则是把价值理性与工具理性有机结合起来,中华民族向

来尊重自然和善待自然。党的十九大和习近平生态文明思想强调,坚持人与自然和谐共生,就是要继承和发展我们优秀传统文化的生态智慧,坚持人是自然的一部分,科学利用自然,建设美丽中国。

(二)建设美丽中国是满足人民日益增长的优美生态环境需要的生动实践。生态环境一头连着人民群众的生活质量和社会和谐稳定,一头连着党执政的根本宗旨和党的执政理念、执政能力、执政水平。因此,生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。当前,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。从生态环境看,人民群众从过去“盼温饱”到现在“盼环保”、从过去“求生存”到现在“求生态”,期盼享有更加优美的生态环境。以习近平生态文明思想为指导,建设美丽中国,就是要坚持以人民为中心的发展思想,把解决突出生态环境问题作为民生优先领域,积极回应人民群众所想、所盼、所急,大力推进生态文明建设,提供更多优质生态产品,不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要,增强人民的获得感、幸福感和安全感。

(三)建设美丽中国是协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护的生动实践。生态环境问题,根子上是生活方式和生活方式的问题,也就是产业、能源、运输、用地、农业投入和居民消费等方面的结构失衡问题。当前,我国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。以习近平生态文明思想为指导,建设美丽中国,就是要坚持绿水青山就是金山银山的理念,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,加快推动形成绿色生产方式和绿色生活方式,推动实现经济高质量发展,给自然生态留下休养生息的时间和空间,从根本上解决生态环境问题。同时,更好地发挥生态环境保护的倒逼作用,促进

经济结构转型升级,在高水平保护中实现高质量发展。

(四)建设美丽中国是更加坚定“四个自信”的生动实践。党和国家历来高度重视生态环境保护。20世纪80年代初就把保护环境确立为基本国策,90年代把实施可持续发展确立为国家战略。随着经济社会发展不断深入,中国特色社会主义总体布局从“两个文明”到“三位一体”“四位一体”“五位一体”,生态文明建设战略地位更加凸显。特别是党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,改革开放和社会主义现代化建设取得历史性成就、发生历史性变革。在生态文明建设领域也取得显著成效,生态环境状况明显改善,美丽中国建设谱写出新篇章。从我国当前发展的历史方位来看,我们从来没有像今天这样靠近世界舞台中央,也从来没有像今天这样接近实现中华民族伟大复兴的目标。从我国未来发展的宏伟愿景来看,党的十九大描绘美丽中国建成之时,我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明“五个文明”将全面提升,实现国家治理体系和治理能力现代化,成为综合国力和国际影响力领先的国家。无论是过去和当前美丽中国建设的有效实践,还是将来美丽中国建设的积极实践,都已经充分彰显了或必将继续彰显中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论、中国特色社会主义制度和中国特色社会主义文化的独特魅力、强大生命力和突出优势。可以说,建设美丽中国的过程,就是更加坚定“四个自信”的生动实践过程,我们要坚定不移做坚持和发展中国特色社会主义的实践者、推动者和奉献者。

(五)建设美丽中国是共谋全球生态文明建设之路的生动实践。人类迄今为止200多年的现代化进程中,完全实现工业化的国家不超过30个,主要是经济合作与发展组织(OECD)国家。在发达国家实现现代化的过程中,总体而言走过的是以牺牲生态环境为代价换取经济发展的“先污染后治理”的老路,对全球生态

环境造成了极大破坏和损害。由此带来的生态环境危机成为全球挑战,没有哪一个国家可以置身事外。党的十九大提出,我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,同时呼吁各国人民同心协力,构建人类命运共同体,建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。我国作为拥有13亿多人口的最大发展中国家,以习近平生态文明思想为指导,建设美丽中国,推动形成人与自然和谐发展新格局。实现这一庄严承诺,不仅仅是为了解决中国自身生态环境问题和实现十几亿人口整体现代化的需要,也是为世界上其他发展中国家实现绿色为基本底色的现代化,提供的中国理念、中国智慧和方案,为推动世界绿色发展和维护全球生态安全做出的重大贡献。

### 三、准确把握建设美丽中国面临的机遇与挑战

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,推动生态文明建设和生态环境保护取得全方位、开创性的成就,发生深层次、根本性的变革,进入有史以来认识最深、力度最大、举措最实、推进最快、成效最好的时期。

一是思想认识程度之深前所未有。对保护与发展关系的认识更加深刻,人与自然是生命共同体、绿水青山就是金山银山等理念正在牢固树立,抓环保就是抓可持续发展逐步深入人心。越来越多的地方把推进生态文明建设、加强生态环境保护作为机遇和重要抓手,下决心解决产业布局偏乱、产业结构偏重、能源结构偏煤等问题,努力走发展经济和保护环境的双赢之路。越来越多的企业认识到加强环境保护符合自身长远利益,依法排污治污、保护生态环境的法治意识、主体意识正在形成。绿色消费、共享经济快速发展,全社会关心环保、参与环保、贡献环保的行动更加自觉。近年来,河北塞罕坝林场、

山西右玉县、浙江安吉县、江西靖安县等地实现了“凤凰涅槃”,成为绿水青山就是金山银山的典型。

二是污染治理力度之大前所未有。国务院出台实施大气、水、土壤污染防治行动“三个十条”,坚决向污染宣战。大力推进供给侧结构性改革,加大化解钢铁、煤炭等过剩产能和淘汰落后产能,累计退出钢铁产能1.7亿多吨,煤炭产能8亿多吨,完成燃煤电厂超低排放改造7亿多千瓦,建成全球最大的清洁煤电供应体系。开展饮用水水源地环保执法专项行动,加大黑臭水体整治,累计开展13.8万个村庄农村环境综合整治,近2亿农村人口直接受益。推进北方地区冬季清洁取暖,大力实施“煤改气”“煤改电”。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。坚决禁止洋垃圾入境。开展“绿盾”国家级自然保护区监督检查专项行动。完成京津冀、长江经济带、宁夏等涉及15个省(区、市)生态保护红线划定。

三是制度出台频度之密前所未有。中共中央、国务院印发实施《生态文明体制改革总体方案》《加快推进生态文明建设的意见》。相继出台生态文明建设目标评价考核办法、党政领导干部生态环境损害责任追究办法以及环境保护督察、划定并严守生态保护红线、控制污染物排放许可制、完善生态环境监测体制等40多项改革举措,生态文明体制的“四梁八柱”基本形成。开展生态文明建设试验区、省以下环保机构监测监察执法垂直管理、设置跨地区环保机构、国家公园体制、生态环境损害赔偿制度等改革试点,为深化改革积累了丰富经验。

四是执法督察尺度之严前所未有。环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、环境影响评价法、环境保护税法及其实施条例、核安全法和建设项目环境保护管理条例等法律法规完成制修订,土壤污染防治法已进入全国人大常委会立法审议程序。特别是被称为“史上最严”的新环境保护法从2015年开始实施,在打击环境违法行为方面力度空前,环境行



政处罚案件数量2017年(23.3万件)比2014年(8.3万件)增加了181%,处罚金额(2017年115.8亿元,2014年31.7亿元)增加了265%。北京、陕西、河北等10个省(市)组建环保警察队伍,环境司法保障得到切实加强。实现中央环境保护督察31个省(区、市)全覆盖,问责1.8万人,直接推动解决8万多个群众身边的环境问题。同时很好地发挥了倒逼经济转型升级的作用,经济发展与环境保护呈现协同共进的良好局面,这方面例子很多,例如,2017年京津冀及周边地区清理整治了6.2万家“散乱污”企业,推动市场回归健康有序,有效解决了“劣币驱逐良币”的突出问题,既取得了很好的环境效益,又取得了较好的经济效益和社会效益。经党中央、国务院批准,2018年5月底开始对河北等10省(区)实施第一批中央环境保护督察“回头看”,目前正在推进过程中。

五是环境改善速度之快前所未有。五年来,全国338个地级及以上城市可吸入颗粒物(PM<sub>10</sub>)平均浓度下降22.7%,京津冀、长三角、珠三角细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)平均浓度分别下降39.6%、34.3%、27.7%,北京PM<sub>2.5</sub>平均浓度从89.5微克/立方米降至58微克/立方米,珠三角区域PM<sub>2.5</sub>平均浓度连续三年达标,《大气十条》目标任务全面完成。全国地表水优良(I—III类)水质断面比例由2015年的66%增至67.9%,劣V类由2015年的9.7%降至8.3%,大江大河干流水质稳步改善。森林覆盖率由本世纪初的16.6%提高到22%左右。

解决国内环境问题的同时,我国还积极参与全球生态环境治理,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。已批准加入30多项与生态环境有关的多边公约或议定书,率先发布《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,向联合国交存《巴黎协定》批准文书。我国消耗臭氧层物质的淘汰量占发展中国家总量的50%以上,成为对全球臭氧层保护贡献最大的国家。2016年,联合国环境署发布《绿水青山就是金山银山:中国生

态文明战略与行动》报告。

在总结成绩的同时,我们也要清醒地看到,我国生态文明建设和生态环境保护任务依然繁重艰巨,推进美丽中国建设仍面临诸多困难和挑战。一是环境污染依然严重。2017年,全国338个地级及以上城市中环境空气质量达标的仅占29%,全国PM<sub>2.5</sub>平均浓度超标23%,京津冀及周边地区河北、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。臭氧超标问题日益显现,全国臭氧浓度2017年比2016年上升8.0%。部分区域流域水污染仍然较重,全国地表水国控断面中仍有8.3%为劣V类。各地黑臭水体整治进展不均衡、污水收集能力存在明显短板。耕地重金属污染问题凸显,污染地块再利用环境风险较大。垃圾处置能力和水平还需提高,特别是随着网络经济的兴起,快递包装垃圾急剧增加。据2016年有关统计,我国快递包装一年使用的胶带长度可以绕地球赤道425圈。二是环境压力居高不下。我国产业结构、能源结构、运输结构的调整优化仍需要较长的时间。能源结构中煤炭消费仍占60%,公路货运比例居高不下甚至呈持续增长态势,经济总量增长与污染物排放总量增加尚未彻底脱钩,污染物排放总量仍居世界前列。尤其是部分区域产业结构布局与生态环境保护要求矛盾十分突出。例如,京津冀及周边地区六省区市国土面积仅占全国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%,生态环境压力巨大。生物多样性受到严重威胁,濒危物种增多。三是环境治理基础仍很薄弱。一些地方,特别是县区级党委、政府及其有关部门,包括生态环境监管部门在内,对绿色发展认识不高、能力不强、行动不实,重发展轻保护的现象依然存在。近年来,一些地方在重要生态功能区违规削山造城、填湖搞开发、填海搞度假村、圈地建别墅。企业环保守法意识不强,环境违法行为时有发生。四是生态环境保护体制机制亟待完善。长期以

来,我国生态文明建设领域存在职能分散、职能交叉、职责不清等问题,严重制约生态环境保护和美丽中国建设。比如,地方政府生态环境保护主体责任落实机制不畅,地方保护主义严重干扰生态环境执法;自然资源所有者和监管者职责不分,重开发轻保护突出;自然资源资产管理职责分散,山水林田湖草保护和修复的系统性、整体性严重缺乏;污染防治职责交叉重复,造成水陆分割,地上地下分离,陆海兼顾不够,城乡统筹不够,多头执法、重复建设、数出多门等问题突出;跨区域跨流域环境问题缺乏统筹解决机制,以行政区域为单元的环境管理体制,割裂了生态空间的整体性,各地在环境保护目标、政策标准、执法尺度、相关利益补偿等方面难以衔接。

在正视困难和挑战的同时,更要在“危”中寻“机”,分析好并利用好面临的大好机遇。总的来看,我国生态文明建设和生态环境保护进入了历史最好时期,推进美丽中国建设前景光明。一是党中央、国务院高度重视。以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设和生态环境保护,尤其是习近平总书记,亲力亲为、率先垂范,主动为美好生态环境当“保洁员”,多次就解决损害生态环境问题“打头阵”,走到哪里,就把对生态环境保护的关切和叮嘱讲到哪里,为建设美丽中国提供了科学思想指引和政治保障。二是绿色发展理念日益深入人心。全党全国贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强,加大污染治理力度的群众基础更加坚实,为建设美丽中国提供了内生动力。三是宏观外部条件更加有利。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,更加重视发展的质量和效益,而不再片面追求发展的速度,绿色循环低碳发展深入推进,为改善生态环境创造了有利的宏观经济环境。四是物质、技术和人才基础更加坚实。改革开放40年来的不断发展与积累,为解决当前的环境问题提供了更好的、更充裕的物质、技术和人才基础,具备了解决突出环境问题的手段和条件。五是生态文

明体制改革红利逐步释放。随着生态环境部和生态环境保护综合执法队伍组建任务落地,生态环境保护体制机制将更加完善,再加上生态文明建设多项改革措施落地见效,对生态文明建设和生态环境保护产生的正效应更加明显,为建设美丽中国增添了强大动力。

综合起来看,建设美丽中国的机遇与挑战并存,机遇明显大于挑战。习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,我国生态文明建设和生态环境保护正处于压力叠加、负重前行的关键期,进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。只要我们增强信心和决心,坚持正确的策略和方法,发扬钉钉子精神,保持定力,持之以恒,久久为功,确保既定政策措施落地见效,就一定能够如期建成美丽中国。

#### 四、进一步明确打好污染防治攻坚战的整体思路和重点举措

党中央、国务院对打好污染防治攻坚战作出全面部署和安排。从现在起的三年内,我们要坚决打好污染防治攻坚战,确保到2020年,实现生态环境质量总体改善,主要污染物排放总量大幅减少,环境风险得到有效管控,使生态环境保护水平与全面建成小康社会目标相适应。

(一)用“五个一”的要求强力推动落实攻坚战的决策部署。打好污染防治攻坚战,是必须完成的一项重大政治任务,是我国能否实现高质量发展必须跨越的非常规性关口,也是决胜全面建成小康社会能否得到人民认可、经得起历史检验,以及建设美丽中国目标能否实现的一场输不起的大仗、硬仗和苦仗,只能背水一战,坚决打好打胜,没有任何退路。要按照“五个一”的要求,强力推动落实攻坚战的决策部署,把中央确定的顶层设计路线图转化成施工图。一是明确一个指导思想。即以习近平生态文明思想为指导,做到坚定不移、贯穿始终、全面落实。二是压实一个

政治责任。即推动地方党委、政府及有关部门坚决扛起生态文明建设和生态环境保护政治责任,落实“党政同责”“一岗双责”,构建合力攻坚的生态环境保护大格局。三是把握一个核心目标。即坚持以改善生态环境质量为核心,明确生态环境质量只能更好、不能变坏是各行政区域党政主要领导的责任底线和刚性要求。四是立足一个基本实际。即一切从实际出发,坚持问题导向、目标导向、能力导向,环境质量好的地方和差的地方都要尽力而为、量力而行,既打攻坚战,又打持久战。五是形成一套策略方法。即坚持完善生态环境监测体系,确保数据真实和决策科学;坚持重点突破,带动整体推进;坚持严格监督执法和督察问责倒逼工作落实,实现“没有水分”的生态环境质量改善。

#### (二)明确攻坚战的整体思路和重点任务。

整体思路:以改善生态环境质量为核心,以推进经济高质量发展为动力,以解决群众反映强烈的突出生态环境问题为重点,以压实地方党委和政府及有关部门责任为抓手,围绕污染物总量减排、生态环境质量提高、生态环境风险管控三类目标,突出大气、水、土壤污染防治三大领域,强化绿色发展、生态保护与修复、完善生态环境治理体系三大基础,坚决打好打赢污染防治攻坚战。

主要是从以下几个方面发力:

一是坚决打赢蓝天保卫战。打好污染防治攻坚战,重中之重是打赢蓝天保卫战,实施好打赢蓝天保卫战三年行动计划。要紧紧扭住“四个重点”,即重点防控污染因子是PM2.5,重点区域是京津冀及周边、长三角和汾渭平原,重点时段是秋冬季和初春,重点行业和领域是钢铁、火电、建材等行业以及“散乱污”企业、散煤、柴油货车、扬尘治理等领域;优化“四大结构”,就是要优化产业结构、能源结构、运输结构和用地结构;强化“四项支撑”,就是要强化环保执法督察、区域联防联控、科技创新和宣传引导;实现“四个明显”,就是要进一步明显降低PM2.5浓度,

明显减少重污染天数,明显改善大气环境质量,明显增强人民的蓝天幸福感。

二是着力打好碧水保卫战。重点保好水(饮用水水源地保护)、治差水(城市黑臭水体整治),全力推动长江经济带共抓大保护、不搞大开发。坚持山水林田湖草系统治理,深入实施新修改的水污染防治法,坚决落实水污染防治行动计划。深入推进集中式饮用水水源保护区划定和规范化建设,有效保障饮用水安全,打好城市黑臭水体歼灭战,基本消除地级及以上城市建成区黑臭水体。加强江河湖库和近岸海域水生态保护。全面整治农村生态环境,加强农业面源污染防治,保护好“米袋子”“菜篮子”“水缸子”“城镇后花园”。

三是扎实推进净土保卫战。以重金属污染突出区域农用地以及拟开发为居住和商业等公共设施的污染地块为重点,强化土壤污染风险管控,保障农产品质量和人居环境安全。强化固体废物污染防治,尽早实现固体废物基本零进口。提高危险废物处置能力和相关机构规范化运营水平,实施危险废物收集运输处置全过程监管。加快推进垃圾分类处置。

四是全面推进绿色发展。加快完成所有省份生态保护红线划定。强化“三线一单”硬约束,发挥从源头预防环境污染、生态破坏和倒逼经济高质量发展的硬约束作用。构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系。全面优化产业布局,加快调整产业结构,推动产业转型升级。发展壮大环保等战略性新兴产业和现代服务业,推动建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。建立健全以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。

五是加快生态保护和修复。开展区域空间生态环境评价。实施重要生态系统保护和修复重大工程,构建生态廊道和生物多样性保护网络。深化山水林田湖草生态保护修复试点。建立以国家公园为主体的自然保护地体系,健全管理制度和监管



机制。联合开展好“绿盾”自然保护区监督检查专项行动。

为了使污染防治攻坚战开展得更有针对性、及时性、有效性,生态环境部牵头会同有关部委和地方正在谋划开展“7+4”的组合行动,即七场标志性战役加四个专项行动。七场标志性战役指的是,要坚决打赢蓝天保卫战和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七场标志性重大战役。四个专项行动指的是,坚决落实《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》、打击固体废物及危险废物非法转移和倾倒、垃圾焚烧发电行业达标排放、“绿盾”自然保护区监督检查四个专项行动。

### (三)切实强化攻坚战的各项保障。

一是加强党的领导。地方各级党委和政府要落实“党政同责”要求,主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人,对本行政区域的生态环境质量负总责,要做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重要环节亲自协调、重要案件亲自督办。各相关部门要落实“一岗双责”要求,抓发展的必须管环保、抓生产的必须管环保、管行业的也必须管环保,使各部门分工协作、共同发力。生态环境部门履行统一监管责任。

二是完善环境法治。加快制订和修改土壤污染防治、固体废物污染防治、长江生态环境保护、海洋环境保护、生态环境监测、排污许可等方面的法律法规。制定环保督察等方面的党内法规。加快推进生态环境损害赔偿制度改革。严格环境执法监督,实施联合执法、区域执法、交叉执法。推进环境司法,健全行政执法和环境司法的衔接机制。从严打击环境违法犯罪行为,不断加大行政和刑事责任追究力度,切实解决“违法成本低、守法成本高”的痼疾。

三是改革生态环境监管体制。整合分散的生态环境保护职责,在污染防治上改变“九龙治水”的状况,推动出台生态环境部“三定”规定,实现地上和地下、岸

上和水里、陆地和海洋、城市和农村、一氧化碳和二氧化碳“五个打通”,在生态保护修复上强化统一监管,统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责,统一生态环境政策规划标准制定、统一监测评估、统一监督执法、统一督察问责。

四是健全生态环境保护机制。深入推进跨地区环保机构试点,根据打赢蓝天保卫战的要求,建立京津冀大气污染防治领导小组和京津冀大气环境管理机构,推动形成区域环境治理新格局。制定在全国推进按流域设置环境监管和行政执法机构工作的指导意见,加快组建流域环境监管执法机构,增强流域环境监管和行政执法合力。加快建立健全河湖湾长制,构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的江河湖海保护体制。

五是加大财政投入和经济政策支撑。逐步建立生态环境领域常态化、稳定的财政资金投入机制。完善生态保护补偿机制,逐步提高补偿水平,用经济手段调动各方保护生态环境的积极性。大力推进“绿色保险”“绿色信用”“绿色证券”,落实相关税收优惠政策,用市场机制促进企业主动治污。完善助力绿色产业发展的价格、财税、投资等政策,积极培育生态环保服务市场。


六是强化科技创新体系。全面推进大气污染成因与治理科技攻关,继续实施水体污染控制与治理国家科技重大专项,开展土壤污染防治、生态保护修复等其他领域科技研发,实施京津冀环境综合治理重大项目,推进区域性、流域性生态环境问题研究。继续推进环境与健康相关标准制定,开展环境与健康调查研究。完善生态环境保护科技市场研发机制,激发全社会创新活力。

七是严厉考核问责。强化生态文明和美丽中国建设目标评价考核,科学制定考核目标,落实“党政同责”“一岗双责”机制。坚决杜绝“层层加码”“数字环保”“口号环保”“形象环保”。打好排查、交办、核查、约谈、专项督察“组合拳”,对贯彻落实党中央、国务院生态文明建设和生

态环境保护决策部署不坚决不彻底、生态文明建设和生态环境保护责任制执行不到位、污染防治攻坚任务完成严重滞后、区域生态环境问题突出的地方和部门依法严厉问责,避免制度成为“稻草人”“纸老虎”“橡皮筋”。

八是打造生态环保铁军。以增强执法的统一性、独立性、权威性和有效性为重点,整合相关部门的污染防治和生态保护执法职责、队伍,加快组建生态环境保护综合执法队伍,切实解决多头多层重复执法以及执法不严格、不规范、不透明、不文明和不作为、乱作为等问题。同时,坚决落实全面从严治党要求,推动思想政治建设和生态环境保护业务建设协同共进,打造一支政治强、本领高、作风硬、敢担当,特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的生态环保铁军,为打好污染防治攻坚战、建设美丽中国提供坚实支撑。

全国人大对生态环境保护工作历来高度重视、大力支持。十三届全国人大常委会组成后就就将固体废物污染环境防治法修改纳入2018年立法工作计划,同时又对新修订的大气污染防治法的实施情况开展检查,栗战书委员长亲自担任组长,带队赴河南、内蒙古等地检查指导大气污染防治工作,充分体现了全国人大常委会从立法和监督两个方面持续发力,构建最严格的环境保护法律制度的坚定决心,为推进生态环境保护、建设美丽中国提供了有力的法律实施监督保障。

下一步,我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,深入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,以习近平生态文明思想为指导,全面落实全国生态环境保护大会各项部署,不忘初心、牢记使命,锐意进取、攻坚克难,以更加坚定的决心、更加坚决的行动,打好打赢污染防治攻坚战,为建设美丽中国作出新的更大贡献! 

(本文作者为生态环境部部长、党组书记。本文为十三届全国人大常委会第三次会议专题讲座讲稿,本刊发表时略有删节。)



## 多措并举 助推环保工作再上新台阶

文/全国人大常委会委员 王宪魁

近年来,环境保护系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想及习近平生态文明思想为指导,坚持生态文明建设体制改革,坚持以改善环境质量为核心,加大整治力度、精准发力,生态环境质量总体上保持良好,并发生明显变化。为进一步推进环保工作,建设美丽中国,提出以下几点建议。

第一,加快推进生态环境保护的体制改革,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。加大监测监察执法力度这个问题需要从体制机制上解决,可考虑进行试点。省以下的,该垂直管的、该系统管的就垂直管、系统管,以解决有的地方基层环保干部不敢管、不敢为的问题。

第二,科学规划大气污染的防治工作。坚决打好蓝天保卫战刻不容缓,精准治污,要有科学规划。比如现在的供暖问题,供暖供电、锅炉淘汰升级问题,各级政府要拿出好的年度规划,年初有计划和规划;分步推进,春、夏、秋三季应该以治本为主,冬季以防控为主。宜并则并,宜气则气,宜电则电。我们要做好规划,科学规划、按季节规划,不能盲目,防止一哄而上、突击施工等现象,防止搞成面子工程。同时,要狠抓工业企业的排污治理,推进达标排放。还要加强机动车车辆的管控,严格车辆的尾气排放。今年年度环保报告中提了一个问题,提得很好,即着力提高重点区域铁路货运比例,减少重型运输汽车的尾气排放。这个问题需要交通、铁路和城管部门配合生态环境部门,真正拿出点硬措施来解决。

第三,科学划定生态保护红线。应该采取尊重自然规律、尊重历史、兼顾发展、兼顾民生的原则,充分考虑生态系统的特点、功能的发挥和保护的现状、影响的因素,力争生态红线

的划定与经济社会的发展需求相适应,对重点地区和脆弱地区的红线,划上就上升到法律。国家级的、省一级的禁止开发区,生态功能及重要的区域和生态环境敏感区域,划入红线保护区重点保护。对红线以外的,在保护生态优先的前提下还是要注意产业发展、现代服务业发展和旅游事业的发展。

第四,注意研究关于秸秆禁烧和综合利用的问题。秸秆也是再生可利用资源,要坚持以疏为主,疏堵结合,既要管控,更要解决焚烧和综合利用的实际问题。要加大秸秆综合利用项目的政策支持,推动秸秆肥料化、饲料化、能源化、原料化、基料化“五化”综合利用。逐步完善政府政策扶持推进、企业 and 合作社组织牵头、农户参加市场运作的秸秆收储运输服务体系。既做到保护生态、又将秸秆转化为资源加以利用。★

## 既严处数据造假, 也保护依法统计的人员

文/全国人大常委会委员 矫勇

统计数据就像每年个人体检中的指标数据,体检报告中那些数据对下一步的治疗和调整意义非常重大。同样,统计数据对政府的宏观调控、经济调节、社会监管、公共服务,包括生态文明建设,都是直接的“诊断”指标,对制定政策的影响非常大。同时,很多研究人员喜欢翻我们国家的统计大本,很多研究报告和数据来源都是根据统计数据,如果这些统计数据造假的话,可能许多研究成果也就失去了科学性和真实性。所以,对统计数据造假问题要严厉打击,要认真研究统计数据造假问题发生的原因,比如如何树立正确政绩观的问题。我碰到过这样一个现象,过去每年国家排百强县,某一个县从百强县名单中没有了,被处理的第一个人就是统计局局长。另外,现在我们国家的考核特别多,各级党委政府都围着考核的“指挥棒”转。任何一项任务、任何一项政策的落实只要有考核,大家就都围绕着考核的“指挥棒”转,这样造假的问题就容易出现了。比如脱贫攻坚,今年的审计报告中就提出来,把没有脱贫的数字纳入脱贫里面去,这就是数字造假。因此,在从严考核的过程中,要对统计造假、数据造假的行为进行更严格的处罚,坚决杜绝这种现象。还有一个问题,就是对认真依法统计的统计人员,要有一种保护的机制。人家说了真话,保证统计数据的真实、准确、完整、及时,应该受到表扬,结果一个地方的数据不好看了,统计人员反而受到了处罚、撤职,这和科学发展、执政为民的愿望背道而驰,建议要认真研究对统计人员依法统计、如实统计的保护机制。★



图/视觉中国

# 迈向环境法典： 爱沙尼亚《环境法典法总则》及其启示

文 / 张忠利



爱沙尼亚共和国是东欧波罗的海三国之一，历史上曾是苏联加盟共和国之一，1991年苏联解体后宣布独立，2004年加入欧盟成为其成员国。因此，该国法律受德国、苏联、欧盟等法律传统影响。摄影 / 中新社发 李杉杉

制定环境法典，是实现环境法律制度体系优化的重要路径。爱沙尼亚从2000年开始启动制定环境法典的相关工作，并于2014年颁布《环境法典法总则》，其立法过程和法典内容可以为我国通过制定环境法典构建系统完整、体系优化的环境法律制度体系提供重要启发。

## 爱沙尼亚《环境法典法总则》的制定背景

爱沙尼亚，与拉脱维亚和立陶宛并称为“波罗的海三国”，1940年成为苏联加盟共和国，1991年苏联解体之后宣布独立，2004年加入欧盟成为其成员国，因此该国法律受德国、苏联、欧盟等法律传统影响。从2000年开始，爱沙尼亚学者就开始进行有关制定爱沙

尼亚环境法典的研究，并成立两个法典起草工作组，分别负责起草爱沙尼亚环境法典的总则和分则。2007年，爱沙尼亚官方正式启动环境法典起草工程。2011年，爱沙尼亚完成了环境法典起草工作的首期工程即颁布通过《爱沙尼亚环境法典法总则》，并且该法已经于2014年生效实施。至于爱沙尼亚环境法典法分则，则仍然处于立法过程之中，爱沙尼亚立法机关尚未给出明确的颁布日期。

爱沙尼亚之所以较早启动环境法典的立法工作，除与国内立法机关和学者们积极推动有关外，与该国的地理区位、国际关系、在世界范围内不断扩大的环境法典化运动也有密切关系。爱沙尼亚属于东欧国家、与俄罗斯接壤，其地理区位使得该国必然与西欧、

中亚等国家保持着密切沟通与交往。早在20世纪90年代,德国就开始研究制定德国环境法典,其国际示范效应不容低估。1995年,在向比利时所属佛兰芒政府提交环境政策法令草案之际,由“环境法修订大学间委员会”主办,以环境法典化问题研究为目的的国际会议表明:在当时,瑞典、德国、荷兰、丹麦与法国等许多国家都在进行环境法典的起草工作。其后,作为中亚国家的哈萨克斯坦在2007年就制定了环境法典,而这一期间俄罗斯也正在进行研究制定生态法典的相关工作。

在制定环境法典之前,爱沙尼亚环境立法存在着过度规制和缺乏稳定性等问题。在过度规制方面,由于爱沙尼亚的环境法律系不同时期基于不同原则而制定,因此环境法律制度相互之间缺乏衔接和协调,诸如许可证等的制度规定过于繁杂、严重碎片化,造成对企业的双重规制,增加了环境执法、司法和守法的成本和难度。在环境法制缺乏稳定性方面,主要表现在环境法律体系过于具体繁琐、缺乏抽象提炼,导致环境立法缺乏适应性而频繁修改;同一概念术语在不同环境立法的使用较为混乱,缺乏协调一致;新型环境治理市场机制(如环境税制度)与传统监管型机制(如排污标准制度)之间缺乏充分协调与配合。这正是推动爱沙尼亚制定环境法典的主要原因。

### 爱沙尼亚《环境法典法总则》的主要内容

目前,爱沙尼亚环境法典法总则共包括六章总计六十三条规定。该法至今已经先后进行了八次较小幅度的修改,修改后该法增加了国家的监督管理和法律责任方面的法律规定。

第一章为一般规定,主要对立法目的、适用范围、重要概念的定义等进行了规定。该法立法目的为:尽最大可能降低环境妨害,以保护环境、人体健康、福利、财产和文化遗产;促进可持续发展,以确保环境能满足今世后代人们的身体健康和福利需求;对生物多样性进行养育和保护;使环境处于良好状态;预防环境损害,并且对已发生环境损害进行救济。该法还对环境妨害、环境风险、环境威胁、设备与经营者、排放、排放限值、环境质量之限值、污染行为与污染结果等重要概念进行了定义。

第二章对环境保护的原则和主要义务进行了规定。按照该法规定,环境保护应当坚持高水平 and 一体化环境保护原则、融入原则、预防原则、风险预防原则、使用者付费原则、节约利用自然资源的原则;任何人都应当承担保护环境的一般义务即注意义务,并且在进

行可能引发环境危害的活动之前,负有获取相应的预防该环境威胁发生的知识的义务。

第三章系对经营者义务的集中规定。在爱沙尼亚环境法典法总则下,经营者应当承担的法律义务包括:预防环境威胁和采取风险预防措施的义务,节约使用原材料、自然资源和能源的义务,在进行生产设备选址时必须最大限度降低环境风险,必须在合理程度上确保对运行该设备的人员进行环境保护培训,在设备发生重大环境妨害时必须尽快通知环境监察员或者法律规定的其他机关,在该设备终止运行时必须确保不会发生重大环境妨害。

第四章对公众的环境权利进行了全面系统且细致的规定。该章包括两节,分别对满足健康和福利需求的环境权和环境程序权、使用他人土地和水体的权利进行了规定。在环境权方面,该法不仅规定了公众所应当享有的程序环境权即环境信息获取权、环境决策参与权以及诉诸司法的权利,而且还对公众享有的实体环境权进行了规定。该法还明确规定了非政府环境组织在环境保护方面所享有的权利。在使用他人土地和水体的权利方面,该法对在他人土地上逗留、使用他人土地上的道路、拣拾他人土地上的浆果、蘑菇等自然产品、在他人土地上短暂宿营和长久停留、在他人土地上生火、对水体的公共利用、对河滩或者河堤道路的管理与使用等进行了规定。

第五章对环境许可证的实体和程序进行了全面规定。按照该法规定,爱沙尼亚环境保护许可证主要包括环境许可证、综合环境许可证、为降低从事某一领域活动的环境风险而由法律规定的其他许可证等三种类型。该章主要规定了环境许可证的申请、地方行政机关的意见、公开程序和不公开程序下对利害关系人的参与、环境许可证申请书及其行政决定的公开、作出环境行政许可的时限、环境许可证的部分授予、环境许可证的宣布、修改、暂停与撤销等内容。

另外,该法还对国家的监督管理、法律责任等内容进行了规定。在国家的监督管理方面,该法对国家监督管理的行政机关、可以采取的特别措施、国家监督管理权的详细内容、国家强制措施的使用等进行了规定。

### 对爱沙尼亚《环境法典法总则》的评价

总体来看,爱沙尼亚《环境法典法总则》较为凝练,较好地实现立法机关预定的统一法律概念、整合环境法律制度、优化环境法律体系、降低环境守法执法成本和难度等立法预期。

首先,该法创设了主观公权利性质的实体环境权。



该法第23条规定公众享有满足其健康和福利需求的环境权利:(1)任何人有权希望与其直接相关的环境能够满足其健康和福利需求;(2)如果某人经常停留在被影响的环境,或者经常使用被影响的自然资源,或者与该被影响的环境有特殊关联,那么该环境与其直接相关;(3)在适用第二款时,可能被影响的环境或者自然资源也被视为被影响的环境或者自然资源;(4)在评价该环境是否满足人们的健康和福利需求时,需要综合考虑其他人的权利、公共利益和该区域的特点。如果超过环境质量的限值,那么就推定该环境没有满足人们的健康和福利需求;(5)为支持本条第一款中规定的权利,某人可以要求行政机关使得环境免受损害,并且采取合理措施确保该环境满足其健康和福利需求。该条规定的重要意义在于:该环境权不仅属于实体环境权,而且属于行政法上的主观公权利,具有可诉性而且能够强制执行。

其次,该法典建立了整合的环境许可证制度。爱沙尼亚环境法典法总则第五章整合了现有环境许可证的法律规定,其重要制度创新主要表现在下列方面:一是,建立了综合环境许可证制度,该制度要求对计划进行的活动对各环境要素(包括水、大气、土壤等)的影响进行一体化评价,避免环境影响在环境要素之间进行转移;二是,环境许可证可以同时授权进行多项活动,即同时授权许可证申请人或者持有人从事对水体的特别利用、向大气排放污染物、废弃物管理、采矿、从事放射性活动等;三是,颁发环境许可证必须遵守的正当法律程序,即环境许可证颁发机关对于环境许可证申请,必须通过公开程序征求公众意见或者征求其权利或者义务可能受到颁发或者拒绝颁发许可证影响的利害关系人的意见。

再次,该法建立了集中规定环境法主体的义务和权利的立法体例。该法在对立法目的、适用范围、重要概念作出规定之后,先是对环境法的基本原则进行了规定,然后对环境法主体的一般法律义务、经营者的具体法律义务、包括非政府环境组织在内的公众所享有的实体环境权与程序环境权进行了系统规定。这种立法安排更加凸显了环境法主体的权利和义务在环境法中的地位,也便于推动与促进全民环境守法和环境执法,而且也能够避免行政资源浪费。

### 爱沙尼亚《环境法典法总则》的启示

首先,对制定环境法典应当有顶层设计并充分预估其难度。爱沙尼亚环境法学者从2000年就开始研究制定环境法典,爱沙尼亚官方则从2007年正式启动环

境法典编纂工作。但是,在颁布环境法典时,爱沙尼亚立法机关最终采取了分别颁布环境法典总则和环境法典分则的方式制定环境法典,仅在2011年颁布了环境法典的总则,而环境法典分则的公布时间则没有明确时间表。环境法典立法难度之大可想而知。在我国,由于不同领域的环境法制发展不均衡,部分领域如土壤污染防治、有毒化学物质管理、自然保护区等领域的环境立法尚处于起步阶段,生态文明体制改革尚未完成,再者,中国地域辽阔、东中西部差异较大,这意味着中国制定环境法典的难度将远大于爱沙尼亚环境法典。

其次,借鉴爱沙尼亚经验在环境法典中规定实体环境权。尽管传统的法制发达国家如英国、美国、德国等国家在其宪法或者环境法律中规定实体环境权,但不能否认的是:在世界范围内规定实体环境权的国家越来越多,比如法国环境宪章、俄罗斯宪法、南非宪法等。爱沙尼亚环境法典法中关于实体环境权(在俄罗斯称为生态权)的规定则在世界上具有相当代表性。相对于法国和南非在宪法中规定实体环境权且属于宪法上的基本权利不同,爱沙尼亚关于实体环境权的规定则属于行政法上的主观公权利。在宪法上规定实体环境权,必须有相应的宪法诉讼机制来为其实施提供法律保障。相对于宪法上的实体环境权而言,作为行政法上主观公权利的实体环境权更容易获得法律上的救济,更容易实现环境法为公众环境权利而斗争的目的。在我国,由于尚未建立完善的宪法上基本权利的诉讼救济机制,如果通过制定环境法典承认公民个人具有作为主观公权利的实体环境权,那么将更有助于为公众维护其环境权益提供法律保障。

最后,借鉴爱沙尼亚经验建立统一的环境许可证制度。爱沙尼亚环境法典法总则对爱沙尼亚现行环境法律中的环境许可证制度进行了整合,并借鉴欧盟《污染防治综合指令》(后修改为《工业污染物排放指令》)中关于综合环境许可证的做法,建立了爱沙尼亚的综合环境许可证制度,从而避免仅针对环境要素发布环境许可证,导致环境影响在不同环境要素之间转移而缺乏相应监管机制。另外,爱沙尼亚环境法典法总则关于环境许可证的规定,不仅解决了有关环境许可证规定的程序法问题,而且对相应的实体法问题也一并作出规定,即因为环境许可证的颁发或者拒绝颁发而使其环境权利或者义务受到影响的第三人的环境权益的保护问题。✶

(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)

# 让敢于担当成为“标配”

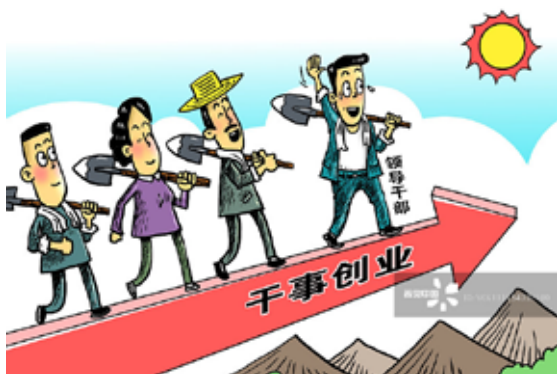
文 / 张新峰

当年,习仲勋同志在广东工作时曾去从化调研,发现那里正在试验的“产量承包责任制”很好。得知有的领导对试验有顾虑,他坚决地说:“只要能增产就是好办法,怕什么?这两个大队我已经批准他们继续试验,错了,我负责。”老一辈革命家敢于担当、勇于负责的崇高风范,至今仍是党员干部学习的榜样。

“教者,效也,上为之,下效之。”群众看干部、干部看领导,各级领导干部都是所在单位、所在地区的“关键少数”,其担当精神、干事作风起着至关重要的示范引领作用。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以高度的政治责任感和强烈的历史使命感,带领党和人民战风险、渡险滩、打硬仗,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事,奋力把中国特色社会主义推向新时代。实践证明,只要“关键少数”敢于担当、勇于负责,带着干、踏实干,我们的事业就能不断向前、行稳致远。

“小智治事,中智治人,大智立法。”古往今来、古今中外,成功的执政团队,都把制度建设放在重要位置,视制度为治国之要务、理政之圭臬。的确,制度问题带有根本性、全局性、长期性。要激励党员干部敢于担当,必须要有制度保障,如此才能解除后顾之忧、激发干事激情、涵养奋斗情怀。前不久,中办印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,明确提出要建立干部激励机制和容错纠错机制,为党员干部担当作为、干事创业提供了重要制度支撑,具有重大的现实意义和深远的战略考量,可以说,该意见为敢于担当的干部吃了一颗“定心丸”。

干部干部,干字当头。习近平总书记曾深刻指出:“领导干部不仅要有担当的宽肩膀,还得有成事的真本领。”很多党员干部“心中一团火”,但“脑子一团麻、工作一团糟”。具体来讲,就是有激情、有干劲,但就是没本领、干不好。蓝图再好、规划再美,如果落实不了,就是镜花水月、中看不中用。党员干部必须按照十九大要求的,自觉锤炼学习本领、政治



前不久,中共中央办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,为党员干部担当作为、干事创业提供了重要制度支撑。图/视觉中国

领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领这八大本领,自觉做到“能干、会干、巧干、实干”,坚决戒除“蛮干、胡干、瞎干、硬干”,才能切实将肩头的责任担当得起,将手上的工作干得好。

打铁还需自身硬,廉洁自律是党员干部的立身之本,也是担当作为的底线要求。在干事创业的过程中,党员干部时时处处都会面临诱惑,稍有不慎就会“翻船”。必须常扫思想之尘、常敲律己之钟、常思贪欲之害,权力在手不任性、诱惑在前不动摇,时刻处理好公与私、名与利、得与失、苦与乐的关系,主动把自己置于党和人民监督之下,清清白白做人、干干净净干事、坦坦荡荡为官,始终不忘为官从政的初心。

使命呼唤担当,实干赢得未来。党的十九大为实现中华民族伟大复兴指明了前进的方向,为中国未来发展制定了明确的时间表和路线图。梦想虽不遥远,但前进的道路不会一帆风顺,各种困难、风险、挑战会不断出现。“中华民族伟大复兴,绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。”党员干部须自觉涵养“明知山有虎,偏向虎山行”的勇气,秉承“不破楼兰终不还”的决心,保持“一万年太久,只争朝夕”的干劲,才能不辜负这个伟大而美好的时代。☑





# 浙江仙居制药股份有限公司

浙江仙居制药股份有限公司(股票代码: 002332) 前身为仙居制药厂, 创建于1972年, 是国内规模大、品种全的甾体药物生产厂家, 是国家计划生育药物定点生产厂家、国家火炬计划重点高新技术企业、全国守合同重信用企业等。公司总股本91621.2166万元, 占地面积约670亩, 现有员工近3900人, 其中技术人员占19%, 销售人员占35%, 是原料药和制剂综合生产厂家。

## 仙居制药愿景

“整体实力进入全国制药企业50强; 在妇科、麻醉科治疗领域成为中国的领先企业; 在甾体药物领域成为国际知名企业”。

整体实力进入全国制药企业50强; 对未来十年的行业位置的目标要求, 先做强后做大, 在提升盈利能力

的前提下迅速扩大销售规模;

在妇科、麻醉科治疗领域成为在中国的领先企业; 中期内聚焦于妇科和麻醉科两个治疗领域, 在两个科室全面拓展, 并成为国内最优秀的企业之一;

在甾体药物领域成为国际知名企业; 中期内聚焦于甾体类药物, 并且以国际市场为重点突破口, 并在国际市场形成一定知名度。

## 仙居制药使命

“您的健康与快乐, 我的真诚与责任”。

## 使命陈述

您的健康与快乐; 我们提供的产品和服务为您带来健康, 我们提供的产品与服务为您带来快乐;

我的真诚与责任; 我们付出的产品和服务, 凝聚着我们的真诚, 和对

于质量责任的承担。

## 仙居制药的核心价值观

核心价值观: 个人价值在实现企业价值和社会价值过程中得到体现。

仙居制药最终追求的是社会效益和价值, 这是最根本的宗旨和历史使命, 是仙居制药人要努力实现共同愿景和追求目标, 员工的价值必须在实现企业价值和社会价值中得到体现, 同样, 企业的价值通过创造社会效益和价值得以体现, 没有社会效益和价值, 就不能真正体现企业价值和员工的自身价值。

## 仙居制药的核心价值观主要体现在

“诚信、拼搏、责任、共赢” 八个字。

在未来的发展过程中, 公司将不断提高企业的管理水平, 不断开发高新技术产品, 发挥规模效应, 拓展经营领域, 实现企业再次腾飞。





# 中国国家图书馆 中国国家数字图书馆

NATIONAL LIBRARY OF CHINA  
NATIONAL DIGITAL LIBRARY OF CHINA



## 关于国图

国家图书馆概况及服务内容



海纳百川 终成文献渊薮

服务社会 铸就知识津梁

- 文献提供
- 科技查新
- 馆际互借
- 论文收引
- 检索证明
- 翻译中心
- 社科咨询
- 科技咨询
- 企业资讯
- 掌上国图

中国国家图书馆是国家总书库，国家书目中心，国家古籍保护中心，国家典籍博物馆。履行国内外图书文献收藏和保护的职责，指导协调全国文献保护工作；为中央和国家领导机关、社会各界及公众提供文献信息和参考咨询服务；开展图书馆学理论与图书馆事业发展研究，指导全国图书馆业务工作；对外履行有关文化交流职能，参加国际图联及相关国际组织，开展与国内外图书馆的交流与合作。



## 国图工作

2018年国家图书馆“两会”服务全面启动





江苏

JIANGSU NANTONG

长寿之都  
南通

