

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年8月20日出版
第16期 总第460期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

“始终把人民群众的 身体健康放在首位”

——全国人大常委会开展传染病
防治法执法检查侧记



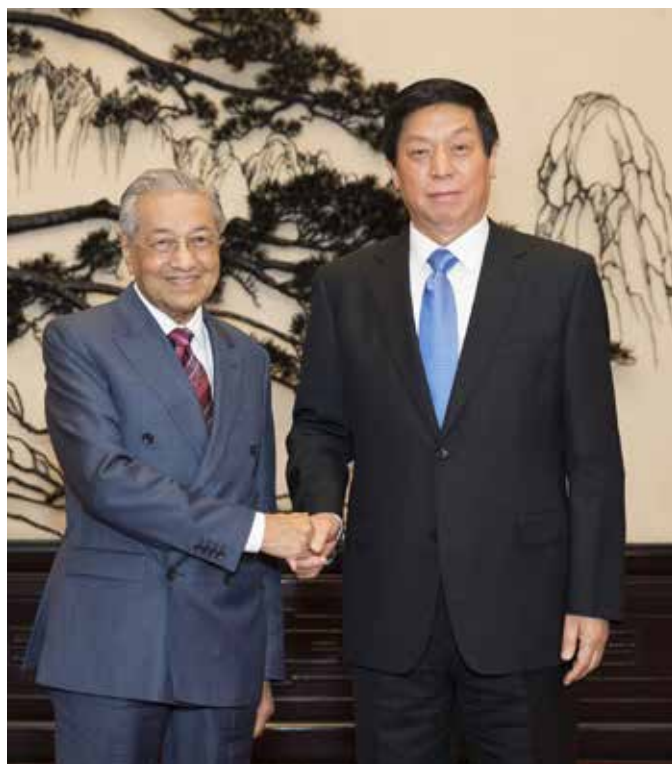
邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3442/D
国外刊号：ISSN1671-542X



8月10日,栗战书委员长到全国人大会议中心北戴河管理部看望暑期休假的全国人大常委会委员和机关干部,慰问暑期服务保障工作一线的干部职工。(全国人大会议中心供图)



8月17日,栗战书委员长在北京人民大会堂会见巴基斯坦参议院主席桑吉拉尼。
摄影/新华社记者 刘卫兵



8月20日,栗战书委员长在北京人民大会堂会见马来西亚总理马哈蒂尔。
摄影/新华社记者 黄敬文

党的领导是做好 人大监督工作的根本保证

党对人大监督工作实行领导，这是由党的执政地位决定的，是由我国人民代表大会制度的特点和优势决定的，是由人大监督的政治定位和法律定位决定的，这也是做好人大监督工作的根本政治保证。

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。在我国政治制度和政治生活中，中国共产党是最高政治领导力量，是领导核心。加强党的集中统一领导，保证党领导人民有效治理国家，是我国人民代表大会制度和中国特色社会主义民主政治的根本特征和核心优势。

监督制度是人民代表大会制度的重要组成部分。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。人大是国家权力机关，国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。这种监督体现了国家一切权力属于人民的宪法原则，它具有很强的政治性和法律性，必须在党的领导下进行。在前不久召开的十三届全国人大常委会第四次会议上，栗战书委员长进一步明确了人大监督的定位。他指出，人大监督是在党的领导下，代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。监督的目的，是推动党中央决策部署贯彻落实，确保宪法法律全面有效实施，确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使，确保人民权益得到维护和实现。这就是人大监督的政治定位、法律定位。

坚持党对人大监督工作的领导，有利于处理好监督与支持的关系。如何处理好监督与支持的关系，始终是人大监督面临的一个重大课题。就法律属性而言，人大监督是一种制约。但制约不是人大监督的全部，更不是它的终极目标。人大监督的终极目标是通过必要的支持，与“一府一委两院”形成良性互动，从而建立一种和谐稳固的权力运行机制，确保国家机关按照人民的意志行事。如果说监督是一种外部表现形式的话，那么支持就是它的内在价值追求。寓支持于监督之中，并把它

作为人大监督的内在价值追求，这是多年来形成的一种有效做法，是人大监督所特有的品质，是对马克思主义监督理论创造性的应用。在我们国家，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。在这个大的前提下，各个国家机关既分工明确，又相互协作。我们要在实践中正确处理好监督与支持两者之间的关系。为此，栗战书委员长强调指出，人大监督工作必须在党的领导下进行，站在党和国家事业全局的高度，从国家和人民的整体利益、长远利益出发，把监督“一府一委两院”工作同支持他们依法履行职责有机统一起来，寓支持于监督之中，形成加强和改进工作的合力。

实践充分证明，坚持党对人大监督工作的领导，有利于把握好人大监督的正确方向，有利于保证人大监督始终在法治的轨道上平稳运行，有利于不断提升人大监督的实效。

在新的历史条件下，如何把党的领导贯穿人大监督工作的每一个环节中，这不仅需要确立大的原则，同时，还需要一些具体的制度设计和工作安排。对此，栗战书委员长指出：“全国人大常委会监督工作情况和重要事项，要及时向党中央请示报告。”“人大开展监督，其指向就是紧紧围绕保障党中央作出的重大决策部署的落实、实现党中央提出的重大目标任务来谋划和安排。”“制定监督工作计划时，要围绕大局、贴近民生、突出重点。要深入研究党中央的要求是什么？实践需要是什么？人民群众的期盼是什么？把事关改革发展稳定全局的重大问题和人民群众普遍关注的突出问题，作为监督工作的重点。”

应该说，新一届全国人大常委会从理论和实践两个方面，就如何实现党对人大监督工作的领导这一重大问题作出了科学的回答，这为改进和加强新时代人大监督工作奠定了坚实的基础。

汪飏



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2018年第16期
8月20日出版
总第460期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 徐 燕
责任编辑 朱燕红
美术编辑 陈玉叶 李洪兴

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

事业发展部 010-83084070 (广告)
010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国际刊号 ISSN1671-542X

国内刊号 CN11-3442/D

邮发代号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

总编絮语

01 党的领导是做好人大监督工作的根本保证 / 汪铁民

本期策划

- 04 “始终把人民群众的身体健康放在首位”
——全国人大常委会开展传染病防治法执法检查 / 于 浩
- 08 传染病防治：亟待强化政府责任 / 李小健
- 10 传染病防治还存在哪些“软肋”？ / 王晓琳
- 12 传染病防治：企业责任不容忽视 / 王博勋
- 13 如何防控人畜共患传染病？ / 张宝山

言 论

- 专 论 15 我国人民代表大会制度特征和优势新探 / 李仲安
- 委员论坛 21 实施乡村振兴，走出一条中国特色的农业现代化道路 /
陈锡文
- 访 谈 23 用法治保卫绿色荆楚
——访湖北省人大常委会党组书记、常务副主任王玲 /
本刊记者
- 主任笔谈 26 充分发挥地方人大在乡村振兴中的积极作用 / 朱 虹

报 道

- 专题报道 27 看人大立法如何为土地“解毒”？ / 王晓琳
- 29 以法律严格落实全面提升防震减灾公共服务水平 /
赵祯祺
- 32 十年磨一剑，反垄断法“牙齿”越来越硬 / 杨菲菲
- 34 决不能让网络成为亵渎英烈的温床 / 王 岭
- 36 重拳监管营造风清气正的网络空间 / 王 岭
- 38 荷风送香气，竹露滴清响
——香港全国人大代表团广东调研侧记 / 陈庆立

地 方

- 山 东 41 青岛人大：充分发挥职能作用，全力服务保障上合组织
青岛峰会 / 曲知正 赵勇群
- 山 西 43 代表密切联系群众的“晋中模式” / 晋中市人大常委会



8月17日，十三届全国人大常委会第十一次委员长会议在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持。摄影 / 中国人大网 李杰

- 湖 南 46 党旗引领谱新篇
——湖南省衡阳市人大常委会全面加强党建工作纪实 /
衡阳市人大常委会党组
- 天 津 48 天津市和平区：“三高”展现新时代人大工作好风采 /
王 萍 柴 干

|人 物|

代表之声 50 为民发声，不负重托 / 赵皖平

|泛 读|

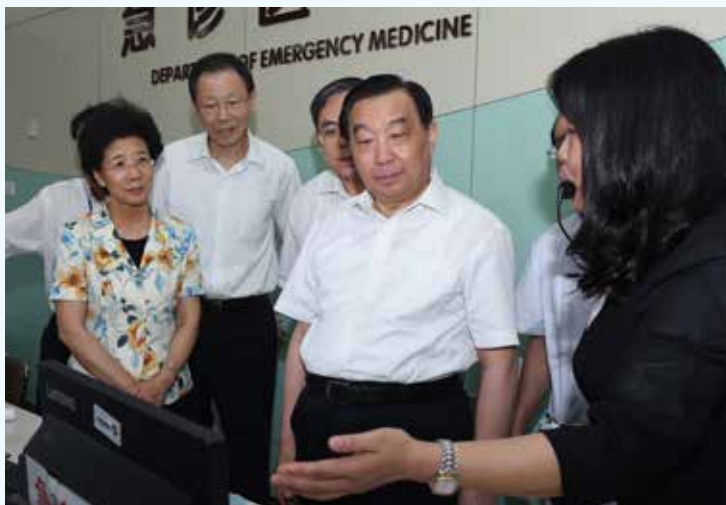
往 事 51 记忆“硬盘”里的立法往事 / 阙 珂

看 世 界 53 令人关注的2018年墨西哥大选 / 徐世澄



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站 : zygjig.12388.gov.cn



编者按：根据《全国人大常委会 2018 年监督工作计划》，今年 5 月至 7 月，全国人大常委会对传染病防治法进行了执法检查。这是继 2013 年听取国务院传染病防治工作报告并进行专题询问后，全国人大常委会在此领域的又一次很有力度的监督行动。

按照栗战书委员长对传染病防治法执法检查提出的要求，王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰副委员长分别带队，4 个执法检查小组奔赴 8 个省、自治区，深入群众、深入基层，既检查条件比较好的，又检查条件艰苦、问题比较突出的地区和单位，广泛听取各方面意见和建议，本着标本兼治精神，抓住突出问题、突出矛盾和薄弱环节，深入分析原因，以切实可行的意见和建议推动国务院及相关部门切实加强和改进工作。

“始终把人民群众的身心健康放在首位”

——全国人大常委会开展传染病防治法执法检查侧记

文 / 本刊记者 于浩

近期，吉林长春长生生物科技有限责任公司被查出冻干人用狂犬病疫苗生产存在记录造假等严重违反《药品生产质量管理规范》的行为，这是该企业继去年 10 月被发现一批次百白破疫苗效价指标不符合标准规定后，再次出现的严

重违规行为。短期内，该企业密集出现严重问题，产生了恶劣的社会影响，引发社会各界强烈关注。

今年 7 月，在国外访问的中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平对吉林长春长生生物疫苗案件作出重要

指示。他强调，确保药品安全是各级党委和政府义不容辞之责，要始终把人民群众的身心健康放在首位，以猛药去疴、刮骨疗毒的决心，完善我国疫苗管理体制，坚决守住安全底线，全力保障群众切身利益和社会安全稳定大局。



4-5 页图片说明,从左至右依次为:

7月17日至20日,王晨副委员长率领全国人大常委会传染病防治法执法检查组在广东省开展执法检查。

5月15日,艾力更·依明巴海副委员长率领全国人大常委会传染病防治法执法检查组在四川省成都市棕北小学检查。摄影/《法制日报》记者 朱宁宁

6月27日,陈竺副委员长率领全国人大常委会传染病防治法执法检查组在吉林省长春市检查吉林省疾控中心。

5月23日至26日,蔡达峰副委员长率领全国人大常委会传染病防治法执法检查组在陕西省开展执法检查。摄影/张晨

8月16日,中共中央政治局常务委员会召开会议,听取关于吉林长春长生公司问题疫苗案件调查及有关问责情况的汇报。中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话。

会议强调,要完善法律法规和制度规则,明晰和落实监管责任,加强生产过程现场检查,督促企业履行主体责任义务,建立质量安全追溯体系,落实产品风险报告制度。对风险高、专业性强的疫苗药品,要明确监管事权,在地方属地管理的基础上,要派出机构进行检查。要加强监管队伍能力建设,尽快建立健全疫苗药品的职业化、专业化检查队伍。要提高违法成本,对那些利欲熏心、无视规则的

不法企业,对那些敢于挑战道德和良知底线的人,要严厉打击,从严重判,决不姑息。对涉及疫苗药品等危害公共安全的违法犯罪人员,要依法严厉处罚,实行巨额处罚、终身禁业。要加强干部队伍建设,激励担当作为,切实履行职责,对失职渎职行为严肃问责。

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

“民有所呼,我有所应。”5月3日,

全国人大常委会传染病防治法执法检查组召开第一次全体会议。这是十三届全国人大常委会开局之年的一个重要执法检查项目,也是继2013年十二届全国人大常委会听取国务院传染病防治工作报告并进行专题询问后,在传染病防治领域的又一次监督工作,充分体现了全国人大常委会对传染病防治这一涉及人民群众身体健康和生命安全问题的高度重视。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书对传染病防治法执法检查工作十分重视。他强调,组织开展传染病防治法实施情况执法检查,是贯彻落实习近平总书记关于以人民为中心的发展思想以及卫生与健康工作重要指示精神的重要举措。检查组要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,精心准备,突出重点,深入基层,了解实情,督促有关方面切实抓好传染病防治工作,进一步落实好传染病防治法的各项规定,更好保障人民群众的健康,切实推动健康中国建设。

在全国人大常委会传染病防治法执法检查组第一次全体会议上,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员

长王晨明确要求,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实党中央关于健康中国战略的决策部署,认真履行宪法法律赋予的监督职责,扎实开展传染病防治法执法检查,加强法律实施,保障人民群众身体健康和生命安全。

全国人大常委会 开展传染病防治法执法检查

传染病防治工作关系到人民群众的身体健康和生命安全,关系到经济社会发展和国家安全稳定。为全面了解传染病防治法贯彻实施情况,进一步贯彻好、落实好法律各项规定,全力保障传染病防治法的有效实施,为健康中国战略的全面实施提供良好的法治环境,全国人大常委会启动传染病防治法执法检查工作。

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

执法检查组由全国人大常委会副委员长王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰任组长,教科文卫委员会主任委员李学勇任副组长。检查组分为4个小组,从5月上旬至7月中旬分别赴内蒙古、广东、福建、四川等8个省、自治区开展检查。

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

入贯彻落实习近平总书记关于卫生与健康工作的重要思想,推进健康中国建设,落实传染病防治法各项规定,坚持依法防治、科学防治,抓住突出问题和薄弱环节,完善对边疆地区、民族地区和贫困地区的投入保障机制,加强基层防治能力建设和队伍建设,提升监测预警水平,预防控制重大传染病。要加强法律的宣传普及,坚持联防联控、群防群控,努力形成政府主导、部门合作、社会参与、法治保障的传染病防治工作长效机制。

7月17日至20日,在广东开展执法检查时,王晨指出,注重机制长效性,防止出现随着疫情高发而加强,随着疫情低发而弱化现象。坚持把握规律,创新手段,控制传染源,切断传播途径,保护易感人群。坚持依法防控,加强普法宣传,落实传染病防治法各项规定,把以人民为中心的发展思想贯彻到传染病防治工作中,共同推进健康中国建设。

全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海率传染病防治法执法检查组在新疆、四川开展执法检查时强调,当前传染病防治形势依然严峻,面临来自传统传染病和新发传染病的双重压力,人口大规模流动增加了防治工作难度,环境和生产生活方式的变化增加了传染病防治工作的复杂性。因此,做好传染病防治工作任重道远。

全国人大常委会副委员长陈竺率传染病防治法执法检查组在福建、吉林开展执法检查时强调,必须对做好传染病防治工作的重要性、艰巨性、复杂性和长期性有清醒的认识,站在维护经济社会发展大局的高度,牢固树立责任意识,持之以恒地抓好传染病防治工作。传染病防治工作必须要有各部门的协同配合,并建立一个长期有效的工作机制,相关部门各司其职,形成合力。还要广泛动员全社会力量积极参与,共同做好这项工作。

全国人大常委会副委员长蔡达峰率传染病防治法执法检查组在内蒙古、陕西开展执法检查时指出,要保持忧患意识、风险意识,牢固树立责任意识,持

之以恒地做好传染病防治法实施和传染病防治工作,时刻不能松懈。要坚定不移贯彻预防为主的卫生健康工作方针,保障人民群众身体健康和生命安全,通过执法检查推动传染病防治法进一步落实到位,为健康中国战略的全面实施提供良好的法治环境。

全国传染病疫情总体形势 “稳中有降”

“近五年来,全国传染病疫情总体形势稳中有降。甲乙类传染病平均年报告发病率较上一个五年下降11%,未发生传染病大规模流行现象。国家免疫规划疫苗接种率持续保持在90%以上,绝大部分疫苗针对传染病发病率降至历史最低水平,5岁以下儿童乙肝病毒表面抗原携带率降至2014年的0.32%,提前实现了世界卫生组织西太平洋地区防控指标,我国政府被授予控制乙肝突出成就奖。”国家卫生健康委员会副主任王贺胜说。

据介绍,我国艾滋病病死率从2012年的8.1%下降到2015年的4.6%。2016年结核病报告发病率61/10万,较2010年下降18%。结核病死亡率为2.3/10万,较2010年下降26.6%,达到发达国家控制水平。全国所有流行县达到了血吸虫病传播控制标准,在现有的12个血吸虫病流行区中,上海等5个省份彻底摘掉了血吸虫病流行区的帽子。手足口病病死率从2010年的51/10万下降到2017年的4.9/10万。成功应对人感染H7N9禽流感等新发传染病及中东呼吸综合征、寨卡病毒病和黄热病等输入疫情。

“2013年,全国人大常委会对传染病防治法进行修订,听取国务院传染病防治工作报告并进行专题询问,这一系列工作有力促进了传染病防治法律法规的完善,进一步优化了传染病防治的顶层设计。”王贺胜说,目前已修订《疫苗流通和预防接种管理条例》《病原微生物实验室生物安全管理条例》,相继出台

《关于加强传染病防治人员安全防护的意见》《关于疾病预防控制中心机构编制标准的指导意见》《关于进一步加强疫苗流通和预防接种管理工作的意见》等重要政策文件。2013年至今,国家卫生健康委公布了《医疗质量管理办法》《涉及人的生物医学研究伦理审查办法》,修订了《血站管理办法》《消毒管理办法》等部门规章,制修订18项传染病诊断相关标准,14项病媒生物控制相关标准,12项医院感染控制标准;各省、区、市也相继出台了多部地方性法规和政府规章。

当前,我国疾病预防控制机构设施条件得到明显改善,二级以上综合医院普遍设立发热门诊、肠道门诊,建立了传染病预检分诊制度,严格流程管理,严格诊疗管理,严格院内感染控制管理。生物安全三级实验室已达41家,国内首个生物安全四级实验室于2017年正式投入使用,标志着我国已具备最烈性病原检测和研究的防护能力。进一步完善突发急性传染病快速检测技术,具备在72小时内检测300余种病原体的能力。23个省份建立了4类37支国家卫生应急队伍,有效应对国内外重大传染病突发事件。县级以上疾病预防控制机构100%实现传染病网络直报,传染病报告时限从过去的5天缩短为4小时,县级以上医疗机构网络报告率达96%,基层医疗机构网络报告率为85%,传染病漏报率下降到3%。

“全国财政医疗卫生支出从2013年的9295亿元增加到2017年的14600亿元,年均增幅12%,高于同期公共财政支出年均增幅2.3个百分点。其中,传染病防治方面的投入主要用于支持传染病预防控制、医疗救治和监督管理三个体系建设。”时任财政部副部长、现任国家医疗保障局局长的胡静林说,中央财政通过基建投资支持地方疾控中心建设,2013年至2017年累计补助地方136亿元。各级财政部门支持将基本公共卫生服务人均财政补助标准从2013年的30元提高到2017年的50元,免费向全体城乡居

民提供的基本公共卫生服务项目由9类增加到14类,用于开展居民健康档案管理、健康教育、预防接种、健康管理、传染病报告和处理等。支持开展艾滋病咨询检测、母婴传播预防等工作,并从2015年起每年安排补助5000万元支持社会组织参与艾滋病防治基金工作。支持开展结核病、血吸虫病、包虫病的监测、干预,高危人群查治,以及高致病性禽流感、甲型H1N1流感等新发传染病防控等。

随着经济全球化的深入发展,出入中国国境人员、交通工具、货物日益频繁,口岸传染病疫情防控难度不断加大。例如,2017年8月马达加斯加暴发严重鼠疫。我国海关各口岸加强检疫,对来自马达加斯加重点航班、重点人员做到逐一登机,逐一筛查。全国口岸共检疫查验来自疫区旅客7086人次,检出恶性疟疾1例,妥善处置1起肺鼠疫治愈中国公民归国事件,未出现1例输入性鼠疫病例。

据海关总署统计,近五年来,全国各口岸共检疫查验出入境人员26.11亿人次,发现有传染病症状者46.55万人,确诊霍乱、黄热病、艾滋病、疟疾、登革热等41种传染病共8.23万例。首次检出国内未出现的黄热病毒、寨卡病毒、裂谷热病毒、库波热病毒、中东呼吸综合征冠状病毒等六种新病毒。

传染病防治形势依然严峻

近年来,传染病防治法等法律法规体系不断健全,传染病防治体系基本建立,防治能力全面提升,工作机制逐渐完善,保障措施不断加强,传染病防治工作取得明显成效。但也要清醒看到,与传染病防治的严峻形势相比,防治工作中的一些薄弱环节、困难和问题还需抓紧解决,传染病防治法的一些规定和要求还需进一步落实到位。

例如,新疆2012年以来,法定报告传染病发病率是全国平均水平的1.4至1.6倍,2017年法定传染病发病率位居全国第4位,结核病、乙肝等危害严重的传染

病仍未得到有效控制,特别是在南疆四地州,结核病患者转化为耐药性结核病的比例较高。新发传染病不断出现,2003年“非典”疫情发生以来,新疆、四川均出现了人感染高致病性禽流感、人感染猪链球菌病、甲型H1N1流感、人感染H7N9禽流感等新发传染病疫情。

“内蒙古自治区布病(布鲁氏菌病)疫情上升势头还没有得到根本遏制,局部地区防控形势较严峻。2017年全区报告布病7347例,处于全国第一位,2018年前4个月已报告2880例,仍处于较高发病水平。内蒙古自治区2017年报告结核病12397例,2018年前4个月已报告5548例。陕西省2017年结核病发病率59/10万,下降缓慢。两地与实现2030年终结结核病目标差距较大。”执法检查组发现,流动人口容易成为传染病的易感人群,预防接种等防控措施难以落实。内蒙古自治区边境线长,鼠疫疫源地和森林脑炎疫源地与蒙古、俄罗斯疫源地相连,跨境风险居高不下。中蒙边境口岸蒙方交通行业员工的传染病感染率比较高,口岸传染病疫情防控难度不断加大。

再比如,福建省与“一带一路”沿线国家和地区的交流活动日益增多,人员往来频繁,登革热等境外传染病输入风险较大。吉林省边境线较长,边境防病存在薄弱环节,有效防范输入性疫情责任较重。

“见一叶而知秋,窥一斑而知全豹。”这次全国人大常委会执法检查组共检查了24个市、州、县,召开18场地方座谈会和专题汇报会,实地查看13家医院,16家省市县级疾病预防控制中心,23家社区卫生服务中心、乡镇卫生院、村卫生室,11所中小学、幼儿园,发现我国传染病防治形势依然严峻,防治工作任务复杂艰巨。传染病防治工作时刻不能松懈,因为一旦出现问题,导致传染病的大范围暴发流行,不仅会给人民群众的生命财产带来重大损失,也会给国家经济社会发展和安全稳定带来不可估量的灾难。☑

传染病防治：亟待强化政府责任

文 / 本刊记者 李小健

防治传染病，维护人民群众的身体健康和生命安全，是各级政府和相关职能部门依法承担的重要责任。

全国人大常委会传染病防治法执法检查组（以下简称执法检查组）深入地方检查发现，随着传染病防治法的实施，我国整体传染病防治能力和水平逐步提升。但是，一些地方特别是贫困地区、基层地区传染病防控能力较为薄弱，保障水平还比较有限。

就此，执法检查组建议要依法强化政府领导，主动担当，牢固树立责任意识，进一步督促疾病预防控制机构、医疗机构、基层医疗卫生机构以及卫生监督机构依法落实传染病防治工作中的职责，不断加大财政投入力度，有效提升基层队伍防治能力，切实抓好传染病防治工作，让人民享受更多安全感。

应主动担当，强化联防联控

7月31日，为加强广大村民对传染病的认识，提升预防意识，陕西宁陕县太山庙镇联合县卫计局疾控中心及镇卫生院开展了“传染病预防”宣讲活动。

8月1日，江西赣州市第五人民医院在石城县卫生计生委举办传染病防治知识新进展巡回讲座，旨在进一步提高县卫生医疗单位对各类传染病的诊疗服务能力，提升医务工作者的业务水平，让患者得到及时、正规的医疗救治。

7月25日至26日，国家突发急性传染病防控队（安徽）一行40余人，与宣城市及部分县区应急队员在宣城开展了一场救灾防病及霍乱暴发疫情的应急处置联合演练。

8月3日，粤港澳三方首次开展了防

治传染病联合应急演练“旋风行动”，全面检验当前粤港澳三地突发公共卫生事件应急合作机制。

……

从上述各地积极采取措施、不断提升当地传染病防治能力的做法可以看出，传染病防治法及相关规定正在得到有效贯彻实施。

加强传染病防治，是各级政府及其相关部门的法定职责。就传染病防治管理体制和职责分工，传染病防治法规定：“各级人民政府领导传染病防治工作。县级以上人民政府制定传染病防治规划并组织实施，建立健全传染病防治的疾病预防控制、医疗救治和监督管理体系。”同时，法律进一步明确，国务院卫生行政部门主管全国传染病防治及其监督管理工作；县级以上地方人民政府卫生行政部门负责本行政区域内的传染病防治及其监督管理工作；县级以上人民政府其他部门在各自的职责范围内负责传染病防治工作；各级疾病预防控制机构承担传染病监测、预测、流行病学调查、疫情报告以及其他预防、控制工作；医疗机构承担与医疗救治有关的传染病防治工作和责任区域内的传染病预防工作；城市社区和农村基层医疗机构在疾病预防控制机构的指导下，承担城市社区、农村基层相应的传染病防治工作。

执法检查中发现，自传染病防治法实施以来，各级政府及其相关部门认真贯彻实施，不断改进和加大工作力度，传染病防治工作取得明显成效，对保障人民群众身体健康发挥了重要作用。

比如，在重大传染病的防控工作方面，国务院印发或多部门联合印发了艾

滋病、结核病、血吸虫病、包虫病、病毒性肝炎等“十三五”防治规划。以艾滋病防治为例，截至2016年年底，全国建立了3.3万个检测实验室、9317个自愿咨询检测门诊和4214个抗病毒治疗定点机构，指定了773个戒毒药物维持治疗机构和3281个综合医疗服务定点医院。所有县级医疗卫生机构、疫情严重地区的乡镇和社区都具备艾滋病检测能力，基本实现艾滋病检测不出乡、抗病毒治疗不出县。在联防联控方面，卫生部门与重点省份就包虫病、艾滋病、血吸虫病等防治工作建立省部联动或区域联防联控机制。在防控能力建设方面，从国家到省、再到市县乡等，传染病防治体系越来越健全。在湖南，全省有185家疾病预防控制机构，各市县设立传染病定点医院，二级以上综合医院设有传染病科室，基层医疗卫生单位成立公卫办。在安徽，全省共组建118家卫生监督机构，基层卫生监督协管覆盖率达100%，初步建成省、市、县、乡四级卫生监督体系。目前，安徽省有121家疾控机构，初步建构起功能完善的传染病防控体系，有效建立了儿童、学生、外出务工等易感人群的传染病防控体系。

执法检查组在检查中也了解到，一些地方的传染病防治能力有待提升。比如，有的省疾控机构尤其是基层传染病防治能力不足，全省突发公共卫生事件实验室确诊率35.71%，较国家标准和要求存在不小差距。

在有的省，传染病防治基础设施老旧，检测能力远不能满足现代结核病、布鲁氏菌病、艾滋病控制策略的要求。

同时，一些单位和机构对传染病防治还存在工作职责模糊不清、配合不够紧

密、查处力度不足、监管不到位等问题。

对于上述问题,执法检查组认为各级政府传染病防治工作中要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立以人民为中心的发展思想,深入贯彻落实习近平总书记关于卫生与健康工作的重要指示精神;要依法落实传染病防治工作的领导责任、保障责任、协调责任和监督责任,加大传染病防治工作力度,推动各项任务的落实;进一步推进政府领导、部门协作、联防联控、全社会参与的传染病防治机制建设;进一步加强监督检查,督促疾病预防控制机构、医疗机构、基层医疗卫生机构以及卫生监督机构依法落实传染病防治工作中的职责,实现预防、治疗和监督管理的有效衔接。同时,还要注重加大对违反传染病防治法行为的查处力度,严格落实传染病防治法中关于追究法律责任的各项规定。

要加大财政投入,及时足额拨付

提高传染病防治能力和水平,无论是改进硬件设施,还是提升软件实力,都需要资金支持和加大财政投入。在执法检查中,各部门各地普遍反映防控经费不足,财政投入缺乏有效制度保障。

据地方同志反映,首先,尽管中央财政对传染病防治和公共卫生的投入政策比较明晰,但受限于地方财力,财政投入“重疫情处置、轻日常工作、财神跟着瘟神走”的现象在中西部经济欠发达地区仍比较普遍。其次,重大公共卫生专项经费补助不足。传染病类项目经费在中央财政对卫生计生全行业投入占比过低,2011—2016年均占5%以下。近年来,中央财政原则上经费总量不增、硬增支项目基本用于疫苗和药品,导致自2016年起疾控工作经费和设施设备经费出现较大幅度的负增长。特别是财政资金分配方式改革后,各地用于其他重点传染病、寄生虫病、地方病等项目经费下降过快,严重影响疾病与健康危害因素监测工作开展。以结核病防控项目为例,中央财政转移支付结核病防控项目经费2008年为5.1亿元,2017

年为6.4亿元,十年间补助标准基本保持不变,经费平均增幅远低于物价上涨速度,难以满足工作需要。再次,重大传染病患者保障水平有待提高。例如,结核病以门诊治疗为主,但我国的基本医保体系未能或很少覆盖结核病的门诊费用。尽管重大公共卫生专项对结核病患者药品及检查补助每人400元,但患者个人负担仍较重(60%左右)。耐多药结核病虽然纳入新农合重大疾病保障范围,但由于治疗总费用高(约10万元),自付部分仍超过部分患者承受能力。

内蒙古一些机构向执法检查组反映,虽然各级政府已逐步加大传染病防治经费投入力度,但与实际工作需求还有一定差距。重点传染病防治经费不足,没有长期稳定的防控经费投入机制,特别是各级政府均没有将设备更新专项经费列入财政预算,导致各地疾病控制机构检验、检测设备陈旧无法满足当前的工作需要,防治工作将无法有效开展。吉林省一些机构反映,各级政府对疾控机构和公共卫生服务事业投入不足,疾控机构的运行经费也未能完全纳入各级财政预算,防治人员津贴得不到有效落实,传染病防治工作得不到有效的经费保障。陕西省一些机构也反映,疾控工作财政保障机制不健全,缺乏稳定长效的投入机制。陕西省属西部欠发达省份,除中央转移支付项目外,一些疾控工作存在经费不足现象。

就财政投入问题,执法检查组建议要进一步加强财政保障力度。具体而言,各级政府不仅要落实对公立医院的投入责任,支持其加强传染病防治能力建设,落实其承担传染病防治任务的经费补偿,加大对人畜共患病防治工作的支持保障力度,还要改革和逐步完善患者医疗保障政策,减轻传染病患者医疗费用负担,包括加大对特定传染病困难人群的医疗救助力度,将患严重特定传染病的困难人群纳入救助范围。针对一些地方财政薄弱的实际情况,国家还应优先支持西部、民族、边境、贫困等地区传染病防治机构基础设施建设,配置必要的检验检测设备。

大力调动基层队伍工作积极性

当前,传染病防治能力薄弱,最主要的原因是对基层队伍建设重视不够,人才队伍流失严重。

疾控部门分析称,一是近年来随着外部环境的变化,疾控工作发展不平衡不充分的矛盾日益突出,东部地区工作任务重,但缺乏灵活的薪酬激励机制。2016年以来,疾控中心陆续取消了二类疫苗加成和卫生行政事业收费,人员收入下降明显。因此,疾控中心人才流失、队伍老化问题比较突出。据统计,2010—2016年,我国公共卫生执业(助理)医师人数由12.7万减少到11.2万,年均减少3.1%,而同期我国临床、中医、口腔类别医师的人数分别增长4.3%、9.3%和6.0%。2016年全国疾控机构卫生技术人员数较2008年减少了6027人。流出人才以高层次人才、中青年骨干为主,主要流向待遇、地位高的高校、医院和研究机构。二是传染病防治人员岗位风险高、责任大,但卫生防疫津贴调整政策一直未落实。三是传染病定点医疗机构多为综合性医院或专科医院,从事传染病诊疗的科室没有倾斜性政策,收入低,风险大,人员积极性不高,流失现象严重。

例如,福建省疾控中心2017年核定人均绩效工资3.85万元,远低于省属事业单位6.88万元的平均水平,与医疗机构的收入差距更大。四川甘孜州疾控中心近年来引进本科生26人,有14人辞职;泸定县引进本科生3人,有2人辞职。

就调动传染病防治队伍的工作积极性和有效提高基层防治水平问题,执法检查组建议,一方面国家层面要加快完善疾控人员津贴待遇政策,建立健全绩效工资动态调整制度,建立完善相应的科研激励机制,要用机制稳住人才、留住人才、吸引人才;另一方面要建立科学的评价考核体系,打通专业技术人员职业发展通道,注重人才队伍的专业培训,提高公共卫生工作人员积极性和职业认同感,从而有效壮大传染病防治队伍,进一步提高公共卫生人力资源的整体水平。★

传染病防治还存在哪些“软肋”？

文 / 见习记者 王晓琳

“传染病防治法是一部好法、管用的法。”这是全国人大常委会今年5月至7月开展传染病防治法执法检查过程中各地的普遍反映。我国传染病防治工作取得的积极成效有目共睹，但与健康中国战略的要求和广大群众对健康的新期盼相比，仍有一定差距。切实摸清传染病防治法贯彻落实情况尤其是存在的问题，从而做到有的放矢、“对症下药”，对提升传染病防治工作水平至关重要。

法律法规待更新完善

预防、控制、消除传染病的发生和流行是我们不懈的追求，它不仅需要科学技术的支撑，更需要法律制度的保障。我国传染病防治法制定于1989年，2004年在总结抗击“非典”工作经验教训的基础上对其进行了全面修订，并于2013年予以修正。与此同时，相关配套法规和标准体系建设也逐步完善。

但是，距离传染病防治法最近一次修改也已过去五年，部分条款已不能适应当前传染病防治工作的实际需要。例如，新突发传染病发生时对密切接触者的隔离缺乏明确法律依据，不能依法采取强制隔离措施及时控制新突发传染病流行，这一问题急需法律作出明确规定。而传染病防治法实施办法自1991年制定后一直未作修改，相关内容同样存在与形势和需要不相适应的情况，有些条款操作性不强，给日常监督执法带来一定难度。此外，相

关法律法规、部门规章也存在修订滞后、与传染病防治现实工作脱节的问题。以国境卫生检疫法为例，随着我国“一带一路”国际合作的不断深入，传染病跨境传播风险加剧，对国境卫生检疫工作提出了更高要求，但我国20世纪80年代制定的国境卫生检疫法及其实施细则一直沿用至今，未对内容进行过实质性修改，不能与传染病防治法有效衔接。

尤其值得注意的是，传染病防治法部分条款有义务规定没有法律后果，法律责任部分有些条款存在处罚过轻、违

法成本低、警示作用不强、操作性弱等情况。执法检查中发现，个别传染病防治相关产品生产经营企业法制意识、责任意识、诚信意识和质量意识淡薄，有法不依，规章制度流于形式，导致不合格产品流入市场，对人民群众的生命健康造成极大威胁。必须通过完善法律制度、强化法律责任，对这种违法犯罪行为予以严厉打击。

但我们必须意识到，传染病防治并非只是政府和企业的责任，它与每个人都息息相关，必须加大对法律制度的宣传普及力度，广泛发动全社会力量参



安徽省全椒县疾控中心组织多支查螺小分队深入河道、沟渠、湿地和潮湿抛荒地，进行地毯式查螺工作，严防血吸虫病的发生。图为4月2日，工作人员在刘兴村进行实地查螺。摄影 / 中新社发 沈果

与传染病防治工作。从执法检查情况来看,目前我国传染病防治法的宣传普及仍不够深入。相关部门缺乏更为积极、有效的宣传手段,社会公众对传染病防治法及传染病防治知识缺乏了解,主动防治意识不强,甚至一些不正确的健康知识、观点和做法还在部分地方和人群中流行。在开展预防传染病的健康教育方面,传染病防治相关单位对其工作人员进行传染病防治知识、技能培训以及落实预防院内感染有关规定方面还存在差距,部分医务人员对传染病防治法的规定并不了解;一些学校对传染病防治法关于对学生进行健康知识和传染病预防知识教育方面的规定也未全面落实。

体制机制尚存在短板

传染病防治涉及面广,是一项复杂的社会工程。习近平总书记强调卫生与健康工作要坚持联防联控、群防群控,这一基本原则对于传染病防治工作来说尤为重要。但检查组发现,一些地区主要是针对重大传染病疫情暴发而设立联防联控机制,在无疫情或疫情低发时期,各部门缺乏信息沟通共享等机制,部门间日常信息通报、疫情会商和协同处置配合等工作方面有待进一步加强。其中,对一些需要多部门联合防治的人畜共患传染病,如布鲁氏菌病、包虫病等,关口前移的工作力度还不够,缺乏积极的协同配合。

“问题疫苗”事件同时也暴露出当前我国对疫苗违法违规生产、流通等环节的监管仍存在漏洞。执法检查中发现的问题也证明,相关部门对传染病防治工作重点环节、重点措施的监督检查和业务指导还不够经常化、缺乏力度,卫生部门对传染病防治法第五十三条规定的应当对传染病防治工作履行的六项监督检查职责还需进一步强化。

财政投入是落实传染病防治措施的重要保障,然而,保障措施落实不到位成为多地反映强烈的掣肘因素。部分

地区尚未完全建立传染病防治长期、稳定的投入保障机制,存在“财神跟着瘟神走”的现象,影响了防治工作的可持续发展。特别是一些经济欠发达地区,对公共卫生服务事业投入不足,疾控机构的人员和运行经费未能完全纳入财政预算,防治人员津贴得不到落实,人畜共患病源头防控保障不够。即便有相应保障措施,但存在保障政策不衔接、不落地的问题。如2017年发改委、财政部印发通知,自2017年4月1日起全面取消疾控机构卫生检测费、预防性体检费和委托性卫生防疫费等三项收费,虽然通知中提出地方财政予以保障,但许多地方相关政策不衔接,地方财政补助不能到位,对疾控机构正常运转造成了较大影响。

医疗机构同样面临财政保障困境。这些机构承担了大量传染病防治任务,却因缺乏明确的补偿机制或政策,只能依靠医疗业务收入进行补偿,“以医养防”,挫伤了公立医院开展传染病防治工作的积极性。就患者而言,许多重大传染病患者的救治费未纳入报销范围,即便纳入医疗保障范畴保障水平也不高,患者自付费用仍超过其承受能力,导致治疗不得不中断,这成为结核病等诸多重大传染病患者发现和治疗率偏低的主要原因之一。

防治工作需整治“硬伤”

随着社会的不断发展,人口流动性不断增强,疾病预防控制机构在公共卫生领域中的地位越来越重要。传染病防治法第十八条对各级疾控机构在传染病预防控制中应当履行的职责作出八项具体规定,但在贯彻落实中,疾控机构的能力与承担的职责不相适应。检查中各地普遍反映,一些基层疾控机构基础设施落后、检测设备缺乏、业务能力有待提高等问题较为突出。同时,一些地方的市、县级疾控机构实验室能力与国家标准有较大差距,像云南省的县级疾控机构实验室设备平均达标率仅为

58.49%,影响了基层传染病防治执法能力和水平。

而疾控机构的工作能力很大程度上取决于人员队伍建设。但部分疾控机构特别是基层人员编制多年来未作调整,加之事业单位改革将疾控机构定为公益一类事业单位,取消其他收入来源,且缺乏科学有效的绩效考核和激励机制,导致人员薪酬待遇下降,一些疾控机构人员和医疗机构从事传染病专业医务人员队伍不稳定,人才流失比较严重,“进人难、留人难”问题较为突出。

以上软硬件方面的制约因素也一定程度上导致我国传染病防治基层网底不牢,传染病防治能力比较脆弱,对疫情的及早发现、及时报告、妥善处置等能力有限。尤其是学校传染病防治存在薄弱环节,学校、托幼机构专业卫生人员配备不足,相当数量中小学未按规定设置校医室或保健室;有的学校主体责任意识不强,防治措施不到位,加之专业人员缺乏、能力不足,学生聚集性疫情时有发生。

此外,人畜共患传染病防治方面也存在隐患。大多数人都对“狂犬病”并不陌生,随着我国城乡各地养犬数量大量增加,犬只伤人、致死事件时有发生。据统计,2017年狂犬病已居全国传染病报告死亡数第四位;而现在一提到“禽流感”,大家也依然是不寒而栗。其实,狂犬病和高致病性禽流感都是人畜共患传染病的一种。近年来,我国人感染人畜共患传染病病例不断增多,严重危及人民群众身体健康。其中一个重要原因是基层动物疫病防治机构基础设施、实验室诊断检测能力和队伍力量薄弱,影响了动物疫情监测和防治工作的全面开展,不能适应我国动物疫病病种多、病原复杂、流行范围广的特点。且有些地方存在地方保护主义,对动物疫病和人畜共患病存在瞒报、漏报、推诿扯皮现象,对此需引起充分重视。✘

传染病防治：企业责任不容忽视

文 / 本刊记者 王博勋

7月15日，国家药品监督管理局在其官方网站上通报，飞行检查中发现吉林长春长生生物科技有限责任公司冻干人用狂犬病疫苗生产存在记录造假等严重违反《药品生产质量管理规范》行为。去年10月，该企业曾被查出一批次百白破疫苗效价指标不符合标准规定。

该企业一年内两度被曝出疫苗质量问题，迅速引发社会舆论的强烈关注。感到震惊和愤怒的同时，父母们纷纷翻出了孩子的疫苗接种记录，相关文章也刷爆了朋友圈。习近平总书记第一时间就此案件作出重要指示，强调要一查到底严肃问责，始终把人民群众的身体健康放在首位，坚决守住安全底线。

预防接种是预防控制传染病最经济、最有效的措施，对于保障人民群众生命安全和身体健康具有十分重要的意义，疫苗质量安全容不得半点瑕疵。全国人大常委会高度重视这一问题，于今年5月至7月开展了传染病防治法执法检查，并将疫苗质量监督和管理情况列为此次检查的重点内容之一。

从执法检查了解到的情况看，近年来我国传染病防治相关制度不断完善，总体防治能力显著提升，监管力度不断加大，发挥了重要作用。例如，在吸取2016年山东济南非法经营疫苗系列案件经验的基础上，国务院修改了《疫苗流通和预防接种管理条例》等行政法规，有关部门相继出台《关于进一步加强疫苗流通和预防接种管理工作的意见》等重要政策文件，进一步健全传染病防治各项制度。

在加强监督方面，卫生部门充分发挥监督执法在传染病防治工作中的作



图 / 视觉中国

用，开展预防接种等专项监督检查，加大对违法行为的查处力度，药品监督管理部门努力改进对药品质量的监管。此次曝出的长春长生疫苗案件，就是国家药品监督管理局在飞行检查中发现的。

虽然相关工作在不断推进，但个别案件暴露出我国相关体制机制仍然存在漏洞。其中，疫苗管理体制机制尚不完善、企业主体责任落实不到位等问题较为突出。

相关部门对传染病防治工作重点环节、重点措施的监督检查和业务指导不够经常化、缺乏力度是上述问题存在的重要表现。具体到疫苗管理而言，主要体现在对疫苗违法违规生产、流通等环节的监管存在漏洞。此外，个别传染病防治相关产品生产经营企业法治意识、责任意识、诚信意识和质量意识淡薄，则是违法犯罪行为时有发生的重要原因。尤其是在疫苗生产环节，个别企业不按照相关规范组织生产，质量管理体系落实不到位等问题依然存在。

以长春长生案件为例，虽然我国药品管理法已对药品（包括疫苗）的生产

经营作出明确法律规定，传染病防治法第十五条也专门规定“用于预防接种的疫苗必须符合国家质量标准”，但该企业仍公然违反法律和相关法规、制度的规定，在生产过程中故意造假，生产不合格的疫苗产品，性质十分恶劣，已经构成严重的违法犯罪行为，必须予以严厉打击。

作为与老百姓生命和健康安全紧密相关的领域，疫苗行业在生产、运输、储存、使用等任何一个环节都不能出半点纰漏。如何进一步改革和完善疫苗管理体制是大家关心的问题，也是此次执法检查关注的重点。重筑“疫苗信任”，需要“两只手”共同发力。完善监管制度和强化企业主体责任是其中两个重要方面。

从完善监管等相关制度的角度，执法检查组指出，各级政府和有关部门要认真贯彻落实习近平总书记对吉林长春长生生物疫苗案件的重要指示精神，始终把疫苗的安全和质量放在第一位，强化疫苗生产、流通和使用的全链条监管，全方位、全周期地加大监管力度，形成安全管理的长效机制，切实为人民群众的生命健康把好关。

检查组还强调，要进一步强化企业主体责任，加强制度建设，保持零容忍的高压态势，依法严惩违法违规行为。有专家指出，突出强化企业主体责任还可以从加强道德和诚信建设入手。针对企业故意造假的恶劣行为，要建立严格的惩戒体系，如建立行刑衔接、一次违法终生禁入行业等制度，让企业为失信和违法违规行为付出沉重代价，真正让制度发挥强大的震慑作用。✘

如何防控人畜共患传染病？

文 / 本刊记者 张宝山

人畜共患传染病，严重影响人类的健康以及生命安全。按照传统的提法，人畜共患传染病，是指人类与人类饲养的畜禽之间自然传播的疾病和感染疾病。

现已查明的常见人畜共患传染病有几十种。一直以来，这些病毒通过各种途径频频突袭人类。历史上，鼠疫、口蹄疫、SARS、猴天花、狗流感、禽流感等病毒的暴发，已经给人类造成了灾难性危害。

随着现在国内、国际间动物流通的增加，在活畜、活禽的饲养以及调运中，缺乏有效的检疫监管措施，再加上城市乡村宠物热的兴起，防治工作存在一些薄弱环节，易造成人畜共患传染病的传播蔓延。

2016年7月，北京一屠宰场10人接触病死牛后感染了皮肤炭疽；2017年4月，安徽芜湖一名男童被狗咬伤后狂犬病发作身亡；2018年7月，广东佛山一位老人因长期在牧场帮忙晒羊毛而感染上了布鲁菌病。

事实提醒我们，同在地球上生活的动物和同住一个屋檐下的宠物，都会传播疾病，我们必须注意感染风险。实际上，国家历来高度重视人畜共患传染病的防治工作。今年全国人大常委会进行的传染病防治法执法检查，也聚焦了人畜共患传染病防治问题，从监督法律实施的角度，促进人畜共患传染病的防治。

人畜共患传染病防治取得明显成效

传染病防治法实施以来，对预防、控制和消除人畜共患传染病的发生与

流行，发挥了重要作用。国务院及其有关部门、地方各级政府认真贯彻实施法律，积极采取措施，不断加大力度，一些重大人畜共患传染病防治工作取得明显成效。

血吸虫病是危害我国乃至全球人民群众身体健康的重大人畜共患传染病之一。人感染血吸虫病的主要方式是接触疫水，一旦与疫水接触，即有可能被感染。国务院将血吸虫病的防控工作列入重要议事日程，卫生部门与重点省份就血吸虫病防治工作建立省部联动或区域联防联控机制，中央财政安排专项补助资金支持，目前全国12个血吸虫病流行省、市、区中，有9个已达到传播阻断标准和传播控制标准。



狂犬病虽然凶险，但预防并不困难。狂犬病在我国发病率已呈逐年下降趋势。图/视觉中国

包虫病是我国西藏等牧区多发的一种严重的人畜共患传染病，具有高度致死性，患者若不及时治疗，10年病死率可达94%。狗为包虫病的终宿主，羊、牛是中间宿主，人因误食虫卵成为中间宿主而患包虫病。2017年，西藏自治区政府启动为期四年、面向全区所有人口的包虫病筛查和防治计划。国家卫生部门正在以推广四川省在防治包虫病中形成的“石渠模式”为抓手，以点带面，强化源头防控，实施综合治理，包虫病综合防治工作取得积极进展。

布鲁菌病是我国主要牧区流行较严重的另一种人畜共患传染病。牧民为羊羔接生为主要传染途径，此外，剥牛羊皮、剪打羊毛、挤乳等也可受染，病菌从接触处的破损皮肤进入人体。近些年内蒙古自治区各地不断出现新发病人，对此，政府加大防控工作力度，卫生部门狠抓落实，在重点地域实行“三位一体、关口前移”政策，方便患者就医并提高了病人的发现率，使得布鲁菌病处于相对高流行的平稳状态。

狂犬病是人们相对熟知的人畜共患传染病，它是一种在出现临床症状后绝大多数情况下会致命的病毒性传染病。狂犬病既可感染家畜，又可感染野生动物，然后通过咬伤或抓伤，经由唾液传播至人。据统计，2017年狂犬病居我国传染病报告死亡数第四位，发病516例，死亡502例。狂犬病虽然凶险，但预防并不困难，狂犬病在我国的发病率也在呈逐年下降趋势。

H7N9型禽流感是另一种严重危害人类生命安全的人畜共患传染病。我国自2013年多个省份出现人感染

H7N9 病例以来,流行的省份和感染的人数逐年增加,在家禽中也由低致病性变异为高致病性。据了解,2017 年7月,农业部门发布和启动《全国高致病性禽流感免疫方案》,用重组禽流感病毒(H5+H7)二价灭活疫苗替代重组禽流感病毒H5 二价或三价灭活疫苗,对家禽实施免疫。

在诸多人畜共患传染病防治取得的成效中,还有一件事值得一提,就是一种流传千年的人畜共患传染病在我国被消灭了。2005 年,西藏自治区通过农业部消灭马鼻疽考核验收。至此,我国21 个原疫区省份均通过消灭马鼻疽考核验收。截至目前,全国已连续12 年未发现马鼻疽临床病例和阳性畜,标志着我国成功消灭马鼻疽并保持全国无疫。

人畜共患传染病防治形势依然严峻

随着近些年动物流通和贸易量的增加,人畜共患传染病有了新的发展变化,出现了许多新发烈性传染病。同时,原先得到基本控制的传染病,由于野病毒株变异加快、毒力增强,呈现出新的严重病症。此外,一项关于动物向人传播感染性疾病的研究表明,包括医生在内的许多人其实并没有对人畜共患传染病防治给予足够重视,或未采取防护措施控制危害。

事实上,直到留给人们巨大伤痛的SARS 病毒以迅雷之势侵袭人类之后,大多数人才知道人畜共患传染病的严重性。在宠物热兴起的当下,人与动物接触增多,专家也提醒宠物主人,应注意宠物传播疾病的风险。据称,对于新生儿、癌症病人以及免疫力低下者,家养宠物传染病是真实存在的威胁。

宠物身上其实是会携带很多人畜共患的传染病病原。据日本《朝日新闻》2018 年1 月15 日报道,日本境内出现首例人感染宠物传染病后死亡的病例,这是一起由猫、狗携带一种名为溃疡棒状杆菌的细菌造成的感染病例。

据英国《每日邮报》2018 年7 月31 日报道,美国威斯康星州西本德一名男子因严重感染四肢被截肢,感染原因或为爱犬舔舐。化验结果表明,该男子感染的是犬咬二氧化碳嗜纤维菌。根据美国国立卫生研究院的说法,这种细菌存在于健康猫、狗的唾液中。根据美国疾病控制预防中心说法,该细菌很少引起疾病,但已患病者和免疫系统缺陷者易感染。

相对于这些罕见病菌而言,狂犬病则更为人们熟知。美国乔治亚大学兽医学院病理系教授傅振芳是世界知名的狂犬病专家,他不仅致力于狂犬病病毒的研究工作,也在努力向公众普及狂犬病相关知识。他认为,狂犬病的传播主要来自狗,城市里养的狗叫宠物,宠物就意味着主人愿意做经济上的投入,所以宠物狗的免疫,尤其在中国一、二线城市,已经做得相当不错了。真正的问题在于农村地区,大量散养的看家狗和流浪狗,它们才是传播狂犬病的高危群体。而且,防治源头不在人,关键在于宠物管理。

除了经常接触家养宠物的人,与家畜接触频繁的职业人员也是感染的高危人群。就广东佛山老人感染布鲁菌病一事,佛山市第二人民医院感染科主任邹敏超介绍,农民、牧民、屠夫、兽医等是感染的高危人群,而预防接种和病畜管理是控制布鲁菌病的主要措施。因此,在给动物接种或接触过程中需做好个人防护,同时也要做好动物预防接种减毒活疫苗工作,保持动物及畜所卫生,及时进行消毒,防止饲料的污染。职业人员在农场、屠宰场工作时,应避免皮肤直接暴露。

做好人畜共患传染病源头防控工作

习近平总书记指出:“预防是最经济最有效的健康策略。”预防为主是中华人民共和国成立以来历次卫生工作方针中唯一没有改变的内容,做好人畜共患传染病源头防控也是防治工作的

重点。

在全国人大常委会传染病防治法执法检查中,检查组指出,要进一步做好人畜共患传染病源头防控工作。推进动物疫病净化工作,全面启动规模化养殖场疫病净化工作,有条件地推动单病种区域净化消灭。加强活畜禽移动监管,限制活畜禽从动物疫病高风险区向低风险区调运,有效控制活畜禽调运传播疫情风险。做好免疫和监测工作,准确把握病原分布和流行状况。加强畜牧业系统基层实验室建设、诊断检测能力、免疫与扑杀投入保障、跨境动物疫病防治方面的支持和投入,有效控制和扑灭动物疫病。积极采取措施应对人畜共患传染病的严峻形势,加强对活畜禽饲养、宰杀、运输和销售的全链条监管,加大疫情监测力度,加强部门协作,提高人畜共患传染病的防控水平。

针对由于宠物热兴起带来的狂犬病等的防治,在执法检查中多地多部门建议,加快制定、修订犬只管理条例、《疫苗流通和预防接种管理条例》等法规,为做好人畜共患传染病防治工作提供法律保障。并建议,要明确牵头部门,农业、卫生、公安等相关部门要进一步形成合力,切实加强对社会反映强烈的养犬等问题的管理,降低狂犬病等人畜共患传染病的发病率。

“对于人畜共患传染病的防控,需要政府、部门、养殖场和广大人民群众共同努力。”高级兽医师、广东省动物防疫物资储备中心技术总监任裕其介绍,人畜共患传染病也和其他疾病一样,有着各自发生和发展的过程。人类干预后,可以防止其发生。兽医卫生和有关部门要密切协作,建立联防联控机制,加强疫情通报,共同做好流行病学调查、动物和人间疫情的处置、疫情预测预警工作;养殖场要坚持科学的饲养和卫生防疫制度;广大人民群众要注意个人卫生,提高防护能力。做到这些,人畜共患传染病在我们身边就不会不发生或少发生。★

我国人民代表大会制度特征和优势新探

文 / 李仲安

我国人民代表大会制度建立60多年来,不断完善发展。特别是进入新时代,人民代表大会制度的理论实践创新达到了新的高度。进一步深刻认识和阐释新时代人民代表大会制度的特征和优势,有助于我们进一步增强人民代表大会制度的制度自信,进一步坚持、完善和发展中国特色社会主义的人民代表大会制度。

习近平总书记指出,世界上没有完全相同的政治制度模式,政治制度不能脱离特定的社会政治条件和历史文化传统来抽象评判,不能定于一尊,不能生搬硬套外国政治制度模式。我国的人民代表大会制度,与其他国家的总统制、议会制、君主立宪制等政治制度相比较,有着不可类比的特征和不可伦比的优势,展示了人类社会发展中国家治理的中国智慧和方案。

坚持中国共产党的领导

现代政党制度是现代政治制度的组成部分。从英国议会的辉格党和托利党伊始,西方国家实行的两党制或多党制,都是适应他们国家各种利益集团相互争斗的需要形成的,基本特征是实行两党或多党竞争和轮流执政。在苏联的苏维埃制度中,没有其他政党,只有苏联共产党一党执政,缺乏有效的制约和监督。西方国家的两党制或多党制发展至今,已经成为国家治理和社会发展的障碍。据统计,自1976年以来,美国联邦政府因为国会两党争斗,经历了19次政府关门,最长的一次关停了21

天。西方国家政党恶斗,往往陷入为反对而反对的怪圈,严重阻碍国家治理和社会发展,甚至造成社会的撕裂。正如张德江同志所说,阻碍其他国家经济社会发展的不仅是“中等收入陷阱”,更大的阻碍是西方政党恶斗的“政治陷阱”。

在中国,实行中国共产党领导的多党合作的新型政党制度。这是具有中国特色的政党制度,也是当今世界政党制度发展的先进模式。习近平总书记在参加全国政协十三届一次会议联组会讲话时,用了三个“新就新在”对中国共产党领导的多党合作的新型政党制度进行了深刻的阐述。他说,中国共产党领导的多党合作的新型政党制度新就新在它是马克思主义政党理论同中国实际相结合的产物,能够真实、广泛、持久代表和实现最广大人民根本利益、全国各族各界根本利益,有效避免了旧式政党制度代表少数人、少数利益集团的弊端;新就新在它



摄影 / 新华社记者 杨宗友

把各个政党和无党派人士紧密团结起来、为着共同目标而奋斗,有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端;新就新在它通过制度化、程序化、规范化的安排集中各种意见和建议、推动决策科学化民主化,有效避

把各个政党和无党派人士紧密团结起来、为着共同目标而奋斗,有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端;新就新在它通过制度化、程序化、规范化的安排集中各种意见和建议、推动决策科学化民主化,有效避

免了旧式政党制度囿于党派利益、阶级利益、区域和集团利益决策施政导致社会撕裂的弊端。

中国共产党领导的多党合作的新型政党制度最根本的是中国共产党的领导。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。在我国政治制度和政治生活中，中国共产党是最高政治领导力量，居于领导地位，是执政党。加强党的集中统一领导，保证党领导人民有效治理国家，是我国人民代表大会制度和中国特色社会主义民主政治的根本特征和核心优势。中国共产党在国家治理过程中代表着最广大人民的共同利益和根本利益，没有也不应该有自身的利益。各民主党派是共产党领导的、与共产党长期合作共事的参政党，不是在野党，更不是反对党，不搞轮流执政。各民主党派，代表本党派成员群体的利益，也参与社会公共利益的表达。我国的各级人民代表大会中没有议会党团，也不按党派分配席位。各级人大代表，常委会组成人员，无论是共产党员，还是民主党派成员，或者无党派人士，都是以最广大人民的根本利益为出发点和落脚点，在中国共产党的领导下，合作共事，依法履职，以有利于国家治理决策的科学化、民主化。

习近平总书记在党的十九大报告中强调：坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。而坚持党的领导本身就在人民代表大会制度这一根本政治制度安排之内，是实行人民代表大会制度的内在要求。人民代表大会制度就是党领导人民治理国家的制度载体和制度保障。这体现了对新时代人民代表大会制度的认识提升到一个新的高度。进入新时代，站在新的历史起点上，我们要进行伟大斗争、建设伟大工程、推

进伟大事业、实现伟大梦想，就更需要进一步加强党的集中统一领导。面对错综复杂、瞬息万变的国际局势也迫切需要加强党的集中统一领导。党中央和各级党委通过在各级人大常委会设立党组，发挥领导核心作用，实现对人大工作的领导。各级人大机关、人大代表和人大工作者都必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，建立健全坚持和加强党的全面领导的组织体系、制度体系、工作机制，切实把党的领导落实到治国理政的各领域各方面各环节，确保党始终总揽全局、协调各方。党在充分发扬民主的基础上，集中人民的意愿提出大政方针，通过人大及其常委会的法定程序成为国家意志，形成宪法法律或者决定决议，然后又通过人大及其常委会依法监督行政机关、监察机关、审判机关和检察机关严格执法、公正司法，从而保证宪法法律的有效实施，保证党的主张和路线方针政策、重大决策部署得到贯彻落实。

实行民主集中制的基本原则

西方国家根据英国洛克和法国孟德斯鸠的“三权分立”理论，把国家权力分为行政权、立法权、司法权，分别交给三个不同的国家机关行使，既相互独立，又相互制约，形成所谓“三权鼎立”的政治架构。

1871年成立的巴黎公社由人民群众直接选出86名代表，组成立法与行政统一的公社委员会。它设立相当于政府各部的10个委员会，即执行、财政、军事、司法、公安、粮食、劳动与交换、对外关系、社会服务和教育委员会，领导各行政部门。各委员会由5—8人组成，公社委员兼任各委员会委员，实行集体领导。公社制定的各种法令，各行政部门必须执行。巴黎各区选出的公社委员还领导该选区的区政府，直接执行各项

法令，并监督执行的情况。巴黎公社的议行合一制与资产阶级的“三权分立”制不同，它实现了立法权和行政权的统一，公社是同时兼管行政和立法的工作机关。

俄国十月社会主义革命后，列宁在创建苏维埃国家机关时总结了巴黎公社“议行合一”的历史经验。根据俄国社会主义革命胜利后取得全国性政权的新情况，改变了巴黎公社时期把代表机关和执行机关合二为一的做法，从1918年起就把代表机关和执行机关分开。提出并实行国家机构的民主集中制原则的理念，确立了苏维埃代表大会作为国家权力机关的地位。按照1918年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》的规定，国家最高权力机关是全俄苏维埃代表大会及其常设机关全俄苏维埃中央执行委员会，最高行政机关是人民委员会。但人民委员会完全对全俄苏维埃代表大会及全俄苏维埃中央执行委员会负责。苏联1936年宪法规定，苏联最高权力机关是苏联最高苏维埃及其常设机关苏联最高苏维埃主席团，最高行政机关是苏联部长会议。最高权力机关和最高行政机关之间仍然是领导和被领导的关系。尽管“议行合一”的特征实质已经改变，但苏联法学界仍然从理论上宣传苏维埃制度是“议行合一”的。

我们党把马克思主义国家学说同中国实际情况相结合，创造性地建立和发展了民主集中制。1945年毛主席在《论联合政府》中指出，“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制原则，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。它是民主的，又是集中的，就是说在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。”董必武曾经也明确指出，“民主集中制原则的提出，正是针对着旧民主主义三权分立的原则。”我们认为，国家的一切权力属于人民，国家权力是统一的。我国现行宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民

行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”第三条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”宪法的上述规定明确地表述了我国实行民主集中制的国家制度内涵。同时，根据国家治理的需要，可以从国家权力中派生出国家的立法权、行政权、司法权等国家治理权。而且国家权力派生的各项治理权，也因各国的国情不同而有所区分。今年3月，我国这次修宪把国家治理权力划分在原来立法权、行政权、审判权和检察权的基础上增加了监察权。

民主集中制原则作为我国国家组织形式和活动方式的基本原则，主要体现在组织体制和运作机制两个方面。

在国家的组织体制方面，一是体现在国家政权机关与人民的关系上。人民是国家的主人，国家的一切权力属于人民。党领导人民按照民主集中制的原则，由人大常委会或者选举委员会组织各级人民代表大会代表的选举，依法通过民主选举程序选出各级人大代表，组成各级国家政权机关，代表人民行使国家权力。二是体现在各国家机关之间的相互关系上。我国的人民代表大会制度，就是按照民主集中制原则组成的国家政权制度。它是在中国共产党的集中统一领导下，由各级人民代表大会统一行使国家权力，其他国家机关由本级人大产生，对本级人大负责，受本级人大监督。各国家机关虽然分工不同，职责不同，但目标是完全一致的。三是体现在中央和地方的关系上。一个国家中央和地方的关系就是国家结构形式。当今世界各国的国家结构形式，大致上

可以分为单一制和联邦制。联邦制国家的联邦与各邦（州）不是上级与下级的关系，而是具有不同的权力、职能范围，在不同的范围内分别行使统治权，各邦（州）通常有自己的宪法。目前，世界上有20多个国家实行联邦制。而单一制国家，拥有统一的国家主权，一部宪法，地方的权力是由中央自上而下授予的，没有授予地方的权力，归中央享有。早在1922年根据苏联的经验，我们党也曾提出过建立中华联邦共和国的主张。中华人民共和国成立时，毛主席就国家结构形式问题征求各方面意见，时任中央统战部部长的李维汉同志认为：中国同苏联国情不同，不宜实行联邦制。单一制的国家结构形式，更加符合中国的实际，在统一的国家内实行民族区域自治，更有利于民族平等原则的实现。中央采纳了李维汉同志的意见，确定我国为实行统一的多民族的单一制国家，同时在少数民族聚居的地区实行民族区域自治。实行单一制，如果中央的权力过于集中，也不利于调动和发挥地方的积极性。毛主席在1956年的《论十大关系》中专门讲了中央与地方的关系。他说：“目前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情，这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。”在制定“八二”宪法时，最后在总纲第三条规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央统一的领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”

在国家的运作机制上，无论是集体行使职权的人大机关，还是实行首长负责制的国家行政机关，以及其他国家机关，都按照民主集中制的原则行使职权。在治国理政过程中，围绕着共同的目标，使各方面的意见得以充分发表，对其中科学的符合实际要求的内容，通

过集中形成统一的意志，作为共同的行动准则。在运作程序上，分别不同情况，要求少数服从多数，下级服从上级，地方服从中央。在利益关系调整上，要求统筹兼顾各方利益，做到个人利益服从集体利益、局部利益服从整体利益、暂时利益服从长远利益。

我们国家这种实行民主集中制原则的政权制度，既不同于西方国家的“三权分立”，也不是简单承袭巴黎公社的“议行合一”，而是体现了人民代表大会统一行使国家权力，其他国家机关分别行使国家治理权，既相互分工又相互合作，既相互制约又相互支持。这充分体现了民主与集中的统一，分工与合作的统一，制约与支持的统一，既有利于维护和保证人民当家作主，充分调动广大人民建设国家的积极性，又有利于国家机关对经济、政治、文化、社会、生态建设的高效管理，也有利于完善对国家权力行使的有效监督机制。中华人民共和国成立以来，特别是改革开放以来我国各项事业发展取得的令世人瞩目的巨大成就，就充分体现了民主集中制可以集中力量办大事的中国特色社会主义制度的强大生命力和显著优越性。

实行具有中国特色的 人民代表大会一院制

实行一院制还是两院制，并不是姓资姓社的区分，而是根据不同国家国情所作的选择。西方国家在这个问题上也存在争论和不同的模式。据有关资料，目前世界各国家和地区中，实行一院制的有110多个，实行两院制的约有80个。实行联邦制的国家，一般多实行两院制。而实行单一制的国家，有采取一院制，也有采取两院制的。我国法学界曾经把“一院制”作为人民代表大会制度的一个重要特征，但这并不是我国人民代表大会制度独有的制度特征，却是符合我国国家治理国情的。我国在制定“八二”宪法的时候，曾经在实行一院制还是两院制的问题上有过争

论。最后向邓小平同志汇报，小平同志的意见是：还是不要搞“两院制”。他说我们还是搞一院制，就是人民代表大会制，全国人大是最高国家权力机关，这样国家机构运作比较顺当。当时还有人提出把政协作为上院的意见。这个意见早在1954年制定宪法时就已经有人提出过，毛主席就这个问题在全国政协二届一次会议召开前同党内外人士座谈时说：“政协的性质有别于国家权力机关——全国人民代表大会，它也不是国家的行政机关。有人说，政协全国委员会的职权要相等或大体相等于国家机关，才说明它是被重视的。如果这样说，那么共产党没有制宪之权，不能制定法律，不能下命令，只能提建议，是否也就不重要了呢？不能这样看，如果把全国政协委员会也搞成国家机关，那就会一国二公，是不行的。要区别，各有各的职权。”1980年9月，邓小平同志也作过批示：“不要把政协搞成一个权力机构。政协可以讨论，提出批评和建议，但无权对政府进行质询和监督，它不同于人大，此点请注意。”最后，“八二”宪法没有采纳两院制的方案。现在，每年都召开两会，但“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织”，人民代表大会是人民行使国家权力的机关，是国家政权组织形式。二者是性质、职权不同的两个机构，不能把同时召开两会当成“两会制”，更不能当成“两院制”。

邓小平同志说：“我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。”我国的人民代表大会一院制还具有不同于其他国家一院制的特征。这就是我国人民代表大会制度实行的是各级人民代表大会及其常务委员会的制度。我国宪法第五十七条规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。”第九十六条规定：“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。县级以上地方各级

人民代表大会设立常务委员会。”在我国，人民代表大会是国家权力机关，人民代表大会常务委员会是人民代表大会的常设机关。人民代表大会常务委员会在人民代表大会闭会期间，依法行使国家权力机关的职权。我国各级人民代表大会代表人数众多。作为有近14亿人口的大国，代表人数偏少，难以体现代表机关的代表性；代表人数太多，会议的组织安排又有较大的困难。以全国人大为例，全国人大代表约3000人，全国人民代表大会一般每年召开一次会议，会期也不能过长。闭会期间由全国人民代表大会常务委员会依法行使最高国家权力机关的职权。

根据我国宪法规定，全国人民代表大会行使修改宪法；监督宪法的实施；制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；选举国家主席、副主席；根据国家主席的提名，决定国务院总理的人选；根据国务院总理的提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选；选举中央军委主席；根据中央军委主席的提名，决定中央军委其他组成人员的人选；选举国家监察委员会主任；选举最高人民法院院长；选举最高人民检察院检察长；审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告；审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告；批准省、自治区和直辖市的建置；决定特别行政区的设立及其制度；决定战争和和平的问题；应当由最高国家权力机关行使的其他职权。全国人民代表大会常务委员会依法行使解释宪法，监督宪法的实施；制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；解释法律；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议；根据国家监察委员会主任的提请，任免国家监察委员会副

主任、委员；根据最高人民法院院长的提请，任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长；根据最高人民检察院检察长的提请，任免最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长，并且批准省、自治区、直辖市的人民检察院检察长的任免；决定驻外全权代表的任免；决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除；规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度；规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号；决定特赦；决定全国总动员或者局部动员；决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态；全国人民代表大会授予的其他职权。

作为全国人民代表大会的常设机构，全国人大常委会在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律在不得同该法律的基本原则相抵触的前提下进行部分补充和修改；审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案；监督国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作；根据国务院总理的提名，决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选；根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布。因此，全国人民代表大会的职权与全国人大常委会的职权并不完全相同。

根据我国宪法规定，人民代表大会常务委员会由人民代表大会选举产生，对人民代表大会负责并报告工作。全国人民代表大会有权罢免全国人民代表大会常务委员会的组成人员，改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定。这样一种制度架构，既维护了全国人民代表大会作为最高国家权力机关的地位和权威，又保证了闭会

期间国家权力机关的有效运行。这样一种制度架构,既不是西方国家两院制相互制约的参院和众院,也不同于其他国家的单一层级的一院制,而是具有中国特色的人民代表大会一院制。

我国实行具有中国特色的人民代表大会一院制,基本原因在于我国在中国共产党全面集中统一领导下,由人民代表大会统一行使国家职权。我国不是联邦制国家,而是一个统一的多民族的单一制国家,实行具有中国特色的人民代表大会一院制可以保证党的路线方针政策和重大决策部署的有效贯彻实施,避免决策上的无休止争论扯皮。如果设立两院制,就必然在制定法律等重大决策作出时,耗费大量的时间、人力、物力等资源。同时,在作出重大决策前,已经经过深入调研论证,通过各种渠道进行民主协商,广泛听取意见,为科学决策、民主决策,提供了必要的保障。完全没有必要在人民代表大会内设立两院制,进行相互之间的制约。总之,“一院制”是符合民主集中制原则的内在要求的。正如邓小平所指出的:“我们实行的就是全国人民代表大会一院制,这最符合中国实际。如果政策正确,方向正确,这种体制益处很大,很有助于国家的兴旺发达,避免很多牵扯。当然,如果政策搞错了,不管你什么院制也没有用。”

实行直接选举和间接选举相结合的选举制度

选举制度是国家通过法律规定选举国家代议机关的组成人员和特定国家公职人员的制度,是国家政治制度的组成部分。我国的选举制度是人民代表大会制度的重要组成部分,也是人民代表大会产生的基础。我国宪法规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。人民通过选举产生人大代表,组成各级人大及其常委会代表人民行使国家职权。没有民主选举就无法产生人民当家作主的国家政权,因而就

无法产生国家的行政机关、监察机关、审判机关和检察机关等其他国家机关,国家治理就成为一句空话。所以,选举制度是国家政权合法性的来源和基础。之所以对衡阳贿选案和辽宁拉票贿选案进行严肃处理,就是因为贿选触碰了人民代表大会制度的底线,危及国家政权合法性的基础。

直接选举是指国家代议机关的组成人员和国家公职人员由选民直接投票选出,间接选举是指由选民选出的代议机关选举产生上一级代议机关的组成人员或特定的国家公职人员。西方国家一般以直接选举为主。国家议会的议员、总统由选民直接选举产生。西方的选举制度虽然有着其历史的进步性,但是现在西方国家的直接选举在民粹主义的操控下,已经走向扭曲变形,特别是在当代信息社会,由于信息的不充分和不对称,以及信息操控误导,往往导致直接选举的情绪化选择,甚至造成社会族群的撕裂。

根据我国的国情和实际情况,我国实行直接选举和间接选举相结合的选举制度。即县乡两级人民代表大会由选民直接选举产生;设区的市及其以上的人民代表大会实行间接选举,由下一级人大代表选举产生,国家机构的领导人员也由人民代表大会选举或任免。在我们这样一个有着9亿多名选民的人口大国,实行直接选举和间接选举相结合的选举制度,是符合中国国情的,是中国国家治理的一个特色。西方国家一直在用“普遍直选”来搞乱中国,居心叵测。有一种观点认为,中国民主政治发展的终极目标就是全民普遍直选。这种把西方选举模式作为我国民主政治发展终极目标的主张是不符合中国国情的。我们必须毫不动摇地始终坚持直接选举和间接选举相结合的中国特色社会主义的选举制度。至于是否可以适当提高直接选举的层级,如直接选举设区的市人大代表,有待于进一步调研论证。

实行选举民主和协商民主相结合的民主形式

习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中明确指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是中国特色社会主义民主的两种重要形式。在中国,这两种民主形式不是相互替代、相互否定的,而是相互补充、相得益彰的,共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。”这也是人民代表大会制度的重要特征和优势。

在人民代表大会制度的运行中,既有选举民主,也有协商民主,两种形式是有机统一的。在人大立法工作中,对列入常务委员会会议议程的法律案,一般应当经三次常务委员会会议审议后再交付表决。常务委员会审议法律案时,根据需要,可以召开联组会议或者全体会议,对法律草案中的主要问题进行讨论。列入常务委员会会议议程的法律案,宪法和法律委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。法律案有关问题专业性较强,需要进行可行性评价的,应当召开论证会,听取有关专家、部门和全国人民代表大会代表等方面的意见。论证情况应当向常务委员会报告。法律案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整,需要进行听证的,应当召开听证会,听取有关基层和群体代表、政府部门、人民团体、专家学者、全国人民代表大会代表和社会有关方面的意见。听证情况应当向常务委员会报告。常务委员会工作机构应当将法律草案发送相关领域的全国人民代表大会代表、地方人民代表大会常务委员会以及有关部门、组织和专家征求意见。列入常务委员会会议议程的法律案,应当在常务委员会会议后将法律草案及其起草、修改的说明等向社会公布,征求意见。向社会公

布征求意见的时间一般不少于三十日。征求意见的情况应当向社会通报。拟提请常务委员会会议审议通过的法律案,在宪法和法律委员会提出审议结果报告前,常务委员会工作机构可以对法律草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等邀请各有关方面进行评估。最后才提请常务委员会全体会议表决。所以,可以说法律草案的审议过程就是一个民主协商的过程,就是社会主义选举民主和协商民主相结合的实践。有人认为人大会议的表决结果往往都是高票或者全票,是走过场,是“橡皮图章”。这是不符合实际的。实际上,人大在表决前进行了广泛充分的民主协商,才会产生高票的票决结果。在人大工作史上,也有过没有经过充分的沟通协商,导致法律案没有通过的结果。1999年4月,九届全国人大常委会就公路法修正案草案进行表决,由于委员对修正案草案的一些内容有不同意见,又没有经过充分的沟通协商,最后导致公路法修正案未能通过,错过了燃油税改革的最佳窗口期。实践证明,只有经过广泛充分的民主协商,才会有良好的票决结果。只有把选举民主和协商民主有机结合,才能更好地行使国家职权,保证党的路线方针政策和重大决策部署的贯彻落实。所以,实行选举民主和协商民主相结合的民主形式,也是人民代表大会制度的一个重要特征和优势。那种认为人大只是选举民主的观点是不对的。

实行人大代表的兼职制度

民主最初是指公民直接行使权力的政治形式。在古希腊,城邦规模狭小,公民通过参加公民大会和陪审法庭等机构掌握国家(城邦)最高权力。随着城邦的解体,这种直接民主形式逐步发展为代议制形式。其主要原因是:近代国家地域广大、人口众多,经济发展和交通通信的限制,使古希腊城邦的直接民主逐渐消逝。代议制最初起源于13世纪

的英国议会。在近代资产阶级革命过程中,代议制度逐渐发展成为现代国家治理广泛实行的政治制度。它的重要特征是代议与轮换,议员由有选举权的公民选举产生并代表民众行使国家或地区权力,议员任职有任期。西方议员的选举,实际上是谁钱多,谁当选。其不可能直接代表各民族、各地区、各阶层、各行业的民众利益。西方议会的议员作为一种职业,一旦当选之后,往往就沦为职业政客,成为不同利益集团的代言人。

马克思主义国家学说主张国家的一切权力属于人民,同时也认为无产阶级掌握政权应该实行代议制民主。恩格斯在《1891年社会民主党纲领草案批判》中指出:无产阶级取得政权以后,“把一切政治权力集中于人民代议机关之手的要求,在我看来是应该而且能够写到纲领里去的。”“可以设想,在人民代议机关把一切权力集中在自己手里、只要取得大多数人民的支持就能够按照宪法办事的国家里,旧社会有可能和平长入新社会。”列宁也说过:“要将整个国家最高权力集中在由人民代表组成的一院制的立法议会手中。”

中国特色社会主义代议制就是人民代表大会制度,不是西方的议会制。中国特色社会主义代议制的一个重要特点就是我国各级人大及其常委会是与人民保持密切联系的代表机关,我国的各级人大代表是兼职代表。宪法第二条规定:“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”宪法第三条第二款规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。”

我国实行人大代表兼职制度,是为了保证人大代表的广泛性。我国的各级人大代表来自各地区、各民族、各方面。工人、农民、知识分子、解放军和妇女、归国华侨等中都有适当比例的代表,具有广泛的代表性。据统计,在选出的第十三届全国人大代表中,少数民族代表

438名,占代表总数的14.70%,全国55个少数民族都有本民族的代表;妇女代表742名,占代表总数的24.90%;一线工人、农民代表468名,占代表总数的15.70%(其中有45名农民工代表);专业技术人员代表613名,占代表总数的20.57%;归侨代表39名;党政领导干部代表1011名,占代表总数的33.93%。香港选出代表36名,澳门选出代表12名。台湾省十三届全国人大代表由各省市区市和中央国家机关、中国人民解放军中的台湾省籍同胞组成的协商选举会议选举产生了13名代表。

我国实行人大代表兼职制度,是为了保证人大代表始终与人民群众保持密切的联系。我国人大代表从事着各自不同的职业,有着各自的工作岗位,工作和生活始终与各民族、各地区、各阶层、各行业的人民群众保持密切的联系,能够最直接地了解人民群众的意愿和要求。这种制度安排,就是为了使我们的人大代表不脱离人民群众,始终和人民群众在一起,代表人民群众的利益,反映人民群众的呼声。人大代表始终是人民群众中的一员,不是当官做老爷。在我国,各级人大常委会组成人员中也有一部分是专职的。我国人民代表大会制度关于代表的兼职化和常委会部分组成人员的专职化的制度安排,既有利于人大代表密切联系群众,又有利于保证各级人大常委会经常性工作的开展。这是我国人民代表大会制度的一个重要特点和优势。

习近平总书记指出:“发展社会主义民主政治,关键是要增加和扩大我们的优势和特点,而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。”进入新时代,在新的历史起点上,要进一步深刻认识我国人民代表大会制度的特征和优势,不断地深化和扩大我国人民代表大会制度的特征和优势,更加自觉地推进人民代表大会制度的与时俱进,不断完善人民当家作主的制度体系,发展中国特色社会主义民主政治。✘

实施乡村振兴， 走出一条中国特色的农业现代化道路

文 / 陈锡文

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，党的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。

如何实现乡村振兴，总书记的讲话和一号文件中都已作了明确部署，这里对几个值得注意的制度性问题，谈一点

个人的看法。

关于巩固和完善农村基本经营制度

总书记讲，农村基本经营制度是党的农村政策的基石。坚持党的农村政策，首要的就是坚持农村基本经营制度。他还讲，坚持农村基本经营制度，不是一句空口号，而是有实实在在的政策要求，具体讲，有三个要求。第一，坚持农村土地农民集体所有。这是坚持农村基本经营制度的“魂”，是农村基本经营制度的基础和本位。第二，坚持家庭经营的基础性地位。这集中体现在农民家庭是承包集体土地的法定主体，其他任何主体不能取代农民家庭的土地承包地位。农民家庭承包的土地，可以由农民家庭自己经营，也可以通过流转经营权由其他经营主体经营。但无论如何流转，集体土地承包权都属于农民家庭。第三，坚持稳定土地承包关系。农村现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，党的十九大报告又明确了农村二轮土地承包到期后再延长30年。要看到，只有土地承包关系长久不变，才能实行“三权分置”。对农民土地承包经营权实行确权、登记、颁证后，农户流转承包土地的经营权才能踏实、放心。同时，农民承包土地的经营权是否流转、怎样流转、流转给谁，只要依法合规，都要让农民自己做主，任何个人和组织都无权干涉。

这里有一个值得深入研究的问题，就是关于“流转”的概念。我国农村土地在私有制时代，土地租赁现象就长期存在。“流转”与“租赁”是什么关系？

1984年中央一号文件明确把土地承包期延长到15年后,同时作出了自留地、承包地不准买卖、不准出租、不准转作宅基地和其他非农业用地的规定。其他两个“不准”好理解,到现在也是如此。而不准出租,这是当时历史背景下的认识。但实际上,在农村人口流动、分工分业不断发展的背景下,土地经营权的租赁就具有必然性。但政策规定不准“出租”,因此就出现了“流转”这个概念。但承包土地经营权的流转,本质上应该就是承包土地经营权的出租。如今30多年过去了,对“流转”这个概念应当作出清晰的界定,否则容易混淆财产关系,不利于保障农民的合法权益。

关于深化农村集体产权制度改革

除了享有公民权以外,我国农民还享有农村集体经济组织的成员权,这主要体现在三方面:一是集体土地承包权,二是宅基地使用权,三是集体资产收益分配权。集体产权制度改革必须首先明确农村集体经济组织的基本性质。依据法律规定,集体经济所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。因此,农村集体经济组织有两大基本特征:一是集体的资产不可分割到个人,二是集体组织成员享有平等权利。从这两个基本特征不难看出,首先,农村集体经济组织并不是共有制经济组织。因为法律规定,共有资产可以分割到人,也可以转让共有人持有的资产份额,因此共有制经济的实质是私有经济。有些同志说,集体产权制度改革,使农村集体经济组织的资产从“共同共有”变成了“按份共有”。这不正确,因为无论“共同共有”还是“按份共有”,都属于共有制经济,而不是我国农村的集体经济。其次,农村集体经济组织也不是公司、企业性质的经济组织。法律关于公司、企业发起、设立的规定完全不同于农村集体经济组织。在现实生活中,公司、企业破产、兼并、重组等情形不可避免,但农村集体经济组织显然不可能发生此类情形。因此,有条件的农村

集体经济组织可以依法设立公司、企业,并依法从事经营活动和承担市场风险。但农村集体经济组织本身不能改制为公司、企业。

此外,在集体产权制度改革中,由于提倡实行“股份合作制”,于是就频频使用“股份”这个概念。但党和国家从来没有讲过要把农村集体经济组织改制为股份制经济组织。因此关于“股”的概念就要讨论清楚。一般意义上的“股”,代表的是资产,持有者有权依法对自己持有的“股”进行处置。但集体产权制度改革中出现的所谓“股”,其实只是指每个成员在集体资产收益中的具体分配份额,因为集体的资产是不可分割给个人的。对于“股”,农村基层作为约定俗成的口头表达,问题不大。但在制定政策和法律时应当对此有清晰、规范的表述,否则容易混淆农村集体经济组织的性质。

关于实现小农户和现代农业发展有机衔接

东亚地区很多国家的农业经营都以小农形式存在,这是由国情所决定的。习近平总书记2016年4月25日在安徽省小岗村就深化农村改革所作的讲话中明确指出:一方面,我们要看到,规模经营是现代农业发展的重要基础,分散的、粗放的农业经营方式难以建成现代农业。另一方面,我们也要看到,改变分散的、粗放的农业经营方式是一个较长的历史过程,需要时间和条件,不可操之过急,很多问题要放在历史大进程中审视,一时看不清的不要急着去动。他说,我多次强调,农村土地承包关系要保持稳定,农民的土地不要随便动。农民失去土地,如果在城镇待不住,就容易引发大问题。这在历史上是有过深刻教训的。这是大历史,不是一时一刻可以看明白的。在这个问题上,我们要有足够的历史耐心。他在此前还曾强调过:创新农业经营体系,不能忽视了普通农户。要看到的是,经营自家承包

耕地的普通农户毕竟仍占大多数,这个情况在相当长时期内还难以根本改变。据第三次农业普查的数据,2016年,实际耕种的耕地面积为16.8亿亩,其中流转面积3.9亿亩,占实际耕种面积的23.4%。由此可见,76.6%的耕地仍然是由承包者自家在经营。

有条件也符合农民意愿的地方,当然应当引导承包耕地的经营权流转、集中、发展适度规模经营。但农民愿意流转耕地的经营权,前提是要有更好的就业和收入,因此,发展规模经营,与其说是地的问题,不如说是人的问题。鉴于小农户还将长期存在的客观现实,才需要研究如何实现小农户与现代农业发展有机衔接的问题。这方面各地都有很多好的做法和经验,如兴办合作社,公司加农户,土地托管、代耕,向农户提供完善的农业社会化服务等,要因地制宜地总结和推广成熟的经验。同时还要看到,除了要求土地密集型生产的大宗农产品外,并非所有的农产品生产都需要大规模的土地集中。从我国耕地分布的实际状况看,也并非所有的耕地都适合规模经营,关键是要向小农户的生产提供优良品种、栽培技术、储运营销和其他各种适合于他们的服务。更重要的是,正像总书记所指出的那样:放活土地经营权,推动土地经营权有序流转,是一项政策性很强的工作。要把握好土地经营权流转、集中、规模经营的度,要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应,与农业科技进步和生产手段改进程度相适应,与农业社会化服务水平提高相适应。

总之,小农户迄今为止仍然是我国农业经营的基本面,这不是偏爱小农户,而是客观现实。在发展现代农业的进程中,我们的功夫要更多地用在总书记所讲的创造改变分散、粗放的农业经营的条件上,这样才能走出一条中国特色的农业现代化道路。✘

(作者系全国人大常委会委员、全国人大农委主任委员)

用法治保卫绿色荆楚

——访湖北省人大常委会党组书记、常务副主任王玲

文 / 本刊记者

在全国率先出台贯彻实施全国人大常委会关于依法推动打好污染防治攻坚战决议的决定，建立水、土壤、大气“三位一体”的生态环境保护法规制度，将湖北省长江生态环境保护条例纳入立法规划，持续开展生态环境保护法律法规执法检查……

近年来，湖北省人大及其常委会深入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视察湖北重要讲话精神，坚持以人民为中心，把推动生态文明建设作为依法履职的重要内容，完善地方生态立法，加强执法检查监督，为推动长江生态建设和湖北高质量发展提供了有力法治保障。近期，本刊记者就如何发挥人大职能作用，依法推动打好污染防治攻坚战，对湖北省人大常委会党组书记、常务副主任王玲进行了专访。

担负起长江大保护的政治责任

记者：据我所知，最近，湖北省人大常委会作出关于贯彻实施《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》的决定，这是全国省级人大第一家。请介绍一下湖北省人大常委会是如何考虑的。

王玲：湖北省是生态大省，是南水北调中线工程核心水源区和三峡库区所在地，是长江干流流经最长省份和中部重要生态屏障，肩负着一江清水东流和一库净水北送的重大政治责

任。今年4月，习近平总书记视察湖北时强调，正确把握生态环境保护和经济发展的关系，探索出一条生态优先、绿色发展新路子。我感到，这是总书记对湖北的殷殷嘱托，是湖北一份沉甸甸的政治责任，湖北人大责无旁贷。

全国人大常委会把污染防治工作作为履职开局之年的工作重点，专门加开一次常委会会议进行专题审议，依法作出决议，充分体现了新一届全国人大常委会坚决贯彻党中央关于生态文明建设决策部署的政治站位和责任担当，为全国各级人大深学笃行习近平新时代中国特色社会主义思想树立了榜样、作出了表率。十三届全国人大常委会第四次会议闭幕后，湖北省人大常委会分别召开党组（扩大）会议、主任会议，第一时间传达学习会议精神特别是决议精神，并结合湖北实际，出台贯彻实施全国人大常委会决议的决定，该决定于7月26日在湖北省十三届人大常委会第四次会议上高票通过。

我们出台的贯彻实施全国人大常委会决议的决定，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为指引，紧扣贯彻党中央关于生态文明建设决策部署，立足湖北生态地位、生态环境保护现状，提出建立完善具有湖北特色、务实管用的长江生态环境保护法规制度，推动生态环境保护法律法规全面有效实施，坚决打好污染防治攻坚战，建设美丽湖北。这是贯彻落实全国人大常委

会决议的“湖北版”。我相信，打好污染防治攻坚战，保护好我们的母亲河长江，湖北人大可以有所作为，而且能够大有作为！

以最严格的制度引领绿色发展

记者：近年来，湖北省人大及其常委会在生态立法方面亮点纷呈、成绩斐然，请您介绍一下这方面的情况。

王玲：“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”省十二届人大以来，湖北省人大及其常委会坚持立法引领，坚持科学立法、民主立法、依法立法，坚持围绕中心、服务大局，先后制定生态文明地方性法规21件，作出法规性决定6件，批准市州生态法规21件，基本形成了水、土壤、大气“三位一体”的生态环境保护法规制度。

比如，在“治水”方面，我们制定了《湖北省水污染防治条例》，确立管理体制，厘清政府部门职责，克服“九龙治水”、多头管理等缺陷，该条例被称为我省“史上最严格的治水法规”；制定湖泊保护条例，结束了“千湖之省”湖泊保护无法可依的历史。在“治土”方面，我们率先启动湖北省土壤污染防治条例制定工作，从立法层面完善土壤污染防治制度设计，为全国土壤保护立法提供有益探索。在“治气”方面，积极回应人民群众对清新空气的期盼，表决通过《关于农作物秸秆露天禁烧和综合利用的决定》。在“治江”方面，我们出台《关于大



湖北兴山水上公路 摄影 / 张达华

力推进长江经济带生态保护和绿色发展的决定》，加强顶层设计，遵循生态系统的完整性和内在规律，建立长效机制，坚持用制度保护长江经济带生态环境。我们还结合湖北实际，制定了《湖北省耕地质量保护条例》《湖北省森林资源流转条例》《湖北省气候资源保护和利用条例》等法规，促进可持续发展。

今年，省人大常委会坚持问题导向，突出重点难点，高质量做好长江保护立法起草工作。比如，我们将湖北省长江生态环境保护条例纳入立法规划，专门召开推进会进行安排部署，成立工作专班，启动前期立法工作，加快立法进程；将湖北省河道采砂管理条例和湖北省天然林资源保护条例作为今年

的立法正式项目，目前两个条例的草案已经完成常委会二次审议；湖北省清江流域水环境保护条例也已经进入立法程序；2018年年底将完成《湖北省大气污染防治条例》的修订工作。同时，着力加强对设区的市州立法的指导，引导市州把立法重点聚焦到生态文明建设上来。今年，先后批准了《黄石市生态控制线管理条例》《鄂州市湖泊保护条例》《随州市城乡饮用水水源保护条例》《长阳土家族自治县森林资源保护条例》等生态环境保护法规。

让最硬的制度长出最硬的“牙齿”

记者：徒法不足以自行。建立最严密最严格的法律制度，还需要有最

严格的执法，用最硬的“牙齿”啃下生态环境保护的“硬骨头”。湖北人大在生态法治工作中是如何发挥人大监督工作实效的？

王玲：的确，法律的生命在于实施。湖北省人大通过用好用足听取和审议专项工作报告、开展执法检查、专题调研和专题询问等监督手段，打造湖北省人大监督的“铁齿铜牙”，啃下生态环境保护这块“硬骨头”。

近年来，我们始终坚持问题导向，把生态法治建设和长江经济带高质量发展作为监督工作的重中之重，先后听取和审议专项工作报告11个，开展执法检查8次、专题调研25次、专题询问3次。积极探索人大监督工作新方式，采取专题询问、电视问效、第三方

评估、大数据网络平台等方式,对生态环保监督工作“把脉问诊”,增强人大工作实效。

我们还着重督促推动生态环境执法与监督,先后听取和审议省“两院”关于生态环境案件审判情况的专项工作报告,提升生态环境保护效果。近年来,全省各级检察机关着力加强环保领域公益诉讼工作,摸排公益诉讼线索857件,启动诉前程序509件,向法院提起诉讼37件。设立环保法庭,全省法院受理一审环境资源案件6487件,审结6067件,生效判决犯罪3247人。在黄石、宜昌、潜江等城市设立环保警察,在全国率先设立省、市、县、乡四级“河流湖泊警长”,强化对破坏环境犯罪的打击力度。

发挥“法律巡视”监督利剑作用

记者:栗战书委员长一再强调要发挥法律巡视的利剑作用。请问您是怎么理解的?

王玲:栗战书委员长强调,人大执法检查就是“法律巡视”,是行使宪法法律赋予的监督权,保证法律得到有效实施的一把“利剑”。人大监督是宪法和地方组织法赋予人大的重要职权之一,也是重要职责,这种监督在国家的监督体系中处于最高层次,最具法律效力和权威性。执法检查是人大进行有效监督的“杀手锏”,是法律赋予人大的“尚方宝剑”,理应用好这把“利剑”。

近年来,湖北省人大及其常委会充分发挥“法律巡视”优势,先后开展8次执法检查,就大气污染防治法、水污染防治法、固体废物污染环境防治法、湖北省湖泊保护条例等法律法规贯彻实施情况开展执法检查。比如,湖北省人大通过连续26年开展“环保世纪行”,把人大监督、法律监督、舆论监督与社会监督相结合,通过监督整改一批环境突出问题,打造人大监督常

态化工作平台。今年5月至6月,我们对湖北贯彻大气污染防治法情况进行检查,湖北环保世纪行媒体记者随行就检查工作进行全程采访报道,使本次执法检查既有法律威慑力,又有声势,产生了良好的社会反响。今年,省人大常委会会议审议了《关于检查〈中华人民共和国固体废物污染环境防治法〉实施情况的报告》,我们对审议意见办理情况的报告开展跟踪监督。今后,我们将持之以恒推动人大监督工作高质量开展,不断满足人民群众对优美生活的需要。

把科学立法、民主立法、依法立法 镌刻在湖北人大工作旗帜上

记者:创新是人大工作活力的源泉。湖北省人大及其常委会加强生态法治建设有很多创新亮点,请予以介绍。

王玲:坚持问题导向,针对问题立法,立法解决问题,是近年来湖北人大立法工作的一个鲜明特色。从目前情况来看,我们的立法资源十分有限,省级层面每年也就出台10件左右,市州每年只有一两件。因此,我们紧紧围绕发展中不平衡、不协调、不可持续的突出问题,以及制约高质量发展的体制机制障碍,围绕躲不开、绕不过的重点领域问题,通过立法加以规范、约束、控制和解决,把有限的立法资源真正利用好,确保好钢用在“刀刃”上。

我们坚持开门立法,把以人民为中心的理念贯穿到立法的各个环节,把社会主义核心价值观融入立法体制,充分保证人民群众参与国家立法的权利,扩大立法的民主参与,有效凝聚社会共识,使法规成为国家机关、法人、公民共同认可、共同遵守的国家意志和制度规范。在制定湖北省消费者权益保护条例过程中,我们坚持基层听证、网上听证、第三方听证相结合,发动广大公众、网友积极参与,其中消

费者权益保护条例的网上直播页面点击量达27.5万次,提出的意见、建议共1243条,取得了良好社会反响。

打好长江大保护立法攻坚战

记者:未来三年,是三大攻坚战的关键时期。湖北在打好三大攻坚战方面决心很大。请问湖北人大将如何作出人大贡献?

王玲:习近平总书记视察湖北时强调,要着力打好“三大攻坚战”,扎实解决发展不平衡不充分问题,奋力谱写新时代湖北发展新篇章。这是再次向我们下达的面向“第一个百年目标”冲刺的总号令。

从去年开始,省人大常委会在全省人大系统组织开展“聚力脱贫攻坚、人大代表在行动”活动,汇聚9万多名五级人大代表的磅礴力量,促推全省坚决打赢脱贫攻坚战。我们感到,活动开展一年多以来的效果非常好,既发现和推动解决了一大批实际问题,促进扶贫政策落地生根,又找到了提升代表履职能力、补齐县乡人大工作短板的有效抓手。今年,我们以“回头看”的形式推动代表行动持续深入开展,做到代表编组全覆盖、贫困户全覆盖,推动代表意见、建议办理落实,强化跟踪问效,使之成为我省人大围绕中心、服务大局的有力抓手和重要工作品牌。

同时,我们聚焦长江大保护和长江经济带高质量发展这一主题主线,及时调整五年立法规划,将湖北省长江经济带生态环境保护条例、湖北省乡村振兴促进条例列入2018年度立法计划,力争未来三年基本形成相关法律相配套、具有湖北特色、较为完备的湖北长江生态环境保护法规制度。全省全覆盖开展执法检查“回头看”,推动生态环境保护法律法规全面有效实施,确保实现到2020年湖北生态环境质量总体改善、主要污染物排放总量大幅减少的总体目标。■

充分发挥地方人大在乡村振兴中的积极作用

文 / 朱虹

实施乡村振兴战略,是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署,是做好新时代中国特色社会主义“三农”工作的总抓手。江西省人大常委会坚决落实党中央的指示精神,把促进乡村振兴战略实施作为重要工作内容抓实抓紧抓好。

着力加强地方农业立法。深刻领会乡村振兴战略的科学内涵,积极完善农业农村法规体系,为促进绿色兴农、质量兴农,提高农业综合效益和竞争力,加快农民富裕步伐提供有力法制保障。省人大常委会先后制定江西省地质灾害防治条例、农田水利条例、林产品质量安全条例、气象灾害防御条例、林业有害生物防治条例、河道采砂管理条例等7部法规,修订江西省渔业条例、水资源条例、林木种子条例等3部法规。农业生态环境保护条例是江西省第一部农业生态环境保护类法规,在农用地保护、农用水保护、生物资源保护、农业污染防治等方面作出了详细规定,标志着省农业生态环境保护工作进入了一个有章可循、依法管理的新阶段,对保障农产品质量和公众健康,促进农业可持续发展,推动本省绿色发展和国家生态文明试验区建设发挥重要作用。年内还将出台江西省河湖长制工作条例。同时,配合全国人大农业立法调研活动,对制定乡村振兴法、修订农村土地承包法、农民专业合作社法等积极建言献策。

依法履行“三农”工作监督职责。江西省人大常委会组织开展农产品质量安全法、水资源条例、河道管理条例执法检查 and 农产品质量安全专题询问;2017年,在全省主汛期来临前,及时组织开展防洪法执法检查,加强跟踪督办,促使因历史原因久拖未决唱凯堤工程项目验收取得重要进展,以及山口岩、伦潭、峡江水利枢纽工程等除险加固项目竣工验收,经受住随后到来的洪涝灾害的考验,并督促政府及时建立防汛应急用车保障机制,满足基层防洪抗洪用车需要。受全国人大常委会委托,或配合全国人大常委会开展农业法、水法、种子法执法检查,推动依法治农、依法兴农。听取和审议粮食安全工作、新型农业经营体系建设、绿色生态农业发展、新农村建设、农垦企业改革与发展、扶贫开发工作、涉农专项资金整合、财政涉农扶贫资金管理使用情况的报告,推动保障粮食安全、提高农业综合效益,培育农业农村发展新动能,建设美丽乡村。今年还将听取和审议全省脱贫攻坚推进、农业供给侧结构性改革情况报告。坚持开展“环保赣江行”活动,开展信江、抚河省级河长巡河督导活动,确保“河畅、水清、岸绿、景美”。

深入开展涉农专题调研。江西省人大常委会组织开展井冈山脱贫攻坚专题调研,总结精准识别、管理和施策的成功经验,推广产业、安居、健康、教育和保障扶贫等做法,调研报告在《农民

日报》和《江西日报》上全文刊登,得到省委的高度重视和充分肯定,对推动全省脱贫攻坚工作发挥了积极的作用。开展农业产业化走规模化、品牌化发展之路调研,省委认为问题点得准、分析透彻,所提建议操作性、针对性较强,要求有关部门形成行动方案,有力推动产业振兴。开展全域旅游、旅游强省建设和农村一二三产业融合发展调研,促进乡村旅游、休闲农业、农村电商发展见成效。开展生态循环农业发展、现代农业产业园建设调研,推动农业绿色发展。开展农业供给侧结构性改革、耕地保护、农林科技创新调研,推动优化农业结构。开展农村土地“三权”分置改革、供销合作社综合改革、农垦企业改革发展调研,推动加快农村改革步伐。

积极动员代表服务乡村振兴。江西省人大常委会密切常委会组成人员与人大代表的联系,出台常委会组成人员联系人大代表办法。切实办好代表建议,每年与省政府联合召开建议交办会,主任会议成员领衔督办涉及“三农”工作的重点建议,解决率达91%,满意率在99%。坚持邀请人大代表参加涉农立法、监督活动,在全省范围内开展“脱贫攻坚人大代表在行动”专项活动,组织全国人大代表、省人大代表就推进脱贫攻坚情况开展调研,动员10万名各级人大代表在脱贫攻坚战中尽显身手。

(作者系江西省人大常委会党组书记、副主任)

看人大立法如何为土地“解毒”？

文 / 见习记者 王晓琳

2005—2013年我国首次开展的土壤污染状况调查结果表明，全国土壤环境状况总体不容乐观，部分地区土壤污染较重。全国土壤总的点位超标率为16.1%，其中耕地点位超标率达到19.4%。

俗话说，“万物土中生，有土斯有粮。”土地都“病”了，粮食安全如何保障？

全国人大及其常委会聚焦民众普遍关心的土壤污染问题，加快了土壤污染防治法的立法进程，以实际行动回应百姓关切。继2017年全国人大常委会对土壤污染防治法草案进行初审和二审后，按照全国人大常委会2018年立法工作计划，拟于8月底召开的十三届全国人大常委会第五次会议上，对土壤污染防治法草案进行第三次审议。法律草案数易其稿、不断完善，誓要为土壤“健康”保驾护航。

土壤污染防治需专门立法

亿民赖此土，万物生斯壤。防治土壤污染，直接关系到农产品质量安全、人民群众身体健康和经济社会的可持续发展。但长期以来，我国经济发展方式较为粗放，污染物排放总量居高不下，土壤作为污染物的最终受体，已受到明显影响。土壤污染问题成为亟须解决的重大环境问题和全面建成小康社会的突出问题。

党中央高度重视土壤污染防治工作。习近平总书记多次强调要强化对水、大气、土壤等的污染防治力度，着力推进重金属污染和土壤污染综合治理。他在党的十九大报告中明确提出，要“强化土壤污染管控和修复”。

土壤污染与大气、水污染问题同样

受到全社会关注，土壤污染防治作为重大环境保护和民生工程，已经纳入国家环境治理体系。但目前，三大污染防治攻坚战中，唯独土壤污染防治尚未有专门立法保障。

全国人大环资委原副主任委员罗清泉指出，我国土壤污染防治的部分措施分散规定在有关环境保护、固体废物、土地管理、农产品质量安全等法律中。土壤污染防治的标准体系不健全，要求不明确，责任不清晰，监管部门缺少有效的法律依据。

而且，不同于看得见的雾霾，闻得到的城市臭水，对于大多数人来说，土壤污染带来的巨大危害并不那么直观。正是土壤污染所具有的这种隐蔽性、滞后性、累积性和地域性，以及治理难、周期长等

特点，使得土壤污染防治工作十分复杂，需要一部专门性的法律对其进行综合调整。因此，制定土壤污染防治法，建立有效的法律制度和配套的标准、规范，对于依法规范土壤污染防治行为，最大程度地减少土壤污染，保障农产品质量和公众健康，具有十分重要的意义。

初审草案：奠定土壤污染防治基调

2017年6月22日，土壤污染防治法草案首次提请十二届全国人大常委会第二十八次会议审议。千呼万唤始出来的法律草案能否给受污染的土地“解毒”？草案将给企业套上哪些“紧箍咒”？这都是民众十分关心关注的问题。

草案共九章九十四条，分别从总则、标准、调查、监测和规划，预防和保



我国首次开展的土壤污染状况调查结果表明，全国土壤环境状况总体不容乐观，部分地区土壤污染较重。图/视觉中国

护,农用地土壤污染的风险管控和修复,建设用地土壤污染的风险管控和修复,土壤污染防治经济措施,监督检查,法律责任等方面对土壤污染防治工作作出全面规定。草案的一大特点是明确规定了土壤污染防治应当坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险防控、污染担责、公众参与。

“土壤污染具有累积性、不均匀性和长期存在性等特点。”生态环境部副部长赵英民曾指出,土壤污染的治理与修复,难度大、投入大、周期长,核心是要管控风险。因为土壤一旦被污染,完全清除干净及修复很困难,投入成本巨大。由此可见,针对土壤污染,最急迫的任务是要预防和控制新的污染产生。因此,草案单设“预防和保护”一章,对重点监管类的企业、矿产资源开发、生活垃圾和固废处置、农业面源污染等可能对土壤造成污染的,作出相应规定,坚持以预防为主,从源头上减少土壤污染。同时,对现在尚未被污染的“好土”,实行优先保护,使未受污染的土壤能够保持良好状况。

为加强风险管控,草案根据不同类型土地的特点,分设专章规定了农用地和建设用地的土壤污染风险管控和修复。对农用地土壤建立了分类管理制度,分为优先保护类、安全利用类和严格管控类,采取不同的措施;对建设用地土壤建立了土壤污染风险管控和修复名录制度,规定了风险管控和修复措施,以及修复工程的实施程序和修复中的污染防治要求。

预防和管控是为了防患于未然,那么一旦土壤受到污染,又该由谁来承担相应责任?这是草案要重点回答的问题。

政府、企业和公众在土壤污染防治方面负有不同的责任。为使其各负其责,草案在规定了土壤污染防治工作的管理体制、政府责任、目标责任与考核的同时,还规定了单位和个人的一般性权利、义务,确立了土壤污染责任人、土地使用权人和政府顺序承担防治责任的制度框架。草案规定,一切单位和个人都有防止

土壤污染的义务,应当对可能污染土壤的行为采取有效预防措施,防止或者减少对土壤的污染,并对所造成的土壤污染依法承担责任。

预防、管控、明责,我国首部土壤污染防治法草案开出这三大“药方”,得到了常委会组成人员的普遍称赞。同时,大家在审议时也纷纷提出意见、建议,如“增加有关省级政府可以制定更严格风险管控标准的规定”“加强监测工作,掌握土壤污染状况,提高防治工作的针对性和有效性”“按照‘污染担责’原则,明确污染责任人在农用地风险管控中的责任,同时加强监管,确保修复质量和效果”等,力促土壤污染防治法草案更加完善。

二审草案:

进一步强化土壤污染管控和修复

在一审稿基础上集思广益、去粗取精后,进行了修改完善的土壤污染防治法草案于2017年12月再次提请常委会会议审议。草案二审稿从加强监测、强化土壤污染风险管控和修复及落实相关政府责任等方面作出规定,进一步加大了土壤污染防治力度。

针对初审时有的常委会委员提出的土壤污染具有隐蔽性,应当加强对土壤污染的监测工作,提高防治工作的针对性和有效性的建议,草案二审稿予以采纳和补充,规定对产出的农产品污染物含量超标、作为污水灌溉区、规模化养殖、曾作为工矿用地等的农用地地块,以及对曾用于生产、使用、贮存、回收、处置有毒有害物质,曾用于固体废物堆放、填埋,曾发生过重特大污染事故等的建设用地地块,要进行重点监测。

进一步强化土壤污染风险管控和修复是草案修改的重中之重。为进一步强化农用地风险管控,草案二审稿按照“污染担责”原则,进一步明确了污染责任人在农用地风险管控中的责任。但仍有部分常委会委员认为,目前草案对农用地污染违法行为的处罚偏轻,建议进一步

强化农用地使用者的责任及地方政府对农用地土壤污染风险管控和修复的兜底责任等。同时,由于修复活动具有很强的专业性,为确保修复质量和效果,草案二审稿进一步明确,土壤污染修复活动结束后,土壤污染责任人应当另行委托有关单位对修复效果进行评估,并将评估结果报政府主管部门备案。此外,在建设用地方方面,草案二审稿增加规定,国家实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。

加强对未利用地的保护和管理是草案二审稿的又一大亮点。近年来,腾格里沙漠非法排污事件等污染未利用地的违法行为时有发生,未利用地污染问题日益凸显。对此,草案增加规定,县级以上地方人民政府及其有关部门应当依法加强对向沙漠、滩涂、盐碱地、沼泽地等未利用地非法排污、倾倒有毒有害物质等行为的监督检查。审议时,有常委会委员建议,草案应进一步加大对未开发利用土地,尤其是对湿地、草地等生态功能用地的保护力度,明确其风险管控和修复具体条款。

在土壤污染防治过程中,落实相关政府责任亦是关键。草案二审稿增加规定,省级以上人民政府环境保护主管部门应当会同有关部门对土壤污染问题突出、防治工作不力、群众反映强烈的地区,约谈设区的市级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人。约谈情况应当向社会公开。草案还对政府收储土地的土壤污染防治责任加以明确和细化,得到了委员们的普遍认可。

审议时,有许多常委会组成人员和列席人员提出,草案二审稿已经比较成熟,建议进一步修改完善后,尽快通过实施。目前,宪法和法律委员会正在紧锣密鼓地审议修改草案二审稿。按照立法工作计划,草案三审稿将提交8月底的常委会会议进行审议。我们期待土壤污染防治法能尽快审议通过,切实为土壤污染防治提供坚实法律保障。★

以法律严格落实全面提升防震减灾公共服务水平

文 / 见习记者 赵祯祺

地震灾害具有突发性、毁灭性,强烈地震严重危害人民生命和财产安全,影响经济发展,危及社会稳定。全球每年平均发生约500万次地震,其中6级以上的强地震每年约100余次,7级以上的大地震每年约18次,8级以上的特大地震每年约1至2次。

我国仅占全球陆地面积的1/14,但20世纪发生了占全球1/3的内陆破坏性地震。大陆地区平均每年发生20次左右5级以上地震,4次左右6级以上地震,每3年发生2次左右7级以上地震。1949年以来,我国地震死亡人数占全部自然灾害死亡人数的52%,为众灾之首。1976年唐山7.8级大地震死亡24万多人,特别是过去的10年,汶川、玉树特大地震以及芦山、鲁甸、九寨沟等一系列灾害性地震,共计造成人员死亡和失踪9.18万人,受伤42.5万人,直接经济损失1.07万亿元。由此可见,地震多、强度大、分布广、灾害重是我国的基本国情之一,是我们无法改变的客观现实。

特大地震给国家经济和社会稳定带来了强大冲击和深远影响,对于这一重大问题,构建法律制度是有效预防、控制、救灾的重要手段。我国于1997年颁布防震减灾法,2008年汶川特大地震后,全国人大常委会对防震减灾法进行了全面修订完善。颁布实施20多年来,特别是在2008年修订后,防震减灾法的实施效果如何、存在哪些问题?面对新形势新要求,如何做



2008年,全国人大常委会以汶川特大地震这一事件为节点,修订了防震减灾法,对防震减灾规划、地震监测预报、地震灾害预防、地震应急救援等作出全面规范。图/视觉中国

好防震减灾工作,有效防治和减少地震灾害对生命安全造成的威胁和伤害以及财产损失?本届全国人大常委会聚焦这一人民群众普遍关心的问题,根据全国人大常委会2018年工作要点和监督工作计划,于今年7月启动防震减灾法执法检查。

此次执法检查,将在全面了解防震减灾法实施情况的基础上,重点检查各级政府落实防震减灾责任制,制定具体办法促进法律实施的情况,地震监测台网规划、建设和运行情况,建设工程特别是学校、医院和农村民居的抗震设防情况,抢险救灾、避难场所规划建设及震后恢复重建情况,加

强防震减灾方面科学研究和新技术开发、运用的情况等。

我国防震减灾事业发展取得阶段性突破

做好防震减灾工作是维护国家公共安全的重要组成部分。中华人民共和国成立以来,防震减灾事业的发展是从无到有、由弱到强,逐步发展完善的,已经基本形成相对完整的地震工作机构体系,并以法律的形式确定下来。

1950年中国科学院成立地球物理研究所。1953年成立中国科学院地震工作委员会。1956年国务院将地震工作纳入国家科学发展长远规划。1969年渤海

7.4级地震发生后,周恩来总理提出成立中央地震工作领导小组。1971年国家地震局成立,由国家和省级地震部门组成的地震机构体系,由地震监测、预报和科研组成的业务工作框架初步形成。

1994年,在首次全国防震减灾工作会议上,提出预防为主、防救结合、综合减灾的要求,明确了地震监测预报、震灾预防、地震应急、地震减灾与重建四个环节工作内容与措施,强化了防震减灾政府职能。随后,国家颁布了一系列法律法规,为切实做好防震减灾工作提供法律支撑。1997年全国人大常委会通过了《中华人民共和国防震减灾法》,国务院出台《破坏性地震应急条例》《地震预报管理条例》等。2000年全国防震减灾工作会议提出建立地震监测预报、震灾预防、应急救援三大工作体系。国务院相应出台《地震安全性评价管理条例》《国家地震应急预案》等。

2008年,汶川特大地震后,国务院印发了一系列临时指导意见,对汶川地区的抗灾救灾以及灾后重建等工作进行指导。随后,全国人大常委会以汶川特大地震这一事件为节点,修订防震减灾法,对防震减灾规划、地震监测预报、地震灾害预防、地震应急救援、地震灾后过渡性安置和恢复重建、监督管理等作了全面规范。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视防震减灾工作,作出一系列重要批示指示,为发展我国防震减灾事业指明了方向,提供了根本遵循和行动指南。防震减灾事关人民生命财产安全和经济社会发展,是保障全面建成小康社会的重要环节,是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的重要方面。特别是根据十三届全国人大一次会议审议批准的《国务院机构改革方案》,中国地震局改由应急管理部管理的事业单位,承担和履行地震监测预报、地震灾害预防、地震应急救援和地震科技发展等防震减灾

行政管理和公共服务职能。

此外,为贯彻党中央、国务院关于加强防震减灾工作的决策部署,落实好防震减灾法和“十三五”规划纲要精神,国家发改委和中国地震局联合制定了《防震减灾规划》,规划期为2016—2020年。这一规划主要包括五大内容,对发展环境形势作了简要分析,对未来五年的防震减灾工作作了总体要求,明确主要任务,设定实施的重点工程和重点项目,并就以上工作的落实做好保障性计划。其中,五年规划设定的实施重点工程和重点项目包括:国家地震烈度速报与预警工程、农村居民地震安全工程、防震减灾基础设施建设与公共服务项目、防震减灾基础探查与科技创新项目,通过这两项工程和项目推动规划目标实现与主要任务完成。

一分部署,九分落实。防震减灾是一项系统工程,需要全社会的共同努力,需要政府主导、社会协同、公众参与,凝聚实施合力。习近平总书记在唐山抗震救灾和新唐山建设40年时,到河北唐山市,就加强防灾减灾救灾能力建设等进行了调研视察。他强调,当前和今后一个时期,要着力从加强组织领导、健全体制、完善法律法规、推进重大防灾减灾工程建设、加强灾害监测预警和风险防范能力建设、提高城市建筑和基础设施抗灾能力、提高农村住房设防水平和抗灾能力、加大灾害管理培训力度、建立防灾减灾救灾宣传教育长效机制、引导社会力量有序参与等方面进行努力。

新形势下防震救灾面临的新问题

党的十九大报告明确提出要提升防灾减灾救灾能力。虽然我国经历了几十年的探索,使防震减灾事业进入了一个崭新的阶段,但我们也要清醒地认识到,防震减灾工作面临的形势依然严峻,防震减灾工作与人民对美好生活需要之间仍然有较大差距。

我国的防震减灾工作还存在一些薄弱环节、困难和问题需要抓紧解决,

法律的一些规定和要求还需要进一步落实到位,做好防震减灾工作任重道远,时刻不能松懈。

地震监测预报是做好防震减灾工作的重要环节。但就世界范围来看,做到精准监测预报仍是人类尚未解决的重大科学难题。我国的地震监测预报研究已有50多年的历史,虽未有重大突破,但其在某些地震中所做的预报还是挽救了千百万人的生命并取得了一定的社会效益和经济效益。目前,防震减灾法对地震监测设施和观测环境保护都作出了明确规定,如第十七条规定:“国家加强地震监测预报工作,建立多学科地震监测系统,逐步提高地震监测预报水平。”

据统计,迄今为止,全国有1900多个地震监测台站、4000余套观测仪器,但随着城市化、现代化进程的加快,约有1/3的地震台站受到不同程度影响,约有1/5的地震台站受到严重干扰,108个地震台站被迫搬迁,积累多年的宝贵观测资料被迫中断、废弃,对地震监测预报基础性工作造成严重影响。因此,依法保护地震监测设施和观测环境,夯实防震减灾工作的基础成为重中之重。此外,地震科学技术是防震减灾工作的科学基础。目前,政府对于地震科技的基础性研究投入不足,地震科技对防震减灾的贡献率还有待提升,需要加强防震减灾科学研究和新技术开发应用。

地震灾害主要是由于工程结构物的破坏而产生的,加强工程结构抗震设防,提高现有工程结构的抗震能力,是减轻地震灾害的重要措施之一。目前,我国城市老旧房屋近180亿平方米还没有抗震除险加固,涉及人口3亿人;第五代全国地震区划图确定的强制性抗震设防要求在广大农村地区落实还不到位,农村有近190亿平方米农居还没有达到抗震设防要求,涉及人口约5亿人。交通、电力、能源等重大基础设施、生命线工程,有些建设时间比较早,



8月13日、14日，云南省玉溪市通海县连续发生两次5.0级地震。截至14日17时，玉溪市4县区受灾人口76669人，39222人紧急转移安置，其中集中安置13041人、分散安置26181人。图/视觉中国

设防水平低，有的横跨地震断层，未采取专门的抗断和柔性措施，基本没有地震预警服务和紧急关闭等措施。

随着我国经济快速发展和城市化进程加快，核电站、大型水坝等重大基础设施将不断涌现，高速公（铁）路、长输管线、城市管网等生命线工程也日趋密集、复杂，一旦遭遇强烈地震，不仅危及工程本身的安全，而且可能产生极为严重的次生灾害和难以估量的间接经济损失，影响国民经济可持续发展的和社会稳定。因此，在城乡规划建设中，需要把地震灾害风险防控工作落到实处，提高工程抗震能力，推进韧性城乡建设，切实做好地震灾害的综合防范工作。

在地震等重大自然灾害发生时，懂得如何自救可以有效降低灾难带来的损伤。但社会公众并未充分掌握防震减灾知识，无法有效辨识地震谣言，应对地震突发事件时普遍缺乏正确措施。并且，地震部门未能广泛开展地震科普宣传教育工作，对社会公众科学认知地震灾害知识的引导力度和引导能力不够。此次执法检查也将防震减灾知识科学普及和防震减灾宣传贯彻

情况作为检查的重点项目。

此外，防震减灾是一项系统工程，需要全社会共同努力。鼓励社会力量参与防震减灾已经成为防灾减灾救灾工作的重要力量。在国家层面研究推动地震保险工作，可发挥保险在地震巨灾风险保障方面的资金杠杆放大效应，增强人民群众的抗风险能力。

寻找亟待解决的问题点， 确保法律贯彻实施

灾害总是在人们意想不到之时猝然来临，转瞬间造成沉重的伤害和巨大的损害。每一次抗震救灾，不仅提高了抗震救灾的能力和水平，还增强了防震减灾的自觉性和能动性。严格贯彻落实法律是做好防震减灾工作的根本保障。党的十九大报告对全面贯彻实施防震减灾法提出了更高的要求。

“民有所呼，我有所应。”在充分开展调研的基础上，为分析总结防震减灾法实施成效与问题，促进国务院及其有关部门全面履行防震减灾法定职责，提高防震减灾工作法治化、规范化和现代化水平，全国人大常委会启动防震减灾法执法检查工作。

7月17日，在全国人大常委会防震减灾法执法检查组第一次全体会议上，艾力更·依明巴海副委员长指出，今年是防震减灾法正式施行20周年，防震减灾工作事关人民群众生命财产安全，事关经济社会发展、社会和谐稳定大局，需要高度重视。此次执法检查是修改后的防震减灾法第一次执法检查，检查组要深入农村和社区，实地查看基层防震减灾工作，杜绝形式主义。要把握防震减灾法实施的总体情况，增强执法检查的针对性和实效性，找出亟待解决的突出问题，使这次执法检查有的放矢、真正解决问题。

根据检查方案，执法检查组由全国人大常委会副委员长张春贤、艾力更·依明巴海、蔡达峰带队，分成3个检查小组，于7月至9月分赴吉林、江西、湖北、四川、甘肃、新疆等6省（区）开展检查，同时委托10个省份人大常委会分别对本行政区域内防震减灾法的实施情况进行自查。

各检查小组分赴地方开展执法检查，将采取听取政府和有关部门汇报，到学校、重大建设工程、农村民居、防灾减灾工程、地震监测台网、应急避难场所等实地考察等方式，深入基层了解和掌握法律实施的实际情况，充分听取各方面的意见和建议，找准、查清法律实施过程中存在的突出问题和原因。

9月下旬，将召开执法检查组第二次全体会议，研究讨论执法检查报告初稿。10月下旬，执法检查组组长将向十三届全国人大常委会第六次会议作关于检查防震减灾法实施情况的报告。

灾害无情人有情，灾害可抗亦可防。作为人大监督的法定形式和重要途径，常委会把保证法律严格实施作为全面推进依法治国的重要抓手。这次防震减灾法执法检查，也将督促政府及相关部门进一步落实好防震减灾法的各项规定，不断提高防震减灾能力和水平，切实维护国家的公共安全。☑

十年磨一剑， 反垄断法“牙齿”越来越硬

文 / 杨菲菲

2008年9月3日，可口可乐公司宣布计划以每股12.2港元收购中国汇源果汁集团有限公司，总收购价为179.2亿港元。同年9月18日，商务部收到可口可乐公司收购中国汇源公司的经营者集中反垄断申报材料。经申报方补充，申报材料达到了反垄断法相关规定的要求。随后，商务部对此项经营者集中申报予以立案审查。

经审查认定，这项收购案将对竞争产生不利影响。收购完成后，可口可乐公司可能利用其在碳酸软饮料市场的支配地位，搭售、捆绑销售果汁饮料，或者设定其他排他性的交易条件，收购行为限制果汁饮料市场竞争，导致消费者被迫接受更高价格、更少种类的产品。

2009年3月18日，商务部宣布禁止可口可乐收购汇源。这是自2008年8月1日《中华人民共和国反垄断法》（以下简称反垄断法）实施以来首个未获通过的案例。

反垄断法常被称为“经济宪法”，在市场经济中有着极其重要的地位，旨在保护企业之间的自由竞争，保障消费者权利，维护市场秩序，促进行业健康发展。2018年8月1日，反垄断法实施满十周年。

十年反垄断之路， 法治化水平不断提高

自反垄断法实施以来，中国特色反垄断法律体系不断完善。

2018年3月中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》中明确提出，组

建国家市场监督管理总局。该机构组建之后整合了反垄断执法职责，比如，将国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，及国务院反垄断委员会办公室的职责进行整合。

2017年11月4日，十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过了新修订的《中华人民共和国反不正当竞争法》，该法自2018年1月1日起施行。反不正当竞争法的修订进一步厘清了与反垄断法之间的关系，完善了我国的竞争法律体系。

此外，国务院出台了相关行政法规，反垄断执法机关先后出台了经营者集中审查、反价格垄断、禁止垄断协议行为等部门规章12件、规范性文件3件、办事指南和指导意见10件，大大提高了反垄断法法律规范的可操作性。

查处案件不手软， 对市场垄断、行政性垄断说不

高通公司滥用市场支配地位案、乐视公司滥用市场支配地位案、附条件批准陶氏化学与杜邦合并案……在反垄断法治化水平提高的同时，反垄断执法机构也查处了一批反垄断案件。

市场经济的灵魂是竞争。而垄断作为一种经济现象，本身既是竞争的对立物，也是竞争发展的必然结果。据统计，十年来，我国依法打击垄断行为，查结垄断协议案163件和滥用市场支配地位案54件，累计罚款金额超过110亿元人民币，查结滥用行政权力排除、限制竞争案183件，审结经营者集中案件2283件，查



河北省秦皇岛星箭特种玻璃有限公司，主要生产用于卫星、航天飞船的太阳能电池方阵上的特种玻璃。该公司研发生产的航天领域专用玻璃基片，打破了国外技术的垄断，价格也比国外同类产品大幅降低。摄影 / 新华社记者 杨世尧

处未依法申报案件22件。

今年8月1日，由国务院反垄断委员会专家咨询组主办、对外经济贸易大学竞争法中心承办的第七届中国竞争政策论坛发布了反垄断十大案例，具有敢于向大公司动刀、敢于动部门的奶酪、维护消费者权益的突出特点。

行政垄断是垄断行为的一种表现形式。反垄断法全文仅八章57条，但是专设了第五章共6条来规制滥用行政权力排除、限制竞争的行政垄断。足见其反对行政垄断的决心。

记者注意到，反垄断十大案例中有一例涉及行政垄断。

反垄断路漫漫，但光明在前。党的十九大报告提出要打破行政性垄断，防止市场垄断。自2008年至今的十年，我国经济社会发生了翻天覆地的变化，互联网的快速发展也给反垄断工作带来新的挑战。面对新要求、新形势，未来的反垄断工作任务依然繁重。■

链接：十大反垄断执法案件 >>>

1. 高通公司滥用市场支配地位案

2013年11月底,根据举报,国家发改委对高通公司进行了调查。2014年8月初,国家发改委表示,已经确定高通公司的垄断事实。

2015年2月10日,国家发改委公布了《行政处罚决定书》,称经调查取证和分析论证,高通公司在CDMA、WCDMA、LTE无线通信标准必要专利许可市场和基带芯片市场具有市场支配地位,实施了滥用市场支配地位的行为,包括收取不公平的高价专利许可费,没有正当理由搭售非无线通信标准必要专利许可,在基带芯片销售中附加不合理条件。

2. 利乐公司滥用市场支配地位案

2012年1月,国家工商总局根据相关企业投诉,对利乐涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。

国家工商总局认为,2009年至2013年期间,利乐利用其在中国内地液体食品纸基无菌包装的设备市场、纸基无菌包装设备技术服务市场和纸基无菌包装材料市场的支配地位,实施没有正当理由搭售、没有正当理由限定交易以及排除、限制竞争的忠诚折扣行为,违反了反垄断法相关规定。国家工商总局责令利乐停止违法行为,对其处以2011年度在中国内地相关商品市场销售额百分之七的罚款。

3. 附条件批准陶氏化学与杜邦合并案

2016年3月21日,商务部收到陶氏化学公司与杜邦公司合并案的经营者集中反垄断申报。5月6日,商务部对此项经营者集中申报予以立案并开始初步审查。

商务部认为,此项经营者集中对中国水稻选择性除草剂市场、水稻杀虫剂市场可能具有排除、限制竞争的效果,对全球酸共聚物市场、离聚物市场具有排除、限制竞争的效果。2017年5月2日,经审查,商务部决定附加限制性条件批准此项经营者集中。

4. 12个省份相关政府部门在“新居配”建设中滥用行政权力排除、限制竞争案

近年来,国家发改委收到多起举报,反映部分省(自治区、直辖市)人民政府所属部门指定供电企业,统一建设新建居民住宅小区供电设施并统一收费(简称“统一收费、统一建设”),涉嫌滥用行政权力,排除、限制竞争。

据此,国家发改委组织开展了调查,分别听取了有关部门、供电企业、房地产企业和住宅业主的意见。在此基础上,督促相关地方对照反垄断法,清理纠正排除、限制竞争的规定和做法。全国共有12个省(自治区、直辖市)政府部门出台了“统一收费、统一建设”政策,各地高度重视,及时清理纠正。

5. 日本12家汽车零部件企业横向价格垄断协议案

2014年6月,国家发改委宣布已经完成了对12家日本企业实施汽车零部件和轴承价格垄断案的调查工作,并将依法进行处罚。这12家涉案的日本企业在投标过程中,相互“串通”,以一家企业报低价,其他企业报高价的方式轮流中标,进而实现横向垄断。

2014年8月20日,国家发改委宣布对12家日本汽车零部件生产企业价格垄断行为依法处罚。

6. 禁止马士基、地中海航运、达飞设立网络中心案

2013年9月18日,商务部收到马士基、地中海航运、达飞设立网络中心经营者集中反垄断申报。12月19日,商务部对该项经营者集中申报予以立案并开始初步审查。

2014年6月17日,商务部发布公告:经审查,此项经营者集中形成了交易方紧密型联营,在亚洲—欧洲航线集装箱班轮运输服务市场可能具有排除、限制竞争效果。参与集中的经营者不能证明该经营者集中对竞争产生的有利影响明显大于不利影响或者符合社会公共利益。因此,商务部对3家航运企业设立网络中心经营者集中反垄断审查案作出禁止决定。

7. 安徽信雅达等三家密码器企业垄断协议案

2015年2月5日,经国家工商总局授权,安徽省工商行政管理局对信雅达系统工程股份有限公司、北京兆日科技有限责任公司、上海海基业高科技有限公司3家企业涉嫌垄断协议行为进行立案调查。

调查发现,3家公司在实施垄断行为期间,其支付密码器售价明显高于同期竞争状态下的市场价格,牟取了高额垄断利润。同时,垄断行为持续时间长达5年,时间久、数量多、价格高、违法所得较大,致使消费者仅能以高价购买指定产品,既剥夺了消费者自主选择权,又加重了消费者负担,损害了消费者的合法权益。

2016年9月18日对涉案当事人作出行政处罚决定。

8. 禁止可口可乐收购汇源果汁案

2008年9月3日,可口可乐公司宣布计划以每股12.2港元收购中国汇源果汁集团有限公司,总收购价为179.2亿港元。

经商务部审查认定,这项收购案将对竞争产生不利影响。收购完成后,可口可乐公司可能利用其在碳酸软饮料市场的支配地位,搭售、捆绑销售果汁饮料,或者设定其他排他性的交易条件,收购行为限制果汁饮料市场竞争,导致消费者被迫接受更高价格、更少种类的产品。2009年3月18日,商务部宣布禁止可口可乐收购汇源。

9. 上海港、天津港、大连港等港口经营企业滥用市场支配地位案

2017年11月15日,国家发改委对上海港、天津港、大连港、青岛港、宁波舟山港等存在的涉嫌违反反垄断法的行为进行了曝光。

调查中发现,港口普遍存在三方面问题:要求船公司使用本港下属企业提供的服务,收取远高于竞争性国际中转集装箱的装卸作业费,向交易对象附加强制服务、不竞争条款、忠诚条款等不合理交易条件。

10. 重庆青阳药业有限公司涉嫌滥用市场支配地位拒绝交易案

2013年,重庆青阳药业有限公司称其在当年9月与湖南湘百合医药公司签订《别嘌醇原料经销协议》后,客户反映其经营行为违反反垄断法的相关规定。为避免担负更大的法律责任,重庆青阳药业向重庆市工商行政管理局提供了协议原件和别嘌醇原料药、制剂相关生产情况的资料,请求对其经营活动是否违法进行确认。

经核查,重庆市工商行政管理局认为其涉嫌滥用别嘌醇原料药市场上的支配地位实施拒绝交易行为。

决不能让网络成为亵渎英烈的温床

文 / 王 岭

“谁是最可爱的人？”

“当然是我们的英雄烈士。”无论任何时候，我们的回答不应有迟疑。

英雄者，国之干，族之魂。但总有一些人妄图用奇谈怪论制造杂音噪音，混淆世人的历史认知。他们有的否定、攻击英雄历史，诋毁英雄、嘲弄高尚；有的宣扬、美化侵略战争，损害国家尊严，伤害民族感情。

5月1日，《中华人民共和国英雄烈士保护法》实施，对歪曲历史、侮辱英雄等恶劣行为扎起紧箍咒，以良法善治为英雄烈士的名誉保驾护航。

法律实施三个多月来，有关部门积极依法履责，积极清理互联网涉亵渎、污蔑英烈的违法违规信息，治理效果明显，进一步推动形成保护和尊崇英烈的清朗网络空间。

网络成为高发区

5月8日，“暴走漫画”在众多自媒体平台上发表了一段长达58秒的含有侮辱、戏谑英烈董存瑞的恶搞视频。为此，其受到了监管部门的审查，并被起诉要求道歉、赔偿。这是英雄烈士保护法实施后首个标志性案例。

6月6日，今日头条旗下的抖音平台在搜索引擎广告投放中，涉嫌侮辱烈士邱少云，被北京市网信办、市工商局依法联合约谈查处。

7月28日，三名男子在网上对因抗洪抢险牺牲的宁夏银川辅警王永良发表侮辱言论，银川市公安局立即展开调查，三人陆续归案……

恶搞视频、不当言论、网络广告，侮



4月4日，山东省临沂市沂南县铜井镇中心小学组织学生开展“网上祭英烈”活动，以绿色环保的祭奠方式，缅怀先烈。摄影/新华社发 王彦冰

辱、戏谑英烈等内容频频出现，网络为何成为滋生侮辱英烈等信息的温床？

如今，我们处于一个人人都有麦克风的时代，网络赋予了公众丰富的表达形式。但一些人滥用表达权，以“学术自由”“还原历史”“探究细节”等为名，丑化、诋毁、贬损、质疑英雄烈士，歪曲历史，造成了恶劣社会影响。质疑董存瑞的英雄事迹、公开调侃邱少云烈士、否定“狼牙山五壮士”真实性……不管是由于泄私愤还是为了博眼球，都严重伤害了英烈名誉和民族感情。

近年来，随着一批互联网内容平台对产品模式的创新，公众参与度大幅提升，但内容创作门槛降低，管理也

未能及时跟上。说白了就是“重营销轻审核、重流量轻内容”的思想在作祟，这种“流量至上”的单一价值导向，让平台选择性忽略内容本身的真伪和善恶，最终导致劣质信息层出不穷。

以法律的名义保护英烈

李大钊在100年前就指出，“故历史观者，实为人生之准据，欲得一正确的人生观，必先得一正确的历史观。”

对于种种伤害英烈、曲解历史的行为，英雄烈士保护法作了专门规定。

英雄烈士保护法第二十二条规定，禁止歪曲、丑化、亵渎、否定英雄烈士事迹和精神。英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉受法律保护。任何组织

和个人不得在公共场所、互联网或者利用广播电视、电影、出版物等,以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉。任何组织和个人不得将英雄烈士的姓名、肖像用于或者变相用于商标、商业广告,损害英雄烈士的名誉、荣誉。

公安、文化、新闻出版、广播电视、电影、网信、市场监督管理、负责英雄烈士保护工作的部门发现前款规定行为的,应当依法及时处理。

网信和电信、公安等有关部门发现这些恶劣行为应如何采取措施?

第二十三条规定,网信和电信、公安等有关部门在对网络信息进行依法监督管理工作中,发现发布或者传输以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的信息的,应当要求网络运营者停止传输,采取删除等处置措施和其他必要措施;对来源于中华人民共和国境外的上述信息,应当通知有关机构采取技术措施和其他必要措施阻断传播。

法律还特别规定了网络运营者的责任。网络运营者发现其用户发布前款规定的信息的,应当立即停止传输该信息,采取删除等处置措施,防止信息扩散,保存有关记录,并向有关主管部门报告。网络运营者未采取停止传输、删除等处置措施的,依照《中华人民共和国网络安全法》的规定处罚。

网络治“污”有成效

“和风细雨”不一定管用,“疾风骤雨”最为解渴。自英雄烈士保护法施行以来,最高人民法院、最高人民检察院相继下发通知,要求依法惩处侵害英烈权益、亵渎英烈形象等违法行为。江苏、山东、湖南、四川、宁夏等多地检察机关针对诋毁英雄现象,依法启动了公益诉讼程序。

“必须在媒体上公开赔礼道歉、消除影响”“必须立即停止侵害”。5月21日,江苏省淮安市检察院针对当地居

民曾某在互联网上公开污蔑烈士的行为,依法提起侵犯英烈名誉权的民事公益诉讼。这是英雄烈士保护法5月1日实施后提起的首例保护英烈名誉权的民事公益诉讼。

案件公布后,有网友质疑:“赔礼道歉、消除影响”这样的判决是不是太轻了?

其实,判决至少说明保护英雄烈士没有停留在纸面上,即便只要求侵权人立即停止继续侵害、公开赔礼道歉,并消除影响,也仍有不可低估的现实意义。不仅对侵权当事人是惩戒和警示,还对社会公众起到了很好的普法宣传作用。

当然,任何形式、任何程度的侮辱英烈行为都会受到旗帜鲜明地反对,都会被依法追究刑事责任。反省与忏悔的同时需要道歉,但不会止步于道歉。英雄烈士保护法规定,以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉,构成犯罪的,依法追究刑事责任。亵渎、否定英雄烈士事迹和精神,宣扬、美化侵略战争和侵略行为,寻衅滋事,扰乱公共秩序,构成犯罪的,也要依法追究刑事责任。

除公益诉讼外,国家各相关部委也相继展开了重拳整治行动。5月下旬,文化和旅游部部署查处丑化恶搞英雄烈士等违法违规经营行为,严肃查处歪曲、丑化、亵渎、否定英雄烈士事迹和精神内容的互联网文化产品。各主要互联网文化单位共下线涉嫌违规视频6万余条,清理有关信息1.7万余条,处置违规账号8030个。

在有关部门的指导下,各平台机构也开展了自查自纠。百度经核查,百家号存在部分内容调侃英雄烈士的情况,目前已删除内容534条,处理评论13109条,并封禁“蒂花乱秀陈独秀”“鲁迅吃瓜闰土看”“雷锋是我哥”等61个账号;腾讯安全团队通过平台自查及用户举报的方式,在腾讯各产品平台上累计删除和下架7300余个问

题视频;快手科技细化涉英烈内容的审核规则,配合人工智能技术,英雄烈士保护法甫一施行,即清理涉英烈用户名26662个。

让英烈精神成为主旋律

“一个有希望的民族不能没有英雄,一个有前途的国家不能没有先锋。”英雄烈士的事迹和精神是中华民族共同的历史记忆和宝贵的精神财富。

保护英烈名誉,不可能“毕其功于一役”,还需要全社会的共同努力。对于侵害英雄烈士合法权益的行为,法律明确规定,任何组织和个人有权对侵害英雄烈士合法权益和其他违反本法规定的行为,向负责英雄烈士保护工作的部门、网信、公安等有关部门举报,接到举报的部门应当依法及时处理。

保护英烈名誉,还要打好组合拳,齐抓共管、形成“一盘棋”。李大钊、方志敏、狼牙山五壮士、刘胡兰、江竹筠、董存瑞、黄继光、邱少云、雷锋等这些为了争取民族独立和人民幸福而牺牲的英雄们是我们崇拜的精神偶像。网络平台不仅不能成为侮辱英烈行为的温床,还要积极宣传英烈的精神和事迹,让礼赞英雄、学习英烈精神成为网络空间的主旋律。

这是责任,更是义务。英雄烈士保护法规定,广播电台、电视台、报刊出版单位、互联网信息服务提供者,应当通过播放或者刊登英雄烈士题材作品、发布公益广告、开设专栏等方式,广泛宣传英雄烈士事迹和精神。

“但立直标,终无曲影。”维护英雄烈士名誉,体现的是国人的历史观、民族观、国家观、文化观。网络不是法外之地,在全面推进依法治国时代,任何人都要知法、懂法、守法、护法,认真落实好英雄烈士保护法。因为越是国泰民安,百姓安居乐业、幸福洋溢,越不能忘记那些曾经奋不顾身保家卫国的英雄烈士。✘

重拳监管营造风清气正的网络空间

文 / 王 岭

近日,网络平台上刮起了两阵风暴。

一是,国家网信办会同工信部、公安部、文化和旅游部、广电总局、全国“扫黄打非”办公室等五部门,开展网络短视频行业集中整治,依法处置了19家网络短视频平台。

二是,文化和旅游部部署开展专项查处工作,依法从重查处部分内容违规网络文化经营单位,组织开展网络动漫、网络音乐市场集中执法检查,27家主要网络动漫、网络音乐网站被列入检查对象名单。重点检查含有淫秽色情低俗、宣扬暴力、教唆犯罪、违背社会公德等禁止内容的网络动漫、网络音乐产品。

两阵监管风暴令人拍手称快。正如习近平总书记所言,“互联网不是法外之地。”网络空间天朗气清、生态良好,符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化,不符合人民利益。网络平台在给人带来精神享受的同时,也要反思如何健康、可持续地发展。

于法不容

笔者看到,这些短视频和网络动漫、音乐作品大都有这样的特点,表现极端、光怪陆离。镜头前的主人公要么特别漂亮,要么极端丑化;要么沉迷卖萌八卦,失于轻佻,要么语不惊人死不休,要么剑走偏锋无下限。内容更是“辣眼睛”,甚至涉及色情、暴力、血腥,传播及时行乐、违反秩序、离析传统等非主流观念,在“审丑”道路上越走越远。

在视频中吃灯泡,进行性挑逗,恶搞英雄烈士、国家政要;用说唱形式详

细描述吸毒感受;爬上巡逻执勤的警车踩踏……这类乱象比比皆是,唯一没有的,就是底线。凡此种种,不仅威胁网络安全,更会荼毒精神信仰,污染网络生态。

网络安全法第十二条规定,任何个人和组织使用网络应当遵守宪法法律,遵守公共秩序,尊重社会公德,不得危害网络安全,不得利用网络从事危害国家安全、荣誉和利益,煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度,煽动分裂国家、破坏国家统一,宣扬恐怖主义、极端主义,宣扬民族仇恨、民族歧视,传播暴力、淫秽色情信息,编造、传播虚假信息扰乱经济秩序和社会秩序,以及侵害他人名誉、隐私、知识产权和其他合法权益等活动。

7月,三名男子在网上对因抗洪抢险牺牲的宁夏银川辅警王永良发表侮辱言论,银川市公安局立即展开调查,三人陆续归案;6月,抖音在搜狗搜索引擎投放的广告中涉嫌侮辱烈士邱少云,被北京市网信办、市工商局依法联合约谈查处;5月,网民蒋某在新浪微博发布侮辱英烈黄继光的言论,被当地警方拘留……

今年4月27日,十三届全国人大常委会第二次会议通过《中华人民共和国英雄烈士保护法》,该法于5月1日起施行,对歪曲历史恶搞英雄的网络公害亮起红灯、画出红线。

英雄烈士保护法第二十二条规定,禁止歪曲、丑化、亵渎、否定英雄烈士事迹和精神。英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉受法律保护。任何组织和个

人不得在公共场所、互联网或者利用广播电视、电影、出版物等,以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉。任何组织和个人不得将英雄烈士的姓名、肖像用于或者变相用于商标、商业广告,损害英雄烈士的名誉、荣誉。

于德不符

“未婚生子成荣耀?早婚早恋是时尚”“讲述悄悄怀孕的经历,推荐全网最小二胎妈妈”前段时间被大众热议。视频中有的妈妈还不到16岁,却在网络上晒自家的两个孩子;还有的女孩怀孕的时候仅仅14岁。尽管我国婚姻法明确规定,未达到男二十周岁、女二十周岁法定婚龄,婚姻不受法律保护,但是在这样的网络社交圈里,低龄生子不但需要隐藏,反而成为了炫耀的资本。

说到短视频中不良的示范效应,近期,湖北武汉一男子模仿短视频里的高难度动作,抓住两岁的女儿向上翻转180度突然失手,孩子头部着地,严重受伤。部分网络红人“辞职专拍短视频月入百万”等现象被刻意放大后,已经出现一些辍学、辞职等效仿案例。例如,一名不到21岁、本该在学校读大三的网络红人声称目前已处于休学状态。在她看来,拍摄短视频赚钱比在校读书更有用。

更令人不能容忍的是,历史经典作品,却被变着法儿玩弄。去年以来,在中学元旦晚会、酒店新春联欢会、某大学实验室新年晚会等场合,抗战经

典歌曲《黄河大合唱》被表演者篡改歌词,致使台下哄笑不断。这些视频在网上大肆传播,引起不良效仿。不难想象,青少年在高度娱乐化的环境中成长,沉浸在曲解历史的游戏、视频等产品中,将对调侃英雄、亵渎先烈等缺乏应有的警惕性。

诸如此类的内容不仅是价值观的扭曲,对伦理道德的无视,更是对社会主义核心价值观的背离。更重要的是,给社会公众尤其青少年带来了错误的示范和严重的不良影响,其中的观念偏差可能对众多认知能力还不成熟的青少年产生误导。正如《说苑》里所说:“与善人居,如入兰芷之室,久而不闻其香,则与之化矣;与恶人居,如入鲍鱼之肆,久而不闻其臭,亦与之化矣。”

去糙取精

不得不说,网络文化市场之所以能够繁荣发展,离不开当下社会文化的依托。作为网络文化的产物,短视频兼容了碎片化接收情境和感官化内容形态两种特征,迎合了受众填补闲暇时间的需求或获取感官刺激的心理。

但在“技术中立”“算法没有价值观”“流量为王”等谬论的支配下,在“博眼球”“争点击”“赚流量”盈利模式的驱使下,网络空间良莠不齐的信息内容开始野蛮生长。不禁让人感叹,泥沙俱下的内容乱象与短视频行业“随时随地记录美好生活”的初衷和愿景背道而驰。

内容为王的时代,到底什么内容是我们爱看的?

我们爱看的是权威的信息、理性的观点、真诚的内容,绝不是混淆视听、造谣生事、搬弄是非的假热点。

我们热衷的是健康积极、向上向善、打动人心的真情实感,绝不是故事虚浮、主题轻浅、视野狭小的爆款“神剧”。

我们崇尚的是紧跟时代、紧扣实际、紧贴生活的优秀作品,绝不是消费

历史、恶搞英雄、低俗色情的“无下限”。

没有人会喜欢在污水秽流里“冲浪”,也没有人能在垃圾信息中“淘宝”。

技术发展赋予我们时代的读与写更大的开放性,需要我们好好把握,善加运用,让优秀的内容创作脱颖而出。对于平台,还需要反思过去那种“躺着就能赚钱”的流量模式,技术革新与内容监管必须双管齐下,承担起维护网络生态的责任。

猛药去重病

“约谈、整改、下架、关停、封禁”……随着短视频平台乱象不断被媒体曝光,主管部门近期重拳频出,形成了对短视频平台的监管“风暴”。

7月26日,国家网信办发文称:经调查核实,“内涵福利社”等19款网络短视频平台,在管理部门三令五申的情况下,仍然恣意妄为,放任传播低俗、恶搞、荒诞甚至色情、暴力等违法和不良信息,盗用篡改他人版权影视作品,炮制推荐“标题党”内容,背离社会主义核心价值观,给广大网民特别是青少年网民造成严重不良影响,违规情节严

重,社会反映强烈。

根据网络安全法等相关法律法规,国家网信办会同五部门依法关停“内涵福利社”“夜都市Hi”“发你视频”等3款网络短视频应用并作出应用商店下架处置;联合约谈“哔哩哔哩”“秒拍”“56视频”等16款网络短视频平台相关负责人,对其中12款平台作出应用商店下架处置,要求平台企业对网民负责、对社会负责,作出全面整改。

国家网信办相关负责人表示,下一步,国家网信办将会同有关部门,继续加强正面引导和规范管理,弘扬主旋律、传播正能量,推动网络短视频行业健康有序发展。同时,呼吁社会各界积极参与,共同维护网络信息传播秩序,营造积极健康、风清气正的网络空间。

监管重拳频出,传递的信息再明确不过:网络整治决不走走过场,也不罚酒三杯,更不会姑息纵容。

监管愈来愈严后,对不正当的内容生产行为会有很大的遏制,对优质的创作者会提供更好的保护,可以激发真正的内容创作,整个行业将会进入良性竞争的阶段。★



图/中新社发 罗琪

荷风送香气，竹露滴清响

——香港全国人大代表团广东调研侧记

文 / 陈庆立

人大代表承载着人民的期盼，肩负着人民的重托。6月的南国，荷满池塘，竹露清香。4日至8日，香港特别行政区第十三届全国人大代表赴广东省开展履职以来的第一次专题调研。以马逢国为团长，卢瑞安、黄玉山为副团长的调研团5天转战五地，先后在深圳、东莞、中山、珠海和广州，围绕粤港澳大湾区规划建设与发展进行实地调研。

党的十九大报告指出，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点，全面推进内地同香港、澳门互利合作。2018年3月，在参加十三届全国人大一次会议广东代表团审议时，习近平总书记强调，要抓住建设粤港澳大湾区重大机遇，携手港澳加快推进相关工作，打造国际一流湾区和世界级城市群。粤港澳大湾区建设是习近平总书记谋划、部署、推动的国家战略，不仅有利于内地深化改革、扩大开放，也为新时代港澳地区融入国家发展大局提供了一个全新平台，为港澳发展注入新动力、拓展新空间提供了新的契机。香港全国人大代表在大湾区规划即将出台之际，举步躬行、深入调研、实地求证，可谓未雨绸缪、思则有备。

改革排头兵，科创热土地——深圳

风吻碧荷含露香，清风拂柳沐朝阳。调研团刚一到达，就听取了深圳市副市长艾学峰等领导同志的汇报。艾学峰说，深圳离香港很近，两地往来关系密切。深圳发展取得的成就，既受益于



香港全国人大代表在广州市亿航智能技术有限公司调研无人机项目。

国家改革开放政策，也离不开深圳人民拼搏奋斗，同时还得益于香港多年来的无私帮助。大湾区规划上升至国家战略层面，对珠三角及港澳地区来说都是重大机遇。深圳市会一如既往将与香港合作放在优先位置，不断深化两地合作水平、拓宽合作领域、提升合作质量，为全面深化改革提供新时代的“深圳样本”。

马逢国团长说，艾副市长介绍的大湾区建设情况和深圳发展规划，香港各界非常关注。深港一水相隔，既是好邻居，又是好伙伴。长期以来，两地合作交流密切频繁，大湾区建设为我们共同勾画了发展宏伟蓝图，两地必须同心协力、同向发力，以最大的魄力和创造力，抓住历史新机遇，积极推动规划转化为粤港澳人民的切实福祉。

汇报会后，调研团前往被称为“特区中的特区”的前海深港合作区，了解前海如何推动深港合作及大湾区发展、合作区规划、智慧城市技术应用等。代表们在华为技术有限公司总部，深度体验了智慧城市、智慧家居及自动化控制等前沿科技成果。

看到高新科技对生活的改变，马逢国团长说，我了解到，深圳的微众银行很厉害，借助新科技服务微企及普通民众，创办人是香港人，属于创意诞生在香港，实施在内地，充分证明两地优势互补，大有可为。洪为民代表跟着说，普惠型金融对香港微企及中下阶层人士同样很重要，微众银行利用科技惠及大众，降低了借钱给“蚊型户”的成本，对目前相对保守的香港金融行业有很大启示。朱叶玉

如代表建议,两地应充分利用各自科研优势,以大型科技项目为抓手,推进科研合作,统筹建立学术联盟。

震撼高科技,转型新产业——东莞

调研团第二站到达素有“花园城市”美誉的东莞。在松山湖国际机器人研究院及生态城市科普馆考察时,研究院雄厚科研力量中的“香港制造”令人印象深刻。该院主要创始人是香港科技大学电子与计算机工程学系教授李泽湘及曾任科大工学院院长的高秉强,院办企业核心成员基本来自科大,创业俱乐部、创业学院和机器人学院也由科大主办。

曾任香港科技大学副校长的黄玉山代表表示,“博观而约取,厚积而薄发”,李泽湘教授等人富有创新能力和理想,不光懂得潜心研究,更明白如何将科技成果产业化,为经济服务。他们创设的固高科技等工业自动化技术企业影响力越来越大,是国家自动化产业的前驱之一。固高科技的成功案例充分说明,香港学界优质的创新萌芽,在东莞遇到了最合适发展的沃土,两者完美嫁接,绽放出绚丽的产业之花。

这与东莞市委常委、常务副市长白涛的介绍互为印证。白涛说,按照大湾区建设总体目标,东莞市提出“建设一中心,强化三功能”的发展定位,即打造国际制造业中心,强化科技创新成果转化功能、强化扩大开放合作示范功能、强化现代优质生活服务功能。

全国人大常委会委员谭耀宗代表提出,东莞是如何吸纳香港乃至全世界的人才前来发展事业呢?白涛副市长回应,为吸纳人才,政府专门出台规定,对创新创业科研团队最高给予1000万元立项资助;对创新创业领军人才,最高给予500万元的奖励;对东莞特色人才,最高可以发放250万元购房补贴。

科技转化的“钱景”令人向往,新技术应用的前景同样令人惊叹。在考察位于东莞大朗镇的“国之重器”、研究

物质微观结构的散裂中子源工程时,代表们兴奋不已。

散裂中子源是研究中子特性、探测物质微观结构和运动的“超级显微镜”,在材料科学和技术、生命科学、物理学、化学化工、资源环境、新能源等诸多领域具有广泛应用前景。该工程总指挥陈和生向代表介绍时说,欢迎港澳居民特别是中小學生来这里参观,“让他们了解内地不是只有水货客,也有世界一流的科学水平和非常好的发展空间。”朱叶玉如代表说,东莞与香港相距不足两小时车程,回港后会多宣传推介,也会和团队商讨如何在研究中应用散裂中子源。

白涛副市长表示,东莞未来将充分利用大湾区平台,努力将松山湖高新区建设为科技创新中心和广深科技创新走廊的核心载体,希望代表们关注东莞发展,献计献策。

双星耀湾区,天堑成通衢—— 中山、珠海

6月6日,调研团考察中山市翠亨新区深中通道登陆口。

中山,位于珠江三角洲中部偏南,是西江、北江下游出海处,北接广州、佛山,西邻江门、珠海,东隔伶仃洋与深圳、香港相望,交通十分便利。深中通道是连接深圳、广州和中山的现代综合运输体系中的重大基础设施项目,是超大的世界级“桥、岛、隧、地下互通”集群工程,起于广深沿江高速公路,向西跨越珠江口,在中山市翠亨新区马鞍岛上岸,全长24千米,预计2024年建成通车。

深中通道通车后,将成为连接珠江东西岸的重要通道,从中山快速直达深圳,通勤时间将由2小时缩减为30分钟。除了大大减轻虎门大桥交通压力外,将彻底突破粤西民众出入深圳必经虎门的交通瓶颈,加快缩小粤西地区与深港澳经济发展差距,为承接大湾区产业转移打造交通大动脉。

中山市副市长雷岳龙在向调研团

汇报时表示,中山将会主动对接大湾区规划,与香港、广州、深圳更多互动,推动建设大湾区重要综合交通枢纽、世界级先进制造业基地、大湾区西岸科技创新研发中心、现代化和美宜居城市。

离开中山,调研团一行驱车来到珠海,登上港珠澳大桥,进入工程隧道和东人工岛,了解大桥运营情况。

港珠澳大桥跨越伶仃洋,踏浪而来。卢瑞安副团长说,港珠澳大桥管理局是由三地派人加入,所有决定都经互相协调、沟通,大湾区发展也是一样,这是一个很好的试点。大桥为港澳与内地往来构建了新格局,提供了新经验,为三地市民利益和发展再添助力。希望所有口岸通车后,香港民众和社会都能享受到快速便捷的交通红利。谭耀宗代表感叹,这是自己第二次登桥考察,仍然觉得壮观雄伟。大桥加上高铁香港段、莲塘口岸及未来建成的深中通道,会令整个大湾区交通更便捷,城市间互动更密切。

调研团随后还听取了珠海市政府相关工作情况汇报。珠海市长姚奕生介绍说,对于香港民众担心的港珠澳大桥全线贯通后,会不会引发青马大桥塞车的问题,目前正在进行流量控制方面的科学论证,很快就会有方案出台。对此,洪为民代表建议,可以利用手机APP或者网上预约方式,控制车流量。

公路更顺畅,海路更通达。6月7日上午,代表们冒着大雨前往香山海洋科技港调研了由香港科技大学博士张云飞创建的云洲公司,了解当前无人船艇关键核心技术的发展水平及应用情况。多艇协同航行,自主避开“岛礁”,穿越“跨海大桥”,实施海上救援,快速变幻编队造型,高难度动作令人大开眼界。“筋斗云”无人货船的研制也引起代表们的极大兴趣。代表们认为,未来,大湾区规划可发挥粤港澳三地在航运、科技、创新、人才等方面的优势,积极推动无人航运、智慧交通快速发展,将之打造成大湾区一张靓丽的名片,进而增强港澳与内地



香港全国人大代表在深圳市华为总部调研。(本文图片由作者提供)

青年在海洋开发利用以及海洋运输、新兴产业领域的合作与交流。

前沿新姿态,合作新起点——广州

雨后天晴泛紫光,白云降瑞水呈祥。6月7日下午,在广州南沙开发区,代表们与广州市委常委、南沙开发区管委会主任蔡朝林热烈讨论,共话粤港澳发展前景。

蔡朝林说,自贸区要加强与香港在跨境金融领域的合作,促进穗港两地离岸、在岸人民币资金互通。陈曼琪代表说,金融合作离不开律师,香港律师优于专业管理,内地律师优于创新,两者应广泛交流,互通有无,希望内地为香港法律从业人员提供更多执业机会。

蔡朝林说,广州要发挥综合交通枢纽作用,全面促进大湾区城市群交通物流发展,共建国际交通物流中心。谭耀宗、李应生、李君豪、张俊勇、陈曼琪、蔡毅等代表则认为,大湾区好几个城市都提出要建设交通中心,每个城市的基础与发展速度都不尽相同,如何发挥各自所长、避免同质化竞争非常重要。建议成立高层次协调机制,广泛听取吸纳民意与呼声,促进经济社会协调发展。

霍震震代表祖籍番禺,多年以来秉

持家国情怀,为了家乡发展,在南沙倾注大量心血。他指出,粤港澳游艇自由行已在南沙实现首航,希望进一步完善相关管理制度,方便出入自由和便利,建议下一步南沙发展要注重细节,积极发展文体、医疗、学校以及优质生活等高端服务行业,促进产业优化和升级。陈振彬代表也说,发展高端服务业,不只是引进专业服务,更重要的是引进培育专业服务的方法,放开投资限制,广州可与香港加强合作,善用香港对外经验。

蔡朝林回应说,广州未来会加强与港澳市场规则体系对接,完善以负面清单为核心的投资管理制度,不断优化投资环境,积极接纳优质服务业落地生根。

鸿鹄欲展翅,香江再起航

6月8日,调研团与广东省人大常委会、省政府召开调研情况座谈会,广东省人大常委会副主任黄业斌主持会议,广东省副省长欧阳卫民汇报广东推进粤港澳大湾区建设情况,香港中联办副主任谭铁牛出席会议。黄业斌副主任表示,广东省人大常委会下一步为大湾区做好服务,具体要做到“三个相适应”:立法工作要与大湾区相适应,监

督工作要与大湾区相适应,代表工作要与大湾区相适应。香港代表梳理所见所得所思,并就建立健全高层创新协调机制、实现人才资源共享、加强重点项目引领示范、促进粤港澳大湾区资金流动等多个方面提出了意见和建议。谭铁牛副主任充分肯定这次专题调研活动,认为代表们就粤港澳大湾区建设提出了真知灼见,希望他们继续为香港的繁荣稳定、大湾区的建设和国家的发展建言献策,发挥积极作用。

粤港澳,地相近、心相连、人相亲。代表们认为,大湾区建设利在当今,福泽子孙,对珠三角及港澳地区发展意义重大。香港与大湾区城市人缘相亲、语言相通、习俗相近,有着良好的合作基础。香港具有独特的经贸、金融和专业服务优势,国际化资源丰富,教育科研实力雄厚,在基础研究、资讯流通、知识产权等方面优势突出,广东具有强大的供应链体系,推动香港科创优势与广东成熟的产业链结合,能够为粤港澳发展注入强劲动能。

“鸿鹄高飞,一举千里!”一个比肩纽约、旧金山、东京世界三大湾区的国际一流湾区和世界级城市群正在崛起,广州、深圳、珠海、中山、江门、东莞、佛山、惠州、肇庆9座城市和香港、澳门两个特别行政区,各出奇谋、争妍斗艳、蓄势待发。“新时代东风浩荡,中国梦曙光在前”,香港全国人大代表们相信,有习近平总书记精心谋划,有党中央坚强有力的统筹领导,有粤港澳三地通力配合和社会各方面的积极努力,一定能在“坚守‘一国’之本,善用‘两制’之利”中,共同将粤港澳大湾区建设成为更具活力的经济区、宜居宜业宜游的优质生活圈和内地与港澳深度合作的示范区,对港澳地区的持续繁荣稳定起到积极作用,使港澳同胞和内地人民的心连得更加紧密,为实现中华民族伟大复兴的中国梦劈波斩浪、凯歌高奏、一往无前! ★

(作者系全国人大常委会办公厅联络局巡视员兼副局长)

青岛人大：充分发挥职能作用，全力服务保障上合组织青岛峰会

文 / 曲知正 赵勇群

初夏时节，青岛碧海蓝天，蔷薇飘香。

上合组织青岛峰会于6月9日至10日在这里成功举办，这是上海合作组织扩员后召开的首次峰会，为世界所瞩目。习近平总书记对上合组织青岛峰会成功举办作出重要指示：“上合组织青岛峰会办得很成功，山东省特别是青岛市作出了很大贡献，服务保障工作有力有序、精心细致，体现了世界水准，展示了中国气派、山东风格、青岛特色，谨向为此付出努力的广大干部群众表示慰问和感谢。”

自去年10月青岛市筹办上合组织青岛峰会以来，青岛市人大常委会在市委的坚强领导下，充分发挥人大职能作用，抓住青岛峰会重要环节和重大问题，敢于担当、积极作为，统筹推进立法、监督、代表等各项工作，全力服务保障青岛峰会，为峰会的成功举办贡献了人大力量。

建言献策 依法决定

青岛峰会是有史以来在青岛举办的最高规格的国际盛会。青岛市人大常委会坚持围绕中心、服务大局，全力推动市委重大决策部署和重要举措的贯彻落实。去年10月，青岛市人大常委会党组书记、主任宋远方率调研组赴厦门市和杭州市就承办重大国际会议进行了考察调研。调研组结合青岛实际，提出了尽快建立工作组织体系、充分考虑场馆建设环节、全面推进城



青岛市人大常委会主任宋远方（前左二）带领部分常委会组成人员调研青岛多式联运海关监管中心建设运营情况。（作者供图）

市环境整治、巧抓机遇提升城市功能和市民素质、充分发挥人大职能作用等五点建议，向市委提交了调研报告，为市委、市政府筹备青岛峰会提供了决策依据。

在考察调研的基础上，青岛市人大常委会于2017年12月19日表决通过了关于授权青岛市人民政府为保障重大外事活动筹备和举办工作规定临时性行政措施的决定，为市政府在公共安全、社会治安、交通运输、安全生产、环境优化等方面规定临时性行政措施提供了法律依据。同时，山东省人大常委会于今年3月29日通过了关于授权省及设区的市人民政府为保障国家重大活动筹备和举办工作规定临时性行政

措施的决定，为青岛峰会的顺利筹备和举办起到了重要的保障作用。

青岛市人大常委会还紧紧围绕青岛峰会筹备和经济社会发展重点工作，就打造城区北部旅游集散中心、创新创业环境、新旧动能转换、海洋强市战略、军民融合发展、实施乡村振兴战略、文化科技旅游、足球运动发展等开展专题调研，形成报告并转交市政府办理落实，为峰会期间向世界全面展示青岛经济社会发展作出了积极贡献。

法治护航 实施到位

青岛市人大常委会坚持“法治护航”的理念，加强重点领域立法，加大法规实施监督检查力度，为举办一届

成功、精彩的峰会提供了有力的法治保障。

突出城市管理、运行及生态保护相关立法。制定的《青岛市市容和环境卫生管理条例》，完善了市容和环境卫生责任区制度，建立市容和环境卫生管理的长效机制，为“美丽青岛行动”提供了法律支撑。制定的《青岛市突发事件应对条例》，落实安全发展理念，健全城市公共安全体系，强化突发事件应对法治保障。这两部法规均自今年1月1日起施行，为提高城市治理能力和治理水平、全面提升城市品质和能级，发挥了重要作用。今年5月制定的《青岛市湿地保护条例》，明确对湿地采取“分级分类+名录”的保护方式，并严格保护措施，确保湿地生态功能不降低、面积不减少、性质不改变，成为青岛守护“青山绿树，碧海蓝天”的又一把法规利器。

加强法规贯彻实施情况的监督检查。为全力配合青岛峰会筹备工作，青岛市人大常委会通过实地检查、召开座谈会、听取工作汇报等方式，重点对《青岛市突发事件应对条例》《青岛市市容和环境卫生管理条例》《青岛市文明行为促进条例》等地方性法规的实施情况进行了监督检查，并推动市政府及有关部门进一步明确职责，全面落实法规规定，切实保障了相关工作的有效开展。

监督支持 真抓实干

青岛市人大常委会坚持“实干至上，行动至上”，抓住青岛峰会的重点、难点工作，积极履行监督职能，寓支持于监督之中，为青岛峰会营造了良好的社会环境。

监督推进城市管理提质升级。青岛市人大常委会把监督提升城市管理水平作为服务保障峰会的重点工作。去年10月，青岛市人大常委会深入街角巷尾，明察暗访，将城市管理存在的问题录制成专题片，在专题询问前播

放，有效提升了审议质量和专题询问的针对性。今年以来，又重点对常委会审议涉及问题的整改情况进行“回头看”，持续加大推进力度。今年5月，青岛市人大常委会听取和审议市政府关于审议意见办理情况的报告，形成二次审议意见，并迅速进行跟踪督办。市政府认真落实常委会审议意见，统筹解决突出问题，为峰会打造了“洁净净美”的城市市容环境。

全面开展“建设美丽青岛三年行动”视察。今年3月，青岛市人大常委会坚持问题导向，对全市10个区市进行“全覆盖”视察，实地查看道路周边环境、门头牌匾、私搭乱建等整治情况，提出解决问题的意见和建议，并形成情况报告，转市政府研究办理。市政府和各区市政府积极整改，取得阶段性重要成果。

重点推进安全生产工作。今年4月，青岛市人大常委会对公交车辆运行安全、祭奠物品焚烧抛洒等防火安全、燃气使用管理安全三个重点领域进行专项视察。同时，组织有关部门和安全生产专家，开展联合督导和执法检查，发现安全生产隐患90余处，录制了近500分钟影像资料。5月初，青岛市人大常委会听取了市政府关于全市安全生产工作的报告，开展了重点领域安全生产专题询问。会后，向市委提交情况报告，将发现隐患、影像资料和专题询问意见转市政府办理，并加强跟踪督办。

专题视察道路交通秩序整治和森林防火工作。今年3月和5月，青岛市人大常委会组织两个视察组，分别对道路交通秩序整治和森林防火工作进行了视察检查，并就进一步开展相关工作提出要求，推动全市道路交通秩序整治工作深入扎实开展，切实维护生态系统安全和社会稳定。

大力推进公共安全、食品安全和环保工作。青岛市人大常委会对涉及农产品安全及公共安全的农贸市场进行视

察，发现问题后，立即向工商部门反馈，工商部门及时进行了整改。青岛市人大常委会还专题调研了食品安全和医药产业工作，对峰会期间的食品安全及医药危险废弃物处理工作提出了意见和建议。同时，还对中央环保督察反馈意见整改情况进行了视察，推动有关部门全力以赴做好上合峰会期间的环境保障工作，以碧海蓝天迎接峰会的召开。

号召代表 凝心聚力

青岛市人大常委会积极创新载体，动员全市各级人大代表立足岗位当好表率，充分发挥代表优势，积极参与青岛峰会服务保障工作。

向全市各级人大代表发出倡议书。今年以来，青岛市人大常委会向全市各级人大代表发出了“办好上海合作组织青岛峰会、当好东道主”倡议书，倡议广大代表发挥优势，主动作为、依法履职，团结动员全市人民当好“东道主”。倡议发出后，各级人大代表身体力行、迅速行动，主动参加环境整治、安全生产、安保维稳、应急救援等工作，进一步营造出社会各界服务保障上合峰会的浓厚氛围。

开展“为峰会建言献策，代表在行动”活动。通过青岛市“人大代表履职在线”平台和代表走访等形式，组织人大代表广泛征集社情民意，为青岛峰会建言献策，共收集意见和建议380余条，及时转交市政府研究办理。发挥“城管互动”微信平台的作用，组织各级人大代表用“随手拍”等方式，及时将自己身边或群众发现的市容市貌、环境整治、交通拥堵等有关问题，通过平台反馈到有关责任部门，共收集解决百姓关注的问题百余件，受到市民一致好评。

组织人大代表参与各类志愿活动。组织动员各级人大代表开展走访慰问选民、参与平安巡防、排查安全隐患、清洁市容市貌、加强防范宣传等形式多样的志愿活动。据统计，全市共有

代表密切联系群众的“晋中模式”

文 / 晋中市人大常委会

来自人民、植根人民是人大代表的优势所在、力量所在,代表人民、服务人民是人大代表的职责所在、使命所在。山西省晋中市人大常委会坚定实践习近平总书记关于把人大及其常委会建设成为“同人民群众保持密切联系的代表机关”的指示,以“两化四有”(即代表联系人民群众内容规范化,形式多样化,有工作平台,有处理机制,有履职管理,有保障措施)为抓手,深入推进人大代表联系人民群众工作,努力打造人大代表密切联系人民群众的“晋中模式”。

坚持创新机制,建立管用有效的制度框架

多年来,密切代表与人民群众联系是晋中市人大常委会努力推进的一项工作,但由于缺乏有效的载体和抓手,形式比较单一,成果比较零碎,难以形成整体效应。为此,2017年4月至5月,晋中市人大常委会在全市范围内开展了代表联系人民群众工作大调研,广泛听取了县乡人大及各级人大代表的意见和建议,在充分总结基层做法,借鉴外地经验的基础上,形成了《晋中市人

大常委会关于推进“两化四有”进一步密切人大代表联系人民群众的意见》。文件形成后,向市委深改组进行了专题汇报,市委认为“两化四有”是落实中央精神的制度化成果,具有明显的创新性和改革性,应当在全市深入实施。随后以市委文件形式转发了意见,并召开了全市人大代表密切联系人民群众工作推进会,市县乡三级人大主要负责人共计200余人参加会议,市委主要领导作动员部署。会后,“两化四有”工作机制在全市迅速推开,形成了各级党委大力支持、市县乡三级人大整体联动、各级人大代表共同参与、人民群众广泛融入的浓厚氛围。

“两化四有”工作机制,坚持了基层人大代表联系人民群众工作既有的特点和优势,并针对过去普遍存在的联系活动难以深入、代表积极性不高、保障不到位、缺乏有效的意见处理机制,以及群众认可度不高等一系列问题,对症下药,找准解决问题的切入点和突破口,立足于管用有效,制定了一套比较完整的工作流程和标准,便于操作,易于落实。其主要特点表现在三个方面:

一是联系内容规范明确。把代表联系人民群众的内容梳理归纳为三项,即宣传政策法律、听取群众意见、报告履职情况。“宣传政策法律”是上情下达,把党委、政府和人大的声音传达到基层。“听取群众意见”是下情上达,畅通民意渠道,凝聚群众智慧。“报告履职情况”要求代表树立群众意识,自觉接受监督。二是特别强调了联系方式的多样化。规定了八种主要联系形式,包括公示代表信息、明确联系范围、各级代表联动、开展代表小组活动、接待选民和群众、开展专题调研和视察活动、参加走访和座谈活动、组织代表向原选区选民或者原选举单位报告履职情况,以及代表在工作和生活中通过各种形式灵活联系群众。三是确保联系活动得到有效保障。“有工作平台”,主要是指搭建活动平台、健全网络平台、开发手机应用平台,为联系活动创造有利条件,使代表联系人民群众更加方便、快捷和高效。“有处理机制”,确保了群众的意见和要求得到及时反映和有效处理。规范了代表分别反映、人大分类处理、与代表建议办理工作对接、结果及时反馈等

(接左页)2300多名各级人大代表参加了各类志愿服务活动,为办好青岛峰会贡献了代表智慧和代表力量。

此外,青岛市人大常委会还专门制定《青岛市人大及其常委会支持推进重大国际会议服务保障工作方案》,进行责任分解,定期督查,确保各项工

作如期圆满完成。

好风凭借力,扬帆正当时。上合组织青岛峰会的成功举办,在青岛发展历程上具有里程碑意义。青岛市人大常委会将以习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神为指引,认真落实总书记关于“四个扎实”的要

求,综合运用立法、监督、重大事项决定等法定职权,努力在推动高质量发展上当先锋、作表率,努力把峰会筹备的丰硕成果转化为推动青岛各项事业发展的强大动力,奋力把青岛建设得更加富有活力、更加时尚美丽、更加独具魅力。✪



晋中市人大常委会主任冯建平(左一)到和顺县青城镇百备村走访群众。

工作机制,努力做到民有所呼、我有所应。“有履职管理”,则明确了代表履职要求,通过建立履职档案、进行履职考核、通报履职情况,将代表联系人民群众作为代表履职管理的重要内容,要求代表主动联系人民群众,调动代表为民代言、为民办事的积极性。“有保障措施”,重点是加强代表培训,做好服务保障工作,落实代表活动经费,支持代表更好联系人民群众。

坚持多措并举,创造保障有力的履职条件

建立多层次的联系网络。晋中市明确了代表联系人民群众的五层类型,一是市县人大常委会组成人员联系本级人大代表;二是市县人大常委会各工作机构联系对口专业或行业的人大代表;三是乡镇人大主席、街道人大工委主任联系辖区内人大代表;四是上级人大代表联系下级人大代表;五是各级人大代表直接联系选民或群众。和顺县还实现了人大代表与全县373名网格长(民情联络员)的对接,进一步拓展了联系渠道和范围。

搭建联系阵地和平台。晋中市以乡镇、街道、社区为单位建立代表活动

阵地,共建成代表活动室165个、代表联络点395个,各活动场所实行挂牌制,有制度、有计划、有记录,为代表闭会期间开展活动、接待选民和群众提供了阵地。寿阳县把代表联络点直接设在营业厅、供销社、老年大学等人流多、群众易于聚集的地方,既方便群众反映问题,也扩大了代表的“信息源”。晋中市各级人大开通了多层次的代表联系人民群众交流平台,人大网页开辟代表联系人民群众专栏,开通人大工作微信公众号和代表彩信,定期推送人大工作动态和代表履职情况,代表小组、代表与联系人分别建立微信群,更便于联系交流。晋中市人大常委会正在开发代表履职服务系统和手机应用终端,将有效提高代表履职管理的信息化和智能化水平。

强化各项保障措施。培训方面,市县乡三级人大都建立了代表学习培训制度,制定了系统的培训计划,采取集中培训、专题培训、以会代训、学习交流等形式,两年来培训各级代表近两万人次。机构队伍方面,全市11个县(区、市)人大常委会都设立了人事代表工委和代表联络中心,118个乡镇人大主席全部专职配备,3万人以上的乡镇人大设立专职

副主席,乡镇(街道)人大配备一名专职工作人员。经费方面,市县乡三级人大代表活动经费大幅度提高到1500元、1200元、800元,无固定工资收入代表的履职补贴,每天标准市人大代表不少于170元、县乡人大代表不少于100元。

加强代表履职管理。市县乡三级人大在代表履职管理方面想办法、下功夫,编制代表履职手册,明确代表联系人民群众以及其他履职要求,建立代表履职档案,进行履职考核,通报代表履职情况,组织代表向选举单位报告履职情况、向选民述职,让代表履职有动力、有压力,充分地调动代表履职积极性,更好地激发代表履职热情。灵石县要求代表履职“一册一卡”留痕迹、可评估。介休市将代表履职情况细化为20多项指标,进行百分制考核。祁县每年年底采取述职会议的形式,分批组织县人大代表向选民代表述职并接受评议。

注重实际效果,形成了常态化良性互动的生动局面

各种联系活动实现了常态化。市县乡三级人大有效利用各种活动载体,开展了形式多样、各具特色的代表联系人民群众活动。晋中市人大常委会每年9月集中开展走访代表活动,常委会组成人员上门入户走访基层人大代表,面对面听取代表的意见和建议。代表中的市级、县级领导干部,每年至少一次以普通代表身份到选举单位或选区参加活动,直接对话基层人大代表和群众,发挥了表率带动作用。榆次区每年人代会召开之前,组织代表开展为期一个月的“访民生大调研”活动,深入了解基层群众的现实需求。昔阳、榆社、左权、寿阳等县聚焦脱贫攻坚中心工作,组织人大代表开展扶贫攻坚专题调研,组织人大代表与贫困户结对帮扶,发挥人大优势和代表作用助推脱贫攻坚。人大代表接待选民和群众已经成为制度性安排,依托代表活动室和代表联络点,固定时间,代表排班,开展“代表接待日”活动。

太谷市人大常委会建立了主任接待日制度,每月的5日和25日由主任或副主任轮流接待来访代表或群众。

各级人大代表配合联动形成了工作合力。相对直接选举产生的县乡两级人大代表,间接选举的人大代表由于层级问题,与基层群众的联系相对不足。为解决这一问题,“两化四有”特别强调了各级人大代表要加强联系,相互配合,形成联动。晋中市人大常委会出台的《关于重要监督事项上下联动的实施意见》,要求涉及全市中心工作、民生改善和生态文明建设等方面的重要监督工作,原则上都要市县人大上下联动,这既是上下级人大工作联动,也为各级人大代表的联动提供了活动平台。各级人大代表联动,使间接选举产生的上一级人大代表更接地气,与基层人大代表和群众联系更加密切,也便于各级人大代表分级反映问题和解决问题。流经平遥县香乐乡的磁窑河,多年未疏浚清淤,雨季防汛抗险压力很大,因退水矛盾突出,且土地权属交错,协调难度大,曾与相邻市县发生群体性暴力冲突。对此,当地群众反映强烈,但在市级层面难以有效解决这一问题。市人大代表梁建云到香乐乡任乡长后,邀请本县

的省人大代表郭琇和乡里的县乡人大代表一起实地调研和走访当地群众,收集第一手资料,各级人大代表集体研究形成建议后,由郭琇代表提交省人大常委会,现已转水利厅协调办理。

群众反映的意见和要求得到有效处理。“两化四有”将代表反映群众意见和要求的处理机制与代表建议办理工作机制有效衔接,保证相关问题得到及时处理,让代表和群众说了不白说。一方面,支持帮助代表联系群众,问计于民、问需于民,为提出高质量的建议和发表有见地的审议意见打牢基础。今年人代会期间,晋中市人大代表共提出建议356件,比去年增加33%,其中80%的建议是联系群众的成果,数量为历年之最,质量也普遍提高。另一方面,不断加强改进代表建议办理工作。一项关键措施是高规格集中交办代表建议,每年人代会后召开的晋中市人大常委会与“一府两院”联席会,集中交办代表建议是主要内容,并已形成了制度性安排,会议的一项主要议程是市长对政府系统的建议办理工作作出具体安排和要求。实践证明高规格集中交办代表建议,自上而下由政府主要领导对建议办理工作作出安排,强化了组织领导,明确了

办理任务,落实了承办责任,是办好代表建议的有力措施。两年来,群众反映强烈的改善交通、环境整治、噪音扰民、二次供水设施清洗、集中供热、完善医养结合机制、学前教育等一批问题,通过代表建议渠道得到较好解决和落实,获得了群众普遍好评和广泛认可。有事找人大代表正逐步成为广大群众表达诉求的重要渠道。

代表的履职自觉性不断提高。随着“两化四有”的推进,代表联系人民群众的深入开展,全市各级人大代表的群众意识不断增强,履职自觉性和积极性进一步提升。榆次区人大代表任荣海是出租车司机,他连续14年在高考期间组织“爱心车队”免费为高考生服务,曾经连续12年免费接送一位盲人按摩师上下班。定期走访群众听取意见,已经成为任荣海代表的履职常态。为提出“关于设立出租车运营临时停靠站的建议”,他转遍了大街小巷,实地勘察出租车宜停站点,并广泛征求乘客和司机师傅意见。该建议落实后,城区增加了招手站、停车候客站点230余处。平遥县各级人大代表积极参加“我的履职故事”征文活动,讲述自己的履职经历,137篇代表征文在“平遥人大”微信公众号被陆续编发。为展示代表风采,宣传代表联系人民群众的典型经验和优秀事迹,晋中市人大常委会与电视台开办了《人大代表为人民》专题栏目,连续关注代表联系人民群众工作,深度报道有关典型事例,追踪人大代表了解民情、反映民意、为民解忧的履职过程,一期期的生动事例介绍让老百姓看到了人大代表积极履职的社会责任和精神风貌。

晋中市人大常委会将认真贯彻党的十八大和十九大精神,以习近平总书记系列讲话精神为指针,准确把握新时代人大工作的规律和特点,持之以恒地推进“两化四有”工作机制,进一步完善代表联系人民群众制度,以更加务实的举措推动全市人大工作迈上新台阶。✘



晋中市召开全市人大代表密切联系人民群众工作推进会。(本文图片由作者提供)

党旗引领谱新篇

——湖南省衡阳市人大常委会全面加强党建工作纪实

文 / 衡阳市人大常委会党组

一个党员一面旗帜，党旗高扬引领航程。

今年6月以来，衡阳市人大系统“为民服务日”活动开展得如火如荼。炎炎夏日下的衡州大地，从福利院到社区小巷，从车站广场到美丽乡村，从群众工作站到人大代表扶贫工作基地，处处活跃着衡阳市人大系统党员干部的身影——他们走访慰问、扶贫帮困、宣讲法律、调查研究、督办建议，听民声、帮民困、解民难，让基层群众真切感受到人大代表和人大干部的好作风。

近年来，衡阳市人大常委会以建设“两个机关”为根本遵循，把政治建设摆在首位，从思想建党和制度治党双向同时发力，全面加强全市人大系统党建工作，把党的领导贯穿于人大依法履职的各方面和全过程，激发党员干部“新动能”，创造人大工作“新业绩”，谱写衡阳人大工作“新篇章”。

系好“扣子”，思想建党强基固本

党建工作事关大局，事关长远。深刻反思“衡阳破坏选举案”的沉痛教训，最根本的一条就是动摇、丧失了党对人大工作的领导。2017年年初换届以来，市第十五届人大常委会便以更高政治站位全面加强全市人大系统党建工作。

市人大常委会党组坚持把开展习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神学习教育作为头等大事来抓，用党的创新理论武装干部头脑。党组中心组政治学习、机关党建学习每月“雷打不动”；各支部开展多形式、经常化的学习讨论，结合人大工作

实际，叙谈学习体会，撰写学习心得，做到学深悟透、融会贯通；班子成员深入联系点、基层一线，带头宣讲党的十九大精神。通过“中心组带头学、邀请专家辅导学、干部培训深入学、支部专题讨论学”等形式，实现了理论学习“全覆盖”。

衡阳市委书记、市人大常委会主任郑建新要求，“全面加强市人大常委会的党建工作，必须以政治建设为统领，首先从思想建设抓起。”

一场“思想的大洗礼”，从2017年开始。为推进“两学一做”学习教育常态化制度化，2017年2月，全市人大系统举办“三学三争”专题培训班，拉开了全市人大系统以“学习习近平新时代中国特色社会主义思想，争当坚定信念的表率；学党章党规，争当遵规守纪的表率；学宪法法律，争当为民履职的表率”为内容的“三学三争”主题实践活动的帷幕。这是市十五届人大常委会全面加强全市人大系统党建工作的创新举措。

走进衡阳市人大常委会办公楼，文明新风、书香气息扑面而来。今年6月初，机关楼道墙开辟了理论学习长廊，“四个伟大”文化背景墙熠熠生辉，每个楼层以党的建设、人大制度、廉洁文化和文明创建为内容的宣传板报引人驻足浏览，学习书屋、党员活动室、宪法宣誓室等独具特色、功能多样的党建阵地让人耳目一新。机关各支部在宽敞明亮的环境中开展形式多样、内容丰富的党建活动，进一步增强了党组织的凝聚力。

追寻革命精神，打造思想高地。今年6月初，市人大常委会又在延安举办

了全市人大系统党性教育专题培训班。大家重温峥嵘岁月、感悟延安精神、坚定理想信念，进一步推进“不忘初心、牢记使命”主题教育。

基层人大组织是夯实基层党建的基础。今年5月上旬，市人大常委会组织各县市区人大常委会、乡镇（街道）人大主席（工委主任）集中“充电”，提高广大基层人大干部的依法履职能力、业务工作能力和创新发展能力，促进工作交流，夯实基层基础。由市级人大常委会组织乡镇（街道）人大主席（工委主任）培训，这在湖南省人大系统尚属首次。

通过在夏明翰烈士、罗荣桓元帅故居举行主题党日活动，到井冈山组织党性教育，开展“为民服务日”活动、“学党章党规，争当遵规守纪的表率”活动，以及“以学促做、以知促行”加强学习培训等党建工作，把“忠诚、干净、担当”“为民、务实、清廉”深深植根在人大党员干部的灵魂深处。

扎紧“笼子”，制度治党行稳致远

打铁必须自身硬。没有规矩不成方圆。加强制度建设，是党建工作的治本之策，更是人大依法履职的重要保障。衡阳市人大常委会党组把严肃政治规矩、政治纪律放在首位，狠抓党的制度建设，促使制度管人管事与人大工作相互融合、相辅相成。

2017年3月，市人大常委会党组正式出台《关于落实党风廉政建设建设和反腐败工作责任分工的实施办法》，在湖南省人大系统属于首创。以办法为依据，市人大常委会党组把党风廉政建设

工作纳入目标管理考核和工作总体布局,与人大中心工作同部署、同落实、同考核,推进管党治党向纵深发展。

市人大常委会还相继出台了《关于进一步加强和改进机关党的建设的实施意见》等13项制度,修订了《落实中央八项规定实施细则》等28项制度,坚持用制度管人管事,依法行权、规范用权、严格监督。

正风肃纪,驰而不息。不少参加市人大活动的人大代表坦言:不接受任何请吃,不接受礼品礼金,不公车私用,早上外出调研中午赶回单位吃盒饭,现在参加市人大常委会的活动,真正让人感到风清气正!近年来,衡阳市人大常委会没有发生任何违法违纪案件,没有一人因违法违纪受处分。

“市人大常委会党组扎紧制度‘笼子’,强化刚性约束,从而建立起作风建设长效机制。”市人大常委会有关领导介绍说,“机关每个党员干部政治上守规矩,肩膀上有担子,形成了创先争优的良好风气,进一步树立了市人大‘强精神、重实干、争一流’的机关形象。”

一些细节也从侧面予以印证:2017年1月,市级人大换届圆满成功,候选人全部满票或高票当选;市十五届人大一次会议以来,市人大常委会历次依法选举任免国家机关工作人员,均纪律严明,风清气正。这些都向外界有力展示了衡阳全面修复的良好政治生态。

沉下“身子”,心系群众为民履职

人大党建工作的落脚点,在于锻造一支“过得硬”的党员干部队伍,更好地为民履职。

“现在来到武广高铁衡山西站,感觉站场出行环境比以前好多了!”今年5月22日,市人大常委会督办组再次对衡山西站暗访时,一位外地游客把自己的感受告诉了督办组。

2017年5月,市人大常委会督办组在督办“关于大力发展全域旅游补齐旅游经济短板的议案”时,多次对衡



衡阳市人大常委会党组组织全体机关党员干部在夏明翰烈士故居举行主题党日活动,重温入党誓词。(作者供图)

山西站进行暗访。暗访中发现,拉客抢客乱象丛生,非法营运现象比较猖獗,车辆乱停、摊担乱摆,游客反映强烈。为此,市人大常委会督办组把这些影响衡阳形象的现象反映给市政府及有关部门、衡山县。此后,衡山县对衡山西站站场秩序和环境开展集中整治,终结了衡山西站站场7年乱象,赢得了游客的好评。

“人大代表的好作风又回来了!”这是去年市人大系统开展扶贫攻坚“五个一”行动时,一些基层农民的呼声。

2017年6月以来,市人大常委会把人大监督、代表履职与脱贫攻坚结合起来,带动全市1.3万余名五级人大代表扎根基地结对帮扶,助力全市脱贫攻坚工作。人大代表扶贫示范基地通过“公司+合作社+农户”“公司+农户”“合作社+农户”“互联网+农户”“公司+基地+农户”等模式,与贫困户结成利益共同体,帮助贫困村发展特色产业。去年年底,全市人大系统已在湖南省率先创建人大代表扶贫示范基地112个,辐射带动贫困户8531户共30653人。

党建“新动能”,催生履职“新业绩”。市十五届人大一次会议以来,市人大常委会紧扣中心,服务大局,依法履职。围绕打好“三大攻坚战”,主动承担

中央环保督察问题整改督办工作,深入开展执法检查,出台2件地方性法规、作出1个污染防治决定、制定1个环境保护监督办法,打出人大监督“组合拳”。连续3年对全市政府性债务、融资平台开展监督,采取专题调研、定期报告、联动监管等方法,助力党委、政府有效防范和化解重大风险。围绕实施“乡村振兴”战略,今年3月全市人大系统全面启动“乡村振兴、五级带动”示范工程:市人大常委会创办1个乡村振兴示范乡镇,带动全市乡村振兴;县市区人大常委会创办1个乡村振兴示范村,带动当地乡村振兴;乡镇人大主席团创办或完善1个扶贫工作示范基地,带动当地扶贫工作深入开展;村人大代表小组创办1个环境整治示范片,推动当地农村环境整治;农村人大代表家庭创办“乡风文明示范家庭”,同时带动1个家庭成为“乡风文明示范家庭”。

问渠那得清如许,为有源头活水来。进入新时代,衡阳市人大常委会将不断以党建为抓手,内强素质,外树形象,始终坚持“维护核心、围绕中心、凝聚人心”,为人民利益代言,为衡阳发展行权,为公平正义履职,在“与党同向、与民同心、与时俱进”的正确道路上继续前进。★

天津市和平区： “三高”展现新时代人大工作好风采

文 / 王 萍 柴 干

作为天津市的核心区，和平区的人大工作历来拔尖出彩。比如，每年定期开展的“人大代表集中联系选民日”活动，在全区搭建的“一家一站一网”多元履职平台，已成为代表在闭会期间密切联系群众、主动发挥作用的重要载体和依托。

进入新时代，和平区人大工作展现出全面提质增效的“三高”风采——政治站位高，监督工作质量高，代表工作水平高。近日，记者来到天津市和平区进行采访，深入了解和平区人大“三高”风采的内涵与形成秘诀。

“这一届的人大工作是在新时代的新形势下开展的，应该有一个高政治站位，展现人大的新形象、新作为。和平人大以党建为统领，以人民为中心，推动高质量发展的工作思路，也是站在新的历史方位上思考得出，并在实践中得到认可的。”天津市和平区人大常委会党组书记、主任温继平说。

政治站位高：发挥党建统领作用，服务区委工作大局

2016年12月25日，天津市和平区第十七届人民代表大会第一次会议在和平区会议中心开幕。12月27日，会议选举温继平为和平区第十七届人大常委会主任。

温继平认为，和平区人大常委会机关党的建设要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，落实新时代党的建设总要求，按照中央和市委、区委的决策部署，把全面从严治党的引向深入。要提高

政治站位，增强管党治党的政治自觉，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

政治站位高，体现在常委会以党建为统领，切实增强政治意识，强化区委对人大工作的领导，即要始终把坚持党的领导贯彻和体现在和平区人大依法履职工作的各方面、全过程，保证人大工作沿着正确政治方向开展，确保每一项部署、每一项举措都自觉服从服务大局，保证和平区委的决策部署落实到位。

坚持重大事项向区委请示报告制度。同时，和平区人大常委会党组作为和平区委的派出机构，是和平区人大常委会的领导核心，切实发挥了常委会党组领导核心作用。

值得一提的是，和平区人大常委会机关党建工作，处处闪现用心付出的努力与创新。

和平区人大每年都专门召开党建工作会议，今年的党建工作会议主题是“担当作为、履职尽责”，推进人大常委会机关党建工作具体化、精细化、科学化。

和平区人大还创新成立了党建工作的“六人监督小组”，该小组由两位人大常委会副主任牵头成立，对人大党组工作的开展、机关党支部建设的运行、党员模范作用的发挥等进行全面及时的建议和监督，确保党建的日常微观活动多一双监督的眼睛，是党建监督工作的完善和有效创新。

“如今，机关党建工作已由虚变实，融入机关实体运作当中。在服务大局中，党建工作与人大业务工作紧密结合、相

互促进。”温继平说，人大常委会机关党建工作的落脚点是保证区委中心目标任务的落实。2017年以来，和平区人大常委会党组坚持把人大工作同全区中心工作有机结合起来，模范落实区委安排部署，切实履行包片包街道和联系点工作职责，扎实开展“双联系”行动、“双万双服”活动，积极参与全区中心工作，尽职尽责维护人民群众权益，全力维护了社会和谐稳定。

监督工作质量高：以人民为中心，要有敢于监督的勇气和善于监督的水平

“人大代表来自人民，服务人民。人民选你当代表，你当代表就不是代表你个人，你得为了人民积极建言、发声履职。”温继平强调，和平区40万人口，选出200多名区人大代表，相当于2000人中选出一名人大代表，每名代表都代表着和平区40万老百姓。

新时代全面深化改革进入深水区，代表建议和常委会工作怎么实现高质量？以人民为中心，要有敢于监督的勇气，更要有善于监督的水平，这样的监督才有质量。温继平举了和平区人大积极探索实践重大事项决定权的例子来说明如何有效提升监督水平与质量。

重大事项决定权是区人大的法定职权。和平区人大常委会通过充分运用重大事项决定权来创新2018年和平区20项民心工程的出台，让政府将民心工程提交人大常委会来审议决定并通过，让民生实事项目由过去的“为民做主”变为“由民做主”，让民心工程更贴近民意。



7月11日，天津市和平区人大常委会党组书记、主任温继平（左二）带队调研和平区共享单车治理情况。（作者供图）

“和平区人大推动的是让政府更精准地为百姓办实事，让老百姓更有获得感。”温继平介绍，今年年中，面向人大代表的区长讲区情见面会，和平区人大就在其中专门设立了20项民心工程的中期推进会。到今年年底，和平区人大常委会还将听取政府关于20项民心工程完成情况的报告。这样，政府20项民心工程的提出、进展和完成情况全程就及时让人大知情并接受人大监督。

和平区人大常委会还创新推出常委会工作和代表建议的“六步工作法”，这让常委会工作和代表履职更规范、更科学、质量更高。

据介绍，常委会工作的“六步工作法”，第一步是提出议题；第二步是成立小组；第三步是专委会调查研究；第四步是论证，和政府相关职能部门一起研究论证；第五步是形成报告；第六步是提交区人大常委会审议，必要时送市人大常委会，从更高层面来共同推动。

在这一工作方法的指引下，和平区人大聚焦事关和平区发展与民生保障的热点难点问题，综合运用专项报告、执法检查、专题询问等监督方式，有步骤、有计划、有重点、有针对性地开展监督工作，不断增强人大依法履职的能力和实效。和平区人大监督工作主题，根据时代

发展也在与时俱进。

比如，运用“六步工作法”，和平区人大常委会去年对医联体相关工作开展了专题询问，今年准备对楼宇经济工作开展专题询问。

针对和平区卫生城区创建和复验中出现的共享单车乱放成灾这一城市治理新问题，和平区人大常委会及时开展对共享单车管理的调研，并和区政府一起论证解决方案与对策，将适时听取专项工作报告，通过人大监督推动共享单车治理问题的解决。

针对社会关注的司法公正这一热点问题，和平区人大常委会正在对法、检两支队伍的评价和监督开展调研，并计划在2019年听取专项工作报告，对法、检队伍建设进行有效监督。

“以人民为中心，和平区人大常委会的工作实现了真监督、真支持，共同的出发点都是为了品质和平的高质量发展。”温继平说。

代表工作水平高：创新搭建多元平台，促进代表工作再提升

和平区人大代表工作有多给力？从今年的社区换届选举中人大代表的支持参与度就能看出来。

2018年是社区居委会“两委”换届年，和平区人大劝业场街道工委向人大代表发出倡议：以己之力，助力社区换届选举工作。和平区人大代表积极响应，纷纷以多种形式助推社区换届选举。

劝业场街道人大工作的暖心一幕只是整个和平区人大工作的缩影。据介绍，近年来，和平区覆盖全区的“一家一站一网”多元履职平台让该区的代表工作开展得有声有色。和平区第十七届人

大常委会在此基础上继续深耕，在不断创新中推动代表工作更进一步。


比如，推出代表建议的“六步工作法”，它与和平区人大常委会工作的“六步工作法”步骤略有不同，第一步是在收集民意的基础上提出议题；第二步是调查研究；第三步是形成初步意见；第四步是和议题相关的政府职能部门沟通协调，对议题进行进一步论证；第五步是将议题提交到专委会；第六步是将议题提交到常委会，如果需要则提交到大会。有了“六步工作法”，代表提交建议形成了完整闭环，提升了代表建言献策的科学性。

推出评选五好代表并寄送到代表单位、发送代表履职情况提示单到代表单位等创新举措，不仅可以增强代表履职的荣誉感、责任感，让代表在工作单位的大力支持下更好发挥履职作用，还可以监督代表更好履职。

发放双向问卷了解区街需求和代表意愿，召开代表依法履职征求意见座谈会，便于代表更好提出建议推进工作。和平区人大常委会通过开展专题调研、执法检查、区长见面会等各种活动让代表积极参与，为代表提供知情、调研、建言的广阔平台。

代表工作成效逐渐显现。比如，和平区人大代表褚丽萍运用“六步工作法”提出的重振天津老字号的建议，其中“要像关注高新技术企业一样，关注老字号企业”的意见得到天津市委重视。

在人大劝业场街道工委领导下，劝业场街道人大代表组的女代表还自发组织成立了妇女代表活动小组。今年5月，人大劝业场街道工委妇女代表活动小组来到兆丰路社区，资助困难母亲，助学贫困学子。这让社区居民感受到浓浓关爱与温暖。

事实上，和平区人大为群众做的接地气、暖民心的实事播撒在全区63个社区的每个角落，接地气的人大工作让和平区百姓更有获得感，这样的人大工作才有生命力！

为民发声，不负重托

文 / 十三届全国人大代表 赵皖平

人大代表是一份荣誉，更是一份责任，人民群众把我们选为人大代表，我们就应该忠诚履职、为民发声，不负重托。履行好人大代表职责，必须密切联系群众、广泛调研、不断加强学习，提出有质量的议案和建议，真实反映百姓心声，用心、用情、用力履职。

一是要密切联系群众、不断加强学习，努力提高履职能力。人大代表要发挥好桥梁和纽带作用，就必须密切联系群众，真正把自己沉下去，和老百姓交朋友。我经常收到来自各行各业的诉求，也多次参加各项活动，与不同领域、各个阶层人士交流探讨，还常常接受各类媒体的采访，这就对代表的政治素养、知识结构等方面提出了很高的要求。因此，我始终把学习摆在首位，认真把握党和国家的大政方针，坚持每天做笔记，注重知识的积累，虚心向他人请教，全面拓展自己依法履职的眼界与思路。

二是要勇于担当，忠实履行参政议政职责。习近平总书记说：“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人。”作为答卷人，我们要勇于担当，要有坚定的信念，做到心中有民、心中有党，心中有责、心中有戒。自担任人大代表以来，我提出议案、建议110多件，其中18件被列为重点督办建议。比如，反映中国家禽业与奶业所面临的困境以及食品安全问题的建议，得到国务院相关部门及安徽省委的重视。

三是要敢说话、说真话，积极为民发声，为百姓谋福。敢说话、说真话，说管用的话，看似简单，其实并不容易。首先，要深入调查研究，没有调查就没有发言权。每年全国人代会召开前，我都

要加班加点，深入基层，开展调研，处处留心并深入思考社会热点或难点问题，把握问题实质，做足会前文章，这样才能在大会发言时有底气。其次，要敞开心扉讲真话。作为全国人大代表，站在人民大会堂这个庄严神圣的大舞台上，理应为中国的事、中国的百姓发声。最后，说管用的话，就是在提出问题的同时，提出切实可行的解决办法。2014年下半年以来，受多种因素影响，全国多地生鲜乳收购价格持续下滑，一些乳品加工企业甚至停收限收生鲜乳，奶牛养殖户遭遇到前所未有的“卖奶难”问题，个别地方的奶农甚至“杀牛倒奶”。如何破解“卖奶难”？如何避免“奶贱伤农”现象再次发生？为帮助企业破解难题，2015年年初，我专程赴安徽临泉、淮南等地十余家企业进行奶牛业调研。当年全国人代会期间，我专门就“杀牛倒奶”现象提交了一件建议，提出实施优质乳工程，创建优质乳标识制度，保障优质原料奶的稳定生产供给，同时全面实施乳制品加工工艺标准化监管等意见，得到国务院相关部门的重视。

四是要关注社会难点问题，更好地服务于党和国家工作大局。脱贫攻坚是当前党和政府的一项重大政治任务。作为基层的一名人大代表，我多次深入阜阳、亳州、金寨和太湖等地的贫困乡村调研，十分赞成打赢脱贫攻坚战，重在“精准”，成在造血式扶贫的理念。国家脱贫攻坚一定要在教育扶贫、产业扶贫、生态扶贫、电商扶贫、光伏扶贫等一系列造血式扶贫手段上下功夫，通过多种方式，齐头并进，坚决打赢脱贫攻坚战。

五是要与时俱进，努力开拓发挥人

大代表作用的新领域。近年来，我又把目光聚焦到社会公平、“互联网+”、农业科技创新等多个新领域，努力发挥人大代表作用。让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。作为省高级人民法院特约监督员，我多次应邀参加法庭旁听、案件复核、执行庭依法执行等活动，并提出了许多意见和建议。一些合理的意见和建议，还得到及时采纳。让村庄感受到互联网力量。近年来，我在全国人代会上提出了大量有关这方面的建议，如加大乡村网络建设力度，缩小城乡网络资源匹配鸿沟；加快农业物联网推广应用；发展农产品电子商务；加大信息进村入户试点力度；加强“互联网+”现代农业人才培养等，推动互联网在农村应用与发展。让农业科技创新迸发新活力。我国在农业科技领域的投入比例不高，尤其是基层农技人员财政保障力度小。作为一名农业科技战线工作者，我对此十分关注，多次建议国家加强顶层设计，给科研人员进一步“松绑”，建立完善以知识价值为导向的农技人员保障与分配机制，增强农业科研人员的积极性和创造性。在各方面的共同努力下，现在国家相关政策越来越宽松，真正让科技产生了生产力，我们科研人员也收获了满满的幸福感。

习近平总书记多次强调，各级领导干部要讲实话、干实事，敢作为、勇担当。作为人大代表，就应该为人民的利益，敢说敢做敢担当，这是一名人大代表义不容辞的责任。如果我所提建议或议案能够帮助解决问题，能够成为推动“中国号”巨轮前进的一朵小浪花，就是对我们的最大肯定。✘

记忆“硬盘”里的立法往事

文 / 阚 珂

30多年来，我见证一部部法律的出台，它们装满了我记忆的“硬盘”。这里，我从中撷取三个立法片断呈现给大家，以期感受到我国法治前行的步履。

专属经济区和大陆架法明确“历史性权利”

大家一定还记得，2016年7月，菲律宾南海仲裁案仲裁庭作出非法无效的所谓最终裁决后，国务院新闻办公室发表了《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》白皮书。白皮书在阐述南海诸岛及相关海域自古属于中国时，援引的一部国内法是《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》，这部法律有一个专门条文规定“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利”。这一条是怎样写入法律的？这一条的规定又是什么意思呢？

1996年12月24日至30日，第八届全国人大常委会举行第二十三次会议。会议的一项议程是审议专属经济区和大陆架法草案。在27日分组审议时，杨振怀等30多名全国人大常委会委员建议在草案中增加关于我国对南海断续线内海域的历史性权利的规定。

我国南海海域的历史性权利，具体范围是1948年中国政府公布的南海诸岛位置图标绘的断续线范围内约200万平方公里面积的海域。按照专属经济区和大陆架法草案的规定，这一海域内120万平方公里面积的海域可以由我国管辖，还有80万平方公里面积的海域没有明确由我国管辖。我国政府1958年关于领海的声明、1992年制定的领海及毗连区法、1996年批准联合国海洋法公约都没有提出保留历史性海洋权利问题，这次制定专属经济区和大陆架法是提出保留我国历史性海洋权利的最后一次有利的时机。

在30日的全体会议上，全国人大常委会委员杨振怀、张序三和全国人大环境与资源保护委员会委员杜碧兰作联合发言，进一步详细说明了在草案中增加“历史性权利”这一规定的重要性和必要性。他们说，坚持“历史性权利”，对于维护我国海洋权益具有非常重要的意义。因为，“历史性权利”与现行的专属经济区和大陆架制度赋予沿海国的主权利和管辖权并不完全相同。我国的海洋权益有些是来源于历史的，若不坚持其历史性权利的性质，而单纯依据新的专属经济区和大陆架制度则会受到重大影响和损害。在草案中增加“历史性权利”条款，有利于维护我国对南海传统断续海疆线内的南海诸岛及其周围海域的权利，有利于维护我国在南海海域中大量位于水下的暗沙、暗滩和暗礁

的主权，有利于维护南海断续线内自然资源的开发和保护的主权利，有利于维护我国在南海各海区的传统捕鱼权。

在法律中明确规定南海海域的历史性权利是一个十分重大的问题。党中央、全国人大常委会、国务院十分重视杨振怀等同志的意见。在这次全国人大常委会会议后，时任中共中央总书记江泽民、时任国务院总理李鹏分别专门听取第八届全国人大常委会副委员长王汉斌的汇报，第八届全国人大常委会委员长乔石主持召开党组会议作专题研究，全国人大法律委员会、外事委员会、常委会法制工作委员会多次召开座谈会，听取有关部门、专家的意见。在充分慎重研究论证后，确定在草案中增加关于我国对南海断续线内海域的历史性权利的规定。经请示党中央同意，1998年6月26日，九届全国人大常委会第三次会议通过《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》。该法第十四条规定：“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利。”

“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度 将长期存在和发展”写入宪法

1993年2月15日至22日，第七届全国人大常委会举行第三十次会议。在讨论《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》时，全国人大常委会委员李崇淮建议，将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”明确写入宪法序言。他是受中国民主建国会中央的委托提出这一建议的。一些全国人大常委会委员对修改宪法还提出了其他建议。

党中央研究决定采纳李崇淮等同志提出的三个方面的修宪建议，于1993年3月14日向八届全国人大一次会议主席团提出了关于修改宪法部分内容的补充建议。关于李崇淮同志建议的问题，党中央指出，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是由我国具体历史条件和现实条件所决定的，在建设中国特色社会主义中发挥着重要的作用。把它写进宪法，肯定了这一制度将长期存在，不断完善和发展。

依照现行宪法的有关规定，党中央的修宪建议转化为提请全国人大审议的修改宪法的议案，有两个途径：一个是由全国人大常委会提出修改宪法的议案，另一个是由五分之一以上的全国人大代表提出修改宪法的议案。1993年3月14日党中央提出补充建议，3月15日八届全国人大一次会议开幕。一般在全国人大会议期间不召开全国人大常委会会议，这样，就须由全国人大代表联名将党中央关于修改宪法部分内容的补充建议转化为修改宪法的议案。3月23日，根据党中央关于修改宪法部分内容的补充

建议,北京市等32个代表团2383名全国人大代表联合提出了对宪法修正案草案的补充修正案草案。这是自1954年9月《中华人民共和国宪法》制定以来,首次由全国人大代表依照宪法的规定联名提出宪法修正案草案。

1993年3月29日,八届全国人大一次会议通过了宪法修正案。宪法修正案第四条规定:在宪法序言第十自然段末尾增加“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”的内容。

“推敲”企业破产法律的名称

1986年6月16日至25日,第六届全国人大常委会举行第十六次会议。国家经济委员会副主任张彦宁受国务院委托作关于企业破产法草案的说明,将这个法律草案提请全国人大常委会审议。企业破产法草案第三条规定:“本法适用于在中华人民共和国境内调整整顿或破产的全民所有制企业、中外合资经营企业、中外合作经营企业以及外资企业。”第六十九条规定:“集体所有制企业和其他企业的破产处理办法,参照本法的基本原则执行。”在审议中,有些委员提出,我国集体所有制企业的情况比较复杂,“三资”企业(中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业)的情况与国营企业有很大不同,如何处理这些企业的破产问题,需要进一步研究。还有些委员提出,企业的自主权尚未很好落实,价格体系仍没有理顺,企业之间平等的竞争条件还不具备,社会保障制度也没有建立起来,破产法先出台,这是“先有孩子,后有母亲”。建议对破产法出台的时机作慎重研究。

1986年8月27日至9月5日,第六届全国人大常委会举行第十七次会议。8月27日,全国人大法律委员会作关于企业破产法草案审议结果的报告,建议将这部法律的名称改为“国营企业破产法”,明确它不适用于集体所有制企业和“三资企业”。在审议中,一部分委员认为,现在通过破产法,条件还不够具备,时机还不够成熟。9月4日,根据委员的意见,法律委员会建议将本法名称改为“国营企业破产法(试行)”,增加“试行”二字。这样,经过一个时期的实践,还可以进一步修订。在9月4日至5日的审议中,有的委员建议,将“国营企业破产法(试行)”这一名称中的“国营企业”改为“全民所有制企业”;有的委员提出,本法可以不试行。全国人大常委会委员许涤新说,企业亏损有客观原因,而且很严重。但如果等所有的客观问题都解决了,再搞破产法就晚了。不能因为困难,就让“大锅饭”照常吃下去,这对国家不利。破产法可以推动企业整顿,不是不要整顿,立法也是为了减少破产,而不是增加破产。我认为,通过破产法,利多弊少。

1986年11月15日至12月2日,第六届全国人大常委会举行第十八次会议。11月15日,法律委员会作关于国营企业破产法试行草案几点修改意见的说明,建议将本法的名称改为“全民

所有制企业破产法”。在审议中,有些委员提出,我国缺乏实行破产制度的实践经验,破产法应先试行。11月26日,法律委员会建议,本法名称加“试行”二字,即将本法名称改为“全民所有制企业破产法(试行)”。

在六届全国人大常委会第十七次、第十八次会议两次审议破产法草案期间,我是会议工作人员,负责会议记录、简报编写工作。在会议现场,我听到有委员提出,“全民所有制企业破产法”这个名称容易使人产生误解,好像全民所有制破产了,这个名称还是改一下为好。11月29日,在常委会第十八次会议上,法律委员会汇报了对这部法律名称的修改建议,提出两个方案:第一个方案,改为“企业破产法(试行)”,同时,在总则中增加一条,作为第二条,即“本法适用于全民所有制企业”。第二个方案,改为“处理全民所有制企业破产法(试行)”。法律委员会倾向于第一个方案。12月2日,六届全国人大常委会第十八次会议通过的法律名称是《中华人民共和国企业破产法(试行)》。

在全国人大常委会会议审议破产法草案过程中,许多人提出,现在企业亏损,情况复杂,原因多方面,企业经营管理不善不是主要原因。有的提出,企业法还没出台,就先搞一个破产法,这就好比还没有“出生证”,就先发个“死亡证”,实在不顺。

这方面的意见很快就得到回应:一是在六届全国人大常委会第十八次会议上,国务院对全民所有制工业企业法草案作了说明,企业法草案与破产法草案一并审议;二是法律委员会建议,将破产法的试行日期规定为:本法自全民所有制工业企业法实施满三个月之日起试行。

全民所有制工业企业法于1988年4月13日由七届全国人大一次会议通过,自1988年8月1日起施行。这样,企业破产法从1988年11月1日开始试行。这是到目前为止的立法中,在法律施行日期规定上的一个特例。

“企业破产法”这一法律名称,从1986年6月草案提请全国人大常委会审议时首次提出,中间在三次会议的审议过程中经历多次变化,到最后于当年12月2日通过的法律还是采用了一审时的“企业破产法”这个名称,这似乎又回到了“原点”。其实不然。从文字上看,法律名称没有变,但从内容上看,最后通过的法律对草案的许多内容作了修改完善,特别是修改了法律的适用范围。企业破产法名称变化的这个过程和结果,就是立法者的认识的否定之否定螺旋式上升的体现,符合唯物辩证法的规律。我见证了企业破产法的出台过程,深刻感受到立法者的认识在不断深化、在一步步接近无限的客观世界。

今天回过头看,制定企业破产法的过程,就是正确处理立法与改革关系的过程,就是立法推动企业由计划经济向市场经济转变的过程,就是向全社会普及企业破产法的过程。这是科学立法、民主立法的一个成功范例。破产法的立法过程所产生的影响是极其深远的。✘

(作者系全国人大常委会法工委原副主任)

令人关注的 2018 年墨西哥大选

文 / 徐世澄

墨西哥国土面积 196 万多平方公里，是拉美第三大国；人口 1.235 亿（2018 年），是拉美第二人口大国。墨西哥是美洲文明古国之一，而美洲三大文明中有两大文明，即玛雅文明和阿兹特克文明在其境内。1519 年，西班牙殖民者入侵墨西哥。墨西哥于 1810 年 9 月 16 日开始独立战争，1821 年宣告独立，1824 年颁布独立后第一部宪法。1910 年爆发资产阶级民主革命，1917 年 2 月 5 日颁布资产阶级民主宪法《墨西哥合众国宪法》，宣布国名为墨西哥合众国，该宪法历经多次修改后执行至今。1917 年宪法规定立法、行政、司法三权分立，总统通过直接普选产生；土地、水域及其他一切自然资源归国家所有；工人有权组织工会、罢工等，当时是拉美最先进的宪法。宪法规定实行总统制，总统是国家元首和政府首脑，任期 6 年，终身不得再任，不设副总统、总理等职位。

墨西哥是拉美第二经济大国，是 20 国集团、经济合作与发展组织、美洲国家组织、拉美和加勒比国家共同体、亚太经合组织、北美自由贸易区、太平洋联盟等组织的成员，是世界最开放的经济体之一，已同 46 个国家签署了自贸协定。近年来，墨西哥经济发展比较平稳，年增长率保持在 2%—3% 之间的低速增长。2017 年，墨西哥国内生产总值增长 2.1%，国内生产总值 1.14 万亿美元，人均国内生产总值 10 100.6 美元。

现执政党墨西哥革命制度党自 1929 年至 2000 年连续执政 71 年。2000 年、2006 年，国家行动党连续两次赢得大选，执政至 2012 年。2012 年，革命制度党大选获胜，重新执政至 2018 年 12 月 1 日。根据 2014 年的选举改革法，2018 年 7 月 1 日墨西哥大选产生的新总统，任期将为 5 年零 10 个月，再下届总统将在 2024 年 9 月 1 日就任，从此，墨西哥新总统就任的日期将从 12 月 1 日提前到 9 月 1 日。

墨西哥联邦议会分为参、众两院，行使立法权。原规定两院议员不得连选连任，但可隔届竞选。根据 2014 年的选举改革法，自 2018 年 9 月 1 日新一届的议会起，参议员任期 6 年，可连任一届，共 12 年；众议员任期 3 年，可连任 3 届，共 12 年。

墨西哥参议员共 128 名，由 31 个州和联邦区各选

4 名组成，其中 2 名由简单多数选举产生，1 名由第一少数产生，1 名由比例代表制产生，任期 6 年。本届参议院将于 2018 年 9 月 1 日成立，任期至 2024 年 8 月 31 日。众议院 500 名议员，其中 300 名由简单多数产生，200 名按比例代表制产生，任期 3 年。本届众议院将于 2018 年 9 月 1 日成立，任期至 2021 年 8 月 31 日。

2018 年墨西哥大选的特点

2018 年 7 月 1 日，墨西哥如期举行大选。本次大选的第一个特点是墨西哥历史上最大规模的选举之一。本次选举共选出 3326 个公职，包括选出新的总统、128 名联邦参议员、500 名联邦众议员、全国 32 个州（31 个州和 1 个联邦区）中 8 个州的州长、32 个州的州议员；首都墨西哥市的市长、市议员等（如包括全国市一级的公职，共 18311 个）。选举前夕，全国总人口 125 373 373 人，18 岁以上登记选民有 89 994 030 人。

参加竞选总统的共有四位候选人，他们是：“我们一起创造历史”（Junto Haremos Historia）竞选联盟候选人、左翼国家复兴运动党（Movimiento Regeneración Nacional, MORENA）领导人洛佩斯·奥夫拉多尔（López Obrador），“为了墨西哥向前”（Por México al Frente）竞选联盟候选人、右翼国家行动党（Partido Acción Nacional, PAN）前主席里卡多·阿纳亚（Ricardo Anaya），“所有人都为了墨西哥”（Todos por México）竞选联盟候选人、代表执政党革命制度党（Partido Revolucionario Institucional, PRI）参选的前财长何塞·安东尼奥·梅亚德（José Antonio Meade），以及独立候选人海梅·罗德里格斯·卡尔德隆（Jaime Rodríguez Calderón）。

本次大选的第二个特点是左翼人士在墨西哥现代史上首次当选总统。据 7 月 7 日选举委员会公布的初步结果，由国家复兴运动党（MORENA）、墨西哥劳动党（Partido del Trabajo, PT）和社会汇合党（Partido Encuentro Social, PES）组成的竞选联盟“我们一起创造历史”的候选人洛佩斯·奥夫拉多尔获 30 113 483 票，得票率为 53.19%，以超过得票第二位的里卡多·阿纳亚（12 610 120 票，22.27%）30 多个百分点的绝对优

势获胜。洛佩斯·奥夫拉多尔所代表的成立才7年的左翼国家复兴运动党的胜利，打破了墨西哥政坛长期被两大传统政党革命制度党和国家行动党把持的局面，在墨西哥现代史上具有历史意义；与此同时，这一胜利在一定程度上扭转了自2015年来拉美政坛“左退右进”的趋势，对仍由左翼执政的拉美国家如古巴、委内瑞拉、玻利维亚等国无疑是一个巨大鼓舞。尽管墨西哥全国选举委员会尚未宣布全部和最终选举结果，但根据墨西哥选举法规定，全国选举委员会将把选举最终结果交给联邦选举法庭，由联邦选举法庭在9月6日前正式宣布最终选举结果和当选的总统。在此前，参加选举的各政党可对选举提出质疑。当选总统将于12月1日正式就任总统。

尽管洛佩斯·奥夫拉多尔尚未被正式宣布为当选总统，但参加大选的其余3名候选人均已承认败选，并对奥夫拉多尔表示祝贺。墨西哥现任总统培尼亚·涅托、美国总统特朗普、古巴国务委员会主席卡内尔、委内瑞拉总统马杜罗、玻利维亚总统莫拉莱斯等拉美大多数国家和其他地区一些国家的领导人均已纷纷向洛佩斯·奥夫拉多尔表示祝贺。

本次大选的第三个特点是在过去9个月酝酿选举进程中，墨西哥国内暴力贩毒活动猖獗，共有132名各地政界人士惨遭杀害，其中有48名是参选的候选人，因此，有媒体将此次大选称为“最血腥的大选”。但应该说，7月1日的总统选举是在比较平静的气氛中进行的，没有发生大的暴力事件，来自各国和多个国际组织的3.2万名观察员观察了这次大选。

本次大选的第四个特点是在参加竞选的主要三个竞选联盟中，意识形态对立的左、右政党为赢得大选结成联盟。在全国选举委员会注册登记的9个合法政党组成了三个竞选联盟，即“为了墨西哥向前”竞选联盟由右翼政党国家行动党与左翼政党民主革命党（Partido de la Revolución Democrática, PRD）和中左政党市民运动（Movimiento Ciudadano, MC）组成，而在以往的大选中，国家行动党和民主革命党是对立的两个政党；“我们一起创造历史”竞选联盟由左翼政党国家复兴运动党、左翼劳动党和右翼社会汇合党组成；“所有人都为了墨西哥”由中翼革命制度党、右翼墨西哥绿色生态党（Partido Verde Ecológico de México, PVEM）和中翼新联盟党（Nueva Alianza, NA）组成。本次大选还首次允许独立人士参选总统，尽管最后参选的唯一候选人海梅·罗德里格斯·卡尔德隆得票很少。

墨西哥总统选举结果

全国总人口 123 520 000 人

登记选民 89 332 031 人
参加投票人数 56 611 027 人
投票率 63.43%
有效票 55 039 913 票
废票 1 571 114 票

洛佩斯·奥夫拉多尔 30 113 483 票，得票率为 53.19%
里卡多·阿纳亚 12 610 120 票， 22.27%
何塞·安东尼奥·梅亚德 9 289 853 票， 16.40%
海梅·罗德里格斯·卡尔德隆 2 961 732 票， 5.25%

参、众两院选举初步结果

参议院 128 席：

“我们一起创造历史” 55 席

“为了墨西哥向前” 28 席

“所有人都为了墨西哥” 13 席

尚有比例代表制选举产生的 32 席的选举结果没有公布

众议院 500 席：

“我们一起创造历史” 218 席

“为了墨西哥向前” 68 席

“所有人都为了墨西哥” 14 席

尚有比例代表制选举产生的 200 席的选举结果没有公布

据非官方、不完全统计，在墨西哥国会参议院 128 个席位和众议院 500 个席位中，洛佩斯·奥夫拉多尔所属的国家复兴运动党分别获得 58 席和 193 席，国家行动党分别获得 22 席和 79 席，革命制度党分别获得 14 席和 42 席，民主革命党则是 9 席和 23 席。国家复兴运动党所主导的“我们一起创造历史”联盟获得两院席位的简单多数，这将有利于其执政纲领的实施。

全国 32 个州中的 8 个州州长和首都墨西哥市市长选举结果

国家复兴运动党 3 个州

国家行动党 2 个州

公民运动 1 个州

社会汇合党 1 个州

另有 1 个州的州长的选举结果发生争议，尚未宣布结果。

国家复兴运动党提名的墨西哥市市长候选人克劳迪娅·塞英芭（Claudia Sheinbaum）以 47.05% 的得票率当选墨西哥市市长。

洛佩斯·奥夫拉多尔获胜的主要原因

洛佩斯·奥夫拉多尔生于 1953 年 11 月 13 日，曾任民主革命党主席（1996—1999 年）、联邦区区长（即墨西哥市市长，2000—2005 年）。他在 2006 年、2012 年曾两次作为左翼民主革命

党的候选人参加总统竞选，遭到失败。这次是他第三次参加总统竞选，不同的是，他于2011年与民主革命党分道扬镳，另成立国家复兴运动党，他这次是代表该党参选的。他能够以较大优势赢得这次大选的主要原因有五方面。

第一，奥夫拉多尔提出了明确的符合民意的执政纲领。早在2016年11月22日该党第二次全国特别代表大会上，他就提出了39点主张。随后，他将这39点主张又归纳为12条，构成其2018年执政纲领。其要点是：修改原有各项改革；彻底改变反暴力安全战略；不增加税收，不准国家继续欠外债；增加最低工资，增加教师、医生、护士、士兵、警察及其他公务员的工资，将养老金翻番；实质性改变与美国的关系，加强与美国在发展方面的合作，不与美国进行军警合作，反对通过筑隔离墙、驱逐、边境军事化来减少移民；减少总统和公务员的特权；将总统的工资减半；保证不增加新的税种并且不提高现行税率；反腐、厉行节约；建设炼油厂，发展电力工业，降低汽油、柴油和煤气价格；不再建设新建村；制定青年建设未来的计划。他紧紧抓住大众普遍关注的“反腐”和“变革”两个关键词，主张打击腐败，消除社会不平等，誓言终结“权力黑手党”。

第二，奥夫拉多尔有较丰富的执政经验。他在2000年至2005年担任联邦区长官（即墨西哥市市长）期间，工作勤奋、生活廉洁、亲近民众、政绩显著，是高官中为数不多的清官之一，有很好的口碑。他任市长期间，民调支持率高达85%，2004年曾被英国国际市长基金会评为世界第二好的市长。

第三，在这次参加竞选的主要候选人中，阿纳亚与梅亚德相互指责，阿纳亚被指与洗钱集团有牵连，而梅亚德被指与巴西奥德布莱奇特贿赂案有关。

第四，国家行动党和革命制度党在长期执政中，政绩不佳，腐败盛行，暴力猖獗，凶杀率上升；经济发展缓慢，贫困率不降反升；在对外关系上紧跟美国，但又遭到美国欺压，使墨西哥国际威信和声望下降。所有这些使民众怨声载道，因此，把希望寄托在奥夫拉多尔身上。

第五，在对外关系上，奥夫拉多尔强调要改变对美关系，主张在尊重和捍卫墨西哥在美移民工作和生活利益的基础上，发展与美国的合作关系。

洛佩斯·奥夫拉多尔面临的挑战

洛佩斯·奥夫拉多尔将于今年12月1日正式就任总统。他面临的挑战是严峻的，首先，他必须调整经

济发展战略，将培尼亚任内已经通过的能源等多项改革重新加以审视和修改，以提升本国经济增长的速度和质量；第二，他必须打消一些国内外经济界对他的疑虑，继续实行经济开放，以吸收更多的外资和本国资本，投资到经济中一些薄弱的部门；第三，必须提高军警和执法部门官员的素质，加强打击暴力和贩毒集团的力度；第四，加强反腐斗争，制定严格的反腐倡廉规章制度，并付诸实践；第五，制定新的扶贫计划，大幅度改善民生，使中下层民众得到切实的好处；第六，在与美国的关系方面，既要坚持原则，反对美国修筑隔离墙、驱逐和欺负移民与贸易保护主义政策，又要在平等互利的基础上，重视发展与美国的经贸关系，并努力使墨西哥的外交关系更加多元化。

从7月1日奥夫拉多尔大选获胜后在墨西哥市索卡诺广场发表的演说及最近他的一系列讲话和活动来看，他承诺将进行和平、激进的变革，关心穷人，坚持理想和原则，决不背叛人民，发誓要当一名墨西哥历史上的好总统，发展经济、改善民生、反对腐败、整治社会秩序、提高安全程度、打击暴力和贩毒。他号召墨西哥人民和睦相处，将祖国利益置于个人利益之上，使墨西哥成为一个强国。他表示，他将与培尼亚总统配合，在未来四个月的过渡期内搞好政权交接工作，继续与美国和加拿大进行北美自由贸易协定的重新谈判，力争达成最终协议。

奥夫拉多尔胜选后，特朗普向他表示祝贺，并在社交媒体上说“期待”与他合作。两人还互通电话，讨论了贸易和移民等问题。7月13日，奥夫拉多尔会见了到访墨西哥的美国国务卿蓬佩奥等美方高级官员，双方对话“坦诚、尊重、亲切”。奥夫拉多尔请蓬佩奥转交给特朗普一封信，内容涉及“重置”墨美关系的方案，涉及贸易、移民、发展和安全领域。

7月1日奥夫拉多尔当选后，中国外交部发言人陆慷在7月2日的例行记者会上，就墨西哥总统选举一事答问时说：“中国和墨西哥是好朋友、好伙伴。我们对洛佩斯·奥夫拉多尔先生当选墨西哥合众国总统表示热烈祝贺。相信在他领导下，墨西哥将不断取得国家发展新成就，并继续在国际和地区事务中发挥重要作用。”陆慷表示，墨西哥是拉美地区大国和重要新兴市场国家，中墨是全面战略伙伴。中方高度重视发展同墨西哥的关系，愿同墨方一道，增进互信，深化合作，促进各自发展，造福两国人民，为国际社会贡献正能量。✪

（作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员）

奋进新时代 砥砺新作为踏上乡村振兴新征程



旗委书记孟和宣讲全国两会精神



旗委副书记、旗长王雄调研美丽乡村建设

党的十九大吹响了乡村振兴的时代号角，描绘了实现农牧业强、农牧区美、农牧民富的宏伟蓝图。征途筚路蓝缕，时代催人奋进。额济纳旗位于内蒙古最西端，总面积11.46万平方公里，北与蒙古国接壤，边境线长507公里，是自治区重点扶持的19个边境少数民族旗县之一。额济纳旗地理位置特殊，生态功能重要，是西北华北地区重要的生态安全屏障，是“一路一带”战略向北开放的桥头堡，境内有世界仅存的三大胡杨林之一，肩负着守土戍边、筑牢北疆绿色长城、服务国防建设、维护边疆安宁的历史使命。额济纳旗按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总体要求，深化旗情认识，调整发展思路，针对基础设施薄弱、生产经营方式粗放、城乡发展差距等发展短板，直击问题关键，抓住问题要害，握指成拳，合力攻坚美丽乡村建设，探索走出了一条符合额济纳旗情实际的乡村振兴新途径。

一、厚植发展优势，聚集产业振兴新动能。牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推进农业供给侧结构性改革，坚持生态效益与经济效益并重，大力推广绿色、高效、标准化生产，持续推进农业收缩发展、牧业适度发展、沙产业规模发展、精品林果业特色发展、乡村旅游业健康发展。扶持农牧业龙头企业转型升级，加大蜜瓜、奶制品、肉苁蓉、锁阳等农畜产品产业链条延伸，促进农畜产品就地加工转化增值。注重发挥旅游资源优势，坚持“旅游+农牧产业”“旅游+节庆”深度融合，推动乡村

旅游产业转型升级。举办金秋国际胡杨生态旅游节、环胡杨林系列精品赛事活动，开展敖包祭祀、采摘节、骆驼文化节等节庆活动和文艺演出，带动农牧民参与旅游住宿、餐饮、骆驼骑乘、沙漠越野、土特产销售经营，全旗参与旅游产业农牧民达到70%以上，2017年全旗农牧区常住居民人均可支配收入完成21026元，同比增长8.5%。农牧民在乡村旅游发展中鼓起了“钱袋子”，有效释放了乡村旅游新活力。

二、笃行利民之举，凸显基建振兴新风貌。坚持农牧区优先发展，健全城乡融合发展体制机制，促进基础设施和公共服务向农牧区延伸。按照看得见山、望得见水、记得住乡愁的建设要求，整合新农村新牧区、美丽乡村、“一事一议”、兴边富民等涉农涉牧项目，将有限的财力用于合力推进美丽乡村提档升级，用于改善边境边界地区和分散农牧户生产生活条件上。实施农牧区硬化、绿化、美化、亮化、净化全覆盖，配套完善休闲广场、街心公园、文化活动室、卫生室、便民连锁超市和农畜产品交易市场。为守土戍边户安装海事卫星电话、移动座机，财政按月补贴话费，实行流动服务上门送生活必需品、送科学技术，推进数字化牧场建设，着力提升分散农牧户生活幸福感。注重培育农牧区文明新风尚，健全《村规民约》，实行嘎查村环境卫生物业化管理。深入开展文明苏木镇、文明嘎查、文明家庭系列创建活动，村容村貌整治成效显著。

三、狠抓标准建设，唱响党建振兴新旋律。紧紧围绕“促发展、构和谐、固边防”主题，大力实施“五边行动”，不断增强基层党组织的创造力、战斗力和凝聚力，切实筑牢边疆堡垒屏障。建立“1+1+N”“巡回便民服务”等服务载体和“三联三动”“党员中心户+派出所+牧户”等军警地共驻共建载体，深入开展“下基层办实事转作风”、社会扶贫结对帮扶活动，构筑爱民强边屏障。涌现出“时代楷模”苏和、“全国民族团结进步模范个人”乌云苏依拉等先进典型，算井子公安边防派出所荣获“爱民固边先进集体”，纳林高勒边防派出所荣获全国“先进基层党组织”荣誉称号，额济纳旗连续五次荣获全国“双拥模范县”、八次获得内蒙古自治区“双拥模范旗”荣誉称号。潮平岸阔风正劲，扬帆起航正逢时。团结进取拼搏实干的额济纳人民，在新时代乡村振兴的新长征路上，将不忘初心，砥砺前行，铸就新辉煌。



举办采摘节



环胡杨林自行车比赛



乡村面貌焕然一新

不忘初心

推动中国化的国际教育



中国常熟世界联合学院

中国常熟世界联合学院（下称“常熟UWC”）创立于2015年。是中国内地的第一所、全世界第15所UWC。常熟UWC为学生提供一个多元文化的环境、具有挑战性和转型性的教育体验。其“知行”项目和寄宿生活给予学生十分宝贵的体验式学习经历。常熟UWC鼓励学生主动交流促进相互理解，互相尊重，承担责任、追求理想，并培养学生解决纠纷和应对可持续发展问题的能力。

作为一所国际文凭大学预科课程学校，常熟UWC提供高质量的两年制IBDP课程和一年制Pre-DP课程。所有来自近百个国家和地区的不同背景的学生都需住校以便充分参与及利用学校提供的中国语言和文化、社会公益创业及环境保护等项目。



IB文凭课程

提供11年级和12年级的IB文凭课程，同时，专门设计了10年级的IB预备班课程，为正式的IB文凭课程做准备。



知行项目

知行项目旨在为学生创造许多机会实践这些价值观并鼓励学生具有终身学习的能力。



住宿生活

与来自世界各地有着不同背景的同学和师长一起生活，是改变自我的重要因素。

天津国际邮轮母港



开创高质量发展新局面

天津滨海新区

「 开放创新·引领未来 」