

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年9月5日出版  
第17期 总第461期

全国人大常委会机关刊物



聚焦

## 民法典编纂迈出“第二步”

ISSN 1671-542X



邮发代号: 2-18

国内刊号: CN11-3442/D

国外刊号: ISSN 1671-542X





8月27日,十三届全国人大常委会第五次会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵



8月30日,十三届全国人大常委会第十二次委员长会议在北京人民大会堂举行,栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵



8月31日,全国人大常委会委员长栗战书主持十三届全国人大常委会第五次会议闭幕会。在会议完成有关表决事项后,栗战书发表讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

# 民心所向 人大所向

在刚刚结束的十三届全国人大常委会第五次会议上,有几项议程引起了人们的广泛关注。由于这几项议程紧扣党和国家中心工作,契合了百姓的当下关切,所以,成为全社会热议的话题,有的甚至还登上了网络“热搜”榜。更为重要的是,对这几项议程所展开的讨论,体现了人们对人大工作的深度参与。

个税不仅仅是国家筹集财政收入的重要税种,也是调节社会收入分配、促进经济稳定增长的重要工具,对保障和改善民生、实现社会公平正义具有重要意义。这就决定了个税改革及个税法修改关注度高,难度系数大。此次全国人大常委会对个税法进行修改,是自1980年个税立法以来的第七次修改,其重点不再是简单的减除费用标准,而是历史性开启我国个税制度由分类税制向综合税制的转变。为了通过个税法修改来最大限度地释放改革红利,并最终惠及广大人民群众,立法者坚持开门立法的原则,充分听取各方面意见,特别是公众的意见。从民意反映看,整个社会对于个税改革的必要性以及个税改革的总体方向、基本路径和大的原则认识是一致的。当然,修改后的个税法在有的方面尚未完全达到公众的预期,这也很正常。因为个税改革是一个长期的过程,现在仍处在进行时,有些改革措施不可能一步到位,党和国家将会通过不断的改革为我们提供更多的“看得见的公平和拿得到的实惠”。这次修法中的一些建议也会在接下来的个税改革中被采纳。

对于电子商务,有一句话描述得非常恰当:只有我们想不到,没有网上买不到。的确,电子商务的悄然兴起和快速发展,颠覆了传统的消费方式,并对经济和社会发展产生了深刻的影响。但是,电子商务在快速发展的同时,也引发了一些新的矛盾和问题。特别是它一度呈现出快速增长的态势。历经五年打磨和四次审议,这部法律终于进入我们的生活。电子商务法的出台,标志着电子商务将全面步入法治轨道,不再是法外之地。特别需要指出的是,广大消费者在这部法律的出台过程中发挥了重要作用,可以说,他们既是立法的推动者,又是立法的受益者。

民法典是一部自带话题的法律。因为在庞大纷繁的法律体系中,民法与百姓的关联最为密切,它渗透到了社会生活、经济生活的每一个角落,它调整着我们每一个人的衣食住行、生老病死和企业的生产经营等。可以说,从出生之日起,我们就生活在民法之中。所以,对于这部法律,我们每一个人都有话可说。按照“两步走”的工作思路,民法典各分编草案已进入审议程序。从内容上看,民法典各分编都是为百姓“量身定制”的。所以,在民法典各分编草案的修改完善过程中,普通百姓将扮演重要角色,将发挥更大的作用。

传染病防治工作是重要的民生工程,事关人民群众的身体健康和生命安全,事关国民经济发展和社会稳定。对传染病防治法的实施情况进行检查,是对传染病防治工作所进行的一次全面“会诊”。由于全国人大常委会在开展执法检查时,坚持问题导向,突出重点,深入基层,力求通过执法检查发现问题、解决问题、改进工作,因此,受到了各界舆论的普遍好评。一些基层群众表示,这次执法检查,就像在炎热的夏日里给我们带来了一场及时雨。

作为一种常规的监督手段,审查计划和预算报告,实际上就是对中国经济所作的一次“年检”。经济的本质,就是人心。从“年检”的情况看,今年以来,面对日益错综复杂的国内外形势,中国经济保持总体平稳、稳中向好态势,这显然是万众一心的结果。可以预期,有了民心作坚强的后盾,中国经济将会继续处乱不惊,一路走好。

民心所向,人大所向,这是新时代人大工作的一个显著特色。按照由家而国的思维向度,普通百姓是从关注自身利益出发,来关心人大工作。而人大把百姓的关切作为工作的着力点,不仅拉近了与公众之间的心理距离,同时,也使越来越多的普通百姓走近人大、关注人大、支持人大,成为人大工作最忠实的粉丝。

汪利军





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17期  
9月5日出版  
总第461期

总 编 汪铁民  
副 总 编 金果林 马增科  
本期执行主编 金果林  
责任编辑 张宝山  
美术编辑 李洪兴

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

记者通联部 010-63097970  
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354  
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

国际刊号 ISSN1671-542X

国内刊号 CN11-3442/D

邮发代号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

## 图文报道

- 04 健全完善代表工作机制,  
依靠人大代表做好新时代人大工作  
——栗战书委员长主持召开列席十三届全国人大常委会  
第五次会议全国人大代表座谈会侧记 / 王博勋

## 特 稿

- 07 在第十三届全国人大常委会第五次会议上的讲话 / 栗战书

## 专 稿

- 09 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查  
《中华人民共和国传染病防治法》实施情况的报告  
——2018年8月28日在第十三届全国人民代表大会  
常务委员会第五次会议上 / 王 晨

## 总编絮语

- 01 民心所望 人大所向 / 汪铁民

## 聚 焦

- 15 民法典编纂迈出“第二步”  
——各分编草案初次提请最高立法机关审议 /  
杨维汉 王 琦  
16 民法典分编草案: 如何更好保护人民民事权利 /  
罗 沙 丁小溪  
18 民法典分编草案: 哪些条款关系你、我、他 /  
杨维汉 罗 沙 陈 菲 罗争光 丁小溪 王 琦  
21 民法典分编: 既要体现中国精神又要有时代先进性 /  
朱宁宁  
23 我国民法典分编编纂中的几个问题 / 王利明

## 专 论

- 30 个人所得税制: 从分类向综合的迈进 / 刘 怡

## 关 注

- 32 个人所得税法修正: 调节收入分配, 释放减税红利 /  
赵祯祺  
35 厉行法治 引领电商高质量发展 / 李小健





8月31日下午,十三届全国人大常委会第五次会议在北京人民大会堂闭幕。会议经表决,通过了电子商务法、土壤污染防治法、关于修改个人所得税法的决定,国家主席习近平分别签署第7、8、9号主席令予以公布。全国人大常委会委员长栗战书主持会议。摄影/中新社记者 刘 震

- 37 让土壤污染防治穿上“铠甲” / 王晓琳
- 39 耕地占用税法草案: 加大耕地保护力度 / 于 浩
- 41 刑法修正案二审: 更好地体现与巩固改革成果 / 王博勋
- 43 如何在监察体制改革实践中做好法法衔接 / 张宝山

## | 报 道 |

- 45 经济“年中报表”: 总体平稳、稳中向好 / 李小健
- 47 收了多少? 花了多少? 花向哪里?  
——聚焦今年上半年“国家账本” / 李小健
- 49 城乡义务教育一体化: 影响多重战略的系统性工程 / 刘文学
- 52 传染病防治: 薄弱环节亟待加强 / 于 浩
- 54 短评: 成绩不说跑不了, 问题不说不得了! / 于 浩

## | 泛 读 |

- 看 世 界 55 德国人是这样养狗的: 在制度之下 / 李 勇



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](http://zygjig.12388.gov.cn)





# 健全完善代表工作机制， 依靠人大代表做好新时代人大工作

——栗战书委员长主持召开列席十三届全国人大常委会  
第五次会议全国人大代表座谈会侧记

文 / 本刊记者 王博勋

“大家对基层情况最熟悉，对党中央决策部署贯彻落实情况最了解，对人民群众的呼声感受最深切。关于加强和改进全国人大工作、更好发挥人大代表作用，大家有哪些意见建议，可以畅所欲言。”8月29日下午，栗战书委员长主持召开部分全国人大代表座谈会。

在常委会会议间隙召开代表座谈会，这是第一次，并将在日后形成机制。前来参会的是列席十三届全国人大常委会第五次会议的52名全国人大代表，他们大多数来自基层一线。代表们争先发言，结合自己的履职实践，谈感受说

体会提建议，气氛十分热烈。

## “接过这份沉甸甸的重任，当好人大代表”

“刚当选为全国人大代表时，我激动得好几天都没睡好觉！当时我就下定决心，一定要为农民工办好事、办实事，决不辜负我作为代表的职责。”农民工代表黄久生激动地说道。

从建筑工地的小工成长为建筑行业技术过硬的能手，自身成长之外，黄久生还担任起在外农民工党支部书记，为农民工开展培训，帮他们脱贫致富、维

护权益。当选代表这半年来，他更是抓紧一切机会深入工地和农村，倾听农民工和农民的酸甜苦辣，尽力将他们的心声带到北京。

同样是第一次当选全国人大代表的王威东列出了自己的履职时间表：5月初参加本届第一期全国人大代表培训班；6月下旬赴吉林参加全国人大常委会传染病防治法执法检查；8月底列席全国人大常委会会议，结合调研情况积极建言……细数自己半年来参加的代表活动，他直言“感到非常充实，学到了很多，有了新的思考，这些都





8月29日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京主持召开部分全国人大代表座谈会，就加强和改进全国人大工作、更好发挥人大代表作用听取代表意见建议。摄影/新华社记者 刘卫兵

颇深，“这是从代表列席常委会会议以来，第一次由委员长近距离地和代表交谈了解情况，让我们感受到了全国人大常委会对代表的重视。”

听了大家的发言，栗战书指出，习近平总书记高度重视人大代表工作，对各级人大代表寄予殷切期望，就支持和保障代表依法履职，密切国家机关同人大代表、人民群众的联系等作出重要论述、提出明确要求，为做好新时代人大工作特别是代表工作提供了指引和遵循，我们要认真领会好、贯彻好、落实好。

他强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，吃透党中央精神，善于从大局和全局上思考问题、发表意见、提出建议，紧紧扣住贯彻落实党中央决策部署履行职责、做好工作。希望代表们努力提升自身政治素养和履职能力，旗帜鲜明讲政治，密切联系人民群众，树立人大代表良好形象，在本职岗位上建功立业，在为民服务中担当尽责，为做好新时代人大工作贡献力量。

### “当代表就是要讲实话、道实情”

全国人大代表担负着亿万人民的重托和期待，代表人民的利益和意志。能否真实、准确地了解和反映百姓心声，号准群众的脉搏，影响着代表桥梁纽带作用的充分有效发挥。

“作为一名来自基层的代表，一定要讲实话、道实情，要将基层的声音、人民的心声原汁原味地传递上来。”这是连任两届全国人大代表的肖利平履职六年来最深刻的体会。

郭汶霞也是一位“老代表”。回忆自己的履职经历，她表示切身体会到了人大工作的严谨性、严肃性，见证了国家治理的进步，感受到百姓的获得感和满意度在人大工作的推动下不断提升。谈到如何更好地履职，她建议进一步丰富调查研究、执法检查、督查等活动的形式，让代表们多接触些真实情况，为

党和国家作出决策提供有效依据。

王家娟代表是带着家乡父老的嘱托来北京的。“百姓们非常信任我们代表。这次来北京前，一位抗联的老大爷拄着拐杖特意找到我，说一定给他带个话，希望有关部门能解决百姓看病难的问题。”关于如何更真实深入地了解基层情况，她建议进一步增强人大执法监督的刚性，形式要灵活多变，既有轰轰烈烈的检查，也要有明察暗访，更多地了解真实情况。

来自贵州的何琳代表说，当年栗战书委员长在贵州当省委书记时，下矿井、跑遍贵州88个县，让她深受触动。今年7月，委员长又轻车简从前往江西、福建调研，随机下基层、进农村，倾听百姓声音，自己一定学习、传承好这份求真务实的精神。

还有几位代表根据调研中发现的问题提出了建议。例如，有的代表结合近期发生的疫苗事件，建议修改已经施行三十多年的药品管理法，进一步完善相关制度，守住药品安全底线。还有代表聚焦创新、教育、文化等方面，反映所了解的情况并提出针对性的建议。

“全国人大代表在宣传贯彻党和国家重大战略方针政策方面，在反映人民群众呼声要求方面，在呼吁国家解决人民群众迫切需要解决的问题方面，在推进改革开放、维护社会稳定、促进经济高质量发展方面，都可以发挥更大的作用，也都承担着更大的责任。”栗战书强调，人大代表要加强调查研究，转变作风，本着对党和国家负责、对人民群众负责的精神，深入基层，深入群众，了解真实情况，向党和国家提出更符合实际、更符合群众心愿的意见和建议，帮助党和国家、政府把决策、政策出台好。

### “支持和保障代表依法履职，更好发挥代表作用”

党的十九大报告指出，要更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会

为我今后更好地履职、当好人大代表提供了帮助”。

刘蕾是一名连任三届的“老代表”，也是赫哲族唯一一位全国人大代表。回顾十多年来的履职历程，她表示，作为一名少数民族代表，深切地感受到党中央对人口较少民族的重视。尤其是党的十八大以来，赫哲族在经济、民族文化等发展上实现了重大转变。

“人大代表是一份沉甸甸的使命和责任，是人民赋予我们的使命和责任，是国家对我们的期望。”能有机会参加这样一场别开生面的座谈会，刘蕾感触





8月29日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京主持召开部分全国人大代表座谈会。图为全国人大代表厉莉在座谈会上发言。摄影/本刊记者 马增科

成为同人民群众保持密切联系的代表机关。其中，加强人大机关与代表之间的联系、支持和保障代表依法履职，是推动更好发挥代表作用的重要方面。那么，代表们又有哪些需求和意见建议呢？让我们回到会场。

车捷代表作自我介绍时说，他既是人大代表，又是一名党员律师。“律师是法律的践行者，具有发现法律漏洞和不完善之处的天然优势。”他建议在立法过程中多吸纳律师代表的意见，促进法律更加完善。同为律师的李宗胜代表十分赞同这一提议。他将立法比喻为公权力和私权利摩擦碰撞出的“火花”，并表示“律师非常接地气，不仅知道老百姓需要什么，还掌握一定理论，了解法律需要完备的地方”。

“厉莉同志，你是法官，你怎么看？”栗战书问同样在司法一线工作的厉莉代表。

厉莉回答称，确实应当让更多的法律专业领域代表参与到立法工作中来。“检察官和法官都是直接和老百姓打交道的，所以这部法好用不好用、在实践中存在哪些问题，我们的感知是最清晰的。”她建议开通征求代表意见的

专门通道，进一步推进科学立法和民主立法。

提出议案、建议是法律赋予人大代表的重要权利，也是代表履行职责的重要方式。只有将这些议案、建议真正办理落实好，群众的呼声才能得到实实在在的回应。

对于如何提升议案、建议的办理效果，肖利平代表有着自己的思考：“就像委员长所说的，代表是天天和群众在一起、每天接触实际工作的，对于每项政策实施的效果深有体会。建议各级政府和部门尊重代表提出的议案、建议，

建议的办理不简单停留在字面上的满意、基本满意和不满意上，而要将代表联系工作作为搞好调查研究、改进工作的重要抓手。”

“我们每位代表，特别是基层代表，每个人都肩负着父老乡亲的期盼。”刘锦秀代表结合履职中遇到的问题，建议在对代表议案、建议进行清晰分类的基础上，明确告知代表主要办理部门，让代表在建议办理过程中有互动、有参与，进一步提高建议落实率。

来自香港的三位代表表示，希望全国人大常委会强化对港澳台代表的支持和保障力度，增进港澳台代表对内地有关情况的了解，进而提升代表履职能力，使代表们能更好地向港澳台同胞宣传国家的方针、政策等，更好地发挥代表作用。此外，还有几位代表就加强网络培训等方面提出了建议。

“支持和保障代表依法履职，更好发挥代表作用，是做好新时代人大工作的重大课题。”各位代表发言后，栗战书表示，大家提出了很好的意见和建议，我们将认真研究和采纳。他强调，全国人大常委会要遵循和把握代表工作规律，健全完善代表工作机制，自觉接受代表监督，依靠全国人大代表做好常委会各项工作。常委会工作机构要尊重代表主体地位，增强为代表服务的意识，认真做好各方面工作，为代表依法履职提供高质量的服务保障。★

## 记者手记

两个多小时的座谈会上共有22名代表发言，他们来自全国各地基层一线，有“老代表”也有“新代表”。代表们都格外珍惜这次机会，希望将自己履职中的所见所思所想所感带到会上，反映好人民的呼声，更好地发挥代表作用。栗战书边听边记，不时插话交流。

会议期间栗战书的几个小举动给记者留下了深刻印象，也让在座各位代表觉得很暖心：会前，他一一与代表们握手；会议进行中，由于场面十分火热，大家错过了吃饭时间，他专门叮嘱工作人员为代表们留好饭；散会时，他目送代表们离开会场后，并未直接离去，而是留下来与工作人员研究讨论如何落实好代表们提出的意见、建议……

会议结束后，代表们都很兴奋。他们告诉记者，在常委会会议期间召开列席会议代表座谈会，这是前所未有的，更是振奋人心的。大家深刻感受到全国人大常委会对代表的重视，对基层群众呼声的关注，这些都激励着他们不断提升能力，积极履职，加强调查研究，反映群众呼声，更好发挥代表作用。



# 在第十三届全国人大常委会 第五次会议上的讲话

(2018年8月31日)

全国人大常委会委员长 栗战书

各位委员、各位同志：

本次会议议程较多，在大家的共同努力下，顺利完成了预定任务。共审议8件法律草案，通过了其中3件；听取审议4个工作报告和1个执法检查报告；批准了1件国际条约，表决通过了代表资格审查报告和人事任免案。

本次会议审议通过了电子商务法。这部法律经过常委会4次审议，3次向全社会公布法律草案，充分听取和研究了各方面的意见建议。法律将电子商务的主要模式和业态纳入调整范围，明确电子商务经营者特别是平台经营者的义务与责任，规范经营者办理工商登记和免于登记的情形，严格禁止虚假宣传、强行搭售、通过搜索和竞价排名误导消费者等行为。常委会组成人员认为，电子商务法是一部鼓励、支持、创新、规范和保障电子商务健康发展的促进法，是一部维护广大消费者、平台经营者和平台内经营者合法权益，维护市场秩序和公平竞争的保障法。各有关方面要学习好、宣传好、落实好电子商务法，依法保障各方主体的正当权益，推动电子商务持续健康发展。

制定土壤污染防治法，依法保护土壤环境，是党中央确定的重要任务，是保障人民群众“吃得放心”的民生工程。全国人大环境与资源保护委员

会牵头起草了土壤污染防治法草案，经常委会3次审议，在本次会议上表决通过。这部法律的出台，改变了我国土壤污染防治缺乏专门法律规范的状况，织密织严了生态环境保护的“法制网”。各有关方面要全面贯彻实施生态环境领域各项法律，协同推进土壤及水、气、声、渣、光等污染防治工作，用法治的力量保护生态环境，坚决打好污染防治攻坚战。

本次会议对个人所得税法作出第7次修改。这次修改主要是推动个人所得税从分类税制向综合与分类相结合的税制转变，将工资薪金、劳务报酬、稿酬、特许权使用费等4项劳动性所得纳入综合征税范围，调整优化了税率结构，提高了基本减除费用标准，扩大了低档税率的级距，把教育、医疗、住房、养老等与群众生活密切相关的支出设为专项附加扣除。国务院要抓紧制定完善配套法规，落实税前扣除等法律规定，确保法律得到有效实施，进一步发挥好个人所得税在调节收入分配和促进经济社会发展中的作用。

编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务，是完善中国特色社会主义法律体系的重要举措。2017年3月十二届全国人大五次会议审议通过民法总则，完成了编纂民法典的第一步。本届全国人大常委会接

续努力，抓紧推进民法典各分编的编纂工作，形成了6编共1034条的民法典各分编草案，提请本次会议审议。常委会组成人员充分肯定民法典各分编的编纂工作，普遍赞成各分编的总体考虑、结构安排和主要内容，也提出了许多修改建议。下一步，要继续深入审议各分编草案，确保到2020年制定出一部体例科学、结构严谨、规范合理、内容协调一致的中国特色社会主义民法典。

本次会议听取审议了国务院关于今年以来计划、预算执行情况的2个报告。常委会组成人员普遍认为，今年以来，面对日益错综复杂的国内外形势和中美经贸摩擦等严峻挑战，以习近平同志为核心的党中央统揽全局、坚强领导，全国上下齐心协力、共同奋斗，经济保持总体平稳、稳中向好态势，预算执行情况较好，收入平稳较快增长，重点支出保障有力，党中央各项决策部署正在扎实推进。在肯定成绩的同时，也要清醒认识到，我国发展的外部环境正在发生明显变化，一些不确定因素造成的负面影响和冲击不容低估，经济运行稳中有变，下半年任务将更为艰巨。大家强调，国务院及各部门、各方面要认真贯彻落实党中央对当前经济形势的判断和作出的部署，以落实党中央提出的稳就业、稳金融、

稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期的“六个稳”为目标和重点,坚定发展信心,保持战略定力,着力办好自己的事,确保完成全年经济社会发展任务。大家提出,要把握好宏观调控的节奏和力度,保持经济运行在合理区间,抓紧落实减税降费各项措施,着力缓解企业普遍反映的融资难融资贵问题,提高财政资金使用效率,积极稳妥防范和化解地方政府债务风险。统筹做好中美经贸摩擦的研判应对工作,积极开拓新兴市场,抓紧核心技术攻关,创造和稳定就业。

本次会议听取审议了国务院关于推动城乡义务教育一体化发展、提高农村义务教育水平工作情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院及其有关部门的工作和成效。同时强调,各级政府要高度重视城乡义务教育存在的差距,合理规划城乡义务教育布局,加大对乡村义务教育的扶持力度,提高乡村教师待遇保障,着力解决教育的“乡村弱”和“城镇挤”问题,努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。

传染病防治法执法检查是今年常委会监督工作的重要内容。王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰等4位副委员长分别带队,赴8个省、区实地检查。本次会议听取审议了执法检查报告。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家认为,传染病防治法贯彻实施情况总体是好的,但传统传染病威胁持续存在,新发传染病时有发生,前不久发生的问题疫苗案件暴露出相关工作中的严重漏洞。大家建议,要严格落实传染病防治法的各项规定,坚持预防为主、防治结合,联防联控、群防群控,加强对违法行为的惩处和对失职行为的问责,坚决守住公共安全底线。

各位委员、各位同志,这里有三件事情说一下。一是,习近平总书记近日主持召开中央全面依法治国委员会第

一次会议并发表重要讲话,强调要加强党对全面依法治国的集中统一领导,坚持以全面依法治国新理念新思想新战略为指导,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。总书记的讲话深刻阐述了成立中央全面依法治国委员会的战略意义,系统阐明了全面依法治国的新理念新思想新战略,提出了“十个坚持”的明确要求,对推进全面依法治国作出了总体部署,明确了中央全面依法治国委员会的职责定位和重点任务,是新时代法治中国建设的纲领性文件,也为做好人大工作提供了指引和遵循。总书记讲话印发后,全国人大常委会机关和全国人大各专门委员会要认真传达学习,搞好讨论,人大常委会组成人员更要认真学习领会。我们要坚决贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,坚持党中央对全面依法治国的集中统一领导,贯彻落实中央全面依法治国委员会的部署要求,行使好宪法法律赋予的各项职权,担负起人大在全面依法治国中的使命职责,为建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作出应有贡献。在讲话印发前,大家可先学习8月24日新闻报道稿。

二是,党中央已经批准十三届全国人大常委会立法规划,这是法治建设和人大工作中的一件大事。立法规划坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧紧围绕党中央决策部署、改革发展实践要求和人民群众重大关切,对本届五年的立法工作作出统筹安排。列入规划的一类项目有69件、二类项目有47件,还有三类项目和临时提请审议的项目,本届的立法任务相当艰巨繁重。为了落实好立法规划,常委会将于9月初召开立法工作会议,深入学习领会习近平总书记和党中央的指示要求,研究部署实施规划的相关工作。我们要以高度的政治责任感和使命感,认真落实党中央批准的立法规划,在党中央集中

统一领导下,发挥人大在立法工作中的主导作用,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,在保证立法质量的前提下,加快立法步伐、提高立法效率,进一步完善中国特色社会主义法律体系,为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程筑牢法治根基。常委会组成人员可以围绕确定的立法项目进行一些调查研究和思考。每年还要制定年度立法工作计划,大家可以及早介入。

三是,本届常委会将继续坚持委员长会议组成人员和常委会委员直接联系全国人大代表的制度,这是加强常委会同人大代表的联系、充分发挥人大代表作用的重要措施,是人民代表大会制度的基本要求,也是人大工作的重要基础。目前委员长会议16名组成人员直接联系的93名代表已经确定,常委会委员直接联系的347名代表也确定了。常委会组成人员都是全国人大代表,再直接联系几名代表,可以更多地了解实际情况、听到各方面声音,有利于在常委会更好地发挥作用。联系代表可以有多种方式,本次会议期间,我们召开了列席会议的52名全国人大代表座谈会,直接听取他们对人大工作的意见建议,这也是常委会直接联系人大代表的一种方式。希望常委会组成人员高度重视这项工作,利用各种机会,尽可能多地接触和联系人大代表,积极参加所在选举单位组织的代表活动,赴地方开展执法检查、调查研究等工作时,也要注意听取在当地的全国人大代表的意见,反映代表和群众的呼声,回应代表和群众的关切。常委会办公厅和有关方面要做好服务保障工作,为常委会组成人员联系代表提供便利,有针对性地邀请相关代表参加常委会会议和工作,同时在总结实践经验的基础上,修改完善联系代表的工作机制,进一步拓宽联系渠道,丰富联系内容,增强联系实效。■



# 全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查 《中华人民共和国传染病防治法》 实施情况的报告

——2018年8月28日在第十三届全国人民代表大会  
常务委员会第五次会议上

全国人大常委会副委员长 王 晨



8月28日上午,十三届全国人大常委会第五次会议举行第二次全体会议。全国人大常委会副委员长王晨作全国人大常委会执法检查组关于检查传染病防治法实施情况的报告。摄影/中国人大网 李 杰

## 全国人民代表大会常务委员会：

传染病防治工作是重要的民生工程,事关人民群众的身体健康和生命安全,事关国民经济发展和社会稳定。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从时代发展前沿和国家战略全局高度,把人民健康放在优先发

展战略地位,提出了实施健康中国战略。习近平总书记针对卫生与健康工作包括传染病的防治工作,发表了一系列重要讲话。习近平总书记强调,“要坚定不移贯彻预防为主方针,坚持防治结合、联防联控、群防群控,努力

健康服务”。根据全国人大常委会监督工作计划,全国人大常委会执法检查组于今年5月至7月对传染病防治法进行了执法检查。这次执法检查充分体现了全国人大常委会围绕国家发展战略大局和人民群众关心的热点问题开展监督工作这一重要思路,同时也

是保障人民群众健康,推动健康中国建设的重要举措。现在,我代表执法检查组向常委会作报告。

### 一、执法检查的工作情况

全国人大常委会对这次传染病防治法执法检查高度重视,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书作出重要批示,指出“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”。根据这一指示精神,教科文卫委员会前期召集国务院相关部门进行座谈,初步了解相关情况,协助常委会做好执法检查有关工作,并于4月份赴河南、湖北开展了调研工作。在此基础上,全国人大常委会制定执法检查工作方案,紧密结合传染病防治法的规定和当前传染病防治工作中存在的突出问题,确定十项重点检查内容,并成立传染病防治法执法检查组,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,成员包括信春鹰等10位全国人大常委会委员和教科文卫委员会委员,同时还邀请14位全国人大代表参加。

5月3日,执法检查组召开了第一次全体会议,对执法检查作了具体部署。国家卫生健康委员会、农业农村部、教育部、财政部等4个部门负责同志在会上作了有关工作汇报,人力资源和社会保障部、海关总署、国家市场监督管理总局等有关负责同志出席会议并提供书面汇报材料。5月至7月,执法检查组分四个小组,由四位副委员长带队,分别赴内蒙古、吉林、福建、广东、四川、云南、陕西、新疆等8个省(区)开展执法检查。各检查小组在工作中,坚持问题导向,突出重点,深

入基层,力求通过执法检查发现问题、解决问题、改进工作,共检查了24个市(州、县),召开了18场地方座谈会和专题汇报会,听取了地方政府和有关部门的情况汇报;实地查看13家医院,16家省市县区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。各执法检查组广泛听取各方面意见和建议,深入调查了解了传染病防治法的实施情况,分别形成了分组报告。在汇总各方面情况后,形成了执法检查报告(稿)。7月25日,执法检查组召开第二次全体会议,讨论执法检查报告(稿),同时听取了国务院有关部门的意见,并对执法检查报告(稿)作出进一步修改完善。

### 二、贯彻实施传染病防治法的基本情况

检查组认为,传染病防治法自颁布实施以来,对我国预防、控制和消除传染病的发生与流行,保障人民群众身体健康,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传染病防治法,在健全体系、提升能力、完善机制、强化保障等方面,积极采取措施,不断加大力度,传染病防治工作取得明显成效。检查过程中,各地普遍反映,“传染病防治法是一部好法、管用的法”。近年来,由于依法防控,措施得当,全国没有发生传染病的大规模暴发流行。

#### (一)法律宣传普及活动广泛开展

国务院及有关部门认真组织学习传染病防治法,努力营造全社会共同关注传染病防治的法治氛围,引导和动员广大群众参与传染病防治工作。各级政府采取多种形式开展传染病防治法的宣传普及工作,定期通过各种媒体、健康讲座等形式向公众普及传染病防治知识;充分发挥爱国卫生运动优势,通过开展环境卫生整治、病媒生物防控、卫生城市城镇创建等活动,

宣传传染病防治法。传染病防治相关部门加强对工作人员的法律法规培训和知识普及、技能培训。这些法律宣传普及活动取得了积极的效果。

#### (二)配套法规和标准体系建设逐步完善

推进传染病防治的配套法规、部门规章和制度建设。国务院修订了《疫苗流通和预防接种管理条例》等行政法规。国务院有关部门相继出台《关于进一步加强疫苗流通和预防接种管理工作的意见》等政策文件,修订了《血站管理办法》《消毒管理办法》等与传染病防治密切相关的部门规章。制定和修订了相关标准,其中包括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)也相继出台多部地方性法规和政府规章,进一步健全传染病防治各项制度,为依法依规开展传染病防治工作发挥重要作用。

#### (三)各项防控措施取得积极效果

一是国务院将重大传染病的防控工作列入重要议事日程。国务院印发或多个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。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。二是国务院逐年加大财政投入。如2013年至2017年,中央财政对实施免疫规划和艾滋病、结核病、血吸虫病、包虫病防治等重大公共卫生项目的专项补助资金由56亿元增加到96亿元,年均增长14.4%;中央财政通过基建投资支持地方疾控中心建设,累计安排补助资金136亿元,使疾病预防控制体系基础设施条件得到明显改善。三是针对重大传染病制定基本医疗保险和医疗救助政策,将耐多药肺结核、艾滋病机会性感染纳入新型农村合作医疗大病保障范围,医疗费用予以减免。同时,还实施了包括传染病防治在内的健康扶贫工程。四是加强



传染病防治的科技支撑,实施艾滋病和病毒性肝炎等传染病防治科技重大专项,在监测检测、预警溯源、应急救援等方面取得了突破性进展。

上述这些措施取得了积极的效果。据统计,近年来,全国传染病疫情总体形势稳中有降。甲乙类传染病年报告发病率、死亡率分别控制在227/10万和1.42/10万以下,平均年报告发病率较上一个五年下降11%。国家免疫规划疫苗接种率持续保持在90%以上,防控儿童乙肝病毒感染取得突出成就,艾滋病全国整体疫情控制在低流行水平,结核病死亡率稳步下降,绝大部分疫苗所针对的传染病发病率降至历史最低水平。成功应对了人感染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性疫情,未发生传染病大规模流行。2015年广东省面对全国第一例输入性中东呼吸综合征,反应迅速,措施得力,及时有效控制疫情,取得良好的社会反响。

#### (四) 防控能力和水平明显提高

省、市、县三级卫生监督网络进一步健全,医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价工作全面推进,围绕传染病综合管理、疫情报告和控制、医疗废物处置等8项内容,实施分类监管、综合评价和跟踪问效。国务院积极推进传染病防治信息化建设,建立了传染病动态监测大数据监测分析平台。我国已建成世界上最大规模的传染病网络直报系统。县级以上疾病预防控制中心100%实现传染病网络直报,传染病报告时效从过去的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%,传染病漏报率持续下降。生物安全实验室建设取得明显进展,三级实验室已达41家,今年1月我国首个生物安全四级实验室开始运行,标志着我国已具备较为完善的高致病性病原检测和研究的安全防护能力。突发急

性传染病快速检测技术大幅度提高,已经具备在72小时内检测300余种病原体的能力。突发疫情的应对能力持续加强,在23个省份布局建立的4类37支国家卫生应急队伍,已成为有效应对国内外重大公共卫生事件、突发事件的骨干力量。

#### (五) 部门协作、依法监督得到加强

各级政府初步建立了联防联控机制,卫生、农业、海关、交通运输等部门共同协作,在应对人畜共患传染病、口岸公共卫生事件等方面取得了积极的效果。一些历史上鼠疫等重点传染病流行省份还建立了区域联防联控机制。相关部门认真履职,加强对传染病防治相关工作的监督。卫生部门充分发挥监督执法在传染病防治工作中的作用,以问题为导向,开展医疗废物处置等专项监督检查,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;教育部门将传染病防治工作纳入学校专项督导检查内容,严防严控学校传染病风险;农业部门每年对重大动物疫情的防治工作进行专门部署并开展检查等。

### 三、法律实施中存在的主要问题

#### (一) 传染病防治形势依然严峻、任务仍然艰巨

当前,传统传染病威胁持续存在,新发传染病不断出现,防治传染病面临双重挑战的基本格局没有改变。一是人口跨境、跨区域大规模流动加剧传染病传播风险,流动人口容易成为传染病易感人群,防治措施难以完全落实。例如,据呼和浩特海关反映,经常在内蒙古口岸从事跨境运输的外籍交通行业从业人员病毒性肝炎、梅毒等传染病总体患病率高达30%,境内传染风险很大。二是活畜、活禽的调运,缺乏有效的检疫监管措施,易造成人畜共患病的传播蔓延。三是不安全性行为的增加导致艾滋病、梅毒等性传播疾病蔓延的趋势未得到有效遏制。据统计,目前全国艾

滋病总体上虽然呈低流行态势,但感染人数持续上升,经性传播已是主要传播途径,以2017年第二季度为例,全国经性途径传播占比为93.7%。四是生态环境的破坏,使一些新病种的出现逐年加快,传染病防治情况愈加复杂,传染病防治难度持续增加。五是人感染高致病性禽流感等新发传染病和埃博拉出血热等输入性传染病的隐患时刻存在,几乎每1至2年就有新的疫情出现,且难以早期发现和处置,病死率较高,严重威胁着经济社会发展和人民群众生命安全。

应当清醒地看到,我国整体传染病防治能力和水平还有待提升,一些重大传染病的发病率还比较高,一些地区和一些重大传染病的防治基础还不牢固,传染病患者的救治和保障水平还比较有限。同时,地区之间、城乡之间的防治能力还存在比较明显的差距,特别是一些贫困地区、基层地区的防治工作存在不少隐患。

#### (二) 传染病防治工作存在薄弱环节

第一,疾控机构的能力与承担的职责不相适应。传染病防治法第十八条对各级疾病预防控制机构在传染病预防控制中应当履行职责作出八项具体规定。但在检查中,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。例如新疆霍尔果斯作为重要口岸城市,目前无专业疾病预防控制中心,相关工作和基本公共卫生职能由市人民医院的一个科室负责,传染病监测检验能力明显不足。同时,一些地方的市、县级疾控机构实验室能力远未达到国家标准,与日益繁重的传染病防治任务不相适应,影响了基层传染病防治执法能力和水平。例如,云南省的县级疾控机构实验室设备平均达标率仅为58.49%。

第二,人员队伍建设亟待加强。多地反映,部分疾控机构特别是基层人员编制多年来未做过调整,无法满足

现有工作的需要,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,近年人才流失比较严重。例如,四川甘孜州疾控中心近年来引进本科生26人,已有14人辞职,泸定县引进本科生3人,有2人辞职。

第三,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。各地普遍反映,学校、托幼机构专业卫生人员配备不足,与国务院批准发布的《学校卫生工作条例》规定的600:1的标准差距较大,相当数量的中小学没有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。例如,2017年7月至11月,湖南桃江县四中发生校园结核病聚集疫情,共报告患者83例。疫情发生的主要原因是有关单位责任不落实,学校未建立晨午检、因病缺课登记和病因追踪制度,学生密度大,教室通风不良;教育部门对学校传染病防控重视不够;疾控机构和医疗机构没有认真追踪患者真实信息,分析疫情;县政府及其有关部门对事件响应不及时,没有及时提供筛查和处置经费。此次事件中的有关负责人已受到党纪政纪处理。又如,广东省有些地区的病毒性肝炎、肺结核发病率仍高于全国平均水平。

第四,人畜共患传染病防治存在隐患。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。例如,最近以来,我国黑龙江省、内蒙古自治区陆续发生了人感染炭疽病疫情,对此要高度警惕,积极应对。检查发现,一些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。在落实传染病防治法第三十六条关于“动物防疫机构

和疾病预防控制机构,应当及时互相通报动物间和人间发生的人畜共患传染病疫情以及相关信息的”规定方面存在差距,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、推诿扯皮问题。同时,近年来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年狂犬病居全国传染病报告死亡数第四位,发病516例,死亡502例。虽然多地出台了犬只管理的地方性法规和规章,但职责涉及农业、公安、卫生等多个部门,存在责任落实不到位、工作衔接有漏洞,一些制度如办理养犬证和动物疫苗接种等规定流于形式,监管部门重事后处置、轻事前监管等问题,人民群众对此反映强烈。

### (三)少数生产经营企业还存在严重违法违规行为

少数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,甚至违法违规、涉嫌犯罪,对人民群众的生命健康造成极大威胁。例如,不久前发生的吉林长春长生生物科技有限公司违法违规生产疫苗案件就是一个典型案例。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。”但该企业却公然违反法律和相关法规、制度的规定,逐利枉法,违反国家药品标准和药品生产质量管理规范,在生产人用冻干狂犬病疫苗过程中,存在擅自变更生产工艺、编造虚假生产检验记录、销毁证据等违法行为,情节严重,性质恶劣,涉嫌犯罪,必须彻底查清真相,依法从重处罚,切实加强监管,保障人民健康。

### (四)相关保障措施落实不到位

部分地区经费保障机制不健全,还没有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。一些地方特别是部分经济欠发达地区,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。陕西省疾控中心缺乏相应的水电等日常维护经费,各项资金缺口每年约1800万元。部分保障政策不衔接,不落地。例如2017年发改委、财政部印发通知,要求自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,通知中提出由地方财政予以保障,但相关政策未能衔接,地方财政补助未能到位,对疾控机构日常运转造成较大影响。许多地方反映财政补助资金至今未能到位。

医疗机构承担了大量传染病防治任务,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。部分传染病医院生存比较困难,缺乏符合传染病防治工作特点的特殊补偿政策。重大传染病患者的救治费用保障水平还比较有限。一些地方虽然出台了政策将结核病等重大传染病纳入医疗保障范畴,但保障水平不高。以结核病为例,一些地方普通肺结核门诊治疗费用没有纳入报销范围。耐多药结核病虽然纳入了新农合重大疾病保障范围,但由于治疗总费用高(约8万至10万元),按照政策报销比例,一些患者自付费用仍超过其承受能力,结果造成治疗中断。这也是我国结核病患者发现和诊疗率偏低的主要原因之一。

### (五)传染病防治的法制建设还不完善

执法检查发现,传染病防治法部分条款已经不能适应当前传染病防治工作的实际需要。例如,新发传染病发生时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其流行;该法部分条款有义



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。1991年制定的传染病防治法实施办法一直未作修改,相关内容同样存在与形势和需要不相适应的问题。另外,相关法律法规修订滞后。如国境卫生检疫法及其实施细则是20世纪80年代制定的,一直沿用至今,未对内容进行过实质性修改。目前境内发现外籍传染病患者,相关的防治和管理等措施缺乏明确的法律依据。学校卫生工作条例是1990年经国务院批准,由原国家教委、卫生部发布并实施的,距今已近30年,许多规定已不适应当前工作实际。还有一些部门规章出台较早,与传染病防治现实工作脱节,需要抓紧修订。在疫苗生产流通使用等方面还存在制度缺陷,需要抓紧完善。

#### (六) 传染病防治法的宣传普及不够深入

相关部门缺乏更为积极、有效的宣传手段,与广泛发挥全社会力量参与传染病防治工作的目标还有较大差距。很多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,一些不正确的健康知识、观点和做法在部分地方和人群中流行,有关部门对此要高度重视,有针对性地积极应对。对传染病防治法第十条关于开展预防传染病的健康教育方面的规定还没有落实到位,传染病防治宣传的力度和效果有待加强。传染病防治相关单位在对其工作人员进行传染病防治知识、技能培训以及预防院内感染有关规定等方面还存在差距。部分医务人员对传染病防治法的规定不了解,传染病主动防治意识不足。一些学校未全面落实关于对学生进行健康知识和传染病预防知识的教育方面的规定。

#### (七) 体制机制建设有待加强

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,还缺乏力度,责任落实不到位。例如,吉林长春长生公司问题疫苗案件就暴露出监管部门对违法违规生产、流通等环节的监管仍然存在漏洞,地方政府和监管部门失职失察,个别工作人员严重渎职。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需要进一步强化。有些地方的传染病联防联控工作机制需要完善。一些地区主要是针对重大传染病疫情暴发而设立的该机制,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方面有待加强。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不够,缺乏积极的协同配合。在一些地区落实传染病防治法第四十八条关于“发生传染病疫情时,疾病预防控制机构可以进入传染病疫点、疫区进行调查、采集样本、技术分析和检验”及第四十条关于必要时可采取紧急措施的规定方面在现实中存在不顺畅、不及时的情况。有的地方疾控机构只有在公安或畜牧兽医部门的支持配合下才能进入疫点、疫区。

产生上述七个方面问题的主要原因:一是有的地方政府还没有牢固树立以人民为中心的发展思想,未能处理好传染病防治工作与经济社会持续、健康、稳定发展之间的关系,没有将健康融入所有政策,把传染病防治工作纳入国民经济和社会发展规划,制定切实可行的传染病防治规划并组织实施。二是一些地方政府部门对传染病防控工作的新形势认识不足,对法律理解掌握不透彻,对法律规定的一些重要责任落实不到位。三是一些地方政府特别是县级政府由于财政困难等原因,对传染病防控工作的保障水平不高,特别是对基层网底的防控能力建设重视不够,影响了传染病防治整体效果。四是少数企业守法生产经营意识差,道德诚信缺失,

唯利是图,有法不依,规章制度流于形式,导致不合格产品流入市场,危害人民健康。

### 四、进一步深入贯彻传染病防治法的建议

针对这次执法检查中发现的问题,检查组对进一步贯彻实施传染病防治法提出以下建议:

#### (一) 强化政府领导,进一步落实传染病防治责任

各级政府要高度重视传染病防治工作,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,切实防止重大传染病流行。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各项职责,实现预防、治疗和监督管理有效衔接。要注重加大对违反传染病防治法行为的查处力度,有法必依,违法必究,严格落实传染病防治法中关于追究法律责任的各项规定。

#### (二) 巩固和提高传染病防治保障水平

继续加强财政保障力度。特别是要加强对基层传染病防治工作的支持和保障力度,把加强各级特别是基层疾控机构能力建设和人才队伍建设列入重要议事日程。各级政府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。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。加大特定传染病困难人群

的医疗救助,将患严重特定传染病的困难人群纳入救助范围。进一步加强国家传染病防治科技支撑,重点开展防治策略和关键技术研究、药物与疫苗等重点产品研发、传染病防治效果评价等应用性研究。优先支持西部、民族、边境、贫困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。进一步加强综合监督体系建设,提高传染病防治监督执法能力和水平,促进传染病防治相关法律法规落实到位。加强卫生应急指挥、管理、协同、预案等体系建设,不断提高应对突发公共卫生事件能力。

### (三)加强传染病的重点防控措施

要坚持预防为主的工作方针,推动关口前移,科学防控。一是大力抓好基层的疫情监测和报告。市、县两级疾病预防控制机构要严格实施国家和省市有关疾病监测与报告的法律法规,进一步规范和完善传染病监测与报告制度。同时,城市社区、农村乡村的卫生机构要不断强化传染病防治意识。疾控和医疗机构要通过高效运转的传染病疫情监测和报告体系,准确掌握疫情动态,做到早预防,早发现,早干预。二是改革和完善疫苗管理体制,巩固和提高国家免疫规划疫苗接种率。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批示精神和8月16日的中共中央政治局常委会会议精神,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。进一步强化企业主体责任,加强制度建设,依法严惩违法违规行,切实为人民群众的生命健康把好关。要继续落实好免疫规划任务,提高基础免疫接种率和接种质量,消除免疫空白,尤其要抓好流动儿童的接种工作。要健全国家免疫规划疫苗调整机制,遴选部分质量安全、效益突出、财政可负担的第二类疫苗纳入国家免疫规划。三

是针对重点领域和疾病采取更为积极的措施。要提升艾滋病检测和抗病毒治疗质量,全面落实传染病防治法第二十四条关于“各级人民政府应当加强艾滋病的防治工作,采取预防、控制措施,防止艾滋病的传播”的规定;提高结核病患者特别是耐多药结核病患者的保障水平,扩大规范化诊治覆盖面,提高患者发现率和治愈率;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问题的管理,降低狂犬病的发病率。要加大对学校、托幼机构传染病防治工作的支持和监督力度,落实各项防治制度。四是积极采取措施应对人畜共患病的严峻形势,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防控水平。五是加强临床医务人员传染病知识培训和医疗机构传染病防治的规范运作,提升临床医务人员的传染病诊断、监测、预警能力。重视加强传染病专科医院能力建设,充分发挥其在传染病防治中的特殊作用。六是注重抓好生态环境、大型工程项目以及血站、饮用水、食品生产和销售等各个环节的传染病防治工作。

### (四)抓紧完善传染病防治法治建设

抓紧研究修订传染病防治法、国境卫生检疫法等相关法律。建议国务院抓紧修订传染病防治法实施办法、国境卫生检疫法实施细则、学校卫生工作条例等行政法规,与当前的传染病防治工作形势相衔接。例如,学校卫生工作条例要进一步明确学校与当地医疗卫生机构职责,理顺关系,形成防治合力。认真研究地方所提建议。如在相关法律法规中明确对故意传播艾滋病等重大传染病的法律责任、约束手段或追究办法;明确医疗卫生机构和艾滋病、梅毒等传染病患者的强制告知义务,保护利害关系人的合法权益;规范在华外籍传染病病例管理;明确

传染病人密切接触者强制隔离的标准和补偿办法;按照属地化原则,由学校所在地疾控机构负责学校传染病防治工作的指导和监管;充分利用医院和基层医疗卫生机构资源,采用购买服务等方式,补充学校卫生人员不足问题等。建议进一步完善疫苗管理的相关制度规则,明晰和落实监管责任,明确监管事权,建立质量安全追溯体系。加大传染病防治法律法规知识宣传力度,增强普法的针对性和实效性,提高人民群众的传染病防治意识和自我保护能力。

### (五)加大对边境地区、口岸地区传染病防治工作的支持力度

随着大规模人员流动和国际贸易往来增多,疾病跨境传播风险增高,传染病防治任务更加繁重。我国一些边境地区与多国接壤,边民往来频繁;一些口岸地区对外开放程度高、商业贸易往来频繁。近年来,输入性霍乱、艾滋病、脊髓灰质炎、登革热、疟疾等传染病时有发生。对此,应高度重视,积极采取防治措施。同时,部分边境地区经济社会发展总体水平不高,地方财力薄弱,难以独立支撑传染病防治体系建设和应对严峻的传染病防治形势。例如,新疆的南疆是结核病的重点防治区域,目前没有一家传染病医院。建议中央财政加大对边境地区的传染病防治投入,支持地方统筹利用转移支付资金,加强防治体系建设,保障工作经费,筑牢防止输入性传染病的第一道防线,服务国家发展大局。

传染病防治工作责任重大,意义深远。我们要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,从以人民为中心的发展思想出发,站在维护经济社会发展大局的高度,牢固树立责任意识,增强法治意识,抓好、抓实传染病防治工作,保障人民群众的身体健康和生命安全。

以上报告,请审议。☑



# 审议委员长会议关于提请审议《民法典各分编(草案)》的议案

## 民法典编纂迈出“第二步”

——各分编草案初次提请最高立法机关审议

文 / 杨维汉 王琦

8月27日下午,十三届全国人大常委会第五次会议在北京人民大会堂举行。受委员长会议委托,全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作了关于民法典各分编草案的说明。摄影/中新社记者 刘震

民法典各分编草案于8月27日下午提请十三届全国人大常委会第五次会议审议,其中包括六编,即物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编,共1034条。这标志着我国民法典编纂迈出“第二步”。

全国人大常委会法工委主任沈春耀介绍,编纂民法典采取“两步走”:第一步先出台民法总则;第二步编纂民法典各分编,适时出台民法典。2017年3月十二届全国人大五次会议审议通过民法总则,完成了民法典编纂工作的第一步。当前,民法典各分编草案提请全国人大常委会审议,意味着迈出了“第二步”。

各分编草案中,物权编草案在物权法基础上,按照党中央提出的完善产权保护制度,结合现实需要,增加规定居住权、加强对建筑物业主权利保护等,进一步完善物权法律制度;为完善市场经济法律制度,解决合同法实施以来的新情况新问题,合同编草案进一步修改

完善合同制度;增加人格权编草案,在现行有关法律法规和司法解释基础上,对各种具体人格权作了较为详细的规定;婚姻家庭编草案以现行婚姻法、收养法为基础,在坚持婚姻自由等基本原则前提下,结合社会发展需要,修改部分规定,增加一些新规定;根据我国社会家庭结构、继承观念等方面发展变化,继承编草案在继承法基础上,修改完善了继承制度;侵权责任编草案在总结侵权责任法实践经验基础上,针对侵权领域出现的新情况,对制度作出必要的补充完善。

沈春耀指出,在确定哪些内容纳入民法典各分编时,应当遵循以下原则:一是内容具有基础性,是民事法律制度的基本规则;二是内容具有普遍性,是社会生活普遍适用的通用规则;三是内容具有稳定性,是经过实践证明切实有效、可以长期适用的惯常规则;四是内容具有平等自愿性,是民事主体在民事活动中依法可采用、可约定的规则。对

于涉及特定群体、领域的内容,原则上由民事特别法规定,对于还处于发展变化中、经验还不成熟、拿不准的内容,暂不纳入。

由于民法典各分编草案条文数量多,从提请初次审议到最后出台需要经过较长时间。据了解,本次常委会会议初次审议时,把民法典各分编草案作为一个整体提出;之后,根据实际情况将草案各分编分拆几个单元分别进行若干次审议和修改完善。

最终,在拟提请全国人民代表大会审议时,将之前已出台的民法总则同经过人大常委会审议和修改完善的民法典各分编草案,合并为一部完整的《中华人民共和国民法典(草案)》,由全国人大常委会提请全国人民代表大会审议。

据了解,民法典出台后,我国现行的民法通则、物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法等将被替代,不再保留。★

导读：民法典各分编草案于8月27日下午提请十三届全国人大常委会第五次会议审议，其中包括六编，即物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编，共1034条。草案对我国现行民法通则、物权法、婚姻法等民事法律规范进行全面系统编订纂修，打造新时代保护人民民事权利的“权利法典”。

# 民法典分编草案： 如何更好保护人民民事权利

文 / 罗 沙 丁小溪

民法典各分编草案于8月27日下午提请十三届全国人大常委会第五次会议审议，其中包括六编，即物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编，共1034条。强调保护人格权、完善婚姻制度、加强对建筑物业主权利的保护……草案对我国现行民法通则、物权法、婚姻法等民事法律规范进行全面系统编订纂修，打造新时代保护人民民事权利的“权利法典”。

## 看点一：设立人格权编

此次提交审议的民法典各分编草案，一大亮点就是单独设立了人格权编。

“人格权是民事主体对其特定的人格利益享有的权利，关系到每个人的人格尊严，是民事主体最基本、最重要的权利。”全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀说，保护人格权、维护人格尊严，是我国法治建设的首要任务，近年来加强人格权保护的呼声和期待较多。

为何要在民法典中单独设立人格权编？沈春耀表示，为了贯彻党的十九大和十九届二中全会关于“保护人民

人身权、财产权、人格权”的精神，落实宪法关于“公民的人格尊严不受侵犯”的要求，综合考虑各方面意见，总结我国现有人格权法律规范的实践经验，在民法典中增加人格权编是较为妥当、可取的。

据介绍，人格权编主要从民事法律规范的角度规定自然人和其他民事主体人格权的内容、边界和保护方式，不涉及公民政治、社会等方面权利。

## 看点二：保护业主权利

物业擅自改变小区公共部分用途，利用外墙、电梯张贴广告却不知营利去向何方……

对此，民法典物权编草案加强对建筑物业主权利的保护。其中规定，改变共有部分的用途或者利用共有部分从事经营活动，应当由业主共同决定。草案同时明确，共有部分产生的收益属于业主共有。

此外，民法典合同编草案规定，业主共有部分的经营与收益情况等事项应当以合理形式向业主公开或者向业主大会、业主委员会报告。

“电梯、绿地等小区公共设施属于业主所有，相关的广告收益也理应属于业主。草案的规定，在于解决实践中物业公司侵害业主权利的问题。”中国社科院法学所民法室主任谢鸿飞说。

## 看点三：尊重婚姻自主权

患有医学上认为不应当结婚的疾病者，纵使两情相悦也不允许结婚吗？

“现行婚姻法规定，患有医学上认为不应当结婚的疾病者禁止结婚。这一规定在实践中很难操作，且在对方知情的情况下，是否患有疾病并不必然会影响当事人的结婚意愿。”沈春耀说。

为了尊重当事人的婚姻自主权，民法典婚姻家庭编草案对此作出修改，规定一方患有严重疾病的，应当在结婚登记前如实告知另一方；不如实告知的，另一方可以向婚姻登记机关或者人民法院请求撤销该婚姻。撤销婚姻的请求，应当自知道或者应当知道撤销事由之日起一年内提出。

此外，针对轻率离婚现象，草案规定了一个月的离婚冷静期。草案提出：自婚姻登记机关收到离婚登记申请之日





8月30日下午,十三届全国人大常委会第五次会议举行分组会,审议民法典各分编草案。摄影/ 中国人大网 陶宏林

起一个月内,任何一方不愿意离婚的,可以向婚姻登记机关撤回离婚申请。

#### 看点四 :就法定救助义务作出规定

根据人格权编草案规定,自然人的生命权、身体权、健康权受到侵害或者处于其他危难情形的,负有法定救助义务的机构和人员应当依法及时施救。

中国法学会民法学研究会副秘书长孟强认为,按照法律规定,警察、医师等人员负有这种及时施救的义务,这一规定强化了对自然人基本人身权利的保护,体现了民法典的人文精神和人文关怀。

#### 看点五 :保护隐私权

——自然人享有隐私权。

——任何组织或者个人不得以刺探、侵扰、泄露、公开等方式侵害他人的隐私权。

——隐私是具有私密性的私人空间、私人活动和私人信息等。

……

针对隐私权和个人信息保护领域存在的突出问题,人格权编草案在现行法律规定基础上进一步强化对隐私权和个人信息的保护,并为即将制定的个人信息保护法留下衔接空间。

“草案首次对隐私权作出了明确的界定,用单独一章对保护隐私权和个人信息进行了详细的规定,有效回应了现实需求。”孟强说。

#### 看点六 :针对性骚扰作出规定

针对社会各界反映强烈的性骚扰问题,人格权编草案作出了明确规定。

草案规定,违背他人意愿,以言语、行动或者利用从属关系等方式对他人实施性骚扰的,受害人可以依法请求行为人承担民事责任。用人单位应当在工作场所采取合理的预防、投诉、处置等措施,预防和制止性骚扰行为。

谢鸿飞表示,这意味着用人单位如果没有建立预防、制止性骚扰的机制,就要对受害人承担责任,“从而促使用人单位履行义务,减少和遏制性骚扰行为的发生”。

#### 看点七 :维护死者权益

人格权编草案明确规定,民事主体的人格权受法律保护。那么,死者的名誉、荣誉等受到侵害,如何维权?

草案对此规定,死者的姓名、肖像、名誉、荣誉等受到侵害的,其配偶、子女、父母可以依法请求行为人承担民事责任;死者没有配偶、子女和父母的,其他近亲属可以依法请求行为人承担民事责任。

“英雄烈士保护法已经为保护英烈者的名誉、荣誉等提供了法律保障。此次人格权编草案的相关规定,有助于更全面地保护死者的人格利益,同时也是对成熟司法经验的吸收采纳。”孟强说。

#### 看点八 :明确“无偿搭乘”事故赔偿责任

下班后好心免费搭载顺路的同事一程,却不料发生事故导致同事受伤。这种情况下驾驶人是否需要赔偿的问题,引发社会各界争议。

民法典侵权责任编草案对此作出明确规定:非营运机动车发生交通事故造成无偿搭乘人损害,属于该机动车一方责任的,应当减轻或者免除其赔偿责任,但是机动车使用人有故意或者重大过失的除外。

“一方面保护受害人,另一方面又考虑到驾驶人对受害人的施惠因素,较好地协调两者的利益。”谢鸿飞说,这也更有利于维护助人为乐的良好社会风尚。

草案还规定,同时投保机动车强制保险和商业保险的机动车发生交通事故造成损害,属于该机动车一方责任的,先由承保机动车强制保险的保险人在强制保险责任限额范围内予以赔偿;不足部分,由承保机动车商业保险的保险人根据保险合同的约定予以赔偿;仍然不足的,由侵权人赔偿。

“明确强制保险和商业保险的赔偿顺序,有利于厘清责任,让受害者及时获得救助和赔偿,也减轻了机动车驾驶人的经济负担,充分发挥保险的社会功能。”孟强说。✘

导读：民法典六个分编草案于8月27日一起“打包”提请十三届全国人大常委会第五次会议审议。这部“社会生活百科全书”中，这些法律草案条款将与你我的生活息息相关：住宅建设用地使用权期间届满怎么办、如何进一步约束“霸王条款”、对离婚拟规定先冷静一个月、拟修改遗嘱效力规定、精神损害赔偿适用范围将扩大、损害生态环境要惩罚性赔偿……

# 民法典分编草案： 哪些条款关系你、我、他

文 / 杨维汉 罗 沙 陈 菲 罗争光 丁小溪 王 琦

民法典六个分编草案于8月27日一起“打包”提请十三届全国人大常委会第五次会议审议。看看这部“社会生活百科全书”中，哪些法律草案条款与你、我、他的生活息息相关？

## 住宅建设用地使用权期间届满怎么办？

民法典各分编草案中物权编草案关于住宅建设用地使用权期间届满续期问题，引人关注。目前物权编草案对此先作出一个原则性规定。

据悉，2016年11月，《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》提出，要研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。

关于住宅建设用地使用权期间届满续期问题，全国人大常委会法工委主任沈春耀在向常委会会议作说明时表示，根据党中央批准的有关工作安排，该项工作由国务院有关部门研究，提出

方案后，国务院提出法律修改议案，修改城市房地产管理法或者物权法。目前，国务院有关部门尚未正式提出方案和修法议案。物权编草案根据现行物权法第一百四十九条、城市房地产管理法第二十二條规定，对此先作出一个原则性规定，即住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定。国务院正式提出修改有关法律的议案后，再进一步做好衔接。

关于农村土地使用权改革相关问题。沈春耀介绍，党的十八大以来，党中央提出要深化农村土地制度改革，健全农村产权保护法律制度，完善承包地“三权分置”制度；探索宅基地“三权分置”；赋予农民更多的财产权，允许承包土地的经营权和农民住房财产权抵押、担保；探索农民集体建设用地入市制度。

据了解，为落实党中央的改革要求，2015年全国人大常委会先后通过两个授权决定，授权开展“两权”抵押和集体建设用地入市试点。与此同时，全国人大

常委会启动了农村土地承包法的修改工作，并于2017年11月进行了初次审议。

沈春耀说，在总结有关改革试点实践经验基础上，结合农村土地承包法修改的审议情况、各方面提出的意见和基层调研情况，草案对物权法的用益物权制度、担保物权制度作了相应修改，规定实行家庭承包的土地承包经营权人有权出让土地经营权，并对土地经营权的内容作了规定，以体现“三权分置”改革精神；修改了土地承包经营权抵押的相关规定。

关于宅基地“三权分置”问题和农民住房财产权抵押问题，沈春耀表示，考虑到这两个问题主要涉及土地管理法的修改，国务院有关部门正在抓紧推进起草工作，因此，物权编草案这一部分内容暂未修改，待国务院修改土地管理法的议案提请审议后，再作统筹研究和修改。

## 如何进一步约束“霸王条款”

消费者经常遇到这类现象：一些经营者利用预先拟定的格式条款，将自己



的意志强加给消费者,用来免除自身责任,排除消费者权利等。这类格式条款被称为“霸王条款”。一些公用事业单位和服务机构服务意识不强,“霸王条款”屡见不鲜。

民法典各分编草案中的合同编草案,拟加大对弱势合同当事人一方的保护,规定电、水、气、热力供应人以及公共承运人对社会公众的强制缔约义务,完善格式条款制度。

格式条款是当事人预先拟定并在订立合同时未与对方协商的条款。草案规定,提供格式条款的一方未履行提示或者说明义务,致使对方没有注意或者理解与其有重大利害关系的条款的,该条款不产生效力。提供格式条款一方不合理地免除或者减轻其责任、加重对方责任,排除或者限制对方主要权利,该格式条款无效。

草案还规定,对格式条款的理解发生争议的,应当按照通常理解予以解释。对格式条款有两种以上解释的,应当作出有利于提供格式条款一方的解释。

“合同编草案这样规定,是对现行合同法合理规定的保留和延续,也体现了对消费者的倾斜保护。”中国法学会民法学研究会副秘书长孟强说。

电、水、气、热力及公共运输,是现代社会的每个人都需要的社会公共服务,也是国家提供公共产品的体现,关系到每个人的基本生存权利,牵涉到衣食住行的方方面面。

孟强表示,这类合同的服务提供者负有强制缔约义务,也就是不得拒绝客户正常的、合理的缔约请求。现行合同法只规定了从事公共运输的承运人不得拒绝旅客、托运人通常、合理的运输要求,对于电、水、气、热力等合同中的服务提供者并未作出强制缔约义务的规定。因此,草案的规定是对合同法的修改和完善,更体现了对社会大众基本权利的侧重保护,也对相关公共服务提供者提出了更为明确的要求。

中国社科院法学所民法室主任谢

鸿飞认为,在公共事业领域规定供应人的强制缔约义务,是国际上普遍的做法,其根本目的是保护公民合法权益。民法典草案在总结现行合同法基础上所作的这一规定,值得肯定。

## 一言不合就离婚? 拟规定先冷静一个月

甘肃兰州城关区民政局的心理咨询师季春晖,自2010年以来,率领团队成立了甘肃省首个“离婚劝和”感情化解室,先后接待、辅导超过6000对濒临离婚的夫妻。

然而,季春晖们的力量依然有限。民政部公布的2017年社会服务发展统计公报数据显示,2017年,我国有437.4万对夫妻办理离婚,比上年增长5.2%。数据同时显示,近年来我国离婚率呈逐年上升态势,由2010年的2‰上升到2017年的3.2‰。

民法典各分编草案的婚姻家庭编中,拟作出一条规定:自婚姻登记机关收到离婚登记申请之日起一个月内,任何一方不愿意离婚的,可以向婚姻登记机关撤回离婚申请。

“实践中,由于离婚登记手续过于简便,轻率离婚的现象增多,不利于家庭稳定。为此,草案规定了一个月的离婚冷静期。”沈春耀在作说明时如是说。

的确,在季春晖经办的申请离婚实例中,轻率离婚的情形为数不少:“闪婚闪离”,有的早上刚领完结婚证,下午就进了离婚登记处。有的离婚理由是度蜜月的地点产生分歧,有的甚至因为夫妻两人挤牙膏的方法不同而发生争执,最终导致婚姻破裂。

谢鸿飞接受采访时介绍,草案中设定离婚冷静期的主要目的就是保障婚姻稳定性,遏制轻率离婚的行为发生。一个月的期限是协调两种价值的结果:一是离婚自由,二是保障婚姻稳定。

记者了解到,此次民法典婚姻家庭编草案除了增加离婚冷静期的规定外,还完善了离婚赔偿制度。为更好地发挥

离婚损害赔偿制度的预防、制裁作用,促进婚姻关系稳定,草案增加了离婚损害赔偿的兜底条款,将其他一些确实给对方造成严重损害的情形纳入损害赔偿范围。

关于夫妻债务问题,现行婚姻法没有具体规定夫妻关系存续期间个人债务、共同债务的认定和承担。沈春耀介绍,2003年最高人民法院出台的婚姻法司法解释(二)第24条,近年来引发了较大争议,一度成为社会关注的热点问题。2018年1月,最高人民法院发布了《关于审理涉及夫妻债务纠纷案件适用法律有关问题的解释》,修改了此前司法解释关于夫妻债务认定的规定。

沈春耀表示,目前看来,司法解释基本平息了争议和热点。因新司法解释刚出台实施不久,尚需要进一步观察实践效果,再研究如何在婚姻家庭编草案中作出相关规定。草案目前对现行婚姻法的有关规定没有作实质性修改。

此外,现行婚姻法、收养法中都有关于计划生育的条款。为适应我国人口形势新变化,草案不再规定有关计划生育的内容。

## 对遗嘱如何做主? 拟修改遗嘱效力规定

一位老人立下公证遗嘱,写明去世后遗产给他的一个孩子。一段时间后他改变了主意,想更改公证遗嘱。根据现行继承法中公证遗嘱效力优先的规定,他要再跑一趟公证处。但因年事已高,腿脚不灵便,老人陷入苦恼之中……

类似的困境有望得到改变。民法典各分编草案中的继承编草案修改了遗嘱效力规则,删除了现行继承法中关于公证遗嘱效力优先的规定,切实尊重遗嘱人的真实意愿。

谢鸿飞分析认为:“遗嘱自由是继承法的重要理念。如果机械规定公证遗嘱优先,在公证遗嘱和最后遗嘱发生冲突时,可能损害遗嘱自由。遗嘱应体现当事人的真实意愿。”

我国现行的继承法是1985年六届全国人大三次会议通过的。继承法制定实施以来,随着人民群众生活水平的不断提高,自然人的合法财产日益增多,因继承引发的纠纷也越来越多,情形也越来越复杂。根据我国社会家庭结构、继承观念等方面的发展变化,继承编草案在继承法的基础上,修改完善了继承制度,以满足遗产处理的现实需要,促进家庭和睦,推进老龄事业和产业发展。

为确保遗产得到妥善管理、顺利分割,更好地维护继承人、债权人利益,避免和减少纠纷,草案还增加规定了遗产管理人制度。

草案规定,继承开始后,遗嘱执行人为遗产管理人;没有遗嘱执行人的,继承人应当及时推选遗产管理人;继承人未推选的,由继承人共同担任遗产管理人;没有继承人或者继承人均放弃继承的,由被继承人生前住所地的民政部门担任遗产管理人。

草案规定,遗产管理人应当履行清理遗产并制作遗产清单,保管遗产,处理债权债务,按照遗嘱或者依照法律规定分割遗产等职责。

为满足养老形式多样化需求,促进老龄产业发展,草案还完善了遗赠扶养协议制度,规定自然人可以与继承人以外的组织或者个人签订遗赠扶养协议。按照协议,该组织或者个人承担该自然人生养死葬的义务,享有受遗赠的权利。

此外,为保护债权人利益,保障国家税收应收尽收,草案规定遗产分割前,应当支付相关费用,清偿被继承人的债务,缴纳所欠税款,同时明确遗产已经分割时债务清偿、税款缴纳的具体规则。同时,草案还增加规定打印、录像等新的遗嘱形式,以适应科学技术的发展。

### 精神损害赔偿适用范围将扩大

故意撕毁对方没有底片、珍藏了数十年的结婚照,该如何赔偿?毁坏了对方便传了几代人的传家宝,该如何赔偿?

这样貌似“谁也说不清”的民事纠纷,今后或将明确的法律规定。

民法典各分编草案中侵权责任编规定:故意侵害自然人具有人身意义的特定物品造成严重精神损害的,被侵权人有权请求精神损害赔偿。

沈春耀表示,这一新增的规定,是根据审判实践的需要,对精神损害赔偿的适用范围进行扩大,是对精神损害赔偿制度的完善。

“这样规定明确告诉大家,侵害他人具有人身意义的特定物品,比如损毁了他人的结婚纪念照、弄丢了他人的祖传物品,不是说按照那个物品本身的市场价格进行赔偿就可以了,而是还要对因此给物主造成的精神损害进行赔偿。”孟强在接受采访时表示。

早在2001年,最高人民法院就对精神损害赔偿作出了司法解释。根据这一解释,有人格象征意义的特定纪念物品,因遭受侵权行为而永久性灭失或者毁损时,物品所有人有权依法请求赔偿精神损害。

2006年,上海锦江旅游有限公司在办理出国游时,将一名游客印有其婴儿时期脚印的证件弄丢,游客要求该公司赔偿精神损害费。上海市卢湾区人民法院审理认为,考虑到游客出生证中的婴儿足印具有特定纪念意义,旅游公司应就造成该物品永久性灭失酌情承担精神损害赔偿责任,判赔400元。

2014年,在福建工作的林某交付快递公司托运的毕业证书被弄丢,于是向快递公司索赔。但快递公司只答应按照行业标准赔偿,即未经保价的快件如发生遗失,最高只能赔付邮费的3倍,赔付36元,林某遂向法院提起诉讼。法院审理认为,毕业证书是林某就学经历的记载和证明,对林某来说具有特定的纪念意义,可以认定为具有人格象征意义的特定纪念物品,依据相关规定,判决快递公司赔偿林某精神损害抚慰金5000元和邮资损失12元。

此次民法典侵权责任编草案,拟将

最高法司法解释上升为法律规定,进一步完善精神损害赔偿制度。“精神损害赔偿适用的范围越来越广,说明我国法律开始越来越多地从注重物质的保护拓展到对精神权益、人格权益的保护,这正是社会发展进步的体现。”孟强说。

### “损害生态环境要惩罚性赔偿”

民法典各分编草案中的侵权责任编草案,增加规定了生态环境损害的惩罚性赔偿制度,明确侵权人故意违反国家规定损害生态环境的,被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿,同时还明确生态环境损害的修复和赔偿制度。

沈春耀在作草案说明时指出,为落实党的十八届三中全会提出的“对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度”要求,贯彻党的十九大报告提出的“加大生态系统保护力度”的决策部署,结合2017年中办国办联合印发的生态环境损害赔偿制度改革方案,草案修改完善了生态环境损害责任制度。

根据草案,损害生态环境,能够修复的,法律规定的机关或者组织有权请求侵权人承担修复责任。侵权人在期限内未修复的,法律规定的机关或者组织可以自行或者委托他人进行修复,所需费用由侵权人承担。无法修复的,侵权人应当依法赔偿损失。

“实践中,生态环境受到污染,受害人有时很难取证,规定惩罚性赔偿,在某种层面上,能弥补因为举证不能而无法获得充分赔偿的情况。”孟强认为,草案不仅加大了对污染环境、破坏生态的惩罚力度,同时还有警示意义。

“对于生态环境进行修复,也是一种新的损害赔偿方式。通过修复可以让污染行为人付出时间、劳动,对其也是很好的教育。”孟强说。

为落实民法总则绿色原则的要求,草案还规定,当事人在合同履行中应当遵循诚信原则,根据交易习惯负有节约资源、减少污染的义务,在合同终止后负有旧物回收义务。★



导读：编纂民法典是我国立法史上的一件大事，也是建设社会主义法治体系和法治中国的重要步骤。与会人员认为，民法典各分编立法，必须要追求创新和发展，要考虑中国作为一个大国，将为世界民法发展做出什么样的贡献，将为世界贡献出什么样的中国智慧。

# 民法典分编： 既要体现中国精神又要有时代先进性

文 / 特约记者 朱宁宁

编纂民法典是我国立法史上的一件大事，也是建设社会主义法治体系和法治中国的重要步骤。

8月27日，民法典各分编草案首次提交十三届全国人大常委会第五次会议审议。本次提请审议的民法典各分编草案共6编73章1034条，从数量上看，占整部民法典83%。值得一提的是，此次立法形式采取的法典编纂形式，这在共和国历史上是第一次。

审议中，中国的民法典应该是一部什么样的民法典，应该如何编纂中国特色的民法典，成为此次常委会审议中的最值得探讨的焦点问题。与会人员认为，民法典各分编立法，必须要追求创新和发展，要考虑中国作为一个大国，将为世界民法发展做出什么样的贡献，将为世界贡献出什么样的中国智慧。

## 要体现新时代中国精神

“历史经验告诉我们，伟大的法典无不带有‘时代性’。我们在今天制定一个具有中国特色的社会主义民法典，也应该突出时代性，这个时代性就是中

国解决民事法律问题的‘中华方案’，是向世界提供中国经验，向世界提供中国所发现的规则。”徐显明委员说，“一定要让它具有时代性，没有时代性的法典就已经落后于这个时代，我们不能让人一生下来就是一个老头。具有时代性的一个特征，就是对新产生的权利予以保护。权利的与时俱进，决定了民法典的与日俱进。新生成的权利在民法典中得不到反映，这样的立法就是落后的。所以在总体考虑上，应把眼光放得再长一些，具有一些历史感。”

陈斯喜委员认为，编纂民法典一定要高站位、高标准，要放眼世界、放眼未来，要朝着引领21世纪、引领世界这样一个目标去努力，“我们不能仅仅满足于完成民法典的编纂任务，不能满足于把现有的各相关单行民事法律汇编整合在一起，不能满足于这样一个要求，必须要有创新，有新的发展。”

杜黎明委员指出，改革开放40年的历史经验告诉我们，当国家建设走在正轨时，人民安居乐业，制定民法典的工作就提上了议事日程。相反，民法

典制定工作就停滞。当前我们正处在一个新的时代，迫切需要对我国现行的、制定于不同时期的民法通则、物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法和人格权方面民事法律规定进行一次全面、系统的编订纂修，最后形成一部完整的、具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿的民法典各分编。这一宏篇巨作是对新时代中国精神的立法表达，是国家繁荣昌盛的法制体现。

左中一委员则强调要体现核心价值观这个精神灵魂，尤其要特别重视把社会主义核心价值观融入民事法律规范。要在立法过程中认真贯彻中央的要求，把塑造精神灵魂作为重要的目标追求，体现在法律条款中。真正使核心价值观有机融合在民法典中。

## 要体现时代发展新情况

审议中，与会人员认为，立法过程中，不仅要注意继承世界文明成果和中国特色社会主义法治建设的实践经验，还要注意适应和体现时代发展的最新

情况,在立法上有创新有进展。

“决定一个法典质量的决定性因素,不仅是法学家和立法者的水平,根本在于时代给提供的独特机遇。这部民法典应该是互联网高速发展时代的民法典。”冯军委员说,要抓住互联网时代和信息社会在我国高速发展的特点,民法典目前在篇章结构的设计和条文中考虑到了这方面的因素,但是这些规则被掩盖在大量传统的民法规则之内,没有突出出来,建议在编章结构的设计,特别是章节的设计上进一步突出一下这个法典的时代特点。

“这次民法典各分编总体上相对保守,给人感觉就是把原有的物权法、侵权责任法那些看起来比较稳妥的相应规定,还有少数的司法解释汇总和整理了,创新不够,和我们国家社会的高速发展对接不够。”在全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权看来,新时代,在立法上特别是民法典制定上应该有新的考虑和作为。比如,无人驾驶汽车以后会给中国这样一个人口大国带来很多新问题,上路以后会带来很多侵权责任案子,这些用传统的侵权责任理论是无法处理的,这方面德国、日本、欧洲很多国家已经在研究并且有法律,“所以说,现代科学技术发展推动侵权责任法的发展,在制定侵权责任法的时候要仔细研究,这样才能回应时代发展”。

### 要体现和贯彻问题导向

审议中,多位常委会委员认为,民法典分编的编纂过程中,必须坚持以问题为导向原则,要以对人民、对历史和对民法典负责的决心,推动彻底解决,以切实回应社会重大关切。

杜黎明委员认为,目前的草案中,一些重要的社会变化没有反映出来。比如中国已经进入老年社会,失独家庭、空巢老人、同居现象等问题在婚姻家庭关系规则上没有反映出来。一些成熟的法理也没有反映出来。比如物权变动的区分原则,最高人民法院司法解释已经

采纳,全国法院都在应用,但是民法典的物权编、合同编都还没有反映这个重要规则。

刘修文委员认为,各分编草案在编纂修改过程中,需要破解农村土地使用权改革问题、住宅建设用地使用权期限届满续期等重大问题,甚至住房租赁市场的适度管制等关乎民生的突出问题。

“长期以来我们的人权问题、财产权保护问题、知识产权保护问题,都是热点问题。”陈福利委员认为,民法典编纂要考虑我国在民主法治、人权、财产权等方面如何对外宣示。随着“一带一路”建设的推进,随着“人类命运共同体”的进一步深入人心,民法典的编纂在如何提升国际规则话语权方面的导向也要作一些思考。

### 要在体例结构上调整优化

草案将人格权单独成编,位列物权编、合同编之后,这也是我们国家首次对人格权的民事权利进行系统的编纂。在充分肯定的基础上,有常委会委员认为,从体例上应当将人格权编放在各分编之首。

“在世界范围内,高度重视对人格权的保护也是世界法治和法学发展的重点和主要趋势之一,把人格权在民法典当中作为单独一编设立下来,是一个创新。”冯军委员说,“如果进一步解放思想的话,应考虑把它放到物权编之前,先人后物。”“我们国人的观念是人是第一位的、最宝贵的。《论语·乡党》里有一句话:‘厩焚。子退朝,曰:‘伤人乎’,不问马。’高友东委员说,首先要讲人是传统观念。民法典作为一个适用性法律,也是一个向世界宣示性的法律,人格编作为第一编符合我们的传统观念。孙建国委员也建议“把人格权编放在第一位,因为人格权比物权更重要。没有生命权、没有身体权、没有健康权,物权有什么意义?”

陈斯喜委员指出,把人格权放在

物权、债权之后作为第三编不合适。主要有两个理由:一是没有体现以人民为中心的思想。二是现在这个顺序与民法总则第五章民事权利的规定顺序不一致。欧阳昌琼委员也认为“遵循‘先人后物’的顺序,建议依据人与物、人与人之间的逻辑关系来排列编章顺序,把人格权编放在第一编。这既和民法总则的顺序一致,同时也和宪法的顺序一样”。刘修文委员建议将人格权编放在各分编之首主要考虑有两个方面:一方面,人格权是民事主体最基本、最重要的权利。另一方面,保持现行民事权利体系的连续性和稳定性。

有常委会委员认为,对知识产权不包含在民法典分编当中需要再进一步研究,建议单独成编入“典”。

徐显明委员指出,当知识产权成为一种社会普遍性的民事权利的时候,权利越具体越可诉,而越可诉越能得到有效保护,在这个意义上,知识产权编进入民法典当中,比现在用行政保护的办法好得多。左中一委员的理由是,现在是知识经济的时代,创新已经成为社会进步和经济发展的主要动力,特别需要法律规范来保障知识产权,鼓励和支撑创新。此外还有利于在日益激烈的国际人才竞争中吸引人才,留住人才。

“知识产权是现在国家竞争力重要的内容,也是民法里面需要规范的重要组成部分,尤其在现在中国发展和世界经济全球化的过程中,很多国家知识产权形成了一个非常完整的法律体系。现在,国际经营活动或者其他交流活动,相当部分涉及知识产权相关内容。”熊群力委员建议尽快把知识产权法列入民法典的内容。

刘季幸委员认为,随着社会发展和进步,知识产权争议越来越突出,民事法典必须回应这个问题。目前我们国家已经有了很好的经验和实践以及立法基础,知识产权都已有单行法,法院适用也形成了比较好的经验,具备纳入民法典的基础。✘



# 我国民法典分编编纂中的几个问题

文 / 王利明

民法典被誉为“社会生活的百科全书”，是市场经济的基本法，是保护公民权利的宣言书，也是解决民商事纠纷的基本依据。民法典各分编涉及的内容广问题多，其中不少问题的理论性和实践性都特别强，编纂民法典各分编是一项复杂的工程。如何做好民法典各分编的编纂工作是各界共同关注的问题。



7月31日下午，十三届全国人大常委会第五次会议闭会后，举办专题讲座第六讲《我国民法典分编编纂中的几个问题》，中国人民大学法学院教授王利明作讲座。摄影/中国人大网 李杰

民法典被誉为“社会生活的百科全书”，是市场经济的基本法，是保护公民权利的宣言书，也是解决民商事纠纷的基本依据。2014年10月23日，中国共产党第十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》作出了“编纂民法典”的决定，这是一个重大的政治抉择，具有深远的历史意义和现实意义。按照党中央同意的民法典编纂工作“两步走”的

思路，即先制定民法总则编，再编纂民法典各分编。2017年3月15日，十二届全国人大五次会议审议通过了《中华人民共和国民法总则》。民法总则的颁行，完成了编纂民法典工作的第一步，在中国民事立法中具有里程碑意义，为民法典编纂工作奠定了坚实的基础。目前，立法机关正在加紧推进民法典各分编的编纂工作，确保在2020年全部完成民法典编纂工作。作为一名几十年从事

民事法律理论研究和教学的学者，笔者对此倍感兴奋和鼓舞，对能参与这项伟大的立法工程也倍感荣幸。

民法典各分编涉及的内容广问题多，其中不少问题的理论性和实践性都特别强，编纂民法典各分编是一项复杂的工程。如何做好民法典各分编的编纂工作是各界共同关注的问题。下面，笔者从一名学者的角度对做好民法典分编编纂工作谈几点体会和认识。主要内容有四个方面：一是民法典分编的构成；二是民法典分编编纂应坚持的原则；三是民法典分编编纂应解决的主要问题；四是民法典分编编纂应当妥善处理的关系。

## 一、民法典各分编的构成

民法典体系是按照一定逻辑科学排列的制度和规则体系，它是成文法的典型形态。法典化就是体系化，大陆法之所以称为民法法系，就是因为它以民法典为基本标志。民法典又特别重视体系，这个体系包括形式体系（即民法典的各编以及各编的制度、规则体系）和实质体系（即民法典的价值体系）。我国民法典各分编到底由几编构成，自民法典编纂工作开展以来，理论界和学术界既有共识也有不同意见。看待这个问

题,既要从理论体系的角度,也要有历史和世界的眼光。

从世界范围来看,大陆法国家基本上形成了如下两种民法典体系:一是德国民法典的五编制体系,这一体系来自于罗马法,主要是由总则、债权、物权、亲属、继承各编组成;二是法国民法典的三编制体系,法国民法典最初由人法、财产法以及财产取得方法三部分组成,简称为三编制的体系。这两大体系对大陆法系各国民法典的影响很大,但近几十年来,法国率先突破了自己的三编制体系,适应金融担保的需要,单设了担保一编。近几十年制定的民法典,如荷兰民法典、魁北克民法典等,都采取了与德、法民法典有所不同的体例安排。总的来说,民法典体系虽然反映了民法的发展规律,但也要根据本国的法律传统、现实需求而发展变化,因而不存在一成不变的体系。比如,荷兰民法典就根据其海运发展的现实需要而单设运输一编。而魁北克民法典出于保障债权的需要而单独设立了“优先权和抵押权”一编。

本次常委会会议初次审议的我国民法典各分编草案采用了六编制的体例,从总体上说,这个体系是以民事权利为中心而构建起来的,即由物权、合同债权、人格权、婚姻家庭中的权利(亲属权)、继承权以及对权利进行保护的法律责任即侵权责任编所构成。这表明我们的民法本质上是一部权利法,民法典分编通过全面保障民事权利,全面体现和贯彻了法治的价值。另外,这一体系构建也是我国多年来民事立法和司法实践经验的总结,我国民法通则对民事权利的列举中,重点规定了物权、债权、人格权等权利,因此,民法典分编实际上是民法通则以来我国民事立法传统的继承和发展。

## 二、民法典分编编纂应坚持的原则

编纂民法典,既要“编”又要“纂”。“编”就是要将现有的物权、合同、人格

权、婚姻家庭、继承、侵权责任等民事法律和制度进行系统整理、统合。自改革开放以来,我国已经制定了合同法、物权法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法等民事法律,编纂民法典各分编需要对这些民事法律进行科学化、体系化的整理。“纂”就是要结合我国改革开放实践中出现的各种新情况、新问题,确立新的制度。因此,我国民法典编纂不是对现行法的简单汇编,而是要在总结现行立法和司法经验的基础上,进行必要的制度完善、设计和创新。

与民法总则相比,民法典分编涉及的内容更多、更复杂,如何让民法典分编的规定更合理更科学,关键是要确立好民法典分编编纂的原则。笔者认为,民法典分编的编纂应当坚持如下原则:

——必须坚持正确的政治方向。我们的民法典编纂工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,发展中国特色社会主义法治理论。进入新时代以来,我国社会主要矛盾已经转化,人民群众美好幸福生活的需求发生了转变,民法典应当以实现好、发展好、维护好人民群众对美好幸福生活的向往为主要内容。例如,在人民群众物质文化生活得到极大提高的情形下,对人格尊严保护的需求日益强烈,因此,民法典应当根据十九大报告的要求,强化对人格权的保护,维护个人的人格尊严。同时,我们的民法典还应当充分将社会主义核心价值观纳入其中,充分体现加强生态文明建设等党的政策。例如,合同编应当贯彻“诚信”这一社会主义核心价值观,合同的订立、履行等各个环节都应当体现诚信的要求;还要通过见义勇为、无因管理等制度,鼓励人们多行善举,多做好事,弘扬社会正气。侵权责任编应当贯彻习近平生态文明思想,通过生态损害责任、环境修复责任等方式,强化对生态文明的保护。

——必须推进科学立法、民主立法,以民法典促发展保善治。“法律是治国之重器,良法是善治之前提”。民法典分编内容复杂,涉及面很广,在社会生活中的作用巨大,需要全面规划,科学设计,集思广益,稳步推进。一方面,任何一个国家的民法典都是一个国家法治精神、法治文化的集中体现,代表了一个国家和民族的法治发展水平,因此,必须要通过科学立法,确保民法典既体系完整、逻辑严谨、规则精密、制度完善,符合法律科学的内在规律,又要反映市场经济发展和市民生活的客观规律,具有时代性和前瞻性。另一方面,民法典涉及面非常广泛,涵盖了现代社会生活的基本要素,即财产权、合同、家庭等制度,每个人一生可能不和刑法打交道,但几乎每天都要和民法打交道。因此,民法典可以说是市民生活的百科全书,关系到老百姓的切身利益,民法典要实现对人从生前(如胎儿利益的保护)到死后(如死者人格利益保护)各个阶段的保护,贯穿人的社会生活的全过程,让每个人都将在民法慈母般爱抚的眼光下走完自己的人生旅程。所以,民法典的编纂必须要充分听取民众意见,汇聚万众智慧,充分反映民意。

——必须从中国实际出发,总结中国经验,解决中国的现实问题。一是要立足于中国国情。民法典分编的编纂应当致力于维护社会主义基本经济制度,从我国社会主义市场经济的现实需要出发,密切结合改革开放的实践,总结改革中行之有效的做法和经验。民法典必须反映改革成果,服务、支持和保障改革开放,保障新时代中国特色社会主义现代化建设。二是要总结中国的理论和实践智慧。民法典应当吸收我国立法、司法和法学理论研究的成果,总结我国法治建设经验,同时适当借鉴国外先进的立法经验,使我们的民法典真正成为一部立足我国国情、具有鲜明的中国特色、屹立于世界民法之林的法典。三是要解决中国的现实问题。问题是时代的声音,民法



典应当直面中国的问题,回应改革开放和现代化建设之中出现的新情况、新问题以及广大人民群众高度关注的现实问题。例如,农村土地的三权分置、住宅建设用地使用权自动续期、网络交易平台的法律地位和责任、大数据产业发展中的个人信息保护问题等。民法典还应当凝聚改革共识,确认改革成果,并为进一步的改革提供依据,从而推动改革进程,引领改革发展,实现国家治理体系和治理能力的现代化。

——必须充分反映时代精神和时代特征,体现与时俱进的品格。古人云:“明者因时而变,知者随事而制。”我们要制定的民法典是21世纪的民法典,必须要回应21世纪的时代需要,彰显21世纪的时代特征。如果说1804年的法国民法典是19世纪风车水磨时代民法典的代表,1900年的德国民法典是工业化社会民法典的代表,那么,今天我们要制定的民法典则应当成为21世纪互联网、高科技时代民法典的代表,我们的民法典应当充分反映时代精神和时代特征,真正体现法典与时俱进的品格。例如,合同编、侵权责任编要充分反映电子合同和网络侵权等新问题。再如,人格权独立成编既是新中国社会发展成果的立法体现,也是对互联网、大数据、高科技发展的立法回应,更是人民群众美好幸福生活的重要保障。

### 三、民法典分编编纂应解决的主要问题

民法典各分编涉及的问题纷繁复杂,笔者认为,在编纂过程中需要重点解决如下几个问题:

#### (一)加强民生保障,维护百姓权益

党的十八大以来,我们党特别重视民生保障,党的十八届五中全会提出了以人民为中心的发展理念,党的十九大进一步阐述了这一理念的深刻内涵,更加强调保障民生。什么是民生?最大的民生就是老百姓的权益问题,只有切实保护公民的人身权和财

产权,才能真正保护广大人民群众的利益,也才能真正解决老百姓民生保障最为重要的问题。民法典分编应通过具体的制度设计,保障个人的人身权和财产权,有力地维护老百姓的民生,保障老百姓的幸福生活。

1. 规定居住权制度。所谓居住权,是指居住权人对他人所有的住房以及其他附着物所享有的占有、使用的权利。居住权制度对于解决非继承人的居住问题、离婚后需要经济帮助的一方的居住问题、以房养老问题等,都具有重要的现实意义。比如说,被继承人在生前为长期照顾其生活的人设置了居住权,而房屋由其子女继承,如果不在物权法中规定居住权为物权,而只是通过合同关系解决,则房屋一旦因买卖等原因发生产权变动,该合同权利将无法对抗第三人,居住权人的权益就难以得到承认和保障。此外,设置居住权制度也是完善住房供应体系的重要举措,是缓解住房紧张问题、实现“居者有其屋”的目标的有效机制。由于现行物权法中并没有承认居住权为物权,因此,民法典物权编应当对居住权的设立、效力、消灭等问题作出规定。

2. 完善建筑物区分所有权。改革开放以来,我国推行公有住房改革,逐步实现了住宅的商品化,而且商品化的房屋大多采用建筑物区分所有的形式。与此同时,城市化进程的加快使得土地资源日益稀缺,人们的居住方式开始从独门独户向建筑物区分所有发展。我国物权法规定了业主的建筑物区分所有权制度,有效地解决了住宅商品化以后的基本法律依据问题,保障了老百姓对其房产所享有的基本权益。但从实践来看,该制度的运行也出现了一些问题,需要民法典分编予以完善。例如,业主就重大事项的表决程序虽然注重了保护业主的利益,但是表决程序的设计过于苛刻,造成实践中难以形成合法决议,不利于及时维护业主的权益,民法典分编应当适用放宽表决程序。

3. 规定物业服务合同制度。随着我国城市化进程的加快和人们居住方式的变化,与物业服务相关的纠纷也日益增加,这就有必要在法律上对物业服务合同作出规定,以更好地处理相关纠纷。虽然《物业管理条例》已经对物业服务合同作出了规定,但其效力层级较低。而且,随着实践的发展,该条例的部分内容已经不能满足社会的需要。因此,我国民法典合同编应当回应我国现实需要,积极总结既有的立法、司法实践经验,将物业服务合同作为独立的典型合同加以规定。

此外,民法典合同编中还要强化对契约正义和实质公平的保护,如强化对承租人等社会弱势群体的保护。从实践来看,在房屋、车位、车库等租期届满后,出租人可能会将其出租给他人,承租人生活的稳定难以得到保障,这就有必要规定承租人到期后优先续租的权利。再如,为强化对消费者的保护,也有必要对提供水、电、气等公共产品提供者的强制缔约义务作出规定,以保障人民的基本生活需要,保障民生。

#### (二)强化环境保护,建设美丽中国

无论是全面建成小康社会,还是建成社会主义现代化强国,绿色生态都是其中不可或缺的部分。人与自然发展不平衡、不能满足人民日益增长的生态环境需求也是新时代主要矛盾的重要内容。党的十九大报告提出,要“像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态环境保护制度”。为此,在民法典编纂中,建议重点解决如下问题:

一是需要进一步健全环境保护法律制度,加大环境污染侵权赔偿的力度。应当从过去单纯依赖行政处罚逐步转化到注重损害赔偿;从过去仅赔偿受害人直接损失到逐步增加对生态损害的赔偿,增加污染者的违法成本,扩充其赔偿范围;从单一的侵权损害赔偿转向多元化的救济机制,建立侵权赔偿、责任保险、社会救助基金相互协调、互

为补充的多元化救济机制,多管齐下,以综合、有力的手段形成强有力的环境保护体系。

二是加大对生态环境损害的救济,规定生态环境的修复责任。环境污染可能造成生态环境和自然条件的恶化,这种改变即便没有造成具体的个人损害,也侵害了公共利益,使社会蒙受了损害。侵权责任编应当把生态损害的救济纳入其中。也就是说,环境污染侵权不仅要赔偿民事主体的损害,而且要强化对生态和环境的修复,解决环境侵权中“违法成本低、执法成本高”的难题。对于故意污染环境、破坏生态的,可考虑适用惩罚性赔偿。

三是为生态环境损害公益诉讼提供实体法依据。环境污染侵害的不仅仅是私权,还侵害了公共利益。为了更好地保护环境公共利益,我国已规定了环境损害公益诉讼制度。完备的民事实体法规则有利于环境损害公益诉讼制度更好地发挥作用。民法典各分编,特别是侵权责任编应当对生态环境损害的赔偿范围等内容作出规定,为生态环境损害公益诉讼制度提供坚实的实体法基础。

四是物权编应强调物的利用和处分要节约资源、保护环境,禁止滥用权利污染环境。此外,民法典分编还应当有效规范相邻关系中的粉尘、烟气、噪声、辐射、电磁波等各种不可量物侵害所致的责任。

### (三)强化人格权保护,保障人格尊严

按照马斯洛的“需求层次理论”,当人的物质生活需要基本得到满足后,对文化和精神生活的需求越来越强烈,尤其是对人格尊严的需要更加凸显。在我国进入新时代以后,人民物质生活条件得到了极大改善,人民群众就会有更高水平的精神生活追求,就希望过上更有尊严、更体面的生活。对人格尊严等方面的需求更为强烈。人民日益增长的美好生活需要体现为从实现外在物质文化需要向同步追求精神心灵需求的

转变,不仅要求充分保障财产权,而且期待人格尊严能够获得尊重,名誉、荣誉、隐私、个人信息等人格权能够得到有效保护。党的十九大报告在民生部分提出了要保障公民的合法权益,并且特别强调了对人格权的保护,这实际上就是将人格权的保护作为保障人民美好幸福生活需要的重要内容,突出了人格权保护的重要价值。实践中,网络谣言、网络暴力、“人肉搜索”、信息泄露等现象层出不穷,其侵害的对象主要是公民的名誉、隐私和个人信息,网络空间“侵权易、维权难”的问题严重,因此,有必要在总结我国立法司法实践经验基础上,加强人格权立法,本次常委会会议审议的民法典各分编草案设置独立的人格权编,充分体现了党中央和立法机关对人格权保护的高度重视。

在人格权编中,需要重点解决如下几个方面的问题:

一是要全面确认和保护人格权。全面确认和保护人格权是贯彻宪法第三十八条关于保护公民“人格尊严”的要求。全面确认和保护人格权意味着,从个人生前到死后的人格权益的保护,包括胎儿的利益和死者人格利益的保护;从网络环境到实体空间的人格权益保护;从物质性人格权(如生命健康权)到精神性人格权的保护(如隐私权、名誉权)等。人格权的保护还包括了各种人格权在行使中可能涉及的各种法律问题,如禁止性骚扰、非法跟踪、偷拍偷录、私闯民宅、维持信用记录准确完整,保障个人的基因和遗传信息隐私等。尤其是适应社会的变迁和科技的发展,人格权需要保持其开放性。例如,伴随着人工智能的发展,个人声音的利用方式也越来越多样化,声音作为一种人格利益,其保护也会越来越重要。这就有必要在民法典中保持人格权的开放性,形成人格权保护的兜底条款。

二是要事前预防与事后救济并重。一方面,在网络时代,应当更加重视对人格权侵权行为的预防,因为与传统社

会的信息传播方式不同,网络信息的传播具有即时性,而且网络的无边界性以及受众的无限性,也使得网络环境对信息的传播具有一种无限放大效应,网络信息一经发布,可以瞬间实现全球范围的传播,损害后果将被无限放大。尤其是在网络环境下,侵害人格权的损害后果往往具有不可逆性,损害一旦发生,即难以恢复原状,这就需要更加重视对侵害人格权侵权行为的预防。为此,许多国家都采用了禁令、删除、屏蔽、断开链接等各种方式来保护网络侵权的受害人,以防止损害的进一步扩大。我国民法典人格权编应当积极总结我国司法实践经验,同时借鉴外国经验,对禁令等制度作出规定,以强化对人格权的保护。另一方面,在人格权遭受侵害的情况下,要采用精神损害赔偿、消除影响、恢复名誉和赔礼道歉等方式,充分实现对人格权的救济。

三是要规范人格利益的利用。某些人格权本身具有一定的可利用价值。例如,个人的姓名、肖像以及法人的名称等,具有一定的经济价值,可以成为经济利用的对象。尤其是在现代信息社会,个人信息不仅强调保护,而且注重利用,但是在大数据时代,数据开发和利用也会给个人信息保护带来巨大威胁,尤其是在数据开发、数据流通、数据共享过程中,个人信息泄露的现象频频发生。因此各国都普遍地寻求数据流通和人格权保护之间的平衡。美国传统上更注重个人信息利用,以促进数据产业的发展,而欧盟更注重个人信息保护。但现在出现了共同的趋势,即在数据的开发、共享中,普遍重视对个人信息的保护。因此,人格权编应当对民事主体对个人信息所享有的基本权利以及个人信息利用的基本规则作出规定。

### (四)维护金融安全和秩序,推动金融创新

金融安全既关系到广大投资者财产权益的保护,也关系到国家基本经济秩序的的稳定。金融安全是国家安全的重



要内容,也是经济平稳、健康发展的重要基础和前提。因此,维护金融安全对于保障我国经济社会健康、有序发展具有战略性、根本性的意义。我国的民法典作为社会主义市场经济的基本法,应当在维护金融安全、推动金融创新方面发挥重要作用。担保制度本身就是直接为担保债权履行而设置的,其也具有直接的融资功能。缺乏完善的担保制度就难以实现金融安全,甚至可能导致金融危机,美国次贷危机的出现就是一个反面教训,其根源就在于各种无抵押的融资失去控制。因此,民法典完善担保法律制度,对于维护金融安全和金融秩序,并推动金融创新具有重要意义。就担保制度而言,民法典分编编纂过程中应当重点解决如下问题:

一是建立统一的动产担保登记制度。长期以来,我们把登记视为一种行政管理方式,而没有把登记看作物权的公示方法,这也导致不同的政府部门负有不同的登记职责,分别管理不同类型的动产和权利的登记事务。我国物权法第十条规定了不动产的统一登记制度,就担保领域来看,其并没有规定统一的动产担保登记制度,动产担保登记制度在很大程度上仍然处于部门化、分散化的状态。从我国目前登记管理体系来看,共有十几个部门负责不同类型的动产、权利登记,这既导致登记规则的不统一,也会给登记申请人办理登记带来极大的不便。由于相关的登记系统并未联网,必然会产生“信息孤岛”,这不仅造成查询登记的困难,而且会影响登记信息的充分披露,甚至有可能给欺诈行为提供可乘之机,妨碍交易的安全、有序。民法典分编编纂应当有利于促进建立统一的动产担保登记制度,以实现动产担保登记规则的统一化,避免隐性担保,维护交易安全。我很高兴地看到,本次常委会会议审议的物权编草案中担保物权部分已经删除了各具体登记机构的规定,这为建立统一的动产担保登记制度奠定了很好的基础。

二是明确各项担保权的实现顺序。从我国立法层面看,除物权法规定了抵押权、质权、留置权等物权性质的担保方式外,担保法还规定了保证、定金等债权性质的担保方式,合同法还规定了所有权保留、融资租赁等非典型担保方式,由于各种担保权规定在不同的法律之中,其实现的先后顺序并不明确。例如,在一栋建筑物之上,可能涉及抵押权、建设工程优先权、业主的所有权等,究竟应当优先保护哪一项权利?现行法对此并没有明确规定。民法典分编在统一规定各种担保方式的基础上,也应当进一步明确各项担保权实现的先后顺序。

三是扩大担保财产的范围,丰富担保方式。从保障债权的角度来看,有担保的债权总是比没有担保的债权更容易实现,因此,担保的财产范围越大,就越有利于保障债权的实现,越有利于维护金融安全。而从债务人的角度来看,担保的财产范围越广泛,就越有利于债务人的融资,也越有利于各种金融创新。因此,民法典应当尽可能地扩大担保财产的范围,鼓励更多的担保。从我国现行立法来看,有的立法对担保财产的范围进行了较为严格的限制,这可能不利于发挥担保制度的功能。例如,我国物权法第二百二十三条对权利质权的客体范围进行了一定限制,这导致实践中出现的账户质押、数据权利质押的效力并不清晰,也影响了权利质权功能的发挥。

四是规定保证合同。保证实际上是以个人的信用为担保,所以又称为“人保”。保证是一种重要的担保方式,在社会经济生活中发挥了重要的融资、担保功能。市场经济也是信用经济,俗话说,“信用为王”,良好的信用既可以便利个人的经济活动,也可以通过为他人提供担保等方式而积极利用,具有物的担保所不具有的重要优势。因此,法律应当鼓励保证。我国担保法虽然对保证合同作出了规定,但从实践来看,有些规则已经过时,民法典分编合同编在规范保

证合同的同时,有必要作出修改。

五是完善借款合同的规则。目前在实践中,非法集资比较严重,高利贷纠纷频发。民法典关于借款合同的规则要促进融资,也要防范金融风险,特别要防止高利贷所带来的巨大社会负面影响。建议借鉴司法解释的经验,规定高利贷的判断标准,并区分不同情形确定高利贷合同的效力。

#### (五)推进农村土地的市场化流转,维护农民的权益

推进土地承包经营权“三权分置”改革。在农村土地制度改革中,“三权分置”改革有力地促进了农村土地的高效利用。民法典物权编应当及时确认这一改革方向与成果,对土地经营权作出系统规定。物权编中可以规定,土地承包经营权人可以流转土地经营权。经营权经登记作为一项物权,可以进行抵押、进行流通和转让,从而便于权利人融资。经营权主体应当突破承包经营权的身份限制,包括一些经营单位(如专业公司、种植能手等),以充分发挥土地经营的效用。当然,在确认经营权的同时,要明确确认经营权不得影响土地承包经营权人的利益,尤其是要保持土地承包经营权的长期稳定,以贯彻落实农村的基本经营制度。

#### (六)促进家庭和谐,维护家庭稳定

家庭是社会的细胞,也是社会稳定、和谐的基础,“家和万事兴”,我们应当注重家庭建设、维护家庭的和谐与稳定。婚姻家庭法律制度是民法典的重要组成部分,法国民法典的起草人波塔利斯曾经指出,所有权和家庭法是民法典的“两大主要基石”。这也反映了婚姻家庭法的重要性。夫妻关系、父母子女关系是家庭关系的核心,在家庭关系中要处理好个人和家庭之间的关系,同时也要考虑到其他近亲属之间的关系,维护家庭关系的和谐与稳定。民法典分编的编纂也应当坚持维护家庭和谐与稳定的价值取向,民法典在调整家庭关系时,既应当尊重中国的传统,也应当顺

应时代发展的需要,对某些规则作出必要的调整。

1. 完善夫妻共同债务规则。我国相关的司法解释已经对夫妻共同债务的认定规则作出了规定,民法典分编编纂应当积极总结相关的司法实践经验。在实践中,夫妻一方对外举债,究竟应当是由夫妻双方负责,还是由一方负责,纠纷很多。司法实践采用了“家庭日常生活需要”的标准,也就是说,属于家庭日常生活所负的债务,由夫妻双方负责。这实际上采纳了各国民法普遍采纳的夫妻日常家事代理权制度,即夫妻一方因家庭日常生活需要而实施的民事法律行为,对夫妻双方发生效力。问题在于,超出家庭日常生活需要的,是否属于夫妻共同债务,需要民法典作出相关规定。

2. 完善夫妻财产约定制度。我国目前夫妻财产制采取婚后夫妻共同财产制,以法定共同财产制为主,以约定财产制为辅。该制度基本适应了我国的国情,但应当看到,当事人进行夫妻财产约定的情况也越来越多。在约定财产制的情况下,它原则上是在夫妻之间的约定,而夫妻财产约定并无公示方法,如果第三人不知道就无法对第三人发生效力,这在很大程度上不能发挥夫妻财产约定的作用。例如,在夫妻一方对外负债、借款等情形下,就不能有效发挥约定的作用。可以考虑引入夫妻约定财产制的公示制度,使得夫妻财产约定能够被第三人查询。

3. 进一步完善结婚登记制度。在实践中,当事人基于各种原因,如规避房屋限购政策、多获得拆迁补偿、规避纳税义务等,会实施各种假结婚、假离婚行为。但是,现行立法并没有为结婚登记中的瑕疵提供有效的规范,使得法院无法可依。在民法典之中,可以针对各类结婚登记瑕疵,作出不同的规定。总体上,要坚持维护婚姻关系稳定的价值取向,尽量抑制假结婚和假离婚现象。同时,对于严重的结婚登记瑕疵,可以规定其属于婚姻无效的范畴。另外,针

对实践中利用伪造、变造或者冒用他人身份证件、户口簿、无配偶证明及其他证件、证明材料等方式骗取结婚登记的行为,是否导致婚姻无效,存在争议,婚姻家庭编需要对此作出明确规定。

4. 增加离婚冷静期的相关规定。在实践中,冲动离婚、轻率离婚的现象较多,使得离婚过于草率。为了进一步稳定婚姻关系,维护家庭的稳定,有必要借鉴国外的立法经验,在婚姻家庭编之中规定离婚冷静期。也就是说,给婚姻双方当事人一定的冷静思考的期限。在该期限经过后,决定是否准予离婚。一般认为,该期限不宜超过三个月。

5. 进一步扩大遗产的范围,完善遗产管理规则。随着我国经济社会的发展,财产的形式也在不断丰富,网络虚拟财产、数据财产等不断出现,这就需要在继承法第三条规定的基础上,进一步扩大遗产的范围,以充分体现保护产权和继承权的精神。因此,凡是非专属于死者自身的财产,都应当可以成为继承的对象。同时,在继承开始前,遗产也需要进行管理,民法典继承编也需要对遗产管理的规则作出规定。

#### (七)回应科技发展需要,完善网络治理

一是要加强高科技时代人格权的保护。人类社会已经进入互联网高科技时代,美国学者福禄姆金(Froomkin)曾经总结了许多高科技的发明,如红外线扫描、远距离拍照、卫星定位、无人机拍摄、生物辨识技术、语音识别等,他认为,高科技爆炸给人类带来了巨大福祉,但都有一个共同的副作用,即对个人的隐私保护带来了巨大威胁,已经使得个人无处藏身。大数据记载了我们过去发生的一切,也记载了我们正在发生的一切,同时能够预测我们未来发生的一切,无论我们走到哪里,只要携带手机,相关软件借助于Cookie技术,就可以时刻知道我们的准确定位,人类好像进入了一个“裸奔”的时代。他认为,现代法律遇到的最严峻的挑战就是,如何

尊重和保护个人隐私和信息,这也要求我国民法典对此涉及的新的法律问题作出回应。同时,随着人工智能技术的发展,声音识别、人脸识别的应用范围日益广泛,这也提出了声音和形象权益保护的问题。此外,随着生命科学的发展,个人基因和遗传信息的保护也日益严峻,器官移植技术的发展也要求法律及时回应器官捐赠等现实问题。

二是妥善平衡人格权保护和数据流通之间的关系。从世界范围来看,数据的采集和共享的方式正在发生日新月异的变化,而且导致数据作为一种产业蓬勃发展,但由此带来的其与个人信息等人格权的保护之间的冲突越来越明显。目前在我国大数据产业的发展过程中,既要鼓励数据的开发、利用和共享,以促进数据产业的发展,但也同时要提高对个人信息保护关注度,完善保护规则。例如,大数据产业发展起来后,必然实行数据共享,其中也大量涉及个人信息数据的共享。但在数据共享中,数据开发者是否需要取得信息主体的同意,分享者获得数据后如何使用这些数据等。这些界限不清晰,数据共享就很容易变成数据的有偿交易,而造成对信息权利人的权利侵害,无法实现数据产业的长期健康发展。我国民法典分编应当妥善平衡二者的关系,既要注重发挥个人信息的经济效用,也要注重保护信息主体的个人信息权利,不能因为过度保护个人信息等权利而限制了数据产业发展,也不能为发展数据产业而不考虑个人信息等权利的保护,民法典的相关规则设计应当妥善平衡二者之间的关系。鉴于这个问题比较复杂,民法典作为民事基本法,可以只规定平衡人格权保护和数据流通之间关系的基础性规则,或者作原则性规定,为有关单行法细化规定个人信息的保护提供依据。

三是细化网络侵权规则,明确网络交易平台的法律责任。我国侵权责任法虽然已经对网络侵权规则作出了规定,但过于简略,民法典侵权责任编



有必要在此基础上作出进一步的细化规定,如细化其注意义务标准,从而妥善平衡网络平台、权利人和行为人之之间的利益关系,对网络平台的法律责任作出明确规定。

四是对网络交易规则作出规定。我国已经成为全球最大的电子商务市场,随着我国网络交易规模的扩大,也产生了许多新的法律问题,且与传统的交易规则存在一定的区别,尤其是在合同订立的方式、具体格式条款的规制、履行方式和违约责任的承担等方面,具有一定的特殊性,民法典合同编也需要积极回应这一社会现实,对网络交易的特殊规则作出规定。

#### 四、民法典分编编纂应当妥善处理的几个关系

##### (一)处理好民法典分编和总则的关系

民法总则为民法典分编的制定提供了指导,民法典分编的编纂应当妥当协调其与民法总则之间的关系。民法典总则与各分编的关系是一般与个别的关系,在分编有规定时,应当适用分编的规定,在分编无规定时,才适用总则。在民法典分编制定过程中,有必要协调好如下两方面的关系:一是明确民法典总则对分编的指导关系。民法典分编是民法典总则的进一步展开,是民法典总则原则和规则的进一步细化,民法典总则所确立的基本原则可以有效指导民法典分编。民法典总则中确立的民事法律行为、民事权利和民事责任制度,是民法典分编编纂的重要指导。二是避免分编与总则规则的重复。法贵简约,总则本身是一种实现立法简约的立法技术,目的在于避免民法典条文的重复和冗余,总则和分编规则应当避免重复。对于总则已经作出规定的规则,分编之中就不必再予以规定。例如,民法典总则中的民事法律行为效力规则与现行合同法关于合同效力的多数规则重复,民法典合同编就不必再就合同效力作

出规定。

##### (二)处理好民法典分编和民商事特别法的关系

欧洲19世纪制定民法典的时候,实行“法典中心主义”,认为民法典可以囊括各项民商事规则,但历史证明这是已经破灭的神话。民法典制定后,必然要在民法典之外颁布大量的民商事特别法,民法典仅仅是民事活动和民事审判的基础规则,特殊的民商事活动应当交由民商事特别法予以规定,而普遍适用于所有民事主体的活动,则应当由民法典分编予以规范。民法典分编和民商事特别法的关系是基本法和特别法的关系,民商事特别法的规则原则上应当优先适用,但鉴于我们的特别法规定有一些已经过时,民法典分编可以对其进行修改与完善。在此情形下,可能形成新法与旧法的关系,在法律适用层面,应当适用新法优先于旧法的法律适用规则。为此,必须要处理好民法典和民商事特别法之间的关系。

##### (三)处理好立足本国国情和借鉴吸收国外经验的关系

民法典分编的编纂既要坚持立足本国国情,又要积极吸收国外先进的立法经验。一方面,民法典分编必须回归中国法治的本土实践,从中国实际出发。民法典分编应当充分体现我国的文化习俗和优良传统,弘扬传统法律文化,解决法治建设“接地气”的问题。特别是在物权编、婚姻家庭编、继承编等的制定过程中,更应当注重本土性。另一方面,随着经济全球化的发展,法律的国际化 and 全球化成为一种势不可挡的发展潮流和趋势,两大法系相互借鉴,相互融合,许多国际公约、惯例等也逐渐成为国内法的重要渊源。在全球化背景下,有些与市场经济关系密切的规则,如合同、担保等规则,应当积极借鉴国际上先进的法治经验,为我所用。

##### (四)必须处理好改革与民法典编纂的关系

从比较法的经验来看,许多国家

编纂民法典也旨在推动和巩固社会、经济的变革。例如,法国民法典推进了资产阶级革命的进程,确认、巩固了革命成果;德国民法典促进了德国从农业社会向工业社会的转型;日本民法典是明治维新变法图强的重要举措。我国编纂民法典也是全面深化改革的重要保障。但法典求稳,改革求变,两者之间也存在一定的冲突。为协调二者之间的关系,民法典规则在总结改革经验、巩固改革成果的同时,也应当保持适当的抽象和开放性,以有效应对社会转型和改革中的新情况、新问题,对于一些看得准的问题或者发展方向明确的问题,民法典编纂也应当作出前瞻性的规定,从而引领改革、推进改革,为改革过程中可能出现的问题提供解决方案,为将来可能施行的改革提供法律依据,以确保将来的改革能够于法有据。当然,对于那些尚无成熟规律和经验可循的问题,立法不能脱离改革进程的实际情况,对于前景不明晰的改革事项,应当保持谦抑态度,不能强行作出刚性规定或作出过多限定,从而为将来的改革预留空间。

#### 结语

中国特色社会主义已经进入新时代,应当有与新时代国家繁荣、民族复兴相适应的伟大法典。在党中央的正确领导下,在立法机关、理论界和实务界的共同努力下,一定能够制定出一部立足中国实践、回应现实需要、展现中国智慧、面向21世纪的民法典,为全面建设社会主义法治体系奠定必要的制度基础,为“两个一百年”目标的实现提供坚实的制度保障。★

(本文作者为中国人民大学常务副校长、法学院教授。曾任第九届全国人大财经委员会委员、第十届全国人大法律委员会委员、第十一届全国人大法律委员会委员。本文为十三届全国人大常委会第五次会议专题讲座讲稿,本刊发表时略有删节。)

# 个人所得税制：从分类向综合的迈进

文 / 刘 怡

这次个人所得税法修改是 1980 年以来的第七次，是针对个人劳动性所得税制的革命性变革，意义非凡。中国的个人所得税制开始从分类向综合迈进！我们坚信，随着个人所得税制从分类向综合的迈进，一定会实现更加公平的税制。

1980 年 9 月 10 日，第五届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国个人所得税法》。实施首年，我国个人所得税收入仅 0.05 亿元；根据财政部公布的全国一般公共预算收入决算，2017 年我国个人所得税收入为 11966.37 亿元。2018 年 8 月 31 日，财政部副部长程丽华在全国人大常委会办公厅举行的新闻发布会上提供的数据显示，修法前个人所得税的纳税人占城镇就业人员的比例为 44%。

这次个人所得税法修改是 1980 年以来的第七次，是针对个人劳动性所得税制的革命性变革，意义非凡。新税制将工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得等四项劳动性所得纳入综合所得征税的范围，开启了综合所得税制才可能考虑的基于纳税人特殊情况而设立子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金、赡养老人等专项附加扣除。

中国的个人所得税制开始从分类向综合迈进！

## 为什么要选择综合所得税制

理论上将个人所得税制分为分类所得税制、综合所得税制和综合加分类的混合税制三种类型。分类所得税制把归属于同一纳税人的所得，按来源不同划分为若干类别，对各类不同性质的所得规定不同的税率，分别计算征收所得税，一般适用于征管水平较低，依靠源泉扣缴税款，难



8 月 27 日下午，十三届全国人大常委会第五次会议听取全国人大宪法和法律委员会副主任委员徐辉作关于个人所得税法修正案草案审议结果的报告。摄影 / 中新社记者 刘 震

以对各类所得实行综合计税的征管体系；综合所得税制的建立是基于这样一种思想：既然所得税是对人征收的税种，应纳税的所得就应该是综合反映纳税人负担能力的各类所得的总额，应该把归属于同一纳税人的各类所得作为一个所得总体，综合计算、征收所得税。综合所得税制要求较高的征管水平；综合加分类的混合税制是分项课征和综合计税相结合的课税制度，一般适用于源泉扣缴为主，有一定汇算清缴能力的征管体系。

我国目前实行的分类所得税制，即将个人不同性质的所得进行分类，按不同标准对不同的所得进行不同的扣除，适用不同税率课税。分类税制下，由于无法将不同来源的所得进行归集，对总所得征税，因而导致总所得相同的人由于所得性

质不同而税负不同，并且无法考虑纳税人之间纳税能力的差异，比如是否有孩子和老人，是否有住房贷款利息或者住房租金，是否发生大病医疗支出等，不利于税负公平分配。

新的综合与分类相结合的税制下，将占城镇就业总人数的 44% 的取得劳动性所得的纳税人适用的税制，由分类所得税制改为综合所得税制，即将工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得等四项劳动性所得纳入综合所得征税的范围。考虑劳动者不同的家庭特征进行特殊的专项扣除后计算应纳税额，税负将更加公平。

## 新税制值得关注的几个修订

根据按能负担的原则具体确定税基



时,为了体现国家的社会经济政策,会确定一定的所得减免范围和费用扣除项目,其实质是允许纳税人的一部分收入不纳税。减免和费用扣除主要包括:一是为取得收入而必须支付的有关费用;二是需要鼓励或照顾的所得;三是各种公益性、救济性的捐赠等。

新税制将工资、薪金所得,劳务报酬所得,稿酬所得,特许权使用费所得等四项劳动性所得纳入综合所得征税的范围,综合所得基本减除费用标准按每年6万元,即每月5000元计算,迈出了由分类税制向综合与分类相结合税制转变的第一步。我们看到基本减除费用提高至5000元/月,而没有根据不同区域的收入、物价水平来自主调整,主要出于三方面的考虑:一是个人所得税针对的是劳动力,劳动力理应在全国统一市场进行流动,而不应由于地区基本减除费用标准的不同而出现劳动力流动的扭曲。二是个人所得税基本减除费用仅针对个人的生存权保障费,并不包括个人的发展费用支出,因此不宜过高且应当全国统一,地区差异可以在专项扣除部分予以考虑。三是从国际经验来看,即使是美国等联邦制国家,个人所得税通常也采用全国统一的基本减除费用标准,而不实施差别政策。

除工资、薪金的费用扣除,新修改的个人所得税法将稿费所得并入综合所得时考虑了获得该项所得额外发生的费用,明确劳务报酬所得,稿酬所得,特许权使用费所得以收入按照减除20%的费用后的余额作为收入额,稿酬所得收入额减按70%计算。

新税制优化了税率结构,实行新的综合所得税率和经营所得税率。在现行工资、薪金所得税率(3%至45%的7级超额累进税率)基础上,将按月计算应纳税所得额调整为按年计算,并优化调整部分税率的级距。具体是:扩大3%、10%、20%三档低税率的级距,现行税率为25%的部分所得的税率降为20%,相应缩小25%税率的级距,30%、35%、45%这三档较高税率的级距保持不变。此外,以现行个体工

商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得税率为基础,保持5%至35%的5级税率不变,适当调整各档税率的级距,其中最高档税率级距下限从10万元提高至50万元。

最引人注目的是,新税制在增加子女教育支出、继续教育支出、大病医疗支出、住房贷款利息和住房租金等与人民群众生活密切相关的专项附加扣除的基础上,二审新增加了赡养老人支出的项目,充分考虑个人负担的差异性。《中华人民共和国老年人权益保障法》规定:赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务,照顾老年人的特殊需要。增加赡养费税前扣除与国家相关法律规定一致,体现了尊老敬老的传统美德。

### 新税制展望

新税制已完成修订,明确了“两步走”的实施策略,第一步即在2018年10月1日至2018年12月31日,先行实施每月工资、薪金所得基本减除费用标准提高至5000元,并适用新的综合所得税率。第二步将于2019年1月1日起全面实施。

个人所得税的征收有源泉课征和申报纳税两种方法。源泉课征是指所得税采用从源征收的方法,即在支付收入时,由支付单位依据税法规定,对其负责支付的收入项目代扣代缴所得税税款。一般来说,分类所得税制广泛采用这种方法。申报纳税是指纳税人按税法规定自行申报缴纳税款。采用这种方法,应纳税额按年计算,分期预缴,年终汇算清缴,多退少补。一般来说,综合所得税制适宜采用这种方法。

新税制的实施需要建立与综合所得税制相适应的自然人纳税申报制度,对中国来说,这是全新的挑战。综合所得税制需要有纳税人统一的纳税识别号,还需要改按月、按次申报纳税为逐笔预扣、按年汇总申报,确定全年应税所得。由此可见,准确核实所得、确认各专项扣除需要的资料,要求便捷完善的自然人纳税申报制度。税收主管部门要下大力将个人纳税征

管信息库建立起来,以个人身份证号或个人纳税编码为标识,归集个人收入及纳税信息,并建立档案,每年度终了的一个季度以内,为已实行扣缴申报的个人按全年实缴个人所得税开具完税证明。鉴于我国的实际情况,源头控管的代扣代缴方式还将长期占据个税征管模式的主体地位,因此要健全完善扣缴义务人认证、征管档案及检查、扣缴赔付等制度,加强税务机关对代扣代缴执行的检查、监督和指导。

个人所得税由分类征收转变为综合与分类相结合征收的方式,使得源泉扣缴的税收在取得收入时的最终扣税转变为预扣的性质。综合征税的收入需要在年末根据总收入确定最终的应纳税额,根据按周、按月或按次取得收入时的预扣税总额进行汇算清缴后退税或者补税。新的分类与综合税制最大的技术困难在于,设置多大的预扣税率进行代扣代缴才能避免大额补税或者退税的情况出现,尽可能降低纳税人的税收遵从成本,调控税收收入均衡。事实上,采用每月预扣预缴、年终汇算清缴这种新的扣缴模式,设计出尽可能精准的预扣预缴机制减少补、退税等,让预扣预缴阶段的税收负担与年终实际汇算清缴时的税收负担相匹配,是建立自然人自行申报纳税制度需首要解决的问题。

综合所得税制下,自然人纳税人将全年纳入综合所得的各项收入汇总向税务机关进行纳税申报,这将带来政府与纳税人关系的重大变化,有利于提高自然人公民的纳税意识,增强纳税人参与社会治理的动力,对于促进国家治理现代化具有重要推动作用,税务机关应该承担起培训、指导自然人进行纳税申报的责任,让自然人公民纳税意识的提高与税务机关提供的公共服务更好地匹配起来,切实做好税收法律框架内各主体权、责、利的统一。

我们坚信,随着个人所得税制从分类向综合的迈进,一定会实现更加公平的税制。■

(本文作者为北京大学经济学院教授、财政学系主任,北京大学政府和社会资本合作研究中心执行主任)

导读：8月31日，关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定经十三届全国人大常委会第五次会议表决通过。这部法律的修改，是落实党中央改革决策部署的重要举措，新修改的个人所得税法充分吸收采纳了向公众征求的意见和建议，体现了税收法定的原则和以人民为中心的立法思想，有利于提高我国税收的公平性，更好地发挥调节收入分配的作用，增强人民群众的获得感、幸福感。

# 个人所得税法修正： 调节收入分配，释放减税红利

文 / 本刊记者 赵祯祺

个人所得税是当前我国仅次于增值税、企业所得税的第三大税种。个税不仅仅是国家筹集财政收入的重要税种，也是调节社会收入分配、促进经济稳定增长的重要工具，对保障和改善民生、实现社会公平正义具有重要意义。

个税问题直接关系公众切身感受，在历届“两会”上都备受关注。李克强总理在今年的政府工作报告中指出，改革个人所得税，提高个人所得税起征点，增加子女教育、大病医疗等专项费用扣除，合理减负。8月31日，关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定经十三届全国人大常委会第五次会议表决通过，并于2019年1月1日正式施行。此次个人所得税法修改，是1980年以来对个税法的第七次重要修改，与上次修改时隔七年。这次修改由分类税制向综合与分类相结合的税制转变，使个税改革迈出了关键的第一步。

审议中，委员们普遍认为，对个人所得税法进行修正，是落实党中央改革决策部署的重要举措，新修改的个人所得税法充分吸收采纳了公众的意见和建议，体现了税收法定的原则和以人民为中心的立法思想，有利于提高我国税

收的公平性，更好地发挥调节收入分配的作用，增强人民群众的获得感、幸福感。

## 开启个税由分类税制向综合税制的转变

多年来，我国一直实行的是分类税制，即将个人不同性质的所得进行分类，分别扣除不同费用，以不同税率课税。党的十八届三中全会决定提出，“逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制”。根据党中央全面深化改革的总体思路，新修改的个人所得税法将原先分别计税的工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得和特许权使用费所得综合征税；但对其他经营性所得等其他所得，仍采用分类征税方式。

中国社科院财经战略研究院税收研究室主任张斌分析称：“分类税制最大的弊端是‘认钱不认人’，由于无法将不同来源的所得按照纳税人个人归集，根据个人总所得纳税，因此导致所得相同的人由于所得性质不同税负不同；在综合与分类相结合的税制下，纳入综合范围的不同所得项目将合并计算纳税，税负的分配将更为公平。”审议中，王教成委员对此次个税改革给予高度评价：“建立

综合和分类相结合的个人所得税制，是贯彻党中央决策部署的重要改革措施，是建立更加公平合理的现代个人所得税制，减轻纳税人负担的一项重大改革。”

新修改的个人所得税法通过后，如何将个税改革平稳落地，成为社会各方面关注的焦点。在新修改的个人所得税法通过后举行的新闻发布会上，国家税务总局所得税司司长邓勇在回答记者提问时表示，税务机关将做到三个“全力以赴”：全力以赴完善征管配套制度。这次新修改的个人所得税法打造了自行申报、纳税人识别号、反避税条款、纳税信用运用等六个方面的制度创新。通过制定配套征管制度和办法，更好地保护纳税人的权益；全力以赴做好征管准备。抓紧与相关部门信息对接，更好地为纳税人服务，让纳税人少跑马路；全力以赴地打造好纳税服务保障体系和税务征管信息系统，让纳税人更便捷地通过多元化、便捷化办税渠道享受到新税制的红利。

## 起征点5000元，今后将建立动态调整机制

在征求意见过程中，不少声音希望进一步提高基本减除费用标准，适当降低



综合所得最高边际税率。新修改的个人所得税法保留一审稿的内容,即基本减除费用标准仍按照每年6万元(起征点每月5000元)计算,最高边际税率为45%。

针对社会各界广泛关注的起征点每月5000元设定问题,财政部副部长程丽华解释:“5000元的基本减除费用标准是统筹考虑了城镇居民人均基本消费支出、每个就业者平均负担的人数、居民消费价格指数等因素后综合确定的。”根据国家统计局抽样调查数据测算,2017年我国城镇就业者人均负担的消费支出约为每月3900元,按照近三年城镇居民消费支出年均增长率推算,2018年人均负担的消费支出约为每月4200元。基本减除费用标准确定为每月5000元,不仅覆盖了人均消费支出,而且体现了一定的前瞻性。

相关财政学研究专家对基本减除费用标准也表示赞同。中国人民大学财政金融学院教授朱青分析说:“这次减税并不是单纯地提高费用扣除标准,而是采取了提高起征点、增加专项附加扣除、调整累进税率表‘三管齐下’的综合减税措施。”

个税制度改革也是一个渐进的过程,不可能毕其功于一役。一些委员建议,国务院及其有关部门在下一步实践中结合征管和配套条件的完善进一步积累经验、积极探索,继续推进个人所得税制改革,根据社会发展和居民收入变化情况,建立个税“起征点”的动态调整机制。程丽华副部长在新闻发布会上回应委员建议进一步说明:“5000元的标准不是固定不变的,今后还将结合深化个人所得税改革,以及城镇居民基本消费支出水平的变化情况进行动态调整。”

此外,针对45%最高边际税率保持不变的问题,财政部财税司司长王建凡解释:“此次修法出台了组合性减税措施,广大纳税人包括适用45%税率的纳税人也享受减税福利。但同时要认识到我国收入分配差距较大的现象还是比较突出的。因此,个人所得税的税率结构的设计,要兼顾到调节收入分配的要求。”



王教成委员认为,建立综合和分类相结合的个人所得税制,是建立更加公平合理的现代个人所得税制、减轻纳税人负担的一项重大改革。摄影/中国人大网 陶宏林

朱青教授也认为最高边际税率目前保持在45%是合理的。他坦言,中国的基尼系数常年在0.4这个国际警戒线之上,已经影响到社会稳定和居民消费能力的扩大,亟须国家通过财政税收手段加以调节。个人所得税的一个重要职能就是调节收入分配,它与社会保障制度搭配可以起到“抽肥补瘦”的作用。

### 专项附加扣除增加赡养老人支出,实施细则亟待制定

此次个税法修改,一个重大的制度创新是增加了专项附加扣除。新修改的个人所得税法在一审稿的基础上增加对于赡养老人支出,与子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金等支出一同作为专项扣除项予以税前扣除。

全国老龄办数据显示,到2017年底,我国60岁及以上老年人口2.41亿,占总人口比重17.3%。预计到2050年前后,这一比例将达34.9%。“增加把赡养老人支出予以扣除的规定,很好地体现了当前社会和家庭的实际情况,有利于弘扬中华民族的传统美德,践行社会主义核心价值观。”沈跃跃副委员长表示赞同。

但相比政策本身,专项附加扣除制

度具体如何落地成为这次审议中委员们关注的焦点。“我担心个税法通过后,专项扣除变成无法可依。如果这样,这个得民心的举措就是空头支票了。”郑功成委员强调,能不能保证授权国务院制定的实施细则在法律生效的同时一并出台,否则法律的严肃性、权威性会打折扣。

国务院应按照统一性、科学性、合理性的原则,加快制定出台专项扣除的规范标准。郭雷委员建议:“对专项附加扣除最好能考虑我国现阶段发展不平衡不充分的社会主要矛盾,制定相应的标准,明确路径和条件。具体方案既要科学合理,又要简单易行。”

对于委员们和公众关心的专项扣除项目的具体实施问题,国家税务总局总审计师刘丽坚在新闻发布会上说明在具体操作中的几点考量:一是申报就能扣除。申报时尽量减少资料报送、简化办税流程;二是预交就能享受;三是未扣可以退税。预扣缴环节没有享受到或者没有享受到位的,可以到第二年办理汇算清缴的时候申请退税。

### 稿酬所得应纳税再打折上折,进一步强化税收法定原则

稿酬所得纳税改革也是此次个税

法修改的重点内容,亦是社会关注的焦点。在一审稿征求意见的过程中,常委会委员和专家提出,稿酬所得需要长期智力投入,在税负上应给予一定优惠;有的建议,对于劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得,应在减除必要的费用后计算收入额,以体现按照量能课税、净所得征税的原则。

为回应社会关切,新修改的个人所得税法规定:“劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得以收入减除百分之二十的费用后的余额为收入额。稿酬所得的收入额减按百分之七十计算。”程丽华副部长在新闻发布会上专门对稿酬所得的减除标准进行解释:“稿酬所得在允许扣除百分之二十费用的基础上,进一步给予再减按百分之七十计算的优惠,两项因素叠加,稿酬收入实际上相当于按5.6折计算纳税,这样就大幅度地降低了税负。”

按照税收法定的要求,应纳税所得的范围、减免税均属于个人所得税的税制基本要素。个人所得税法中列明的所得范围已经比较全面,新修改的个人所得税法删除了个人所得税法第二条最后一项“经国务院财政部门确定征税的其他所得”的规定,还将现行个人所得税法第四条第十项、第五条第三项“经国务院财政部门批准免税的所得”“其他经国务院财政部门批准减税的”分别修改为“国务院规定的其他免税所得”“国务院可以规定其他减税情形”;同时,分别增加规定,国务院关于免税、减税的规定,应当报全国人大常委会备案。

此外,新修改的个人所得税法结合当前的实际做法,直接对公益慈善事业捐赠扣除予以明确;关于专项附加扣除的具体范围、标准和实施步骤由国务院确定,并报全国人大常委会备案。全国人大财政经济委员会副主任委员刘新华评价称,这一做法是对专项附加的提出、实施的整体流程作出的法定安排,这既符合国际惯例,也符合税收法定原则。



郑功成委员建议,能不能保证授权国务院制定的实施细则在法律生效的同时一并出台,否则法律的严肃性、权威性会打折扣。摄影/ 中国人大网 陶宏林

### 个税法分两步实施,尽早释放改革红利

值得一提的是,此次个税法修改,一方面考虑到给税务机关、扣缴义务人和纳税人实施新税制预留一定准备时间,另一方面考虑到尽早释放减税红利。新修改的个人所得税法规定于10月1日将实行两项过渡政策,先将工资、薪金所得基本减除费用标准提高至每月5000元,并适用新的综合所得税率;个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得,先行适用新的经营所得税率。

从审议通过到实施过渡政策,时间只差30天,如何全力以赴做好各项准备工作?总审计师刘丽坚回应:“做好信息系统升级准备工作,按照每月5000元费用扣除标准和新税率表同步调整个人所得税扣缴软件。同时抓紧对办税服务大厅和12366等一线窗口人员的培训辅导,及时准确为纳税人答疑解惑。”

此次个税法修改只是迈出个税改革的第一步,强化税收的调节收入分配功能,还需要不断完善立法、提高税收征管能力、促进公众有效参与等多方面因素的考量。在综合与分类相结合的税制下,自然人纳税人需要将全年纳入综合

所得的各项收入进行汇总,向税务机关纳税申报。现有的扣缴义务人代扣代缴为主的模式将变为平时预扣预缴,年终汇总申报、多退少补的模式。

以后税收征管既有代扣代缴,又有自行申报,难度很大。如何进一步提高我国税收征管能力,让该收的税能够真正收上来?全国人大代表苑广睿在审议中建议,个人所得税法修改后,希望税务机关能够为纳税人年终报税提供更便捷的服务,做到在互联网上自行申报、自行计算。

韩晓武委员则建议,要注重税务稽查,改变多数人坐机关、少数人在基层、专业化程度不够、征管效率较低等状况。要通过立法打破各部门之间的信息壁垒,以提高税务部门的稽查效率。要进一步建立完善对逃税者的惩罚机制,通过采取行之有效的措施,让逃税者付出应有的代价。

此外,不少委员建议,借助修法加强税收宣传,提高人民群众的税法遵从度和满意度。全国人大环境与资源保护委员会委员张光荣建议,个税是涉及全民的税种,切实关系广大百姓的自身利益,要以本次个税法修改为契机,采取多种政策措施大力开展税收宣传,提高国民纳税意识,改变目前纳税意识普遍较低的现状。★



导读：我国电子商务交易规模继续扩大，并保持高速增长态势。国家统计局数据显示，2017年全国电子商务交易额达29.16万亿元，同比增长11.7%；网上零售额7.18万亿元，同比增长32.2%。然而，发展快速、规模庞大的电子商务产业，却缺乏一部发挥基础作用的综合性法律。历经四审、备受社会各界高度关注的电子商务法终于出台，推动电子商务持续健康发展。

# 厉行法治 引领电商高质量发展

文 / 本刊记者 李小健

历经四审、备受社会各界高度关注的电子商务法终于出台。

2018年8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议表决通过了电子商务法。据悉，该法律将于2019年1月1日正式施行。电子商务法的出台，意味着我国近年来快速发展的电子商务产业将迈入有法可依阶段。

栗战书委员长在十三届全国人大常委会第五次会议闭幕会上强调，电子商务法经过常委会4次审议，3次向社会公布法律草案，充分听取和研究了各方面的意见和建议。各有关方面要学习好、宣传好、落实好法律，依法保障各方主体的正当权益，有效维护市场秩序和公平竞争，推动电子商务持续健康发展。

## 电子商务法有哪些亮点？

新制定的电子商务法一共七章89条，除了总则和附则之外，还包括电子商务经营者、电子商务合同的订立与履行、电子商务争议解决与电子商务促进及法律责任五章。

那么，这部法律对规范和促进电子商务产业健康发展具体作了哪些规定？有何特点和亮点？2018年8月31日下午，全国人大常委会办公厅在电子商务法获表决通过后召开新闻发布会，第一时间对法律进行深入解读。

“我个人总结，这次通过的电子商务法有八个亮点比较突出。”全国人大财经委副主任委员尹中卿在新闻发布会上表示。

他进一步阐述：一是严格范围。由于电子商务具有跨时空、跨领域的特点，所以电子商务法把调整范围严格限定在中华人民共和国境内，限定在通过互联网等信息网络销售商品或者提供服务内。同时，明确规定金融类产品和服务，利用信息网络提供的新闻信息、音视频节目、出版以及文化产品等方面的服务不在法律调整范围内。

二是促进发展。鉴于电子商务属于新兴产业，电子商务法在规定中把支持和促进电子商务持续健康发展摆在首位，拓展电子商务发展空间，推进电子商务与实体经济深度融合，在发展中规范、在规范中发展。所以，法律对于促进发展、鼓励创新作了一系列制度性的规定。

三是包容审慎。目前我国电子商务正处于蓬勃发展的时期，渗透广、变化快，新情况、新问题层出不穷，在立法中既要解决电子商务领域的突出问题，也要为未来发展留出足够的空间。电子商务法不仅重视开放性，而且也更加重视前瞻性，以鼓励创新和竞争为主，同时兼顾规范和管理需要，这就为我国电子商务未来的发展奠定了体制框架。

四是平等对待。电子商务技术中立、业态中立、模式中立。在立法过程中，各个方面逐渐对线上线下在无差别、无歧视原则下规范电子商务的市场秩序，达成了一定的共识。所以法律明确规定，国家平等地对待线上线下的商务活动，促进线上线下融合发展。

五是均衡保障。这些年的实践证明，在电子商务有关三方主体中，最弱势的是消费者，其次是电商经营者，最强势的是平台经营者。就此，电子商务法均衡地保障三方主体的合法权益，适当加重了电子商务经营者，特别是第三方平台的责任和义务，适当地加强对电子商务消费者的保护力度。现在这种制度设计是基于我国的实践，反映了中国特色，体现了中国智慧。

六是协同监管。根据电子商务发展的特点，电子商务法完善和创新了符合电子商务发展特点的协同监管体制和具体制度。法律规定国家建立符合电子商务特点的协同管理体系，各级政府部门要按照职责分工，各自负责电子商务发展促进、监督、管理的工作，而没有确定哪个部门是电子商务的主管部门。在这样的情况下，监管的要义就在于依法、合理、有效、适度，既非任意地强化监管，又非无原则地放松监管，而是宽严适度、合理有效。

七是社会共治。电子商务立法运用互联网的思维,充分发挥市场在配置资源方面的决定性作用,鼓励支持电子商务各方共同参与市场治理,充分发挥电子商务交易平台经营者、电子商务经营者所形成的一些内生机制,来推动形成企业自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治模式。

八是法律衔接。电子商务法是电子商务领域的一部基础性的法律,但因为制定得比较晚,其中的一些制度在其他法律中间都有规定,所以电子商务法不能包罗万象。电子商务立法主要是针对电子商务领域特有的矛盾来解决其特殊性的问题,在整体上能够处理好电子商务法与已有的一些法律之间的关系,重点规定其他法律没有涉及的问题,弥补现有法律制度的不足。比如在市场准入上与现行的商事法律制度相衔接,在数据文本上与合同法和电子签名法相衔接,在纠纷解决上与现有的消费者权益保护法相衔接,在电商税收上与现行税收征管法和税法相衔接,在跨境电子商务上与联合国国际贸易法委员会制定的电子商务示范法、电子合同公约等国际规范相衔接。

### 促进电子商务产业健康发展

近年来,我国电子商务快速发展,逐渐成为我国经济增长的新动力。

据商务部发布的《中国电子商务报告(2017)》显示,我国电子商务交易规模继续扩大,并保持高速增长态势。国家统计局数据显示,2017年全国电子商务交易额达29.16万亿元,同比增长11.7%;网上零售额7.18万亿元,同比增长32.2%。

然而,发展快速、规模庞大的电子商务产业,却缺乏一部发挥基础作用的综合性法律。电子商务法的及时出台,不仅是规范电子商务发展、维护各方主体的合法权益和市场秩序,更重要的是促进电子商务产业健康发展、高质量发展。

比如,电子商务法在总则中作出明确规定,国家鼓励发展电子商务新业态,创新商业模式,促进电子商务技术研发和

推广应用,推进电子商务诚信体系建设,营造有利于电子商务创新发展的市场环境,充分发挥电子商务在推动高质量发展、满足人民群众日益增长的美好生活需要、构建开放型经济方面的重要作用。

同时,电子商务法还专门设立“电子商务促进”专章,多方面、多角度支持和鼓励电子商务创新发展。

一些法学专家在接受媒体采访时普遍表示,电子商务法的出台,不仅为解决电子商务发展中存在的各种问题提供法律依据,还将有利于电子商务稳步前行、长远发展。

### 注重保护消费者权益

电子商务迅猛发展的同时,也暴露和凸显一些矛盾和问题,尤其是最近发生的一些侵害消费者人身安全的严重事件,更是引起社会的广泛关注。对此,电子商务法作了哪些规定?如何有效保障处于弱势地位的消费者的合法权益?

全国人大常委会法工委经济法室副主任杨合庆表示,电子商务法坚持以人民为中心的思想,将人民的安全放在第一位,而且作了非常具体的规定。比如,电子商务经营者销售商品或提供的服务必须符合保障人身安全的要求,符合环境保护

的要求,不得销售或提供法律、行政法规禁止交易的商品或者服务。如果消费者受到了人身上的损害,要依法承担严格的法律责任。首先,如果电子商务经营者提供的商品或者服务不符合保障人身财产安全的要求,就应当依照电子商务法、侵权责任法和消费者权益保护法的规定来承担相应民事责任。其次,如果平台知道或者应当知道平台内经营者销售的商品和提供的服务不符合保障人身安全的要求,而没有采取必要措施的,要和平台内经营者承担连带责任。

杨合庆说,根据电子商务法和消费者权益保护法的规定,如果电子商务平台不能够提供平台内经营者的身份、联系方式等信息,那么它要承担先行赔付的责任。如果电商平台对于平台内经营者的资质资格未尽到审核义务,或者对消费者未尽到安全保障义务,则要依法承担相应的责任。

同时,电子商务法还作出许多规定,比如电子商务经营者要保障消费者知情权和选择权、不得欺骗误导消费者、定向推送广告需征求消费者同意、及时退还消费者押金、规范格式合同、加强个人信息保护等,这些都表明加大了对电子商务消费者的保护力度。★

### 电子商务立法:体现了科学立法、民主立法、依法立法

根据立法法的规定,我国法律案一般都是经过三审通过,但是电子商务法从提出到表决通过,前后历时五年。其中,三年时间起草,两年时间经全国人大常委会四次常委会会议审议。

为何经历这么长时间?一直参与电子商务法的起草、修改、审议工作的电子商务法起草组组长、全国人大财经委副主任委员尹中卿在全国人大常委会办公厅新闻发布会上作出解释:“电子商务法和其他法律相比很复杂,涉及面广,规模大,而且又是个新生事物,很多事看不准,发展日新月异,在这种情况下,立法机关制定过程中比较慎重。”

尹中卿说,整个电子商务法起草和审议过程,比较好地体现了党的十八届四中全会关于加强人大对立法工作组织协调、发挥人大有关专门委员会和常委会工作委员会主导作用的精神和要求。同时也很好地贯彻了科学立法、民主立法、依法立法。法律在起草和审议过程广泛地听取了各方意见,在审议、博弈过程中取得更多的共识,使得法律规定具有更强的可操作性。因此,电子商务法的立法过程值得总结。

回顾此次立法过程,尹中卿认为有三个特点:一是这是一部由全国人大财经委员会牵头起草的法律。二是在审议中充分发扬民主,广泛听取意见。三是根据科学立法的要求,对草案进行广泛的修改,包括召开过两次国际研讨会。



导读：8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议全票表决通过土壤污染防治法。这部为土地“解毒”的法律的出台，弥补了土壤污染防治法律的空白，不但是土壤污染防治领域的实质利好，更将成为我国环境污染防治体系的一大基石。

# 让土壤污染防治穿上“铠甲”

文 / 本刊记者 王晓琳

8月27日，十三届全国人大常委会第五次会议召开，土壤污染防治法草案进入三审。分组审议时，常委会组成人员普遍建议土壤污染防治法尽快通过实施。

正如《周易》中所言，“日月丽乎天，百谷草木丽乎土”，土壤是人类赖以生存的物质基础，是不可或缺的宝贵资源。在坚决打好污染防治攻坚战及我国土壤环境状况总体不容乐观的大背景下，土壤污染防治法草案自2017年提请常委会会议进行初审、二审至今，始终备受民众和社会各界关注。最终，历经“打磨”的土壤污染防治法在31日举行的闭幕会上得以全票通过，并将于2019年1月1日起施行，土壤污染防治工作即将翻开新篇章、迈上新台阶。

## 土壤污染防治法草案已较为成熟

8月27日下午，十三届全国人大常委会第五次会议举行第一次全体会议，会上全国人大宪法和法律委员会副主任委员胡明作关于土壤污染防治法（草案）审议结果的报告。记者注意到，修改完善后的草案三审稿新增多项针对性规定，夯实主体责任，加大处罚力度，强化水土一体化防治……可谓亮点十足。

土壤安全是关系老百姓的“米袋子”“菜篮子”的大事，一旦土壤产生污染，将对农产品质量安全、人体健康和

整个生态系统都构成严重威胁，且土壤污染修复的成本高、周期长、难度大。鉴于此，草案三审稿进一步突出预防为主、保护优先，夯实企业主体责任。突出源头预防，规定生产、使用、贮存、运输、回收、处置、排放有毒有害物质的单位和个人应当采取有效措施，防止有毒有害物质渗漏、流失、扬散，避免土壤受到污染。同时，强化重点监管对象的责任，规定土壤污染重点监管单位应当建立土壤污染隐患排查制度，将监测数据报生态环境主管部门，并将相关义务在排污许可证中载明，同时规定相应法律责任。

与草案二审稿相比，三审稿还进一步理顺土壤污染风险管控和修复过程中相关主体责任，强化“污染者担责”，明确土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务；增加规定土壤污染责任人变更的，由变更后继承其债权、债务的单位或者个人履行相关土壤污染风险管控和修复义务并承担相关费用。草案还明确协助要求，增加规定农村集体经济组织及其成员、农民专业合作社及其他农业经营主体等负有协助实施农用地土壤污染风险管控和修复的义务。

加大对土壤污染防治违法行为的处罚力度，提高违法成本，严惩重罚，形成威慑，是土壤污染防治法草案修改完善过程中民众和委员们的普遍心声。对此，草案三审稿积极作出回应，进一步加

重对造假行为的处罚，明确土壤污染重点监管单位篡改、伪造监测数据造成严重后果的处罚规定，规定对专门从事土壤污染状况调查、风险评估、效果评估活动的单位出具虚假报告的违法行为，情节严重的，永久性禁止从事相关业务。

在对土壤污染进行防治的同时，草案三审稿进一步体现水土一体防治，为加强对地下水污染的防治作出四处修改：明确超标地块的土壤污染状况调查报告应当包括地下水是否受到污染的内容；规定农用地地块的土壤污染影响或者可能影响地下水、饮用水水源安全的，生态环境主管部门应当会同农业农村、林业草原等主管部门制订防治污染的方案，并采取相应的措施；增加规定农用地地块的修复方案、建设用地地块的风险管控措施应当包括地下水污染防治的内容；明确对建设用地土壤污染风险管控和修复名录中的地块，生态环境主管部门根据实际情况进行地下水污染状况监测。

此外，草案修改过程中，有的常委会委员、地方、专家和社会公众还提出，住宅、公共管理与公共服务用地直接涉及人居安全，应当加强准入管理，确保土地开发利用前符合用地要求。对此，在建设用地管理上，草案三审稿增加规定，用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的，变更前应当按照规定进行土壤污染状况调查。

## 出台土壤污染防治法

### 正当其时

“为了贯彻落实习近平生态文明思想,扎实推进净土保卫战,坚决打好污染防治攻坚战,出台土壤污染防治法正当其时。”28日下午对草案三审稿进行分组审议时,常委会组成人员普遍认为,草案遵循预防为主、保护优先、风险管控、分类管理、污染担责、公众参与的原则,坚持问题导向,突出制度针对性,科学规范防治工作流程,符合我国土壤污染防治工作实际,具有可行性、可操作性和一定的前瞻性。委员们表示,草案经过两次审议修改已经比较成熟,建议尽快通过实施,为打好净土保卫战提供法律支撑。

“土壤污染防治法草案两次审议中,都提到了资金的问题。”高虎城委员举例说,一直以来土壤污染防治立法的重点之一就是要解决土壤污染防治资金的来源和建立什么样性质的资金问题,这次草案修改过程中较好地解决了这个问题,将财政、金融等措施相结合,鼓励社会参与风险管控和修复的原则,也在草案中作了体现。他认为,三审稿结构更为清晰,制度设计更为合理,文字表述也更加规范,草案已经比较成熟,建议尽快通过,早日公布实施。

杜黎明委员也表示,草案总结了我国土壤污染立法的经验和土壤污染防治的实践经验,契合我国国情和土壤污染实际,较好地体现了问题意识,具有较强的针对性。目前来看文本草案的法条逻辑和用语更加严密和精确,是一部相对比较成熟的法律草案。

最终,土壤污染防治法全票通过,充分体现了常委会组成人员对该法草案文本及出台时机的认可。“咱们国家以前的法律里面,环保法也好,其他的法律也好,对防治土壤污染也提了一些要求,但这些要求比较原则、分散,侧重于预防,那么土壤里面已经存在的污染怎么治理,还需要规范,所以需要专门的法律来规范治理土壤污染。”在

十三届全国人大常委会第五次会议闭幕后召开的新闻发布会上,全国人大常委会法工委行政法室副主任张桂龙强调,土壤污染防治法的出台是贯彻落实党中央有关土壤污染防治的决策部署,有助于完善中国特色法律体系,尤其是生态环境保护、污染防治的法律制度体系,更为开展土壤污染防治工作,扎实推进净土保卫战提供法治保障。

正如程立峰委员所言,这部法律的颁布实施,将把净土保卫战纳入法治轨道,推动用最严格制度、最严密法治保护土壤,防治土壤污染。同时,法律也填补了土壤污染防治立法空白,标志着以环境保护法为统领的各环境要素污染防治法律体系已经建成。

“土壤污染防治立法工作是一项根本性、长远性工作,将会推动土壤环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,也是美丽中国建设中迈出的重要步伐。”白春礼委员对法律将发挥的巨大作用充满期待:“法律的出台符合当前土壤污染防治工作的实际,很系统、很全面,具有一定的前瞻性,相信能够发挥引领、保障和推动土壤污染防治的重要作用,进一步完善我国环境保护法律体系。”

## 土壤污染防治工作

### 任重道远

习近平总书记在今年5月召开的全国生态环境保护大会上提出,要让老百姓吃得放心、住得安心。而土壤污染防治法就是一部为了保障和实现人民群众“吃得放心、住得安心”的法律。但同时必须认识到,法律的出台虽为土壤污染防治穿上“铠甲”,我国土壤污染防治依然任重道远。

业界有专家指出,我国幅员辽阔,土壤污染形势复杂,家底尚未完全摸清。土壤污染成因复杂,土壤作为污染物的主要受体,大量水、气污染也能陆续转化为土壤污染。而且,土壤功能的多样性和区域差异性决定了土壤污染风险的复杂性,土壤污染风险不确定性

高,需因地制宜采取风险管控措施。这意味着,目前我国土壤污染防治仍面临极大挑战,要做好打“持久战”的准备。

栗战书委员长在十三届全国人大常委会第五次会议闭幕会上指出,各方面要全面贯彻实施生态环境领域各项法律,协同推进土壤及水、气、声、渣、光等污染防治工作,用法治的力量保护生态环境,坚决打好污染防治攻坚战。

“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。”土壤污染防治法出台后的具体实施问题同样成为审议中委员们关注的焦点之一。大家纷纷建议,土壤污染防治法颁布实施后,需加强宣传教育,提高民众对土壤污染危害性的认识,共同参与土壤污染防治工作。

曹庆华是来自基层乡镇的委员,可谓“零距离接触土地”。他结合在基层工作和生活的经验指出,当前农村许多地方已经受到了不同程度的土壤污染,尤其化肥、农药、除草剂、农膜等污染比较严重,所以扎实推进净土保卫战,做好污染防治工作势在必行,也是正当其时。他建议,农业农村、林业草原主管部门和其他相关部门要尽快制定规划,完善标准和其他措施,确定时间表、路线图,并能够与本法同步实施,这样才能让法律实质性落地。他强调,有法是前提,关键在执法。在严格登记农药、化肥、除草剂等的同时,要从严落实倒查机制,从源头上打击制售假冒伪劣、有毒有害物质污染土壤的行为,让法律落地生根开花,实现制法、用法的初衷。

“我国土壤污染防治工作起步较晚,实践经验不足,为积极稳妥推进土壤污染防治法贯彻实施,需要遵循科学规律,防范贸然推进尚不成熟的技术,防止带来后续问题。如一些地方在生态环境治理过程中,引进一些外来物种,却带来了其他生态问题。”对此,白春礼委员则提出,要在风险管控和修复过程中,明确技术的适应性检验,保障风险防控和修复活动的实施效果。■



导读：提高耕地占用税立法法律层级，完善耕地占用税制度，增强税收执法刚性，有利于促进合理利用土地资源，加强土地管理，落实最严格的耕地保护制度。十三届全国人大常委会第五次会议审议了《中华人民共和国耕地占用税法（草案）》。

# 耕地占用税法草案：加大耕地保护力度

文 / 本刊记者 于 浩

8月27日下午，十三届全国人大常委会第五次会议举行第一次全体会议。受国务院委托，财政部部长刘昆作关于《中华人民共和国耕地占用税法（草案）》的说明。

“耕地占用税制要素基本合理，运行比较平稳，可按照税制平移思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》上升为法律。同时，根据实际情况，对个别征税事项作相应调整。”刘昆说。

全国人大财经委认为，耕地是我国最宝贵的资源。提高耕地占用税立法法律层级，完善耕地占用税制度，增强税收执法刚性，有利于促进合理利用土地资源，加强土地管理，落实最严格的耕地保护制度。

## 落实税收法定原则，平移上升为法律

1987年4月，国务院发布《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，对占用耕地建房或者从事非农业建设的单位和个人征收耕地占用税。为了进一步加大耕地保护力度，2007年12月，国务院公布了新的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，提高了税额标准，统一了内外资企业税负水平，进一步从

严控制减免税，规范了征收管理。暂行条例施行以来，耕地占用税运行比较平稳。2008年至2017年，全国累计征收耕地占用税14177亿元，年均征收1418亿元，其中2017年征收1652亿元。耕地占用税对促进合理利用土地资源、加大耕地保护力度发挥着重要作用。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“落实税收法定原则”，制定耕地占用税法是重要任务之一，列入《全国人大常委会2018年立法工作计划》和《国务院2018年立法工作计划》。

“为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、税务总局、司法部等部门在暂行条例的基础上，经征求发展改革委、自然资源部、农业农村部等54个有关部门和单位以及地方人民政府、有关企业和社会团体等方面的意见，并公开向社会征求意见，起草形成了《中华人民共和国耕地占用税法（草案）》。”刘昆说。

关于纳税人和征税范围，草案规定：占用耕地建房或者从事非农业建设的单位和个人为耕地占用税的纳税人，依法缴纳耕地占用税，占用耕地建设农田水利设施不缴纳耕地占用税；临时占用耕地应缴纳耕地占用税，但纳税人在批准临时占用耕地期满之日起1年内恢复种植条件的，全额退还已缴纳

税款；占用园地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面、渔业水域滩涂以及其他农用地建房或者从事非农业建设的，比照本法的规定征收耕地占用税。

关于计税依据、征收方式和应纳税额，草案规定，耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积为计税依据，按照规定的适用税额一次性征收，应纳税额为纳税人实际占用的耕地面积（平方米）乘以适用税额。

为适当平衡各地税负，草案规定国务院根据人均耕地面积和经济发展等情况，确定各省、自治区、直辖市耕地占用税的平均税额，各省、自治区、直辖市适用税额的平均水平不得低于国务院规定的平均税额。经济发达且人均耕地特别少的地区，适用税额可以提高不超过50%，占用基本农田的，适用税额应当在相应基础上提高50%。

关于税收减免，草案规定了四类减免耕地占用税的情形：军事设施、学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构占用耕地免税。铁路线路、公路线路、飞机场跑道、停机坪、港口、航道、水利工程占用耕地，减按每平方米2元的税额征收。农村居民在规定用地标准以内占用耕地新建自用住宅，按照当地适用税额减半征收；农村烈士遗属、因公牺牲军人遗属、残疾军人以及生活困难的农村居民，在规定



贵州省遵义市汇川区团泽镇,工作人员在查看耕地恢复情况。摄影/罗星汉

用地标准以内新建自用住宅缴纳耕地占用税确有困难的,予以免征。农村居民经批准搬迁,新建自用住宅占用耕地不超过原宅基地面积的免税,超过原宅基地面积的,对超过部分按照当地适用税额减半征收。为更好适应实际需要便于相机调控,同时体现税收法定原则的要求,草案规定国务院可以规定其他免征或者减征耕地占用税的情形,但应当报全国人大常委会备案。

关于纳税义务发生时间和申报缴纳期限,草案规定,耕地占用税的纳税义务发生时间为纳税人收到自然资源主管部门办理占用耕地手续的书面通知的当日,纳税人应当自纳税义务发生之日起30日内申报缴纳耕地占用税。

### 减免耕地占用税的情形需进一步明确

“税收是国家的税收,是社会的税收,每个部门都有责任来维护税收的严肃性和税收征管效力的提升,所以在执行税收立法过程中,各个部门都有相应的责任。税收是社会治理的基础,是社会制度重要的组成部分。这种社会治理水平的提升,只有各个部门形成合力、共同配合才能治理好。”全国人大财政经济委员会委员汪康说。

“耕地占用税税制要素基本合理,运行比较平稳,赞成税制平移思路,保

持现行税制框架和税负水平总体不变,将暂行条例上升为法律,同意根据实际情况调整个别征收事项的有关规定。”全国人大常委会委员洛桑江村说,草案第七条第一款第三项,农村烈士遗属、因公牺牲军人遗属、残疾军人以及生活困难的农村居民,在规定用地标准以内新建自用住宅缴纳耕地占用税确有困难的,免征耕地占用税。这里“生活困难”定义不够严谨,具体实施中会存在较大的主观性,不利于公平公正,建议进一步明确“生活困难”的标准。

草案中关于对学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构占用耕地免税,对农村烈士遗属、因公牺牲的军人遗属、残疾军人以及生活困难的农村居民等予以免征,充分体现了以人民为中心的发展理念,常委会委员希望进一步明确减免耕地占用税的情形和范围。

“建议第七条第一款第一项中加上‘农业科研设施’,免征耕地占用税。现在农业科学研究向现代研究手段转化、发展,很多科研设施不是在裸露的农田上,有的是建筑设施里面,比如人工气候室等,而且这些农业科研设施往往是建立在农业科研机构或者农业大学的试验农场里,没有占用农村的耕地,大学和科研单位试验农场的耕地的确也属于基本农田,但没有影响到农业生产土地面积的缩小。”全国人大常委会委

员许为钢说,第七条第一款第二项“铁路线路、公路线路、飞机场跑道、停机坪、港口、航道、水利工程占用耕地,减按每平方米2元的税额征收耕地占用税”。这些设施具有公益性质,同时一平方米征2元,660平方米为一亩地,也就是一千多元,所以建议第2项所列都可作为公益性质,免除征税。

“建议斟酌轨道交通是否免征耕地占用税。在城镇化的过程中,轨道交通占用耕地的情况已经发生。它的性质也是公益性的,和铁路线路、公路线路相同。”全国人大常委会委员殷一璀说,草案第七条第一款第一项对军事设施、学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构占用耕地,免征耕地占用税。现在新农村建设中,一些文化、体育及村委会的办公设施在调整过程中也涉及耕地问题,不完全是农村集体用地,仅仅用“社会福利机构”概括不全面,建议也予以考虑。

全国人大常委会委员徐延豪认为,免征和减征耕地占用税的机构里面,应该增加“公共文化设施”,比如像图书馆、文化馆、科技馆等公共文化设施,应该列入免征的范围。现在中央财政安排专项经费,补助这些公共文化设施免费向公众开放,税收政策也应该配套。

“建议把第七条的第一款第一项分成两项来写,第一项是军用设施占用耕地免征耕地占用税,因为军事设施用地是强制性的。”全国人大常委会委员赵宪庚说,学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构占用耕地,建议写成第2项,而且限定在公益类学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构。因为现在的学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构已经有不少是私立的,甚至是国际的,像双语幼儿园现在非常多,国际学校北京也有不少,社会福利机构像养老机构,很多都是私立的,医疗机构也是。对于这些私立机构占用耕地,免征耕地占用税,有违公平。对这一条强烈呼吁进行修改,如果不修改的话,也希望能够给一个明确的答复。✘



导读：继今年4月全国人大常委会对刑事诉讼法修正草案进行初次审议后，8月27日，草案再次提请十三届全国人大常委会第五次会议审议。据介绍，草案二审稿进一步明确了检察机关与监察委的办案协调衔接机制，扩大缺席审判的适用范围并对认罪认罚从宽制度相关规定加以补充完善。常委会组成人员表示，此次修改更好地体现、巩固了改革成果，并就具体规定提出意见、建议。

# 刑诉法修正草案二审： 更好地体现与巩固改革成果

文 / 本刊记者 王博勋

8月27日，刑事诉讼法修正草案再度提交十三届全国人大常委会第五次会议审议。这是继今年4月初次审议后，常委会会议对草案进行的第二次审议。根据全国人大宪法和法律委员会副主任委员沈春耀的介绍，在广泛征求意见的基础上，此次重点对监察与刑事诉讼衔接机制、刑事缺席审判制度、认罪认罚从宽制度相关规定进行了补充完善。

常委会组成人员一致认为，本次修法是改革成果在刑事诉讼立法层面的巩固与体现，将为我国国家监察体制建设、强化境外追逃、合理配置司法资源提供重要的法律依据。大家指出，草案二审稿条文逻辑更为严密，制度设计更加合理，并就具体规定提出了针对性的意见、建议。

## 进一步明确检察机关与监察委的办案协调衔接机制

实现监察程序和司法程序无缝对接，是修改刑诉法的一个重要目的。对人民检察院审查起诉监察机关移送的案件、留置措施与刑事强制措施之间的

衔接机制作出规定是修正草案的一大亮点。

对于监察机关采取留置措施的案件，草案一审稿规定，人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留，留置措施自动解除，并规定人民检察院应当在拘留后的十日以内作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。在特殊情况下，决定的时间可以延长一日至四日。

草案一审时，有的常委会委员指出，人民检察院采取先行拘留措施的时间点表述不清，建议明确是在监察机关将案件移送后，以进一步做好与监察法的衔接，规范和保障强制措施的采取。草案二审稿作出了相应调整，并采纳部分地方、部门和社会公众的建议，规定“人民检察院决定采取强制措施的期间不计入审查起诉期限”。

对于这一修改，殷方龙委员表示，草案一审稿中第一次对监察机关侦查职权作了调整，大体理顺了国家机关之间的职能关系，这次优化调整了相关条文，有效避免了监察机关与检察院办案程序方面的真空。

周敏委员表示，希望进一步明确可延长检察院决定采取强制措施时限的特殊情况，并对具体的报批程序作出规定。尹中卿委员则建议对强制措施与决定先行拘留的关系再作研究，以防二者之间存在时间空档，使拘留和留置整体的衔接更加准确。

徐显明委员指出，监察委员会在留置措施结束以后将案件移交给检察院，由检察院采取拘留的措施，这样从留置变成拘留，很好地完成了衔接。他认为，既然完成了衔接，“先行拘留”的概念就是多余的、不科学的，建议修正草案将这一概念删掉。

## 适当扩大缺席审判的适用范围

党中央高度重视反腐败和国际追逃追赃工作及相关法律法规制度建设。建立刑事缺席审判制度是刑事诉讼法修正草案的重要内容，受到社会广泛关注，被称作以法治方式推进党风廉政建设和反腐败斗争的有力举措。

对于草案一审稿中缺席审判适用于犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外的贪污

贿赂等犯罪案件的规定,有的常委会委员、地方、部门和社会公众建议根据实际需要,适当扩大缺席审判的适用范围。

在汇报有关修改情况时,沈春耀表示,全国人大宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会会同有关部门进行认真研究认为,建立缺席审判制度是从反腐败追逃追赃角度提出的,但可不仅限于贪污贿赂案件,其他重大案件确有必要及时追究的,在充分保障诉讼权利的前提下,也可以进行缺席审判。

他介绍称,考虑到这是一项新制度,尚缺乏实践经验,且有的缺席审判案件,文书送达和判决执行可能需要外国协助,在制度设计上需考虑到国际影响和外国通行做法,对贪污贿赂犯罪之外的其他案件,还是应当严格限制范围并规定严格的核准程序,根据国内国际大局和个案实际情况灵活掌握,稳妥实施。据此,建议将缺席审判的适用范围修改为“贪污贿赂犯罪案件,以及需要及时进行审判,经最高人民检察院核准的严重的危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪案件”。

审议过程中,委员们表示,对修正草案进行一系列的修改完善,不仅是精益求精提升立法质量的体现,更是坚定不移推进法治反腐的又一次宣示。同时,委员们也提出了相关建议。

尹中卿委员表示,二审稿关于缺席审判适用范围的规定,难以完全满足现实需要。他举例称,最近几年出现了重大经济犯罪案件嫌疑人出逃的情况,此类案件因其社会危害性大,建议也适用缺席审判。在陈锡文委员看来,缺席审判的范围可以根据实际情况适当扩大,但是审核一定要严,要避免把缺席审判作为找不到被告而草草结案的途径。

鲜铁可委员分析称,草案对缺席审判适用范围的限定包括两个方面:一是从程序上限定为经最高人民检察院核准,这对防止省级以下司法机关随意启动缺席审判程序是有益的。二是从罪名上限制为两类犯罪,但这样限定后使

案件适用范围过窄,不利于司法实务操作。他进一步指出,不当将“危害公共安全犯罪”从缺席审判案件范围中排除出去,并建议增加规定“其他严重刑事犯罪案件”,以涵盖毒品犯罪、电信诈骗犯罪等严重危害人民群众利益的犯罪案件,以免犯罪分子将海外作为避罪天堂。

### 检察院对认罪认罚案件提出量刑建议,法院是否应当采纳

认罪认罚从宽制度、增加速裁程序等都是司法改革的重要方面,而“检察院对认罪认罚案件提出量刑建议,法院是否应当采纳”这一问题则成为此次审议的焦点。

相较于一审稿,草案二审稿作出了如下修改:一是明确犯罪嫌疑人认罪认罚的,人民检察院应当提出量刑建议。二是明确人民法院经审理认为量刑建议明显不当,或者被告人、辩护人对量刑建议提出异议的,人民检察院可以调整量刑建议。人民检察院不调整量刑建议或者调整量刑建议后被告人、辩护人仍有异议的,人民法院应当依法作出判决。

审议时,李锐委员表示,认罪认罚从宽制度是我国刑事诉讼法律制度的重大改革,深得民心,也是贯彻落实党中央关于完善刑事诉讼改革的一项重要举措,充分体现了传统文化的仁爱理念和现代司法的宽容精神,有利于提高司法效率、修复社会关系。他同时指出,草案关于检察院提出量刑建议的相关规定,使检察机关在此类案件的最终裁决上处于强势地位,一定程度上束缚了法院和法官的独立判断,可能影响到法院审判职能的发挥。

卫小春委员也建议将“人民法院依法作出判决时,一般应当采纳人民检察院指控的罪名和量刑建议”中的“一般应当”修改为“可以”。他表示,检察院是法律监督机关,法院属于审判机关,应该各自独立地履行职权。法院对检察院移送案件应当有审核查实的职

责,检察院指控的罪名和量刑建议,法院可以作为参考,但是不能完全按检察院的意见来办。

草案关于值班律师的相关规定同样是落实认罪认罚从宽制度改革的重要体现。考虑到值班律师的职责与辩护人不同,即值班律师主要应是为没有辩护人的犯罪嫌疑人、被告人提供法律帮助,草案二审稿调整规定了值班律师的职责,将值班律师提供“辩护”修改为提供“法律帮助”,并删去“代理申诉、控告”的内容,同时在相关条文中对人民检察院审查起诉案件听取值班律师意见、犯罪嫌疑人签署认罪认罚具结书时值班律师在场作出规定。

审议时,委员们建议进一步明确值班律师的职责。例如,李钺锋委员建议明确“法律帮助”是否意味着值班律师具有主动会见权、阅卷权等权利,以便于司法实践掌握。吕薇委员认为,由于值班律师不是传统意义上的辩护人,对案件的参与度并不深,所以由值班律师对案件处理提出意见,不仅不合法,也很难保证处理意见的质量。她建议删除值班律师可以“对案件处理提出意见”的规定。

此外,草案二审稿还对速裁程序的相关规定进行调整。沈春耀介绍称,有的地方、部门和社会公众提出,为保障被告人的辩护权和速裁程序的公正有效进行,建议适用速裁程序审理的案件,人民法院在宣判前还是要听取辩护人的意见。宪法和法律委员会经研究,建议采纳这一意见,对草案作出相应修改。

殷方龙委员指出,刑事诉讼法被称为保障人权的小宪法,在维护公民合法权利方面的作用更加直接和明确。草案二审稿进一步完善了刑事案件认罪认罚从宽制度的相关规定,贯彻了中国特色社会主义法治理念,贯彻了惩前毖后、治病救人的方针,贯彻了宽严相济的刑事政策,充分体现了依法尊重和保障人权的要求,有较大进步。✘



导读：按照宪法和监察法的规定，检察机关反贪、反渎和预防等职能和机构将转隶至新组建的监察委员会。这样的调整，是否与现行检察院组织法、刑事诉讼法等法律相冲突？各部法律之间如何衔接？在改革实践中，这些问题摆在了立法机关和相关部门面前。

# 如何在监察体制改革实践中做好法法衔接

文 / 本刊记者 张宝山

作为我国一项重大政治法律制度的改革创新，国家监察体制的改革，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重大的意义。

有法可依是依法治国的前提和基础，国家监察体制的改革离不开法律。从部分省市试点，到全国各地推开，监察体制的改革始终在法律的保障下推进。

2018年3月召开的全国人代会在修改宪法时将监察体制改革的成果纳入其中，对国家监察委员会制度作出规定，同时制定监察法，组建国家监察委员会，选举产生国家监察委员会领导人员，标志着全面深化国家监察体制改革进入新阶段。

按照宪法和监察法的规定，检察机关反贪、反渎和预防等职能和机构将转隶至新组建的监察委员会。这样的调整，是否与现行检察院组织法、刑事诉讼法等法律相冲突？各部法律之间如何衔接？在改革实践中，这些问题摆在了立法机关和相关部门面前。

## 衔接监察法，有关法律将修改

监察法是对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律，监察法赋予了监察委员会职责权限和调查手段。

根据监察法，原本属于检察机关的相应职能和机构转隶至新组建的监察委员会。

由于涉及检察机关职权和人员的重大调整，监察法的实施与现行法律规定有所冲突。就监察法施行后，与现行法律冲突、监察委员会与检察机关职权之间的衔接问题，全国人大监察和司法委员会副主任委员王胜明表示，监察法通过后，全国人大常委会将继续审议检察院组织法修订草案，刑事诉讼法等有关法律也将相应修改。“这样，法律之间才能和谐统一，才能为监察委员会、检察院行使职权提供进一步的法律保障。”

本刊记者注意到，2017年8月28日，人民检察院组织法修订草案提请初审。2018年6月19日，人民检察院组织法修订草案提请二审。2018年4月25日，刑事诉讼法修正草案提请初审。2018年8月27日，刑事诉讼法修正草案提请二审。

这两部法律的修改草案均与监察法相衔接，规定检察机关的相应职能和机构转隶监察机关。宪法修正案明确规定：“监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约。”

有学者认为，这说明检察机关对监察机关也有制约功能。虽然检察机关的反贪反渎等相关职能转隶至监察机关，但还有补充侦查权。此外，检察机关还可以通过审查起诉，对监察机关移送的案件进行监督。检察机关经过审查，如果认为案件没有达到刑事诉讼法规定的“案件事实清楚、证据确实充分”的标准，可以作出不起诉决定。今后，检察机关应该聚焦宪法定位的法律监督职责，如诉讼监督、执行监督、立案监督等。

在今年全国人代会上，最高人民检察院的工作报告指出，国家监察体制改革使检察职能发生新的变化，需要进一步调整 and 适应。报告同时指出，检察机关将深入贯彻国家监察体制改革部署，积极配合监察机关做好相关工作衔接，形成既相互配合又相互制约的体制机制，依法采取强制措施、审查起诉和提起公诉，在依法惩治腐败犯罪中继续发挥重要作用。

## 人民检察院组织法修改，与监察体制改革相衔接

为适应国家监察体制改革新要求，提请全国人大常委会会议审议的人民检察院组织法修订草案，将现行人民检

察院组织法规定的“对于直接受理的刑事案件,进行侦查”,修改为“对依照法律规定由其办理的刑事案件行使侦查权”。据解释,应当“依照法律规定”,主要指依照刑事诉讼法等规定。

中南财经政法大学教授徐汉明指出,草案这一重大修改既适应了监察体制改革的需要,又坚持了人民检察院作为国家法律监督机关的宪法地位,从而保障与国家监察体制改革相衔接、适应检察体制与监察体制依法运行的需要,是对检察机关法律监督职能的进一步优化,是法律监督体系和法律监督能力现代化的有机组成部分。

鉴于现有法律还没有对监察权和检察机关过去的自侦案件侦查权作出具体规定,因此,人民检察院组织法修订草案只作出了原则规定。中国政法大学民事诉讼法研究所所长、教授毕玉谦认为,司法体制改革没有终点,是持续性的,而人民检察院组织法,既不能停留在以前的层面,又要保证其具有可持续性,展现出灵活性的一面,留下跟司法权衔接的端口,预留了具有可塑性、有弹性的设置。

中国人民大学法学院副教授程雷也认为,对于司法体制改革仍处于探索中的举措,本着实事求是与尊重司法规律的科学立法精神,应暂缓规定,对于检察机关是否还保留部分侦查权等改革举措,由于改革推进进程仍然处于初步阶段,需要进一步观察实践效果再上升为法律。

“需要明确的是,监察体制改革在稳步推进,人民检察院组织法的修改也要与今后出台的相关法律以及各项改革保持协调一致。因此,这次修订草案只是作出原则性规定,至于检察院行使侦查权的具体情形,还取决于刑事诉讼法等相关法律及监察制度改革情况来综合确定。”程雷说。

## 刑事诉讼法修改,与监察法相衔接

为落实宪法有关规定,做好与监察

法的衔接,刑事诉讼法修正草案拟删去人民检察院对贪污贿赂等案件行使侦查权的规定,保留人民检察院在诉讼活动法律监督中发现司法工作人员利用职权实施的侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪的侦查权。

与此同时,有关程序规定也进行了相应修改,在刑事诉讼法关于侦查期间辩护律师会见经许可、指定居所监视居住、采取技术侦查措施的规定中,删去有关贪污贿赂犯罪的内容,并完善刑事诉讼法关于“侦查”定义的表述。草案还针对人民检察院审查起诉监察机关移送的案件、留置措施与刑事强制措施之间的衔接机制作出规定。

一审稿规定,对于监察机关采取留置措施的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留,留置措施自动解除。

对此,一些全国人大常委会委员提出,检察院采取先行拘留措施是在案件移送前还是移送后,一审稿的上述条款表述不清楚,建议明确规定,监察机关将案件移送后,检察院应当采取先行拘留措施。

李飞委员就提出,依照一审稿的上述条款,“是不是一留置,检察机关就先行拘留了,并随即解除留置措施,那么这个留置措施还有没有?是不是被先行拘留给取代了?这款的表述不太清楚。我认为应该先采取留置措施,其后移送检察机关的,检察机关才先行拘留,然后再批捕。这条规定还要再写清楚一点。”


二审稿采纳了上述建议,规定“对于监察机关移送起诉的已采取留置措施的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留,留置措施自动解除。人民检察院应当在拘留后的十日以内作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。在特殊情况下,决定的时间可以延长一日至四日。人民检察院决定采取强制措施的期间不计入审查起诉期限。”

草案二审时,有委员直言,当监察委员会对案件采取留置措施后,检察院无需再使用“先行拘留”,这一规定不科学且多余。此外,检察院决定采取强制措施的期限和退回补充侦查的次数亦被指尚缺明确规范。

“‘先行拘留’有无必要存在?”徐显明委员坦言,为了做好监察法和刑事诉讼法的衔接,有人发明了这个概念。“监察委员会对嫌疑人留置之后,人民检察院为了配合所以应该先行拘留,这等于是一个限制人身自由的措施两个机关同时用。”徐显明表示,从留置变成拘留,监察委员会和检察院之间已经很好完成了衔接,“先行拘留”的概念是多余的,也是不科学的,建议将上述规定改为“对于监察机关移送起诉的已采取留置措施的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人进行拘留,留置措施自动解除。”

对草案中规定的检察院决定采取强制措施的期限问题,有委员提出了疑问。“延长一至四日,这一情况直接影响到犯罪嫌疑人的权利,是什么特殊情况?需要什么程序?是否要报批?由谁来批准?建议都规定清楚。关于人民检察院决定采取强制措施的期间不计入审查起诉期限的规定,如果这样的话,检察院审查起诉的期限可以无限延长,建议再研究一下。”周敏委员说。

草案还规定,人民检察院对于监察机关移送起诉的案件,依照本法和监察法的有关规定进行审查。人民检察院经审查,认为需要补充核实的,应当退回监察机关补充调查,必要时可以进行自行补充侦查。

在有的委员看来,这一条款是为了解决监察机关调查案件与检察机关审查起诉之间的衔接问题,但却没有规定补充调查的次数和期间。李钺锋委员表示,“从立法严谨的角度看,缺乏与刑事诉讼法有关条款的整体协调,建议增加对‘退回监察机关补充调查’的次数和期间规定。”



导读:今年时间已过一半,我国经济和社会运行发展情况如何?主要经济指标是否实现?2018年8月28日上午,十三届全国人大常委会第五次会议听取了国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告。8月29日下午,十三届全国人大常委会第五次会议对计划报告进行了分组审议。

# 经济“年中报表”: 总体平稳、稳中向好

文 / 本刊记者 李小健

今年时间已过一半,我国经济和社会运行发展情况如何?主要经济指标是否实现?2018年8月28日上午,十三届全国人大常委会第五次会议听取了国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告(简称计划报告)。8月29日下午,十三届全国人大常委会第五次会议对计划报告进行了分组审议。

分组审议时,全国人大常委会组成人员和列席会议人士普遍认为,今年以来,面对日益错综复杂的国内外形势,以习近平同志为核心的党中央统揽全局、坚强领导,全国上下齐心协力、共同奋斗,经济保持总体平稳、稳中向好态势。大家强调,国务院及各部门、各方面要认真贯彻落实党中央对当前经济形势的判断和作出的部署,以落实稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期“六稳”为目标和重点,坚定发展信心,保持战略定力,着力办好自己的事,确保完成全年经济社会发展目标任务。

## 既保持了“稳”,也实现了“进”

“主要宏观调控指标处在合理区间,经济结构持续优化,防范化解金融风险取得初步成效,生态环境改善,人民群众获得感、幸福感、安全感增强。”受国务院

委托,国家发展改革委主任何立峰向会议作计划报告时表示,今年上半年我国经济保持了总体平稳、稳中向好态势。

计划报告显示,上半年国内生产总值同比增长6.8%。就业形势保持稳定,城镇新增就业880万人,同比多增25万人。国际收支基本平衡,月底外汇储备保持在3.1万亿美元左右。消费提质扩容积极推进,前7个月社会消费品零售总额增长9.3%,其中网上商品零售额增长29.1%,信息、文化、旅游等消费旺盛。固定资产投资增长5.5%,其中民间投资、制造业投资分别增长8.8%、7.3%,农业、教育、卫生等领域投资分别增长15.5%、9%、11.8%。三次产业发展协同性较好。农业种养结构调整优化,夏粮再获丰收,秋粮作物长势正常。规模以上工业增加值增长6.6%,上半年服务业增加值增长7.6%,生产性服务业强劲扩张。发用电、货运量等实物量指标较快增长。

与此同时,国务院及各部门、各方面在扎实推进三大攻坚战、主动开放深化改革、促进新动能快速成长壮大、统筹推动城乡区域协调发展、着力保障和改善民生等方面做了大量富有成效的工作,这为今年“上半场”经济平稳健康运行打下坚实基础。

“总的看,今年以来,面对错综复杂的国内外环境,我们主动积极应对一系列风险挑战,保持了经济平稳增长,提高了发展质量效益,增进了人民福祉,既保持了‘稳’,也实现了‘进’,经济发展韧性包容性不断增强,推动高质量发展取得积极进展。”何立峰在计划报告中表示,这是以习近平同志为核心的党中央正确领导的结果,是习近平新时代中国特色社会主义思想特别是经济思想生动实践的结果,是全党全国各族人民紧跟核心、共同奋斗的结果。

## 坚定信心,共同应对各种新挑战

尽管我国今年上半年经济运行取得不错成绩,但面临的新挑战也应引起高度重视。

何立峰在计划报告中客观指出,在经济运行总体平稳的同时,必须看到当前经济运行稳中有变,面临一些新问题新挑战,外部环境发生明显变化,国内深层次结构性矛盾和问题在外部冲击下趋于显性化,社会、民生、生态环保等领域一些矛盾和问题犹存。

他进一步说,对照十三届全国人大一次会议审议通过的2018年国民经济和社会发展规划总表,当前能耗强度、空气

质量、水环境质量、棚户区改造等约束性指标完成进展顺利；经济增长、就业、物价、货物进出口等主要预期目标经过努力能够完成；但完成消费、社会融资规模存量、城镇居民人均可支配收入等指标仍需付出更大努力。

对于经济发展存在的诸多风险和挑战，全国人大常委会组成人员和列席会议人士表示，各地区各部门要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是经济思想，切实把思想和行动统一到党中央对当前经济形势的判断和工作部署上来，增强“四个意识”、坚定“四个自信”，迎难而上，主动作为，确保实现全年经济社会发展的目标任务。

“要统一思想，增强信心。”沈跃跃副委员长说，进入二季度以来，我国发展环境复杂多变，面临的风险挑战明显增多，保持经济平稳健康发展的难度加大，对做好下半年经济工作提出了更高要求，任务也将更加艰巨繁重。中国的发展成就从来都是在应对挑战、攻坚克难、爬坡过坎中取得的。前几年，世界经济低迷，我国不仅顶住了经济下行压力，而且推动经济结构优化升级、增长格局发生深刻变化。“现在我们很多方面的条件比前几年好得多，也更有经验，最主要的是有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导，有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。只要全党全国各族人民统一思想，坚定信心，保持战略定力，真正把党中央的决策部署一项一项地落实好，一件一件地抓到底，就一定能够战胜挑战、克服困难，保持经济社会持续平稳健康发展。”

吉炳轩副委员长说，今年以来我国的经济发展的来看是好的，运行是健康平稳顺利的，而这些成就的取得是在外部环境发生明显变化的影响下取得的。“这充分说明，以习近平同志为核心的党中央关于经济社会发展的重大决策部署是英明正确的。实践再次证明，看待经济形势，做好经济工作，都要把思想统一到中央的决策部署上来，上下团结一

致，齐心协力，共同去应对各种挑战，就一定能够把我们的经济工作搞得更好。”

### 积极建言中国经济走好“下半场”

就当前我国经济和社会发展的实际情况，全国人大常委会组成人员和列席会议人士在分组审议时积极建言，为中国经济走好“下半场”，实现高质量发展献计献策。

认真贯彻落实“六稳”目标。全国人大华侨委员会委员叶双瑜说，根据经济形势的变化，为了有效应对外部冲击的风险，党中央提出“六稳”，即稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，十分及时，极为必要。但是如何落实？他就稳外贸、稳外资提出建议：把“一带一路”建设取得重大进展的优势转变为扩大对外开放、发展外经贸的优势，加大开拓新兴国家市场的力度；精心办好在厦门举办的中国国际投资贸易洽谈会和广交会、华交会等已经形成的品牌展会、专业展会，办好今年首届中国国际进口博览会；进一步改进出口退税和外汇管理，包括提高出口退税率、优化出口退税及增加国家财政对地方特别是出口大省退税超基数部分的补助；优化口岸通关服务，进一步提高通关效率，让外贸企业有更多的获得感；进一步扩大自贸试验区，新设一批自贸区，政策上加快复制推广，同时促进区内区外联动发展；保持人民币对美元汇率基本稳定，稳定企业特别是外贸企业的预期。就落实“六稳”目标，全国人大代表施家伦建议，一是稳就业、稳外贸、稳金融并举。比如，将稳金融与服务实体经济更好地结合起来，保持流动性合理充裕，优化民营企业和小微企业的融资环境，加大对贸易摩擦受冲击企业的支持，确保经济平稳运行。二是稳投资要精准补短。在加大基础设施领域补短板的力度方面，要加强统筹审核、精准补短、有效补短，避免出现政绩工程，让稳内需、扩内需举措有质量、有口碑。如加大中西部地区或者沿海省份落后地区的投入，为东部产业向中西部产业链

条的转移创造更多基础设施条件。

下功夫搞好实体经济。沈跃跃副委员长认为，实体经济是社会财富和综合国力的基础，是国家强盛和民族复兴的重要支柱，也是强国之本、富民之基。针对当前实体经济发展面临的困难和问题，她建议要落实国内减税降费政策，切实减轻企业的负担；要加快推进制造业转型升级，推动实体经济提质增效；要全面落实支持非公经济发展的政策措施，营造有利于民营经济发展的良好环境。李学勇委员也认为当前实体经济依然比较困难，须给予高度重视。贯彻落实好党中央的决策部署，当前和今后一个时期要把“稳”作为主基调、作为大局。实体经济是我国经济平稳健康发展的根基所在，只要实体经济稳住了，经济发展行稳致远才有基础。对推动实体经济平稳健康发展，他建议要以高质量促进实体经济发展，以创新驱动实体经济发展，以加强政策统筹协调减轻实体经济负担，以法治保障实体经济发展。

培育发展新动能新产业。加快制造强国建设是建设现代化经济体系的重要支撑。近年来，各地着力推进战略性新兴产业集群发展，培育新的增长点，也形成了一些动能。就此，谢广祥委员建议加快培育世界级先进制造业集群，做大做强新型产业集群。具体而言，一方面要按照党的十九大精神和政府工作报告工作部署，尽快出台建设先进制造业集群的意见，明确重点领域、发展方向、支持政策；另一方面对具有较好产业基础、较强技术创新能力及很好发展氛围的省份，从国家层面支持建设新能源汽车、人工智能、新型显示等一批具有国际竞争力的产业集群。

同时，就做好今年下半年经济工作，全国人大常委会委员和列席会议人士还从加强宏观政策统筹协调、扩大国内有效需求、深化供给侧结构性改革、扎实有效推进三大攻坚战、加大重点难点领域改革力度、加快落实对外开放重大举措、做好民生保障和社会稳定等方面提出大量意见和建议。☑



导读：今年以来，受经济运行稳中向好、工业生产者出厂价格涨幅保持较高水平、市场主体数量继续快速增加，以及部分地区将上年末收入延后至一季度入库等因素影响，财政收入总体保持较快增长。那么，今年财政资金具体花到哪些地方去了？花的效果如何？针对当前财政运行和预算执行中存在的一些问题，全国人大常委会组成人员在分组审议时提出了针对性的意见建议。

# 收了多少？花了多少？花向哪里？

## ——聚焦今年上半年“国家账本”

文 / 本刊记者 李小健

2018年8月28日上午，十三届全国人大常委会第五次会议听取了国务院关于今年以来预算执行情况的报告（简称预算报告）。8月29日下午，十三届全国人大常委会第五次会议分组审议了预算报告。

对预算执行情况进行监督，这是全国人大常委会每年监督工作的重要内容，也是每年8月举行的常委会会议的常规动作。

全国人大常委会组成人员和列席会议人士在分组审议时普遍表示，今年以来，面对错综复杂的国内外形势，各地区各部门在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，认真贯彻党中央决策部署，积极落实十三届全国人大一次会议关于预算的决议，确保了经济发展呈现总体平稳、稳中向好的态势。在此基础上，我国财政预算执行情况较好。大家认为，财政预算执行取得这份成绩实属不易，同时对于预算执行中存在的各种难题，要实施更加积极的财政政策，不断深化财税改革和提升财政资金使用效益，推动实现高质量发展。

**上半年“国家账本”出炉：收了多少？支出多少？**

今年以来，我国财政预算执行情况

怎样？收了多少？支出多少？预算报告列明了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算“四大账本”的收支情况。

对于一般公共预算而言，今年以来，受经济运行稳中向好、工业生产者出厂价格涨幅保持较高水平、市场主体数量继续快速增加，以及部分地区将上年末收入延后至一季度入库等因素影响，财政收入总体保持较快增长。1—7月，全国一般公共预算收入121791.35亿元，比去年同期增长10%。1—7月，全国一般公共预算支出125536.5亿元，增长7.3%，支出进度达到59.8%。其中，中央一般公共预算本级支出17911.86亿元；地方一般公共预算支出107624.64亿元。预算执行报告显示，重点领域支出保障有力，教育、科学技术、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、节能环保等支出分别增长7%、16.1%、10.2%、8.9%、9.7%。中央基建投资预算下达4944.65亿元，占预算的92%。

对于政府性基金预算而言，1—7月，全国政府性基金收入36680.34亿元，增长29.2%。其中，地方政府性基金本级收入为34472.55亿元，增长32.8%，其中国有土地使用权出让收入增长35.1%。1—7月，全国政府性基金支出

33223.19亿元，增长33.2%。其中，地方政府性基金相关支出32308.17亿元，增长34.4%，其中国有土地使用权出让收入相关支出增长37%。

对于国有资本经营预算而言，1—7月，全国国有资本经营预算收入821.24亿元，增长16.8%。全国国有资本经营预算支出为862.12亿元（含用上年结余安排），增长56.6%。其中，中央国有资本经营预算本级支出396.64亿元，增长171.6%，主要是金融企业国有资本经营预算已全部执行。

对于社会保险基金预算而言，据人力资源和社会保障部统计，1—6月，全国社会保险基金收入37006.3亿元，增长17.9%。全国社会保险基金支出29300.8亿元，增长18.8%。截至6月底，基金累计结余85120.5亿元。

“总的看，今年以来预算执行情况较好，有力地保障了党中央、国务院重大政策的贯彻落实。”财政部部长刘昆在作预算报告时表示。

**聚力增效，促进经济社会持续健康发展**

那么，今年财政资金具体花到哪些地方去了？花的效果如何？

刘昆在预算报告中介绍，国务院有

关部门认真贯彻预算法和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，落实全国人大预算决议要求，聚力增效实施积极的财政政策，深化财税体制改革，狠抓预算执行和绩效管理，强化地方政府债务风险防控，有力促进了经济社会持续健康发展。具体说来，主要体现在五个方面。

一是着力支持打好三大攻坚战。比如，在平衡好防风险和稳增长方面，今年地方政府债务限额比去年增加2.18万亿元，以保障地方重大公益性项目建设融资需求。在支持脱贫攻坚方面，今年1—7月全国财政专项扶贫支出2244.52亿元，增长38.9%。中央财政补助地方专项扶贫资金1060.95亿元已全部拨付，增加的200亿元资金重点用于支持“三区三州”等深度贫困地区。在加大污染防治力度方面，1—7月全国财政污染防治支出967.53亿元，增长16.5%。中央财政预算安排大气、水、土壤三项污染防治资金合计405亿元，投入力度为近年来最大。

二是深化供给侧结构性改革。比如，继续支持做好钢铁、煤炭行业化解过剩产能中的职工安置工作，今年1—7月累计安排专项奖补资金50.3亿元；落实创新驱动发展战略，1—7月全国财政用于应用研究、基础研究支出分别为858.2亿元、300.7亿元，增长55.5%、11.4%等。

三是统筹推动城乡区域协调发展。比如，在支持实施乡村振兴战略方面，全面实行“大专项+任务清单”管理方式，提升资金使用精准性、指向性和实效性；深化农村综合改革，进一步扶持壮大农村集体经济，将一事一议财政奖补机制与改善农村人居环境有机结合起来，深入开展农村综合性改革试点试验，激发农村发展活力。在支持实施区域协调发展战略方面，继续扩大中央对地方一般性转移支付规模，加快缩小地区间人均财力差异；进一步下沉财力，大幅增加老少边穷地区转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金，增强困难地区和基层政府保工资、保运转、保基本民生的能力。

四是切实保障和改善民生。比如，在支持发展公平而有质量的教育方面，1—7月全国财政普通教育、职业教育支出分别为14765.45亿元、1418.24亿元，增长7.6%、6.6%；中央财政教育转移支付的84.4%投向了中西部地区，并向困难地区、贫困地区倾斜。在加强社会保障工作方面，加快落实划转部分国有资本充实社保基金方案，5家试点中央企业的划转工作基本完成，2个试点省份正积极推进；建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，提高城乡居民基础养老金水平。在提高医疗保障水平方面，城乡居民基本医疗保险财政补助标准提高40元，一半用于提高大病保险保障水平。在加大住房保障力度方面，中央财政及时拨付城镇保障性安居工程专项资金1278亿元，支持城市棚户区改造、公租房配套基础设施建设、发放租赁补贴等。在推动文化体育事业发展方面，深入实施文化惠民工程，支持5万余所公共文化设施免费开放；支持全民健身设施建设和赛事活动，推动大型体育场馆向社会免费或低收费开放。同时，取消包括抗癌药在内的部分药品进口关税，降低汽车整车及零部件、部分日用消费品等进口关税，更好满足人民群众生活需要。

五是深化财税体制改革。具体包括加快中央与地方财政事权和支出责任划分改革，深化转移支付制度改革，强化预算绩效管理，推进税制改革和税收立法以及做好向全国人大常委会报告国有资产管理情况工作。


### 实施积极财政政策，加快推进财税改革

针对当前财政运行和预算执行中存在的一些问题，全国人大常委会组成人员在分组审议时提出了针对性的意见和建议。

谢广祥委员认为，应有效实施积极财政政策，充分发挥财政调控作用。他说，近年来，国务院高度重视为企业减负，推出了一系列“减税降费”的举措，可

以说取得了明显的成效。但是仍有不少实体经济企业反映负担较重、融资困难。如何解决好这方面问题，建议进一步全面落实结构性减税政策，加大力度清理涉企收费，广泛宣传减税降费政策，确保政策落实到位。

对于加快推进财税体制改革，高虎城委员希望能继续按照国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见的实现和时间节点要求，在2018年年底，在教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域取得突破性进展。“目前医疗卫生改革方案已经出台，其他几个领域的改革方案希望能够加快推动，切实做到在年底前能够出台。”杨志今委员也表示，推进基本公共服务均等化，保障人民群众享有基本的服务权利，是党中央确定的“十三五”期间重点工作目标之一。目前我国在教育、社会保障、医疗卫生、文化体育等基本公共服务领域，还存在着公共财政事权范围不够清晰，部分服务事务保障没有基础标准，中央和地方支出的责任分担比例和方式不尽统一和规范等问题，这一定程度上影响了基本公共服务均等化的推进。因此，他建议进一步稳妥推进中央和地方财政事权和支出责任的划分改革，以促进基本公共服务的均等化，推动全国各地以同步全面建成小康社会为目标，充分考虑各地的实际情况，特别是农村地区、民族地区和边远贫困地区的实际财政收入情况和保障改善民生的实际需要，研究制定科学合理的差异化的中央和地方收入划分改革方案和地方税体系改革方案。

为提高财政资金使用效益，全国人大环资委委员张光荣建议尽快出台财政绩效管理条例或者尽快立法。他说，随着财政收支规模的扩大，加之经济主体多元的现实，对财政资金使用效益提出了新的更高的要求。“提升财政资金管理水平，最终还是要靠制度、靠机制、靠法治，建议要抓紧出台相关条例或绩效监督法。”



导读：推动城乡义务教育一体化发展，是关乎新型城镇化、脱贫攻坚、乡村振兴和全面建成小康社会等重大战略目标实现的一项重大系统工程。在审议国务院的教育工作专项报告时，全国人大常委会组成人员和一些与会代表对推动城乡义务教育一体化改革发展，特别是对进一步强化乡村教师队伍的建设，提出了许多建设性的建议。

# 城乡义务教育一体化： 影响多重战略的系统性工程

文 / 本刊记者 刘文学



8月30日上午，十三届全国人大常委会第五次会议举行分组会，审议国务院关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告等。摄影/中国人大网 冯涛

城乡义务教育一体化一直是社会上关注的焦点问题之一。党中央、全国人大也一直关注着这件事情的进展。

2018年8月28日，十三届全国人大常委会第五次会议听取了教育部部长陈宝生受国务院委托所作的《国务院关

于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告》。

全国人大教科文卫委员会在关于国务院提请审议这份报告有关情况的汇报中说：党的十九大报告提出“推动城乡义务教育一体化发展，高度重

视农村义务教育”，这是党中央对我国教育事业发展具有战略意义的政策导向，是根据我国社会主要矛盾变化作出的一项抓重点、补短板、强弱项的重大决策部署。这次听取教育工作专项报告，贯彻了栗战书委员长关于“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”的要求,充分表明全国人大常委会对发展教育事业,特别是义务教育的高度重视。

### 城乡义务教育一体化是影响多重战略的系统性工程

“推动城乡义务教育一体化发展,提高农村义务教育水平,是以习近平同志为核心的党中央根据新时代我国经济社会主要变化作出的一项重大战略决策部署。”陈宝生在作报告时说。在《国务院关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告》中,陈宝生还称,统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展是实现教育现代化、全面建成小康社会、实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的重大政治任务,它关乎多重重大战略目标的实现,是一项重大系统工程。

事实上,城乡义务教育一体化确实是一项牵连甚广的战略基础性工程。

盐城师范学院副教授王广飞说:“当前,影响义务教育公平与质量的最大因素在于城乡教育资源的差别供给,主要体现在城乡教学设施分布、师资配备、财政投入等方面,由此造成了城乡义务教育的非均衡发展。鉴于此,义务教育均衡发展目标的提出,则有助于解决该教育阶段的公平和质量问题,即通过均衡城乡学校办学经费投入、硬件设施建设、师资配备、办学水平等努力,以实现我国义务教育的初衷。”“事实上,在城乡经济社会差异化发展制约下,城乡义务教育呈现差异化发展格局,其教育公平与质量问题长期约束着教育现代化的发展,该问题的有效解决也突显了城乡教育一体化的新要求,即以城乡教育一体化推进义务教育均衡发展,以此提升整个教育的公平与质量。”王广飞认为:不言而喻,推动城乡义务教育一体化发展事关教育的均衡发展,事关教育的公平。而

教育公平则紧紧牵扯着社会舆论敏感的“神经”。因此,推动城乡义务教育一体化发展,提高农村义务教育水平,也是一项根本性的民心工程。

在审议国务院的专项工作报告时,全国人大常委会委员李学勇详细论述了城乡义务教育一体化对乡村振兴战略和打赢脱贫攻坚战的意义。他说:“乡村振兴战略是党的十九大作出的重要决策部署,乡村要振兴,教育应先行,必须把农村教育全面融入乡村振兴战略,一方面教育是乡村的‘精气神’,对促进乡村振兴具有不可替代的作用,应夯实乡村振兴的教育根基,为乡村振兴提供全方位支撑。另一方面,实施乡村振兴战略,应当把乡村教育振兴放在重要位置,为发展有质量、有特色的乡村教育创造条件。各地在制定实施乡村振兴战略规划和政策措施时需要统筹规划好农村教育的发展,推动优质教育资源均衡布局。”“城乡义务教育一体化发展要在精准脱贫中发挥重要作用。精准脱贫作为三大攻坚战之一,其中重要任务是通过教育来精准脱贫。有研究资料表明,不同层次教育提高劳动生产率的水平是不同的,本科是300%,初、高中是108%,小学是43%,教育在促进扶贫、防止返贫方面的作用是根本性的、可持续性的,要把发展教育贯穿于打好精准脱贫攻坚战的全过程。”

### 底部攻坚取得显著成效

由于资源供给的长期差异,相对于城市地区,一些农村学校的教学质量确实成了整个义务教育的底部。突出农村学校底部攻坚是推动城乡义务教育一体化发展的核心任务。

“推动城乡义务教育一体化发展,难点在于破除城乡二元结构壁垒,切实提高乡村教育发展水平。这必然要求我们统筹资源配置,向农村地区、贫困地区、边远地区、少数民族地区、革命老区倾斜,向弱势群体倾斜。近年来,国家实施了全面改善贫困地区义务教育薄

弱学校基本办学条件等一系列重大工程项目,出台了全面加强乡村学校建设的一系列重大政策措施,深入推进县域义务教育均衡发展,有效促进了教育公平,增强了人民群众的获得感。”陈宝生说。

国务院的报告显示,近几年我国大力推动城乡义务教育一体化发展,突出农村学校底部攻坚、提高农村义务教育水平取得显著成效,主要包括:1.健全工作机制,形成上下联动的工作合力。如制订了教育部等九部门贯彻落实《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》任务分工方案,形成了教育部牵头、各部门配合,省级统筹、市级指导、县区主责的工作机制。2.加快推进“四个统一、一个全覆盖”,着力破除城乡二元结构壁垒。“四个统一”是指学校建设标准、教师编制标准、生均公用经费基准定额标准、学校基本装备配置标准四个标准做到城乡统一。“一个全覆盖”是指实现“两免一补”政策全覆盖。3.补齐乡村教育短板,着力解决“乡村弱”问题。农村普通小学、初中生均教育经费支出保持较快增长,2017年分别达到1.14万元、1.55万元,比2012年分别增长59.3%、61.9%。4.扩大城镇教育资源,着力缓解“城镇挤”问题。5.创新教师工作机制,着力加强乡村教师队伍建设。如实行义务教育教师“县管校聘”,深入推进县域内教师交流轮岗,推动城镇优秀教师、校长向乡村学校流动。实行学区(乡镇)内教师走教制度。6.关注特殊群体,着力促进教育公平。随迁子女就学政策得到进一步完善,留守儿童关爱保护体系得到进一步健全,农村学生营养改善计划得到实施、控辍保学工作做得更加扎实。

全国人大常委会委员陈凤翔说:“我的感受是:最近十年,国家对加快推进城乡义务教育的均衡发展非常重视,投入了巨大的人力、财力、物力。2010年出台的《国家中长期教育改革和发展



李学勇委员认为，城乡义务教育一体化发展关键要加强教师队伍，特别是农村教师队伍的建设。  
摄影/ 中国人大网 陶宏林

规划纲要》，将加快推进义务教育均衡发展提到了国家战略性任务的高度，这个纲要提出，要在2020年基本实现区域内义务教育均衡发展这个重要的目标。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出了‘推动城乡义务教育一体化发展，提高农村义务教育水平’的重大战略决策部署，2016年出台《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》。几年来，在中央的战略决策部署指引下，全国上下联动，多方努力，在推进城乡义务教育均衡发展方面，确实取得了不小的成绩。陈宝生同志在报告中讲到了这些努力和成绩，我表示同意。”

在审议这份报告时，许多全国人大常委会委员对国务院推动城乡义务教育一体化发展，提高农村义务教育水平工作所取得的进展和成效表示赞同。

### 缩小教师队伍水平差距是城乡义务教育一体化的关键

“师资队伍是教育活动中的重要人力资源，其数量与质量是整个教育活动有序推进的重要保障。当前，我国城乡地区义务教育呈现非均衡配置态势，一方面城镇地区义务教育获取了良好的

政策和保障机遇，吸引了大量高素质教师从教；而另一方面，由于区位优势、薪酬供给、发展平台等因素制约，农村义务教育的师资队伍建设仍相对滞后。从师资数量角度分析，无论是师资数量，还是师生比，城镇义务教育学校均远高于农村。”王广飞说。

在十三届全国人大常委会第五次会议上，陈宝生也说：“加强教师队伍建设是推动城乡义务教育一体化发展的关键之举。教师是办好教育的第一资源，缩小城乡教育差距，关键是缩小教师队伍水平差距。”他还坦陈乡村教师队伍建设仍然亟待加强。他说：“一些地方师资统筹配置不够，还难以满足教育教学基本需求。教师待遇保障机制不健全，教师绩效工资核定办法有待完善。有的地方乡村教师保障条件不落实，难以吸引和留住优秀教师在乡村任教，存在‘招不来、留不住’问题。乡村教师培训缺乏针对性、有效性，培训内容和模式需进一步完善，乡村教师队伍的整体素质亟待提高。”

乡村教师队伍建设的問題在审议时也成了全国人大常委会委员们关注的焦点。

李学勇说：“城乡义务教育一体化

发展关键要加强教师队伍特别是农村教师队伍的建设。在基层调研时，有两点感受非常深刻：一是一所好的学校往往都是有一个好的校长，有一批素质较高的教师。二是经过这些年的建设，农村学校的硬件已经有了很大改善，现在制约农村教育发展的瓶颈是软件问题，其中最重要的是教师。在一些地方，优秀人才不愿意到农村学校教书，农村教师队伍出现‘招不来、留不住、教不好’的现象。要把现有支持农村教师队伍建设的政策落实好，进一步完善教师制度改革的配套措施，切实提高农村教师的待遇。通过多管齐下、综合施策，要在全社会营造尊师重教的良好氛围。同时，也要加强师德建设，努力打造一支有道德、有尊严、有知识、有能力的教师队伍。”

卓新平说：“提高农村义务教育水平重要的抓手应该是落实乡村教师的支持计划，报告中谈到非常多的举措，都很好。其中主要包括两个方面：一是乡村教师自身的建设，另一个是城里的教师到乡村学校的轮岗流动，或者大学生毕业之后对乡村教育的支助，我个人认为重点还是要放在乡村教师自身的建设上来。前不久，网络上传有一些说法，农村的孩子说，城里的大学生求你们别来了。为什么呢？他们来了以后，待几个月，最多半年、一年就走了，大学生的水平和乡村教师的水平差距很明显，原有的义务教育平衡也在农村打破了，形成了外来的教师和本地教师的鲜明对比，外来教师和大學生走后，引起了乡村教师和心理波动、情绪不稳定。所以，我个人认为，重点还是要抓好乡村师资的自身建设，乡村教师基本队伍不是‘飞鸽’，而是‘永久’，不是短期的体验，而是长期的谋划，我们应该把注意力和工作重点放在提高乡村教师的工资待遇、改善他们的生活条件，营造尊师的社会氛围等方面，力争可持续发展，这是我们现在需要认真抓好的。”



导读：8月30日上午，十三届全国人大常委会第五次会议分组审议了全国人大常委会执法检查组关于检查传染病防治法实施情况的报告。大家认为，报告突出问题导向，着力发现影响法律实施、制约防治实效、危害群众健康的重点问题，体现依法监督，把握好依法和严格的原则，突出了人大监督的特点，回应了人民群众的关切。

# 传染病防治：薄弱环节亟待加强

文 / 本刊记者 于 浩

8月28日，在十三届全国人大常委会第五次会议上，全国人大常委会副委员长王晨作了关于检查传染病防治法实施情况的报告。

报告指出，传染病防治法自颁布实施以来，对我国预防、控制和消除传染病的发生与流行，保障人民群众身体健康，发挥了重要作用。近年来，全国传染病疫情总体形势稳中有降。我国甲乙类传染病平均年报告发病率较上一个五年下降11%。各地普遍反映，“传染病防治法是一部好法、管用的法”。

“报告充分体现了以习近平同志为核心的党中央从时代发展前沿和国家战略全局的高度，把人民健康放在优先发展战略地位，充分体现了全国人大常委会围绕国家发展大局和人民群众关心的热点问题开展监督工作的重要思路。”全国人大常委会组成人员在审议报告时一致认为，报告对工作成效的评价中肯、客观，对存在的问题不回避、不掩饰，所提建议符合实际，切中时弊。

例如，报告指出我国传染病防治形势依然严峻、任务仍然艰巨，传染病防治工作存在薄弱环节，少数生产经营企业还存在严重违法违规行为，相关保障措施落实不到位，传染病防治的法治建设还不完善，传染病防治法的宣传普及

不够深入，体制机制建设有待加强。

“基层防治存在基础设施落后、监测检测能力不强、经费保障不足、人才严重缺乏”“随着大规模人员流动和国际贸易往来增多，疾病跨境传播风险增高”“随着养殖业快速发展，国内动物病原分布日趋复杂，畜禽流通消费方式引发的风险持续升高，人畜共患传染病防控难度越来越大”“艾滋病感染越来越年轻化、群体化，但国人艾滋病预防教育严重缺乏”……除去报告中指出的当前我国传染病防治法实施中存在的七个问题外，常委会组成人员还在人民群众关心的热点问题上提出建议和意见。

## 传染病防治应强化基层基础设施、能力和队伍建设

2017年发改委、财政部印发通知，要求自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三项收费。通知中提出由地方财政予以保障，但相关政策未能衔接，地方财政补助未能到位，对疾控机构正常运转造成较大影响。许多地方反映财政补助资金至今未能到位。新疆的南疆是结核病重点防治区域，目前尚没有一家传染病医院，等等。

“前段时间，我参加了上海组织的全国人大代表调研对口帮扶活动，走访

了上海对口帮扶的几个地方，感到传染病防治突出的问题是在欠发达地区、贫困地区和边疆地区。”全国人大常委会委员徐如俊建议把贫困地区防治传染病列入脱贫攻坚战的重要内容。制定相关政策，对传染病多发高发地区给予特殊支持，限期摘掉传染病多发高发的帽子，为贫困地区老百姓稳定脱贫打好基础。

“从执法检查的情况看，基层队伍不稳定、整体素质不高，是传染病防治工作中的突出问题。这个问题越往下越明显，当务之急是要加强基层防疫人员的思想政治教育和法律法规教育，进一步增强他们的工作责任心和法律意识。注重加强队伍的培训和轮训工作，不断充实和调整防疫队伍，切实提高他们的业务素质和实战能力，打造出一支年富力强、业务熟练的队伍。”全国人大常委会委员杨志今说，当前强化源头控制的措施在逐步实施，但基础设施建设、检测设备配置、人员队伍培训等都需要大量资金投入，特别是部分经济欠发达地区，除中央转移支付项目外，受地方财力所限，仅凭自身的财力难以有效保障，工作落实难度大。建议进一步加大对基层传染病防控工作的支持和保障力度，各级政府要确保基层防控工作的经费落实，推动建立稳定长效的财政保障机制。

“针对疾控机构的公益一类属性，应该实行事业单位分类管理，建立健全激励机制，尽快出台可操作性的具体实施方案，明确岗位津贴发放的标准，将提高疾控人员待遇真正落到实处，提高工作人员的积极性，减少人才流失。”全国人大代表李霞说，加大财政保障力度，建立长效保障机制，特别是加强基层疾控机构能力建设、人才队伍建设的投入，加大科研项目的支持，加大人才培养力度，让这些疾控医务人员有一个良好的职业环境，这样才可以吸引优秀的专业人才。

### 加强边境口岸防治力度，守好疫情输入“第一关”

近年来，我国成功应对了人感染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性疫情，未发生传染病大规模流行。特别是2015年广东省面对全国第一例输入性中东呼吸综合征，及时有效控制疫情，取得良好的社会反响。但随着人口跨境、跨区域大规模流动加剧，传染病传播风险加大，流动人口容易成为传染病易感人群，防治措施难以完全落实。

例如，呼和浩特海关反映，经常在内蒙古口岸从事跨境运输的外籍交通行业从业人员病毒性肝炎、梅毒等传染病总体患病率高达30%，境内传染风险很大。

“以我的家乡云南省德宏州为例，德宏州位于祖国最西南端，与缅甸接壤，国界线有503.8公里，边境无天然屏障，两国边民自古通婚互市，友好往来。有国家级口岸两个，省级口岸两个，渡口28个，通道近百个，境外人员长期在境内务工人员已经超过20万，仅瑞丽口岸每天往来的边民就超过5万人次，每年从德宏州入境的活牛超过100万头。近十年报告的外籍人员传染病病例为17000多例，占总数的9.37%。其中法定传染病25种，10256例，占总报告数的7.37%，排在前五位的分别是病毒性

肝炎、疟疾、肺结核、艾滋病、登革热，占发病总数的87.58%，常见的输入性疾病还有麻疹、疱疹、霍乱等。由于出入境随意性大，相关管理制度不健全，传染病监测跟踪管理无法进行。”全国人大代表张益俊说，中缅双方未建立有效的边界联防联控机制，目前这项工作主要由边境地区的政府和部门推动，层次低，范围小，实效少。

“针对边境传染病的情况，建议从国家层面建立两国传染病联防联控机制，动员境内相关部门广泛参与；对边疆地区传染病防治体系的建设和服务能力的提升给予政策倾斜。”张益俊说。

同样来自云南的全国人大教科文卫委员会委员蒋立虹，对边境地区传染病防治工作也相当关注。“建议加大对边境地区疾病控制的投入，严把境外传染病疫情输入的第一道防线。建立传染病跨境联防联控机制。内蒙古自治区和云南省在疟疾、登革热、艾滋病等传染病防控方面做了一些跨境的项目和尝试，取得了良好的基础。但是仍然需要从国家层面建立与周边国家的传染病联防联控长效机制，加强与周边国家的合作与联系，特别是建立跨境信息平台。”

近五年来，随着我国“一带一路”国际合作的不断深入，人口跨国和跨区域大规模的流动，与周边国家对外贸易的日益频繁，传染病跨境传播风险在加剧，这对国境卫生检疫工作提出了更高的要求。

“我国上个世纪八十年代制定发布的国境卫生检疫法及其实施细则一直沿用至今，没有对内容进行过实质性的修改，对外它不能和国际卫生条例相衔接，对内又不能适应‘一带一路’国际合作的新形势、新要求，建议加快修订国境卫生检疫法及其实施细则。”全国人大常委会委员李巍说。

### “关口”前移，加强人畜共患传染病源头防控

最近以来，我国黑龙江省、内蒙古

自治区陆续发生了人感染炭疽病疫情。同时，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年狂犬病居全国传染病报告死亡数第四位，发病516例，死亡502例。

报告认为，一些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。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、推诿扯皮问题。一些部门存在责任落实不到位、工作衔接有漏洞，一些制度如办理养犬证和动物疫苗接种等规定流于形式，监管部门重事后处置、轻事前监管等问题，人民群众对此反映强烈。

这些年，我国发生的“非典”、禽流感、布病等疫情都源于动物。有研究表明，70%的动物疫病可传染给人类，75%的人类新发传染病来源于动物。新的人畜共患传染病时有暴发，原有病原也出现变异性和耐药性等情况，导致人畜共患传染病持续流行。全国人大常委会委员李学勇建议，传染病源头防控须引起高度重视。要把防控战线前移，有效控制动物疫病，加大免疫和管理等投入力度，切实降低向人传播的风险。

“传染病中共有26种疫病列入《人畜共患传染病名录》。从源头控制动物疫病特别是人畜共患病，是减少人类感染重大疾病的关键环节。近年，我国人畜共患病源头防治工作有一定进展，没有发生区域性重大动物疫情，畜禽总体发病率、病死率下降。但随着养殖业快速发展，国内动物病原分布日趋复杂，周边国家高致病性禽流感等人畜共患病频发，畜禽流通消费方式引发的风险持续升高，人畜共患传染病防控难度越来越大。”全国人大常委会委员刘振伟建议，强化动物疫病防治，建立动物疫病净化制度，完善高风险动物移动监管制度，提



2017年11月22日，在安徽省合肥市蜀山区蜀山小学，社区医生杨国荣正在为学生讲解传染病防治知识。摄影/葛宜年

高人畜共患病科技支撑能力，抓紧修改动物防疫法，增加动物疫病净化根除、高风险动物移动监管等内容。

“减少人畜共患传染病的发病率，核心是要管好传染源。最近，新闻中多

次报道狗咬人事件，如大学生被狗咬后死亡的消息，给社会带来很多负面影响。犬只管理是人畜共患传染病防控的一个重要环节，虽然不少地方出台了相关规定和办法，但是国家层面一直没有

出台犬只管理的行政法规，即便有规定和规章，执行起来也有很多问题，缺乏科学有效管理。”李巍委员说。

“据我了解，在西方一些国家，狂犬病疫苗不是给人打的，而是给狗打，通过防治狗患狂犬病来防止人患狂犬病，进而通过阻断动物对人的传染来防止人患病。如果狗都打了狂犬病疫苗，咬了人之后，就不用担心得病。”全国人大常委会委员周敏说。

在审议中，很多委员都提到了养狗的问题，全国人大常委会委员郑功成认为，现在城市养狗太多太乱，有些小区可以说是“狗满为患”，已经引发越来越多的社会问题和矛盾。“在欧洲国家，基本上人是不打防狂犬病疫苗的，他们是给狗打疫苗的，即从源头上解决问题，而我们这里的狗不打疫苗，给人打疫苗，管狗的责任不弄清楚，这个问题就会长久存在。建议要在狗身上下功夫，有关部门尽到职责。”★

## 短评

# 成绩不说跑不了，问题不说不得了！

文/于浩

问题是时代的声音。习近平总书记指出：“只有立足于时代去解决特定的时代问题，才能推动这个时代的社会进步；只有立足于时代去倾听这些特定的时代声音，才能吹响促进社会和谐的时代号角。”

坚持问题导向，是以习近平同志为核心的党中央治国理政的鲜明特征。栗战书委员长在不同场合多次强调，人大的执法检查工作要强化问题导向，标本兼治、重在治本。

栗战书指出，要发挥好执法检查的“法律巡视”监督利剑作用，紧扣法律查找和分析问题，坚持用事实说话，通过准确、翔实的案例、数据说明法律实施和开展工作的实际情况，

该曝光的曝光，该点名的点名，不搞遮遮掩掩、语焉不详，更不能碍于情面“放水、粉饰、打埋伏”。

“听了王晨副委员长所作的关于检查传染病防治法实施情况的报告，感到这次执法检查深入扎实，效果很好，一个最突出的特点是坚持问题导向，在查找问题上下了很大的功夫。报告共20页，其中4页文字讲的是实施传染病防治法的情况和成绩，查找问题的文字有6页，对下一步工作的建议有5页。尽管贯彻传染病防治法的成绩是主要的，但是执法检查的重点放在查找和分析问题上，体现了实事求是的精神和检查工作的严肃性。”在审议时，常委会委员认为，报告不回避矛盾、不躲避问题，

敢于直言、善于谏言。

成绩不说跑不了，问题不说不得了。一味地只说些“干得好”“好好干”，但不触及矛盾、不解决问题的“漂亮的话、不得罪人的话、正确的废话”，既不能对党的事业有利、对百姓福祉有利，也不能真正解决问题。

当前，我国正处在社会转型期和矛盾凸显期，各种各样的新情况、新矛盾和新问题层出不穷、错综复杂。面对这种状况，人大监督如果不严格、没有力度，就会缺位和失职。进入新时代，人大的监督就是要切实担负起法定监督职责，敢于动真碰硬，抓住突出问题，督促有关国家机关改进工作、完善制度、有效实施法律。



# 德国人是这样养狗的：在制度之下

文 / 李 勇

近来，国内有关“养狗”的话题引人关注，养狗人与怕狗人各执一词，有的人说“中国人不适合养狗”，甚至一些地方有人使用“异烟肼”来毒杀不拴绳的宠物狗。

笔者注意到，德国人也大量饲养宠物狗，但这种冲突少之又少。个中原因，不是狗的素质或养狗人的素质问题，而涉及德国养狗的制度设计。

## 要想养狗，必须有证

自由从来不是绝对的，这句话对于狗依然适用。买狗不易、教狗不易、养狗不易，这是每个养狗人养狗之前必须要有心理准备。因为制度就是这么设计的。

买狗要到授权的养犬中心购买，或到宠物收容所领养。养狗人很可能要被有关管理部门考察，看看养狗动机、家居空间、经济状况等，通过审核者还需签署接受动物保护协会志愿者随时追踪及审查的法律文件。

养狗必须有证，领证必须交钱。在柏林，养第一只狗每年交120欧元，养第二只再交180欧元（警犬、导盲犬除外）。

疫苗打狗不打人。疫苗每年都需要打。被狗咬了之后，只要拿出狗的健康证或者能够查到电子芯片，一旦被打过疫苗的狗咬过的人就不用再注射人的狂犬疫苗了。

养狗人必须为狗投保“第三者责任险”，这是一个强制的狗损保险，用于赔付狗给他人造成的一切损失。一旦出险，最高可获100万欧元的赔偿。因为狗咬人后赔偿额度巨大，通常德国人还会再买一些附加险。

为了防止扰民，主要是怕被告，许多养狗家庭会到专门的学校参加为期三个月的培训学习。学习课程包括狗对主人的服从训练、训练狗对外界噪声不产生敏感、狗与人和谐相处的伴侣训练、狗对红绿灯等各种日常标志的认知和服从训练等。

此外，还有很多细致的小的制度设计，比如不能狂吠乱跑，甚至牵狗的绳子不能长于一定的米数都有明确的规定。

## 人负狗责，责任巨大

不办证、不打疫苗、不交税偷着养狗的，或养狗未及时申报纳税的，要被罚款1万欧元。同时，信用体系也会受损。其他情况，如带“危险性”狗上街的，就要被罚款5万欧元。不收拾狗的便便，铲屎官不铲屎也要被罚款。而不交保险，一旦出了事，那损失更是无比巨大。有的地方甚至规定，被狗咬的人有一年观察期，住院费以及误工费都由狗的主人负责。

几年前，笔者曾经到过一个小城，早晨走在一条小路上的时候，遇到一个人正在遛狗，狗身上没有系任何绳，狗随便跑，突然咆哮着向我扑来，我一脚就把狗踢一边儿去了。这时候狗主人跟我说：“这么小的狗都踢它，咬你一口怎么了，我有钱，我赔！”这话说得这么有底气，正是制度设计没能督促他充分地管好自己的狗。

德国如此高额的罚款，需要立法者建立在民主立法的基础上，勇于作出明确的利益衡量。

## 爱护动物，人人有责

在德国，养狗不易，但爱狗也是人人有责。比如主人出门要带上狗，不能单独让狗在家呆3小时以上，如果很长时间不遛狗，会有人把你投诉到动物保护组织，有些有钱没时间遛狗的主人，会请专门遛狗的人，一小时10欧元左右。

不能虐待狗狗，也不能遗弃狗狗。德国在《德国民法典》第90条规定：“动物不是物。它们受特别法的保护。动物保护法明确规定，任何人都不允许对动物无正当理由地施加痛苦或损害。还规定，脊椎动物只允许在麻痹状态，或者在特定情况允许时以避免其痛苦的方式杀死。快不行了，奄奄一息了，死了比活着更好的时候，才行。杀死动物者必须拥有必要的知识和能力，不能杀疼了。一般性伤害动物将处以罚款，情节严重构成犯罪的，依照刑法的规定追究刑事责任。最高将处有期徒刑3年。德国的路上没有那么多野猫野狗，因为法律规定，恶意弃犬弃猫者缴纳几万欧元的巨额罚款。严重虐待小动物者最高可判两年徒刑。违背动物保护法者可被处以长达3年的徒刑或处以罚款。

德国人对动物的保护，让我们看来有点矫情，但至少有两个好处，一是动物也有记忆，人狗间的良性互动有利于减少冲突；二是一个社会对动物都能那么好，何况是人呢？整个社会会形成一种权利保护的普遍认知，对社会良性发展也有好处。

简单地说，养狗必须最大限度避免出事，有证、有检疫、有恒心、有能力；出了问题“罚死他”，成本决定了尽多大限度的注意义务；爱护动物，动物对人也友好。出现问题不是一朝一夕，解决问题也需要点时间，但所有问题都是可以通过制度解决的。

历史经验表明，公力救济不好使的时候，总会有人选择私力救济。不断完善制度供给，使公力救济切实发挥应有的作用，一个一个地解决类似“养狗”冲突这样的问题。✘

〔本文作者为中央党校（国家行政学院）教授，德国洪堡学者，曾在德国柏林自由大学、德国弗莱堡大学访问学习〕

# 扬子江药业集团

## 再次荣获中国医药工业百强企业



扬子江药业集团徐浩宇副董事长（中）上台领奖

8月4日，2018年（第35届）全国医药工业信息年会在上海召开。会议期间，备受业界瞩目的“2017年度中国医药工业百强榜”揭晓，扬子江药业集团再次荣获“中国医药工业百强”。除此殊荣外，因为扬子江药业集团近年对医药研发方面作出的突出贡献，还被评为“2018中国医药研发产品线最佳工业企业”称号。

全国医药工业信息年会，由中国医药工业信息中心主办。据中国医药工业信息中心相关负责人介绍，中国医药工业百强反映中国医药工业经济运行情况，依据工信部出版的一年一度中国医药统计年报排名，医药工业企业材料经过一审二审三审四审之后，最终数据才会出来。

从数据分析，随着中国医药工业产业规模持续扩大，中国医药工业百强企业入围门槛逐年提高，2017年入围百强企业榜单的最低门槛从2016年的主营业务收入24亿元提高至25.6亿元。百强企

业的整体规模延续了一贯的迅猛增长势头。按照可比标准计算，2017年百强企业累计实现主营业务收入7506.8亿元。除了产业不断提升之外，排名前十的企业亦随着行业发展不断前行，前十的企业基本比较稳定的，尤其前三强，都是扬子江、广药和修正，呈现强者恒强的态势，龙头实力逐渐彰显。从行业分布来看，百强企业仍然是以化学制药和中成药为主，但生物仿制药开始全球布局和发力。从研发创新看，百强企业研发创新更加积极、出彩，显示出动能十足的发展后劲。

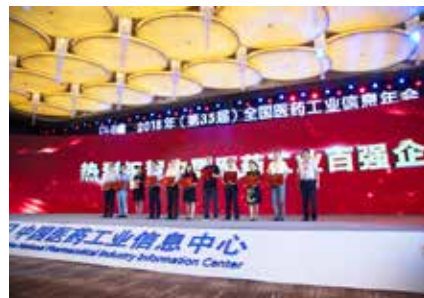
据了解，自2010年中国医药工业行业百强榜首次发布以来，扬子江药业已连续9年跻身百强榜前三甲，近年连续四次蝉联中国医药工业百强榜榜首，显示出企业近年在产品线布局、新药开发、市场营销和质量品牌建设等方面经营策略的成功。他们始终坚守医药主业，秉承“高质、惠民、创新、至善”的核心价值观，实施创新、质量和品牌

“三轮驱动”发展战略，高起点布局大健康产业，深化供给侧结构性改革，为振兴民族医药、造福人类健康不懈进取。高端品质成就品牌之路。在2018年中国品牌价值评价中，“扬子江”以品牌价值302.67亿、品牌强度940分，荣获生物医药板块品牌强度冠军。相继获得“中国质量奖提名奖”、“全球卓越绩效奖”。还入选新华社“民族品牌传播工程”，跻身“中国企业创新能力百千万排行榜”。

“百强榜单既是成绩单，更是行业发展晴雨表。进入百强榜的企业都是医药行业的领军力量。榜单的发布，为行业树立发展标杆的同时，也为业内人士审视中国医药工业现有版图、产业格局和发展态势提供了一个权威、公正、客观的视角。”这位负责人说，创新能力持续增强，产业结构进一步优化，产品质量不断提高，国际化进程日益加快，这是它们成为百强企业的重要原因。



2018年（第35届）全国医药工业信息年会场



扬子江药业集团再次荣获中国医药工业百强企业





CASIT  
中科信息

证券代码 300678  
会议系统国家队

# 代表大会、常委会

## 电子选举与表决系统

中科信息自主研发的国产化会议系统

党代会、“两会”“高稳定、高可靠”  
电子选举系统



代表大会、常委会“双核心、双通道”  
电子表决系统



中科院成都信息技术股份有限公司（原中国科学院成都计算机应用研究所）

地址：成都市人民南路四段9号中科院成都分院

电话：180 3050 3797 028-8514 5766

网址：Http://www.casit.com.cn

邮编：610041

传真：028-8500 5921



关注微信服务中心  
获取更多服务



中国科学院  
CHINESE ACADEMY OF SCIENCES



丝绸之府

# 湖州

HUZHOU

江南水乡

文物之邦

