

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年10月5日出版
第19期 总第463期

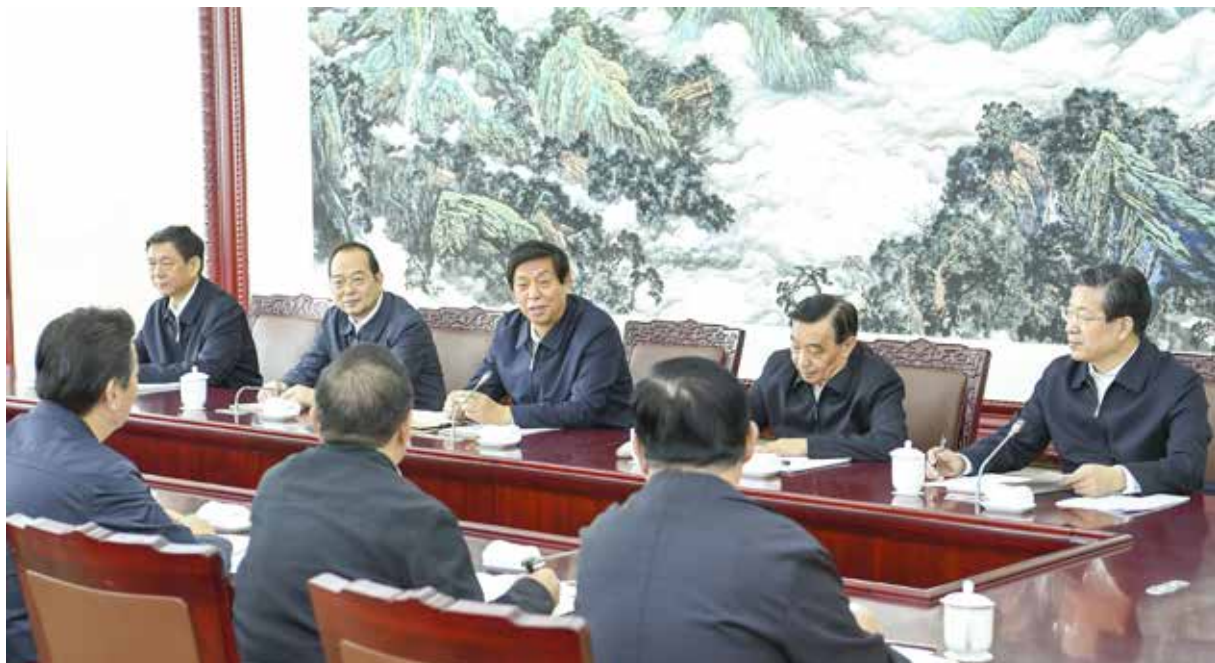
全国人大常委会机关刊物



祝福祖国



邮发代号：2-18
国内邮费：CN11-3442/D
国外邮费：JBN1871-542X



9月26日至27日,深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会在河北石家庄举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话。这是栗战书在河北省人大常委会看望机关干部并座谈交流。摄影/新华社记者 高洁



9月27日,受中共中央总书记、国家主席习近平委托,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书前往越南驻华使馆,代表中共中央和中国政府吊唁越南国家主席陈大光逝世。摄影/新华社记者 李涛

9月26日至27日,深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会在河北石家庄举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话。摄影/新华社记者 高洁



9月21日,全国人大常委会农产品质量安全法执法检查组第二次全体会议在京举行,研究讨论执法检查报告稿,部署提请常委会审议的各项准备工作。摄影/中国人大网 李杰



9月25日,全国人大常委会防震减灾法执法检查组第二次全体会议在京举行,研究讨论执法检查报告稿,部署提请常委会审议的各项准备工作。摄影/中国人大网 冯涛

新时代人大工作的行动指南

前不久，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会在河北省石家庄市召开。召开此次会议的目的是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，进一步增强“四个意识”，坚定制度自信，强化责任担当，在以习近平总书记为核心的党中央集中统一领导下，发挥各级人大的职能作用，推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展。

栗战书委员长出席会议并发表重要讲话，栗战书委员长的讲话全面阐述了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的丰富内涵，结合我们党探索建立人民代表大会制度的光辉历程、人民代表大会制度的巨大功效、党的十八大以来人大工作的历史性成就等，深刻阐明了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的现实意义、理论意义、实践意义；强调把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通、有机统一，最根本的是坚持党的领导特别是坚持党中央集中统一领导；对各级人大学习好、研究好、宣传好、贯彻好习近平新时代中国特色社会主义思想提出了明确要求。栗战书委员长的讲话，具有很高的政治站位，对于各级人大进一步加强理论武装，坚持党的全面领导，更好发挥国家权力机关职能，具有重要指导作用。

伟大的实践催生伟大的思想，伟大的思想指导伟大的实践。这是思想与实践相互作用的内在逻辑和发展进程，二者相辅相成、共进共行。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强对人大的领导，推动人民代表大会制度理论和实践创新取得新进展，推动人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治、做好新形势下人大工作发表一系列重要论述，拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求，标志着我们党对人民代表大会制度发展的规律性认识达到了一个新的高度。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

分，科学阐述了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求，明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务，为新时代长期坚持、不断完善人民代表大会制度，做好人大工作提供了方向指引、根本遵循和行动指南。

习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想既具有恢宏的历史纵深感，又具有很强的现实指导性，同时又兼具与时俱进、面向未来的时代特色。它是一个结构完整、内容丰富、内涵深邃的思想体系，其主要方面可以用“十个坚持”来概括，即坚持中国共产党的领导；坚持走中国特色社会主义政治发展道路；坚持和完善人民代表大会制度；坚持人民当家作主；坚持全面依法治国；坚持民主集中制；坚持全面贯彻实施宪法；坚持以良法促进发展、保障善治；坚持正确监督、有效监督；坚持民有所呼、我有所应。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想是一个开放的思想体系，它将在实践中不断地发展完善。

当前，学习好研究好宣传好贯彻好习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想是各级人大面临的重要任务，也是每一位从事人大工作的同志必须掌握的基本功和看家本领。为此，栗战书委员长向我们发出动员令：面对新形势新任务新要求，各级人大都要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是把学习研究宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想摆在突出位置，在学懂弄通做实上下功夫，进一步加强理论武装，提高政治站位，增强工作能力，更好发挥国家权力机关作用。

新思想引领新时代，新时代成就新作为。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，勇于担当、积极作为，让人代表大会制度焕发新的生机和活力，使人大工作迈上新台阶、取得新成就。

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19期
10月5日出版
总第463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

|特 稿|

- 04 栗战书在深入学习贯彻习近平总书记
关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会上强调
以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导
推动人大制度和人大工作与时俱进完善发展
- 06 加强理论武装 增强“四个意识”
推动新时代人大制度和人大工作完善发展
——在深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善
人民代表大会制度的重要思想交流会上的讲话 / 栗战书

|总编絮语|

- 01 新时代人大工作的行动指南 / 汪铁民

|专 论|

- 12 加强立法决策量化论证 不断提高立法质量 / 李 飞
- 15 以宪法修改为契机 全面贯彻实施宪法 / 郑淑娜
- 18 大力实施创新驱动发展战略 加快国家创新建设步伐 /
姒健敏

|关 注|

- 20 新时代保护人民民事权利的权利法典
——访全国人大常委会法工委主任沈春耀 / 王博勋
- 26 在民法慈母般的眼里，每一个人就是整个国家 / 苏 航
- 27 民法典分编草案写满庄严的“权利” / 刘武俊
- 28 让民法典成为民事法治保障的典范 / 罗 沙 杨维汉
- 28 民法典编纂体现“人民导向” / 徐 隽
- 29 人格权“独立成编”，让民法典闪耀“人”的光芒 / 刘婷婷

|报 道|

- 30 用法治的力量守卫碧海银滩 / 王晓琳
- 33 完善监护制度，呵护儿童健康成长 / 赵祯祺
- 36 专项清理地方性法规：确保法制统一 / 朱宁宁
- 38 破解农村“垃圾围村”难题：创新手段多措并举 / 朱宁宁
- 40 个人信息保护：便利和隐私如何兼顾 / 蒲晓磊
- 42 完善未成年人网络保护立法：建立分级制度 / 朱宁宁

|委员论坛|

- 44 强化传染病的基层防控 / 李学勇
- 44 不断加强宏观调控，引导经济社会发展预期 / 尹中卿
- 44 加强土壤污染防治法的宣传普及和配套制度建设 / 孙建国
- 45 在精准施策上下好功夫 / 郑功成



9月30日上午,党和国家领导人习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山等来到北京天安门广场,出席烈士纪念日向人民英雄敬献花篮仪式。摄影/新华社记者 黄敬文

- 45 “三点半”问题是增负,不是减负/杨 震
- 46 更加重视中小企业发展/李 巍
- 46 传染病防治法配套法规需进一步完善/鲜铁可
- 46 要进一步夯实基层教师队伍/赵龙虎

| 言 论 |

- 54 干事要有“能为”之底气/陈娜娅
- 54 为干部“容错”好似强心针/舒自辉
- 55 清理“不作为”应成为常态/中国华

| 代表建言 |

- 47 以军民深度融合汇聚资源推进通航产业/李海鹰
- 47 全面提升农村垃圾处置能力/庞 辉
- 48 大力促进中西医结合发展/唐 农
- 48 加强传染病防治一线“软硬件”建设/甘楚林
- 49 加强改革创新,提高基层社会治理效能/郑向东
- 49 推动民族优秀电影进校园/赵 彪

| 泛 读 |

看 世 界 50 德国“二孩”政策配套问题/冉 昊



请扫码关注“西交民巷 23 号”

中央国家机关举报网站 : zygjjg.12388.gov.cn

深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善



栗战书在深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会上强调

**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导
推动人大制度和人大工作与时俱进
完善发展**

人民代表大会制度的重要思想交流会



摄影 / 新华社记者 高洁

中国人大网9月28日讯 深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会26日至27日在河北石家庄举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下,推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展。

栗战书指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的中共中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导,推动人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。各级人大要准确把握习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,深刻认识其时

代意义、理论意义、实践意义,深入学习贯彻研究宣传贯彻总书记的重要思想,自觉用以指导和推进新时代人大工作。

栗战书强调,人民代表大会制度是党领导人民建立发展起来的。新时代坚持和完善人民代表大会制度,根本上是要坚持党的领导特别是坚持党中央集中统一领导,通过人民代表大会制度,保证党的理论和路线方针政策、决策部署得到全面贯彻落实。做好新时代人大工作,必须牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护以习近平同志为核心的中共中央权威和集中统一领导,自觉把人大工作紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署上来,紧紧扣在回应人民群众重大关切上来,紧紧扣在厉行法治、推进全面依法治国上来。

与会同志进行了交流研讨。大家一致认为,党的十八大以来,人民代表大会制度理论和实践与时俱进、完善发展,根

本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引,在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导。大家强调,人大及其常委会是党领导下的政治机关,人民代表大会制度是党支持和保证人民当家作主、实行依法治国的制度载体,必须在新时代不断坚持和完善好。大家表示,要以这次会议为契机,紧跟以习近平同志为核心的党中央决策部署,把人大工作放到党和国家工作大局、本地区中心任务中去思考、谋划和推进,完成好新时代交给人大的新任务。

栗战书还到河北省人大常委会看望机关干部并座谈交流。他强调,要把习近平总书记对河北发展的指示要求贯彻好落实好,凝神聚焦、担当作为,为加快建设新时代经济强省、美丽河北做出人大应有的贡献。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨参加了上述活动。★



摄影 / 中国人大网 李 杰

加强理论武装 增强“四个意识” 推动新时代人大制度和人大工作完善发展

——在深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会上的讲话

(2018年9月26日)

栗战书

同志们：

经党中央批准，今天，我们召开深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会，目的是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，进一步

增强“四个意识”，坚定制度自信，强化责任担当，在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，发挥各级人大的职能作用，推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展。

在此时此地召开这样一个会议，

具有特殊的意义。其一，这是人大深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的具体举措。我们用新的指导思想武装头脑、统领人大工作，这其中，学习好、研究好、宣传好、贯彻好习近平总书记关于坚持和完善人民代

表大会制度的重要思想,是人大同志的首要任务和看家本领,也是做好新时代人大工作的根本保证。其二,党的十八大以来,全国人大和地方各级人大认真学习贯彻习近平总书记关于人民代表大会制度和人大工作的重要思想,进行了新的探索和实践,积累了许多好的经验和做法。加强这方面的理论和实践成果交流,有利于推动各级人大统一思想认识,积极主动作为,不断提升人大工作水平。其三,河北省委继承了当年习总书记在河北工作时的作风、好传统,全省工作特别是王东峰同志刚才讲的七个始终坚持,体现了高度的政治自觉。省委高度重视人大工作,河北省人大及其常委会的工作也有不少创新和亮点,在深化对习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的学习研究、贯彻落实上也有好的成果。

下面,我围绕学习研究宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,从三个方面讲一些体会和意见,同大家一道交流。

一、准确把握习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导,推动人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述,拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求,标志着我们党对人民代表大会制度的规律性认识达到了一个新的高度。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,科学阐述了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求,明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务,我们要全面

学习领会。

第一,坚持中国共产党的领导。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,是最高政治领导力量。必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,维护党中央权威和集中统一领导,通过人民代表大会制度,保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行,使党的主张通过法定程序成为国家意志,使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,保证党领导人民有效治理国家。

第二,坚持走中国特色社会主义政治发展道路。这条道路是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果,是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。坚持正确的政治发展道路是关系根本、关系全局的重大问题。我们需要借鉴人类政治文明的有益成果,但绝不照搬西方政治制度模式,绝不放弃我国社会主义政治制度的根本。

第三,坚持和完善人民代表大会制度。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,支撑中国国家治理体系和治理能力,集中体现社会主义民主政治的特点和优势。必须长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,充分发挥国家根本政治制度作用,通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。

第四,坚持人民当家作主。人民当家作主是我们党矢志不渝的奋斗目标。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,用制度体系保证人民当家作主。必须坚持国家一切权力属于人民,坚持人民主体地位,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。

第五,坚持全面依法治国。坚定不移走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。通过人民代表大会制度,弘扬社会主义法治精神,依照人民代表大会及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作,保证人民平等参与、平等发展权利,维护社会公平正义,尊重和保障人权,实现国家各项工作法治化。

第六,坚持民主集中制。民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。坚持人民代表大会统一行使国家权力,实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调,保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责,坚持在党中央统一领导下,充分发挥地方主动性和积极性,保证国家统一高效组织推进各项事业。

第七,坚持全面贯彻实施宪法。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。全面贯彻实施宪法是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好,健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

第八,坚持以良法促进发展、保障善治。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,把发展改革决策同立法决策更好结合起来,加强重要领域立法,确保国家发展、重大改革于法有据。抓住提高立法质量这个关键,推进科学立法、民主立法、依法立法,遵循和把握立法规律,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

第九,坚持正确监督、有效监督。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。在我们的政治体制中,人大就是要对“一府两院”起监督作用。人大要

把宪法法律赋予的监督权用起来,坚持监督和支持相结合,确保法律法规得到有效实施,确保党中央重大决策部署贯彻落实。

第十,坚持民有所呼、我有所应。各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系,是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民对自己选举和委派代表的基本要求。要紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道,把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容,虚心听取人大代表、人民群众意见和建议,积极回应社会关切,自觉接受人民监督。

上面列举的十个方面,是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的主要内容。总书记关于人大制度和人大工作的重要论述还有很多,并且在不断丰富发展、与时俱进。我们要全面、持续、深入地学习领会总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,自觉用以指导和推进新时代人大工作。

二、深刻认识习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的时代意义、理论意义、实践意义

习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,回答了新时代坚持好完善好人民代表大会制度的重大课题。我们学习总书记的重要思想,要深入领会其精神实质和重大意义,知其然更知其所以然,以理论清醒保证政治坚定,以思想自觉引领行动自觉。

1. 总书记的重要思想具有恢弘的历史纵深感。在一个国家的各种制度中,政治制度处于关键环节。以什么样的思路来谋划和选择政治制度模式,关系国家的前途命运。习近平总书记指出:“设计和发展国家政治制度,必须注重历史和现实、理论和实践、形式和

内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发,既要把握长期形成的历史传承,又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则,还要把握现实要求、着眼解决现实问题,不能割断历史,不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’。”这段论述,讲清楚了一个国家怎样才能建立好的政治制度,是对我们党领导人民探索建立发展人民代表大会制度的规律性总结。

1840年鸦片战争后,中国逐渐成为半殖民地半封建国家。围绕建立什么样的政治制度,中国人民进行了艰辛探索。中国尝试过君主立宪制、议会制、多党制、总统制等各种形式,都没有改变国家一盘散沙、人民苦难深重的局面。1921年中国共产党成立,从一开始就肩负起为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的历史重任。经过浴血奋战和不断探索,中国共产党人找到了适合中国国情的根本政治制度,这就是共产党领导的、人民当家作主的、民主集中制的人民代表大会制度。

中国共产党第一次全国代表大会通过党的第一个纲领,明确提出“本党承认苏维埃管理制度,把工人、农民和士兵组织起来”。在大革命时期,我们党领导工农运动,在城市建立罢工工人代表大会和市民代表会议,在农村组建农民协会,进行了政权建设的最初探索。

在土地革命战争时期,我们党领导人民建立苏维埃政权,实行工农兵代表大会制度。1931年11月7日,中华苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金召开,通过《中华苏维埃共和国宪法大纲》,选举产生中华苏维埃共和国临时中央政府,选举毛泽东同志为中央执行委员会主席和人民委员会主席。“毛主席”的称呼就是从这时候开始的。除中央苏区外,其他革命根据地也建立起苏维埃政权。党领导的苏维埃政权是工农民主专政的新型政权,工农兵代表大会制度具有了人民代表大会制度的基本形态。

抗日战争时期,我们党领导建立了抗日民族统一战线性质的政权,陕甘宁边区实行了以“三三制”为原则的参议会制度。1939年1月,陕甘宁边区召开第一届参议会第一次会议,正式成立陕甘宁边区政府。经过这些探索,1940年1月,毛泽东同志在《新民主主义论》中指出:“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”1945年4月,毛泽东同志在《论联合政府》中进一步指出:“新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。”这表明我们党在总结实践经验的基础上,提出了建立人民代表大会制度的构想。由于历史条件的限制,这一构想没有抗战时期实行起来。

解放战争时期,我们党在各解放区相继召开人民代表会议,向正式建立人民代表大会制度过渡。1948年8月,华北临时人民代表大会在石家庄召开,这是新中国成立前第一次冠以“人民代表大会”的权力机构,大会选举产生了华北人民政府,为夺取全国政权、建立中央人民政府进行了探索性试验。董必武同志在开幕词中说:“我们华北临时人民代表大会已经宣布开幕了,它是一个临时性的,而且也是华北一个地区的。但是,它将成为全国人民代表大会的前奏和雏形。”1949年7月,石家庄市第一次人民代表大会召开,选举产生市人民政府委员会。石家庄成为全国第一个召开人民代表大会的城市。

1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议召开,通过具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》,宣告新中国实行人民代表大会制度。

1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开,通过新中

国第一部宪法,标志着人民代表大会制度在全国范围内建立起来,开辟了中国人民当家作主的历史新纪元。

历史充分说明,人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,不是凭空设想出来的,也不是从外国照搬过来的,是我们党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、领导人民经过长期奋斗和探索得来的。只有熟悉这段历史,我们才能更加深刻、充分地领会到习近平总书记指出的:“在中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果,是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”对我们党领导人民历尽千辛万苦、付出各种代价建立的国家根本政治制度,必须倍加珍惜,切实坚持好、完善好、实践好。

2. 总书记的重要思想展示了坚定的政治自信。习近平总书记讲过:“在政治制度模式上,我们就是要咬定青山不放松、任尔东西南北风。”我们说人民代表大会制度是个好制度,好就好在它能够有效保障党领导人民有效治理国家,能够把民主和集中有机统一起来,能够集中力量办大事,能够保证党和国家工作的制度化法律化,能够保证党和国家事业的连续性稳定性,能够凝聚各方面力量为实现既定目标不懈奋斗。

新中国成立以来,我们党通过人民代表大会制度,发挥各国家机关职能作用,调动人民群众积极性、主动性、创造性,持续不断地推进社会主义现代化建设。1949年新中国成立时,中国GDP只有189亿美元,人均35美元;1978年为1473亿美元,人均156美元;2017年达到12.2万多亿美元,稳居世界第二,人均超过8800美元。再说说中国的减贫成就。改革开放以来,中国累计减少农村贫困人口7.4亿,这一数字比拉美或欧盟的人口还要多。中国

这样一个有13亿多人口、960多万平方公里土地、56个民族,承受着世界上最庞大的人口、资源和环境压力,面临最复杂国情的国家,能够实现长期、快速、持续的发展,最根本的原因就是有中国共产党的领导,有中国特色社会主义政治制度的支撑。

邓小平同志曾经讲过:“我们评价一个国家的政治体制、政治结构和政策是否正确,关键看三条:第一是看国家的政局是否稳定;第二是看能否增进人民的团结,改善人民的生活;第三是看生产力能否得到持续发展。”习近平总书记提出了评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的“八个能否”标准。无论用哪一条来评判,我们都可以充满自信地说,中国的政治体制具有强大的优势,人民代表大会制度是一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度,是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。我们坚定中国特色社会主义制度自信,首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信、对人民代表大会制度的自信。

3. 总书记的重要思想来自于丰富的实践和深刻的理论思考。习近平总书记在地方工作了25年,是从基层一级一级成长起来的领导人。总书记不仅担任过地方党委、政府一把手,还担任过福州市人大常委会主任、浙江省人大常委会主任。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,很多都同总书记主政地方时的思考和实践一脉相承又不断发展。特别是担任浙江省委书记、省人大常委会主任时,对人大工作、立法工作进行了系统思考 and 实践。习近平总书记指出,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,必须在制度上作出安排和设计,人大制度正是这一有效载体。总书记还提出了做好人大工作需要处理和把握好的五个关系:一是坚持党的领导与发

挥人大作用的关系,二是加快发展与法制保障的关系,三是依法办事与开拓创新的关系,四是监督与支持的关系,五是人大与人民群众的关系。

总书记对立法工作进行了全面思考,就加强地方立法工作提出了许多在今天看来仍然具有重要指导意义的论述和要求。一是坚持党对立法工作的领导。他指出,“党委要高度重视法制建设,进一步改进和加强对立法工作的领导,适时提出立法建议,及时研究立法工作中重大问题。……这是立法工作的一个政治原则,也是做好立法工作的根本保证。”二是坚持立法为民。他指出,“要坚决摒弃立法就是管理老百姓的错误观念,坚决克服和防止部门利益法制化的倾向,牢固树立立法要维护人民根本利益、体现人民共同意志的思想,真正把社会主义法律大厦建立在人民权利的基础之上。”三是发挥人大在立法中的主导作用。他指出,“要从偏重政府部门力量、‘闭门’立法向注重发挥人大主导作用、‘开门’立法转变,保障人民群众通过多种途径参与立法活动。”四是坚持法制统一,突出地方特色,增强可操作性。他指出,“地方立法,作为国家法律和行政法规的重要补充,必须坚持法制统一,坚持以宪法和国家法律、法规为依据,不与宪法和国家法律、法规相抵触。”“地方特色是地方立法的生命力所在。必须紧密结合我省经济社会发展的实际,充分发挥其补充、先行、创制的作用,体现地方特色,提高针对性、可操作性,防止照抄照转,‘大而全’、‘小而全’。”五是立法要与改革发展相适应。他指出,“立法要为发展服务,要坚持立法决策与改革、发展、稳定的重大决策相结合。”“对不适应改革开放和现代化建设的法规或规章,要及时按照法定程序,该修改的修改,该废止的废止,需要重新制定的重新制定,需要作出法律解释的及时作出解释,使我们的地方立法与时俱进

进,体现时代要求,避免落后于改革发展的实践。”六是不断提高立法质量。他指出,“围绕提高立法质量这一目标,总结经验、改进方式、完善机制,进一步拓宽法规草案起草渠道,提高立法的科学性、民主性和公开性。”

习近平总书记十多年前在浙江的这些重要论述和要求,体现了习近平总书记长期以来对人大制度、人大工作和依法治国、治国理政等重大问题的深刻思考,具有丰富的思想内涵和鲜明的实践特色,与党的十八大以来习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国的新理念新思想新战略具有连贯性和一致性,构成了一个有机的整体。回顾总书记的这些论述,有利于我们更好理解习近平新时代中国特色社会主义思想,用以指导做好新时代人大工作。

4. 总书记的重要思想引领人大工作取得历史性成就。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,人民代表大会制度理论和实践创新取得丰硕成果,国家权力机关职能作用得到更好发挥。总书记讲:“人大工作取得了历史性成就”。

怎么认识人大工作取得的历史性成就?这里简要列举一些近年来人大工作的亮点:①全面贯彻实施宪法,设立国家宪法日,建立宪法宣誓制度,制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法等。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案,实现了现行宪法的与时俱进、完善发展。②保障和推动全面深化改革,以立法推动国家监察体制改革和其他各项重大改革,确保改革举措顺利实施。③加强重点领域立法,全面推进经济、政治、社会、文化、生态领域立法,着力加强国家安全领域立法,立法数量多、分量重、节奏快。④作出关于香港特别行政区行政长官普选问题的决定,主动释法遏制和打击“港独”。⑤维护人民代表大会制度尊严,依法严肃处理辽宁拉票贿选案。⑥推动人大制度完善

发展,加强县乡人大工作和建设,赋予所有设区的市地方立法权,创新人大立法、监督、代表等工作机制,等等。

人大工作之所以取得历史性成就,根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引,在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导。从2015年开始,习近平总书记连续4年主持中央政治局常委会会议,听取全国人大常委会党组工作汇报。这一做法已经载入新形势下党内政治生活的若干准则,成为党中央加强集中统一领导的重要制度安排。每年中央政治局常委会工作要点都对人大立法等工作进行部署,中央政治局常委会会议多次研究决定人大工作中的重大问题和重要事项,这在以往是不多见的。5年多来,党中央制发的关于人大工作的重要指导性文件,在以往历届全国人大工作中也是最多的,许多都是具有开创性的重大举措。

习近平总书记指出,全国人大及其常委会把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通、有机统一起来了。这是对党的十八大以来人大工作成就经验的充分肯定和深刻总结,也是新时代人大工作必须牢牢坚持的基本原则。坚持三者有机统一,最根本的是坚持党的领导,特别是坚持党中央集中统一领导。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。如果没有党的领导,我们的国家和民族就不可能取得今天这样的成就,也不可能有今天这样的国际地位。在坚持党的领导这个根本政治原则问题上,决不能有丝毫的含糊和动摇。我们党始终代表中国最广大人民的根本利益,党没有自己的特殊利益,党的主张同人民的意志是高度统一的。坚持党的领导,实现党的主张,就是保证人民当家作主,就是维护人民根本利益。在我国,法是党的主张和人民意志的统

一体现,党的领导是中国特色社会主义法治之魂,党领导人民制定宪法法律,党领导人民实施宪法法律,党自身必须在宪法法律范围内活动。人民代表大会制度是党领导人民建立发展起来的,是党支持和保证人民当家作主、实行依法治国的制度载体。在我国的政治生活中,党是居于领导地位的,党中央是坐镇中军帐的“帅”,车马炮各展其长,一盘棋大局分明。各级人大是党领导下的政治机关,要始终坚持党的全面领导,坚决贯彻党中央和同级党委的决策部署,通过依法行使职权,保证在党的领导下依法治国、厉行法治,实现人民对美好生活的向往。

三、深入学习研究宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想

中国特色社会主义进入新时代,对人大工作提出了新的更高的要求。全国人大和地方各级人大要担负起党和人民赋予我们的使命责任,创造无愧于新时代的光辉业绩。

十三届全国人大常委会履职以来,召开了5次常委会会议,制定法律4件,修改法律7件,作出有关法律问题的决定4件,听取审议11个有关工作报告和3个执法检查报告,作出2个决议;研究编制本届全国人大常委会五年立法规划并报请党中央批准,召开了全国人大常委会立法工作会议和全国地方立法工作座谈会。通过半年来的工作,我们深刻体会到,做好新时代人大工作,必须牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护习近平总书记权威和核心地位,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,自觉把人大各项工作紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署上来,紧紧扣在回应人民群众重大关切上来,紧紧扣在厉行法治、推进全面依法治国上来。

面对新形势新任务新要求,各级人大都要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是把学

习研究宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想摆在突出位置,在学懂弄通做实上下功夫,进一步加强理论武装,提高政治站位,增强工作能力,更好发挥国家权力机关作用。

一是在加强学习方面,要建立健全学习机制,突出总指引,坚持下功夫,强化硬约束。总指引就是习近平新时代中国特色社会主义思想。要坚持联系地而不是孤立地、系统地而不是零散地、全部地而不是局部地学习习近平新时代中国特色社会主义思想,全面把握“八个明确”和“十四个坚持”的丰富内涵,全面领会习近平总书记关于各方面工作的重要思想、重要论述,同时要立足人大工作实际,学深悟透习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想。下功夫就是要原原本本学习、持续深入学习,坚持学原著、读原文、悟原理,常学常新、常用常新,切实把学习成果转化为推进人大工作的强大精神动力。硬约束就是要有常态化长效化的学习制度。每年制定学习计划,明确目标任务,统筹安排学习主题、时间、形式。每一次学习都要事先准备、精心组织,务求取得实效。在做好专题学习的同时,还要第一时间传达学习党中央精神。比如,本届全国人大常委会党组每次会议的第一项议程,都是传达学习总书记重要讲话和党中央重要会议、重要文件精神,这已经成为制度化安排。

二是在加强理论研究方面,要坚持问题导向,理论联系实际,抓紧形成一批高质量研究成果。要围绕总书记的重要思想,结合中华文明历史传承,结合我国革命建设改革的伟大实践,结合人民代表大会制度的发展历程,深入研究阐释人民代表大会制度的历史必然、巨大功效、特点优势和世界意义等,进一步坚定制度自信。要认真总结提炼人民代表大会制度建设和人大工作的好经验好做法,研究新情况新

问题,深化对人大工作规律的认识和把握。人大常委会、专门委员会组成人员和人大机关工作人员,都要积极支持研究工作、参与研究工作,立足本职岗位多思考、多研究、多出成果。要进一步加强人大理论研究队伍建设,发挥人大制度理论研究会的作用。要加强各级人大之间的理论研究成果交流。全国人大常委会将积极总结、提炼、推广地方人大在理论和实践创新中形成的好经验好做法。

三是在加强宣传方面,要进一步加大力度、改进方式、增强实效。关键是要牢牢掌握人大新闻舆论工作的主动权、话语权,加强统筹协调和组织策划,深入学习领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,学习宣传党中央对人大工作的坚强领导和决策部署,宣传人大立法、监督、代表、对外交往、自身建设、理论研究等方面的工作进展和成效。要综合运用多种传播手段,在巩固和完善传统宣传阵地的同时,善于用足用好新媒体,拓展报道的广度和深度。要面向大众,注重创新,回应关切,多用鲜活生动的事实,多用通俗易懂的语言,让国家根本政治制度深入人心。

四是在贯彻落实方面,要紧扣大局,勇于担当,求真务实。全国人大和地方各级人大都要紧跟习近平总书记的指示要求,紧跟党中央决策部署,把人大工作放到党和国家工作大局、本地区中心任务中去思考、谋划和推进。党的十九大提出到2020年、2035年、本世纪中叶的三阶段战略任务,人大的各项工作都要服从服务于全面建成小康社会、建设社会主义现代化强国,为实现党的历史使命作出应有贡献。具体到当前,统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、贯彻新发展理念、打好三大攻坚战等,就是人大工作必须紧扣的大局。比如,本届全国人大常委会围绕党中央打好污染防治攻坚战的决策部署,开展大气污染防

治法、海洋环境保护法执法检查,作出全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议,制定土壤污染防治法,听取审议国务院关于年度环境状况和环保目标完成情况、关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报告。

人大履职要担当尽责,只要是党中央和同级党委交付的工作任务,都要不折不扣确保完成;只要是改革发展需要、人民群众期盼、属于人大职权范围内的事项,都应当大胆地推进。比如,党中央确定的重大立法任务,要全力以赴抓好落实,确保按时出台。要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,防止和克服立法中的利益偏向。对党中央有要求、实践有需要、群众有期盼的立法项目,草案已经成熟或基本成熟的,要及时果断决策,不因少数不同意见、不同声音而耽误立法进程。再比如,要担负起加强宪法实施和监督的职责,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。要加强对“一府一委两院”工作的监督,切实推动解决问题。

人大工作要坚持求真务实,改进作风,提高效率,不断提升工作质量。要贯彻群众路线,密切常委会同人大代表、人大代表同人民群众的联系,畅通社情民意表达和反映渠道,号准人民群众的脉搏,集中人民群众的智慧,帮助人民群众排忧解难。要练好调查研究这项基本功,深入基层,深入实际,全面掌握情况,抓住突出矛盾,查清问题症结,提出有针对性、有见地的对策建议。要在保证工作质量的前提下进一步加快工作步伐,提高工作效率,弘扬“马上就办”的精神,形成真抓实干的氛围。

多年来,地方各级人大对全国人大及其常委会的工作给予了大力支持。借此机会,我向在座的各位同志并通过你们向地方各级人大代表、常委会组成人员和人大机关工作人员表示衷心感谢!

我就讲这些,谢谢大家! ★

加强立法决策量化论证 不断提高立法质量

文 / 李 飞

第二十四次全国地方立法工作座谈会于9月15日至17日在浙江杭州举行。这是十三届全国人大及其常委会组成以来召开的第一次全国地方立法工作座谈会。与会人员结合本地立法工作实际，对提高地方立法质量进行了深入探讨，提出许多行之有效的意见和建议，比如科学开展立法调研，增强调研实效；充分发挥基层立法联系点的作用，推进地方人大及其常委会立法工作向基层延伸；遵循立法工作规律，努力提高立法精细化水平。会上全国人大宪法和法律委员会主任委员李飞就加强立法决策量化论证作了即席发言，现摘要转载如下，希望对大家有所启发。

提高立法质量是立法工作的永恒话题。社会实践没有止境，立法工作没有止境，提高立法质量也没有止境。特别是十届全国人大常委会以来，明确提出了“以提高立法质量为中心”的立法工作思路，更加关注制度设计的科学性、合理性，更加关注法律之间的协调统一，也更加关注法律在实际社会生活中的实施效果。多年以来，全国人大常委会和有立法权的地方人大常委会注重探索科学立法、民主立法、依法立法的实现形式，在原有好的方式方法的基础上，形成了法律法规草案向社会公开征求意见、专家论证、第三方评估等一系列好的做法和经验，这些都是提高立法质量行之有效的重要途径和方式，应当在立法实践中予以坚持和完善。

尽管我们探索出了多种科学立法、民主立法的途径和方式，但仍然存在着的法律法规宣示性强、可操作性不强的问题，一些制度实施的效果不尽如人



图 / 视觉中国

意。这些表明，我们对法律法规所调整的社会关系、社会事物等问题把握得还不够准，情况掌握得还不够实，从而对反映事物内在规律的东西把握得还不深不透。这里面有各种原因，其中有一个重要原因，也是我参加立法工作37年的

一个深切体会，就是立法决策的量化论证还不够。加强立法决策量化论证，就是强调立法工作要更加严谨周密，从立法项目的确定、立法进度的安排，包括起草、审议、通过的立法全过程中，对法律所要规范的社会关系，对其分析判断

所依据的客观情况,应当有更足够的数据样本来支撑。对这个问题,我想从两方面谈谈自己的想法。

一、加强立法决策量化论证是新时代提高立法质量的需要

(一)加强立法决策量化论证是完善法律体系的客观要求

改革开放以后,我国进行大规模立法活动。最初,是要解决“无法可依”的问题。所以当时提出的指导原则,或者说立法工作思路,就是“有比没有好,快搞比慢搞好”,强调的是“宜粗不宜细”。经过几十年的立法工作,到2010年中国特色社会主义法律体系如期形成,从总体上实现了国家法律体系“从无到有”的制度构建,解决了“建制”的问题。体系形成后,更多要解决的是制度的合理性问题,就是要使所设计的制度更加合理,更加符合经济社会的发展规律,能够及时、准确反映经济社会的现实变化,更加科学完备、成熟定型。这就对立法工作提出新的更高要求。必须从每一部立法着手,尽可能多地掌握第一手的资料,对重要情况、主要矛盾、群众期盼做到心中有数。加强立法决策的量化论证,使立法精确对接发展所需、基层所盼、民心所向,切实提高立法的科学化、精细化水平,提高法律的可执行性和可操作性,以良法促进发展、保障善治。

(二)加强立法决策量化论证是提高地方治理能力的客观需要

党中央关于全面推进依法治国的战略布局,对提高各级国家机关及其工作人员运用法治方式治理社会的能力提出新的要求。2015年3月,十二届全国人大三次会议贯彻落实党中央的重大决策部署,对立法法作出修改,赋予设区的市地方立法权。由此,我国地方立法主体由80家增加到354家。今年3月,十三届全国人大一次会议通过宪法修正案,也增加规定了设区的市的立法权,为设区的市立法工作提供了宪法依据。

我国幅员辽阔,各地区经济社会发展水平差异较大,国家立法层面往往只能作出“最大公约数”的规定,难以顾及各地差异性的实际情况。赋予地方立法权,就是要在中央统一领导下,充分发挥中央和地方两个积极性,提升地方国家机关的治理能力和水平,更好地发挥地方尤其是设区的市运用法治思维和法治方法开展社会治理的重要作用,逐步实现国家治理体系和治理能力现代化。地方立法具有接近基层、接近群众的优势,要善于在各自管辖范围内,对立法中遇到的实际问题进行量化论证研究,全面深入地摸清实际情况,确立明确的立法目标,认真研究解决现实问题的政策思路和举措办法,并通过法定程序转化为法律规范,使制定出的法规更具有针对性和可操作性,也就是说“一竿子插到底”,真正解决实际问题。

(三)加强立法决策量化论证是依法满足人民美好生活需要的客观要求

加强立法决策的量化论证,就是要通过对立法所要调整社会关系的客观情况进行全面量化分析研究,选择出最佳方案,通过立法加以规范,切实增强法律法规的可执行性和可操作性,确保法律法规有效、管用,能为依法有效治理提供支撑和保障,满足人民美好生活日益增长的需要。所以,地方立法要更加注重加强立法决策的量化论证,研究清楚法规所要调整的社会关系,科学严密地设计好各种制度规范,能具体就具体,能明确就明确,能在地方性法规中规定清楚的,就不另搞配套的政府规章。

地方接地气、地域小,加强立法决策的量化论证做起来更有优势。一方面,我们要用心去做;另一方面,要看我们过去有没有这样的数据条件和积累。全国人大新设了社会建设委员会,要加强民生和社会政策方面的立法。我理解,社会治理现代化,很大一部分就是社会管理。地方立法直接解决地方治理中的问题,和老百姓关系更密切。

这些方面的立法怎么能够做到更精细化?法规出来以后,大家的预期和对法规自觉遵守的认受程度,应该是越精细、越普遍越好。

二、加强立法决策量化论证的具体途径

(一)深入开展调查研究

立法决策量化论证就是通过调查方法的科学性和有效性来保障的。我会,就是大力提高立法调研的真实性和有效性。注重调查研究是我们党一个极为重要的优良传统,是我们党制定正确路线方针政策的根本依据,也是我们党几代领导人身体力行的工作方式。习近平总书记指出,“没有调查,就没有发言权,更没有决策权。”在党的十九届一中全会上,他特别提出“要在全党大兴调查研究之风”。调查研究是做好一切工作的基础和根基,也是做好立法工作的必然要求。要注重加强和改进调查研究工作,多层次、多方位、多渠道调查了解情况,把基层、群众和相关领域作为立法调研重点,力求将事物的实际情况调查清楚,将问题的本质和规律把握准确,将解决问题的思路对策研究透彻,对症下药,制定出高质量的法规。

一要紧扣问题,全面深入。调研工作要实要深,切实深入实际、深入基层、深入群众,既摸清综合情况,又了解典型案例;既了解经验,又发现不足,真正做到把各方面的问题摸清吃透。在这方面,我们全国人大的立法有一些切身体会,特别是专业性强的立法。只有通过调查研究,才能掌握事情本来的面貌,掌握内在的规律。

二要不断改进调研方法。要注重结合相关法规的特点,科学设计调研方式,把走出去调研和请进来调研、实地调研和案头研究、综合调研和专题调研结合起来,做到有的放矢。

调研一定要根据工作需要进行客观真实的调研。有些情况下,专门选择在典型的地方去调研。但是,我们国家

太大,这些地方样本的选取是不是具有普遍性,有时候我也担心。过去我们讲,调查研究,取样非常重要。有没有代表性、是不是具有普遍性,决定着法律草案的质量。

对实际情况作量化分析,还可用普查的办法。但是制定一部全国性法律而搞一次大普查,无论人力、物力、财力,还是时间上,往往不允许。而只能全面征求意见,发到各省、各地方,并向社会公开法律草案。但是这样做也不是没有问题。最近,有关学者提出意见指出,虽然公布了法律草案文本,但是只有汉语,还有不少少数民族群众不懂汉语,他们的意见反映不上来。还有很多盲人因看不到草案文字,也没有机会参与到立法中来。我不了解自治区或少数民族人口比较多的省份,有没有把草案翻译成少数民族文字下发征求意见。这就给我们提出一个新的课题,还需要进一步研究和完善调研方法。设区的市地域面积小、人口少,个别的省人口也不是很多,在这方面是不是可以在调研方法和立法量化分析上走前一步,作些必要的探索。

(二) 充分运用大数据助力立法决策

大数据是信息化发展的新阶段,对经济发展、社会治理、国家管理、人民生活产生着重大影响,它不仅是一场技术革命,一场经济变革,也是一场国家治理的变革。大数据可以是宏观的,从中反映出整体情况的趋势,也可以是微观的,展现某方面情况的具体构成和倾向。现在,我们的立法工作对大数据的运用还很不够,对许多问题的立法决策量化论证不够,还处于模糊处理,停留在半定性半定量的状态。药方开得不准,矛盾焦点上这一刀砍得不够精确,法律规范的指引就不清晰,就难以给人们以准确预期,法律法规的实施效果就会大打折扣。我们一些社会管理方面的法规,有时会出现实施效果与制定初衷相反的情况,就说明我们的法规制度设计没有触及社会的痛点,不解决实际问题。新

时代的社会治理要实现精细化管理,就要学会“用数据说话、用数据决策”,构建起大数据辅助科学决策和社会治理的机制,提高对大数据的分析、把握和运用能力。立法决策要充分运用大数据,帮助了解和驾驭实际情况,经过充分论证,做好“定量”分析和“定性”判断。只有建立在“定量”基础上“定性”,才能更具合理性和说服力,才能真正让群众信服。

一要善于获取和运用数据。数据的来源多种多样,立法机关要注重获取和运用数据,对数据作出量化分析,使之成为立法工作的客观支撑。现阶段,各级立法机关注重开门立法,通过向社会公开征求意见、召开网上听证会等多种方式,积极为公众提出立法建议和意见搭建平台,从中获取的数据是作出立法决策的重要依据。同时,我们也要善于运用执法、司法以及政府日常管理数据,让地方立法工作融入社会日常管理中。

地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是国家立法的重要补充。改革开放40年来,地方立法围绕党和国家中心工作,向国家立法看齐,与时代同步伐,与改革同频率,与实践同发展,为如期形成和不断发展完善中国特色社会主义法律体系作出重要贡献,为推进国家治理体系和治理能力现代化发挥重要作用。截至2018年7月,我国现行有效地方性法规约1万多件,内容涉及经济、政治、文化、社会、生态环境等各个方面。

在这方面,有时候我们感到过去政府的数据统计,在我们作立法决策的时候往往支撑不够,这方面有很多欠缺。地方立法也要善于充分运用大数据,全面了解和掌握所要调整的社会关系,把实际情况摸清摸透,把各种问题量化细化,让大数据成为地方立法工作的“千里眼”“顺风耳”。

二要注重对数据的研究和分析。在获取数据的基础上,要加大对数据的研究力度,提高分析运用数据的能力。对数据的运用不要预设结论,要让数据说话,尊重数据客观反映的情况。利用网络征求意见,可以根据法规案的不同内容,设计可进行量化分析的软件,对意见来源的社会阶层、地域分布、职业分布、年龄结构和利益群体等进行分析,谨慎求证,更准确地把握社情民意,确保得出正确、符合实际的结论。我们制定某一项政策,特别是在量化的时候,应该摸清各方面的需求,通过数据分析来回应实际。这个过程,要坚持去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里地思考、分析、综合,透过现象看本质,发现趋势和规律,作出科学决策。

加强调查研究,特别是用大数据改进调查研究的方式方法,能够进行量化分析,来处理立法中遇到的疑难问题。随着我国社会的发展,整个社会呈现出思维方式、利益诉求、处理问题方式的多样化。提高立法质量就是要客观反映变化的现实。这些年,地方立法有很多好的探索,我也看到了这方面的实例。不同省份之间的交流很重要,有些省在这些方面做得比较好,在社会管理方面基础数据比较完整;各省之间进行学习、交流、借鉴,尽管各省的情况不尽一样,但是通过交流还是获得了启发。让我们共同努力,在这方面再探索一些新的方式方法,经过大家的共同努力,把立法质量提高到一个新的水平。★

(本文作者为十三届全国人大常委会委员,十三届全国人大宪法和法律委员会主任委员)

以宪法修改为契机 全面贯彻实施宪法

文 / 郑淑娜

宪法修改是我国政治生活中的一件大事，是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策，是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措，必将对党和国家事业产生极为广泛深刻持久的影响。

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。宪法在国家政治和社会生活中以及在整个中国特色社会主义法律体系中的地位和作用，决定了宪法实施的极端重要性。

中国特色社会主义进入了新时代，对党和国家推进全面依法治国特别是依宪治国、依宪执政提出了新的更高要求。我们必须以宪法为根本活动准则，加强宪法实施和监督，把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国轨道，把依法治国、依宪治国提高到一个新水平。

十三届全国人大一次会议高票通过《中华人民共和国宪法修正案》(以下简称宪法修正案),反映了全国各族人民的共同心愿。宪法修改是我国政治生活中的一件大事,是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策,是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,必将对党和国家事业产生极为广泛深刻持久的影响。党中央印发了《中共中央关于深入学习宣传和贯彻实施〈中华人民共和国宪法〉的意见》,要求以这次宪法修改为契机,在全党全国开展深入学习贯彻实施《中华人民共和国宪法》(以下简称宪法)活动。

一、加强和推动宪法实施是依法治国的首要任务和基础工作

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律

权威、法律效力。宪法在国家政治和社会生活中以及在整个中国特色社会主义法律体系中的地位和作用,决定了宪法实施的极端重要性。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视树立宪法权威,加强宪法实施工作,把加强宪法实施上升到依法治国的“首要任务和基础性工作”的高度。习近平总书记多个重要场合对加强宪法实施提出了要求,深刻指出:“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”;“维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现”;强调“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”。

宪法的实施具有根本性、最高性、广泛性的特点。一是通过完备的法律法规和制度体系推动和保障宪法实施。通

过立法,将宪法确立的国家重大制度、重大事项转化为具体法律制度,使宪法的精神、原则和要求得以实现。二是通过国家各项事业和各方面工作,保证宪法规定得到充分有效实施。宪法调整的范围包括国家政治、经济、文化和社会生活等各个方面,全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本法律准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。三是宪法中有些规定可以直接适用,如宪法第67条规定的全国人大常委会决定特赦、决定全国总动员等职权。四是对宪法规定需要多作包容性、兼容性理解,努力实现宪法的稳定性和适应性相统一。时代发展了,社会生活变化了,必然赋予宪法规范以新的内涵。五是对于宪法法律没有明确规定的新情况新问题,需要根据宪法精神,通过采取创制性办法,及时妥善地加以解决。



图 / 视觉中国

二、党的十八大以来推动宪法实施取得显著成效和重要进展

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央领导下,全国人大常委会把弘扬宪法精神、实施宪法制度、履行宪法使命、加强宪法监督摆在全面依法治国的突出位置,采取一系列有力措施维护宪法权威。

在推动宪法实施工作方面取得显著成效和重要进展,实现了历史性突破。一是将每年12月4日设立为“国家宪法日”。习近平总书记先后两次对“国家宪法日”作出重要指示。在2014年至2017年“国家宪法日”前后,全国各部门各地方以各种形式深入开展宪法宣传教育活动。设立和开展“国家宪法日”活动,对增强全社会的宪法意识,弘扬宪法精神,加强宪法实施,全面推进依法治国意义重大。二是建立宪法宣誓制度。这次宪法修改将宪法宣誓制度载

入国家根本法,进一步彰显了宪法的权威。宪法宣誓制度的确立,有利于维护宪法的根本法地位,有利于促进宪法的实施,有利于增加国家工作人员对宪法的信仰和遵从,有利于塑造公众的宪法信仰、法治信仰。三是实施宪法规定的特赦制度。四是通过采取创制性办法,及时妥善解决了辽宁省人大常委会因故无法召开常委会会议履行职责等有关重大问题。五是根据宪法和基本法主动进行释法,作出关于香港基本法第104条的解释,坚决反对“港独”行径,充分表明中央贯彻“一国两制”方针的坚定决心和反对“港独”的坚定立场。六是通过立法实施宪法规定的重要制度。全国人大常委会先后制定了国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法。国歌法同之前已经施行的国旗法、国徽法一道,构成和落实了宪法规定的关于国家象征和标志的重要制度。将国歌法增加

列入到香港、澳门两个特别行政区基本法附件三,在两个特别行政区实施。七是作出合宪性判断和相关决定。2017年12月,全国人大常委会批准了内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排,确认有关合作安排符合宪法和香港基本法,妥善解决了在香港特别行政区范围内实施“一地两检”的合宪性、合法性依据问题。八是为深化国家监察体制改革提供法律依据。深化国家监察体制改革是党中央决策和推进的重大政治体制改革,需要在国家机构顶层设计上作出重要调整和完善,涉及宪法修改问题。根据党中央关于进行深化国家监察体制改革试点的决定,全国人大常委会先后作出在北京市、山西省、浙江省开展试点工作的决定和在全国各地推开试点工作的决定;同时,积极推进国家监察立法

工作。从推进国家监察体制改革和国家监察立法的过程看,较好地处理了深化改革与推进法治的关系,较好地处理了宪法与监察法立法的关系,贯彻了凡属重大改革都要于法有据的要求,彰显了党坚持在宪法法律范围内活动的执政原则。九是健全规范性文件备案审查制度。近年来,全国人大常委会履行宪法法律监督职责,扎实推进备案审查工作,保障宪法法律有效实施,维护国家法制统一。

十三届全国人大一次会议是一次加强宪法实施、弘扬宪法精神、履行宪法使命、维护宪法尊严的大会。这次大会审议通过了宪法修正案和监察法,审议通过了有关工作报告,选举产生了新一届国家机构领导人员,审议通过了国务院机构改革方案。宪法第62条规定的全国人大的重要职权,在这次大会上得到了充分体现。根据宪法修正案,这次大会选举产生了首任国家监察委员会主任;审议通过监察法;决定设立全国人大宪法和法律委员会(将全国人大法律委员会更名);在全国人民代表大会会议上首次举行国家机构领导人员宣誓仪式。习近平同志全票当选为国家主席和军委主席后,现场进行了宪法宣誓活动,亿万人民见证了这一庄严的时刻。当习近平主席铿锵有力的声音响彻人民大会堂时,让人心潮澎湃,倍感振奋。这次宪法宣誓是一次生动的宪法教育课,其实践意义重大,影响深远。

三、把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平

中国特色社会主义进入了新时代,对党和国家推进全面依法治国特别是依宪治国、依宪执政提出了新的更高要求。我们必须更加注重发挥宪法的国家根本法作用,以宪法为根本活动准则,加强宪法实施和监督,把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国轨道,把依法治国、依宪治国提高到一个新水平。

深入推进宪法学习宣传教育。广泛深入开展宪法学习宣传教育,是全面贯彻实施宪法、全面依法治国的重要基础性工作。宪法在国家制度体系中具有统领性、总括性,宪法所规定的内容都属于国家重大问题和重大事项,事关党和国家事业发展和长治久安。因此,宪法的精神、原则和核心要义,必须经常讲、反复讲。要把宪法学习宣传教育与中国近现代历史特别是中国共产党领导人民长期奋斗的光辉历程紧密结合起来,与我国改革开放和社会主义现代化建设取得的辉煌成就紧密结合起来,与推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的实践成果和宝贵经验紧密结合起来,与新时代坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践紧密联系起来,增强针对性、实效性。要使广大干部群众深刻认识我国宪法是我们党领导人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果,集中体现党和人民的统一意志和共同愿望,是国家意志的最高表现形式。要讲好中国宪法故事,使宪法精神深入人心,以宪法精神凝心聚力。

确保宪法确立的一系列重要制度、原则和规则以及一系列大政方针落实到国家政治和社会生活中。宪法是我们党长期执政的根本法律依据,必须切实遵行、坚决维护。一要确保宪法确认的习近平新时代中国特色社会主义思想作为全国各族人民团结奋斗的共同思想基础贯彻落实到国家政治和社会生活之中。二要落实宪法确立的中国共产党在中国特色社会主义建设中的领导地位,推动党的全面领导有效落实到国家治理的各领域、各环节。三要确保宪法确立的国家根本任务、发展道路、奋斗目标的全面贯彻。四要以宪法作为依法治国的根本依据,建设完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系和完善的党内法规体系,促进国家治理体系和治理能力现代化。五要进一步发挥宪法确立的国家政治制度的优势,不断

完善人民代表大会制度,保证人民当家作主。

进一步加强全国人大及其常委会推动宪法实施和监督的重要作用。宪法的地位决定了它在国家政治和社会生活中具有极其重要的地位,宪法实施的重要性是随着实践的推进而不断升华的,也将随着实践的发展而发展。除了在立法、执法、司法、守法等法治各环节全面加强宪法实施外,还要加强宪法监督、宪法解释以及合宪性审查等保障宪法实施的工作。这次宪法修改,其中一项重要内容就是将宪法第70条关于全国人大专门委员会中的“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”。按照党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》要求,宪法和法律委员会的职能是,在继续承担统一审议法律草案工作的基础上,增加推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等职责。其中推进合宪性审查工作,是党的十九大对深化依法治国实践的一项重要要求和举措。宪法和法律委员会要协助全国人大常委会依据宪法的规定有效行使宪法职权,对在立法过程中人大代表、常委会组成人员和各方面提出的涉及宪法的问题,或者有关方面拟出台的法规规章、重要政策和重大举措,涉及宪法有关规定如何理解、如何适用的问题进行研究,提出合宪性的研究意见。从专门委员会层面加强宪法方面的职能和工作,目的是为了弘扬宪法精神,增强宪法意识,维护宪法权威,加强宪法实施和监督;体现了党中央加强和推动宪法实施和监督的坚强决心,也为全国人大及其常委会如何进一步履行宪法职能提出了新的课题。我们要按照党中央的要求,逐步探索、总结、推进这项工作。✘

(本文作者为十三届全国人大常委会委员、十三届全国人大宪法和法律委员会委员、全国人大常委会法工委原副主任。本文原载于《求是》杂志2018年第12期。)

大力实施创新驱动发展战略 加快国家创新建设步伐

文 / 姒健敏

提高政策的普惠性，对企业创新活动的支持，要从定向补贴向营造创新环境改变，更加强调政策的公平性。

习近平总书记在党的十九大报告中指出，“创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑”，并明确提出“加快建设创新型国家”。实施创新驱动发展战略，是我国应对发展环境变化、把握发展自主权、提高核心竞争力的必然选择，是加快转变经济发展方式、引领经济发展新常态、保持我国经济持续健康发展的必由之路。

党的十八大以来，我国大力实施创新驱动发展战略，先后出台、颁布和实施《关于深化体制机制改革 加快实施创新驱动发展战略的若干意见》《国家创新驱动发展战略纲要》《深化科技体制改革实施方案》《关于发展众创空间 推进大众创新创业的指导意见》等系列政策措施。创新型国家建设成果丰硕。

一、实施创新驱动发展存在的问题

当前，全国各地深入实施创新驱动发展战略，引领企业从过去以成本优势取胜逐渐转向靠研发创新领先，我国创新型国家建设取得巨大成就。但与发达国家相比，仍存在较大差距。

1. 科技创新意识和创新环境有待加强和改善。一方面，科技创新意识仍较薄弱。一些地方政府领导长期以来习惯于传统发展方式和工作方式，没有真正把技术进步和创新放在经济发展的优先位

置，抓科技工作往往是“雷声大雨点小”，缺乏真抓实干的有力举措。一些地方的党政领导科技进步目标责任制考核流于形式，没有发挥应有作用。同时，许多企业缺乏创新意识和长远眼光，习惯于传统经营方式与短期行为，前些年热衷于房地产投资。在经济发展进入新常态下，虽然市场和环境倒逼压力加大，但由于企业不熟悉不了解高新技术，仍不敢和不愿冒风险进行科技创新产品开发。另一方面，创新政策和法律法规落实不够到位。体制机制不适应创新发展的问题仍然突出，技术创新市场导向机制没有真正确立，高校、科研院所科研体制改革不到位，科技评价体系不够合理，科技成果转化机制不够健全，等等，制约了创新发展潜能的释放。相关政策和法律法规的配套细则和实施办法出台不及时、宣传不到位，导致一些法律法规和重大决策难以有效发挥作用。科技成果转化法、专利条例都对职务发明成果处置权、收益权和所有权作了明确规定，但有关政府部门没有及时制定成果定价评估和审批程序等具体实施细则，导致激励政策难以很好落地。

2. 企业、高校和科研院所的创新能与动力不强。一是科教基础薄弱，大院名校主要集中布局在北京、上海等地，绝大部分省份名校资源严重不足。除极少数的科研院所集聚人才资源外，绝大部分的科研院所呈现小、弱、散状态，难以承担行

业共性关键技术攻关。同时，科技创新人才缺乏，重点产业高层次研发人才和高技能人才紧缺。高素质农业科技人才不足，科技特派员数量仍不能满足实际需求。二是企业研发投入偏低，企业创新能力不足。研发投入少直接导致了企业创新能力不足，无法从根本上改变企业技术依赖和受制于人的局面。三是高校、科研院所行政化管理束缚创新创业活力。高校教师的科技创新工作缺乏有效的评价考核制度，存在“重论文轻转化、重学历轻能力、重数量轻质量”现象，加上兼职创业的具体办法缺失，开展成果转化缺少内在动力。科研院所改革在人才引进、编制管理、职称评定、收入分配等方面存在诸多制约，人才流失较为严重。目前实施的绩效工资在一定程度上导致分配平均主义倾向，“干多干少差别不大”，限制了科研人员创新的积极性。

3. 全社会科技创新投入仍然不足。全社会研发经费投入总量和财政科技投入仍然相对不足。除了我国沿海部分省市全社会R&D经费投入占GDP比重较高，例如，2015年上海为3.73%，江苏为2.57%，广东为2.47%，浙江为2.36%，位列全国前列；而绝大多数省份，均低于全国2.07%的平均水平。我们必须加大全社会研发投入力度，切实提高R&D经费支出占GDP的比重，以创新推动新旧发展动能加快转换。一些地方政府财政科技投入

严重不足又急于求成,对一时不能见效又紧缺资金支持的初创型中小微科技企业和处在成果转化最后环节还未产生利润的企业“雪中送炭”比较少。此外,科技、发改、经信等部门存在职能交叉,出现协调不畅、资源分散等情况,影响了政策落实的力度,不能很好地形成合力。

二、进一步实施创新驱动发展战略的几点建议

1. 提高人才优势。一是构建创新型人才培养模式。加快部分普通本科高等学校向应用技术型高等学校转型,开展校企联合招生、联合培养试点,拓展校企合作育人的途径与方式。探索科教结合的学术学位研究生培养新模式,扩大专业学位研究生招生比例,增进教学与实践的融合。鼓励高等学校以国际同类一流学科为参照,开展学科国际评估,扩大交流合作,稳步推进高等学校国际化进程。二是建立健全科研人才双向流动机制。对符合条件的科研院所的科研人员经所在单位批准,可带着科研项目和成果、保留基本待遇到企业开展创新工作或创办企业。允许高等学校和科研院所设立一定比例流动岗位,吸引有创新实践经验的企业家和企业科技人才兼职。试点将企业任职经历作为高等学校新聘工程类教师的必要条件。三是实行更具竞争力的人才吸引制度。制定外国人永久居留管理的意见,加快外国人永久居留管理立法,规范和放宽技术型人才取得外国人永久居留证的条件,探索建立技术移民制度。对持有外国人永久居留证的外籍高层次人才在创办科技型企业等方面,给予中国籍公民同等待遇。加快制定外国人在中国工作管理条例,对符合条件的外国人才给予工作许可便利,对符合条件的外国人才及其随行家属给予签证和居留等便利。对满足一定条件的国外高层次科技创新人才取消来华工作许可的年龄限制。四是围绕国家重大需求,面向全球引进首席科学家等高层次科技创新人才。建立访问学者制度,广泛吸引海外高层次人才回国(来华)从事创新研究。鼓

励有条件的国内人力资源服务机构走出去与国外人力资源服务机构开展合作,在境外设立分支机构,积极参与国际人才竞争与合作。

2. 完善政策体系。一是创新驱动政策布局需进一步做好顶层设计,扶持政策的思路要从过去对单个具体项目的支持逐渐转变为构建良好的创新创业生态系统上来,增强不同政策之间的统筹协调性,加快实现科技创新的规模化综合化发展。二是打造更为开放包容的创新环境,瞄准世界科技前沿,主动融入全球创新网络,嵌入全球创新链条,以全球视野推动科技创新,加快新一代电子信息、新能源、高端装备、生物等新兴产业发展,努力抢占国际竞争制高点。提高政策的普惠性,对企业创新活动的支持,要从定向补贴为主,转向营造创新环境改变,更加强调政策的公平性。三是加强应用基础前瞻性研究,突出关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新。如借鉴参考美国在国家制造创新网络计划中提出组建15家以上的应用技术研究所,帮助新的制造工序和技术从基础研究过渡到制造应用,重点为中小企业提供技术支持。借鉴日本政府在全国各地设立180多家产业技术中心,为中小企业提供技术研发、咨询、培训、交易、实验、检测等服务。

3. 强化动能培育。一是加大对自主研发活动的支持力度,将更多财力投向自主研发创新领域,对研发能力强、技术含量高的成长型企业,给予充分的鼓励和支持,发挥其标杆引导作用,激励更多的企业勇于研发、乐于创新。二是建议构建创新共享平台,实现资源的交流、整合、积聚,引导创新资源发展方向,促进创新资源高效整合,推动政府、企业、高校院所的紧密合作,促进产业和科研紧密融合。三是加强企业科技机构建设,充分认识加强企业研究开发机构建设的重要性,把引导企业建设科技机构作为科技工作的重点,大力推进大中型企业和高新技术企业的研究开发机构建设,着力建设和完善企业

技术中心、工程技术研究中心,培育创新领军企业。

4. 优化资源配置。一是加大创新的金融支持。目前企业研发经费中企业自筹的比例依然占据主导,政府资金、金融机构或社会资本参与较少,特别对小微企业,资金更是成为其开展研发活动的主要障碍。因此,为激发企业活力,应加快构建多元化的投融资体系,相关部门可主动为企业和金融机构、社会资本牵线搭桥,以科技项目成果等为担保帮助企业获得金融机构贷款或社会资金的参与,为企业开展研发活动提供资金保障。二是继续完善多元化人才培养、人才引进和人才服务体系。探索制定符合时代发展的人才评价标准,以及留住人才、激活人才的系统化机制。三是加大对知识产权保护力度,严厉打击侵权假冒违法行为,推进行政执法与司法保护衔接,建立知识产权侵权违法档案和征信系统。

5. 扩大开放融合。一是鼓励创新要素跨境流动。对开展国际研发合作项目所需付汇,实行研发单位事先承诺,商务、科技、税务部门事后并联监管。对科研人员因公出国进行分类管理,放宽因公临时出国批次限量管理政策。改革检验管理,对研发所需设备、样本及样品进行分类管理,在保证安全前提下,采用重点审核、抽检、免检等方式,提高审核效率。二是扩大科技计划对外开放。制定国家科技计划对外开放的管理办法,按照对等开放、保障安全的原则,积极鼓励和引导外资研发机构参与承担国家科技计划项目。在基础研究和重大全球性问题研究等领域,统筹考虑国家科技发展需求和战略目标,研究发起国际大科学计划和工程,吸引海外顶尖科学家和团队参与。积极参与大型国际科技合作计划。引导外资研发中心开展高附加值原创性研发活动,吸引国际知名科研机构来华联合组建国际科技中心。★

(本文作者为十三届全国人大常委会委员、浙江省人大常委会副主任、九三学社浙江省委员会主委)

导读：民法被称为“社会生活的百科全书”，与我们每个人息息相关。民法总则出台后的第二年，民法典各分编草案一并提请全国人大常委会会议审议。这意味着民法典编纂工作正式迈出“第二步”。如何才能编纂出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？我们有幸采访了全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀，请他对社会关心的立法热点问题作出解答。

新时代保护人民民事权利的权利法典

——访全国人大常委会法工委主任沈春耀

文 / 本刊记者 王博勋

继2017年3月民法总则通过后，今年8月，民法典各分编草案一并提交十三届全国人大常委会第五次会议审议。自此，民法典编纂工作正式迈出“第二步”。民法典各分编编纂有哪些考虑？相关工作是如何开展的？各分编草案有哪些亮点？下一步工作安排是怎样的？会后，本刊记者就社会关心的立法热点问题对沈春耀主任进行了专访。

全力推进民法典各分编编纂工作

记者：民法被称为“社会生活的百科全书”，与我们每个人息息相关，但编纂民法典又是一项艰巨复杂的系统工程。去年3月民法总则出台后，大家十分关心民法典各分编的编纂情况，请您介绍一下相关工作是如何推进的。

沈春耀：编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署。编纂民法典是通过现行民事法律规范进行系统整合、修改完善，编纂一部适应中国特色

社会主义发展要求，符合我国国情，体例科学、结构严谨、规范合理、内容协调一致的法典，是一项系统工程。

2016年6月，十二届全国人大常委会党组向党中央汇报了关于民法典编纂工作的指导思想、基本原则、工作安排等重大问题，习近平总书记主持会议，听取并原则同意该汇报，并就民法典编纂工作作了重要指示，为编纂民法典提供了重要指导和基本遵循。按照工作安排，编纂民法典采取“两步走”的工作思路进行：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。在党中央的坚强领导下，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，为编纂民法典奠定了坚实基础。



8月27日，受委员长会议委托，全国人大常委会法工委主任沈春耀作关于民法典各分编草案的说明。摄影/中新社记者 刘震

民法总则通过后，十二届全国人大常委会和十三届全国人大常委会抓紧开展“第二步”工作，全国人大常委会法制工作委员会立即与最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、

中国法学会五家民法典编纂工作参加单位全力推进民法典各分编编纂工作。系统梳理、研究近年来全国人大代表、政协委员提出的修改完善相关民事法律的议案、建议和提案,开展立法调研、深入基层了解实践情况,开展比较研究、了解国外民事立法新发展,广泛听取地方人大、有关部门和单位、基层立法联系点、人大代表、专家学者等方面的意见和建议。在此基础上,以现行民事法律为基础,结合我国社会的发展实际,形成了民法典各分编草案(征求意见稿)。今年3月15日,法制工作委员会将民法典各分编草案(征求意见稿)印发地方人大、中央有关部门和部分全国人大代表、法学教学研究机构和一些社会组织征求意见,并召开协调小组会议,听取协调小组各参加单位意见和建议。根据各方面的意见和建议,对民法典各分编草案(征求意见稿)作了反复修改。

党中央高度重视民法典各分编编纂工作。2018年8月,习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议,听取了全国人大常委会党组关于《民法典各分编(草案)》几个主要问题的汇报,原则同意请示,并就做好民法典各分编编纂工作作了重要指示。会后,根据党中央的重要指示精神,对草案又作了进一步修改完善。经委员长会议讨论,决定将《民法典各分编(草案)》提请十三届全国人大常委会第五次会议审议。

形成一部具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿的民法典

记者:民法典各分编编纂的任务是什么?编纂过程有哪些总体考虑?

沈春耀:在民法典各分编编纂工作中,我们深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,紧紧围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的

全面依法治国总目标,遵循和贯彻民法典编纂工作指导思想、基本原则,总结实践经验,适应时代要求,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的民事法律规范进行全面系统的编订纂修,进一步完善以公平为核心原则的产权保护制度,进一步完善促进财产和要素自由流动的公平交易制度,进一步完善增进家庭和睦的婚姻家庭和继承制度,进一步完善自然人和其他民事主体人身权、财产权、人格权的保护救济制度,连同之前已出台的民法总则,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,为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供完备的民事法治保障。

在民法典各分编编纂工作中,我们注意把握以下几点:一是坚持以人民为中心,以保护民事权利为出发点和落脚点,切实回应人民的法治需求,更好地满足人民日益增长的美好生活需要,努力让民法典成为新时代保护人民民事权利的权利法典。二是坚持立足国情和实际,坚持问题导向,适应中国特色社会主义步入新时代和我国社会主要矛盾变化的需要,总结改革开放40年来民事立法的实践经验,以法典化方式巩固、确认和发展民事法治建设成果,提高民事法律制度的针对性、有效性、适应性,努力发挥引领、推动、保障改革的积极作用。三是坚持依法治国和以德治国相结合,将社会主义核心价值观融入民事法律规范,大力弘扬社会公德、家庭美德,贯彻和体现新发展理念。四是增强民事法律规范的系统性,既保持民事法律制度的连续性、稳定性,又保持适度的前瞻性、开放性,同时处理好、衔接好法典化民事法律制度体系下各类规范之间的关系。

根据编纂原则和实施情况确定六个分编

记者:民法典各分编由哪些部分组成?为什么选定这些内容?各分编的顺序是怎样的?

沈春耀:2016年6月在向党中央汇报民法典编纂工作时,提出民法典各分编包括:物权编、合同编、侵权责任编、婚姻家庭编和继承编等。总体考虑和工作思路是,民法典各分编的内容经编纂进入民法典,再加上之前已出台的民法总则,形成一部完整的民法典;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、侵权责任法将被替代,不再保留。各方面对民法典各分编包括上述五编的内容,意见是一致的。同时,还有一些意见建议在五编基础上增加人格权编、知识产权编、涉外民事关系法律适用编。

经研究认为,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;对于民法典各分编的规定难以涵盖和替代的内容,不宜纳入;对于那些还处于发展变化中、经验还不成熟、拿不准的内容,暂不纳入。

基于上述考虑,《民法典各分编(草案)》包括六编。关于分编的顺序,原顺序为物权编、合同编、侵权责任编、婚姻家庭编、继承编。根据一些常委会组成人员和有关方面的意见,考虑到增加了人格权编,还需要把这一编放在适当的位置,经研究,将分编顺序修改为现在的物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编,共1034条。

记者：人格权独立成编被认为是民法典编纂的一个亮点，这一安排基于哪些考虑？

沈春耀：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。保护人格权、维护人格尊严，是我国法治建设的重要任务，近年来加强人格权保护的呼声和期待较多。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。人格权编这一部分，主要是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。

记者：有人曾提出设立知识产权编和涉外民事关系法律适用编，这些建议未被采纳的原因是什么？

沈春耀：关于是否设立知识产权编，经研究认为目前条件还不成熟：一是我国知识产权立法一直采用民事特别法的立法方式，如专利法、商标法、著作权（版权）法，还涉及反不正当竞争法等法律和集成电路布图设计保护条例、植物新品种保护条例等行政法规。我国知识产权立法既规定民事权利等内容，也规定行政管理等内容，与相关国际条约保持总体一致和衔接。民法典是调整平等民事主体之间的民事法律关系的法律，难以纳入行政管理方面的内容，也难以抽象出不同类型知识产权的一般性规则。二是知识产权制度仍处于快速发展变化之中，国内立法、执法、司法等需要不断调整适应。如现在就将知识产权法律规范纳入民法典，恐难以保持其连续性、稳定性。由于以上原因，我国知识产权立法仍适宜采用民事特别法的立法方式，针对不同需求，实行单项立法，已有知识产权单行法律仍将

继续保留，通过知识产权单行法律健全知识产权相关制度，更有利于加强和完善知识产权保护。民法典中暂不宜设立知识产权编。

关于是否设立涉外民事关系法律适用编，经研究认为，涉外民事关系法律适用规则的概念体系、规范内容与民法典虽有一定联系，但二者性质不同，在法律的调整范围、立法目标、具体规则等方面存在较大差异，民法典不宜设立涉外民事关系法律适用编。涉外民事关系法律适用的问题，由现行涉外民事关系法律适用法调整。

回应社会关切，进一步完善产权保护和公平交易制度

记者：有恒产者有恒心。一直以来，大家对住宅70年产权到期后如何处理、农村土地使用权改革等相关问题十分关心，请您介绍一下物权编草案有哪些新内容？是否对上述问题作出回应？

沈春耀：物权是民事主体依法享有的重要财产权。2007年十届全国人大五次会议通过了物权法。实践证明物权法规定的中国特色社会主义物权制度是有活力的，在明晰权利归属、实现物权平等保护等方面发挥了重要作用。物权编草案在物权法的基础上，按照党中央提出的完善产权保护制度，健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度的要求，结合现实需要，进一步完善了物权法律制度。与现行物权法相比，主要修改内容有：

一是加强对建筑物业主权利的保护。第一，强化业主对共有部分共同管理的权利。实践中，一些物业服务企业未征求业主意见擅自改变共有部分的用途或者利用外墙、电梯张贴广告等营利。对此，草案增加规定，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。第二，为了解决物业管理活动中业主作出决议难的问题，适当降低业主作出决议的门槛。第三，明确共有

部分产生的收益属于业主共有。

二是增加规定居住权。党的十九大报告提出，要加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。为落实党中央的要求，认可和保护民事主体对住房保障的灵活安排，满足特定人群的居住需求，草案在用益物权部分增加一章，专门规定居住权，居住权人有权按照合同约定并经登记占有、使用他人的住宅，以满足其稳定生活居住需要。这一制度安排有助于为公租房和老年人以房养老提供法律保障。

三是完善动产抵押和权利质押的规则。第一，补充了有关清偿顺序的规定。第二，对于抵押物价款的债权担保赋予优先效力。针对交易实践中普遍存在的借款人借款购买货物，同时将该货物抵押给贷款人作为价款的担保的情形，草案赋予了该抵押权优先效力，以保护融资人的权利，促进融资。第三，删除具体登记机构的规定。目前动产抵押和权利质押的登记机构较为分散，不能完全适应现代市场经济发展的需要。建立统一的动产抵押和权利质押登记制度有助于进一步发挥其融资担保功能。考虑到统一登记的具体规则宜由国务院规定，草案删除了有关动产抵押和权利质押具体登记机构的内容，为建立统一的动产抵押和权利质押登记制度留下空间。

草案中有两个问题需要说明：

一是关于农村土地使用权改革相关问题。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。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。在总结有关改革试点实践经验的基础上,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,考虑到这两个问题主要涉及土地管理法的修改(按今年全国人大常委会立法工作计划,应于下半年由国务院提请审议),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。

二是关于住宅建设用地使用权期间届满续期问题。2016年11月,《中共中央、国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》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。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条规定,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。

记者:我国合同法于1999年出台,已施行了19年。面对新情况、新问题,与现行合同法相比,合同编草案主要修改了哪些内容?

沈春耀:合同制度是市场经济的基本法律制度。1999年九届全国人大

二次会议通过了合同法。合同法的实施对保护当事人合法权益、促进商品和要素自由流动、实现公平交易和维护经济秩序发挥了重要作用。贯彻全面深化改革的精神,使市场在资源配置中起决定性作用,必须坚持维护契约、平等交换、公平竞争,完善市场经济法律制度。为适应我国经济社会发展和全面深化改革的需要,落实党中央提出的完善市场经济法律制度的要求,解决合同法实施以来出现的新情况、新问题,借鉴国际立法经验,合同编草案进一步修改完善了合同制度。与现行合同法相比,主要修改内容有:

一是完善电子合同的订立、履行规则。为适应电子商务和数字经济快速发展的需要,规范电子交易行为,草案对电子合同订立、履行的特殊规则作了规定。

二是强化对债权实现的保护力度。针对实践中一些合同当事人不信守合同,欠债不还等突出问题,为保障债权顺利实现,防范因违约可能导致的债务风险,构建诚信社会,草案完善了合同保全、借款合同、融资租赁合同的有关规则,并增设专章规定了保证合同。

三是加大对弱势合同当事人一方的保护。草案规定了电、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,完善了格式条款制度。同时,为落实党中央提出的建立租购同权住房制度的要求,保护承租人利益,促进住房租赁市场健康发展,草案增加了住房承租人的优先承租权制度。

四是促进生态文明建设。落实民法总则绿色原则的要求,草案规定,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;还规定买卖合同的出卖人依法负



2018年9月5日,民法典各分编草案在中国人大网公布,向社会公开征求意见,征求意见截止日期为2018年11月3日。草案中,诸多社会关注度高且与民众生活息息相关的条款,备受关注。图/视觉中国

有回收义务。

五是根据合同理论和实践的发展,修改了合同效力、合同履行、债权转让、合同解除和违约责任等一般规则;完善了买卖合同、租赁合同、建设工程合同等典型合同的具体规则,增加了物业服务合同和合伙合同。

六是补充完善债法的一般规则。债法的一般规则是民法的重要内容,考虑到现行合同法总则已规定了大多数债的一般规则,这次编纂不再单设一编对此作出规定,为更好规范各类债权债务关系,草案在现行合同法的基础上,补充完善债法的一般规则:第一,明确非合同之债的法律适用规则。第二,细化无因管理、不当得利之债的规则。在民法总则规定的基础上,草案进一步规定了无因管理、不当得利两种债的具体规则。

强化人格权保护,保障人格尊严

记者:如何加强对人格权的保护是大家非常关心的问题,请您详细介绍一

下人格权编草案的主要内容。

沈春耀：人格权编草案坚持以人民为中心，顺应人民群众对人格权保护的迫切需求，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，为人格权保护奠定和提供了充分的民事请求权法律基础。这一编规定的主要内容有：

人格权的一般规则。一是明确规定，民事主体的人格权受法律保护，人格权不得放弃、转让、继承，对人格权不得进行非法限制。二是明确规定，民事主体可以许可他人使用姓名、名称、肖像等，但是依照法律规定或者根据其性质不得许可的除外。三是明确规定人格权受到侵害后的救济方式。

生命权、身体权和健康权。草案规定了生命权、身体权和健康权的具体内容。同时，针对实践中反映较多的问题，草案还对法定救助义务、人体组织器官捐献、禁止性骚扰等问题作了规定。

姓名权和名称权。草案规定了姓名权、名称权的基本内容，并对民事主体尊重保护他人姓名权、名称权的基本义务作了规定。

肖像权。草案规定了肖像权的权利内容及许可使用肖像的规则，并对可以合理使用他人肖像的情形作了规定。

名誉权和荣誉权。草案规定了名誉权和荣誉权的内容。同时，为了平衡好保护个人权益和发挥新闻报道、舆论监督作用之间的关系，草案还规定，行为人为维护公序良俗实施新闻报道、舆论监督等行为，影响他人名誉的，不承担民事责任。但是行为人捏造事实、歪曲事实、对他人提供的事实未尽到合理审查义务或者包含过度贬损他人名誉内容的除外。

隐私权和个人信息。针对隐私权和个人信息保护领域存在的突出问题，在现行法律规定基础上，草案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。



图 / 视觉中国

完善婚姻家庭和继承制度， 增进家庭和睦

记者：家庭是社会的细胞，和谐的家庭关系是社会健康稳定发展的重要基础。此次将婚姻法、收养法的主要内容整合为婚姻家庭编草案，请问是出于怎样的考虑？与以往相比作了哪些修改？

沈春耀：婚姻家庭制度是规范夫妻关系和家庭关系的基本准则，关系到家家户户的利益。1980年五届全国人大三次会议通过了婚姻法，2001年作了修改。1991年全国人大常委会通过了收养法，1998年作了修改。婚姻法、收养法实施以来，对于建立和维护和谐的婚姻家庭关系发挥了重要作用。随着婚姻观念、家庭关系的变化，婚姻家庭领域出现了一些新情况。为进一步弘扬夫妻互敬、孝老爱亲、家庭和睦的中华民族传统家庭美德，体现社会主义核心价值观，促进家庭关系和谐稳定，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、一夫一妻等基本原则的前提下，结合社会发展需要，修改了部分规定，并增加

了一些新规定。与现行婚姻法、收养法相比，主要修改内容有：

一是修改禁止结婚的条件。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。为尊重当事人的婚姻自主权，草案规定，一方患有严重疾病的应当在结婚登记前如实告知对方，不如实告知的，对方可以请求撤销该婚姻。

二是增加婚姻无效的情形。为维护婚姻登记制度的权威性，保障婚姻当事人的合法权益，遏制利用伪造、变造或者冒用他人身份证件、户口簿、无配偶证明等方式骗取结婚登记的行为，草案增加了一项婚姻无效的情形，规定以伪造、变造、冒用证件等方式骗取结婚登记的婚姻无效。

三是增加离婚冷静期的规定。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，在此期间，任何一方都可以向登记机关撤回离婚申请。

四是完善离婚赔偿制度。现行婚姻法规定了四种适用离婚损害赔偿的情形，为更好地发挥离婚损害赔偿制度的预防、制裁作用，促进婚姻关系的稳定，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。

五是不再保留计划生育的有关内容。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。

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。2003年最高人民法院出台的婚姻法司法解释（二）第二十四条，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。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作出相关规定。草案目前对现行婚姻法的有关规定未作实质性修改。

记者：继承制度的相关内容被单列为一编加以规范，为什么这样安排？草案有哪些新内容值得关注？

沈春耀：继承制度是关于自然人死亡后财富传承的基本制度。1985年六届全国人大三次会议通过了继承法。继承法制定实施以来，随着人民群众生活水平不断提高，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，以满足人民群众处理遗产的现实需要，促进家庭和睦，推进老龄事业和产业发展。与现行继承法相比，主要修改内容有：

一是增加遗产管理人制度。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，草案规定了遗产管理人的产生方式、职责和权利等内容。

二是完善遗赠扶养协议制度。适当扩大了扶养人的范围，以满足养老形式多样化需求，促进老龄产业发展。

三是完善债务清偿规则。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。

四是增加打印、录像等新的遗嘱形式，适应科学技术的发展需要；修改遗嘱效力规则，删除了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。

立足时代要求，健全权利救济制度

记者：侵权责任的明确被视为保护民事主体权利的重要保障。此次在民法典中设立了侵权责任编，请您介绍一下，草案是如何补充和完善侵权责任法律制度的。

沈春耀：侵权责任是民事主体侵害他人权益应当承担的法律后果。2009年全国人大常委会通过了侵权责任法。侵权责任法实施以来，在保护民事主体合法权益、明确侵权责任、预防和制裁侵权行为方面发挥了重要作用。侵权责任编草案在总结侵权责任法实践经验的基础上，针对侵权领域出现的新情况，吸收借鉴司法解释的有益做法，对侵权责任制度作了必要的补充和完善。与现行侵权责任法相比，主要修改内容有：

一是完善公平责任规则。侵权责任法规定，受害人和行为人对损害的发生都没有过错的，可以根据实际情况，由双方分担损失。实践中，该规定因裁判标准不明导致适用范围过宽，社会效果不是很好。为进一步明确该规则的适用范围，统一裁判尺度，草案将侵权责任法规定中的“根据实际情况”修改为“依照法律的规定”。

二是完善精神损害赔偿制度。根据审判实践需要，草案扩大了精神损害赔偿的适用范围，增加规定，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。

三是完善网络侵权责任制度。随着互联网的快速发展，网络侵权行为越来越复杂，为了更好地保护权利人的利益，同时平衡好网络用户和网络服务提供者之间的利益，草案在侵权责任法的基础上细化了网络侵权责任的具体规则。

四是完善机动车交通事故责任规则。第一，明确挂靠车辆引发交通事故时的责任主体。第二，明确机动车强制

保险和商业保险的赔偿顺序。第三，增加非营运机动车无偿搭乘造成损害的责任规则。实践中，无偿搭乘引发的损害赔偿问题争议较大，为了既保护受害者的权益，又鼓励大家助人为乐，草案规定，无偿搭乘人在交通事故中受到损害的，应当减轻或者免除机动车驾驶人赔偿责任。

五是完善生态环境损害责任。为了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“要加大生态系统保护力度”的决策部署，结合2017年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《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：增加规定生态环境损害的惩罚性赔偿制度。草案规定，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。草案还明确生态环境损害的修复和赔偿制度。

民法典草案预计将于2020年提请全国人代会审议

记者：民法典各分编草案一并提请常委会会议审议之后，下一步的工作如何推进？民法典预计何时出台？

沈春耀：民法典各分编草案条文数量较多，从提请初次审议到最后出台需要经过较长时间。为了便于民法典编纂过程中的审议和修改完善，在本次常委会初次审议时，将《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拆分成几个单元分别进行若干次审议和修改完善；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民法典，即《中华人民共和国民法典（草案）》，由全国人大常委会提请2020年3月十三届全国人大三次会议审议。■

在民法慈母般的眼里， 每一个人就是整个国家

文 / 苏 航

孟德斯鸠在《论法的精神》中说，在民法慈母般的眼里，每一个人就是整个国家。

民法平等、包容，前所未有地关注着每一个人从出生到死亡的每一项权利，但一直以来，我国的民法像散落的珍珠，各自夺目却不成体系。而今，经过69个春秋的孕育，随着越来越频繁的“胎动”，新中国成立后的首部民法典正前所未有地接近“预产期”。

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。对长达1034个条文的民法典各分编草案进行审议，是这次会议最引人注目的议题之一。

据全国人大常委会法工委主任沈春耀介绍，在2020年3月，民法典各分编将与此前已经出台的民法总则合并为一部完整的民法典草案，提请十三届全国人大三次会议审议。

那时，这部法典，将不再顽固占据13亿国人的心愿清单。

时代孕育法典

在某种意义上，民法典是一个国家法律制度的终极梦想。

拿破仑，这个凭一己之力搅动欧陆风云的男人，在晚年回顾自己的一生时说：“我真正的光荣并非打了四十次胜仗，滑铁卢之战抹去了关于这一切的记忆。但是有一样东西是不会被人忘却的——那就是我的《民法典》。”

《法国民法典》不但垂范当世，而且在此后的200年时间里也罕逢敌手——唯一的挑战，也来自它的“德国同行”。

毫不夸张地说，法德两国仅凭借着两部民法典，便奠定了占据全球法律制度半壁江山的“大陆法系”。

在此无需重复全世界法学教科书上对于法德民法典的溢美之词。值得我们考虑的问题是：它们何以取得如此成就？

答案很简单，法典之所以伟大，是因为它们由一个伟大的时代分娩。

后世能够清晰地辨认出伟大民法典身上的时代印记。诞生于启蒙时代，《法国民法典》处处闪耀着对理性引导下人类进步未来的信心；在百年之后，《德国民法典》除了留给读者严谨周密的印象外，更宣告了继“自由”之后，“社会”这一时代主题的降临。

一个国家走向强国之列，无不紧扣时代脉搏，加速构建维系发展的法治体系。

法律，国之重器；法典，则是重中之重。它不是简单地将零散的法律进行汇编，而是对国家以往所有立法、执法、司法、守法实践的重新整理，是本国法治对时代命题的全面回应。

每个具体条文都能上溯至更大的制度结构，并最终回归于某个法律原则，这背后绝离不开时代的大背景，更离不开对国家政治、经济、社会全局的深刻洞察。

至此，我们才能有把握地说，这个国家的明天不再只由命运这只“看不见的手”把握。

法典镌刻时代

时代孕育了民法典，治理能力和法

治水平则是民法典的助产士。民法典的出生是法律的成人礼，更彰显了一个国家光明而宽广的未来。

珍贵与难得，从来是一对互为因果的概念。新中国民法典的编纂历程，最生动地体现着这个道理，也镌刻着时代最鲜明的印记。

建国之初，党和国家对于民法典的重要性就有着清晰明确的认识。在1954年颁布新中国第一部宪法后，民法典的起草工作随之启动。而三年经济困难时期过去后，毛泽东同志“刑法、民法都要搞”的判断，又一次将民法典的起草工作提上议程。但是，制定民法典这样精密的工作，最需要稳定的政治环境，中华人民共和国的前两次民法典编纂，先后因为政治运动的到来而中止。

历史证明，时代的转折从来都是编纂民法典的关键契机。近四十年前，中共十一届三中全会拉开了改革开放的序幕。1979年11月，全国人大常委会法制委员会成立民法起草小组，第三次民法典起草工作由此启动。但是，转型期的中国还没有做好迎接民法典到来的准备，在对“公”与“私”的争议之中，起草工作又一次夭折。

2002年民法典编纂的失利则体现了历史的另一种考验。彼时，申奥成功、加入WTO与新千年的黎明一同到来，中国正在以前所未有的速度缔造发展奇迹。可民法典编纂却最终止步于立法技术的不成熟。内容复杂、体系庞大的民法典带来了立法机关与法学界的观点分歧。最终，“成熟一部制定一部”的理念宣告了第四次民法典整体推进的结束。

一次又一次的挫折，反而积累着更为磅礴的能量，只待条件成熟时喷涌而出。2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“加强市场法律制度建设，编纂民法典”的目标。次年，第五次民法典编纂工作正式启动。

这次，面对一个政治社会稳定、经济模式成熟、治理能力日趋现代化的中

国,时代终于不再吝啬。

呵护所有人的国之重器

人民的呼声,就是时代的回声。这是时代赋予我们的民法典,对于每位国人的价值所在。民法典是民事权利的宣言书,她呵护着每一个人的自由,让人安心生活。

中国的民法典将是一部直面问题、敢于突破的法典。源于对所处时代区位的准确把握,党和国家将产权保护定位为经济社会持续健康发展的基础。本次提交审议的草案,对于住宅建设用地使用权期间届满续期这一社会高度关注的问题毫不回避,作出了较现行物权法更为明确的规定。其中体现的法治思维与责任担当值得肯定。

中国的民法典将是一部保障权利、关注民生的法典。最近房屋租赁市场出现了一些争议,让“房住不炒”再次成为热门话题。草案增加了居住权、承租人优先承租权等权利类型,对于关乎生存的基本权利提供了更为坚实的保护。而“性骚扰”入法,则充分体现了以法治抚平社会焦虑的决心。

中国的民法典将是一部彰显特色、创新模式的法典。我们所处时代的显著特征之一,就是人民群众不但注重物质生活,更珍视精神成果。没有哪一个时代的居民,比今天更看重人格与尊严。因此,草案创造性地将关于人格权的规定独立成编,这是领先于世界的创举。其在更好更充分地实现人民幸福生活目标的同时,也必将为世界法治发展提供新的样板,扩充新的模式。

习近平总书记说,法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。

新时代呼之欲出的民法典,将成为全体国人与历史共同点下的一个逗号——逗号的前面,是摸索中的行进,对法治之路的不懈探索,逗号的后面,则是一个更成熟更自信的民族,迎着时代的曙光在法治之路上阔步向前。★

民法典分编草案写满庄严的“权利”

文 / 刘武俊

十三届全国人大常委会第五次会议8月27日审议民法典各分编草案,这是民法典分编草案首次提请审议。据介绍,此次审议将民法典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拆成几个单元分别进行若干次审议和修改完善;已经出台的民法总则将同民法典各分编合并为一部完整的民法典草案,2020年3月提请十三届全国人大三次会议审议。

民法典是民事版的权利宣言,被称作“万法之母”。一个人从摇篮到墓地,都离不开民法的保护。民法典编纂采用“两步走”的工作思路进行:第一步出台民法总则;第二步编纂各分编。去年3月,十二届全国人大五次会议已审议通过了民法总则,完成第一步。此次各分编草案整体提请审议,开始了民法典编纂的“第二步”。草案对我国现行民法通则、物权法、合同法、婚姻法等民事法律规范进行全面系统编订纂修,打造新时代保障公民民事权利的“权利法典”。

这次提请审议的分编草案贯穿一个主题词,就是保障权利,通篇写满了庄严的“权利”。

人格权单独设编,体现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。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。保护人格权、维护人格尊严,是民法典编纂的重要任务之一,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切实可行的。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。

业主权利硬起来了。现实中,物业公司侵吞小区电梯广告收益等侵害业主权利问题可谓司空见惯。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。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。

住宅用地使用权自动续期。2016年11月发布的《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,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。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条等规定,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,再进一步作好衔接。

尊重婚姻自主权。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。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,另一方可以请求撤销该婚姻。这一规定体现了对公民婚姻自主权的尊重。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。

保护隐私权。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。草案明确规定，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。

民法典分编草案可谓每一编都写满大大的“权利”二字。期待民法典分编草案的审议，迈出民法典编纂坚实而精彩的“第二步”。★

让民法典成为 民事法治保障的典范

文 / 罗 沙 杨维汉

法律是治国之重器，良法是善治之前提。翻开日前提交全国人大常委会审议的民法典各分编草案，细读6个分编的1034个草案条文，可以感受到这部“社会生活百科全书”积极回应社会热点诉求、满足新时代人民法治需求、全方位保护人民民事权利的不懈努力，更让人们人们对民法典成为中国特色社会主义新时代良法善治的标杆充满信心。

民法本质上是“人”法，服务于“人”的全面发展。保护人格权、维护人格尊严，是我国法治建设的重要任务。在民法典中单独设立人格权编，突出保护人民群众的健康权、名誉权、隐私权等重要权利，不仅是我国民事立法的一次重大创新，更蕴含着对人民权利的充分尊重和保护，也为世界各国共同面临的人格权保护问题提供中国方案、贡献中国智慧。

一部成功的法典，必然映射伟大时代的奋进征程。坚持问题导向，直面社会发展和人民生活的痛点难点问题，是民法典编纂中必须牢牢把握的关键。从首提“居住权”为“住有所居”提供法律保障，到增设物业服务合同更好保障业主权利；从完善格式条款制度保护弱势方权益，到明确用人单位职责更好预防制止性骚扰行为……民法典各分编草案将民事权利保护提升到新高度，充分反映了我国经济发展和社会治理实践。

法为天平，德作准绳。一个国家的民法典，体现的是其全体社会成员在行为规范上的充分共识。完善婚姻、收养、

继承制度，促进家庭关系和谐稳定；强化对债权实现的保护力度，破解当事人不信守合同、欠债不还难题，构建诚信社会；明确“免费搭车”交通事故赔偿责任，维护助人为乐的社会风尚。民法典各分编草案体现了传统优秀法律文化与现代民事法律规范的融合，以法治承载道德观念，以道德滋养法治精神，让社会主义核心价值观通过法治建设更加深入人心。

民法典各分编草案提交全国人大常委会审议，民法典编纂迈出“第二步”，大量条文涉及社会生活方方面面，更需立法机关迈出开门立法、集思广益的关键一步。民法典是一个国家和民族法律传统、法治信仰和法治自信集大成者。人们期待立法机关更多倾听人民心声、聚焦社会热点问题，让立法的每一个环节都闪耀民智的光芒，从而凝聚社会生活规则最大共识，最终编纂出一部具有中国特色、体现时代精神、反映人民意愿的民法典。★

民法典编纂体现“人民导向”

文 / 徐 隼

以保护民事权利为出发点和落脚点，切实回应人民的法治需求，更好地满足人民日益增长的美好生活需要，让民法典成为新时代保护人民民事权利的权利法典。所以，8月27日，民法典各分编草案提请十三届全国人大常委会第五次会议审议，备受社会关注。这是民法典编纂工作的重要一步，是我国民事立法中的一件大事。

编纂一部适应中国特色社会主义发展要求，符合我国国情，体例科学、结构严谨、规范合理、内容协调一致的民法典，是数十年来中国法治建设的愿景之一，也是党的十八届四中全会提出的重大立法任务。如今，六编、1034条，沉甸甸的民法典各分编草案新鲜出炉，凝聚着立法机关的心血，也反映着民法学界智慧，标志着民法典编纂取得重大进展，前景可期。

民法典编纂不是简单的法律汇编，它是对我国现行的、制定于不同时期的民事法律规范进行全面系统的编订纂修。贯穿于这次立法全过程的，是以人民为中心的发展思想。民法典各分编草案加强对建筑物业主权利的保护，增加规定居住权，强化对债权实现的保护力度，实现人格权独立成编……这些制度安排，充分体现了以人民为中心的发展思想，以保护民事权利为出发点和落脚点，切实回应人民的法治需求，更好地满足人民日益增长的美好生活需要，让民法典成为新

时代保护人民民事权利的权利法典。

改革开放以来的40年，是我国民主法治快速进步的40年，也是民事立法迅速发展的40年。编纂民法典，应该总结改革开放40年来民事立法和实践经验，以法典化方式巩固、确认和发展民事法治建设成果。从民法典分编草案中完善电子合同的订立、履行规则，促进生态文明建设等内容可以看出，民法典编纂坚持立足国情和实际，在总结经验基础上，坚持问题导向，适应中国特色社会主义进入新时代和我国社会主要矛盾变化的需要，使民事法律制度的针对性、有效性、适应性不断提高，发挥着引领、推动、保障改革的积极作用。

法安天下，德润人心。以调整平等主体之间民事法律关系为己任的民法典，也是社会主流价值观的集中体现。修改禁止结婚的条件，增加婚姻无效的情形，增加离婚冷静期的规定，完善离婚损害赔偿制度，适当扩大扶养人范围……民法典分编草案坚持依法治国和以德治国相结合，将社会主义核心价值观融入民事法律规范，使社会公德、家庭美德外化于法律规范，内化于人民心中。

从世界各国法典编纂的历史看，法典化有利于实现法律规范的系统性、连续性、稳定性。编纂民法典，以物权法、合同法、担保法、婚姻法、继承法、侵权责任法和人格权保护制度为基础，制定民法各分编草案，大大增强了民事法律规范的系统性，既保持了民事法律制度的连续性、稳定性，又保持了适度的前瞻性、开放性，同时实现了法律体系的科学协调。

在民法慈母般的眼里，每一个人就是整个国家。从立法机关科学立法、民主立法蹄疾步稳的实践中，我们有理由相信，最终形成一部具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿的民法典指日可待。完成民法典的编纂，必将为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供完备的民事法治保障。✪

人格权“独立成编”， 让民法典闪耀“人”的光芒

文 / 刘婷婷

继民法总则后，我国民法典编纂工作又迈出“第二步”。

8月27日，十三届全国人大常委会第五次会议初次审议民法典各分编草案，草案共包括物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编六个分编。其中，人格权编独立成编，尤为引人瞩目。

如果从大陆法系的传统看，在民法典中并不对人格权独立成编。无论法国法的三编制体系，还是德国法的五编制体系，都是照此处理。究其内在成因，传统民法的重心在于财产权制度，甚至可以说，存在一种物重于人的倾向。晚清以降，从1911年《大清民律草案》至今，我国人格权民事立法逾百年，历次民法典编纂因深受德国法的影响，均未将人格权独立成编。

然而，从立法技术的角度看，这种做法并不科学。众所周知，就民法的本质而言，属于人的权利法，民法分则体系的构建，其实也是民事权利体系的延展。人格权之所以重要，在于其乃是民事主体所固有，而由法律直接赋予民事主体所享有的各种人身权利，包括生命权、健康权、身体权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、婚姻自由权等，是民法两大支柱之一人身权的关键内容。倘若人格权不能独立成编，就难以突出基本民事权利的地位，民法典的系统性、科学性就难免大打折扣。

立法是时代精神的产物。不可否认，《法国民法典》和《德国民法典》堪称是民事立法的双子星，是人类智慧的结晶，但前者于1804年实行，后者于1900年施行，均已是百年老法矣。时代车轮滚滚，人间沧海桑田。随着社会的发展，人格权类型增多，法律关系复杂，面对互联网侵权乱象，司法审判已然“独木难支”，亟待对人格权进行更系统的立法规范。是以，经典的立法体例也应跟随国情、世情，作出相应的调整，体现时代之精神。

当前，将人格权“单独列编”，已到“水到渠成”之时。从1986年民法通则确立人身权制度，到2009年颁行侵权责任法列举人格权并置于财产权之前，再到2017年的民法总则全面保护人格权，呈现出突出人格权保护的立法进路。贯彻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”精神，落实宪法关于“公民的人格尊严不受侵犯”要求，起草中的民法典中将人格权“单独成编”，也是执政党意志、国家宪法条文的立法回音。

人民需要一部新时代民法典。人格权之于人民，乃是权利的宣示书。在民法典起草中，将独立的人格权编纳入其中，这种对公民人格权的庄严确认与严格保护，有助于公民权利意识的觉醒与崛起，而民事主体的人格利益获得法律加持，亦能更好地免受外来不法侵害。将人格权“单独成编”，国家立法对人民权利的尊重和保护，体现出以人民为中心的发展思想，将写就一个大大的“人”字。而一部闪耀“人”的光芒的民法典，也让人更加期待满怀。✪

导读：我国海洋环境保护的现状如何？还有哪些棘手问题需要攻克？为打好污染防治攻坚战，推动解决突出环境问题，保护和改善海洋生态环境，全国人大常委会坚持问题导向，发扬钉钉子精神，于今年8月正式启动海洋环境保护法执法检查，切实拿起法治武器，凝聚守卫碧海银滩的强大合力。

用法治的力量守卫碧海银滩

文 / 本刊记者 王晓琳

“建设海洋强国，我一直有这样一个信念。”今年6月，习近平总书记在青岛考察时深情而坚定地说道。面对这一汪湛蓝海水，习总书记提出要像对待生命一样，关爱海洋。

为何要如此强调保护海洋？我国是一个拥有300万平方公里主张管辖海域、1.8万公里大陆海岸线的海洋大国，壮大海洋经济、加强海洋资源环境保护、维护海洋权益事关国家安全和长远发展。而要建设海洋强国，则必须加强法治建设，让海洋环境保护长出“钢牙利齿”。

织密海洋环境保护的“法网”

海洋环境保护是一场艰苦卓绝的攻坚战，而法治是最有力的武器。我国海洋环境保护法制定于1982年，并于1999年进行了全面修订，党的十八大以后，又先后作出三次修正，海洋环境保护法律逐渐完善。

时间回溯到20世纪七八十年代，当时我国海洋环境已经受到不同程度的污染损害，在一些入海河口海区、港湾、内海和沿岸局部区域，环境污染已相当严重。同时，随着我国海洋事业的发展，加强对外国船舶、平台、航空器等排污和倾废的监督管理也成为当务之急。为



2018年10月3日，游客在海南三亚湾沙滩上休闲度假。图/视觉中国

保护海洋环境、维护国家权益，制定相关专门法律迫在眉睫。

1980年，有关部门开始着手起草海洋环境保护法，随后将草案提交全国人大常委会进行初审。时任城乡建设环境保护部部长李锡铭在作海洋环境保护法草案说明时表示，该法草案主要对防止海洋污染损害从法律上作了规定，包括防止海岸工程、海洋石油勘探开发、陆源污染物、船舶和倾废废弃物对海洋环境的污染损害，并规定了相应的法律

责任。最终，海洋环境保护法由五届全国人大常委会第二十四次会议表决通过，并于1983年3月1日起正式施行。

海洋环境保护法的颁布实施，对促进我国海洋经济和海洋环境保护事业的发展起到了积极作用。但是，随着改革开放的不断深入、沿海经济的快速发展，以及国际海洋事务的发展、变化，该法逐渐难以适应强化海洋环境管理、切实保护海洋环境的需要。为此，1999年全国人大常委会对海洋环境保护法进

行了全面修订,将原来的8章48条,修改为10章98条,新增“海洋环境监督管理”和“海洋生态保护”两章内容,并将原法第三章“防止海洋石油勘探开发对海洋环境的污染损害”修改为“防治海洋工程建设项目对海洋环境的污染损害”。中国海洋大学王琪教授指出,修订后的海洋环境保护法不仅根据我国海洋环境的现实情况制定了排污总量控制制度、污染工艺淘汰制度、海洋监视定期评价公布制度及船舶油污保险制度等,还根据我国加入的国际公约进一步明确了防治污染国家责任,充分注意到国内法与国际海洋环境保护法律体系的协调一致性。

其后,全国人大常委会不断顺应时代发展需要,对海洋环境保护法相继进行了三次修正。2013年的修改主要适应了简政放权理念,由审批到备案、由多部门到单一部门审核,简化了审批程序。2016年11月,十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了关于修改海洋环境保护法的决定,再次对该法个别条款进行修改。全国人大常委会法工委行政法室刘海涛表示,党的十八大以来对生态文明建设提出一系列新思想新论断新要求,国家对海洋环境保护的理念和实践等都发生了很大变化。此次修改的重点就是贯彻党中央关于推进生态文明建设的精神,并与新修订的环境保护法相衔接,推进行政审批制度改革,加大对违法行为的处罚力度。

一年后,十二届全国人大常委会第三十次会议又通过打包修改包括海洋环境保护法在内的11部法律,对海洋环境保护法中部分涉及行政审批的条款进行修改,取消相关行政审批项目,同时增加有关监管措施。时任国务院法制办副主任袁曙宏在作相关修正案草案说明时指出,草案旨在进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革,更大程度上激发市场、社会的创新创造能力。

同时,在修改完善法律的基础上,我国不断推进海洋环境保护法相关配

套法规标准的制定完善:国务院先后制定出台了防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例、防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例等7部行政法规;生态环境部单独或会同有关部门制定6件部门规章和70余件规范性文件,发布了200余项标准规范;全国有10个沿海省(区、市)发布实施海洋环境保护地方性法规或地方政府规章……海洋环境保护配套法规标准体系基本形成。

海洋环境保护仍然“道阻且长”

据《2017年中国海洋生态环境状况公报》显示,2017年我国海洋生态环境状况稳中向好,海水质量总体有所改善,典型生态系统健康状况和生物多样性保持稳定,海洋功能区环境状况基本满足使用要求。但是,入海河流水质状况仍不容乐观,近岸局部海域污染依然严重,海洋环境风险依然突出。

生态环境部相关负责人介绍称,总的来看,我国仍然处于污染排放和环境风险的高峰期、生态退化和灾害频发的叠加期,陆源污染超标排放依旧突出,长期开发破坏和污染损害对海洋生态系统的影响正在逐步显现,结构性的环境风险压力有增无减。当下,已有的治理成效并不稳固,整体形势依然严峻。

面对如此严峻的挑战,筑牢海洋环境保护的法治长城至关重要。虽然海洋环境保护法制定实施以来历经四次修改,内容体系得以不断完善,但从当前海洋环境保护实际存在的问题来看,该法在配套法规制度建设和执法等方面还存在薄弱环节。

《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》制定出台已超过10年,海洋倾废管理条例制定出台超过30年……执法检查中多地反映,有关海洋环境保护法的部分配套法律法规滞后,已不适应现行管理要求。重点海域排污总量控制制度、海洋可倾废废弃物名录等法律明确要求建立的制度尚未制定

出台,海洋生物多样性保护等领域标准还存在空白,海水水质标准等国家标准也不适应新型污染物的防治需求。

“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”配套法规和制度标准亟待完善的同时,法律实施保障同样有待加强。检查中发现,海洋环境保护法在实施过程中仍存在监管能力薄弱、执法监管不严、投入保障机制不完善等问题。海洋生态环境监管负荷重、难度大、专业性强、硬件要求高,加之监管机构不全、人员力量不足,“小马拉大马”的问题越到基层越为严重。同时,部分地方有案不移、有案难移、有案慢移,甚至以罚代管、压低处罚标准,导致海洋保护区、海洋倾废、海砂开采等领域违法违规行为屡禁不止。投入保障机制方面则过多依赖政府投入,市场化经济手段应用不充分,企业环境保护投入不足。

落实责任是法律得到有效实施的关键。但综合前期调研和地方反馈情况来看,我国在海洋生态环境保护责任方面尚未根本落实。从中央到地方党委和政府“上热、中温、下冷”现象较为突出,部分地方对海洋生态环境保护重视不够、投入不足、推进不力,甚至主导或纵容严重破坏海洋生态环境的开发活动。部分企业生态环境保护主体责任落实不够,守法意识薄弱,生态环境保护投入不足,未批先建、向海偷排漏排等问题较为突出。而公众海洋生态环境保护意识转化为行动也仍显不足,绿色低碳的生活方式和消费模式有待形成。

此外,在综合治理方面,部分沿海地区黑水入海、垃圾围海、垃圾漫滩等问题仍较为突出,未得到有效治理,严重影响居民生活质量和公众亲海需求。且陆海污染治理目标不衔接,陆域治理主要针对化学需氧量、氨氮等污染物,而海域的主要污染物是无机氮和活性磷酸盐,污染治理缺乏整体性。同时,陆源污染防控难度较大,污(废)水入海方式错综复杂,排污口上游企业难以溯源,流域治理涉及诸多区域,农村面源



青岛西海岸新区唐岛湾
畔掠影。图/视觉中国

污染治理基础薄弱。这一系列问题,都需要坚持问题导向、拿出铁腕手段,进行有针对性的治理。

保护碧海银滩,全国人大在行动

十三届全国人大常委会成立以来,始终把加强环境保护和生态文明建设作为履职尽责的重点方向,紧盯环保工作不放松。从制定土壤污染防治法,到审议年度环境状况和环境保护目标完成情况报告以及国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报告,再到开展大气污染防治法和海洋环境保护法执法检查,全国人大常委会充分发挥人大立法和监督的积极作用,回应百姓关切,力求为贯彻落实习近平生态文明思想、打赢污染防治攻坚战提供坚实的法律保障。

8月27日,全国人大常委会海洋环境保护法执法检查组第一次全体会议召开,正式启动海洋环境保护法执法检查。据悉,此次是继1998年对海洋环境保护法开展执法检查20年后,为适应新形势新要求再次对这部法律开展执法

检查。其目的就是要全面了解海洋环境保护法实施情况,推动解决突出环境问题,着力增强监督实效,构建最严格的生态环境保护法律制度,为保护和改善海洋生态环境,保护海洋资源,促进经济社会可持续发展作出积极贡献。

具体而言,此次执法检查将重点检查五个方面情况:一是入海排污口设置与管理、重点海域排污总量控制、海域生态保护红线、海洋环境保护规划、海洋生态保护补偿和排污许可等主要法律制度措施落实情况;二是海洋环境监督管理和海洋生态保护基本情况,防治陆源污染物、海岸和海洋工程项目、倾倒废弃物和船舶及有关作业活动对海洋环境污染损害的基本情况;三是海洋环境保护配套法规规章和政策制定情况;四是法律实施中存在的主要问题及各方面对贯彻实施海洋环境保护法的意见和建议;五是对海洋环境保护法修改完善的意见和建议。

“我们必须高度重视海洋生态环境保护,既要有蓝天白云、绿水青山,也要有碧海银滩,满足人民日益增长的优美

生态环境需要。”王晨副委员长强调,此次执法检查要通过加大监督工作力度,抓住典型案例,找准问题症结,推动各级政府和部门、企业全面落实海洋环境保护的法律责任,解决海洋生态环境保护工作中存在的突出问题,依法保护和改善海洋生态环境。

按照计划,执法检查组由全国人大常委会副委员长王晨、沈跃跃、白玛赤林、丁仲礼带队,分成4个检查小组,于9月至10月分别赴天津、河北、辽宁、浙江、福建、山东、广东、海南8个省、市开展执法检查,同时委托上海、江苏、广西3个省(区、市)人大常委会对本行政区域内海洋环境保护法的实施情况进行检查。

记者了解到,11月上中旬拟召开执法检查组第二次全体会议,研究汇总各组执法检查情况;11月中下旬召开执法检查组第三次全体会议,研究执法检查报告稿。至12月下旬,执法检查组将向全国人大常委会作关于检查海洋环境保护法实施情况的报告,并督促相关部门进行研究处理,通过履职尽责,为建设海洋强国、美丽中国贡献人大力量。★

导读：近年来，随着经济社会的发展，未成年人保护领域出现了一些新情况、新问题，未成年人遭遇暴力、虐待、性侵害事件频繁曝光，引起了广泛的社会关注。十二届全国人大以来，共有500多位全国人大代表领衔或联名提出关于修改未成年人保护法的议案18件、建议6件。多名未成年人保护领域的专家就完善家庭监护、确立国家监护制度提出了立法建议，旨在为未成年人健康成长提供制度上的保障。

完善监护制度，呵护儿童健康成长

文 / 本刊记者 赵祯祺

“少成若天性，习惯之为常。”我国有三亿多少少年儿童，保护未成年人，就是保护祖国的未来，民族的希望，让孩子们成长得更好，是我们最大的心愿，也是每个家庭最大的愿望和期盼。

近年来，随着经济社会的发展，未成年人保护领域出现了一些新情况、新问题，未成年人遭遇暴力、虐待、性侵害事件频繁曝光，引起了广泛的社会关注。这些令人痛心的案件，反映出未成年人家庭监护问题突出，也暴露出现行未成年人保护法存在着不足。

十二届全国人大以来，共有500多位全国人大代表领衔或联名提出关于修改未成年人保护法的议案18件、建议6件。多名未成年人保护领域的专家就完善家庭监护、确立国家监护制度提出了立法建议，旨在为未成年人健康成长提供制度上的保障。

强化家庭监护主体责任

2013年，安徽临泉两岁女童跌入燃烧的秸秆堆内造成特重度烧伤，家人弃之不顾，因无人签字而无法手术，

此事曝光后闻者心惊。未成年人家庭监护缺失问题严重，已成为不容忽视的现实。

家庭是孩子的第一所学校，父母是孩子的第一任老师。“联合国儿童权利公约中规定，父母要发挥首要作用和共同作用。‘首要’‘共同’两个关键词，表明家庭的基础性作用不可替代。”北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华在接受本刊记者采访时表示。

然而，目前家长的监护意识淡薄或是监护方式不当，且针对监护人怠于或拒不履行监护职责问题缺乏有效措施，不仅对未成年人的成长造成了直接的伤害和严重的负面影响，还引发一系列严重的社会问题。未成年人因情感需求长期得不到满足，易产生心理问题甚至行为偏常。“研究表明，六周岁之前是人一生的心理发展关键期。在这个时期，孩子对外界的刺激特别敏感，容易被外界事物所诱惑。此时，如果父母能够陪伴并对他们进行良好的教育，如同农民不误农时进行播种，能收到事半功倍的效果。”北京师范大学刑事法律科学

院副院长宋英辉说。在农村，留守儿童普遍得不到父母的陪伴和照顾，忧郁情绪、精力下降、感到绝望等一系列症状的检出率合并值在30%左右。在此群体中，情况严重的甚至出现自残、自杀等极端事件。

此外，未成年人得不到有效照管，也容易遭受伤害和侵害，并且往往过早辍学，混迹于社会，很容易受到外部的引诱和犯罪分子的教唆，走上歧途。调查发现，75%以上的涉罪未成年人在涉罪前就已经脱离学校，步入社会。

“孩子是国家的未来。儿童保护不是简单的家庭内部事务，不仅要加强家庭监护责任，还需要法律对家庭事务进行适度干预，用更加完善的法律来弥补家庭方面对青少年保护的缺失。”全国人大代表高莉在今年人代会上提出建议。

目前我国未成年人保护法对家庭保护有专章规定，但家庭监护的内容不够明确具体，监护人不履行监护职责或者侵害未成年人权益的法律责任不明确，并且缺乏相应的家庭监护监督、支

持的配套服务制度等,已无法适应现实需要。

2017年3月,全国人大通过了民法总则,将限制民事行为能力人的年龄下限标准从民法通则的“十周岁”下调至“八周岁”。限制民事行为能力人年龄标准的调低,肯定了未成年人一部分自主意识,也对其监护人履行的义务和承担的责任提出了更高要求。修改未成年人保护法要以问题为导向,进一步完善家庭保护专章的规定。

佟丽华建议,要厘清家庭监护和国家监护之间的关系,进而在“家庭保护”专章中对父母或者其他监护人的具体义务作出规定,并明确和细化父母的法律责任。“父母的责任不仅仅给孩子衣食住行的物质保障,还要教育、保护和管理孩子。如果父母不承担甚至忽视责任,如有的父母长期外出打工,把孩子扔在家里无人看管,有的父母长期对孩子实施家庭暴力,对这样的父母,必须追究法律责任。”佟丽华说。

有些父母或者其他监护人缺乏安全意识,常常导致未成年人意外死亡或伤害事件或者被害案件,近几年就发生多起幼童被闷死在车内的案件。“通过家庭教育或是强制亲职教育来提高父母的监护意识,目前许多国家专门开设这类课程,达到生育年龄的父母都应主动接受相应的亲职教育,让他们知道怎样做父母,培养监护意识。”宋英辉建议。

国家监护是未成年人“最强保障”

2013年,南京市发生震惊全国的饿死女童案。两名年幼女童因为父亲入狱服刑,母亲吸毒外出多日不归后被发现饿死于家中。更令人震惊的是,两名女童长期缺乏有效监护的情况早已经为包括街道办事处、社区、民政等多部门所知晓,但这些部门均未能采取必要和有效的干预措施。又如,2015年毕节兄妹自杀事件中,当地乡镇负责人、村干部、学校老师等虽在事发前探望,但

仍未阻止悲剧发生。

从这类儿童权益被侵害的事件中,我们看到未成年人虽有监护人,事实上却处于无人监护的风险状态。由于政府职能部门责任偏软、执行力不强,导致这些“事实孤儿”的权益难以得到有效保护。

目前,未成年人保护工作是由多个部门负责,国务院设有妇女儿童工作委员会,它的办事机构设在全国妇联;地方上专门保护儿童的协调机构有地方各级妇女儿童工作委员会办公室和未成年人保护委员会办公室。日常工作机构办公室设在群团组织,没有行政执法资格,也没有行政职能和行政资源。公安、民政、教育、卫生、社区等部门均是委员会成员,但涉及具体问题时很难具体管理和应对。

“多个部门进行管理带来的问题是,一方面,涉及具体问题时很难及时执行,也容易产生责任落实不到位、协调难度大、互相推卸责任等情况;另一方面,导致资源重复投入。”宋英辉认为。在调研中,他发现有很多事情,各部门都去管,但一些空白问题,大家都不管。当职责被分散到多个部门,部门之间没有一个合理的衔接、协调机制,将会导致责任稀释。出现问题的时候,好像找不到一个具体部门来负责。

上海政法学院副院长姚建龙解释:“之所以出现上述问题,其中一个最为重要的原因是未成年人保护法没有确定主责部门和相关的工作机制,也没有专门系统地规定政府承担的具体保护职责。”他建议,破解责任稀释困境,需要构建更加完善的未成年人保护职责体系,明确未成年人保护的首要执法责任主体。

“未成年人是国家的未来,培养下一代人才决定国家未来的发展。所以,设立统筹协调未成年人保护工作的主责机构要站在国家发展的战略高度,加强党的领导,由中央设立未成年人保护委员会,同时依托民政部下设的局室作

为办公室,代表国家进行立法、政策规划的制定,推动统筹各个相关部门承担责任等工作。”佟丽华建议。

目前,未成年人保护法有家庭保护、学校保护、社会保护、司法保护专章,却唯独没有“政府保护”,有关政府相关部门保护未成年人职责的规定“隐藏”在社会保护一章中。而新制定的民法总则第三十二条规定确立了国家监护制度,将政府民政部门列为第一序位监护人。但国家监护制度的规定仅有数个条款,内容多为原则性的,且对国家监护制度的设计还较为粗糙。

在今年全国两会上,全国政协委员王锋建议,通过在未成年人保护法中设立专章的形式,体现政府的职责和担当,而且我们国家社会发展至今,各级政府有能力也有责任去做这个兜底性的工作。

“贯穿‘政府保护’的中心思想是兜住底线、提升福利。对于兜底责任,最重要的是明确规定国家监护制度,是充分落实十九大报告中‘幼有所育’的一个具体措施。”宋英辉建议,一方面在监护人能力缺乏的情况下,应当由民政部等负责提供替代机制,代替监护人承担起保障未成年人各项权益的责任;另一方面,监护人有能力却不在场的情况,法律应规定其不履责的法律后果。

为未成年人提供“最强保障”,已成为政府义不容辞的责任。在具体规定上,佟丽华建议,在政府保护专章中明确规定政府及职能部门,尤其是民政、公安、教育等相关的具体职权,包括建设信息数据库、普及推广亲职教育、家庭监护支持和监督、发展教育、校园周边安全管理、未成年人医疗健康和福利等。

“家长应履行监护职责,如果不履行,国家应干预,严重的情况下撤销监护人职责。”在佟丽华看来,如果家庭不能担负责任,不论是客观原因还是主观原因,国家有关部门都应积极履行职责,以避免孩子死伤等严重后果出现。✘

链接：国外未成年人工作专门机构建设经验和做法>>>

未成年人关系着一个国家的未来、社会的稳定和民族的希望。因此，无论是发达国家，还是发展中国家乃至欠发达国家，多数政府都设有相关的行政部门或机构主责未成年人工作。

德国

(一)青少年福利局

在德国，代表国家履行监护职责的主体主要有青少年福利局（简称“少年局”）、家庭法院等机构。少年局是德国青少年照顾实务的政府机构，隶属于行政区和直辖市政府，各州、县对口设立少年局，与分管成年人的“照顾署”性质相同。少年局具体负责青少年实务，是国家对未成年人监护的主体，代表国家履行监护的实际职责。

(二)儿童利益保障委员会

在德国，联邦议院的儿童利益保障委员会（简称儿童委员会）是联邦议院家庭事务、老年公民、妇女和青年委员会的下属委员会，成立于1988年。在联邦议院的每个政党都任命一名在该委员会有投票权的成员。儿童委员会的主席由各政党轮流担任。委员会实行一致同意的原则，任何决定和公开声明只有在全体同意的情况下才是可能的。由于委员会没有单独向议会提出动议的权力，为了使工作更加有效，委员会正在努力推动以扩充其权力。

儿童委员会视其为代表儿童利益的议会集团：作为议会的机构，在议会内部和外部提供思想和创意以改善儿童权利的状况。出于这种考虑，委员会追求广泛的活动，如听证，与专家进行谈论，发表声明，探究事实真相，发展公共关系等。委员会已经关注支持儿童权利、提高儿童生活条件、预防在儿童抚养过程中的暴力和性虐待/儿童色情等事项。

日本

日本因行政层级不同设有儿童福利司或儿童福利委员。都、道、府、县必须设置儿童福利司，就有关儿童保护及其他福利事项，受儿童商谈组织之命，对增进儿童福利方面的事项进行指导。儿童福利委员设在市、镇、村一级，重点了解儿童、孕产妇的生活、环境情况，并进行指导和保护。

在日本，从中央到各级地方政府均设有职责明确的儿童救助与福利行政机构。在中央，设有隶属于厚生省的儿童家庭局，负责对全国儿童及妇女福利作整体规划，并指导监督地方政府执行儿童救助与福利业务。各级地方政府设有福利部（局）或民生部（局），下设儿童司或儿童福利司，负责推动儿童救助或福利计划的执行等。与此同时，为调查和审议有关儿童、孕妇、产妇和智力低下的儿童福利事宜，中央和都、道、府、县均设有儿童福利审议会，负责答复咨询，或向有关行政机关提出建议。日本《儿童福利法》明确规定了都、道、府、县（知事）、市、镇、村（长）的职责范围，并要求在国家及各地公共团体必须设

置儿童咨询所、儿童委员会、保健所等专门性儿童保护机构。同样以儿童虐待为例，日本厚生劳动省专门设立了防止虐待对策室，通过报纸、广告等形式宣传预防儿童虐待的方法。此外，警察厅、法务省、文部科学省等亦根据《儿童虐待防止法》承担相应义务。儿童咨询所作为儿童虐待救助的核心机构，不仅能够对受虐儿童进行暂时保护，而且可以将其带离父母身边，入住儿童保健、儿童自立援助等儿童福利机构。

挪威

(一)儿童福利部门

1. 儿童与平等部。儿童与平等部是中央政府一级全面负责儿童福利的机构。

2. 儿童、青少年以及家庭理事会。负责执行儿童与平等部作出的决定，协助全国儿童福利部门处理儿童福利案件，管理儿童福利机构、寄养家庭服务事项以及基于家庭产生的其他服务事项。

3. 郡长。郡长监督儿童福利的情况，确保儿童福利法的实施，监督儿童福利机构，对市一级儿童福利部门应采取的措施进行决定。

4. 儿童福利保护部门。每个市都有一个儿童福利保护部门（一般称为儿童福利中心）。这个儿童福利部门由一个具体人员负责，主要职责为：执行儿童福利法的规定；调查收到的报告；为家庭提供建议和指导；根据儿童福利法采取行政措施或者命令；向郡社会福利委员会（County Social Welfare Board）提供关于处理具体案件的建议；执行并监督儿童福利措施。

(二)儿童福利的具体目标人群

挪威儿童福利的具体目标人群为18岁以下的未成年人，如果儿童同意，可以将措施或者提供的支持服务延伸到23岁。这是因为考虑到实际中，已满18岁的青年并没有达到完全成熟的程度，不能独立工作，他们仍然需要家庭或者儿童福利部门的支持。

(三)儿童福利的制度基础

挪威儿童福利制度主要是基于家庭产生。挪威认为，儿童尽量与父母生活在一起，生活在家庭中才符合儿童利益最大化原则。因此，挪威的儿童福利政策主要是立足于家庭。

(四)儿童福利法

挪威新的儿童福利法是1992年实施的。该法律涉及的范围比较广泛，包括支持父母在家庭内抚养的措施，儿童有特殊需要时，了解改善儿童状况所需要的时间，采取广泛措施给家庭和儿童提供安全的法律保护，避免被当地职能部门非法干预。儿童福利法能够使父母了解他们拥有的一系列权利，包括给父母提供值得信任的工作人员，能够与他们接触，阅读相关的档案文件，在儿童福利部门提出保护令时，父母可以获得免费的法律帮助。

导读：一直以来，地方性法规在推进改革开放、完善地方治理、满足本地区特定需要方面发挥了积极作用，积累了不少先行先试的经验。但与此同时，应该看到目前实践中地方立法仍出现了一些与上位法不一致的情况。地方立法必须坚持法制统一，坚持以宪法和国家法律、法规为依据，不与宪法和国家法律、法规相抵触。

专项清理地方性法规：确保法制统一

文 / 特约记者 朱宁宁

在新时代，地方立法被赋予新的使命。目前，有立法权的地方人大及其常委会制定出台的现行有效的各类地方性法规已达12000余件。记者从近日召开的第二十四次全国地方立法工作座谈会上获悉，对地方性法规等进行专项清理，将成为地方人大常委会下一步的工作着力点之一。

这次会议提出，新形势下，现行地方性法规是否存在不适应不符合的问题，需要根据党中央精神和国家法律定期进行“回头看”，以确定下一步地方立法工作的任务和方向。此外，常委会开展的执法检查工作，也会对现行法律法规的执行状况等进行审视。

地方立法必须守住法制统一底线

地方性法规是中国特色社会主义法律体系中的一个重要组成部分，改革开放特别是党的十八大以来，地方性法规在推进本地区经济社会发展中起到了非常重要的作用。

据了解，我国地方性法规主要有三个方面的规范。一是为保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的遵守和执行，从本地实际出发，制定某一法律或者某一行政法规的实施办法，使国家有



图 / 视觉中国

关制度和规定更加符合地方实际，更具针对性、可操作性、可执行性。二是在地方事权范围内制定地方性法规，多称为条例、规定、办法，内容比较广泛，具有明显的地域性特征。三是在法定权限范围内，就国家尚未制定法律或者行政法规的事项，通过地方性法规先行先试。这也是赋予地方立法权的一个重要目的。

2015年3月立法法修改，其中有一

项重要的制度创新，就是赋予所有设区的市地方立法权。2018年3月通过的宪法修正案，将设区的市地方立法权载入国家根本法。随着立法权的下放和地方立法体制的调整，出现了一些新情况，维护国家法制统一的任务更加繁重，难度也明显增大。

一直以来，地方性法规在推进改革开放、完善地方治理、满足本地区特定

需要方面发挥了积极作用,积累了不少先行先试的经验。而地方立法工作一直也遵循着三大基本原则,即不抵触、有特色、可操作。这其中,不抵触放在第一位,成为地方立法的底线,也是不可逾越的红线。

但与此同时,应该看到目前实践中地方立法仍出现了一些与上位法不一致的情况,包括扩大上位法的禁止范围,增加上位法规定的当事人应当履行的义务,限制上位法赋予的权利、变更管理机构的权限和职责,变更了上位法行政处罚行为、种类和幅度等,这些现象的存在都是对国家法制统一的破坏。

此次会议提出,地方立法作为国家法律和行政法规的重要补充,必须坚持法制统一,坚持以宪法和国家法律、法规为依据,不与宪法和国家法律、法规相抵触。

会议要求做好地方规范性文件的备案审查工作和专项清理工作,保证宪法法律法规的有效实施,维护国家法制统一。对于发现与宪法法律相抵触或者不适当的问题,该报告的报告,该督促的督促,该通报的通报,该纠正的纠正。

地方立法“放水”事件教训深刻

2017年7月,党中央公开通报甘肃祁连山自然保护区生态环境遭受严重破坏的问题,《甘肃祁连山国家级自然保护区条例》成为“在立法层面为破坏生态行为放水”实例。

在本次会议上,一些地方从事立法工作的人士感到困惑,认为国家上位法已有规定,地方性法规就不用完全照抄照搬了,为什么甘肃条例没有写全就成为立法“放水”了?对此,全国人大常委会法工委主任沈春耀作出权威回应,并对一些地方立法的基本问题作出明确。

沈春耀指出,《中华人民共和国自然保护区条例》是国务院公布施行的行政法规,规定禁止在自然保护区内进行“砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙”十类活动,《甘肃

祁连山国家级自然保护区条例》缩减为禁止进行“狩猎、垦荒、烧荒”三类活动。这是在放松、放任。甘肃条例历经三次修改,部分规定始终与上位法不一致。

“人们常说,立一个法律,立一个法规,要紧的、关键的就那么几条。立法工作应当抓住纲要,纲举目张。”沈春耀强调,甘肃条例的问题,不是立法技术出了问题,不能从立法技术上看这个问题,而是立法政策出了问题,放松了监管责任、放任了违法行为。立法上“放水”,执法上“放弃”,才导致了祁连山生态系统遭到严重破坏的结果。这样的教训必须深刻汲取。

沈春耀指出,对上位法禁止的十类违法活动,如果甘肃省在立法修法时一定要作简化处理,使之符合地方实际,那么这种简化就应该是建立在可靠的调查研究的基础上,不能想当然立法。实际上,甘肃条例所禁止的三类行为都是近年来发生频次少、基本得到控制的事项,而其他七类恰恰是近年来频繁发生且对生态环境破坏明显的事项,主要是违规开矿、违法违章建设、偷排偷放等问题。

“如果甘肃省当时制定或者修改条例时,根据调查研究得到的实际情况,把主要的违法行为列为禁止事项并予以严格管控,有的放矢地进行地方立法,即使少写一些相对次要的东西,也不至于带来这么严重的后果。甘肃有关方面监督管理祁连山自然保护区,只依据地方性法规,而不依据全国通行的行政法规,本身就是错误的。”沈春耀说。

着力做好地方法规相关清理工作

据了解,今年7月,全国人大常委会通过《关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》,明确提出了一项工作要求,就是“抓紧开展生态环境保护法规、规章、司法解释和规范性文件的全面清理工作,对不符合不衔接不适应法律规定、中央精神、时代要求的,要及时进行废止或修改”。为贯彻落实决议,全国人大常委会办公厅给

各省、自治区、直辖市人大常委会专门发了一个通知,提出了做好清理工作的明确要求。

记者从会上获悉,目前各地已经开始进行此项清理工作。与此同时,在小组讨论时多位地方人大同志结合本地实际工作,介绍了本地清理工作的情况,同时提出了意见和建议。

“我们共有22部涉及环境保护的法规,其中,需要废除和修改的有12件。目前已经完成了7件,剩下的5件将在今年11月份完成。”在内蒙古自治区人大常委会副主任廉素看来,随着形势的发展,对地方规范性文件的清理势在必行。廉素介绍说,有了地方立法权后,截至去年年底,自治区现行的有效法规共184件,经过梳理,感觉有的确实需要修改,有的需要废止。从今年年初,自治区人大常委会开始对这项工作作了部署,并专门制定了清理方案,成立了领导小组,召开了会议。下一步,将按照全国人大常委会的要求,继续对涉及生态环境方面的法规进行全面清理。

黑龙江省人大法制委员会主任委员、常委会法工委主任时鹏远结合地方性法规清理工作,建议能注重统筹协调,以免影响法规的严肃性,冲击了法规的稳定性,使法规总处于动荡过程中。

江苏省人大法制委员会副主任委员、常委会法工委主任王腊生认为,地方立法进入关键的时期,地方立法必须与改革的需要、与党中央和全国人大的决策部署更好地衔接起来。

“最近,我们根据全国人大的要求清理大气污染防治相关地方性法规,这项工作要在今年年底完成。清理中,我们发现,相关条文有的是依据国务院的规定,而国务院部门的清理步伐相对滞后。在这种情况下,我们只能把目前能够改的、能够完善的先改出来。”王腊生认为,在进行法规清理的过程中,鉴于有的内容需要等待国家层面的一些清理动作之后才能出台,因此,如何做好衔接需要进一步研究解决。✘

导读：党的十九大报告指出，加快生态文明体制改革，建设美丽中国。今年的中央一号文件指出，要持续改善农村人居环境，实施农村人居环境整治三年行动计划，把农村垃圾和污水治理、村容村貌提升一起作为主攻方向，通过整合各种资源，强化各种举措，稳步有序地推进农村人居环境突出问题治理。《农村人居环境整治三年行动方案》进一步提出，到2020年，东部地区、中西部城市近郊区等有基础、有条件的地区，基本实现农村生活垃圾处置体系全覆盖，并且把推进农村生活垃圾治理列为第一项重点任务。

破解农村“垃圾围村”难题：创新手段多措并举

文 / 特约记者 朱宁宁

开展农村生活垃圾分类，推动农村环境改善，是广大农民群众的迫切愿望。当前，全国各地深入开展美丽乡村建设，但解决农村环境突出问题依旧任重道远。由于生活垃圾没有得到有效治理，许多村庄都被生活垃圾包围着，出现农村道路无人清扫、垃圾无人清理、垃圾无处可去的状况和生活垃圾“没人管”“没钱管”“没机制管”的难题，形成“垃圾围村”现象。

全面建成小康社会，重点在农村，良好的环境对于我国农村人口的健康和农村经济的发展具有重要的意义。农村垃圾处置问题已成为实施乡村振兴战略过程中迫切需要解决的问题。今年，多位全国人大代表聚焦农村垃圾处理问题，建议国家有关部门进一步加大对农村地区垃圾的综合治理力度，推动农村生活垃圾治理工作，推进美丽乡村建设。

推进农村生活垃圾治理智能化

“农村生活垃圾治理大多是通过乡

(镇)、村自治的方式或者采用相对粗放的模式，实施零散化处理，没有形成长期有效机制。想要从根本上改变、解决问题，从分类、收运到处理的每个环节都需要统一管理，实现农村生活垃圾有效治理。”全国人大代表、民建安徽省委副主委、安徽省农业科学院副院长赵皖平认为，应当实行农村生活垃圾治理全覆盖，实施全域设计服务。

赵皖平提出，要创新生活垃圾治理理念，实行垃圾处理全流程的纵向一体化和打破区域分割限制的横向一体化的“纵横模式”，依靠智慧深埋桶、智慧垃圾驿站、多功能吊装式垃圾车等技术工艺方式，实现以智慧垃圾驿站为中心进行区域划分网格化管理，采用“互联网+物联网”管理手段，对运营人员和运营车辆进行动态管理，智能规划，提升运营效率。

此外，赵皖平认为，农村生活垃圾治理单纯靠人力管理，费力费时，还需要综合考虑区位、人口密度、地貌等因素，是一项复杂的系统。通过精细化管

理，运用“互联网+”技术，建立对整个服务平台的控制管理，则可以优化工作量，实现车辆油耗和员工工作时间的量化管理，使得工作效率得到提升。

鉴于此，他建议将“互联网+”的管理理念和手段融合到农村生活垃圾综合治理中，实现信息化管控。一方面，可以采取数字化操作。成立区域农村生活垃圾治理指挥调度中心，利用互联网方法、物联网技术，将所有网格清扫保洁情况、垃圾收运作业情况、人员在岗情况、转运车辆轨迹、实时垃圾储存量、现场操作监控等数据实时传送到项目公司指挥调度中心，中心掌握实时数据，及时下达调度和监管指令，实时调整清运路线，就近处理突发状况。另一方面，要进行动态调整。通过一定时期项目运营的数据分析，总结经验，计算模拟出最佳的人员、设备和设施配置标准以及运行路线和方案，再根据实际情况，综合考虑区位、人口密度、地貌等因素，局部调整，以满足实际需求，有效发挥人员和设备的协同作业效率。

“通过各类数据进行分析，查找各类设施运行规律和异常，有效预防各类问题的发生，并为科学决策提供数据参考，实现从经验型决策到数据型决策的转变。”赵皖平说。

探索生活垃圾收运处置体系

调查显示，农村环境污染主要表现为畜禽养殖污染、农药化肥污染、农村生活垃圾污染、秸秆焚烧以及工业污染等，其中生活垃圾是目前造成农村环境日益恶化的主要原因之一。开展农村生活垃圾分类和治理，可以有效遏制侵占土地、破坏地表，遏制水体污染、大气污染，有利于降低环境污染风险，有利于推动资源循环利用，有利于促进农村精神文明建设。

“当前，在农村生活垃圾分类和治理工作推进过程中，仍然普遍性地存在一些困难和问题，包括源头分类成效保持难、运维成本仍然偏高、可持续发展机制亟待健全等。”全国人大代表、全国工商联执委、浙江省工商联副主席、天能集团董事长、浙江省长兴县煤山镇新川村党支部书记张天任提出了多项加强农村生活垃圾分类和治理的建议。

首先，应因地制宜推进。农村生活垃圾分类处理是一项系统工程，需要结合农村实际，统筹考虑农村生活垃圾的利用、处理，探索方式多样的生活垃圾收运处置体系。有条件开展垃圾就地分类和资源化利用的，也应根据实际需要建设相应的农村生活垃圾分类减量处理设施。

其次，要强化循环利用。要重视推进垃圾收运系统与再生资源回收利用系统的衔接，确保分类后的农村生活垃圾能够得到循环再利用，坚决避免厨余垃圾、危废垃圾等“先分后混”的尴尬局面。

再次，应加大投入保障。保持农村生活垃圾分类和治理总体平衡、均衡发展。通过创建垃圾分类先进单位或“以奖代补”等形式，加强终端设施建设。要

探索建立垃圾处理农户付费制度，在有条件的村，根据村组实际情况，按户收取卫生保洁费，专项用于农村生活垃圾分类减量处理。

此外，还要促进多方参与。规范推广政府和社会资本合作模式，通过特许经营、承包经营、租赁经营等方式吸引社会资本参与农村垃圾分类和治理项目。

加强农村垃圾污水处理综合治理

有数据显示，截至2016年底，全国农村生活污水处理率为22%，低于县城的55.38%。加强农村垃圾污水处理工作刻不容缓。

全国人大代表、河南羚锐集团有限公司董事长、河南羚锐制药股份有限公司党委书记熊维政建议，加大农村垃圾、污水处理设施运行专项经费，纳入各级财政年度预算盘子，或采取“以奖代补”等形式，彻底解决镇村垃圾污水处理设施养不起、运转不动的问题，确保设施长期稳定运行。此外，还应鼓励建立农村分散式污水处理设施。设立专项项目资金，采取市场化运作方式，推进分散式生活污水处理，把小型化、分散式的污水处理设施由行政村向自然

村延伸，将农户产生的污水就地收集、就地处理。“这样既降低了运行成本，又实现了生活污水的无害化处理，形成有效的农村污水治理体系。”

“只有让政府、社会力量、农村群众等多元主体共同参与生活污水的治理当中来，才能有效开展农村生活污水的综合治理工作。”全国人大代表、广东省东莞市鼎泰鑫电子有限公司总经理王馨建议，从实际出发，加强综合治理的力度，具体包括：广泛发动群众，强化农村生活污水治理的意识，强调政府在污水治理过程中的主导地位和重要作用，邀请更多社会力量参与农村生活污水治理；优化资金投入，实现投入主体多元化，明确政府的投资主体地位，在监管到位的前提下，创新融资平台，并鼓励社会力量参与农村生活污水治理，形成以政府为主，以市场为辅的治理资金投入模式；健全机构与机制，实现管理长效化，真正实现政府、企业、村民多方共同监管的长效管理机制；因地制宜，引入先进技术，实现“技术+商业”的结合；尽快制定农村生活污水的国家排放标准，完善农村环境保护法律制度。

农村环保工作应纳入法治化轨道

“环境保护法、农业法等有关法律虽然对农业环境的保护作出规定，但由于比较原则化，针对性不强，在实际工作中难以操作和有效实施。应当制定农村环境保护的地方性法规，依法防治污染。”全国人大代表、河南省通许县大岗李乡苏刘庄村村医马文芳建议，结合本地实际，出台相关地方性法规，使农村的环境保护工作真正纳入法治化轨道。

马文芳还建议，要加大村镇规划和实施力度，从设施和制度上解决污染。合理规划畜禽养殖布局，科学合理使用农药、化肥、植物生长调节剂等农用化学物质，引导农民形成绿色的生活和生产方式，使经济发展和环境保护相协调。✘



浙江省长兴县夹浦镇吴城村农村生活污水处理站。图/视觉中国

导读：近些年来，关于用户隐私安全和个人信息保护的问题层出不穷。正因如此，近几年的全国两会上，个人信息保护立法成为代表、委员关注的焦点。我国一直在加强相关法律法规建设，无论是消费者权益保护法、网络安全法、刑法、民法总则等法律，还是国务院相关部门出台的配套规章和政策文件，都对个人信息保护作出了相应规定。网络安全法实施后，有关方面还通过了一些配套的规定和标准，更加重视个人信息保护工作。

个人信息保护：便利和隐私如何兼顾

文 / 特约记者 蒲晓磊

3月份的最后一周，一场关于个人信息保护的舆论浪潮，突然将多家企业推上了风口浪尖。

3月26日，百度公司董事长兼CEO李彦宏在中国发展高层论坛2018年会上说了这样一句话引发争议：中国人对隐私问题的态度更加开放，或者说没那么敏感，如果说可以用隐私来交换便捷性或者效率的话，很多情况下他们是愿意这么做的。

3月29日，央视报道称，有两款名为WiFi万能钥匙和WiFi钥匙的免费软件，可以借用消费者的手机，窥探这部手机周边和经过地点所有的WiFi信息，悄悄偷取各类WiFi的密码信息。

3月29日晚，央视《经济半小时》报道称，今日头条无视监管发布虚假广告，专攻三四线城市，自动定位用户所在的位置，根据用户所在城市不同，“精准”推送虚假广告。

围绕用户隐私被泄露这一话题展开的舆论热议，可谓一波未平一波又起。

近些年来，关于用户隐私安全和个人信息保护的问题层出不穷。正因如此，近几年的全国两会上，个人信息保护立法成为代表、委员关注的焦点。

我们每个人都是受害者

“我几乎每天都接到三四个推销电

话，这还是在手机已经安装了识别诈骗、广告推销等号码的软件之后。而且，其中一些推销者能够准确地说出我的姓名、职业及其他个人信息，其目的就是精准营销。显然，这些信息都是从非公开渠道获得的。”北京华讯律师事务所主任张韬在接受记者采访时说。

在张韬看来，在互联网时代，几乎每个人都有这样的经历和忧虑，这也正是此次百度、WiFi万能钥匙、今日头条之所以引发舆论抨击的重要原因。

2017年3月，公安部组织破获一起特大盗窃公民信息数据案，初步查获涉及物流、医疗、社交、银行等各类被盗公民个人信息达50亿条。

2017年12月，全国人大常委会网络安全法执法检查报告指出，有的互联网公司和公共服务部门存储了大量公民个人信息，但安防技术严重滞后，容易被不法分子窃取和盗用。一些单位内控制度不完善或不落实，少数“内鬼”为牟取不法利益铤而走险，致使用户信息大批量泄露。当前在一些地方，利用网络非法采集、窃取、贩卖和利用用户信息已形成黑色产业链。

全国政协委员、360集团董事长兼CEO周鸿祎直言，现在有个形象的说法是“网民都在给互联网公司打工”。

周鸿祎指出，当人们使用互联网产

品时，会实时产生海量的用户行为数据反馈给互联网公司，互联网公司则可能依靠这些数据进行广告推送等业务。据360网络安全响应中心调研和分析，目前用户数据泄露问题越来越严重。过去一年，约有190亿条数据记录丢失或被盗，同比增长164%。

张韬认为，公民个人信息泄露的情况，不仅损害了公民的个人权益，还对互联网行业、大数据产业具有非常大的破坏力和杀伤力，容易出现“劣币驱逐良币”的现象，让不诚实守信的经营者反而能够获取巨大利润，对合法经营行为造成巨大的冲击，严重扰乱社会、经济秩序，极大破坏了网络经济的良性可持续发展。

“如果只顾商业价值而不保护数据信息权利人的权益及数据安全，无异于竭泽而渔、饮鸩止渴。在这种模式下，我们每个人都是受害者，包括窃取、泄露和使用这些数据信息的人，没有人能够幸免。”张韬说。

个人信息保护面临严峻形势

在中国发展高层论坛2018年会上，李彦宏在谈到数据保护和用户隐私的重要性时说，在过去的几年当中，中国越来越认识到这个问题，而且也一直在加强相关法律法规建设。同时，在数据的使用方面，百度会遵循一系列原则，“使得数

据的使用让所有者受益”。

尽管如此，李彦宏的“中国人愿意用隐私交换便捷性或者效率”观点，仍然引起舆论哗然。

正如李彦宏所言，我国一直在加强相关法律法规建设，无论是消费者权益保护法、网络安全法、刑法、民法总则等法律，还是国务院相关部门出台的《电信和互联网用户个人信息保护规定》《电话用户真实身份信息登记规定》等配套规章和政策文件，都对个人信息保护作出了相应规定。

今年2月下旬，全国人大常委会法工委经济法室主任王瑞贺在接受媒体采访时指出，网络安全法实施后，有关方面还通过了一些配套的规定和标准，更加重视个人信息保护工作。

但即使如此，个人信息保护面临的形势依然严峻。

今年初，支付宝和百度就因收集用户信息而陷入舆论的漩涡中。

1月3日，支付宝在发布年度账单时，首页有一个勾选了“我同意《芝麻服务协议》”的默认选项，而且字体很小，很容易被用户忽略。支付宝的这一设计，引起了用户对个人隐私数据被利用的质疑。对此，芝麻信用于1月3日深夜在官方微博上道歉，并调整了页面，取消了默认勾选。

1月5日，江苏省消费者权益保护委员会在官网发布消息称，针对北京百度网讯科技有限公司涉嫌违法获取消费者个人信息等相关问题，江苏省消保委于2017年12月11日提起消费民事公益诉讼。2018年1月2日，南京市中级人民法院正式立案。

类似的现象，也被全国人大常委会网络安全法执法检查报告提及。执法检查报告建议，加快个人信息保护法立法进程。通过专门立法，明确网络运营者收集用户信息的原则、程序，明确其对收集到的信息的保密和保护义务，不当使用、保护不力应当承担的责任以及监督检查和评估措施。

保护个人信息立法规定分散

“个人信息保护的形势依然严峻，社会也普遍关注，每年全国两会上，全国人大代表、全国政协委员都提出了很多加强个人信息保护方面立法的议案、建议和提案。”王瑞贺说。

王瑞贺指出，法工委将会同有关方面，对个人信息保护立法的有关问题认真研究、论证，进一步完善个人信息保护法律制度，切实维护公民个人信息权益。

正如王瑞贺所言，关于个人信息保护立法的议案、建议和提案，是近些年全国两会的焦点之一，今年也不例外。

全国人大代表、华南农业大学教授陈瑞爱在接受记者采访时指出，由于我国缺乏个人信息保护的统一法律，致使个人信息泄露事件屡禁不止。到目前为止，不仅缺少有关个人信息保护的统一的专项立法，而且保护个人信息的立法规定分散、不全面，没有形成独立、统一的原则、目标和措施，难以为个人信息保护提供切实有效的法律保障。因此，有必要通过制定个人信息保护法，从根本上解决问题，使个人信息保护工作步入法治化轨道。

全国人大代表、中国人民银行武汉分行行长王玉玲等10名代表向全国人大会议提出建议，出台个人信息保护法和配套立法，明确信息处理主体收集、利用和处理个人信息的基本原则和规范，为个人信息保护提供救济途径、保护程序，为我国个人信息的利用和保护构建系统化、整体化的解决方案。

全国政协委员、静昇律师事务所主任律师彭静认为，我国信息法制存在个人信息的权利归属和权利范围不明、对个人信息的保护义务缺乏强制性的法律规则、现行法律关于违反尊重和他人个人信息权利应当承担何种法律责任的规定不合理等问题。因此，应当尽快出台个人信息保护的专门立法，明确规定当事人享有的信息权利，并将这一专门立法作为个人信息保护的基本法。

在互联网时代，个人信息的收集、复制、传播变得过于容易。同时，个人信息背后的商业价值也被越来越多的企业注意到。人们在享受个性化服务的便利时，也遭受了信息泄露带来的伤害。保护个人信息安全已刻不容缓。

在今年的全国两会上，多位代表、委员就加强个人信息保护方面的立法，向大会提交了相关议案、提案和建议。记者梳理了部分观点。

全国人大常委会委员吕薇参加了2017年的全国人大常委会网络安全法执法检查，在她看来，个人信息保护涉及的问题较多，仅靠细则难以解决，所以还需要一部专门的个人信息保护法。“而现在，并不是说没有个人信息保护法就不能保护个人信息了，实际上不仅是网络安全法，还有很多其他的法律都是可以用的，比如消费者权益保护法、侵权责任法等。个人信息保护法主要用来规范一些特殊的、其他法律解决不了的问题以及细化已有的一些原则。”

全国人大代表、商务部电子商务和信息化司司长鲁芳莉呼吁，加快个人信息保护立法和安全治理，明确个人信息的内涵和外延，民事、行政和刑事保护路径及责任实现方式以及网络服务提供商等特殊关键主体的权利和义务等，同时加大对个人信息侵害的司法惩处力度与执法力度。

全国人大代表、南京邮电大学校长杨震连续4年提出构建个人信息保护法具体细则的建议。杨震在今年的建议中提出，应当对保障个人信息主体的知情权、自主选择权和控制权，智能终端APP个人信息保护等内容作出规定。

全国人大代表、中国人民银行南昌中心支行行长张智富认为，目前个人信息保护的立法时机已经成熟，应加快个人信息保护法的立法进程，通过专门立法，将个人信息保护立法体系结构由低级向高级、由零散向系统化演进，纠正一些部门机构等利用“霸王条款”强制收集使用用户个人信息的行为。✘

导读：多位全国人大代表认为，对未成年人的网络保护立法在法律位阶上有待提高，必须加紧制定未成年人网络安全保护方面的法律。全国人大代表张苏军建议，建立健全网络信息分类分级制度。明确平台责任，强调互联网产业的社会责任和义务，屏蔽不适合未成年人接触的信息。政府应鼓励和支持互联网产业研发、生产和推广未成年人上网保护软件。明确规定图书馆、学校联网计算机、未成年人使用的计算机必须安装不良信息过滤系统，并形成检查监督机制。

完善未成年人网络保护立法： 建立分级制度

文 / 特约记者 朱宁宁

一台电脑、一个账号，就能搭成一个直播间，就能成就一个拥有数万甚至数百万粉丝的直播网红。便捷的生产方式下，网络直播圆了很多草根的明星梦。然而，在一片红火之下，网络直播乱象频发也颇遭诟病。

有报告显示，在使用互联网时，网站弹出色情图文、视频等的比例高达71.1%，网聊中接收到色情图文、音视频等的比例高达43.1%，网络色情游戏、动漫的比例高达31.2%，而这些情况并不会因为使用对象是未成年人而进行屏蔽。

尽管我国法律明文规定禁止传播淫秽内容，但一些网站对于淫秽内容的认定并不严格，具有挑逗性、暗示性、过分裸露的色情或暴力内容仍以多种形式出现。

多位全国人大代表认为，对未成年人的网络保护立法在法律位阶上有待提高，必须加紧制定未成年人网络安全保护方面的法律。



图 / 视觉中国

相关立法规定较为原则化

我国未成年人保护法规定，国家采取措施，预防未成年人沉迷网络；鼓励研究开发有利于未成年人健康成长的网络产品，推广用于阻止未成年人沉迷网络的新技术。禁止任何组织、个人制

作或者向未成年人出售、出租或者以其他方式传播淫秽、暴力、凶杀、恐怖、赌博等毒害未成年人的图书、报刊、音像制品、电子出版物以及网络信息等。网络安全法规定，国家支持研究开发有利于未成年人健康成长的网络产品和服

务，依法惩治利用网络从事危害未成年人身心健康的活动，为未成年人提供安全、健康的网络环境。

“但这些规定都较为原则化，缺乏具体的实施措施，不能完全适应当前未成年人使用互联网的信息保护需求。”全国人大代表、中国法学会副会长张苏军认为，应当修改未成年人保护法等法律，增加未成年人网络安全立法内容，从各方面为未成年人建立网络安全保护网。

张苏军建议，建立健全网络信息分类分级制度。明确平台责任，强调互联网产业的社会责任和义务，屏蔽不适合未成年人接触的信息。政府应鼓励和支持互联网产业研发、生产和推广未成年人上网保护软件。明确规定图书馆、学校联网计算机、未成年人使用的计算机必须安装不良信息过滤系统，并形成检查监督机制。此外，还应重视面向未成年人教育和娱乐的互联网内容的开发，吸引未成年人的兴趣，培养未成年人健康的上网习惯。

严格设定不良信息访问权限

“某些拥有大量活跃用户的网络平台，一而再地传播并热推未成年孕妈视频，不仅暴露出了平台管理本身存在着严重问题，在引导未成年人树立正确的人生观和价值观层面，更是产生了极大的负面效应。”全国人大代表、陕西省律师协会副会长、北京金诚同达律师事务所高级合伙人方燕说。

方燕认为，作为新生代的未成年人，他们拥有更包容、更敏锐、更具创新思维的优势，但随之而来的便是对所谓“热点”“网红”的追捧和效仿，他们更加需要法律的特殊保护。

方燕指出，互联网企业的创新发展固然需要得到国家的大力支持，但规则决不可随意践踏。“没有秩序的自由与没有自由的秩序同样可怕，只有在法律制度的规范下互联网企业才能得到更好的生存和发展。”

目前，我国在未成年人保护法中只有相关原则性规定。去年，《未成年人网络保护条例（送审稿）》对外公布，并公开征求意见。

“送审稿第二十八条要求对未成年人不适宜接触的信息予以提示，但在实践中，此项要求难以得到有效的执行。”全国人大代表、湖北得伟君尚律师事务所首席执行官合伙人蔡学恩说。

蔡学恩分析指出，送审稿对网络信息责任划分标准并不明确，除了对网络游戏部分规定得较为细致外，针对其他的网络信息，比如网络检索信息、视频和图片等信息均未作出相关的责任设定。“网络信息的发布平台应针对不适宜未成年人接触的信息予以标示，并设定相应的访问权限。因此，应当强化网络信息发布平台对不适宜信息的标示和访问权限设置的责任。”

蔡学恩认为，送审稿对适用主体的年龄划分过于简单，可以尝试对未成年人进行更进一步的年龄段划分。同时，还必须强化信息发布平台的标示责任，并严格设定不良信息的访问权限。

明确内容标准，消除灰色地带

在加强监管的同时，全国人大代表、共青团安徽省委书记、党组书记孔涛强调指出，网络直播作为新生事物，应以开放、理智的态度对待，监管方面也不应走极端化，不能“一棒子打死”。

“《互联网直播服务管理规定》中已经明确禁止了互联网直播服务提供者从事包括危害国家安全、破坏社会稳定、扰乱社会秩序等法律法规禁止的活动，但这些活动所指的具体行为以及不同行为之间的界定仍不明晰，下一步需完善相关立法，进一步明确内容标准，逐步消



图 / 视觉中国

除灰色地带，从而真正做到执法监管的有的放矢。”孔涛说。

除此之外，孔涛还提出了几点具体建议：

首先，应加强公安、网信、文化、广电、工信等部门间协同监管，完善技术手段，加强统筹协调，明确各部门职责分工，弥补监管空白。同时，推动企业利用自身技术优势，结合大数据、人工智能、云计算等先进技术提升管理能力，尽可能做到对网络直播内容的及时发现，全面覆盖，提升监管能力。

其次，应发挥社会治理作用，加大违法违规处罚力度，一方面要鼓励用户对违法违规行为的投诉举报，另一方面要求平台企业优化现有投诉举报入口，针对相关文件要求设立更加便捷完善的举报渠道，不断促进网络直播行业的健康有序发展。

最后，还应加大违法违规处罚力度，建立健全信用体系制度。将目前行业公约中的主播黑名单制度应用到行业监管中，实行联动管理。对引发极其恶劣社会影响的平台，给予吊销企业执照处罚，相关人员终身禁入网络传播、新闻传播、出版、广电等相关行业，提高直播平台企业试错成本，维护网络健康发展秩序。★

强化传染病的基层防控

文 / 全国人大常委会委员 李学勇

传染病防治形势依然严峻,面临传统传染病和新发传染病的双重压力,防治工作中还存在许多薄弱环节。比如,在执法检查中发现,有些地方存在防控基础不牢、责任落实不到位、经费不足、人畜共患传染病隐患较大等问题。特别是最近少数生产经营企业逐利枉法,违反国家药品标准和药品生产质量管理规范,生产不合格的疫苗产品,危及人民群众生命健康和公共卫生安全。

现结合法律实施中存在的问题,再谈点认识和工作建议。一是强化基层防控。传染病防控重点是加强基层预防。基层疾控机构作为传染病防控前沿阵地,在加强传染病防治教育、有效控制传染源、及时反馈疫情信息、科学管理流动人口等方面发挥了重要作用。同时,执法检查中也发现,目前基层防治能力与所承担的防控职责还不相适应,比较突出的问题是基础设施落后,监测检测能力不强,经费保障不足,人才严重缺乏。应进一步落实传染病防治法的相关规定,突出强基础、补短板,完善政策措施,健全长效机制,在加大设备、设施等“硬件”投入的同时,更加重视人才队伍建设,提高业务能力水平等“软件”投入。比如,很多地方反映基层疾控机构人才引不来、留不住,建议在编制、待遇方面向基层疾控机构给予倾斜。二是加大法律贯彻实施力度。正如报告所指出的,一些法律规定还没有完全落实到位,部分法律条款和相关法规不能适应当前传染病防治工作的实际需要,法律的宣传普及还不够深入。建议进一步加强传染病防治法的法治建设,加强普法宣传,增强法治观念,完善法律制度,切实把法律的各项规定落到实处,形成监督检查长效机制,用法律武器保障人民群众的身体健康和生命安全。✘

不断加强宏观调控, 引导经济社会发展预期

文 / 全国人大常委会委员 尹中卿

当前,我国经济发展面临的形势可以说是改革开放以来最为复杂的时期,外部挑战增多与国内结构性矛盾、体制性问题以及潜在性的风险交织叠加。在下半年工作中,我们一定要加强忧患意识,居安思危、未雨绸缪,不断加

强创新、改进、完善宏观调控,引导经济社会发展预期,促进国民经济和社会平稳健康运行。一要不断创新宏观调控。前段时间集中出台的清理规范地方政府债务、加强表外业务监管、加强理财产品监管等特别是金融监管的一些措施,短期内可能产生一定的紧缩效应,需要加强政策协调和监管配合,把握好节奏、时点、力度和进度,避免宏观政策叠加、监管共振所导致多因素碰头,防止在处置风险过程中真的会发生风险。二要不断改进宏观调控。推进去产能、去库存、去杠杆,规范清理地方政府债务,加强房地产调控,加强生态环境保护,特别是三大攻坚战都很重要,一定要做好。但是,在具体工作中要切实增强宏观调控的针对性、灵活性、协同性,用中期和长期的眼光来看,要避免“一刀切”,更不应该一关了之、一停了之,简单化处理问题。三要不断完善宏观调控。许多企业反映,有的部门一夜之间全部取消了光伏补贴政策,导致很多企业停产。有的地方反映,房地产调控政策多变,仅仅依靠行政手段包括限购、限贷、限卖等导致种种倒挂现象,给房地产未来发展留下隐患。有些企业反映,一些地方频繁调整节能环保标准,简单关停,造成了大量环保投资浪费。希望增强宏观调控的精确性、前瞻性、连续性和稳定性,避免过多依靠强制性手段,避免频繁更改标准,避免临时抱佛脚、临时调整。✘

加强土壤污染防治法的 宣传普及和配套制度建设

文 / 全国人大常委会委员 孙建国

土地是财富之母。土壤是土地的载体,是人类赖以生存的物质基础,对于我们的生产生活十分重要,土安才能食安,土安才能居安。为了防治土壤污染,保障食品安全,保障居住安全,制定土壤污染防治法十分必要。新通过的土壤污染防治法坚持贯彻预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与的原则,夯实企业主体责任,强化污染者责任,体现了水土一体治理的精神。

法律制定之后,有两项工作要抓紧开展。一是要加强法律的宣传普及,特别是要提高对土壤污染的危害性认识。一段时间里,我们对土壤污染的危害性认识不到位,可谓“无知无畏,无畏无为”,现在看来,土壤污染的危害性非常严重,而且治理起来难度很大,成本很高,我们一定要提高对土壤污染危害性的认识。二是要加强配套法规和相关标准的建设。

法律对一些具体的办法,如土壤污染责任人的认定办法,授权由国务院及其有关部门制定,这部法律通过后,要抓紧把配套规定制定出来。✘

“三点半”问题是增负, 不是减负

文 / 全国人大常委会委员 杨 震

在精准施策上下好功夫

文 / 全国人大常委会委员 郑功成

近几年教育部在推进城乡教育一体化发展方面工作力度很大,成效也很显著,尤其是“四个统一”“一个全覆盖”,我觉得效果很好。但我觉得一些政策的制定与实施在精准性方面仍然需要进一步的探究,现提两点建议。

第一,现在农村义务教育的发展,对硬件设施投入很大,我到湖南、陕西等地去调研时发现,设施改善得很快,但农村教师问题还未能很好解决。因此,希望下一步针对农村教育,也要像精准扶贫一样精准施策。我去新疆调研过,绝大多数人不会说普通话。对小孩子而言,那里欠缺的双语教师,如果都要大学生、研究生去当是不可能的,其实只要普通话讲得好的高中生就可以当老师。四川大凉山也是一样,我过去在调研时也发现,绝大部分人不会说普通话,关键是缺乏双语教师。因此,对这些地区不能简单地按一般情况处理,而是要有针对性的方案,抓主要矛盾,解决主要问题,这个就叫作“精准”。还有在陕西调查时也发现,按照“四个统一”搞好义务教育学校后,学生都很少,造成了大量的资源浪费。因此,现在到了精准施策的时候了,不能大水漫灌,如果不精细的话就会造成资源浪费,也不能更好地解决问题。建议在农村师资建设方面多下功夫,在精准施策上下好功夫。

第二,在推动城乡义务教育一体化的过程中还要尊重人口的流动变化规律。我们国家城镇化率还是偏低的,2017年户籍人口城镇化率才42.35%,以后应该在75%以上,这是目标,否则怎么是现代化强国呢?所以,再经过一定时期,教育投入的重点还得转移到城市来,不能只解决42%的城市户籍居民的义务教育问题,应该是解决75%以上的中国总人口在城市的义务教育问题。现在大班现象,主要还是在城市,而不是在农村。不管在哪个城市,主要是农村进城务工人员的随迁子女没有公平的上学机会,没有很好的教学质量。因此,城乡义务教育一体化的关键问题还是从乡村转移到城市,是如何解决好城市里面的新移民的义务教育问题。如果我们只考虑到怎么稳定农村的生源,就可能与老百姓的发展需要相悖,因为人口的城市化、工业化、现代化进程是不可逆转的趋势。✘

我们在教育战线上工作,经常接触义务教育阶段子女的家长,他们都认为现在“三点半”放学是错误的,不仅仅是让学生减负这么简单。学生减负,只要上面的入学指挥棒没有解决,单把学生从学校里放出去了,校外培训班的土壤确实就存在了,这实际上是增负,而并不是减负。

同时,我还有另外一个考虑,因为南京经济总体比较发达,发现现在小孩培训跟我那个时候小孩培训完全不一样,费用很高,动辄上万。现在这个培训不得了,如果这个情况确实普遍存在,农村哪里培训得起来?这不是扩大了差距吗?所以,必须遏制校外培训。只要升学的指挥棒没有变,三点半把小孩放回去了,不是减负而是增负了,而且对家长造成了很大的影响,本职工作受了影响。

我建议三点半以后不要简单地放学,学校应该组织三点半到五点的一些教学活动,而且以课外活动为主,特别是以体育锻炼为主、素质体育教育为核心。我在网上也查了一下,每年6月6日是爱眼日,国家卫生健康委员会发布的统计数据触目惊心,小学近视率45.7%,初中近视率74.4%,高中的近视率83.3%,大学近视率87.7%,说明小孩的身体状况绝对不容乐观。是不是在义务教育阶段,特别是小孩长身体阶段不要简单地放回去,放回去是继续在搞文化学习,一般



2018年9月3日,安徽省合肥市临泉路第一小学“三点半课堂”开课,学生们免费接受书法、绘画、戏曲、舞蹈和科普等课外兴趣培训。图/视觉中国

不会搞体育锻炼，能不能在学校里统一组织这方面的教学活动，一方面改进小孩的身体素质，同时也解决校外一些辅导班、培训班过多过滥的问题，根本不给他们一个空间，对整个义务教育是不是有好处？供参考。★

更加重视中小企业发展

文 / 全国人大常委会委员 李 巍

中小企业为国家贡献了50%的税收，创造了60%的国内生产总值，完成了70%的发明专利，提供了80%的就业岗位，占全国企业总数的90%，这几个数字足以看出中小企业在国民经济发展中的地位和作用。

但是，现在的中小企业所面临的成本高、融资难、融资贵、盈利难、转型难等问题，已成为企业发展的最大困境。我们到许多中小企业调研，普遍感到融资难、融资贵没有得到根本上的解决。中小企业一旦出现危机的话，实体经济肯定会受到影响。

因此，建议要更加重视中小企业的发展，加大对中小企业金融支持的力度，缓解融资难、融资贵的问题，拓宽中小企业直接融资渠道，要广开门路，多给他们支持，做好相关税费的减免和融资担保的工作，解决当前中小企业发展中面临的突出问题，为中小企业健康发展创造良好的外部环境。★

传染病防治法配套法规 需进一步完善

文 / 全国人大常委会委员 鲜铁可

全国人大常委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，提出“传染病防治法是一部好法、管用的法”，近些年来有关传染病防治法配套的法规和标准体系正在逐步完善。

但同时也感到，部分配套规定制定的时间较早，有进一步完善的必要。例如，传染病防治法实施办法是1991年实施的，一直未作修改。传染病防治法2004年和2013年已经修订过两次，配套的实施办法是27年前的，与新修改后的传染病防治法已经不相符合，这是一个明显的缺陷。

还有一些其他相关的配套法规，比如艾滋病防治条例，对于艾滋病的感染者和病人不履行法定告知义务的行为，缺乏有效约束手段，只是说他有告知义务，他不告知怎么办？

因此，要制定相关的配套规定和细则。只有这样，我们才能为防治传染病工作提供有效的法律保障。★

要进一步夯实基层教师队伍

文 / 全国人大常委会委员 赵龙虎

当前解决乡村地区教师队伍薄弱的问题，我们采取了很多办法，包括定向培训培养、特岗教师、支农支教、建设教师周转房、提高补贴待遇等系列措施，这些措施从地方上看，一定程度上缓解了乡村教师总量不足的问题，但是乡村教师不愿意来、留不下的难题依然很突出。乡村教师队伍总体老化，适应新形势课改能力不足、学科教师不齐、跨学科教学情况依然很严峻。我认为还可以采取以下措施：

一是大幅提高乡村教师待遇。当前乡村教师补贴，国家财政只对国家级贫困县实施，额度300元至500元之间，一般地区乡村教师没有这个待遇，不足以吸引相关人才到乡村任教。更何况有些地方因为地方财力不配套而享受不到这些补贴，建议相关部门将教育相关补贴实现全覆盖，额度也要大幅提高，并对边远地区、贫困地区加大倾斜力度，通过因地制宜的措施促进乡村教育的提升。教育是百年大计，应该给予更大力度的补贴政策。

二是重视地方师范院校建设。地方师范院校是解决本土师资问题的重要源头。从1999年高校扩招开始，造成地方师范院校生源减少、质量急剧下滑。一些地区的人才流失进一步加剧。建议教育部着眼于义务教育城乡一体化发展，要进一步论证师范类大专院校的历史作用 and 未来发展，切实采取措施加大对地方师范院校规划建设的重视和支持，使其成为基层义务教育师资的重要阵地。

三是重视基层教师的在职教育。当前广大基层教师特别是乡村教师接受再教育不足问题十分突出。基层教师因条件所限制，教育教学竞争环境相对缺乏，收到的社会资源也比较少。在国培、省培覆盖面不足的情况下，乡村教师培训受到地方财力不足影响，接受在职教育时间明显不足，大大制约了乡村教育质量提升，与城市教育水平差距加大。建议教育部认真研究推进乡村教师素质提升计划，将基层教师在职教育作为推进城乡义务教育一体化的重点工作。通过加大国培、省培乡村教师覆盖面，财政单列乡村教师培训经费等方式，促进乡村教育质量的提升。★

以军民深度融合汇聚资源 推进通航产业

文 / 全国人大代表 李海鹰

作为国家战略新兴产业，通航产业是以通用航空飞行活动为核心，涵盖通用航空器研发制造、市场运营、综合保障以及延伸服务等全产业链的战略性新兴产业体系。

这一新兴产业，以公务机、轻型飞机、直升机、运动飞机等飞机研发、制造、运行为核心，以航空租赁和航空活动为主干，集科研、金融、航空文化推广和运营服务为一体，涉及庞大的周边和地面产品集群，产业链长，经济拉动效应高，对一、二、三产业都有巨大的带动作用，是促进产业结构调整与升级的有效途径。

通航产业的繁荣发展，需要深度推进军民融合发展战略、汇聚军地有利资源、发挥各自优势、形成互补和促进，共同推动通航产业发展。为此，特提出以下建议。

一是从国家层面出台指导意见或规范要求，由省一级具体实施，进一步加大通航运行服务保障体系的基础建设投入。特别是要通过建立统一的协同原则、统一的行业标准、统一的功能设计、统一的操作规范，形成符合通航用户以低空空域运行为主的特点，具有深度融合性、空间延伸性、功能一致性的基础保障体系，既包括规章、机制、流程等管理实施平台，也涵盖导航、监视、气象、情报、通讯等硬件配套设施。

二是树立并突出国产制造业在通航运行领域的主导地位，特别是国产通航飞机、北斗导航等方面的应用。我国航空工业已经具有较强的研发、制造能力，但目前应用于通航领域且具有自主知识产权的航空器、特种设备所占比例非常小。要改变这种局面，将先进技术制造业与产业发展形成紧密融合，既要有资金的支持以扩大产品的种类和型号，也要为国产装备进入通航领域创造政策方面的引导条件。我国北斗卫星导航系统作为军民融合应用技术领域的重要体现，应成为我国民航运输飞行实现监视、导航的主要核心技术。可以考虑先期在通航运行推广并积累经验，后期逐步拓展至整个民航领域的推进方式。

三是全面加强人才队伍的融合发展机制与保障体系的建立。通航产业需要大量的、具有专业技能和实际经验的人员参与，部队转业飞行员、工程师、专业技术人员都是通航产业发展急需的核心人才资源。实现部队人才队伍与地方产业发展的互补，要依靠政策指导、市场需求、保障机制形成有效的融合。✘



安徽省含山县陶厂镇卜李行政村南周自然村的保洁员正在村内清除垃圾。
图 / 视觉中国

全面提升农村垃圾处置能力

文 / 全国人大代表 庞 辉

随着社会经济的快速发展，村镇居民生活消费水平不断提高，各种现代工业生产日用消费品普及，农村生活垃圾产生量快速增长，农村环境承受压力越来越大。生活垃圾不仅直接影响农村环境卫生及村容村貌，而且会造成土壤、水质、空气的污染，使农村环境质量进一步恶化，直接影响人民群众生产、生活条件和农村可持续发展。

近年来，党和国家高度重视农村垃圾治理工作，积极倡导推进统一收集清运、统一处理的模式，一些地方的农村普遍建立了长效保洁队伍，配备了卫生清扫工具、清运车辆，设置了垃圾箱（池），部分村屯探索垃圾源头分类模式，提高生活垃圾资源化利用和减量排放，卫生环境有了极大提高。

但是，综观全国农村特别是东北地区农村，在垃圾处理方面还有症结，那就是村内的垃圾没有了，街面整洁干净了，垃圾的最终“去处”却没有得到根本性解决。就近堆放、随便填埋、随意焚烧的现象非常普遍，形成了垃圾成山、垃圾围村、垃圾围坝和城市工业污染“上山下乡”的状况，造成了环境的二次污染。

究其原因，一是各级组织认识不够，对群众的引导不到位。近年来，在改善农村环境上，各级组织只注重对村庄内部环境、美化程度等进行建设、检查、考评，没有重视垃圾的最终去向和二次污染问题，基层组织和群众也没有认识到问题的严重性，随意倾倒、填埋情况普遍。二是垃圾处理体系不健全、不完善。垃圾处理场、中转站、集运设备数量不足，处理能力不够，没有形成收集—转运—集中处理的模式。开展源头分类的试点单位，再生资源回收终端建设没有跟上，除废品

收购站可回收的金属、纸张、塑料等，其余垃圾（包括有毒有害）还是笼统排放，源头分类流于表象。三是缺少财力支撑。东北农村90%以上的村没有村级集体收入，乡镇财政状况也不好，没有国家和各级政府的支持，要实现垃圾的规范化收集、转运、处理十分困难。

为此，我建议：第一，建立完善的法律法规，对农村垃圾处理模式进行规范、制约。第二，加大宣传力度，普及环境保护常识，增强广大群众的环境保护和资源再生意识，提高自觉性和主动性。第三，国家应在村屯环境建设上给予政策支持，各级政府也应加大投入，在资金、信息、技术等方面向农村倾斜，彻底改善农村人居环境，建立、完善再生资源回收和垃圾规范化处理体系，全面提升农村垃圾处置能力，还百姓一片青山、绿水、蓝天。★

大力促进中西医结合发展

文 / 全国人大代表 唐农

为了继承和弘扬中医药，保障和促进中医药事业发展，保护人民健康，中华人民共和国中医药法已于2017年7月1日起施行。中医药法的通过对中医药事业发展具有里程碑的重要意义。中医药法第一次从法律层面明确了中医药的重要地位、发展方针和扶持措施，为中医药事业发展提供了法律保障。中医药法明确提出“国家鼓励中医西医相互学习，相互补充，协调发展，发挥各自优势，促进中西医结合”。在中医药法以及《中医药发展战略规划纲要（2016—2030年）》等一系列政策文件的保障和促进下，正如习近平总书记去年在给中国中医科学院的贺信中提到的那样，“中医药振兴发展迎来天时、地利、人和的大好时机”。

尽管在国家法律、政策层面上，中西医结合并重发展得到了认可，并取得了巨大成绩。但在实际工作中，却依然存在着诸多亟待解决的问题，如西医学习中医人才的匮乏及断层，西医从业人员对中医药诊疗知识及技能认识不足、西医院校学生对中医药基本知识未能形成系统认识等，上述种种已成为了制约中医药事业发展的重要影响因素。

为进一步增强西医对中医的认识、促进中西医并重发展，特建议：一是进一步加强西医学习中医人才的储备，包括从国家层面上，由教育部、人力资源和社会保障部、卫健委、国家中医药管理局共同制定相关政策，鼓励西医从业人员学习中医诊疗知识，从经费资助、学历、职业医师注册、培训时间等方面给予优惠政策。

二是进一步加强西医从业人员对中医药诊疗知识及技能

的认识。针对国内医院临床诊疗活动中的现实需求，建议由卫健委、国家中医药管理局组建专门针对性培训机构和师资队伍，采用系统授课、远程教育、专题讲座等多种形式，分期、分批对综合性医院的西医从业人员开展针对性的中医诊疗知识培训。对中高级西医临床人员重点开展与其专业相关的中医诊疗知识培训。对基层西医从业人员，选择临床常见病、多发病，有针对性地进行中医诊疗知识培训，保证他们能比较熟练地运用中医诊疗技术，确保中医药的正确使用。

三是进一步调整优化西医院校中医药课程知识体系。适当加大西医院校临床专业中医诊疗知识课程的比重，系统开设中医基础理论、中医诊断学、中药学、方剂学、中医内科学等中医诊疗基础与专业课程，使西医院校学生能够系统地进行中医诊疗知识学习，将西医学生的中医基本诊疗知识普及真正落到实处，根本解决西医从业人员中医诊疗知识不足的问题。★

加强传染病防治一线

“软硬件”建设

文 / 全国人大代表 甘楚林

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

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

总的来说有几点：一是地方政府重视性不足，资金划拨不充足不及时不到位，导致传染病防治一线卫生机构硬件建设不完善甚至不达标；二是卫生技术人员薪酬待遇偏低，入编困难、发展空间不足，造成人员工作积极性受到严重影响，专业技术人才流失情况严重；三是传染病专科医院社会地位低、吸引力不够大，同时医学生受恐艾思想影响不愿从事传染病防治工作，导致医院难以招聘专业医疗技术人员特别是高层次专业人才。

为此，建议采取有效措施，加强对传染病防治一线卫生机构的软硬件建设。首先，提高对传染病防治工作重要性的认识，加大财政资金支持力度，足额划拨基建建设和学科建设经费及专项工作经费。同时，建立财政投入稳增长机制。其次，完善和落实传染病防治人员待遇政策，提高一线人员

薪酬待遇,实行多劳多得的奖励性绩效分配政策,可参照公安、检察、安监特殊岗位津贴方式,设置防艾高危工种岗位工作补贴。最后,加大人才队伍建设。在核定编制范围内,对机构人员用编给予大力支持,落实机构单位用人自主权。完善岗位设置管理制度,对在岗未聘人员给予一定比例的超岗聘任指标。对各类特殊人才引进给予倾斜政策。四是加大传染病防治人才培养,加大医学院校传染病防治专业建设。✘

加强改革创新, 提高基层社会治理效能

文 / 全国人大代表 郑向东

在偏远农村,地域大而广、人员稀而疏,基层社会的区域、阶层、利益、组织结构及观念不断分化,这种外在情势的变化激发了农民内在参与村庄治理的意识和动力。然而基层社会治理的法律依据不充分、不完善,部分法律、条例不适应社会治理的需求;自上而下贯之的信息系统多,反复、重复的信息录入任务繁重,信息资源整合利用率较低;基层社会治理的智能化水平较低,存在“碎片化”“零星化”问题,使用周期短、效能较差。这种基层组织力的缺乏、信息的不对称和参与渠道的不健全,使农民有效参与乡村治理的愿景难以实现。

就此,建议:一是针对基层行政组织和自治组织管理、服务、保障、监督的权能关系运行不畅的现实问题,将村民委员会组织法和城市居委会组织法的立法初衷、法制本意,以及当下和未来基层乡村和城镇社区自治的前景、空间、动力、承载与机制进行历史的、比较的分析,及时修订完善有关法律和地方法规,以促使在法律制度层面既反映和尊重居委会的现实存在中的合理成分与运转情形,又推动在基层民主和群众自治中的枢纽与归总地位得到更为详密的法律体现,在自治的事项范围、权能手段、程序规范、关系格局等方面置于新时代背景下予以科学设计。

二是加强工作统筹,加快打破部门信息壁垒,推进信息数据整合运用,通过大数据技术对海量数据的快速收集与挖掘、及时研判与共享,支持社会治理科学决策和准确预判。通过云计算,打造生态绿色、智慧管理的新型社会治理模式。利用移动互联网发展,推动社会治理模式积极从单向管理转向双向互动,从线下转向线上线下融合转变。

三是大力支持和推动基层治理改革创新,坚持人财物向基层倾斜,通过提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平,探索组建联系服务群众工作组、建设乡镇全科

窗口、代办服务等创新实践,面对面、点对点地联系服务群众,切实做到社会治理扁平化,提高社会治理的效能。✘

推动民族优秀电影进校园

文 / 全国人大代表 赵 彪

儿童和青少年是祖国的花朵,是未来社会主义事业的建设者和接班人,承载着中华民族的希望和梦想。以优秀的文艺作品教育引导广大儿童和青少年坚定文化自信,树立和弘扬社会主义核心价值观,是实现中华民族伟大复兴的根本大计,也是目前强化创新国民基础教育的当务之急。

电影作为最生动直观、为人们喜闻乐见的综合视听艺术形式,同时也是提供精神文化食粮、传播社会意识形态的重要载体,在滋养人的心灵、陶冶熔铸灵魂方面,具有无可比拟的优势。组织推动儿童和青少年观看优秀国产影片,对于他们理想信念、价值观念、道德情操的塑造和养成,具有潜移默化的重要影响。着眼中华民族伟大复兴和千秋大业,建议启动实施民族优秀电影进校园工程,用民族优秀影片教育影响一代又一代儿童和青少年,引导培养他们逐步树立正确的世界观人生观价值观,成长为合格的社会主义事业建设者和接班人。

具体建议:由国家组织专家队伍,从全部国产影片中遴选思想性、艺术性、时代性强,适合中小学观看的国产经典影片,建立全国中小学生电影库。在此基础上建立全国中小学生电影网站,把遴选入库的影片全部放到网站上,供广大中小学生观看。同时,建议有关部门、单位一起行动起来,对中小学生观看国产优秀电影提出明确具体要求,作出统一安排部署。可以设想,如果每个中小学生每年能够观看8至10部优秀国产影片,那么从小学到高中的12年间,就能至少观看100部左右。通过这些优秀国产影片中的精彩故事、生动语言和丰满人物形象,潜移默化地教育引导中小学生涵养中华民族“精气神”,坚定文化自信,树立和弘扬社会主义核心价值观,健康茁壮地成长成才。

此外,考虑电影版权问题,也为了有效引导鼓励电影企业拍摄弘扬主旋律、传播正能量的优秀影片,建议由国家安排专项资金,对拍摄年代较为久远、被遴选入库的影片,给予一定的小额资金奖励;对近年来拍摄、被遴选入库的影片,给予一定额度的资金奖励;对今后遴选入库的新摄制影片,给予一定的大额度资金奖励。在此基础上,逐步形成国家对入库影片的表彰奖励机制制度,发挥积极引导作用,形成良性循环,使国家主旋律影片创作生产、放映观看成为新时代的社会风尚。✘

德国“二孩”政策配套问题

文 / 冉昊

国家是由具体的人组成的，而人口只有通过生育繁殖才能延续。一般来说，一个民族要保持基本稳定的世代更替，需达到2.1以上的总生育率，即在育龄期内（15岁至49岁）的每一个妇女平均生育至少2.1个子女。事实上，现行大部分国家的财税、社会和福利制度，都是建立在这一总生育率2.1基线乃至更高的基础上的，否则人口得不到稳定延续，各种社会发展、福利设置等本质上依赖于人口基础去连续缴纳和消费的政策和计划安排，最后都只能变成空中楼阁。

一、德国生育现状

德国目前就是这样一种状况，其总生育率几十年来都低于2.1，1990年下降到最低值1.15，此后到2006年十几年间始终徘徊在1.3以下。不过这些变化并不容易直观得到，因为德国联邦统计局的常住人口数字显示，其1970年总人口7.81千万，2016年8.25千万，总人口似乎还在略微上升。

但如果我们从1950到2016出生和死亡德国人口的绝对数值——就会看到，从1970年以来死亡人口一直就高于出生人口，意味着每年平均减少至少20万左右人口。以此速度，德国籍总人口十年后就会减少八分之一，之后加速几何递减。

因此，德国的常住人口总数在此期间不减反增，起主要作用的不是生育，而是移民因素。事实上，移民在德国人口所占的比例一直在提升，1961年只有1.2%，1974年为6.5%，2011年达到7.9%，到2016年则快速上升到了11.2%。特别是五岁以下具有移民背景的幼儿总数，在2016年已经占到了所有出生儿童总数的38.1%！基于这些惊人的数字，“德国原住民人口即将灭绝论”受到德国社会的普遍追捧，1990年以来执政党虽然不停更换，但无论哪届政府对德国人生育率的重视程度都是只升不减的，全体社会也对此问题空前重视，支持和促进德国政府采取多方面的生育保护政策。经过十余年的努力，从2006年之后，

德国总生育率开始缓慢调头向上，2017年达到了1.5这个很久没有达到过的水平。

二、德国采取的立法应对

为解决人口危机，德国政府对二战后的《生育保护法》（1952年颁布）不断调整，对孕产期妇女的工作时间、工作保证以及休假津贴等都作了详细的规定，是实施诸多生育保护措施的法律依据。2007年，又实施了《联邦父母津贴和父母养育假法》（以下简称BEEG），创立了生育后父母双方可以共同获得的“父母津贴”计划。2017年，德国政府又对这两部法律进行了最新修订，产生了非常有利的社会效果。以下结合二者内容，从三方面概括介绍德国法律鼓励保护人口生育的最新措施。

（一）孕期和哺乳期妇女的工作时间

1. 总时长限制

根据生育保护法，雇主不得要求孕期和哺乳期妇女（以下简称孕哺职员）每天工作超过8.5小时，每两周工作超过90小时。

在劳动合同约定的工作时间之外，雇主不允许要求孕哺职员加班；在多雇主的情况下，对“加班”的理解上工作时间须叠加计算。

在工作结束后，雇主必须给予孕哺职员至少11个小时不间断的休息时间。

对在家办公的远程工作孕哺职员，雇主给予的工作量不可超过工作日8个小时中可完成的工作量。

2. 禁止夜班

（1）雇主不得要求孕哺职员在晚20:00到第二天早6:00间工作。例外是如果符合生育保护法第28条的规定条件，最多允许工作到当日22:00整。

（2）雇主不得要求孕哺职员参加晚20:00到第二天早6:00间的培训。如果满足以下所有条件的，最晚可参加培训到当日22:00整：

- ①被培训人自己清晰明确的要求；
- ②职业培训的目的所要求的；

③单独工作时可免除来自培训中可能的伤害和威胁，即对那些因为工作职责性质的缘故孕哺职员必须单独工作的情形，遇到紧急情况应能够随时离开工作位置或者向他人求助。

3. 禁止周日和节假日工作

(1) 雇主不得要求孕哺职员在周日和节假日上班，除非孕哺职员自己明确要求或者符合以下所有条件的情况下：

①《工作时间法》第10条所允许的周日和节假日工作的特殊情况，如餐饮、医院、急救、运动比赛、电影院等；

②此孕哺职员每周工作日之后都有连续11个小时的休息时间，且在周日或节假日工作后能获得相对应的补偿休息日；

③单独工作的孕哺职员可以排除遭遇不負責任的伤害和威胁。

(2) 雇主不得要求孕哺职员参加周日和节假日的职业培训，除非基于以上②条以及上述2(2)中列出的三个条件。

不过以上2条和3条都是对雇主的限制，作为孕哺职员自身仍有工作的权利，因此可以自己书面要求参加夜班/夜间培训/周日和节假日工作或培训，但如果后来改变了想法，即使在参加夜班/夜间培训/周日和节假日工作或培训后，也可随时撤回自己的同意书，并在撤回之后不再参加这些工作或培训。

4. 提供孕产检查时间

在孕哺职员怀孕期间，对于法定医疗保险范围内必须要做的各项孕期和产前检查，检查时间在工作时间之内的，用人单位应予放行，并正常发放薪酬，不得克扣薪资，也不得要求之后加班来抵消检查所用的时间。

(二) 津贴和假期

1. 产前全薪假期

雇主不得要求孕哺职员在预产期前六周还继续工作，除非后者明确表示要求工作，并有权随时撤回自己的工作要求，拿全薪待产。

这里所指的“预产期”，具体时间确定应由医生提供证明。如预产期已到仍未分娩，拿薪待产的六周时间将被延长到分娩的实际时间；如在预产期前分娩，则拿薪待产的时间将相应缩短。

除以上规定之外，在孕期中的其他任何时间，如果医生证明该孕妇继续工作会对其身体本身或者腹中胎儿产生健康损害，雇主也不得要求该孕妇继续工作。

2. 产后全薪假期

分娩后的八周为全薪生产恢复和哺育期，严格禁



德国慕尼黑玛利亚广场市政中心掠影。图/视觉中国

止要求孕哺职员工作，即使产妇自己要求也不行。在下列条件下，全薪假期还将顺延至十二周：

- (1) 胎儿早产；
- (2) 一次多产（双胞胎、三胞胎等）；
- (3) 医生确认产出的婴儿有残疾。

3. 保护期内的生育津贴

以上产前六周到产后八周的时间，就此成为德国制度背景下人们普遍认同的“生育分娩保护期”。而实际上，即使在产后八周后产妇要求工作的情况下，如果医生证明该产妇不能胜任全部的工作量和强度时，雇主也不允许让其承担该工作量和强度。

在“生育分娩保护期”内，根据生育保护法，孕哺职员会获得“生育津贴”，即按照怀孕前三个月的平均月薪或者前13周的平均税后收入支付的全额薪水补偿。换言之，在生产前后的至少14周中，女性享有全薪产假。

4. 父母津贴

除生育津贴外，从分娩第一天开始，新晋父母能够再逐月领取“父母津贴”。其以领取人在孕期前的税后工资额为计算基础，经过折扣后，每月300—1800欧元，免税。领取时间为（单方领取）2—12个月或（双方领取）14个月，津贴期内领取人无需工作。在此基础上，2017年BEEG又修改出台了“父母津贴+”升级安排，将“父母津贴”制度灵活变化，津贴值减半，但领取时间翻倍。具体说来：

(1) 父母津贴约为领取人税后工资的65%—67%，最高领取额为每月1800欧元。父或母一方领取的，可领取最少2个月、最多12个月；如双方分领，则最多

可领取共 14 个月，如孩子出生后双方同时选择不上班留在家中照顾，其可以休假领取津贴的时间就是 7 个月，即 $7 \times 2 = 14$ 个月。

(2) 除“父母津贴”计划外，还可以选择参加“父母津贴+”计划，领取以上父母津贴数额的一半，但对应的时间翻倍，达到最短 4 个月，最长 28 个月，在此期间，领取津贴人可以上班工作，但每周工作时间不得超过 30 个小时。

(3) “父母津贴”和“父母津贴+”可以随意组合领取，非常灵活自由。如母亲在产后休假六个月，领取完整的父母津贴 6 个月，双方剩余的可领取父母津贴的月数为 $14 - 6 = 8$ 个月；在第七个月开始，母亲开始全职工作，由父亲一方领取父母津贴+，则可以再领取 $8 \times 2 = 16$ 个月，或者父母双方同时领取父母津贴+，仍可以领取 8 个月，当然津贴数只有父母津贴的一半。

需说明的是，上述生育津贴和父母津贴不能重复领取，即产后八周的时间段中，当生育津贴高于父母津贴时，产妇只有权获得前者，而后者视为已支付。

以上孩子出生后父母可以领取“父母津贴”或“父母津贴+”的期间，最长可达到 28 个月，就成为德国制度背景下人们普遍认同的“幼儿抚养期”。

5. 无薪育儿假期

根据 BEEG，父母津贴或父母津贴+支付满期后，无论父或母，仍继续享有在不终止工作合同的情况下养育子女的无薪假期，直到子女满 3 周岁为止或者每个孩子共 36 个月，即父母可以不一次性休假到孩子 3 周岁再工作，而是以 36 个月减去已休假月数，作为父母可以在以后孩子成长到 8 岁之前享有的休假数。

以上从孩子出生后到 3 周岁或总共 36 个月，就成为德国制度背景下人们普遍认同的“法定养育保护期”。

(三) 解雇禁止

1. 一般规定

(1) 处于下列情形之一的女性职员，雇主不允许解雇：

① 在孕期；

② 怀孕十二周后小产，小产后的 4 个月之内；

③ 分娩后的“法定养育保护期”，或（婴儿出生后死亡的情况下）分娩后 4 个月。

2. 例外规定

以上一般性规定也有例外办法相对冲，以保护雇主的合法利益。即雇主可以向本州负责劳动保护的最高政府机构提交书面解雇申请并阐述解雇理由——该

理由必须与该孕哺职员由孕产哺乳导致的一切特殊情况无关。经过该机构的允许，即使处在上述时间段内的孕哺职员，雇主仍可以解雇。

3. 基于特定工作环境的特殊规定

如果孕哺职员因为工作环境种类不符合法律规定而无法工作，且无合适的可调工作岗位，该孕妇不得在此公司继续工作，但雇主必须按其怀孕前最后 3 个月的平均月薪继续对其支付薪水。

以上也适用于因为工作环境限制导致的职位更换带来的薪水下降，即当孕哺职员因为怀孕而被调岗降资时，雇主仍须按照其在怀孕前最后 3 个月的平均月薪来支付。如果雇佣关系发生在孕哺职员怀孕之后，就按照雇佣关系开始时最先 3 个月的平均水平或者实际工作天数平均计算来支付。

三、德国生育立法的实施

通过以上工时限制、津贴假期以及解雇禁止等规定，德国法律对孕哺职员及整个新生儿家庭提供了全方位的保护，让准妈妈、爸爸们打消顾虑、促进生育。但社会的总资源是一定的，在社会政策偏重于新生儿家庭的保护后，这一部分资源的重新切割分配该由谁来承担？最简单的思路自然就是将其推给雇佣劳动者的对应面——企业来负担，但从当代法、经济学提供的“事后”思路出发，这反而会影响企业对女职员的雇佣意愿，或者加重企业负担而削弱其提供就业岗位的能力。故此，德国从其《基本法》确立的“社会国”思想出发，运用全民高税收的国家保障思路，通过精妙而人性化的制度设计，把这些转入一个又一个的全民保险中共同负担。

(一) 工作时间薪酬和津贴支付

1. 孕产检查费用和检查时间薪酬

上文指出，孕哺职员需做各项法定孕产检查的，用人单位应予放行，并正常发放薪酬。但这一薪酬并不直接由雇主承担，而是由孕妇提交医生证明后，参加了国家医疗保险（以下简称“公保”）的，由国家医疗保险公司直接支付检查时间的薪酬；参加私人医疗保险（以下简称“私保”）的，则由所在私人医疗保险公司发放。

此外，孕期和哺乳期的所有检查、生产、产后体检等所需费用，也全部由医疗保险公司支付。少数收入极低、没有医疗保险的人，将由联邦政府相应部门支付，算是社会福利的一种。

2. 生育津贴

对于生产前后 14 周内孕哺职员会获得的“生育

津贴”，由国家、保险机构和企业来分情况共同承担。

(1) 无工作的家庭妇女无权获得生育津贴。

(2) 有工作但薪水低于 450 欧元因而没有单独医疗保险、而参加了丈夫的公保而享有家庭医疗保险的孕妇，可向联邦保险办公室申请 210 欧元/月的津贴。

(3) 有工作，并独立参加了公保或私保的怀孕妇女，可向保险机构申请 13 欧元/天、390 欧元/月的津贴。孕产妇只要把医生出具的预产期证明、休假证明以及孕前收入证明寄给自己的医疗保险公司，保险公司就会将这笔钱直接转账到孕产妇账户上。

(4) 超出 390 欧元/月或者 13 欧元/天的部分，则由雇主支付。如某孕妇孕前 3 月平均薪水每月税后 1500 欧元，在“生育分娩保护期”的前后十四周中，每个月保险公司将支付她 390 欧元，雇主支付她 1500-390=1110 欧元。

3. 父母津贴

2007 年新确立的“父母津贴”则全部由国家支付，而无需企业再承担。孩子出生后，新父母需到“父母津贴发放部”具体在每个州每个城市中的地址，填写相应申请，经审核通过后即获得该津贴，账户中将收到按月拨付的津贴。

通过以上措施，雇主就从对孕哺职员的此类费用中基本解放出来，既保证了雇员及其家庭的生育补偿，也减轻了雇主的负担。

(二) 假期提供

1. 生育分娩保护期

如上所述在德国，生产前六周到后八周“生育分娩保护期”被硬性规定为产妇休息时段，且因为保胎等其他原因或者新生儿需要，该全薪产假还可相应延长。当孕产妇将此类医生证明递交给雇主后，无需再等待雇主批准，就可以任何时间开始休假。这样的实施办法，保证了孕产妇自身和所育子女的健康，不受雇主意愿影响。

2. 幼儿抚养期

在幼儿抚养期内，父母双方则可自由采取多种组合来领取“父母津贴”或“父母津贴+”，从而享受最长 28 个月的假期。这一精妙政策设计的实施，令得：①父亲一方能够积极参与到孩子的抚养中来，培养亲子关系和父母双方的互相理解，稳定家庭这个社会构成的小单元。②由于父母双方都可以申请津贴并休假抚养幼儿，男女参与休假的机会一样了，企业就会相应降低对雇佣女性的顾虑，减少女性在职业发展上的劣势。

3. 法定养育保护期

此外，如上所述，在有薪幼儿抚养期后，还有无薪育儿假期，即父母任一方都可选择休假照顾孩子到满三周岁为止（或总共 36 个月），待孩子上幼儿园后再没有后顾之忧地回职场去打拼。这一假期的获得只需申请人提前七周向雇主提出书面申请，并提交两年之内的休假计划，而无需得到雇主的额外许可。

不仅如此，为了保障这一休假权利的真正实施，BEEG 又通过“解雇保护”规定进一步明确，雇主如果在这种情况下单方面解除劳动合同，必须在该职员补休假前八周（孩子满 3 周岁之前）或者十四周（孩子 3 到 8 周岁间）作出解雇通知，以此保证，该解雇不是因为员工提出休假申请而发出的。

(三) 解雇禁止

上述生育保护法第 17 条规定时间段内解雇禁止的实施，也采取有利于孕哺职员的解释，因为很多时候会发生女性职员和雇主都不知道其已怀孕的状况。此时，即使解雇通知已经发出，但如果雇主知道该女性职员怀孕、分娩或者小产的情况，或该女性职员在收到解雇通知之后的两周内，通知了雇主自己处于怀孕、分娩或者小产状况，解雇通知无效。不仅如此，如果该女性在确知怀孕或者其他情况后马上通知了雇主，即使告知时已经超过收到解雇通知之后的两周，只要造成超过期限的原因非基于该女性自身的原因，解雇通知仍无效。

此外在孕期或者（怀孕十二周后）小产后的 4 个月之内的期限限制也适用于解雇的准备措施，这就意味着，在这一期间内，雇主不能有任何改变与孕哺职员原雇佣合同的举动。

在人类传统自然分工上，生育是女性不可替代的职能，也是社会繁衍的必须，但是在现代社会分工上，越来越多的母亲渴望加入到社会工作中，获得自我和社会的认同。而德国通过以上政策设计，促使抚养孩子不再是母亲一方的专利，而是父母双方共同的权利和义务，甚至全社会的分担。家庭双方可以根据法律规则的预先设计自行作出理性选择，或者双方同时减少工作时间来合作抚养孩子，领取父母津贴补偿家庭损失；或者当母亲收入高于父亲时，由父亲一方申请父母津贴在家抚养子女，而母亲去工作。此时，职业和生育间的矛盾就不再处在非此即彼的对立状态，女性天然的生育渴望就会被激活而不是被压制，从而真正大幅度、可持续地提高社会整体的生育率。★

（本文作者为中国社会科学院法学研究所社会学研究室研究员）

干事要有“能为”之底气

文 / 陈娜娅

俗话说，软肩膀挑不起硬担子。干事创业，不仅需要宽肩膀，也需要铁肩膀；不仅需要政治过硬，也需要本领高强。近日，中共中央办公厅印发了《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，指出“着力增强干部适应新时代发展要求的本领能力”，从强化能力培训和实践锻炼着手，有针对性地提出了要求。

应当看到，现在一些干部不作为，有的是因为动力不强“不想为”，还有一些是能力不足“不会为”。要增强干部“能为”的底气，打造一支党和人民需要的高素质专业化干部队伍。

增强干部“能为”的底气，要培养“厚学”的志气。《意见》指出，加强专业知识、专业能力培训，促使广大干部全面提高学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领。当前，经济社会发展转型加速，群众利益诉求多元，党和国家工作的形势任务日新月异。如果干部不主动跟上，适应改变、更新知识、丰富储备，就会患上“本领恐慌症”：论思路论不出新意、谈举措谈不到点上、讲政策讲不出门道、辨是非辨不出所以。到头来就算有再大的决心、再高的热情，也无法弥补业务不精、能力不足、自信不够带来的“不会为”。增强“能为”的底气，干部要大力提升自己的学习本领，如“蜜蜂采蜜”般掌握新知识、熟悉新领域、开拓新视野，努力成为本部门、本系统、本专业领域的行家里手。

增强干部“能为”的底气，要倡导“实践”的风气。《意见》指出，按照建设高素质专业化干部队伍要求，强化能力培训和实践锻炼，提高专业思维和专业素养，涵养干部担当作为的底气和勇气。底气并非与生俱来，需要在真抓实干中一点点积累、在砥砺前行中一步步靠近。从焦裕禄到谷文昌、从杨善洲到廖俊波，每一个“好干部”的成长故事里，都离不开“实践”二字。要奠定一份“能干事、干成事”的底气，没有艰苦环境、急难险重任务的历练不行，脱离了改革发展的主战场、服务群众的最前沿也不行。没有经过实打实的摸爬滚打、墩苗扎根，就不会真正做到办事说话中气十足、有理有据。担当作为，关键在“为”；敢干能干，核心在“干”。唯有保持一份“实干家”的坚定与韧劲，才能做出党和人民信得过的业绩。

增强干部“能为”的底气，要强化“自奋”的锐气。《意见》指出，突出精准化和实效性，围绕贯彻落实新

发展理念、推动高质量发展和建设现代化经济体系、推进供给侧结构性改革、打好三大攻坚战等一系列重大战略部署，帮助干部弥补知识弱项、能力短板、经验盲区，全面提高适应新时代、实现新目标、落实新部署的能力。当前，摆在干部面前的时代课题，许多都是前所未有的，无既有经验可循。要战胜新挑战、成就新作为，少不了每个干部“逢山开路遇水架桥”的智慧与奋勇。

反观当下，有的干部部署工作喜欢“以会议落实会议”“以文件落实文件”；有的干部在改革的“深水区”中习惯躲在法定时限、最低标准背后；有的干部信奉“多一事不如少一事”，能推诿扯皮就决不跨前一步。归根结底，还是因为缺乏一种自我革命、自我超越的勇气和决心。“能为”的“底气”，既需要行动来验证，也需要精神来支撑。干部若能常常检视自我、对标一流，时刻以“慢不得、等不起、跟不上”的危机感与责任感提醒自己，自会“关山初度尘未洗，策马扬鞭再奋蹄”。✪

为干部“容错”好似强心针

文 / 舒自辉

为担当者担当，为负责者负责。中共中央办公厅近日印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，明确提出要建立健全容错纠错机制，切实为敢于担当的干部撑腰鼓劲。这犹如一剂强心针，将坚定广大干部锐意改革创新信心和决心，为实现“两个一百年”奋斗目标凝聚创新创业的强大合力。

历史只会眷顾坚定者、奋进者、搏击者，而不会等待犹豫者、懈怠者、畏难者。当前，改革发展稳定任务之重、矛盾风险挑战之多、治国理政考验之大都是前所未有的。很多工作没有实践经验可供借鉴，只能摸着石头过河；许多“老大难”问题随着形势的变化衍生出不少新问题，如同“拦路虎”“绊脚石”般，跨过去并不容易。这种情况下，尤其需要干部不畏风险挑战，不惧艰难险阻，敢闯敢试，敢于担当，打破利益固化的藩篱，趟出新路，推动新时代中国特色社会主义事业不断向前。这样的干部，是时代的引领者、推动者、实践者，是时代迫切需要的人才。

第一个吃螃蟹的人难免会被蟹脚扎。一些干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现了失误错误，在尚无明确限制的探索性试验中出现了失误错误，为推动

发展出现了无意过失。如何对待这些情况？是“一棒子打死”，还是再给次机会？《意见》给出了明确答案：建立健全容错纠错机制，宽容干部在改革创新中的失误错误，切实为敢于担当的干部撑腰鼓劲。

要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把尚无明确限制的探索性试验中的失误错误，同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。要妥善把握事业为上、实事求是、依纪依法、容纠并举等原则，结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响以及挽回损失等情况，认真调查研究，加以综合分析。只要是出于公心、集体决策、清正廉洁的，都应予以谅解宽容、帮助改进提高，让干部放下包袱、轻装上阵，不让“领头羊”成为“替罪羊”，切实把党和国家事业最急需、最稀缺、最宝贵的干部资源用好、用活、用出实效。

当然，凡事皆有度，过犹不及。必须清醒认识到，实行容错纠错不是搞纪律的“松绑”，不是搞所谓的“保护伞”，更不是为某些人“开脱”，其中有着明确的“容边线”和坚决不容的“底线”。要准确把握容错政策界限，合理界定容错情形和条件，对于那些贯彻执行党的路线方针政策和决策部署不坚决不全面不到位，在工作中胡作非为、徇私枉法、谋取私利的，必须亮出“警示牌”，拉响“警报器”，把纪律和规矩挺在前面，用党纪国法的手段处理违法违纪的行为，让那些想着把容错纠错机制当作“救命稻草”的人彻底死心。

“论大功者不录小过，举大美者不疵细瑕。”实行容错纠错机制是党的干部政策的重大创新，也是进一步激励广大干部担当作为的重要手段，能够引导干部争当改革的促进派、实干家，专心致志为党和人民干事创业、建功立业，从而为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供源源不竭的智慧和力量。★

清理“不作为”应成为常态

文 / 申国华

何为“不作为”？不作为，即“在其位不谋其政”。“不作为”干部不仅自己不干活，还是别人正常履职的“绊脚石”。在其位不谋其政，诸如怠政、懒政则违反了

工作纪律和规章制度。

如今，制度的“发条”越拧越紧，“不作为”日渐没了市场，“南郭先生”的日子越来越不好过，守纪律、讲规矩逐渐融入干部的思想理念。但是少数领导干部作报告口若悬河，提要求头头是道，在工作中却是下面这般模样：

“平平安安占位置、舒舒服服领票子、庸庸碌碌混日子”。奉行“只要不出事、宁愿不做事”的处世之道，该办的不办、该管的不管、该抓的不抓。这些干部宗旨意识淡化，工作作风飘浮，干工作得过且过，结果很可能小问题演变成大问题，新问题变成老问题，问题积少成多，最后，想解决这些问题都无从下手。

政治路线确定之后，干部就是决定性因素。不作为的危害甚至比慢作为、乱作为还要大。因为不作为不仅是干部自己不履职，还占着位置影响别人履职，既容易堵塞干部交流渠道，还“啃食”群众的获得感。每个同志都是干部队伍中的有机组成部分，一个人“不作为”，就可能成为整个队伍正常循环的“肠梗阻”。

因此，中共中央办公厅印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》强调：对不担当不作为的干部，根据具体情节该免职的免职、该调整的调整、该降职的降职，使能上能下成为常态。只有让清理“不作为”成为常态，才能使那些不作为的干部再没有“好日子”可混！让清理“不作为”成为常态，畅通能上能下的渠道，才能树立“重实干重实绩”的用人导向，引导干部担当作为、干事创业。

“不作为”是作风问题中的“老大难”。让清理“不作为”成常态，就要抓住“关键少数”，始终高悬制度的“利剑”，强化监督“全覆盖”。领导干部的行动是群众的“风向标”，因此制订计划、推进工作、解决问题要紧紧抓住领导干部这些“关键少数”。只要领导干部以身作则、率先垂范，“不作为”戏演得再好，也能把它揪出来、消灭掉，并彻底铲除其赖以生存的土壤。

规章制度是“不作为”的克星。严格落实规章制度没有“特区”，纠正违纪违规行为没有“例外”，为民服务没有“完成时”，领导干部既要带头遵守规章制度，又要敢于担当抓好落实。对“不作为”露头就打，抓早抓小，只要敢于取消任何“特权”，“不作为”就没有藏身之地。

一些干部“不作为”，也许没有任何征兆，有可能只是一时一事，因此只有坚持监督“全覆盖”，不留死角、不设盲区，“瞪大眼睛、拉长耳朵”，才可能“揪住狐狸尾巴”，发现“不作为”的痕迹，进而依纪、依规坚决铲除。★

红都瑞金 红旗漫卷美如画



红五星

江西瑞金，是一片浸润着无数革命先烈鲜血的红土地。

江西宣告瑞金脱贫的喜讯传遍红都大地，红都人民奔走相告，激情澎湃。经过国务院扶贫开发领导小组组织的第三方严格评估，瑞金以群众认可度99.38%、49个贫困村全部顺利退出、综合贫困发生率0.91%的优异成绩，率先在赣南脱贫摘帽，退出贫困县序列，翻开了新的历史篇章。

争创一流，续写荣光。瑞金是闻名中外的红色故都、共和国摇篮、中央红军长征出发地。在决战决胜脱贫攻坚的征程中，瑞金市不忘初心，牢记使命，深入贯彻落实习近平扶贫开发战略思想，坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，创造了精准管理“五个一”工作法、产业扶贫“五个一”模式、健康扶贫“四道保障线”、利用闲置资源建设农村保障房、以乡风文明激发群众内生动力、“抓实两学一做、助推脱贫攻坚”等一批瑞金经验，顺利承办了全国产业扶贫现场会、“互联网+社会扶贫”现场会等多个全国性会议并作经验介绍，“廖奶奶咸鸭蛋”专业合作社创始人廖秀英被评为2016年全国脱贫攻坚奋进奖。特别是通过脱贫攻坚，产业扶贫实现100%全覆盖，产业脱贫的比例达62.6%，“美丽乡村”建设全面展开，全市各行政村的基础设施、公共服务水平和整体面貌得到明显提升，农村集中连片“空心房”基本消除，新农

村建设各项任务和村文化活动中心、村级卫生计生服务室、村级组织活动场所等建设全部完成，电网、广播电视、互联网等“三网”以及村组道路实现村村通。2015年至2017年瑞金连续被评为精准扶贫工作考核全省先进。红都瑞金到处是活跃的创造、

日新月异的变化。

不辱使命，逐梦前行。近年来，瑞金市以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，认真贯彻习近平总书记对江西工作提出“新的希望、三个着力、四个坚持”的重要要求特别是对赣南苏区振兴发展的重要指示精神，抢抓苏区振兴、对口支援、省直管试点等机遇，推动经济社会发展各项事业取得重大成就。各项主要经济指标增长始终高于全国、全省和赣州市平均水平，生产总值从2014年的113.2亿元增长至2017年的149.2亿元，年均增长9.8%；财政总收入从2014年的15亿元增长至2017年的20.6亿元，年均增长13.1%；2017年，城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入分别达27597元、10301元，年均分别增长9.7%、13.7%。先后被评为全国法治宣传先进县（市）、全国文明城市提名城市、江西省文明城市、江西省旅游强县和省级森林城市。被列为国家历史文化名城、国家第二批全域旅游示范区、全国农业产业化示范基地县（市）、国家有机产品认证示范创建区、江西省生态文明先行示范县（市），成功创建共和国摇篮国家5A级景区、罗汉岩国家4A级景区、国家级风景名胜景区，瑞兴于快速交通走廊、瑞金机场、瑞梅铁路等一批重大基础设施项目落户瑞金，获批国家级经开区、瑞兴于经济振兴试验区、全省首个省级电线电缆产业基地等发展平台。

“改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。”瑞金市围绕打造全省改革开放创新的先行区，加快破除体制机制障碍，提升对外开放水平，浓厚创新创业氛围，经济社会发展活力得到充分释放。改革开放向纵深推进，行政审批局正式挂牌成立，26个部门175项行政审批事项划转进驻，审批时限平均缩短30%以上，基本实现一门通办、一窗通办，让群众“最多跑一次”。瑞兴于经济振兴试验区建设破题开篇，经开区“一区五园”工作全面启动。赣闽商贸物流园、口岸作业区等开放平台加快推进，海关查验场、国检监管区获批实施。同时，瑞金市主动融入“一带一路”和长江经济带、京九高铁经济带建设，着力构建大开放的格局。创新创业也是蔚然成风，新增国家高新技术企业18家、省级以上研发平台7个，电商孵化园被列为国家级众创空间。

饮水思源铭党恩，吃水不忘挖井人。一直以来，瑞金市经济社会发展得到中央领导的关心和重视。今年7月份，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书就专程来到瑞金视察指导。中央领导的关心和支持给70万红都儿女莫大的鼓舞和信心。瑞金市委书记许锐表示：“我们将牢记嘱托，并以此为前进的动力，大力实施乡村振兴战略，进一步巩固提升脱贫攻坚成果，打造全国革命老区脱贫攻坚的瑞金样板，统筹推进经济社会全面发展，加大改革开放的力度，争当新时代革命老区坚持和发展中国特色社会主义的红色模范。”



美丽乡村建设

发展路 产业 加快脱贫步伐



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

南昌·红谷滩
夜幕中的南昌之星



美丽中国

赣江新区

「江西样板」先行区