

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年12月5日出版
第23期 总第467期

全国人大常委会机关刊物



深入学习贯彻实施宪法坚定不移推进改革开放座谈会

习近平：
弘扬宪法精神 树立宪法权威

ISSN 1671-542X



邮发代号：2-10
国内刊号：CN11-3442/D
国际刊号：ISSN1671-542X

贯彻实施宪法坚定不移推进改革开放座谈会



1



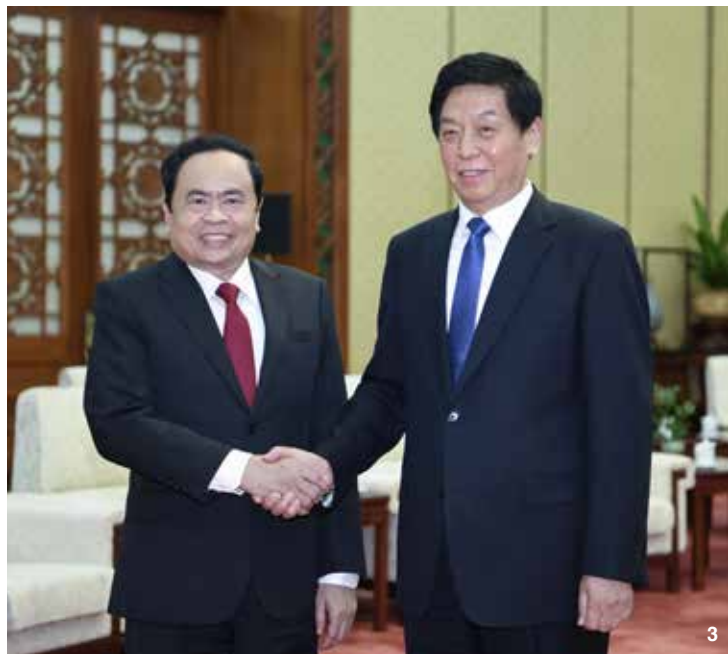
2

1. 12月4日，“深入学习贯彻实施宪法 坚定不移推进改革开放”座谈会在北京举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席座谈会并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

2. 11月24日，全国人大常委会委员长会议组成人员在北京进行专题学习，学习习近平总书记在中央政治局第九次集体学习时的重要讲话，围绕人大立法监督工作保障和规范人工智能发展进行学习讨论。全国人大常委会委员长栗战书主持并讲话。摄影/新华社记者 申宏

3. 11月27日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见越南祖国阵线中央委员会主席陈青敏。摄影/新华社记者 张领

4. 12月3日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂与土耳其大国民议会议长耶尔德勒姆举行会谈。摄影/新华社记者 庞兴雷



3



4

纪念历史，是为了创造新的历史

历史，总是在一些特殊的时间节点上被赋予非同寻常的意义；

历史，总是在一些特殊的时间节点上给人们以汲取智慧、继续前行的力量。

1978年12月18日，这是一个已被载入史册的日子。就在这一天召开的党的十一届三中全会作出了改革开放的伟大决策。从此，我们这个拥有五千多年历史的东方大国从十年动乱的梦魇中彻底醒来，迈上了伟大的民族复兴之路；我国的人民代表大会制度也从废墟中挺立起来，步入了一个崭新的历史时期。

四十年风雨兼程，四十年辉煌荣耀。四十年来，我国的人民代表大会制度与改革开放同频共振，从恢复重建到走向辉煌。它见证了我国社会的发展变化，见证了震撼世界的“中国奇迹”是怎么形成的，见证了中华民族从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，见证了中国特色社会主义政治发展道路是怎样走出来的。

我们是否可以作出这样的比喻：过去的四十年，中国就像是一辆高速飞驰的列车，改革为它提供了强大的动力系统，而人民代表大会制度为它提供了最可靠的安全保障系统。

的确，改革开放四十年来，人民代表大会制度不断得到巩固、完善和发展，显示了强大的生命力和巨大的优越性，发挥了极为重要的制度功效，为改革开放和社会主义现代化建设提供了有力的根本政治制度保障。一是保证党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，并在此基础上，领导人民有效治理国家。二是夯实了中国特色社会主义制度的根基。三是充分保障了人民当家作主，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，享有广泛的权利和自由。四是有效动员了全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设，把各方面的智慧和力量凝聚起来，坚定不移地朝着国家发展的宏伟目标前进。五是切实保证了国家机关协调高效运转，实行民主集中制，保证国家统一有效地组织各项事业、开展各项工作。六是有力维护了国家统一、民族团结和社会和谐稳定，充分发挥中央和地方两个积极性，巩固和发展全国各族人民的大团结。七是推动法治中国建设取得巨大成就，彻底实现国家各项工作法治化。

改革开放以来，在党中央的领导下，人民代表大会制度随着时代和实践的发展而不断完善发展。全国人大及其常委会的职权进一步完善，在县级以上地方各级人大设立常委会，赋予省级人大及其常委会、设区的市人大及其常委会地方立法权，加强人大及其常委会组织建设，完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，健全人大工作机制，推动国家权力机关的工作逐步制度化、程序化、规范化。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强了对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就。党中央先后出台有关人大工作的重要指导性文件20余件，对人大立法、监督、代表、自身建设等提出了新的更高要求，党领导人大工作的体制机制更加健全。

改革开放以来，我们党关于人民代表大会制度的理论也在不断丰富发展。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，为坚持好完善好发展好人民代表大会制度指明了方向、提供了遵循。

对历史的最好纪念，是创造新的历史。今天，当我们回望四十年的辉煌与荣耀，重新梳理人民代表大会制度巩固、完善和发展的历史进程，不仅是为了向历史表达敬意，更是为了再启征程的出发。因此，我们要以庆祝改革开放四十周年为契机，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，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，认真履行宪法法律赋予的职责，把人民代表大会制度建设和人大工作推向一个新的高度。

这是新时代赋予我们的神圣使命。

汪永清



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 23 期
12 月 5 日出版
总第 467 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 王聪颖
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 习近平在第五个国家宪法日之际作出重要指示
05 在第五个国家宪法日座谈会上的讲话 / 栗战书

|报 道|

- 10 栗战书委员长率全国人大调研组到云南开展立法调研 /
本刊记者

|报 告|

- 15 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查
《中华人民共和国防震减灾法》实施情况的报告
——2018年10月24日在第十三届全国人民代表大会
常务委员会第六次会议上 / 艾力更·依明巴海

|专 论|

- 20 努力把宪法实施和监督工作提高到新的水平 / 李 飞

|总编絮语|

- 01 纪念历史, 是为了创造新的历史 / 汪铁民





11月28日至12月1日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率全国人大调研组到云南省，就制定基本医疗卫生与健康促进法开展立法调研。图为调研组于11月28日在云南省人大常委会召开五级人大代表立法座谈会。

| 本期策划·庆祝改革开放40周年 |

- 23 踏着改革的节律：人大四十年辉煌与荣耀 /
张宝山 于 浩 李小健
- 34 立法扬帆，法治中国行稳致远 / 张维炜 张宝山
- 40 现行宪法：中国命运的铅字刻印 / 彭东昱
- 43 在法治下推进改革 在改革中完善法治
——从“摸着石头过河”到“凡属重大改革都要
于法有据” / 李小健
- 46 市场经济在法治中走向繁荣 / 李小健
- 49 行政立法：把权力关进制度的笼子里 / 于 浩
- 52 关注民生：中国立法的时代品格 / 张宝山



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站：zygjig.12388.gov.cn

习近平在第五个国家宪法日之际作出重要指示强调

弘扬宪法精神 树立宪法权威

使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者
自觉遵守者坚定捍卫者

栗战书出席“深入学习贯彻实施宪法 坚定不移 推进改革开放”座谈会并讲话

新华社北京12月4日电 在第五个国家宪法日到来之际，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平作出重要指示强调，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。我国现行宪法是在党的领导下，在深刻总结我国社会主义革命、建设、改革实践经验基础上制定和不断完善的，实现了党的主张和人民意志的高度统一，具有强大生命力，为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本法治保障。党领导人民制定和完善宪法，就是要发挥宪法在治国理政中的重要作用。要用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施，加强宪法监督，维护宪法尊严，把实施宪法提高到新水平。要在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动，弘扬宪法精神，树立宪法权威，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

全国人大常委会办公厅4日会同中央宣传部、司法部在北京举行“深入学习贯彻实施宪法 坚定不移推进改革开放”座谈会。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席座谈会并讲话强调，要深入学习贯彻落实习近平总书记关于宪法的重要讲话和指示批示精神，在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，弘扬宪法精神，维护宪法权威。

栗战书指出，改革开放40年来，宪法有力保障和推动了党和国家事业发展，贯彻实施宪法取得了宝贵经验。一是始终坚持宪法确认的中国共产党领导地位，坚持党对一切工作的领导，保证党领导人民有效治理国家。二是坚持以人民为中心，用制度体系保证人民当家作主，实现人民对美好生活的向往。三是按照宪法确定的国家根本任务、发展道路、奋斗目标，深入贯彻新发展理念，全面建设社会主义现代化强国。四是坚持走中国特色社会主义法治道路，不断深化依法治国实践，提高国家政治和社会生活法治化水平。五是坚定维护国家统一、民族团结、社会稳定。我国现行宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，必须坚决维护、长期坚持、全面贯彻。

栗战书强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，贯彻落实习

近平总书记关于宪法的重要论述精神，不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，通过完备的法律规范体系，把文本上的宪法变成实践中的宪法。要加强对宪法法律实施情况的监督检查，推进合宪性审查工作，健全宪法解释机制，切实维护宪法尊严。要树立宪法权威，增强国家公职人员宪法意识，落实好法治宣传教育的制度化安排，创新宪法宣传教育工作，加强宪法理论研究，使宪法深入人心。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨传达了习近平总书记重要指示并主持会议。

中央宣传部、全国人大宪法和法律委员会、司法部、教育部、国务院发展研究中心、中国法学会、中国社会科学院有关负责同志和2018年度法治人物候选人代表在座谈会上发言。

中共中央政治局委员、国家监察委员会主任杨晓渡，全国人大常委会副委员长曹建明、万鄂湘、郝明金出席座谈会。

全国人大各专门委员会、全国人大常委会工作委员会负责同志，中央和国家机关有关部门负责同志，部分高校、科研院所和智库专家学者等参加座谈会。■

在第五个国家宪法日 座谈会上的讲话

(2018年12月4日)

全国人大常委会委员长 栗战书



同志们：

今天，我们举行第五个国家宪法日座谈会，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，推动习近平总书记关于贯彻实施宪法重要讲话精神的落实，在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，弘扬宪法精神，维护宪法尊严，树立宪法权威，把全

面实施宪法提高到一个新水平。

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。今年的国家宪法日，具有特殊的重要意义。今年是改革开放40周年，我国现行的1982年宪法，就是根据党的十一届三中全会确定的路线方针政策制定的，并伴随着改革开放事业发展而与时俱进。回顾宪法发展历程，总

结宪法实施经验，有利于更好地发挥宪法在新时代推进改革开放和社会主义现代化建设中的重要作用。今年是全面贯彻落实党的十九大精神的开局之年，3月份召开的十三届全国人大一次会议对现行宪法进行了第五次修改，把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策特别是习近平中国特色

社会主义思想载入国家根本法,体现了党和国家事业发展的新成就新经验新要求。全面准确领会、深入贯彻落实新修改的宪法,对于坚持以习近平总书记为核心的党中央集中统一领导,推进国家治理体系和治理能力现代化,具有重大意义。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法在治国理政中的重要地位和作用。习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会、庆祝全国人民代表大会成立60周年大会、党的中央全会、中共中央政治局常委会会议、中央政治局会议、中央政治局集体学习等多个重要会议上,就贯彻实施宪法发表一系列重要讲话,对2014年的首个国家宪法日活动、“五四宪法”历史资料陈列馆作出重要指示。在今年第五个国家宪法日来临之际,习近平总书记再次作出重要指示:“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。我国现行宪法是在党的领导下,在深刻总结我国社会主义革命、建设、改革实践经验基础上制定和不断完善的,实现了党的主张和人民意志的高度统一,具有强大生命力,为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本法治保障。党领导人民制定和完善宪法,就是要发挥宪法在治国理政中的重要作用。要用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施,加强宪法监督,维护宪法尊严,把实施宪法提高到新水平。要在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动,弘扬宪法精神,树立宪法权威,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。”习总书记的重要指示深刻指出了我国宪法的鲜明特点、显著优势和巨大功效,对全面实施宪法、加强宪法宣传教育提出了明确要求。学习好贯彻好习近平总书记关于贯彻实施宪法的一系列重要讲话、重要指示精神,是推动我国宪法理

论和实践向前发展、建设社会主义法治国家的根本保证。

回顾我国宪法发展历程,特别是改革开放40年来宪法制度的发展完善,我们深刻体会到,宪法同党和国家前途命运息息相关,我国各方面事业发展取得的巨大成就,离不开宪法的保证和推动,我国社会主义民主法治建设取得的巨大成就,也无不闪耀着宪法精神的光辉。在某种意义上讲,1982年以来的5次修宪,就是我国改革开放历史的生动记录。我国现行宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法,必须坚决维护、长期坚持、全面贯彻。

第一,宪法确认和坚持了党的领导。确认和坚持中国共产党领导,是我国宪法最显著的特征,也是我国宪法得到全面贯彻实施的根本保证。宪法回顾了党领导人民取得新民主主义革命胜利和社会主义事业成就的伟大历史贡献,旗帜鲜明地坚持四项基本原则,明确规定中国各族人民将在中国共产党领导下进行社会主义现代化建设。宪法确立的国体、政体、国家基本政治制度、基本经济制度以及一系列大政方针,都是党的主张和人民意志的高度统一。现行宪法施行36年来,我们党领导人民修改宪法,把改革开放历史进程中的重大理论创新、实践创新、制度创新成果通过国家根本法确认下来,把邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想确立为国家的指导思想,把党立足时代和实践需要提出的新任务、新目标确立为国家的大政方针,把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法总纲,以国家根本法形式确保党总揽全局、协调各方的领导核心地位,确保党的主张通过法定程序成为国家意志,成为党领导人民治理国家的根本准则。

历史和人民选择了中国共产党,党领导人民制定体现党和人民统一意志的宪法,人民自觉接受宪法确认的党的

领导,党自身也在宪法范围内活动,这就是坚持党的领导的历史逻辑、政治逻辑和法理逻辑。我们贯彻实施宪法,就是要牢牢把握宪法所确立的中国共产党领导、社会主义制度的本根,毫不动摇坚持党对一切工作的领导,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核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,把党的领导贯彻落实到国家政治和社会生活的各个领域,保证党领导人民有效治理国家,保证我国始终沿着中国特色社会主义道路前进。

第二,宪法维护和发展了人民的根本利益。我国宪法是真正的人民宪法。现行宪法是在党的领导下,发扬人民民主、集中人民智慧制定出来的。1982年4月,宪法修改草案交付全国各族人民讨论。之后4个月时间里,全国几亿人参加讨论宪法草案。根据全民讨论提出的意见和建议,对宪法草案作了近百处补充和修改。五届全国人大五次会议召开时,内蒙古呼和浩特市一名普通工人还向全国人大写信,并用自己四分之一的月工资加发了一封电报,提出有关土地利用问题的建议,其中有的意见在通过的宪法中得到了采纳。像这样体现全体人民共同意志的宪法,必然得到全体人民拥护和遵行。

我国宪法规定,国家一切权力属于人民,这是我国国家制度的核心内容和根本准则。宪法确立的各项制度和重大政方针,都体现了人民当家作主,都是为了维护和发展人民利益。1982年宪法与1954年宪法在结构上有一个不同,就是将“公民的基本权利和义务”一章放在“国家机构”一章之前,明确规定了人民享有的广泛权利和自由。之后,几次宪法修正案都从不同角度充实、加强了维护和发展人民利益的内容。全国人大及其常委会根据宪法制定了一系列保障和发展公民权利的法律,比如政治领域的选举法、城市居民委员会组织法、村民委员会组织法等,民事领域的民法通



2018年12月4日，“深入学习贯彻实施宪法 坚定不移推进改革开放”座谈会在北京举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席座谈会并讲话。摄影／中国人大网 李 杰

则、婚姻法、物权法、著作权法、专利法、侵权责任法等，社会领域的劳动法、劳动合同法、社会保险法、妇女权益保障法、未成年人保护法、老年人权益保障法等，教育文化领域的教育法、义务教育法、职业教育法、高等教育法、公共文化服务保障法等，还有一大批保障人民群众生产生活安全、保障公民环境权益的法律。

宪法规定的公民政治、经济、文化、社会等各方面权利，通过相关法律法规的制定和实施得到有力保障、充分实现，人民当家作主具体地、现实地体现到了国家政治生活和社会生活之中。我们贯彻实施宪法，就是要坚持以人民为中心，坚持人民主体地位，长期坚持、全面贯彻、不断发展国家根本政治制度、基本政治制度，用制度体系保证

人民当家作主，贯彻国家尊重和保障人权的宪法原则，坚持在发展中保障和改善民生，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，实现人民对美好生活的向往。

第三，宪法保障和推动了改革开放不断深化。改革开放是全新的事业，需要在实践中积极探索创新，也需要用法治特别是国家根本法予以规范、引领、推动、保障。1982年宪法和之后的五个修正案，从根本法上明确了国家根本任务、发展道路、奋斗目标，确立了我们党关于改革开放、发展社会主义市场经济的一系列大政方针，有力地破除了束缚生产力发展的体制机制障碍，极大地激发了全社会创造力和发展活力。宪法明确规定国家实行社会主义市场经济，

确立了社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度，明确非公有制经济的地位和国家对非公有制经济的方针政策，我国成功实现了从改革开放之前的传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变。宪法明确我国始终坚持改革开放的方针，坚持互利共赢开放战略，允许外国企业、其他经济组织或个人依法在我国进行投资、开展合作，保障其合法权利和利益，我国成功实现了从改革开放之初的封闭半封闭到今天全方位开放的伟大转折，中国已经成为世界第二大经济体、第一大货物贸易国、第一大外汇储备国。宪法确认我国农村改革成功经验，规定和完善了农村基本经营制度，保障和推动我国农业生产、农民生活、农村面貌发生巨大变化，我国农村实现了从改革开放之前的温

饱不足、贫穷落后向小康的跨越并即将实现全面小康。

今年3月宪法第五次修改,明确写入贯彻新发展理念,调整充实了国家事业发展的总体布局、发展目标和指导原则,提出把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴,用根本法的形式确认了国家未来发展的蓝图。我们贯彻实施宪法,就是要团结动员全国各族人民齐心协力踏上社会主义现代化新征程,按照宪法确定的国家发展目标,深入贯彻新发展理念,全面深化改革,持续奋斗,长期奋斗,确保到2020年全面建成小康社会,到2035年基本实现社会主义现代化,到2050年全面建成社会主义现代化强国。

第四,宪法引领社会主义法治建设取得巨大成就。党的十一届三中全会明确提出,为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。1982年宪法确立了社会主义法制的基本原则。党的十五大提出依法治国基本方略。1999年对宪法进行的第三次修改,将这一基本方略载入宪法,明确中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从关系党和国家长治久安的战略高度来定位法治、布局法治、厉行法治。2014年党的十八届四中全会把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。今年3月通过的宪法修正案,完善了全面依法治国和宪法实施举措。40年来,在党中央领导下,在国家根本法引领下,中国特色社会主义法律体系如期形成并不断完善,社会主义法治国家建设取得历史性成就。目前,共有现行有效法律269件、行政法规750多件、地方性法规12000多件,基

本实现了有法可依。法治政府建设进入新阶段,政府科学决策、民主决策、依法决策水平不断提高,严格规范公正文明执法水平不断提升。司法质量、效率和公信力显著提高,人民群众对司法公正的获得感明显增强。从1986年到现在,连续开展七个五年普法活动,一以贯之把宪法宣传教育作为重要内容,领导干部运用法治思维和法治方式的能力和水平全面提高,全体人民法治意识不断增强。

宪法是全面依法治国的根本依据,全面实施宪法是全面依法治国的首要任务。我们贯彻实施宪法,就是要坚持走中国特色社会主义法治道路,在党的领导下,紧紧围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,深入贯彻中国特色社会主义法治理论,建设中国特色社会主义法治体系,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,不断深化依法治国实践,提高国家政治和社会生活法治化水平。

第五,宪法有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定。我国是全国各族人民共同缔造的统一的民族国家。宪法明确,中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。宪法确认了我国的社会主义民族关系,确立了民族区域自治制度。1984年,全国人大制定了民族区域自治法。根据宪法和相关法律,我国共建立155个民族自治地方,包括5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗),民族区域自治制度得到充分贯彻落实。今年的宪法修正案将“和谐”作为社会主义民族关系的特征写入宪法,促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。为解决台湾、香港、澳门问题,实现祖国和平统一,上世纪80年代初,邓小平同志提出了“一国两制”的伟大构想。1982年宪法贯彻落实“一国两制”方针,创造性地规定了特别行政区制度。依据宪法,1990年全国人

大通过了香港特别行政区基本法,决定设立香港特别行政区;1993年通过了澳门特别行政区基本法,决定设立澳门特别行政区。1997年和1999年,香港、澳门先后回归,中国人民在完成祖国统一大业中取得了重大历史进展,回归后的香港、澳门保持了长期繁荣稳定。贯彻党和国家对台工作大政方针,2005年,全国人大根据宪法制定反分裂国家法,为反对和遏制“台独”分裂势力分裂国家、促进祖国和平统一提供了有力法律保障。维护国家安全是国家的宪法职责。近年来,全国人大常委会贯彻落实总体国家安全观,加快国家安全法治建设,出台一批国家安全领域的重要法律,为维护国家安全、核心利益和重大利益提供了有力法治保障。

宪法是国家主权的最高法律体现。经历过近代半殖民地半封建社会苦难的中国人民深知,维护国家主权和领土完整、维护民族团结和谐极为重要,极为宝贵。我们贯彻实施宪法,就是要始终坚定维护国家的统一和团结,坚决维护国家主权、安全、发展利益,坚持“一国两制”,推进祖国统一,巩固和发展爱国统一战线,全面贯彻党的民族政策,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起。

同志们,党和国家事业的与时俱进、我国宪法的完善发展,要求全面贯彻实施宪法工作必须紧跟时代步伐。在新时代新征程上,我们要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,切实尊崇宪法,严格实施宪法,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加有力的宪法保障。怎样使宪法深入人心,重点要抓好以下几个方面的工作。

一是坚持以习近平总书记关于宪法的重要论述为根本指引。党的十八大以来,习近平总书记对宪法作出了一系列重要论述,立意高远、内涵丰富,思想深邃、阐述精辟,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。比

如,关于宪法的性质、地位和权威,习近平总书记指出,宪法集中体现了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;强调坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。关于宪法的发展完善,习近平总书记指出,宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范,才具有持久生命力。关于加强宪法实施和监督,习近平总书记强调,全面贯彻实施宪法,是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作;强调必须把宣传和树立宪法权威作为全面依法治国的重大事项抓紧抓好,切实在宪法实施和监督上下功夫。关于弘扬宪法精神,习近平总书记指出,宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰;13亿多人民养成人人遵守宪法、维护宪法的观念和习惯,这是一个伟大的力量。这些重要论述涵盖了宪法内容的各个方面,构成了一个完整的宪法理论体系,是新时代推进全面依法治国、依宪治国的强大思想武器、根本行动指南。我们要把习近平总书记关于宪法的重要论述作为学习宣传和贯彻实施宪法的纲领和遵循,切实领会好、贯彻好、落实好。

二是用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,是国家法律法规和各种制度的总依据。通过完备的法律规范体系,把文本上的宪法变成实践中的宪法,是推动宪法实施的基本途径。要紧紧围绕全面依法治国总目标,坚持党对全面依法治国的集中统一领导,加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施。要以宪法为总依据,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,把国家各项事业和各项工作纳入全面依法治国、依宪治国

轨道。

全国人大及其常委会要坚持党中央对立法工作的集中统一领导,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,行使好宪法法律赋予的国家立法权。要紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,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,坚持科学立法、民主立法、依法立法,在保证立法质量的前提下加大工作力度、加快立法工作步伐,着力加强民主政治、民生保障、安全、环境等方面的立法,加快推进贯彻新发展理念、实现高质量发展方面的立法,积极做好涉及改革的法律立改废释和授权、决定等工作,不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,保证宪法确立的制度、原则和规则得到全面实施。

三是加强宪法监督,维护宪法尊严。国家机关行使立法权、行政权、监察权、审判权、检察权,是由宪法赋予的,都必须按照宪法确定的原则和程序运行。一切法律法规都以宪法为依据,不得与宪法相抵触。任何组织和个人都必须尊重和维护宪法权威,都必须在宪法范围内活动,都必须依照宪法行使权力、履行职责,都没有超越宪法的特权。今年3月召开的第十三届全国人民代表大会第一次会议决定,将全国人大法律委员会修改为宪法和法律委员会,虽然只增加了三个字,但它凸显了宪法的最高法律地位。

全国人大及其常委会要担负起宪法监督职责,加强对宪法法律实施情况的监督检查,加强对“一府一委两院”工作的监督,支持和督促各国家机关依照宪法法律履行职责。要健全宪法监督机制,推进合宪性审查工作,健全备案审查制度,确保所有法规规章、司法解释和各类规范性文件符合宪法规定、宪法精神。要健全宪法解释机制,加强宪法解释工作,积极回应社会关切,努力实现宪法的稳定性和适应性的统一。

四要大力弘扬宪法精神,树立宪法权威。贯彻党的十九大和十九届二中全会精神,在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动,使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要抓住党员领导干部这个“关键少数”,落实宪法宣誓制度,把宪法教育纳入党员干部学习教育体系,推动党政机关工作人员有组织地集中学习宪法,切实增强国家公职人员恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命的自觉性和坚定性。要继续组织好国家宪法日活动,实施好“七五”普法决议,落实好法治宣传教育的制度化安排,不断创新宪法宣传教育的理念、载体、方式方法,讲好中国宪法故事,使宪法深入人心,内化于心、外化于行。

要加强宪法理论研究。认真学习、研究、阐释习近平总书记关于宪法的重要论述和要求,结合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,结合我国改革开放40年取得的辉煌成就,结合新时代坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践,深刻阐释我国宪法发展史、宪法优越性、新时代依宪治国的内涵,丰富和发展中国特色社会主义宪法理论,增强坚持走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。

同志们,习近平总书记深刻指出:“时间越久远,事业越发展,我们就越加感受到宪法的力量。不论过去、现在还是将来,维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威;捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严;保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。”有以习近平同志为核心的党中央坚强领导,有全党全国各族人民的坚定信仰、自觉维护、共同实施,我国的这部社会主义宪法、人民的宪法、与时俱进的宪法,一定能够在坚持和发展新时代中国特色社会主义事业中发挥伟大的作用。✘



栗战书委员长率全国人大调研组到云南开展立法调研

文 / 本刊记者 李小健

初冬时节，云岭大地暖阳普照，晴空万里。

11月28日至12月1日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率全国人大调研组到云南省昆明、德宏、保山等地，着重就制定基本医疗卫生与健康促进法开展立法调研。

调研期间，调研组召开五级人大代表座谈会听取意见，深入城市社区、去最偏远乡村、走进制药车间了解情况，在医院与就诊患者亲切交谈，来到村民家里看望慰问。一路走来，一路调研，调研组坚持问法于民间计于民，认真聆

听代表和群众立法“好声音”。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。栗战书在调研中强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，紧紧围绕党中央决策部署和人民群众所盼所求所需，进一步加快推进民生领域立法，用完备的法治保障人民权益、增进民生福祉。

同五级人大代表座谈： 集思广益，凝聚立法最大共识

人大代表来自于人民，植根于人民，对基层情况最熟悉。同各级人大代

表座谈，是了解实际情况最有效的方式，是广泛听取社情民意的绝佳途径。

11月28日下午3时，栗战书在看望云南省人大机关干部后，来到三楼多功能会议室，主持召开五级人大代表立法座谈会，面对面听取大家对修改完善基本医疗卫生与健康促进法（草案）的意见建议。

这部法律是我国卫生与健康领域第一部基础性、综合性法律，与人民群众健康利益紧密相关，社会各界高度关切。2017年12月以来，全国人大常委会对这部法律草案进行了两次审议。尽



11月30日上午，栗战书委员长率调研组一行来到德宏州瑞丽市户育乡尹山村村民小组，同来自傣族、景颇族、白族、阿昌族、德昂族等民族的8位五级人大代表、基层干部进行深入座谈。

快制定出台基本医疗卫生与健康促进法，这是全国人大常委会落实党的十九大精神、顺应人民群众对美好生活新期待、实施健康中国战略的重要举措。

“为了把这部法律草案进一步修改好、完善好，我专门带队来云南进行实地调研。大家可以放开讲，知无不言、言无不尽。”栗战书开门见山，直接表明来意。随后，大家打开话匣子，结合实际情况谈看法提意见，积极建言献策。

“法律草案二审稿总体感觉有三个特点：一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，同时坚持以人民为中心；二是坚持‘保基本、强基层’，通过立法保障公民享有安全有效的基本医疗和公共卫生服务；三是体现了‘大健康’发展理念，通过立法促进人民群众公平享受‘健康权’，是努力全方位全周期保障人民健康的具体体现。”作为一名医务工作者，全国人大代表、云南省第一人民医院院长蒋立虹非常关注基本医疗卫生与健康促进法的

制定。根据当前基层医疗卫生事业的发展实际，她提出进一步强化法律效力、继续加大老少边穷地区“保基本、强基层”政策支持力度、深入推进医疗联合体建设、激励医疗人才在基层建功立业等建议。

全国人大代表、云南省财政厅厅长张岩松认为，制定出台这部法律对实现保障好人人享有健康权和基本医疗卫生服务，发展我国医疗卫生事业，提高公民健康水平，推动健康中国建设具有重要意义。结合自身工作，他建议中央加强对西部财力薄弱地区医疗卫生和健康事业的投入，下更大功夫推进农村医疗卫生体系建设，不断提升基层医疗卫生与健康服务能力。

王瑛是云南省人大代表、农工党大理州主委，曾在卫生系统工作多年。她认为这部法律十分关注民生和接地气，希望尽快通过实施，让人民群众早日受益。她就贯彻“大健康”理念建议法律草案做好顶层设计，统筹协调好卫健、人社、教育等多个部门权责分工，形成推进健康中国建设合力；就“强基层”建议重点加强基层医疗卫生人才队伍建设，包括加强全科医生培养、提高社区医院和乡镇卫生院医生薪酬待遇、探索建立乡村医生和家庭医生培养培训机制。

法律草案二审稿提出：“国家加强对药品的管理，建立药品全程追溯制度，保证药品质量安全。”云南省人大代表、红河州卫计委主任张鹏程建议在“全程追溯制度”前增加“研发、生产、流通、使用环节”内容，以有利于法律规定贯彻执行。考虑到医用耗材在医疗服务中大量应用，而且花费巨大，他认为应增加规定，“国家对药品价格、质量的监测和追溯制度也适用于医用耗材的监管。”

当前，卫生健康领域出现夸大宣传、谣言泛滥、营销泛滥等问题，加上整个社会卫生健康意识不强，造成广大人民群众经常被误导，影响恶劣。就此，红河州人大代表、红河州第一人民医院

院长李卫建议法律草案作出规定，一方面加强监管，严格禁止虚假宣传卫生健康知识；另一方面明确由政府主导，强化宣传正确的卫生与健康知识，推进卫生与健康知识教育进学校、进课堂、进社区、进乡村。

针对妇女产后抑郁症的危害，玉溪市红塔区人大代表、玉溪市第三人民医院副院长季红燕建议，法律草案应明确增强对孕产妇这一群体的心理健康服务。她还说，医疗联合体目前是一个很时兴的事情，三级医院、中医医院、县级医院各显神通，各种联合都有，建议国家出台具体的制度和政策，更加合理利用医疗资源。

来自基层的乡人大代表李风云，是昆明市石林县大可乡卫生院副院长。“能够参加这个座谈会，我感到十分激动。”她讲述了基层医疗卫生工作的酸甜苦辣，“卫生院基本医疗收入很低，艰难维持运转。医生收入也很低，而且工作繁杂，看病、打针、拿药、急救、健康知识等都要会，属于全能型，工作压力很大。”就此，她建议加强对基层卫生院软件硬件建设，包括增加资金投入、提高医生薪酬待遇、建立人才培养机制和更新医疗设备。

座谈会气氛一直很热烈，到晚上7时方才结束，共有10位五级人大代表发言，座谈内容涉及法律草案的方方面面。栗战书边听边记，还就社会力量办医、保护和民族中医药、健康管理和教育等问题，同代表们进行了深入探讨和交流。“总之，大家刚才提的意见建议很好、很具体，针对性强。我们回去认真研究吸纳，把这部法律制定好。”

调研组还在德宏州瑞丽市户育乡召开了第二场五级人大代表座谈会。11月30日上午，栗战书率调研组一行来到户育村尹山村村民小组党群文化活动室，同来自傣族、景颇族、白族、阿昌族、德昂族等民族的8位五级人大代表、基层干部进行深入座谈。座谈中，代表们介绍了近年来德宏州医疗卫生与健康

事业所取得的进展,同时建议国家从法律层面解决基层医疗设备落后、人才稀缺、疾病防控能力不足以及乡村医生养老难等问题。栗战书表示,将认真对待并研究大家提出的意见建议。

没有全民健康,就没有全面小康。

栗战书同五级人大代表座谈时指出,制定基本医疗卫生与健康促进法,要认真贯彻习近平总书记关于健康中国战略的重要论述,树立大卫生、大健康观念,以保障人民健康为主线,推动均衡、合理、科学地配置和布局医疗资源,促进各级各类医疗资源综合利用、实现共享,为全方位全周期维护人民健康提供法治保障。

深入考察基层医疗机构: 当好人民群众健康“守护人”

开展立法调研,就要走出办公室,深入实地获取第一手材料和真实情况。

对于普通老百姓来说,保障个人健康的第一道防线,就是家门口的社区卫生服务中心或乡村卫生院。而“保基本、强基层”正是制定出台基本医疗卫生与健康促进法的初心。

当前,基层医疗机构处于什么状况?服务能力怎么样?这是此次立法调研的重点。

11月29日一大早,栗战书前往昆明市西山区前卫社区卫生服务中心考察。前卫社区卫生服务中心在辖区内设有10个卫生服务站、2个卫生室,服务覆盖8个居委会约8.5万人。

在前卫社区卫生服务中心,栗战书一边听介绍,一边查看各个科室,仔细询问医务人员构成、床位数量、医疗联合体建设、能力达标建设、分级诊疗等情况。站在“4+X”家庭医生展板前,他询问了相关情况。据医务人员介绍,“4+X”指的是由1名三甲医院专科医师、1名社区全科医生、1名妇幼健康管理师、1名公共卫生专干和若干名志愿者组成的家庭医生团队。家庭医生团队服务区域相对固定。目前,前卫社区卫生



11月28日下午,栗战书看望云南省人大机关干部,并了解地方立法情况。

生服务中心已开始推广家庭医生模式,目的是让老百姓看病就医、健康咨询更便利。

随后,栗战书来到体检科室,向正在体检的群众询问体检内容和项目,向医务人员询问体检流程和健康管理情况。在预防接种室,他仔细听取疫苗流通、接种管理过程介绍后强调,疫苗接种关乎孩子健康,是民生大事,一定要用最严格的制度确保疫苗安全。

11月30日早上,栗战书专程来到瑞丽市户育乡卫生院,考察偏远乡村卫生与健康条件。

“药房的药能不能满足大家看病需求?有没有全科医生?儿童体检免费吗?你们会不会开救护车?一年财政投入多少钱?每天有多少人来看病?”在户育乡卫生院,栗战书走进药房、B超室、中医馆、儿保科、慢性病管理办公室、产检科、妇保科,认真询问卫生院基本药品供应、报销比例、设备更新、就诊人数、医护人员工作负担和队伍建设、财政投入等情况。该乡卫生院相关

负责人一一作了回答:“药品能满足基本医疗卫生需求。”“有两个全科医生,一个正常坐诊,另一个在进修。”“体检免费。”“每天接诊人数在60至80人之间。”“几个女医生都会开车。”“财政大约下拨200万元。”……

12月1日早上,栗战书来到腾冲市固东镇江东社区卫生所调研。

栗战书走进观察室、“健康小屋”、值班室和诊断室,查看农村卫生所设施和条件。在公共卫生工作室和家庭医生工作室,他进一步询问村民看病就医负担和医保报销比例,深入了解家庭医生签约、缴费及服务详情。

考察基层医疗卫生机构时,栗战书指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从维护全民健康和实现长远发展出发,推动医药卫生体制改革向深水区、攻坚期迈进,提出并实施一系列重大改革举措、制度机制。比如,分级诊疗制度、医疗联合体建设、家庭医生制度等。在调研中了解到,一些基层地方在医改中积累了不少实践成熟、



11月29日上午，栗战书率调研组一行实地考察云南白药集团。

切实可行的好经验好做法，要以立法形式确认和巩固深化医改的成果和经验。

他还说，近年来，我国基层医疗卫生服务体系取得长足发展，但仍普遍存在力量薄弱、能力不足、设备利用率低等问题。对此，他提出，在基本医疗卫生与健康促进法制定过程中，可以考虑增加有关规定，以法治方式推动和保障医疗资源配置合理、富有效益，同时还要引领和促进医疗资源综合利用、实现共享。最终，让大医院的医生和技术下沉到基层，帮助基层医疗卫生机构当好广大人民群众健康“守护人”。

问中医进药企：

发挥好中医药独特优势

中医药是中华民族的瑰宝。在一些地方尤其是少数民族地区，中医药和民族医药深受群众信赖。

基本医疗卫生与健康促进法草案二审稿明确规定，国家加强中药的保护与发展，充分体现中药的特色和优势，发挥其在预防、保健、医疗、康复中的作用。

调研中，栗战书十分关心中医药事业的发展。在前卫社区卫生服务中心和江东社区卫生所，他走进中医馆理疗室和药房，详细了解中药房的药品数量、使用情况及理疗保健效果。

在户育乡卫生院，他来到中医馆门诊室，与中医专家梅普都进行深入交流。在交流中得知，梅普都是瑞丽市人民医院医生，祖传景颇医。为支持当地医疗卫生与健康事业发展和方便群众看病就医，他贡献了10多个秘传药方，主要医治骨折、胃病和风湿。如今，他积极参与全市医疗联合体建设，每个月到户育乡卫生院坐诊指导一次。传统的景颇医在当地很“火”，有大量“粉丝”。他每次坐诊，都有很多村民群众上门来看病。

听完介绍后，栗战书充分肯定中医药不可替代的作用，同时要求依法保护好、发展好中医药，进一步发挥好中医药促进人民健康的独特优势。

医药生产企业是药品供应方，是保障人民用药安全的源头。调研期间，栗

战书来到云南白药集团实地考察。他走进云南白药气雾剂生产车间，了解气雾剂生产工艺和流程；他参观云南白药集团历史博物馆，了解企业发展历史。云南白药集团起源于彝族民间中草药秘方，经过不断变革和创新，逐渐从小药厂发展成大型的民族制药集团。

栗战书说，现在医药行业竞争非常激烈，人民群众对健康的要求也越来越高。随着基因生物、人工智能等各种技术的突飞猛进，未来中国所有医药企业都将面临着巨大挑战和机遇，因此绝不能满足于现状。他寄望云南白药集团继续发扬优秀的历史传统，把研发生产高质量药品和健康产品放在首位，为保护传承和发展民族医药、实施健康中国战略作出更大贡献。

与患者、村民亲切交谈：

用完备的法治保障人民健康权益

制定出台基本医疗卫生与健康促进法的最终目的，是解决老百姓看病就医难题，维护人民群众身心健康。

调研中，栗战书与就诊患者亲切交谈，询问他们就医方便不方便、看病贵不贵、服务满意不满意。

在前卫社区卫生服务中心，栗战书遇见了一位正在看病的老人。他向前与老人打招呼，询问对社区卫生服务是否方便、是否满意。这位老人不假思索地说：“现在一些小病、日常健康检查，再不用排长队去大医院了，在家门口的卫生服务中心就可以解决，方便得很。”对于这位老人的点赞，栗战书笑着回应说，随着法治越来越完善，基层医疗卫生服务水平将会逐步提升，更好地满足人民群众对美好生活的期待。

在固东镇江东社区卫生所，栗战书来到诊断室和老年人优先诊疗绿色通道，与正在就诊的村民黄定位握手，并询问病情。据卫生所所长介绍，今年56岁的黄定位患有脑梗后遗症，需要长时间观察治疗。由于常到卫生所检查和就诊，黄定位十分感慨：“和以前相比，最

近几年卫生所变化很大，老百姓看病不仅方便多了，负担也减轻了，可以报销50%。这得感谢党中央和国家好政策啊！”栗战书听后叮嘱他：“好好看病，好好治疗，早日康复！”

在考察完户育乡卫生院后，栗战书就来到户育村了解情况。一条干净的水泥路，从乡村主路直接通到刚刚脱贫的郭荣超家门口。

栗战书走进郭荣超家里，同郭荣超父母热情握手，亲切询问他们家的情况。

受益于党和国家的扶贫好政策，再加上夫妻双方勤劳苦干，郭荣超一家的生活条件发生了巨大变化：新盖的住房非常漂亮，客厅家具齐全，墙上手工刺绣寓意吉祥、院子宽敞，去年柚子收入超过4万元、两个孩子学习成绩还不错……

被问起家庭成员健康状况时，郭荣超说，“现在母亲有些眼晕，父亲腰椎时常疼痛，除此之外，大家都很健康。”他还说，现在看病就医条件好多了，小病完全可以在乡卫生院看好，根本不需要到大医院去，而且医保报销比例很高，村民们看病负担减轻了许多。

栗战书听后感到非常欣慰。他指出，当前，我国全面建成小康社会已进入决胜期，绝不能让一个人在小康路上



11月30日，栗战书在云南省德宏傣族景颇族自治州瑞丽市户育乡户育村，走进村民家中唠家常、问收入、聊致富。摄影 / 新华社记者 申 宏

因病掉队！

他还说，迈入新时代，广大人民群众对美好生活期待越来越强烈，对医疗卫生与健康服务的要求越来越高。实际上，人民群众不但要求看得上病、能看好病，更希望不得病、少得病。世界卫生组织研究发现，影响健康因素当中，生物学因素占15%，环境影响占17%，行为

和生活方式占60%，医疗服务仅占8%。这就要求我们在立法中树立大卫生、大健康的观念，把以治病为中心转变为以人民健康为中心。归根结底，就是要让人民群众远离疾病，让人民群众在健康福祉上增强获得感、幸福感和安全感，让人民群众在法治保障中切实享受改革发展成果。☑

采访随感：

推进全面依法治国，要坚持以良法促进发展、保障善治。

那么，良法何来？立法调研是人大立法基础性工作，也是立法的必要前提。制定出台高质量的法律，扎实的立法调研至关重要、必不可少。

调研要充分发扬民主，坚持问法于民。调研组在云南省人大常委会召开的五级人大代表立法座谈会从下午3时30分开始，一直持续到晚上7时才结束。在三个多小时里，10位五级人大代表围绕基本医疗卫生与健康促进法制定工作道实情提意见，说出了群众意愿，讲出了基层心声。整个过程，调研组与代表们进行深入交流。在交流中，大家把立法相关问题，结合实际案例谈得具体又透彻。这些凝聚社情民意的呼声，为法律草案的完善提供了决策参考。

调研要深入基层、深入实际、深入群众。入深山采好药，临深池钓大鱼。这次立法调研，既到了城市社区卫生服务中心，又去了偏远乡村的卫生院和卫生所；既走进了医药企业车间，又来到了村民群众家中。所到之处，全部都是基层一线，可以说是走到了广大人民群众中间；所看到的，都是最真实的情况；所听到的，都是最质朴的立法建议。

调研要坚持问题导向，求真务实。没有调查，就没有发言权，更没有决策权。这次调研聚焦“保基本、强基层”和“大健康”等方面立法内容，充分考虑实际情况，注重找准问题、分析原因和提出解决方案，将立法决策建立在扎扎实实的调研基础上。如此，制定出来的法律，一定是接地气、高质量的，一定是既能贯彻党中央决策部署、符合群众意愿，又能解决实际难题的精品良法。

全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查 《中华人民共和国防震减灾法》 实施情况的报告

——2018年10月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上

全国人大常委会副委员长 艾力更·依明巴海

全国人民代表大会常务委员会：

防震减灾工作是重要的民生工程，事关人民群众生命和财产安全，事关国民经济发展和社会稳定。我国是世界上地震灾害最严重的国家之一，具有地震多、分布广、强度大、灾害重的特点。唐山、汶川等地发生的特大地震，给我们带来了深刻的启示和沉痛的教训。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从国家战略安全的高度出发，针对防震减灾工作，作出一系列重要指示。习近平总书记强调，坚持以人民为中心的发展理念，坚持以防为主、防灾抗灾救灾相结合，全面提升综合防灾能力，为人民生命财产安全提供坚实保障。长期以来，党和国家为防御和减轻地震灾害，做了大量工作。开展防震减灾法执法检查，是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾重要论述的实际行动和举措。根据全国人大常委会监督工作计划，全国人大常委会组成执法检查组于今年7月至9月开展了防震减灾法执法检查。现在，我代表执法检查组向常委会作报告。

一、执法检查的工作情况

全国人大常委会对这次防震减灾法执法检查高度重视，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书作出重要批示，指出“检查组要坚持问题导向，突出重点、精心组织，对照法律、查找差距，依法督促有关方面全面履行防震减灾法定职责，切实做好新时期防震减灾工作，为全面提升全社会防震减灾综合能力，保护人民生命和财产安全，促进经济社会可持续发展提供有力法治保障”。

为做好这次执法检查工作，全国人大教科文卫委员会和社会建设委员会组成调研组赴云南开展了前期调研。在此基础上，常委会制订了执法检查方案，成立了执法检查组。紧密结合防震减灾法的规定和当前防震减灾工作中存在的突出问题，确定了十项重点检查内容。检查组由全国人大常委会副委员长张春贤、蔡达峰和我担任组长，教科文卫委员会主任委员李学勇、社会建设委员会主任委员何毅亭任副组长，部分全国人大常委会委员和教科文卫委员

会委员、社会建设委员会委员参加检查，同时还邀请部分全国人大代表参加了赴地方的执法检查。

7月17日，执法检查组召开了第一次全体会议，传达学习了习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要论述和栗战书委员长的批示，对执法检查工作作了具体部署。国家应急管理部、发展改革委、教育部、财政部、住房和城乡建设部5个部门负责人在会上作了实施防震减灾法的情况汇报。7月至9月，执法检查组分为三个小组，分别由三位副委员长带队，赴吉林、江西、湖北、四川、甘肃、新疆6省（区）开展执法检查。此外，还委托河北、山西、内蒙古、辽宁、安徽、福建、河南、广东、重庆、陕西10个省（区、市）人大常委会在本行政区域内进行检查。

检查组深入基层，在省（区）、市（州）、县召开了多场座谈会和专题汇报会，并全面检查法律规定的各级人民政府防震减灾规划、地震应急预案等文件的制定情况，实地检查了安全示范社区、农村危房改造（安居工程）、学校校安工

程、地震灾后重建社区和地震台网中心、地震监测站、地震应急指挥中心、地震应急救援队伍、应急避难场所、防震减灾教育基地等。执法检查组广泛听取各方面意见和建议,深入开展群众访谈和问卷调查,以全面检查各级政府落实防震减灾法定责任,强化防震减灾组织领导和条件保障,完善地震监测预防救援体系,增强全社会防震减灾能力的情况。各检查小组分别形成了检查报告,10个省(区、市)人大常委会提交了检查报告。在汇总各方面情况的基础上,形成了执法检查报告(稿)。9月25日,执法检查组召开第二次全体会议,总结执法检查工作,听取了国务院有关部门的意见,对执法检查报告(稿)作出进一步修改完善。

二、贯彻实施防震减灾法的基本情况

检查组认为,2008年汶川特大地震后,全国人大常委会对防震减灾法进行了全面修订完善,对防震减灾规划、地震监测预报、地震灾害预防、地震应急救援、地震灾后过渡性安置和恢复重建、监督管理等作了更全面的规范。国务院及其有关部门、地方各级政府认真履行法定职责,制定实施防震减灾规划,建立了防震减灾四级规划体系,为防震减灾工作提供有力保障。防震减灾法对建立防震减灾工作体制机制、防御和减轻地震灾害、最大限度保护人民生命财产安全、保障经济社会持续发展发挥了重要作用。

(一)加强配套制度建设,防震减灾法律法规体系不断完善

防震减灾法修订后,积极推进防震减灾的配套法规、部门规章和制度建设。国务院有关部门、省(区、市)人大、政府及地震部门召开专题会议,全面部署防震减灾法宣传贯彻实施工作,督促有关方面抓紧进行防震减灾规范性文件制定或修改,收到了良好成效。目前,全国31个省(区、市)均完成了防震减灾地方法规制定或修订工作。济南、

合肥、唐山等设区的市也制定了防震减灾条例。目前,我国已有防震减灾方面法律1部,行政法规5部,部门规章7部,省级地方性法规41部,省级地方政府规章46部,市级地方性法规10部和市级政府规章20部。

(二)法律宣传普及活动广泛开展

各地普遍开展形式多样的防震减灾宣传教育活动。制定实施“六五”“七五”普法规划,深入推进普法宣传教育工作。以“5·12”防灾减灾日等重点时段为契机,开展主题教育活动,推进地震应急检查及应急演练常态化,广泛普及防震减灾科学知识与避险自救互救知识,不断提高公众防灾减灾意识和能力。印发《中小学幼儿园应急疏散演练指南》,要求中小学、幼儿园定期开展安全演练,提升学校应急疏散的组织和管理水平,强化师生安全意识和应急避险能力。

(三)地震监测预报能力得到提升

一是优化监测台网布局。目前已经建成了覆盖中国大陆及周边海域的地震观测台网,全国绝大部分地区地震监测能力达到2.5级,地震重点防御区和人口密集的城市达到1.5级。国内地震2分钟左右完成自动速报,实时服务用户上亿人次。

二是强化震情监测管理。积极推动地震科技进步,实施国家地震科技创新工程。发射首颗地震电磁监测试验卫星“张衡一号”,减灾卫星、无人飞机、大数据和遥感技术得到广泛应用。在川滇等地建设了地震科学实验场,在新疆、甘肃等地建成主动源探测试验场,开展地震短临预测方法和观测技术试验与检验,取得多项创新性和实用性研究成果。

三是强化震情跟踪研判。落实观测异常核实制度,实施跨部门、多学科震情联合会商,划定年度全国地震危险区。十年来,有56次5级以上浅源地震发生在当年划定的地震年度危险区内,云南景谷、新疆精河、云南墨江等地在地震发生前,地震部门及时向地方政府

报送了震情会商研判意见,提前演练和准备,切实取得了减灾效果。

四是建设地震预警系统。首都圈、福建沿海和川滇部分地区具备了地震预警和烈度速报信息快速发布能力。推进火山监测预警系统和南海海啸预警中心建设。在20余条共计6642公里的高速铁路布设了新一代地震监测预警系统。

(四)地震灾害预防体系建设不断加强

一是开展震灾风险识别和评估,加强震灾风险规避和管控。发布实施了第五代全国地震区划图,全面消除不设防地区。开展地质灾害点、环境风险、病险水库、公路安防、危险桥梁等基础设施隐患排查与治理。推进城市活动断层探索、震害预测等基础性工作。目前完成82个城市的地震活动断层探测与地震危险性评价、131条地震活动断层填图、200多个城市地震小区划,国土利用、城乡规划建设依据更加科学,为在城市建设中避让地震地质不利地段打下了基础。

二是推进城乡建设工程抗震设防。严格新建建筑抗震设防监管,将新建建筑抗震设防纳入工程质量监管体系,依法提高学校、医院等人员密集场所抗震设防要求,减隔震新技术、新型建筑材料逐步推广应用,新建建筑抗震设防水平不断提升。推进老旧建筑抗震排查和鉴定加固工作,全国有条件的地区开展了摸底排查工作,把城市危房改造纳入棚改政策范围,逐步解决部分老旧房屋抗震隐患。

三是大力推进农村危房改造工作。将保障贫困户住房安全作为当前农村危房改造工作的首要任务,统筹开展农房抗震改造,加强农房抗震宣传与技术指导,向广大农民宣传和普及抗震设防常识。党的十八大以来,累计安排补助资金1625亿元,支持了1659万户贫困农户改造危房。事实证明,改造后农房抗震性能显著提升,新

疆、四川等地农村抗震民居在多次强震中经受了考验。

四是基本完成中小学校舍安全工程。2009年至2012年校安工程实施期间,全国共排查鉴定学校37.5万所,单体建筑物217万栋,校舍面积14.5亿平方米,摸清了中小学校舍场址分布、建筑质量和安全状况。加固校舍1.3亿平方米,新建重建校舍2.2亿平方米,对4000多所学校实施了迁移避险,基本消除了D级危房。全国中小学校校舍抗震加固、提高综合防灾能力得以基本实现。

(五)地震应急救援能力进一步提高

一是建立和完善地震应急预案体系,强化地震应急准备。目前,全国各省、市、县政府及各级防震减灾领导小组均编制了本地区、本部门的地震应急预案,各级各类地震应急预案达30余万件。出台应急避难场所相关国家标准,建成各类避难场所2.27万余个,可容纳1.6亿人。推进应急物资储备体系建设,建成各级救灾物资储备库2319个,在地震高发区确保震后12小时之内受灾群众能得到有效救助。

二是加强应急救援力量建设。各地基本建立起党委领导、政府主导、部门协同、军地联动、社会力量广泛参与的地震应急协调联动机制。形成了以解放军、武警和消防为突击力量,以医疗救护、专业搜救和科研管理等机构人员为专业力量,以社会工作者、志愿者和基层灾害信息员为辅助力量的应急救援队伍。建成20余万人的专业地震救援队伍。国家地震救援队先后实施了21次国内外重大救援行动。

三是全力抗震救灾。玉树、芦山、鲁甸、九寨沟等重特大地震发生后,第一时间派出专业力量赶赴灾区开展人员搜救、伤员救治和卫生防疫。及时研判余震趋势,发布灾区烈度分布图。迅速抢修交通、电力、通讯、供水、供气等基础设施,及时排除崩塌、滑坡、泥石流等次生灾害隐患。组织引导志愿者有序参与救灾活动。

(六)地震灾后过渡性安置和恢复重建成效显著

地震发生后,紧急调运物资,妥善安置受灾群众,拨付救灾资金,开展灾后保险理赔。2009年以来,中央财政震后拨付生活补助资金38.4亿元,紧急转移安置351.1万人次。

灾区各级政府及时编制地震灾后恢复重建总体规划,国务院有关部门加强政策指导和项目资金、技术支持,调查工程结构震害特征、地震地质灾害,修订发布灾区地震动参数区划图。汶川地震恢复重建三年任务两年完成,在借鉴汶川地震恢复重建经验基础上,玉树、芦山、鲁甸等地震灾区恢复重建取得重大进展,城乡面貌发生了巨大变化,彰显了中国特色社会主义制度的优越性。

三、法律实施中存在的主要问题

虽然防震减灾法贯彻实施取得了很大成绩,但还存在一些亟待研究解决的问题,法律有些规定还没有完全落实到位,主要有以下几个方面。

(一)地震形势依然严峻,防震减灾任务艰巨

进入21世纪以来,我国大陆及周边地区进入了相对的地震活跃期,地震的数量明显增多,分布范围明显增大,我国的防震减灾形势非常严峻。特别是最近十年,是地震灾害造成人员伤亡和社会影响最严重的十年。据统计,我国地震死亡人数占全部自然灾害死亡人数的52%,为众灾之首。目前,我国东部地区近20年未发生6级以上地震,超出上世纪以来6级地震最长历史平静期,我国西部地区仍处于强烈地震活跃时段。不仅如此,我国大陆国土面积58%以上、近55%的人口处于7度以上地震高风险区,这样的震灾风险,远高于美国、欧洲等国家和地区。同严峻的地震形势相比,我国在地震监测预报、建设工程抗震设防和地震应急救援能力等方面都还存在明显不足。

(二)城市老旧房屋、农村民居未达到抗震设防要求的占比依然较大

防震减灾法第四十条明确对城乡民居抗震设防提出了要求。检查中发现,我国民居抗震设防能力不足的状况仍没有根本改变。据有关部门统计,我国城市有许多老旧房屋还没有抗震除险加固,抗震能力较弱;农村也有众多农居还没有达到抗震设防要求。第五代全国地震区划图确定的强制性抗震设防要求在广大农村地区贯彻还不到位。如:吉林松原是8度高烈度区,也是国务院确定的地震重点监视防御区。松原宁江区5.7级地震后,经住建、民政等部门鉴定,农村受损房屋6442户,但从实际情况看,还有很多接近临界水平的边缘户、房屋年久失修并有改造意愿的困难户未能列入改造计划,可能成为重大的风险隐患。目前在四川凉山等地的一些县区,虽然处于地震重点监视防御区和重点危险区,但仍有超过50%的农村房屋未经抗震改造,有的县农村D级危房仍然达数万套,极易造成“小震大灾”的悲剧。各级政府引导支持政策没有完全落实,扶持资助力度不大,缺乏抗震设计规范技术指导,加之农民受经济条件制约不愿加大建房成本投入,对地震抱有侥幸心理,致使房屋普遍抗震性能偏低。

(三)地震观测环境和监测设施保护力度不够

防震减灾法第二十三条、第二十四条规定依法保护地震监测设施和地震观测环境,新建、扩建、改建建设工程应当避免对地震监测设施和地震观测环境造成危害。但检查中发现,近年来随着经济社会发展和城市化进程的加快,地震监测设施和地震观测环境受到不利影响乃至破坏的情况时有发生,给地震监测预报工作造成严重影响。如作为国家级中心台的南昌地震台,因周边地铁施工,为满足地电场观测最小安全距离的地磁规范要求需迁址重建,连续观测记录被迫中断;四川松潘地震台的水氡观测点受道路施工影响,观测井断流,水氡观

测被迫终止。据统计,全国有1100余个测震台站、800余个地球物理台站,约有三分之一的地震台站受到不同程度影响,约有五分之一的地震台站受到严重干扰,108个地震台站被迫搬迁,积累多年的宝贵观测资料被迫中断、废弃,直接影响地震监测预测工作的正常进行。

(四)一些重大基础设施、重大生命线工程地震风险突出

防震减灾法第三十九条对已经建成的重大建设工程和可能产生严重次生灾害的建设工程的抗震设防提出了特殊的要求。检查中了解到,有的交通、电力、通讯、供气、供油等重大基础设施、生命线工程建设时期比较早,设防水平低,有的横跨地震断层,未采取专门的抗断和柔性措施,基本没有地震预警服务和紧急关闭等措施。一旦发生强烈地震,还可能引发严重的次生灾害,后果不堪设想。随着国家综合实力的不断提升,需要尽快提高这些重大基础设施、生命线工程的抗震能力,落实相关地震预警、紧急关闭等防范措施。

(五)科技对地震事业发展支撑有待强化

防震减灾法第十一条、第四十三条对国家鼓励、支持防震减灾科学技术研究作了规定。防震减灾面对的是一系列世界性的科学技术难题。我国地震科技工作虽然取得了很大进步,但地震科技基础性工作相对薄弱,与国家经济社会发展和广大人民群众的要求还不相适应,与国际先进水平相比还存在较大差距。比如,地震观测、探测和实验能力不足,大震危险性评估和巨灾风险评估等重大关键科技问题尚未解决;中国大陆有400多条可能发生强震的活动断裂,目前仅对十几条大型断裂开展了大比例尺填图和综合研究;地震科技创新型人才、学术领军人才和优秀技术人才不足,人才培养、交流和使用机制有待完善等。需要尽快改变这种现状,增强地震科技创新能力,提高防震减灾工作的科技含量。

(六)防震减灾法的宣传普及不够深入

防震减灾法第四十四条明确规定了政府及有关组织宣传普及防震减灾知识的义务和责任。但检查中发现,社会公众防震减灾意识与高震灾风险的国情要求相比还不相适应。还缺乏更为切实、有效的宣传手段,利用新媒体等手段进行宣传的力度还不够,有些宣传还停留在营造氛围的层面上,宣传的针对性和时效性有待加强。新闻媒体在主动宣传防震减灾法和防震减灾知识方面还不够。社会公众对防震减灾法律和知识的知晓率不高,预防为主和主动减灾的社会氛围还没有完全形成。比如,检查组在一些省的随机调查问卷显示,有的地区超过半数的答卷民众不能掌握基本的地震避险知识。

产生上述问题的主要原因有:一是有些地方还没有牢固树立以人民为中心的发展理念,未能处理好防震减灾工作与经济发展之间的关系,对防震减灾工作面临的新形势新任务认识不足,对法律规定的一些重要责任落实不到位。二是有些干部“重救灾轻预防、重应急轻常态”的思想还依然存在。认为“防灾做得好,不如救灾表现好”。由于“防”的工作见效慢、周期长,常常被忽视或摆在次要位置。三是一些部门和地方对建设工程抗震设防的管理理念还有待转变。国务院在推进“放管服”改革中,明确将地震安全性评价由行政审批改为强制安全性评估,并明确了建设者、评估者、监管者以及政府相关部门的责任与权限。国务院还在2017年修订了《地震安全性评价管理条例》。在检查中发现,有的地方工作人员存在着“不审批就相当于不须管理”的思想,导致地震安全性评价工作陷入停顿或呈现“空白”状态。四是相关法律制度和体制机制不够完善。地震监测预警、隔震减震等新技术近年来在实践中得到推广应用,但尚缺乏明确的法律制度予以规范;在抗震救灾中,如何组织社会力量发挥作用,

相应机制有待建立健全等。

四、对进一步深入贯彻实施防震减灾法的建议

针对这次执法检查中发现的问题,检查组对进一步贯彻实施防震减灾法提出以下建议:

(一)深入开展普法和科普宣传,增强全社会防震减灾意识

全面实施防震减灾素质提升工程,以增强全社会防震减灾意识和社会参与度为目标,推进建立防震减灾宣传教育长效机制,推进防震减灾科普宣传和法治教育全覆盖。进一步加强防震减灾科普宣传作品创作和载体建设,扎实做好重点人群特别是青少年防震减灾宣传教育。充分发挥地震遗址遗迹的警示教育作用,建设和利用好各类科普场馆及防震减灾示范点,开展示范创建,以点带面。开展综合减灾示范社区、防震减灾示范社区、防震减灾科普示范学校、防震减灾科普教育基地建设。增强学校、医院、社区等人员密集场所人员的防震减灾意识和自救互救能力。加强云计算、大数据等信息技术与防震减灾业务的融合应用,不断提升社会公众防震减灾意识和能力。

(二)加强防震减灾科学研究和新技术的开发运用

加大国家对地震科技的投入力度,加快实施地震科技创新工程,加强地震科学基础研究、地震行业关键技术和共性技术的研究,着力解决全局性、战略性的重大科技问题。全面探索地震活动断层,建设地震科学实验场,搭建海洋地震观测平台。动员全社会科技力量,推动与高等院校、科研院所以及企业的合作攻关,加强应用研究,强化前瞻性研究,争取实现引领型、原创型成果重大突破。

加强大陆地震构造、地震成因和成灾机理的研究,为地震监测预报、震害防御提供理论基础;发展地震监测预测预警技术,建设标准化、集约化的

地震监测预测预警业务平台,为有效减轻地震灾害提供支撑。

推进新型建筑材料与减隔震技术研发和应用,攻克关键材料、关键节点抗震等核心技术。推广抗震房屋的建筑设计规范,在建设工程抗震设计、施工中广泛使用新材料、新技术、新方法,确保建设工程的抗震安全。研究成果尽快应用于建设工程抗震设防参数确定、地基抗震处理、地质灾害防治和活断层合理避让,为重大工程建设、地震灾后恢复重建、城镇和农居建设提供科学依据。

(三)加大对城市老旧房屋、农村民居抗震设防工作的支持

地区之间、城乡之间的防震能力还存在比较明显的差距,特别是一些贫困地区民居还存在不少隐患。有些地震高风险地区受地方政府财力支持不足等影响,尚未有能力开展抗震排查工作,对不符合抗震设防标准的建筑底数不清。农村地区自建住房抗震设防标准较低,存在较大地震安全风险。数据表明,历次破坏性地震灾害损失中农村民居占比较高。建议各级政府进一步加大对贫困、多震地区的城市老旧房屋、农村民居抗震改造的扶持力度,提升抗震能力,全面改变“城市高风险、农村不设防”的局面。各级政府应当加强城市老旧房屋抗震加固情况的摸底排查和监督检查,对农村民居抗震设防给予资金支持和技术指导。为解决财政支持资金不足的问题,可以采取多种措施加大支持力度,结合富民安居工程、棚户区改造工程、精准扶贫工程等,一并解决城镇老旧房屋和农村民居抗震设防问题。

(四)加大地震监测设施和观测环境的保护力度

无干扰的地震观测环境和优良的监测设施是获取高质量观测数据的基础。各级政府要重视地震监测设施和观测环境的保护,正确处理好经济发展与防震减灾关系、观测环境保护和开发建设的关系。尽快将地震台站建设、观测环境保护纳入土地总体规划和城乡

建设规划,避免对地震监测环境造成干扰,同时做好观测站点标识和环境、设施保护的警示标志。多部门联合依法打击破坏地震监测设施和危害地震观测环境等违法行为,确保地震台网、观测设施等安全有效运行。引导、支持社会公众主动参与地震监测设施保护。

(五)加强统筹协调,推进综合减灾能力建设

各级政府要加强部门之间信息资源共享,做到信息平台互通,推进地震、地质等自然灾害风险隐患、预警、灾情以及救灾工作动态等信息共享。要完善部门间联动机制,地震、气象、水利、交通、建设等单位要建立良好的应急协调联动机制,切实增强资源统筹能力、快速反应能力和紧急处置能力。灾情发生后,能够第一时间启动灾情研判会商、人员调度、物资调配等应急措施。要统筹应急能力建设,各地应当优化辖区内救灾物资储备布局,推进不同灾患的应急物资、应急设施、应急通信、应急交通等一体化建设,做到“各灾通用”“一备多用”。

(六)进一步完善防震减灾法律法规体系和体制机制建设

适时修订防震减灾法。防震减灾法修订实施十年来,我国经济社会发展迅速,各方面情况变化显著,防震减灾法律制度也应当与时俱进。一是习近平总书记对防灾减灾救灾提出了一系列重要指示要求,其精髓要义应当写进防震减灾法,作为防震减灾工作的根本遵循和指导。二是防震减灾实践更加丰富,在地震预警、风险防范、活动断层探测与避让、应急管理、社会参与等方面积累了很多新成果新经验,需要总结提炼,上升为法律制度。三是针对新一轮的机构改革、职能转变以及“放管服”举措调整,就防震减灾法有关内容进行修改完善,理顺部门管理体制。

进一步推动防震减灾法配套制度的完善。“放管服”改革后,对建设工程抗震设防要求监管和重大建设工程实施地震强制安全性评估提出了新的要求。构建

完善的地震区划、强制评估和区域评价的抗震设防要求制度体系是地震安全性评价管理体系的内在要求。建议国务院进一步加大对相关部门的督导力度,以尽快适应“放管服”改革要求。加强对社会力量参与防震减灾规范引导,进一步出台地震灾害保险相关制度,明确职责,充分调动社会力量参与,改变对财政的过度依赖,推动多层次风险分担,促进减灾能力建设。“十三五”期间国家地震烈度速报与预警工程将建成投用,地震预警信息发布等与人民群众安全和社会稳定息息相关的具体工作,亟须予以规范。

(七)保持常备不懈,提升“防大震救大灾”的应急救援能力

强化各级政府和领导干部“宁可千日不震、不可一日不防”的忧患意识和责任意识,提高防震减灾各责任主体运用法治思维、法治方式推动工作、解决问题的能力。完善各级防震减灾规划实施机制,全面提升全社会防震减灾综合能力。进一步完善各级政府的地震应急预案,国务院有关方面要高度重视省级政府制定的地震应急预案,做到预案切实能用、管用;进一步提升应急物资储备和调配能力,加强体系建设;进一步规范地震临时安置、灾后重建、理赔赔付等一系列事关灾区社会稳定,缩短灾区恢复正常生产、生活所需时间的政策性举措和工作规范。

防震减灾工作责任重大,意义深远。经济社会的繁荣发展、人民群众的美好生活,都离不开坚强有力的地震安全保障,我们要以这次执法检查为契机,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要论述,坚持以人民为中心的发展理念,弘扬生命至上、安全第一的思想,进一步抓好防震减灾法的贯彻实施,大力推进新时代防震减灾现代化建设,全面提升综合减灾能力,切实减轻地震灾害风险,为人民群众生命财产安全提供更加有力的支撑和保障。

以上报告,请审议。✘

努力把宪法实施和监督工作提高到新的水平

文 / 李 飞

加强宪法实施和监督,就是要落实宪法确立的“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这一重要原则,坚持党对一切工作的领导,坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。

我们要树立坚定的宪法自信,坚决抵制和反对鼓吹西方“宪政”概念及其模式的错误观点,坚持走符合我国国情的宪法发展道路。要在宪法统领下,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,使全面依法治国始终保持正确方向。

宪法实施离不开宪法监督,宪法监督是保证宪法实施、维护宪法权威的重要制度形式。依据宪法规定,全国人大及其常委会担负着监督宪法实施的重要职责。

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,十三届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策载入国家根本法,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定,为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力宪法保障。习近平总书记指出:“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”在中国特色社会主义新时代,要深刻认识宪法在党和国家事业中的重大作用,切实弘扬宪法精神,增强宪法意识,加强宪法实施和监督,努力把宪法实施和监督工作提高到新的水平。

一、坚持和加强党的全面领导 党的领导是中国特色社会主义最



2018年3月19日,十三届全国人大一次会议在北京人民大会堂举行第七次全体会议。这是十三届全国人大专门委员会组成人员进行宪法宣誓。摄影 / 新华社记者 庞兴雷

本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是社会主义法治最根本的保证。我国宪法在关于国家根本制度的条文中规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方

的领导核心地位。坚持和加强党的全面领导,是宪法的明确要求,也是宪法实施的重要内容,更是宪法实施的根本保证。加强宪法实施和监督,就是要落实宪法确立的“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这一重要原

则,坚持党对一切工作的领导,坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。

通过加强宪法实施和监督,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,把党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策落实到国家运行机制和各项具体制度中,确保党的领导核心作用得以发挥,确保党和人民意志得以体现,确保党和人民利益得以实现。要不断完善坚持和加强党的领导的制度规范、工作机制,充分发挥党的领导在国家治理中的制度优势,把党的领导贯彻到国家政治和社会生活各领域。进一步强化党的领导的法律权威,在全体人民中强化党的领导意识,增强坚持党的领导、维护党的领导的思想自觉和行动自觉。进一步明确一切弱化、反对、否定党的领导的言论和行为从根本上都是违反宪法的,必须从法律上进行抵制和追究。

二、在宪法统领下推进全面依法治国

坚持依法治国首先是坚持依宪治国。我国宪法是党领导人民制定的,是党的主张和人民意志的高度统一。它既不同于西方宪法,也不同于近代以来我国曾经出现的旧宪法。我们的依法治国,与西方的所谓“宪政”存在本质不同,不能以外国的坐标系来衡量我国的宪法和法治道路,更不能相互混淆、生搬硬套。实践充分证明,我国宪法以其至上的法制地位和强大的法制力量,有力保障了人民当家作主,有力促进了改革开放和社会主义现代化建设,有力维护了国家统一、民族团结、社会和谐稳定,是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法,是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。长期以来,党领导人民全面贯彻实施宪法,积极建设社会主义法治,取得历史性成就。我们要树立坚定的宪法

自信,坚决抵制和反对鼓吹西方“宪政”概念及其模式的错误观点,坚持走符合我国国情的宪法发展道路。

新时代对全面推进依法治国特别是依宪治国、依宪执政提出了新的更高要求,宪法通过修改将更好发挥国家根本法的作用。要在宪法统领下,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一,使全面依法治国始终保持正确方向。坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,最广泛地动员和组织广大人民群众依照宪法法律,通过各种途径和形式管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,保证国家各项工作都依法进行。任何组织和个人都必须在宪法法律范围内活动,都必须依照宪法法律行使权力和权利,履行职责和义务,都不得有超越宪法法律的特权。国家立法权、行政权、监察权、审判权、检察权的行使,都必须按照宪法确定的原则和程序进行。要以宪法为准绳,加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系和完善的党内法规体系,不断提高国家治理体系和治理能力现代化水平。要把宪法作为全面依法治国的根本依据,在党的领导下,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,不断深化依法治国实践,不断提高国家法治化水平。

三、以更加完备的法律推动宪法实施

宪法是国家各项制度和法律法规的总依据,在中国特色社会主义法律体系中,宪法居于核心地位,所有的法律都是依据宪法制定的,都是对宪法精神、原则和制度的具体化。在推动宪法实施方面,立法扮演着重要角色、发挥着重要作用。通过立法,宪法确立的国家重大制度、重大事项转化为具体法律制度,形成一系列行之有效、相互衔接和配合的法律规定,宪法的精神、原则

和规定得以实现和具体化。通过立法和法律实施,宪法在国家事业和社会生活各方面得到全面实施。立法过程本身就是保证宪法实施的过程。

要遵循宪法确立的制度和原则,严格依照法定权限和程序开展立法活动,坚持依法立法、依宪立法;要通过加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,全面落实宪法确立的制度和原则,以更加完备的法律推动宪法实施。这次修改宪法,作出一系列重大制度安排,包括坚持党的领导、人大制度、统一战线制度、宪法宣誓制度、国家主席任期制度、国务院管理制度、地方立法制度、监察制度等多个方面。尽快将宪法确立的重大制度安排落实到具体法律中,是贯彻实施宪法的应有之义,也是新时代推进全面依法治国的必然要求。要深入贯彻宪法修改精神,抓紧开展相关立法的立改废释工作,确保党中央确定的重大改革举措贯彻落实。要区分轻重缓急,及时调整确定立法规划计划,体现宪法精神和要求的立法项目要尽快确定和落实。要结合《中华人民共和国监察法》的颁布实施,修改完善相关法律;配合国家机构改革,做好相关法律梳理和修改工作;聚焦“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和“两个一百年”奋斗目标,有针对性地开展重点领域立法。

四、加强宪法监督,更加坚定维护宪法权威

宪法实施离不开宪法监督,宪法监督是保证宪法实施、维护宪法权威的重要制度形式。习近平总书记强调,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,切实在宪法实施和监督上下功夫。依据宪法规定,全国人大及其常委会担负着监督宪法实施的重要职责。对行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件开展备案审查,是全国人大常委会履行宪法监督职责的一项重要工作,是维护宪法法



2014年12月3日，在首个国家宪法日来临之际，民警在山东省枣庄市文化路小学“国家宪法日”系列活动中向学生们赠送宪法单行本。图／新华社发 孙中喆 摄

律权威、保障宪法法律实施的重要制度安排。党的十八届三中全会提出，健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。党的十八届四中全会提出，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。贯彻落实党中央要求，全国人大常委会不断加强备案审查制度和能力建设，加快建设全国统一的备案审查信息平台，落实“有件必备、有备必审、有错必纠”，不断加大监督纠正力度，取得明显成效。

党的十九大提出，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。这是党中央对宪法监督工作提出的新任务、新要求。这次宪法修改，全国人大“法律委员会”更名为“宪法和法律委员会”，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。要切实担负起宪法赋予的监督职责，坚决落实党中央为保障宪法实施、维护宪法权威作出的重大决策部署。抓紧建立健全合宪性审查机制，对合宪

性审查的原则、内容、标准、程序、责任等各方面、各环节作出具体规定。要始终坚持党的领导，坚持正确的政治方向，积极稳妥地推进合宪性审查工作，努力实现政治效果和法律效果相统一。严格落实“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”的规定，既做好规范性文件出台后的合宪性审查，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；也积极开展重大决策、重要规定出台前的合宪性咨询、确认等工作，为中央决策和重大改革提供有力的宪法支撑，为坚持和加强党的领导夯实宪法基础。与此同时，要健全宪法解释程序机制，适时开展宪法解释工作，强化宪法监督功能和效力。

五、加强宪法学习宣传和全面贯彻实施工作

加强宪法学习宣传教育是全面贯彻实施宪法的重要基础。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把宪法摆在全面依法治国十分突出的位置，大力加强宪法宣传教育和全面贯彻实施工作。全国人大常委会贯彻落实党中央部署要求，采取一系列有

力措施加强宪法宣传教育，推动宪法全面有效实施，取得显著成效。全国人大常委会于2014年11月1日以立法形式把每年12月4日设立为国家宪法日，为推动宪法宣传教育机制常态化提供了法律保障，并连续开展4个国家宪法日活动，弘扬宪法精神，传播宪法理念，在全社会营造学习宪法的浓厚氛围。这次宪法修改，将宪法宣誓制度在宪法中确认下来。在十三届全国人大一次会议上，习近平同志全票当选国家主席和中央军委主席，即刻进行庄严的宪法宣誓，充分彰显宪法尊严，有力弘扬宪法精神，极大鼓舞和振奋全国人民尊崇宪法、维护宪法、实施宪法的意志和决心。

宪法的根基在于内心拥护，宪法的伟力源自真诚信仰。要按照党中央统一部署，广泛持续深入开展宪法学习宣传和贯彻实施工作。要抓住“关键少数”，推动领导干部带头尊法学法守法护法用法。建立健全党员干部学习宪法的制度，加强对宪法内容的全面学习掌握，吃透宪法精神、宪法原则、宪法规定。教育党员干部尤其是领导干部带头树立宪法意识，培养宪法思维，在开展立法、作出决策的过程中，自觉以宪法为准绳，使每一项立法、每一个决策都符合宪法精神。认真落实宪法宣誓制度，弘扬宪法精神，增强国家公职人员恪守宪法、履行宪法的自觉性和坚定性。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加强宪法理论研究，丰富和发展中国特色社会主义宪法理论。继续组织好国家宪法日活动，不断丰富宪法宣传教育形式。通过立法、法律实施、宪法宣誓等各类活动，强化宪法宣传教育实效，提高全社会宪法意识，使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。✘

（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。本文原载于《求是》杂志2018年第11期。）



踏着改革的节律： 人大四十年辉煌与荣耀

文 / 本刊记者 张宝山 于浩 李小健

图 / 视觉中国

岁月如歌，沧桑巨变。弹指一挥间，2018年，我国迎来改革开放40周年。

习近平总书记指出，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。

1978年，党的十一届三中全会作出改革开放的伟大决策，将中国带入一个崭新的历史时期。

正是在这一年，我国人民代表大会制度这一根本政治制度踏上了蓬勃发展的新征程。

1978年12月13日，邓小平在中央工作会议闭幕会上讲话指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律

不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”

五天后召开的党的十一届三中全会明确提出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”

从此，拥有五千多年历史的东方大国被注入了推动时代发展和社会文明进步的新鲜血液。伴随着改革开放40年，我国人民代表大会制度跨越山河大海，一步步走向辉煌。

明镜所以照形，古事所以知今。党的十八大以来，我国新一轮改革开放已然开启，如今是风起云涌，气象万千。

在新一轮改革开放大潮中，我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，始终坚持以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为指引，坚定信念，保持定力，以更大决心、更大勇气、更大力度将新时代改革开放进行到底，持续推进人民代表大会制度与时俱进、完善发展，共同创造更加美好的明天。

翻开民主法制建设崭新篇章

十年“文革”动乱，使得我国人民代表大会制度遭到严重破坏。

这一期间，从中央到地方的各级人民代表大会几乎陷于停滞，社会主义民主法制建设也因此踟躇不前。

当历史车轮驶入1978年,被阴霾笼罩的神州大地拨云见日,一切否极泰来。

这一年,党的十一届三中全会顺利召开,实现了新中国成立以来我党历史上具有深远意义的伟大转折,开启了我国改革开放历史新时期。

党的十一届三中全会总结历史经验教训,得出的一个重要结论,就是必须加强立法,使我国尽快走上法制轨道。全会提出,为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。“从现在起,应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。”

在党的十一届三中全会春风吹拂下,我国人民代表大会制度和社会主义民主法制建设翻开崭新篇章,再度焕发出生机,迎来蓬勃发展阶段。

全国人大及其常委会迅速调整状态,勇于担当,全力以赴肩负起立法重任。就当时而言,许多领域无法可依,法制建设处于一片空白,举国上下人心思法、人心思稳、人心思进。于是,全国人大常委立法工作的主要任务就是快马加鞭制定和出台各方面急需的法律,为经济社会恢复重建、推动改革开放提供法律支撑和保障。

为了加强立法工作,1979年2月23日,五届全国人大常委会第六次会议决定设立全国人大常委会法制委员会。法制委员会由80人组成,彭真为主任,主持立法工作。1979年3月13日,全国人大常委会法制委员会正式成立,并召开第一次会议。

随后,全国人大常委会以时不我待、只争朝夕的精神推进立法工作。从1979年3月到6月底,在短短的3个多月时间内,全国人大常委会就提出了选举法、地方组织法等七部法律草案。

1979年6月18日,五届全国人大二次会议隆重举行。这是党的十一届三中全会之后召开的首次全国人代会,会



1979年7月1日,五届全国人大二次会议在人民大会堂闭幕。会议表决通过了选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法七部法律。摄影/新华社记者 崔宝林

期历时14天。除了听取和审议政府工作报告、全国人大常委会工作报告、国民经济计划草案等常规议程外,会议审议并表决通过了选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法七部法律。会议一次性表决通过七部法律,创造了最高国家权力机关的一段立法传奇,在我国社会主义民主法制史上留下了浓墨重彩的一笔。

七部法律的内容涉及国家、社会生活的方方面面,对于“文革”之后的中国民主法制建设而言意义重大而非凡。其中,选举法和地方组织法确立了我国国家政权基础,刑法和刑事诉讼法确立了我国的刑事法律制度,人民法院组织法和人民检察院组织法重建了我国的司法体制,中外合资经营企业法则打开了我国对外开放的法律之门。

对于七部法律的通过,邓小平深刻指出:“民主和法制,这两个方面都应该加强,过去我们都不足。要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的,没有健全的法制也是不行的。我们吃够了动乱的苦头。这次全国人大开会制定了七个法律。……这是建立安定团结政

治局面的必要保障。”时任全国人大常委会法制委员会主任彭真表示,七部法律的贯彻施行,迈出了加强和健全我国社会主义法制的一大步。

在当时地方各级人大没有常委会、没有立法权的情况下,五届全国人大二次会议通过了选举法和地方组织法两部法律,对选举制度和地方政权组织制度作出了重要修改。修改内容包括第一次以法律形式确定县级以上地方人大设立常委会;第一次以法律形式赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会立法权,第一次以法律形式明确实行差额选举,第一次以法律形式规定直接选举人大代表的范围扩大到县级,等等。所有这些立法安排和制度设计,都是深刻总结历史经验、健全地方政权体制、适应改革开放发展要求的重要举措,是发展社会主义民主、保障人民当家作主的客观要求,是人民代表大会制度的一次重大发展和完善。

有了法律的保障,地方人大进入全新阶段。1979年8月14日,西藏自治区第三届人民代表大会第二次会议选举产生常委会,在全国率先设立省级人大常委会。同月,青海省第五届人民代表大

会第二次会议选举产生常委会,成为全国第二个设立省级人大常委会的省份。

1979年9月13日,五届全国人大常委会第十一次会议通过决议,各省、自治区、直辖市可在1979年设立人大常委会。此后,新疆、河南、北京、江苏、浙江、福建、湖南、广东、江西、上海等20个省、自治区、直辖市先后在年内设立了人大常委会。其他7个省级人大于1980年召开会议,设立人大常委会。

与此同时,我国于1979年下半年在县、自治县、不设区的市和市辖区进行直接选举试点的基础上,产生了首批66个县级地方人大常委会。

1980年2月5日至12日,五届全国人大常委会第十三次会议在北京召开。会议根据选举法有关规定,通过《关于县级直接选举工作问题的决定》。1980年下半年,全国范围的县级直接选举工作全面展开。

1981年6月27日,党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确强调:“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设,使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关。”

到1981年底,全国县级以上地方人大全部设立了常委会。

紧跟改革开放大潮,地方立法扬帆起航。1979年11月29日,新疆维吾尔自治区五届人大常委会第二次会议通过了《新疆维吾尔自治区人民政府关于继续推行维吾尔、哈萨克新文字和同时使用维吾尔、哈萨克老文字的决定》、《关于加强集市贸易管理的布告》和《关于加强边境管理区安全保卫工作的通告》3个地方性法规,这是我国最早由省级人大常委会制定的地方性法规。此后,各地人大常委会制定了大量各具特色的地方性法规和规章,在改革开放和现代化建设中发挥了重要的、独特的作用。可以说,地方立法发端于改革开放,亦伴随于改革开放全过程。

推进改革开放和民主发展,保障党

中央决策部署落地生根,需要全国上一盘棋,需要各族人民勠力同心。就此,全国人大常委会改革创新工作机制,加强对地方人大常委会的指导,同时注重联动,形成合力。1980年4月8日至16日,五届全国人大常委会举行第十四次会议,首次邀请各省、自治区、直辖市人大常委会负责人列席会议。此后,这一工作机制沿用至今。

随着思想大解放和法制意识增强,全社会的民主观念也日益提升。1980年8月30日至9月10日,五届全国人大三次会议在北京举行。会议讨论了制定发展国民经济长远规划和继续推进经济体制改革等问题。在这次大会上,170多名北京团全国人大代表就新中国成立以来,投资最大的“上海宝钢工程建设问题”向冶金部提出质询。这成为全国人大历史上第一起质询案。

著名的、影响深远的“八二宪法”正是在这个时期制定的。1980年9月,五届全国人大常委会委员长叶剑英担任宪法修改委员会主任委员。由于经过了不堪回首的“文化大革命”,1982年4月26日,宪法草案一经交付全国人民讨论,便引起全民热情参与。根据人民群众的意见,宪法修改委员会对草案作了近百处的补充和完善。同年12月4日,代表们在五届全国人大五次会议上对宪法修改草案进行认真审议后,表决通过了《中华人民共和国宪法》,即“八二宪法”。叶剑英委员长在大会上讲话指出:“大会通过的宪法,是新中国建立以来最好的一部宪法。”

经过千锤百炼,“八二宪法”科学地总结了我国社会主义发展的历史经验,反映了10亿人民的共同意志和根本利益,成为我国在改革开放和社会主义现代化建设新时期的一部比较完善的宪法,是名副其实的治国安邦总章程。“八二宪法”的制定,标志着我国社会主义民主法制建设迈上新台阶。

五届全国人大五次会议还表决通过了重新起草的全国人大组织法。这部

法律的一项重要规定明确,全国人大代表可以依法提出议案或建议、批评和意见,不再采用大会提案的形式。从那以后,实行多年的代表“提案”制度退出历史舞台,而新的代表议案和建议制度则在改革发展中坚持下来,成为有效反映社情民意和发挥代表作用的制度保障。

为经济体制转轨提供法律保障

20世纪80年代初至90年代初,全国人大及地方各级人大在改革开放思想解放的大潮下进行了许多民主探索和尝试。这一时期,是中国法制建设打基础的时期,以宪法为统领,民事、刑事、行政、国家机构和诉讼等方面的一系列基本法律和单行法律制定施行,中国特色社会主义法律体系框架初步构建起来,实现了从“无法无天”到基本有法可依的转变。

1986年8月3日,中央电视台播出一则新闻,沈阳市政府召开新闻发布会,宣告沈阳市防爆器械厂破产倒闭。在计划经济体制尚未打破的年代,这一消息犹如一块巨石,在无数人心中激起了巨大的波澜。铁饭碗真的打破了,当时很多人心里都充满着不解与困惑。

事实上,为了突破改革困境,早在这一消息宣告前的一个半月,企业破产法草案已经提请全国人大常委会审议。经过数次激烈的讨论后,1986年12月2日,六届全国人大常委会第十八次会议以试行法的形式通过企业破产法。作为现代市场经济秩序基石之一的企业破产制度确立起来,企业破产法在中国新旧经济体制转轨的关键时刻,起到了独特的历史作用。

由法律推动的改革,不仅在经济领域推行,也深入到政治领域。吉林省梨树县的农民在不指定任何候选人的情况下,完全自主地选举村委会主任,东北的农民们把这种选举方式形象地叫作“海选”,也就是说,像大海里捞针一样精心选择自己的当家人。

从20世纪80年代初起,随着村民

委员会在各地农村纷纷诞生，中国基层农村彻底告别了延续几十年、由上级直接指派村官的治理模式，踏上了一条民主自治的新路。当年，这一对传统体制的巨大挑战曾引来一片怀疑和指责，为这场深刻的政治体制改革提供法律保障的，是一部叫作村民委员会组织法的试行法律。

1987年，村民委员会组织法草案提请全国人大常委会审议，在常委会会议上引发了巨大争论，反对者列举各种反对意见，如“农村失控”“农民素质差”，等等。由于意见不一、争议激烈，法律草案提请全国人民代表大会审议，经全国人大授权后又返回全国人大常委会审议。就在立法陷入僵局的关键时刻，时任六届全国人大常委会委员长的彭真以非凡的政治勇气挺身而出，发出了“不搞民主，中国就没有希望”的呐喊。

1987年11月24日，在六届全国人大常委会第二十三次会议上，村民委员会组织法以试行法的形式出台，“草根民主”破土而出，中华大地从此诞生了一个如彭真委员长所说的世界上最大的“民主训练班”。从此，中国农村基层的治理机制发生了翻天覆地的变迁，中国农民的民主意识和权利观念有了质的飞跃。对亿万中国农民而言，民主自治成为了一项法定权利。

在立法推动和保障改革的同时，各项急需的、重要的、基本的法律也在紧锣密鼓地制定着。七届全国人大常委会委员长万里谈到立法工作时说：“要使我国社会内部的各种关系逐步法律化，使各种经济活动和社会活动都能以法律为准绳。”

1988年，一位叫包郑照的浙江农民成为轰动一时的新闻人物。这一年3月，勇敢的包郑照因不服苍南县政府强行拆除其楼房的处罚决定，几经周折，成为共和国历史上第一个将县政府推上被告席的农民。

在有着数千年封建专制主义传统的中国，普通百姓一向畏惧告官、耻于

告官。正因如此，农民包郑照的惊天一举，令无数新闻传媒为之沸腾，也让长期信奉“民不可以告官”的中国人为之深深震撼。然而当时的人们并不清楚，就在包郑照打官司之前，全国人大的立法工作机构已经在酝酿全面建立“民告官”法律制度。

20世纪80年代后期，刑法、民法通则均已制定出台，但行政立法尚是空白，全国人大将立法重心转向行政立法。

1987年10月25日，党的十三大召开，主张实行民主政治，这成为行政立法的催生素。1989年4月4日，行政诉讼法在七届全国人大二次会议上“呱呱坠地”。这一消息在全世界都引起了强烈反响，海外有媒体发表评论说：“这是中国现代法制的真正开端。”

行政诉讼法在中国历史上破天荒地确立了“民告官”的法律制度，是依法治国、依法行政、保护人权的重要一步，具有里程碑意义。自行政诉讼法开始，一系列行政方面的法律开始制定，国家赔偿法、行政处罚法、行政监察法、行政复议法、行政许可法、行政强制法、监察法等先后出台，规范和监督行政权力的一条龙式法律制度已经形成。

随着改革开放的进行，大量私营经济、个体经济等多种所有制经济形式出现。为了配合改革开放的需要，1988年4月，七届全国人大一次会议对“八二宪法”作出第一次修改，明确规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”

宪法修正案确立了私营经济的法律地位和政策，私营经济和民营经济自此获得了进一步的发展，对社会作出了巨大的贡献。与此同时，土地也随着商品经济的发展进入了市场，房地产热和开发区热开始呈现。为了使土地买卖合法，宪法修正案对此也进行了规定，土地使用权商品化获得法律承认。

在改革开放的大潮中，人大关于重大事项决定权的行使，对改革发展起着重要的推动作用。1988年4月，七届全国人大一次会议通过关于设立海南省的决定和关于建立海南经济特区的决议。1992年4月3日，七届全国人大五次会议通过关于兴建长江三峡工程的决议。

与此同时，人民代表大会制度和人大工作得到了重大发展，人大进入了共和国成立以来第二个最好的历史时期，法律赋予各级人大及其常委会的监督权开始行使，并日见刚性。

对宪法和法律实施的监督，是全国人大及其常委会的一项重要职权。1987年，全国人大常委会办公厅和国务院办公厅联合发出通知，规定了地方性法规、自治条例和单行条例报备案的时间、内容、方式，规范性文件备案工作有了新的发展。

全国人大在对地方性法规开展备案审查的同时，还支持 and 督促一些地方或部门纠正违反宪法和法律的具体行为。1987年，湖北省兴山县建阳坪乡人代会就筹资办学问题作出一项决议，规定全乡的教育附加费一律分摊到学生头上，由教师找学生家长征收。这一决议公布后，引起学生家长强烈不满。兴山县人大常委会召开会议，经过审议认为，这个决议不符合义务教育法的规定，决定予以撤销。

地方人大及其常委会也注意纠正本行政区域内发生的违法现象。1985年11月，河南省长葛县县委个别领导干部不经县人大及其常委会讨论决定，擅自免去县人民法院院长和副院长的职务。河南省人大常委会经过调查，督促县委、县人大常委会纠正了这一违法决定。

人大及其常委会对“一府一委两院”工作的监督，是代表人民进行的具有法律效力的监督。工作监督是人大及其常委会的另一项重要监督职权，即监督行政、监察、审判、检察机关的工作。改革开放以来，工作监督开展得日趋活跃。

执法检查作为法律监督的一种方式,在20世纪80年代初期,由安徽、浙江、江苏等地人大开始探索实施。90年代初,全国人大开始组织执法检查,1993年八届全国人大常委会出台《关于加强法律实施情况检查监督的若干规定》,执法检查步入有法可依的轨道。

审查批准预算决算和监督预算执行,是宪法赋予人大及其常委会的一项重要职权。1994年,八届全国人大常委会先后通过预算法、审计法,强化预算法律约束力。1998年,九届全国人大常委会设立预算工作委员会,协助承担审查预算及其调整方案、监督预算制定等工作。在全国人大常委会加强对中央财政预算监督的前后,一些地方人大常委会也着手建立对地方预算的监督机制。

1987年和1989年,全国人大常委会会议事规则和全国人大议事规则先后出台,人民代表大会制度日臻完善。再好的制度也需要有合格的人来遵守执行,人大代表是遵守执行这一政治制度的核心人群。1992年4月3日,代表法在七届全国人大五次会议上获得通过。从普遍、平等、直接选举和间接选举相结合的基本原则,到差额选举和普遍无记名投票的规定,在改革开放的大潮中,人大代表的选举制度逐步完善,代表们的素质明显提高,依法履职的能力显著提升。

法治建设实现伟大跨越

1992年初,邓小平视察南方,提出“计划和市场都是手段”的重大论断和“三个有利于”的判断标准,系统回答了长期困扰和束缚人们思想的一些重大问题。同年10月,党的十四大首次明确提出,经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,标志着我国改革开放和现代化建设进入新的发展阶段。

1993年3月,八届全国人大一次会议对“八二宪法”作出第二次修改,首次将“坚持改革开放”载入宪法,首次提出“国家实行社会主义市场经济”,将“国营经济”改为“国有经济”,将我国农村集体



2005年9月27日,个人所得税工薪所得减除费用标准立法听证会——立法法规定听证制度以来全国人大常委会立法中的第一次听证会在北京举行。摄影/中新社记者 廖文静

所有制的合作经济的主要形式从“人民公社”改为“家庭联产承包责任制”。宪法修正案明确规定,“国家加强经济立法,完善宏观调控”,以国家根本法的形式提出了加快市场经济立法的历史使命。

当选八届全国人大常委会委员长的乔石提出,要把经济立法作为第一位的任务,争取在届内“大体形成社会主义市场经济法律体系框架”。

20世纪80年代初,在中国销声匿迹了近三十年的“公司”,以惊人的速度苏醒并蔓延开来。这一时期兴起的“公司热”,既为经济生活注入了空前的活力,也因为缺乏规范引起了很大的混乱。

1993年,公司法经全国人大常委会审议通过。此后,国家有关部门对不符合法律规定的公司进行了改组和调整,不仅结束了公司无法可依的状态,也为现代企业制度的改革奠定了法律基础。这一年,以公司法出台,经济合同法修订,消费者权益保护法、反不正当竞争法制定为标志,大规模的市场经济立法拉开序幕。

同时,全国人大及其常委会制定和修改了刑事、诉讼、社会等方面的重要法律。社会主义市场经济法律体系框架初步构筑起来,为社会主义市场经济的培育和发展提供了重要的法制条件。

1997年3月14日,八届全国人大五次会议审议通过关于批准设立重庆直辖市的决定。同是这一年的7月1日,香港回归祖国,为加强对香港特别行政区基本法实施中的有关问题进行研究,全国人大常委会设立香港特别行政区基本法委员会。两年后澳门回归,全国人大常委会设立澳门特别行政区基本法委员会。

1997年9月,党的十五大明确提出“依法治国、建设社会主义法治国家”的战略目标,并首次提出“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”,共和国的立法事业从此进入了全面提高的新阶段。

九届、十届、十一届全国人大及其常委会贯彻党中央决策部署,紧紧围绕形成中国特色社会主义法律体系这一目标继续努力,有计划、有重点、有步骤地开展立法工作。

1998年3月,李鹏在当选九届全国人大常委会委员长伊始,就提出要继续以经济立法为重点,抓紧制定和完善社会主义市场经济方面的重要法律,制定和完善保障人民当家作主、深化行政体制改革和规范行政行为的法律以及其他方面的法律。

1998年10月,经过大幅度修改完善的证券法草案再次提请九届全国人

人大常委会审议,这一年年底,证券法在经过长达六年之久的起草和审议后,终于破茧而出。

1999年3月,九届全国人大二次会议对“八二宪法”作出第三次修改,将“依法治国”写入宪法,把建设法治国家确立为国家治理的基本方略。在我国改革开放全面推进的形势下,将中国特色社会主义各项事业纳入法治轨道。

2000年3月,九届全国人大三次会议通过立法法,全面系统地规定了国家立法体制和立法程序,健全国家立法制度,维护国家法制统一。

在加强立法工作的同时,“提高立法质量”成为更高要求。立法民主化是提高立法质量的一条重要途径。2001年1月11日,婚姻法草案在《人民日报》登载,征求公众意见。全社会参与婚姻法修订的热潮,在共和国立法史上留下了难忘的一页。

中国立法的大门已经向公众敞开,立法机关通过多种形式集民智、求共识,中国的立法牵动着每一个公民的心。可以说,人民大会堂里的每一项表决,都凝聚着亿万民众的热情与智慧。通过网络和媒体向社会公开法律草案,广泛征求人民群众意见,已经成为中国立法的规定动作。

2001年11月11日,随着一声槌响在卡塔尔首都多哈发出,中国敲开了世界贸易组织的大门。为了使国家法制符合世贸组织的规则要求和中国政府的“入世”承诺,在此之前的1999年3月,随着统一的合同法诞生,中国已经拉开了“入世变法”的序幕。其后,随着三大涉外企业法、三大知识产权基本法的修订,以及一系列经济贸易法律的制定或修改,中国的法制进一步与世界接轨。

2002年11月,党的十六大召开,宣告中国社会主义市场经济体制初步建立。2004年3月,十届全国人大二次会议对“八二宪法”进行第四次修改,进一步明确国家对发展非公有制经济的方针,顺应生产力发展的客观要求。

2003年起,行政许可法、物权法、反垄断法、侵权责任法、社会保险法、劳动合同法、企业所得税法、反洗钱法、企业国有资产法、银行业监督管理法、食品安全法、公务员法、企业破产法、物权法、企业所得税法、劳动合同法、突发事件应对法、就业促进法、劳动争议调解仲裁法、侵权责任法、社会保险法、涉外民事关系法律适用法……一大批在法律体系中起支架作用的重要法律制度出台,为如期形成中国特色社会主义法律体系打下重要基础。

法律体系要求和谐统一,随着改革实践的发展,有的法律已明显不适应经济社会发展需要,法律清理就成为不可或缺的重要方式。2004年,十届全国人大常委会在法制工作委员会专门增设法规备案审查室,进一步充实备案审查工作力量。2009年,全国人大常委会采用“打包立法”的方式,对法律进行了一次集中清理,一揽子对一批法律的条文作出修改。

在立法工作中,人大时刻关注着百姓民生。2005年9月,全国人大有关部门举行个人所得税工薪所得减除费用标准立法听证会,广泛吸纳民众意见,为日后提高个人所得税起征点打下基础。2005年12月,十届全国人大常委会第十九次会议决定,《中华人民共和国农业税条例》自2006年1月1日起废止,标志着中国农民告别延续2600多年的“皇粮国税”,有效减轻了农民负担。

中央立法高歌猛进的同时,地方立法也在蓬勃发展。1979年7月出台地方各级人大和地方各级人民政府组织法,首次赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力。此后,随着立法制度的一系列改革,地方人大的立法权不断扩大和完善。多年来,地方人大不仅根据中央立法出台了许多执行性的法规,而且创造性地拾遗补缺、先行先试,填补了中央立法的空白。

2005年6月,中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥

全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》,为新时期人大工作指明了方向。

为规范监督工作制度和程序,全国人大常委会从1986年开始酝酿制定监督法。2006年,十届全国人大常委会通过各级人民代表大会常务委员会监督法,为人大加强监督工作提供了重要法律依据。

结合听取和审议执法检查报告、“一府两院”专项工作报告,全国人大常委会自2010年起探索开展专题询问。十一届全国人大常委会第十五次会议期间,结合听取审议中央决算报告和审计工作报告第一次开展专题询问。此后,专题询问工作全面展开,逐步完善并形成机制。

2010年3月,修改选举法的决定经十一届全国人大三次会议表决通过。修改后的选举法规定,城乡按相同人口比例选举人大代表。随之,全国人大和地方各级人大积极创新代表工作机制,不断加强和改进代表工作,使代表作用得到更好发挥,为保证人民代表大会制度有效运转、不断提高人大工作水平,发挥了重要作用。

2011年3月10日上午,十一届全国人大常委会委员长吴邦国向出席十一届全国人大四次会议的近三千名全国人大代表和世人宣告:一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依,党的十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标如期完成。

这是我国社会主义民主法治建设史上的重要里程碑,是中国特色社会主义制度逐步走向成熟的重要标志。中国



2018年11月22日,“伟大的变革——庆祝改革开放40周年大型展览”在中国国家博物馆举行。该展览自11月13日开幕以来,吸引了大批观众前来参观。图/视觉中国

特色社会主义法律体系的形成,实现了建设社会主义法治国家进程中一次历史性的伟大跨越。

市场经济走向法治、政府行政走向法治、立法活动走向法治、监督工作走向法治,国家经济、政治、文化和社会生活的各个方面走向法治,站在新起点,国家权力机关又向促进经济社会持续健康发展的新目标阔步前进。

吹响全面依法治国的“号角”

“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”随着中国特色社会主义法律体系的形成,我国社会主义民主法治建设又站在了一个新的更高的起点上。面对新形势新任务,立法工作如何完成转型升级?如何为建设法治中国、推进国家治理体系和治理能力现代化提供更多的法律支持?

为交出一份人民满意的答卷,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历

史性变革。在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上,习近平总书记强调,要毫不动摇坚持人民代表大会制度,也要与时俱进完善人民代表大会制度。

“没有全面依法治国,我们就治不好国、理不好政,我们的战略布局就会落空。”习近平总书记强调。

党的十八届四中全会专题研究全面依法治国问题,作出了中国共产党历史上第一个关于加强法治建设的专门决定,在我国法治史上具有重大的里程碑意义。此后,一系列重大举措有力展开,汇聚起推进社会主义民主法治建设的磅礴伟力,展现出建设社会主义民主法治国家的宏伟气象。

制定良法,是依法治国的逻辑起点,也是时代赋予立法者的神圣使命。十二届全国人大及其常委会不断增强坚持党对立法工作的领导的思想自觉和行动自觉,努力将习近平总书记关于全面依法治国特别是立法工作的新理念新思想新战略贯穿立法工作的全过程,坚持健全重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度,使立

法工作始终沿着正确方向推进。

“党的十八大以来,全国人大及其常委会秉持科学立法、民主立法、依法立法的精神,制定或修改的每一部法律都堪称精品,每一部法律都显示了高超的政治智慧,每一部法律都装满了百姓的心愿,每一部法律都表达了立法者尊崇民意、追求完美的精神境界,每一部法律都是全面依法治国进程中一个坚定而又有力的足印。”研究人大工作的专家指出。

纵观40年人大立法,党的十一届三中全会作为改革开放的开端,是改革催生了法治,党的十八届三中全会和四中全会则构成了相得益彰的姊妹篇,是法治引领、推动和保障改革,体现了“破”和“立”的辩证统一。

位于宁夏回族自治区银川市的新水桥村,2015年推进农村集体产权制度改革,成立了宁夏新水桥实业有限公司,由于村委会没有法人地位,企业发展一度陷入困境。

“没办法认定我们的身份。我们在给物业公司还有劳务公司,包括合作社出资的过程中,非常艰难。”大新镇新水

桥村党总支书记王绍利把这个难题反映给前去调研的全国人大常委会民法总则立法调研组。

2017年3月15日,民法总则应运而生,其中设立的“特别法人”制度,赋予农村集体经济组织和村委会法人资格,一举破解发展之困,实现了集体资产的盘活。

“作为法律委员会的一员,我既感到欣慰,又抑制不住内心的激动。我们必须明白,是我们所处的伟大时代塑造了民法总则,我们更要坚定信念,以民法总则为开篇的民法典一定会无愧于更加伟大的时代。”十二届全国人大法律委员会主任委员乔晓阳说。

在立法中,为了让每一部法律都立得住、行得通、真管用,“高质量”“精细化”成为全国人大及其常委会立法工作新常态。委员长带头深入基层、调查研究、问法于民;委员长亲自参加常委会会议的分组审议;增加法律草案的审次和延长会期,审议发言人数屡创新高;法律草案向社会公开征求意见,积极建立公众意见采纳反馈机制;“前评估”成为立法工作中的一道必经工序;基层立法联系点的建立,打通了立法机关与百姓联系的“最后一公里”;建立健全立法专家顾问制度,让更多的专家为立法“支招”……

加强宪法实施和监督,设立国家宪法日,建立宪法宣誓制度,决定特赦部分服刑罪犯,制定国家勋章和国家荣誉称号法、国旗法,依法对香港基本法第一百零四条作出解释,对4778件规范性文件进行备案审查等,为维护宪法权威和尊严作出不懈努力;

贯彻落实总体国家安全观,制定出台国家安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国家情报法、核安全法等安全领域重要法律,营造了改革开放进程中安全的国内国际环境,坚决维护了国家主权、安全、发展利益;

围绕建设市场经济体系,制定或修改了资产评估法、反不正当竞争法、中小企业促进法等法律,进一步完善了市场经济法律制度,多层次适应经济发展需求;

全面加强生态环境保护领域立法,制定和修改了环境保护法、土壤污染防治法、大气污染防治法、水污染防治法、海洋环境保护法等,构建起最严格的生态环境保护法律制度;

为提高民生福祉,修改了食品安全法、人口与计划生育法、红十字会法、教育法、高等教育法、民办教育促进法等,制定了慈善法、反家庭暴力法、特种设备安全法、中医药法等法律。

经济社会发展的步伐行进到哪

里,立法就要跟进到哪里。2015年3月,十二届全国人大三次会议通过关于修改立法法的决定,赋予所有设区的市地方立法权。从此,我国享有地方立法权的主体在原有31个省、区、市和49个较大的市基础上,又增加了274个。

经山东省人大常委会批准,2015年8月1日起,潍坊市拥有了地方立法权。潍坊作为我国著名的农业大市,农产品质量安全是潍坊品牌农业的生命线。在拥有了立法权后,潍坊市人大常委会制定出台《潍坊市禁用限用剧毒高毒农药条例》,成为该市制定的第一部法规,也是国内首部规范剧毒高毒农药管理使用的地方性法规。

常制不可以待变化,一途不可以应无方。改革是活跃的、动态的,而法治是审慎的、稳定的,需要举国上下正确认识和把握改革与法治的关系。

“改革和法治相辅相成、相伴而生。”“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮。”“要加强重要领域立法,确保国家发展、重大改革于法有据,把发展改革决策同立法决策更好结合起来。要坚持问题导向,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性,发挥立法引领和推动作用。”习近平总书记的一系列重要论述,为改革开放和法治建设紧密结合、协调推进指明了努力方向,提供了基本遵循。

“全国人大及其常委会坚持立法决策和改革决策相衔接、相统一,通过制定新法律、修改相关法律、作出授权决定等方式,积极发挥立法引导、推动、规范、保障改革的作用,在确保重大改革于法有据、有序进行方面做了大量工作。”全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀说。

为适应深化财税体制改革、建立现代财政制度的要求,对预算法作出较大幅度的修改完善;为落实税收法定原则,制定烟叶税法、修改企业所得税法等;围绕深化文化体制改革,制定公共文化服务保障法、电影产业促进法等;为推进自由贸易试验区建设,分别授权



2014年12月28日,十二届全国人大常委会第十二次会议表决通过了关于授权国务院在中国(广东)自由贸易试验区、中国(天津)自由贸易试验区、中国(福建)自由贸易试验区以及中国(上海)自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定。图/视觉中国

国务院在上海自由贸易试验区和广东、天津、福建自由贸易试验区以及上海自贸区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批……2013年以来,共作出20多件授权决定和改革决定,为深化改革、扩大开放,加快转变政府职能提供了有力法律保障。

徒善不足以为政,徒法不能以自行。好的法律真正落地生根、发挥作用,需要有力的执行和有效的监督。十二届全国人大常委会秉持正确监督、有效监督的总要求,选择好角度、掌握好尺度、把握好力度,频频出手,精准发力,实现了人大监督的提质增效。

从听取和审议关于供给侧结构性改革、环境保护、脱贫攻坚、司法改革、国家财政教育资金分配和使用、文化遗产等方面情况的报告,到开展药品管理法、产品质量法、著作权法、固体废物污染环境防治法、网络安全法、种子法执法检查;从听取和审议计划、预决算及审计监督报告,到开展专题询问……最高国家权力机关通过一个个成功的监督范例,让公众充分感受到人大监督的“刚性”品格和亲民本色。

特别是在十二届全国人大常委会委员长张德江的领导下,全国人大常委会监督工作展现出一大亮点:以执法检查为着力点,探索形成了综合运用执法检查、审议报告、专题询问等多种监督手段的“全链条”监督模式,开启了人大监督工作新局面。

“国务院副总理代表国务院到人大常委会作报告并到会应询,是一个非常好的气象。总理和副总理都是人大投票决定的,应该对人大负责。”在专题询问中,十二届全国人大常委会委员吴晓灵对这样的监督力度很满意。

“郡县治,天下安。”2015年6月,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。同年9月,全国人大常委会办公厅召开加强县乡人大工作和建设座谈会。

十二届全国人大常委会委员长张

德江在座谈会上强调,要全面提高县乡人大依法履职工作水平,开好县乡人大会议,正确把握和加强人大监督职能,依法讨论、决定重大事项,认真做好人事选举任免工作;要切实加强县乡人大建设,健全县级人大组织机构,加强街道人大工作机构,积极发挥乡镇人大主席团和主席、副主席的作用。

此后,全国人大常委会及时修改地方组织法、选举法、代表法,重点对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作出修改完善,为加强县乡人大工作和建设提供法律依据和保障。

最美的风景在基层。陕西省安康市旬阳县神河镇人大主席朱真军与镇人大工作打了近20年交道,亲历了镇人大工作规范化建设整个过程。“以前担任镇人大主席,有一种‘光杆司令’的感觉,无法有效开展人大工作。现在不一样了,镇人大工作有了明确要求,工作基础得到夯实,日常履职得到规范。”

2016年9月13日,十二届全国人大常委会临时召开第二十三次会议,采取创制性方式妥善处理辽宁拉票贿选案的有关问题。同年,设立了全国人大专门委员会分党组,加强了专门委员会党的工作和建设。建立并落实委员长会议组成人员、常委会委员联系代表制度,完善代表联系群众制度,推动建立代表联系人民群众的工作平台和网络平台,健全代表意见建议处理反馈机制……全国人大常委会通过创制性安排和创新性举措,不断完善改进人大各项工作。

创造属于新时代的辉煌业绩

改革的春天,风景独好;盛世的大国,华彩溢彰。

“我宣誓:忠于中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行法定职责,忠于祖国、忠于人民,恪尽职守、廉洁奉公,接受人民监督,为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国努力奋斗!”2018年3月17日上午,当选中华

人民共和国主席、中华人民共和国中央军事委员会主席的习近平总书记,抚按宪法、紧握右拳,庄严宣誓。

这是中华人民共和国历史上国家主席首次进行的宪法宣誓,也是宪法宣誓制度实行以来首次在全国人民代表大会上举行宪法宣誓仪式。

此后,新当选的全国人大常委会委员长栗战书进行宪法宣誓。新当选的全国人大常委会副委员长、秘书长集体进行宪法宣誓。

“在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,中国人民完全有信心、有能力实现中华民族伟大复兴的中国梦。”栗战书说,十三届全国人大及其常委会要认清使命、奋发有为,切实肩负起新时代长期坚持、不断完善人民代表大会制度的崇高使命。

观时制法,因事制礼。人大工作紧扣贯彻落实党中央重大决策部署。

十三届全国人大一次会议表决通过的宪法修正案,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策载入国家根本法,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定,这是保证党和国家长治久安的顶层设计和制度安排,为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供了有力宪法保障。

法学专家徐显明认为,将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法,使党的指导思想转化为国家意志和国家指导思想,成为全民共同的思想基础,是国家和民族进步的巨大思想动力。

在宪法修正案通过表决的九天后,监察法的出台成为全面依法治国大背景下国家监察体制改革的重要一环,以法律的形式总结、固化了监察体制改革实践成果,实现了立法与改革相衔接。

在全国人大换届大会上审议通过宪法修正案和监察法这两项重大立法议程,多年未见,成为十三届全国人大立法工作开局时刻的浓墨重彩之作。



2018年7月10日，十三届全国人大常委会第四次会议举行联组会议，就大气污染防治法执法检查报告进行专题询问。全国人大常委会委员长栗战书主持专题询问并讲话。摄影/中新社记者 杜 洋

2018年是改革开放40周年，纪念改革的最好方式，就是将改革进行到底。十三届全国人大一次会议表决通过了十三届全国人大设立10个专门委员会的决定，其中新设社会建设委员会，十二届全国人大的两个专门委员会“法律委员会”“内务司法委员会”分别更名为十三届全国人大“宪法和法律委员会”“监察和司法委员会”。通过了关于国务院机构改革方案的决定，本次国务院机构改革力度之大，影响面之广，触及的利益关系之复杂，十分少见。

新加坡《联合早报》评价此次机构改革“20年来力度最大”。塞浦路斯欧洲大学校长古里亚莫斯高度评价此次机构改革的深远意义，“作为世界经济贡献者和国际秩序的构建者，中国深化机构改革意义非同寻常。”

民有所呼，我有所应。人大工作紧扣回应人民群众重大关切。

环境就是民生，蓝天也是幸福。良好的生态环境既是广大人民群众的热切期盼，也是全面建成小康社会重要的衡量标准之一。十三届全国人大常委会

开局之年果断出手，聚焦大气污染防治工作，剑指大气污染防治法实施中存在的种种问题，找出病灶，对症下药。

栗战书委员长率先垂范，亲力亲为。从组成高规格的执法检查阵容，到实现检查全覆盖、无死角；从执法检查、审议、专题询问三者联动，打出人大监督的“组合拳”，到充分发挥人大代表、群众和专家学者的作用；从创新人大监督形式，到努力提升人大监督实效；从“特事特办”，加开一次全国人大常委会会议，到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定。

连任三届全国人大常委会委员的刘健敏说：“这次执法检查之深入、针对性之强、力度之大，揭露问题之尖锐，提出建议之务实，是历史之最。”

2018年8月16日，福建省十三届人大常委会第五次会议表决通过《福建省人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战 持续推进国家生态文明试验区建设的决议》，落实速度称得上“马上就办”。

针对社会广泛关注的“执行难”、民事诉讼和执行活动的法律监督问题，全国人大常委会对“两高”专项工作报告进行专题询问，在人大监督工作中尚属首次。

“这次专题询问是一次政治考试、法律考试和检察机关履职的现场考试。通过向全国人大常委会作专题报告、接受询问，进一步让我们找准了今后应该采取改进的重点，也让我们感受到了工作中存在的不足。”最高人民检察院检察长张军在应询时说。

人民对美好生活的向往，就是人民的奋斗目标。为保障人民群众“舌尖上的安全”，全国人大常委会对农产品质量安全法实施情况进行了执法检查；为摸清国有资产“家底”，首次听取国有资产管理情况的综合报告和金融企业国有资产的专项报告；为保障人民群众的身体健康和生命安全，全国人大常委会通过执法检查，给传染病防治工作“开药方”……

直面问题、动真碰硬，充分发挥“法律巡视”监督利剑作用，成为新时代全国人大常委会监督工作的一个显著特点。

民心所向，人大所向。人大工作紧抓厉行法治、推进全面依法治国。

近年来，通过网络、书刊等媒介歪曲历史特别是近现代史，丑化、诋毁、贬损、质疑英雄烈士，沉渣泛起。立法保护英雄烈士的呼声不断高涨。2017年全国两会上，有251人次全国人大代表、全国政协委员和一些群众来信提出，建议通过立法加强英雄烈士保护。

在这样一个背景下，把对先烈们的崇敬与感恩之情落于立法之上，对他们的合法权益进行全方位的保护，对各种违法行为予以强有力的回击，成为最广泛的社会共识。英雄烈士保护法适时出台，顺应民意、合乎民心。

2018年9月28日，陕西省西安市雁塔区人民法院对叶挺烈士近亲属起诉西安摩信息技术有限公司名誉侵权一案一审公开宣判，判决该公司在国家新闻媒体上予以公开道歉，消除其侵权行为造成的不良社会影响，并判决被告西安摩公司向原告支付精神抚慰金10万元。

以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉，损害社会公共利益的，依法承担民事责任……英雄烈士保护法成为一部被社会各界人士形容为“向亵渎英烈行为亮剑”、弘扬社会主义核心价值观的法律。

“越过长城，走向世界。”1987年9月14日，从北京向海外发出的中国第一封电子邮件，打开了中国人使用互联网的序幕。如今，在线购物、在线学习、网上挂号、网络点餐……互联网生活走进“寻常百姓家”。

对于电子商务，有一句话描述得非常恰当：只有我们想不到，没有网上买不到。的确，电子商务的悄然兴起和快速发展，颠覆了传统的消费方式，并对经济和社会发展产生了深刻的影响。历经五年打磨和四次审议，2019年，电子商务法将正式进入百姓生活，标志着电子商务全面步入法治轨道，不再是法外之地。

“中国的互联网企业，都是在改革

开放的大潮中成长起来的。国家对互联网产业发展的包容和支持，是互联网企业发展到今天的关键。”全国人大代表、腾讯董事会主席兼首席执行官马化腾在接受采访时表示。

“把改革方案的含金量充分展示出来，让人民群众有更多获得感。”新修改的个人所得税法除提高基本减除费用标准外，扩大低档税率级距，新增多项专项附加扣除，使广大纳税人不同程度地享受到减税的红利；土壤安全关系老百姓的“米袋子”“菜篮子”，为弥补我国土壤污染防治法律的空白，土壤污染防治法及时出台……截至2018年10月26日，十三届全国人大及其常委会制定法律6件，修改法律26件，作出有关法律问题和重大问题的决定决议11件；听取或审议16个专项工作报告和5个执法检查报告，作出1个决议。

人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。栗战书委员长指出，人大代表是个光荣的称号，更是一份沉甸甸的责任。代表要把密切联系人民群众作为充分发挥作用、依法履职尽责的基本功，通过各种途径和形式深入开展调查研究，广泛听取群众意见建议，真正了解人民群众在想什么、忧什么、盼什么，号准人民群众的脉搏，汲取人民群众的智慧，当好党和国家密切联系人民群众的桥梁和纽带。

在对大气污染防治法的执法检查中，全国人大常委会执法检查组在内蒙古包头市青山宾馆会议中心召开座谈会，听取五级人大代表的意见建议，成为本届人大常委会在执法检查中的一项创新。

在全国人大常委会会议召开期间，栗战书委员长两次主持列席会议的全国人大代表座谈会，听取代表意见建议。建立与列席常委会会议的人大代表座谈机制，是十三届全国人大常委会联系代表、接受监督的重要举措和创新做法。

全国人大常委会办公厅在举办全国人大代表学习班，对代表进行集中培

训的同时，还举办了省市两级人大常委会负责同志学习班、县级人大常委会主任学习班。通过本轮集中学习，基本完成新一轮对全国省、市、县三级人大常委会负责同志的集中培训。

“站在天安门上想问题，站在田间地头找感觉。”全国人大代表刘晓静认为，人大代表要有一种使命感，真正地代表人民，永远在人民中间，了解人民的疾苦，真正替人民说话。

伟大的实践催生伟大的思想，伟大的思想指导伟大的实践。40年来，我们党关于人民代表大会制度的理论也在不断丰富发展。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，为坚持好完善好发展好人民代表大会制度指明了方向、提供了遵循。

2018年9月26日，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，栗战书委员长强调，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。

新思想引领新时代，新时代成就新作为。十三届全国人大及其常委会正好处于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。身处这样伟大的时代，面对这样伟大的事业，凝聚人民创造伟力的人民代表大会制度必将在实践中与时俱进，在发展中不断完善，创造出属于新时代的辉煌业绩。■

导读：改革开放40年来，中国在法治下推进改革，在改革中完善法治。法治建设与改革开放相伴而行，为社会主义现代化建设提供了有力保障。与改革开放同行的40年里，全国人大及其常委会用亮丽的立法成绩单，在中国特色社会主义道路上写下了耀眼篇章。

立法扬帆，法治中国行稳致远

文 / 本刊记者 张维炜 张宝山



图 / 视觉中国

“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮。”改革开放40年来，中国在法治下推进改革，在改革中完善法治。法治建设与改革开放相伴而行，为社会主义现代化建设提供了有力保障。

特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国人民推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，中国特色社会

主义进入了新时代，全面深化改革和全面依法治国形成新局面。

从“八二宪法”的制定和五次与时俱进的宪法修正案的通过，到一部部护航社会主义市场经济法律规范的密集出台；从“入世”后的经贸领域立法与国际接轨，到“依法行政”理念的深入人心；从环境保护、社会民生领域立法的不断加速，到中国特色社会主义

法律体系的如期形成；从“精细化”立法时代的到来，到书写新时代立法工作新篇章……

截至2018年10月底，我国现行有效法律269件、行政法规759件、地方性法规12000多件。

这一件件法律，成为改革开放发展道路上的重要路标。与改革开放同行的40年里，全国人大及其常委会用亮丽的立法成绩单，在中国特色社会主义道路上写下了耀眼篇章。

三个月出台七部法律的传奇

在全国人大的立法史上，如果说1954年一届全国人大一次会议开启了新中国的立法时代，那么1979年的五届全国人大二次会议则迎来了改革开放后立法的新起点。

1978年12月，党的十一届三中全会在深刻总结“文革”惨痛教训的基础上，旗帜鲜明地提出“从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来”。

这是一项关乎国家命运的历史性决策，中国迎来了一个前所未有的伟大历史转折。

会议之后，作为最高国家权力机关的全国人大及其常委会，着手重振旗鼓。

临危受命,时任全国人大常委会委员长的叶剑英立下誓言:“人大常委会如果不能尽快担负起制定法律、完善社会主义法制的责任,那人大常委会就是有名无实,有职无权,尸位素餐,那我这个人常委会委员长就没有当好,我就愧对全党和全国人民。”

1979年2月23日,全国人大常委会设立了法制委员会,由80位各方面知名人士组成,彭真任主任,主持立法工作。

短短的三个月后,在1979年6月召开的五届全国人大二次会议上,三千多名与会代表共同见证了一个激动人心的时刻:选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法七部法律获得表决通过。

三个月出台七部法律,不仅创造了最高国家权力机关的一段立法传奇,而且全力推进了改革开放后的民主法制建设。

可以说,五届全国人大二次会议上,三个月出台七部法律,成为改革开放后全国人大及其常委会立法工作的一个缩影。到20世纪90年代初,上百部法律密集出台,为重建社会秩序和推动改革开放提供了坚实的法律支撑。

“八二宪法”诞生

进入20世纪80年代,改革开放刚刚起步,中国在希望和焦灼交织下,亟须对宪法进行全面修改,以适应改革开放后的中国社会现实和发展要求。

1980年9月,面对国内新形势,五届全国人大三次会议接受中央的建议,决定成立宪法修改委员会,由叶剑英任主任委员,宋庆龄、彭真任副主任委员。

在此之前,中国在“五四宪法”颁布后,曾在1975年和1978年重新公布过两部宪法,但“七五宪法”修改正值“文革”期间,充斥着极左的革命口号;“七八宪法”虽然有所进步,却仍未摆脱“文革”的痕迹,不适应十一届三中全会后“拨乱反正”的新形势。再三权衡,宪

法修改委员会提出这次修宪要继承和发展1954年宪法的基本原则,随即获得了中央的批准。

宪法面临的是一场“大修”,常常需要逐字逐句反复斟酌,数易其稿。1982年4月26日,宪法修改草案交付全国人民讨论,经过十年浩劫之后,民众参与宪法修改的热情万分高涨,热议浪潮持续了整整四个月。随后,宪法修改委员会根据公众意见又对草案作了近百处的补充和修改。“纯文字的还不算。”亲历者全国人大常委会法工委原主任顾昂然说。

从内容上,“八二宪法”把四项基本原则写入序言;在“五四宪法”的基础上,重申所有公民“在法律面前一律平等”,同时在结构上作出重大调整,把“公民的基本权利和义务”一章提到了“国家机构”之前,更好地体现了国家尊重和保障人权的宪法精神。

也正是自“八二宪法”起,这部国家根本法开始担当起推进国家改革、社会转型的历史使命。此后,“八二宪法”于1988年、1993年、1999年、2004年、2018年先后五次通过修正案,民主、法治、人权等宪法价值理念不断深入人心。

护航经济体制改革

20世纪80年代中末期,以市场为导向的经济体制改革正“摸着石头过河”。从1987年12月1日,深圳冒险在全国公开拍卖了第一块住宅用地,到“傻子瓜子”雇工超过八人是否为剥削的争论……新生事物的探索实践不断冲击着传统观念和体制,进而推动着最高国家权力机关的立法工作。

1988年,七届全国人大一次会议通过宪法修正案,对“八二宪法”作出第一次修改,这也是我国首次采取宪法修正案的形式修宪。

其对第十一条增加规定:“私营经济是社会主义公有制经济的补充。”从宪法上突破了多种经济成分并存的禁区,明确了私营经济的法律地位。

为促进经济合作的扩大,适应外商投资企业的用地需要,修正案还专门增加规定:“土地使用权可以依照法律的规定转让。”

这一时期,一批适应和推动改革开放经济发展的法律成为全国人大及其常委会立法工作上的重头戏,个人所得税法、中外合资经营企业所得税法、外国企业所得税法、经济合同法、民法通则、外资企业法、中外合作经营企业法、土地管理法、全民所有制工业企业法等相继出台。

公民权利保障深入推进

立法在为改革开放经济发展保驾护航的同时,有关社会主义民主政治建设也在逐步完善,公民的维权意识开始觉醒。1987年,浙江苍南农民包郑照,因不服县有关部门强行拆除其房屋的处罚,将县政府一纸诉状告到了法庭。这位“民告官第一人”当时的想法很简单,就是要“讨个说法”。出乎他意料的是,仅仅过了两年,行政诉讼法就经七届全国人大二次会议审议通过。

但当时,这部法律的制定顶着巨大的压力。全国政协原副主席罗豪才是当年行政立法研究组的副组长,据他回忆,行政诉讼法草案公布后的两个月内,就有不少人给人大写反对信,“有一次上百名基层干部签名给人大写信反对通过这部法律……”罗豪才深有感触地说:“行政诉讼法出台遇到的困难和阻力可能比任何一部法律都要大。”

然而,限制公权力滥用已是大势所趋。最终法律排除万难获得通过,将公权力置于法治的约束之下,中国确立了“民告官”制度。

行政诉讼法的出台为我国行政程序法制化开创先河,此后的二十多年里,国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法、行政许可法、行政强制法等相继问世,我国在推进公民权利保障、依法行政上的路径愈发清晰。

据统计,从1978年到20世纪90年



2000年3月15日，九届全国人大三次会议在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过《中华人民共和国立法法》。摄影／新华社记者 李学仁

代初，在改革开放民主法制建设初创期，五届、六届、七届全国人大及其常委会承担起法制恢复重建的重任，先后制定了一百多部法律。这其中，包括1982年宪法、1988年宪法修正案，一系列有关国家机构的法律，民法通则、刑法、三大诉讼法等基本法律，以及个人所得税法、经济合同法、全民所有制工业企业法、妇女权益保障法、工会法、行政诉讼法等一大批适应改革开放、保障公民权利、规范行政管理的重要法律。

这些法律的迅速密集出台，为中国法制建设奠定了重要的基础，使我国经济、政治、文化等各方面基本实现了有法可依，法律体系初具规模。

构建市场经济法律框架

1992年初，邓小平对武昌、深圳、珠海、上海等地进行视察后，发表了重要的南方谈话。从此，市场经济彻底摆脱了资本主义嫌疑，又一次的思想解放之后，中国掀起了改革开放的新高潮。

同年，党的十四大确立建设社会主义市场经济体制，并提出，加强立法工作，特别是抓紧制定与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济

行为的法律和法规，是建设社会主义市场经济体制的迫切要求。

乔石在当选八届全国人大常委会委员长伊始，就提出要把经济立法作为第一位的任务，并为八届全国人大及其常委会设定了目标，即争取“大体形成社会主义市场经济法律体系框架”。

1993年3月29日，八届全国人大一次会议通过了“八二宪法”的第二个修正案，将“在社会主义公有制基础上实行计划经济”修改为“国家实行社会主义市场经济”，并规定“国家加强经济立法，完善宏观调控”。

随后，围绕宪法的这一修改，八届全国人大及其常委会“在规范市场主体、维护市场秩序、加强宏观调控、完善社会保障、促进对外开放、振兴基础产业和支柱产业等方面，制定了一批法律”。

其中，公司法、合伙企业法等，明确了各类市场主体的合法地位，保障其公平参与市场竞争；反不正当竞争法确立了公平竞争的市场规则；消费者权益保护法为消费者撑起法律的保护伞；拍卖法、担保法、票据法、保险法、仲裁法等民商法律的出台，体现了市场经济

公平、公正、公开、效率的原则，有利于形成全国统一、开放的市场体系。它们与之前制定的有关经济法律，初步构成了社会主义市场经济法律体系框架，为培育和发展社会主义市场经济发挥了重要的推动和保障作用。

布局依法治国方略

20世纪末，伴随着一系列基本法律的陆续出台，国家法治基础已经具备。

1997年，党的十五大报告在确立依法治国基本方略的同时，第一次把“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”确定为推进依法治国、建设社会主义法治国家的立法工作总体目标。

1999年3月，九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，把依法治国基本方略、国家现阶段基本经济制度和分配制度以及非公有制经济的重要作用等写进了宪法。

“这次修改为建立社会主义市场经济体制、发展人民民主、推进依法治国基本方略实施，进一步完善社会主义市场经济立法，提供了宪法依据和保障。”中国社科院法学所所长李林评价称。

同时，就是这次全国人代会，表决通过了合同法，结束了经济合同法、涉外经济合同法、技术合同法“三足鼎立”的局面，实现了契约交易规则的统一。

2001年12月11日，中国终于踏入世贸组织大门，改革开放事业从此进入一番新天地，而在此之前，为了让中国早日融入世界经济大潮，最高国家权力机关已先行对一批法律进行修改，及时实现与世贸规则的接轨。

中外合资经营企业法修正案在同年3月的九届全国人大四次会议上获得通过，加上前一年修订完毕的中外合作经营企业法和外资企业法，标志着我国为适应世贸组织要求、对三大涉外企业法的改造已经全面完成，表明中国积极参加经济全球化的信心和能力。

随着依法治国方略的推进，立法质量越来越成为关乎整个国家法治大厦构

建的一个重要环节。2000年3月15日，九届全国人大三次会议通过的立法法，完善了立法体制和立法程序，标志着中国依法立法进入新阶段，取得新进展。

在这五年，九届全国人大及其常委会共审议了124件法律、法律解释和有关法律问题的决定草案，初步形成了有中国特色的社会主义法律体系。

中国特色社会主义法律体系形成

改革开放经历了近30年的发展，20世纪初，广大民众通过合法劳动经营，私产日渐丰厚，用法律保护自己财产的愿望更加迫切。2002年11月，党的十六大报告首次提出：“完善保护私人财产的法律制度。”民众诉求赢得了及时回应。

一年多后，政治决策在全国人大的修宪行动中得到印证，2004年的宪法修正案明确宣布：“公民的合法的私有财产不受侵犯。”“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”此外，这次修宪的另一个重要内容是将“国家尊重和保障人权”载入宪法。在许多宪法学专家学者看来，这是历次修宪

意义最为深远的一次进步，标志着我国至此全面走向“以人为本”的权利时代，限制公权力、保障公民权利成为立法工作的一个重要价值取向。

回眸立法轨迹，可以看出，党的十六大以来，最高国家权力机关按照法律体系形成目标确定的“时间表”，把立法重点锁定在支架性重要法律的制定和修改上。以人为本、立法为民的立法理念在每一部具体法律及其立法过程中得到了实实在在的体现。

2007年3月16日，十届全国人大五次会议通过了物权法。“有恒产者有恒心。”参与物权法制定工作的十届全国人大代表、中国人民大学副校长王利明在接受媒体采访时表示，“在平等保护原则下，物权法特别强调尊重、强化对老百姓财产权的保护，这是‘民生至上’最为重要的体现。”

更多、更大量的突出对人权、民生保障的立法表现在社会法领域。2008年3月8日，十届全国人大常委会委员长吴邦国在常委会工作报告中强调，要以改善民生为重点，加强社会领域立法。

在随后的几年里，一部部承载民生期盼、呼应民生诉求、回馈民生关切的

法律横空出世：从为保护劳动者合法权益撑起“保护屏障”的劳动合同法，到保护全民健康的食品安全法；从为亿万百姓编织起“安全防护网”的社会保险法，到体现立法温情、维护特殊人群权益，对妇女权益保障法、未成年人保护法、残疾人保障法进行全面修改等，都彰显了我国立法以人为本、立法为民的精神实质。

2011年3月10日，在庄严的人民大会堂，面对近三千名全国人大代表，十一届全国人大常委会委员长吴邦国在十一届全国人大四次会议上郑重宣布，“中国特色社会主义法律体系已经形成。”国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现了有法可依！

步入“精细化”时代

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持全面深化改革，全面推进依法治国，努力实现改革和法治同步推进、相得益彰。“坚持全面依法治国”被纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，建设法治中国的蓝图已经绘就，全面依法治国将在新的起点上创造新的辉煌。

面对新形势新任务，立法工作如何完成转型升级，如何为建设法治中国、推进国家治理体系和治理能力现代化提供更多的法律支持，成为摆在全国人大及其常委会面前的一项重大课题。

全国人大及其常委会不断增强坚持党领导立法工作的思想自觉和行动自觉，努力将习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略贯穿立法工作的全过程，坚持健全重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度，使立法工作始终沿着正确的轨道运行。

“立法质量直接关系到法律的实施效果，是加强和改进立法工作、完善法律体系的永恒主题。”十二届全国人大常委会委员长张德江明确指出，人民群



2018年3月17日，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议宪法宣誓仪式在北京人民大会堂举行。摄影/新华社记者 金立旺

众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题;越是强调法治,越是要提高立法质量。

深入基层,问法于民,让人大立法更“接地气”,是提高立法质量的关键。注重调查研究,尤其是把立法的调查研究工作摆在突出位置,是全国人大常委会立法工作的一大鲜明特点。

为了让每一部法律都立得住、行得通、真管用,“精细化”成为立法工作新常态。委员长带头深入基层、调查研究、问法于民;委员长亲自参加常委会会议的分组审议;增加法律草案的审次和延长会期,审议发言人数屡创新高。

为了严把立法质量关,全国人大常委会还在法律通过前增加一道“工序”,即法律出台前评估。例如,全国人大常委会在对旅游法、特种设备安全法、商标法修正案、消费者权益保护法修正案、安全生产法修正案等法律案通过前,开展立法前评估,邀请有关人士和专家学者对法律出台的时机、实施的社会效果和实施中可能出现的问题进行论证。从实际效果看,通过开展立法前评估活动,既提升了立法质量,也盘活了整个立法工作。

开门立法、尊崇民意,让百姓拥有更多的话语权,不仅有利于扩大公众对立法工作的有序参与,也有利于提高立法质量。比如,全国人大常委会先后对环境保护法修正案、消费者权益保护法修正案、资产评估法、行政诉讼法修正案四部法律草案进行二次公开征求社会公众意见,即对常委会二审稿再次上网公开征求意见。同时,立法为了增强公众参与的实效,对合理的公众意见进行了充分采纳;对不予吸收的意见,给予必要的解释说明,竭尽所能准确把握和体现群众意愿与诉求。

党的十八届四中全会为革除“部门主导立法”弊端,提出了立法体制改革思路,强调健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委

会在立法工作中的主导作用。十二届全国人大常委会及时调整立法规划,将应立法解决的重大改革举措列入立法规划,使一、二类立法项目从原有的68件增加到102件。

2015年3月,全国人大表决通过了修改后的立法法,为立法体制改革提供了全面有效的解决方案。新修改的立法法进一步增加了人大专委会、立法工作机构起草或组织起草法律案的比重,将“人大主导立法”这一原则落实到诸多具体条文中。人大代表立法话语权的进一步崛起,人大代表和人大常委会组成人员对立法的深度介入和影响也在不断增强,成为彰显人大立法主导权的一种重要体现。

专家参与立法是推进立法公开,提高立法科学化、民主化水平的重要途径。随着改革的深入推进及依法推进改革思路的确立,法律的立、改、废、释节奏加快,立法任务繁重,需要大量的专家广泛参与立法活动。全国人大常委会健全了专家有效参与立法的工作机制,拓宽了立法参与渠道。

2015年7月,全国人大常委会法工委确定上海虹桥街道、甘肃临洮县、江西景德镇市、湖北襄阳市为基层立法联系点。这一落实党的十八届四中全会精神的重要举措,让立法更好地反映了人民意愿,让立法更“接地气”。近年来,基层立法联系点已经逐渐发展成为国家立法“接地气”的直通车、重点立法“解剖麻雀”的典型样本。

2017年12月,全国人大常委会办公厅印发两个重要工作规范——《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》。这些工作作风、工作方式、工作机制上的变化,见证着科学立法、民主立法、依法立法不断向前推进。

全国人大常委会紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局开展工作,重点领域立法取得突出成

就:为保护公民民事权利,民法总则问世;贯彻落实总体国家安全观,用法网编织国家安全网;加强生态环境保护领域立法,用一部部“史上最严”环保法律为美丽中国增添光彩;文化立法全面提速,在中华大地上掀起一股“文化热”;坚持以民为本,加强社会和民生领域立法……

本着对人民负责的态度,全国人大常委会组成人员在立法中坚持精益求精的原则,对每一部法律草案都精雕细琢,力求使每一部法律都能成为精品。对此,有专家评论,每一部法律都表达了立法者尊崇民意、追求完美的精神境界,每一部法律都是全面依法治国进程中一个坚定而又有力的足印,标志着一个“精细化”立法时代的正式到来。

书写新时代立法工作新篇章

随着中国特色社会主义进入新时代,党的十九大对中国特色社会主义法治也提出了新的要求。习近平总书记深刻指出,“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是国家治理的一场深刻革命。”

十三届全国人大常委会甫一组建,栗战书委员长即强调,全国人大及其常委会作为人民行使国家权力的机关,要自觉在党中央领导下工作,围绕党中央决策部署依法履职,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,确保党领导人民有效治理国家。

宪法是国家的根本法,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。改革开放以来,我国各方面事业发展取得的巨大成就,都离不开宪法的保证和推动。为了推动宪法与时俱进、完善发展,在以习近平同志为核心的党中央正确领导下,按照中共中央关于修改宪法的建议,十三届全国人大一次会议高票通过宪法修正案,完成了宪法修改的崇高任务。

宪法修正案确立了习近平新时代

中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位,进一步巩固了全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的共同思想基础;明确规定中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,有利于确保党和国家事业始终沿着正确方向前进;修改国家主席任职方面的有关规定,有利于维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,有利于加强和完善国家领导体制;增加有关监察委员会的各项规定,反映深化国家监察体制改革的成果,为成立监察委员会提供了宪法依据。

宪法修正案修改的内容,都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,为进一步推进改革开放和社会主义现代化建设事业,保证党和国家长治久安提供了有力宪法保障。

全国人大及其常委会始终恪守宪法原则,履行宪法监督职责,大力弘扬宪法精神,坚决维护宪法权威,保证宪法全面有效实施。依法设立国家宪法日,建立宪法宣誓制度,实施宪法规定的特赦制度,制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法、英雄烈士保护法,健全规范性文件备案审查制度,健全宪法解释工作程序。通过这一系列重大举措,使宪法走向社会,真正融入百姓的日常生活中,由“制度文本”转变为一种生活准则。

2018年3月,全国人大法律委员会更名为全国人大宪法和法律委员会,这是全国人大专门委员会的名称中首次出现“宪法”二字。2018年6月,十三届全国人大常委会第三次会议依法作出关于全国人大宪法和法律委员会职责问题的决定,赋予宪法和法律委员会推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督等职责,进一步强化了宪法实施的组织保证。

全国人大及其常委会及时将党的路线方针政策和重大决策部署贯彻落实到立法中,使党的主张通过法定程序



2012年10月29日,“科学发展 成就辉煌”大型图片展览上展出的中国特色社会主义法律体系构成图。图/视觉中国

成为国家意志,成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则,推动中国特色社会主义法律体系不断完善和发展。2018年8月,党中央批准了十三届全国人大常委会立法规划,列入规划的一、二类立法项目共116件。

开局之年,十三届全国人大常委会首次审议了民法典各分编草案,民法典编纂迈出“第二步”;为培育和践行社会主义核心价值观,通过了英雄烈士保护法;围绕建设现代化经济体系,通过了电子商务法;加强生态环境保护领域立法,通过了土壤污染防治法;为完善刑事法律体系,通过了国际刑事司法协助法。

根据“凡属重大改革都要于法有据”的要求,全国人大及其常委会立法工作主动适应改革需要,充分发挥引领推动作用,努力使改革决策与立法决策“无缝对接”,坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,确保一切改革措施都在法治的轨道上推进。

十三届全国人大一次会议通过监察法。随后,常委会抓紧修改一批相关

法律,将党中央深化国家监察体制改革的决策部署和试点成果通过法律形式加以确立;常委会坚持立法与改革相衔接,通过了关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定;为落实中央关于司法体制改革的部署,常委会通过了人民陪审员法,修改了人民法院组织法、人民检察院组织法、刑事诉讼法,通过了关于专利等知识产权案件诉讼程序若干问题的决定;为保障公安消防部队、武警森林部队转制改革,常委会通过了消防救援衔条例;为推进税制改革,释放更多改革红利,常委会修改了个人所得税法。

对相关法律中不适应改革需要的个别条款,全国人大常委会采取统筹修改法律的方式一并作出修改。党的十八大以来,常委会共审议通过16个统筹修改法律的决定,涉及修改法律102件次,持续推进行政审批、职业资格认定等方面改革,这是立法支持改革的有力举措。

2018年9月7日,全国人大常委会立法工作会议在人民大会堂举行。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。他强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记关于全面依法治国新理念新思想新战略,准确把握做好新时代立法工作的基本要求,全面落实十三届全国人大常委会立法规划,齐心协力、担当作为,书写新时代立法工作新篇章。

面对未来发展任务,全国人大及其常委会将更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,在党中央集中统一领导下,不断增强“四个意识”,自觉坚定“四个自信”,进一步加强立法工作,进一步推动法治建设,为改革开放和社会主义现代化建设服务,为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利提供可靠法治保障。✘

导读：一个国家，有一部什么样的宪法，关系到这个国家的前途和命运。宪法作为国家的根本法，宣告了一个国家和民族的理想、信念和追求，是国家行动的纲领，人民权益的渊源，法治建设的根本。改革开放40年来，中国命运的每一个转折点，中国前途的每一个里程碑，中国奇迹之所以成为现实的一切回答，都以铅字刻印在中国宪法里。

现行宪法：中国命运的铅字刻印

文 / 本刊记者 彭东昱

在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上，习近平总书记在讲话中指出，宪法与国家前途、人民命运息息相关。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。

一个国家、一个民族要凝聚起来、发展起来、强大起来，必须有共同的理想和追求。宪法作为国家的根本法，宣告了一个国家和民族的理想、信念和追求，是国家行动的纲领，人民权益的渊源，法治建设的根本。因此，一个国家，有一部什么样的宪法，关系到这个国家的前途和命运。

从1954年一届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法》至今，我国宪法一直处在探索实践和不断完善过程中。中华人民共和国成立以来特别是改革开放40年来，中国命运的每一个转折点，中国前途的每一个里程碑，中国奇迹之所以成为现实的一切回答，都以铅字刻印在中国宪法里。

1982年宪法的诞生在新中国宪法发展史上具有里程碑意义

1982年12月4日，在第五届全国人民代表大会第五次会议上，三千多名全国



北京市王府井书店内的法律类图书展销区 图 / 视觉中国

人大代表通过无记名投票，表决通过了经全面修改的《中华人民共和国宪法》。实践证明，这部诞生于改革开放之初的宪法，在之后近40年的国家政治、经济、文化和社会生活中发挥着极其重要的作用。

在1982年宪法之前，我国曾先后制定过三部宪法。1954年制定的宪法是中华人民共和国成立后制定的第一部宪法，反映了广大人民建设社会主义的共同愿望。1975年制定的宪法，是“文化大革命”的产物，是在国家政治生活很不正常的情况下产生的，反映了“文化大革

命”中很多错误的观点。而粉碎“四人帮”后制定的1978年宪法也受到“文化大革命”较大的影响。

1978年12月18日，中国共产党十一届三中全会在北京召开。这次会议实现了中华人民共和国成立以来中国共产党历史上具有深远意义的伟大转折，重新确立了正确的思想路线、政治路线和组织路线。这次会议提倡实事求是，停止了“以阶级斗争为纲”的口号，作出了把党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来的战略决策和改革开放的战略决

策。十一届三中全会后,我国的政治体制、经济体制开始了改革进程,社会生活各个方面发生巨大变化。

面对发扬民主、健全法制的迫切需求,以一部新宪法为改革开放提供法治保障成为党和人民的共同意愿,现行“八二宪法”应运而生。

1982年宪法是在广泛征求意见和反复修改完善的基础上,历时两年出台的。

1980年8月30日,中共中央向五届全国人大三次会议主席团提出《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议》。

1982年11月26日,宪法修改草案提请五届全国人大五次会议审议。宪法修改委员会副主任委员彭真代表宪法修改委员会,向大会作关于宪法修改草案的报告。

“这次宪法的修改、讨论工作前后进行了两年之久,是做得相当认真、慎重和周到的。”报告介绍了宪法修改的过程:1980年9月10日,五届全国人大三次会议接受中共中央的建议,决定成立宪法修改委员会,主持修改1978年宪法。宪法修改委员会和它的秘书处成立以后,经过广泛征集和认真研究各地方、各部门、各方面的意见,于1982年2月提出《中华人民共和国宪法修改草案》讨论稿。宪法修改委员会第二次会议用九天时间对讨论稿进行了讨论和修改。全国人大常委会委员、全国政协常委会部分委员、各民主党派和人民团体领导人,中共中央各部门、国务院各部门、人民解放军各领导机关以及各省、自治区、直辖市的负责人,也都提出了修改意见。1982年4月,宪法修改委员会第三次会议又进行了九天的讨论并通过了宪法修改草案,由全国人大常委会公布,交付全国各族人民讨论。这次全民讨论的规模之大、参加人数之多、影响之广,足以表明全国工人、农民、知识分子和其他各界人士管理国家事务的政治热情高涨。通过全民讨论,发扬民主,使宪法的修改更好地集中了群众的智慧。讨论中普遍认为,这个宪法修改草案科学总结了我国社会主义发

展的历史经验,反映了全国各族人民的共同意志和根本利益,是合乎国情、适应社会主义现代化建设需要的。全民讨论中也提出了大量的各种类型的意见和建议。宪法修改委员会秘书处根据这些意见和建议,对草案又进行了一次修改。许多重要的合理的意见都得到采纳,原来草案的基本内容没有变动,而对具体规定作了许多补充和修改,总共有近百处,纯属文字的改动还没有计算在内。这个草案经宪法修改委员会第四次会议历时五天逐条讨论,又作了一些修改,于1982年11月23日在宪法修改委员会第五次会议上通过。

彭真指出,宪法修改草案总的指导思想是四项基本原则,这就是坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持中国共产党的领导,坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。这四项基本原则是全国各族人民团结前进的共同政治基础,也是社会主义现代化建设顺利进行的根本保证。

他谈道,在中国确立社会主义制度以后,历史进入新的发展时期。新时期的基本特点是,剥削阶级作为阶级整体已经消灭,阶级斗争不再是社会的主要矛盾。国家工作的重点和方针,必须适应这个基本特点作出重大改变。在新的历史

条件下坚持四项基本原则,必须把马克思主义的普遍真理同中国社会主义建设的具体实践结合起来,走出一条具有中国特色的社会主义建设的道路。

“这个宪法修改草案继承和发展了1954年宪法的基本原则,充分注意总结我国社会主义发展的丰富经验,也注意吸取国际的经验;既考虑到当前的现实,又考虑到发展的前景。”彭真说。

1982年12月4日,《中华人民共和国宪法》经五届全国人大五次会议表决通过并公布实施。

1982年宪法由“序言”“总纲”“公民的基本权利与义务”“国家机构”“国旗、国徽、首都”5章组成,共138条。它继承和发展了1954年宪法的基本原则,深入总结了中华人民共和国成立以来的历史经验,体现了党的十一届三中全会所确立的路线、方针、政策,是党的正确主张和人民共同意志的统一,反映了最广大人民的根本利益,适应了改革开放和社会主义现代化建设发展的需要。

宪法在序言中明确:今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。

1982年宪法在序言中明确了宪法作为国家根本法的地位,宣布“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。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的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。

值得一提的是,1982年宪法把“公民的基本权利和义务”一章置于“国家机构”一章之前,意在表明国家权力来源于人民的委托和授予。这种篇章结构的调整凸显了宪法尊重和保障人权的核心价值,反映了国家的一切权力属于人民的宪法原则。



1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过《中华人民共和国宪法》。摄影/中国日报记者 郭建设

1982年宪法明确了国家的根本任务,确认了四项基本原则;增加了“民主集中制”的具体内容;恢复了1954年宪法关于公民在法律面前一律平等的规定;发展了人民代表大会制度、民族区域自治制度和司法制度,增加了基层自治制度的规定;规定了国家领导人的任期制度。

在建设高度物质文明的同时,努力建设高度的社会主义精神文明,是我国人民建设社会主义的一项根本任务。1982年宪法充实了有关社会主义精神文明建设的条款。比如,国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育,通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约,加强社会主义精神文明的建设。国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德……这就是要努力使越来越多的公民成为有理想、有道德、有文化、守纪律的公民,从而树立起新的社会道德风尚。

1982年宪法还强化了全国人大常委会的职能。将原来属于全国人大的一部分职权交由它的常委会行使。比如,规定全国人大常委会行使立法权,有权制定法律,并在全国人大闭会期间,对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改。同时,加强了地方政权建设,县级以上地方人大设立常委会,省级人大及其常委会有权制定和颁布地方性法规。

这部宪法在改革开放和中国特色社会主义的历史进程中应运而生,又为改革开放和中国特色社会主义提供了强有力的宪法保障。这部宪法具有十分突出的三大特点和优势:坚持道路、原则的坚定性,把握规律、时代要求的前瞻性以及根据形势新发展、实践新要求不断自我完善、与时俱进的开放性。这决定了现行宪法是我国实施时间最长、制定得最为成功的一部好宪法。

2014年11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议通过了关于设立国家宪法日的决定,将现行宪法诞生的日子——12月4日,确立为国家宪法日。



2018年3月11日,十三届全国人大一次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。这是代表在投票表决中华人民共和国宪法修正案草案。摄影/新华社记者 饶爱民

现行宪法具有划时代意义的一次与时俱进

2018年3月11日,十三届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》,这是对1982年宪法的第五次修改。

在这次修改之前,现行宪法分别于1988年、1993年、1999年和2004年对个别条款和部分内容作出修正,每次修改都将党领导中国人民推进中国特色社会主义理论创新和实践创新的最重要成果写入宪法,对国家和社会生活的规范和引领作用进一步增强。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民砥砺前行,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,形成习近平新时代中国特色社会主义思想,党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。党的十九大作出“中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位”的重大政治判断,确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位,开启了决胜全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国的新征程。在中国特色社会主义进入新时代的重大历史背景下,现行宪法迫切需要通过一次适当而

重要的修改,全面贯彻党的十九大精神,将习近平新时代中国特色社会主义思想由党的指导思想转变为国家根本指导思想和全国人民共同的行动指南,实现党章和宪法规定的高度一致,党的主张与人民意志的高度统一,实现现行宪法自制定以来最为重要的一次与时俱进,成为新时代的宪法宣言以及新时代的最高行动指南和最强法律保障。

2018年宪法修正案共有21条内容,其核心要义和精神实质主要体现在以下方面:确立习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位;调整充实中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标的内容,确保宪法确立的国家根本任务、发展道路、奋斗目标得到全面贯彻;完善依法治国和宪法实施举措;增加中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征的规定;修改关于国家主席任期期限方面的规定;增加有关监察委员会的各项规定。

梳理我国宪法发展的历程,有一条清晰的脉络,就是我国宪法作为治国安邦的总章程,在保持根本性、权威性、稳定性的同时,根据建设、改革和发展的需要,不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范,从而保持旺盛的生命力和凝聚力。与前四次修宪相比,这次修宪的分量很重,恰当地体现了这次修宪面向新时代、面向实现第二个百年奋斗目标的使命担当、历史地位和战略意义,具有划时代的重大意义和深远影响。

治国凭圭臬,安邦靠准绳。回顾历史,改革开放以来党和国家事业取得的历史性成就和进步,都离不开宪法的全面有效实施,离不开全社会对宪法精神的尊崇。只有学习宪法、尊崇宪法,大力弘扬宪法精神,才能更好发挥宪法在新时代推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化中的国家根本法作用,让宪法为中华民族伟大复兴的中国梦保驾护航。★

导读：纵观改革开放40年，这既是一部新中国改革开放和经济社会建设史，也是一部法治建设和发展史。伟大历史实践告诉我们，中国要走向高度发达、高度文明，实现中华民族的伟大复兴的中国梦，必须坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，做到在法治下推进改革，在改革中完善法治。

在法治下推进改革 在改革中完善法治

——从“摸着石头过河”到“凡属重大改革都要于法有据”

文 / 本刊记者 李小健

改革开放40年，是我国历史上法治建设的黄金时期。这一时期，我国立法工作紧跟改革开放节奏，一路为之保驾护航。从与改革开放同时起步“摸着石头过河”，到确定市场经济改革目标后的逐渐充实、健全和完善，再到中国特色社会主义法律体系形成之后的“凡属重大改革都要于法有据”，人大立法始终坚持着推动改革发展、服务中心大局的理念，努力使国家由弱变强、百姓安居乐业、社会文明进步。

盛世大国，法治兴邦。当今经济社会发展已是世界看亚洲，亚洲看中国。纵观改革开放40年，这既是一部新中国改革开放和经济社会建设史，也是一部法治建设和发展史。伟大历史实践告诉我们，中国要走向高度发达、高度文明，实现中华民族的伟大复兴的中国梦，必须坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，做到在法治下推进改革，在改革中完善法治。

“摸着石头过河”

改革开放之前，我国政治、经济和社会生活的许多领域长期处于无法可依的状态。粉碎“四人帮”后，举国上下，人心思法。

1978年12月13日，改革开放和现代化建设总设计师邓小平在中央工作会议上的讲话中指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”他还强调，“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来……立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有的法规地方可以先试搞，然后经过总结提高，制定全国通行的法律。修改补充法律，成熟一条就修改补充一条，不要等待‘成套设备’。总之，有比没有好，快搞比慢搞好。”

五天后举行的党的十一届三中全会，拉开了我国改革开放的帷幕，同时揭开了新时期法制建设的序幕。由于改革开放是前所未有的历史创举，民主法制建设也处于起步阶段，因此，推进立法和改革开放工作，可谓举步维艰。

但是，坚持改革开放已是国家的基本方针。为确保改革开放走得更稳更远，全国人大及其常委会迎难而上，在党的十一届三中全会结束后即将立法工作放到重要位置。1979年2月23日，全国人大常委会设立了法制委员会，由80位

各方面知名人士组成，专攻立法工作。

1979年7月1日，五届全国人大二次会议表决通过选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法七部法律。三个月制定出台七部法律，这成为了我国立法史上的奇迹。

现行的“八二宪法”于1982年制定，它不仅对全民所有制经济、集体所有制经济和个体经济作了规定，还允许外国企业和其他经济组织在中国投资。但是，“八二宪法”禁止任何组织和个人出租土地。随着改革开放不断深化，允许合法转让土地使用权的问题日益迫切地提上日程。于是，1988年宪法修正案通过并规定：国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展；土地使用权可以依照法律的规定转让。

从三个月出台七部法律和国家根本法宪法的制定与修正案中可以看出，我国立法工作在起步阶段尽管也是“摸着石头过河”，却紧追改革开放的步伐。

总的来讲，在改革开放的前十余年里，我国制定了上百部法律。其中，许多领域都诞生了中华人民共和国“第一部”法律。关键是，这些“摸着石头过河”制定出来的法律，不仅开创了民主法制建设

的新局面,还为重建社会秩序和推动改革开放提供了坚实的法律支撑。

立法与改革携手同行

到20世纪90年代初,我国经济发展逐渐由计划经济体制向市场经济体制转变。法律是社会关系的调节器。发展市场经济,建立全国统一的市场,必然要打破计划经济体制下行政权力划分的传统格局,重新调整各种利益关系。在此背景之下,建立和维护市场经济新秩序、加强社会主义民主政治建设以及各项改革工作,都急切地需要法律提供保障。

1993年3月31日,刚当选全国人大常委会委员长的乔石在八届全国人大一次会议上表示,立法要同改革开放进程相适应。要总结改革开放的经验,把实践证明是正确的东西用法律的形式肯定下来,使改革的成果得以巩固。还必须充分认识到法律对社会经济发展的指导作用,应当通过法律来规范和指导改革开放的发展,依靠国家力量排除改革开放中遇到的阻力,有力地推进社会主义市场经济体制的建立。一些应兴应革的事情,要尽可能先制定法律后行动,尽量避免立法工作滞后于改革需要的状况。在这次大会上,宪法修正案获通过,规定:增加“坚持改革开放”等内容;明确“国家实行社会主义市场经济”;规定“国家加强经济立法,完善宏观调控”……

此后,八届全国人大及其常委会以改革的精神,密集出台市场经济法律。这为培育和发展市场经济提供了重要的法制条件和保证,也使我国经济立法滞后的状况有了明显改观,初步构成了社会主义市场经济法律体系的框架。

伴随着改革开放的深入推进,我国经济发展取得了令世人瞩目的成就,立法工作也进入了一个新阶段。1997年,党的十五大确定了依法治国基本方略。1999年3月,九届全国人大二次会议通过了宪法修正案,把“依法治国”写入宪法,并提出到2010年形成有中国特色社会主义法律体系。依法治国就是依照体

现人民意志和社会发展规律的法律治理国家,而不是依照个人意志、主张治理国家。这是发展社会主义市场经济的客观需要,也是社会进步的重要标志,更是国家长治久安的重要保障。

为推进依法治国,九届、十届和十一届全国人大及其常委会在国家政治、经济、文化、社会生活各方面制定和出台了大量的法律,不断充实、健全和完善我国特色社会主义法律体系。经过不懈努力,中国特色社会主义法律体系于2010年如期形成。

在法治的保障和规范之下,我国改革开放逐渐迈向“深水区”,深度调整社会关系和利益,其中市场经济发展、保障和改善民生等方面都取得了显著成就。

“凡属重大改革都要于法有据”

2013年11月,党的十八届三中全会作出了全面深化改革若干重大问题的决定,将我国推向改革“2.0时代”。

改革升级换代,法治更加被寄予厚望。2014年2月28日,中共中央总书记、中央全面深化改革领导小组组长习近平在主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议时强调:“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”

2014年3月9日,十二届全国人大常委会委员长张德江在十二届全国人大二次会议上表示,党的十八届三中全会对全面深化改革作出总体部署,其中许多改革举措涉及人大立法工作。全国人大常委会要围绕“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标,坚持把立法决策与改革决策更好结合起来,抓紧制定和修改同全面深化改革相关的法律,从法律制度上推动和落实改革举措,充分发挥立法在引领、推动和保障改革方面的重要作用。他强调,中央部

署的相关改革举措,需要制定、修改法律或得到法律授权的,要加强研究、尽快启动,适时安排审议,确保重大改革于法有据、有序进行。按照既要稳妥又要主动的原则,加强立法工作组织协调,积极督促有关方面抓紧法律草案起草工作;对法律关系比较复杂、分歧意见较大的法律草案,要统筹协调各方面利益关系,妥善解决重点难点问题,有效防止部门利益法制化和地方保护。

十二届全国人大期间,人大立法秉承“凡属重大改革都要于法有据”精神,紧扣时代发展脉搏,积极创造良好的法治环境,保障关乎国家前途命运的改革开放依法顺利进行。

设立中国(上海)自由贸易试验区,是我国全面深化改革开放、积极主动融入全球经济一体化的一项重大举措,因而深受国内外关注。2013年8月30日,十二届全国人大常委会第四次会议作出决定,授权国务院在上海自贸区暂时调整有关法律规定的行政审批。此后,立法授权引领改革这一做法沿用至今,为改革开放驶入“深水区”提供了坚实的法治保障。

在新一轮改革中,经济体制改革依旧是重点。推行经济体制改革,核心问题是要处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。对此,十二届全国人大常委会积极回应,多次“一揽子”修改法律,支持国务院及相关部门推进改革和职能转变,力促简政放权,激发经济社会发展活力。

为贯彻全面深化改革精神,十二届全国人大常委会还表决通过了关于废止有关劳动教养法律规定的决定、授权“两高”在部分地区试点刑事案件速裁程序等多项有关法律的决定。这些工作的推进,全部都是立法在前,改革随后。

接下来几年里,全国人大常委会相继修改预算法、立法法、行政诉讼法、行政复议法、环境保护法、大气污染防治法、企业所得税法、广告法等法律,制定



1978年12月18日至22日，党的十一届三中全会在北京举行。此次会议是1949年以来中国共产党历史上具有深远意义的重要转折。图 / 新华社

国家安全法、网络安全法、公共文化服务保障法、公共图书馆法、电影产业促进法、烟叶税法、船舶吨税法、航道法等法律，进一步以立法引领、推动和保障改革稳步向前。

十二届全国人大法律委员会主任委员乔晓阳接受媒体采访表示，我国的立法工作与改革开放是相伴而生、相伴而行的。在全面改革开放和全面依法治国同时推进的新形势下，立法要发挥引领和推动作用。他总结了十二届全国人大及其常委会处理立法与改革关系的四种常见做法：一是党中央作出的改革决策与现行法律规定不一致的，赶紧修改法律适应改革的需要；二是有些改革决策需要法律授权的，法律要赶快予以授权，立法要为“先立后破、有序进行”积极服务；三是有些改革决策需要通过立法进一步完善；四是立法要为改革决策预留空间。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持全面深化改革，全面推进依法治国，实现了改革和法治同步发展、同步推进。

立法拥抱更深入的改革、 更大的开放

“经过长期努力，中国特色社会主

义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”习近平在十九大报告中明确指出了我国当前发展的历史坐标。由此，我国改革开放和人大立法工作也进入了新时代。

随着中国特色社会主义事业不断发展和新时代改革开放深入推进，法治建设将承载更多使命、发挥更为重要的作用。

十三届全国人大常委会委员长栗战书在2018年9月7日召开的全国人大常委会立法工作会议上指出，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中国梦的关键一招。党的十九大站在更高起点上谋划和推进全面深化改革、扩大对外开放，提出了一系列重要改革举措，部署了一系列重大改革任务，我国改革开放进入全面深入的攻坚期，不论是党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出的重大决策部署，还是十三届全国人大一次会议审议批准的国务院机构改革方案，不论是已经确定的改革任务还是今后将要推出的改革举措，很多都涉及法治。总的看，全面深化改革提出的立法需求有很多，需要区分不同情况来解决。有些需要对现行法律规定作出修改、废止或者解释，

有的是需要全面修改；有些可以通过“打包”修法方式快速完成修改，有的需要根据改革的精神，制定出台新的法律；有的实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出相应授权或者决定。

他说，十三届全国人大常委会立法规划提出的立法项目和任务，很多都同深化改革、扩大开放有关，有的立法本身就是改革任务，有的立法其中包括改革的内容或者体现改革的要求。“今后五年的立法规划是顺应了新时代新要求、呼应了新时代人民群众新关切、紧跟了新时代党中央的新部署的，我们能够如期完成这些立法任务，就是适应了新形势、服务了大局、回应了人民的期待，就是为新时代作出的新贡献。”

事实上，十三届全国人大及其常委会甫一履新，便以实际行动拥抱更深入的改革、更大的开放。比如，2018年3月十三届全国人大一次会议审议通过宪法修正案，这为推进新时代改革开放提供了宪法依据和宪法保障；十三届全国人大一次会议制定监察法，以法律形式确立了党中央深化国家监察体制改革的决策部署和试点成果；十三届全国人大一次会议通过关于国务院机构改革方案的决定，支持和推动机构改革在法治轨道上运行。又如，为了全面落实党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》、《深化党和国家机构改革方案》和十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》，十三届全国人大常委会第二次会议、第六次会议分别通过了关于修改国境卫生检疫法等六部法律的决定和关于修改野生动物保护法等十五部法律的决定。再如，为深化司法体制改革，十三届全国人大常委会第六次会议对刑事诉讼法、人民法院组织法和人民检察院组织法进行了修改。

改革和法治如鸟之两翼、车之两轮。我们期待两翼齐飞、两轮共进，一如既往地护航新时代改革开放蹄疾步稳、行稳致远。✘

导读：中国有13亿多人口的大市场，有960多万平方公里的国土，中国经济是一片大海。以不断完善发展的中国特色社会主义法律体系作为后盾，中国经济在实现自身高质量发展的同时，必将继续为世界各国共同繁荣作出更大贡献。

市场经济在法治中走向繁荣

文 / 本刊记者 李小健

历史长河绵延无尽，1992年却留下了厚重的刻度。这一年，我国经济发展挣脱了体制束缚，顺利实现从计划经济向社会主义市场经济的大转变。

法治是建立现代市场经济的重要基石。经济体制大转变之下，是立法重心的大转移。同在这一年，我国开始史无前例地构建社会主义市场经济法治体系。此后，我国法治进步与经济腾飞形影相随，相得益彰。在法治的护佑中，社会主义市场经济一心一意地循着快速轨道，阔步前行，于2010年助力我国成为世界第二大经济体。

中国有13亿多人口的大市场，有960多万平方公里的国土，中国经济是一片大海。以不断完善发展的中国特色社会主义法律体系作为后盾，中国经济在实现自身高质量发展的同时，必将继续为世界各国共同繁荣作出更大贡献。

经济体制改革的立法新要求

改革开放，开启了我国的强国之路。

伴随着改革开放的进程，我国市场经济立法开始孕育和萌芽。1979年，制定中外合资经营企业法；1981年，制定经济合同法；1985年，制定涉外经济合同法；1986年，制定民法通则、外资企

业法和企业破产法（试行）；1988年，制定中外合作经营企业法和全民所有制工业企业法、修改宪法允许土地使用权出让以及修改土地管理法。这些法律的制定和施行，为我国早期市场经济发展和市场经济法治建设作出了积极探索。

囿于计划经济体制弊端、国际格局剧变及“姓资姓社”争论，我国改革发展的脚步在20世纪80年代末慢了下来。与前十余年百分之十几相比，1989年的全国GDP增速下降到4.1%；1990年，个体经济下降50%、私营经济下降15%，GDP增速更是降到3.8%。

经济发展持续出现滑坡，令改革开放和现代化建设总设计师邓小平看在眼里，急在心里。1992年1月17日，88岁高龄的邓小平带着对改革开放和经济发展的忧思启程南下，开始了具有历史意义的南方之行。前后35天时间里，他先后到武昌、深圳、珠海、上海等地视察，并发表了重要谈话。正是这一系列谈话，犹如一股春风，吹散了笼罩在人们心中的一个个疑虑和谜团。

尤其是对于争论激烈的“姓资姓社”问题，邓小平指出，计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划，市场经济不等于资本主义，社会主义也有市

场。计划和市场都是经济手段。社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕。这一著名论断使全党全社会从根本上冲破了思想禁锢，开阔了视野，坚定了继续改革开放、走社会主义市场经济道路的决心。

1992年10月，党的十四大正式明确了建立社会主义市场经济的目标。市场经济就是法治经济。确保市场经济的公平竞争，需要法律的引导、规范、保障和约束。长期以来，我国的经济法律是在计划经济体制范畴内制定的，难以与社会主义市场经济相适应。党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标，这对我国的法制建设提出了全新的要求。

1992年12月4日，乔石在首都纪念“八二宪法”颁布十周年大会上表示，社会主义法制建设是社会主义市场经济体制建设的不可分割的组成部分，没有法律的保障，社会主义市场经济体制就不可能确立和完善起来。党中央提出要在90年代初步建立社会主义市场经济体制，然后再用二十年时间，使这一体制更加定型和完善。“为此，我们要在90年代初步形成与社会主义市场经济相适应的法律体系，并随着新经济体制的逐步

完善和定型,使法律体系相应地完善和定型。这是一项繁重而又紧迫的任务。”

八届全国人大 密集出台市场经济法律

1993年3月29日,八届全国人大一次会议通过的“八二宪法”修正案,把党的主张变成了国家意志。“国家实行社会主义市场经济”取代“在社会主义公有制基础上实行计划经济”,这是我国首次将“市场经济”写入国家根本大法。宪法修正案同时明确“国家加强经济立法,完善宏观调控”。在此之后,建构社会主义市场经济的法律体系即成为我国经济立法的根本任务。

在八届全国人大一次会议上,当选全国人大常委会委员长的乔石表示,建立社会主义市场经济体制,是加快我国经济发展的必由之路。社会主义市场经济体制的确立和完善,必须有完备的法律作保障。八届全国人大要围绕深化改革、扩大开放、建立社会主义市场经济体制,以改革的精神加快立法步伐,特别是要把经济立法放在最重要的位置。

在1993年4月1日举行的八届全国人大常委会第一次会议上,乔石委员长再次强调要把加快经济立法作为第一位的任务,尽快制定一批适应社会主义市场经济发展的法律。他说:“现实生活已经给我们提出了这方面的迫切要求。目前全国登记注册的各类公司达48万多家,这是市场经济发展中的必然现象,总的说是正常的、健康的,但其中有不少是‘翻牌’公司;经济发展带来了市场繁荣,但假冒伪劣商品屡禁不止;完善市场经济发展的宏观调控手段,还需要作艰巨的努力。这些问题的解决,在很大程度上有赖于法律的完备。”

在现实的推动下,八届全国人大及其常委会快马加鞭地推进社会主义市场经济立法。从1993年至1998年,我国立法最为明显的特征,即密集出台市场经济法律,以建立并规范市场秩序,促进经济繁荣发展。这期间,我国共通过

法律85件、有关法律问题的决定33件,共计118件,其中多数属于市场经济方面的立法。

在规范市场主体行为方面,制定了公司法、合伙企业法、商业银行法等法律;在确立市场行为规则方面,制定了反不正当竞争法、消费者权益保护法、产品质量法、城市房地产管理法、广告法、拍卖法、票据法、保险法、担保法、仲裁法等法律;在加强宏观调控方面,制定了预算法、中国人民银行法、审计法、价格法等法律;在振兴基础产业和支柱产业方面,制定了农业法、电力法、煤炭法等法律;此外,还修改了与市场经济相关的法律。

可以说,这些法律的制定和出台,初步构建了社会主义市场经济法律框架,为保护公平竞争、促进市场发育、建立市场经济秩序、完善宏观调控、保护消费者权益和形成全国统一开放的市场体系等方面提供了重要的法制条件和保证。

立法与经济腾飞融合共进

随着改革开放和市场经济发展的步伐加快,我国经济立法也加速向更加健全、更加完善的方向迈进。从20世纪末到2014年,全国人大及其常委会紧紧围绕中心大局,依然把市场经济立法放在较重位置,确保经济社会稳步快速发展。

合同制度涉及市场经济的所有方面,只要有市场行为,必然要有相应的合同制度。最初,我国并没有统一的合同法,只是在民法通则之下,分别有经济合同法、涉外经济合同法、技术合同法等法律。但是,这些分散的法律在市场经济发展中已不适应。因此,制定一部统一的、较为完备的适应市场经济发展的合同法,正是各方所急需。1999年3月,九届全国人大二次会议通过了合同法。此后,这部法律在保护合同当事人的合法权益和维护社会经济秩序等方面发挥了重要作用。

具有“经济宪法”之称的反垄断法,于2007年8月在十届全国人大常委会第二十九次会议上获得通过。由于操作性强,反垄断法出台至今,对保护市场主体参与市场竞争,维护市场公平产生了巨大影响。2014年8月,国家发改委反垄断局依法对12家日本汽车零部件和轴承企业作出了反垄断处罚决定,罚款合计12.35亿元。在此之前,我国反垄断部门还依法对中国电信、中国联通、茅台、五粮液、联合利华、三星、微软公司、惠氏等国内外企业进行反垄断调查,并作出处罚。

除了合同法、反垄断法之外,我国还制定了物权法、企业国有资产法、企业所得税法、企业破产法、银行业监督管理法、证券法、证券投资基金法,等等。与此同时,对商标法、中外合作经营企业法、外资企业法、中外合资经营企业法、农业法、产品质量法、个人所得税法等多部法律进行了修改,以适应社会主义市场经济发展的需要。

法律体系日臻完善,不仅保障社会主义市场经济活动有法可依,还推动和助力经济腾飞。到2010年,我国经济总量跃升至世界第二位。

党的十八大以来,伴随着经济飞速发展,市场经济立法也正由宏观层面走向微观层面、速度型走向质量型、粗线条走向精细化。比如,旅游法是十二届全国人大常委会通过的第一部法律。在大众旅游时代,人人都是游客,旅游法的出台与所有人的利益直接相关。为提高立法质量,全国人大常委会在充分吸收常委会委员和社会各方面意见的基础上,还在旅游法通过前邀请全国人大代表、旅游者和旅游经营者、专家学者召开座谈会,再对草案进行认真评估,以尽可能地保障旅游者的合法权益,规范旅游市场秩序,促进旅游业依法持续健康发展。又如,修改消费者权益保护法时,十二届全国人大常委会尊崇民意,网上网下多渠道广泛征求公众意见,力求锤炼出精品法律、管用法律,

以维护消费市场秩序,保护消费者合法权益。

与此同时,十二届全国人大常委会还作出有关授权决定,为自贸区建设等提供法治保障,进一步推动改革开放;制定了资产评估法,同时还对反不正当竞争法、促进科技成果转化法、标准化法、广告法、中小企业促进法等多部与市场经济紧密相关的法律进行及时修订,以规范市场竞争行为,促进市场经济健康有序发展。

用法治力量推动高质量发展

党的十九大之后,中国特色社会主义进入了新时代,我国经济发展也进入了新时代。

新时代中国经济发展,其基本特征就是已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。推动实现高质量发展,离不开法治的保驾护航。

2018年9月7日,栗战书委员长在全国人大常委会立法工作会议上指出,实现高质量发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,建设现代化经济体系。为此,十三届全国人大常委会立法规划提出:

——深化供给侧结构性改革,修改铁路法、矿产资源法、电力法、产品质量法、计量法,制定原子能法、能源法、电信法。

——健全市场机制、激发市场活力和促进对外开放,修改公司法、企业破产法、反垄断法、证券法、商业银行法、海商法,制定电子商务法、外国投资法。

——推进农村改革发展,修改农村土地承包法、土地管理法、渔业法,制定乡村振兴促进法。

——完善知识产权保护制度,修改专利法、著作权法。

——深化税收制度改革和落实税收法定原则,制定增值税法、房地产税法等10部单行税法,修改个人所得税法、税收征收管理法。

——建立健全最严格最严密的生

态环境保护法律制度,修改固体废物污染环境防治法、环境影响评价法、森林法、草原法,制定土壤污染防治法、国家公园法、长江保护法。

目前,十三届全国人大常委会按照立法规划,在保证立法质量的前提下加速推进市场经济立法工作,用法治力量推动实现高质量发展。

针对近年来发展迅速且乱象丛生的电子商务行业,2018年8月31日,十三届全国人大常委会第五次会议审议通过了电子商务法。法律将电子商务的主要模式和业态纳入调整范围,明确电子商务经营者特别是平台经营者的义务与责任,规范经营者办理工商登记和免于登记的情形,严格禁止虚假宣传、强行搭售、通过搜索和竞价排名误导消费者等行为。全国人大常委会组成人员认为,电子商务法是一部鼓励、支持、创新、规范和保障电子商务健康发展的促进法,是一部维护广大消费者、平台经营者和平台内经营者合法权益,维护市场秩序和公平竞争的保障法。各有关方面要学习好、宣传好、落实好电子商务法,依法保障各方主体的正当权益,推动电子商务持续健康发展。

在十三届全国人大常委会第五次会议上获表决通过的,还有关于修改个人所得税法的决定和土壤污染防治法。修改个人所得税法,全社会高度关注。据悉,这次修法主要是推动个人所得税从分类税制向综合与分类相结合的税制转变,进一步发挥好个人所得税在调节收入分配和促进经济社会发展中的作用。制定土壤污染防治法,依法保护土壤环境,是党中央确定的重要任务,是保障人民群众“吃得放心、住得安心”的民生工程。这部法律的出台,改变了我国土壤污染防治缺乏专门法律规范的状况,织密织严了生态环境保护的“法治网”。

于2018年10月底举行的十三届全国人大常委会第六次会议对农村土地承包法修正案草案进行了二审。修改农

村土地承包法正当其时,对于实现“三权分置”,巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,具有重大意义。

创新是引领发展的第一动力。推动高质量发展,迫切需要新一代人工智能等重大创新添薪续力。就此,全国人大常委会将积极推进人工智能领域的立法工作。2018年11月24日,全国人大常委会委员长会议组成人员进行专题学习,学习习近平总书记在中央政治局第九次集体学习时的重要讲话,围绕人大立法监督工作保障和规范人工智能发展进行学习讨论,全国人大常委会委员长栗战书主持并讲话。委员长会议组成人员指出,全国人大相关专门委员会、工作机构和有关方面要及早动手,对人工智能涉及的法律问题进行深入调查研究,为相关立法工作打好基础、做好准备,促进人工智能健康规范有序发展。

值得关注的是,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。民法典是市场经济的基本法。随着社会主义市场经济的快速发展,我国涌现出新的组织形态、新的行业和新的商业模式,市场经济各方面行为都需要法律及时规范。在总结实践经验基础上,为适应新时代发展要求,2018年8月27日,十三届全国人大常委会第五次会议首次审议了民法典各分编草案。草案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,推动中国社会主义市场经济法治化迈向更高层次和更高水平。

经济发展无止境,法治建设无止境。我们坚信,乘势新时代改革开放的重大历史机遇,现代法治与发达的市场经济深度融合,携手并进,必将推动中国乃至世界经济经久不衰、持续繁荣。■

导读：改革开放40年，特别是党的十八大以来，我国随着规范政府权力运行的法律制度基本形成，尊重和保障人权为核心的现代执法理念逐渐深入人心，执法主体合格、适用法律有据、救济渠道畅通、问责监督有力的工作机制日趋完善，行政权力的行使走上了制度化、规范化、法治化的轨道。

行政立法：把权力关进制度的笼子里

文 / 本刊记者 于 浩

“把权力关进制度的笼子里，就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。”习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上发表重要讲话。

改革开放40年，特别是党的十八大以来，我国随着规范政府权力运行的法律制度基本形成，尊重和保障人权为核心的现代执法理念逐渐深入人心，执法主体合格、适用法律有据、救济渠道畅通、问责监督有力的工作机制日趋完善，行政权力的行使走上了制度化、规范化、法治化的轨道。

中共领导人治国理政中的 依法行政思维

邓小平同志很早就想到并提出了依法行政这个问题。1979年6月，在五届全国人大二次会议上，邓小平同志指出：“以后，党委领导的作用第一条就是应该保证法律生效、有效。没有立法以前，只能按政策办事；法立了以后，就要坚决按法律办事。”

“为了保障人民民主，必须加强法制……做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”邓小平同志这段经典讲话，被公认是中国法治崛起的奠基，



1989年3月30日，七届全国人大法律委员会在北京人民大会堂举行会议，汇总各代表团对行政诉讼法的意见，并对其进行研究分析。摄影 / 新华社记者 郭占英

由此孕育了依法行政的观念。邓小平同志还更加明确地指出，“处理好法治和人治的关系”，“为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。

1980年，党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》曾经深刻指出：“在我们的国家中，人

们只有分工的不同，没有尊卑贵贱的分别。谁也不是低人一等的奴隶或高人一等的贵族。那种认为自己的权力可以不受任何限制的思想，就是腐朽的封建特权思想，这种思想必须受到批判和纠正。”

十一届三中全会以后，依法行政作为行政机关行使权力的基本准则逐步确立。1993年，党的十四届三中全会提出，“各级政府机关都要依法行政、依法

办事。”这是第一次在党的文件中提出依法行政的要求。

1996年2月,江泽民同志在中共中央举办的法制讲座上明确提出“坚持依法治国”。1997年,党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”,“一切政府机关都必须依法行政。”在这个报告中,“刀”制改为“水”治,一字之变,使得依法行政成为各级政府都必须遵守的刚性制度。

2012年11月8日,中国共产党第十八次全国代表大会在北京召开,其中关于“法治是治国理政的基本方式”的论述,成为党关于这个问题认识的新发展。

在十八届中央纪委二次全会上,习近平总书记强调:“各级领导干部都要牢记,任何人都没有法律之外的绝对权力……共产党员永远是劳动人民的普通一员,除了法律和政策规定范围内的个人利益和工作职权以外,所有共产党员都不得谋求任何私利和特权。”在2014年1月召开的中央政法工作会议上,习近平再次强调:“不要去行使依法不该由自己行使的权力,更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。要建立健全违反法定程序干预司法的登记备案通报制度和责任追究制度。”

行政立法从无到有 进入“快车道”

改革开放40年来,随着社会主义民主法治建设不断加强,依法行政的理念逐步深入人心,行政立法也从无到有,从起步探索到逐步完善。在这个过程中,全国人大及其常委会制定的多部行政方面法律,对保障和监督行政机关依法履行职责,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护公共利益和社会秩序发挥了重要作用。

提起行政立法工作,就不能不说1989年通过的行政诉讼法。有法学界专家认为,行政诉讼法的颁布实施,为中国这个文明古国注入了“现代血液”,是中国行政法发展史上的一座里程碑。这

部法律反映了中国行政立法在指导思想 and 价值取向上的一个重大转变,即从过去注重对行政权的确认和维护,开始转向注意对公民权利的保护,试图通过行政诉讼促进行政机关秉公办事,减少失误。

“我至今记得十九年前那一幕,起草行政诉讼法时,第十一条受案范围只列举了七项具体权利,而没有第八项‘兜底条款’——公民法人‘认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的’,可提起行政诉讼。”时任全国人大常委会法工委民法室副主任的肖峒回忆起这部法律时说:“草案正式上会审议前,全国人大最后一次听取专家学者和有关部门意见。座谈会最后一天,应松年和我说‘悄悄话’,‘咱们的受案范围太窄。列举式应该改为概括式,只要公众认为侵害了自己的权益都可起诉。’后来,时任全国人大常委会副委员长的王汉斌拿出了应松年的意见征求大家看法。他说,‘这个意见很好,很重要。我看就再加一项吧。’”

“那是1983年,要让交通部门当被告,那可翻天了,要几位委员长出来谈话,做交通部门领导的工作,还做不通,反映当时人们对‘民告官’很抵触、很不习惯。”十二届全国人大法律委员会主任委员乔晓阳在接受采访时说。

行政诉讼法带来的最大影响,是公民自身权利意识的觉醒。这一时期“民不告官、官官相护”等传统观念逐步被“民可告官、官民平等”的法制观念所取代,使百姓们感到这部法律是看得见、摸得着的民主。

“没有救济,就没有权利。”1994年国家赔偿法的出台,注定会成为我国“依法行政”发展征程上一个标志性的事件。这部法律进一步落实了行政侵权对普通公民造成的损害给予赔偿和救济的原则,在制止国家权力滥用,保障公民合法权利方面发挥了重要作用。

1996年3月17日,八届全国人大四次会议通过的行政处罚法,成为我国第一部专门规范行政行为程序、促进行政机关

依法行政的法律,被誉为中国法制史上具有里程碑意义的行政基本法之一。

“开始有些人对行政处罚法有误解,因为有‘处罚’两个字就以为是政府用来管老百姓的法。行政处罚法出台以后,大家发现,原来这是一部以法律的形式全面规范行政处罚的法律,实际上是一部控权法。”乔晓阳说。

1997年通过的行政监察法,对保证政令畅通、维护行政纪律、促进廉政建设、提高行政效能,健全权力运行制约和监督机制起到了巨大作用。

推进依法行政是九届全国人大及其常委会立法工作的一个重中之重。在法律的起草和审议中,“服务百姓”取代“管理百姓”的立法思想贯穿始终,特别是审议通过的行政复议法,标志着我国行政复议、行政诉讼的二元行政救济体系正式确立。中国政法大学教授马怀德认为:“毫不夸张地说,行政复议法的法律规定,开启了对抽象行政行为实施个案法定监督的先河,为今后行政诉讼制度的改革探索出一条新路。”

随着立法思路的逐步完善,九届全国人大常委会正式提出了构成中国特色社会主义法律体系的七个法律部门的概念,即宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。进一步完善行政领域立法的步伐也随之加快。

2003年8月27日,经过七年的调研、起草,行政许可法草案经十届全国人大常委会第四次会议表决通过。这部法律对行政机关设定和实施行政许可行为念起了“紧箍咒”。时任全国人大常委会委员、全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰表示,这部法律的出台,是行政领域的一场革命。“为什么说一场革命,因为我们很多的政府部门,它的职能就是许可,如果把行政许可给减少了,或者是取消了,那么就等于说你是革了自己的命,砸了自己的饭碗。”

随后,十一届全国人大常委会于



图 / 视觉中国

2011年通过了行政强制法。行政强制法的立法之路并不平坦,从2005年进入立法程序,历时6年,经过5次审议。这部法律最终为行政强制行为套上法制的“枷锁”,以有效监督和保障行政机关依法行政,保护公民、法人或其他组织的合法权益,条文之中流露出深刻的人文关怀和法治精神。

行政法治走向完善

在十二届全国人大的开局之年,对行政复议法进行执法检查是全国人大常委会监督工作的重要内容之一。“目前行政复议法贯彻实施还存在不少困难和问题,一些地方基层政府行政复议意识较差、能力偏弱、办案质量不高,一些地方形成了‘小复议、大信访’的局面,影响了公众对行政复议的信任度。”2013年底,十二届全国人大常委会第六次会议审议行政复议法执法检查报告时,常委会组成人员指出,各级政府要进一步畅通行政复议渠道,坚决纠正违法或不当行政行为,不断提高公众对行政复议的认知度和信任度。

同样是在这次会议上,行政诉讼法修正案草案提请审议,这是该法施行23年以来的首次修改。2014年11月1日,

十二届全国人大常委会第十一次会议高票通过关于修改行政诉讼法的决定。修改后的法律瞄准行政诉讼实践中饱受诟病的“立案难、审判难、执行难”问题,从加强公民权利保障、确保法院依法独立审判、推动法治政府建设等方面进行了制度完善。

“比如把‘具体行政行为’改为‘行政行为’,删除了‘具体’二字,受案范围从‘行政机关’扩大到‘规章授权的组织’,把原来列举的受理八个方面的事项增加到十二个方面,扩大到人身权、财产权之外的其他权利。还规定法院对规章以下规范性文件可以进行附带性审查等,大大扩大了行政诉讼法的受案范围,这样修改以后各方面比较满意。”乔晓阳说。

建立检察机关提起公益诉讼制度是党的十八届四中全会作出的重大决定。在总结改革试点经验的基础上,2017年6月,全国人大常委会会议通过修改行政诉讼法的决定,检察机关提起公益诉讼制度正式向全国推开。

过去,立法领域暴露出一些问题:“部门利益法制化、地方立法行政化”等问题不断凸显;一些地方政府规章甚至以“红头文件”发布,对公民权利造成侵

犯……如何遏制权力的“任性”,切实加强对公民权利的保护,十二届全国人大三次会议通过了关于修改立法法的决定。新法明确规定:没有法律、行政法规、地方性法规的依据,地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。

为防止“部门利益法制化”,立法法新增发挥人大在立法当中的主导作用的同时,规定制定部门规章不得增加本部门的权力,减少本部门的法定职责。

“可以明确的一点是,政府的权力不能再像以往那样随意。”全国人大代表、重庆市律师协会会长韩德云说,立法法新增的法条看似规范的是立法,实际上是加大了对所有公民的权益保障。

与此同时,地方人大常委会亦对地方政府的行政权力上了一道“法无授权不可为”的“紧箍咒”。广东省率先以地方立法的形式出台《广东省行政许可监督管理条例》,明确规定了不得设定行政许可的事项范围,对行政许可的设定进行了严格限制,建立权责清单和目录管理制度,向社会公开,接受社会监督。

“通过!”这一刻,铭刻在人大立法的历史进程中——3月20日9时06分,十三届全国人大一次会议表决通过《中华人民共和国监察法》。监察法的最后一条写道:本法自公布之日起施行。《中华人民共和国行政监察法》同时废止。

为什么要用监察法取代原先的行政监察法?时任十二届全国人大五次会议发言人傅莹在回答中外记者提问时表示,国家监察体制改革是在以习近平同志为核心的党中央领导下推进反腐败制度建设的一个大的动作,也是具有全局性影响的政治体制改革。把行政监察法修改为国家监察法,是推进反腐败立法的实质性举措,实现用法治思维和法治方式开展国家监察、惩治腐败。

平出于公,公出于道。回望40年改革开放历程,行政立法改的是体制机制,破的是利益藩篱,凝聚的是人民对政府的信心、对法治的信仰。★

导读：在改革开放与法治建设相伴而行的进程中，中国立法秉持关注民生、重视民生的宗旨，不断为保障民生和改善民生提供法治支撑。特别是进入新世纪以来，保障民生成为社会发展的重要主题，以人为本、立法为民的理念深入人心，并被融进了每一部法律中。随着中国特色社会主义进入新时代，立法机关以改善民生为重点，立法为民的理念愈加清晰。

关注民生：中国立法的时代品格

文 / 本刊记者 张宝山

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”习近平总书记强调，民生工作离老百姓最近，同老百姓生活最密切，保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点。

经济社会焕发出勃勃生机，人民生活发生翻天覆地的变化。在改革开放40年的历程中，党和国家持续关注、重视、保障和改善民生，民生建设取得巨大成就。

随着改革开放与法治建设的相伴而行，中国立法秉持关注民生、重视民生的宗旨，持续为保障民生和改善民生提供法治支撑。

特别是进入新世纪以来，保障民生成为社会发展的重要主题，以人为本、立法为民的理念深入人心，并被融进了每一部法律中。

党的十九大提出，“坚持在发展中保障和改善民生”是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。在新的发展阶段，立法机关以改善民生为重点，立法为民的理念愈加清晰。

以改善民生为重点 加强社会领域立法

以人为本、立法为民，首先体现在对民生的关注上。这是随着时代的发展，中国立法重心所作的一次重大战略调整。

进入21世纪以来，随着改革开放不断推进，我国经济快速发展，人民生活水平日益提高。但与此同时，因就业、教育、住房、医疗卫生和社会保障等公共服务体系发展滞后而引发的经济和社会发展不协调状况也日益凸显，民生问题成为社会热点问题。因此，如何通过加强社会建设来保障和改善民生，不仅成为党和国家面临的一个重大问题，也成为立法机关面临的一个新课题。

2006年10月11日，党的十六届六中全会对立法工作明确提出了新的要求，“要完善发展民主政治、保障公民权利、推进社会事业、健全社会保障、规范社会组织、加强社会管理等方面的法律、法规。”

2007年，党的十七大报告单设“加

快推进以改善民生为重点的社会建设”一节，提出“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”。

2008年3月8日，十届全国人大常委会委员长吴邦国在常委会工作报告中强调，要以改善民生为重点，加强社会领域立法，继续完善经济、政治、文化领域立法，积极推进科学立法、民主立法，不断提高立法质量，更好地发挥法律在国家政治和社会生活中的规范、引导和保障作用。

正是在这样的背景下，中国立法在民意引领下以关注民生的视角，开始了一次向社会立法、民生立法的历史性转型。

一部部承载民生期盼、呼应民生诉求、回馈民生关切的法律相继面世：从规范劳动关系、为保护劳动者权益撑起

保护伞的劳动合同法,到解决“就业难”的就业促进法;从用法律为亿万中国百姓编织起“安全防护网”的社会保险法,到解决“上学贵”的义务教育法修订;从保护全民健康的食品安全法,到体现立法温情、维护特殊人群权益,对妇女权益保障法、未成年人保护法、残疾人保障法、老年人权益保障法进行全面修改等,民生立法彰显了我国立法以人为本、立法为民的精神实质。

同时,以人为本、立法为民还体现在对个体权利的保护上。十届全国人大二次会议通过的宪法修正案,明确国家尊重和保障人权,从而标志着我国全面走向权利的时代。一系列有关公民权利保护的制度设计随之陆续出台:物权法通过对公民财产权益的保护,激活了全社会创造财富的动力;侵权责任法填补了中国人的许多“权利空白”,使百姓终于有了属于自己的“维权指南”;国家赔偿法的修改让权利保护体系更加完备;刑事诉讼法的修改则妥善地处理了打击犯罪与保障人权的关系,实现了双赢……

加强民生立法,回应百姓关切

党的十八大以来,立法机关在继承中发展,不断提高立法质量,为法治中国建设打下坚实基础。

加强社会领域立法,保障和改善民生,使改革发展成果更多更好地惠及广大人民群众,是立法机关的重点工作之一。积极回应社会关切,时刻把百姓的安危冷暖放在心上,用法律提升民生质量,是立法工作的一个鲜明特色。十二届全国人大常委会委员长张德江曾形象地指出,“法律修改要回应社会关切,不能与社会热点不搭界”,更不能“你说你的,我干我的”。

随之,民生立法在全国人大立法工作中所占分量越来越重,一部部承载民生期盼、回应百姓关切的法律相继面世。

旅游法、特种设备安全法、消费者权益保护法、环境保护法、行政诉

讼法、慈善法、反恐怖主义法、刑法修正案(九)、大气污染防治法、食品安全法、反家庭暴力法、人口与计划生育法、网络安全法、民法总则、公共文化服务保障法、中医药法、公共图书馆法等——每一件立法项目都与百姓的生活息息相关。

特种设备安全法就是很好的例证。在整个立法过程中,草案条文从一开始的72条,到进行大量扩充后的101条,特种设备安全法更加具体化,对特种设备的生产、安装、维修、保养等方面,都作了很多具体规定。比如,特种设备安全法将电梯和大型娱乐设施都纳入其中。用全国人大常委会法工委一位负责人的话说,蹦极的那根绳这部法管,游乐场的碰碰车这部法也要管。法律还要求建立具体的特种设备身份证制度,也就是说,一个设备“从生到死”,哪一个环节出了问题都有记录可查。

特种设备是冰冷的,但特种设备安全法的立法过程却深刻体现出最高国家权力机关对老百姓的认真负责,让人们切实感受到最高国家权力机关对百姓生命的关心和珍爱。

网购商品7天无理由退货、假一赔三、名人代言虚假广告要担责……这些条文,都是修改后的消费者权益保护法新增加的内容。在修改消费者权益保护法时,社会关切的网络购物“后悔权”、个人信息泄露、经营者霸王条款、虚假广告、消费者维权成本高等问题在修法中都得到回应。

旅游法则强调旅游者旅游行为的主体,凸显了立法以人为本,并针对“零负团费”、强迫购物、景区门票价格随意涨价、旅游者维权难等群众反映强烈的扰乱旅游市场、损害旅游者权益的问题作出规范,为旅游业发展提供了至关重要的法治保障。

新修订的环境保护法对原环境保护法进行了全面修订,增加了政府、企业、公众等各方面责任和处罚力度的规定,被称作“史上最严环保法”。法律加大对违法行为惩处力度,增加按日计

罚、罚款上不封顶等规定。回应百姓关切,雾霾治理入法是新修订的环保法的一大亮点,同时法律还强调了全社会共同治理的理念,更加强调信息公开和公众参与,并对社会广泛关注的环境公益诉讼也作了进一步完善。

食品安全法的修订,更加突出食品安全风险预防,建立了全程监管,加大对违法行为处罚力度,细化并加重对地方政府负责人和监管人员的处分,填补了网购、保健食品等领域的监管法律空白,被称为用“史上最严”的法律严守百姓“舌尖上的安全”。

行政诉讼是“民告官”的诉讼,涉及政府权力的行使和公民权利的保护。立法机关适应新形势新要求,对行政诉讼法作出重要修改,保护了公民、法人和其他组织的合法权益,促进了依法行政和公正司法。

打赢脱贫攻坚战、实现全面小康,慈善事业是十分重要的力量。全国人民代表大会会议审议通过了慈善法,为促进我国慈善事业健康发展提供了法治保障,也为老百姓释放了多重利好民生的信号。

安全是重中之重。立法机关出台了反间谍法、国家安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国防交通法、国家情报法、核安全法、刑法修正案(九)等,有力保障了人民群众的生命健康权益。

反对家庭暴力是社会文明进步的重要体现,立法机关制定了反家庭暴力法,为推动解决妇女、未成年人等群体遭受家庭暴力问题,维护平等和和睦文明的家庭关系提供了更加完善的法律保障。贯彻党中央关于“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”的决策部署,立法机关及时修改了人口与计划生育法,促进我国人口均衡发展。

从摇篮到坟墓,民法关涉一个人的方方面面。编纂民法典是党中央确定的重要立法任务,是广大人民群众的热切期盼。作为民法典的开篇之作,民法总



2018年8月27日下午，十三届全国人大常委会第五次会议举行第一次全体会议。栗战书委员长主持会议。受委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作关于提请审议民法典各分编草案的说明。摄影/中新社记者 刘 震

则获全国人民代表大会会议审议通过。这部在民法典中起统领性作用的法律，体现着时代特征，回应着百姓关切。

推动简政放权、取消和下放行政审批事项，是方便百姓的民生实事。立法机关通过了多项有关法律问题的决定，为推进行政审批制度改革提供了法律依据和支持。法律解释事关百姓对法律的理解和使用，立法机关审议通过了关于刑法、刑事诉讼法有关规定的法律解释，回馈了百姓关注。

公共文化服务保障法、电影产业促进法、中医药法、公共图书馆法、标准化法、环境保护税法、水污染防治法……无论是新制定的法律还是修改的法律，每一件立法项目都贴近百姓生活、回应百姓期待。

更好满足人民日益增长的美好生活需要

中国特色社会主义进入新时代，人民美好生活需要日益广泛，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶……民有所呼，党有所应。党的十九大庄严承诺：“满足人民过上美好生活的新时代”；“从人民群众关心的事情做起，从让人民群众满意的事情做起，带领人民不断创造美好生活”。

十三届全国人大及其常委会忠实贯彻党中央决策部署，忠实维护人民利益，积极适应我国社会主要矛盾变化，切实履行党和人民赋予的职责，依法行使立法权，更好满足人民日益增长的美好生活需要。

在以习近平同志为核心的党中央正确领导下，按照中共中央关于修改宪法的建议，十三届全国人大一次会议高票通过宪法修正案，完成了宪法修改的崇高任务。凝聚了全国人民在国家发展上的统一意志的宪法，为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供了有力宪法保障。

宪法中的民生政策、有关民生的社会权，以及宪法的平等公正等原则，充分体现了对民生的保障。与时俱进的宪法，让公平正义更好地抵达每一个人，

让人民利益有了坚实的保障，让人民的需求和愿望更好地实现，必将成为人民幸福美好生活的法治保障。

人民群众是依法治国的基本力量，人民陪审员制度是人民群众了解司法、参与司法、监督司法的直接形式。2018年4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议表决通过了人民陪审员法，更好保障人民群众参加审判活动，促进司法公正，提升司法公信。

环境就是民生，蓝天也是幸福。良好的生态是广大人民群众的热切期盼。民心所向，人大所向。十三届全国人大常委会开局之年便果断出手，聚焦大气污染防治工作，并“特事特办”，于2018年7月加开一次全国人大常委会会议，作出关于全面加强生态环境保护、依法推动打好污染防治攻坚战的决定。

立法机关作出决议，贯彻落实习近平生态文明思想和党中央决策部署，坚持用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境，把生态环境保护法律制度网络织得更加严密，为加快构建生态文明体系，全面推动绿色发展，着力解决突出生态环境问题，依法打好污染防治攻坚战，提供了更加完善的法治保障。

2018年8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议表决通过了电子商务法。这部规范电子商务健康发展、维护广大消费者、平台经营者合法权益、维护市场秩序的法律，充分体现了对民生的关注。

电子商务法特别注重消费者权益保护的问题，明确了平台的个人信息保护义务、安全保障义务、对平台内经营者资质审核义务等，提升了我国的消费者权益保护水平。对于公众关注的网售食品药品、网约车等关系消费者生命健康的商品或者服务等方面的平台责任问题，电子商务法有关规定也作出了回应。

依法保护土壤环境，是保障人民群众“吃得放心、住得安心”的民生工程。2018年8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议表决通过了土壤污染防

治法。这部法律的出台,改变了我国土壤污染防治缺乏专门法律规范的状况,为百姓织密织严了生态环境保护的“法制网”。

深化税收制度改革是我国财税体制改革的重要内容之一,而财税体制改革又是与我国改革开放同时推进的改革举措,关乎我们每个人的切身利益。十三届全国人大常委会第五次会议对个人所得税法作出第7次修改,推动个人所得税从分类税制向综合与分类相结合的税制转变,将工资薪金、劳务报酬、稿酬、特许权使用费4项劳动性所得纳入综合征税范围,调整优化了税率结构,提高了基本减除费用标准,扩大了低档税率的级距,把教育、医疗、住房、养老等与群众生活密切相关的支出设为专项附加扣除。

修改个人所得税法的决定自2019年1月1日起施行,但“起征点”提高至每月5000元等部分减税政策,从2018年10月1日起先行实施,以尽早释放改革红利,体现了对民生的深切关怀。

编纂民法典,是维护最广大人民群众根本利益的客观需要。十三届全国人大常委会接续努力,抓紧推进民法典各分编的编纂工作,形成了6编共1034条的民法典各分编草案,提请常委会第五次会议审议,迈出了民法典编纂的“第二步”。为确保到2020年制定出一部体例科学、结构严谨、规范合理、内容协调一致的中国特色社会主义民法典,打下了坚实基础。

媒体评论认为,民法典的编纂体现“人民导向”,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,将成为新时代保护人民民事权利的权利法典。

农村土地承包法修正案草案、基本医疗卫生与健康促进法草案、药品管理法修正草案……在十三届全国人大常委会的开局之年,这些关乎民生的法律草案也提请常委会会议进行了审议,以

改善民生为重点、着力加强社会领域立法的立法理念愈加清晰。

问法于民,让法律更接地气

以人为本、立法为民,不仅是一种理念,同时也是一系列制度设计,更是一种工作方式和工作作风,它已深深地融入立法机关制定的每一部法律中。

关注民生,除了要在立法理念上作出调整、立法内容上充分体现外,还要在立法过程中充分发扬民主,广泛听取各方面意见。特别是一些和民生有关的法律,更要坚持开门立法、问计于民。

立法机关积极行动,深入开展立法调研,并多方听取意见,重视不同声音,力求提高立法质量。在特种设备安全法的立法过程中,十二届全国人大常委会委员长张德江深入基层,问法于民。为进一步集思广益把法律制定好,十三届全国人大常委会委员长栗战书就制定基本医疗卫生与健康促进法深入云南省基层开展立法调研,强调进一步加快推进民生领域立法,用完备的法治保障人民权益、增进民生福祉。

为制定好旅游法,全国人大常委会法工委负责人以游客身份参加旅游团,全程暗访;为修改好消费者权益保护法,立法者深入到电子商务孵化创业基地实地探访;为修改好环境保护法,首次将法律草案二审稿向社会公开征求意见;为制定好电子商务法,法律草案三次上网征求公众意见;旅游法、消费者权益保护法、环境保护法等出台前都举行立法前评估会……一道道新程序使立法更加细化、更有操作性。

刑法修正案(九)草案两次上网公开征求意见,共收到16万多条反馈意见;食品安全法修订草案征集公众意见1.2万条,召开专题会议30余场;反家庭暴力法草案向社会公开后,收到社会各方面提出的意见和建议4万多条;民法总则草案三次征求社会公众意见,共收到15503人次提出的70227条意见……这些立法机关充分“问法于民”

的举措,最大限度地凝聚了社会共识,回应了百姓关切。

百姓对立法的期盼,更多的是法律管用不管用、能不能解决实际问题。因此,立法机关把提高立法质量摆在更加突出的位置,不断完善立法工作机制和方式方法,有效拓展人民有序参与立法的途径。

为增强法律的可执行性、可操作性,立法机关制定了《立法项目征集和论证工作规范》,探索法律出台前评估工作,推进立法工作规范化、制度化建设。为广泛征求人民群众对立法的意见和建议,立法机关制定了《向社会公布法律草案征求意见工作规范》,明确常委会会议初次审议和再次审议的法律草案都应当及时向社会公布。

为贯彻落实党的十九大精神,根据党中央要求和立法法有关规定,全国人大常委会办公厅印发了两个重要工作规范——《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》,旨在健全立法起草、论证、咨询、评估、协调、审议等工作机制,发挥人大在立法工作中的主导作用,发挥社会力量在立法工作中的积极作用,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,努力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。

除此之外,立法机关建立了基层立法联系点制度,发挥其直接听取基层干部群众意见、接地气的“直通车”作用。全国人大常委会法工委确定上海虹桥街道、甘肃临洮县、江西景德镇市、湖北襄阳市为基层立法联系点,就多部法律草案多次组织听取基层干部群众意见。

有媒体评论说,全国人大常委会在立法过程中敞开大门,问计于民,回应百姓诉求、反映人民意志,是进一步推进科学立法、民主立法、依法立法的有益探索,这些举措使立法工作更加接地气、察民情,充分体现了立法机关对民生的关切。✘

以“熊猫之路”融入“一带一路”

四川航空在改革中谋发展

四川航空（以下简称“川航”）创业于偏隅陋舍，起飞于蜀都苍穹，展翅于改制之谋，立身于五强之列。从3200万元组建、租用农场作业，到年收入超过200亿元、在总部之外拥有11个分公司及基地，川航从名不见经传的地方航空公司，发展为成熟中型航企，以“熊猫之路”融入“一带一路”的企业发展战略，建立起有安全感、有责任感、有服务特色的优质品牌。

一、率先引进新机完成机型三级跳，股份制改造激发体制活力

与其他省区市相比，四川没有沿边、靠海的地域优势。肩负着“改变蜀道难”的重任，川航以国产运七飞机起家，逐渐走出一条适合自身发展的路子——

一方面，川航敢为人先，坚持将世界先进机型与企业自身运营有机结合。上世纪90年代，川航在中国大陆引进空客A320、A321飞机；2010年引进A330飞机，并于2011年优化为全空客机队；2018年，在中国大陆（内地）引进A350飞机，完成机型三级跳，从祖国西南飞向世界各地。

一方面，川航敢想敢试，把经济发展规律与企业实际相结合。2002年，川航夹缝中求生存，抓住中国民航重组浪潮，对航空运输主业进行股份制改造，激发了体制机制活力。

股改16年来，川航主辅业资源共享、相互支撑，与外资、民营、同行进行分版块的全方位、多层次合作，逐渐构建起航空上下游全产业链有效的协同互补；机队规模从13架发展到目前140余架，航线从两位数发展到如今超过270条，总资产从42.3亿元增长到超过300亿元。

二、始终坚持安全至上，不断夯实安全管理基础

以3U8633“中国民航英雄机组”

为突出代表，川航保持了开航以来30年持续安全运行。30年来，川航始终将安全视为企业生命线，不断夯实安全管理基础。在开航初期和初步发展期，川航正视新机型转变、多机型运行等问题，从被动约束到主动规范，搭建航空安全管理三级网络，企业的管理初具雏形。在规章体系完善期，“效益服从安全，正点服从安全，服务服从安全，发展服从安全”成了管理铁律。在安全管理体系推进期，川航设立了独立于运行体系之外的监管体系，同时主动调减飞行小时，控制发展速度，确保持续安全。在安全管理体系提升期，川航在行业内率先开展安全绩效测量和监控工作，努力实现向敏捷型安全管理的转变。

三、“上山出海”打造差异化竞争优势，特色飞机餐点亮服务品牌

近年来，川航站稳西部地区，布局沿边航点，同时加大对一线城市群的互通密度及辐射能力。

随着航线网络日趋成熟，“十三五”期间，川航以“上山出海”为航线战略，将高高原航点与国际航线作为差异化竞争优势；通过高高原航点搭建旅游环线，并在多个高高原机场完成RNP（所需性能导航）家族中RNP AR程序的验证飞行；开通国际（地区）航线近50条，航线网络覆盖亚洲、欧洲、北美洲、大洋洲和非洲。

市场版图不断拓宽，服务也要跟上。川航致力于向旅客提供人性化、特色化、高品质的空地服务，连续四年在中国民航服务测评中获评“最佳航空公司”。去年，川航凭借健康美味、品种丰富的机上餐食走红网络，“中国元素 四川味道”餐食子品牌愈发响亮。

四、“熊猫之路”对接“一带一路”，助力四川“决胜空中”

大熊猫是世界认识成都的一张名

片，其背后是厚重的古蜀文明、麻辣鲜香的川菜文化、新一线城市的发展速度。2016世界航线发展大会上，川航发布“熊猫之路”计划，包括开通更多“熊猫航线”，优化国内国际航线网络；提升中转服务保障能力，打造西南地区链接海内外的“熊猫枢纽”；打造熊猫主题航班，提供具有丰富文化体验的“熊猫旅途”服务。

作为省属重点国有企业，川航主动融入国家发展大势，以“熊猫之路”对接“一带一路”，助力四川“决胜空中”，先后开通成都至莫斯科、布拉格、圣彼得堡、特拉维夫等20余条“一带一路”航线，并与四川省旅发委合作，依托川航境外航点设立营销中心，推介四川旅游资源。

同时，川航加大对物流业的发展力度，于2017年将物流部改制成全资子公司——四川川航物流有限公司，计划引进全货机扩展国际货运网络，承载“四川造”走向全球，打造高质量的空中经贸物流之路。

2020年左右，天府国际机场建成投运后，成都将迎来“一市两场”的新格局。川航将抓住机遇、充分发挥主场优势，打造以航空运输为核心的产业平台，构建以成都为核心的空中丝绸之路立体大通道体系，为促进中国西部与世界各地的经贸往来、旅游合作及文明互鉴提供持久助力。



2018年8月8日，空客公司在法国图卢兹向川航交付首架A350飞机。这是中国大陆（内地）首批A350，川航为其喷涂熊猫涂装，助力“熊猫之路”。

海尔集团

全球十大最具创新力中国企业
中国500最具价值品牌排行榜第三

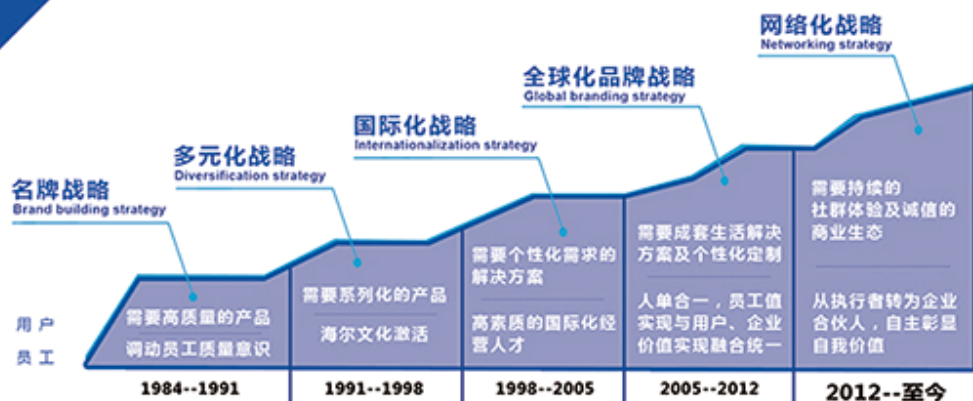


- 网络化战略 • 全球化布局
- 创新平台 • 智慧生活

Haier



五个战略发展阶段 5 stages of strategic development



▲ 五大集团品牌
5 group brands

国 / 家 / 历 / 史 / 文 / 化 / 名 / 城

瑞金

中国 江西
Jiangxi China

千年古邑
红色圣地



中华苏维埃纪念鼎



中华苏维埃纪念园景区