中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2019年1月5日出版
第1期 总第469期

全国人大常委会机关刊物

保护海洋生态环境

ISSN 1671-542X
01>
9 771671 542199
邮发代号:2-18
国内刊号:CN11-3442/D
国际刊号:ISSN1671-542X

2018 年12 月23 日，十三届全国人大常委会第七次会议在北京人民大会堂举行第一次全体会议。栗战书委员长主持会议。摄影／新华社记者　刘卫兵

2018 年12 月24 日，十三届全国人大常委会第七次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。栗战书委员长出席。摄影／新华社记者　刘卫兵

2018 年12 月28 日，十三届全国人大常委会第十八次委员长会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议。摄影／新华社记者　刘卫兵

2018 年12 月28 日，中共全国人大常委会党组在北京举行会议，专题学习习近平总书记在庆祝改革开放40 周年大会、在中央经济工作会议上的重要讲话精神，并结合人大工作实际，研究贯彻落实工作。全国人大常委会委员长、党组书记栗战书主持会议并讲话。摄影／新华社记者　刘卫兵

奋斗让我们的人生更加美丽

时光飞逝，岁序更新。

2018已渐行渐远，已成为一个背影，并终将化为一段厚重而温暖的记忆。

穿越时间的河流，2019年如约而至。当鲜花和阳光再一次洒满大地，我们怀着最美好的憧憬与希望，开始了新一轮的运行。

“2018年，我们过得很充实、走得很坚定”“这些成就是全国各族人民撸起袖子干出来的，是新时代奋斗者挥洒汗水拼出来的”“我要向每一位科学家、每一位工程师、每一位‘大国工匠’、每一位建设者和参与者致敬”“我们都在努力奔跑，我们都是追梦人”……习近平总书记的这些饱含力量、满怀深情的话语，直抵人心，再一次点燃了亿万人民奋发向前的豪情壮志。

在浩繁的历史长卷中，我们对2018年将作出怎样的标注？这一年，是极不平凡的一年，是承上启下的一年，历史与现实交相辉映。站在这样一个特殊的时间节点上，令人油然而生置身大历史的感慨，更有创造大历史的豪迈。

这一年，是贯彻党的十九大精神的开局之年，同时，我们又迎来改革开放40周年盛大庆典，穿越40载峥嵘岁月的共和国，再一次挺立于历史的新起点。

这一年，中国发展航船乘风破浪，全面深化改革气势如虹，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民乘势而上，在新征程上写下浓墨重彩的新篇章。三大攻坚战开局良好，各项宏观调控目标较好完成，经济平稳健康发展；深化党和国家机构改革，提出扩大开放四大举措，改革开放力度继续加大；自贸区持续扩容，长三角一体化上升为国家战略，发展布局日新月异；从“嫦娥”“北斗”“天宫”，到“蛟龙”、“天眼”、航母，科技创新按下“快进键”，创造源泉不断涌流；共建“一带一路”从“大写意”转向“工笔画”，主场外交活动全球瞩目，稳妥应对中美贸易摩擦……

这一年，沐浴新时代的春风，踏着改革的节律，我国的人民代表大会制度生机勃发，人大工作活力四射。新一届全国人大常委会以时不我待的历史主动、勇毅笃行的履职自觉和锐意开拓的政治担当，坚韧而进，积极创新，用扎实而卓有成效的工作，赢得了一个精彩的开局，向人民群众交上了一份耀眼的成绩单。

就在2018年行将结束的时候，我们再次感受到改革开放的强劲脉动。“将改革开放进行到底”“在新时代创造中华民族新的更大奇迹”“创造让世界刮目相看的新的更大奇迹”……习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的豪迈宣示，吹响了改革开放的冲锋号，告诉我们，也告诉世人，中国庆祝改革开放40周年，既不是按下暂停键，也不是划上休止符，改革永远在路上。

坚决贯彻党中央改革决策部署，确保重大改革于法有据、顺利实施，是全国人大常委会的重要职责。2018年12月23日至29日，十三届全国人大常委会第七次会议在京举行。此次会议三分之一左右的议程同改革密切相关，涉及多个领域的改革事项和20多部法律。一是修改农村土地承包法，审议国务院关于农村土地改革试点工作的两个总结报告，决定再次延长有关授权期限，初次审议土地管理法、城市房地产管理法修正案草案，推动农村土地制度改革取得重大进展；二是审议通过耕地占用税法、车辆购置税法，审议资源税法草案，听取国务院关于个人所得税专项附加扣除有关情况的报告，落实税收法定原则；三是全面修改公务员法，推动中国特色公务员制度改革完善；四是分别通过4个决定，对产品质量法等17部法律的有关规定进行修改，统筹推进机构改革和“放管服”、医疗保险制度等改革。栗战书委员长在这次会议上强调，全国人大及其常委会要深入学习贯彻习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会、中央经济工作会议上的重要讲话精神，自觉担负起新时代改革开放赋予人大的历史使命，紧紧围绕党的十九大确定的奋斗目标和战略安排，服从服务于改革开放伟大实践，履职尽责、开拓进取，推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展。

时间变动不居，时代阔步向前。40年前，中国人民怀着对幸福的渴望，在追波逐浪中写下春天的故事；今天的我们，越过大江大河，向着星辰大海出发，将以更加笃定的脚步，在新的历史坐标上绽放新的光彩，创造更大奇迹。“2019年，有机遇也有挑战，大家还要一起拼搏、一起奋斗。”我们要牢记总书记的嘱托，用奋斗致敬改革开放40周年，用奋斗迎接伟大祖国的70华诞。

奋斗必定会让我们的人生更加美丽！

汪晓东

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
2019年第1期
1月5日出版
总第469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　王晓琳
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　北京利丰雅高长城印刷有限公司
定　　价　6.00元
广告发布登记证　京西工商广登字20170073号

要　闻

04 《告台湾同胞书》发表40周年纪念会在京隆重举行
习近平出席纪念会并发表重要讲话
栗战书出席 汪洋主持

特　稿

06 在第十三届全国人大常委会第七次会议上的讲话／栗战书

报　道

08 以担当精神、饱满热情、良好作风履行代表职责
——栗战书与列席十三届全国人大常委会第七次会议的全国人大代表座谈侧记／本刊记者

报　告

12 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国海洋环境保护法》实施情况的报告
——2018年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上／沈跃跃

总编絮语

01 奋斗让我们的人生更加美丽／汪铁民

聚　焦

18 "十三五"规划纲要实施"期中考"／李小健
21 人大询问：
财政医疗卫生资金分配和使用情况如何？／赵祯祺
24 审计整改：制度的笼子越扎越紧／张宝山

关　注

27 外商投资法草案初审：
让中国开放的大门越开越大／李小健
30 疫苗管理法草案初审：
让疫苗安全隐患"无处可藏"／孙梦爽　王晓琳
32 专利法修正：
实施创新驱动发展战略的内在需要／刘文学
34 资源税立法：税收法定背景下的税制平移／刘文学

监　督

36 备案审查：
从"有件必备"到"有备必审""有错必纠"／王博勋
39 建设海洋强国是实现中华民族伟大复兴的
必然选择／彭东昱

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议在北京人民大会堂闭幕。栗战书委员长主持会议。摄影／中国人大网　李　杰

41　生育保险与医疗保险合并实施：
全面推开惠及更多职工家庭／赵祯祺

立　法

43　农村土地承包法修改：保障农民土地权利不受侵害／于　浩
45　耕地占用税法：保护耕地增强税收执法刚性／于　浩
47　车辆购置税法出台：税率为10%／于　浩
49　法官法、检察官法修订草案二审：
进一步规范职权职责、完善权益保障／彭东昱

透　视

51　民法典合同编草案：完善体例结构、回应社会关切／王博勋
53　民法典侵权责任编草案：新增规定充实完善侵权责任制度／王博勋

人　物

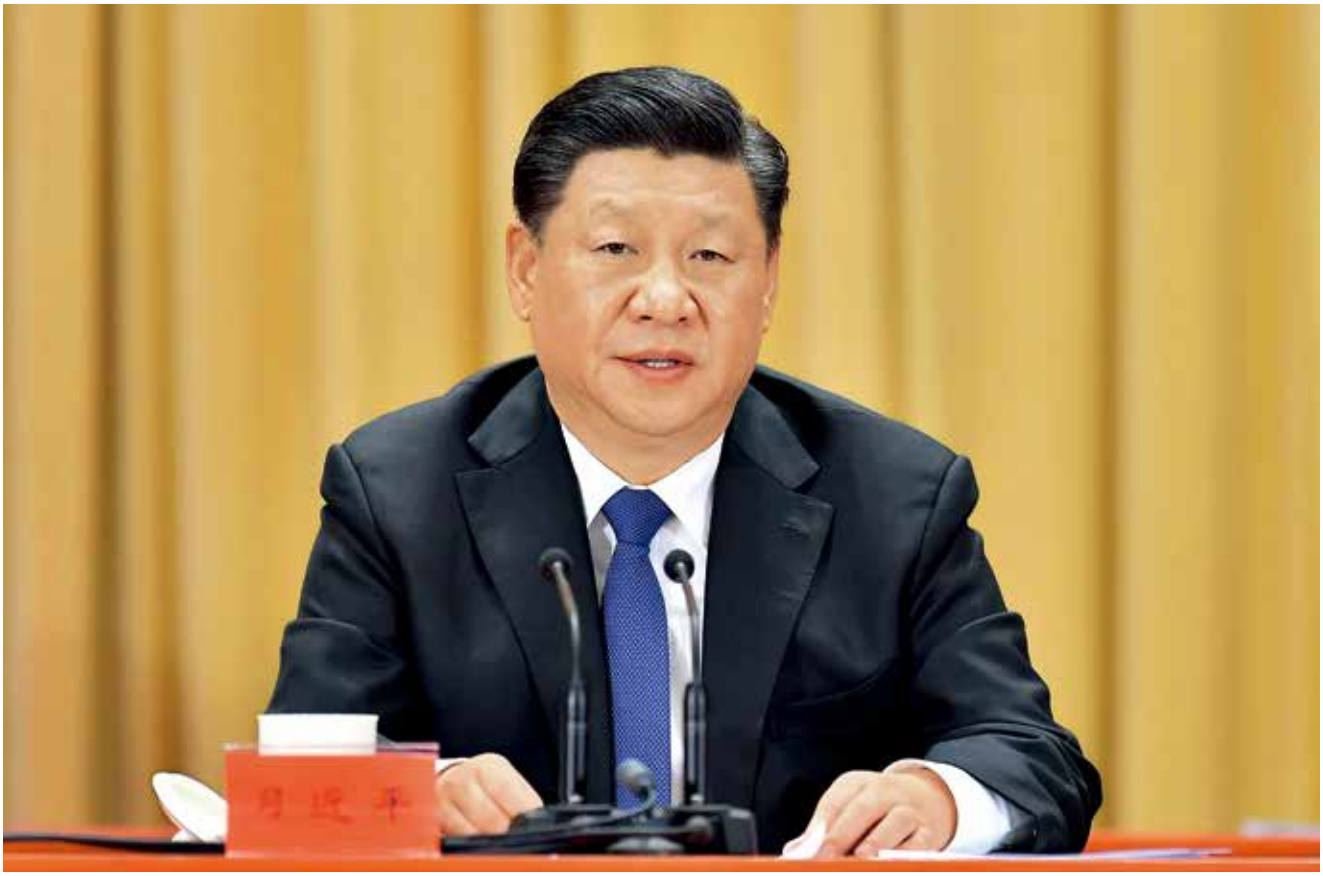
55　"土代表"党永富／孙梦爽　王晓琳

请扫码关注"西交民巷23号"

本刊特别鸣谢单位：

中国贵州茅台酒厂（集团）有限责任公司
百色百矿集团有限公司
陕西延长石油（集团）有限责任公司
浙江仙琚制药股份有限公司

中央国家机关举报网站：zygjjg.12388.gov.cn



《告台湾同胞书》发表40周年纪念会在京隆重举行

习近平出席纪念会并发表重要讲话

栗战书出席 汪洋主持

新华社北京1月2日电（记者陈键兴、查文晔）《告台湾同胞书》发表40周年纪念会1月2日上午在人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席纪念会并发表重要讲话，代表祖国大陆人民，向广大台湾同胞致以诚挚的问候和衷心的祝福。

习近平强调，历史不能选择，现在可以把握，未来可以开创。新时代是中华民族大发展大作为的时代，也是两岸同胞大发展大作为的时代。前进道路不可能一帆风顺，但只要我们和衷共济、共同奋斗，就一定能够共创中华民族伟大复兴美好未来，就一定能够完成祖国统一大业。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席纪念会。中共中央政治局常委、全国政协主席汪洋主持。

习近平在讲话中指出，1949年以来，中国共产党、中国政府、中国人民始终把解决台湾问题、实现祖国完全统一作为矢志不渝的历史任务。我们团结台湾同胞，推动台海形势从紧张对峙走向缓和改善、进而走上和平发展道路，两岸关系不断取得突破性进展。

习近平强调，两岸关系发展历程证明：台湾是中国一部分、两岸同属一个中国的历史和法理事实，是任何人任何势力都无法改变的！两岸同胞都是中国人，血浓于水、守望相助的天然情感和民族认同，是任何人任何势力都无法改变的！台海形势走向和平稳定、两岸关系向前发展的时代潮流，是任何人任何势力都无法阻挡的！国家强大、民族复兴、两岸统一的历史大势，更是任何人任何势力都无法阻挡的！

习近平指出，回顾历史，是为了启迪今天、昭示明天。祖国必须统一，也必然统一。这是70载两岸关系发展历程的历史定论，也是新时代中华民族伟大复兴的必然要求。两岸中国人、海内外中华儿女理应共

担民族大义、顺应历史大势，共同推动两岸关系和平发展、推进祖国和平统一进程。

习近平就推动两岸关系和平发展、实现祖国统一提出5点主张。

第一，携手推动民族复兴，实现和平统一目标。民族复兴、国家统一是大势所趋、大义所在、民心所向。一水之隔、咫尺天涯，两岸迄今尚未完全统一是历史遗留给中华民族的创伤。两岸中国人应该共同努力谋求国家统一，抚平历史创伤。台湾前途在于国家统一，台湾同胞福祉系于民族复兴。两岸关系和平发展是维护两岸和平、促进两岸共同发展、造福两岸同胞的正确道路。两岸关系和平发展要两岸同胞共同推动，靠两岸同胞共同维护，由两岸同胞共同分享。两岸同胞要携手同心，共圆中国梦，共担民族复兴的责任，共享民族复兴的荣耀。台湾问题因民族弱乱而产生，必将随着民族复兴而终结。

第二，探索“两制”台湾方案，丰富和平统一实践。“和平统一、一国两制”是实现国家统一的最佳方式，体现了海纳百川、有容乃大的中华智慧，既充分考虑台湾现实情况，又有利于统一后台湾长治久安。“一国两制”在台湾的具体实现形式会充分考虑台湾现实情况，会充分吸收两岸各界意见和建议，会充分照顾到台湾同胞利益和感情。两岸同胞是一家人，两岸的事是两岸同胞的家里事，当然也应该由家里人商量着办。和平统一，是平等协商、共议统一。两岸双方应该本着对民族、对后世负责的态度，凝聚智慧，发挥创意，聚同化异，争取早日解决政治对立，实现台海持久和平，达成国家统一愿景，让我们的子孙后代在祥和、安宁、繁荣、尊严的共同家园中生活成长。在一个中国原则基础上，台湾任何政党、团体同我们的交往都不存在障碍。以对话取代对抗、以合作取代争斗、以双赢取代零和，两岸关系才能行稳致远。我们郑重倡议，在坚持“九二共识”、反对“台独”的共同政治基础上，两岸各政党、各界别推举代表性人士，就两岸关系和民族未来开展广泛深入的民主协商，就推动两岸关系和平发展达成制度性安排。

第三，坚持一个中国原则，维护和平统一前景。一个中国原则是两岸关系的政治基础。坚持一个中国原则，两岸关系就能改善和发展，台湾同胞就能受益。背离一个中国原则，就会导致两岸关系紧张动荡，损害台湾同胞切身利益。统一是历史大势，是正道。“台独”是历史逆流，是绝路。广大台湾同胞具有光荣的爱国主义传统，是我们的骨肉天亲。我们坚持寄希望于台湾人民的方针，一如既往尊重台湾同胞、关爱台湾同胞、团结台湾同胞、依靠台湾同胞，全心全意为台湾同胞办实事、做好事、解难事。中国人不打中国人。我们愿意以最大诚意、尽最大努力争取和平统一的前景，因为以和平方式实现统一，对两岸同胞和全民族最有利。两岸同胞要共谋和平、共护和平、共享和平。

第四，深化两岸融合发展，夯实和平统一基础。两岸同胞血脉相连。亲望亲好，中国人要帮中国人。我们对台湾同胞一视同仁，将继续率先同台湾同胞分享大陆发展机遇，为台湾同胞台湾企业提供同等待遇，让大家有更多获得感。和平统一之后，台湾将永保太平，民众将安居乐业。有强大祖国做依靠，台湾同胞的民生福祉会更好，发展空间会更大，在国际上腰杆会更硬、底气会更足，更加安全、更有尊严。我们要积极推进两岸经济合作制度化，打造两岸共同市场，为发展增动力，为合作添活力，壮大中华民族经济。

第五，实现同胞心灵契合，增进和平统一认同。国家之魂，文以化之，文以铸之。两岸同胞同根同源、同文同种，中华文化是两岸同胞心灵的根脉和归属。人之相交，贵在知心。不管遭遇多少干扰阻碍，两岸同胞交流合作不能停、不能断、不能少。两岸同胞要共同传承中华优秀传统文化，推动其实现创造性转化、创新性发展。两岸同胞要交流互鉴、对话包容，推己及人、将心比心，加深相互理解，增进互信认同。要秉持同胞情、同理心，以正确的历史观、民族观、国家观化育后人，弘扬伟大民族精神。

习近平指出，国家的希望、民族的未来在青年。两岸青年要勇担重任、团结友爱、携手打拼。我们热忱欢迎台湾青年来祖国大陆追梦、筑梦、圆梦。两岸中国人要精诚团结，携手同心，为同胞谋福祉，为民族创未来。

习近平强调，世界上只有一个中国，坚持一个中国原则是公认的国际关系准则，是国际社会普遍共识。中国人的事要由中国人来决定。台湾问题是中国的内政，事关中国核心利益和中国人民民族感情，不容任何外来干涉。中国的统一，不会损害任何国家的正当利益包括其在台湾的经济利益，只会给各国带来更多发展机遇，只会给亚太地区和世界繁荣稳定注入更多正能量，只会为构建人类命运共同体、为世界和平发展和人类进步事业作出更大贡献。

汪洋在主持纪念会时说，习近平总书记发表的重要讲话，全面回顾了新中国成立70年来特别是全国人大常委会发表《告台湾同胞书》40年来两岸关系的发展历程，全面阐述了我们立足新时代、推进祖国和平统一的重大政策主张。讲话深刻昭示了两岸关系发展的历史大势，科学回答了在民族复兴新征程中如何推进祖国和平统一的时代命题，具有重大指导意义。我们要认真学习领会、深入贯彻落实，更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，不忘初心，牢记使命，共同致力两岸关系和平发展，为完成祖国和平统一大业不懈奋斗。

纪念会上，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨，全国政协副主席、台湾民主自治同盟中央主席苏辉，中华全国妇女联合会副主席、书记处第一书记黄晓薇，中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室主任刘结一先后发言。

部分中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大常委会、国务院、全国政协、中央军委有关领导同志出席纪念会。

中央党政军群各部门和北京市主要负责同志，各民主党派中央、全国工商联主要负责人及对台工作机构主要负责人，台胞、台属代表，涉台专家学者代表，首都各界群众代表，解放军和武警部队官兵代表等约600人参加纪念会。

在第十三届全国人大常委会第七次会议上的讲话

（2018年12月29日）

栗 战 书

各位委员、各位同志：

本次常委会会议历时6天半，共有37项议程，时间长、内容多、任务重。审议21件法律和决定草案，通过了其中12件；听取审议1个执法检查报告和国务院8个专项工作报告；审议通过5个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取关于代表建议办理情况的2个报告；听取审议2018年备案审查工作情况的报告；批准1件国际条约，还通过了代表资格审查报告和人事任免案。在大家的共同努力下，顺利完成了预定任务。

坚决贯彻党中央改革决策部署，确保重大改革于法有据、顺利实施，是全国人大常委会的重要职责，也是近年来人大工作的突出特点。本次会议三分之一左右的议程同改革密切相关，涉及多个领域的改革事项和20多部法律。

一是推动农村土地制度改革取得重大进展。修改农村土地承包法，将所有权、承包权、经营权“三权分置”的重大改革成果用法律形式确定下来，规范和保障土地经营权有序流转、融资担保、入股经营等，明确国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变，进一步赋予了农民充分而有保障的土地权利。审议国务院关于农村土地改革试点工作的两个总结报告，决定再次延长有关授权期限，继续推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革等试点工作。初次审议了土地管理法、城市房地产管理法修正案草案。

二是落实税收法定原则。审议通过耕地占用税法、车辆购置税法，审议资源税法草案，积极稳妥地将相关税收暂行条例上升为法律。听取国务院关于个人所得税专项附加扣除有关情况的报告，对国务院报送的个人所得税专项附加扣除暂行办法进行了备案。有关部门要认真执行修改后的个人所得税法和国务院相关规定，让人民群众实实在在感受到改革带来的实惠。

三是推动中国特色公务员制度改革完善。全面修改公务员法，贯彻新时代党的组织路线，强化党对公务员队伍的集中统一领导，落实公务员分类改革要求，在总结试点经验基础上全面实行职务与职级并行制度，充实监督管理和激励保障措施，有利于激发广大公务员的积极性主动性创造性，建设忠诚干净担当的高素质专业化公务员队伍。

四是统筹推进机构改革和“放管服”、医疗保险制度等改革。分别通过4个决定，对产品质量法等17部法律的有关规定进行修改。这是本届以来第三次用“打包”修法方式推动和保障重要领域改革。

今年是实施“十三五”规划承上启下的关键一年。本次会议听取审议了国务院关于“十三五”规划纲要实施中期评估报告。常委会组成人员普遍认为，规划纲要各项目标任务进展顺利，总体符合预期，取得了来之不易的成绩，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。同时实施中还存在一些问题和挑战，必须认真应对、有效解决。大家强调，要全面贯彻党的十九大精神和党中央决策部署，坚定信心，把握主动，保持战略定力，坚定不移办好自己的事，推进“十三五”规划顺利收官，确保如期实现第一个百年奋斗目标并顺利开启第二个百年奋斗目标新征程。一是落实高质量发展要求，着力攻克关键核心技术，推动人工智能、互联网、大数据等战略性新兴科技同实体经济深度融合，推动先进制造业同现代服务业深度融合，培育和发展新的产业集群，加快建设现代化经济体系；二是继续打好三大攻坚战，在初战告捷的基础上，针对突出问题，打好重点战役，确保跨越全面建成小康社会重要关口；三是深化市场化改革，扩大高水平开放，强化改革举措的协同配合，营造法治化制度环境，激发经济增长内生动力和市场活力；四是加强保障和改善民生，把稳就业摆在突出位置，强化社会政策兜底保障功能，确保群众基本生活底线，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

坚持陆海统筹、加快建设海洋强国是党的十九大作出的重大部署，事关民族生存发展和国家兴衰安危。为推动党中央决策部署贯彻落实，常委会综合运用执法检查和听取审议专项报告两种方式，从保护和开发两个维度开展监督。王晨、沈跃跃、白玛赤林、丁仲礼4位副委员长带队，赴8个省（市）实地检查海洋环境保护法实施情况，同时委托3个省（区、市）人大常委会进行自查，实现了11个沿海省份全覆盖。本次会议听取审议了执法检查报告和国务院关于发展海洋经济加快建设海洋强国工作情况的报告。常委会组成人员提出，要

深入学习贯彻习近平总书记关于建设海洋强国的重要论述，坚决维护我国海洋权益，大力发展海洋高新技术，打造现代化的海洋经济，推动海洋强国建设不断取得新成就。要坚持以习近平生态文明思想为指导，把保护海洋生态环境作为加强生态文明建设、打好污染防治攻坚战的重要内容，依法保护和改善海洋生态环境，保护海洋资源，保障人体健康，为推动高质量发展，建设美丽中国作出贡献。

本次会议在预算决算审查监督方面安排了3项议程。一是听取审议了国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告，并结合审议报告开展专题询问。常委会组成人员提出，要建立稳定可持续的财政投入机制和多元化的社会筹资机制，优化支出结构，加强绩效管理，推动医疗卫生资金从治病向预防和保健拓展、从大城市大医院向基层医疗卫生机构下沉，全方位全周期保障人民群众健康。二是听取审议了国务院关于2017年度审计查出问题整改情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院及其有关部门的整改工作，提出要进一步拓展审计监督广度和深度，加大对党中央重大政策措施贯彻落实情况的审计力度，推进审计查出问题整改工作制度化长效化，督促有关部门加强预算管理，完善转移支付，落实好减税降费措施，保障经济社会健康发展。三是作出授权国务院提前下达部分新增地方政府债务限额的决定。常委会组成人员强调，在加快地方政府债券发行使用进度、发挥债券积极作用的同时，要规范政府举债融资机制，稳妥处理地方政府债务风险，做到坚定、可控、有序、适度。

本次会议听取审议了法制工作委员会关于2018年备案审查工作情况的报告。一年来，收到报送备案的行政法规40件、地方性法规1180件、司法解释18件，还有审查建议1229件。认真做好主动审查、专项审查、依申请审查，推动生态环保方面规范性文件全面清理等工作，加大监督纠正力度，有力维护了国家法制统一。下一步，常委会将按照“有件必备、有备必审、有错必究”的要求，落实衔接联动机制，进一步加强备案审查工作，强化跟踪监督，尽快建成全国统一的备案审查信息平台和国家法律法规数据库，完善备案审查工作情况报告制度，更好发挥备案审查制度功效，捍卫社会主义法治尊严。

各位委员、各位同志，2018年是改革开放40周年。12月18日，党中央召开了庆祝改革开放40周年大会。习近平总书记在大会上发表重要讲话，全面回顾了改革开放40年的光辉历程，深刻总结了40年取得的伟大成就和积累的宝贵经验，明确提出了把新时代改革开放继续推向前进的目标要求，充分展现了将改革开放进行到底、创造新的更大奇迹的信心和决心，向全党全国人民发出了新时代改革开放再出发的宣言书和动员令。全国人大及其常委会要深入学习贯彻习近平总书记的重要讲话精神，坚定“四个自信”，牢固树立“四个意识”，坚决做到“两个维护”，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，自觉担负起新时代改革开放赋予人大的历史使命，紧紧围绕党的十九大确定的奋斗目标和战略安排，服从服务于改革开放伟大实践，履职尽责、开拓进取，推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展，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不懈奋斗。

2019年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会关键之年。中央经济工作会议刚刚闭幕，习近平总书记在会上发表重要讲话，总结经济社会发展成绩，把握经济工作规律，分析国内国际形势，提出2019年经济工作的总体要求、政策取向和重点任务，为做好明年和今后一个时期的经济工作指明了方向、提供了遵循。我们要认真学习领会、贯彻落实习近平总书记重要讲话和中央经济工作会议精神，统一思想认识，提升能力水平，结合人大实际把党中央决策部署落到实处。面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，我们要始终坚持党中央对经济工作的集中统一领导，贯彻做好新形势下经济工作的“五个必须”，紧扣重要战略机遇期新内涵，坚持稳中求进工作总基调，坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇，聚焦打好三大攻坚战，谋划和推进立法、监督等各项工作，促进经济高质量发展，推动完成党中央确定的目标任务，确保中国经济巨轮行稳致远，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。

现在正值岁末年初，各方面任务都很繁重。当前，要着重抓好以下两个方面的工作。

一是认真做好十三届全国人大二次会议的组织筹备工作。这次常委会会议作出了关于召开十三届全国人大二次会议的决定。从现在到明年3月大会召开，只有两个多月时间了。各有关方面要迅速行动起来，明确分工，落实责任，密切配合，务实高效、周密细致地做好大会各项组织筹备工作。要认真贯彻习近平总书记关于进一步纠正“四风”、加强作风建设的重要指示精神，持之以恒改进会风、严肃会纪，确保大会风清气正、圆满成功。

二是统筹安排明年的各方面工作。12月14日召开的委员长会议，原则通过了全国人大常委会2019年工作要点和立法、监督工作计划，对新一年工作作出了预安排。明年计划审议的法律案有29件，预备审议项目有近20个，还有编纂民法典、落实税收法定原则和涉及改革等方面的立法任务；计划听取审议有关方面16个工作报告，检查6部法律实施情况，开展3次专题询问和7项专题调研。各专门委员会和常委会工作机构要按照“一个要点、两个计划”，加强与有关方面的沟通协调，做好相关工作准备，确保2019年各项工作实现良好开局。十三届全国人大二次会议后，根据大会精神可以对工作安排作出适当调整。

再过几天就是2019年元旦。借此机会，我代表委员长会议组成人员，向在座的各位委员、各位同志，向全国人大代表和地方各级人大代表，向全国人大机关和地方各级人大机关工作人员，向所有关心和支持人大工作的各界人士，致以节日的问候和新年的祝福！★

以担当精神、饱满热情、良好作风履行代表职责

——栗战书与列席十三届全国人大常委会第七次会议的全国人大代表座谈侧记

文／本刊记者　李小健

2018年12月24日下午5时，北京人民大会堂委员长会议室暖意融融。

在十三届全国人大常委会第七次会议第三次全体会议结束后，常委会召开了列席本次常委会会议的54位全国人大代表座谈会。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席并讲话。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持座谈会。全国人大常委会秘书长杨振武出席会议。

建立与列席常委会会议的全国人大代表座谈机制，是十三届全国人大常委会加强联系代表、主动接受监督的重要举措和创新做法。截至目前，十三届全国人大常委会连续在第五次、第六次和第七次常委会会议期间，邀请共计162名全国人大代表进行座谈，并听取大家的意见、建议。

点赞新一届人大工作：高效、务实、创新

“利用代表列席常委会会议的机会，栗战书委员长和我、杨振武秘书长，同代表们见个面，主要是听取大家对做好全国人大常委会2019年工作的意见、建议。请大家围绕一年来履职情况和特点、需要加强和改进的工作、起草好常委会工作报告稿等提出意见、建议。当然，也不限于这个题目，其他方面呼声、建议都可以提出来。”

座谈会甫一开始，王晨就开门见山，直接表明主题。

参加这次座谈会的代表，多数来自基层一线，还有的来自香港、澳门。大家结合自身履职和工作实际，踊跃发言。

连任三届全国人大代表的何健忠，是江苏省泰兴市一名基层邮政网点的支队长，他第一个发言。何健忠说，我国已进入新时代，各项工作展现出新气象新面貌。作为一名基层代表、一名群众，他直言人大工作呈现出一股新风，特别是十三届全国人大常委会着力创新机制、创新形式、创新条件，更好地发挥代表作用，使得人大工作越来越接地气，越来越顺民呼、得民心。“比如，常委会高度关注打赢污染防治攻坚战，推动各级人大紧跟中央步伐，着力以法律的武器治理污染，用法治的力量保卫蓝天。再比如，吉林长春长生疫苗事件爆发后，全国人大常委会立即启动立法程序，现在，疫苗管理法草案已提请常委会会议审议，回应群众重大关切之快、效率之高，令大家拍手称好。”

“一年来，全国人大常委会的工作有创新，亮点多，成就大。”全国人大代表、甘肃东方人律师事务所主任尚伦生如此作出总结。他说，“现在进行的委员长和代表座谈，就是一个创新；常委会听取国资报告，掌握国家‘家底’，这也是创新，也是工作亮点；常委会首次对‘两高’工作展开专题询问，有效激活了全国人大常委会议事规则当中的询问和质询条款，这也是工作亮点；这一年来，七次常委会会议通过的法律案、开展的监督工作等，不仅很好地贯彻落实党中央决策部署，满足了改革和民生需求，还为社会主义各项事业发展提供法治保障，成就也很大。”

全国人大代表、安徽省政府教育督导委员会办公室主任杨善竑是一位新任代表。“任职一年来，我参加了全国人大常委会组织的代表培训、全国人大议案办理座谈会及各项专题调研活动，收获很大。”她用“三高”和“多创”来概括本届常委会一年的工作。“三高”，即高站位地统领和指导全国各级人大工作、高效率地推进各项工作和高质量地完成履职任务。“多创”，即多项创新举措，开创了常委会历史上多个“第一”：首次以专题询问方式监督“两高”工作，首次审议国有资产管理情况的报告，专门加开常委会会议积极贯彻党中央关于打好污染防治攻坚战的重大决策部署，等等。在她眼里，本届全国人大常委会履职第一年高效务实的工作作风，“给我们代表留下了深刻的印象，也做了很好的表率。”

座谈中，代表们不约而同地点赞十三届全国人大及其常委会履新一年来各方面工作所取得的显著成效。

“大家给予的认可和肯定，是对我们的鼓励和鞭策。”栗战书表示，新一届全国人大及其常委会履职以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，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，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕党和国家工作大局，履职尽责、扎实工作，实现了本届工作的良好开局。

“全国人大代表包括在座的，深度参与各项工作，从不同方面、不同角度作出了重要努力和贡献。”栗战书向代表们表示衷心感谢。

21位代表发言：提出意见、建议30多条

座谈会上，代表们还就加强和改进人大工作、再接再厉做好全国人大及其常委会2019年工作谈感受提建议，气氛十分热烈。

石丽平代表是贵州省松桃苗族自治县蓼皋镇徐家坳的一位农民。八年前，她曾向时任贵州省委书记的栗战书汇报过当地苗绣发展实情。当时，栗战书勉励她克服困难，努力将民族文化优势转化为产业优势，将传统“指尖文化”转化为“指尖经济”，带领村民群众一起脱贫致富。为更好地保护传统手艺的知识产权，她建议从立法层面加强对特殊传承纹样和技艺的保护，加强对持有特殊传承纹样和技艺人群合法权益的保护。

陈海仪代表是广东省广州市中级人民法院少年家事审判庭庭长，工作职责与青少年密切相关。她说，现在负责未成年人保护的部门职能分散，而且都属于群团组织，缺乏综合协调和处理青少年保护工作的能力。因此，她希望在未成年人保护法和预防未成年人犯罪法的修改中，设立未成年人保护委员会，专业、协调、统一地处理未成年人保护事宜。“中华民族伟大复兴中国梦

栗战书委员长现场回应部分代表提出的意见、建议。摄影／本刊记者 马增科

的实现离不开下一代身心的健康发展，我希望全国人大更加关心和重视未成年人保护事业。”

杨蓉代表是山西省太原市公安局杏花岭分局三桥派出所的一名社区民警。2018年，她参加了一些针对地方法院的视察活动和相关法律执法检查活动。令她感触最深的是，在全国人大常委会有效监督下，各级法院加大破解“执行难”问题力度，有效维护了胜诉人的合法权益，让他们感受到了司法的公信力。就此，她建议全国人大及其常委会在今后监督工作中要加强重点领域的监督，让老百姓在每个司法案件中真正感受到公平正义。

一些新任代表普遍建议继续加大培训力度，让大家快速进入代表“角色”。史浩飞代表是来自中国科学院重庆研究院的一名基层研究员。作为新当选的代表，他对2018年履职工作体会非常深刻，“参加了全国人大代表培训班后，回过头来再看自己在全国人代会提出的建议，感觉质量上还有非常大的提升空间。”针对新代表履职，他建议加强不同行政区域同领域、同类代表的沟通机制建设。“这样，有助于集合某一领域代表的智慧，提出高质量的共性建议，而不至于某一个建议单个代表重复地提。”

与此同时，史浩飞等代表还建议多组织和安排全国人大代表当中的青年代表与西方议会、议员之间的交流交往，进一步加强我国人民代表大会制度的对外宣传，培育西方社会对华友好合作的民意和社会基础。

来自北京市建设工程质量第三检测所有限责任公司的田春艳代表，2018年参加了防震减灾法和海洋环境保护法的执法检查。结合履职经验，她建议全国人大常委会为代表们提供帮助、创造机会，让联名提出议案的代表能够深入了解相关情况，从而保证议案质量。

在约一个半小时里，共有21位全国人大代表发言，现场提出意见、建议30多条，涉及人大立法、监督、代表、外事等方面。

栗战书现场回应：认真对待，认真办理

对于代表们的直抒己见和全盘托出，栗战书认真听，仔细记。听完大家发言后，他要求“认真对待、认真办理”大家提出的意见、建议。

与此同时，栗战书还就部分意见、建议现场作出回应。

有的代表谈到，要重视和加强对未成年人、婴幼儿和妇女等弱势群体的保护。对此，栗战书说，工青妇等部门从宣传、维权、援助等方面做了不少工作，但客观上讲，有些问题和困难是妇联、共青团等部门解决不了的。“我过去在河北工作时，做过一些未成年人权益保护工作，记得当时难度就很大。推动贯彻实施未成年人保护法、妇女权益保障法等法律，需要多个部门共同参与，形成推动工作的整体合力。”

有的代表提出，大会期间，联名签署议案过于仓促。“确实有这个问题。”栗战书以自己的经历为例，讲到过去在履职过程中也有同样的感受。人大代表提出议案或建议，是代表人民建言献策、履行职责，必须认真负责、严谨慎重，不能马马虎虎。他就此提出，如果在会议期间来不及详细研究推敲，可以考虑由省级人大的代表联络机构负责沟通协调，建立一个工作机制，将代表拟提交的议案、建议汇总后印发，请本选举单位的代表认真研究，决定是否参与联名。“这些工作看上去很小很细，但却能以小见大，是忠实代表人民利益的体现。”

有的代表建议，加强青年人大代表与外国议会、议员的交流。栗战书也作了回应。他说，“可以考虑用好现有的友好省州、姊妹城市等地方合作机制，推动地方人大对外交往工作。总的来讲，就是要打开思路，采取灵活方式，让人大外事工作活起来、实起来。”

有的代表提出，希望强化代表履职培训，栗战书认为“这是一项基础性工作，要常抓不懈”，人大将在具体工作中积极推进。

此外，针对代表们提出的农村宅基地入市交易、农村集体经济股份制改

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持座谈会。摄影／本刊记者 马增科

造、促进民办教育发展等方面的意见、建议，栗战书表示："我们都将认真对待，抓紧办理或转办。"

担负起神圣职责，发挥好表率作用

在2019年这新的一年里，扎实做好全国人大及其常委会各项工作仍然任务艰巨，仍需接力奋斗。

栗战书在座谈会上说，十三届全国人大二次会议的组织筹备工作已提上日程，开好这次大会，需要代表们积极参与、发挥作用。

他指出，提出议案、建议，是人大代表参加行使国家权力、履行职责的重要途径。十三届全国人大一次会议期间，代表共提出325件议案、7139件建议，目前都已办理完毕，有力地推动解决了一批实际问题。从现在到2019年全国人代会的召开，代表们都在紧锣密鼓地准备新的议案和建议。希望代表们紧紧围绕党和国家工作大局，认真听取群众意见、呼声，结合自身工作实际和专业特长，在深入研究、反复论证的基础上提出高质量的议案和建议。"代表提出议案和建议，一定要深入调研、抓住重点，把情况摸清摸透、把问题查细找准，一定要真正把人民群众强烈的呼声、期盼反映出来，一定要把中央大政方针、决策部署的贯彻落实情况通过人大这个民主渠道传递上来。"

他强调，出席代表大会会议、参加审议和表决，是人大代表的法定职责，也是光荣的政治任务。人大代表要以担当精神、饱满热情、良好作风履行代表职责，不辜负党和人民的重托；要善于从政治上、大局上看待问题、分析问题，接地气、察民情、聚民智，审议好各项议案和报告，为圆满完成大会各项任务作贡献；要始终保持奋发有为的精神状态，求真务实、严谨细致，遵守会议纪律，发扬良好会风，时时处处发挥模范带头作用。有关工作机构要组织好代表集中视察、情况通报等活动，保证代表知情知政，为代表依法履职提供服务和保障。

座谈会上，栗战书提前向大家致以诚挚的新年祝福，"祝大家在新的一年里，一切顺利，身体健康，阖家幸福！"

"刚才，栗战书委员长的讲话，回应了代表的发言，感谢了代表们对常委会工作的大力支持，同时为提出高质量的议案、建议，开好十三届全国人大二次会议提出明确要求。"王晨在座谈会上表示，希望各位代表认真学习领会，贯彻落实到履职过程中。常委会工作机构要做好大会各项组织筹备工作，为代表执行职务提供良好的服务保障，齐心协力地确保十三届全国人大二次会议顺利召开、圆满成功。

临近晚上7时，座谈会方才结束。此刻，人民大会堂外，华灯璀璨。★

座谈中，代表们踊跃发言，提出意见、建议30多条。摄影／本刊记者 马增科

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国海洋环境保护法》实施情况的报告

——2018年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

全国人大常委会副委员长　沈跃跃

摄影／本刊记者　马增科

全国人民代表大会常务委员会：

我国是海洋大国，大陆海岸线1.8万多公里、海岛岸线1.4万多公里、主张管辖海域总面积300万平方公里。保护海洋生态环境是加快建设海洋强国、实现人海和谐共生的根本要求和基础保障。以习近平同志为核心的党中央高度重视海洋事业发展和海洋生态环境保护。党的十八大作出了建设海洋强国的重大部署，党的十九大明确提出“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”。党中央将渤海综合治理列入打好污染防治攻坚战七场标志性的重大战役之一，要求三年时间明显见成效。习近平总书记就加快建设海洋强国和海洋生态环境保护发表一系列重要论述，为做好海洋生态环境保护工作提供了科学指引和根本遵循。开展海洋环境保护法执法检查，是十三届全国人大常委会深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚决依法推动打好污染防治攻坚战的实际行动和

重要举措。根据全国人大常委会2018年监督工作计划，全国人大常委会执法检查组于2018年9月至10月对海洋环境保护法贯彻实施情况进行了监督检查。现将检查情况报告如下。

一、执法检查工作情况和主要特点

全国人大常委会对这次执法检查高度重视，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志作出重要批示："保护海洋生态环境是生态文明建设的重要组成部分，也是加快建设海洋强国的重要内容。海洋环境保护法执法检查，要坚持以习近平生态文明思想为指导，认真贯彻落实党中央关于全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战的部署，按照全国人大常委会决议要求，坚持问题导向，严格落实依法原则，紧扣法律开展检查，督促有关方面严格落实法律责任，促进法律全面有效实施，依法保护和改善海洋生态环境，保护海洋资源，保障人体健康，为推动高质量发展，建设美丽中国作出贡献。"对做好海洋环境保护法执法检查提出了明确要求。

为做好这次执法检查工作，全国人大环资委赴地方和有关部委开展了前期调研。常委会制订了执法检查方案，成立了由中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨同志，全国人大常委会副委员长白玛赤林、丁仲礼和我担任组长，全国人大环资委主任委员高虎城任副组长，成员由全国人大常委会委员、环资委委员和部分全国人大代表共32人组成的执法检查组。8月27日，执法检查组召开第一次全体会议，学习贯彻习近平生态文明思想和总书记关于海洋生态环境保护的重要论述，传达栗战书委员长重要批示精神，王晨同志就做好执法检查工作提出要求。9月至10月，执法检查组分为4个小组，分别赴天津、河北、辽宁、浙江、福建、山东、广东、海南8个省（市）开展执法检查工作。检查组深入到24个地市，共召开29次座谈会，听取了地方政府和有关部门的汇报，与五级人大代表、专家学者、基层执法人员和企业代表进行深入交流，现场开展法律知识问卷调查，并采取实地检查与随机抽查相结合的方式，深入相关企业、港口码头和入海河道，实地查看了135个单位和项目。同时委托上海、江苏、广西等3个省（区、市）人大常委会对本行政区域内海洋环境保护法的贯彻实施情况进行检查。执法检查组还听取了国务院及有关部门贯彻实施海洋环境保护法情况，各个检查小组工作情况汇报，听取国务院及有关部门意见并研究讨论执法检查报告稿。

这次执法检查有几个突出的特点：一是大力宣传贯彻习近平生态文明思想。检查组所到之处，带头宣讲习近平生态文明思想，引导各方面以实际行动推动党中央关于生态文明建设和加快建设海洋强国决策部署落到实处。二是持续推动《全国人大常委会关于全面加强生态环境保护　依法推动打好污染防治攻坚战的决议》的落实，发扬钉钉子精神，坚持一抓到底。三是紧扣法律开展执法检查，坚持以法律为依据为准绳，对标法律制度规定，加强法律宣传普及，督促和推动"一府两院"依法行政、公正司法。四是坚持问题导向，敢于动真碰硬，组织开展问卷调查和随机抽查，深入查找重点地区、重点领域、重点行业存在的突出问题。五是坚持立行立改，督促推动有关地方和部门深入研究分析存在的突出问题，举一反三，切实整改到位。

二、法律贯彻实施的总体情况

党的十八大以来，各地区各部门坚持以习近平生态文明思想为指导，坚决贯彻落实党中央决策部署，认真贯彻实施海洋环境保护法，不断加大工作力度，海洋生态环境保护取得了积极成效。我国管辖海域海水水质状况整体改善，海底沉积物质量状况总体良好，Ⅳ类和劣Ⅳ类水质海水面积连续5年呈下降趋势，由2012年的9.3万平方公里减少到2017年的5.2万平方公里。

（一）提高政治站位，海洋生态环境保护意识明显增强

国务院及其有关部门加强海洋生态环境保护工作，发布渤海综合治理攻坚战行动计划，制定全国海洋主体功能区规划和近岸海域污染防治方案等，严格管控围填海，加强海洋生态保护修复，2012年以来中央财政直接安排财政专项资金110多亿元支持海域、海岛和海岸带整治修复工作。沿海各省（区、市）政府将海洋生态环境保护作为重大政治任务来抓，浙江省、福建省、上海市推动环境治理从以陆为主向海陆联治转变，努力当好新时代生态文明和海洋强国建设的排头兵。河北省、江苏省、山东省把做好海洋生态环境保护作为建设经济强省（市）和美丽家园的有效途径。天津市、海南省主要领导亲自抓自然保护区违法建筑整改，对执法检查指出问题立行立改。辽宁省、广东省、广西壮族自治区对中央环保督察和国家海洋督察反馈问题整改落实真抓实干，各沿海地市举一反三，不断加大海洋污染治理和生态保护力度。

（二）完善配套法规，深入推进海洋环境保护制度建设

国务院及其有关部门出台防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境等7部行政法规、16件部门规章和100多件规范性文件，发布200余项标准规范，依法建立海洋生态保护红线等20余项基本管理制度。全国11个沿海省（区、市）都发布实施了海洋生态环境保护及相关配套地方性法规或政府规章，广西、上海等地专门立法保护沿海沙滩和珍稀动植物资源等，山东、江苏等地出台海洋生态补偿管理办法。福建省率先在全国开展海洋环保目标责任制考核，海南和浙江全省推进湾长制管理。

（三）加大源头管控，统筹推进近岸海域环境综合整治

一是加强陆源污染防控。在渤海全

面启动入海排污口溯源排查，大力推进排污口清理整治，积极推进沿海地级以上城市污水处理厂提标改造，全国90%以上的劣Ⅴ类主要入海河流已编制“一河一策”精准治理方案。浙江省进一步加强入海排污口管理，计划全部纳入在线监测。二是严格近岸近海开发管控。2017年起在渤海率先暂停围填海受理与审批，天津、河北、辽宁、山东等环渤海省（市）不断提升海域管控能力。沿海11个省（区、市）全部完成海洋生态保护红线划定，全国约30%的近岸海域和37%的大陆岸线纳入红线管控范围。三是强化海上污染防控。2018年修订船舶水污染物排放标准，建立船舶油污损害赔偿基金，开展水产健康养殖示范创建，严格控制海洋捕捞强度。四是积极推进海洋生态保护与修复。建立各级各类海洋保护区271处，约占全国管辖海域面积4.1%。组织开展“蓝色海湾”“南红北柳”等重大海洋生态修复工程，恢复退化滨海湿地面积4万多公顷。大力开展增殖放流，创建64个国家级海洋牧场示范区。

（四）提升基础能力，不断加大执法监管和司法保障力度

一是初步建成海洋环境监测网络。逐步建成国家、省、市、县四级海洋环境监测机构体系，初步形成“空—天—海”立体化监测预警体系。二是持续提升应急处置和监管能力。制订海洋石油勘探开发溢油、海洋核应急监测等应急预案，组织实施油气开发平台和海底输油管道风险源排查，建立海上溢油全天候监管体系。三是不断加强督察和执法监管。中央环保督察和海洋督察有力推动地方各级政府落实“党政同责、一岗双责”，解决了一批海洋环境保护突出问题。全国各级海洋执法部门连续开展“碧海”专项执法行动，实施全海域石油勘探开发定期巡航执法，加快推进海洋保护区和海洋工程环境保护执法示范建设。四是强化司法保障和协调联动。最高法出台海洋生态环境损害赔偿等司法解释和指导性意见，将涉海洋生态环境保护海事行政案件、海洋开发利用案件和陆源污染海洋案件纳入海事法院专门管辖。环保、交通、海洋、公安等部门推动建立行政执法和刑事司法衔接机制。各级检察机关发挥职能作用，督促行政机关依法履职，共同推动形成综合保护海洋生态环境的多元格局。

三、法律实施中存在的主要问题及原因分析

当前，我国近岸局部海域污染较为严重，海洋生态环境形势依然严峻。全国约十分之一的海湾受到严重污染，大陆自然岸线保有率不足40%，约42%的海岸带区域资源环境超载，部分地区红树林、珊瑚礁、滨海湿地等生态系统破坏退化问题较为严重，赤潮、绿潮等生态灾害多发频发，溢油、危化品泄漏等环境风险持续加大。

（一）入海排污口设置与管理问题突出

海洋环境保护法第30条对入海排污口的设置与管理提出明确要求。检查中发现，入海排污口设置不规范、监管不严等问题较为突出。一是入海排污口底数不清。相关职能部门对入海排污口认定不一致，入海排污口监管较为混乱。海南、上海等多地上报的入海排污口数量与国家海洋督察中排查出的入海污染源数量存在较大差距，大量入海污染源未纳入监管。二是入海排污口审批把关不严，非法设置和不合理设置排污口问题比较突出。不少地方违规下放排污口审批，一些排污口设置在保护区，有的未按环评要求深海排放。三是事中事后监管不到位，达标排放率较低。入海排污口备案管理办法未及时出台，备案程序不规范，事中事后监管不到位问题较为普遍。辽宁省重点入海排污口达标排放率不足70%，天津市综合入海排污口近五年超标率达55%以上。

（二）陆源污染防治力度不够

一是入海河流污染负荷较重。海洋环境保护法第31条要求相关职能部门加强入海河流管理，使入海河口水质处于良好状态。2017年，我国入海河流水质整体状况为中度污染，21%的入海河流断面为劣Ⅴ类水质。广东省珠江口海域汇聚了全省入海污染物总量的83%，练江、深圳河等入海河流均为劣Ⅴ类水质。二是城镇农村污水直排问题突出。海洋环境保护法第34、35、37、40条对城市管网建设和污水排放、农业农村面源污染防治等作出规定。检查中发现，城市污水管网建设滞后、乡镇污水处理设施运行不稳定、农业农村面源污染严重等问题在沿海地区较为普遍。三是近岸固体废物污染问题较为普遍，海漂生活垃圾和岸滩堆存工业废物未得到有效处理。广西北海市诚德镍业有限公司大量强碱性冶炼废渣堆填侵占滩涂约600亩，瑞德环保科技有限公司以废渣综合利用之名进行违规倾倒。

（三）海上污染防控措施执行不到位

一是船舶及有关作业活动污染防治措施不足。海洋环境保护法第八章规定了船舶及有关作业活动污染防治措施。检查发现，部分地方与港口相连的市政排污管网建设滞后，港口污染物接收设施与城市公共转运、处置设施衔接不畅，船舶含危险化学品污染物及生活污水的接收设施不完善，岸线溢油应急清除能力和回收处置能力建设相对滞后。一些港口陆上污染物接收处置费用偏高，船舶违法排放污染物追究不力，偷排超排现象较为普遍。二是海水养殖污染管控措施不到位。海洋环境保护法第28条明确要求海水养殖场建设应当进行环境影响评价，防止海洋污染。广东省近90%的养殖用海未纳入海域使用管理，大多数新建、改建、扩建海洋养殖场未按要求开展环境影响评价，各级渔业、环保和海洋部门均未将海水养殖废水排放纳入监管范围。浙江省慈溪市海湾非法养殖1.2万亩，多年来地方政府缺少监管。三是违法采砂问题比较突出。海洋环境保护法第46条严格限制采挖砂石行为。检查中发现，非法盗采海砂问题比

2017年起，天津、山东等环渤海省（市）不断提升海域管控能力。图为2018年6月29日，首批4座浮标式海洋环境在线监测系统在山东省烟台市近海海域投放并投入使用。图/新华社发　唐　克 摄

较普遍、屡禁不止。福建省近两年办结“碧海”案件595宗，其中海域违法采砂破坏海洋生态环境案570宗，占95.8%。

（四）海洋生态保护与修复工作相对滞后

海洋环境保护法第三章对海洋生态保护作出专门规定，检查中发现，海洋生态保护优先原则落实不够，海洋生态服务功能退化严重。一是大规模违法违规围填海活动严重破坏海洋生态系统。长期以来的大规模违法违规围填海活动，使得滨海湿地大面积减少，自然岸线锐减，生态退化和资源闲置浪费问题突出。河北省2002年以来累计填海造地3万多公顷，空置率68%，大陆自然岸线保有率不足15%，远低于35%的国家要求。受旅游及周边开发建设项目影响，海南省三亚湾部分岸段出现沙滩黑化和岸线侵蚀现象。二是海洋自然保护区保护不力。各地普遍存在海洋自然保护区选划积极性不高、机构人员难以落实、经费投入缺乏保障和监督管理不严等问题。广西、江苏等地在自然保护区内的非法建设问题突出。三是海洋生态保护修复缺乏顶层设计，制度建设相对滞后。海洋生态保护修复缺乏统一规划和科学布局，重大整治修复项目主要根据地方申请安排，相关整治修复标准规范不完善。海洋生态补偿力度不够，海洋生态损害赔偿缺乏可量化标准，缺少引入社会资本参与生态保护修复的有效机制。

（五）海洋环境监督管理制度落实不到位

一是海洋环境质量标准体系不完善。海洋环境保护法第10条规定“国家根据海洋环境质量状况和国家经济、技术条件，制定国家海洋环境质量标准”。现行海洋环境质量标准参数采用全国统一指标限值，未充分考虑河口、近岸和远海等不同海域的水动力学、生物和化学等背景状况，特别是在具有陆海过渡特征的河口海湾生态系统中难以适用。法律第11条规定“国家和地方水污染物排放标准的制定，应当将国家和地方海洋环境质量标准作为重要依据之一”。地方普遍反映，陆海污染治理标准统筹不够，现行排海的污染物排放标准一律按照排入江河的污染物排放标准执行，无法满足海洋环境保护实际要求。二是重点海域排污总量控制制度落实不到位。1999年海洋环境保护法修改时明确规定在重点海域实施排污总量控制制度，但该项制度尚处于基本方法完善阶段，未形成区域、流域和海域衔接联动的有效模式。三是海洋环境监视监测制度落实有差距。海洋环境保护法第14—16条对海洋环境监视监测制度建设作出具体规定。检查发现，海洋监测业务体系陆海统筹不够，近岸海域、入海河流及排污口、重要海洋功能区和生态敏感区监测点位较少，监测评价技术标准不统一，部门间监测数据可比性较差。四是海洋环境污染事故防范和应急处置制度建设相对滞后。海洋环境保护法第17—19条、第50—54条对海洋环境污染事故防范和应急处置作出详细规定。我国石化、装备制造、钢铁等重化工业大多在沿海地区集中布局，结构性海洋

环境风险大。山东东营附近海域作为我国的主要产油区，该海域石油类浓度为渤海最高。河北省海域平均每年发生溢油3.4次，前不久福建省泉州市发生的碳九泄漏对海洋环境造成影响。大部分沿海地区应对重特大污染事故专项资金保障不足、部门间应急联动协作能力不强、立体监视监测体系不健全、应急反应机制不完善等问题突出。五是环境信息公开制度缺乏系统规范。海洋环境保护法第6条、第16条对信息管理和公开作出具体规定。当前涉海工程环境信息公开缺乏明确的规范和要求，公开范围和力度不大，难以满足社会公众知情权。信息共享机制亟待健全，各级政府和部门间信息系统兼容互通性不强。

（六）科技支撑有待加强

海洋生态本底、环境污染基线和海洋开发情况调查等基础工作薄弱，陆海统筹污染控制、近海资源环境承载能力、生态与环境损害评估等理论和方法研究滞后，海洋生态系统管理、海洋生态恢复、污染物总量控制、海洋生态灾害防治、海洋生态监测与评价等领域的共性技术、关键技术和前瞻技术研发不够。执法监管技术手段落后，利用互联网、大数据、云计算等现代科技和信息技术管海治海能力亟待提高。

（七）海洋生态环境保护法律法规不完善

海洋环境保护法第3、30、56条明确要求制定的重点海域排污总量控制制度实施办法、陆源污染物深海离岸排放排污口设置具体办法和海洋可倾倒废弃物名录尚未出台。防治海洋工程、海岸工程建设项目污染损害海洋环境两个条例均为10多年前制定，海洋倾废管理条例为30多年前制定，难以适应当前管理实际需要。多个省市地方性法规、规章或规范性文件部分条款与上位法或国家有关规定不一致，存在违法违规下放审批权等问题。各地普遍呼吁尽快修改海洋环境保护法。

存在上述问题的原因是多方面的。一是学习贯彻习近平生态文明思想还需进一步加强。一些地区和部门对绿水青山就是金山银山的绿色发展理念没有学深悟透，政绩观有偏差，重开发轻保护的观念尚未得到根本扭转，海洋环境保护主动性自觉性不高。二是法治意识淡薄，依法保护海洋生态环境存在差距。国务院相关职能部门协调配合不力，在执法监管中存在粗宽松软问题。不少地方政府及其相关部门存在法律责任落实不到位、审批放水、执法不严和行政不作为等问题。三是海洋生态环境保护的长效机制不健全不完善。海洋环境保护成本内部化不够，海洋生态环境保护机制建设存在碎片化、分散化、部门化现象，条块分割、多头管理、权责不一致等问题突出。四是海洋执法监管能力整体不强。海洋生态环境监管负荷重、难度大、专业性强、硬件要求高，现有监管队伍难以有效支撑日益增加的精细化、专业化管理需求，部门间、地方间资源配置不均衡问题较为突出，越到基层监管能力越薄弱。

四、意见和建议

（一）深入学习贯彻习近平生态文明思想，进一步加大依法保护海洋生态环境工作力度

各地区各部门要深入学习贯彻习近平生态文明思想，牢固树立“四个意识”，始终做到“两个维护”，坚决贯彻党中央决策部署，坚决扛起生态文明建设的政治责任、领导责任和监管责任，以生态环境质量“只能更好、不能变坏”作为责任底线，以突出生态环境问题作为主攻方向，层层传导治理压力，压紧压实治理责任。要牢固树立和贯彻绿色发展理念，按照保护优先、适度开发、陆海统筹、节约利用的原则，大力推进沿海地区产业结构转型升级，不断优化近岸海域空间布局，科学管控开发强度，着力培育绿色产业，推动高质量发展。要牢固树立依法治海理念，建立健全最严格最严密的海洋生态环境保护法律制度，大力推动法律有效实施，推动党中央决策部署贯彻落实，确保渤海综合治理攻坚战三年见到实效，确保2020年近岸海域水质优良比例达到70%左右。

（二）强化陆海统筹，全面整治入海污染源

一是加强入海排污口监管。制定入海排污口备案管理办法，规范入海排污口设置，强化事中事后监管。开展入海排污口全面溯源排查，加强直排海污染源建档、清理等工作。二是强化流域环境和近岸海域污染综合治理。坚持河海兼治原则，以近岸海域水质考核、总量控制等制度建设为抓手，以劣Ⅴ类入海河流为重点，加大城市和农业农村污染防治力度，强化入海河流综合治理，确保2020年年底前国控入海河流基本消除劣Ⅴ类水体。三是加强海水养殖污染治理。加强海洋渔业环境治理，加快推进养殖水域滩涂规划编制和政府发布工作，全面清理整治非法和不符合分区管控要求的海水养殖项目。进一步加强海洋渔船“双控”和海洋渔业资源总量管理。四是加强船舶港口和岸滩污染整治。严格执行船舶水污染物排放控制标准，做好船、港、城之间污染物转移、处置设施衔接。加强海洋垃圾污染防治。运用科技手段强化船舶污染物排放监测监管，严厉打击船舶违法排放污染物行为。五是强化海洋工程污染防治和海洋倾废管理。健全完善海洋石油勘探开发、围填海等海洋工程和海洋倾废全过程监管体系，加快推进海上排污许可制度建设，进一步强化海洋工程环保设施、临时性海洋倾废区管理，严厉打击非法盗采海砂行为。

（三）坚持保护优先，加强海洋生态保护与修复

一是划定并严守海洋生态保护红线。严格执行生态保护红线管控要求，2020年年底前，依法拆除清理占用红线区的违规工程、设施和项目。二是实施最严格围填海管控措施。严控新增围填海造地，除国家重大战略项目外，全面

2018年12月27日，十三届全国人大常委会第七次会议举行分组会，审议全国人大常委会执法检查组关于检查海洋环境保护法实施情况的报告等。摄影／中国人大网　冯　涛

停止新增围填海项目审批；加快处理围填海历史遗留问题，引导符合产业政策的项目消化存量围填海资源；从严公开处置一批典型案件，对涉案人员依法依纪严肃追责，发挥警示作用。三是严格国土空间用途管制，强化海岸带保护和自然保护区建设。研究制定海岸带综合保护利用规划。实施滨海湿地分级保护和总量管控，分期分批发布重要滨海湿地名录并落实到具体地块，确保滨海湿地面积不减少、生态质量不退化。制定海洋生态保护修复技术指南，推进河口海湾和海岸带综合整治修复方案编制实施，加强海洋自然保护区能力建设，强化南海岛礁及周边海洋生态环境保护。

（四）提高风险意识，严密防控海洋生态灾害和突发事故

开展全国海洋生态环境风险评估和区划工作，建立海洋环境灾害及重大突发事件风险排查和评估体系，构建风险信息库，建立信息共享机制。2019年年底前完成环渤海区域涉危化品等重点企业突发环境事件和海上溢油污染近岸海域风险评估以及环境应急预案备案工作。在海洋生态灾害高发海域、重点海水浴场、滨海旅游区等区域，加强海洋赤潮、绿潮等生态灾害和突发污染事件早期预警监测和应急监测。持续深入推进各级海洋环境灾害突发事件应急处置能力建设，加大专项保障资金投入力度，建立海洋应急立体监视监测体系，强化专业应急队伍和装备配置。

（五）全面深化改革，提升海洋生态环境保护治理能力

一是深化海洋生态文明体制改革。推动建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用和生态补偿制度。加快建立健全湾长制，完善海洋生态文明绩效评价考核和责任追究制度，将近岸海域水质考核纳入党政领导干部综合考评体系。二是统筹优化海洋生态保护和污染防治工作机制。推进中央和地方在海洋环境保护方面的财政事权和支出责任划分。建立健全军地和多部门协调联动、行政执法与刑事司法有效衔接机制。强化海洋生态损害司法鉴定机构、标准及人员管理等机制建设。推进海洋生态环境保护数据信息汇交、集成分析和共享。三是提升海洋生态环境监测监管能力。加快按海域设置监管机构，按机构改革要求和管理职责需求合理配置监管监测力量。完善海陆一体化生态环境综合监测监管体系，加大船舶、港口等基础设施建设硬实力投入。四是强化科技支撑。建设渤海生态环境保护与治理研究平台，加强陆海统筹污染防治、滨海湿地生态保护修复、近海资源环境承载能力等理论和技术方法研究。推广成熟先进污染治理和近岸海域生态修复适用技术。运用互联网、大数据、云计算、智能化等科技手段提升海洋生态环境监管技术水平。

（六）建设法治海洋，完善海洋生态环境保护法律法规

坚持用最严格最严密的法律制度保护海洋生态环境。尽快启动海洋环境保护法修改程序，做好与水污染防治法、固体废物污染环境防治法等有关法律的衔接，细化充实重点海域联防联控等法律制度，强化陆源排放、海水养殖、船舶等污染防治措施，明确地方各级政府、有关部门和相关企业法律责任，加大对违法行为惩处力度。按照法律规定及时制定出台配套法规，及时修改不适应现行管理要求的海洋倾废管理条例、防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例等行政法规。加快修订和完善海洋环境质量标准和污染物入海排放标准。鼓励有立法权的地方各级人大及其常委会结合本地实际细化上位法规定，制定、修订海洋环境保护地方性法规。及时清理与上位法不相符的地方性法规、规章和规范性文件。

同志们，呵护好绿水青山、蓝天白云、碧海银滩，是我们推动经济高质量发展、满足人民群众美好生活期盼的必由之路，容不得半点迟疑和动摇。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是生态文明思想为指导，牢固树立绿色发展理念，坚决贯彻落实党中央决策部署，坚定不移，久久为功，依法推动海洋环境保护工作，坚决打好污染防治攻坚战，为加快建设海洋强国、建设美丽中国作出贡献。

以上报告，请审议。

导读：怎样才能完成不及预期的指标？何立峰在“十三五”中期报告中作出回应，“约束性指标要千方百计确保完成，预期性指标也要努力实现。”对于进度滞后的两项约束性指标要进一步压实责任，有效运用经济、法律、行政等手段，合理配置公共资源，确保如期完成；对于进度滞后的两项预期性指标要通过综合运用各种政策引导社会资源配置，充分调动市场主体积极性，努力争取实现。

“十三五”规划纲要实施“期中考”

文／本刊记者　李小健

“十三五”规划纲要实施时间过半，总体进展情况如何？实施中存在哪些困难和问题？“下半场”如何继续推进？2018年12月下旬举行的十三届全国人大常委会第七次会议听取和审议了《国务院关于〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要〉实施中期评估报告》(以下简称“十三五”中期报告)。

2018年10月24日上午9时，港珠澳大桥正式通车。图／视觉中国

听取和审议五年规划纲要实施中期评估报告，是人大监督的法定事项和职责。2018年12月27日，全国人大常委会组成人员分组审议“十三五”中期报告时，高度评价“十三五”规划纲要实施两年多来各方面所取得的显著成绩，并就全面完成“十三五”规划纲要目标任务提出了大量务实中肯的意见、建议。

大家强调，两年多来，国内外形势发生重大变化。面对新形势新挑战新机遇，全国各地各方面要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神和党中央决策部署，坚定信心，把握主动，保持战略定力，坚定不移办好自己的事，推进“十三五”规划顺利收官。

主要目标指标进展总体符合预期

2018年12月24日，受国务院委托，国家发展和改革委员会主任何立峰向十三届全国人大常委会第七次会议作“十三五”中期报告。为配合常委会审议，全国人大财经委组织开展了“十三五”规划纲要实施中期评估的专项调研。当天，全国人大财经委主任委员徐绍史向常委会会议作了调研报告。

两份报告一致认为，“十三五”规划纲要发布两年多来，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门扎实推进各项工作，主要目标指标符合预期进度。

“十三五”中期报告指出，“十三五”规划纲要提出的25项主要指标总体进展顺利，2项指标提前完成，19项指标达到预期进度。

具体说来，经济发展总体平稳，前两年GDP分别增长6.7%和6.9%，2018年前三季度增长6.7%；2017年全员劳动生产率超过10万元／人，常住和户籍人口城镇化率分别达到58.52%和42.35%。

创新驱动发展成效明显，2017年科技进步贡献率达到57.5%，2018年上半年每万人口发明专利拥有量达到10.6件，互联网普及率提前达到规划目标。

民生福祉不断增进，前两年居民人均可支配收入分别增长6.3%和7.3%，城镇新增就业超过2600万人，农村贫困人口脱贫超过2500万人，城镇棚户区住房改造超过1200万套。

资源环境可持续发展能力增强，前两年万元GDP用水量累计下降13.2%，单位GDP能源消耗和二氧化碳排放分别累计下降8.5%和11.4%，细颗粒物（$PM_{2.5}$）未达标地级及以上城市浓度累计下降15.8%，森林蓄积量提前完成规划目标。

分组审议时，常委会组成人员及列席会议人士普遍作出积极评价，认为“十三五”规划纲要确定的主要目标、重点任务进展顺利，有力保障了经济社会平稳快速发展，成绩显著。

全面完成目标任务面临诸多挑战

“十三五”中期报告指出，仍有4项指标滞后于时序进度，分别是服务业增加值比重、研发经费投入强度两项预期性指标和新增建设用地规模、地表水劣V类水体比例两项约束性指标。

就4项不及预期指标，全国人大财经委调研报告作了详细说明。对于服务业增加值比重来说，“十三五”前两年均为51.6%，2018年上半年提高至54.3%，2020年要达到56%的规划目标仍需付出努力。对于研发经费投入强度来说，前两年分别为2.11%和2.13%，2020年要达到2.5%的规划目标难度较大。对于新增建设用地规模来说，前两年已达控制目标的48.4%，实现控制目标必须采取更严的措施。对于地表水劣V类水体比例来说，2017年年底降至8.3%，2018年上半年降至6.9%，2020年要实现降至5%以下的规划目标仍有难度。

调研报告还指出，4项指标不及预期，有客观因素的影响，也与工作力度不够、统计核算体系不健全等因素有关。

怎样才能完成不及预期的指标？何立峰在“十三五”中期报告中作出回应，“约束性指标要千方百计确保完成，预期性指标也要努力实现。”对于进度滞后的两项约束性指标要进一步压实责任，有效运用经济、法律、行政等手段，合理配置公共资源，确保如期完成；对于进度滞后的两项预期性指标，要通过综合运用各种政策引导社会资源配置，充分调动市场主体积极性，努力争取实现。

“十三五”中期报告和全国人大财经委调研报告还客观地提出，两年多来，“十三五”规划纲要实施取得了显著成绩，为全面实现“十三五”规划目标、全面建成小康社会奠定了坚实基础。同时，仍有少数目标任务进展滞后，在外部环境发生明显变化的背景下，全面完成“十三五”规划纲要目标任务面临诸多挑战。

这些困难和挑战主要包括：关键核心技术受制于人问题凸显，创新驱动发展困难增多；打好三大攻坚战任务艰巨，全面实现目标仍有不少难题；经济结构性矛盾依然突出，实体经济发展面临多重困难；区域分化出现新情况，城乡融合发展面临诸多障碍；社会民生短板明显，人民群众获得感幸福感安全感有待增强；能源安全、粮食安全等问题也需密切关注。

对此，全国人大常委会组成人员在分组审议“十三五”中期报告时认为，面对国内外形势所发生的重大变化，一定要引起高度关注，积极主动应对，推动“十三五”规划纲要顺利实施，高质量完成全部目标任务。

切实加强科技创新 推动经济高质量发展

科技创新是引领高质量发展的第一动力。在实现“十三五”规划纲要目标和迈向高质量发展进程中，必须紧紧抓住科技创新这个“牛鼻子”，加大创新研发投入，大力实施创新驱动发展战略，推动形成经济增长新动能。

谢经荣委员说，“十三五”规划纲要实施以来，成绩不小，来之不易，应该给予充分肯定。当然，外部环境也发生了一些变化。最大的变化，就是主要的大国实行技术封锁，围堵我国企业发展力度更大了，方式方法可能也更多样了。针对这种后期的变化，建议切实加强科技创新，加大研发投入特别是基础研究投入。“因为这是我们最短的板，如果再不补上，那就永远跟不上。我国基础研究占研发比例为5%左右，美、法等是在15%到25%。如果没有研发投入的大幅度提高，就没有现代产业技术，就很难实现高质量的发展。”

就加强创新投入，冯军委员说，目前经济下行压力比较大，中央财政和地方财政收入的增幅收窄，有些地方还出现了财政收入负增长的困难情况。在这样困难的情况下，财政需要花钱的地方非常多，“一定要保持定力，不能减少对科技创新的投入，不能减少对战略性产业的投入，同时还要不断增加对基础研究的支持力度。”

针对研发投入不足的问题，全国人大华侨委委员王贻芳说，我国长期以来基础研究投入占研发经费投入5%，与国际上主要国家相比，远远落后。大部分国家的这个比例在15%至25%，我国差了近3倍，甚至更多。未来的发展，依赖于创新驱动。建议在未来5年左右，将基础研究投入从现在的5%提高到10%，就是每年提高1个点，每年约100亿元。“我们国家发展到这个程度，每年对基础科学研究增加100亿元投入不算多。希望下一个五年计划这个数字有实实在在的增加，而不是维持在5%。”

对于发挥科技创新驱动作用，王东明副委员长建议要坚持在构建产业新体系上下功夫，促进传统产业改造升级，培育一批战略性新兴产业，加快发展现代服务业；要坚持在创新驱动发展上下更大功夫，加快建立有利于创新的财税金融体系，完善政府公共服务体系，发

挥企业创新主体作用，激发广大科技人员和企业家的创新活力，推进科技成果产业化，提高科研成果转化效率。

大力振兴实体经济 夯实经济发展根基

进入新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。实体经济是经济发展的根基，事关改革和发展的全局。未来，推动我国经济实现高质量发展，离不开实体经济的支撑。

分组审议时，常委会组成人员和列席会议人士表示，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，以“咬定青山不放松”的决心让实体经济真正实起来、兴起来，全力建设支撑高质量发展的现代产业体系。

李巍委员认为，当前大力振兴实体经济，坚持高质量发展迫在眉睫。他以目前工业存在的问题和数据分析说，制造业占整个国民经济的比重下降过快，从2012年占31.4%，下降到2017年只占到29.3%；工业投资增速从2012年的20%，下降到2017年的3.6%，下降得很厉害；工业和制造业的贷款比重也开始下降，其中2017年新增工业中长期贷款余额占比仅为6.4%，与其经济地位极不相匹配。与此同时，实体经济发展还存在关键核心技术受制于人、重大技术装备以及核心零部件严重依赖进口、科技转化中体制机制尚未厘清等问题，这些都严重制约实体经济的发展。在他看来，实体经济的发展直接影响经济增长、科技驱动、民生福祉以及资源环境这4个方面规划大类的指标实现。因为实体经济是经济发展的根基和重心，而工业又是实体经济的主战场、主力军，所以必须高度警觉实体经济“脱实向虚”，防止工业被“空心化”。

他就此建议，一是在正确方向上保持战略定力。按照中央经济工作会议提出的深化供给侧结构性改革要求，夯实实体经济特别是制造业的根基，努力扩大有效需求，提升发展质量。二是要增强发展实力。进一步夯实传统产业，发展壮大新动能，加大扶持力度，推动先进制造业和现代服务业深度融合，坚定不移建设制造强国。三是要提升创新动力。坚持创新驱动战略，加大研发投入和产权创造的保护力度，综合运用各项创新政策，支持和扶持原始创新，摒弃拿来主义，更不能简单引进甚至用市场换技术来“取代自主创新”。四是要释放企业活力。进一步营造有利于企业健康发展的生态环境，继续减轻和降低企业的税费负担，要花大力气、下更大的功夫，去解决企业尤其是中小企业融资难、融资贵的问题，增强企业家创业干事的信心、决心和恒心。

黄志贤委员针对实体经济困难较大、民营企业发展存在隐性壁垒等问题，从多方面提出意见、建议。具体而言，各级政府应该从思想认识上重视民营及中小企业的发展，不能只抓大、不管小；综合管理部门的服务要跟得上，不能看不起民营及中小企业，不愿意为民营及中小企业出力；要制定帮扶民营及中小企业的具体政策和减税让利的措施，激发民营及中小企业的发展活力；要在管理和科技上给予指导，促进民营和中小企业可持续发展。

全力以赴打赢三大攻坚战 坚定不移推进改革开放

做好“十三五”规划纲要“下半场”实施工作，常委会组成人员强调要全力以赴打赢三大攻坚战，助力全面建成小康社会；要坚定不移推进改革开放，深度激发经济增长内生动力和活力。

分组审议时，王东明副委员长就此作了详细阐述。他说，三大攻坚战是全面建成小康社会的硬任务。聚焦打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防范金融风险，坚持结构性去杠杆，坚决遏制政府隐性债务，把防风险和服务实体经济更好结合起来，通过机制创新切实提高金融服务实体经济的能力和意愿。聚焦打好脱贫攻坚战，重点是集中力量支持深度贫困地区和特殊贫困地区脱贫，加快改善贫困地区生产生活条件，着力增强造血功能、脱贫意志，加强各类扶贫项目资金绩效管理，提高使用效率。聚焦打好污染防治攻坚战，要以习近平生态文明思想为指导，严格执行环保标准，环保督察不放松，实施好能源消费总量和强度双控制度，大力推行绿色生产生活方式，确保主要污染物排放总量大幅减少，生态环境质量持续改善。

在改革开放方面，要“推进重点领域和关键环节改革取得新突破”。王东明说，现在面临的很多问题，最后都需要通过改革来解决，来破除体制机制性障碍。其中，最急需深入推进的改革主要有以下几方面：通过深化产权制度改革，加大产权保护力度，夯实社会主义市场经济基础；通过深化要素市场改革，最大限度发挥市场决定价格的作用，加快实现要素市场化配置；通过深化财政体制改革，加快推进中央与地方财政事权和支出责任划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系；通过深化税制改革不断调整优化税收功能，加快建立税法统一、税负公平、调节有度的税制体系；通过深化国企改革转换经营机制，优化国有经济布局，激发国有企业经营活力；通过深化金融改革，促进金融回归本源、聚焦主业，切实提升服务实体经济的意愿、能力、效率。

“高质量发展不能光停留在口号上，要加快建立与推动高质量发展相适应的指标体系、标准体系、统计体系和相应的规划体系。”王东明还建议加快推进转方式、调结构，把政策着力点更多放在优化经济结构、转变发展方式上以提高发展质量和效益。

此外，常委会组成人员和列席会议人士在分组审议中，就扎实推进“十三五”规划纲要实施，围绕着力补齐民生短板、缩小区域发展差距、实施乡村振兴战略、保障粮食安全、实行高水平对外开放等方面提出许多意见、建议。★

导读：医疗卫生是保障人民健康的重大民生事业，而财政医疗卫生资金的分配和使用，直接影响医疗卫生事业发展的质量和效果。近年来，我国财政卫生医疗资金投入情况如何？哪些问题值得关注？面对当前存在的难题和挑战，又该如何应对？十三届全国人大常委会第七次会议听取和审议了国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告，并结合报告内容进行了专题询问。

人大询问：财政医疗卫生资金分配和使用情况如何？

文／本刊记者　赵祯祺

随着我国财政医疗卫生支出连年增长，近年来财政医疗卫生资金投入情况如何？钱都用到了哪儿？如何进一步提高财政医疗卫生资金使用效益，把钱花在“刀刃”上？

2018年12月24日，十三届全国人大常委会第七次会议听取了国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告，并于2018年12月28日上午举行联组会议开展专题询问。受国务院委托，财政部部长刘昆向全国人大常委会作报告。报告反映基本情况客观全面，数据详实，分析存在问题准确深入，并提出工作打算和针对性建议，常委会组成人员对此进行了审议并进行专题询问。

2018年12月28日，十三届全国人大常委会第七次会议在北京人民大会堂举行联组会议，围绕审议国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告开展专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。摄影／新华社记者　刘卫兵

万亿元财政资金都用到了哪儿？成效如何？

没有全民健康，就没有全面小康。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。医疗卫生是保障人民健康的重大民生事业，而财政医疗卫生资金的分配和使用，直接影响医疗卫生事业发展的质量和效果。

财政部部长刘昆在作报告时表示，党的十八大以来，各级财政部门坚持把医疗卫生放在重要位置，健全投入机制，加大保障力度，优化支出结构，为推动医疗卫生事业发展和深化医药卫生体制改革提供了有力支撑。

报告显示，根据医疗卫生发展面临的新形势和各级各类医疗卫生机构特点，我国逐步建立健全政府主导、多渠道筹措医疗卫生经费的体制机制，且保障力度不断加大，支出结构持续优化。2013—2017年，全国财政医疗卫生（含计划生育，下同）累计支出59502亿元，年均增幅11.7%，比同期全国财政支出增幅高出2个百分点。其中，2018年全国财政预算安排医疗卫生支出15291亿元，较上年增加840亿元，增幅高于全国财政支出2.5个百分点，占全国财政支出的比重达到7.3%。

在总量快速增长的同时，各级财政按照医改部署要求，供需兼顾、突出重点，持续优化支出结构。对于供方，2013—2017年，财政投入由4893亿元增加到7550亿元，年均增长11.5%，占财政医疗卫生支出的52.2%；对于需方，政府连年加大对医疗保障的支持力度，在较短时间内编织了全世界最大的医疗保障网，基本医疗保险覆盖人群超过13亿人，参保率达到95%以上。此外，中央财政2013—2017年累计安排城乡医疗救助补助资金725亿元，对符合条件的困难居民给予参保资助和医疗费用救助，有效缓解了因病致贫、因病返贫问题。

为了促进基本医疗卫生服务均等化，2013—2017年，中央财政对中西部地区医疗卫生转移支付资金由1961亿元增加到3095亿元，年均增长12.1%，且呈现持续增长趋势。按照“强基层”的要求，2013—2017年，各级财政对城市社区卫生服务中心、乡镇卫生院等基层医疗卫生机构的直接补助由1059亿元增加到1808亿元，年均增长14.3%，占基层医疗卫生机构总收入的44.2%，努力引导资金下沉基层。同时，中央财政每年专门安排资金支持“全科专业住院医师规范化培训”“农村订单定向免费培养医学生”等基层卫生健康人才培养项目，引导优秀人才和优质资源下沉。

在“大健康”观念下，疾病预防工作的重要性日益凸显，支持疾病预防和健康促进工作成为财政医疗卫生资金投入的重点。2013—2017年，中央财政公共卫生服务补助资金从408.5亿元增加到587.2亿元，累计补助2496亿元，支持将基本公共卫生服务人均财政补助标准由30元提高至50元，免费向城乡居民提供的基本公共卫生服务项目由11类增加至14类，支持开展针对艾滋病、结核病等重大传染性疾病的防控工作。

每年持续增加财政医疗卫生资金投入，效果如何？

刘昆在报告中回应说，各类医疗卫生机构全面发展，服务能力得到不断提升。报告显示，截至2017年年底，全国医疗卫生机构总数达到98.7万个，比2013年增加1.2万个；全国医疗卫生机构床位794万张，比2013年增加175.8万张。2013—2017年，我国每千人口医疗卫生机构床位数由4.6张增加到5.7张，每千人口执业（助理）医师由2人增加到2.4人，每千人口注册护士由2人增加到2.7人。

随着财政投入推动医改不断深化，群众就医需求得到持续释放。2017年，全国医疗卫生机构总诊疗人次达81.8亿人次，比2013年增加8.7亿人次；个人卫生支出占卫生总费用比重下降到28.8%，较2013年的33.9%下降5.1个百分点，为近20年来最低水平。尤其是2017年全面取消已实施60余年的药品加成制度，医药费用过快增长的势头得到初步遏制。

与此同时，公共卫生服务水平更加均衡发展。报告显示，全国基本实现了每县建好1～2所县级公立医院（含中医院）以及乡乡有卫生院、村村有卫生室，医疗卫生服务可及性明显提高。94.7%的城市和93.8%的县（市、区）开展分级诊疗试点，家庭医生签约覆盖率达到42.5%，城乡居民逐步享受到一体化、连续性的基本医疗卫生服务。

随着财政投入成效不断显现，人民群众健康水平得到稳步提升。据统计，我国人均预期寿命由2010年的74.8岁提高到2017年的76.7岁。2013—2017年，婴儿死亡率由9.5‰下降到6.8‰，孕产妇死亡率由23.2／10万人下降到19.6／10万人，提前实现了联合国千年发展目标。并且，通过实施国家免疫规划等重大公共卫生服务项目，将可预防传染病发病率降至历史最低水平，有力地提高了人民群众的健康水平。

专题询问：直面问题，回应社会关切

当前我国医疗卫生资金投入使用呈现良好态势，但同时也要看到，财政医疗卫生资金分配和使用还存在不少问题。为进一步推动医药卫生体制改革不断深化，推动医疗卫生事业不断发展，十三届全国人大常委会第七次会议举行联组会议，就国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告进行专题询问。国务院高度重视这次专题询问，中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰带领国务院有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。

“为实现2020年人人享受基本医疗卫生服务的目标，下一步国务院还需要重点做好哪些工作？”吕薇委员率先提问。

孙春兰副总理代表国务院应询，她说，朝着2020年实现人人享有基本医疗卫生服务的目标，围绕解决“看病难、看病贵”的问题，国务院突出了以下重点：一是坚持预防和治疗一起抓，2018年以来，国务院着重加大慢性病的防控力度，推动以治病为中心转到以人民健康为中心；二是统筹推进医疗、医保、医药等领域的改革，形成“三医联动”的改革合力和叠加效应；三是坚持管理和改革并重，着力在“补偿机制、薪酬制度、医院管理”三方面下功夫，努力构建“维护公益性、调动积极性、保障可持续”的运行新机制。

“从资金的使用效果来看，下一步在健全投入政策上还有哪些打算，让钱更好地花在‘刀刃’上，让群众得到更多的实惠？”蔡玲委员的这一问，问出了人民群众的心声。

刘昆部长回应，下一步将完善政府对医疗卫生事业的投入政策，推动深化医疗卫生体制改革。一是供需兼顾，加大投入力度，支持医疗卫生机构进一步提升服务能力；二是突出重点，优化支出结构，树立“大卫生”“大健康”观念，加大对疾病预防控制方面的投入，把更多的财政资金投向基层，投向贫困群体和困难地区，促进基本医疗卫生服务均等化；三是分类保障，完善投入机制，通过政府投入引导医疗资源合理配置，建立健全政府对社会办医的投入机制，充分发挥财政资金的杠杆作用，引导社会力量举办优质医疗机构；四是加强考核，提高资金效益，强化“花钱必问效，无效必问责”的理念，实现全过程绩效管理，完善绩效评价结果与资金分类挂钩机制，加强信息公开，自觉接受监督。

“新一轮医改的重点包括公立医院改革，请问下一步有何打算？同时，在鼓励社会力量办医，加快形成公立医院和社会办医相互促进、共同发展方面，政府有什么考虑？”徐延豪委员的问题聚焦公立医院改革和社会办医方面。

卫生健康委主任马晓伟回应，下一步要巩固取消药品加成的改革成果，使“腾空间、调结构、保衔接”的思路落到实处，建立一个灵活的、体现成本和收入

结构变化的动态价格调整机制，科学合理地使公立医院得到补偿。持续深化医保支付改革，发挥医保规范医疗行为、保障人民健康，同时又引导合理就医的作用。加大薪酬制度改革，调动医务人员的积极性。同时，建立现代医院管理制度，使我国公立医院从规模扩张型走向质量效益型，从粗放式的管理走向精细化的管理，从以基本建设硬件投入转向以学科建设和提高职工待遇的转变。

针对社会办医问题，发展改革委副主任连维良表示，利用社会力量发展医疗卫生事业，对完善医疗卫生服务体系、优化资源配置、方便群众就医具有重要作用。他强调，下一步工作重点是做到“一放”“四加强”：“一放”是适当放宽准入的硬件标准，重点审核软件能力，特别是医护人员的执业能力；“四加强”是加强政策落实力度，加强对优质民营医院扩容下延的扶持力度，加强对民营医院人才发展的支持力度，加强综合监管力度，特别是完善医疗卫生行业综合监管制度。

在长达两个半小时的专题询问中，委员们问出人民群众最关心的医改问题，到会应询同志直面问题，坦诚交流，集思广益。“我表个态。”在专题询问的最后，孙春兰副总理补充说道：“国务院及有关部门将在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会的监督支持下，深入贯彻党的十九大精神和中央经济工作会议部署要求，全面深化医改，完善投入政策，优化支出结构，着力提高财政资金分配的科学性和使用的高效性，为推进健康中国建设、保障人民健康提供有力保障，以优异成绩庆祝新中国成立70周年。”

提高财政资金使用效益，让钱花在“刀刃”上

医疗卫生事业的发展是关乎国计民生的重大问题。当前，医疗卫生事业改革发展进入深水区，财政医疗卫生资金分配和使用亟待进一步优化。分组审议中，与会人员表示，要继续积极发挥财政职能作用，围绕医改重点任务，进一步加大投入力度，优化支出结构，全面实施绩效管理，推动建立适合我国国情的、可持续的医疗卫生投入长效保障机制。

“尽可能继续加大国家财政对医疗卫生事业的分配总量。”韩晓武委员建议。在他看来，医疗卫生事业是群众最关切的民生问题，国家理应加大投入。同时，他还鼓励社会资本对医疗卫生事业的投入，吸引社会资金向医疗卫生领域汇集，扩大医疗卫生资源总量。杜玉波委员也建议，要优化医疗卫生费用来源结构，进一步改革完善政府主导、多渠道筹措医疗卫生经费的体制。杨志今委员补充道：“在现行价格体系下，基层医院的收支压力很大，政府的财政补助对公立医院的正常运行至关重要，建议各级财政还应进一步加大投入，分步解决公立医院的历史遗留问题，确保公立医院的良性运行。”

财政投入在经历一个适量增长后，迫切需要进入质量提升阶段。如何优化支出结构，提高资金使用效益，让钱花在“刀刃”上？

韩晓武委员建议，要重点加大在疾病预防事业上的投入，提高财政公共卫生支出中预防保健支出的比例，为人民群众的生命健康和国家医疗卫生事业构筑起坚固有效的第一道防线。同时，还要建立完善以基本医疗保障为主体，覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系。特别是要认真研究解决目前尚未参保的城镇人口，包括流动人口、下岗失业职工以及其他弱势群体的医疗保障问题，提高医疗保障的覆盖率。

蔡昉委员强调，要重点关注两类人群，一是老年人口，二是流动人口。他分析称，中国人口老龄化问题日益严重，将导致与医学上心脑血管相关的疾病谱或者疾病模式的变化，国家应该在医疗卫生财政资金中给予特殊关注；农民工已经构成了城市常住人口的20%，构成了城镇就业人群的40%，但他们的医疗保险参与率还远远低于城市职工、城市居民。因此他建议，今后国家公共投入资金能够进一步向老年人口和农民工群体倾斜。

“只有在质量提升上下功夫才可能获得更好的效果。”郑功成委员直指问题：“调查中，我们发现财政医卫资金更多的还是集中在城市，好医生和患者也在往大城市里跑，这种逆向的资源配置实际上在无形中极大地放大了患者治病的成本和整个医疗卫生系统运行的成本。”他建议，对资金使用要有结构性的优化，促进医疗卫生资源向县以下的城乡基层社区下沉，真正改变当前这种恶性循环的怪圈。

黄志贤委员补充道，应该继续加大对贫困地区和偏远山区的医疗资金投入。一方面要有诊室建设的投入，另一方面还应该有对医护人员的投入。“关键是缺人才。”全国人大代表欧阳华强调，怎么样留住医疗站的人才，这方面有关部门要研究一下，建议给予到基层医疗卫生室工作的本科生一些优惠待遇，让他们愿意到基层工作。

在坚持加大投入与优化支出结构同步推进的同时，还要将加强管理与提高绩效紧密结合，不断提高财政资金使用效益。全国人大财经委副主任委员郭庆平建议，重点要放在四个方面，包括对医药采购和使用资金、医疗费用、医保基金收支管理的绩效考核，以及以医保基金支付管理为抓手，利用现代化的手段对医保定点机构诊疗过程和费用使用进行全流程监管。李学勇委员则强调，要重视预算法等法律法规的科学规范作用，加强医保基金使用管理方面的立法研究，强化医保基金精细化管理，确保医保制度公平和医保基金平稳运行。韩晓武委员补充道：“要通过对政策性指标、结构性指标、收入指标、资源管理指标等的评价，来确定财政投入的绩效。财政医疗卫生投入绩效评价指标体系的确定，应当通过评价工作实践的检验，在评价工作中不断地丰富和完善。”★

导读：自2015年以来，听取和审议国务院关于审计查出问题整改情况的报告，已经成为全国人大常委会每年的常态化监督工作。在2018年年底召开的十三届全国人大常委会第七次会议上，全国人大常委会连续第四年听取和审议国务院关于审计查出问题整改情况的报告。常委会组成人员在肯定审计整改工作取得明显成效的同时，指出存在的问题并提出改进的意见和建议，推动审计整改工作不断进步完善。

审计整改：制度的笼子越扎越紧

文／本刊记者　张宝山

为了贯彻落实党的十八大提出的加强对政府全口径预算决算的审查和监督，以及党的十八届三中全会提出的加强人大预算决算审查监督职能，2015年，中共全国人大常委会党组《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》经中央深改组审议通过，并由中办转发实施。自此，在每年6月份听取和审议审计工作报告基础上，12月份再听取和审议审计查出问题整改情况报告，成为全国人大常委会的常态化监督工作。

党中央、国务院高度重视审计查出问题整改工作。党的十九大作出改革审计管理体制的重大决策，党的十九届三中全会决定组建中央审计委员会。2018年5月23日，习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上强调，各地区各部门特别是各级领导干部要积极主动支持配合审计工作，依法自觉接受审计监督，认真整改审计查出的问题，深入研究和采纳审计提出的建议，完善各领域政策措施和制度规则。2018年7月13日，李克强总理主持召开国务院常务会议专题研究部署整改工作，要求制定台账、明确时间表，集中攻关、确保销账，并加大督促检查。

2018年12月24日上午，十三届全国人大常委会第七次会议举行第二次全体会议。受国务院委托，审计署审计长胡泽君作关于2017年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。摄影／中国人大网　李　杰

在2018年年底召开的十三届全国人大常委会第七次会议上，全国人大常委会听取和审议了审计署审计长胡泽君受国务院委托作的关于2017年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。这是自2015年开始，全国人大常委会连续第四年听取和审议审计整改情况报告，也是中央审计委员会成立以后全国人大常委会第一次听取和审议审计整改情况报告。

审议中常委会组成人员表示，几年来的实践表明，审计查出问题整改的效果有了明显改进，制度的笼子越扎越紧，长效机制正在建立，改革的意义和效果逐步显现。但是，从实施情况看，与党中央的要求和这一报告机制的规

定还有差距，审计查出的一些问题特别是有些体制性和机制性问题未得到根本解决，“屡审屡犯”问题时有发生，人大常委会的监督作用还要进一步增强。

审计整改成效明显

自2018年6月全国人大常委会听取并审议关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告后，6个月来，按照国务院要求，审计署向有关部门、单位和地方印发了整改通知和详细问题清单，并按照“谁审计谁负责跟踪检查”的原则，组织各级审计机关对照问题清单，按项逐条跟踪检查整改情况，涉及80多个中央部门、31个省（市、自治区）和2300多家单位，重点检查整改措施的真实性和效果，督促对整改进展慢的问题制定针对性措施。

“包括审计署自身在内的受审计单位，依法、积极接受审计并认真整改，说明各有关部门依法治国、依法执政的意识在不断增强。”景汉朝委员指出，专门对整改情况作报告，体现了审计机关抓住不放、一审到底的精神，体现了审计机关对人大负责的精神。

审计署审计长胡泽君在报告中说，对于2017年度中央预算执行和其他财政收支审计查出的问题，各地积极整改近3000亿元问题金额，并以整改为契机建立健全相关长效机制。截至2018年10月底，有关部门、单位和地方通过上缴国库、补征税款、收回贷款、归还原资金渠道、统筹盘活、调账等方式，整改问题金额2955.58亿元，制定完善2944项相关规章制度，问责处理3299人次。

“审计查出问题的整改，总体上来看审计署的工作越来越主动，力度也越来越大。”徐绍史委员表示，国务院相关部门对审计问题的整改越来越重视，整改的效果也越来越明显。

报告显示，在6个月的时间里，被审计单位认真落实整改主体责任，有的地方要求审计查出问题整改要比照巡视整改进行。很多部门和地方成立了由主要负责同志任组长的整改工作领导小组，有7个部门还专门制订了整改分工方案，并将整改工作纳入督查督办，实时跟踪整改进度，限时整改到位。

“审计工作很辛苦，工作量也很大，查出的问题很实，有效地促进经济社会的发展。”黄志贤委员表示。

审计整改向民生倾斜

不仅是中央财政，“民生”也是审计整改报告关注的高频词。2018年，审计署围绕老百姓关注的乡村振兴、医疗保险、工程项目薪酬等方面，专门对有关问题的整改情况进行了核查。

在乡村振兴方面，对审计查出的土地确权资金结存量大、农村土地确权登记颁证率较低等问题，有关地方加快数据汇交进度、及时拨付资金，3个省已拨付资金9.62亿元；3个省已颁发证书364.9万份，青海的颁证率达到了96%。

对于与老百姓息息相关的医疗保险基金，审计查出一些地方存在统筹和保障不到位的情况，目前有关地方通过补充拨付资金等整改9521万元。而关于125.9万人未参加城乡居民医保或未享受保费补贴的问题，目前均已纳入医保或予以补助。

此外，有关地方和项目单位已为3.4万多名农民工发放欠薪5.94亿元，处理处分182人。

在保障性安居工程方面，针对审计查出的挤占挪用、违规获取或闲置空置资金和住房等问题，各地已整改594亿元，处理处分525人次。

在这次审计整改报告中有一个亮点，就是审计署围绕防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，加大力度核查了有关问题的整改情况。

报告显示，在防范化解重大风险方面，对一些地区违规举债或提供担保问题，3个地区通过财政资金偿还或项目市场化运作等纠正14.32亿元。在扶贫方面，有关地方已整改154.89亿元，处理处分649人次。在污染防治方面，已整改63.98亿元。

加大追责问责力度

在取得成效的同时，多年来审计工作也一直面临着“屡审屡犯”的尴尬问题。针对如何做好审计整改“后半篇文章”，常委会组成人员指出要加大问责力度，增强不敢违的威慑力，从执行源头、起始环节就要做到谨慎履责用权，减少问题的发生。

“对敷衍塞责、推诿扯皮、期限内仍整改不到位的，要约谈问题单位主要负责人。要进一步严肃财经纪律、完善和落实审计查出问题问责机制。”杜黎明委员指出，对尚未完成整改的问题，要始终保持检查督导力度不减，并且要加大审计整改结果公告力度，充分发挥社会监督作用。

黄志贤委员表示，应加大对查出问题的处罚力度。要提醒出问题的单位重视财务问题，定出整改措施，并跟踪检查，不能屡查屡犯。而且，对财务人员要加强审计案例的教育，提高财务人员遵规守纪的认识，提高财务管理水平。同时，对屡查屡犯的财务人员要提出处理建议。

“对因特殊原因暂时没有完成整改的事项和单位要继续跟踪检查，尽快完成整改。”景汉朝委员说，有些部门如果在这一轮整改中因为有特殊情况，缓一缓，可以理解，但是之后还应该抓住不放。他举例指出，比如对保障性安居工程无法办理竣工验收备案问题，是由于工程项目竣工验收程序复杂，有关部门补齐手续的过程过长。但这个问题不能无限期拖下去，下一步得加快速度。

如何更好地查已改、推未改？徐绍史委员认为，应该加大对审计发现问题及整改信息的公开力度。“对审计发现的问题和审计整改发现的问题，要进一步加大公开的力度，到底有哪些问题，最后是怎么整改的，怎么处理的，要让全社会都来监督，这样比较有利于解决屡审屡犯的问题。”

2018年12月27日下午，十三届全国人大常委会第七次会议举行分组会，审议国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告等。图为分组会会场。摄影／中国人大网　陶宏林

树立过紧日子的思想

在对审计建议落实情况的整改中，报告指出进一步优化财政支出结构，严格压缩一般性支出，加大对重点领域支持力度，这一做法得到常委会组成人员的一致赞同。

“审计署的报告中提到下一步的关键是优化支出结构。我很赞成这个意见，因为目前我们的税收在逐步减少，特别是下一步还要进一步减税降费，因此关键是要优化支出结构，提高公共财政支出的效益。”吕薇委员说，应该强调树立过紧日子的思想，而且把过紧日子的思想切实落到实处。现在到各地看，城市建设得都很好，主要差距还是在城乡之间。所以，下一步确实应该把财政支出的重点放在民生和少数困难地区、贫困人群上。

全面实施预算绩效管理，推进构建全方位预算绩效管理格局，是中央和国务院作出的重大部署。审计整改报告也指出，要制定相关配套政策，推进建立全过程预算绩效管理链条，完善全覆盖预算绩效管理体系，硬化预算绩效管理约束。

“要进一步强化绩效审计，提高财政资金使用效益。”杜黎明委员说，国务院及其部门要克服重资金分配、轻管理、轻绩效问题，把使用绩效作为资金管理和资产管理的重要目标。紧紧盯住公共财政资金使用绩效情况，认真总结反思审计查出的资金资产闲置、建成项目未产生效益等问题产生的原因，采取有效措施进行全面及时整改。

关于绩效评估问题，吕薇委员认为要提高评估的真实性和准确性。“以往我们发现各个部门的评估方法都不一致，往往是投入和绩效不可比，绩效和当初的目标不一致。因此，建议下一步能够建立一套关于自评估和绩效评估的指导意见或者指南，加强培训，提高评估的真实性和准确性。”

健全审计整改长效机制

整改审计查出的具体问题，往往与建立健全长效机制密不可分。审议中常委会组成人员指出，要推进审计查出问题整改工作制度化、长效化。

“针对屡审屡犯的问题，要注重从体制机制上解决。”李飞跃委员说，要加快形成和完善审计整改的长效机制。完善由政府牵头部署整改，省级部门具体督办，相关整改部门共同参与的联动工作机制。同时，建立整改结果定期向人大常委会反馈的机制，确保整改彻底。

贾廷安委员认为，服务与监督要并重，针对一些屡审屡犯、屡改屡犯的问题，审计部门应和有关部门共同研究改进和完善相关机制制度，构建审计整改长效机制。

“比如地方债的问题，地方同志反映，现在事多钱少，地方财力不足，许多地方已经很难筹集到钱。一方面，土地卖得差不多了，另外一方面，举债也受到严格的控制，但是事情并没有减少。这些与地方和中央的事权、财权的划分有关，在中央和地方的事权、财权划分问题上应该进一步加快改革和落实。”吕薇委员指出，有些问题光整改是不够的，大部分是与制度相关的。有些问题要得到彻底解决，还是要从体制机制改革方面着手。整改要与制度建设相结合，要以改革为整改提供制度保障。★

导读：2018年12月23日，外商投资法草案提请十三届全国人大常委会第七次会议首次审议。分组审议时，常委会组成人员及列席会议人士高度评价改革开放以来“外资三法”所发挥的积极作用，也一致认为“随着新时代改革开放的不断深入，‘外资三法’已难以适应发展需要，制定一部统一的外商投资基础性法律十分必要”。

外商投资法草案初审：让中国开放的大门越开越大

文／本刊记者　李小健

2018年12月23日，外商投资法草案（以下简称草案）提请十三届全国人大常委会第七次会议首次审议。

三天后的12月26日，常委会组成人员在分组审议草案时表示，2018年是我国改革开放40周年，在这个关键时间节点，全国人大常委会推进外商投资立法，意义深远。

大家认为，外商投资法有望替代早年制定的“外资三法”，成为外商投资领域的基础性法律，为新形势下进一步扩大对外开放、积极有效利用外资提供更加有力的法治保障。同时，也向全世界表明“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。

改革开放40年，“外资三法”作出巨大贡献

改革开放，开启了我国的强国之路。伴随着改革开放的进程，我国外商投资领域的立法也开始同步推进。1979年，五届全国人大二次会议审议通过了中外合资经营企业法；1986年，六届全国人大四次会议审议通过了外资企业法；1988年，七届全国人大一次会议审议通过了中外合作经营企业法。

这就是人们常说的“外资三法”。“外资三法”的实施，为我国扩大对外开放、积极利用外资作出了巨大贡献。受国务院委托，司法部部长傅政华向常委会会议作草案说明时介绍，截至2018年10月，我国外商投资企业累计近95万家，实际利用外资累计超过2.1万亿美元，外商投资已成为推动我国经济社会发展的重要力量。

傅政华在说明中提到，近年来，我国对外开放和利用外资面临新的形势，党中央、国务院作出了实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，推动形成全面开放新格局的决策部署。此时，早期制定的“外资三法”已难以适应构建开放型经济新体制的需要，急需在总结实践经验的基础上，制定统一的外资基础性法律。

分组审议时，常委会组成人员及列席会议人士高度评价改革开放以来“外资三法”所发挥的积极作用，也一致认为“随着新时代改革开放的不断深入，‘外资三法’已难以适应发展需要，制定一部统一的外商投资基础性法律十分必要”。

熊群力委员在发言中认为，改革开放40年来，外资对中国发展作出了重要贡献。他说，在当前的大形势下，进一步扩大开放，在“外资三法”合并的基础上制定统一的外商投资基础性法律，非常及时、非常必要，希望外商投资法草案早日审议通过。

郑淑娜委员说：“1979年，全国人大通过中外合资经营企业法，标志着中国开启了改革开放的大门，是一部具有里程碑意义的法律。40年后，全国人大常委会审议一部统一的外商投资法草案，再次彰显了我国对外开放坚定的、毫不动摇的决心，也是具有标志性意义的。”

立法接力，草案起草遵循四大思路

党的十八届三中、四中全会对统一内外资法律、完善涉外法律法规体系提出明确要求。2018年，制定外资基础性

法律列入全国人大常委会年度立法工作计划。

在这个过程中，全国人大财经委坚持提前介入，采取多种方式，加强与国务院有关部门的联系沟通，召开座谈会，听取司法部、商务部、国家发展改革委介绍草案起草进展情况、主要内容、重点难点问题和工作安排，着力推动外商投资法草案尽快进入常委会会议审议程序。

傅政华在说明中介绍，商务部、国家发展改革委、司法部经征求中央财办、外交部、财政部、人民银行等72个中央有关单位以及地方人民政府等方面的意见，起草形成了草案。基于外商投资法作为外资领域基础性法律的性质和定位，草案起草遵循以下四个方面思路。

2018年12月23日，外商投资法草案提请十三届全国人大常委会第七次会议首次审议。摄影／中国人大网　李　杰

一是深入贯彻落实党中央、国务院关于扩大对外开放的决策部署，总结改革开放40年来利用外资工作的实践经验，依法巩固外资管理改革创新的成果。

二是立足于推动形成全面开放新格局，突出扩大对外开放和积极利用外资的主基调，侧重于投资促进和投资保护，鲜明展现我国坚定不移推动新一轮高水平对外开放的原则和立场。

三是统筹扩大开放和防范风险的关系，确立外商投资管理所必需的相应制度，做好与相关法律、行政法规的衔接，力求放能放得开、管能管得住。

四是准确把握外资基础性法律的定位，着重于确立外商投资基本制度框架，既适应当前实际需要，也为进一步深化改革留有空间。

最终，首次提请审议的外商投资法草案共六章39条。草案明确规定：外商投资是指外国的自然人、企业和其他组织(以下称外国投资者)直接或者间接在中国境内进行的投资活动，其情形包括：外国投资者单独或者与其他投资者共同在中国境内投资新建项目、设立外商投资企业或者增加投资；外国投资者通过并购方式取得中国境内企业的股份、股权、财产份额或者其他类似权益；外国投资者通过法律、行政法规或者国务院规定的其他方式在中国境内投资。除对外商投资的定义和情形作出明确规定之外，草案主体内容还包括投资促进、投资保护和投资管理等方面。

积极促进外商投资：全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度

制定外商投资法的目的之一，就是积极促进外商投资，提升利用外资水平，实现共赢。

就此，草案原则规定，国家坚持对外开放基本国策，鼓励外国投资者依法在中国境内投资，提升利用外资的质量和水平。国家实行高水平投资自由化便利化政策，建立和完善外商投资促进机制，营造稳定、透明、可预期的投资环境。

同时，草案就促进外商投资作出更加详细的规定。比如，明确对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度；明确外商投资企业平等参与标准化工作和政府采购活动，标准制定应当强化信息公开和社会监督，强制性标准平等适用于外商投资企业，政府采购依法对外商投资企业在中国境内生产的产品平等对待。

再比如，草案明确国家支持企业发展的各项政策同等适用于外商投资企业；制定与外商投资有关的法律、法规、规章应当听取外商投资企业的意见和建议，与外商投资有关的规范性文件、司法判决应当依法及时公布；国家建立健全外商投资服务体系，为外国投资者和外商投资企业提供法律法规、政策措施、投资项目信息等方面的咨询和服务。

此外，草案还明确外商投资企业可以依法通过公开发行股票、公司债券等证券以及其他方式进行融资；地方各

级人民政府可以在法定权限内制定外商投资促进政策，各级人民政府及其有关部门应当进一步提高外商投资服务水平。

分组审议时，王毅委员表示，草案将准入前国民待遇加负面清单管理作为基本制度，既符合我国政府对所有企业均可享受国民待遇的承诺，与国际规则对接，又在维护国家安全和减少准入限制的同时合理规范外商投资行为，这是营造法治化、国际化、便利化营商环境的重要举措。

加大外商投资保护力度，完善投诉维权机制

强化对外商投资合法权益的保护，是外商投资法草案的一大亮点。就此，草案从以下几个方面作了规定。

加强对外商投资企业的产权保护。草案规定国家对外商投资不实行征收，根据社会公共利益需要实行征收的，应当依照法定程序进行，并给予公平、合理的补偿；外国投资者在中国境内的出资、利润、资本收益等可以依法以人民币或者外汇自由转出；国家依法保护外国投资者和外商投资企业的知识产权，鼓励基于自愿原则和商业规则开展技术合作，技术合作条件由投资各方协商确定，不得利用行政手段强制转让技术。

强化对涉及外商投资规范性文件制定的约束。草案规定政府及其有关部门制定涉及外商投资的规范性文件应当符合法律法规，不得违法减损外商投资企业合法权益或者增加其义务，不得违法设置市场准入和退出条件、违法干预或者影响外商投资企业的正常生产经营活动。

促使地方政府守约践诺。草案规定地方各级人民政府及其有关部门应当严格履行依法作出的政策承诺和依法订立的各类合同；因国家利益、公共利益需要改变政府承诺和合同约定的，应当严格依照法定权限和程序进行，并对外国投资者、外商投资企业因此受到的损失予以补偿。

完善外商投资企业投诉维权机制。草案规定国家建立外商投资企业投诉工作机制，协调完善外商投资企业投诉工作中的重大政策措施，及时解决外商投资企业反映的问题；外国投资者、外商投资企业可以依法成立和自愿参加商会、协会，维护自身合法权益。

依法规范外商投资管理，建立外商投资信息报告制度

草案从多个方面作出规定，进一步加强和规范外商投资管理。

为落实准入前国民待遇加负面清单管理制度，草案规定负面清单规定禁止投资的领域，外国投资者不得投资；限制投资的领域，外国投资者进行投资应当符合规定的条件；负面清单以外的领域按照内外资一致的原则实施管理。

考虑与有关法律法规相衔接，草案规定外商投资项目的核准、备案按照国家有关规定执行；外国投资者投资依法需要取得许可的行业、领域应当办理相关许可手续；外商投资企业的登记以及税收、会计、外汇等事宜依照有关法律、行政法规和国家有关规定办理。

草案明确要求国家建立外商投资信息报告制度。信息报告的内容和范围按照确有必要、严格控制的原则确定，外国投资者或者外商投资企业通过企业登记系统和企业信用信息公示系统向商务主管部门报送投资信息，通过部门信息共享能够获得的投资信息不得再行要求报送。

为维护国家安全，草案对外商投资安全审查制度作了原则规定，并明确安全审查决定为最终决定。

草案引发委员热议：建议提交2019年全国人代会审议

分组审议中，全国人大常委会组成人员普遍认为，尽快制定通过统一的外商投资法非常必要，同时建议将外商投资法草案提交2019年全国人代会审议，充分听取代表们和人民群众的意见、建议，凝聚更加广泛的共识，以出台高质量的法律引领新一轮高水平对外开放。

“我赞成制定外商投资法。”冯忠华委员说，作为外资领域的基础性法律，外商投资法的制定有利于巩固我国改革开放40年成功经验，进一步宣示我国全面对外开放再出发的信心和决心，十分必要，也十分重要。同时，这也是全国人大常委会积极贯彻落实习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上讲话精神的一个具体举措。

李飞委员也赞成制定出台外商投资法。在他看来，经过40年的改革开放，我国在鼓励外商投资方面已经有了比较完善的法律和做法，积累了丰富的经验。外商投资法草案的起草符合国际上的最高水平，给予外商投资以充分的保护，体现了我国进一步对外开放的战略决策。“根据进一步改革开放的需要，有必要对70年代末、80年代中期先后制定的中外合资经营企业法、外资企业法，以及中外合作经营企业法里面不适应现在情况的有关规定进行修改。需要考虑的问题是，这3部法律都是由全国人民代表大会通过的，外商投资法取代这3部法律，也需要提交大会来审议通过。”因此，他建议外商投资法草案经全国人大常委会审议之后，提请2019年全国人代会审议通过。

为了让草案能够如期提交大会审议，李飞还建议在2019年1月加开一次全国人大常委会会议，对草案进行二审。然后，按照立法程序，将草案提前1个月发给全国人大代表，并在2019年全国人代会召开前，由各个代表团提前研读、提前酝酿，做好审议的前期工作。

“在改革开放40周年的重要时刻，外商投资法草案经过全国人代会审议通过后，必将进一步彰显我国进一步改革开放的决心。”李飞委员说。

据了解，外商投资法草案已于2018年12月26日在中国人大网公布，即日向全社会公开征求意见。

导读：2018年12月23日，疫苗管理法草案首次提请十三届全国人大常委会第七次会议进行审议。这是我国首次就疫苗管理专门立法，体现了党中央对社会关切的积极回应，以及猛药去疴、刮骨疗毒解决疫苗安全隐患的决心。草案围绕疫苗管理作出了全方位的系统性规定，可将疫苗安全隐患的“老虎”置于法律的“笼子”之下。

疫苗管理法草案初审：让疫苗安全隐患“无处可藏”

文／见习记者　孙梦爽　记者　王晓琳

2018年12月23日，疫苗管理法草案首次提请十三届全国人大常委会第七次会议进行审议。

国家药品监督管理局局长焦红在作关于疫苗管理法草案的说明时指出，草案在总体思路上紧紧把握四个要点：一是贯彻“四个最严”要求，对疫苗实行最严格的管理制度；二是落实疫苗管理体制改革举措，将党中央、国务院的决策转化为法律制度；三是总结相关法律的实施经验，汲取教训，强化全过程、全链条监管；四是处理好与药品管理法之间的关系。

2018年12月28日下午，会议对疫苗管理法草案进行了分组审议。与会人员普遍表示赞成草案的总体思路和主要内容，认为针对疫苗安全专门立法贯彻落实了党中央和习近平总书记的重要决策部署，为加强疫苗管理工作提供了有力的法律支撑，体现了党和国家坚持把人民群众的身体健康放在首位、坚决守住疫苗安全底线的决心。

疫苗安全将有专门立法捍卫

根据国家药监局政策法规司有关负责人的介绍，2005年国务院出台了《疫苗流通和预防接种管理条例》，并于2016年进行了修订。有专家分析称，当前疫苗问题时有发生、疫苗安全亟待保护，现有规定的滞后性已经日益凸显。疫苗关系国计民生，关系公共安全。如何强化药品和疫苗的安全与质量管理，是党中央、国务院一直高度重视的问题。尤其在吉林长春长生公司问题疫苗案件发生后，习近平总书记多次作出重要指示，要求加快完善疫苗药品监管长效机制，完善法律法规和制度规则，以猛药去疴、刮骨疗毒的决心，完善我国疫苗管理体制。

对此，按照党中央、国务院部署要求，国家市场监管总局会同有关部门开展了疫苗管理法草案的研究起草工作。疫苗管理法草案共十一章，包括总则、疫苗研制和上市许可、疫苗生产和批签发、上市后研究和管理、疫苗流通、预防接种、预防接种异常反应监测与补偿、保障措施、监督管理、法律责任和附则，围绕疫苗作出了全面系统的规定。

许安标委员在分组审议时表示，制定专门的疫苗管理法十分必要，充分体现了党和国家对公共安全、人民健康及疫苗管理的高度重视，有利于重建全社会对我国疫苗质量的信心。草案在系统整合现行疫苗管理规定的同时将中央关于疫苗管理的举措和要求固定其中，可以说是疫苗管理领域迈出的重要一步。

对此，中共中央党校（国家行政学院）副教授胡颖廉在接受媒体采访时指出，目前我国有关疫苗管理的规定散落在多部法律法规中，未形成全链条、全要素、全生命周期监管体系，我国对疫苗管理单独立法在世界上具有开创性价值。

值得注意的是，草案坚持疫苗的战略性和公益性，作出将疫苗安全和预防接种工作纳入国民经济和社会发展规划，将有关工作经费纳入政府预算；制定疫苗行业发展规划和产业政策等规定。有媒体评论称，疫苗管理相比于一般药品管理具有特殊性，疫苗专门立法将疫苗安全上升到国家战略的高度，是及时回应社会关切的表现，体现了民有所呼、我有所应。

扎紧制度的“笼子”，强化疫苗全过程管理

从疫苗的研制、生产、上市，到疫苗的流通、接种、异常反应监测与调查处理，疫苗管理法草案强化疫苗全过程、全链条监管，扎紧了制度的“笼

子”，成为草案的最大亮点。

针对疫苗研制和上市许可，草案强化了疫苗上市许可持有人的责任，加强了疫苗研制和上市的相关规定。比如，草案明确疫苗上市许可持有人是指经国务院药品监督管理部门批准取得疫苗的药品注册证书，并对疫苗全生命周期质量安全负责的主体，要求疫苗上市许可持有人依法对疫苗研制、生产、流通、预防接种过程中疫苗的安全、有效和质量可控负责；规定申请疫苗上市许可应当提供真实、充分、可靠的研究数据、资料和样品，具备疫苗生产能力；要求疫苗上市许可持有人制定并实施疫苗上市后风险管理计划，主动开展上市后研究；等等。

对于疫苗的生产和上市条件，草案对疫苗生产实行严于一般药品生产的准入制度，创新实行批签发管理制度和疫苗责任强制保险制度。草案要求疫苗上市许可持有人的法定代表人、主要负责人具有良好的信用记录，生产管理负责人等关键岗位人员具有相关专业背景和从业经历；实行疫苗批签发制度，上市销售前逐批进行资料审核和抽样检验，必要时组织开展现场核实或者从现场抽取样品进行检验；实行疫苗责任强制保险制度，要求疫苗上市许可持有人按照规定投保。

对于预防接种，草案明确了疫苗采购、配送、储存、运输、接种等环节的规定，尤其注重细化预防接种异常反应情况的监测和调查处理。比如，规定预防接种异常反应的补偿实行无过错原则，接种免疫规划疫苗引起异常反应的，由省、自治区、直辖市人民政府财政部门在预防接种工作经费中安排补偿费用。

“草案所明确的疫苗管理制度一方面将部分已有实践上升为了法律，另一方面吸取问题疫苗案件教训，举一反三，堵塞漏洞，贯彻了党中央‘最严谨的标准’和‘最严格的监管’的要求，是疫苗安全事件之后痛定思痛的重要举措。”刘海星委员在分组审议时说道。与会人员还就完善相关制度发表了看法。

针对批签发制度中的抽样检验环节，王刚委员强调，抽样检验的问题往往容易出在样品上，他建议必须采取现场抽样的方法进行检验，避免给这一制度留下“后门”。刘谦委员、李钺锋委员也建议完善预防接种异常反应监测和补偿制度，规定国家免疫规划疫苗异常反应的补偿实行统一标准，否则由于各地补偿标准不一，容易引发社会矛盾。

12月28日下午，十三届全国人大常委会第七次会议举行分组会，审议疫苗管理法草案。图为分组会会场。摄影／中国人大网　陶宏林

强化监管，严格各方法律责任

除了严格疫苗各环节的相关规定，通过检查、核查等活动强化外部监管、严格法律责任制度是疫苗管理法草案的又一“杀手锏”。

根据焦红的介绍，为强化疫苗监管，草案一是明确县级以上地方人民政府对本行政区域的疫苗监管工作负责，统一领导、组织、协调疫苗监管工作和疫苗安全事件应对工作；药品监管部门、卫生行政部门依据职责对疫苗研制、生产、流通、预防接种全过程进行监管。二是建设国家和省两级职业化、专业化药品检查员队伍，加强对疫苗的监督检查。三是要求药品监管部门加强现场检查，向疫苗上市许可持有人派驻检查员。四是实行疫苗全程信息化追溯制度，实现疫苗最小包装单位的生产、储存、运输、使用全过程可追溯。五是加强信息发布管理。六是对举报疫苗违法行为的人员给予奖励。

在严格法律责任制度方面，草案在药品管理法规定的基础上进一步加大对严重违法行为的处罚力度，对生产、销售假劣疫苗等违法行为，提高罚款金额的下限。此外，草案落实“处罚到人”的要求，加大民事赔偿力度，坚持有权必有责，细化处分规定。

“疫苗管理法律制度的设计不仅强调市场主体责任，还建立了科学有效的行政权力运行制约和监督体系。对监管部门和地方政府的责任追究，有助于加强行政问责规范化、制度化建设，进而回应了‘谁来监管监管者’的问题。”南开大学法学院副院长宋华琳向媒体分析道。

审议中，多位委员表示，明晰监管责任、强化监管能力建设、严厉打击违法行为是草案“锋利的牙齿”，更是坚决守住疫苗安全底线打出的“重拳”。与会人员还就进一步完善监督、严格法律责任提出建议。武维华副委员长指出，“对于严重违反药品质量管理规范的，单单责令整改是不够的。除了责令整改，还要严肃追责，情节特别严重的应永久吊销上市资格，追究刑事责任。”对于检查员队伍的建设，杜玉波委员表示，这一制度有助于加强对疫苗的深入监督和监管，将有效避免发现问题隐瞒不报、不解决的隐患。同时，他建议进一步细化相关规定，比如，由国务院就职业化、专业化检查员队伍的具体要求、职责等方面作出具体的规定。

此外，与会人员还就其他方面展开热议，包括进一步加强疫苗研制和上市的相关规定，补充未通过批签发环节后果的规定等。★

导读：当前，我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，创新是引领发展的第一动力，加强知识产权保护、提高自主创新能力，已经成为加快转变经济发展方式、实施创新驱动发展战略的内在需要。

专利法修正：实施创新驱动发展战略的内在需要

文／本刊记者　刘文学

2018年12月23日，专利法修正案草案提请十三届全国人大常委会第七次会议审议。在提交全国人大常委会审议之前，这部法律草案酝酿了接近七年。

“这次全国人大常委会修改专利法非常及时，加强对知识产权的保护和运用，也有利于建立鼓励创新、保护创新的生态环境。专利法的修改也会提升违法成本，有利于加强执法力量，加大执法力度，把法律的威慑作用充分发挥出来。”全国人大常委会委员白春礼在审议专利法修正案草案时说。

实施创新驱动发展战略的内在需要

这次修正是对专利法进行的第四次修正。“我国现行专利法于1985年施行，曾分别于1992年、2000年、2008年进行过三次修正，对鼓励和保护发明创造、促进科技进步和创新发挥了重要作用。”国家知识产权局局长申长雨在十三届全国人大常委会第七次会议上作专利法修正案草案的说明时说。

根据前三次的修法实践可以看出，专利法第四次修正的根本动因同样是基于我国自身发展需要，从现实国情出发，重点解决我国专利领域存在的突出问题。因此，申长雨说：“党中央、国务院高度重视知识产权保护。习近平总书记指出，要加强知识产权保护，完善执法力量，加大执法力度，把违法成本显著提上去，把法律威慑作用充分发挥出来。李克强总理强调，保护知识产权就是保护创新，要加强知识产权保护和运用，依法严厉打击侵犯知识产权和制假售假行为。当前，我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，创新是引领发展的第一动力，加强知识产权保护、提高自主创新能力，已经成为加快转变经济发展方式、实施创新驱动发展战略的内在需要。”

而随着形势发展，专利领域出现的一些新情况、新问题更加提升了这次专利法修正的现实紧迫性。“专利权保护效果与专利权人的期待有差距，专利维权存在举证难、成本高、赔偿低等问题，跨区域侵权、网络侵权现象增多，滥用专利权现象时有发生；专利技术转化率不高，专利许可供需信息不对称，转化服务不足；适应加入相关国际条约和给发明人、设计人取得专利权提供更多便利的需要，专利授权制度也有待进一步完善。为了进一步贯彻落实党中央、国务院部署要求，解决实践中存在的问题，有必要修改现行专利法。”申长雨说。

在审议专利法修正案草案时，全国人大常委会委员们也纷纷表示这次专利法修法十分及时、必要。比如，邓丽委员说：“专利法修正案草案对加强知识产权保护、提高自主创新能力、加快新旧动能转换、实现高质量发展有重要意义，它完善了具有中国特色的专利保护制度。实行最严格的专利保护制度，有利于激发全社会的创新活力，为深化科技和经济体制改革、建设创新型国家提供了法律保障。”

草案主要从三个层面对现行专利法进行了修正

根据申长雨作专利法修正案草案说明时的介绍，针对专利权保护实践中发现的问题，草案主要从加强对专利权人合法权益保护、促进专利实施和运用、完善专利授权制度三个层面对现行专利法进行了修正、完善。

在保护专利权人合法权益层面，为了强化对专利权人合法权益的保护，草案加大了对侵犯专利权的赔偿力度，完善了举证责任、专利行政执法，明确了网络服务提供者对网络侵权的连带责任、诚实信用和禁止权利滥用原则。草案修正现行专利法后规定：在难以计算侵权赔偿数额的情况下法院可以酌情确定的赔偿额，从现行专利法规定的一万元到一百万元提高为十万元到五百万元。草案增加规定：对故意侵犯专利权，情节严重的，可以在按照权利人受到的损失、侵权人获得的利益或者专利许可使用费倍数计算的数额一到五倍内确定赔偿数额。人民法院为确定赔偿数额，在权利人已经尽力举证，而与侵权行为相关的账簿、资料主要由侵权人掌握的情况下，可以责令侵权人提供与侵权行为相关的账簿、资料，侵权人不提供或者提供虚假的账簿、资料的，人民法院可以参考权利人的主张和提供的证据判定赔偿数额。国务院专利行政部门可以应专利权人或者利害关系人的请求，处理在全国有重大影响的专利侵权纠纷；管理专利工作的部门应专利权人或者利害关系人的请求处理专利侵权纠纷，对在本行政区域内侵犯其同一专利权的案件可以合并处理；对跨区域侵犯其同一专利权的案件可以请求上级人民政府管理专利工作的部门处理。专利权人或者利害关系人可以依据人民法院生效的判决书、裁定书、调解书，或者管理专利工作的部门作出的责令停止侵权的决定，通知网络服务提供者采取删除、屏蔽、断开侵权产品链接等必要措施，网络服务提供者未及时采取必要措施的，要承担连带责任。申请专利和行使专利权应当遵循诚实信用原则，不得滥用专利权损害公共利益和他人合法权益或者排除、限制竞争。

关于促进专利实施和运用方面的修正、完善，申长雨介绍："一是明确单位对职务发明创造的处置权。增加规定：单位对职务发明创造申请专利的权利和专利权可以依法处置，实行产权激励，采取股权、期权、分红等方式，使发明人或者设计人合理分享创新收益，促进相关发明创造的实施和运用。二是加强专利转化服务。规定：国务院专利行政部门应当加强专利信息公共服务体系建设，提供专利信息基础数据，促进专利信息传播与利用；国务院专利行政部门、地方人民政府管理专利工作的部门应当会同同级相关部门采取措施，加强专利公共服务，促进专利实施和运用。三是新设专利开放许可制度。增加规定：专利权人以书面方式向国务院专利行政部门声明愿意许可任何人实施其专利，并明确许可使用费支付方式、标准的，由国务院专利行政部门予以公告，实行开放许可。"

关于专利授权制度的完善，草案进行的修正主要包括：一是新设了外观设计专利申请国内优先权制度。二是优化了要求优先权程序。三是延长了外观设计专利权保护期。

引入惩罚性赔偿机制是最大亮点

这次酝酿了接近七年的修法行动所采取的许多措施都被专家们认为是重要的亮点。比如，明确诚实信用原则和禁止权利滥用原则、确立开放许可制度、引入惩罚性赔偿机制等。

针对诚实信用原则，南京大学法学院教授徐棣枫说："将民事制度中的基本原则——诚实信用原则移植入专利法进行明确规定，首先，进一步强化了专利法的民事私法地位和专利权的民事私权地位，强化了'私法自治'在专利法这一部门法中的存在感，民事主体可依其自由意志对专利相关活动进行自治。其次，有针对性地在专利法这一部门法框架下引导人们树立诚实信用观念，强调专利申请人在申请专利、专利权人在行使专利权的过程中必须诚实、守信；在追求自己利益的同时，必须兼顾他人权益和社会公共利益。再次，使法院能够合理处理立法者未预见或难以预见的社会发展或伦理价值变迁所产生的利益冲突，赋予法院自由裁量的权利，给予司法活动以创造性和能动性。法院不仅可以对已有专利立法条款进行限制、补充和协调，使得即使在缺乏具体法律规定的情况下，亦可依此原则断案；同时，亦可依其所追求的衡平原则，对个体之间或个体与社会之间的利益进行衡平。此外，将诚实信用原则移植入专利法，对于遏制实践中广泛存在的恶意专利申请、恶意专利诉讼将具有重要的现实意义。"

在这次修法呈现出来的亮点中，引入惩罚性赔偿机制的现实意义最为专家们所看重。

"通过引入惩罚性赔偿机制来着重加大对侵犯知识产权的打击力度，大幅提高故意侵犯、假冒专利的赔偿和罚款额，增加侵权成本是（这次修法的）最大亮点。"北京大成律师事务所知识产权律师赵海生说。

所谓惩罚性赔偿制度是与补偿性赔偿制度相对应的赔偿制度。补偿性赔偿制度遵循"损失多少，赔偿多少"的"填平原则"。赵海生认为这种赔偿原则有不小的弊端：一方面，被侵权方有时很难去证明自己的损失到底有多少，因为专利是一项技术，它可能应用在某些程序，也可能应用在某些如手机这样的实体上，因此有时很难去量化它所能带来的价值，在被侵权时也很难去评估因此带来的损失；另一方面，由于现行法律中对侵犯知识产权规定的最高赔付限额为一百万元，实际中还会考虑到侵权规模、专利贡献率等因素，司法实践中赔偿数额并不高，侵权成本低也很容易造成重复侵权现象的出现。

因此，"专利法的修改通过引入惩罚性赔偿，不仅能加大侵权者的违法成本，减少恶性侵权，尤其是反复侵权行为的发生；同时也可以有效补偿被侵权人的损失，对受害人给予抚慰，将为我国知识产权的良性发展奠定坚实的基础。"赵海生说。★

导读：2018年12月23日，资源税法草案提请十三届全国人大常委会第七次会议初次审议，这意味着从1994年开始实施的资源税暂行条例将要上升为法律。资源税法草案主要从纳税人、税目、税率、计征方式和应纳税额计算、税收减免等方面对资源税税制要素进行了规定。

资源税立法：税收法定背景下的税制平移

文／本刊记者　刘文学

2018年12月23日，资源税法草案提请十三届全国人大常委会第七次会议初次审议，这意味着从1994年开始实施的资源税暂行条例将要上升为法律。

资源税法草案的主要内容

提交全国人大常委会初次审议的资源税法草案主要从纳税人、税目、税率、计征方式和应纳税额计算、税收减免等方面对资源税税制要素进行了规定。

关于纳税人。草案规定：在中华人民共和国领域和管辖海域开采矿产品或者生产盐（以下称开采或者生产应税产品)的单位和个人为资源税的纳税人，应当依法缴纳资源税，其中矿产品包括原矿和选矿。

关于税目。“草案所附《资源税税目税率表》(以下简称《税目税率表》)规定了164个税目，除包括现行中央层面（财政部、税务总局)列举名称的税目外，还将现行授权地方层面（各省、自治区、直辖市人民政府)列举名称的税目统一纳入，进一步规范资源税税目。”财政部部长刘昆在十三届全国人大常委会第七次会议上作资源税法草案的说明时说。

关于税率。刘昆说：“草案所附《税目税率表》规定了固定和幅度两种税率。适用固定税率的应税产品包括原油、天然气、铀、钨、钼、中重稀土等税目。实行幅度税率的应税产品包括煤、铁、铜、铝土矿、金、银、轻稀土等税目。草案规定：应税产品为幅度税率的，其具体适用税率由省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑该应税产品的资源品位、开采条件以及对生态环境的影响等情况，在规定的税率幅度内提出，报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案。”

关于计征方式和应纳税额计算。草案规定：除《税目税率表》另有规定外，资源税一般实行从价计征，应纳税额按照应税产品的销售额乘以具体适用税率计算；《税目税率表》中规定可以选择实行从价计征或者从量计征的，具体计征方式由省、自治区、直辖市人民政府提出，报同级人大常委会决定；实行从量计征的，应纳税额按照应税产品的销售数量乘以具体适用税率计算)。根据《税目税率表》，可以选择实行从价计征或者从量计征的有地热、石灰岩、其他粘土、砂石、矿泉水、天然卤水6个税目。

关于税收减免。草案规定：对开采原油以及在油田范围内运输原油过程中用于加热的原油、天然气，以及煤炭开采企业因安全生产需要抽采的煤成(层)气免征资源税；对高含硫天然气和从深水油气田开采的原油、天然气，以及从衰竭期矿山开采的矿产品，减征30%资源税；对从低丰度油气田开采的原油、天然气，减征20%资源税。

税制平移

资源税税收领域的法治水平与我国资源税税收制度改革的进展紧密相关。

西南政法大学讲师王婷婷认为，改革开放以来，中国资源税制度随着市场经济和税费制度的深化改革而不断发展完善，资源税制的演变轨迹大致经历了“初步建立—制度扩围—要素调整—全面改革”四个阶段。

第一阶段，资源税制的初建期(1984—1992)。1984年国务院《中华人民共和国资源税条例（草案)》的出台，

标志着中国资源税的正式征收。起初，中国只针对原油、天然气和煤炭三种资源征收资源税，其后又将铁矿石纳入征税范围。

第二阶段，资源税制的扩围期(1993—2009)。1993年12月，国务院颁布《中华人民共和国资源税暂行条例》(以下简称《暂行条例》) 以及资源税暂行条例实施细则，将资源税的征收范围从原来的原油、天然气和煤炭以及铁矿石，拓展至除此之外的其他非金属原矿、黑色金属原矿、有色金属原矿和盐，并确立了“普遍征收、从量定额”的计征方法。

第三阶段，资源税制的调整期(2010—2012)。2010年资源税改革在新疆开始试点，标志着中国新一轮资源税制调整由此开启。此后，在总结新疆等西部12省份的资源税试点经验的基础上，国务院于2011年修订了《暂行条例》，将原油和天然气两类产品由原来的从量定额征收改为从价定率征收。该时期，中国资源税主要侧重于计税方式的调整。

第四阶段，资源税制的改革期(2013年至今)。2013年，党的十八届三中全会作出的决定提出“加快自然资源及其产品价格改革……逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间”，自此，资源税步入全面改革时期。一方面，继续在更大范围内推进资源税计税依据调整，在煤炭、稀土、钨、钼等领域推行了资源税清费立税、从价计征改革；另一方面，开始从实质层面推进资源税的扩围。资源税征收范围逐步从矿产资源领域扩围至水资源领域，有关森林、草原、滩涂等自然资源征税试点也在“授权范围”内逐步展开。

伴随着资源税税制改革的不断深化，在资源税税制改革推进到第四阶段(全面改革) 的同时，中央明确提出了税收法定的原则。刘昆在十三届全国人大常委会第七次会议上说：“《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出‘落实税收法定原则’，制定资源税法是其中重要任务之一，并已列入《全国人大常委会2018年立法工作计划》和《国务院2018年立法工作计划》。”

于是，基于资源税税制改革的实质进展，按照落实税收法定原则的要求，这次立法将《暂行条例》中税制的主体框架平移至将要制定的资源税法中成了最科学、最现实的选择。刘昆说：“《暂行条例》施行以来，资源税运行比较平稳。1994年至2017年，全国累计征收资源税9325亿元，年均增长15.9%，其中2017年征收1353亿元。资源税对于促进资源节约集约利用、加强生态环境保护等，发挥着重要作用。”“从实际执行情况看，资源税税制要素基本合理，运行比较平稳。制定资源税法，可按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将《暂行条例》上升为法律。同时，根据实际情况，按照落实税收法定原则的要求，对相关征税事项作相应调整。”

资源税法是我国税收立法的又一重要成果

专家们普遍认为，如果资源税法能够出台，它将是我国税收立法过程中取得的又一重要成果。

“资源税法草案日前首次提请十三届全国人大常委会第七次会议审议。资源税法草案特别提到了税率的法定问题，同时还强调了水资源税改的法定问题。这是税收法定原则在本次资源税立法中的具体体现。”北京大学法学院教授刘剑文认为，资源税法是我国税收立法的又一重要成果，它完成了资源税税率的法定化，明确了资源税的征收模式，增强了资源税在生态保护方面的功能，意味着税收法定原则在我国财税法治建设中得到深化落实和发展。

除了落实税收法定原则方面的意义，资源税法之所以被普遍认为是我国税收立法过程中取得的又一个重要成果，是因为它还以法律形式将资源税税改中从价计征的改革成果确立了下来。

国务院于2011年修订《暂行条例》，将原油和天然气两类产品由原来的从量定额征收改为从价定率征收，我国资源税从价计征改革从此开始。此前，《暂行条例》确立的是“普遍征收、从量定额”的计征方法。

“从量定额征收的一大弊端就是对这些资源品实行相对固化的税额标准，与供求关系、稀缺程度的资源价格并不挂钩，资源税不能随价格变化而自动调整。这使得资源价格上涨时，国家不能相应增加税收；资源价格低迷时又无法为企业及时减负，使资源税组织收入和调节经济的功能大打折扣。”中国政法大学财税金融法研究所教授施正文说道。

专家们普遍认为，从量计征到从价计征，看似一字之差，实则有本质区别。从价计征以课税对象的自然数量与单位价格的乘积为计税依据，可以直接反映出资源的稀缺性和资源价格的变动。它让资源税促进资源节约利用、倒逼经济发展方式转变的功能定位更加清晰。

正是因为具有这样的功能定位，从价计征方式从资源税税制改革的第三阶段开始就一直被当作一项重要的改革成果加以推广。在全国人大常委会审议资源税法草案时，有委员建议进一步扩大从价计征的范围。窦树华委员说：“建议对资源税从量计征和从价计征的问题作进一步研究。现在保留了6个从量计征税目，目的不清楚，可否考虑统一为从价计征？请再斟酌。”

但在社会上，有专家表达了不同的看法。中国财政科学研究院研究员许文向媒体表示：“资源税全面改革后，明确对绝大部分应税产品实行从价计征，对经营分散、难以控管的黏土、砂石仍实行从量定额计征，对未列举名称的其他非金属矿产品由地方政府根据实际情况确定具体计征方式。但从实践来看，一味强调对所有矿产品都实行从价计征方式并无必要，如地方认为对石灰石等部分非金属矿产品采用从量计征更为简单，改为从价计征后反而不易操作。”★

导读：对行政法规、地方性法规、司法解释开展备案审查，是宪法法律赋予全国人大常委会的一项重要职权，是全国人大常委会履行宪法法律监督职责的一项重要工作。过去一年，按照党中央提出的“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求，全国人大常委会法工委积极开展备案审查工作，加大监督纠正力度，加强备案审查制度和能力建设，为全国人大常委会依法履行备案审查职责提供服务保障，备案审查工作取得了新进展。

备案审查：从“有件必备”到“有备必审”“有错必纠”

文／本刊记者　王博勋

备案审查制度是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的宪法性制度。2018年年底，十三届全国人大常委会召开第七次会议，听取并审议了全国人大常委会法制工作委员会关于2018年备案审查工作情况的报告。据了解，这是全国人大常委会第二次对年度备案审查工作报告进行审议。

全国人大常委会法工委主任沈春耀在报告中指出，过去一年，备案审查工作取得了新进展：不仅基本实现了“有件必备”，还通过组织开展专项清理等工作，积极落实“有备必审”。此外，对备案审查工作中发现的问题，加大监督纠正力度，切实落实“有错必纠”。

审议过程中，常委会组成人员普遍认为，报告牢牢把握备案、审查、纠错这三个工作环节，对过去一年的备案审查工作进行了全面总结，数据详细、案例具体，充分反映了备案审查工作的成果。对于下一步的工作，栗战书委员长指出，要更好发挥备案审查制度功效，捍卫社会主义法治尊严。常委会组成人员也纷纷提出了意见、建议。

全年备案法规1238件，基本实现“有件必备”

根据宪法和立法法、监督法的规定，国务院制定的行政法规、地方人大及其常委会制定的地方性法规，以及最高人民法院、最高人民检察院制定的司法解释，应当报送全国人大常委会备案。

报告显示，一年来，制定机关共向全国人大常委会报送备案行政法规、地方性法规、司法解释1238件，其中，行政法规40件，省级地方性法规640件，设区的市地方性法规483件，自治条例和单行条例33件，经济特区法规24件，司法解释18件。据不完全统计，截至2018年11月底，制定机关共向全国人大常委会报送备案现行有效行政法规、地方性法规、司法解释12397件。沈春耀表示，行政法规、地方性法规、司法解释基本实现了“有件必备”。

按照法治原则，只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象，这些主体制定的各类规范性文件就都应当纳入人大备案审查范围。据此，全国人大常委会还积极推动地方人大常委会开展备案审查工作。

以推进政府规章备案审查工作为例，2018年2月，全国人大常委会法工委向北京等四个直辖市和深圳等四个经济特区市人大常委会发函，要求发挥先行先试作用，督促梳理全部现行有效的政府规章，并探索形成切实可行的备案工作机制。目前，四个直辖市和四个经济特区市共梳理出现行有效的政府规章1235件，正抓紧开展规章的纸质和电子报备工作。

沈春耀表示，为贯彻落实党的十八届四中全会提出的“把所有规范性文件纳入备案审查范围”的要求，拟从2019年开始，逐步推动将地方政府规章和其他规范性文件，以及地方“两院”制定的有关规范性文件，全部纳入人大备案审查范围，以备案全覆盖带动审查全覆盖，以审查全覆盖实现监督全覆盖，重点是将影响老百姓切身利益、直接涉及

公民权利义务的各类规范性文件依法纳入人大备案审查范围。

组织开展专项清理工作，助力打好污染防治攻坚战

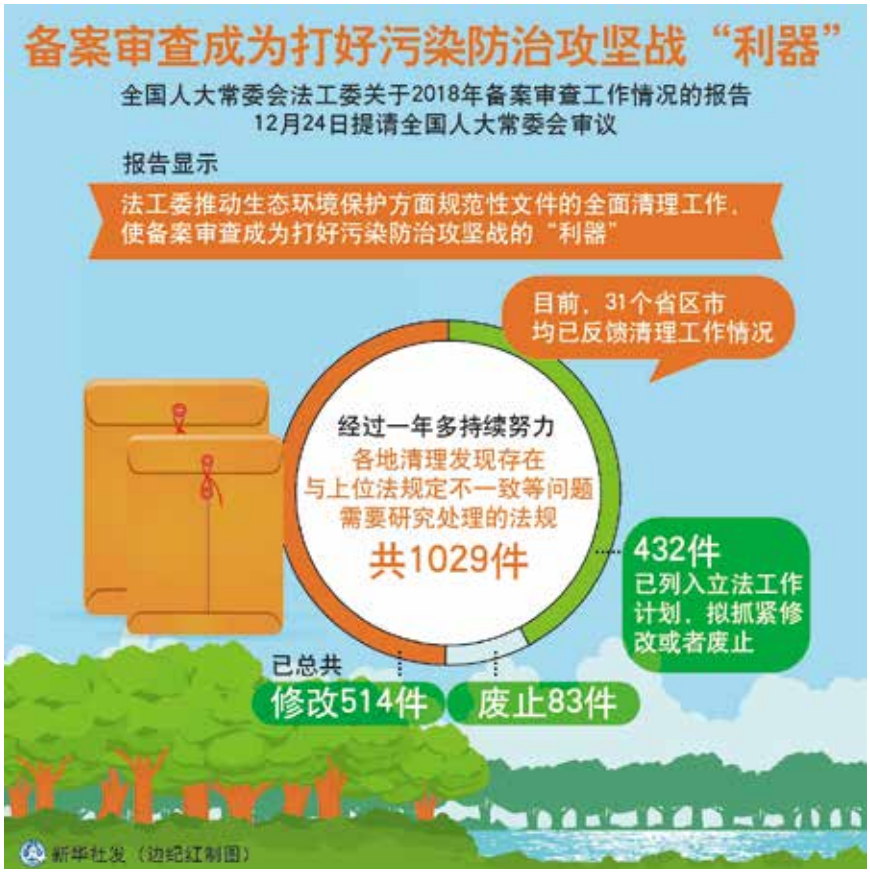
对报送备案的法规、司法解释进行审查，是备案审查工作的重要内容。沈春耀介绍，为切实落实“有备必审”，一年来，全国人大常委会综合运用依职权审查、依申请审查、专项审查等方式，依法对行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件开展合宪性、合法性、适当性审查，组织开展专项清理工作，推动解决上下不一致、配套不及时、规定不到位等问题，切实维护国家法制统一。

其中，贯彻全国人大常委会有关决议精神，推动生态环境保护方面规范性文件全面清理工作是落实“有备必审”的重要内容。

2018年7月，全国人大常委会召开会议，听取和审议大气污染防治法执法检查报告并开展专题询问，审议通过《全国人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》。《决议》明确提出：“抓紧开展生态环境保护法规、规章、司法解释和规范性文件的全面清理工作，对不符合不衔接不适应法律规定、中央精神、时代要求的，及时进行废止或修改。”

常委会办公厅向有关方面发函，要求做好生态环境保护法规、规章、司法解释等规范性文件的全面清理工作。法工委向各省（区、市）人大常委会发出《关于加强加快大气污染防治和生态环境保护地方立法工作的意见》，督促抓紧制定完善大气污染防治方面的地方性法规。

据了解，在2017年工作基础上，各省（区、市）人大常委会扩大法规清理工作范围，持续深入开展生态环保法规清理工作。目前，31个省（区、市）均已反馈清理工作情况。经过一年多持续努力，各地清理发现存在与上位法规定不一致等问题需要研究处理的法规共1029件，目前已总共修改514件、废止83件，还有432件已列入立法工作计划，拟抓紧修改或者废止。



同时，各地严格按照全国人大常委会执法检查报告要求，大力开展大气污染防治条例的制定、修改工作，目前28个省（区、市）人大常委会已经完成大气污染防治地方性法规制定、修改工作，其余3个地方拟于2018年12月底前完成相关立法任务。

收到公民、组织审查建议来信来函1229件

向全国人大常委会提出对法规、司法解释的审查建议，是立法法、监督法赋予公民的一项重要权利，也是人民群众对法规、司法解释制定工作进行监督的一个重要渠道。报告显示，2018年，法工委共收到公民、组织涉及规范性文件的各类来信来函4578件，可以明确为审查建议的有1229件，其中属于全国人大常委会备案审查范围的有112件，占9.1%。

“对收到的审查建议，我们逐一进行登记、研究。对不属于全国人大常委会审查范围的审查建议，通过备案审查衔接联动机制转送有关方面研究处理，并对审查建议的办理情况进行跟踪。”沈春耀指出，2018年共对22件审查建议书面反馈了研究情况和处理结果。

车辆限行、收容教育制度这两项社会普遍关注的问题，也被列为过去一年备案审查的重点内容。沈春耀介绍称，法工委2018年集中开展了对道路交通管理地方性法规、部门规章的审查研究，重点审查研究其中有关道路交通管理措施和行政处罚、行政强制的规定是否符合上位法，是否不当限制公民权利或者增加公民义务，并在此基础上与一些地方人大常委会及公安部、生态环境部作了沟通。下一步，将针对审查研究

中发现的问题，与制定机关深入沟通并督促解决。

全国政协十三届一次会议期间，有全国政协委员提出提案，建议对收容教育制度进行合宪性审查。之后，法工委对收容教育制度的法律依据进行了梳理，并会同有关部门开展了联合调研，了解制度实施情况，召开座谈会听取相关单位和部分人大代表、政协委员和专家学者的意见，并书面征求了有关单位的意见。

“近年来，收容教育措施的运用逐年减少，收容教育人数明显下降，有些地方已经停止执行。通过调研论证，各有关方面对废止收容教育制度已经形成共识，启动废止工作的时机已经成熟。”沈春耀称，为了深入贯彻全面依法治国精神，法工委建议有关方面适时提出相关议案，废止收容教育制度。

根据报告，法工委还对一些有不同认识的问题加强研究和跟踪。例如，有关方面通过出台规范性文件，建立信用惩戒制度，推动社会信用体系建设；同时也引发了一些滥用信用惩戒侵犯公民隐私权和其他合法权益的担忧。“针对这些情况，我们加强对有关规范性文件的审查研究，跟踪了解有关立法动态，防止出现侵犯公民合法权利的情况，防止出现超越立法权限和违背上位法规定的情形。”沈春耀说。

此外，法工委积极参与、建立并完善备案审查衔接联动机制，大力加强全国统一的备案审查信息平台建设和国家法律法规数据库建设，推动地方人大加快信息平台建设并与全国人大实现互联互通，建立备案审查工作信息公开机制。

加大监督纠正力度，推动相关问题妥善解决

根据法律规定，全国人大常委会对报送备案的法规、司法解释进行审查，对与宪法法律相抵触的法规、司法解释有权予以撤销、纠正。为落实“有错必纠”，对备案审查工作中发现的问题，全国人大常委会法工委认真开展审查研究，加大监督纠正力度，推动相关问题妥善解决。

根据公民审查建议，推动最高人民法院对婚姻法司法解释（二）第二十四条进行修改完善就是其中一个例子。2018年1月，最高人民法院发布关于审理涉及夫妻债务纠纷案件适用法律有关问题的解释，对夫妻共同债务的认定标准和举证责任分配进行了细化和完善，有关问题得到妥善解决。

2018年2月，法工委向有关地方人大常委会发出督办函开展“回头看”，对2017年法规纠正情况进行跟踪督促。2017年2月，法工委发出书面研究意见，要求对审计条例中直接规定以审计结果作为政府投资建设项目竣工结算依据，以及规定建设单位应当在招标文件中载明或者在合同中约定以审计结果作为竣工结算依据的内容予以修改或者废止；2017年9月，要求对人口与计划生育条例中关于“超生即辞退”等控制措施和处理规定作出修改；2017年11月，要求对有关著名商标制度的地方性法规予以清理，适时废止。经督促，相关各地均已完成相关法规修改或者废止工作。

为了落实备案审查全覆盖的要求，法工委还着力推动各有关方面加强对法规、司法解释以外规范性文件的审查工作力度。

例如，根据公民审查建议，对湖南省司法厅《关于“四大类”外司法鉴定事项管理有关问题的通知》有关问题进行研究，督促湖南省人大常委会依法予以纠正，并建议司法部督促地方政府司法行政部门立即停止办理“四大类”外司法鉴定机构的登记工作。根据反馈情况，湖南省司法厅已将全省“四大类”外司法鉴定机构全部注销，清理到位；司法部已督促28个省（区、市）司法行政部门停止“四大类”外司法鉴定机构的登记，19个省（区、市）对已登记的机构予以注销，下一步将下发通知进一步规范司法鉴定登记管理活动。

推动实现备案审查工作制度化、信息化、智能化

对于2019年工作的考虑和安排，沈春耀在报告中指出，持续加强备案审查工作，推动实现备案审查工作制度化、信息化、智能化，继续做好生态环保法规清理等重要工作，以及加强备案审查理论研究和宣传工作，是未来一年工作的重点。

报告指出，下一步，将出台并实施备案审查工作规定，提高备案审查工作制度化、规范化水平，为地方人大备案审查工作提供指导。逐步健全向常委会报告备案审查工作情况的制度。建立健全全国统一的备案审查信息平台，实现互联互通。巩固完善全国人大备案审查信息平台的电子备案、在线审查等功能，拓展信息平台的数据收集和立法服务功能，提升备案审查工作效率和水平。沈春耀还表示，将加大对地方性法规主动审查工作力度，重点审查生态环境保护等领域法规。

审议时，杜黎明委员指出，实践中，除行政法规外，国务院及其办公厅制定的规范性文件数量也不少，这些文件也是进行经济社会管理的重要依据，地方政府及其办公厅通常会据此制定相应的贯彻落实文件，目前这部分文件纳入了地方同级人大的备案审查范围。但是，国务院及其办公厅的文件尚未纳入全国人大的备案审查范围。建议将其纳入全国人大备案审查范围，以有利于审查中上下一致、对应解决问题。

张勇委员表示，备案审查是中国特色的宪法监督制度，但基础还比较薄弱。其中，“有备必审”亟待加强，要抓紧制定开展合宪性、合法性审查的规范和标准，明确由哪些机构承担审查职责及其工作流程。

窦树华委员指出，现在报备的电子信息化平台建设很顺利，但到市一级还没有完全打通。网上审、网上反馈这些功能还要充分挖掘，要充分运用好网上信息速度快、效率高的优势，提高备案的效率。★

导读：2013年7月30日，习近平总书记在十八届中央政治局第八次集体学习时强调：建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分。党的十八大作出了建设海洋强国的重大部署。实施这一重大部署，对推动经济持续健康发展，对维护国家主权、安全、发展利益，对实现全面建成小康社会目标、进而实现中华民族伟大复兴都具有重大而深远的意义。要进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋，推动我国海洋强国建设不断取得新成就。

建设海洋强国是实现中华民族伟大复兴的必然选择

文／本刊记者　彭东昱

近日，十三届全国人大常委会第七次会议听取并审议了《国务院关于发展海洋经济　加快建设海洋强国工作情况的报告》。我国既是陆地大国，也是海洋大国。发展海洋经济、加快建设海洋强国，符合我国经济社会发展规律和世界发展潮流，关系现代化建设和中华民族伟大复兴的历史进程。进入新时代，要进一步关心海洋，认识海洋，向海而兴，向海图强，推动我国海洋强国建设不断取得新成就。

发展海洋经济、建设海洋强国工作取得新成就

党的十八大作出建设海洋强国的重大战略部署，习近平总书记对发展海洋经济、建设海洋强国提出了一系列新理念新思想新战略，国务院有关部门统筹谋划海洋经济发展，加强顶层规划设计，提出支持促进举措，推动试点示范项目建设，做了大量卓有成效的工作。

2012年以来，我国海洋经济保持较快增长，年均增速达到7.2%，高于同期经济平均增幅。2017年，海洋经济总量达到7.76万亿元，占国内生产总值的9.4%。海洋产业体系日趋完善，结构不断优化，海洋三次产业结构由2012年的5.3∶46.8∶47.9调整到2017年的4.6∶38.8∶56.6。

从经济基础、区位条件、资源禀赋看，我国海洋经济从北到南，形成了三大各具特色的海洋经济区。2017年，北部、东部、南部三大海洋经济区海洋生产总值分别达到24638亿元、22952亿元、30022亿元，比2012年分别增长36.5%、48.4%、80.2%。

2017年6月23日，搭载着"蛟龙"号的"向阳红09"号船返回位于山东青岛的国家深海基地码头。图为"向阳红09"号船上的"蛟龙"号载人潜水器。摄影／中新社记者　阮煜琳

21世纪海上丝绸之路建设开启新篇章，海洋经济"走出去"步伐持续加快，2017年我国与海上丝绸之路沿线国家海运贸易总额同比增长13.5%，海洋领域外资准入限制进一步放宽，涉海领域全方位开放格局初步形成。

"蛟龙"号、"深海勇士"号、"蓝鲸1号"、港珠澳大桥、青岛董家口10万吨/日海水淡化工程等一批涉海关键技术和重大项目建设取得突破，对海洋强国建设的支撑能力大幅提升，拓展了我国开发利用海洋的空间。

这些成就的取得，得益于近年来我国海洋发展顶层设计逐步深化，政策体系日趋完善。"国家+地方""综合+专项"涉海规划政策体系初步建立。国家层面相继制定实施全国海洋经济发展五年规划和渔业、船舶、海工、港口、科技兴海等专项规划，出台了金融、产业等领域支持政策，每年发布中国海洋经济发展报

告、统计公报等。试点示范有序推进，海洋空间管理和用途管制逐步加强，《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》出台实施，国家和省级海洋主体功能区划编制出台，全国近30%的近岸海域和37%的大陆岸线纳入生态保护红线管控范围。海洋生态环境保护修复力度加大，近岸海域污染防治方案、南海重点海域生态保护规划发布实施，“蓝色海湾”“南红北柳”“生态岛礁”等重大生态修复工程加快推进，“十三五”以来中央财政累计投入奖补资金52.17亿元。

推动海洋经济发展和海洋强国建设工作依然任重道远

对比发达国家海洋开发的情况，在肯定成绩的同时，我们更应看到我国海洋经济发展仍处于相对较低水平，过度开发与开发不足并存。主要表现在，海洋开发利用层次总体不高，海洋经济主要以传统产业为主，海洋新兴产业占比不高，对深海资源的认知和开发能力有限；海洋资源环境约束加剧，滨海湿地减少，海洋垃圾污染问题逐步显现；海洋科技创新能力亟待提升；陆海统筹发展水平整体较低，陆海空间功能布局、基础设施建设、资源配置等协调不够，区域流域海域环境整治与灾害防治协同不足。

为进一步推动海洋经济发展和海洋强国建设，报告提出，将完善顶层设计，出台加快建设海洋强国的政策举措，加快涉海法律研究制定和修订，完善配套制度和部门规章；融入重大战略，拓展优化海洋经济空间布局，推进“一带一路”建设海上合作，密切与沿线国家和地区战略对接，加强海洋开发服务保障能力建设，提高海上执法、搜救、海运保障、防灾减灾等水平；加速动能转换，推动海洋经济实现高质量发展，着力构建现代海洋产业体系，带动海洋传统产业绿色转型升级，加快建设世界一流的现代海洋港口，积极推动现代化海洋牧场建设，拓展提升海洋旅游业，支持海洋特色文化产业发展；强化用途管制，构建陆海一体保护利用新格局，制定实施海岸带综合保护利用规划，严格保护海洋资源，严守生态红线，提高重大海域污染事件应急处置能力，逐步构建陆海统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复和污染联防联控机制，形成绿色可持续的海洋生态环境，努力实现人海和谐；实施科技攻关，突破一批涉海关键核心技术；围绕推动海洋经济发展的重点领域和关键环节，深化改革创新，建立健全海洋管理体制机制，深入推进海洋经济发展示范区、海洋经济创新发展示范城市等建设，鼓励结合各自基础条件和比较优势，围绕重点方向开展体制机制创新先行探索，为其他地区提供引领示范。

以习近平关于建设海洋强国的重要论述为指导 加快推进海洋强国建设工作

审议中，常委会委员普遍认为21世纪是海洋的世纪。我国是拥有300万平方公里主张管辖海域、1.8万公里大陆海岸线的海洋大国，壮大海洋经济、加强海洋资源环境保护、维护海洋权益事关国家安全和长远发展。我们必须着眼于中国特色社会主义事业发展全局，统筹国内外两个大局，坚持陆海统筹，坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路，通过和平、发展、合作、共赢方式，扎实推进海洋强国建设。

委员们强调，发展海洋经济，建设海洋强国，必须深刻学习领会习近平总书记关于建设海洋强国的重要论述，贯彻十九大报告“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”的要求。

习近平同志关于建设海洋强国的重要论述，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。习近平同志强调，海洋在国家经济发展格局和对外开放中的作用更加重要，在维护国家主权、安全、发展利益中的地位更加突出，在国家生态文明建设中的角色更加显著，在国际政治、经济、军事、科技竞争中的战略地位也明显上升。习近平新时代中国特色社会主义思想中蕴含的陆海统筹观念，主权、安全、发展利益相统一的海洋利益观，和平合作的海洋发展观，共建共享共赢的海洋安全观，坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路等，为加快建设海洋强国提供了科学理论指导和行动指南。

要深刻认识海洋强国建设对于全面建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦的重大意义，全方位、有侧重地狠抓落实，走好新时代海洋强国建设新征程。

要立足国情，有所取舍、有所为有所不为，通过和平利用海洋，努力构建公平公正合理的国际海洋新秩序。积极承担与自身国际地位相匹配的责任，推动共建人类命运共同体。

要深入贯彻创新发展理念，打造海洋经济发展新动力，提高海洋经济发展质量和效益。深入实施海洋科技创新驱动发展战略，力争在安全、绿色、深水等海洋高技术重点领域取得突破，着力解决我国海洋事业发展快而不优的问题。

要深入贯彻协调发展理念，促进海洋事业全面协调可持续发展。整体谋划全国海洋发展空间布局，正确处理国际与国内、海洋与陆地、港口与腹地、海洋利用与保护的关系，着力解决我国海洋事业发展粗放和不平衡问题。

要深入贯彻绿色发展理念，加强海洋生态文明建设。探索低碳循环的海洋经济发展模式和政策制度，推进以生态系统为基础的海洋综合管理，不断满足人民群众对美丽海洋、洁净沙滩、蓝色海岸的需要。深入贯彻开放发展理念，促进内外联动。构建两个市场、两种资源、两头在海的开放型经济格局，深化拓展双边海洋合作，积极引导多边区域合作。

要深入贯彻共享发展理念，造福民生。突出民生优先，在防灾减灾、观测预报、监测评估等领域提供更多海洋公共产品和服务，推动海洋工作向满足国计民生需要转变。全面推进依法治海，加强海洋宣传教育，提高全民海洋意识。★

导读：2018年12月23日，十三届全国人大常委会第七次会议第一次全体会审议了国务院关于生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点工作总结的报告。报告显示，通过实施试点，生育保险覆盖面扩大，基金共济能力增强，监管水平提高，经办服务水平提升，享受待遇更加便利，达到了预期目标，两项保险合并实施适于全国推开。

生育保险与医疗保险合并实施：

全面推开惠及更多职工家庭

文／本刊记者　赵祯祺

2018年12月23日，十三届全国人大常委会第七次会议第一次全体会审议了国务院关于生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点工作总结的报告。报告显示，通过实施试点，生育保险覆盖面扩大，基金共济能力增强，监管水平提高，经办服务水平提升，享受待遇更加便利，达到了预期目标，两项保险合并实施适于全国推开。

生育权是公民依法享有的生育子女的权利。生育保险制度自建立以来，对维护职工生育保障权益、促进妇女公平就业、均衡用人单位负担发挥了重要作用。随着社会经济发展，特别是“二孩”政策的全面放开，党的十八届五中全会和国家“十三五”规划纲要提出“将生育保险和基本医疗保险合并实施”。

为进一步增强生育保险保障功能，提高社会保险基金共济能力，推进生育保险和基本医疗保险合并实施改革，十二届全国人大常委会第二十五次会议决定授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市行政区域暂时调整适用《中华人民共和国社会保险法》有关规定，将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金征缴和管理，实施期限为二年。随后，国务院组织12个城市开展生育保险和职工基本医疗保险（以下简称两项保险）合并实施试点。

在试点期限届满之际，试点实施的效果如何，是否具备全面推开的条件？2018年12月23日，十三届全国人大常委会第七次会议第一次全体会审议了国务院关于生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点工作总结的报告。报告显示，通过实施试点，生育保险覆盖面扩大，基金共济能力增强，监管水平提高，经办服务水平提升，享受待遇更加便利，达到了预期目标，两项保险合并实施适于全国推开。

“四统一、一不变”政策落到实处

两项保险合并实施试点事关广大人民群众特别是参保女职工的切身利益，涉及面广，社会关注度高。为积极稳妥推进试点工作，两年来，各试点城市遵循“保留险种、保障待遇、统一管理、降低成本”的总体思路，科学制定方案，扎实做好工作，确保试点方案提出的“四统一、一不变”政策落到实处，取得实效。

依照试点方案，试点城市统一参保登记，参加职工基本医疗保险的在职职工同步参加生育保险，覆盖面扩展到所有用人单位及其职工。报告显示，试点全面启动1年后，12个试点城市参保人数达1510万人，比试点前增长12.6%，明显高于同期全国5.5%的增长水平，并促进了小微企业参保。

试点方案将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金统一管理，对生育保险基金不再单独建账、核算，与职工基本医疗保险基金合并编制预算，按照两项保险缴费比例之和确定新的费率，提高了基金征缴效率，基金“打通”使用提高了共济能力。

按照试点方案，试点城市实现了医疗服务一体化管理（统一协议管理、统一支付目录、统一直接结算），不仅方便了参保职工就医结算，还提高了生育医疗服务监管水平。例如，晋中市通过统一直接结算生育医疗费用，报销周期最长缩短了8个月。

此外，试点城市还通过两项保险

统一经办，整合信息系统，提高了参保、征缴等经办管理的效率，实现了参保人员生育、医疗结算同窗口受理、一站式办结，有利于深入推进生育医疗费用支付方式改革。让“数据多跑路”“群众少跑腿”，既方便了参保单位和个人办理业务和享受服务，又节约了经办运行成本。在试点城市中，郑州市通过“互联网+”方式，使企业通过手机APP客户端直接办理生育保险待遇申报等项目，极大地方便了参保人。

两项保险合并实施是否会对生育医疗费等待遇产生影响？这也是参保妇女职工们关注的重点。报告显示，试点城市严格按现行法律法规落实参保人员生育医疗费和生育津贴等待遇，所需资金从职工基本医疗保险基金中支付，确保生育保险待遇不变，打消了部分参保人的顾虑，实现了改革平稳衔接。试点城市调查显示，群众对两项保险合并实施的待遇保障、经办服务、管理水平等各项措施表示满意。

试点成功，全面推开势在必行

不断完善生育保险制度对于千千万万的家庭来说是一件大事。试点的成功，证明了党的十八届五中全会和“十三五”规划纲要提出的“将生育保险和基本医疗保险合并实施”的科学性。从总结评估情况和各方的反映看，两项保险合并实施具备全面推开条件。

两项保险合并实施能更好保障职工权益，且不增加个人和单位负担。具体来说，生育保险个人不缴费的政策没有改变，原有的生育保险待遇不受影响，且有利于让更多职工享受到生育待遇；用人单位缴费负担不增加，可以通过统一参保登记、统一基金征缴管理，提高社保基金管理效能。

两项保险合并实施使基金共济能力进一步增强，更有利于制度稳定运行，更有利于适应人口、经济和社会发展面临的新形势、新变化和新要求。特别是在2016年国家全面实施“二孩”政策后，生育保险基金支出大幅增加，国务院有关部门及时应对，联合印发《关于做好当前生育保险工作的意见》，指导地方通过费率动态调整、提高基金使用效率等，确保“全面二孩”政策实施后职工生育待遇保障和基金稳健运行。2018年以来，生育保险基金已经实现当期收支基本平衡。与此同时，地方和部门普遍支持和赞同全面推开两项保险合并实施，认为这是推进建立更加公平可持续的社会保障制度的一项成功改革尝试，有利于生育保险稳定可持续发展。

最后，试点达到了国务院提出的“通过先行试点探索适应我国经济发展水平、优化保险管理资源、促进两项保险合并实施的制度体系和运行机制”的目的，符合社会保险制度建设完善方向，已探索形成了一套成熟的制度政策和运行模式，可以用于全面推开。

审议中，委员们也对全面推开两项保险合并实施表示赞同。邓凯委员表示，合并实施总的看是大势所趋，有利于职工利益的全面保障，具备全面推开的条件，依据试点的经验来进行修法是可行的。“‘二孩’政策放开以后，女职工对两项保险合并实施有更加迫切的期待。”全国人大社会建设委员会委员马杰说。

修法后，两项保险合并实施仍需探索实践

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过了关于修改社会保险法的决定，对第六十四条、第六十六条关于生育保险基金单独建账、核算以及编制预算的规定作了修改，将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金征缴和管理，为全面推开两项保险合并实施提供充分的法律保障。

全面推行两项保险合并实施后，如何确保其长期稳定运行？邓凯委员在审议发言中建议，重点做好三方面工作：一是加强宣传，让广大职工都了解合并实施的好处以及合并实施后自己的权益由谁保障；二是加强对企业管理者、企业主合理引导；三是对社会保险的相关管理部门提出更高要求。

“生育保险制度要充分体现男性的责任和权利。”列席会议的全国人大代表夏吾卓玛表示，“我国现行的生育保险制度中对男性的责任和权利体现不够，而相比之下，带薪父亲假已经成为当前国际社会的普遍做法。”她建议，下一步在全国推开两项保险合并实施工作中，需要对男性责任和权利问题进行认真研究，探索出能够照顾到各方面利益、切实可行的具体办法。

此外，一些委员认为两项保险合并实施可能会加重企业负担。陈斯喜委员在发言时分析称，生育保险原来是自愿性的，两项保险合并实施以后，原来不参加生育保险的现在也要参加，如果真正按照社会保险法规定的工资总额来足额缴纳，大部分企业都无法承受。卫小春委员则举例，从山西晋中的试点来看，存在的最大问题是生育基金支付压力加大。受2015年降低生育保险的费率和2016年实施“全面二孩”政策的双重影响，山西省生育保险基金面临着收入减少、支出增加的困境，在国务院的报告中，其他的试点城市当中也存在类似的问题。因此，他建议，要进一步完善生育保险费率的动态调整机制，防范风险转嫁，特别注意防止将生育保险基金的风险转嫁到城镇职工基本医疗保险上。

为确保两项保险合并实施在全国顺利推开，国家医保局会同相关部门在认真调研、广泛征求意见的基础上，已起草《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见（稿）》，旨在指导地方做好两项保险合并实施工作，完善生育保险政策措施，确保广大参保人合法权益和制度长期稳定可持续运行。★

导读：2018年是改革开放40周年。如何让曾经开启中国改革的农民生活得更好？如何把党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出的一系列重大决策部署，以及在实践中行之有效的改革举措和经验做法，及时上升为法律规定？十三届全国人大常委会自觉担负起新时代改革开放赋予人大的历史使命，及时跟进，通过了关于修改农村土地承包法的决定，给亿万农民吃下了土地权利的“定心丸”。

农村土地承包法修改：保障农民土地权利不受侵害

文／本刊记者　于　浩

农村土地改革一直是社会公众关注的一大焦点问题。为了巩固和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保持农村土地承包关系稳定并长久不变，维护农村土地承包经营当事人的合法权益，促进农业、农村经济发展和农村社会和谐稳定，2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过了关于修改农村土地承包法的决定。

新修改的农村土地承包法，贯彻落实了党中央关于农村土地“三权分置”和保持土地承包关系稳定并长久不变等决策部署，围绕处理好农民和土地的关系这条主线，坚持农村基本经营制度不动摇，赋予农民更加充分而有保障的土地权利，给亿万农民吃下了“定心丸”。

草案三审稿更重“权益保护”

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第二次审议，并向社会公开征求意见。有的常委会组成人员提出，有关中央文件中强调，农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益，表明妇女享有同样的土地承包权益。对此，应当在法律中反映这一内容。同时，现行农村土地承包法规定，颁发土地承包经营权证或者林权证等证书，除按规定收取证书工本费外，不得收取其他费用。二次审议稿删除了这一规定。有的部门、专家和社会公众提出，这一规定在实践中效果很好，建议恢复。经全国人大宪法和法律委员会研究，上述意见均被草案三审稿采纳。

2018年4月12日，呼和浩特村民展示领到的农村土地承包经营权证。摄影／新华社记者　连　振

草案二审稿规定，承包期内，承包方全家迁入城镇落户，纳入城镇住房和社会保障体系，丧失农村集体经济组织成员身份的，支持引导其按照国家有关规定转让土地承包经营权益。有的常委会委员提出，应当进一步维护进城落户农户的合法权益，删除纳入社会保障体系等内容。不久前印发的中央文件对这个问题已有明确精神。据此，草案三审稿规定，承包期内，承包农户进城落户的，引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方，也可以鼓励其流转土地经营权。

有的常委会委员和地方、部门、专家、社会公众提出，承包地个别调整问题较为复杂、敏感，建议按照保持土地承包关系稳定并长久不变的精神恢复现行法律的规定，不作修改。关于承包地经营权流转后承包方单方面解除土地经营权流转合同问题，有的常委会委员和部门、专家提出，有合同就应当按照合同约定处理，未支付价款的情形也有轻重程度之别，不宜作统一规定。这些意

见、建议均在草案三审稿中得到体现。

农村土地“三权分置”制度法制化

土地问题是关系党和国家事业发展全局的重大问题，农村土地承包法是事关国家长期稳定、可持续发展的重要基础性法律。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视农村土地制度改革，部署开展了多项土地改革的重要举措，在实践中也形成了很多可推广、可复制的经验。

“全国人大常委会及时跟进，组织修改土地方面的相关法律，对试点成功经验和改革成果予以固化，为下一步深化改革提供法律保证，建议修改完善草案后尽快出台。”全国人大常委会委员罗保铭说，农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一项重大制度创新。这次修改农村土地承包法，把“三权分置”改革写入法律，并且再次明确国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变，耕地承包期期限届满后再延长30年，让农民吃了“定心丸”。

“土地是国家政策之本，更是民生之本。中国改革开放中的一个重要举措，就是进行了土地改革，将土地的所有权以及承包权分开，极大地激发了农村经济的活力。”全国人大常委会委员谭耀宗说，本次草案三审稿中进一步对所有权、承包权以及经营权作出详细规定，与时俱进，更加符合新时代背景下农村出现的新情况。随着国家改革开放政策的实施，许多来自农村的年轻人都进入城市工作，成为“农民工”。同时，土地被大量闲置，留守在农村的农民也希望能够进行农业规模化经营。在这种情况下，土地在农民和规模化的经营者之间流转就不可避免。而草案三审稿对“三权分置”的细节设置更为清楚，对土地经营权流转的保护更加明确和具体，对集体、农户和合作厂商的利益关系与权责划分更加清晰，有利于保护承包者以及经营者的利益。

“针对农村土地承包法修正案草案，建议立足以下原则：一是合理保障各方权益，当不确定或有冲突时，倾向于农户。二是当农户权益得到有效保障后，要着眼土地资源的长期有效利用。三是要维护城乡居民的权利平等。”全国人大常委会委员江小涓建议。

让农民把好日子过踏实、过安稳

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过了关于修改农村土地承包法的决定。会后，全国人大常委会办公厅在人民大会堂举行新闻发布会，回答与这部法律有关的问题。

现在越来越多的农民进城落户，很多人关心他们的承包地会不会被收回。修改后的法律对保护进城农户的土地承包经营权作了哪些新的规定？这是进城农民关注的热点问题。

全国人大农业与农村委员会办公室主任何宝玉明确表示，这次修改农村土地承包法专门增加一项规定，“国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。”另一项修改是由进城农户自主选择如何处分土地承包经营权，可以按照自愿有偿原则，依法将土地承包经营权转让给本集体经济组织其他农户，也可以自愿有偿地将承包地交回发包方，还可以流转土地经营权。从目前大部分情况看，农户进城后一段时间内还是不稳定的，总体上看，我国的城镇化也好，还是农民进城后的市民化也好，都是一个长期过程，不可能一蹴而就。

“对进城农民来说，承包地和宅基地的权益是他们在农村的最后一点财产和利益，所以对部分农户在进城后一段时间内，既有城镇居民的身份，同时又保留土地承包权益，整体上讲不妨宽容一点、大度一点，不要一看到农户进城，就急急忙忙把承包地收回来。”何宝玉说。

修改后的法律如何体现“三权分置”？全国人大常委会法工委民法室副主任杜涛认为，修改后的农村土地承包法对此的制度设计，主要包括以下几个方面：一是在总则第9条中，提出土地经营权的概念，表达了整个制度设计的理论基础，就是承包方既可以自己经营，也可以流转其承包地的土地经营权，由他人经营。流转承包地的土地经营权，就是由他人经营的实现方式，这在第9条中作了基本规定，由此引出土地经营权的概念。二是关于流转的方式。修改后的农村土地承包法第36条规定，承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股或者其他方式，向他人流转土地经营权，并向发包方备案。三是关于土地经营权的登记。修改后的法律第41条规定，“土地经营权流转期限为五年以上的，当事人可以向登记机构申请土地经营权登记。未经登记，不得对抗善意第三人。”关于登记的规定，同时在法律上也是一个关于土地经营权物权效力的表述。四是关于土地经营权的融资担保。依照新修改后的法律第47条规定，承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保，另一方面，土地经营权流转的受让方，通过流转取得的土地经营权，经过承包方的书面同意并向发包方备案，也可以向金融机构融资担保。

新法落地会有怎样的配套政策措施？农业农村部政策与改革司副巡视员孙邦群表示，会尽快出台一些配套政策措施。要做好农村承包地确权登记的一些收尾工作。这项工作历时五年，到2018年年底基本完成，要继续做好做实，真正给农民确实权、颁铁证。新法规定的要建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度，这个制度要出台具体办法，规范工商资本到农村去租地的行为。同时，结合法律的要求和规定，在第二轮土地承包到期后再延长三十年，这方面要研究具体的配套政策，拿出具体的衔接办法。农民的顾虑还与对流转合同的条款规定不是太清楚有关，下一步将推出全国标准的土地经营权流转合同文本，进一步规范合同。★

导读：耕地是我国最宝贵的资源。提高耕地占用税立法法律层级，完善耕地占用税制度，增强税收执法刚性，有利于促进合理利用土地资源，加强土地管理，落实最严格的耕地保护制度。十三届全国人大常委会第七次会议通过的耕地占用税法规定，四类占地情形可减免税。

耕地占用税法：保护耕地增强税收执法刚性

文／本刊记者　于　浩

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过《中华人民共和国耕地占用税法》，该法自2019年9月1日起施行。

草案二审稿在四方面作出修改

2018年8月，十三届全国人大常委会第五次会议对耕地占用税法草案进行了初次审议，并向社会公开征求意见。全国人大宪法和法律委副主任委员江必新在十三届全国人大常委会第七次会议上作关于耕地占用税法草案审议结果的报告时提出，这个草案经过审议修改，已经比较成熟。

草案一审稿中的一些表述，如“占用耕地建房”“经济发达且人均耕地特别少的地区”“生活困难的农村居民”等，具体含义、标准、范围不够清楚，可操作性不强，影响税法的权威性。草案二审稿对相关规定作如下修改：一是将“占用耕地建房”，修改为“占用耕地建设建筑物、构筑物”，并对草案第十二条中的占用其他农用地建房也作相应修改；二是将“经济发达且人均耕地特别少的地区”可以适当提高适用税额的规定，修改为“在人均耕地低于零点五亩的地区，省、自治区、直辖市可以根据当地经济发展情况”适当提高适用税额；三是将“生活困难的农村居民”免税的规定，修改为“符合农村最低生活保障条件的农村居民”免征耕地占用税。

有的常委会组成人员和单位提出，草案一审稿第七条第一款第五项授权国务院规定其他减免税情形，但未明确相关范围和要求，过于宽泛。宪法和法律委员会经研究，建议修改为“根据国民经济和社会发展的需要，国务院可以规定免征或者减征耕地占用税的其他情形”，报全国人大常委会备案。

草案一审稿第十一条规定，纳税人临时占用耕地，应当依照本法的规定缴纳耕地占用税。纳税人在批准临时占用耕地期满之日起一年内恢复种植条件的，全额退还已经缴纳的耕地占用税。有的常委会委员和地方、部门建议，对临时占用耕地退税的规定进行完善，明确临时占地的情形、退税的条件。宪法和法律委员会经研究，建议在第十一条中增加规定，临时占用耕地限于“建设项目施工和地质勘查”，临时占用耕地在“依法复垦”后，退还已缴纳的耕地占用税。

有的常委会组成人员和有关方面提出，草案一审稿第十二条规定占用耕地以外的其他农用地的，“比照”本法征收耕地占用税，但如何比照适用并不清楚，建议按照税收法定原则的要求，进一步予以明确。对此，草案二审稿一是明确规定，占用其他农用地的，“依照本法的规定缴纳耕地占用税”；二是对占用其他农用地的适用税额作出专门规定，即“适用税额可以适当低于本地区按照本法第四条第三款确定的适用税额，但降低的部分不得超过百分之五十。具体适用税额由省、自治区、直辖市人民政府提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案”。

委员建议对草案加以完善，尽快通过

“关于耕地占用税法草案二审稿，总的意见是，赞成宪法和法律委员会关于耕地占用税法草案审议结果的报告，赞成本次常委会会议审议通过。”全国人大常委会委员刘修文建议在草案中以附表的形式明确规定平均税额。草案第4条第2款授权国务院根据人均耕地面积和经济社会发展等情况，确定各省、自治区、直辖市的平均税额。这一平均税额，是国务院综合考虑人均耕地面积和各地经济社会发展水平等情况后，以省、自治区、直辖市为单位设定的。而草案第4条第1款规定的税额幅度，则是考

2018年6月25日，农民在山东省高青县艾李湖村旧村复垦土地上种植水稻。图／新华社发　张维堂 摄

虑人均耕地面积因素，以县、自治县、不设区的市、市辖区为单位设定的。

刘修文说，这两个税额标准，考虑的因素不尽一致，设定的地域范围也不一样，是两套不同的税额标准体系，一个在草案中明确规定，另一个则不加以明确，这既不符合立法法关于税率的确定应当由法律规定的要求，也不利于增强法律的规范性和可操作性。从立法技术上看，作出这一修改难度并不大。现行的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例实施细则》中所附的各省、自治区、直辖市耕地占用税平均税额表，可以直接作为耕地占用税法的附表。

全国人大常委会委员廖晓军也建议在草案中以附表的形式来明确规定平均税额。他认为，耕地占用税暂行条例实施细则中所附的各省、自治区、直辖市耕地占用税平均税额表，可以直接作为耕地占用税法的附表，这样有利于增强立法的规范性。在实践中，平均税额与税额幅度的标准相衔接，没有频繁地单独修改过。

全国人大常委会委员陈斯喜认为，将耕地占用税法草案第12条中的占用其他农用地建房改为占用其他农用地“建设建筑物、构筑物”，更不明确了。“建房”是明确的，建的是一个房子，但是“建筑物、构筑物”就复杂了，建水利设施是建筑物，建堤坝也是构筑物，建其他农业耕作需要的设施也是建筑物、构筑物。这样修改后更不明确，建议再斟酌。

“此法是由暂行条例升格为法律，对保护耕地、合理利用土地意义重大，希望本次常委会会议审议通过。”全国人大常委会委员刘海星建议，根据经济形势的变化，动态调整税的标准，以确保占用税的调节功能。除此以外，许多农户占用耕地来搞养殖场，很多是未批先建，如何解决养殖活动和从事牲畜交易等商业活动带来的界定难点？建议对此作出进一步明晰。

“关于教育机构占用耕地，要区分营利性和非营利性，即私人办国际学校和非营利性的这两类。耕地占用税法草案第7条第1款，将免征耕地占用税的范围笼统地把‘学校’概括进去，要慎重，要有发展的眼光。例如，北京现在私立国际学校已经不少，将来进一步开放后这种情况会更多。私人国际学校、高收费的盈利性学校与公立义务教育学校是有区别的，不能一律免征耕地占用税。”全国人大常委会委员鲜铁可建议，对耕地占用税法有关法律责任的条款，再作补充完善。草案第15条规定了纳税人、税务机关违反本法规定的要追究法律责任，他建议将其他的相关部门，如自然资源、农村农业、水利等部门的配合协作责任加以明确，特别是要明确自然资源部门不执行“先交税后用地”这样一种政策应该负什么责任。

四类占用耕地情形可获税收减免

本次常委会会议于2018年12月25日上午对耕地占用税法草案二次审议稿进行了分组审议。大家普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议表决通过。

草案二次审议稿第四条第二款规定，国务院根据人均耕地面积和经济发展等情况，确定各省、自治区、直辖市耕地占用税的平均税额；各省、自治区、直辖市耕地占用税适用税额的平均水平，不得低于国务院确定的平均税额。有的常委会委员提出，平均税额是各地区确定具体适用税额应遵守的法定要求，应当在法律中列明，以增强税法的规范性和可操作性。全国人大宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过《中华人民共和国耕地占用税法》，该法规定了四类减免耕地占用税的情形。

一是军事设施、学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构占用耕地，免征耕地占用税。二是铁路线路、公路线路、飞机场跑道、停机坪、港口、航道、水利工程占用耕地，减按每平方米二元的税额征收耕地占用税。三是农村居民在规定用地标准以内占用耕地新建自用住宅，按照当地适用税额减半征收耕地占用税；其中农村居民经批准搬迁，新建自用住宅占用耕地不超过原宅基地面积的部分，免征耕地占用税。四是农村烈士遗属、因公牺牲军人遗属、残疾军人以及符合农村最低生活保障条件的农村居民，在规定用地标准以内新建自用住宅，免征耕地占用税。

在税额方面，法律分别规定了各地区每平方米耕地的差别化税额，分为10元至50元、8元至40元、6元至30元、5元至25元四个档次。在人均耕地低于0.5亩的地区，省、自治区、直辖市可以根据当地经济发展情况，适当提高耕地占用税的适用税额。

针对临时占用耕地问题，该法将其限于“建设项目施工和地质勘查”，规定纳税人因建设项目施工或者地质勘查临时占用耕地，应当依照本法的规定缴纳耕地占用税。纳税人在批准临时占用耕地期满之日起一年内依法复垦，恢复种植条件的，全额退还已经缴纳的耕地占用税。★

导读：2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过《中华人民共和国车辆购置税法》。该法规定，在中华人民共和国境内购置汽车、有轨电车、汽车挂车、排气量超过一百五十毫升的摩托车的单位和个人，为车辆购置税的纳税人，应当依照本法规定缴纳车辆购置税。

车辆购置税法出台：税率为 10%

文／本刊记者　于　浩

十三届全国人大常委会第七次会议表决通过《中华人民共和国车辆购置税法》，该法自2019年7月1日起施行。2000年10月22日国务院公布的《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》同时废止。

车辆购置税补税、退税规定更为具体

2018年8月，十三届全国人大常委会第五次会议对车辆购置税法草案进行了初次审议，并向社会公开征求意见。12月23日下午，十三届全国人大常委会第七次会议举行第一次全体会议。全国人大宪法和法律委员会副主任委员江必新作关于《中华人民共和国车辆购置税法（草案）》审议结果的报告。报告认为，为落实税收法定原则，制定车辆购置税法是必要的，草案经过审议修改，已经比较成熟。

草案一审稿公布后，有的意见提出，按照国家有关标准，挂车包括拖拉机牵引的挂车，而这种挂车属于农业机械，不应当征收车辆购置税，目前也没有征税。宪法和法律委员会经研究，将“挂车”明确为“汽车挂车”。

有的常委会组成人员和单位提出，草案一审稿第九条第一款第五项授权国务院规定其他减免税情形，但未明确相关范围和要求，过于宽泛。草案二审稿将相关规定修改为“根据国民经济和社会发展的需要，国务院可以规定减征或者其他免征车辆购置税的情形”，报全国人大常委会备案。

还有的意见提出，有关方面正在按照《深化党和国家机构改革方案》的要求，组建国家综合性消防救援队伍，为适应改革需要，建议在草案中明确悬挂应急救援专用号牌的国家综合性消防救援车辆免征车辆购置税。对此，草案二审稿第九条第一款中增加规定，“悬挂应急救援专用号牌的国家综合性消防救援车辆”免征车辆购置税。此外，有的常委会委员和有关方面提出，草案一审稿第九条第一款第三项“设有固定装置的非运输车辆”免税的规定，具体范围和含义不清楚，建议予以明确。为与车船税法、相关汽车国家标准中使用的“专用作业车”的概念相衔接，草案二审稿将其修改为“设有固定装置的非运输专用作业车”。

有的地方、部门提出，草案一审稿第十三条第二款规定公安机关交通管理部门依据税务机关提供的完税凭证办理车辆登记，为了防止伪造凭证等行为，建议公安机关和税务机关应加强信息核对。草案二审稿将相关规定修改为“公安机关交通管理部门办理车辆注册登记，应当根据税务机关提供的应税车辆完税或者免税电子信息对纳税人申请登记的车辆信息进行核对，核对无误后依法办理车辆注册登记”。

还有意见认为，草案关于车辆购置税补税、退税的规定应该更加具体一些，增强税法的可操作性。对此，草案二审稿增加规定，免税、减税车辆改作其他用途，不再属于免税、减税范围的，“计税价格以免税、减税车辆初次办理纳税申报时确定的计税价格为基准，每满一年扣减百分之十”；纳税人将已征车辆购置税的车辆退回车辆生产企业或者销售企业的，“退税额以已缴税款为基准，自缴纳税款之日起至申请退税时，每满一年扣减百分之十”。

需要说明的是，国务院方面表示，对新能源汽车减免税，消费税、车船税相关制度已作安排。目前，对新能源汽车免征车辆购置税属于阶段性政策，不宜在车辆购置税法中作出规定。

委员建议对车辆购置税法草案再完善

“车辆购置税法草案第6条第二项规定‘纳税人进口自用应税车辆的计税

2018年6月27日，工作人员在浙江余姚市公安局交通警察大队车辆管理所操作车辆购置税远程征收管理系统。摄影／新华社记者　余俊杰

价格，为关税完税价格加上关税和消费税'。在这笔钱的基础上再交一笔钱，实际上也收不了多少税。"全国人大常委会委员陈斯喜说，提高立法质量，其中一点就是要合理。建议删去"加上关税和消费税"。

"建议删除第7条。这一条援引了税收征收管理法的规定，属于应税价格核定的具体规定，采用的是准用性规范，没有规定行为准则的内容。应税价格核定属于购置税征收管理的具体内容，对于购置税征收管理，本法律草案第17条作了统一规定，即车辆购置税征收管理，依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定执行。"全国人大常委会委员董中原说，第7条对应税价格核定，同样援引的是税收征收管理法的相关规定，并没有作出特别规定。

全国人大常委会委员邓秀新提出，车辆购置税是按照买车的价钱征税，但从保护环境角度看，大排量应该多征税，小排量少征税。建议通过税法引导广大人民群众朝着节约资源的方向努力，在税收上给小排量车的用户优惠，引导大家保护环境。

全国人大常委会委员贾廷安认为，车辆购置税法草案规定的"纳税人申报的应税车辆计税价格明显偏低……"中"明显偏低"的弹性太大，没有一个参照。建议根据现在市场行情确定参照，以便于操作。

明确车辆购置税税率为10%

本次常委会会议于2018年12月25日上午对车辆购置税法草案二次审议稿进行了分组审议。大家普遍认为，草案经过审议修改已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议表决通过。

有的常委会组成人员在审议中对车辆购置税的一些具体制度安排提出了意见和建议。宪法和法律委员会经同有关部门研究后认为，此次立法主要是按照落实税收法定原则的要求，将国务院暂行条例的规定平移上升为法律，对于涉及税制调整的建议，可由国务院有关部门下一步按照党中央的要求在深化税收制度改革中予以统筹考虑，建议此次对相关内容不作修改；对于涉及法律执行的建议，建议国务院有关部门在依法征收车辆购置税的过程中认真研究采纳，完善税款征收相关程序。

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过《中华人民共和国车辆购置税法》。法律规定，在中华人民共和国境内购置汽车、有轨电车、汽车挂车、排气量超过一百五十毫升的摩托车的单位和个人，为车辆购置税的纳税人，应当依照本法规定缴纳车辆购置税。

法律规定，车辆购置税实行一次性征收。购置已征车辆购置税的车辆，不再征收车辆购置税。车辆购置税的税率为百分之十。

纳税人进口自用应税车辆的计税价格，为关税完税价格加上关税和消费税。纳税人以外汇结算应税车辆价款的，按照申报纳税之日的人民币汇率中间价折合成人民币计算缴纳税款。

纳税人应当在向公安机关交通管理部门办理车辆注册登记前，缴纳车辆购置税。公安机关交通管理部门办理车辆注册登记，应当根据税务机关提供的应税车辆完税或者免税电子信息对纳税人申请登记的车辆信息进行核对，核对无误后依法办理车辆注册登记。

对于免税、减税车辆因转让、改变用途等原因不再属于免税、减税范围的，该法明确，纳税人应当在办理车辆转移登记或者变更登记前缴纳车辆购置税。计税价格以免税、减税车辆初次办理纳税申报时确定的计税价格为基准，每满一年扣减百分之十。

此外，法律还规定，依照法律规定应当予以免税的外国驻华使馆、领事馆和国际组织驻华机构及其有关人员自用的车辆，中国人民解放军和中国人民武装警察部队列入装备订货计划的车辆，悬挂应急救援专用号牌的国家综合性消防救援车辆，设有固定装置的非运输专用作业车辆，城市公交企业购置的公共汽电车辆，免征车辆购置税。★

导读：2018年12月24日，法官法修订草案、检察官法修订草案提请十三届全国人大常委会第七次会议审议。继2017年十二届全国人大常委会第三十一次会议初次审议之后，这是“两官法”修订草案第二次提交审议。相比一审稿，二审稿从多方面进一步细化完善条文内容，加强与两院组织法、公务员法的衔接，进一步落实党中央对司法队伍建设的要求，夯实司法体制改革的成果。

法官法、检察官法修订草案二审：

进一步规范职权职责、完善权益保障

文／本刊记者　彭东昱

几天前闭会的十三届全国人大常委会第七次会议对法官法修订草案、检察官法修订草案进行了二审，距一审刚好一年的时间。初审后，全国人大常委会法工委将修订草案印发各省（区、市）人大常委会、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点等征求意见，并全文公布征求社会公众意见。法工委还到广东、北京、山西、重庆等地进行调研，并就修订草案有关问题与最高人民法院、最高人民检察院等部门进行沟通。草案二审稿在一审稿的基础上，从法官、检察官权益保障、细化惩戒委员会相关规定、加强“两官”助理队伍建设等方面作出修改完善。

进一步完善法官、检察官权益保障

保护司法人员依法履行职责是司法体制改革的重要内容，然而近年来社会上侵害法官、检察官合法权益的违法犯罪行为时有发生，对此草案二审稿进一步完善了法官、检察官权益保障方面的规定。

二审稿分别在第一条中增加规定维护法官、检察官合法权益的表述；将一审稿中依法审判案件、依法履行检察职责不受行政机关、社会团体和个人干涉的规定调整充实到总则中加以强调；将一审稿法官、检察官权利中的“获得劳动报酬，享受保险、福利待遇”修改为履行法官、检察官职责应当享有的职业保障和福利待遇。

草案二审稿新增规定法官、检察官的“职业尊严和人身安全受法律保护”，同时细化侵害法官、检察官人身权益的情形，规定对法官、检察官及其近亲属实施报复陷害、侮辱诽谤、暴力侵害、威胁恐吓、滋事骚扰等违法犯罪行为的，应当依法从严惩治。同时规定，法官或检察官因依法履职，本人及其近亲属人身安全面临危险的，人民法院或人民检察院、公安机关应当对法官、检察官及其近亲属采取人身保护、禁止特定人员接触等必要保护措施。

审议中，殷方龙委员指出，草案二审稿对法官、检察官权益保障规定得很好，但是存在责任主体不够明确的问题。“国家保障法官及其近亲属安全，‘国家’概念何其大，建议责任主体能尽量予以明确，以使这一深得人心的规定便于落实。”

将“以事实为根据，以法律为准绳”写入总则

关于法官、检察官义务的规定，草案一审稿删去了现行法官法、检察官法中规定的“严格遵守宪法和法律”“不得徇私枉法”等内容。

有的常委会委员提出，上述规定仍具有针对性和现实意义，不宜删去。对此草案二审稿恢复了现行法官法、检察官法的有关规定。

同时，将相关条文中法官、检察官审判案件、履行职责“必须以事实为根据，以法律为准绳”的内容调整充实到总则，作为法官、检察官履职的一项基本原则。

任职条件适当放宽年限要求，删去“可兼职”相关表述

草案一审稿规定，担任法官、检察官需“年满二十三周岁”“从事法律工作满五年”。

对此，有的常委会委员、地方、部门和社会公众提出，按照草案一审稿规定的学历条件、从事法律工作年限，实际上担任法官、检察官的年龄将超过23周岁，这也符合法官、检察官职业需要一定社会阅历的要求。因此，草案可以不再具体规定“年满二十三周岁”。同时，为有利于基层法院、检察院吸引高层次人才，建议对法学类硕士、博士毕业从事法律工作的年限适当放宽。

对此，草案二审稿删除了需“年满二十三周岁”的规定。关于“从事法律工作满五年”的要求，二审稿增加规定，其中获得法律硕士、法学硕士学位，或者获得法学博士学位的，从事法律工作的年限可以分别放宽至四年、三年。

另外，根据一些常委会委员、地方和部门的意见，草案二审稿删去了一审稿中法官、检察官“经过批准可以在高等学校、科研院所兼职从事教学、研究工作”的规定，以便从严管理队伍，防止兼职对法官、检察官公正履职的影响。

审议中，一些常委会委员认为，删除对法官、检察官任职年龄的限制“利大于弊”。鲜铁可委员指出，许多国家和地区对法官年龄都有一定要求，法院的判决是社会定分止争的最后结论，年龄太小当法官判案件，难以让当事人信服。“现行法官法中规定的年限过低了一些，当时规定的23岁也不合理，但是这个规定有当时的历史原因，当时的法官包括助理审判员，但是现在的法官在司法体制改革以后已经有了变化，可以根据变化之后的情况设定一个年龄最低的限度，我建议限定在27周岁或者28周岁以上为宜，同时考虑不同级别法院的情况规定不同的最低年龄要求就更好。”

进一步充实员额制改革成果

法官、检察官员额制改革是本轮司法体制改革的一项重要内容。“两官法”修订草案一审稿中分别对法官、检察官员额数的确定和调整作了原则规定。二审稿进一步充实这方面的内容，增加了多项规定，包括：法官、检察官实行员额制管理；法官、检察官员额配置优先考虑基层和案件数量多的地方的办案需要；法官、检察官员额出现空缺的，应当按照程序及时补充；最高人民法院法官员额、最高人民检察院检察官员额由最高人民法院、最高人民检察院商有关部门确定。

另外，为加强法官助理、检察官助理队伍建设，从长远规划和后备人才培养考虑，草案二审稿中分别增加规定：法官助理、检察官助理在法官、检察官指导下负责审查案件材料、草拟法律文书等审判、检察辅助事务。人民法院、人民检察院应当加强法官助理、检察官助理队伍建设，为法官、检察官遴选储备人才。

进一步明确惩戒委员会的职责、组成人员和工作程序

“两官法”修订草案一审稿分别对法官、检察官惩戒委员会作了规定，明确了法官、检察官惩戒制度。根据各方意见，草案二审稿对上述规定作了进一步细化：一是，明确法官、检察官惩戒委员会的职能是从专业角度对是否属于错案、拖延办案作出审查判断。二是，明确法官、检察官惩戒委员会的人员组成。三是，增加有关法官、检察官惩戒委员会工作程序的规定。

草案二审稿分别规定，惩戒委员会负责从专业角度审查认定法官、检察官是否存在故意违反法律法规，因重大过失导致案件错误并造成严重后果，拖延办案、贻误工作等违反审判、检察职责的行为，提出构成故意违反职责、存在重大过失、存在一般过失或者没有违反职责等审查意见。

草案二审稿还分别规定，法官、检察官惩戒委员会由法官、检察官代表，其他从事法律职业的人员和有关方面代表组成，其中法官、检察官代表不少于半数；惩戒委员会审议惩戒事项时，当事法官、检察官有权申请有关人员回避，有权进行陈述、举证、辩解；惩戒委员会作出的审查意见应当送达当事法官、检察官，对审查意见有异议的，可以向惩戒委员会提出，惩戒委员会应当对异议及其理由进行审查，作出决定。

审议中，韩梅委员提出，法官、检察官对惩戒委员会作出的审查意见缺少有效的救济手段。“这种让惩戒委员会既做运动员又做裁判员的规定有悖于基本的法理。”

与两院组织法及公务员法做好衔接

一是人民法院组织法、人民检察院组织法和“两官法”修订草案都作了规定的，对于其中主要属于人民法院、人民检察院组织领导体制方面的规定，法官法、检察官法可不作规定；有的内容角度不同，在法官法、检察官法中作出规定也是必要的，对此可予以保留，并注意与人民法院组织法、人民检察院组织法的规定相衔接。

二是法官、检察官也是公务员，“两官法”修订草案中有的内容属于与公务员管理共性的规定，考虑到公务员法已有规定，可以不作重复。对此，二审稿删去了有关法官、检察官辞退情形、降职、奖励种类、处分种类和期间计算、人事处理的复核申诉等具体规定。同时，将附则中的衔接性规定修改为：有关法官、检察官的权利、义务和管理制度，本法已有规定的，适用本法的规定；本法未作规定的，适用公务员管理的相关法律法规。

审议中，一些常委会委员提出，关于法官、检察官的职责还需进一步完善，比如，将法院执行，检察院审查逮捕、提起公益诉讼等基本职责补充进去。

列席会议的全国人大代表魏春建议，建立法官、检察官职业意外保险制度，保证法官、检察官因职业意外出险能得到及时的救治救助，没有后顾之忧。

一些常委会委员对贫困、边远以及少数民族地区法官、检察官队伍建设提出意见、建议，如进一步放宽学历限制。李康委员指出，国家应对新时代民族地区法官、检察官队伍建设进行长远的、战略性的谋划，采取特殊措施支持。她建议在第5章增加相关内容：国家支持民族自治地方加强法官、检察官队伍建设，有关办法国家另行制定。★

导读：根据党中央和全国人大常委会确定的民法典编纂工作计划和安排，在对民法典各分编草案进行初次审议后，拟将各分编草案分拆为几个单元进行若干次审议和修改完善。2018年12月，全国人大常委会对合同编草案进行二次审议。据了解，草案二审稿调整了体例结构，对各界高度关注的“霸座”、强抢方向盘等行为作出针对性规定，并增设专章规定保理合同。

民法典合同编草案：完善体例结构、回应社会关切

文／本刊记者　王博勋

按照民法典编纂分“两步走”的工作安排，2018年12月，十三届全国人大常委会召开第七次会议，对合同编草案进行二次审议。

据了解，2018年8月常委会会议对草案进行初次审议后，共收到公众意见2927条。在此基础上，结合实践中的新情况新问题，全国人大宪法和法律委员会对草案作出包括调整体例结构、完善客运合同有关规定、增设专章规定保理合同在内的多项修改。

审议过程中，大家一致认为，草案二审稿总体上保持了民事法律制度的连续性、稳定性，对社会问题和百姓关注的热点予以积极回应，将一些实践证明可行的司法解释上升为法律规范，进一步完善了合同法律制度。委员们还提出了一些修改意见。

调整体例结构，设置三个分编

在对草案进行初次审议时，有的常委会委员提出，为了便于法律适用，建议在合同编之下再设分编，这样也可以使“无因管理”和“不当得利”的法律规范内容与合同编名称相匹配。对此，草案二审稿在体例结构上作出调整，在合同编之下再设“通则”“典型合同”和“准合同”三个分编。其中，第三分编“准合同”包括“无因管理”和“不当得利”两章。

这一修改得到了委员们的点赞。大家纷纷表示，对体例结构进行完善，是草案的一大进步。在刘修文委员看来，体例结构的调整使合同编的逻辑体系更为缜密。他建议，在第一分编“通则”中对典型合同和准合同的定义作出明确说明。同时，根据实践需要和制度成熟状况，将草案尚未纳入的悬赏广告、法定补偿之债、获利返还之债等类型中的全部或者部分纳入第三分编加以规定。

针对实践中任意违反合同、干涉合同订立履行的情况，草案增加规定：“依法成立的合同，受法律保护。”有专家分析指出，草案虽然只加了一句话，但是发出一个强烈的信号，那就是要求在市场经济当中双方都要信守合同，要有强烈的契约精神。这不仅是完善社会主义市场经济体制的重要体现，也是保护市场主体、维护诚信的根本要求。

格式条款能否被视为合同内容、是否产生效力？这些问题一直存在争议。草案一审稿规定：“提供格式条款的一方未履行提示或者说明义务，致使对方没有注意或者理解与其有重大利害关系的条款的，该条款不产生效力。”有意见提出，本条规定旨在保护处于弱势的格式条款相对方利益，在上述情形下，应当由格式条款相对方决定该条款是否成为合同的组成部分。宪法和法律委员会经研究，赞同这一意见，对草案作出相应修改。

对“霸座”、强抢方向盘等恶劣行为说“不”！

2018年10月，发生在重庆万州的因乘客抢夺方向盘致公交车失控坠江的事件令人十分痛心。针对近年来客运合同领域出现旅客“霸座”、强抢方向盘、不配合承运人采取安全运输措施等严重干扰运输秩序和危害运输安全的恶劣行为，以及因承运人履行安全运输义务不到位导致发生安全事故等突出问题，草

案予以积极回应，作出针对性规定。

一是明确旅客应当按照有效客票记载的时间、班次和座位号乘运。承运人应当按照有效客票记载的时间、班次和条件运输旅客。二是明确实名制客运合同的旅客丢失客票的，可以要求承运人挂失补办，承运人不得再次收取票款和其他不合理费用。三是明确承运人应当严格履行安全运输义务，及时告知旅客安全运输应当注意的事项。旅客对承运人为安全运输所作的合理安排应当积极协助和配合。遇有不能正常运输的特殊情形和重要事由，承运人应当及时告知旅客并采取必要的安置措施。

中国法学会立法学研究会副会长熊文钊认为，通过民法明确这类行为的违法性质后，就可以更好地通过法律手段来制裁这类违法行为，从而发挥法律的威慑作用，让旅客“三思而后行”。

万鄂湘副委员长指出，高铁“霸座”行为涉及三层法律关系，即两个合同违约、一个侵权：从运输合同来讲，霸座人不按车票座位坐，违反了和铁路之间的合同；对被霸座的乘客而言，铁路没有能够提供他应有的座位；霸座者侵犯了被霸座乘客的权利。他指出，这种行为在民法中如何承担多重责任，应该有相应的责任条款。

此外，草案还完善了技术合同、物业服务合同的有关规定。例如，针对一些部门提出的，技术转让和技术许可合同具有不同的法律含义，草案区分规定了这两种合同。在物业服务合同方面，为更好保护业主的知情权，便于业主对物业服务事项予以监督，草案明确规定物业服务人应当定期公布服务信息。

审议过程中，多位委员建议在第九章“买卖合同”中专节规定房屋买卖合同。“今日房地产经济的发展和房屋交易量与20世纪90年代末合同法制定时的情况已经不可同日而语。”韩梅委员表示，有必要在合同编中对房屋买卖加以规范，并与正在修改的城市房地产管理法进行统筹考虑。

设专章规定保理合同，为中小企业拓宽融资渠道

保理合同是应收账款的债权人将应收账款转让给保理人，保理人提供资金支持以及应收账款管理、催收等服务的合同。有意见提出，当前我国保理业务发展迅猛、体量庞大，但也存在一些问题，时常发生纠纷，急需立法加以规范。

宪法和法律委员会经研究认为，保理业务作为企业融资的一种手段，在权利义务设置、对外效力等方面具有典型性。对保理合同作出明确规定，有利于促进保理业务的健康发展，缓解中小企业融资难、融资贵的问题，进而促进我国实体经济发展。据此，草案二审稿增设专章规定保理合同。

审议时，委员们普遍对这一修改表示赞同。欧阳昌琼委员则建议在合同编中单设一章“动产担保合同”，将融资租赁合同、保理合同、抵押合同、质押合同等分别加以规范，同时对动产担保的统一登记和公示进行规定，以便对物权法和担保法形成进一步细化和补充。

此外，草案还在不可撤销的赠与情形中增加“助残”，解决实践中存在的虚假助残捐赠问题，体现对残疾人权益的保护。在保证方式的推定方面，考虑到如果将当事人对保证方式没有约定或者约定不明确的，一概推定为连带责任，会加重实践中因互相担保或者连环担保导致资不抵债或者破产的问题，影响正常的生活和经营秩序，草案作出修改，规定“当事人在保证合同中对保证方式没有约定或者约定不明确的，按照一般保证承担保证责任”。

委员建议：对借款类型及利率上限予以明确

民间借贷给金融经济秩序和社会生活带来了很多负面影响。为了解决民间借贷领域存在的突出问题、防范金融风险，有的常委会委员、代表、地方和部门提出，建议草案将借款合同区分不同类型加以规范。

全国人大宪法和法律委员会副主任委员沈春耀在汇报草案修改情况时表示，民间借贷是一个较为复杂的问题，涉及我国金融监管体制、社会信用体系和经济政策等诸多问题。对借款合同是否区分、如何规定，需作进一步调研论证。

对草案二审稿进行审议时，多位委员对草案“借款合同”一章提出修改意见，建议对借款合同类型及借款利率上限予以明确。

“应当将借款合同区分为经营性借贷和民间借贷，不以现行的主体作为划分标准，而是以出借人从事的行为作为区分标准。”李康委员指出，无论出借人是自然人还是法人，只要是从事了以营利为目的、具有营业性质的放贷就是经营性的借贷，而非民间借贷。吕薇委员建议按照借款行为和目的不同，将借款合同区分为经营性借款合同和一般性借款合同。

长期工作在司法一线的全国人大代表陈海仪拿出了一组数据：2012年以来全国法院受理民间借贷案件持续攀升，到2017年达到1103111件。她说：“这个数字是很大的，一些非银行业金融机构采用各种方式从事隐性地下放贷活动，损害了我们国家金融体系的管理，同时也引发了一些社会治安的问题。”

“为了防范高利贷对经济以及社会秩序的影响，必须对借款利率实行上限限制，这也是各国普遍采取的做法。这种上限限制和利率市场化的改革是不冲突的。”陈军委员建议借鉴香港地区的立法模式，采取委任性立法，将上限的标准授权国务院或者金融监管机关制定，并报全国人大常委会备案。

吕薇委员提出，对于超过法定利率上限放贷、没有经营性放贷资质的主体从事经营性放贷等情况，应当予以否定性评价，规定这些情形下订立的借款合同无效。★

导读：继2018年8月对民法典侵权责任编草案进行初次审议后，当年12月，全国人大常委会再次对草案进行审议。据了解，初次审议后，中国人大网全文公布草案征求社会公众意见，共收到1089条意见。根据各方面意见，草案二审稿作出多处修改，包括新增规定“自甘风险”“自助行为”等制度规则，以及对医疗损害责任、损害生态环境责任等内容加以完善。

民法典侵权责任编草案：新增规定充实完善侵权责任制度

文／本刊记者　王博勋

完善的侵权责任制度有利于保护民事主体的合法权益，预防和制裁侵权行为。作为民法典各分编的重要组成部分，侵权责任编备受关注。据了解，草案初次审议后，共收到1089条公众意见。根据各方面意见，草案二审稿作出多处修改，包括新增规定“自甘风险”“自主行为”等制度规则，以及对医疗损害责任、损害生态环境责任等内容加以完善。

2018年12月，全国人大常委会对侵权责任编草案进行二次审议。常委会组成人员普遍认为，草案承继了侵权责任法的基本原则和基本规定，吸收了司法实践的有益经验，体现了民法理论研究最新成果，积极回应实践中出现的新情况、新问题。此外，委员们还提出了针对性的意见、建议。

确立“自甘风险”规则，新增规定“自助行为”制度

因参加对抗性较强的体育运动等活动而受伤害，由谁来承担责任？实践中，这类问题经常产生纠纷。对此，侵权责任编草案二审稿确立“自甘风险”规则，增加规定：“自愿参加具有危险性的活动受到损害的，受害人不得请求他人承担侵权责任，但是他人对损害的发生有故意或者重大过失的除外。”

委员们纷纷为这一新增规定点赞。陈竺副委员长表示，草案确立“自甘风险”原则，有利于明确学校等机构正常开展此类活动的责任界限，让活动的开展更加有章可循，也能有效引导人们谨慎参与危险活动，从而分散和预防社会风险。

还有委员建议，进一步明确“危险性活动”的范围。曹建明副委员长建议将“具有危险性的活动”修改为“具有一定风险的活动”。他表示，危险和风险虽是同义，但范围和程度均不一样。特别是自甘风险所发生的不少案例，包括有些体育活动，如足球、马拉松等，还不能一概定义为危险性活动。

增加规定“自助行为”制度也是草案二审稿的一大亮点。对于自然人合法权益受到侵害，情况紧迫且不能及时获得国家机关保护的情况，草案增加规定，受害人可以在必要范围内采取扣留侵权人的财物等合理措施。受害人实施前款行为后，应当立即请求有关国家机关处理。草案还明确，受害人采取的措施不当造成他人损害的，应当承担侵权责任。

“草案规定了自助行为制度即私立救济，是对国家机关保护即公立救济的有益补充，有利于更好地保护受害人的合法权益，具有合理性，是我国民事立法的新发展。”曹建明建议，设定严格的条件和程序，明确适用范围，防止自助行为的滥用。

完善医疗损害责任规定，放宽精神损害赔偿条件

明确界定医疗损害责任，对处理好医患关系尤为重要。为保护患者隐私和个人信息，草案一审稿规定，医疗机构及其医务人员泄露患者隐私和个人信息或者未经患者同意公开其病历资料，造成患者损害的，应当承担侵权责任。草案二审稿对此作出修改，删去“造成患者损害”。专家指出，这意味着无论该行为是否造成损害，医疗机构及其医务人员都应当承担侵权责任。

就医疗损害责任，委员们还提出了其他意见。针对草案关于“医务人员在

诊疗活动中未尽到与当时的医疗水平相应的诊疗义务，造成患者损害的，医疗机构应当承担赔偿责任”的规定，卫小春委员指出，医务人员有不同级别，其个人的医疗水平并不等于当时的医疗水平。乃依木·亚森委员表示，医疗资源、医疗水平在地域上存在很大差异，不能仅以时间为节点来认定。此外，冯军委员建议，在草案中明确紧急情况下，医院未经同意实施必要医疗措施的免于承担侵权责任，给医院吃下“定心丸”。

草案还完善了精神损害赔偿制度。草案一审稿规定，故意侵害自然人具有人身意义的特定物品造成严重精神损害的，被侵权人有权请求精神损害赔偿。有意见提出，将请求精神损害赔偿限于“故意”，条件过于严格。草案二审稿将“故意”修改为“故意或者重大过失”。

司法实践中“同命不同价”的问题也引起了委员们的关注。草案第957条规定，“因同一侵权行为造成多人死亡的，可以以相同数额确定死亡赔偿金。”郑功成委员建议将该条中的“可以”修改为“应当”，以体现平等的法治原则。全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权强调，在计算死亡赔偿金时，要对年龄、生前收入、抚养等特殊情况进行额外考虑。

提高侵犯知识产权的违法成本，进一步规制网络侵权行为

征求意见时，一些常委会委员和社会公众提出，加强知识产权保护是完善产权保护制度最重要的内容，建议进一步加大对知识产权的保护力度。对此，草案增加规定：“故意侵害知识产权，情节严重的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。”

有专家表示，引入知识产权惩罚性赔偿制度，显著提高违法成本，旨在震慑、遏制知识产权恶意侵权犯罪行为，更好地维护权利人利益，增强全社会尊重他人知识产权的自觉性，提高我国知识产权保护水平。全国人大财政经济委员会委员骞芳莉提出，应当对惩罚性赔偿金的数额、界限、计算方法作出明确规定，避免因法官的自由裁量权过大，导致个案赔偿金额差别过大。

细化网络侵权责任的具体规则，也是草案修改的重点。现实中，滥用“通知—删除”程序进行不正当竞争的情形经常发生，不仅给网络用户造成损害，也造成网络服务提供者的流量损失和广告收入损失。针对这一问题，草案二审稿修改了相关规定，加强了对网络服务提供者的合法权益的保护。

审议过程中，杨志今委员建议侵权责任编对电子商务法、相关司法解释等予以创造性吸收，既明确侵权有责，也保持市场活力，形成包容审慎的网络特殊侵权责任规则。

区分不同损害生态环境责任，规定提供劳务方受损原则上由对方担责

为贯彻党的十九大报告提出的“加大生态系统保护力度”的决策部署，草案一审稿设专章对损害生态环境责任予以规定。有意见提出，破坏生态环境一般会造成两类损害后果，一类是对生态环境本身的损害，另一类是对民事主体的人身、财产损害。这两类损害后果在责任构成要件、请求权主体、赔偿范围等方面有所不同，建议进行分别规定。

据此，草案二审稿作了如下修改：一是明确破坏生态环境造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。二是明确违反国家规定造成生态环境损害，能够修复的，法律规定的机关或者组织有权请求侵权人承担修复责任。三是明确违反国家规定造成生态环境损害的，法律规定的机关或者组织有权请求侵权人赔偿生态环境功能永久性损害造成的损失、生态环境损害调查和鉴定评估费等损失和费用。

根据草案，侵权人故意违反国家规定损害生态环境造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。对于这一规定，李钺锋委员认为，随着公益诉讼制度不断完善，法律规定的承担诉讼职能的机关或者组织作为社会公共利益的代表，也应当被列为有权请求惩罚性赔偿的主体。矫勇委员表示，“故意违反国家规定”的限定过窄，现实中大量的海轮、江轮运输石油和危险化学品，发生碰撞事故、泄漏事故等均可能造成生态环境的损害。他建议，凡是损害生态环境并造成严重后果的，不管故意与否，都应该承担惩罚性赔偿责任。

此外，对于实践中“保姆受伤，雇主要不要赔偿”等类似问题，草案v二审稿也作出明确规定：“由接受劳务一方承担侵权责任；提供劳务一方有过错的，可以减轻或者免除接受劳务一方的责任。”

针对这一修改，周敏委员指出，法律应起到平衡各方利益的作用，如果把所有的责任都推给接受劳务一方，接受劳务方的责任就比较重了。这在实践中可能会导致一般家庭不敢请家政服务人员的现象，对家政服务人员造成负面影响。她建议，个人之间形成劳务关系，如果有合同，就按照合同的约定承担责任，否则应该根据过错的大小来承担责任。

对于实践中“高空抛物”造成的侵权责任，草案延续了侵权责任法的规定，即难以确定具体侵权人的，除能够证明自己不是侵权人的外，由可能加害的建筑物使用人给予赔偿。有的委员表示，虽然相关规定有助于确保受害人得到补偿，但不符合正义要求，很难操作。在周光权看来，可以根据过错追究物业公司的责任，或由社会救助和保险来负担赔偿，分层次解决问题。但也有委员指出，这一规定实行已久，已经形成非常广泛的法律风险预期和稳定的法律秩序，不宜改动。

还有委员建议，随着网约车、顺风车以及未来自动驾驶汽车的出现，草案应当与时俱进，前瞻性地对机动车交通事故责任的有关规定作出调整。★

“土代表”党永富

文／见习记者　孙梦爽　记者　王晓琳

“委员长，我想问两句！”

2018年7月10日，上午，北京，人民大会堂二楼东大厅，十三届全国人大常委会第四次会议正就大气污染防治法执法检查报告进行专题询问，这句带有浓重河南口音的提问引起全场的注意——列席会议的全国人大代表党永富举手站了起来，向主持专题询问的栗战书委员长申请提问。

大会堂里提出“土”问题

党永富代表的问题是有关土地的：

“我们国家每年有四千万吨的化肥在上天、入地、污染水，现在国家已经有新技术，可以使化肥减量20%到30%，能让粮食增产、品质提升，请问咱们国家如何进一步利用科技创新来精准治污？如何量化化肥减量标准进行考核？”党永富代表腰板笔直、声音洪亮，直击问题“痛点”。

“这位代表的问题问得好！”到场应询的农业农村部副部长张桃林说。

这位副部长现场答复道：化肥、农药特别是有机污染废弃物的资源化循环利用方面还需要加强；在提高化肥、农药的利用率方面，我们有信心打好农业面源污染防治攻坚战，特别是在化肥、农药减量方面要取得更大进展，为推进农业绿色发展作出贡献。

询问后当月，农业农村部出台关于深入推进生态环境保护工作的意见，从提升科技支撑力、健全考核评价机制等方面入手，打好农业面源污染防治攻坚战，全面推进农业绿色发展。

“我就是个‘土代表’”

“我就是个‘土代表’，防治农田土壤污染就是我的使命。”

自称“土代表”的党永富在1979年13岁时就辍学回到家乡西华县西华营村务农。1988年，他发现除草剂明显导致庄稼减产、降低土壤肥力，化肥还导致耕地板结、轮作困难，于是决心找到解决办法。终于，在2005年和2008年他分别研制出了减少除草剂和化肥危害、改良土壤的新材料、新技术，造福乡里，这让他在当地声誉鹊起。

2012年年末、2013年年初，党永富相继当选西华营乡、西华县、周口市、河南省的人大代表。2017年年末、2018年年初，他又相继当选为西华营乡、西华县、周口市的人大代表和全国人大代表。连续两届成为全国少见的“四级人大代表”的党永富，履行人大代表职责6年来，提出大小建议14项，都是围绕防治农田土壤污染的，其中绝大部分建议得到了有关部门的重视。

“我国耕地占全球8%，化肥消耗量却占35%。工业污染可以关停工厂，但是土壤污染不能不让百姓种地呀。污染严重的耕地寸草不生，农田土壤污染防治刻不容缓。”党永富忧心地说。

“肩上的担子更重了！”

“当选全国人大代表以后，肩上的担子更重了！”2018年3月，党永富第一次参加全国人代会，就在会上一口气提出了六项关于土壤污染防治的建议，均收到了农业农村部的积极答复。

回想起2018年5月参加栗战书委员长率领全国人大常委会执法检查组赴河南检查大气污染防治法实施情况的经历，党永富心情依然十分兴奋：“真没想到我能有机会全程参加全国人大常委会的执法检查。”

“这次检查中，在安阳的一次座谈会上，当讨论到柴油车污染大气的问题时，我发言提了建议。”他说，安阳这个地方盛产石材，往全国各地运送石材的柴油车一辆接着一辆，对大气污染严重，如果改用铁路运输，使用电力，污染就很小。建议在像安阳这样运输压力大的地区优先延伸铁路。“这份建议得到了交通部门的重视。2018年7月10日，交通运输部相关负责人在当天的专题询问会上回应柴油车污染问题时，还详细介绍了建设铁路的方案咧！”党永富高兴地说。

参加专题询问、执法检查……他说，2018年3月以来，他多次参加执法检查、调研等活动，最近还参加了最高人民检察院赴深圳开展的关于公益诉讼的调研。

“土壤污染防治永远在路上”

早在2014年全国人大常委会调研组赴河南调研召开的座谈会上，党永富就作过“拯救被化肥污染的耕地刻不容缓”的发言，建议加快化肥、农药双减量和相关技术成果的推广使用。

随后，全国人大环资委又就党永富的建议赴河南调研、听取意见。2015年2月，他看到农业部印发了关于到2020年化肥和农药使用量零增长的行动方案，通过应用新技术、新肥料等措施解决化肥、农药过量使用带来的环境污染问题。

但党永富认为，“其中通过推广滴灌技术提高肥料利用效率虽有一定的效果，但严格来讲，对于农田土壤污染防治还不算是对症下药。”所以，当全国人大常委会调研组2016年再次赴河南时，党永富在座谈会上又一次发言，针对如何使农田土壤污染防治做到对症下药的问题，建议增加有机肥的使用比例、减少化肥用量。

2017年，农业部出台《开展果菜茶有机肥替代化肥行动方案》，要求以果菜茶生产为重点，实施有机肥替代化肥的措施。

得知这一消息，党永富代表说，能够取得这样的成果，他既欣慰又激动。但是，农田土壤污染还有太多问题需要解决，“农田土壤污染防治永远在路上！”★

壮阔东方潮　一脉红土情

——江西省农商银行以改革促发展强服务

砥砺奋进促改革，春风化雨润赣鄱。作为全国首批八个深化农村信用社改革试点省份之一，江西始终按照国家金融改革方向，以改革动力激发发展活力，深入推进农村信用社改革发展，为地方经济发展注入了强劲的本土金融力量。至2018年三季度末，江西省农商银行存贷款总额突破1.2万亿元，资产总额超过8400亿元，业务规模自2008年起连续10年稳居全省金融机构首位，年缴纳企业所得税占全省1/10强，成为“金融赣军”的主力军，为农村金融改革探索了鲜活的实践经验。

坚持深化改革，深耕农村金融改革的试验田。按照国家深化农村信用社改革试点要求，江西省于2004年组建成立了江西省农村信用社联合社，授权省联社履行对全省农村信用社的“管理、指导、协调、服务”职责。江西省联社成立以来，坚持“小银行+大平台”发展战略，积极推动全省农村信用社深化体制机制改革，带领全省农信社迈入了从小到大、由弱变强的快速发展阶段。2008年底，江西省农村信用社以县（市、区）为单位的统一法人产权改革全面完成；2016年底，江西86家农合机构全面改制为农商银行，成为全国第5个全面完成农信社银行化改革的省份。

坚守市场定位，做好服务地方发展的主力军。江西省农商银行坚持“立足本土、服务社区、支农支小”的市场定位不动摇，每年以占全省金融机构20%左右的资金来源，发放了占全省30%左右的小微企业贷款、40%左右的涉农贷款、80%以上的农户贷款，农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款、创业担保贷款等业务均占全省市场份额的半壁江山，为地方经济社会发展提供强有力的金融支撑。加快金融产品和服务创新，全面推进事业部制改革，在全省设立了126个“三农”、小微事业部；开展扫户、扫村、扫街、扫园“四扫”服务，主动对接服务客户74.4万户，新增授信1400多亿元；实施小额农户贷款扩面、提额、增效工程，持续提高金融服务的覆盖率、可得性和满意度，有效对接满足了实体经济金融需求。

坚定普惠初心，构架富裕美丽幸福的金融桥。江西省农商银行始终践行普惠共享的发展理念，努力让广大群众共享金融发展成果。担当金融扶贫责任，发挥金融力量全力助推脱贫攻坚；至2018年三季度末，精准扶贫贷款余额160.8亿元，扶持建档立卡贫困户30余万户，实现了责任银行对贫困乡镇、建档立卡贫困户信贷需求调查、符合贷款条件的建档立卡贫困户信贷需求投放“三个全覆盖”。下沉服务重心，全省农商银行2400多个营业网点实现乡镇全覆盖、1.4万个农村金融服务便民站实现行政村全覆盖，农村基础金融服务实现“村村通”，打通了农村金融服务的“最后一公里”。积极投身公益慈善事业，发起成立全省首家非公募慈善基金会——百福慈善基金会，累计捐资7400余万元，帮助了4.4万余贫困学子，援建了12所希望小学等多个社会慈善项目。

壮阔东方潮，一脉红土情。站在新时代的起点上，江西省农商银行将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢记“江西人民自己的银行”的初心使命，努力在农村金融改革中走在前列，在服务地方经济发展新征程中勇当先锋，以更高质量发展服务人民美好生活需要。

山东匡山集团

匡山法治广场

山东匡山集团有限责任公司是由济南市槐荫区匡山村投建的村办集体企业，地处泉城济南著名景观“齐烟九点”的匡山脚下，西邻京沪高铁济南西站，南接京福高速，北邻济青高速，整个区域横跨济南二环西路，交通极为便利。

匡山集团下属企业共 11 家，涉及房地产开发、农产品综合交易、金融投资、汽车销售、钢材销售、食品冷冻储运、集中供暖、物业管理等多种行业，是一家市场规模化、企业集团化的大型产业集团。截至 2018 年 6 月末，资产总额已达 35.09 亿元。

多年来，匡山村党委始终坚持抓党建、打基础、促发展、惠民生，不断解放思想，与时俱进，开拓创新，真抓实干，充分发挥党建的核心引领作用，成功走出了一条企强民富的特色发展道路。匡山集团在村党委的正确领导下，紧抓发展机遇，始终坚持走“让村民更满意、让村区更美好、让村集体更富强”的发展道路，大力加快产业结构调整，推动新旧动能转换，实现了村集体经济转型升级。目前，集团下属企业山东匡山农产品综合交易市场的市场占有率及行业地位不断稳固攀升，已占据济南市场份额的四分之三，被市政府列为政府蔬菜储备基地，成为全国农产品价格动态监测定点单位，并被评为全国农产品综合交易市场五十强；匡山汽车大世界年交易额超过 120 亿元，许多国际、国内著名汽车名牌都在市场设立了代理、专营商，成为济南市最大的汽车交易中心，连续荣膺全国十大机动车交易市场，被列为七大重点扶持市场之一；匡山钢材市场是山东省规模较大、专业化较强的钢材市场；济南匡山热力中心是济南市西部主要供暖热源，供热面积达 300 多万平方米，可满足周边地区用户需求。

因成绩突出，匡山村及集团先后荣获全省干事创业好班子、山东省履行社会责任示范企业、山东省第三届全民阅读书香之村、“省级信用建设先进单位”“省级信用 AAA 企业”、山东省 3A 级优等信誉企业、济南市“热心泉城公益事业贡献奖”、济南市第十二届消费者满意单位等荣誉称号。

未来，匡山集团将继续发挥地域和资源优势，大力弘扬改革创新精神，推动思想再解放、改革再深入、工作再抓实，凝聚起全面振兴发展的强大力量，谱写富美匡山的新篇章！

创造更优质的产品，提供更完美的服务

CREATE BETTER PRODUCTS AND PROVIDE MORE PERFECT SERVICES.

扫描进入官方网站

■ 国家绿色能源示范县　■ 中国低碳旅游示范县　■ 文化生态旅游目的地　■ 国家油茶产业建设示范县