中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2019年1月20日出版
第2期 总第470期

全国人大常委会机关刊物

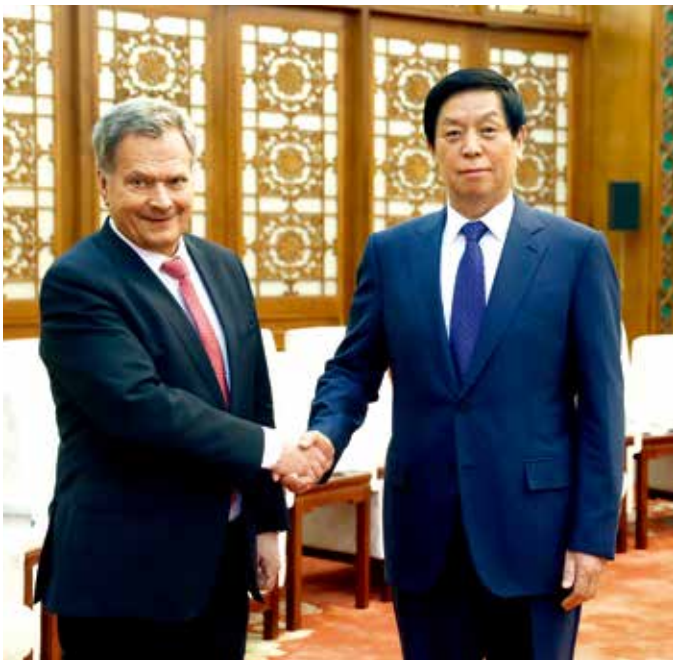
特别策划

人大立法的新时代画卷

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

1 月14 日，中共全国人大常委会党组在北京举行会议，认真学习领会习近平总书记在十九届中央纪委三次全会上的重要讲话和全会精神，结合人大工作实际，研究部署贯彻落实工作。中共中央政治局常委，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

1 月16 日，十三届全国人大常委会第二十次委员长会议在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持。摄影／中国人大网　李　杰



1 月15 日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见芬兰总统尼尼斯托。摄影／新华社记者　刘卫兵

新时代 新气象 新作为

对于人大工作而言，2018年注定是一个重要的年份。

改革开放“四十不惑”，不仅使我们有机会体味人大四十年的辉煌与荣耀，同时也从历史的回声中重温“我们从哪里来？又将到哪里去？”

党的十九大吹响了走进新时代的号角，使人大工作站在了新的更高的起点上。

在新的时代场景中，在万众瞩目下，新一届全国人大常委会肩负着历史的重托，闪亮登场。

新时代、新气象、新作为。过去一年，新一届全国人大常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，“忠实贯彻党中央决策部署，忠实维护人民利益，忠实履行宪法法律赋予的各项职责，恪尽职守，勤勉工作”，赢得了一个精彩的开局，交出了一份耀眼的成绩单。

回眸过去一年，一幅恢宏壮阔的新时代立法画卷徐徐展开：英雄烈士保护法的制定，在全社会奏响了一曲新时代英雄主义赞歌；土壤污染防治法的适时出台，拉开了净土保卫战的序幕；立法“拥抱”电商时代，使电子商务不再是法外之地；个人所得税法再次获修，让改革红利惠及更多百姓；农村土地承包法修改，为亿万农民带来了福音；民法典编纂稳健迈出“第二步”，各分编草案纷纷亮相；立法与改革同频共振、“无缝对接”，确保多项改革措施在法治的轨道上推进……据统计，截至2018年年底，十三届全国人大常委会制定法律8部，修改法律47件次，通过有关法律问题和重大问题的决定9件，并对多部法律草案进行了审议。

时间紧、节奏快、任务重、难度大、要求高，是过去一年立法工作的显著特点。为此，十三届全国人大常委会坚持党对立法工作的领导，全面贯彻落实党中央重大决策部署，积极回应人民群众重大关切，秉承科学立法、民主立法、依法立法的精神，在加快立法步伐的同时，更加注重立法质量，精雕细琢、精益求精，让每一部法律都成为精品，都经得起时间的检验。

过去一年，按照“正确监督、有效监督”的总要求，人大监督迈出新步伐，再上新台阶，实现新跨越。工作监督围绕中心、服务大局、关注热点、精准发力；执法检查充分发挥“法律巡视”的监督利剑作用，直面问题，不遮不掩，直接“点名道姓”。经济监督既有审议计划报告、预决算报告、审计报告等“常规动作”，又有首次审议国资报告、推进预算审查监督重点拓展改革等“特色动作”。审计监督落实党中央对审计工作的要求，剑指“屡审屡犯”等问题。首审国资报告，摸清国有资产底数，向人民提交一本明白账。首问“两高”，聚焦“执行难”，意在打通实现公平正义的“最后一公里”。加开一次常委会会议，为打赢蓝天保卫战“特事特办”……从一个个成功的监督范例中，我们可以感受到制度的伟力，感受到最高国家权力机关的权威，感受到人大监督呈现出的新气象。

过去一年，加强人大制度理论研究成为一个高频词。栗战书委员长多次强调加强人大制度理论研究的重要性，并就如何加强人大制度理论研究提出明确要求。去年9月26日至27日，还专门召开了深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会，栗战书委员长在会上号召各级人大都要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是把学习研究宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想摆在突出位置，在学懂弄通做实上下功夫。

过去一年，调查研究成为人大工作中的一个常规动作和一道必经流程。栗战书委员长以身作则，率先垂范。为了能听到“原汁原味”的百姓声音，他多次轻车简从，下基层、进企业、走村入户、开座谈会，广泛接触干部群众，了解实际情况，倾听对人大工作的意见和建议。

过去一年，人大系统兴起了一股“培训热”。从一次性实现省市两级人大常委会负责同志集中学习全覆盖，到完成新一轮全国县级人大常委会主任集中学习培训，再到举办3期全国人大代表学习班、1期少数民族代表学习班，1200多人次代表参加学习……新一届全国人大常委会对培训工作予以高度重视，努力推动培训工作升级换代、提质增效。有媒体评论称，全国人大培训工作的2.0时代正在到来！更为重要的是，通过培训，密切了全国人大同地方人大、全国人大同人大代表之间的联系，真正形成了工作上的合力。

过去一年，新一届全国人大常委会用奋斗收获了一个完美的开局，这也让我们对未来几年的人大工作充满了期待！

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2期
1月20日出版
总第470期

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

总编絮语

01　新时代 新气象 新作为／汪铁民

特别策划·回眸一年间

立　法　06　人大立法的新时代画卷／王博勋
12　英雄烈士保护法：奏响新时代英雄主义赞歌　／王博勋
13　电子商务法：拥抱数字经济新时代／张宝山
14　民法典各分编草案：
回应热点诉求，更好保护你我权利／彭东昱
15　农村土地承包法修正：亿万农民的"定心丸"　／刘文学
16　"最强"土壤污染防治法，究竟"强"在哪儿？　／王晓琳
17　让个税"红包"更多惠及百姓／于　浩
18　外商投资迎来新的春天
——外商投资法草案提请初审／李小健
19　刑事诉讼法修改：剑指腐败分子／赵祯祺
20　基本医疗卫生与健康促进法草案：
强化基层、扎牢网底／王　岭
20　药品管理法修改：治乱须用重典／张宝山
21　生命有多重要，疫苗就有多重要／李小健
21　人民陪审员法：扩大司法领域的人民民主／赵祯祺
22　"两官法"首次大修：适应司法工作新变化／赵祯祺
22　立法助推税收法定进程／于　浩
23　国际刑事司法协助法落地：
加强国际刑事司法合作／孙梦爽
23　"两院"组织法首次大修：
巩固司法体制改革成果，提高司法公信力／孙梦爽

监　督　24　工作监督：开局之年精准发力／张宝山
27　经济监督："常规动作"与"特色动作"双管齐下／李小健
31　执法检查：充分发挥"法律巡视"的监督利剑作用／于　浩
34　"特事特办"，打赢蓝天保卫战／于　浩
36　让人大之"问"更有力度更具权威／于　浩
38　审计监督：管好公共资金的"国家大账"　／张宝山
40　首审国资报告：看好国资"家底"　／李小健

2019年1月16日，十三届全国人大常委会第二十次委员长会议在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持。摄影／新华社记者　刘卫兵

培　　训　41　履职，从学习开始
——记2018年全国人大培训工作／王博勋

资　　讯

04　要闻

报　　道

44　实施十三载，公务员法首次修订
公务员管理步入新阶段／盛若蔚　吴储岐

46　土地管理法修正：体现改革趋向／刘文学

48　3年改为5年的重要意义／彭东昱

49　打包修法17部，为改革“保驾护航”／孙梦爽　王晓琳

51　两项土地改革试点报告：
总结经验稳妥推进农村土地制度改革／赵祯祺

53　让人民的呼声有着落、有回应
——2018年全国人大代表建议办理工作回眸／张宝山

55　代表建议办理助推脱贫攻坚／张宝山

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

栗战书主持全国人大常委会党组会议 学习贯彻习近平总书记重要讲话和中央纪委三次全会精神

新华社北京1月14日电 中共全国人大常委会党组1月14日举行会议，认真学习领会习近平总书记在十九届中央纪委三次全会上的重要讲话和全会精神，结合人大工作实际，研究部署贯彻落实工作。中共中央政治局常委，全国人大常委会委员长、党组书记栗战书主持会议并讲话。

会议指出，习近平总书记的重要讲话，从新时代党和国家事业发展全局的高度，充分肯定党的十九大以来全面从严治党取得新的重大成果，深刻总结改革开放40年来党进行自我革命的宝贵经验，对推动全面从严治党和反腐败斗争作出战略部署，对领导干部特别是高级干部贯彻新形势下党内政治生活若干准则提出明确要求。讲话旗帜鲜明、思想深邃、部署有力，充分展示了新时代共产党人不忘初心、牢记使命、自我革命、砥砺前行的政治品格和斗争精神，为坚定不移推进全面从严治党和反腐败斗争指明了方向、提供了遵循。

会议强调，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央引领全面从严治党、建设伟大工程，以雷霆万钧之势开展反腐败斗争，党内政治生态持续净化，党风政风不断好转，党的威信和形象显著提升，赢得了全党全国人民的坚决拥护、衷心赞誉。习近平总书记鲜明提出“反腐败斗争取得压倒性胜利”，这是对全面从严治党作出的战略性判断。要把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话和中央纪委三次全会精神上来，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，牢记必须不断进行自我革命的要求，以永远在路上的坚韧和执着，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，取得全面从严治党更大战略性成果，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，健全党和国家监督体系，确保党的十九大精神和党中央重大决策部署坚决贯彻落实到位。

会议要求，全国人大常委会党组和全国人大各级党组织要进一步增强坚持党的全面领导、坚定全面从严治党的思想自觉和政治自觉，坚决贯彻习近平总书记重要指示要求和党中央决策部署，以钉钉子精神把管党治党要求落实落细，不断推动全面从严治党向纵深发展。要以严和实的精神切实担负起全面从严治党主体责任，坚决反对形式主义、官僚主义，把全国人大党的建设抓具体、抓深入、抓出实效。党员领导干部要经常对表对标，及时校准偏差，从知行合一的角度审视自己、要求自己、检查自己，以坚强党性和高尚品格带好头、作表率。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、王东明，秘书长杨振武出席会议并发言。

栗战书会见芬兰总统尼尼斯托

新华社北京1月15日电 （记者 郑明达）全国人大常委会委员长栗战书1月15日在北京人民大会堂会见芬兰总统尼尼斯托。

栗战书表示，中芬建交以来，始终坚持相互尊重、平等相待、互利合作，已成为不同文化、幅员、发展水平国家和平共处，友好交往的典范。习近平主席和总统先生的会谈富有成果，描绘了中芬关系发展新蓝图。中方愿同芬方一道，落实好两国元首重要共识，推动中芬各领域交流合作不断提升到新水平。中国全国人大愿加强同芬兰议会各层级友好往来，开展立法、监督和治国理政交流，推动经贸、创新、环保、冬季运动等各领域合作。

尼尼斯托表示，希望通过此次访华，推动芬中面向未来的新型合作伙伴关系取得更多实际成果。芬兰愿助力中国成功举办2022年冬奥会。

全国人大常委会副委员长陈竺参加会见。

栗战书主持召开十三届全国人大常委会第二十次委员长会议 决定十三届全国人大常委会第八次会议1月29日至30日举行

新华社北京1月16日电 十三届全国人大常委会第二十次委员长会议1月16日上午在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持。会议决定，十三届全国人大常委会第八次会议1月29日至30日在北京举行。

委员长会议建议，十三届全国人大常委会第八次会议审议外商投资法草案，审议有关任免案等。

委员长会议上，全国人大常委会秘书长杨振武就常委会第八次会议议程草案和日程安排意见作了汇报。全国人大常委会有关副秘书长、全国人大有关专门委员会负责人就常委会第八次会议有关议题作了汇报。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、王东明、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华出席会议。

沈跃跃率调研组到生态环境部调研

据《中国环境报》 1月9日，全国人大常委会副委员长沈跃跃率调研组到生态环境部调研大气污染防治法执法检查报告及审议意见和常委会决议落实情况、水污染防治法执法检查前期准备工作情况。

沈跃跃指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设和生态环境保护，谋划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，推动生态文明建设和生态环境保护从实践到认识发生历史性、转折性、全局性变化，系统形成了习近平生态文明思想，为推进生态文明、

建设美丽中国提供了强大思想武器和行动指南。十三届全国人大常委会以实际行动深入贯彻落实习近平生态文明思想，作出《关于全面加强生态环境保护　依法推动打好污染防治攻坚战的决议》，充分体现了坚决维护习近平总书记权威和核心地位、坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的鲜明政治态度和坚定责任担当。

沈跃跃强调，党中央、国务院出台《关于全面加强生态环境保护　坚决打好污染防治攻坚战的意见》，明确了打好污染防治攻坚战的时间表、路线图、任务书。十三届全国人大常委会依法履职尽责，以法律武器助力打好污染防治攻坚战，用法治力量保护生态环境，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要，依法保障推动美丽中国建设。

沈跃跃要求，要坚决贯彻落实党中央关于生态环境保护的决策部署，严格执行生态环境保护法律法规。要坚持问题导向，针对大气污染防治法实施中存在的突出问题，提出完善制度、改进工作的有效措施，坚决打赢蓝天保卫战。要认真借鉴大气污染防治法执法检查创新做法和宝贵经验，扎实深入开展水污染防治法执法检查，聚焦法律实施中存在的突出问题，督促有关方面严格落实法律责任，把法律各项要求落到实处，坚决打好碧水保卫战。

王东明会见捷摩共代表团

新华社北京1月15日电　全国人大常委会副委员长王东明1月15日在北京人民大会堂会见由捷克和摩拉维亚共产党主席、捷克众议院第一副议长菲利普率领的捷摩共代表团，就推动深化两党两国关系和立法机构交往交换意见。

王东明在山西省开展“送温暖”活动

据《山西日报》　1月17日至18日，全国人大常委会副委员长、中华全国总工会主席王东明率走访慰问团在山西省太原市开展全总2019年“两节”送温暖活动。

王东明先后来到太重煤机有限公司、西山煤电集团西铭矿、太原市困难职工帮扶中心等企业和单位，走访慰问职工群众、劳动模范，了解基层工会活动情况，在太重煤机“刘胡兰小组”，在西铭矿井口亲情服务站，在困难职工张如刚、张小艳家中，和基层一线职工亲切交谈，送去关怀问候，鼓励大家勤勉敬业，干好工作，嘱咐大家有困难找工会，努力提升自身能力，创造更加美好的生活。

王东明专程走访了山西省总工会机关，详细了解全省工会帮扶情况，对于山西省职工服务（帮扶）中心建立农民工讨薪应急周转资金，用于被拖欠工资农民工的生活保障这一做法和成效，给予高度评价。他指出，各级工会组织要抓住改革机遇，坚持需求导向，不断拓展功能，多层次多渠道解决帮扶资金，对困难职工实施精准帮扶；要压实解困脱困工作责任制，将送温暖工作由“两节”拓展到日常，实现常态化、日常化、经常化，将党和政府的温暖送到职工群众的心坎儿上；要在职工群众中进一步弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神，通过组织“五小”竞赛等特色活动，把工人的积极性充分调动起来，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

白玛赤林率团出席亚太议会论坛第27届年会

新华社柬埔寨暹粒1月16日电　1月14日至16日，亚太议会论坛第27届年会在柬埔寨暹粒举行。21个亚太国家的议会代表团出席会议。全国人大常委会副委员长白玛赤林率团与会。

会议主题为“加强议会间合作，实现和平、安全和可持续发展”。白玛赤林发言表示，面对当今世界百年未有之变局，中国愿同亚太各国一道，牢固树立新安全观，维护地区和平稳定；促进经济一体化，打造亚太开放型经济；坚持以人为本，推动亚太可持续发展；丰富伙伴关系内涵，构筑亚太命运共同体。

会议就政治和安全、经济和贸易、地区合作等议题展开讨论并通过相关决议和联合公报。与会期间，白玛赤林分别会见了柬埔寨、俄罗斯和马来西亚等国议会领导人。

郝明金出席古巴驻华使馆庆祝古巴革命胜利60周年招待会

新华社北京1月11日电　全国人大常委会副委员长郝明金1月11日应邀出席古巴驻华使馆举办的庆祝古巴革命胜利60周年招待会，同古巴驻华大使拉米雷斯就中古关系等交换意见。

蔡达峰会见马拉维议会国际关系委员会代表团

新华社北京1月7日电　全国人大常委会副委员长蔡达峰1月7日下午在北京人民大会堂会见了马拉维议会国际关系委员会主席梅杰一行9人，双方就中马关系、立法机构交往等问题交换了意见。该团系应全国人大外事委员会邀请访华。

全国人大常委会办公厅举办港澳全国人大代表情况通报会

新华社深圳1月18日电　1月18日，全国人大常委会办公厅在深圳为港澳全国人大代表举办情况通报会。全国人大常委会秘书长杨振武通报了全国人大常委会一年来主要工作情况和2019年工作初步安排。在介绍十三届全国人大二次会议组织筹备工作情况时，杨振武表示，港澳全国人大代表是全国人大代表中不可或缺的重要力量，希望各位代表依法履职尽责，深入学习调研，积极参与国家事务管理，为大会圆满成功、为“一国两制”行稳致远作出贡献。

国家发展和改革委员会、财政部负责人向港澳全国人大代表通报了2018年国民经济和社会发展计划、中央财政预算执行情况。港澳全国政协委员列席。

2018年8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议在北京人民大会堂闭幕，栗战书委员长主持会议。会议经表决，通过了电子商务法、土壤污染防治法、关于修改个人所得税法的决定等。摄影／中国人大网　李　杰

人大立法的新时代画卷

文／本刊记者　王博勋

回眸2018年，一幅生动的新时代法治画卷徐徐展开：英雄烈士保护法的出台，奏响了新时代英雄主义赞歌；土壤污染防治法，填补了环保立法的重要空白；立法“拥抱”电商时代，将电子商务纳入法治轨道；个人所得税法再次修改，改革红利惠及更多百姓；立法确认和巩固司法体制改革成果，促进司法公正；民法典编纂迈出“第二步”，各分编草案提请审议……据统计，履职第一年，十三届全国人大常委会新制定法律8部，修改法律47件次，通过有关法律问题和重大问题的决定9件，对多部法律草案进行了审议。

这一年，全国人大常委会贯彻落实党中央重大决策部署，积极回应人民群众重大关切，秉承科学立法、民主立法、依法立法的精神，在加快立法步伐的同时，更加注重立法质量，精雕细琢、精益求精，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，让每一部法律都成为精品，都经得起时间的检验。

坚持党对立法工作的领导特别是党中央的集中统一领导，是立法工作的重大政治原则，也是做好立法工作的根本保证。十三届全国人大常委会牢牢把握这一重大政治原则，以新思想引领新时代立法工作，以新担当新作为书写新时代立法工作新篇章。

法治兴则国兴，法治强则国强。立法是依法治国的前提和基础。栗战书委员长强调，坚持党对立法工作的领导特别是党中央的集中统一领导，是立法工作的重大政治原则，也是做好立法工作的根本保证。要以新思想引领新时代立法工作，以新担当新作为书写新时代立法工作新篇章。

新时代立法工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略为引领，将其贯彻于立法活动、立法工作的全过程和各方面。党中央批准全国人大常委会立法规划，以中共中央文件形式转发全国人大常委会党组的请示，是党领导国家立法工作的重要体现。

习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上强调，要推进科学立法工作，围绕党的十九大作出的重大战略部署以及深化党和国家机构改革涉及的立法问题，完善全国人大常委会和国务院的立法规划，加强重点领域立法。

全国人大常委会加强对新一届立法工作的谋划布局，研究制定了本届常委会立法规划并报党中央批准实施。立法规划紧紧围绕党的十九大对新时代中国特色社会主义发展作出的战略部署，坚持从实际出发，在贯彻新发展理念、完善国家机构组织、推动社会主义文化繁荣、保障改善民生、加快生态文明体制建设、加强国家安全法治保障、健全国家监察体制等领域，对立法工作作出安排部署，提出一类项目和二类项目共计116件。

有评论称，新一届全国人大常委会立法规划既着眼决胜全面建成小康社会的需要，又放眼开启全面建设社会主义现代化国家新征程的需要，体现了全面依法治国的要求。时间紧、节奏快、任务重、难度大、要求高，将是新一轮立法工作的显著特点。

党中央批准立法规划时，明确要求“加快立法工作步伐”。栗战书委员长强调，要在保证工作质量的前提下进一步加快工作步伐，提高工作效率，弘扬“马上就办”的精神，形成真抓实干的氛围。只要是党中央有要求、现实有需要、群众有期待，法律草案已经成熟或基本成熟的，就可以提请审议或表决通过。

履职第一年，十三届全国人大常委会积极推动一系列重点领域立法，使党的主张通过法定程序成为国家意志，成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则。例如，坚持将社会主义核心价值观融入立法，制定英雄烈士保护法；助力打好污染防治攻坚战，制定土壤污染防治法；促进司法体制改革，修改人民法院组织法和人民检察院组织法；推进农村改革发展，修改农村土地承包法……通过这些成功的立法范例，我们可以强烈地感受到最高国家权力机关的大局意识和担当精神。

全国人大常委会严格执行请示报告制度，定期向党中央报告全面工作情况，主动请示重大立法项目、立法中的重大问题和立法工作中的重要事项，不折不扣贯彻落实党中央决策部署，使立法工作始终沿着正确的轨道运行。

从2015年开始，连续5年，习近平总书记主持中央政治局常委会会议，听取全国人大常委会党组工作汇报。这一做法已经载入新形势下党内政治生活的若干准则，成为党中央加强集中统一领导的重要制度安排。每年中央政治局常委会工作要点都对人大立法等工作进行部署，中央政治局常委会会议多次研究决定人大工作中的重大问题和重要事项。

制定英雄烈士保护法，将社会主义核心价值观融入立法；颁布土壤污染防治法，织密织严生态环境保护的“法制网”；民法典编纂迈出“第二步”，各分编草案提请审议……一年来，全国人大常委会始终坚持党的领导，按照“围绕中心、服务大局”的原则开展立法工作，推出一系列“精品佳作”，确保党中央重大决策部署的贯彻落实。

一年来，全国人大常委会始终坚持党的领导，按照“围绕中心、服务大局”的原则，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、贯彻落实新发展理念，开展立法工作，推出一系列“精品佳作”，确保党中央重大决策部署的贯彻落实。

英雄烈士是中华民族的脊梁。习近平总书记多次强调要崇尚、捍卫、学习、关爱英雄烈士。2018年3月，党中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，明确要求制定英雄烈士保护方面的法律。经历两次审议，全国人大常委会于2018年4月27日全票通过《中华人民共和国英雄烈士保护法》。“英雄烈士保护法的出台，奏响了新时代英雄主义赞歌！”有媒体评价称，以国家立法形式维护英雄烈士尊严和合法权益，必将激发广大人民群众弘扬传承英雄烈士精神，凝聚起实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量。

党的十九大和十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署。一年间，全国人大常委会统筹做好相关法律的立改废释工作，依法及时作出决定，为机构改革有序推进、按期完成提供法制保障。其中，包括审议通过关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定、关于全国人民代表大会宪法和法律委员会职责问题的决定、关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定等。

此外，根据党章、中共中央办公厅印发的《关于党的基层组织任期的意

见》，全国人大常委会于2018年12月表决通过了关于修改村民委员会组织法、城市居民委员会组织法的决定，将村委会、居委会每届任期由3年改为5年。常委会组成人员纷纷表示，这一修改，有利于坚持和加强党的全面领导，完善党领导下的基层群众自治制度和工作机制。

打好污染防治攻坚战，是党的十九大确定的决胜全面建成小康社会的“三大攻坚战”之一。为贯彻落实习近平生态文明思想，用法治的力量保护生态环境，助力打好污染防治攻坚战，2018年8月，全国人大常委会表决通过我国首部土壤污染防治的专门法律——土壤污染防治法，进一步织密织严生态环境保护的“法制网”。此外，全国人大常委会还加开会议并作出决议，推动生态环保方面规范性文件的全面清理工作。为助力打好防范化解重大风险攻坚战，常委会作出关于授权国务院提前下达部分新增地方政府债务限额的决定，加强和规范地方政府债务管理。

落实税收法定原则，是党中央明确提出的重要改革任务，是依法治国理念在税收领域的具体体现。为落实这一原则，全国人大常委会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。

中国特色社会主义已经进入新时代，应当有与新时代国家繁荣、民族复兴相适应的伟大法典。编纂民法典是党中央作出的重大部署，是完善中国特色社会主义法律体系的重要举措。按照“两步走”的工作思路，在2017年3月出台民法总则的基础上，本届全国人大常委会抓紧推进编纂工作，民法典编纂迈出“第二步”，各分编草案进入审议程序。

为贯彻落实党的十九大提出的健康中国战略，本届全国人大常委会继续对基本医疗卫生与健康促进法草案进行审议。业内人士指出，草案充分体现出立法思路的与时俱进。作为我国首部卫生与健康领域基础性、综合性法律，该法的出台将引领医药卫生事业改革和发展大局，推动和保障健康中国战略的实施。

习近平总书记指出，要加强知识产权保护，把违法成本显著提上去，把法律威慑作用充分发挥出来。党的十九大提出，加快建设创新型国家。为进一步强化知识产权保护，充分激发全社会的创新活力，全国人大常委会对专利法修正案草案进行审议。此外，常委会还审议通过了关于专利等知识产权案件诉讼程序若干问题的决定，规定由最高人民法院统一受理专业技术性较强的专利等上诉案件，实现审理专门化、管辖集中化、程序集约化和人员专业化，进一步强化知识产权司法保护。

改革和法治，如鸟之两翼，车之两轮。过去一年，全国人大常委会及时推进相关立法，为全面深化国家机构改革、司法体制改革、农村土地制度改革，以及进一步深化改革扩大开放等，提供强有力的法律支撑，确保在法治的轨道上推进改革，在改革的进程中完善法治。

改革和法治，如鸟之两翼，车之两轮。习近平总书记强调，要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据，改革和法治同步推进。

过去一年，全国人大常委会通过制定新法律、相机修改现行法律、作出授权决定等方式，及时推进相关立法，为全面深化国家机构改革、司法体制改革、农村土地制度改革，以及进一步深化改革扩大开放等提供强有力的法律支撑，确保在法治的轨道上推进改革，在改革的进程中完善法治。

认真贯彻落实党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署，一年间，全国人大常委会作出关于修改国境卫生检疫法等6部法律的决定、关于修改野生动物保护法等15部法律的决定，并一次性通过4个决定，对产品质量法等17部法律的有关规定进行修改。通过这三次“打包”修法，确保机构、职责、队伍等改革措施按要求及时调整到位，统筹推进机构改革和“放管服”、医疗保险制度等改革。全国人大常委会还审议通过了消防救援衔条例，推动我国综合性消防救援队伍正规化、专业化、职业化建设迈出重要步伐。

为落实公务员分类改革要求，在总结试点经验基础上，全国人大常委会对公务员法作出修改，规定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，以进一步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。

全国人大常委会还不断通过立法确认和巩固司法体制改革成果，促进司法公正：修改人民法院组织法和人民检察院组织法，进一步完善“两院”的设置和职权；制定人民陪审员法，切实保障人民群众参加审判活动；审议法官法修订草案、检察官法修订草案，推进法官、检察官正规化、专业化、职业化建设……常委会还作出关于设立上海金融法院的决定，探索对金融案件实行集中管辖，推进金融审判体制机制改革，提高金融审判专业化水平。

为进一步加强反腐败国家立法，全国人大常委会对刑事诉讼法作出修改，完善刑事诉讼与监察的衔接机制，建立刑事缺席审判制度，将认罪认罚从宽制度、速裁程序等经改革试点证明行之有效的做法上升为法律规范，进一步完善中国特色刑事诉讼制度。常委会还审议通过国际刑事司法协助法，为加强境外追逃追赃工作提供有力的法律手段。

为适应农村生产力发展的新要求，推动农村土地制度改革，全国人大常委会对2003年3月起施行的农村土地承包法进行首次大修，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，明确国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变，进

一步赋予农民充分而有保障的土地权利。全国人大常委会还作出关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定期限的决定，并对土地管理法、城市房地产管理法修正案草案进行初次审议，拟在总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验的基础上，对两部法律作出修改完善。

改革开放40年来，外资对中国发展作出了重要贡献。但是早期制定的“外资三法”（外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法）已难以适应构建开放型经济新体制的需要，亟须制定统一的外资基础性法律。对此，党中央高度重视。习近平总书记指出，要加快出台外商投资法规，完善公开、透明的涉外法律体系，全面深入实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，营造国际一流营商环境。2018年12月，全国人大常委会对外商投资法草案进行了初次审议。草案明确扩大开放和积极利用外资的主基调，加强外商投资促进和保护。舆论认为，外商投资法草案在改革开放40周年的重要节点提出，意义重大，彰显了我国进一步深化改革扩大开放的决心。

此外，全国人大常委会还作出关于延长授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点期限的决定，推进药品审评审批制度改革，鼓励药品创新，提升药品质量。

民心所望，立法所向，这是新时代人大工作的一个显著特色。2018年，全国人大常委会制定或修改的多部法律曾多次荣登网络“热搜榜”，成为全社会热议的话题。这些法律与我们每个人都息息相关，一个个新规定、一项项新修改，都牵动着大众的目光，承载着百姓的期盼。

过去一年，全国人大常委会制定或修改的多部法律曾多次荣登网络“热搜榜”，成为全社会热议的话题：从审议为百姓“量身定制”的民法典各分编草案；到修改个人所得税法提高个税起征点，释放改革红利；再到制定电子商务法，立法拥抱“电商时代”……这些法律与我们每个人都息息相关，一个个新规定、一项项新修改，都牵动着大众的目光，承载着百姓的期盼。

民法被称作“社会生活的百科全书”，与我们的关联最为紧密。按照“两步走”的工作思路，民法典各分编草案已进入审议程序。草案包括六编，分别是物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编和侵权责任编。“这部法律一看就是为我们老百姓‘量身定制’的！”一位网友留言称。他举例说，物权编草案规定，住宅建设用地使用权期间届满自动续期，给大家吃上了一颗“定心丸”；合同编草案完善格式条款制度，进一步约束“霸王条款”，让消费者安全感满满；增设人格权编草案，让我们活得更有尊严；侵权责任编草案增加生态环境损害的惩罚性赔偿制度，为碧水蓝天撑起“保护伞”……

每一次个人所得税法的修改，都关系着亿万纳税人的福祉，备受社会关注。2018年8月31日，全国人大常委会通过关于修改个人所得税法的决定，历史性开启我国个税制度由分类税制向综合与分类相结合的税制转变。12月底，全国人大常委会听取了国务院有关工作情况的报告，并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。白领小张告诉记者：“在个税起征点提高的基础上，我还可以根据赡养老人、住房租金、继续教育等情况进行专项扣除，这种‘个性化定制’的税收方式，让我们实实在在感受到了改革带来的实惠！”

随着电子商务的高速发展，我们的生活越来越离不开网络。为了规范和保障电子商务健康发展，历经五年打磨和四次审议，十三届全国人大常委会第五次会议表决通过电子商务法。该法将电子商务的主要模式和业态纳入调整范围，明确电子商务经营者特别是平台经营者的义务与责任，并严格禁止虚假宣传、强行搭售、通过搜索和竞价排名误导消费者等行为。“如一声春雷划过中国电子商务原野，法律的车轮轰鸣而过。”一位业内人士指出，我国电子商务立法必将引领全球电子商务法律发展，促进相关国际法律规则的进步。

全国人大常委会还对公司法作出修改，完善有关股份回购的规定，为促进公司建立长效激励机制、提升上市公司质量，特别是为当前形势下稳定资本市场预期等，提供有力的法律支撑。

“要始终把人民群众的身体健康放在首位！”2018年7月，吉林长春长生公司问题疫苗案件发生后，习近平总书记第一时间作出重要指示，强调要以猛药去疴、刮骨疗毒的决心，完善我国疫苗管理体制，坚决守住安全底线，全力保障群众切身利益和社会安全稳定大局。

治乱须用重典。2018年10月、12月，全国人大常委会分别对药品管理法修正草案和疫苗管理法草案进行初次审议。据了解，两个草案围绕问题疫苗案件暴露的突出问题，对相关制度进行完善。其中，疫苗管理法草案规定强化疫苗的风险管理、全程控制、严格监管和社会共治，切实保证疫苗安全、有效和规范接种。对此，有媒体评论称，从疫苗案发生，到人大审议两项草案，中间仅间隔短短几个月，这种高效体现了我国立法机关积极关注社会生活、迅速回应人民群众呼声的态度与作为。

民心所望，立法所向，这是新时代人大工作的一个显著特色。一年来，十三届全国人大常委会把百姓关切作为立法工作的着力点，使法治成果更多惠及全体人民。以人为本、立法为民，不仅是一种理念，同时也是一系列制度设计，更是一种工作方式或工作作风，它已深深地融进了最高国家权力机关制定的每一部法律中。

如何练好调查研究这项基本功？栗战书委员长给我们作出了示范：他不仅以身作则、率先垂范，多次深入基层一线，问法于民，让人大立法更接地气，还通过参加分组审议、在常委会会议间隙召开列席会议代表座谈会等方式，广泛听取各方面声音，为法治汇智凝力，给人大立法工作树立了典范。

2018年4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议表决通过了英雄烈士保护法。摄影／中新社记者 杜　洋

“知屋漏者在宇下，知政失者在草野。”党的十九大以来，习近平总书记多次强调要在全党大兴调查研究之风。人大作为密切联系人民群众的代表机关，主要是通过调查研究来深入了解民情，充分反映民意，广泛集中民智。这就决定了调查研究是人大工作不可或缺的一部分，是人大最重要的一项基础性工作。

“没有调查，没有发言权。”栗战书委员长强调，要把调查研究贯穿于立法工作全过程，特别是在起草工作环节更要注重调查研究。要增强问题意识，把立法要解决的问题找准，把有关情况了解清楚，把问题原因分析透彻，把立法中的不同意见考虑充分，把解决问题的方案研究妥当，把结论和决策建立在扎实可靠的立法调研基础上。

如何练好调查研究这项基本功？栗战书给我们作出了示范：他不仅以身作则、率先垂范，多次深入基层一线，问法于民，让人大立法更接地气，还通过参加分组审议、在常委会会议间隙召开列席代表座谈会等方式，广泛听取各方面声音，为法治汇智凝力，给人大立法工作树立了典范。

没有全民健康，就没有全面小康。尽快制定出台基本医疗卫生与健康促进法，是全国人大常委会落实党的十九大精神、顺应人民群众对美好生活新期待、实施健康中国战略的重要举措。在草案经历两次审议并向社会公开征求意见的基础上，2018年11月28日至12月1日，栗战书率全国人大常委会调研组在云南着重就制定基本医疗卫生与健康促进法开展立法调研。

“入深山采好药。”调研期间，栗战书前往昆明市、德宏州、保山市等地，深入村庄民居，走入社区街道，进入车间厂房，在医院与就诊患者亲切交谈，到村民家里看望慰问，并召开两场五级人大代表座谈会，集思广益，凝聚立法共识。

“建议加强对基层卫生院软件硬件建设，建立人才培养机制。”“希望法律规定鼓励卫生与健康知识教育进学校、进课堂、进社区、进乡村。”“这件法律草案十分关注民生、很接地气，希望尽快通过实施，让人民群众早日受益！”……一项项立法建议、一个个希望的背后，是人民群众对美好生活的新期待。这些凝聚社情民意的“好声音”，为法律草案的完善提供了决策参考。

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

过去一年，栗战书还前往江西、福建等地开展调研。“最想实实在在了解点基层情况”是他常说的一句话。为了能够听到原汁原味的基层声音，他不仅更改路线直奔农家，还抓紧一切可以利用的时间，包括就餐时间、午休时间，见代表、见基层干部，与企业家面对面，了解情况、倾听问题。

其间，常委会调研组始终严格遵守中央八项规定及实施细则精神，在住房、用餐、出行等方面严格把控，轻车简从、深入基层，努力让人大工作更接地气、更加符合人民意愿、更好地回应社会关切。有媒体评论称，调研组所到之处，全部都是基层一线，真正走进了广大人民群众中间，看到了最真实的情况，倾听到了最质朴的立法建议。

为了更多地了解情况，常委会会议期间，栗战书多次参加分组审议，广泛听取常委会组成人员关于英雄烈士保护法草案、人民陪审员法草案、人民法院组织法修订草案、人民检察院组织法修订草案等的意见、建议。

而在常委会会议间隙召开列席会议全国人大代表座谈会，则是十三届全国人大常委会的一项创举，并已形

成机制。从关注农村土地承包法修改，把村民百姓的想法带到会上，到提出希望让更多的法律专业领域代表参与立法工作，再到建议完善法律助推乡村振兴……代表们将自己履职中的所见所思所想所惑带到会上，将人民群众的呼声反映上来。每次座谈会，栗战书都全程参加，不仅边听边记，还不时插话交流。

“在常委会会议期间召开列席会议代表座谈会，这是前所未有的，更是振奋人心的！”一位参加过座谈会的代表告诉记者，大家深刻感受到全国人大常委会对代表的重视，对基层群众呼声的关注。专家表示，同人大代表座谈，倾听代表们的意见、建议，是广泛听取社情民意的绝佳路径，有助于号准人民群众的脉搏，让常委会与人大代表的联系更加紧密。

制定良法，是依法治国的逻辑起点，是时代赋予立法者的神圣使命。在加快立法步伐的同时，更加注重立法质量，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，让每一部法律都成为精品，都经得起时间的检验，这是一种责任、一种担当，更是一种追求。

习近平总书记深刻指出，人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。越是强调法治，越是要提高立法质量。从过去一年的立法成绩单可以看出，时间紧、节奏快、任务重、难度大、要求高已经成为新一轮立法工作的显著特点。在加快立法步伐的同时，更加注重立法质量，是新一届全国人大常委会的不懈追求。

要加强和改进新时代立法工作、提高立法质量和效率，离不开充分发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，及健全立法起草、论证、协调、审议机制。其中，包括在起草综合性、全局性、基础性等重要法律时，注重发挥全国人大专门委员会、常委会工作机构的作用。由全国人大环资委、教科文卫委分别牵头起草的土壤污染防治法草案和基本医疗卫生与健康促进法草案就是两个例子。

审议把关也是发挥人大立法主导作用的重要内容。据了解，过去一年，全国人大常委会通过的大部分法律案都至少经历了三次审议，有的甚至更多。例如电子商务法的出台，就经历了常委会四次审议、三次向社会公开征求意见。为了不断提升审议质效，本届全国人大常委会还多次延长会期，审议发言人数屡创新高。在增强法律的协同配套方面，常委会加强对法律配套规定制定工作的督促，推动出台人民陪审员法、电子商务法、土壤污染防治法、修改后的个人所得税法4部法律14个条文的配套规定。

栗战书委员长强调，要把立法工作同普法工作有机结合起来。不仅要会“做”，把法律法规立好修好，而且还要会“说”，用讲故事方式把法律法规宣传好、解读好、阐释好，增强全社会法治观念，增强各方面立法认同。现在，每部新制定的法律出台后，基本都会由相关部门作出权威解读。为推进宪法学习宣传和贯彻实施，一年来，全国人大常委会多次组织召开座谈会、交流会，开展一系列活动，推动全社会形成尊崇宪法、遵守宪法的浓厚氛围。

党的十九大提出，推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展，保障善治。其中，科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，而认识和把握规律的重要途径是加强调查研究。栗战书强调，要练好调查研究这项基本功，深入基层，深入实际，全面掌握情况，抓住突出矛盾，查清问题症结，提出有针对性、有见地的对策建议。

过去一年，栗战书率先垂范，多次深入基层，问法于民，带头开展调查研究。全国人大各专门委员会、常委会各工作机构也纷纷行动，在人大系统掀起了一股调查研究的热潮。立法调研作为立法过程中的“必修课”，不仅是了解民情民意的通道，还成为了宣传普及法律的有效途径。

为了号准社会的脉搏、集中人民群众的智慧，全国人大常委会坚持开门立法，畅通社情民意表达和反映渠道，问需、问计、问策于民。

例如，全国人大常委会注重发挥人大代表主体作用，把办理好人大代表依法提出的议案、建议与立法工作紧密结合，积极邀请相关人大代表参与立法论证、调研、座谈、审议、通过前评估等工作。

再如，全国人大常委会细化立法流程，扎实做好公布法律草案征求意见工作，健全公众意见采纳反馈机制。截至2018年12月十三届全国人大常委会第七次会议结束，共有15件法律草案在中国人大网公开征求意见，对已结束征求意见的14件法律草案有220536人提出658829条意见。其中，对民法典各分编草案共有111208人提出440491条意见，对个人所得税法修正案草案共有67291人提出131207条意见。通过一串串数字，我们可以感受到社会公众对立法工作的关注度与参与度正在不断提升。

此外，全国人大常委会还积极健全向地方人大征询立法意见机制，加强基层立法联系点建设，并通过召开座谈会、论证会等方式，广泛征求有关部门、相关领域专家的意见、建议。

有评论称，这些工作作风、工作方式、工作机制显现出科学立法、民主立法、依法立法不断向前推进。全国人大常委会在加快立法步伐的同时，更加注重立法质量，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，让每一部法律都成为精品，都经得起时间的检验，这是一种责任、一种担当，更是一种追求。★

英雄烈士保护法：奏响新时代英雄主义赞歌

文／本刊记者　王博勋

天地英雄气，千秋尚凛然。英雄烈士是中华民族的脊梁，他们的事迹和精神是中华民族共同的历史记忆，是社会主义核心价值观的重要体现，是实现中华民族伟大复兴的强大精神动力。

“一个有希望的民族不能没有英雄，一个有前途的国家不能没有先锋。”习近平总书记多次强调要崇尚、捍卫、学习、关爱英雄烈士，自2014年设立烈士纪念日以来，每年都出席有关纪念活动，缅怀英烈丰功伟绩，并对英雄烈士保护立法作出重要指示。2018年3月，党中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，明确要求制定英雄烈士保护方面的法律。

近些年来，社会上历史虚无主义思潮沉渣泛起，有些人以“学术自由”“还原历史”“探究细节”为名，通过网络、书刊等媒介歪曲历史特别是近代史，丑化、诋毁、贬损、质疑英雄烈士，撕裂社会的主流价值，蛀空民族的精神支柱，造成了恶劣的社会影响。

正是在这样一个背景下，将对先烈们的崇敬与感恩之情落于立法上，对他们的合法权益进行全方位的保护，对各种违法行为予以强有力的回击，成了最广泛的社会共识。全国人大常委会贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央部署，积极回应人大代表和人民群众关切，制定英雄烈士保护法，该法于2018年4月27日获全票通过。

英雄烈士保护法共30条，规定了全面保护英雄烈士的法律制度措施，表明捍卫英雄烈士鲜明的价值导向。具体而言，主要有以下五个方面：一是纪念缅怀英雄烈士，规定在烈士纪念日和其他的一些重要纪念日，国家和地方层面、有关单位要举行纪念活动；二是确立人民英雄纪念碑的法律地位，建立健全英雄烈士纪念设施的保护和管理制度；三是加强英雄烈士事迹和精神的宣传教育，将其事迹和精神纳入国民教育的体系和教育教学的内容；四是实行英雄烈士抚恤优待制度；五是加强对英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的保护，建立侵害英雄烈士名誉荣誉的公益诉讼制度。

“英雄烈士保护法的制定，既反映了党的主张，也反映了人民群众的意志和呼声，得到全体中国人民的拥护。”中国社科院法学研究所副所长莫纪宏说，这会让更多人认识到，我们的国家和民族崇尚英雄、尊重英烈，鼓励人们传承他们的伟大精神。

制定英雄烈士保护法，只是迈出了立法保护英烈工作的第一步。法律的生命力在于实施。自英雄烈士保护法2018年5月1日施行以来，从立法到司法，全国已有多例运用法律保护英雄烈士的典型案例，让法律真正“长出了牙齿”，形成了震慑。

2018年5月，江苏淮安的曾云在微信群发表侮辱性言论，歪曲救火英雄谢勇烈士英勇牺牲的事实。淮安市人民检察院依据英雄烈士保护法对曾云的违法行为提起民事公益诉讼。6月12日，淮安市中级人民法院审理后作出判决，责令曾云在当地报纸公开赔礼道歉。此案成为英雄烈士保护法实施以来全国首例英烈保护民事公益诉讼案件。

2018年11月5日，《中国青年报》第六版右下角一封来自陕西西安摩摩公司的道歉信引起了大家的关注。当年5月，该公司通过其自媒体“暴走漫画”公然利用网络平台，发布一段丑化恶搞叶挺烈士作品《囚歌》，引起网友强烈谴责。5月24日，叶挺烈士后人向法院提起诉讼。9月28日，西安市雁塔区人民法院作出判决，责令西安摩摩公司在国家新闻媒体上予以公开道歉，消除其侵权行为造成的不良社会影响，并判决其向原告支付精神抚慰金10万元。这是英雄烈士保护法实施以来，由英烈家属作为原告起诉侵权者第一案。

……

法律的意义不仅在于惩治，更在于为保护英烈权益、弘扬英烈精神提供法治保障，在全社会营造纪念、缅怀、崇尚、学习英烈的浩然正气和浓厚氛围。

进入新时代，踏上新征程，牢固树立保护英雄烈士的鲜明价值导向，纪念缅怀英烈功绩，培育和践行社会主义核心价值观，必将激发广大人民群众弘扬传承英烈精神，凝聚起实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量，夺取新时代中国特色社会主义新胜利。

电子商务法：拥抱数字经济新时代

文／本刊记者　张宝山

网购用户规模达5.33亿，全年交易总额达29.2万亿元。在数字经济时代，中国稳居全球规模最大、最具活力的电子商务市场地位。

为了保障电子商务各方主体的合法权益，规范电子商务行为，维护市场秩序，促进电子商务持续健康发展，2018年全国人大常委会制定了第一部电子商务领域的综合性法律。

2018年8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议经表决，通过了《中华人民共和国电子商务法》，国家主席习近平签署第7号主席令予以公布。法律自2019年1月1日起施行。

电子商务法共七章八十九条，将电子商务的主要模式和业态纳入调整范围，明确电子商务经营者的义务与责任，对电子商务合同的订立与履行、电子商务争议解决、电子商务促进、法律责任等方面作出了具体规定。

电子商务法的总则，在规定调整对象和适用范围的基础上，通过确立鼓励创新，线上线下一致，自愿、平等和公平、诚信，依法经营履职，规范和有效监管，协同管理和市场共治等原则，科学、妥善处理了保障权益、规范秩序和持续健康发展的关系。

法律条文占据一半数量的第二章“电子商务经营者”，是整部法律最为核心的内容之一。这一章的第一节对电子商务经营者作出了一般性规定，明确其相对线下经营者而言所具有的共性和特殊性。规范电子商务经营者办理有关登记和免于登记的情形，规定电子商务经营者应当依法履行纳税义务，并依法享受税收优惠，严格禁止虚假宣传、强行搭售、通过搜索和竞价排名误导消费者等行为。第二节对电子商务平台经营者作了专门的规定，包括禁止电子商务经营者滥用市场支配地位，强调平台的知识产权保护义务，特别注重消费者权益保护的问题，明确了平台的个人信息保护义务、安全保障义务、对平台内经营者资质审核义务等，提升了我国的消费者权益保护水平。

法律第三章对电子商务合同的订立与履行进行了具体规定，特别对“快递和支付”这一新时代电子商务商品交付和价款交付的主要方式，进行了有效规定。法律规定了快递物流服务提供者为电子商务提供服务时应当符合承诺的服务规范和时限等，规定了电子支付服务提供者和用户的权利义务，对于电子支付指令、支付安全管理、错误支付、未授权支付等有关重要问题作出了具体规定。

法律第四章“电子商务争议解决”，对电子商务争议解决和消费者权益保护等方面作出了明确规定。这一章节规定了多元化的电子商务争议解决途径，适应了电子商务争议解决的特点；明确规定了电子商务经营者在争议解决过程中提供原始合同和交易记录的义务，有助于消费者更好地维护自身权益；重视电子商务平台经营者争议在线解决机制的作用。

法律第五章“电子商务促进”在以往政策文件的基础上，将其中一些关键措施，如促进电子商务绿色发展，加强电子商务标准体系建设，促进电子签名、电子身份国际互认等，用法律的语言、法条的形式固定下来，通过专章作出规定，旨在进一步推动促进电子商务发展的政策法律环境的形成，促进引领全球电子商务法律发展。

法律责任是一部法律的“牙齿”，它通过具有强制力的责任条款的设置，使行为人履行法律规定的义务。根据电子商务法第六章“法律责任”规定，在民事责任承担方式上，最主要的是损害赔偿责任；在行政责任承担方式上，主要包括责令限期改正、罚款、责令停业整顿以及将违法行为计入信用档案并予以公示的信用处罚。该章的规定，全面呼应了前面章节所设置的义务规定、责任规定，妥善处理了本法内部、外部相关责任条款的协调与衔接。

电子商务法立法历时5年，其中3年时间起草，2年时间历经全国人大常委会4次审议，经过3次公开征求意见，几十次调研和座谈。参与立法的人士指出，电子商务法的立法过程很好地贯彻了科学立法、民主立法、依法立法的要求。在法律起草和审议过程中，广泛听取吸收了各方意见，在审议、博弈过程中取得了更多的共识，使最终出台的法律具有更强的可操作性。

全国人大常委会组成人员认为，电子商务法是一部鼓励、支持、创新、规范和保障电子商务健康发展的促进法，是一部维护广大消费者、平台经营者和平台内经营者合法权益，维护市场秩序和公平竞争的保障法。贯彻落实好电子商务法，依法保障各方主体的正当权益，必将推动电子商务持续健康发展。★

民法典各分编草案：回应热点诉求，更好保护你我权利

文／本刊记者　彭东昱

2018年8月27日，备受关注的民法典各分编草案提请十三届全国人大常委会第五次会议审议，民法典编纂迈出“第二步”。分编草案共六编1034条，包括物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编。同年年底，在常委会第七次会议上，合同编草案、侵权责任编草案再审。

一审后，民法典各分编草案在中国人大网公布征求社会公众意见，9月5日至11月3日，全国人大常委会共收到公众意见437986条，参与人数多达10万余人，是近几年来公众提出意见最多的一部法律。

公众参与立法热情高涨，是因为我们每个人都离不开民法的保护，生老病死、衣食住行、经济交往无不如此。而立法机关在法律制定过程中积极回应社会热点诉求，凝聚社会生活规则最大共识，其开放姿态显示了高度的专业自信。满足新时代人民法治需求、全方位保护人民民事权利的不懈努力，让我们对民法典将成为中国特色社会主义新时代良法善治的典范充满信心。

民法典号称社会生活的百科全书，复杂精细，包罗万象。这里，我们只能梳理一下其各分编草案最受关注的一些规定，以此回顾立法中的点点滴滴。

共有部分产生的收益属于业主共有。实践中，一些物业服务企业未征求业主意见，擅自改变共有部分的用途或者利用外墙、电梯张贴广告等营利。对此，物权编草案规定改变共有部分的用途或者利用共有部分从事经营活动应当由业主共同决定，共有部分产生的收益属于业主共有。

住宅建设用地使用权期间届满自动续期。针对社会高度关注的住宅建设用地使用权期间届满续期的问题，物权编草案作出了原则性规定：住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定。各方普遍认为，上述规定回应了公众对住宅土地使用权的普遍关切，给全社会吃了一颗“定心丸”，打消了社会“房在地无”焦虑，让群众拥有更多获得感。

专章规定居住权。居住权人有权按照合同约定并经登记占有、使用他人的住宅，以满足其稳定生活居住需要。这一制度安排有助于为公租房和老年人以房养老提供法律保障。

对禁止性骚扰作出明确规定。人格权编草案对于“性骚扰”作出了详细的阐述，列举了利用言语、行动或从属关系实施性骚扰的几种情形。亮点一是把以往的“只保护妇女”变成了“保护所有人”；二是给单位施加压力，让单位承担预防、投诉、处置责任。这些规定掀起舆论关注热潮，各方普遍认为不仅大大纠正了许多人原来所误以为的“肢体接触甚至发生关系才算性骚扰”的错误观念，而且对于今后的职场性骚扰认定，以及相关的诉讼审理，都极具实际指导意义。

增加离婚冷静期制度。离婚登记后有一个月的离婚冷静期，在此期间，任何一方可以向登记机关撤回离婚申请。面对离婚登记手续过于简便，轻率离婚现象增多的现状，冷静期制度有助于减少冲动离婚，维护家庭稳定。

遗嘱效力凸显真实意愿。继承编草案删除了现行继承法中关于公证遗嘱效力优先的规定，规定如果立有数份遗嘱内容相抵触的，以最后订立的遗嘱为准。这一变化引发各方关注，绝大多数声音对于新变化表示肯定，认为“尊重遗嘱人意愿，回归遗嘱的本质”。

扩大精神损害赔偿适用范围。侵权责任编草案扩大了精神损害赔偿的适用范围，增加规定，因故意或者重大过失侵害自然人具有人身意义的特定物造成严重精神损害的，被侵权人有权请求精神损害赔偿。

无偿搭乘受到损害应减轻赔偿责任。实践中，由无偿搭乘引发的损害赔偿问题争议较大。侵权责任编草案规定，无偿搭乘人在交通事故中受到损害的，应当减轻机动车使用人赔偿责任，但是机动车使用人有故意或重大过失的除外。

规定环境损害惩罚性赔偿。为落实党的十八届三中全会提出的“对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度”的要求，贯彻党的十九大报告提出的“要加大生态系统保护力度”的决策部署，侵权责任编草案规定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。草案还明确了生态环境损害的修复和赔偿制度。★

农村土地承包法修正：亿万农民的“定心丸”

文／本刊记者　刘文学

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议审议通过了关于修改《中华人民共和国农村土地承包法》的决定。这是农村土地承包法从2003年施行以来首次修改。

从《中华人民共和国农村土地承包法修正案（草案）》2017年10月提交十二届全国人大常委会第三十次会议首次审议开始，此次农村土地承包法修正经历了三次审议。“农业产业化、水利化、机械化及科技进步等，都对完善农村生产关系提出新的要求。把实践检验行之有效的农村土地承包政策和成功经验及时转化为法律规范，是修改农村土地承包法首先要考虑的问题。适应农村生产力发展的新要求，稳定和完善适合国情的农村基本经营制度，是修改农村土地承包法的基本出发点。”全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟为农村土地承包法修正案草案作说明时说。刘振伟认为，此次修法是适应农村生产力发展、农村生产关系完善的需要，十分必要。

根据农村生产力发展、农村生产关系完善的新要求，此次农村土地承包法修正的主要内容包括：稳定农村土地承包关系、“三权分置”入法、规范土地经营权流转和赋予土地经营权融资担保、入股权能。另外，此次修法还完善了承包地个别调整、进城务工落户农民和农村妇女土地承包权益保护等的措施。

“稳定农村土地承包关系并保持长久不变，有利于坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持土地承包关系稳定，核心是维护农民土地权益。”刘振伟说。为此，修改后的农村土地承包法规定：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。耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年。前款规定的耕地承包期届满后再延长三十年，草地、林地承包期届满后依照前款规定相应延长。这样的规定稳定了农民土地承包经营的预期，被许多专家称为是派发给农民的“定心丸”。

“三权分置”入法，被许多专家认为是这次农村土地承包法修正的最大亮点。习近平总书记指出：“要在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置，经营权流转的格局。”修改后的土地承包法规定：国家保护集体土地所有者的合法权益，保护承包方的土地承包经营权，任何组织和个人不得侵犯。承包方承包土地后，享有土地承包经营权，可以自己经营，也可以保留土地承包权，流转其承包地的土地经营权，由他人经营。国家保护承包方依法、自愿、有偿流转土地经营权，保护土地经营权人的合法权益，任何组织和个人不得侵犯。“‘三权分置’是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。”刘振伟说。

关于土地经营权流转、融资担保、入股，修改后的土地承包法规定：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。经承包方书面同意，并向本集体经济组织备案，受让方可以再流转土地经营权。承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保，并向发包方备案。受让方通过流转取得的土地经营权，经承包方书面同意并向发包方备案，可以向金融机构融资担保。

2018年12月22日，贵州黔东南锦屏县钟灵乡高寨村五组村民李文进老人在村办公室领取了《农村土地承包经营权证》。图／视觉中国

针对农村土地承包法此次修正，中国社会科学院法学所研究员孙宪忠说：“总体而论，这个法律的修改方案基本上符合我国农村承包土地的发展实情，也符合以‘三权分置’作为现阶段改革推进的中央精神，在具体制度设计上也符合保护农民利益的基本精神。关于‘三权分置’的贯彻，关于进城农民的地权（农民‘带地入城’），关于土地经营权的市场化推进措施以及目的限制等，我认为是修法的最大亮点，其他的措施也很有值得肯定之处。”★

“最强”土壤污染防治法，究竟“强”在哪儿？

文／本刊记者　王晓琳

2019年新年第一天，土壤污染防治法开始施行。这部法律的出台，改变了我国土壤污染防治缺乏专门法律规范的状况，织密织严了生态环境保护的“法制网”。

历经三审“打磨”的土壤污染防治法共七章、九十九条，开篇总则中即明确提出了净土保卫战的“作战”原则：预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与。与大气和水污染防治法相比，这部法律虽“姗姗来迟”，但“一亮相”便“艳惊四座”，业内人士纷纷称其为“最强”土壤保护法。这部土壤污染防治法究竟“强”在哪儿？它为打赢土壤污染防治这场“硬仗”贡献了哪些“妙计”？

计策一：“先发制人”——源头预防，减少污染

不同于看得见的雾霾，闻得到的城市臭水，对于大多数人而言，土壤污染带来的巨大危害并不那么直观，因此常被称作“看不见的污染”。但土壤一旦被污染，治理、修复难度大、周期长、成本高。因此，针对土壤污染，最急迫的任务是要预防和控制新的污染产生。基于此，土壤污染防治法坚持预防为主、保护优先的原则，单设“预防和保护”一章，对重点监管类的企业、矿产资源开发、生活垃圾和固废处置、农业面源污染等可能对土壤造成污染的，作出相应规定，未雨绸缪，从源头上减少土壤污染。

具体而言，法律创设了土壤污染重点监管单位名录，规定重点监管单位应当严格控制有毒有害物质排放，建立土壤污染隐患排查制度，制定、实施自行监测方案；强化农业投入品管理，对农业投入品的使用和回收分别作出规定，防治农业面源污染；等等。同时，法律加强了对未污染土壤和未利用地的保护，包括重点保护未污染的耕地、林地、草地和饮用水水源地，加强对国家公园等自然保护地的保护。禁止在居民区和学校、医院、疗养院、养老院等单位周边新建、改建、扩建可能造成土壤污染的建设项目。

计策二：“因事为制”——分类管控，污染担责

农用地和建设用地因直接涉及百姓的“菜篮子”“米袋子”“盖房子”等民生问题，一直是土壤污染防治工作关注的重点。因此，土壤污染防治法设专章规定农用地和建设用地的土壤污染风险管控和修复。针对农用地，实行分类管理制度，将农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类，分类施策，让民众“吃得放心”；针对建设用地，则规定了土壤污染风险管控和修复名录、土壤污染状况调查、风险评估，以及建设用地准入管理等制度，保障民众“住得安心”。

法律强调加强管控和保护，但倘若土壤受到污染，又该由谁负责治理和修复？土壤污染防治法就这一重点问题作出回应，通过建立和完善土壤污染责任机制，进一步明确责任、从严监管。为落实企业主体责任，法律规定土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务；土壤污染责任人无法认定的，由土地使用权人实施风险管控和修复。此外，法律还明确了地方人民政府及其生态环境主管部门、农业农村等相关部门的监督管理责任，并建立目标责任制和考核评价制度。

计策三：“立威树信”——严惩重罚，铁腕治污

加大对土壤污染防治违法行为的处罚力度，提高违法成本，严惩重罚、形成威慑，是土壤污染防治法制定过程中民众、人大代表和常委会组成人员的普遍心声。为落实党中央提出的“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的决策，回应社会关切，土壤污染防治法对污染土壤的违法行为设定严格的法律责任，成为该法一大亮点。

例如，法律明确规定，对违法向农用地排污，或者不按照规定采取风险管控措施或实施修复的违法行为，情节严重的，可实施拘留。对未按照规定进行风险管控或修复等违法行为，实行“双罚制”，既对违法企业给予处罚，也对企业有关责任人员予以罚款。

同时，法律还特别指出，对出具虚假的土壤污染状况调查、土壤污染风险评估、修复效果评估等报告，情节严重的违法行为，对单位进行禁业限制，对有关责任人员禁业十年；构成犯罪的，对有关责任人员终身禁业。其中，与委托人恶意串通，出具虚假报告，造成他人人身或者财产损害的单位，还应当与委托人承担连带责任。对严重的土壤污染违法行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。★

让个税“红包”更多惠及百姓

文／本刊记者　于　浩

个人所得税（以下简称个税）不仅仅是国家筹集财政收入的重要税种，也是调节社会收入分配、促进经济稳定增长的重要工具，对保障和改善民生、实现社会公平正义具有重要意义。这就决定了个人所得税法（以下简称个税法）修改关注度高，难度系数大。

2018年8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议表决通过关于修改个人所得税法的决定，意味着关系到亿万纳税人的个税法自1980年立法以来完成第七次修改。本次修法的最大亮点在于历史性地实现了个税制度由分类征税的方式向综合与分类相结合的方式转变，由此带来一种更公平的计税模式，能更好地发挥个税缩小收入分配差距的调节作用，更好地实现税负公平。

亮点一：综合与分类相结合的税制转变

新修改的个税法明确了应缴纳个税的个人所得范畴，包括工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得，经营所得，利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得，偶然所得。其中，居民个人工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得和特许权使用费所得为综合所得，按纳税年度合并计算个人所得税。

明确了个税的税率。其中，综合所得，适用3%至45%的超额累进税率；经营所得，适用5%至35%的超额累进税率。利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得和偶然所得，适用比例税率，税率为20%。进一步优化调整了个税的部分税率级距，其中工资、薪金所得适用税率扩大3%、10%、20%三档低税率的级距，缩小25%税率的级距，30%、35%、45%三档较高税率级距不变。

非居民个人的工资、薪金所得，以每月收入额减除费用5000元后的余额为应纳税所得额；劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得，以收入减除20%的费用后的余额为收入额，在此基础上，稿酬所得的收入额再减按70%计算，相当于打了五六折。

个税法修改前，我国实行的是分类税制，即对个人不同性质的所得进行分类，分别扣除不同费用，以不同税率课税。分类税制最大的弊端是“认钱不认人”，因无法将不同来源的所得按照纳税人个人归集，根据个人总所得纳税，导致所得相同的人由于所得性质不同而税负不同，不利于税负的公平分配。

个税法修改的最大亮点在于开启了从分类税制向综合与分类相结合的个税制的改革。

亮点二：起征点提高至5000元／月

新修改的个税法提高了个税的基本减除费用标准，将“起征点”提高至5000元/月。

例如，一名纳税人的月工薪收入是15000元，每月要先扣除5000元的基本减除费用，再扣除三险一金、企业年金、商业健康保险等现有的扣除项目，最后扣除的是此次新增加的专项附加扣除。如果不考虑此前的扣除项目和这次新增的专项附加扣除，仅考虑一项即基本减除费用，按照修改前的个税法计算，15000元的月收入，扣除起征点3500元后，乘以适用税率25%，减去速算扣除数1005元，应交税1870元。按照新个税法计算，月收入15000元，扣除起征点5000元后，乘以对应税率10%，减去速算扣除数210元，最后应交税是790元。

亮点三：增加专项附加扣除

此次个税法修改还有一大亮点，就是增加了专项附加扣除项目。该法规定，子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或住房租金、赡养老人支出可以在申报个税时抵扣。

“实施专项附加扣除是一次全新的尝试，对纳税人的申报纳税和税务机关的征收管理都提出了更高的要求。为确保这一项政策平稳实施，财税部门将结合现有征管条件，对有关制度本着简化手续、便于操作的原则来设计。”财政部副部长程丽华表示，既要使纳税人方便纳税，相关支出得到合理扣除，又要体现政策公平，能够使广大纳税人实实在在地享受到减税的红利。

2018年12月24日，财政部部长刘昆在十三届全国人大常委会第七次会议上，作了关于个人所得税专项附加扣除有关情况的报告。

报告指出，子女教育方面，将技工教育纳入子女教育扣除范围；继续教育方面，将学历继续教育扣除年限限定为不超过4年；大病医疗方面，允许纳税人发生的医药费用支出由本人或其配偶扣除，未成年子女的医药费用支出可以选择由其父母一方扣除，并将扣除限额由6万元提高至8万元；住房贷款利息方面，明确夫妻双方婚前分别购买住房发生的首套住房贷款利息扣除办法；住房租金方面，适当提高住房租金扣除标准。

外商投资迎来新的春天

——外商投资法草案提请初审

文／本刊记者　李小健

在2018年最后一次全国人大常委会会议上，一部重磅法律草案提请初审，将全世界的目光都吸引了过来。它就是外商投资法草案（以下简称草案）。

2018年是我国改革开放40周年。在这个特殊年份，十三届全国人大常委会推进外商投资立法，意义深远。

受国务院委托，司法部部长傅政华向会议作草案说明时介绍，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制保障。

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出台中外合资经营企业法，从法律层面推动打开中国对外开放大门，让世界各国企业和资本在中国市场这片大海中畅游，共享中国改革开放发展巨大红利。1986年，六届全国人大四次会议审议出台了外资企业法。1988年，七届全国人大一次会议审议出台了中外合作经营企业法。这三部法律就是人们常说的“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重大贡献。数据显示，截至2018年10月，中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。这表明外商投资不仅在中国改革开放春风的吹拂下收获满满，而且已成为推动中国经济社会发展的重要力量。

党的十八大以来，随着新一轮改革开放全面深化，自由贸易试验区逐步扩容，我国利用外资和对外开放的步伐迈得更大更稳健。党的十九大召开后，中国特色社会主义进入新时代，改革开放加速推进，中国开放的大门正越开越大。

改革开放是一场接力跑，人大立法亦是一场相伴而行的接力跑。草案进入审议程序，这是我国外商投资立法的接力和升级，不仅给外国投资者们吃了一颗“定心丸”，还意味着外商投资将在中国新时代改革开放中迎来新的春天。

根据草案说明，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条件，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，亟须在总结实践经验的基础上，制定统一的外资基础性法律。

2018年，制定外资基础性法律被列入全国人大常委会年度立法工作计划。全国人大财经委坚持提前介入，采取多种方式，着力推动草案尽快提请常委会会议审议。

基于作为外资领域基础性法律的性质和定位，草案从投资促进、投资保护和投资管理等方面作出规定，明确中国扩大开放和积极利用外资的主基调，进一步加强外商投资促进和保护。

比如，在投资促进方面，草案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。在投资保护方面，草案规定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。在投资管理方面，草案明确要求国家建立外商投资信息报告制度；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。

分组审议草案时，全国人大常委会组成人员及列席会议人员一致认为，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。同时，大家建议将外商投资法草案提交2019年全国人代会审议，充分听取代表和人民群众的意见、建议，凝聚更加广泛的共识，用高质量的法律引领新一轮高水平对外开放。

全国人大常委会委员、全国人大宪法和法律委员会主任委员李飞表示，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，体现了改革开放40年后我国进一步对外开放的战略决策，彰显了我国进一步改革开放的决心。

草案从多方面加强对外商投资合法权益的保护，广受国际社会关注。英国《金融时报》认为，草案旨在促进和保护外商投资，确保外资企业享受公平待遇，将进一步扩大中国市场的吸引力。德国之声电台网站称，草案有望替代“外资三法”，成为外商投资领域的基础性法律，为中国扩大对外开放、吸引外资提供法律保障。

刑事诉讼法修改：剑指腐败分子

文／本刊记者　赵祯祺

以往，法院只有在外逃贪官被追逃回国时才能对其审判，这始终是司法实践中的一个难点问题。如今，新修改的刑事诉讼法建立了缺席审判程序，即使外逃贪官逃到天涯海角，也将受到法律应有的裁判。

2018年10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议高票通过了关于修改刑事诉讼法的决定。作为规范刑事诉讼制度的基本法律，此次为该法颁布后的第三次修改。

早在2012年修改刑事诉讼法时，就曾增加犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得的没收程序。新修改的刑事诉讼法（以下简称新修改的刑诉法）在第五编“特别程序”中增设专章对刑事缺席审判程序进行规定，进一步以法治方式进行反腐败斗争。为了保证缺席审判得到正确适用、保障当事人的相关合法权益和司法公正，新修改的刑诉法将缺席审判的适用范围严格限制在“贪污贿赂犯罪案件，以及需要及时进行审判，经最高人民检察院核准的严重危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪案件”上，并要求犯罪嫌疑人、被告人在境外，排除在国内潜逃的适用。同时，为了充分保障当事人的诉讼权利，法律明确缺席审判的管辖级别，由中级人民法院组成合议庭进行审理，并要求法院要将传票和起诉书副本送达境外被告人，保证被告人的知情权。

建立刑事缺席审判制度，对推动司法机关积极履职、丰富惩治犯罪的手段、促进反腐败国际追逃工作来说，都有着积极的意义。对外逃犯罪分子及时作出法律上的否定评价，可以彰显法治权威，维护国家和社会公共利益。

2018年3月，十三届全国人大一次会议表决通过了宪法修正案和监察法，标志着国家监察体制改革步入了新的发展阶段。为了确保这一重大改革在法治轨道上有效运行，新修改的刑诉法将检察机关侦查权“一删一留”，实现司法程序与监察程序的无缝对接。

“一删”是指对人民检察院的侦查职权作出相应调整，包括删去人民检察院对贪污贿赂等案件行使侦查权的规定、完善“侦查”定义的表述等。“一留”是指保留人民检察院在诉讼活动法律监督中发现司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪的侦查权的规定。并对人民检察院审查起诉监察机关移送的案件、留置措施与刑事强制措施之间的衔接机制作出规定。对于监察机关移送起诉的已采取留置措施的案件，人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留，留置措施自动解除。人民检察院决定采取强制措施的期间不计入审查起诉期限。

“一删一留”既留出了监察机关职务犯罪侦查权的空间，也确保了检察机关诉讼活动法律监督中的侦查权，赋予了“侦查”以全新定义，并及时弥补了因监察法的实施而导致的监察委与检察院两个办案机关的衔接真空。

除此之外，这次修改还有一大亮点，就是将刑事案件速裁程序、认罪认罚从宽制度两项试点在实践中可复制、可推广的行之有效的做法上升为法律。两项制度的设立，充分体现了传统文化的仁爱理念和现代司法的宽容精神，有利于提高司法效率、修复社会关系。

新修改的刑诉法在第一编第一章就明确了刑事案件认罪认罚可以依法从宽处理的原则，并对相关程序进行规定。包括侦查机关告知诉讼权利和将认罪情况记录在案；人民检察院在审查起诉阶段就案件处理听取意见，犯罪嫌疑人认罪认罚的，签署认罪认罚具结书；人民法院审查认罪认罚自愿性和具结书真实性合法性等。法律还增加规定，犯罪嫌疑人认罪认罚，有重大立功或者案件涉及国家重大利益的，经最高人民检察院核准，可以不起诉或者撤销案件。关于刑事速裁程序，法律规定，基层人民法院管辖的可能判处三年有期徒刑以下刑罚的案件，案件事实清楚，证据确实、充分，被告人认罪认罚并同意适用速裁程序的，可以适用速裁程序，由审判员一人独任审判。法律还对不宜适用速裁的程序转化等，以及六种不适用速裁程序的情形作出规定，特别是“被告人是未成年人的”，规定不适用速裁程序。

可以说，刑事诉讼法的修改，是我国刑事司法领域的又一次重大变革，符合司法实践需求，深得民心，对进一步完善中国特色刑事诉讼制度、深化司法体制改革、推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重要意义。★

基本医疗卫生与健康促进法草案：强化基层、扎牢网底

文／本刊记者　王　岭

为了全面贯彻落实党的十九大和十八届三中、四中、五中全会精神，特别是十九大关于“实施健康中国战略”的各项新要求，全面贯彻落实习近平总书记在全国卫生与健康大会上的重要讲话精神和《“健康中国2030”规划纲要》等党中央、国务院文件精神，2018年10月22日，十三届全国人大常委会第六次会议对基本医疗卫生与健康促进法草案进行了第二次审议。

2017年12月22日，十二届全国人大常委会第三十一次会议首次审议基本医疗卫生与健康促进法草案。会后，根据各方面提出的意见和建议，原全国人大法律委员会将原来一审稿的10章102条修改为包括总则、基本医疗卫生服务、医疗卫生人员、药品供应保障、资金保障、健康促进、监督管理、法律责任、附则在内的9个章节共111条。

基层的基本医疗卫生服务能力建设是目前社会各界广泛关注的热点、焦点和难点问题。

相比草案一审稿，二审稿进一步推进医疗资源下沉，加强基层医疗卫生服务能力建设，强化基层、扎牢网底。一是在总则中明确国家采取多种措施，优先支持基层医疗卫生机构发展，提高基层服务能力。二是增加规定，国家加强以县级医院为中心，乡镇卫生院、村卫生室为基础的农村医疗卫生服务网络和以社区卫生服务中心为主体的城市社区卫生服务网络的建设。三是增加规定，执业医师晋升为副高级技术职称的，应当有累计一年以上在县级以下医疗卫生机构提供医疗卫生服务的经历。

同时，为了进一步衔接医改中的分级诊疗制度，草案二审稿明确规定：“国家推进基本医疗服务实行分级诊疗制度，非急诊患者首先到基层医疗卫生机构就诊，实行首诊负责制和转诊审核责任制，逐步建立基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的机制，并与基本医疗保险制度相衔接。”★

药品管理法修改：治乱须用重典

文／本刊记者　张宝山

药品安全责任重于泰山。《中华人民共和国药品管理法》作为药事基本法，对保障人民群众健康和生命安全发挥着重要作用。1984年制定的药品管理法，在2018年迎来了它的第四次修改。

2018年10月22日，药品管理法修正草案提请十三届全国人大常委会第六次会议审议。草案围绕实施药品上市许可持有人制度和推进审批制度改革等进行修改，坚持重典治乱，强化全过程监管，同时改革完善药品审评审批制度，鼓励药品创新，加强事中事后监管。

针对违法成本低、处罚力度弱的现实问题，草案加大对违法行为处罚力度，处罚到人。草案规定，对未经许可生产经营药品的，罚款的幅度从货值金额的二倍至五倍提高到五倍至三十倍；有生产销售假劣药、违反质量管理规范等行为的，对单位的法定代表人或者主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以没收收入、罚款、十年直至终身禁业的处罚；对隐瞒、谎报、缓报药品安全事故的地方政府负责人和监管人员，情节严重的给予降级、撤职或者开除处分。

草案完善了药品全过程监管制度，强化对疫苗等特殊药品的监管。草案规定，除药品监管部门规定的情形外，疫苗等特殊药品不得委托生产。草案提出全面实施药品上市许可持有人制度，明确上市许可持有人对药品的安全、有效负责，对药品的研制、生产、经营、使用全过程依法承担责任。草案对“救命药”等短缺药品、低价有效药品供应保障机制，也作出规定，分类精准施策。

在审议中，常委会组成人员表示，草案坚持问题导向，回应社会关切，很必要、很及时。应当进一步完善监管体制，加大对违法行为的处罚力度。★

生命有多重要，疫苗就有多重要

文／本刊记者　李小健

疫苗是国家战略性、公益性产品，直接关系人民群众生命健康，关系公共卫生安全和国家安全。疫苗安全不安全、质量好不好，人民群众十分关心。

党中央、国务院高度重视人民群众用药安全，要求用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责加强疫苗监管。

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审议，这是我国首次就疫苗管理立法。对疫苗管理进行单独立法，意义重大，充分体现了党和国家对疫苗问题的高度重视，及时回应了广大人民群众的重大关切。

提请审议的疫苗管理法草案认真贯彻“四个最严”要求，坚持把人民群众的身体健康放在首位，坚决守住安全底线，围绕疫苗管理中存在的突出问题，研究借鉴国际经验，充分吸纳各方面意见，进一步加强疫苗风险管理、全程控制、科学监管和社会共治，对疫苗研制与上市许可、生产与批签发、流通、预防接种、异常反应监测与补偿、保障措施、监督管理、法律责任等方面作出具体规定。

法律草案将分散于多部法律法规中的关于疫苗管理的规定进行统筹整合，强化制度措施，体现了对疫苗实施全过程、全链条严格监管的理念，为增强疫苗管理工作的针对性、实效性和可操作性提供了有力的法律支撑。

疫苗管理立法也引起社会各方面高度关注和积极评价。网络媒体评论称，生命有多重要，疫苗就有多重要。全国人大常委会对疫苗管理单独立法，实属众望所归，彰显了呵护和尊重生命的法治努力。疫苗安全是“产”出来的，也是“管”出来的，须对疫苗生产实行严于一般药品生产的准入制度。因为监管越严，疫苗安全越有保障。网友们对人大立法寄予厚望，“疫苗安全关乎千千万万孩子的生命安全，亦关乎祖国的未来！”“疫苗的质量很重要！希望国家把好关，立好法！”★

人民陪审员法：扩大司法领域的人民民主

文／本刊记者　赵祯祺

2018年4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议表决通过了人民陪审员法。今后，人民陪审员将在法庭上发挥更大作用。

人民陪审员的选任要具有广泛性和代表性。为了让更多的普通老百姓有可能被选任为人民陪审员，此次立法对人民陪审员的选任条件作出了“一升一降”的规定，即担任人民陪审员的年龄从23周岁提高到28周岁，学历要求从原来的大专以上文化程度降低到一般具有高中以上文化程度。并且选任方式也充分体现了人民陪审员的广泛性，法律规定人民陪审员从辖区常住居民中随机抽选，且因审判需要，推荐产生的人民陪审员，不得超过总数的五分之一。

人民陪审员制度是人民群众参与司法的一种直接形式。为解决人民陪审员制度实施中存在的“陪而不审、审而不议”等问题，人民陪审员法明确规定，人民陪审员依法参加人民法院的审判活动，除法律另有规定外，同法官有同等权利。“人民陪审员参加三人合议庭审判案件，对事实认定、法律适用，独立发表意见，行使表决权。人民陪审员参加七人合议庭审判案件，对事实认定，独立发表意见，并与法官共同表决；对法律适用，可以发表意见，但不参加表决。”

七人合议庭是人民陪审员制度改革的一个创新，区分了事实审和法律审。对一些社会影响重大的案件，由法官三人、人民陪审员四人组成合议庭审理更为慎重，更能发挥人民陪审员社会阅历比较丰富、对民情民意比较了解的优势，还能带来社会上朴素的价值观、正义观。

此外，死刑适用事关重大，是否将死刑案件纳入人民陪审员参审范围，成为草案初次审议时委员们争议的焦点。考虑到人民陪审员参审此类案件，更利于实现法律效果、社会效果的统一，人民陪审员法最终吸收各方意见和建议，将死刑等社会影响重大的刑事案件，也纳入人民陪审员参审范围。

作为我国历史上第一部关于人民陪审员制度的专门法律，人民陪审员法的颁布实施，将进一步扩大司法领域的人民民主，切实保障人民群众对审判工作的知情权、参与权、监督权，实现司法专业化判断与群众对公正认知的有机统一，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。★

“两官法”首次大修：适应司法工作新变化

文／本刊记者　赵祯祺

修订法官法、检察官法，是贯彻落实党中央重大决策部署，巩固深化司法体制改革成果的必然要求，是推进法官、检察官队伍正规化专业化职业化建设的客观需要，是完善中国特色社会主义法律体系的重要内容。

法官法、检察官法修订草案充分吸收了司法体制改革成果，总体框架和体例发生了重大变化，涉及任职条件、遴选、回避、考评、奖惩、职务序列管理、履职保障制度等多个方面内容，是两部法律自制定以来的首次大修。

为体现法官、检察官队伍的正规化专业化职业化，修订草案分别提高了相关的任职条件。例如，法官、检察官需要具备全日制法学类本科以上学历，原则上不再放宽学历条件，同时必须从事法律工作满五年。修订草案二审稿吸收委员建议，对获得法律、法学硕士学位，或者法学博士学位的，从事法律工作的年限可以分别放宽至四年、三年。

为体现法官、检察官单独职务与行政职级脱钩的性质和特点，修订草案明确规定法官、检察官实行单独职务序列管理。按照《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》要求，法官、检察官的等级分为十二级。等级的确定，以法官、检察官德才表现、业务水平、工作实绩和工作年限等为依据。

此外，为建立健全司法人员依法履行法定职责保护机制，修订草案分别对法官、检察官的职业保障进行了专章规定，包括在法院、检察院分别设立法官、检察官权益保障委员会；法官、检察官非因法定情形，不被调离审判、检察业务岗位；增加保障法官、检察官依法行使审判权、检察权的规定；增加对法官、检察官及其近亲属人身安全保障的规定等。修订草案二审稿进一步细化规定，对法官、检察官及其近亲属实施报复陷害、侮辱诽谤、暴力侵害等违法犯罪行为的，依法从严惩治。★

立法助推税收法定进程

文／本刊记者　于　浩

在2018年度最后一次全国人大常委会会议上，车辆购置税法、耕地占用税法获表决通过，资源税法草案首次进入审议议程，回应了党的十八届三中全会关于深化财税体制改革的部署，展现了我国健全现代税制体系、加强税收法制建设的又一阶段性成果。

车辆购置税法规定，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。

耕地占用税法规定，在我国境内占用耕地建设建筑物、构筑物或者从事非农业建设的单位和个人，为耕地占用税的纳税人，应当依照本法规定缴纳耕地占用税。占用耕地建设农田水利设施的，不缴纳耕地占用税。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。铁路线路、公路线路、飞机场跑道、停机坪、港口、航道、水利工程占用耕地，减按每平方米2元的税额征收耕地占用税。

资源税法草案是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，将资源税暂行条例上升为法律。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。

这三部税法，无论是已经审议通过，还是尚处在制定完善中，都体现出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，以良法促善治，加快国家现代财税法制化进程的力度和决心。★

国际刑事司法协助法落地：加强国际刑事司法合作

文／见习记者　孙梦爽

2018年10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议表决通过了《中华人民共和国国际刑事司法协助法》。历经十余载的研究起草、调研论证、征求意见、常委会审议等工作，国际刑事司法协助法终于落地。反腐败国际追逃追赃的法律网越织越密，我国在国际追逃追赃合作中的法律难题终于有望破解。

国际刑事司法协助是我国和外国在刑事案件调查、侦查、起诉、审判和执行等活动中相互提供的协助。以往，刑事司法协助只在刑事诉讼法第十七条有原则性规定，具体合作内容、要件以及执行程序未予明确。国际刑事司法协助法将刑事司法协助和移管被判刑人两部分内容集合成法推出，是完善我国刑事法律体系的需要，是加强国际合作、打击严重有组织犯罪包括腐败犯罪的需要。

有效惩治跨国犯罪离不开国家间的紧密合作，需要有效履行相关国际条约义务。我国已经批准和加入了包括《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》等多项含有刑事司法协助内容的国际公约，据此中国可与世界上180多个国家和国际组织开展包括刑事司法协助在内的合作。“所有这些批准加入和缔结的国际公约，都需要有国内法来使条约中规定的国际法义务落地，这就是这部法律的意义。”司法部国际合作局副局长张晓鸣指出。

值得注意的是，国际刑事司法协助法将国家监察委员会确定为开展国际刑事司法协助的主管机关之一，赋予了监察机关在腐败犯罪案件调查等活动中与外国有关部门和机构开展反腐败国际合作和刑事司法协助的职责，明确了监察机关和国内有关机关在刑事司法协助中的职责分工。★

“两院”组织法首次大修：巩固司法体制改革成果，提高司法公信力

文／见习记者　孙梦爽

2018年10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议表决通过了新修订的人民法院组织法和人民检察院组织法。修改后的“两院”组织法于2019年1月1日起施行。

历经三次审议，实施38年的“两院”组织法终于完成大修。人民法院组织法由3章40条扩展到6章59条，人民检察院组织法由3章28条扩展到6章53条，两部法律从体例结构到内容修改幅度都非常大，为进一步推进司法改革工作奠定了坚实基础。

修改后的“两院”组织法吸纳了司法体制改革中经过检验、能够解决问题的方案，对于行之有效、经过历史考验的基本制度和规定加以保留。同时，对于不适宜在法律中规定的，寻求与相关立法的协调性解决，对于尚未形成成熟经验的问题没有硬作规定，体现了难能可贵的问题意识与慎重态度。“两院”组织法是我国司法制度的支柱性法律，本次修改不仅确认和巩固了多年来的司法改革成果，尤其是党的十八大以来的司法体制改革成果，更为下一步深化司法改革提供了法律支撑、制度保障。

此次修法可谓亮点纷呈。比如，修改后的“两院”组织法将司法责任原则这一司法体制改革的基石写入总则，对提高司法质量、效率和公信力具有重要意义；对于法院、检察院的机构设置，增加海事法院、知识产权法院、金融法院等专门人民法院，建立了符合司法机关特点和司法运行规律的内设机构体系；新增“行使职权的保障”专章，旨在保障审判权、检察权依法独立公正行使。同时紧跟时代步伐，纳入了信息化建设相关内容，明确了司法人员分类管理制度等。★

工作监督：开局之年精准发力

文／本刊记者　张宝山

习近平总书记指出："人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。"

监督国家机关的工作，是宪法法律赋予国家权力机关的一项重要职权。人大常委会听取审议国家机关专项工作报告，是一种重要的法定监督形式。

2018年，是十三届全国人大常委会依法履职的开局之年。在这一年里，常委会认真履行监督职责，坚持正确监督、有效监督，选择关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，共听取审议国务院工作报告21个，最高人民法院工作报告2个，最高人民检察院工作报告1个，工作监督的步履坚实有力，工作监督的实效显著增强。

2018年4月25日，十三届全国人大常委会第二次会议举行第一次全体会议。会议听取了生态环境部部长李干杰受国务院委托作的关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。摄影／中新社记者　杜　洋

推动打好三大攻坚战

围绕打好三大攻坚战，推动党中央决策部署贯彻落实，2018年，全国人大常委会把听取审议有关污染防治的工作报告，以及围绕防范化解重大风险、精准脱贫进行专题调研，作为监督工作的重要任务。

环境问题是全社会关注的焦点，也是全面建成小康社会能否得到人民认可的一个关键。为推动解决突出环境问题，根据环境保护法的有关规定，2018年4月，常委会听取审议了国务院关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院及其有关部门为保护生态环境付出的巨大努力和取得的积极成效。同时指出，2017年有两项年度环保目标未完成，多年积累的生态环境问题仍然十分突出，生态环境保护仍滞后于经济社会发展，必须引起高度重视，继续下大气力解决好。

2018年6月，常委会听取审议了国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报告。常委会组成人员普遍认为，国务院高度重视2017年全国人大常委会开展执法检查时提出的意见和建议，深入研究，积极整改，取得明显成效。大家指出，治理固体废物污染是打好污染防治攻坚战的重要内容。要认真贯彻党中央决策部署，全面落实法律责任，健全污染防治长效机制。

根据监督法有关规定，常委会听取审议专项工作报告前还可以组织视察或专题调研。在防范化解重大风险攻坚战中，2018年，常委会围绕地方政府隐性债务情况进行了专题调研。在重点调研地方各级人大、政府贯彻实施预算法关于地方政府债务审查监督和管理规定的情况，以及一些地方政府存在违法违规变相举债的情况后，调研组提出化解累积的地方政府债务风险、规范地方政府举债融资、严格政府债务管理、加强人大对政府债务审查监督等意见和建议。

脱贫攻坚工作已进入攻坚阶段，任务非常艰巨，2018年，常委会围绕脱贫攻坚工作情况进行了专题调研。重点调研了加大对贫困地区财政投入，基层整合利用脱贫资金，金融精准扶贫情况，加强产业扶贫情况，解决致贫返贫突出问题，继续加强教育脱贫、医疗保险和医疗救助脱贫、异地搬迁脱贫、转移就

业脱贫等精准扶贫措施的落实情况，为推动脱贫攻坚工作取得新的更大成效，确保如期完成脱贫攻坚目标任务，提出了具有建设性的意见和建议。

促进经济高质量发展

围绕党中央关于经济工作的重大决策部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，全国人大常委会在2018年听取审议了国务院多个关于经济工作的报告，坚持推动经济向更高质量发展。

2018年8月，常委会听取审议了国务院关于2018年以来计划、预算执行情况的两个报告。常委会组成人员普遍认为，面对日益错综复杂的国内外形势和中美经贸摩擦等严峻挑战，国务院及其各部门、各方面要以落实党中央提出的稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期的“六个稳”为目标和重点，坚定发展信心，保持战略定力，确保完成全年经济社会发展任务。

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。为加快推进农业农村现代化，2018年4月，常委会听取审议了国务院关于构建现代农业体系深化农业供给侧结构性改革工作情况的报告。常委会组成人员指出，农业现代化仍是“四化同步”的短板，我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出。要以农业供给侧结构性改革为主线，围绕农村一二三产业融合发展，加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，实现由农业大国向农业强国转变。

实施重大科技专项，是党中央着眼长远发展、实现创新驱动作出的重大决策。2018年6月，常委会听取审议了国务院关于坚持创新驱动发展深入推进国家科技重大专项工作情况的报告。常委会组成人员强调，要把关键核心技术牢牢掌握在自己手中，加快推动重大专项成果应用和产业化，在前瞻性、战略性领域打好主动仗。要深入总结重大专项实施经验，促进科技体制改革创新。

2018年是实施“十三五”规划承上启下的关键一年。2018年12月，常委会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，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，要落实高质量发展要求，继续打好三大攻坚战，深化市场化改革，扩大高水平开放，加强保障和改善民生，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，事关民族生存发展和国家兴衰安危。2018年12月，常委会听取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。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。

要求国务院晒出国有资产“明白账”，并摸清国有资产“家底”，是2018年全国人大常委会首次开展的监督工作。2018年10月，常委会听取审议了国务院关于2017年度金融企业国有资产的专项报告，同时审议了2017年度国有资产管理情况的综合报告。常委会组成人员普遍认为，国务院的两个报告，交出了国有资产的“明白账”，要继续推进人大对国有资产监督的制度化、规范化，使国有资产更好服务发展、造福人民。

在加强预决算审查监督方面，2018年常委会还听取审议了中央决算报告、审计工作报告、审计查出问题整改情况的报告、财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告。围绕乡村振兴战略实施情况，2018年常委会进行了专题调研，对提升农业发展质量、推进乡村绿色发展，提出了意见和建议。

推动解决民生突出问题

贴近民生、突出重点，是全国人大常委会履行监督职责的宗旨。2018年，常委会选择关系群众切身利益、社会普遍关注的民生问题，听取审议了国务院的多个工作报告。

针对城乡义务教育资源供需矛盾依然突出，城镇义务教育学校“大班额”和乡村学校“空心化”并存的现象，2018年8月，常委会听取审议了国务院关于推动城乡义务教育一体化发展、提高农村义务教育水平工作情况的报告。常委会组成人员强调，各级政府要高度重视城乡义务教育存在的差距，合理规划城乡义务教育布局，加大对乡村义务教育的扶持力度，提高乡村教师待遇保障，着力解决教育的“乡村弱”和“城镇挤”问题，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。

我国是侨务资源大国，6000多万名华人华侨分布在世界近200个国家和地区。为了依法维护华侨权益，2018年4月，常委会听取审议了国务院关于华侨权益保护工作情况的报告。常委会组成人员强调，实现中华民族伟大复兴，需要海内外中华儿女共同努力。要紧紧围绕党和国家工作大局，推动侨务工作改革创新，加强涉侨法治建设，做好各项为侨服务工作，最大限度凝聚侨心侨力，紧密团结广大海外侨胞和归侨侨眷同圆共享中国梦。

为了扩大生育保险覆盖面，增强基金共济能力，国务院于2017年组织12个城市开展生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点。2018年12月，常委会听取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。常委会组成人员认为，两项保险合并实施有利于提高行政效率，降低管理运行成本，增强生育保障功能，确保参保人生育待遇，试点取得积极成效，具备全面推开条件。

农村土地改革问题关乎农民的切身利益，也是公众关注的一大焦点。2018年12月，常委会听取审议了国务院关于全国农村承包土地的经营权和农

2018年8月28日，十三届全国人大常委会第五次会议举行第二次全体会议。受国务院委托，教育部部长陈宝生作关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告。摄影／中国人大网　李　杰

民住房财产权抵押贷款试点情况的总结报告，听取审议了国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告，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。常委会组成人员指出，任何时候都要守住耕地红线，依法严格保护好耕地，要进一步加强合法权益的保护，要加强对妇女等合法土地权利的法律保护，突出家庭成员享有平等土地权利。

建立综合与分类相结合的个人所得税制是我国的重大税制改革，也是一项重要的减税措施，实施专项附加扣除政策是个人所得税改革的最大亮点，对更好保障和改善民生具有重要意义。2018年12月，常委会听取了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。

发展民族教育，关系到教育公平的实现和民族地区的发展，更关系到民族团结和社会稳定。2018年，常委会围绕促进民族教育发展工作情况进行了专题调研。在推动民族地区改善办学条件、提高教育教学质量、加强民族教育保障等方面，提出了意见和建议。

加强对司法工作的监督

推动审判机关、检察机关公正司法，提高司法公信力，是人大监督的一项重要内容。2018年，全国人大常委会围绕深入推进司法体制改革，听取审议了最高人民法院、最高人民检察院的有关工作报告。

人民陪审员制度，是人民群众了解司法、参与司法、监督司法的直接形式。为了更好发挥制度优势，推进人民陪审员制度改革，2015年起人民陪审员制度改革试点在全国50个法院推开，为期3年的改革试点于2018年到期。2018年4月，常委会听取审议了最高人民法院关于人民陪审员制度改革试点情况的报告，审议通过人民陪审员法，将试点工作中行之有效、可复制推广的改革举措上升为法律规范，更好保障人民群众参加审判活动，促进司法公正，提升司法公信。

在审议中，常委会组成人员表示，试点法院逐渐从原来的注重陪审案件“数量”“陪审率”向关注陪审案件“质量”转变，“驻庭陪审”“陪而不审”“审而不议”等问题得到较好解决，通过完善参审机制，人民陪审员参审质效得到提升，改革试点取得了良好法律效果和社会效果，试点工作中的改革举措应上升为法律规范。人民陪审员法施行后，应尽快制定人民陪审员参加审判活动的具体细则。

打赢“基本解决执行难”硬仗，是人民法院和人民检察院工作的重点，也是人大监督关注的热点。2018年10月，常委会听取审议最高人民法院关于解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告，并结合审议这两个报告进行了专题询问。这是自2010年全国人大常委会开展专题询问以来，首次对“两高”工作开展专题询问，是加强人大对司法工作监督的积极探索。

在审议和询问中，常委会组成人员提出，人民法院要发挥制度优势，形成解决“执行难”的强大合力，加快社会信用体系建设，深入破解“执行不能”难题，提高执行工作信息化水平，健全解决“执行难”问题的长效运行机制，加强人民法院执行队伍建设，完善民事执行制度，健全执行监督工作机制；人民检察院要忠实履行法律监督职责，切实加大民事检察工作力度，加大对虚假诉讼行为惩治力度，更好发挥检察机关推动解决“执行难”问题的作用，加强民事检察机构建设，提高民事检察队伍办案能力，完善民事检察相关制度，加大民事检察工作宣传力度。

全民普法和守法是依法治国的长期基础性工作。2018年，常委会围绕“七五”普法决议执行情况进行了专题调研。在国家机关建立重大决策审查机制、实行法律顾问制度、工作人员带头学法守法要求落实等方面，提出了意见和建议。推动中国特色公务员制度改革完善，有利于建设高素质专业化公务员队伍。2018年8月，常委会审议了关于在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用公务员法有关规定情况的中期报告，为公务员法的修订积累了经验。★

经济监督：“常规动作”与“特色动作”双管齐下

文／本刊记者　李小健

过去的2018年，面对国内外复杂多变的形势和挑战，中国经济保持战略定力，负压前行，走过了极不平凡的一年。

这一年，十三届全国人大常委会在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，坚持稳中求进工作总基调和新发展理念，正视挑战，迎难而上，依法实行正确监督、有效监督，确保党中央关于经济工作的重大决策部署落地见效、开花结果，积极为中国经济高质量发展贡献人大力量。

这一年，人大经济监督工作多姿多彩，亮点纷呈：既有法定的“常规动作”，如听取和审议计划报告、预算报告、“十三五”中期评估报告等，也有年度标志的“特色动作”，如首次审议“国资”报告、推进预算审查监督重点拓展改革等。在履职第一年，十三届全国人大常委会开展的这些扎实有效的经济监督工作，必将在时代长河中留下明光烁亮的一笔。

听取和审议四项报告：确保中国经济在风浪中平稳前行

对国家财政经济运行情况展开监督，是人大的法定职责，也是人大工作的重要内容。

实际工作中，每年6月举行的全国人大常委会会议都会听取和审议上一年度中央决算的报告、上一年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告；每年8月举行的常委会会议，会听取和审议本年度以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告、本年度以来预算执行情况的报告。听取这四项报告，已成为全国人大常委会在全国人代会闭会期间依法监督财政经济运行的重要抓手和常规动作。

2018年6月21日，十三届全国人大常委会第三次会议审议了国务院关于2017年中央决算的报告、国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。两个月后的8月29日，十三届全国人大常委会第五次会议审议了国务院关于2018年以来预算执行情况的报告、国务院关于2018年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告。

审议中，全国人大常委会组成人员和列席会议人员对上述四项报告表示赞成，并有针对性地提出了意见和建议。

对于决算报告，大家指出要认真贯彻党的十九大关于加快建立现代财政制度的部署要求，继续深化财税体制改革，改进预算、决算工作，确保预算安排和政策更好地服务党和国家工作大局。对于审计报告，大家强调要深入贯彻习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的讲话精神，落实党中央对审计工作的要求，依法全面履行审计监督职责，认真做好审计查出问题的整改工作，加强对违纪违法行为的问责追责，完善各领域政策措施和制度规则。

对于预算报告，大家建议要认真做好下半年预算执行和财政管理工作，进一步优化支出结构，加快预算资金拨付和执行进度，抓紧落实减税降费各项措施，提高财政资金使用效率，积极稳妥防范和化解地方政府债务风险。对于计划报告，大家一方面认为，要清醒认识到我国发展的外部环境正在发生明显变化，一些不确定因素造成的负面影响和冲击不容低估，经济运行稳中有变，任务将更为艰巨；另一方面建议深化对经济社会发展形势的认识，把握好宏观调控的节奏和力度，努力扩大国内有效需求，着力振兴实体经济，防范化解金融风险，增强创新力、发展新动能，认真贯彻落实党中央对当前经济形势作出的部署，着力办好自己的事，确保完成全年经济社会发展任务。

中国经济是一艘巨轮，体量巨大。过去一年，人大经济监督紧紧扣住贯彻落实党中央重大决策部署，依法及时对经济运行进行“把脉会诊”，督促政府及其相关部门按照既定目标和实际情况改进工作，确保中国经济在风浪中平稳前行。

首审国资报告：管好用好人民共同财富

2018年，人大经济监督的一大亮点，是严格贯彻落实党中央决策部署，加强对国有资产管理情况的监督。

2018年10月，十三届全国人大常委会第六次会议审议了《国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告》和《国务院关于2017年度金融企业国有资产的专项报告》。

这是全国人大常委会首次审议国有资产报告，也是国务院首次向全国人大常委会报告国有资产“家底”，向全体人民交出一份涵盖各级各类国有资产的“明白账”。提请审议的综合报告全口

径、全覆盖地摸清了国有资产“家底”，报告了各类国有资产的基本情况、现行国有资产管理体制、主要管理工作和改革进展等。提请审议的专项报告全面摸清了我国境内外国有金融资产“家底”，既重点报告中央情况，也汇总反映了地方情况。分组审议时，全国人大常委会组成人员和列席会议人员对国务院国有资产管理工作给予积极评价，同时就进一步发展壮大国有经济、提升国有企业经济效益、深化国有资产管理体制改革、推进国有资产监管全覆盖、推进金融国有资本管理体制改革、提高国有金融资本防范风险能力、落实国有金融机构服务实体经济的主体责任、加快金融国有资本管理法治建设、改进国有资产管理情况报告工作等提出了许多具体意见和建议。

国有资产属于国家所有即全民所有，是全体人民共同的宝贵财富，必须管好用好。针对国有资产管理存在底数不清、管理不透明、资产人为流失、效益发挥不充分等突出问题，2017年12月底，中共中央印发《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》，明确进一步加强人大国有资产监督职能，从基础性制度设计方面提升国有资产管理水平和治理能力。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书非常重视和关心建立和实施国有资产管理情况报告制度，专门就做好贯彻实施有关工作提出明确要求。栗战书强调，建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，是以习近平同志为核心的党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署。各级人大及其常委会要认真贯彻落实这一制度，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，建立起多层次多角度、既相互分工又有机衔接的人大国有资产报告和监督机制，为加强国有资产管理和治理体系建设作出积极贡献，使国有资产更好发挥效益、造福人民。

为深入贯彻落实这项制度，2018年5月7日至8日，全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部在河北石家庄召开建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会，交流经验，部署工作，全面推进建立和实施国有资产管理情况报告制度。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨在座谈会上指出，要深刻认识建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，是以习近平同志为核心的党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署，是党和国家关于国有资产管理和治理的基础性制度安排，符合宪法法律规定，符合人民期待。要坚决贯彻落实党中央决策部署，就必须坚持党的领导，确保国有资产管理情况报告工作始终在党的领导下进行；坚持依法报告、依法监督，严格依照法定权限，遵循法定程序，实现报告工作规范化程序化；坚持问题导向，着力解决国有资产底数不够清楚、管理不够公开透明、人大监督职能发挥不够等问题；坚持稳步推进，实现全口径、全覆盖，不断提高监督实效。

目前，在全国人大常委会的推动和示范下，地方各级政府都积极行动起来，纷纷向本级人大常委会报告国有资产管理情况，推动党中央重大决策部署在基层一线和实际工作中开花结果。

阳光是最好的防腐剂。专家表示，向各级人大和全国人民报告国有资产的“明白账”，不仅有利于进一步加强人大对国有资产监督职能，提高国有资产管理透明度和公信力，推进国有资产管理和治理体系现代化建设，更宣示新时代中国坚定深化国企国资改革、管好用好国有资本、更好服务国家发展的决心。

预算审查监督重点拓展改革：增强人大监督的广度和深度

审查批准预算、决算和监督预算执行是宪法和预算法、监督法等法律赋予全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会的重要职权。人大依法开展预算审查监督，对规范预算行为、促进依法行政、推动经济社会发展，发挥了重要作用。

同时也要看到，过去，政府预算审核管理和人大预算审查监督的重点主要是赤字规模和预算收支平衡状况，对支出预算和政策关注不够，对财政资金使用绩效和政策实施效果关注不够，不利于发挥政策对编制支出预算的指导和约束作用，不利于提高人大预算审查监督的针对性和有效性。

就此，2018年3月，中共中央办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(简称指导意见)。

对于指导意见的印发，栗战书委员长指出，这是以习近平同志为核心的党中央加强人大预算审查监督职能的重要决策部署，是新时代更好发挥财政资金作用，确保推进高质量发展和解决经济社会发展主要矛盾，对各级人大及其常委会监督工作提出的新要求。他强调，各级人大及其常委会要坚持围绕、服务党和国家工作大局开展预算审查监督工作；要准确把握人大监督的政治定位、法律定位，依照宪法、预算法、监督法正确有效开展预算审查监督；要突出监督重点，加强对支出预算和政策的审查监督，使支出预算和政策更好体现和落实党中央决策部署。

为扎实推进这项改革工作，2018年10月16日至17日，全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部联合在山东济南召开人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作座谈会。王晨副委员长在座谈会上指出，这是以习近平同志为核心的党中央推动建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的重要举措。要全面把握人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革的总体要求、主要内容和程序方法，坚持依法审查监督，坚持问题导向，实现对支出预算和政策实施全口径审查、全过程监管，提高财政资金使用绩效和政策实施效果；要加强组织领

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《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。摄影／本刊记者　马增科

导，探索推广有效做法经验，提高人大预算审查监督针对性和有效性，促进我国经济社会持续健康稳定发展。

如今，各级人大及其常委会按照党中央精神和座谈会确定的工作安排，有条不紊地推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作顺利开展，持续增强人大财政预算监督的广度和深度。

“十三五”中期评估：推动高质量完成目标任务

自2016年3月全国人代会批准“十三五”规划纲要以来，规划纲要实施时间已经过半，总体进展情况怎样？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《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。

中期评估报告指出，“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，主要目标符合预期进度。

其中，“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。但也有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。

中期评估报告还指出，全面完成“十三五”规划纲要目标任务面临诸多挑战，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。

审议中，全国人大常委会组成人员和列席会议人员高度评价“十三五”规划纲要实施两年多来各方面取得的显著成绩，并就全面、高质量完成“十三五”规划纲要目标任务提出许多务实中肯的意见和建议，包括坚定不移推进改革开放、全力以赴打赢三大攻坚战、切实加强科技创新、大力振兴实体经济、着力补齐民生短板、逐步缩小区域发展差距、加快实施乡村振兴战略、全力保障粮食安全等等。

杨成熙委员说：“规划的意义在于执行，规划的生命在于落实。这次实施中期评估意义很重大，抓得很及时。”王砚蒙委员说，要以此次中期评估为契机，突出全面对标党的十九大精神、打好三大攻坚战、落实“六稳”要求，强力推进“十三五”规划纲要实施；要加强对主要指标的监测分析，特别是滞后指标的动态分析；要综合研判，提出有针对性的对策举措；要统计梳理各省（区、市）“十三五”规划纲要中期实施情况，通过分析梳理共同点、差异点，找出助推全国“十三五”规划纲要顺利实施的

立足点、发力点。

在“十三五”规划纲要实施中期，人大以监督方式进行客观评估和深度检视，有利于各级政府及其部门及时发现问题、直面问题，从而推动解决问题。这无疑是在五年规划纲要实施的紧要关头，再次凝聚各方力量，再次发出动员令，推进“十三五”规划圆满收官，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。

授权提前下达地方债限额：更好发挥积极的财政政策作用

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授权国务院提前下达部分新增地方政府债务限额的决定。

根据决定，在2019年3月全国人民代表大会批准当年地方政府债务限额之前，授权国务院提前下达2019年地方政府新增一般债务限额5800亿元、新增专项债务限额8100亿元，合计13900亿元。

决定还授权国务院在2019年以后年度，在当年新增地方政府债务限额的60%以内，提前下达下一年度新增地方政府债务限额（包括一般债务限额和专项债务限额）。授权期限为2019年1月1日至2022年12月31日。

决定指出，为了进一步规范和完善地方政府债务管理制度，防范和化解地方政府债务风险，国务院每年提前下达的部分新增地方政府债务限额，应当按照党中央决策部署，并根据经济形势和宏观调控的需要来确定。提前下达情况应当报全国人大常委会备案。

为何要作出授权决定？按照预算法有关规定，全国人民代表大会或其常务委员会批准全国的地方政府债务限额，国务院批准分地区的地方政府债务限额。在实际操作中，财政部每年3月在全国人民代表大会批准预算后，将国务院批准的分地区地方政府债务限额下达各地，各地依法调整预算报同级人大常委会批准后，发行地方政府债券。近年来，各地多数在5月左右调整预算，导致地方政府债券发行使用进度偏慢，出现上半年无债可用、下半年集中发债的情况，这不仅影响债券资金使用效率，也影响了预算执行进度。

因此，全国人大常委会根据实际情况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，是必要的、可行的。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。

经济领域专家认为，在当前经济运行下行压力加大的情况下，全国人大常委会作出授权决定，有利于地方政府提前做好资金筹集和项目落实安排，及早发挥政府债券资金对稳投资、扩内需、补短板的重要作用，更好发挥积极的财政政策作用，进而保持经济持续健康发展。

优化财政医疗资金分配：全方位全周期保障人民群众健康

随着我国法律制度越来越完善，人大依法监督进入了更深入、更全面的时代。全国人大及其常委会不仅加强对经济工作的过程监督、跟踪监督，还注重对特定领域资金分配、使用、管理情况的精准监督。

人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。党的十八大以来，各级财政部门按照党中央、国务院决策部署和全国人大有关要求，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。

那么，国家财政医疗资金投入规模如何？效果怎么样？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，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。

根据报告数据，2013—2017年，全国财政医疗卫生累计支出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，2017年全国财政医疗卫生支出14451亿元，占全国财政支出的比重达到7.1%。2018年全国财政预算安排医疗卫生支出15291亿元，占全国财政支出的比重达到7.3%。

2018年12月27日上午，十三届全国人大常委会第七次会议分组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。12月28日上午，十三届全国人大常委会第七次会议举行联组会议，结合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。王晨副委员长主持联组会议，国务院副总理孙春兰带领国务院有关部门负责同志到会应询。

在分组审议和专题询问中，常委会组成人员和列席会议人员提出，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。

对特定领域财政资金使用情况进行精准监督，表明人大经济监督越来越务实、越来越深入，不仅增强了资金使用透明度，还有效提升了监督效能，让财政资金更好地用在刀刃上、用在最急需的地方。

2018年悄然远去，2019年迎面而来。2019年是中华人民共和国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。在如此举足轻重的时间节点，我们期待人大监督在习近平新时代中国特色社会主义经济思想的统领下，一如既往地彰显“铁腕气质”和“刚性本色”，在新时代落实新发展理念、推动经济高质量发展中再立新功，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。★

执法检查：充分发挥“法律巡视”的监督利剑作用

文／本刊记者　于　浩

2018年，十三届全国人大常委会对6部法律的实施情况进行执法检查，分别是统计法、传染病防治法、大气污染防治法、防震减灾法、农产品质量安全法和海洋环境保护法。6部法律中，既有自1998年3月施行以来从未开展过执法检查的防震减灾法，也有2014年已开展过执法检查、修订后施行仅两年多再次进行执法检查的大气污染防治法。

一年来，十三届全国人大常委会在执法检查中，直面问题、动真碰硬，充分发挥“法律巡视”的监督利剑作用，推动人大监督步入提质增效新阶段，交出了一份让人民满意的新时代答卷。

挤干统计数据中的水分

统计数据被称为经济运行的“晴雨表”，科学决策的“参谋部”，数字书写的“历史书”，社会公众的“信息窗”，这足见统计工作的重要性。

“经济数据造假，不仅影响我们对经济形势的判断和决策，而且严重败坏党的思想路线和求真务实的工作作风，败坏党在人民群众中的形象。”习近平总书记在参加十二届全国人大五次会议辽宁代表团审议时要求，全国范围内都要杜绝数据造假现象。要把数字誊清见底，排除水分，挤干水分。

全国人大常委会高度重视统计法及其实施工作，2018年对统计法实施情况进行了执法检查。这是十三届全国人大常委会组织开展的第一项执法检查，也是2009年统计法修订后第一次开展的统计法执法检查。

2018年6月20日，在十三届全国人大常委会第三次会议上，全国人大常委会副委员长王东明作了统计法执法检查报告。这个报告披露了天津滨海新区临港经济区、内蒙古开鲁县、辽宁西丰县、山东高密市、宁夏灵武市存在的问题。

多年来，地方GDP“增速高于全国、总量大于全国”的统计乱象一直受到公众质疑。出现这种数据“掐架”现象有重复统计、数出多门和基础资料不全等原因，但深层次的原因是“数据出官，官出数据”的扭曲政绩观在推波助澜。

“统计数据失真是统计法执行中最严重的问题。这次执法检查中，虽然针对辽宁、内蒙古、天津滨海新区三个地方统计数据挤压水分，但实际上水分是普遍存在的。”全国人大常委会委员尹中卿指出，造成漏报、瞒报、虚报、误报、重报、迟报，既有客观原因，但更多的还是由主观因素造成的，建议加强统计执法力度，严格查处违反统计法的行为和责任人员，维护统计法的严肃性，保证统计数据准确、可靠、可信。

执法检查报告提出，部门和地方要严格执行党中央关于统计工作的决策部署，加大对统计违法案件查处力度，严格依法依纪追究统计造假、弄虚作假责任人的党纪政纪责任，落实统计造假、弄虚作假“一票否决制”，公开曝光典型违法案例。

打赢蓝天保卫战

在对大气污染防治法的执法检查中，十三届全国人大常委会委员长栗战书担任执法检查组组长，主持召开执法检查组全体会议，率队赴基层一线检查，召开五级人大代表座谈会，听取各分小组执法检查情况汇报，向常委会会议作执法检查报告，参加分组审议，主持专题询问。

执法检查报告为了更好地说明法律实施中存在的主要问题，根据检查情况举出了大量事例，实事求是，直接点名曝光，再次凸显出执法检查的底色和权威。

“从5月上旬到6月中旬，仅一个多月的时间，四个检查组就深入26个地市，召开29次座谈会，还实地查看了107个单位和项目，现场抽查12个市38处，发现不同程度存在违反大气污染防治法的问题……”全国人大常委会委员周敏用一串数字对此次执法检查进行了概括。

全国人大常委会委员刘修文指出，执法检查全过程、各方面都以法律为依据为准绳，特别是对照二十多条法律条文，一条一条开展检查，提出问题。这在全国人大常委会执法检查报告中可能还是第一次。

全国人大常委会委员信春鹰直言，

执法检查报告非常翔实，对问题分析到位，对执行法律不到位的案例“点名道姓”，不含糊、不掩饰，对法律制度落实的要求明确、具体，有时间表、路线图，让我们感到人大常委会的执法检查沉甸甸、有担当、有力度、有力量。

全国人大常委会委员郑功成也有同感：“与以往报告相比，这次用大量的具体案例来支撑执法检查报告，有具体数据和大量现场照片，附件22页，比报告正文还多了2页，这是前所未有的。”

舆论普遍认为，大气污染防治法执法检查作为新一届全国人大常委会开局之年监督工作的重头戏，不仅对大气污染防治工作起到了积极的推动作用，同时也是一个执法检查的经典范本，可以从中感受到新时代人大监督所呈现出的新气象。

在十三届全国人大常委会第四次会议的闭幕会上，栗战书委员长对做好新时代人大监督工作发表重要讲话，对人大监督的定位和原则、指向和重点、形式和方法进行了全面阐述。

特别是对如何做好执法检查工作，栗战书委员长强调，人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。

栗战书委员长在主持召开全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第二次全体会议时指出，执法检查就是要真找准问题、真抓住问题、真解决问题，不能走过场，不能搞评功摆好那一套。要多用事实说话，客观真实反映情况和问题，典型违法事例要点名，敢于动真碰硬，督促有关方面认真纠正违法行为。要以法律为准绳，对照法律规定逐条梳理归纳查找出来的问题，体现人大执法检查特点。要提升政治站位，从思想认识、发展理念、责任担当、制度措施、工作作风等方面深挖原因和根源，把问题和原因讲清楚讲透彻。提出建议要重点突出、务实可行，既要推动改进工作、压实法律责任，又要完善制度机制，增强法治意识，发挥好执法检查的“法律巡视”监督利剑作用。

栗战书委员长的重要讲话，深刻阐明了执法检查的本质，准确把握了执法检查的规律，紧紧抓住了执法检查的核心，高度概括了执法检查的方式方法，对做好新时代人大监督工作，特别是做好执法检查工作，具有十分重要的指导作用。

始终把人民群众的身体健康放在首位

“始终把人民群众的身体健康放在首位。”传染病防治工作是重要的民生工程，事关人民群众的身体健康和生命安全，事关国民经济发展和社会稳定。对传染病防治法的实施情况进行检查，是继2013年十二届全国人大常委会听取和审议国务院传染病防治工作报告并进行专题询问后，在传染病防治领域的又一次监督，充分体现了本届全国人大常委会对传染病防治这一涉及人民群众身体健康和生命安全问题的高度重视。

2018年8月28日上午，十三届全国人大常委会第五次会议举行第二次全体会议。全国人大常委会副委员长王晨作执法检查组关于检查传染病防治法实施情况的报告。

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

除去报告中指出的7个问题外，常委会组成人员还在人民群众关心的热点问题上提出建议和意见，“基层防治存在基础设施落后、监测检测能力不强、经费保障不足、人才严重缺乏问题”“随着大规模人员流动和国际贸易往来增多，疾病跨境传播风险增高”“随着养殖业快速发展，国内动物病原分布日趋复杂，畜禽流通消费方式引发的风险持续升高，人畜共患传染病防控难度越来越大”“艾滋病感染越来越年轻化、群体化，但国人艾滋病预防教育严重缺乏”……

成绩不说跑不了，问题不说不得了。这次的执法检查触及矛盾、解决问题，一些基层群众表示，就像在炎热的夏日里给我们带来了一场及时雨。

防震减灾工作的重心在“防”

2018年是防震减灾法正式施行20周年。防震减灾工作事关人民群众生命财产安全，事关经济社会发展、社会和谐稳定大局。我国是世界上地震灾害最严重的国家之一，具有地震多、分布广、强度大、灾害重的特点。全国人大常委会对这次防震减灾法执法检查高度重视，此次执法检查也是对修改后的防震减灾法第一次进行执法检查。

“有些干部‘重救灾轻预防、重应急轻常态’的思想还依然存在。认为‘防灾做得好，不如救灾表现好’。由于‘防’的工作见效慢、周期长，常常被忽视或摆在次要位置。”2018年10月24日，全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海在十三届全国人大常委会第六次会议上作防震减灾法执法检查报告时说，防震减灾法贯彻实施取得了很大成绩，但有些规定还没有完全落实到位。

这份报告引起了许多常委会组成人员的共鸣。“防震减灾最重要的就是‘防’，对预防地震灾害工作不力的部门和责任人，应该通过适当的方式追究责任。”“现在社会上的演练，基本上还是组织一些人在一个场地做演练，群众并没有真正地参与。”

针对这次执法检查中发现的问题，报告建议：深入开展普法和科普宣传，

增强全社会防震减灾意识；加强防震减灾科学研究和新技术的开发运用；加大对城市老旧房屋、农村民居抗震设防工作的支持；加大地震监测设施和观测环境的保护力度；加强统筹协调，推进综合减灾能力建设；进一步完善防震减灾法律法规体系和体制机制建设；保持常备不懈，提升“防大震救大灾”的应急救援能力。

把好食品安全的第一道“关卡”

民以食为天，食以安为先。对农产品质量安全法进行执法检查，是十三届全国人大常委会开局之年的一个重要执法检查项目，也是该法自2006年颁布实施以来的首次执法检查。

2018年10月24日上午，十三届全国人大常委会第六次会议举行第二次全体会议。全国人大常委会副委员长吉炳轩作执法检查组关于检查农产品质量安全法实施情况的报告。

“我参加了对青海省的执法检查，对这次执法检查有比较深刻的感受。”全国人大代表吴云波说，副委员长带队在地方检查时，深入基层、深入群众、深入田间地头和车间作坊，摸实情、查实况，俯身听意见，还成立了小分队进行暗访，全面了解掌握了第一手资料。“除了常规检查外，还开展了随机暗访和问卷调查，了解人民群众对农产品质量安全状况的认识和评价，注意倾听人民群众的呼声和建议，充分体现了全国人大常委会紧扣人民群众普遍关切的热点问题开展监督的工作思路。同时，执法检查组还针对在基层检查时群众反映强烈的农业投入品管理问题，及时召开农业投入品管理使用座谈会，听取农业部门的意见、建议，探讨解决问题的办法，这样的方式也很新颖。”

吴云波认为，这次执法检查必将推动党中央战略决策部署的贯彻落实，有效推动农产品质量安全法的贯彻实施，进一步促进我国农牧业向更加安全、更有质量、更高效益转变，为确保广大人民群众“舌尖上的安全”作出人大贡献。

“全国人大常委会组织开展农产品质量安全法执法检查，充分发挥‘法律巡视’的利剑作用，对于保障农产品质量安全，维护人民群众健康，具有非常重要的意义。”全国人大常委会委员洛桑江村说，执法检查深入细致，同时注重发挥群众作用，深入了解群众对农产品质量安全的重大关切，既掌握了农产品质量安全法实施的工作成效，也发现了该法贯彻实施中的一些深层次问题。

“现在人们对吃的问题、喝的问题不放心，吃米要多淘，不是一遍两遍，而是三遍五遍甚至更多……吃瓜吃果要去皮……吃小比吃大好，长得太大的东西，用现代技术催起来的瓜果肉蛋吃着心里也不踏实……”在执法检查报告中，百姓所思所想的接地气话语接连出现，充分反映出全国人大常委会执法检查组工作的深入细致，及注重群众作用的发挥。

依法呵护那片有生命的海

“小时候妈妈对我讲，大海就是我故乡。海边出生，海里成长。大海啊大海，是我生活的地方……”这首歌曲唱出了中国人民对美丽海洋的无限热爱。时隔20年，全国人大常委会继1998年之后再次启动海洋环境保护法执法检查。

2018年9月至10月，由中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨，全国人大常委会副委员长沈跃跃、白玛赤林、丁仲礼担任组长，全国人大环资委主任委员高虎城任副组长的执法检查组，赴天津、辽宁、浙江、海南等8个省（市）进行了检查。

12月24日下午，十三届全国人大常委会第七次会议举行第三次全体会议。全国人大常委会副委员长沈跃跃作执法检查组关于检查海洋环境保护法实施情况的报告。报告揭示了七大问题：入海排污口设置与管理问题突出，陆源污染防治力度不够，海上污染防控措施执行不到位，海洋生态保护与修复工作相对滞后，海洋环境监督管理制度落实不到位，科技支撑有待加强，海洋生态环境保护法律法规不完善。

对于法律实施中存在的主要问题，执法检查报告点名批评一些地方政府和企业，并附上翔实的抽查现场照片，把企业违法排污的“证据”以图文并茂的形式，呈现给参加审议的常委会组成人员和列席人员。

“没有亲力亲为的检查，不可能有这么全面精彩的报告。可见全国人大常委会执法检查组下足了功夫。现在相关的省、市主要领导都十分重视。浙江省委书记批示，有目标、有要求、有计划，我们是紧锣密鼓地整改整治。这样下去，我国的海洋环境肯定会有实质性的提升，对此我们很有信心。”全国人大代表夏永祥说。

“这次海洋环境保护法执法检查深入、严肃，力度很大。为了能够找出问题，用了几种方法加大检查力度：专门安排暗查组；对地方党委、政府的汇报进行核对；把执法检查组驻地、电话公开，方便群众举报问题；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座谈；检查完成后给省（市）等反馈意见，指出问题。”全国人大常委会委员王洪尧说，“我们回来后没有多长时间，被检查的8个省（市）都写了纠正问题的方案报告。海洋环境保护任重道远，海洋环境保护法的执法检查也任重道远，我们应该用好执法检查，使法律力度更强、效果更好。”

2018年是全面贯彻落实党的十九大精神的第一年，也是十三届全国人大及其常委会依法履职的第一年。全国人大常委会在执法检查中，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大精神，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活的向往作出了人大贡献。★

“特事特办”，打赢蓝天保卫战

文／本刊记者　于　浩

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，是亿万中国人民的福祉所在。习近平总书记强调，要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域。坚决打赢蓝天保卫战是重中之重，要以空气质量明显改善为刚性要求，强化联防联控，基本消除重污染天气，还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。

环境就是民生，蓝天也是幸福。良好的生态环境既是广大人民群众的热切期盼，也是全面建成小康社会重要的衡量标准之一。打赢蓝天保卫战是打好污染防治攻坚战的重中之重。大气污染防治法执法检查是2018年全国人大常委会监督工作的重中之重。

为保证党中央重大决策部署贯彻落实，保证法律得到全面有效实施，推动解决人民群众关注的突出环境问题，十三届全国人大常委会果断出手，聚焦大气污染防治工作，剑指大气污染防治法实施中存在的种种问题，找出病灶，对症施治。

执法检查“高规格，全覆盖”

2018年5月7日，十三届全国人大常委会启动大气污染防治法执法检查。栗战书委员长在北京人民大会堂主持召开第一次全体会议，对扎实做好执法检查工作进行了总动员、总部署。

为切实做好这次执法检查工作，栗战书委员长提出了五点具体要求。他强调，人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。做好新时代人大执法检查工作，一要把握好监督原则。执法检查是在行使宪法、法律赋予的监督权，执法检查的过程就是进行监督的过程。要把握“依法”二字，坚持把“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”作为重要原则。同时，也要体现坚持执法检查必须严格、监督必须有力度的原则，避免出现检查、监督中“粗、宽、松、软”的问题。二要突出重点。针对当前大气污染防治的重点区域、重点领域，深入检查相关法律制度实施情况，推动加强源头防治、联防联控、全民共治。三要坚持问题导向。抓住影响治污实效、损害群众利益的突出问题，查清病灶，对症下药，提出务实有效的意见、建议。四要精心组织。做到各环节工作环环相扣、依次递进，确保执法检查顺利完成。五要严格执行中央八项规定精神。坚决杜绝形式主义、官僚主义，展现新一届全国人大常委会的新气象新风貌。

纵观整个大气污染防治法执法检查过程，栗战书委员长率先垂范，亲力亲为。他挂帅担任执法检查组组长，主持召开执法检查组全体会议，率队赴基层一线检查，召开五级人大代表座谈会，听取各分小组执法检查情况汇报，向常委会会议作执法检查报告，参加分组审议，主持专题询问。这诸多的亲力亲为，充分体现了新一届全国人大常委会坚决贯彻落实习近平生态文明思想的政治自觉和责任担当，显示了对打赢污染防治攻坚战和蓝天保卫战的高度重视。

这次执法检查，除了由栗战书委员长担任组长外，王晨、沈跃跃、丁仲礼副委员长和杨振武秘书长、环资委高虎城主任委员任副组长，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。2018年5月至6月，执法检查组分为4个小组，分别赴河南、内蒙古、山西、陕西、山东、河北、安徽、江苏等8个省区开展执法检查，深入26个地市，共召开29次座谈会，实地查看了107个单位和项目。同时，委托其他23个省（区、市）人大常委会开展自查，实现了执法检查全覆盖。

动真碰硬的“法律巡视”

直面问题、动真碰硬，充分发挥“法律巡视”监督利剑作用，是此次大气污染防治法执法检查的一个显著特点。栗战书委员长强调，执法检查就是要真找准问题、真抓住问题、真解决问题，不能走过场，不能搞评功摆好那一套。要多用事实说话，客观真实反映情

况和问题，典型违法事例要点名，敢于动真碰硬，督促有关方面认真纠正违法行为。

“栗战书委员长到村民家中了解‘电代煤’‘气代煤’情况，并实地查看扬尘污染防控、机动车污染排放治理、新能源公交车使用推广等情况。执法检查组对部分企业和工地进行了突击暗访，还与五级人大代表和群众代表座谈，以问题为导向，勇于担当，动真碰硬。”全国人大代表党永富参加了执法检查组在河南的检查，很有感触，“因为熟悉当地情况，我被安排到了随机抽查小组，参与对工业企业、施工工地等地的抽查工作。”

“这是我第二次参加大气污染防治法执法检查，此次在广度和深度上都远超上一次执法检查。在汇报会上，检查组反复强调各地要对照法律来谈成效和问题，不要做工作成绩汇报。凡是不符合要求的，都被当场要求调整，或事后补充书面材料。随机抽查中，对发现的有违法行为的企业逐一点名，并督促有关地方政府予以落实整改，这在以往的执法检查中是不多见的。”全国人大代表王筱虹对执法检查组在江苏的检查记忆犹新。

山西省临汾市出现大气环境质量造假窝案，2017年4月至2018年4月，6个国控站点被人为干扰上百次，监测数据严重失真。内蒙古包头市亚新隆顺特钢有限公司炼钢车间废气收集处理不到位，烟气无组织排放问题突出。山东省铁雄冶金科技有限公司建设了脱硫脱硝设施，但通过旁路烟囱排放部分未处理烟气。河南省郑州市发现存在废渣冶炼“散乱污”企业；洛阳市相邻三个乡镇形成家具制造企业群达400家以上，粉尘污染突出……这些违法的地方和企业被一一点名后，立刻依法整改。

加开常委会会议，作出人大贡献

按照《全国人大常委会2018年监督工作计划》安排，8月的常委会会议听取和审议大气污染防治法执法检查报告。十三届全国人大常委会第八次委员长会议决定，2018年7月9日至10日举行十三届全国人大常委会第四次会议，审议全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告，比原计划提前了一个多月，这是十三届全国人大常委会加开的一次会议。

在这次常委会会议上，栗战书委员长作执法检查报告。在40多页的执法检查报告中，除了用两页多概述了法律实施的总体情况，其余部分都用来晒问题、找原因、提建议。报告毫不避讳地指出一些行政机关和司法机关在大气污染防治中的“缺位”和“滞后”，对于有问题的地方、企业，更是直接“点名道姓”。

为了最大限度发现大气污染防治法实施中存在的深层次问题，检查组设立了随机抽查小组。每到一处，随机抽查小组根据生态环境部环境监察局事前暗访摸排的线索，不打招呼、直奔现场，共对12个城市38个企业和工地进行了抽查，发现不同程度存在违反大气污染防治法的问题。在这些来自一线的抽查“问题清单”的基础上，执法检查组形成了厚达20多页的随机抽查情况报告，作为执法检查报告的附件提交全国人大常委会审议。随机抽查情况报告指出六个方面的问题，在每个问题中都对工业企业、施工工地等进行公开点名，并配上现场图片。

新一届全国人大常委会从听取报告、分组审议，再到专题询问，通过一次会议上三者联动，打出了人大监督的“组合拳”；从“特事特办”，加开一次常委会会议，到作出全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议，提升了监督实效。其精彩表现，产生了强烈的社会反响，得到了方方面面的高度评价。

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

政令信者强，政令不信者弱；民齐者强，民不齐者弱。半年多时间过去了，十三届全国人大常委会第四次会议作出的决议，各地人大贯彻落实得如何？

2018年12月24日，在十三届全国人大常委会第七次会议上，全国人大常委会法工委主任沈春耀作的《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2018年备案审查工作情况的报告》给出了答案。

报告指出，为贯彻决议精神，各省（区、市）人大常委会持续深入开展生态环保法规清理工作，并督促本省（区、市）政府抓紧开展生态环境保护地方政府规章和规范性文件的全面清理工作。目前，31个省（区、市）均已反馈清理工作情况。

“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。”沈春耀说，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，其中新制定大气污染防治条例15件、修改13件，其余3个地方于2018年12月底前完成相关立法任务。

纵观此次执法检查全过程，全国人大常委会从认真贯彻习近平生态文明思想，到始终坚持“依法”原则；从组成高规格的执法检查阵容，到实现检查全覆盖、无死角；从执法检查、审议报告、专题询问三者联动，打出人大监督的“组合拳”，到充分发挥人大代表、群众和专家学者的作用；从创新人大监督形式，到努力提升人大监督实效；从“特事特办”，加开一次常委会会议，到作出全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议，不仅对大气污染防治工作起到了积极的推动作用，也为我们提供了一个人大监督的经典范本，从中可以感受到新时代人大监督所呈现出的新气象。★

让人大之“问”更有力度更具权威

文／本刊记者　于　浩

2018年是十三届全国人大常委会依法履职的第一年。新一届全国人大常委会全面贯彻党的十九大精神和党中央决策部署，精心选取打好污染防治攻坚战、解决两高“执行难”、财政医疗卫生资金分配和使用这三个题目，以常委会联组会议形式进行专题询问，有力推动了各国家机关之间协同配合、各尽其责，进一步增强了监督实效，使人大之“问”更有力度、更具权威。

打一场攻坚治污的人民战争

2018年7月10日上午，十三届全国人大常委会第四次会议举行联组会议，结合审议关于检查大气污染防治法实施情况的报告进行专题询问，栗战书委员长主持并讲话。这是十三届全国人大常委会首次举行专题询问，并通过中国人大网、人民网、新华网等媒体向全社会进行图文实时报道。

专题询问中，常委会委员袁驷、吕彩霞、程立峰、矫勇、王毅、冯军、周洪宇、姒健敏、吕建，列席会议的全国人大代表刘怀平、党永富、温娟，围绕国务院将采取哪些措施依法防治大气污染，落实打赢蓝天保卫战的决策部署；如何提升柴油货车污染治理、油品质量监管能力和力度，实现法律条款全面落实；加快调整优化产业结构和布局、淘汰落后产能、实施“乡村振兴战略”中防治大气污染的具体措施；何时建立起全覆盖的企业大气污染物排放许可制度，如何健全更加严格的大气污染物排放标准体系；如何进一步改进未来我国大气污染防治的综合协调措施和制度安排，形成治污合力；建设和健全大气污染防治全民共治体系、加强法律学习宣传普及、加强环境执法司法等方面存在哪些瓶颈问题、将采取哪些措施等提出询问。

国务委员王勇和交通运输部、国家市场监督管理总局、工业和信息化部、生态环境部、国家发展和改革委、司法部等有关部门负责人和最高人民法院、最高人民检察院负责同志到会应询，对所提问题一一作答。提问与回答有来有往，现场气氛热烈。

栗战书委员长在联组会议上指出，习近平总书记提出，良好生态环境是最普惠的民生福祉，要求明显增强人民的蓝天幸福感。一方面，要重视人民群众的感受。治理大气污染，要把数据达标与群众满意结合起来，既要看监测数据、排放标准、完成指标的情况，更要让老百姓认可。群众满意才是真满意，群众说好才是真好。另一方面，要重视发动群众参与和监督，大力宣传大气污染防治法，及时公布法律法规、政策和标准，重大环境决策和措施公开征求群众意见，督促企业依法公开排放信息，畅通意见表达和举报渠道，让人民群众了解和掌握法律，理解和认同污染防治工作，推动全社会共同参与，打一场攻坚治污的人民战争。

环境就是民生，蓝天也是幸福。大气污染属于“疑难顽症”，十三届全国人大常委会开局之年便选中这样一块非常难啃的“硬骨头”，显露出的不仅是“明知山有虎，偏向虎山行”的勇气，还有还老百姓蓝天白云、繁星闪烁的决心。

首问“两高”，聚焦社会热点“执行难”

作为2018年全国人大常委会监督工作的“重头戏”之一，10月25日上午，十三届全国人大常委会第六次会议联组审议最高人民法院关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告，并围绕专项工作报告进行了专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。

这是自2010年开展专题询问以来，全国人大常委会首次对“两高”工作进行专题询问，既是巩固和扩大司法改革的成果，确保党中央决策部署真正落地，又是对执行工作的一次“全面会诊”，意在彻底打通实现公平正义的“最后一公里”。

全国人大常委会副委员长曹建明主持会议。常委会委员张苏军、高友东、李钺锋、鲜铁可、李巍、于志刚、周敏、谭耀宗，列席会议的全国人大代表陈玮、马银萍、李勇，围绕如何合理确定“基本解决执行难”的标准，如何采取有针对性的举措在民事检察上实现更好作为，如何切实解决执行过程中查人找物难题，如何解决执行不能、受害人又很困难的案件，如何充分利用现代信息技术更好服务和保障执行工作，如何进一步提高对虚假诉讼的监督力度，如何更好规范律师、仲裁、公证行为防范虚假诉讼等提出询问。

最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军和公安部、司法部、财政部等有关部门负责人到会应询，并回答了大家的询问。

2018年10月25日，十三届全国人大常委会第六次会议围绕人民法院解决"执行难"工作、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作开展专题询问。摄影／中新社记者　盛佳鹏

从专题询问现场看，提问者开门见山、直面问题，应询者不遮不掩、坦诚应答。通过一问一答的良性互动，全国人大常委会和最高人民法院、最高人民检察院就如何破解"执行难"形成了共识。

谈到专题询问的感受，"执行工作存在什么问题，难点在什么地方，在法院内部和外部有什么具体表现……各位委员、代表的问题找得准。通过专题询问的方式，提出人民群众普遍关心的问题，直击要害、一针见血，有利于人民法院更好地接受监督、解决问题、履职尽责。"周强表示，将认真梳理、吸收大家的意见、建议，研究落实具体措施，充分发挥我国政治优势和制度优势，始终坚持党的领导，紧紧依靠人大及其常委会监督，攻坚克难，确保如期打赢"基本解决执行难"这场硬仗。

"这次专题询问是一次政治考试、法律考试和检察机关履职的现场考试。通过向全国人大常委会作专题报告、接受询问，让我们进一步找准了今后应该改进的重点，也让我们感受到了工作中存在的不足。"张军表示，全国检察机关将紧紧围绕党中央关于打好"三大攻坚战"等重大决策部署，以当事人、社会公众实实在在的获得感为目标，进一步转观念、抓办案、重效果、强队伍，将民事检察监督做得更实、富有成效，支持、监督人民法院民事审判和执行工作，补齐民事检察监督这个"短板"。

"执行难"属于疑难顽症，有些问题不可能毕其功于一役。但令人欣慰的是，此次专题询问，人大监督尽显"铁腕"本色和"刚性"品质，使我们不仅对打赢"基本解决执行难"攻坚战充满信心，也对从根本上解决"执行难"充满了期待。

全方位全周期保障人民群众健康

2018年12月28日上午，十三届全国人大常委会第七次会议举行联组会议，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进行专题询问。这是2018年度全国人大常委会举行的最后一次专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。全国人大常委会副委员长王晨主持会议。

医疗卫生是保障人民健康的重大民生事业，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。但医疗体制改革是一个世界性的难题，如何判断我国医疗卫生体制改革的总体效果？如何实现2020年人人享受基本医疗卫生服务的目标……全国人大常委会安排了此次专题询问，目的是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，推动党的十九大提出的健康中国战略有效实施，切实保障人民健康。

常委会委员和全国人大专委会委员吕薇、蔡玲、徐延豪、尹中卿、冯忠华、李锐、蒋立虹、庄毓敏、包信和，全国人大代表甘楚林、王江滨，围绕怎样评价深化医药卫生体制改革，解决人民群众看病难、看病贵等相关工作进展，去年1.4万多亿元医疗卫生领域财政投入资金主要投向哪些方面，公立医院改革措施、困难和下一步打算，针对骗保事件计划采取哪些措施，如何加强对贫困地区和贫困人口健康扶贫，在加强疫苗管理、有效防止问题疫苗事件发生方面有何举措，如何推进中医药传承发展等提出询问。

国务院副总理孙春兰和财政部、国家卫生健康委、国家发展改革委、国家医保局、国家中医药局等有关部门负责人到会应询。

"新一届政府持续加大医疗卫生投入，为深化医改提供了保障。我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕解决看病难看病贵问题，以降低虚高药价为突破口，推进'三医联动'，深化重点领域改革，开展公立医院绩效考核，加强慢性病、职业病、地方病、艾滋病等防治，增强人民群众健康获得感。树立大卫生大健康理念，坚持预防为主、防治结合，管理和改革并重，统筹做好医疗、医保、医药等改革，促进人人享有基本医疗卫生服务。"孙春兰说。

民心所望，人大所向。十三届全国人大常委会2018年的三场专题询问，从大气污染怎么防怎样治，到如何破解"执行难"，再到财政医疗卫生资金的分配和使用，既彰显出问大事、询大局，坚决把党中央决策部署落到实处的国家意志，又体现出紧扣社会热点，着力推动保障和改善民生，让百姓有满满获得感的民本情怀。★

审计监督：管好公共资金的“国家大账”

文／本刊记者　张宝山

听取和审议审计工作报告、审计查出问题整改情况报告，是人大预算决算审查监督的重要内容，对于促进令行禁止、维护经济安全、推动深化改革、促进依法治国、推进廉政建设，发挥着重要作用。

2018年，在中央审计委员会正式组建的第一年，全国人大常委会深入贯彻习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神，落实党中央对审计工作的要求，依法全面履行审计监督职责，维护经济社会健康运行。

加强绩效管理是当务之急

2018年6月20日下午，十三届全国人大常委会第三次会议举行第二次全体会议，听取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的审计工作报告。

报告详细披露了中央决算草案和预算管理审计情况、中央部门预算执行审计情况、重大专项资金和民生工程审计情况、三大攻坚战相关审计情况、重大政策措施落实跟踪审计情况、金融和企业审计情况以及审计移送的重大违纪违法问题线索情况，对于审计发现的问题毫不避讳，一一列举。

同时，报告针对审计情况和存在的问题提出四项具体建议，即切实提高财政资源配置效率、夯实基础推动高质量发展、完善打好三大攻坚战相关措施和健全激励干事创业的相关配套制度。

这份审计工作报告，被外界评论为意义非凡。不仅仅因为它是国务院在中央审计委员会正式组建以来提交的第一份年度审计工作报告，还因为它拓宽了审计的宽度、加强了审计的深度，深刻揭示了当前财政收支运行、重大战略贯彻实施、重大民生工程推进等方面存在的问题。

2018年6月20日，十三届全国人大常委会第三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的审计工作报告。摄影／中新社记者　盛佳鹏

报告指出，决算草案编制不够准确、转移支付管理不够完善，资产管理不够规范、“三公”经费管理不严，部分重大专项资金被挪用、民生工程进展缓慢，在推动打好三大攻坚战方面审计监督力度不够，重大政策措施尚未落实、地方营商环境还需优化，银行和央企违规经营突出、违反中央八项规定精神的行为依然存在。通过各项审计，发现并移送重大问题线索300多起，涉及公职人员500多人，造成损失浪费340多亿元。

2018年6月21日上午，十三届全国人大常委会第三次会议对审计工作报告进行了分组审议。常委会组成人员认为，审计机关查出了一批突出问题，提出了审计建议，认真履行了审计监督职能。大家强调，要深入贯彻习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的讲话精神，落实党中央对审计工作的要求，依法全面履行审计监督职责，认真做好审计查出问题的整改工作，加强对违纪违法行为的问责追责，完善各领域政策措施和制度规则。

在审议中，一些委员提出，应全面实施预算绩效管理。要建立与实现现代化相适应的现代财政制度，必须深化改革，在财政资金使用全链条上练好“绣花功”，让每分钱都花得靠谱。要注意解决“瞪着眼睛要钱闭着眼睛花”的问题，防止钱下去以后打了水漂。要让“花钱必问效、无效必问责”的理念深入人心，并切实体现在预算编制和执行的方方面面。对于审计查出的问题，要

抓紧整改，跟踪问效问责，把板子打准打实。

审计整改要在公开和问责上下功夫

每年6月听取和审议审计工作报告，12月听取和审议审计查出问题整改情况报告，是全国人大常委会的常态化监督工作。

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，听取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。

报告从审计机关加强跟踪检查、被审计单位认真落实整改主体责任、主管部门切实履行监督管理责任等方面，介绍了整改工作总体推进情况，详细披露了审计查出问题的整改情况，包括中央决算草案和预算管理、中央部门预算执行、重大专项资金和民生工程中审计查出问题的整改，三大攻坚战相关审计查出问题的整改等，以及审计移送的重大违纪违法问题线索查处情况和审计建议落实情况。

自2018年6月以来，80多个中央部门、31个省（自治区、直辖市）和2300多家单位，按照“谁审计谁负责跟踪检查”的原则，重点检查整改措施的真实性和效果。各地积极整改近3000亿元问题金额，有关部门、单位和地方共制定完善2944项相关规章制度，问责处理3299人次。

报告也客观指出，由于体制机制改革、客观环境变化及历史遗留等原因，部分问题的整改仍在持续推进，尚需一定时日。对这些问题的整改，有关部门、单位和地方将加大改革创新力度，加快有关工作进度，加强跟踪督促检查。

2018年12月27日下午，十三届全国人大常委会第七次会议对审计查出问题整改情况的报告进行了分组审议。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的广度和深度，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，完善转移支付制度，落实好减税降费措施，保障经济社会健康发展。

在审议中，一些委员提出，应该强调树立过紧日子的思想，而且要把过紧日子的思想切实落到实处。在税收逐步减少，特别是还要进一步减税降费的情况下，优化支出结构、提高公共财政支出效益，就显得尤为重要。所以，要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，要进一步强化绩效审计，提高财政资金使用效益。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，采取有效措施全面及时整改。

一些委员提出，做好审计整改“后半篇文章”，必须一方面做好公开工作，另一方面加大问责力度。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。对制度规定明确具体、相关人员明知故犯甚至是顶风违纪违法违规的问题，不能仅仅是纠正或是整改了之，对于相应责任人，应该加大追责问责力度，增强不敢违的威慑力。

健全完善长效机制是长久之策

党的十八大以来，党和国家高度重视审计工作。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，由中办转发实施。自此，在每年6月听取和审议审计工作报告基础上，12月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制度化安排。

党的十九大作出改革审计管理体制的重大决策，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，是全国人大常委会在中央审计委员会正式组建以来第一次听取和审议审计工作报告以及审计整改报告，也是全国人大常委会连续第四年听取和审议审计整改报告。

在审议中，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。

实际上，如何巩固审计成果、严防问题反弹，如何健全和完善审计监督长效机制，一直是全国人大常委会组成人员在审计监督实践中思考的重要问题。

针对“屡审屡犯”的问题，一些委员指出，要注重从体制机制上解决。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，有关部门具体督办，相关整改部门共同参与的联动工作机制。同时，要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。

一些委员认为，服务与监督要并重，针对“屡审屡犯”的问题，审计部门应和有关部门共同研究改进和完善相关制度，健全完善审计监督长效机制，整改要与制度建设相结合，用改革为整改提供制度保障。★

首审国资报告：看好国资“家底”

文／本刊记者　李小健

2018年，是十三届全国人大常委会履职第一年。在紧张而又忙碌的工作节奏中，全国人大常委会勇于担当，奋发有为，扎扎实实贯彻党中央重大决策部署，创新开展一项项富有实效的监督工作，实现了良好开局。

其中，首次听取和审议国有资产报告，在人大监督史上留下厚重一笔。

2018年10月，十三届全国人大常委会第六次会议审议了《国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告》和《国务院关于2017年度金融企业国有资产的专项报告》。这是全国人大常委会首次审议国有资产报告，也是国务院首次向全国人大常委会报告国有资产“家底”，向全体人民交出一份涵盖各级各类国有资产的“明白账”。

国有资产属于国家所有即全民所有，是全体人民共同的宝贵财富，必须管好用好。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，在推动经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面发挥着重要作用。虽然国有资产规模和效益进一步提升，但国有资产管理存在底数不清、管理不透明、资产人为流失、效益发挥不充分等突出问题。就此，2017年年底，中共中央印发《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》，部署建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，这是党中央加强人大国有资产监督职能的重大决策部署，是党和国家关于国有资产管理和治理的基础性制度安排。

提请审议的综合报告全口径、全覆盖地摸清了国有资产“家底”，报告了各类国有资产的基本情况、现行国有资产管理体制、主要管理工作和改革进展等。提请审议的专项报告全面摸清了我国境内外国有金融资产“家底”，既重点报告中央情况，也汇总反映了地方情况。

根据报告数据显示，2017年，全国国有企业（不含金融企业）资产总额183.5万亿元，负债总额118.5万亿元，国有资本及权益总额50.3万亿元。国有金融企业资产总额共241万亿元，负债总额217.3万亿元，形成国有资产16.2万亿元。全国行政事业单位国有资产总额共30万亿元，负债总额9.5万亿元，净资产20.5万亿元。文物普查全国不可移动文物76.6万处，国有产权可移动文物1.1亿件（套）。全国国有土地面积5.05亿公顷，内水和领海面积38万平方公里，天然气剩余技术可采储量5.5万亿立方米。

分组审议时，全国人大常委会组成人员和列席会议人员对国务院国有资产管理工作给予了积极评价。大家表示，近年来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，国务院及其有关部门、地方各级政府、国有企业扎实推进国资国企改革发展，国有资产进一步做强做优做大，国有金融资本规模稳步增长，为促进经济社会平稳健康发展作出了重要贡献。国务院的两个报告内容全面，数据翔实，针对性强，交出了关于国有资产的第一份答卷。

审议中，大家就进一步发展壮大国有经济、提升国有企业经济效益、深化企业国有资产管理体制改革、推进国有资产监管全覆盖、推进金融国有资本管理体制改革、提高国有金融资本防范风险能力、落实国有金融机构服务实体经济的主体责任、加快金融国有资本管理法治建设、改进国有资产管理情况报告工作等提出了许多具体意见和建议。

大家还强调，要继续推进人大对国有资产监督的制度化、规范化，推动规范和改进国有资产管理，促进国有资产保值增值，切实发挥国有资产在经济社会发展中的重要作用。

在全国人大常委会的带动下，地方各级政府都积极行动起来，纷纷向本级人大常委会报告国有资产管理情况，推动党中央重大决策部署落地见效。

人大专家认为，建立国有资产管理情况报告制度是党中央推进国有资产管理体制改革、实现国有资产治理现代化的重大举措，是党中央加强人大国有资产监督职能、充分发挥人民代表大会制度根本政治制度作用的重大决策部署，是党中央坚持人民当家作主、落实以人民为中心的发展思想的重要体现。同时，这也是在新的历史条件下改进和加强人大监督工作的一次重大探索，它拓宽了人大监督渠道、丰富了人大监督形式、提升了人大监督效能。通过这项制度的全面推行，有利于摸清国有资产底数，建立起国有资产一本完整账、向人民提交一本明白账，有利于管好用好人民共同财富，使国有资产更好地服务发展、造福人民。

履职，从学习开始

——记2018年全国人大培训工作

文／本刊记者　王博勋

2018年5月22日至24日，全国省市两级人大常委会负责同志学习班在京举办。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席学习班开班式并讲话。摄影／中国人大网　李　杰

2018年，人大系统兴起了一股“培训热”。这一年，是十三届全国人大常委会依法履职的第一年。由于人大工作具有很强的政治性、政策性、法律性和专业性，因此，对于新当选的全国人大代表、常委会组成人员和新上任的地方人大工作人员，要想掌握做好人大工作的“基本功”，尽快完成角色转换，履好职尽好责，都必须从学习开始。

站在新的历史起点，新一届全国人大常委会将加强学习放在做好新时代人大工作更重要的位置，紧紧围绕党中央的重大决策部署，围绕党和国家工作大局，紧贴人大工作实际，展开了一系列培训活动。从一次性实现省市两级人大常委会负责同志集中学习全覆盖，到完成新一轮全国县级人大常委会主任集中学习培训，再到举办3期全国人大代表学习班、1期少数民族代表学习班，1200多人次代表参加学习……新一届全国人大常委会对培训工作予以高度重视，努力推动培训工作升级换代、提质增效。有媒体评论称，全国人大培训工作的2.0时代正在到来！

“为做好新时代人大工作筑牢思想基础、提高能力水平”

重视学习是我们党的优良传统和推动事业发展的成功经验。以习近平同志为核心的党中央从关系党和国家事业兴旺发达的高度，把加强学习作为一项重大战略任务来安排和推进。

未来五年，我们要实现第一个百年奋斗目标，并在全面建成小康社会的基础上，朝着全面建设社会主义现代化国家的新征程进发，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党将深入推进。这对人大工作提出新的更高要求，也对加强学习提出新的更高要求。因此，上任伊始，十三届全国人大常委会就把加强学习摆在了突出位置。

“党中央在这方面已经作出榜样，我们也要做学习的模范。”栗战书委员长指出，全国人大常委会坚持向党中央看齐，就要把加强学习贯穿始终，努力建设学习型人大常委会。

栗战书还反复强调学习的重要性，指出要承担好党和人民交给的光荣任

务，履行好代表人民行使国家权力的重要职责，就要按照习近平总书记提出的“大兴学习之风”的要求，把学习作为一种追求，以求知若渴的欲望、刻苦钻研的精神、永不懈怠的态度投入新的学习中，为做好新时代人大工作筑牢思想基础、提高能力水平。

在以往工作的基础上，本届全国人大常委会继续坚持和完善各项学习制度。常委会党组带头学习，每次召开会议时都将传达学习习近平总书记重要讲话和党中央重要文件精神作为第一项内容，并作为一项制度化安排坚持下来。

本届全国人大常委会组成人员中，72%是新当选的，迫切需要加强学习，尽快熟悉人大情况。为此，在本届全国人大常委会第二次会议召开前，常委会特意拿出一整天的时间举行履职学习专题讲座。这次专题讲座从做好人大工作必须熟悉和掌握的基本知识出发安排了4讲，内容分别是中国宪法制度的若干问题、全国人大常委会的组织制度和议事规则、立法法与全国人大常委会的立法工作、监督法与全国人大常委会的监督工作。

栗战书指出，专题讲座是全国人大常委会组成人员集体学习的重要平台。本届全国人大常委会将继承和发扬这一好的做法，进一步丰富学习内容，完善组织方式，把专题讲座办得更好、更有成效。

据了解，每一次全国人大常委会会议闭幕后，都会根据常委会的履职需要安排专题讲座。2018年就已经举办了包括《以习近平生态文明思想为指导 动员全社会力量建设美丽中国》《我国民法典分编编纂中的几个问题》《人工智能的创新发展与社会影响》在内的多个专题讲座。为方便更多的人学习，专题讲座讲稿以公开为原则，不公开为特例，在中国人大网上刊发。常委会组成人员普遍表示，参加专题讲座有利于尽快转换角色、进入状态，提高履职能力和水平，开展好各项工作。

此外，全国人大常委会还注重推进地方人大常委会负责同志和全国人大代表的培训工作，紧锣密鼓地开展了一系列培训活动。其间，全国人大常委会秘书长杨振武出席了大多数学习班开班式并讲话，其他机关领导也纷纷登台授课，掀起了人大系统学习的热潮。有媒体评价称，抓得紧、层次高、规模大、覆盖面广、紧扣新时代是本届全国人大培训工作的显著特点。注重培训工作，已成为新一届全国人大常委会工作的一大亮点。

完成新一轮对全国省、市、县三级人大常委会负责同志的集中培训

举办地方人大常委会负责同志学习班，是全国人大常委会密切同地方人大工作联系、加强工作指导的重要举措。其中，一次性实现省市两级人大常委会负责同志集中学习全覆盖，被视为十三届全国人大常委会的一项创新之举。

2018年5月22日至24日，为期3天的全国省市两级人大常委会负责同志学习班在京举办。由于省市两级人大换届后，很多常委会负责同志都是新到人大工作的，都面临着角色的转换，因此，全国人大常委会采取集中培训的方式，全国31个省（自治区、直辖市）人大常委会、全部设区的市（自治州）人大常委会，以及省级人大常委会的地区工作委员会的负责同志共364人参加学习。

对于这项培训工作，十三届全国人大常委会高度重视。常委会领导同志审定批准了本次学习班方案。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席开班式并发表讲话。王晨强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习宣传和贯彻实施宪法，坚持全面准确、学懂原文、悟透原理，注重深刻领会和把握宪法修正案的核心要义和精神实质，进一步坚定宪法自信、增强宪法自觉，奋发有为做好新时代人大工作。

县级人大及其常委会是地方国家政权的重要组成部分，在国家治理体系中具有重要的基础性地位，处在民主法治建设的第一线。4月16日至19日，2018年第一期全国县级人大常委会主任学习班在京举办，来自山西、广西、海南、青海4省（区）的296位县级人大常委会主任参加培训。这是新一届全国人大常委会举办的第一个地方人大常委会负责同志学习班。这之后，2018年6月、10月、11月，又举办了3期全国县级人大常委会主任学习班。

“人大的工作涉及方方面面。既有政治性、政策性、法律性很强的特点，也有专门化、专业化、精细化的特点，没有几把刷子、没有过硬本领是很难履好职尽好责的，更谈不上开创工作新局面。”全国人大常委会秘书长杨振武在第一期全国县级人大常委会主任学习班开班式上推心置腹的一席话，强调了加强学习的重要性和紧迫性。

全国人大培训中心副主任谢日荣告诉记者，全国人大常委会办公厅2017年对1300余名县级人大常委会主任进行了培训，再加上2018年举办的1期省市两级人大常委会负责同志学习班、4期县级人大常委会主任学习班，完成了新一轮对全国省、市、县三级人大常委会负责同志的集中培训。他表示，计划性更强、节奏更快是此轮集中培训的显著特点。

据了解，为了进一步增强培训的实际效果，在培训内容的设计上，都是紧紧围绕党中央的重大决策部署，围绕党和国家工作大局，紧贴人大工作实际，为学员“量身定制”的。其中，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是学习的主线。“培训规格高，授课水平高”是学员们总结的学习班的又一特点。培训过程中，全国人大常委会秘书长、副秘书长和各工作委员会负责同志纷纷拿起话筒，走上讲台，为学员们授课，让大家直呼受益匪浅。

“学习班举办得非常及时，课程设置系统全面、有高度、有深度、针对性强，从法律规定到基层问题分析，都讲

得很透彻，很好地解决了我们工作中的一些问题和困惑。”新当选的四川省合江县人大常委会主任王亚容如是说。

学员们一致认为，培训内容贴近实际、贴近基层。这样的集中“充电”，既通“天线”，能学习领会党中央决策部署、全国人大工作要求，又接“地气”，能解决基层人大工作实践中的困惑，开阔了眼界，为做好新时代人大工作增添了信心，激发了动力。

2018年9月16日至19日，十三届全国人大第三期代表学习班在上海举办，来自33个选举单位的540多名全国人大代表参加学习。图为9月16日上午，全国人大常委会副秘书长郭振华主持开班式，全国人大常委会副秘书长、机关党组副书记信春鹰出席。摄影／全国人大培训中心　苏东洋

“站在天安门上想问题，站在田间地头找感觉”

在全国人大常委会2018年工作要点中，“更好发挥代表作用”“切实提高代表政治素质和依法履职能力”位列其中。而落实代表培训制度、加强代表履职学习，正是全国人大常委会不断推动代表工作完善发展的重要举措。

2018年5月，来自全国15个选举单位的277名全国人大代表参加了在京举办的十三届全国人大代表第一期学习班。“站在天安门上想问题，站在田间地头找感觉”是杨振武在开班式上送给代表们的一句话。他指出，希望代表们进一步提高政治站位，始终坚持人大工作正确的政治方向；坚定人民代表大会制度自信，增强履职责任感使命感；锲而不舍抓学习，全面增强本领；脚踏实地搞调研，密切联系群众；持之以恒转作风，树立代表良好形象。

谢日荣介绍，2018年全国人大常委会办公厅共举办3期全国人大代表学习班，1097名代表参加集中学习。其中，新任代表和来自基层的代表是主力。全国人大民族委员会还举办了1期少数民族代表学习班。此外，常委会预算工作委员会11月中旬举办了1期预算审查联系代表学习班。

丰富的课程、强大的讲师团阵容、灵活的学习方式，都让代表们耳目一新。以第一期学习班为例，课程内容主要有我国的宪法制度、全国人大及其常委会的立法工作和监督工作、代表闭会期间活动与代表履职规范、代表议案建议的提出与审议办理等。学习班的讲师中，不仅有最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军，还有全国人大常委会秘书长、副秘书长，以及各工作委员会的负责同志等。在教学形式上，学习班不仅组织了多场专题报告，还安排了分组讨论、大会交流、互动教学等环节。

“授课老师的理论与实践功底都很深厚，上课的形式更加灵活多样，真正做到了寓教于乐，激发了大家的学习热情。”连任全国人大代表的郭乃硕用创意好、立意好、课程设置好、效果好这“四个好”评价学习班。他表示，很多讲师都通过讲故事的方式，对习近平新时代中国特色社会主义思想特别是其中的法治思想作了详细阐释，深入浅出，收获很多。

本届全国人大2980名代表中，超过70%为新任代表。学习班按照9：1的比例，组织新老代表一起学习。在分组讨论过程中，履职经验丰富的连任代表作重点交流发言，新代表畅谈履职感受，并就履职中的困惑向“老代表”请教。在互动教学环节，则专门请“老代表”就代表议案和建议的提出这一主题，给新代表“上课”。

连任三届的全国人大代表、华南农业大学兽医学院教授陈瑞爱就是几名主讲人之一。履职11年来，陈瑞爱领衔提出了17件法律类议案、200多件建议，内容涉及科技创新、农业、食品安全、教育、医疗、社会保障等方方面面。为了能更形象地将自己的经验传授给新代表，她专门做了一个20多页的PPT，用理论与案例相结合、数字与图片相结合的方式进行讲解，将自己履职多年的经验倾囊相授。

“真是一场及时雨！”是很多新当选代表参加学习班后的感受。“只有不断学习，提升素质，练好‘看家本领’，履职才有底气、有勇气、有能量！”全国人大代表高明芹说。大家纷纷表示，学习紧扣代表履职实际，内容丰富、形式多样，很有收获，要把学习成果转化为做好工作的强大动力和实际能力，更好地履行全国人大代表的神圣职责。

无论是地方人大常委会负责同志学习班还是全国人大代表学习班，严明的组织纪律、清朗的会风会纪都给人留下了深刻的印象，并获得了媒体的一致点赞。据了解，各期学习班坚决贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神，按照《十三届全国人大一次会议改进会风的具体措施》等，严守学习纪律，展现了新时代人大代表、人大工作者的风采。★

实施十三载，公务员法首次修订

公务员管理步入新阶段

文／《人民日报》记者　盛若蔚　吴储岐

自2006年1月1日施行，公务员法已经走过了13个年头。作为我国干部人事管理第一部基础性法律，公务员法的实施取得了显著成效，为科学、民主、依法管理公务员队伍提供了基本依据。

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新修订的《中华人民共和国公务员法》，习近平主席签发第二十号主席令予以公布。公务员法首次修订，标志着我国公务员管理法治化、规范化、科学化进入新阶段，对于建设一支信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的高素质专业化公务员队伍意义重大。

与时俱进，公务员法修订很有必要、非常及时

经过10多年实践，公务员制度体系不断完善，公务员法配套法规逐步健全，中国特色公务员制度体系基本建立；公务员管理机制不断完善，公务员进、管、出各个环节规范化程度进一步提高；公务员队伍建设全面加强，队伍结构持续优化，能力素质不断提升，作风不断改进。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，开辟了中国特色社会主义事业的新局面。新形势新任务，对公务员制度改革和公务员队伍建设提出了新要求。

- 修订体现了深入推进公务员分类改革、贯彻落实建设高素质专业化干部队伍决策部署需要
- 共作了70多处修改
- 确定公务员职务与职级并行制度，畅通公务员职业发展空间

随着中国特色社会主义进入新时代，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，公务员法也逐渐出现一些不适应、不符合新形势新要求的地方，需要与时俱进地加以修订完善。

“修订公务员法，是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的需要。”中组部有关负责人表示，习近平新时代中国特色社会主义思想明确了新时代党的组织路线，对干部工作提出了一系列新精神新要求，为公务员制度建设和队伍建设提供了根本遵循，也为公务员法的修订提供了根本遵循。

党的十九大指出，坚持党对一切工作的领导。党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》提出，加强党对公务员队伍的集中统一领导。“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。因此，应当将坚持和加强党对公务员工作的领导、党管干部原则等要求进一步体现到公务员法的具体规定中。”中组部有关负责人表示，公务员法修订也是深入推进公务员分类改革、贯彻落实建设高素质专业化干部队伍决策部署需要的具体体现。

民主立法、科学立法，修法审慎细致、质量上乘

公务员法修订是根据党中央指示要求开展的。2017年3月，中组部着手起草《修订公务员法工作方案》；4月1日，中共中央办公厅正式批复同意启动修订；6月14日，中组部、人社部、原国家公务员局共同召开修订公务员法工作部署会，正式启动公务员法修订工作。

2017年6月底、7月初，中组部、原国家公务员局共同发文，征求各省区市公务员主管部门对修订公务员法的意见和建议，共征集意见近700条。

2017年7月11日—20日，一个特殊的专题培训班在全国组织干部学院悄然开班，主题只有一个——集中研究修订公务员法，提出公务员法修订草案初稿。“大家每天都是唇枪舌剑，一个条款一个条款地过，目的就是为了修法不留遗憾。”中组部公务员一局负责人回忆。

2018年7月，修法工作小组修改形成公务员法修订草案征求意见稿，正式

国家实行公务员职务与职级并行制度

根据公务员职位类别和职责设置公务员领导职务、职级序列

公务员职级在厅局级以下设置

综合管理类公务员职级序列分为：

- 一级巡视员、二级巡视员
- 一级调研员、二级调研员、三级调研员、四级调研员
- 一级主任科员、二级主任科员、三级主任科员、四级主任科员
- 一级科员、二级科员

征求31个省区市、新疆生产建设兵团以及中央和国家机关各部委的意见、建议。经汇总整理，219家单位共反馈意见318条。

2018年8月，公务员法修订草案被正式列入十三届全国人大常委会立法规划。

根据党中央有关工作要求，全国人大常委会法工委将修订草案送审稿等文件转化为委员长会议提请常委会审议的议案代拟稿、修订草案及说明；2018年10月15日，委员长会议决定提请十三届全国人大常委会第六次会议审议。10月26日，全国人大常委会第六次会议对修订草案进行了分组审议。

一部良法，离不开公众的积极参与、支持和认可。2018年11月1日，公务员法修订草案面向社会公开征求意见。一个月期限内，共有29374人提出56778条意见，其中显示公务员身份的网民提出的意见占69.6%。“这样高的参与度、这么大的意见量，在法律修订草案中是罕见的。”多次经历法律公开征求意见的全国人大常委会法工委国家法室负责人感慨，没想到公众对公务员法修订这么关注，“有的意见还很尖锐。经过慎重研究，其中很多宝贵的意见被吸纳。”

2018年12月25日，十三届全国人大常委会第七次会议对公务员法修订草案进行了二次审议。大家普遍认为修订草案已比较全面、成熟，其主要制度规范是可行的，现在出台是必要的、适时的。

2018年12月29日，公务员法修订草案经十三届全国人大常委会第七次会议表决通过。

为建设高素质专业化公务员队伍提供法律保障

梳理此次公务员法修订，全文一共作了70多处修改。“修订工作总体上把握一个原则：修改的都是必须要改的，可改可不改的不改，最大限度保持法律的稳定性。”全国人大常委会法工委国家法室负责人介绍。

旗帜鲜明讲政治是此次修订公务员法的鲜明特点，明确公务员制度坚持党的领导，坚持以科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻新时代党的组织路线，落实好干部标准，在公务员选、育、管、用各环节强化政治素质要求，进一步彰显了中国特色。

“本次修法的一个重大背景，是推行公务员职务与职级并行制度，而这也是党的十八届三中全会确定的重大改革任务。”中组部有关负责人说。

众所周知，公务员队伍呈“金字塔”结构，越往上职位越少。苦于编制和职数所限，一些地方特别是基层单位千军万马往往不得不挤职务这根“独木桥”。

2017年6月，经全国人大常委会授权，部分地区和部分在京中央机关试点公务员职务与职级并行制度改革。经过一年多的探索实践，试点工作受到普遍欢迎，取得了明显成效，已具备在全国范围推开的现实条件。

根据新修订公务员法，过去的“非领导职务”表述将成为历史，取而代之的是“职务”与“职级”并行的运行模式，将非领导职务改造为职级，明确综合管理类公务员职级序列由高至低依次为：一级巡视员、二级巡视员、一级调研员、二级调研员、三级调研员、四级调研员、一级主任科员、二级主任科员、三级主任科员、四级主任科员、一级科员、二级科员，改革成果被法律巩固下来。

考核指标笼统、针对性不强，“一把尺子量到底”曾是阻碍公务员潜能发挥的“拦路石”。如今，随着新修订公务员法中考核机制的完善，这一现象将逐步得到解决。新修订公务员法还规定，对工作表现突出，有显著成绩和贡献，或有其他突出事迹的公务员或者公务员集体，给予奖励。

为体现严管和厚爱结合，新修订公务员法调整充实了从严管理干部有关规定，将现行公务员法第九章章名“惩戒”修改为“监督与惩戒”，增加了有关加强公务员监督的规定。同时，围绕激励公务员新时代新担当新作为，新修订公务员法还进一步完善了公务员激励保障制度相关规定。

“纵观新修订的公务员法，内涵丰富全面、制度设计合理、彰显中国特色，必将为建设忠诚干净担当的高素质专业化公务员队伍提供更有力更有效的法律保障。”中央党校（国家行政学院）教授辛鸣说。

土地管理法修正：体现改革趋向

文／本刊记者　刘文学

“土地管理法修正案草案在永久基本农田保护、集体经营性建设用地入市等方面有很大的进步，体现了改革趋向，有利于保护耕地和农民的土地权益。”全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟在审议土地管理法修正案草案时说。

2018年12月23日，土地管理法修正案草案提交十三届全国人大常委会第七次会议审议。此次土地管理法修正的主要内容仍然是聚焦农村土地制度改革，涉及集体土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革(俗称“三块地”改革)。此次修法，将改革中的一些具体成果上升成了法律制度。

土地征收制度

根据自然资源部部长陆昊为土地管理法修正案草案作说明时的介绍，这次修法主要从征收范围、征收程序、保障机制三个方面完善了现行的土地征收制度。

这次修法缩小了土地征收范围。“(此次修法) 删去现行土地管理法关于从事非农业建设使用土地的，必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定；明确因政府组织实施基础设施建设、公共事业、成片开发建设等六种情形需要用地的，可以征收集体土地。其中成片开发可以征收土地的范围限定在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，此外不能再实施‘成片开发’征地。”陆昊说。

此次修法，土地管理法修正案草案试图用列举的方式明确、具体、固化公共利益的界限。现行土地管理法规定，国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。中国社会科学院农村发展研究所研究员王小映表示，公共利益的概念过于宽泛，从实践来看，只要是为了城市拓展、促进经济发展，各地都可以以公共利益的需要为名进行征地。一方面为政府取得土地预留了较大的自主操作空间，保障了城市建设用地，但另一方面很容易造成地方政府无限制地滥用征地权。王小映认为，目前我国城镇化尚未完成，为了配合集体经营性建设用地入市改革，缩小征地范围是必然趋势。

此次修法进一步规范了土地征收程序。土地管理法修正案草案要求市县人民政府申请征收土地前进行土地现状调查、公告听取被征地的农村集体经济组织及其成员意见、组织开展社会稳定风险评估等前期工作，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿安置等签订协议，测算并落实有关费用，保证足额到位，方可申请征收土地。

此次修法完善了对被征地农民合理、规范、多元的保障机制。“(土地管理法修正案草案) 明确征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市制定公布区片综合地价确定，制定区片综合地价要综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、安置人口、区位、供求关系以及经济社会发展水平等因素，在实践中稳步推进；考虑到农村村民住宅补偿、被征地农民社会保障费用对被征地农民住有所居和长远生计的重要性，将这两项费用单列，明确征收农村村民住宅要按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房等方式，保障其居住权，并将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。”陆昊说。

针对征地补偿机制，在审议时，全国人大常委会委员陈凤翔说：“修改征地补偿条款是这次土地管理法修改的一个重头戏。我认为修正案草案第四十八条有关设定合理的补偿标准，及时、足额、到位支付征地补偿款，健全失地农民的社会保障体系的内容非常有针对性，既符合中央的精神，又顺应了民意。据我了解，现在征地产生的矛盾和问题大部分是出在补偿上，出在没有得到及时、合理、足额的补偿和妥善的安排上，所以我对国务院针对这一问题提出的建议和修正案草案第四十八条增补的内容非常赞成。”

集体经营性建设用地入市

此次修法前，专家们要求破除集体经营性建设用地入市法律障碍的呼声就不断高涨。

现行土地管理法第四十三条规定，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体

所有的土地的除外。第六十三条规定，农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。

中国人民公安大学法学院副教授杨俊锋认为，这两条规定在现实实践中形成的实质制度是：政府垄断了集体土地进入建设用地市场的入口和出口。集体土地进入建设用地市场，无论是先建设后转让，还是先转让后由用地方建设，都一律禁止。唯一的进入途径是，由政府通过征收将土地“变性”为国有土地后，再由政府供给；即便是集体土地用于建设符合土地利用规划的，如原本就属于合法的建设用途或新被规划为建设用地的，也不能例外。

这样的制度规定受到越来越多、越来越激烈的诟病。

布瑞克农信集团研究总监林国发认为，长期以来，因为地方政府在土地开发中的垄断地位，造成土地交易过程中出现明显的“剪刀差”：一方面，政府通过低价收购农地高价转让为城市建设用地，获取一级开发价差；另一方面，工业用地与经营性用地价差悬殊。城镇化过程中，土地的增值被转变为地方政府的收入和开发商收益，被征地农民的利益缺乏有效的保护，人为拉大了城乡差距。相反，如果农民手里拿着的地可以平等买卖，而不是政府来征地，这自然就保障了农民的收益和财产权益。

此次修法，土地管理法修正案草案就集体经营性建设用地入市制度作出了关键性的删减。草案删去了现行土地管理法关于从事非农业建设使用土地的，必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定；增加规定：对土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。

专家们认为，这意味着我国非农建设用地将不再“必须国有”。也就是说符合规定的集体经营性建设用地可以不用经过征收为国家所有的程序，直接进入建设用地市场。我国整个建设用地市场的供地主体将发生转变，即由国家这个单一主体，转变为集体和国家两大主体。这一改变，被许多专家形容为：农村“土改”真正破题。

2018年12月25日，十三届全国人大常委会第七次会议举行分组会，审议土地管理法修正案草案等。摄影／中国人大网　冯　涛

宅基地制度

此次修法，土地管理法修正案草案从权益保障方式、审批和监管机制、退出机制三个方面对宅基地制度进行了完善。

关于宅基地权益保障方式，修正案草案根据乡村振兴的现实需求和各地宅基地现状，规定对人均土地少、不能保障一户一宅的地区，允许县级人民政府在尊重农村村民意愿的基础上采取措施，保障农村村民实现户有所居的权利。关于宅基地审批和监管机制，修正案草案下放宅基地审批权，明确农村村民申请宅基地的，由乡(镇)人民政府审核批准，但涉及占用农用地的，应当依法办理农用地转用审批手续；落实深化党和国家机构改革精神，明确国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作，赋予农业农村主管部门在宅基地监督管理和行政执法等方面相应职责。

其中，社会上对宅基地使用权退出、流转机制的完善非常关注。和盼望消除集体经营性建设用地入市的法律障碍一样，社会上对逐步扩大宅基地使用权流转范围的呼声也是一浪高过一浪（虽然各种建议在扩大流转范围的度上有不同的期盼）。

土地管理法修正案草案规定，国家鼓励进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。许多专家认为，修正案草案首次明确允许农民“自愿有偿退出”宅基地，“显然是个进步”，但修正案草案这样原则性的规定没有突破现行土地管理法对宅基地流转的种种实质性限制，显得有些滞后。

杨俊锋认为：“所要退出的宅基地只能由村集体回购且只能用于有限的指定用途，必然严重压低宅基地的交易价格，宅基地的价值无法充分变现。对希望转让宅基地的村民而言，宅基地成了典型的鸡肋：继续保留无疑是白白荒废，但退出又拿不到几个钱。因此，宅基地以及土地承包权不仅不能通过转让变现，为农民进城落户提供应有的资金支持，反而成了一个无法跨越的牵绊。这实际上正是我国城市化发展的一个重大障碍。”

在审议时，刘振伟认为，我国宅基地使用权流转、退出机制不完善不清晰，立法滞后。他建议：“(要) 完善宅基地的用益物权权能，赋予宅基地使用权在一定范围内的流转、有偿退出、继承及抵押权能。目前，宅基地在本集体经济组织内流转，无法形成流转市场和价值，应逐步扩大流转范围。当然，流转范围太小，形不成流转市场，范围过大，城市居民下乡占用宅基地可能会成为难以阻挡之势，要把握好‘度’。要禁止城市居民利用宅基地建别墅和私人会所。”★

3年改为5年的重要意义

文／本刊记者　彭东昱

2018年12月23日，受国务院委托，民政部部长黄树贤向十三届全国人大常委会第七次会议作关于村民委员会组织法、城市居民委员会组织法修正案草案的说明。摄影／中国人大网　李　杰

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全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的决定。

《决定》将村民委员会、居民委员会的任期由3年改为5年，与村和社区党的委员会、总支部委员会、支部委员会的任期保持一致。

2017年10月24日通过的《中国共产党章程》规定，党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会每届任期3年至5年。为贯彻落实党章规定，中共中央办公厅印发《关于党的基层组织任期的意见》。《意见》进一步明确，村和社区党的委员会、总支部委员会、支部委员会每届任期为5年。

2012年以来，已有超过1000名全国人大代表提出29件相关议案。这些议案指出，随着经济社会发展，城乡社区治理、基层公共事业建设的任务越来越重，村委会、居委会换届频繁，较难制定和实施长远规划，也不便与基层政府工作对接。适当延长村委会、居委会任期，有利于保持基层群众性自治组织负责人队伍相对稳定，有利于促进村和社区公共事业健康有序发展。

审议中，常委会组成人员对村民委员会、居民委员会任期延长至5年给予高度肯定。列席会议的全国人大代表郭凯指出，目前“村委会工作难度越来越大，选举成本越来越高”，存在“第一年选，第二年干，第三年等着看的心理”。3年改为5年，一是降低换届工作的成本，包括人力物力财力。二是可以与乡镇任期保持一致，有利于农村发展。

肖怀远委员说，把村委会、居委会的任期由3年改为5年，实现了村委会、居委会的任期与党的十九大修改的党章的基层委员会的任期一致，有利于完善基层群众自治制度，坚持党对基层群众性自治组织的领导，加强党对基层组织的领导，体现了中国共产党的领导是中国特色社会主义本质特征的宪法精神，具有非常重要的意义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为社会治理和基层建设的重要内容，这次法律的修改体现了这样一种探索和改革的精神。

“2018年，天津市有1667个社区党组织和居委会换届选举，实现了社区党组织书记全部经过法定程序兼任居委会主任的一肩挑。9个涉农区的3538个行政村换届选举，也全部实现了村党组织书记经过法定程序兼任村委会主任的一肩挑。”

肖怀远委员表示：“新班子上任以后，党组织领导基层治理，改善了党群干群关系，解决了一些历史遗留问题和信访积案，为发挥党组织在居民自治、村民自治中的核心作用奠定了基础，效果非常好。”这个实践也说明基层党组织和自治组织的一肩挑是非常可行的。

他表示，天津的实践表明，这些做法对于加强党的全面领导，巩固党的执政基础，推动全面从严治党向基层延伸，优化农村“两委”班子、社区“两委”班子，选优配强带头人，纯洁农村的干部队伍都起到了很好的作用，也得到了广大党员群众的拥护。他希望，法律修改通过以后，能够加强宣传贯彻落实，进一步完善党领导的基层群众自治制度。★

打包修法 17 部，为改革“保驾护航”

文／见习记者　孙梦爽　记者　王晓琳

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议分别通过4个决定，对产品质量法等17部法律的有关规定作出修改，涉及机构改革、政府职能转变和“放管服”改革、改革试点经验推广三个方面。这是本届全国人大常委会履新以来第三次用“打包”修法的方式推动和保障重要领域改革。

改革和法治如车之两轮，鸟之双翼。改革越深入，越是倚重法治护航。党的十八大以来，深化改革的号角越吹越嘹亮，推进改革的立法“鼓点”也越敲越密集。常委会组成人员在审议产品质量法等17部法律的修正案草案时一致表示，此次“打包”修改产品质量法等17部法律，适应了法律体系内部协调统一的需要，是立法主动适应改革、服务改革的体现，在立法层面上为推进改革提供了保障，十分必要，也十分及时。

落实机构改革要求

为了深入贯彻习近平总书记在党的十九届三中全会上的重要讲话精神，全面落实党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》以及十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》，确保行政机关依法履行职责，此次修改了产品质量法、义务教育法、进出口商品检验法、预算法、食品安全法、民用航空法和职业病防治法7部法律，涉及120个条款。

在完善市场监管和执法体制上，此次修改涉及两方面。一方面，由于《国务院机构改革方案》将国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局等部门的职责整合到了国家市场监督管理总局，此次对涉及该方面的产品质量法18个条款、食品安全法68个条款中的相关内容作出修改；另一方面，针对《国务院机构改革方案》将国家认证认可监督管理委员会的职责划入国家市场监督管理总局，对外保留国家认证认可监督管理委员会牌子，将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署，此次对进出口商品检验法3个条款和民用航空法1个条款中相关内容也进行了修改。例如，将进出口商品检验法条文中的“国家商检部门”改为了“国务院认证认可监督管理部门”。

在完善公共服务管理体制方面，此次修改了职业病防治法28个条款，以适应《国务院机构改革方案》作出的将国家安全生产监督管理总局的职业安全健康监督管理职责整合到国家卫生健康委员会，将民政部的医疗救助职责整合到国家医疗保障局的调整。

同时，为进一步合理配置宏观管理部门职能、更好发挥党的职能部门作用，此次“一揽子”修法还分别修改了预算法和义务教育法各1个条款。

7部法律的修改在分组审议时获得了与会人员的一致认可。有媒体评论称，继两次“打包”修法后第三次“打包”修法，落实了我国机构改革的方案和决定，有力推进了全面深化改革和全面依法治国的进程。

推进政府职能转变和“放管服”改革

转变政府职能，优化政府机构设置和职能配置，是深化党和国家机构改革的重要任务。立足落实政府职能转变和简政放权、放管结合、优化服务改革的要求，此次修改了劳动法、电力法、老年人权益保障法等11部法律共25个条款，以更大程度上激发市场、社会的创新创造活力。

其中，决定对包括劳动法、民办教育促进法、电力法、老年人权益保障法等在内的法律作出修改，共取消了诸如供电营业许可、养老机构设立许可等10项行政许可事项。另外，根据《国务院办公厅关于促进通用航空业发展的指导意见》中关于“对通用机场实施分类分级管理”的要求，此次还修改了民用航空法中的民用机场开放使用许可制度，对非公众开放的民用机场实行备案管理。司法部部长傅政华在作关于产品质量法等17部法律的修正案草案的说明时指出：“考虑到这些行政许可管理事项，政府有关主管部门可以通过加强事中事后监管的方式实现管理目的，取消这些行政许可事项，有利于激发市场活力，调动市场主体的积极性。”

在做好简政放权“减法”的同时，决定从加强监管的“加法”和优化服务的“乘法”两方面入手，增加了政府有关部门优化服务、加强监管的内容。主要包括：制定标准或指南，指导和规范管理对象行为，如在港口法中增加规定，国务院交通主管部门应当制定港口

2018年12月25日，十三届全国人大常委会第七次会议举行分组会，审议产品质量法等17部法律的修正案草案等。摄影／中国人大网　陶宏林

理货服务标准和规范；开展随机抽查和日常巡查，加强监管；建立负面清单，实施信用管理；加大处罚力度，震慑违法行为，如完善环境噪声污染防治法、环境影响评价法相关法律责任，对违法行为加大处罚力度。

“草案取消了10项行政许可事项，对于激发市场活力和创新能力将起到促进作用。同时，草案增加了政府有关部门优化服务、加强监管的内容，有积极的导向意义。”程立峰委员在审议中表示。熊群力委员也指出，此次修法将很多许可改为了事后监督，将很多审批权限改为了备案权限，切实落实了政府的“放管服”改革要求。

推广改革试点经验

2016年12月，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，全国人大常委会作出决定，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社会保险法关于生育保险基金单独建账、核算以及编制预算的规定，将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金征缴和管理。

至2018年12月，授权决定两年实施期限届满，傅政华表示：“从实践效果看，试点经验取得积极成效，可以在全国推开。”为此，关于修改社会保险法的决定对原社会保险法第六十四条、第六十六条作出修改，将生育保险基金并入基本医疗保险基金征缴和管理。

值得一提的是，随着无人驾驶航空器的使用日渐普及，由此带来的安全问题也日益突出，尤其近年来，“黑飞”事件屡屡发生，亟须完善相关制度，加强对无人驾驶航空器的监管。这一社会普遍关注的问题在此次民用航空法修改中也得到了回应。考虑到民用航空法制定时无人驾驶航空器尚未投入应用，在制度设计时没有为无人驾驶航空器监管留出空间，为了给无人驾驶航空器监管立法提供法律依据，需要作出授权性规定。为此，在民用航空法中新增第二百一十四条，授权国务院、中央军事委员会对无人驾驶航空器作出特别规定。

这一修改也引起了常委会组成人员的热议。沈春耀委员认为，无人机在人工智能领域具有良好应用前景，但同时也带来许多新的问题，如涉及隐私和保密的问题等，给航空活动、机场管理、净空管理等带来一些安全隐患，“管好无人机很有必要。”殷方龙委员以2018年河北唐山无人机“黑飞”事件为例，指出现在无人航空器生产、买卖、使用，乃至出了问题以后的查处，尚没有专门法律法规可依，很不利于无人驾驶航空器的管控，此次修法，填补法律空白恰逢其时。

分组审议时，委员们普遍赞同对产品质量法等17部法律作出的修改。鲁培军委员总结说：“此次‘打包’修法，符合十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》的精神，体现了依法治国的方略，确保了相关行政机关能够依法履行职责，对于进一步推进简政放权、激发市场活力具有重要意义。”李锐委员还指出，此次将不适应改革需求的法律进行修改或者废止，保障了一系列的改革措施和任务在法治的框架内推进，确保改革于法有据，深刻体现了立法与改革决策的衔接，发挥了立法对改革的引领和推动作用。

此外，据傅政华透露，出境入境管理法、护照法、国籍法等10余部法律虽也涉及机构改革、政府职能转变和“放管服”改革，但由于这些法律存在涉及领域体制机制尚未理顺、部门争议分歧较大等问题，或者已经列入全国人大常委会立法规划、处于全面修订之中，此次暂不修改。对个别部门提出修改需求的，今后将根据全国人大常委会立法规划和立法工作计划逐步解决。★

两项土地改革试点报告：总结经验稳妥推进农村土地制度改革

文／本刊记者　赵祯祺

土地制度是国家的基础性制度，农村土地制度改革一直是社会公众关注的一大焦点。无论是作为农用地的耕地、林地、草地，还是宅基地等农村集体建设用地，所有者都是属于集体经济组织成员的农村居民，维护他们的权利、保护他们的权益、实现他们的财产权，是改革的出发点和落脚点。

为稳妥推进农村土地制度改革，全国人大常委会坚持立法与改革决策相衔接，通过立法确保重大改革于法有据、顺利实施，以先行先试的方式，授权国务院在全国部分行政区域开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点（以下简称农村土地制度改革三项试点）以及全国农村承包土地的经营权和农民住房财产权（以下简称“两权”）抵押贷款试点工作。

试点期限届满，工作情况如何？2018年12月23日，十三届全国人大常委会第七次会议审议了国务院关于农村土地改革试点工作的两个总结报告。与会人员表示，两项改革试点符合生产关系适应生产力发展的客观规律，有利于健全城乡发展一体化体制机制，有利于促进土地资源合理利用，有利于推动农村土地制度改革取得重大进展，已形成了一批可复制、可推广、利修法的制度创新成果。

农村土地制度改革三项试点经验为修法提供实践基础

习近平总书记曾指出，农村土地制度改革是大事，涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，必须审慎稳妥推进。为此，各试点地区坚持问题导向，因地制宜，解放思想，大胆探索，推进农村土地制度改革三项试点工作顺利进行。报告显示，试点四年来，33个试点县（市、区）已按新办法实施征地1275宗、18万亩；集体经营性建设用地已入市地块1万余宗，面积9万余亩，总价款约257亿元，收取调节金28.6亿元；腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩，办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元。

三项试点取得的成效推动了城乡统一的建设用地市场建设，增强了农村产业发展用地保障能力，增加了农民土地财产收入，提升了农村土地利用和治理水平。例如，江苏武进以出让方式取得集体经营性建设用地资产成功上市，首次在最高层级资本市场上得到认可；浙江德清、河南长垣、山西泽州等地通过集体建设用地调整入市建设乡（镇）工业园区；浙江德清已入市集体经营性建设用地183宗、1347亩，农村集体经济组织和农民获得净收益2.7亿元，惠及农民18万余人。并且通过集体土地权属调查、登记发证，完善村庄规划，夯实了农村土地管理基础，违法用地大幅减少，耕地得到更好保护。

与此同时，试点形成的制度性成果为土地管理法、城市房地产管理法修改提供了依据。关于土地征收制度方面，报告建议缩小土地征收范围，明确因政府组织实施基础设施建设、公共事业、成片开发建设等六种情形需要用地的，可以征收集体土地；规范土地征收程序，要求市、县人民政府在征地前先与农民签订土地补偿安置协议，落实补偿安置资金；完善对被征地农民的合理、规范、多元保障机制。关于集体经营性建设用地入市方面，报告提出明确入市的条件和范围，明确集体经营性建设用地入市规则和监管措施两点建议，对土地利用总体规划等法定规划确定为经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。关于宅基地管理制度方面，报告建议健全宅基地权益保障方式，完善宅基地审批制度，并探索宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制。

值得注意的是，农村土地制度改革三项试点实践在形成了一批可复制、可推广制度经验的同时，也存在一些问题和不足。报告认为，截至目前，33个试点县（市、区）的改革推进不够平衡；在实施的征地项目中，72%集中在河北定州、上海松江、浙江义乌、福建晋江、山东禹城等5个试点地区，试点样本分布不

够均衡；宅基地“三权分置”的探索和实践还不够充分。

结合调研工作，李钺锋委员在审议发言中也分别指出在试点工作中基层反映的一些问题。在农村土地征收方面，他表示，一是户籍制度改革导致集体经济组织总人口很难确定，以致人均耕地面积和征地安置人数也很难确定；二是征地过程中存在同一区片不同补偿价格的问题；三是征地程序规范性有待加强；四是征地范围不明确，土地征收中公共利益难以界定。在集体经营性建设用地入市方面，他指出，在基层实践中，很多地区只有乡村企业和农村集体经济组织以土地入股与社会投资者联营办企业才能办理用地手续，导致社会经营主体自主经营权受阻，且各地集体经济组织成员资格认定标准不一致，易引发收益分配矛盾。在宅基地制度方面，他说，由于缺乏相应的法律法规，很多地区特别是中西部农村的宅基地分布散、布局乱、利用率低的特点很明显，已成为制约农村土地集约利用的重要阻碍。针对宅基地试点问题，陈凤翔委员则建议，加紧探索宅基地自愿有偿退出和转让机制，实现宅基地的有效利用和管理优化，早日将这一灰色市场纳入法治的轨道。

让农民受益，推进农村土地制度改革任重道远，需要通过试点进一步探索解决上述问题。2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议决定，再次延长有关授权期限，延长至2019年12月31日，继续推进农村土地制度改革三项试点工作，为完善土地管理法律制度打好基础。

农地和农房抵押贷款宜区别对待

农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点是党的十八届三中全会确定的重点改革任务，是农村金融制度的重要创新，有利于盘活农村存量资产，提高农村土地资源利用效率，对农村经济、农村金融发展具有重要意义。

试点工作开展以来，国务院全面贯彻党中央决策部署，加大工作力度，试点工作取得积极成效，试点的农村地区融资难、融资贵的问题得到一定缓解。报告显示，截至2018年9月末，全国232个试点地区农地抵押贷款余额520亿元，同比增长76.3%，累计发放964亿元；59个试点地区农房抵押贷款余额292亿元，同比增长48.9%，累计发放516亿元。

具体来说，改革试点进一步盘活农村资源资产，推动土地流转规模明显增加，促进农业经营由分散的小农生产逐步向适度规模经营转变。推动缓解“三农”领域融资难融资贵问题，融资额度显著提高，成本逐步下降。普通农户贷款额度由试点前的最高10万元提高至50万元，对新型农业经营主体的贷款额度由试点前的最高1000万元提高至2000万元—5000万元不等。同时，试点地区下放贷款审批权限，简化审批流程，更加方便农户申请贷款。并支持农户增收致富，截至2018年9月末，试点地区农地抵押和农房抵押贷款余额中用于农业和其他生产经营的分别占99%、78%。在试点中，湖南省“两权”抵押贷款已累计支持全省近3万个农业经营主体。

但报告同时指出，抵押农房流转和处置难度较大。根据相关规定，允许进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地。实践中，在集体经济组织内部很难找到符合条件的受让人，农民住宅流转受到较大限制。

总结以上试点经验和问题，农村土地“三权分置”改革的推进使农地抵押贷款前置条件已经具备，农地抵押贷款业务形成了包括确权颁证、交易流转、抵押物价值评估和处置等在内的完整闭环，农地抵押贷款全面推开条件已经成熟；而农房抵押贷款在各地发展极不平衡，且宅基地制度改革尚未完成、缺乏司法处置的法律依据，农房流转和处置仍面临较大障碍。因此，针对农地抵押和农房抵押贷款，报告认为，两者应区别对待。

2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议通过新修正的农村土地承包法。该法增加一条，作为第四十七条：“承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保，并向发包方备案。受让方通过流转取得的土地经营权，经承包方书面同意并向发包方备案，可以向金融机构融资担保。”新修改法的通过，使农地抵押贷款业务法律障碍基本消除，有关部门将及时出台相关管理办法，明确农地抵押贷款业务的抵押条件、贷款管理、风险处置和配套措施等，做好全国推广工作。

针对试点中农房抵押存在的主要困难，报告认为，目前宅基地“三权分置”整体改革方案仍在研究中，农房抵押贷款业务拟纳入宅基地“三权分置”改革的大盘子统筹考虑。2018年12月31日后，物权法和担保法相关规定恢复施行。在宅基地“三权分置”改革取得实质性进展基础上，再视情况考虑物权法、担保法修改问题。对此，罗保铭委员在审议发言时建议，进一步探索做好农房抵押贷款法律制度的顶层设计工作，在编纂民法典物权编、研究修改担保法和物权法时，对农房包括宅基地抵押融资问题进行深入研究，明确农村宅基地的物权属性和财产性属性，加快建立与农房抵押融资相适应的法律框架。

刘海星委员强调，应强化“两权”抵押贷款业务实施中的风险防控。他表示，一方面加强对金融机构的指导和监督，坚持抵押业务在贷款用途及风险防控方面的底线，加强贷款风险控制，切实做好对借款人的真实情况审核调查，处置抵押物时也要采取多种方式保障农民的基本居住权；另一方面积极认真地做好抵押登记、抵押物的处置、风险补偿等配套支持工作，以降低银行系统开展“两权”抵押贷款业务的风险。★

让人民的呼声有着落、有回应

——2018年全国人大代表建议办理工作回眸

文／本刊记者　张宝山

人大代表对“一府一委两院”各方面工作提出建议、批评和意见，集中反映了人民群众的意愿和呼声。办理代表建议，是国家机关的法定职责，是尊重人民主体地位、支持代表依法履职的重要体现。

过去的2018年，全国人大代表提出的建议办理情况如何？2018年12月24日，十三届全国人大常委会第七次会议听取了全国人大常委会办公厅关于第十三届全国人民代表大会第一次会议代表建议、批评和意见（以下简称建议）办理情况的报告。

全国人大常委会副秘书长信春鹰作上述报告时表示，全国人大常委会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，积极推动代表建议办理工作，努力做到民有所呼、我有所应。栗战书委员长强调，办理代表建议是保障代表依法履职的重要内容，体现了中国式民主的特点和优势。要进一步提升代表建议办理实效，真正推动解决实际问题，将人民代表大会制度的优越性更好发挥出来，让人民群众的呼声和期盼有着落、有回应。全国人大常委会办公厅认真落实常委会部署要求，努力为代表建议的提出和办理做好协调服务工作。承办代表建议的有关机关、组织认真履行法定职责，完善办理机制，规范办理程序，代表建议办理工作取得新的成效。

7139件代表建议全部办理完毕

2018年是十三届全国人大代表依法履职的第一年。十三届全国人大一次会议期间，代表们认真履行宪法和法律赋予的职责，向大会提出建议7139件。

信春鹰在报告中介绍了代表提出建议的特点：一是紧扣贯彻落实党中央重大决策部署，建议内容聚焦打好三大攻坚战、实施乡村振兴战略、推动经济高质量发展、保障和改善民生等方面。二是紧扣回应人民群众重大关切，反映人民群众愿望和呼声，代表通过视察、调研、座谈、走访等形式形成的建议有4402件，占建议总数的61.7%。三是代表通过提出建议方式积极参与管理国家事务。大会期间共有2546名代表提出建议，其中初任代表提出建议4499件，占建议总数的63%；以代表团名义提出建议126件，涉及18个代表团。

十三届全国人大一次会议闭幕后，全国人大常委会办公厅及时召开代表建议交办会，将7139件代表建议统一交由200家承办单位研究办理。同时，在征求各方面意见的基础上，经秘书长办公会议讨论通过，确定20项重点督办建议，涉及192件代表建议，交由36家承办单位重点办理，全国人大7个专门委员会负责督办。

“十三届全国人大一次会议期间代表提出的建议已经全部办理完毕并答复代表。从办理结果看，代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的75.8%。”信春鹰说，各有关方面尊重人民主体地位，支持代表依法履职，增强建议办理实效，切实推动解决问题，代表联系人民群众的桥梁纽带作用进一步发挥，人民代表大会制度的优越性进一步彰显。

建议办理更加制度化、规范化

认真办理代表建议，就是贯彻以人民为中心的发展思想，积极回应代表和人民群众的关切。信春鹰表示，承办代表建议的有关机关、组织认真履行法定职责，把办理代表建议与转变作风、改进工作有机结合起来，加强同人大代表、人民群众的联系，完善办理机制，规范办理程序。

在建议办理工作中，领导同志部署、直接参与建议办理工作。中共中央办公厅高度重视习近平总书记参加有关代表团审议时代表提出建议的办理工作。李克强总理连续5年主持召开国务院常务会议，听取国务院部门办理代表建议情况的汇报，要求以对人民高度负责的态度做好办理工作。很多承办单位的主要负责同志在党组会、部务会上专题研究、部署代表建议办理工作。

据悉，交通运输部、文化和旅游部、公安部、市场监督管理总局、证监会、退役军人事务部等单位主要负责同志或分管领导带队调研，邀请代表座谈，面对面听取代表意见，着力推动问题解决。

据不完全统计，2018年承办单位就重点督办建议和内部重点建议办理赴20多个省（区、市）开展了30多次实地调研。全国人大有关专门委员会加大督办、协调力度，推动代表建议办理取得

实效。很多承办单位将百分之百与提出建议的代表沟通作为办理答复的必经程序，通过电话短信、邮件传真、登门走访、调研座谈等多种形式，进一步深入听取代表的意见和建议，了解基层实际情况和存在的问题，提高办理代表建议的针对性和实效性。

信春鹰在报告中介绍，国家发展改革委在办理代表建议过程中与代表沟通1082次，召开座谈会10次，开展专题调研14次，上门沟通18次。铁路总公司、税务总局分别同提出建议的代表沟通445人次和240余人次。

在建议办理过程中，最高人民法院、最高人民检察院、财政部把加强同代表的联系与办理代表建议结合起来，依托门户网站开通服务全国人大代表的网络平台，及时向代表通报建议办理进展情况，为保障代表知情知政提供各类信息资料。

各承办单位还积极探索提高代表建议办理质量的机制举措。一是突出办理重点。各承办单位认真办理全国人大常委会办公厅确定的20项重点督办建议，推动一批关系人民群众切身利益的问题得到解决。据不完全统计，承办代表建议数量较多的30家单位共确定内部重点办理建议111件。二是积极推动承诺事项落实。多年来，承办单位在答复代表时表示建议所提问题已列入规划计划、有待进一步落实的占总数的约60%。三是有序推进代表建议工作公开。许多承办单位利用门户网站等平台，公开代表建议办理答复和建议办理工作情况，自觉接受代表和人民群众监督。

建议办理取得新的成效

十三届全国人大一次会议期间，代表们就打好三大攻坚战提出建议709件，占建议总数的约10%。全国人大常委会办公厅将强化金融监管统筹协调，加大深度贫困地区精准扶贫力度，高质量完成易地扶贫搬迁建设任务，推动贫困地区交通扶贫，解决突出环境问题，完善生态保护补偿机制等6项共65件代表建议列为重点督办建议。

“经过各方面共同努力，相关工作取得重大进展。”信春鹰说。

据了解，中国人民银行会同有关方面开展网络借贷、互联网资产管理、虚拟货币交易等互联网金融风险专项整治，研究出台规范金融机构资产管理业务、推进金融业综合统计、加强非金融企业投资金融机构监管等制度规范。扶贫办等单位在起草和落实《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》等文件的过程中，认真研究采纳代表建议，认为代表意见、建议都是宝贵的“智慧库”和“信息源”，是脱贫攻坚的“催化剂”和“助推器”。国家发展改革委结合办理代表建议，推动易地扶贫搬迁由“求进度、重项目建设”向“求质量、重脱贫实效”转变。财政部、水利部推动贫困农村水利设施建设步伐，2018年用于贫困地区的中央财政水利设施建设补助资金比2017年增加56.1%。生态环境部等单位落实《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，加快煤电机组超低排放改造速度，扩大中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点城市范围。

值得一提的是，十三届全国人大一次会议审议通过宪法修正案，实现了现行宪法的与时俱进、完善发展。代表们提出加强宪法教育和实施以及制定修改法律、推进法治建设方面的建议300余件。司法部等单位认真研究采纳代表建议，开展“弘扬宪法精神增强宪法意识”活动，制定法治宣传教育考核评估指标体系，落实媒体公益普法制度，推动宪法学习宣传教育全覆盖。全国人大常委会法工委和有关方面认真梳理代表提出的立法建议，为研究编制十三届全国人大常委会立法规划提供重要参考，在推进民法典编纂、研究制定英雄烈士保护法等法律时邀请相关代表参与立法调研和评估。最高人民法院、最高人民检察院首次牵头办理重点督办建议，积极解决代表广泛关注的问题，在基本解决执行难、推进公益诉讼改革等方面取得积极进展。

建议办理助力保障民生

历年来，全国人大代表提出的民生方面的建议数量最多、占比最高。2018年，科教文卫体类和社会及公共事务类建议有2375件，占建议总数的33.3%。

报告显示，针对代表提出的适度提高城乡居民养老保险补助标准的建议，人力资源社会保障部会同有关单位出台指导意见等文件，确定城乡居民基本养老保险待遇，建立基础养老金正常调整机制，将2018年基础养老金最低标准提高到88元。针对代表提出的将收入低的重度病残人员纳入低保对象的建议，民政部会同有关方面制定实施意见，对农村低保、特困人员救助供养、临时救助等保障性扶贫措施进行优化，提高了政策的针对性和可操作性。教育部结合办理代表建议，制定《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》，部署开展校外培训机构专项治理行动，印发《关于规范校外培训机构发展的意见》，对校外培训机构的设置标准、审批登记、培训行为、市场监管等作出明确规定。

信春鹰表示，全国人大常委会办公厅认真落实常委会部署要求，努力为代表建议的提出和办理做好协调服务工作。研究修改《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》，进一步推动代表建议工作制度化、规范化。认真梳理和交办闭会期间代表建议、委员长主持部分代表座谈会时代表提出的建议、委员长会议组成人员和常委会委员联系代表时转交的建议，及时向代表报告承办单位研究处理情况。各选举单位代表联络工作机构精心组织代表开展专题调研、集中视察等闭会期间活动，密切代表同人民群众的联系，认真负责地为代表提出建议、参加建议办理活动提供服务保障。★

代表建议办理助推脱贫攻坚

文／本刊记者　张宝山

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扶贫办关于第十三届全国人民代表大会第一次会议代表建议、批评和意见（以下简称建议）办理情况的报告。

“十三届全国人大一次会议交由扶贫办办理的代表建议252件，其中，主办75件，会同办理156件，参阅21件。代表们围绕40个方面，提出了500多条具体建议。”国务院扶贫办主任刘永富在报告中说。

2018年交由扶贫办办理的代表建议有以下特点：一是建议数量较2017年增加40%，体现了代表对脱贫攻坚的高度关注。二是聚焦重点问题，扶贫资金监管、深度贫困、政策完善、内生动力、产业扶贫等是代表关注的热点，占六成以上，有很强的针对性和指导性。三是2020年后扶贫工作、缓解相对贫困和城市贫困、脱贫攻坚与乡村振兴战略衔接等问题，成为新的增长点，代表建议具有前瞻性。

“扶贫办把办好代表建议作为政治任务纳入整体工作部署，把提高办理质量放在首位。”刘永富表示，扶贫办通过落实责任、深入沟通、重点调研、强化督办和主动公开，有力有序推进建议办理，不断增强工作主动性和实效性。

据了解，2018年全国两会闭幕后，扶贫办及时召开专题会议，部署建议办理工作，结合工作实际，制订代表建议和重点建议办理工作实施方案。

“要求党组同志带队开展重点督办建议调研，带领相关业务司共同研究重要问题，办理工作由业务骨干主要是处级干部承担，重点件由司局级干部直接上手。”刘永富介绍，扶贫办建立了代表建议办理定期通报制度，既确保办理质量，又保证办理时效。

在代表建议办理中，扶贫办注重加强沟通调研，坚持实事求是、开诚布公的态度，做到负责任地办理。“对于目前暂不具备解决条件的，充分沟通，争取理解。据统计，2018年A类和B类答复超过80%。我们对承诺解决的B类答复建立台账，推动后续落实。”刘永富称，通过调研座谈、电话沟通、邮件往来等方式，所有建议答复前都与代表进行沟通。“从反馈情况看，代表对办理工作及答复意见均表示认可。”

围绕深度贫困地区如何脱贫，2018年全国人大常委会将“加大深度贫困地区精准扶贫力度”列为重点建议督办，明确由扶贫办牵头负责。扶贫办认真研究制订工作方案和调研计划，对主办的6件建议逐一开展调研，由主要负责同志和分管负责同志分别带队，会同相关部门认真研究办理。

刘永富在报告中表示，扶贫办从2018年开始，将“向深度贫困地区倾斜支持情况”列入全国东西部扶贫协作考核和中央单位定点扶贫工作考核，同时还督促各地各部门向深度贫困地区脱贫攻坚聚焦发力，目前已有26个中央部门出台了27个支持深度贫困地区脱贫攻坚的政策文件。

扶贫工作是全国人大代表持续关注的领域，也是全国人大常委会高度重视的工作。党的十八大以来，全国人大常委会就扶贫工作两次进行专题询问。

“近三年，扶贫办共承办代表建议710件。代表们关注的重点问题，正是脱贫攻坚的关键环节。代表们提出的建议、批评和意见，对推进脱贫攻坚工作发挥了重要作用。”刘永富说，对人大代表的意见、建议，扶贫办在工作实践中认真研究、吸收采纳，不断推进中央脱贫攻坚决策部署落实和重点工作向纵深发展。

据了解，2016年以来，在扶贫办承办的代表建议中，代表们围绕完善政策机制、抓好落地落实等提出了148项建议。“结合中央全面深化改革的要求，我们建立了脱贫攻坚责任、政策、投入、动员、监督、考核等六大体系。”刘永富介绍，通过实施精准扶贫精准脱贫基本方略，强化组织保障，推进完善建档立卡、驻村帮扶和“五个一批”等重点工作取得实效，连续三年超额完成年度减少1000万贫困人口的任务。

“围绕加强扶贫投入和监管，创新完善体制机制，脱贫攻坚以来，代表们共提出了190条关于加大扶贫资金投入和监管方面的建议。”刘永富说，扶贫办积极与财政部等有关部门协调，连续三年实现每年新增资金200亿元，2018年首次实现中央财政专项扶贫资金年度过千亿元。累计发放扶贫小额信贷5200多亿元。“财政涉农资金统筹整合使用试点扩大到所有贫困县，基本保障了脱贫攻坚投入的需要。”

扶贫先扶志，治贫先治愚，激发贫困群众内生动力，增强自我发展能力，是近年来人大代表关心的重点之一。刘永富介绍，在深入调研和征求意见基础上，扶贫办会同有关部门印发了《关于开展扶贫扶志行动的意见》，代表们提出的加强扶志教育宣传、改进帮扶方式、移风易俗等建议，在这个文件中都作出了部署安排。★

“高文有典 美行如圭——郑振铎诞辰120周年纪念展”在国家图书馆举办

国家图书馆馆长饶权致辞

12月19日，由国家图书馆主办的“高文有典 美行如圭——郑振铎诞辰一百二十周年纪念展”在国家典籍博物馆第八展厅正式开展。

郑振铎，1898年生于浙江温州，祖籍福建长乐，笔名西谛。我国著名学者、文学家、考古学家和藏书家，一生致力于祖国文化遗产的抢救与保护，是新中国文化和文物事业的开拓者和奠基人。抗战期间，郑振铎在上海倾囊收购流散古籍，并联合张元济等知名学者在上海组织“文献保存同志会”，抢购如张氏适园、刘氏嘉业堂等私藏珍本，避免民族瑰宝流失损毁，对中华文化遗产的保存保护居功至伟。新中国成立后，出任文物局局长、文化部副部长等职务，凡有接收捐献或收购到的重要善本，都优先转给国家图书馆收藏。在他亲自主持和参与下，相继出台了一系列文物保护法规，提出文物保护的思想，为今天形成“保护为主，抢救第一，加强管理，合理利用”的文物保护和古籍保护工作方针奠定了重要基础。先生去世后，家属秉承遗志，将其生平藏书全部捐赠给国家图书馆，为国家图书馆善本馆藏建设做出重大贡献。

2018年是郑振铎先生诞辰120周年，也是先生因公殉职60周年。国家图书馆通过展览再现郑振铎先生石破天惊事业，将他的行为牢记在心里，融化在血液里，体现在行动上。展览从“力挽狂澜铸书魂”“保护征献张书韵”“嘉惠学林振书香”“化私为公续书脉”四个单元，图文并茂，通过郑振铎先生的手稿、藏书印章、珍藏的古籍善本、党和国家授予的“烈士”证书，原文化部褒奖其捐书之功的“褒奖状”等在内的70余件展品，形象生动地展示这位文化巨匠爱书、护书、献书而殚精竭虑、亲力躬行的壮阔一生。

郑振铎先生保护祖国文化遗产强烈责任感使命感，舍我其谁、舍身取义的高尚境界，服务祖国和人民、服务民族大业的创新求变精神，手不释卷、勤勉工作，笃行与学术有机结合大家风范，永远是我们学习的榜样。

开幕式现场

嘉宾参观郑振铎纪念展

China
Ljforest

绿水青山就是金山银山

创新求发展 开放办森工

黑龙江森工系统经营总面积1009.8万公顷，占全省国土面积的22%；有林地面积858万公顷，占全省天然林的44.2%；森林总蓄积8.6亿立方米，占全省的53%；森林覆被率85.1%，高于全省39.1个百分点。黑龙江森工林区是东北亚陆地生态系统和东北“大粮仓”的天然屏障，生态地位十分重要。分布在小兴安岭、张广才岭、老爷岭、完达山等山系的广袤森林，是东北亚陆地自然生态系统的主体之一，是东北大粮仓的天然生态屏障，是六大水系（黑龙江、乌苏里江、松花江、嫩江、牡丹江、绥芬河）主要发源地和涵养地，生态地位十分重要。

奋力走出重点国有林区全面振兴的新路子

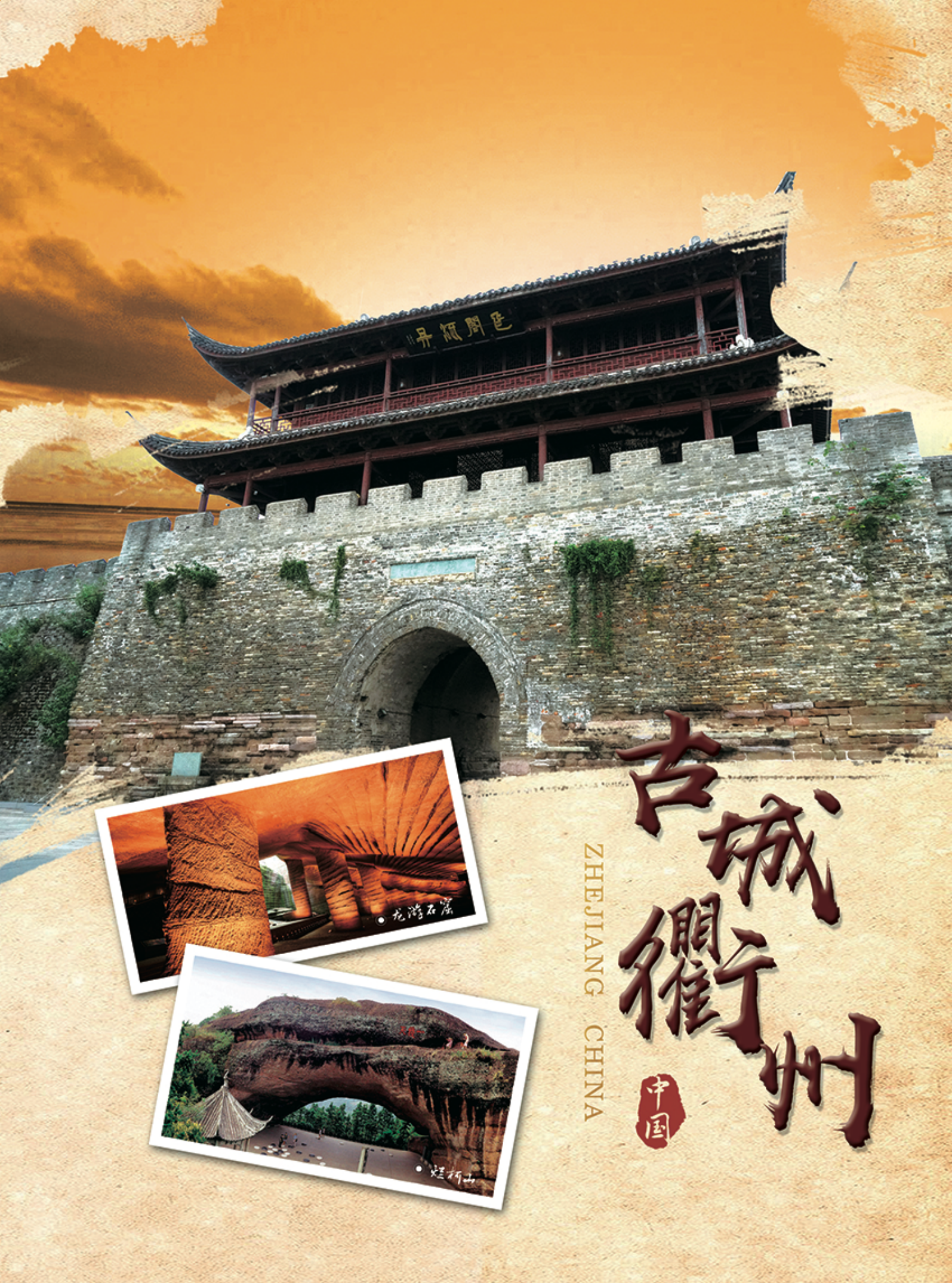
大海林林业局雪乡旅游风景区

亚布力滑雪旅游度假区

山河屯林业局凤凰山景区

龙江森工
LONGJIANG FOREST INDUSTRY

中国龙江森林工业集团总公司
www.ljforest.gov.cn


古城衢州
ZHEJIANG CHINA
中国
龙游石窟
烂柯山