

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2019年2月5日出版
第3期 总第471期

全国人大常委会机关刊物



栗战书： 为推动新一轮高水平对外开放 提供更加有力的法治保障



ISSN 1671-542X



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



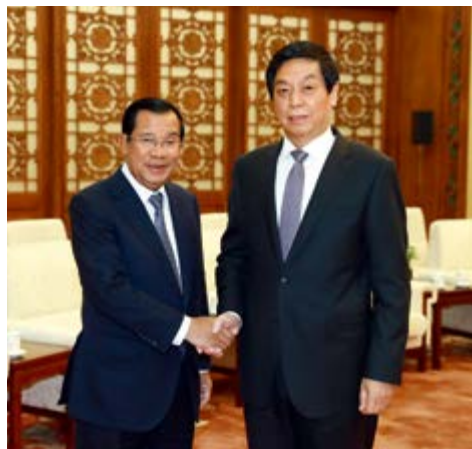
1月29日,十三届全国人大常委会第八次会议在北京人民大会堂举行第一次全体会议。栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 申 宏



1月30日,十三届全国人大常委会第二十二次委员长会议在北京人民大会堂举行,栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 申 宏



1月21日,全国人大常委会委员长栗战书主持召开座谈会,就全国人大常委会工作报告听取各省(区、市)人大常委会和有关部门负责人,以及部分全国人大代表意见和建议。摄影/新华社记者 刘卫兵



1月22日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见柬埔寨首相洪森。摄影/新华社记者 庞兴雷



1月25日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂与智利众议长费尔南德斯举行会谈。摄影/新华社记者 刘卫兵



1月31日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见卡塔尔埃米尔塔米姆。摄影/新华社记者 刘卫兵

以更加开放的姿态面向世界

2019年1月29日至30日，十三届全国人大常委会第八次会议在北京召开，这是十三届全国人大常委会第二次加开常委会会议。这次会议的一项重要议程就是再次审议外商投资法草案并决定提请全国人民代表大会审议。

制定外商投资法，是党中央作出的重大部署，是推动形成全面开放新格局、促进社会主义市场经济健康发展的重大举措。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。党的十八届三中、四中全会对统一内外资法律法规、完善涉外法律法规体系提出明确要求。全国人大常委会认真贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，将制定外商投资法列入年度立法工作计划，积极推动法律起草工作，并于2018年12月下旬对法律草案进行了初审。前不久，我们国家刚刚庆祝改革开放40周年，在这样一个特殊的时间节点，全面启动外商投资法立法工作，意义深远。

作为一部专门为对外开放量身定制的法律，外商投资法可称得上是实施多年的“外资三法”的“升级版”。它的制定，不仅为新形势下进一步扩大对外开放、积极有效利用外资提供更加有力的法治保障，同时，也向全世界表明“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。

改革开放，开启了我国的强国之路。伴随着改革开放的进程，我国外商投资领域的立法也开始同步推进。1979年，五届全国人大二次会议审议通过了中外合资经营法；1986年，六届全国人大四次会议审议通过了外资企业法；1988年，七届全国人大一次会议审议通过了中外合作经营法。这就是我们常说的“外资三法”。“外资三法”的实施，为我国扩大对外开放、积极利用外资作出了巨大贡献。截至2018年年底，我国外商投资企业累计超过96万家，实际利用外资超过2.1万亿美元，外商投资已成为推动我国经济社会发展的重要力量。近年来，我国对外开放和利用外资面临新的形势，党中央、国务院作出了实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大

幅度放宽市场准入，推动形成全面开放新格局的决策部署。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，为新形势下进一步扩大对外开放、积极有效利用外资提供更加有力的法治保障。当前，世界经济深刻调整，保护主义、单边主义抬头，“逆全球化”暗流涌动，不稳定不确定因素依然很多，风险挑战加剧。在这种形势下，通过国家立法促进和保护外商投资，以实际行动向世界宣示了中国始终奉行互利共赢的开放战略、支持贸易投资自由化便利化、积极推动建设开放型世界经济的鲜明态度和坚定立场。

从内容上看，外商投资法草案在总结“外资三法”实施经验的基础上，确立了全面开放新格局下外商投资的基本制度框架，实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，明确国家支持企业发展的各项政策同等适用于外商投资企业，强化了对外商投资合法权益的法律保护，完善法治化、国际化、便利化营商环境，对更好吸引、保护、管理外商投资具有重要作用。

如果说过去40年中国经济发展是在开放条件下取得的，那么，未来中国经济实现高质量发展也必须在更加开放条件下进行。保持开放精神，就能拓展更广的空间。“开放带来进步，封闭必然落后。”走过40年，今天的中国更加包容，也更加从容，开放已经成为当代中国的鲜明标识。在越来越多的外国政要和观察者眼中，当今中国是“世界历史的最大参与者”，他们关心的是中国如何新的起点上继续推进改革开放。正如习近平总书记强调的，“中国的发展离不开世界，世界的繁荣也需要中国。”站在新起点上，我们需要继续向世界敞开胸怀，以自身更高水平的开放推动全球共同开放，以自身更高质量的发展助力各国共同发展，这是更加主动、更为自觉的开放，目的在于为人类作出新的更大贡献。

从这个意义上说，外商投资法的制定，将有助于我们以更加开放的姿态面向世界。

汪錫民



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3期
2月5日出版
总第471期

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

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
事业发展部 010-83084070 (广告)
010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)
记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)
办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)
地 址 北京市西交民巷 23 号
邮 编 100805
国 际 刊 号 ISSN1671-542X
国 内 刊 号 CN11-3442/D
邮 发 代 号 2-18
印 刷 北京利丰雅高长城印刷有限公司
定 价 6.00 元
广告发布登记证 京西工商广登字 20170073 号

|特 稿|

- 04 在第十三届全国人大常委会第八次会议上的讲话 / 栗战书
05 长期坚持、不断完善人民代表大会制度
——改革开放 40 年坚持和完善人民代表大会制度的
成就和经验 / 全国人大常委会机关党组

|总编絮语|

- 01 以更加开放的姿态面向世界 / 汪铁民

|报 告|

- 08 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
——2018 年 12 月 24 日在第十三届全国人民代表大会
常务委员会第七次会议上 / 沈春耀

|关 注|

- 13 办好代表建议 回应百姓关切
——郭振华谈新修改的代表建议、批评和意见
处理办法 / 赵祯祺
15 中国公务员制度的重大改革和完善 / 《中国人大》记者

|观 点|

- 19 建设高素质专业化公务员队伍的法律保障 /
《人民日报》评论员
20 着力完善和落实严管厚爱结合的
公务员制度机制 / 仲祖文

|报 道|

- 21 花香蝶自来
——外商投资法草案将提请十三届全国人大二次会议
审议 / 李小健
24 加大海洋环境保护监督力度,
守卫那片湛蓝海洋 / 孙梦爽 王晓琳
27 别让“老年代步车”驶在法律真空 / 蒲晓磊
29 碎片化功利性浅阅读风正劲:
如何推动全民“深阅读”? / 朱宁宁
31 如何用法律解决大班额教师缺口问题 / 蒲晓磊

|专 稿|

- 33 关于“三权”分置的法律表达 / 刘振伟
36 人工智能的创新发展与社会影响 / 谭铁牛



1月30日,十三届全国人大常委会第八次会议在北京人民大会堂举行闭幕会,栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 申 宏

|代表建言|

- 44 医改切忌急于求成 / 刘 璠
- 44 对有家庭暴力行为精神病人进行集中救治 / 赵皖平
- 44 完善高新技术企业认定条件 提升大型企业创新新动能 / 丁士启
- 45 加强高技能领军人才队伍建设 / 孙景南
- 45 依法规范地下空间利用 / 王 诚



请扫码关注“西交民巷23号”

|专 论|

- 46 人民共和国这样走来 / 陈 晋

|调 研|

- 51 关于金融企业国有资产管理情况调研报告 /
全国人大常委会预算工委、全国人大财经委调研组

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

在第十三届全国人大常委会第八次会议上的讲话

(2019年1月30日)

栗战书

各位委员、各位同志：

本次常委会会议顺利完成了预定任务，审议了外商投资法草案，并决定将这部法律草案提请十三届全国人大二次会议审议，还通过了有关人事任免案。

制定外商投资法，是党中央作出的重大部署，是推动形成全面开放新格局、促进社会主义市场经济健康发展的重大举措。习近平总书记明确指出，“要加快统一内外资法律法规，制定新的外资基础性法律。”党的十八届三中、四中全会对统一内外资法律法规、完善涉外法律法规体系提出明确要求。全国人大常委会认真贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，将制定外商投资法列入年度立法工作计划，积极推动法律起草工作。在去年12月下旬首次审议外商投资法草案的基础上，决定专门加开这次常委会会议，再次审议法律草案并决定提请全国人民代表大会审议。

常委会组成人员一致认为，抓紧制定外商投资法时机合适、意义重大，法律草案内容准确得当、基本成熟。一是彰显了中国坚定不移扩大对外开放的决心。过去40年中国经济发展是在开放条件下取得的，未来中国经济实现高质量发展也必须在更加开放条件下进行。中国开放的大门不会关闭，只会

越开越大。同时也要看到，世界经济深刻调整，保护主义、单边主义抬头，“逆全球化”暗流涌动，不稳定不确定因素依然很多，风险挑战加剧。在这种形势下，通过国家立法促进和保护外商投资，以实际行动向世界宣示了中国始终奉行互利共赢的开放战略、支持贸易投资自由化便利化、积极推动建设开放型世界经济的鲜明态度和坚定立场。

二是为我国积极有效利用外资、推动新一轮高水平对外开放提供更加有力的法治保障。改革开放初期，全国人民代表大会制定的中外合资经营企业法、外资企业法、中外合作经营企业法，为我国对外开放、吸引外资发挥了重要作用。截至去年底，我国外商投资企业累计超过96万家，实际利用外资超过2.1万亿美元，外商投资成为推动改革开放和经济社会发展的重要力量。外商投资法草案在总结“外资三法”实施经验的基础上，确立了全面开放新格局下外商投资的基本制度框架，实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，明确国家支持企业发展的各项政策同等适用于外商投资企业，强化了对外商投资合法权益的法律保护，完善法治化、国际化、便利化营商环境，对更好吸引、保护、管理外商投资具有重要作用。

三是主动回应社会关切，广泛凝

聚各方共识。这项立法引起了国内外的广泛关注。常委会坚持开门立法，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见；将草案印发各地方和中央有关部门等征求意见；召开多场座谈会，听取部分协会、企业包括外国商会和外商投资企业的意见。各方面普遍赞同制定外商投资法，提出了很多有价值的意见建议。相信这部法律的制定和实施，必将进一步增强外商来中国投资、在中国发展的信心。

下一步，宪法和法律委、法工委要根据常委会组成人员的审议意见和社会各界的意见建议，把外商投资法草案进一步修改好完善好。要依照法律规定，提前将法律草案印发全国人大代表，组织好代表研读讨论草案的工作，为大会审议做好充分准备。

各位委员、各位同志，本届全国人大常委会履职近一年来，各方面工作分量重、节奏快、开局好，常委会组成人员、各专门委员会组成人员、全国人大代表和全国人大机关工作人员辛勤工作、共同奋斗，取得良好进展和成绩。我代表委员长会议组成人员对同志们们的努力表示衷心感谢！再过几天就是春节了。借此机会给同志们拜个早年，祝大家身体健康、工作顺利、新春吉祥、阖家幸福！



1978-2018

长期坚持、不断完善人民代表大会制度

——改革开放40年坚持和完善人民代表大会制度的成就和经验

全国人大常委会机关党组

习近平总书记指出,“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度”;“是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,必须长期坚持、不断完善”。改革开放40年来,在党中央坚强领导下,人民代表大会制度与时俱进、完善发展,焕发出蓬勃生机和活力,在中国特色社会主义的伟大实践中展现出巨大优势和功效,积累了宝贵经验。

—

1978年12月,党的十一届三中全会作出以经济建设为中心、实行改革开放的历史性决策,明确提出,“发扬社会主义民主,健全社会主义法制”,人民代表大会制度进入新的历史发展阶段。我们党把社会主义民主法治建设摆在极端重要的位置,推动人民代表大会制度不断得到巩固、完善和发展,为改革开放和社会主义现代化建设提供了有力的根本

政治制度保障。

——保证了党领导人民有效治理国家。人民代表大会制度是我们党实施对国家和社会领导的重要制度载体。党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,通过人民代表大会制度,保证党的主张通过法定程序成为国家意志,保证党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。40年来,党通过人民代表大会制度,倾听人民呼声,集中人民智慧,维护人民利益,广泛调动、充分发挥人民群众积极性、主动性、创造性,团结和动员全体人民以国家主人翁的地位投身改革开放和社会主义现代化建设。在党的领导下特别是党中央集中统一领导下,各国家机关依法行使职权,形成工作合力,国家统一有效地组织各项事业、开展各项工作。改革开放以来,根据党中央的部署要求,全国人大批准了8个国民经济和社会发展五年计划、规划,各国家机关和各方面认真

执行计划、规划,推动经济社会持续快速发展,取得了辉煌成就。实践充分证明,人民代表大会制度是一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度,能够保证党领导人民有效治理国家,能够集中力量办大事,能够保证党和国家事业的连续性稳定性,能够保证国家工作的制度化法律化,能够凝聚各方面力量,为实现国家发展目标不懈奋斗。

——夯实了中国特色社会主义制度的根基。改革开放是一场深刻革命,必须坚持正确方向,沿着正确道路前进。改革开放的创新成果,党的领导和社会主义制度的本根,都需要通过宪法、通过人民代表大会制度予以确认和保障。1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过并公布施行现行宪法。之后,全国人大先后通过5个宪法修正案,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果写入宪法。我国宪法以国家根本法的形式,确认了中国共产党领导中国人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和根本成就,确立了工

人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民代表大会制度的政体，确认了中国共产党的领导地位，确定了国家的根本任务、指导思想、发展道路、奋斗目标，规定了国家基本政治制度、基本经济制度和一系列大政方针等，是党和人民意志的集中体现，是党和国家各方面工作的根本准则。人民代表大会制度作为国家根本政治制度，集中体现了国家政权性质和国家活动的基本原则，集中体现了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的社会主义民主政治的优势和特点。40年来，党领导人民全面贯彻实施宪法确立的一系列制度、原则和规则，保证了改革开放和社会主义现代化建设在中国特色社会主义道路上稳步前进、不断取得新成就。党领导人民坚持和完善人民代表大会制度，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，始终保持清醒头脑和政治定力，不搞所谓“西方宪政”“三权分立”“多党制”，绝不照搬西方政治制度模式，绝不放弃我国社会主义政治制度的根本。

——支持和保证了人民当家作主。党的十九大报告强调要坚持人民主体地位，健全人民当家作主制度体系，加强人民当家作主制度保障。坚持人民主体地位，就是要坚持国家一切权力属于人民，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。加强人民当家作主制度保障，最根本的就是坚持和完善人民代表大会制度。40年来，我国选举制度不断健全完善，直接选举的范围扩大到县，实行普遍的差额选举，实现城乡按照相同人口比例选举人大代表，先后进行了11次乡级人大代表直接选举、10次县级人大代表直接选举，充分保障了人民的选举权和被选举权。维护社会公平正义、保障公民权利的法律制度不断完善，宪法明确规定国家尊重和保障人权，全国人大及其常委会制定民事、刑事、经济、社会等方面的一系列法律，切实保证人民依法享有广泛的权利和自由。公民有序政治

参与逐步扩大，人大审议的法律法规草案都公开征求社会公众的意见，各国家机关都建立起联系群众、听取意见、接受监督、回应社会关切的机制，畅通社情民意的反映和表达渠道。260多万名五级人大代表发挥来自人民、植根人民的特点和优势，听取和反映群众的愿望心声，提出议案和建议。各国家机关认真办理代表议案和建议，推动解决人民群众的实际困难和问题。通过人民代表大会制度这一套完整的制度设计和有效的运行实践，人民当家作主具体地、现实地体现到了国家政治生活和社会生活之中。

——推动法治中国建设取得巨大成就。人民代表大会制度是推进全面依法治国的重要制度平台，全国人大和地方各级人大在社会主义法治国家建设中责任重大、作用重要。通过人民代表大会制度，大力弘扬社会主义法治精神，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，依照人大及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作，实现国家各项工作法治化。40年来，全国人大及其常委会不断加强宪法实施和监督，特别是党的十八大以来，全国人大常委会作出设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度的决定，健全宪法解释程序机制，加强合宪性审查工作，大力弘扬宪法精神，树立宪法权威，维护宪法尊严。以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系如期形成并不断完善，科学立法、民主立法、依法立法深入推进，立法工作取得了举世瞩目的重大成就。截至目前，我国现行有效的法律271件、行政法规700多件、地方性法规10000多件，国家和社会生活各方面已经实现了有法可依。加强和改进人大监督工作，形成执法检查、听取审议工作报告、专题询问等一套行之有效的监督制度和机制。40年来，全国人大常委会累计检查百余部法律实施情况，听取和审议“一府两院”专项工作报告300多个，保证了宪法法律有效实施，促进了依法行政、公正司法。自1985年以来，全国人

大常委会深入贯彻党中央决策部署，在每个五年普法规划实施之际，都作出有关开展法治宣传教育的决议，同时听取和审议有关普法决议实施情况的专项工作报告，推动全社会法治观念明显增强，社会治理法治化水平明显提高。

——人民代表大会制度理论与实践创新取得重大成果。改革开放以来，在党中央的领导下，人民代表大会制度随着时代和实践的发展而不断完善发展。全国人大及其常委会的职权进一步完善，在县级以上地方各级人大设立常委会，赋予省级人大及其常委会、设区的市人大及其常委会地方立法权，加强人大及其常委会组织建设，完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，健全人大工作机制，推动国家权力机关的工作逐步制度化、程序化、规范化。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就。党中央先后出台有关人大工作的重要指导性文件20余件，对人大立法、监督、代表、自身建设等方面工作提出了新的更高要求。党领导人大工作的体制机制更加健全，党中央建立定期听取全国人大常委会党组工作汇报、研究人大工作中的重大问题和重要事项的的制度，每年的中央政治局常委会工作要点都对需要中央研究的重大立法事项作出明确部署，批准全国人大常委会党组在各专门委员会设立分党组，确保党的领导贯彻于人大工作全过程和各方面。

40年来，我们党关于人民代表大会制度的理论也在不断丰富发展。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述，拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求，标志着我们党对人民代表大会制度的规律性认识达到了一个新的高度。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，科学阐述

了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求，明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务，为坚持好完善好发展好人民代表大会制度指明了方向、提供了遵循。我们要全面、持续、深入地学习领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，自觉用以指导和推进新时代人大工作。

回顾改革开放40年来人民代表大会制度发展历程和取得的成就，我们深刻认识到，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。在政治制度模式上，要有咬定青山不放松、任尔东西南北风的政治定力，坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心，毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度。

二

改革开放40年来，我们党带领人民坚持从国情和实际出发，走自己的路，在人民代表大会制度完善发展的实践中，不断总结、继承、完善、提高，逐渐积累和形成了许多宝贵经验。这些经验也是今后做好人大工作需要牢牢把握的重要原则。

一是始终坚持党的领导特别是党中央集中统一领导。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。坚持党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势，是做好人大工作的根本保证和关键所在。必须旗帜鲜明讲政治，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚持党对人大工作的全面领导，坚决维护习近平总书记的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，严格执行向党中央请示报告制度，坚决贯彻落实党的路

线方针政策和党中央重大决策部署，通过人民代表大会制度，把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来。

二是始终坚持人民当家作主。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民代表大会制度是人民当家作主的重要途径和最高实现形式。必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，保证人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。各国家机关及其工作人员必须保持同人民的密切联系，自觉接受人民监督，努力为人民服务。国家制定实施的法律法规和方针政策必须体现人民意志、尊重人民意愿、得到人民拥护，维护最广大人民根本利益。国家各方面事业和各方面工作必须坚持以人民为中心的发展思想，不断满足人民日益增长的美好生活需要，促进人的全面发展。

三是始终坚持全面依法治国。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。必须坚持走中国特色社会主义法治道路，坚持党对全面依法治国的领导，加快建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。要以宪法为根本活动准则，加强宪法宣传教育和全面贯彻实施工作，维护宪法尊严和权威。要坚持立法先行，抓住提高立法质量这个关键，不断完善中国特色社会主义法律体系，以良法促进发展、保障善治。要加强对宪法法律实施的监督，坚决纠正违宪违法行为，促进各国家机关严格依法行使权力、履行职责。要深入开展法治宣传教育，建设社会主义法治文化，在全社会形成尊法学法守法用法的氛围。

四是始终坚持民主集中制。民主集中制是我国国家组织形式和活动方式的基本原则。必须坚持人民通过民主选举产生自己的代表，通过代表反映人民的意见和要求，通过人民代表大会代表人民决定国家 and 地方的大事。坚持人民代

表大会统一行使国家权力，实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调，保证各国家机关在党的领导下依法协调高效开展工作。坚持在中央统一领导下，充分发挥地方主动性和积极性。人大及其常委会要按照民主集中制原则，充分发扬民主，严格依法按程序办事，集体行使职权，确保制定的法律法规和作出的决议决定符合实际，具有权威性和合法性。

五是始终坚持与时俱进、开拓创新。实践发展永无止境，探索创新也永无止境。人民代表大会制度是党领导人民探索建立、巩固完善的，也必然在党和人民的创新实践中不断实现新的发展。必须紧紧围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标，把坚定制度自信和不断改革创新统一起来，不断推进人民代表大会制度理论和实践创新。人大行使职权、开展工作，要紧紧扣住贯彻落实党中央重大决策部署，紧紧扣住回应人民群众重大关切，紧紧扣住厉行法治，推进全面依法治国，不断丰富和拓展人大工作的实践特色和时代特色。

中国特色社会主义进入新时代，人民代表大会制度也担负起新的历史使命，踏上了新的历史征程。党的十九大对健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治作出重大部署，对做好新时代人大工作、深化依法治国实践提出明确要求。我们要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展，推动新时代人大工作不断开创新局面，为决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。★

（本文原载于《求是》杂志总第731期，本刊刊发时略有修改。）

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

——2018 年 12 月 24 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀



全国人民代表大会常务委员会：

现将2018年开展备案审查工作的情况报告如下，请予审议。

备案审查制度是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的宪法性制度。根据宪法和立法法、监督法的规定，国务院制定的行政法规，地方人大及其常委会制定的地方性法规，以及最高人民法院、最高人民检察院制定的司法解释，应当报送全国人大常委会备案。全国人大常委会对报送备案的法规、司法

解释进行审查，对与宪法法律相抵触的法规、司法解释有权予以撤销、纠正。

2018年，国务院、最高人民法院、最高人民检察院以及有立法权的地方人大及其常委会认真贯彻全面依法治国的要求，依照法定权限和程序开展行政法规、地方性法规、司法解释制定和报送备案工作，为确保党中央决策部署贯彻落实、推动和保障宪法法律实施、完善中国特色社会主义法律体系、维护国家法制统一发挥了重要作用。从备案

审查工作情况看，行政法规、地方性法规、司法解释的内容总体上是适应实际需要的，是符合宪法法律的。

在全国人大常委会领导下，法制工作委员会与全国人大有关单位协同配合，深入学习贯彻习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略，按照党中央提出的“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求，积极开展备案审查工作，加大监督纠正力度，加强备案审查制度和能力建设，为全国人大常

委会依法履行备案审查职责提供服务保障,备案审查工作取得了新进展。

一、关于落实“有件必备”情况

一年来,制定机关共向全国人大常委会报送备案行政法规、地方性法规、司法解释1238件,其中行政法规40件,省级地方性法规640件,设区的市地方性法规483件,自治条例和单行条例33件,经济特区法规24件,司法解释18件。据不完全统计,截至2018年11月底,制定机关共向全国人大常委会报送备案现行有效行政法规、地方性法规、司法解释12397件,其中行政法规755件,省级地方性法规6083件,设区的市地方性法规3519件,自治条例和单行条例995件,经济特区法规335件,司法解释710件。行政法规、地方性法规、司法解释基本实现了“有件必备”。按照法治原则,只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象,这些主体制定的各类规范性文件就都应当纳入人大备案审查范围。

政府规章是地方政府规范性文件的重要表现形式,依法加强对政府规章的备案审查,是地方人大开展备案审查工作的重要内容。为推进政府规章备案审查工作,2018年2月,法制工作委员会向北京、天津、上海、重庆四个直辖市和深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区市人大常委会发函,要求发挥先行先试作用,督促梳理全部现行有效的政府规章,并探索形成切实可行的备案工作机制。目前,四个直辖市和四个经济特区市共梳理出现行有效的政府规章1235件,正抓紧开展规章的纸质和电子报备工作。

根据立法法等有关规定,最高人民法院、最高人民检察院有权制定司法解释,地方人民法院、地方人民检察院无权制定司法解释和司法解释性质文件。实践中地方“两院”制定了许多规范性文件,其中有不少是属于审判、检察工作范围的内容,直接涉及公民的权利义务。有的地方人大常委会已将这些文件

纳入备案审查范围,有的则尚未纳入。法制工作委员会就此开展调研,与有关方面进行沟通。

党的十八届四中全会提出,把所有规范性文件纳入备案审查范围。拟从2019年开始,逐步推动将地方政府规章和其他规范性文件以及地方“两院”制定的有关规范性文件全部纳入人大备案审查范围,以备案全覆盖带动审查全覆盖,以审查全覆盖实现监督全覆盖,重点是将影响老百姓切身利益、直接涉及公民权利义务的各类规范性文件依法纳入人大备案审查范围。

二、关于落实“有备必审”情况

保证党中央令行禁止,保障宪法法律实施,保护公民法人合法权益,是实行备案审查制度、开展备案审查工作的初衷所在、职责所在。我们综合运用依职权审查(即主动审查)、依申请审查、专项审查等方式,依法对行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件开展合宪性、合法性、适当性审查,组织开展专项清理工作,推动解决上下不一致、配套不及时、规定不到位等问题,切实维护国家法制统一。

(一)贯彻全国人大常委会有关决议精神,推动生态环境保护方面规范性文件全面清理工作

打好污染防治攻坚战,是党中央确定的“三大攻坚战”之一。2018年7月,全国人大常委会召开会议,听取和审议大气污染防治法执法检查报告并开展专题询问,审议通过《关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》。《决议》明确提出:“抓紧开展生态环境保护法规、规章、司法解释和规范性文件的全面清理工作,对不符合不衔接不适应法律规定、中央精神、时代要求的,及时进行废止或修改。”常委会办公厅向有关方面发函,要求做好生态环境保护法规、规章、司法解释等规范性文件的全面清理工作。法制工作委员会向各省(区、市)人大

常委会发出《关于加强加快大气污染防治和生态环境保护地方立法工作的意见》,督促抓紧制定完善大气污染防治方面的地方性法规。

各省(区、市)人大常委会对生态环保法规清理工作高度重视,认真贯彻党中央决策部署和全国人大常委会决议精神,在2017年工作基础上,扩大法规清理工作范围,坚持工作力度不减、清理对象不遗漏,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。经过一年多持续努力,各地清理发现存在与上位法规定不一致等问题需要研究处理的法规共1029件,目前已总共修改514件、废止83件,还有432件已列入立法工作计划,拟抓紧修改或者废止。同时,各地严格按照全国人大常委会执法检查报告要求,大力开展大气污染防治条例的制定、修改工作,目前28个省(区、市)人大常委会已经完成大气污染防治地方性法规制定、修改工作,其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。总的来看,各地积极开展生态环保法规清理和制定工作,举措有力,取得明显成效;但同时也存在个别地方认识不到位、贯彻落实不坚决、工作进展缓慢等问题。

(二)通过备案审查工作,积极推动解决社会关注的现实问题

向全国人大常委会提出对法规、司法解释的审查建议,是立法法、监督法赋予公民的一项重要权利,也是人民群众对法规、司法解释制定工作进行监督的一个重要渠道。2018年,法制工作委员会共收到公民、组织涉及规范性文件的各类来信来函4578件,可以明确为审查建议的有1229件,其中属于全国人大常委会备案审查范围的有112件,占9.1%。112件审查建议中,建议对行政法规进行审查的5件,占4.5%;建

议对地方性法规进行审查的63件,占56.3%;建议对司法解释进行审查的44件,占39.2%。没有收到有关国家机关提出的审查要求。

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

近年来收到的审查建议中,有不少是针对道路交通管理的地方性法规和规章提出的,涉及对车辆采取限行、限号措施以及将处理违章作为机动车年检前提条件等方面的规定。法制工作委员会2018年集中开展了对道路交通管理地方性法规、部门规章的审查研究,重点审查研究其中有关道路交通管理措施和行政处罚、行政强制的规定是否符合上位法,是否不当限制公民权利或者增加公民义务,在此基础上与一些地方人大常委会及公安部、生态环境部作了沟通。下一步,将针对审查研究中发现的问题,与制定机关深入沟通并督促解决。

全国政协十三届一次会议期间,有全国政协委员提出提案,建议对收容教育制度进行合宪性审查。收容教育制度的主要法律依据是1991年七届全国人大常委会第二十一次会议通过的《关于严禁卖淫嫖娼的决定》。该《决定》第四条第二款规定:“对卖淫、嫖娼的,可以由公安机关会同有关部门强制集中进行法律、道德教育和生产劳动,使之改掉恶习。期限为六个月至二年。具体办法由国务院规定。”国务院据此制定了《卖淫嫖娼人员收容教育办法》。制定该《决定》主要是为了补充修改当时的刑法和治安管理处罚条例的有关规定,制定程序和内容均符合宪法规定。后来的情况是,《决定》规定的刑事方面内容,在1997年修改刑法时已经被吸收到刑法之中;但《决定》规定的收容

教育制度作为行政措施继续有效,并一直延续至今。2018年,我们会同有关部门开展了联合调研,了解收容教育制度实施情况,召开座谈会听取相关单位和部分人大代表、政协委员和专家学者的意见,并书面征求了有关单位的意见。总的看,收容教育制度实施多年来,在维护社会治安秩序、教育挽救卖淫嫖娼人员、遏制不良社会风气蔓延等方面发挥了积极作用。但是,随着我国经济社会的快速发展和民主法治建设的深入推进,特别是2013年废止劳动教养制度后,情况发生了很大变化。近年来,收容教育措施的运用逐年减少,收容教育人数明显下降,有些地方已经停止执行。通过调研论证,各有关方面对废止收容教育制度已经形成共识,启动废止工作的时机已经成熟。为了深入贯彻全面依法治国精神,我们建议有关方面适时提出相关议案,废止收容教育制度。

(三)通过备案审查工作,对一些有不同认识的问题加强研究和跟踪

备案审查工作中遇到的问题,不少是法规、司法解释等规范性文件在制定和实施中有不同认识、需要准确把握法律和政策界限的问题。例如,有关方面通过出台规范性文件,建立信用惩戒制度,推动社会信用体系建设;同时也引发了一些滥用信用惩戒侵犯公民隐私权和其他合法权益的担忧。又如,一些地方相继制定“地方金融条例”,带来了对金融管理是否属于国家立法专属事项、地方金融立法是否影响金融市场统一的不同认识。针对这些情况,我们加强对有关规范性文件的审查研究,跟踪了解有关立法动态,防止出现侵犯公民合法权益的情况,防止出现超越立法权限和违背上位法规定的情形。

三、关于落实“有错必纠”情况

对备案审查工作中发现的问题,法制工作委员会认真开展审查研究,通过与制定机关沟通、提出书面研究意见等方式,加大监督纠正力度,推动相关问

题妥善解决。

(一)对有关规范性文件中存在的问题及时予以督促纠正和妥善处理

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

根据公民审查建议,对最高人民法院关于审理破坏野生动物资源刑事案件的解释将“驯养繁殖物种”纳入有关“珍贵、濒危野生动物”范围的规定,进行审查研究。根据有关组织审查建议,对最高人民法院关于适用公司法的规定(二)中有关公司股东、董事清算责任的规定,进行审查研究。经沟通,最高人民法院已启动工作,拟对上述有关司法解释的内容进行修改完善。

根据公民审查建议,对最高人民检察院《人民检察院民事诉讼监督规则(试行)》有关“当事人对一审民事判决、裁定未提出上诉而向人民检察院申请监督的,人民检察院不予受理”的规定,进行审查研究。经沟通,最高人民检察院已停止执行该规定,并明确当事人针对人民法院作出的已经发生法律效力的一审民事判决、裁定提出的监督申请,无论是否提出过上诉,只要符合民事诉讼法第二百零九条规定,均应依法受理。

根据公民审查建议,对河北省人大常委会《关于促进农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》中有关“露天焚烧秸秆没有当事人的,由农业经营主体承担责任,可以对农业经营主体主要负责人处罚款”的规定,进行审查研究。经沟通,河北省人大常委会表示将对该规定进行修改完善。

根据公民审查建议,对《上海市道路交通管理条例》关于“机动车在本市有道路交通违法行为逾期未接受处理记录累积达到五起以上的,可以先予扣留机动车行驶证”的规定,进行审查研



2018年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,听取全国人大常委会法制工作委员会关于2018年备案审查工作情况的报告。摄影/中新社记者 杜洋

究。经沟通,上海市人大常委会表示将对该规定进行修改完善。

(二)对2017年法规纠正情况进行跟踪督促

为了加大监督纠正力度,2018年2月,法制工作委员会向有关地方人大常委会发出督办函,对有关地方性法规进行修改、废止的落实情况开展“回头看”,督促有关方面加快工作进度,及时完成。

2017年2月,我们发出书面研究意见,要求有关地方人大常委会对审计条例中直接规定以审计结果作为政府投资建设项目竣工结算依据和规定建设单位应当在招标文件中载明或者在合同中约定以审计结果作为竣工结算依据的内容予以修改或者废止。有11个省(区、市)、8个设区的市、2个经济特区的法规存在上述问题。经督促,各地均已完成相关法规修改、废止工作。

2017年9月,我们发出书面研究意见,要求有关地方人大常委会对人口与计划生育条例中关于“超生即辞退”等控制措施和处理规定作出修改。有7个

省的地方性法规存在上述问题。经督促,各地均已完成相关法规修改工作。

2017年11月,我们发出书面研究意见,要求有关地方人大常委会对有关著名商标制度的地方性法规予以清理,适时废止。有8个省(区、市)、3个设区的市制定了关于著名商标的地方性法规。经督促,各地均已完成相关法规废止工作。2018年,针对个别地方采取变通规避方式,以地方商标协会名义继续开展地方著名商标评比认定的情况,我们及时督促有关方面予以纠正。

(三)推动各有关方面加大备案审查工作力度

为了落实备案审查全覆盖的要求,我们着力推动各有关方面加强对法规、司法解释以外规范性文件的审查工作力度。对公民、组织直接向全国人大常委会提出对这些文件进行审查的建议,转送有关方面审查研究并推动及时作出处理。

根据公民审查建议,对《江苏省工程建设项目招标范围和规模标准规定》

有关问题进行研究,认为属于地方政府规章与国务院部门规章不一致问题,依法应由国务院裁决。我们将该件审查建议转交司法部研究处理,根据反馈情况,该规定与国务院部门规章不一致的问题已经得到解决。

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



图为船舶行驶在三峡库区湖北省秭归县兵书宝剑峡水域。报告显示,全国人大常委会法工委推动生态环境保护方面规范性文件的全面清理工作,使备案审查成为打好污染防治攻坚战中的“利器”。摄影/新华社记者 郑家峪

管理活动。

根据公民审查建议,对浙江省高级人民法院《关于部分罪名定罪量刑情节及数额标准的意见》中有关非医学需要鉴定胎儿性别一定条件下构成非法行医罪的规定,以及浙江省人民检察院、浙江省高级人民法院、浙江省公安厅联合发布的《关于非医学需要鉴定胎儿性别行为适用法律的若干意见》进行研究,认为上述意见有关内容是对刑法具体应用问题所作的解释,违背了全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》及立法法关于审判工作中具体应用法律问题的解释应当由最高人民法院作出、其他审判机关不得作出具体应用法律问题的解释的规定,属于应当清理的带有司法解释性质的文件。我们督促最高人民法院、最高人民检察院、浙江省人大常委会及时予以纠正。根据反馈情况,相关规定已经停止执行。

四、通过备案审查

衔接联动机制开展相关工作

法制工作委员会积极参与、建立并完善与中央办公厅、司法部、中央军委办公厅之间的备案审查衔接联动机制,在移交审查建议、共商研究意见、共享工作信息、共同培训研讨、协调解决问

题等方面逐步建立起常态化工作机制。2018年向有关方面转送审查建议14件。同时,积极探索建立与最高人民法院、最高人民检察院、地方人大常委会之间的备案审查工作联系机制,充分有效运用备案审查衔接联动机制,通过座谈会、共同调研等方式推动纠正存在问题的规范性文件。督促有关方面加强对规章、行政规范性文件以及地方“两院”规范性文件进行监督,确保实现规范性文件备案审查全覆盖。

2018年8月,司法部将备案审查工作中发现的存在问题的43件地方性法规一揽子转送法制工作委员会研究处理。经初步研究,其中15件存在与法律或行政法规不一致、缺乏上位法依据增设行政审批事项等问题,其他28件存在与国家有关政策要求不一致等问题,下一步深入研究后,将通过适当形式督促有关地方予以纠正。

我们还大力加强全国统一的备案审查信息平台建设和国家法律法规数据库建设,推动地方人大加快信息平台建设并与全国人大实现互联互通,推动地方建立人大常委会听取和审议备案审查专项工作报告制度,建立备案审查工作信息公开机制,加强有关宣传工作,开展有关理论研讨等。

五、2019年工作考虑和安排

持续加强备案审查工作。进一步落实“有件必备、有备必审、有错必纠”,切实加强备案审查工作,保证党中央令行禁止,保障宪法法律实施。贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神,开展合宪性审查工作,确保法规、司法解释与宪法规定、宪法精神相符合。继续认真做好对法规、司法解释的审查、研究、处理、反馈工作。加大对地方性法规主动审查工作力度,重点审查生态环境保护等领域法规。认真研究处理公民、组织对法规、司法解释提出的审查建议,积极回应社会关切。

推动实现备案审查工作制度化、信息化、智能化。出台并实施备案审查工作规定,提高备案审查工作制度化、规范化水平,为地方人大备案审查工作提供指导。逐步健全向常委会报告备案审查工作情况的制度。进一步运用好备案审查衔接联动机制。建立健全全国统一的备案审查信息平台,实现互联互通。巩固完善全国人大备案审查信息平台的电子备案、在线审查等功能,拓展信息平台的数据收集和立法服务功能,提升备案审查工作效率和水平。

继续做好生态环保法规清理等重要工作。通过调研和督促督办、函询通报等多种形式,继续做好生态环境保护规范性文件清理工作,确保地方及时完成有关地方性法规的制定、修改工作。认真总结清理工作经验,全面梳理清理工作中发现的问题,有针对性地采取措施推动解决。

加强备案审查理论研究和宣传工作。有计划、有重点、有步骤地组织开展备案审查理论研究,为完善备案审查制度、推进备案审查实践提供理论支撑。密切关注规范性文件制定和实施中的普遍性、倾向性问题,组织开展专题研究。加大备案审查工作宣传力度,讲好“备案审查故事”,增强社会对备案审查工作的了解和支持,共同维护社会主义法治统一和权威。✘

导读:2018年12月14日,十三届全国人大常委会第十七次委员长会议审议通过《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》修改稿。为深入了解此次修改的原因、修改重点,以及对今后办理代表建议产生的影响,本刊记者专访了参与此次办法修改工作的全国人大常委会副秘书长郭振华。

办好代表建议 回应百姓关切

——郭振华谈新修改的代表建议、批评和意见处理办法

文 / 本刊记者 赵祯祺

人大代表提出建议,是法律赋予人大代表光荣而神圣的职权;办好人大代表建议,是各国家机关、组织义不容辞的法定职责。

全国人大常委会副秘书长郭振华告诉记者,随着人民代表大会制度不断完善,人大代表依法履职意识不断增强。其中一个重要体现就是,代表们对各方面工作提出建议的积极性日趋高涨。十二届全国人大五年间,代表们共提出建议41353件。在十三届全国人大一次会议上,代表们提出建议7139件。

郭振华说,这些建议涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明建设的各个方面,来自基层一线,来自人民群众,凝聚了代表们的心血和智慧。积极回应百姓期许,努力办好代表建议,是保障代表依法履职的重要方面,是保证人民当家作主的生动体现。全国人大常委会、“一府一委两院”和其他机关、组织对依法办理代表建议高度重视。为增强建议办理实效,切实推动解决问题,2018年12月,经十三届全国人大常委会第十七次委员长会议审议通过,对已经实行13年的《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》进行了修改。

办法修改势在必行

“这一办法是2005年6月由十届全国人大常委会委员长会议原则同意通过的。作为贯彻落实2005年中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》系列配套工作文件之一,办法对规范代表建议提出,提高代表建议办理质量,起到了十分重要的作用。”郭振华说。

郭振华介绍,这一办法已经实施了13年。其间,代表法历经三次修改,对代表建议工作有一些新规定;全国人大常委会和地方各级人大常委会以及承办代表建议的有关机关、组织,都探索积累了不少行之有效的工作机制和经验做法。特别是党的十八大以来,习近平总书记就支持和保障代表依法履职,密切国家机关同人大代表、人民群众的联系,更好发挥人大代表作用等发表重要论述,作出重要指示,为做好新时代人大代表工作提供了指引和遵循。为了适应新形势新要求,有必要修改完善该办法的有关规定。“这是代表工作机制的又一次创新。”他说。

十三届全国人大常委会组成以来,栗战书委员长多次强调,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。

郭振华讲道,为做好办法修改工作,全国人大常委会办公厅深入学习领会党中央、习近平总书记关于人大工作特别是代表工作的重要文件、重要论述、重要指示精神,学习代表法的有关规定和栗战书委员长讲话精神;同时,书面征求部分全国人大代表和代表建议承办单位的意见,认真总结这些年来全国人大代表建议工作的有益探索和形成的工作机制,收集研究地方人大常委会出台的有关地方性法规和规范性文件。此外,多次召开调研座谈会,面对面听取全国人大代表、代表建议承办单位和各省、区、市人大代表联络工作机构的意见、建议。在此基础上,经过反复研究修改,形成了该办法的修改稿,先后提请秘书长办公会议、委员长会议审议。

增加重点督办专章

郭振华向记者介绍了修改后的办法的基本框架：“修改稿共六章、42条，比原办法增加了16条，将原第二章‘代表建议、批评和意见的基本要求’和第三章‘代表建议、批评和意见的提出’合并为一章并进一步理顺关系，增加了‘代表建议、批评和意见的重点督办’一章。”

他告诉记者，围绕党和国家中心工作，结合常委会重点工作安排，对代表反映比较集中、涉及人民群众切身利益的代表建议，经秘书长办公会议讨论同意后，交由有关部门重点研究办理，并由全国人大专门委员会负责督办，是2005年贯彻落实党中央有关文件精神，为增强代表建议办理实效而采取的一项重要举措。

据统计，13年来，全国人大常委会办公厅共确定199项重点督办的代表建议，涉及1924件代表建议。例如，十三届全国人大一次会议后，确定了20项重点督办建议，涉及打好三大攻坚战、全面依法治国、推动经济高质量发展及保障和改善民生等方面，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。郭振华表示，这些年来，在各方面的共同努力下，一批代表关注、群众关切的重点难点问题得到了较好解决。

但由于原办法中关于代表建议重点督办的规定比较原则和分散，修改稿增加一章对此专门作出规定。郭振华介绍说，新增的内容包括：明确确定重点督办建议的程序；就重点督办建议的办理、答复作出具体规定；进一步明确全国人大各专门委员会通过开展专题调研，召开主任委员会议、委员会全体会议、专题工作会议等形式，听取承办单位汇报和代表意见，办理工作中的重要情况和重大问题应及时向委员长会议报告。此外，还明确了承办单位可以结合本单位职责和工作确定内部重点办理建议，有针对性地加强研究办理。

郭振华表示，专章规定重点督办建议工作，特别是加大全国人大专门委员

会督办的力度，将有力推动各承办单位高度重视、认真负责地办理建议、答复代表，更好地集中民智、解决问题。

转变作风推进工作

人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，就在于它深深植根于人民之中。习近平总书记强调，各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求。

郭振华介绍，这次修改，进一步明确代表建议工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，充分发挥人民代表大会制度优势，着力推动解决人民最关心最直接最现实的利益问题。要求承办单位将办理代表建议与转变工作作风和推动改进工作有效结合起来，加强同人大代表的联系，加强同人民群众的联系，认真研究、积极采纳代表合理意见，充分发挥代表建议在推动科学决策、民主决策、依法决策方面的重要作用。

“为此，修改后的办法进一步细化了对代表建议办理工作的规定。”郭振华说。比如，为了解决代表反映强烈的办理建议“文来文往”的问题，明确承办单位应当加强对代表建议的综合分析，在办理过程中加强同代表的联系沟通，通过走访、调研、座谈等多种方式充分听取代表意见；又比如，为了有效解决办理建议“重答复、轻落实”的问题，要求承办单位按照实事求是、明确具体的原则，区别不同情况答复代表：已经解决或采纳的，应当明确答复代表；列入计划或规划的，应当告知代表解决方案、时间表和路线图；难以解决的，也应当如实说明情况和理由。同时规定，承办单位要建立答复承诺解决事项台账，抓好跟踪落实工作，努力兑现答复承诺，落实情况要及时向代表通报；按照应公开尽公开的原则，主动公

开建议答复内容、办理工作总体情况和吸收采纳代表意见情况。

“这些规定吸收了承办单位多年来提高代表建议办理实效的有益做法，通过这次修改予以复制推广，有利于进一步推进代表建议办理工作制度化、规范化。”郭振华说。

推动建议工作再上新台阶

在2018年8月29日召开的部分全国人大代表座谈会上，栗战书委员长强调：“支持和保障代表依法履职，更好发挥代表作用，是做好新时代人大工作的重大课题。”

郭振华认为，人大代表依法履行职责，努力提高建议质量，承办单位依法办理代表建议，切实提高办理实效，这是改进代表建议工作的两个方面，相辅相成、互相促进。

按照修改后的办法，人大代表将更多地通过专题调研、视察、代表小组活动和座谈、走访等多种形式，深入实际，深入基层，了解全国和本行政区域内的重要情况和问题，听取原选举单位和人民群众的意见和要求，在此基础上认真提出建议，努力做到民有所呼、我有所应。并且，代表所提建议应当坚持实事求是，坚持问题导向，一事一议，明确具体，注重反映实际情况和问题，提出改进工作、完善政策的具体意见以及解决问题的可行性措施。

郭振华表示，全国人大常委会办事机构将认真贯彻落实修改后的办法，会同有关方面精心组织和服务代表调研、视察等闭会期间活动，加强代表履职学习工作，保障代表知情知政，加快建立代表建议工作信息化平台，为代表依法提出建议提供优质服务保障。同时，要加强与承办单位和代表的联系，通过召开办理工作座谈会、组织代表调研了解办理工作情况等形式，督促建议办理工作的落实；依法每年向常委会报告代表建议办理工作情况并向代表通报，自觉接受代表监督。★

导读:2018年12月29日,十三届全国人大常委会第七次会议经表决,通过了新修订的《中华人民共和国公务员法》,国家主席习近平签署主席令予以公布。新修订的公务员法自2019年6月1日起施行。在新修订的公务员法颁布之际,中共中央组织部负责人就公务员法的修订和学习贯彻等问题,回答了记者的提问。

中国公务员制度的重大改革和完善

文 / 《中国人大》记者

在新修订的《中华人民共和国公务员法》(以下简称公务员法)颁布之际,中共中央组织部负责人就公务员法的修订和学习贯彻等问题,回答了记者的提问。

问:公务员法在加强公务员队伍建设中起到了什么作用?

答:公务员法是我国干部人事管理中第一部基础性法律,是公务员管理的基本依据,是改革开放以来党政机关干部人事制度改革成果的集中体现,反映了机关干部人事管理的基本规律和要求,具有鲜明的中国特色。公务员法自2006年1月1日施行以来,在建设高素质专业化公务员队伍中发挥了重要作用,取得了明显成效:一是公务员管理基本实现了有法可依、有章可循。以公务员法为主体,先后制定涵盖公务员录用、考核、职务任免与升降、奖励、惩戒、回避、培训、调任、辞职、辞退、申诉、聘任等30多个配套政策法规,逐步形成较为完整的公务员管理制度体系,公务员的进入退出机制、教育培训机制、考核评价机制、激励约束机制不断完善。二是极大地促进了公务员队伍结构优化。公

务员考录制度坚持“凡进必考”,从源头上确保了公务员队伍的高素质,公务员队伍的来源、经历、专业、学历结构得到极大优化。与2006年相比,2017年具有大学本科以上学历人员占公务员总数的比例由43%提高到71.9%;35岁以下的比例由25.6%提高到27.8%;女性的比例由22.8%提高到26.5%。三是极大地促进了公务员素质能力提升。公务员制度建立以来,持续开展公务员初任培训、任职培训、专门业务培训、在职培训,突出加强政治理论培训和专业能力培训,组织公务员深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、中央重大战略决策部署和重要法规制度。大力开展政策理论、业务知识、科技人文知识等方面培训。持续推进公务员交流工作,积极选派公务员到基层一线培养锻炼,加大对口援派干部工作力度,公务员队伍的政治素质和专业能力不断提高。

问:请您介绍一下为什么要修订公务员法?

答:随着中国特色社会主义进入新时代,党和国家事业取得了历史性成

就,发生了历史性变革,对公务员队伍建设和公务员工作提出了许多新要求,公务员法的某些规定也出现了一些不适应、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。一是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的需要。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,必须在公务员法中予以体现。二是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具体规定中。三是深入推进公务员分类改革的需要。推行公务员职务与职级并行制度,是党的十八届三中全会确定的重大改革任务,经过一年多的实践,试点工作取得明显成效,制度设计切实可行,已经具备在全国范围推开的条件。同时,干部选拔任用制度、公务员分类管理、公务员聘任制改革等深入推进,这些改革成果也需要通过修订公务员法

进一步加以巩固。四是贯彻落实建设高素质专业化干部队伍决策部署的需要。党的十九大和全国组织工作会议对建设忠诚干净担当的高素质专业化干部队伍提出了明确要求,贯彻落实党中央决策部署,需要公务员法提供更有力的法律保障,特别是需要针对公务员队伍建设中存在的突出问题,采取有针对性的举措,作出有针对性的规定。

问:请介绍一下这次修订公务员法的简要过程和遵循原则?

答:公务员法修订工作是从2017年3月启动的,到2018年12月正式颁布,历时1年10个月。修订过程是我们不断学习习近平新时代中国特色社会主义思想、深化理解的过程,不断分析问题、解决问题的过程,不断听取意见、凝聚共识的过程,从总体上看还是比较顺利的。一是中央高度重视。2016年11月,中央领导同志在审议《关于建立公务员职务与职级并行制度的试点意见》时指出,要统筹做好公务员法修订工作。2017年4月,党中央正式批准修法工作。2018年9月,中央党的建设工作领导小组会议专题对修订草案进行了审议。12月10日,修订草案报中央政治局常委会会议审议。二是深入研究、广泛听取意见。2017年6月以来,中央组织部、人力资源和社会保障部、原国家公务员局开展专题调研、组织课题研究、书面征求各省区市公务员主管部门意见、建议,并邀请立法部门有关专家和部分省级公务员主管部门的业务骨干组成修法工作小组进行深入研讨,在此基础上研究起草了公务员法修订草案初稿。2018年7月,广泛征求31个省(区、市)和新疆生产建设兵团以及中央各部门单位的意见。其间,多次召开座谈会听取各方面意见。11月1日至30日在中国人大网面向社会公开征求意见。三是立法机构认真审议。全国人大宪法和法律委员会、全国人大常委会法工委对修订草案先后进行了多次研究修改,并到地方调



2017年12月10日,山西太原一公务员考试考点,考生准备进入考场。图/视觉中国

研、召开座谈会广泛听取意见。10月26日和12月25日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次和第七次会议先后进行了两次分组审议,委员们进行了认真讨论,并提出了很多很好的意见、建议。12月29日,经第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议审议通过,国家主席习近平签署第二十号主席令予以公布。

修订工作主要遵循了以下原则:一是坚持正确方向,体现中国特色。把深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、坚持和加强党的领导、坚持中国特色社会主义制度、贯彻新时代党的组织路线、坚持党管干部原则、旗帜鲜明讲政治、践行社会主义核心价值观等要求体现到公务员法修订过程和具体规定中。二是坚持问题导向,巩固改革成果。立足于既有制度框架,根据工作需要,将已经成熟的政策规定和重大改革成果上升为法律规范;对不适应现实情况、改革要求的规定及时修改;对已经形成共识、必须改的作出修改,可改可不改的原则上不改,不成熟、有争议的

不改,确保法律的连续性、稳定性、权威性。三是坚持严管和厚爱结合,完善制度举措。落实党的十八大以来中央全面从严治党、从严管理干部和习近平总书记关于坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重的要求,在从严教育、从严管理、从严监督公务员方面细化实化制度举措,同时,围绕激励公务员新时代新担当新作为,进一步完善公务员激励保障制度规定。四是坚持民主立法,提高修法质量。广泛听取、认真吸纳各级机关、广大公务员、社会公众和人大代表、政协委员、专家学者的意见、建议,使公务员法的修改更能反映时代声音,体现实践要求,同时,进一步理顺公务员法与宪法、法律、党内法规的关系。

问:在征求意见过程中,社会公众对修订公务员法有什么意见、建议,具体是怎么处理的?

答:公务员法修订草案在中国人大网全文公布后,引起了社会各方面的高度关注和热情参与,共有29374人提出了56778条意见,主要集中在公务员职

级层次设置,职务、职级与级别的关系,职务、职级任免,纪律、录用、交流、遴选,工资、津贴补贴和奖金等方面。这些意见集中反映了人民群众对修订完善公务员法的愿望和期待。我们按照能吸收尽量吸收的原则,对征求到的意见进行了认真梳理研究。有的意见、建议已经吸收到法里了,比如强调干部要能上能下,增加录用公示时间等;有的是比较具体的、属于操作层面的建议,我们考虑在下一步修改完善公务员法相关配套法规中予以体现;还有一些意见、建议是对于法条理解不准确,或者针对少部分公务员的特殊情况提出的,不具有普遍性,不宜吸收到法中。通过公开征求意见,使我们充分了解到包括广大公务员在内社会各界对加强公务员制度建设和队伍建设的诉求和希望,这对进一步做好公务员工作有极大帮助。借此机会,也对大家的广泛参与表示衷心的感谢。

问:公务员法主要作了哪些方面的修订?

答:新修订的公务员法由原来的18章107条调整为18章113条,增加6条,实质性修改49条,个别文字修改16条,条文顺序调整2条,主要在以下几个方面作了补充调整和完善:一是突出了政治要求。把习近平新时代中国特色社会主义思想作为公务员制度必须长期坚持的指导思想。把坚持和加强党的领导、坚持中国特色社会主义制度等一系列政治要求,体现到立法目的、管理原则、条件义务等规定中,把落实好干部标准贯穿公务员管理全过程和主要环节,进一步彰显了中国特色。二是调整完善公务员职务、职级等有关规定。进一步推进公务员分类改革,改造非领导职务为职级,实行职务与职级并行制度,对领导职务与职级的任免、升降以及与此相关的条文进行了修改。三是调整充实从严管理干部有关规定。将第九章章名“惩戒”调整为“监督与惩戒”,增加了

加强公务员监督和公务员应当遵守的纪律等规定,修改完善了回避情形、责令辞职、离职后从业限制等规定,增加了在录用、聘任等工作中违纪违法有关法律责任的规定。四是贯彻落实党中央关于加强正向激励的要求,健全完善公务员激励保障机制,加强了对公务员合法权益的保护。五是根据公务员管理实践需要,对分类考录、分类考核、分类培训等进一步提出明确要求,对公务员考核方式、宪法宣誓、公开遴选等方面作了修改。

问:党的十九大提出坚持党对一切工作的领导,请问新修订的公务员法是如何确保这一基本方略得到贯彻落实的?

答:党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。新修订的公务员法将坚持党对一切工作的领导这一基本方略集中体现在总则中,并贯穿公务员管理进、管、出各环节。在总则中,旗帜鲜明地提出公务员制度坚持中国共产党领导,将科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想作为必须长期坚持的指导思想,贯彻落实新时代党的组织路线,坚持党管干部原则,强化好干部标准,突出政治标准选人用人育人,鲜明地提出公务员是干部队伍的重要组成部分,是社会主义事业的中坚力量,是人民的公仆。同时,在各章节中也充分体现了坚持和加强党的领导这一最大特色。比如,将拥护中国共产党领导和社会主义制度列为公务员的基本条件,将自觉接受中国共产党的领导列为应当履行的义务,将被开除中国共产党籍的人员列为不得录用为公务员的对象,将不得散布有损中国共产党声誉的言论列为必须遵守的纪律,强化对政治素质的考核培训等,这些规定都将有利于教育和引导广大公务员强化“四个意识”,坚定“四个自信”,对党绝对忠诚,提高政治能力,遵守政治纪律和政治规矩,坚决维护习近平总书记核心地

位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,坚决贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略。

问:新修订的公务员法确立了公务员职务与职级并行制度,请问作出这一改革是如何考虑的,制度是如何设计的?

答:推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度,是党的十八届三中全会作出的重大改革部署,目的是调动广大公务员的积极性、主动性和创造性,完善公务员制度机制,推进公务员分类管理,加强专业化建设,拓宽公务员尤其是基层公务员职业发展空间,实现对公务员的持续激励,有利于解决非领导职务设置存在的属性界定不清晰、设置不科学不合理等问题。落实中央要求,新修订的公务员法明确规定国家实行公务员职务与职级并行制度,在具体的制度设计上:一是重新设置了职级序列,规定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。与原来的非领导职务相比,增加4个层级。二是对职级晋升条件和程序作出原则规定。三是明确专业技术类、行政执法类公务员职级设置根据本法由国家另行规定,留出制度接口。之前,这项制度在天津市和教育部等部分地方和中央部委开展了试点工作,受到了普遍欢迎,取得了明显成效,已经具备在全国推行的基础和条件。

问:新修订的公务员法是如何体现中央从严管理干部要求的?

答:习近平总书记指出,要把从严管理干部贯彻落实到干部队伍建设全过程。新修订的公务员法与监察法、《中国共产党纪律处分条例》等相衔接,进一步扎牢从严管理公务员的制度笼子。

一是严管链条更加完整。新修订的公务员法将原第九章章名“惩戒”调整为“监督与惩戒”，增加了2条监督方面的规定，把监督作为从严管理公务员的一个重要环节在法中予以明确，规定机关应当对公务员的思想政治、履行职责、作风表现、遵纪守法等情况进行监督，对监督发现问题的，应当区分不同情况，予以谈话提醒、批评教育、责令检查、诫勉、组织调整、处分；规定公务员必须按照规定请示报告工作、报告个人有关事项，使公务员的监督与相关法律法规有机衔接。二是纪律约束更加严明。在遵守政治纪律和政治规矩方面，增加不得“散布有损宪法权威、中国共产党声誉的言论”“组织或者参加旨在反对宪法、中国共产党领导的集会、游行、示威等活动”“挑拨、破坏民族关系，参加民族分裂活动或者组织、利用宗教活动破坏民族团结和社会稳定”等禁止性规定；针对“为官不为”问题，将“不担当，不作为”列入不得违反的纪律行为；针对个别公务员网络行为失范、缺少自律问题，将“违反有关规定参与禁止的网络传播行为或者网络活动”列入不得违反的纪律行为。三是重点监督措施更具有针对性。根据工作实践，新修订的公务员法对任职回避情形、地域回避情形、离职后从业限制规定等作了相应修改完善，特别是增加了“公务员不得在其配偶、子女及其配偶经营的企业、营利性组织的行业监管或者主管部门担任领导成员”，体现了对“关键少数”从严管理的要求。完善责令辞职规定，明确“领导成员因其他原因不再适合担任现任领导职务的，或者应当引咎辞职本人不提出辞职的，应当责令其辞去领导职务”，从而督促其正确履行职责、积极有效作为。此外，新修订的公务员法还规定“公务员的职务、职级实行能上能下，对不适宜或者不胜任现任职务、职级的，应当进行调整”，推动形成能者上、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境。

问：新修订的公务员法在激励公务员新担当新作为方面有哪些新的规定？

答：新修订的公务员法在坚持从严管理公务员的同时，加强正向激励、关心关爱，除了建立公务员职务与职级并行制度外，围绕充分调动和激发广大公务员的积极性，还提出了以下几个方面的措施。一是健全考核评价机制。新增专项考核方式，规定考核指标根据不同职位类别、不同层级机关分别设置，着力解决一把尺子量到底问题。加强考核结果的使用，明确“定期考核的结果作为调整公务员职位、职务、职级、级别、工资以及公务员奖励、培训、辞退的依据”，“公务员在年度考核中被确定为不称职的，按照规定程序降低一个职务或者职级层次任职”，进一步强化考核的“指挥棒”作用。二是健全奖励机制。规定公务员奖励要坚持定期奖励与及时奖励相结合，突出奖励时效性；将“勇于担当”作为奖励的重要情形，树立崇尚担当作为的良好导向；规定“可以向参与特定时期、特定领域重大工作的公务员颁发纪念证书或者纪念章”，以进一步提升公务员的职业荣誉感。三是完善权益保障机制。针对公务员工作任务重、压力大，经常加班加点的情况，规定公务员在法定工作日之外加班的，应当给予相应的补休，不能补休的按照国家规定给予补助。按照公务员养老等保险与社会保险相衔接的要求，对公务员的保险规定作了相应修改。进一步完善了公务员申诉控告条款，明确公务员不因申请复核、提出申诉而被加重处理，保障公务员提出批评、申诉、控告或者检举的权利，明确规定不得对批评、申诉、控告、检举进行压制或者打击报复。同时，规定对捏造事实，诬告、陷害他人的，依法追究法律责任。

问：最后，请您谈谈下一步对贯彻落实新修订的公务员法有什么具体部署和要求？

答：新修订的公务员法将于2019年

6月1日起正式实施。之所以这样规定，主要考虑到：一是公务员法的修订是我国干部人事制度改革的一件大事，是公务员制度的重大改革和完善，正式实施前需要有一个阶段集中进行广泛宣传解读，以营造良好的社会氛围，确保法律的贯彻实施取得成效；二是根据党和国家机构改革要求，所有地方机构改革任务在2019年3月底前基本完成，明确在地方机构改革到位后再施行公务员法更为稳妥；三是新修订公务员法的实施，最主要的是在全国推行公务员职务与职级并行制度，这项工作政治性、政策性强，正式实施前要制定相关配套办法和规定，抓好人员政策学习培训等，这也需要一个过程。

贯彻落实新修订的公务员法，是一项严肃的政治任务。各级党委（党组）要站在战略和全局高度，充分认识贯彻实施工作的重要意义，切实加强组织领导。各级组织人事部门要在党委（党组）领导下，认真履行职责，有序有力有效地推动公务员法的落实。要加大宣传力度，深入宣传公务员法修订的重要意义和主要内容，在全社会营造学法知法的良好舆论氛围。要加强学习培训，把公务员法纳入各级党委（党组）理论中心组学习和领导干部任职培训的必修内容以及各级党校（行政学院）的教学计划，把学习公务员法与学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想结合起来，与践行新时代党的组织路线结合起来，与学习宪法、党内法规结合起来，促使领导干部熟悉和带头践行公务员法，组织人事干部精通和严格执行公务员法，广大公务员了解和自觉遵守公务员法。要以学习贯彻新修订的公务员法为契机，全面加强公务员队伍思想政治、能力作风建设，把公务员队伍建设的成效作为检验公务员法贯彻落实成效的重要标准。要切实加强对公务员法执行情况的监督检查，坚决纠正违反公务员法的行为，确保各项制度规定落到实处，切实维护公务员法的严肃性和权威性。✘

建设高素质专业化 公务员队伍的法律保障

文 / 《人民日报》评论员

2018年12月29日,第十三届全国人大常委会第七次会议表决通过了《中华人民共和国公务员法修订草案》。这是我国公务员制度发展史上的一件大事,对于认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,贯彻落实新时代党的组织路线,加强党对公务员工作的领导,推动中国特色公务员制度完善发展具有重要意义,为全面建设忠诚干净担当的高素质专业化公务员队伍提供了坚强的法律保障。

新修订的公务员法充分体现了党的十八大以来中央关于干部工作的新精神新要求。旗帜鲜明地把公务员制度坚持中国共产党的领导,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实新时代党的组织路线,坚持党管干部原则,落实好干部标准等一系列政治要求写入法中。明确公务员是干部队伍的重要组成部分,是社会主义事业的中坚力量,是人民的公仆,强化了公务员的政治属性。在公务员的条件、义务、任用、考核、培训等重要环节突出政治标准、强化政治素质。这些修改和完善,集中体现了公务员政治性、先进性、示范性的要求,必将有力促进公务员队伍的政治建设和思想建设。

新修订的公务员法充分体现了公务员制度改革新要求。贯彻落实党的十八届三中全会有关要求,改造非领导职务为职级,建立公务员职务与职级并行制度,体现持续激励,注重倾斜基层,这是公务员制度的重大改革和完善。落

实分类改革要求,按照综合管理类、专业技术类和行政执法类公务员不同类别特点,进一步明确分类考录、分类考核、分类培训要求,规范聘任管理。这些修改和完善,有利于进一步激发广大公务员的积极性,加快推进公务员队伍的专业化建设。

新修订的公务员法充分体现了近年来干部人事制度改革新要求。问题是制度变革的动力,也是改革发力的方向。新修订的公务员法坚持问题导向,着力解决不作为、不担当、形式主义、官僚主义等突出问题,明确规定公务员的职务、职级实行能上能下,对不适宜或者不胜任现任职务、职级的,应当进行调整;新增专项考核,规定公务员考核指标应当根据不同职位类别、不同层级机关设置;加强与有关法律法规的有机衔接,增加监督管理公务员方面的内容,增加禁止性纪律规定,进一步扎牢从严管理公务员的制度笼子。同时,加大激励保障政策供给,完善表彰奖励、申诉控告等制度。这些修改和完善,全面贯彻了坚持严管和厚爱相结合的要求,对于加强公务员队伍的作风建设必将起到积极的作用。

天下之事,不难于立法,而难于法之必行。贯彻落实新修订的公务员法,是一项严肃的政治任务。各级党委(党组)要站在战略和全局高

度,切实加强组织领导。各级组织人事部门要在党委(党组)领导下,认真履行职责,有序有力有效地推动公务员法的落实。要加大宣传力度,深入宣传公务员法修订的重要意义和主要内容,在全社会营造学法知法的良好舆论氛围。要加强学习培训,把公务员法纳入各级党委(党组)理论中心组学习和领导干部任职培训的必修内容以及各级党校(行政学院)的教学计划,把学习公务员法与学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想结合起来,促使领导干部熟悉和带头践行公务员法,组织人事干部精通和严格执行公务员法,广大公务员了解和自觉遵守公务员法。要加强分类指导和监督检查,对各地各部门在贯彻实施公务员法中发现的问题,区分情况及时研究,明确对策建议 and 政策措施,不断提高新时代公务员工作的规范化、法治化水平。✘



图/视觉中国

着力完善和落实 严管厚爱结合的公务员制度机制

文 / 仲祖文

新时代开启新征程，新使命要有新担当。新修订的公务员法认真贯彻落实习近平总书记提出的坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重的重要要求，综合施策，多措并举，进一步健全完善公务员管理、监督、激励、保障等制度机制，让广大公务员事业上更有奔头、工作上更有动力、待遇上更有保障。

进一步畅通公务员职业发展通道，确定公务员职务与职级并行制度，是公务员法修订的一项重要内容。在总结试点工作经验基础上，改造非领导职务为职级，建立公务员领导职务和职级并行制度，对职级晋升条件和程序作出原则性规定，搭建领导职务和职级之间交流通道，规定职级与工资待遇挂钩，拓宽公务员尤其是基层公务员职业发展空间。这一制度的实施，有利于公务员分享改革红利，增强职业获得感和自豪感，进一步调动广大公务员干事创业的积极性、主动性、创造性。

天下大务，莫过赏罚。新修订的公务员法进一步完善了公务员考核和奖励机制。针对一些单位公务员考核中存在的指标笼统、方法单一，重年度考核、轻平时考核等问题，健全考核评价机制，增加专项考核方式，建立平时考核、专项考核、定期考核相结合的公务员考核体系，分类分级设置考核指标，强化考核结果运用。坚持定期奖励与及时奖励相结合，对勇于担当作为的公务员给予奖励，对参与特定时期、特定领域重大工作的公务员可颁发纪念



图 / 视觉中国

证书或者纪念章。这些规定充分体现了引导干事创业、褒奖担当作为的鲜明导向，让考核奖励释放更强正能量，有利于激发广大公务员立足本职、奋发有为。

健全权益保障机制，把关心关爱公务员落到实处。新修订的公务员法将公务员保险与社会保险相衔接，针对公务员工作任务重、压力大、经常加班加点等情况，规定在法定工作日之外加班的给予补休或者补助。明确公务员依法享有批评、申诉、控告或者检举的权利，保障了公务员的正当权利。对捏造事实，诬告、陷害他人的，依法追究法律责任，切实做到为那些敢于担当、踏实干事、不谋私利的公务员撑腰鼓劲。

严管就是厚爱，监督就是保护。新

修订的公务员法全面贯彻党中央从严管理干部要求，进一步扎牢从严管理公务员的制度笼子。做好与监察法、《中国共产党纪律处分条例》等法律法规的衔接，进一步严明纪律约束，健全严管链条、加强重点监督，教育引导公务员严格遵守党的政治纪律和政治规矩，切实加强对公务员的思想政治、履行职责、作风表现、遵纪守法等情况的日常监督，对任职回避和地域回避、责令辞职、离职后从业限制等规定进行修改完善，增加加强组织监督和公务员个人主动接受监督的规定。将不担当、不作为列入监督惩戒内容，让不负责、不担当、不作为者有畏惧、生警醒、受惩戒。通过进一步严明纪律、严密监督，筑起公务员正确履职尽责的“防火墙”。

导读：在首次审议外商投资法草案的基础上，十三届全国人大常委会又专门加开常委会会议，再次进行审议，并决定将这部法律草案提请全国人民代表大会审议。人大立法加速推进，进一步彰显了中国坚定不移扩大对外开放的决心，同时也表明中国始终奉行互利共赢的开放战略、支持贸易投资自由化便利化、积极推动建设开放型世界经济的鲜明态度和坚定立场。

花香蝶自来

——外商投资法草案将提请十三届全国人大二次会议审议

文 / 本刊记者 李小健

2019年1月30日上午，十三届全国人大常委会第八次会议在北京人民大会堂举行闭幕会，栗战书委员长主持。

会议表决通过了全国人大常委会关于提请审议外商投资法草案的议案，决定将外商投资法草案提请十三届全国人大二次会议审议，并委托王晨副委员长代表全国人大常委会向十三届全国人大二次会议作说明。

作为此次全国人大常委会会议的重要议题，外商投资法草案备受社会关注。2018年12月23日，外商投资法草案提请十三届全国人大常委会第七次会议首次审议。2018年是我国改革开放40周年，在这个关键时间节点，全国人大常委会推进外商投资立法，意义深远。

在首次审议外商投资法草案的基础上，十三届全国人大常委会又专门加开常委会会议，再次进行审议，并决定将这部法律草案提请全国人民代表大会审议。人大立法加速推进，进一步彰显了中国坚定不移扩大对外开放的决心，同时表明中国始终奉行互利共赢的开放战略、支持贸易投资自由化便利

化、积极推动建设开放型世界经济的鲜明态度和坚定立场。

开门立法：首次审议后广泛征求意见

2018年12月下旬，十三届全国人大常委会第七次会议对外商投资法草案进行了首次审议。会后，全国人大常委会法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市和中央有关部门及部分高等院校、研究机构征求意见，并在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见，目前仍在进行之中。

其间，全国人大宪法和法律委员会、财政经济委员会、常委会法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、企业协会、专家对草案的意见；常委会法制工作委员会还召开座谈会，听取部分外国商会、外商投资企业的意见，并就草案的有关问题与财政经济委员会、司法部、国家发展改革委、商务部交换意见，共同研究。各方面普遍赞同制定外商投资法，认为这是完善涉外法律法规体系、促进外商投资、扩大对外开放、完善法治化国际

化便利化营商环境的重要举措，有利于推动形成对外开放新格局。同时，有关方面也提出了一些完善性、建设性的意见、建议。

2019年1月10日，全国人大宪法和法律委员会召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议，财政经济委员会、司法部、国家发展改革委、商务部的有关负责同志列席了会议。1月18日，全国人大宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。

经过广泛征求和听取各方面意见，2019年1月29日下午，十三届全国人大常委会第八次会议举行第一次全体会议，听取了全国人大宪法和法律委员会主任委员李飞作的关于外商投资法草案修改情况的汇报。

精雕细琢：多处修改完善，草案内容成熟

与草案一审稿相比，提请常委会第八次会议审议的草案二审稿，在充分考虑和吸纳各方面意见、建议后，作了多处修改完善，相关规定和条款更加成



1月30日上午,十三届全国人大常委会第八次会议表决通过了全国人大常委会关于提请审议外商投资法草案的议案,决定将外商投资法草案提请十三届全国人大二次会议审议。摄影/中国人大网 李杰

熟,更加注重促进外商投资和保护外商投资权益。

完善立法目的和依据。有的常委会委员和有关方面提出,2018年十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案将“坚持互利共赢开放战略”载入国家根本法,宪法第十八条对我国保护外商投资作出了基本规定,建议在草案第一条立法目的中,增加“根据宪法,制定本法”的规定。为此,草案二审稿增加了此规定。

进一步明确准入前国民待遇加负面清单管理制度。有的常委会委员提出,党的十九大报告明确提出,全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,草案第四条对此作了规定,但还不够清晰、充分,建议作进一步修改完善。全国人大宪法和法律委员会经研究,建议将草案第四条修改完善后分为以下四款表述:“国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。”“前款所称准入前国民待遇,是指在企业设立、取得、扩大等阶段给予外国投资者及其投资不低于本国投资者及其投资的待遇;所称负面清单,是指国家规定在特定领域对

外商投资实施的准入特别管理措施。国家对负面清单之外的外商投资,给予国民待遇。”“负面清单由国务院发布或者批准发布。”“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定对外国投资者待遇另有规定的,从其规定。”

体现“一视同仁、平等对待”精神。有的常委会组成人员和有关方面提出,外商投资立法要充分考虑扩大对外开放、吸引外商投资的需要,体现党的十九大报告提出的“凡是在我国境内注册的企业,都要一视同仁、平等对待”的精神,建议对草案相关规定进行修改完善。全国人大宪法和法律委员会经研究,建议在草案已有规定的基础上作以下修改完善:一是将第九条“除法律、行政法规另有规定外,国家支持企业发展的各项政策同等适用于外商投资企业”的规定,修改为“外商投资企业依法同等适用国家支持企业发展的各项政策”。二是将第十四条中“采取优惠措施,鼓励和引导外国投资者在特定行业、领域、地区投资”的规定,修改为“鼓励和引导外国投资者在特定行业、领域、地区投资,并可以依照法律、行

政法规或者国务院的规定给予优惠”。

明确依法征收、征用并及时给予补偿的规定。有的常委会委员建议按照宪法关于征收、征用的规定,对草案第二十条外商投资征收的规定进行修改完善。全国人大宪法和法律委员会经研究,建议将相关规定修改为:“国家对外国投资者的投资不实行征收。在特殊情况下,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对外国投资者的投资实行征收或者征用。征收、征用应当依照法定程序进行,并及时给予公平、合理的补偿。”

合并“特定区域”和“特殊经济区域”等表述。有的常委会委员和部门提出,草案第十三条第一款中规定的“特定区域”和第二款中规定的“特殊经济区域”,含义不够清楚,建议进一步明确。全国人大宪法和法律委员会经研究认为,这两个区域的概念有交叉,有关方面理解不完全一致,两款的内容又较为接近,据此,建议将两款合并,表述为:“国家根据需要,设立特殊经济区域,或者在部分地区实行外商投资试验政策措施,促进外商投资,扩大对外开放。”

此外,草案二审稿对其他方面也作了相应完善和修改。比如,进一步明确外商投资企业的组织形式、组织机构适用公司法、合伙企业法的规定;为维护公平竞争的市场环境,增加了外商投资并购反垄断审查的规定;对外国投资者、外商投资企业违反本法规定未按要求报送投资信息的,予以明确处罚;等等。

群策群力:以高质量立法引领新一轮高水平对外开放

2019年1月29日下午和30日上午,十三届全国人大常委会第八次会议分组审议了外商投资法草案二审稿。审议中,大家踊跃发言,群策群力,一方面积极评价外商投资立法的深远意义,另一方面就草案二审稿进一步完善优化提出意见、建议,以高质量立法引领新一轮高水平对外开放。

全国人大常委会组成人员和列席会议人员普遍表示，外商投资法是外商投资领域新的基础性法律。制定外商投资法，是贯彻落实以习近平同志为核心的党中央进一步扩大对外开放、推动形成全面开放新格局战略部署的重要举措，有利于积极促进外商投资，保护外商投资合法权益，营造法治化国际化便利化营商环境，为推动高水平对外开放提供法治保障，是十分必要的。

“外商投资法草案在常委会第七次会议上刚刚审议过，这次专门增加一次常委会会议并单就这一部法律进行第二次审议，充分反映了全国人大常委会对这部法律的高度重视。”鲜铁可委员说，这次外商投资立法与“外资三法”立法相比较，无论是立法形式还是相关的内容都给人焕然一新的感觉，必将为新时代改革开放伟大事业作出新的立法贡献。

“修改后的外商投资法草案更加符合实际，我完全赞同。”李锐委员说，外商投资法是替代原有的“外资三法”的一部统一的、新的外商投资领域基础性法律。这部法律贯彻落实了党的十九大有关“推动形成全面开放新格局”的精神，也顺应当前经济全球化的新趋势，充分体现了市场化、国际化和法治化的方向。草案二审稿在初稿的基础上，广泛征求各方面意见，采纳了很多合理的建议，补充完善了外商投资的范围，增加了与公司法、合伙企业法等法律的衔接规定，既有利于保持法制统一，又充分体现了内外资平等竞争的原则。

李飞跃委员认为，外商投资法草案二审稿与一审稿相比作了多处修改和完善，草案更加成熟。草案二审稿准确把握了外商投资基础性法律的定位，确立了外商投资法律的制度框架，章节设置更加合理，在保护促进的基础上增设了一些新的管理规定和处罚措施，使保护、促进、管理三者的关系更为均衡。同时，草案二审稿保留了地方政府可以制定外商投资促进政策的条款，“我认

为保留这个条款很重要的原因是我国东、中、西部的发展极不平衡，各地的情况千差万别，全国性的法律要靠地方的配套政策来细化和落实。”

与此同时，大家在审议中也提出一些具体意见、建议，让外商投资法更加接地气、更加符合期待。比如，有的委员建议，地方政府制定促进政策应该符合法律法规的规定，要听取外商投资企业的意见；有的委员认为，草案二审稿规定“行政机关及其工作人员不得利用行政手段强制转让技术”，其中“行政手段”含义不清晰，应予以明确和说明。

凝聚共识：用法治力量保障中国始终成为外商投资“热土”

分组审议中，全国人大常委会组成人员和列席会议人员达成高度共识，普遍建议将外商投资法草案提请全国人代会审议表决，用法治力量保障中国始终成为外商投资“热土”。

沈跃跃副委员长在审议中表示，通过制定出台外商投资法，加强对外资领域法律制度的顶层设计，用法律手段保障外商投资政策稳定、透明和可预期，这对促进和保护外商投资、增强外国投资者的投资信心、激发市场活力、依法推动党中央关于扩大开放决策部署、落实好习近平总书记关于扩大对外开放促进投资方面重要指示，都有着重要的现实意义。这部法律的出台，不仅将为新形势下进一步扩大对外开放、积极有效利用外资提供更加有力的法治保障，也进一步表明我国坚定不移推进对外开放的鲜明立场和坚定决心。

她说，“草案二审稿比较成熟，赞成通过这次常委会会议作进一步修改完善后，提请十三届全国人大二次会议审议。”

“首次审议后时隔一个月，常委会加开一次会议专题审议外商投资法草案，更加体现了我国以时不我待的精神推进新时代改革开放的坚定决心。”杜黎明委员说，在改革开放40周年这个重

大历史节点上，把原来的中外合资经营企业法、外资企业法、中外合作经营企业法三部法律统一整合和升级成为一部新的外商投资法，意义重大，标志着我国对外开放步入了新的历史阶段。

他说，外商投资法草案二审稿基于内外资一致原则的思路和外资领域基础性法律的定位，总结改革开放40年来利用外资工作的实践经验，着重确立外商投资的基本框架制度，对重塑外商投资市场准入、政策支撑、服务保障体系，贯彻准入前国民待遇加负面清单管理制度，保护外商投资合法权益提供了重要支撑，也为新形势下进一步扩大对外开放、积极有效利用外资提供更加有力的法治保障。“赞同加快审议进程，将法律草案提交十三届全国人大二次会议审议通过。”

在全国人大常委会组成人员的共同努力下，2019年1月30日上午，十三届全国人大常委会第八次会议表决通过了全国人大常委会关于提请审议外商投资法草案的议案，决定将外商投资法草案提请十三届全国人大二次会议审议。

栗战书委员长在十三届全国人大常委会第八次会议闭幕会上强调，制定外商投资法引起了国内外的广泛关注。全国人大常委会坚持开门立法，主动回应社会关切，广泛凝聚各方共识。下一步，要根据常委会组成人员的审议意见和社会各界的意见、建议，把外商投资法草案进一步修改好完善好。要依照法律规定，提前将法律草案印发全国人大代表，组织好代表研读讨论草案的工作，为十三届全国人大二次会议审议做好充分准备。

开放带来进步，封闭必然落后。在法治的保驾护航之下，中国开放的大门不会关闭，只会越开越大；在法治的保驾护航之下，中国营商环境不会变差，只会越来越清新；在法治的保驾护航之下，中国这片投资“热土”必将越来越受欢迎，吸引更多外商投资前来“安家落户”。✘

导读:2018年12月27日,十三届全国人大常委会第七次会议审议了全国人大常委会副委员长沈跃跃作的全国人大常委会执法检查组关于检查海洋环境保护法实施情况的报告。报告获得了与会人员的一致好评,同时引发了热议。舆论普遍认为,加强对海洋环境保护法实施情况的监督,对于打好污染防治攻坚战具有重要意义。

加大海洋环境保护监督力度, 守卫那片湛蓝海洋

文 / 见习记者 孙梦爽 记者 王晓琳

我国是海洋大国,大陆海岸线1.8万多公里、海岛岸线1.4万多公里、主张管辖海域总面积300万平方公里。保护海洋生态环境是加快建设海洋强国、实现人海和谐共生的根本要求和基础保障。

十三届全国人大常委会为加大海洋环境保护力度,开展了海洋环境保护法执法检查。2018年12月24日,全国人大常委会执法检查组关于检查海洋环境保护法实施情况的报告提请十三届全国人大常委会第七次会议审议。分组审议时,报告获得与会人员的一致认可,大家普遍认为,报告客观全面地总结了海洋环境保护法实施的基本情况,深入分析、研究了法律实施中存在的突出问题和原因,有针对性地提出了依法贯彻实施海洋环境保护法的意见、建议,非常重要、非常及时。

为守护碧海银滩再出监督“重拳”

保护海洋生态环境是生态文明建设的重要组成部分,也是加快建设海洋强国的重要内容。以习近平同志为核心的党中央高度重视海洋生态环境保护。党的十八大以来,海洋环境保护法历经

三次修改,各有关部门和地方努力建立健全相关法律法规和管理制度体系,海洋环境保护工作不断强化。

为深入学习贯彻习近平生态文明思想,坚决依法推动打好污染防治攻坚战,十三届全国人大常委会执法检查组于2018年9月至10月对海洋环境保护法贯彻实施情况进行了监督检查。这是继大气污染防治法执法检查之后,本届全国人大常委会在履职开局之年第二次开展生态环境保护领域的执法检查,也是全国人大常委会继1988年开展海洋环境保护法执法检查后,再次为海洋环境保护法实施情况“打分”。

执法检查组于2018年8月召开第一次全体会议,正式启动海洋环境保护法执法检查。9月至10月,由全国人大常委会副委员长王晨、沈跃跃、白玛赤林、丁仲礼带队的四个检查小组分赴天津、河北、辽宁、浙江、福建、山东、广东、海南8个省(市)开展执法检查。同时委托上海、江苏、广西3个省(区、市)人大常委会对本行政区域内海洋环境保护法的贯彻实施情况进行检查。

沈跃跃副委员长在作执法检查报

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

分组审议中,与会人员充分肯定执法检查组的工作,高度评价执法检查报告,普遍认为报告客观扎实,全面总结了各地区、各部门贯彻落实海洋环境保护法、加强海洋环境保护工作取得的积

极进展,实事求是地指出了海洋生态环境和近海局部海域的严峻形势,尤其一针见血地指出了多年来海洋环境保护工作未完全破解的难题,提出的意见和建议有很强的针对性和操作性。高虎城委员评价说,“报告认真贯彻习近平生态文明思想,积极回应人民群众对美好生态环境的关切和期盼,是一个敢于担当、求真务实、推动工作的好报告。”

海洋生态环境保护交出 优异“成绩单”

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

检查发现,海洋环境保护法实施以来,各地海洋生态环境保护意识明显增强。国务院及其有关部门加强海洋生态环境保护工作,发布渤海综合治理攻坚战行动计划,制定全国海洋主体功能区规划和近岸海域污染防治方案等,严格管控围填海,加强海洋生态保护修复。各地方也将海洋生态环境保护作为重大政治任务来抓,如浙江省、福建省、上海市推动环境治理从以陆为主向海陆联治转变;河北省、江苏省、山东省把做好海洋生态环境保护作为建设经济强省(市)和美丽家园的有效途径,不断加大海洋污染治理和生态保护力度。

同时,为进一步完善配套法规,深入推进海洋环境保护制度建设,国务院及其有关部门出台了防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例等7部行政法规、16件部门规章和100多件规范性文件,发布200余项标准规范,依法建立了海洋生态保护红线等20余项

基本管理制度。全国11个沿海省(区、市)也相继发布实施了海洋生态环境保护及相关配套地方性法规或政府规章。

源头管控方面,海洋环境保护法的实施有效加大了源头管控,统筹推进近岸海域环境的综合整治。比如,在渤海全面启动入海排污口溯源排查,大力推进排污口清理整治,加强陆源污染防治。沿海11个省(区、市)全部完成了海洋生态保护红线划定,全国约30%的近岸海域和37%的大陆岸线纳入红线管控范围,近岸近海开发得到严格管控。海上污染防治得到强化,海洋生态保护与修复也得以积极推进。

此外,沈跃跃还表示,相关执法监管和司法保障力度也不断加大。一是初步建成海洋环境监测网络,主要是初步建成国家、省、市、县四级海洋环境监测机构体系,初步形成“空—天—海”立体化监测预警体系;二是应急处置和监管能力得到提升,如制订了海洋石油勘探开发溢油、海洋核应急监测等应急预案;三是督察和执法监管不断加强,尤其是中央环保督察和海洋督察有力推动地方各级政府落实“党政同责、一岗双责”,全国各级海洋执法部门连续开展“碧海”专项执法行动;四是强化司法保障和协调联动,最高法出台海洋生态环境损害赔偿等司法解释和指导性意见,环保、交通、海洋等部门也推动建立了行政执法和刑事司法衔接机制。

强化陆海统筹,坚持保护优先

在看到积极成效的同时,我们也应清醒地认识到,当前我国近岸局部海域污染仍较为严重,海洋生态环境形势依然严峻。海洋生态环境保护还有不少硬骨头要啃,有不少顽瘴痼疾要治。沈



图/视觉中国

跃跃指出,“全国约十分之一的海湾受到严重污染,大陆自然岸线保有率不足40%,约42%的海岸带区域资源环境超载,部分地区红树林、珊瑚礁、滨海湿地等生态系统破坏退化问题较为严重,赤潮、绿潮等生态灾害多发频发,溢油、危化品泄漏等环境风险持续加大。”而造成这一现状的原因是多方面的。

陆源污染是海洋环境污染的重要来源之一。报告显示,我国入海河流污染负荷较重,2017年入海河流水质整体状况为中度污染,21%的入海河流断面为劣Ⅴ类水质。城镇农村污水直排问题突出,城市污水管网建设滞后、农业农村面源污染严重等在沿海地区较为普遍。近岸固体废物污染问题也较为严重,海漂生活垃圾和岸滩堆存工业废物未得到有效处理。

同时,我国入海排污口设置和管理方面的问题也不容小觑。入海排污口是陆源污染物入海过程中的关键环节,虽然海洋环境保护法对入海排污口的设置与管理作了明确规定,但检查中发现,入海排污口底数不清、审批把关不严、非法设置和不合理设置排污口、事中事后监管不到位等问题依然比较突出。

沈跃跃还指出,我国海上污染防治措施也未执行到位。船舶及有关作业活

动污染防治措施不足,海水养殖污染管控措施不到位,违法采砂行为仍屡禁不止等。以福建省为例,在其近两年办结的595宗“碧海”案件中,仅海域违法采砂破坏海洋生态环境案就占95.8%。

海洋生态系统是我国沿海地区可持续发展的支撑,海洋环境保护法第三章对海洋生态保护作出专门规定。但实际上我国海洋生态保护与修复工作相对滞后,海洋生态保护优先原则仍然落实不够,海洋生态服务功能退化严重。主要体现在,大规模违法违规围填海活动使海洋生态系统遭到破坏,海洋自然保护区保护不力、机构人员落实难,海洋生态保护修复缺乏顶层设计、制度建设相对滞后等。

为解决这些棘手问题,报告建议应强化陆海统筹,全面整治入海污染源。尤其要制定入海排污口备案管理办法,开展入海排污口全面溯源排查,加强入海排污口监管。同时,要强化流域环境和近岸海域污染综合治理,加强海水养殖污染治理以及船舶港口和岸滩污染整治,强化海洋工程污染防治和海洋倾废管理。

“建议进一步从多方面强化陆海统筹。”王金南委员具体指出,一是管理体制的统筹,尤其是执法、监测方面管理体制的统筹还有很大完善空间。二是法规层面的统筹,包括统筹好下一步修订海洋环境保护法相关工作等。三是空间层面的统筹,“现在从陆域角度来说,我们开始划城镇空间、农业空间、生态空间,生态空间里面又划生态保护红线。海洋也在划海洋生态保护红线,包括原来全域范围内的海洋主体功能区、海洋功能区划等制度,都有不太衔接的地方。”四是管理政策方面,要加强对入河排污口和入海排污口的统筹整治,及对陆域、海域的排污许可证的统筹协调等。这些对于实现海洋环境保护体制转型、理顺海洋环境保护工作非常重要。周建军委员则强调,要进一步加强海洋生态保护,坚持保护优先。“海洋

生态结构一旦遭到破坏,生物系统代谢功能发生障碍,污染物会源源不断地扩散到深海。因此,海洋保护的重点之一应当是海洋生态的修复和保护。”

完善监管制度,建设法治海洋

随着我国海洋事业的发展,完善、落实海洋环境监督管理制度的重要性日益凸显。海洋环境保护法第二章就海洋环境监督管理作出具体规定,但据沈跃跃副委员长介绍,海洋环境监督管理制度的落实总体仍然不到位。

目前,我国现行海洋环境质量标准参数采用全国统一指标限值,未充分考虑河口、近岸和远海等不同海域的背景状况,而且陆海污染治理标准统筹不够,现行排海的污染物排放标准一律按照排入江河的污染物排放标准执行,无法满足实际的要求。同时,海洋环境监测监测制度落实有差距,存在近岸海域、入海河流及排污口、重要海洋功能区和生态敏感区监测点位较少,监测评价技术标准不统一等问题。重点海域排污总量控制制度落实不到位、污染事故防范和应急处置制度建设相对滞后。

为进一步完善和落实海洋环境监管制度,报告指出,要深化海洋生态文明体制改革,推动建立反映市场供求和稀缺资源程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用和生态补偿制度;要提升海洋生态环境监测监管能力,如加快按机构改革要求和管理职责需求合理配置监管监测力量;此外,还要统筹优化海洋生态保护和污染防治工作机制,强化科技支撑。

对此,吴立新委员提出在报告中增加完善生态补偿标准体系和生态服务价值评估核算体系的建议。他指出,海洋生态补偿旨在调整相关主体在开发、利用、保护海洋生态环境之间的利益关系,有利于促进海洋生态环境的保护。山东省已经出台了《用海建设项目海洋生态损失补偿评估技术导则》和《山东省海洋生态补偿管理办法》,江苏等地

也进行了相关探索。完善的生态服务价值评估核算体系是生态损害补偿量化标准的基础,有助于解决目前海洋生态补偿力度不够、海洋生态损害赔偿缺乏可量化标准、缺少引入社会资本参与生态保护修复的有效机制等问题。陈凤翔委员则认为,不仅要明确海洋生态补偿的范围、主体、对象、具体标准和方式,还要完善生态损害司法救济和海洋环境公益诉讼的法律制度。

海洋环境保护相关法律法规的修改、完善也是分组审议的焦点之一。海洋环境保护法明确要求制定的重点海域排污总量控制制度实施办法、陆源污染物深海离岸排放排污口设置具体办法和海洋可倾废废弃物名录尚未出台。相关条例难以适应当前管理实际需要,部分地方性法规、规章或规范性文件条款与上位法或国家规定不一致等问题依然存在,各地普遍呼吁尽快修改海洋环境保护法。

对此,报告强调,要深入学习贯彻习近平生态文明思想,进一步加大依法保护海洋生态环境的工作力度,压紧压实治理责任,建立健全最严格最严密的海洋生态环境保护法律制度。报告建议尽快启动海洋环境保护法修改程序,尤其要细化充实重点海域联防联控等法律制度,强化陆源排放、海水养殖、船舶等污染防治措施,明确各主体的法律责任;同时,及时制定出台配套法规,修改不适应现行管理要求的行政法规。

窦树华委员联系跟随副委员长开展执法检查的深刻感受指出,“向海要利、向海排污的行为根本上是政绩观有偏差,没有树立好‘绿水青山就是金山银山’的绿色发展理念。应当深入学习并将习近平生态文明思想贯彻到具体的工作中、更实的措施中。”程立峰委员也表示,海洋生态环境保护是建设海洋强国的重要方面,执法检查报告对修改海洋环境保护法及相关配套条例提出了建议,相关部门应当尽快研究、落实,尽早完善相关法律法规。★

导读:在实际操作中,碍于“老年代步车”驾驶人多为老年人,交警一般采取“先提示警告,再处罚”的措施,处罚也多以口头教育结合少量罚款的方式进行,这种处理方式,虽然比较人性化,但也导致威慑力下降。多位专家认为,目前的治理措施还停留在表面,彻底解决“老年代步车”的问题,离不了法律法规的规范。

别让“老年代步车”驶在法律真空

文 / 特约记者 蒲晓磊

自2018年11月1日起,《北京市非机动车管理条例》开始施行。根据条例,电动自行车需登记挂牌才可上路,不符合国家标准的电动自行车将禁止销售。此外,针对电动自行车行驶速度过快带来的安全隐患,条例规定,驾驶电动自行车应在非机动车道内行驶,最高时速不得超过15公里。

不符合国家标准将不许销售,在路上行驶将会被限速……条例的制定,给曾经横行无忌的“老年代步车”等低速电动车戴上了“紧箍咒”。

央视在2018年5月报道说:据公安交管部门统计数据,近五年来,因低速电动车引起的交通事故83万起,造成1.8万人死亡、18.6万人受伤,引发的事故起数和死亡人数年均分别增长23.3%和30.9%。

多位专家近日在接受记者采访时提到,北京立法规范电动自行车的做法值得肯定,可以在总结多地成功经验的基础上,上升至国家层面立法,对道路交通安全法作出修改,专门对电动自行车作出明确规定,从生产、销售、上路等多个环节,加强对生产与销售环节的治理工作,实现对“老年代步车”等低速电动车的标本兼治。

“三无”产品存在安全隐患

平常,家住北京市朝阳区的陈伟会在下午三点半开着“奔驰”,到离家不远的学校接孙子放学回家。

陈伟把自己的爱车称为“奔驰”,确实有几分道理。记者发现,陈伟这辆车不仅在外形设计上与轿车有着较高的相似度,前后车标还和奔驰汽车的标志一模一样。要不是原本应该悬挂车牌的地方换成了写有“老年代步车”字样的牌子,很难发现这辆车是“山寨货”。

陈伟告诉记者,为了方便接送孙子上下学,特意买了这辆“老年代步车”。过了一段时间之后,原本只是接孙子上下学的“老年代步车”,还被用作去菜市场买菜的代步工具,“这车开起来很容易上手,也不怕风吹雨淋,出行很方便,有了它,我的生活增加了不少乐趣。”

“老年代步车”除了用来接送孩子、买菜外,有时候还会被用来载客。记者发现,上下班高峰期,在北京地铁5号线的“惠新西街北口”地铁口,总是停着几辆“老年代步车”,司机不时在招揽客人。

2016年12月21日,提请十二届全国人大常委会第二十五次会议审议的道路交通安全法执法检查报告显示,近几年“老年代步车”“残疾人助力车”等各

式各样的低速电动车逐步蔓延。这类低速电动车的生产企业及车辆普遍未列入国家《道路机动车辆生产企业及产品公告》,各项技术指标基本不符合汽车强制性标准,安全性能差,加剧交通混乱,易发交通事故。

四川鼎立律师事务所主任施杰注意到,最近两年,“老年代步车”在外形、配置等方面有了显著提高,像陈伟使用的“山寨奔驰”就属于高配版的“老年代步车”,不少厂家及零售商在宣传时还会为“老年代步车”贴上“新能源汽车”的标签,试图“蹭”国家大力发展新能源汽车的热度。

“这些‘老年代步车’虽然看上去和机动车差别不大,但绝大部分还是四轮低速电动车,未列入工信部车辆生产企业及产品公告。因此,‘老年代步车’的生产与销售本身就是违法行为,生产出的产品没有可以参考的国家标准,属于典型的‘三无’产品,存在极大安全隐患。”施杰解释道。

北京市律师协会交通管理与运输法律专业委员会秘书长黄海波认为,“老年代步车”对道路安全造成严重威胁,其危害主要集中在三个方面:目前市面上出现的“老年代步车”基本

上都属于“三无”产品,无牌、无证、安全性能无法得到保证;司机大多是老年人,大多数都没有驾驶机动车的资格和能力,容易发生交通事故,危及自身和他人的生命财产安全;无保险,一旦发生事故,对于司机及道路活动中不特定的第三方没有任何保障。

从多个环节治理乱象

2018年9月2日,河北省石家庄市,一辆“老年代步车”在撞上两辆私家车后,又撞到一位骑电动车经过的孕妇,并将其拖行20多米。事故发生后,肇事老人试图逃跑,被众人拦下。

每隔一段时间,关于“老年代步车”的新闻就会成为热点,而几乎每一次的热点,都是以负面形象出现。

针对问题频发的“老年代步车”,多地都在探索解决之道。截至目前,北京、郑州、济南等城市的有关部门都已开展针对“老年代步车”等低速电动车的治理行动。

2018年7月11日起,针对市区范围内的电动三轮车和电动四轮车,郑州市开始了自2007年“禁摩”以来最严厉的一次联合整治行动,明确规定,这些车辆无论是无证上路还是无牌上路,都将按照机动车标准执行处罚。

条例规定,北京市对符合国家标准的电动自行车实行产品目录制度。目录应当载明生产企业、品牌、型号、定型技术参数等项目,及时更新并向社会公布。未纳入产品目录的电动自行车,不得在北京市销售和登记上牌。

对于北京市进行源头治理的办法,施杰十分认同,在他看来,以“老年代步车”为代表的低速电动车,在生产环节没有国家强制性标准予以参照,安全性缺乏有效保障,存在很多设计缺陷。产品一旦流入市场,将会埋下严重的安全隐患。

“在路面上行驶的‘老年代步车’,绝大多数都是‘三无’产品,非常容易就能购买到。想要解决‘老年代步车’乱象,就必须切断产品购买渠道,从企业

的生产、销售环节严格管控。”施杰说。

黄海波认为,“老年代步车”的市场已经形成,并发展成了相对完整的产、销、用规模,想要控制十分困难。“因此,针对‘老年代步车’的乱象进行治理,也必须从生产、销售及各个环节进行。对于不符合要求的低速电动车,禁止生产、销售、上路,多措并举解决‘老年代步车’出行乱象。”

黄海波的这一观点,也在条例中有所体现。条例提出,对于不符合国家标准的电动自行车设置3年过渡期,期满后超标电动自行车不得上路,违规上路行驶的,处以1000元罚款。

清华大学汽车工程系教授周青认为,通过立法的方式对电动自行车加以规范,有助于解决低速电动自行车的诸多问题。

“在生产环节,对产品质量、安全性能等一系列标准作出明确规定,不仅能够确保‘老年代步车’等低速电动车达到安全标准,也会通过提高质量门槛的方式将一批不符合标准的企业淘汰出市场,促进整个行业的发展。在使用环节,对电动自行车能够上几级公路进行明确规定,既保护驾驶者和其他交通参与者的安全,又保障交通的顺畅。”周青说。

应当立法明确质量标准

2018年9月4日,云南省昆明市交警官方微信发布消息称,一辆“老年代步车”开上了高速,在逆行了将近一公里后才被交警拦下。驾驶者没有驾驶证,车辆也未悬挂任何号牌。

具有严重安全隐患的“老年代步车”,因为有着巨大的市场需求,让多地的管理工作陷入“知易行难”的困境。

专家认为,对待“老年代步车”问题不能一味强调严刑厉法,还要注重人文关怀,采取标本兼治、疏堵结合的综合治理措施。

此前,交管部门针对“老年代步车”的治理,主要集中在查处驾驶者的非法营运、无证驾驶等行为。对于属于机动

车范畴的三轮、四轮“老年代步车”,对应车辆类型,根据其违法行为,依照道路交通安全法及相关法规进行处罚。

但在实际操作中,碍于“老年代步车”驾驶人多为老年人,交警一般采取“先提示警告,再处罚”的措施,处罚也多以口头教育结合少量罚款的方式进行,这种处理方式,虽然比较人性化,但也导致威慑力下降。

施杰认为,“老年代步车”确实为老年人的出行带来了方便,但也提高了使用者和其他车辆行人的危险系数。治理“老年代步车”的乱象,首先要解决的是安全问题,然后在这一基础上再考虑便利等因素。

“目前来看,这方面的市场需求是存在的。特别是在农村偏远地区,拥有轿车外形但价格较低的‘老年代步车’,很好地满足了当地人们的出行需求。对此,可以考虑制定国家统一标准,让‘老年代步车’产业正规化。毕竟,驾驶合规的代步车总比驾驶‘三无’产品要好。”黄海波说。

黄海波同时强调,在城市地区,应当对“老年代步车”加以限制,“在技术指标、安全等方面,‘老年代步车’与汽车有着本质区别,如果不加限制,势必会造成城市拥堵、交通事故频发等现象的发生,而且城市里可替代交通出行方式较多,不会像农村偏远地区影响那么大。”

多位专家认为,目前的治理措施还停留在表面,彻底解决“老年代步车”问题,离不了法律法规的规范。

在黄海波看来,北京立法管理电动自行车的思路值得推广,为解决“老年代步车”问题提供了思路,可以总结多地的成功经验,研究论证“老年代步车”合法化的必要性和可行性,通过立法的方式予以明确,并且明确各个环节的标准和管理方式,上升至国家层面的立法高度,给相应的管理工作提供法律制度的支撑,从而让“老年代步车”的管理真正实现有法可依。★

(注:应采访对象要求,陈伟为化名)

导读：2017年，我国人均纸质图书阅读量为4.66本，较2016年略有增长；人均电子书阅读量为3.12本，略低于2016年。数字化阅读方式的接触率和纸质图书阅读率为73%，均有所增长。数字增长的背后，是我国全民阅读普及力度的不断提升。但必须清醒地认识到，作为一项长期而艰巨的系统工程，我国的全民阅读还有很多需要完善的地方和值得关注的发展倾向。

碎片化功利性浅阅读风正劲： 如何推动全民“深阅读”？

文 / 特约记者 朱宁宁

伴随全民阅读时代的开启，阅读已不再是简单的个人行为，而是一件关乎国家文化发展的大事。

第十五次全国国民阅读调查显示，2017年，我国成年国民各媒介综合阅读率为80.3%，保持增长势头；人均纸质图书阅读量为4.66本，较2016年略有增长；人均电子书阅读量为3.12本，略低于2016年；数字化阅读方式的接触率和纸质图书阅读率为73%，均有所增长。

数字增长的背后，是我国全民阅读普及力度的不断提升。但必须清醒地认识到，作为一项长期而艰巨的系统工程，我国的全民阅读还有很多需要完善的地方和值得关注的发展倾向。如何让书香更醇厚，多位全国人大代表、政协委员纷纷建言。

浅阅读盛行引担忧

国内大型图书馆网站的借阅排行榜上，遥遥领先的都是穿越、武侠等消遣性文学作品；相对于人文图书，有关升学、就业、职称考试书籍的阅读量大；唯经济主义导致图书出版庸俗化、山寨化，出版物的出版周期虽然变短，



2018年4月22日，为期36小时的“2018阅读马拉松，大地书院站”世界读书日活动举行。图为在大地童书馆，小朋友们参加朗读活动。图/视觉中国

但图书创新能力却变低……

“目前我国阅读质量堪忧，浅阅读、功利性阅读逐渐成为主流。而长时间的浅阅读将导致读者思维的碎片化、平面化和跳跃式，难以享受深阅读所体验的文字带来的创造活力、想象力和反思能力。”全国人大代表、农工党中央副主

席、南京邮电大学校长杨震认为，从目前乃至未来发展来看，全民阅读仍存在不少局限，体现在阅读氛围、硬件配置、图书质量以及阅读推广等方面。

对此，杨震建议，建立专门管理机构，整合所有图书馆，把各级各类图书馆有限的资源无限化；建立从市到县

区、城镇、村各级公共图书馆及农家书屋资源流动制度,实现全市统借统还,最大限度地利用文献资源;加强基础设施建设,力争让居民从住处步行10至15分钟就能找到图书借阅服务网点;培育和扶植各种类型的读书活动,带动全社会阅读;加大精品图书建设,引导出版机构坚持正确的价值取向,加快培养一流作家和作品的速度和进度,彻底改变原创精品匮乏的局面。

“小到娃娃书,大到全民阅读,我们的问题已不仅仅是读书少,更为复杂和紧迫的是读什么。”全国政协委员、中国社会科学院外国文学研究所所长、研究员陈众议指出,打造符合民族复兴伟业、符合中华民族核心价值 and 审美取向的经典谱系,必须尽早提上有关部门的议事日程。他建议由中宣部牵头,适时编制原则性纲领,着手制定既符合新时代需要,又古今中外兼容的“同心圆”式经典谱系。

正视数字阅读利弊

将几万字的书本内容高度整合,再用10至20分钟的语音加以呈现……付费阅读APP日渐兴盛。第十五次全国国民阅读调查显示,有声阅读成为国民阅读新的增长点,移动有声APP平台成为听书的主流选择,手机和互联网成为我国成年国民每天接触媒介的主体。

数字阅读一方面推动了整体阅读人群持续增加,另一方面,在改变人们阅读习惯的同时,也对传统阅读形成巨大的冲击,由此带来了图书阅读率增长放缓的新趋势以及其他不良影响,如“低头一族”问题加剧、“深度学习”意识减弱等。

“我们要正视数字阅读带来的利弊,大力倡导传统阅读,提倡健康读书、深度阅读,把书香社会建设引向正确的轨道。”全国人大代表、中国石化湖南石油分公司总经理黄河建议,持续加强支持引导,深入研究阅读活动的发展规律,研究并出台能够准确评价读书氛围的科



2018年5月6日,江苏省淮安市盱眙县启动“亲子共读,建设书香家庭”活动。图/视觉中国

学指标体系;建立完善激励机制,大力倡导传统阅读,组织开展荐书活动,加大对优秀图书出版物的扶持和推荐力度。

“纸质阅读和数字化阅读两种方式各有利弊。”杨震认为,关键是要采取更有力的措施,保证两种阅读方式的持续增长,才能进而实现《全民阅读“十三五”时期发展规划》中推动国民素质和社会文明程度显著提高的重要目标。

建议设立“国家阅读节”

如何通过常态化、制度化、体系化的工作,加快构建全民阅读推广服务体系,推动全民阅读迈上新台阶,是很多代表、委员热议的焦点。为此,代表、委员们从不同方面提出了很多具体措施。

为了能让中国有自己的阅读节,在担任全国人大代表和全国政协委员的几年间,朱永新一直呼吁建立“国家阅读节”。据不完全统计,目前全国已有400多个城市设立了城市读书节,苏州、深圳等地的读书节已经发展成为城市的重要文化活动。但第七次全国国民阅读调查显示,只有5.6%的国民知

道身边有阅读活动或阅读节,国家层面尚没有专门设立相关节日。

2018年全国政协会议期间,全国政协委员、民进中央副主席朱永新又一次提交了《关于建立国家阅读节,深化全民阅读的提案》,建议把“9·28”孔子诞辰日作为我国国家阅读节,并以此为龙头,以“十一”黄金周国庆长假为目标,打造一系列的节日活动,让国家阅读节成为“阅读周”“阅读月”,成为中国人的“精神春节”。

此外,朱永新还提交了“关于推进‘高铁阅读’的提案”。在他看来,高铁成为老百姓生活的一部分,可是目前高铁上提供的阅读材料十分有限,质量和数量也不容乐观。建议建设多种形式的“高铁图书馆”,扩展12306网站微信功能,建立高铁数字化阅读平台,仿效目前已经施行的“订餐”服务开通“订书”服务,满足旅客多样化、个性化的需求,推动精准阅读,提升良好的阅读体验。

“推广全民阅读,要靠全社会各尽其责、共同参与。”全国人大代表、国家图书馆馆长韩永进认为,在推动全民阅读的过程中,各级公共图书馆要利用好丰富的文献资源、专业的阅读知识,出版单位可以加强精品图书的供给,阅读推广人可以发挥各自的号召力、影响力,起到带动作用,而各类媒体则可以深入开展宣传报道,营造浓厚氛围。“只有将各种力量汇聚起来,才能把全民阅读推向深入。”

全国政协委员、原国家新闻出版广电总局副局长吴尚之认为,推动全民阅读,要进一步解决好人民群众读什么、怎么读的问题。他建议加大优质内容推介力度,同时完善全民阅读设施体系,加强指导服务。要加快建设和完善公共图书馆、公共阅报栏(屏)等全民阅读设施,也要大力支持实体书店发展,推进城市书吧、社区书屋、职工书屋等新型阅读空间建设。此外,他还建议,今后可以加大政府购买服务的力度,调动更多社会力量参与推广全民阅读。✶

导读：全国人大代表、辽宁省辽阳市第一高级中学教师王家娟呼吁，用法律来保障优待教师政策的贯彻落实，建议修改教师法，把教师待遇作为重要内容进行规范与保障，让“越往基层、越是艰苦、待遇越高”成为激励年轻人学师范、做教师的动力，为解决大班额问题提供充足且优质的师资。

如何用法律解决大班额教师缺口问题

文 / 特约记者 蒲晓磊

一个年级有88个班、将近1万名学生，每班近120名学生，前后桌间距不到20厘米。如此“魔幻”的一幕，几个月前曾经在河北省衡水市冀州区信都中学上演。

2018年9月1日，信都中学初二学生在开学后发现，原本就拥挤的教室变得更挤了。“之前一个班80多个人还能勉强接受，现在班里快120个人了，孩子们都快被挤得喘不过来了。”信都中学学生家长曹琴这样对记者抱怨学校的大班额问题。

2018年8月28日，《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》提请十三届全国人大常委会第五次会议审议。教育部部长陈宝生在作报告时说，城镇地区面临着学校建设用地、学位资源、教师资源紧缺的困境，导致大班额现象还比较突出。

全国人大代表、辽宁省辽阳市第一高级中学教师王家娟近日在接受记者采访时指出，全面统筹发展城乡教育，从根本上解决大班额现象，离不开法律的规范和保障。

王家娟注意到，十三届全国人大常委会立法规划中，修改教师法被列为第二类项目（需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案），建议以此为契

机，在修改教师法时进一步完善教师待遇保障机制，吸引更多年轻人投入教师队伍中，为解决大班额问题提供师资力量的支撑。

衡水一所学校出现超大班额

听说信都中学教出的学生成绩比较好，曹琴就把孩子送到了这所离家百公里远且学费不菲的中学。

曹琴告诉记者，信都中学是一所私立学校，教学质量远近闻名，学校不仅招收衡水地区的学生，还吸引了不少周围县市的生源，仅初二年级现在就有9500多名学生。学费按照入学考试成绩划分不同等级，学费最多的一年要交7500元。

“开始是分成了一百多个班，每个班80多个人。初二年级开学后班级大调整，缩减成88个班，每个班110多人，孩子们挤得前胸贴后背。”曹琴说。

曹琴透露，家长此前只知道孩子所在班级将会根据上学期期末考试成绩进行调整，并不知道班容量会扩大，家长在新学期送孩子入学时还被禁止进入教室参观，部分家长提出由班主任组建班级微信群的要求也被驳回，班容量扩大这件事还是孩子偷偷打电话告诉家长，他们才知道的。得知消息后，有家长马上给班主任打电话了解情况，有家长则

是直接前往学校讨说法。在家长们看来，班容量扩大到110多人，不仅影响孩子们的学习，更存在健康与安全隐患。

“这么小的空间，挤这么多的学生，空气流通性差，要是有个传染病啥的，全班都要出问题。万一发生突发事故，孩子们逃都逃不出来。”曹琴说，很多家长都有同样的担忧。

对此，河北衡水冀州区教育体育局称，2018年9月3日上午，在接到部分家长反映信都中学大班额问题后，冀州区教体局迅速进行调查了解，并对该问题进行专题研究处置，责令信都中学对存在问题立即进行整改，并作出深刻检查，将班容量恢复到升级前班额，于9月8日前完成整改，冀州区教体局将严格督促完成整改。

“不到一周时间，恢复到原来的班额，去哪儿找多出来的20多个班的老师？”曹琴和其他家长对学校的整改工作并不看好。在家长们看来，学校无非有两条路可以走：一条路是增加现有老师的工作量，一人教多班；另一条路是临时招聘一批老师，顶上师资空缺。“但这两条路，都会造成教学质量的下降，我们不敢也不能拿孩子的教育来赌。”曹琴说。

2017年，河北省政府印发《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的实施意见》，提出要实施消除

大班额计划。意见提到,各市、县(市、区)政府要结合本地实际制定消除大班额专项规划,到2018年年底各(市、区)基本消除66人以上超大班额(超大班额的比例控制在2%以内),之后不得新增超大班额,到2020年全部消除。

可是,在距离2018年年底还有3个多月时,信都中学的超大班额现象还是出现了。

消除城镇大班额任务艰巨

21世纪教育研究院副院长熊丙奇认为,针对全国农村中小学教育改革的“撤点并校”政策,是造成现在大班额问题的历史原因。

20世纪90年代末,我国为了优化教育资源配置,解决教育水平发展不均等问题,决定在全国范围内实施“撤点并校”政策。大量撤销原有的农村教学点,将学生集中在条件较好的城镇学校,以达到教育资源整合的目的。

“撤点并校”政策的实施,让众多农村中小学在我国的教育版图上消失。记者在对比教育部发布的1998年和2017年的全国教育事业统计公报后发现,从1998年到2017年,我国义务教育阶段学校的数量从67.5万所减少到21.89万所。

熊丙奇认为,大班额问题一定程度上是“撤点并校”的后遗症之一。“大量农村地区学龄儿童涌入城镇学校,但城镇学校的扩建和新建并没有同步跟上。学校扩建和新建不仅需要时间,还需要巨额财政支持。城镇的学生多了,但教室数量没变,扩大班容量成了唯一选择。”

教育部发布的《2017年全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作专项督导报告》指出,大班额问题还比较突出。专项督导报告显示,2017年,全国义务教育阶段学校有66人以上超大班额8.6万个,占全国总班数的2.4%,其中排前三位的河南、湖南、河北共有4.5万个,占全国现有大班额总数的52%。全国有56人以上大班额

36.8万个,占全国总班数的10.1%,大部分集中在中西部县镇,其中,湖南大班额比例为22.9%,广西、海南达到18%。随着城镇化进程加快、生育政策调整以及人民对优质教育资源的需求不断增长,消除城镇大班额的任务艰巨。

王家娟在调研中发现,大班额现象主要集中在义务教育阶段,多存在于中西部偏远地区和河北、河南等生源大省。“中西部地区主要是因为办学水平较低、教育思想较落后等问题;生源大省则是为了抢夺优质教育资源,择校成风。两者的大班额问题虽然成因不同,但同样难以解决。”在王家娟看来,学校领导与地方教育部门的不作为、乱作为,是大班额问题迟迟得不到解决的重要原因,信都中学的超大班额现象就是典型。

“学校领导不顾学生的身心健康,不考虑学校的实际情况,不忌惮法律法规,只为多收学生、多挣钱。这种做法明显偏离了教育方针,教书育人变成了教书敛财。把教育当成产业做,把学生当成羊毛薅。”王家娟说。此外,王家娟认为,很多地方教育行政部门、督导部门没有尽到应尽的职责,对待大班额现象“睁一只眼闭一只眼”的态度,无疑是在助纣为虐。

修改教师法保障教师工资待遇

近年来,我国不断加快消除大班额的进程,并提出了确切的时间节点。

2016年7月,国务院发布的《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》中明确提出,到2018年基本消除66人以上超大班额,到2020年基本消除56人以上大班额。

列席十三届全国人大常委会第五次会议的王家娟,在听取了陈宝生所作的报告后,看到了政府对教师问题的关心与决心。陈宝生提出,综合施策,加快消除城镇大班额。坚持多管齐下、综合施策、标本兼治,要求各地落实消除大班额的时间计划,强化督导督查,实行工作台账销号制度。加快城镇学校建设,加强部门协调,设立“绿色通道”,缩短

审批立项流程,认真落实小区配建规划,保障足够学位供给。深入推进义务教育免试就近入学改革,严格按照标准班额招生,适当稳定乡村生源,合理分流学生,缓解城镇学校就学压力,确保实现“2018年基本消除超大班额、2020年基本消除大班额”的工作目标。

2018年8月27日,国务院办公厅印发《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》,也给王家娟吃了一颗“定心丸”。这一意见明确提出,优先落实义务教育阶段教师工资收入政策,力争用三年时间解决义务教育阶段教师工资待遇问题,确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平。王家娟认为,想要吸引年轻人投入教育事业,解决师资紧缺问题,必须提高教师待遇,健全师德师风建设长效机制,完善教师管理制度,提升教师获得感、幸福感和荣誉感。

日前,教育部教师工作司司长王定华在接受媒体采访时透露,教育部正在推动教师法修改工作,争取尽快完成。他说,教师工资待遇一直是社会关切问题,为着力保障教师工资待遇,教育部在研究健全中小学教师工资待遇联动机制,启动研制完善教师绩效工资总量核定和内部分配办法,完善教师待遇保障机制,有效体现教师工作价值和工作绩效。

“待遇问题不解决,其他问题都很难落实,广大老师教书育人的积极性就很难调动起来。所以,教育部将出台真招实招,让老师们有更多的获得感、幸福感,从而激发他们的教学积极性。”王定华说。

在王家娟看来,仅仅出台相关文件还不够,还需要法律来保障优待教师政策的贯彻落实,建议修改教师法,把教师待遇作为重要内容进行规范与保障,让“越往基层、越是艰苦、待遇越高”成为激励年轻人学师范、做教师的动力,为解决大班额问题提供充足且优质的师资。✘

(注:应采访对象要求,曹琴为化名)

关于“三权”分置的法律表达

文 / 刘振伟

提要:2018年12月29日,农村土地承包法修正案草案经过十二届全国人大常委会第三十次会议及十三届全国人大常委会第六次会议、第七次会议三次审议后通过。这次修改的一个重要任务,就是把党中央提出的农村集体土地“三权”分置转化为法律规范。本刊约请十三届全国人大常委会委员、十三届全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟撰写了这篇文章,对“三权”分置的来龙去脉及法律表达作一介绍。

2017年10月31日,《中华人民共和国农村土地承包法修正案(草案)》提请十二届全国人大常委会第三十次会议审议。经十三届全国人大常委会第六次会议二次审议,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。这部亿万农民瞩目的法律自2015年启动修改以来热议不断,特别是对“三权”分置的法律表达,学界有不少讨论。对此,本文谈一些看法。

一、“三权”分置的实践基础

改革开放以后,我国农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,这是农村生产关系的重大变革,调动了亿万农民的生产积极性。1993年,农村基本经营制度载入了宪法。

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,确立了集体土地所有权和农户土地承包经营权“两权”分离的制度框架。2002年,九届全国人大常委会第二十九次会议通过了《中华人民共和国农村土地承包法》,将土地承包中一系列民事关系以法律的形式确定下来,赋予农户长期而有保障的土地承包经营权。从20世纪80年代下半期开始,

随着农业农村现代化水平提升,农业劳动生产率提高,大量农村富余劳动力转移到城镇就业。进城务工农民不耕种土地但又不愿放弃承包地,其他经营主体有经营能力和耕种意愿但不承包土地,于是,土地流转应运而生并渐成规模,2017年达到5亿多亩。新的土地经营主体出现和土地经营方式的多元化,是农村集体土地权利结构变化的实践基础。

二、“三权”分置的法源

2013年12月23日,习近平总书记在中央农村工作会议的重要讲话中指出,“要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式,落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权。”2014年,中共中央、国务院印发的《关于全面深化改革加快推进农村改革加快推进农业现代化的若干意见》提出,“在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。”2014年9月,习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第五次会议上指出,“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。”2014

年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出,“坚持农村土地集体所有,实现所有权、承包权、经营权三权分置,引导土地经营权有序流转,坚持家庭经营的基础性地位,积极培育新型经营主体,发展多种形式的适度规模经营,巩固和完善农村基本经营制度。”2015年《中共中央 国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》提出,“抓紧修改农村土地承包方面的法律,明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式,界定农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权之间的权利关系,保障好农村妇女的土地承包权益。”2015年10月召开的党的十八届五中全会提出,“稳定农村土地承包关系,完善土地所有权、承包权、经营权分置办法,依法推进土地经营权有序流转,构建培育新型农业经营主体的政策体系。”2016年《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》提出,“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。”“稳定农村土

地承包关系,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,完善‘三权分置’办法,明确农村土地承包关系长久不变的具体规定。”2016年4月25日,习近平总书记在安徽凤阳小岗村主持召开农村改革座谈会时强调,“要顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,把农民土地承包经营权分为承包权和经营权,实现承包权和经营权分置并行。”2016年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》提出,“现阶段深化农村土地制度改革,顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行,着力推进农业现代化,是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。”2017年《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》提出,“落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权‘三权分置’办法。”党的十九大报告指出,“巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地‘三权’分置制度。”2018年《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出,“完善农村承包地‘三权分置’制度,在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护土地经营权。”“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益。”

修改农村土地承包法,就是按照党中央的要求,界定农村土地集体所有权、土地承包权、土地经营权的权能,界定发包方(集体经济组织)、承包方(集体经济成员的农户)和第三方(受让方)在土地所有、占有、使用、处分中的权利义务,把“三权”分置法制化。

三、“三权”分置的法理依据

学界从产权权利关系入手,充分肯



2018年11月14日,收割机在江苏泰州国家农业科技园区红旗良种场收割“南粳5055”超级稻。图/视觉中国

定“三权”分置对于激活生产要素、平衡公平与效率的理论价值和实践意义。但出现权利分解论与权能派生论两种观点。

权利分解论的观点可以概括为:所有权分解理论是农地权利构建的法理基础。所有权分解,是指所有权的权能因一定法律事实而发生的彼此分离,是一种直观的、物理的分化现象,从而产生物的归属与物的利用分离。以所有权为基础产生用益物权和相关权利设立、变更和消灭的全过程,在我国民法理论体系中并无障碍。所有权分解的法律后果是所有权人与非所有权人分享所有权的权能,在前者的所有权不发生变动的前提下,使后者获得支配所有物的权利。所有权分解后,它的各项权能和要素在所有权人和分解权利人之间得以重新分配,但是这些权能和要素无论分配到哪一层级的权利人手中,所有权的归属都不会改变。且因所有权与其分解权利虽然就同一标的物同时存在,但各自拥有的权能和要素不同,彼此之间亦不会发生冲突。从物理量的角度来看,所有权分解出去多少权能,就会减少多少权能。同样,分解权利如果再次分解,其失去的权能恰恰又是再次分解权利所得

到的权能或要素。而当上述分解权利人将所取得的权能或要素归还给所有权人时,这项不完全的所有权又恢复为一个完全的所有权。“所有权的分解是在所有权之上产生各类新创设权利关系的必要条件,其基本原理是指导所有权分解以及随之产生的用益物权和其他相关权利之得丧变更的普遍性法则,也是包括我国农村土地制度变革在内的所有类型权利实现的逻辑前提。”

权能派生论的观点可以概括为:所有权具有完整性,并不因其上设定了他物权而受到影响。他物权并不是所有权的分割,而是将所有权部分内容具化后新设独立的他物权,是所有权之上设定的权利负担,并在一定范围内限制着所有权的行使,形成“母子”权利结构。所有权上设定用益物权等他物权之后,所有权的权能并没有分离,只是所有权人权利之行使在所设定的他物权的范围内受到了限制,一旦他物权消灭,则所有权回复其全面支配的圆满状态。这种观点认为,土地承包经营权派生出土地经营权,而不是分置为土地承包权和土地经营权,“三权”分置的法律表达应为“土地所有权—土地承包经营权—土地经营权”。^[注]

四、“三权”分置的法律表达

农村实行家庭承包责任制后,农户(承包方)与集体经济组织(发包方)签订承包合同,实现集体土地所有权与承包经营权的分离。农户获得土地承包经营权,享有对承包地占有、使用、收益、流转的权能;集体经济组织享有对集体土地处分(发包、收回、调整)、监督的权能。承包方将承包地流转给第三方经营后,土地承包经营权权能发生分离。承包方保留对承包地的部分收益权和部分处分权,第三方享有承包地使用、收益及带有前置条件的再流转权,承包权与经营权的权能之和,不超出土地承包经营权权能且不能冲突。“三权”分置后,形成集体拥有土地所有权、农户享有土地承包权、各类主体享有土地经营权的格局。“三权”分置是对以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的发展,实现了党中央关于“坚持家庭经营基础性地位,农村集体土地应该由作为集体经济组织成员的农民家庭承包,其他任何主体都不能取代农民家庭的土地承包地位,不论承包经营权如何流转,集体土地承包权都属于农民家庭”的政策主张。承包方不论是自己经营或流转给第三方经营,始终享有承包土地的权利,留住了社会保障的底线,稳定了农村社会基础。

“三权”分置法律表达中有两点争论。

一是土地承包经营权能不能分置?从权利主体看,“两权”分离的主体是发包方(集体经济组织)与承包方(农户);“三权”分置的主体是发包方、承包方和经营方,先有“两权”分离,后有“三权”分置,“三权”分置是在“两权”分离基础上实现的,既包含承包关系,又包含租赁关系。承包方既承包又经营,享有土地承包经营权,这种状况在2017年占承包农户的77%。承包方只占有承包地而不经营,经营权流转给了第三方,享有土地承包权,这种状况在2017年占承包农户的23%。如果承包方

与第三方的租赁合同到期,承包方收回土地经营权,其享有的土地承包经营权能回复圆满。实践中,承包地流转是承包权与经营权分置的前提条件,承包经营权复合性的权利关系,使分置成为可能。至于是使用“分置”还是“派生”,只是个表达方式问题,实质未变。

二是土地承包权能不能取代土地承包经营权?有观点认为,既然承包经营权分置为土地承包权和土地经营权,就没有必要再保留承包经营权,承包权就等同于承包经营权。将土地承包经营权与土地承包权等同,反映不出土地流转前后承包方权能的变化。如果承包权人只承包而不经营土地,则不能用承包权融资担保、入股,而承包经营权人是享有这些权能的。同一概念之下出现两种权能,易导致实践混乱。“两权”分离与“三权”分置是相互联系又相互区别的两组法律关系,是两个篮子里的东西,具体到承包户,只能处于一种状态中,要么是“两权”分离享有承包经营权,要么是“三权”分置享有承包权,权利关系是清楚的。“三权”分置是农村基本经营制度的新发展,是双层经营体制内涵的丰富,是“两权”分离制度的延伸。发展、丰富和延伸,都是建立在坚持集体所有和家庭承包经营基础上的。用承包权取代承包经营权,一是忽略了农村“两权”分离与“三权”分置并行的实践基础。二是与党中央政策渊源不配套,党中央文件从来没有提出过取消承包经营权,2018年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出,“全面完成土地承包经营权确权登记颁证工作,实现承包土地信息联通共享。”三是与民法总则、物权法、土地管理法等法律不衔接,会造成法制不统一。修改后的农村土地承包法的相关表述,与党中央文件的表述及实践是衔接的。

五、有选择地借鉴吸收国外的土地权利理论,但不照搬

国外的土地权利理论,也是动态

的。开始是高度维护个人私有权利,后来逐步从所有为中心向利用为中心转变,在个人私有权之上派生出地上权、次地上权、地役权、地底权、地面权等,有的国家称作耕作权,我国台湾地区称作农育权,总之是限制土地所有者的权利,保护土地利用者的权利。这种为保护土地利用者而设定的权利在我国民国时期就有,如大地主(所有权人)与二地主(小土地出租人)之间的权利关系,就是所有、利用与再利用的关系。构建中国本土化的农村集体土地权利体系,有两大国情不能忽视:一是农村土地集体所有,二是土地家庭承包。进城务工落户农民放弃对承包地的经营但要保留承包权,集体经济组织有地域性,集体经济组织成员之外的人非法定事由不能取得承包权(承包权是带有成员权属性的财产权)。党中央一再强调巩固和完善农村基本经营制度,稳定土地承包关系,其要旨就在于此。没有土地承包就没有农村改革,没有“两权”分离就没有“三权”分置。中国农村集体土地的权利结构,是在土地所有与使用之间增加了一个“承包权”,这是国外民法原理解释不了的。但这是国情,要适应这个国情。

将党的政策以法律语言准确表达出来,要准确把握政策精髓和政策产生的时代背景,准确把握改革实践。我们与世界上发达国家相比,社会制度、经济制度不同,法律体系也不同。我国农村实行家庭联产承包责任制,法律中使用了国外民法中没有的土地承包经营权概念,但实践证明管用,上上下下都接受,已成为本土化立法的成功例证。将“三权”分置转化为法律规范,也是为此。✘

(本文作者为十三届全国人大常委会委员,十三届全国人大农业与农村委员会副主任委员)

[注]两种学术观点参见马俊驹:《农村集体土地所有权的分解与保留——论农地“三权分置”的法律构造》;高圣平:《承包地三权分置的法律表达》。

人工智能的创新发展与社会影响

文 / 谭铁牛

提要：为了客观认识人工智能的本质内涵和创新发展，本报告在简要介绍人工智能基本概念与发展历程的基础上，着重分析探讨人工智能的发展现状和未来趋势，试图揭示人工智能的真实面貌。很显然，在当下人工智能蓬勃发展的历史浪潮中如何选择中国路径特别值得我们深入思考和探讨。因此，本报告最后就我国人工智能发展态势、存在问题和对策建议也进行了阐述。

党的十八大以来，习近平总书记把创新摆在国家发展全局的核心位置，高度重视人工智能发展，多次谈及人工智能的重要性，为人工智能如何赋能新时代指明了方向。2018世界人工智能大会9月17日在上海开幕，习总书记致信祝贺并强调，人工智能发展应用将有力提高经济社会发展智能化水平，有效增强公共服务和城市管理能力。深入学习领会习总书记关于人工智能的一系列重要论述，务实推进我国《新一代人工智能发展规划》，有效规避人工智能“鸿沟”，着力收获人工智能“红利”，对建设世界科技强国、实现“两个一百年”的奋斗目标具有重大战略意义。

一、引言

1956年，人工智能（Artificial Intelligence，简称AI）的概念被正式提出，标志着人工智能学科的诞生，其发展目标是赋予机器类人的感知、学习、思考、决策和行动等能力。经过60多年的发展，人工智能已取得突破性进展，在经济社会各领域开始得到广泛应用并形成引领新一轮产业变革之势，推动人类社会进入智能化

时代。美国、日本、德国、英国、法国、俄罗斯等国家都制定了发展人工智能的国家战略，我国也于2017年发布了《新一代人工智能发展规划》，发改委、工信部、科技部、教育部等国家部委和北京、上海、广东、江苏等地政府也相继出台推动人工智能发展的相关政策文件，社会各界对人工智能的重大战略意义已形成广泛共识。

跟其他高科技一样，人工智能也是一把双刃剑。如何认识人工智能的社会影响，也有“天使派”和“魔鬼派”之分。“天使派”认为，人工智能领域的科技创新和成果应用取得重大突破，有望引领第四次工业革命，对社会、经济、军事等领域将产生变革性影响，在制造、交通、教育、医疗、服务等方面可以造福人类；“魔鬼派”认为，人工智能是人类的重大威胁，比核武器还危险，有可能引发第三次世界大战。2018年2月，牛津大学、剑桥大学和OpenAI公司等14家机构共同发布题为《人工智能的恶意使用：预测、预防和缓解》的报告，指出人工智能可能给人类社会带来数字安全、物理安全和政治安全等潜在威

胁，并给出了一些建议来减少风险。

总体上看，已过花甲之年的人工智能能当前的发展具有“四新”特征：以深度学习为代表的人工智能核心技术取得新突破，“智能+”模式的普适应用为经济社会发展注入新动能，人工智能成为世界各国竞相战略布局的新高地，人工智能的广泛应用给人类社会带来法律法规、道德伦理、社会治理等方面的一系列新挑战。因此，人工智能这个机遇与挑战并存的新课题引起了全球范围内的广泛关注和高度重视。虽然人工智能未来的创新发展还存在不确定性，但是大家普遍认可人工智能的蓬勃兴起将带来新的社会文明，将推动产业变革，将深刻改变人们的生产生活方式，将是一场影响深远的科技革命。

为了客观认识人工智能的本质内涵和创新发展，本报告在简要介绍人工智能基本概念与发展历程的基础上，着重分析探讨人工智能的发展现状和未来趋势，试图揭示人工智能的真实面貌。很显然，在当下人工智能蓬勃发展的历史浪潮中如何选择中国路径特别值得我们深入思考和探讨。因此，本报

告最后就我国人工智能发展态势、存在问题和对策建议也进行了阐述。

二、人工智能的发展历程与启示

1956年夏,麦卡锡(John McCarthy)、明斯基(Marvin Minsky)、罗切斯特(Nathaniel Rochester)和香农(Claude Shannon)等科学家在美国达特茅斯学院开会研讨“如何用机器模拟人的智能”,首次提出“人工智能”这一概念,标志着人工智能学科的诞生。人工智能的目标是模拟、延伸和扩展人类智能,探寻智能本质,发展类人智能机器。人工智能充满未知的探索道路曲折起伏,如何描述1956年以来60余年的人工智能发展历程,学术界可谓仁者见仁、智者见智。我们将人工智能60余年的发展历程划分为以下6个阶段。

一是起步发展期:1956年至20世纪60年代初。人工智能概念在1956年首次被提出后,相继取得了一批令人瞩目的研究成果,如机器定理证明、跳棋程序、LISP表处理语言等,掀起了人工智能发展的第一个高潮。

二是反思发展期:60年代至70年代初。人工智能发展初期的突破性进展大大提升了人们对人工智能的期望,人们开始尝试更具挑战性的任务,并提出了一些不切实际的研发目标。然而,接二连三的失败和预期目标的落空(如无法用机器证明两个连续函数之和还是连续函数、机器翻译闹出笑话等),使人工智能的发展走入了低谷。

三是应用发展期:70年代初至80年代中。20世纪70年代出现的专家系统模拟人类专家的知识和经验解决特定领域的问题,实现了人工智能从理论研究走向实际应用、从一般推理策略探讨转向运用专门知识的重大突破。专家系统在医疗、化学、地质等领域取得成功,推动人工智能走入了应用发展的新高潮。

四是低迷发展期:80年代中至90年代中。随着人工智能的应用规模不断扩大,专家系统存在的应用领域狭窄、缺



2018世界人工智能大会开幕。9月17日,在大会现场,一个名叫“悟空”的家庭陪伴型智能机器人引得参观者大笑。摄影/新华社记者 方 喆

乏常识性知识、知识获取困难、推理方法单一、缺乏分布式功能、难以与现有数据库兼容等问题逐渐暴露出来。

五是稳步发展期:90年代中至2010年。由于网络技术特别是互联网技术的发展,信息与数据的汇聚不断加速,互联网应用的不断普及加速了人工智能的创新研究,促使人工智能技术进一步走向实用化。1997年IBM“深蓝”超级计算机战胜了国际象棋世界冠军卡斯帕罗夫,2008年IBM提出“智慧地球”的概念,这些都是这一时期的标志性事件。

六是蓬勃发展期:2011年至今。随着大数据、云计算、互联网、物联网等信息技术的发展,泛在感知数据和图形处理器(Graphics Processing Unit,简称GPU)等计算平台推动以神经网络为代表的人工智能技术飞速发展,大幅跨越科学与应用之间的“技术鸿沟”,图像分类、语音识别、知识问答、人机对弈、无人驾驶等具有广阔应用前景的人工智能技术突破了从“不能用、不好用”到“可以用”的技术瓶颈,人工智能发展进入爆发式增长的新高潮。

通过总结人工智能发展历程中的

经验和教训,我们可以得到以下启示。

(一) 尊重学科发展规律是推动学科健康发展的前提。科学技术的发展有其自身的规律,顺其者昌,违其者衰。人工智能学科发展需要基础理论、数据资源、计算平台、应用场景的协同驱动,当条件不具备时很难实现重大突破。

(二) 基础研究是学科可持续发展的基石。加拿大多伦多大学杰弗里辛顿(Geoffrey Hinton)教授坚持研究深度学习30年,奠定人工智能蓬勃发展的理论基础。谷歌的DeepMind团队长期深入研究神经科学启发的人工智能等基础问题,取得了阿尔法狗等一系列重大成果。

(三) 应用需求是科技创新的不竭之源。引领学科发展的动力主要来自科学和需求的双轮驱动。人工智能发展的驱动力除了知识与技术体系内在矛盾外,贴近应用、解决用户需求是创新的源泉与动力。比如,专家系统人工智能实现了从理论研究走向实际应用的突破,近些年来安防监控、身份识别、无人驾驶、互联网和物联网大数据分析等实际应用需求带动了人工智能的技

术突破。

(四) 学科交叉是创新突破的“捷径”。人工智能研究涉及信息科学、脑科学、心理科学等,20世纪50年代人工智能的出现本身就是学科交叉的结果。特别是脑认知科学与人工智能的成功结合,带来了人工智能神经网络几十年的持久发展。智能本源、意识本质等一些基本科学问题正在孕育重大突破,对人工智能学科发展具有重要促进作用。

(五) 宽容失败应是支持创新的题中应有之义。任何学科的发展都不可能一帆风顺,任何创新目标的实现都不会一蹴而就。人工智能60余载的发展生动地诠释了一门学科创新发展起伏曲折的历程。可以说,没有过去发展历程中的“寒冬”,就没有今天人工智能发展新的“春天”。

(六) 实事求是设定发展目标是制定学科发展规划的基本原则。达到全方位类人水平的机器智能是人工智能学科宏伟的终极目标,但是需要根据科技和经济社会发展水平来设定合理的阶段性研究目标,否则会有挫败感从而影响学科发展。人工智能发展过程中的几次低谷皆由不切实际的发展目标所致。

三、人工智能的发展现状与影响

人工智能经过60多年的发展,理论、技术和应用都取得了重要突破,已成为推动新一轮科技和产业革命的驱动力,深刻影响世界经济、政治、军事和社会发展,日益得到各国政府、产业界和学术界的高度关注。从技术维度来看,人工智能技术突破集中在专用智能,但是通用智能发展水平仍处于起步阶段;从产业维度来看,人工智能创新创业如火如荼,技术和商业生态已见雏形;从社会维度来看,世界主要国家纷纷将人工智能上升为国家战略,人工智能社会影响日益凸显。

(一) 专用人工智能取得重要突破。从可应用性看,人工智能大体可分为专用人工智能和通用人工智能。面向特

定领域的人工智能技术(即专用人工智能)由于任务单一、需求明确、应用边界清晰、领域知识丰富、建模相对简单,因此形成了人工智能领域的单点突破,在局部智能水平的单项测试中可以超越人类智能。人工智能的近期进展主要集中在专用智能领域,统计学习是专用人工智能走向实用的理论基础。深度学习、强化学习、对抗学习等统计机器学习理论在计算机视觉、语音识别、自然语言理解、人机博弈等方面取得成功应用。例如,阿尔法狗在围棋比赛中战胜人类冠军,人工智能程序在大规模图像识别和人脸识别中达到了超越人类的水平,语音识别系统5.1%的错误率比肩专业速记员,人工智能系统诊断皮肤癌达到专业医生水平,等等。

(二) 通用人工智能尚处于起步阶段。人的大脑是一个通用的智能系统,能举一反三、融会贯通,可处理视觉、听觉、判断、推理、学习、思考、规划、设计等各类问题,可谓“一脑万用”。真正意义上完备的人工智能系统应该是一个通用的智能系统。虽然包括图像识别、语音识别、自动驾驶等在内的专用人工智能领域已取得突破性进展,但是通用智能系统的研究与应用仍然任重道远,人工智能总体发展水平仍处于起步阶段。美国国防高级研究计划局(Defense Advanced Research Projects Agency,简称DARPA)把人工智能发展分为三个阶段:规则智能、统计智能和自主智能,认为当前国际主流人工智能水平仍然处于第二阶段,核心技术依赖于深度学习、强化学习、对抗学习等统计机器学习,AI系统在信息感知(Perceiving)、机器学习(Learning)等智能水平维度进步显著,但是在概念抽象(Abstracting)和推理决策(Reasoning)等方面能力还很薄弱。总体上看,目前的人工智能系统可谓有智能没智慧、有智商没情商、会计算不会“算计”、有专才无通才。因此,人工智能依旧存在明显的局限性,依然还有很多

“不能”,与人类智慧还相差甚远。

(三) 人工智能创新创业如火如荼。全球产业界充分认识到人工智能技术引领新一轮产业变革的重大意义,纷纷调整发展战略。比如,在谷歌2017年的年度开发者大会上,其明确提出发展战略从“Mobile First”(移动优先)转向“AI First”(AI优先);微软2017财年年报首次将人工智能作为公司发展愿景。人工智能领域处于创新创业的前沿,麦肯锡报告显示,2016年全球人工智能研发投入超300亿美元并处于高速增长态势;全球知名风投调研机构CB Insights报告显示,2017年全球新成立人工智能创业公司1100家,人工智能领域共获得投资152亿美元,同比增长141%。

(四) 创新生态布局成为人工智能产业发展的战略高地。信息技术(IT)和产业的发展史就是新老IT巨头抢滩布局IT创新生态的更替史。例如,传统信息产业IT(Information Technology)代表企业有微软、英特尔、IBM、甲骨文等,互联网和移动互联网IT(Internet Technology)代表企业有谷歌、苹果、脸书、亚马逊、阿里巴巴、腾讯、百度等,目前智能科技IT(Intelligent Technology)的产业格局还没有形成垄断,因此全球科技产业巨头都在积极推动AI技术生态的研发布局,全力抢占人工智能相关产业的制高点。人工智能创新生态包括纵向的数据平台、开源算法、计算芯片、基础软件、图形处理GPU服务器等技术生态系统和横向的智能制造、智能医疗、智能安防、智能零售、智能家居等商业和应用生态系统。在技术生态方面,人工智能算法、数据、图形处理器(Graphics Processing Unit,简称GPU)/张量处理器(Tensor Processing Unit,简称TPU)/神经网络处理器(Neural network Processing Unit,简称NPU)计算、运行/编译/管理等基础软件已有大量开源资源,如谷歌的TensorFlow第二代人工智能学习系

统、脸书的PyTorch深度学习框架、微软的DMTK分布式学习工具包、IBM的SystemML开源机器学习系统等;此外,谷歌、IBM、英伟达、英特尔、苹果、华为、中国科学院等积极布局人工智能领域的计算芯片。在人工智能商业和应用生态布局方面,“智能+X”成为创新范式,如“智能+制造”“智能+医疗”“智能+安防”等,人工智能技术向创新性的消费场景和不同行业快速渗透融合并重塑整个社会发展,这是人工智能作为第四次技术革命关键驱动力的最主要表现方式。人工智能商业生态竞争进入白热化,例如,智能驾驶汽车领域的参与者既有通用、福特、奔驰、丰田等传统龙头车企,又有互联网造车者如谷歌、特斯拉、优步、苹果、百度等新贵。

(五) 人工智能上升为世界主要国家的重大发展战略。人工智能正在成为新一轮产业变革的引擎,必将深刻影响国际产业竞争格局和一个国家的国际竞争力。世界主要发达国家纷纷把发展人工智能作为提升国际竞争力、维护国家安全的重大战略,加紧积极谋划政策,围绕核心技术、顶尖人才、标准规范等强化部署,力图在新一轮国际科技竞争中掌握主导权。无论是德国的“工业4.0”、美国的“工业互联网”、日本的“超智能社会”,还是我国的“中国制造2025”等重大国家战略,人工智能都是其中的核心关键技术。2017年7月,国务院发布了《新一代人工智能发展规划》,开启了我国人工智能快速创新发展的新征程。

(六) 人工智能的社会影响日益凸显。人工智能的社会影响是多元的,既有拉动经济、服务民生、造福社会的正面效应,又可能出现安全失控、法律失准、道德失范、伦理失常、隐私失密等社会问题,以及利用人工智能热点进行投机炒作从而存在泡沫风险。首先,人工智能作为新一轮科技革命和产业变革的核心力量,促进社会生产力的整体跃升,推动传统产业升级换代,驱动

“无人经济”快速发展,在智能交通、智能家居、智能医疗等民生领域发挥积极正面影响。与此同时,我们也要看到人工智能引发的法律、伦理等问题日益凸显,给当下的社会秩序及公共管理体制带来了前所未有的新挑战。例如,2016年欧盟委员会法律事务委员会提交了一项将最先进的自动化机器人身份定位为“电子人(electronic persons)”的动议,2017年沙特阿拉伯授予机器人“索菲亚”公民身份,这些显然冲击了传统的民事主体制度。那么,是否应该赋予人工智能系统法律主体资格?另外,在人工智能新时代,个人信息和隐私保护、人工智能创作内容的知识产权、人工智能歧视和偏见、无人驾驶系统的交通法规、脑机接口和人机共生的科技伦理等问题都需要我们从法律法规、道德伦理、社会管理等多个角度提供解决方案。

由于人工智能与人类智能密切相关且应用前景广阔、专业性很强,容易造成人们的误解,也带来了不少炒作。例如,有些人错误地认为人工智能就是机器学习(深度学习),人工智能与人类智能是零和博弈,人工智能已经达到5岁小孩的水平,人工智能系统的智能水平即将全面超越人类水平,30年内机器人将统治世界,人类将成为人工智能的奴隶,等等。这些错误认识都会给人工智能的发展带来不利影响。还有不少人的人工智能预期过高,以为通用智能很快就能实现,只要给机器人发指令就可以干任何事。另外,有意炒作并通过包装人工智能概念来谋取不当利益的现象时有发生。因此,我们有义务向社会大众普及人工智能知识,引导政府、企业和广大民众科学客观地认识和了解人工智能。

四、人工智能的发展趋势与展望

人工智能经过六十多年的发展,突破了算法、算力和算料(数据)等“三算”方面的制约因素,拓展了互联网、

物联网等广阔应用场景,开始进入蓬勃发展的黄金时期。从技术维度看,当前人工智能处于从“不能用”到“可以用”的技术拐点,但是距离“很好用”还有数据、能耗、泛化、可解释性、可靠性、安全性等诸多瓶颈,创新发展空间巨大,从专用到通用智能,从机器智能到人机智能融合,从“人工+智能”到自主智能,后深度学习的新理论体系正在酝酿;从产业和社会发展维度看,人工智能通过对经济和社会各领域渗透融合实现生产力和生产关系的变革,带动人类社会迈向新的文明,人类命运共同体将形成保障人工智能技术安全、可控、可靠发展的理性机制。总体而言,人工智能的“春天”刚刚开始,创新空间巨大,应用前景广阔。

(一) 从专用智能到通用智能。实现从狭义或专用人工智能(也称弱人工智能,具备单一领域智能)向通用人工智能(也称强人工智能,具备多领域智能)的跨越式发展,既是下一代人工智能发展的必然趋势,也是国际研究与应用领域的挑战问题。2016年10月,美国国家科学技术委员会发布了《国家人工智能研究与发展战略计划》,提出在美国的人工智能中长期发展策略中要着重研究通用人工智能。DeepMind创始人戴密斯·哈萨比斯(Demis Hassabis)提出朝着“创造解决世界上一切问题的通用人工智能”这一目标前进。微软在2017年7月成立了通用人工智能实验室,100多位感知、学习、推理、自然语言理解等方面的科学家参与其中。

(二) 从人工智能到人机混合智能。人工智能的一个重要研究方向就是借鉴脑科学和认知科学的研究成果,研究从智能产生机理和本质出发的新型智能计算模型与方法,实现具有脑神经信息处理机制和类人智能行为与智能水平的智能系统。在美国、欧盟、日本等国家和地区纷纷启动的脑计划中,类脑智能已成为核心目标之一。英国工程与

自然科学研究理事会EPSRC发布并启动了类脑智能研究计划。人机混合智能旨在将人的作用或认知模型引入人工智能系统中,提升人工智能系统的性能,使人工智能成为人类智能的自然延伸和拓展,通过人机协同更加高效地解决复杂问题。人机混合智能得到了我国新一代人工智能规划、美国脑计划、脸书(脑机语音文本界面)、特斯拉汽车创始人埃隆·马斯克(人脑芯片嵌入和脑机接口)等的高度关注。

(三)从“人工+智能”到自主智能系统。当前人工智能的研究集中在深度学习阶段,但是深度学习的局限是需要大量人工干预:人工设计深度神经网络模型、人工设定应用场景、人工采集和标注大量训练数据(非常费时费力)、用户需要人工适配智能系统等。因此,已有科研人员开始关注减少人工干预的自主智能方法,提高机器智能对环境的自主学习能力。例如,阿法元从零开始,通过自我对弈强化学习实现围棋、国际象棋、日本将棋的“通用棋类AI”。在人工智能系统的自动化设计方面,2017年谷歌提出的自动化学习系统(AutoML)试图通过自动创建机器学习系统降低AI人员成本。

(四)人工智能将加速与其他学科领域交叉渗透。人工智能本身是一门综合性的前沿学科和高度交叉的复合型学科,研究范畴广泛而又异常复杂,其发展需要与计算机科学、数学、认知科学、神经科学和社会科学等学科深度融合。随着超分辨率光学成像、光遗传学调控、透明脑、体细胞克隆等技术的突破,脑与认知科学的发展开启了新时代,能够大规模、更精细解析智力的神经环路基础和机制,人工智能将进入生物启发的智能阶段,依赖于生物学、脑科学、生命科学和心理学等学科的发展,将机理变为可计算的模型,同时人工智能也会促进脑科学、认知科学、生命科学甚至化学、物理、材料等传统科学的发展。例如,2018年美国麻省理



2018年9月17日,一市民在2018年网络安全博览会现场借助人工智能技术体验虚拟公园骑行。摄影/新华社记者 江宏景

工学院启动的“智能探究计划”(MIT Intelligence Quest)就联合了五大学院进行协同攻关。

(五)人工智能产业将蓬勃发展。随着人工智能技术的进一步成熟以及政府和产业界投入的日益增长,人工智能应用的云端化将不断加速,全球人工智能产业规模在未来十年将进入高速增长期。例如,2016年9月,咨询公司埃森哲发布报告指出,人工智能技术的应用将为经济发展注入新动力,在现有基础上能够提高劳动生产率40%;美、日、英、德、法等12个发达国家(现占全球经济总量的一半)到2035年,年经济增长率平均可以翻一番。2018年麦肯锡的研究报告表明,到2030年人工智能新增经济规模将达到13万亿美元。

(六)人工智能将推动人类进入普惠型智能社会。“人工智能+X”的创新模式将随着技术和产业的发展日趋成熟,对生产力和产业结构产生革命性影响,并推动人类进入普惠型智能社会。2017年国际数据公司IDC在《信息流引领人工智能新时代》白皮书中指出,未来五年人工智能提升各行业运转效率,其中教育业提升82%,零售业71%,制造

业64%,金融业58%。我国经济社会转型升级对人工智能有重大需求,在消费场景和行业应用的需求牵引下,需要打破人工智能的感知瓶颈、交互瓶颈和决策瓶颈,促进人工智能技术与社会各行各业的融合提升,建设若干标杆性的创新应用创新场景,实现低成本、高效益、广范围的普惠型智能社会。

(七)人工智能领域的国际竞争将日趋激烈。“未来谁率先掌握人工智能,谁就能称霸世界。”2018年4月,欧盟委员会计划2018—2020年在人工智能领域投资240亿美元;法国总统在2018年5月宣布《法国人工智能战略》,目的是迎接人工智能发展的新时代,使法国成为人工智能强国;2018年6月,日本《未来投资战略》重点推动物联网建设和人工智能的应用。世界军事强国已逐步形成以加速发展智能化武器装备为核心的竞争态势,例如,美国特朗普政府发布的首份《国防战略报告》即提出谋求通过人工智能等技术创新保持军事优势,确保美国打赢未来战争;俄罗斯2017年提出军工拥抱“智能化”,让导弹和无人机这样的“传统”兵器威力倍增。

(八) 人工智能的社会学将提上议程。水能载舟，亦能覆舟。任何高科技也都是一把双刃剑。随着人工智能的深入发展和应用的不断普及，其社会影响日益明显。人工智能应用得当、把握有度、管理规范，就能有效控制负面风险。为了确保人工智能的健康可持续发展并确保人工智能的发展成果造福于民，需要从社会学的角度系统全面地研究人工智能对人类社会的影响，深入分析人工智能对未来经济社会发展的可能影响，制定完善的人工智能法律法规，规避可能风险，确保人工智能的正面效应。2017年9月，联合国犯罪和司法研究所(UNICRI)决定在海牙成立第一个联合国人工智能和机器人中心，规范人工智能的发展。2018年4月，欧洲25个国家签署了《人工智能合作宣言》，从国家战略合作层面来推动人工智能发展，确保欧洲人工智能研发的竞争力，共同面对人工智能在社会、经济、伦理及法律等方面的机遇和挑战。

五、我国人工智能的发展态势与思考

我国当前人工智能发展的总体态势良好。据中国信通院联合高德纳咨询公司(Gartner)于2018年9月发布的《2018世界人工智能产业发展蓝皮书》统计，我国(不含港澳台地区)人工智能企业总数位列全球第二(1040家)，仅次于美国(2039家)。在人工智能总体水平和应用方面，我国也处于国际前列，发展潜力巨大，有望率先突破成为全球领跑者。但是我们也要清醒地看到，我国人工智能发展存在过热和泡沫化风险，特别在基础研究、技术体系、应用生态、创新人才、法律规范等方面仍然存在不少问题。总体而言，我国人工智能发展现状可以用“高度重视，态势喜人，差距不小，前景看好”来概括。

一是高度重视。党和国家高度重视并大力发展人工智能。党的十八大以来，习近平总书记把创新摆在国家发展

全局的核心位置，高度重视人工智能发展，多次谈及人工智能的重要性，为人工智能如何赋能新时代指明方向。习近平总书记明确指出，人工智能技术的发展将深刻改变人类社会生活、改变世界，应抓住机遇，在这一高技术领域抢占先机。在党的十九大报告中，习近平总书记强调要“推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合”。在2018年两院院士大会上，习近平总书记再次强调“要推进互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合，做大做强数字经济”。在2017年和2018年的《政府工作报告》中，李克强总理都提到了要加强新一代人工智能发展。2017年7月，国务院发布了《新一代人工智能发展规划》，将新一代人工智能放在国家战略层面进行部署，描绘了面向2030年的我国人工智能发展路线图，旨在构筑人工智能先发优势，把握新一轮科技革命战略主动，人工智能将成为今后一段时期的国家重大战略。发改委、工信部、科技部、教育部、中央网信办等国家部委和北京、上海、广东、江苏、浙江等地方政府都推出了发展人工智能的鼓励政策。

二是态势喜人。根据2017年爱思唯尔(Elsevier)文献数据库SCOPUS统计结果，我国在人工智能领域发表的论文数量已居世界第一。从2012年开始，我国在人工智能领域新增专利数量已经开始超越美国。据清华大学发布的《中国人工智能发展报告2018》统计，我国已成全球人工智能投融资规模最大国家，我国人工智能企业在人脸识别、语音识别、安防监控、智能音箱、智能家居等人工智能应用领域处于国际前列。近两年，清华大学、北京大学、中国科学院大学、浙江大学、上海交通大学、南京大学等高校纷纷成立人工智能学院。2015年开始的中国人工智能大会(CCAI)已连续成功召开四届，规模不断扩大，人工智能领域的教育、科研与学术活动层出不穷。

三是差距不小。我国人工智能在基础研究、原创成果、顶尖人才、技术生态、基础平台、标准规范等方面距离世界领先水平还存在较大差距。英国牛津大学2018年的一项研究报告指出，中国的人工智能发展能力大致为美国的一半水平。目前，我国在人工智能前沿理论创新方面总体上尚处于“跟跑”地位，大部分创新偏重于技术应用，存在“头重脚轻”的不均衡现象。在Top700全球AI人才中，中国虽然名列第二，但入选人数远远低于占一半数量的美国。据领英《全球AI领域人才报告》统计，截至2017年一季度，全球人工智能领域专业技术人才数量超过190万，其中美国超过85万，我国仅超过5万人，排名全球第7位。2018年市场研究顾问公司Compass Intelligence对全球100多家AI计算芯片企业进行了排名，我国没有一家企业进入前十。另外，我国人工智能开源社区和技术生态布局相对滞后，技术平台建设力度有待加强，国际影响力有待提高。我国参与制定人工智能国际标准的积极性和力度不够，国内标准制定和实施也较为滞后。我国制定完善人工智能相关法律法规的进程需要加快，对可能产生的社会影响还缺少深度分析。

四是前景看好。我国发展人工智能具有市场规模、应用场景、数据资源、人力资源、智能手机普及、资金投入、国家政策支持等多方面的综合优势，人工智能发展前景看好。全球顶尖管理咨询公司埃森哲于2017年发布的《人工智能：助力中国经济增长》报告显示，到2035年人工智能有望推动中国劳动生产率提高27%。我国发布的《新一代人工智能发展规划》提出，到2030年，人工智能核心产业规模超过1万亿元，带动相关产业规模超过10万亿元。在我国未来的发展征程中，“智能红利”将有望弥补“人口红利”的不足。

人类社会已开始迈入智能化时代，人工智能引领社会发展是大势所趋，不

可逆转。经历六十余年积累后,人工智能开始进入爆发式增长的红利期。伴随着人工智能自身的创新发展和向经济社会的全面渗透,这个红利期将持续相当长的时期。现在是我国加强人工智能布局、收获人工智能红利、引领智能时代的重大历史机遇期,如何在人工智能蓬勃发展的浪潮中选择好中国路径、抢抓中国机遇、展现中国智慧需要深入思考。

(一) 树立理性务实的发展理念。围棋人机大战中阿尔法狗战胜李世石后,社会大众误以为人工智能已经无所不能,一些地方政府、社会企业、风险资金因此不切实际一窝蜂发展人工智能产业,一些别有用心机构则有意炒作并通过包装人工智能概念来谋取不当利益。这种“一拥而上、一哄而散”的跟风行为不利于人工智能的健康可持续发展。任何事物的发展不可能一直处于高位,有高潮必有低谷,这是客观规律。根据高德纳咨询公司发布的技术发展曲线,当前智能机器人、认知专家顾问、机器学习、自动驾驶等人工智能热门技术与领域正处于期望膨胀期,但是通用人工智能及人工智能的整体发展仍处于初步阶段,人工智能还有很多“不能”,实现机器在任意现实环境的自主智能和通用智能仍然需要中长期理论和技术积累,并且人工智能对工业、交通、医疗等传统领域的渗透和融合是个长期过程,很难一蹴而就。因此,发展人工智能不能以短期牟利为目的,要充分考虑到人工智能技术的局限性,充分认识到人工智能重塑传统产业的长期性和艰巨性,理性分析人工智能发展需求,理性设定人工智能发展目标,理性选择人工智能发展路径,并务实推进人工智能发展举措,只有这样才能确保人工智能健康可持续发展。

(二) 加强基础扎实的原创研究。人工智能前沿基础理论是人工智能技术突破、行业革新、产业化推进的基石。在此发展的临界点,要想取得最终的话语权,必须在人工智能基础理论和前沿

技术方面取得重大突破。根据2017年爱思唯尔文献数据库SCOPUS统计结果,尽管我国在人工智能领域发表的论文数量已经排名世界第一,但加权引文影响力则只排名第34位。为了客观评价我国在人工智能基础研究方面的整体实力,我们搜索了SCI期刊、神经信息处理系统大会(Conference on Neural Information Processing Systems,简称NIPS)等主流人工智能学术会议关于通用智能、深度学习、类脑智能、脑智融合、人机博弈等关键词的论文统计情况,可以清楚看到在人工智能前沿方向,中国与美国相比,基础实力存在巨大差距:在高质量论文数量方面(按中科院划定的SCI一区论文标准统计),美国是中国的5.34倍(1325:248);在人才储备方面(SCI论文通讯作者),美国是中国的2.12倍(4804:2267)。

我国应对标国际最高水平,建设面向未来的人工智能基础科学研究中心,重点发展原创性、基础性、前瞻性、突破性的人工智能科学。应该鼓励科研人员瞄准人工智能学科前沿方向开展引领性原创科学研究,通过人工智能与脑认知、神经科学、心理学等学科的交叉融合,重点聚焦人工智能领域的重大基础性科学问题,形成具有国际影响力的人工智能原创理论体系,为构建我国自主可控的人工智能技术创新生态提供领先跨越的理论支撑。

(三) 构建自主可控的创新生态。美国谷歌、IBM、微软、脸书等企业在AI芯片、服务器、操作系统、开源算法、云服务、无人驾驶等方面积极构建创新生态、抢占创新高地,已经在国际人工智能产业格局中占据先机。我国人工智能开源社区和技术创新生态布局相对滞后,技术平台建设力度有待加强,国际影响力有待提高。美国对中兴通讯发禁令一事充分说明自主可控“核高基”技术的重要性,我国应该吸取在核心电子器件、高端通用芯片及基础软件方面依赖进口的教训,避免重蹈覆辙,着力防

范人工智能时代“空心化”风险,系统布局并重点发展人工智能领域的“新核高基”。“新”指新型开放创新生态,如军民融合、产学研融合等;“核”指核心关键技术与器件,如先进机器学习技术、鲁棒模式识别技术、低功耗智能计算芯片等;“高”指高端综合应用系统与平台,如机器学习软硬件平台、大型数据平台等;“基”指具有重大原创意义和技术带动性的基础理论与方法,如脑机接口、类脑智能等。

另外,我们需要重视人工智能技术标准建设、产品性能与系统安全的测试。特别是我国在人工智能技术应用方面走在世界前列,在人工智能国际标准制定方面应当掌握话语权,并通过标准实施加速人工智能驱动经济社会转型升级的进程。

(四) 建立协同高效的创新体系。我国经济社会转型升级对人工智能有重大需求,但是单一的创新主体很难实现政策、市场、技术、应用等方面的全面突破。目前我国学术界、产业界、行业部门在人工智能发展方面各自为政的倾向比较明显,数据资源开放共享不够,缺少对行业资源的有效整合。相比而言,美国已经形成了全社会、全场景、全生态协同互动的人工智能协同创新体系,军民融合和产学研结合都做得很好。我国应在体制机制方面进一步改革创新,建立“军、政、产、学、研、用”一体的人工智能协同创新体系。例如,国家进行顶层设计和战略规划,举全国优势力量设立军事智能的研发和应用平台,提供“人工智能+X”行业融合、打破行业壁垒和行政障碍的激励政策;科技龙头企业引领技术创新生态建设,突破人工智能的重大技术瓶颈;高校科研机构进行人才培养和原始创新,着力构建公共数据资源与技术平台,共同建设若干标杆性的应用创新场景,推动成熟人工智能技术在城市、医疗、金融、文化、农业、交通、能源、物流、制造、安全、服务、教育等领域的深度应用,建设低成本高效

益广范围的普惠型智能社会。

(五) 加快创新人才的教育培养。发展人工智能关键在人才,中高端人才短缺已经成为我国人工智能做大做强的主要瓶颈。另外,我国社会大众的人工智能科技素养也需要进一步提升,每一个人都需要去适应人工智能时代的科技浪潮。在加强人工智能领军人才培养引进的同时,要面向技术创新和产业发展多层次培养人工智能创新创业人才。《新一代人工智能发展规划》提出逐步开展全民智能教育项目,在中小学阶段设置人工智能课程。目前人工智能科普活动受到各地学校的欢迎,但是缺少通俗易懂的高质量人工智能科普教材、寓教于乐的实验设备和器材、开放共享的教学互动资源平台。国家相关部门应高度重视人工智能教育领域的基础性工作,增加投入,组织优势力量,加强高水平人工智能教育内容和资源平台建设,加快人工智能专业的教学师资培训,从教材、教具、教师等多个环节全面保障我国人工智能教育工作的开展。

(六) 推动共担共享的全球治理。人工智能将重塑全球政治和经济格局,发达国家通过人工智能技术创新掌控了产业链上游资源,难以逾越的技术鸿沟和产业壁垒有可能进一步拉大发达国家和发展中国家的生产力发展水平差距。美国、日本、德国等通过人工智能和机器人的技术突破和广泛应用弥补他们的人力成本劣势,希望制造业从新兴国家回流发达国家。目前看,我国是发展中国家阵容中唯一有望成为全球人工智能竞争中的领跑者,应采取不同于一些国家“经济垄断主义、技术保护主义、贸易霸凌主义”的路线,尽快布局构建开放共享、质优价廉、普惠全球的人工智能技术和应用平台,配合国家“一带一路”战略,向亚洲、非洲、南美等经济欠发达地区输出高水平、低成本的“中国智造”成果、提供人工智能时代的中国方案,为让人工智能时代的“智能红利”普惠人类命运共同体作出



2018年7月4日,自动驾驶巴士“阿波龙”在厦门量产下线。摄影/新华社记者 魏培全

中国贡献!

(七) 制定科学合理的法律法规。要想实实在在收获人工智能带来的红利,首先应保证其安全、可控、可靠发展。美国和欧洲等发达国家和地区十分重视人工智能领域的法律法规问题。美国白宫多次组织这方面的研讨会、咨询会;特斯拉等产业巨头牵头成立OpenAI等机构,旨在以有利于整个人类的方式促进和发展友好的人工智能;科研人员自发签署23条“阿西洛马人工智能原则”,意图在规范人工智能科研及应用等方面抢占先机。我国在人工智能领域的法律法规制定及风险管控方面相对滞后,这种滞后局面与我国现阶段人工智能发展的整体形势不相适应,并可能成为我国人工智能下一步创新发展的一大掣肘。因此,有必要大力加强人工智能领域的立法研究,制定相应的法律法规,建立健全公开透明的人工智能监管体系,构建人工智能创新发展的良好法制环境。

(八) 加强和鼓励人工智能社会科学研究。人工智能的社会影响将是深远的、全方位的。我们当未雨绸缪,从国家安全、社会治理、就业结构、伦理道

德、隐私保护等多个维度系统深入研究人工智能可能带来的影响,制定合理可行的应对措施,确保人工智能的正面效应。应大力加强人工智能领域的科普工作,打造科技与伦理的高效对话机制和沟通平台,消除社会大众对人工智能的误解与恐慌,为人工智能的发展营造理性务实、积极健康的社会氛围。

六、结束语

人工智能经过60多年的发展,进入了创新突破的战略机遇期和产业应用的红利收获期,必将对生产力和产业结构以及国际格局产生革命性影响,并推动人类进入普惠型智能社会。但是,我们需要清醒地看到通用人工智能及人工智能的整体发展仍处于初级阶段,人工智能不是万能,人工智能还有很多“不能”。我们应当采取理性务实的发展路径,扎实推进基础研究、技术生态、人才培养、法律规范等方面的工作,在开放中创新,在创新中发展,全速跑赢智能时代,着力建设人工智能科技强国! 

(本文为十三届全国人大常委会专题讲座第七讲讲稿,主讲人谭铁牛为中国科学院院士)

医改切忌急于求成

文/全国人大代表 刘 璠

医改过程中呈现出一些不容忽视的问题,比如,急于求成、缺乏中长期规划,分级转诊停留在口号上,“看病贵、看病难”,公立医院市场化,医疗体系同质化。针对上述现象,提出以下建议:

一、将医改作为系统工程,在国家层面进行顶层设计,制定近中远期规划。医改是世界性难题,绝非一朝一夕、脑袋一拍就能解决的小事。建议组织由政府决策行政官员、医院管理者、专家等多方组成的团队,立足中国国情,吸收国外先进经验,研究制定切实可行、具有可操作性的近中远期规划,分步实施。

二、用好用足优质资源,放大优质资源效应。医学是一门特殊学科,需要文化的沉淀与积累,一个有优质资源的大型综合医院一般均有上百年的历史。对优质资源,政府应加大投入,给予政策倾斜,积极鼓励各类顶尖人才以各种形式服务社会,并给予相应的价值体现。同时,加大优质资源医院对下级医院的培训力度,使其能真正承接分诊任务。

三、去除同质化、市场化。国家应进行顶层设计,设立国家级、省级、局域级医疗中心,恢复各种专科医院、特色医院,界定各级医院功能,并切实承担政府应扮演的角色,去除同质化、市场化,加大投入,加强监督,出台相应法律法规,约束各方行为。

四、多途径逐步解决“看病贵”。随着我国经济的快速发展,逐步加大医疗投入、扩大医保范畴,提高医保支付额度,减少自付比例。鼓励商业保险公司大病保险业的发展。逐步提高全民工资收入,最终过渡到全民免费医疗。

对有家庭暴力行为精神病人 进行集中救治

文/全国人大代表 赵皖平

随着社会的发展,精神类疾病已经引起全世界的重视。据世界卫生组织预计,2020年抑郁症可能成为仅次于心脑血管病的人类第二大疾病。2013年5月1日,《中华人民共和国精神卫生法》正式实施,有关精神疾病的话题再次进入公众的视野。当前,国家民政部门对于精神病患者也给予医疗费用等方面的支持,但对于具有暴力倾向的精神病人,其监护人因年龄等原因失去监护能力的情况,在法律条文上却没有规定,这类情况往往会最终导致家庭悲剧的发生。

为解决有家庭暴力行为精神病人的这个社会问题,提出以下建议:

一、从短期着手,国家要大幅提高有暴力行为的重度精神病人的住院报销比例,减少病人家庭负担。

二、建议国家对具有家庭暴力行为的精神病人给予集中救治,以省级为单位,采取医养结合的模式,政府出一部分资金,患者家庭出一部分资金。

三、以政府购买服务的模式,将重度精神病人委托给企业来护理,实行监护权和日常生活护理责任相分离,政府直接将病人的低保金、困难救助、护理费划转给受托机构。

四、如国家财力方面确有困难,不能全部解决重度精神病人救治的问题,可考虑先解决70岁以上老人当“一对一”监护人无力监护的部分,因为在“一对一”家庭中,有暴力行为的患者更容易攻击老年人。

五、精神卫生法对失去监护能力的监护人,以及这部分被监护患者的去向问题没有涉及,建议尽快启动精神卫生法修改前的调研工作。

完善高新技术企业认定条件 提升大型企业创新新动能

文/全国人大代表 丁士启

《高新技术企业认定管理办法》对高新技术企业的认定条件作了明确规定,其中测度企业研发投入强度的指标是核心条件之一,采用的指标是研究开发费用占企业销售收入的比例,具体规定是:“企业近三个会计年度的研究开发费用总额占同期销售收入总额的比例符合如下要求:1.最近一年销售收入小于5000万元(含)的企业,比例不低于5%;2.最近一年销售收入在5000万元至2亿元(含)的企业,比例不低于4%;3.最近一年销售收入在2亿元以上的企业,比例不低于3%。”这一指标条件仅以销售收入为基数来测量计算,未能充分考虑企业的不同性质,使销售收入较大的大型及特大型企业,或者部分以来料加工为主而产品加工费占产品售价比例小的企业无形中被排除在高新技术企业认定之外,存在明显不合理。

例如,我国是有色金属资源相对匮乏的国家,以铜资源为例,目前我国铜资源国内供给率不足25%。近年来,国内主要骨干铜冶金、加工企业不断加大科技创新力度,加快产业结构调整和产品优化升级,铜冶炼、加工技术工艺水平显著提升,部分企业工艺技术已达到国际先进水平。但由于铜金属市场价格高,销售收入基数大,国际贸易中的铜原料加工费低等客观因素,加工费占销售收入的占比不到5%,使得这些企业研发费用占销售收入的比例很难达到《高新技术企业认定管理办法》所规定的指标条件,不能被评定为高新技术企业,也就享受不到国家相关税收鼓励创新

的优惠政策。长此以往,将对我国部分产业和大型及特大型企业的长期、持续创新发展产生不利影响。为此,提出如下建议:

一、重视支持大企业及特大企业的科技创新工作,发挥其对国民经济的引领作用。大企业及特大企业是我国经济发展的主要力量,也是创新发展的积极倡导者和践行者。要与支持、扶持中小企业一样,重视支持大企业及特大企业的科技创新工作,发挥其对国民经济的引领作用。

二、完善高新技术企业认定条件,提升企业创新新动能。建议完善国家《高新技术企业认定管理办法》,对高新技术企业认定条件中测度企业研发投入强度指标条件作适当调整补充,增加销售收入2亿元以上的各个档次,建议细分为2亿、5亿、10亿、20亿、50亿、100亿、500亿元等不同档次,设置不同的比例标准。这样才能保障对大型及特大型企业的政策公平性,提升企业创新新动能,促进所有企业的创新发展。

加强高技能领军人才队伍建设

文/全国人大代表 孙景南

高技能人才是指具备精湛的操作技能,在工作实践中能够解决关键技术和工艺的操作性难题的技能人才和专家,他们肩负着企业生产关键岗位的重任。目前经过选拔,在各行业中涌现了一批高技能人才和领军人物,但是仍存在总量短缺、供求矛盾,领军人才更是匮乏。对此,提出如下建议:

一、重视大师工作室建设。应给予大师工作室与院士工作站同等待遇,像资助企业重大研发机构一样,对大师工作室进行资助,使大师工作室真正成为新兴产业和传统产业升级换代的技术难题攻关主力。

二、建立制度化的培养机制。希望国家为一线工人出台制度化的培养机制,为一线技术工人打开一条专业提升的绿色通道,要引导企业大力培养高级技师等高技能领军人才,加强高技能领军人才的选拔和管理,充分发挥他们在行业发展中的作用,同时出台一些政策刺激企业对高技能人才的培养。

三、营造良好社会氛围,让高技能人才与教授一样受到尊重。高技能人才地位不高,除与收入较低有关外,也与社会上重学历轻能力、重白领轻蓝领、重脑力劳动轻体力劳动有关,要树立体力劳动者与脑力劳动者同样光荣的理念,作为弘扬社会主义先进文化的重要方面进行广泛宣传。

四、加强校企合作,进行精准化培训。各领域各行业差异很大,培训需求也不同。我们很多年轻的技术工人,有提升自己的意愿,但是各院校提供的专业多与原岗位不符。要加强校企合作,根据需求量身定制,做到精准化培训,让高技能人才有跨越式发展。

依法规范地下空间利用

文/全国人大代表 王 诚

随着城市化进程加快,地下空间的开发利用已成为缓解城市发展空间压力的重要手段。住建部《城市地下空间开发利用“十三五”规划》对地下空间的开发利用提出了原则性要求。现行相关法律、法规,如《城市地下空间开发利用管理规定》、人民防空法对地下空间涉及有限,地下空间权的有偿使用,地下建筑物及构筑物等不动产的取得、转让、抵押等,都还没有专门法律和行政法规来规范。各地普遍存在利用管理缺位、建设资金短缺、产权归属不清等问题,严重阻碍了地下空间的有效开发利用,制定地下空间利用及不动产登记办法迫在眉睫,现提出如下建议:

一、完善法律法规体系。坚持“先规划、后建设”的原则,规划编制应与城市发展战略相协调。制定地下空间开发利用的详细规划和利用管理办法,统筹设计地下不同层级之间的设施配备,鼓励竖向分层立体综合开发和横向相关空间连通开发,对地下交通、安全、商业等功能合理安排,提高整体性和系统性。

二、健全利用管理体系。在中央和地方政府层面明确负责地下空间开发利用的专门机构,负责统筹协调地下空间开发利用的重大事项。坚持公益优先,发挥市场积极性并将其作为推动力量,形成市场推动、专家咨询、部门监管、政府最终决策的管理体系。

三、建立多渠道投融资体系。在对城市地下空间建设用地实行有偿使用的情况下,加大优惠政策扶持力度,对企业和个人投资建设的人防工程进行支持,特别是地下停车场、地下过街道等兼顾人防要求的社会公益性项目,政府应给予适当的资金扶持和政策优惠,形成政府、社会团体、企事业单位及个人多元化开发建设城市防护工程的新格局。同时,要积极搭建融资平台,着重解决地下空间建筑物及构筑物产权出让、抵押、转让等问题,鼓励采取PPP等新型社会化建设模式,不断拓宽人防工程和地下空间开发建设的融资渠道,实现融资方式的多样化。

四、制定产权制度体系。首先,从国家层面对城市地下空间开发利用管理及不动产登记工作进行立法,解决城市地下空间的部门职责、管理主体、开发方式、人防工程配建比例、连通义务等核心问题。其次,地方政府可先行先试,结合本地实际,制定出台暂时性的地方性行政法规,推动解决地下空间利用管理及不动产登记难问题。再者,制定地下空间不动产确权登记政策,明确人防设施归人防部门所有,统一由人防部门使用管理登记;对非人防设施,要在详细性规划时明确什么设施属业主共有,什么设施属开发建设单位所有,通过完善的产权制度体系促进地下空间利用。☒

人民共和国这样走来

文 / 陈 晋



中华人民共和国的成立，彻底结束了旧中国半殖民地半封建社会的历史，彻底结束了旧中国一盘散沙的局面，实现了几代中国人梦寐以求的民族独立和人民解放，使亿万中国人民成了国家、社会和自己命运的主人，中国人从此站立起来了，中国历史开启了新纪元。图为1949年10月1日，首都30万军民在天安门广场参加开国大典活动，欢呼新中国诞生。图 / 新华社发

1932年11月，上海《东方杂志》发布启事，向社会各界人士提出两个问题并征集答案：一个是“梦想中的未来中国是怎样？”另一个是“个人生活中有什么梦想？”

这两个有关梦想的提问，一石激起千层浪。有人说，他的梦想“是个共劳共享的平等社会”；有人说，他相信“未来的中国是大众的中国”；有人比较乐观：“理想中的中国是能实现孔子‘仁’

的理想，罗素科学的理想与列宁共产主义的理想”；有人比较悲观：“在这漫长的冬夜里，只感到冷，觉得饿，只听见许多人的哭声”，“所做的都是噩梦，惊醒时总要遍身出冷汗”……

在这些有关梦想的答案莫衷一是之际，在距离上海不到1000公里的江西瑞金，中国共产党已经在追求梦想的道路迈出了坚实的一步，建立起了中华苏维埃共和国。这是一个“广大被剥削

被压迫的工农兵士劳苦群众的国家”。在此后的岁月里，党团结带领人民浴血奋战、顽强奋斗，打败日本帝国主义侵略，推翻国民党反动统治，于1949年建立了新中国，中华民族迎来了实现伟大复兴的新纪元。

一、为什么说中华人民共和国成立使“中国人从此站立起来了”？

1949年7月1日，是中国共产党

成立28周年的日子。各民主党派这天联名给中共中央发出贺电，贺电说，四万万七千五百万人挣脱数千年封建专制的枷锁，洗刷一百年帝国主义欺凌的耻辱，这是一件痛快无比的大事……

9月21日，在中国人民政治协商会议第一届全体会议的开幕式上，毛泽东说了大体相近的一段话：“我们有一个共同的感觉，这就是我们的工作将写在人类的历史上，它将表明：占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了。”与会者的掌声持续了五分多钟。

如果问一个过来人，在中华人民共和国成立的时候，对哪一句话印象最为深刻，大概十有八九会说，是毛泽东说的那句“中国人从此站立起来了”！

1840年中英鸦片战争以后，帝国主义列强把一个个不平等条约强加在中国人民头上，中华民族在近代以来所要完成的一个严峻的历史任务，就是争得国家完全独立和民族彻底解放。于是，人们看到，1949年后，驻扎在中国大陆地区的外国武装力量被迫全部撤走，帝国主义列强原来享有的兵营地产、内河航行、海关管理、领事裁判等各种特权都被一一取消。

西方世界有的国家出于其战略利益的考虑，并不希望贫穷落后的中国真正站立起来。于是，1950年6月25日朝鲜战争爆发后，美国政府立即命令第七舰队进入台湾海峡，并对台湾实施军事占领，由此打断了中华人民共和国完成祖国统一大业的进程。9月15日，以美国为首的“联合国军”在朝鲜半岛中部的仁川登陆，很快越过“三八线”，把战火烧到鸭绿江边，中国边境受到战争的威胁。美国飞机一再侵犯我东北领空，投掷炸弹，还扔下了传播瘟疫的细菌弹。

在新中国的独立和安全受到严重威胁的关键时刻，经过反复斟酌和考虑，中共中央作出以志愿军的名义抗美援朝、保家卫国的决定。大难甫平、百废待兴的新中国，面对的是当时世界上的头号经济和军事强国及庞大的西方

阵营。这场力量对比极其悬殊的较量，结果如何呢？美军不可战胜的神话破灭了。1953年7月27日，在站立起来的中国人民面前，美国不得不在停战协定上签字。中国人民志愿军司令员彭德怀自豪地说：西方侵略者几百年来只要在东方一个海岸上架起几尊大炮就可霸占一个国家的时代是一去不复返了。

当时许多人都觉得世道变了。那时候的常用词是“解放”“翻身”“不受气”。中华人民共和国成立时，各地都召开了人民代表会议。广大人民群众开始行使自己的民主权利。什么是“民主”？1949年8月31日，北平新华广播电台播发了大学问家费孝通的文章，他说自己很早就听说过这“民主”两个字，但是究竟怎样才算是一个民主的社会呢？并不明白。正是在北平各界人民代表会议上看到的场景，让他一下子明白了什么是“民主”：穿制服的，穿工装的，穿短衫的，穿旗袍的，穿西服的，穿长袍的，还有一位戴瓜皮帽的，在一个会场里一起讨论问题，使他第一次对民主的形式和民主的事实有了认识。

中国共产党为筹建中华人民共和国召开的政治协商会议共有662名代表，包括各党派、团体、区域以及特邀的代表，还有工人、农民、知识分子、工商、妇女、自由职业、华侨、宗教等10多个界别的各阶层代表。这在中国历史上是前所未有的事情。

老百姓嘴上的“民主”，在政治上的表达，就是人民当家作主。于是，中华人民共和国成立后，各级政府和政权机关，前面都加上了“人民”二字，如人民代表大会、人民政府、人民法院、人民检察院、人民铁道、人民邮政，包括使用的货币也叫“人民币”。

封建土地剥削制度，一直是阻碍中国历史进步和经济发展的一个“顽症”，也是中国社会阶级矛盾的一个焦点。拥有自己的土地，是贫苦农民世代代的梦想。1950年6月，中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》。实行土

地改革，既是为解放贫苦农民，也是为把农村的生产力从旧的生产关系束缚中解放出来，彻底完成中国革命最基本的一个历史任务。

二、中国是怎样进入社会主义社会的？

搞社会主义，是中国共产党成立之初就定下来的目标。中华人民共和国成立，不是进入社会主义的标志。那时人们对社会主义的理解，就是要像苏联那样，改变生产关系，让生产资料所有制基本都成为公有制，大家一起按劳分配。而中华人民共和国成立时，现实国情不允许这样搞。党的领导人都认为，必须让各种经济成分包括资本主义经济继续发展，在国民经济恢复并经过生产力相当程度的发展以后，再开始采取社会主义的步骤。

到1952年，国家经济以没有预料到的速度得以全面恢复，社会的经济运行体制也发生了很大变化，国营经济占据了市场的主动权。于是，在1953年到1956年之间，中国盛行一个政治名词，叫“一化三改”。“一化”，就是工业化，这是目标，是主体；“三改”，就是对农业、资本主义工商业和个体手工业实行社会主义改造。“一化三改”被称为社会主义过渡时期的总路线。这个总路线的背后，蕴含了当时中国对现代化进程的一个新的设想——通过经济制度的变革和生产关系的改善，来加速工业化的进程，然后进入社会主义。

对农业进行社会主义改造的办法，就是在农村搞农业合作化。1952年，河北燕山山脉的村落里传出了一个有趣的故事，故事的主角是一个叫王国藩的农民。他把村里最穷的23户农民联合起来，办起了一个初级社，社里唯一的一头驴还有1/4的使用权属于没有入社的村民，人们就称他们是“三条驴腿的穷棒子社”。正是靠这三条驴腿，这个初级合作社第二年就发展到了83户，粮食亩产量从120多斤增长到了300多斤。

毛泽东知道这件事后，在1955年亲自编辑的《中国农村的社会主义高潮》这本书里说：我看这就是我们整个国家的形象。难道六万万穷棒子不能在几十年内，由于自己的努力，变成一个社会主义的又富又强的国家吗？

毛泽东当时花很大功夫编辑《中国农村的社会主义高潮》这本书，目的就是推进合作化运动，早日完成农业的社会主义改造。就在他编辑这本书的同时，通过1955年的几次会议，农业合作化运动进入了高潮。看到几亿农民走上社会主义道路，毛泽东对人说，他现在很高兴，甚至比1949年建国的時候还高兴。因为他觉得这件事情使中国的情况发生了“一个根本的变化”。到1956年年底，全国已有96.3%的农户加入了合作社。与此同时，对个体手工业的社会主义改造也很顺利。

比较复杂的是对资本主义工商业进行社会主义改造。政府采取的办法，不是像马克思主义经典作家设想的那样，也不像苏联实际搞的那样，进行无偿的没收和剥夺，而是搞公私合营、和平赎买。这种办法可以减少社会震动，有利于社会生产力的提高。

当然，一些经营得还不错的，特别是资产规模比较大的资本家，对搞公私合营，心里难免忐忑和犹豫。为此，毛泽东亲自出面做工作，邀请工商界代表人士座谈，希望大家能认清社会发展规律，掌握自己的命运，走社会主义道路。被誉为“红色资本家”的荣毅仁表示：“当然我们很珍视我们的企业，但如果我们只看到自己的企业，抱住私有制不放，未免目光太小。我们还要不断地进行几个五年计划的建设，使我们的国家更发展，生活更好。”

公私合营后，政府按资产付给资本家利息。究竟付多少利息合适呢？大多数资本家都抱着“争三望四”的心态。用他们的话讲，就是“三厘稍低，四厘不好讲，五厘不敢想”。结果政府一律定息为5%，从1956年1月算起，定息期限

为7年。1962年到期后，又决定延长到10年。这出乎多数资本家意料。对私方付年息5厘作为“赎买”代价，并安排他们工作，使资本主义工商业和平地转变为社会主义经济，这种方法确实是一个有历史意义的巨大创造。

从1953年到1956年年底，用了4年左右的时间，全国基本上完成了三大改造的任务。从那时起，中国迈进了社会主义社会的门槛。

三、探索社会主义建设的道路为什么那样艰辛和曲折？

一个没有现代工业的国家，是永远强大不起来的。1953年第一天到来的时候，中华人民共和国前行的脚步中出现了新的音符。《人民日报》这天的社论里出现了一个新名词——“第一个五年计划”。社论还说：“工业化——这是我国人民百年来梦寐以求的理想。”的确，工业化的景象让人激动，让人感到新奇和自豪。当1956年第一个五年计划提前完成的时候，从前连铁钉都要进口的中国，第一次有了自己建造的飞机、机床和电子工业。这年，随着12辆解放牌汽车出厂，一首叫《老司机》的歌曲唱遍大江南北。

1956年秋天，迈进社会主义门槛的中国，召开了中国共产党第八次全国代表大会。毛泽东在开幕词里说，这次大会的任务是：总结从七次大会以来的经验，团结全党，团结国内外一切可能团结的力量，为了建设一个伟大的社会主义的中国而奋斗。但是，什么是社会主义，除了苏联的模式，谁也没有见过；怎样建设社会主义，除了苏联的做法，谁也没有干过。俗话说，“草鞋没样，边打边像”，既然是前所未有，那就在实践中摸索前进吧。

摸索的过程就像是雾中行走，很曲折，很艰辛，也很容易出问题。在经济建设上出的大问题，是1958年搞的“大跃进”运动。所谓“大跃进”，一是全民炼钢。因为在那个年代，钢铁是一切工

业的基础，代表着国家的生产力水平。但“大跃进”炼出来的钢铁，许多是不能用的。二是为了提高农业产量，许多地方弄虚作假，竞相“放卫星”。三是为了提高生产力，把若干农业合作社合并成为更大规模的人民公社，生产资料以及某些生活资料不分社队统一调配。结果在分配上出了问题，比较穷一些的生产队，揩比较富裕的生产队的油。

正是在走这段弯路前后，中国共产党逐步积累和创造了一系列建设社会主义的经验和理论。比如，走自己的路，独立自主探索中国社会主义建设道路；把党和国家的工作重点转到社会主义建设和技术革命上来；实行“百花齐放，百家争鸣”的文化建设方针；正确处理人民内部矛盾；主张社会主义社会还存在商品生产和商品交换；走中国式的工业化道路，战略目标是实现农业、工业、国防和科学技术现代化；等等。

探索社会主义建设道路，更需要发扬艰苦创业的精神去干，才会具有模样。在困难和挑战面前，最能看出一个民族的性格和精神。那是一个英雄辈出的年代，他们创造了一个又一个奇迹。他们的故事，永远地留在历史的记忆之中。

为了早日建成大庆油田，石油工人王进喜，在油井发生意外井喷时，率先跳进泥浆池用身体来搅拌水泥，被称为“王铁人”；“有一种花儿名叫马兰，你要寻找它，请西出阳关”，这首歌是献给那群隐姓埋名远赴大漠戈壁的“两弹一星”功臣的；解放军战士雷锋的生命永远定格在22岁，但他践行的时刻为人民做好事的精神，在今天化为无数青年志愿者的自觉行动；河南兰考县已经治住了风沙，走上了脱贫致富的道路，可人们永远不会忘记他们的县委书记焦裕禄。

探索前进的中国，1966年进入了为期10年的政治动乱期。中国共产党人一向旗帜鲜明，“文化大革命”运动必须彻底否定，因为它给社会主义建设带来严

重灾难，给后人留下深刻教训。于是，在1976年“文化大革命”结束后，人们重拾起一度被放弃的“四个现代化”口号。正是在“干四化”的热情和实践中，人们知道，一个时代结束了，新的探索开始了。

四、中国共产党在改革开放实践中找到一条什么样的道路？

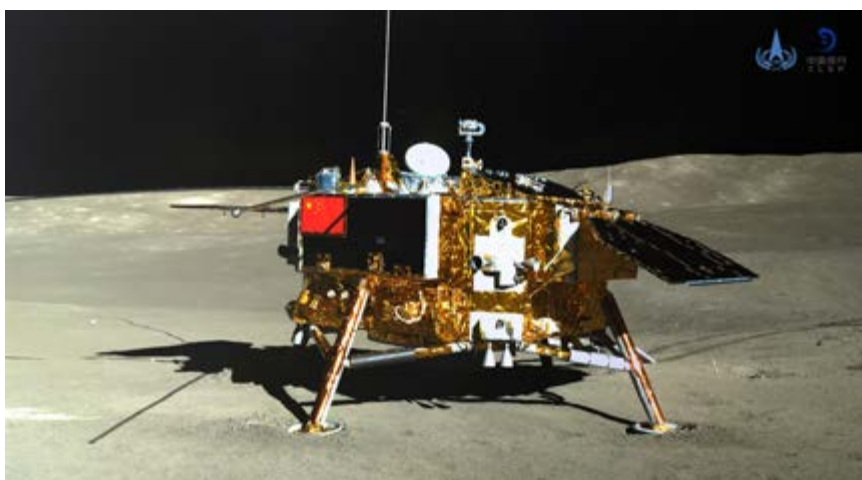
中国的改革开放起步于中国人民的伟大创造。自发的包产到户实践，闯出来中国农村生产经营体制改革的一条路子。后来，人们把农村体制改革的办法概括为“家庭联产承包责任制”，这办法使农民迅速实现了温饱。

人们在习惯上常常把“改革”和“开放”两个词连在一起使用。改革在农村迈出了步伐，开放又将怎样起步呢？

1979年4月，广东省委负责人习仲勋到北京参加中央工作会议。他在发言中希望中央能根据广东紧靠香港、澳门，华侨众多的特点，给予广东特殊政策。几天后，他当面向邓小平汇报了具体设想。邓小平表示赞同，并说：还是叫特区好，陕甘宁开始就叫特区嘛！中央没有钱，可以给些政策，你们自己去搞，杀出一条血路来。把创办经济特区，打开开放的窗口，从西方国家引进资金、技术和管理办法，比作“杀出一条血路”，可见这一举措的重大意义。

土地承包和创办经济特区，是改革开放两大突破口。突破口一开，解放和发展了社会生产力，释放了人民群众的创造活力。脚下的路也就有了眉目，并通向四面八方，编织出改革开放大格局。于是，从农村到城市，从经济领域到社会各领域都搞起了改革开放。

更大的收获也接踵而至。立足于基本国情判断的社会主义初级阶段理论提出来了，人们简称为“一个中心、两个基本点”；经济改革的目标也确立起来了，叫做建立社会主义市场经济体制；中国正在干的事业，有了个新的名字，这就是邓小平说的，“走自己的道



2019年1月3日10时26分，嫦娥四号探测器成功着陆在月球背面东经177.6度、南纬45.5度附近的预选着陆区——南极—艾特肯盆地冯·卡门撞击坑。此次任务实现了人类探测器首次月背软着陆、首次月背与地球的中继通信，开启了人类月球探测新篇章。图为2019年1月11日，玉兔二号巡视器全景相机对嫦娥四号着陆器成像。图/新华社发 国家航天局供图

路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论”。

人类社会总是沿着相应的路子向前发展，任何一项伟业和目标的实现，都离不开对道路的探索 and 选择、坚持和发展。中国特色社会主义作为改革开放以来党的全部理论和实践的主题，有其开创性标志，即人们常说的“党的十一届三中全会以来”；有其实践动力，即“改革开放”；有其明确主题，从回答“什么是社会主义、怎样建设社会主义”，到回答“建设什么样的党、怎样建设党”，到回答“实现什么样的发展、怎样发展”，再到回答“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”；有其阶段性行程，即20世纪70年代末开始的“成功开创”，两个世纪之交的“成功推进”，新世纪新起点上的“成功坚持和发展”，一直到进入新时代。

我们还看到，从1987年的中国共产党第十三次全国代表大会，到2017年中国共产党第十九次全国代表大会，大会报告的标题，都突出了“中国特色社会主义”这几个字。这条道路上的一个个奋斗目标，犹如一个个耀眼坐标，昭

示着中国的发展行程。比如，从20世纪80年代后期开始，在城镇乡村的许多地方，都刷上了“奔小康”的标语。

五、进入新时代，治国理政的思想和实践发生了什么样的历史性变化？

历史是一条奔流不息的长河，总要经历不同的河床。不同的河床便是不同的时代。中国特色社会主义这条历史之河，如今奔流到了什么样的河床上呢？党的十八大以来，改革开放和社会主义现代化建设取得全方位、开创性历史成就，实现深层次、根本性历史变革。由此，党的十九大正式宣布，中国特色社会主义进入了新时代。

身处新时代，开拓新境界，习近平新时代中国特色社会主义思想昭示的一系列新理念新思想新战略，指导着治国理政新实践：在全面建成小康社会的基础上，分两步走，在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国；新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，必须坚持以人民为中心的发展思想；统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局；全面深化改革总目标

是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化；全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家；党在新时代的强军目标是建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队，把人民军队建设成为世界一流军队；中国特色大国外交要推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体；中国特色社会主义最本质的特征和中国特色社会主义制度的最大优势，是中国共产党领导。

这些新理念新思想新战略，既来源于丰富生动的改革创新实践，又体现在一幕幕治国理政的实践当中。比如，为推动全面深化改革，截至党的十九大，中央全面深化改革领导小组召开了38次会议，中央和国家有关部门共出台1500多项改革举措。到今天，全面深化改革各主要领域具有四梁八柱性质的主体框架基本确立，有的在实践中已经让人们实实在在地感受到了它的好处。

天津滨海新区曾有18个部门、近600人从事行政审批。2014年，政府把有审批职能的机构集中起来成立一个审批局，从事审批工作的只有100多人，行政审批的公章从109枚减到1枚。印章“瘦身”的背后是权力的艰难划转与割让，却让老百姓尝到了甜头。有个叫郭兰胜的年轻人，2008年曾注册过一个餐饮公司，因不堪忍受艰难烦琐的审批过程，专门找了一家代办公司，前后用了20多天时间，还花掉六七千块钱。2014年9月11日，他来到新成立的审批局，再次注册公司，一天就办完了所有相关审批手续。

全面深化改革和全面依法治国，谁也离不开谁。有人说，法律是人类最大的发明。别的发明使人类学会了如何驾驭自然，而法律使人类学会了如何驾驭自己。在新时代开启的法治中国建设新征程上，我们看到，一批法律出台、修改，适应了经济社会发展需要，回应了

人民群众重大关切：刑事诉讼法修正，健全刑事诉讼与监察的衔接机制，建立刑事缺席审判制度，完善刑事案件认罪认罚从宽制度和增加速裁程序；英雄烈士保护法出台，使“崇尚英雄、学习英雄、捍卫英雄、关爱英雄”成为社会共识；土壤污染防治法填补相关法律空白，保障群众“吃得放心住得安心”；个人所得税法第七次修改，让人们不同程度地享受到减税的红利，给老百姓带来更多获得感。

新时代不会等待一切犹豫者、观望者、懈怠者、软弱者，只有与历史同步伐、与时代共命运的人，才能赢得光明的未来。进入新时代的中国特色社会主义，将更大地激发起人们创造的激情和信心。

六、为什么说中国特色社会主义一头连接着国情，一头连接着理想？

2012年11月，习近平总书记在参观《复兴之路》展览时开启了“中国梦”这个话题。他说：“我以为，实现中华民族伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。”“中国梦”由此成为社会热议的话题。什么是中国梦？就是国家富强、民族振兴、人民幸福，归根到底是人民的梦。

中国梦这画龙点睛的一笔，为走进和理解中国近代以来的历史，打开了一扇新的大门。推开这扇大门，沿着中国道路，走进历史的深处，巡看来路上耸立的奇观，那上面始终铭刻着中国近代以来不同时代的“国情密码”和中国人民的深切追求与梦想，更有中国共产党一路走来的初心和使命。

如今，这一切拥有了什么模样呢？江苏有个华西村，一个叫吴仁宝的人在那里担任了近半个世纪村党支部书记（党委书记）。最小的官，干出了大事业。如今的华西村，户户住别墅，家家有汽车，是人均存款超过百万元的“天下第一村”。吴仁宝生前说过，我是穷过来的，最大的心愿就是让穷人过好日子，这是

我的原动力。无论在什么时候，我都坚信一点，共产党是要为大多数人谋幸福的。什么是社会主义？人民幸福就是社会主义。千主义万主义，社会主义让人民能够富裕，就是最好的主义。

人们对道路的探索 and 选择，不会是随意而为，道路也不会凭空而来。中国特色社会主义这条道路，就这样一头连接着国情，一头连接着理想，承载着过去，也标示着未来。中国特色社会主义连接着中国梦，中国梦本就是中国特色社会主义的应有之义。中国特色社会主义已经成为了把中国人连结成“梦想和命运共同体”的一条道路。

中国特色社会主义有四个方面的基本内涵。一是中国特色社会主义道路，包括“一个中心、两个基本点”的基本路线，以及在基本路线上延伸出来的社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明这五大建设途径，等等。二是中国特色社会主义理论体系，包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想。三是中国特色社会主义制度，包括我国的根本政治制度、基本政治制度、法律体系、基本经济制度，以及各方面的体制。四是中国特色社会主义文化，包括中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化。

中国特色社会主义一直承载着中国梦前行，是实现中华民族伟大复兴的必由之路。接下来的行程，有这样一个战略安排：2020年全面建成小康社会；2035年基本实现社会主义现代化；2050年即中华人民共和国成立100周年的时候，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。生活在“社会主义现代化强国”，就是中国梦梦想成真！相信那个时候的人们都会有自己的真切感受。✿

（本文作者为全国人大外事委员会委员、中央党史和文献研究院研究员。原文载于《求是》杂志2019年第2期）

关于金融企业国有资产管理情况调研报告

文 / 全国人大常委会预算工委、全国人大财经委调研组

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，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。2017年12月30日，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，这是党中央关于国有资产管理和治理的基础性制度安排，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，对于管好用好国有资产，更好发挥国有资产效益、造福人民，对于建设和发展新时代中国特色社会主义，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

为深入贯彻落实党中央决策部署，全国人大常委会2018年监督工作计划安排十三届全国人大常委会第六次会议审议国务院关于加强国有资产管理情况的报告，包括书面报告的《国务院关于加强2017年度国有资产管理情况的综合报告》和刘昆部长口头报告的《国务院关于加强2017年度金融企业国有资产的专项报告》，重点听取和审议金融企业国有资产的专项报告。为做好相关工作，全国人大常委会预算工委和全国人大财经委组成调研组，在组织召开中央部门座谈会，走访部分驻京中央金融企业，赴上海、江苏、宁夏、深圳等省、市、自治区开展实地调研，委托北京、天津市人大常委会预算工委开展专题调研的基础上，起草形成了调研报告。现将主要情况报告如下。

一、金融企业国有资产与管理基本情况

金融企业国有资产是推进国家现代化、维护国家金融安全的重要保障，国有金融企业是服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革的重要力量。近年来，我国金融改革发展取得重大成就，金融企业国有资产规模不断扩大，资产布局有序调整，资产管理逐步规范，国有金融企业进一步做强做优做大，对促进国民经济平稳健康发展、服务国家战略、保障国家金融安全、提升国家核心竞争力等发挥了重要作用。

（一）金融企业国有资产情况

金融企业国有资产是国家及其授权投资主体直接或间接对金融机构出

资所形成的资本和享有的权益，以及凭借国家权力和信用支持的金融机构所形成的资本和应享有的权益。据财政部汇总统计，截至2017年年末，国有独资、控股、参股的金融企业和机构资产总额为241万亿元，负债217.3万亿元，形成金融企业国有净资产16.2万亿元。

金融企业国有资产分布情况。金融企业国有资产主要集中在金融企业集团，占比达到82.7%；集中在中央本级，中央金融企业集团国有资产占全国金融企业集团国有资产的比重为76.1%；集中在银行业，中央和地方银行业国有资产占全部国有资产的比重分别为65.3%和54.2%。

表1 中央和地方金融企业集团国有资产情况（单位：万亿元）

	资产总额	占比	国有资产	占比
中央金融企业集团	149.2	69.5%	10.2	76.1%
地方金融企业集团	65.5	30.5%	3.2	23.9%
合 计	214.7	100%	13.4	100%

表2 中央金融企业国有资产分布情况（单位：%）

	资产总额	国有资产
银行业	84.8	65.3
证券业	0.6	1.8
保险业	3.7	3.2
其 他	10.9	29.7
合 计	100	100

表3 地方金融企业国有资产分布情况(单位:%)

	资产总额	国有资产
银行业	89.1	54.2
证券业	4.4	12.6
保险业	2.8	3.1
其 他	3.7	30.1
合 计	100	100

截至2017年年末,全国金融企业境外资产规模为18.1万亿元,集团层面享有的权益总额为0.9万亿元,投资总额和权益比2013年分别增长了50%、100%。从级次看,中央本级境外机构数量、资产总额、营业收入和利润都占到90%以上;从行业分布看,境外业务以银行业为主。

中央金融国有资本经营情况。2017年,中央国有金融企业实现营业收入为5.8万亿元,净利润为1.4万亿元,平均分红比例为28.9%,比2013年提高了2.8个百分点。扣除客观因素,中央国有金融企业平均保值增值率为110.8%。

(二)金融企业国有资产管理改革进展情况

按照“国家所有、分级管理”的原则,金融企业国有资产由中央和地方政府分别进行管理。党的十八大以来,国务院及其有关部门认真贯彻落实党中央关于完善各类国有资产管理体制、完善国有金融资本管理、完善现代金融企业制度等要求,围绕“建制度、抓管理、防风险”三大主线,不断改进金融企业国有资产管理,实现“保值增值、布局优化、质效提增”目标,取得积极成果。

1. 不断健全管理制度,逐步规范管理行为。2018年6月,中共中央、国务院印发《关于完善国有金融资本管理的指导意见》,对金融国资管理工作进行了全面系统部署,明确了集中统一、全流程全覆盖、穿透管理和全口径报告等要求。财政部等部门按照党中央、国务院部署要求,在构建以产权登记、评估监管、产权转让、国有股权管理为核心的

基础管理框架体系,建立健全金融企业财务制度,制定国有金融企业绩效评价和薪酬管理办法,建立以国有股权董事决策为手段的国家股东意志表达机制等方面取得了一定进展。

2. 优化调整国资布局,着力提升国有资本影响力。国有金融资本布局坚持战略性、安全性、效益性有机统一,通过补充资本金更多向关系国民经济命脉和国家金融安全的重要行业、关键领域、重点金融机构集中,通过处置低效无效资产逐步从非核心业务退出,通过加快重组整合步伐提升资产配置效率。

3. 不断完善公司治理,有序推进金融机构改革。一是完善国有金融企业法人治理。以公司章程为核心,以规范决策机制和完善制衡机制为重点,通过增加外部董事规范董事会建设,加强董监事任职资格审核,进一步完善了“三会一层”各司其职、有效制衡、协调运作的治理结构。如深圳市要求国有金融机构中三分之一的董事是外部董事,以强化监督。二是明确政策性、开发性金融机构职能定位。通过确定改革方案,一定程度上解决了商业银行与开发银行、开发银行与政策性银行、政策性银行之间业务交叉和相互竞争的问题,明确了政策性业务与自营性业务的界限,有利于推动政策性银行回归主业。三是深化国有控股金融机构股份制改革。在坚持国有控股地位的前提下探索混合所有制改革,引入民营资本,优化股权结构,发挥战略投资者作用。四是全面加强党的领导。坚持和完善“双向进入、交叉任职”的体制机

制,探索将坚持党的领导与完善公司法人治理有机结合,全面落实将党组织研究讨论作为董事会、经理层重大决策前置程序的要求,确保党组织在重大决策、选人用人等方面发挥积极有效的作用。

4. 不断强化服务实体经济、服务国家重大战略意识和能力。国有金融机构着力发挥支持实体经济主力军作用,聚焦国家重大战略和薄弱环节,不断提升服务水平。我国已初步构建起包括主板、中小板、创业板、新三板和区域性股权交易市场在内的多层次资本市场体系。调研的一些地方也在拓宽实体企业融资来源、推进金融精准扶贫等方面做了积极探索。如江苏省创新以“两无四有”为审贷标准的“小微企业贷”专项产品,有效降低了小微企业的融资门槛和成本,提高了融资效率。截至2017年年末,全省累计投放432.3亿元,支持小微客户12052户次,贷款平均执行利率5.27%,带动新增就业约3万人。

5. 立足实现保值增值,有效防范金融风险。按照监管要求落实风控指标,积极稳妥处置重大风险案件,牢牢守住不发生系统性风险的底线,有效发挥国有金融机构“定海神针”作用。四大国有商业银行加快健全全面风险管理体系,着力化解信用风险,启动交叉性金融风险防控,夯实操作风险管控和案防基础,持续关注市场风险和流动性风险,强化境外合规风险管控,为防范化解金融风险作出了重要贡献。上海市构建了包括偿债能力、资产治理、盈利能力、投资能力4个方面35项指标的金融企业财务风险预警体系,构建全面预算管理、资金管理、内控建设、风险管理和信息化建设“五位一体”风险管控体系,强化企业境外投融资、产权变动、资金管控和资产评估风险防范。

二、金融企业国有资产管理面临和存在的主要问题

调研发现,当前金融企业国有资产管理还面临和存在着布局不优、职责分

散、权责不明、机制不科学、经营收益预算管理不规范和法制建设滞后等问题,需要进一步推进金融企业国有资产管理体制机制改革。

(一)国有金融资本功能定位、结构布局需要调整优化

国有资本在社会主义市场经济体系中如何实现科学定位,做到既有利于保持国有资本必要的控制力和影响力,又能促进市场公平竞争和健康发展,更好服务于完善我国基本经济制度,始终是一个重大课题。国有资本在金融领域占主导地位,这个问题显得更为重要。适应新发展理念,实现高质量发展,建设现代化经济体系,要求金融回归本源、有效服务实体经济;不断扩大国内金融市场对外开放,有效利用国际金融资源,要求国有金融资本提高防范金融风险能力、提高国际竞争力。新要求、新课题、新挑战,需要我们认真研究国有金融企业、国有金融资本的战略定位、规划布局等基本问题,需要我们有效解决国有金融资本功能定位不够清晰、结构布局不够合理、功能作用发挥不够全面等现实问题,需要我们系统研究如何优化国有金融机构布局、如何防范金融机构内部人控制、如何健全国有金融机构法人治理结构等深化金融改革的重大问题。而从调研的情况看,这些方面还没有引起足够重视,需要进一步按照全国金融工作会议和中央指导意见精神,加强统筹规划,加强研究落实。

(二)国有金融资本出资人制度亟待落实和完善

出资人制度是国有金融资本管理体制的核心。科学设计国有资本出资人代表、国有资本运营、国有资本经营管理制度,明确相关主体的权利义务和运行规则,是实现由“管资产”向“管资本”转变的关键。从调研情况看,国有金融资本出资人制度还存在以下问题。

一是履行国有金融资本出资人职责的机构尚未统一,存在机构较多、管理较乱的现象。在中央层面,除财政部、

国务院授权的汇金公司作为国有金融资本的主要出资人代表之外,部分部门所办金融企业或者机构,由行业监管部门作为出资人,还存在管办不分的问题。从地方层面看,地方金融国有资产管理“九龙治水”、职责不清等问题比较突出。地方金融国有资本监管职责分散在财政、国资、金融办等部门和单位,以及控股集团、平台公司等,监管交叉、监管空白同时存在,而且不同监管主体的要求、标准不一致,加重了企业的遵从负担。

二是金融企业国有资本出资人职责范围边界不够明晰,出资人职责与公共管理职责和行业监管职责的边界不够清晰,存在身份重叠、职责错位等问题。

三是适应管资本要求的市场化、法治化、专业化的国有金融资产管理机制还不够完善。一些政府部门派出的董事、监事缺乏资本投资运营专业能力或金融从业经验,甚至不具备金融从业资格和任职条件,无法有效履行相应职责,成为安排人员解决待遇的途径。在出资人层面,如何根据商业性、政策性等金融机构不同性质,完善授权经营机制,明晰委托代理关系,形成科学的金融国有资本管理架构,有效发挥国有金融资本投资、运营公司作用尚未破题。对上海等地方开展的将投资集团作为金融资本运营平台来管理政府出资的金融资产股权的探索,应当进一步总结经验、积极探索、推动制度完善。

(三)国有金融资本经营管理约束不够与激励不足并存

从约束机制看,我国国有金融资本出资人缺位、出资人职责不够清晰等问题比较突出,容易造成内部人控制。在内部人权利得不到有效约束,风险意识、合规意识又比较淡薄的情况下,片面追求做大做强容易造成决策和投资的盲目性,国有资产流失损失风险较大。2017年审计工作报告显示,2010年以来,某国有金融机构境内贷款或投资尽职调查不充分,3.12亿美元融资面临损失。内部人权责不匹配,对重大决策

失误、重大投资失误等缺乏有效监管和问责。某市一家金融租赁公司2017年产生大量不良资产,由累计盈余转为累计亏损,使国有资本金受损。虽然对三十多名责任人进行了问责,但多为记过、警告、通报批评,处理力度偏轻。调研还发现,部分金融企业“三会一层”治理架构“形似神不至”,难以发挥有效作用。2017年审计工作报告显示,至2016年2月,某国有商业银行有51项境内机构调整事项未按规定报告董事会。

从激励机制看,国有金融企业薪酬制度还不够完善,领导人员差异化薪酬分配机制如何与选任方式相匹配、与企业功能相适应、与绩效考核相挂钩,做到既与社会整体水平相协调,又保持一定的市场竞争力,还需要进一步科学设计。调研中发现,国企“限薪”政策在执行中没有做到有效衔接,容易造成政府直接管理的企业与国有企业集团下属金融企业之间的不平衡。此外,还存在金融机构内部薪酬级差过大以及在“工资”科目以外列支工资性费用的现象。同时,对建立员工持股计划等长效激励机制形式还存在不同意见,亟待研究建立制度予以规范。调研中也有地方提出,目前银行业薪酬水平、工资费用支出相对较高的现象值得关注。2017年,某市18家银行的工资费用率平均为44.96%。

(四)金融企业国有资本经营绩效评价机制不够科学

目前,财政部对商业性金融企业和政策性金融机构分别制定了绩效评价办法,但仍没有很好解决商业性金融企业开展政策性业务的绩效评价问题,没有完全做到经营性职能和政策性职能各归其位、有效衔接。

从经营性职能评价看,虽然已经有了盈利能力、经济增长、资产质量和偿付能力四个维度的评价体系,但实践中规模类、速度类指标较多,质量类、效益类指标较少。考核结果又直接与企业薪酬水平相联,导致金融企业经营管理仍然存在重规模利润轻风险管控、重发

展轻合规的现象,不利于引导企业做优做强,实现高质量发展。调研发现,不少金融机构甚至一些地方金融国资管理部门都在盲目追求大规模、全牌照。比如,有的资产管理公司原本定位在处理坏账和不良资产,现在实际上成为金融控股公司,不仅没有提升资源配置效率,还带来偏离主业、恶性竞争等问题,形成大量潜在风险。对规模和速度的盲目追求,还导致以创新为名的金融资产管理等业务无序发展。大量资金违规进入股市、债市或者以各种资产管理业务的形式套取高回报,不仅挤压了实体经济的资金来源,一些金融机构还通过信托、基金、保险、券商等多重包装、多层嵌套赚取额外收益,进一步推高了企业的融资成本。

作为核心指标的保值增值考核本身还不够精细科学。企业的保值增值受经营、投入、评估等多种因素影响,从调研情况看,对经营性保值增值突出不够,对银行等金融行业的特殊性以及我国利率市场化程度等因素也考虑不够。

从政策性职能评价看,对于服务实体经济、服务小微企业等要求还缺乏全面精确的统计口径和完整有效的评价机制。调研中,相关部门和金融机构多选择各自相对投入较大的行业举例说明,有的只有具体数额、没有增长比例,有的只有增长比例、没有具体数额。有的监管部门明确指出,一些金融机构存在贷款结构失衡、信贷指标未达到监管要求等问题。实践中也往往通过下达规模类、速度类指标来要求,而这些指标不能完全适应政策性考核要求,也难以真正发挥服务实体经济等功能和作用。从调研情况看,由于贷款规模、不良率等缺乏分类考核指标,银行基层对处于产业链末端的小微企业存在恐贷惧贷情绪,认为其资产规模小、抗风险能力弱,在当前经济结构调整期,经营困难加重,坏账风险上升,融资总体风险在加大。这也是造成小微企业贷款难的重要原因。

(五)防范金融风险意识和能力需要增强

金融风险形势仍较严峻,在不良率控制、不良资产管理、杠杆率控制、信贷理财等方面还存在一些风险隐患。

一是报表反映的银行业不良贷款率整体水平虽然不高,但呈现上升趋势,隐性不良贷款风险需要引起高度关注。从调研情况看,商业银行不良贷款率从2017年年末的1.74%上升至2018年二季度的1.86%,主要是实行严格监管后部分地方农村商业银行不良率大幅上升。如某市农商行不良贷款率从2016年年末的4.13%增至2017年年末的16.54%,资本充足率从11.77%下降至0.91%,核心一级资本充足率降至-1.41%。调研还发现,潜在信用风险尚未完全出清,个别正常或关注类贷款中仍包含部分多次展期等有较大风险的贷款。一些地方还存在虚假处置不良资产、贷款的五级分类未能准确归类、隐瞒不良贷款、人为降低不良率等问题。

二是经营性风险不容忽视。从审计部门提供的情况看,一些银行的流动性缺口已经达不到监管部门的要求,有的银行发行的理财产品,期限错配问题突出。在控制杠杆率方面,与银行表内资产有计提资本准备要求不同,理财等表外资产没有资本充足率的约束,导致理财、表外、通道、同业等形式“影子银行”的无序扩张。在资产管理方面,部分国有金融企业违反国有资产处置制度,在评估过程中不经过评估、备案或者委托不具备资质的评估机构,导致国有资产流失。

三是随着金融领域对外开放步伐加快,一些风险和问题需要提早谋划应对方案。随着更大规模的跨境资金流动,境外金融风险对我国的传染效应和溢出效应将增加,金融风险防控难度进一步加大。外资金融机构的增加可能进一步加剧行业竞争压力,对我国现有金融体系特别是中小金融机构形成冲击。伴随我国金融企业“走出去”,境外国有资产的管理、绩效评价和审计面临新要求,对防范国别风险、保障对外投融

资安全也应当引起高度重视。

四是应当关注资本市场长期低迷、市值大幅缩水,对股权抵押融资的金融企业可能带来的风险及扩散效应。

(六)金融国有资本经营收益预算管理不够规范

目前,国有金融企业上缴的国有资本经营收益绝大部分列在公共财政预算中的非税收入项下,还没有完全纳入国有资本经营预算,各机构上缴利润的标准也不够明确规范。国有金融资本经营收益预算管理的不规范,影响了国有资本经营预算的完整性,也影响了国有资本经营预算在国有资本战略布局方面作用的有效发挥。

(七)金融企业国有资产相关法律制度建设滞后

总体上看,金融企业国有资产管理主要依据的是财政部制定的部门规章和规范性文件,法律层级不高,权威性不足,约束力不够。具体看,一是《中共中央 国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》对国有金融资本管理工作提出了一系列新的要求,亟待通过法律法规予以规范落实。二是现行法律涉及特定金融资产的相关规定需要修改完善的,亟待加快修法进程。三是适应落实和推进金融业综合统计和监管信息共享等改革要求,需要加快制定完善相关法律制度。

三、进一步改革完善金融企业国有资产管理的相关建议

加强和改进金融企业国有资产管理,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实党中央关于金融企业国有资产管理改革的一系列重大决策部署,认真解决现实中存在的突出问题,取得实实在在的效果。

(一)确保国有金融资本在金融领域保持必要的控制力,统筹优化国有金融资本战略布局。根据我国经济社会发展的阶段性特征、国家治理体系和治理

能力现代化的内在需要、国家整体发展战略和市场经济的基本要求,调整优化国有金融资本行业布局、地域布局、分布结构和股权结构。一是科学规划、合理调整国有金融资本在银行、证券、保险等行业的比重,适当提高对证券、保险等行业以及金融基础设施的投资比重,弥补资本市场这一金融体系的短板,为提高直接融资比重,发挥资本市场在促进高新技术产业发展、降低融资成本方面的积极作用夯实基础。二是优化银行业内部国有金融资本结构,通过建立规范可持续的资本金投入机制等方式,使商业性、政策性、开发性银行间结构更加合理;推进混合所有制改革,加快实现国有大银行战略转型,促进中小银行和民营金融机构发展。三是优化境内境外国有金融资本结构,稳步推进大型国有金融机构国际化经营步伐,提高利用国际金融资源能力和国际竞争力。

(二) 落实并完善国有金融资本出资人制度,推进金融国有资本管理体制变革。认真贯彻落实《中共中央 国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》,尽快落实财政部门集中统一履行国有金融资本出资人职责的要求,切实解决履行出资人职责机构分散、“九龙治水”问题。按照不缺位、不越位原则制定出资人权利、义务和责任清单,保障出资人权利,履行出资人义务,落实出资人责任。厘清出资人管理与行政管理、行业监管的边界,推动错位职责归位,并建立起出资人管理与行业监管等有效的沟通协调机制,形成落实国有金融资本管理目标的合力。按照市场化、法治化、专业化的理念和政资分开、政企分开原则,区分国有金融机构的不同性质,分类施策,总结国有金融资本授权经营的经验,完善授权经营机制,明晰委托代理关系,形成科学规范的国有金融资本管理架构。

(三) 坚持权利、义务和责任相统一,建立有效的激励约束机制。以明确权利义务责任、规范委托代理关系、防止内部人控制为目标,通过完善基础性管理制

度、建立科学的经营管理绩效评价体系、强化国有企业经营投资责任追究,实现出资人或者履行出资人职责的机构对所出资金融机构的有效约束。健全并统一国有金融机构薪酬管理制度,完善国有金融机构薪酬决定和调控机制,建立起符合行业特点和机构性质,与社会整体水平相协调,与经济效益、劳动生产率、风险防控等成效挂钩的工资决定和正常增长机制。按照差异化原则,完善金融机构高管薪酬管理机制,对非市场化选聘的金融机构负责人或工作人员,应当参照同级公务员平均水平确定薪酬。加快研究建立国有金融机构长效激励机制。

(四) 健全国有金融资本绩效分类评价体系,促进金融机构落实好服务实体经济等主体责任。按照回归金融本源和高质量发展的要求,健全国有金融资本绩效评价指标体系,特别要处理好保值增值、提质增效等市场经营性基本要求与服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革等政策功能性要求的关系。一是进一步完善对保值增值情况的评价机制,增加质量效益性指标,提高评价的科学性、精准性,真实准确地反映经营性保值增值情况,并以此作为评价绩效的基础性指标,有效抑制盲目追求全牌照和规模扩张冲动。二是针对服务实体经济等目标要求和现实中服务实体经济不到位问题,研究健全金融机构服务实体经济的相关统计和考核体系,对服务实体经济的情况进行量化评价,切实解决目前存在的范围不清、数据不真、情况不明的问题。三是为国有商业性金融机构提供政策性服务,要立足公共管理者身份,运用税收、价格等市场化机制和手段予以引导,并与经营性业绩进行分类考核,有效落实中央关于金融服务实体经济、服务小微企业等要求。

(五) 增强金融安全意识,提高国有金融资本防范风险能力。金融安全是国家安全的重要组成部分和重要影响因素。在经济金融全球化的环境下,在我国不断扩大金融对外开放的背景下,要

更加强化金融安全意识,有效防范和化解各种风险隐患。建立金融监管与国资管理相关部门和机构间的联席会议制度,支持各部门之间定期通报情况,共享动态信息,共同研究完善监管措施。行业监管部门定期向国资管理部门推送发现的国有金融企业重大风险隐患,提高国资管理部门风险识别和防范能力。加强银行不良贷款分类确认准确性管理,使不良贷款率真正反映不良贷款水平,完善不良金融资产处置机制。应当高度重视部分地方农商行等局部金融风险,做好风险防范和处置工作,防止其演化成系统性金融风险。加强国内金融机构间的信息共享,有效防范国别风险。

(六) 完善和规范金融国有资本经营收益预算管理。落实《中央国有资本经营预算管理暂行办法》的要求,将国有金融企业上缴收益全部纳入国有资本经营预算,明确各类国有金融企业上缴收益的标准,细化金融国有资本经营收益预算编制。逐步调整规范国有资本经营预算与一般公共财政预算支出范围的划分,减少交叉和重复安排,将国有资本经营预算真正打造成统筹优化国有资本布局、贯彻落实国家发展战略的重要平台。逐步提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比重。

(七) 加快金融国有资本管理法治建设,完善国有金融资本管理法律法规体系。一是研究制定规范国有金融资本授权经营的法律制度,明确出资人职责和授权经营体制,实现权责法定。加快推进国有金融资本管理条例立法进程。二是健全国有金融资产登记、交易和处置、产权流转等配套法律法规,按照分类分级原则明确资产交易和处置规则。三是研究制定或者修改规范金融基础设施的相关法律,依法明确和规范金融基础设施国有资本及其管理。四是落实金融业综合统计要求,修改相关法律的规定,建立健全金融信息统计等法律制度,依法建立部门之间、中央与地方之间的金融信息共享机制。★

改革创新 转型升级

成为广受赞誉的建筑全生命周期服务商

——上海建工集团股份有限公司



上海中心大厦

上海建工集团深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，一以贯之实施改革创新，坚持不懈推进转型升级，全心全意打造卓越品牌。在65年的发展历程中，一代又一代上海建工人不畏艰难、勇于拼搏，开行业之先河、立时代之潮头，成为“鲁班精神”的传承者和引领行业发展的开拓者。

十三届全国人大代表，集团党委书记、董事长徐征表示，立足新时代，贯彻新理念、实现企业高质量发展可持续发展，最根本的是创新和转型。上海建工通过推进全面从严治党、不断完善法人治理结构、保持战略定力、打造企业与员工命运共同体等举措，聚焦核心主业，探索和实践党建模式、商业模式、服务模式、管理模式等创新，引领行业转型升级，深入推动建筑产业现代化，为国家和上海的建设发展积极贡献力量。

上海建工的前身是创立于1953年

的上海建筑工程局，由部队转业的基建工程兵、公私合营时期的营造商、建造外滩建筑群的上海郊县匠人三支重要力量组成。60、70年代完成上海工程建设80%的竣工面积，派出队伍完成“大三线”“小三线”等建设。80年代到90年代，率先开展以扩大企业自主权为主要内容的改革，实施“一业为主，多元发展”战略。1993年撤局组建上海建工（集团）总公司，拉开了建立现代企业制度和国有资产授权管理改革的序幕。1998年上海建工股票上市、2011年上海建工集团整体上市，成为行业内改革发展的先行者和排头兵。近年来集团发展主要经济指标连续保持两位数增长，经营生产规模、项目管理水平、科技创新能力、人才队伍实力等持续领跑行业。

进“十三五”，上海建工加强顶层设计、实施创新驱动、加快转型升级，提出“成为广受赞誉的建筑全生命周期服务商”的共同愿景，从“工程承包商”向“建筑服务商”转型，为客户提供从投资、建设到勘察、设计、建造、运维、更新等为一体的建筑全生命周期服务商。集团深入实施“全国化发展、全产业链协同联动、打造建筑全生命周期服务商”的“三全”战略，推动企业实现更高质量更可持续的发展。35000多名员工接续奋斗，近年来建造了上海中心大厦、国家会展中心、上海迪士尼乐园、昆山中环线、北京国家大剧院、新广州电视塔、港珠澳大桥澳门口岸旅检大楼等一大批“超级工程”。承建的工程覆盖全国30多个省市120多座城市和海外20多个国家（地区），获鲁班奖近110项。

加大绿色施工、智慧建造、智能运维、材料科学、高端装备等领域的研发力度，在超高层建筑、装配式建

筑、海绵城市、综合管廊、城市更新、涉水业务、环保业务等领域引领行业发展。实施核心员工持股计划，推行职业经理人制度，成立企业科学技术协会，创立“营造商”电子商务平台，完善员工职业发展通道，开发员工在线学习平台，成立上海建工管理学院，打造项目党建“升级版”等，一项项创新制度、一个个革新方案，无不彰显上海建工与时俱进、敢为人先的改革气度、广度和力度。在2018年ENR“全球最大250家承包商”排名中位列第9位，是唯一进入前十的地方建筑企业；荣获全国建筑业文化建设示范企业、全国厂务公开民主管理示范单位等荣誉称号。

展望未来，徐征说，上海建工将坚决贯彻市委市政府提出的打响“四大品牌”，积极落实“全国布局、服务全国、海外发展”的要求，大力践行“和谐为本、追求卓越”的核心理念，勇于担当“城市，成就美好生活”的企业使命，以改革创新精神加快转型成为广受赞誉的建筑全生命周期服务商，以奋发有为的业绩铸就发展新篇章。



北京国家大剧院



首届进口博览会主办地国家会展中心（上海）

浙江仙琚制药股份有限公司

Zhejiang Xiju pharmaceutical Co., Ltd

股票代码：002332



您的健康与快乐，我的真诚与责任！



仙琚制药
XIANJU PHARMA

“整体实力进入全国制药企业50强；
在妇科、麻醉科治疗领域成为中国的领先企业；在甾体药物领域成为国际知名企业”。



企业简介 | BRIEF INTRODUCTION

浙江仙琚制药股份有限公司（股票代码：002332）前身为仙居制药厂，创建于1972年，是国内规模大、品种齐全的甾体药物生产厂家，是国家计划生育药物定点生产厂家、国家火炬计划重点高新技术企业、全国守合同重信用企业等。

地址：浙江省仙居县仙药路1号

电话：0086-576-87731178

传真：0086-576-87731187

网址：www.xjpharma.com



杭州印象



CHINA
HANGZHOU