

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2019年3月5日出版
第5期 总第473期

全国人大常委会机关刊物



春天盛会

ISSN 1671-542X



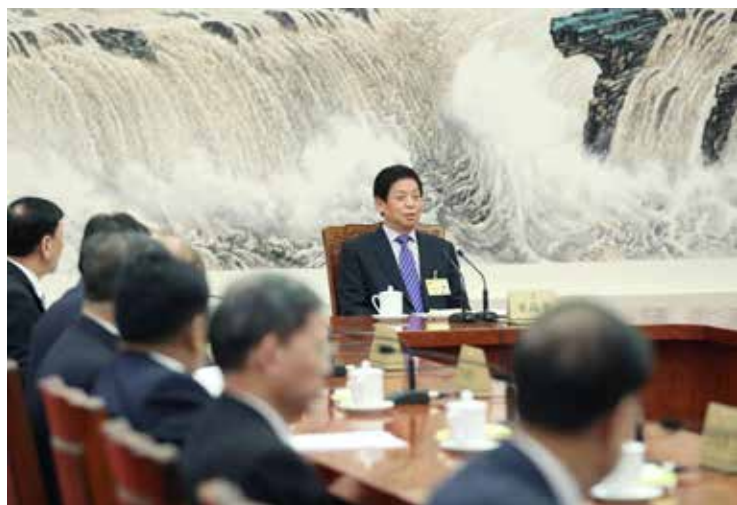
邮发代号: 2-18
国内刊号: CN11-3442/D
国际刊号: ISSN 1671-542X



1



2



3



4



5



6



7



8

- 1- 3月4日,十三届全国人大二次会议在北京人民大会堂举行预备会议。全国人大常委会委员长栗战书主持会议。摄影/ 新华社记者 李学仁
- 2- 2月26日,十三届全国人大常委会第九次会议在北京人民大会堂举行第一次全体会议。栗战书委员长主持会议。摄影/ 新华社记者 刘卫兵
- 3- 2月26日,十三届全国人大常委会第二十五次委员长会议在北京人民大会堂举行,栗战书委员长主持。摄影/ 新华社记者 刘卫兵
- 4- 3月4日,十三届全国人大二次会议在北京人民大会堂举行新闻发布会。大会发言人张业遂就大会议程和人大工作相关的问题回答中外记者提问。摄影/ 新华社记者 金立旺
- 5- 3月2日,来自甘肃省的全国人大代表乘坐飞机抵达北京。摄影/ 新华社记者 金立旺
- 6- 3月2日,来自湖北省的全国人大代表乘坐火车抵达北京。摄影/ 新华社记者 王毓国
- 7- 3月2日,来自山西省的全国人大代表乘坐火车抵达北京。摄影/ 新华社记者 王毓国
- 8- 3月2日,来自云南省的全国人大代表乘坐飞机抵达北京。摄影/ 新华社记者 杨宗友

从这里看清中国的未来

时序更替，华章日新。踏着春天的节奏和铿锵的步点，3月的中国又一次进入了一年一度的“人代会”时间。全国的目光，世界的目光，聚集北京，聚集全国人代会。

全国人代会就是一部宏大的叙事，把一个真实的、鲜活的、精彩的中国呈现给世人；

全国人代会就是一个窗口，它让越来越多的人走近中国、看清中国、读懂中国；

全国人代会就是一个瞭望台，从这里可以看清我们每一个人的未来、我们国家的未来；

全国人代会就是中国民主的一张名片，它让人们感受中国式民主所独有的魅力，并尽享民主给他们带来的种种实惠。

时间的年轮铭刻着发展的轨迹。过去的2018年，是不平凡的一年，是全面贯彻党的十九大精神的开局之年，是实施“十三五”规划承上启下的关键一年，是庆祝改革开放40周年的喜庆之年，也是国际国内各种挑战和不确定因素明显增多的一年。

一年来，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以习近平同志为核心的党中央统揽国内国际两个大局，团结带领全党全军全国各族人民，以“不畏浮云遮望眼”的宏阔视野和“乱云飞渡仍从容”的战略定力，坚持稳中求进工作总基调，落实高质量发展要求，有效应对外部环境深刻变化，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，驾驭中国航船劈波斩浪、行稳致远。

幸福都是奋斗出来的，奋斗者最能品味幸福的滋味。回首过去一年，我们深深地感到，奋斗让我们的国家更加强大，奋斗让我们收获更多自信和勇气，奋斗让我们的人生更加出彩。

今年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。再往前，全面小康胜利可期，社会主义现代化强国曙光在前，中华民族伟大复兴任重道远。千秋大业，步步为营，我们仍须一起挥洒汗水，一起向着未来努力奔跑。

一年之计在于春，春天是播撒希望的季节，我们相

约在春天，就是为了共同描绘更加美好的明天。

习近平总书记强调，“人民是我们执政的最大底气。”紧紧依靠人民，就没有战胜不了的艰难险阻，就没有成就不了的宏图大业。全国人代会承载着万众期盼，是充分激发蕴藏在人民群众中创造伟力的重要平台。所以，全国人代会不仅属于参加会议的全国人大代表，也属于全国人民，我们每一个人都是全国人代会的主角。网络技术如此发达，信息传播如此快捷，民意表达如此通畅，让我们每一个人都拥有“麦克风”、“千里眼”和“顺风耳”。场内场外、线上线下，多渠道、多路径的互动已成为全国人代会新常态。说到底，全国人代会就是一个庞大的“民意场”，在这里智慧碰撞，在这里共识达成。而全国人民的智慧与共识必将汇成国家发展的强大动力。

近年来，随着中国日益走向世界舞台的中央，全国人代会也有了世界性的影响。越来越多的外国政要关注全国人代会，更多的是为了从“中国方案”中探寻一种未来发展的可能。这正如一位作家所说的，“当今中国的现代化进程正快速推进，已成为世界最具‘未来感’的国家。”所谓“未来感”，意味着当今中国在很多地方走在了世界前列，甚至在有些方面还发挥着引领作用。在亿万中国人民追逐梦想的脚步中，可以听到时代的脉动、看到潮水的方向。

当然，在未来的道路上，不仅有阳光和鲜花，还会有各种激流险滩。因为梦想伟大，才更需为艰苦的跋涉做好准备。经过40年改革开放，中国既有物质财富的积累，也有经验方法的沉淀，更有无穷的潜力尚待挖掘。在历史前进的逻辑中前进，在时代发展的潮流中发展，中国的未来必然不可限量。

十三届全国人大二次会议召开在即，近3000名全国人大代表，承载着亿万人民的希冀，汇聚北京，共襄国是，共谋伟业。让我们预祝这次会议圆满成功，让我们共同唱响春天里的“中国故事”！

汪新民



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5期
3月5日出版
总第473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

| 讲 话 |

04 在第十三届全国人大常委会第九次会议上的讲话 / 栗战书

| 报 道 |

06 履职一年,代表们干了啥?想说啥?
——栗战书与列席十三届全国人大常委会第九次会议的
全国人大代表座谈侧记 / 本刊记者

| 特 稿 |

10 新时代坚持和完善人民代表大会制度的根本遵循
——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 / 王 晨

| 总 编 絮 语 |

01 从这里看清中国的未来 / 汪铁民

| 报 告 |

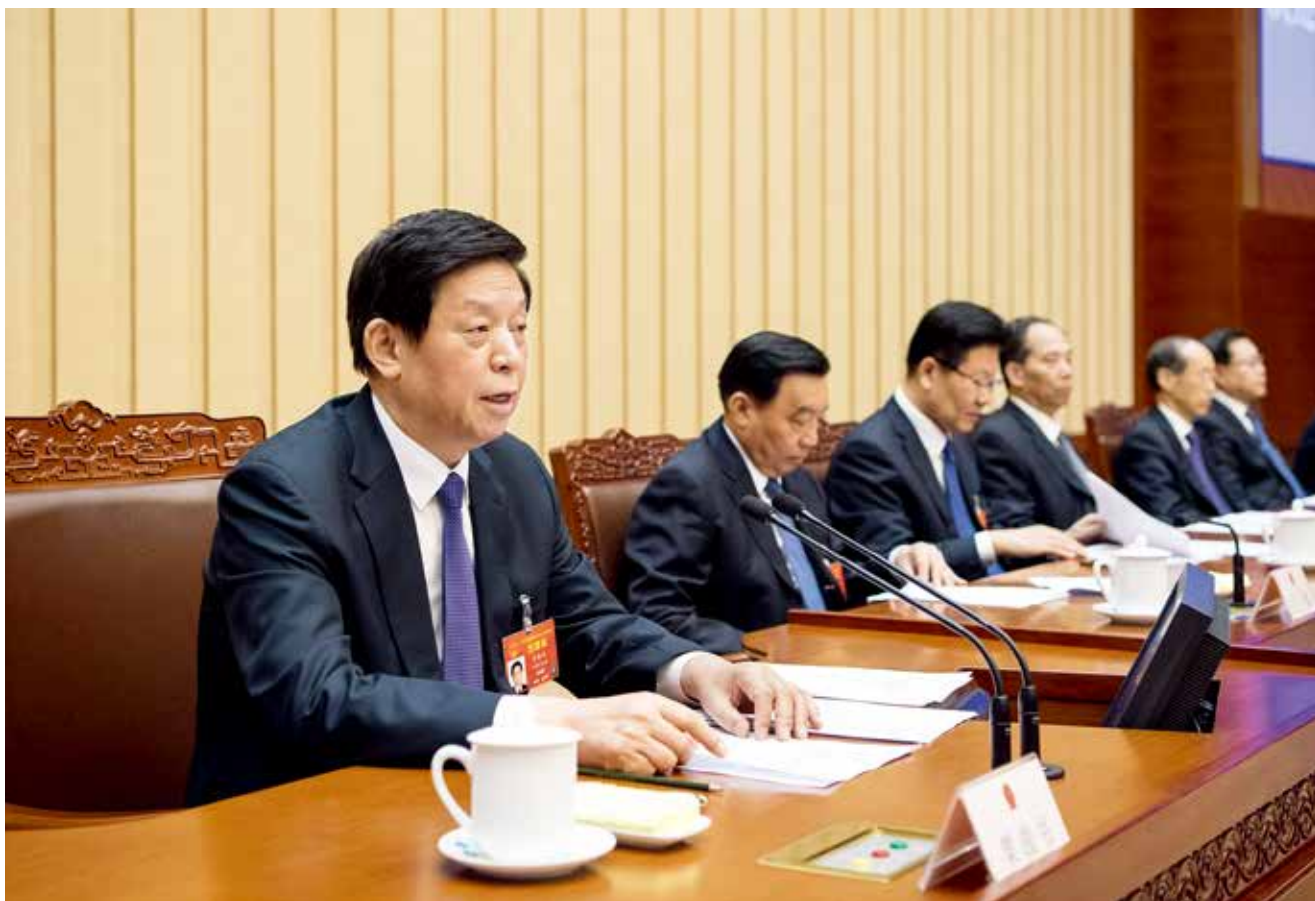
14 关于脱贫攻坚工作情况的调研报告 /
全国人大常委会专题调研组

| 大 会 观 察 |

21 谱写依法治国新篇章
——全国两会召开之际看民主法治建设 /
邹 伟 陈 菲 林 晖
23 为新时代新征程提供有力法治保障 /
杨维汉 陈 菲 罗 沙
25 监察体制改革和监察法实施,情况如何? / 张宝山

| 热 点 透 视 |

27 脱贫攻坚:进入“啃硬骨头”的冲刺期 / 于 浩
29 营商环境:只有更好,没有最好 / 李小健
31 检察公益诉讼:助力美丽中国建设 / 张宝山
33 文化产业百花放 多措并举促发展 / 孙梦爽 王晓琳
35 乡村振兴:满足农民美好生活需要 / 于 浩
37 精准治霾:步入法治轨道 / 王晓琳



3月4日，十三届全国人大二次会议主席团在北京人民大会堂举行第一次会议。主席团常务主席、全国人大常委会委员长栗战书主持会议。摄影/新华社记者 李学仁

- 39 就业优先：科学破解就业结构性矛盾 / 赵祯祺
- 40 预防未成年人犯罪：需要各方共同参与 / 赵祯祺

| 监 督 |

- 43 大气污染防治：盯住成效不放 / 王博勋
- 45 从细节看监督的质与效 / 王博勋

| 调 研 |

- 46 民族教育事业让中华民族
“像石榴籽一样紧紧抱在一起” / 彭东昱

| 专 论 |

- 49 改革开放40年来利用外资法律制度的变迁与展望 / 李成钢



请扫码关注
“西交民巷23号”



请扫码下载
“中国人大”手机客户端

本刊特别鸣谢单位：

中国贵州茅台酒厂（集团）有限责任公司
上海建工集团股份有限公司
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：zygjig.12388.gov.cn

在第十三届全国人大常委会第九次会议上的讲话

(2019年2月27日)

栗战书



2月27日，十三届全国人大常委会第九次会议在北京人民大会堂闭幕。栗战书委员长主持会议并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

各位委员、各位同志：

本次常委会会议顺利完成了各项预定任务。通过了十三届全国人大二次会议议程草案、主席团和秘书长名单草案、列席人员名单等有关文件，审议并原则通过常委会工作报告稿，为召开十三届全国人大二次会议做了准备；听取审议了1个专项工作报告和1个专题调研报告，还通过了代表资格审查报告和人事任免案。

全国人大常委会向全国人民代表大会报告工作，是宪法的规定，是常委会对全国人民代表大会负责、受代表和人民监督的重要制度安排。在审议常委会工作报告稿时，常委会组成人员和列席会议的同志对履职第一年的工作给予充分肯定，对工作报告稿表示赞成。大家一致认为，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，十三届全国人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会精神和党中央决策部署，按照十三届全国人大一次会议各项决议要求，依法履职，担当作为，开拓创新，立法、监督、代表、对外交往、自身建设等工作都取得新进展新成效，实现了良好开局。大家指出，工作报告稿总结工作实事求是，提炼体会准确深

社会主义思想为指导，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会精神和党中央决策部署，按照十三届全国人大一次会议各项决议要求，依法履职，担当作为，开拓创新，立法、监督、代表、对外交往、自身建设等工作都取得新进展新成效，实现了良好开局。大家指出，工作报告稿总结工作实事求是，提炼体会准确深

刻,部署工作思路清晰,是一个站位高、内容实、文风新的好报告。这些成绩的取得,是党中央坚强领导的结果,是习近平新时代中国特色社会主义思想指引的结果,是各级人大、中央国家机关各部门、全国人大各专委会、人大常委会各工作机构和全国人大代表支持、努力的结果,每一位常委会组成人员都尽职尽责,主动积极工作,为此作出重要贡献,我向大家表示感谢!审议中大家对报告稿和常委会工作提出了一些意见建议,文件起草组要一条一条梳理,抓紧研究修改,能吸收的尽量吸收,没有吸收的要向提出人员作说明沟通;有些意见建议是工作性的,在今后的工作中采纳。修改完善后,按程序提请十三届全国人大二次会议审议。二次会议审议时,常委会组成人员实际是双重身份:作为常委会组成人员,要认真听取其他代表对常委会工作的意见建议;作为全国人大代表,还可以对工作和报告提出意见,但更多的是做好引导工作,充分认识在党中央领导下人大工作所取得的成绩,充分认识人大常委会不负代表重托、依法履职尽责所作出的努力,进一步增强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的自信心、自觉性。

检查大气污染防治法实施情况、用法律武器保卫蓝天,是常委会贯彻落实党中央决策部署、直接参与污染防治攻坚战的具体行动,也是常委会2018年监督工作的重中之重。本次会议听取审议了国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院和各方面的工作,普遍认为污染防治攻坚战已经取得重大进展。2018年度生态环境质量改善快于“十三五”规划进度要求,全国338个地级以上城市空气优良天数比例已近80%。执法检查中发现的涉及22家企业的38个问题,均已得到依法查处和纠正。大家强调,在当前外部环境复杂

严峻、经济下行压力加大的形势下,加强环境治理大方向不能动摇。要深入贯彻习近平生态文明思想,全面实施生态环保法律制度,坚持用法律武器治理污染,用法治力量保卫青山绿水、蓝天碧海,坚决打好污染防治攻坚战。常委会组成人员的审议意见,请国务院及有关专门委员会要切实加强跟踪监督,督促有关方面坚守阵地、巩固成果,推动生态环境质量持续改善。

精准脱贫是党的十九大部署的三大攻坚战之一,是对全面建成小康社会最具有决定性意义的攻坚战。常委会围绕脱贫攻坚工作情况开展专题调研,曹建明、吉炳轩、武维华3位副委员长分别带队,赴16个省(区)深入开展实地调研,形成专题调研报告,提请本次会议审议,国务院领导及有关部门负责人听取了调研情况的报告和审议。常委会组成人员充分肯定调研组的工作,普遍赞成调研报告。大家指出,脱贫攻坚战已经取得重大决定性成就,但随着向纵深推进,攻坚难度递增,任务依然艰巨。现在离完成2020年目标任务只有不到两年时间了,必须一鼓作气,聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体,重点解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题,建立巩固脱贫成果长效机制,确保如期打赢这场攻坚战,实现贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会的目标。围绕此,全国人大及其常委会今后还将通过调研、视察等,进一步助力脱贫攻坚。目前,虽然没有扶贫脱贫的专门法律,但经梳理,在宪法和现行有效的39部法律当中,共有54条有关扶贫脱贫的条款。拟请有关专门委员会和工作机构研究,可否围绕这些法律条款的落实搞一次执法检查,用法律手段推动打赢脱贫攻坚战。这也可以作为实施法律监督的创新性探索。

各位委员、各位同志,即将召开的十三届全国人大二次会议,是我国政治生活中的一件大事,是在全面建成小

康社会、实现第一个百年奋斗目标关键之年召开的一次十分重要的会议。会议将听取审议“一府两院”工作报告和常委会工作报告,审查批准计划和计划报告、预算和预算报告,还将审议通过外商投资法。开好这次大会,对于深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,把全国各族人民思想和行动统一到党中央决策部署上来,齐心协力完成今年各项目标任务,以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年,具有十分重要的意义。我们要在党中央坚强领导下,同全体代表一道尽职尽责,全力以赴完成会议各项任务,把十三届全国人大二次会议开成民主、团结、求实、奋进的大会。这里,我强调三点:

一是充分发扬民主,凝聚信心力量。要尊重和保障代表的民主权利,营造畅所欲言、求真务实的会议氛围,让代表围绕议题踊跃发言、献计献策。要善于正确集中,把握会议正确导向,引导代表把智慧和力量凝聚到党和国家工作大局上来,把各项报告和议案审议好,确保顺利通过。要加强正面宣传报道,唱响主旋律,弘扬正能量,在全社会营造团结一心、砥砺前行的良好氛围。

二是自觉接受监督,积极改进工作。常委会、各专门委员会组成人员和全国人大机关工作人员,都要虚心听取人大代表的意见建议,自觉主动接受代表和人民的监督,研究加强和改进常委会工作,更好行使宪法法律赋予的职权。

三是做好服务保障,保持良好会风。大会秘书处已经做了大量扎实细致的工作,各项准备基本就绪。现在要抓紧最后时间再检查、再落实,务实高效、周密细致地做好组织服务和安全保卫工作,确保大会绝对安全、平稳顺利。要驰而不息改进会风,严格执行会风会纪各项规定,注重抓细节、抓落实、抓监督,以清新会风展现优良党风政风。■



履职一年， 代表们干了啥？想说啥？

——栗战书与列席十三届全国人大常委会第九次会议的全国人大代表座谈侧记

文 / 本刊记者 李小健

分组会、全体会、闭幕会、专题讲座……经过一整天“连轴转”的工作，2月27日下午5时，常委会接着在北京人民大会堂委员长会议室，召开列席十三届全国人大常委会第九次会议的全国人大代表座谈会。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席并讲话。

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

这是本届全国人大常委会召开的第四次座谈会。24位列席十三届全国人大常委会第九次会议的全国人大代表参加座谈，每位代表都发了言。

会上，代表们畅所欲言，各抒己见，

说出了履职心里话。栗战书认真听取代表发言，不时询问，与大家深入交流。这种面对面沟通、零距离交流、民主讨论氛围，体现了本届全国人大常委会坚持以人民为中心、尊重代表主体地位的发展思想，体现了求真务实的工作作风，是新时代人大工作奋发有为的生动写照。

两个多小时里，座谈会始终洋溢着庄严、热烈的气氛。

积极评价本届履职第一年：政治站位高、工作作风实、代表履职好

“常委会第九次会议刚刚闭幕，我们请列席会议的全国人大代表召开一个座谈会。栗战书委员长和我、杨振武秘书长，同各位代表见个面，主要听取

大家对人大工作、常委会工作报告稿，以及其他方面工作的意见、建议。”座谈会一开始，王晨副委员长向代表们表明了召开座谈会的目的。

随后，代表们说感受、谈体会、提建议，踊跃发言。

第一个发言的是来自北京的秦飞代表。作为新当选的代表，他高度评价全国人大常委会工作，认为“进入新时代，2018年人大工作焕发出新气象”。让他感触比较深的是代表工作，如为新代表举办培训班、切实加强常委会组成人员同代表联系、邀请代表列席常委会会议和参加执法检查、调研等，这些工作举措有效提升了代表履职能力，效果非常好，值得“双手点赞”。



来自天津的一线职工代表李刚说，过去一年，全国人大及其常委会坚决贯彻落实党的十九大精神和中央决策部署，积极主动作为，加快制定相关法律，支持和认真监督国家有关行政部门落实工作，以钉钉子的精神狠抓落实，取得了显著成效。

“作为一名新代表，聆听全国人大常委会工作报告稿后，感觉耳目一新，精神大振，信心倍增。”来自河北沧州的一线职工代表邵利民说，回顾十三届全国人大常委会履职第一年的工作，“觉得站位高远，思路清晰，求真务实，措施有力。”

其中，有两项工作令他特别激动、特别有感触：一是他在十三届全国人大

一次会议上提出的加强食品安全管理的建议，在全国人大常委会于2018年12月修改食品安全法时得到体现；二是他与其他代表共同提交的关于制定学前教育法的建议也得到了回应，学前教育法被确定为十三届全国人大常委会立法规划的一类立法项目。

对于大家的体会，来自山东的徐国权代表感同身受：“本届全国人大常委会过去一年积极履职，亮点纷呈。总的感觉是政治站位高、工作作风实、代表履职好。”

来自辽宁省喀喇沁左翼蒙古族自治县水泉镇水泉村的基层代表唐廷波，看了好几遍全国人大常委会工作报告稿。他有两点体会：一是2018年十三届全国人大常委会以上率下，积极转变作风，干劲十足，出色完成各项重大工作和重大任务；二是报告实事求是地指出工作中存在的问题和不足，并对2019年工作进行了安排部署，“我认为工作安排符合实际，措施得力。”

听了大家的发言，栗战书表示，常委会的工作，离不开全国人大代表的大力支持和积极参与。在立法工作中，人大代表认真参与各环节工作，积极建言献策，为提高立法质量和效率贡献了智慧。在列席常委会会议、参加执法检查、专题调研等活动中，提出了不少接地气、惠民生、有实效的意见、建议，为加强和改进人大工作贡献了力量。

密切同代表联系：真联系取得真效果

十三届全国人大常委会尊重代表主体地位，高度重视加强同代表的联系，扩大代表对常委会工作的参与，充分发挥代表作用，共同做好人大工作。

与列席常委会会议的代表座谈，是本届全国人大常委会探索建立的密切同代表联系的一个新机制。

“今天委员长亲自组织会议，同大家面对面地沟通交流，直接听取我们基层代表的心里话，这是新一届全国人大

常委会密切联系代表的重要举措。”全国人大代表、江苏省扬州市江都区丁沟镇丁西村党支部书记周善红说，这不仅进一步拓宽了常委会联系代表的渠道，还为代表更好地发挥党和国家联系人民群众的桥梁纽带作用提供了更大的平台和广阔的途径。

本届以来，全国人大常委会组成人员进一步加强了同人大代表的联系，注重发挥代表作用。

来自山西太原市的水道清掏工王润梅代表，在水道清掏岗位上工作了26年，连任两届全国人大代表。她在履职中最大的感受，就是人大代表主体地位更加凸显，尤其是常委会对基层代表更加关爱。“今年2月19日元宵节，王晨副委员长来到我的工作现场，站在下水道的井边看望我，给了我非常大的鼓舞。我觉得，深受鼓舞的不仅仅是我一个人，还有身边许许多多和我一样的普通劳动者。常委会领导的关心，激励我们一定要把自己的工作做得更好。王晨副委员长还鼓励我认真倾听人民群众的意见，及时把大家的愿望诉求反映上来。作为人大代表，我一定认真履职，完成好自己的使命。”

来自山西大学的双少敏是杨振武秘书长联系的代表。她说，作为新代表，刚开始对代表履职不够了解。为此，杨振武秘书长在联系交流中，向她详细梳理了人大的框架、结构和功能，使她更加深刻地了解人民代表大会制度这一国家根本政治制度的优越性，更加深刻地认识到作为人大代表的神圣使命和责任担当，这激励她更好地履行人大代表职责。

全国人大常委会切实加强同代表的联系，令徐国权代表感受非常深。他说，“全国人大常委会组成人员联系代表形式多样，他们用电话、微信、信函等多种方式邀请全国人大代表参加执法检查、集中调研和视察、座谈交流等各项活动，认真听取代表意见、建议，使得我们代表倍感组织的关怀，深感制

度安排保障有力,应该说体会到了真联系,并取得了真效果。”

就继续密切常委会组成人员同代表联系,栗战书向代表们说,“不管是不是我们直接联系的代表,你们有什么想反映的问题,都可以通过各种方式联系,包括写信或者直接找我们谈。只要有时间,我们都可以见。”下一步,常委会将坚持代表主体地位,进一步密切同代表的联系,扩大代表对立法、监督等工作的参与,支持和保障代表依法执行职务,更好发挥代表作用,夯实人大工作基础,提升人大工作水平。

建言献策:聚焦打赢脱贫和污染防治攻坚战

参加座谈会的代表,绝大多数来自基层、来自一线。大家在座谈会上所提意见、建议,更多聚焦脱贫攻坚和生态环境保护等重大民生问题。

党的十八大以来,党中央以前所未有的力度推进脱贫攻坚工作。受益于优惠政策和财政投入,唐廷波代表的家乡于2018年摘下贫困县的帽子,贫困户收入提高,得到了实实在在的好处。但是,他在调研时发现,因病致贫、因病返贫的现象比较严重。“本来一些农户家庭的日子过得还算可以,一旦家庭成员得了大病,就容易致贫、返贫。”为此,他建议国家出台措施,加强对大病救助力度,提高救助标准。

徐国权代表说,党的十九大把脱贫攻坚作为全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一。本届全国人大常委会坚决贯彻党中央决策部署,将听取和审议脱贫攻坚工作情况的专题调研报告作为监督工作重点,体现了高度的政治责任感。目前,脱贫攻坚已经进入到“啃硬骨头”的关键时期,距2020年完成攻坚任务不到两年,建议全国人大常委会今后一段时间里,更加注重监督各有关部委巩固脱贫成果、建立长效机制。比如,人大可以考虑从法律保障上制定消除贫困法,用法律制度来保障消除贫困。



栗战书委员长与代表进行互动。摄影/本刊记者 马增科



王晨副委员长主持座谈会。摄影/本刊记者 马增科

来自河南的史秉锐代表,工作于扶贫一线。他说,三年前的2016年2月20日到21日,当时还是中共中央办公厅主任的栗战书同志到扶贫定点县——河南光山县的村庄农户考察调研,根据山区实际条件,因地制宜提出“房前屋后一亩茶,一塘肥鱼一群鸭”的扶贫思路,非常接地气,山区困难群众一下子就接

受了。如今,这个思路逐渐发展成“多彩田园”产业扶贫行动,在整个信阳和大部分河南地区“开花结果”了。

他接着说,现在脱贫攻坚已经取得决定性的进展,下一步巩固脱贫成果的任务会越来越重。越到最后,防返贫的任务就越重。“产业扶贫是治本之策,抓好防返贫工作,应重点发展扶贫产业。

建议全国人大及其常委会能够在今后的视察、调研等工作中，聚焦产业扶贫，同时督促国务院有关部门，制定出台支持经济发展落后地区产业发展的特殊政策，更加扎实地巩固脱贫成果。”

环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。打赢污染防治攻坚战，建设美好家园，与老百姓生活紧密相关。

近年来，引滦入津水质逐渐下降，这引起来自天津的周潮洪代表的关注。为此，她前后多次到滦河上下游进行现场查勘，并向政府机关、管理单位、科研部门以及当地群众了解情况，形成建议。她说，这件建议将提交给十三届全国人大二次会议，主题就是“加强京津冀协同发展，进一步促进引滦水源地保护”。

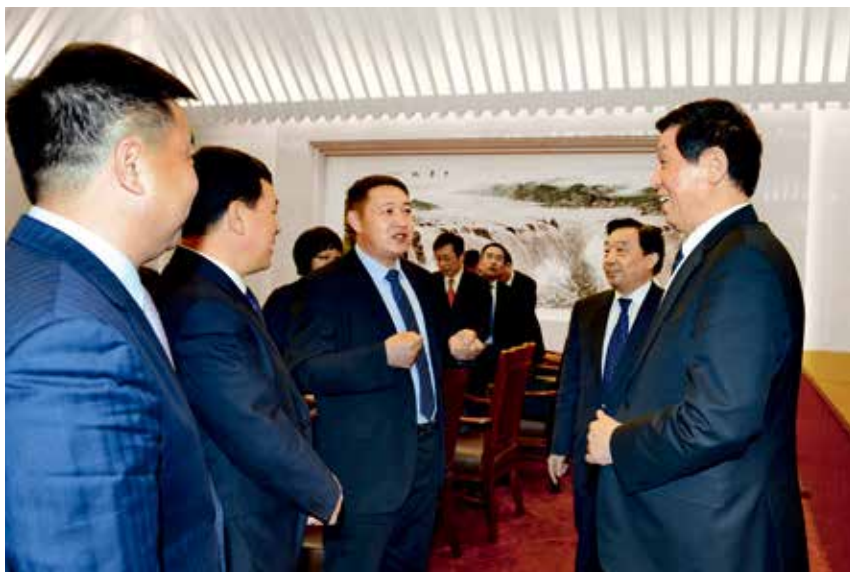
对于打好污染防治攻坚战，来自吉林的刘峰代表建议，一方面，要进一步加大对污染防治的投入，包括人才投入、资金投入、科技投入等；另一方面，要进一步加大执法力度，增加违法成本。同时，还要考虑建立污染防治长效机制，发挥政府、社会、企业、个人的协同作用，共同留住蓝天白云、青草绿水。

对于大家提出的不少好的意见、建议，栗战书说，“我们将认真梳理汇总，涉及全国人大及其常委会工作的，认真研究改进；涉及经济社会发展等方面的，转送有关部门研究处理。”

委员长要求更好发挥人大代表作用，履行好宪法法律赋予的职责

听了代表们的呼声和履职心里话，栗战书在座谈会上也说了自己的心里话。

他说，十三届全国人大常委会一年来取得的工作成效，最根本是在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，是在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视加强人大制度建设，推动人大工作发展。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度多次发表重要讲话、作出指示批示，提出了一系列具有开创性意义



栗战书委员长、王晨副委员长与代表们交流。摄影/本刊记者 马增科

的新理念新思想新要求，为做好新时代人大工作提供了遵循、指明了方向。全国人大代表是一个国家职务，肩上担子很重。进入新时代，人大工作面临着很多新课题、新任务，需要更好发挥人大代表作用。发挥好人大代表作用，做好新时代人大工作，这就要求我们全面学习、认真领会习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，学深悟透、融会贯通，切实贯彻体现到履行法定职责、做好人大工作的全过程。

就发挥好人大代表作用，栗战书希望人大代表平时多深入基层、多深入群众、多联系普通老百姓，及时反映大家的呼声、要求和愿望，按照人民代表大会制度安排审议有关法律议案、表决有关事项，把党中央决策部署通过人民代表大会的形式转化成国家意志、人民意志。同时，各级人大机关、人大常委会要切实尊重代表主体地位，要为代表履行职责创造条件和服务保障。

即将召开的十三届全国人大二次会议，是我国政治生活中的一件大事，是在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标关键之年召开的一次十分

重要的会议。

栗战书在座谈中嘱托代表们，要认真履行宪法法律赋予的职责，当好党和国家联系群众的桥梁纽带，努力做到“人民选我当代表，我当代表为人民”，以高度的责任感使命感开好十三届全国人大二次会议。

他还特别强调，人大代表出席代表大会、参加行使国家权力，是依法履职的重要形式，是沉甸甸的政治责任和法律责任。要增强参加会议、依法履职的责任感使命感，严肃认真执行代表职务，不辜负党和人民的信任和重托；要坚持从国家大局着眼、从人民利益出发，客观中肯评价工作，多提建设性意见、建议；要凝聚正能量，弘扬主旋律，向全社会传递信心和力量，把全体人民的思想和行动统一到党中央对形势的科学判断和对工作的部署要求上来；要严格遵守会议纪律，持之以恒改进会风，以良好的形象展现人大代表风采。

座谈会结束时，栗战书与代表们一一握手道别，“你们在不同的岗位工作，特别是基层的同志，都非常辛苦。希望大家保重身体，身体健康。”

一句朴实的关心，让大家心里暖暖的。☀

新时代坚持和完善人民代表大会制度的根本遵循

——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

文 / 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长 王 晨



2018年9月26日至27日，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会在河北石家庄举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话。摄影 / 新华社记者 高 洁

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，推动人大工作取得历史性成就，人民代表大会制度理论和实践创新取得丰硕成果。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，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，标志着我们党对国家根本政治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，是新时代坚持和完善人民代表大会制度的根本遵循，为我们在新时代做好人大工作

提供了取之不尽的精神财富和用之不竭的力量源泉。新时代赋予新任务，新思想指引新征程。我们要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，自觉用以指引和推进新时代人大制度和人大工作不断取得新进展新成效。

一、坚持党的领导，坚决维护党中央权威和集中统一领导

坚持党的领导，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民代表大会制度的优势所在，是做好人大工作的根本保证。人民代表大会制度是在中国共产党的领导下探索建立、巩固发展的，也必须在中国共产党的领导下继续完善发展，充分发挥国家根本政治制度的功效，保证党领导人民有效治理国家。

习近平总书记指出，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，强调必须坚持党总揽全局、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。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面加强党对人大工作的领导，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。从2015年开始,习近平总书记连续五年主持召开中央政治局常委会会议,听取全国人大常委会党组工作汇报。党中央高度重视人大工作和建设,召开首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会、庆祝全国人民代表大会成立60周年大会等重要会议;多次研究讨论人大工作中的重大问题和重要事项,听取专题汇报,作出一系列加强人大工作和建设的重要部署;加强全国人大常委会党的建设,批准全国人大常委会党组在各专门委员会设立分党组,确保党的领导贯穿于人大工作全过程和各方面。

党的十九大对发展社会主义民主政治作出了一系列新部署。我们必须树牢“四个意识”,坚定“四个自信”,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,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要毫不动摇坚持党的领导,严格执行向党中央请示报告制度,紧紧围绕党和国家工作大局谋划和推进人大各项工作。要坚决贯彻党中央决策部署,依法行使国家权力机关职能,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,不折不扣完成党中央交付的各项重大任务。

二、把牢前进方向,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路

习近平总书记深刻总结中国革命、建设、改革经验教训,深刻洞察人类社会治乱兴衰规律,系统阐述了坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路、发展社会主义民主政治的一系列重大理论和实践问题,为我国社会主义民主政治建设提供了根本遵循。

坚持正确的政治发展道路,是关系根本、关系全局的重大问题。习近平总书记指出,世界上没有完全相同的政治制度模式,政治制度不能脱离特定社会

政治条件和历史文化传统来抽象评判,不能定于一尊,不能生搬硬套外国政治制度模式。回顾中国近现代史,中国人民经历了无数磨难,为建立适合国情的政治制度进行了艰辛探索。照搬西方政治制度模式的各种方案曾在旧中国轮番上演,但都没有改变国家一盘散沙、人民苦难深重的局面。中国共产党把马克思主义国家学说同中国具体实际相结合,带领人民经过浴血奋战,取得了新民主主义革命的胜利,建立了社会主义基本制度,为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。改革开放以来,我们党团结带领人民发展社会主义民主政治,成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路。

实践是检验真理的唯一标准。新中国成立以来特别是改革开放40多年来,在中国共产党的领导下,我国创造了人类历史上的发展奇迹,中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,中国特色社会主义迎来了从创立、发展到完善的伟大飞跃,中国人民迎来了从温饱不足到小康富裕的伟大飞跃。中国的成功向世界说明了一个道理:治理一个国家,推动一个国家实现现代化,并不只有西方模式那条道,各国完全可以走出符合本国实际的道路来。中国共产党人和中国人民完全有信心为人类对更好社会制度的探索提供中国智慧和方案。

习近平总书记指出:“在中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果,是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”我们坚定中国特色社会主义制度自信,首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信,坚定对人民代表大会制度的自信。我们需要借鉴人类政治文明的有益成果,但绝不照搬西方政治制度模式,不搞所谓西方“宪政”“三权分

立”“多党制”,绝不放弃我国社会主义政治制度的根本。我们既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路。在政治制度模式上,我们有充足的底气、充分的自信,咬定青山不放松,毫不动摇走中国特色社会主义政治发展道路。

三、发挥制度优势,推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,集中体现社会主义民主政治的特点和优势。60多年来,人民代表大会制度不断得到巩固和发展,在中国特色社会主义伟大实践中与时俱进、创新完善。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不断赋予人民代表大会制度新的实践特色、理论特色、时代特色。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;强调要坚持人民代表大会统一行使国家权力,保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责,坚持在中央统一领导下,充分发挥地方主动性和积极性,保证国家统一高效组织推进各项事业;要求必须长期坚持、不断完善人民代表大会制度,充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。习近平总书记的重要论述赋予人民代表大会制度时代新定位,深刻阐释了民主集中制这一国家组织形式和活动方式的基本原则,为我们推动新时代人大制度和人大工作完善发展指明了前进方向。

在党中央坚强领导下,人民代表大会制度持续创新发展,展现出蓬勃生机和活力。十三届全国人大一次会议对宪法作出修改,确立习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位,体现了党的主张与人



新中国成立后的第一次全国人民代表大会，1954年9月15日在北京中南海怀仁堂隆重开幕。图为第一次全国人民代表大会会场（资料照片）。图/新华社发

民意志的统一；充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容，从社会主义制度的本质属性角度对坚持和加强党的全面领导进行规定；修改国家主席任职方面的有关规定，有利于加强和完善国家领导体制；增加有关监察委员会的各项规定，贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的部署，也反映了设立国家监察委员会和地方各级监察委员会后，全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会、国务院和地方各级人民政府职权的新变化以及工作的新要求。这次宪法修改内容重要，意义重大，为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供了根本法治保障。制定《中华人民共和国监察法》，构建集中统一、权威高效的国家监察体系。健全立法体制，赋予所有设区的市地方立法权。加强县乡人大工作和建设，夯实国家基层政权根基。贯彻党的十九届三中全会精神，审议通过国务院机构改革方案，完善全国人大专门委员会设置，组建全国人大社会建设委员会，将全国人大内务司法委员会更名为监察和司法委员会、法律委员会更名为宪法和法律委员会。进一步完善人大立法、监督、代表工作机制等。人民代表大会制度的这些创新发展，对

于进一步巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础，把党的领导贯彻落实到国家政治和社会生活的各个领域，推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

实践发展永无止境，制度完善永无止境。人民代表大会制度必须在中国特色社会主义伟大实践中，紧跟时代步伐，不断探索新课题，不断回应新挑战，不断实现新发展。我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态，勇担使命、开拓创新，不断推动人民代表大会制度理论和实践创新，使国家根本政治制度更加成熟、更加完善，更好地发挥中国特色社会主义政治优势和制度优势。

四、坚持以人民为中心，支持和保证人民当家作主

为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是中国共产党人的初心和使命，也是人民代表大会制度的初心和使命。人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。

习近平总书记指出，我国社会主义

民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主，发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。必须坚持国家一切权力属于人民，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。

党的十八大以来，全国人大及其常委会坚持以人民为中心，始终把最广大人民根本利益作为人大工作的出发点和落脚点。坚持立法为民，及时通过立法回应社会各界关切和人民群众期盼。2018年吉林长春长生公司问题疫苗案件发生后，习近平总书记心系人民群众安危冷暖，多次作出重要指示，要求始终把人民群众的身体健康放在首位。全国人大常委会坚决贯彻落实，积极协调推动制定专门的疫苗管理法，及时安排审议法律草案，抓紧建立对疫苗进行全过程全链条监督的长效机制，创造了立法的“特快”速度。继续扩大立法有序参与，健全完善立法调研、论证、评估、法律草案公开征求意见等制度，建立基层立法联系点制度，广泛凝聚立法共识。贴近民生开展监督工作，推动解决人民群众所需所急所盼，努力增强人民的获得感、幸福感、安全感。充分发挥代表联系人民群众的桥梁纽带作用，不断拓宽联系渠道、丰富联系方式。健全委员长会议组成人员、常委会委员联系全国人大代表制度，建立与列席全国人大常委会会议的人大代表座谈机制，健全代表建议办理和反馈机制，畅通社情民意表达和反映渠道，认真研究对待每一条意见、建议，努力做到民有所呼、我有所应。

做好新时代人大工作，我们必须始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量工作得失的根本标准，以保障和改善民生为

重点,通过立法、监督、代表等工作,把人民当家作主具体地、现实地落实到国家政治和社会生活之中,努力使每一项立法、每一个决定决议都体现和维护人民利益、反映人民愿望、增进人民福祉。

五、坚持全面依法治国,为坚持和发展中国特色社会主义提供有力法治保障

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。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,推动法治中国建设发生历史性、转折性、全局性变化。习近平总书记强调,要坚定不移走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,要求通过人民代表大会制度,弘扬社会主义法治精神,依照人民代表大会及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作,保证人民平等参与、平等发展权利,维护社会公平正义,尊重和保障人权,实现国家各项工作法治化。

全国人大及其常委会把厉行法治、全面推进依法治国作为履职的基本原则和重要任务。坚持把全面贯彻实施宪法摆在突出位置,依法设立国家宪法日,建立宪法宣誓制度,推动宪法精神深入人心。2014年以来,习近平总书记三次在国家宪法日到来之际作出重要指示,全国人大常委会坚决贯彻落实,认真履行宪法使命,弘扬宪法精神,维护宪法尊严,保证宪法实施。推进合宪性审查工作,加强备案审查制度和能力建设,有力维护宪法权威和国家法制统一。根据宪法精神和有关法律原则,采取创制性办法及时妥善处理辽宁拉票贿选案有关问题,依法确定辽宁省45名拉票贿选的全国人大代表当选无效,这在新中国历史上、在全国人大历史上都是第一次,有力维护了人民代表大会制度尊严。随着党领导立法的体制机制日趋完备,统一而又分层次的立法体制不

断完善,立法程序和授权制度逐步健全,全国人大及其常委会加快推进重点领域立法,立法工作呈现出数量多、分量重、节奏快、效果好的特点。加强国家安全法治建设,抓紧推进编纂民法典,完善市场经济法律制度,及时作出授权决定或改革决定,确保重大改革于法有据,为改革开放和经济社会发展提供有力法治保障。积极制定外商投资法,推动构建开放型经济新体制,展现我国进一步推进改革开放的坚定决心。健全执法检查工作机制,探索形成执法检查“全链条”工作流程。推动人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,发挥预算联网监督作用,加强对预算决算的全口径审查和全过程监督。建立并实施国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,首次审议国务院关于加强国有资产管理情况的综合报告和金融类企业国有资产管理情况的专项报告。积极探索人大对司法工作的监督,听取和审议最高人民法院关于解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于加强民事审判和执行活动法律监督工作情况的报告,结合审议这两个报告首次对司法领域专

项工作开展专题询问。

全面依法治国是确保党和国家长治久安的重要基石,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。全国人大及其常委会在社会主义法治国家建设中责任重大,要在党中央的坚强领导下,全面担负起宪法和法律赋予的职责,通过制定修改法律、加强改进监督等工作,不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,保证宪法和法律有效实施,为全面推进依法治国、建设社会主义法治国家作出新的更大贡献。

思想是时代的先声,理论是行动的指南。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,回答了新时代坚持好完善好发展好人民代表大会制度的重大课题,是在长期的深刻理论思考和丰富实践经验基础上形成的,必将随着中国特色社会主义伟大实践的发展不断发展完善。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实党的十九大和十九届一中、二中、三中全会精神,依法履职尽责,积极担当作为,奋力谱写新时代人大工作新篇章! ★



2018年3月20日,第十三届全国人民代表大会第一次会议在北京人民大会堂举行闭幕会。这是代表在唱国歌。摄影/新华社记者 刘卫兵

关于脱贫攻坚工作情况的 调研报告

文/全国人大常委会专题调研组



2月26日，十三届全国人大常委会第九次会议举行第一次全体会议。武维华副委员长作全国人大常委会专题调研组关于脱贫攻坚工作情况的调研报告。摄影/中国人大网 李杰

党的十九大把脱贫攻坚作为全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一，摆到更加突出的位置，作出了新的重大部署，提出新的更高要求。全国人大常委会坚决贯彻党中央决策部署，继2017年8月十二届全国人大常委会第二十九次会议审议国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告并进行专题询问后，十三届全国人大常委会在履职第一年就将听取和审议脱贫攻坚工作情况的专题调研报告列入监督工作计划，具体工作由全国人大农业与农村委员会和民族委员会组织实施。常委会领导高度重视，栗战书委员长、王晨副委员长亲

自审定了调研方案。2018年5月至12月，曹建明、吉炳轩、武维华三位副委员长带队，部分全国人大常委会委员、全国人大农委和民委组成人员、全国人大代表参加，分别赴四川、青海、山西等16个省区开展实地调研。全国人大农委和民委听取了国务院扶贫办和国家民委的工作情况介绍，审议了国务院办公厅转报的关于落实全国人大常委会对脱贫攻坚工作情况报告审议意见的报告。现将有关情况报告如下。

一、脱贫攻坚战取得决定性进展

一年多来，国务院有关部门及各地

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，坚决贯彻落实党中央关于脱贫攻坚的重大决策部署，坚持把脱贫攻坚作为重要政治任务和第一民生工程，针对全国人大常委会提出的精准扶贫方面存在的问题，积极采取措施整改，深入推进精准扶贫各项工作，脱贫攻坚战取得了决定性进展。2018年，全国有1386万农村贫困人口摆脱贫困，预计有280个左右贫困县摘帽。2018年年末，全国农村贫困人口从2012年年末的9899万人减少至1660万人，累计减少8239万人；贫困发生率从2012年的10.2%下降至1.7%，累

计下降8.5个百分点。

(一)严格落实脱贫攻坚责任

按照党的十九大关于打赢脱贫攻坚战总体部署,2018年6月,中共中央、国务院出台了《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,就完善顶层设计、强化政策措施、加强统筹协调等作出了具体安排。国务院及其有关部门坚持把脱贫攻坚作为党中央在新时代赋予的重大政治任务,国务院扶贫办等10多家部委单独或联合出台了配套的实施方案或工作计划,明确今后行动与2020年要达到的目标。有脱贫攻坚任务的省份把打赢脱贫攻坚战作为当前最大的政治责任和检验树牢“四个意识”、做到“两个维护”的重要标尺,建立党政“一把手”负总责的扶贫“双组长”责任制,严格执行五级书记抓扶贫的工作机制,坚决落实保持贫困县党政正职稳定的政治纪律和组织纪律,出台了一系列优惠政策措施,持续推进脱贫攻坚工作。可以说,当前脱贫攻坚责任、政策、投入、动员、监督、考核等体系都在不断完善,扶贫工作力度、深度、精准度达到新的水平。

(二)强化扶贫投入和监管

一是继续加大投入。近年来,中央财政专项扶贫资金年均增长20%以上,2018年达到1061亿元。省级财政专项扶贫资金年均增长30%以上,市县财政专项扶贫资金也大幅增长,省市县财政专项扶贫资金2018年已超过1000亿元。金融资金、社会资金成为新的重要渠道,易地扶贫搬迁专项贷款、扶贫小额贷款不断增加,证券业、保险业、土地政策支持力度也不断加大。2018年,新增扶贫小额贷款1000多亿元,全国贫困县省域内流转土地增减挂钩结余指标15万亩实现收益约500亿元,99家证券公司结对帮扶263个贫困县,扶贫专属农业保险产品达74个。二是完善整合利用机制。各地区各部门积极整合财政资金,确保资金精准高效使用。2017年12月,国务院出台了《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》,就加强涉农资金统筹整合

作出了整体部署。2018年3月,财政部下发了《关于做好2018年贫困县涉农财政资金整合试点工作的通知》,就做好整合试点工作进行了部署,并将试点范围扩大到所有贫困县。2018年全国共整合各级财政资金3064亿元。贵州省有21个县(市)将扶贫资金折股量化到贫困户。三是强化监管。2018年,国务院及其有关部门全面加强了扶贫资金项目使用监管,推动实施扶贫资金预算编制、执行、决算的全过程绩效管理,中央财政专项扶贫资金分配结果已全部公告到县,省级资金分配结果公告比例90%以上,清理1年以上闲置扶贫资金198.5亿元。审计署2018年对382个贫困县开展了扶贫审计,已累计覆盖832个贫困县中的766个。

(三)扎实推进补短板强弱项工作

一是积极推进深度贫困地区脱贫攻坚。2017年9月,中共中央、国务院出台了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》,并将“向深度贫困地区倾斜支持情况”列入全国东、西扶贫协作考核和中央单位定点扶贫工作考核。截至2018年年底,已有26个中央部门出台了27个支持深度贫困地区脱贫攻坚的政策文件。“三区三州”所在的6省区都印发实施了深度贫困地区脱贫攻坚实施方案,明确任务目标,细化时间表和路线图;都召开了脱贫攻坚现场推进会,总结推广经验,现场解决问题。在“三区三州”外,中西部地区确定了169个深度贫困县,并出台了相应的支持政策。二是深入推进产业扶贫。国务院有关部门明确把带动贫困户精准受益作为扶持新型农业经营主体、安排产业扶贫项目的前置条件,支持利用财政资金扶持贫困村集体经济发展,广泛开展贫困地区产销对接,着力解决农产品“卖难”和加工增值增收的问题。各地在产业扶贫方面也进行了积极探索。贵州省遵义市创新产业扶贫机制,确保每户贫困户有一个稳定增收的长线产业、两个短期见效的短线产业。青海省大力发展绿色扶贫产业,探索出一条经济发展与生态保护双

赢的路径。三是着力做好“三保障”工作。重视抓好群众住房安全,特别是易地扶贫搬迁的配套工作。2018年,国务院有关部门在易地扶贫搬迁总规模不变的原则下,实事求是地调整分省规模,将贷款融资等统一调整为发行地方政府债券融资,在危房改造任务较重的中西部22省份开展农房加固改造示范,兜底解决特困户住房安全。各地积极为建档立卡搬迁人口谋划后续帮扶措施。西藏通过给易地扶贫搬迁户安排劳务和就业的方式,解决了“搬得出、留得住”的问题。河南省成立了县级易地扶贫搬迁后续扶持发展公司,统筹盘活迁出区和安置区各项资源,逐步实现产业扶贫措施全覆盖。加大教育扶贫力度,斩断贫困代际传递链条。全国已有2075个县制订了控辍保学方案,国家中等职业教育免学费和助学金政策体系不断完善,国家中等职业教育免学费政策受助范围已覆盖全部建档立卡贫困学生。海南省加强了失学辍学发现和劝返工作,杜绝简单地用资助政策替代入学保障。四川省在民族地区52个县推进“一村一幼”建设,在民族地区推进15年免费教育,在凉山州开展了“学前学会普通话”试点。落实健康扶贫政策,防止因病致贫返贫。目前,我国已全面建成了从三级医院到县医院互联互通的远程医疗网络,基本医疗保险、大病保险、医疗救助等制度不断完善,贫困人口医疗费用实际报销比例已提高到80%以上,所有贫困县已基本实现县域内先诊疗后付费和“一站式”结算制度,专项救治病种扩大到21个。社会救助兜底保障不断加强,2018年已将未脱贫建档立卡贫困户中靠家庭供养无法单独立户的重度残疾人、重病患者等贫困人口按程序纳入低保范围,全国所有县(市、区)农村低保标准已达到或超过国家扶贫标准。

(四)着力激发贫困群众内生动力

各地区各部门高度重视激发和涵养各族贫困群众内生动力,大力破除“等靠要”思想和简单依靠给钱给物扶

贫的落后观念,激发贫困群众树立自力更生、艰苦奋斗的精神。2018年,国务院有关部门召开了全国脱贫攻坚表彰大会暨首场脱贫攻坚先进事迹报告会,组织25名全国脱贫攻坚奖获奖者组成4个报告团,到21个省市区开展先进事迹巡回报告活动,通过开展示范典型宣传,在全社会营造用勤劳双手和辛勤劳动脱贫的正能量。2018年10月,扶贫办等13个部门印发了《关于开展扶贫扶志行动的意见》,围绕着加强扶志教育、改进帮扶方式、移风易俗等作出了部署安排。各地也制定大量配套措施,通过传授一技之长,提升贫困群众的生产技能和参与意识,通过实施项目带动和农村集体收益分配机制改革,增强贫困群众的切实获得感,通过开展感恩奋进教育,增进贫困群众对党和政府的深层次认同,多管齐下、多措并举,实现了扶贫领域的“志智双扶”,带动了贫困地区基层的移风易俗。山西、江西等省探索实施精准扶贫项目“以奖代补”机制,破除贫困群众“等靠要”思想。

(五) 从严从实狠抓作风建设

党中央将2018年作为脱贫攻坚作风建设年,全面开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理,以作风建设的成果促进各项扶贫政策举措的落实。10月,中共中央办公厅印发了《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》,针对目前扶贫领域存在的“一人干活、多人指导检查”“白天迎检、晚上填表、插空干扶贫”等问题,制定了精准发力、针对性强的对策措施。十九届中央第二轮巡视对26个地方、单位党组织开展了脱贫攻坚专项巡视,中央纪委、国家监委还在官方网站开通了扶贫领域腐败和作风问题曝光专区,先后两次集中曝光44起典型案例,强化压力传导,促进责任落实,形成了警示震慑的强大效应。湖北省开展了常态化暗访,实现对有脱贫攻坚任务的县、乡(镇)暗访全覆盖。云南省建立了省、州(市)、县(区)、乡(镇)司法纪联动机制,对脱贫攻坚政策落实情况

开展常态化抽查。

调研过程中,我们深切感到,脱贫攻坚工作得到了广大农村群众的衷心拥护,党和国家在脱贫攻坚中实施的一系列惠民政策深得民心。调研组所到之处,党员干部群众一致表示:近几年是脱贫攻坚力度最大、贫困人口减少最多、贫困群众增收最快、农村面貌变化最大的时期,感谢习总书记!感谢党中央!让各族群众过上了新时代的好日子。

二、决战决胜脱贫攻坚 形势依然严峻

脱贫攻坚战虽然取得了决定性进展,但随着脱贫攻坚逐步向纵深推进,深度贫困问题凸显,攻坚难度递增,工作中也还存在一些不容忽视的实际困难和突出问题。

(一) 脱贫攻坚任务依然艰巨

当前,脱贫攻坚已进入了啃硬骨头、攻城拔寨的冲刺期,剩下的都是一些贫中之贫、难中之难,虽然贫困的绝对人口在减少,但脱贫攻坚的任务仍然很重,难度在增加。一是贫困人口基数依然较大,财政兜底压力大。截至2018年年底,全国还有农村贫困人口1660万人,约400个贫困县,近3万个贫困村,数量仍然不少,且尚未脱贫人口中,长期患病者、残疾人、孤寡老人等特殊困难群体和自身发展动力不足的贫困人口比例高,且越往后比例会越高,这部分人中很多需要依靠财政兜底才能实现稳定脱贫,保障性扶贫特别是财政兜底的压力越来越大。如河南建档立卡贫困人口中,因病、因残致贫占比超过72%,无劳动能力者占47%,65岁以上老人占26%。二是深度贫困地区如期脱贫任务重。“三区三州”深度贫困地区贫困状况虽然有了很大改观,但仍然是脱贫攻坚战的短板、重点和难点。区域性整体贫困问题突出。青海省15个深度贫困县贫困发生率都在20%以上,藏区深度贫困乡镇贫困发生率高达25%。四川

凉山州尚有1118个贫困村未退出,彝区10县贫困发生率达19.4%。云南怒江州贫困发生率高达38.14%。基础设施和基本公共服务发展滞后,行路难、吃水难、用电难等问题尚未得到彻底解决。云南省有4万户建档立卡贫困户饮水困难,有45万户建档立卡贫困户居住在危房中,71万户建档立卡贫困户无卫生间。南疆地区缺地缺水缺电矛盾突出。西藏有12个县主电网未覆盖,涉及9.8万贫困人口,102个建制村不通动力电,涉及3.58万贫困人口。甘肃省甘南、临夏两州和青海省海南、黄南、玉树、果洛四州无铁路,黄南州79个行政村通村道路为砂石路,254个自然村不通公路,果洛州有近55%的行政村不通路。经济社会发展面临的生态制约明显,如青海省藏区、甘肃省甘南州等地由于生态保护的原因,一些扶贫项目建设用地申报、审批困难。云南省等省的“直过民族”长期处于封闭状态,很多人不懂国家通用语言文字,社会发育程度低,社会综合治理难度大。

(二) 产业扶贫亟待加强

各省区普遍存在产业扶贫项目单一、同质化的现象,后续发展面临较大的市场风险。如山西省大力发展的核桃、大枣产业,近两年市场价格已经大幅下降。调研组所到的贫困地区基本上仍以小农生产为主,产业发展规模小、组织化程度低,缺乏新型农业经营主体,龙头企业带动作用发挥不够,联贫带贫能力弱。如云南省仅有16.8%的建档立卡贫困户加入了农民专业合作社。四川省凉山州畜牧专业合作社和龙头企业带动农户数不到全州总数的15%。山西省个别农户小型养殖仍是人畜共院。一些扶贫产业层次低、链条短,基本依赖种植、养殖等生产环节,缺乏深加工环节,产品附加值低,带动贫困户脱贫致富能力有限。如海南、甘肃、青海、西藏等省区大部分农产品仍停留在出售原材料和初级加工阶段。部分扶贫产业贫困户参与程度低、扶贫效果的可



宁夏固原市泾源县是国家级贫困县。该县针对农村贫困留守妇女多、“育婴师”市场需求量大的现状，组织开展“育婴师”培训班，免费为农村妇女提供现场教学，让她们能够掌握一技之长，助力脱贫攻坚。
摄影/新华社记者 王 鹏

持续性弱。如西藏、贵州等省区获得产业扶持的贫困户比例较低。青海、广东等省区产业帮扶多采取托管托养等方式，贫困户真正参与产业发展的比例低。乡村旅游扶贫、电商扶贫等新兴扶贫产业发展基础仍较为薄弱。如广东省乡村旅游产业同质化和区域旅游同构化的现象突出。新疆、青海、甘肃等省区电商扶贫面临着物流费用高、人才缺乏等问题。调研中，各地普遍反映，经过多年的扶贫开发，比较容易脱贫的地区和人口基本已经解决，剩余的贫困人口既难找到适合的扶贫产业，又难参与到扶贫产业中，通过产业扶贫在2020年年底完成预定脱贫任务有一定难度。村集体经济薄弱的老问题仍然存在。如云南省5732个出列的贫困村中有902个贫困村没有村集体经济收入。

（三）“三保障”仍存在薄弱环节

在调研中，各地普遍反映，当前已经总体稳定实现贫困人口不愁吃、不愁穿，但义务教育、基本医疗和住房安全做到保障有力还存在不足。义务教育方面，各地不同程度地存在义务教育阶段孩子辍学的问题。四川、云南等省部分民族地区教育事业发展滞后，义务教育办学条件极差。如四川凉山州尚有10个

县未通过省级义务教育督导评估，寄宿制学校“大通铺”情况严重。基本医疗方面，四川、青海等省的民族地区地方病、高原病多发。健康扶贫政策仍需完善，各地普遍反映慢性病家庭医生签约服务政策落实不到位、管理不规范，签约医生以村医为主，多流于形式，不少地方反映医疗托底政策在实践中出现了不同程度的过度医疗现象。住房安全方面，一些易地扶贫搬迁项目重搬迁轻扶持，配套产业和促进就业没跟上，后续脱贫缺乏支撑。各地不同程度地存在易地扶贫搬迁入住滞后，搬迁入住进度和竣工进度不相匹配的问题。青海反映，边缘户住房改造困难。

（四）脱贫攻坚内生动力仍显不足

在调研中，各地普遍反映当前的扶贫政策都是“真金白银”，对贫困地区和贫困人口给得越来越多，帮得越来越实，但相比之下，如何激发脱贫攻坚的内生动力仍是亟须补齐的短板。新疆反映，有的贫困县自我发展的内生动力欠缺，仍习惯性地依赖外部扶持；山西、安徽等省反映，一些地方帮扶方式方法简单，只注重短期增收，重“帮”轻“扶”，简单给钱给物的多，可持续发展关注不够，针对贫困人口致贫原因对症下药、培养

“造血”能力的措施少；广东反映，少数贫困村基层党组织软弱涣散，带领群众脱贫致富能力不足，激发群众内生动力办法不多；四川反映，有的基层干部能力素质还不能适应脱贫攻坚的需要，主动担当意识不强，存在不敢干、不会干等问题。同时，各地普遍反映，一些贫困群众主动致富意愿不强，过度依赖帮扶政策，自身参与的积极性、主动性不高，个别贫困群众甚至存在“你不帮，我不动”现象；山西、青海、西藏等省区反映，有的贫困群众思想观念比较落后，旧风俗、旧习惯短期内难以改变，“等靠要”思想依然存在；江西、青海等省反映，一些有劳动能力却不愿劳动的懒汉，躺在脱贫优惠政策上不劳而获，导致“边缘户”心理落差和抵触情绪越来越大，在一些地方已经形成了新的干群矛盾。

（五）扶贫资金的使用管理仍需进一步改进

一是扶贫资金监管粗放。调研组发现，各地在扶贫资金使用中的精准度仍有待加强。西藏反映，部分地（市）存在资金需求大、支撑不足和资金拨付进度缓慢、使用率较低并存的问题。各地都不同程度地存在打着脱贫攻坚旗号大举发债的倾向。广东反映，有的地方对社会扶贫资金管理滞后，资金使用不合规。二是涉农资金整合推进不畅，地方配套难度大。贵州反映，有的地方对整合政策理解不够深、不够透，始终存在顾虑，担心资金一旦整合，次年上级部门不再分配资金或减少资金量，有的地方担心出现审计风险。一些项目需要地方配套资金，由于地方财力有限，资金配套存在较大压力，再加上困难群众无力投入，资金筹集存在一定困难。三是金融扶贫政策仍需完善。西藏反映，金融扶贫存在结构性信贷难问题，农业新型经营主体获贷难。有的地方扶贫小额贷款用途监管不严，未能有效助推产业发展，有些贫困户将扶贫小额贷款用于建房、买房或装修房子，有些贫困户将小额信贷用于投资入股分红，但未参与企业生产和管理，存在风险

隐患。如调研组在山西、青海等省发现存在贫困户将扶贫小额贷款借给龙头企业或合作社使用的情况。

(六) 作风建设仍需加强

调研中,各地普遍反映,当前脱贫攻坚工作中形式主义、官僚主义、弄虚作假、急躁和厌战情绪以及消极腐败现象仍不同程度存在。一是工作落实还有差距。有的乡、村两级压力不够、紧迫感不强,个别地区“上热下凉”的现象依然存在。一些地方落实中央扶贫部署仅注重关注短期效应,对脱贫后的工作研究重视不够。有的地方脱贫后就脱管理,动态调整工作不扎实,没有及时将返贫户重新纳入帮扶。二是扶贫领域违规违纪现象时有发生。极少数地方基层干部在贫困户识别和帮扶过程中仍存在优亲厚友以及截留、挪用、侵占、贪污扶贫资金等不正之风和腐败问题,群众意见强烈。三是形式主义仍然存在。当前,各省区仍不同程度地存在算账脱贫、突击脱贫甚至虚假脱贫现象,同时“等待观望”“应退不退”等苗头性问题渐显,“急躁症”和“拖延症”并发。各地普遍反映,一些评估和检查过于形式化,带有地方攀比的色彩,甚至在一些地区的省际或地区内部交叉检查中出

现负向激励现象。广东反映,在实际工作中不同程度地存在“三多三少”(填表报数多、研究工作少;检查考核多、对症下药少;会议部署多、行动落实少)的现象;贵州反映,当前在关心一线扶贫干部工作、生活和心理健康方面还缺乏有效措施,有考核机制却缺乏正向的激励机制。

(七) 巩固脱贫成果任重道远

贫困地区摘帽退出后仍将长期处于经济欠发达、发展相对落后的状况,持续稳定增收基础仍很薄弱,自我发展能力不强,如何实现可持续发展还有很长的路要走。一是脱贫群众创收增收渠道单一。不少地方脱贫群众的收入构成不合理,转移性收入占到50%以上,经营性收入占比不到20%,属于政策性脱贫,增收渠道狭窄,存在政策性返贫的风险。如青海省藏区农牧民转移性收入占比达60%以上。四川凉山州反映,随着经济下行压力加大,外出务工人员找不到工作返乡现象开始出现,转移就业和增收难度大,一些靠外出打工脱贫的贫困人口再次返贫。二是不少脱贫县存在债务风险。一些贫困县负债推进工作,存在政府债务风险,脱贫摘帽后还本付息压力极大。如贵州省赤水市在脱贫攻坚

补短板投入资金33.73亿元,其中市级自筹资金大部分为举债,后续还清欠账压力大。三是“软实力”薄弱仍是突出短板。目前,各级干部到贫困县乡村“挂职”“包村包户”等都是暂时性措施,人力资源短缺问题在贫困地区仍普遍存在。受生活条件、个人待遇、工作环境等因素影响,优秀人才不愿来也留不住,专业技术人员比较缺乏,特别是医疗卫生、教育等部门的人才严重短缺。如甘肃省甘南州的迭部县在2010年和2011年先后面向全国招录了79名紧缺学科的教师,并在住房、安置补贴等方面提供了很多优惠条件,但目前已有40名先后辞职或调离。脱贫地区虽然基础设施面貌发生了根本性变化,但大部分地区仍未解决长期存在的人才“引不来、留不住”问题,即“人才下沉”问题。此外,广东、青海、安徽等省反映,贫困线标准附近的低收入群体增收和发展问题应高度重视,该群体极易形成新的贫困人口;湖北反映,虽然中央明确脱贫后要有3—5年的扶贫政策稳定期,但长远看,不解决长效机制的问题,不走出良性发展的路子,贫困地区和贫困人口返贫的压力仍将长期存在。

三、坚决打赢脱贫攻坚战

打赢脱贫攻坚战,到2020年如期全面建成小康社会,始终是习近平总书记和党中央的牵挂,也是中国共产党向全世界和全国人民的庄严承诺。在后续脱贫攻坚战中,要继续全面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,认真学习领会习近平总书记关于扶贫工作的重要论述,坚持按照党中央已经明确的目标标准和政策举措,进一步聚焦深度贫困地区、特殊困难群体和影响“两不愁三保障”的突出问题,采取超常规举措,拿出过硬办法,举全国之力,确保如期完成脱贫攻坚任务。

(一) 坚持以高度的政治责任感推进脱贫攻坚

一是提高打赢脱贫攻坚战重大意



2018年以来,贵州省铜仁市玉屏侗族自治县鼓励一些劳动密集型企业把“扶贫微工厂”搬进移民新区,让易地扶贫搬迁户在家门口就业增收。图为2月28日,在玉屏县平溪街道康华移民新区“扶贫微工厂”,工人组装打火机半成品。摄影/新华社记者 杨文斌

义的认识。打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的底线任务,是当前“三农”工作的重中之重、急中之急,也是实施乡村振兴战略的基础。各级政府要进一步增强“四个意识”,明确政治责任和使命担当,坚持问题导向,强化交总账意识,以高度的责任感和时不我待的紧迫感,狠抓责任落实和工作落实,咬定目标使劲干,坚决打赢脱贫攻坚战。二是按标准做好脱贫退出工作。各地要以脱贫实效为依据,以群众认可为标准,严格按照国家贫困退出标准和程序,实施贫困县、贫困村和贫困人口有序退出,确保脱贫成果经得起历史和实践检验。在具体工作中,既要避免因按照“计划指标”整村出列而造成贫困户错退问题,又要克服贫困户识别与退出双重标准,避免扶贫政策福利化、扩大化、过度化的倾向。三是做好与乡村振兴战略衔接。实施乡村振兴战略,摆脱贫困是前提。脱贫攻坚期内,贫困地区乡村振兴主要任务是脱贫攻坚,要保持攻坚力度和政策强度不减,确保目标不变,靶心不散。已脱贫的地区要利用好乡村振兴相关政策优先在脱贫摘帽县实施的时机,重点抓好巩固提升,确保稳定脱贫。民族地区要利用好国家实施民族地区专项规划的有利时机,加快落实《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》和《兴边富民行动“十三五”规划》,全面改善生产生活条件。

(二)集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚

一是加快补齐基础设施建设的短板。要优化中央基建投资支出结构,聚焦深度贫困地区,统筹安排地方政府专项债券等各类财政性建设资金,重点加强对深度贫困地区交通、水利、通讯、电力等基础设施建设任务的支持力度,着力改善深度贫困地区群众生存和发展条件。要严格落实国家在贫困地区安排的公益性建设项目取消县级和西部连片特困地区地市级配套资金的政策,加大中央和省级投资比重,切实减轻贫

困地区配套压力。二是着力推进基本公共服务均等化。要继续加大对教育、卫生、住房、饮水等民生工程的投入力度,确保基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。要深入实施健康扶贫,着力做好地方病的预防和救治工作。要继续加大教育扶贫力度,着力改善义务教育薄弱学校基本办学条件,推动远程教育建设和乡村教师队伍建设,落实好各项教育扶贫助学政策,探索在深度贫困地区全面普及从小学到高中的12年义务教育,全力阻断贫困的代际传递。三是强化要素投入保障。要继续加大金融、土地等政策的倾斜力度,依法加快审批进程,保障深度贫困地区脱贫攻坚项目及时立项推进。要全面提高深度贫困地区公务员、乡村教师、医生等待遇水平,提高深度贫困地区对人才的吸引力。要加大东部地区和中央单位对深度贫困地区的帮扶支持,动员全社会力量参与深度贫困地区脱贫攻坚。

(三)推动贫困地区建立可持续发展的产业体系

一是国务院有关部门应尽快开展扶贫产业产能调查、产业结构性风险调查,坚持产业扶贫与产业区划、规模和现有基础相统筹,扶持特色优势产业发展,加强社会化服务,推动各地立足自身资源禀赋、产业基础 and 市场需求,处理好发挥优势和补齐短板的关系。二是要坚持立足当前、着眼长远,将短平快、立竿见影的扶贫项目与长期稳定脱贫的产业结合起来,特别是要重视生产生态协调发展,探索研究破解自然保护区等生态敏感区内实施脱贫攻坚项目的难题,统筹推进生态文明建设和脱贫攻坚,加快发展生态经济,让贫困人口在生态文明建设中受益。三是要引导特色农产品走品牌化、高端化的发展道路,避免产业扶贫的同质化、短期化和低端化倾向,推动完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制,推广股份合作、订单帮扶、生产托管等有效做法,实现贫困户与现代农业发展有机

衔接。四是结合实施乡村振兴战略以及民族地区专项规划,加快推进贫困乡村提升工程,推动村级集体经济多渠道、多形式、多元化发展,支持少数民族特色村寨保护与发展,通过多种手段实现各族群众稳定增收,不断增强集体经济对脱贫致富的带动作用。

(四)切实解决脱贫攻坚中的突出问题

一是着力提升医疗保障水平。要严格落实健康扶贫各项政策措施,进一步健全新农合、大病保险、民政救助、商业补充保险等制度衔接机制,切实落实好县域内先诊疗后付费和“一站式”结算制度。要保障乡镇、村卫生室常用药品供给,加强药品监管,采用有效措施遏制农村医药费用不合理增长,切实减轻农民医药费用负担。要加强对建档立卡贫困人口医疗救助托底保障政策实施效果的评估,有效发挥保障功能,尽量减少负面效应。同时,要着力建立长效的因病返贫预防机制,解决好2020年后看病费用、技术、人才等一系列要素的补充问题。二是做好易地扶贫搬迁的后续帮扶工作。要认真落实易地扶贫搬迁相关政策要求,重点强化搬迁户后续扶持措施,保证搬迁户后续帮扶措施的全覆盖,并加强后续扶持措施持续增收能力的研究和论证,杜绝一搬了之。要坚持易地扶贫搬迁与产业扶贫同步谋划、同步建设和同步协调,切实做到扶贫搬迁与产业发展同步推进。三是继续强化资金投入和监管。要根据脱贫攻坚的需要继续加大扶贫资金的投入,确保财政投入与脱贫攻坚任务相适应。中央财政应进一步加大对贫困地区的一般性转移支付力度,逐步扩大地方政府对专项资金的整合使用权力,并从程序上和制度上推动由资金使用去向监管向资金使用效率监管转变,提高扶贫资金使用效率。要健全地方建设项目和资金管理,强化财政约束,从严审核把关,抑制贫困县不具有还款能力的项目建设,对已经形成的债务负担要尽快化



近年来,广西融水苗族自治县充分利用民族风情浓郁、旅游资源丰富这一优势,创新旅游发展模式,将旅游业打造成为脱贫攻坚的重要产业支撑。图为融水县安陞乡大田村“坡会”上的苗族儿童。摄影/新华社记者 黄孝邦

解。要依据农户家庭特性和生产发展需求,拓宽小额信贷覆盖范围,规范小额信贷发放和监管程序,引导贫困户合理信贷,降低农户信贷风险。要探索将社会扶贫投入纳入监管范围,以确保社会扶贫资源实现优化配置。

(五)进一步激发贫困人口内生动力

一是坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹。要把开发式扶贫作为脱贫基本途径,并针对致贫原因和贫困人口结构,加强和完善保障性扶贫措施,造血输血协同,发挥两种方式的综合脱贫效应。二是完善激励约束机制。对自力更生、主动脱贫的人员给予物质和精神奖励,形成正向激励作用;对尚有劳动能力却无所作为的贫困群众应减少资金和物质的直接给予,着力引导其增强脱贫的参与性和能动性;对“因懒致贫、因赌致贫、因婚致贫、因子女不赡养老人致贫”等不良现象,要因人施策教育惩戒,杜绝不良导向。三是继续强化教育引导和典型引路。要有针对性地加强对贫困地区婚姻、教育等观念的改造,通过文化、教育、科技等多领域全方位的帮扶,促进观念的互通和思路的改变。要深入推进扶贫扶志行动,继续加强思想教育、文化教育,提高脱贫动

力和能力;要加强典型引导,组织开展脱贫示范户创建活动,深入挖掘脱贫典型的精神内涵,用身边的事教育身边的人,让贫困群众有目标、有方向,推动群众“敢脱贫”“勇脱贫”。

(六)进一步加强作风建设

一是切实减轻基层扶贫工作负担。要大幅减少各级考核频次,杜绝重复无效的调研和表格资料“创新”,合理安排检查任务,给基层留足工作时间。二是严格监督检查。要持续保持常态化督察态势,狠抓扶贫领域腐败和作风问题专项治理,强化监督执纪问责力度,压实基层干部帮扶责任,严惩精准扶贫中的徇私舞弊行为。要树立正确的监督考核评估导向,确保精准扶贫的监督考核评估机制发挥应有的作用。三是充分发挥基层党组织和基层扶贫干部的主动性和积极性。要进一步发展完善乡村政权和基层党组织,抓好乡村治理体系建设,充分发挥农村基层党组织战斗堡垒作用。要完善村级组织运转经费保障机制,健全党组织领导下的村民自治机制,切实提高村委会组织实施能力。要扎实抓好驻村帮扶工作,组织实施扶贫干部能力提升工程,加强对驻村工作指导和

扶贫干部培训。要真正建立容错纠错机制,鼓励支持基层干部放开手脚做事,完善工资待遇、职位晋升等方面的激励政策,解决基层干部的后顾之忧。

(七)建立巩固脱贫成果的长效机制

一是保持政策稳定性。对退出的贫困县、贫困村和贫困人口,明确“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”的具体要求,稳定后续帮扶政策措施,防止运动式脱贫、贫困地区和贫困人口再次返贫。二是实施动态管理。要加强对贫困人口动态管理,积极预防返贫,实现由找准帮扶对象向精准帮扶稳定脱贫转变,确保应纳尽纳。要尽快解决2018年中央经济工作会议提出的边缘贫困人口缺乏政策支持的问题,研究制定支持边缘贫困人口的发展政策,进一步强化和完善非贫困地区脱贫帮扶体系,总结推广贫困地区脱贫帮扶模式和运行机制,统筹推进脱贫攻坚帮扶措施,确保脱贫攻坚全覆盖。三是加快建立人才队伍建设的长效机制。要解决教师、医生等优质人力资源难以“下沉”到贫困地区的突出问题,制定并落实真正具有吸引力的引进和留住人才的激励机制,鼓励优秀人才长期扎根贫困地区工作。要注重加强本地人才的培养力度,注重人才实用性,通过定向招生、委托培养等方式,为贫困地区多培养急需、紧缺的专业人才,为贫困地区的乡村振兴做好长期的人才储备。四是尽早启动2020年后的减贫战略研究。要立足于第二个百年目标,着手研究2020年后的减贫政策,研究构建市场化手段为主、行政手段为辅的农村减贫和农民增收长效机制,探索构建农村减贫和城市减贫并重、全面统筹的城乡贫困治理体系。五是积极推动扶贫开发立法。要将脱贫攻坚战中行之有效的经验上升为法律法规,做好脱贫攻坚的制度设计和创新,将中央决策部署转化为具体的制度规范,为脱贫攻坚提供法制保障。★

谱写依法治国新篇章

——全国两会召开之际看民主法治建设

文 / 邹伟 陈菲 林晖

2019年全国两会举世关注。

70载风雨兼程，我们来到决胜全面建成小康社会的关键节点，也站在了实现民族复兴伟大梦想新的起点。

新时代大潮奔涌，奏响人民当家作主与全面依法治国共同谱写的恢弘乐章，更激荡着社会主义中国的蓬勃生机。

作答发展新课题

1月30日，北京，春意渐近。

人民大会堂全国人大常委会会议厅气氛庄重。经过两天审议，全国人大常委会组成人员按下表决器，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。

“与一审稿相比，二审稿作了多处修改和完善，草案更加成熟。”全国人大常委会委员李飞跃说。

将外商投资法草案列为全国人代会重要议程来审议，其背后正是中国推动新一轮高水平对外开放的决心和承诺。

一年来，立法工作亮点频频，无不直面改革发展中的重点、焦点、难点问题。

电子商务高速发展，网上购物方便快捷，由此也引发大量纠纷和投诉。

避免大数据“杀熟”，规范搭售行为，确保押金顺利退还……2018年8月31日，历经四次审议的电子商务法表决通过，让消费者维权的腰杆可以硬起来。

伴随着2019年新年的钟声，新的个人所得税法和个税专项附加扣除政策正式实施。



图 / 视觉中国

从子女教育到大病医疗，从住房贷款到赡养老人，一时间，许多人的朋友圈被“晒减税”刷屏。

“老百姓享受到实实在在的减税实惠，体现了立法是真正为民的，也促进了社会的和谐温馨。”全国人大代表、上海市长宁区萍聚工作室理事长朱国萍说。

依法而治，循法而行。

全面实施市场准入负面清单制度，进一步释放市场活力；设立上海金融法院，增设北京、广州互联网法院，不断适应新经济新业态发展形势……一年来，法治与改革始终同频共振，确保经济社会发展既平稳有序又生发出源源动力。

扫黑除恶专项斗争在全国掀起凌厉攻势，加强产权司法保护助力优化市

场环境，全国县(市、区)公共法律服务中心覆盖率达99%，交管、户政、出入境等“放管服”改革大礼包如约而至……一年来，法治建设向纵深推进，让公平正义更加可触可感。

2018年8月24日，法治中国建设迎来一个具有里程碑意义的时刻——

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面依法治国委员会主任习近平主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议并发表重要讲话，对全面依法治国作出新的重大部署。

今年全国两会前夕，习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议强调，完善法治建设规划提高立法工作质量效率，为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境。

天下大治，起于法治。

“党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出全面依法治国的一系列新理念新思想新战略，开启了法治建设的新征程，将我国民主法治建设推向一个新的历史阶段。”中国政法大学教授马怀德说。

夯实善治新基石

搜集资料、核对数据、查阅文献……全国政协委员马全林的这个春节假期，在准备提案的忙碌中度过。

马全林是甘肃省治沙研究所知识产权办公室主任兼学术委员会主任。去年全国两会期间，他提交的4份与生态有关的提案全部立案，加大沙区退耕还林还草面积等建议均被相关部门采纳落实。

“保护生态就是保护民生。”马全林说，“这是科技工作者的使命，更是政协委员的责任担当。”

让每个人的智慧闪光，融入国家治理大格局，“中国式民主”因此生机勃勃。

“有事好商量”“众人的事情由众人商量”。一桩桩民生小事，写就“中国式民主”的大文章。

在广州，得益于市政协构建的“有事好商量——民生实事协商平台”，仅2018年上半年就完成加装电梯审批许可567宗，相当于过去一年的审批量，让许多老楼房的居民终于圆了“电梯梦”。

在安徽肥西，废弃的预制厂整治成小公园，扰民的老电影院拆除改建为便民的公共停车场……“村事民定”工作法成为村民们交口称赞的好做法。

社会主义愈发展，民主也愈发展。

当前，我国不断发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，从各层次各领域扩大有序参与，使广大人民群众反映意愿的制度更加健全、形式更加多样、渠道更加通畅，国家治理和社会生活不断显现新气象。

生长在中国大地上，社会主义民主法治不断进步的轨迹，辉映着国家治理

现代化的历程。

协商议政求取人民意愿最大公约数，爱国统一战线巩固发展集纳睿智箴言；基层立法联系点让群众心声直达国家立法机关，规范性文件备案审查制度让人民更有效监督宪法法律实施……党和政府的工作做到哪里，民主法治就延伸到哪里。

推进科学民主决策，避免公共决策“拍脑袋”“一言堂”；全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”……民主法治思维和方式，日益贯穿于改革发展各项工作之中。

“推进国家治理现代化，注定要以推进民主政治发展为旨意内涵。”中央党校（国家行政学院）教授许耀桐说。

民主法治，国之基石。

如今，越来越多人感悟到其中深意——中国发展的每一次跨越，国家治理体系和治理能力的每一次提升，民主法治始终是坚固的基石，不断彰显出中国特色社会主义政治制度的巨大优越性。

护航逐梦新征程

早春二月，秦巴山区的寒意还未褪去。

骑着摩托车行进在崎岖山路上，全国人大代表、陕西省石泉县邮政分公司邮递员赵明翠一边分送信件、包裹，一边和乡亲们交流，用随身携带的记事本，记下他们关于农村发展、乡村振兴的心里话。

“今年全国两会要开了，我准备继续提交加大贫困山区基础设施建设投入力度的建议。”赵明翠说。

瞩目人民圆梦之路，无不透射民主法治之效，无不呼唤民主法治之力，无不贯穿民主法治之义。

2018年末，疫苗管理法草案首次提请全国人大常委会审议，引起社会广泛关注。这也是我国首次对疫苗管理单独立法。

数月前，吉林长春长生公司问题疫

苗案件爆发，多少家庭为之忧心忡忡。面对万千期盼，疫苗管理法立法提速，以“最严监管”举措，重塑公众对疫苗的信心。

人民有所呼，立法有所应。

完成民法典编纂、制定学前教育法、修改未成年人保护法、制定社会救助法……本届全国人大常委会的立法规划中，直面民生焦点的项目成为醒目重点。

对大气污染防治法实施情况展开力度空前的执法检查，首次对“两高”工作开展专题询问……人大监督瞄准公众关切，不断增加人民群众的获得感、幸福感和安全感。

2018年10月1日，国庆假期第一天。

全国政协委员周延礼收到一条信息：“全国政协将于10月1日至24日围绕‘优化营商环境，促进民营经济高质量发展’议题举办第一次网络议政、远程协商活动，请各位委员积极参与讨论、互动交流、议政建言。”

随后20多天里，先后有800多位全国政协委员登录履职平台，围绕议题畅所欲言，提出意见、建议近10万字。

人民期盼时刻记挂心头。围绕“解决中小学生课外负担重问题”“巩固破除以药补医改革成果，完善公立医院运行新机制”等资政建言，聚焦“打赢精准健康脱贫攻坚战”“农村面源污染防治与人居环境整治”等奔走于田间地头……协商议政格局进一步丰富，让以人民为中心的发展思想不断落到实处。

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”

正如党的十九大报告指出：人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。

“体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，是社会主义民主政治的根本追求。”中央党校（国家行政学院）教授卓泽渊说。✘

（新华社北京 2月27日电）

为新时代新征程提供有力法治保障

文 / 杨维汉 陈 菲 罗 沙

这是接力奋进的时刻：一年前，近3000名全国人大代表选举产生十三届全国人大常委会。

正逢“两个一百年”奋斗目标历史交汇期，新一届全国人大及其常委会使命光荣、责任重大。

一年来，全国人大常委会认真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，在继承中发展，在实践中创新，各项工作实现良好开局，为新时代推进改革开放和社会主义现代化建设提供有力法治保障。

筑牢思想根基担当新时代使命

2018年9月26日，石家庄，全国人大常委会和地方人大常委会负责人会集于此，充分交流。

“各级人大是党领导下的政治机关，要始终坚持党的全面领导”“学习好、研究好、宣传好、贯彻好习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是人大同志的首要任务和看家本领，也是做好新时代人大工作的根本保证”……这是与会人员形成的共识。

从召开学习交流会，到举办专题学习讲座，再到举办省、市、县人大常委会负责同志学习班，一年来，全国人大常委会把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，用于指导实践、推动工作。

持续深入的理论学习和思想武装，进一步筑牢了维护党中央权威和集中统一领导的思想根基。增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，保障新时代人大工作开启新篇章、展现新作为。

2019年2月26日上午，人民大会堂。

十三届全国人大常委会第九次会议听取国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况的报告。

检查大气污染防治法实施情况，是全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署、直接参与污染防治攻坚战的具体行动，也是常委会2018年监督工作的重中之重。

“党中央确定的蓝天保卫战主战场，就是我们检查的重点地区。”河南、内蒙古、山西……2018年5月至6月，全国人大常委会执法检查组深入到污染形势严峻的地方，开展大气污染防治法执法检查。29次座谈会、实地查看107个单位和项目，并在7月专门加开常委会会议，听取和审议执法检查报告，开展专题询问，并作出关于打好污染防治攻坚战的决议。

党的十九大确立的奋斗目标，人民对美好生活的向往，全面深化改革开放的新任务，全面依法治国的新要求，赋予了新时代人大工作新的使命责任。

坚决贯彻党中央决策部署，做好顶层设计。

这一年，全国人大常委会围绕党和国家工作大局谋划、部署、推进人大工作。

审议外商投资法草案，以更大力度推进更高水平对外开放；制定土壤污染防治法，填补生态环境保护法律空白，为扎实推进“净土保卫战”夯实制度基础；制定国际刑事司法协助法，填补刑事司法协助国际合作法律空白，完善追逃追赃法律制度……

在改革中完善法治，在法治下推进改革。

采取“打包”修法、作出决定等方式，为机构改革顺利推进提供法律保障；修改刑事诉讼法，完善监察与刑事诉讼衔接机制，保障国家监察体制改革顺利进行；修订人民法院组织法、人民检察院组织法，确认和巩固深化司法体制改革成果……

社会主义核心价值观融入立法，让“中国精神”更有力量。

去年5月1日施行的英雄烈士保护法成为社会主义核心价值观入法的生动实践，传承和弘扬英雄烈士精神，凝聚起奋进中国的强大精神力量。

2018年，十三届全国人大及其常委会审议通过宪法修正案1件，制定法律9件，修改法律47件次，通过有关法律问题和重大问题的决定13件。立法工作分量更重、节奏更快、力度更大、要求更高。

今年全国两会前夕，中央全面依法治国委员会第二次会议强调，要积极推进重点领域立法，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，提高立法质量和效率。

新形势新要求新起点，聚焦党和国家中心任务，人大工作必将展现新气象、续写新篇章。

开拓创新展现人大制度蓬勃生机

2018年10月25日，最高人民法院、最高人民检察院迎来了一次特殊的“考试”。

这一天，布置成“回”字形的人民大会堂二楼东大厅会场座无虚席。全国人大常委会首次对“两高”工作开展专题询问。

8位常委会委员、3位全国人大代表提出一连串问题，“两高”负责人及相关部门负责人一一作答。现场气氛热烈，面对面的问答，使人大监督更有实效。

这是新一届全国人大常委会监督工作的一次积极探索和实践创新。

开拓创新发展,坚定制度自信。60余载历史检验,人民代表大会制度始终葆有强大生命力和显著优越性。

十三届全国人大常委会不断解答新课题、应对新挑战,立法、监督、代表等工作不断与时俱进,展现出强大的制度生命力——

履职出新招,监督有实效。

我国国有企业资产规模究竟有多大?海内外国有金融资产“家底”有多厚?

2018年10月,全国人大常委会首次审议了国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告和关于2017年度金融企业国有资产的专项报告,为管好用好国有资产加上一道“安全阀”。人大加强国有资产监督职能迈出实质性步伐。

不仅“明察”,还有“暗访”;不仅开座谈会听汇报,还进行问卷调查,在执法检查报告中公开曝光地方违法典型案例。

这是去年全国人大常委会在大气污染防治法执法检查中的创新之举。“今年,我们将在执法检查中试行引入第三方评估,把监督工作和立法工作相结合,使人大监督更有力度、更具权威。”全国人大常委会委员、环资委委员程立峰说。

执法检查和调研期间召开五级人大代表座谈会,广泛收集民意;建立与列席常委会会议的全国人大代表座谈机制,倾听代表心声;推动地方人大信息平台建设与全国人大实现互联互通,备案审查实现全覆盖……

一年来,一系列新制度、新举措,赋予了人民代表大会制度新的内涵和使命。

工作有开拓,制度有活力。

“宪法和法律委成立后,在全国人大常委会审议法律草案过程中,就英雄烈士的范围、‘两院’组织法和刑法修改的通过主体等宪法问题,作了合宪性审查和确认工作。”全国人大常委会法工委宪法室副调研员黄宇菲介绍。

2018年3月通过的宪法修正案中,全国人大法律委员会更名为全国人大宪法

和法律委员会。“在全国人大专门委员会的名称中首次出现‘宪法’二字,是加强全国人大宪法方面工作的一个重要举措。”全国人大宪法和法律委副主任委员沈春耀说。

适应时代变化,内务司法委员会更名为监察和司法委员会,新组建社会建设委员会,完善全国人大专门委员会设置的举措,使人大更好发挥职能作用。

人民代表大会制度在不同历史时期有不同的任务,看上去一两个很小的改进,慢慢积累下来,人大制度就会更加完善、更加符合时代需要。

履职尽责为民生福祉夯实法治保障

个人所得税怎么收,直接影响你的“钱袋子”。岁末年初,下载手机App申报个税专项附加扣除,成为公众关心的热门话题。

2018年8月,十三届全国人大常委会第五次会议表决通过关于修改个人所得税法的决定。“起征点”上调、调整税率结构、引入六项专项附加扣除……空前力度的变化给千家万户送来重大减税利好,被视为个人所得税制的一次根本性改革。

“老百姓享受到了实实在在的减税,体现了立法是真正为民的。”全国人大代表朱国萍说。

做好人大工作,必须倾听人民呼声,回应人民期待。2018年,全国人大常委会坚持以最广大人民的根本利益为出发点和落脚点,为民用权、为民履职、为民服务,推动解决突出民生问题,保障经济社会发展。

这一年,立法工作突出保障人民权益、增进民生福祉——

制定电子商务法让网购大军维权更有底气,加速疫苗管理立法工作更有力捍卫百姓健康,民法典合同编草案规制“霸座”“强抢方向盘”等行为……立法有温度,民生总关情,让人民群众获得感满满。

23件法律草案在中国人大网公开征求意见,逾22万人提出超过65万条意

见……2018年,立法工作更加注重广集民意、凝聚民智,让法律更接地气、具实效。

这一年,代表建议办理成效有目共睹,回应人民关切——

数据显示,十三届全国人大一次会议期间代表提出的7139件建议已全部办理完毕并答复代表。代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的75.8%。

聚焦“基本解决‘执行难’”的代表建议助推人民法院执行工作实现重大突破。

“加快设立融资担保基金,加大金融支持力度”“关于构建银担合作分担风险机制”等建议促进缓解中小企业融资困境。

……

“代表通过提出建议方式积极参与管理国家事务。”全国人大常委会副秘书长信春鹰说,代表联系人民群众的桥梁纽带作用进一步发挥,人民代表大会制度的优越性进一步彰显。

这一年,备案审查制度和能力不断提升,解决群众反映的现实问题——

2018年,全国人大常委会法工委共收到公民、组织的审查建议1229件,其中属于全国人大常委会备案审查范围的有112件。对备案审查工作中发现的问题,法工委认真开展审查研究,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。

“有件必备、有备必审、有错必纠。”沈春耀说,向全国人大常委会提出对法规、司法解释的审查建议,是人民群众对法规、司法解释制定工作进行监督的重要渠道。

风雨兼程,不忘初心。推动解决人民最关心最直接最现实的问题,是人大工作的不泯初心。坚持人民主体地位,是做好人大工作的根本遵循。

关山飞渡,砥砺前行。新时代人大工作,必将更加生动展现中国特色社会主义民主的制度优势,把握新形势、实现新作为,推动社会主义民主法治建设迈出更加坚定的步伐。■

(新华社北京 3月4日电)

导读:从北京、山西、浙江试点探索,到宪法修正案和监察法通过施行,再到组建国家和省、市、县监察委员会,同纪律检查委员会合署办公,我国的监察体制改革蹄疾步稳,日益向纵深推进,取得了重要的阶段性成果。

监察体制改革和监察法实施,情况如何?

文 / 本刊记者 张宝山

深化国家监察体制改革是贯彻党的十九大精神、健全党和国家监督体系的重要部署,是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要改革。

从2016年11月中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,部署在三省市设立各级监察委员会,到2018年3月十三届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》和《中华人民共和国监察法》,国家监察委员会依法组建,全国人大内务司法委员会更名为全国人大监察和司法委员会,国家监察体制改革蹄疾步稳,日益向纵深推进。

监察法实施以来,监察体制改革进展和监察法实施情况如何?全国人大监察和司法委员会就此开展了调研。

国家监察体制改革 取得重要阶段性成果

2018年3月23日,中华人民共和国国家监察委员会正式揭牌。至此,国家、省、市、县四级监察委员会全部组建产生,标志着国家监察体制改革由试点迈入全面深化新阶段,党和国家反腐败工作新的篇章就此开启。

一年来,国家、省、市、县四级监察委员会完成组建和人员转隶,共划转编制6.1万个、转隶干部4.5万人;

一年来,全国纪检监察机关共立案63.8万件,处分62.1万人,均创纪律检查机关恢复重建40年来的最高值;

一年来,中央纪委国家监委调整派驻机构设置,统一设立46家派驻纪检监察组监督中央一级党和国家机关129家单位;

一年来,多个省、区、市完成县级纪委监委派驻机构全覆盖,监察权延伸覆盖各乡镇(街道);

……

各级纪检监察机关以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立“四个意识”,深入贯彻落实深化国家监察体制改革的重大战略部署,坚持问题导向,积极探索,主动作为,推动党中央顶层设计在基层落地生根。

加强党对反腐败工作的集中统一领导,既是改革的根本原则,也是改革的根本目的。全国各省、市、自治区各级党委切实履行主体责任,统筹推进改革任务,各级纪检监察机关履行好牵头专责,扎实抓好人员转隶和机构组建的

关键环节,科学设置内设机构。

记者从全国人大监察和司法委员会调研组了解到,北京、浙江、江苏等省市建立健全了党委定期听取工作汇报、研判问题线索、分析党风廉政建设 and 反腐败形势的机制,严格落实重大问题、重要线索处置、留置措施使用集体决定和请示报告制度,从组织形式、职能定位、决策程序上推动党的领导具体化、程序化、制度化。

各地全面推动实现监察全覆盖,切实加强对所有行使公权力的公职人员的监督,严格对标监察法规定的6类公职人员和其他人员,摸清监察对象底数。改革后,浙江全省监察对象由38.3万人增加到70.1万人;山西省全省监察对象达到131.5万人,较改革前增加了53万人。

各地纪委、监委发挥合署办公优势,共同设立内设机构,推动职能、人员和工作深度融合,同步履行监督执纪问责和监督调查处置双重职责,推进信访受理、执纪执法监督、审查调查、案件审理、案件管理等重点工作和关键环节流程再造,促进纪法顺畅衔接,切实提高工作效率。

监察法颁布施行后,各地抓好学习宣传贯彻落实,对标监察法和中央纪委国家监委出台的9项配套规定,及时做好制度规范修改和配套建设。浙江制定《监察业务运行工作规程》等24项制度,编制12个方面的监察工作流程示意图;江苏积极构建监察工作运行制度体系,出台《江苏省监察委员会监督、调查、处置工作实施办法(试行)》及28项配套制度文件。

各级监察委员会的组建、监察法的实施,标志着监察体制改革真正进入深水区。各地监察工作制度和机制基本建立,各项工作运转顺畅,为推动全面深化改革、全面从严治党 and 全面依法治国不断贡献着创新探索和生动实践。

完善相关法律制度、 加快立法工作进程

在改革进程中,各地坚持以问题为导向,边改边建、边改边试,实践中也存在一些需要不断探索解决的问题。

监察法颁布施行后,各地都采取多种形式组织党员干部进行学习。“但据调研了解,学习宣传的范围主要限于机关单位,还没有实现对所有监察对象及其所在单位的全覆盖。”全国人大监察和司法委员会调研组表示,社会上对这部法律的知晓度并不高,学习宣传监察法的力度还需加强。

据调研了解,各地在探索以“政务处分”代替“政纪处分”中,存在法律依据不足的问题。中央纪委国家监委已印发《公职人员政务处分暂行规定》,但在实施中仍有一些问题需要解决,监察法配套法律和工作细则亟待完善。

“监察机关与司法执法机关相互衔接、相互制衡的机制有待进一步完善。实践中存在监察机关与公、检、法等机关衔接不畅、程序繁杂、效率低的问题,需要进一步明确司法衔接的责任边界,切实增强可操作性。”全国人大监察和司法委员会调研组表示。

据介绍,监察职能向基层延伸还缺

乏有效途径。农村基层、高校、国企、医疗机构等单位点多面广,如何加强监察力量,实现监察全覆盖,还需要进一步探索实践。

调研中,全国人大监察和司法委员会调研组从人大工作角度,提出了一些意见和建议。完善相关法律制度、加快立法工作进程,是其中之一。

调研组指出,目前工作实践中反映出来的有关问题,亟须通过制定政务处分法和监察官法等监察法配套法律来解决。根据十三届全国人大常委会立法规划,政务处分法被列入第一类立法项目,监察官法被列入第二类立法项目,这两部法律由国家监委牵头起草。

调研组建议,要抓紧开展法律案起草工作,条件成熟时尽早提请常委会审议。全国人大监察和司法委员会将提前介入,加强调查研究,密切与国家监委的沟通协调,配合支持起草工作。同时,加快与监察法有关法律的完善和修改,解决监察法与其他法律衔接不畅问题。根据实际情况,如果监察法的规定比较笼统、需要加以明确的,可以作出法律解释。

人大监察工作依法有序稳步推进

根据监察法的规定,各级监察委员会应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督。

“我们将按照监察法的规定,协助全国人大常委会依法有序稳步推进人大监察工作。”全国人大监察和司法委员会办事机构有关负责人介绍说,监察和司法委员会新增加的涉及监察方面的职责可以用三句话概括,即“配合深化国家监察体制改革、完善国家监察制度体系、推动实现党内监督和国家机关监督有机统一”。

据这位负责人介绍,2018年,全国人大监察和司法委员会在人大监察工作方面主要做了以下工作:首先,与国家监委建立工作联系。委员会成立不久即到国家监委走访,双方交换意见,建

立联系。委员会成立新的内设机构——监察室后,多次和国家监委有关部门进行联系,建立一些工作上的沟通机制,包括信息交换,参加对方会议等。其次,在委员会的层面上,就监察法的实施和监察体制改革做了一些调研,了解监察体制改革和监察法实施过程中遇到的新情况、新问题,提出意见和建议。此外,全国人大监察和司法委员会还和地方人大内司委(监察和司法委)保持工作上的沟通,通过召开座谈会、培训班的方式,围绕更好履行“三句话”职责,一起讨论交流,共同提高人大监察司法工作的能力和水平。

据了解,根据中央批准的机构改革方案,绝大多数省级人大和副省级城市人大已组建监察和司法委员会或者工作委员会。一些地方人大还积极探索人大监察工作方式方法,实现监督监察委工作的破题。

监察法颁布实施后,山西省人大常委会在省委领导下积极探索,在全国率先听取了省监察委专项工作报告,形成了于法有据、调查深入、审议充分、程序完善的审议监察委专项报告办法。当前,这项工作正在有序向市县推进。

按照监察法规定,浙江省人大常委会在省委领导下,积极稳妥推进人大监督监察委员会工作,制定听取和审议省监察委员会专项工作报告的试行办法,听取省监察委员会关于贯彻落实监察法情况的专项报告。

全国人大监察和司法委员会调研组表示,两省人大常委会在工作中始终把坚持党的领导贯穿工作全过程,把依法按程序监督作为根本原则,把支持配合监察体制改革作为一项重大政治任务,寓支持和服务于监督之中。对监察工作的监督是人大行使职权的全新领域,现阶段还处于积极探索、深入研究阶段。各级人大依据监察法对各级监察机构的监督,要成为强化党对反腐败集中统一领导的重要保证,要在各级党委的领导和统筹下进行。✘

导读：在后续脱贫攻坚战中，需要坚持以高度的政治责任感推进脱贫攻坚；集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚；推动贫困地区建立可持续发展的产业体系；切实解决脱贫攻坚中的突出问题；进一步激发贫困人口内生动力；进一步加强作风建设；建立巩固脱贫成果的长效机制。

脱贫攻坚：进入“啃硬骨头”的冲刺期

文 / 本刊记者 于 浩

2018年，全国有1386万农村贫困人口摆脱贫困，预计有280个左右贫困县摘帽。2018年年末，全国农村贫困人口从2012年年末的9899万人减少至1660万人，累计减少8239万人；贫困发生率从2012年的10.2%下降至1.7%，累计下降8.5个百分点。

2月26日，从全国人大常委会副委员长武维华向十三届全国人大常委会第九次会议作全国人大常委会专题调研组关于脱贫攻坚工作情况的调研报告时公布的这一组数据可见，脱贫攻坚战取得了决定性进展。

“第一民生工程”的亮眼成绩单

继十二届全国人大常委会第二十九次会议听取和审议国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告并进行专题询问后，十三届全国人大常委会在履职第一年就将听取和审议脱贫攻坚工作情况的专题调研报告列入监督工作计划。栗战书委员长、王晨副委员长亲自

审定调研方案。2018年5月至12月，曹建明、吉炳轩、武维华三位副委员长带队，部分全国人大常委会委员、全国人大农委和民委组成人员、全国人大代表参加，分别赴四川、青海、山西等16个省区开展实地调研。

报告显示，近年来，中央财政专项扶贫资金年均增长20%以上，2018年达到1061亿元。省级财政专项扶贫资金年均增长30%以上，市县财政专项扶贫资金也大幅增长，省、市、县财政专项扶贫资金2018年已超过1000亿元。同时，国务院及其有关部门全面加强了扶贫资金项目使用监管，推动实施扶贫资金预算编制、执行、决算的全过程绩效管理。

截至2018年年底，26个中央部门出台了27个支持深度贫困地区脱贫攻坚的政策文件。国务院有关部门将贷款融资等统一调整为发行地方政府债券融资，在危房改造任务较重的中西部22个省份开展农房加固改造示范，兜底解决特困户住房安全。全国2075个县制定了

控辍保学方案，国家中等职业教育免学费政策受助范围已覆盖全部建档立卡贫困学生。

目前，贫困人口医疗费用实际保险比例已提高到80%以上，所有贫困县已基本实现县域内先诊疗后付费和“一站式”结算制度，专项救治病种扩大到21个。2018年已将未脱贫建档立卡贫困户中靠家庭供养无法单独立户的重度残疾人、重病患者等贫困人口按程序纳入低保范围，全国所有县(市、区)农村低保标准已达到或超过国家扶贫标准。

调研组所到之处，党员干部群众一致表示：近几年是脱贫攻坚力度最大、贫困人口减少最多、贫困群众增收最快、农村面貌变化最大的时期，感谢习总书记！感谢党中央！让各族群众过上了新时代的好日子。

脱贫攻坚任务依然艰巨

“脱贫攻坚已进入了啃硬骨头、攻城拔寨的冲刺期，剩下的都是一些贫中

之贫、难中之难，虽然贫困的绝对人口在减少，但脱贫攻坚的任务仍然很重，难度在增加。”在进行大范围调研后，专题调研组作出这一判断。

截至2018年年底，全国还有农村贫困人口1660万人，约400个贫困县，近3万个贫困村，数量仍然不少，且尚未脱贫人口中，长期患病者、残疾人、孤寡老人等特殊困难群体和自身发展动力不足的贫困人口比例高。

特别是“三区三州”深度贫困地区仍然是脱贫攻坚战的短板、重点和难点。例如，青海省15个深度贫困县贫困发生率都在20%以上，藏区深度贫困乡镇贫困发生率高达25%。四川凉山州尚有1118个贫困村未退出，彝区10个县贫困发生率达19.4%。云南怒江州贫困发生率高达38.14%。基础设施和基本公共服务发展滞后，行路难、吃水难、用电难等问题尚未得到彻底解决。云南省有4万户建档立卡贫困户饮水困难，有45万户建档立卡贫困户居住在危房中，71万户建档立卡贫困户无卫生厕所。西藏有12个县主电网未覆盖，涉及9.8万贫困人口，102个建制村不通电力电，涉及3.58万贫困人口。甘肃省甘南、临夏两州和青海省海南、黄南、玉树、果洛四州无铁路，黄南州79个行政村通村道路为砂石路，254个自然村不通公路，果洛州有近55%的行政村不通路。

各省区普遍存在产业扶贫项目单一、同质化的现象，后续发展面临较大的市场风险；义务教育、基本医疗和住房安全做到保障有力还存在不足；扶贫资金监管粗放；涉农资金整合推进不畅，地方配套难度大；脱贫攻坚工作中形式主义、官僚主义、弄虚作假、急躁和厌战情绪以及消极腐败现象仍不同程度存在；脱贫群众创收增收渠道单一，不少地方存在政策性返贫的风险；不少脱贫县存在债务风险，脱贫摘帽后还本付息压力极大；人力资源短缺问题在贫困地区仍普遍存在，“软实力”薄弱仍是突出短板……这些问题都是当前

脱贫攻坚战中的难点所在。

针对这些问题，报告提出了七个方面的建议：坚持以高度的政治责任感推进脱贫攻坚；集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚；推动贫困地区建立可持续发展的产业体系；切实解决脱贫攻坚中的突出问题；进一步激发贫困人口内生动力；进一步加强作风建设；建立巩固脱贫成果的长效体制机制。

人才和教育是实现脱贫的长远保障

在调研中，各地反映，人力资源短缺问题在贫困地区仍普遍存在，义务教育做到保障有力存在不足。例如，甘肃省甘南州的迭部县在2010年和2011年先后面向全国招录了79名紧缺学科的教师，并在住房、安置补贴等方面提供了很多优惠条件，但目前已有40名先后辞职或调离。四川、云南等省部分民族地区教育事业发展滞后，义务教育办学条件极差。四川凉山州尚有10个县未通过省级义务教育督导评估，寄宿制学校“大通铺”情况严重。

“今年1月份，我去了甘肃庆阳市、平凉市等地调研，感到人才缺失问题仍然突出。据西南某市统计，该市劳动技能带动性人才和生产性人才自2011年以来，占比一直处于下降的趋势，已降到10%以下，影响了部分脱贫项目的落实和作用的发挥。”全国人大常委会委员李钺锋说，贫困地区引进人才难，以甘肃某县为例，该县大力发展苹果产业，专业人才需求很大，但该县已多年没能引进相关人才，现有的6名工程师均是20世纪90年代毕业分配的，全县18个乡镇，每人要承担3个乡镇的技术指导任务，工作压力大，难以深入。

“我在多次扶贫过程中，听到当地县委、县政府和农村百姓反映优秀人才不愿意来，也留不住，特别是医疗、卫生、教育等方面的人才严重短缺。”全国人大常委会委员黄志贤说，报告针对这个问题提出的建议他非常赞成，要进一步提高乡村教师、医生的待遇水平，

提高深度贫困地区对人才的吸引力。如果在这些方面不去努力，虽然摘掉了贫困的帽子，但很有可能又会返贫。因此，应加大政策支持力度，落实吸引和留住人才的激励机制，鼓励优秀人才长期扎根贫困地区工作。

“教育扶贫是阻断贫困代际传播的重要手段，据有关研究，如果劳动力接受教育年限少于6年，则贫困发生率大于16%；接受教育增加3年，则贫困发生率下降到7%；接受教育再增加3年，则贫困发生率下降到2.5%。由此可见，提高受教育程度，对摆脱贫困的效果是非常明显的。”全国人大常委会委员李学勇说，把发展教育贯穿于精准脱贫的全过程，落实好“发展教育脱贫一批”的政策措施，进一步形成长效机制是十分重要的。

李学勇说，2018年在开展推动义务教育一体化发展提高农村义务教育水平的调研时发现，义务教育“城市挤、农村弱”的不平衡，不仅是农村基本硬件保障问题，而且是教育质量的低水平问题，其中缺少好教师是关键原因。教育部、财政部出台了“银龄讲学计划”，到2020年将组织1万名退休的优秀教育工作者到农村特别是贫困地区学校讲学，这启发我们在解决贫困地区教育问题上，要进一步创新办法，加大支持力度，让贫困地区的孩子不仅“有学上”，而且“上好学”。

“教育扶贫还可以再向前走一步，鼓励一批有社会情怀的年轻人在接受较好的教育后，到乡镇去、回家乡去发挥作用。中国当下有一批年轻人，愿意回到故乡，去把家乡建设好。”全国人大常委会委员邱勇认为，人才队伍建设是第一位的，需要特殊政策，极大地提高在贫困县和基层工作的干部和人才待遇，让干部、人才、年轻人安心工作。因此，要把培养本地人才和吸引外出学习的年轻人回到家乡作为第一要务。一批优秀的年轻人和人才长期扎根基层，是实现脱贫的长远保障。✘

导读：“法治是最好的营商环境。”2019年2月25日，习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议时发表重要讲话，深刻阐明法治和营商环境的关系，就用法治打造良好营商环境提出明确要求，这对进一步改善营商环境、促进经济社会健康发展具有重要指导意义。

营商环境：只有更好，没有最好

文 / 本刊记者 李小健

近年来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中国按下优化营商环境“快进键”。从中央到地方，纷纷出台营造良好营商环境的硬举措，持续为企业发展创造便利，让中国一如既往地成为中外投资的热土和首选。

营造国际一流营商环境

经过40年的改革发展，我国经济社会各项事业取得巨大成就，优化营商环境也得到明显改善。

世界银行发布的《2019营商环境报告》显示，中国营商环境排名大幅提升，位列全球第46名，这是世界银行营商环境报告发布以来中国的最好名次。世界银行《营商环境报告》被认为是投资的风向标。从2013年到2018年，世界银行的《营商环境报告》对中国的评价排名累计提高了50名。世界银行有关负责人表示，中国快速有效的改革，让中国营商环境大幅改善。

营商环境，是一个地区经济社会发展的重要竞争力。它好比是土壤，是阳光雨露。土壤好、阳光雨水多的地区，才能够为企业成长提供充足养分，才能促进经济社会高质量发展。

优化营商环境，中国永不止步。2018年11月5日，习近平主席在首届中国国际进口博览会开幕式上作《共建创新包容的开放型世界经济》主旨演讲时提出，要营造国际一流营商环境。

“营商环境只有更好，没有最好。”习近平主席在主旨演讲中掷地有声地说，中国将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。中国将尊重国际营商惯例，对在中国境内注册的各类企业一视同仁、平等对待。中国将保护外资企业合法权益，坚决依法惩处侵犯外商合法权益特别是侵犯知识产权行为，提高知识产权审查质量和审查效率，引入惩罚性赔偿制度，显著提高违法成本。

优化营商环境，各地“百舸争流”

多年发展经验证明，单纯依靠消耗资源、牺牲环境换取经济快速增长，是难以为继、不可持续的。相比之下，通过优化营商环境来增强地区竞争力，增强对中外企业投资的吸引力，则显得越来越重要、越来越受到青睐。栽好梧桐树，自有凤来栖。营商环境好的地方，

人才资金项目聚之；营商环境不好的地方，人才资金项目则散之。

在2019年地方两会上，全国各地深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决贯彻落实党中央决策部署，在以往工作成绩和基础上，再接再厉，争相亮出优化营商环境的新招实招硬招，精心筑巢引凤。

辽宁省政府工作报告提出“持之以恒打造发展环境最优省”。比如，以推进“一网一门一次”改革为抓手，深入推进“放管服”改革，深化“证照分离”“多证合一”改革，打破信息孤岛，完善标准体系，加快实现审批服务“马上办、网上办、就近办、一次办”；全省工程建设项目审批时限压缩到90个工作日以内；建成省、市、县三级网上政务服务平台，省级行政审批和公共服务事项网上可办率达到90%，100个高频事项实现“最多跑一次”。

上海市政府工作报告提出“实现营商环境改革新突破”。包括深入实施优化营商环境行动，在更大范围、更宽领域先行先试一批营商环境改革举措，在提升企业获得感和满意度上取得新进展；加大“证照分离”改革和复制推

广力度,深化工程建设项目审批改革,推进药品医疗器械审评审批制度改革,进一步简化企业注销程序,在减少审批事项、环节和时间上取得新进展;实施更大规模减税、更明显降费,加大企业研发费用加计扣除等政策实施力度,进一步降低社保费率,稳定社保缴费方式,在减轻企业负担上取得新进展。

浙江省政府工作报告明确将“最多跑一次”改革进行到底。包括总结推广“领跑者”最佳实践,所有民生事项和企业事项开通网上办理,60%以上的政务服务事项实现“掌上办理”,70%以上的民生事项实现“一证通办”,力争实现企业投资项目竣工验收前审批“最多90天”。

江西省政府工作报告提出“推进投资项目审批提质增效改革”。包括2019年上半年政府投资项目、企业投资项目的审批时间分别压减至79个和60个工作日以内;深化“一次不跑”“只跑一次”改革,省级和市县两级依申请类政务服务事项“一次不跑”“只跑一次”办理率分别达到80%、70%;全面推开“证照分离”改革,实现企业登记全程电子化,让市场主体“一照一码走天下”。

与此同时,各地还在政府工作报告中提出,为支持民营经济发展创造便利条件和打造良好环境。

广东省提出“优化民营企业发展环境”。比如,坚持“两个毫不动摇”,鼓励、支持、引导非公有制经济发展,对国有和民营经济一视同仁;落实“民营经济十条”等政策措施,着力解决民营企业在准入许可、经营运行等方面的问题。

贵州省提出“支持民营经济加快发展”。具体包括,全面落实省委、省政府“1+6”政策文件,深入实施六大专项行动,民营经济占比提高到57%左右。坚决破除制约民营经济发展的各类壁垒,在市场准入、审批许可、经营运行、招投标、军民融合等方面,为民营企业打造公平竞争环境,给民营企业发展创造充

足市场空间。开好贵商大会,扶持贵商发展。构建亲清新型政商关系,用好投资投诉热线和服务民营企业直通车,解决好政府部门和国有大企业拖欠民营企业款项等问题,依法保护民营企业家人身安全和财产安全,让民营企业家备受尊重,让民营经济倍加壮大。

天津市提出“升级加力支持和促进民营经济”。比如,大幅清理和减免涉企收费,切实减轻企业社会保险费负担。同时,下大力气缓解企业融资难题,安排100亿元的再贷款和再贴现资金、100亿元的常备借贷便利资金,专项用于支持地方金融机构增加对民营企业的信贷投放;设立50亿元的融资担保发展基金、100亿元的民营企业发展基金、100亿元的民营企业纾困基金,为符合经济结构优化升级方向、有前景的民营企业提供融资服务和流动性支持。

法治是最好的营商环境

打造良好营商环境是一项系统工程,不仅需要实实在在的举措,更需要刚性的法律法规予以明确和保障。

“法治是最好的营商环境。”2019年2月25日,习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议时发表重要讲话,深刻阐明法治和营商环境的关系,就用法治打造良好营商环境提出明确要求,这对进一步改善营商环境、促进经济社会健康发展具有重要指导意义。

中央全面依法治国委员会第二次会议强调,要把平等保护贯彻到立法、执法、司法、守法等各个环节,依法平等保护各类市场主体产权和合法权益。要用法治来规范政府和市场的边界,尊重市场经济规律,通过市场化手段,在法治框架内调整各类市场主体的利益关系。要把工作重点放在完善制度环境上,健全法规制度、标准体系,加强社会信用体系建设,加强普法工作。对食品、药品等领域的重大安全问题,要拿出治本措施,对违法者用重典,用法治

维护好人民群众生命安全和身体健康。要加快推进我国域外适用的法律体系建设,加强涉外法治专业人才培养,积极发展涉外法律服务,强化企业合规意识,保障和服务高水平对外开放。

值得关注的是,在今年全国两会上,经过二审的外商投资法草案将提请十三届全国人大二次会议审议。外商投资法是外商投资领域新的基础性法律。中国加快制定外商投资法,将为积极促进外商投资,保护外商投资合法权益,营造法治化、国际化、便利化营商环境提供有力的法治保障。

实践中,一些省级地方已经下出法治“先手棋”,专门制定了优化营商环境条例。

2019年1月18日,黑龙江省第十三届人民代表大会第三次会议高票表决通过了《黑龙江省优化营商环境条例》。条例明确,将重点清理整治“新官不理旧账”、不作为、乱作为、懒政怠政等问题,彰显了黑龙江省重塑营商环境的信心和决心。

2019年2月19日,山东省人大常委会就《山东省优化营商环境条例》的立法工作召开了座谈会,积极推动加快该条例起草工作。据悉,该条例准备于2019年11月提请省人大常委会会议初次审议。

为保障“最多跑一次”改革成果,浙江省十三届人大常委会第七次会议于2018年11月30日审议通过了《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》。这是全国“放管服”改革领域首部综合性地方法规,将在省级层面率先为实现“最多跑一次”提供制度样本。

与此同时,辽宁、吉林、河北、陕西等地在更早时间制定出台了优化营商环境条例,努力从法治层面打造良好营商环境,为中外企业平等竞争、蓬勃发展创造更加有利的条件。

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、越来越有吸引力。☑

导读：从2015年7月1日，全国人大常委会授权最高检在13个省、区、市开展公益诉讼工作试点算起，3年多时间，检察公益诉讼工作从无到有，迅速发展，在美丽中国建设中，发挥着越来越重要的作用。

检察公益诉讼：助力美丽中国建设

文 / 本刊记者 张宝山

公共利益如何维护，是环境保护面对的难题。“由检察机关提起公益诉讼”，这项新型法律制度，为这道难题的解决提供了正确答案。

在国新办日前举行的中国生态环境检察工作新闻发布会上，最高人民检察院副检察长张雪樵表示，“中国检察公益诉讼能够解决公地治理的世界性难题，中国这项制度起到了治理的实效。”

2015年7月1日，全国人大常委会授权最高检在13个省、区、市开展公益诉讼工作试点。2017年6月27日，全国人大常委会表决通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，检察机关提起公益诉讼被明确写入这两部法律。从试点算起，三年多时间，检察公益诉讼工作从无到有，迅速发展，在美丽中国建设中，发挥着越来越重要的作用。

为绿色发展保驾护航

来自国新办举行的中国生态环境检察工作新闻发布会的信息显示，在公益诉讼领域，自2015年7月检察机关开展公益诉讼试点工作以来，截至2018年12月底，检察机关共收集环境资源类公益诉讼案件线索16.4万余件，提出检察建议和发布公告等诉前程序案件约12万件，提起公益诉讼4611件。

据了解，三年多来，检察机关通过公益诉讼办案，共挽回各类被损毁的林地约312.5万亩，耕地约15万亩，草原约25.2万亩，湿地约68.3万亩；督促治理恢复被污染水源地面积约121.5万亩；督促关停和整治违法排放废气和其他空气污染物的企业4015家；保护被污染土壤约23.7万亩。

2018年向全国人代会提交了“关于强化检察机关公益诉讼职能，助力美丽健康中国建设”建议的全国人大代表王军，十分关注检察机关的公益诉讼工作。

王军是黑龙江省黑河市中昌科技公司的总经理。“黑河市检察机关的公益诉讼工作做得实，做到了民有所呼，检察机关必有所应。”王军在接受检察日报记者采访时表示。

“以前，黑河市十几个供水厂和供水点的水质没有达到饮用水水质标准。检察机关通过公益诉讼，使得黑河饮用水状况明显改善，黑河的百姓对此感触最深。去年，黑河市检察院接到群众反映，城区内石材加工一条街污染严重。检察院调查核实后及时制发检察建议书，助力解决了石材加工一条街的搬迁难题。此外，黑河市检察院牵头联合相关部门，依法保护了被黑河市民奉为市花的兴安杜鹃的自然生长环境。”说起

检察公益诉讼，王军连连点赞。

国新办举行的中国生态环境检察工作新闻发布会透露，2018年，在公益诉讼案件领域，全国检察机关共立案办理自然资源和生态环境类案件59312件，办理诉前程序案件53521件，经诉前程序行政机关整改率达到97%，提起相关民事公益诉讼和刑事附带民事公益诉讼1732件。

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。中国检察机关这一年的办案数量充分说明了这项制度是有强盛生命力的。”在新闻发布会上，最高人民检察院副检察长张雪樵说。

“为什么中国检察机关能起诉行政机关？为什么起诉之前发个检察建议督促履职，行政机关就主动纠错，而不是置之不理，或者到法庭上辩输赢、斗高下？这是因为行政机关和检察机关都是在党的领导下，都是以人民利益为中心，我们的分工不同，但价值追求、保护公共利益的职责是相同的。”张雪樵进一步解释说，检察机关通过办案，提起行政公益诉讼，就会与行政机关形成合力，这是中国检察公益诉讼制度的独创之处，是它的生命力彰显的地方，也是区别于西方国家公益诉讼制度最本质的特色。

用好诉前程序促进依法行政

新闻发布会上,有记者注意到,2018年1—11月,在检察公益诉讼案件中诉前案件高达将近97%,就是说有大批量的案件并没有真正进入法庭诉讼的环节。对此,张雪樵表示,检察机关办理公益诉讼案件,在提起诉讼之前,首先通过向行政机关发出检察建议,督促其主动整改,这是中国检察公益诉讼制度的独创,我们大部分案件是通过诉前程序办理的。

张雪樵介绍,之所以不提起诉讼,关键是因为通过检察建议已经把问题解决了,公益得到了有效保护。虽然我们和行政机关分工不同,但追求的价值目标是相同的,我们检察建议也会被行政机关所采纳。在办案当中,检察机关和行政机关观察问题的方法或者标准可能是有所差异的。比如,行政机关认为对某企业排污污染了江河,已经作出过行政处罚,已经责令对其进行罚款,但是这个企业白天不生产,晚上偷偷地排污,行政机关表示无能为力了,检察机关是不是听了行政机关这样的辩解,就到此为止了?我们是不能这样的。

怎么判断行政机关是否依法全面履职,是不是要继续提起诉讼?张雪樵表示,可以从三个方面进行把握。

一是从行为要件上看,违法行为是否得到有效制止,相关主体侵害公益的违法行为是否直接损害公益。如果这些违法行为没有停止,公益损害必然会持续发生,负有相关监管职责的行政主体的“充分履职”就无从谈起。如果违法行为继续存在,案子还是要办下去。

二是从结果要件上看,受损的公共利益是否得到有效保护。即使违法行为不再持续,但受损的公益并未得到有效恢复,公益受侵害的状态仍在持续,负有相关监管职责的行政主体当然不能袖手旁观。比如刚才的例子,行政机关罚款了,但是排污还继续存在,湖水还是在劣Ⅴ类,鱼虾都死绝了,那怎么办?行政机关要采取法律赋予的行政手段,

要积极地救济保护被损害的公共利益。

三是从职权要件上看,在前面两者均未达到的情形下,是否穷尽了行政手段。也就是考虑行政机关有没有把法律赋予的手段、措施穷尽。如果行政机关穷尽了法定的履职手段,也就是说公益损害不能救济,可能是由于立法滞后等客观原因,这种情形就不宜再对行政主体进行督促,也没有必要再把行政机关告上法庭。

张雪樵指出,虽然我们大部分案件是通过诉前程序办理的,但是也要讲究方式方法。一是要依法办案;二是要实事求是,对行政权给予应有的尊重;三是不能机械执法,不能光看法条,还要以人民满意为标准,公共利益是不是保护到位了,行政机关是不是已经纠正违法了,最后还是要听听人民群众的呼声,以人民群众满意为标准。

保障打好污染防治攻坚战

生态环境保护任重道远。如何利用好检察公益诉讼这一“环保利器”,助力天蓝、地绿、水清的美丽中国建设,是检察机关关注的问题,也是党和国家重视的问题。

2018年7月6日,习近平总书记主持召开中央深改委第三次会议,审议通过了《关于设立最高人民检察院公益诉讼检察厅的方案》,为更好履行检察公益诉讼职责提供组织保障。

最高人民检察院检察长张军在2018年7月10日举行的最高检党组中心组(扩大)学习专题辅导报告会上强调,各级检察机关要加强公益诉讼检察机构建设,充分运用政治智慧、法律智慧,加大环境保护等领域公益诉讼工作力度,切实发挥公益诉讼的特殊作用,不辜负党和人民期望,不辜负习近平总书记“检察官作为公共利益代表”的厚望。

最高人民检察院党组落实中央深改委的要求,于2018年8月成立公益诉讼检察厅筹备组,并在内设机构改革过

程中正式组建第八检察厅作为承办公益诉讼检察业务的专门机构。

“中央深改委的决定已经阐明了设立这样一个专门检察机关的目的,就是要以强化法律监督、提高办案效果、推进专业化建设为导向,构建配置科学、运行高效的公益诉讼检察机关,为更好地履行公益诉讼检察职责提供组织保障。”最高人民检察院检察委员会委员、第八检察厅厅长胡卫列说。

胡卫列表示,公益诉讼检察厅筹建以来,坚持问题导向,开展了很多工作,主要集中在四个方面:进一步加大办案力度;推进制度机制建设,促进办案的规范化;加强队伍的专业化建设和职业化建设;深化理论研究,凝聚更多的社会共识。

日前,最高人民检察院制定下发《2018—2022年检察改革工作规划》,对今后几年的检察改革作了系统规划和部署,进一步明确了新时代检察改革的方向和路径。

最高人民检察院法律政策研究室负责人就改革规划答记者问时指出,在检察公益诉讼工作方面,改革规划提出了具体举措。

一是充分发挥诉前程序作用。建立健全诉前沟通机制,收到案件线索后,根据线索的来源、涉及问题的性质等因素,及时与政府部门进行沟通,需要进入诉前程序的,依法发出检察建议并努力协调促进落实。

二是健全人民检察院与人民法院、行政执法机关工作协调机制,建立行政执法与提起公益诉讼衔接平台,规范完善公益诉讼办案方式,构建配置科学、运行高效的公益诉讼检察机关职能体系。

三是探索“外援”辅助办案机制。特别是在办理环保、食药领域公益诉讼案件时,涉及一些专门性知识,可以探索从相关行政机关聘请具备专门知识的人,与检察人员共同办案,或提供相关领域专业知识咨询,共同保护公益。✿

导读:文化产业和公共文化服务是推动中国文化发展繁荣的车之两轮、鸟之两翼,共同承担弘扬社会主义核心价值观的使命。随着公共文化服务保障法、公共图书馆法相继出台实施,公共文化服务的提供逐渐法治化。近年来,关于文化产业发展和文化产业促进立法的讨论又成为促进中国文化发展繁荣的“新动作”。

文化产业百花开 多措并举促发展

文 / 见习记者 孙梦爽 记者 王晓琳

2019年2月23日,在“2018中国文化产业年度人物”揭晓典礼暨第七届中国文化产业主题峰会上,这一荣誉被授予哔哩哔哩董事长兼CEO陈睿、上海报业集团社长裘新等十位文化产业各领域的领军人物,肯定了他们大胆探索、引领中国文化产业新发展的成绩,也对文化产业的发展作出了总结。

近年来,我国文化产业总量规模稳步扩大,各类文化产业百花齐放。但与此同时,一个个因内容低俗被整顿查封的微信公众号、多见的报端的侵犯知识产权案例等现象也提醒我们,我国文化产业的发展还有很大提升空间。

对此,多位全国人大代表和专家认为,文化产业发展是应对当前我国社会主要矛盾变化、实现社会主义现代化建设的必经之路。虽然已经取得不小的成绩,但文化产业还应更好发挥培根铸魂的作用,文化产业及其生态环境还有很大提升空间,多举措做好文化产业的促进工作非常必要。

文化产业发展喜人

近年来,演艺、娱乐、出版发行、影

视等传统文化产业持续壮大,多媒体、动漫游戏等新兴文化产业也逐渐崛起。据统计,2017年我国文化产业及相关产业增加值占GDP比重从2012年的3.48%上升到4.2%,对国民经济增长的贡献率平均接近6%。多地群众普遍反映,随着文化活动日益丰富,感觉精神文化层次提高了,生活也更加多姿多彩了。

文化产业已经成为满足人民群众多样化精神文化需求、提高人民群众文化获得感和幸福感的重要途径,同时也成为文化建设的重要内容和国民经济新的增长点。

为何文化产业各方面发展呈如此蓬勃之势?在全国人大教科文卫委文化室主任朱兵看来,这其中大有深意。“改革开放以来,随着文化的产业属性逐步显现并得到重视,文化产业迅猛崛起,在国民经济中的地位不断提升。党的十八大重申“两个一百年”奋斗目标,其中文化产业的发展和精神产品的丰富将在建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国过程中起到重要的作用。党的十九大报告提出,我国社会主要矛盾已经转化为

人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,其中人民对精神文化需求的不断提升更是一个重要方面。

“与此同时,产业结构调整的需求也使文化产业的战略地位不断提升。”朱兵指出,文化产业以创意为源头,以内容为核心,资源消耗低、环境污染少,不仅顺应我国产业结构调整的需求,其作为服务产业的重要部分也是推动经济结构战略调整的重要支点。

在这些背景下,党中央、国务院进一步高度重视文化产业,将文化产业发展纳入国家整体发展战略并作出了一系列具体部署,明确了文化产业的指导思想、发展战略和目标任务,文化产业得到长足发展。一系列优惠政策和电影产业促进法等文化立法也为文化产业发展提供了较为优渥的成长环境。

发展短板不可忽视

“看到积极一面的同时也应认识到,我国文化产业也存在诸多短板,面临着巨大挑战。”朱兵说,根据统计,我国文化产业生产总值占GDP的比重约

20%—30%，韩国、日本在8%—10%左右。我国有近14亿人口，有五千年悠久历史，文化产业总值占GDP的比重却不到5%。总的来说，文化产业总量规模偏小，还需要进一步推动发展。

“调整和把握好未来文化产业发展及其促进工作的方向也是一个艰巨的任务。”朱兵强调，尽管文化产业具有一定商业性，但归根结底，文化产业承载的精神和蕴含的灵魂与公共文化服务是相同的，那就是传播社会主义先进文化、弘扬社会主义核心价值观。所以，文化产业既要实现经济效益与社会效益相统一，更要始终将社会效益摆在首位。反观现实，某些文化作品因过度受经济利益驱使而趋于庸俗化、低俗化的现象仍然存在，不利于培育、弘扬社会正能量，更加不利于广大青少年健康文明精神素养的提升。尤其是当前文化与国民经济相关产业不断加速融合，成为产业创新的源泉和转型升级的重要力量，把握好其发展方向具有关键意义。

全国人大代表祁万利认为，当前我国文化企业自主创新能力不高、核心竞争力不足。文化产品同质化现象普遍，参与国际竞争的能力有待进一步提高。知识产权的保护力度也有待加强。他认为，导致这些问题的主要原因是制约文化产业潜力充分发挥的因素依然存在。

他具体指出，“一是文化产业发展环境有待进一步改善。比如，产业统计、行业标准和产业基础设施建设等基础性工作薄弱，政府对文化产业的规划、引导和调控手段有待加强。二是扶持政策的精准性不足，一系列文化产业扶持政策由于‘政出多门’，缺乏系统性、协调性和针对性，难以落地完成。三是对文化企业的监督管理不到位，全国范围内统一开放、竞争有序的文化市场体系还没有形成，造假、欺骗消费者问题仍然存在。”

全国人大代表韩再芬认为，我国文化产业发展起步较晚，文化领域条块分割、市场壁垒普遍存在，导致我国文化



图/视觉中国

产业规模化和集约化程度不高，产业布局不合理，企业普遍“软小散滥”，缺少战略投资者和骨干企业。而且，我国文化产业的管理体制没有理顺，没有统一的文化产业管理部门或者统一宏观管理的部署，相关政府部门在各文化领域“各行其是”，不利于文化企业的管理及发展。

多举措助力社会主义文化繁荣昌盛

目前，我国文化产业发展仍处于重要的发展机遇期，其存在的问题已引起党中央和相关部门的重视。2017年，《文化部“十三五”时期文化产业发展规划》将“文化产业成为国民经济支柱性产业”列入2020年全面建成小康社会的指标体系。2018年，著作权法、文物保护法的修改，尤其是文化产业促进法的制定被列入十三届全国人大常委会立法规划一类项目。

祁万利代表认为，通过立法提供良好的法治环境和制度保障将是促进文化产业繁荣发展的有效途径。“传统上促进文化产业发展的方式主要是颁布相关的政策。但由于其层级不高，欠缺全面性、系统性和协调性，且内容方面大都以管理和规范行业发展为主，没有

侧重促进效果，所以这些政策促进作用有限。在依法治国、依法行政的大背景下，急需向通过法律促进文化产业发展转变。”

对此，朱兵指出，“要在明确的原则之下开展对文化产业的促进工作。要准确把握好文化产业的商品属性和意识形态属性、社会效益和经济效益，尤其要在立法中充分体现弘扬社会主义核心价值观的导向性，将其作为立法的重要内容和主导思想，达到倡导文化产业以人民为中心的目的。”在祁万利代表看来，为防止企业片面追求经济效益而忽视社会效益，文化企业的市场准入机制、文化产品的内容审查机制、文化企业的守信和失信惩戒机制还需要进一步完善。

具体如何通过立法达到促进文化产业发展的效果？祁万利认为，文化产业的蓬勃发展就是无数文化企业的蓬勃发展，立法应解决文化产业领域深层次的矛盾和问题，为文化企业打造全方位的“宜居”环境。比如，建立健全文化产品生产经营机制；理顺相关政府机构的职能，避免“九龙治水”；明确支持、鼓励、引导、扶持的态度；加大文化消费市场的培育力度；增强政策的可操作性，尤其是加大人才、基金融资政策的扶持力度。

韩再芬代表就立法内容提出了具体建议。她认为，应当尽快制定文化产业促进法，明确文化产业的定义，立法的宗旨、调整对象、调整范围等；规定财政、金融、税收等基本的促进制度；对促进创业、制作、流通及文化产业基础等方面的措施作出安排；明确相关职责部门的法律责任等。

朱兵向记者透露，全国人大常委会将围绕建设社会主义文化强国听取和审议有关文化产业发展工作情况的报告。在目前文化产业促进法立法工作的基础上，教科文卫委将根据相关安排梳理立法中的关键问题并开展专题性研究，进一步加快文化产业促进法立法的工作步伐。★

导读:党的十九大提出实施乡村振兴战略,并作为七大战略之一写入党章。实施乡村振兴战略,不是年度性的工作任务,也不是五年、十年的规划,而是贯穿全面建设社会主义现代化国家全过程的长期历史任务,最终目标是彻底改变千百年来农村贫困落后的面貌,实现农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

乡村振兴：满足农民美好生活需要

文 / 本刊记者 于 浩

实施乡村振兴战略,首次在党的十九大报告中提出,并作为七大战略之一写入党章。2018年3月,习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时,提出要推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴这“五个振兴”,进一步明确了乡村振兴的重点任务。9月,中央政治局集体学习实施乡村振兴战略。

当前,我国经济社会发展最明显的短板在“三农”。实施乡村振兴战略,有利于从根本上解决城乡发展不平衡、乡村发展不充分的问题,更好满足农民群众对美好生活的需要。

乡村振兴战略的实施尚处于起步阶段

全国人大常委会高度重视农业农村工作,开展乡村振兴战略实施情况调研是全国人大常委会2018年监督工作计划确定的专题调研题目之一。2018年

下半年,专题调研组赴广东、浙江、海南等10省进行调研。

通过专题调研,调研组认为,通过加强乡村振兴组织领导,培育乡村产业发展动能,强化乡村振兴人才支撑,建设生态宜居美丽乡村等一系列措施的推进,乡村振兴战略已取得初步成效。

例如,以前的广州市从化区鳌头镇西塘村的基层党组织软弱涣散,乡村产业发展乏力,全村人均收入不足千元。“帮钱帮物更要建个好支部”,2015年,西塘村“两委”全面整顿,积极推动村社干部常态化全覆盖走访群众,通过建立农村民主法治议事大厅、党群服务站、便民服务直通车,加强了党对农村工作的全面有力领导。仅用两年时间,西塘村村民人均年收入就达到了11000元,彻底摘掉了问题村、贫困村的帽子。

湖州市德清县莫干山镇燎原村,村域内留存有“万国”别墅、莫干区公所旧址、王家花厅老屋、私立莫干小学、

蚕种场、文治藏书楼等一批中欧式建筑旧址和历史文化遗迹。燎原村依托优越的自然环境和深厚的文化底蕴,在挖掘地域特色文化和村落保护利用上做足文章,开发建设了清境文创园等文化体验类旅游产品,传承乡村人文色彩与乡土古韵并存的传统风貌和历史记忆,成为“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的海派风情文化名村。

海南省海口市秀英区石山镇施茶村,全村耕地2300亩,地无三分厚,多年来农民只能在石头缝里种庄稼。2015年,施茶村因地制宜引导农民种植石斛,推动建立起以中药材为特色的农业主导产业。同时,依托当地良好生态环境和农耕民俗文化资源,发展乡村旅游、民宿餐饮、庭院经济,实现了“村村有产业、家家有分红”。

“总体来看,各地推动实施乡村振兴战略开局良好,但乡村振兴仍处于起步阶段,距离实现乡村全面振兴的目

标,距离广大群众的期望仍有一定差距,进一步推动实施乡村振兴战略,破除城乡二元结构还面临着一些问题。”全国人大农业与农村委员会在《求是》撰文认为,城乡区域发展不平衡仍是最大短板,乡村要素投入和部门协调推进的体制机制尚未形成,农民参与乡村振兴的内生动力不足,乡村产业发展质量和水平仍需提升,农村地区基层社会治理有待加强,推动农业农村绿色发展任重道远。

“乡村振兴中很重要的一点是产业发展,国家层面如何发展至关重要。”全国人大农业与农村委员会委员周建军认为,过去农业发展同质化趋势严重,一个地区的农产品赚钱了,另外一个地区就会抢着做。我国的农业体量非常大,市场和生产之间相对滞后,靠地区或农民自己很难把握准这个周期。现在不但应该强调农业发展,而且应重点强调不同地区、不同特点地方的差异性发展。

“去年,我去了长江沿岸很多省,也调研了黄河沿岸很多地方。举个例子,目前长江沿岸山区茶叶发展得非常好,江西、湖北、湖南、四川都在种茶。看到这么好的发展形势,我非常高兴,同时也产生很大的忧虑,担心今后茶叶种得特别好,农民反而要倒霉。因为不同地区在茶叶市场的竞争必然会导致农民的收益大大减少。”周建军说,我国土地广阔,过去可能还没有充分利用好,今后一旦发展起来,区域之间的竞争问题会首先体现出来,这只能靠国家顶层设计来调节。乡村振兴是国家大战略,建议把这个问题提到国家顶层设计层面来考虑。

针对人地钱等突出问题,将出台相应举措

“目前,城乡要素合理流动机制还存在缺陷,无论是进城还是下乡,渠道还没有完全打通,要素还存在不平等交换。”中央农村工作领导小组办公室主

任、农业农村部副部长韩长赋在十三届全国人大常委会第九次会议闭幕会后的专题讲座上说,按照中央要求,正在研究如何落实农业农村优先发展的政策导向,针对人地钱等突出问题,出台相应举措。

韩长赋认为,现在农民老龄化问题日益突出,要把培育农村人力资本放在重要位置,加快培养新型职业农民,引导各类人才上山下乡,解决好“谁来种地、谁来振兴”的问题。将研究出台培养懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍的政策措施,对涉农专业人才加强培养使用,对到农村创新创业的人才提供支持帮助,引导城乡各类人才投身乡村振兴。

“目前各地的建设用地指标比较紧张,从里面拿出一块给农业农村,执行起来难度比较大。”韩长赋说,下一步关键是用好、用活农村闲置土地,用好集体建设用地,保障乡村产业发展用地。指导各地探索适度放活宅基地和农民房屋使用权,用好农村闲置宅基地和闲置农房。对利用收储农村闲置建设用地发展新产业新业态的,给予新增建设用地指标奖励。允许在县域内开展全域乡村闲置校舍、厂房、废弃地等整治,把零星分散的建设用地整合盘活,重点用于支持乡村新产业新业态和返乡下乡创业。同时,要加强土地用途监管,坚决遏制“大棚房”等农地非农化乱象。

同时,拓宽乡村振兴资金来源渠道,建立财政优先保障、金融重点支持、社会积极参与的多元投入格局。财政部、人民银行已经分别出台了建立健全乡村振兴多元投入保障制度、金融服务乡村振兴的指导意见,自然资源部出台了新增耕地指标国家统筹、增减挂钩节余指标跨省域调剂的政策,拓宽了“三农”投融资渠道。

“目前我们正在会同有关方面研究改革方案,主要是调整完善土地出让收入使用范围,提高农业农村投入比例,

重点用于农村人居环境整治、村庄基础设施建设和高标准农田建设。同时,鼓励工商企业投资农业农村,发挥好社会资本的力量。”韩长赋说。

乡村振兴促进法起草工作正积极推进

2018年9月,十三届全国人大常委会立法规划正式对外公布。其中,乡村振兴促进法被列入二类立法项目,即需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案。

“乡村振兴促进法已列入本届全国人大常委会立法规划,由我委负责牵头起草法律草案。委员会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实党的十九大精神,按照2018年中央一号文件提出的‘抓紧研究制定乡村振兴法的有关工作’要求,积极推进乡村振兴促进法起草工作。”全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文说,委员会及时收集整理并认真学习习近平总书记关于乡村振兴的重要论述,认真学习十九大报告有关乡村振兴的内容和国家乡村振兴战略规划(2018—2022年),对现行有效的8部促进法进行汇编分析,对境外有关乡村振兴的立法进行梳理研究,为起草工作提供参考。

“2018年6月,委员会组织召开全国人大农业与农村工作座谈会,围绕推动实施乡村振兴战略、研究制定乡村振兴法,听取各省(区、市)人大农委意见;9月以后,委员会到10省(区)开展实施乡村振兴战略专题调研时,专门听取各地对制定乡村振兴促进法的意见。委员会两次召开座谈会,听取中央和国务院20多个单位对制定乡村振兴促进法的立法目的、指导思想、基本原则、主要内容等的意见、建议,并进行讨论交流。”陈锡文说,目前,在认真听取并研究各方面意见的基础上,根据中央有关文件精神和要求,研究提出了乡村振兴促进法框架草案,正抓紧起草乡村振兴促进法草案初稿。☑

导读：近日冬春季节交替之际，雾霾天气“卷土重来”侵袭多个城市，雾霾治理再次成为社会热议的话题。尽管雾霾时有反复，但民众普遍反映，大气环境质量整体改善。本届全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署，积极发挥立法和监督作用，誓要将大气污染防治攻坚战进行到底，争取早日解决民众“心肺之患”，驱散心头阴“霾”。

精准治霾：步入法治轨道

文 / 本刊记者 王晓琳

曾几何时，一提起冬天，大家想到的还是皑皑白雪映衬着碧洗蓝天的纯净美景。然而随着经济社会的发展，遮天蔽日的雾霾渐渐成为冬天的“标配”。在2011年之前，大多数中国人尚不知雾霾为何物；到2012年冬，1/4国土面积、约6亿人已受到雾霾影响；至2013年，全国平均雾霾天数创52年之最……民众谈霾色变，充满对十面“霾”伏的无奈和惶恐。

但值得欣慰的是，近几年，在社会各方的共同关注和努力下，民众普遍反映，切实感受到了我国大气环境质量的可喜变化：雾霾天少了，空气更清新了，“朋友圈”更多被蓝天“刷屏”了。据生态环境部的数据，2018年，全国338个地级及以上城市优良天数比例为79.3%，同比提高1.3个百分点；PM_{2.5}浓度为39微克/立方米，同比下降9.3%。其中，北京市PM_{2.5}浓度为51微克/立方米，同比下降12.1%。而这些积极变化，除了“天帮忙”，更离不开“人努力”。

雾霾治理实现“有法可依”

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设。

习近平总书记强调，坚决打赢蓝天保卫战是重中之重，要以空气质量明显改善为刚性要求，强化联防联控，基本消除重污染天气，还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。

而治理雾霾，关键要实现“有法可依”。全国人大常委会回应民众关切，积极推动雾霾治理入法。2014年，历经四次审议，新修订的环境保护法（以下简称新环保法）经全国人大常委会会议表决通过，并于2015年1月1日起正式施行。这是环境保护法自1989年颁布实施以来首次大修。这部被称为“史上最严”的环境保护法，究竟能否带来破解“雾霾围城”的法律良方？这成为社会和民众关注的焦点。

大家欣喜地看到，修改后的环境保护法对雾霾等大气污染治理作出了具有针对性的规定，如国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，促进清洁生产和资源循环利用等。此外，新环保法对以雾霾为代表的环境污染公共事件专门作出规定，增加了环境污染公共监测预警的机制。聚焦雾霾天给公众健康带来

的严重威胁，新环保法还建立健全环境与健康监测、调查和风险评估制度，鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究，采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病……“长了牙齿”的新环保法的施行，让民众看到了依法治霾的希望。

新环保法实施当年，另一部对治理雾霾更有针对性的法律——大气污染防治法修订通过，极大地提振了人们治霾的信心。大气污染防治法于1987年制定，1995年作出修正，2000年进行第一次修订。作为新环保法通过后生态环境保护领域修改的第一部单项法，大气污染防治法从修订前的七章66条扩展为八章129条，条文增加了近一倍，几乎所有的法律条文都经过了修改，可见国家防治大气污染的决心之大。

新修订的大气污染防治法又对雾霾防治出了哪些“重拳”？全国人大常委会法工委相关负责人介绍称，新法坚持源头治理，从推动转变经济发展方式、优化产业结构和布局、调整能源结构的角度完善相关制度。目前导致雾霾等大气污染的主要污染源来自燃煤、工

业、机动车等，新法在这些方面作了有针对性的、具体的规定，并对重点区域联防联控、重污染天气的应对措施作出明确要求。同时，进一步强化地方政府的责任，加强对地方政府的监督。尤其值得关注的是，新修订的大气污染防治法进一步加大处罚力度，切实提高了法律的可操作性和针对性。

有了新环保法和新修订的大气污染防治法的保驾护航，以雾霾治理为代表的大气污染防治真正步入法治轨道。

人大监督推动“有法必依”

徒法不足以自行。

执法检查是全国人大常委会重要的法律监督形式。2016年，在新环保法实施一年多后，全国人大常委会启动了环保法执法检查。检查报告显示，雾霾治理初见成效，但依然任重道远。法律实施过程中仍然存在产业结构、能源结构不合理的问题，散煤燃烧、建筑扬尘和机动车污染等问题在一些地区仍比较严重，部分区域和城市雾霾问题突出。

在新环保法施行的基础上，新修订的大气污染防治法的出台，又为治理雾霾再添法律利器。2018年，十三届全国人大常委会在履职第一年即果断出手，开展了大气污染防治法执法检查。此次执法检查由栗战书委员长挂帅担任执法检查组组长，组成高规格的执法检查阵容，坚持检查全覆盖、无死角。

随后，全国人大常委会专门召开常委会会议，听取和审议大气污染防治法执法检查报告，并举行联组会议，开展专题询问。审议时委员们一致认为，此次执法检查有力推动了大气污染防治法全面有效实施，地方和部门的法律意识进一步增强，法律责任进一步落实，配套法规和标准加快完善，企业守法意识明显增强，为打赢蓝天保卫战提供了法治保障。

直面问题、动真碰硬，是这次执法检查的突出特点。检查发现，目前我国结构性污染问题仍较为突出，部分地区

产业结构偏重、布局偏乱，能源结构调整不到位，运输结构不合理，成为造成雾霾等大气污染的主因。报告还指出，当前大气污染监督管理制度落实不到位，重点领域大气污染防治措施执行不够有力，政府责任和部门监管责任落实也不到位。显然，要啃下雾霾治理这根“硬骨头”，还需付出更多努力。

针对执法检查报告和审议中提出的问题和意见、建议，相关部门和地方政府坚持问题导向，及时加以改进，全国人大常委会及时跟进督促落实。2月26日，生态环境部部长李干杰受国务院委托，在十三届全国人大常委会第九次会议上作关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况的报告（以下简称反馈报告）。李干杰表示，为解决大气污染防治法实施中存在的突出问题，相关部门进一步强化大气污染防治责任落实，严格执行大气污染防治法，完善相关法规标准，进一步强化科技支撑。

执法检查、审议、专题询问三者联动，全国人大常委会用钉钉子精神擦亮监督“利剑”，以法律的武器治理污染，用法治的力量保卫蓝天，使得雾霾治理的脚步走得更为坚定有力。

精准治霾尚需研究“指路”

“虽然目前大气污染情况有所好转，但根源并未完全找到，雾霾仍然来无影、去无踪，基本靠风、基本靠吹。”2月27日上午，列席会议的全国人大代表咎林森在审议反馈报告时表达了自己的担忧。频繁“刷屏”的蓝天白云让民众看到了治霾的希望和成效，但雾霾并未彻底远离，不时反复的重污染天气依然在拨动着人们紧张的神经，民众心头的阴“霾”尚未真正消散。

所谓“知己知彼，百战不殆”。雾霾的成因究竟在何？这一问题尚需通过加强研究来准确作答。栗战书委员长在作大气污染防治法执法检查报告时也明确指出，当前，我国大气污染治理

的长效机制尚未健全，科技支撑能力不强。“精准治霾研究有待深入，城市细颗粒物源解析及排放控制、臭氧污染形成机理及应对措施、雾霾预报预警等方面的基础研究亟待加强。”

除此之外，雾霾对人体健康带来的负面影响也一直是大家关注的重点。在去年结合审议大气污染防治法执法检查报告开展专题询问的现场，浙江大学内科学教授、主任医师刘健敏委员就专门提到了大气污染带来的健康问题。对此，全国人大常委会副委员长陈竺回应道，“环境问题讲到底是为了人民的福祉，特别是人民的健康，所以刚才刘健敏委员提的是很重要的问题。”他表示，世界卫生组织已将雾霾确立为致癌物，国内有关专家也用归因法进行过一些研究，发现细颗粒物对健康寿命是有负面影响的。因此他建议，下一步要打赢蓝天保卫战，需要加强对环境与健康关系的研究。

据反馈报告，为进一步强化科技支撑，加强相关研究，国家相关部门已作出了诸多努力。例如，生态环境部会同有关方面继续实施“大气重污染成因与治理”攻关项目，对大气重污染成因和来源、排放现状评估和强化管控技术、大气污染防治综合科学决策支撑、大气污染对人群健康影响研究等4个专题集中进行科技攻关；组建国内最大规模的区域大气环境综合立体观测网，探明京津冀冬季出现细颗粒物（PM_{2.5}）重污染过程的主要原因；组建“2+26”城市精细化大气污染物排放清单，完成秋冬季PM_{2.5}来源解析，提升重点领域治理精准性和有效性；等等。

对此，李锐委员建议，要深入开展对大气污染区域传输、细颗粒物来源与化学组成、臭氧污染防治等方面的研究，为进一步加强污染治理提供可靠的科学依据。同时，加强科技成果的应用推广，使雾霾成因分析、雾霾监测预警、大气污染排放和机动车排放的控制、区域性联防联控等方面的科技成果得到全面的推广应用。☒

导读：距离2019届大学生毕业还有三个多月的时间。而最近几年里，毕业生一年比一年多，大学生的就业形势不太乐观。2019年1月16日，在国务院办公厅举行的新闻发布会上，人力资源和社会保障部副部长邱小平表示，2018年我国城镇新增就业达到1361万人，新增就业10万人。

就业优先：科学破解就业结构性矛盾

文 / 本刊记者 赵祯祺

2019年，我国就业总量压力不减，全年需要在城镇就业的新成长劳动力仍然保持在1500万人以上，特别是高校毕业生数量高达834万人。就业是最大的民生。就业难，一直是社会关注的热点问题。

目前，大部分“90后”已经加入就业大军，但不同的时代环境使如今的年轻人无论在就业观念还是在工作要求上，都与父辈有着显著区别。一方面，一些用人单位的薪资、环境和前景入不了“90后”的眼；另一方面，对于各方面待遇都不错、选择又相对自由的单位，又呈“千军万马过独木桥”之势。这就导致大量年轻劳动者找不到理想的工作，难以就业。

然而在我国就业难的大环境下，制造业、建筑业是需要大量劳动力的行业，却出现招工难的情况，技术技能人才短缺，大龄低技能劳动者就业面临挑战。人力资源和社会保障部对100个中心城市的监测统计数据显示，2018年求人倍率（即招聘岗位的数量和求职人数比）始终保持在1以上。2018年第四季度的求人倍率为1.27，这意味着市场用工需求比较旺盛，平均一个求职者对应1.27个就业岗位，企业出现了“用工荒”。

“用工荒”和“求职难”，这样的“两难”情况并非首次出现，二者看似相互矛盾，其实有着共同的根源——就业结构性矛盾，即指人力资源供给与岗位需求之间的不匹配。从用人单位的角度来讲，

随着技术的革新，自动化发展，用人单位对高技术人才需求量增大，技术技能人才的求人倍率在2左右。从劳动者的角度来看，有一部分专业的高校毕业生以及一些大龄、低技能的劳动者，由于不能满足用人单位对高技术人才的需要，找工作相对比较困难，还有一些高校毕业生找“好工作”比较困难，“就业难”“用工荒”问题凸显。

“这种能力不匹配导致有一部分人没事做，有一部分事没人做。”国务院发展研究中心市场经济研究所原所长任兴洲在接受媒体采访时说。同时，中国劳动和社会保障科学研究院副院长莫荣在接受媒体采访时指出：“出现‘有人无岗’和‘有岗无人’这样的结构性矛盾，一个重要原因是教育、培训的结构调整尚未与劳动力市场需求结合，导致劳动者的技能水平和岗位需求不匹配的矛盾越来越突出。”有权威人士撰文对就业结构性矛盾进行了详细分析，认为由于产业结构升级、区域经济格局调整、教育培训体制改革滞后等因素叠加，现阶段结构性就业问题越来越突出。具体来说，一是大学毕业生就业结构性错配。近年来，我国产业结构调整加快，而相应的教育培养结构滞后于经济社会需求的实际变化，部分专业的大学生供过于求和紧缺专业人才短缺的结构性矛盾十分突出。二是隐性失业显性化。深化国有企业改革，煤

炭、钢铁行业化解过剩产能等，使部分地区、企业下岗人员增多，下岗人员的职业技能不适应再就业岗位的需要，隐性失业情况严重，就业质量下降。三是传统行业中低端就业岗位减少。传统劳动密集型产业通过“机器换人”“智能制造”等方式转型升级，或者低端产业转移外迁其他地区导致制造业中低端就业岗位大量消失。四是高技能人才短缺现象比较严重。人力资源和社会保障部的统计数据显示，目前技能劳动者数量只占全国就业人员总量的1/5，高技能人才数量不足6%。五是就业岗位转移流失较多。劳动力成本不断提高，竞争力下降，一些外资劳动密集型企业从中国转移到劳动力成本相对较低的国家或地区，就业岗位转移流失，企业职工面临再就业问题。

我国依然是世界上人口和劳动力最多的发展中国家，解决就业问题具有长期性、艰巨性、复杂性，需要打出政策“组合拳”。对外经济贸易大学公共管理学院教授李长安在接受媒体采访时表示，我国就业的主要矛盾已从总量矛盾转向结构性矛盾，2019年要实现更高质量和更充分就业，需要多措并举着力破解就业结构性矛盾，以确保经济发展朝着实现比较充分就业的目标前行。

2018年12月19日至21日，中央经济工作会议在京举行。会议部署2019年经济工作时，要求进一步做好“六稳”工

导读:近两年,媒体曝出多例未成年人犯严重罪行的案件,引发社会各界广泛关注。如何预防和减少未成年人犯罪已成为摆在社会各界面前的一个严峻课题,也成为当前我国构建社会主义和谐社会所面临的一个重要问题。全方位为未成年人营造一个健康的成长环境,是政府、社会、家庭、学校等各方义不容辞的责任,需要相互配合、共同努力。

预防未成年人犯罪：需要各方共同参与

文 / 本刊记者 赵祯祺

近两年,媒体曝出多例未成年人违法案件,比如,湖南沅江12岁男童弑母案、湖南邵阳三名未成年人弑师案、中关村二小校园欺凌事件等。未成年人犯罪案件越来越普遍地出现在大众的视野中,成为严重影响未成年人身心健康的社会“顽疾”,引起了社会各方的广泛关注。

未成年人是国家的未来、民族的希望。如何预防和减少未成年人犯罪已成为摆在社会各界面前的一个严峻课题,也成为当前我国构建社会主义和谐社会所面临的一个重要问题。研

究典型案例,总结未成年人犯罪的特点,分析未成年人犯罪的成因,将为做好未成年人保护工作和预防未成年人犯罪提供针对性指引。而全方位为未成年人营造一个健康的成长环境,是一项需要政府、社会、家庭、学校等共同参与的系统工程。

未成年人犯罪特点多,涉网案件增多

通过分析研究我国各类未成年人犯罪案件,专家表示,我国未成年人犯罪的特点,与他们身心发育不成熟关

系非常密切,具有随机性、盲从性、反复性、暴力性等与其他国家未成年人犯罪一样的共性特点,同时也存在一些特殊性。

近年来,未成年人涉网犯罪案件增多,成为未成年人犯罪的重要特点。有关调研报告显示,70%以上的青少年犯罪,都是受到网络暴力、色情或是网游等网上不良内容的影响。未成年人涉网犯罪具体分为两种情况,其中一种是未成年人利用网络平台或媒介进行犯罪。北京师范大学刑事法律科学研究院副院长宋英辉教授说,未成年人利用学习到

(接上页)

作,保持经济运行在合理区间。其中,稳就业作为“六稳”的首位,被摆在突出位置,会议专门对做好就业工作提出明确要求。

为此,人力资源和社会保障部表示,2019年将继续突出实施就业优先政策这一主线,坚持把就业作为经济发展的优先目标。重点在四个方面下功夫:一是在为企业减负增活力上下功夫。将加快研究降低社会保险费率的实施方案,实施失业保险费返还政策,提高创业担保贷款额度。二是在突出重点群体精准施

策上下功夫。重点做好高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业创业工作。三是在强化培训提高劳动者职业技能上下功夫。劳动者一技在手、终身受益。对培训合格的失业人员给予职业培训补贴,放宽企业职工申领技能补贴的条件。四是在保障权益兜牢底线上下功夫。加大对困难人员的就业援助,确保“零就业家庭”动态清零,及时兑现失业保险等社会保障待遇。

“稳就业的长效机制,体制机制改革应该是治本之策。”任兴洲在接受媒体采

访时表示,近年来,劳动者求职的诉求也发生了变化,虽然薪酬仍是求职者考虑的首要因素,但是他们也会考虑当地政府的社会保障水平、城市发展水平、待遇公平性以及能否享受公共服务等其他因素。因此,对劳动者而言,做好稳就业更重要的是做好户籍制度改革工作,如劳动者能在工作地方落户,享受到与当地城市居民一样的公共服务,社会保障能够有着落,孩子可以就近读书,可以享受当地的医疗服务保障等。这一系列的问题涉及体制机制的改革,以及新的制度安排。✿

的计算机等高科技方面的知识实施犯罪,侵入计算机网络系统,对数据进行修改,现实中就有这样的案例。有的未成年人利用网络技术入侵学校教务系统修改学生成绩;或是侵入他人的账户,包括游戏、银行账户等,盗取钱财、网络币;或是利用网络贩卖枪支、毒品,组织或引诱卖淫等。上海市法学会未成年人法研究会副秘书长田相夏在接受采访时指出,另外一种情况是因为上网而滋生的次生犯罪,如因上网资费或受上网后形成的固定亚文化群体影响的犯罪。

未成年人犯罪呈现低龄化趋势也是我国未成年人犯罪的显著特点。田相夏分析称:“低龄化特点主要表现在两个方面,一是犯罪年龄呈现前移趋势,未成年人犯罪年龄由16—17岁,下降到15—16岁左右,如湖南沅江男童弑母案,涉案的未成年人年龄仅为12岁。二是低龄未成年人恶性犯罪越来越多,未满14周岁的未成年人恶性犯罪出现频率呈现上升的趋势。”宋英辉也表示,“尽管低龄化未成年人犯罪案件在整个未成年人犯罪案件中占的比例较低,但其危害很大,社会影响也很大。”

此外,未成年人犯罪大多呈现团伙化特点。田相夏通过数据进行说明:“根据司法部门的统计,由于未成年人处于身心发育的特殊阶段,受个体能力的限制,80%以上的未成年人犯罪都是团伙作案形式。”宋英辉对这一特点进行了详细介绍,他说:“大部分未成年人参与的团伙犯罪,背后都有成年人进行操纵。例如,一般的盗窃犯罪,未成年人不满16周岁不予追究刑事责任,有些成年人利用这一规定,教唆未成年人盗窃。未成年人成年之后又将带着新的未成年人去实施犯罪,从而形成了恶性循环。”

犯罪成因错综复杂,家庭监护缺失为首要因素

根据美国著名犯罪学研究专家赫希的社会控制理论,未成年人犯罪是由于未成年人与社会联系的薄弱和减



2018年12月24日,在海口实验中学高中部,学生在心理咨询室通过游戏、自我画像等环节接受心理辅导。图/视觉中国

弱引起的。根据这一理论,田相夏表示,虽然未成年人在自身发育过程中易产生冲动情绪,是非不明,判断能力、自控能力弱,但总结研究未成年人犯罪的特点,其犯罪成因与其生活的家庭环境、学校环境、社会环境等因素密切相关。

在这些因素中,造成未成年人犯罪的首要原因是家庭监护问题。调研显示,未成年人违法犯罪80%都与家庭教育有关。而这其中也有两种情况,一种是家庭监护缺失造成的,另一种是家庭监护不当造成的。“随着社会转型的加剧,未成年人与家庭的联系呈现减弱趋势,特别是在中西部经济相对落后的省份,留守儿童越来越多,留守儿童的父母监护责任绝大部分被隔代监护替代,监护质量越来越差,由此在很大程度上‘造就’或者导致了未成年人的失范行为和心里。”田相夏分析称。

宋英辉表示,家庭监护不当的形式有很多种,过分溺爱或是管教方式不当,如父母采取暴力的方式打骂未成年人,还有父母本身带有不良习性,赌博、吸毒或是有其他犯罪行为,这些也会对未成年人产生不良影响。“我们对涉罪

未成年人进行调研发现,基本上75%左右的未成年人平时很少和父母沟通交流。当他们遇到一些困难或困惑的时候,父母很难为他们提供帮助。”此外,宋英辉还表示,在家庭教育方面,法律规定的不完善、家庭不和睦、夫妻离异等情况,也是引起未成年人实施违法犯罪行为的重要原因。

孩子们大部分时间生活、学习在校园。学校不仅仅是教书的地方,更是育人的地方,学校教育对未成年人的成长影响很大。然而,当今我们国家部分学校过分地以考试分数作为考评考核的核心要素,而放松了对德育、法治和兴趣方面的教育。“老师与学生的交集不应仅限于‘作业’,更应在于学生的品行和心理健康。应当承认,很多孩子由于发育及各方面原因,学习成绩并非强项,而学校过分关注考试分数,导致很多孩子在学校失去兴趣点和归属感。”田相夏说。此外,宋英辉表示,当学生遇到知识以外问题的时候,老师如何与学生沟通交流,对学生进行正确的教育和指导,这也是当今大部分教师欠缺的能力。

此外,复杂的社会环境也对未成年人成长影响很大。田相夏表示,一些



2018年12月3日，重庆，关爱和预防青少年犯罪的“莎姐”检察官在为孩子们普法，通过趣味互动、沙盘推演等方式，让孩子们提高防患意识、远离不法侵害。图/视觉中国

未成年人在学校和家庭找不到归属感和依恋感，过早接触社会，由于身心不成熟，很容易被“哥们儿义气”“老乡情谊”等社会“亚文化”影响，从而走向越轨和犯罪的道路。并且，当今网络管理方面的法律不完善，执法不到位，网上的不良内容也容易诱发未成年人实施犯罪行为。

成立专门机构对未成年人罪错行为进行分级干预

有效预防和治理未成年人犯罪，全方位为未成年人营造一个健康成长的生活环境，是党和国家义不容辞的责任。针对未成年人犯罪，要遵循教育为主、惩罚为辅的基本原则，建立精准多元有效的未成年人犯罪治理结构，不但要进行批评教育，也要建立制度化、体系化、规范化的教育矫治体系，增强和提高有罪错未成年人处遇制度供给的实践效果。

宋英辉分析称，未成年人实施严重暴力犯罪行为，大多都经历了一个由轻到重逐渐演变的过程，与其不良行为或治安违法行为未能得到有效干预有密切关联。因此，对未成年人的罪错行为

应早发现、早干预，他建议要建立未成年人罪错行为为分级干预制度。

他表示，若实行分级干预制度，应当保障教育矫治措施的专业性，保障未成年人能够继续接受教育，拓展他们接受职业教育或技能培训的平台，使其更好地回归社会。“通过调研发现，涉罪未成年人在专业的教育矫治下回归社会，相比在监狱服刑，其重返率非常低。”宋英辉说。田相夏则建议，“针对未成年人犯罪，不但要进行批评教育，确立警告、训诫等教育措施，也要制定和完善更加有弹性的和解、日间劳动、社区服务等具备可执行性的举措。同时，要修改和完善专门学校、收容教养等措施，增强程序的规范性和严肃性。”

未成年人罪错行为的分级干预、未成年人违法犯罪的防控，是一项专业性很强的工作，需要进行体系性的设计，由专门机构进行。因此，相关专家建议，国家要通过顶层设计，建立未成年人权益保护和预防犯罪的专门的一体化处理机制。

“建议尽快设立专门的未成年人司法保护制度。”宋英辉表示，未成年人司法工作与成年人司法工作最大的区别在于工作内容不同。办理成年人案件主要是解决证据、事实和法律问题，而办理未成年人案件除以上工作之外，还需要做与教育感化挽救相关的工作。比如，要进行未成年人的社会调查，即其有关成长背景、犯罪动因以及监护教育等情况，并且还需要配备专门的工作人员。“比方说对一个刑事案件的未成年被害人或者是犯罪案件当中的未成年证人进行询问、取证时，如果年幼的未成年人无法清楚表达，就需要受过专门

培训的人员，或者是专门的儿童心理学专家来辅助才能取到证据。”宋英辉说。

目前，检察系统已经开始尝试设立办理未成年人案件的专门机构。2018年，中央批准了最高检的内设机构改革方案，增设未成年人检察工作内设机构，作为业务序列的第九检察厅，专门负责未成年人检察工作。“从未成年人检察切入只是开始、示范和支点，这一构建未成年人司法社会支持体系的努力，还将拓展到未成年人审判、未成年人警务、未成年人司法行政等未成年人司法的全过程，并且还将逐步拓展至儿童福利体系和整个未成年人保护体系中去。”田相夏说。

“为了让涉罪未成年人不脱离社会、将来能正常回归社会，一线公安干警、检察官、法官在办案过程中会给予未成年人特殊司法保护，同时也需要专业的社会力量提供心理疏导、就业辅导、行为矫治等服务支持。因此，做好未成年人成长教育工作是一项综合性、系统性、长期性工作，有自身的客观规律，不能简单地割裂和分散在经济、教育、司法等事务中来开展。”宋英辉说。

目前，立法机关已经启动未成年人保护法和预防未成年人犯罪法的修改工作。长期在少年法庭工作的全国人大代表陈海仪在采访中表示，建议将未成年人保护法与预防未成年人犯罪法一并修改通过，以便制度措施联动，打造青少年事务综合治理格局。成立未成年人保护及预防犯罪工作委员会，并明确其在未成年人保护工作中的领导地位，赋予委员会对各单位部门、群团组织的青少年事务开展的管理监督问责权力；同时，自上而下地推进各省、市、区县、乡镇党委或人民政府成立相应层级的未成年人保护及预防犯罪工作委员会，办公室设在同级民政部门，配置必备的工作人员，将工作经费列入同级政府财政预算等，确保资金、人力、场地、权责到位，使其成为真正意义上的未成年人一体化处理机制的统筹协调机构。✘

导读:大气污染防治法执法检查是十三届全国人大常委会2018年监督工作的重中之重。对于执法检查发现的问题、委员审议提出的意见、决议的落实情况,相关部门作出了哪些回应?落实得如何?2019年2月26日,国务院向全国人大常委会提交了反馈报告。报告显示,执法检查发现问题均已依法查处。通过执法检查,有力推动了大气污染防治法全面有效实施。

大气污染防治：盯住成效不放

文 / 本刊记者 王博勋

回顾2018年十三届全国人大常委会的监督工作,大气污染防治法执法检查是重中之重。其间,栗战书委员长率先垂范,担任组长率队赴基层一线检查;去年7月专门召开常委会会议听取和审议执法检查报告、开展专题询问、作出关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议……找准问题、动真碰硬被视为这次执法检查的突出特点。那么,对于执法检查发现的问题、委员提出的审议意见、决议的落实情况,相关部门作出了哪些回应?

2019年2月26日,《国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况的报告》(以下简称反馈报告)提请十三届全国人大常委会第九次会议审议。受国务院委托,生态环境部部长李干杰作报告。他表示,国务院高度重视报告和审议意见研究处理以及决议落实工作。通过执法检查,有力推动了大气污染防治法全面有效实施。

常委会组成人员普遍认为,报告贯穿习近平生态文明思想和全国生态环

境保护大会精神,紧紧围绕一项项问题整改,大气污染防治成效实在,群众的蓝天获得感不断增加,凸显了人大监督实效。委员们还就如何更好防治大气污染提出了意见、建议。

执法检查发现38个问题均已依法查处

执法检查发现的38个问题均已依法查处、2万多个涉气环境问题正持续督促整改、10多项更严地方排放标准出台、2018年环境行政处罚罚款150多亿元……李干杰从强化责任落实、严格执行大气污染防治法、完善相关法规标准、强化科技支撑等方面,对研究处理执法检查报告和审议意见情况进行说明。有委员称,一串串数字背后是国务院及有关部门的有力措施和扎实推进。

针对执法检查报告中提出的“结构性污染较为突出”问题,李干杰表示,生态环境部联合相关部门大力调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构,注重发挥结构调整优化在大气污染防治中的治本作用。具体措施包

括:组织修订产业结构调整指导目录,进一步提高相关高排放行业的准入门槛;财政部安排资金139.2亿元用于支持京津冀及周边地区、汾渭平原35个城市的农村地区散煤治理和清洁取暖;黑龙江、吉林、辽宁制订禁止秸秆露天焚烧工作方案,2018年秋收季节秸秆焚烧火点显著减少;等等。

要用最严格制度最严密法治保护生态环境,离不开对相关法律制度的严格落实。李干杰介绍,生态环境部组织开展了蓝天保卫战重点区域强化监督工作,现场检查发现“散乱污”企业、工业企业环境违法等涉气环境问题2万多个,正在持续督促整改。针对大气污染防治法执法检查组发现的38个问题,均已责成地方依法查处,累计实施行政处罚28起、罚款467万元。截至目前,除内蒙古包头亚新隆顺特钢有限公司、陕西延长石油兴化化工有限公司完成阶段性整改外,其余均已整改完毕。

报告显示,大气环境监测网络进一步完善,2.3万余家重点排污单位实施自动监控并与国家监控平台联网,对重

点排污单位自行监测和信息公开情况进行通报。严肃查处生态环境监测数据弄虚作假行为,2018年8月,生态环境部通报山西临汾监测数据造假典型案例,涉案的16名人员被依法判处刑罚。

此外,相关部门还积极推进生态环境质量等重点领域信息公开,强化重污染天气应对,落实机动车船污染防治各项规定。据介绍,自2019年1月1日起,全国全面供应符合国六标准的车用汽柴油,停止销售普通柴油和低于国六标准的车用汽柴油。

针对执法检查报告中指出的“部分配套法规和标准制定工作滞后”问题,李干杰表示,目前,31个省(区、市)全部完成大气污染防治相关条例的制定或修订工作,结合本地实际进一步明确和细化相关法律规定。大气污染防治重点地区的一些省份结合本地实际和空气质量改善需要,制定或修订10多项更加严格的地方排放标准,切实降低重点行业的大气污染物排放。

专门报告决议落实情况

“这个报告比一般的反馈报告回应内容要多一些、分量要重一些。”袁驷委员指的是此次国务院提交的反馈报告专门对决议落实情况进行了说明。报告显示,2018年,污染防治攻坚战取得重大进展,生态环境状况继续改善,完成既定的年度目标任务,超过“十三五”规划序时进度要求。

李干杰指出,为进一步压实生态文明建设 and 生态环境保护政治责任,针对一些地方政府和部门履职不到位、生态环境质量持续恶化等问题,2018年,生态环境部先后7批次对29个地方政府和3个省级部门实施约谈;分两批对河北等20个省区开展中央环境保护督察“回头看”,公开通报103个典型案例,直接推动解决群众身边生态环境问题7万余个;配合全国人大常委会开展执法检查,查处一批违法企业,有力推动突出环境问题的解决。

在推动生态环境保护法律制度体系建设方面,各地区各部门按照统一部署,重点清理与习近平生态文明思想和党的十八大以来党中央、国务院有关生态环境保护文件精神,以及生态环境保护方面的法律不符合不衔接不适应的规定。各地区各部门已废止或拟废止193件规章,已修改或拟修改300件规章,已废止或拟废止8629件规范性文件,已修改或拟修改2411件规范性文件。

值得注意的是,报告还披露了一组数据:2018年全国环境行政处罚罚款152.8亿元,同比增长32%,是新环境保护法实施前2014年的4.8倍。四年来,全国适用环境保护法配套办法的案件达11.4万件,使环境保护法真正落地见效。此外,为进一步推动生态环境保护法律制度的严格执行,相关部门还在健全行政执法与刑事司法衔接机制、规范环境行政处罚行为等方面作出了努力。

对于报告提出的“坚决打好污染防治攻坚战标志性战役”,委员们纷纷表示赞许。大家认为,在全面推进蓝天保卫战的同时,还要着力打好碧水保卫战,稳步推进净土保卫战。李干杰介绍,有关部门积极推进全国集中式饮用水水源地环境整治,1586个水源地、6251个问题整改完成率达99.9%;严厉打击固体废物及危险废物非法转移和倾倒行为,挂牌督办的1308个突出问题整改率达99.7%;坚定不移推进禁止洋垃圾入境,2018年全国固体废物进口量同比减少46.5%;推进垃圾焚烧发电行业达标排放,存在问题的垃圾焚烧发电厂全部完成整改。

委员为大气污染防治支招

虽然大气污染防治取得了一定成效,但李干杰指出,当前国际国内环境正在发生深刻复杂变化,不稳定、不确定因素增多,打好污染防治攻坚战面临多重挑战。针对如何更好防治大气污染,委员们展开了热烈讨论。

“要标本兼治,重在治本,持续不断地在源头治理上下大功夫、下大力气。”

李巍委员建议,采取一些治本、治根、治源之策,下大力气解决产业结构、转型升级、能源结构、运输结构、总量控制目标等源头问题,从根本上解决污染难题。林建华委员认为,应当加强法治,更多利用法律的手段,减少政策变动和摇摆对企业预期产生的影响。

丁仲礼副委员长表示,应当将污染防治攻坚战同其他战略统筹协调起来。吕世明委员也认为,要从深化改革、乡村振兴战略等国家的重大战略方面全面、全程、全线地实施,确保可持续高质量地打好污染防治攻坚战,依法保障攻坚战所取得的成果和成效。

委员们还纷纷指出,防治大气污染应继续加大科技支撑。在李锐委员看来,要深化大气环境基础研究和应用技术研究,为进一步加强污染治理提供可靠的科学依据,同时加强科技成果的应用推广。

“环境标准是执行环境保护法规的基本手段和依据,是推进环境保护科技进步的动力。”全国人大环资委委员张光荣提出,应当尽快启动大气污染物排放标准执行情况定期评估程序,及时修改完善大气污染物综合排放标准等,进一步理顺大气污染排放标准体系之间的关系。

还有委员关注农业农村大气污染问题。例如,陈锡文委员提出,随着农业体量不断加大,农业农村无论是在面源污染还是点源污染方面的影响都在加深,希望更多地重视农业农村污染以及如何防治的问题。他以秸秆禁烧为例表示,虽然处罚手段严格是必要的,但希望通过技术创新,更有效地实现秸秆等的资源化利用,找到变废为宝的出路。

对于反馈报告提出的思想认识上的摇摆性问题,袁驷委员表示,要坚定坚持“两个最严”,以法律的武器治理污染、用法治的力量保卫蓝天。“气可鼓不可懈,力可加不可减,弦可紧不可松,局面来之不易,稍有松懈,就可能出现反复。钉子还没有钉到底,要一直钉到底,取得蓝天保卫战最终的胜利!”

从细节看监督的质与效

文 / 本刊记者 王博勋

梳理2018年人大监督工作,令人印象最深刻的当属全国人大常委会大气污染防治法执法检查。从栗战书委员长亲自挂帅带队赴基层一线检查,到全国人大常委会专门召开会议听取和审议执法检查报告、开展专题询问、作出相关决议,再到国务院提请常委会审议反馈报告……十三届全国人大常委会开局之年果断出手,聚焦蓝天保卫战,把大气污染防治法执法检查作为监督工作的重中之重,创新监督形式,打出了一套“组合拳”。

有媒体评论称,这次执法检查充分体现了新一届全国人大常委会坚决贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想,坚决贯彻落实党中央重大决策部署的政治自觉和责任担当,不仅对大气污染防治工作起到了积极的推动作用,还为我们提供了一个人大监督的经典范本,从中可以感受到新时代人大监督所呈现出的新气象,感受到人大监督的提质增效。

为了打赢这场蓝天保卫战,全国人大常委会作了精心谋划,在认真总结以往人大监督工作经验的基础上,积极探索、锐意创新、稳步推进、精准发力。人大监督的提质与增效也正是体现在此次执法检查的各个环节和具体细节中。

2018年5月至6月,栗战书委员长率先垂范,担任执法检查组组长,同王晨、沈跃跃、丁仲礼三位副委员长带队,赴河南、内蒙古等8个省(区)实地检查,深入到26个地市,召开五级人大代表和群众代表、专家学者座谈会等29次,听取了地方政府和有关部门的汇报,实地

查看了107个单位和项目。同时,委托23个省(区、市)人大常委会进行自查,实现了全覆盖。7月,十三届全国人大常委会专门召开第四次会议。会上,栗战书委员长作执法检查报告、参加分组审议、主持专题询问;会议还通过了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,引起强烈反响。

除了高规格、全覆盖和细致扎实,始终坚持“依法”原则,直面问题、动真碰硬,也是此次执法检查的突出特点。全国人大常委会办公厅秘书局副局长张锦斌告诉记者,为了最大限度发现大气污染防治法实施中存在的深层次问题,检查组设立了随机抽查小组,共对12个城市、38处工业企业、施工工地、矿山等进行了抽查,并形成随机抽查情况报告,作为执法检查报告的附件提交全国人大常委会审议。为了突出问题导向,执法检查报告对于有问题的地方、企业,直接“点名道姓”。在专题询问环节,栗战书委员长也要求大家聚集问题、突出重点,讲实情、说实话,问问题直奔主题,回答问题直截了当。

有委员用“‘长牙齿’的法律监督”形容此次执法检查。信春鹰委员直言,执法检查报告非常实,对问题分析到位,对执行法律不到位的案例“点名道姓”,不含糊、不掩饰,对法律制度落实的要求明确、具体,有时间表、路线图,让我们感到人大常委会的执法检查沉甸甸、有担当、有力度、有力量。

提高监督实效,很重要的一个环节就是抓整改落实。全国人大环境与资源保护委员会主任委员高虎城介绍,截至

2018年年底,国务院、最高人民法院、最高人民检察院和全国31个省(区、市)人大常委会均向全国人大常委会报送了贯彻落实常委会第四次会议精神的情况,在执法检查工作中开了先河。据了解,按照执法检查报告提出的“实现大气污染防治地方性法规全覆盖”的要求,31个省(区、市)全部完成大气污染防治相关条例的制定或修订工作,结合本地实际进一步明确和细化相关法律规定。

为加强跟踪监督,沈跃跃副委员长带领环资委调研组先后赴重庆、湖北、上海以及生态环境部、住房和城乡建设部开展了跟踪调研,环资委还组织调研组先后赴广西、青海等省(区、市)开展了跟踪调研,推动有关部门和地方政府认真贯彻落实党中央打好污染防治攻坚战决策部署,用法治方式助力污染治理取得实效。

2019年2月,全国人大常委会听取和审议了《国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况的报告》。报告显示,执法检查发现的38个问题均已依法查处。通过执法检查,有力推动了大气污染防治法全面有效实施。

连任三届全国人大常委会委员的倪健敏说:“这次执法检查之深入、针对性之强、力度之大,揭露问题之尖锐,提出建议之务实,都是历史之最。”还有专家表示,此次执法检查环环相扣,深度和广度进一步提升,充分体现了全国人大常委会一抓到底的钉钉子精神,为加强生态文明建设贡献了人大力量。✘

民族教育事业让中华民族 “像石榴籽一样紧紧抱在一起”

文 / 本刊记者 彭东昱

2018年5月至9月,由曹建明副委员长任组长,白春礼主任委员任副组长,全国人大常委会专题调研组成员分成7个调研小组,分赴贵州、内蒙古、重庆、宁夏、湖南、广西、吉林等省(区、市),对民族教育发展情况进行了专题调研。调研组深入到21个地(州、市),除听取相关情况汇报外,还实地查看了54所各级各类民族学校,与学校教职员、各族学生进行了广泛深入交流。

我国民族教育事业正处于历史上最好的发展时期

民族教育是我国教育事业的重要组成部分,是教育工作和民族团结进步事业的交汇点和结合部。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从战略高度谋划和推进教育工作,对民族教育事业作出重要安排,明确提出要重视和加强民族教育发展,教育资源配置要重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜。

十八大以来的五年,是我国民族教育投入最多、建设规模最大、办学条件改善最显著的时期,也是民族地区基本公共教育服务均衡化加速推进的阶段。截至2017年,全国民族地区各级各类学校共79802所,占全国学校总数的16%;其中,民族地区学前和中小学实施双语教育的学校13109所,占民族地区学校总数的16%。全国各级各类学校

共有少数民族在校学生2918.59万人,占全国在校学生总数的10.73%,超出少数民族占全国总人口的比重。全国各级各类学校有少数民族教职工174.9万人,占教职工总数的8.47%;少数民族专任教师142.74万人,占专任教师总数的8.88%。

2017年,民族8省区(内蒙古、宁夏、新疆、西藏、广西5个自治区和少数民族分布集中的贵州、云南、青海三省)教育经费总投入和财政教育经费达到6185亿元、5328亿元,分别较上年增长10.9%和9.55%,经费增长幅度均高于全国平均水平。2014年起,中央财政设立少数民族地区教育特殊补助专项资金,累计向民族地区教育事业转移支付89.4亿元。农村义务教育学生营养改善计划资金、5个自治区义务教育“薄改计划”专项资金、“三区三州”教育脱贫专项资金等教育专项投入,极大改善了民族地区教育基础设施和办学条件。

随着教育经费保障水平逐年提升,民族地区教育基础设施逐步改善,各教育阶段少数民族学生占学生总数比例持续提升,少数民族专任教师数量稳步增长,民族地区教育规模和人口受教育程度不断提高,各层级各领域少数民族高素质专业人才大量涌现,一个涵盖学前教育、基础教育、职业技术教育、高等教育的中国特色民族教育体系已经

基本形成并得到蓬勃发展。

民族教育是民族地区的“稳定器”和民族关系的“调节器”

“56个民族,56朵花,56个兄弟姐妹是一家。”习近平总书记说,要“促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起”,而民族教育就是这紧紧相拥的粘合剂。

铸牢中华民族共同体意识,是习近平总书记关于新时代民族工作的重大理论创新和根本要求,也是发展新时代民族团结进步事业必须坚持的总方针和主旋律。加强中华民族共同体意识的塑造和培育,使孩子们从小牢固树立起作为中华民族一员的思想意识,不仅是新时代民族教育事业要始终秉持的重要原则,也是各级民族教育部门不可回避的历史重任。

在赴贵州调研中,曹建明副委员长指出,将中华民族共同体意识培育纳入民族教育教学体系,要创新方式方法,细化课时安排,扎实推进“五个认同”、“三个离不开”、“两个共同”和“中国梦”宣传教育,推动各族师生不断增强“四个自信”,自觉践行社会主义核心价值观,坚定不移维护国家统一和民族团结,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。他强调,要切实加强统一多民族国家的基本国情教育,使各族师生深刻理解中华民族多元一体的历史格局,正确把握民族多样性和中华

民族整体性的内在关系;要有效推进马克思主义民族理论、民族政策课程教学和主题教育活动,使各族师生树立正确的国家观、民族观、宗教观、历史观、文化观,自觉将个人理想追求与中华民族伟大复兴中国梦紧密结合起来,牢牢把握各民族共同团结奋斗共同繁荣发展主题;要大力弘扬中华优秀传统文化,推动民族民间文化教育,促进各民族文化交流交融创新,建设各民族共有精神家园;要坚持不懈开展法治教育和公民意识教育,培养自觉尊法、学法、守法、用法的法律意识和法律信仰,推动各族师生坚决维护国家统一和民族团结;要以校园民族团结进步创建为载体,积极探索既有利于民族团结又符合地方实际的办学方式,打造优秀校园文化精品和民族团结进步创建特色品牌,促进各族师生交往交流交融,巩固平等团结互助和谐的社会主义新型民族关系。

广西在全自治区10900多所中小学统一开设了民族团结教育课程,并结合多民族区情编制了6册《广西民族团结教育读本》。湖南将民族团结课程内容纳入小学阶段考查和中考、高中学业水平考试及中职毕业考试范围。内蒙古把民族团结读本纳入免费教科书范围,民族团结进步主题班会、知识问答、主题演讲等成为与课堂讲授相得益彰的教育方式。内地西藏班、新疆班全员开展了“爱党爱国爱家乡”主题教育宣传和征文活动,优秀征文结集出版《理想与责任》一书。宁夏组织各学校开展“民族团结教育月”“知我中华、爱我中华”等学习活动,推动树立中华民族大家庭的成员意识。

语言是一个民族历史和文化的载体,开展双语教育不仅能够增强各民族的沟通融合,而且能够提高民族教育质量、增强各民族学生社会适应能力和市场竞争能力。当前,我国对22个共使用27种民族语言文字的少数民族进行双语教学,国家在双语教师配备、教材和教学资源建设、双语教育相关招生



天山蒙古族实验小学民族特色教育。图/中新社发 樊建恩 摄

考试和人才选拔等方面制定了一系列政策措施。截至2017年,全国开展双语教学的中小幼儿园在校学生约322万人,民族地区双语教师21.24万人,每年出版少数民族文字中小学教材5500多种、1亿多册。

因地制宜发展和推广双语教学,各地形成了各具特点的双语教学模式和相应教学体系。广西大力实施“壮汉双语教学示范基地建设”等六大工程,形成“赛、研、教”相互促进的壮汉双语教学教研新形式。新疆学前两年双语教育普及率达到90%,中小学双语教育覆盖率达到70%,均实现历史性突破,其中,南疆双语教育普及率达到66%,近127万名学前及中小学少数民族学生因此受益。吉林延边朝鲜族自治州按照“精化朝语、强化汉语、优化外语”原则推进双语教育,在全国率先开展少数民族汉语水平等级考试(MHK)试验,自治州汉语考试合格率达100%。

建设一支好的教师队伍是加快民族教育发展的关键

民族地区多是老少边穷地区,教育发展与内地发达地区相比,差距很大。

调研中发现,由于历史、经济、自然条件等多方面因素,民族教育整体发展水平相对滞后,仍然是影响民族地区经济社会发展的主要短板。

民族教育投入不足。民族地区经济基础薄弱、发展起步晚、财政自给率低,特别是“三区三州”深度贫困地区,自然环境恶劣、贫困发生率高、基础设施建设难度大,教育经费投入主要依靠中央财政转移支付,难以满足实际发展的需要。广西2016年人均财政收支和人均财力水平都在全国平均水平的75%以下,排在西部地区倒数第1位,财政支出一半以上依赖中央转移支付,但纳入集中连片贫困地区范围的县区只有33个,财政教育投入的提升空间十分有限。贵州2016年全省教育基本建设需投入资金878亿元,但省、市、县三级财政最多能够投入368亿元,经费缺口巨大。湖南湘西土家族苗族自治州2016年一般公共预算收入和财政总支出分别为88亿元和269.7亿元,财政自给率仅32.65%,按照教育脱贫工程对建档立卡贫困家庭学生免除学杂费并发放生活补助的要求,本级财政资金配套的压力很大。

民族教育发展不均衡矛盾突出。民族地区乡村教育呈整体萎缩趋势,农村学校空壳化、“乡村弱、城镇挤”的现象较为普遍。在近年实施的农村义务教育学校布局调整中,由于民族地区特别是农牧山区幅员广阔、交通成本高,一些地方出现“一刀切”式的撤点并校,增加了农民教育成本,增大了控辍保学工作难度,“隐性失学”的情况时有发生。许多城镇新建小区时没有规划配套建设幼儿园,致使幼儿园数量严重不足,“入公办园难、入私立园贵”的现象在各地都较为突出。民族地区高等教育普遍规模较小、层次偏低、人才培养能力不足,无法满足高素质人才培养的需要。职业教育落后,目前全国10个职教比例不足40%的省区中,有7个是民族群众集中居住区域或民族地区。

在诸多困难当中,编制不足、教师短缺,是民族地区教育界普遍强烈反映的一个问题。新疆全区教师队伍虽然整体上已超编了5万多人,但还有5万多人结构性缺编。宁夏全区幼儿园教师编制自20世纪80年代末核定以来从未增加,超编聘用教师的工资、社会保险及晋升等得不到有效保障;教师专业、学科、年龄结构不合理。贵州全省88个县(区)中有55个县(区)、2074个校点,需要采用苗、布依、侗、彝、水等五种文字七种方言进行双语教学,共涉及15.73万小学生和4.48万学前儿童,而能够胜任双语教学,特别是确保学生掌握和使用国家通用语言文字的教师相当缺乏。吉林松原市蒙古族学校45岁以上教师占43.8%,30岁以下教师仅占26.3%,年轻教师严重不足;边远山区教师待遇偏低。由于收入水平低、晋升培训机会少,基层骨干教师流失现象严重,一些地区出现从个别流失向集体流失、从中青年教师流失向45周岁以上教师流失转化的新情况,有的甚至影响正常教学开展。

中央电视台《经典咏流传》节目曾经播出过一位支教老师在贵州省威

宁县石门乡小学,教唱经典古诗的事迹。“苔花如米小,也学牡丹开”,孩子们顽强倔强的歌唱让无数人感动万分。一个好的老师仿佛是照亮孩子们成长的太阳,小小的苔花,也能开出牡丹般的艳丽。

面对民族地区教师队伍现状,调研组提出,要切实加强各民族教师队伍建设和。一是科学核定教师岗位编制。对民族地区特别是山区、牧区、边远地区,充分考虑寄宿制学校管理需要、山区牧区教学点分散、教学班较多但每班学生少等实际,采取师生比和班师比相结合的编制核定方式,设立寄宿制学校和小规模学校编制最低保障数,对于符合条件的非在编教师要落实编制,实行同工同酬。二是落实好教师福利待遇。要加强监督检查,确保义务教育阶段教师平均工资不低于或高于当地公务员平均工资的规定得到落实。要完善艰苦边远山区教师津贴政策,着力改善乡村教师工作和生活待遇,有条件的地区应将集中连片特困地区乡村教师生活补助扩大到包括所有乡镇在内的农村地区,特别是逐步覆盖与贫困县毗邻、贫困程度相当而未纳入扶贫范围的“贫困边缘县”。三是加大乡村教师和特岗教师培训力度。深入落实好“国培计划”和“乡村教师支持计划”,加快普及现代远程教育,通过探索建立高校音、体、美、理工等紧缺专业学生基层实习机制、鼓励城市退休教师到农村支教等措施,推进城乡教师交流和结对帮带。加强对政府教育主管部门的负责人培训,不断提高各级教育行政部门管理水平。四是加强师德师风建设,完善体制机制,加强中小学校长的系统培训,大力宣传和表彰优秀教师,建设一支高素质的教师队伍。

建立健全民族教育法规政策体系,依法保障民族教育工作发展

在中国特色民族法律法规体系总体框架内,健全完善民族教育法规政策

体系,是保障少数民族和民族地区群众平等受教育权利、提高各民族群众科学文化素质、维护民族团结和社会稳定的客观需要,也是新形势下推进民族事务治理法治化的内在要求。

2015年,国务院颁布《关于加快发展民族教育的决定》,各地纷纷制订了实施方案。但总体来看,我国民族教育相关政策法规建设仍然落后于民族教育自身的发展。在150多个民族自治地方中,绝大多数地方还没有制定民族教育法规。民族教育法制的健全,导致民族教育政策所确定的各项优惠措施难以落实,民族教育发展所需要的各种资源得不到保障。

调研组指出,为实现《关于加快发展民族教育的决定》提出的目标,必须加快建立健全民族教育法规政策体系的步伐,依法保障民族教育工作发展。一是加快完善民族教育政策规定,国务院有关职能部门应加快制定关于支持民族教育发展的部门规章,明确民族教育财政经费支出、配套资金减免、专项发展规划、兜底保障措施等内容,并对决定落实情况进行考核、评估,为制定国家教育事业发展“十四五”规划提供依据。二是出台民族教育发展的地方立法,各级地方人大要制定和完善相关地方性法规、单行条例,促进民族教育的健康发展。三是各级地方人大要加大对各地民族教育条例、民族教育发展专项规划等贯彻执行情况的检查监督,促进民族地区教育整体发展水平及主要指标接近或达到全国平均水平,逐步实现基本公共教育服务均等化,保障各族青少年的受教育权利。四是依法推动农村特别是贫困地区控辍保学工作,完善适龄儿童因贫、因残、因厌学而辍学的救济机制,特别是加强对留守儿童监护不力、人身侵害等行为的刑事追究,保障义务教育的巩固普及。五是继续完善少数民族学生高考加分政策,并对各地具体实施进行指导。✘

改革开放 40 年来利用外资法律制度的变迁与展望

文 / 李成钢

习近平总书记讲,“方向决定前途,道路决定命运。”1978年12月18日,在党和国家面临何去何从的重大历史关头,我们党召开了十一届三中全会,作出把党和国家的工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策,实现了新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折,开启了改革开放和社会主义现代化伟大征程。同时,党中央提出了“三步走”的奋斗目标。目标确定了,从何处着手呢?邓小平同志指出,“就要尊重社会经济发展规律,搞两个开放,一个对外开放,一个对内开放。对外开放具有重要意义,任何一个国家要发展,孤立起来,闭关自守是不可能的,不加强国际交往,不引进发达国家的先进经验、先进科学技术和资金,是不可能的。”启动大规模现代化建设,迫切需要解决经验、技术和资金缺口问题,使得改革开放和利用外资成为进行社会主义现代化建设的必然选择。

下面介绍一下改革开放40年来利用外资和外资法律工作的情况、当前我国利用外资面临的形势、国际投资规则的内容和趋势,以及对制定外商投资法的内容和趋势,以及对制定外商投资法的几点思考。

一、我国利用外资和外资法律工作回顾

(一)我国利用外资的历史进程

改革开放40年来,我国利用外资规模不断扩大,质量不断提升,取得了举世瞩目的成就。截至2018年年底,我



1979年7月8日,深圳蛇口轰然响起填海建港的开山炮,被称之为改革开放的“第一炮”。蛇口工业区是中国第一个对外开放的工业园区,它的创立和发展为一年之后的深圳经济特区的创立起了开路者的作用。图/新华社发

国累计设立外商投资企业约96万家,累计实际使用外资超过2.1万亿美元。据联合国贸发会议统计,1992年以来,我国实际使用外资连续27年位居发展中国家首位。2018年,我国实际使用外资达到1349.7亿美元(不含银行、证券、保险领域数据),位居世界第二位,约为1992年的12倍,1983年的150倍。2018年,服务业、制造业实际使用外资占比分别为68.1%和30.5%。1998年以来,高技术产业实际使用外资增长了16倍,2018年占比达23.5%。跨国公司在华投资地区总部、研发中心超过2000家。改革开放40年来我国利用外资的历史进

程,大致可以分为四个阶段。

第一个阶段是从1978年到1991年的试点探索阶段。这一阶段以十一届三中全会作出实行改革开放的历史性决策为标志。我国通过试办深圳等经济特区,大力吸引外资发展劳动密集型出口加工业。1984年,邓小平同志视察南方,我国进一步开放14个沿海开放城市,设立国家级经济技术开发区,初步形成由点及线、由线及面的开放格局。1986年,国务院发布了《关于鼓励外商投资的规定》,在税收、信贷、进出口等方面提出了一系列鼓励外商投资的政策措施。这一阶段,我国利用外资开始起步,并在

探索中不断扩大试点,年均实际使用外资17.9亿美元,1991年实际使用外资达到43.7亿美元。

第二个阶段是从1992年至2000年的快速发展阶段。这一阶段以1992年邓小平同志发表“南方谈话”和党的十四大决定建立社会主义市场经济体制为标志。外商投资领域从出口加工业扩大到高新技术等产业,从制造业扩大到服务业,对外开放范围由沿海扩大到沿江、内陆和沿边,形成了全方位、多层次、宽领域的对外开放格局。1998年,中共中央、国务院发布了《关于进一步扩大对外开放提高利用外资水平的若干意见》,全面阐述了利用外资在对外开放中的重要意义,提出“更多更好地利用外资,促进国民经济持续快速健康发展和社会全面进步”的指导思想。这一阶段,我国利用外资快速发展,年均实际使用外资近360亿美元,2000年实际使用外资达到407.2亿美元。

第三个阶段是从2001年至2011年的高层次开放阶段。这一阶段以2001年加入世贸组织为标志,从单方面自主开放转变为与世贸组织成员在国际规则下相互开放。加入世贸组织,是以江泽民同志为核心的党中央作出的一项重大战略决策,开启了中国全面参与经济全球化,充分利用两个市场、两种资源的新时期。胡锦涛同志在党的十七大报告中指出,“扩大开放领域,优化开放结构,提高开放质量。”2010年,国务院发布了《关于进一步做好利用外资工作的若干意见》,提出“创造更加开放、更加优化的投资环境,全面提高利用外资工作水平”。这一阶段,我国积极履行入世承诺,进一步扩大对外开放,利用外资更加注重促进产业优化升级和区域协调发展,年均实际使用外资803.2亿美元,2011年实际使用外资达到1239.9亿美元。

第四个阶段是2012年以来的全面开放阶段。这一阶段以推动形成全面开放新格局、对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度为标志。党的

十八大提出,适应经济全球化新形势,必须实行更加积极主动的开放战略。2013年11月,党的十八届三中全会提出了探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式、统一内外资法律法规、加快商签投资协定、改革涉外投资审批体制、放宽投资准入、建设上海自贸试验区、扩大内陆沿边开放等改革任务,明确了新时期利用外资的顶层设计。2015年5月,中共中央、国务院发布了《关于构建开放型经济新体制的若干意见》,对创新外商投资管理体制作出了全面部署。

为推进新形势下改革开放,党中央、国务院先后决定设立上海等12个自贸试验区,按照习近平总书记提出的“大胆闯、大胆试、自主改”的要求,自贸试验区积极探索外商投资管理模式创新。2013年,上海自贸试验区发布中国首份外商投资准入特别管理措施(负面清单)之后,自贸试验区外商投资准入负面清单已经先后进行四次修订,2018年版的条目已经由2013年版的190条减少到45条。2016年10月起,自贸试验区的负面清单管理模式在全国推广。

这一阶段,我国外商投资管理体制实现历史性变革,将实行了30多年的全链条审批制度改为有限范围内的审批和告知性备案的管理制度,营商环境持续改善。在全球范围内国际直接投资流量下降的大背景下,中国利用外资逆势增长,年均实际使用外资1300亿美元。

改革开放40年来,利用外资成为建设中国特色社会主义伟大事业和改革开放的重要组成部分,在弥补国内建设资金不足、引进先进技术和管理经验、培养人才和创造就业机会、增加国家税收和外汇收入、加速开放型经济发展、推动市场经济体制改革和法治建设、促进思想解放和观念更新等方面作出了巨大贡献。可以说,中国能够实现今天的发展成就,对外开放、利用外资功不可没。但是,开放之路从来不是坦途。40年历程中,质疑对外开放、质疑利用外

资的声音不时出现。对此,习近平总书记反复强调,“中国开放的大门不会关闭,只会越开越大”,“中国利用外资的政策不会变,对外商投资企业合法权益的保护不会变,为各国企业在华投资兴业提供更好服务的方向不会变。”

(二)我国建立健全外资法律制度的历程

我国利用外资工作从一开始就是在法治轨道上进行的。外商在华投资,不是来一天两天,而是要长期在中国生产、经营和生活。要想让外资愿意来、留得住、发展好,就必须为外商来华投资经营创造一个良好的法律环境。适应我国利用外资的发展需要,我国不断建立健全外资法律制度,对稳定外国投资者信心、改善投资环境起到了十分重要的作用。

1.制定“外资三法”,我国利用外资法律制度初步建立。

1978年,邓小平同志批示可以搞中外合资经营企业后,有关部门抓紧对当时正在谈判的几个项目进行调查研究,就中外合资经营企业的章程、合同提出建议。在调研过程中,我们邀请了香港爱国人士廖瑶珠大律师作为顾问,草拟有关章程和合同。廖大律师提出,只有章程和合同还不够,还应当有法源,要制定中外合资经营企业法。她的这一意见引起中央领导同志的高度重视。叶剑英委员长指示立即开展立法工作,并指定彭真副委员长负责。为了制定出一部好的合资法,起草小组参考了30多个国家的有关法律,广泛听取了国内经济部门、研究机构和法律专家的意见,在半年内就完成了起草工作。经过紧张高效的工作,中外合资经营企业法(草案)提交五届全国人大二次会议审议,1979年7月1日获得大会通过,7月8日颁布施行。

中外合资经营企业法的颁布实施,是落实邓小平同志关于利用外资、举办中外合资经营企业战略构想的重要里程碑,也是对外开放法制建设的重要里程碑。这部法律奠定了我国吸引外商直接



1986年4月2日，六届全国人大四次会议举行全体会议。原对外经济贸易部部长郑拓彬（左二）向大会作关于外资企业法草案的说明。摄影/新华社记者 武基国

投资的法律基础，为我国利用外资、促进合资经营企业的快速健康发展，发挥了重大作用。1986年，六届全国人大四次会议通过了外资企业法；1988年，七届全国人大一次会议通过了中外合作经营企业法，共同组成了利用外资的三部基本法律（统称“外资三法”）。

2. 制定配套法规，我国利用外资法律制度不断健全。

由于当时吸收外商直接投资尚缺乏实践经验，中外合资经营企业法规定比较原则化，全文共15条。邓小平同志在会见日本公明党委员长竹入义胜时说道，“这个法是不完备的，因为我们还没有经验。与其说是法，不如说是我们政治意向的声明。”1979年6月，彭真同志在五届人大二次会议上指出还要制定具体实施条例，国家外委委就开始研究起草实施条例。经过深入研究和广泛征求意见，国务院于1983年9月发布了中外合资经营企业法实施条例。这个条例内容非常全面，包括了企业的设立与登记，组织形式与注册资本，出资方式，董事会与经营管理机构，引进技术，场地使用权及其费用，计划、购买与销售，税务，外汇管理，财务与会计，职工，工会，期限、解散与清算，争议的解决，共16章118条。条例的出

台，使得中外合资经营企业各方面的经营活动都有法可依了。外资企业法、中外合作经营企业法出台后，我国也制定了相应的实施细则。

此外，我们还根据利用外资的实际需要，及时出台有关配套规定，不断健全外资法律体系。一是就合营期限、境内投资、股权变更、合并分立、企业清算等事项制定了有关的细化规定。二是制定了外商投资股份公司、投资性公司、创业投资企业、合伙企业和外资并购等方面的规定，探索和拓展利用外资的新方式。三是制定了《指导外商投资方向规定》《外商投资产业指导目录》《中西部地区外商投资优势产业目录》等规定，引导外商投资适应我国国民经济和社会发展的需要。四是根据逐步扩大对外开放的需要，制定了相关行业吸收外资的专项规定。五是制定了台湾同胞投资保护法及其实施细则、《国务院关于鼓励台湾同胞投资的规定》、《国务院关于鼓励华侨和香港澳门同胞投资的规定》，鼓励和保护港澳台同胞和华侨投资。

3. 履行入世承诺，我国外资法律制度与国际接轨。

加入世贸组织前后，根据深化改革扩大开放和履行入世承诺的需要，我

国对涉外经贸法律法规进行了大规模的清理和修订。九届全国人大常委会于2000年和2001年通过了对“外资三法”的修改决定，国务院也对“外资三法”的实施条例和细则进行了修改，主要是取消了世贸组织《与贸易有关的投资措施协定》所禁止的出口实绩、外汇平衡、当地含量等方面的要求。我国按照入世承诺开放了包括金融、电信、建筑、分销、旅游、交通等在内的众多服务领域，调整了相关的法律法规规章。为在扩大开放的同时维护国家安全，我国借鉴国际通行做法，于2011年建立了外国投资者并购境内企业安全审查制度。

4. 全面深化改革，我国外资法律制度实现历史变革。

党的十八大以来，为深化外商投资管理体制改革，探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式，十二届全国人大常委会分别于2013年8月和2014年12月授权国务院在上海、广东、天津、福建自贸试验区暂时调整“外资三法”和台湾同胞投资保护法规定的有关行政审批内容。在总结自贸试验区试点经验的基础上，2016年9月，全国人大常委会作出修改上述法律的决定，将不涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业设立及变更由审批改为备案管理，我国投资自由化便利化水平大幅提升。

二、我国利用外资面临的新形势

2018年年底召开的中央经济工作会议指出，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期；世界面临百年未有之大变局，变局中危和机同生并存，这给中华民族伟大复兴带来重大机遇。随着国际国内环境变化，中国利用外资面临的形势更加复杂严峻，也面临着新的发展机遇，需要我们高度重视。

从国际看，一是全球经济增长乏力，跨国直接投资持续萎缩。世界银行2019年1月发布的《全球经济展望》显示，由于国际贸易和投资疲软、贸易紧

张局势持续升级、新兴市场大国面临金融压力等一系列原因,2019年全球经济的前景不容乐观,经济增长低于预期的风险正在加大。联合国贸发会议2019年1月发布的《全球投资趋势监测报告》显示,2018年全球外国直接投资为1.2万亿美元,同比下降19%;发达国家下降幅度更大,达40%;全球外国直接投资自2015年达到1.92万亿美元的峰值以来,连续三年下滑,降至全球金融危机后的新低。

二是影响我发展的外部环境日趋严峻,贸易和投资保护主义渐成蔓延之势。近年来,随着我快速崛起,有关国家焦虑感上升,对我防备戒惧心理日益明显。特朗普政府上台后,美对我战略定位发生重大改变,明确将我定位为“战略竞争对手”。特朗普政府频繁采取贸易保护主义措施,发起232调查和301调查,并对我数千亿美元输美产品加征关税。未来一段时期,如果有关国家对我发展的遏制越来越紧,我们拓展引资空间的难度将进一步加大。

三是发达国家制造业回流,国际引资竞争日趋激烈。为了尽快将经济推入复苏轨道,世界各国围绕吸引外资展开了激烈竞争。美国联邦政府推出大规模减税方案,意图促进经济增长,增加就业岗位,解决产业空心化问题。美国各州也纷纷在融资、公用设施使用、培训、商业技术资源提供、税收减免等方面出台一系列优惠政策。英国、德国、法国等欧洲国家表现也不逊色,纷纷加大了引资力度。在亚非拉地区,新兴经济体进一步优化引资环境,努力实现引进外资的升级换代。联合国贸发会议报告显示,东南亚地区2018年外资流入达1450亿美元,增长11%,成为我国吸引外资的有力竞争者。

四是国际经贸格局深刻调整,国际经贸规则博弈加剧。当前,全球经济治理体系处于重要的变革时期。美国联邦政府大搞美国优先,在国际上频繁“退群”,对国际经济秩序造成严重挑

战。在双边,美欧日贸易部长五次发表联合声明,积极推动世贸组织改革,在亚太经济合作组织、二十国集团等场合试图对我施压,把我当作世贸组织改革的重点对象。部分国家认为我在国有企业、补贴、产业政策等方面政府干预过多,试图在现有规则体系之外另起炉灶,修筑更高台阶,逼迫我重新“买票上车”,以巩固自身在全球的主导地位。在双边,美国已推动达成美墨加协定(USMCA),正在和欧盟、日本商谈新的贸易协定,不仅继续推进货物、服务、投资市场的高度开放,更在知识产权、数字贸易、国有企业、劳工标准、环境保护、汇率政策等领域设定新规则,以巩固其竞争优势。值得关注的是,美国在美墨加协定中引入“毒丸”条款,试图阻止加拿大、墨西哥与我开展自贸协定谈判,压缩我对外经贸合作空间。

从国内看,近年来,我国大力改善营商环境取得明显成效,但外商仍然提出一些抱怨。比如,政府采购和工程招标中,有时存在排斥外资企业在中国生产的产品现象;在制定相关政策和标准时,有时听取外资企业意见不充分;知识产权保护力度还不够,维权成本高、时间长;各地执法标准不一,政策执行统一性问题时有发生;环保政策执行存在“一刀切”的现象;等等。此外,由于劳动力、土地、能源等方面成本的持续上升,我国吸引外资的传统成本优势逐渐减弱。

面对利用外资的新形势和新挑战,我们要牢固树立“四个自信”,增强战略定力。要充分认识到,我国经济实力今非昔比,做好外资工作具有综合优势。一是我们有以习近平同志为核心的党中央坚强领导,政治社会局势稳定,改革持续深化,开放不断扩大,法治日益完善。二是近年来我国经济发展稳中向好,连续多年对世界经济增长贡献率超过30%;我国拥有13亿多总人口和4亿左右的中等收入群体,国内市场规模已居全球第二。三是我国拥有全世界最完

整的工业体系和最强的产业配套能力,是全球产业链上不可或缺的重要一环,将我国从全球经济体系中孤立出去是不切实际的。这些优势,对任何一家有远见的跨国企业来说都极具吸引力,这也是我们吸引外资最大的底气。因此,只要我们应对得当,就能充分把握重要战略机遇期,实现利用外资的新发展。

三、国际投资规则的主要内容和 发展趋势

改革开放之初,外国投资者来华投资最担心的一点是怕我国的开放政策会变。外国投资者一方面希望我国提供国内法律法规上的保障,另一方面也希望获得国际法层面的保护。所以,我们除了制定一系列利用外资的法律法规外,还积极对外商签双边投资协定,稳定投资者信心。自1982年3月与瑞典签署第一个双边投资协定以来,我们已经和134个国家和地区签署了双边投资协定,宣示了中国政府在利用外资方面的立场,为外商投资提供国际法保障,给外国投资者吃了“定心丸”,有力地促进了外商来华投资,为我国改革开放作出了重大历史性贡献。

外国投资者离开本国到另一个国家去进行投资活动,面临的是陌生的投资环境和比投资者更为强大的政府。所以,国际投资规则的核心条款,如国民待遇、最惠国待遇、公平公正待遇、征收补偿、外汇转移、争端解决等,目的就是解决投资者权益保护问题。这些条款对于营造稳定、透明和可预期的投资环境,提振外国投资者信心发挥着重要作用。习近平总书记强调,“我们将继续创造更具吸引力的投资环境,加强同国际规则对接。”因此,了解国际投资规则的主要内容和发展趋势,对于我们做好新时期利用外资和外资法律工作具有十分重要的意义。

与国际贸易领域不同,国际投资领域缺乏一部类似于世贸组织协定的多边投资条约,国际投资规则呈现出碎

片化的特点,主要表现形式是双边投资协定。据联合国贸发会议2018年发布的《世界投资报告》统计,截至2017年年底,各国共缔结了3322项投资协定,其中,双边投资协定(BIT)2946项。虽然国际投资规则在表现形式上呈现碎片化的特点,但涉及的议题和内容也呈现出一定的趋同性。一般来说,国际投资规则主要包括投资保护、投资准入、公平竞争和争端解决等四个方面的内容。

(一)投资保护

保护投资者权益是国际投资协定的基石和主要使命。为实现这一目标,国际投资协定普遍纳入两项基本定义、三项投资待遇和两项重要规则。

1. 两项基本定义:“投资”和“投资者”。

关于“投资”的定义,一般包括企业、股权、债券、金融衍生品、知识产权、自然资源开发特许权、建设工程合同及其他具有投资特征的资产。关于“投资者”的定义,一般指缔约方的国民或者企业,有些协定还规定,缔约方(国家)或其政府本身也可以作为投资者。这里有一个问题需要注意,就是“控制”的问题,不仅外国投资者直接进行的投资受到保护,间接拥有或者控制的投资也受到保护。美国、日本、加拿大、澳大利亚等国家的外资立法也引入了控制标准,将外国投资者拥有或者控制的本国企业视同外国投资者来管理。

2. 三项投资待遇:国民待遇、最惠国待遇、公平公正待遇。

(1) 国民待遇。国民待遇是指一国给予外国投资者及其投资不低于其给予本国投资者及其投资的待遇。简单说,就是“欢迎优待、不许虐待”。从严格的法律意义上讲,“超国民待遇”的说法是不准确的。一国可以通过给予内外资相同待遇的方式来履行国民待遇义务,也可以根据引资需要给予外资一定的优惠,这并不违反国民待遇义务。

国民待遇义务并不是绝对的,国际投资协定大都规定了一些例外条款,允

许基于国家安全、金融审慎、信息报告等原因采取差异化的措施(内外资不一致),后文提到的负面清单也属于国民待遇义务的例外措施。

(2) 最惠国待遇。最惠国待遇是指一国给予外国投资者及其投资不低于其给予第三国投资者及其投资的待遇,旨在防止以外国投资者的国籍为依据而采取歧视性的做法。也就是说,东道国不能对来自不同国家的投资者厚此薄彼。

(3) 公平公正待遇。国民待遇、最惠国待遇是“相对”标准,通过比较内外资、不同国家的投资来确定给予何种待遇;公平公正待遇是“绝对”标准。公平公正待遇的内涵,一是东道国应给予投资者通过刑事、民事、行政司法程序主张权利的机会(即不得拒绝受理案件、不得对案件拒绝裁判);二是东道国应提供最基本的治安保护,遇到“打砸抢”时,应投资者要求,东道国警方要出来维护秩序。

3. 两项重要规则:征收补偿、外汇转移。

(1) 征收补偿。主权国家有权对其境内的财产,包括外国投资者的财产实行征收,但要符合一定的条件。国际投资协定一般规定,征收必须是出于公共利益目的、对外国投资者应采取非歧视待遇、应当予以补偿和遵照法律程序进行。

(2) 外汇转移。外国投资者除了关心投资是否会被非法征收之外,还关心其投资的本金、利润和其他合法收入能否兑现成可自由使用的货币,能否将投资所得转移出东道国。因此,转移条款一直都是国际投资规则的一项重要内容,通常以列举的方式规定投资者可以自由转移的资金和款项。

(二)投资准入

国际投资规则一个重要的发展趋势就是投资自由化。具体的实现方式就是将国民待遇义务的适用范围从投资准入后的阶段(投资的管理、经营、运营、出售和其他处置)扩大到投资准入

的阶段(投资的设立、取得、扩大);而且,在承诺方式上要求以“负面清单”的形式列明对外国投资者及其投资的特别管理措施。这就是我们常说的“准入前国民待遇加负面清单”的意思。

同国民待遇一样,最惠国待遇也有准入前和准入后之分。如果一项国际投资协定的最惠国待遇条款中含有“设立”“取得”“扩大”等投资准入阶段,则意味着缔约方承诺给予准入前最惠国待遇。一国如果向第三国开放某一领域的投资市场准入,也要向享受准入前最惠国待遇的国家开放该领域。

2013年之前,我国在国际投资协定谈判中未承诺给予“准入前国民待遇”,而仅是规定了“准入后国民待遇”。2013年7月第五轮中美战略与经济对话期间,中美双方同意以准入前国民待遇加负面清单为基础开展中美双边投资协定的实质性谈判,标志着中国参与国际投资规则制定立场的重大转变。这一转变是党中央、国务院作出的重大战略决策,有利于进一步推动投资领域的改革开放,有利于加强对我海外权益的保护,也有利于我以更加积极的姿态参与国际投资规则的制定。

需要特别澄清的一点是,我们讲对外商投资实行“准入前国民待遇加负面清单”管理制度,并不意味着对准入后不实行国民待遇。这一表述是相比较我国此前的缔约立场,将国民待遇义务的适用范围从准入后扩大到准入前,涵盖了投资的整个生命周期(包括投资的设立、取得、扩大、管理、经营、运营、出售和其他处置)。党的十九大报告提出,“凡是在我国境内注册的企业,都要一视同仁、平等对待”,讲的就是给予准入后国民待遇的意思。

(三)公平竞争

1. 业绩要求。业绩要求是东道国为了管理和引导外资而施加的强制性或激励性措施,这些措施会对投资者和市场竞争产生重要影响。在国际投资协定中,业绩要求条款的核心是规定不得以

具备某项业绩(如出口实绩、当地含量、采购国内产品、外汇平衡、技术转让、定向销售等)作为投资者获得投资准入许可或者获得优惠的条件,以维护本国投资者和外国投资者之间的公平竞争。

2. 国有企业。在国际经贸领域,国有企业是个复杂敏感的问题。一些国家认为,国有企业的竞争优势来自于补贴、市场准入、生产要素获得等方面获得的优惠待遇,扭曲了市场竞争。因此,一些新近签署的条约,如“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”,纳入了国有企业“竞争中立”条款,核心是要求政府不得向商业化经营的国有企业提供融资、货物、服务等优惠待遇,推动国有企业和私营企业实现公平竞争。“竞争中立”条款与我国国有企业改革的方向和目标在不少方面存在契合之处。

(四) 争端解决

解决投资争端的方式有很多种,包括协商、调解、行政复议、行政诉讼等。投资者出于对东道国司法制度的不信任,往往希望通过国际途径解决。国际社会从20世纪60年代开始探索通过国际仲裁方式解决投资者与国家间的投资争端,逐渐为投资者和东道国广泛接受。1965年达成的《关于解决国家和他国国民之间投资争端公约》(《华盛顿公约》)设立的解决投资争端国际中心(ICSID)成为最常使用的投资仲裁机构。

投资者与国家间投资仲裁和世贸争端有显著不同。一是世贸争端是发生在政府之间的,私人不能提起;二是世贸争端的救济方式是调整或者取消涉案措施,没有金钱赔偿,而金钱赔偿是国际投资仲裁的主要救济方式。按照联合国贸发会议统计,截至2018年1月1日,已经公开的投资者与国家间投资仲裁案件已经达到855起。在投资者胜诉的案件中,平均索赔金额为13亿美元,平均裁决赔偿金额为5亿美元。被挑战的措施涉及范围很广,包括法律的制定或者修改、行政许可的撤销、土地使用权的收回、投资合同违约、税收措施、

法院判决等。

当前,国际投资领域面临着新一轮的规则重构,各国都在积极争夺国际投资规则领域的话语权,以更好地维护自身利益。总的来说,国际投资规则碎片化的状态还将长期持续,多边化任重道远,但也呈现出以下发展趋势:一是投资保护力度加强,不仅发达国家一贯坚持,许多发展中国家也逐渐接受了高水平的投资保护规则;二是传统的投资协定主要集中于投资保护义务,现在越来越多的投资协定也纳入了投资市场开放承诺的内容;三是谈判议题不断拓宽,环境、劳工、国有企业、跨境数据流动等新议题不断纳入谈判范围;四是在保护投资者权益的同时,也开始注重维护东道国对外资的监管权;五是外资安全审查制度有被滥用的迹象,特别是国有企业或者有政府背景的投资成为安全审查的重点。

四、对制定出台外商投资法的几点思考

我们刚刚庆祝了改革开放40周年。站在新的历史起点上,回望40年来改革开放和利用外资的伟大进程,有以下几点感触尤其深刻。

一是要始终坚持中国共产党的领导。从作出实行改革开放的重大决策到制定中外合资经营企业法,从我国加入世贸组织谈判到不断推进更高水平的对外开放,无一不是在中央领导同志高度关注、亲自推动下进行的。习近平总书记指出,“正是因为始终坚持党的集中统一领导,我们才能实现伟大历史转折、开启改革开放新时期和中华民族伟大复兴新征程。”在复杂严峻的国际引资形势下,我国利用外资依然稳居全球前列。如果离开了中国共产党的领导,我国利用外资绝不可能取得这样的成就。

二是要始终坚持解放思想、与时俱进。改革开放之初,中央领导同志解放思想,实事求是,打破思想禁锢,开启了我国利用外资的新篇章。此后,我国

结合国情,因地制宜,陆续设立经济特区、经济技术开发区、自贸试验区等发展开放型经济的重要平台。当前,我们还在探索建设自由贸易港这一当今世界最高水平的开放形态。习近平总书记指出,“创新是改革开放的生命。实践发展永无止境,解放思想永无止境。”在积极扩大开放、利用外资的工作实践中,如果不立足国情、解放思想,不开拓创新、与时俱进,是无法取得成功的。

三是要始终坚持对外开放基本国策。改革开放以来,无论国际风云如何变幻,无论国内出现什么情况,党的几代领导集体都反复强调要毫不动摇地坚持对外开放的基本国策,并根据历史条件的变化不断扩大对外开放,为积极有效利用外资、推动经济社会快速发展持续注入新动力。习近平总书记指出,“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。”对外开放为我国创造了良好国际环境、开拓了广阔发展空间,也是我们积极有效利用外资的必要条件,必须毫不动摇地坚持下去。

四是要始终坚持依法治国基本方略。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”改革开放之初,我国引进外资无法可依,外资进入中国市场没有门路。邓小平同志多次指出,搞社会主义建设,尤其利用外资,引进技术装备,要有法,要按法办事。改革开放初期制定的“外资三法”,为我们利用外资、举办外商投资企业提供了法律保障,打开了我国引进外资的大门。习近平总书记指出,“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”改革开放40年来,我国利用外资从探索起步到蓬勃发展,都是立法先行,践行了全面依法治国要求。

一个时代有一个时代的问题,一代人有一代人的使命。面对我国对外开放

和利用外资的新形势,党的十九大作出了“推动形成全面开放新格局”的决策部署,要求“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,扩大服务业对外开放,保护外商投资合法权益”。当前世界各国的引资竞争,实际是投资环境之争,是吸引力之争。习近平总书记指出,“投资环境就像空气,空气清新才能吸引更多外资。过去,中国吸引外资主要靠优惠政策,现在要更多靠改善投资环境。”

法治是营造良好投资环境的重要前提和基础。习近平总书记讲,“法治化环境最能聚人聚财、最有利于发展。”改革开放初期制定的“外资三法”已难以适应构建开放型经济新体制、推动形成全面开放新格局的需要,亟须制定统一的外资基础性法律,为进一步全面深化改革、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。习近平总书记提出,“中国将加快出台外商投资法规,完善公开、透明的涉外法律体系。”我们要坚决贯彻落实党中央决策部署,制定出台外商投资法,构建新时期外资法律体系。我们认为,外商投资法应当是一部深化体制改革的法,扩大对外开放的法,促进外商投资的法,规范外资管理的法,具体有以下几点思考。

(一)明确外资基础性法律定位

改革开放初期,在我国社会主义市场经济法律体系建设的起步阶段,“外资三法”兼具企业组织法、外资管理法和涉外合同的三重属性。随着我国法治建设的不断完善,公司法、合同法等民商事法律制度相继出台,“外资三法”中关于企业组织形式的规定和公司法等有关法律存在不一致之处。党的十八届三中全会提出“统一内外资法律法规”,《中共中央 国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》要求,“制定新的外资基础性法律,将规范和引导境外投资者及其投资行为的内容纳入外资基础性法律。对于外资企业组织形式、经营活

动等一般内容,可由统一适用于各类市场主体法律法规加以规范的,按照内外资一致的原则,适用统一的法律法规。”因此,外商投资法不再规范外商投资企业的组织形式,而是将外国投资者及其投资行为作为规范对象。

(二)实行高水平投资自由化政策

从国际经验看,准入前国民待遇加负面清单的管理模式已被越来越多的国家采用,这种模式极大地提高了缔约国投资市场的开放程度,有利于创造更加稳定、透明和可预期的法律环境。我们要按照习近平总书记提出的“全面深入实施准入前国民待遇加负面清单管理制度”要求,在法律中确立对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理制度。禁止或者限制外商投资准入的领域,要以负面清单的方式明确列明;负面清单以外的领域,按照内外资一致的原则实施准入管理。

(三)切实解决投资者反映的突出问题

家有梧桐树,不怕凤不来。据世界银行发布的《2019年营商环境报告》,我国位列第46位,比上年提升了32位。但是也要看到,这一排名和我国作为世界第二大经济体的地位是很不适应的,我国营商环境仍然有很大的提升空间。我们要按照习近平总书记提出的“营造国际一流营商环境”的要求,切实解决营商环境方面的突出问题,着力打造内外资企业公平竞争的市场环境,保护外商投资合法权益,完善外商投资企业投诉工作机制,及时处理外商投资企业反映的问题。

(四)贯彻落实“放管服”改革要求在扩大开放和放宽市场准入的同



2019年1月30日,十三届全国人大常委会第八次会议举行分组会议,审议外商投资法草案。摄影/中国人大网 陶宏林

时,也要同步推进事中事后监管和优化服务。习近平总书记指出,“要牢牢把握国际通行规则,加快形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式。”充分借鉴国际通行规则,确立外商投资管理所必需的制度,力求放能放得开,管能管得住。要明确外资认定标准,解决返程投资、多层次再投资等的法律适用问题。要确立外商投资信息报告制度,及时全面准确掌握外商投资情况和外商投资企业运营状况。要健全外商投资服务体系,完善投资促进机制。

习近平总书记指出,“伟大梦想不是等得来、喊得来的,而是拼出来、干出来的。”商务部将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,不忘初心、牢记使命,坚决贯彻落实党中央、国务院的各项决策部署,积极配合全国人大常委会做好外商投资法的审议工作,提早谋划并推进制定配套法规规章,确保外商投资法各项制度落地,不断提升利用外资的质量和水平,加快建设经贸强国,将改革开放进行到底,为决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献! ★

(本文作者为商务部部长助理。本文为十三届全国人大常委会专题讲座第九讲讲稿)

南方电网：坚决打好污染防治攻坚战 全力促进清洁能源消纳



广州电力交易中心组织电力交易，促进清洁能源消纳 谢林峰 摄

“今年以来，澜沧江、金沙江来水比去年多，云南水库蓄能也比往年高，从这个趋势分析，预测5—10月汛期云南富余水电消纳形势严峻。我们都想尽办法调剂跨省区电力输送，加大清洁水电的输送，目前云南对外省送出的清洁水电总电量比年度计划多送了84亿千瓦时。”近日，南方电网系统运行部方式处主管袁泉说。他所做的这项具体工作，正是《南方电网公司2019年清洁能源消纳专项行动方案》（以下简称“《方案》”）提出的工作措施之一。据悉，南方电网公司在今年1月底印发了《方案》，比往年印发的时间更早，今年的清洁能源消纳工作也启动得更早。

数据显示，2018年南方电网公司的清洁能源消纳工作取得良好成效：西电东送电量达2175亿千瓦时，创历史新高；非化石能源电量占比达到51.5%，高于全国平均水平20个百分点；统调水电利用率达95.6%，风电、光伏发电利用率超过99%，核电平均利用小时数超过7600小时，超额完成清洁能源消纳任务目标。

南方电网公司董事长、党组书记孟振平表示，2019年南方电网公司将继续坚决贯彻落实党中央、国务院的重大决策部署，促进清洁能源消纳，为构建清洁低碳安全高效的能源体系贡献力量，助力打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战。

让市场“指挥棒”发挥更大作用
据统计，2018年南方五省区内省间

市场化交易电量达295亿千瓦时，清洁能源占比达89.6%。全国政协委员、南方电网公司总经理曹志安表示，今年南方电网公司将充分调动各方积极性，深入挖掘全社会消纳潜力，推动构建清洁能源消纳长效机制，特别是要更好发挥电力市场的调节功能。

按照《方案》，首先要确保广东、广西按照政府间达成的框架协议优先消纳云南水电，2019年该公司将切实履行云电送粤优先发电计划电量1035亿千瓦时、云电送桂优先发电计划电量130亿千瓦时。到了汛期，送电还将通过市场化手段进一步“加码”，云南优先发电计划外直接增送广东电量将达到110亿千瓦时。此外，在全国率先启动试运行运行的南方（以广东起步）电力现货市场也将进入实战，力争在汛前实现出清。

南方电网还在汛期减少火电入网，为水电增送让出通道，火电厂的发电权则通过“水火发电权置换”的市场化交易得到保障。今年该公司将推动扩大交易覆盖范围，鼓励发电主体直接参与，推动云贵水火置换等工作常态化。2019年汛期云贵水火置换电量将达到40亿千瓦时。

“全网一盘棋”保障清洁能源调度
南方电网公司去年推出了清洁能源调度工作方案及操作规则，明确将清洁能源最大化消纳列为仅次于电网安全的最优先调度约束，从制度上保证清洁能源消纳。

在具体工作中，主力水库汛前的水位“消落”至关重要。去年6月中旬，澜沧江、金沙江流域进入汛期，水电厂的发电能力大增。“汛前南方电网公司和我们合力，充分消纳小湾和糯扎渡两大主力水库的水能，水库水位因此回落，以更大的蓄水能力迎接来汛。”华能澜沧江水电股份有限公司新闻中心主任吴涛介绍。总结去年经验，《方案》

提出，今年要确保汛前小湾、糯扎渡、龙滩等水库“消落”到目标水位。

在夏季，南方地区特别是广东用电负荷较高，其用电量和西南省区汛期水力发电特性的吻合度也很高。因此《方案》提出，今年7—9月，云南电力外送通道日均利用小时数不低于20.5小时。此外，广东广西电力互济市场化机制、两广交流断面富余送电能力也要充分利用起来，消纳广西富余水电。

建设更多“高速公路”输送清洁能源

南方区域现已形成了“八条交流、十条直流”共18条500千伏及以上西电东送大通道，最大送电能力超过5000万千瓦。目前，南方电网正在高质量推进后续新增西电东送工程建设，为清洁能源的输送建设更多“高速公路”。

去年5月，乌东德电站送电广东广西特高压多端直流示范工程全面启动建设。该工程是柔性直流技术在特高压直流领域的首次应用，建成后也将成为世界上容量最大的特高压多端直流输电工程。按照《方案》，明年8月工程广东端将形成送电能力。到2021年全部建成投产后，工程将增加800万千瓦的通道送电能力，直接将云南清洁水电输送到广东、广西，每年可减少粤港澳大湾区煤炭消耗600万吨、二氧化碳排放1600万吨。

“高速公路”送来的清洁能源，将进行更智能的分配。《方案》提出，加快推进配电网建设和智能化升级，加快推进光伏扶贫项目配套电网建设，确保及时并网和全额消纳，做好农光互补、渔光互补等分布式光伏并网服务。

此外，南方电网公司将大力推进新能源资源富集地区骨干网架建设，高质量推进广东阳江、梅州五华等地抽水蓄能电站的建设，在负荷中心建更多的储能“充电宝”，进一步提高调峰能力。

（文：张伟雄）

信送到哪里 中邮保险就到哪里



中邮富富余



中邮贷贷喜



中邮绵绵寿



中邮禄禄通



中邮年年好

中邮人寿保险股份有限公司（简称“中邮保险”）是中国邮政集团公司旗下国有全资寿险公司。公司总部位于北京，注册资本金 150 亿元人民币，2009 年 9 月 9 日正式挂牌开业。

中邮保险充分依托邮政网络和资源，以“服务基层、服务三农”为己任，坚持专业化与特色化并举的原则，以小额保险为切入点，以促进城乡保险业均衡发展为着力点，全力打造一个体系现代化、服务大众化、管理规范化的政府满意、监管放心、百姓欢迎的新型高效商业保险公司。



中邮保险微信
订阅号



400 890 9999

www.chinapost-life.com

沧 洲

建设创新驱动
新经济强市
开创新时代



生态宜居·美丽沧州

中国·河北