

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2019年4月5日出版  
第7期 总第475期

全国人大常委会机关刊物



## 打好碧水保卫战

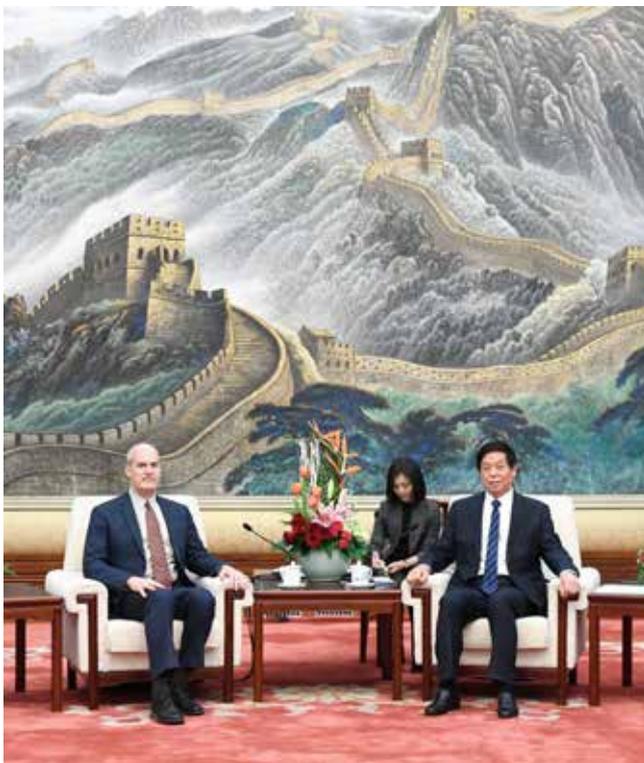
ISSN 1671-542X



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



3月25日，全国人大常委会在北京召开水污染防治法实施情况专家评估座谈会。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话。摄影/新华社记者 燕雁



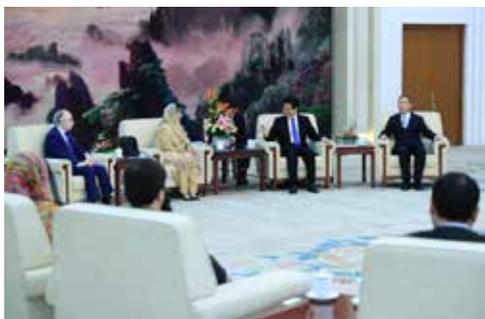
3月22日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见美国众议院“美中工作小组”代表团。摄影/新华社记者 申宏



3月26日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席科学技术进步法修改工作座谈会并讲话。摄影/樊如钧



3月22日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨在京会见由拉森众议员率领的美国众议院“美中工作小组”代表团。摄影/毕楠



3月29日，全国人大常委会副委员长张春贤在北京会见出席中国巴基斯坦友好省市合作论坛的中巴双方代表。摄影/中新社记者 杜洋



3月29日，全国人大常委会副委员长、中国阿拉伯友好协会会长艾力更·依明巴海出席庆祝中国苏丹建交60周年招待会。摄影/中新社记者 韩海丹



3月29日，全国人大常委会副委员长、欧美同学会会长陈竺出席纪念留法勤工俭学运动100周年座谈会。摄影/中新社记者 卞正锋

# 人大监督的一次重大探索创新

3月25日，全国人大常委会召开水污染防治法执法检查组第一次全体会议，正式启动水污染防治法执法检查。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书主持会议并讲话强调，要坚持以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为指引，发挥法律制度的刚性约束作用，推动从根本上解决水污染问题，推动生态环境质量持续改善。这次会议的召开，意味着继去年的蓝天保卫战之后，最高国家权力机关又将在碧水保卫战中出重拳、放大招。

水是生命之源、生产之要、生态之基。碧水保卫战是污染防治系列攻坚战中的一场重要战役。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视水污染防治工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，强调大力增强水忧患意识、水危机意识，重视解决好水安全问题，还老百姓清水绿岸、鱼翔浅底的景象。2015年2月，中央政治局常委会会议审议通过了水污染防治行动计划（“水十条”）。2018年4月，十九届中央财经委员会第一次会议，提出了打好污染防治攻坚战的七大标志性重大战役，其中城市黑臭水体治理攻坚战、渤海综合治理攻坚战、长江保护修复攻坚战、水源地保护攻坚战、农业农村污染治理攻坚战等五场标志性战役与水污染防治密切相关。2018年6月，中央出台关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见，对着力打好碧水保卫战作出全面部署。在党中央领导下，经过全国上下持续努力，碧水保卫战取得重要进展。

成绩固然可喜，问题仍须正视。我们知道，水污染是一块极难啃的“硬骨头”，具有复合型、综合性、难度大的特点，属疑难顽症，不易根治，稍有松懈就有可能出现反复。所以，我们不能有毕其功于一役的念头，必须做好打硬仗、恶仗的心理准备。

在这种背景下，人大监督的适时出手，就是为了充分发挥执法检查监督利剑作用，以法律的武器治理污染，用法治的力量保护生态环境，依法推动打好碧水保卫战。

全国人大常委会对这次执法检查十分重视，作出了精心的安排和部署。为了进一步增强监督针对性，提高监督实效性，采取一系列具体措施：一是引入第三方评估。二是

召开五级人大代表、专家学者和基层执法人员、企业代表座谈会，充分依靠人大代表、依靠人民群众，坚持上下级人大联动，深入基层、深入实际、深入一线，全面、准确、深入了解法律实施情况。三是开展法律知识问卷调查。将法律条文整理形成问卷，对所到地方政府相关部门和企业负责人进行问卷调查，了解各地对法律的学习掌握情况，推动法律宣传贯彻。四是实地检查与随机抽查相结合。坚持问题导向，对存在的突出问题进行深入调查研究，抽查发现的问题，督促推动地方政府举一反三、立行立改。五是监督工作与立法工作相结合。将全国人大常委会执法检查与制定长江保护法等立法调研工作有机结合，适时召开长江保护法立法调研座谈会，推动立法进程，增强监督实效。六是法律监督与舆论监督相结合，组织新闻媒体对执法检查进行全过程深入报道。

在执法检查中引入第三方对法律实施情况和效果开展评估，对全国人大常委会来说还是第一次，这是人大监督的一次重大探索和创新，此举对于推动人大监督工作提质增效和升级换代具有十分重要的意义。作为人大监督对象，“一府一委两院”的工作包罗万象，有些工作专业性很强，技术含量很高，通过借助“外脑”，更多采用数据化、精准化的监督方式，为执法检查提供技术支撑和专业参考，有利于增强人大监督的科学性和专业性。专家们用更加客观、中立的视角，去审视、评价法律实施情况和各地区各部门工作，有利于提高人大监督的客观性、权威性，从而使人大监督更有力度、更具权威。评估既是对法律执行情况的评价，也是对立法质量的检测，这就把立法工作和监督工作结合起来，用监督来推动法律制度的健全完善。

水污染防治法执法检查虽然刚刚拉开大幕，但本届全国人大常委会在工作中展现出的探索精神和创新意识，使人们完全有理由相信，最高国家权力机关不仅能再度为我们奉献出一个人大监督的经典范本，同时，也为打赢碧水保卫战注入更多的胜算。

汪燕萍



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7期  
4月5日出版  
总第475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 在水污染防治法执法检查组  
第一次全体会议上的讲话 / 栗战书
- 07 在水污染防治法实施情况专家评估  
座谈会上的讲话 / 栗战书

## | 特 稿 |

- 08 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导  
奋力谱写法学会事业发展新篇章  
——在中国法学会第八次全国会员代表大会  
闭幕式上的讲话 / 王 晨

## | 总 编 絮 语 |

- 01 人大监督的一次重大探索创新 / 汪铁民

## | 关 注 |

- 11 对外开放与我国宪法 /  
全国人大常委会法制工作委员会宪法室
- 17 我国外商投资立法与宪法第十八条规定含义的与时俱进 /  
全国人大常委会法制工作委员会宪法室

## | 聚 焦 |

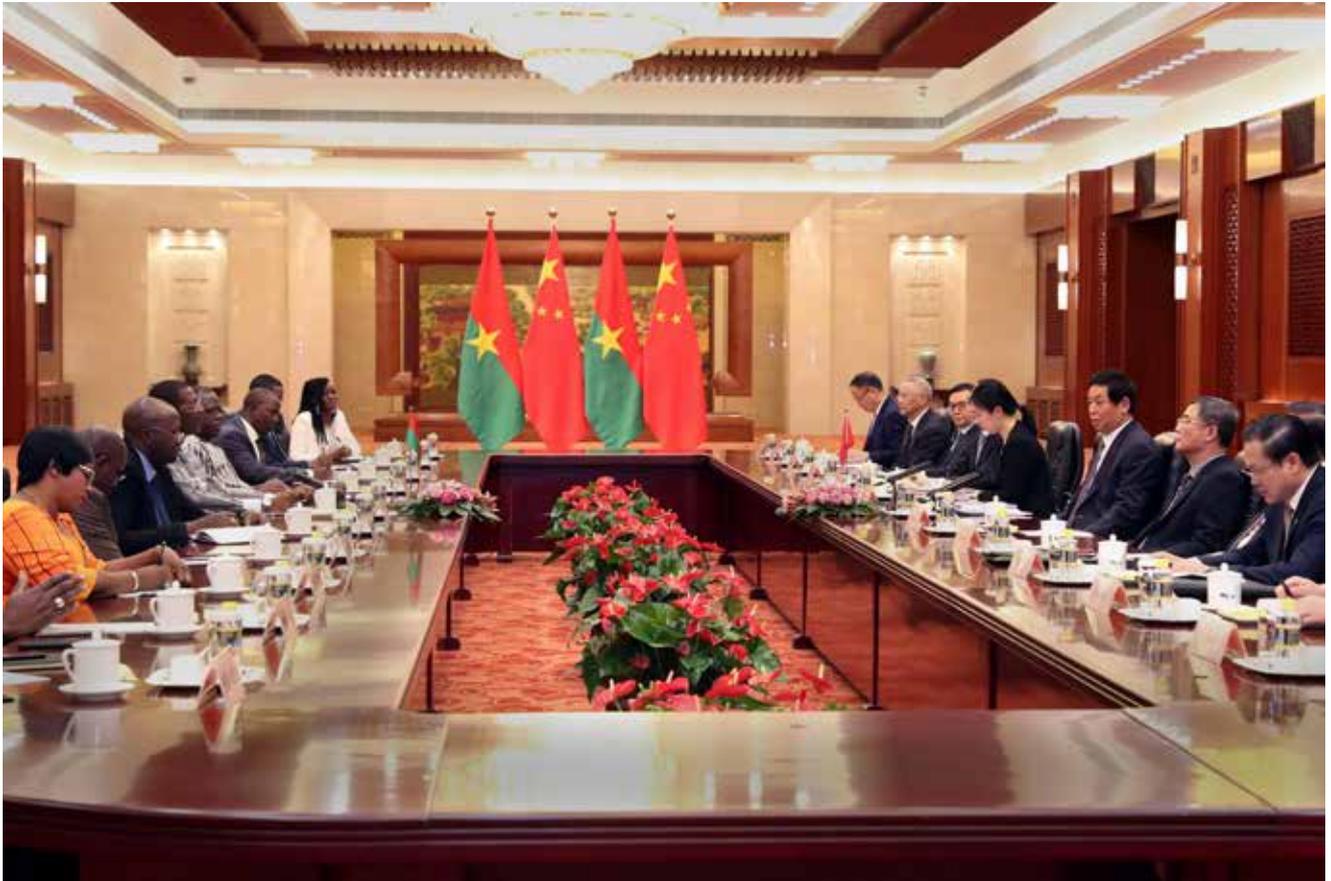
- 21 不负人民重托 无愧伟大时代  
——十三届全国人大及其常委会履职一年综述 / 王比学
- 25 人大调研：走进民政部共话社会建设领域立法 /  
孙梦爽 王晓琳
- 27 备案审查：“剑指”道交管理法规规章 / 朱宁宁
- 29 确保学术学位质量：立法还应向前一步 / 孙梦爽 王晓琳

## | 讲 座 |

- 31 关于实施乡村振兴战略的几个问题 / 韩长赋

## | 代 表 建 言 |

- 38 以“医养结合”养老模式助推社会养老服务  
体系建设 / 邱光和
- 38 补齐租房市场短板，解决新市民居住需求 / 姚劲波
- 38 加大对粮食生产奖补政策的落实力度 / 廖仁旺
- 39 建立健全激励关怀保障机制，激发农村基层干部  
干事创业热情 / 杨恒俊



3月26日, 中国全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂与布基纳法索国民议会议长萨康德举行会谈。摄影/中新社记者 宋吉河

- 39 进一步建立健全生态保护补偿机制 / 王建伟
- 39 构建“扫黑除恶”常态化工作机制 / 杨 蓉

## | 调 研 |

- 40 关于乡村振兴战略实施情况的调研报告 /  
全国人大农业与农村委员会

## | 观 点 |

- 47 选贤任能贵在“合适” / 刘夏延
- 47 岂能仅靠报材料整治形式主义 / 杨玉华

## | 专 论 |

- 48 用明德引领风尚 营造健康文化生态  
——关于治理低俗庸俗媚俗问题的思考 / 左中一
- 52 中华苏维埃时期对人民代表大会制度的初始探索实践 / 周 萌



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  
中邮保险股份有限公司

中央国家机关举报网站: zygjjg.12388.gov.cn

# 在水污染防治法执法检查组第一次全体会议上的讲话

(2019年3月25日上午)

栗战书



3月25日，全国人大常委会在北京召开水污染防治法执法检查组第一次全体会议，正式启动水污染防治法执法检查。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书主持会议并讲话。摄影/新华社记者 燕雁

同志们：

开展水污染防治法执法检查，是全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署、助力污染防治攻坚战的具体行动，也是常委会2019年监督工作的重中之重。今天我们召开执法检查组第一次全体会议，正式启动这项工作。

刚才，王勇同志代表国务院介绍了贯彻实施水污染防治法的情况和下一步工作考虑，全国人大环资委高虎城同志

介绍了前期工作情况和检查工作安排，生态环境部、住房和城乡建设部、水利部、农业农村部的负责同志作了发言，发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、自然资源部、交通运输部、卫生健康委和最高人民法院、最高人民检察院提供了书面材料，大家还观看了长江经济带生态环境警示片。国务院及其有关部门和“两高”对这次检查高度重视，从各自职责和工作角度，介绍了法律的

贯彻实施情况，这对搞好这次执法检查很有帮助。下面，结合大家讲的情况，我讲三点意见。

## 一、深刻认识、准确把握这次执法检查的重要意义和目标任务

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从全面建成小康社会、实现中华民族永续发展的战略高度，统筹生态文明顶层设计和制度体系建设，谋

划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，引领和推动我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，取得了历史性成就。去年5月18日，中央召开全国生态环境保护大会，习近平总书记发表重要讲话，深刻回答了新时代生态文明建设和生态环境保护一系列重大理论和实践问题，确立了习近平生态文明思想，为推进生态文明、建设美丽中国提供了强大思想武器。今年3月5日，习近平总书记参加十三届全国人大二次会议内蒙古团审议时，就生态文明建设再次发表重要讲话，强调在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略，在新发展理念中绿色是其中一大理念，在三大攻坚战中污染防治是其中一大攻坚战；强调要保持加强生态文明建设的战略定力，不能因为经济发展遇到一点困难，就开始动铺摊子上项目、以牺牲环境换取经济增长的念头；在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段过程中，污染防治和治理是需要跨越的一道重要关口；我们必须咬紧牙关，爬过这个坡，迈过这道坎。这些重要论述，是习近平生态文明思想的新发展，体现了党中央毫不动摇加强生态文明建设的强大决心，为我们做好这次执法检查提供了指引和遵循。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平生态文明思想和党中央决策部署，从人大工作角度推动各国家机关和全社会加强生态文明建设，打好污染防治攻坚战，走出一条以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

在污染防治攻坚战中，碧水保卫战是必须啃下的一块硬骨头。以习近平同志为核心的党中央高度重视水环境保护和水污染防治。2015年2月，中央政治局常委会会议审议通过了水污染防治行动计划（“水十条”）。2018年4月，十九届中央财经委员会第一次会议，提出了打

好污染防治攻坚战七大标志性重大战役，其中城市黑臭水体治理攻坚战、渤海综合治理攻坚战、长江保护修复攻坚战、水源地保护攻坚战、农业农村污染治理攻坚战等五场标志性战役与水污染防治密切相关。2018年6月，中央出台关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见，对着力打好碧水保卫战作出全面部署。在党中央领导下，经过全国上下持续努力，碧水保卫战取得重要进展。目前，长江、黄河等重点流域区域水污染治理加快推进，大江大河干流水质稳步改善，水源地保护持续加强。2018年，全国地表水优良（Ⅰ—Ⅲ类）水体比例增加到71%，城市污水处理率达到94.7%，还对2.5万个建制村进行了环境综合整治。同时也要看到，过去多年高增长积累的水污染问题，具有复合型、综合性、难度大的特点，解决起来绝非一朝一夕之功，稍有松懈就有可能出现反复。一些地区存在水环境质量差、水生态受损严重、环境隐患突出等问题，水生态环境状况与党中央的要求、人民群众的期待还有差距。这次执法检查，就是要从人大工作角度推动落实党中央关于水环境保护和水污染防治的各项决策部署。

## 二、抓住重点，以点带面，推动水污染防治法及有关环境法律的全有效实施

去年，常委会制定土壤污染防治法，检查大气污染防治法、海洋环境保护法实施情况，听取审议3个生态环保方面的报告，并且作出专门决议。今年，常委会安排了原子能法、资源税法、固体废物污染环境防治法、森林法、长江保护法等5个立法项目，计划检查水污染防治法、可再生能源法实施情况，听取审议国务院关于2018年度环境状况和环境保护目标完成情况、财政生态环保资金分配和使用情况等报告。作出这些安排，就是要围绕党中央决策部署，年年有重点，年年不间断，综合运用立法、监督手

段，持续发力，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

现行水污染防治法是1984年制定的，先后经过1996年、2008年和2017年三次修改。特别是2017年的修订，贯彻习近平生态文明思想和党中央关于推进生态文明建设的新要求，与环境保护法和“水十条”相衔接，责任更加明确，重点更加突出，监管更加全面，惩处更加严格，对于防治水污染、保护水资源、保障水生态安全发挥了重要作用。这次执法检查，是对修订后的水污染防治法实施一年多来的情况首次开展检查，检查中要把握好以下几点。

一要重点检查发展理念和发展方式的转变情况。绿水青山就是金山银山，这是习近平生态文明思想的重要理念，也是水污染防治法所秉持的根本原则。党中央作出推动长江经济带发展的重大决策后，不少地方以为这是新一轮大开发。2016年1月，总书记在重庆座谈会上明确提出“要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发”，掷地有声、振聋发聩，扭转了“大上项目、铺大摊子”的冲动。水污染防治，首先是个发展理念的问题。这次执法检查要检查各地区各部门贯彻新发展理念，统筹经济发展和生态环境保护，推进生态优先和绿色发展等方面的情况，推动从根本上解决水污染问题，推动生态环境质量持续改善，借助这次执法检查，督促和引导各地转变经济发展方式，促进产业结构调整，减少污染物排放总量，从源头上解决污染问题，搞好流域性、区域性、系统性的治理。

二要重点检查地方政府法定职责落实情况。环境保护和污染防治，关键在于领导干部是不是真重视，关键在于政府责任是不是真落实。2017年修订的水污染防治法，强化了地方政府在水污染防治中的责任。比如，第4条增加规定，地方政府对本行政区域的水环境质量负责，应当及时采取措施防治水污染。第17条增加规定，水环境质量未达标的

市、县级政府应当制定限期达标规划，报上一级政府备案，并向社会公开。第18条增加规定，市、县级政府每年在向本级人大或者常委会报告环境状况和环境保护目标完成情况时，应当报告水环境质量限期达标规划执行情况，并向社会公开。第20条增加规定，国家对重点水污染物排放实施总量控制制度，要求地方政府完成国家下达的控制指标，没有完成的要约谈，约谈情况应当向社会公开。此外，在水污染防治的标准规划、监督管理、事故处置等方面，也都明确了地方政府的职责。这次检查，要聚焦地方政府履行法定职责的情况，了解防治效果和限期达标情况，了解依法向社会公开的情况，了解严格落实法律责任、依法追责问责情况，切实推动地方政府把水污染防治法规定的领导责任、监管责任、工作责任、法律责任落到实处。

三要重点检查法律制度特别是新规定新举措的贯彻实施情况。保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。去年开展大气污染防治法执法检查时，我们提出，法律的每一项制度和要求都具有法律效力，制定一部法律，就要把法律用起来，让法律的牙齿“咬合”，让法律发挥出其应有的作用。2017年修订的水污染防治法建立完善了一整套水污染防治的新制度。比如，在加强流域水污染联合防治与生态保护方面，第5条规定，省、市、县、乡建立河长制，分级分段组织领导本行政区域内的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。在水污染防治监督管理方面，第25条、第32条规定了水环境质量监测和水污染物排放监测、有毒有害水污染物名录和风险管理等制度。在重点领域水污染防治方面，第45条、第52条、第59条、第61条、第62条，就完善工业废水集中处理、农村污水和垃圾处理设施规划建设、船舶排放和规范作业等作出了明确规定。在饮用水安全保障方面，第69～72条增加水源污染风险调查评估、应急水源和备用水源建设、区域联网供水和规模集

中供水等内容，等等。要重点围绕这些法律规定的重要制度执行得严格不严格、落实得到位不到位，人大代表怎么看，社会效果怎么样，群众反应怎么样，真正把情况搞清楚，把法律制度的刚性约束作用发挥出来，让法律成为不可触碰的“高压线”。

### 三、精心组织，切实增强执法检查的针对性和实效性

本届常委会履职以来，已经开展了6次执法检查。要认真总结好的做法，在增强实效上下功夫，确保这次执法检查取得实实在在的效果。

一要严格依法履行职责。执法检查的过程就是监督的过程，必须严格，否则就是缺位和失职。检查组要切实担负起法定职责，敢于动真碰硬，该曝光的曝光，该点名的点名，真正形成监督的压力，推动各国家机关全面有效实施法律。坚持以法律为依据为准绳开展监督，通过准确、翔实的案例和数据说明法律实施和开展工作的实际情况，不能把属于法律范畴的问题一般化、行政化，不能把违法行为视为一般性的工作失误，充分体现出人大监督的特点。

二要坚持问题导向。全面准确了解法律实施情况，但又不是眉毛胡子一把抓、面面俱到。注意对照法律查找和分析问题，善于发现那些影响法律实施、制约工作发展、损害群众利益的突出环境问题和带有普遍性的典型问题。比如，去年常委会审议“十三五”规划纲要实施中期评估报告，一些组成人员指出，地表水劣Ⅴ类水体比例下降的进展低于预期，2018年仅降到6.7%，要实现2020年降到5%以下的约束性目标难度不小。饮用水安全关系群众切身利益，党中央高度关注，人大代表普遍关心，社会各界反映强烈。这次检查，要把饮用水水源地安全作为检查的一个重点。农村水污染治理，是广大农民群众的共同期盼。今年习近平总书记参加河南代表团审议时，对李连成代表提出的“想改变村里脏乱差的面

貌，实现天蓝地绿水美的环境梦”给予高度重视和充分回应。这方面的问题也是我们检查的一个重点。还有，城市黑臭水体、流域水生态系统退化等问题，都要作为重点来检查分析、推动解决。

三要探索有效的工作方式方法。这次执法检查在以往工作基础上，进行了一些工作上的探索创新。下午要召开一次专家评估座谈会，听取研究机构和专家的意见，引入第三方力量，为执法检查提供技术支撑和专业参考。要进一步改进暗访暗查方式，增加随机抽查比例，完善重点污染源“清单式”抽查。这次检查委托了23个省（区、市）人大常委会对本行政区域的水污染防治法实施情况开展自查，这是执法检查的一部分。希望自查的省级人大常委会加强组织领导，确保检查实效，一定不能走过场。总之，要通过不断完善工作方式方法，使人大执法检查更具力度、更有实效。

四要严格执行中央八项规定和实施细则精神。坚持求真务实、不务虚功，深入基层一线了解实际情况，听取基层声音，坚决反对形式主义和官僚主义。到地方检查要轻车简从、厉行节约，严格执行各项标准，努力把对地方的负担和影响减到最小。检查组成员和工作人员都要以饱满的精神状态和良好的工作作风投入执法检查，集中精力、精益求精，加强同有关部门和地方的沟通协调，努力提高工作质量和效率。

此前，全国人大环资委会同有关部门做了比较充分的准备，开展了深入细致前期调研，提供了大量参阅资料，今天会上已经发给了大家。请检查组的同志认真研究。

最后，我对国务院及有关部门、最高人民法院、最高人民检察院和有关方面对这次检查的高度重视、积极配合，对全国人大代表、地方各级人大常委会给予的大力支持，表示衷心感谢。希望大家共同努力，认真做好这次执法检查，为助力打好碧水保卫战、打好污染防治攻坚战作出贡献。✘

# 在水污染防治法实施情况专家 评估座谈会上的讲话

(2019年3月25日下午)

栗战书

同志们：

刚才，各位专家分别从各自专业角度就水污染防治法实施情况评估作了发言，深入浅出，讲得很好，听后很受启发。检查组的同志与专家们进行了座谈交流。在此，我代表全国人大常委会、代表水污染防治法执法检查组向各位专家学者、向中国工程院表示衷心感谢！

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，开展一系列根本性、开创性、长远性工作，系统形成了习近平生态文明思想，推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，我国生态环境质量持续改善，取得了历史性成就。同时也要看到，生态环境保护形势依然相当严峻，主要污染物排放总量超过环境容量，一些河流、湖泊、海域污染严重，城乡存在大量黑臭水体，新型污染源也日益增多。在我们这样一个近14亿人口的大国，走出一条生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子绝非易事，是我们必须担负的历史使命和重要任务。

全国人大常委会把水污染防治法执法检查作为今年监督工作的重中之重，就是要推动各地区各部门和全社会深入学习贯彻习近平生态文明思想，全面落实党中央关于水环境保护和水污染防治的各项决策部署，打好碧水保卫战，进而推动打好整个污染防治攻坚战，补齐生态环境质量这块短板，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

为了搞好这次执法检查，我们在以往工作实践的基础上，又开展了一些新的探

索，比如增加随机抽查比例、完善重点污染源“清单式”抽查等。这次委托中国工程院对法律实施情况开展评估，就是其中一项重要创新举措。在立法工作中，全国人大常委会已经多次开展立法前评估、后评估。在执法检查中引入第三方对法律实施情况和效果开展评估，这对常委会监督工作来说还是第一次。探索开展这项工作，主要有以下几点考虑：

一是增强人大监督工作的科学性、专业性。监督“一府一委两院”工作是宪法法律赋予人大常委会的重要职责。“一府一委两院”工作包罗万象，有些工作的专业性很强。人大常委会、专门委员会和人大代表中虽然有不少专门人才，但力量和技术支撑还是有限。人大机关干部的专业知识又主要集中在法律、经济、政治、公共管理等方面，在生态环境等自然科学领域的专业基础相对薄弱。长期以来，人大监督工作主要还是集中在定性分析、价值判断的层面，定量分析、数理评判很少。这次我们借用专家的知识 and 智慧，为执法检查提供技术支撑和专业参考，就是要更多采用数据化、精准化的监督方式，推动人大监督工作提质增效。

二是提高人大监督工作的客观性、权威性。人大和“一府一委两院”都是国家机关。机关工作人员看事情、想问题，一般都是从各自单位的角度出发，难免有主观、不全面之处，有时候还容易产生思维定势。人大开展监督工作经常要听取部门汇报，其中也可能有部门利益的干扰。我们总说立法工作要防止部门利益化倾向，监督工作同样如此。引入第三方开展评估，可以用更加客观、

中立的视角，去审视、评价法律实施情况和各地区各部门工作，使人大监督更有力度、更具权威。

三是通过监督和评估促进法律进一步完善。在执法检查中引入第三方评估，既是对人大监督工作的有益补充，也是检验法律制度是否完善、推动提高立法质量的有效方式。通过第三方机构系统、客观、中立的评估，可以从整体上了解和掌握法律本身有什么欠缺或不完善，为修改完善法律提供参考借鉴。从这个意义上讲，就是把监督工作和立法工作更加有效地结合起来，使两者有机融合、相互促进。

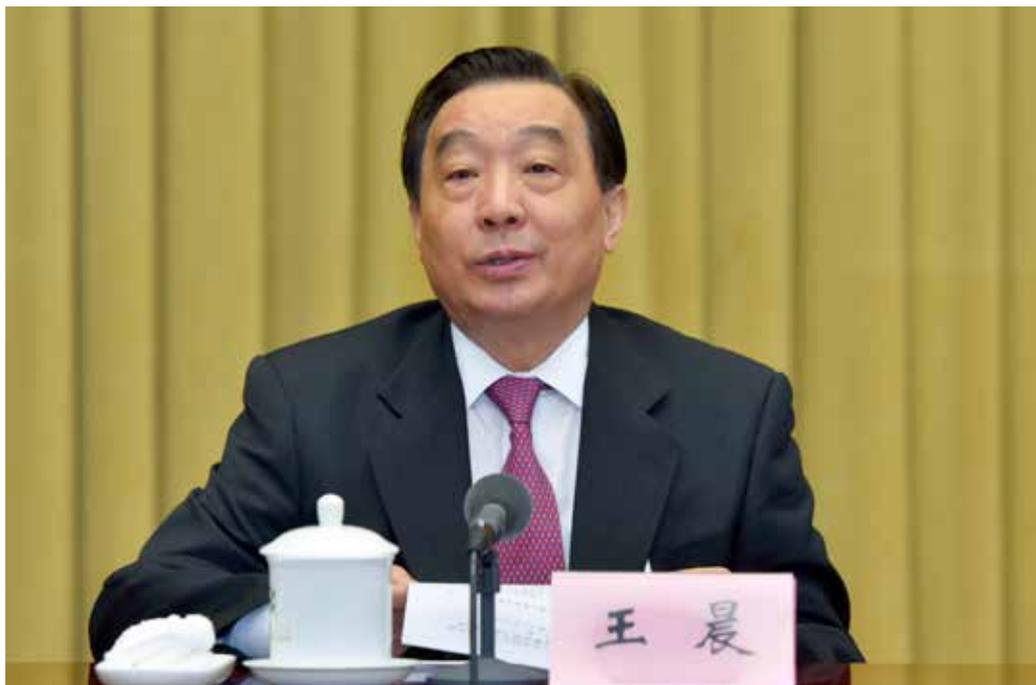
全国人大常委会对这次水污染防治法实施情况评估工作高度重视，委托了作为中国最高权威学术机构的中国工程院承担，邀请了100多位专家参与，其中有22位院士，阵容很强大，水平也很高。目前，评估专家组已经做了大量深入细致的工作，形成了阶段性成果。希望在后续评估工作中，进一步聚焦法律规定这个重点，围绕水污染防治标准规划、饮用水安全保障与地下水环境保护、水污染防治措施、水污染防治监管等方面，认真梳理问题，深入剖析原因，加强数据资料收集和实证案例分析，提出有针对性和可操作性的意见建议。执法检查组将认真研究评估报告，充分吸纳专家组和各位专家的评估意见，把评估结果运用到执法检查中，进一步提高检查的科学性、专业性、系统性和针对性。人大监督工作将继续积极探索新的有效方式，更加注重引入第三方力量，广泛听取各方面意见建议，并在实践中逐步完善相关工作机制，不断增强监督实效。✘

# 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 奋力谱写法学会事业发展新篇章

——在中国法学会第八次全国会员代表大会闭幕式上的讲话

(2019年3月20日)

王 晨



3月20日上午，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长、中国法学会会长王晨同志在中国法学会第八次全国会员代表大会闭幕式上讲话。摄影/民主与法制社 孙守森

**各位代表，同志们：**

3月19日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平和李克强、栗战书、王沪宁等党和国家领导同志出席中国法学会第八次全国会员代表大会开幕式，对大会召开表示祝贺，郭声琨同志受党中央委托，发表了题为《在

全面依法治国新征程中实现新担当新作为》的致词，充分体现党中央对法学会工作高度重视，对发展法学事业寄予殷切期望，全国广大法学法律工作者备受鼓舞和激励。

在以习近平同志为核心的党中央亲切关怀下，中国法学会第八次全国

会员代表大会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，审议并通过了中国法学会第七届理事会工作报告和《中国法学会章程（修改草案）》等文件，选举产生了中国法学会新一届理事会。经过全体代表共同努

力，大会圆满完成了各项议程。

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中国法学会认真贯彻落实党中央决策部署，紧紧围绕党和国家工作大局，锐意进取、扎实工作，在加强政治引领、繁荣法学研究、服务法治实践、拓展对外交流、培养法治人才等方面做了大量卓有成效的工作，团结带领广大法学法律工作者自觉把个人理想追求融入党和国家事业发展，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为深化全面依法治国、推进改革开放和社会主义现代化建设事业作出了重要贡献。

中国法学会第八届理事会第一次全体会议选举产生了新一届常务理事会，并选举我担任中国法学会会长。我和中国法学会新一届领导机构全体成员深感责任重大、使命光荣，感谢代表们的高度信任，并借此机会向王乐泉同志和中国法学会第七届理事会的全体同志致以崇高的敬意！向广大法学法律工作者和长期以来关心、支持法学会事业发展的社会各界朋友们表示衷心的感谢！

各位代表，同志们，今年是中华人民共和国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年，也是中国法学会第八届理事会履职的启程之年。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，切实保持和增强法学会的政治性、先进性、群众性，团结带领广大法学法律工作者以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态，敢于担当、善于作为，事不避难、开拓创新，积极投身全面依法治国伟大实践，奋力谱写新时代中国法学会事业发展新篇章。

**一、坚持党的领导，始终坚持正确政治方向。**习近平总书记在中央政法工作会议上明确指出，要“坚持党对政法工作的绝对领导”“旗帜鲜明把政治建

设放在首位”。中国法学会是党领导的人民团体，是法学界、法律界的全国性群众团体、学术团体和我国政法战线的重要组成部分，坚持正确政治方向始终是关系中国法学会工作的根本性问题。要毫不动摇坚持党的领导，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，这是法学会领导班子成员、法学会会员必须严格遵循的政治原则和政治规矩。要团结带领广大法学法律工作者深刻认识党的领导是中国特色社会主义法治最根本的保证，模范地贯彻执行我国宪法法律，贯彻执行“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”等宪法规定，将广大法学法律工作者最广泛、最紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，切实肩负起引领广大法学法律工作者听党话、跟党走的政治责任。要牢牢掌握法学意识形态工作的领导权主导权，全面落实意识形态工作责任制，保持斗争精神，增强斗争本领，针对错误观点言行敢于和善于发声、亮剑，决不能照搬别国模式和做法，决不能走西方“宪政”“三权鼎立”“司法独立”的路子。要筑牢法学法律界团结奋斗的共同思想政治基础，团结带领广大法学法律工作者自觉走中国特色社会主义法治道路，矢志不渝做新时代中国特色社会主义事业的建设者、捍卫者。

**二、坚持服务党和国家工作大局，在改革发展伟大实践中建功立业。**新时代催人奋进，法学事业大有可为。在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，全面建设社会主义现代化国家的新征程上，需要更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。中国法学会是加强社会主义民主法治建设、推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的重要力量。要充分发挥中国法学会的特点和优势，组织动员广大法学法律工作者围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，找准工作的结

合点、着力点，不断深化对我国法治建设的理论认识，始终跟上党中央要求、跟上时代前进步伐、跟上事业发展需要。要服务法治实践，贯彻新发展理念，将党中央坚持高质量发展、建设现代化经济体系等一系列决策部署落到实处。围绕重大立法事项以及维护国家政治安全、推进国家治理体系和治理能力现代化、推进全面深化改革、扩大开放等重大问题，深入开展调查研究、学术研讨、咨询论证和法治评估等工作。积极参与法治宣传教育，促进社会主义法治文化建设，为科学立法、严格执法、公正司法、全民守法提供理论支持和智力服务。加强对外法学交流与合作，深化对“一带一路”建设、全球治理体系变革等领域重大法律问题的研究，积极参与国际规则制定等工作，提升我国在国际法律事务以及全球治理、国际斗争等方面的法律话语权。

**三、坚持开拓创新，为发展中国特色社会主义法治理论贡献力量。**习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略是马克思主义法治思想中国化的最新成果，是全面依法治国的根本遵循，为发展中国特色社会主义法治理论指明了方向。中国法学会要组织引领广大法学法律工作者认真学习研究、宣传贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，系统总结归纳中国成功的法治经验和成果，不断发展完善符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，努力成为中国法学的创造者、世界法学的贡献者。要善于运用马克思主义的立场观点方法，继承和弘扬中华优秀传统文化，科学借鉴国外法学研究中的有益经验，加强法治及其相关领域基础性问题研究，促进法学理论、法律制度和法治文化创新，推动中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系的构建和完善。要充分发挥人才、智力优势，积极参与法学教育改革创新，建设一流法学家队伍，培养一批熟悉国内情况、具

有国际视野的法学研究领军人物，不断提升学术水平，提高研究成果质量，引领法学研究事业发展繁荣，为发展中国特色社会主义法治理论作出新贡献。

四、坚持人民主体地位，始终面向基层、服务群众。习近平总书记多次强调，要坚持以人民为中心，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中。目前，省、市、县三级法学会组织已经基本实现全覆盖，这有利于更好地服务人民群众。我们要始终牢记群众性是群团组织的根本特点，充分发挥基础广泛、联系面广、人才荟萃等优势，到人民中去，到群众中去，做全心全意为人民服务宗旨的忠实践行者、党的群众路线的坚定执行者、党的群众工作的行家里手。要有平等待人的真诚态度，有虚怀若谷的宽阔胸襟，充分调动广大法学法律工作者的积极性、主动性、创造性，让大家解放思想、敢讲真话，充分发挥党和政府联系和团结广大法学法律工作者的桥梁纽带作用。要坚持眼睛向下、面向基层，把更多基层一线的法学法律界优秀人才吸收到法学会组织中来。立足发现人才、培养人才、团结人才、服务人才的职责，创新法治人才培养机制，加大对青年法学法律人才培养力度，为更多优秀法治人才脱颖而出搭建平台，推动建设德才兼备的高素质法治工作队伍。要强化服务意识，提升服务能力，挖掘服务资源，健全重心下移、力量下沉的法律服务工作机制，充分发挥各级法学会作用，建好用好基层服务站点，促进覆盖城乡、高效便捷、均等普惠的公共法律服务体系建设，团结带领广大法学法律工作者满腔热情地做好服务群众工作，让人民群众感到法律顾问就在身边，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

五、坚持从严要求，建设坚强有力、充满活力的法学会组织。打铁必须自身硬。中国法学会要团结带领广大法学法律工作者把事业推向前进，必须坚持不懈加强自身建设。要以政治建设为



3月20日上午，中国法学会第八次全国会员代表大会在京闭幕。摄影/民主与法制网 戎 珊

统领，完善和落实党建带群建制度机制，将党的建设贯穿法学会事业改革发展全过程，推进党的组织和党的工作有效覆盖，发挥好法学会党组织的战斗堡垒作用，发挥好广大党员的先锋模范作用。要认真贯彻落实党中央关于深化群团组织改革的指示精神，强化问题意识，深化法学会改革，改革机关设置、优化管理模式、创新运行机制。加强各级法学会规范化建设，强化对法学社会团体的监督管理和业务指导，大力健全各级组织特别是基层组织建设。要按照德才兼备、以德为先的要求全面加强干部队伍建设，认真开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，自觉践行“三严三实”，深入推进“两学一做”学习教育常态化制度化。巩固拓展落实中央八项规定精神成果，坚决反对“四风”，持之以恒正风肃纪，以好的作风确保好的效果，推动各项工作再上新台阶。

各位代表，同志们，中国法学会的前身是新法学研究会、新政治学研究会和中国政治法律学会。1949年6月，新法学研究会由董必武、林伯渠等90余人发

起成立，是召开新中国政治协商会议的发起单位之一。1951年11月底，新法学研究会与新政治学研究会合并成立中国政治法律学会。1953年4月，中国政法学会正式成立。1982年7月，恢复并更名为中国法学会，召开了第一次会员代表大会。回顾70年的发展历程，我们愈加感到，中国法学会具有十分光荣的传统，积累了宝贵的经验，我们要倍加珍惜、发扬光大这些好传统好经验，在新的历史起点上推动法学会工作不断取得新进展新成效，努力创造无愧于时代、无愧于人民的新业绩。

各位代表，同志们，法治兴则国兴，法治强则国强。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在全面依法治国的历史征程中肩负起自己的职责，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利作出新的更大贡献，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年！✘

# 对外开放与我国宪法

文 / 全国人大常委会法制工作委员会宪法室

党的十八大以来，习近平总书记就对外开放提出一系列重要论述。习近平总书记指出，“开放带来进步，封闭必然落后”，“对外开放是中国发展的关键一招”。改革开放40年来，“中国人民坚持对外开放基本国策，打开国门搞建设，成功实现从封闭半封闭到全方位开放的伟大转折”，“开放已经成为当代中国的鲜明标识”。“中国越发展，就越开放”，“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。“改革开放是我们党的一次伟大觉醒，正是这个伟大觉醒孕育了我们党从理论到实践的伟大创造。改革开放是中国人民和中华民族发展史上一次伟大革命，正是这个伟大革命推动了中国特色社会主义事业的伟大飞跃！”

宪法是国家的根本法，是党和人民意志的集中体现。宪法承载着对国家根本制度和根本任务、领导核心和指导思想、发展道路和奋斗目标等事关全国人民根本利益的全局性战略性问题作出规定的重大使命。党的十一届三中全会以来，对外开放成为我国长期坚持的基本国策。40年来，党和国家的对外开放政策不断发展，我国宪法通过及时地确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验，不断与时俱进、丰富完善。宪法具有最高的法律地位、法律权威和法律效力，宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。40年来，我国对外开放的广度和深度得到不断拓展，实现了从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折，形成全方位、多层次、宽领域的全面开放新格局，离不开宪法作为国家根本法的规范、



图 / 视觉中国

引领、推动和保障作用。贯彻落实党中央关于推动新一轮更高水平对外开放重大决策，需要认真总结历史经验，更好地发挥宪法法律在国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。

## 一、我国宪法关于对外开放规定的发展历程

### （一）1949年共同纲领规定与外国发展商贸关系

1945年党的七大提出了利用外资的初步方针，毛泽东同志在《论联合政府》的报告中提出：“为着发展工业，需要大批资本——从什么地方来呢？不外两方面：主要地依靠中国人民自己积累资本，同时借助于外援。在服从中国法令，有益中国经济的条件下，外国投

资是我们所欢迎的。对于中国人民与外国人民都有利的事业，是中国得到一个巩固的国内和国际和平，得到一个彻底的政治改革与土地改革之后，能够蓬蓬勃勃地发展大规模的轻重工业与近代化的农业，在这个基础上，外国投资的容纳量将是非常广大的。”1949年3月，毛泽东同志在七届二中全会上提出，既要同社会主义国家做生意，也要同资本主义国家做生意，他同时提出：“人民共和国的国民经济的恢复和发展，没有对外贸易的统制政策是不可能的。”“对内的节制资本和对外的统制贸易，是这个国家在经济斗争中的两个基本政策。谁要是忽视或轻视了这一点，谁就将要犯绝大的错误。”1949年2月《中共中央关于对外贸易的决定》和《中共中央关于

对外贸易方针的指示》系统阐述了国家管制对外贸易的原则与政策,明确提出了新中国将实行以苏联和东欧各新民主国家为重点,兼顾其他资本主义国家的对外贸易基本方针。1949年12月周恩来在讲话中提出:国家建设应以国内力量为主,以自力更生为主,依靠外援为辅。“生产建设上要自力更生,政治上要独立自主。”“现在同帝国主义国家也可以在有利的条件下做买卖,对此我们不拒绝,也不强求。要打破依赖帝国主义的观念。”

基于此,1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,“中华人民共和国可在平等互利的基础上,与各外国的政府和人民恢复并发展通商贸易关系”,同时规定“实行对外贸易的管制,并采用保护贸易政策”。

## (二) 1954年、1975年和1978年三部宪法没有对外开放方面的规定

1950年抗美援朝战争爆发后,美国加紧了对新中国的封锁、遏制政策。为冲破封锁禁运,为国民经济的恢复和大规模建设创造有利条件,新中国积极同苏联及其他人民民主国家建立和发展经济贸易关系,对西方禁运的战略物资,大部分改由苏联等国家进口,在出口方面,重要物资首先向苏联和东欧各社会主义国家出口。1950年,中苏先后签订《中苏友好同盟互助条约》和《中苏贸易协定》;1953年,中苏签订八份协定和议定书;1954年,签订《中苏科学技术合作协定》等文件。此后,苏联向我国提供了优惠贷款、援建大中型项目。

20世纪60年代初,中苏关系恶化,经济合作中止。1960年8月,中共中央下发《关于全党大搞对外贸易收购和出口运动的紧急指示》。一方面加大与第三世界国家贸易往来,同时利用60年代初期中日关系打破中断局面和1964年与法国建交的契机,冲破西方对华封锁,同日本和西欧的贸易取得突破进展。但60年代中后期,我国提出要“断绝外

援”,对利用外资的态度总体由肯定转为否定,对外贸易虽未中断,但占国民生产总值比重较低。1972年,中国政府明确表示“中华人民共和国不允许外国人在中国投资,中国也不向外国输出资本”。1974年外贸部又重申:“社会主义国家根本不会引进外国资本,或同外国开发本国或其他国家的资源;根本不会同外国人搞联合经营。”从1950年至1977年的28年间,我国对外贸易有8年负增长,10年处于贸易逆差状态。

同这一时期的内外环境和政策相关联,1954年、1975年和1978年宪法就对外政策,特别是对外经济政策未作出明确规定。1954年宪法在序言提出继续贯彻“根据平等、互利、互相尊重主权和领土完整的原则同任何国家建立和发展外交关系的政策”;关于对外经济交流,仅在第四十九条明确国务院行使“管理对外贸易”的职权。1975年和1978年宪法仅在序言中规定,在“和平共处五项原则”基础上“争取和社会制度不同的国家和平共处”“建立和发展同各国的关系”。

## (三) 1982年宪法即现行宪法不断与时俱进,对外开放成为服务于实现国家根本任务的基本国策

1. 1982年宪法明确规定允许外来华投资,保护在中国境内外国人的合法权利和利益

1978年邓小平等党和国家领导人走出国门,先后20次访问了51个国家,强烈感受到中国同发达国家在经济、科技、管理等方面的差距正在拉大。中共中央政治局连续召开会议听取考察情况汇报,充分表明国家对发展对外经济关系的高度重视。邓小平同志提出,“我们过去有一段时间,向先进国家学习先进的科学技术被叫作‘崇洋媚外’。现在大家明白了,这是一种蠢话。我们派了不少人出去看看,使更多的人知道世界是什么面貌。关起门来,固步自封,夜郎自大,是发达不起来的。”他深刻地分析和总结了历史经验

后一再指出:“中国在西方国家产业革命以后变得落后了,一个重要原因就是闭关自守。”“我们建国以来长期处于同世界隔绝的状态。这在相当一个时期不是我们自己的原因,国际上反对中国的势力,反对中国社会主义的势力,迫使我们处于隔绝、孤立状态。六十年代我们有了同国际上加强交往合作的条件,但是我们自己孤立自己。现在我们算是学会利用这个国际条件了”,国际上“我们可以利用的东西很多”,“下决心向外国借点钱搞建设”,“我们一定要以国际上先进的技术作为我们搞现代化的出发点”。

1978年12月,党的十一届三中全会召开,开启了改革开放历史新时期,全会明确提出:“在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作,努力采用世界先进技术和先进设备”。邓小平同志在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的著名讲话中就明确提出要制定外国人投资法。为落实党的十一届三中全会精神,扩大国际经济合作和技术交流,吸引外商直接投资,1979年全国人大通过中外合资经营企业法,这是我国第一部对外开放领域的法律,首次从法律上允许外商来华直接投资,并明确依法保护外国合营者按照经中国政府批准的协议、合同、章程在合营企业的投资、应分得的利润和其他合法权益,使对外开放政策“法律化”。这部法律是对外开放法制建设的重要里程碑,其中许多规定对以后相关立法有着重要的引领作用。

1980年8月,全国人大常委会批准《广东省经济特区条例》,决定“为发展对外经济合作和技术交流,促进社会主义现代化建设,在广东省深圳、珠海、汕头三市分别划出一定区域,设置经济特区”。同年12月,邓小平同志在谈到十一届三中全会以来的经济工作时,第一次使用“对外开放”的表述,指出:“要继续在独立自主、自力更生的前提下,执行一系列已定的对外开放的经济

政策，并总结经验，加以改进。”1982年党的十二大正式提出“实行对外开放，按照平等互利的原则扩大对外经济技术交流，是我国坚定不移的战略方针”。

根据党的十一届三中全会的路线方针政策，1982年宪法在序言中明确提出，“中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起的”，中国将坚持和平共处五项原则，“发展同各国的外交关系和经济、文化的交流”；并在第一章《总纲》的第十八条开创性地规定“中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作”，明确了国家允许外商投资的政策导向，为外商来华投资和外资立法确立了根本法依据，具有重大政治意义和法律意义。第十八条的规定确定了国家经济领域对外开放的原则，从实质上将对外开放基本国策在宪法中确立下来，成为涉外经济立法的基石和指针。同时，第十八条第二款规定，在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业，都必须遵守中国法律，其合法权利和利益也受中国法律保护。宪法第三十二条第一款进一步规定，我国“保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律”，以宪法规范的形式确认了在我国境内的外国人的法律地位，起到了指引和规范作用。这两款规定明确了国家保护外商及在境内外国人的合法权益，表明“遵守中国法律”和“受中国法律保护”是对外商投资主体和所有在中国境内的外国人普遍适用的法律原则，有助于增强外商的投资信心和安全感，有助于吸引外国人来华开展经济、政治、文化等各类交往交流活动。之后五次宪法修正对这两条规定均未作出修改。

1984年10月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，系统论述了对外开放政策：“闭

关自守是不可能实现现代化的。十一届三中全会以来，我们把对外开放作为长期的基本国策，作为加快社会主义现代化建设的战略措施，在实践中已经取得显著成效。今后必须继续放宽政策，按照既要调动各方面的积极性、又要实行统一对外的原则改革外贸体制，积极扩大对外经济技术交流和合作的规模，努力办好经济特区，进一步开放沿海港口城市。利用外资，吸引外商来我国举办合资经营企业、合作经营企业和独资企业，也是对我国社会主义经济必要的有益的补充。我们一定要充分利用国内和国外两种资源，开拓国内和国外两个市场，学会组织国内建设和发展对外经济关系两套本领。”1985年9月中国共产党召开全国代表会议，会议通过的国民经济和社会发展第七个五年计划的建议提出，“应当通过多种形式，尽可能多利用一些国外资金，加快我国的经济建设”，“要进一步完善涉外法律和法规”，“为国外投资者创造更好的投资环境”。在这一背景下，1986年和1988年全国人大先后制定外资企业法、中外合作经营企业法，与中外合资经营企业法统称“外资三法”，为三资企业经营活动提供了全面的指导和法律保障。1986年9月，国务院发布施行《国务院关于鼓励外商投资的规定》，规划了我国利用外资总体战略，明确提出“鼓励”外国投资者在华兴办企业，并规定了一系列优惠政策。此后，我国利用外资速度明显加快。

## 2. 1993年宪法修正案将“坚持改革开放”写入序言

1992年，邓小平同志发表南方谈话，提出三资企业“是社会主义经济的有益补充，归根到底是有利于社会主义的”，要“吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化社会化生产规律的先进经营方式、管理方法”。党的十四大提出，“对外开放的地域要扩大，形成多层次、多渠道、全方位开放的格局”。

在这一背景下，1993年宪法修正案

把“坚持改革开放”写入宪法序言第七自然段，规定为“国家的根本任务”，确认了改革开放取得的巨大成果，表明改革开放是合乎时代潮流、顺应人民意愿的正确历史选择，是必须长期坚持的基本国策。之后，我国对外开放工作进入了快速发展的新时期。以上海浦东新区为龙头，进一步开放沿江、沿边和内陆省会城市，继续建设经济特区和沿海开发开放区，外商投资被允许进入于更多行业领域，对外开放加速向纵深发展。为适应“入世”进程，2000年至2001年，我国对“外资三法”作了集中修正。2001年，我国正式加入世界贸易组织，标志着对外开放进入新阶段。同时，随着综合经济实力提升，我国开始鼓励对外投资，提出要更好地利用国内国外两个市场、两种资源，把“引进来”和“走出去”更好地结合起来。1999年和2004年两次宪法修改，就对外开放未作进一步规定。

## 3. 2018年宪法修正案将“贯彻新发展理念”“坚持互利共赢开放战略”“推动构建人类命运共同体”等写入序言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推进对外开放理论和实践创新，确立开放发展新理念，实施共建“一带一路”倡议，加快构建开放型经济新体制，倡导发展开放型世界经济，积极参与全球经济治理，更高水平的开放格局正在形成。基于此，2018年宪法修正案就对外开放作出两项重要修改：一是在序言第七自然段加入“贯彻新发展理念”，明确把包括开放发展在内的新发展理念作为引领我国未来发展的重要指引，对于推动我国经济实现高质量发展具有重大指导意义；二是在序言第十一自然段加入“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略”和“推动构建人类命运共同体”。在世界正处于大变革大调整时期的时代背景下，将“坚持互利共赢开放战略”写入宪法，反映了中国对合作共赢这一国际社会共同愿望的深刻把握，体现了中国反对保护主义、不搞零和博弈的坚强意



2018年4月13日,在庆祝海南建省办经济特区30周年之际,党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区,支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设。至此,全国12个自贸区组成改革开放的“新雁阵”,引领中国更高水平对外开放的进程。图为海南省三亚市景色。摄影/新华社记者 郭程

志,彰显了中国作为世界和平建设者、全球发展贡献者、国际秩序维护者的进步形象;将“推动构建人类命运共同体”写入宪法,体现了中国将自身发展与世界发展相统一的全球视野,展现了积极参与全球治理体系改革和建设、不断贡献中国智慧和力量的大国担当。同时,宪法修正案还充实完善了我国发展历程的内容,在“革命”“建设”之后增加“改革”,确认了改革开放伟大成就“是同世界人民的支持分不开的”。

上述修改确认了以习近平同志为核心的党中央,深刻把握新时代改革发展新要求作出的重大战略部署,以及在深化改革开放实践基础上形成的重要理论成果。在改革开放40周年之际,将开放发展新理念、互利共赢开放战略等新理念新思想新战略载入宪法,宣示了我国秉持以开放促改革、以开放谋发展的初心,坚持对外开放不动摇的决心,充分体现了中国致力于走出一条与传统大国不同的发展道路的决心,充分体现了中国致力于同世界各国共同发展繁荣的真诚愿望,充分体现了中国致力于为世界和平和发展做出更大贡献的崇高目

标,这必将为参与和推动经济全球化进程,发展更高层次的开放型经济,推动形成全面开放新格局注入强大动力。

## 二、宪法关于对外开放的规定得到全面有效实施

宪法及时确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验,更好发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用,是实践发展的必然要求。我国现行宪法经过历次修改,逐步实现了党和国家对外开放政策的宪法化,也为相关立法提供了根本法遵循。习近平总书记强调,中国将坚持互利共赢的开放战略,深化涉及投资、贸易体制改革,完善法律法规,为各国在华企业创造公平经营的法治环境。通过建立健全法律法规和制度体系,推动和保障宪法实施,是我国宪法实施的基本途径。40年来,全国人大及其常委会不断通过立法落实宪法规定和精神。

一是在鼓励外商投资方面,制定了中外合资经营企业法(1979年)、外资企业法(1986年)、中外合作经营企业法(1988年)等。还批准了《广东省经济特区条例》,制定了中外合资经营企业

所得税法(1980年)、外国企业所得税法(1981年),1991年合并为外商投资企业和外国企业所得税法,2007年上述几部法律的内容并入企业所得税法。

二是在促进对外交往、扩大对外贸易方面,制定了涉外经济合同法(1985年,该法后被1999年制定的合同法取代)、国境卫生检疫法(1986年)、海关法(1987年)、进出口商品检验法(1989年)、进出境动植物检疫法(1991年)、海商法(1992年)、对外贸易法(1994年)、台湾同胞投资保护法(1994年)、出入境管理法(2012年,取代了1985年制定的外国人入境出境管理法、公民出境入境管理法)等。

三是在开展涉外民商事活动,维护市场公平竞争方面,制定了商标法(1982年)、专利法(1984年)、著作权法(1990年)、反不正当竞争法(1993年)、公司法(1993年,专章规定外国公司的分支机构)、票据法(1995年,专章规定涉外票据的法律适用)、合伙企业法(1997年)、反垄断法(2007年)等。

四是在诉讼与非诉讼程序法律方面,制定了民事诉讼法(1991年)、仲裁法(1994年)、海事诉讼特别程序法

(1999年)、引渡法(2000年)、涉外民事关系法律适用法(2010年)等。

五是通过了一批涉及对外开放、经济特区、自由贸易区的决议、决定,确保对外开放领域重大改革于法有据。例如,1985年4月,六届全国人大三次会议通过了关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行规定或者条例的决定,“授权国务院对于有关经济体制改革和对外开放的问题,必要时可以根据宪法,在同有关法律和全国人民代表大会及其常务委员会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下,制定暂行规定或者条例”,“经过实践检验,条件成熟时由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会制定法律。”此后,一系列涉及对外开放、吸引外资的行政法规相继出台,如技术引进合同管理条例(1985年)、国务院关于鼓励外商投资的规定(1986年)、国务院关于鼓励台湾同胞投资的规定(1988年)、中外合资经营企业合营各方出资的若干规定(1988年)、外国商会管理暂行规定(1989年)、外资企业法实施细则(1990年)、国务院关于鼓励华侨和香港澳门同胞投资的规定(1990年)等。

再如,1981年通过决议授权广东、福建制定所属经济特区的各项单行经济法规,1988年通过决议建立海南经济

特区,1992年、1994年、1996年分别通过决定授权深圳、厦门、汕头和珠海制定经济特区法规和规章,为经济特区发展提供法律支持。2013年和2014年先后通过决定授权国务院在上海、广东、天津、福建四个自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批事项,为创新对外开放模式提供法律保障。

改革开放的实践经验表明,扩大对外开放、促进外商投资,必须有健全的法治保障。习近平总书记多次强调,“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”,“要加快统一内外资法律法规,制定新的外资基础性法律”。党的十九大对推动形成全面开放新格局作出了战略部署,明确提出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,保护外商投资合法权益。党的十八届三中、四中全会也就统一内外资法律法规、完善涉外法律法规体系,提出过明确要求。全国人大常委会将制定外资基础性法律列入五年立法规划,2018年和2019年立法工作计划。2018年12月,十三届全国人大常委会第七次会议对外商投资法草案进行了初次审议;2019年1月加开一次常委会,即常

委会第八次会议,进行再次审议,并决定提请十三届全国人大二次会议审议。2019年3月,在改革开放40年后的第一个春天,全国人民代表大会审议通过外商投资法,以实际行动向国人世人表明我们党将改革开放进行到底的政治勇气和历史担当,充分展现新时代中国坚持对外开放基本国策、坚定不移扩大对外开放的坚定意志和坚强决心。该法必将为新形势下进一步扩大对外开放、积极有效利用外资、营造国际一流营商环境提供更加有力的法治保障。

### 三、坚持对外开放并将对外开放载入宪法的启示

#### (一) 实行对外开放是改革开放的必然产物和重要体现

习近平总书记指出,对外开放是中国发展的关键一招;开放也是改革,要寓改革于开放之中;改革和开放相辅相成、相互促进,改革必然要求开放,开放也必然要求改革。实行对外开放是发展中国特色社会主义的必然条件,也是解放和发展社会生产力、使社会主义体制机制充满生机和活力的必然要求。改革是开放不断扩大的过程,开放是改革全面深化的印证,每个领域的改革均涉及开放,也为推进对外开放提供体制机制保障;而持续扩大的对外开放,反过来又会促进和深化国内各领域的改革。可以说,每一轮的改革总是伴随着新一轮的开放,而更深层次的开放总是推动着改革进一步迈向纵深。过去40年中国对外开放的路线、布局和体制,是改革开放伟大进程的实践成果和必然产物。对外开放路线并非一次两次的总体宏观设计,而是在实践中不断摸索和前进,最终形成中国特色渐进式对外开放道路。40年来,从农村实行“家庭联产承包责任制”到建立社会主义市场经济体制,从经济体制改革到全面深化改革,改革的精神一脉相承。从经济特区率先启动,到东部沿海、沿江、沿边与中西部内陆地区扩展推广;从浦东开发开放,到



2019年3月13日,北京,丝路金桥——“一带一路”的文化桥。图/视觉中国

加入世界贸易组织；从设立自由贸易试验区、“一带一路”建设，到构建人类命运共同体；从“引进来”到“走出去”；从“打开国门”到“全方位开放”，由点到面、由浅入深，开放的步伐一往无前。

以开放促改革促发展促创新，是顺应时代潮流、契合人民意愿的历史性选择，也是中国积极主动实施对外开放基本国策的根本出发点。正是通过学习历史经验、汲取历史教训，对内密切结合自身国情实际，积极推动市场化改革，对外适时顺应国际环境，不断引进国外资金和技术，积极发展国际贸易，主动融入全球经济体系，中国才得以实现40年的经济高速发展。总结40年对外开放政策的演变历程不难发现，由适应者融入者，到参与者完善者，再到倡导者引领者，对外开放贯穿国民经济发展和改革开放的各个时期，始终保持着旺盛生命力和活力。对外开放推动中国创造了经济社会发展奇迹，不仅发展了自己，也造福了世界。对外开放路线已经成为中国特色社会主义道路的重要组成部分，彰显了中国经验、中国智慧。

## （二）宪法有关对外开放的规定伴随改革开放实现与时俱进

“法与时转则治，治与世宜则有功。”40年来，法治建设与改革开放始终紧密结合、相辅相成，协调推进、相互促进，是我国改革开放和法治建设取得成功的重要原因。没有改革开放的原动力和内在需求，就不可能有中国特色社会主义法治和全面依法治国的成功实践；同样，没有法治的重要保障，改革开放也难以取得真正成功。宪法对于依法治国和改革开放具有统领作用，宪法引领、确认、规范、促进和保障着改革开放和经济社会发展。回顾我国宪法制度发展历程，我们愈加认识到，宪法必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。这是我国宪法发展的一个显著特点，也是一条基本规律。从1982年宪法第十八条和三十二条向世界宣告实行对外开放，到

1993年将“坚持改革开放”载入序言，再到2018年将“贯彻新发展理念”“坚持互利共赢开放战略”“推动构建人类命运共同体”写入序言，伴随改革开放的不断推进，宪法有关对外开放的规定也与时俱进地丰富、深化、完善，不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范，有力保障了对外开放的顺利进行。

宪法是国家的根本法，承担着对根本任务、发展道路和奋斗目标等事关全国人民根本利益的重大全局性问题作出规定的重要使命。将对外开放载入宪法，并明确其为国家根本任务的有机组成部分，表明集中力量进行社会主义现代化建设就必须对外开放，要把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴就必须对外开放，对外开放正是实现国家根本任务的重要途径和手段，是为实现国家根本任务服务的。我们要根据实践发展需要，以积极开放态度与时俱进地理解宪法精神，丰富宪法规定的时代内涵，通过相关立法推动和保证宪法实施，保证宪法规定的国家根本任务顺利实现。

## （三）宪法为新时代对外开放确定前进方向，开拓广阔空间

党的十九大报告明确提出“推动形成全面开放新格局”，“发展更高层次的开放型经济”，这是以习近平同志为核心的党中央适应经济全球化新趋势，准确判断国际形势新变化，深刻把握国内改革发展新要求做出的重大战略部署。习近平总书记强调，“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。”2018年中央经济工作会议指出：“推动全方位对外开放，要适应新形势、把握新特点，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。”制度型开放的重要内涵之一就是在学习规则和参与规则制定中，更多用市场化和法治化手段推进开放。当今世界的

竞争既是经济的、政治的，也是制度的竞争，甚至可以说，制度的竞争具有根本性。建立具有高度权威和效力的制度规则体系，是一个国家持续繁荣的重要保障，也是能够参与国际对话的价值基础。要确立中国在国际上的独立自主地位，不断完善全球治理体系，必须高度重视宪法不可替代的功能，始终坚持以宪法为统领，以改革创新精神完善我国对外开放法律制度，运用法治思维和法治方式规范调整对外开放活动，提高对外开放工作法治化规范化水平，促进国家治理体系和治理能力现代化，推动全面依法治国战略深入实施。

在对外开放40年的历史节点，我国面临的国际形势变化空前深刻复杂，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期，我国与其他国家开放合作、互利共赢的空间十分广阔。面向未来，我国经济要实现高质量发展，就必须抓住机遇、用好机遇，以扩大开放推动改革、带动创新、促进发展。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，是一切组织和个人必须遵守的活动准则。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。我们要坚定“四个自信”，增强战略定力，认真学习宣传贯彻实施新修改的宪法，始终沿着宪法为新时代对外开放确定的路线和方向不断前进，以制定通过外商投资法为契机和新起点，建立起新时代对外开放法律制度的“四梁八柱”，为推动新一轮高水平对外开放开拓广阔空间。

中国特色社会主义进入了新时代，对全面依法治国、依宪治国提出了新的更高要求。在推动形成全面开放新格局的背景下，我们要深入学习、研究、阐释、贯彻习近平总书记关于宪法的重要论述精神，深刻理解将对外开放载入宪法的重大政治意义、法律意义和现实意义，全面加强宪法实施和监督，把新时代国家对外开放事业全面纳入依法治国、依宪治国的轨道，推动宪法实施和监督工作不断提高水平。✪

# 我国外商投资立法与宪法第十八条规定含义的与时俱进

文 / 全国人大常委会法制工作委员会宪法室

1978年党的十一届三中全会开启改革开放伟大历史进程,1979年全国人大通过中外合资经营企业法,首次从法律上允许外商对华直接投资。1982年宪法第十八条首次在国家根本法上规定国家允许外商来中国投资,明确国家保护外商合法权益,为外商来华投资提供了宪法保障,也为涉外经济立法提供了根本法遵循,具有重大政治意义和法律意义。

改革开放40年来,我国把利用外资作为对外开放基本国策的核心,形成了以“外资三法”为主干的外商投资法律制度体系。党的十八大以来,党中央作出了推动形成全面开放新格局的决策部署。习近平总书记明确提出,“要加快统一内外资法律法规,制定新的外资基础性法律”。2019年3月15日,十三届全国人大二次会议高票通过了外商投资法。新制定的外商投资法在第一条中就明确规定,“根据宪法,制定本法”。外商投资法充分体现了党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央在扩大对外开放、促进外商投资方面作出的一系列重要决策部署,同时充分体现了宪法精神特别是2018年宪法修正案“贯彻新发展理念”“坚持互利共赢开放战略”的精神,是对宪法第十八条规定进行的创新性、拓展性实践,符合人民期待、发



3月15日上午9时,第十三届全国人民代表大会第二次会议在人民大会堂举行闭幕会,表决关于政府工作报告的决议草案等。图为表决《中华人民共和国外商投资法(草案)》。摄影/中国人大网 冯涛

展规律和时代要求,符合宪法规定和精神,体现了宪法的适应性。

## 一、宪法第十八条第一款的内涵随着改革开放实践而发生扩容性演进

1982年宪法第十八条第一款规定:“中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资,同

中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。”这是结合当时情况,从外商投资政策导向、外商投资形式、中方投资者范围、外国投资者范围四个方面作出的规定。现行宪法的历次修改对该条均未作修改。以此为基础,国家利用外资方针政策不断调整,相关法律法规日益完善,宪法这一规定的内涵外延也随之发生了渐进式、扩容性的演进。

(一)外商投资政策导向的演进: 宪法第十八条规定的“允许”发展为“鼓励”

1982年宪法明确“允许外国的企业和其他经济组织或者个人”“在中国投资”,为外商投资和相关立法确立了最高法律依据。1979年中外合资经营企业法和1986年外资企业法第一条也都表述为“允许”外商举办企业,体现了国家对利用外资的态度由改革开放前的否定转为肯定。1988年中外合作经营企业法第一条中使用了“促进”外商举办合作企业的表述,表明态度更加积极。1986年10月发布的《国务院关于鼓励外商投资的规定》(即“二十二条”),规划了我国利用外资总体战略,以行政法规形式第一次明确提出“鼓励”外国投资者在华兴办企业,并规定了一系列优惠政策,成为吸引外资的“风向标”。此后,我国利用外资速度明显加快。1992年,邓小平同志南方谈话进一步为对外开放破除了理论和思想障碍。1993年宪法修正案将“坚持改革开放”写入宪法序言,外商投资有了更坚实的宪法保障。

2004年,国家发改委发布《外商投资项目核准暂行管理办法》,把改革开放之初实行的“审批制”转变为“核准

制”。2016年,根据自贸区改革试点经验,全国人大常委会集中修改“外资三法”和台湾同胞投资保护法,将审批管理变为备案管理,外投资管理效率进一步提高。2017年修订《外商投资产业指导目录》,提出全面实行准入前国民待遇加负面清单模式,这是外管理体制的一次深刻变革。目录经过七次修订,“鼓励”“限制”“禁止”三类项目中,“鼓励”类项目从1995年的172项逐渐增至2017年的348项,占比也由55%提高到了85%,表明我国对外商投资态度愈益积极开放。

(二)外商投资形式的演进: 宪法第十八条规定的中外“合作”“合资”发展为“合资”“合作”“独资”

“外资三法”规定了三种外商投资主要形式: 中外合资、中外合作、外商独资。改革开放初期,外国投资者对我国法制、市场、行业等情况尚缺乏了解,通过与中方投资者合作、合资,可以尽快融入中国市场。1985年之前,风险低、见效快的合作企业占据主要地位。基于投资环境的改善和法律制度的完善,1986年起合资企业取代合作企业成为外商投资主导方式。随着改革开放的深化,外国投资者对我国投资环境有了更

深入的把握,对境内投资者的依赖程度有所降低,独资企业实际利用外资金额于1990年超过合作企业,1999年又超过合资企业,之后比重继续上升,占据了绝对主导地位。截至2016年年底,独资企业实际利用外资金额占投资总额已达68.35%,独资企业总数近48万户,占比55.42%。宪法第十八条明确的合作、合资两种企业形式,已转变为以独资企业为主导形式。

(三)中方投资者范围的演进: 宪法第十八条规定的“中国的企业或者其他经济组织”发展为中国自然人也可成为投资主体

1982年宪法和“外资三法”根据我国当时实际,规定中国的公司、企业或其他经济组织可以作为中方投资者,对自然人是否可以成为投资主体未作规定。为调动个人参与经济建设积极性,我国不断调整法律、法规和政策,逐步改变了这一限定。

一是,1999年通过个人独资企业法允许自然人设立企业,2005年修订公司法允许一个自然人出资设立有限责任公司。基于此,自然人可以通过开设“个人独资企业”或“一人公司”的方式与外商进行合资合作。

二是,中国自然人可继续作为并购后新设外商投资企业的投资者。随着市场经济发展,境内企业所有制的多样化,除传统“绿地投资”(直接在华投资创建企业)外,外商投资日渐采用“褐地投资”(投资并购中国企业)模式。2003年,原对外经贸部等四部门发布《外国投资者并购境内企业暂行规定》,明确被股权并购的境内公司中国自然人股东,在原公司享有股东地位1年以上的,经批准可继续作为新设外商投资企业的中方投资者。2006年商务部等六部门联合出台的《关于外国投资者并购境内企业的规定》,进一步取消了“享有股东地位1年以上”的限制。

三是,2006年修订合伙企业法允许外国投资者在中国境内设立合伙企业;



2018年6月17日,中外合作办学项目受到了学生和家长的关注。当日,上海市本科院校大型招生咨询会在上海建桥学院举行。图/视觉中国

2009年国务院发布《外国企业或者个人在中国境内设立合伙企业管理办法》(国务院令第567号),明确外国企业或者个人可以与中国的自然人设立合伙企业。之后,以律师事务所、会计师事务所为代表的一批外资合伙企业设立,中国个人可以成为其合伙人。

四是,一些港澳台同胞和华侨作为自然人,成为投资境内的先驱。1990年《国务院关于鼓励华侨和香港澳门同胞投资的规定》(国务院第64号令)和1994年台湾同胞投资保护法规定,华侨、港澳台个人可采用各类形式投资,享受外商投资待遇,还可委托境内亲属亲友作为代理人。1990年外资企业法实施细则、1995年中外合作经营企业法实施细则、2002年《指导外商投资方向规定》等行政法规也明确华侨和港澳台投资者“参照”或“比照”适用相关规定。此外,有的地方性法规也放开了对个人参与兴办合资合作企业的限制,如2000年北京市《中关村科技园区条例》等。

**(四) 外国投资者范围的演进: 宪法第十八条规定的外国的企业和其他“经济组织”发展为不限于经济性质的“组织”**

从实践上看,外国来华投资主体日益多样,已不局限于企业等经济组织,大量教育机构、医疗机构等来华投资。例如,1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》(中发〔1993〕3号)提出,“国家欢迎港、澳、台同胞,海外侨胞和外国友好人士”进行国际合作办学。1995年教育法、2002年民办教育促进法均规定“境外的组织和个人”可以在中国境内合作办学。2003年公布的《中外合作办学条例》(国务院令第372号)对中外合作办学的性质、内容和办学机构的设立等作出了具体规定。2016年修正后的民办教育促进法,允许设立营利性学校(义务教育除外),进一步吸引外国教育机构来华举办营利性教育机构。据统计,截至2018年,合作办学机构和项目



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

已达2651个。再如,2000年5月,原卫生部和外经贸部发布《中外合资、合作医疗机构管理暂行办法》,规定外国医疗机构经过批准可以来华与中方主体合资合作设立卫生机构。

需要说明的是,在改革开放初期,我国尚未实行社会主义市场经济,也尚未制定民法,市场主体制度、民事主体法律制度均未建立,对于可以从事投资等经济活动的主体尚未形成规范的法律概念,因此,1982年宪法将企业以外从事经济活动的组织,称为“经济组织”。我国宪法中,对社会主义经济制度作了规定,但主要从所有制角度进行表述,如国有经济(即社会主义全民所有制经济)、集体所有制经济、个体经济、私营经济等,“经济组织”的表述由此产生。1986年,我国通过民法通则,建立了民事主体制度,采用“公民(自然人)”“法人”“其他组织”的表述。这一表述与“企业、其他经济组织和个人”相比,更加精准、科学。此后,广告法、种子法、反不正当竞争法等近年修订时也不再保留该表述。2005年以后制定的

法律,“经济组织”也仅用于“个体经济组织”“农业集体经济组织”等专有名词中,不再单独使用。因此,我们研究认为,法律中以更专业、准确的用语取代“经济组织”是可行的、必要的。

## 二、宪法第十八条第二款中规定的遵守中国法律和受中国法律保护发展为对所有外国投资主体和外商投资企业普遍适用的原则

宪法第十八条第二款规定:“在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业,都必须遵守中华人民共和国的法律。它们的合法的权利和利益受中华人民共和国法律的保护。”随着外国投资主体范围的不断扩大,形式不断多样化,宪法第十八条规定的“遵守中国法律”和“受中国法律保护”,应理解为对外商投资主体普遍适用的法律原则,而不仅适用于该款明确的合资企业。对中外合作、外国独资企业,及外商投资法施行后新设立的各类企业,宪法法律同样予以保护。此外,宪法第三十二条第一款进一步规

定,我国“保护在中国境内的外国人的合法权利和利益,在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律”,从而以宪法规范的形式确认了境内外国人的法律地位,有助于增强外商的投资信心和安全感,有助于吸引外国人来华开展经贸投资等各类交往交流活动。

习近平总书记指出,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。外商投资法设立专门章节规范投资促进和保护制度,从法律层面为各级政府和机构开展外商投资促进工作提供明确指引,为外国投资企业维护自身合法权益提供更加坚实的法律保障。党的十九大报告明确提出,“凡是在我国境内注册的企业,都要一视同仁、平等对待”。外商投资法不再规范企业的组织形式、组织机构及其活动准则等内容,内外资企业均直接统一适用公司法、合伙企业法等法律。同时,我国正抓紧推进专利法、著作权法等法律修改工作,加大对知识产权的保护力度,这些都是落实宪法规定、实现中外企业同等保护的重要举措,将有助于加快构建依法依规、公平竞争的投资环境,提高对外商投资的“磁吸引力”。此外,对于外国企业常驻中国代表机构、外国商会等与外商投资业务密切相关的组织,及其他非营利组织、非政府组织,我国也制定了境外非政府组织境内活动管理法等法律法规,保护其合法权益。

### 三、改革开放40年我国外商投资立法和新通过的外商投资法是宪法全面实施的必然要求和重要体现,符合宪法规定和宪法精神

1982年宪法第十八条对我国保护外商投资作出基本规定,1993年和2018年两次宪法修改,分别将“坚持改革开放”和“贯彻新发展理念”“坚持互利共赢开放战略”“推动构建人类命运共同体”载入宪法序言,表明了我国坚持对

外开放政策不动摇的决心和以开放促改革、以开放谋发展的初心,表明我国重视利用外资的政策是一贯的、坚定的、发展的。

宪法是国家根本法,是国家各种制度和法律法规的总依据。作为“母法”的宪法,是法律法规和制度体系的源头、统领和统帅,是制定各种法律的规范依据,从而设立各种制度并赋予其权威,并不断改善各种制度,推动改革的深化,具有规范性功能。通过立法实施宪法,推动对外开放、吸引和利用外资的主题,始终清晰可见。改革开放以来,我国构建了较为完善的涉外法律法规和制度体系,追根溯源,它们都是以宪法为根本依据、最高依据的,都是从宪法中有关对外开放的规定延伸出去、派生出来的。特别是我国把利用外资作为对外开放基本国策的核心,建立了较为完备的外资法律和法规制度体系,积极营造法治化、国际化、便利化的营商环境。据统计,除“外资三法”外,还有行政法规32部、部门规章424部,以及大量相关司法解释、行业规定和团体规定等。

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。40年来,以“外资三法”为主体的一批外资法律法规的有力实施,体现了宪法有关对外开放和吸引利用外资的规定,为我国外商投资企业提供了有力的法治保障。同时,也要看到,在新的形势下,“外资三法”已难以适应新时代改革开放实践的需要,为适应构建开放型经济新体制需要,迫切需要推动外商投资法律制度与时俱进、完善发展。制定外商投资法,替代早年制定的“外资三法”,作为外商投资领域的基础性法律,是贯彻落实党中央扩大对外开放、促进外商投资的重要举措,是贯彻落实宪法有关对外开放规定及其精神的必然要求,特别是贯彻落实2018年宪法修改新增加的有关对外开放新理念新思想新战略的必然要求。在改革开放40年后的第

一个春天,全国人民代表大会审议通过外商投资法,充分展现新时代中国坚持宪法明确规定的对外开放基本国策、坚定不移扩大对外开放的坚定意志和坚强决心,意义重大、影响深远。

宪法规范是一定历史阶段下对社会生活的高度概括和抽象,具有时代性。宪法第十八条开创性地对外商投资作出规定,具有深远历史影响,其中的一些具体规定是反映当时社会现实和认识水平的,但宪法有关规定的精神、方向、导向是非常明确的,即实行对外开放。“法与时转则治,治与世宜则有功。”改革开放40年来我国利用外资制度政策不断深化拓展,对宪法第十八条规定进行了创新性、拓展性实践,符合人民期待、发展规律和时代要求,体现了宪法的适应性。宪法的与时俱进,不仅体现在宪法修改上,而且还体现在宪法实践赋予宪法规定新的内涵上。在中国特色社会主义进入新时代的历史背景下,有必要在遵循宪法精神的前提下,根据实践发展需要,以积极开放态度与时俱进地理解宪法精神,丰富宪法规定的时代内涵,通过相关立法推动和保证宪法实施。同时要坚持科学立法,尊重和体现法治发展规律,反映中国特色社会主义法治理论、制度、实践的创新成果,适时更新立法用语,不宜要求法律用语与宪法用语完全一致。我国宪法第十八条规定未作修改,但不影响40年来我国外商投资立法合宪性的判断,因此,外商投资法第二条采用“自然人、企业或者其他组织”这一现行立法普遍采用的法律术语阐释“外国投资者”,承接置换宪法和“外资三法”中的“企业和其他经济组织或者个人”,是符合宪法规定和精神、符合立法规律的,同时也与其他法律的规定相一致,体现法律体系的统一,有助于明晰“外国投资者”的含义。这部法律必将为新时代扩大对外开放、促进外商投资、保护外商投资合法权益、营造国际一流营商环境提供更加有力的法治保障。★

导读:2018年春天,由近3000名全国人大代表选出的十三届全国人大及其常委会顺利履新,肩负新使命,迈向新征程。一年过去了,十三届全国人大及其常委会在开局之年谱写了怎样的人大工作新篇章?让我们一起来看看这幅“履职新画卷”。

# 不负人民重托 无愧伟大时代

——十三届全国人大及其常委会履职一年综述

文 / 特约记者 王比学



2018年3月21日,十三届全国人大常委会第一次会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

新时代开启新征程,新使命呼唤新作为。十三届全国人大及其常委会在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,紧紧围绕党和国家工作大局,认真履行宪法法律赋予的职责,在履职第一年实现了良好开局。

从完成宪法修改的崇高任务,到

选举产生新一届国家机构领导人;从制定监察法、电子商务法到修改个人所得税法、农村土地承包法;从加开常委会会议审议执法检查报告,到首次就“两高”专项工作开展专题询问……

一年来,制定或修改了一批重要的法律,党的主张通过法定程序成为国家意志,为党和国家事业提供法治保障;

一年来,人大监督依法尽责,保证

了宪法法律有效实施,促进了国家机关加强和改进工作;

一年来,代表密切联系群众,履职出新出彩,建言献策渠道更多、回应更快,为新时代社会主义民主政治发展注入新动力。

“多项创新举措开创了全国人大及其常委会历史上的先河,这一年的工作确实不容易!”来自浙江省绍兴市柯桥区漓渚镇棠棣村的刘建明代表道出了近3000名全国人大代表的心声。

## 大兴学习之风,为做好新时代人大工作筑牢思想基础

站在新的历史起点,新一届全国人大常委会大兴学习之风,为做好新时代人大工作筑牢思想基础。

2018年3月21日,新一届全国人大常委会第一次会议的主要议题就是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。栗战书委员长指出,全国人大常委会坚持向党中央看齐,就要把加强学习贯穿始终,努力建设学习型人大常委会。

本届全国人大常委会党组带头加强学习,每次召开党组会议时都将传达学习习近平总书记重要讲话和党中央

重要文件精神作为第一项内容,并作为一项制度坚持下来。

全国人大常委会组成人员中有72%是新当选的,要承担好党和人民交给的光荣任务,迫切需要增强学习本领。据全国人大常委会办公厅研究室主任宋锐介绍,每一次全国人大常委会会议闭幕后,都会有一场专题讲座,内容都是围绕习近平新时代中国特色社会主义思想 and 人大涉及的主要任务开展的。这是全国人大常委会组成人员集体学习的一个重要平台。

去年9月,一场高规格的“大学习”在河北石家庄举行。全国人大常委会领导和地方人大常委会负责人聚集一堂,交流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的心得体会。

这场“大学习”具有非同寻常的意义,是人大深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的具体举措。正如栗战书委员长所说,“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。”

“学员们”认为,党的十八大以来,人民代表大会制度理论和实践与时俱进、完善发展,根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引,在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导。浙江省人大常委会副主任梁黎明清晰记得,“习近平总书记在浙江工作期间指出,加强社会主义民主政治建设,最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,这就必须在制度上作出安排和设计,人大制度正是这一有效载体。”

全国人大常委会还完成了新一轮对全国省、市、县三级人大常委会负责同志的集中学习培训。山西平陆县人大常委会主任张孝木感叹:“这样的集中充电,既通‘天线’,能学习领会党中央决策部署、全国人大工作要求,又接‘地气’,能



2018年4月24日,十三届全国人大常委会在北京人民大会堂举行常委会组成人员第一次履职学习专题讲座。栗战书委员长主持并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

解决基层人大工作中的困惑。”

### 完成宪法修改的崇高任务,夯实国家长治久安的制度根基

这是一个载入史册的重要时刻!

2018年3月11日下午,庄严的人民大会堂,十三届全国人大一次会议举行全体会议,经过全体代表投票表决,完成了宪法修改的崇高任务,将党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法,夯实了国家长治久安的制度根基。这是时代大势所趋、事业发展所需、党心民心所向,是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,对更好发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义中的重大作用具有重要意义。

这是一个难以忘怀的重要时刻!

2018年3月17日上午,国家主席、中央军委主席习近平面向近3000名全国人大代表、面对13亿多中国人民,庄严进行宪法宣誓。这是共和国历史上首次国家领导人宪法宣誓。这次宣誓,充

分彰显了依宪治国、依宪执政的理念,树立了尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法的榜样。

宪法的生命在于实施。全国人大常委会和法律委员会成立以来,积极稳妥推进宪法实施和监督工作,对提请全国人大常委会审议的每部法律案是否符合宪法进行审议,确保常委会通过的法律、作出的决定决议与宪法的原则、规定、精神保持一致。

健全备案审查制度,是加强宪法监督的重要内容。所有的法规、规章、司法解释等各类规范性文件都要依法依规纳入备案审查范围。一年来,全国人大常委会共接收报送备案的行政法规40件、地方性法规1180件、司法解释18件,对行政法规、司法解释逐一进行主动审查,对地方性法规开展专项审查;认真研究公民、组织提出的审查建议1229件,做到有件必备、有备必审、有错必纠。

### 一批重要的法律制定或修改,反映人民意志、得到人民拥护

“抓住提高立法质量这个关键,推

进科学立法、民主立法、依法立法，遵循和把握立法规律，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。”栗战书委员长对立法工作提出了更高要求。

履职第一年，十三届全国人大及其常委会制定或修改了一批重要法律：完成了宪法修改的崇高任务，制定法律9件，修改法律47件，通过有关法律问题和重大问题的决定13件。制定监察法、英雄烈士保护法、电子商务法、土壤污染防治法、国际刑事司法协助法、人民陪审员法、消防救援衔条例、耕地占用税法、车辆购置税法等；修改个人所得税法、刑事诉讼法、人民法院组织法、人民检察院组织法、公务员法、农村土地承包法、公司法等；审议外商投资法草案、民法典各分编草案、证券法修订草案、基本医疗卫生与健康促进法草案、疫苗管理法草案、资源税法草案、药品管理法修正案草案、“两官法”修订草案、专利法修正案草案、土地管理法和城市房地产管理法修正案草案等。

全国人大常委会法工委研究室副巡视员刘运龙说，这一年的立法分量更重、节奏更快、力度更大、要求更高，是历届常委会履职第一年审议通过法律案数量最多的一年。

去年4月28日，天安门广场人民英雄纪念碑前来了一群特殊的参观者，全国人大常委会法工委党员干部来到纪念碑前开展“立法捍卫英烈，传承红色基因”主题党日活动，重温入党誓词。“近代以来，你们用生命和鲜血捍卫了祖国和人民，今天，我们用专门的法律捍卫你们的事迹和精神。”法工委立法规划室主任岳仲明面对纪念碑报告了英雄烈士保护法立法情况。这一天正是英雄烈士保护法获全票通过后的第二天，他们用这种特殊的方式告慰英烈，宣示国家和人民永远铭记那些为中华民族和中国人民作出牺牲和贡献的英雄烈士。

立法及时回应人民群众重大关切，

人们越来越感到，法律与百姓生活是如此息息相关。

一段时间以来，媒体不断曝出旅客“霸座”、强抢方向盘等严重干扰运输秩序和危害运输安全的行为。民有所呼、法有所应，立法机关及时亮剑。据全国人大常委会法工委民法室副主任石宏介绍，法工委从强化承运人和旅客义务的角度，对民法典中合同编草案的客运合同规定作了进一步完善，以利于维护正常的运输秩序。

去年，全国人大常委会分别对药品管理法修正案草案和疫苗管理法草案进行了审议，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，为疫苗和药品安全开出“猛药良方”。从疫苗案发生，到人大常委会审议，只有短短的几个月，这种高效充分体现了人大立法关注民生、迅速回应百姓呼声的责任担当。

全国人大常委会4次审议、3次向社会公布法律草案，它就是去年8月通过的电子商务法。“电子商务法和其他法律相比很复杂，涉及面广、规模大，而且电子商务作为新生事物，发展日新月异，很多事看不准。”电子商务法起草组副组长、全国人大财政经济委员会副主任委员尹中卿表示，面对复杂艰巨的立法任务，充分发挥人大在立法工作中的主导作用，科学立法、民主立法、依法立法，是电子商务法最终能够顺利出台的关键。

### 直面问题、动真碰硬，监督更有力度、更具权威

没有该亮剑就亮剑、该断腕就断腕的气魄，哪来的监督力度和权威？这一年，人大监督直面问题、动真碰硬，让法律长出“牙齿”。

围绕打好三大攻坚战、保障和改善民生等重大任务，全国人大常委会依法行使职权，共检查了统计法、大气污染防治法、传染病防治法、防震减灾法、农产品质量安全法和海洋环境保护法6部

法律的实施情况，听取、审议23个工作报告，开展3次专题询问、5项专题调研。

由栗战书委员长担任组长带队对大气污染防治法实施情况进行的检查，充分发挥监督利剑作用，产生了很好的社会影响。

人大开展执法检查就是要发现问题、找准问题，找到法律实施中存在问题的症结所在。坚持问题导向，实地检查与随机抽查、调查问卷相结合，对违法行为点名曝光，督促立行立改、限期整改，这些创新举措让被检查对象直呼：“不严格遵守法律，是无法过关的。”不仅如此，全国人大常委会还专门加开了一次常委会会议，听取、审议执法检查报告并开展专题询问，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定。

“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，移送行政拘留1起。”2月26日，在十三届全国人大常委会第九次会议上，生态环境部部长李干杰受国务院委托，报告国务院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。这次报告足以证明，正是发扬了锲而不舍的钉钉子精神，用法律的武器治理污染、用法治的力量守护蓝天白云，因而取得了越来越明显的成效。

2018年，全国人大常委会首次审议国务院关于国有资产管理情况的年度综合报告和金融企业国有资产的专项报告。常委会组成人员普遍认为，国务院的两个报告，交出了国有资产的“明白账”，要继续推进人大对国有资产监督的制度化、规范化，使国有资产更好服务发展、造福人民。目前，全国31个省（区、市）人大常委会建立了国有资产管理情况报告制度，进一步规范国有资产管理，促进国有资产保值增值。

去年10月，全国人大常委会首次对“两高”工作进行了专题询问，涉及最

高人民法院解决“执行难”、最高人民法院检察院加强对民事诉讼的监督等工作，“两高”两位主要领导、国务院有关部门负责同志到场接受询问。这无异于一场特殊的“考试”，一问一答，体现了法律的庄严、监督的严肃，体现了被监督方对法律的敬畏、负责和忠诚。

### 支持保障代表依法履职，人大工作越来越接地气

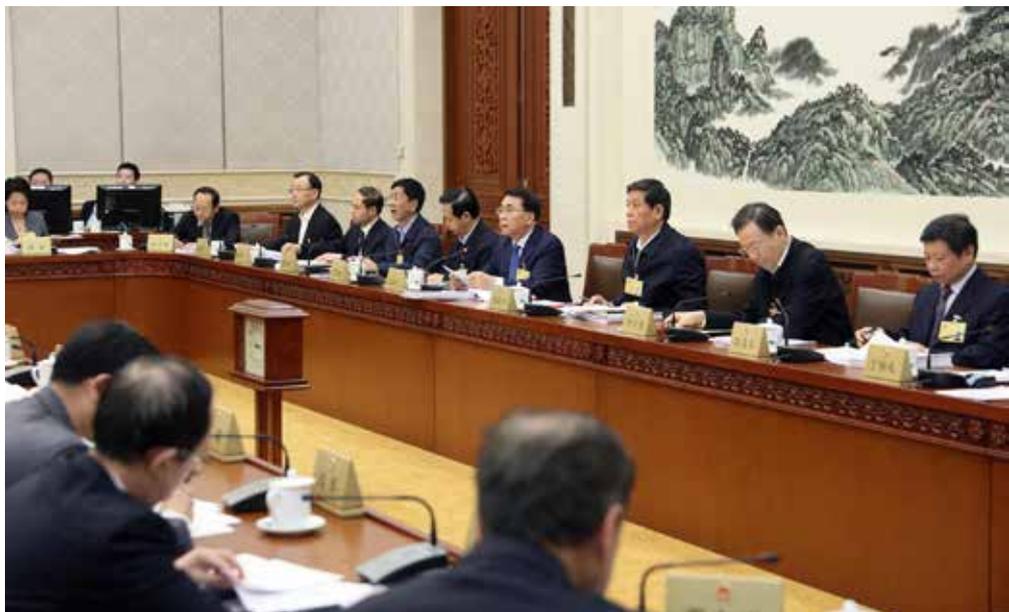
近3000名十三届全国人大代表，肩负着13亿多中国人民的重托。如何保证全体代表真实地代表人民的意志，做到为人民用权、为人民履职、为人民服务？十三届全国人大常委会坚持尊重代表主体地位，支持和保障代表依法履职，更好发挥代表作用、回应人民关切。

一年来，邀请300人次代表列席全国人大常委会会议，邀请300余人次代表参加全国人大常委会执法检查，1200余人次参加全国人大常委会组织的学习培训，还有许多代表参加了专题调研等活动。

全国人大常委会坚持和完善常委会组成人员联系代表制度，据全国人大常委会办公厅联络局局长傅文杰介绍，目前有16位委员长会议组成人员联系93名代表、145位常委会委员联系347名代表。

这种联系不是走形式、做表面文章，而是实实在在的真联系、推心置腹的真交心。有的是通过电话、短信、信函等多种形式密切与代表的日常联系，有的则是邀请代表共同参加调研或执法检查。这种联系调动了代表联系群众、反映社情民意的积极性，提升了代表的履职能力。

去年12月24日下午，人民大会堂委员长会议室，列席全国人大常委会会议的54位来自基层一线的全国人大代表应邀与委员长进行座谈。无论是新任代表还是老代表，大家都一个共同的感受：人大工作越来越接地气。



2018年4月25日，十三届全国人大常委会第二次会议举行分组会议，审议人民陪审员法草案、英雄烈士保护法草案等。栗战书委员长参加审议。摄影/新华社记者 刘卫兵

作为全国人大常委会联系代表的一项重要举措，从2018年8月起，十三届全国人大常委会建立了与列席常委会会议的全国人大代表进行座谈的机制。每场座谈会上，代表们踊跃发言，每人3至5分钟，讲的都是“干货”，委员长听到的也是“原生态”声音。目前，这样的座谈会已举行了3次，累计160多位代表参加。

此外，委员长、副委员长带队开展执法检查、调研活动，积极邀请所联系的代表一道参加，在地方召开五级人大代表座谈会，向代表问睿智之言、求务实之策。这已成为全国人大常委会联系代表、联系群众的又一个重要渠道。

提出议案、建议，是人大代表参与管理国家事务、履行职责的重要途径。记者从全国人大常委会办公厅了解到，十三届全国人大一次会议期间，主席团交付有关专门委员会审议的325件代表议案已全部审议完毕；代表提出的7139件建议、批评和意见也已全部办结，所提问题得到解决或者计划逐步解决的占75.8%；代表提出的议案、建议在国务院有关方面出台的政策措施中得到

采纳和体现。

数千件议案、建议凝聚的是代表心血，每一件回复和办理，都是对民生关切的回应。

在这7000多件建议中，有来自贵州的石丽平代表的建议：“我是做传统工艺保护的，去年3月12日，我提出了传承人税负过重的问题，第二天就得到了财政部的答复，6月1日这个问题得到了解决。在今后的履职中，我将通过学习，争取多提一些高质量的议案和建议。”

人民代表来自人民、植根人民，最了解基层实际情况，同人民群众的联系最密切。重庆市江北区观音桥街道办事处首席调解员马善祥代表做了30年的调解工作，对基层矛盾纠纷了如指掌，“我不一定能帮助所有人解决问题，但我要尽最大努力帮大家解开心结。”结合一年来的调解工作，他把自己梳理的如何发挥退伍军人在人民调解方面作用的建议，带到了今年全国人代会上。

新时代要有新气象，更要有新作为。十三届全国人大及其常委会将不负人民重托、无愧伟大时代，不断推进人民代表大会制度与时俱进、完善发展。☑

导读：纵观十三届全国人大常委会立法规划，制定社会救助法和修改未成年人保护法、城市居民委员会组织法、村民委员会组织法、老年人权益保障法等社会建设领域的立法项目赫然在列。全国人大社会建设委员会采取赴国务院部委调研的方式，加强与民政部的沟通，在推动相关立法工作上迈出了重要一步。

# 人大调研： 走进民政部共话社会建设领域立法

文 / 见习记者 孙梦爽 记者 王晓琳

2019年3月26日，全国人大社会建设委员会调研组在张春贤副委员长的带领下来到民政部，就社会建设领域尤其是民政领域立法的相关情况开展调研。调研组具体听取了民政部的立法工作汇报和相关意见、建议，与民政部相关负责人进行了沟通、交流，张春贤副委员长作了讲话。

民政部副部长唐承沛向调研组汇报说，“民政部坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，大力推进重点领域的立法工作，认识和站位不断提升、组织领导不断加强、工作落实从实从严，取得了明显成效。”

张春贤副委员长指出，“十三届全国人大及其常委会社会建设领域尤其是民政领域的立法任务繁重，民政部为此做了大量工作。全国人大社会建设委员会要与民政部一起，深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持以人民为中心，做好民政领域的立法工作。”

调研过程中，全国人大社会建设委员会主任委员何毅亭，副主任委员官蒲光、景汉朝等也发表了意见。

## 社会救助立法工作 亟待推进

“十三届全国人大常委会立法规划将社会救助法列为一类立法项目，并明确社会建设委员会负责联系起草工作，充分体现了全国人大常委会对保障基本民生的高度重视和关心。”唐承沛副部长介绍说，立法规划公布后，民政部高度重视，开展了一系列准备工作，主要包括深入研究重点难点问题、认真评估《社会救助暂行办法》的实施情况、研究起草法律草案等。

唐承沛副部长就社会救助法起草过程中的重难点问题进行了梳理。“一是社会救助法的法律框架是应当从社会救助的系统性、整体性角度出发进行设计，还是仍按‘8+1’的制度结构进行设计，这一问题还需要研究；二是目前引起社



2019年3月26日，全国人大社会建设委员会调研组在张春贤副委员长的带领下来到民政部，就社会建设领域尤其是民政领域立法的相关情况开展调研。图为张春贤副委员长和民政部副部长唐承沛进行沟通、交流。摄影/樊如钧

会关注的‘福利捆绑’问题及其造成的‘悬崖效应’，解决办法尚未明确；三是支出型贫困问题有待解决；四是家庭经济状况核查难影响了救助对象认定的准确性；五是低保等社会救助审核确认

权下放的问题有待研究；六是监督机制还需要完善。”

对此，张春贤副委员长表示，“社会救助领域的立法应当具有紧迫感。2014年通过的《社会救助暂行办法》法律位阶过低，尚不能全面规范和调整社会救助领域的各种关系；其次，无论站在完善国内法律的角度，还是借鉴国外立法、满足实践需求的角度，都有必要出台社会救助领域的法律，这对于巩固脱贫攻坚的成果也具有重要意义。”

如何具体推进社会救助法的立法进程？张春贤副委员长从三个方面提出了建议。“第一，社会救助制度的设计要充分考虑国家的财力支撑情况，要具有可操作性，建议研究后准备具体的方案；第二，要加强各部门之间的协调配合；第三，要注意借鉴国际上的成熟经验，吸收地方实践中的成功做法，还要有专业的辅助力量，希望有相关专业的研究分报告作辅助支撑。”

### 全面修订村委会与居委会组织法 势在必行

村民委员会和城市居民委员会是我国群众自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，村民委员会组织法和城市居民委员会组织法是我国基层群众自治制度的基础性法律。其中，村民委员会组织法于2010年10月修订过，城市居民委员会组织法于1990年施行后几乎没有作大的修改，2018年对这两部法律的修改只是将村民委员会和居民委员会的任期从三年改为五年，其他的内容没有改动。

据唐承沛副部长介绍，两部法律目前均有某些规定与经济社会发展的新形势不相适应。“我国村民委员会组织法主要存在三大问题。一是随着我国农村经济利益格局发生深刻调整，农村出现大量新型经济组织和社会组织，农民对村级组织的依赖程度减弱，这对以村党组织为核心的村级组织的建设提出了更高要求。二是随着农村改革发展的深入，不

少村集体掌握的经济资源越来越多，这对村委会干部队伍能力的建设提出了更高的要求。三是村民政治参与的热情日益高涨，村民更加关注政治、文化、社会利益，更加注重表达个人利益诉求和参与村民小组、自然村公共事务，因此如何进一步扩大村民在各方面事务中的有序参与也是需要研究的问题。”

唐承沛副部长提出了修改城市居民委员会组织法的五点考虑：一是在法律中引入“社区”的概念，同时将法律名称修改为“城市社区居民委员会组织法”；二是突出坚持和加强党对社区居委会工作的全面领导；三是根据民法总则关于特别法人的规定完善相应制度，为居民自治提供充分保障；四是健全社区居委会组织体系，明确社区居委会的组织结构；五是规范和发展社区居委会民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督制度等。

对此，张春贤副委员长表示赞同，并着重强调要做好城市居民委员会组织法的修改工作。“城市居民委员会组织法已颁布实施近30年，目前已经无法适应现实的工作要求。地方上为了应对实践中出现的新情况、解决实际问题，已经就城市居委会组织和工作进行了不同程度的创新，在立法过程中应充分调查研究。”

### 老年人权益保障法仍需完善

我国老年人权益保障法于1996年颁布实施。随着老年人权益保障法于2012年作出修改，多个省份完成了老年人权益保障法配套法规的修订或制定了养老服务条例，为老年人撑起了“权利的天空”。

“2012年修改的老年人权益保障法首次在法律上明确了国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。到目前，我国养老服务体系的建设取得了显著成效。包括法律政策体系基本确立，养老服务多元供给格局正在形成，养老服务市场全

面放开，养老服务质量明显好转等。”唐承沛副部长就养老服务体系的建设情况作了简要汇报，同时唐承沛副部长说，我国养老服务产业目前仍处于起步阶段，还面临着不少具体问题需要解决，“比如，目前还存在法规、政策之间不协调，养老服务供给结构不合理、发展不均匀，行业监管较为薄弱等问题。”

对此，张春贤副委员长首先强调了老年人权益保障法的重要性。“国际上一般认为，60岁以上人口超过总人口的10%，或65岁以上人口超过总人口的7%，就标志着国家或地区进入老龄化社会。截至2018年年末，我国60岁以上人口约2.49亿人，占总人口的17.9%，65岁以上人口约1.67亿人，占总人口的11.9%。尽管已经修改了老年人权益保障法，但是人口形势的快速变化要求我们必须进一步思考和重视快速老龄化的应对，通过立法为老年人进一步提供相关保障。从域外经验的角度来看，日本和德国的实践经验值得我们学习；从国内创新来看，全国各地出现了很多新做法、新成果。应当做好这方面的调查研究，要总结经验，适当的时候可以发挥社会组织和专业协会在其中的作用，进一步完善养老保障体系。”

此外，民政部还就未成年人保护相关立法中的重点问题提出了意见、建议，对慈善法的实施等工作情况作了汇报，并建议全国人大常委会适时开展对慈善法的执法检查。

“在党中央的坚强领导下，民政部认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立和践行民政为民、民政爱民的工作理念，在推动民政领域的立法工作方面取得了突出成绩。”张春贤副委员长对民政部的汇报表示赞同，并指出，我们要共同努力，把习近平新时代中国特色社会主义思想特别是以人民为中心的发展思想，真正落实到社会建设领域的立法和监督工作之中，共同推进社会领域法治建设。✘

导读：凡事涉及衣食住行，皆是大事。而说到出行，有关道路交通的管理举措，尤其是对机动车管理的规定，由于涉及人数众多，一直牵动着公众敏感的神经。前不久，全国人大常委会法工委集中开展了对道路交通管理地方性法规、部门规章的专项审查研究，发现部分道交管理法规规章存在突破上位法、减损公民合法权利、增设义务等问题。

# 备案审查：“剑指”道交管理法规规章

文 / 特约记者 朱宁宁

保护公民、法人的合法权利，是实行备案审查制度的初衷。通过备案审查工作积极推动解决社会关注的现实问题，更是开展备案审查工作的职责所在。

有关道路交通的管理举措，尤其是对机动车管理的规定，由于涉及人数众多，一直牵动着公众敏感的神经。限行、限号、“捆绑式”机动车年检……一段时期以来，质疑有关道路交通管理的法规、部门规章等规定合法性的声音一直不断。2018年全国人大常委会法工委备案审查报告显示，近年来全国人大常委会法工委收到的审查建议中，有不少都是围绕道路交通管理地方性法规和规章提出的。

记者获悉，针对这一情况，全国人大常委会法工委不久前集中开展了对道路交通管理地方性法规、部门规章的专项审查研究。研究表明，目前全国各地共制定交通安全方面的法规57部，其中，省级法规33部，设区的市法规19部，经济特区法规5部；有53部属于道路安全的综合性法规，有4部属于针对某一单项问题的法规。其中，部分道路交通管理地方性法规、部门规章确实存在突破上位法、直接减损或者限制公民合法权利等问题。

## 部分道交管理地方性法规 减损公民权利

由于公民对机动车使用享有的相关权利涉及公民财产权问题，国家层面的立法一直比较慎重，而道路交通安全法也并未对机动车总量、种类、使用频率作出规定。

据全国人大常委会法工委法规备案审查室相关负责人介绍，此次专项审查重点研究两方面的内容：一是有关道路交通管理措施和行政处罚、行政强制的规定是否符合上位法，二是是否不当限制公民权利或者增加公民义务。

据了解，此次调查发现，北京、西安、贵阳、苏州、泰州、聊城等多地规定，市人民政府根据城市发展规模、道路交通发展状况和大气环境质量，可以决定实施实行机动车保有量、种类调控和限制机动车使用频率等措施。浙江、江西等地规定，摩托车不得进入高速公路行驶。

除了财产权，通信自由也是宪法赋予公民的权利。按照法律规定，除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。而处理交通事故，一

般并不涉及国家安全、追查刑事犯罪的问题。但内蒙古、甘肃等地规定，公安机关交通管理部门因调查交通事故的需要，可以查阅、复制交通事故当事人的通讯记录等信息，必要时可以依法提取和封存相关信息、资料。

## 增设义务成为道交管理法规 主要问题

此次专项审查研究结果表明，违反道路交通安全法的规定随意增设各种义务，是当前道交管理法规存在的最主要问题。其中，最为典型也最广受诟病的就是“捆绑式”机动车年检规定。

道路交通安全法规定，对提供机动车行驶证和机动车第三者责任强制保险单的，机动车安全技术检验机构应当予以检验，任何单位不得附加其他条件。但专项审查研究发现，北京、重庆、贵州、聊城、洛阳等多地规定，机动车进行安全技术检验前，有道路交通违法行为记录的，应当先行接受处理。实际上，对机动车定期进行安全技术检验（即机动车年检）的主要目的，是为了保证上路行驶的机动车能够保持良好的安全技术状况。是否接受道路交通违法行为处理，不属于机动车安全技术检验的范畴。

此外，专项审查还发现，目前一些地方性法规中存在其他一些与道路交通安全法不符、擅自增设公民义务的情况。

比如，道路交通安全法规定了可以扣留机动车的法定情形，但有的地方在法定情形之外增加新的情形。如苏州等地规定，交通技术监控设备记录的同一辆机动车违法行为次数达到十五次以上，经公告未接受处理的，可以扣留该机动车。

又如，道路交通安全法中并没有关于扣留机动车行驶证的规定，只是规定饮酒后驾驶机动车的，处暂扣六个月机动车驾驶证；机动车驾驶人累计积分达到规定分值的，扣留机动车驾驶证。但北京、黑龙江、河南、宁夏等地规定，公安机关交通管理部门根据调查交通事故检验、鉴定的需要，可以扣留机动车驾驶证、机动车行驶证；南宁等地规定，在本市逾期未接受处理的道路交通违法行为记录累积达到五起以上，经告知逾期仍未处理的，可以扣留机动车行驶证。

再如，道路交通安全法规定，公安机关交通管理部门对机动车驾驶人违反道路交通安全法律、法规的行为，除依法给予行政处罚外，实行累积记分制度。但厦门规定，对交通技术监控设备记录的道路交通安全违法行为，也实行机动车累积记分制度，记分标准参照机动车驾驶人道路交通安全违法行为记分分值执行。

### 激活备案审查发挥好制度功能

记者了解到，对于问题法规，此前全国人大常委会法工委主要采取与制定机关沟通、提出建议、进行协商，请制定机关自行修改、废止的方式解决。这种方式有利于人大与制定机关减少分歧、扩大共识，协同一致开展工作，也有利于保护制定机关的积极性。

值得一提的是，近年来，法工委积极探索通过督办、函询、提醒、发书面研究意见等方式强化制度的刚性，使许多过去制定机关长期拖延不办的问题得到了解决。“我们曾采取‘回头看’的方

式，这样无须动用撤销权，就达到了大面积纠正问题法规的结果，实现了法律效果、社会效果的统一。”上述负责人说。

对于此次专项审查研究中发现的这些与上位法明显不符的问题法规，下一步该如何处理呢？

“在调查研究的基础上，我们与一些地方人大常委会及公安部、生态环境部作了沟通。”该负责人近日透露，下一步，将针对审查研究中存在的问

题，与制定机关深入沟通并督促解决。

“目前也只有通过备案审查制度，才能从根源上解决违反上位法的这些问题法规。备案审查制度的真正激活，对于我国的形式法治和实质法治都很关键。”在肯定这种处理方式的基础上，北京大学法学院教授、宪法与行政法研究中心主任王锡铎建议，今后还应更多地通过法治化的路径解决问题法规。“这种路径是一种对外的、高度程序化的路径，好处就是可以使备案审查工作更加制度化、程序化，还可以产生很大的示范效应，对于地方来说，起到一种很好的导向性作用。”

### 现存问题法规属性差别较大

“道路交通管理，特别是有关对机动车的管理涉及人数较多，而相关地方性法规存在的问题确实也比较多。”围绕此次专项审查的结果，王锡铎进行了具体分析，他认为，从目前的情况看，这些问题总体上可以分为三大类：第一类是涉及限制、减损公民权利或者增加公民义务的问题。第二类是涉及行政管理方式方法的问题，比如“捆绑式”机动车年检、规定处理交通事故可以查阅当事人通讯记录等。第三类是在法定形式之外增加制裁性强制措施的问题，如增设扣留机动车，扣留行驶证、驾驶证的情形。

王锡铎指出，如果道交管理地方性



2018年11月30日，山东日照，为全面提升全社会交通文明程度，更好维护广大人民群众出行安全，市港航公安局交警大队以“细节关乎生命 安全文明出行”为主题，在日照港和岚山港开展了“全国122交通安全日”系列主题宣传活动。图/视觉中国

法规的内容涉及减损公民的权利，而且还是一些比较重要、基本的公民权利，比如，涉及财产权，那就要严格遵循立法法所确立的法律保留原则，即只有法律才能作出这样的限制。对于其他的一些公民权利，按照立法法，如果没有上位法的规定，地方性法规也不得作出减损的规定。“这是国家法制统一的要求，各地方都不能随意突破，否则宪法所确立的这一重要原则就无法落到实处。”王锡铎强调说。

“‘捆绑式’机动车年检、规定处理交通事故可以查阅当事人通讯记录等，就相当于给公民设定了新的义务，扣留机动车涉及公民财产权，扣留行驶证和驾驶证则是对当事人权能的限制，相当于对公民采取了行政强制措施。而如果采取行政强制措施，那就必须要有明确的法律规定。”王锡铎指出，对于此类制裁性强制措施，不管是创设过程，还是具体形式，都必须法定，而且要符合比例原则。

王锡铎最后强调，合理性原则是行政的基本原则之一，因此，在立法过程中，立法目的是不是正当、手段是不是与目的相匹配、是不是有上位法的法律依据、是不是符合比例原则、权利义务的设置是不是平衡，这些都需要进行考虑，对公民权利的减损必须符合必要且最小原则。✘

导读：都说博士学位是学术领域的一顶“桂冠”。然而近年来，学术不端、学位“掺水”案例频频曝光，我国高等教育的某些深层次问题已经不容回避。如何去沉痾、摒痼疾，遏制学术不端、学位“掺水”等问题？多位全国人大代表和专家发表了意见。

# 确保学术学位质量：立法还应向前一步

文 / 见习记者 孙梦爽 记者 王晓琳

新年伊始，影视演员、北京电影学院博士、北京大学博士后流动站研究人员翟天临因直言“知网是什么东西”，引起舆论对其学术能力和学位真实性的强烈质疑。经调查，北京电影学院和北京大学均确认其存在学术不端行为，分别作出撤销博士学位和退站的处理。

实际上，类似学术不端、学位“掺水”的案例早已不是一两起。

2018年，清华大学2010级博士生叶肖鑫因学术不端被撤销博士学位；同年，暨南大学2014级已毕业博士生熊科伟因涉嫌论文抄袭和剽窃被撤销博士学位；东北财经大学2007年某硕士学位论文与南京财经大学2006年某硕士学位论文惊人相似，被网友称为“史上最牛硕士论文抄袭事件”……

多位全国人大代表和专家认为，这些事件暴露的问题，应当通过多种途径解决。

## 立法还应再向前一步

“法律落实不力是这一问题长久存在的原因之一。”十三届全国人大代表、长江教育研究院院长周洪宇指出，“虽然学位条例、《高等学校预防与处理学术不端行为办法》为禁止学术不端、学位‘掺

水’行为提供了基本的法律依据，但实践中，我国学术领域对学术造假、学位‘掺水’现象容忍度过高，类似行为迟无法杜绝，甚至相关的学位论文代写等违法产业也无法根除。在欧美国家，学术造假、学位‘掺水’不仅将导致学位被撤销、学籍被开除，还将影响个人诚信，成为一生的污点。欧美国家良好的学术与学位环境正是在这种不容动摇的责任和惩罚制度之下建立起来的。”

结合多年来的研究成果，周洪宇还表示，我国高等学位制度本身的完善需要通过立法来实现。“现行学位制度设置了学士、硕士、博士等学位等级，其中博士学位本身就侧重培养学生学术研究和创造知识的能力，所以偏向技术应用的表演专业与博士学位的学术研究性一定程度上是不符的。在美国，表演专业只设置硕士学位而不设置博士学位，培养表演方面的研究人员则是在综合性大学的人文学院、艺术学院。因为表演的原理实际上是艺术、文学理论，这些知识性而非技术性的学科更适合学术研究，也是研究表演技能必须研究的对象。所以，在设置专业学位等级时应考虑专业本身的性质，技术应用型专业要慎重设置博

士学位，否则就恰恰给了演员、运动冠军等‘速成’的机会。”

据了解，2018年3月，周洪宇领衔向全国人代会提出了“关于修改《中华人民共和国学位条例》的议案”。

“学位条例是我国学术学位领域的支柱性法律，1980年颁布后仅在2004年作过一定修改，内容比较落后，已经无法满足当前实践的要求。应当尽快修改学位条例，使其发挥学位管理领域基本法的作用。尤其应理顺学位制度，提高可操作性，明确相关责任，通过立法对以上问题作出回应。”周洪宇说。

记者了解到，学位条例是由全国人大常委会通过的法律。但有专家表示，“条例”这一名称容易让人误以为它是行政法规，影响其严肃性和权威性。

## “掺水”学位反映实在问题

翟天临因“不知知网”引起关注后，有网友统计，翟天临就读北京电影学院电影学博士四年期间，至少主演了11部戏、参演了7部戏、做了24个代言、录了17个综艺。

“哪有时间搞学术研究？”在质疑声中，一连串问题进入公众视线，令人大跌眼镜。



2018年6月18日，上海师范大学毕业生身着学士服拍摄毕业照片。图/视觉中国

网友搜到，翟天临读博期间唯一能算得上论文的文章——载于《广电时评》2018年第8期的《谈电视剧〈白鹿原〉中“白孝文”的表演创作》重复率达40%以上。不仅如此，翟天临的学术成果完全不符合北京电影学院授予博士学位的要求，也不符合北京大学博士后流动站的进站要求。

尽管翟天临本人发布了道歉信，相关的调查和处理仍然在严厉展开。

2月16日，北京大学发表声明，指出翟天临事件中，进站材料审核、面试和录用过程存在学术把关不严、实质性审核不足的问题；确认翟天临存在学术不端行为，同意对其作出退站处理。

2月19日，北京电影学院发布情况说明，认定翟天临存在学术不端情况；决定撤销其博士学位，取消陈焜博士研究生导师的资格。

至此，翟天临事件似乎告一段落。

但学校是培育英才的“一方净土”，高等教育肩负着学术研究的重任，也肩负着传承和拓展人类知识的重任。学位论文造假、学位“掺水”案例所折射出的一个个现实问题，引起了多方面的深思。

“翟天临事件暴露出了我国高等学位全链条过程中的管理漏洞，我国高校学位授予和获得的‘乱象’不会是个

例。”周洪宇说。

有媒体指出，少数商界、政界、演艺界的人凭借财富、权力，甚至影响力，轻而易举地获得学位，将博士看作社会地位、人际资源的象征，甚至把学术矮化为“生意”。

知名评论人梁文道认为，这与当下“任何事情都喜欢强调‘学位化’”有关。目前社会评价机制中“唯论文、唯学历、唯分数、唯帽子”的问题普遍存在，以学历为例，许多优质岗位的门槛都是高学历，学历已经成为判断一个人在某一领域成功与否的重要标准之一。

还有专家表示，导师指导方式、培养模式和淘汰机制等相关规定的缺陷也容易让学术圈沦为“名利场”。一些高校“靠山吃山”，为了获得项目、经费和资源，将“博士帽”当作礼物批发。

### 还学术学位一个良好生态环境

周洪宇说，“学历腐败、学位‘掺水’将使真正勤于学术研究的人失去机会，损害教育和学术公平，将腐蚀学校、教师的职业道德，损害高等教育的地位和学术的尊严，降低我国高等学位的含金量，社会危害极大。”

“翟天临事件再次将学位论文抄袭、学位‘掺水’的问题推向舆论的风

口浪尖，同时也给了我们反思如何解决、如何完善的契机。应当尽快多举措解决这一问题。”周洪宇说。

惩治学术不端不能仅针对当事人的“一个不小心”一查了之，所有的“锅”也不是翟天临一人全背。多位专家接受采访时表示，在当下的招录机制和现有的评价体制下，还有更多的“翟天临”正在被制造出来。仅仅调查翟天临是不够的，还应督促学历证书颁发机构严格执行相关制度，不再让学历“注水”；深入推进评价机制改革，彻底破除“唯学历、唯论文、唯帽子”等各种现象。

据了解，评价机制因过度依赖“学历”而引发相关问题的现象早已引起相关部门重视。2018年10月，科技部、教育部、人力资源和社会保障部等五部门联合发布关于开展清理“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”专项行动的通知，决定开展清理“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”专项行动。

翟天临事件后不久，教育部于2月27日发出通知，就研究生考试招生和培养管理工作提出一系列更加严格的规范性要求，包括要求健全学术不端的预防和处理机制；加大对学术不端、学位论文作假行为的查处力度，要求露头即查、一查到底、有责必究、绝不姑息，实现“零容忍”；探索建立学术论文、学位论文馆际和校际学术共享公开制度，主动接受社会监督等。

教育部还指出，要完善督察督导机制。教育部近期将组织重点督查，要求各地各单位坚决落实主体责任；分层分级开展专项检查督查，营造良好研究生教育生态，为建设创新型国家、实现高质量发展服务。

记者了解到，全国人大常委会还将围绕贯彻落实全国教育大会精神，对高等教育法实施情况开展执法检查。学位条例的修改也已被列入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目。为此，全国人大教科文卫委员会开展了一系列调研，学术造假、学位“掺水”问题已得到各方面的重视。✘

# 关于实施乡村振兴战略的几个问题

文 / 韩长赋

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，亿万农民欢欣鼓舞，“三农”工作者倍感振奋，社会各界热烈拥护。随后，连续两年的中央农村工作会议、中央一号文件都对此作出重要部署。去年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“五个振兴”，进一步明确了乡村振兴的重点任务。去年9月，中央政治局集体学习实施乡村振兴战略，习近平总书记发表了重要讲话，深刻阐述了工农城乡关系演变的历史逻辑，明确了实施乡村振兴战略的总目标、总方针、总要求和制度保障，强调了需要处理好的四个重大关系，进一步指明了发展方向。党中央、国务院还专门制定印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，细化实化了相关工作。这一轮机构改革，中央决定组建农业农村部，将中央农办设在农业农村部，赋予我们牵头实施乡村振兴战略的职责。这一系列举措紧密衔接，完善了乡村振兴的顶层设计，强化了政治和组织保障。

## 一、乡村振兴是我们党在新时代解决好“三农”问题的重大战略

实施乡村振兴战略，是以以习近平同志为核心的党中央为核心的党中央着眼党和国家事业全局，深刻把握现代化建设规律和城乡关系变化特征，顺应亿万农民对美好生活的期待作出的重大决策部署，在我国



2019年3月20日，湖北宜昌市夷陵区龙泉镇现代农业基地里一片春意盎然景象，村民们忙着培育春季景观花卉苗木，以满足宜昌及周边地区景观绿化需求。图/视觉中国

“三农”发展进程中具有里程碑意义。

第一，实施乡村振兴战略立足解决社会主要矛盾，体现了鲜明的问题导向。党的十九大提出，进入新时代，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。而发展不平衡，在城乡表现得最为明显；发展不充分，在乡村表现得最为突出。当前，我国经济社会发展最明显的短板仍然在“三农”，城乡差距大是社会主要矛盾的突出表现。比如城乡居民收入，1978年到2018年，农民收入从134元增长到14617元，城镇居民收入从343元增长到39251元，绝对差距从209元扩大到24634元，相

对差距从2.56:1扩大到2.69:1。农村基础设施和公共服务与城市的差距也是越来越大，农村、城市仍是两个天地，一些村庄空心化、农村“三留守”问题突出。有些同志认为，只要城镇化搞好了，农民都进城了，“三农”问题也就解决了。但实际情况是，我国还有近6亿人生活在农村，即便将来城镇化率达到70%以上，农村还会有4亿多人。如果城乡差距进一步扩大，一边是越来越发达的城市，一边是越来越萧条的乡村，那就不能算是实现了中华民族的伟大复兴，也不符合党的十九大报告提出的更好推动人的全面发展、社会全面进步的要求。实施乡村振兴战略，就是要从根

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。

第二,实施乡村振兴战略立足实现“两个一百年”奋斗目标,体现了鲜明的目标导向。党的十九大提出了分阶段实现“两个一百年”奋斗目标战略安排,到2020年,全面建成小康社会;到2035年,基本实现社会主义现代化;到本世纪中叶,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这是新时代我国社会主义现代化建设的整体战略安排。习近平总书记强调,全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国,最艰巨最繁重的任务在农村,最广泛最深厚的基础在农村,最大的潜力和后劲也在农村。如果说,在决胜全面小康阶段,我们的重中之重是打赢脱贫攻坚战,消除绝对贫困;那么,在全面建设社会主义现代化强国阶段,就要补齐农业农村发展短板,缩小城乡差距。2018年中央一号文件明确了实施乡村振兴战略的阶段性目标任务,总体上也是分三个阶段。到2020年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成;到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。这三个阶段的安排与经济社会发展总体的战略安排是协调契合的。所以,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。

第三,实施乡村振兴战略立足我国当前的发展阶段,体现了鲜明的机遇意识和历史担当。换句话说,我国已经到了统筹解决“三农”问题,全面振兴乡村的历史阶段。从农业发展看,改革开放40年来,我国农业现代化取得了长足进步。特别是党的十八大以来,以

习近平同志为核心的党中央,加强和改善党对“三农”工作的领导,提出并贯彻新发展理念,推动“三农”工作理论创新、实践创新、制度创新,农业农村发展取得了历史性成就,发生了历史性变革。目前,我国粮食供给总体充裕,肉蛋奶、果菜鱼产量稳居世界第一,“过去是8亿人吃不饱,现在是14亿人吃不完”。农业物质技术装备水平大幅提升,农业科技贡献率贡献率达到58.3%,主要农作物耕种收综合机械化水平超过67%,现代生产要素和手段已成为农业发展的主要驱动力。农业现代化水平的快速提高,把亿万农民从面朝黄土背朝天的农业生产中解放出来,从过去缺吃少穿的困难生活中解脱出来,追求美好生活、建设美丽家园的愿望更加强烈。从农村发展看,当前我国农村正面临千年未有之变局。随着工业化、城镇化的快速推进,大量农村青壮年劳动力流向城市,农村的人口结构、就业结构、产业结构、治理结构、村庄布局,乃至人们的生产生活方式,都在发生着深刻的变化。过去的发展方式不适用,原有的治理模式不管用,迫切需要实施乡村振兴战略,提升乡村发展水平,使乡村迈进现代化的轨道。从经济社会发展看,改革开放以来,我国综合国力显著增强,工业化、城镇化已经到了较高水平,有强大的经济实力作支撑,我们现在完全能够加大工业反哺农业、城市支持乡村的力度,有能力加大“三农”投入力度。同时,乡村的多种功能价值日趋凸显,化解当前的一些大城市病,满足城市居民在环境、健康等方面的需要,越来越多的人把目光投向乡村。可以说,实施乡村振兴战略有基础、有条件、有需求。从国际经验看,只有处理好工农关系、城乡关系,才能避免乡村衰落,避免出现城市“贫民窟”,陷入“中等收入陷阱”。党中央在这个时候提出这项重大战略,充分体现了对国情农情的深刻洞察,对重大历史契机的准确把握,可谓正当其时。

在农村改革发展波澜壮阔的历史进程中,实施乡村振兴战略将和那些具有标志意义的重大农村改革一样,成为影响深远的关键大事,具有里程碑意义。改革开放之初,实行家庭联产承包责任制,理顺了农民和集体的关系,放活了农民生产经营自主权,带动农产品自由流通、农村劳动力自由流动,率先打破计划经济体制,开启了市场经济发展的先河。新世纪之初,推进农村税费改革,取消了延续2600多年的“皇粮国税”,理顺了农民与国家的关系,改善了农村党群干群关系,实现了对农民从“取”到“予”的历史性转变,为农村全面建成小康社会提供了制度保障。进入新时代,中央提出实施乡村振兴战略,重塑工农城乡关系,推动城乡融合发展,实现农业农村现代化,必将成为推动社会主义现代化国家建设和中华民族伟大复兴的重大举措。我们坚信,有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导,有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导,有40年改革发展的成功经验,有亿万农民的积极参与,我们完全能够把实施乡村振兴战略这件大事办好。

## 二、以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述为指导推进乡村振兴

习近平总书记高度重视“三农”工作,对做好“三农”工作作出了一系列重要论述,特别是党的十九大以来,对实施乡村振兴战略作出许多重要指示,科学回答了为什么要振兴乡村、怎样振兴乡村等一系列重大认识问题和实践问题。总书记关于“三农”工作的重要论述,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,也是实施乡村振兴战略、做好新时代“三农”工作的根本遵循。必须把习近平总书记关于“三农”工作的重要论述学懂弄通做实,贯彻到乡村振兴的各方面、全过程。

(一)坚持把实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手。习近平总书记指出,实施乡村振兴战略,是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务,是我们党“三农”工作一系列方针政策的继承和发展,是新时代做好“三农”工作的总抓手。总书记强调,要把振兴乡村作为实现中华民族伟大复兴的一个重大任务,以更大的决心、更明确的目标、更有力的举措,书写好中华民族伟大复兴的“三农”新篇章。总书记的重要论述,指明了实施乡村振兴战略在整个经济社会发展全局中的战略定位,明确了新时代做好“三农”工作管总的要求。要充分认识新时代“三农”工作的时代特征和发展规律,以实施乡村振兴战略来统领整个“三农”工作,通过振兴乡村,加快农业农村现代化步伐,实现从农业大国向农业强国的跨越,为推进社会主义现代化建设、实现“两个一百年”奋斗目标提供有力支撑。

(二)坚持推进乡村全面振兴。党的十九大报告对实施乡村振兴战略提出了五句话、二十个字的总要求,即产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。习近平总书记指出,乡村振兴是“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局在“三农”工作的体现。总书记强调,要统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,促进乡村全面发展。总书记的重要论述,深刻阐明了乡村振兴的全面性、整体性、系统性,对做好新时代“三农”工作提出了更高要求。要顺应广大农民群众日益增长的美好生活需要,坚持农业现代化和农村现代化一体设计、一并推进,把工作重心从“一农”拓展到“三农”,既要见物也要见人,从增产增收拓展到全面振兴,以产业兴旺为重点、生态宜居为关键、乡风文明为保障、治理有效为基础、生活富裕为根本,统筹推进乡村各项事业全面均衡发展。

(三)坚持农业农村优先发展。习近平总书记指出,坚持农业农村优先发展是实施乡村振兴战略的总方针,要始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,在干部配备上优先考虑,在要素配置上优先满足,在资金投入上优先保障,在公共服务上优先安排,加快补齐农业农村发展短板,不断缩小城乡差距。农业是国计民生,农民是执政基础,农村是战略后院。总书记的重要论述,是我们党对“三农”战略地位认识的发展和创新发展,阐明了对工农城乡发展优先序的战略考量,强化了对“三农”多予少取放活的大政方针。要针对实践中“三农”工作“说起来重要、干起来次要、忙起来不要”的问题,真正把乡村振兴摆在各地区各部门工作的优先位置,真刀真枪地干、真金白银地投,抓重点、补短板、强弱项,形成加快推进农业农村现代化的强大合力。

(四)坚持遵循乡村发展规律。习近平总书记指出,实施乡村振兴战略,首先要按规律办事,在我们这样一个拥有13亿多人口的大国,实现乡村振兴是前无古人、后无来者的伟大创举,没有现成的、可照抄照搬的经验。我国乡村振兴道路怎么走,只能靠我们自己去探索。总书记强调,实施乡村振兴战略要遵循乡村建设规律,一件事情接着一件事情办,一年接着一年干,久久为功,积小胜为大成。总书记的重要论述,贯穿了辩证唯物主义的世界观和方法论,体现了深刻的历史思维、辩证思维、底线思维,为实施乡村振兴战略提供了理论指导。要切实把握和遵循乡村建设发展规律,坚持一切从实际出发,保持足够的历史耐心,不搞强迫命令、不刮风搞运动,更不能越过改革底线,犯颠覆性错误。要结合各地实际情况,分类指导、精准施策,注重同农村经济发展水平相适应,同当地文化和风土人情相协调。要充分尊重农民意愿,切实保障农民物质利益和民主权利,让广大农民群众充分参与乡村振兴进程。

(五)坚持加强党对农村工作的领导。习近平总书记强调,办好农村的事情,实现乡村振兴,关键在党,必须提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,确保党始终总揽全局、协调各方,提高新时代党全面领导农村工作的能力和水平。总书记强调,实施乡村振兴战略,各级党委和党组织必须加强领导,汇聚起全党上下、社会各方的强大力量,并强调提出五级书记抓乡村振兴。总书记的重要论述,深刻指明了党的领导在实施乡村振兴战略中定海神针的作用,也为做好新时代“三农”工作提供了坚强的政治保证。要毫不动摇地坚持党管农村工作,加快健全五级书记抓乡村振兴的领导体制和工作机制,强化各级党委农村工作部门的统筹协调作用,切实抓实建强农村基层党组织,确保农村改革发展始终沿着正确的方向前进,凝聚全党全社会力量共同推进乡村振兴。

### 三、实施乡村振兴战略的重点任务

今明两年是全面建成小康社会的决胜期,是打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的交汇期,“三农”工作有许多必须完成的硬任务,2019年中央一号文件对此作出了全面部署。立足当前,着眼长远,实施乡村振兴战略需要抓好以下重点任务。

一是坚决打赢脱贫攻坚战。脱贫攻坚是全面建成小康社会的重中之重、急中之急,是实施乡村振兴战略的优先任务。党的十八大以来,习近平总书记对扶贫工作高度重视,亲自部署、亲自挂帅、亲自出征,全党全社会共同努力、尽锐出战,脱贫攻坚取得重大决定性成就。6年间,现行标准下的农村贫困人口累计减少8000多万,贫困发生率下降到1.7%。今明两年是脱贫攻坚的收官之战,要重点做好三方面工作。一方面,要主攻深度贫困地区。目前,尚未脱贫的1660万农村贫困人口,大多身处深

度贫困地区。除“三区三州”外，像甘肃定西、贵州毕节、陕西安康、云南昭通和广西河池、百色等地，贫困发生率高、贫困程度深、自然条件较差、公共服务发展滞后，也需要进一步集中力量加大扶持力度，采取超常规措施，确保这些地区如期完成脱贫攻坚任务，达到“两不愁、三保障”的目标。另一方面，要巩固脱贫攻坚成果，防止返贫。刚刚脱贫的农户，还有收入水平略高于建档立卡贫困户的群体，遇到经济波动、自然灾害、家庭变故，很有可能会返贫。必须防止出现较大面积返贫现象。要突出抓好产业、就业扶贫，让贫困农户有稳定增收发展门路，提高脱贫质量。同时，做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，健全稳定脱贫长效机制，增强贫困地区、贫困群众内生动力和自我发展能力。

二是确保国家粮食安全。抓好粮食生产，确保国家粮食安全，是实施乡村振兴战略的首要任务。习近平总书记一再强调，对我们这样一个有近14亿人口的大国，手中有粮，心中不慌，任何时候都是真理；中国人的饭碗必须牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮。当前，我国经济下行压力加大，外部环境复杂严峻。越是在这种情况下，越是要稳住粮食生产，守住“三农”这个战略后院，发挥好“三农”压舱石的作用。如果粮食和重要农产品供给出了问题，不仅会带来物价上涨，使经济运行陷入增长下行和物价上行“双碰头”的被动局面，而且会影响人民生活和社会稳定。虽然当前粮食供给比较充裕，但也要看到，我国粮食生产能力基础并不稳固，粮食需求仍处在上升通道。这两年玉米库存消化较快，供求关系在发生变化，现在库里压得比较多的是稻谷，而且主要是粳稻，粮食并不是多得不得了，粮食生产也并不是完全过关了。这个阶段粮食供给要是像芯片一样被人卡住脖子，麻烦可就大了。不能因为当前粮食供给总量比较充裕，就产生放松情绪和忽视粮食生产的倾向。必



2019年3月15日，安徽黄山歙县霞坑镇举办“石潭油菜花观赏节”，村民在花海、古桥上表演舞龙，吸引游客观光。图/视觉中国

须从战略上看待和把握粮食安全问题，全面实施好藏粮于地、藏粮于技战略，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。要毫不放松抓好粮食生产，确保粮食播种面积稳定在16.5亿亩，保持产量稳定。全面划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，到2020年确保建成8亿亩高标准农田，巩固和提高粮食生产能力。全面落实好稳定粮食生产的各项政策措施，充分调动主产区和种粮农民两个积极性。还要统筹利用好国际国内两个市场、两种资源，建立多元化的进口渠道，提高粮食安全保障能力。同时，要深化农业供给侧结构性改革，调整优化农业结构，大力发展紧缺和绿色优质农产品生产，推进农业由增产导向转向提质导向。

三是大力发展乡村产业。产业兴旺是实现乡村振兴的基础和前提。只有产业振兴了，才能让农民就近增收致富、成为有吸引力的职业，才能让农村留住人、成为安居乐业的美丽家园。在发达国家，不少知名跨国企业的总部、基地都在农村。过去，乡村产业主要是传统种养业，产业链条短、增值空间小、就业岗位少，带动农民增收的能力非常有限。农产品加工流通业等产业，主要布局在城市。现在，随着交通、通信等基

础设施不断改善，物流运输更加便利，加上人工、土地等成本较低，农村发展二三产业的条件越来越好。近几年，我们大力发展乡村新产业新业态，推进一二三产业融合，取得了初步成效。今后要进一步丰富乡村产业类型，创新产业融合方式，大力发展现代种养业、农产品加工流通业和乡村新型服务业，支持发展乡村特色产业、休闲农业、乡村旅游、农村信息服务业、农村电商等产业，大幅提高产业经营效益和农民收入。发展这些产业不能光靠农民，还要鼓励外出农民工、高校毕业生、退伍军人、城市各类人才返乡下乡创新创业，给他们提供创业服务平台，完善扶持政策，让他们在乡村能干事、干成事。

四是着力改善农村人居环境。这是农民的热切期盼，是实施乡村振兴战略的重点任务。目前城市和乡村在生活质量上的差距，最突出的表现是农村生活环境差。“垃圾靠风刮，污水靠蒸发”，如厕难、环境脏、村容村貌差等，成为影响农民生活质量的主要痛点，也是不少生活在城市的农二代不愿回农村、城里人不愿去农村的主要原因。把这些痛点解决了，不仅能提高农民生活质量，更重要的是能使农民生活方式发生变化，使农民自身的现代化实现飞跃。总书记

多次作出重要批示,要求总结推广浙江“千村示范、万村整治”工程经验,抓紧抓实农村人居环境整治工作。去年中央出台了《农村人居环境整治三年行动方案》,对此作出了系统部署。今明两年,我们将在全国深入学习推广浙江“千万工程”经验,推进农村垃圾污水治理、厕所革命和村容村貌改善,开展村庄清洁行动,探索适用的整治模式,完善多元投入机制,确保完成三年行动方案确定的目标任务。农村人居环境整治是项长期任务,不是三年行动结束后就鸣金收兵了,要持之以恒推进。

五是改善农村基础设施和公共服务。这是补齐农村发展短板的重要举措。这些年,在国家的大力支持下,农村基础设施明显改善,公共服务资源不断增多,但与城市的水平相比,与农民的需求相比,仍有不小差距。现在农村还有500多万人存在饮水安全问题,近1000万人存在饮水氟超标问题;农村动力电还没有实现全覆盖,不能满足乡村产业发展需要;公路虽然已经基本村村通了,但只通到行政村,许多通组道路、村内道路还很差;农村物流体系发展滞后,配送网点少,优质农产品运不出去、卖不上价钱;农村教育、医疗卫生资源质量不高,农民看病、子女入托上学还有不少难处;基本养老保险、医疗保险虽然在逐步实现城乡统筹,但农村的社会保障水平与城镇职工养老、医疗保险还有很大的差距。这些都是农民最关心最直接最现实的利益问题,必须一件一件地解决好。要把公共基础设施建设的重点放在农村,把公共服务资源更多向农村倾斜,启动实施村庄基础设施建设工程,持续改善农村路、水、电和物流等基础设施,全面提升农村教育、医疗卫生、社会保障、养老、文化体育等公共服务水平,在制度接轨的基础上提高农村社会保障标准,逐步让农民过上与城里人一样的日子。当然,农村基础设施和公共服务不可能一下子就达到城市的水平,要持续努力、逐步缩小差距,不能

急躁冒进,提不切实际的目标。

六是完善乡村治理体系。实施乡村振兴战略的五句话、二十个字总要求中,治理有效、乡风文明都是对农村社会建设、乡村治理提出的要求。目前,我国乡村治理体系还比较薄弱,治理方式、治理手段不能有效适应形势发展变化。基层党组织建设方面,一些基层党组织软弱涣散,干部队伍老化,带动农民共同发展的能力不强、手段不多,组织力、凝聚力下降,有些农村地区被黑恶势力、非法宗教势力渗透,长此以往将严重影响党的群众基础,侵蚀党的执政根基。必须抓实建强农村基层党组织,对软弱涣散的村党组织实行逐个整顿,选配强村党组织带头人,把派驻第一书记机制化、长效化,强化基层党组织对农村各类组织、各项工作的领导,更好发挥战斗堡垒作用。思想文化建设方面,封建迷信、大操大办等现象在各地农村仍不同程度地存在,一些村庄婚丧陋习、孝道式微等不良社会风气有所蔓延,一些地区农村思想文化阵地不断受到非法宗教、境外势力等冲击。必须适应舆论生态、媒体格局、传播方式的深刻变化,加强农村精神文明建设,大力宣传党的路线方针和强农惠农富农政策,持续推进农村移风易俗,引导农民践行社会主义核心价值观,巩固党在农村的思想阵地。乡村法治建设方面,目前扫黑除恶专项斗争有力打击震慑了农村黑恶势力犯罪,但一些黑恶势力还没有被根本铲除,一旦放松斗争就可能卷土重来。必须保持强大攻势,全力侦办涉黑涉恶重大案件,彻底摧毁黑恶势力经济基础,坚决查处背后“关系网”“保护伞”,实现打防并举、标本兼治。大力开展农村基层“微腐败”整治,解决发生在农民群众身边的腐败问题。按照中央要求,中央农办研究起草了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,拟以中央文件名义印发。文件出台后,还将召开全国加强乡村治理体系建设工作会议进行贯彻落实。

党的十九大提出实施乡村振兴战略一年多来,各地各部门贯彻落实中央决策部署,完善领导体制和工作机制,出台专项规划,实施重大工程,开展试点示范,实施乡村振兴战略呈现良好开局。2018年,全国粮食总产量达到13158亿斤,连续7年稳定在1.2万亿斤以上;农民人均可支配收入达到14617元,增速连续9年超过城镇居民收入;全年减少贫困人口1386万,预计有280个左右贫困县脱贫摘帽;农村人居环境整治三年行动启动实施,农村基础设施建设和社会事业发展取得新进展,党的建设不断加强,农村社会保持稳定,农民的幸福获得感安全感进一步增强。

#### 四、推进乡村振兴战略实施的工作举措

实施好乡村振兴战略重在行动,需要充分发挥我们党领导农村工作的政治优势,牢固树立农业农村优先发展的政策导向,健全城乡融合发展体制机制和政策体系,完善领导体制和工作机制,形成全国上下共同推进乡村振兴的强大合力。

(一)坚持规划引领,科学有序推进乡村振兴。习近平总书记强调,实施乡村振兴战略要坚持科学规划、注重质量、从容建设。党中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,明确了今后5年实施乡村振兴战略的政策框架,提出了22项具体指标,部署了82项重大工程、重大计划、重大行动,这是5年的总体施工图。有关部门正在抓紧制定专项规划和方案。各地也都出台了省级乡村振兴战略规划,市级规划已经编制过半,县级规划编制接近40%。今年年底前各市县都将出台规划或方案。

目前乡村规划中比较薄弱的,也是非常紧要的,是村庄的规划编制工作。这些年,农村人口持续大量流出,村庄形态不断发展演变,一些村庄将会逐步消亡,如果不加区别地一呼隆都去搞建

设,就会造成巨大浪费。村庄建设,规划先行,做到不规划不建设、不规划不投入,确保乡村建设有规可循,一张蓝图绘到底。今年年初,中央农办、农业农村部会同自然资源部等5部门,联合印发了《关于统筹推进村庄规划工作的意见》,作出了具体部署。下一步,我们将指导县(市)一级逐村研究人口集聚和产业发展趋势,以及生态文化特点,以县为单位编制或修编村庄布局规划和建设规划,分类明确集聚提升村、城郊融合村、特色保护村、搬迁撤并村的建设任务,力争2019年年底基本完成村庄分类,到2020年年底有条件的村实现村庄规划应编尽编。

(二)完善工作机制,落实五级书记抓乡村振兴责任。习近平总书记明确要求,要建立实施乡村振兴战略领导责任制,实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,党委和政府一把手是第一责任人,五级书记抓乡村振兴。乡村振兴各项工作要想落实落地,关键在于把我们的政治优势、制度优势发挥出来,建立五级书记抓乡村振兴的责任机制,推动地方各级党委和政府的主要负责同志亲自谋划政策举措,亲自协调解决困难和问题,亲自督促政策落实,真正把乡村振兴变成一把手工程。目前,全国25个省份和新疆生产建设兵团已经成立了实施乡村振兴战略领导小组,其中13个省份由书记省长任双组长,8个省份实行党委书记任组长。各地还普遍创新工作机制,建立领导小组会议制度、报告制度、台账制度、督查制度、绩效考核制度等,跟踪规划任务和政策实施效果。

按照中央的部署要求,中央农办会同有关部门已经起草了《中国共产党农村工作条例》,把党领导农村工作的传统、要求、政策等以党内法规的形式确定下来,强化实施乡村振兴战略的党的组织保障,目前正按程序报批。我们还在会同中央组织部,研究指导地方建立市县党政领导班子和领导干部推进乡

村振兴实绩考核制度的具体办法。按照今年中央一号文件的要求,各省区市党委年内要结合本地实际,出台具体的考核意见,并加强考核结果应用,压实市县两级的责任,特别是要推动县委书记把主要精力和工作重心放在农村工作上,当好乡村振兴“一线总指挥”。

(三)强化政策保障,推进人地钱等资源向乡村振兴配置。习近平总书记指出,乡村振兴要靠人才、靠资源,如果乡村人才、土地、资金等要素一直单向流向城市,长期处于“失血”“贫血”状态,振兴就是一句空话。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。各地普遍反映,实施乡村振兴战略最突出的瓶颈制约,就是缺少高素质人才、缺少真金白银的投入、缺少产业发展用地。要把解决人地钱问题作为建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的一个重点。按照中央要求,我们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。

解决好人的问题,重点是培养懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。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。我们将研究出台培养“一懂两爱”“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,让乡村成为他们施展才华的广阔天地。

解决好地的问题,重点是盘活农村闲置建设用地。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。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。同时要加强对土地用途监管,坚决遏制“大棚房”等农地非农化乱象。

解决好钱的问题,重点是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。下一步,要优化财政支出结构,继续增加财政投入,特别是在土地增值收益上多想办法,健全乡村振兴投入保障机制。这些年,各地土地出让收益长期是“取之于农、主要用之于城”,用于农业农村的比例只有30%左右,2018年比例还有所下降。习近平总书记明确指出,现在到了该把土地增值收益更多用于“三农”的时候了。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,把“主要用之于农”的要求落到实处。同时,鼓励工商企业投资农业农村,发挥好社会资本的力量。

(四)深化农村改革,增加乡村振兴制度供给。习近平总书记指出,改革是乡村振兴的重要法宝。我们将以土地制度改革为牵引,深入推进新一轮农村改革,全面激活主体、激活要素、激活市场,着力破解制约乡村振兴的体制机制障碍,增强乡村发展活力。主要是四项改革。

一是深化农村土地制度改革。新时代深化农村改革,主线仍然是处理好农民和土地的关系。当前重点是保持农村



2019年2月23日，湖南永州道县营江街道芒头寨村，车辆在新建的农村公路上行驶。近年来，该县围绕“建好、管好、护好、运营好”的“四好农村路”要求，针对部分村、组交通不便的情况，大力实施农村公路改建项目，积极改善出行条件，助力乡村振兴。图/视觉中国

土地承包关系稳定并长久不变，落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策，完善承包地“三权”分置的配套政策和法律法规。总结农村土地制度三项改革试点经验，巩固改革成果。在修改相关法律的基础上，完善配套制度，全面推开农村土地征收和集体经营性建设用地入市改革，加快建立城乡统一的建设用地市场。稳慎推进农村宅基地制度改革，拓展改革试点，丰富试点内容，完善制度设计。加快推进农村宅基地使用权确权登记颁证工作，力争2020年基本完成。

二是深化农村集体产权制度改革。这项改革对于增强集体经济实力、增加农民财产性收入、完善乡村治理都具有重要意义。2016年中央印发文件，作出了系统部署。今年重点是全面开展农村集体资产清产核资，把家底摸清，年底前要基本完成。扩大集体经营性资产股份合作制改革试点，探索集体经济有效实现形式，构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的集体产权制度，这项改革到2021年将基本完成。

三是家庭农场、农民合作社为重

点培育新型经营主体。“大国小农”是我国的基本国情，今后很长一个时期内，小农户家庭经营仍将是我国农业的基本经营方式，要正确处理发展适度规模经营和扶持小农户的关系，既发挥适度规模经营的引领作用，又要照顾到小农户这个基本面。最近中央出台了《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》，通过完善“农户+合作社”“农户+合作社+公司”利益联结机制，培育社会化服务组织等多种途径，推动农户小规模生产与现代化大市场有效对接。同时，要突出抓好家庭农场和农民合作社两类新型经营主体，从小农户中逐步培育一大批规模适度的家庭农场，以产业发展和市场经营为纽带，进一步规范提升农民合作社，支持合作社发展农产品加工流通，赋予双层经营体制新的内涵，不断提高农业经营效率。

四是完善农业支持保护制度。我国是农业大国，农业是弱质产业、小规模经营，必须给予支持保护，包括必要的补贴，这也是国际通行的做法。这些年，我们不断健全农业支持保护体系，但总的来看，力度还不够，有些方面与世贸

组织规则和深化农业供给侧结构性改革的要求还不适应。下一步，将按照增加总量、优化存量、提高效能的原则，强化高质量绿色发展导向，加快构建新型农业补贴政策体系，研究制定完善农业支持保护政策的意见。统筹兼顾市场化改革取向和保护农民利益的关系，调整改进“黄箱”政策，扩大“绿箱”政策使用范围，健全符合国情农情、适应世贸组织规则的农业支持保护体系。

(五)发挥农民在乡村振兴中的主体作用。农民是农业农村发展的根本力量，是乡村振兴的主体。改革开放40年来，农村工作的一条重要经验，就是充分调动农民的积极性、创造性。实施乡村振兴战略，也必须发挥好农民的主体作用和首创精神。现在，一些地方在乡村建设、人居环境整治中，存在农民“局外人”“等靠要”的现象，“干部干、农民看”“剃头挑子一头热”是不能建成美好家园的。今后既要把政府该干的事情干好、干到位，也要做好群众工作，把农民组织动员起来共同改变乡村面貌。要健全农民参与的引导机制，更多采用事前竞争、事后奖补等政策，引导农民办好自己的事。针对当前乡村建设项目审批程序太多等问题，创新乡村建设管理方式，规范和缩小招投标适用范围，简化审批程序，为农民参与建设和运营管理创造条件。

长期以来，对农业农村发展、乡村振兴，全国人大给予了大力支持和帮助。特别是及时修改农村土地承包法、土地管理法等法律，确保农村重大改革于法有据，目前还在研究乡村振兴促进法等一系列重要法律，为实施乡村振兴战略提供有力的法治保障。实施乡村振兴战略任重道远，我们将认真贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，发挥好牵头抓总、统筹协调的作用，推进乡村振兴不断取得新成效。★

(本文作者为中央农办主任、农业农村部部长。本文为十三届全国人大常委会专题讲座第十讲讲稿)

# 以“医养结合”养老模式 助推社会养老服务体系建设

文/全国人大代表 邱光和

失能老年人由于生活不能自理，既需要传统的养老服务，也需要现代的医疗服务。但目前，国内的医疗机构和养老机构互相独立、自成体系。为解决这一矛盾，现在很多地方都在尝试“医养结合”的新模式，大力发展集医疗、康复、养老、护理等功能于一体的养老机构。但总体上看，由于主管部门不统一、医保体系不支持、社会投资不活跃、人才供给不充分等原因，我国“医养结合”类机构的发展相对缓慢。对此，提出如下建议：

一是要明确“医养结合”类机构的管辖主体，统筹整合地区的医疗资源和养老资源，明确各部门在“医养结合”养老服务供给中的权责，加强部门间的协调互动。二是要逐步将“医养结合”类新机构纳入医保体系。建议将“养老护理服务”纳入医疗保险保障范围，加快推进“医养结合”机构的医保覆盖比例，减轻失能老年人的养老负担。三是支持社会资本进驻投资。一方面，要吸引和鼓励民间资本参与“医养结合”行业，建立多元化的投资机制；另一方面，要加大政策优惠和税费优惠力度，简化“医养结合”养老机构的审批程序。四是要扩大“医养结合”专业服务人才队伍，建立完善“学历教育+继续教育+社会培训”的培育体系，大力支持高校、技校增设相关专业课程和投资建设培训机构。✘

## 补齐租房市场短板， 解决新市民居住需求

文/全国人大代表 姚劲波

近几年，新市民进城务工持续升温，“租售同权”等政策的推进落地，也极大推动了国内住房租赁市场的繁荣。但保障性住房申请门槛高和公积金提取不便捷等问题，对新市民在城市“落脚”产生了较大阻碍。为此，提出如下建议：

一是取消保障性住房的户籍要求，放宽申请限制。建议打破户籍限制，将社保缴纳或个人所得税征收时长作为申请依据，使住房福利政策更全面惠及新市民群体。同时，放宽保障性住房在年龄、可支配收入等方面的限制，承租人年满18岁即可申请，全部月收入不足个税起征点的可优先申请。二是实施



2018年12月26日，在河北省邯郸市磁县肿瘤医院养老服务中心医养结合护理区，工作人员指导老人进行智力训练。图/视觉中国

灵活的公积金存取政策，充分满足租房需求。新市民由于经济收入不高，依靠自身收入解决租住房问题难度较大，迫切需要公积金制度的保障来改善居住质量。建议在大中型城市加强公积金的租房提取功能，使住房公积金适当向租房倾斜。特别是针对一些大中城市公积金每月提取额度远低于当地房租平均水平的情况，建议降低租房提取门槛，进一步灵活提高住房公积金的提取金额上限，使公积金制度在租房领域发挥更大效用。同时，简化公积金提取流程，如在办理过程中不再要求提交租房发票等材料，增加线上办理功能。✘

## 加大对粮食生产 奖补政策的落实力度

文/全国人大代表 廖仁旺

“民以食为天”，“国无粮不安”，粮食安全是重大的安全问题。2019年中央一号文件提出了“保障粮食安全”的工作任务。而目前，我国大部分省份都不同程度存在粮食需求不断增长、粮食总产量不断下滑、粮食自给量不断下降、粮食供给压力不断加大等问题。经过充分调研，我们认为，加大对粮食生产的奖补政策落实力度是刺激种粮积极性、保障粮食安全的必要手段。为此，提出以下建议：

一是开展耕地保护经济补偿制度。建议在全国范围内全面建立耕地保护经济补偿制度，实行激励性财政政策，建立基本农田保护利益调节机制，充分调动基层政府和农民保护耕地的积极性，直接增加农民和农村集体收入，促进耕地保护各项任务在基层的贯彻落实。二是提高种粮补贴标准。在目前种粮成本高、效益低的情况下，实施政策性补贴、提高种粮补贴标准是

增加种粮农民收入的重要途径,也是提高粮农种粮积极性的重要措施。同时,要加强对种粮补贴落实情况的监管,确保种粮补贴发放到粮农手中。三是强化对粮食大县的资金补助。进一步完善产粮大县奖励政策,加大产粮大县财政转移支付力度,从而加快产粮大县的建设步伐,全面提高粮食综合生产能力。✘

## 建立健全激励关怀保障机制, 激发农村基层干部干事创业热情

文/全国人大代表 杨恒俊

农村基层干部奋战在实施乡村振兴战略的第一线,是农村发展的带头人。但由于“5+2”“白+黑”、无编制不稳定、工作苦待遇低等因素,如今农村基层面临着干部年龄结构偏大、留不住人的尴尬局面。因此,提出如下建议:

一是加大人才引进,让坚守基层的干部“有劲头”。根据实际情况及时调整编制数量,对愿意支持农业、扎根农村、服务农民的优秀青年人才给予更大的政策、资金支持,同时建立城乡干部双向交流机制。二是切实保障待遇,让坚守基层的干部“有甜头”。目前,城乡干部在工作环境、工资待遇、工作任务等方面均存在较大差距。建议在政策范围内尽力解决村干部的工资待遇、社会保险、离任政策待遇、医疗保险等问题,为基层工作提供坚实有力的后勤保障。三是完善用人机制,让坚守基层的干部“有奔头”。选拔任用干部,应在民主、公开、竞争、择优基础上,注重政策向农村基层干部倾斜,科学开展民意测评,让群众推选出能力强、有干劲、一心为民的农村基层干部,让农村干部感到“群众信得过,农村有奔头”。四是重视干部教育,让农村基层干部“灭苗头”。重视思想政治教育,端正农村干部的世界观、人生观、价值观,发挥典型示范作用,树立干部正确的思想观念。✘

## 进一步建立健全 生态保护补偿机制

文/全国人大代表 王建伟

建立生态保护补偿机制,有利于调动全社会保护生态环境的积极性,促进生态保护补偿制度化、规范化,推动欠发达地区

贫困人口共享改革发展成果,对加快生态文明建设起着巨大的促进作用。但是,随着我国生态保护工作向更深更广领域推进,原有的生态保护补偿机制需要与时俱进,保持与经济发展相适应,让人们从生态保护中得到更多的收益。为此,提出如下建议:

一是加大对国家重点生态功能区转移支付力度,在项目安排上对重点生态功能区予以倾斜,优化地表水断面生态补偿考核机制。二是进一步完善生态保护区内居民补偿方案,确保生态保护区内居民不因生态保护而致生活水平下降,让生态保护受益者与保护者之间形成良性互动。三是建立健全生态补偿逐年增长机制、生态服务保障机制、生态环境保护长效机制等制度,让绿水青山真正成为看得见、摸得着的“金山银山”,让广大群众从生态环境保护中拥有更多的获得感和幸福感。四是建立生态保护与经济发展互动机制,形成“以保护促发展,以发展优生态”的良性循环。✘

## 构建“扫黑除恶”常态化 工作机制

文/全国人大代表 杨蓉

“扫黑除恶”专项斗争开展以来,取得了重要的阶段性成效,但目前“黑恶势力”还有不少滋生与作乱的土壤。对此,建议构建“扫黑除恶”常态化、高效能的工作机制:一是组织保障机制。党政主要负责同志要切实履行第一责任,做到每季有专项研究、每月有集中攻坚、每周有督导总结。二是线索摸排机制。要把线索摸排核查作为“扫黑除恶”的突破口和着力点,确保及时发现、核查准确。压实线索核查责任,加强对治安乱点进行滚动摸排,对新领域、新业态进行拉网排查和追踪调查,加强主动摸排研判。三是专案攻坚机制。加强专案侦办力度,始终保持主动进攻的严打高压态势,大力提升专案侦查能力。彻查黑恶势力“保护伞”,综合运用各种措施,确保“扫黑除恶”和“反腐拍蝇”同步推进。四是联动配合机制。在政法委的统一领导下,公安机关与检法部门、纪检监察机关等各有关单位建立联动机制,加强协作配合,形成工作合力。五是线索核查回访机制。对涉黑涉恶线索开展核查回访,对发现的该查不查、查而不清、查而不实的线索,要迅速组织提级核查、双线核查、异地核查,确保涉黑涉恶线索限期办结、定期清零。六是民警维权机制。加强对“扫黑除恶”专项斗争参战民警正当权益的法律保护,积极选树先进典型,注重专业人才培养,以战促训,注重战法提炼。同时,促进新时代公安媒体融合发展,加强宣传发动,全面提升队伍士气。✘

# 关于乡村振兴战略实施情况的调研报告

文 / 全国人大农业与农村委员会

为贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于实施乡村振兴战略的决策部署,根据全国人大常委会2018年监督工作计划,全国人大常委会对乡村振兴战略实施情况开展了专题调研,由全国人大农业与农村委员会组织实施。为做好专题调研工作,全国人大农委制定了乡村振兴战略实施情况专题调研工作方案,报经栗战书委员长、王晨副委员长同意,由全国人大常委会副委员长吉炳轩、武维华带队,分别赴广东、浙江、海南等省开展调研,部分全国人大常委会委员、全国人大农委组成人员、全国人大代表组成调研组,赴贵州、湖北、山西、河南、安徽、湖南、江西等省进行了调研。调研组深入乡村基层,实地考察农村一二三产业融合发展、乡村基层组织建设和农村综合改革、村庄建设规划和环境综合整治、乡村文化建设与保护等情况,广泛听取地方各级政府及相关部门、基层人大代表、干部群众对实施乡村振兴战略,起草乡村振兴促进法的意见和建议。有关调研情况如下。

## 一、基本情况

2018年以来,各地各部门认真学习贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想,坚持将实施乡村振兴战略作为做好新时代“三农”工作的总抓手,围绕到2020年推动乡村振

兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成的阶段性目标,下功夫推动解决城乡二元结构问题。

### (一)坚持党管农村,加强乡村振兴组织领导

各地各级党委、政府高度重视,结合本地实际情况,制订推动乡村振兴的具体意见和阶段性规划,成立党政一把手牵头的推进实施乡村振兴战略领导小组,省、市、县、乡、村五级书记抓乡村振兴的工作格局初步形成。广东省积极开展农村基层党建“头雁”工程,对全省2.6万个村支部书记履职情况全面摸底,撤换调整不称职、不胜任村党支部书记498人,派驻在岗第一书记3696名,农村基层党组织的领导核心和战斗堡垒作用进一步加强。河南省高质量推进农村“两委”换届,实现党支部书记和村委会主任“一肩挑”的村占比40.3%,高于全国平均水平10.3个百分点,积极推广村级重大事项支部提议、“两委”会议商议、党员大会审议、村民代表大会或村民会议决议和决议公开、实施结果公开的“四议两公开”基民民主决策机制,并通过设立村级监督委员会,健全基层党风政风监督检查机制,实现农村重大问题由农民自己决定,推动完善现代乡村治理体制。

### (二)坚持因地制宜,培育乡村产业发展动能

各地坚持将深化农业供给侧结构

性改革作为乡村产业振兴的主线,因地制宜、有序推进特色农业产业发展。河南省持续推动粮食生产核心区建设,累计建成高标准农田6097万亩,粮食产能稳定在1200亿斤以上。安徽省加快“两区”划定工作,在全国率先完成5200万亩粮食生产功能区、1900万亩重要农产品生产保护区划定任务。广东省设立全国首个农业供给侧结构性改革基金。山西省从本省农业生产条件出发,调整优化农业结构,着力培育杂粮、畜牧、蔬菜、果业、中药材、酿造等特色农业产业。湖北省大力发展农产品加工业,培育“三品一标”企业1954家、农产品4419个,2018年前三季度农产品加工业营业收入超过8300亿元,同比增长8.9%,增速高于工业平均增速1.7个百分点。海南省、浙江省以推动一二三产融合发展为切入点,积极发展乡村新产业新业态,海南省依托热带农业资源和农耕文化,推进61家“共享农庄”试点建设;浙江省建成单个产值10亿元以上的示范性农业全产业链55个,农产品电商销售额突破500亿元。

### (三)坚持汇集力量,强化乡村振兴人才支撑

各地坚持将人力资本开发放在乡村振兴的重要位置,积极推动乡村人才振兴。安徽省、山西省实施乡村本土人才培育计划,着力培养“土专家”、“田秀才”等有一技之长的农村实用技能

人才,目前山西累计培训农村劳动力21.22万人。广东省积极培育新型农业经营主体和职业农民,目前共培育农业龙头企业3805家,其中上市涉农企业65家,农民专业合作社4.5万家,其中国家和省级示范社1651家,家庭农场1.53万家,培训新型职业农民3万人。湖北省、江西省采取有效措施吸引各类人才到农村创新创业,湖北省推动实施以市民下乡、能人回乡、企业兴乡为主要内容的“三乡工程”,2018年以来已带动3.1万名各类人才回乡创业;江西省实施“一村一名大学生”工程,培养的4.7万名大学生中有37.1%成为村“两委”干部,42.5%在农村创新创业。贵州省不断健全农业技术服务体系,引导农技人员下乡村基层为农民提供生产技术服务,目前在基层服务的农技人员有18994人,累计培训农技人员10万人次,培训农民222万人次。

#### (四)坚持文化引领,推动乡村文化发展繁荣

各地在推动乡村振兴中坚持既要塑形,也要铸魂,着力提升农民精神风貌和乡村社会文明程度。贵州省按照县有图书文化馆、乡镇有文化站、村有文化大院的要求,推动构建乡村文化网络体系,2018年以来先后为71个乡镇1000个贫困村和142个数字文化驿站配置了公共数字设备。湖北省投入资金200亿元,新建改建市县文化场馆150个,建设乡村基层文化广场1万个,不断推动文化设施向基层延伸。广东省探索社会力量参与乡村文化新模式,采取政府采购方式为粤东西北地区提供文化展览、讲座和演出,2018年省财政投入“戏曲进乡村”专项经费705万元,到基层演出1278场,有效增强了乡村公共文化服务供给。河南省大力开展乡村移风易俗运动,建立村规民约和村民议事会、道德评议会、红白理事会、禁毒禁赌会“一约四会”制度的村占比超过90%,有效改善农村大操大办、厚葬薄养、人情攀比等陈规陋习。



2019年3月9日,湖南省湘西土家族苗族自治州凤凰县箴子坪镇从良坡村,云雾弥漫,林木葱郁,田野春意盎然,与村寨相互辉映,一幅苗乡美丽景象。近年来,湘西土家族苗族自治州以美丽湘西建设为抓手,推进乡村振兴、促进城乡融合发展,成功创建了一批美丽乡村精品村和示范村。图/视觉中国

#### (五)坚持绿色发展,建设生态宜居美丽乡村

各地正确处理农业农村发展与生态环境保护的关系,推动构建人与自然和谐共生新格局。广东省按每村1000万元的标准支持粤东西北地区推进生活垃圾和污水处理,依法关闭和搬迁禁养区养殖场2.2万家,养殖废弃物资源化利用率达到73%。海南省实施生态环境六大专项整治行动,建立起覆盖全省的垃圾清扫保洁体系、收集转运体系和无害化处理体系,其中琼中县率先推动了富美乡村水环境治理PPP模式。江西省积极推动实施“厕所革命”,为73.5%的农户配备了冲水式卫生厕所。贵州省启动重点生态区位人工商品林赎买改革试点,对分布在省级自然保护区和江河源头两岸等国家一级公益林区内的570万亩人工商品林,采取赎买、林种置换等方式进行改造,推动公益林集中连片、统一管护,进一步提升了森林的生态服务功能,

推动解决了生态功能区内人工商品林处置难、收益难的现实问题,林农在获得赎买收益的同时,还能享受生态效益补偿,实现了社会得绿和林农得利双赢。浙江省持续推进“千村示范万村整治”工程,实现2.7万个村庄整治全覆盖,按照“绿水青山就是金山银山”的路子,积极发展乡村旅游、休闲农业、养生养老等新产业,目前乡村文旅产业总产值已达到353亿元,真正实现了生态美和百姓富的统一。

#### (六)坚持以人为本,提升乡村民生保障水平

各地紧紧围绕农民群众最关心最直接最现实的利益问题,不断提升农村基础设施建设和基本公共服务水平。河南省2018年以来投入31.54亿元在4797个村开展农村饮水安全巩固提升工程,行政村通自来水率达到85%,在41.3%的行政村建立了幼儿园,实现行政村通宽带互联网百分之百全覆盖。广东省2018年投入教育经费338.4亿元,

提高农村基础教育普及度,将农村子女参加义务教育、入读高中(含中职)和大专院校的生活补助提高到每人每年3000元、5000元和10000元。湖北省累计建设乡村公路3.8万公里,总里程居全国第三位,农村低保标准达到5194元,特困救助供养标准达到9265元。海南省将贫困人口大病起付线由8000元降低至4000元,对11种大病开展专项救治,将25种慢性病门诊费用报销比例提高至80%。浙江省已全面消除4600元以下的绝对贫困现象,所有市县农村居民收入均超过全国平均水平,农村常住居民人均可支配收入居全国首位,城乡居民收入差距为全国省区最小。

### (七)坚持融合发展,完善乡村振兴扶持政策

各地着眼于推动城乡融合发展,不断推动农村产权制度改革,优化要素市场配置。河南省把乡村振兴作为财政支出的优先保障领域,2018年累计投入1299.4亿元支持乡村振兴,其中,投入122亿元设立农业综合开发股权投资基金,吸引工商资本参与乡村振兴。海南省在加大财政投入保障的同时,统筹整合涉农资金17亿元用于乡村振兴。贵州省加大乡村振兴金融支持,截至2018年6月,全省银行业金融机构涉农贷款余额1万亿元,同比增长26%,农业保险向13.5万户农户支付赔款1.71亿元,同比上升53.2%。广东省推动完善用地保障政策,预留7.5万亩城乡建设用地规模支持乡村振兴,将农村建设用地拆旧复垦指标、耕地占补平衡指标交易资金全部用于乡村振兴,支持村级组织和农民工匠实施乡村小型工程,推动实现农民“自选、自建、自管、自用”。安徽省不断深化农村土地制度改革,承包地确权面积8057.1万亩、确权农户1215.9万户,金寨作为试点县引导农民退出宅基地3.2万户、复垦3.7万亩,交易结余指标2.06万亩、金额90亿元,集体经营性建设用地入市交易9宗76.8亩、金额1520万元。

## 二、基层实践

在推动实施乡村振兴战略过程中,各地坚持循序渐进,突出问题导向,把握乡村发展趋势和不同村庄差异性,注重发挥示范带动作用,不断探索乡村振兴的具体实施路径。

### (一)以农村基层党组织建设统领乡村振兴——广东省广州市从化区鳌头镇西塘村

“村看村、户看户、农民看支部”,西塘村推动乡村振兴的关键是建立了一个坚强有力的基层党组织。以前的西塘村是典型的基层党组织软弱涣散村和重点问题整治村,原村支书、村委会主任带头涉毒涉黑,高峰时全村近百人吸毒贩毒,乡村产业发展乏力,贫困现象频发,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,以新支书为“头雁”的西塘党支部,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,加强党对农村工作的全面有力领导。2016年,西塘村党支部抓住广州市特色小镇建设的契机,坚持以田园风光、农耕文化、休闲文旅为特色,推动建立农耕文旅相结合、一二三产业融合发展的特色村镇,仅两年时间农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。

### (二)深化农村改革调动农民发挥主体作用——贵州省遵义市湄潭县

湄潭县自1987年成为国家农村改革试验区以来,一直以农村土地管理制度为主线不间断推进农村改革。2015年,湄潭县茅坪镇土槽村一处原为废弃砖厂的5亩土地以80万元价格竞拍成交,成为全国农村集体经营性建设用地入市的第一宗。2016年,湄潭县又以建立农村股份经济合作社作为突破口,推动农村集体产权制度改革,形成了“确权定股东、确权定资产、确权定归属、确管定经营、平台定市场”的“四确定五定”改革经验。目前,湄潭在全

县120个村推动建立了农村股份经济合作社,“以人为基数、以户为单位”发放股权证书,全县44万农民变为股东,村级集体经济资产总额达到4926万元,共登记林地、耕地等资源性资产20万亩。闲置农村集体建设用地入市,让村集体经济产业发展乡村产业有了资金来源,农民变股东使农民成为集体资产的主人,极大激发了农民参与乡村振兴的积极性。

### (三)吸引资本和人才返乡助力乡村振兴——湖北省钟祥市石牌镇彭墩村

彭墩村推动乡村振兴走的是一条以企带村、村企一体、共建共享的发展道路。2003年,彭墩村积极吸引在外创业人才回乡创业,成立彭墩科技集团公司,以公司为平台引进社会资本、管理人才推动乡村发展。公司流转土地1.68万亩,投资8000万元建立农业生态科技示范园,与中国农科院合作建设水肥一体控制中心和农业大数据平台,推动现代农业转型升级;投资10亿元建设米业、豆业、酒业三家食品加工企业,推动农产品就地加工转化为商品;建立电子商务直销平台,打通销售渠道,目前村民人均年收入已达到3.5万元。同时,企业还加大对村庄建设的支持力度,投入780万元,兴建9个居民小区,新增耕地3200亩,捐助修建了村级循环公路、农民文化广场、便民服务中心、村卫生室、培训中心、养老中心等,有力提升了彭墩村基本公共服务水平。

### (四)推动农村特色产业发展支撑乡村振兴——海南省海口市秀英区石山镇施茶村

施茶村属火山地貌,下辖美社、美富、博抚、国群、官良等8个自然村,全村耕地2300亩。受自然条件限制,施茶村地无三分厚,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,积极培育农民专业合作社,以美社村为核心辐射带动周边自然村建设石斛种植基地200亩,推动

建立起以中药材为特色的农业主导产业。同时,施茶村依托当地良好生态环境和农耕民俗文化资源,先后建设美富村家风家训展览馆、博抚村红色旅游基地、官良村火山农博馆、国群村火山岩古村遗址等,推动辖区内5个火山口、9个火山溶洞连点成片,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”。为增强产业发展后劲,施茶村通过村民投工投劳,拓宽乡村公路、修建旅游便道、开展环境卫生整治,推动生态文明村建设,打造“宜居、宜旅、宜业”的美丽施茶。

### (五)强化基层民主监督完善乡村治理体制——浙江省金华市武义县后陈村

后陈村地处武义经济开发区,随着20世纪90年代工业化和城镇化快速推进,村集体经济在获得土地征用补偿资金1900多万元后快速发展,但村务、财务管理乱象丛生,干群关系十分紧张,村民评价村干部为“初任村官是好官,真抓实干成能人,经过宣传变红人,放松监管成狂人,发展下去变罪人”。为此,后陈村在2004年成立了全国第一个村务监督委员会,加强民主监管,推进决策、管理和监督有机统一。经过10多年发展,尽管后陈村先后历经了4届村委会、20多名村干部更替,2000多万元的村庄建设投入,却实现了村干部零违纪、村民零上访、工程零投诉、不合规支出零入账的记录,村集体经济增长了41倍,村民收入翻了两番,成为“全国民主法治示范村”。近两年,后陈村围绕强化民主监督、约束干部依法办事,运用法治思维以制度形式固化基层权力民主规范运作,先后制定、修订了村务管理制度、村务监督制度,建立起村党组织领导、村民代表会议决策、村委会执行、村务监督委员会监督的现代化乡村治理体系,为建设和谐有序的善治乡村提供了坚实的制度保障。

各地的基层实践表明,尽管每个村庄的自然条件、经济发展水平、生产

生活状况各不相同,但只要建设一个好支部、选派一个好支书、理出一条好思路、开发一个好项目、建立一套好制度,推动乡村振兴就能有所作为,也能大有所为。

### 三、主要问题

总体来看,各地推动实施乡村振兴战略开局良好,取得了初步成效。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。

一是城乡区域发展不平衡仍是最大短板。受多种因素影响,农民持续稳定增收难度增大。广东省作为全国经济最为发达的省份之一,仍有2个地级市、21个县的农民收入低于全国平均水平,粤东、粤西、粤北地区农民收入仅相当于珠三角地区的66%、73%、67%,截至2017年年底仍有59.5万相对贫困人口未脱贫,贫困发生率为1.52%;湖北省城乡居民收入比由2008年的2.58:1缩小到2017年的2.31:1,但绝对差额却从8063元扩大到18077元;贵州省尽管农民收入连年保持较快增长,但城乡居民收入比仍达到3.28:1。农村地区发展普遍滞后。水、电、气、路、网等基础设施建设历史欠账较多,投入不足与重复建设问题并存,其中乡村生活垃圾、污水处理设施是突出短板,目前安徽省农村无害化卫生厕所普及率不到50%,已建成污水集中处理设施的乡镇不到50%;广东省尚有70%的自然村没有实现生活污水集中处理。教育、医疗、卫生、文体、社保等基本公共服务难以满足群众对美好生活的向往。其中,基础教育、医疗卫生服务质量和水平不高是面临的突出问题,乡村基本办学条件较差,教师编制存在结构性矛盾,且待遇较低,面临着资源不足和普惠性不够双重矛盾;村级医疗卫生室尚未实现全覆盖,医疗设施设备不足,运转经费保障

水平低。贫困地区脱贫攻坚任务艰巨。山西省剩余贫困人口中无劳动能力或丧失劳动能力的占比43.1%,大病、慢病和残疾群体占比31.6%;江西省瑞金市2017年实现脱贫摘帽,已将近2020年的省级和赣州市级财政扶贫资金用完,巩固提升完全依靠本级财政统筹,困难较大;不少地区客观存在着贫与非贫在帮扶政策上的“悬崖效应”。

二是乡村要素投入和部门协调推进的体制机制尚未形成。乡村振兴稳定的资金投入机制尚未建立,一些地区一些年份农业总投入增长幅度高于财政经常性收入增长幅度的法定要求没有落实。乡村振兴过度依赖财政专项资金,投入渠道有待拓宽,土地出让金、政府债务资金等用于乡村振兴的比例较低,由于缺乏有效激励约束机制,社会资本和社会资本进入农业农村的意愿不强。乡村公益性设施用地紧张,新产业新业态发展用地供给不足,农业设施用地建设标准低、审批手续繁杂,推动现代农业发展必要的配套设施用地和附属设施用地审批难度较大。激励引领规划、科技、经营管理等各类人才服务乡村振兴的保障政策尚不完善,特别是熟悉农村、了解农业的乡村规划人才缺乏,农房建设无序,有新房无新村,规划脱离实际,乡村建设规划、土地利用规划、产业发展规划、环境保护规划之间的协调性不够。深化农村综合改革缺乏法治保障,农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革、农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押仅在试点地区开展,农村集体产权制度改革缺乏上位法支持,农村资源变资产的渠道尚未打通。一些地方制定的乡村振兴政策文件较为原则,针对性和可操作性不强,财政、发改、住建、环保、农林等部门推动乡村振兴的政策措施仍有待进一步协调,条块项目和资金需要进一步整合。

三是农民参与乡村振兴的内生动力不足。一些地方在推动乡村振兴过程

中仍存在要项目、等资金、靠上级的思想，“靠着墙根晒太阳、等着政府送小康”“政府干、农民看”等现象依然存在。一些地方农村基层党组织发挥领导核心作用不够，组织发动群众的方式方法陈旧，干部拍板多、农民声音少，发挥农民主体地位和主战作用不够。乡村本土实用技能人才缺乏，农民自主创业、自我发展能力弱，成为制约农民发挥主战作用的重要因素，目前安徽省共认定农村各类实用人才158万人，仅占农村常住人口的5.4%；河南省农学专业学生数量从20年前的6%下降到目前的1.7%。农村集体经济发展滞后，经营体制不健全，管理不规范，一些村既没有村集体企业，也没有集体积累资金，河南省2017年无经营收入的村有34288个，占总量的74.5%。农业现代化和乡村产业发展缺乏有能力、有热情的带头人，新型经营主体与农民的利益联结机制尚不够紧密，辐射带动农户能力有待提升。

四是乡村产业发展质量和水平仍需提升。乡村产业振兴基础仍不牢固，农业有产品无品牌、有品牌无规模、有规模无产业问题依然存在，发展质量和综合效益有待进一步提升。农业生产结构不优，农产品供给仍以大路货为主，优质绿色农产品占比较低。农业科技创新能力不强，科技成果转化不快，基层农技服务人员普遍数量不足，且服务缺乏针对性，缺少农产品从产地到餐桌、从生产到消费、从研发到市场的全产业链科技支撑，目前广东省农业科技投入占总量的比重不到10%，农业科技成果转化率只有50%。农产品深加工能力不强，农业企业规模普遍较小，且大多数停留在初级加工状态，农产品标准化程度低，产品质量认证滞后，产业链条短、附加值不高，湖北省农产品综合加工率约为67%，其中精深加工率仅为18%；海南省农产品加工值与农业总产值的比为0.33:1，与全国平均水平相差6倍。与农业现代化相适应的社会化服务

体系发展不充分，仓储、冷链、物流、信息咨询等服务较为缺乏，农村地区物流经营成本高，影响农村电商发展。对乡村旅游、休闲农业等新产业新业态发展的统筹规划不够，个别地方一哄而上、可持续性较差、同质化问题突出，加之一些地方对从业者的引导和规范不够，形成“不去后悔、去了更后悔”的恶性循环。

五是农村地区基层社会治理有待加强。农村大量青壮劳动力外出务工，“空心化”现象普遍，河南省部分县外出务工人员占农村劳动力比重达到75%以上，乡村“熟人社会”的治理结构和约束机制逐步发生变化，“散”的特征更加明显，客观上造成乡村治理难度加大。一些地方行政村所辖自然村较多，存在着“治权”与“产权”脱节现象，农村集体资产属于自然村即村民小组所有，但自然村有资产却缺乏自治组织，个别的还没有建立基层党组织，行政村有自治组织却没有集体资产，难以有效实施管理，这在一定程度上束缚了对农村资源资产的有效整合。一些地方将推动乡村振兴的主要精力、资源、项目集中投向核心村，对自然村的整治建设重视不够，行政村与自然村之间发展不均衡。基层普遍认为村民委员会三年一届时间较短，一些村干部“一年看、两年干、三年等着换”，不利于持续稳定开展乡村振兴工作。乡镇一级机构设置和职能配置仍待优化，事权和财力不匹配，如何推动乡镇行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动仍需下功夫。

六是推动农业农村绿色发展任重道远。农业生态功能恢复和建设任务艰巨，一些地方发展农业生产仍是拼资源拼消耗的传统方式，化肥、农药、兽药和饲料等农业投入品过量使用，畜禽养殖废弃物资源化利用不够，农业面源污染严重。尽管化肥、农药零增长行动取得了一定成效，但由于前期使用基数大，施用总量仍保持在较高水平，减量行动成效不够明显，一些经营者回收农药包

装和施用废弃物不力，对环境造成不同程度污染。废水灌溉、废气排放、固体废物倾倒、堆放和填埋、地膜残留、设施农业发展不规范等多种因素叠加，造成不少地方的耕地和地下水污染，对农村生态安全造成隐患。生态补偿机制尚需完善，一些村庄处于保护生态禁止或限制开发区域，错过了许多发展机会，付出的机会成本较多，却没有得到相应的政策扶持和经济补偿。

#### 四、几点建议

实施乡村振兴战略要深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，始终坚持农业农村优先发展的原则，立足实现农业和农村两个现代化，不断推动各类资源要素在城乡之间自由流动、平等交换，加快形成工农互补互促、城乡全面融合的新型工农城乡关系。

##### （一）进一步增强推动乡村振兴的政治自觉和行动自觉

一是持之以恒推进乡村振兴。各地各部门要深入学习贯彻落实习近平总书记关于新时代“三农”工作的重要论述，坚持不换届、不换频道、不换主题，不断细化实化乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的政策措施，研究解决实施过程中遇到的实际问题，确保乡村振兴持续推进、逐年见效。二是分类有序推进乡村振兴。各地要坚持因地制宜，科学把握不同村庄的变迁发展和差异性，坚持先点后面、示范引领，从不同区域的产业发展、乡村建设、财政收支状况等实际出发，明确不同村庄、不同阶段乡村振兴的发展要求和具体目标，分梯次、有重点、多样化推动乡村振兴。三是层层落实推进乡村振兴。要着力完善乡村振兴的领导责任机制，明确市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴的责任，将各项工作任务分解到基层政府和相关职能部门，将五年目标任务分解到每个年度，通过定期分步督查和工作实绩考核，推动建立层层抓落实的责任体系。

## （二）进一步推动解决城乡区域发展不平衡的问题

一是将富裕农民作为乡村振兴的基本出发点。把增加资产性收益作为下一步推动农民持续增收的重点，积极推动农村“三块地”转化为农民可经营、可收益的资本，赋予农民更多财产性权利。以提升小农户的市场化、组织化程度为目标，明确将带动小农户发展、农民增收作为工商企业进入乡村的条件，给予优先准入和政策支持。将建立与农民紧密的利益联结机制，作为各类新型经营主体享受优惠扶持政策的前提，通过保底收入、股份分红、利润返还、品牌溢价收益等方式，推动建立农民持续增收的长效机制。二是将补齐农村垃圾、污水处理短板作为改善农村人居环境的主攻方向。在中央或省级设立人居环境整治专项资金，加大对农村垃圾、污水处理和“厕所革命”的财政支持，同时鼓励有条件的村集体投入，积极推行PPP模式，吸引社会资本参与建设运行。探索农村垃圾、污水处理设施运行管护的“受益者付费”制度，推动建立市场化运作机制。开展农村垃圾分类和有机易腐垃圾处理试点，研究制定农村水污染排放、污水处理分级分类标准，研发推广经济实用、符合农村实际的污水处理、改厕技术。三是将提升农村教育、医疗服务水平作为改善乡村基本公共服务的优先选项。完善农村学校教师编制标准和相关管理制度，扩大乡村教师特岗计划实施规模，加大省级财政对乡村教师工资待遇的统筹力度。在配备常规医疗诊断设备、提高乡村医生待遇的基础上，将解决必要运转经费作为下一步工作重点。推动建立以病种为基础的基层首诊制度，通过对首诊病种给予医保报销倾斜，引导优质医疗资源下沉乡村。四是坚持将脱贫攻坚作为乡村振兴的底线任务。在确保如期完成脱贫攻坚任务的基础上，着眼于绝对贫困消灭后如何推进农村欠发达地区实现乡村振兴，在国家层面制定出台相对贫困地区可持续发展

和农村低收入群体稳定增收的政策意见，确保扶持政策在2020年后一定时期内稳定不变，解决非贫困村贫困人口和贫困村非贫困人口发展问题，同时将新发生的返贫人口纳入帮扶体系，推动建立脱贫刚性保障机制，提高普惠性社保标准，增强社会保障的财政刚性支出。

## （三）进一步完善城乡深度融合发展的扶持政策体系

一是健全乡村振兴稳定投入保障机制。依法落实农业投入总量增幅高于财政经常性收入增幅的法定要求，把金融资源配置到乡村振兴的关键领域和薄弱环节，撬动更多社会资本投入乡村建设的经营性、准经营性项目，推动形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会资本积极参与的多元化投入格局。二是拓宽乡村振兴投入渠道。建立将大部分土地出让金用于支持乡村振兴的分配导向，推动地方划定土地出让金用于乡村振兴的最低比例。适度放宽地方政府债务限额，支持其通过发行一般性债券筹集乡村振兴资金，稳步推进地方政府专项债券管理改革，试点发行项目融资和收益自平衡的专项债券，支持有一定收益的乡村公益性项目建设。三是提高乡村振兴用地保障。推动各地通过预留部分城乡建设用地规模、盘活使用农村存量建设用地并给予新增建设用地奖励指标、简化现代农业发展所需配套设施用地审批程序等方式，保障乡村产业发展、公益性基础设施建设用地需求。将宅基地复垦、耕地占补平衡新增建设用地指标优先满足所在村乡村建设需求，推动节约指标跨省流转，交易资金全部用于支持乡村振兴。四是完善人才流向乡村保障政策。细化落实各类专业技术人才返乡创业、扎根基层、服务乡村的扶持政策措施，在人员编制、住房保障、子女入学、社保衔接、创业扶持等方面创造良好政策环境，同时将职称评定、福利待遇与推动乡村振兴实绩、服务基层贡献挂钩，确保人才引得来、留得住、有作为。要把推动规划人才下

乡服务作为当前的首要任务，为推动乡村有序建设、规范发展打下基础。五是创新乡村振兴项目审批管理方式。不断深化农业农村领域“放管服”改革，研究制定适合农村实际的项目审批和资金使用指导意见，进一步优化项目审批流程和资金使用管理制度。统筹协调分属不同部门和领域的项目、试点和考核要求，加大项目和资金整合力度，增强市县自主统筹空间，提高项目实施效果和资金使用效率。

## （四）进一步发挥农民推动乡村振兴的主体作用

一是不断完善乡村基层社会治理机制。以强化乡村基层党组织和自治组织建设为重点提升乡村社会治理水平，推动乡村基层党组织、村民自治组织将组织和覆盖向下延伸至自然村和村民小组，推动自然村和村民小组设立村民理事会，配合村委会开展村民自治和农村公共服务。以服务乡村振兴为导向优化乡镇机构设置和人员配备，按照服务乡村职能范围划定乡镇财政支出基数，对适宜通过社会化提供的公共服务项目，积极探索通过政府购买服务方式完成。二是充分调动农民参与乡村振兴的积极性。坚持农民乡村振兴的建设主体、受益主体和治理主体地位，积极推行一事一议、以奖代补、以工代赈等方式，鼓励农民对直接受益的乡村基础设施建设投工投劳，对财政支持的小型项目，优先安排农村集体经济组织、农民合作组织作为建设管护主体，不断增强广大农民群众推进乡村振兴的责任感。三是倡导改革创新的时代精神。将大力弘扬独立自主、自力更生、与时俱进的改革创新精神，作为推动乡村文化振兴的重要内容，通过加强政策引导、宣传教育、实践养成、自我管理，积极推动广大农民群众创新创业，为推动乡村振兴提供持久精神动力。四是有效激发乡村现有人才活力。健全完善农村就业服务体系，以加强职业教育培养实用技能人才为切入点，将与乡村产业发展

相关的专项技能培训纳入补贴范围,提升农村劳动力就业质量。参照师范生免费教育政策,对定向培养、服务乡村基层的涉农专业学生免收各项学杂费,增强涉农专业吸引力。五是发展壮大农村集体经济。深入推进农村集体产权制度改革,将村组两级集体资产、资金、资源纳入统一管理,推动集体经营性资产股份合作制改造,夯实乡村自我发展的经济基础,增强村级集体经济投入乡村公益性设施建设的资金实力。鼓励整合利用集体积累资金、政府扶持资金等,通过入股农业产业化龙头企业、村企共建等方式发展集体经济。

### (五) 进一步构建一二三产融合发展的乡村产业体系

一是以实现农业现代化夯实产业融合发展的基础。推动农村一二三产业融合发展决不能忽视农产品特别是粮食生产的基础地位,要始终坚持将提升粮食生产能力和强化支持保护体系作为确保国家粮食安全的关键,加快划定、保护建设粮食生产功能区。同时要不断深化农业供给侧结构性改革,在国家层面调整优化农业生产结构和产业布局,支持地方根据当地资源比较优势,以特色种养殖业为基础,推动与之配套的农产品精深加工、仓储物流、生产经营服务业发展,通过农村二三产发展推动一产提升发展质量,增强绿色优质农产品供给,形成产业链条完整、区域性特色明显的乡村产业体系。二是通过科技创新和市场化建设为产业融合发展提供支撑。坚持市场化导向,推动各类新型农业经营主体、基层农技推广机构、农业科研院所和高校建立创新创业联盟,积极开展农产品生产、初加工、精深加工、综合利用、标准化生产、质量控制、信息化服务等全产业链技术创新和服务,促进科技成果快速转化,实现农产品多层次、多环节转化增值。不断优化乡村投资和营商环境,破除政策壁垒,鼓励工商资本积极参与乡村产业发展,通过引进资金、技术、人才和先

进管理经验,推进农业品牌化、市场化和专业化建设,通过给予信贷、用地、税收等优惠政策,促进农产品加工业做精做专、做大做强,特别是要确保农民分享流通环节增值收益。三是推动多规合一规范引领产业融合发展。将乡村产业发展纳入国民经济发展规划和目标考核,推动产业发展规划与村庄建设规划、土地利用规划、环境保护规划有机衔接。在各专业规划编制中,协调安排农村一二三产融合发展的空间布局、用地规模、生态要求,统筹推进乡村旅游、生态养生、休闲农业、电子商务等新兴产业新业态,促进各地乡村旅游特色发展、集点成线,引导从业人员诚信经营、形成品牌,培育好稳定市场。

### (六) 进一步推动农业绿色发展和农村生态环境整治

一是强化以绿色生态为导向的支持保护政策。建立耕地土壤修复基金,加大对农村生态清洁流域治理的财政支持,完善畜禽粪污、农作物秸秆、废旧农膜、病死畜禽等农业废弃物多元化利用的财政补贴制度,对在乡村投资绿色产业比照高新技术企业给予税收优惠政策,在落实农药化肥使用量零增长的基础上,尽快确定投入品减量使用的行动目标和时间表,督促生产经营者落实高毒农药定点经营、实名购买和废弃物回收等相关规定。二是统筹乡村生态保护修复和资源合理利用。加快划定乡村生态功能保障基线和自然资源利用上线,明确乡村建设和产业发展不得触碰的生态红线。在确保生态环境质量安全的基础上,合理开发利用乡村生态资源,推动将山水林田湖草、农耕文化、康养资源转化为产业优势,让良好生态环境成为乡村产业振兴的重要支撑点。三是健全完善生态保护补偿机制。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,综合考虑生态产品提供区的保护成本、发展机会成本和生态功能价值,加大中央财政转移支付和受益地区财政支持力度,同时积极探索市场交易方式和范

围。将落实生态补偿制度与推动经济欠发达地区转型发展结合起来,纳入国家区域发展战略统筹考虑,推动这些地区建立生态补偿、保护开发、建设发展相融相生的长效体制机制。

### (七) 进一步提升乡村振兴法律法规和制度供给水平

一是加快起草乡村振兴促进法。乡村振兴促进法要立足于推动城乡融合发展,破除城乡二元发展的体制机制性障碍,在推动资本、土地、人才、技术等基本生产要素城乡合理配置、自由流动、平等交换方面做出制度性安排。要紧扣农业农村经济社会发展中面临的突出问题,在发挥市场资源配置决定性作用的基础上,更好地发挥政府作用,强化推动乡村振兴的法律责任,增强刚性约束,同时要考虑各地的实际情况,为推动深化改革和地方立法留出空间。二是适时制定修改相关法律法规。修改土地管理法、物权法、担保法,依法赋予农村土地经营权入股和担保融资权能,适度放活宅基地和农民房屋使用权,推动农村集体建设用地入市。加快研究制定有关农村集体经济组织、集体产权管理方面的法律法规,规范集体经济组织法人登记、成员确认、经营管理。修改城乡规划法,推动形成城乡融合、区域一体、多规合一的乡村建设规划体系,发挥规划在乡村振兴中的引领作用。修改村民委员会组织法,调整基层自治组织任期规定,与基层党组织每届任期一致。三是完善乡村振兴相关制度规范。修改国有土地使用权出让收支管理办法,提高土地出让收入投入乡村振兴的比例。加快制定金融服务乡村振兴指导意见和考核评估办法,研究制定新型农村合作金融管理办法,推动建立激励与约束并重的农村金融服务体制,规范农村合作金融组织开展资金互助合作,为农业、农民提供直接融资服务。完善资源税费征收使用管理制度,建立与市场化多元化生态补偿协调一致的税费机制。✘

## 选贤任能贵在“合适”

文/刘夏延

育材造士，为国之本。近日，新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》正式颁布实施，为新时代选好人、用对人树起了“指挥棒”。条例把“事业为上、人岗相适、人事相宜”作为重要原则之一，彰显出鲜明的事业导向，要求选人用人要从党和国家事业发展需要出发，真正把合适的人放到合适的岗位。

要事业为上，坚持以事择人。“为官择人者治，为人择官者乱。”用干部是为了干好事业，要坚持事业需要什么样的人就选什么样的人，岗位缺什么样的人就配什么样的人。所谓“骏马能历险，犁田不如牛；坚车能载重，渡河不如舟”，不同干部各有所长，选人也需扬长避短，“对号入座”才能“好钢用在刀刃上”。若只是把“人”与“岗”二者生拉硬套，导致用错一个人特别是用错关键岗位的领导人，不仅是一种人才的浪费，更会对一个地方、一个单位产生极大的负面影响。因此，选干部、配班子绝不能凭领导者个人亲疏、个人好恶来取舍，也不能一味平衡照顾、论资排辈、降格以求，更不能把职务作为私相授受的个人资源，而要根据不同地方的发展需要、不同单位的核心职能、不同企业的主营业务，增强选人用人的针对性、精准性，促使更多贤才良将脱颖而出。

要人岗相适，拓宽选人视野。“凡用人之道，采之欲博，辨之欲精，使之欲适，任之欲专。”五湖四海的事业，需要五湖四海的干部来推进。要以择天下英才而用之的胸怀，以更高的站位、更宽的视野发现人才、使用人才、配置人才，把方方面面优秀人才聚集到党和人民事业中来。党政领导干部可以从党政机关选拔任用，也可以从党政机关以外选拔任用，还要注意从企业、高等学校、科研院所等单位以及社会组织中发现选拔，从各个方面选拔专业化人才，做到量才授任、不拘一格，多考虑该用谁、谁优秀、谁合适，而不是看谁资历深、年头久、来头大，从而充分盘活干部资源，进一步优化干部队伍的结构，增强领导班子的整体功能。

要人事相宜，激励担当作为。“人才自古要养成，放使干霄战风雨。”当前，中华民族正处在伟大复兴的关键时期，改革发展正处在克难攻坚、闯关夺隘的重要阶段，迫切需要锐意进取、奋发有为、关键时顶得住的干部。条例强调要大力选拔敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部。一方面，要树立注重基层和实践的导向，坚持有为才有位，识人察人看担当，选人用人重作为，注重围绕贯彻落实党中央重大决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个

全面”战略布局，深入了解干部履行岗位职责、贯彻新发展理念、推动高质量发展取得的实际成效。另一方面，也要强化专业素养考察，深入了解专业知识、专业能力、专业作风、专业精神等方面的情况，让干部的积极性、主动性、创造性在最适合的舞台上充分迸发涌流。

领导干部是党和国家事业的中坚力量。新修订的条例必将为选贤任能提供有力的制度保证，让更多忠诚干净担当的高素质干部集聚到伟大事业中来，为实现中华民族伟大复兴提供强劲动力。✘

## 岂能仅靠报材料整治形式主义

文/杨玉华

月报表和月工作台账各一份，每份要填写15类问题、十几项栏目；一份统计表，要报开会、学习、制定方案等七八项内容；专门成立办公室、抽调专人负责上述统计、填表、报送材料任务……这是某地开展的整治形式主义官僚主义问题专项行动的一些“重要举措”。这种只靠报繁琐的材料整治形式主义的做法，凸显一些地方官僚主义形式主义顽疾之深。

当前，经济社会发展和改革攻坚的诸多任务均需由基层发力落实，必须把基层干部从无谓的事务中解脱出来。为此，中共中央办公厅印发了《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，将2019年作为“基层减负年”，激励广大干部担当作为、不懈奋斗，赢得基层一片叫好。

改革攻坚，靠的是披坚执锐；经济发展，要的是勇往直前。发现问题不敢碰，大会套小会一路打“太极”，说到底是担当；遇到难题低下头，一级压一级层层报材料，忙忙碌碌走形式，无非是想掩盖庸庸碌碌的不作为。都当二传手，谁当主攻手？一路盘带，几时破门？

落实中央要求、力戒形式主义，迫切需要以“诚”字打底，以“实”字开路，以“责任”二字贯穿始终。

诚，就是要怀着一颗对党的忠诚之心、对人民的赤诚之心、对事业的热诚之心，去面对工作，鼓起向困难进军的勇气，瞄准堵点难点痛点发力。实，就是要作风踏实、措施坚实、工作扎实，出实招、重实绩，持之以恒，把改革措施落实落细。至于责任，更是要记在心里、扛在肩上，把汇报材料里的“责任”转化为作风和行动，不断“回头看”，检视自己分内工作的成效，以干事创业的实绩，赢得事业发展的新气象。✘

# 用明德引领风尚 营造健康文化生态

——关于治理低俗庸俗媚俗问题的思考

文 / 左中一



2019年3月5日，第56个学雷锋纪念日，江苏南通大学艺术学院（建筑学院）的大学生“粉刷匠”在北濠桥东村社区文化墙前忙着墙绘，让“社会主义核心价值观”主题墙绘焕然一新。图/视觉中国

习近平总书记在全国政协十三届二次会议文化艺术界、社会科学界委员联组会上的重要讲话中指出，要坚持用明德引领风尚。文化文艺工作者、哲学社会科学工作者都肩负着启迪思想、陶冶情操、温润心灵的重要职责，承担着以文化人、以文育人、以文培元的使命。要自觉践行社会主义核心价值观，自尊自重、自珍自爱，讲品位、讲格调、讲责任。

党的十八大以来，文化文艺领域坚持一手抓繁荣、一手抓管理，大力推进优秀文化产品创作生产，着力规范文化市场、清理不良文化产品、加强传播内容管理，取得了显著成效。同时也要清

醒地看到，文化文艺领域仍然为低俗庸俗媚俗的“三俗”问题所困扰，一些社会文化活动、影视创作、网络传播、广告发布中的“三俗”现象还比较突出，饱受社会诟病。正因为如此，党的十九大和全国宣传思想工作会议把倡导讲品位、讲格调、讲责任，抵制低俗庸俗媚俗作为思想文化领域的重要任务。

## 一、“三俗”伤害文艺自身， 伤害社会精神生活

“三俗”作为一种社会文化现象，并不是文艺领域独有，只是由于文艺的属性功能较为特殊，其影响和危害

显得更大。

当前，“三俗”的主要特征是：有的把严肃题材娱乐化，制造噱头、恶搞经典、戏谑崇高，迎合少数人的低级趣味；有的渲染色情暴力，刻意追求感官刺激，挑战公序良俗和道德底线；有的标榜“财富等于成功”“享乐就是人生”，搞拜金炫富，一味追星炒星，误导青少年价值观念；有的片面追求经济效益，用暗示性、挑逗性的语言、文字和形象博取眼球、赚取流量；等等。

从涉及的领域来看，社会文化活动、影视创作、网络传播、广告发布中的“三俗”现象比较突出。

在社会文化活动领域，一些演艺市场、农村地区庙会集市中还存在淫秽色情低俗演出。一些开业剪彩、婚庆仪式、商业推广、形象宣传等活动中，也存在恶搞经典、恶俗营销、挑战公序良俗的现象。一些农村、城乡结合部、客运枢纽等地区还存在出售淫秽色情出版物，有害口袋本图书、卡通漫画等的现象。

在影视创作领域，存在泛娱乐化、泛物质化炒作现象。影视题材娱乐类比重大、结构失衡。炒作演艺明星炫富享乐、绯闻隐私、低俗照片、动图表情包、低俗漫画。一些综艺节目单纯以明星知名度、曝光率为遴选标准，过度娱乐化和宣扬拜金主义，违背价值观和公序良俗的节目规则和低俗噱头时有发生。

在网络传播领域，一些网络平台炒作低俗“网红”，鼓吹“一夜成名”“金钱

至上”，宣扬腐朽生活方式等。一些网络视听节目和网络直播、网络游戏传播恶趣味短视频、恶搞桥段、涉黄涉暴网络游戏等不良信息和有害内容。低俗网络文学打擦边球，利用微信公众号、微博、贴吧、论坛等渠道传播低俗内容。

在广告领域，商业广告中还存在宣传低俗内容、违背社会风尚的违规行为。互联网不良广告利用算法技术推送低俗内容，有的甚至传播淫秽色情、赌博、迷信、性别歧视违法广告。

“三俗”常常相互缠绕，相伴而生，其主要危害是：消弭文艺的思想价值、审美精神和道德追求，消解主流价值观念，污染社会文化环境。人民群众意见很大，必须坚决抵制，严肃治理。

习近平总书记在全国政协联组会上的重要讲话中指出，一个国家、一个民族不能没有灵魂。文化文艺工作、哲学社会科学工作就属于培根铸魂的工作，在党和国家全局工作中居于十分重要的地位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义中具有十分重要的作用。从这个高度来看待“三俗”对文化文艺事业发展的危害，更能深刻认识抵制和治理“三俗”的重要性和紧迫性。

中国特色社会主义进入了新时代，习近平总书记要求文化文艺工作者坚持与时代同步伐，承担记录新时代、书写新时代、讴歌新时代的使命，勇于回答时代课题，从当代中国的伟大创造中发现创作的主题、捕捉创新的灵感，深刻反映我们这个时代的历史巨变，描绘我们这个时代的精神图谱，为时代画像、为时代立传、为时代明德。文艺作品以其特有的艺术感染力在提供审美愉悦、精神享受的同时，也提供着丰富的精神文化养分，给人以价值引导、精神引领、审美启迪。然而，“三俗”破坏文艺生态、阻碍文艺发展，就像健康肌体滋生的病态异物，在本体上异化文艺，扭曲文艺功能，冲击审美传统，颠倒艺术标准，败坏文艺声誉，动摇文艺工作者的艺术理想和追求，让一些文艺

工作者原本应有的传世之心在廉价的笑声、无底线的娱乐、无节操的垃圾中迷失，渐渐地是非不分、善恶不辨、以丑为美。从现实看，“三俗”像良田里的杂草，以其病态的繁殖能力，抢夺精神养分，抢占社会资源，挤占文艺生长空间，堵塞文艺传播通道，如果任其泛滥，将会使“劣币驱逐良币”成为常态，导致文艺创作在低层次低水平徘徊，文艺的创新创造将无从谈起，人民所期待的传世之作、名家大师将难以产生，创造新的文艺高峰更难以实现。

追求真善美是文艺的永恒价值，然而“三俗”背离艺术真谛、消解主流价值。“三俗”抛弃艺术的本质，放弃对社会、人生的思考和对真善美的追求，漠视时代生活的变迁和民族的发展进步，与艺术的真谛格格不入，与主流价值格格不入，与人民群众对美好生活的向往需求格格不入。犹如沙漠对土地的侵蚀，“三俗”消解文化价值，吞噬文化传统，蚕食文化根基，让文化失去应有的魅力和价值。那些只求刺激、拜金炫富、享乐就是人生等喧嚣，在貌似轻松的戏说之余，在虚假热闹的繁华之下，造成了历史观的混淆、世界观的错乱、人生观的颠倒，对社会特别是对青少年身心健康造成极大危害，严重妨碍他们正确价值观的形成和健康人格的塑造。“三俗”无疑是新时代文化交响乐中极不和谐的噪音，是精神生产领域缺少营养、藏着毒素的伪劣产品，不仅践踏艺术的品位格调，而且极大地销蚀民族的文化创新精神和创造能力，如果任由其蔓延，必然会戕害悠久灿烂的中华文化，侵蚀中华民族的文化根基和精神血脉。

习近平总书记指出：“共和国是红色的，不能淡化这个颜色。”“三俗”败坏社会风气、麻醉民族精神。民族的复兴需要强大的物质力量，也需要强大的精神力量，文艺在塑造民族精神方面独特而巨大的作用不可替代、不可或缺、不容忽视。当前，要战胜前进道路上的种种风险挑战，顺利实现党的十九大描

绘的宏伟蓝图，必须紧紧依靠人民，汇集和激发近14亿人民的磅礴力量。以此审视“三俗”问题，“三俗”危害之大之深不言而喻、毋庸置疑。无数事例表明，“三俗”并非无伤大雅的逗趣逗乐，也绝不属于幽默风趣。打着雅俗共赏的幌子，模糊崇高与低俗、高雅与庸俗、高洁与媚俗的界限，恶搞经典、戏说历史，抹黑英雄、解构崇高，蔑视传统、诋毁理想，人们精神世界的高地和堤防将会在不知不觉中被侵蚀，拜金主义、利己主义、享乐主义、投机主义、极端个人主义等就会大行其道，社会的精气神将被消弭懈怠，最后只剩下要么痴痴等待，祈求好运降临，轻轻松松一夜成名；要么在不断升级的娱乐刺激中沉沦，不思进取、浑浑噩噩。从长远看，如果“三俗”不能得到有效治理，泛滥成灾，必将严重腐蚀人们的思想，消磨人们的意志，瓦解民族精神，进而危害社会和谐稳定，影响“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。

## 二、深刻认识“三俗”产生的原因

“三俗”的产生有着复杂的原因。深层次认识问题与经济社会快速发展变化相互交织，使“三俗”问题错综复杂。

从思想认识来看，对文艺娱乐功能的认知偏差，导致一些创作生产与一部分受众之间的恶性循环。文艺具有审美、娱乐、认识、教化等多种功能，一个社会的文艺不可能只有单一的教化或娱乐功能，一件文艺作品也不可能只强调教化或娱乐作用，任何偏颇、极端，都会留下深刻教训。在市场利益和各种思潮的裹挟冲击下，有人把文艺的多重功能变成了单一功能，把文艺等同于娱乐，把文艺变成了“文娱”，造成泛娱乐化盛行。面对急剧转型的社会和激荡碰撞的文化思潮，关于文艺的功能定位五花八门、奇谈怪论不一而足，健康的文艺观被抛弃、嘲讽，文艺的圣洁被玷污、精神的光芒被遮蔽，造成价值观错误、审美标准错乱。有的文艺工作

者产生了迷茫,甚至迷失了自我,忘记了“人类灵魂工程师”的使命,淡漠了社会责任,放弃了崇高的艺术理想,拿无聊当有趣,把“三俗”当通俗。从受众层面看,“三俗”的滋生蔓延也与社会上的盲目追捧、追风造势关系极大。一些人对文艺功能的认识和理解不够全面,审美标准和审美情趣不够高,自身辨别能力、抵御能力不足。正是利用了这一点,一些充斥着暴力色情、陈腐迷信、八卦奇闻的伪劣之作,以受众就是这个水平、就喜欢这样的作派为由,取悦少数人的低级趣味,使不健康的需求成为“三俗”滋生泛滥的土壤。

拜金主义、享乐主义盛行使一些艺术成为金钱、资本的附庸和奴隶。市场经济为文艺发展提供了机遇,也带来新的挑战。对文艺创作生产来说,市场是一把双刃剑。一方面,市场是文艺作品走向人民群众的重要途径和渠道,市场机制能够通过更好的资源配置和市场竞争激发文艺创作的积极性、创造性;另一方面,受到市场和资本的双重夹击,经济利益的驱动常常影响甚至扭曲创作者的价值导向、审美取向。面对强势的市场,在文艺创作生产、传播推介过程中,一些创作生产经营者对社会效益和经济效益关系的认识和把握失当,将社会效益放在首位的要求难以落到实处,反倒是经济效益成了一些人梦寐以求且十分具体的目标,收视率、点击率、票房、码洋、发行量、曝光率成为最高标准,因而,有批评者称之为“资本绑架了创作”。社会生活中的拜金主义、享乐主义也严重影响着文艺界的价值、情绪、心态,及时行乐、唯利是图、浮躁轻浮随之蔓延,有的淡漠了对艺术的敬畏之心,唯市场马首是瞻,把“三俗”当作获利工具,有的甚至失去了艺术的气节和风骨,沦为“市场的奴隶”,任由金钱对自己的艺术摆布践踏。

新技术的广泛应用和快速发展带来严峻挑战。网络等新兴媒体为人们的文化娱乐生活开辟了崭新天地,也对文

艺的创作生产和推介传播产生了深远影响。在传统的传播模式中,传媒机构内部通过层层把关可以最大限度地减少“三俗”内容的传播。但是互联网超乎寻常的快速发展打破了这种格局,受众不仅可以直接参与到传播环节中,而且既是消费者,又可以是创作者、传播者,文艺从创作生产到传播消费的渠道、阵地、方式等各个方面、各个环节呈现几何级数扩展和爆炸式增长,加之网络快捷、匿名的特性,以及作为新生事物管理的一度相对滞后,使“三俗”很容易寻找到空白地带,获得新的滋生土壤和空间。面对网络这种全新的特殊社会空间,人们还缺乏足够的认识和体悟,海量增长的话题、多元多变的思想观念、炫目刺耳的色彩和声音,让人来不及停下来思考,就被那些刺激感官的内容迅速夺去了注意力,更有甚者,在网络上,往往越是异常的、反常规的观念和行为越能吸引人的眼球。原本应发挥监督作用的传媒,有的也在高流量、高收益的刺激下参与“三俗”炒作。还有一些人利用网络的即时性、虚拟性、开放性以及低门槛,不顾廉耻,把私密空间与公共空间混淆在一起,大肆制造和传播低级趣味,进一步混淆了善恶、是非、美丑的界限,导致“三俗”问题被主观放大。

文艺行业建设存在薄弱环节,文艺管理有待与时俱进。随着改革开放的深化,社会组织结构发生重大变革,文艺创作生产和从业人员日益多元多样,文艺领域出现了一大批新的文艺类型、业态和新的文艺群体、文艺组织,这为文艺创作生产注入了强劲的有生力量,同时也带来了文艺界行业建设的全新课题。我们在观念、体制、机制、方法、手段等方面还有许多不适应,行业建设特别是行业服务管理自律还处在起步阶段,各类行业标准规范等基础设施建设亟待推进,文艺行业规范有效的监管机制还有待健全。随着文化市场迅猛发展,对文艺作品作为商品的特殊性认识还有待深化,对

市场经济条件下文艺创作生产规律需要进一步研究,特别是对日益多元、庞大的投资和创作生产主体的有效引导和调节能力有待加强,尤其是在文艺跨界融合发展的情况下,管理上容易造成某些缺位和空白,给“三俗”以可乘之机。同时,硬件设施改善了,但是软件、内容建设有待及时跟上,优秀文艺作品创作生产不足,推介传播缺少常态化机制和渠道平台,“三俗”也容易乘虚而入。

### 三、用明德引领风尚,标本兼治、久久为功

习近平总书记在全国政协联组会上的重要讲话中鲜明提出,要坚持与时代同步伐、以人民为中心、以精品奉献人民、用明德引领风尚。这为新时代文艺工作提供了根本遵循,指明了前进方向。“三俗”问题具有很强的顽固性、反复性,要培根固元、守正创新、对症下药、综合施策,着眼长远、标本兼治、持之以恒、久久为功。

用明德引领风尚,就要正本清源,形成抵制“三俗”的广泛共识和强大舆论氛围。用明德引领风尚,就是弘扬向善向上的价值观。科学认识文艺的功能属性和地位作用,明确文艺是培根铸魂的工程。构筑中华民族精神大厦,是当代文艺应当担负的历史使命。明确文艺天然有娱乐功能,但文艺不能等同于娱乐,更不能用娱乐取代文艺。正确把握社会效益和经济效益的关系,努力实现两个效益的有机统一,明确社会效益是文艺创作生产和文艺活动的第一追求,任何时候都不能以牺牲社会效益为代价来获取经济效益,不能做“市场的奴隶”。把握正确创作方向与舆论导向,明确不仅文艺创作生产传播要讲品位讲格调讲责任、抵制“三俗”,所有社会文化活动、广告发布、选秀交友、游戏竞技、综艺娱乐等,也都要讲品位讲格调讲责任、抵制“三俗”。传统媒体和新媒体都要严把关口、不给“三俗”提供阵地和传播空间。切实加强文艺批评,亮

剑发声,凝聚起全社会抵制“三俗”的广泛共识,持续保持推动“三俗”治理的舆论态势。

用明德引领风尚,就要扶持锻造精品,为人民群众提供丰富的优质精神文化食粮。让“三俗”没有容身之地,关键是把创作生产优质文化产品作为文艺工作的中心环节,用优秀作品占领文化市场和文艺阵地,满足人民群众日益增长的高品质精神文化需求。必须加强组织规划,尊重创作规律,在提升作品的品格质量上用心用力,在提升作品的艺术感染力上寻求突破,越是弘扬核心价值观、传递正能量,越是要讲求艺术质量,注重艺术创新,倾注心血,精益求精,努力创作无愧于时代和人民的精品力作。引导鼓励文艺工作者坚持以人民为中心的创作导向,扎根生活、扎根人民。文艺工作者要走进实践深处,观照人民生活,表达人民心声,用心用情用力抒写人民、描绘人民、歌唱人民。引导文艺创作生产要素配置向优质作品倾斜,引导和帮助文艺工作者善于面向市场、运用市场,增强优秀文化产品的市场竞争力,用精品占领市场。

用明德引领风尚,要求文化文艺工作者崇德尚艺,为全社会作出表率。习近平总书记在全国政协联组会上的重要讲话,要求文化文艺工作者以高远志向、良好品德、高尚情操为社会作出表率。要有信仰、有情怀、有担当,树立高远的理想追求和深沉的家国情怀,努力做对国家、对民族、对人民有贡献的艺术家和学问家。文艺要塑造人心,创作者首先要塑造自己。文艺工作者要坚守高尚职业道德,多下苦功、多练真功,做到勤业敬业。抵制“三俗”,就要形成常态化制度化培训教育机制,引导文艺工作者确立正确的历史观、民族观、国家观、文化观。要大力倡导德艺双馨,树立一批崇德尚艺、行为世范的先进典型,引导文艺工作者提升职业精神和专业素养,养成高尚的职业操守,树立良好的公众形象,以深厚的文化修养、高

尚的人格魅力、文质兼美的作品赢得社会尊重和粉丝点赞,真正成为先进文化的践行者、社会风尚的引领者。

用明德引领风尚,就要加强美育教育,提升全社会的文化素养和审美格调。美育对于树立正确的人生观、促进人的全面发展具有重要作用,重视美育、做好美育工作,可以有效消除“三俗”滋生的土壤,压缩“三俗”的传播空间。大力弘扬中华美学精神,传承中华优秀传统文化,涵养民族精神,培养人们认识美、体验美、感受美、欣赏美、创造美的能力。充分发挥学校教育在大众特别是青少年思想道德教育和美育教育的主渠道、主阵地作用,提高青少年的审美和人文素养,增强自身免疫力,自觉抵制“三俗”和各种不良风气、有害信息。广泛开展社会美育教育,使美育融入公众生活,不断提升全社会的文化素养和审美格调,营造良好的社会文化环境。

用明德引领风尚,就要强化管理自律,推动形成良好行业风气。治理“三俗”也需要从文艺界行业建设着手,强化行业管理、行业自律。加强行业组织建设,广泛开展职业道德建设,普遍建立行业道德建设委员会,健全行业道德规范和职业道德标准,创新行业管理自律机制,形成有效的文艺从业人员职业道德监督机制,引导从业人员树立规则意识、法治意识,依法依规自我管理、自我约束。强化科学、规范、权威的行业管理,建立文艺从业人员和从业机构分级分类、互联互通的诚信档案制度,划红线、明底线,严格行业准入与退出机制,形成完善的激励惩戒机制,对失德失范人员的作品展演展示和演艺活动的处置形成有约束力的刚性规定。加强各类行业组织自身建设,做到规范运行、担当责任、发挥作用。加强对新艺术领域、新文艺形态、新传播渠道和新文艺群体的服务、引导和管理,保护文艺创新,保护经典作品不被亵渎侵犯。

用明德引领风尚,就要努力构建文艺传播新格局。当前,“三俗”的传播形

式、渠道、空间发生了巨大变化,必须加强对新技术条件下“三俗”的形态、产生的土壤、传播的渠道和未来可能出现的变种等的分析研判,掌握主动。积极跟踪新媒体技术发展,着力提高传播效能和管理效果,建立融媒体立体化推广体系,善于用技术的手段来强化正向传播,用技术的手段解决技术发展带来的问题,运用正确价值观指导下的算法推进工作,压缩“三俗”的生存空间。充分发挥人民群众在治理“三俗”中的重要作用,畅通监督渠道,让不良文化陷入人民战争的汪洋大海之中。

用明德引领风尚,就要形成强大合力,建立起综合治理“三俗”的长效机制。治理“三俗”涉及社会文化众多领域和部门,必须协同发力,综合施策,避免出现木桶短板效应,影响整治效果。坚持依法监管、依法行政,推动形成职责明确、条块结合、相互协作、齐抓共管的立体化文艺行业管理体系,形成各有关部门、文艺界人民团体和行业组织以及媒体共同参与的常态化长效联动机制,实现联动联控、综合治理。全链条、全方位治理,对各相关门类行业包括文学艺术、娱乐、广告、综艺、游戏等逐一研究分析,有针对性地采取措施,突出抓好选题策划等关键环节的管理,着力抓好“三俗”易发多发地带的监督,努力实现全覆盖全流程监管。统筹协调网上网下监督管理,统一标准、统一尺度,避免出现双重标准。推进文化领域法治建设,提升文化领域法律的效力层次,坚决惩处突破法律、道德、公序良俗底线的企业、组织和从业人员,强化“红线”“底线”的威力,提高法律手段在治理“三俗”中的威慑力。贯彻“双百”方针,注意把握政策,区分健康娱乐、讽刺幽默、大众通俗与“三俗”的界限,形成风清气正、充满生机活力的良好文化环境,推动文艺健康发展。✪

(本文作者为十三届全国人大常委会委员、十三届全国人大教科文卫委员会委员、中国文联副主席。本文原刊于《求是》)

# 中华苏维埃时期 对人民代表大会制度的初始探索实践

文 / 周 萌



中华苏维埃共和国第二次全国苏维埃代表大会会址。摄影/本刊记者 马增科

习近平总书记深刻指出，“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。”人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，其源头可以追溯到中国共产党当年在中央苏区建立的中华苏维埃代表大会制度。20世纪30年代初，中共中央决定以赣南闽西根据地为依托，建立苏维埃中央政府。1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会（简称“一苏大会”）召开，选举产生了中华苏维埃共和国临时中央政府；1934年1月，召开了中华苏维埃第二次全国代表大会（简称“二苏大会”）。中华苏维埃共

和国临时中央政府的成立和两次代表大会的召开，为人民代表大会制度形成和发展进行了初始的探索实践，作出了开创性贡献。这是80多年前我们党进行的人民当家作主的伟大预演。回望这一预演，探寻人民代表大会制度与苏维埃代表大会制度的历史渊源，总结中华苏维埃代表大会制度的探索实践对人民代表大会制度形成和发展的重要经验，对学习贯彻落实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，进一步传承红色基因、坚定“四个自信”，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

## 一、中华苏维埃时期的探索实践，为人民代表大会制度的形成和发展提供了重要借鉴

苏维埃是俄文的汉语音译，意为“代表会议”，是俄国十月革命后创建的无产阶级专政的政权组织形式。中国共产党成立伊始，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人坚持以马克思列宁主义为理论指导，并将其与中国革命具体实际相结合，进行了创造性的探索实践。中国共产党第一个纲领明确提出，本党承认苏维埃管理制度，把工农劳动者和士兵组织起来，并承认党的根本政治目的是实行社会革命。大革命失败后，我们党高举武装斗争的大旗，开创了“工农武装割据”的革命新路，建立了中华苏维埃共和国，开始了局部执政的成功尝试。党领导的苏维埃政权是工农民主专政的新型政权，工农兵代表大会制度具有了人民代表大会制度的初始形态，在我们党领导的政权建设史上具有重要地位和重大意义。

毛泽东是我们党根据中国国情从理论和实践探索建立苏维埃政权的卓越领导人，他在政权建设的具体实践和两次“全苏大会”上所作的报告，以及在《今年的选举》《乡苏怎样工作？》《才溪乡调查》《长冈乡调查》等著作中，就国家政权建设提出了一系列重要思想和理论阐述，有力指导了中华苏维埃代表大会制度的初创和运转。

毛泽东提出了“工农民主专政的苏维埃，他是民众自己的政权”等一系列

重要论述。在领导农民运动的过程中，毛泽东响亮喊出“一切权力归农会”的口号。中华苏维埃共和国建立后，毛泽东提出，苏维埃政权在政治上具有“打击反革命”和“群众自己管理自己生活”两方面职能，苏维埃不能够一刻离开民众，“就得关心群众的痛痒，就得真心实意地为群众谋利益。”《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定，苏维埃政权是属于工人、农民、红军兵士及一切劳苦民众的政权，苏维埃政权下的工农兵劳苦民众是苏维埃共和国的主人，在苏维埃法律面前一律平等，有选举权和被选举权。这些关于人民当家作主的重要思想，有力指导了苏维埃工作，巩固了苏维埃政权，在人民代表大会制度的形成和发展过程中也得到了继承和发扬。

毛泽东提出了“应该把苏维埃法令政策的彻底与忠实的执行，移在全部苏维埃人员的肩上去”等一系列重要论述。随着“一苏大会”召开和苏维埃临时中央政府成立，为了让新生的红色政权鲜明区别于国民党的独裁统治，成为“历史上任何国家形式所不能比拟的”民主法治政权，毛泽东深入实际进行调查研究，总结群众创造的经验，亲自起草和领导制定了一系列苏维埃法律政策，要求所有苏维埃工作人员都必须依法开展工作，工农群众必须依法开展生产生活。毛泽东指出，应该把苏维埃法令政策的彻底与忠实的执行，移在全部苏维埃人员的肩上去，应该把违反苏维埃法令政策的行为首先是苏维埃人员自己的违反放在严厉责罚的地位。毛泽东对于国民党腐败的政治生态有着洞若观火的深刻观察，对共产党防范和依法惩治腐败进行了深入思考，并将其思想成果融入《关于惩治贪污浪费行为的第二十六号训令》《怎样检举贪污浪费》《政府工作人员惩办条例》等法律法规。苏维埃政府严厉惩治贪腐行为，特别是依法判处胜利县苏维埃政府主席钟铁青、雩都县苏维埃政府军事部长刘仕祥等腐败分子死刑，有力遏制了腐化风

气，极大推动了苏区干部作风建设和苏区反腐败斗争的开展。

毛泽东提出了“苏维埃政府下的每个革命的人民，都有发表自己意见的权利”“在组织上厉行集中指导下的民主生活”等一系列重要论述。1928年11月，毛泽东明确指出“民主集中主义，在政府工作中也用得不习惯”，提出要扫除少数人的独裁专断恶习，反对图省事怕麻烦的思想，逐步建立起名副其实的区、乡代表会议制度。《中华苏维埃共和国宪法大纲》明确规定，中华苏维埃共和国之最高政权为全国工农兵会议（苏维埃）的大会，在大会闭会期间，全国苏维埃临时中央执行委员会为最高政权机关。这些都是民主集中制的组织形式。毛泽东十分注重增强“民主”的广泛性，强调苏维埃政权对于自己的阶级“表现出来的只是最宽泛的民主主义”。在1933年8月9日发布的中央执行委员会关于选举运动的训令中，毛泽东指出，这次选举是从乡苏、市苏一直到中央执行委员会完全实行改选，这是工农劳苦群众自己参加政权、巩固政权的伟大运动。要使这次选举密切地与当前中心政治任务联系起来，要从选举中来健全各级苏维埃的组织与工作。苏维埃政府是工农民主专政的政府，这是目前阶段上革命政权的基本原则。在具体选举过程中，训令指出，要使选民尽量发表意见，使革命的民主精神充分表现出来，绝对禁止用强迫命令的方式通过代表名单。除政治表现为选举的最主要标准外，工作能力亦应相当注意。只看成分，不看能力，把能力过于弱的分子选入政府，是不妥当的。同时，毛泽东也非常注重发挥“集中”的决策效率，他在《乡苏怎样工作？》一文中写道，主席自然是主持全乡工作，出席上级召集的会议，处理日常事务；主席还应与别人分工，副主席常驻的要帮助主席处理日常事务。这些都体现了民主集中制的要求。在“二苏大会”上，代表们对毛泽东所作的工作报告进行了充分讨论。根据讨论情

况，毛泽东专门作了《关于中央执行委员会报告的结论》，这是民主集中制在苏维埃代表大会上的生动实践。

毛泽东提出了苏维埃取得的胜利，“依靠了中国共产党政治路线的正确”等一系列重要论述。大革命失败，中国共产党处于危急时刻，是毛泽东在党内最早提出要“打出共产党的旗子”，他这一鲜明主张，不仅体现在政治军事斗争上，同时也反映在政权建设和经济工作中。早在井冈山斗争时期，毛泽东就提出，党的正确领导是红色政权得以存在和发展的“一个要紧的条件”，主张严格划分党与苏维埃政权的职能和工作关系，强调“党要执行领导政府的任务”。在“一苏大会”召开前，毛泽东又强调要严格按照党组织事先讨论通过的方案，确定苏维埃代表大会的内容和议程，坚持在党的领导下开展各项选举活动。在“二苏大会”上，毛泽东指出，苏维埃取得的胜利，依靠了中国共产党政治路线的正确，党与苏维埃的正确领导，红军的坚强与扩大，苏区与白区广大工农群众的斗争积极性，这一切都是我们战胜敌人的基础。毛泽东还特别重视加强党对基层苏维埃政权建设的领导。漳州战役期间，他亲自指导闽南地方党组织通过召开工农和各界代表会议，在漳州成立临时政权机关——闽南工农革命委员会，并旗帜鲜明地指出，各级党支部彻底转变工作方式，在苏区党支部的政治路线与方针政策下，才能真正成为党与群众联系的主要渠道，坚决反对对党支部不管或忽视人民群众工作，或者将苏区党支部看成简单的教育机关。这些理论阐述和实践探索，有力加强了党对苏维埃政权建设的领导，并始终贯穿于我们党在不同历史时期的政权建设中。

历史雄辩地证明，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，没有简单地机械地模仿苏联的苏维埃模式，而是把马克思主义基本原理同中国革命具体实际相结合，探索一条把苏维埃制度中国化的具体实践之路，在此期间形成的关

于中国苏维埃政权建设的一整套政策主张、理论成果和思想体系，闪耀着马克思主义中国化的思想光芒。

## 二、中华苏维埃时期的探索实践，是人民代表大会制度的开创性尝试

两次苏维埃全国代表大会的胜利召开，成立中华苏维埃共和国，选举产生中华苏维埃共和国中央执行委员会，通过《中华苏维埃共和国宪法大纲》，初步探索了国家政权运行的基本规则、组织体系和权力结构，为人民代表大会制度进行了开创性的尝试。

第一，建立了国家形态的苏维埃政权。中华苏维埃共和国的成立，是中国共产党人打碎旧的国家机器、领导人民建立新的国家政权的伟大尝试，标志着我们党领导的革命政权已经发展成为国家形态，为处于水深火热之中的全国劳苦大众指明了奋斗方向，推动了苏维埃运动的蓬勃发展。苏维埃中央政府实现了对全国苏维埃运动的统一领导，使地方苏维埃有了共同遵循的政治纲领。尽管受到当时战争环境的影响，苏维埃代表大会制度还不够完善，但它创建的一整套工农民主专政的国家治理结构，与当时中国存在的或存在过的政权相比，无疑是一种全新的、相对先进的政权形态。

建立了层级清晰的权力机关。全国苏维埃代表大会是中华苏维埃共和国的最高政权机关，每两年召集一次。全国苏维埃代表大会的代表，由各省苏维埃代表大会、中央直属县苏维埃代表大会及红军所选举出来的代表组成。全国苏维埃代表大会闭会期间，由其选举产生的中央执行委员会为中华苏维埃共和国的最高政权机关。在中央执行委员会闭幕期间，中央执行委员会主席团为中华苏维埃共和国的最高政权机关。省、县、区、乡（市）各级苏维埃政权机关，为苏维埃政权的地方组织，称地方苏维埃。省苏维埃代表大会是全省最高政权机关，省苏维埃执行委员会由其选

举产生，为闭会期间全省最高政权机关。县、区、乡（市）各级苏维埃建制与省苏维埃相仿。

建立了职能完备的行政体系。“中央人民委员会为中华苏维埃共和国中央执行委员会的行政机关，负指挥全国政务之责。”“一苏大会”时，中央人民委员会设有九部一局，即外交、军事、劳动、财政、土地、教育、内务、司法、工农检察等人民委员部和国家政治保卫局。“二苏大会”后，中央人民委员会共设十一部一局，增设粮食人民委员部和国民经济人民委员部，将原工农检察人民委员部改为工农检察委员会，并在中央执行委员会之下设立审计委员会。省、县、区等各级苏维埃执行委员会之下，参照中央设立相关部门。

建立了职权分明的司法体系。从中央到地方设立最高法院和省、县、区三级裁判部的四级司法组织系统。其中，最高法院隶属于中央执行委员会，并受其领导，为国家最高审判机关和国家审判程序上的最后判决机关，经其判决的案件为终审判决。最高法院对地方各级裁判部则实行垂直领导。下级裁判部则直接受上级裁判部领导，同时受同级苏维埃执委会指导，行使司法权时具有相对独立性。

第二，进行了治国安邦的执政预演。中央苏区先后领导开展了数次民主选举，逐级选举乡（市）、区、县、省和全国苏维埃代表和苏维埃政府，并在国体政体、根据地政权建设、经济建设、扩大红军以及文化教育等方面进行了尝试和探索。

在选举工作中，注重依法对选民的资格、选举的程序以及不同阶级成分的居民代表比例作出详细规定。同时，不断健全苏维埃代表大会选举程序，选举工作严格按照选举动员、划定选举单位、进行选民登记并公布选民名单、推荐并公布代表候选人、正式选举5个步骤进行，充分保障了工农的选举权利得到落实。

在政权组织形式上，苏维埃共和国

设置了权力机关、行政机关、司法机关。各级苏维埃代表大会及其执行委员会集立法、监督和行政权于一身，在国家体制中起主导作用。苏维埃代表大会主要通过人事任免、预决算审核、法律法规批准审核以及审计监督等方式对行政权实施全面监督。除乡（市）苏维埃由选民直接选举产生并向选民报告工作外，其他各级行政机关领导成员均由权力机关选举产生，向权力机关负责并报告工作。司法机关隶属于苏维埃代表大会，受权力机关监督，对权力机关负责，代表人民的意愿行使对政府的监督权。政府及其行政执法人员要接受人民的监督，是人民当家作主的具体体现。

在管理经济和社会事务上，始终把发展经济作为粉碎国民党经济封锁、打破军事“围剿”的大事来抓，积极发展工农业生产、对外贸易，发行经济建设公债，不仅有效改善了群众生活，也保证了革命战争的物资需要。同时，实行苏维埃文化教育和婚姻制度改革，开展土地革命，彻底解除反动统治阶级和封建礼教强加在工农群众身上的桎梏。

第三，形成了初步配套的法律体系。中华苏维埃共和国在彻底摧毁国民党旧法体系基础上，大力开展法制建设，先后颁布了宪法大纲和刑事、经济、土地、劳动、婚姻等130余部法律、法令、条例和训令，形成了初步配套的法律体系。

制定了国家根本法。两次全国苏维埃代表大会制定和修改的《中华苏维埃共和国宪法大纲》明确了苏维埃的国体和政体：中华苏维埃共和国是工人和农民的民主专政的国家，苏维埃全政权是工人、农民、红军兵士及一切劳苦民众的，中华苏维埃共和国之最高政权为全国工农兵会议（苏维埃）的大会。《中华苏维埃共和国宪法大纲》还确定了中华苏维埃共和国的任务、国家的性质、最高权力机构、地方政权机构、中华苏维埃区域的公民所享受的权利和应尽的义务等。

构建了苏维埃配套法律体系。以《中华苏维埃共和国宪法大纲》为统领，

中华苏维埃共和国建立了初步配套的法律体系。在颁布的130多部法律法令中,包括了《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法(草案)》等10余部苏维埃国家组织法,《中华苏维埃共和国的选举细则》《中华苏维埃共和国选举委员会的工作细则》等多部选举法令,《中华苏维埃共和国婚姻法》《中华苏维埃共和国劳动法》等30多部行政法规以及刑事诉讼、经济管理、土地政策等方面相关法律令。

各项法律文件的制定、颁布及其实施,在一定程度上满足了苏维埃区域社会经济文化生活对法律的需要,为巩固苏维埃政权、保证革命战争胜利发挥了重要作用,也成为后来我国社会主义法治建设的萌芽。

尽管中华苏维埃时期探索实践的时间并不长,地域也有限,但它当初确立的规则体系、组织体系和权力结构,为人民代表大会制度形成和发展提供重要借鉴,在党的政权建设史上留下了深深的烙印。

### 三、中华苏维埃时期的探索实践,对新时代坚持和完善人民代表大会制度具有深刻启示

中华苏维埃共和国是中国历史上第一个全国性的工农民主政权,是我们党在局部地区执政的重要尝试。习近平总书记曾高度评价中华苏维埃共和国成立的重大历史意义,“它的建立,进一步加强了根据地建设,扩大了党和红色政权的影响,开创了土地革命战争新局面,也为我们党在抗日战争和解放战争时期的根据地建设以及新中国的政权建设,提供了宝贵的历史经验。”探寻苏维埃代表大会制度的演进过程,研究中华苏维埃时期的探索实践,对坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、在新时代坚持和完善人民代表

大会制度具有深刻启示和现实意义。

中国共产党的领导,是人民代表大会制度形成和发展的前提条件,更是人民代表大会制度不断坚持和完善的政治保证。作为人民代表大会制度的设计者和创立者,我们党在苏维埃代表大会制度的具体实践中,就确立了党对苏维埃代表大会的领导原则和具体制度,并将这一原则和制度贯穿在人民代表大会制度形成和发展的全过程。60多年的实践雄辩证明,正是毫不动摇坚持党的领导,才使人民代表大会制度深深扎根在中华大地,日益发展完善,展现蓬勃生机。这深刻启示我们:坚持党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势,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。

人民当家作主,是人民代表大会制度形成和发展的核心要义,更是人民代表大会制度不断坚持和完善的力量源泉。当年,人民当家作主始终贯穿于苏维埃代表大会制度设计和具体实践的方方面面,中华苏维埃共和国范围内的广大劳苦大众,能够充分享受民主权利,这是苏维埃政权最为成功的创举。对此,毛泽东盛赞:苏维埃政权的民主发展到了这样的程度,实在是历史上任何政治制度所不曾有的。习近平总书记也曾明确指出:“正是由于党和苏维埃政府真心实意为人民群众谋利益,所以赢得了人民群众真心实意的拥护,因而能够拥有战胜强大敌人和各种困难的真正铜墙铁壁。”从“豆选”到无记名投票,从城乡居民“同票不同权”到“同票同权”,从苏维埃代表大会制度到人民代表大会制度,人民当家作主的制度更加完善。这深刻启示我们:人民当家作主是人民代表大会制度形成和发展的核心要义、力量源泉,必须紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道,充分发挥根本政治制度作用,通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族的前途命

运掌握在人民手中。

依法治国,是人民代表大会制度形成和发展的重要保障,更是人民代表大会制度不断坚持和完善的长期任务。中华苏维埃时期,中央苏区制定和颁布的各类法律法令有130多部,尤其是《中华苏维埃共和国宪法大纲》是我们党领导人民制定的第一部宪法性的文献,在中国共产党的政权建设史和法制建设史上具有独特地位,对巩固和发展苏维埃政权起到了极为重要的作用。在之后的政权建设探索实践中,我们党坚持发挥法制的作用,有力保障了人民代表大会制度的形成和发展。这深刻启示我们:依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威,使民主制度化、法律化。

坚持和完善人民代表大会制度,是巩固党的执政地位、确保国家长治久安的根本要求,更是实现中华民族伟大复兴的根本要求。当年,我们党探索实践的苏维埃代表大会制度,既来自苏联,又有别于苏联,走出了一条符合中国实际的政权建设道路。在此基础上,逐步确立了人民代表大会制度为新中国的根本政治制度。近年来,许多西方发达国家深陷民主失灵、治理失效、社会失序困境,一些模仿或移植西式民主制度的发展中国家也出现了政权更迭、政治动荡、制度停摆甚至崩溃的现象,而中国的人民代表大会制度以其强大生命力和巨大优势,为中国人民实现从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,提供了根本政治制度保障,深刻证明人民代表大会制度具有鲜明的中国特色,具有无可比拟的制度优越性和强大生命力。★

(本文作者为十三届全国人大代表,江西省人大常委会党组书记、副主任。本文为作者在全国人大机关党组理论学习中心组集体学习扩大会议暨机关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动员部署会议上的研讨报告文稿)

# 齐鲁石化：筑起安全屏障 撑起生命绿荫



寿光市危险化学品企业人员培训班开班仪式

作为拥有140余套炼油化工装置的特大型石化联合企业，齐鲁石化牢固树立“发展决不能以牺牲安全为代价”的红线意识，不断完善以“风险分级管控，隐患排查治理，安全文化建设”为主要内容的安全管理体系，提升队伍、设备、制度三个可靠度，强责任、抓关键、治隐患、严管理，筑起一道道安全屏障，撑起一片片生命绿荫。截止2018年底，齐鲁石化连续安全运行2269天，连续6年实现了安全环保无事故。连续两年荣获山东省安全生产先进企业，连续五年荣获中国石化安全生产先进单位，通过了安全生产标准化一级企业现场评审，被山东省树立为“危化品行业和职业卫生领域双标杆企业”。2019年1月，国家应急管理部发布公告，齐鲁石化被评为危险化学品从业单位安全生产标准化一级企业，标志着齐鲁石化安全生产管理水平达到了国家先进企业行列。

## 筑基固本

### ——实施“双重预防体系”

“欲木之长者，必壮其根本”，齐鲁石化以夯实本质安全为目标，推进风险分级管控和隐患排查治理“双重预防体系”建设，巩固安全生产标准化一级成果。

公司总经理韩峰指出：建立实施“双重预防体系”，是认真贯彻落实习近平总书记的重要指示，树立安全风险意识，全员参与、全过程控制，通过精准、有效管控风险，切断隐患产生和转化成事故的源头，从根本上防范事故。

2018年，公司按照“层级化管理、谁的业务谁负责、谁的属地谁负责”

的原则，进行全员风险识别与隐患排查，开展了“风险再分析，作业专家评”和“设备专家查隐患”等活动，运用JHA、SCL等评价方法，分级建立风险管控清单。一年来，辨识风险点7192项，其中作业活动3585项，设备设施3607项（类），逐项落实管控措施，分级落实管控责任人。

公司不断深化“双重预防体系”建设，重新编制隐患排查记录，完善排查治理台账；把体系和现有的操作规程、岗位操作法以及标准作业卡相结合，强调各专业、各层级的参与，使管控措施紧密贴合现场实际，易于理解落实。公司还充分运用资源优势助力地方政府和企业提升安全工作水平，共建安全区域；承办了山东省原油加工行业双重预防体系现场观摩会；承担并完成了山东省原油加工企业第一批55家企业双重预防体系评估验收工作；编写完成了原油加工行业企业双重预防体系四项实施指南，并作为山东省地方标准在全省发布实施。“双重预防体系”建设更加科学实用，走在了全省前列。

## 全程受控

### ——形成“三个三”安全管理特色

在对石化行业历年安全事故分析总结中发现，安全事故主要集中在直接作业环节、承包商和危化品三个关键环节，罐区、管廊和装卸车三个关键部位，生产异常、极端天气和敏感时段三个关键时期。对此，按照“七寸部位管理”的思路，齐鲁石化形成了“三个三”安全管理特色做法，不同层面、交叉式、立体式监管，确保了生产作业全过程受控。

2018年，齐鲁石化保持安全生产高压态势，以创建无泄漏装置、无异味厂区、花园式工厂为目标，大力推进标准泵区、标准储罐、中央管廊建设，持续提升了设备本质安全水平。并相继举办了“辨风险、查隐患、反三违”“全员安全诊断”“安全隐患我来找”“大家

来找碴儿”及“查、保、促”等活动。

为了进一步加强现场安全监督，组建了“安全督查大队”，采取“三个不固定”和“直接作业环节+”工作法，将现场直接作业环节督查与公司重大作业活动、重点工程项目、国内外事故事件等相结合，督查解决直接作业环节“面”和专项“点”的问题，实现标本兼治。近年来，公司和二级单位两级督查人员累计督查达到上万次，累计淘汰承包商141家，考核承包商130万元。

## 根植于心

### ——推行“五字”安全管理法

牢固树立“大安全”理念，全面推行“怕、学、服、想、用”五字安

全管理法，做到怕字当头、学字在先、服字在心、想字入脑、用字在手，“安全第一”的氛围全面形成。

按照“五字”管理法，组织开展专题培训、专题研讨、专项检查、专项治理，职工的安全意愿、安全意识不断增强，安全综合技能不断提升。员工明白了“安全为了谁”，安全成为了一种习惯。同时，与“三基”工作、标准化建设等进行融合，形成了抓安全强“三基”，抓“三基”保安全、促发展的良性循环。如今，“任何事故都可以预防，所有事故都可以追溯到管理原因”“谁违章谁先受害”等安全理念被广泛接受并融入实践，逐渐成为文化自觉。

安全就是生命，安全就是效益，安全只有起点，没有终点。安全，齐鲁石化一直在路上……（文图：王永军 刘新圣 顾波 苏峰）



现场加强巡检，不放过任何事故隐患的蛛丝马迹



# 西北油田

中国石化西北油田分公司是中国石化上游发展较快的油田企业之一，主要从事油气勘探、开发与油气销售业务。总部机关和科研院所设在美丽、富饶的新疆维吾尔自治区首府乌鲁木齐市，主要油气勘探开发油区为塔河油田，并在巴音郭楞蒙古自治州轮台县设有前线生产指挥基地。



# 奋力追梦 勇创未来



广汽新能源首款超长续航AION.S纯电动轿车 —— AION.S

广告

面对新时代，广汽集团奋力追梦，  
以坚如磐石的信心、只争朝夕的劲头、坚韧不拔的毅力，坚持“一个中心、两个不动摇、三个转变”发展主线，  
着力推动质量、效率、动力三大变革，以高质量发展向世界一流企业进发。



**广汽集团**  
GAC GROUP

匠于心 品于行  
CRAFTED BY THE DRIVEN



A股代码：601238.SH  
H股代码：02238.HK

扫一扫  
关注官方微信