

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2020年10月20日出版  
第20期 总第512期

全国人大常委会机关刊物



## 土壤污染防治须久久为功

ISSN 1671-542X



20

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



① 10月13日，十三届全国人大常委会第二十二次会议在北京人民大会堂举行第一次全体会议，栗战书委员长主持。摄影/新华社记者 刘卫兵

② 10月14日，十三届全国人大常委会第二十二次会议在北京举行分组会议，审议国旗法修正草案、国徽法修正草案、选举法修正草案、长江保护法草案等。栗战书委员长参加审议。摄影/新华社记者 刘卫兵

③ 10月14日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京与列席十三届全国人大常委会第二十二次会议的全国人大代表座谈交流。摄影/新华社记者 刘卫兵

④ 10月15日下午，十三届全国人大常委会第七十三次委员长会议在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵



# 逐一对照法条 督办解决问题 净土保卫战取得监督新成效

蓝天、碧水、净土保卫战，栗战书委员长三年三次担任组长，围绕打好污染防治攻坚战开展执法检查，充分体现了全国人大常委会贯彻习近平生态文明思想和党中央决策部署的政治担当和行动自觉。

土壤污染防治法执法检查围绕：法律重要条款和规定的落实情况，政府法定职责的落实情况，法律实施的保障与监督情况，违法行为的查处惩治情况，配套规定和标准的制定情况五个重点开展。

综观一年来土壤污染防治法的实施情况，可用以下几个关键词解读。

“基础工作”：完成了农用地普查。推进重点行业企业用地调查，对11.4万个地块开展调查。监测网络逐步建立，全国共布设约8万个监测点位。

“污染预防、源头防控”：实施重金属减排工程850多个。整治污染源1400多家。完成7687家危化品重大危险源企业、2.2万处重大危险源的督导检查，25个有关重点行业的技术规范均规定了土壤污染防治要求。化肥农药施用量连续四年负增长。支持585个畜牧大县推进畜禽粪污资源化利用，建设260个秸秆综合利用重点县和100个农膜回收示范县。实施耕地轮作休耕3000万亩，推广保护性耕作1.1亿亩，实施黑土地保护利用综合治理2270万亩。2019年以来，全国城市共排查污水管网27.8万公里，新建改造污水管网4.9万公里。2019年，全国城市生活垃圾清运量2.47亿吨，无害化处理率达99.2%。印发了《农业农村污染治理攻坚战行动计划》。

“风险管控”：截至2020年8月底，全国2384个县完成耕地土壤环境质量类别划分。全国有30个省份已依法建立并公开建设用地土壤污染风险管控和修复名录。

“实施保障”：中央财政加大资金投入，2018—2020年累计安排土壤污染防治专项资金125亿元。加强执法司法保障，发布中国环境资源审判（白皮书）及典型案例。

举行联组会议，深入审议土壤污染防治法执法检查报告并开展专题询问，全国人大常委会委员等8位同志，就如何落实土壤污染防治目标责任制等问题提出询问。国务委员王勇，全国政协副主席、国家发改委主

任何立峰，财政部、生态环境部等国务院有关部门8位负责人回答询问。

良好的土壤环境是农产品安全的首要保障，是老百姓“吃得放心、住得安心”的头等大事，事关群众的“米袋子”“菜篮子”“水缸子”。执法检查着力解决土壤污染农产品安全和人居环境健康两大突出问题。今年上半年，地级及以上城市空气质量优良天数比率达85%，地表水质量达到或好于Ⅲ类水体占比80.1%。人民群众对优美环境的获得感和幸福感大幅提升。

栗战书委员长指出：“在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在习近平生态文明思想指引下，我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，天更蓝、水更清、山更绿一步步成为现实。”

栗战书委员长要求，一条一条对照法律规定开展检查，推动土壤污染防治法全面有效实施。

法律第10条对法律宣传教育和科学普及作出规定。检查发现，一些地区法律宣传普及形式单一、范围窄。一些部门对法定职责认识模糊，履行职责不到位。

法律第61条规定，列入建设用地土壤风险管控和修复名录的地块，不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。个别地方将列入名录的污染地块作为公共服务场所使用，存在管理漏洞。

法律第69—74条规定了土壤污染防治的鼓励和保障措施。目前，税收、金融等方面尚未出台相关细化措施，法律制度落实缺乏有力抓手……

委员、代表热议：栗战书委员长的报告，用较大的篇幅，列举对照了30个法条，查找了六大类33项法律实施中存在的问题，释放出执法检查强烈的问题导向；体现了人大会议文风会风朴实，监督工作求真务实，监督与立法同时推进行履坚实，人大工作反对官僚主义、形式主义措施扎实，全国人大常委会贯彻落实习近平生态文明思想作风踏实。

汪洋



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**

2020年第20期  
10月20日出版  
总第512期

总 编 汪 洋  
副 总 编 金果林 马增科  
本期执行主编 金果林  
责任编辑 朱燕红 孙梦爽  
美术编辑 陈玉叶

总 编 室 010-83084419  
编 辑 部 010-83086321  
010-83083474  
010-55604181  
010-63097941  
010-83084429

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 010-83083891  
010-83086371

办 公 室 010-63098540  
010-63097949

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 京西市监广登字20170073号

## | 特 稿 |

- 06 在第十三届全国人大常委会第二十二次会议上的讲话 / 栗战书  
09 全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤污染防治法》实施情况的报告  
——2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上 / 栗战书  
15 王晨: 贯彻以人民为中心的思想 做好选举法修改

## | 总 编 絮 语 |

- 01 逐一对照法条 督办解决问题 净土保卫战取得监督新成效  
/ 汪 洋

## | 聚 焦 |

- 17 依法打好净土保卫战: 让老百姓吃得放心、住得安心 / 王 岭  
19 问答间凸显关注: 土壤污染防治须久久为功 / 王 岭

## | 立 法 |

- 22 新修改专利法: 激发全社会创新活力 / 李小健  
24 生物安全领域基础性法律来了! / 王 萍  
26 新修订未成年人保护法: 厚植保护未成年人的法治沃土 / 徐 航  
28 出口管制立法: 我国出口管制法治化水平迈上新台阶 / 刘文学  
30 新修改国旗法: 为实现中国梦凝聚更强大的精神力量 / 彭东昱  
32 新修改国徽法: 强国家观念 展大国气象 / 冯 添  
34 选举法新修: 县乡两级人大代表数量将增加 / 张维炜  
36 短评: 郡县治 天下安 / 张维炜  
37 长江保护法草案二审: 碧水东流 法治护航 / 周誉东  
39 退役军人保障法草案二审: 助力退役军人建功新时代 / 张钰钗  
41 刑法修正案(十一)草案二审:  
回应人民关切推动刑法与时俱进 / 孙梦爽  
43 行政处罚法修订草案二审:  
下放行政处罚权等多处修改引关注 / 舒 颖  
45 我国专门立法捍卫个人隐私权 / 于 浩  
47 野生动物保护法修订:  
筑牢织密维护公共卫生安全的法治防线 / 王晓琳



10月17日，十三届全国人大常委会第二十二次会议在北京人民大会堂举行联组会议，审议土壤污染防治法执法检查报告并开展专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。摄影 / 新华社记者 刘卫兵

## | 监 督 |

- 50 股票发行注册制改革：  
试点获突破性进展 将适时全面推进 / 田 宇
- 52 努力把民事审判工作提高到新水平 / 张宝山
- 54 认罪认罚从宽制度：  
丰富刑事司法与犯罪治理的“中国方案” / 王博勋

## | 资 讯 |

- 04 要闻



“全国人大”  
微博  
请扫码关注



“全国人大”  
微信公众号  
请扫码关注



“全国人大”  
客户端  
请扫码下载

本刊特别鸣谢单位：

珠海格力电器股份有限公司  
中国远洋海运集团有限公司  
陕西延长石油（集团）有限责任公司  
浙江仙琚制药股份有限公司  
中国邮政保险股份有限公司  
中国建设银行

中央国家机关举报网站：zygjig.12388.gov.cn



### 十三届全国人大常委会第二十二次会议在京闭幕

**新华社北京10月17日电** 十三届全国人大常委会第二十二次会议10月17日下午在北京人民大会堂闭幕。会议经表决,通过了关于修改专利法的决定、生物安全法、新修订的未成年人保护法、出口管制法、关于修改国旗法的决定、关于修改国徽法的决定、关于修改全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法的决定。国家主席习近平分别签署第55、56、57、58、59、60、61号主席令予以公布。栗战书委员长主持会议。

常委会组成人员166人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会关于批准《〈巴塞尔公约〉缔约方会议第十四次会议第14/12号决定对〈巴塞尔公约〉附件二、附件八和附件九的修正》的决定、关于批准《中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约》的决定、关于批准《中华人民共和国和比利时王国引渡条约》的决定。

会议表决通过了全国人大监察和司法委员会、财政经济委员会、社会建设委员会分别提出的关于第十三届全国人大三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。

会议经表决,任命车俊为全国人大监察和司法委员会副主任委员;任命陈求发为全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员;任命刘俊臣为第十三届全国人大常委会副秘书长,免去其全国人大常委会法制工作委员会副主任职务。

会议还表决通过了其他任免案。

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

国家监察委员会主任杨晓渡,国务委员赵克志,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长张军,全国人大各专门委员会成员,各省、自治区、直辖市人大常委会负责同志,部分全国人大代表,有关部门负责同志等列席会议。

闭幕会后,十三届全国人大常委会举行第十九讲专题讲座,栗战书委员长主持。国家发展和改革委员会宏观经济研究院院长王昌林作了题为《国民经济和社会发展规划(计划)制定和实施的主要历程、重要作用、宝贵经验与建议》的讲座。

### 十三届全国人大常委会第二十二次会议举行联组会议 审议土壤污染防治法执法检查报告并开展专题询问 栗战书参加审议和询问

**新华社北京10月17日电** 十三届全国人大常委会第二十二次会议10月17日上午在北京人民大会堂举行联组会议,审议土壤污染防治法执法检查报告并开展专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。

全国人大常委会副委员长王晨主持会议。赵宪庚、袁驷、窦

树华、程立峰、谭耀宗、李晓东等6位全国人大常委会委员,王小宁、王秀峰等与会同志,围绕如何落实土壤污染防治目标责任制,如何保护耕地环境、确保粮食安全,如何科学稳妥推进农用地安全利用和污染修复,如何加强建设用地准入管理,如何更好解决土地修复权责问题,如何加大对土壤修复的政策支持等提出询问。

国务委员王勇,全国政协副主席、国家发展和改革委员会任何立峰,科学技术部、财政部、自然资源部、生态环境部、住房和城乡建设部、农业农村部等国务院有关部门主要负责人回答询问。

栗战书在讲话中指出,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,在习近平生态文明思想指引下,我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,天更蓝、水更清、山更绿一步步成为现实。全国人大常委会坚决贯彻落实党中央关于污染防治攻坚战的决策部署,先后制定修改多部环保法律,作出专项决议,连续开展大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法等执法检查,听取审议多个工作报告,持续加大生态环保立法和监督工作力度。污染防治既是攻坚战也是持久战,要深入学习贯彻习近平生态文明思想,从人大职能定位出发,依法推动污染防治和生态环保工作,持续发力,久久为功。

栗战书强调,要坚持以人民为中心,回应人民群众所想、所盼、所急,守护好良好生态环境这个最普惠的民生福祉。要紧扣法律制度和法律规定,继续以法律武器助力打赢蓝天、碧水、净土保卫战。要坚持科学态度、运用科学方法,一切从实际出发,因时因地因情因需开展污染治理。要大力支持科研机构和有关企业加强基础研究、技术攻关和成果转化应用,认真总结推广实践中行之有效的治污好经验好办法。

王勇表示,近年来土壤污染防治成效明显,但仍存在一些薄弱环节和突出问题,防治任务依然艰巨。国务院及各有关部门要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平生态文明思想,以此次执法检查为契机,以压实目标责任制、强化考核结果运用、加大督察和执法监管力度、提升全社会参与意识、增强支撑保障能力等为重点,进一步加大工作力度,抓好突出问题整改,依法扎实推进土壤污染防治,让老百姓“吃得放心、住得安心”。

全国人大常委会副委员长曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、王东明、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华,秘书长杨振武出席会议。

### 十三届全国人大常委会第二十二次会议在京举行栗战书主持

**新华社北京10月13日电** 十三届全国人大常委会第二十二次会议10月13日上午在北京人民大会堂举行第一次全体会议,栗战书委员长主持。

常委会组成人员164人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员江必新作的专利法修正案草案审议结果的报告。草案三审稿增加激励措施鼓励专利权人自愿实行开放许可,明确相关部门处理专利侵权纠纷案件的范围等。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员丛斌作的生物安全法草案审议结果的报告。草案三审稿完善维护生物安全的原则和生物安全管理体制,明确建立生物安全审查制度,完善法律责任等。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员周光权作的未成年人保护法修订草案审议结果的报告。草案三审稿加强监护人在保障未成年人安全等方面的监护职责,增加教育引导未成年人勤俭节约的规定等。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员胡可明作的出口管制法草案审议结果的报告。草案三审稿根据维护国家安全和利益的需要,对出口管制相关制度予以完善,明确了管制物品的范围等。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员沈春耀作的国旗法修正案审议结果的报告、国徽法修正案审议结果的报告。两个草案对国旗、国徽及其图案的悬挂和使用进一步规范,对国旗图案标准版本的发布作出规定等。

宪法法律委认为上述法律草案已比较成熟,建议提请本次常委会会议审议通过。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员徐辉作的长江保护法草案修改情况的汇报。草案二审稿充实长江流域规划体系的规定,严格保护长江干流和重要支流源头,完善长江禁渔内容,加强生态环境保护等。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员刘季幸作的退役军人保障法草案修改情况的汇报。草案二审稿明确加强退役军人保障体系建设,细化安置工作等有关原则,增强退役军人教育培训措施的针对性等。

会议听取了周光权作的刑法修正案(十一)草案修改情况的汇报。草案二审稿拟对法定最低刑事责任年龄作个别下调,加强对未成年人的刑法保护,加大对有关金融犯罪惩治力度,修改补充了冒名顶替等方面的犯罪规定。

会议听取了胡可明作的行政处罚法修订草案修改情况的汇报。草案二审稿适当调整了行政处罚种类,对行政法规补充设定行政处罚作出相应规定,明确下放行政处罚权的条件和情形,完善了行政处罚程序等。

为贯彻党的十九届四中全会决定要求,委员长会议提出了关于提请审议全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法修正草案的议案。草案适当增加县乡两级人大代表数量,坚持党对选举工作的领导,对破坏选举行为应给予政务处分等作出规定。受委员长会议委托,常委会法制工作委员会主任沈春耀作了说明。

为保护个人信息权益,委员长会议提出了关于提请审议个人信息保护法草案的议案。草案完善个人信息处理规则,保障个人在信息处理活动中的各项权利,强化处理者义务,明确监

管职责等。受委员长会议委托,常委会法制工作委员会副主任刘俊臣作了说明。

会议审议了全国人大环境与资源保护委员会关于提请审议野生动物保护法修订草案的议案。草案加强对野生动物的分级分类管理和保护,革除滥食野生动物陋习,加大对违法行为的处罚力度。环境与资源保护委员会主任委员高虎城作了说明。

会议审议了国务院、中央军事委员会关于提请审议国防法修订草案的议案。受国务院、中央军委委托,中央军委委员、国务委员兼国防部长魏凤和作了说明。

会议审议了中央军事委员会关于提请审议海警法草案的议案。受中央军委委托,中国人民武装警察部队司令员王宁作了说明。

受国务院委托,生态环境部部长黄润秋作了关于提请审议批准《〈巴塞尔公约〉缔约方会议第十四次会议第14/12号决定对〈巴塞尔公约〉附件二、附件八和附件九的修正》的议案的说明,外交部副部长乐玉成作了关于提请审议批准《中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约》的议案的说明、关于提请审议批准《中华人民共和国和比利时王国引渡条约》的议案的说明。

会议听取了监察和司法委员会主任委员吴玉良、财政经济委员会副主任委员乌日图、社会建设委员会主任委员何毅亭分别作的关于十三届全国人大三次会议主席团交付该委员会审议的代表提出的议案审议结果的报告。

会议审议了栗战书委员长出席第五次世界议长大会议视频会议情况的书面报告。

会议还听取了常委会代表资格审查委员会主任委员吴玉良作的关于个别代表的代表资格的报告,审议了有关任免案等。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华,秘书长杨振武出席会议。

国家监察委员会主任杨晓渡,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长张军,全国人大各专门委员会成员,各省、自治区、直辖市人大常委会负责同志,部分全国人大代表,以及有关部门负责同志等列席会议。

## 全国人大常委会举行宪法宣誓仪式 武维华主持并监督

新华社北京10月17日电 十三届全国人大常委会10月17日下午在北京人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长武维华主持并监督。

刚刚闭幕的十三届全国人大常委会第二十二次会议任命车俊为全国人大监察和司法委员会副主任委员,陈求发为全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员,刘俊臣为十三届全国人大常委会副秘书长。根据宪法和全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定,上述人员依法进行宪法宣誓。

全国人大机关有关负责同志参加了宣誓活动。

# 在第十三届全国人大常委会第二十二次会议上的讲话

(2020年10月17日)

栗战书



10月17日，十三届全国人大常委会第二十二次会议在北京人民大会堂闭幕。栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵

本次常委会会议经过大家的共同努力，已经顺利完成各项议程。

会议审议通过的生物安全法、出口管制法，修改的专利法、未成年人保护法、国旗法、国徽法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法，是政治、经济、国家安全、社会治理领域的重要法律。大家一致认为，这几部法律，体现了习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党中央治国理政的最新理论和实践成果，适应了进

入新发展阶段、形成新发展格局的要求，对于从法律上完善国家制度和国家治理体系具有重要意义。法律通过之后，有关部门要认真组织实施，加强宣传解读，让法律深入人心，形成全社会的自觉行动。

会议审议了长江保护法草案、退役军人保障法草案、海警法草案、个人信息保护法草案、刑法修正案（十一）草案、行政处罚法修订草案、野生动物保护法修订草案、国防法修订草案等。这些法律，有的

是初审，有的是二审，其中的重要立法问题都进行了反复研究。全国人大有关专门委员会、常委会有关工作委员会要继续组织研究修改，常委会组成人员、全国人大代表和有关部门、有关方面还可以通过多种渠道继续提出意见建议，进一步把法律修改好完善好。

会议听取审议了全国人大监察司法委、财经委、社会委关于十三届全国人大三次会议主席团交付审议的代表提出的



议案审议结果的报告,大家认为,3个报告紧紧围绕议案内容,回应人大代表关切,反映人民群众意志,体现了对人民负责、为人民履职的要求。会议听取审议了土壤污染防治法、慈善法两个执法检查报告,联组审议土壤污染防治法执法检查报告并进行专题询问,大家认为,两个执法检查报告实事求是、客观具体,既肯定了法律实施中好的经验、好的做法,也指出了法律实施中存在的问题和不足,提出了下一步的努力方向和改进意见。会议听取审议了国务院4个专项工作报告,肯定了相关工作成效,提出了加强和改进工作的建议。会议还听取审议了“两高”关于民事审判工作、适用认罪认罚从宽制度的报告。全国人大有关专门委员会要加强督促,有关部门要按照执法检查报告和常委会审议意见,推动相关问题解决落实,进一步完善制度机制。

会议还审议了委员长出席第五次世界议长大会议视频会议的书面报告,审议批准了对巴塞尔公约的有关修正、中华人民共和国和塞浦路斯共和国引渡条约、中华人民共和国和比利时王国引渡条约,通过了代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告和有关任免案。

这次会议成果丰富。会议之后,全国人大各专门委员会、常委会工作委员会、常委会办公厅和国务院有关部门、有关方面要认真抓好会议精神的落实,从法律实施和监督工作的角度,为党和国家事业发展努力工作。这里,我再重点强调四项工作。

### 一、从贯彻总体国家安全观的高度,宣传好解读好实施好生物安全法

生物安全法是维护国家安全的重要立法。这部法律出台后,我国将形成国家生物安全战略、国家生物安全法律、国家生物安全政策“三大武器”,战略、法律、政策“三位一体”,就能形成完整的生物安全体系。

生物安全法坚持党对国家生物安全工作的领导,建立健全国家生物安全领导体制,规定生物安全风险监测、评估、预警、应对等基本制度,对有效应对各类生

物安全风险作出了安排。一是用法律划定生物技术发展边界,引导和规范人类生物技术的研究应用,既促进生物技术快速健康、沿着对人类有利无害的方向发展,又抵御利用生物技术实施侵害的行为,防止和减少可能出现的危害和损失。二是建立一套行之有效的管理体制和机制,充分调动各方面力量,明确各方面责任,界定公共管理部门、社会组织、公民个人的权利义务关系,保证全社会各方面都依法担负起维护生物安全的责任。三是增强主动应对风险挑战的能力,实施鼓励自主创新的产业政策和科技政策,保障生物安全基础设施先进完备,保障科技人员和从业人员队伍稳定可信,把关键核心技术牢牢掌握在自己手里。

经过大家的共同努力,我们在启动立法之时提出的立法目的,都体现在了法律之中,这就是,要使生物安全法成为一部应对生物威胁、防范生物风险的法律,成为一部建立国家生物安全体系、守护好自己家园的法律,成为一部促进生物技术的发展、提高生物技术水平、提升国家生物安全能力建设的法律,成为一部改变被动局面、取得国家生物安全战略主动地位乃至战略优势的法律。全国人大有关专门委员会、常委会工作委员会和国务院有关部门要大力推动这部法律的实施,使生物安全法服务于国家发展、人民幸福,造福于人类文明进步。

### 二、深入学习贯彻习近平生态文明思想,继续用法律手段助力打赢污染防治攻坚战

把立法、监督工作紧扣在党中央重大决策部署上,这是本届常委会的鲜明特点。

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,坚决向污染宣战,提出一系列重大战略思想,作出一系列重大决策部署。围绕这些重大部署,2018年,常委会对大气污染防治法实施情况进行了检查,指名道姓指出存在的问题,加开一次常委会会议,出台关于全面加强生态环境保护、依法推动打好污染

防治攻坚战的决议;2019年,常委会检查了水污染防治法实施情况,紧扣法律责任的落实,推动水污染治理和水环境保护;今年,常委会又安排检查土壤污染防治法实施情况。这样,常委会用三年时间,从推动法律实施角度配合了党中央部署的蓝天保卫战、碧水保卫战、净土保卫战。

土壤污染防治法于2019年1月1日正式实施。法律实施以来,各地区各部门坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险管控,采取一系列有效措施,加快推进土壤污染防治。同时,由于土壤污染防治历史欠账多、治理难度大、工作起步晚、技术基础差,防治任务依然很重。要紧紧围绕执法检查发现的问题,加强法律宣传普及,落实法律责任,健全配套法规标准,推进农用地分类管理,强化建设用地风险管控,加强法律实施保障和监督执法力量建设,确保土壤环境质量总体稳定并逐步向好。

保护生态环境,建设美丽中国,是一项长期的战略任务。现在,污染防治攻坚战扎实深入推进,蓝天保卫战、碧水保卫战、净土保卫战这三大标志性的战役取得重大战略成果,我们也完成了与三大保卫战关系最直接的三部法律实施情况的检查,但这只是阶段性的任务,不能有丝毫松懈和自满。今后的工作中,我们要深入学习贯彻习近平生态文明思想,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,继续聚焦党中央关于生态文明建设的重大部署,更好发挥人大职能作用,依法推动污染防治和生态环保工作。要持续跟踪大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法这三部重要法律的实施情况,推动法律规定全面有效落实。要通过审议专项工作报告、开展专题调研等形式,推动解决大气、水、土壤污染防治工作中出现的新问题。还要根据新情况新需要,不断完善最严密的生态环境保护法律制度。总之,要保持战略定力,常抓不懈、久久为功,坚持在法治轨道上保护生态环境、推动绿色发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构和生产生活方式。

### 三、依法监督国有资产管理情况,推动管好全体人民的共同财富

加强国有资产管理监督,是党中央赋予人大新的重要职责。按照党中央统一部署,在全国人大常委会与国务院及有关部门、有关方面的共同努力下,国有资产管理情况报告制度已经基本建立,并延伸到省、市、县三级。常委会连续3年审议国务院关于国有资产管理情况的年度综合报告和专项报告。2018年专项报告了金融企业国有资产管理情况,2019年是行政事业性国有资产管理情况,今年是金融之外的企业国有资产管理情况,明年计划安排国有自然资源(资产)管理情况,后年将听取和审议一个全面的综合报告,实现全覆盖。

总的看,这项改革任务进展顺利,取得了明显成效。国务院的报告内容全面、数据翔实。常委会组成人员在审议中提出了很好的意见。财经委、预算工委会前都开展专题调研、进行初步审议。国务院及有关部门认真研究落实审议意见,进一步提高了国有资产管理水平,完善了管理制度。

我国国有资产数量庞大、种类多样,人大对国有资产管理的监督工作还处于起步阶段,需要在今后的工作中不断加强和完善。按照党中央要求和人大监督职责,人大的监督不是直接管理国有资产,而是对国有资产管理情况进行监督,目的是推动国务院及其有关部门、有关方面更好地履行职责,确保国有资产保值增值。要按照这一职责定位,通过完善制度机制、提高审议质量、强化落实问效,更好发挥国有资产在服务国家战略、推动经济发展、增进民生福祉等方面的重要作用。

### 四、“两高”要继续推动民事审判工作,适用认罪认罚从宽制度改革,适应新时代人民群众对司法诉求的新变化,切实维护社会公平正义与和谐稳定

常委会每年10月都安排听取审议最高人民法院、最高人民检察院的专项工作报告,这已经成为一项常态化安排。今年

安排的最高法、最高检的两个专项工作报告有特殊的考虑,这就是:一方面,随着我国经济高质量发展和社会主要矛盾转化,随着群众依法维护自身合法权益意识的增强,民事诉讼案件大量增多,民事领域呈现案件增长快、新型案件多、审理难度大、涉及利益广的新特点;另一方面,刑事犯罪中严重暴力犯罪大幅下降,而轻微犯罪和新型犯罪上升,犯罪的情形、行为和对社会的危害发生变化。这既是全社会法治工作加强和法治水平提高的体现,也给社会治理提出了新课题、新考验,必须适应新形势、新情况,大力加强民事审判和进行公正、快捷办理轻微犯罪和新型犯罪的司法探索。基于此,党中央决定建立认罪认罚从宽制度,十三届全国人大三次会议审议通过了民法典,这次会议我们安排审议这两个方面的专项工作报告。

近年来,最高人民法院依法履职,深化民事领域司法体制改革,贯彻实施民法典,着眼于服务保障统筹推进疫情防控和经济社会发展、推动经济高质量发展、打好三大攻坚战、加强民事权益保护、化解矛盾纠纷、促进和谐家庭建设等,营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境,为经济社会发展提供了有力的司法服务和保障,常委会组成人员对此予以充分肯定。人民法院要适应新形势新要求,深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略,继续推进诉讼服务体系、审判制度机制改革,提高民事审判工作质量、效率和效果,不断满足人民群众新期待新需要。

认罪认罚从宽制度是司法体制改革的重大成果,体现了中国特色社会主义刑事司法制度的优势。最高人民检察院依法履职,深化检察领域司法体制改革,认真推行认罪认罚从宽制度,进行了积极实践,取得了良好效果,为经济社会发展提供了有力的司法服务和保障,常委会组成人员对此予以充分肯定。实践表明,这一制度不仅有利于提升诉讼效率、节约司法资源,更有利于快速化解社会矛盾、促进罪犯主动认罪和进行自我改造,既维护了

法律尊严和公平正义,又在很大程度上减少了人际对立。人民检察院要发挥好主导作用,继续推进落实这项改革,坚持宽严相济的刑事政策,积极主动、准确规范适用认罪认罚从宽制度,该严则严、当宽则宽。审判机关、公安机关、司法行政机关要加强与检察机关的协调配合,形成工作合力,共同推动实现司法公正与效率有机统一,办案政治效果、法律效果和社会效果有机统一。

10月14日,党中央在深圳隆重召开了深圳经济特区建立40周年庆祝大会,习近平总书记发表重要讲话,高度肯定深圳特区40年来创造的世界奇迹,深刻总结经济特区建设的十个方面宝贵经验,明确提出六项重要部署,号召经济特区要永葆“闯”的精神、“创”的劲头、“干”的作风,努力创造让世界刮目相看的新的更大奇迹!讲话在深圳发出,但其中许多新的重大思想、理念和观点,同样是全国改革开放和现代化建设的指南和遵循;讲话是对经济特区的总结和要求,也向世界展示了中国共产党和中国政府全面深化改革、全面扩大开放的坚定立场和信心,在世界上举起了推动建设开放型世界经济、推动构建人类命运共同体的旗帜。常委会、各专门委员会、工作委员会和人大机关都要认真学习这个重要讲话,自觉落实到人大工作之中,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,为开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军作出应有贡献。

今年只有两个多月时间了,年底工作多,完成全年目标任务,时间紧、任务重。10月26日至29日,我们党将召开十九届五中全会,对未来五年和十五年发展作出规划部署,人大要及时跟进学习,按照中央要求抓好贯彻落实。要对照今年“一个要点、三个计划”,逐项梳理,查漏补缺,确保全面完成各项工作任务。要及早启动今年工作总结和明年工作谋划,按照五中全会精神和提出的任务要求,制定好人大明年的工作计划。✘

# 全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查 《中华人民共和国土壤污染防治法》 实施情况的报告

—— 2020年10月15日在第十三届全国人民代表大会常务委员会  
第二十二次会议上

全国人大常委会委员长 栗战书



10月15日，栗战书委员长作关于检查土壤污染防治法实施情况的报告。摄影/新华社记者 刘卫兵

## 全国人大常委会：

十三届全国人大常委会履职以来，深入学习贯彻习近平生态文明思想，紧扣党中央决策部署和法律制度规定，连续开展了大气污染防治法、水污染防治法等环境保护法律的执法检查。今年开展土壤污染防治法执法检查，是依法助力打好污染防治攻坚战和净土保卫战的又一项实际行动，目的是发挥人大职能作用，推动各地区各部门落实法律责任，着力解决土壤污染农产品安全和人居环境健康两大突出问题，确保人民群众生命健康安全和土壤资源永续利用，确保党中央关于生态文明建设的决策部署落地生根见效。

执法检查组由中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书担任组长，沈跃跃、丁仲礼副委员长，杨振武秘书长和环资委高虎城主任委员任副组长，成员由全国人大常委会委员、环资委委员和部分全国人大代表共15人组成。7月27日执法检查组在京召开会议，听取了国务院及有关部门实施土壤污染防治法情况汇报。8月至9月，执法检查组分为3个小组，分别赴江苏、山东、甘肃、重庆、天津、河北等6个省市开展实地检查，深入到21个地市，召开18场座谈会，听取了地方政府和有关部门的汇报，与五级人大代表和专家学者、基层执法人员、企业负责人进行了深入座谈，广泛听取各方面的意见建议。同时，委托其他25个省（自治区、直辖市）人大常委会对本行政区域法律实施情况开展检查，实现了执法检查范围全覆盖。

这次执法检查有几个特点：一是深入学习贯彻习近平生态文明思想，所到之处检查组带头宣讲，号召各方面以实际行动确保党中央关于扎实推进净土保卫战的决策部署落到实处，及时传达习近平总书记对确保粮食安全、坚决制止餐饮浪费行为重要指示精神。利用“学习强国”平台组织开展

法律知识专项答题，组织开展法律知识问卷调查，引导广大干部群众进一步增强法治意识，推动法律学习宣传贯彻。二是法律实施刚刚一年就跟进实施情况检查，把法律实施情况检查与立法工作放在同等重要位置。三是在疫情防控新常态下，采取常规检查与随机抽查相结合，网络调研与问卷调查相结合等方式，执法检查工作安全有序，全面掌握法律实施情况，着力提升监督实效。四是坚持问题导向，突出重点开展检查。紧密围绕“吃得放心、住得安心”的总要求，突出农用地和建设用地的安全利用，深入了解法律实施情况，深入分析法律责任落实中的问题，依法推动解决土壤污染防治工作中存在的突出问题。五是将代表议案建议办理工作与执法检查相结合，通过召开座谈会，面对面听取人大代表、专家学者和基层执法人员、企业代表意见建议，全面、准确、深入了解法律实施情况。六是委托第三方开展评估，发挥研究机构、专家的专业优势和集体智慧开展技术评估，助力执法检查，推动精准、科学、依法防治土壤污染。

现将本次执法检查的主要情况报告如下：

### 一、法律实施进展

土壤污染防治法于2018年8月31日由十三届全国人大常委会第五次会议全票通过，于2019年1月1日起正式施行，填补了我国土壤污染防治领域的立法空白。法律实施以来，各地区各部门深入贯彻落实习近平生态文明思想和党中央决策部署，加快推进实施土壤污染防治法，立足预防为主、保护优先、分类管理、风险管控，采取一系列有效措施，遏制了污染加重趋势，保障了土壤环境质量总体稳定。

（一）全社会土壤生态环境保护意识增强

一是各省（自治区、直辖市）高度

重视土壤污染防治法贯彻实施。地方主要负责同志或专题研究、或作出指示批示，加强组织指导，依法推动土壤污染防治工作。湖南省委书记、省人大常委会主任带队开展执法检查，北京、内蒙古、黑龙江、上海、浙江、广西、陕西、青海、新疆等地人大常委会主任或党组主要负责同志担任执法检查组组长，江苏、山东、甘肃、重庆、天津、河北等地人大常委会认真配合全国人大常委会开展现场检查，江西、河南、四川、宁夏等地结合执法检查同步开展土壤污染防治立法调研，山西、辽宁、吉林、安徽、湖北、福建、广东、海南、贵州、云南、西藏等地人大常委会扎实开展本行政区域内的执法检查。二是各地政府及其相关部门认真履行法定职责，积极推动土壤污染防治工作。地方政府加强土壤污染防治组织领导，加快部署和落实工作任务。相关部门依法推动土壤污染状况详查，推进落实农用地土壤环境质量类别划分、建设用地土壤污染风险管控等法律制度。三是企业土壤污染防治的自觉性和主动性不断提高，越来越多的企业认识到加强环境保护既是发展大局需要，也符合自身长远利益，依法治污、保护生态环境的法治意识和主体意识逐步增强。四是人民群众依法参与和监督污染治理的意识逐步增强，公众参与土壤污染防治的积极性不断提高，监督环保的行动更加自觉。

（二）依法开展土壤污染普查、调查、监测等基础工作

一是完成农用地普查。2019年6月，完成全国农用地土壤污染状况详查，基本查明了农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响，并在耕地土壤环境质量类别划分、农用地安全利用等工作中应用。二是推进重点行业企业用地调查。针对在产企业、关停企业开展摸底调查。完成基础信息收集和风险筛查，对11.4万个地块开展调查。三是监测网络逐步建立。

生态环境、农业农村、自然资源部门整合相关力量,统一规划监测站点设置,共布设约8万个监测点位,初步建成国家土壤环境质量监测网。

### (三) 依法加强土壤污染防治法规标准体系建设

一是推进配套部门规章和地方性法规。按照法律要求,国务院有关部门出台了《污染地块土壤环境管理办法(试行)》《农用地土壤环境管理办法(试行)》《工矿用地土壤环境管理办法(试行)》《农用薄膜管理办法》《农药包装废弃物回收处理管理办法》等部门规章;制定《土壤污染防治专项资金管理办法》《土壤污染防治基金管理办法》等配套文件,土壤环境监管和保障措施不断健全。地方立法加快推进,天津、山西、山东、湖北等地颁布实施土壤污染防治条例,湖南、广东、福建、重庆等地出台土壤污染防治法配套实施办法。二是推进标准制定修订。国务院有关部门制修订了《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准(试行)》《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准(试行)》《农用污泥污染物控制标准》,肥料中有毒有害物质的限量要求、全生物降解农用地面覆盖薄膜等国家标准和《环境影响评价技术导则 土壤环境(试行)》《建设用地土壤污染状况调查技术导则》《受污染耕地治理与修复导则》《耕地污染治理效果评价准则》等一系列标准规范。

### (四) 依法加大污染预防、源头管控力度

坚持“预防为主、保护优先”原则,抓好工业、农业、生活污染源管控。一是加强工业污染源管控。推进重金属污染防治工作,实施重金属减排工程850多个。生态环境部组织开展耕地周边涉镉等重金属重点行业企业排查整治行动,整治污染源1400多家,切断污染物进入农田的链条,耕地周边工矿污染源得到整治。大幅减少进口固体废物种类和数量,2020年底前基本实

现零进口目标。工业和信息化部制定发布《绿色制造工程实施指南》,推进钢铁等7大领域21个重点行业淘汰落后产能,大幅减少工业固体废物产生,推动工业固体废物综合利用。31个省(自治区、直辖市)发布土壤污染重点监管单位名录,涉及企业1万余家。应急管理部牵头印发《防范化解尾矿库安全风险工作方案》,完成全国7687家危化品重大危险源企业、2.2万处重大危险源的督导检查,强化危化品重大危险源安全风险管控。完善排污许可证申请与核发技术规范体系,25个有关重点行业的技术规范均规定了土壤污染防治要求,指导地方核发排污许可证,对土壤污染重点监管单位提出明确的土壤污染防治责任和义务。二是强化农业面源污染防治。推进测土配方施肥,开展果菜茶有机肥替代化肥试点,开展耕地质量保护与提升,化肥农药施用量连续四年负增长。支持585个畜牧大县推进畜禽粪污资源化利用,全国畜禽粪污综合利用率达到75%。建设260个秸秆综合利用重点县和100个农膜回收示范县。实施耕地轮作休耕3000万亩,推广保护性耕作1.1亿亩,实施黑土地保护利用综合治理2270万亩。三是推进生活污染源管控。加大生活污水处理、黑臭水体排查治理,非正规垃圾堆放点整治力度。2019年以来,全国城市共排查污水管网27.8万公里,新建改造污水管网4.9万公里。截至2020年6月,全国地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例近90%。2019年,全国城市生活垃圾清运量2.47亿吨,无害化处理率99.2%。截至2020年6月底,全国排查出2.4万个非正规垃圾堆放点,整治完成率96.6%。印发《农业农村污染治理攻坚战行动计划》,推进农村环境综合整治。

### (五) 依法推进土壤污染分类管理和风险管控

一是落实农用地分类管理制度。按照土壤污染程度和相关标准,农

地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类。截至2020年8月底,全国2384个县完成耕地土壤环境质量类别划分,占总任务量的86%。农业农村部、生态环境部印发了《关于进一步做好受污染耕地安全利用工作的通知》,组织召开全国受污染耕地安全利用现场推进会,建立月度调度制度。自然资源部出台了《关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》,明确要求矿山修复形成的耕地及其他农用地质量要达到土壤环境质量要求,联合农业农村部印发了《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》,依法落实农用地分类管理要求。二是落实建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。全国有30个省份已依法建立并公开建设用地土壤污染风险管控和修复名录。相关部门联合部署应用全国污染地块土壤环境管理信息系统,从建立地块清单到调查、评估、管控、修复等流程管理基本实现信息共享。生态环境部、自然资源部联合部署开展污染地块安全利用情况摸底调查和现场检查,推进污染地块安全利用率核算试点工作。

### (六) 强化法律宣传和实施保障

一是加强普法宣传。执法检查组在执法检查中推动土壤污染防治法的学习宣传贯彻,对地方各级党政机关、政府相关部门和企业开展问卷调查并组织开展法律知识专项答题活动。通过问卷和答题,进一步推进各级党政机关工作人员、企业负责人和广大社会公众学习法律重点条文规定,理解法律的精神要义。地方政府及其相关部门积极利用新闻媒体宣传土壤污染防治法,督促企业学习法律制度规定,引导公众了解土壤污染防治法和相关知识。二是加强资金保障。中央财政加大资金投入,2018—2020年累计安排土壤污染防治专项资金125亿元,支持土壤污染源头防控、风险管控、修复、监管能力提升等。推动建立省级土壤



10月15日，十三届全国人大常委会第二十二次会议举行第二次全体会议，听取和审议全国人大常委会执法检查组关于检查土壤污染防治法实施情况的报告。摄影/本刊记者 马增科

污染防治基金，撬动社会资本进入土壤污染防治领域，多渠道支持土壤污染防治工作。三是加强执法司法保障。最高法、最高检高度重视土壤污染案件审理，推进环境资源审判体系构建，印发最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）、关于开展检察机关参与土壤污染防治行动专项监督活动的实施方案，发布中国环境资源审判（白皮书）及典型案例。四是加强科技保障。科技部启动实施场地土壤污染成因与治理技术、农业面源和重金属污染农田综合防治与修复技术研发重点专项，投入国拨经费25亿元。农业农村部开展耕地重金属污染防治联合攻关，生态环境部组织开展土壤污染综合防治先行区建设和土壤污染治理与修复技术应用试点，不断提升土壤污染防治科技支撑能力。

## 二、存在的主要问题

土壤污染防治法实施一年多时间，各地区各部门依法开展大量工作，但土壤污染防治历史欠账多、治理难度大、工作起步晚、技术基础差，土壤污染形势依然严峻，法律实施中还存在不少问题，依法打好净土保卫战任务艰巨。

（一）法律学习宣传普及不够，法律责任落实有差距

法律第10条对法律宣传教育和科学普及作出规定。检查发现，一些地区法律宣传普及形式单一、范围窄，干部群众对依法防治土壤污染的重要性、紧迫性和治理的长期性、艰巨性认识不足。一些部门工作人员对法律不熟悉，对法律理解认识和依法办事能力不足。部分企业负责人学法不主动，对法律制度规定不够了解，依法防治污染的意识不强。公众对法律法规具体

内容知晓率不高。法律多个条款规定了各级政府及其有关部门的法定职责，规定了企业污染防治的主体责任，强化了污染者、违法者的法律责任。检查发现，法律责任落实不够。一些地方政府对土壤污染防治重视程度不够，责任落得不实，存在压力传导逐级递减和“政热企冷”等现象。一些部门对法定职责认识模糊，履行职责不到位，多偏重于本部门、本行业的管理，协调协作不够。有的企业履行土壤污染防治义务不够到位。

（二）配套法规标准不健全，规划制度未落实

法律第48条规定的土壤污染责任人认定有关办法尚未出台，在土壤污染责任人不明确或存在争议时，污染者担责原则难以有效落实。法律第12条规定加强土壤污染防治标准体系建设，但有关污染和修复的标准不够全

面、明确、具体，标准体系亟待健全完善。农用地土壤污染风险评估标准体系尚未建立，农用地风险评估规范性、权威性不够。法律第28条要求农田灌溉用水应符合相应的水质标准，但目前农田灌溉用水水质标准关于重金属的控制指标与农用地土壤污染风险管控标准相比存在缺项，可能产生“水质可达标，土壤仍污染”的问题。法律第61、66条等关于建设用地准入管理的规定，与土地管理法及其实施条例、城乡规划法、建筑法中有关规定缺少衔接。农药管理条例与土壤污染防治法在有关处罚条款方面不一致。法律第11条规定，设区的市级以上地方人民政府应当编制土壤污染防治规划，县级以上地方人民政府应当将土壤污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、环境保护规划。目前各地普遍存在未编制土壤污染防治规划或规划编制不科学的问题，法律制度落实不到位。

### （三）农用地分类管理有待加强

法律第49条规定了国家建立农用地分类管理制度，但目前农用地分类管理尚未实现全覆盖，需要加快推进。法律第53、54、56条对安全利用类和严格管控类农用地地块应当采取的风险管控措施作出规定，但全国受污染耕地安全利用、严格管控措施尚未全面实施，各地工作进展不平衡，部分土壤污染较重的省份实现2020年底受污染耕地安全利用率90%左右的目标面临一些困难。法律第27、29、30条对农用地污染预防作出了规定，但检查发现农业面源污染防控压力大，农业废弃物处理机制不完善，废弃农膜、农药瓶回收处理能力不足，个别地区农膜在土壤中滞留时间长，残膜回收难。法律第57条对编制农用地修复方案作出规定，但当前农用地土壤污染修复方案的编制合理性有欠缺，修复技术不成熟，经济技术分析不足，修复成本过高。个别地区农用地土壤污染修复成本高达每亩数万元，甚至高达30万元/

亩，脱离国情实际。

### （四）建设用地风险管控亟待强化

法律第61条规定，列入建设用地土壤风险管控和修复名录的地块，不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。个别地方将列入名录的污染地块作为公共服务场所使用，存在管理漏洞。法律第66条规定，未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。个别企业在建设用地地块没有达到土壤污染风险管控和修复目标要求的情况下，就急于开发利用。法律第67条对土壤污染重点监管单位生产经营用地用途变更时开展调查作了规定。个别地方对相应地块用途变更时未依法开展土壤污染状况调查。法律第40条规定实施风险管控和修复活动要做好废水、废气和固体废物的处置，设立公告牌等措施。有些项目实施过程中无公告牌，一些建设用地修复项目粗放施工，二次污染防治不到位。

### （五）法律实施保障不足

法律第9条对土壤污染防治科学技术研究开发应用及人才培养作出规定。当前土壤污染修复和风险控制专业人员严重缺乏，专业人员培养不足。治理和修复关键核心技术原创性不强，科技研发投入评价机制不完善。法律第43、80条对土壤污染状况调查和土壤污染风险评估从业单位监管作出规定。但行业技术水平参差不齐，依靠信用系统强化对从业单位的监管工作尚未启动，存在市场无序竞争问题。法律第69条至74条规定了土壤污染防治的鼓励和保障措施。目前税收、金融等方面尚未出台相关细化举措，法律制度落实缺乏有力抓手。省级土壤污染防治基金尚未建立，土壤污染防治资金来源渠道少，资金保障能力不足。

### （六）监督执法不够到位

法律第77、78条对土壤污染防治执法监管作出规定。地方反映，土壤污

染的隐蔽性、复杂性，执法监管的技术性、专业性要求高，执法人员不足、配置不合理，土壤污染防治专业能力较低，存在执法能力欠缺、违法问题发现不及时、违法行为查处力度不够等问题。据初步统计，截至2020年6月，全国各级生态环境部门共立案查处49起案件，罚款合计586.28万元。地方相关部门反映，存在土壤污染调查、修复过程环境监管不到位问题，“二次污染”隐患突出。现场执法缺少具体指导性文件，执法规范性不强。基层司法机关反映，土壤污染案件立案难、起诉难、执行难，执法取证技术鉴定花费时间长、费用高，影响司法办案效率。

## 三、意见和建议

土壤污染防治法为打好净土保卫战提供了有力法治保障。要高度重视，全面正确有效实施土壤污染防治法，坚持预防为主、保护优先，依法做好土壤污染风险管控和修复工作；坚持从实际出发、区别对待，因时因地因情因需有序有效推进工作；坚持突出重点、统筹兼顾，加快建立政府和社会共同参与的法治保障机制；坚持持续发力、久久为功，确保土壤污染防治工作在法治轨道上运行，确保让人民群众“吃得放心、住得安心”。

### （一）切实提高政治站位，严格落实法律责任

各地区各部门要深入贯彻习近平生态文明思想和党中央决策部署，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，认真贯彻实施土壤污染防治法，依法打好净土保卫战。要认真对照土壤污染防治法各项制度规定，严格落实领导责任、监管责任和工作责任，严格落实土壤污染防治目标责任制和考核评价制度。要把强化预防保护和风险管控原则贯穿土壤污染防治全过程，从源头上控制和减少新的污染发生，已经污染的土壤要坚决遏制污染加重趋势。要构建监管体制完善、责任机制

明确、密切协调配合的土壤环境综合管理体系。坚持将土壤污染防治与大气污染防治、水污染防治、固体废物污染防治统筹部署、综合施策、整体推进。企业在生产经营活动中要认真做好隐患排查和污染监测,严格落实污染防治主体责任。

### (二) 健全配套法规标准,统筹协调推动工作

国务院有关部门要加快工作步伐、加强沟通协调,尽快研究出台土壤污染责任人认定办法等配套法规制度,修改与法律不衔接的法规,使法律法规保持系统性、一致性。要健全相关部门信息共享和协作机制,强化协同联动,形成工作合力。要完善法律配套制度与生态环境损害赔偿制度、公益诉讼制度方面的衔接机制。要严格落实土壤污染防治规划制度,科学编制土壤污染防治规划,依法将土壤污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、环境保护规划。要加大土壤污染防治资金投入力度,鼓励指导地方加快推进落实省级土壤污染防治基金制度,加强资金投入绩效评价与考核。要加快研究制定土壤环境及监测技术规范,尽快形成科学严密、有机衔接的风险管控和修复标准体系,确保标准的制度化、规范化、可操作、可执行。地方人大、政府要主动担当尽责,加快地方立法,结合本地实际将法律制度落实落细,进一步织密织牢土壤污染防治的法制网。

### (三) 加强农用地风险管控和修复,确保“吃得放心”

加大农用地特别是耕地保护力度,将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田,依法实行严格保护。要因地制宜、分类施策,严格落实农用地分类管理制度。对安全利用类的土地,优先采取农艺调控、替代种植等措施,在能够保证安全的前提下进行利用,确保农产品安全。对于严格管控的重污染地块,按规定采取调整种植结

构、退耕还林还草、退耕还湿、轮作休耕、轮牧休牧等措施,坚决从严管控风险,坚决杜绝危害人民群众生命健康安全的问题发生。要结合地方实际,积极开展耕地土壤污染成因排查与分析工作,加强农用地风险评估,强化污染源头管控。推动发展绿色有机农业,控制农业面源污染、对农药化肥实行总量控制并逐步减量使用,提高农用薄膜、农药包装物安全回收利用和无害化处理率。

### (四) 严格建设用地准入管理,确保“住得安心”

要严格落实土壤污染风险管控和修复名录制度,做好污染状况调查、监测和评估。建立健全部门联合监管机制,完善并强化建设用地准入管理,重点加强对土壤污染重点监管单位生产经营用地的用途变更及使用权转让的监管。对存在污染风险的地块,不一定急于修复、急于使用,不能确保安全就坚决不用,特别是不能作为住宅、公共管理和公共服务用地。要根据土地不同用途、不同污染程度,按照不同管理要求,从实际出发,突出重点,把握好轻重缓急,扎实有效开展修复治理,力戒形式主义、盲目“一刀切”。

### (五) 强化法律保障落实,提高法律实施效力

要坚持需求和问题导向,整合优化科技资源配置,针对不同区域类型、行业特征、污染成因的污染场地,鼓励科研机构和企业针对性加大技术攻关力度,避免科研和实践需求脱节。对土壤污染共性问题,要集中力量攻关,开发易推广、成本低、效果好的修复工程技术与装备,形成标准化、模块化、可复制的治理技术模式,做好研发、转化、应用和推广工作。要建立土壤污染治理和修复从业单位信用评价制度,按照法律规定的范围和程序做好信息公开,加强对土壤修复行业的指导和事中事后监督,引导土壤修复行业健康发展。

### (六) 强化监督执法,严厉打击违法行为

要严格落实法律规定,着力强化人大监督、执法监督、新闻监督、社会监督。各级人大要切实履行法律监督检查职责,在每年听取政府环境状况和环境保护目标完成情况的报告时,要把土壤污染防治情况作为重要内容,积极督促、推动和支持本级政府及相关部门依法开展土壤污染防治工作。要充分发挥社会公众对土壤污染防治的监督作用,尊重社会组织和公众对污染土壤行为的知情权、报告权和举报权,依法规范社会组织和公众参与土壤污染防治,形成监督合力。要加强土壤环境监管、监测和执法能力建设,重点充实基层一线执法人员,提高执法人员专业素质和执法水平。要注重通过科技手段提高监管能力,加强土壤环境管理信息系统建设,鼓励发挥土壤污染防治领域有关技术单位和专家专业优势。要建立多部门联合执法机制,形成惩治污染土壤违法行为的强大合力。执法部门和司法机关要坚持有法必依、执法必严、违法必究,强化行政执法与刑事司法有机衔接,依法加强对土壤污染防治全过程监管。对典型违法案件要严惩重罚、及时曝光,对违法者严格追究法律责任,让法律利剑出鞘,彰显法治力量,维护法律权威。

同志们,今年是全面建成小康社会的收官之年,是打好污染防治攻坚战决胜之年。土壤环境质量状况直接关系到农产品安全,关系到人民群众的身体、生命健康,关系到全面建成小康社会的成色和质量。要深入贯彻实施土壤污染防治法,依法推动解决土壤污染突出问题,以实际行动把习近平生态文明思想和党中央决策部署落实到位,为确保实现全面建成小康社会奋斗目标、加快建设美丽中国作出贡献。

以上报告,请审议。✘



# 王晨：贯彻以人民为中心的思想 做好选举法修改



10月14日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨参加十三届全国人大常委会第二十二次会议分组会议，在审议选举法修正草案时作了发言。

**中国人大网讯** 10月14日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨参加十三届全国人大常委会第二十二次会议分组会议，在审议选举法修正草案时作了发言。他说，选举法是一部非常重要的基础性法律，与代表法、组织法以及全国人民代表大会会议事规则等，共同构成了我国人民代表大会制度的基础性法律制度体系。我国于1953年制定了选举法，第一届全国人民代表大会第一次会议于1954年召开。选举法的出台要早于全国人民代表大会的成立，这是在毛主席亲自关心下，为选举全国人民代表大会及地方各级人民代表大会代表而制定的法律。1979年重新修订选举法，此后又进行了六次修

改。按照党的十九届四中全会决定要求，这次对选举法进行修正，要深入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，贯彻以人民为中心的思想，具体内容有两个方面，一是在法律中更好体现坚持党对选举工作的领导，二是适当增加县乡两级人大代表数量。这些都是健全人大选举制度的重要举措，有利于更好地坚持和完善人民代表大会制度，有利于更好地发展社会主义民主政治、充分保障人民当家作主权利。

王晨说，关于适当增加县乡两级人大代表数量的问题，最初是由地方人大特别是基层人大的同志提出来的。在调研中，一些城镇化进程比较快的省市

首先提出了这个问题。比如，浙江省人大同志提出，近年来大量乡镇改设街道、撤乡并镇，其中改设街道的情况更多一些。乡镇是我国一级基层政权，但是街道作为县级人民政府派出机构，不是一级政权，所以乡镇一级设人大，改设为街道之后就不设人大了。原来选出的乡镇人大代表，一般是在街道人大代表联络站继续发挥作用，但是根据现行有关法律制度规定，到换届的时候也就不再担任代表职务了。这是随着我国社会发展实践而产生的，也是最近20多年尤其是最近10多年来在代表工作中比较突出的一个问题。由于乡镇人大代表数量减少，我国五级人大代表总数从1997年的312.5万名减少到2017



十三届全国人大常委会第二十二次会议分组会议会场。摄影/本刊记者 马增科

年的262.32万名，总共减少了50.18万名，降幅为16.05%，且呈现逐届减少的趋势并一直延续至今。这个问题怎么解决？究竟多少数量的人大代表合适？这是一个十分复杂的问题，不能简单下结论。总体而言，我国人口数量是增加的，除去名额基数，人大代表数量根据人口数量按照一定比例确定。在人口数量增长的情况下，人大代表数量应该适当增加。再者，我国经济社会发展很快，各个领域都在不断发展完善，人大代表数量却在下降，这也是与形势不相适应的。

王晨说，我们针对这个问题进行了反复调查研究。在党的十九届四中全会决定中，关于人大制度有这样两句话，由人大同志首先提出建议，经党中央同意写到了全会决定里，相关举措成为推进国家治理体系和治理能力现代化的一个组成部分。第一句话是“适当增加基层人大代表数量”。第二句话是“加强地方人大及其常委会建设”。地方人大从1979年开始设立常委会，但40多年过去，地方人大常委会组成人员名额基本保持不变。对此，下一步还要深入研究能否适时适当增加省、市、县三级

人大常委会组成人员的名额，切实加强地方人大常委会建设。

王晨说，这次修正选举法主要是为了解决增加县乡两级人大代表数量这一问题。怎么增加呢？第一，根据选举法规定，人大代表名额由基数加按人口确定的代表数来确定。过去也是这样来确定代表名额的，有相应的计算方法。此次对选举法进行修正，一方面把县乡人大代表名额基数加大，另一方面由于县乡行政区域的人口数量增加，因此按人口确定的代表数也会增加。二者都有所增长，总体测算县乡人大代表数量大约会增加31万。第二，乡镇改设街道后，有一些地方同志提出，能否在街道也设立人大。这涉及到我国基层政权建设的构成，是一个较为复杂的问题。目前可行的办法是，增加不设区的市、市辖区、县、自治县人大代表名额，并在分配时向由乡镇改设而来的街道适当倾斜。在选举法修正草案的说明里特别有这样一段话，就是“在分配这些增加的县级人大代表名额时，重点向由乡镇改设的街道倾斜，进一步优化县级人大代表结构”。现行体制下街道不设人大，但可

以增加县级人大代表名额，这些增量要往街道上多分配一些。这样，我们就能从两头发力，一是原来的县乡人大代表名额要增加，二是将增加的县级人大代表名额重点分配给由乡镇改设的街道。在我国五级人大代表中，1997年每名代表所对应的人口数是390人，现在每名代表所对应的人口数是530人，差了140人。考虑到未来一段时间全国乡镇数量还会有一定的减少，预计按照此次修正后的选举法选举后，届时每名代表所对应的人口数约为490人。这虽然还没有达到1997年的水平，但是已经比2017年好了很多。

王晨说，按照法律规定，县乡人大每五年进行换届选举。今年年底之前，中央将作出重要部署，明年上半年开始进行新一届县乡人大换届选举。因此，选举法修正草案需要常委会会议尽快审议通过。我们要贯彻落实好党中央决策部署，在换届选举工作中，坚持党的领导，充分发扬民主，严格依法办事，严把代表候选人“入口关”，进一步加强对选举工作的指导和监督，确保选举风清气正，扎扎实实为坚持和完善人民代表大会制度贡献力量。☑

导读:8月至9月,全国人大常委会土壤污染防治法执法检查组分赴江苏、山东、甘肃、重庆、天津、河北6个省市开展实地检查。法律实施的情况如何?发现了哪些问题?此次执法检查既对当前我国土壤污染防治形势进行“全面会诊”,也为依法助力打好净土保卫战开出了“药方”。

## 依法打好净土保卫战: 让老百姓吃得放心、住得安心

文 / 本刊记者 王 岭

土壤是维系人类生存繁衍的必要条件,与人民群众生命健康安全息息相关。习近平总书记指出,强化土壤污染管控和修复,有效防范风险,让老百姓吃得放心、住得安心。

10月15日,在十三届全国人大常委会第二十二次会议上,栗战书委员长作全国人大常委会执法检查组关于检查土壤污染防治法实施情况的报告。

良好生态环境是最普惠的民生福祉。十三届全国人大常委会履职以来,深入学习贯彻习近平生态文明思想,紧扣党中央决策部署和法律制度规定,连续开展了大气污染防治法、水污染防治法等环境保护法律的执法检查。继大气污染防治法和水污染防治法执法检查后,栗战书委员长再次担任执法检查组组长,沈跃跃、丁仲礼副委员长,杨振武秘书长和环资委高虎城主任委员任副组长,带队对土壤污染防治法实施情况进行检查。

栗战书委员长作报告时说,今年开展土壤污染防治法执法检查,是依法助力打好污染防治攻坚战和净土保卫战的又一项实际行动,目的是发挥人大职能作用,推动各地区各部门落实法律责任,着力解决土壤污染农产品安全和

人居环境健康两大突出问题,确保人民群众生命健康安全和土壤资源永续利用,确保党中央关于生态文明建设的决策部署落地生根见效。

2019年1月1日,土壤污染防治法正式施行,填补了我国土壤污染防治领域的立法空白。此法刚实施一年多,全国人大常委会执法检查组就开展执法检查,那么法律实施情况如何?执法检查报告指出,土壤污染防治法实施以来,各地区各部门深入贯彻落实习近平生态文明思想和党中央决策部署,加快推进实施土壤污染防治法,立足预防为主、保护优先、分类管理、风险管控,采取一系列有效措施,遏制了污染加重趋势,保障了土壤环境质量总体稳定。

执法检查报告同时也指出,土壤污染防治历史欠账多、治理难度大、工作起步晚、技术基础差,土壤污染形势依然严峻,法律实施中还存在不少问题,依法打好净土保卫战任务艰巨。报告显示,法律在实施过程中主要有以下问题:法律学习宣传普及不够,法律责任落实有差距;配套法规标准不健全,规划制度未落实;农用地分类管理有待加强;建设用地风险管控亟待强化;法律实

施保障不足以及监督执法不够到位等。

对此,执法检查报告“对症下药”,针对发现的问题提出了相应的意见和建议。

### 抓好工业、农业、生活污染源防控

土壤污染的来源十分广泛,主要包括工业污染源、农业污染源、生活污染源等。有毒、有害污染物进入土壤并积累到一定程度,就会引起土壤质量恶化、功能降低,对人和农作物产生不利影响和危害。

土壤污染防治法实施以来,相关部门坚持“预防为主、保护优先”原则,抓好工业、农业、生活污染源防控。

在加强工业污染源防控方面,生态环境部组织开展耕地周边涉镉等重金属重点行业企业排查整治行动,整治污染源1400多家,切断污染物进入农田的链条,耕地周边工矿污染源得到整治。大幅减少进口固体废物种类和数量,2020年底前基本实现零进口目标。工业和信息化部制定发布《绿色制造工程实施指南》,推进钢铁等7大领域21个重点行业淘汰落后产能、大幅减少工业固体废物产生,推动工业固体废物

综合利用。31个省(自治区、直辖市)发布土壤污染重点监管单位名录,涉及企业1万余家。应急管理部牵头印发《防范化解尾矿库安全风险工作方案》,完成全国7687家危化品重大危险源企业、2.2万处重大危险源的督导检查,强化危化品重大危险源安全风险管控。

在强化农业面源污染防控方面,推进测土配方施肥,开展果菜茶有机肥替代化肥试点,开展耕地质量保护与提升,化肥、农药施用量连续四年负增长。支持585个畜牧大县推进畜禽粪污资源化利用,全国畜禽粪污综合利用率达到75%。建设260个秸秆综合利用重点县和100个农膜回收示范县。实施耕地轮作休耕3000万亩,推广保护性耕作1.1亿亩,实施黑土地保护利用综合治理2270万亩。

在推进生活污染源防控方面,2019年以来,全国城市共排查污水管网27.8万公里,新建改造污水管网4.9万公里。截至2020年6月,全国地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例近90%。2019年,全国城市生活垃圾清运量为2.47亿吨,无害化处理率达99.2%。截至2020年6月底,全国排查出2.4万个非正规垃圾堆放点,整治完成率达96.6%。印发《农业农村污染治理攻坚战行动计划》,推进农村环境综合整治。

### 存在压力传导逐级递减和“政热企冷”等现象

法律的生命在于实施。土壤污染防治法实施以来,全社会土壤生态环境保护意识增强。各省(自治区、直辖市)高度重视土壤污染防治法贯彻实施。各地政府及其相关部门认真履行法定职责,积极推动土壤污染防治工作。企业土壤污染防治的自觉性和主动性不断提高,依法治污、保护生态环境的法治意识和主体意识逐步增强。人民群众参与土壤污染防治的积极性不断提高,监督环保的行动更加自觉。

但执法检查中发现,法律学习宣传普及不够,法律责任落实有差距。

检查发现,一些地区法律宣传普及及形式单一、范围窄,干部群众对依法防治土壤污染的重要性、紧迫性和治理的长期性、艰巨性认识不足。一些部门工作人员对法律不熟悉,对法律理解认识和依法办事能力不足。部分企业负责人学法不主动,对法律制度规定不够了解,依法防治污染的意识不强。公众对法律法规具体内容知晓率不高。

“现在,很多社会公众对土壤污染的危害性认识不够,防治意识比较淡薄。污染土壤的主体往往采取比较隐蔽的方式偷排、偷放,不易察觉。”王砚蒙委员建议,进一步加强土壤污染防治法的宣传普及力度,进一步凝聚公众合力,推动形成土壤污染防治协同共治的新局面。

检查还发现,法律责任落实不够。一些地方政府对土壤污染防治重视程度不够,责任落得不实,存在压力传导逐级递减和“政热企冷”等现象。一些部门对法定职责认识模糊,履行职责不到位,多偏重于本部门、本行业的管理,协调协作不够。有的企业履行土壤污染防治义务不够到位。

“要认真对照土壤污染防治法各项制度规定,严格落实领导责任、监管责任和工作责任,严格落实土壤污染防治目标责任制和考核评价制度。”执法检查报告建议,要构建监管体制完善、责任机制明确、密切协调配合的土壤环境综合管理体系。

对此,李锐委员建议,各地要将土壤污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、环境保护规划,建立健全土壤污染防治目标责任制和考核评价制度,明确职责,压实各方责任,协同推进土壤污染防治,形成工作合力。要强化考核问责,严格执行中办、国办印发的省(自治区、直辖市)污染防治攻坚战成效考核措施的各项规定,倒逼土壤污染防治目标任务有效落实。

### 确保老百姓“吃得放心”“住得安心”

只有保持健康的土壤,才能获取

健康的粮食。加强农用地土壤污染防治和环境保护,是“坚持以人民为中心”的重要体现。

“城市垃圾处置、填埋是一种现行的常用的方式,加之有大量的不规范的填埋行为,污染物会通过雨水、地表水渗透到耕地之中。因此,治理修复被污染的农用地将是一个长期工作,需要持之以恒地进行。”为此,吴恒委员建议,国家在“十四五”期间要加强对被污染农用地的治理修复工作,特别是要设立相关的科技攻关专项,集聚各方面的优势资源,攻克被污染农用地的治理修复难题,确保中国的饭碗能够牢牢地掌握在中国人民手中。

对此,执法检查报告提出了有针对性的建议,即加强农用地风险管控和修复,确保“吃得放心”。对于严格管控的重污染地块,按规定采取调整种植结构、退耕还林还草、退耕还湿、轮作休耕、轮牧休牧等措施,坚决从严管控风险,坚决杜绝危害人民群众生命健康安全的问题出现。

只有土地安全,才能保证人民群众生命安全和身体健康。“检查中发现,有些地方没有建立关于建设用地风险管控的调查名录,监测没有做到及时跟进,甚至个别地方还有在属于重要污染地块名录的地块上建一些服务设施,进行服务活动的现象。”窦树华委员说。

执法检查报告要求,严格建设用地准入管理,确保“住得安心”。“对存在污染风险的地块,不一定急于修复、急于使用,不能确保安全就坚决不用,特别是不能作为住宅、公共管理和公共服务用地。”执法检查报告强调,要根据土地不同用途、不同污染程度,按照不同管理要求,从实际出发,突出重点,把握好轻重缓急,扎实开展修复治理,力戒形式主义、“一刀切”。

窦树华委员建议,加大建设用地风险管控力度。严格落实土壤污染风险管控和修复名录制度,做好污染状况调查、监测和评估,对建设用地进行严格准入管理,确保老百姓“住得安心”。

导读:10月17日,十三届全国人大常委会第二十二次会议在北京人民大会堂举行联组会议,审议土壤污染防治法执法检查报告并开展专题询问。栗战书委员长参加审议和询问,王晨副委员长主持会议。如何落实土壤污染防治目标责任制?如何保护耕地环境、确保粮食安全?如何科学稳妥推进农用地安全利用和污染修复?询问与回答之间,凸显了各界对推进土壤污染防治、打赢“净土保卫战”的关注。

## 问答间凸显关注: 土壤污染防治须久久为功

文 / 本刊记者 王 岭



10月17日,十三届全国人大常委会第二十二次会议在北京人民大会堂举行联组会议,审议土壤污染防治法执法检查报告并开展专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。摄影/全国人大机关摄影部 许麟

“如何落实土壤污染防治目标责任制?”

“如何保护耕地环境、确保粮食安全?”

“如何科学稳妥推进农用地安全利用和污染修复?”

……

10月17日上午,人民大会堂二楼东大厅,气氛热烈。十三届全国人大常委会第二十二次会议举行联组会议,审议土壤污染防治法执法检查报告并进行

专题询问。栗战书委员长参加审议和询问,王晨副委员长主持会议。

土壤污染防治,是一场攻坚战,更是一场持久战。

在前期全面执法检查的基础上,赵宪庚等6位全国人大常委会委员和王小宁等与会同志,紧密围绕“让人民群众吃得放心、住得安心”,抓住土壤污染防治法实施中的关键问题和主要矛盾,提出具有典型性、针对性的问题。

国务委员王勇,全国政协副主席、

国家发展和改革委员会主任何立峰,科学技术部、财政部、自然资源部、生态环境部、住房和城乡建设部、农业农村部等国务院有关部门主要负责人认真回答询问。专题询问取得了良好效果。

### 落实土壤污染防治目标责任制,确保今年实现“双90%”

土壤污染防治法第5条规定,地方各级人民政府应当对本行政区域土壤污染防治和安全利用负责。国家实行土壤污染防治目标责任制和考核评价制度,将土壤污染防治目标完成情况作为考核评价地方各级人民政府及其负责人、县级以上人民政府负有土壤污染防治监督管理职责的部门及其负责人的内容。

“执法检查发现,一些地方和区域土壤环境存在风险隐患,地方政府及相关部门法律责任有待进一步落实。”赵宪庚委员首先发问,国务院将采取哪些措施,落实土壤污染防治目标责任制和考核评价制度,压实各方责任,确保让人民群众“吃得放心、住得安心”?

“‘土十条’明确提出‘到2020年,受污染耕地安全利用率达到90%左右,污染地块安全利用率达到90%以上’的目标。”国务委员王勇应询时说,“土十

条”出台后，国务院已委托生态环境部与各省级政府签订了土壤污染防治目标责任书，并要求在省级负总责的同时，将目标逐级分解到市、县级，明确年度工作任务和责任部门。

王勇表示，现在到年底只有不到3个月的时间，国务院及有关部门将进一步加强对重点地区工作情况、重点任务实施进展的指导督促，层层落实地方“党政同责”和“一岗双责”，对照目标任务抓紧进行排查梳理，确保今年实现“双90%”。

此外，王勇介绍，按照党中央要求，目前已经把土壤污染防治考核纳入污染防治攻坚战成效考核，并制定了考核措施和指标评分细则。终期考核将于明年进行。考核结果不合格的，对省级政府主要负责人进行约谈，并提出限期整改要求；需要问责追责的，依规依纪依法问责追责。

### 保护耕地环境，推进餐厨垃圾减量化资源化

“习近平总书记对制止餐饮浪费行为作出重要指示，他指出：‘餐饮浪费现象，触目惊心，令人痛心！’”袁驷委员提问，如何贯彻落实习近平总书记重要指示精神，保护耕地环境、确保粮食安全，推进垃圾分类、减少餐厨垃圾，培养节约习惯、营造浪费可耻节约为荣的社会氛围？

国家发展改革委主任何立峰介绍，在保护耕地环境、确保粮食安全方面，去年以来，安排中央预算内投资22亿元，支持开展农业面源污染治理；安排中央预算内投资68.5亿元，支持实施畜禽粪污资源化利用。此外，“十三五”期间累计安排中央预算内投资770多亿元，支持全国大约7000万亩农地进行高标准农田建设；累计安排中央预算内投资40多亿元，支持种质资源保护利用、育种创新能力提升、育种基地等基础设施建设；累计安排中央预算内投资140多亿元，支持1300多个粮食物流、仓储

和应急设施等项目建设。今年7月出台《全球新冠肺炎疫情影响下确保我国粮食安全的应对方案》，积极推进减少粮食损耗和浪费，建立健全粮食全产业链节粮减损标准体系。

“确保到2022年建成10亿亩高标准农田，到2025年东北黑土地保护性耕作实施面积达到1.4亿亩。”何立峰表示，将坚持以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，提高农田建设质量，同时深入推进多环节、全链条的粮食安全保障工作，推动现代种业科技发展，强化节粮减损科技创新和成果推广，发展节约型粮油加工产业，构建多层次的粮食储备体系。

“深入开展垃圾分类，推进餐厨垃圾减量化资源化。”何立峰介绍，据初步统计，目前已经形成餐厨垃圾资源化利用和无害化处理能力1800万吨。

何立峰表示，国家发展改革委将持续推进节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色商场、绿色建筑等一系列创建行动，着力培养公众特别是青少年群体的节约意识，努力营造节约光荣、浪费可耻的社会氛围。

### 加强农用地分类管理，确保人民群众“吃得放心”

耕地土壤污染防治直接关系到国家粮食安全和农产品质量安全。

执法检查中发现，一些地方农用地分类管理制度落实不够到位，安全利用类农用地利用措施尚未全面实施，严格管控类农用地的监管不严，个别地方的禁止生产区域仍然种植农作物。农用地土壤污染修复技术成熟度低，修复成本过高，脱离国情实际。

窦树华委员问道，如何加快推动农用地分类管理，强化严格管控类农用地监管，科学稳妥地推进农用地安全利用和污染农用地修复，确保农产品安全，确保人民群众“吃得放心”？

“为确保完成到2020年底污染耕地安全利用率达到90%的硬任务，主要开

展了四个方面的工作。”农业农村部部长韩长赋表示，一是建立健全法规制度体系，二是全面摸清耕地土壤污染的底数，三是推进污染耕地分类利用治理，四是加强耕地资源养护质量提升。

韩长赋介绍，根据各地土壤污染质量状况，指导将耕地划分为优先保护、安全利用和严格管控三种类别，分别采取针对性的保护和治理措施。目前，已经有24个省完成了划分任务，年底前各地区都能全面完成。

“今年上半年主要农产品质量监测合格率达到97.5%。”韩长赋认为，总的看，农用地土壤污染防治在有序推进，也取得了初步成效。但是土壤污染成因复杂，持续时间长，隐蔽性强，治理难度大，在工作中还存在制度不到位、监管力度不足、技术成熟度不高的问题。土壤污染防治是一项必须久久为功、持续推进的长期任务。

韩长赋表示，下一步，农业农村部将从四方面发力，推进耕地污染防治。一是强化防治责任落实。通过专项检查、年度评估、第三方评价、通报约谈等方式，推动各地加快工作进度，确保各项治理措施落到田间、落到地头。二是强化防治措施落地。聚焦重点作物、重点区域加强技术指导培训，提升治理措施到位率，划定特定的农产品严格管控区，引导重污染耕地退出食用农产品生产，因地制宜改种牧草、棉花、桑麻、花卉、苗木等。三是强化科技支撑服务。继续实施耕地污染、金属污染防治的联合攻关。四是强化制度机制建设，推动完善以绿色生态为导向的农业补贴制度，加快建设化肥使用定额制、农膜使用回收全程监管等配套制度。

### 严格建设用地准入管理，保障人民群众“住得安心”

制定建设用地土壤污染风险管控和修复名录，是保障人民群众“住得安心”的一项重要法律制度。

执法检查中有地方反映,建设用地准入管理政策对“名录”规定得不够明确具体,各地在执行政策和落实相关法律制度时存在困难。检查中还发现,个别企业在建设用地地块没有达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控和修复目标要求时,就急于开发利用。

对此,程立峰委员提问,在加强建设用地准入管理,确保用地安全方面有何举措?在建设工程施工管理中,将采取哪些措施杜绝出现此类问题?

自然资源部部长陆昊回应道,自然资源部配合生态环境部初步制定了污染地块的名录,这是当前最重要的一项基础性工作。各地目前上报的疑似污染地块有1.6万多块,经初步测定,污染超标的有1860块,未超标的有8000多块,尚不确定的还有5700多块。

“根据土壤污染防治法的要求,列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块,不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。”他指出,目前在建设用地污染地块底数、监测、名录更新及时程度等方面还存在一些问题。

陆昊表示,要落实好土壤污染风险管控和修复名录制度,把调查结果及时、完整更新,要做到应进名录的都进名录。同时,要用好已有的全国农用地土壤污染状况详查、重点企业及其尾矿库污染情况调查等成果。

“要把现在疑似的污染地块和最后列入名录的污染地块矢量坐标叠加到‘一张图’上,为今后的审批工作服务。”陆昊说,此外,要配合相关部门继续加强监管、完善机制,并结合用途管制流程,在规划、用地审批、转用、土地供应等各个环节把名录要求落细落实。

住房和城乡建设部部长王蒙徽补充道:“将指导督促各地住房和城乡建设主管部门严格执行建筑法的规定,对于未办理建设用地批准手续等不符合法定条件的建设工程,不予颁发施工许

可证。”他表示,对发现有违反土壤污染防治法规定行为的,及时告知有关部门,加强协调联动,积极配合有关部门依法依规进行查处。

### “谁污染、谁修复”,加快环境 污染责任保险制度建设

土壤污染修复的权责问题一直受到社会关注。

谭耀宗委员发现,土壤污染防治法中虽然确定了“谁污染、谁修复”的权责关系,但是在现实中,土壤污染有滞后性,当发现污染的时候,之前造成污染的企业已经搬走或关闭,难以追责,或者企业已无资金力量进行修复。这就形成了“企业污染、政府买单”的恶性循环问题。

“政府面对这样的情况,除了增加资金投入外,是否会考虑构建高风险企业的强制环境责任保险体系,或者鼓励社会力量参与协助土地修复?”谭耀宗委员问道。

生态环境部部长黄润秋说:“怎样构建一个高土壤污染风险的行业企业保险制度就显得非常重要。”

从制度上讲,2014年修订后的环境保护法已经明确,鼓励企业投保环境污染责任保险。实际上,这项工作的试点从2015年就开始了,许多地方也在一些高风险行业,如涉重金属、石化、危险废物处置领域开展企业环责险的投保,国内许多保险公司也参与了这项工作。据生态环境部统计,到目前为止,全国大概有2100亿元保额。

黄润秋介绍,近年来,有不少城市结合无废城市试点以及固体废物污染环境防治法的实施,加快推进了危险废物经营单位的一些环境责任险的制度建设,也取得很好的进展。

鼓励社会力量参与协助土地修复也是解决土壤污染资金不足的一个重要渠道。“鼓励社会主体参与污染防治,还得依靠市场机制,政府做好引导,市场机制还是主要的。”黄润秋表示。

### 科技“治土”,加大对土壤修复 的政策支持

执法检查报告指出,土壤污染防治历史欠账多、治理难度大、工作起步晚、技术基础差,土壤污染形势依然严峻,法律实施中还存在不少问题,依法打好净土保卫战任务艰巨。

“针对我们国家的实际,土壤污染防治需要研发大量经济合理的成套技术,这些都需要相关政策大力扶持。”李晓东委员提问,“国家在这方面有什么打算?如何获得持续财政资金方面的支持?”

科学技术部部长王志刚介绍说,一方面,科技部会同相关部门发布了《落实土壤污染防治科技支撑工作方案》和《关于构建市场导向的绿色技术创新体系的指导意见》。另一方面,针对农业面源和场地土壤污染启动了“农业面源和重金属污染农田综合防治与修复技术研发”和“场地土壤污染成因与治理技术”重点专项,分别投入中央财政经费6亿元和19亿元。

王志刚表示,针对当前不足,科技部准备推进四方面工作:加强土壤污染防治先进适用技术攻关,加强土壤污染防治观测系统和科技系统创新平台建设,积极推动技术成果转化落地和应用示范,营造土壤污染防治等绿色技术创新的政策环境。

财政部部长刘昆随后进行了补充回答,介绍了中央财政支持科研和技术应用推广的相关情况。一是会同科技部通过中央财政科技计划、专项基金等,支持与土壤污染防治有关的科研活动。二是落实《土壤污染防治行动计划》的要求,会同生态环境部完善了《土壤污染防治专项资金管理办法》。三是拓展资金的支持渠道。设立国家绿色发展基金,按照市场化方式运作,重点支持包括土壤、大气、水、固体废物污染治理在内的绿色发展领域。符合支持方向的企业和项目,都可以与国家绿色发展基金公司对接,争取基金的支持。☑

导读：随着形势的发展，专利领域出现了一些新情况、新问题。为贯彻落实党中央决策部署，解决实践中存在的问题，维护专利权人的合法权益，新修改的专利法新增了哪些制度？作出了哪些调整？将发挥哪些作用？

## 新修改专利法： 激发全社会创新活力

文 / 本刊记者 李小健

10月17日下午，历经三次审议，十三届全国人大常委会第二十二次会议表决通过关于修改专利法的决定。

新修改的专利法，深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署，重点从加强对专利权人合法权益的保护、促进专利实施和运用、完善专利授权制度等方面作出调整完善，必将进一步激发全社会创新活力，对新形势下推动高质量发展、建设创新型国家意义重大。

### 解决实践中存在的问题，维护专利权人的合法权益

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

全国人大常委会法工委经济法室主任王瑞贺介绍，我国现行专利法制定于1984年，曾分别于1992年、2000年、2008年进行过三次修正，在鼓励和保护发明创造、促进创新方面发挥了重要作用。随着形势的发展，专利领域出现了一些新情况、新问题。

比如，专利权保护效果与专利权人的期待有差距，专利维权存在举证难、成本高、赔偿低等问题，跨区域侵权等现象

增多，滥用专利权现象时有发生。专利技术转化率不高，专利许可供需信息不对称，转化服务不足。为适应加入相关国际条约的需要、进一步便利发明人及设计人，专利审查授权制度有待完善。

为进一步贯彻落实党中央决策部署，解决实践中存在的问题，维护专利权人的合法权益，增强创新主体对专利保护的信心，充分激发全社会的创新活力，有必要修改完善现行专利法。

2014年，国家知识产权局启动专利法第四次全面修改起草工作。2018年12月5日，《中华人民共和国专利法修正案（草案）》（以下简称草案）经国务院常务会议审议通过。2018年12月，十三届全国人大常委会第七次会议对草案进行了第一次审议。2020年6月，十三届全国人大常委会第二十次会议对草案进行了第二次审议。

10月17日，草案经十三届全国人大常委会第二十二次会议审议通过，将于2021年6月1日正式实施。

### 将法定赔偿额上限提高至500万元，充分发挥法律威慑力

多年来，我国持续加强知识产权保护力度，但实践中专利维权依然存在举证难、成本高、赔偿低等问题。为此，新修改的专利法坚持问题导向，积极回应社会关切，从制度设计层面进一步加强

知识产权保护，显著提高违法成本。

王瑞贺介绍，一方面，新增惩罚性赔偿制度。即对故意侵犯专利权，情节严重的，人民法院可以在按照权利人受到的损失、侵权人获得的利益或者专利许可使用费倍数计算的数额一到五倍内确定赔偿数额。另一方面，提高法定赔偿额。将法定赔偿额上限提高至五百万元、下限提高至三万元，以实施严格的知识产权保护，显著提高违法成本，体现加大专利保护力度、鼓励创新的导向。

“这显示出我国依法严格保护知识产权的态度和决心，提高侵权成本，让侵权者付出沉重代价，充分发挥法律的威慑力。”王瑞贺说。

为解决专利案件的举证难问题，新修改的专利法进一步完善了证据规则。在权利人已经尽力举证，而与侵权行为相关的账簿、资料主要由侵权人掌握的情况下，人民法院可以责令侵权人提供，从而减轻权利人的举证负担。

此外，新修改的专利法还完善了行政保护相关制度，新增了诚信原则等内容，以切实提升专利保护效果和效率。

### 促进转化运用，唤醒“沉睡”的专利

目前，我国有相当一部分专利申请授权后，并没有得到很好的转化和运用，还处于“沉睡”阶段。而促进专利转



化和运用,可以充分发挥专利无形资产的作用,实现专利的市场价值,并为实体经济创新发展提供有力支撑。

针对这一实际情况,新修改的专利法从完善职务发明制度、加强专利信息公共服务、增加专利开放许可制度等方面作出规定,促进专利转化和运用,提升专利转化服务水平。

国家知识产权局条法司司长宋建华介绍,职务发明法律制度是调整单位和发明人权利和利益分配的基础制度,对调动单位及其研发人员的创新积极性、促进发明成果的转让转化都起到重要作用。

为积极推动知识产权的运用实施,围绕我国现阶段激励创新制度环境建设的需求,新修改的专利法新增了单位依法处置职务发明相关权利、国家鼓励被授予专利权的单位实行产权激励的相关规定,进一步鼓励发明创造的产生及其推广应用,让科技创新造福社会。

及时发布、传播和有效利用专利信息,对提高创新起点、减少重复研发、避免侵犯他人专利权、促进创新具有重要意义。为进一步满足社会需求,新修改的专利法明确国务院专利行政部门负责专利信息公共服务体系建设的职责,规定其提供专利基础数据,并明确地方专利行政部门加强专利公共服务、促进专利实施和运用的职责。

开放许可制度是促进专利转化实施的一项重要法律制度,其核心在于鼓励专利权人向社会开放专利权,促进供需对接和专利实施,真正实现专利价值。基于中国国情和借鉴国际成熟经验,新修改的专利法规定了开放许可声明及其生效的程序要件、被许可人获得开放许可的程序和权利义务以及相应的争议解决路径,以期通过政府公共服务解决专利技术供需双方信息不对称问题,使任何单位和个人都可以便利地获得专利许可,降低交易成本,提高专利转化效率。

值得一提的是,根据全国人大常委会审议意见和各方面呼声,新修改的专利法还特别强调,开放许可实施期

间,对专利权人缴纳专利年费相应给予减免,以鼓励专利权人自愿实行开放许可,促进专利实施和运用。

### 完善外观设计保护制度,回应企业呼声和需求

随着经济社会发展,外观设计在提升产品竞争力方面的作用日益显著。

近年来,我国企业的设计水平和能力不断提高,外观设计申请量也大幅提升,已居世界首位,加强外观设计保护的呼声日益强烈。

宋建华表示,为满足企业的实际需求,新修改的专利法从加强局部外观设计、延长保护期限、享有国内优先权等方面,进一步完善了外观设计相关制度。

明确给予局部外观设计专利保护。在设计创新的实践中,设计师有时候会做出具有颠覆性的产品整体设计,但更多时候是对产品的某些局部进行改良性的设计创新。因此,不论是从企业产品设计创新的角度,还是从设计发展规律来看,对产品局部的设计创新都已经成为产品设计的重要方式。同时,美国、欧洲、日本、韩国等对局部外观设计予以保护。随着企业不断“走出去”,我国企业在境外获得外观设计保护的需求明显增加。

“保护局部外观设计,符合企业需求,符合国际通行做法,可以使我国企业更好地利用规则,进一步开拓国际市场,提高国际竞争力。”宋建华表示。

延长外观设计专利保护期限。新修改的专利法将外观设计专利保护期限延长为十五年,有利于满足创新主体对保护期限的多元化需求,也为我国加入《工业品外观设计国际注册海牙协定》创造了条件,有利于满足企业向境外申请外观设计专利的需求。

增加外观设计专利申请国内优先权制度。新修改的专利法明确申请人自外观设计在国内第一次提出专利申请之日起六个月内,又就相同主题在国内提出专利申请的,可以享有优先权,从而

降低申请成本,给予外观设计申请人进一步完善设计、调整保护范围的机会。

### 鼓励医药产业创新,保障用药安全与公共健康

药品是特殊的产品,与人民群众的生命健康息息相关,需要确保其可及性,让患者能够及时获取安全有效的药品。同时,又因药品研发投入巨大,特别需要有力的知识产权保护。

“只有药品领域持续创新,我们才能不断获得新的安全有效药品,战胜疾病。”宋建华介绍,新修改的专利法在加强药品专利保护、鼓励医药领域创新方面增加了相关规定。

宋建华说,为保障新药研发积极性、促进国外新药尽早在我国上市,新修改的专利法立足我国国情,借鉴相关国家和地区经验,新增建立药品专利期限补偿制度的规定。即为补偿新药上市审评审批占用的时间,对在中国获得上市许可的新药相关发明专利,应专利权人的请求给予专利权期限补偿。补偿期限不超过五年,新药批准上市后总有效专利权期限不超过十四年。

同时,新修改的专利法还增加药品专利纠纷早期解决机制,以在相关药品上市前,尽早解决潜在的专利纠纷。“为相关当事人提供可供选择的纠纷解决途径,可以更好地平衡专利权人、仿制药企业和社会公众的利益,提高药品可及性,保障公共健康。”宋建华进一步解读,即使未在法定期限内通过这一机制解决纠纷,仍可以另行提起专利侵权诉讼。

此外,为更好地应对疫情防控等紧急状态和非常情况,促进相关发明创造在疾病治疗等方面的及时应用,新修改的专利法在不丧失新颖性例外的适用情形中增加“在国家出现紧急状态或者非常情况时,为公共利益目的首次公开的”。

“这样既能满足当前抗击疫情的实践需要,还能为今后在其他紧急状态或者非常情况下的适用留有空间。”宋建华说。✘

导读：生物安全是国家安全的重要组成部分。制定生物安全法，对于维护公共卫生安全、保障人民生命健康意义重大。在防控新冠肺炎疫情的背景下，生物安全法的立法进程备受关注。

10月17日，十三届全国人大常委会第二十二次会议表决通过了生物安全法。

# 生物安全领域基础性法律来了！

文 / 本刊记者 王 萍

10月17日，十三届全国人大常委会第二十二次会议表决通过了生物安全法。这部法律将自2021年4月15日即中国第六个全民国家安全教育日起施行。

当天下午，全国人大常委会委员长栗战书在主持十三届全国人大常委会第二十二次会议闭幕会上的讲话中强调，要从贯彻总体国家安全观的高度，宣传好解读好实施好生物安全法，使生物安全法服务于国家发展、人民幸福，造福于人类文明进步。

生物安全法共计10章88条，聚焦生物安全领域主要风险，完善生物安全风险防控体制机制，着力提高国家生物安全治理能力。该法旨在维护国家安全，防范和应对生物安全风险，保障人民生命健康，保护生物资源和生态环境，促进生物技术健康发展，推动构建人类命运共同体，实现人与自然和谐共生。

## 历经三审获表决通过

10月13日，生物安全法草案三审稿提请十三届全国人大常委会第二十二次会议审议。此前，2019年10月召开的十三届全国人大常委会第十四次会议和2020年4月召开的十三届全国人大常委会第十七次会议已对生物安

全法草案进行了两次审议。今年4月30日，生物安全法草案二审稿在中国人大网公布，向社会各界征求意见。

根据各方面意见，草案三审稿作了多处修改，完善了维护生物安全的原则和生物安全管理体系，明确建立生物安全审查制度。同时，草案三审稿还完善了相关法律责任。

10月13日下午，十三届全国人大常委会第二十二次会议对生物安全法草案进行分组审议。

审议中，常委会组成人员认为，生物安全是国家安全的重要组成部分。生物安全不仅影响个体生命安全，更关乎国家公共安全，关乎人类安全。制定一部综合性生物安全法，对于维护公共卫生安全、保障人民生命健康意义重大。草案经两次审议后内容更全面，重点更突出，针对性更强，进一步建立健全国家生物安全领导体制机制和一系列重要制度，填补了我国生物安全领域的法律空白。草案具有较强的可操作性，建议尽快表决通过。

## 全链条构建生物安全风险防控“四梁八柱”

10月17日，全国人大常委会法工委行政法室主任袁杰在回答记者提问时表示，生物安全法是生物安全领域

的基础性法律，规定了五个方面的主要内容和制度。

其一是科学界定生物安全的内涵要求。该法明确，生物安全是国家有效防范和应对危险生物因子及相关因素威胁，生物技术能够稳定健康发展，人民生命健康和生态系统相对处于没有危险和不受威胁的状态，生物领域具备维护国家安全和持续发展的能力。

其二是明确生物安全的重要地位和原则，即规定生物安全是国家安全的重要组成部分；维护生物安全应当贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，坚持以人为本、风险预防、分类管理、协同配合的原则。

“三是建立健全国家生物安全领导体制。”袁杰表示，生物安全法明确坚持中国共产党对国家生物安全工作的领导，规定中央国家安全领导机构、国家生物安全工作协调机制及其成员单位、协调机制办公室和国务院其他有关部门的职责；要求省、自治区、直辖市建立生物安全工作协调机制，明确地方各级人民政府及其有关部门的职责。

其四是完善生物安全风险防控基本制度。该法规定建立生物安全风险监测预警制度、风险调查评估制度、信

息共享制度、信息发布制度、名录和清单制度、标准制度、生物安全审查制度、应急制度、调查溯源制度、国家准入制度和境外重大生物安全事件应对制度等11项基本制度，全链条构建生物安全风险防控的“四梁八柱”。

其五是健全各类具体风险防范和应对制度。针对重大新发突发传染病、动植物疫情，生物技术研究、开发与应用，病原微生物实验室生物安全，人类遗传资源和生物资源安全，生物恐怖袭击和生物武器威胁等生物安全风险，生物安全法分设专章作出针对性规定。

### 明责权、建制度、重处罚

为总结新冠肺炎疫情防控经验，夯实地方生物安全防控责任，生物安全法完善了生物安全管理体系，明确规定：省、自治区、直辖市建立生物安全工作协调机制，组织协调、督促推进本行政区域内生物安全相关工作；国家生物安全工作协调机制设立办公室，负责协调机制的日常工作。同时，还明确了基层群众性自治组织、有关单位和个人的职责。

生物安全法还规定：国家建立重大新发突发传染病、动植物疫情联防联控机制。

发生重大新发突发传染病、动植物疫情，应当依照有关法律法规和应急预案的规定及时采取控制措施；国务院卫生健康、农业农村、林业草原主管部门应当立即组织疫情会商研判，将会商研判结论向中央国家安全领导机构和国务院报告，并通报国家生物安全工作协调机制其他成员单位和国务院其他有关部门。

生物安全法明确规定：发生重大新发突发传染病、动植物疫情，地方各级人民政府统一履行本行政区域内疫情防控职责，加强组织领导，开展群防群控、医疗救治，动员和鼓励社会力量依法有序参与疫情防控工作。

生物安全法明确规定：国家建立

生物安全信息发布制度。国家生物安全总体情况、重大生物安全风险警示信息、重大生物安全事件及其调查处理信息等重大生物安全信息，由国家生物安全工作协调机制成员单位根据职责分工发布；其他生物安全信息由国务院有关部门和县级以上地方人民政府及其有关部门根据职责权限发布。

生物安全法还明确规定：国家建立生物安全审查制度。对影响或者可能影响国家安全的生物领域重大事项和活动，由国务院有关部门进行生物安全审查，有效防范和化解生物安全风险。

袁杰介绍：“此外，生物安全法还加强生物安全能力建设，从严设定法律责任。”

生物安全法明确规定：违反本法规定，从事生物技术研究、开发活动未遵守国家生物技术研究开发安全管理规范的，由县级以上人民政府有关部门根据职责分工，责令改正，给予警告，可以并处二万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正或者造成严重后果的，责令停止研究、开发活动，并处二十万元以上二百万元以下的罚款。同时规定，境外组织或者个人通过运输、邮寄、携带危险生物因子入境或者以其他方式危害我国生物安全的，依法追究法律责任，并可以采取其他必要措施。

### 法律颁布和实施的四大意义

袁杰表示，作为生物安全领域的基础性、综合性、系统性、统领性法律，“生物安全法的颁布和实施必将产生积极而深远的影响。”

袁杰介绍了生物安全法颁布和实施的意义。一是有利于保障人民生命安全和身体健康。生物安全法将保障人民生命健康作为立法宗旨，明确维护生物安全应当坚持以人为本的原则。体现的理念是，在防范和应对各类生

物安全风险时，始终坚持人民至上、生命至上，把维护人民生命安全和身体健康作为出发点和落脚点。

二是有利于维护国家安全。生物安全法坚持总体国家安全观，明确生物安全是国家安全的重要组成部分，把生物安全纳入国家安全体系进行谋划和布局，明确生物安全管理体系机制，完善风险防控制度体系，以有效防范和应对生物安全各类风险，维护国家安全。

“三是有利于提升国家生物安全治理能力。”袁杰介绍说，针对生物安全领域特别是这次新冠肺炎疫情暴露出来的问题，着力固根本、强弱项、补短板，设专章规定生物安全能力建设，要求政府支持生物安全事业发展，鼓励生物科技创新和生物产业发展，加强人才培养和物资储备，统筹布局生物安全基础设施建设，加强国家生物安全风险防控和治理体系建设，提升国家生物安全治理能力。

四是有利于完善生物安全法律体系。生物安全涉及领域广、发展变化快，现有的相关法律法规往往只对单个具体的生物安全风险进行规范，比较零散和碎片化。“有的效力层级较低，有的已经不能完全适应实践需要，有些领域还缺乏法律规范，需要制定一部生物安全领域的基础性法律。”

袁杰指出，生物安全法系统梳理、全面规范各类生物安全风险，明确生物安全风险防控体制机制和基本制度，填补了生物安全领域基础性法律的空白，有利于完善生物安全法律体系。

“法律出台后，关键在于落地和实施。”常委会组成人员在审议时都关注到生物安全法出台后如何有效贯彻落实的问题。他们建议，有关部门要尽快抓紧研究出台相关配套政策和规章制度，包括相关标准和规程，同时加强相关条例、办法和政策的对照修订、调整，使生物安全的法律制度有一个比较完整的体系，便于实施好这部法律。✪

导读：“少年强则国强”，未成年人关系着中华民族伟大复兴和亿万家庭的幸福安宁。10月17日，十三届全国人大常委会第二十二次会议通过了新修订的未成年人保护法，回应社会关切，细化法律责任，彰显了关爱和保护未成年人的法治温度。

## 新修订未成年人保护法： 厚植保护未成年人的法治沃土

文 / 本刊记者 徐航

未成年人是国家的未来、民族的希望、家庭的梦想，关系着中华民族伟大复兴和亿万家庭的幸福安宁。1991年，全国人大常委会通过未成年人保护法。该法实施近三十年来，在保障未成年人的合法权益、促进未成年人全面发展等方面发挥了重要作用。2006年和2012年，全国人大常委会对未成年人保护法进行了修订和修正。

随着我国经济社会发展，未成年人保护面临许多新情况、新问题，迫切需要全面修订。10月17日，十三届全国人大常委会第二十二次会议高票通过了新修订的未成年人保护法，该法将于2021年6月1日起施行。

社会舆论普遍认为，此次修订未成年人保护法充分贯彻以习近平同志为核心的党中央对未成年人保护工作的决策部署，回应社会关切，细化法律责任，为保障未成年人的合法权益提供了完善、科学的法律依据，体现了以人为本的法治底色，彰显了关爱和保护未成年人的法治温度。

### 扩容近一倍，未成年人保护法迎来“大修”

据了解，新修订的未成年人保护法由原有的7章增至9章，条文从72条增至132条，扩容近一倍，修改几乎涉及原法

的每一个条文。全国人大常委会法工委社会法室主任郭林茂介绍了未成年人保护法修订的四个重要意义：

第一，全面修订未成年人保护法，是贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要指示精神的重要举措。党中央历来高度重视未成年人保护工作，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对未成年人保护工作多次作出重要指示批示和决策部署，对完善未成年人保护相关法律制度，改进未成年人保护工作提出明确要求。对未成年人保护法进行全面修订，进一步贯彻落实党中央在未成年人保护方面的决策部署和新时期的新思想新理念。

第二，全面修订未成年人保护法，是保障未成年人合法权益、促进未成年人全面发展的现实需要。宪法规定，国家尊重和保障人权。为了保护未成年人健康成长，宪法和法律赋予未成年人各项权利。近年来，由于种种因素影响，未成年人权利受到侵害的现象时有发生，亟须进一步加大未成年人权利保护力度。对未成年人保护法进行全面修订，进一步细化和补充宪法和其他法律赋予未成年人的各项权利，并建立健全保障权利实现的制度机制。

第三，全面修订未成年人保护法，是回应人民群众呼声、反映人民群众有关

诉求的集中体现。未成年人关系千家万户，牵动着亿万人的心。近年来，许多人大代表和政协委员、党政有关部门、司法机关以及社会各界人士通过各种渠道和形式，强烈呼吁修改未成年人保护法，以更好适应未成年人保护工作的现实需要。对未成年人保护法进行全面修订，回应人民群众的呼声和关切，体现以人民为中心的立法宗旨，切实做到立法为民、民有所呼、我有所应。

第四，全面修订未成年人保护法，是其自身与时俱进，不断提高立法质量和水平的内在要求。有些规定过于原则、缺乏可操作性，还有一些落后于时代发展，在这种情况下，根据新情况新问题新要求进行全面修订，可有效提升未成年人保护法自身的质量和水平。

### 细化各方责任，扎牢法治“篱笆”

习近平总书记强调：“全社会都要了解少年儿童、尊重少年儿童、关心少年儿童、服务少年儿童，为少年儿童提供良好社会环境。”

家庭是未成年人成长的第一个“港湾”。郭林茂说，新修订的未成年人保护法加强了家庭保护，进一步明确父母或者其他监护人是保护未成年人的第一责任人，细化和完善监护人监护职责；增加监护人发现未成年人遭受侵害的报告义

务等内容。

值得关注的是,新修订的未成年人保护法还针对留守儿童等群体监护缺失的问题作出了规定。即未成年人的父母或者其他监护人因外出务工等原因在一定期限内不能完全履行监护职责的,应当委托具有照护能力的完全民事行为能力人代为照护;无正当理由的,不得委托他人代为照护。还明确了委托人、被委托人的相关责任和要求。

校园是未成年人成长道路上的重要“坐标”。然而近年来,有些学校对未成年人开展“超前”教学,有些校园发生欺凌等安全问题,令人担忧。

为此,新修订的未成年人保护法进一步强化了学校、幼儿园的教育、保育职责,增加学校、幼儿园的保护义务。明确学校、幼儿园不得超前超量教学,不当加重未成年人学习负担;建立健全学生欺凌行为的处理机制和程序,加强对学生欺凌问题的治理;明确学校、幼儿园建立预防性侵害、性骚扰未成年人制度,完善处置程序和措施等。

关于社会保护,新修订的未成年人保护法进一步压实有关社会主体的保护职责,扩充保护措施,加大保护力度。例如,增加城乡基层群众性自治组织的保护责任;明确禁止对未成年人实施非法收养、性骚扰等违法犯罪行为,禁止胁迫、引诱、教唆未成年人参加黑社会性质组织或者从事违法犯罪活动;设立密切接触未成年人行业的从业查询及禁止制度,防范未成年人遭受性侵害、虐待、暴力伤害等侵害等。

此外,新修订的未成年人保护法还强化了政府保护,整合、细化政府及其有关部门在教育、安全保障、卫生保健、社会救助等方面的职责,并明确民政部门的兜底监护责任;新增临时监护和安置措施,明确了民政部门承担临时监护责任的具体情形;新增长期监护,明确民政部门承担长期监护责任的具体情形;明确国家建立性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪人员信息查询系统,向密切接

触未成年人的单位提供免费查询服务等。

同时,完善司法保护,强化监护人不能依法履行监护职责的法律责任等内容也体现在此次修订中。

### 对症下药,为未成年人构筑网络“防火墙”

2020年5月13日,共青团中央维护青少年权益部、中国互联网络信息中心联合发布的《2019年全国未成年人互联网使用情况研究报告》显示,2019年我国未成年网民规模为1.75亿,未成年人互联网普及率达到93.1%。未成年人学龄前“触网”比例显著提升,32.9%的小学生网民在学龄前就开始使用互联网。网络为未成年人的生活、学习带来便利的同时,也引发了未成年人沉迷网络等现象。

近年来,我国对未成年人网络保护的立法进程正快速推进:2019年10月1日,《儿童个人信息网络保护规定》施行,这是我国首部专门针对儿童网络保护的规章;2020年3月1日,《网络信息内容生态治理规定》实施。

新修订的未成年人保护法专门增设“网络保护”一章,从政府、学校、家庭、网络产品和服务提供者不同主体出发,对网络素养教育、网络信息内容管理、个人信息保护、网络沉迷预防和网络欺凌防治等内容作了规定,力图实现对未成年人的线上线下全方位保护。

郭林茂指出,新修订的未成年人保护法明确国家、社会、学校和家庭应当加强未成年人网络素养宣传教育;加强网络信息内容管理,禁止制作、复制、发布、传播危害未成年人身心健康的网络信息;强化平台企业责任,明确网络产品和服务提供者采取有关措施,制止危害未成年人身心健康信息的传播;加强未成年人个人信息和隐私权保护,防止非法处理未成年人个人信息;明确网络服务提供者预防未成年人沉迷网络有关义务;明确禁止网络欺凌,明确网络服务提供者应当及时采取必要的措施制止网络欺凌行为。

“增设‘网络保护’专章,有利于保

障和引导未成年人更加安全合理地使用网络。”杨志今委员说。

### 勤俭节约、珍惜粮食,从孩子抓起

“锄禾日当午,汗滴禾下土。谁知盘中餐,粒粒皆辛苦。”不久前,习近平总书记作出重要指示,要加强立法,强化监管,采取有效措施,建立长效机制,坚决制止餐饮浪费行为。要进一步加强宣传教育,切实培养节约习惯,在全社会营造浪费可耻、节约为荣的氛围。

为贯彻落实习近平总书记关于制止餐饮浪费行为的重要指示精神,新修订的未成年人保护法明确未成年人的父母或者其他监护人应当履行教育和引导未成年人遵纪守法、勤俭节约,养成良好思想品德和行为习惯的责任,并规定学校、幼儿园应当开展勤俭节约、反对浪费、珍惜粮食、文明饮食等宣传教育活动,帮助未成年人树立浪费可耻、节约为荣的意识,养成文明健康、绿色环保的生活习惯。

张春贤副委员长认为,未成年人保护法新增关于教育引导未成年人勤俭节约、珍惜粮食、反对浪费等内容,既是贯彻宪法精神、落实习近平总书记指示的重要举措,也是弘扬社会主义核心价值观、用法治思维和法治方式来解决社会问题的重要探索。

“未成年人是国家的未来。勤俭节约、反对浪费,就是要从孩子抓起。这次在新修订的未成年人保护法中明确规定了父母或者其他监护人,以及学校、幼儿园在加强未成年人勤俭节约、珍惜粮食、反对浪费等方面教育引导的责任,既可以让孩子们从小就树立浪费可耻、节约为荣的意识,养成良好的生活习惯,还可以通过孩子以点带面,‘小手拉大手’,带动和促进家庭乃至全社会形成勤俭节约的良好氛围。”张春贤副委员长强调,这是弘扬中华民族优秀传统文化美德、促进社会文明进步的必然要求,也是法治与德治相结合、治理体系和治理能力现代化的具体体现。✘

导读：全国人大常委会会议表决通过的出口管制法共5章49条，主要对管制政策、管制清单、管制措施、监督管理、法律责任等进行了规定，系统设定了我国出口管制的立法原则和制度体系框架，标志着我国出口管制法治化水平又迈上了一个新台阶。

## 出口管制立法： 我国出口管制法治化水平迈上新台阶

文 / 本刊记者 刘文学

“总的来看，目前出口管制法草案文本充分吸纳了前两次审议的意见建议，广泛征求了省、自治区、直辖市人大常委会的意见，也在网络上征求了社会各界的意见，草案已经比较成熟，我赞同经过本次审议后提交常委会会议表决。”10月13日，在十三届全国人大常委会第二十二次会议分组会议上，杜黎明委员说。

10月17日，全国人大常委会第二十二次会议表决通过《中华人民共和国出口管制法》。本法共5章49条，主要对管制政策、管制清单、管制措施、监督管理、法律责任等进行了规定，系统设定了我国出口管制的立法原则和制度体系框架，标志着我国出口管制法治化水平又迈上了一个新台阶。

### 从立法层面统一各种出口管制制度

出口管制是指对特定物项的出口采取禁止或者限制性措施，以对该物项的使用主体或者用途进行控制。为加强和规范出口管制，各国普遍重视建立和完善出口管制法律制度。

自20世纪90年代以来，我国逐步建立起涵盖核、生物、化学、导弹等两用物项和军品的出口管制法规规章体系，包括《监控化学品管理条例》(1995年出台)、《核出口管制条例》(1997年出台)、《军品出口管理条例》

(1998年实施)、《核两用品及相关技术出口管制条例》(1998年出台)、《导弹及相关物项和技术出口管制条例》(2002年出台)、《生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》(2002年出台)6部行政法规和10多件部门规章及诸多规范性文件。

这些条例、规章、文件构建的出口管制法规规章体系，对加强和规范出口管制、积极维护国家安全和利益、履行防扩散等国际义务发挥了重要作用。但与此同时，出口管制立法层级不高且相对分散、难以适应新时期出口管制工作的需要，仍然是出口管制法正式出台前存在的客观现实。

在为出口管制法草案作说明时，商务部部长钟山说：“我国出口管制立法相对分散，出口管制工作的统筹协调机制不够完善，管制物项的范围以及管制措施与其他国家不完全对等、平衡，已经不适应时代发展的要求。有必要根据形势变化，总结现行6部行政法规实施经验，借鉴国际通行做法，制定一部统领出口管制工作的法律，统一确立出口管制政策、管制清单、管制措施以及监督管理等方面的基本制度框架和规则，以更加完善的出口管制法律制度，为做好新时期出口管制工作提供更有力的法治保障。”

因此，出台出口管制法，从立法层面统一我国各种出口管制制度，进一步提

升出口管制的法治化水平显得十分必要。

在对草案进行第三次审议时，李锐委员说：“出口管制法草案注重从立法层面统一各种出口管制制度，相对于之前散见于法律、法规、规章中的出口管制规定而言，法律草案具有更清晰的制度设计与执法保证措施，更具可预见性及操作性。”在出口管制法通过后的新闻发布会上，全国人大常委会法工委经济法室主任王瑞贺说：“出口管制法是根据形势变化，在总结出口管制经验基础上，借鉴国际通行做法，提升立法层级制定的一部统领出口管制工作的法律，将为做好新形势下出口管制工作提供更加有力的法治保障。”

### 出口管制体系得到进一步完善

“完备、有效的管制措施是做好出口管制工作的关键。草案在现行制度基础上，针对出口管制工作面临的新情况新问题，借鉴国际通行做法，主要规定了以下管制措施：对管制清单所列管制物项以及实施临时管制的物项的出口实行许可制度；要求出口经营者建立出口管制内部合规审查制度(法律通过时，已改为引导性规定)；对管制物项的最终用户和最终用途实行严格管控；对违反最终用户或者最终用途承诺、可能危害国家安全或者将管制物项用于恐怖主义目的的进口商和最终用户，建立

管控名单,采取相应的禁止或者限制性措施;此外,为增强可操作性,草案还对两用物项和军品出口的管理措施分别作了具体规定。”钟山说。

管制清单制度在这次立法过程中也得到了许多具体的改进。考虑到管制清单的重要性,为确保管制清单符合管制政策、范围科学合理,出口管制法规定国家依据出口管制法和有关法律、行政法规的规定,根据出口管制政策制定管制清单,并明确了管制物项出口管制清单的制定和调整机制。为更好适应出口管制中可能出现的特殊情况,出口管制法还规定,根据维护国家安全和利益、履行防扩散等国际义务的需要,可以禁止相关管制物项的出口,或者禁止向特定目的国家和地区、特定组织和个人出口。

明确“全面管制原则”,与时俱进调整出口管制范围,建立和完善管控名单制度,规定法律必要的域外适用效力和反制措施……这次立法活动,提升的不仅是出口管制立法的层级,整个出口管制体系本身也得到了进一步的完善,大大提升了出口管制的科学性。

实施出口管制,是国际通行的履行防扩散等国际义务的做法。当下,出口管制正成为维护国家安全和利益的重要手段。通过进一步完善出口管制体系,我国国家安全和利益得到了更好的维护。

分组审议中,刘海星委员说:“我注意到,在出口管制法草案三审稿中也借鉴了一些新的概念、新的思路,比如视同出口、再出口、最终用户、最终用途、经营者内部合规制度等。此外,根据形势任务的变化,草案当中还将数据列为管制物项。我认为这些都是我国法治建设的创新和亮点,必将有助于完善我国出口管制体系,丰富出口管制手段,提升出口管制能力。”全国人大外事委员会主任委员、常委会委员张业遂说:“出口管制法草案三审稿在上一稿的基础上进行了很好的修改……强化了维护国家安全和利益的属性和功能,体现了从主



10月17日,十三届全国人大常委会第二十二次会议表决通过《中华人民共和国出口管制法》。摄影/本刊记者 马增科

要履行防扩散等国际义务被动出口管制向着更好维护国家安全和利益主动出口管制的改进,完全符合习近平总书记提出的总体国家安全观的思想,赋予了立法新的内涵,意义重大。”

### 处理好严格管制与简政便民的关系

“关于管制物项的定义包括货物、技术、服务等物项……目前在国际出口管制实践中,往往是涉及和货物、技术转移时一并发生的服务才受控制,所以如果直接将服务纳入管制物项,可能导致所有的服务活动均受到限制,可能会给涉及服务业,如云服务、金融服务等的企业走出去带来一定的限制。所以提出两个修改方案。方案一是将管制物项定义当中的‘服务’改为‘软件’……方案二是保持目前的定义不变,但是要在管制清单制定过程中充分考虑纳入管制清单的服务的具体范围,对不涉及管制货物、技术转移的服务,不纳入管制清单。”第三次审议时,吕薇委员说。

出口管制作为管制制度在贸易出口领域的具体运用,其立法如何处理好严格管制和优化营商环境之间的关系是社会关注的焦点之一。在为出口管制法草案作说明时,钟山介绍:落实“放管服”改革要求,处理好严格管制与简政便民的关系,尽可能减轻企业负担,

进一步优化营商环境,是这次出口管制立法遵循的总体思路之一。

从总体上看,这一立法思路在出口管制法的立法过程中得到了很好的落实。出口管制法第3条规定:出口管制工作应当坚持总体国家安全观,维护国际和平,统筹安全和发展,完善出口管制管理和服务。第5条第4款规定:国家出口管制管理部门适时发布有关行业出口管制指南,引导出口经营者建立健全出口管制内部合规制度,规范经营。第12条第4款规定:出口经营者无法确定拟出口的货物、技术和服务是否属于本法规定的管制物项,向国家出口管制管理部门提出咨询的,国家出口管制管理部门应当及时答复。第14条规定:出口经营者建立出口管制内部合规制度,且运行情况良好的,国家出口管制管理部门可以对其出口有关管制物项给予通用许可等便利措施。这些规定在严格出口管制的同时也尽可能地给企业经营提供便捷。

李锐委员说:“法律草案三审稿注重把‘放管服’改革精神落到实处,在严格出口管制的同时尽可能方便企业,对内部合规审查制度运行良好的出口经营者,可以给予相应的许可便利措施等。相信出口管制法的出台,将会更好地促进和保障我国出口管制工作,更好地维护国家安全和利益。”

导读：国旗是国家的象征和标志，代表着国家权威与尊严，是国家制度的重要内容。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家仪式、国家标志方面的立法，相继制定国歌法、国家勋章和国家荣誉称号法、英雄烈士保护法等重要法律，修改国旗法，完善国家标志制度，有利于强化公民的国家意识和爱国主义精神，有利于培育和践行社会主义核心价值观，发展社会主义先进文化，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

## 新修改国旗法： 为实现中国梦凝聚更强大的精神力量

文 / 本刊记者 彭东昱



10月1日上午9时，一面鲜艳的五星红旗在河北省平山县杨家庄乡九里铺教学点冉冉升起。图 / 视觉中国

振奋！10月17日，十三届全国人大常委会第二十二次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国国旗法〉的决定》，新修改的国旗法（以下简称新国旗法）新鲜出炉。

五星红旗是中华人民共和国的象征和标志，代表着国家的权威与尊严，也凝聚了中华儿女对党对国家民族的崇高敬意和深厚情感。多少次，面对冉冉升起的五星红旗，我们难掩心中的激情，难抑喷涌的泪水。今年2月13日，

江苏援鄂“90后”护士张倩第一天走进武汉体育中心方舱医院就注意到了方舱内悬挂的国旗，她说：“当我抬头看到的时候，我泪目了，我想这是国家给我们和病人共同的精神力量，告诉我们，国家正在身后，倾尽全力地支持着我们。”这就是五星红旗带给我们的强大精神力量。

现行国旗法于1990年通过，2009年对法律责任条款作了修改。三十年来，随着我国政治和社会的发展，国旗法在实施中遇到了一些新情况新问题，比如，国旗的通用尺度已不能满足实践中国旗使用多样化的需求，国旗升挂和使用的场合已不适应国家政治和社会发展的需要，国旗升挂和使用中存在一些不规范的情况，国旗制作、销售、升挂、收回的监督管理部门不够明确等。

针对实践中存在的突出问题，新国旗法与时俱进，强调鼓励与规范并重，鼓励公民、组织在适宜场合升挂、使用国旗和国旗图案，强化了国旗使用的规范性、严肃性，进一步完善了国家标志法律制度，有利于增强公民的国家

观念、维护国家尊严，弘扬爱国主义精神，为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大精神力量。

下面，我们就来梳理一下新国旗法究竟新在哪里？强在哪里？

**强化国旗使用的规范性严肃性**  
新国旗法在升挂国旗的时间、场合方面作出修改完善。

比如，增加规定中国共产党中央委员会和中央纪委、国家监委所在地每日升挂国旗；中国共产党中央各部门和地方各级委员会，地方各级纪委、监委，各民主党派、各人民团体，中央人民政府驻香港、澳门特别行政区有关机构等在工作日升挂国旗。

新国旗法还规定，学校除寒假、暑假和休息日外，应当每日升挂国旗。有条件的幼儿园参照学校的规定升挂国旗。图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、科技馆、纪念馆、展览馆、体育馆、青少年宫等公共文化体育设施应当在开放日升挂、悬挂国旗。新国旗法还对在国家宪法日等重要纪念日以及举行宪法宣誓仪式时的国旗悬挂作了规定。

上述这些规定体现了中国共产党在国家中的领导地位，体现了国家监察



体制改革后国家机构的新变化，“遵循了宪法精神，于宪有据”。

为了进一步增强升国旗仪式的严肃性、强化仪式感，新国旗法对参加者的礼仪规范进一步明确，规定举行升旗仪式时应当奏唱国歌。在国旗升起的过程中，在场人员应当面向国旗肃立，行注目礼或者按照规定要求敬礼，不得有损害国旗尊严的行为。同时，北京天安门广场每日举行的升国旗仪式，已经成为国家的一项重要日常仪式，也是全国各族人民凝心聚力的重要形式，为此新国旗法对这项仪式予以明确，增加规定北京天安门广场每日举行升旗仪式。

新国旗法还完善了使用国旗志哀相关制度。增加规定了下半旗的场合和情形，明确了批准程序，增强可操作性。此外，还规定烈士等的遗体、灵柩或者骨灰盒可以覆盖国旗。

中国社会科学院法学所国际法所法治战略研究部主任李忠表示，新国旗法将原先较为笼统的规定进一步完善细化，强化了升挂国旗的权威性严肃性，有助于增强相关部门和单位升挂国旗的法律意识。

### 严厉打击滥用国旗图案、侮辱国旗行为

去年香港“修例风波”中，一些反中乱港势力公然焚烧、毁损国旗，喷涂侮辱国家、民族的标语口号，引发包括大多数香港居民在内各界同胞的极大愤慨。

为加强国旗及其图案使用的规范化，新国旗法进一步明确国旗及其图案不得用作商标、授予专利权的外观设计和商业广告，不得用于私人丧事活动等不适宜的情形；增加规定公民和组织在网络中使用国旗图案，应当遵守相关网络管理规定，不得损害国旗尊严；为防止倒挂国旗、大型活动过后国旗被随意丢弃等损害国旗尊严的情形，增加规定不得倒挂、倒插或者以其他有损国旗尊严的方式升挂、使用国旗，不得随意丢弃国旗。破损、污损、褪色或者不合规

格的国旗应当按国家有关规定收回、处置。大型群众性活动结束后，活动主办方应当收回或者妥善处置活动现场使用的国旗。

根据新国旗法，在公共场合故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱国旗的，依法追究刑事责任；情节较轻的，由公安机关处以十五日以下拘留。

国旗法已经列入香港特别行政区基本法附件三，上述相关禁止性规定在香港特别行政区也适用。

现行国旗法没有明确国旗的具体监管部门，在实践中导致监管不到位。新国旗法增加规定，国务院办公厅统筹协调全国范围内国旗管理有关工作。地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国旗管理有关工作。各级人民政府市场监督管理部门对国旗的制作和销售实施监督管理。县级人民政府确定的部门对本行政区域内国旗的升挂、使用和收回实施监督管理。外交部、国务院交通主管部门、中央军事委员会有关部门对各自管辖范围内国旗的升挂、使用和收回实施监督管理。这些规定明确了国旗监督管理主体，规定了监管主体在国旗制作、销售、升挂、使用、收回等方面的监管责任，让监管工作的开展更加有法可依，有利于进一步强化各级人民政府和监管部门的国旗监管职责，保证国旗法落实到位。

### 进一步加强国旗宣传教育作用

在奥运赛场、在珠穆朗玛峰、在宇宙外太空……一面面升起的五星红旗守护着祖国的壮美河山，鼓舞着中华儿女披荆斩棘、奋发图强的决心。

在一些重要场合和特殊节点使用国旗，更能激发民众的公民意识、国家观念，激发民族自豪感。为了进一步鼓励公民通过使用国旗表达爱国情感，发挥国旗在爱国主义教育中的重要作用，新国旗法增加规定，国家倡导公民和组织在适宜的场合使用国旗及其图案表达爱国情感；新闻媒体应当积极宣传国

旗知识，引导公民和组织正确使用国旗及其图案。此外，还规定国旗应当作为爱国主义教育的重要内容；中小学应当教育学生了解国旗的历史和精神内涵，遵守国旗升挂使用规范和升旗仪式礼仪；增加国家宪法日等重要纪念日升挂国旗的要求。

上海市闵行区中心小学校长金建芳表示，这些规定从法律层面为学校开展爱国主义教育提供了支持和保障，“让我们在开展国旗教育方面有了更明确的目标。一方面，我们要通过课堂主渠道强化国旗教育；另一方面，要从校园文化环境氛围上着手，以重大节庆日、纪念日为契机开展国旗教育。”

有法律专家表示，将国旗教育以法律形式固定下来，有助于鼓励公民通过使用国旗表达爱国情感，发挥国旗在爱国主义教育中的重要作用，在全社会形成尊重、爱护国旗的浓厚氛围，增强全民爱国意识。

冷溶委员表示：“升国旗、奏国歌是十分严肃、庄严、崇高的事情，是每个公民都要高度重视的一件事情。”为配合新国旗法的实施，他建议专门开展一次国旗的宣传教育活动。“借此机会进行一次爱国主义教育，非常有必要。”

全国人大常委会法工委副主任武增在审议中表示，在国旗法和国徽法实施过程中，公民、组织经常会提出以某些方式或在某些场合使用是不是合适的疑问。在以往近三十年，全国人大常委会办公厅和法工委对一些行为、方式是不是符合法律的规定，曾经做过一些法律询问答复。但是，国旗和国徽使用因常常涉及礼仪、仪典，往往存在适当性问题，这与通常的法律规范是不一样的。“这次修改的国旗法规定国务院办公厅统筹协调全国范围内国旗管理工作，这是一个重要进展。”她建议在今后国旗法实施过程中，国务院办公厅应组织有关方面的人士参加国旗、国徽在使用方面的相关工作，及时回应社会对这方面的关切，释疑解惑，保证法律正确实施。✘

导读:国徽法颁布施行近三十年来,对于保障国徽的正确使用,维护国徽的尊严,增强公民的国家观念,弘扬爱国主义精神,发挥了重要作用。同时,随着我国社会的发展,国徽法实施中也遇到一些新情况新问题。日前,十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议对国旗法进行修改。

## 新修改国徽法: 强国家观念 展大国气象

文 / 本刊记者 冯 添

“我凝视着你,庄严肃穆的国徽。有国旗,有齿轮,有谷穗,还有天安门。你凝聚着百年梦想,你传承着千年文明……”诗人用朴实的话语,表达了对国徽真挚而深沉的情感。

作为国家的象征和标志,国徽代表着国家的权威和尊严,也承载着人们对祖国的情怀。10月17日,十三届全国人大常委会第二十二次会议表决通过关于修改国徽法的决定,就国徽的使用作出更明确的规定,进一步完善了国家标志制度。该决定将于2021年1月1日起生效。

### 结合现实,修改国徽法

国旗和国徽承载着人民群众对党对国家对民族的崇高敬意和深厚情感。

为了规范国徽的使用和管理,七届全国人大常委会于1991年3月通过了国徽法。国徽法颁布施行以来,对保障国徽的正确使用,维护国徽的尊严,增强公民的国家观念,弘扬爱国主义精神,发挥了重要作用。

不过,除了2009年对法律责任条



9月30日,安徽省合肥市蜀山区稻香村街道妇联走进辖区幼儿园,开展“国旗国徽常识我知道”活动。图为志愿者在给孩子们讲解国徽常识。摄影/中新社记者 张娅子

款作了修改外,实施近三十年来,国徽法没作过大的修改。

这近三十年间,我国的经济社会发生巨大变化,国徽法的规定有一些不适应的地方。随着国徽使用越来越普遍,使用不规范的现象也增多,存在在商品和网络上不恰当使用国徽图案

的情形。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国家仪式、国家标志方面的立法。在党中央的坚强领导下,全国人大常委会相继制定国歌法、国家勋章和国家荣誉称号法、英雄烈士保护法等重要法律,完善了宪法确

立的许多重要国家制度，建立了宪法宣誓制度、国家公祭制度等。

当前，中国特色社会主义进入新时代，我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期，修改国徽法，完善国家标志制度，展现大国气象，强化国家观念，有利于增强全体人民对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，有利于培育和践行社会主义核心价值观，发展社会主义先进文化，有利于为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大的精神力量。

“修改后的国徽法修正草案重点突出、规定科学合理，更具针对性、严肃性和实用性，内容成熟可行，我完全赞同。”李锐委员说。

李锐委员认为，随着经济社会发展，国徽使用范围日渐广泛，此次对国徽法进行修正，立足于新时代新要求，严格规范国徽的使用，有利于强化公民的国家意识和爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观。

对于国徽法的修改，坚持以规范为主，主要是规范国家机关的使用。此次国徽法修改幅度较大，现行国徽法有15条，修改后为19条，有7条没有修改。

### 国徽图案可使用情形增加

新修改的国徽法对国徽尺度的相关规定进行了完善。修改前的国徽法规定了三种国徽通用尺度，最大的直径为100厘米，同时规定在特定场所需要悬挂非通用尺度国徽的，报国务院办公厅批准。

但这一规定在现实中遇到了新情况新问题。“现在有些国家机关的办公楼规模比较大，如果悬挂的国徽太小，与建筑物不成比例，有损国徽尊严。”全国人大常委会法工委国家室主任童卫东说。

因此，新修改的国徽法规定，需要悬挂非通用尺度国徽的，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小，并与使用目的、所在建筑物、周边环境相适

应。根据新规定，不需要再报国务院办公厅批准。据了解，这项改动主要是考虑到国徽悬挂限于国家机关和特定场所，实践中使用非通用尺度国徽，要与所在建筑物相协调。

同时，新修改的国徽法也完善了悬挂国徽场所的规定，并增加了国徽图案的使用情形。比如，各级监察委员会、中央人民政府驻香港、澳门特别行政区有关机构，宪法宣誓场所等应当悬挂国徽。有关国家机构网站应当在首页显著位置使用国徽图案；标示国界线的界桩、界碑和标示领海基点方位的标志碑，以及其他用于显示国家主权的标志物可以使用国徽图案。

与以往不同的是，新修改的国徽法增加了国徽教育内容，比如，“国徽应当作为爱国主义教育的重要内容”“中小学应当教育学生了解国徽的历史和精神内涵”“新闻媒体应当积极宣传国徽知识，引导公民和组织正确使用国徽及其图案”。

“对国旗法和国徽法的修改，我觉得非常具体，也很到位。我觉得还应该对公民进行国徽教育。国徽教育从小培养是应该的，全民的国徽教育也是很需要的。”朱静芝委员说。

### 公民在庄重场合可以佩戴国徽徽章

在国际运动场上，常常会看到运动员的服装上贴着国旗或国徽的图案，现场观众的脸上也会贴着国旗、国徽的小贴纸。“想在自己的汽车上贴上国徽的图案，是不是也可以呢？”一些群众有着这样的疑问。

此次修法，对人们关心的日常生活中的国徽使用问题作出了回应。

“人民群众把使用国旗、国旗图案作为表达爱国情感的重要方式，在重要节日、场合悬挂或者手持国旗，或者把国旗图案贴在脸上、身上，营造喜庆气氛，表达爱国情感；也有的国家工作人员在履职或者宪法宣誓等庄重场合，佩

戴国徽徽章，表达不负党和人民重托的情怀，表达爱国情感，这些都是积极的，应当鼓励和支持。”

童卫东介绍，立法应当体现人民意志，反映群众呼声。这次修改国徽法，根据实践情况，明确公民在庄重的场合可以佩戴国徽徽章，表达爱国情感。“这样修改，有利于增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观。”

天津市人大常委会副主任王小宁认为，“这项改动非常重要，也非常必要。”“建议可新增内容，对于国家机关工作人员在进行宪法宣誓等重要仪式或重要场合，应当佩戴国徽徽章。”王小宁说，作出这样的规定，可以进一步增强国家机关工作人员的国家意识，表达为国家服务的意愿，更好地体现庄重感、仪式感。

“太好了！增强民族自信心！”“国徽在我胸前，祖国在我心中！”在互联网上，有不少网友对这项改动纷纷点赞，并表示希望能够推出正规的国徽徽章购买渠道。

现行国徽法对国徽及其图案不得使用的场合和情形作了规定。这次修改后，根据规定，商标、授予专利权的外观设计、商业广告，不能使用国徽及其图案。

新修改的国徽法对于损害国徽尊严的行为作出进一步禁止性规定。即在公共场合故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱国徽的，依法追究刑事责任；情节较轻的，由公安机关处以十五日以下拘留。

分组审议中，杜黎明委员提出：“在网络中使用国旗图案、国徽图案应当按通用尺寸成比例放大、缩小，还是可以截取部分主要图案？”他认为，公民和组织在网络中使用国旗图案、国徽图案的情形日渐增多，两部修正草案对网络使用国旗图案、国徽图案作出了原则性规定，建议“授权国务院制定国旗图案、国徽图案使用管理办法”。✘

导读：这次选举法修改，深入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，贯彻以人民为中心的思想，适当增加基层人大代表数量，有利于更好反映人民意愿、代表人民意志，加强与人民群众联系，充分保障人民当家作主权利；有利于加强地方人大建设，结合地方实际，创造性地做好各项工作；有利于更好地坚持和完善人民代表大会制度，不断健全和发展社会主义民主，有力支撑国家治理体系和治理能力现代化。

## 选举法新修： 县乡两级人大代表数量将增加

文 / 本刊记者 张维炜

10月17日，十三届全国人大常委会第二十二次会议表决通过了关于修改全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法的决定。

选举制度是人民代表大会制度的基础，选举法是保障公民行使选举权和被选举权，依法产生各级人大代表的重要法律。

我国选举法于1953年制定，1979年重新修订，此后于1982年、1986年、1995年、2004年、2010年和2015年进行了六次修改，这次是第七次修改。

贯彻党的十九届四中全会决定要求，此次法律修改重点是增加加强党对选举工作的全面领导的规定，适当增加基层人大代表数量。其中，县级人大代表名额基数增加20名，乡镇人大代表名额基数增加5名。

根据上述修改方案测算，仅增加代表名额基数一项，以目前的县乡行政区划数，全国县级人大代表名额与2017年上一轮换届选举完成时相比预计将增加约5.7万名，乡镇人大代表预计将增加约15万名。同时，考虑到法律修改后各地方需要根据人口数量变化情况重新确定县乡两级人大代表名额，县乡人大代

表名额还会在此基础上有所增加。

县乡人大是基层国家权力机关，是我国地方国家政权的重要基础，是实现基层民主的有效形式。县乡两级人大代表由选民直接选举产生，约占我国五级人大代表总数的95%，是党和国家联系人民群众的桥梁纽带。

对于此次修改选举法的重大意义，全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀向全国人大常委会会议作关于选举法修正草案的说明时表示，适当增加基层人大代表数量，有利于更好反映人民意愿、代表人民意志，加强与人民群众联系，充分保障人民当家作主权利；有利于加强地方人大建设，结合地方实际，创造性地做好各项工作；有利于更好地坚持和完善人民代表大会制度，不断健全和发展社会主义民主，有力支撑国家治理体系和治理能力现代化。

### 撤乡并镇和乡镇改街道致乡镇人大代表数量逐届减少

“欢欣鼓舞！”得知此次选举法修改的消息，浙江省人大常委会法工委主任任亦秋如此形容自己的喜悦心情。他对《中国人大》记者说，全国人大常委

会重视、关心基层人大建设，通过选举法的这次修改增加基层人大代表数量，将为地方乡镇和街道的人大工作开展提供更加有力的组织保障。

据了解，近二十年来，随着城镇化步伐不断加快，浙江各地普遍开展撤乡镇建街道工作，基层人大工作发生许多新的变化，其中最直观的一个就是乡镇人大代表数量的不断减少。“2003年至2018年的15年间，减少了2万多名，降幅超过了27%。”

对于其中的原因，浙江省人大常委会法工委社会行政法规处四级调研员孙晋坤分析称，乡镇是我国一级基层政权，但是街道作为县级人民政府派出机构，不是一级政权，所以乡镇改街道之后不再设人大。原来选出的乡镇人大代表，根据现行有关法律制度规定，也就不再担任代表职务了，必然导致乡镇人大代表的数量大幅减少。

浙江省的情况并非个例。选举法修正草案说明显示，自1997年以来，虽然我国多数地方的人大代表名额没有变化，但我国五级人大代表总数特别是乡镇人大代表数量却呈逐届减少的趋势，由1997年的242.34万名减少至2017年

的188.15万名，减少54.19万名，降幅为22.4%。

“乡镇人大代表数量之所以减少，主要是因为撤乡并镇和乡镇改街道。”据民政部统计，对应换届选举统计年份，全国乡镇数量由1996年底的45227个减少至2016年底的31755个，减少13472个，降幅29.8%；街道数量同期由5565个增加至8105个。

沈春耀表示，增加的街道多数由镇改设而来；减少的乡镇有一部分是因为乡镇合并，也有一部分是因为改设街道。每撤并一个乡镇，就减少40名代表名额基数，而造成乡镇人大代表数量大幅减少的情况。

### 乡镇人大代表数量不足掣肘基层人大工作

“‘上边千条线，下边一根针。’我们的许多工作都要落实到基层，通过乡镇一级才能把事情办好。”吉炳轩副委员长在常委会会议的审议中这样阐述乡镇人大代表的重要性，“他们同农民打交道最直接、最贴近，是接触具体事务和矛盾最多的，承担着大量生产、民事、民生工作，也是最了解民情、民心 and 民意的。”吉炳轩说，乡镇基层组织建设太重要了，这是我们的根基，这个根基必须要打牢筑实。

记者了解到，由于基层人大代表数量的不足，人大监督在一些地方的街道和乡镇出现“断档”或者虚置，民主监督渠道的不畅通和不充分致使决策程序缺乏民主参与，许多基层重大决策难以与群众进行有效沟通，各种利益难以协调好，易造成社会矛盾激化，迫切需从立法层面作出调整，应对实践中遇到的困难和问题。

街道作为城市管理的“末端”，是城市基层治理体系的基础环节，是法律法规贯彻落实的“最后一公里”。孙晋坤告诉记者，他们通过深入走访调研注意到，撤乡镇设街道办事处后，街道办事处仍行使着和乡镇政府一样的行政职权，涉

及城市建设和管理、人事和财政等方面，并依然实行一级地方财政，每年可支配财政资金有的多达几亿甚至上十亿，其职责和权力、运行机制仍和原来的建制乡镇无太多差别。“然而，乡镇改设街道之后不设人大，而是成立了人大街道工委。街道没有了本级人大代表，如何对一些重大投资项目、基础设施建设、可用财政资金等进行监督？这难免缺乏有效监督工作机制。”孙晋坤说。

“基层人大代表还要承担好‘利益协调’的功能，而乡镇人大代表数量的减少，会影响这一功能的发挥。”山东省菏泽市定陶区人大常委会相关负责人表示，乡镇、街道的人大工作与百姓的切身利益最密切、最直接，需要该选区选民依法选举出的人大代表平衡各方利益，对地方政府的重大决策进行充分酝酿讨论，“各方合法利益协调好了，才能有效化解社会矛盾、消除各类隐患，实现良好的社会治理。”

为此，针对各地基层行政区划撤乡并镇和乡镇改街道、基层人大代表数量逐届减少的实际情况，本次修改的选举法适当增加县乡两级人大代表名额。全国人大常委会法工委国家法室副主任

蔡人俊在接受记者采访时表示，这将在一定程度上弥补撤乡并镇和乡镇改街道后乡镇人大代表数量的减少，进一步优化县乡人大代表结构，有针对性地解决撤乡并镇和乡镇改街道后基层群众政治参与度不足的问题。

### 增加代表名额具体如何调整

为贯彻落实党的十九届四中全会决定提出的“适当增加基层人大代表数量”的要求，此次选举法修法从两方面精准发力，一是适当增加乡镇人大代表名额，在一定程度上弥补撤乡并镇后乡镇人大代表数量的减少；二是街道不设本级人大代表，只增加乡镇人大代表名额，难以解决乡镇改设街道后原有的乡镇人大代表名额消减的问题，考虑到改设后的街道一般隶属于市辖区、不设区的市等，适当增加市辖区、不设区的市、县、自治县人大代表名额，在分配这些增加的县级人大代表名额时，重点向由乡镇改设的街道倾斜。

谈到具体的修改和调整内容，蔡人俊作出进一步解读，1995年修改的选举法对地方各级人大代表名额采取“基数+人口名额数”的计算办法，并分



4月29日，浙江省德清县乾元镇人大进行第四届镇人大代表补选工作，选民可以通过网络直播形式观看选举工作现场。图/视觉中国

别明确了省、市、县、乡四级代表名额的数量标准,以及人口特多、特少地方的代表名额上、下限。根据当时的规定,不设区的市、市辖区、县、自治县的代表名额基数为120名,每5000人可以增加一名代表,代表总名额不得超过450名,人口不足5万的,代表总名额可以少于120名;乡、民族乡、镇的代表名额基数为40名,每1500人可以增加一名代表,代表总名额不得超过160名,人口不足2000的,代表总名额可以少于40名。

“这次修改选举法主要是对县乡两级人大代表名额基数作了适当提高,对代表名额上、下限和每增加一名代表所需的人口数未作调整。”蔡人俊说,从具体内容看:将不设区的市、市辖区、县、自治县的人大代表名额基数增加20名,即由120名提高至140名;将乡、民族乡、镇的人大代表名额基数增加5名,即由40名提高至45名。同时,对不设区的市、市辖区、县、自治县的代表总名额达到上限所对应的人口数作了相应调整。

明年上半年,我国将启动新一轮县乡人大换届选举工作。蔡人俊特别提示各地方在选举前,应当按照修改后的选举法重新确定县乡两级人大代表名额数,并依法报上级人大常委会备案。他表示,各地方在重新确定县乡两级人大代表的具体名额数时,除了要遵循修改后的代表名额基数规定外,还要以现有的人口数作为依据,重新计算并确定。

“修改选举法,增加基层人大代表数量,是顺应人民代表大会制度在基层发展完善实践、推进基层民主政治建设、提高基层治理能力现代化的重要举措。”任亦秋对于修改后的选举法的“落地成效”充满期待:以街道人大工作为例,它将进一步充实这个层面的人大工作力量,优化街道居民议事组织的成员结构,通过街道居民民主协商议事平台,补齐监督“短板”,更好地发挥代表在街道人大工作中的积极作用。✘

## 短 评

## 郡县治 天下安

文 / 本刊记者 张维炜

本次选举法修改的一项重要内容,是贯彻党的十九届四中全会决定要求,适当增加基层人大代表数量。

进入新世纪以来,伴随着城镇化建设步伐的加快,全国许多地方的行政区划发生变化,特别是乡镇撤并和乡镇改街道工作的普遍推进,让乡镇人大代表的数量逐届减少。统计数据显示,乡镇人大代表由1997年的242.34万名减少至2017年的188.15万名,减少了54.19万名,降幅为22.4%。

乡镇人大代表数量的大幅减少给基层人大工作的开展带来了一定的困难和问题。比如,乡镇改街道后,许多街道相继设立了街道人大工委,但由于不是一级权力机关,之前的乡镇人大代表不再保留,使得街道工作中许多投资项目、基础设施建设、财政资金使用等重大决策难以得到有效的监督,出现了监督的“空当”和“盲区”,亟待从国家制度层面作出应对和调整。

正因如此,党的十九届四中全会特别提出,要适当增加基层人大代表数量,加强地方人大及其常委会建设。

九层之台,起于累土。在整个人大系统中,县乡人大有着特殊的地位。它们处在政权结构的“底端”,是我国根本政治制度的基础环节,是实现基层民主的有效形式,是我们党执政的基础载体。县乡两级人大代表由选民直接选举产生,约占我国五级人大代表总数的95%。他们离百姓最近,离各种

社会诉求最近,也最了解民情、民意和民心,是党和国家联系广大人民群众的桥梁纽带。而且由于工作更接地气,县乡人大代表的担当作为,将让广大人民群众直接感受到我国根本政治制度的优势。

“郡县治,天下安。”正因为充分认识到县乡人大代表工作的重要性,全国人大常委会对此次选举法修改工作高度重视,精心部署,通过赴多地实地调研、广泛征求各方修改意见,并对1995年以来全国历届换届选举的地方各级代表情况进行梳理分析研究,确立了科学严密的修法思路:一方面是适当增加乡镇人大代表名额,在一定程度上弥补撤乡并镇后乡镇人大代表数量的减少;另一方面是适当增加县级人大代表名额,在分配这些增加的县级人大代表名额时,重点向由乡镇改设的街道倾斜,进一步优化县级人大代表结构,有针对性地解决乡镇改设街道后基层群众政治参与度不足的问题。

县乡人大是基层国家权力机关,是国家治理体系和治理能力现代化的关键环节。新一轮县乡人大换届选举即将拉开帷幕。我们相信,有了更多基层人大代表,由他们当好人民群众和基层“一府一委两院”的“连心桥”,将进一步激发人民群众有序参与基层治理的愿望与热情,更好满足基层群众多层次、差异化、个性化的需求,让人民群众的

生活更有获得感、幸福感、安全感。✘

导读:作为我国第一部流域专门法律,长江保护法的立法进程牵动着全社会的目光。去年12月,全国人大常委会会议对长江保护法草案进行了初次审议,常委会组成人员对草案提出了意见建议。今年,吸纳了各省(区、市)人大、基层立法联系点、中央有关部门和单位、人大代表、专家学者等多方意见的长江保护法草案二审稿提请审议。相较于草案一审稿,二审稿作了哪些修改?全国人大常委会组成人员对其如何评价,提出哪些意见建议?

## 长江保护法草案二审: 碧水东流 法治护航

文 / 本刊记者 周誉东

10月13日上午,长江保护法草案二审稿提请十三届全国人大常委会第二十二次会议审议。围绕长江流域协调机制、长江禁渔、生态环境保护和修复目标责任制等内容,草案二审稿作了充实和完善。

在对长江保护法草案二审稿进行分组审议时,全国人大常委会组成人员普遍给予高度评价,为二审稿的进一步修改完善建言献策。

### 习近平生态文明思想贯穿法律始终

“长江是中华民族的母亲河,也是中华民族发展的重要支撑。”面对奔流不息的江水,习近平总书记多次满怀深情地说,“推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑,走生态优先、绿色发展之路,使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益,使母亲河永葆生机活力。”

为了在立法目的的规定中更充分地体现习近平生态文明思想,草案二审稿增加了“保障生态安全”“实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展”的内容。并结合常委会组成人员和地方、部门、专家建议,对草案有关水资源保

护、水污染防治、水生态治理的内容进行梳理,对草案结构进行调整,并对有关内容作相应补充、完善:将“基本制度与措施”一章的内容分拆至总则和其他相关章节,将“国土空间用途管控”一章改为“规划与管控”,将“水资源保护与利用”一章改为“资源保护”,增设“水污染防治”一章,将“法律实施与监督”一章改为“保障与监督”。

在分组审议时,沈跃跃副委员长说,二审稿在一审稿的基础上作了非常好的修改完善,在立法的宗旨方面,进一步突出贯彻习近平总书记关于长江流域“共抓大保护、不搞大开发”的重要指示精神 and 最新的重要指示批示,立法目的更明确,结构更合理,重点更突出,措施更扎实。

“制定长江保护法是全国人大常委会贯彻习近平生态文明思想,落实党中央以‘共抓大保护、不搞大开发’为导向推动长江经济带发展战略的重大立法实践。”曹建明副委员长说。

### 长江流域协调机制更加完善

长江流域横跨东西、辐射极广,这也意味着长江保护不是一省一市的“家务活”,而是流域上下“一盘棋”的

共治共理,不能“我方治罢你登场”。位于嘉陵江上中游分界点的一些城市就深受“各自为政”的困扰。据反映,尽管他们坚持生态优先、加紧防治,但仍饱受防不胜防的输入型污染之痛,城区及沿江城镇几十万人口饮用水安全频频受到威胁。

对此,习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出:“目前长江生态环境保护修复工作‘谋一域’居多,‘被动地’重点突破多;‘谋全局’不足,‘主动地’整体推进少。”

“不谋万世者,不足谋一时;不谋全局者,不足谋一域。”长江保护的特殊性急需立法统筹流域各方,建立协调机制。一些全国人大常委会组成人员和部门、专家提出,为加强长江保护工作,应充实、完善长江流域协调机制的职责。

对此,草案二审稿明确国务院建立长江流域协调机制,负责统筹协调、指导、监督长江保护工作,统筹协调长江保护重大政策、重大规划、重大事项,督促、检查长江保护重要工作的落实情况。二审稿还明确了国务院各相关部门、县级以上地方人民政府等各方在协调机制中的职责分工。

分组审议时,万鄂湘副委员长说,制定长江保护法的难点和重点在于长江经济带的生态环境协同治理机制的构建,二审稿在这方面改进不少。

李锐委员说,二审稿在确立长江流域协调机制的前提下,进一步明确了相关部门在各自职权范围内的具体职责,更加突出了“统筹协调、分工有序、整体联动、共防共治”的保护特点。

### 长江流域规划体系更加健全

通过制定我国第一部流域专门法律长江保护法,来建立健全长江流域规划体系,对于加强长江保护、推动高质量发展具有重要作用。

因此,草案二审稿增加规定:国家建立以发展规划为统领,空间规划为基础,专项规划、区域规划为支撑的长江流域规划体系,充分发挥规划对推进长江流域生态环境保护和绿色发展的引领、指导和约束作用。强调长江流域发展规划“科学统筹长江流域上下游、左右岸、干支流生态环境保护和绿色发展”。

此外,二审稿还增加规定:长江流域水资源规划、生态环境保护规划等依照有关法律、行政法规的规定编制。对国土空间规划在长江流域经济社会发展中的基础作用提出总的要求,即科学有序统筹安排长江流域生态、农业、城镇等功能空间,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,优化国土空间结构和布局。

二审稿第49条还明确,国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门编制长江流域生态修复规划,统筹推进长江流域各项生态修复工作。在此方面,长江禁渔是社会关注的焦点。近年来,长江渔业资源出现衰退现象。2019年1月,农业农村部等三部委联合发布的《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》提出,从2020年1月开始,逐步推开长江禁渔,期限暂定10年。

长江保护法草案中有关禁渔的规定与现行的长江禁渔政策如何做好衔接?

二审稿考虑到本法施行日期与长江禁渔的起始日期不一致,也为了给将来政策的调整留有余地,将“在本法实施之日起十年内”改为“在国家规定的期限内”全面禁止生产性捕捞。同时,对加强长江流域禁捕执法工作、严厉打击破坏渔业资源和生态环境的捕捞行为作出规定;在渔业法有关规定的规定的基础上,对违反禁捕规定的行为加重处罚。

“草案二审稿在进一步充实完善长江流域协调机制的职责,建立健全长江流域规划体系,加强与国务院和有关部门出台的长江禁渔政策及加强执法检查的衔接等方面改得比较好。”殷方龙委员在分组审议时说。

### 生态保护补偿与违法行为严惩:刚柔并济

在长江保护工作中,长江干流及重要支流源头、上游水源涵养地等区域,往往要为流域的生态环境保护作出一定经济利益牺牲。

对此,草案二审稿明确,要求国务院和长江流域县级以上地方人民政府加大对长江流域生态环境保护和修复的财政投入;从加大财政转移支付力度、鼓励开展横向生态保护补偿、鼓励社会资本建立生态保护补偿基金等方面,完善长江流域生态保护补偿机制。

同时,一段时间以来,长江流域破坏生态环境资源的犯罪案件多有发生。数据显示,2016年初至2019年12月31日,人民法院依法审理各类涉及长江经济带生态环境保护的刑事案件42230件,民事案件112265件,行政案件75591件,公益诉讼案件2945件,以及生态环境损害赔偿案件58件……加大对长江流域生态环境保护中违法行为的处罚力度,成为一些常委会组成人员和部门、专家的共同呼声。

针对长江流域生态环境保护中反映突出的违法行为,在有关法律规定的规定的基础上,草案二审稿对违反岸线管理、

生态环境准入、总磷污染控制、危化品运输等管理规定的行为,有针对性地增加处罚方式,并加大处罚力度。

### 与会人员建议:草案应更关注防灾减灾

今年以来,长江流域并不平静。据水利部数据,截至7月13日,全国共有433条河流发生超警以上洪水,其中109条河流发生超保洪水,33条河流发生超历史洪水。在分组审议中,一些常委会组成人员建议,长江保护法草案要更关注防灾减灾。

“整个长江流域特别是干流和一部分分支流的灾情是比较严重的。洪涝灾害多发、易发,像今年的特大洪涝灾害,还有滑坡、崩塌、山洪和泥石流等地质灾害也比较普遍。另外,还有一部分干流、支流由于水土流失造成了淤积和沉积。”徐绍史委员建议,在草案第6条或者第7条加上防灾减灾的内容。

“草案目前的版本中尚缺少有关长江流域汛期防洪的内容。第29条只是提到了建立与经济社会发展相适应的防洪减灾工程。但是多年来的历史经验和教训,包括今年长江防洪实际情况表明,长江流域汛期的洪水调度,包括主要水利设施对洪水流入流出的水量的科学管控,是极其重要的。而且汛期洪水管控对长江流域生态保护及沿江安全可以发挥非常重要的作用。”武维华副委员长建议,在适当的章节增加有关洪水管控的内容,同时,在第8章“法律责任”中也应当适当增加对没有依法有效管控洪水流量而造成危害的责任人予以追究法律责任的内容。

“在长江流域,旱涝灾害、地质灾害每年发生,还有地震灾害以及大型建设工程可能衍生的灾害,”郑功成委员也持相似观点,“现行草案考虑了资源保护、水污染防治、生态环境修复、绿色发展,这都是好的。但灾害防治不能缺失,如果补上自然灾害防治,这部法律就会更完整。”



导读:10月13日,退役军人保障法草案提请十三届全国人大常委会第二十二次会议二次审议。草案二审稿充分吸纳各方意见,突出保障法定位,进一步明确相关保障措施,细化安置工作、待遇确定的有关原则,增强退役军人教育培训措施的针对性,助力退役军人“退役不褪色,建功新时代”。

## 退役军人保障法草案二审： 助力退役军人建功新时代

文 / 本刊记者 张钰钗

强国必先强军,兴军方可安邦。军人为保家卫国作出了贡献,是建设中国特色社会主义的重要力量。做好退役军人工作,对于巩固党的执政地位、确保国家政权稳固、厚植强军兴军根基、维护社会安全稳定具有十分重要的意义。

党的十八大以来,广大退役军人感受到了实实在在的温暖:退役军人安置优待政策出台,退役军人就业创业环境不断优化,“最美退役军人”等学习宣传活动陆续推出……退役军人服务保障体系不断健全完善,“让军人成为全社会尊崇的职业”深入人心。

习近平总书记指出:“要坚持为经济社会发展和军队建设服务的方针,贯彻妥善安置、合理使用、人尽其才、各得其所的原则,推进退役军官安置管理保障体制机制改革和政策制度创新,逐步完善服务保障体系和相关政策法规。”这为推进新时代退役军人工作指明了方向。

随着经济社会的快速发展、国防和军队改革的深入推进,退役军人工作面临着新形势新任务新变化,为做好新时代退役军人工作提供法治保障的重



10月11日,由福建省福州市马尾区退役军人事务局、马尾区人力资源和社会保障局联合主办的“2020年马尾区退役军人暨随军家属专场招聘会”在马尾区举行。摄影/中新社记者 吕明

要性日益凸显。10月13日,退役军人保障法草案提请十三届全国人大常委会第二十二次会议二次审议。与一审稿相比,草案二审稿作出多处修改,进一步明确和细化相关保障措施,助力退役军人“退役不褪色,建功新时代”。

### 突出保障法定位,明确细化相关措施

关心关爱退役军人是全社会的共同责任。退役军人保障法草案第一章第一条规定,“为了加强退役军人保障工作,维护退役军人合法权益,让军人成

为全社会尊崇的职业,根据宪法,制定本法”,明确了本法的保障法定位。

有些常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出,应更加突出本法的保障法定位,进一步明确和细化相关保障措施。为此,草案二审稿将“退役军人工作”统一修改为“退役军人保障工作”,删去部分条款中有关管理的表述。

草案二审稿明确或增加以下规定:一是国家加强退役军人保障体系建设。二是退役军人优待证全国统一制发、统一编号。三是以供养方式安置的,由国家供养终身。四是国家逐步缩小退役军人抚恤优待制度地区差异。五是退役军人凭退役军人优待证等有效证件享受旅游等优待。六是县级以上人民政府充分利用现有医疗和养老服务资源,收治或者集中供养孤老、生活不能自理的退役军人。七是建立健全退役军人权益保障机制,畅通诉求表达渠道。对此,委员们给予了高度评价,表示这些修改回应了广大退役军人和现役军人的热切期盼,意义重大。

### 细化安置工作、待遇确定的有关原则

如何细化退役军人安置工作,如何确定退役军人的政治、生活待遇?这些问题关系广大退役军人的切身利益,关系千万退役军人的家庭福祉,一直备受社会各界关注。

据了解,在草案一审稿征求意见阶段,有的常委会委员、地方和社会公众建议,进一步细化安置工作、待遇确定的有关原则。“草案在第一章总则中提出,退役军人保障与其服役期间所做贡献挂钩。但具体条文中,仅在优待和抚恤章节中有明确体现。实践中,退役军人中的转业干部分配、就业工作安排、公务员定向考录等,已经与服役贡献相挂钩。”张春贤副委员长在审议中表示。他建议进一步突出退役保障与服役贡献相匹配的内容,在草案中增加或明确与服役贡献挂钩的具体条款。

对此,草案二审稿增加规定:一是退役军人安置工作应当公开、公平、公正。二是退役军人的政治、生活等待遇与其服役期间所做贡献挂钩。三是以安排工作方式安置的军士和义务兵,由安置地人民政府根据其服役期间所做贡献、专长等安排工作岗位。四是国有企业接收安置转业军官、安排工作的军士和义务兵的,应当按照国家规定与其签订劳动合同,保障相应待遇。

### 增强教育培训措施的针对性,提高就业保障

退役军人是重要的人力资源,促进退役军人就业创业,对于更好实现退役军人自身价值、助推经济社会发展、服务国防和军队建设都具有重要意义。

今年7月,退役军人事务部、国务院国资委、中国银保监会、中国证监会、全国工商联联合发出《关于共同促进自主就业退役军人就业的倡议》,号召广大国有企业、金融机构和民营企业与退役军人事务部门开展就业合作,积极为自主就业的退役军人提供就业创业舞台。

为进一步促进退役军人就业创业,有的常委会组成人员、地方和中央有关部门建议,进一步增强退役军人教育培训措施的针对性。对此,草案二审稿增加规定:一是教育培训是退役军人保障工作的重要组成部分,应当以提高就业质量为导向,紧密围绕社会需求,为退役军人提供有特色、精细化、针对性强的培训服务。二是退役军人未达到法定退休年龄需要就业创业的,可以享受职业技能培训补贴等相应扶持政策。三是军士和义务兵退出现役,安置地人民政府应当组织其免费参加职业教育、技能培训,经考试考核合格的,发给相应的学历证书、职业资格证书并推荐就业。

同时,在充分吸收有的部门、地方和社会公众的建议后,草案二审稿还增加规定:退役的军士和义务兵入伍前是机关、群团组织、事业单位或者国有企业

人员的,退役后可以选择复职复工。军队文职人员岗位、国防教育机构岗位等,应当优先选用符合条件的退役军人。

此外,在征求意见过程中,有的部门、地方和社会公众建议,对未就业退役军人的有关保障作出规定。草案二审稿增加规定:退役军人未能及时就业的,在人力资源和社会保障部门办理求职登记后,可以按照规定享受失业保险待遇。

### 加强退役军人服务体系建设

全面建立退役军人服务体系是做好退役军人工作的基础,建立退役军人服务保障体系,是解决政策落实、服务保障的“最后一公里”。

在草案一审稿征求意见阶段,有的常委会委员、地方和社会公众建议,进一步明确退役军人服务体系的具体内容,以及退役军人服务机构的有关职责。二审稿增加规定:一是县级以上人民政府设立退役军人服务中心,乡镇、街道、农村和城市社区设立退役军人服务站。二是退役军人服务中心、服务站等退役军人服务机构应当加强与退役军人联系沟通,做好退役军人就业创业扶持、优抚帮扶、走访慰问、权益维护等服务保障工作。

此外,有的常委会委员、部门和社会公众建议,对退役军人的社会保险转移接续、缴费年限计算等作出规定。

对此,草案二审稿增加规定:一是退役军人原所在部队应当按照有关法律规定,及时将退役军人及随军未就业配偶的养老、医疗保险关系和相应资金,转入安置地社会保险经办机构。安置地人民政府退役军人工作主管部门应当与社会保险经办机构、军队有关机关密切配合,依法做好有关社会保险关系和相应资金转移接续工作。二是退役军人服役年限与入伍前、退役后参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险、失业保险的缴费年限依法合并计算。同时,明确退役安置、教育培训、抚恤优待资金主要由中央财政承担。✘

导读:10月13日,刑法修正案(十一)草案二审稿提交十三届全国人大常委会第二十二次会议审议。在初审稿的基础上,草案二审稿从修改完善涉未成年人犯罪相关规定,将冒名顶替上大学、组织强迫使用兴奋剂等行为“入刑”,加大对金融犯罪惩治力度,完善英烈保护规定等方面作出进一步修改。

## 刑法修正案(十一)草案二审: 回应人民关切推动刑法与时俱进

文 / 本刊记者 孙梦爽

10月13日,刑法修正案(十一)草案二审稿提交十三届全国人大常委会第二十二次会议审议。此前,6月28日,全国人大常委会第二十次会议初次审议了刑法修正案(十一)草案。

刑法修正案(十一)草案初审后,全国人大常委会相关部门向社会进一步征求了意见,吸纳了常委会组成人员的审议意见,从修改完善涉未成年人犯罪相关规定,将冒名顶替上大学、组织强迫使用兴奋剂等行为“入刑”,加大对金融犯罪的惩治力度,完善英烈保护规定等方面作出进一步修改。

分组审议中,与会人员普遍对草案二审稿表示赞成。认为草案二审稿及时回应社会呼声,回应人民群众普遍关注的问题,吸收了很多一审中的意见,体现了立法机关的使命和担当,有利于建设法治中国,更好发挥刑法对经济社会发展的规范保障作用。

### 适度降低刑事责任年龄 加大未成年人保护力度

近年来,低龄未成年人犯罪、性侵害未成年人等涉未成年人犯罪案件较为突出,引发社会广泛关切。草案一审稿公开征求社会公众意见期间,共收到

65080人提出的137544条意见。其中,加强未成年人权益保护方面的意见较为集中,主要建议加大对性侵害未成年人犯罪的惩治力度,更好保护未成年人。

对此,草案二审稿从两方面进行完善。一方面,修改有关法定最低刑事责任年龄和收容教养的规定,拟在特定情形下,经特别程序,对法定最低刑事责任年龄作个别下调。另一方面,加强对未成年人的刑法保护,包括修改奸淫幼女犯罪,对奸淫不满十周岁的幼女或者造成幼女伤害等严重情形明确适用更重刑罚,处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑;增加特殊职责人员性侵犯罪,对负有监护、收养、看护、教育、医疗等特殊职责,并与已满十四周岁不满十六周岁未成年女性发生性关系的人员追究刑事责任等;进一步明确对猥亵儿童罪适用更重刑罚的具体情形。

草案二审稿公布后,上述修改引起社会广泛关注和讨论。社会公众给予充分肯定和高度评价,认为二审稿“听取公众意见,回应社会关切,体现了刑法的刚性与以人民为中心的温度”。

分组审议中,关于低龄未成年人犯罪方面的规定,鲜铁可委员建议增加“故意杀人、伤害造成重伤”的情形,以

“情节恶劣”如情节、手段等恶劣作为标准之一;而“故意杀人、伤害致人死亡”的则不以“情节恶劣”为标准。

量刑是关于未成年人免受性侵规定的焦点问题之一。关于负有特殊职责人员的量刑,邓丽、谭琳等委员认为应当提高起刑点。一方面,量刑起码应与强奸妇女的量刑一致,即“处三年以上十年以下有期徒刑,情节恶劣的,处十年以上有期徒刑”,否则无法充分体现优先保护未成年人的原则。另一方面,第236条增加条款中的第2款应当明确参照奸淫幼女的相关规定,即处三年以上十年以下有期徒刑从重处罚。

对于低龄受害人的年龄范围,杜黎明委员建议,将被负有特殊职责的人员性侵的已满16周岁不满18周岁的未成年人也纳入保护范围。邓丽委员认为,目前猥亵儿童犯罪案件的受害人低龄化趋势明显,建议将猥亵不满10周岁幼儿的情况明确列入加重情节。

多位与会人员就程序方面的规定提出建议。朱明春委员认为,是否应当负刑事责任应由法院判决。他建议,情节恶劣的经最高人民检察院核准,可由各级人民检察院提起公诉,由人民法院判决是否负有刑事责任。陈斯喜委

员建议,将最高人民检察院“核准”修改为“同意”;由中级法院或高级法院进行一审,二审或申诉到最高法院,从而有效避免滥诉。

谭琳委员认为,对未成年人的保护还应体现在对制作、贩卖、传播涉未成年人的淫秽物品,组织未成年人淫秽表演的从重处罚上。她建议在刑法的第363条、364条、365条中各增加一款。比如,在第363条增加第3款,“以牟利为目的,制作、复制、出版、贩卖、传播涉未成年人淫秽物品的;为他人提供书号,出版涉未成年人淫秽书刊的,依照前款规定从重处罚”。

### 组织、强迫使用兴奋剂,冒名顶替上大学等行为“入刑”

随着社会的快速发展,面对新情况新问题,法律所认定的“犯罪”的形式和内容难免有所改变。为推动刑法与时俱进,草案二审稿采纳相关意见,将相关行为“入刑”。

近年来,冒名顶替上大学的事件时有发生,严重损害他人利益,破坏教育公平和社会公平正义底线。草案二审稿采纳相关建议,将盗用、冒用他人身份,顶替他人取得的高等学历教育入学资格、公务员录用资格、就业安置待遇的行为规定为犯罪,同时规定组织、指使他人实施的,从重处罚。

杜玉波委员表示,这一规定及时回应了社会关切,深得民心。上半年,一些“冒名顶替上大学”的事件引起广泛关注,中央领导同志高度重视,批示部署相关工作。此时将“冒名顶替上大学”行为入罪入刑,充分彰显了法律的权威性,体现了对今后此类违法犯罪行为的“零容忍”,有利于从根本上斩断相关利益链条,保护人民群众合法权益,促进教育公平,填补相关法律空白,健全国家法律制度体系。

在征求意见过程中,有部门提出,有些涉及兴奋剂违规违法行为严重损害国家形象,破坏体育竞赛公平竞争,严重

损害运动员身心健康。建议将组织、强迫运动员使用兴奋剂,以及引诱、教唆、欺骗运动员使用兴奋剂参加国内、国际重大体育竞赛,或者向其提供兴奋剂等严重情形规定为犯罪。草案二审稿采纳了上述建议。

杨树安委员表示,2019年,习近平总书记会见国际奥委会主席巴赫先生时指出,“中国政府对使用兴奋剂持‘零容忍’态度”,“拿一个遵纪守法的金牌,拿一个干净的金牌”。今年,总书记再次指出要“坚决做到兴奋剂问题‘零出现’‘零容忍’”。草案加入这一内容,表明中国将组织、强迫使用兴奋剂等违法行为入刑,非常好、非常重要,是巨大的、有标志性意义的进步。

同时,杨树安委员认为,目前中学生、大学生在体育活动中使用兴奋剂的现象也存在,并且呈上升趋势,因此仅针对运动员参加国际、国内重大赛事作出规定范围较窄。建议增加有关青少年使用兴奋剂的相关禁止性规定,为青少年营造健康、规范的体育活动环境。

### 加大对金融犯罪惩治力度,完善刑法中保护英烈的相关规定

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央多次强调要把防控金融风险放到更加重要的位置。

有意见提出,应进一步发挥刑法对防范化解金融风险、维护金融秩序的重要作用,加大对有关金融犯罪惩治的力度。

经研究,草案二审稿作以下修改完善:一是补充完善操纵证券、期货市场罪的情形,进一步严密刑事法网;二是修改洗钱罪,将实施一些严重犯罪后的“自洗钱”明确为犯罪,同时完善有关洗钱行为方式的规定,增加地下钱庄通过“支付”结算方式洗钱等;三是加大对单位犯集资诈骗罪的处罚力度。

列席会议的全国人大财经委副主任委员刘新华指出,草案二审稿进一步明确了涉及金融、证券、资本市场犯罪

的行为,加大处罚力度,符合市场预期和投资者需求,相信一定会赢得市场投资者支持。他建议,最高人民法院及相关证券监管部门在修正案审议通过后,就相应内容作出司法解释或者出台实施细则,通过配套规定保障修正案得到及时有效落实。

列席会议的全国人大华侨委员会委员王辉忠认为,草案二审稿对“非法催收”作出规定,但其上游问题——高利放贷行为未被纳入刑法,而且处置高利放贷行为目前仍依据司法解释性质的文件。因此建议在修正案中予以规定,完善高利放贷及其衍生行为的惩罚体系。

针对草案一审稿中关于追究侮辱、诽谤英雄烈士行为刑事责任的规定,有意见提出,侮辱、诽谤英雄烈士的行为方式应当列举得更全面一些,并建议调整条款位置,以更加准确地体现树立社会主义核心价值观和维护社会秩序的目的。对此,二审稿将本条作为刑法第299条之一,修改为“侮辱、诽谤或者以其他方式侵害英雄烈士的名誉、荣誉,损害社会公共利益,情节严重的,追究刑事责任”。

徐显明委员认为,在英雄烈士保护法、民法典保护英烈名誉荣誉条款的基础上,在刑法中加入这一条款使我国对英烈人格权的保护达到完备状态。同时他认为,侵犯英烈人格权可以先运用民事法律追责,后用行政方式追责,只有“侵犯英烈人格权情节+后果特别严重”的,才可考虑入刑。

杜黎明委员从刑法与英雄烈士保护法衔接的角度,建议增加关于处置“亵渎、否定英雄烈士事迹和精神,宣扬、美化侵略战争和侵略行为”的规定。

此外,草案二审稿还完善了惩治袭警行为以及非法从事人体基因编辑和克隆胚胎的犯罪的相关规定。分组审议中,还有委员认为我国缺少再犯罪风险评估制度,建议对即将回归社会的重罪犯进行再犯罪风险评估,再犯罪风险较高的应当加强监管和风险管控。✘

导读：10月13日，行政处罚法修订草案二审稿提请十三届全国人大常委会第二十二次会议审议。在分组审议中，与会人员就扩大地方性法规设定行政处罚权限，行政处罚权下放乡镇、街道，更好完善听证程序、行政处罚决定公开和非现场执法等问题展开热烈讨论，并提出意见建议。

## 行政处罚法修订草案二审： 下放行政处罚权等多处修改引关注

文 / 本刊记者 舒颖

适当调整行政处罚种类，对行政法规补充设定行政处罚作出相应规定，明确下放行政处罚权的条件和情形，进一步完善行政处罚程序……10月13日，行政处罚法修订草案二审稿提请十三届全国人大常委会第二十二次会议审议。

作为我国第一部保障和监督行政机关依法行使行政职权、统一规范行政行为的法律，行政处罚法自1996年颁布实施以来，先后于2009年和2017年作了个别条文修改，并于今年6月迎来了全面修改。

十三届全国人大常委会第二十次会议对行政处罚法修订草案进行初次审议后，中国人大网公布修订草案全文。据全国人大常委会法工委发言人臧铁伟介绍，共有979名网民提出了2416条意见，另收到来信68封。对于社会公众的意见建议，修订草案二审稿均有不同程度的吸收采纳。

草案二审稿对行政处罚种类再次作了调整，增加“责令关闭”，删去一审稿中新增的“不得申请行政许可”“责令停止行为”“责令作出行为”；增加行政法规补充设定行政处罚的规定，并对地方性法规补充设定行政处罚的规定作相应完善；新增规定行政处罚实施评估制度；对综合行政执法的规定再作修改完善；

进一步明确下放行政处罚权的条件和情形；再次细化完善行政处罚相关程序。

10月14日，十三届全国人大常委会第二十二次会议分组审议了草案二审稿。与会人员就扩大地方性法规设定行政处罚权限，行政处罚权下放乡镇、街道，更好完善听证程序、行政处罚决定公开和非现场执法等问题提出意见建议。

### 建议稳步审慎推进地方性法规设定行政处罚权限的扩大和行政处罚权的下放

为充分发挥地方性法规在地方治理中的作用，推动行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，修订草案回应各方呼声，就地方性法规补充设定行政处罚作出规定，将行政处罚权下放乡镇、街道。

审议中，不少委员认为这两处修改是此次行政处罚法修订的亮点，非常有必要，但还有进一步完善的空间。

关于地方性法规补充设定行政处罚的问题。草案一审稿已作出规定，二审稿又作了相应完善。

肖怀远委员认为，明确地方性法规在必要时补充设定行政处罚，是符合实际的。但他同时也指出，在执法实践中，执法水平的高低、自由裁量权的

小，对行政处罚的准确性影响很大。既要体现严格规范的执法，又要避免处罚过滥。对此，他提出了两点建议：一是逐步扩大地方性法规的行政处罚设定权限，可以考虑先扩大到省级人大及其常委会制定的地方性法规，之后再视情况扩大；二是适当增加相应的限制约束规范，从而保证行政处罚设定实施的公平、公正。

“建议对地方性法规可设置的行政处罚种类再斟酌。”吕薇委员说，根据现行行政处罚法的规定，地方性法规不能设定的行政处罚种类是限制人身自由、吊销企业营业执照。地方立法水平参差不齐，为了防止滥用自由裁量权，地方性法规不能设定的行政处罚种类可以考虑扩展到降低资质等级、限制开展生产经营活动、限制从业等。

关于行政处罚权下放乡镇、街道的问题。为满足基层执法需求，保障行政处罚权“放得下、接得住、管得好”，草案二审稿在一审稿的基础上进一步明确下放行政处罚权的条件和情形，规定“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接且符合条件的乡镇人民政府、街道办事处行使”。

“这一规定符合目前‘放管服’改革中有关行政权力下放给乡镇、街道的实际需要，但不是很明确，缺乏操作性。”杜黎明委员提出了进一步修改完善的意见，包括将“省、自治区、直辖市”明确为“省、自治区、直辖市人民政府”，进一步明确“决定”的形式、程序等。

“行政处罚权下放乡镇、街道不是小事。”刘海星委员认为，应对其程序、条件、保障措施等作出一定的规范，以防止权力滥用及不作为、乱作为现象。

### 建议进一步细化完善听证程序、行政处罚决定公开等

规范行政处罚程序是行政处罚法的重要内容。为推进严格规范公正文明执法，关于行政处罚程序，草案二审稿在一审稿作出九项修改的基础上，又进行了六项调整，包括完善立案程序、明确行政处罚期限、完善听证程序、增加文明执法内容、完善回避程序、细化行政处罚决定公开要求等。

审议中，不少与会人员对行政处罚程序的规定予以关注，并围绕听证程序、行政处罚决定公开等展开讨论。

关于听证程序，草案二审稿在听证范围中增加“降低资质等级”的行政处罚种类，明确听证结束后，行政机关应当根据听证笔录作出行政处罚决定。对此，朱明春、刘修文、韩梅等多位委员建议扩大听证范围，增加行政拘留作为应当组织听证的处罚情形。

“行政拘留涉及当事人的人身自由，是比较严厉的处罚。”刘修文委员说，听证制度通过面对面的方式，使得行政机关在作出行政处罚决定前能够充分听取当事人的陈述或申辩，有利于进一步认清相关事实、证据和法律适用等，有利于保障当事人的合法权益。

“行政处罚法中设立听证程序，主要是针对重大行政处罚。”韩梅委员认为，行政拘留限制人身自由，属于最为严厉的行政处罚措施，应当适用行政听证程序。

关于行政处罚决定公开，草案二审稿明确行政处罚决定应当按照政府信息公开的有关要求予以公开。对此，有的委员认为还可进一步增加规定；有的委员和列席代表则建议设立修复机制。

刘玉亭委员建议，在公开的基础上增加“记入相应的信用记录”的规定。“关于这次行政处罚法的修改，从一审的审议意见和有的地方、部门的意见看，大家对信用惩戒或者说失信惩戒是有不少呼声的，在实际工作中有不少地方也是这样做的。”他解释说，行政处罚决定公开以后，纳入企业或个人的信用记录，能够更好发挥信息公开和社会监督的作用。

吕薇委员则担心，这一规定可能会影响到企业的经营活力。她建议，按照情节轻微和严重程度，区分行政处罚决定公开的标准，并建立修复机制。比如，对于积极履行行政处罚决定、主动纠正违法行为并消除危害后果的当事人，可以允许其提前申请撤销公示信息。

列席会议的全国人大代表马一德提出了与吕薇委员相似的看法。在他看来，行政处罚决定公开不同于其他行政执法行为公开，将造成当事人的社会评价降低，进而影响当事人的其他合法权益，实质上是对当事人的“二次处罚”或“加重处罚”，需要对“公开”进行全面规范。“行政处罚决定一律公开，对当事人权益影响重大，不能‘一刀切’。”他建议，设立行政处罚决定的公开期限，同时设立修复机制，发挥处罚的教育功能，激发市场主体主动纠正的积极性和开展经营活动的活力。

### 建议结合社会进步和时代要求对非现场执法规范等再作调整

草案二审稿第39条第1款规定，行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，应当经过法制和技术审核，确保电子技术监控设备设置合理、标准合格、标志

明显，设置地点应当向社会公布。

“这条规定是与时俱进的，对于智慧化城市建设的探索是有力的法律支撑，同时也回应了群众反映强烈的电子监控设备隐蔽执法的问题。”殷一璀委员对于非现场执法的规范表示了高度认可。同时，她建议将行政机关利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的依据从“法律、行政法规”修改为“法律、法规”，即赋予地方性法规规定非现场执法的权限。

“智慧化城市建设发展很快，新的技术手段、AI场景运用的探索很活跃，要给地方的探索留有空间。”殷一璀委员认为，在遵守现有规定的前提下，允许地方性法规规定非现场执法的风险是可控的。并且，草案已经规定“视听资料、电子数据”可以作为行政执法的证据，证据来源的合法性依据延伸到地方性法规的设定，可以更好地发挥地方立法“拾遗补缺”的作用。

对此，列席会议的全国人大环境与资源保护委员会委员张光荣也提出了相同的观点。他说，考虑到实际工作中，有些地方性法规也对利用电子技术监控设备收集、固定违法事实作出规定，建议将这条规定中“依照法律、行政法规”的“行政”一词删去。

同时，刘海星委员建议进一步细化行政机关设置技术监控设备的条件、标准，明确使用行政手段的必要性，以及保护隐私的原则性。“这一规定涉及宪法规定的人格尊严和民法典规定的隐私保护。当前，社会舆论及广大群众对于电子设备监控可能涉及的隐私及个人数据都高度敏感，要尽量减少由此带来的负面影响。”他说。

此外，还有委员建议吸纳地方性法规中反映社会进步的一些规定。“自然人违反行政管理秩序的情节比较轻或是初犯的，可以不予行政处罚，让其参与社区服务等。”王超英委员表示，如何更好地引导、教育和改造当事人，国家法律可以考虑借鉴地方立法的规定。✘

导读：个人信息保护已成为广大人民群众最关心最直接最现实的利益问题之一。为及时回应广大人民群众的呼声和期待，落实党中央部署要求，制定个人信息保护法，将广大人民群众的个人信息权益实现好、维护好、发展好，具有重要意义。

# 我国专门立法捍卫个人隐私权

文 / 本刊记者 于浩

10月13日，在十三届全国人大常委会第二十二次会议上，时任全国人大常委会法工委副主任刘俊臣作《中华人民共和国个人信息保护法（草案）》说明时说，为及时回应广大人民群众的呼声和期待，落实党中央部署要求，制定一部个人信息保护方面的专门法律，将广大人民群众的个人信息权益实现好、维护好、发展好，具有重要意义。

截至2020年3月，我国互联网用户已达9亿，互联网网站超过400万个、应用程序数量超过300万个。在信息化时代，个人信息保护已成为广大人民群众最关心最直接最现实的利益问题之一。

虽然近年来我国个人信息保护力度不断加大，但一些企业、机构甚至个人，从商业利益等出发，随意收集、违法获取、过度使用、非法买卖个人信息，利用个人信息侵扰人民群众生活安宁、危害人民群众生命健康和财产安全等问题仍十分突出。

刘俊臣说，党的十八大以来，全国人大及其常委会在制定关于加强网络信息保护的決定、网络安全法、电子商务法，修改消费者权益保护法等工作中，确立了个人信息保护的主要规则；在修改刑法中，完善了惩治侵害个人信息犯罪的法律制度；在编纂民法典中，将个人信息受法律保护作为一项重要民事权利作出规定。我国个人信息保护法律制度逐步建立，但仍难以适应信息化快速

发展的现实情况和人民日益增长的美好生活需要。因此，应当在现行法律基础上制定出台专门法律，增强法律规范的系统性、针对性和可操作性，在个人信息保护方面形成更加完备的制度、提供更加有力的法律保障。

## 明确适用范围，确立个人信息处理原则

首次提请审议的个人信息保护法草案，既立足于个人信息保护领域存在的突出问题和人民群众的重大关切，建立完善可行的制度规范，又把握作为权益保护法的立法定位，与民法典等有关法律规定相衔接，细化、充实个人信息保护制度规则。

草案明确规定，个人信息是以电子或者其他方式记录的、与已识别或者可识别的自然人有关的各种信息；个人信息的处理包括个人信息的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等活动。

同时，借鉴有关国家和地区的做法，赋予本法必要的域外适用效力，以充分保护我国境内个人的权益。规定以向境内自然人提供产品或者服务为目的，或者为分析、评估境内自然人的行为等发生在我国境外的个人信息处理活动，也适用本法，并要求境外的个人信息处理者在境内设立专门机构或者指定代表，负责个人信息保护相关事务。

草案确立了个人信息处理应遵循

的原则，强调处理个人信息应当采用合法、正当的方式，具有明确、合理的目的，限于实现处理目的的最小范围，公开处理规则，保证信息准确，采取安全保障措施等，并将上述原则贯穿于个人信息处理的全过程、各环节。

草案还确立以“告知—同意”为核心的个人信息处理一系列规则，要求处理个人信息应当在事先充分告知的前提下取得个人同意，并且个人有权撤回同意；重要事项发生变更的应当重新取得个人同意；不得以个人不同意为由拒绝提供产品或者服务。考虑到经济社会生活的复杂性和个人信息处理的不同情况，草案还对基于个人同意以外合法处理个人信息的情形作了规定。

设专节对处理敏感个人信息作出更严格的限制，只有在具有特定的目的和充分的必要性的情形下，方可处理敏感个人信息，并且应当取得个人的单独同意或者书面同意。设专节规定国家机关处理个人信息的规则，在保障国家机关依法履行职责的同时，要求国家机关处理个人信息应当依照法律、行政法规规定的权限和程序进行。

“在应对新冠肺炎疫情中，大数据应用为联防联控和复工复产提供了有力支持。”刘俊臣说，为此，草案将应对突发公共卫生事件，或者紧急情况下保护自然人的生命健康，作为处理个人信息的合法情形之一。需要强调的是，在上

述情形下处理个人信息,也必须严格遵守本法规定的处理规则,履行个人信息保护义务。

此外,草案还就完善个人信息跨境提供规则、个人信息处理活动中个人的权利和处理者义务,履行个人信息保护职责的部门等方面作出规定。

### 人脸识别、App软件……新技术与保护个人信息如何平衡?

在审议草案时,常委会组成人员一致认为,制定个人信息保护法,是及时回应人民群众的呼声和期待,落实党中央部署要求,进一步加强个人信息保护法制保障,维护网络空间良好生态,促进数字经济健康发展的重要举措。草案立足我国实际,同时也借鉴了国际立法经验,坚持了问题导向,对个人信息处理规则、处理者义务、个人信息保护方面的政府职责以及法律责任等作出了明确的规定。

“个人信息保护已经成为社会关注的热点,对个人信息保护进行专门立法,非常必要和迫切。草案指导思想明确,框架清晰,重点突出,有很好的基础。”左中一委员认为,网络信息技术快速迭代,依托技术创新丰富个人信息保护的路径,用技术的手段来解决技术发展带来的问题,十分必要。建议在总则中增加鼓励和支持开展前瞻性、战略性、颠覆性的关键核心技术研发的内

容。同时,相关部门应强化对人脸识别、“深度伪造”、数据爬取等新技术、新应用的监管。

马志武委员认为,个人信息安全牵涉面广,像清华大学一法学教授拒绝使用小区人脸识别门禁的事情,在很多小区都有发生。利用人脸识别门禁搜集个人信息,网信部门无法管控。如果由派出所管理,能落到实处。个人信息安全不仅是从网络安全的角度去考虑,更应从保护个人信息安全角度去考虑,使人民的财产不受损失,对社会和谐稳定意义重大。

“在公共场所安装图像采集设备确实是两难,现在太多场合要人脸识别,大家觉得不舒服,但有很多应用便利。比如儿童失踪,现在应用这个体系,大概40分钟之内走失和被拐儿童中的98%都能找到,对丢失儿童家长来讲一定觉得这个系统太好了!还有失忆的老人走失。”江小涓委员认为,多数没有特殊需求的人,容易觉得侵犯了隐私,但对于极少数需要帮助的人来讲会觉得非常必要。这是个平衡的问题。草案第27条讲“为维护公共安全所必需”,但是希望明确什么叫维护公共安全所必需,谁来决定“必需”的情形。

在信息开发模式下,很多个人信息出现了被多头采集的现象,大量个人信息包括行为数据等,某种程度上掌握在互联网企业手中。如何确保信息安全、如何加强监管?

“鉴于监管涉及的部门比较多,应强化监管过程中的部门协同、政策统筹,明确建立分级分类、协调联动的监管模式,特别是要加强日常监管,形成制度。”左中一委员建议在第6章关于履行个人信息保护职责中,明确规定对个人信息处理者实

行年度报告审核制度,并且明确相应的责任部门。

现在一些App在自身功能不必要的情况下过度获取用户隐私和采集个人信息,用户不接受这些“霸王条款”,就无法使用该App。“这是我们经常遇到的,表面上看似尽到了告知义务,但是实际上不利于使用者个人信息的全面保护。”左中一委员说,草案对个人信息进行保护主要基于知情同意原则,在互联网企业大量掌握个人信息的情况下,要避免事前告知流于形式。除了加强政府部门监管外,建议引入有效的行业治理,发挥行业协会作用,帮助信息主体更好地作出决策。

全国人大外事委员会副主任委员、常委会委员傅莹认为,草案侧重规范个人信息的使用和处理,但是对信息的采集,即什么机构在什么情况下可以采集什么样的个人信息,涉及不多。现在互联网企业和网上各种各样的机构采集信息存在滥用权力、技术的问题,比如在手机上看天气预报要求采集个人信息,听一首歌也要求采集个人信息,否则就不提供服务。相关法律中已有规定,不得采集与业务无关的信息,而且不能在与业务无关的情况下、不经本人同意使用这些信息。

“建议这部法律中也增加这方面的内容,防止滥用采集信息的权力、机会和条件。”傅莹说,一是不应采集和业务无关的信息。二是应有双向承诺,当使用者“同意”后,服务者承诺不会随意在无关业务中使用信息,或者明确是在什么情况下使用信息。

近年来,散落在民事法律,以及网络安全法、电子商务法等法律中的个人信息保护条款和各级政府出台的个人信息保护行政措施,都在为保护个人信息做努力,但“信息裸奔”的状况还未发生根本改变。如今,专门法——个人信息保护法草案进入全国人大常委会会议审议阶段,意味着这部万众期待的法律离我们越来越近了。✘



人脸识别技术看似“高大上”,但其存在的个人生物信息被过度采集和滥用的风险也不容忽视。图片/新华社发 王鹏作



导读:10月13日,被列入强化公共卫生法治保障立法修法工作计划和2020年度立法工作计划一类项目的野生动物保护法修订草案提请全国人大常委会会议审议。草案强化公共卫生安全与生态安全并重的理念,从立法目的、基本原则、部门职责、禁止滥食野生动物、禁止非法猎捕交易、加大处罚力度等多方面作出修改,可谓亮点纷呈。

## 野生动物保护法修订: 筑牢织密维护公共卫生安全的法治防线

文 / 本刊记者 王晓琳

公共卫生事关民众生命健康、社会大局稳定、国家安全发展,野生动物对公共卫生安全可能构成的威胁不容忽视。10月13日,备受关注的野生动物保护法修订草案提请十三届全国人大常委会第二十二次会议审议,进一步筑牢织密保护野生动物、维护公共卫生安全的法治防线。

### “鼓点”密集、步履稳健:扎实推进野生动物保护法律制度完善

习近平总书记高度重视公共卫生法治建设,多次对强化公共卫生法治保障作出重要指示批示,并对修订完善野生动物保护法提出明确要求,为野生动物保护法修改提供了根本遵循。

全国人大常委会坚决贯彻习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署,切实履行法定职责,充分发挥人大立法主导作用。从2月上旬,全国人大常委会法工委明确表示野生动物保护法修改工作已部署启动,拟将修改野生动物保护法增加列入常委会2020年度立法工作计划;到2月下旬,专门出台关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群

众生命健康安全的决定(以下简称《决定》),发出坚决向滥食“野味”说“不”的强烈法治信号,为修法奠定良好法律基础;到4月底,将野生动物保护法修改列入强化公共卫生法治保障立法修法工作计划予以统筹推进;再到5月至7月,组织开展“一决定一法”执法检查,栗战书委员长带队深入实地,将监督和立法工作相结合,“趁热打铁”推动《决定》落地落细落实,广泛收集修法意见建议;直至10月,将工作专班深入调查研究、反复修改完善后形成的修订草案提请常委会会议审议……全国人大常委会在完善野生动物保护法律制度的道路上,目标明确、鼓点密集、步履稳健、高效有序,以法治方式防范风险、保护生态、引领风尚,也进一步激发了民众对野生动物及其相关法律制度的关心关注。

野生动物保护法自1989年施行以来,历经四次修改,其中在2016年进行系统修订,确立了保护优先、规范利用、严格监管的原则,完善了对野生动物的保护措施和监督管理制度,在野生动物保护方面发挥了积极作用。但该法在实施中也暴露出一些短板和不足,与

新形势下野生动物保护的实际需要不相适应,修改完善野生动物保护法势在必行。

社会各界对修改野生动物保护法的呼声也较为强烈。据悉,十三届全国人大三次会议期间,全国人大代表就修改野生动物保护法、加强野生动物保护共提出了30件议案、52件建议,许多专家学者也就此不断进行呼吁。此次野生动物保护法修订草案回应社会关切,坚持问题导向,加强制度设计,填补法律缺失,诸多规定都十分“亮眼”。

### 坚持人民至上,从源头上防控公共卫生风险

“人民至上、生命至上,保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。”习近平总书记在今年5月参加全国人代会内蒙古代表团审议时的讲话掷地有声。

翻阅此次野生动物保护法修订草案,“人民至上、生命至上”的原则得到鲜明体现,并贯穿于整个修法工作中。有研究表明,当今人类新发传染病中,78%与野生动物有关或来源于野生动物。野生动物是许多病毒的自然宿主,与

源于野生动物的致病风险始终威胁人类生命安全和身体健康。加强野生动物保护,既是保护生物多样性、维护生态安全,也是保护人的生命安全和身体健康,“保护野生动物,就是保护人类自己”已成为社会的广泛共识。

要进一步织密公共卫生安全的法治保护网,必须从源头上加强对公共卫生风险的防范。为此,草案开宗明义,将“防范公共卫生风险”写入第一条立法目的中,并在基本原则中增加风险防范原则。在对野生动物及其栖息地状况的调查、监测和评估中增加野生动物疫源疫病及其分布情况的内容,加强野生动物疫源疫病监测,明确相关从业人员发现野生动物染疫或者疑似染疫,可能引起人体或者动物疫病的,应当及时向有关部门报告。同时,与有关法律做好衔接、不留空当。从宏观到微观,草案把防范公共卫生风险放在首位,力求将可能因野生动物引发的公共卫生风险扼杀在摇篮里。

提高防范公共卫生风险的意识,

人人有责。要想从源头阻断风险,还需每一位公民“管住嘴”,革除滥食野生动物陋习,共同守护“舌尖上的文明”。《决定》已明确规定,“全面禁止食用国家保护的‘有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物’(以下简称“三有”陆生野生动物)以及其他陆生野生动物”“全面禁止以食用为目的猎捕、交易、运输在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物”。《决定》施行以来取得了良好的法治效果和社会效果,得到了人民群众的广泛支持和赞同。此次修订草案将革除滥食野生动物陋习进行到底,除在总则中明文禁止违法食用野生动物外,还增加了对公民自觉增强保护生态和维护公共卫生安全的意识,自觉抵制滥食野生动物,养成科学健康文明的生活方式的要求。同时,明确禁止网络交易平台、商品交易市场、餐饮场所等为违法出售、购买、食用及利用野生动物及其制品或者禁止使用的猎捕工具提供展示、交易、消费服务。

### 扩大保护范围,实行全链条管理

我国是世界上野生动物种类最丰富的国家之一,现行野生动物保护法从我国实际出发,规定“国家对野生动物实行分类分级保护”,以更好地维护生物多样性。

为从人与自然和谐相处的角度强调野生动物保护的生态、科学和社会功能,草案进一步加强“三有”陆生野生动物保护的管理,规定制定“三有”陆生野生动物名录应当征求相关部门意见,并适时调整,增加从猎捕、人工繁育、交易、运输等方面加强对“三有”陆生野生动物全链条管理的规定。

此外,草案本着“全面保护、系统保护”的原则,进一步扩大野生动物保护管理范围,规定由国务院野生动物保护主管部门会同有关部门,对除国家和地方重点保护野生动物、“三有”陆生野生动物以外的其他陆生野生动物管理,根据需要制定相应的管理规定,报国务院批准。禁止或者限制在野外捕



天鹅是国家二级重点保护野生动物。山东省荣成市是中国最大的大天鹅冬季栖息地,随着天气逐渐变冷,将有上万只大天鹅从西伯利亚等地陆续飞抵荣成越冬。图为大天鹅们在荣成市成山天鹅湖嬉戏。摄影/杨志礼

捉、大规模灭杀其他陆生野生动物。同时明确,因科学研究等特殊情形,需要捕捉的,应当报经设区的市级以上地方人民政府野生动物保护主管部门批准。因保障人体健康或者生态安全及生态平衡,需要对其他陆生野生动物种群进行调控的,应当由所在地县级以上人民政府野生动物保护主管部门会同有关部门组织实施。

野生动物的收容救护也是野生动物保护工作的重要组成部分。此次草案强化相关规定,明确国家加强野生动物收容救护能力建设,要求收容救护机构应当根据野生动物收容救护的实际需要,建立收容救护场所,配备相应的专业技术人员、救护工具、设备和药品等。

### 让“执法必严,违法必究”威力升级

徒法不足以自行,法律的执行情况直接影响法律实施的效果,只有严格执法才能真正让好的制度落地生根、发挥实效。对此,草案进一步健全执法管理体制及职责,强化地方政府责任,明确各有关部门职责;建立由林业草原、渔业主管部门牵头,各相关部门配合的野生动物联合执法工作协调机制,加大联合执法力度,增加行刑衔接规定;增加行政强制措施,赋予相关执法部门现场检查、抽样取证、查封扣押等执法权限,从而增强法律的执行力。

“没有买卖,就没有杀害。”为坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易,草案明确禁止违法猎捕、运输、交易野生动物,强化对猎捕、运输、交易野生动物的全链条监督管理。比如,在猎捕环节,规定猎捕野生动物应当由专业机构组织,由经专业技能培训合格的人员操作;在交易环节,出售、利用“三有”陆生野生动物和地方重点保护野生动物及其制品的,应当提供狩猎、进出口等合法来源证明,或

者取得专用标识等。

加大对涉野生动物违法行为的处罚力度,是社会各界的普遍呼吁和“一决定一法”执法检查报告中提出的恳切建议。此次草案通过多种方式进一步提升野生动物保护法的威慑力:一是对违法行为提高处罚额度和增加处罚种类。二是增加处罚内容,对食用和以食用为目的猎捕、交易、运输野生动物,非法捕捉、大规模灭杀、保管、处理、处置野生动物和非法提供我国特有的野生动物遗传资源增加处罚规定。三是增加处罚手段,对违法经营场所采取责令停业、关闭等强制措施,增加对主要负责人、直接负责的主管人员和关键岗位人员的处罚,将有关违法信息记入信用记录等,强化对违法行为的刚性约束。

### 委员建言,推动制度设计更加完备

全国人大常委会组成人员在10月16日进行分组审议时普遍赞成野生动物保护法修订草案。李锐委员说,此次修订野生动物保护法,强化了公共卫生安全与生态安全并重的理念,从立法目的、基本原则、部门职责、加大处罚力度等方面作了修改,健全了管理体制,完善了管理制度,强化了公共卫生法治保障的要求,十分必要。谢广祥委员也表示,此次修法保障公共卫生安全的法治需要,也是化解基层实践中面临的矛盾和问题、加强野生动物保护与管理的实践需要,顺应了时代发展,体现了群众意愿,非常必要,也非常及时。

同时,常委会组成人员和列席会议人员还就草案的进一步修改完善积极建言献策。

当前野生动物致害事件时有发生,引发社会关注和思考,在保护野生动物的同时,仍需维护生态平衡,预防和控制野生动物对农作物、人畜等的危害。就此,多位常委会组成人员建

议,进一步加强和完善野生动物致害补偿制度。王东明副委员长提出,在草案中增加野生动物致害补偿相关规定,对致害补偿性质、责任主体、资金来源、补偿范围、补偿标准等予以明确。列席会议的西藏自治区人大常委会副主任其美仁增也结合西藏野生动物保护工作实际,建议国家安排专项资金用于野生动物致害补偿,并适当提高补偿标准。

针对草案进一步健全执法管理体制及职责的相关规定,与会人员给予肯定的同时,也从不同方面给出了完善建议。例如,谢广祥委员表示,在参与相关执法检查时他发现,当前野生动物保护管理执法主体较多,日常执法协调难度较大。建议进一步明确林业、农业农村、市场监管、生态环境等部门的职责,避免今后在法律实施中出现职责交叉、力量分散的现象。

列席会议的全国人大农业与农村委员会委员葛会波也指出,机构改革后,很多县里的林草部门被撤销或合并了,一些基层执法能力减弱。建议在草案中增加加强执法能力建设,特别是基层执法能力建设的内容,包括机构、人员的保障等,这样有利于修改后法律的实施。

王东明副委员长着眼于进一步完善野生动物保护相关奖励和罚责条款。“涉野生动物违法地点偏远,隐蔽性强,监督检查面广,完善举报奖励制度可以部分解决执法成本高、监管难度大的问题。”在罚责方面,他提出应增加如何惩罚生产、制造、销售非法猎捕工具和私下交易禁猎工具的相关规定。

陈军委员则建议,加强野生动物研究和保护机构建设,搭建野生动物数据平台,制定野生动物救助标准,加强对野生动物的保护力度。

此外,一些常委会组成人员还呼吁,统筹修改完善其他涉及野生动物保护管理的法律,并做好法律衔接工作,使各项规定更加协调一致。✘

导读：从习近平总书记宣布设立科创板并试点注册制，到首批科创板公司上市交易，再到推进创业板改革并试点注册制，我国实行股票发行注册制改革试点已有近两年时间。到目前为止，改革试点情况如何？当前面临哪些挑战？下一步又将如何推进改革？近日，中国证监会主席易会满向全国人大常委会报告了相关工作情况。

## 股票发行注册制改革： 试点获突破性进展 将适时全面推进

文 / 本刊记者 田宇

10月15日上午，受国务院委托，中国证券监督管理委员会主席易会满在十三届全国人大常委会第二十二次会议上作了国务院关于股票发行注册制改革有关工作情况的报告（以下简称报告）。当日下午，分组会议对报告进行了审议。

2018年11月5日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布设立科创板并试点注册制的重大决策，标志着注册制改革进入启动实施的阶段，在我国资本市场发展进程中具有里程碑意义。经过8个多月的努力，2019年7月22日，首批科创板公司上市交易。此后，党中央、国务院决定推进创业板改革并试点注册制，于今年8月24日正式落地。

报告显示，注册制改革已经取得突破性进展，主要制度安排经受了市场的初步检验，市场运行总体平稳，开局良好。

### “一个核心、两个环节、三项市场化安排”的注册制架构初步建立

注册制是比核准制更加市场化的股票发行制度，基本内涵是处理好政府与市场的关系，真正把选择权交给市场，最大限度减少不必要的行政干预。易会满表示，目前，“一个核心、两个环

节、三项市场化安排”的注册制架构已初步建立：

——“一个核心”，即以信息披露为核心，要求发行人充分披露投资者作出价值判断和投资决策所必需的信息，确保信息披露真实、准确、完整；

——“两个环节”，就是将审核注册分为交易所审核和证监会注册两个环节，各有侧重，相互衔接；

——“三项市场化安排”，即设立多元包容的发行上市条件，建立市场化的新股发行承销机制，构建公开透明可预期的审核注册机制。

易会满介绍，近两年来，证监会坚持市场化、法治化的改革方向，把握好尊重注册制基本内涵、借鉴国际最佳实践、体现中国特色和发展阶段三个原则，推动形成了从科创板到创业板、再到全市场的“三步走”注册制改革布局，一揽子推进板块改革、基础制度改革和证监会自身改革，开启了全面深化资本市场改革的新局面。

“近两年来，注册制改革步伐坚定，



2019年7月22日上午9时30分，科创板首批上市的25家企业正式开市。图为市民在股市营业厅内用手机看科创板走势。摄影 / 中新社记者 殷立勤

蹄疾步稳，硕果累累。”分组审议中，李锐委员表示，随着今年3月新修改证券法的实施，注册制被正式确立为资本市场的核心基础制度，这可以称得上是一场以放松管制为特征、具有里程碑意义的金融开放。

### 注册制改革试点成果丰硕，成效显著

“经过近两年来的努力，试点注册制从增量市场向存量市场不断深入，各领域各环节改革有序展开，我国资本市

场正在发生深刻的结构性变化。”易会满指出，注册制改革试点推动了要素资源向科技创新领域集聚，畅通了科技、资本和实体经济的高水平循环，促进了经济高质量发展；压实了发行人、中介机构的责任，信息披露质量初步得到市场验证；促进了上市公司优胜劣汰，市场生态明显改善；凝聚了改革共识，提升了市场参与各方的获得感；激发了市场活力，促进了市场平稳健康发展。

针对我国经济创新能力不足的问题，改革从设立科创板并试点注册制入手，在增量板块探索建立支持关键核心技术创新的制度安排，促进科技与资本深度融合，引领经济发展向创新驱动转型。

报告显示，在定位上，科创板突出“硬科技”特色，主要服务符合国家战略、突破关键核心技术、市场认可度高的科技创新企业，重点支持新一代信息技术、高端装备、新材料、新能源、节能环保以及生物医药等高新技术产业和战略性新兴产业。一批处于“卡脖子”技术攻关领域的“硬科技”企业、有关键核心技术的标杆企业在科创板上市或已进入审核阶段，产业聚集和品牌效应逐步显现。

熊群力委员对此表示赞同，他表示，对科创板实行注册制改革，其中一个重要理由是要为科技创新提供有力支持。他建议，要关注企业上市后创新能力是否切实得到了增强。

“实施注册制，客观上要求政府‘退一步’，减少管制，还权于市场，同时又要‘进一步’，加强监管，维护市场秩序。”易会满用“退一步”“进一步”阐明了注册制施行后证监会职能的转变。

报告显示，证监会按照“放管服”改革要求，坚持刀刃向内、简政放权，只要是市场约束比较有效的领域就坚决放权。去年以来，取消和调整14项行政许可，取消26%的备案事项，全面清理“口袋政策”和“隐形门槛”。

同时，证监会坚持以“零容忍”的

态度严厉打击财务造假、欺诈发行等证券违法活动。2019年以来，启动财务造假、欺诈发行等信息披露违法案件调查176件，作出行政处罚决定99件、市场禁入决定15件，向公安机关移送涉嫌犯罪案件及线索33起，从严从重查处了一批大要案。

此外，易会满介绍，证监会还从交易制度、退市制度、上市公司持续监管、压实中介机构责任等方面改革完善了基础制度，并在全国人大及有关方面的大力支持下完善了相关法治保障。

### 解决资本市场长期积累的深层次矛盾不能一蹴而就

目前注册制改革取得了良好开端，但制度安排尚未经完整市场周期和监管闭环的检验，有些制度还需要不断磨合和优化，各种新情况新问题可能逐步显现。“解决资本市场长期积累的深层次矛盾需要综合施策，久久为功，不可能一蹴而就。”易会满说。

报告显示，目前注册制改革主要面临的挑战有：

——形成有效的市场约束需要一个渐进的过程。我国资本市场发展仍不充分，“卖方市场”特征明显，再加上长期投资者发育不足，中介机构的定价和风控能力还比较薄弱。

——有效保护投资者合法权益仍面临不少难题。目前，对欺诈发行、信息披露造假、中介机构提供虚假证明文件等违法犯罪刑罚力度偏轻，上市公司控股股东、实际控制人“掏空”上市公司、损害中小股东权益的行为在公司法层面缺乏有效制约。

——市场环境面临较大不确定性。当前，新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，世界经济持续低迷，地缘政治和贸易冲突加剧，产业链供应链面临重构，国际金融市场脆弱性上升，国内经济金融形势仍然复杂严峻，给我国资本市场稳定带来压力。

全国人大财经委副主任委员刘新华建议，要高度关注内外部环境的不确

定因素。他表示，实行注册制的上市公司规模尚小，这要求实行注册制必须对国际国内经济环境进行更多更广的思考，把握时机，把握节奏，使注册制的优势得到充分发挥。

### 选择适当时机全面推进注册制改革

“经过科创板、创业板两个板块的试点，全市场推行注册制的条件逐步具备。”易会满表示，证监会将选择适当时机全面推进注册制改革，着力提升资本市场功能，努力打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。

报告显示，下一步改革将不断完善科创板、创业板注册制试点安排，稳步推进主板（中小板）、新三板注册制改革，系统推进基础制度改革，加强上市公司持续监管，加快证监会自身改革，建立健全严厉打击资本市场违法犯罪的制度机制。

“必须要下大力气维护广大股民的利益，必须建立起真正的价值投资，必须对弄虚作假的上市公司实施严刑峻法，必须对‘黑嘴’实行最严格的管理，必须对束缚股市发展的重融资、重政绩、轻市场、轻价值，无视股民呼求的现状进行全方位整改。”张平委员认为，推行股票注册制发行是市场化的一个标志，需要正视并解决相关问题，让股市持续健康发展。

沈跃跃副委员长表示，注册制改革对投资者提出了更高的要求。“在强化投资者权益保护的基础上，也要加强对投资者的风险教育，使投资者树立‘买者自负’和‘卖者担责’的理念，不断提高风险防控意识和能力。”

“注册制试点，信息披露是核心，事中事后监督是关键。”吕薇委员建议，一方面要增加交易所的审核责任，也要增加中介机构（审计、法律）审计、监督等责任；另一方面要加强事中事后监管，发现弄虚作假、失职等情况就要严格依法处罚。✘

导读：十三届全国人大常委会第二十二次会议日前举行，会议听取审议了最高人民法院关于人民法院加强民事审判工作依法服务保障经济社会持续健康发展情况的报告。与会人员充分肯定了人民法院所做的工作和取得的成效，同时提出，人民法院要适应新时代人民群众对司法诉求的新变化，努力把民事审判工作提高到新水平，切实维护社会公平正义、和谐稳定。

# 努力把民事审判工作提高到新水平

文 / 本刊记者 张宝山

民事案件涉及经济社会发展方方面面，同人民群众民事权利、生产生活密切相关。民事审判是人民法院审判工作的重要组成部分。近年来，民事案件占人民法院诉讼案件总量的85%以上，是司法服务经济社会发展的“主战场”。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视民事审判工作，多次就加强民事审判工作作出明确部署，对民事审判工作提出了新的更高要求。全国人大及其常委会历来也高度重视民事立法司法工作，以立法、监督等工作，有力促进了民事审判工作发展。

10月15日，十三届全国人大常委会第二十二次会议听取了最高人民法院院长周强所作的关于人民法院加强民事审判工作依法服务保障经济社会持续健康发展情况的报告。与会人员对报告进行了审议，充分肯定了人民法院所做的工作和取得的成效，对在新发展阶段如何进一步加强民事审判工作提出了建议。

## 切实维护社会公平正义、和谐稳定

“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，各级人民法院准确把握民事审判工作的重点内容，强化民事审判工作服务大局能力，为我国经济社会持续健康发展提供

了坚强有力的司法保障。”李锐委员在审议报告时说。

报告表明，各级人民法院在服务保障统筹推进疫情防控和经济社会发展工作、营造良好营商环境、服务经济高质量发展、服务打好三大攻坚战、弘扬社会主义核心价值观、加强民事权益保护、促进和谐家庭建设等领域，以实际行动提升了民事审判质效和司法公信力。

“爸爸错了，爸爸再也不会伤害你们了！”在听取报告会议现场的大屏幕上，与会人员看到，一起父母争夺孩子抚养权的民事案件在法院调解下得以解决，父亲在镜头前掩面而泣。

这段视频来自会议现场播放的一段短片，这也是最高人民法院向全国人大常委会汇报专项工作时首次辅助采用视频片的形式。短片的播出引发了与会者的共鸣和感动。

沈跃跃副委员长认为，视频形式直观形象，短片中介绍的家事审判案例充分彰显了人民法院司法为民的宗旨。鲜铁可委员表示，这种向常委会报告的新形式让人耳目一新，既简洁明了，又让人印象深刻。

报告显示，人民法院健全家事调解、家事调查、离婚冷静期、心理测评疏导、案后跟踪回访等制度，2013年至2020年6月依法妥善审理离婚纠纷1011.6万件。同时，人民法院秉持“特

殊、优先保护”理念，依法妥善审理涉及未成年人抚养、监护、探视等民事案件73.8万件。

“各级法院妥善审理婚姻家庭、教育、就业、养老、医疗等涉民事案件，更好地满足人民群众司法需求，让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。”鲜铁可委员说。

在助力打赢新冠肺炎疫情防控阻击战中，人民法院认真做好涉疫及保障复工复产的司法应对工作，依法妥善处理有关案件，得到了与会人员的好评。

报告显示，疫情期间，全国法院充分运用智慧法院建设成果办理案件、化解纠纷，努力克服疫情对审判执行工作带来的严重不利影响。2月3日以来，全国法院网上立案506万件、网上开庭66万次、网上调解234万次、电子送达1432万次，实现了“审判执行不停摆、公平正义不止步”。

“在抗击疫情过程中，大量新的纠纷问题需要解决。法院不仅及时出台了司法解释、司法政策，而且通过在线诉讼受理了大量相关案件，及时处理了相关纠纷，维护了社会稳定，促进了疫情防控和恢复生产。”全国人大宪法和法律委员会副主任委员江必新表示。

报告表明，人民法院依法审理侵害狼牙山五壮士、方志敏、邱少云、董存瑞、黄继光等英烈权益案件，依法审理

“朱振彪追赶交通肇事逃逸者案”“医生电梯内劝阻吸烟案”，依法审理“撞伤儿童离开遇阻猝死案”“未拴狗链致人伤害承担侵权责任案”，依法审理“微信群主踢群第一案”……

“小案例讲述大道理。人民法院依法审理这些案例，让崇尚和践行社会主义核心价值观成为人民群众的自觉行动和全社会的良好风尚。”杜黎明委员说。

报告显示，2013年至2020年6月，全国法院受理民事案件9202万件，审结8920.3万件。制定民事司法解释71件，发布民事指导性案例67个，完成中央部署和最高人民法院提出的民事司法相关改革任务25项。

“人民法院立足司法职能，加强民事审判，服务经济社会高质量发展，切实维护了社会公平正义、和谐稳定。”李钺锋委员表示。

### 加快推进一站式多元解纷和诉讼服务体系建设

在充分肯定人民法院民事审判工作取得成绩的同时，与会人员针对当前民事审判工作面临的问题和困难，也提出了具有建设性的建议。

“建议最高人民法院能够统筹考虑案件数量、法院层级等因素，从制度上全盘考量，使更多的资源、政策向案件量多的基层倾斜，并适当增加法官的数量。”列席会议的全国人大代表李承霞表示。

报告显示，近年来民事案件增长快。民事一审新收案件从2013年的778.2万件增长到2019年的1385.2万件，年均增长10.1%。

李承霞认为，报告中的数据体现了民事审判服务保障经济社会持续健康发展的成效，也显现了民事案件数量长期高位运行导致审判压力较大的现实问题。

在提到当前民事审判工作面临的问题和困难时，报告也指出，民事案件基数庞大，总体仍呈增长趋势，给审判工作带来很大压力。一些法院人案矛盾仍然突出，部分法官办案数量居高不下、常年超负荷工作，审判质量、效率和效果存在隐患。

下、常年超负荷工作，审判质量、效率和效果存在隐患。

在提出向基层倾斜力量的同时，与会人员也指出，要向全社会讲清楚民事主体的义务、风险和责任。“民法典不仅是‘权利宝典’，更规定了义务、风险和责任，把这些讲清楚有助于减少纠纷。”江必新说。

鲜铁可委员建议进一步加强同民法典相关联、相配套的法律法规制度建设，抓紧清理同民法典规定和原则不一致的司法解释、规范性文件、指导性案例等。

“建议启动民事诉讼收费相关规定的修改。”江必新认为，提高收费标准并不会妨碍诉权行使，却能起到抑制滥诉的作用。

张苏军委员也持相同观点。他说，要降低诉讼进入的门槛，但对于进入诉讼、占用司法资源的案件也要提高收费，同时大幅降低调解案件的收费，用经济手段解决“案多人少”的问题。

乃依木·亚森委员提出，应深化改革成果，加快推进一站式多元解纷和诉讼服务体系建设，推进民事诉讼程序繁简分流改革，强化纠纷源头化解，提高办案效能，缓解办案压力。

### 在新发展阶段努力提高民事审判工作水平

审议中，与会人员还对在新发展阶段，人民法院充分发挥民事审判职能作用，依法服务保障经济社会持续健康发展，提出了建议。

李锐委员建议，要进一步完善民事审判工作监督机制，切实强化案件质量评查，严格落实违法审判责任追究制度。

鲜铁可委员也有相同看法。他说，要厘清正当监督管理和干预过问案件的界限，完善案件的监管全程留痕机制，切实解决不愿管、不敢管、不会管的问题。

“建议推动电子诉讼业务，完善司法大数据资源信息共享机制。”李钺锋委员认为，要通过民事审判中的海量数

据，智能化分析经济社会发展过程中集中出现的问题，由此提升民事审判工作服务社会治理的水平。

丛斌委员提出，在民事审判诉讼当中，对司法鉴定的委托、质证、采纳这三个环节要增加相应科学技术力量的支持。

“据我了解，目前司法鉴定也比较混乱，有的法院在指定民事纠纷中所需要的司法鉴定机构方面做得还不够完善、不够公平，也不够公正，更不够科学，在庭审质证过程中对司法鉴定掌控得也不够好。”丛斌委员说，为了保证民事审判制度的公正性、科学性和公平性，还要加强司法证据采纳方面的技术力量，可以聘请专家把关，把科学证据用好用好。

杜黎明委员建议人民法院多措并举，从政策制定、案例宣传、执行措施、甄别冤假错案等方面继续加大产权保护力度，为企业减包袱，为企业家创新创业营造良好法治环境。

“民事审判工作要尽量下沉到农村基层，要服务好乡村振兴战略的实施。”丛斌委员说，在决战决胜脱贫攻坚和乡村振兴战略实施过程中，有些问题涉及民事纠纷。如有的涉及农村集体产权的重新确权，有的涉及民营企业的权利、农民个人的财产权等。

他表示，农村基层的民事纠纷可能和城镇不太一样。一是标的不太一样；二是社会因素、文化因素、传统因素、民族习惯等，都要考虑到案件当中，导致案件审理起来可能更棘手一些。在农村大都是派出法庭，因此，要尽快提高派出法庭的民事审判法官的政治素质、业务素质，要做好这方面的选拔培训等工作。

与会人员还提出，要进一步加强民事审判力量的培养，优化司法资源配置，建设高素质专业化法官队伍。乃依木·亚森委员说，要加强法官职业保障，采取有效措施巩固和稳定审判队伍，统筹做好各省区市审判专业人才培养、援疆、援藏工作，支持边疆地区法官队伍建设。★

导读:10月15日至16日,十三届全国人大常委会第二十二次会议听取并审议了最高人民法院、最高人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告。最高人民法院检察长张军在报告中表示,实践证明,认罪认罚从宽制度完全符合我国现阶段刑事犯罪结构变化和刑事诉讼制度发展规律,有利于更好实现司法公正与效率的统一,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。

## 认罪认罚从宽制度: 丰富刑事司法与犯罪治理的“中国方案”

文 / 本刊记者 王博勋

伴随着改革发展和法治进步,刑事犯罪从立法规范到司法追诉发生深刻变化。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度,是党的十八届四中全会作出的一项重大改革部署。

从2016年9月作出决定,授权在北京等18个城市开展试点,到2017年12月审议试点工作中期报告,提出意见建议,再到2018年10月修改刑事诉讼法,固定、发展试点成果……几年来,全国人大常委会不断加强认罪认罚从宽制度的立法保障和监督支持。

10月15日,最高人民法院检察长张军在十三届全国人大常委会第二十二次会议上作最高人民法院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告。报告指出,2019年1月至今年8月,全国检察机关适用认罪认罚从宽制度办结案件1416417件1855113人,人数占同期办结刑事犯罪总数的61.3%,这一制度在推进国家治理中的优势得到充分彰显。

审议过程中,常委会组成人员表示,认罪认罚从宽制度是司法体制改革的重大成果,体现了中国特色社会主义刑事

司法制度的优势。实践表明,这一制度有利于提升刑事诉讼效率、优化司法资源配置,有利于及时有效惩治犯罪、促进社会和谐稳定,体现了中国文化、中国智慧和“中国方案”。委员们还就进一步落实好认罪认罚从宽制度提出意见建议。

### 在推进国家治理中的优势充分彰显

近20年来,我国刑事案件总量不断增加,检察机关受理审查起诉刑事犯罪从1999年82.4万人增加到2019年220万人;刑事犯罪结构发生重大变化,刑事犯罪中严重暴力犯罪大幅下降,而轻微犯罪和新型犯罪上升,被判处三年有期徒刑以下刑罚的轻罪案件占比从54.4%上升至83.2%。为满足人民群众对民主法治的更高需求,党的十八届四中全会提出,完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。

报告显示,认罪认罚从宽制度实施以来取得了良好的实践效果。适用这一制度办理的案件中,一审后被告人上诉率为3.9%,低于其他刑事案件11.5个百分点。检察机关适用该制度办理的案件,起诉到法院后适用速裁程序审

理的占27.6%;适用简易程序审理的占49.4%;适用普通程序审理的占23%,比2018年下降20个百分点,刑事诉讼效率显著提升。

张军表示,实践证明,认罪认罚从宽制度完全符合我国现阶段刑事犯罪结构变化和刑事诉讼制度发展规律,有利于更好实现司法公正与效率的统一,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。

“认罪认罚从宽制度从试点到入法再到当下,已经历时4年,对我国刑事诉讼制度的发展、刑事司法的走向产生了深远的影响。”分组审议中,韩晓武委员表示,4年多来,这项工作中央有部署、人大有决定、法律也提供了制度支撑,总体看,发展是顺利的,而且取得了可喜的阶段性成果。

杜玉波委员指出,这项制度的实施有利于惩罚和预防犯罪,有利于化解矛盾和促进和谐,有利于节约司法资源和当事人诉讼成本,有利于防范和化解社会重大风险,实现了政治效果、社会效果和法律效果的高度统一,是一项彰显人民意愿、体现时代需求的好制度。



## 把制度落实到刑事诉讼各环节

认罪认罚从宽制度的建立和完善,推动我国刑事诉讼程序、模式发生重大变化,也赋予检察机关贯彻落实的更重责任。报告从强化与相关执法司法机关协作配合、切实履行指控证明犯罪主导责任、确保依法准确适用、强化内外部监督制约、着力提升办案能力等方面梳理了检察机关落实认罪认罚从宽制度的主要做法。

“认罪认罚从宽制度全面实施之初,由于工作量、工作难度大大增加,检察办案普遍存在不敢用、不愿用、不善用的问题。”张军介绍,2019年1月,检察环节认罪认罚从宽制度适用率只有20.9%。经过持续有力督导,2019年12月检察机关办理刑事案件适用认罪认罚从宽制度的比例已达83.1%。

2019年10月,最高检会同最高法、公安部、国家安全部、司法部联合发布《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》,对适用案件范围和条件、“认罪”“认罚”的界定、从宽的把握、提出量刑建议等作出具体规定,为一线办案提供操作指引。

协同侦查、审判机关用好认罪认罚从宽制度方面,检察机关适用该制度办理的案件中,侦查环节建议适用的从2019年1月的23.6%上升到今年8月的35.5%;法院适用该制度审理的案件,检察机关建议适用的占97.3%。

在依法用好起诉裁量权方面,检察机关对犯罪嫌疑人认罪认罚,依照法律规定不需要判处刑罚或可能判处免于刑事处罚的轻微刑事案件,依法作出不起诉决定208754人,占适用该制度办理案件总人数的11.3%。检察机关还充分运用确定量刑建议,2019年1月至今年8月,量刑建议采纳率为87.7%。

全面贯彻宽严相济刑事政策,检察机关在办理认罪认罚案件时,综合权衡从严、从宽因素,做到区别对待、罚当其罪。对犯罪性质和危害后果特别严重、犯罪手段特别残忍、社会影响特别

恶劣的,依法从严追诉、不予从宽。

张军举例称,北京市检察机关办理一起组织、领导、参加黑社会性质组织案时,主犯在庭审中表示认罪认罚,但检察机关认为其作为黑社会性质组织首要分子,专门针对老年人房产实施“套路贷”犯罪,致72名被害人经济损失1.8亿余元,犯罪性质恶劣、危害后果严重,遂提出依法不予从宽处罚的意见,庭审采纳。

值班律师承担着为犯罪嫌疑人提供法律帮助、见证签署认罪认罚具结书等职责,是落实认罪认罚从宽制度的重要参与者。报告显示,当前法律援助工作站已覆盖55%的基层检察院,天津、重庆、云南等地基层检察院实现值班律师派驻全覆盖。

认罪认罚从宽制度的实施还得到各级人大的有力监督支持。报告指出,两年来,5个省级人大常委会听取检察机关实施情况专项报告。59位全国人大代表对落实这一制度提出意见建议,其中18位代表提出书面建议。最高检邀请全国人大代表对地方检察机关实施情况进行专题视察,当面听取意见建议。

根据调研了解到的情况,吴玉良委员表示,各级人民检察院把适用认罪认罚从宽制度作为新时代检察工作创新发展的重要抓手,认真执行刑事诉讼法有关规定,健全工作机制,强化协作配合,完善权利保障,提升办案能力,以强烈的担当、务实的举措推动认罪认罚从宽制度落地见效,这一点值得充分肯定。

## 进一步落实好认罪认罚从宽制度

认罪认罚从宽制度全面实施以来,整体运行顺畅,但由于尚处起步阶段,工作中还存在制度适用不平衡、办案质效待提升、衔接配合需加强、能力素质不适应等问题和困难。为进一步落实好认罪认罚从宽制度,报告提出了一系列工作措施,在此基础上,委员们提出了有针对性的意见建议。

“推进认罪认罚从宽制度健康发展,必须高度重视诉讼程序的公正性,确保制度在程序正义的轨道上运行。”韩晓武委员指出,认罪认罚从宽案件的处理,在诉讼程序上要注意公开性,这种公开性应当贯穿诉讼阶段的始终。要进一步细化和构建轻罪与重罪、一罪与数罪、一人与多人、全部认与部分认等不同认罪认罚案件的操作程序,确保诉讼程序符合案件具体情况和司法实践规律。

全力提高案件办理质量和效果,量刑的精准化、科学化是关键。杜黎明委员建议,健全更科学、规范的量刑建议工作规程,认真听取、合理吸纳犯罪嫌疑人、被告人、被害人及双方律师、诉讼代理人的意见,强化量刑说理,综合全案情况依法、准确提出量刑建议。深化量刑建议智能化辅助系统应用,强化检法协商,协同人民法院完善细化常见罪名量刑指引,明确“量刑建议明显不当”的标准,促进量刑共识,多渠道提升检察队伍精准量刑司法能力,稳步提升确定刑量刑建议的适用率和采纳率,增强认罪认罚适用稳定性和可预期性,促进服判息诉。

“在调研中,有检察机关、法院的同志反映,刑事诉讼法修改后,刑法未作相应修改,在落实认罪认罚从宽制度中,实体法与程序法之间衔接不足,影响了制度效能的发挥。”李钺锋委员建议,进一步健全配套法律制度,适时推动刑法、刑事诉讼法修改,推动建立健全与行政、社区矫正机构的协调机制,无缝衔接地深化适用认罪认罚从宽制度。

检察环节不仅有捕、诉裁量权,量刑建议更直接影响最终裁判,廉政风险也随之加大。杜黎明委员建议,持续强化监督管理,进一步健全和细化认罪认罚案件办理的事前、事中、事后监督机制和责任追究机制,加大对不捕不诉案件、重大复杂敏感案件量刑建议的把关力度,细化认罪认罚案件办理全流程规程,加大常态化巡查、督查、评查力度,强化检务公开,确保廉洁公正司法。★

# 一村一落总关情

## ——2019年广西文化旅游扶贫工作回眸

“世之奇伟、瑰怪，非常之观，常在于险远，而人之所罕至焉。”广西丰富多彩旅游资源，大多分布在“老少边山穷”地区。这些地区的贫困村落，群众生产生活条件差，脱贫致富途径有限。

一村一落总关情。近年来，自治区文化和旅游厅统筹部门力量，深入推进文化旅游脱贫工作。2019年，文旅厅重点关注革命老区、边境地区、石漠化地区以及4个极度贫困县和20个深度贫困县，全年共投入文化事业经费2.7亿元和旅游发展专项资金2.2亿元，全力开展文化和旅游脱贫攻坚战。

一分耕耘一分收获。据测算，预计2019年全区乡村旅游接待游客约3.89亿人次，同比增长约26%，约占全区接待游客量的46%；乡村旅游消费约2766亿元，同比增长约34%，约占全区旅游总消费的27%以上。乡村旅游对我区脱贫攻坚的推动作用越来越突出，带动贫困群众脱贫致富的作用日益凸显。

“没想到一个小小的村屯，风景这么优美，旅游设施这么完善。”在马山县古零镇乔老村小都百屯，不少游客啧啧称赞。

小都百屯位于风光秀丽的乔老河边，依山傍水，如诗如画。自小都百屯被南宁市和自治区旅游部门列为综合示范村以来，着重发展乡村旅游，如今已成为远近有名的综合型休闲旅游度假区，全屯居民人均可支配年收入由2013年的4095元提升到2018年的1.25万元。

今年以来，文旅厅继续开展“旅游规划扶贫公益行动”，全年发动48家旅游规划单位，认领75个旅游扶贫村屯规划任务。推进品牌创建，全年引导贫困地区和非贫困县贫困村创新广西星级乡村旅游区（农家乐）46家，超额完成26家；共指导150个旅游扶贫村、58个培育村大力开展乡村旅游，提升旅游经济在村集体经济中的比重。当前，乡村旅游已发展成为全区旅游业的一大亮点、旅游消费的一大热点



广西凌云县泗城镇金保乡村旅游区

和助力脱贫攻坚的有力抓手。

崇左市龙州县金龙镇，有一个离县城最远的村落——双蒙村板池屯。织壮锦在板池屯有上百年的历史，过去这一技艺并没有给当地人民带来多大经济回报，至2015年全屯50多户中仍有18户是贫困户。

为了保护和传承壮锦、蜡染等非物质文化遗产，帮助村民脱贫致富，自治区博物馆、广西织绣发展研究会组织织绣龙头企业，成立了广西传统织绣培训基地。

“在政府和企业的支持下，我这两年参加了织绣，每年收入几千元，日子越过越甜！”板池屯村民李花芳说。据了解，板池屯18户建档立卡贫困户，这两年用空闲时间编织壮锦增加收入，已经全部脱贫。

桂林市临桂区五通镇把农民画坊作为“扶贫车间”，免费给贫困户培训绘画技术，组织美术专家、教师到镇上开设培训班，提高农民画工的技能。在“扶贫车间”的带动下，全镇有36户贫困户通过绘画脱贫。

2019年，粤桂两地开通茂名市与马山县旅游专线、茂名马山旅游直通车，“五一”期间，“粤桂旅游扶贫协作”旅游直通车首发团及媒体采风团走进马山，开启民俗文化之旅。截至8月，已发团8次，共组织游客500多人次。如今，两地旅游协作步入常态化，越来越多广东游客到马山旅游。

今年以来，围绕“壮族三月三·相



“三月三”骆越王节

约游广西·携手奔小康”主题，文旅厅组织广西8市33个贫困县在广东5市26个帮扶县（市、区）成功举办系列宣传推广活动；着力包装58个深度贫困县项目、11个极度贫困县项目、12个边关风情带项目，先后赴广东、北京举办消费扶贫推介会，引导更多扶贫项目落户广西。

扶贫，扶志、扶智是重点。在“志智双扶”方面，文旅厅着力开好专题培训班、做好政策解读、办好文化惠民活动这“三件事”，全力提升贫困群众摆脱贫困的内生动力。

2018年文旅厅共开办14期主题培训班，培训贫困群众近1000人次，组织参加文化和旅游部举办的培训班7期，培训60人次。今年10月，全区20个旅游能人成功入选2019年度全国乡村文化和旅游能人支持项目名录。

据了解，文旅厅负责联系的定点扶贫村，有昭平县的马圣、新寨、白山、阳朔、北莱、凤立6个贫困村和巴马瑶族自治县的合乐、仁乡、平林3个贫困村，9个贫困村5803户2.57万人，识别贫困户1569户。除凤立村外，其他8个定点扶贫村已于2018年前脱贫摘帽。

2020年是脱贫攻坚三年行动的收官之年，“文化和旅游已成为我区脱贫攻坚的有力抓手和乡村振兴的重要力量。”文旅厅相关负责人表示，“我们将扛起产业责任，坚决打赢脱贫攻坚战！”

# 信送到哪里 中邮保险就到哪里



中邮富富余



中邮贷贷喜



中邮绵绵寿



中邮禄禄通



中邮年年好

中邮人寿保险股份有限公司是中国邮政旗下国有全资寿险公司。公司总部位于北京，注册资本金 215 亿元人民币，2009 年 9 月 9 日正式挂牌开业。

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

源于你心  
践于我行