

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2020年8月20日出版  
第16期 总第508期

全国人大常委会机关刊物



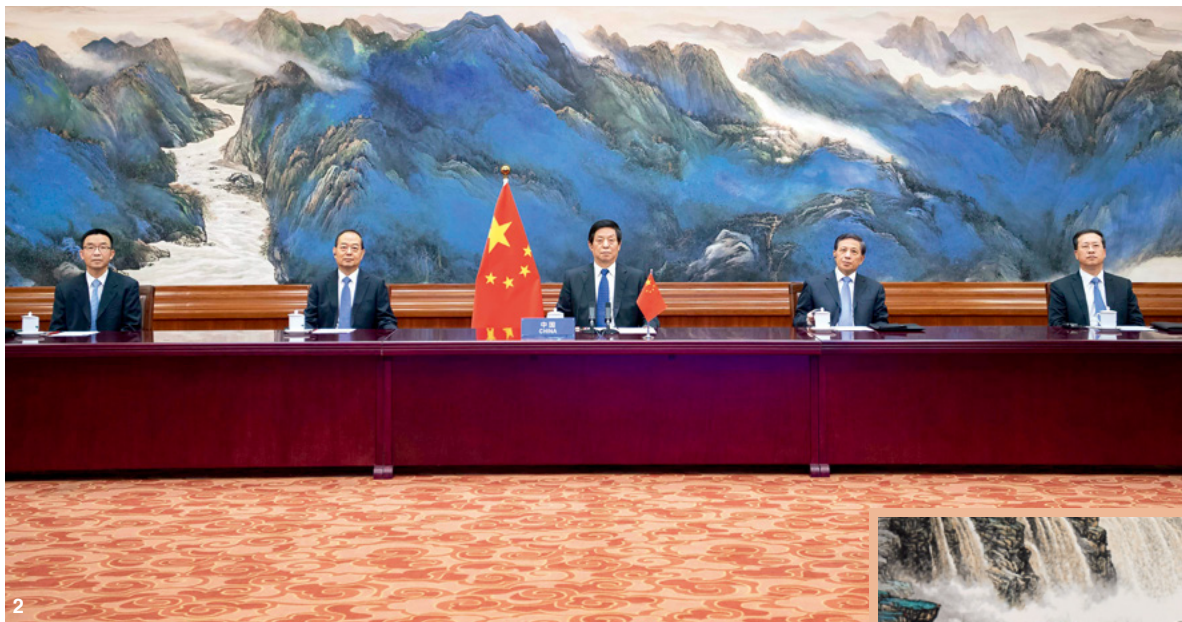
## 使法律制度成为 人与自然的守护神



ISSN 1671-542X



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



① 8月11日,十三届全国人大常委会第二十一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 张领

② 8月19日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂出席第五次世界议长大会议视频会议。摄影/新华社记者 李涛

③ 8月10日,十三届全国人大常委会第七十次委员长会议在北京人民大会堂举行,栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 张领



# 紧扣中心依法履职 高效立法压实监督

栗战书委员长指出，自觉把人大工作紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署上来，紧紧扣在回应人民群众重大关切上来，紧紧扣在厉行法治、推进全面依法治国上来。十三届全国人大三次会议闭幕后的两个多月来，全国人大常委会召开了3次常委会会议，共制定修改香港特别行政区维护国家安全法、公职人员政务处分法、城市维护建设税法、契税法等6部法律；听取审议国家监委关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告、关于农业机械化促进法实施情况的执法检查报告等10个报告；作出关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定等6个决定。

紧扣党和国家工作大局，高效立法挺法在前，围绕民生压实监督，服务代表依法履职，人大工作呈现出任务重、节奏快、要求高的新常态。

授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家最高荣誉。英雄者，国之干，族之魂。小年次日，84岁的“逆行者”钟南山院士在高铁餐车上疲惫的镜头，令无数人泪眼朦胧；把“胆”留在武汉的张伯礼，一线坚守82天，父子同战“疫”；身患渐冻症的张定宇身先士卒，带领金银潭医院600多名医护人员，救治2800余名新冠肺炎患者，妻子感染病毒也未能陪伴；闻令即动的陈薇，带领团队分秒必争，研制出国内第一个获批正式进入临床试验的疫苗。他们是当之无愧的人民英雄、时代偶像。授予他们荣誉，表明中华民族在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，众志成城能够战胜任何艰难险阻。

全票通过香港特别行政区维护国家安全法，并决定将这部法律列入香港基本法附件三。香港国安法对香港特别行政区维护国家安全制度机制作出了法律化、规范化、明晰化的具体安排。这充分反映了包括香港同胞在内的全国人民的共同意志。全国人大常委会作出决定，明确2020年9月30日后，香港特别行政区第六届立法会继续履行职责，不少于一年，直至香港特别行政区第七届立法会任期开始为止。决定充分考虑了香港疫情形势和立法会运作实际情况，充分彰显了中央依法治港、严格按照宪法

和基本法办事的原则，合宪合法合理，具有不容挑战的法律约束力。

全国人大常委会首次听取和审议国家监委专项工作报告。本届全国人大一次会议通过宪法修正案和监察法，产生国家监察委员会，构建以党内监督为主导、各类监督贯通协调、形成监督合力。反腐败国际追逃追赃工作成绩突出，已成为党和国家的一张“亮丽名片”，进一步彰显了党的领导这一中国特色社会主义制度的最大优势，兑现了党中央有腐必反、有贪必肃的庄严承诺，回应了社会关切，赢得了党心民心，体现了人民对权力的监督。

22份调研报告支招“十四五”规划纲要编制。服务党和国家工作大局，全国人大围绕“十四五”规划纲要编制若干重要问题开展了为期4个多月的专题调研。常委会会议听取了专题调研工作情况报告。8个专门委员会、1个工作委员会在深入调研的基础上形成22份专题调研报告，涉及民族、国家安全、财政经济、教科文卫、侨务、环境保护、“三农”、社会保障等诸多领域。提出继续推进改革开放增强发展活力，全面贯彻落实总体国家安全观等意见建议。

两个执法检查 and 两个专项工作报告，促进监督工作落细落实。栗战书委员长和王晨、沈跃跃、丁仲礼3位副委员长带队，赴6个省、区开展“一决定一法”执法检查。吉炳轩、白玛赤林、武维华3位副委员长带队，赴5个省、市检查农业机械化促进法实施情况。常委会会议听取审议了执法检查报告，听取审议了国务院关于贯彻落实创新驱动发展战略推进科学技术进步法实施情况、关于公安机关执法规范化建设工作情况的两个专项报告。依法、及时、精准监督，提升了人大监督实效。

贯彻党中央决策部署作风扎实，推进法治进程步履坚实，维护国家安全铸剑伏魔成果厚实，代表对人大工作给予了褒奖，寄托着期待。

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16期  
8月20日出版  
总第508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 李洪兴 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|

- 07 国家主席习近平签署主席令 授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号
- 07 中华人民共和国主席令 第五十三号
- 08 在第十三届全国人大常委会第二十一次会议上的讲话 / 栗战书
- 11 全国人民代表大会常务委员会关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定
- 12 全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定
- 12 全国人大常委会表决通过关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定
- 13 使法律制度成为人与自然共同的守护神 / 本刊记者
- 17 聚焦全国人大常委会有关决定和野生动物保护法执法检查报告:野生动物保护相关法律法规亟待完善 / 本刊记者

## |总 编 絮 语|

- 01 紧扣中心依法履职 高效立法压实监督 / 汪 洋

## |聚 焦|

- 19 全国人大组织法迎来首次修改:诸多亮点引人关注 / 彭东昱
- 21 全国人大议事规则修正:充分吸收新经验新成果 / 刘文学

## |关 注|

- 23 推动反腐败国际追逃追赃工作取得更大成果——全国人大常委会首次听取审议国家监委专项工作报告 / 王博勋
- 25 “十四五”规划纲要编制调研报告:深入基层 集思广益 / 徐 航
- 27 透视计划执行报告:积极因素明显增多 继续发力毫不松懈 / 孟 伟
- 30 “国家四大账本”迎来“年中体检” / 田 宇

## |立 法|

- 33 国旗法修正草案提请审议:完善国家标志制度 / 侯朝宣
- 34 国徽法迎来重要修改:更好维护国家的尊严 / 冯 添
- 35 动物防疫法修订草案二审:聚焦突出问题 凝聚各方共识 / 舒 颖



8月8日,十三届全国人大常委会第二十一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 张 领

- 37 预防未成年人犯罪法修订草案二审:  
以专门教育挽救“问题少年”/赵祯祺
- 39 著作权法修正案草案二审:彰显开放性、科学性、时代性/孙梦爽
- 41 城市维护建设税法出台:落实“税收法定”的又一力作/张维炜
- 42 契税法通过!税收法定再进一步/王 岭

**| 监 督 |**

- 44 农机化促进法执法检查:以良法促发展/于 浩
- 46 公安机关执法规范化建设:让公平正义可触可感/杨菲菲

**| 报 道 |**

- 48 用心用情用力讲好新时代中国“立法故事”/张维炜

**| 专 稿 |**

- 51 我国的中央和地方财政关系/刘 昆

**| 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

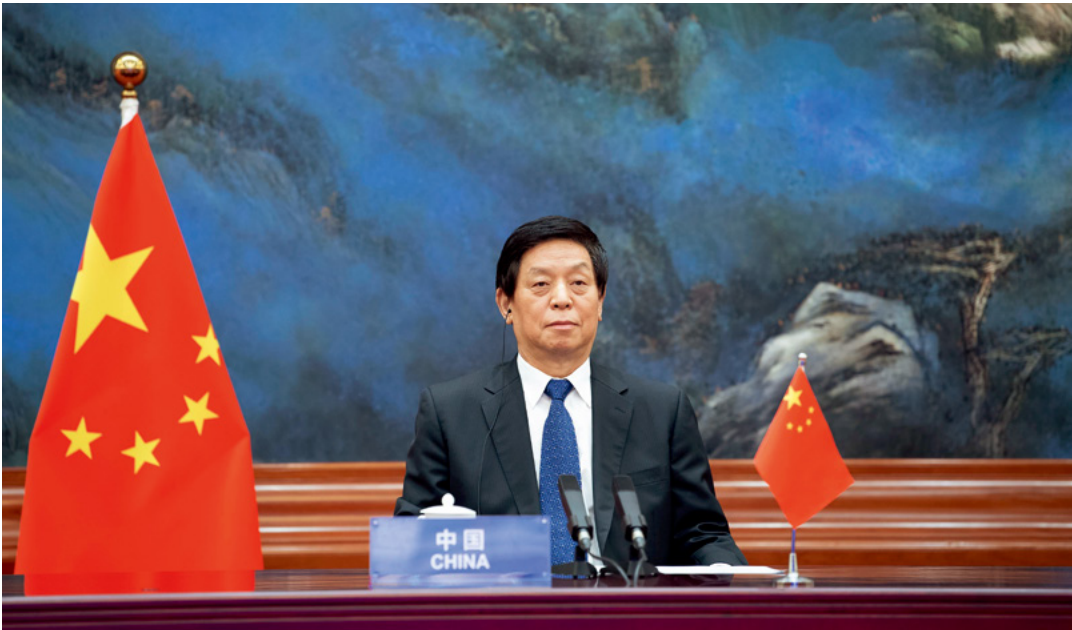


“全国人大”  
客户端  
请扫码下载

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: zygjg.12388.gov.cn



8月19日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂出席第五次世界议长大会议视频会议。摄影/新华社记者 李涛

### 栗战书出席第五次世界议长大会议视频会议

新华社北京8月19日电 全国人大常委会委员长栗战书8月19日在北京人民大会堂出席第五次世界议长大会议视频会议。

栗战书在发言中表示，在全球抗击新冠肺炎疫情的关键阶段，以视频方式举行这次世界议长大会议，彰显了各国立法机构携手抗疫、共克时艰的坚定决心和信心。

栗战书指出，面对疫情，中国始终把人民生命安全和身体健康摆在第一位。习近平主席亲自指挥、亲自部署，强调人民至上、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。中国采取最全面、最严格、最彻底的防控举措，经过艰苦卓绝努力，夺取了疫情防控阻击战重大战略成果。

栗战书表示，抗疫合作，中国秉持构建人类命运共同体理念。习近平主席强调团结合作是战胜疫情最有力的武器，首提共同构建人类卫生健康共同体。中国本着公开、透明、负责任的态度，及时向世卫组织及相关国家通报疫情信息，毫无保留地分享防控和救治经验，尽己所能为有需要的国家提供支持和援助，向150多个国家和国际组织提供抗疫援助，并将在两年内提供20亿美元国际援助。

栗战书强调，今年是联合国成立和世界反法西斯战争胜利75周年。75年来，联合国在维护世界和平与发展方面发挥了重要作用。突如其来的疫情再次表明，各国利益相连，人类命运与共。各国立法机构应坚定维护多边主义，推动国际抗疫合作，促进世界经济复苏。

一是善做善成，共同抗击疫情。病毒没有国界、不分种族，国际社会只有形成合力，才能战而胜之。我们应反对污名化、政治化，防止“政治病毒”扩散蔓延。要加强信息共享和经验交流，向发展中国家提供更多援助，打赢疫情防控全球阻击战。

二是携手同行，捍卫多边主义。中方愿与国际社会一道，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，倡导共商共建共享的全球治理观，引领全球治理体系改革正确方向，维护国际公平正义。

三是积极有为，促进经济复苏。当务之急是在疫情常态化防控前提下，加快生产生活秩序的全面恢复。同时着眼于“后疫情时代”，维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，推动世界经济复苏，实现平衡和可持续增长。

栗战书表示，中国全国人大高度重视各国议会联盟的地位和作用，将一如既往地参与议联活动、助力议联发展，愿继续加强同地区议会组织和各国立法机构的交流合作。只要我们同舟共济、守望相助，携手构建人类命运共同体，世界一定能迎来美好的明天。

世界议长大会议由议联主办，每5年举行一次。此次会议主题是“发挥议会领导力，强化多边主义，为世界和人民带来和平与可持续发展”。来自110多个国家和地区的130多位立法机构领导人出席会议，联合国秘书长古特雷斯、议联主席奎瓦斯等在开幕式上致辞。

### 十三届全国人大常委会第二十一次会议在京闭幕

新华社北京8月11日电 十三届全国人大常委会第二十一次会议8月11日下午在北京人民大会堂闭幕。会议经表决，通过了城市维护建设税法、契税法、全国人大常委会关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定，决定免去苗圩的工业和信息化部部长职务，任命肖亚庆为工业和信息化部部长，免去雒树刚的文化和旅游部部长职务，任命胡和平为文化和旅游部部长。国家主席习近平分别签

署第51、52、53、54号主席令。栗战书委员长主持会议。

常委会组成人员164人出席会议，出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定。

会议表决通过了全国人大常委会关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定。

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，任命王家胜为全国人大监察和司法委员会副主任委员；任命宋普选为全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员；任命刘粤军为全国人大社会建设委员会副主任委员；免去罗东川的最高人民法院副院长、审判委员会委员、知识产权法庭庭长、审判员职务。

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，部分全国人大代表以及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十八讲专题讲座，栗战书委员长主持。财政部部长刘昆作了题为《我国的中央和地方财政关系》的讲座。

### 十三届全国人大常委会第二十一次会议举行第二次全体会议

新华社北京8月10日电 十三届全国人大常委会第二十一次会议8月10日上午在北京人民大会堂举行第二次全体会议。栗战书委员长出席。

蔡达峰副委员长主持会议。常委会组成人员165人出席会议，出席人数符合法定人数。

会议审议了委员长会议关于提请审议全国人民代表大会常务委会员关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定草案的议案。受委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作了说明。

会议听取了科学技术部部长王志刚受国务院委托作的关于贯彻落实创新驱动发展战略推进科学技术进步法实施情况的报告。

会议听取了国务委员、公安部部长赵克志作的关于公安机关执法规范化建设工作情况的报告。报告指出，近年来，全国公安机关以执法为民为宗旨，以建设法治公安为目标，坚持

不懈地深入开展执法规范化建设，依法履行职责，执法质量和执法公信力稳步提升，有力维护了社会大局稳定、保障了人民安居乐业。报告介绍了公安机关执法规范化建设基本情况、公安执法工作面临的问题和挑战，提出五项工作措施和建议：进一步提升思想认识，锻造新时代高素质过硬公安队伍；健全完善执法制度，为执法工作提供规范实用的操作指引；强化组织督导，全面落实严格规范公正文明执法要求；进一步完善有关公安工作的立法；建议在刑法中单独增设袭警罪。

会议听取了国家监察委员会主任杨晓渡作的关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告。报告介绍，2014年至2020年6月，共从120多个国家和地区追回外逃人员7831人，追回赃款196.54亿元，有效消减了外逃人员存量，新增外逃党员和国家工作人员明显减少；改革完善追逃追赃协调机制，稳步推进追逃追赃法治建设，广泛开展国际司法执法合作，关口前移筑牢防逃堤坝，追逃追赃和防逃工作取得重要成果。报告指出，下一步将坚持和加强党的全面领导，健全追逃追赃领导体制和协调机制，不断健全追逃追赃法治体系，加快构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，提升监察机关治理能力，积极参与反腐败全球治理，从严从实加强监察机关自身建设。

今年5月至7月，全国人大常委会组织开展了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和野生动物保护法执法检查。会议听取了全国人大常委会副委员长沈跃跃作的执法检查报告。报告指出，有关决定和野生动物保护法贯彻实施取得明显成效。针对存在的主要问题，报告建议，提高政治站位，推动决定和野生动物保护法全面深入贯彻实施；积极采取措施，帮助养殖场户合法合规经营有序有效转产转型；维护生态平衡，完善野生动物损害赔偿制度；完善配套制度，严格履行法律责任；加强执法监管，建立野生动物保护长效机制；落实决定精神，修改完善好野生动物保护相关法律法规。

今年6月至7月，全国人大常委会执法检查组对农业机械化促进法贯彻实施情况开展了检查。会议听取了全国人大常委会副委员长吉炳轩作的执法检查报告。报告介绍，该法颁布实施以来，法律规定的主要制度和责任得到了有效实施和压实。在指出法律实施存在的主要问题后，报告建议，聚焦当前农机化发展不平衡不充分不协调的突出问题，落实法律责任，完善治理体系，提升治理效能，进一步强化农机科技创新驱动，推广应用先进适用农机，加大作业服务支持力度，完善农机购置补贴政策，增强农机监管服务能力，通过加强对法律实施情况的监督，推动我国农业机械化加快实现高质量发展。

会议还听取了全国人大常委会副秘书长信春鹰作的全国人大常委会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、



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、武维华，秘书长杨振武出席会议。

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。

### 十三届全国人大常委会第二十一次会议在京举行

新华社北京8月8日电 十三届全国人大常委会第二十一次会议8月8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分别作的关于城市维护建设税法草案审议结果的报告、关于契税法草案审议结果的报告。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周光权作的关于预防未成年人犯罪法修订草案修改情况的汇报。草案二审稿进一步明确专门学校和专门教育的法律定位，修改完善专门学校入学程序；不再使用“收容教养”这一概念，将有关措施纳入专门教育并予以改进完善；明确学校可以根据条件聘请法治副校长等。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员丛斌作的关于动物防疫法修订草案修改情况的汇报。草案二审稿进一步加强对集贸市场和畜禽活体交易的管理，完善对饲养犬、猫的管理，明确建立人畜共患传染病防治合作机制，并对野生动物检疫问题进行了细化。

会议听取了江必新作作的关于著作权法修正案草案修改情况的汇报。草案二审稿完善了作品的定义和类型，对视听作品的著作权进行分类保护，对有关著作权出质、职务表演、诉前保全措施等作出规定。

为体现宪法修改、深化党和国家机构改革新形势新任务新要求，委员长会议分别提出了关于提请审议全国人民代表大会组织法修正草案的议案、关于提请审议全国人民代表大会会议事规则修正草案的议案。全国人大组织法修正草案增设“总则”一章，对全国人大组织和活动的有关原则作出规定，适应监察体制改革的需要增加相关内容，完善委员长会议的职权和程序，加强代表工作等。全国人大议事规则修正草案明确会议召开的相关准备工作，增加全国人民代表大会会议应当合理安排，提高议事质量和效率，加强会议公开和信息化建设，完善工作报告审议程序等规定。受委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作了说明。

国旗法、国徽法颁布施行三十年来，对维护国旗、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。为进一步完善国旗、国徽法律制度，委员长会议分别提出了关于提请审议国旗法修正草案的议案、关于提请审议国徽法修正草案的议案。两个草案完善了有关国旗、国徽通用尺度的规定，增加升挂国旗和悬挂国徽的场合，完善使用国旗志哀相关制度，增加国徽图案的使用情形，对实践中影响国旗、国徽权威和尊严的问题作出规范，并明确了国旗、国徽的监管部门。受委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会副主任武增作了说明。

受国务院委托，国务院港澳事务办公室主任夏宝龙作了国务院关于提请全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区第六届立法会继续运作作出决定的议案的说明。

受国务院委托，司法部部长唐一军作了关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定草案的说明。

受国务院委托，国家发展和改革委员会主任何立峰报告了今年以来国民经济和社会发展计划执行情况。他说，今年上半年我国经济先降后升，二季度以来经济运行逐月好转，生产需求持续回暖，就业民生较好保障，经济呈现恢复性增长态势，社会大局总体稳定。下半年要慎终如始抓好常态化疫情防控，坚持不懈实施好已出台的各项宏观政策，积极主动助力企业纾困发展，决战决胜打赢脱贫攻坚战，深化细化落实扩大内需举措，力保产业链供应链和粮食能源安全，锐意创新增强改革开放动力，毫不动摇抓好生态环境保护，心系群众做好民生改善工作。

受国务院委托，财政部部长刘昆报告了今年以来预算执行情况。他说，今年以来，统筹疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果，经济稳步恢复，三大攻坚战扎实推进，在此基础上，预算执行情况较好。1月至6月，全国一般公共预算收入96176.07亿元，同比下降10.8%，从4月起收入累计降幅逐月收窄，呈现持续向好态势；一般公共预算支出116410.88亿元，下降5.8%。下一步财政政策要更加积极有为、注重实效，始终坚持艰苦奋斗、勤俭节约，持续强化地方政府债务管理，加快推进财税体制改革，切实提高财政资金使用效益。

会议还听取了全国人大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。

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，国务委员兼国务院秘书长肖捷，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。



# 国家主席习近平签署主席令 授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中 作出杰出贡献的人士国家勋章和 国家荣誉称号

新华社北京8月11日电 国家主席习近平8月11日签署主席令，根据十三届全国人大常委会第二十一次会议8月11日下午表决通过的全国人大常委会关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定，授予钟南山“共和国勋章”，授予张伯礼、张定宇、陈薇（女）“人民英雄”国家荣誉称号。

在抗击新冠肺炎疫情斗争中，涌现出一大批可歌可泣的先进典型。为了隆重表彰在这一斗争中作出杰出贡献的功勋模范人物，弘扬他们忠诚、担当、奉献的崇高品质，根据宪法、国家勋章和国家荣誉称号法，十三届全国人大常委会第二十一次会议作出关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家勋章和国家荣誉称号的决定。授予在抗

击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的人士国家最高荣誉，有利于大力宣传抗疫英雄的卓越功绩和光辉形象，强化国家尊崇与民族记忆；有利于强化爱国主义、集体主义教育，弘扬社会主义核心价值观；有利于充分展示中华儿女众志成城、不畏艰险、愈挫愈勇的民族品格，为顺利推进中国特色社会主义伟大事业，实现第一个百年奋斗目标凝聚党心军心民心。✘

## 中华人民共和国主席令

### 第五十三号

为了隆重表彰在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的功勋模范人物，弘扬他们忠诚、担当、奉献的崇高品质，根据第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议的决定，授予下列人士国家勋章、国家荣誉称号：

- 一、授予钟南山“共和国勋章”。
- 二、授予张伯礼、张定宇、陈薇（女）“人民英雄”国家荣誉称号。

中华人民共和国主席 习近平

2020年8月11日

# 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8月11日)

栗战书



8月11日下午，全国人大常委会委员长栗战书主持十三届全国人大常委会第二十二次会议闭幕会并作讲话。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

本次常委会会议会期紧、议程多，共审议12件法律和决定草案，通过其中5件；听取审议5个工作报告和2个执法检查报告，听取1个专题调研报告；还通过了代表资格审查报告和人事任免案。在大家的共同努力下，顺利完成了各项预定任务。

## 一、审议通过的两项决定意义重大

贯彻党中央决策部署，根据宪法、

国家勋章和国家荣誉称号法，本次会议作出授予国家勋章和国家荣誉称号的决定，习近平主席签署主席令，授予钟南山同志共和国勋章，授予张伯礼、张定宇、陈薇3位同志“人民英雄”国家荣誉称号。在此，向他们致以崇高敬意和热烈祝贺！新冠肺炎疫情发生后，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人民坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策，打响抗击疫情的人民战争、总体战、阻击战。经

过艰苦卓绝的努力，付出巨大代价和牺牲，我国的疫情防控取得了重大战略成果，维护了人民生命安全和身体健康，为维护世界公共卫生安全作出了重要贡献。在这场严峻的疫情防控斗争中，涌现出一大批可歌可泣的先进典型，他们以高度的政治责任感和使命感，舍身忘我、逆向而行，甘冒生命危险，奋战在疫情防控一线，谱写了一曲战天斗地、无私奉献的英雄赞歌。授予他们国家最高荣誉，有利于大力

宣传抗疫英雄的卓越功绩和光辉形象，强化国家尊崇与民族记忆；有利于强化爱国主义、集体主义教育，弘扬社会主义核心价值观；有利于充分展示中华儿女众志成城、不畏艰险、愈挫愈勇的民族品格，为顺利推进中国特色社会主义伟大事业，实现第一个百年奋斗目标凝聚党心军心民心。要大力学习宣传他们忠诚、担当、奉献的崇高品质和光辉功绩，在全社会营造见贤思齐、崇尚英雄、争做先锋的良好氛围，激励全国人民更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，为统筹推进疫情防控和经济社会发展工作、决胜全面建成小康社会不懈奋斗。

会议通过了全国人大常委会关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定。香港特别行政区行政长官会同行政会议因应当地新冠肺炎疫情的严峻形势，决定将第七届立法会选举推迟一年，这是维护香港市民生命健康安全、保障立法会选举参与度和公平公正的重要举措，十分必要，合理合法。国务院对此表示支持并提出了相关议案。全国人大常委会根据宪法和香港基本法作出决定，对选举推迟情况下立法机关空缺问题进行妥善安排，为维护香港法治秩序、确保香港特别行政区政府正常施政和香港社会有序运行提供了宪制依据和法治保障。伟大祖国、中央政府永远是香港战胜疫情和一切风险的坚强后盾。希望香港社会各界在特别行政区政府的带领下，早日打赢疫情阻击战，为尽快恢复经济、改善民生创造良好条件。

会议还通过了关于授权国务院在粤港澳大湾区内地九市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作的决定，有利于发挥港澳法律人才的专业优势，促进粤港澳大湾区建设，推动香港、澳门更好融入国家发展大局。

## 二、会议听取审议国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告，这是贯彻国家监察体制改革重大部署，构建以党内监督为主导、各类监督贯通协调、形成监督合力的具体体现

常委会组成人员充分肯定国家监委的工作报告，认为国家监委坚决贯彻党中央决策部署，依法加强对追逃追赃工作的组织协调，推动反腐败国际合作，在全球追缉腐败分子、追缴违法所得，取得了重要成果。会议认为，当前反腐败斗争形势依然严峻，特别是外部环境更趋复杂。要更好发挥党的领导和中国特色社会主义制度优势，健全追逃追赃领导体制、协调机制和法治体系，打造高素质专业化工作队伍，一体推进追逃追赃与防逃工作，积极参与反腐败全球治理，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利。会议指出，常委会去年专题调研监察体制改革和监察法实施情况，今年听取审议国家监委专项工作报告，都是人大贯彻实施监察法，对监察机关开展监督的重要探索。这项工作党中央有统一、明确的部署安排，我们要在党中央集中统一领导下，审慎稳妥、依法有序地开展这项工作。

## 三、围绕全面建成小康社会、编制“十四五”规划听取审议相关报告，体现了贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，围绕国家工作大局开展监督工作的责任担当

今年是全面建成小康社会决胜之年，也是实施“十三五”规划收官之年。聚焦经济社会发展，本次会议听取审议了国务院关于计划执行情况的报告和预算执行情况的报告，听取了常委会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告，印发了相关专门委员会和工作委员会的调研报告。

会议认为，在习近平总书记、党中央指挥和部署下，各地区各部门坚持把

人民生命安全和身体健康放在第一位，积极有效应对新冠肺炎疫情严重冲击，统筹疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果。经济稳步恢复、结构持续优化，三大攻坚战扎实推进，改革开放继续深化，人民生活得到有力保障，十三届全国人大三次会议批准的计划和预算执行情况总体良好。这充分表明，党中央决策部署是正确的，党的领导是坚强有力的，我国经济韧性是强劲的，中国人民是拥有伟大创造力的，中国特色社会主义制度是具有强大生命力的。

会议指出，当前经济形势仍然复杂严峻，不稳定性不确定性较大。要把思想和行动统一到党中央科学判断和决策部署上来，全面、辩证、发展地看待经济发展中遇到的困难、挑战和机遇，认识新发展阶段、贯彻新发展理念，牢牢把握扩大内需这个战略基点，大力保护和激发市场主体活力，提高产业链供应链稳定性和竞争力，提升供给与国民经济、社会发展需求的适配性，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。下半年经济工作更加繁重，要坚持稳中求进工作总基调，更好统筹疫情防控和经济社会发展工作；坚持积极的财政政策和稳健的货币政策，确保宏观政策落地见效；坚持以供给侧结构性改革为主线，深化改革开放，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，推动经济高质量发展，维护社会稳定大局，努力完成全年经济社会发展目标任务。

会议强调，“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上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的第一个五年。全面建成小康社会和建成中国特色社会主义现代化国家，将是本世纪上半叶人类社会发展史上两大重大的历史事件，必然会遇到也必然要战胜许多过去所没有的风险、挑战或变局。要深刻认识我国社会主要矛盾发展变化带来的新特征



8月11日，十三届全国人大常委会第二十一次会议举行闭幕会议。图为全国人大常委会组成人员在按表决器进行表决。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

新要求，增强机遇意识和风险意识，把握发展规律，发扬斗争精神，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，实现发展规模、速度、质量、结构、效益、安全相统一，实现经济行稳致远、社会安定和谐，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

党中央决定今年10月召开党的十九届五中全会，研究关于制定“十四五”规划和二〇三五年远景目标的建议。围绕这项重大工作，从今年3月初到7月中旬，全国人大常委会办公厅和各专门委员会、工作委员会组织开展了为期4个多月的专题调研，形成22份调研报告。这次调研是本届常委会进行的一次集中的大规模的专题调研，涉及多个领域，掌握了大量实际情况，提出了许多有价值的意见建议，为党中央决策和国务院编制“十四五”规划提供了重要参考，也为明年全国人民代表大会会议审查批准“十四五”规划纲要作了必要准备，成果丰硕，经验值得总结。

#### 四、关于两个执法检查两个专项工作报告

我和王晨、沈跃跃、丁仲礼3位副

委员长带队，赴6个省、区实地检查了全国人大常委会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和野生动物保护法实施情况；吉炳轩、白玛赤林、武维华3位副委员长带队，赴5个省、市实地检查农业机械化促进法实施情况。本次会议听取审议了两个执法检查报告，对报告和执法检查组的工作给予充分肯定。关于贯彻实施“一决定一法”，会议要求深入学习贯彻习近平生态文明思想，依法保护野生动物及其栖息地，坚决打击非法野生动物市场和贸易，革除滥食野生动物陋习，指导帮助养殖场户有序有效转产转型，形成科学健康文明的生活方式，促进人与自然和谐共生。关于贯彻实施农业机械化促进法，会议提出从推动科技创新、加强推广应用、优化作业服务、完善扶持政策、提升监管能力等方面，大力推进农业机械化、智能化，不断巩固农业基础地位，加快实现乡村振兴。

会议听取审议了国务院关于贯彻落实创新驱动发展战略推进科学技术进步法实施情况、关于公安机关执法规范化建设工作情况的两个专项报告。会议强调，创新是引领发展的第

一动力，要坚定不移走中国特色自主创新道路，强化基础研究和关键核心技术攻关，深化新一轮科技体制改革，激发人才创新活力，推进产业链和创新链融合发展。会议指出，深化公安执法规范化建设在整个公安工作中具有全局性、基础性地位，要以严格规范公正文明执法为总要求，把打击犯罪同保障人权、追求效率同实现公正、执法目的同执法形式有机统一起来，努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果。

#### 五、在法律草案审议方面

会议审议通过城市维护建设税法和契税法，将相关暂行条例上升为法律。贯彻党的十八届三中全会提出的落实税收法定原则的要求，全国人大常委会从2016年起连续制定8部税收法律，现行18个税种中已有11个实现了税收法定。要进一步加快工作步伐，与有关部门加强协调配合，力争早日完成党中央部署的这项重大改革任务。

会议对国旗法、国徽法修正草案和全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会议事规则修正草案进行了初次审议。国旗、国徽是国家象征和标志，要通过这次修法，进一步完善国家标志法律制度，维护国家的形象和尊严，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观，为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大精神力量。对全国人民代表大会“一法一规则”的修改是法律实施30多年来的首次。草案以新修改的宪法为依据，坚持党的全面领导，总结人大工作的新经验新成果，反映党和国家机构改革的新形势新变化，从任期、机构、职权、程序、人员、纪律等方面，对全国人大及其常委会的组织制度、工作制度和运行机制进行健全完善。要根据常委会组成人员和各方面的意见建议，把两个草案进一步修改完善好，提请全国人民代表大会审议。✘

# 全国人民代表大会常务委员会 关于授予在抗击新冠肺炎疫情斗争中 作出杰出贡献的人士国家勋章和 国家荣誉称号的决定

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

新冠肺炎疫情是新中国成立以来发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件。在这场严峻的疫情防控斗争中，涌现出一大批可歌可泣的先进典型和感人事迹。广大医务工作者、科研工作者、人民解放军指战员、公安干警、社区工作者、基层干部、志愿者等群体，为新冠肺炎疫情防控人民战争、总体战、阻击战取得重大战略成果作出了重

要贡献。为了隆重表彰在抗击新冠肺炎疫情斗争中作出杰出贡献的功勋模范人物，弘扬他们忠诚、担当、奉献的崇高品质，根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法》，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定：

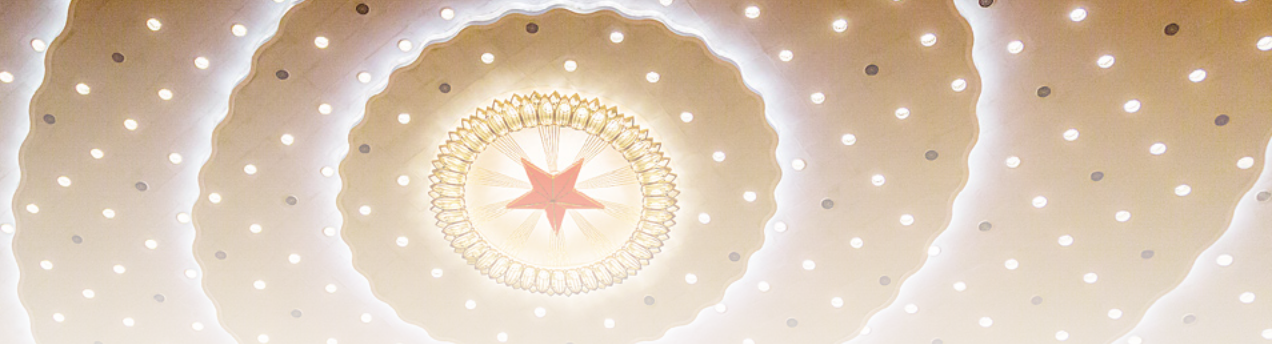
- 一、授予钟南山“共和国勋章”。
- 二、授予张伯礼、张定宇、陈薇(女)“人民英雄”国家荣誉称号。

全国人民代表大会常务委员会号召，全国各族人民要紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以国家勋章和国家荣誉称号获得者为楷模，大力宣传他们的卓越功绩，积极学习他们的先进事迹，众志成城，攻坚克难，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！★

(新华社北京8月11日电)



图/新华社记者 卢哲 胥晓璇 编制



# 全国人民代表大会常务委员会 关于香港特别行政区第六届立法会 继续履行职责的决定

(2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议审议了《国务院关于提请全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区第六届立法会继续运作作出决定的议案》。上述议案是应香港特别行政区行政长官向中央人民政府报送的有关报告提出的。香港特别行政区行政长官会同行政会议因应当地新冠

肺炎疫情的严峻形势已决定将香港特别行政区第七届立法会选举推迟一年，在此情况下香港特别行政区立法机关将出现空缺。为维护香港特别行政区宪制秩序和法治秩序，确保香港特别行政区政府正常施政和社会正常运行，根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的有关规

定，全国人民代表大会常务委员会作出如下决定：

2020年9月30日后，香港特别行政区第六届立法会继续履行职责，不少于一年，直至香港特别行政区第七届立法会任期开始为止。香港特别行政区第七届立法会依法产生后，任期仍为四年。✘

(新华社北京8月11日电)

## 新闻链接

### 全国人大常委会表决通过关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定

新华社北京8月11日电 十三届全国人大常委会第二十一次会议8月11日表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定》。

十三届全国人大常委会第二十一次会议8月8日上午听取了关于《国务院关于提请全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区第六届立法会继续运作作出决定的议案》的说明。8月8日下午，全国人大常委会组成人员对关于香港特

别行政区第六届立法会继续运作的决定草案进行了分组审议。与会人员一致认为，香港特别行政区立法会是香港特别行政区的立法机关，是香港特别行政区政治体制的重要组成部分，依法行使制定、修改和废除法律，审核、通过财政预算，批准税收和公共开支等重要职权。香港特别行政区行政长官会同行政会议因应当地新冠肺炎疫情的严峻形势，已决定将香港特别行政区第七届立法会选举推迟一年。为维护香港特别行政区宪制秩序和法治

秩序，确保香港特别行政区政府正常施政和社会正常运行，全国人大常委会就香港特别行政区第六届立法会继续履行职责等相关问题作出决定，符合宪法和香港基本法的规定和原则，是必要的、适当的。

根据决定，2020年9月30日后，香港特别行政区第六届立法会继续履行职责，不少于一年，直至香港特别行政区第七届立法会任期开始为止。香港特别行政区第七届立法会依法产生后，任期仍为四年。✘



7月14日，栗战书委员长和检查组成员到广西壮族自治区凭祥市友谊关旅检口岸进行现场检查。摄影/新华社记者 李 涛

# 使法律制度成为人与自然共同的守护神

文 / 本刊记者 李小健 张宝山 王博勋 孙梦爽

以习近平同志为核心的党中央高度重视野生动物保护事业。习近平总书记多次作出重要指示，明确要求坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易，坚决革除滥食野生动物的陋习，从源头上控制重大公共卫生风险。

今年5月至7月，全国人大常委会组织开展了全国人大常委会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和野生动物保护法（以下简称“一

决定一法”）执法检查。栗战书委员长主持召开执法检查组第一次全体会议时指出，此次执法检查是全国人大常委会贯彻习近平总书记重要指示要求、党中央决策部署和刚刚召开的十三届全国人大三次会议精神，强化公共卫生法治保障的具体行动。

2020年8月10日，十三届全国人大常委会第二十一次会议听取和审议了全国人大常委会执法检查组关于检查“一决定一法”实施情况的报告。

## 栗战书委员长和三位副委员长带队深入实地检查

对“一决定一法”的实施情况进行检查，是今年全国人大常委会监督工作的重要内容，也是十三届全国人大三次会议以后，全国人大常委会启动的第一项执法检查工作。

5月30日，栗战书委员长在京主持召开执法检查组第一次全体会议。栗战书

在会上指出,要通过执法检查,推动习近平总书记指示要求在各地区各部门全面贯彻落实;推动人民至上、生命至上和生态文明理念的贯彻落实;立足于体系建设,全面评估野生动物保护法,为修法工作提供依据。

为确保检查取得实效,全国人大常委会精心组织,周密部署。执法检查组由栗战书委员长任组长,王晨、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,分为4个检查组赴广西、江西、福建、云南、广东和贵州进行实地检查。同时,委托其他省级人大常委会在本行政区内进行检查,实现31个省区市全覆盖。执法检查坚持“全国一盘棋”,上下联动,有利于形成监督整体合力,增强监督整体实效。

栗战书委员长率队赴广西进行实地检查时指出,法律是党的主张和人民意志的集中统一,是治国理政最大的规矩,是社会共同遵守的最大公约数。开展野生动物保护工作,要增强法律意识,运用法治方式,把全国人大常委会有关决定和野生动物保护法学习好、宣传好、贯彻好、实施好。要一个条款一个条款对照落实,切实把法律制度的引领、规范、保障作用发挥出来,使法律制度成为人与自然的守护神。

检查期间,全国人大常委会执法检查组和各省人大常委会执法检查组,紧扣决定内容和法律条文,深入基层、深入一线、深入实际,到养殖场户、交易市场、餐饮企业、野生动物栖息地、海关口岸等了解“一决定一法”实施情况,召开座谈会广泛听取包括人大代表、专家学者、基层执法人员、企业代表在内的各方面意见建议,既力求掌握法律制度在实施过程中取得的积极成效,又认真查找存在的突出问题。

检查中的最大亮点是,检查组坚持把习近平总书记关于坚持人民至上、维护生态安全、促进人与自然和谐共生等重要指示精神贯彻到执法检查全过程,每到一处都积极宣传,每个环节都切实遵循。



7月14日,王晨副委员长带队在江西省景德镇市陈锋特种野生动物科技开发有限公司进行检查。摄影/林君

同时,检查组督促各地各方面积极宣传贯彻“一决定一法”,加大野生动物保护力度,坚决革除滥食野生动物陋习,推动野生动物保护各项法律制度和工作措施落地生效,让法律制度的牙齿有力地“咬合”。

### 严格执法,实现野生动物“应保尽保、应禁全禁”

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。

检查发现,决定出台后,国务院相关部门迅速行动,各级党委和政府高度重视,贯彻实施“一决定一法”态度鲜明、行动迅速、成效明显。

国家林业和草原局、农业农村部、交通运输部、海关总署、市场监管总局等部门出台相关通知公告,停止受理以食用为目的的猎捕、经营陆生野生动物活动申请,严格依法规范非食用性利用野生动物活动审批,加强监管和整顿,严厉打击违法行为。公安部会同最高法、最高检、司法部制定有关意见,指导各级公安机关严格执法。31个省级行政区结合当

地实际,依法进一步加强野生动物管控,加大监督检查和责任追究力度。截至目前,全国检查经营场所2006万个次,停业整顿交易市场及经营户1.2万余家。

为了依法有效遏制滥食野生动物陋习,市场监管等多部门联合执法,加强餐饮服务经营和网络订餐平台监管,对市场上摆卖食用野生动物的摊位、门店、野味餐馆等场所依法进行关闭、查封,对网络发布的食用野生动物交易信息依法予以清除。

例如,江苏省市场监管部门共开展执法联动1.85万次,立案查处案件13件,关闭野味农家乐197家。湖南省依法约谈美团、饿了么等第三方餐饮订餐平台,规范企业涉及“野味”“野生动物”等字样名称登记管理。

就严格执法,王晨副委员长带队在江西检查时强调,要以对人民群众生命健康安全高度负责的态度,进一步将“一决定一法”落实到位。坚持全过程管控,彻底斩断非法利益链条,严格追究法律责任,坚决革除滥食野生动物陋习,实现野生动物“应保尽保、应禁全禁”。

检查中,一些地方反映,野生动物



执法监管机制不够健全，部门职能分散交叉，工作衔接不畅，往往造成“谁都能管，谁都不管”的局面。还有的地方反映，基层林业、渔业执法部门执法人员少，专业技术水平不高，难以适应监管执法工作需要。

据此，检查组提出建议，要加快完善野生动物保护管理体制，进一步厘清部门职责分工，避免出现职能交叉或监管空白的现象。同时，要加强野生动物保护监管执法队伍建设和体系建设。

### 帮助养殖场户合法合规经营、有序有效转产

根据决定和法律，因科研、药用、展示等特殊情况，可以对野生动物进行非食用性利用，利用应当以人工繁育种群为主，实行严格的审批和检疫检验制度。

为此，国务院相关部门出台了加强麝、熊、赛加羚羊、穿山甲、稀有蛇类等资源保护及产品入药管理的通知，大熊猫国内借展管理规定等。今年以来，相关部门联合开展了养殖场清理整顿，隔离饲养繁育场所近1.1万个，加大了对野生动物观赏展演单位的监管力度，避免低俗广告、虐待性表演、违规经营野生动物产品等不当行为。

栗战书委员长率队赴广西进行实地检查时指出，要及时制定、完善相关审批和检疫检验规定，严格限定用途，依法加强监管，防范和整治伪造、买卖、租借人工繁育许可证、专用标识和检疫证明等违法行为，确保野生动物人工繁育和利用合法合规进行，做到有利于物种保护，有利于科技进步，有利于群众生活。

决定颁布前，有一些以食用为目的并经有关部门审核许可的野生动物人工繁育、饲养，有的规模比较大，有的已成为当地脱贫的重点项目。对于这些不能再以食用为目的进行野生动物养殖的农户，决定第7条规定：“有关地方人民政府应当支持、指导、帮助受影响的农户调整、转变生产经营活动，根据实际情况给



7月6日至9日，沈跃跃副委员长带队在云南省进行检查。摄影/云南日报记者 李秋明

予一定补偿。”

决定实施后，各地推进野生动物养殖场户关停退出的相关工作。如湖南省率先出台禁食陆生野生动物人工繁育主体退出补偿及动物处置方案。截至6月底，湖南省所有市州已完成第一批补偿数据核实任务，已有52个县市区到位补偿资金约1.02亿元，已处置动物约235万公斤，占已核实野生动物数量的54%。

转型转产和补偿处置工作，涉及许多养殖场户的切身利益。对此，检查组高度重视，明确要求妥善处理，出台指导和扶持政策，帮助大家合法合规经营、有序有效转产。

“要区别情况，稳妥处理，不要‘一刀切’‘一关了之’‘一杀了之’。”栗战书委员长强调，对这类养殖场户，要客观、具体分析对待，属于禁养品种的要禁止继续养殖；有些要改为其他国家允许人工养殖的品种进行养殖；有的现有养殖品种被禁食后，可作其他国家允许的开发利用。要从物种、检疫、资金、技术、信息、设施、保管、运输、加工利用、合理补偿等各环节、各渠道帮助解决实际问题，使这些养殖场户依法合规经营、有序有效转产转型升级，特别是要保证贫困养殖户不减收不返贫。

7月28日，王晨副委员长出席“一决定一法”执法检查组会议时再次明确，要指导帮助养殖户有序有效转产转型，把帮扶补偿政策真正落实到基层、落实到群众。

就帮助养殖场户合法经营和转型转产，一些地方检查组建议，强化林业、农业、发改、扶贫、金融等部门帮扶转产转型责任，出台实质性政策支持养殖户向药用、传统养殖、中草药种植等方向转型。稳妥有序、细致周详按照放归自然、转作他用、无害化处理等方式制定存栏野生动物处置方案。从禁养对象、来源、养殖条件、弃养处置等方面明确将野生动物作为宠物饲养行为的管理规定。

### 加强栖息地建设，保护好野生动物生息家园

栖息地是野生动物生存、复壮、繁衍的家园。保护野生动物栖息地，依法遏制对栖息地的侵占破坏，是保护野生动物的必然要求和有效举措。

野生动物保护法要求，对野生动物及其栖息地状况进行调查、监测和评估，建立健全野生动物及其栖息地档案；确定并发布野生动物重要栖息地名录；禁

止在相关自然保护区建设法律法规规定不得建设的项目等。

检查组了解到,全国各地各相关部门认真贯彻落实野生动物保护法,不断加强栖息地建设和保护。比如,目前全国共建立自然保护区等各类自然保护地1.18万处,批准10处国家公园开展试点。安徽省建立了一批以扬子鳄、江豚、迁徙水鸟等为主要保护对象的自然保护区。宁夏回族自治区制定《宁夏回族自治区重点保护野生动物名录》,开展了第二次野生动物资源常规调查工作,截至目前建立国家级自然保护区9个,省级自然保护区5个。

虽然野生动物栖息地建设和保护工作取得一定成效,但也存在一些问题。

比如,我国尚未发布陆生野生动物重要栖息地名录。一些地方向检查组反映,保护地的划定与地方发展矛盾交织,以及人为开发活动干扰野生动物及其栖息地等问题亟待解决。第一次全国陆生野生动物资源调查也表明,一些野生动物的栖息地受到不同程度的侵扰、破坏、污染、割裂,造成野生动物重要栖息地面积缩减、质量下降、功能衰退,已经成为导致野生动物资源减少和部分物种陷入濒危状态的重要因素。

对此,沈跃跃副委员长带队在云南检查时指出:“推动各级各类自然保护地整合优化、规范管理,为野生动物生存繁衍创造良好的自然生态系统。”

检查组还建议,要完善野生动物及其栖息地保护制度,制定出台陆生野生动物栖息地名录,加快推进以国家公园为主体的自然保护地建设;牢固树立保护优先的绿色发展理念,编制各类开发利用规划时充分考虑野生动物野外种群及其栖息地保护的需要。

### 修改完善法律制度,织密保护野生动物法治防线

发现和解决法律实施中存在的问题,进一步织密保护野生动物法治防线,



6月4日,丁仲礼副委员长带队在广东省四会市鹧鸪养殖合作社了解情况。摄影/董欣欣

是这次执法检查的重要任务之一。

沈跃跃副委员长带队在福建检查时指出,要从强化公共卫生法治保障体系的角度,深入研究法律存在的缺项,推动法律制度健全完善、严密严格。丁仲礼副委员长带队在广东和贵州检查时均指出,要立足长远把地方法规修订好,为野生动物保护提供系统法治保障。

检查发现,全国各地积极贯彻落实“一决定一法”,及时完善相关地方性法规和配套政策。31个省级行政区结合当地实际,分别制定了地方革除滥食野生动物决定、野生动物保护管理条例或野生动物保护法实施办法等。山东、河南、海南、四川等十余个省(区、市)制定了野生动物保护法实施办法,黑龙江、湖南、重庆等十余个省(区、市)制定了野生动物保护条例、野生动物保护相关规定。决定出台以来,天津、福建、青海等7个省(区、市)制定了有关革除滥食野生动物陋习的决定,依法进一步加强野生动物管控,加大监督检查和责任追究力度。

检查中,一些地方向检查组反映,决定将禁止滥食范围拓展到所有陆生野生动物,对野生动物保护提出了更高要求,而现行野生动物保护法存在处罚力度弱、处罚手段单一等问题,对违法行

为难以形成有效震慑。决定规定,“国务院及其有关部门和省、自治区、直辖市应当依据本决定和有关法律,制定、调整相关名录和配套规定”,而现行陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例等配套法规制度制定时间较早,与决定和野生动物保护法有关规定存在不一致、不适应问题,需尽快完善。在执法检查座谈会上,有的代表提出建议,修改野生动物保护法时,将“公共卫生安全”写入立法宗旨,并明确公益诉讼职能等。

检查组提出,要认真贯彻落实决定精神,修改完善好野生动物保护法,不断完善制度体系,让野生动物保护法律法规制度更具操作性、规范性和约束性。比如,在立法目的、基本原则中增加防范公共卫生风险的内容,着重强化对野生动物的分级分类管理,健全执法管理体制及职责。

同时,加强涉及野生动物违法行为的规制,在刑法修正案中,进一步明确对情节严重的野生动物违法行为的处罚。此外,还要修改完善陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例等配套法规规章,及时修改相关地方性法规政策。✘

导读:5月至7月,全国人大常委会组织开展了《全国人民代表大会常务委员会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》和《中华人民共和国野生动物保护法》执法检查,由栗战书委员长亲任组长。执法检查中,发现了哪些情况,提出了哪些问题,又有何建议?

## 聚焦全国人大常委会有关决定和野生动物保护法执法检查报告: 野生动物保护相关法律法规亟待完善

文 / 本刊记者 周誉东

“鹰击长空,鱼翔浅底,万类霜天竞自由。”在新时代,人与野生动物的关系早已脱离单纯的猎捕、食用范畴,保护野生动物已经成为时代的命题之一。以习近平同志为核心的党中央高度重视野生动物保护事业。习近平总书记亲自关心和推动大熊猫、东北虎、雪豹等珍稀濒危野生动物保护工作,研究部署国家公园和自然保护地体系建设。

8月10日,全国人大常委会执法检查组关于检查《全国人民代表大会常务委员会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》和《中华人民共和国野生动物保护法》(以下简称“一决定一法”)实施情况的报告提请十三届全国人大常委会第二十一次会议审议。沈跃跃副委员长在作报告时指出,这次执法检查的特点之一,是把宣传贯彻习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指

示精神和党中央决策部署贯穿于执法检查全过程,每到一处都积极宣讲,每个环节都切实遵循。

### “一决定一法”贯彻实施取得明显成效

“一决定一法”对野生动物保护及相关活动作出了系统全面的规定,明确了政府及有关部门、有关方面的责任义务,确立了一整套保护和管理的制度措施。栗战书委员长在广西检查“一决定一法”实施情况时指出:“要全面有效实施法律,特别是针对野生动物保护中存在的突出问题,重点抓好法定职责、重要制度、关键措施的落实。”

法律的实施离不开各方的配合。报告指出,在决定出台后,国务院相关部门迅速推进“一决定一法”各项规定的贯彻实施,各地各部门加强执法监管,有效遏制滥食及非法猎捕交易等行为。

国务院开展了野生动物保护相关

法规专项清理工作。国家林业和草原局、农业农村部、交通运输部、海关总署、市场监管总局等部门结合自身职责,分别出台了贯彻落实决定的通知公告,停止受理以食用为目的的猎捕、经营陆生野生动物活动申请,严格依法规范非食用性利用野生动物活动审批,加强重点环节重点场所监管,整顿野生动物人工繁育和经营利用从业机构,坚决取缔非法野生动物交易市场,全面加强口岸野生动物疫情防控,严厉打击走私野生动物及其制品违法行为。

公安部会同最高法、最高检、司法部研究制定了依法惩治非法野生动物交易犯罪的指导意见,指导各级公安机关严格执法。

报告指出,各省区市高度重视“一决定一法”的贯彻实施,态度坚决、措施有力。31个省级行政区结合当地实际,分别制定了地方革除滥食野生动物决定、野生动物保护管理条例或野生动物保护法实施办法等。

决定出台后,各方携手,严格依法取缔和打击非法野生动物市场和贸易。报告显示,截至8月10日,全国检查经营场所2006万个次,停业整顿交易市场及经营户1.2万余家。发挥12315热线作用,受理核查野生动物交易举报709件,立案207件。监测电商平台463万个次,督促下架野生动物交易信息99万条。今年2月至8月10日,市场监管总局、公安部、农业农村部、海关总署、国家林业和草原局五部门联合开展的打击野生动物违规交易专项执法行动,查办野生动物违规交易案件494件,查获野生动物及制品1.9万只、3297公斤。

在分组审议时,常委会组成人员普遍高度评价此次执法检查及其报告,对各地落实决定“行动迅速,措施得力,效果很好”表示肯定。陈竺副委员长指出:“在疫情防控常态化前提下,执法检查组克服诸多困难,创新工作方法,将习近平总书记关于坚持人民至上、维护生态安全、促进人与自然和谐共生等重要指示精神贯彻到执法检查全过程,加大宣传力度,聚焦难点问题,兼顾立法工作,监督成效显著。”王毅委员建议,针对地方相关法规内容和实施情况及时进行总结提炼,对实施性、创新性条款进行分类比较,以便为野生动物保护法修改提供有益的借鉴。

### 食用性人工繁育野生动物产业转型转产问题较突出

“马牛羊,鸡犬豕。此六畜,人所饲。”人类饲养家禽家畜的历史悠久,《三字经》对此作了这样的记载。实际上,除了家禽家畜,我国一些地方的食用性人工繁育野生动物产业也已成规模。

报告称,地方反映,不能继续食用且难以转作他用的人工繁育动物物种主要涉及蛇类、雁鸭类、雉鸡类、竹鼠、豪猪、果子狸六大类,涉及繁育场所约82818家(户)、从业人员约244358人、在养动物约为4391万只(条)、在养动物估值约

112.6亿元、设施投资估值约74.3亿元。

此次执法检查发现,目前食用性人工繁育野生动物产业转型转产问题较为突出。决定公布实施以来,部分未列入畜禽遗传资源目录的野生动物养殖企业面临转型调整。多个地方反映,目前对于需要转型调整的养殖企业,相关配套的补偿、处置、转产的政策措施尚未及时跟进和明确,很多养殖场处于“卖不得、杀不得、养不起”的尴尬局面,养殖户经济损失较大。

“对属于禁养品种的要严格禁止继续养殖;对属于禁食范围但其设施可用作合法养殖其他动物的,要调整养殖结构,继续发挥养殖设施的作用;对现有养殖品种禁食后可合法合规开发利用的,要合理控制养殖规模;对禁食后停止养殖活动的,要积极支持、指导、帮助受影响的农户转产转业。”报告建议,对各类养殖场户要客观具体分析对待,区别情况、稳妥处理。此外,报告还建议各地结合实际尽快研究出台以食用为目的的人工繁育野生动物退出补偿相关配套制度,明确补偿范围和标准,依法依规妥善解决好受影响的养殖户的实际困难和问题。

在分组会议上,委员们交流了各地食用性人工繁育野生动物产业的情况,以寻求解决办法和合理补偿机制。李飞跃委员以贵州省为例指出,以食用为目的的人工繁育野生动物退出补偿,各省的标准不一致,在补偿兑现当中可能会有些矛盾,需要国务院有关部门及时调研指导。他建议,全国的补偿标准应该大体统一,允许有个过渡期。

“建议国家有关部门充分考虑地方实际情况,给予部分财政困难的少数民族地区政策倾斜和资金支持。加快落实野生动物养殖转产退出补偿措施,尤其是将贫困地区养殖户的补偿措施落实到位,适当提高补偿标准,确保贫困地区养殖户不因转产而致贫返贫,维护地方稳定和脱贫攻坚大局。”罗毅委员说。

### 野生动物保护相关法律法规亟待完善

法律根植于社会,必然随着社会的进步和实践的发展与时俱进。报告指出,检查中多地反映,现行野生动物保护法以及配套的行政法规、地方性法规与新形势下野生动物保护的实际需要不相适应,野生动物保护法与传染病防治法、渔业法、动物防疫法、刑法等相关法规衔接不够,野生动物保护和管理缺乏防范公共卫生安全风险的理念和制度设计;野生动物保护范围过窄,仅包括国家和地方重点保护野生动物和“三有”野生动物;对偷猎盗猎、违法交易和滥食野生动物处罚力度不够;人工繁育许可证管理、动物疫源疫病管理制度不完善等,亟须作出修改完善。

报告建议,一是认真贯彻落实全国人大常委会决定精神,修改完善好野生动物保护法,不断完善制度体系,让野生动物保护法律法规制度更具操作性、规范性和约束性。二是加强涉及野生动物违法行为的规制,在刑法修正案中,进一步明确对情节严重的野生动物违法行为的处罚。三是修改完善陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例等法规规章,出台药用野生动物养殖标准规范,完善陆生和水生野生动物及其制品标识管理规定、罚没救护处置办法、野生动物及其制品价值评估办法等。及时修改相关地方性法规、政策,进一步研究出台野生动物损害赔偿标准,落实养殖户补偿措施。

“执法检查目的在于确保法律有效实施。”郑功成委员直言,“根据现在的议事规则,执法检查报告提出的问题与建议,政府部门半年之内要反馈。我希望在半年之内看到相关法规、标准的修改完善。”

列席会议的全国人大代表于集华建议,以此次执法检查为契机,对野生动物保护法进行评估,进一步修改完善野生动物保护法等相关法律,不断完善制度体系。★

导读:作为人民代表大会制度的基础性法律,全国人民代表大会组织法实施近38年后迎来首次修改。此次修改以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导和根本遵循,吸收新经验新成果,适应新情况、解决新问题,诸多亮点受到普遍关注。

# 全国人大组织法迎来首次修改: 诸多亮点引人关注

文 / 本刊记者 彭东昱

8月8日,十三届全国人大常委会第二十一次会议召开,经过一年多时间打磨的全国人民代表大会组织法修正草案(以下简称修正草案)亮相初审。

全国人大常委会法工委主任沈春耀在作草案说明时表示,此次修改工作贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,坚持党对人大工作的全面领导,通过人民代表大会制度,保证党的路线、方针、政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行;总结吸收人民代表大会制度实践的新经验新成果,适应人大制度面临的新情况,解决工作中遇到的新问题。同时充分考虑人民代表大会制度作为国家根本政治制度的连续性和稳定性,根据实践发展确有必要修改的,与时俱进地加以修改完善;充分反映监察体制改革、党和国家机构改革后有关机构设置及其职能发生的新变化,完善适合最高国家权力机关特点的、充满活力的组织制度和运行机制;处理好全国人大组织法与全国人大议事规则、全国人大常委会会议事规则、选举法、立法法、预算法、监督法、代表法和监察法等相关法律之间的关系,做好衔接,避免简单重复。

## 修法具有重大意义

全国人大组织法是关于全国人大及其常委会组织和工作的基本法律,是全国人大及其常委会依法行使职权的重要制度保障。全国人大组织法于1982年颁布施行,对于完善全国人大及其常委会的组织制度,保障最高国家权力机关依法行使职权发挥了重要作用。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导,推动人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表了一系列重要论述。为贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,落实党中央决策部署,体现宪法修改、深化党和国家机构改革的新形势新任务新要求,有必要认真总结实践经验,修改全国人大组织法,进一步完善全国人大组织制度。

审议中,与会人员对全国人大组织法的修改给予了充分肯定,纷纷表示,30多年来,人民代表大会制度得到不断巩固和发展,在运行机制上积累了许多经验,特别是党的十八大以来,全国人大及其常委会在立法、监督和代表工作等方面积累了很多经验和成熟的做法,有必要使之法律化和规范化,推动人民代

表大会制度和人大工作与时俱进,完善发展。

## 草案亮点引人注目

根据修正草案,全国人大组织法修改后共5章47条,虽然条文数量与现行法律相近,但是在篇章结构以及具体规定方面有许多亮点。

### 增设“总则”一章

沈春耀介绍,全国人大组织法制定比较早,此次修改建议按照多年来行之有效的立法惯例,增设“总则”一章。

“总则”一章增加规定全国人大及其常委会的性质和地位,明确坚持党的领导 and 人大工作的指导思想,明确人民当家作主原则,明确依法治国原则,明确全国人大及其常委会的组织原则,还增加了关于全国人大及其常委会对外交往的规定。

熊群力委员表示,修正草案增加“总则”一章,特别是把习近平新时代中国特色社会主义思想作为指导思想写进总则,对于全国人民代表大会的定位非常重要,也非常必要。

### 适应监察体制改革需要增加相关内容

根据宪法和监察法的规定,修正草

案增加规定：国家监察委员会可以向全国人大及其常委会提出议案，对国家监察委员会及其主任适用质询和罢免制度，常委会组成人员不得担任国家监察机关的职务。

党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署，2018年修改后的宪法专设一节对国家监察委员会作出规定，明确国家监察委员会对全国人大及其常委会负责。沈春耀表示，修正草案关于监察体制的相关内容深化党和国家机构改革、健全人大组织制度和工作程序的现实需要。

### 进一步明确大会主席团、委员长会议、专门委员会职权

主席团在大会会议进程中发挥着重要作用。但以往主席团的职权散见于相关条文中，为了进一步突出其地位，修正草案采取列举方式对主席团的职权进一步予以明确。修正草案增加规定，主席团处理下列事项：决定会议日程，决定议案是否列入会议议程，是否将议案和决定决议草案提交会议表决，确定有关国家机关组成人员的正式候选人，组织宪法宣誓仪式等。

修正草案增加规定：委员长会议决定是否将议案和决定决议草案交付常委会全体会议表决，通过常委会年度工作要点、立法工作计划、监督工作计划、代表工作计划、有关专项工作规划和工作规范性文件等。

修正草案明确列举全国人大现有的10个专门委员会名称；明确全国人大常委会在大会闭会期间可以对专门委员会的个别副主任委员和部分委员予以免职；规定全国人大各专门委员会每届任期同大会每届任期相同，行使职权到下届全国人大选出新的专门委员会为止。增加规定：专门委员会协助全国人大常委会听取和审议专项工作报告，具体组织实施执法检查，受委员长会议委托听取国务院有关部门和国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院的专题汇报并提出建议，进行专题调查研究，

办理代表建议和有关督办工作，以及根据常委会安排开展对外交往等方面的工作；明确宪法法律委承担推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责。

郭振华委员建议，在修正草案等27条第7项中增加一项“开展专题询问”，“现在专题询问仅限于在常委会联组会议开展，如果在听取专题汇报的基础上，专门委员会受委员长会议委托也可以开展专题询问，必将更加深入，也更加专业。”

沈跃跃副委员长建议在专门委员会的工作职责中增加有关参与立法的职责：“立法法第53条明确规定，全国人民代表大会有关专门委员会、常务委员会工作机构应当提前参与有关方面的法律草案起草工作，综合性、全局性、基础性的重要法律草案，可以由有关专门委员会或者常委会工作机构组织起草。从这几年的实践来看，按照党中央提出的发挥人大在立法中的主导作用的要求，各相关专委会牵头组织起草了一些法律草案，效果是好的。”

### 加强代表工作，密切与代表的联系

人大代表是人民代表大会的主体。尊重代表主体地位、更好发挥代表作用是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求，是人大工作保持生机和活力的重要基础。为此，修正草案除在总则中增加有关规定外，还根据实践发展增加规定：全国人大常委会和各专门委员会、工作委员会应当同代表保持密切联系，听取代表的意见建议，支持和保障代表依法履职，扩大代表对各项工作的参与，充分发挥代表作用；建立健全常委会组成人员和各专门委员会、工作委员会联系代表的工作机制。并且根据实际做法，对代表建议、批评和意见的处理程序作了进一步完善。

列席会议的全国人大代表于集华从自身经历出发，对本届常委会代表工作给予了充分肯定。他说，本届全国人大常委会高度重视代表工作，制定了关于加强和改进全国人大代表工作的35条具体


措施，更好地支持和保障了代表依法履职。很多好的做法都在修正草案中得到体现。

吴玉良委员指出，修正草案中增加了不少关于代表工作的规定，突出了代表工作的重要性，彰显了以人民为中心的理念，把尊重代表、服务代表的要求落到了实处。

审议中，常委会组成人员对修正草案的部分内容提出了意见建议。

殷方龙、郭振华委员建议进一步对修正草案中关于代表建议、批评和意见办理的规定作必要的调整修改，特别是要注意和议事规则修正草案相关条款的衔接。

王东明副委员长建议将“人大代表列席常委会会议”在法律中加以明确。他说，这些年各级人大代表列席同级人大常委会会议已经具有一定的普遍性、规范性，有一些成熟的做法。“本届全国人大已经有将近300位代表列席常委会会议。这些代表都很认真负责，来之前他们就有关议题都作了调查研究，在会上畅所欲言，既讲个人的意见、看法，也带来了基层干部群众的想法和期盼，对提高常委会议事质量起到了非常重要的作用。”

王砚蒙委员建议进一步完善代表履职的保障制度。“作为常委会委员和民族委员会委员，我联系着6名来自基层的全国人大代表。通过与他们经常性地交流和讨论，我了解到他们在履职过程中的一些困难。”“履职平台缺乏、时间和经费保障不足，成为代表在闭会期间履职的障碍。强化人大代表的履职保障机制，既是人民当家作主民主权利的体现，又是人民代表大会制度这一根本政治制度有效运作的重要环节。人大代表受人民委托参加行使国家权力，要为他们履行职责创造条件，提供制度保障。只有进一步完善代表履职的保障制度，代表才能更好地发挥作用，积极开展工作，人大的各项法定职能也才能更充分地发挥实际效用。”

导读：全国人大议事规则此次修正是总结吸收人民代表大会制度实践中的新经验、新成果的重要举措，充分反映了深化党和国家机构改革、健全人大工作程序的现实需要，进一步理顺了相关法律之间的衔接关系，有利于在新时代更好地坚持和完善人民当家作主制度体系，充分体现和发挥中国特色社会主义制度和国家治理体系的优越性。

# 全国人大议事规则修正： 充分吸收新经验新成果

文 / 本刊记者 刘文学

8月8日，《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则（修正草案）》（以下简称修正草案）提请十三届全国人大常委会第二十一次会议审议。

全国人大议事规则是关于全国人大工作和议事程序的基本法律，是对宪法关于全国人民代表大会工作程序等规定的立法实施，是全国人大及其常委会依法行使职权的重要制度保障。此次修正全国人大议事规则是坚持党的领导、加强全国人大政治建设的必然要求。

1989年4月，七届全国人大二次会议通过全国人大议事规则。十三届全国人大常委会于2019年启动这部法律的修改工作，这是其实施30多年后的首次修改。提请审议的修正草案共32条，主要包括明确会议召开相关准备工作、严格会议请假制度和会议纪律、进一步明确会议列席人员范围、提高议事质量和效率、加强会议公开和信息化建设、完善法律案征求意见的程序等11个方面内容。

## 充分吸收新经验新成果

“30多年来，人民代表大会制度经历了丰富实践，积累了不少经验成果，尤其是党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，全国人大及其常委会在立法、监督、代表等方面的工作都取得重要进展，形成的不少新经验新成果，需要在全国人大议事规则中予以体现。”全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作关于全国人大议事规则修正草案的说明时说。

审议时，与会人员也一致认为，此次修正全国人大议事规则是总结吸收人民代表大会制度实践中的新经验、新成果，坚持和完善人民代表大会制度的重要举措。

例如，修正草案增加一条作为第31条：“代表团、三十名以上的代表联名提出的议案，经主席团决定不列入本次会议议程的，交有关的专门委员会，在全国人民代表大会闭会后审议。有关的专门委员会进行审议后，向全国人民代表大会常务委员会提出审议结果的报告，

经常务委员会审议通过后，以适当形式及时向代表反馈。”增加这条规定，根据以往人民代表大会制度实践中形成的经验性做法，明确了未列入会议议程的代表议案办理工作的职责部门和程序，是对代表议案办理工作机制的重要补充和完善。

十三届全国人大三次会议是在新冠肺炎疫情防控特殊背景下召开的一次重要会议，会议组织安排呈现新形式、新风貌，得到与会人员和社会各界的高度评价。“贯彻落实习近平总书记重要批示精神，我们对此次会议推迟召开的实践和会议当中好的经验做法进行认真梳理和总结，从提高议事效率、改进会议作风等方面对修改方案作了进一步完善。在此基础上，形成了《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则（修正草案）》。”沈春耀说。

沈春耀介绍，总结今年特殊背景下召开大会的实践经验，就提高议事质量和效率，修正草案增加3项规定：一是全国人民代表大会会议应当合理安排，

提高议事质量和效率。二是明确法律草案修改稿经各代表团审议后,经进一步修改可直接提出表决稿交付大会表决,可不再安排建议表决稿审议环节。三是以往全国人民代表大会主席团第一次会议均通过本次大会表决议案办法,该办法相关内容历年都相同,总结吸收历年表决办法的内容,草案增加了表决程序。今后,大会表决议案可直接依据上述规定,不再需要由大会主席团通过专门的表决议案办法。

### 反映深化机构改革、健全人大工作程序的现实需要

党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署。2018年新修改的宪法专门增加“监察委员会”一节;全国人大设立社会建设委员会,还有两个委员会更改了名称。“党和国家机构改革和职能转变,对完善全国人大的工作程序提出了一些新的要求。全国人大新设立和更名的有关专门委员会需要在全国人大议事规则中加以规定或者完善,新修改的宪法中关于国家监察委员会对全国人大及其常委会负责的规定,也有必要在全国人大议事规则中加以落实。”沈春耀说。

据此,修正草案对相关条款作出了修改。例如,修正草案将全国人大议事规则第21条改为第23条,将第一款修改为:“主席团,全国人民代表大会常务委员会,全国人民代表大会各专门委员会,国务院,中央军事委员会,国家监察委员会,最高人民法院,最高人民检察院,可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案,由主席团决定列入会议议程。”有权提出议案的主体相较原规定增加了国家监察委员会。将第42条“全国人民代表大会会议期间,一个代表团或者三十名以上的代表联名,可以书面提出对国务院和国务院各部门的质询案”,改为第49条:“全国人民代表大会会议期间,一个代表团或者三十名以上的代表联名,可

以书面提出对国务院和国务院各部门、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院的质询案。”

为健全代表工作程序与机制,提高议事质量和效率,修正草案将全国人大议事规则第6条第1款修改为:“全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会会议举行的一个月前,将开会日期和建议会议讨论的主要事项通知代表。准备提请会议审议的法律草案一般应当在会议举行的一个月前发给代表,必要时,可以在会议举行前组织代表研读讨论有关法律草案。”修正草案增加了“组织代表研读讨论法律草案”相关规定。


针对这些修改,审议时,全国人大常委会委员李锐说:“适应宪法修改规定的要求,对全国人大新设立、更名的有关专门委员会和宪法中设立的国家监察委员会作出了相关规定,充分反映党和国家机构改革、监察体制改革后机构设置及其职能的新变化。”还有常委会组成人员表示,这些修改是从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度来完善人民代表大会制度的重要举措,有利于充分体现和更好发挥中国特色社会主义制度与国家治理体系的优越性。

### 理顺相关法律之间的衔接关系

“全国人大议事规则第2章‘议案的提出和审议’(共9条)与立法法第2章第2节关于全国人大立法程序的规定共有7条相同或者类似,其中,还存在不一致的情况。”全国人大常委会法工委国家法室相关负责人介绍。如关于法律案审议程序的规定,两部法律就不一致。全国人大议事规则第24条规定,法律委员会向主席团提出审议结果报告和草案修改稿的,主席团审议通过后,印发会议,并将修改后的法律案提请大会全体会议表决。立法法第24条在此基础上增加规定,法律草案修改稿经各代表团审议,由法律委员会根据各代表团的审议意见进行修改,提出法律草案表决稿,由主席团提请大会全体会议表决。

据悉,这种规定重复及不一致的情况,在全国人大议事规则与全国人大组织法、预算法等其他相关法律之间也存在。比如,关于大会列席人员决定权主体:全国人大组织法第8条规定,国务院、中央军委和“两高”以外的其他有关机关、团体的负责人列席大会会议,应当“经主席团决定”。而全国人大议事规则第17条对此规定,上述人员列席大会会议应当“经全国人民代表大会常务委员会决定”。关于国民经济和社会发展计划和中央预算及其执行情况初步审查时间:全国人大议事规则第31条规定,大会举行的一个月前,国务院有关主管部门应当就国民经济和社会发展计划及计划执行情况、国家预算及预算执行情况的主要内容,向全国人大财政经济委员会和有关的专门委员会汇报,由财政经济委员会进行初步审查。预算法第44条将上述规定中的“一个月前”改为“四十五日前”。

沈春耀介绍,处理好全国人大议事规则与全国人大组织法、立法法、预算法、监察法等相关法律之间的关系,做好衔接,避免简单重复,是此次全国人大议事规则修改工作遵循原则之一。

于是,修正草案对相关法律之间存在的简单重复及不一致情况进行了与时俱进的修改完善。比如,修正草案将第17条修改为:“国务院的组成人员,中央军事委员会的组成人员,国家监察委员会主任,最高人民法院院长和最高人民检察院检察长,列席全国人民代表大会会议;其他有关机关、团体的负责人,经全国人民代表大会常务委员会决定,可以列席全国人民代表大会会议。”将第31条改为第35条:“全国人民代表大会会议举行的四十五日前,国务院有关主管部门应当就国民经济和社会发展计划草案的初步方案及上一年计划执行情况、中央和地方预算草案的初步方案及上一年预算执行情况的主要内容,向全国人民代表大会财政经济委员会和有关的专门委员会汇报,由财政经济委员会进行初步审查……”



导读:8月10日,十三届全国人大常委会第二十一次会议听取了国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告;8月11日,常委会分组会议对报告进行了审议。这是全国人大常委会首次听取和审议国家监委专项工作报告。

# 推动反腐败国际追逃追赃工作取得更大成果

——全国人大常委会首次听取审议国家监委专项工作报告

文 / 本刊记者 王博勋

加强反腐败国际追逃追赃工作,是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署,备受社会关注。聚焦这一主题,8月10日,国家监察委员会(以下简称国家监委)主任杨晓渡向十三届全国人大常委会第二十一次会议报告国家监委开展反腐败国际追逃追赃工作的情况;8月11日上午,常委会分组会议对报告进行了审议。这是全国人大常委会首次听取和审议国家监委专项工作报告。

报告中的一组数据反映了我国反腐败国际追逃追赃工作取得的亮眼成绩:2014年至2020年6月,共从120多个国家和地区追回外逃人员7831人,包括党员和国家工作人员2075人、“红通人员”348人、“百名红通人员”60人,追回赃款196.54亿元……报告还从改革完善追逃追赃协调机制、推进追逃追赃法治建设、开展国际司法执法合作等方面介绍了相关工作的开展情况。

审议中,常委会组成人员充分肯定报告,认为国家监委坚决贯彻党中央决策部署,依法加强追逃追赃工作,取得重要成果,回应了社会关切。大家表示,要更好发挥党的领导和中国特色社会主义制度优势,健全追逃追赃领导体

制、协调机制和法治体系,巩固发展反腐败斗争的压倒性胜利。

## 首次听取审议国家监委专项工作报告意义重大

深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的事关全局的重大政治体制改革。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案和监察法,产生国家监察委员会,形成了中国特色国家监察体制。

根据宪法和监察法的规定,国家监委对全国人大及其常委会负责,并接受其监督。向全国人大常委会作专项工作报告,是国家监委接受全国人大及其常委会监督的重要方式。

“这是全国人大常委会首次听取和审议国家监察委员会的专项工作报告。”张春贤副委员长表示,这既是维护宪法权威、实施国家监察制度的重要体现,也是人大依法履行监督职能、不断丰富和完善人民代表大会制度的重要探索,具有特殊意义。

“该报告表明国家监察委员会的工作已经纳入人民代表大会制度的框架之内,表明国家监委接受人大监督进入正常化、常态化。”徐显明委员说。还有

委员表示,全国人大常委会为地方各级人大做好和规范这项工作树立了标杆。

“这个选题很好,贯彻了习近平总书记关于反腐败工作重要指示批示精神,彰显了党中央全面从严治党、深入推进反腐败斗争的坚定意志,符合‘专项工作’的定位。”吴玉良委员表示,党的十九大以来,反腐败工作坚定稳妥推进,纪检监察体制改革持续深入开展,特别是监察法实施、国家监委成立后,改革整体效能逐步显现,反腐败国际追逃追赃工作力度更大、成效更加明显。以此为题,可以更好体现我们的制度优势和改革成果。

## 改革完善追逃追赃协调机制

“改革和完善各级反腐败协调小组职能”是党的十八届三中全会就加强反腐败体制机制创新和制度保障提出的具体要求。

为此,中央反腐败协调小组建立追逃追赃工作协调机制,由中央纪委牵头,最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部、国家安全部、司法部、中国人民银行作为成员单位,设立中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作办公室(以下简称中央追逃办),加强了党中央对反腐败工作的集中统一领导,建立起

集中统一、高效顺畅的协调机制。

报告显示,根据“天网行动”统一部署,各成员单位纷纷开展专项行动。例如,最高检、国家监委先后牵头开展职务犯罪国际追逃追赃专项行动,公安部持续开展“猎狐”专项行动等。

同时,国家监委指导省、市、县三级监委健全追逃追赃组织机构,建立对外执法合作专业干部队伍,并进一步完善防逃制度机制,加强对公职人员的教育、管理、监督,注重推进“一带一路”廉洁建设,引导海外中资企业合规守法经营。

报告显示,国家监委成立以来,共追回外逃人员3848人,追回赃款99.11亿元,追回人数、追赃金额同比均大幅增长,改革形成的制度优势进一步转化为追逃追赃领域治理效能。新增外逃党员和国家工作人员明显减少,从2014年的101人逐渐降至2019年的4人,有力遏制住外逃蔓延势头。

“党中央根据反腐败工作,特别是国际追逃追赃工作的需要,决定设立中央追逃办,把原来分散的职能和力量集中起来,效果非常明显。”张业遂委员指出,党的十九大以后,国家监委和中央纪委合署办公,既抓政策协调,又抓重点案件的推动,进一步提高了追逃追赃工作的效率。

王宪魁委员表示,近年来,反腐败国际追逃追赃工作取得重要成果,不仅追回了腐败人员和赃款赃物,更有力度彰显了党和政府惩治腐败无禁区、全覆盖、零容忍的铁腕,彰显了我国反腐败的坚强决心和良好国际形象,为巩固发展反腐败斗争压倒性胜利作出突出贡献。

张春贤副委员长提出,在进一步加大追逃追赃力度的同时,要着力在防控外逃上下功夫,切实构建起“不敢腐、不能腐、不想腐”的一体化机制。

### 稳步推进追逃追赃法治建设

根据宪法和监察法,加强对反腐败国际追逃追赃和防逃工作的统筹协调、督促指导各级监委及相关部门积极履

行职务犯罪追逃追赃职责是国家监委的两项重要职责。

杨晓渡介绍,国家监委会同有关部门联合发布《关于敦促职务犯罪案件境外在逃人员投案自首的公告》,在4个半月期限内,165名外逃人员主动回国投案。国家监委还深入研究把握有关国家法律和国际规则,积极通过引渡、遣返、境外缉捕、异地追诉等国际司法执法合作方式,追回了一批外逃多年、涉案金额巨大的腐败分子。

追逃追赃工作的实践发展,又推动和促进了涉外法律体系的完善:全国人大常委会审议通过国际刑事司法协助法、修改刑事诉讼法,“两高”出台违法所得没收程序司法解释,国家监委制定相关规定,有效提升了追逃追赃工作规范化法治化水平。此外,国家监委还积极推动与更多国家签署引渡条约和司法协助条约,完善反腐败执法合作条约体系。

“要进一步织密、筑牢追逃追赃防逃制度的篱笆。”鲜铁可委员提出,要进一步完善国内法律制度和工作机制,提升追逃追赃工作法治化、规范化水平。考虑到许多国家的政治制度、法律制度、意识形态等与我国存在很大差异,韩晓武委员表示,在今后的国际追逃追赃工作中,要进一步增强法治思维、更加注重法治手段、努力优化法治环境。

曹建明副委员长指出,修改后的刑事诉讼法专门规定了缺席审判、违法所得没收两个特别程序,对外逃职务犯罪分子形成了有力震慑,建议积极推动两个特别程序在追逃追赃实践中的运用。

### 广泛开展国际司法执法合作

“百名红通人员”头号嫌犯杨秀珠外逃13年,我方与多个国家开展合作,使其最终被迫回国投案。

中国银行开平支行案是新中国成立以来最大的银行工作人员贪污案,我方推动美方将余振东、许超凡先后从美国强制遣返,全案共追回资产约21.3亿元,成为国际追逃追赃的成功典范。

“红通人员”黄海勇1998年外逃,在我方向秘鲁提出引渡请求后,上诉近20次,穷尽所有司法程序,经过我方不懈努力,最终推动美洲人权法院判决同意引渡。


……

据统计,截至2020年6月底,各省市自治区监察机关、检察机关、公安机关在“天网行动”中通过与国外境外执法机关合作,依法缉捕1468人、遣返345人、引渡50人。

我国还积极参与联合国、二十国集团、亚太经合组织、金砖国家等多边框架下的反腐败合作。杨晓渡介绍,2014年以来,我国与28个国家新缔结引渡条约、司法协助条约、资产返还与分享协定等43项,国家监委与10个国家反腐败执法机构和国际组织签订合作协议11项,初步构建起覆盖各大洲和重点国家的反腐败执法合作网络。

张春贤副委员长表示,国际追逃追赃不仅是打击腐败的重要手段,也是深化国际合作,增进国际互信,打造党和国家廉洁形象、提升国际地位的重要内容。

陈竺副委员长对反腐败国际追逃追赃工作的三个“首次”印象深刻。他表示,党的十九大以来,随着纪检监察体制改革深入推进,追逃追赃工作进入新阶段,取得重大成效,包括首次与联合国签署反腐败合作谅解备忘录,首次从欧盟成员国引渡职务犯罪嫌疑人,首次开展外逃职务犯罪嫌疑人集中缉捕国际合作,起到强大震慑作用。

他进一步提出,要加强反腐败国际多边、双边合作,善于运用司法合作规则开展国际追逃追赃工作。搭建追逃追赃国际合作平台,加大国际司法执法合作力度,依据有关国际公约、双边条约和反腐败执法合作谅解备忘录等,积极与外方开展司法执法合作,以“有逃必追、一追到底”的坚定决心,为国际社会合作打击跨国腐败贡献“中国经验”和“中国智慧”。

导读：2021年，我国将开始实施“十四五”规划。编制“十四五”规划纲要，是今年党和国家的一项重要任务。为了服务党和国家工作大局，贯彻落实中央重大决策部署，全国人大常委会高度重视，围绕“十四五”规划纲要编制若干重要问题开展专题调研。

# “十四五”规划纲要编制调研报告： 深入基层 集思广益

文 / 本刊记者 徐航

编制“十四五”规划纲要，是今年党和国家的一项重要任务。习近平总书记在吉林考察时指出，“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，谋划好“十四五”时期发展十分重要。我们要保持经济社会持续健康发展，必须深入研判、深入调查、科学决策。

8月10日，全国人大常委会副秘书长信春鹰向十三届全国人大常委会第二十一次会议作《全国人民代表大会常务委员会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告》(以下简称《报告》)。

信春鹰指出，根据《全国人大常委会2020年度工作要点》和《全国人大常委会2020年度监督工作计划》，全国人大常委会围绕“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题开展专题调研。全国人大常委会办公厅和全国人大有关专门委员会、常委会工作委员会精心组织、周密安排、协调配合、加紧工作，圆满完成了调研任务，取得积极成果。

## 细化安排、深入基层 专题调研工作全面展开

为了服务党和国家工作大局，贯彻落实中央重大决策部署，全国人大常委会

高度重视，围绕“十四五”规划纲要编制若干重要问题开展专题调研，为2021年十三届全国人大四次会议审查批准“十四五”规划纲要做好准备。

据了解，调研工作从3月初持续到7月中旬，有8个专门委员会和1个工作委员会参加调研。

信春鹰介绍了此次调研的五个特点：一是各单位高度重视，安排部署周密细致。全国人大常委会办公厅和全国人大财政经济委员会共同牵头制定总体工作方案，有关副委员长及各专门委员会、工作委员会负责同志亲自带队调研，组织精干力量撰写调研报告。二是在疫情防控常态化前提下，做好调研工作。有关专门委员会、工作委员会和常委会办公厅结合疫情防控形势和本单位实际，突出重点、精心组织、加快节奏、加紧工作，同时做到保质保量。三是深入基层，扎实开展调查研究。各单位深入基层、深入群众，全面了解实际情况，掌握大量资料，特别是努力创新调研工作方式方法。四是集思广益，广泛征求各方面意见。在调研过程中，各单位主动加强与国务院及其有关部门的沟通联系，努力使调研报告体现各方面的共识。五是务求实效，形成高质量的调研成果。各单位在调研中坚持问题导向，围绕今后

五年我国经济社会发展的重点难点问题深入调查研究，查找问题症结，提出许多具体化、可操作的意见建议。

## 涉及诸多领域 22份调研报告出炉

通过扎实、细致的调研，有关单位撰写了22份专题调研报告，涉及民族、国家安全、财政经济、教科文卫、侨务、环境保护、“三农”、社会保障等诸多领域。这22份调研报告凝聚了各方面的意见，是集体智慧的结晶。

民族委员会对“深入推进兴边富民行动情况”进行调研，认为边境地区存在发展总体仍然滞后，社会事业发展不充分不平衡等问题，需要在“十四五”时期下大力气解决。建议进一步推进边疆治理体系和治理能力现代化等。

监察和司法委员会对总体国家安全观和公安执法规范化两个专题进行调研。关于“落实总体国家安全观问题”的调研认为，国家安全工作统筹力度有待加强，建议深入贯彻实施国家安全法，形成维护国家安全的共识等。关于“加强公安执法规范化，推进法治中国建设情况”的调研建议，坚定新时代公安工作的政治方向，进一步提高执法规范化建设的政治站位等。

财政经济委员会对“产业优化升级和产业链、供应链、价值链布局调整完善”进行调研。《报告》指出,改革开放特别是党的十八大以来,我国产业结构不断优化升级,产业实力不断增强,产业链、供应链、价值链不断调整完善,但部分环节风险凸显。建议把产业链、供应链、价值链布局调整完善上升为国家战略,加强顶层设计;抓住新一轮科技革命和产业变革契机,推动数字化与经济发展和产业升级深度融合。

教育科学文化卫生委员会开展“高等医学教育改革发展”“深入实施创新驱动发展战略,建设世界科技强国”和“健全现代文化产业体系和市场体系”三项调研。根据调研情况,《报告》建议,要合理确定医学类高等教育的招生规模、层次、结构和布局,着力提升医学人才培养质量;着力提升创新主体能力,强化国家战略科技力量;加强顶层设计和法治保障,完善以高质量发展为导向的文化经济政策。

华侨委员会围绕“加强侨务法治建设、充分发挥侨务资源优势助力国家发展战略”开展调研,指出华侨在海外及回国期间的权益保护、侨胞回国创新创业问题不容忽视。对此,《报告》建议,把握新时代侨务工作新使命,切实加强侨务法治建设;强化涉侨工作合力,努力形成大侨务工作格局。

环境与资源保护委员会对黄河流域生态环保、资源综合利用、大气环境质量、水生态环保、海洋生态环保、可再生能源6个专题进行调研。《报告》提出了研究制定黄河保护法;将制定资源综合利用法列入“十四五”规划纲要;持续打好污染防治攻坚战升级版;构建现代海洋产业体系;健全政策措施,实现可再生能源持续健康发展等建议。

农业与农村委员会聚焦“确保国家粮食安全”“推进高标准农田建设”开展专题调研。《报告》从稳固粮食综合生产能力的基础、明确粮食结构调整重点任务、完善粮食安全治理体系等方面提出了建议。

社会建设委员会对社会保险、养老保险与长护险、医疗保险与生育保险、工伤保险与失业保险4个专题进行调研。分别提出了调整以劳动关系为标尺的参保准则,探索强制参保,推动社会保险全覆盖;完善养老保险法律法规;健全重大疾病医保制度;工伤保险坚持法治建设与改革发展并重等建议。

围绕税制改革、国有资产管理体制改革两项内容,预算工作委员会进行专题调研并建议,在保持宏观税负总体稳定的基础上,以合理发挥税制功能作用为导向加强系统规划和改革联动;深化各税种制度改革,提高税制的科学性、规范性;进一步明晰国有资产管理权责;加强人大监督、审计监督和社会监督;加强国有资产法律制度建设等。

### 编制“十四五”规划, 还有哪些关注点?

信春鹰强调,编制“十四五”规划,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,深入贯彻新发展理念,着眼全面建设社会主义现代化国家,紧扣发展不平衡不充分的主要矛盾,统筹谋划中长期战略任务和战略布局,研究确定经济社会发展主要目标指标,有针对性地部署对高质量发展、高效能治理具有牵引性的重大改革和重要政策。

“科学分析当今世界形势,准确把握中国发展大势,是编制好‘十四五’规划的前提和基础。‘十四五’时期处于‘两个一百年’奋斗目标历史交汇期的重要阶段,在实现第一个百年奋斗目标的基础上,将乘势而上开启第二个百年奋斗目标新征程,编制好、实施好‘十四五’规划,对于确保未来十五年基本实现社会主义现代化,进而实现第二个百年奋斗目标具有十分重要的意义。”信春鹰表示。

坚持以人民为中心的发展思想,必须贯彻落实到各项决策部署和实际工作之中。信春鹰表示,编制“十四五”规划要从人民群众最关心、最直接、最现实的根本利益出发,多谋民生之利、多解民生之忧。围绕民生大事难事急事,加快补齐就业、教育、社保、医疗、住房、养老、环境、食品安全、社会治安等方面的明显短板,切实提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。特别是在新冠肺炎疫情冲击下,要加大基本民生兜底保障力度,着力做好困难群体基本生活保障。尽快补齐公共卫生短板,加强公共卫生体系和应急物资保障体系建设。

“十四五”时期,离不开扎实推进国家治理体系和治理能力现代化。信春鹰说,一些专门委员会和工作委员会在调研报告中指出,要加快推动相关立法进程,以适应改革和发展的需要。比如,边疆治理方面,制定修改陆地边界法、国境卫生检疫法等法律;国家安全和经济安全方面,抓紧出台数据安全法、个人信息保护法、生物安全法、出口管制法以及维护产业链供应链稳定安全和产业救济方面的法律法规等;公安执法方面,修改人民警察法、治安管理处罚法、道路交通安全法,制定看守所法等;财政经济方面,加强税收立法,完善国有资产管理立法,修订反垄断法,积极推动外商投资法配套法规尽快出台;科技文化方面,加快修订科技进步法、专利法、著作权法,制定文化产业促进法等;环境资源方面,研究制定黄河保护法,修订海洋环境保护法,加快推动大气环境保护配套法规的制修订;农业农村方面,制定乡村振兴促进法;社会保障方面,制定和修改社会保险法、医疗保障法、基本养老保险条例、基本医疗保险条例和失业保险条例等。

同时,信春鹰还指出,编制“十四五”规划还应坚定不移贯彻落实新发展理念推进高质量发展、继续推进改革开放增强发展活力与后劲、全面贯彻落实总体国家安全观维护国家安全。✘

导读：2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年。面对复杂严峻的经济形势和不确定性较大的外部环境，我国经济走势如何？社会发展计划完成情况是否符合预期？下半年又将如何发力？

# 透视计划执行报告： 积极因素明显增多 继续发力毫不松懈

文 / 本刊记者 孟 伟

8月8日，受国务院委托，国家发展和改革委员会主任何立峰向十三届全国人大常委会第二十一次会议报告了今年以来国民经济和社会发展规划执行情况。

“今年上半年我国经济先降后升，二季度以来经济运行逐月好转，积极因素明显增多，生产需求持续回暖，就业民生较好保障，市场预期不断改善，经济呈现恢复性增长态势，社会大局总体稳定。”何立峰说。

## 彰显制度优势，汇聚发展的磅礴伟力

新冠肺炎疫情是百年来最严重的全球公共卫生突发事件，对人类生命安全构成空前威胁，对世界经济运行造成巨大冲击，对各国治理能力带来严峻考验。

“面对这样的挑战，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国一盘棋，迅速打响了疫情防控的人民战争、总体战、阻击战。”李康委员说。

报告指出，坚决实施“坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策”十六字方针，落实《政府工作报告》和2020年国家经济和社会发展规划关于毫不放松



8月9日下午，十三届全国人大常委会第二十一次会议举行分组会议，审议国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

常态化疫情防控的要求，疫情防控取得重大战略成果。武汉保卫战、湖北保卫战取得决定性成果，常态化疫情防控积极有效，公共卫生应急物资保障不断强化，疫情防控国际合作积极推进等。

“我国率先控制住新冠肺炎疫情的蔓延，率先实现了恢复性增长。”张志强委员认为，这充分彰显了制度优势和中国经济发展的韧性、潜力，极大提升了完成全年经济社会发展目标任务的信心、底气。

陈竺副委员长认为，突发新冠肺炎疫情暴露了我国在公共卫生和医疗卫生服务体系方面存在的短板弱项，在软硬件建设上还有薄弱环节，需要加大支持力度。

谈及下一步工作计划时，何立峰表示，将加强公共卫生体系建设，改革完善疾病预防控制体系运行机制，增强早期监测预警能力，落实公共卫生应急物资保障体系实施方案、防控救治能力建设方案，深入开展爱国卫生运动。

## 积极因素增多,经济运行逐步企稳回升

“出台助企纾困和激发市场活力规模性政策,增强宏观政策实施的时效性,全面落实积极的财政政策、稳健的货币政策和就业优先政策,着力稳定经济基本面。”何立峰说。

具体来看,财税支持力度继续加大,上半年累计新增减税降费1.5万亿元。增加财政赤字规模1万亿元,发行抗疫特别国债1万亿元,上述2万亿元全部转给地方。3次实施普遍降准、定向降准释放1.75万亿元长期资金。6月份,企业贷款平均利率为4.64%,较上年末下降0.48个百分点。上半年,企(事)业单位中长期贷款新增4.86万亿元,同比多增1.37万亿元。

“有就业,社会就能稳定,家庭收入就能增长,消费就能活跃,生产潜力就能被激发。”李锐委员说。

在稳就业方面,不仅加大失业保险稳岗返还、创业担保贷款等政策落实力度,还实施企业稳岗扩岗支持计划。报告显示,上半年向435万户企业发放稳岗资金636亿元,惠及职工1.14亿人。

此外,积极发挥在疫情中逆势成长的新业态新模式对就业的带动作用,大力支持灵活就业。进一步扩大硕士研究生招生、专升本和大学生应征入伍数量规模,加大对国有企事业单位招聘、基层项目招聘支持力度。开发科研助理岗位,充实基层教师和医护人员队伍。

李锐委员认为,要加强对重点行业、重点群体的就业支持,努力做到多转岗、少下岗,多就业、少失业。同时,他建议,布局并实施一批有利于西部地区发展动力转换、产业结构升级、民生事业改善的重大项目。“这将提供更多就业机会,发挥重大项目的‘强引擎’作用,用优质项目推动经济发展。”他说。

为有效防控重点领域风险,报告显示,通过安排地方政府专项债券额度、扩大保险资金运用空间、鼓励发行永续债和优先股等方式合理补充中小银行资本金;坚定、理性、正常开市,强化资

本市场基础制度建设等。

何立峰表示,将加强宏观政策的统筹协调,促进财政、货币、就业政策与消费、投资、产业、区域等政策形成合力。切实稳定预期提振信心。加强重大风险防控,强化各部门防范化解本领域重大风险责任。

## 强化企业帮扶,留得青山、赢得未来

2020年5月22日,国务院总理李克强在作《政府工作报告》时表示,要坚决把减税降费政策落到企业,留得青山,赢得未来。

“市场主体就是青山。民营企业、中小企业是我国经济社会发展的重要力量,具有不可或缺、不可替代的作用。”李巍委员说。

为留得青山,助企纾困政策及时出台:对企业更大规模减税降费让利,重点减轻中小微企业、个体工商户和困难行业企业负担,阶段性对公共交通运输服务、生活服务、电影放映服务等免征增值税,免征中小微企业养老、失业和工伤保险单位缴费,减免小规模纳税人增值税,将小微企业、个体工商户所得税延缓到明年缴纳……

投资增速进一步回升,坚持土地、资金等要素跟着项目走,及时调整优化中央预算内投资结构,积极支持疫情暴露出的短板弱项建设。一批5G、数据中心等“两新一重”和公共卫生基础设施重点项目集中开工。增加国家铁路建设资本金1000亿元等。

何立峰介绍,随着各项政策的持续发力,经济循环逐步恢复,企业效益情况持续改善,市场主体信心不断增强。“6月份制造业采购经理指数、非制造业商务活动指数分别为50.9%、54.4%,均比上月回升,连续4个月保持在临界点以上。”他说。

同时,李巍委员建议,在给予政策帮扶的基础上,还应引导中小微企业走“专精特新”的发展道路,不断激发企

业内生动力,努力化危为机。

## 新产业、新业态、新模式“新新”向荣

“顺应疫情催生的新需求、新模式,大力支持数字经济创新发展,网上购物、直播带货持续火热,居家办公、远程问诊、在线教育等行业快速扩张。”何立峰说。

据了解,6月份3D打印设备、智能手表、充电桩等产量均增长40%以上。截至6月底,已有集成电路、高端装备等领域的116家企业在科创板上市。

产业转型升级取得积极进展,疫情防控助推生物医药等产业发展壮大,5G等新型基础设施加速传统产业数字化转型,产业向高端化、绿色化、智能化、融合化方向发展的趋势更加明显。

陈竺副委员长建议,应持续推进数字经济创新发展,加快建设5G基站等新型基础设施,大力拓展5G技术应用场景,深化在自动驾驶、远程医疗、远程教育、文化娱乐、先进制造业等领域的应用,推进“互联网+”、5G、大数据、区块链、人工智能融合发展。

何立峰介绍,上半年,高技术制造业、医药制造业、装备制造业增加值分别增长4.5%、2.3%、0.4%,集成电路、医疗仪器设备及器械、建筑工程机械产量分别增长16.4%、82.1%、7.1%。

创新创业创造持续向纵深拓展,将全面改革创新试验第三批支持创新相关改革举措向更大范围推广。启动“上云用数赋智”行动和“数字化转型伙伴行动(2020)”,促进大中小企业和各类市场主体融通创新。深入推进大众创业万众创新,支持科技企业孵化器、众创空间和大学科技园创新发展,开展社会服务领域双创带动就业示范工作。提前半年全面完成北斗三号全球卫星导航系统星座部署。

列席会议的全国人大代表高钰建议,能够定期开展“数字化转型伙伴行动”,不局限在今年,也不局限在第一批平台服务企业和示范省市。她呼吁,试

验的省市要及时跟进，出台相关支持措施，鼓励当地中小企业“上云”，进行数字化转型，实现该项行动的目标。

何立峰表示，接下来，将提升重要原材料、关键零部件、核心元器件和关键软件的稳定供应水平，并积极推进科技创新和成果推广应用。

### 推出一揽子改革安排，让活力竞相迸发

近年来，深化改革、扩大开放的政策信号越来越强烈。

“放管服”改革深入开展，推广疫情防控中主动服务企业的好做法好经验，简化各项助企纾困政策办理手续，推动更多服务事项网上办理，放宽小微企业、个体工商户登记经营场所限制。据了解，二季度日均新增市场主体8.4万户，比一季度增长121.4%。

颁布实施民法典，依法更好保障人民合法权益。出台关于新时代加快完善社会主义市场经济体制、关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制等意见。下放土地审批权，赋予省级人民政府更多自主权。出台《保障中小企业款项支付条例》。出台生态环境、自然资源、公共文化、应急救援等领域的中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案……重点领域改革正持续深化。

在推进更高水平对外开放方面，增设跨境电商综合试验区，开展跨境电商B2B出口监管改革试点，网上举办第127届广交会，帮助外贸企业保订单、保市场，支持出口产品转内销。发布2020年版外商投资准入负面清单，加快修订鼓励外商投资产业目录，创新招商引资方式。高质量稳步推进共建“一带一路”，稳步推进海外重点项目建设。推进中欧班列安全稳定高质量运行，助力稳定国际供应链。

“二季度以人民币计价的出口由一季度的下降11.4%转为增长4.5%，实际吸收外资由一季度的下降10.8%转为增长8.4%。”何立峰说。

此外，积极推动二十国集团、金砖国家、亚太经合组织、世界经济论坛等框架下的国际协调合作，同二十国集团成员一道落实二十国集团缓债倡议，坚定维护我国发展利益。

何立峰表示，将继续坚持改革和发展高效联动，坚持对内开放和对外开放相结合，以高标准市场和高水平开放促进高质量发展。

### 精准帮扶，脱贫路上不掉队

“深度贫困地区是脱贫攻坚的难点，确保在今年如期实现脱贫攻坚目标，本来就有许多硬骨头要啃，疫情下又增加了难度，必须尽早再动员、再部署。”罗毅委员说。

报告指出，针对疫情引发的贫困地区人口就业难、增收难和返贫风险增加等问题，应完善政策举措，加大精准帮扶力度。

一是加大扶贫资金的统筹和投入。今年中央财政专项扶贫资金1461亿元已全部下达，比去年提前1个月下达到省级财政。

二是帮助贫困人口稳就业促增收。支持扶贫龙头企业、扶贫车间率先复工复产，实行点对点对接解决贫困地区人口外出务工难题。加大消费扶贫力度，强化产销衔接服务，有效解决贫困地区农产品滞销问题。

三是加大易地扶贫搬迁后续帮扶力度。易地扶贫搬迁安置房和配套设施扫尾工程已全部完成，大型安置区教育医疗设施补短板项目加快建设，产业发展、就业帮扶、社区治理等专项政策陆续出台实施，易地扶贫搬迁后续扶持政策体系正在逐步形成。

四是加大剩余贫困县和贫困村攻坚力度。对52个县、1113个村开展挂牌督战，项目资金向“三区三州”等深度贫困地区倾斜，着力巩固“三保障”成果。

此外，在贫困人口兜底保障方面，何立峰介绍，对受疫情影响致贫和返贫的建档立卡贫困人口，及时采取纳入低保、特困供养、临时救助等社会救助政

策，切实保障困难群众基本生活。

何立峰说，下一步，将尽快编制“十四五”巩固脱贫成果规划。扎实推进乡村振兴战略，完善乡村产业发展支持政策，推动农村一二三产业融合发展。

分组审议时，杨志今委员建议，支持贫困地区实施文化产业和旅游产业项目，并协调有关金融部门开发面向贫困地区文化产业和旅游产业的金融产品，形成特色发展优势。

### 兜底保民生，事关社会稳定大局

上调退休人员基本养老金，总体调整水平按照2019年退休人员月人均基本养老金的5%确定。居民医保人均财政补助标准增加30元，开展门诊费用跨省直接结算试点。对我国公民参加基本医保的新冠肺炎确诊和疑似患者医疗费用，个人负担部分由财政给予补助。

“菜篮子”产品供给充裕，粮食安全和重要农产品供给得到较好保障，粮油盐与肉禽水产蛋菜奶等食品的市场供应基本充足、价格基本稳定，有力保障了武汉、北京等重点地区生活物资供应。

社会保障、公共卫生和兜底帮扶政策陆续出台，保障民生容不得半点马虎。

何立峰透露，未来，将加快提升公共服务水平，推动出台国家基本公共服务标准，不断提升社会治理水平。

### 优化生态环境，绘就壮美画卷

在生态指标方面，何立峰介绍，上半年地级及以上城市空气质量优良天数比率为85%，细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）未达标地级及以上城市平均浓度下降13%，地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例为80.1%。

“即使经济受到疫情影响，各地仍没有放松污染防治，意义重大。”高虎城委员说。

报告显示，要坚持方向不变、力度不减，抓好源头防控和系统推进，推动生态环境质量持续好转，总结推广国家生态文明试验区经验，加快构建绿色低碳循环发展的经济体系和现代环境治理体系。✘

导读:面对新冠肺炎疫情的严重冲击,今年以来财政资金收入和支出具体的情况怎么样,预算执行效果如何?8月8日,国务院关于今年以来预算执行情况的报告提请十三届全国人大常委会第二十一次会议审议,“国家四大账本”又一次迎来“年中体检”。

## “国家四大账本”迎来“年中体检”

文 / 本刊记者 田宇

8月8日上午,受国务院委托,财政部部长刘昆向十三届全国人大常委会第二十一次会议作国务院关于今年以来预算执行情况的报告(以下简称预算报告)。次日下午,分组会议对报告进行了审议。

对预算执行情况进行监督,是全国人大常委会每年监督工作中的重要内容,也是每年8月举行的常委会会议的常规动作,“国家四大账本”又一次迎来“年中体检”。

今年以来,面对新冠肺炎疫情严重冲击,各地区各部门在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位,加大宏观政策应对力度,扎实做好“六稳”工作,全面落实“六保”任务,统筹疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果。

刘昆在报告中指出,目前,经济稳步恢复,复工复产逐月好转,二季度经济增长明显好于预期,三大攻坚战扎实推进,经济结构持续优化,产业数字化、智能化转型明显加快,改革开放继续深化,人民生活得到有力保障。在此基础上,预算执行情况较好。

分组审议中,与会人员普遍赞成预算报告,并就发挥积极财政政策作用、深化财税体制改革、加强债务风险监测防范等方面提出意见建议。



8月9日下午,十三届全国人大常委会第二十一次会议举行分组会议,审议国务院关于今年以来预算执行情况的报告。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

### 预算执行情况较好

预算报告从一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算这“四大账本”的收支情况,介绍了1至6月的预算执行基本情况。

数据显示,今年以来预算执行情况符合预期,有力保障了党中央、国务院重大决策部署的贯彻落实。

对一般公共预算而言,1—6月,全国一般公共预算收入96176.07亿元,同比下降10.8%,从4月起收入累计降幅逐月收窄,呈现持续向好态势。全国一般公共预算支出116410.88亿元,下降5.8%。

报告指出,随着推进复工复产和助企纾困成效持续显现,税收收入降幅收窄,一些地区多渠道盘活国有资源资产,涉企收费继续下降,企业负担持续减轻。此外,由于复工复产进度和产业结构差异,财政收入回升程度出现地区间分化;财政支出结构进一步优化,脱贫攻坚、基本民生等重点领域支出得到有力保障。

对政府性基金预算而言,1—6月,全国政府性基金预算收入31479亿元,下降1%。其中,中央政府性基金预算收入下降20%,主要是对国家电影事业发展专项



资金、民航发展基金等实行减免，以及受疫情影响彩票销售大幅下降。全国政府性基金预算支出45212亿元，增长21.7%。

对国有资本经营预算而言，1—6月，全国国有资本经营预算收入1223亿元，增长18.8%。全国国有资本经营预算支出612亿元，下降30.5%。

对社会保险基金预算而言，1—6月，全国社会保险基金收入34809.3亿元，下降15.3%，主要是受疫情以及阶段性减免社保费政策影响。全国社会保险基金支出36089.87亿元，增长6.5%。截至6月底，基金累计结余95151.31亿元。

### 支持打赢疫情防控阻击战

疫情发生以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位，围绕减轻患者救治费用负担、提高疫情防治人员待遇、保障疫情防控物资供应、加快疫苗和药物研发等出台一系列财税支持政策，并向湖北省等重点地区倾斜，全力支持打赢疫情防控阻击战。

刘昆指出，截至6月底，各级财政共安排疫情防控资金1756亿元，及时组织做好资金结算工作，确保人民群众不因担心费用问题而不敢就诊，确保各地不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控。

“在疫情防控期间，财政部门会同人社部、民政部、中国残联，专门为特殊困难群体纾困解难给予政策上和道义上的支持，这在国际社会引起了热烈反响。”吕世明委员表示，在困难的条件下，对民生的改善、保障、兜底，对残疾人等群体给予极大支持和帮助，彰显了我国社会主义制度优越性。

同时，刘昆表示，要坚决落实常态化疫情防控要求，加大财政投入力度，推动建设重大疫情防控救治体系和应急物资保障体系，着力补齐公共卫生基础设施建设短板，稳步推进国家医学中心、区域医疗中心建设，支持做好适应现代化疾控体系的人才培养培训工作。

针对疫情暴露出的短板问题，陈竺副委员长建议，加大对公共卫生机构和公立医院的财政支持力度，尽快加大疾控中心等公共卫生队伍的薪酬保障力度。同时启动新一轮的重点专科建设，加强公立医院，特别是地市级公立医院在感染、传染、呼吸及危重症方面的建设，增强传染病救治能力，并加大对疫苗、药物和快速检测技术的研发投入，提高快速检测能力和诊治水平。

此外，为积极发挥财政政策逆周期调节作用，加快了政府债券发行使用进度。报告指出，截至7月30日，1万亿元抗疫特别国债已全部顺利发行，平均发行利率2.77%，地方政府债券4.53万亿元额度已全部下达。

“这些宏观调控政策对整个国家经济社会发展产生了很好的效果，也可以说是我国宏观调控政策的一次重大调整。”列席会议的全国人大代表、福建师范大学经济学院院长黄茂兴表示，实践证明这种调整举措已经产生了积极作用。

### 支持打好三大攻坚战

到今年，全面建成小康社会，如期完成我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困的目标任务，是党中央向人民、向历史作出的庄严承诺。

据悉，中央财政专项扶贫资金1461亿元已全部下达，还下达了综合性财力补助资金290亿元，确保完成剩余脱贫攻坚任务和巩固脱贫成果。及时调整优化中央财政专项扶贫资金政策，在现有资金管理制度框架内，优化资金用途，重点对受疫情影响较大的产业扶贫项目、贫困劳动力就业等予以支持。

全国人大农业与农村委员会委员魏后凯认为，在当前脱贫攻坚目标任务即将实现之际，全面加强扶贫资产的管理十分重要。他表示，到目前为止，从中央到地方，大多把工作重点放在扶贫资金的管理和贫困户的脱贫致富上面，

对扶贫资金投入以后形成的扶贫资产的管理、维护没有足够重视。

“2020年实现脱贫攻坚目标任务以后，我们需要把着重点由现在的扶贫资产的管理转移到扶贫资产管理上来。当前急需加强对扶贫资产的管理，要以提高扶贫资产的质量和可持续性为核心，全面加强扶贫资产的经营管理、维护和监督，加快建立完善扶贫资产管理制度，构建扶贫资产运营管护的长效机制，确保扶贫项目安全可控，扶贫资产保值增值。”魏后凯说。

拥有天蓝、地绿、水净的优美环境，打好污染防治攻坚战，是全面建成小康社会的重要组成部分。预算报告介绍，1—6月生态环保支出658亿元，支持打好大气、水、土壤污染防治等标志性重大战役，开展重点生态保护修复，提升区域生态系统服务功能和生态环境质量。

高虎城委员表示，要把今年全国两会上安排的财政金融资金充分调动起来，加快撬动更多的社会资金，带动更多的污染治理项目。“这样也会提高企业的开工率，推动就业，增加居民收入。”同时，他建议加大对投资计划执行情况的监督检查力度，凝聚各方力量，打好污染防治攻坚战。

防范化解财政金融风险事关国家安全、发展全局、人民群众财产安全，意义重大。预算报告指出，督促地方综合采取措施稳妥化解存量隐性债务，强化地方政府违规举债责任追究，坚决遏制隐性债务增量。完善常态化监控机制，推进地方债务数据与金融部门共享比对。

### 扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务

刘昆介绍，国务院有关部门认真贯彻落实预算法和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，落实全国人大通过的预算决议要求，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，以更大的宏观政策力度对冲疫情影响，让积极的财政政策更加积极有

为,真正发挥稳定经济的关键作用,有力维护了经济发展和社会稳定大局。

就业是民生之本,保居民就业是“六保”任务之首。为努力稳定和扩大就业,预算报告显示,中央财政就业补助资金538.78亿元已全部下达。加快使用从失业保险基金结余中提取的超过1000亿元职业技能提升行动专账资金,促进地方落实各项就业创业政策。加大稳岗返还支持力度,1—6月已发放稳岗返还资金636亿元。支持实施“互联网+职业技能培训计划”,全面推进线上职业培训,提高劳动者职业技能水平。此外,还突出支持做好重点人群就业工作,并保障失业人员基本生活。

疫情过后民生为要,一系列措施兜牢基本民生底线。为支持发展公平优质教育,从2020年春季学期起,统一全国义务教育生均公用经费基准定额,将中西部地区标准提高50元。支持地方巩固教育脱贫攻坚成果,确保家庭经济困难学生不因贫失学辍学。

除此,截至6月底,已下达养老保险补助经费7678.27亿元、城乡居民医保补助资金3525.35亿元、困难群众救助补助资金1660.47亿元;1—6月全国保障性安居工程财政支出1810亿元。为保基本民生,预算从养老保障、基本医疗、民生兜底、基本住房保障等多方面发力。

稳住市场主体对稳住经济基本盘意义重大。1—6月,新增减税降费15045亿元,有效减轻了市场主体负担。小微企业、个体工商户所得税延缓到明年缴纳,确保企业切实享受政策红利,帮助企业渡过难关。支持缓解融资难融资贵等问题,引导地方落实好对小微企业减半收取融资担保、再担保费政策,推动小微企业融资担保费率持续下降。

民以食为天,有粮天下安。除了农作物,保障作为“工业粮食”的能源对经济社会发展也至关重要。截至目前,农田建设补助资金682.8亿元已全部下达,不断夯实农业生产基础,提升国家粮食安全保障能力。鼓励煤层气、页岩气、致

密气开采利用,调整完善可再生能源发电补贴政策,促进能源结构调整。

保产业链供应链稳定,就保障了企业复工生产,进而稳住经济发展的基本盘。为此,国家大力支持制造业高质量发展。比如,延长新能源汽车推广应用财政补贴政策实施期限,支持新能源汽车产业稳定发展。同时,在提高科技创新支撑能力及着力稳外贸稳外资方面,均完善了相关政策。

基础不牢,地动山摇。为保障基层运转,大幅增加对地方财力的支持,截至6月底,已下达一般性转移支付资金61214.6亿元,有力保障基层运转和各项政策有效实施;下达特殊转移支付资金5378.57亿元,支持地方落实“六保”任务,应对执行中的不确定因素。

常委会组成人员在审议时,纷纷对预算执行中落实中央“六稳”“六保”要求的情况作出高度评价。陈锡文委员说:“从上半年的情况来看,疫情防控和社会经济发展这两方面都取得了超出预期的良好效果。”

杜黎明委员也表示,国务院及财税部门坚决贯彻党中央关于统筹推进疫情防控和经济社会发展的各项决策部署,贯彻落实各项减税降费政策措施,加大纾困惠企政策的执行力度,扎实做好“六稳”工作,全面落实“六保”任务,为常态化疫情防控和经济社会健康发展提供了有力保障。

### 实施更加积极的财政政策,加快推进财税体制改革

刘昆介绍,为努力完成全年经济社会发展目标任务,将从“财政政策要更加积极有为、注重实效”“始终坚持艰苦奋斗、勤俭节约”“持续强化地方政府债务管理”“加快推进财税体制改革”“切实提高财政资金使用效益”等方面重点推进工作。与会人员在分组审议时提出了有针对性的意见和建议。

“习近平总书记提出,逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相

互促进的新发展格局。财政作为国家治理能力的重要组成部分,应紧扣党中央决策部署,立足当前、着眼长远,坚持稳字当头,实施更加精准的财政政策,避免‘大水漫灌’。”杜黎明委员建议,应继续以“六稳”为统揽,以“六保”为着力点,在应对各种风险挑战的同时,大力支持企业纾困发展,落实好减税降费政策,切实做到应减尽减、应免尽免。

全国人大财政经济委员会委员蔡玲表示,不仅要实现“该降的降,该减的减,该保的保”,还应做到“该增的增”,即增加基础研究投入,提高基础研究在全社会研发投入中所占的比重,着力解决关键技术、核心零部件“卡脖子”的问题。

针对预算报告中提出的“当好‘铁公鸡’,打好‘铁算盘’,厉行节约办一切事业”,杨树安委员表示,要按照党中央的部署,坚决过好“紧日子”,“这是我们在整个疫情防控、复苏经济过程中需要长期坚持的,也是一项优良传统,需要坚持好。”

黄茂兴代表建议加强对地方债务风险的监测和防范。他发现,有些地方的形象工程、面子工程层出不穷,大量举债导致一些地方政府债务风险和隐患较高。“建议财政部和地方财政部门上下联动、协同配合,切实加强指导,督促地方做好债务风险防范工作,积极稳妥化解政府债务风险,切实防止出现新的隐性债务。”

“在下达各地新增专项债券额度的同时,建议下达各地专项债券限额或新增专项债券限额。”韩梅委员认为,这有利于各级政府加强政府债务限额和余额方面的管理,依法管理和使用债券资金。

在深化财税体制改革方面,朱明春委员建议,加大对国民收入再分配的调节力度,促进和谐社会的建设。他表示,加快增值税税制改革和税收法定原则的落实,有助于巩固减税降费成果,进一步改善营商环境。☑

# 国旗法修正草案提请审议： 完善国家标志制度

文 / 本刊记者 侯朝宣

8月8日，国旗法修正草案（以下简称草案）提请十三届全国人大常委会第二十一次会议审议，全国人大常委会法工委副主任武增作了说明。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，修改国旗法，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，有利于为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚强大的精神力量。

国旗是国家的象征和标志，代表着国家的权威与尊严。现实生活中，国旗的使用越来越广泛，国旗使用不当的情况也时有发生。武增指出，修改国旗法，强化国旗使用的规范性和严肃性，加强国旗使用的管理监督，有利于形成维护国旗尊严的意识和社会氛围，有利于维护国家的形象和尊严。

## 规范和完善国旗的制作与使用

国旗法所附的《国旗制法说明》对国旗的样式和五种通用尺度作出规定，但这五种通用尺度已不能满足实践中使用国旗多样化的需求。因此，草案增加了对非通用尺度国旗的原则规定，同时对国旗与旗杆的尺度比例等提出要求，规定：“国旗的通用尺度为国旗制法说明中所列明的五种尺度。特殊情况使用其他尺度的国旗，应当按照通用尺度成比例适当放大或者缩小”“国旗、旗杆的尺度比例应当适当，并与使用目的、周围建筑、周边环境相适应”。

草案进一步完善了升挂国旗场合的规定。为体现中国共产党的领导地位，增加规定中国共产党中央委员会每日升挂国旗，中国共产党中央各部门和地方各级委员会在工作日升挂国旗。为体现国家监察体制改革后国家机构的新变化，增加规定中国共产党中央纪律检查委员会、国家监察委员会每日升挂国旗，中国共产党地方各级纪律检查委员会、地方各级监察委员会在工作日升挂国旗。增加各民主党派、各人民团体在工作日升挂国旗的规定。增加非全日制学校和公共文化设施升挂国旗的规定。增加规定宪法宣誓场所悬挂国旗等。

草案规范了升旗仪式的要求，进一步增强升国旗仪式的严肃性、强化仪式感。同时完善国旗及其图案的使用要求，进一步明确国旗及其图案“不得用作商标、产品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“不得倒挂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”等规定。

## 明确国旗的监管部门


现行国旗法规定国旗的监督管理主体为地方各级人民政府，没有明确具体部门，这在实践中导致存在监管不到位的情况。为进一步加强国旗使用的监督管理，明确国旗制作、销售、升挂、使用、回收等方面的监管责任，草案增加规定：“国务院确定的部门统筹协调全国范围内国旗管理有关工作，地方各级人民政府市场监督管理部门对本行政区域内国

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、使用和回收，实施监督管理”。

杨志今委员在分组审议时说：“这次修改将国旗监管责任细化为制作、销售、升挂、使用、回收等环节，明确了各个环节的监督管理机构与职责配置，并按照相关事权由特定机构执法，使国旗的日常监管工作得以进一步落实。”同时他表示，综合监管与分散执法相结合能够实现精准、及时和高效的监督管理目标，充分体现了国家治理体系和治理能力的现代化。

## 加强国旗宣传教育

爱国是社会主义核心价值观的重要内容，国旗作为国家的象征和标志，是进行爱国主义教育的最好教材。随着国旗和国旗图案不断从机关走向社会，从实际生活走向网络空间，它们已经成为人民群众表达爱国情感、增强国家观念的重要方式。修改完善国旗法，鼓励人民群众使用国旗表达爱国情感，有利于弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观。

为了进一步发挥国旗在爱国主义教育中的重要作用，草案增加规定“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，引导公民正确使用国旗及其图案”。陈竺副委员长在分组审议时指出：“建议进一步加大大国旗法、国徽法普法力度，鼓励公民通过国旗国徽表达爱国情感，在全社会形成尊重、爱护国旗国徽的意识和氛围。”

# 国徽法迎来重要修改： 更好维护国家的尊严

文 / 本刊记者 冯 添

国徽是国家的象征和标志，更代表着国家的权威和尊严。

在我国边陲地区，许多法官时常需要背着重重的国徽，在高山与峡谷间穿行，到村民家中或者田间地头去开庭，维护着公平和正义。

“很多时候，我到法院外的地方进行司法确认，刚进去的时候双方还吵吵闹闹，当我挂上国徽，他们就都安静下来了。”一位法官说。

国徽法规定，各级人民法院和专门人民法院的审判庭应当悬挂国徽。国徽是国家的象征，悬挂国徽一定程度上表示人民法院是代表国家行使审判权。这就是无论山高水长，法官都要把国徽扛在肩上的原因。

国徽法自1991年颁布施行以来，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发挥了重要作用。但随着政治和社会的发展，法律在实施中遇到了一些新情况新问题。

8月8日，国徽法修正草案（以下简称草案）提请十三届全国人大常委会第二十一次会议审议，针对实践中存在的突出问题，作出适时修改。

全国人大常委会组成人员在分组审议时普遍认为，强化国徽使用的规范性和严肃性，加强对国徽使用的管理监督，有利于形成维护国徽尊严的意识和氛围，有利于维护国家尊严。

现行国徽法没有明确具体的监管部门，国徽使用不规范和监管缺位的问题时有发生。

针对监管缺位问题，草案增加规定，由国务院确定的部门统筹协调全国范围内国徽管理有关工作，地方各级人民政府统筹协调本行政区域内国徽管理有关工作。

同时，草案明确，地方各级人民政府市场监督管理部门对本行政区域内国旗、国徽的制作和销售，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、国徽的升挂（悬挂）、使用和回收，实施监督管理。

草案增加了多处应当悬挂国徽的场合的规定，明确各级监察委员会悬挂国徽，乡、民族乡、镇的人民代表大会会场悬挂国徽，乡镇人民政府悬挂国徽，宪法宣誓场所悬挂国徽。

草案明确了多种使用国徽的情形。其中，国家机构的官方网站应当在首页显著位置使用国徽图案，这是与时俱进的一大亮点。

“实际上，有关国家机关在网络上使用国徽的情形不限于官方网站，还有APP客户端等。建议进一步斟酌有关表述，并为未来互联网发展的新领域留出一定余地。”刘修文委员在审议时表示。

草案增加规定，国家出版的“法律、法规汇编的封面”应当印有国徽图案，同时明确“其他出版物需要在封面



广西融水苗族自治县的法官背着国徽去村中办案。图/新华社发

上印有国徽图案的，应当报国家出版主管部门批准”。

此外，根据草案，“中国人民银行发行的法定货币可以使用国徽图案”；国家机关工作人员使用的工作证件、执法证件等，国家机关颁发的营业执照、许可证书、批准证书、资格证书、权利证书等，学位证书，居民身份证、中华人民共和国护照等可以使用国徽图案。

针对国徽使用不规范的问题，草案补充了禁止使用国徽的情形，对各种有损国家尊严的行为划定了责任边界。

根据草案，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。

杜玉波委员表示，国徽法的修改及时回应了现实需要，体现了社会关切，建议常委会审议通过并尽快实施。✘

导读:8月8日,动物防疫法修订草案提请十三届全国人大常委会进行第二次审议。草案二审稿进一步加强集贸市场和畜禽活体交易管理,明确犬、猫防疫管理规定,建立人畜共患传染病防治合作机制,并对非食用性利用野生动物的检疫、实验动物的防疫等内容进行修改完善。

# 动物防疫法修订草案二审： 聚焦突出问题 凝聚各方共识

文 / 本刊记者 舒颖

修改动物防疫法,是十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划的重要内容。

8月8日上午,十三届全国人大常委会第二十一次会议举行第一次全体会议,听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员丛斌作的关于动物防疫法修订草案修改情况的汇报。此前,十三届全国人大常委会第十七次会议对动物防疫法修订草案进行了初次审议。

8月10日下午,十三届全国人大常委会第二十一次会议分组审议了动物防疫法修订草案。与会人员普遍认为,草案二审稿坚持问题导向,吸收各方面意见,整体框架更趋合理,内容更加完善。同时,就进一步修改完善草案提出了意见和建议。

## 加强集贸市场和畜禽活体交易管理,明确犬、猫防疫管理规定

在集贸市场进行畜禽活体交易,包括现场宰杀,容易导致疫病的传播。此前,针对草案一审稿,有的常委会组成人员提出,应当加强对集贸市场和畜禽活体交易的管理。

对此,草案二审稿恢复了现行动物

防疫法关于经营动物、动物产品的集贸市场应当具备动物防疫条件的规定,并增加规定不具备动物防疫条件的法律责任;明确县级以上地方人民政府根据本地情况决定在特定区域禁止家畜家禽活体交易。

多数常委会组成人员对这一修改表示认可。比如,王超英委员明确指出:“这对防止这些交易场所成为疫病传播场所是非常必要的。”谭耀宗委员也认为:“这对预防动物致人的疾病是非常好的。”

关于犬、猫防疫管理的规定,在常委会审议和公开征求意见过程中,各方面普遍关注。有两种意见:一种意见建议进一步细化、完善对犬、猫等宠物的管理规定,一种意见建议删去与防疫无关的内容。

对此,宪法和法律委员会会同有关方面研究认为,对犬、猫等宠物的管理涉及的环节多,有关方面建议增加的内容多与动物防疫不直接相关,并且这个问题主要属于地方事权,很多地方已经制定了地方性法规或政府规章,本法可重点从动物防疫方面进行规范。

草案二审稿将一审稿关于犬只饲养以及流浪犬、猫管理等的规定修改为:

单位和个人饲养犬只,应当按照规定定期免疫接种狂犬病疫苗,凭农业农村部门的免疫证明向所在地养犬登记机关申请登记。街道办事处、乡级人民政府组织协调居民委员会、村民委员会,做好本辖区内流浪犬、猫的控制和处置,防止疫病传播。农村地区饲养犬只的防疫管理,由省、自治区、直辖市规定。

针对这一规定,列席会议的全国人大代表侯蓉提出修改建议。“仅规定对犬只定期注射狂犬病疫苗,范围过于狭窄,对其他严重传染性疾病和寄生虫防治未作出规定。”她建议将上述规定修改为,“单位和个人饲养犬、猫,应当就危害较大的传染性疾病对犬、猫实行定期免疫,就危害较大的寄生虫病对犬、猫实行定期驱虫,对于犬只,必须按规定定期接种狂犬病疫苗,凭农业农村部门的免疫证明向所在地养犬登记机关申请登记。”

## 建立人畜共患传染病防治合作机制,明确非食用性利用野生动物应检疫

为加强公共卫生风险防控,保障人民群众生命健康安全,草案二审稿在一审稿有关人畜共患病疫情通报、监测等

规定的基础上,增加建立人畜共患传染病防治合作机制的规定,即“县级以上人民政府卫生健康主管部门和农业农村、野生动物保护等主管部门应当建立人畜共患传染病防治合作机制”。

无论是加强集贸市场和畜禽活体交易管理,还是建立人畜共患传染病防治合作机制,在王超英委员看来,“这些规定都很好。”同时,他也希望有关部门进一步研究,更好地在公共卫生风险防控能力上作出一些更细致的规定。

吴恒委员认为,这次修改动物防疫法,应当考虑一个重要的原则,即有效防控人畜共患病。他建议将“防控人畜共患病传播”写入本法第1条,同时在总则中增加“国务院农业农村主管部门应当对人畜共患的动物疫病进行监控,其相关成果应及时与国家卫生健康委员会共享”的内容。

“国家卫生健康委员会主要侧重管理关于人的健康行为,而动物疫病防控主要归农业农村部管,两个部门在人畜共患病的防控问题上应该有协调配合和相关工作部署的考虑。”吴恒解释说。

此外,针对草案一审稿关于“需要非食用性利用野生动物的,应当按照国家有关规定严格审批和检疫检验”的规定,二审稿作出了如下修改:一是明确因科研、药用、展示等特殊情形需要非食用性利用的野生动物,应当按照国家有关规定报经动物卫生监督机构检疫,检疫合格的,方可利用。二是恢复现行法的规定,人工捕获的野生动物应当按照国家有关规定报经捕获地动物卫生监督机构检疫,检疫合格的,方可饲养、经营和运输。

“建议在这一规定后再增加一个条款——禁止对检验检疫后的非食用性利用野生动物进行滥用,防止野生动物疫源疫病次生危害发生。”卫小春委员说,非食用性利用的野生动物在检验检疫后可能因为滥用等造成疫源疫病的发生,国家林草局也有关于后续监管、防止滥用等不当方式的规定。

### 建议进一步完善基层动物防疫体系建设与保障措施

稳定的基层防疫力量是动物防疫体系的重要基础,是落实重大动物疫病防控措施、维护公共卫生安全的有力抓手。

此前,草案一审稿突出了“六个强化”,其中之一就是“强化基层动物防疫体系能力建设,完善保障措施”,一些常委会组成人员对此予以高度关注。在对草案二审稿的分组审议中,有不少与会人士就进一步完善基层动物防疫体系建设与保障措施提出意见和建议。

“基层动物防疫机构和队伍,是动物防疫的基础和核心。”陈竺副委员长强调,新一轮机构改革中,国办发多个文件要求保留各级地方动物疫病预防控制机构。实践中,一些地方将基层兽医机构和防疫员队伍进行简单归并,原本专职从事动物防疫的人员,现在要在综合治理等工作上投入相当大的精力。他建议将第8条中的“加强基层动物防疫队伍建设”修改为“加强基层动物防疫机构和队伍建设”,以强化对承担基层动物防疫职责机构的条件保障和能力建设。

青海省人大常委会副主任吴海昆曾带领省人大常委会执法检查组,就动物防疫法实施情况,先后到省内的5个市州县的乡镇兽医站、村防疫员家及其他相关场所进行执法检查。在列席全国人大常委会分组会议时,吴海昆结合执法检查的情况对动物防疫法的修改提出了意见,其中包括加强基层防疫体系建设。他特别提到要加强村级防疫员队伍建设。

“从执法检查情况看,平均一个村只有一名防疫员,一人每年要承担2万至4万头动物的免疫工作,还有包虫病、布病等的防治工作,年补助费为3500元左右,工作环境差、待遇低,任务重、风险大。”吴海昆建议增加“加强村级防疫员队伍的建设,合理确定村级防疫员的劳动报酬”的内容。

此外,关于保障措施,李康委员建议增加“国家对边境县动物卫生监督

督、动物和动物产品检疫处置工作给予专项资金支持”的表述,以建立健全中央财政对边境动物疫病防控工作投入保障的长效机制。吕薇委员建议进一步明确中央财政的支出责任,如国家财政建立专项资金,加大对动物防疫的支出力度,以及建立专项转移支付,用于强制性消杀的补助。

### 建议增加社区等有关方面在动物防疫中的职责规定

在分组审议中,还有一些常委会组成人员建议增加社区等有关方面在动物防疫中的职责规定。

王东明副委员长表示,基层的村委会、居委会、社区对动物饲养的情况是最了解的,在法律上赋予他们义务,让他们协助乡镇政府、街道办事处做这方面的工作,更有利于法律相关规定在基层的落地落实。

“社区是我们国家社会治理的最基本单元,也是执政党与政府联系群众、服务群众的‘最后一公里’。从这次新冠肺炎疫情发生以来的经验可以看出,社区在防控疫情过程中起到了非常大的作用。”卫小春委员说,在有关动物疫情防控方面,也需要社区发挥更大的作用,这样才能够基层社区杜绝有关动物疫源性疾病的发生。

此外,还有一些委员建议增设养殖户、非官方动物疫病检测检验单位和个人等的责任和义务。“应加大个人在非食用性动物养殖方面的责任,同时也要加强社区责任。”吕薇委员建议强化养殖户的防疫责任,实行分类管理。杜黎明委员建议通过立法技术手段明确非官方的动物疫病检测检验单位和个人的报告义务。李飞跃委员建议对应法律责任,增设相应法定义务人和法定义务,如“从事动物饲养、屠宰、经营、隔离以及动物产品生产、经营、加工、贮藏等活动的单位和个人,应当如实记录收购、销售动物的产地、饲养者、检疫证明编号、购销日期和数量等信息”。■

导读:8月8日,备受关注的预防未成年人犯罪法修订草案二审稿提请十三届全国人大常委会第二十一次会议审议。草案二审稿进一步明确专门学校和专门教育的法律定位,修改完善专门学校入学程序,保留收容教养有关措施,增加学校聘请法治副校长等相关规定。

# 预防未成年人犯罪法修订草案二审： 以专门教育挽救“问题少年”

文 / 本刊记者 赵祯祺

8月8日,备受关注的预防未成年人犯罪法修订草案二审稿提请十三届全国人大常委会第二十一次会议审议。草案二审稿进一步明确专门学校和专门教育的法律定位,修改完善专门学校入学程序,保留收容教养有关措施,并增加学校聘请法治副校长等相关规定。

分组审议中,与会人员表示,相比草案一审稿,二审稿内容更加成熟完善,体现了对未成年人教育和保护并重的立法原则。同时围绕进一步细化专门教育相关规定,强化追究监护人失职责任,加强学生欺凌防控等内容,纷纷建言献策。

## 拟对有严重不良行为的未成年人开展专门教育

纵观预防未成年人犯罪法修订草案二审稿,本次修改的重点是,增加“专门教育”相关规定。

专门教育是国家教育体系的组成部分,是对有严重不良行为的未成年人进行教育和矫治的重要保护处分措施。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步深化预防青少年违法犯罪工作的意见》,2019年印发《关于

加强专门学校建设和专门教育工作的意见》,对专门学校建设和专门教育工作作出明确规定。

为贯彻落实中央文件精神,草案二审稿增加规定:国家加强专门学校建设,对有严重不良行为的未成年人进行专门教育。省级人民政府应当将专门学校建设纳入经济社会发展总体规划。县级以上地方人民政府成立专门教育指导委员会,根据需要合理设置专门学校。

草案二审稿还完善了专门学校入学程序方面的规定。对于有严重不良行为的未成年人,未成年人的父母或者其他监护人、所在学校无力管教或者管教无效的,可以向专门教育指导委员会提出申请,经评估、决定后送入专门学校接受专门教育。同时,公安机关在办理案件过程中发现未成年人有特定情形的,经专门教育指导委员会评估,可以决定将其送入专门学校接受专门教育。

值得注意的是,草案二审稿将收容教养有关措施纳入专门教育,不再使用“收容教养”概念。收容教养是刑法、预防未成年人犯罪法规定的干预矫治措施,是分级矫治制度中的重要一环。刑

法第17条规定,因不满十六周岁不予刑事处罚的,在必要的时候,也可以由政府收容教养。

本次修改明确,未成年人有刑法规定的行为,但因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚的,经专门教育指导委员会评估,公安机关可以决定将其送入专门学校接受专门教育。省级人民政府应当结合本地的实际情况,至少确定一所专门学校按照分校区、分班级等方式设置专门场所,对前款规定的未成年人进行矫治教育。

对于这一修改,不少委员表示赞同,并提出进一步完善的建议。

“收容教养制度形成于新中国成立初期,虽然在我国历史发展进程中发挥了积极作用,但逐渐暴露出缺乏专门场所、教育专门化不足等问题。随着全面依法治国深入推进,罪刑法定原则深入人心,草案作出的这一修改,是历史的必然,符合法治进步方向。”张春贤副委员长说。

刘修文委员也表示,草案二审稿将收容教养有关措施纳入专门教育,通过建设专门学校解决收容教养场所问题,有助于对现有的收容教养制度进行改

进完善。“无论是‘收容教养’还是‘专门教育’，都是对未成年人实行比较严厉的约束措施，需要进一步完善制度设计，增强监督制约，避免‘换汤不换药’。”刘修文委员说。

杜玉波委员则建议，要加强收容教养场所与专门学校的衔接。他分析称，专门学校属于教育机构，教育对象是具有不良行为的未成年人；收容教养场所接收的是触犯刑法但是不满法定刑事责任年龄、不予刑事处罚的未成年人。这两者的教育对象差别较大，不良行为的性质有本质不同，不能简单地把被收容教养的未成年人送入专门学校。因此，他表示，如果将涉罪的未成年人送入专门学校，必须是单独校区、单独场所、单独管理。同时，进一步强化司法、行政机关的协同管理责任。

需注意的是，分组审议时，有的委员对将收容教养措施纳入专门教育持不同意见。汪鸿雁委员认为，不能把专门教育作为收容教养的替代措施，二者是两种不同性质的教育矫治措施。应进一步改革完善收容教养制度，将其跟专门学校区别开，细化执行程序，规范矫治内容，完善监督程序。

此外，在专门教育的制度设计上，草案二审稿还增加专门学校应当对接专门教育的未成年人进行分级分类教育和矫治的规定，要求有针对性地开展教育活动，保证没有完成义务教育的未成年人继续接受义务教育。

### 建议强化追究监护人失职责任

父母是孩子的第一任老师，家庭是未成年人的第一所学校。有关数据显示，近年来，全国法院审结的未成年人犯罪案件中，来自流动家庭、离异家庭、留守家庭、单亲家庭、再婚家庭的未成年人排在前五位。这说明，家庭因素对未成年人的健康成长和预防未成年人违法犯罪影响很大。

现实中一些案件显示，有些未成年人实施犯罪案件之前已经暴露出很多

不良行为，但未得到家长及时有效的干预。对此，不少与会委员建议，要进一步明确未成年人父母或其他监护人的监护职责，强化追究监护人失职责任。

刘海星委员认为，草案第28条虽然明确，未成年人父母或其他监护人对未成年人不良行为应当及时制止并对其进行管教，但是该条款的约束力明显不足。“如果家庭监管这道防线被攻破了，就很难避免犯罪的发生。”他建议，要进一步研究加强对有监管职责的父母、其他监护人的制约力，特别是因教育失职而导致未成年人严重违法犯罪或恶性犯罪的，家长、其他监护人应承担相应的法律责任。

司法实践中，有些未成年人的严重不良行为甚至违法犯罪行为，恰恰是父母或其他监护人纵容、教唆、胁迫或引诱的。对此，陆东福委员建议，在“法律责任”一章中明确，对纵容、教唆、胁迫、引诱未成年人实施严重不良行为和犯罪行为的家长和其他监护人，要依法追究法律责任。

有的委员表示，立法不仅要明确父母或其他监护人对预防未成年人犯罪负有责任，还要强调他们以身作则，为未成年人树立榜样。邓丽委员建议，应充实草案二审稿第15条的相关内容，增加家长要言传身教，遵纪守法，培养未成年人的好品格，营造良好家庭环境的相关规定。谢广祥委员也建议增加树立良好家风，形成良好家庭环境等内容，以贯彻落实习近平总书记关于家风家教的重要论述精神。

### 将学生欺凌列入不良行为

近年来，中小校园欺凌事件时有发生，不仅伤害未成年人身心健康，还造成不良社会影响，引起公众的高度关注。

草案二审稿第19条回应了这一问题：“教育行政部门应当会同有关部门建立学生欺凌防控制度。学校应当加强日常安全管理，严格排查并及时消除可能导致学生欺凌行为的各种隐患。”

有些委员表示，本法建立学生欺凌防控制度非常必要，应进一步细化完善相关规定。

黄志贤委员认为，执行这项制度单靠学校本身是有难度的，需要会同有关部门共同实施，保证法律能够落到实处。

欺凌行为发生后，学生如何寻求帮助？陈竺副委员长建议，增加“完善欺凌求助渠道”的规定，引导被欺凌者用适当方式求助，帮助他们尽快走出欺凌事件的影响，这也有助于遏制欺凌事件的发生。

值得关注的是，不少与会委员在审议发言时建议，将学生欺凌行为纳入未成年人不良行为范围。

刘修文委员指出，草案二审稿第27条规定的不良行为和第37条规定的严重不良行为都未明确包括学生欺凌行为。若对学生欺凌行为参照适用针对不良行为或严重不良行为设置的干预、矫治、教育等措施缺乏明确的法律依据，不利于有效预防和及时处理学生欺凌行为。因此他建议，将学生欺凌行为纳入不良行为范围，并对其含义、表现、严重程度等予以明确规定。

沈跃跃副委员长、杨震委员、左中一委员以及列席会议的全国人大代表崔世平也建议将学生欺凌行为纳入不良行为范围，为依法预防、干预和矫治学生欺凌行为提供明确具体的法律依据。

此外，为有效解决学生欺凌问题，助力平安校园建设，不少中小学聘请了法官、检察官兼任法治副校长，以增加专门力量护佑学生健康成长。为了将这一行之有效的实践经验上升为法律规范，草案二审稿增加了学校可以根据条件聘请法治副校长的规定。

考虑到专门学校的特殊性，杜玉波委员建议，在条文中明确“专门学校应配备法治副校长”。“这有利于专门学校加强法治教育的师资保障，也是落实党中央关于加强专门学校建设和专门教育工作相关文件的要求。”杜玉波委员说。✘



导读：著作权法修正案草案于今年4月提请全国人大常委会会议审议后，相关部门充分吸收各方面意见建议，形成草案二审稿。日前，著作权法修正案草案二审稿提请全国人大常委会第二十一次会议审议，与会人员围绕进一步完善“作品”的定义、完善视听作品相关规定、加强互联网背景下著作权保护等提出建设性意见。

# 著作权法修正案草案二审： 彰显开放性、科学性、时代性

文 / 本刊记者 孙梦爽

8月8日，十三届全国人大常委会第二十一次会议听取并审议全国人大常委会宪法和法律委员会关于著作权法修正案草案修改情况的报告，这是继今年4月著作权法修正案草案提请审议后，常委会会议就著作权法的修改进行的第二次审议。

作为知识产权领域的基础性法律，著作权法此次修改受到社会广泛关注。今年5月至6月，著作权法修正案草案通过网络向社会公开征求意见，共有5万多人提出16万多条意见，涉及“作品”的界定、著作权的内容、权利的行使和归属等方面。全国人大宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会认真研究梳理各有关方面意见建议，多次召开相关座谈会进一步听取建议，深入研究论证难点问题，进一步完善修正案草案。

10日下午，常委会组成人员分组审议著作权法修正案草案。与会人员普遍对草案二审稿的修改表示赞同，认为草案二审稿积极回应社会关切，充分吸纳了修正案草案（以下简称草案）第一次审议时常委会组成人员和各方面的意见，相关规定更加完善，彰显了务实高效、实事求是的作风。



十三届全国人大常委会第二十一次会议8月8日审议著作权法修正案草案。全国人大宪法和法律委员会副主任委员江必新对草案作了说明。摄影 / 全国人大机关摄影部 樊如钧

## 进一步完善“作品”定义 与时俱进提供著作权保护

草案一审稿第2条第1款规定，著作权法所称的作品是指文学、艺术和科学领域内具有独创性并能以某种有形形式复制的智力成果，并列举了作品的具体类型。对此，有的意见提出，将“作品”限定在“文学、艺术和科学领域”，难以涵盖技术作品；口述作品等作品不

一定需要以有形形式复制；随着文学艺术产业的不断繁荣和科学技术的快速发展，法律、行政法规未规定的新的作品类型将不断出现，立法应当为将来可能出现的新的作品类型留出空间。草案二审稿采纳上述意见，将本条修改为“文学、艺术和科学等领域内具有独创性并能以一定形式表现的智力成果”，并列举了作品的具体类型。

对此,多位与会人士表示,进一步完善“作品”定义有助于与时俱进做好著作权保护工作。杜玉波委员指出,要处理好鼓励新兴技术、新兴产业发展与保证权利人合法权益之间的关系,通过完善“作品”等基础概念寻求著作权客体相对封闭性与权利相对开放性之间的平衡,积极回应创新保护需求,引领和规范新业态发展。

殷方龙委员认为,“科学技术是第一生产力,科学和技术既紧密联系又各自有着特定内涵”,而目前工程技术在智力成果内涵的表述中被弱化了,没有被点出来,建议草案在界定作品内涵时增加“技术”二字。

### 完善视听作品相关规定 明确新概念、规范管理活动

草案一审稿第10条规定,视听作品的著作权由组织制作并承担责任的视听作品制作者享有,但编剧、导演、摄影、作词、作曲等作者享有署名权,并有权按照与视听作品制作者签订的合同获得报酬。对此,有的意见提出,将“电影作品和以类似摄制电影的方法创作的作品”修改为“视听作品”,扩大了此类作品的范围,建议对视听作品进行区分,对各自的著作权归属作相应的规定。经研究,草案二审稿在原草案的著作权归属原则适用于“电影作品、电视剧作品”的基础上,对构成和不构成合作作品或职务作品的视听作品的著作权归属等作出更具体规定。

有的常委会组成人员认为,新媒体发展迅速,视听作品的形式变得灵活多样,范围和界限更加模糊,制作者和作者的认定也更加困难,不利于保护著作权人的合法权益。建议草案明确视听作品的定义,在呈现方式、载体、内容、制作方法等方面作出规定,同时明确制作者、作者的认定标准。

李锐委员认为,这一修改克服了司法实践中仅用“电影和以类似摄制电影的方法”机械定义视听作品的困

扰。但“视听作品”是著作权法中的新概念,建议对其进行具体规定,明确其法定含义。谢广祥委员也表示,当前创作视频作品的方法灵活多样,大量视频作品制作者既可能是视频制作者,也可能是视频编辑合成者、视频发布者、传播者,因此建议在第3条中单列一款对视听作品进行明确定义。

吕薇委员表示,赛事网络节目通常会融入解说、字幕、采访、回访或特写等独特内容,符合视听作品的要求,建议将体育赛事网络直播节目、游戏作品明确为视听作品。

### 契合互联网背景 充分体现时代特征

随着互联网、人工智能、大数据等对著作权保护提出诸多新课题、新挑战,如何处理好网络技术发展与著作权保护的关系,使著作权法进一步契合互联网背景,成为此次审议中与会人员的关注点。分组审议中,多位与会人士建议,深入研究“互联网+著作权”问题,增加网络著作权保护方面的内容。

沈跃跃副委员长表示,建议增加保护网络著作权和处罚侵权行为的内容。2017年著作权法执法检查报告指出,网络上文字、音乐、影视、图形、软件等作品的侵权行为易发多发,著作权执法部门应对网络侵权行为的手段和能力不足,普遍存在发现难、取证难、认定难、查出不及时等问题。建议草案针对这些问题增加网络著作权保护和侵权行为处罚的相关条款。

对于网络转载,吕薇委员建议参照报刊转载的法定许可规定,建立网络转载法定许可制度,即规定已在网络上传播的文学、摄影、美术等作品,除著作权人声明不得转载、摘编的以外,其他网络媒体可以转载、摘编,但应当按规定向著作权人支付使用费。

考虑到网络文艺创作者与拥有资金、技术、市场化运营等优势的网络文艺传播平台相比明显处于弱势地位,左

中一委员建议,增加网络平台和创作者之间著作权许可使用与转让的相关规定。即增加网络平台和创作者之间著作权许可使用与转让的格式合同条款,由著作权主管部门制定格式合同并推广使用。左中一委员还建议在合理使用条款列举的媒体中增加网络媒体,拓宽法定许可的适用领域和渠道。

### 加强对互联网背景下盗版、抄袭行为的打击力度

随着“网络+盗版抄袭”侵权现象见诸报端,如何通过著作权法加大对盗版、抄袭行为的打击力度,多位与会人士提出相关建议。

对于科学著作和学术论文领域为发表作品、论文出现的违反科学道德和学风的情况,徐延豪委员认为,当前著作权法对科学技术类作品的规范仍然不足,建议增加相关规定,对剽窃学术成果、伪造数据等行为加以规范。

张平委员表示,现在盗版产品出来的速度快、覆盖面广,网络侵权对文学、艺术、影视创作的冲击很大,应强化网络侵权责任的规定。

谢广祥委员指出,学术抄袭、剽窃等行为既损害著作权人权益,也给社会造成不良影响。民法典将诚实守信原则作为民事活动基本原则,建议也将诚信原则作为著作权法基本原则,同时对抄袭、剽窃行为作出法律界定,明确其侵权责任。

此外,还有常委会组成人员建议,将著作权法修正案草案第24条第12款修改为“以阅读障碍者能够感知的无障碍方式向其提供已经发表的作品”,增加“无障碍”的表述,以进一步适应特定人群需要,满足普惠化、通用化、个性化要求;在第8条中增加“著作权集体管理组织根据法律法规向使用者收取使用费”的相关规定,使著作权集体管理组织收取使用费不仅可以来源于权利人的授权,对于特定法定许可的领域还可以根据相关的法律法规向使用者收取使用费。✘

# 城市维护建设税法出台： 落实“税收法定”的又一力作

文 / 本刊记者 张维炜

8月11日，十三届全国人大常委会第二十一次会议审议通过《中华人民共和国城市维护建设税法》(以下简称城建税法)。该法将于2021年9月1日起施行。我国“税收法定”进程又迈出关键一步。

据了解，国务院于1985年2月公布《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》(以下简称暂行条例)。2000年至2018年，全国累计征收城市维护建设税40190亿元，其中2018年征收4840亿元。此次制定城建税法，是按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将暂定条例上升为法律。

那么，与此前的暂行条例相比，城建税法的规定主要有哪些变化？近期，财政部税政司司长王建凡接受记者采访，作出解答。

## 取消专项用途规定

王建凡表示，城建税开征之初，主要是为了加强城市维护建设、扩大和稳定城市维护建设资金的来源。暂行条例对此作了规定，并明确城建税专项用于城市的公用事业、公共设施的维护建设以及乡镇的维护建设。

“随着预算制度的不断改革，自2016年起城建税收入已由一般公共预算统筹安排，不再指定专项用途。同时，考虑税收分配和使用属于财政体制和预算管理问题，一般不在税法中规定，因此，城建税法不再规定城建税专项用途。”王建凡说。

## 增加“留抵退税”制度

王建凡介绍称，经国务院批准，从2011年开始，对集成电路企业购进设备

形成的增值税期末留抵税额予以退还；2018年，对先进制造业、现代服务业和电网企业增值税期末留抵税额予以退还。由于前期留抵进项税额已退还企业，实行增值税期末留抵退税的企业，后期缴纳的增值税额会有较大幅度增加，虽然企业增值税总体税负没有变化，但以增值税缴纳额计征的城市维护建设税会额外增加。

“为避免增加留抵退税企业的负担，2018年，财政部、税务总局发文明确，对实行增值税期末留抵退税的纳税人，允许其从城建税的计税依据中扣除退还的增值税税额。”王建凡说，城建税法将现行规定上升为法律，明确从城建税的计税依据中扣除期末留抵退税退还的增值税税额。

此外，之前的城建税法草案授权国务院可规定减免税情形，但未明确相关目的和范围。通过后的法律对此进一步细化，明确根据国民经济和社会发展的需要，国务院对重大公共基础设施建设、特殊产业和群体以及重大突发事件应对等情形可以规定减征或者免征城市维护建设税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

## 适当赋权地方

城建税暂行条例规定，城建税的征收、管理、纳税环节、奖罚等事项，比照消费税、增值税、营业税的有关规定办理。为规范城建税的征管，城建税法明确规定了城建税的纳税义务发生时间、扣缴义务人、扣缴义务发生时间。

王建凡说，城建税开征之初专项用



广东深圳前海桂湾金融峡谷 图/中新社发

于城镇维护建设，因城市、县镇和农村地区对筹集维护建设资金的需求不同，暂行条例按纳税人所在地不同，分别设置了7%、5%和1%三档税率。为不增加纳税人税负，城建税法平移了现行税率规定。

考虑到城建税属于地方税，各地实际情况有所不同，城建税法就没有对“纳税人所在地”作统一规定，而是授权各省、自治区、直辖市具体确定。

“确定‘纳税人所在地’是为了确定城建税的具体适用税率，与纳税地点不是一个概念。”王建凡举例称，海洋油气勘探开发所在地在海上，不属于市区、县城或者镇，适用1%税率，但其纳税地点不在海上。

王建凡表示，按照健全地方税体系的改革思路和适当赋予地方一定税政管理权限的要求，同时也为了避免统一“纳税人所在地”标准带来纳税人适用税率和税负的变化，城建税法规定：“纳税人所在地，是指纳税人住所地或者与纳税人生产经营活动相关的其他地点，具体地点由省、自治区、直辖市确定。”

导读：契税法来了！8月11日，十三届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了《中华人民共和国契税法》。将契税暂行条例上升为法律，契税法引起广泛关注。

# 契税法通过！税收法定再进一步

文 / 本刊记者 王 岭

我国税收法定进程再进一步。8月11日，十三届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了《中华人民共和国契税法》。该法将于2021年9月1日起施行。

对于老百姓来说，买房是人生中的一件大事。作为在房产交易环节中征收的一项流转税，契税法事关千家万户的切身利益，牵动着社会的方方面面。1997年7月，国务院发布《中华人民共和国契税法暂行条例》(以下简称暂行条例)，规定在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属，承受的单位和个人应当缴纳契税法。1997年至2018年，全国累计征收契税法42162.18亿元，2019年征收6213亿元，为地方经济社会发展提供了重要的财力保障。

为进一步落实税收法定原则，2019年12月，在十三届全国人大常委会第十五次会议上，契税法草案首次提请审议。从暂行条例实际执行情况看，契税法要素基本合理，运行比较平稳。制定契税法，按照税制平移的思路，保持现行税制框架和税负水平总体不变，将暂行条例上升为法律。同时，根据实际情况，对部分内容作了必要调整。

对比暂行条例，契税法有哪些变与不变？对纳税人有何影响？有哪些重要意义？让我们一起走进契税法的世界。

## 现行税制框架和税负水平总体不变

契税法通过后，有公众表示，“根据契税法规定，契税法税率为百分之三至百分之五。基于目前1%、1.5%的实际税率，未来买房成本是不是更高了？”

实际上，我国施行的暂行条例明确规定，契税法税率为3%—5%。也就是说，此次法定税率并没有调整。“契税法上调”的说法系误读。而公众指出的1%、1.5%税率，属于财税部门2016年规定的房地产交易环节契税法营业税优惠政策。目前上述政策依然在实行。

契税法税率在幅度内的决定权依然在地方政府。契税法明确规定，契税法的具体适用税率，由省、自治区、直辖市人民政府在前款规定的税率幅度内提出，报同级人民代表大会常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。省、自治区、直辖市可以依照前款规定的程序对不同主体、不同地区、不同类型住房的权属转移确定差别税率。

财政部税政司司长王建凡表示，这一规定体现了健全地方税体系的改革思路，赋予了地方一定税政管理权限，有利于调动地方加强税政管理的积极性，因城施策促进房地产市场健康发展。

在分组审议中，李锐委员说，法律保持了现行税制框架和税负水平总体不变，体现了房地产市场改革和政策调整的内容和方向，也赋予了各省区市在法定税率幅度内依法决定具体适用税率的自主权，可以更好地满足因地制宜、因城施策的房地产市场调控需求，相信这部法律的出台将会进一步规范契税法征收管理，有利于增加地方财政收入，促进房地产市场平稳健康发展。

## 契税法申报和缴纳时间合二为一

契税法通过后，纳税申报更简化了。

按照暂行条例规定，契税法申报时间为签订合同之日起10日内，缴纳时间由各省、自治区、直辖市确定。而契税法第10条规定，纳税人应当在依法办理土地、房屋权属登记手续前申报缴纳契税法。

也就是说，申报缴纳期限由暂行条例规定的纳税义务发生之日起10日内申报并在税务机关核定期限内缴税，修改为在办理土地、房屋权属登记手续前申报缴税。

“将契税法申报时间和缴纳时间合并，主要出于三点考虑。”王建凡表示，一是减轻纳税人负担。按照现行规定，契税法申报和缴纳时间为两个时点，纳税



8月13日，在江苏省海安市政务中心办税大厅内，税务人员为咨询契税法的老市民答疑。图/中新社发 翟慧勇 摄

人发生一次应税行为，却需要多次到税务机关办理涉税业务。将两者统一，可以减少纳税人办税次数，增加办税便利性。二是促进纳税遵从。在契税法中明确统一的契税申报缴纳时间，简化了税制，增强了政策的稳定性，也减少了地区间政策的执行差异，有利于纳税人理解和遵从。三是提高征管效率。将申报和缴纳时间合一，有利于简并征管环节，可以减轻基层税务机关申报受理压力，有效提升征管效率。

### 拓展税收优惠政策

“契税法基本延续了契税暂行条例关于税收优惠的规定，同时还增加了其他税收优惠政策。”王建凡介绍，为体现对公益事业的支持，契税法增加了对非营利性学校、医疗机构、社会福利机构承受土地、房屋权属用于办公、教学、医疗、科研、养老、救助免征契税等规定。

此外，契税法按照税制平移的原则，将现行有效的契税免征政策予以明确，规定婚姻关系存续期间夫妻之间变更土地、房屋权属，法定继承人通过继承承受土地、房屋权属，免征契税。

此前，草案一审稿在提请审议时，有的常委会委员、地方、部门、单位提出，草案第6条第2款授权国务院根据经济和社会发展的需要规定其他减免税情形，但未明确相关范围。契税法细化了这一授权条款，进一步明确了减免征税情形的范围，规定根据国民经济和社会发展的需要，国务院对居民住房需求保障、企业改制重组、灾后重建等情形可以规定免征或者减征契税，报全国人民代表大会常务委员会备案。

因土地、房屋被县级以上政府征收、征用，或因不可抗力灭失住房的情形下，省级政府也可规定减免契税，但须经过法定程序。为进一步提高税收优惠的规范性，契税法将具体程序由“省级人民政府决定、报同级人大常委会备案”，修改为“由省级人民政府提出、报同级人大常委会决定，并报全国人大常委会和国务院备案”。

契税法还十分注重保护纳税人权益，规定在依法办理土地、房屋权属登记前，权属转移合同、权属转移合同性质凭证不生效、无效、被撤销或者被解除的，纳税人可以向税务机关申请退还已缴纳的税款，税务机关应当依法办理。

### 落实税收法定原则再提速

随着契税法的通过，我国税收立法进程在循序渐进的基础上再提速。

“制定契税法，是落实税收法定原则，将暂行条例上升为法律的举措，这也是完善房地产税收法律制度，构建房地产市场调控长效机制的重要举措。”李锐委员说。

落实税收法定原则是党中央部署的一项重要改革任务。2013年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“落实税收法定原则”。

2015年3月15日，修改后的立法法明确规定，“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能由法律制定。

贯彻党的十八届三中全会提出的落实税收法定原则的要求，全国人大常委会从2016年起连续制定8部税收法律，现行18个税种中已有11个实现了税收法定。

目前，我国已经出台了个人所得税法、企业所得税法、车船税法、环境保护税法、烟叶税法、船舶吨税法、耕地占用税法、车辆购置税法、资源税法、城市维护建设税法和契税法。★

导读：自农业机械化促进法颁布实施以来，国务院及地方各级政府全面贯彻本法，坚持政府扶持与市场引导相结合，推动农机装备数量快速增长、农机作业面积不断扩大、农机化水平稳步提升，我国农业生产方式实现了由人力畜力为主向机械作业为主的历史性跨越。

# 农机化促进法执法检查：以良法促发展

文 / 本刊记者 于浩

中央财政累计安排农机购置补贴资金2392亿元，支持3500多万农户购置机具4500多万台套，目前补贴范围覆盖15大类42个小类153个品目。

建立农机领域4家国家工程技术研究中心、2家国家重点实验室以及1个现代农业装备学科群，在国家重大科技计划中投入16亿元实施59个农机科研项目，自主研发了700多种高性能、智能化农机装备新产品。

农机制造企业加强农机研发，形成了65大类、4200多个机型品种的农机系列产品，自主品牌国内市场占有率超过90%。2019年，国内规模以上农机制造企业为1730家，主营业务收入达2306亿元。

全国共培育各类农机作业服务组织19.2万个，其中专业合作社7.44万个，服务面积7.94亿亩。

国务院有关部门修订农机国家标准428项，其中强制性国家标准31项、推荐性国家标准397项。

……

8月10日，在十三届全国人大常委会第二十一次会议上，全国人大常委会副委员长吉炳轩作关于检查《中华人民共和国农业机械化促进法》（以下简称农机化促进法）实施情况的报告时表

示，法律颁布实施以来，国务院及地方各级政府全面贯彻农机化促进法，坚持政府扶持与市场引导相结合，推动农机装备数量快速增长、农机作业面积不断扩大、农机化水平稳步提升，我国农业生产方式实现了由人力畜力为主向机械作业为主的历史性跨越。

## 科技创新能力、先进适用农机装备、农机购置补贴政策等仍需加强

在取得历史性进步的同时，执法检查报告指出，当前我国农业机械化发展不平衡不充分不协调的矛盾依然突出，主要表现为粮食与特色作物之间、农林牧渔各业之间、平原与丘陵山区之间的农机化发展还不平衡；传统农机产能过剩与先进适用农机断档问题并存，高品质、智能化、复合型农机装备有效供给还不充分；作物品种、种养方式和农机化结合不紧密，农田作业条件与农机化生产还不协调等。

当前，我国农机行业整体研发能力较弱，核心技术有待突破，关键零部件依靠进口，基础材料和配套机具质量不过关，成为影响农机化高质量发展的



我国农业生产方式实现了由人力畜力为主向机械作业为主的历史性跨越。图 / 新华社发

最大制约。

例如，执法检查组在江苏省镇江市某农机制造企业检查时了解到，2007年以来该企业先后承担了12项农机科技创新项目，各级财政科技资金支持率仅占9%，无法体现企业的创新主体地位；山东省人大常委会执法检查组在检查时发现，部分农机制造企业科研开发和制造税收优惠措施没有得到落实。

农机装备供不适求问题依然存在。一方面适用不同立地条件、不同生产领域的新机具有效供给不足；一方面高耗能、低效率的农机仍普遍使用，我国农

机田间作业亩均动力配置是发达国家的5至6倍,传统农机领域小马力、中低端产品扎堆,动力机械行业表现尤为突出,拖拉机与配套农具不匹配。

对推动农机作业服务体系建设、提升作业水平的政策扶持仍有待加强,农机农艺融合、农机化信息化融合发展不够,影响农机作业效益和农机使用效率。

例如,西南丘陵山区农机作业的基础条件亟待改善。被山岭林地分隔,丘陵山区地块零散,“巴掌大”“插花田”随处可见,地块不规则且坡陡坎高,开展集中连片农机作业存在较大困难。作物品种、栽培方式与农机装备不配套,农机作业信息化管理手段不足,机耕道路建设滞后,农机机库机棚用地政策难落实是各地各部门普遍反映的问题。

此外,一些地方反映,当前农机购置补贴资金逐年减少,与农民的实际购机需求相比,出现一定缺口。还有一些地方反映,目前传统农机已趋于饱和、产出效益下降,农民购机意愿降低。这些反映出当前补贴机具机型供给还不能完全满足现代农业发展和农民生产实际需求。

面对农业机械装备在农业农村各个领域的广泛使用,政府相关职能部门的管理服务水平还需进一步提升,质量监管、安全生产监管责任需要严格落实。

### 委员建议加快科技创新、加大科技投入

“建议把农业机械化促进法的实施提高到我国产业安全和产业竞争力的高度上。”孙其信委员认为,有些产业如果不下决心实施机械化,这个产业要么将失去竞争力,要么会萎缩甚至消失,这对保障我国农业安全和粮食安全将是极大的挑战,所以应该加大力度组织实施法律。

“农业机械化促进法是涉农法律中实施效果最好的法律之一。”刘振伟委员认为,实施乡村振兴战略,要把农业机械化摆在重要位置,适时修改农业机

械化促进法。

刘振伟建议,一是在国家层面进行布局,推动农机装备转型升级。二是推动农机化与信息化、农业科技化融合,重点在保护性耕作、秸秆还田、精准播种施肥施药灌溉、农业废弃物资源化利用等方面进行攻关,提升应用水平。三是继续实施农机购置补贴,针对薄弱环节适时进行结构调整,提高农机化率。四是针对我国农业区位条件差异大的现实,实行有差别的农机化区域政策。

王宪魁委员也认为需要对法律进行修订完善。他建议,加快农机作业基础设施建设;推动土地规模化经营、标准化生产,解决土地碎片化问题;合理规划机耕道路,与农田水利、乡村公路等有机结合,补齐农机作业基础设施建设短板,为发展大马力农机作业,实现农业集约化生产、规模化经营提供基础设施保障。

“我们要抓紧制定农机装备标准体系,培育优质企业主体,以需求倒逼农机装备供给侧结构性改革,增加有效供给,着力解决高精特新产品短缺和能用爱坏常修大路货剩余的结构性矛盾。”王宪魁说。

王宪魁还建议加大对农机装备科技创新的支持力度。加强农机装备基础前沿研究和专业化人才培养,集中力量突破重大核心关键技术、材料与装备难题。发挥企业创新主体作用,攻克核心部件、关键工艺等技术短板,解决农用机械维修难题。着力解决材料、工艺以及关键零部件受制于人的“卡脖子”问题。由科技部、工信部、农业农村部联合攻关,争取在解决核心技术、设备多功能等方面取得突破。

“农业机械的研发和制造单纯靠市场配置资源是不行的,必须加强政府的组织和支持。目前生产农业机械的企业在减少,利润也在下降。”杜德印委员说,我国农业生产情况非常复杂,从南到北差异性很大,地貌多样,地形复杂,地块分散,2亿农户参与农业生产,户均

是7.5亩地,户均5.5块地,而且作物的品种、耕种收作业环节也很多,对农业机械的需求多种多样,国家不下力气研发和制造,单靠市场调节解决不了问题。

目前,在世界排名前20名的农业装备学科高等院校中,无一所中国高校。我国465个国家一流学科中仅有2个农业工程学科入选,2019年全国有28所高校院所招收农机装备硕士生,总数不足700人,农机专业研究生与本科生招生人数比仅为0.1%,预计到2025年人才缺口将达44万人,行业内既掌握机电液一体化技术,又懂信息化智能化的复合型人才非常匮乏。

“这个问题相当突出,完全靠市场化的运作我觉得无法解决。”徐辉委员说,不能总是作为一个老问题让它继续存在下去,农机装备专业的招生、培养、就业、学科建设等问题都要好好解决。北方原来有一所很好的工业大学,农机专业是它的强项,但在合并之后这个专业不断被边缘化、不断受排挤,这种情况非常令人担忧。

我国基层农机服务体系基础薄弱,大多存在人员结构老化,高层次、专业化人才培养工作不能满足农机服务需要的情况。李钺锋委员说,以福建农林大学为例,2019年、2020年机电工程学院本科招生人数分别为425人、329人,只占当年学校本科招生人数的7%、5%;农机专业硕士研究生2019年、2020年招生计划数均为6人。

据福建省农业农村部门反映,推进农机服务信息化、智慧化工作,每个县约需投入财政资金200万元,全省有64个农业县,共需投入12800万元。这对于基层政府财政来说,难以承担。

“这些问题都直接影响到农机服务的可持续发展。”李钺锋建议,进一步加大智慧农机服务平台的财政支持力度,推进“互联网+农机作业”,更好解决“有机无田耕、有田无机耕”的信息不对称问题,从而推动农业机械化全程全面、高质高效发展。✘

导读:8月10日,国务委员兼公安部部长赵克志向十三届全国人大常委会第二十一次会议作国务院关于公安机关执法规范化建设工作情况的报告。这是时隔7年后,公安部再次就执法规范化建设向全国人大常委会作专项报告。

# 公安机关执法规范化建设: 让公平正义可触可感

文 / 本刊记者 杨菲菲

公平正义是执法司法工作的“生命线”,坚持严格规范公正文明执法是公安执法的核心要求。8月10日,国务委员兼公安部部长赵克志向十三届全国人大常委会第二十一次会议作国务院关于公安机关执法规范化建设工作情况的报告。常委会组成人员表示,报告讲成绩实事求是,注重用数据和事实说话;谈问题不回避矛盾和困难,态度诚恳、内容实在。

“中国已成为世界上公认的最安全的国家之一。”赵克志表示,自2016年以来,全国公安机关年均查办治安案件940余万起、刑事案件540余万起。刑事立案数连年下降,2019年较2016年下降24.3%;杀人、伤害、强奸、绑架等八类主要刑事犯罪案件数持续明显下降,2019年比2016年下降34.9%;命案发案数逐年下降、破案率逐年上升,2019年命案的现案破案率达99.8%;盗抢等多发性侵财案件数2019年比2016年下降48.5%,社会大局保持了持续安全和稳定。

这些亮眼数字的背后,是公安机关为切实提升执法工作的法治化水平和执法公信力所作出的种种努力。报告指

出,全国公安机关不断推动执法规范化建设,努力让人民群众在每一起案件办理中、每一件事情处理中都能够感受到公平正义。

## 精耕细作,

### 执法规范化建设不断深入

开展执法制度建设,构建执法监督管理机制,科学建设执法办案场所,打造网上执法办案流水线,提升民警执法能力……公安机关执法规范化建设在精耕细作中不断深入。

“立治有体,施治有序。”执法制度是规范执法活动的依据和准绳,在法治公安建设中具有前提性、保障性作用。赵克志指出,公安机关不断强化执法制度建设,构建完备的执法规范体系。在执法制度建设方面,推动重点领域立法,如推动和参与制定反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法,配合修订刑法、刑事诉讼法等法律法规,为维护国家和社会稳定提供有力的法律保障。同时,完善执法标准、细化类案指引。

让权力在阳光下运行。报告指出,

公安部专门下发文件,在全国公安机关推行受案立案制度改革,不断推进刑事案件“两统一”工作,完善落实值班律师制度、网上执法巡查制度等人权保障制度。值得关注的是,执法公开工作不断深化。报告显示,公安部出台《公安机关执法公开规定》,明确规定执法依据和流程对全社会公开,个案进展情况对当事人及亲属公开,并大力推行网上预约、办理行政许可。截至目前,25个省区市建立了统一的执法公开平台,22个省区市实现了行政处罚决定文书网上公开,有效保障了人民群众的知情权、参与权和监督权。

工欲善其事,必先利其器。提升规范执法能力水平,基层基础建设十分重要。报告指出,近年来,公安执法工作的一项重要实践就是通过“信息化”促进“规范化”,打造网上执法办案流水线,有效提升执法效能。一是全面推行网上办案。目前,各地普遍实现执法信息网上记载、案件审核网上进行、执法问题网上预警、法律文书网上生成、案件卷宗网上管理、执法质量网上考评的目标,网上办案已成常态。二是建立健



全执法全流程记录制度。公安部出台专门文件，建立执法全流程记录制度，全面配备使用现场执法记录仪等设备，要求网上与网下记录相结合、文字与音视频记录相补充，实现对执法活动的全过程留痕、可回溯管理。三是推进执法大数据深度应用。

民警的执法能力是决定公安机关执法质量和执法公信力的关键因素之一。下大力气培养、提升民警的法治意识和能力素养势在必行。赵克志指出，全国公安机关持续开展法治理念教育。同时，加强和改进执法培训工作，推动执法培训日常化、机制化、实战化，将执法培训列入民警上岗、任职、晋升职务和授予、晋升警衔等“四个必训”内容，持续举办刑法、刑事诉讼法、反恐恐怖主义法等法律法规专题讲座和培训班，帮助广大民警及时掌握法律法规的最新要求；组织开展“教科书”式执法培训，举办全国公安机关规范执法视频演示会，对规范执法进行实战化、场景式直观演示，切实提升执法培训针对性。此外，执法资格等级考试制度深入推行。自2011年起，每年定期组织开展基本级和高级执法资格等级考试。截至目前，全国在职民警约有180.5万人取得基本级执法资格，5.7万人取得高级执法资格。

赵克志还介绍了公安机关在科学建设执法办案场所、深化公安“放管服”改革等方面取得的成果。

### 未来可期， 不断提升公安工作法治化水平

“经过全国公安机关共同努力，公安机关执法规范化建设取得了一定成效。”赵克志表示，坚持不懈地深化执法规范化建设，为公安机关切实履行党和人民赋予的新时代使命任务，实现严格规范公正文明执法，提供了有力的能力支撑和机制保障，使民警敢于执法、善于执法，能够充分运用刑法、刑事诉讼法、治安管理处罚法等法律武器，惩

治各类违法犯罪活动，有力维护了国家安全、社会稳定和公民合法权益。

同时，赵克志坦言，随着我国社会发展步入新时代，人民群众对公安机关严格规范公正文明执法的期待越来越高，公安队伍的执法能力水平与全面依法治国的新任务新要求相比还有诸多不相适应的地方，公安执法工作面临许多问题和挑战。

对此，在分组审议时，曹建明副委员长表示，公安机关要坚持以人民为中心的执法理念，“突出人民公安的‘人民性’，把人民群众满意作为根本标准，更加重视着力解决人民群众关注的问题，着力解决深层次问题，以突出问题整治，深化执法规范化建设。”鲜铁可委员表示：“要坚持党对公安工作的绝对领导，厚植以人民为中心的执法理念，围绕党和国家工作大局，进一步推动执法规范化建设工作。”

未来可期。报告指出，为推动公安执法工作进一步发展进步，全国公安机关将从进一步提升思想认识，锻造新时代高素质公安队伍；进一步健全完善执法制度，为执法工作提供规范实用的操作指引；强化组织督导，全面落实严格规范公正文明执法要求；进一步推动完善有关公安工作的立法等方面继续努力。同时，赵克志建议，在刑法中单独增设袭警罪。

“下一步，全国公安机关将继续深入贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，按照此次会议的审议意见，持续深化公安机关执法规范化建设，建设更高水平的法治公安，为履行好新时代公安机关使命任务，维护社会持续安全稳定作出新的更大的贡献。”赵克志说。

### 强化保障， 加快公安工作相关立法

分组审议时，就加强公安机关执法规范化建设，全国人大常委会组成人员从强化执法权力监督制约、进一

步细化执法规范、加快完善有关公安工作的立法、重视现代网络信息技术在执法规范化中的应用等方面提出了意见建议。

杜小光委员说，规范执法行为要从内外两方面下功夫。内部来讲，强素质，建机制，严监督；外部而言，自觉接受人大、政协和社会各界，包括检察机关的监督制约。刘季幸委员表示，下一步，公安工作相关立法要把监督制约制度设计突出出来，更好地推进公安执法的规范化和法治化建设。全国人大监察和司法委员会委员张立军建议，公安机关加强对工作的监督检查，克服形式主义、官僚主义，多进行现场的监督检查和指导。

陈国民委员建议，公安机关从执法实践需要出发，制定与之相适应的可操作性强的执法程序规定，切实保障公安民警的执法行为，保障执法措施依法依规、有章可循；进一步细化执法依据和执法规范，明确执法尺度，切实保障公安民警在执法中做到事事为民，缩小执法工作自由裁量范围，避免执法中的随意性。

吴玉良委员建议完善相关立法，以更好应对公安工作面临的新形势新任务：“比如，结合人民警察法修订工作，进一步理顺警务管理体制；结合治安管理处罚法、道路交通安全法等的修改，以及反有组织犯罪法的制定等工作，着力解决当前惩治新型违法犯罪等法律依据不足、抓手不够的问题。”罗保铭委员表示，推动公安执法的规范化，法律保障特别重要。建议全国人大常委会加快人民警察法的修订，包括进一步修改、完善与此法相关的法律。

冯军委员表示，应重视现代网络信息技术特别是5G技术、人工智能科技成果在规范化建设中的应用，并提前谋划和布局，以先进的网络信息、人工智能科技推动公安执法、服务便利化，通过高技术条件下的便利化实现更高质量、更高水平的公安执法规范化、法治化。✘

导语：法工委设立发言人一年来，对外发布的经常化、制度化，以及在重大事件节点上的权威“发声”，不仅有力推动了立法的民主公开，回应了社会关切，实现立法和舆论的良好互动，而且向国内外展现了最高国家权力机关越发透明、自信、开放的精神风貌。

# 用心用情用力 讲好新时代中国“立法故事”

文 / 本刊记者 张维炜

新冠疫情暴发以来，从事IT行业的小林养成了一个习惯，随时关注全国人大常委会法工委发言人对社会热点作出的法律解读。“隐瞒疫情如何处理？国家依法禁食的野生动物有哪些……”对于法工委的每次“发声”，小林不仅认真阅读，还会分享到微信朋友圈，引来一片点赞和其他好友的转发。

“这是法治的力量。”小林激动地竖起大拇指，“法工委关注公众切身利益，对社会热点法律问题的及时权威回应，抚平了疫情下人们心中的恐慌与无助。”

疫情防控关键期的数次权威、准确、及时“发声”，是常委会法工委发言人机制高效运转的生动体现。去年8月21日，在栗战书委员长、王晨副委员长的关心指导下，全国人大常委会首次建立法工委发言人机制，及时权威发布立法修法信息，深入细致解读相关法律的核心制度和重要条款，积极回应社会关切。

一年来，法工委共举办发言人记者会4场，累计邀请来自数十家境内外媒体的记者120余人次参加。疫情期间，针对防控工作中公众关心的相关法律问题，

发言人和法工委有关室负责同志更是面向社会7次书面发声（疫情发生后，改为书面发布信息），2000多家媒体对此刊发报道，实现重要的新闻客户端“全覆盖”，累计点击阅读量达几十亿次，取得良好政治效果、法律效果和社会效果。

“法工委发言人机制是人大立法宣传工作的重要抓手，是增强立法公开性和透明度的重要途径，承载着尊重人民主体地位，坚持立法依靠人民、造福人民、植根人民的价值追求。”谈到法工委发言人一年来的工作情况，法工委主任沈春耀有颇多感悟。他表示，立法工作者要切实承担起“谁立法，谁普法”的重要责任，不仅要会“做”，能把法律法规立好修好，而且还要会“说”，能用讲故事方式把法律法规宣传好、解读好、阐释好，增强全社会的法治观念，增强全民族的法治信仰。

## 记者会增强互动与回应，赢得公众对立法最大的认同与支持

作为全国人大常委会的立法工作机构，法工委是全国人大及其常委会行使国家立法权不可或缺的参谋助手。

梳理一年来法工委举办的4场发言人记者会，可以看到，及时、准确介绍人大立法工作的安排、进展以及新出台法律的有关情况，并向社会通报法律草案公开征求意见的情况，接受记者提问，回应热点问题，已经成为记者会上的“例行动作”。

以8月7日举行的记者会为例，法工委发言人通报了全国人大常委会第二十一次会议拟审议的预防未成年人犯罪法修订草案等9部法律案的主要情况，针对近期公开征求意见的乡村振兴促进法草案等4部法律案，逐一通报了所收集的立法意见数量、来源、内容及采纳情况。

全国人大常委会法工委研究室主任臧铁伟是法工委的两位发言人之一。他表示，法工委发言人记者会的“例会化”，不仅拓展了人大会议闭会期间的信息公开渠道，而且聚焦立法全过程的公开透明，积极反馈民众立法意见的采纳情况，体现了立法机关对民意的尊重。

互动提问是每场记者会媒体最期待的环节。记者注意到，4场记者会涉及媒体关注的话题十分广泛，既包括



2019年8月21日，法工委发言人、研究室主任臧铁伟召开第一次记者会。摄影/胡健



2020年5月14日，法工委发言人、立法规划室主任岳仲明就“高质量立法助推国家治理体系和治理能力现代化”接受央视《新闻联播》采访。摄影/胡健

新中国成立70周年来我国立法工作的主要进程和重要成果、公共卫生法治保障立法修法进展、基层立法联系点建设等重大主题，也涵盖了高空抛坠物、夫妻共同债务、生产销售假劣药惩治、校园霸凌、高考冒名顶替等诸多社会热点问题，还涉及国际社会高度关注的涉港问题。

在去年8月和10月的记者会上，境外媒体多次就美国国会参议院计划和通过“香港人权与民主法案”等事件进行提问，法工委发言人臧铁伟作出有力回应：“这是对中国内政的粗暴干涉，我们对此强烈不满和坚决反对。”他强调，“香港事务的处理必须在宪法、香港基本法和相关法律规定的框架内，在法治的轨道上予以解决。”

“修订后的药品管理法对生产、销售假劣药行为从严设定法律责任，着力提高违法成本，体现了‘最严厉的处罚’。”在去年12月的记者会上，针对药品市场乱象，法工委发言人、立法规划室主任岳仲明回应称，法律的新规定有利于严格责任落实，维护人民群众的身体健康。

“对于社会各界关注的热点问题，法工委及时作出权威回应、解读，获得了社会的普遍好评。”《人民日报》记者说。

中央广播电视总台记者评价道，法工委发言人记者会是一座“新闻富矿”，真正回应了媒体的关注，增强了立法机关与外界的良性互动。在近距离倾听社会立法诉求的同时，将赢得公众对立法最大的支持和认同。

### 打破“例会式”常规机制，疫情期间7次重磅“发声”

隐瞒疫情如何处理？设卡断路合法吗？法律如何规范公益慈善捐赠？企业因疫情不能正常履行合同怎么办……

突如其来的疫情打乱原有的社会秩序，全国人大常委会法工委积极落实栗战书委员长、王晨副委员长的指示精神，主动出击、创新机制、精心策划，“发言人先后7次就疫情防控法律问题对外发声，及时回应社会热点，引导各相关方面在疫情防控工作中始终坚持在法治轨道上运行，为统筹疫情防控和社会经济发展创造良好舆论环境。”臧铁伟向记者详细介绍了每次发声的具体情况。

疫情暴发初期，面对各地频繁出现的执法困难、群众不配合等情况，法工委第一时间与中央电视台焦点访谈栏目联系，共同制作“疫情防控越是吃劲，这件事越不能放松”专题节目。法工委发言人和三位业务室主任对传染病防治法、突发事件应对法、治安管理处罚法和刑法相关规定进行重点解读，引导群众配合落实疫情防控措施。

疫情防控的关键时期，全国人民代表大会会议是否如期召开，举世瞩目。在全国人大常委会委员长会议2月17日确定有关议程后，法工委发言人第一时间对外发声，向全社会乃至全世界准确释放了大会可能推迟召开的信息，详细解释推迟原因，有理有据，避免炒作误读，起到了较好舆论引导作用。

疫情的暴发让革除滥食野生动物陋习的呼声一浪高过一浪。2月24日，十三届全国人大常委会第十六次会议表决通过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。决定通过当天，法工委发言人和经济法室负责同志即接受中央媒体专访，对决定进行充分解读，

引导全社会革除滥食野生动物陋习，树立文明健康的饮食新风尚。

随着疫情防控形势持续向好，生产生活秩序加快恢复，法工委又先后围绕疫情防控中出现的“过头”措施、哄抬防疫物资价格、一些地方出现的湖北籍劳动者被区别对待等情况分别作出回应，深入细致解读相关法律重点条款，引导各方面严格遵守和认真执行法律，为逐步恢复经济社会秩序和生产经营活动创造条件。

4月26日，十三届全国人大常委会第十七次会议听取了常委会法工委主任沈春耀作的关于强化公共卫生法治保障立法修法工作有关情况和工作报告的报告。这是全国人大常委会“首次”听取专门领域立法工作情况的报告，“首次”制定专项立法修法工作计划。常委会会议闭幕后，法工委发言人第一时间发声，引导社会各界凝聚共识，大力推进强化公共卫生法治保障立法修法工作，为防范化解重大公共卫生风险、保障人民群众生命安全和身体健康筑牢法治防线。

臧铁伟表示，法工委的每一次对外发声既讲法理，又讲情理，用浅显通俗的话语把相关法律规定讲透彻，引导各方面在法治轨道上推进疫情防控工作，提醒公民遵守相关法律法规和疫情防控措施，有力推动依法防控工作，为依法尽快恢复经济社会正常秩序创造了良好舆论氛围。

### 用心用力挖掘好“立法故事”，发出人大“好声音”

法工委发言人设立一年来，对外发布的经常化、制度化，以及在重大事件节点上的权威“发声”，不仅有力推动了立法的民主公开，回应了社会关切，实现立法和舆论的良好互动，而且向国内外展现了最高国家权力机关越发透明、自信、开放的精神风貌。

数据是对社会影响力和宣传效果的最好印证。法工委发言人办公室主任

胡健以今年2月法工委在疫情防控中的首次发声举例：“焦点访谈”专题节目在CCTV-1、新闻频道的收视率分别达到1.5459%、1.1973%；共有2120多万个新闻网页、近10万个微博用户、上百个微信公众号转发转载相关内容，累计阅读量超过10亿人次。

在法工委发言人就推迟召开全国人代会的“发声”

中，共有2035家媒体对此进行了报道，其中，52家中央级媒体头版刊发，80多家外媒进行报道，重要的新闻客户端“全覆盖”，总点击阅读量过亿。同时，稿件还被翻译成英语、法语、俄语、日语、阿语、西语等多种语言，迅速在全国范围内广泛传播。

从紧扣常委会会议的节奏召开记者会，到第一时间就社会热点涉及的“专项问题”进行回应，再到针对涉港问题发表“发言人谈话”，法工委发言人机制不断丰富完善，凸显出勇于开拓进取、主动创新应对和处理各种问题与挑战的责任担当。一系列亮眼的表现也赢得了社会各界的赞誉。

“疫情期间，我们密切关注法工委的每一次发声，发言人既全面客观介绍疫情防控的法律规定，又重点回应疫情防控中的重点难点问题，针对性强，有说服力。”一些省人大常委会的同志对记者说，法工委发言人的有关回应对于地方人大依法行使各项职权，主动回应、解决疫情防控工作中急迫的法治需求提供了重要参考。

《法治日报》记者说，法工委发言人的每一次发声都有很多亮点，都带给媒体很大的惊喜。



2020年5月14日，法工委办公室主任孙镇平就“高质量立法助推国家治理体系和治理能力现代化”接受央视《新闻联播》采访。摄影/胡健

网友“君有所为”说，法工委发言人回应的许多话题都是我们公众感兴趣的，如高空抛物、野生动物“禁食范围”等。全国人大在立法方面的权威性是不可替代的，由法工委对一些社会问题涉及的重点法律作出及时、准确、权威的解读指引，最令人信服。

“对我们企业来说，疫情期间法工委发言人对法律问题的解读，像一场场‘及时雨’，解决了我们的困惑和担忧，对于及时协商解决纠纷、有序恢复生产经营很有帮助。”科迈恩科技有限公司负责人对记者说。

当然，作为一种新的立法公开机制，法工委发言人制度还有待更多的探索。在7月底召开的“法工委发言人工作座谈会”上，法工委副主任许安标表示，法工委发言人机制是一个尝试、创新、完善的过程，法工委将继续支持和配合新闻媒体做好立法宣传工作，进一步提升立法宣传的质量和效果，为全国人大及其常委会的立法工作做好服务。“希望在大家的共同努力下，用好发言人机制，讲好立法故事，发出立法‘好声音’，把法律制度宣传好、解读好、阐释好，增强全社会法治观念，增强各方面的制度自信和立法认同。”许安标说。✘

# 我国的中央和地方财政关系

文 / 刘 昆



财政部部长刘昆 摄影/新华社记者 沈伯韩

本文主要介绍四个方面的内容：一是中央和地方财政关系的基本理论和通行做法；二是我国中央和地方财政关系的发展变化；三是我国中央和地方财政关系改革发展的成效；四是进一步理顺我国中央和地方财政关系的基本考虑。

## 一、中央和地方财政关系的基本理论和通行做法

中央和地方财政关系是政府间权责划分的基本组成部分，是现代国家治理的重要方面。以习近平同志为核心的党中央高度重视中央和地方财政关系问题，作出了一系列重大判断，提出了一系列明确要求。习近平总书记在党的十八届三中全会上指出：“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体

制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”，要求“加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度，形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制，更好发挥中央和地方两个积极性”。习近平总书记在党的十九大报告中强调：“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、

区域均衡的中央和地方财政关系。”党的十九届四中全会进一步要求：“优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。”习近平总书记关于中央和地方财政关系的重要指示，高屋建瓴、内涵丰富、意义深远，是习近平新时代中国特色社会主义思想在经济领域的重要内容，也是在财税领域的具体体现，为我们加快完善中央和地方财政关系指明了方向，提供了根本遵循。

一般来讲，中央和地方财政关系包括三个方面：一是收入划分，也就是以税收为主体的政府收入在政府之间如何安排；二是财政事权和支出责任划分，也就是事该由哪级政府干，钱该由

哪级政府出；三是转移支付制度，事和钱都分清楚之后，政府间的财力盈缺如何调节，如果地方收入不能满足干事的需求，如何通过科学规范的转移支付得到弥补。在此基础上，通过建立预算管理制度，明确财政收支活动的基本规则，保障财政发挥职能作用，促进中央和地方各级政府分工协作、有序运转、有效履职。在现代财政制度形成过程中，中央和地方财政关系的改革发展留下了明显的时代烙印。世界各国的实践，也为我们提供了可供借鉴的经验。

### （一）关于收入划分

为避免扭曲市场，同时调动地方积极性，主要按照税种属性划分各级政府收入。通常将体现国家主权的税种划为中央收入，如关税、进口环节税收等；将税基较为稳定和地域化属性明显的税种划为地方收入，如房产税、市政税等；将税基流动性较强、地区间分布不均衡的税种划为中央收入或由中央按照较高的比例分享，如增值税、企业所得税等。主要税种通常作为中央收入或共享收入，共享时中央占比一般较高。

### （二）关于财政事权和支出责任划分

政府间财政事权主要按照三个原则进行划分。一是受益范围原则。如果某项支出对区域外的其他地方产生影响，具有一定外部性，就应当由更高级别的政府承担。二是信息复杂程度原则。信息获取和处理越复杂、越可能造成信息不对称的事务，越应由地方特别

是基层政府负责。三是调动积极性原则。财政事权划分要充分体现权责匹配,有利于各级政府积极主动履行职责和激励相容,实现总体利益最大化。

具体实践中,多数国家中央(联邦)政府通常承担国防、外交、国家安全、出入境管理、跨域生态环境保护、反垄断和知识产权保护等方面的职能,地方政府主要承担基础教育、社会救助、社会治安、市政交通等方面事务,一般由中央和地方共同承担跨区域基础设施、高等教育、科技研发、公共文化以及基本医疗和公共卫生等外部性较强的事务。

### (三) 关于转移支付

按照收入和财政事权划分的基本规则,通常形成中央财政事权有限但财力相对集中、地方财政事权较多但收入有限的格局,产生纵向的财政不平衡。同时,地区间经济发展差异较大,按统一规则划分收入后,地区间财政收入苦乐不均,形成横向的财政不平衡。为此,需要运用政府间转移支付加以调节。从国际通行做法看,转移支付通常包括一般性转移支付和专项转移支付两类,前者属于无条件拨款,后者需要按照规定用途使用。一般性转移支付主要用于对地方事务的补助,专项转移支付主要用于中央委托事务、中央和地方的共同事务以及需要引导和鼓励的地方事务。也有国家对教育、卫生等涉及基本民生的中央和地方共同事务,实施介于一般性和专项转移支付之间的分类转移支付模式。总体上看,各国转移支付制度和转移支付方式的选择,与本国历史、经济、政治、文化等具体国情紧密关联,既有共同遵循,也有个体差异。

## 二、我国中央和地方财政关系的发展变化

新中国成立后,我国中央和地方财政关系大体经历了统收统支、包干制、分税制三个阶段。其中,1994年实施的

分税制财政体制改革,是我国政府间财政关系领域一次具有深远影响的制度变革,为建立符合社会主义市场经济基本要求的政府间财政关系制度框架奠定了基础。

### (一) 收入划分方面

分税制改革将关税、进口环节增值税和消费税、国内消费税等维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税;将国内增值税、企业所得税等同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税,其中企业所得税按企业隶属关系划分;将营业税、契税等适合地方征管的税种划为地方税,并充实地方税种,增加地方税收入。

此后,根据经济形势发展变化和宏观调控需要,不断调整完善相关收入划分。其中,2002年实施的所得税收入分享改革,打破了按企业隶属关系划分收入的做法,企业所得税和个人所得税统一由中央与地方按60:40的比例分享,并明确中央因改革集中的收入全部用于对地方主要是中西部地区的均衡性转移支付,这有利于推进政企分开和地区间基本公共服务均等化。党的十八大特别是十八届三中全会以来,结合全面推开营业税改征增值税改革,对中央和地方收入划分又作了一些重大调整。主要是实施增值税五五分享改革,将原属地方收入的营业税(目前已改为增值税)以及中央和地方按75:25比例分享的增值税,统一调整为中央和地方按50:50的比例分享。将环境保护税作为地方固定收入,调动地方加大生态环境保护积极性,支持打好污染防治攻坚战。完善增值税留抵退税分担机制,均衡地区间负担水平,确保对企业应退尽退,落实好更大规模减税降费政策。

经过上述调整完善,逐渐形成了目前的中央与地方收入划分格局:中央固定收入包括进口环节增值税和消费税、关税、国内消费税、车辆购置税、船舶吨税、海洋石油资源税、证券交易

印花税等。中央与地方共享收入包括国内增值税、企业所得税、个人所得税。地方固定收入包括环境保护税、房产税、城镇土地使用税、城市维护建设税、土地增值税、资源税、印花税、车船税、耕地占用税、契税、烟叶税、教育费附加等。

### (二) 财政事权和支出责任划分方面

在分税制改革中,中央与地方财政事权和支出责任划分基本沿袭了改革前的格局,除国防、外交、重大基本建设外,主要按照隶属关系确定支出范围。随着公共财政体制的确立和不断完善,基本养老保险、义务教育、医疗卫生等领域中央和地方财政事权和支出责任划分改革方案相继出台,采取“一事一议”的方式,划定支出责任,并主要根据各地区财政状况实行不同的补助比例,东部地区多自行承担,中西部地区中央补助较多。

党的十八届三中全会对全面深化改革作出部署,明确提出要深化财税体制改革、建立现代财政制度。2014年6月30日,中央政治局会议审议通过《深化财税体制改革总体方案》,确定了财政事权和支出责任划分改革的基本原则和总体要求。2016年8月,国务院印发《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》;2018年1月,国务院办公厅印发《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》;此后,教育、医疗卫生等分领域改革也相继展开,初步形成了中央和地方财政事权和支出责任划分框架。

### (三) 转移支付方面

分税制财政体制改革后,逐步建立健全了较为规范的转移支付制度。在一般性转移支付和专项转移支付基础上,为与财政事权和支出责任划分改革相衔接,2019年新设共同财政事权转移支付,暂列一般性转移支付项下,待今后修订预算法时再作调整。

一是一般性转移支付。包括均衡

性转移支付、老少边穷地区转移支付、重点生态功能区转移支付、资源枯竭城市转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金等，主要用于均衡地区间财力配置，保障地方正常运转和加快区域协调发展。2019年，一般性转移支付占转移支付总额的47%。

二是共同财政事权转移支付。包括城乡义务教育补助经费、学生资助补助经费、就业补助资金、困难群众救助补助资金、基本公共卫生服务补助资金、城镇保障性安居工程资金等，主要是配合财政事权和支出责任划分改革，用于履行中央承担的共同财政事权的支出责任，保障地方落实相关政策所需财力，提高地方履行共同财政事权的能力。2019年，共同财政事权转移支付占转移支付总额的43%。

三是专项转移支付。包括文化产业发展专项资金、可再生能源发展专项资金、城市管网及污水治理补助资金、农村环境整治资金等，主要用于保障中央决策部署的有效落实，引导地方干事创业。2019年，专项转移支付占转移支付总额的10%。

为贯彻党中央、国务院决策部署，今年中央财政建立了特殊转移支付机制。纳入特殊转移支付机制管理的资金包括中央财政通过新增赤字1万亿元和抗疫特别国债1万亿元安排的预算资金。这部分资金属于一次性支出，在保持现行财政管理体制不变、地方保障主体责任不变、资金分配权限不变的前提下，按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”原则进行分配，确保资金直达市县基层、直接惠企利民，支持基层政府做好“六稳”工作，落实“六保”任务。

经过上述收支划分和转移支付调节，以2019年数据测算，中央和地方收支情况如下：全国财政收入中，中央本级收入占46.9%，地方本级收入占53.1%。全国财政支出中，中央本级支出占14.7%，地方本级支出占85.3%。中

央财政可支配收入中，用于对地方转移支付的部分占67.9%，用于安排中央本级支出的部分占32.1%。地方财政总支出中，来源于本级收入的占63.5%，来源于中央转移支付的占36.5%。

需要说明的是，省以下财政体制是中央和地方财政关系的延伸，是政府间财政关系的重要组成部分。单一制国家的省以下财政体制多由中央政府直接管理，以巩固中央权威，确保政令畅通；联邦制国家由于实行财政分权，州和地方政府的财政关系通常由各地自行确定。根据国情需要，我国省以下财政体制实行统一领导、分级管理的基本原则，由省级政府在中央指导下，结合本地实际自行确定。

上述中央和地方财政关系主要是指一般公共预算。从全口径政府收支看，政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算由于具有不同的功能定位和收支属性，“专款专用”的特征明显，主要是根据各预算管理现状和特定事业发展需要，明确中央和地方的权责范围，从而形成了各具特色的体制模式。政府性基金方面，地方收支占大头。其中，国有土地出让收入大部分为地方收入，中央主要通过分享计提的农田水利建设资金和新增建设用地土地有偿使用费获得部分收入；彩票公益金由中央和地方按照50：50的比例分享。国有资本经营预算方面，主要按照企业隶属关系划分收支。社会保险基金预算方面，主要是按照参保人员的征缴关系划分中央和地方保障范围。

### 三、我国中央和地方财政关系改革发展的成效

分税制改革以来，我国中央和地方财政关系的改革发展取得了明显成效，特别是党的十八大以来，从国家治理的高度将其作为全面深化改革的一项重点工作加快推进，调动了各方面积极性，为我国经济社会发展营造了更加公

平有效的环境，为决胜全面建成小康社会提供了坚实的财力保障。

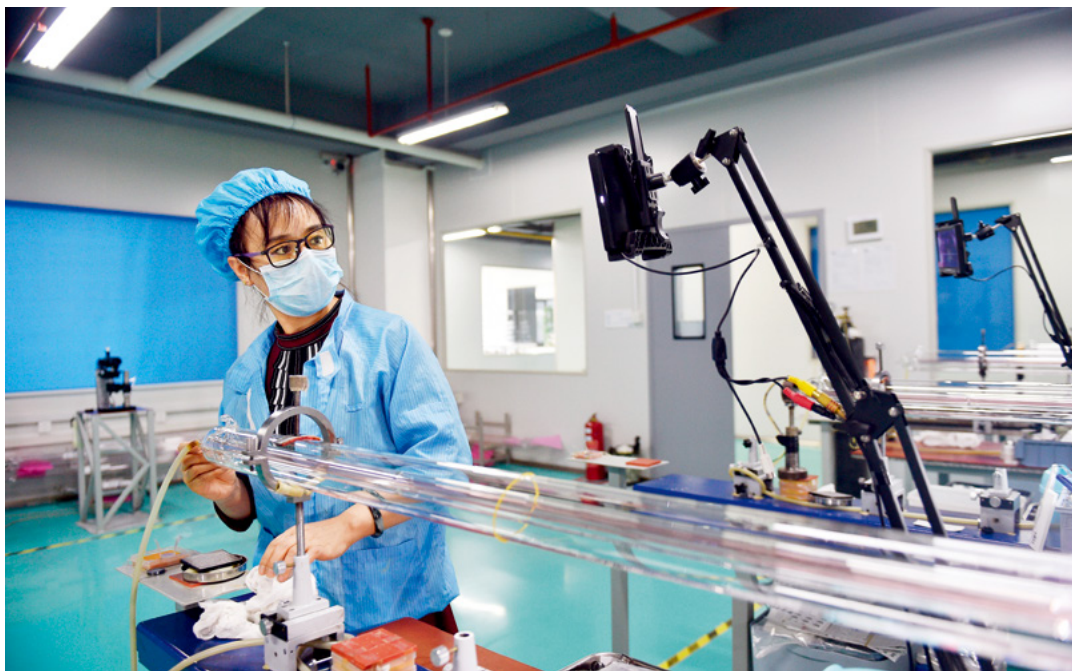
#### （一）财政收入稳步增长，有力支撑和推动经济社会发展

一是财政实力显著增强。分税制改革奠定了财政收入的稳定增长机制。1994—2019年，全国财政收入增长了36倍，目前1个月的收入比2000年的全年收入（13395亿元）还要多；国内生产总值（GDP）增长了28倍，从世界第10位上升到第2位；财政收入占当年GDP的比重由15%提高到19%，实现了经济快速发展与政府财力增强的良性循环，为落实党和国家各项决策部署、推进经济社会事业发展、应对错综复杂的国内外形势提供了坚实保障，也为现阶段应对经济下行压力、实施大规模减税降费创造了条件。

二是中央收入比重明显提高。分税制改革扭转了中央收入比重逐步下滑的局面。1993年，中央财政收入占全国财政收入比重仅为22%。分税制改革提高到55.7%后，经过多次分配格局的调整，目前中央财政收入占比47%左右，基本保持在合理区间，为充分发挥我国集中力量办大事的社会主义制度优势提供了有力保障。

三是地方发展经济的积极性有效调动。增值税、所得税等主体税种由企业所在地政府按比例分享，提高了地方政府服务企业的积极性，推动了经济发展。

从中央与地方财政收入分享方面看，我国共享收入占比较高，主要是立足于地区间差异较大的国情。从财政收入分布上看，税收收入主要集中在东部地区。以2019年为例，东部地区九省市占国土面积8.8%，占总人口的35.6%，税收收入占全国税收收入的比重为58.4%，增值税、企业所得税、个人所得税占全国三个税种收入的比重高达62%。实施中央和地方大规模共享收入的做法，既体现了应对地区间发展不平衡的客观需要，也通过共同做大“蛋



近年来，我国财政实力显著增强，为实施大规模减税降费创造了条件。吉林省通过减税降费等服务，为民营企业营造更好发展环境。图为一家民营企业工人在生产激光管。摄影/新华社记者 宋为伟

糕”，实现中央与地方“共赢”、东部地区与中西部地区“共赢”。这与传统市场经济国家的安排有所不同，具有中国特色社会主义的分配特点，是中国特色政府间财政关系的成功实践。

## （二）财政事权和支出责任划分逐步清晰，事权与支出责任相适应的制度基本建立

一是主要领域的责任划分基本明确。按照党的十八届三中全会确定的改革方向，首先将义务教育、基本就业服务、基本养老保险等涉及人民群众基本生活和发展需要、需要优先和重点保障的八大类18项基本公共服务事项，纳入事权和支出责任划分改革范围，逐项明确中央与地方的支出责任分担方式和具体比例。同时，结合政府支出分类，按照统一的原则和标准加快明确分领域财政事权和支出责任划分。截至目前，医疗卫生、科技、教育、交通运输、生态环境等分领域改革方案已经出台。以往中央与地方财政事权和支出责任划分不够清晰的局面，得到了明显改变。

二是共同财政事权的功能作用有

效发挥。推进财政事权和支出责任划分改革过程中，合理确定共同财政事权范围，确立以基本公共服务为主体的中央和地方共同财政事权框架，并以共同财政事权转移支付作为支撑，符合我国实际情况和国家治理需要，有利于发挥中央和地方两个积极性，保障相关政策的落实。

三是基本公共服务保障标准体系初步建立。逐步明确主要基本公共服务项目的支出标准以及中央与地方分担办法，建立健全中央与地方共同财政事权清单管理制度。制定了义务教育公用经费保障、城乡居民基本养老保险补助、基本公共卫生服务等9项统一的国家基础标准，并引入合理增长机制，确保共同财政事权落实和财政可持续。同时，还注意加强对地方标准的管理和控制，明确各地在确保国家基础标准落实到位的前提下，按程序报备后可因地制宜实施高于国家基础标准的地区标准，高出部分所需资金自行承担。

在各级财政之间，界定较多的共同财政事权，也是为了应对发展不平衡不充分的需要。考虑到我国各地人均一

般公共预算收入在区域间分布严重不平衡，以财政事权为基础，形成共同负担机制，对具体共同财政事权事项可以分地区实行差异化区分，弥补均衡性转移支付计算方式上的不足，更有利于基本公共服务均等化，更有利于满足人民日益增长的美好生活需要。2019年，共同财政事权转移支付占转移支付的比重为43%，纳入共同财政事权的支出责任，在全国范围内得到了更高水平的均等化。总体上看，各地人均一般公共预算支出得到较好平衡。

## （三）转移支付制度逐步完善，基本公共服务均等化加快推进

一是转移支付力度不断加大。1994—2019年，中央对地方转移支付增加了125倍，年均增长21.3%，高出同期中央财政支出增幅4.7个百分点，占地方财政支出的比重从15%提高到36.5%，有效均衡了地区间财力差异。

二是转移支付体系基本健全。总体上形成了以财政事权和支出责任划分为依据，以一般性转移支付为主体，共同财政事权转移支付和专项转移支付有效组合、协调配套、结构合理的转移



支付体系。特别是设立共同财政事权转移支付，按照各地财力状况确定转移支付比例，既保障了相关领域政策有效落实，又体现了财力均等化的导向；既维持了中央和地方财力格局基本稳定，保护了东部地区增加收入的积极性，又促进了区域协调发展，实现了多元政策目标的有机统一。

三是专项转移支付制度逐步完善。分税制改革以来，专项转移支付的作用总体上是积极有效的。但专项转移支付项目多，立项随意性强，部门自由裁量权大，负面反映也不少。近年来，我们立足于完成党中央部署的重要工作任务，增强国家重大战略任务财力保障，调整专项转移支付的使用范围和方向，并压减不符合上述目标的专项转移支付项目，效果逐步显现。从实践情况看，支持打好三大攻坚战，进一步加大对山水林田湖草生态保护修复、黑臭水体治理以及雄安新区建设、海南全面深化改革开放、东北振兴等方面的投入力度，集中财力解决重点地区的突出问题，都取得了显著成效。

#### （四）省以下财政体制初步规范，基层财政保障能力有所增强

分税制改革以来，各地参照中央做法逐步建立健全省以下财政体制。明确划分地方各级政府收入范围，注重调动基层政府发展经济的积极性。规范省以下政府间财政事权和支出责任划分，将部分适合更高一级政府承担的财政事权和支出责任上移，强化省级政府在义务教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务领域的支出责任，提高民生支出保障水平。建立较为规范的省对下转移支付制度，引导财力向下倾斜，着力增强县乡政府提供基本公共服务的能力，促进省内地区间基本公共服务均等化。在注意处理好与现行行政管理体制和其他经济管理权限关系的基础上，积极推进“省直管县”和“乡财县管”财政管理方式改革，减少财政管理层级，提高财政资金使用效率。

#### （五）预算管理制度日益健全，科学化、规范化水平逐步提升

在通过分税制改革理顺中央和地方财政关系基础上，我们着力推进预算管理改革。全面取消预算外资金，将所有政府性收支纳入预算管理。建立由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算组成的政府预算体系。改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制。建立部门预算管理制度，实现一个部门一本预算，完整反映部门收支状况。清理规范重点支出挂钩事项，促进财政资金统筹使用。健全预算标准体系，推进预决算公开，不断加大“三公”经费公开力度。加强预算绩效管理制度建设，有序推进预算支出绩效评价工作。实行国库集中收付制度改革，将所有财政资金纳入国库单一账户体系管理。建立健全以政府债券为主体的地方举债融资机制，妥善化解地方政府债务风险。经过努力，初步建立了与社会主义市场经济体制和公共财政相适应的预算管理制度体系，预算管理科学化、规范化水平不断提高。

同时，随着经济社会发展和国内外形势变化，特别是与新时代发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用相比，与推进国家治理体系和治理能力现代化的要求相比，现行中央和地方财政关系仍存在一些不相适应的方面。主要是：地方税和直接税体系有待健全；部分领域中央与地方财政事权划分还不够清晰，共同财政事权需要进一步规范，中央财政事权和支出责任需要加强；转移支付结构不尽完善，转移支付管理的有效性仍需提高；部分地区省以下财政事权和支出责任划分改革进展偏慢，符合“三保”要求的制度保障还不够健全；有利于基本公共服务均等化、可及性的体制机制仍需完善；地方政府债务管理和风险防范工作需要加强等。对此，我们将高度重视，认真研究谋划并努力加以解决。

#### 四、进一步理顺我国中央和地方财政关系的基本考虑

解决好政府间财政关系问题需要长期不懈地努力。我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，按照党中央、国务院决策部署，不断调整完善中央和地方财政关系，加快建立现代财政制度。进一步理顺中央和地方财政关系，我们将贯彻以下基本要求：一是坚持党对财政工作的领导和以人民为中心的发展思想；二是坚持有利于调动中央和地方两个积极性，推动基本公共服务均等化；三是坚持我国政府间财政关系改革的成功经验和做法，体现权责清晰、财力协调、区域均衡的改革方向。

按照上述要求，重点从以下七个方面予以推进：一是健全地方税、直接税体系，完善以共享税为主体的收入划分模式。二是完善共同财政事权体系，强化中央财政事权和支出责任。三是进一步完善转移支付，推动财力下沉，提升基层公共服务保障能力。四是规范省以下财政体制，构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的财政保障体系。五是健全基本公共服务保障标准，推进基本公共服务均等化和可及性。六是健全风险预警机制，确保不发生系统性风险。七是积极配合立法监督，提高中央和地方财政关系规范化、法治化水平。

全国人大及其常委会长期以来高度重视关心财政工作，为深化财税体制改革、加快建立现代财政制度、做好财政改革发展各项工作提供了有力支持。财政部将一如既往地认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚决服务好全国人大及其常委会立法监督和履职工作，努力推动各方面工作迈上新的台阶。

（作者为财政部部长、党组书记，本文系十三届全国人大常委会专题讲座第十八讲讲稿）

# 重庆巫山：坚持生态优先、绿色发展 奋力推动绿水青山就是金山银山的生动实践



重庆巫山地处三峡库区腹心，是国家生态文明示范县。近年来，该县深入贯彻习近平总书记在全国生态环境保护大会上的重要讲话精神，深学笃用“两山论”，持续将生态优势转化为产业发展优势，加快构建以生态旅游、生态农业、生态康养为主的生态产业体系，有力促进生态优先绿色发展导向下的高质量发展，一幅生态美、产业兴、百姓富的壮丽画卷正在巫峡大地磅礴展开。

**一、生态旅游蓬勃发展：“好生态”变身“好风景”。**依托良好自然生态资源，倾力打造生态旅游战略性主导产业，成功创建国家首批全域旅游示范区，接待游客、综合收入均保持20%以上增速。做好“水文章”，一江碧水向东流。坚持“共抓大保护、不搞大开发”原则，牢牢守住长江流经重庆最后一道关口。大力实施重塑三峡美、重构三峡游、重温三峡情，携手打造长江三峡国际黄金旅游带。念好“山字经”，两岸青山相对出。大力实施国土绿化行动，生态林以红叶为主，经济林以脆李、柑橘、核桃为主，五里坡自然保护区申报世界自然遗产，森林覆盖率达60%，获评“全国绿化模范单位”“全国森林旅游示范县”。办好“红叶节”，三峡红叶似彩霞。以红叶为媒，力促文化搭台、旅游唱戏，连续成功举办13届中国·重

庆长江三峡（巫山）国际红叶节，累计吸引游客4000余万人次、揽金40多亿元。“北有香山红叶、南有巫山红叶”品牌驰名中外，三峡红叶已成为

美丽中国的一张靓丽名片。练好“气字诀”，四季云雨入梦来。持续开展环境治理，坚决淘汰落后产能，空气质量优良天数年均350天以上，2018年、2019年连续两年获“全国百佳深呼吸小城”。

**二、生态农业因地制宜：“好生态”孕育“好物产”。**立足大山大水的地理环境，坚持市场导向、生态导向、效益导向，深入实施农业供给侧结构性改革，大力发展山地特色高效农业。以立体气候布局“三带农业”。综合考量作物生长特性和地域气候特征，持之以恒打造“1+3+2”（脆李+柑橘、中药材、核桃+烤烟、山羊）为主的“三带农业”：在海拔600米及以下低山带发展柑橘20万亩，200米至1000米中山带发展脆李30万亩，1000米及以上高山带发展烤烟5.2万亩和中药材20万亩、干果15万亩，实现“县有主导、乡（镇）有特色、村有骨干、户有基地”。千年洗礼孕育“生态宝贝”。巫山庙党位列“四大名党”之首；巫山脆李相继荣获中华名果、全国优质李金奖、中国气候好产品等金字招牌；巫山恋橙成为长江三峡库区知名的鲜食柑橘品牌；巫山烤烟素有“山地生态烟”的美誉。2018年，巫山县被农业农村部评为“中国特色农产品优势区”。科技支撑打造“硬核实力”。大力实施科技兴农战略，推动“科技+生态+农业”，目前全县经济作物比重接近70%，科技管护

覆盖率90%以上。

**三、生态康养稳健起步：“好生态”保健“好身心”。**将生态康养作为经济发展新增长极，探索三产深度融合，开启现代生态康养新模式，致力打造三峡云端国际康养旅游度假区。农旅融合，三峡处处是乡愁。持续推动具有观光体验价值的特色农业产业依城、依景、依通道聚集，大力发展乡村旅游，举办李花节等时令活动，推出“三峡院子”等民宿品牌，推进农区变景区、田园变公园、劳动变运动、农品变商品、农房变客房。林旅融合，白云深处有人家。探索“休闲地产+生态康养”融合发展新模式，试点打造摩天岭康养小镇，“一轴、两心、三组团”生态康养基本骨架已形成，荣获“2019年全国森林康养基地试点建设单位”。水陆空铁，山海无间通天下。一个由机场、高铁、长江黄金水道、4条高速公路和8条旅游交通大环线形成的渝东门户综合交通枢纽呼之欲出。巫山正敞开怀抱，欢迎世界各地的朋友，来一场说走就走的旅行，赴一场与神女共舞的邂逅。





仙居制药

# 您的健康与快乐 我的真诚与责任

## 浙江仙居制药股份有限公司

公司前身为仙居制药厂,创建于1972年,是国内甾体药物专业生产厂家,  
国家计划生育药物定点生产厂家、国家火炬计划重点高新技术企业、全国守合同重信用企业等。

公司总股本91621.21万元,占地面积净670亩,  
现有员工3900余人,其中技术人员占19%,销售人员占35%,是原料药和制剂综合生产厂家。



咨询热线 0576 87731010

地址: 仙居现代工业集聚区丰溪西路15号 网址: WWW.XJPHARMA.COM

中国·天津

# 滨海 新区



「 开放创新·引领未来 」

开创高质量发展新局面