

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2020年7月20日出版  
第14期 总第506期

全国人大常委会机关刊物



## 依法保护野生动物

ISSN 1671-542X



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





① 6月30日,十三届全国人大常委会第二十次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议,栗战书委员长主持。会议经表决,全票通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》。摄影/新华社记者 刘卫兵



② 6月19日,十三届全国人大常委会第六十一次委员长会议在北京人民大会堂举行,栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 申宏



③ 7月13日至16日,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨率全国人大常委会执法检查组在江西检查全国人大常委会全面禁食野生动物有关决定和野生动物保护法实施情况。这是7月14日,王晨同志一行在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



④ 7月17日,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席全国人大常委会慈善法执法检查组第一次全体会议并讲话。摄影/樊如钧



# 抓实执法检查 铸牢生态文明理念

7月12日至15日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率队在广西开展执法检查时强调，要严格依照“一决定一法”保护野生动物。当年立法，当年开展执法检查，这表明全国人大常委会贯彻习近平总书记重要指示要求和党中央决策部署的坚定决心，推进依法保护野生动物的坚实步伐。

2月24日，十三届全国人大常委会第十六次会议审议通过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。《决定》最大的亮点就是“全面”二字。《决定》是我国公共卫生安全史、生态环境保护史上的里程碑。《决定》迈出了我国公共卫生安全的决定性一步。社会各界对《决定》实施及野生动物保护充满期待。

严实、细密、全面、及时，是这次执法检查的关键词。体现在四方面。一是“全覆盖”检查。此次执法检查由栗战书委员长任组长，分为4个检查组赴6个省（区）进行实地检查，同时委托其他25个省（区、市）人大常委会开展检查，实现31个省（区、市）“全覆盖”。二是全过程规制。对猎捕、运输、交易、购买、食用等环节进行全过程梳理，发现和织密监管漏洞；林业草原、渔业、动物防疫、进出口检疫、市场监管、交通运输、邮政、海关、公安等多部门从前端、中端、后端进行全链条配合发力。三是全流程贯通。对禁止非法交易、食用的野生动物名录、范围，相关部门规定得更加细密、详实。立法、司法、执法多部门配合发力，横到边纵到底，法律条文、法律实施咬合得更加紧密。四是全方位联动。从物种、检疫、资金、技术、信息、设施、保管、加工利用、合理补偿等各环节、多渠道帮助解决实际问题，做到依法合规经营、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，不搞“一刀切”“一关了之”“一杀了之”。

栗战书委员长要求，要精心做好执法检查的组织实施工作。紧扣《决定》和法律，以法律为依据准绳，督促有关方面一个条款一个条款对照落实。坚持问题导向，

既了解《决定》和法律实施的全面情况，又善于抓住影响法律实施的突出问题和典型案例，真正形成监督压力。

明确执法检查的“五条硬杠杠”：即革除滥食野生动物陋习的落实情况，依法取缔和打击非法野生动物市场和贸易的情况，非食用性利用野生动物的管理情况，野生动物栖息地的保护情况，加强法制建设、增强法治意识的情况。

执法检查力争实现“五项目标”：要依法取缔和打击非法野生动物市场和贸易，坚决革除滥食野生动物陋习；要规范野生动物人工繁育和利用，确保在法治轨道上健康有序发展；要健全野生动物管理体制，强化监管和执法能力；要加强野生动物栖息地保护和建设，为野生动物生存繁衍创造良好的空间环境；要加强宣传普及和教育引导，推动全社会保护野生动物。

栗战书委员长强调，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。

广西南宁、崇左、百色，江西南昌、景德镇、鹰潭，福建福州、宁德、南平，云南昆明、西双版纳，广东广州、佛山、肇庆，贵州贵阳、毕节、安顺等基层一线的养殖场、交易市场、自然保护区、海关口岸，都留下了执法检查组扎实的工作足迹。

据不完全统计，2月24日《决定》通过以来，“全面禁止非法野生动物交易”相关话题，在微博平台引起超过8万人次讨论，阅读量达4亿人次。这充分反映了人大民主立法科学立法的广泛民意，这是人大监督护佑人民公共卫生安全的新推进，是铸牢公民生态文明理念的新风尚，是人大工作人民至上的新成果，是国家文明形象的新展现。

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14期  
7月20日出版  
总第506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  
美术编辑 李洪兴

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)

记者联络部 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 在全国人大常委会有关决定和野生动物保护法执法检查座谈会上的讲话 / 栗战书
- 09 依法保护野生动物 促进人与自然和谐共生——栗战书委员长率队赴广西开展“一决定一法”执法检查综述 / 本刊记者
- 15 深入学习贯彻党的十九届四中全会精神——坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度 / 王 晨

## |总编絮语|

- 01 抓实执法检查 铸牢生态文明理念 / 汪 洋

## |报 道|

- 22 扎实做好“十四五”规划纲要编制专题调研工作——为高质量发展提供法治保障 / 孟 伟
- 24 隔空千里“云课堂”代表培训更及时——记十三届全国人大第2期网络视频学习班 / 赵祯祺

## |特别策划·脱贫路上的最美代表风采|

- 26 “脱贫路上的最美代表风采” / 王 萍 于 浩 李小健
- 27 罗应和:帮助搬迁群众拔掉穷根 / 李小健
- 30 朱有勇:将小土豆带到人民大会堂 / 王 萍
- 34 乔进双梅:让姐妹们“绣”出有车有房的新生活 / 于 浩

## |立 法|

- 36 让公共卫生立法成为保障人民生命健康安全的“护身符” / 孙梦爽

## |学习贯彻实施民法典|

- 38 民法典物权编的主要制度与创新 / 杜 涛
- 40 民法典“绿色条款”守护美丽中国 / 张甲天
- 41 实施好民法典是一项系统工程 / 周光权
- 41 “精准用法”方显民法典立法价值 / 孙宪忠
- 41 发挥高校在民法典实施中的积极作用 / 焦新安
- 41 将民法典普法与群众工作融为一体 / 马善祥
- 41 用民法典保护好“少年的你” / 陈海仪
- 42 民法典让创作者更安心 / 何学彬
- 42 让民法典成为人人会用的“权利宝典” / 阎建国





7月15日,在江西省萍乡市湘东区腊市镇炉前村,普法志愿者在向村民宣讲《中华人民共和国民法典》。图/中新社发 李桂东 摄

- 42 让民法典成为医患和谐的行为指南 / 李为民
- 42 民法典普法应问需于民“量身定制” / 冯帆

## | 资 讯 |

04 要闻

## | 地 方 |

- 辽 宁 43 沈阳人大:依法推进城市治理现代化 / 潘利国
- 陕 西 44 西安人大:织密法规保护秦岭生态屏障 / 张小青
- 江 苏 45 无锡人大:工作评议盯住全流程下功夫 / 林寿清
- 内 蒙 古 46 包头人大:用法治力量守护“绿水青山” / 孙磊

## | 人 物 |

- 47 冷向阳:新冠愈后应早介入康复性治疗 / 王泰泉 李朝瑞
- 48 郑月明:以生物可降解材料破解白色污染 / 赵祯祺

## | 专 稿 |

- 49 我国的行政法律制度 / 马怀德



“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

封面说明:几只丹顶鹤在黑龙江扎龙国家级自然保护区内觅食。摄影/新华社记者 刘勇贞

中央国家机关举报网站: zygjjg.12388.gov.cn





## 栗战书：严格依法保护野生动物 帮助养殖场户合法合规经营有序有效转产

新华社南宁7月16日电（记者 陈菲）7月12日至15日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率全国人大常委会执法检查组在广西检查野生动物保护法和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的实施情况。他强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想，严格依照“一法一决定”保护野生动物，维护自然生态平衡安全，保障人民群众生命健康安全。

检查组深入养殖场户、市场、海关、自然保护区实地检查，在崇左市扶绥县、百色市田阳区检查蛇类、竹鼠的人工繁育养殖情况，在广西花鸟宠物交易市场检查市场监管责任落实情况，到凭祥海关听取查处走私野生动物情况介绍，考察了崇左白头叶猴国家级自然保护区建设保护工作，并在南宁召开座谈会听取有关情况汇报。栗战书强调，要认真贯彻习近平总书记关于野生动物保护的重要指示要求，全面实施“一法一决定”，进一步完善野生动物保护法治保障。政府及有关部门、有关方面要认真履行法定职责，推动革除滥食野生动物陋习，管好管住野生动物“捕、运、售、购、食”全过程。

栗战书指出，凡“一法一决定”和其他有关法律禁止的侵害野生动物的行为活动，必须严格禁止、依法打击。在决定颁布前，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，有的规模还比较大，有的已成为当地脱贫的重点项目，现在不能以食用为目的进行养殖了。对这类养殖，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，可做其他国家允许的开发利用。总之，要区别情况，稳妥处理，不要“一刀切”“一关了之”“一杀了之”。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。

检查期间，栗战书考察了北部湾国际港务集团，参观了百色脱贫攻坚展示馆。他说，习近平总书记对广西工作十分关心、寄予厚望。希望广西全面贯彻习近平总书记对广西的重要指示精神，按照构建面向东盟的国际大通道、打造西南中南地区开放发展新的战略支点、形成“一带一路”有机衔接的重要门户“三大定位”新使命，推进富民兴桂各项事业，如期全面建成小康社会。

栗战书到南宁市青秀区新竹社区调研人大代表联络站和基层立法联系点建设情况，到自治区人大环资委、常委会法工委调研，希望进一步提高人大工作水平，为地方经济社会

发展作出积极贡献。

栗战书还参观了百色起义纪念馆，瞻仰了百色起义纪念碑，并向革命先烈敬献花篮。

## 王晨在慈善法执法检查组全体会议上强调 促进慈善法全面有效实施 为推动全面建成小康社会作出贡献

新华社北京7月18日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨7月17日在慈善法执法检查组第一次全体会议上强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧密结合疫情防控和慈善法的特点组织好执法检查，促进法律全面有效实施，为发展慈善事业、完善社会保障体系、推动全面建成小康社会作出贡献。全国人大常委会副委员长张春贤、白玛赤林出席会议。

王晨指出，以习近平同志为核心的党中央高度重视慈善等社会公益事业，党的十八大、十九大对发展慈善事业作出重要决策部署。慈善事业是积极应对突发事件、推动经济社会发展的重要力量，慈善活动是巩固脱贫攻坚成果、推动全面建成小康社会的重要方式，慈善文化是社会文明进步、弘扬社会主义核心价值观的重要内容，慈善法是促进社会互助、加强多层次社会保障体系的支柱法律。为贯彻党中央决策部署，全国人大常委会将统筹考虑适时修改慈善法，开展慈善法执法检查对于法律实施和下一步修改完善具有重要作用。

王晨强调，要严格对照慈善法各项规定，对慈善募捐和捐赠、慈善财产、慈善服务、信息公开、促进措施和监督管理等方面有重点地开展执法检查；拓宽检查渠道，创新检查方式，加强法律宣传普及，推动法律规定切实落到实处。

又讯：为深入了解慈善法实施情况，解决法律实施中存在的主要问题，进一步推动依法改进慈善工作，全国人大常委会启动慈善法执法检查。这是慈善法实施4年多来全国人大常委会第一次对该法实施情况进行检查。

记者从7月17日在京召开的全国人大常委会慈善法执法检查组第一次全体会议上了解到，检查组将于7月中旬至8月底，分赴山西、辽宁、江苏、浙江、陕西、宁夏6省区进行检查，同时委托北京、黑龙江、安徽、湖南、广东、四川、云南7个省级人大常委会分别对本行政区域内慈善法实施情况进行检查。

据悉，执法检查组将在全面了解慈善法实施情况的基础上，重点检查配套法规规章制定、慈善组织设立和发展、慈善募捐和捐赠、慈善服务、慈善信息公开、慈善促进措施制定及落实、慈善监管工作开展等情况。

9月中旬，执法检查组将召开第二次全体会议，研究讨论执法检查报告稿。10月下旬，执法检查组将向全国人大常委会报告执法检查情况。



## 王晨率执法检查组在江西检查时强调 依法全面禁止食用和非法交易野生动物 树立科学 健康绿色环保文明风尚

新华社南昌7月17日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨7月13日至16日率全国人大常委会执法检查组在江西检查全国人大常委会全面禁食野生动物有关决定和野生动物保护法实施情况。他强调，要深入学习贯彻习近平生态文明思想，严格贯彻实施“一决定一法”，依法全面禁止食用和非法交易野生动物，管源治本维护人民群众生命健康，守护公共卫生安全。

王晨率执法检查组先后到南昌、景德镇、鹰潭等地进行检查，听取江西省“一决定一法”实施情况汇报，征求基层有关部门同志的意见建议。在南昌，检查农贸市场禁止非法野生动物交易和“一决定一法”宣传普及情况，查看海关入境旅检监管情况；在景德镇，查看蛇类等被禁食的野生动物处置和利用情况；在鹰潭，检查鸟类野生动物人工繁育和保护情况。在全国人大常委会法工委景德镇市立法联系点，王晨还与基层全国人大代表就相关法律贯彻实施进行交流。

王晨指出，江西深入贯彻习近平总书记视察江西时的重要讲话精神，坚决贯彻党中央决策部署，在打造美丽中国“江西样板”上迈出坚实步伐。全省上下高度重视贯彻实施“一决定一法”，态度坚决，行动迅速，严肃查处了一批涉及野生动物的违法犯罪案件，妥善回应养殖户的合理诉求，帮助他们转产转型，落实帮扶补偿政策，注重从源头化解矛盾，确保法律的贯彻实施取得良好效果。

王晨强调，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”；严格保护野生动物栖息地，依法遏制对栖息地的侵占破坏；加强对非食用性利用野生动物的监管，严格划定利用范围，确保人工繁育和利用野生动物在法治轨道上有序良性发展。要坚持问题导向，不断完善野生动物保护法律制度体系，进一步强化地方立法，建立健全配套法规；加强法律宣传普及，筑牢公共卫生法治防线，推动全社会形成“敬畏自然、尊重生命”的观念，树立科学健康、绿色环保的文明风尚。

## 沈跃跃率队在滇开展执法检查时强调 强化政治担当形成工作合力 严格依法科学保护野 生动物

云南日报讯（记者 瞿姝宁）7月6日至9日，全国人大常委会副委员长、全国妇联主席沈跃跃率全国人大常委会执法检查组，在云南省就《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》《中华人民共和国野生动物保护法》贯彻实施情况开展执法检查。

沈跃跃强调，开展此次执法检查，是贯彻落实习近平总书记重要指示要求、党中央决策部署和十三届全国人大三次会议精神的重要举措。我们要深入学习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，坚持人民至上、生命至上理念，坚决推动党中央决策部署贯彻落实。要通过此次执法检查，督促各级各部门切实贯彻实施好“一决定一法”，引导广大群众提高认识，推动全社会形成敬畏自然、尊重生命的观念，倡导科学健康文明的生活方式，健全完善法律制度，筑牢织密维护公共卫生安全法治防线。云南是“植物王国”“动物王国”和“世界花园”，生态地位重要，做好野生动物及重要栖息地保护，打击非法交易、运输、食用野生动物等任务艰巨。希望云南深入贯彻落实习近平总书记对云南发展提出的定位要求，立足建设成为全国生态文明建设排头兵目标，进一步强化政治担当，上下联动、形成合力，依法、科学推进各项工作，严格落实《决定》要求和法律规定，着力解决存在的突出问题，依法保护野生动物，防范重大公共卫生风险，保障人民群众生命健康安全。

## 全国人大常委会办公厅、法工委举办“民法典主要 制度与创新”网络视频学习班

新华社北京7月8日电（记者 罗沙、白阳）为贯彻落实习近平总书记关于切实推动民法典实施的重要讲话精神，更好发挥全国人大代表和地方各级人大在宣传、推进、保障民法典实施中的作用，全国人大常委会办公厅和全国人大常委会法工委7月6日至7日举办“民法典主要制度与创新”专题网络视频直播学习班，全国人大代表、地方人大负责同志、各级人大机关干部等近6万人通过视频系统参加学习。

学习期间，全国人大常委会法工委民法室、经济法室有关负责同志分别围绕“民法典的主要制度与创新”“婚姻家庭编的主要制度与创新”“物权编、继承编的主要制度与创新”“合同编、人格权编、侵权责任编的主要制度与创新”四个专题进行了讲授。此次网络视频学习班是全国人大适应疫情防控常态化要求作出的安排，旨在推动线上线下一体化学习培训有机结合，积极探索开展全国人大代表远程网络学习培训。直播结束后，相关视频上传至全国人大网络学院，便于更大范围学习。

据介绍，全国人大网络学院于今年7月1日正式运行，成为覆盖全国人大代表、地方人大负责同志、全国人大机关干部的学习培训网络平台，充分运用信息化手段，实现线上线下学习培训同步推动、互相促进，更好满足代表学习培训需求。



# 在全国人大常委会有关决定和 野生动物保护法执法检查 座谈会上的讲话

(2020年7月13日 广西南宁)

栗战书

这次我们到广西来主要是检查全国人大常委会有关决定和野生动物保护法实施情况。昨天下午，检查组看了北部湾港务集团、新竹社区代表联络站、花鸟宠物交易市场，检查了解了一些情况，接下来还要去崇左、百色等地检查。

广西是我国生物多样性最为丰富的省区之一，陆生野生脊椎动物物种数量居全国第三位。其中，国家重点保护的172种，还有48种国家重点保护的水生野生动物，不少是广西特有的国家一级保护动物。自治区高度重视野生动物保护工作，认真执行野生动物保护法律法规，加快推进地方立法，开展专项整治行动，建立疫源疫病监测防控体系，推进濒危野生动物拯救和人工繁育，取得了积极成效。同时也要看到，野生动物保护形势依然严峻，任务十分艰巨。要进一步加大法律实施和普及力度，依法开展野生动物保护工作，全面禁止非法野生动物交易，坚决革除滥食野生动物陋习，切实保障人民群众生命健康安全，促进人与自然和谐共生。

**第一，要认真学习领会习近平总书记关于野生动物保护的重要论述和指示要求，全面贯彻落实习近平生态文明思想**

习近平总书记、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。总书记指出，野生动物是地球上所有生命和自然生态体系重要组成部分，它们的生存状况同人类可持续发展息息相关；要求遵循自然规律，加强野生动物栖息地整体保护、系统修复，推进野生动物保护科技攻关、人才培养和国际合作，促进野生种群繁衍复壮，保护自然生态系统的原真性和完整性，给予子孙后代留下自然遗产。新冠肺炎疫情发生以来，习近平总书记先后6次对完善和实施野生动物保护法、依法保护野生动物作出重要指示批示，强调食用野生动物风险很大，“野味产业”依然规模庞大，对公共卫生安全构成了重大隐患；要求坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易，革除食用野生动物的陋习，提倡文明健康、绿色环保的生活方式。

习近平总书记的重要论述和指示要求，有的是从保护生物多样性、维护生态安全、推进生态文明建设的角度提出的，有的是从控制重大公共卫生风险、为了人民的生命健康安全未雨绸缪、防微杜渐的角度提出的，贯穿其中的是人民至上、生命至上、大卫生大健康、天人合一、敬畏自然、尊重自然等重要思想、重要理念，充分展现了把人民

群众健康安全放在第一位的政治担当，充分展现了坚持人与自然和谐共生的科学精神，充分展现了为全局计、为万世谋、确保中华民族永续发展的战略眼光。这些重要论述和指示要求，从全局和战略的高度，为加强野生动物保护和生态文明建设提供了科学遵循和行动指南。我们要深入学习领会习近平生态文明思想，准确把握习近平总书记关于野生动物保护的重要论述和指示要求，自觉贯彻到立法、执法、司法实践中，以实际行动做好野生动物保护工作。

**第二，要全面贯彻实施“一决定一法”，认真总结评估野生动物保护法，进一步完善野生动物保护法治保障**

野生动物保护法是1988年制定的，先后经过2004年、2009年、2016年、2018年四次修改，其中2016年是一次比较全面的修订，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。今年2月常委会作出有关决定，聚焦野生动物保护的突出问题，扩大法律保护范围，全面禁止食用野生动物和非法野生动物交易，加重对违法行为的处罚力度。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，





7月12日至15日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率全国人大常委会执法检查组在广西检查“一决定一法”的实施情况。这是7月12日，栗战书在南宁市青秀区新竹社区调研人大代表联络站和基层立法联系点建设情况。摄影/新华社记者 李 涛

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。野生动物及其栖息地保护的工作任务主要在地方，地方的责任很大、担子很重。除了“一决定一法”，还要实施好环境保护法、森林法、草原法等相关法律，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共同的守护神。

这次执法检查的另一个重要任务是评估野生动物保护法，为修法工作提供依据。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、加强野生动物保护提出了30件议案、52件建议。全国人大常委会已将修改野生动物保护法列入专项立法计划，由全国人大环资委牵头，成立了工作专班。广西在野生动物保护立法方面有不少成果，自治区人大先后制定了陆生野生动物保护管理规定、水生野生动物保

护管理规定、森林和野生动物类型自然保护区管理条例、湿地保护条例等4件地方性法规，目前正在审议野生动物保护条例草案。全国人大常委会将认真听取大家的意见建议，吸收借鉴地方的有益经验做法，把野生动物保护法修改好完善好。

### 第三，政府及有关部门、有关方面要认真履行法定职责，把决定和法律规定的制度措施落实到位

“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。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。

一是要依法取缔和打击非法野生动物市场和贸易，坚决革除滥食野生动物陋习。全国人大常委会有关决定全面

禁止以食用为目的猎捕、交易、运输在野外自然环境生长繁殖的陆生野生动物。这是贯彻落实党中央重大决策部署，从国家和人民的长远利益、根本利益出发，划定的一条红线，必须严格执行，切实遵守，建立“舌尖上的文明”。近年来，广西开展了“国门利剑”“绿网·飓风”等23个专项行动，对非法野生动物交易和食用起到了极大的震慑作用。今后，对猎捕、杀害、买卖、走私野生动物违法犯罪活动的打击力度只能加强不能减弱，斩断非法利益链，管住野生动物“捕、运、售、购、食”的全过程。

农业农村部根据决定要求及时出台了国家畜禽遗传资源目录，列入目录的动物属于家畜家禽，按照畜牧法规规定管理。国家林草局印发了通知，指导有关地方稳妥做好禁食野生动物的后续工作。广西也出台了意见，提出了综合利用、转产转型、科学放生、种源留存、无害化处理等处置方式，明确了12



类养殖动物的补偿标准。这项工作关系群众切身利益，一定要做实做细做好。凡“一决定一法”和其他有关法律禁止的侵害野生动物的行为活动，必须严格禁止、依法打击。在决定颁布实施前，有一些以食用为目的并经有关部门审核许可的人工繁育、饲养野生动物的场户，有的规模还比较大，有的已成为当地脱贫的重点项目，现在不能以食用为目的进行养殖了。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。总之，要区别情况，稳妥处理，不要“一刀切”“一关了之”“一杀了之”。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。

二是要规范野生动物人工繁育和利用，确保在法治轨道上健康有序发展。决定和法律规定，因科研、药用、展示等特殊情况下，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。广西野生动物人工繁育规模较大，全区繁育单位和养殖户有2.1万个，养殖重点保护野生动物的2100多家。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。

三是要健全野生动物管理体制，强化监管和执法能力。决定和法律明确要求，各级政府及有关部门健全执法管理体制，明确执法责任主体，落实执法管理责任，加强协调配合。目前，野生动物相关的规划制定、行政许可、检疫检

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。总之，要区别情况，稳妥处理，不要“一刀切”“一关了之”“一杀了之”。

验以及经营、交易、运输、物流、进出口等各环节的监管执法，分由林业草原、渔业、动物防疫、进出口检疫、市场监管、交通运输、邮政、海关、公安等部门负责。要发挥好国家林草局牵头、25个部门参与的“打击野生动植物非法贸易部际联席会议制度”的作用，加强部门间联动、上下级联动，形成职责明确、配合密切、监管严密、执法有力的全链条管理体制。

近年来，野生动物非法交易越来越多通过网络平台进行，隐秘性强，查办难度大。广西利用信息技术对电商平台进行监测，及时切断销售野生动物及其制品的网络链接，要认真研究总结这些好经验好做法，为国家立法和执法提供广西经验。

广西是边境省份，野生动物走私活动比较活跃，也很难管理。在加强境内执法的同时，要积极配合有关部门，与野生动物及其制品的来源国、中转国、目的国以及有关国际组织开展合作，共同打击跨国非法野生动物贸易。

四是要加强野生动物栖息地保护和建设，为野生动物生存繁衍创造良好的空间环境。我国先后建立了2700多个自然保护区，使大部分野生动物种群及其栖息地得到有效保护。目前，国家正在探索建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。广西有自然保护地224处，总面积达220多万公顷，保护了广西

90%以上的物种。要按照党中央部署要求和法律相关规定，推进各级各类自然保护区整合优化、规范管理，不断巩固和改善栖息地的环境质量。

五是要加强宣传普及和教育引导，推动全社会保护野生动物。法律出台以后，一方面要加强法律实施的监督，保证法律规定落到实处；另一方面要大力宣传普及法律，形成尊法、学法、守法、用法的良好氛围。决定和法律明确规定，任何组织和个人都有保护野生动物及其栖息地的义务，都有举报、控告违法行为的权利，鼓励参与野生动物保护活动、支持野生动物保护公益事业，要求政府、学校、社会组织、新闻媒体积极开展宣传教育。广西依托环保世纪行等活动和世界环境日、国际生物多样性日等节日，对野生动物保护相关的法律法规和科学知识进行了广泛宣传。全国人大常委会有关决定出台后，广西建立宣传教育工作组，制定工作方案，积极宣传解读，及时回应关切，为决定实施营造了良好社会环境。

在全国范围内，追求“野味”的畸形消费仍有一定市场，还有虐待杀害动物并通过网络空间恶意传播的现象。有需求就有市场，有市场就有非法捕杀。要通过法律意识的增强、法律知识的普及推动移风易俗，使保护野生动物的观念深入人心，自觉抵制、主动举报非法野生动物食品和制品，养成科学健康文明的生活方式。✘



7月13日上午，栗战书委员长在广西人民大会堂召开执法检查座谈会并作讲话。(本文图片摄影/新华社记者 李涛)

# 依法保护野生动物 促进人与自然和谐共生

## ——栗战书委员长率队赴广西开展“一决定一法”执法检查综述

文 / 本刊记者 李小健

7月12日至15日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率全国人大常委会执法检查组来到广西壮族自治区，实地检查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的实施情况。

检查组深入南宁、崇左、百色基层一线，走进养殖场户、交易市场、自然保护区、海关口岸了解实际情况，召开执法检查座谈会听取意见建议。栗战书在检查中强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想，严格依照“一决定一法”保护野生动物，维护自然生态平衡安全，保障人民群众生命健康安全。

全国人大常委会秘书长杨振武、全国人大环资委主任委员高虎城、常委会办公厅研究室主任宋锐、国家林草局副局长李春良等参加检查。广西壮族自治区党委书记、人大常委会主任鹿心社，自治区党委秘书长黄伟京，自治区人大常委会副主任王跃飞等陪同检查。





7月15日上午，栗战书和检查组成员在百色市田阳区那坡镇黄向养蛇场了解蛇类人工繁育养殖情况。

## 厉行法治：当年立法，当年开展执法检查

野生动物是地球上所有生命和自然生态体系重要组成部分，它们的生存状况同人类可持续发展息息相关。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。

2020年2月3日，习近平总书记在中共中央政治局常委会会议讲话时指出，“食用野生动物风险很大，但‘野味产业’依然规模庞大，对公共卫生安全构成了重大隐患。再也不能无动于衷了！”

习近平总书记强调，有关部门要加强法律实施，加强市场监管，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。

全国人大常委会迅速行动，主动作为，加强立法和监督工作。2月24日，十三届全国人大常委会第十六次会议审议通过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。

同时，全国人大常委会专门制定和调整相关工作计划。其中，对“一决定

一法”开展执法检查，被确定为2020年监督工作的“重头戏”。

5月30日，全国人大常委会正式启动“一决定一法”执法检查工作，采取实地检查和委托检查相结合方式，实现31个省（区、市）“全覆盖”。

7月13日上午，栗战书在广西人民会堂召开执法检查座谈会，听取有关情况汇报和人大代表、专家、基层市场监管人员和养殖企业代表等方面的意见建议。

“自治区人大常委会开展‘一决定一法’执法检查，鹿心社主任担任检查组组长并作动员讲话，推动野生动物保护法律法规有效实施。”

“结合实际，及时审议自治区野生动物保护条例草案，织密野生动物保护法治网络。”

“截至目前，全区累计检查野生动物养殖场、农贸市场等场所1.9万处。隔离封控陆生野生动物养殖场所2000多家。”

“出台人工繁育陆生野生动物处置指导意见，有序开展补偿处置工作。”

“建议野生动物保护法修改时，增设全面‘禁食’的原则性规定，将‘公

共卫生安全’写入立法宗旨，提高违法行为处罚标准。”

座谈会上，与会人员畅所欲言。栗战书认真听仔细记，不时与大家交流。他说，自治区高度重视野生动物保护工作，认真执行野生动物保护法律法规，取得了积极成效。同时也要看到，野生动物保护形势依然严峻，任务十分艰巨。

栗战书强调，要深入学习领会习近平生态文明思想，准确把握习近平总书记关于野生动物保护的重要论述和指示要求，自觉贯彻到立法、执法、司法实践中，以实际行动做好野生动物保护工作。全面贯彻实施“一决定一法”，认真总结评估野生动物保护法，进一步完善野生动物保护法治保障。政府及有关部门、有关方面要认真履行法定职责，推动决定和法律规定的制度措施落到实处。

当年立法，当年开展执法检查，这在人大监督工作中较为少见，表明了全国人大常委会贯彻习近平总书记重要指示要求和党中央决策部署、依法保护野生动物的坚定决心。



7月12日下午,栗战书和检查组成员到广西花鸟宠物交易市场检查市场监管责任落实情况。

## 严守红线:食“野”陋习须尽除

广西生态优美,生物种类繁多,是全国生物多样性最丰富的省区之一。与此同时,广西一些地方滥食“野味”陋习由来已久,地下“野味”市场和交易屡禁难止。

7月12日下午,检查组来到广西花鸟宠物交易市场。栗战书和检查组成员走进一家店铺,检查动物交易、防疫和市场监管责任落实情况。

“法律规定不让吃野生动物,你们知道吗?还有没有买卖野生动物的?检验检疫工作开展得如何?发现违法问题,怎么处理?”栗战书和检查组成员对照“一决定一法”条文规定,详细询问。

一位店主之前售卖孔雀,在决定实施后,开始转卖宠物兔。他回答说:“我们都知道不能吃,也不能买卖野生动物。执法部门抓得很紧,谁都不敢违法。”

南宁市相关部门负责人介绍,市林业局、市场监管局、农业农村局等部

门联合行动,认真贯彻“一决定一法”,努力做到“三个到位”。一是宣传到位,印发法律条文,张贴到点,普及到店,覆盖全面。二是检查到位,加强部门协调,严格执法,严惩违法行为。三是检疫到位,增加抽样检验频次,预防公共卫生风险。

与大家交谈时,栗战书说,法律规定全面禁止食用野生动物,这是贯彻落实党中央重大决策部署,从国家和人民的长远利益、根本利益出发,划定的一条红线,必须严格执行,切实遵守,建立“舌尖上的文明”。

栗战书强调,政府及有关部门、有关方面要认真履行法定职责,推动革除滥食野生动物陋习,管好管住野生动物“捕、运、售、购、食”全过程。

广西边境线长,口岸多,管理难度大,野生动物及其制品走私比较活跃。

7月14日上午,栗战书和检查组成员深入凭祥海关,听取查处走私野生动物情况汇报,到友谊关旅检口岸进

行现场检查。

南宁海关相关负责人介绍,南宁海关坚持“人防、物防、技防、联防”相结合,始终保持打击走私野生动物高压态势,保障“一决定一法”有效实施。今年3月9日,抓获犯罪嫌疑人9名,现场查获走私穿山甲鳞片779.26千克。4月1日,现场查获走私穿山甲鳞片367.55千克。6月13日,与自治区公安厅协同作战,成功查获走私象牙54.09千克。

栗战书对南宁海关工作表示肯定,要求继续依靠技术进步提升“技防、物防”,依靠群众发动群众加强“人防、联防”,不仅要依法严禁野生动物及其制品从国外运进来,还要防止从国内运出去。

令在必信,法在必行。法律制度的生命力在于执行。贯彻实施“一决定一法”,关键在真抓,靠的是严管。否则,野生动物保护法律条文便是“纸上法令”,制度规定就成为“没有牙齿的老虎”。





## 院落对话：实实在在为养殖户谋出路

7月13日下午，栗战书和检查组成员前往崇左市扶绥县石子岭蛇类驯养基地检查。

经自治区林业厅批准，石子岭蛇类驯养基地为合法经营。基地负责人韦宁香介绍，基地主要养殖滑鼠蛇、眼镜蛇，现存仓蛇5.6万条。基地辐射带动周边群众发展养蛇产业，挂靠养殖户122户，扶持县内外130户贫困户。全面“禁野”后，蛇产业受到很大影响。韦宁香的基地不仅没有收入，每天还要花约5600元维持养殖，今年以来共亏损67万元。

养殖户出路在哪儿？栗战书特别关注。

栗战书：大家养蛇，用途是什么？

韦宁香：原来以食用为主，药厂也会来少量收购。

栗战书：现在禁止食用了，这么多存仓蛇怎么办？

韦宁香：按照“一决定一法”要求，自治区专门出台了补偿处置标准。比如，眼镜蛇每公斤补偿标准为110元，竹鼠每只补偿标准为180元，处置费用另算。

栗战书：补偿处置工作关系许多养

殖场户切身利益，大家要一起想办法，把这项工作做实做细做好。下一步，你们有什么打算？

韦宁香：准备转型，转到药用，自治区各级政府都认可。希望国家给予政策指导，支持养蛇产业向民族医药、健康产业方向发展。

栗战书：既然从上到下都看好转向药用，就要下功夫摸清情况，把产业链每个环节研究透彻。此外，在法律允许范围内，拓宽思路，比如蛇肉能否加工成动物饲料。

站在基地院落里，栗战书和检查组成员与养殖户深入交流，务实探讨。

检查组还通过视频连线，向扶绥县中东镇富益竹鼠生态养殖基地了解情况，发现竹鼠养殖形势更加不容乐观，在政府补偿处置存量后，只能选择转型退出。百色市田阳区那坡镇那音村达哩屯黄向养蛇场是当地的就业扶贫点，带动建档立卡贫困劳动力25人实现就业。7月15日上午，该养蛇场负责人黄文学向检查组反映，决定出台后，他们同样为出路发愁，盼望国家和各级政府给予指导。

养殖户的忧虑和处境，栗战书十分关心。他指出，在决定颁布前，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，有的规模还比较大，有的已成为当地脱贫的重点项目，现在不能以食用为目的进行养殖了。对这类养殖，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，可做其他国家允许的开发利用。总之，要区别情况，稳妥处理，不要“一刀切”“一关了之”“一杀了之”。

他强调，要从物种、检疫、资金、技术、信息、设施、保管、运输、加工利用、合理补偿各环节、各渠道帮助解决实际问题，使这些养殖户依法合规经营、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。

检查组实实在在为养殖户想办法、出主意、谋出路，既严格遵守“一决定一法”，又最大限度考虑大家切身利益，体现了对人民群众的关心关切，让养殖户暖心安心。



7月13日下午，栗战书和检查组人员在崇左市白头叶猴国家级自然保护区检查。

## 栖息地建设：重保护防干扰慎干预

加强栖息地保护和建设，是保护野生动物的重要措施和有效途径。对此，野生动物保护法专门就栖息地保护作出规定。

7月13日下午，栗战书和检查组人员来到崇左市白头叶猴国家级自然保护区，了解和检查白头叶猴及其栖息地保护情况。

抵达保护区时，已是下午5时30分，太阳西落，气温逐渐下降。抬眼望去，保护区几处山腰的树木枝头突然晃动起来。这是藏在悬崖峭壁和树林中避暑的白头叶猴，出来透气玩耍。一会儿，它们有的攀崖，有的跳跃，热闹异常，吸引着大家的目光。

崇左市白头叶猴国家级自然保护区，重点保护世界濒危、中国特有、仅分布在崇左的国家一级保护动物白头叶猴。

“加强栖息地保护，老百姓有补偿吧？有没有私自猎捕白头叶猴的？白头叶猴‘老掉’后，它的尸体管不管？它们的洞穴，有没有探测过？”栗战书

一边察看，一边问道。

保护区工作人员如实相告：有生态林补偿，保护区外是每亩一年20元，保护区内增加5元，调动保护积极性。白头叶猴属于国家一级保护动物，当地群众都很珍爱，也没人敢猎捕，否则是要判刑的。不用管它们的尸体，让环境自然调节，以更好地保护栖息地。法律要求很严，不能探测洞穴，主要担心它们受到外来气味的影响。

通过严格依法保护，使得白头叶猴栖息环境逐步改善，种群数量逐年增长。保护区工作人员告诉检查组，白头叶猴种群数量已从20世纪80年代初的300多只增加到现在的130多群、1200多只。

看到保护区所取得的成绩，栗战书向全体工作者表示感谢：“保护世界珍稀动物，意义重大，使命光荣。你们依法实施保护，没有过多过度干扰，让它们自然生活、自然复壮，是不声不响的无名英雄。”

近年来，广西林业系统积极推动栖息地和生物廊道建设，栖息地网络体

系不断完善。截至目前，建立不同类型、不同级别的自然保护地224处，自然保护地总面积为220多万公顷，有效保护了全区90%以上种类的物种。先后出台湿地保护修复实施方案、湿地公园管理暂行办法、自然保护地体系实施意见等政策文件，进一步完善了避让制度。比如，调整优化巴马至凭祥公路设计，不占用左江佛耳丽蚌保护区范围内的陆域和水域面积，避让恩城国家级自然保护区和黑叶猴集中分布区，确保野生动物栖息地得到保护。

就加强栖息地保护，栗战书强调，要按照党中央部署要求和法律相关规定，推进各级各类自然保护地整合优化、规范管理，不断巩固和改善栖息地的环境质量，为野生动物生存繁衍创造良好的空间环境。

人与自然万物山水相逢，各得其和以生，各得其养以成。尊重自然，顺应自然，敬畏自然，善待野生动物，方能让地球这个共同家园更加和谐美好。





7月14日上午，栗战书和检查组成员到凭祥市友谊关旅检口岸进行现场检查。

## 加强宣传：推动保护野生动物观念深入人心

推动“一决定一法”贯彻实施，光靠政府部门的力量远远不够，还要加强宣传普及和教育引导，调动全社会力量共同保护野生动物。

7月12日下午，栗战书和检查组成员到南宁市青秀区新竹社区人大代表联络站和基层立法联系点调研。

栗战书说，新竹社区“站点结合”的工作方式，有利于发挥人大代表作用，密切代表同人民群众联系。越到基层，人大代表同人民群众联系越紧密。人大代表每天接触老百姓，老百姓有什么诉求、什么呼声、什么困难，他们最了解最清楚。要充分发挥人大代表来自人民、植根人民的特点和优势，鼓励人大代表带头宣传“一决定一法”等法律知识，普及滥食野生动物的巨大危害，推动保护野生动物观念深入人心。

明法于心，守法于行，法治宣传教育是基础性工作。7月13日上午，在自治区人大环资委、常委会法工委调研时，栗战书和检查组成员了解到，多年来，自治区人大环资委和有关方面坚持开

## 加强法律宣传和引导，在全社会形成保护生态环境、保护野生动物、维护生态安全的强大合力，养成科学健康文明的生活方式。

展环保世纪行活动，利用世界湿地保护日、国际生物多样性保护宣传日、爱鸟周、野生动植物保护宣传月等时间节点，持续广泛宣传野生动物保护法律法规。今年2月，全面“禁野”决定出台后，自治区人大专门成立宣传教育工作组，积极宣传解读，及时回应社会关切，为决定实施营造良好社会环境。

栗战书指出，法律是治国理政最大的规矩，是社会共同遵守的最大公约数。深入贯彻习近平生态文明思想和全面推进依法治国，自治区人大环资委、常委会法工委承担着繁重的立法工作和任务。除了做好立法工作之外，还要发挥

好“两只手”的作用。一方面是开展好执法检查工作，实打实地促进法律正确实施、落地生效；另一方面是加强法律宣传和引导，在全社会形成保护生态环境、保护野生动物、维护生态安全的强大合力，养成科学健康文明的生活方式。

野生动物是人类的朋友。保护野生动物，就是保护人类自己。保护野生动物，革除滥食陋习，离不开法治的根本保障作用。我们要深入宣传普及野生动物保护法律法规，增强法治意识，用法治力量维护自然生态平衡安全和保障人民群众生命健康安全。✘

# 深入学习贯彻党的十九届四中全会精神 坚持和完善人民代表大会制度 这一根本政治制度

王 晨



2019年12月28日，十三届全国人大常委会举行第十五讲专题讲座，栗战书委员长主持。全国人大常委会副委员长王晨作了题为《深入学习贯彻党的十九届四中全会精神，坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度》的讲座。摄影/毕楠

党的十九届四中全会是在重要历史交汇点上召开的一次具有开创性、里程碑意义的重要会议。全会审议通过的《决定》对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出顶层设计和全面部署，深入回答了在我国国家制度和治理体系上应该“坚持和巩固什么、完善和发

展什么”这个重大政治问题，是一篇马克思主义的纲领性文献和政治宣言书。习近平总书记在全会上的重要讲话，从历史底蕴、显著优势、丰硕成果三个维度，阐述了坚定制度自信的一系列方向性、根本性、全局性问题，从坚持和巩固、完善和发展、遵守和执行三个方面，对学习贯彻四中全会精神提出明确要

求，开辟了中国特色社会主义制度理论和实践发展的新境界。

四中全会《决定》明确提出，“坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度”。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。坚持和完善人民代表大会制度，对于坚持和完善人民当家作主制度体系，充分发挥中国特色社会主义制度和治理体系优越性，具有十分重要的意义。

## 一、充分认识人民代表大会制度的显著优势和巨大功效，坚定制度自信

在一个国家的各种制度中，政治制度处于关键环节。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，承载着党的初心和使命，反映了人民的利益和意志，集中体现了社会主义民主政治的特点和优势。我们坚定中国特色社会主义制度自信，首先要坚定对人民代表大会制度这一根本政治制度的自信。这种自信，是建立在对这一制度的历史逻辑、



理论逻辑、实践逻辑的深刻理解和把握上的。

### （一）在中国实行人民代表大会制度是历史的选择、人民的选择

习近平总书记指出：“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”

回顾中国近代史，为了救亡图存，为了找到适合中国国情的政治制度模式，无数仁人志士苦苦探寻、上下求索，君主立宪制、议会制、多党制、总统制等各种西方政治制度和政治模式都想过了、也试过了，但都以失败而告终。历史表明，在中国，对腐朽没落的旧制度，改良修补之路走不通，照搬西方政治制度模式也不行，必须彻底推翻剥削阶级统治广大人民的政治制度，实行人民当家作主的新型政治制度。

中国共产党从成立之日起就肩负着实现人民解放和人民当家作主的历史重任。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，在带领人民为推翻三座大山而浴血奋战的同时，对国家政权应该怎样组织、怎样活动、怎样支持和保证人民当家作主等根本性问题进行了不懈探索和实践。从大革命时期的罢工工人代表大会、农民协会、市民代表会议，到土地革命时期的工农兵代表苏维埃，从全民族抗日战争时期的参议会到全国解放战争后期和建国初期各地普遍召开的各界人民代表会议，都为建立人民民主的新型政权积累了宝贵的理论和实践经验。

中华人民共和国的成立，开辟了人民当家作主的历史新纪元。1949年9月通过的具有临时宪法地位的《共同纲领》，确立新中国实行人民代表大会制度。1953年，党领导人民进行了中国历史上第一次规模空前的普选，并开始逐

级建立人民代表大会。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议胜利召开，制定新中国第一部宪法。从此，人民代表大会制度在全国范围建立起来。这是中国政治制度最深刻、最伟大的变革，为新中国各项事业发展奠定了根本政治制度基础。

### （二）人民代表大会制度充分体现了社会主义的本质属性和人民当家作主的价值追求

任何国家政权，本质上都是国体和政体的统一。国体决定政体，政体为国体服务并保障国体。早在上世纪40年代，我们党深刻总结政权建设的实践经验，得出了一个十分重要的结论，这就是：新民主主义革命取得胜利后建立的国家政权，必须实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体；同这一国体相适应的国家政权组织形式，只能是实行民主集中制的人民代表大会制度。人民代表大会制度建立以来，随着党和国家事业的发展不断巩固、完善、发展，形成了一整套内涵丰富的科学制度体系。其中，中国共产党的领导和社会主义制度的本根始终没有改变，支持和保证人民当家作主的目标和追求始终没有改变，这一制度的核心内容和基本框架始终没有改变。

按照我国宪法和人民代表大会制度的理论和实践，这一国家根本政治制度有以下基本内容：一是我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。二是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。三是国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责，受人大监督。四是中央和地方国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。五是坚持各民族一律平等，

实行民族区域自治，维护和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。六是实行全面依法治国，健全社会主义法治，建设社会主义法治国家。七是国家根本任务是沿着中国特色社会主义道路前进，建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴。八是坚持中国共产党领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，保证党领导人民有效治理国家。

正是通过这一系列紧密联系、相互贯通的重要政治思想和理论原则，一整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范，人民代表大会制度为中国特色社会主义事业发展提供了可靠的制度支撑和保障。

### （三）人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度

四中全会《决定》系统总结了我国国家制度和国家治理体系13个方面的显著优势，其中很多优势都在人民代表大会制度中得到体现和贯彻。新中国成立70年来特别是改革开放40多年来，在中国共产党领导下，人民代表大会制度展现出强大的生命力和巨大的优越性，发挥了极为重要的根本政治制度功效。

一是保证党领导人民有效治理国家。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。中国共产党的领导，就是支持和保证人民当家作主，其主要实现途径和制度载体就是人民代表大会制度。党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过人民代表大会制度，使党的主张通过法定程序成为国家意志，使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导，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。

在党中央领导下制定和修改宪法、保证宪法实施，充分体现了人民代表大会制度的独特功效。我国现行宪法是1982年12月4日五届全国人大五次会议通过的，之后在党中央领导下，全国人大先后通过5个宪法修正案，把党带领人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果载入宪法。宪法以国家根本法的形式，确认了中国共产党领导中国人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和根本成就，确认了中国共产党的领导地位，确立了国体和中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，确定了国家的根本任务、指导思想、发展道路、奋斗目标和一系列大政方针等，是党和人民意志的集中体现，是党和国家各方面工作的根本准则。党领导人民全面贯彻实施宪法确立的一系列制度、原则和规则，保证了党和国家各项事业始终沿着社会主义方向前进。

二是支持和保证人民当家作主。人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式。各级人民代表大会和其他国家机关始终坚持人民主体地位，通过全过程的民主，充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造，依靠人民推动民族复兴伟业。现在，我国共有五级人大代表262万名，包括全国人大代表近3000名，省级人大代表2万名，设区的市级人大代表12万名，县级人大代表近60万名，乡级人大代表188万名。其中，县乡两级人大代表占到代表总数的94%，都是由选民一人一票直接选举产生的。代表们发挥来自人民、植根人民的特点和优势，听取和反映群众的愿望心声，代表人民参加行使国家权力，在人大会议上讨论决定国家和地方的大事。公民有序政治参与不断扩大，人大审议的法律法规草案都公开征求社会公众的意见，各国家

机关都建立起联系群众、听取意见、接受监督、回应社会关切的机制。通过完备的法律制度保障人民享有广泛而真实的权利和自由。1982年宪法在体例上的一个重大变化，就是将公民的基本权利和义务一章放到国家机构一章之前，2004年宪法修正案增加规定“国家尊重和保障人权”，还制定完善了民事、刑事、经济、社会等方面保障人民权益的一系列法律。

正是通过人民代表大会制度这一套完整的制度设计和有效的运行实践，把人民当家作主具体地、现实地体现到国家政治生活和社会生活之中，最大限度凝聚了人民的智慧和力量。

三是推进全面依法治国和法治中国建设。依法治国是最可靠、最稳定的治理，这是我们党总结治国理政经验教训得出的重要结论。1978年12月，邓小平同志明确指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化”。1979年7月，五届全国人大二次会议一次通过地方组织法、选举法、刑法、刑事诉讼法、人民法院组织法、人民检察院组织法、中外合资经营企业法等7部重要法律，拉开了新时期法制建设的序幕。

40多年来，党和人民通过人民代表大会制度推动建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。全国人大及其常委会依法行使国家立法权，国务院、有立法权的地方人大及其常委会等依法开展立法工作，中国特色社会主义法律体系如期形成并不断完善。截至目前，我国现行有效的法律277件、行政法规600多件、地方性法规12000多件，国家和社会各方面生活实现了有法可依。各级人大及其常委会加强和改进监督工作，保证宪法法律有效实施，促进依法行政、依法监察、公正司法。

正是在党的领导下，在人民代表大会制度的支撑和保障下，法治国家、法治政府、法治社会一体建设取得历史性

成就，为解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安发挥了重要作用。

四是保证国家机关协调高效运转。我们党将民主集中制原则推广运用于人民政权建设中，作为我国国家组织形式和活动方式的基本原则。按照民主集中制原则，在国家机构设置上，有国家权力机关，就是各级人民代表大会；有国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关。在国家机构产生上，各级人民代表大会通过民主选举产生，其他国家机关都由人大产生，对人大负责、受人大监督。在国家权力配置上，人民代表大会统一行使国家权力，行政、监察、审判、检察等职权分别由政府、监察委员会、法院、检察院负责行使。各国家机关既合理分工，又密切协作，在党的领导下形成一个有机统一高效的整体，克服了议而不决、决而不行、行而不实等现象，避免了西方“三权分立”制度下相互掣肘、效率低下的弊端。人大依法监督“一府一委两院”的工作，这种监督从法律上讲是职责，从目标和工作上讲是支持。正是在党的领导下，各国家机关心往一处想、劲往一处使，保证国家统一有效组织各项事业、开展各项工作，极大地提高了国家治理的效能。

这方面最典型的例子，就是通过人民代表大会制度制定和实施国民经济和社会发展规划计划，集中力量办大事。党中央提出制定国家五年规划的建议，国务院编制规划纲要草案，经全国人大审查批准，转化为国家意志，成为具有法律效力的发展目标和工作遵循。从1953年到现在，我们先后制定和实施了13个五年发展规划计划，持续不断地推进社会主义现代化建设，取得了举世瞩目的发展成就。

五是维护国家统一、民族团结和社会大局稳定。我国是全国各族人民共同缔造的统一的民族国家，在国家结构上实行单一制。经过70年的发展，我们



已经形成了一整套从中央到地方保证人民当家作主、保证党和国家各项事业有效开展的制度体系。这个制度体系是集中统一的，不是像西方那样实行联邦制、邦联制，或者其他种种分权的模式。中国共产党是最高政治领导力量，党中央制定大政方针、加强全面领导，各国家机关、各级党组织自觉坚持党中央集中统一领导，坚决贯彻党中央决策部署。全国人大及其常委会根据党的主张和人民的意志，制定修改法律、作出决定决议，各级国家机关都要严格遵守和执行。国务院统一领导地方各级国家行政机关的工作，地方各级人民政府对本级人大和上一级国家行政机关负责并报告工作。

在单一制下，我国还实行两个独具特色的制度。一个是民族区域自治制度，即在各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。目前我国有155个民族自治地方，面积达到国土总面积的64%。民族自治地方的“自治”，是在党中央集中统一领导下的“自治”，各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同团结奋斗、共同繁荣发展。另一个是特别行政区制度，国家设立香港、澳门特别行政区，实行“一国两制”，这是中国特色社会主义的一项伟大创举。“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”。特别行政区是中国主权管辖下的一个行政区域，宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础。要严格按照宪法和基本法办事，把坚持“一国”原则和尊重“两制”差异、维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来，坚定维护国家主权、安全、发展利益，维护香港、澳门长期繁荣稳定。

习近平总书记指出，“当今世界正面临百年未有之大变局，国与国的竞争日益激烈，归根结底是国家制度的竞争”。中国发展呈现出“风景这边独好”的局面，其中很重要的原因就是我

国国家制度和国家治理体系具有显著优越性和强大生命力。要充分认识人民代表大会制度的优势和功效，保持政治定力，坚定制度自信，咬定青山不放松，集中精力做好自己的事，坚持好、巩固好、完善好、发展好经过长期实践检验的国家根本政治制度，把制度优势更好地转化为国家治理效能。

## 二、深刻理解党的十八大以来人民代表大会制度和人大工作取得的历史性成就，把牢前进方向

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央带领全国人民坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，推动社会主义民主政治建设开创新局面，人民代表大会制度和人大工作取得历史性成就。这些成就体现在理论、制度、实践等多个层面。

### （一）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为做好人大工作提供了科学指引和根本遵循

人民代表大会制度和人大工作的历史性成就，是在习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引下取得的，是在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下取得的。习近平总书记高度重视人民代表大会制度建设和人大工作，发表一系列重要论述，作出一系列重要指示，拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征、本质要求，明确了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务，标志着我们党对人民代表大会制度的规律性认识达到了一个新的高度。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代坚持和完善人民代表大会制度的根本遵循。

深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是人大同志的必修课、基本功。

我们要深刻学习领会这一重要思想的核心要义和主要内容，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，绝不照搬西方政治制度模式，绝不放弃我国社会主义政治制度的根本；坚定不移坚持和完善人民代表大会制度，通过人民代表大会制度把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来；坚持人民当家作主，坚持以人民为中心的发展思想，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，紧紧依靠人民推动国家发展；坚持全面依法治国，切实保障社会公平正义和人民权利，实现国家各项工作的法治化。要准确把握、全面落实新时代人大工作的任务和要求，全面贯彻实施宪法，以良法促进发展、保障善治，实行正确监督、有效监督，密切同人大代表和人民群众的联系，做到民有所呼、我有所应。

习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是在长期理论思考和丰富实践经验基础上形成的，是一个全面系统、科学开放的理论体系。随着国家制度和国家治理体系理论与实践发展，这一重要思想也在与时俱进、丰富发展。习近平总书记在四中全会上的重要讲话和四中全会《决定》，进一步明确了当前和今后一个时期坚持和完善人民代表大会制度的重点方向、主要任务、工作要求和重要举措。我们要全面、持续、深入地学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，自觉用以统领和推进新时代人大工作。

### （二）人民代表大会制度更加健全完善

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对加强人民代表大会制度建设作出一系列部署安排，全国人大及其常委会依法履职，修改宪法、地方组织法、选举法、代表法，制定监察法，出台工作文件，进一步健全和完善了人民代表大会制度。简要列举几个重要方面：

一是健全党领导人大的制度。修改宪法,充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容。从2015年开始,习近平总书记连续五年主持召开中央政治局常委会会议,听取全国人大常委会党组的工作汇报,这已经成为一项重要制度。党的十八大、十九大报告和中央全会文件部署了加强人大工作的任务举措,党中央多次研究人大工作重要事项,先后出台有关人大工作的指导性文件25件。全国人大常委会坚持党中央集中统一领导,坚决贯彻党中央重要决策部署;人大工作中的重大问题、重要情况由全国人大常委会党组向党中央请示报告。这些制度举措为坚持党对人大领导提供了有力保证。

二是完善宪法实施制度。以立法形式将12月4日设立为国家宪法日,建立宪法宣誓制度,制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法等,通过完备的法律制度推动宪法实施。

三是完善全国人大组织制度。在十三届全国人大一次会议上,将法律委员会更名为“宪法和法律委员会”,将内务司法委员会更名为“监察和司法委员会”,增设社会建设委员会。全国人大常委会还作出关于全国人大宪法和法律委员会职责问题的决定。

四是推动国家机构改革。根据党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署,全国人大先后就国务院机构改革作出2个决定,全国人大常委会作出多个涉及机构改革、职责调整的决定,推动构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。

五是推进国家监察体制改革。修改宪法,增加有关监察委员会的规定,制定监察法,构建集中统一、权威高效的国家监察体系。这是涉及国家权力结构和国家机构组织结构的一次重大改革,是人民代表大会制度的一次重大发展。

六是健全立法制度和体制。修改立法法,赋予设区的市人大及其常委会地方立法权,明确其立法的权限和范围。

作出关于国家监察委员会制定监察法规的决定。还制定出台了許多完善立法体制机制的工作文件。

七是加强县乡人大工作和建设。党中央印发关于加强县乡人大工作和建设的意见,全国人大常委会统筹修改地方组织法、选举法、代表法,健全完善了县乡人大会议、工作、组织等方面的制度。这是推动地方人大工作和建设的一次重大改革,解决了长期制约基层人大工作发展的一些突出难题,夯实了国家基层政权根基。

除以上列举的内容,还有不少涉及人大和其他国家机关依法履职的新制度、新举措。由此可以看出,党的十八大以来人民代表大会制度的健全完善是全方位的、开创性的,体现了以习近平同志为核心的党中央全面系统推进制度建设、推进国家治理体系和治理能力现代化的宏阔思路和战略谋划。我们要继续巩固和深化制度建设成果,把学习贯彻党的十九届四中全会精神,同继续贯彻落实十八大以来党中央关于坚持和完善人民代表大会制度的一系列任务举措紧密结合起来,一体推进和落实。

### (三) 人大工作实现了创新发展

党的十八大以来,全国人大及其常委会紧紧围绕党和国家工作大局履职尽责,各方面工作都取得新成效、呈现新气象。

一是立法工作开拓新局面。首先是立法工作理念和思路有了重大创新。习近平总书记鲜明提出,全面依法治国首先要有法可依,坚持立法先行,发挥立法引领和推动作用;强调提高立法质量和效率,发展要高质量,立法也要高质量。适应新形势新任务新要求,立法工作呈现出数量多、分量重、节奏快、效果好的特点。十二届全国人大及其常委会制定法律25件,修改法律127件次,通过有关法律问题和重大问题的决定46件次,作出法律解释9件。本届全国人大及其常委会履职近两年来,已制定法律15件,修改法律63件次,通过有关

法律问题和重大问题的决定20件次。坚持立法与改革决策相衔接,保证重大改革于法有据,成为新时代立法工作的鲜明特色。十二届以来共作出28件授权决定和改革决定,审议通过23个统筹修改法律的决定,涉及修改法律144件次。

在坚持党领导立法工作这一前提下,更好发挥人大在立法工作中的主导作用,推进科学立法、民主立法、依法立法。实践中,人大在立法工作中的主导作用主要体现在:制定立法规划、计划,统筹安排立法任务;加强对法律草案起草的组织协调,做好牵头起草、提前介入等工作;发挥审议把关作用,凝聚立法共识,防止利益偏向,发挥人大在表达、平衡、调整利益关系方面的作用等。十二届以来新制定的法律中,有40%是由人大专门委员会、工作委员会起草的。法律草案公开征求意见,是民主立法的重要体现。民法典各分编草案自2018年9月征求意见以来,已有38万余人次提出了79万余条意见。建立基层立法联系点,是开门立法的创新举措。目前,在上海虹桥、江西景德镇、湖北襄阳、甘肃临洮建立了4个基层立法联系点,先后就65件次法律草案和立法工作计划征求基层立法联系点意见,收到意见建议3000多条。2019年11月2日,习近平总书记到上海虹桥的基层立法联系点考察时,对这项工作给予了充分肯定,指出:人民民主是一种全过程的民主,所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿,通过科学决策、民主决策产生的。全国人大常委会学习贯彻总书记重要指示精神,拟在部分地方增设立法联系点,使立法工作更好地接地气、察民情、聚民智。

二是监督工作取得新进展。人大监督工作的思路、机制、方式方法等都有创新和发展。在执法检查方面,强调紧扣法律规定开展检查,对照法律条文查找问题,督促有关方面把法定责任落到实处;创新组织方式和工作方法,形成“全链条”工作流程,引入第三方评



估,进行点名曝光,真正形成监督压力。在听取审议工作报告方面,注重围绕大局、贴近民生确定监督项目,加强前期调研和后续督促落实,切实推动改进工作、解决问题。在预算决算审查监督方面,对政府全口径预算决算进行审查监督,推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制,建立审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制,加强人大预算联网监督。建立健全国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度这一新的监督机制,已连续两年听取审议国有资产管理情况报告,并制定了五年工作规划。改进完善专题询问工作,“一府两院”负责同志到会报告工作并应询,已经实现制度化机制化;每次询问都提前充分准备,可以现场追问,加强沟通互动,进行网上图文直播,专题询问更有针对性、更具力度和权威。备案审查工作取得重大进展,目前已经形成了党委、人大、政府、军队等各系统分工负责、相互衔接的各类规范性文件备案审查制度机制。全国人大常委会对行政法规、监察法规、地方性法规、司法解释进行备案审查。按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求,认真做好审查、研究、处理、反馈等工作,将备案审查信息平台延伸到设区的市、自治州、自治县,连续三年听取审议备案审查工作情况报告并向社会公开。

三是人大代表作用得到进一步发挥。常委会和人大机关尊重代表主体地位,增强为代表服务的意识,健全代表工作机制,不断提高代表服务保障工作水平。常委会组成人员直接联系代表的制度不断健全,联系的方式和内容进一步拓展。建立与列席常委会会议的代表座谈机制,已举行9次座谈会,450多人次代表参加,认真听取代表意见建议。代表对常委会和专门委员会工作的参与进一步扩大,增加每次列席常委会会议的代表人数,根据会议议程,注重邀

请提出相关议案或有关专业背景的代表列席。代表联系人民群众的机制更加健全,推动各级人大建立起包括代表集中视察、专题调研、代表小组和代表联络站活动、接待群众、向选民或原选举单位述职等在内的一整套代表联系群众的制度机制,社情民意反映和表达渠道更加畅通。加强代表履职服务保障,完善代表学习培训制度,保证基层全国人大代表在五年任期内至少接受一次学习培训,在履职学习全覆盖的基础上,更加注重专题培训,增加应用型知识学习。

四是人大自身建设持续加强。把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务,两次举办学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会。建立健全常委会党组集体学习制度,完善常委会专题讲座制度,紧扣党中央决策部署和履职工作需要开展学习,不断提升依法履职能力。加强作风建设,全面贯彻中央八项规定及其实施细则精神,常委会、专门委员会每年开展调查研究近300次。下大力气改进行风,严肃会议纪律,严格请假制度,本届常委会会议出席率保持在97%以上。

全国人大与地方人大的联系进一步加强。常委会通过召开交流会、座谈会、情况通报会,开展立法调研、委托执法检查、开展备案审查工作、服务代表履职、加强人大干部培训,制发工作性文件等方式,进一步密切与地方人大的联系,加强工作指导和工作协同,增强了人大工作整体实效。本届以来,已举办全国性的人大工作交流会、座谈会近10次。

党的十八大以来人民代表大会制度和人大工作取得的历史性成就,为我们做好今后工作积累了宝贵经验。贯彻落实党的十九届四中全会精神,在新时代坚持和完善人民代表大会制度,要全面认识、深刻理解这些历史性成就,在总结继承基础上进一步完善提高。

### 三、贯彻落实四中全会对坚持和完善人民代表大会制度提出的任务要求,做好新时代人大工作

四中全会《决定》聚焦坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,分13个部分作出部署安排。其中,“坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度”“坚持和完善中国特色社会主义法治体系”的任务部署与人大工作直接相关;其他制度建设任务,许多也需要通过人大行使职权予以支持和保障。全国人大及其常委会要依法履职、担当尽责,把四中全会的部署要求落到实处。

#### (一) 在党的领导下坚持和完善人民代表大会制度

坚持党的领导是人民代表大会制度的内在要求和政治优势,是做好人大工作的根本保证。人民代表大会制度是在中国共产党领导下探索建立、巩固发展的,也必须在中国共产党的领导下继续坚持巩固、完善发展。四中全会的一个重大创新成果,是明确党的领导制度是根本领导制度,在国家制度体系中居于统领地位。四中全会《决定》从6个方面提出了坚持和完善党的领导制度体系的重点任务,每一方面都与人大工作、与人大党的建设密切相关。要坚定坚持党对人大工作的领导,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,把党的领导的各项制度贯彻到人大工作中。完善推动党中央重大决策落实机制,严格执行向党中央请示报告制度,确保党中央决策部署得到不折不扣落实。要加强人大党的建设,以党的政治建设为统领,完善全面从严治党各项制度,发挥党组织的战斗堡垒和党员的先锋模范作用。

#### (二) 健全保证宪法全面实施体制机制

全面贯彻实施宪法是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。

四中全会《决定》对加强宪法实施和监督提出了新的更高要求。全国人大及其常委会负有保证宪法实施、加强宪法监督的法定职责。要落实宪法解释程序机制，积极回应涉及宪法有关问题的关切，实现宪法稳定性和适应性相统一。要推进合宪性审查工作，在总结以往实践经验的基础上，健全工作程序和机制，积极稳妥处理法治建设中的涉宪性、合宪性问题，保证各项法律法规和制度政策符合宪法规定、遵循宪法原则、体现宪法精神。要加强备案审查制度和能力建设，拓展备案审查信息平台功能，进一步加强主动审查和专项审查，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，维护国家法制统一、尊严、权威。

### （三）完善立法体制机制

习近平总书记在四中全会上指出，相比过去，新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，其中很重要的一点就是制度建设分量更重，相应地建章立制、构建体系的任务更重。立法工作要贯彻习近平总书记指示要求，加快推进国家治理急需、满足人民美好生活需要的立法项目，及时将实践中成熟的经验做法上升为法律制度，不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。要认真研究、统筹安排四中全会《决定》中提出的立法任务，加快涉外领域、文化建设、国家安全、生态文明建设、反腐败等方面立法工作进度，完善对基本法解释制度，做好其他与改革相关的立法工作。要按照党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，进一步总结立法经验、把握立法规律，更好发挥人大在立法工作中的主导作用。健全科学立法、民主立法、依法立法的体制机制，不断提高立法质量和效率。

### （四）健全人大对“一府一委两院”监督制度，加强对法律实施的监督

四中全会《决定》提出“坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力运行的制约和监督”。人大监督是党和国家

监督体系的重要组成部分，是国家制度安排的必然要求。要把宪法和法律赋予的监督权用起来，加强对法律和制度执行的监督，增强监督工作的针对性、实效性。《决定》提出“健全人大对‘一府一委两院’监督制度”。人大对监察委员会工作的监督，宪法和监察法有明确规定，但这项工作全新的内容。2020年，全国人大常委会计划听取审议国家监察委员会有关专项工作报告，要加强沟通协调，做好准备工作。要按照《决定》“加强对法律实施的监督”要求，继续探索完善执法检查、听取审议工作报告、专题询问的机制和方法，注重从法律实施、制度执行的角度查找问题、提出建议，推动有关方面履行法定职责，建立解决问题的长效机制。

### （五）更好发挥人大代表作用

各级国家机关及其工作人员要把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督、为人民服务的重要内容，通过各种形式和渠道听取人大代表和人民群众的意见建议，认真办理代表议案和建议，支持和保证代表依法履职。人大常委会要健全代表联络机制，密切同代表的联系，扩大代表对常委会工作的参与，不断提高代表服务保障工作水平，依靠代表做好人大各项工作。

2019年，委员长会议审议通过了关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施，包括11个方面35条，目前正在推进落实中。12月22日召开了深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、加强和改进人大代表工作交流会，目的就是推动各级人大学习贯彻党的十九届四中全会精神，不断提升人大工作和代表工作水平。

### （六）健全人大组织制度、选举制度和议事规则

落实立法规划和计划，修改全国人大组织法、地方组织法、全国人大议事规则、全国人大常委会会议规则等法

律，完善论证、评估、评议、听证制度，健全适应新时代要求的人大组织制度、工作机制、议事规则。2021年将开始新一轮全国县乡两级人大换届选举，要研究基层行政区划撤乡并镇改设街道、基层人大代表数量逐届减少的实际情况，加快修改选举法，确保四中全会《决定》提出的“适当增加基层人大代表数量”的要求落实到位。

### （七）加强地方人大及其常委会建设

2019年是县级以上地方人大设立常委会40周年。7月，习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示，强调地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好立法、监督等工作；强调要加强自身建设，提高依法履职能力和水平，增强工作整体实效。全国人大和地方各级人大要深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，按照四中全会的部署要求，把加强地方人大及其常委会建设作为新时代坚持和完善人民代表大会制度的重要任务抓紧抓实抓好，推动地方人大工作迈上新台阶。

四中全会《决定》提出“加强制度理论研究和宣传教育”，这是各级人大及其常委会的一项重要工作任务。要加强对中国特色社会主义制度、人民代表大会制度以及法律制度的理论研究和宣传教育，讲好中国制度故事，讲好中国人大故事，增强全社会的制度意识，增进国际社会对我国制度的认识和认同。

学习贯彻党的十九届四中全会精神是一项长期而重大的政治任务。我们要持续抓好学习贯彻工作，在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展，为新时代坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出应有的贡献。✘



导读:6月2日,全国人大常委会“十四五”规划纲要编制专题调研工作会议在北京召开。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨强调,扎实深入做好专题调研工作,从人大角度提出有价值的意见建议。目前,各有关专门委员会、工作委员会专题调研工作已接近尾声。既定目标任务是否顺利完成?有哪些好的经验和做法值得推广呢?

# 扎实做好“十四五”规划纲要编制专题调研工作 为高质量发展提供法治保障

文 / 本刊记者 孟 伟

6月2日,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨在北京出席全国人大常委会“十四五”规划纲要编制专题调研工作会议时强调,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,把思想和行动统一到党中央对形势的分析判断和对工作的决策部署上来,坚定信心,依法履职,扎实深入做好专题调研工作,从人大角度提出有价值的意见建议,努力为高质量发展提供法治保障。

## 民族委员会:深入推进兴边富民行动,促进边境地区脱贫攻坚

民族委员会围绕贯彻落实党中央强边固防战略部署,统筹加快边境地区经济社会发展,维护边境团结稳定和边防巩固安宁,建设幸福美丽繁荣和谐新疆深入调研。

结合边境地区发展实际,调研主要内容包括:全面深入持久开展民族团结进步创建,铸牢中华民族共同体意识;强化资金政策支持,推动区域协调发展;落实扶持边境地区发展政策,促进边境地区脱贫攻坚等8个方面。

6月3日至7日,白春礼主任委员带队赴广西壮族自治区调研。调研组除在南

宁市召开座谈会,还深入河池市环江毛南族自治县、崇左市,实地调研兴边富民和“两不愁三保障”等工作。

## 监察和司法委员会:落实总体国家安全观,推进法治中国建设

监察和司法委员会紧扣维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、确保人民安居乐业,就落实总体国家安全观情况和公安执法规范化、推进法治中国建设情况开展调研。

根据全国人大常委会2019年监督工作计划,监察司法委已赴12个省(区、市)调研国家安全法实施情况。结合今年以来国际国内形势变化,调研组对此前报告进行了补充完善。

在公安执法规范化方面,调研重点包括:公安机关执行刑事诉讼法、治安管理处罚法等法律的总体情况,公安机关执法制度体系建设,执法监督管理等。

5月11日至15日、6月8日至12日,吴玉良主任委员率调研组赴河北省、江苏省、上海市调研。吴玉良强调,要把严格规范公正文明执法的要求落到实处;要敢于执法、善于执法,实现政治效果、法律效果和社会效果的统一;要以信息化

助力规范化,努力提高公安工作的科技含量和信息水平。

## 财政经济委员会:聚焦产业优化升级和产业链、供应链、价值链布局调整完善

当前,国内大力建设现代化经济体系,经济持续优化和调整,外部发展环境更趋复杂严峻。财政经济委员会从建立现代经济体系的角度,调研我国推进产业转型升级面临的问题和挑战,深入分析产业链完整性、安全性、先进性等情况,提出“十四五”期间促进产业优化升级和产业链、供应链、价值链布局调整完善的建议。

根据调研工作方案,委托8省(市)人大财经委开展专题调研,商请3家研究机构提供参考资料或研究报告。6月3日至4日,在京召开座谈会,听取有关部门、企业和研究机构专家学者的情况介绍与意见建议。6月10日至11日,赴北京市调研,召开座谈会,听取市政府及发展改革委等9个部门的情况介绍,并赴中关村、亦庄等地考察部分企业。在此基础上,形成专题调研报告。陈竺、王东明副委员长指导调研。

### 教育科学文化卫生委员会: 深化高等医学教育改革, 培养卓越医学人才

在新冠肺炎疫情防控工作中, 医学和医学教育在国家安全体系中的重要地位进一步凸显。推进高等医学教育改革, 加快培养高质量医药卫生人才势在必行。

根据调研工作方案, 教育科学文化卫生委员会成立专题调研组, 就我国高等医学教育的基本情况, 高等医学教育改革发展取得的成绩和面临的新问题、新挑战, 加强医教协同的建议等开展调研。

### 华侨委员会: 加强侨务法治建设, 发挥侨务资源优势

为更好保障海外侨胞和归侨侨眷的正当合法权益, 发挥好他们在支持国内经济社会发展、促进祖国和平统一、传承优秀中华文化中的积极作用, 华侨委员会结合当前侨务工作特点和侨务法治建设实际, 就进一步加强侨务法治建设、充分发挥侨务资源优势、更好助力国家发展战略实施开展专题调研。

调研组前往江苏省、甘肃省等地深入了解涉侨法律法规的贯彻实施情况, 地方侨情的发展变化及依法开展侨务工作方面的经验和做法等。

6月2日至5日, 白玛赤林副委员长率调研组赴江苏省调研。白玛赤林强调, 地方人大侨委要围绕党和国家工作大局和本地区中心任务履职尽责, 进一步加强人大侨务立法、监督等各项工作, 不断推动新时代人大侨务工作取得新成效。

### 环境与资源保护委员会: 深入调研, 依法助力打好污染防治攻坚战

按照全国人大常委会工作部署, 环境与资源保护委员会成立专题调研工作领导小组, 制订工作方案, 统筹做好“十四五”规划纲要专题调研和立法、监督、议案建议办理等工作, 做到“任务、时间、组织、责任”四落实。

5月14日, 沈跃跃副委员长带队赴生态环境部专题调研。环境与资源保护委员会结合全国人大常委会执法检查等工作, 赴地方开展调研, 广泛听取地方人大、政府及其相关部门和人大代表意见建议; 采取委托课题、召开工作座谈会等方式, 并结合十三届全国人大三次会议议案建议办理工作, 就黄河流域生态环境保护、资源综合利用、推动大气环境质量改善等6个专题进行研究。特别是, 黄河流域生态环境保护专题调研报告形成后, 全国人大环资委以视频会议形式听取沿黄9省(区)人大环资委的意见和建议, 围绕资源综合利用情况赴工业和信息化部进行调研。

环资委坚持问题导向, 研究撰写调研报告, 从制度、措施和立法角度提出具体化、可操作的意见建议。

### 农业与农村委员会: 确保国家粮食安全, 推动高标准农田建设

紧扣推动农业供给侧结构性改革、助力实施乡村振兴战略的目标任务, 农业与农村委员会围绕进一步夯实“三农”基础, 就确保国家粮食安全、推动高标准农田建设进行专题调研, 并开展了农业机械化促进法执法检查。

2016年以来我国粮食消费需求总量和消费结构变化情况及趋势, 推动藏粮于地、藏粮于技落实落地, 加强粮食生产能力建设情况等成为调研主要内容。

在推动高标准农田建设方面, 调研组重点考察建设任务完成情况, 包括支持粮食生产功能区和核心区高标准农田建设、加大东北黑土地保护力度等。

6月2日至13日, 吉炳轩副委员长率队赴河南省、江苏省开展执法检查, 进行专题调研, 了解粮食生产、高标准农田规划等情况。7月13日至16日, 白玛赤林副委员长带队赴四川省调研优质粮油融合发展、种业发展等情况。7月16日至20日, 武维华副委员长率执法检查组在吉林省开展农业机械化促进法执法检查。

### 社会建设委员会: 完善社会保险法律制度, 促进社会公平公正

在全面总结我国社会保险5大险种和试点新险种取得成效的基础上, 社会建设委员会就社会保险制度改革和法治建设、养老保险和长期护理保险制度改革与发展等进行专题调研。

调研坚持定量分析和定性分析相结合。调研组既委托权威第三方进行客观、中立研究, 还结合社会保险法实施的真实案例, 开展实证研究, 以此判断社会保险基金运行情况, 进而提升建议的精准性。

6月11日, 张春贤副委员长带队赴国家医疗保障局走访调研。张春贤希望全国人大社会委和国家医保局加强交流合作, 为构建起强大的公共卫生体系, 切实保障和改善民生共同努力。

### 预算工作委员会: 深化税收制度改革, 加强国有资产管理

预算工作委员会围绕深化税收制度改革、各类国有资产管理体制改革的重点和难点开展专题调研, 为编制“十四五”规划纲要提供参考。

“十三五”时期税制改革进展情况、现行税制存在的主要问题及“十四五”时期税制改革的总体目标和实现路径等, 是深化税收制度改革调研的重点内容。调研组将在此基础上, 研究提出“十四五”时期改革完善税收制度和非税收入制度的建议。

同时, 调研组要全面梳理各类国有资产管理现状, 准确把握各类国有资产管理体制改革的方向和要求, 在以往偏重关注企业国有资产管理的基础上, 推动实现向强化各类国有资产管理、提高国有资产整体治理水平拓展。

6月11日, 陈竺、王东明副委员长率预算工委调研组赴国务院国资委调研, 座谈了解企业国有资产管理情况, 听取对国有资产管理体制改革的意见建议。6月17日, 陈竺、王东明带队赴国家税务总局调研, 听取对“十四五”时期税制改革的意见建议。✘



导读：“只需要一部智能手机，有信号能上网，代表就可以足不出户学习民法典知识，非常方便。”7月6日至7日，由全国人大常委会办公厅、全国人大常委会法制工作委员会主办的十三届全国人大第2期网络视频学习班“民法典主要制度与创新”专题开班上线。据统计，两天的时间里，全国人大代表、地方人大负责同志、各级人大机关干部等近6万人通过视频直播参加学习。

# 隔空千里“云课堂”代表培训更及时

——记十三届全国人大第2期网络视频学习班

文 / 本刊记者 赵祯祺

“只需要一部智能手机，有信号能上网，代表就可以足不出户学习民法典知识，非常方便。”谈及此次民法典学习，全国人大代表李亚兰难掩喜悦之情，并对全国人大常委会举办民法典“云培训”表示衷心感谢。

疫情可以阻隔距离，但无法阻断学习的脚步。7月6日至7日，由全国人大常委会办公厅、全国人大常委会法制工作委员会主办的十三届全国人大第2期网络视频学习班“民法典主要制度与创新”专题开班上线。据统计，两天的时间里，全国人大代表、地方人大负责同志、各级人大机关干部等近6万人通过视频直播参加学习。

相比以往代表前往某地参加集中培训，本期“民法典主要制度与创新”专题学习班采取视频直播方式，令代表们直呼“新鲜”，也体现了全国人大常委会实事求是、创新发展的工作作风。

## 适应疫情防控常态化需要，探索开展远程网络学习培训

加强代表学习培训工作是保障人大代表依法履职、充分发挥代表作用的

基础。突如其来的新冠肺炎疫情，给我国家经济社会发展造成了较大冲击，全国人大代表学习培训工作同样不可避免地受到了影响。

为适应疫情防控常态化新形势，6月1日，十三届全国人大常委会第五十八次委员长会议对2020年度全国人大代表工作计划进行了修改。关于代表学习培训工作，明确要求推动线上学习与线下学习培训有机结合，积极探索开展全国人大代表远程网络学习培训，部分代表学习班通过网络视频形式举办，大幅增加网上学习培训视频、音频、文字资料，更好满足代表学习培训需求。而且，在今年的全国人代会上，不少代表提出意见建议，要求充分利用信息化手段加快学习培训网络平台建设。

为落实上述工作部署，积极回应代表诉求，全国人大常委会办公厅迅速行动，开发建设了全国人大网络学院，于今年7月1日运行，形成覆盖全国人大代表、地方人大负责同志、全国人大机关干部的学习培训网络平台。

除搭建好网络学习平台外，还要提供高质量的学习课程。为贯彻落实习近平

总书记关于切实推动民法典实施的重要讲话精神，更好发挥全国人大代表和地方各级人大在宣传、推进、保障民法典实施中的作用，全国人大常委会办公厅与全国人大常委会法工委共同主办了“民法典主要制度与创新”专题学习班，以视频直播的形式“亮相”。

学习班共安排了4次直播课程，分别由全国人大常委会法工委民法室、经济法室有关负责同志作“民法典的主要制度与创新”“婚姻家庭编的主要制度与创新”“物权编、继承编的主要制度与创新”“合同编、人格权编、侵权责任编的主要制度与创新”的讲授，深入浅出地阐释了民法典的重大意义、诞生历程、亮点与创新。同时，直播平台还设置了留言功能，利用技术手段实现了学员与主讲人、学员与学员之间隔空互动交流。

直播期间，本刊记者通过手机扫码进入直播间，正值主讲人、全国人大常委会法工委民法室副主任石宏讲解“合同编、人格权编、侵权责任编的主要制度与创新”的有关内容。在屏幕的左下方，参学人员纷纷留言为课程点赞、交流体会、提出问题。在课程结束后，石宏副主任对

留言中大家普遍关心的问题予以回应。

全国人大代表古清月在直播课程结束后对记者赞叹道：“没想到大会闭幕后一个多月，全国人大常委会就迅速建立了全国人大网络学院，邀请权威专家进行高质量授课，切实做到了代表建议办理件有着落，事事有回音！”

### “坐在办公室就可以系统地学习民法典”

这期“民法典主要制度与创新”网络视频学习班的成功举办，不仅让全国人大代表等参学人员感受到实实在在的便利，也让全国人大常委会在创新代表培训方式上寻找到新的突破口。

谈及运用网络视频方式组织学习培训的特点和优势，全国人大培训中心主任田晓弘表示，首先，在学习方式上，网络学习培训突破了时间、空间、地域的限制，具有场景多元、高效便捷的优势，既适应了疫情防控尽量减少聚集的要求，又满足了广大代表、地方人大负责同志及机关干部的学习需求。

其次，与传统的线下集中培训模式相比，网络视频学习班大幅度增加了参学人数，具有参学范围广的特点。据了解，民法典专题学习班直播期间，全国人大代表、地方人大负责同志以及机关干部纷纷通过电脑、手机登录进入直播间观看、学习，很多地方人大还利用视频会议室，采取小范围集中收看的方式。值得注意的是，有了“云技术”的支持，远在祖国边疆地区的全国人大代表和地方人大负责同志也可以参加培训。据新疆喀什地区人大工作委员会副主任张健介绍，民法典学习班直播期间，喀什地区四级人大代表共7000余人次观看，真正实现代表学习培训全覆盖。

最后，网络视频培训虽然是“屏对屏”，但是通过技术支持，线下授课所达到的学习效果在网络学习中也可以得到最大程度的保证。学员们一致表示，培训效果显著，这期民法典学习班让他们受益匪浅。

“在直播课程中，我们可以自由提问、研讨，不受地域限制，既节省了人力物力财力，又使培训过程真实、内容丰富。这期‘云课堂’让我收获满满！”全国人大代表方燕说。

“两天的民法典学习，我收获颇丰，比如，对民法典婚姻家庭编中‘夫妻共同债务的偿还’规定有了更加清晰的认识和理解。下次再遇到群众咨询此类问题，我可以给予更好的解答。”全国人大代表胡梅英欣喜地说道。

全国人大代表蔡学恩说：“我们坐在办公室就可以系统地学习民法典，遇到问题随时上网查阅资料，不用为了参加代表培训而跑来跑去，把更多的时间和精力用在调研走访中，深入群众收集想法和诉求，提出更多、更高质量的意见建议。”

### 线上与线下有机结合，不断提高学习培训工作的质量和水平

“运用视频直播开展民法典专题学习是一次较为成功的尝试，为今后推动线上与线下学习培训有机结合，探索开展全国人大代表远程网络学习培训提供了宝贵经验。”田晓弘说。

据田晓弘介绍，7月1日，在全国人大网络学院运行当天，十三届全国人大第1期网络视频学习班（“深入学习贯彻党的十九届四中全会精神，坚持和完善人民代表大会制度”专题）也正式开班，包含了16门视频课程。除此之外，学习平台还上传了4000多门视频课程，涵盖各领域、各方面，为参学人员提供了丰富的学习资料。很多全国人大代表和地方人大负责同志都积极点播、自主学习。据初步统计，学习平台日均访问量超过2万人次，实时在线人数最多时超过1500人。

为进一步做好全国人大远程网络学习培训，在“民法典主要制度与创新”视频直播学习班结束后，全国人大培训中心向全国人大代表、地方人大收集了不少有关改进网络视频学习班的意见建议。

不少代表建议，要增强网络课程

的互动性，让网络学习平台尽可能多地涵盖所有线下培训中的信息交互形式。全国人大代表蔡学恩表示，在直播课程中，增加教学互动形式，适当延长互动时间，让主讲人及时为代表们答疑解惑。古清月代表建议，在一个固定时间段内就某一专题开设在线问答专区。

有的代表建议，在授课中加入更多的案例评述。全国人大代表刘希娅表示，希望民法典授课内容与现实生活结合得更加紧密一点，不仅可以帮助代表加深对制度的理解，还有利于代表做好民法典宣传实施工作。

此外，有的代表和地方人大负责同志建议，希望能够扩大网络培训范围，将参学人员扩大到各级人大代表、人大机关干部，推动人大网络课程学习全员化、常态化，增加直播回看功能，供学员反复学习，加深理解和认识……这些客观中肯的意见建议体现了代表和各级人大对学习培训的高度重视。

值得注意的是，全国人大常委会代表培训方式创新为地方人大作出了示范，提供了借鉴。江西省人大常委会副主任周萌表示，建议全国人大常委会大力推广学习培训网络平台建设，指导帮助地方人大开展网络培训工作，分享更多优质信息资源和课程资源，更好满足各级人大代表学习培训的需求。

“这也是对我们做好代表学习培训服务工作极大的鞭策和鼓舞。我们将认真研究采纳，不断提高网络学习培训服务工作的质量和水平，努力将全国人大网络学院打造成具有人大特色的内容权威、资源丰富的网络学习平台，更好地为全国人大代表和地方人大负责同志学习培训提供服务保障。”田晓弘说。

据了解，目前，全国人大常委会办公厅与全国人大环境与资源保护委员会一道，正在紧锣密鼓地筹备十三届全国人大第3期“美丽中国建设”专题网络视频学习班，在做好疫情防控的同时，及时为全国人大代表和地方人大负责同志提供丰富而精彩的“精神大餐”。



# 脱贫路上的 最美代表风采

当历史的脚步来到21世纪的第20个年头，千百年来困扰中华民族的绝对贫困问题即将历史性地画上句号。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，56个民族在祖国大地上脱贫攻坚的伟大实践，擘画出当代中国战胜贫困的伟大工程。

脱贫攻坚这场战役取得的丰硕成果，彰显了中国共产党的领导和我国社会主义制度的政治优势，凝聚了全党全国各族人民的智慧和心血，也包括近3000名全国人大代表在内的260多万名各级人大代表立足本职岗位，奋战基层一线，积极发挥作用的身影。

在这场艰苦卓绝的战役中，许多代表都给我

们留下了太多的感动和说不完的故事。为展现脱贫路上的代表风采，传递决胜全面建成小康社会的代表力量，《中国人大》全媒体“脱贫路上的最美代表风采”系列报道从本期起正式启动。接下来的一段日子里，广大读者和网友，将通过我们的笔端和镜头，看到一幅幅生动的人大代表“战贫困景”。

岁月不居，时节如流。历史已经走来，历史正在创造，历史将铭记这一代人的不懈奋斗与坚毅，这一代人也将难忘国之大事、人生大幸的脱贫伟业！

(策划:王 萍 于 浩 李小健)

贵州省遵义市桐梓县容光镇云龙村村民在采收花椒。摄影/新华社记者 陶 亮



导读：从带头搬迁、志愿服务，到创办夜校、发展产业……罗应和满腔热情，全心为民，与搬迁群众“撸起袖子加油干”，努力实现“搬得出、稳得住、能致富”。如今，新的美好生活，已然向罗应和他们走来。

# 罗应和：帮助搬迁群众拔掉穷根

文 / 本刊记者 李小健

2020年全国人代会上，全国人大代表罗应和展示其带来的“唐娃娃”，立即引起关注。

“唐娃娃”身着苗族和布依族传统服饰，民族文化特色十分突出，是贵州省黔南州惠水县新民社区扶贫车间生产的“畅销品”。“唐娃娃”的背后，是搬迁群众在家门口实现了稳定就业。

易地扶贫搬迁，是脱贫攻坚的有效手段，尤其是生存条件恶劣地区“拔穷根”的治本之策。

5年来，通过搭乘政策“顺风车”，罗应和带领搬迁群众“撸起袖子加油干”，搬离大山沟沟，搬进楼房林立、上学看病工作生活便利的新社区。

一切焕然一新。新的美好生活，已然向罗应和他们走来。

“幸福来得太突然！”2020年6月28日，罗应和接受《中国人大》杂志记者采访时感慨，“党和国家实施精准脱贫政策，让千千万万个家庭摆脱贫穷，这是中国共产党坚持人民至上理念的生动实践，必将载入中华民族伟大复兴的光辉历史。”

## 带头搬迁：搬肯定要比不搬好

斗底村，位于贵州省贫困程度最深的麻山、瑶山、月亮山“三山”地区，属于不

通水、不通路、不通信的“三通”地带。

大山深处，土地贫瘠，且地少人多，使得很多群众生活困难，住房简陋，生计难以保障。

村所属的岩脚组，就是罗应和曾经的家。

“越穷的地方，长辈就越希望孩子早成家，生子传继。由于负担过重，常常发生‘老婆嫌弃家穷，弃子离夫’的悲剧。”他告诉记者，单亲孩子处处可怜，令人揪心。

拔掉穷根，过上好日子，是村民们的共同心愿与梦想。

同大家一样，罗应和渴望改变，并为之努力。1997年12月，罗应和选择当兵入伍。经历部队的成长磨炼和开拓视野后，退伍返乡的他，第一个想法就是发动大家一起挖通组路。在自筹自建情况下，他们只挖了一公里多的路，便因耗工费力、悬崖阻断，不得不停工放弃。

2004年，背负着家庭重担，罗应和与妻子远赴深圳打工。2008年，到浙江义乌了解水晶加工业后，他与12名村民创办了和谐水晶加工生产厂。2013年，他把生产装备运回老家，决心带动村民就业，一起脱贫致富。遗憾的是，由于原材料储备和物流成本过高，水晶加工厂发展得不尽如人意，最终破产。

创业失败，罗应和折腾一大圈后又回到原点。“家还是那个漏风漏雨的家，房还是那间‘风来风扫地，月来月点灯’的房。”

就在罗应和与村民们为摆脱贫穷迷茫时，一直牵挂困难群众的习近平总书记深入贵州贫困地区考察调研，给大家带来了希望，带来了厚实的政策“大礼包”。

2015年6月，习近平总书记在贵州考察调研时强调，要对“一方水土养不活一方人”这种地方的贫困人口实施易地搬迁。2015年11月，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上向全国发出了易地扶贫搬迁动员令。

随即，易地扶贫搬迁政策的“东风”，吹遍了全国贫困地区，也吹进了斗底村。

作为全国搬迁规模最大、任务最重的省份，贵州深入贯彻落实习近平总书记对贵州脱贫攻坚工作系列重要指示精神，全力推进易地扶贫搬迁工作，坚决打赢脱贫攻坚战。

2016年3月，惠水县委、县政府决定：将岩脚组全组群众搬出大山。

喜讯传来，罗应和既高兴又发愁。高兴的是，他和村民们深深地感受到“党的政策就像父亲的关心一样亲切”；发愁的是，村里尊位较高的老人都不想搬不愿搬。





罗应和代表在惠水县新社区的新居前展示搬迁之前自家旧居的图片。摄影/新华社记者 欧东衢

搬还是不搬？不搬，意味着留在大山里生活，贫穷代际传递。

“搬肯定要比不搬好。”于是，罗应和主动走家串户，了解实际情况。原来，老人们的顾虑，一方面是，大家都进城，找不到事干，如何养家糊口；另一方面是，住进楼房，风俗习惯会不会丢，新环境能不能适应。

掌握情况后，罗应和与扶贫干部对症下药，先对党员做思想动员工作，再分别向尊位较高、说话比较管用的老人宣讲政策。通过耐心细致地做工作，全组村民思想渐渐转变，从不愿搬迁变为主动搬迁。

2016年7月，包括斗底村岩脚组在内的58个村寨的1109户、4685名村民，搬进了惠水县明田移民安置点——新社区。

搬迁一代人，幸福几辈人。搬入新家，村民群众喜笑颜开。

### 从义工到支书：既是群众“贴心人”，又是社区“好当家”

作为一名党员、一名退伍军人，罗应和始终没有忘记初心和本色。

搬到新社区，罗应和主动写了申请书，交给县移民指挥部，表明“请

求加入脱贫攻坚工作组，做义工3个月”的态度。

2016年7月15日，罗应和加入了义工服务队伍。当义工的时间里，罗应和为搬迁群众的大事小情忙前忙后。久而久之，他和搬迁群众打成一片。

2016年12月，惠水县委组织部决定，批复成立新社区党支部。在党员大会上，大家一致推荐罗应和为支部书记。

党组织和搬迁群众的高度信任，令罗应和更加感恩，对工作更加充满激情。“只要是搬迁群众的事，不管什么时候，我都会倍加努力去解决！”

从走出大山到搬入新居，从农民到市民的转身，搬迁群众的生活可谓有了翻天覆地的变化。

如何让大家更好更快地适应新环境新生活，这是一道亟待解决的大难题。

问题不容回避，直面方能解决。罗应和充分发扬党员的先锋模范作用，带领社区干部入户走访，手把手地教大家怎样开关门、怎样开关水电、怎样摆放家具，甚至怎样冲厕所，让搬迁群众尽快熟悉新家和新生活。

渐渐地，从最初的帮助邻里，到参与社区管理，罗应和成了搬迁群众的“贴心人”和社区的“好当家”。

### 办移民夜校：“不仅搬得出，还要稳得住、能致富”

搬出大山，不等于脱贫了。

在罗应和看来，村民群众要脱真贫真脱贫，过上幸福生活，还必须努力奋斗，“不仅搬得出，还要稳得住、能致富。”

而最大的难题，就是如何解决就业问题，让大家有事干，有稳定收入。

为此，罗应和积极对接企业，但收效甚微。有一次，罗应和把35名群众送到惠水县经济开发区的一家企业面试。刚一进门，该企业负责人就对他说道：“小罗，你带来的人，不是我不想要，而是有很多问题，我不敢要。比如，不守规矩，三天两头请假；个人素质跟不上，连走路都要教；不讲卫生，两手一捏，鼻涕就甩到公司墙上，这样的员工叫我们怎么接收？”

“一席话，说得我很想哭！可我没哭。”罗应和向记者回忆。

“搬出大山，我们有什么资源可用？有什么优势？”搬迁群众找不到合适工作，罗应和十分着急，常常彻夜失眠，反复地问自己。

琢磨来琢磨去，破题思路逐渐清晰。“其实，我们最大资源、最大优势就是人。”他萌发对大家进行分批分类培训的想法，要把人力资源劣势转化为优势。

说干就干，罗应和同社区干部立即筹备课室，给培训机构起了一个通俗易懂的名字——移民技术技能培训夜校。

首期夜校开班前，罗应和对参加培训人员的文化程度进行了摸底测试。结果一出来，极为不理想。初中以上文化的占三分之一，小学文化且动手能力较好的占三分之一，剩下的处于文盲或半文盲状态，甚至连笔都拿不稳。有的群众说：“宁愿扛锄头，不愿进校门。”

恰恰是不理想的结果，更加坚定了罗应和开办技术技能培训夜校的想法。“培训目的是，要让搬迁群众加强思想认识，长志气增信心；改正陋习，掌握一

技之长；在搬迁社区找到归属感，引导群众把心和民族文化也搬进来。”

为增强分类培训效果，罗应和把过去在部队里学到的方法应用到培训中。比如，在保安培训班上，他教大家站立军姿，要求严守纪律，整齐划一，听从指挥，发挥团队作用。

汗水和努力没有白费，辛勤付出换来回报。第一个培训班结束后，罗应和带着培训合格的38人，再次到之前经济开发区的那家企业面试。没有想到的是，38人全部被录用。

随后，参与夜校培训的人越来越多。据统计，夜校重点就电工、厨师、美容美发等就业形势好的工作开设培训课程，累计培训人数逾5000人次，成功推荐1856人到经济开发区的企业务工，有效帮助搬迁群众提升了谋生技能。

受益于夜校培训和上岗就业，搬迁群众的生活越过越好。2016年搬迁来的王华平，家有年近古稀的父母。因为家境贫寒，他一直找不到对象。王华平却终日无所事事，每天喝酒，等着拿低保混日子。后来，经过移民夜校的培训，他学会电工技能，被推荐到就近企业上班。一年下来，他的存款已有3万余元。如今，他工作很认真，打算多存点钱，早日娶媳妇回家。

同时，罗应和还在社区开办移民劳

务服务公司，帮助123人找到保洁保安工作、128人走上政府开发的公益性岗位。目前，社区所有劳动力2815人全部实现就业，户均就业2人以上。

### 发展产业：“有责任带领乡亲们过上更好的生活”

产业扶贫是最直接、最有效的办法，也是增强贫困地区造血功能、帮助群众就地就业的长远之计。

为巩固来之不易的搬迁成果，罗应和把目光投向产业发展。在国家相关政策的支持下，通过广州南沙区对口帮扶、县政府统筹、街道办筹措等方式，他筹集资金80万元，在社区建立并发展起了扶贫车间。

目前，社区共有两个车间，一个专门做服装加工，模式已经比较成熟；另一个就是“唐娃娃”车间。

2019年底，新民社区与北京唐人坊文化发展有限公司合作，加工生产具有民族文化特色的“唐娃娃”。罗应和说：“斗底村以前是苗族、布依族混居，我想把少数民族文化也搬出来。‘唐娃娃’作为一个民族文创产业，能让我们的社区留得住乡愁。”

2020年全国人代会上，罗应和介绍，“唐娃娃”一开始主打苗族、布依族特色，现在已经发展到覆盖56个少数民族。

目前，“唐娃娃”在北京唐人坊卖得非常好。今年，“唐娃娃”车间已经接到100万元的订单。

罗应和告诉记者，两个扶贫车间共带动就业500余人，贫困户占比80%。目前，制衣车间人员月收入为2500~6000元；“唐娃娃”车间由于还在起步初期，人员月收入为1800~3000元。

就近发展产业，既能保证大家就业，又

能让大家很好地照顾家里，极大提升了搬迁群众的幸福指数。对此，罗应和笑着说：“作为社区党支部书记，我有责任带领搬迁出来的乡亲们过上更好的生活。”

### 当选人大代表：多替搬迁群众办实事谋利益

星光不问赶路人，时光不负有心人。

2017年1月，由于人民群众的信任和支持，罗应和当选惠水县人大代表。2017年2月，又被推选为黔南州人大代表。2018年3月，当选为全国人大代表。

当选人大代表后，罗应和的责任更大，担子更重了。“代表从人民群众中来，就要倾听群众的呼声；代表回到群众中去，就是保持与人民群众的亲密联系，以饱满热情履好职尽好责，一切以人民的利益为根本出发点。”

履行代表职责，他更多的是替搬迁群众办实事、谋利益。

2019年3月，参加全国人代会时，针对易地扶贫搬迁问题，罗应和提出了“进一步加大易地扶贫搬迁配套设施建设资金投入”等建议。如今，他提的建议得到落实，社区配套设施越来越完善。

为保障建议内容高质量，2019年，罗应和先后到贵州50多个易地扶贫搬迁社区调研。他通过调研发现，每个搬迁点都有自己的产业配套，但也存在一些问题，如扶贫车间规模小、产业化程度不高。

就此，在2020年全国人代会上，他提出“关于设立易地扶贫搬迁群众后续产业引导基金，巩固脱贫成效的建议”，呼吁国家和相关方面推动扶贫产业发展，保障搬迁群众就近就业，让大家更有盼头。

2020年是脱贫攻坚决战决胜之年，是全面建成小康社会目标实现之年。罗应和十分坚定地说，决战决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会的伟大目标必然实现，“这是我们广大人民群众一同走向更加美好生活的新起点。”



罗应和代表(左)在惠水县新民社区的一个扶贫车间内与工人交谈。  
摄影/新华社记者 欧东衢



导读：出身农家、投身农业科研、将自己所学无偿应用到农村，全国人大代表、中国工程院院士朱有勇的大半生都与农民和土地紧密相连。近年来，国家实施脱贫攻坚工程，2020年要坚决打赢脱贫攻坚战、决胜全面建成小康社会，朱有勇毅然接下新任务：自2015年开始，带领团队扎根深度贫困的云南省普洱市澜沧拉祜族自治县，用科技力量改变当地贫困面貌。

## 朱有勇：将小土豆带到人民大会堂

文 / 本刊记者 王 萍

澜沧县，全国唯一的拉祜族自治县，位于云南省西南部，峰峦连绵不绝，仅海拔2000米以上山峰就有150多座，98.8%的土地为山区或半山区。当地居民大部分为拉祜族，世世代代生活在大山里。

谁也没想到，全国人大代表、中国工程院院士朱有勇的扶贫工作会和这个滇西南的少数民族地区紧密联系在一起。

为了带富澜沧贫困群众、让更多人关注澜沧，朱有勇真的够“拼”！2018年全国人代会期间，朱有勇曾走上人民大会堂的“代表通道”，手举一颗澜沧产的土豆向中外媒体展示，笑呵呵的脸上是掩饰不住的激动和自豪。他兴奋地说：“这是开春之后全中国最先上市的新鲜土豆。这个季节北京吃到的土豆丝，5盘里有4盘是我们的土豆做的。”

除了走进人民大会堂“推销”土豆，为澜沧人操心和张罗的事儿朱有勇还做过很多：

他劝退过想来澜沧投资花椒种植的企业，和村民们同吃同住同劳动，教他们科学种植土豆和林下三七；

他把自己变成一个地道的澜沧农



2018年3月13日，在十三届全国人大一次会议的第四场“代表通道”上，朱有勇代表手举一颗澜沧产的土豆向中外媒体展示。（云南农业大学供图）

民，学习当地的语言，教村民们炒菜，和村民们一起唱歌跳舞喝酒；

他帮村民们改编扶贫山歌，和拉祜族兄弟姐妹合作录制刷爆网络的抖肩舞视频，还积极直播卖货，只为推广他们种出来的冬季土豆……

接地气，聚人气，有生气，“萌、潮、酷”——这就是脚踏云南厚重土地、奋斗在脱贫攻坚主战场的“农民院士”朱有勇。

2019年12月2日，中宣部授予朱有勇“时代楷模”光荣称号。但他还是那样质朴谦和，一顶草帽一身迷彩服，他的科技扶贫故事仍在继续，一有空就往澜沧跑，到了地里先蹲下抓一把泥土看看。

“现在正带领澜沧的农民兄弟发展林下经济，把青山变金山，让他们脱贫不返贫。”朱有勇告诉《中国人大》记

者,他驻村扶贫的澜沧县,是全国还没有摘帽的52个贫困县之一,今年他有信心让澜沧县提前摘帽。

### “农民院士”为何扑进深山?

“院士扶贫”谁来牵头?5年前,精准扶贫的战役正在中国大地铺展。朱有勇所在的中国工程院,结对帮扶西南边陲的深度贫困县——澜沧县。澜沧县扶贫任务艰巨,是云南决战脱贫攻坚的主战场之一。2015年,澜沧县仍有贫困人口13.93万人。

这年冬天,在中国工程院召开的专题会上,刚满60岁的朱有勇院士自告奋勇站出来:“我年轻,我来干!”他说,“大部分院士都是七八十岁的老同志,扶贫去这么远、这么偏僻的地方,肯定是年轻的去,年轻的不去老的去就是突破了我做人的底线。云南是我的家乡,让我去澜沧扶贫吧。”

朱有勇是恢复高考后的第一届大学生,从小在农村长大,上大学前还当过知青,深知农民疾苦和科学种田的重要性。成为一名农学专家后,他以利用生物多样性控制病虫害而声名远播,多年来先后获得发明专利20余项,国际、国家和省部级科技奖励18项。朱有勇是一个用心在大地上写论文、做科研的人。多年的田间地头奔波,让他看上去更像一名乡镇一线工作人员,朴实敦厚、和蔼可亲。他说,既然是到农村扶贫,就要用自己的所学所长真真切切帮助农民,让科技的光辉照亮这片热土。

2015年12月,朱有勇和同事们来到距昆明600多公里的澜沧县,到竹塘乡蒿枝坝村调研。“四处漏风的土坯房、茅草房,几袋苞谷,几件炊具,一张床,一两头猪、一只鸡,这就是一户人家的全部家当。”

“这个地方不该这么穷。”朱有勇发现,澜沧县地处亚热带雨林区,温度高、日照长、水资源丰富、人均可利用土地多、种植条件好。他认为,由于没有技术和产业,当地群众素质性贫困问

题突出,良好的自然条件才没充分利用起来。

### 劝退花椒企业,发展冬季土豆

首先要解决迫在眉睫的问题:农民们应该种什么?有企业找上门来,想种花椒。朱有勇左思右想,把企业劝退了,“中国花椒产地这么多,这里种有什么特别的优势?”

“既要用好我们的科技成果,也要和这里的自然资源结合。”朱有勇院士团队研究开发冬季土豆种植项目十来年,“土豆博士”他都带来好几个。朱有勇和其他院士专家一道,对澜沧县科技扶贫进行了定位:这里具备发展冬季土豆和冬早蔬菜产业的优越条件。

冬季土豆十一、十二月播种,第二年三、四月收获。“这个时候能产新鲜土豆的地方很少,澜沧县可以成为全国最早上市的新鲜土豆产地之一,收购价格也比较高。”扶贫团队里的云南农业大学教师黄惠川给村民们算账,“一亩地,一百天,一万元。”

村民们将信将疑,嘴上答应种冬季土豆,结果第二天就去地里撒了油菜种子。

2016年11月,正是冬季土豆播种季节。为了说服村民,朱有勇在蒿枝坝村找了100亩地先租地播种,搞起了示范种植。60多岁的他下地挖沟,切种薯,浇水施肥。

朱有勇说:“我一个老头扛着锄头到田里面去干,他们就跟着去了,我们是想用我们的行动去带动他们影响他们,而不是用嘴巴去带动他们。”

转眼3个多月过去,2017年初春,在土豆采挖的时候,蒿枝坝村破天荒迎来反季节的丰收。村民们从来没见过土豆能长出这么多,个头儿这么大!



2020年4月7日,朱有勇代表(左一)专门请购物网站的人直播拉祜族人挖土豆的场面,当天挖出的25吨土豆销售一空。(云南农业大学供图)

朱有勇拉着村民们算经济账:每亩均产3.1吨,这个季节的土豆价格最好,一公斤能卖3元多,每吨能卖出3000元的好价格,一亩能增收9000元。“通过种冬季土豆,就能让边陲村寨里村民的冬闲田变成高产田、脱贫田。”

这下,村民们看到了冬季土豆的价值,不等朱有勇和村干部催促,他们就开始种土豆,主动到朱有勇的小院学技术。

### 收了1500个农民学生 培训贫困户走上“富裕路”

2016年9月,为了指导农户科学种植,在朱有勇院士团队的具体运作下,中国工程院院士专家技能培训班在蒿枝坝村正式开班,招收的学员是各村寨的拉祜族农民。

“院士专家们手把手地教,学员面对面地学。课堂在田间,考试看收成。”朱有勇介绍,为了弥补技能短板,他邀请院士、教授、专家学者直接给农民授课,既讲通俗易懂的理论原理,又在田间地头指导实践操作,直到学员学懂学会。

如此高规格的培训班没有年龄限制,也无学历要求,入学只需达到两个要求:语言沟通无障碍,想脱贫。培训班全新的教学模式,为澜沧县培养了一大批立足农村的技能型人才和致富带头人。朱有勇说:“民族地区特别要抓好职



业技能培训,培养出具有一技之长的乡土人才,这样产业才可以长远发展,这些贫困地区才能走上富裕的道路。”

为了彻底改变贫困面貌,从精神上帮助群众树立起追求幸福生活的信心和决心,朱有勇要求参加培训班的学员统一穿着迷彩服,他自己也穿着迷彩服上手示范、指点,培训班开班的第一节课也由他讲授。

2017年4月,“中国工程院院士专家扶贫工作站”在蒿枝坝村正式挂牌成立。这是全国少见的直接设在村里的院士工作站。蒿枝坝村活动室变成了一座“科技小院”。“这像是一个农民田间学校,在朱院士团队带领下,乡亲们一边种田一边学技术,树立了科技致富的观念。”竹塘乡党委书记黄镇说。

5年来,朱有勇和他的团队在当地为1500多名农民进行了培训。从冬季土豆、林下三七,到冬早蔬菜、茶叶种植、猪牛养殖……朱有勇带领团队前后共开设24个技能班。朱有勇向记者列出一组数据,培训的学员中,90%的学员都脱了贫,50%的学员带动了亲戚朋友脱贫,还有10%的学员带动全村百姓一起脱贫致富。

以村民马正发为例,他参加了2017年冬季土豆培训班,“作业”是种一亩土豆。结业时,他不仅种出了当年班上最大的土豆,还将一亩土豆卖了7000多元。马正发由此获得朱有勇亲手颁发的5000元奖金和奖牌。看到马正发靠着种冬季土豆挣到了钱,2018年冬天,他所在村小组的村民们全都种上了冬季土豆,其中包括17户建档立卡贫困户。“现在,我们寨子全部脱贫了。赚钱也不是那么难的,像我2019年冬天种了十几亩地,最少也能赚到10万块。”马正发自豪地说。

### “将拉祜族兄弟的劳动成果传递给更多人”

走上“云端”直播卖土豆,在田边农家小院现场炒青椒土豆丝……今年春天,由于疫情导致线下传统的销售渠

道没有完全恢复,当地有大约700吨土豆等待销售。但在朱有勇眼里,办法总比困难多。2020年4月,朱有勇专门请购物网站的人直播拉祜族人挖土豆的场面。1小时的直播吸引了54万人观看,当天挖出的25吨土豆销售一空。朱有勇说:“想通过直播行动,把拉祜族兄弟丰收的劳动成果,传递给更多的人。”

其实早在2019年11月,为了帮澜沧农产品扩大销路,朱有勇就和国内知名电商平台一起举办了农村电子商务培训班,来自全县20个乡镇的60名学员参加了三次集中授课,从零学习如何开店、如何提高店铺运营效率等电商知识,并开设属于自己的网络店铺。至此,澜沧农产品能够借助网络销售至全国,澜沧科技扶贫工作也实现了从生产到销售的完整扶贫闭环。

朱有勇说:“我们的拉祜族兄弟,现在生产、种植都没有问题,但他们对于市场和品牌还不是很了解。培训班是为了帮助当地农民拓展销售渠道、培养品牌思维。”

### 积极发展林下经济 增加山区群众产业收入

冬季土豆只是当地脱贫致富的一块敲门砖。除了冬季土豆,朱有勇和他的团队还在大力推广林下三七、冬早蔬菜等种植项目,助力澜沧发展质高价美的绿色农产品和中药材种植,让更多群众脱贫致富。

拉祜族女青年李娜努是勤劳肯干的庄稼人,但传统的耕作习惯,让她的家庭一直在贫困线上徘徊。2017年,李娜努听说院士专家技能培训班在蒿枝坝村招收林下三七种植的学员,尽管家住另一个村寨,她还是匆匆赶去报了名。

有一次,李娜努与其他学员在山坡上的林地里学习种三七,忽然下起了大雨。大家觉得山路陡滑,朱院士一把年纪了,大约不会来了吧。想不到如注大雨中,朱院士拄一根树枝做成的拐杖,一身泥水地从山路上蹒跚而来!

2017年,李娜努在团队的指导下种了两亩林下三七,两年后,喜获丰收。这是她在院士专家培训班完成的第一份“作业”。李娜努说,他们夫妇每天都开车去林地里干活儿,除了种好自家的林下三七,她还去院士团队引进来的三七企业打工。到如今,脱贫已然不是问题,小康目标近在眼前。

“山区有森林资源,而且森林资源的潜力很大,要让资源在利用中得到更好的保护。而发展林下经济主要是发展林下中药材的种植,让中药材回归自然,同时也让山区群众有产业、有收入。”朱有勇说,“看到山区群众因此过上好日子,这比拿多大的奖项、给多少钱都更让我高兴。”

云南是三七的重要产地,据澜沧县林业部门调研,全县共有269万亩思茅松林,其中适宜三七生长的有30多万亩。朱有勇认为,假以时日,林下三七也有望成为澜沧县的一个支柱产业。

林下三七在澜沧县种植成功后,绿色无污染、品质优良的三七引来了众人追捧,被采用竞价拍卖的形式售出,在拍卖价折合干品8000元一公斤的时候,朱有勇主动叫停了拍卖,决定就用这个价格。旁人很不理解,朱有勇说:“如果再往上叫肯定能卖出去,但是这个价格拉得太高,老百姓吃不起,又违背了我们科技人员的初心,初心是要让大多数老百姓受益。”

“林下药材可以做成大产业,不仅是林下三七,还有黄精、重楼、石斛等。我们想摸索一套科学办法,让药材回归深山老林。希望以优质的药材原料,为中医药发展作一份贡献。”他强调。

### 将农业种植核心技术无偿与贫困群众分享

朱有勇扶贫不为利。三七种植一茬后,地力损耗严重,短时间内不可再种,这也让三七种植的土地资源问题越来越严峻。经过十多年的努力,朱有勇带领的团队终于研究出“林下三七种植



朱有勇代表(右二)将他的院士团队研发出来的“林下三七种植技术”无偿教给澜沧县的贫困群众,增加了山区群众产业收入。(云南农业大学供图)

技术”。基于作物之间相生相克理论,只需加以适当的人工干预,就可以不用一滴农药解决三七易生病、不能连作等难题。一茬三七收获后,土地没有受到化肥、农药的污染,可轮种其他林下药材,如黄精、重楼等。

许多企业开价10亿元购买这项专利技术,也有人建议朱有勇院士团队租几座山林雇人种植,再成立一家公司,收入几个亿就是易如反掌的事情。对此,朱有勇都拒绝了。他召集团队的教授、博士们开会,专门强调:“我们是搞科研的,国家给我们经费,我们做出来的科研成果应该回报社会,教给农民去种,让他们尽快脱贫致富。这个财我们不能发。你们的精力应该放在科研和教学上,这才是正道。谁都不许利用技术成果谋取个人利益。”

2016年,这项价值数亿的技术被他无偿教给了澜沧县的贫困群众。澜沧县副县长刘元昕说:“他是一个对群众有大爱的人,我自己内心深处也深感震撼,深受感动!因为这是一笔唾手可得的巨大财富,他却把它拱手让给了贫困群众,让给了澜沧未来的发展。”

现在,除了教澜沧县农民三七种植技术,朱有勇还同时为引进来的几家企业提供技术支持,其推广模式是院士

专家出技术、出标准,农民出林地、出劳力,企业出资金、出市场。按相关规定,企业无偿享有林下三七的种植技术,应拿出15%的利润交给技术提供方。但朱有勇要求企业把这15%的技术转让费都返给出租林地的农户。据初步估算,农户每出租1亩林地,可收获四五千元的技术转让费。

朱有勇说只要农民能获益,他就比过年还高兴。他说自己是农民出身,能够成长为“农民院

士”,和他农民的经历密不可分。他的心早已和农民兄弟紧密相连了。对此,网友们纷纷点赞,评价他“国土无双”。

### “自从教会了我们种土豆,我们仿佛打开新世界的大门”

在科技扶贫助推下,5年来,随着澜沧土豆、林下三七等澜沧品牌产品的推广,澜沧县贫困发生率从2013年末的45.85%降至2019年底的1.61%,不仅已达到脱贫摘帽标准,还实现了从昔日深度贫困的“民族直过区”到今日“云南省科技扶贫示范县”的跨越。澜沧县即将提前实现整县脱贫摘帽的目标,蒿枝坝更成为一个美丽乡村建设的样板。这些成绩都见证着朱有勇五年如一日在一线脱贫攻坚的心血与努力。

眼见着澜沧县乡村的一条条泥巴路变成水泥路,一个个茅草房变成砖瓦房,原本贫穷落后的村寨变成干净整洁的美丽山村,朱有勇由衷感到高兴。更让他欣喜的是,村民们“等靠要”的依赖思想已变成了主动学技术、想致富、要发展的积极观念,精神面貌焕然一新。“只有把农民的自身动力扶起来,把志气扶起来,把技术扶起来,才能巩固扶贫成果,才能可持续地发展下去。”朱有勇动情地说。

如今,驻村5年的朱有勇深深爱上了澜沧这片土地,他也早已走进农民心里。正是满怀对土地和农村的爱,他在直播“带货”土豆时才幽默不断、金句频出:“澜沧冬天阳光充足、昼夜温差大,种出来的土豆‘皮肤’好,‘体格’大,一个就能炒一大盘。”而澜沧老乡们也发自内心表达:“自从朱院士教会了我们种土豆,我们仿佛打开了新世界的大门,多种两亩都能直奔小康,这一切都是朱院士的功劳!”

### “澜沧江边蒿枝坝,花儿开了人人夸”

在朱有勇看来,他扶贫驻村的小山村蒿枝坝非常美,这里山清水秀,蓝蓝的天空非常清澈,夜晚的星空无比璀璨。“和小时候那种纯天然的生态环境很像。”他早上在村里跑步的时候,村民们会把煮熟的土豆、玉米悄悄挂在他住的小院门上,他回来就能取了当早点吃。能歌善舞的拉祜儿女还用一首拉祜族的民间小调《舍不得》来表达他们对朱院士帮扶边疆的感激之情。歌词是这样的:“我会唱的调子,像山林一样多,就是没有离别的歌。我想说的话,像茶叶满山坡,就是不把离别说。最怕的就是要分开,要多难过就有多难过。舍不得哟舍不得,我实在舍不得!”

“澜沧江边蒿枝坝,林下药材满山崖,生态有机三七花,人人见了人人夸……”蒿枝坝的村民,都喜欢唱朱有勇根据山歌改编的这首《蒿枝坝的花儿开了》。据介绍,蒿枝坝村道路旁,遍布一种名为三角梅的植物。朱有勇在蒿枝坝村驻村后,就引种了这种花。朱有勇说,他有一个想法——等闲下来,把自己和身边的人在这场中国反贫困斗争伟大决战中历练并成长的故事写成一部小说,书名就叫:蒿枝坝的花儿红了。

朱有勇和澜沧百姓因科技扶贫而结下的深情厚谊,也感动无数人,让更多人追随他的脚步踏上科研之路、扶贫之路、为民服务之路。✘



导读:2015年,一篇被称为“最悲伤的作文”——《泪》牵动着亿万网民的心,也让大家再次认识了四川凉山地区的“贫中之贫、困中之困”。如今5年过去了,地处小凉山的马边彝族自治县高卓营乡脱贫了吗,老百姓的日子过得怎么样?

# 乔进双梅: 让姐妹们“绣”出有车有房的新生活

文 / 本刊记者 于浩

“大凉山山小,小凉山山大。”位于四川南部的小凉山地区是中国最贫穷的地方之一。全国人大代表乔进双梅的家在高卓营乡,位于马边县境南部,地处乐山、宜宾、凉山三市州接合部。

“我们过去有多穷?村里大部分人住的是茅草屋、土墙房,有的人无法解决温饱,甚至穷到连猪油都买不起。妇女们养猪带娃,没有任何收入,一年到头没有新鞋子、新衣服穿。”乔进双梅说。

2015年,触动亿万网民泪点的小学生作文《泪》,描述了凉山地区12岁女孩经历了父母相继离世,艰难挑起生活重担的故事。在那里,像她一样的贫困家庭不是少数。

乔进双梅也是这样的苦孩子之一。因为穷,为了8000元彩礼钱,她3岁时被订了娃娃亲。还是因为穷,18岁的她读了一个学期的书,就无奈退学回到村子。

**一个人吃饱不算饱,大家过上好日子才算好**

穷,在凉山地区像是一种“遗传病”。18岁时的乔进双梅发誓,再也不能这样活。为了悔婚,瘦小的乔进双梅跟着父亲打铁、弹棉花、做小工,只要能赚到钱,她什么活计都干。18个月后,她拿着

赚到的8000元,成功退婚。

正是这一年,乔进双梅突然醒悟:凉山虽然穷,但只要人肯卖力气,一定能赚到钱。世上没有一个穷人,只有懒人。

穷则思变。经历城市打工,回乡工作的乔进双梅,多年后看到的依然是姐妹们的温饱问题,很多人吃不饱、穿不暖。

“一个人吃饱不算饱,大家过上好日子才算好。”乔进双梅一直思索着姐妹能干点什么,赚钱的路在哪里。

千百年来,彝族流传着一句俗语:会说话就会唱歌,会走路就会跳舞,会喝奶就会喝酒,会拿针就会绣花。彝族女性几乎人人从小学习彝绣。

在高卓营乡,随处可见女人们忙活着手里的刺绣,甚至几岁的小女孩和六七十岁的老人都在绣。同样身为彝族女子的乔进双梅,也有着彝绣的好手艺。

乔进双梅说,用彝绣带动乡亲们增收最可行,而这也是自己18岁最艰难时,日日夜夜念念不忘的绣娘梦。



乔进双梅代表(右四)对绣娘进行培训。摄影/李里布

经过认真思考后,她决定辞掉稳定的在派出所的工作,专门从事彝绣。家里人知道她的想法后,全都反对她;周围邻居知道后,也都认为她疯了。要知道,对于马边这样贫困地区的农村女子来说,一份稳定的国家工资是多少人的向往。

乔进双梅没有被亲人和朋友的看法所左右,2008年辞去了高卓营乡派出所的工作,开始了自己的彝绣之路。“我希望彝绣能得到传承,更希望姐妹们能以此脱贫。”

刚开始,乔进双梅把各村妇女的

绣品搜集起来拿去卖。由于刺绣方式各异，没有统一的标准，导致绣品受众不多，一件也卖不出去。

面对滞销的绣品，她跑遍了北京、上海、广州的市场，也先后到四川乐山沙湾区、云南楚雄、四川西昌参加彝绣培训，几乎花光了所有的积蓄。

“每当我坚持不下去的时候，就告诉自己，坚持的背后是把泪水藏起来。”乔进双梅说，如果说什么时候感到成功了，那是2015年，合作社里的168名绣娘实现了年均创收达8000元以上。

“背着娃娃，绣着花，养活自己，养活家。”绣娘这份工作，让经历了十几年、几十年贫苦的彝族妇女，感受到了自己的价值。

出生于1987年的高卓营乡妇女李里布如今开着小汽车，住着大房子，对生活的满意溢于言表。谁能想到，这个家里重男轻女，只念过一年小学的李里布差点就被贫困压垮了。

“2000年的时候，为了和心上人在一起，我强烈要求退掉娃娃亲，可连3万元的退亲钱都拿不出来。多亏了双梅，手把手带着我学刺绣，又借钱给我，让我渡过了难关。”李里布说，2015年，刺绣专业合作社开张，从那时候起她开始领工资。现在的她教徒弟、卖刺绣，平均收入能到四五千元，最高时有七八千元。

“双梅是个好人！她不是只带着我一个人，而是带着大家一起奔小康。”李里布说。

一花独放不是春，万紫千红春满园。“脱贫攻坚的好政策让老百姓住进了新房子、穿上了新衣服、过上了好日子。”乔进双梅说，我一定团结好身边的姐妹，听党话、跟党走。

### 努力的人，人民看得到，国家不会辜负

乔进双梅的付出，乡亲们有目共睹，也得到了实惠。于是，大家把她当成知心人，大事小情都找她。2018年，乔进双梅被选为全国人大代表。

乔进双梅说，不认识我的人，以为我有什么背景，家里有什么关系，才能被选为人大代表。这是错的，我家是地地道道的农民，没有一个公务员，也没有一个正式的国家干部。

“我为什么可以当选人大代表，就是做一个努力上进的人，人民看得到，国家不会辜负。”乔进双梅说。

2015年，马边县首个刺绣专业合作社——马边花间刺绣成立，乔进双梅向县里的贫困户发出邀请，希望更多贫困户能学会这门手艺。

贫困户来了，有的人第一句话是，一天能给多少钱？打听到没有补助，扭头就走。更多人怀疑，司空见惯的彝绣能卖成钱？山鸡还能成凤凰？

为了实现彝绣扶贫的想法，乔进双梅一咬牙，收购了一批贫困户绣娘的绣品，其中有史多哈干的。几天后，她告诉大伙儿，有一条丝巾她转手卖了1000元。

一条丝巾卖1000元？史多哈干很难相信。

但在一条丝巾能卖到1000元的“谎言”中，史多哈干留了下来，来自贫困家庭的数十名绣娘也都选择留下来。

然而事实是，乔进双梅根本没卖到1000元，甚至10元都没卖到。

她为什么要撒谎？乔进双梅说，为了给大家信心，为了改变她们的生活。

如今，“1000元卖丝巾”成了真实的事。通过政府牵线，合作社与成都的公司签订了产销协议，她们绣出的精品丝巾在成都市场最高已卖到上千元。

在马边县，现有500多名绣娘实现了居家灵活就业，其中建档立卡贫困户102人，人均收入超过8000元，妥妥摘下了贫困帽。

一颗金子的心，换来的是金子的情。姐妹们会拿着精心制作的绣品，等着她点评。乡亲们把乔进双梅当成自家入，随时随地找她拉家常。

2015年，村民黄某自愿帮助王某搬运烧柴，却不慎受伤。在治疗期间，王某的配偶与黄某母亲发生言语冲突，黄某一时气

不过，将王某诉至法院。经判决，王某需要向黄某支付医药费、误工费9万余元。

一方是王某夫妻身患疾病，三个孩子尚在读书；一方是黄某因伤导致八级伤残，又是贫困户，所以一直以来判决难以执行。

就这样，黄某和王某这一对好朋友、好邻居成了冤家仇人。乔进双梅知道这件事后，找两家讲道理、聊家常，4年多的积怨让她给化解了。

说起帮助人，乔进双梅说她是幸福的，幸福来自于她的代表身份。她的话语朴实生动，老百姓爱听、易接受，这让她成为百姓的贴心人。她提出的意见建议，不打官腔和少有客套话，多是“土”味。

正是这些，让她真实、接地气。“调整优化自然保护区和永久基本农田范围”“延长退耕还林政策并提高补助标准”“控制彝区婚烟高额聘金礼金和丧事铺张浪费”……每年全国人代会召开前，乔进双梅都将准备的建议修改了一遍又一遍，梳理的问题看了一次又一次，生怕有什么意见被落下。

这些带着“土味”的建议被相关部委重视并采纳。

“人民选我当代表，我当代表为人民。”乔进双梅在党和人民之间架起了一座沟通的桥梁，以忠诚履职尽责践行着一个朴素的信念：为党分忧，为民做事！

和乔进双梅对话，记者被她的朴实感动着。

“背着娃娃绣着花，在家就能挣到钱。做事绣花一个理，沉淀耐心出成绩。”乔进双梅说。大山里的女人上高山、下田地，背着娃、绣着花，吃了常人不能忍受的苦，把汗水洒在脱贫的大地上，和这漫山遍野的索玛花儿一样，有着顽强的生命力。

是的，在凉山，流传着这样一句谚语——索玛花儿开放的时候就是欢乐来到的时候。

是啊，待到山花烂漫时，凉山的彝族人民会和火红火红的索玛花儿一样，在小康的日子里越过越红火。★



导读：新冠肺炎疫情发生以来，全国人大及其常委会积极落实习近平总书记重要指示批示，坚持把人民群众生命健康安全放在第一位，以“钉钉子”的精神和务实高效的工作作风密集召开5次常委会会议，推动逐步完善公共卫生方面的法律，不断加强立法的系统性、整体性、协同性，努力让公共卫生立法成为保障人民生命健康安全的“护身符”。

# 让公共卫生立法成为保障人民生命健康安全的“护身符”

文 / 本刊记者 孙梦爽

不久前，十三届全国人大常委会第二十次会议审议了刑法修正案（十一）草案，草案对涉及疫情防控和公共卫生相关问题作出修改。这是疫情发生以来，全国人大及其常委会审议的第6部关于加强公共卫生法治保障的法律。

“正视存在的问题，加大改革力度，抓紧补短板、堵漏洞、强弱项”“要坚持整体谋划、系统重塑、全面提升……着力从体制机制层面理顺关系、强化责任”“要加快构建系统完备、科学规范、运行高效的公共卫生法律法规体系”……疫情发生以来，习近平总书记多次就加快构建公共卫生法律法规体系，织牢织密公共卫生防护网作出重要指示。全国人大及其常委会积极落实，以“钉钉子”的精神和务实高效的工作作风密集召开5次常委会会议，推动逐步完善公共卫生方面的法律，加强立法的系统性、整体性、协同性，推动建立健全公共卫生法治保障体系。

**把人民群众生命安全和身体健康放在第一位 明确立法修法时间表、路线图**

——从强化公共卫生法治保障立



在强化公共卫生法治保障立法修法工作计划拟制定、修改的法律中，生物安全法草案等法律案已提请审议。图为2019年10月25日，十三届全国人大常委会第十四次会议分组审议生物安全法草案。摄影/王 萍

法修法工作计划到2020年度立法工作计划，进一步细化了公共卫生领域立法修法的时间表、路线图

4月26日，十三届全国人大常委会第十七次会议审议全国人大常委会法工委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（以下简称报告），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。报告着

眼于进一步完善和强化公共卫生法治保障体系，明确了相关立法修法工作的原则和要求、三个阶段重要任务，以及相关组织和工作方式，为全面加强公共卫生领域法治保障确定了任务书。

时隔月余，6月1日，十三届全国人大常委会第五十八次委员长会议通过了调整后的全国人大常委会2020年度立法工作计划（以下简称2020年度立法工作

计划),结合强化公共卫生法治保障立法修法工作计划(以下简称立法修法工作计划),就2020年度公共卫生领域立法修法任务作出更具体安排,进一步细化了时间表、路线图。

值得注意的是,立法修法工作计划拟于2020—2021年制定修改的17件法律中,其中3项已经审议通过,生物安全法、动物防疫法(修改)、刑法修正案(十一)3项相关法律案已提请审议。野生动物保护法(修改)、国境卫生检疫法(修改)、传染病防治法(修改)、突发事件应对法(修改)、社会救助法、治安管理处罚法(修改)6部法律均被列入今年计划初次审议的法律案。另外,科学技术进步法(修改)、农产品质量安全法(修改)、执业医师法(修改)被列入预备审议项目,由有关方面开展调研和起草工作,视时安排审议。

“没有哪一次巨大的历史灾难,不是以历史的进步为补偿的。”疫情的发生不仅没有影响立法节奏,相反,公共卫生领域的立法修法工作成为立法工作的重中之重。全国人大常委会首次制定专项立法计划,先后召开5次常委会会议,有条不紊推进12项法律案的审议,特别是近期仅隔一周召开两次常委会会议,体现了驰而不息抓落实的工作作风,彰显了贯彻习近平总书记重要讲话精神 and 党中央决策部署的坚定决心,彰显了把人民群众生命安全和身体健康放在第一位的立法宗旨,彰显了新时代立法工作面对新情况解决新问题的守正创新,以及人大在立法工作中发挥主导作用的责任担当。

### 不断增强法律制度的系统性、整体性、协同性 扎实完善公共卫生法治保障体系

——增强法律制度的系统性、整体性、协同性,不仅是改革本身的客观要求,也是立法的宝贵经验和科学方法论

党的十八大以来,习近平总书记多次强调要“更加注重改革的系统性、整

体性、协同性”,把制度建设摆在了更加突出的位置。党的十九大报告明确指出,“着力增强改革系统性、整体性、协同性”。

目前,我国的公共卫生法律保障框架涉及30余部法律,零敲碎打调整或碎片化修补某一部法律都不足以全面提高公共卫生治理水平。只有着眼于建立和完善公共卫生法治保障体系,通过法制化方式形成具有根本性、全局性、稳定性、长期性的制度体系,才能优化长效机制,切实加强和完善治理体系与治理效能。

公共卫生领域相关立法修法安排放眼长远,统筹考虑,区分轻重主次,以系统、整体、协同的方式开展立法修法工作,以全面、系统的改革和改进实现各领域不断完善的联动与集成,力求打好“制度地基”,进一步发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

在今年全国人大常委会工作报告中,栗战书委员长指出要“坚持立法决策与改革决策相衔接、相统一,增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性”。栗战书委员长在十三届全国人大常委会第十九次会议闭幕会上讲话时进一步指出,立法工作要着眼于发挥制度整体功效,立足体系建设,不断增强法律制度的系统性、整体性、协同性。

实践证明,增强系统性、整体性、协同性,也是立法的宝贵经验和科学方法论,体现了国家治理的客观要求,有利于促进各方面制度更加成熟更加定型,推进国家治理体系和治理能力现代化。系统化加强公共卫生法律法规体系,是应对疫情的必要举措,更是推进深层次改革的题中之义和助力高质量发展的必然要求。

### 紧紧围绕新课题新任务新要求 做好“下半篇文章”

——不断丰富和发展符合中国实际,具有中国特色、时代特色,体现社会发展规律的社会主义法治理论

面对新时代提出的新课题新任务新要求,如何提高立法能力、增强立法实效,是全国人大常委会一直探索的课题。

在第十九次常委会会议闭幕会上,栗战书委员长指出:“当前和今后一个时期,立法工作任务重、节奏快、要求高成为常态。”“要以高度的责任感使命感加强和改进立法工作,切实履行好宪法法律赋予的立法职责,进一步发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用。”

与增强法律制度的系统性、整体性、协同性的任务相适应,报告明确了切实可行的工作方式:成立工作专班,建立立法修法协调机制,要求各方面探索创新立法工作机制,形成立法工作合力,提高工作本领,努力完成好强化公共卫生法治保障立法修法工作任务。

针对公共卫生领域重点立法修法项目,全国人大专门委员会和国务院有关部门已成立工作专班,共同推进立法修法工作;建立立法修法协调机制,发挥全国人大宪法和法律委员会、常委会法工委和司法部在衔接、协调、组织、落实及审核方面的作用;加强与有关单位和部门的沟通,及时了解掌握和通报工作进度,协调解决立法工作中的问题和分歧;立法修法工作中的重大问题和重要事项向常委会党组汇报,必要时向党中央请示报告。

全国人大常委会2020年度立法工作计划提出,要不断丰富和发展符合中国实际,具有中国特色、时代特色,体现社会发展规律的社会主义立法理论。通过开展公共卫生领域立法修法工作,全国人大常委会在符合全国人大常委会会议事规则和立法法规定要求的基础上,正探索更适应新时代新要求的立法机制,并形成了一些好经验好做法。相信全国人大常委会将进一步增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性,做好“下半篇文章”,为新时代增强立法本领提供宝贵经验,促进法律和制度更好转化为治理效能,让法治更好保障人民群众生命安全和身体健康。✘



# 民法典物权编的主要制度与创新

文 / 杜 涛

物权是民事主体依法享有的重要财产权。物权法律制度调整因物的归属和利用而产生的民事关系,是最重要的民事基本制度之一。2007年第十届全国人民代表大会第五次会议通过了物权法。民法典物权编在原物权法的基础上,按照党中央提出的完善产权保护制度,健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度的要求,结合现实需要,进一步完善了物权法律制度。物权编共5个分编、20章、258条。下面选取几个问题介绍物权编对我国物权法律制度的完善。

## 关于所有权

一是进一步完善了业主的建筑物区分所有权制度

1. 强化业主对建筑物及其区划内共有部分共同管理的权利。实践中,一些物业服务企业等未征求业主意见擅自改变建筑物及其区划内共有部分的用途或者利用建筑物外墙、电梯、张贴广告等营利。对此,物权编在第二百七十八条中规定,“改变共有部分的用途或者利用共有部分从事经营活动”应当由业主共同决定。同时,物权编第二百八十二条明确,建设单位、物业服务企业或者其他管理人等利用业主的共有部分产生的收入,在扣除合理成本之后,属于业主共有。

2. 适当降低业主共同决定事项的表决门槛。依照物权法第七十六条规定,业主共同决定筹集和使用建筑物及其附属设施的维修资金等特别重大的事项,应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意。决定一般重大事

项,应当经专有部分占建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意。在编纂民法典的立法过程中,各方面普遍反映,实践中,小区业主在处理需要共同决定的事项时,往往受制于物权法规定的表决门槛较高,难以作出决议。为此,物权编作出适当调整,依照第二百七十八条第二款的规定,业主共同决定事项,应当由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决。决定特别重大事项,应当经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意。决定特别重大事项以外的其他事项,应当经参与表决专有部分面积过半数的业主且参与表决人数过半数的业主同意。这样处理,既保证了与决定事项有利害关系的业主能够有效参与,又适当降低了作出决议的整体条件。表决特别重大事项的门槛,降到了全体的二分之一;表决一般重大事项的门槛,降到了全体的三分之一。同时,按照立法本意,这一条规定的“参与表决”,也可以通过网络、电话、传真等通信手段,采取简易方式进行。

另外,物权编还特别降低了对使用建筑物及其附属设施的维修资金这一事项的表决门槛。物权法第七十六条将“筹集和使用建筑物及其附属设施的维修资金”作为特别重大事项处理,适用较高的表决门槛。物权编第二百七十八条,将“筹集”和“使用”分开。“筹集建筑物及其附属设施的维修资金”仍然属于特别重大事项,适用较高的表决门槛,而将“使用建筑物及其附属设施的维修资金”修改为一般重大事项,适用较低的表决门槛。

3. 明确“住改商”须经有利害关系的业主一致同意。实践中广大业主对建筑区划内的“住改商”行为意见较大,多数业主对此都比较反感。物权编在物权法原有规定的基础上,进一步强调业主同意的条件。第二百七十九条规定,业主不得违反法律、法规以及管理规约,将住宅改变为经营性用房。业主将住宅改变为经营性用房的,除遵守法律、法规以及管理规约外,应当经有利害关系的业主一致同意。

二是结合疫情防控工作,增加了一些规定

1. 在征用组织、个人的不动产或者动产的事由中增加“疫情防控”。物权编第二百四十五条规定,因抢险救灾、疫情防控等紧急需要,依照法律规定的权限和程序可以征用组织、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后,应当返还被征用人。组织、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。

2. 物权编第二百八十五条、第二百八十六条明确了物业服务企业和业主的相关责任和义务,增加规定物业服务企业或者其他管理人应当执行政府依法实施的应急处置措施和其他管理措施,积极配合开展相关工作,业主应当依法予以配合。

## 关于用益物权

一是落实承包地“三权分置”

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》提出,“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营

权入股发展农业产业化经营。”2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出，“坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转。”此后几年，“三权分置”的提法在一系列中央有关文件中多次出现，例如，2018年《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，“完善农村承包地‘三权分置’制度”。

2018年12月，十三届全国人大常委会第七次会议通过关于修改农村土地承包法的决定。修改后的农村土地承包法主要是将“三权分置”落实为民事法律制度。这次编纂民法典，把“三权分置”法律制度中有关物权制度规定到物权编之中，主要体现在第十一章“土地承包经营权”的第三百三十九条至第三百四十一条中。

落实承包地“三权分置”，针对的是农村集体经济组织内部的家庭承包，是针对家庭承包进行的制度设计。农村土地属于农民集体所有，这说的是所有权，对此土地管理法、物权法都有规定。农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地，承包后就享有了土地承包经营权，对此农村土地承包法、物权法也有规定。也就是说，“三权分置”中的这两个权利，现行法律都规定好了，并不需要改动。“三权分置”的设想，是农户承包土地后，不但可以在集体经济组织内部流转承包地，还可以向外部的受让人流转承包地。而且在流转以后，要使受让人能够获得物权保障，以利于促进规模经营，进一步发挥农村土地资源的效用，增加农民的财产收入。同时，还要使承包农户不失去权利保障。这就需要在土地承包经营权的基础上，再设计一个由承包地流转的受让人享有的权利，即新增加的土地经营权，也就是“三权分置”中的第三个权利。这三个权利，在法律性质上都属于财产权，但并非既有

财产权，又有类似于资格权之类的身份权。土地所有权、土地承包经营权、土地经营权这“三权”都是财产权。

物权编第三百三十九条是关于土地经营权流转方式的规定，即承包地的承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地经营权。第三百四十条是关于土地经营权内容的规定，即土地经营权人有权在合同约定的期限内占有农村土地，自主开展农业生产经营并取得收益。第三百四十一条是关于土地经营权物权效力的规定，即流转期限为五年以上的土地经营权，当事人可以向登记机构申请登记；未经登记，不得对抗善意第三人。“善意”指的是不知情。如果是知情，比如，经流转取得土地经营权的受让人，通知了相关的商业竞争者，那么他这个土地经营权就可以对抗这个被通知的人。登记或不登记，都是物权，只不过能够对抗的范围不同。流转期限为五年以下的时间短，赋予其物权效力意义不大，就按照合同债权债务关系处理。

关于土地经营权的融资担保，依照农村土地承包法第四十七条的规定，一方面承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保。如果将来承包户不能履行债务，就把土地经营权流转给金融机构，设立土地经营权。另一方面受让方通过流转取得的土地经营权，经承包方书面同意也可以向金融机构融资担保。融资担保发生担保物权的效力。当事人可以向登记机构申请登记。作为担保物权人的金融机构有权就土地经营权优先受偿。考虑到土地经营权的融资担保制度具有一定的特殊性，就没有规定到物权编中，但其作为专门法中的特别规定，也属于物权法律规范，这个权利也属于担保物权。

#### 二是住宅建设用地等土地使用权到期后续期

民法典物权编第三百五十九条第一款规定：“住宅建设用地使用权期限

届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定办理。”“住宅建设用地使用权期限届满的，自动续期”这句话是物权法第一百四十九条第一款的原有规定。“续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定办理”这句话是这次编纂民法典新增加的内容。

2016年开始，浙江温州等地相继出现住宅建设用地使用权到期或即将到期的情况，引起社会公众的广泛关注。为解决这一问题，原国土资源部会同住房和城乡建设部，在2016年底出台了临时性行政工作指导规则，即“两不一正常”，是指不需要提出续期申请、不收取费用、正常办理交易和登记手续。涉及“土地使用期限”一项，仍填写该住宅建设用地使用权的原起始日期和到期日期。

2016年11月，中共中央、国务院发布的《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》提出，要研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排。具体举措是先由有关部门研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期问题，提出相关法律修改议案，再由立法机关提出修改城市房地产管理法或者物权法的具体方案。在民法典的编纂过程中，考虑到相关部门尚未提出“法律修改议案”，而且物权编属于民事基本法律，主要规范民事主体之间的权利义务，续期问题涉及是否收费、如何收费、费用减免等具体问题，不适宜在物权编中作出具体规定，因此最终作出了这个衔接性的规定。其中，“续期费用的缴纳”在含义上包括是否缴纳。

#### 三是增加“居住权”的规定

当年在物权法的立法过程中，物权法草案四次审议稿专章规定了居住权。规定居住权的目的是为关系亲密，特别需要照顾的人提供生活居住保障。五次审议稿删去了这一章，理由是各方面认为这一制度的适用范围不大。随着经济社会发展，近年来住房保障问题受到



# 民法典“绿色条款”守护美丽中国

文 / 张甲天

5月28日，十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》。民法典全面贯彻习近平生态文明思想，专门确立“绿色原则”、提出“绿色要求”、明确“绿色义务”、建立“绿色责任制度”，为生态文明建设提供了民法制度保障。

## 打破传统，确立“绿色原则”

民法典打破传统，积极面向生态文明，在总则编中明确规定：“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”这就是著名的“绿色原则”。将生态环境保护作为民法基本原则写入民法典，体现了生态有价、损害担责的现代环境价值观，具有鲜明的时代特色，对于解决我国资源短缺和环境污染问题具有重要意义。

## 行使物权，需符合“绿色要求”

物权编吸取多年来的发展经验教训，为从源头上防止环境污染和生态破坏，打破了所有权绝对原则，明确物权的行使必须符合生态环境保护的要求。

物权编拓展了国家所有权客体范围，把野生动植物资源等纳入国有自然资源范畴，为自然资源的保护奠定了权属根基。物权编还规定了自然资源有偿使用原则。为体现自然资源价值、保证利用效率、实现惠益共享，物权编第

三百二十五条规定了自然资源有偿使用制度，将从源头上预防无序开发利用公共自然资源造成的浪费。物权编明确了行使物权必须符合生态环境保护的要求，将生态环境保护的约束扩展到人们生产生活的各个层面。比如，生活层面，明确业主行为必须符合“绿色要求”，不动产权利人不得违反生态环境保护的规定；生产层面，明确用益物权人在开发过程中、建设用地使用权在设立时均须符合“绿色要求”。这些规定为人们生活行为与生产行为的“绿色转向”提供了法律制度支撑。

## 履行合同，应承担“绿色义务”

合同编为落实党的十九大报告提出的“加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向”要求，打破了合同绝对自由原则，明确合同自由以不得损害生态环境为前提，实现了合同制度的“绿色化”。

合同编明确“绿色义务”是履行合同的—般规则。第五百零九条第三款把“应当避免浪费资源、污染环境和破坏生态”作为当事人履行合同所需承担的基本义务，要求所有合同的履行必须遵守“绿色原则”。合同编明确买卖合同出卖人应遵守“绿色义务”。第六百一十九条规定了买卖合同出卖人的合同附随义务，要求包装应“有利于

节约资源、保护生态环境”。这些规定对于形成有利于生态文明的生产和生活方式十分重要。

## 建立“绿色责任”制度，设置“惩罚性赔偿”

侵权责任编落实“绿色原则”要求，全面建立了生态环境侵权责任制度。

侵权责任编将破坏生态纳入侵权责任体系。该编吸收2014年环境保护法立法及近年司法实践成果，对污染环境和破坏生态造成损害的侵权责任作出了并列规定。侵权责任编还引入惩罚性赔偿制度，明确侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。为进一步推进生态环境修复治理，侵权责任编吸收生态环境损害赔偿司法实践经验及相关司法解释的规定，专门确立了以可能和必要为前提的生态环境修复责任，并明确了生态环境损害赔偿的范围。

2021年1月1日，民法典将迎来实施。当下，我们应总结实践经验，提高认识，抓紧学习，深刻理解立法精神，准确把握条文要义，为确保民法典“绿色条款”体系落地落实，保驾护航美丽中国做好充分准备。★

（作者为十三届全国人大代表，山东省高级人民法院党组书记、院长）

◀ 广泛关注。这次编纂民法典，物权编第十四章规定了“居住权”这一新增的用益物权种类。

居住权可以通过合同或者遗嘱的方式，自登记时设立，也可以依照物权

编第二章第三节的规定，根据人民法院的判决设立。设立居住权的目的是占有、使用他人的住宅，稳定地满足生活居住的需要。因此，居住权原则上应当无偿设立，居住权不得转让，不得继承，

除另有约定外，也不得出租。如果没有确定居住权的期限，则居住权人死亡时，居住权才消灭。★

（作者为全国人大常委会法工委民法室副主任）

## 实施好民法典是一项系统工程

文 / 全国人大代表 周光权

贯彻、实施好民法典是一项系统工程，离不开全社会的共同努力。

对于个人而言，如果我们在参与社会生活时诚实守信，恪守承诺，就是在践行民法典的精神；对于法官而言，严格按照民法典的规定处理民事案件，定分止争，就是在不折不扣地实施民法典；对于企业尤其是互联网企业而言，在追求利益的同时不损及公民人格权尤其是隐私权，保护个人信息，就是在遵守民法典；对于国家机关及其工作人员而言，在行使公权力的同时，充分关注、尊重行政管理相对人的合法民事权利，就是在带头贯彻、实施民法典。

只要每个人都做好自己分内的事，己所不欲勿施于人，实施好民法典就是可以期许的，民法典就能够真正成为社会生活的百科全书。(王博勋 整理)

## “精准用法”方显民法典立法价值

文 / 全国人大代表 孙宪忠

民法典既体现了推进社会进步的立法思想，同时也贯彻了法典编纂的体系性科学性原则，它以完整的“体系化效应”，消除了此前因单行法律过多而产生的法律之间的制度矛盾、漏洞以及重复等缺陷，为法律执行、司法裁判建立统一的根据。

此外，民法典还为精准执法和司法确立了科学逻辑关系，如总则与分则相区分的逻辑，法律关系的逻辑，人身权利和财产权利相区分的逻辑，合同成立产生请求权与合同履行发生支配权的制度相区分的逻辑等，它们揭示了民法作用于社会生活现实的精确范围和方法。

因此，民法典的实施应贯彻体系性科学性原则，防止碎片化思维，只有精准学法、精准执法、精准司法，才能充分实现民法典的立法价值。(张维炜 整理)

## 发挥高校在民法典实施中的积极作用

文 / 全国人大代表 焦新安

高校可以发挥学科、专业和人才优势，从以下几方面，积

极推动民法典实施。

把民法典宣传教育纳入高校育人体系。高校可以加大法律人才培养力度，为民法典实施提供人才支撑；可以通过开展民法典宣传教育，引导大学生提升法治意识和运用法治思维、法治方式的能力。

加强面向社会基层的民法典普法工作。高校可以通过成立民法典宣讲团、组织大学生参加社会实践等形式，让师生深入基层，用通俗易懂的语言、丰富多样的载体、生动形象的方式为基层群众讲解民法典，进一步推动民法典实施。

深入开展民法典实施过程中的科学研究。高校可以组织相关师生深入开展民法典实施中的重大理论和现实问题研究，及时对民法典实施中的成功做法、典型案例等进行总结、提炼和推广，为推进民法典高质量实施提供理论依据和实践参考。(张宝山 整理)

## 将民法典普法与群众工作融为一体

文 / 全国人大代表 马善祥

今年，我已做了14场全国两会精神宣讲，除了传达学习习近平总书记重要讲话精神之外，讲得最多的就是民法典。在宣讲中，老百姓对增强法治意识有切身感受。比如，我讲到“高空抛物”行为时，强调它的违法性，引导人们从遵纪守法的高度去改变过去的不良行为。

最近，在参与调解一起物业纠纷时，我普及民法典知识，引导业主处理好民主与权利、民主与法治的关系，效果良好。建议相关部门的领导干部在解决基层纠纷时，应充分意识到，依法履职不只是法律与事实的简单结合，还要将法治思维、法治方式和群众工作方法融为一体。(王萍 整理)

## 用民法典保护好“少年的你”

文 / 全国人大代表 陈海仪

民法典是一部具有中国特色、时代性突出、能有效解决司法实践难点堵点的好法典。比如，在抚养、收养、监护方面，确立有利于未成年人保护原则；创设保护老年人、离婚妇女、儿童弱势群体的居住权制度；等等。这些条文都极具时代性和前瞻性，为老百姓解决纷争提供了更明晰



的法律指引。建议：

一是加快出台配套司法解释。民法典与其他相关法律，尤其是刑事法律规范方面的衔接应予以重视。配套司法解释应尽快出台，将一些原则性的规定转化为有可操作性的实施细则。

二是要加强普法宣传。民法典宣传普及应与宪法教育、社会主义核心价值观教育、思政课程教育等相结合，重点面向青少年和家庭，推动民法典入学校、入课堂、进社区，培育更好的公民意识与守法观念。(李小健 整理)

## 民法典让创作者更安心

文 / 全国人大代表 何学彬

作为连任两届的文艺界全国人大代表，我高度关注民法典对知识产权的保护。法典在知识产权侵权责任制度中，引入“惩罚性赔偿”，第一千一百八十五条明确规定，故意侵害他人知识产权，情节严重的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。

民法典彰显我国对知识产权保护的高度重视。当前，文艺作品的知识产权保护已经取得一定成效，但还存在维权成本高、违法成本低的问题，民法典的这一规定，给广大文艺创作者吃了定心丸。建议进一步完善相关配套规定。司法机关以及知识产权保护部门应完善民法典相关配套规定，如对第一千一百八十五条侵权行为“情节严重”这一标准进行细化，从而划定底线和边界，提升法条的实用性和可操作性。(于浩 整理)

## 让民法典成为人人会用的“权利宝典”

文 / 全国人大代表 阎建国

民法典是一部人民的法典，是一部权利的宝典。如何推进实施好民法典？

首先要系统完善民商事相关法律及制度，加强民法典的“配套、补充、细化”工作，加强相关联、相配套法律法规制度的建设。

其次要增强相关政府部门以民法典为抓手推进法治政府建设的能力，提高执法水平，提高司法机关的审判水平与效率；充分发挥律师事务所和律师等法律专业机构、专业人员的作用，帮助群众实现和维护自身合法权益。

还要加大普法力度，引导群众认识到民法典既是保护自身权益的法典，也是全体社会成员都必须遵循的规范，养成自觉守法的意识，形成遇事找法的习惯；加强面向广大人民群众的阐释解读，让民法典真正成为人人会用的“权利宝典”。(孙梦爽 整理)

## 让民法典成为医患和谐的行为指南

文 / 全国人大代表 李为民

民法典用一章十一个条文清晰界定了医患双方的合法权益及责任义务，为医务人员依法执业提供了详细完善的行为指南，有助于和谐医患关系的构建。为了更好地落实民法典的相关规定，建议：


一是加强对涉医条款的普法与解读。对涉医条款加强宣传和解读，并加强相关配套法律法规制度建设，让民法典的规定“落地生根”，切实起到保护和约束作用。

二是随医疗服务模式变革定期补充更新涉医条款。如随着互联网医疗、智慧医疗等新兴模式出现，医患间的行为交互或权利义务等也会发生相应变化，针对这些新情况新问题，需要修改完善相关法律法规和司法解释。(王晓琳 整理)

## 民法典普法应问需于民“量身定制”

文 / 全国人大代表 冯帆

如何宣传好民法典？我认为普法要有针对性。为做好民法典的宣讲工作，我结合不同人群的实践需求分别制作了四个不同的版本：面向基层老百姓的普通版，突出未成年人保护的校园版，针对物权、合同等问题的公司版，以及供法律人士交流的亮点新增版。最近，在江西师范大学附中宣讲时，我通过身边事儿来讲解民法典如何保护每个人的权益，并就民法典对青少年的影响作了专门解读。

民法典编纂后，一些与其精神不相适应的单行法及相关实施条例、配套制度都面临修改，建议尽快出台相关配套规定，完善民法典的操作细则，让法典真正成为百姓生活的工具书、指南针。作为人大代表，我们在加大宣讲力度的同时也要注意收集民法典实践中的相关问题，为今后出台相关配套制度建言献策。(冯添 整理) 

# 沈阳人大：依法推进城市治理现代化

文 / 潘利国

近年来，沈阳市人大聚焦推进城市治理体系和治理能力现代化，依法履职，成效显著。

针对各种建设规划多头管理、相互“打架”，影响审批效率和行政效能问题，沈阳市人大制定了省会城市第一部“多规合一”条例，对12个政府部门的25项管理和审批环节事项进行统筹整合，为打破职权分割壁垒、更好发挥行政效能提供了有力支撑。

为推动解决现代“城市病”，沈阳市人大制定了城市机动车停车条例、生活垃圾管理条例、湿地保护条例、居家养老服务条例等，为交通拥堵、垃圾围城、环境污染和人口老龄化等问题的解决奠定了法制基础。

为消除“信息孤岛”、实现数据联通，解决政府各部门政务数据资源不敢共享、不愿共享、不会共享问题，最大限度地发挥各个智慧平台功能，沈阳市人大制定了政务数据资源共享开放条例，赋予市大数据行政主管部门组织、协调和管理全市政务数据共享开放职权，加强对政务数据资源统筹管理，促进深度整合和开放共享，使城市治理更加便捷高效、精准智能。

用法治力量推进城市治理现代化，类似的举措在沈阳市人大还有很多。着眼于推动建设国际化中心城市，沈阳市人大近年来积极开展地方立法和监督工作，用法治的力量保障和引领城市治理，推动解决掣肘治理、制约发展的矛盾和问题。

通过开展视察调研、督办代表议案等方式，沈阳市人大全力推动政府建成和完善交警大数据平台、智慧停车平台和智慧养老平台，推动城市治理模式更

新，使城市治理向数字化、智能化迈进。目前，沈阳市的交警大数据平台对全市交通信号和潮汐车道实行智能化适时调控；智慧停车平台对市内停车场和停车泊位实现动态导航，可以对泊车信息实行智能化采集，对泊车费用实行无感化支付；智慧养老平台可以对养老服务企业实行全流程监管，及时为老年人发放各种补贴，自动对养老服务进行跟踪记录和汇总结算，还能提供紧急呼叫、家庭医生等多种智能化、个性化服务。

把推动建设创新型城市作为依法履职的重中之重，沈阳市人大通过听取审议专项工作报告、开展视察调研、督办议案建议等形式，推动政府提升创新治理能力，实施创新驱动战略，优化创新创业环境，培育企业创新主体，促进创新成果转化，加快产业转型升级。常委会听取审议了市政府关于科技成果转化工作情况的报告，围绕实现创新链产业链人才链资金链无缝衔接、构建产业技术创新联盟、做好创新主体精准服务等提出了一系列意见建议，以进一步提高科研成果转化率，促进产学研紧密结合。

在听取审议市政府关于创新主体培育工作情况的报告时，沈阳市人大常委会组成人员针对沈阳高新技术企业总量规模较小、创新要素统筹整合力度不够等问题，提出了构建区域创新生态系统、完善创新主体梯度培育体系、优化科技资金支出结构等审议意见，转交市政府及相关部门办理，并进行跟踪督办。同时围绕“推动创新发展”开展视察调研，在重点领域和关键环节上为政府破解难题提供有力支持，推进做大做强全面创新改革试验区、自主创新示范区和辽宁自贸区沈阳片区等创新发展

载体，打造创新发展高地，用创新引领城市发展。

积极推动文明城市建设，沈阳市人大于去年制定了《沈阳市文明行为促进条例》，把市民文明行为规范转化为具有刚性约束的法规，将市民反映最强烈的不文明祭祀、不文明驾驶等10种行为列入禁止性条款，将从事志愿服务、慈善活动等6个方面行为列入倡导与鼓励条款。同时专门研发了“监督快线”信息化履职平台，截至今年7月底，该平台就收集了全市两级人大代表针对文明城市建设提出的意见建议4602件，办理落实达90%以上。

沈阳市人大把老百姓所急、所需、所盼作为履职工作重点，推动建设幸福城市。针对百姓关注的养老问题，开展专题询问，督促政府引进和建设更多养老机构，提供多层次、多样化养老服务；通过开展执法检查、听取审议政府专项工作报告，对学前教育、义务教育开展全方位监督，推动解决“入园难”问题，促进义务教育均衡发展；为解决“看病难、看病贵”问题，积极推动相关代表议案办理，加大对城乡基层医疗卫生服务体系、中医药事业发展的监督力度；围绕打造生态宜居城市，组织开展水污染防治法执法检查，依法推动黑臭水体治理；通过开展视察、调研，推进清洁能源使用、城市能源结构改善和大气污染治理；作出有关绿化的决定，推进县乡森林化、城市园林化；推进“沈阳故宫方城综合保护利用议案”办理落实，建设5A级景区。

沈阳市人大用法治力量推进城市治理现代化，目的是让沈阳的水更清、天更蓝、树更绿、路更顺、人们生活更顺心。☑



# 西安人大：织密法规保护秦岭生态屏障

文 / 张小青

今年7月1日，新修订的《西安市秦岭生态环境保护条例》(以下简称《条例》)开始施行，为筑牢国家重要生态安全屏障，确保秦岭美景永驻、青山常在、绿水长流提供了重要法治保障。

这一《条例》的修订是依法建设生态西安的一件大事。早在2018年8月，西安市人大常委会就启动了《西安市秦岭生态环境保护条例》修订工作，明确提出把习近平总书记关于“绿水青山就是金山银山”的理念和对秦岭违建别墅的批示指示作为根本遵循，坚持从严从紧的修法原则，为秦岭保护织密法网、建立秦岭专项整治长效机制。

秦岭是中国的地理标识，是我国南北气候分界线和重要生态安全屏障。该《条例》的修订紧紧围绕秦岭生态环境保护的现实需要，吸取秦岭违建教训，把保护好秦岭与全国生态安全大局和可持续发展紧密结合，提出当好秦岭生态卫士，坚定不移走生态优先、绿色发展之路，建设“山青、水净、坡绿、天蓝”的生态西安，为建设生态西安提供重要法治保障，还秦岭以宁静、和谐、美丽。

在《条例》的修改过程中，西安市人大常委会坚持问题导向，聚焦管理体制、保护范围、保护措施等核心问题，从严划定保护范围，将秦岭西安段保护范围按照从严的原则划分为：核心保护区、重点保护区、一般保护区。同时，规定在保护范围外围划定一定的建设控制地带。其中，“核心保护区”“重点保护区”的范围与《陕西省秦岭生态环境保护条例》保持一致；“一般保护区”“建设控制地带”的范围依照秦岭生态环境保护规划从严划定。《条例》通过规划将需要保

护的重点区域、主要任务、保护修复治理措施等落地落细落实，既巩固了秦岭违建整治成果，又符合《陕西省秦岭生态环境保护条例》关于设区的市可以从严划定保护范围的规定，使得从严划定的保护范围科学合理。

该《条例》强化了管理体制和保护措施，明确了市、区、县秦岭保护局的责任，规定了诚信体系建设、政府内部监督、人大监督、生态修复、公众参与、综合评估等管理措施和湿地、地质遗迹等保护措施；将移民搬迁的区域扩大到重点保护区。同时，从严规范了法律责任，提高了违法开发房地产和在核心保护区、重点保护区进行违法建设的处罚额度；增加了破坏、擅自移动保护标识及保护设施和未按照规定留足生态基流、设置生态基流口的法律责任等。

《条例》严格设定禁止限制行为，在严格执行《陕西省秦岭生态环境保护条例》相关禁止行为规定的前提下，结合西安秦岭保护实际，从严设定相关禁止限制行为，规定在秦岭保护范围内禁止房地产开发、开山采石、新建宗教活动场所、新建扩建经营性公墓、新建高尔夫球场和法律、法规禁止的其他活动。规定在秦岭山体坡底以上区域，除实施能源、交通、水利、国防等重大基础设施建设和战略性矿产资源勘查项目外，禁止勘查、开采矿产资源，扩建、异地重建宗教活动场所，新建水电站，新建宾馆、招待所、培训中心、疗养院、度假山庄和削山造地、挖地造湖等，巩固秦岭违建整治成果。

6月23日，西安市人大常委会召开新闻发布会，发布《西安市秦岭生态环境保护条例》，督促市和相关区、县人



市民在陕西省西安市长安区秦岭违建别墅拆除后建设的秦岭和谐森林公园内散步。摄影/新华社记者 刘潇

民政府、高新管委会尽快完成秦岭生态环境保护规划、秦岭生态环境保护实施方案的编制工作，划定保护范围和建设控制地带，标明四至界限，提出开发建设活动的具体限制要求；全面建立顺畅高效的综合行政执法机制，强化联动执法，推进信息共享，发挥大数据、人工智能等现代信息技术在秦岭生态环境保护中的作用，健全行政执法与司法衔接机制，开展生态环境公益诉讼，用最严格的生态环境保护制度坚决制止和惩处破坏秦岭生态环境的行为。

西安市人大常委会与市内各区、县人大常委会将积极发挥职能作用，保证《条例》各项措施严格有效，围绕整治秦岭“五乱”等突出问题，用好监督权，行使听取专项工作报告、执法检查、专项视察、专题询问等多种监督职权，促进问题及时整改，并充分发挥各级人大代表的作用，为保护秦岭生态环境积极建言献策。✘

# 无锡人大：工作评议盯住全流程下功夫

文 / 林寿清

近年来，无锡市人大常委会充分用好工作评议，出台了《关于对市政府组成部门开展工作评议的实施意见》，坚持把对政府部门开展工作评议作为推动政府工作的重要抓手，着力在评前、评中、评后形成全流程监督闭环上下功夫，取得明显成效。

## 评前：精心谋划“三到位”

无锡市人大常委会每年结合年度工作安排，把工作评议作为重点进行谋划部署，确保各个环节衔接有序。

——组织领导到位。无锡市人大常委会每年初通过召开党组会议、主任会议等就确定评议对象、制订实施方案等进行研究部署。在确定评议对象时，充分征求有关各方的意见建议，认真研究制订翔实可行的方案；评议工作启动后，常委会领导根据分工和方案带领相关工作机构参与评议工作的推进落实，全程发挥导向引领作用。

——调查研究到位。无锡市人大常委会一方面通过深入调研合理确定评议对象，确保其选定更具针对性；另一方面深入调研摸清被评议部门工作实况，分头组织部分常委会组成人员、专业组人大代表等，通过多种形式对其深入了解，找准实绩和不足，形成相关材料，供常委会组成人员评议时参考。

——报告初审到位。评议期间，无锡市人大常委会不仅要求被评议部门提供真实准确的工作报告及相关材料，还要求其主要负责人在常委会会议上口头报告部门工作，并在评议前组织对报告进行初审核实、严格把关，要求既

客观真实反映政绩和经验，也必须勇于自曝“家丑”。

## 评中：发扬民主“三保证”

为切实增强评议过程的民主性、权威性和实效性，无锡市人大常委会坚持实事求是、依法评议的原则，强化组织保障，充分发扬民主，确保议得深、问得准、评得实。

——留足时间，保证“议”得充分。凡召开含工作评议议题的常委会会议，一般都要安排两整天时间，并且集中利用半天时间进行分组审议和联组询问，确保常委会组成人员、列席代表审议被评议部门工作报告时，有足够的时间畅所欲言、各抒己见。

——精心设问，保证“问”得精准。无锡市人大常委会创新评议形式，自2018年开始采取“评议+询问”的形式，对政府部门开展联组询问，充分体现评议的灵活性、现场感和针对性。一方面，坚持问题导向，根据前期调研中梳理出的问题清单，精选部分较有针对性和“含金量”的问题供询问参考；另一方面，坚持随机询问和指派询问相结合，既围绕重点、难点、热点问题对相关部进行定向询问，又鼓励常委会组成人员、列席代表根据掌握的情况自由发问。

——票决测评，保证“评”得公正。无锡市人大常委会科学制作评议测评票，严格落实回避制度，在每次评议会上安排的7名负责发票、计票工作人员，均从与被评议部门无关联或关联不大的工作机构中临时抽选，回避日常工作中与被评议部门对口联络的相关工委。计票结果出来后，由主持人及时在会上当场宣布。

## 评后：跟踪问效“三促进”

为确保评议最终取得实效，无锡市人大常委会用足用好评议结果，坚持问题导向，聚力跟踪问效，综合运用视察调研、专题询问、执法检查、主任约谈和组织“回头看”等多种监督形式，实现“三促进”。

——促进票决结果运用。为彰显票决测评的权威和成效，无锡市人大常委会坚持将测评结果纳入常委会的评议意见，并及时报送市委、抄送市政府，反馈给被评议工作部门。同时，建立工作评议台账，将评议结果存档备查，并向人大代表通报。此外，与市委、市政府及有关部门沟通，推动工作评议测评结果成为市级机关年度年终综合考核时的重要参考依据。

——促进评议意见落实。无锡市人大常委会依据审议意见督办机制，通过听取工作汇报、组织专题视察调研、召开座谈会等形式分头跟踪督办，推进评议意见落地见效。同时，将评议意见的督办落实与组织相关领域地方立法、专题询问、执法检查等重点工作相结合，形成共振督促效应。

——促进建议办理。为推动代表建议办理，无锡市人大常委会以工作评议为契机，将代表建议办理情况作为评议部门工作的重点内容纳入评议实施方案。结合评议意见的督办落实，有关工作机构对被评议部门以往办理建议情况以及正在办理的代表建议进行梳理，列出代表反复提出、老百姓关注度高的建议清单，进行动态、全程、长期跟踪监督，直到有关问题得到圆满解决。✘



# 包头人大：用法治力量守护“绿水青山”

文 / 孙 磊

赛汗塔拉，蒙古语意为“美丽的草原”。时值盛夏，在全国唯一的城中草原——包头市赛汗塔拉城中草原，草绿水清、鸟语花香，给漫步其中的行人带来了最向往的一抹清凉，勾勒出人与自然和谐共生的美丽画面。

包头的市民习惯将赛汗塔拉城中草原比喻为“城市绿肺”，这凸显了其在强化城市生态功能、提升城市品位、改善休闲环境等方面的巨大作用。然而，十余年前，随着城区的不断扩张，城中草原也曾面临着被侵占和破坏、内部过度商业化等问题。

“当时不少的房地产开发商都把注意力集中到这里，如何避免城中草原被侵蚀，运用好地方立法权，给城中草原的保护提供法律依据，成为迫切需要解决的问题。”包头市人大常委会法制工作委员会原主任王子林介绍说。

在这样的背景下，2007年，《包头市赛汗塔拉城中草原保护条例》应运而生。在条例制定过程中，包头市人大常委会调研组多次深入调研，召开座谈会，面向社会广泛征求意见，为条例最大限度发挥保护作用奠定了基础。条例明确“任何单位和个人不得侵占、买卖、转让、租赁或者破坏城中草原的绿地”，真正成为保护城中草原的坚固盾牌。如今，万亩城中草原已成为广大市民休闲放松的“网红打卡地”，成为展示包头城市建设与自然和谐共生的样板景观。

用立法保护城中草原，保护百姓绿色福祉，只是包头市人大生态环保领域立法的一个缩影。近年来，为满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，市人大及其常委会聚焦生态环境保护领域，

在立法方面频频出招，收到了显著成效。

目前，《包头市永久基本农田保护条例》和《包头市城镇开发边界管理条例》已批准实施。值得一提的是，《包头市城镇开发边界管理条例》是全国首部城镇开发边界管理地方性法规。在没有上位法和其他地方先进经验可借鉴的情况下，包头市人大常委会创新思路，突出地方特色，完成了条例的制定，为引导全市城镇科学建设与发展提供了法制保障。另外，生态保护红线条例、绿线管理条例和蓝线管理条例也已列入市人大常委会立法项目库，正加快制定。

对百姓而言，干净的水、清新的空气是最基本的诉求，包头市人大常委会在内蒙古自治区率先制定《包头市大气污染防治条例》和《包头市饮用水水源保护条例》，保障人民群众的呼吸更顺畅、饮水更健康。2019年，包头市人大常委会又制定了《包头市禁牧休牧条例》，推动全市生态从以建设为主转向以保护恢复为主，从分区划块保护向整体性保护转变。

截至目前，包头市共有涉及生态环保方面的地方性法规18部，数量占全市现行法规的四分之一以上。伴随着一部部生态环保法规的出台，全市生态环境保护的法制网不断织密，全市空气质量连续6年持续好转，城镇污水处理厂全部实现达标排放，土壤污染防治力度持续加大……

包头市人大常委会强化法律法规实施的监督，让法律法规更具“生命力”。“在执法检查中打出一整套‘新式组合拳’，就是为了能够真发现问题，发现真问题，让法律得到严格的执行。”

包头市人大常委会副主任郭甫欣谈起执法检查方式的创新时这样表示。

近年来，包头市人大常委会多次对生态环境保护相关法律法规的实施情况进行检查。对大气污染防治法开展执法检查，此后连续五年持续跟踪问效，让痛快酣畅呼吸成为鹿城百姓最常态的幸福；对固体废物污染环境防治法进行执法检查，全市固废治理不断向“减量化、资源化、无害化”目标迈进；对内蒙古自治区大青山国家级自然保护区条例的实施情况进行检查，使保护区基础建设步伐不断加快，生态恢复成效显著。通过充分行使法律监督职权，推动生态环保领域法律法规的贯彻实施，使全市空气、水体、湿地、土壤得到有效保护，整体环境质量明显改善，包头市变得更加宜居宜业宜行。

去年4月，包头市人大常委会启动水污染防治法执法检查。检查组首先深入重点地区、重点领域进行暗访，不发通知、不打招呼、不用陪同接待，直奔基层、直插现场，实地查看了城市部分污水入河排口、饮用水水源保护、河道生态环境治理等方面的情况，听取了市人民政府及有关地区、部门贯彻实施水污染防治法情况的工作汇报并进行座谈交流。“执法检查很细，问题导向很强，有的问题直插我们的短板和弱项。”在执法检查过程中，包头市生态环境局的工作人员说出了他们的感受。

下一步，包头市人大常委会将通过执法检查、立法后评估、立法调研等形式实现对全部生态环保方面法规监督的全覆盖，进一步推动生态环保法律法规的实施。✘

# 冷向阳：新冠愈后应早介入康复性治疗

文 / 王泰泉 李朝瑞

“我宣誓……”

在铿锵有力的誓言声中，在猎猎飘扬的战旗下，长春中医药大学第二批援鄂中医医疗队于2月15日晚踏上远赴湖北武汉的征程，火速支援武汉抗击疫情前线。吉林省人大代表、长春中医药大学副校长冷向阳带队，进驻武汉雷神山医院！

作为一名来自医疗战线的人大代表，自疫情发生以来，冷向阳便从中医治疗的角度对疫情进行了深入的研究和思考，2月4日吉林省人大常委会发出的《关于为坚决打赢疫情防控阻击战充分发挥人大代表作用的倡议书》让他备受鼓舞。2月8日一早，他就通过电子邮件向省人大代选委的工作人员发送了一件“关于中医药防控治疗新冠肺炎方案的建议”，建议从疫情防控和新冠肺炎治疗工作入手，结合中医特色优势，充分发挥中医“治未病”作用，真正做到“未病先防，已病防变，瘥后防复”，推进中医药全过程、全方位介入疫情防控和救治。

2月16日凌晨，冷向阳率领的中医医疗队抵达武汉，在经过简单的休整后，接管雷神山医院感染三科C8病区，于19日开始接收第一批患者。在这里，冷向阳将他笔尖上的建议转换为科学严谨的医疗实践。

“我们了解每个患者的病情变化，做到问病情、望舌象、诊脉，注意体质及基础疾病，以及病人的症状特点。结合当地的气候情况，我们做到随症加减、同病不同方、一人一方，精准救治。”冷向阳向笔者介绍他的治疗举措。同时，他告诉笔者，有的病人出现发热，有的病人出现腹胀、便秘，还有的病人在恐惧之后出现

失眠，他和他的团队通过针灸、穴位按摩以及中药辨证加减等治疗方式，使症状得以缓解，患者的其他慢性疾病和基础疾病也得到有效的控制。

在临床实践中，冷向阳和他的团队还按照中医的分期把新冠肺炎分为卫表期、犯肺期和恢复期，并针对不同的分期采取不同的治疗方法，确定不同的治疗方案。这种分层论治、标本兼治、独取证候的方法发挥了很好的诊疗作用。

实践证明，除基础疗法之外，应用中医药完全可以治疗新冠肺炎的普通型患者，使其达到治愈标准；对于新冠肺炎的重型和危重型，应用中药汤剂和中药颗粒，可以改善患者的症状，提高救治率。同时，冷向阳和他的团队运用多种具有中医特色的辅助疗法及中医护理技术，广泛应用穴位按压、针刺、太极拳、八段锦、心理疏导等特色康复和治疗手段，帮助患者治疗和康复。在他们科学、精心、专业的救治下，不到10天的时间就有5名患者痊愈出院了。

工作之余，冷向阳并没有忘记自己作为一名人大代表的职责，他结合救治工作实践和自己的思考，从湖北向吉林传送了一件“关于新型冠状病毒肺炎患者治愈后进行集中康复治疗的建议”。在建议中他提出，具备医疗条件和资源充足的地区应对新冠肺炎的康复病人进行



2月15日，吉林省人大代表、第四批中医医疗队吉林队领队、长春中医药大学副校长冷向阳（前排左一）宣誓出征。摄影/翟新明

集中隔离，防止其在恢复期因病情反复出现二次感染和二次传染。特别是对一些年老体弱患者，康复医疗机构应有专门医护人员照料，这有利于患者尽快恢复，降低病残率。同时，他指出，对已治愈出院的患者应尽早介入康复性治疗。对于恢复期的患者，康复性治疗不仅能够有效减轻肺炎后造成的肺组织纤维化、促进肺功能快速康复、增强肺部的防御机能，而且能够减轻应用大剂量糖皮质激素造成的代谢紊乱、骨质疏松、骨坏死等症状，还能够调整患者抑郁、焦虑等精神状态，提高患者免疫力和自信心，有利于患者尽早回归正常生活之中。这件千余字的建议受到了吉林省人大的高度重视，已转交吉林省政府办理。

两件建议，一份付出，十分真情，让我们看到了一名人大代表沉甸甸的责任。✘



# 郑月明：以生物可降解材料破解白色污染

文 / 本刊记者 赵祯祺

今天，无所不在的塑料制品方便了人类的生活，但也由此产生了数量庞大的塑料垃圾。据估算，到2050年，全球将累计产生120亿吨塑料垃圾。然而目前，处理塑料垃圾的方式主要是焚烧和填埋，造成了严重的空气、土壤和水体污染。有些散落的塑料垃圾被动物误食，造成动物死亡；有的甚至会通过动物最终进入人类的食物链，危害人类的生命健康。

“‘白色污染’对自然生态环境和人类健康安全构成了重大威胁，已经成为全人类共同关注的问题。”全国人大代表、联泓新材料科技股份有限公司董事长郑月明说。

面对日益严峻的塑料污染问题，各国政府和国际组织纷纷向污染“宣战”。2018年，英国发布了未来25年的环境保护规划，其中一项措施是推广塑料袋收费至所有零售业小商户，推动大幅减少使用一次性塑料制品。同年，欧盟委员会发布《欧洲循环经济中的塑料战略》，提出到2030年之前，欧盟市场上全部塑料包装实现重复使用或循环再生。

2008年6月1日，我国正式实施“限塑令”。然而，十多年过去了，“限塑令”成效有限，一次性塑料制品在生活中仍随处可见。虽然近年来，吉林、海南、河南和安徽等省的部分市县施行“禁塑”政策，但是就全国而言，占比不高。特别是最近几年，快递等行业的塑料包装使用量呈爆发式增长，更加剧了“白色污染”。

面对这一问题，郑月明认为，虽然国家实施“限塑令”，但是公众对价格低廉、便捷实用的塑料制品仍有较大的消费需求。“找寻治污的根本方法，建议从材料源头入手，以生物可降解材料替代传统塑料，既能满足人民群众生产生活需要，又能有效治理‘白色污染’。”郑月明说。

郑月明介绍，目前国内市场上主流的生物可降解材料有聚乳酸(PLA)、聚对苯二甲酸丁二醇酯(PBAT)和聚丁二酸丁二醇酯(PBS)等。以聚乳酸(PLA)为例，其原料来源包括玉米、木薯、秸秆、树和草等可再生物，可在短时间内完成微生物自然降解。但是，由于技术、成本以及政策推广力度等方面的原因限制了其在国内应用。

他进一步解释道，2019年，聚乳酸(PLA)的关键原料——丙交酯合成技术取得关键突破，打破了国外技术垄断，部分企业实现中试运行。但是，以包括聚乳酸(PLA)在内的上述生物可降解材料为原料生产的产品，其质量与欧美相比仍存在一定的差距。而其他生物可降解材料如环氧丙烷和二氧化碳共聚物(PPC)等，距离实

现工业化生产还有比较远的距离。

“技术不成熟，生产率低，导致产品成本居高不下。”郑月明说。以塑料袋为例，生物可降解塑料袋相比传统塑料袋，生产成本高出30%~40%，若仅通过市场调节，无法引导公众购买使用可降解塑料袋。“这需要国家出台相应措施加以推广应用。”郑月明强调。

2020年1月，国家发展改革委和生态环境部公布了《关于进一步加强塑料污染治理的意见》，明确提出了有序禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用，积极推广可循环、易回收、可降解的替代产品，规范塑料废弃物回收利用和处置等治理塑料污染的一系列政策措施。4月29日，新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》明确规定，国家鼓励和引导减少使用、积极回收塑料袋等一次性塑料制品，推广应用可循环、易回收、可降解的替代产品。

在今年的全国人代会上，郑月明提交了“关于加大支持力度，推动生物可降解材料产业发展的建议”，为分阶段治理“白色污染”建言献策。

郑月明表示，一次性塑料垃圾的日产量巨大，污染严重，加快推进一次性塑料包装减负问题迫在眉睫。他建议，在一次性塑料包装领域率先推广应用生物可降解塑料制品，对使用不可降解塑料的消费者征收附加消费税。

他还建议，国家加大政策支持和扶持力度，以专项扶持资金、税收减免等方式，鼓励以企业为主体开展合成、改性和回收处理等技术攻关及产业化发展，支持建设工业示范装置。除此之外，还应加大对资本市场融资支持力度，支持行业领先企业在科创板上市。☑



在福建省泉州市，一些企业将废旧塑料瓶变身成纺织纤维等产品，实现“变废为宝”。图/新华社发

# 我国的行政法律制度

文 / 马怀德

党的十九大描绘了2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的宏伟蓝图。法治国家、法治政府、法治社会三者各有侧重、相辅相成，法治国家是法治建设的目标，法治政府是建设法治国家的主体，法治社会是构筑法治国家的基础。习近平总书记指出：“能不能做到依法治国，关键在于党能不能坚持依法执政，各级政府能不能依法行政。”推进依法行政是推进全面依法治国的关键环节，法治政府建设是全面依法治国的重点任务。推进依法行政，建设法治政府，主要依靠行政法律制度的不断完善和有效实施。

行政法及其所确定的行政法律制度，是保障、规范、监督行政管理活动的法律规范的总和，为法治政府建设、依法行政提供了基本依据和制度保障。改革开放以来，我国持续加强行政立法和行政法律制度建设。截至6月20日，现行有效的法律有276部，行政类法律就有90部，占比近1/3。加之绝大多数的行政法规、地方性法规、规章都属于行政法范畴，我国行政法数量众多，行政法律制度建设取得了丰硕成果。

党的十九届四中全会提出把制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置，推动各方面制度更加成熟更加定型。明确要求坚持和完善中国特色社会主义法治体系，坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。这为下一步完善行政法律制度指明了方向，提供了基本遵循。

下面，我结合学习党的十九届四中全会精神的心得体会，就我国的行政法律制度建设的一些基本情况做一汇报，

主要包括三个方面：我国行政法律制度建设的主要成就、面临的主要问题以及对策建议。

## 一、主要成就

经过改革开放以来四十多年的发展，我国行政法律制度实现了三个全面：全面涵括各行政领域、全面调整行政权各运行环节、全面规范各类行政行为。从理论上讲，行政法大致由三个部分组成：一是关于行政权的授予和行政机关组织编制的法律规范，称为行政组织法；二是关于行政权的行使和运作的法律规范，称为行政行为法；三是关于对行政权的授予、行使、运作过程进行监督的法律，称为行政监督法，又称行政救济法。以下我将分别从这三个部分来介绍我国行政法律制度建设所取得的主要成就。

### （一）行政组织法

行政权力只能来源于法律授予，这是“法定职责必须为、法无授权不可为”这一公法原则的基本要求。授予行政机关职权，规定行政机关组织和编制的法律规范的总和就是行政组织法。一般来说，行政组织法应当包括各级行政机关的组织法和编制法、公物法和公务员法，分别对应实现行政任务的组织、物质和人力手段。

行政组织法律制度和行政编制法律制度。五届全国人大于1979年、1982年分别通过的地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、国务院组织法是行政组织法体系中最重要的一部法律，分别规定了地方各级人民政府和中央人民政府的组织规则。在编制方面，全国人大没有专门立法，主要依靠国务院在

1997年和2007年公布的《国务院行政机构设置和编制管理条例》和《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》两部行政法规来调整。另外，还有一类部门行政法律规范，我们通常称之为“部门行政法”，包括公安领域的人民警察法、治安管理处罚法，卫生健康领域的基本医疗卫生与健康促进法、传染病防治法，市场监管领域的食品安全法、药品管理法，文化领域的公共文化服务保障法、文物保护法，等等。这类法律规范数量很多，明确了政府各部门的法定职权，基本实现政府各部门职权法定。目前53个行使对外行政职权的国务院组成部门和机构，其中38个，法律已经规定了较为全面的行政职权，其他15个也都有规定某一方面或某几方面职权的法律。

公物法律制度。我国没有制定统一的公物法律规范。理论上一般把公物分为两类，一类是行政公物，主要由行政机关等公权力主体使用，作为保障机关运行、完成公共任务的物质基础，如办公大楼、办公设施设备。一类是公用公物，主要面向社会公众，供社会公众使用，如图书馆、博物馆和公园等。对于行政公物，国务院在2012年出台了《机关事务管理条例》。党的十八大后，中央出台了《党政机关办公用房管理办法》《党政机关公务用车管理办法》等一系列党内法规。对于公用公物，一般在不同领域分别规定，如2017年十二届全国人大常委会制定了公共图书馆法。

公务员法律制度。2005年十届全国人大审议通过了公务员法。这部法律规定了公务员的职级、录用、考核、任免、奖励、惩戒等内容，为公务员法治提供了基本遵循。公务员法在2018年底进行



了一次全面修改，与公务员法和监察法配套的公职人员政务处分法也刚刚经全国人大常委会审议通过。以上是我国行政组织法方面的主要立法成果。

## (二) 行政行为法

理论上一般把行政机关的行为分为两类，第一类是制定行政立法和行政规范性文件的行为，这类行为通常是针对普遍事项作出，规则可以反复适用，在学理上称为“抽象行政行为”；第二类是针对具体事项进行处理的行为，学理上称为“具体行政行为”或者“行政决定”。

行政立法制度和行政规范性文件制度。行政立法包括行政法规和规章，规章分为国务院部门制定发布的部门规章和地方人民政府制定发布的地方政府规章。2000年九届全国人大三次会议通过了立法法，对行政法规、行政规章的立法权限和立法程序进行了规定。立法法在2015年进行了一次全面修改，赋予了设区的市立法权，同时也对规章的立法权限进行了限定。另外，国务院还颁布了《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》两部行政法规，专门就行政法规和规章的制定程序问题进行规范。行政规范性文件又称“行政规定”，也就是俗称的政府“红头文件”，是行政机关在行政立法之外制定发布的具有普遍约束力的规则的统称。行政规范性文件曾经是法治政府建设的“重灾区”，乱发文、出台“奇葩”文件的现象时有发生，不仅侵犯了公民、法人和其他组织的合法权益，也损害了政府公信力。党的十九大后，国务院办公厅发布了《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》等一系列文件，行政机关随意制发规范性文件的势头得到一定遏制。

在如何规范具体的行政行为方面，立法机关最初计划制定一部统一的行政程序规则，对所有的行政行为进行统一规范。但因为当时立法基础比较薄弱，制定统一的行政程序规则存在较



2019年8月25日下午，十三届全国人大常委会第十二次会议举行分组会议，审议公职人员政务处分法草案等。摄影/中国人大网 陶宏林

大难度，于是“化整为零”“改批发为零售”，先选择各类行政行为中最亟须规范的制定单行法律。

行政处罚法律制度。1996年八届全国人大四次会议首先通过了行政处罚法。这部法律对行政处罚的种类、行政处罚的设定、处罚实施机关、处罚程序等问题作了规定，引入了听证制度，真正实现了“处罚法定”，有效改变了当时行政处罚“乱”和“滥”的局面，对规范行政处罚行为具有重要意义。

行政许可法律制度。参照行政处罚法的立法经验，2003年，十届全国人大常委会审议通过了行政许可法。行政许可法从源头上规范行政许可的设定权，明确了许可的时间和程序，提高了行政效率，也减少了行政机关利用许可寻租的空间，有力地推进了政府职能转变。尤其是行政许可法明确了部门规章不得设定许可，已经设定的需要进行清理，确需保留的由国务院发布行政法规予以保留，这对于限制各个部门自我扩权、过度干预市场具有很大意义。通过专门立法对行政许可进行规范在世界范围内也算是一项制度创新。2019年国务院出台了《优化营商环境条例》，巩固和深化了“放管服”改革成果，特

别是明确国家严格控制新设行政许可并大力精简已有行政许可，推进“马上办、网上办、就近办”，优化行政许可服务，提高行政许可效率。

行政强制法律制度。2011年，十一届全国人大常委会审议通过了行政强制法。这部法律明确了行政强制措施和行政强制执行需要遵循的规则，着力解决当时行政强制“软”和“乱”并存的问题。所谓行政强制措施，是指行政机关为了制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等，对相对人的人身自由或财产实施暂时性控制的行为，比如，在此次新冠肺炎疫情疫情防控中，对病人、疑似病人、密切接触者等实施强制隔离和健康医学观察，就属于行政强制措施。所谓行政强制执行，是指当公民、法人或其他组织不履行行政决定时，由行政机关或者人民法院依法强制相关主体履行义务的行为。

政府信息公开法律制度。国务院2007年公布的政府信息公开条例是行政行为法领域一部非常重要的行政法规。按照政府信息公开条例的规定，政府应当主动公开涉及公众利益调整、需要公众广泛知晓或者需要公众参与决策的政府信息，公民、法人或者其他组

织也可以依法申请获取政府信息。政府信息公开条例生效后，政府信息公开数量直线上升，对于保障公众知情权，推动透明政府和廉洁政府建设具有重要意义。政府信息公开条例在2019年4月进行了修订，进一步回应了人民群众对于政府信息公开的需求。

**重大行政决策法律制度。**2019年，国务院出台了《重大行政决策程序暂行条例》。《重大行政决策程序暂行条例》对重大行政决策行为进行统一规范，明确重大行政决策需要经过公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论等程序，提高了行政决策科学化、民主化、法治化的水平。

### （三）行政监督法

行政监督是国家监督体系重要的组成部分。行政权力是国家权力中对经济社会发展影响最直接，与人民群众关系最为密切的一种权力。有关行政监督的法律制度很多，包括监察、审计、预算、复议、诉讼赔偿等制度。但这些法律制度的功能有所不同，监察法、公务员法重在“管人”，行政机关工作人员若有违法违纪行为，追究其个人责任。审计法、预算法重在“管钱”，对行政机关使用财政资金情况进行监督。行政复议法、行政诉讼法、国家赔偿法重在“管行为”，若行政机关作出的行政行为违法，需依法撤销、变更、确认无效，违法行政行为损害当事人合法权益的，需依法予以赔偿。

**监察制度和公务员惩戒制度。**2018年，行政监察法改为监察法，把党对反腐败工作的集中统一领导机制固定下来。监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，对所有行使公权力的公职人员进行监察。公务员法对公务员的违法违纪行为，规定了谈话提醒、批评教育、责令检查、诫勉、组织调整、处分等监督和惩戒措施。

**审计监督制度和预算监督制度。**根据审计法的规定，国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支，

国有的金融机构和企业事业组织的财务收支，以及政府部门管理的和其他单位受政府委托管理的社会保障基金、社会捐赠资金及其他有关基金、资金的财务收支等接受审计监督。审计部门在行使职权时，具有要求报送权、检查权、调查权、制止并采取措施权、通报权及处理权等多方面的权限。预算法规定政府的全部收入和支出都应当纳入预算，经人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得调整。

行政复议制度是行政系统内的一种特殊监督形式，指公民、法人或其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，向上级行政机关申请复议，由复议机关作出复议决定的制度。1999年，九届全国人大常委会审议通过了行政复议法，该法明确规定了行政复议原则、复议案件受理范围、复议程序等内容。与行政诉讼制度相比，行政复议的优点在于便捷、效率高、专业性强、成本低。

在行政法律制度中，最强有力的监督制度是行政诉讼制度和国家赔偿制度。我国1989年制定了行政诉讼法。这部法律规定，公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关侵害时，可以向人民法院提起诉讼，人民法院可以对行政行为的合法性进行审查，有权撤销、变更或者确认行政行为无效。行政诉讼法颁布施行至今一共进行过两次修改。1994年通过的国家赔偿法明确规定了行政赔偿与刑事赔偿的赔偿义务机关、归责原则、赔偿范围、标准和赔偿程序。2010年该法进行了一次系统修订。

以上就是我国行政法律制度的基本情况。从上面的梳理我们可以看出，具有中国特色的行政法律体系日益健全，政府的各类行为基本纳入了法治轨道，形成了我国行政法律制度的“四梁八柱”。

回顾我国行政法律制度建设和发展的历程，我们可以总结出以下几点经验：

第一，始终坚持中国共产党的领导。我国行政法律制度带有明显的自上而下建构性特点，由党中央统筹协调，通过顶层设计和政治引领，集中各方面的资源和力量，不断推动行政法律制度建设和实践创新。

第二，始终坚持人民立场。习近平总书记多次强调“我们必须始终坚持人民立场，坚持人民主体地位”“把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准”。我国行政法律制度建设始终坚持充分反映人民意愿，切实保障人民利益，不断满足人民对公平正义的需求与向往。例如，2014年行政诉讼法规定的“立案登记制”解决了原告告状难、起诉难的问题，“行政机关负责人出庭应诉制度”解决了行政诉讼“告官不见官”的问题；“放管服”“最多跑一次”等行政法治领域改革也充分体现了为民、便民的服务意识。

第三，立足国情，兼容并蓄。一国的法律制度必须与其实际情况相适应才能实现良法善治。与此同时，法治作为人类政治文明发展的共同选择，体现着全人类共同的智慧成果，这决定了不同国家的法治建设经验存在着相互借鉴的可能。我国行政法律制度建设始终立足国情、放眼世界，从中国问题出发，博采众长，兼容并蓄，探索出了一条具有中国特色的行政法治之路。例如，行政处罚法、行政许可法、行政强制法被称为我国的“行政三法”，将这几类重要的行政行为提炼共性，单独制定“小法典”予以规范，既适应了现实需要，也充分体现了中国特色。

第四，重视基层和实践经验。来自基层的实践探索和制度创新始终是我国行政法律制度建设最鲜活的素材和最强劲的动力。很多诞生于基层的有益制度和经验逐步被国家立法吸收，在全国范围内实施，对完善我国行政法律制度起到了重要作用。基层的探索创新与顶层设计形成了相互验证、相互补充的



良好格局。例如，政府信息公开制度就起源于20世纪80年代以来的村务公开和厂务公开制度；2014年行政诉讼法修正中确定的集中管辖、行政机关负责人出庭应诉制度，也来自各地法院的实践探索。

## 二、面临的主要问题

目前，我国行政法律制度数量可观，框架体系初具规模，但离党中央的要求、人民的期盼、全面依法治国的法治目标仍有差距，还不能完全满足国家治理体系和治理能力现代化的需求。以完备的法律规范体系为标杆，我国行政法律制度存在系统性不够、制度缺位、规范滞后、实施不理想等问题，亟待着力解决。

### （一）制度的系统性需进一步加强

相比民法、刑法等其他部门法，行政法的特点被形象地称为“多如牛毛、朝令夕改、叠床架屋”。所谓“多如牛毛”是指规范数量，因为行政法所调整的社会关系非常广泛，行政法规范的数量很多。“朝令夕改”是指规范的稳定性不足，很多规范需要随着社会的发展进步和调整对象的变化而不断修改调整。“叠床架屋”是指规范层次复杂，既有法律、行政法规、地方性法规，还有部门规章和地方政府规章，甚至还有法规性文件、规范性文件等多个层次的规范。这些特征决定了行政法律规范是一个多领域、多层次、多变动的庞杂体系，法律规范之间重复、冲突、不协调、不衔接等问题十分突出。在我国行政法律制度的“四梁八柱”已经基本搭建起来的情况下，加强法律制度规范的系统性成为一个重要任务。

### （二）部分行政法律制度缺位

首先，行政组织法依然是行政法律制度的薄弱环节。相关立法的规定比较原则、简单、陈旧。从实践来看，中央人民政府和地方各级人民政府的结构、规模、职能还未界定清楚，中央与地方的关系未完全明确，通过法律规范政府的

组织和编制的目标尚未实现。在编制方面，目前仅有《国务院行政机构设置和编制管理条例》和《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》两部行政法规，而缺乏国家层面的立法。由于组织法和编制法缺失，“定职责、定机构、定编制”的“三定”规定是实践中各级行政机关组织机构、配置资源的重要依据。但“三定”规定毕竟不是法律，在稳定性和效力上都存在不足。

其次，行政程序法方面，统一的行政程序法长时间缺位。虽然我国已经通过了类型化的规范，但这些单行法律仅涉及某一个具体领域、某一项行政行为，无法把所有的行政执法活动都纳入法治轨道。由于很多现行法律没有规定的诸如行政收费、行政给付、行政奖励等行政行为缺乏相应的程序规范，各种乱象也就难以避免。另外，行政征收和行政征用也缺乏专门立法。例如，在本次抗击疫情过程中，各地政府依据突发事件应对法和传染病防治法征用了大量宾馆、酒店实施集中隔离，但相关条款都比较简略，对于征用情形、征用主体、征用程序等没有作细致规定。国务院曾经计划起草专门的行政收费法草案，对行政收费这类特殊的征收行为进行规范，但进展比较缓慢。

再次，行政救济法方面，缺乏国家补偿的法律规则。一般认为，国家补偿是指国家公权力机关为了实现公共利益而实施的合法行为造成损害时，国家基于公平负担的原则向当事人提供救济的制度。我国目前还没有对国家补偿进行统一立法，国家赔偿法中也没有涉及国家补偿的规则。行政许可法规定了依法变更或撤回生效许可的行政补偿，《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定了房屋征收的补偿，但适用范围都比较有限。例如，在本次疫情防控过程中，多地征用了私人场所实施集中隔离，但如何对这些私人场所的所有者进行补偿，依据什么标准补偿，就缺乏统一的

规定。行政裁决制度散见于各单行法中，行政裁决的主体、程序和法律后果不一致，缺乏统一规范的规定。

### （三）部分法律制度较为滞后

党的十八大以来，全面深化改革取得了突破性进展，行政领域中诸多改革举措已经取得了显著效果，应当及时将改革成果上升为法律规范，解决行政法律制度滞后性问题。

行政组织法方面，国务院组织法制定于1982年，内容十分简略，已不能适应当下复杂的行政实践需要，亟待全面修改。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法以十几个条文规定了从省政府到乡政府的各级地方政府体系，线条过粗，对于机构设置、职能权限等都规定得相对简单，对于政府治理中出现的自贸区、开发区等组织缺乏规范，亟待修改。

行政程序法方面，制定于1996年的行政处罚法已经实施了20余年，出现了一些与现实需求不适应的情形，如处罚种类过窄、地方性法规的处罚设定权限偏严、处罚主体分散、处罚程序不完善等。近年来，“放管服”改革和行政审批制度改革取得了良好效果，行政许可法律制度已经明显滞后于实践。

行政救济法方面，行政复议制度较为滞后。从理论上说，行政复议在解决纠纷和救济当事人上具有专业、便捷、高效、低成本等优势，理应成为行政纠纷解决的“主渠道”，但是从数据来看，近年来行政复议的案件量跟行政诉讼的案件量基本持平甚至更少，没有发挥预想中的作用。这与行政复议法规定的不完备存在一定关系，如行政复议机构的权威性、中立性不够，行政复议力量分散，复议体制机制不顺，未彰显复议制度特色，等等。

部门行政法也应该根据时代发展和社会需要进行及时修订。例如，本次疫情防控主要依据的传染病防治法、突发事件应对法，虽然在2003年“非典”疫情后分别进行了修改和制定，但依

然在一定程度上滞后于社会生活和实际需要,尤其是制度设计秉持“风险控制”而非“风险预防”的理念,对未知传染病风险的防范效果有限,有待进一步修改完善。

#### (四) 部分法律的实施情况有待改善

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。从实践来看,部分法律制度虽然已经建立,但实施效果不佳。导致这一现象的原因主要有两个:第一是立法本身存在问题。比如,立法比较笼统,原则性和宣示性条款较多,针对性、可操作性不强。有的立法存在部门化倾向,各部门之间的争权诿责现象较为突出,立法实际上成为一种利益博弈,或者是久拖不决,或者是达成妥协后规避了核心问题,在实践中难以实现预期的立法目的。第二是法律规范被有意规避。行政法的本质是规范和约束行政权,一些行政机关通常会想方设法使用各种途径来规避约束。例如,行政许可法实施过程中遭遇了较多的规避性、选择性适用。有的部门和地方将许可和审批“改头换面”,以“核准”“备案”“指标”等概念替代“许可”和“审批”,在表面上进行了清理,但依然保留了实质性权力。多年来,中国政法大学法治政府研究院连续开展地方法治政府建设的评估,评估结果显示,制度的客观评分与公众的主观感受之间存在分数差距,这说明一些法律制度的落实情况不理想,社会公众对法治建设的“获得感”还有待提高。

### 三、对策建议

下一步,建议按照依法行政的基本要求,从行政法律制度系统化、加快立法、及时修法、加强法律实施监督等方面进一步完善我国的行政法律制度。

#### (一) 完善行政法律制度应当遵循依法行政的基本要求

完善行政法律制度,实际上是调整行政法律关系,设定行政主体和相对人权力义务的过程,应当按照依法行政的基本要求展开。

第一,合法行政。合法行政是依法行政的基本要求。意味着行政机关行使任何对公民、法人或者其他组织不利的行政权力时,都必须取得法律的授权,符合法律的规定。没有法律、法规和规章的规定,行政机关不得作出减损公民合法权益或者增加公民负担的行政行为。合法行政的要求对于摒弃人治思维和习惯,树立法律的权威和依法办事的观念具有重要意义。

第二,合理行政。由于行政机关自由裁量的权力越来越大,仅仅要求行政活动合法是不够的,还必须从合理性和正当性的角度提出更为具体的要求。其核心内容是行政活动必须公平正义,不偏不倚,符合比例。具体而言,就是行政机关实施行政管理,应当遵循公平、公正的原则,符合合理性。要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。行政机关行使自由裁量权应当符合法律目的,排除不相关因素的干扰;所采取的措施和手段应当必要、适当;实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的,应当尽量采用对当事人权益损害最小的方式。

第三,程序正当。行政机关实施行政管理,应当严格按照法定的步骤、方式、方法、顺序、时限等规则进行,保障当事人和利害关系人的知情权、参与权和救济权。即使在法律没有明确规定的情况下,也应当按照程序正当的原则实施行政管理活动。程序正当的最基本要求是,任何人不能做自己案件的法官,应当中立、公正、不偏不倚,不能与当事人或者利害关系人有私下接触;作出行政决定时,应当允许受决定影响的公民提供证据,陈述和申辩,行政机关必须听取公民的意见,公民有权要求参加行政决定的过程,有权参与和监督行政决定。

第四,高效便民。行政机关实施行政管理活动,应当遵守法定时限,提高办事效率,提供优质服务,方便公民、法人和其他组织。行政机关应当本着便

民原则,以非官僚化的方式建立行政组织,确保行政机关能够以快捷、经济的方式及时有效地作出决定。

第五,诚实守信。诚实守信既是政府机关的道德准则,也是最基本的法律义务。如果政府在行政管理中不能做到信守承诺,而是反复无常、出尔反尔,那么不仅会使政府失去信誉,而且会损害老百姓的信赖利益。政府机关公布的信息应当全面、准确、真实。行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定;因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的,应当依照法定权限和程序进行,并对行政管理相对人因此受到的财产损失依法予以补偿,这就是行政法上的信赖利益保护原则。

第六,权责一致。政府的权力与责任应当保持一致,这是法治国家和法治社会的重要标志。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责,要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权力与责任的统一。行使权力必须做到有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

#### (二) 推进行政法律制度的系统化

##### 1. 适时制定行政法总则

推进行政法律制度的系统化,可以考虑在适当的时候制定行政法总则。行政法律规范是一个多领域、多内容、多层次的庞杂体系,要实现其内部的和谐一致,可以通过制定行政法总则的方式,规定行政法的基本理念、基本原则和精神,并在此基础上建构行政组织法、行政行为法、行政救济法和部门行政法等相关法律制度规范。从立法技术上,可以借鉴民法典的立法经验,通过“提取公因式”的办法,将行政法律制度中具有普遍适用性的基本规范抽取形成一部“行政法总则”,这有助于消除我国行政法律体系中所存在的矛盾冲突状态,建立起良好的行政法律秩序。



## 2. 加强备案审查工作

一个成熟的体系并不是多个事物之间的简单组合,而是相互关联的事物按照一定秩序和逻辑形成一个有机统一的整体。行政法律规范的体系化必须围绕宪法这个核心,通过“立改废释”,形成一个上下有序、前后衔接、内部和谐、外部规范的规范整体。由于行政法律规范数量多、内容杂、层次繁,其体系化任务更加繁重和复杂,备案审查制度是一个重要抓手。全国人大常委会是立法法、监督法所规定的备案审查机关。近年来,全国人大常委会进一步加强了备案审查工作,如制定备案审查工作规程,建立全国统一的备案审查信息平台,公布年度备案审查报告等,取得了良好效果。未来应当进一步强化地方人大常委会的备案审查功能,通过备案审查制度促进行政法律规范的体系化,维护社会主义法制的统一。

### (三) 加快立法, 弥补现有立法空白

#### 1. 完善行政组织立法

机构和职能法定是法治政府的第一要求,也是建设法治政府的逻辑起点。建议按照“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,使政府机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同”的要求,

尽快对国务院组织法进行全面修改。同时,可以考虑将地方人民政府组织法从现有的地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法中分离出来,制定单独的地方各级人民政府组织法,对地方各级人民政府的法律地位、组织规则、职责权限进行明确规定,尤其应当对街道办事处、乡镇等机关的行政职权进行明确,适度扩大基层政权经济社会管理权限。另外,在机构编制方面,应当尽快制定颁布国务院编制法和地方各级人民政府编制法,实现编制法定化。

#### 2. 推进统一的行政程序立法

通过制定统一的行政程序法来规范行政行为,能够解决单行立法“挂一漏万”的问题,确保法律体系的严密性。对行政行为加以严格的程序约束,对于保障公民基本权利、遏制和消除腐败、提高行政效率都具有重要意义。经过多年的努力,我国制定行政程序法的时机和条件已经成熟:“行政三法”中包含了大量的程序规则,形成了坚实的立法基础。另外,以《湖南省行政程序规定》为先导,我国已经有多个省市制定颁布了地方行政程序规定,为国家立法积累了经验。对于行政程序立法的理论研究也已经比较充分和扎实。

#### 3. 推进政府绩效和行政问责立法

实现责任的法定化,应当建立有效的正反向激励机制,明确对政府履职情况的评价标准。科学合理地进行政府绩效认定,能够以更加合理的“指挥棒”引导政府主动进行职能转变,将政府的能力和资源集中到政府应该管和必须管的事项上。可以考虑制定政府绩效评价法,对政府绩效评估的范围、内容、程序、评价结果、相应责任等内容加以明确规定。

同时,可以考虑制定政务问责法。对领导干部的问责,在2003年“非典”疫情之后受到社会的高度关注。在本次新冠肺炎疫情防控中,也有多个地方的党政领导干部因为防控不力被问责。关于问责制度的规范依据主要有2009年中办、国办印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,以及2019年印发的《中国共产党问责条例》。目前的问责规范依据存在法定化程度不高、规范要求不统一,偏向政治责任而相对忽视法律责任等问题。为此,有必要制定政务问责法,对问责事由、问责主体、责任形式、责任豁免事由等程序和实体内容进行规定,与公务员法和公职人员政务处分法实现有效对接,构建起一套完善的权力监督与制约机制。

#### 4. 推进政务公开和政府数据开放立法

政府信息公开条例实施十余年来,在提高政府工作透明度,满足公众知情权,服务人民群众生产、生活方面起到了重要作用。但政府信息公开条例属于行政法规,存在与档案法、保守国家秘密法、反不正当竞争法等法律位阶不匹配、制度不衔接等问题。此外,未来我国还将制定个人信息保护法等法律。因此,有必要将政府信息公开条例升格为政务公开法,推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。

与此同时,在大数据时代,数据驱动社会发展的势头越来越明显,公共数据开放、共享的格局已经是必然的趋



为进一步优化营商环境,河北省廊坊市广阳区全力打造“互联网+政务服务”的智能服务体系,实现线上、线下互联,为企业和群众提供办事智能化、全程电子化的服务。摄影/新华社记者 李晓果

势。国务院也提出要稳步推动公共数据资源的开放和利用。上海市已于2019年出台了我国首部关于政府数据开放的专门立法《上海市公共数据开放暂行办法》。可考虑在政务公开法之外制定单独的政府数据开放法,或由国务院先制定政府数据开放条例,对政府数据开放的基本制度作出规定,以提升数字时代政府的治理能力。

#### (四) 及时修法,回应时代发展与社会关切

##### 1. 及时修订行政处罚法

修改行政处罚法,可考虑从以下几个方面入手:第一,完善处罚种类。现行行政处罚法采用了明确列举加兜底概括的形式,但没有对“行政处罚”下定义,导致兜底条款实际上没有发挥作用,明确列举的处罚种类又不足以应对实际需要。完善行政处罚法律制度首先要明确行政处罚的内涵与外延,为行政执法实践提供明确指引。第二,厘清处罚设定权。行政处罚法对地方性法规的处罚设定权作出了规定,在地方立法水平、立法质量逐渐提高的情况下,可以给予地方更大的立法空间。第三,完善处罚主体相关规定,对乡镇和街道办事处能否作为执法主体进行明确,结合行政综合执法制度改革的进展,对相对集中行政处罚权制度进行完善。第四,完善处罚程序,将行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度改革成果上升为法律规范,等等。

##### 2. 及时修订行政复议法

修改行政复议法,可考虑从以下几个方面入手:第一,复议体制上,一级政府之下相对集中的行政复议管辖体制是运行效果比较好的模式。第二,办案机制上,传统上以书面审查为主的办案方式透明度有限,申请人缺乏参与感,同时也不利于查清案件事实,应当改为以开庭审理为主。第三,应当完善行政复议的程序设计,包括回避制度、取证制度、调查制度、调解和解制度、行政复议与行政裁决的衔接机制等。

3. 及时修订突发事件应对法、传染病防治法和野生动物保护法等疫情防控方面的法律

在今年2月5日召开的中央全面依法治国委员会第三次会议上,习近平总书记强调,要完善疫情防控相关立法,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。在今年6月2日召开的专家学者座谈会上,习近平总书记强调,要有针对性地推进传染病防治法、突发公共卫生事件应对法等法律修改和制定工作,健全权责明确、程序规范、执行有力的疫情防控执法机制,进一步从法律上完善重大突发传染病防控措施,明确中央和地方、政府和部门、行政机关和专业机构的职责。


完善疫情相关立法,首先,应当修订突发事件应对法、传染病防治法,以“风险预防”的理念,对疫情信息报送与信息发布、分类隔离、疫区封锁等制度进行调整,增加传染病风险评估、风险预警等制度;应当科学设定应急状态下的管控措施,注意对社会基本秩序和公民基本权利的保障,对基本权利的限制需要遵守比例原则,比如,在公布病人、疑似病人、密切接触者的相关活动信息时,应当注意保护当事人的隐私,实施紧急控制措施的同时要保障相关人员基本生活需要;应当进一步明确疫情的属地管理责任和基层防控权限,明确相关物资的调配、筹集、发放制度等。其次,应当修订野生动物保护法,全面禁止食用野生动物,并设定严格的法律责任;应当将立法目的从保护野生动物拓展至保护公共健康安全,对非法收购、贩卖野生动物的行为设定更严格的监管规则,加大对非法利用野生动物的处罚力度。

#### (五) 加强对法律实施的监督

党的十九届四中全会《决定》明确要求:“加强对法律实施的监督。保证行政权、监察权、审判权、检察权得到依法正确行使,保证公民、法人和其他组

织合法权益得到切实保障,坚决排除对执法司法活动的干预。”近年来,全国人大常委会严格依照监督法的规定,通过听取审议专项工作报告、开展执法检查、专题询问等方式履行人大监督职责,取得了非常好的效果。希望全国人大常委会能够适时组织对行政法律规范的执法检查,或是就特定行政法问题组织专题询问,加强对行政法律规范实施情况的关注,保障相关法律制度“落地”后能够真正“生根”。当然,促进法律实施和制度落实是一个长期性、系统性工程,在人大监督之外,还需要司法监督、新闻媒体监督、公众监督等多种方式的配合,共同构建起高效的法治实施体系与严密的法治监督体系,让日趋完备的行政法律制度得到全面有效实施,发挥更大作用。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员:

习近平总书记指出:“法治是治国理政不可或缺的重要手段。在我们这样一个大国,要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,必须秉持法律这个准绳、用好法治这个方式。”改革开放四十多年来,我国的行政法律制度建设取得了显著成就,为推进依法行政,建设法治政府,推动国家治理体系和治理能力现代化发挥了重要作用。进入新时代,党和国家事业发生了历史性变革,行政法律制度建设也面临着一些新的任务和挑战。我们相信,在以习近平同志为核心的党中央正确领导下,在立法机关和社会各界的共同努力下,我们一定能够沿着中国特色社会主义法治道路不断前进,持续推进我国行政法律制度的发展,为建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作出重要贡献! 

(作者为中国政法大学校长、中国法学会行政法学研究会会长,本文系十三届全国人大常委会专题讲座第十七讲讲稿)



# 广西法院： 以公正高效司法服务保障经济高质量发展

2019年，广西各级法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持服务大局、司法为民、公正司法，忠实履职，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，各项工作取得新进展，为推进平安广西、法治广西建设，促进经济社会高质量发展提供有力司法服务和保障。全区法院共受理各类案件758120件，审、执结700210件，全区法官人均结案164.5件。新收案件数、结案总数、人均结案数均创历史新高，办案质效稳中向优。

## 服务大局 优化法治营商环境

“以公正高效司法服务，保障经济社会高质量发展，为把广西打造成最安全稳定、最公平、法治环境最好的地区之一贡献司法力量。”广西高院党组书记、院长黄海龙提出了明确目标要求。

全区法院积极发挥司法职能作用，努力营造稳定、公开、透明、可预期的法治化营商环境，让资本敢于投资，让企业放心发展，为企业高质量发展保驾护航。

广西高院把服务大局、服务优化营商环境作为重点课题，多次召开专题会议，先后出台5份司法文件，推出67项司法服务举措，制定惠企护商措施15条，无缝对接、精准服务营商环境建设。坚持公正、善意、文明、谦抑执行理念，依法审慎适用强制执行措施，禁止超标的超范围查封、扣押、冻结涉案财物，尽量采取“活封”等灵活手段，最大限度降低司法活动对企业的影响，维护企业正常经营活动。

2019年，全区法院执结涉民营企业案件3359件、金融债权案件12125件，执行到位107.6亿元，有力维护胜诉方权益，助推企业健康发展；审结涉企业纠纷案件115261件，维护了公平竞争的市场



2019年8月，自治区高级人民法院、自治区工商联召开联席会议暨民营企业座谈会



南宁市兴宁区法院率先在全区启用广西移动微法院的网上开庭平台进行互联网开庭

秩序；审结破产案件515件，“田七”牙膏、“睡宝”床垫等知名产品恢复正常生产，阳鹿高速公路全线通车。

## 扫黑除恶 维护社会和谐稳定

广西法院以中央督导为契机，充分运用好督导工作成果，以更严的标准要求、更实的举措、更完善的机制制度，不折不扣抓好问题整改落实，推动扫黑除恶专项斗争向纵深发展。2019年，审结涉黑恶案件506件3868人，审理涉黑恶“保护伞”案件31件34人；依法严惩张加爱等一批群众深恶痛绝的黑势力犯罪；查扣张树辉为首的涉黑案涉案财产2.4亿余元，铲除黑恶势力经济基础。

全区法院坚持审判案件与“打财断血”“打伞破网”同步推进，与清查涉案财产、深挖利益链条同步落实，坚决摧毁黑恶势力经济基础以及背后的“保护伞”“关系网”。广西高院先后制定印发了《关于黑恶势力刑事案件财产处置工作指引》等12项规范性文件，在全

区率先起草并与自治区公安厅、检察院会签了《关于黑社会性质组织犯罪案件证据收集、固定、审查指引的规定》。

全区法院以“黑恶积案清零，问题线索清零”为目标，加强审判管理指导，共同把好案件质量关、效率关，确保把案件办成“铁案”；贯彻落实“一案三查”“两个一律”要求，加大线索排查，移交“保护伞”线索314条383人，移交涉黑涉恶线索1646条2159人。

## 司法为民 提供高效诉讼服务

近年来，全区法院以诉讼服务中心设施改造、功能升级为抓手，以“一站通办、一网通办、一号通办、一次通办”为目标，打造一站式、一体化、智能化的多元解纷、诉讼服务平台，不断完善便民利民司法举措，为人民群众提供更加高效、快捷的诉讼服务。

推进“智慧诉讼服务”建设，上线广西移动微法院，为当事人和律师提供网上立案、跨域立案、在线诉讼、调解等服务，实现诉讼事务网上办、掌上办。引入律师、行业人员等第三方调解人员，配备法官速裁团队，推进诉讼案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，更加公正高效解决纠纷。推行法官包案、带案下访、判后回访，化解涉法涉诉信访积案。参与诉源治理，开设圩日法庭、旅游法庭，及时化解矛盾纠纷。审结就业、人身损害、劳动争议、消费者权益以及农村土地承包等案件89015件。试行城乡居民人身损害赔偿统一标准，消除城乡差异，体现权益平等。向困难当事人发放司法救助金2424万元，依法减免或缓交诉讼费5123万元，彰显司法温暖与关怀。不断深化司法公开，开展庭审网络直播90367件次，2.49亿人次在线观看，让庭审成为法治公开课，让司法权在阳光下运行。

格力猎手系列空气净化器  
CKER病毒净化系统

# 杀灭空气中的病毒\*

适用于学校、机关、医院等公共场所、普通家庭及电梯空间



KXJFA300-A01

KXJFA300-A02

KXJFA300-A03

\*注：数据来源于第三方权威检测机构



格力董明珠店





江苏恒瑞医药股份有限公司

恒瑞品质  
健康生活



<http://www.hrs.com.cn>

股票代码:600276 公司地址:江苏省连云港经济技术开发区昆仑山路7号 邮编:222047