

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2020年6月20日出版
第12期 总第504期

全国人大常委会机关刊物



表决《中华人民共和国
民法典（草案）》



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8日至10日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在宁夏考察。这是6月8日下午,习近平在黄河吴忠滨河大道古城湾砌护段,察看黄河生态治理保护状况。摄影/新华社记者 鞠鹏



② 6月18日,十三届全国人大常委会第十九次会议在北京人民大会堂举行第一次全体会议,栗战书委员长主持。摄影/新华社记者 申宏

③ 6月19日,十三届全国人大常委会第十九次会议在北京举行分组会议,审议退役军人保障法草案和拟提请表决事项等。栗战书委员长参加审议。摄影/新华社记者 申宏

推动人大工作 不断取得新成绩新进展

使命在肩重千钧，小康伟业再奋蹄。统筹推进疫情防控和经济社会发展工作！特殊时期召开的十三届全国人大三次会议取得圆满成功！大会以紧凑的会期、严谨的会风、零感染的疫情防控、零差错的法定程序，众多的民意汇集、众智的盛世铸典、重要的战略节点、重磅的国安铸剑，高票通过的法律、高效率审议的工作报告、高质量提出的议案建议，再次彰显了习近平新时代中国特色社会主义思想的强大引领，诠释了强大的制度自信民族自豪，映证了人民代表大会制度的生机活力。

全国人大常委会认真履行法定职责，按启工作“快进键”，推进大会成果落地生根，充分彰显人民代表大会制度的实践性特征。

鞍马犹未歇，战鼓又催征。大会甫一结束，5月29日召开《反分裂国家法》实施15周年座谈会，栗战书委员长发表讲话。5月30日，栗战书委员长主持召开全国人大常委会有关决定和野生动物保护法执法检查组第一次全体会议。6月1日，全国人大常委会召开第五十八次委员长会议，学习贯彻习近平总书记在十三届全国人大三次会议期间的重要讲话和大会精神，审议全国人大常委会2020年度工作要点和立法、监督、代表工作计划修改稿。6月9日，栗战书委员长主持召开第五十九次委员长会议，学习习近平总书记在中央政治局第二十次集体学习时关于切实实施民法典的重要讲话，决定6月18日至20日召开十三届全国人大常委会第十九次会议。

6月2日，全国人大常委会副委员长王晨、陈竺、王东明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并讲话。6月9日、11日，王晨同志分别出席十三届全国人大三次会议代表建议、批评和意见交办会及“百名法学家百场报告会”组委会会议并讲话。6月11日，全国人大常委会副委员长沈跃跃带队对福建省进行有关决定和野生动物保护法执法检查。6月3日至7日，全国人大常委会副委员长吉炳轩率执法检查组深入郑州市等地，开展农业机械化促进法执法检查。6月2日至5日，全国人大常委会副委员

长白玛赤林率调研组在江苏调研侨务法治建设情况……

紧锣密鼓、马不停蹄，体现出新时代人大作风；狠抓落地、马上就办，践行着向人民的千钧承诺；直面问题、挺法在前，展示出国家法治文明新形象。

人大代表纷纷赞誉“大会会风好，会后抓落实的作风实！”“紧紧围绕党中央决策部署扎实履行人大职能”“紧紧盯住社会治理难点热点开展立法深化改革”“紧紧扣准维护国家安全人民安康‘铸剑伏魔’！”……

嘱托重如山，践诺须躬行。在十三届全国人大三次会议上，栗战书委员长在常委会工作报告中对今后一个阶段的主要任务进行了部署。常委会以求实的品格、务实的措施、扎实的作风，推进大会成果落地见效。

尊重代表的权利就是尊重人民的权利，保障代表依法履职就是保证人民当家作主。

更好发挥人大在立法工作中的主导作用，在提高精细化、精准度、针对性上下功夫，确保立一件成一件。

聚焦党和国家重大工作部署，预安排了29个监督项目。检查常委会有关决定和野生动物保护法等6部法律的实施情况。

扩大并改进代表对常委会、专门委员会、工作委员会工作的参与，认真听取和采纳代表提出的意见建议。

今年是我国决战脱贫攻坚、决胜全面小康之年，是“十三五”规划收官之年，必将载入中华民族、人类历史的光辉史册。

风劲帆满海天阔，奋楫扬波破浪行。十三届全国人大三次会议必将以法治筑牢护佑公共卫生安全新屏障，盛世铸典提升国家治理法治文明新高度，国安铸剑护航“一国两制”新征程，集聚磅礴伟力实现第一个百年奋斗目标新跨越，载入人民代表大会制度史。

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12期
6月20日出版
总第504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)

记者通联部 010-83083891
010-83086371

办 公 室 010-63098540
010-63097949

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京利丰雅高长城印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西市监广登字20170073号

|特 稿|

- 06 充分认识颁布实施民法典重大意义
依法更好保障人民合法权益 / 习近平
- 10 坚决反对“台独”分裂,坚定推进祖国和平统一
——在《反分裂国家法》实施15周年座谈会上的讲话 / 栗战书
- 13 关于《中华人民共和国民法典(草案)》的说明
——2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会
第三次会议上 / 王 晨
- 21 关于《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区
维护国家安全的法律制度和执行机制的决定(草案)》的说明
——2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会
第三次会议上 / 王 晨

|总编絮语|

- 01 推动人大工作不断取得新成绩新进展 / 汪 洋

|聚 焦|

- 24 将高质量建议转化为深化改革、推动发展的实际举措
——十三届全国人大三次会议代表建议交办会侧记 / 王 萍
- 26 把钱花在刀刃上、用于紧要处
——聚焦2019年中央决算报告 / 李小健
- 28 预算绩效改革:花钱必问效 / 李小健
- 29 国家审计:助“六稳”“六保”扎实推进 / 王 萍
- 31 年度审计工作报告:
努力发挥常态化“经济体检”作用 / 王 萍

|策 划|

- 32 以法治力量捍卫英烈荣光
——纪念英雄烈士保护法实施两周年 / 王博勋 张钰钗
- 35 聚公益诉讼之力 保护英烈权益 / 张宝山 孟 伟
- 37 公益诉讼亮剑 保护英烈的“名”与“家” / 孟 伟 张宝山

|立 法|

- 39 乡村振兴促进法草案:首次提请审议 / 于 浩
- 41 退役军人保障法草案:
确保退役军人工作走上法治化轨道 / 徐 航

|代表关注|

- 43 共话战“疫”:
发挥优势强化机制筑牢防线 / 张钰钗 孙梦爽
- 44 复工复产:“下半场”如何发力 / 张维炜



6月9日,十三届全国人大常委会在北京人民大会堂召开第五十九次委员长会议。栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 饶爱民

|代表话“六保”|

- 45 保居民就业:做好民生“必答题”/冯 添 王博勋
- 46 兜住民生底线:让百姓吃下“定心丸”/王 岭
- 47 保市场主体:放水养鱼 留得青山/田 宇 舒 颖
- 48 绷紧“稳粮”这根弦 把好能源安全关/孟 伟 赵祯祺
- 49 保产业链供应链稳定:掌握发展主动权/侯朝宣
- 50 保障基层运转:加大财政支持/于 浩

|代表战“疫”|

- 51 王东新:“硬”措施也要讲究“人情味”/朱志军 刘文学

|专 稿|

- 52 从民法典人格权编看我国人格权保障的宪法实施/闫 然

封面说明:5月28日,第十三届全国人民代表大会第三次会议表决通过了民法典。摄影/毕 楠

|资 讯|

04 要闻



“全国人大”
微博
请扫码关注



“全国人大”
微信公众号
请扫码关注



“全国人大”
客户端
请扫码下载

本刊特别鸣谢单位:

中国贵州茅台酒厂(集团)有限责任公司
中国远洋海运集团有限公司
陕西延长石油(集团)有限责任公司
浙江仙琚制药股份有限公司
中国邮政保险股份有限公司
中国建设银行

中央国家机关举报网站: zygjjg.12388.gov.cn



十三届全国人大常委会第十九次会议举行 栗战书主持

新华社北京6月18日电 十三届全国人大常委会第十九次会议6月18日上午在北京人民大会堂举行第一次全体会议，栗战书委员长主持。

常委会组成人员161人出席会议，出席人数符合法定人数。

会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员刘季幸作的公职人员政务处分法草案审议结果的报告。草案三审稿规定了政务处分决定的生效时间，进一步明确应予政务处分的违法行为，建立对确有错误的政务处分决定主动纠正机制等。

会议听取了刘季幸作的人民武装警察法修订草案审议结果的报告。草案二审稿进一步完善了有关任务表述，明确军地需求对接机制，完善抚恤优待规定等。

会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员胡可明作的档案法修订草案审议结果的报告。草案二审稿健全档案管理相关制度，进一步推进档案开放与利用，加强档案信息化建设，完善档案安全工作机制，保障档案信息安全等。

宪法法律委认为上述法律草案已比较成熟，建议提请本次常委会会议审议通过。

贯彻落实十三届全国人大三次会议通过的《全国人民代表大会议关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》精神和要求，委员长会议提出了关于提请审议中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法草案的议案。受委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作了说明。

为充分发挥立法在乡村振兴中的保障和推动作用，全国人大农业与农村委员会提出了关于提请审议乡村振兴促进法草案的议案。草案明确了立法的指导思想和原则，就产业发展、人才支撑、文化传承、生态保护、组织建设、城乡融合、扶持措施、监督检查、法律责任等作出了规定。农业与农村委员会主任委员陈锡文作了说明。

为加强退役军人工作，维护退役军人合法权益，国务院、中央军委提出了关于提请审议退役军人保障法草案的议案。草案明确了退役军人工作的基本原则，规范移交接收，提高安置质量，创新教育培训，加大就业创业扶持、优待和褒扬力度，完善管理和监督制度，并规定了相应法律责任。受国务院、中央军委委托，退役军人事务部部长孙绍骋作了说明。

受国务院委托，外交部副部长乐玉成作了关于提请审议加入《武器贸易条约》的议案的说明。

受国务院委托，财政部部长刘昆作了关于2019年中央决算的报告。报告指出，2019年中央决算情况总体较好。中央一般公共预算收入89309.47亿元，为预算的99.5%。中央一般公共预算支出109475.01亿元，完成预算的98.4%。收支总量相

抵，中央财政赤字18300亿元，与预算持平。下一步重点做好五项工作：支持打好三大攻坚战、支持稳定和扩大就业、着力保障和改善民生、支持市场主体纾困发展、兜牢基层“三保”底线。

受国务院委托，审计署审计长胡泽君作了关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。在报告了中央财政管理、中央部门预算执行、重点民生资金和项目、三大攻坚战相关资金、重大政策措施落实跟踪、金融和企业等方面的审计情况，以及审计移送的违纪违法问题线索情况后，报告建议加快推进财税金融体制改革、加大力度实施积极的财政政策、加快健全预算支出标准体系、加强民生资金和项目管理。

会议听取了全国人大财政经济委员会副主任委员史耀斌作的关于2019年中央决算草案审查结果的报告。财经委认为，国务院及其财政等部门按照党中央决策部署和十三届全国人大二次会议提出的要求，较好地完成了全国人大批准的中央预算，建议批准该草案。针对反映出的问题，财经委建议进一步全力支持做好“六稳”“六保”工作、深化财税体制改革、加强预算决算管理、推进预算绩效管理、加强政府债务管理、加强审计监督。

会议审议了有关任免案。

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

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

全国人大常委会召开第五十八次委员长会议

学习贯彻习近平总书记重要讲话和十三届全国人大三次会议精神 栗战书主持并讲话

新华社北京6月1日电 全国人大常委会6月1日在北京召开第五十八次委员长会议，学习贯彻习近平总书记在十三届全国人大三次会议期间的重要讲话和大会精神，审议全国人大常委会2020年度工作要点和立法、监督、代表工作计划修改稿。全国人大常委会委员长栗战书主持并讲话。

会议认为，习近平总书记的系列重要讲话，高瞻远瞩、思想深刻、内涵丰富、彼此贯通，具有鲜明的政治性、理论性、指导性、实践性，为全党全国贯彻落实大会精神、做好当前和今后一个时期工作提供了指引和遵循。要深入学习领会习近平总书记总结的新冠肺炎疫情防控八个方面的宝贵经验，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，坚决贯彻习近平总书记提出的人民至上的要求，坚持以人民为中心的发展思想，

为人民用权、为人民履职、为人民服务；深刻把握“两个大局”之间的多方面、深层次联系，深刻体悟危中有机、化危为机的辩证关系，为推进国内改革发展稳定各项事业提供坚实保障；紧扣今年党和国家工作的目标任务和总体要求，助力实现决战决胜脱贫攻坚，全面建成小康社会；发挥人大立法职能，助力疾病预防控制体系改革和公共卫生体系建设；坚持和完善人民代表大会制度，丰富人大制度的实践特色、时代特色，做好新时代人大工作。

会议指出，十三届全国人大三次会议形成了一系列重大成果，起到了统一思想、提振信心、凝心聚力的作用，展示了全国各族人民紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，攻坚克难、奋勇前进的意志和决心，展示了人民代表大会制度、我国国家制度和治理体系的显著优势。

会议强调，全国人大常委会要认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，认真贯彻落实十三届全国人大三次会议精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，紧扣全面建成小康社会目标任务，助力统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，履职尽责、担当作为，为完成决战决胜脱贫攻坚目标任务、全面建成小康社会作出应有贡献。下一阶段工作最重要的是抓好落实，把习近平总书记重要讲话和重要指示精神不折不扣贯彻到人大工作各环节，把大会部署的各项任务一项一项落到实处，确保完成预定目标任务。

委员长会议上，全国人大常委会秘书长杨振武就全国人大常委会2020年度工作要点和立法、监督、代表工作计划修改稿作了汇报。

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

《反分裂国家法》实施15周年座谈会在京隆重举行 栗战书出席并发表讲话

新华社北京5月29日电（记者 查文晔）《反分裂国家法》实施15周年座谈会5月29日上午在北京人民大会堂隆重举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在会上发表讲话强调，要深入贯彻落实习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的重要讲话精神，深刻认识《反分裂国家法》的重要作用，坚决反对“台独”分裂、坚定推进祖国和平统一。（讲话全文见本刊第8页）

座谈会由中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持。许其亮、杨洁篪、尤权等出席座谈会。

中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室主任刘结一，全国人大常委会法工委主任沈春耀，中央军委联合参谋部参谋长李作成，中国和平统一促进会香港总会会长姚

志胜在座谈会上发言。

中央和国家机关有关部门，全国人大、全国政协，最高人民法院、最高人民检察院，中央军委有关部门及北京市有关负责同志等参加了座谈会。

同日，中国集邮总公司发行《反分裂国家法》公布施行15周年纪念封一枚。

王晨在全国人大常委会“十四五”规划纲要编制专题调研工作会议上强调 统一思想 坚定信心 为高质量发展提供法治保障

新华社北京6月2日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨6月2日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。全国人大常委会副委员长陈竺、王东明出席会议并讲话。

王晨强调，科学分析国内外形势，准确把握发展大势，是编制好“十四五”规划的基础，也是搞好专题调研的前提。越是面临困难挑战，越是要统一思想，增强战略自信和必胜信念。在专题调研中，要坚定不移贯彻新发展理念，重点推动解决发展不平衡不充分的问题。坚持以人民为中心的发展思想，始终把人民群众的安居乐业、安危冷暖放在心上，充分听取各方面的意见和呼声，广泛凝聚共识。

王晨指出，要精心组织，高质量完成专题调研任务。坚持问题导向，围绕今后五年经济社会发展的重点难点问题，提出具体化、可操作的意见建议。意见建议贵在精、不在多，要突出特点、提高质量、务实有效。要贯彻中央八项规定及其实施细则精神，以优良作风保证调研取得积极成果。

全国人大常委会启动农业机械化促进法执法检查

新华社北京6月1日电（记者 于文静）为深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于推动农业机械化发展的决策部署，全面了解法律实施情况，解决法律实施中存在的主要问题，促进农业机械化高质量发展，全国人大常委会启动农业机械化促进法执法检查。

记者从6月1日在北京召开的全国人大常委会农业机械化促进法执法检查组第一次全体会议上了解到，检查组将于6月至7月上旬，分赴吉林、江苏、河南、重庆、四川、新疆6个省（区、市）进行检查，同时委托内蒙古、黑龙江、安徽、江西、山东、贵州6个省级人大常委会分别对本行政区域内农业机械化促进法的实施情况进行检查。



5月28日，第十三届全国人民代表大会第三次会议在北京人民大会堂闭幕。党和国家领导人习近平、李克强、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山等在主席台就座，栗战书主持闭幕会并发表讲话。摄影 / 新华社记者 鞠 鹏

充分认识颁布实施民法典重大意义 依法更好保障人民合法权益

习近平

5月28日，十三届全国人大三次会议审议通过了《中华人民共和国民法典》，这是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律，是新时代我国社会主义法治建设的重大成果。安排这次集体学习，目的是充分认识颁布实

施民法典的重大意义，推动民法典实施，以更好推进全面依法治国、建设社会主义法治国家，更好保障人民权益。

在我国革命、建设、改革各个历史时期，我们党都高度重视民事法律制度实施。革命战争年代，我们党在中央

苏区、陕甘宁边区等局部地区就制定实施了涉及土地、婚姻、劳动、财经等方面的法律。新中国成立后，我国相继制定实施了婚姻法、土地改革法等重要法律和有关户籍、工商业、合作社、城市房屋、合同等方面的一批法令。

习近平这样指导民法典的编纂与实施

2014年 10月23日，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出“编纂民法典”。这是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署。

2016年 6月14日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会，听取并原则同意全国人大常委会党组关于民法典编纂工作和民法总则草案几个主要问题的汇报，并作出重要指示，为编纂民法典和制定民法总则提供了重要指导和基本遵循。

2017年 3月15日，习近平主席签署第六十六号主席令：《中华人民共和国民法总则》已由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第五次会议于2017年3月15日通过，现予公布，自2017年10月1日起施行。

10月18日，习近平总书记在党的十九大报告中，强调“保护人民人身权、财产权、人格权”。把人格权与人身权、财产权并列，强调了人格权的重要地位，这为民法典草案确立人格权单独成编的体例结构等提供了基本遵循。

2018年 8月16日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会，听取了全国人大常委会党组关于民法典各分编草案几个主要问题的汇报，原则同意请示，并就做好民法典各分编编纂工作作了重要指示。

2019年 12月，习近平总书记主持中央政治局常委会，审议民法典草案。

2020年 5月28日，习近平主席签署第四十五号主席令：《中华人民共和国民法典》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第三次会议于2020年5月28日通过，现予公布，自2021年1月1日起施行。

我们党还于1954年、1962年、1979年、2001年4次启动制定和编纂民法典相关工作，但由于条件所限没有完成。

改革开放以来，我国民事商事法制建设步伐不断加快，先后制定或修订了中外合资经营企业法、婚姻法、经济合同法、商标法、专利法、涉外经济合同法、继承法、民法通则、土地管理法、企业破产法、外资企业法、技术合同法、中外合作经营企业法、著作权法、收养法、公司法、担保法、保险法、票据法、拍卖法、合伙企业法、证券法、合同法、农村土地承包法、物权法、侵权责任法等一大批民事商事法律，为编纂民法典奠定了基础、积累了经验。

党的十八大以来，我们顺应实践发展要求和人民群众期待，把编纂民法典摆上重要日程。党的十八届四中全会作出关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，其中对编纂民法典作出部署。之后，我主持3次中央政治局常委

会会议，分别审议民法总则、民法典各分编、民法典3个草案。在各方面共同努力下，经过5年多工作，民法典终于颁布实施，实现了几代人的夙愿。

民法典在中国特色社会主义法律体系中具有重要地位，是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律，对推进全面依法治国、加快建设社会主义法治国家，对发展社会主义市场经济、巩固社会主义基本经济制度，对坚持以人民为中心的发展思想、依法维护人民权益、推动我国人权事业发展，对推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有重大意义。

民法典系统整合了新中国成立70多年来长期实践形成的民事法律规范，汲取了中华民族5000多年优秀法律文化，借鉴了人类法治文明建设有益成果，是一部体现我国社会主义性质、符合人民利益和愿望、顺应时代发展要求的民法典，是一部体现对生命健康、

财产安全、交易便利、生活幸福、人格尊严等各方面权利平等保护的民法典，是一部具有鲜明中国特色、实践特色、时代特色的民法典。实施好民法典，重点要做好以下工作。

第一，加强民法典重大意义的宣传教育。要讲清楚，实施好民法典是坚持以人民为中心、保障人民权益实现和发展的必然要求。民法典调整规范自然人、法人等民事主体之间的人身关系和财产关系，这是社会生活和经济生活中最普通、最常见的社会关系和经济关系，涉及经济社会生活方方面面，同人民群众生产生活密不可分，同各行各业发展息息相关。民法典实施得好，人民群众权益就会得到法律保障，人与人之间的交往活动就会更加有序，社会就会更加和谐。要讲清楚，实施好民法典是发展社会主义市场经济、巩固社会主义基本经济制度的必然要求。民法典把我国多年来实



5月28日，第十三届全国人民代表大会第三次会议在北京人民大会堂闭幕。摄影 / 新华社记者 丁海涛

行社会主义市场经济体制和加强社会主义法治建设取得的一系列重要制度成果用法典的形式确定下来，规范经济生活和经济活动赖以依托的财产关系、交易关系，对坚持和完善社会主义基本经济制度、促进社会主义市场经济繁荣发展具有十分重要的意义。要讲清楚，实施好民法典是提高我们党治国理政水平的必然要求。民法典是全面依法治国的重要制度载体，很多规定同有关国家机关直接相关，直接涉及公民和法人的权利义务关系。国家机关履行职责、行使职权必须清楚自身行为和活动的范围和界限。各级党和国家机关开展工作要考虑民法典规定，不能侵犯人民群众享有的合法民事权利，包括人身权利和财产权利。

同时，有关政府机关、监察机关、司法机关要依法履行职能、行使职权，保护民事权利不受侵犯、促进民事关系和谐有序。民法典实施水平和效果，是衡量各级党和国家机关履行为人民服务宗旨的重要尺度。

第二，加强民事立法相关工作。民法典颁布实施，并不意味着一劳永逸解决了民事法治建设的所有问题，仍然有许多问题需要在实践中检验、探索，还需要不断配套、补充、细化。有关国家机关要适应改革开放和社会主义现代化建设要求，加强同民法典相关联、相配套的法律法规制度建设，不断总结实践经验，修改完善相关法律法规和司法解释。对同民法典规定和原则不一致的国家有关规定，要抓紧清

理，该修改的修改，该废止的废止。要发挥法律解释的作用，及时明确法律规定含义和适用法律依据，保持民法典稳定性和适应性相统一。

“法与时转则治。”随着经济社会不断发展、经济社会生活中各种利益关系不断变化，民法典在实施过程中必然会遇到一些新情况新问题。这次新冠肺炎疫情防控的实践表明，新技术、新产业、新业态和人们新的工作方式、交往方式、生活方式不断涌现，也给民事立法提出了新课题。要坚持问题导向，适应技术发展进步新需要，在新的实践基础上推动民法典不断完善和发展。

第三，加强民法典执法司法活动。严格规范公正文明执法，提高司法公信

力,是维护民法典权威的有效手段。各级政府要以保证民法典有效实施为重要抓手推进法治政府建设,把民法典作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺,不得违背法律法规随意作出减损公民、法人和其他组织合法权益或增加其义务的决定。要规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查、行政裁决等活动,提高依法行政能力和水平,依法严肃处理侵犯群众合法权益的行为和人员。

民事案件同人民群众权益联系最直接最密切。各级司法机关要秉持公正司法,提高民事案件审判水平和效率。要加强民事司法工作,提高办案质量和司法公信力。要及时完善相关民事司法解释,使之同民法典及有关法律规定和精神保持一致,统一民事法律适用标准。要加强涉及财产权保护、人格权保护、知识产权保护、生态环境保护等重点领域的民事审判工作和监督指导工作,及时回应社会关切。要加强民事检察工作,加强对司法活动的监督,畅通司法救济渠道,保护公民、法人和其他组织合法权益,坚决防止以刑事案件名义插手民事纠纷、经济纠纷。

民法典专业性较强,实施中要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,同时要发挥人民调解、商事仲裁等多元化纠纷解决机制的作用,加强法律援助、司法救助等工作,通过社会力量和基层组织务实解决民事纠纷,多方面推进民法典实施工作。

第四,加强民法典普法工作。民法典共7编1260条、10万多字,是我国法律体系中条文最多、体量最大、编章结构最复杂的一部法律。民法典要实施好,就必须让民法典走到群众身边、走进群众心里。要广泛开展民法典普法工作,将其作为“十四五”时期普法工作的重点来抓,引导群众认识到民法典既是保护自身权益的宝典,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,培养解决问题靠法的意识和能力。要把民法典纳入国民教育体系,加强对青少年民法典教育。

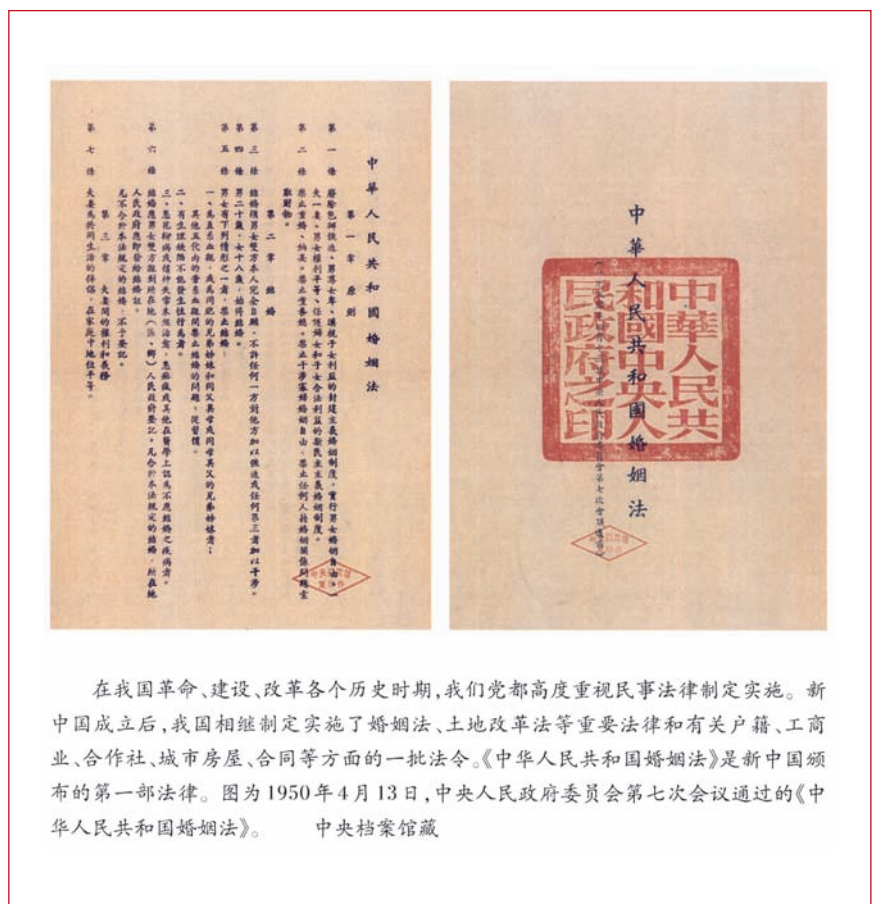
民法典专业术语很多,要加强解读。要聚焦民法典总则编和各分编需要把握好的核心要义和重点问题,阐释好民法典关于民事活动平等、自愿、公平、诚信等基本原则,阐释好民法典关于坚持主体平等、保护财产权利、便利交易流转、维护人格尊严、促进家庭和谐、追究侵权责任等基本要求,阐释好民法典一系列新规定新概念新精神。

第五,加强我国民事法律制度理论研究。改革开放以来,我国民法理论研究和话语体系建设取得了明显成效,但同日新月异的民法实践相比还不完

全适应。要坚持以中国特色社会主义法治理论为指导,立足我国国情和实际,加强对民事法律制度的理论研究,尽快构建体现我国社会主义性质,具有鲜明中国特色、实践特色、时代特色的民法理论体系和话语体系,为有效实施民法典、发展我国民事法律制度提供理论支撑。

各级党和国家机关要带头宣传、推进、保障民法典实施,加强检查和监督,确保民法典得到全面有效执行。各级领导干部要做学习、遵守、维护民法典的表率,提高运用民法典维护人民权益、化解矛盾纠纷、促进社会和谐稳定能力和水平。☑

(本文为习近平总书记2020年5月29日在十九届中央政治局第二十次集体学习时的讲话。原文刊载于《求是》2020年第12期)



在我国革命、建设、改革各个历史时期,我们党都高度重视民事法律制定实施。新中国成立后,我国相继制定实施了婚姻法、土地改革法等重要法律和有关户籍、工商业、合作社、城市房屋、合同等方面的一批法令。《中华人民共和国婚姻法》是新中国颁布的第一部法律。图为1950年4月13日,中央人民政府委员会第七次会议通过的《中华人民共和国婚姻法》。 中央档案馆藏

《反分裂国家法》实施15周年座谈会



5月29日，《反分裂国家法》实施15周年座谈会在北京人民大会堂隆重举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在会上发表讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

坚决反对“台独”分裂， 坚定推进祖国和平统一

——在《反分裂国家法》实施15周年座谈会上的讲话

(2020年5月29日)

栗战书

同志们：

今天，我们在这里隆重召开《反分裂国家法》实施15周年座谈会，对于我们坚决反对“台独”分裂，坚定推进祖国和平统一，具有十分重要意义。

解决台湾问题、实现祖国完全统一是中国共产党的三大历史任务之一。

长期以来，我们为之进行了不懈努力。党的十八大以来，习近平总书记深刻总结历史规律和两岸关系发展经验，形成关于对台工作的重要论述。去年1月2日习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上发表重要讲话，全面阐述了立足新时代，在民族复兴伟大征程

中推进祖国和平统一重大政策主张。这是习近平总书记关于对台工作的重要论述的新篇章，是党中央对台工作大政方针的新发展，是指导新时代对台工作的纲领性文件。在这一重要讲话指引下，对台工作攻坚克难，开拓进取，有力推动两岸关系和平发展、推进祖国和

平统一进程。

制定实施《反分裂国家法》是党和国家引领两岸关系发展、促进祖国和平统一的重大举措。15年前，针对当时“台独”分裂活动不断升级的严峻形势，顺应海内外中华儿女的强烈呼声，全国人民代表大会启动了制定《反分裂国家法》的立法程序。2005年3月14日，第十届全国人民代表大会第三次会议高票通过《反分裂国家法》。这部重要法律以宪法为依据，贯彻党中央对台工作大政方针，对坚持一个中国原则、遏制“台独”分裂、推进祖国和平统一、维护台海和平稳定、维护国家主权和领土完整、发展两岸关系、反对外部势力干涉台湾问题等重大问题作出明确规定，充分体现了中国共产党和中国政府、中国人民和全体中华儿女尽最大努力争取祖国和平统一的一贯主张，充分彰显了坚定捍卫国家主权和领土完整，绝不允许任何势力以任何名义、任何方式把台湾从中国分裂出去的国家意志。这部重要法律是坚持“一国两制”、推进祖国和平统一制度体系的重要组成部分，是反“独”促统政治责任和使命要求的重要遵循。这部重要法律深得民心民意，契合历史大势，受到海内外爱国统一力量的热烈拥护，得到国际社会的广泛支持、理解和尊重，极大震慑了“台独”分裂势力，维护了中华民族的根本利益，影响至深至远。

《反分裂国家法》实施15年来，为维护台海和平稳定、促进两岸关系发展提供了坚实法治保障。在党中央对台大政方针指引下，经过两岸同胞共同努力，两岸关系取得了长足进展。我们在“九二共识”基础上实现全面直接双向“三通”，开辟两岸关系和平发展道路，推动两岸迈向融合发展的新阶段；我们恢复两岸协商谈判，推进两岸政党党际交流，实现两岸领导人历史性会晤；我们不断取得一系列反“台独”、反分裂斗争的重大胜利，持续巩固国际社会坚持一个中国原则的格局。反“独”促统大势更加稳固，两岸交流合作持续深化，

两岸命运共同体日益成为生动的现实。

然而，一段时间以来，“台独”分裂势力误判形势，不断挑衅，严重损害两岸同胞切身利益和中华民族根本利益，严重破坏台海和平稳定，严重挑战我们维护国家主权和领土完整的底线。全体中华儿女必须团结起来，坚决反对“台独”分裂活动，共同维护台海和平稳定，共同推进祖国和平统一进程。

第一，“台独”分裂活动公然挑战中华民族根本利益，必须坚决遏制打击。台湾是中国领土不可分割的一部分。从中国人民数千年来开发台湾、历朝政府管辖台湾的历史文献，到《开罗宣言》、《波茨坦公告》、联合国2758号决议等国际文告，再到我国宪法、《反分裂国家法》等一系列法律规定，有关台湾的历史和法理事实都充分证明，世界上只有一个中国，大陆和台湾同属一个中国。无论“台独”分裂势力如何企图篡改歪曲台湾历史事实，如何企图包装“台独”分裂主张诉求，都不能掩盖其分裂国家的邪恶用心。这些行径与中华民族的根本利益背道而驰，与包括台湾同胞在内的全中国人民的意愿背道而驰，绝不可能得逞。对“台独”分裂势力的挑衅，我们绝不含糊，坚决挫败。

“台独”分裂势力及其活动始终是两岸关系发展的最大障碍，始终威胁着台海和平稳定。这股势力否定体现一个中国原则的“九二共识”，破坏两岸关系政治基础，借香港事态歪曲污蔑“一国两制”，竭力抹黑大陆，煽动两岸对立；大肆操弄所谓“正名”“去中国化”，宣扬灌输“台独史观”，企图扭曲台湾民众特别是青年一代的国家和民族认同；破坏两岸交流合作，打击岛内积极参与两岸交流的人士和爱国统一力量；拼凑一些不伦不类的称谓、概念，妄图从地理和法理上切割台湾与大陆的关系；加紧勾连外部势力破坏台海和平，图谋在国际活动上寻求突破。新冠肺炎疫情发生以来，“台独”分裂势力更是制造谎言、“以疫谋独”，推动和鼓噪所谓“修法”“立

法”“释宪”“宪改”等，妄图推进“渐进台独”，寻机谋求“法理台独”。

我们正告“台独”分裂分子，无论他们使出什么谋“独”花招，都是非法无效的；无论他们怎么折腾，都是徒劳的；无论他们与外国势力如何勾连表演，都无法改变台湾是中国一部分的历史和法理事实。台湾的前途只能由包括台湾同胞在内的14亿中国人民决定。任何分裂祖国的活动都必将遭到中国人民和全体中华儿女的坚决反对。我们绝不允许任何人、任何组织、任何政党在任何时候、以任何方式、把任何一块中国领土从中国分裂出去！

《反分裂国家法》第八条规定，“‘台独’分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实，或者发生将会导致台湾从中国分裂出去的重大事变，或者和平统一的可能性完全丧失，国家得采取非和平方式及其他必要措施，捍卫国家主权和领土完整”。如果“台独”分裂势力一意孤行甚至铤而走险，我们将按照《反分裂国家法》有关规定，采取一切必要手段，坚决粉碎“台独”分裂图谋，坚决捍卫国家主权和领土完整。我们正告“台独”分裂分子，“台独”是绝路一条，以身试法必遭严惩。

第二，海峡两岸同胞携起手来，共同反对“台独”、促进统一。台湾同胞是我们的骨肉天亲，是反对“台独”、促进和平统一的重要力量。我们完全理解广大台湾同胞的历史遭遇和社会环境。两岸同胞命运与共，亲望亲好，我们愿意以心交心，加强交流交往，促进心灵契合。

党和国家始终关心台湾同胞的利益福祉，积极为两岸交流合作创造条件。《反分裂国家法》第六条对发展两岸关系、依法保护台湾同胞的权利和利益作出了明确规定。全国人大常委会近年先后两次对台湾同胞投资保护法进行修改，为台湾同胞在大陆投资兴业提供更多便利和保障。有关部门为台湾同胞在大陆投资、就学、就业、生活



2005年3月14日，十届全国人大三次会议在北京人民大会堂举行闭幕会。图为会议审议并高票通过《反分裂国家法》后，代表们热烈鼓掌。摄影/新华社记者 鞠鹏

等方面创造更好的条件，进一步密切了两岸同胞的感情。我们贯彻以人民为中心的发展思想，对台湾同胞一视同仁，继续率先同台湾同胞分享大陆发展机遇，继续完善促进两岸交流合作、深化两岸融合发展、保障台湾同胞福祉的制度安排和政策措施，把融合发展的道路越走越宽广。

台湾的前途在于国家统一，台湾同胞的福祉系于民族复兴。《反分裂国家法》明确规定，“维护国家主权和领土完整是包括台湾同胞在内的全中国人民的共同义务”，“完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责”。广大台湾同胞都是中华民族一分子，要做堂堂正正的中国人。我们相信，越来越多的台湾同胞将会汇入中华民族复兴的大潮，深入思考台湾在民族复兴中的地位和作用，认清“台独”势力包藏的祸心，坚守民族大义。

台湾问题是中国的内政，事关中国核心利益和中国人民民族感情。解决台湾问题，实现祖国统一，是中国内部事务，不受任何外国势力的干涉。某些外部势力总想拿台湾问题做文章，找麻烦，不

断挑战中国核心利益，完全是徒劳的。他们的行径严重破坏国际关系基本准则和国际社会普遍共识，我们敦促各方切实恪守一个中国原则，慎重处理台湾问题。

第三，深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，坚定推进祖国和平统一进程。习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的重要讲话高屋建瓴、内涵丰富，深刻昭示了两岸关系发展的历史大势，科学回答了在民族复兴新征程中如何推进祖国和平统一的时代命题。习近平总书记在讲话中庄严宣告：“台海形势走向和平稳定、两岸关系向前发展的时代潮流，是任何人任何势力都无法阻挡的！国家强大、民族复兴、两岸统一的历史大势，更是任何人任何势力都无法阻挡的！”习近平总书记所阐明的这一历史定论，充分表明我们致力推动两岸关系和平发展、完成祖国和平统一大业的真诚愿望、坚定信心和坚强意志。


“和平统一、一国两制”是实现国家统一的最佳方式。这一方针充分照顾台湾现实情况，充分尊重两岸客观差异，充分维护台湾同胞利益福祉。坚

持和平统一，展现的是民族大义，是我们珍视和平价值，珍惜同胞福祉，对民族负责、对后世负责的深厚感情。两岸的事是两岸同胞的家里事，应该由家里人商量着办。祖国统一是包括台湾同胞在内的全中国人民的根本利益所在，我们愿意以最大诚意、尽最大努力争取和平统一前景。但凡有一线和平解决的可能，我们都将付出百倍努力。

《反分裂国家法》规定，“坚持一个中国原则，是实现祖国和平统一的基础”。多年来，我们始终坚持以体现一个中国原则的“九二共识”，积极推动两岸关系和平发展，坚定推进祖国和平统一进程。两岸关系的发展历程反复证明，坚持“九二共识”、反对“台独”，两岸关系就能改善和发展，台湾同胞就能受益。否认“九二共识”、背离一个中国原则，就会导致两岸关系紧张动荡，损害台湾同胞切身利益。在一个中国原则基础上，以对话代替对抗、以合作代替争斗、以双赢取代零和，两岸关系才能行稳致远。

我们愿意为和平统一创造广阔空间，但我们绝不给任何形式的“台独”分裂活动留下任何空间。《反分裂国家法》关于以非和平方式实现祖国统一的有关规定，针对的是外部势力干涉和极少数“台独”分裂分子及其分裂活动，绝非针对台湾同胞，是不得已情况下做出的最后选择。始终坚持做好以非和平方式及其他必要方式应对外部势力干涉和“台独”分裂活动的充分准备，目的是从根本上维护祖国和平统一的前景、推进祖国和平统一的进程。

同志们！

祖国必须统一，也必然统一。祖国大陆是中华民族伟大复兴的引领者，是两岸同胞共同利益的守护者。我们迈向民族复兴的步伐坚实有力，捍卫国家主权和领土完整、坚决反对“台独”和外部势力干扰、实现祖国统一的意志坚不可摧。海内外中华儿女要坚定信心，不懈努力，共担民族大义，共促祖国统一，共圆民族复兴的伟大梦想！

关于《中华人民共和国民法典 (草案)》的说明

—— 2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上

全国人民代表大会常务委员会副委员长 王 晨



5月22日，十三届全国人大三次会议在北京人民大会堂开幕。受全国人大常委会委托，全国人大常委会副委员长王晨作关于民法典草案的说明。摄影 / 新华社记者 申 宏

各位代表：

我受全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国民法典（草案）》的说明。

一、编纂民法典的重大意义

编纂民法典是党的十八届四中全会确定的一项重大政治任务和立法任务，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署。编纂民法典，

就是通过对我国现行的民事法律制度规范进行系统整合、编订纂修，形成一部适应新时代中国特色社会主义发展要求，符合我国国情和实际，体例科学、结构严谨、规范合理、内容完整并协调一致的法典。这是一项系统的、重大的立法工程。

编纂一部真正属于中国人民的民法典，是新中国几代人的夙愿。党和国家曾于1954年、1962年、1979年和2001年先

后四次启动民法制定工作。第一次和第二次，由于多种原因而未能取得实际成果。1979年第三次启动，由于刚刚进入改革开放新时期，制定一部完整民法典的条件尚不具备。因此，当时领导全国人大常委会立法工作的彭真、习仲勋等同志深入研究后，在八十年代初决定按照“成熟一个通过一个”的工作思路，确定先制定民事单行法律。现行的继承法、民法通则、担保法、合同法就是在这种工作思路下先后制定的。2001年，九届全国人大常委会组织起草《中华人民共和国民法（草案）》，并于2002年12月进行了一次审议。经讨论和研究，仍确定继续采取分别制定单行法的办法推进我国民事法律制度建设。2003年十届全国人大以来，又陆续制定了物权法、侵权责任法、涉外民事关系法律适用法等。总的看，经过多年来努力，我国民事立法是富有成效的，逐步形成了比较完备的民事法律规范体系，民事司法实践积累了丰富经验，民事法律服务取得显著进步，民法理论研究也达到较高水平，全社会民事法治观念普遍增强，为编纂民法典奠定了较好的制度基础、实践基础、理论基础和社会基础。随着我国社会主义现代化事业不断发展和全面依法治国深入推进，人民群众和社会各方面对编纂和出台民法典寄予很大的期盼。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把全面依法治国摆在突出位置,推动党和国家事业发生历史性变革、取得历史性成就,中国特色社会主义已经进入新时代。在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的新征程中,编纂民法典具有重大而深远的意义。

(一) 编纂民法典是坚持和完善中国特色社会主义制度的现实需要

回顾人类文明史,编纂法典是具有重要标志意义的法治建设工程,是一个国家、一个民族走向繁荣强盛的象征和标志。新中国成立70多年特别是改革开放40多年来,中国共产党团结带领中国人民不懈奋斗,成功开辟了中国特色社会主义道路,取得了举世瞩目的发展成就,中国特色社会主义制度展现出强大生命力和显著优越性。我国民事法律制度正是伴随着新时期改革开放和社会主义现代化建设的历史进程而形成并不断发展完善的,是中国特色社会主义法律制度的重要组成部分。在系统总结制度建设成果和实践经验的基础上,编纂一部具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿的民法典,不仅能充分彰显中国特色社会主义法律制度成果和制度自信,促进和保障中国特色社会主义事业不断发展,也能为人类法治文明的发展进步贡献中国智慧和方案。

(二) 编纂民法典是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措

民法是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是民事领域的基础性、综合性法律,它规范各类民事主体的各种人身关系和财产关系,涉及社会和经济生活的方方面面,被称为“社会生活的百科全书”。建立健全完备的法律规范体系,以良法保障善治,是全面依法治国的前提和基础。民法通过确立民事主体、民事权利、民事法律行为、民事责任等民事总则制度,确立物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任等民

事分则制度,来调整各类民事关系。民法与国家其他领域法律规范一起,支撑着国家制度和国家治理体系,是保证国家制度和国家治理体系正常有效运行的基础性法律规范。编纂民法典,就是全面总结我国的民事立法和司法的实践经验,对现行民事单行法律进行系统编订纂修,将相关民事法律规范编纂成一部综合性法典,不断健全完善中国特色社会主义法律体系。这对于以法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化,更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,具有重要意义。

(三) 编纂民法典是坚持和完善社会主义基本经济制度、推动经济高质量发展的客观要求

公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度,是以法治为基础、在法治轨道上运行、受法治规则调整的经济制度,社会主义市场经济本质上是法治经济。我国民事主体制度中的法人制度,规范民事活动的民事法律行为制度、代理制度,调整各类财产关系的物权制度,调整各类交易关系的合同制度,保护和救济民事权益的侵权责任制度,都是坚持和完善社会主义基本经济制度不可或缺的法律制度规范和行为规则。同时,我国民事法律制度建设一直秉持“民商合一”的传统,把许多商事法律规范纳入民法之中。编纂民法典,进一步完善我国民商事领域基本法律制度和行为规则,为各类民商事活动提供基本遵循,有利于充分调动民事主体的积极性和创造性、维护交易安全、维护市场秩序,有利于营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境,推动经济高质量发展。

(四) 编纂民法典是增进人民福祉、维护最广大人民根本利益的必然要求

中国特色社会主义法治建设的根本目的是保障人民权益。改革开放以

来,我国民事法律制度逐步得到完善和发展,公民的民事权利也得到越来越充分的保护。中国特色社会主义进入新时代,随着我国社会主要矛盾的变化,随着经济发展和国民财富的不断积累,随着信息化和大数据时代的到来,人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长,希望对权利的保护更加充分、更加有效。党的十九大明确提出,要保护人民人身权、财产权、人格权。而现行民事立法中的有些规范已经滞后,难以适应人民日益增长的美好生活需要。编纂民法典,健全和充实民事权利种类,形成更加完备的民事权利体系,完善权利保护和救济规则,形成规范有效的权利保护机制,对于更好地维护人民权益,不断增加人民群众获得感、幸福感和安全感,促进人的全面发展,具有十分重要的意义。

二、编纂民法典的总体要求和基本原则

民法典是新中国第一部以法典命名的法律,开创了我国法典编纂立法的先河,具有里程碑意义。以习近平同志为核心的党中央高度重视民法典编纂工作,将编纂民法典列入党中央重要工作议程,并对编纂民法典工作任务作出总体部署、提出明确要求。十二届、十三届全国人大常委会都高度重视这一立法工作,将编纂民法典纳入全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划,确定为全国人大常委会的立法工作重点项目,积极持续推进。为做好民法典编纂工作,全国人大常委会党组先后多次向党中央请示和报告,就民法典编纂工作的总体考虑、工作步骤、体例结构等重大问题进行汇报。2016年6月、2018年8月、2019年12月,习近平总书记三次主持中央政治局常委会会议,听取并原则同意全国人大常委会党组就民法典编纂工作所作的请示汇报,对民法典编纂工作作出重要指示,为民法典编纂工作提供了重要指导和基本遵循。

编纂民法典的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，全面贯彻党的十八大、十九大和有关中央全会精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，紧紧围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，总结实践经验，适应时代要求，对我国现行的、制定于不同时期的民法通则、物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法和人格权方面的民事法律规范进行全面系统的编订纂修，形成一部具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿的民法典，为新时代坚持和完善中国特色社会主义制度、实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦提供完备的民事法治保障。

贯彻上述指导思想，切实做好民法典编纂工作，必须遵循和体现以下基本原则：一是坚持正确政治方向，全面贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，坚决贯彻党中央的决策部署，坚持服务党和国家工作大局，充分发挥民法典在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中的重要作用。二是坚持以人民为中心，以保护民事权利为出发点和落脚点，切实回应人民的法治需求，更好地满足人民日益增长的美好生活需要，充分实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，使民法典成为新时代保护人民民事权利的好法典。三是坚持立足国情和实际，全面总结我国改革开放40多年来民事立法和实践经验，以法典化方式巩固、确认和发展民事法治建设成果，以实践需求指引立法方向，提高民事法律制度的针对性、有效性、适应性，

发挥法治的引领、规范、保障作用。四是坚持依法治国与以德治国相结合，注重将社会主义核心价值观融人民事法律规范，大力弘扬传统美德和社会公德，强化规则意识，倡导契约精神，维护公序良俗。五是坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断增强民事法律规范的系统性、完整性，既保持民事法律制度的连续性、稳定性，又保持适度的前瞻性、开放性，同时处理好、衔接好法典化民事法律制度下各类规范之间的关系。

三、民法典编纂工作情况

根据党中央的工作部署，编纂民法典的起草工作由全国人大常委会法制工作委员会牵头，最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会为参加单位。为做好民法典编纂工作，全国人大常委会法制工作委员会与五家参加单位成立了民法典编纂工作协调小组，并成立了民法典编纂工作专班。

编纂民法典不是制定全新的民事法律，也不是简单的法律汇编，而是对现行的民事法律规范进行编订纂修，对已经不适应现实情况的规定进行修改完善，对经济社会生活中出现的新情况、新问题作出有针对性的新规定。编纂民法典采取“两步走”的工作思路进行：第一步，制定民法总则，作为民法典的总则编；第二步，编纂民法典各分编，经全国人大常委会审议和修改完善后，再与民法总则合并为一部完整的民法典草案。

2015年3月，全国人大常委会法制工作委员会启动民法典编纂工作，着手第一步的民法总则制定工作，以1986年制定的民法通则为基础，系统梳理总结有关民事法律的实践经验，提炼民事法律制度中具有普遍适用性和引领性的规则，形成民法总则草案，2016年由十二届全国人大常委会进行了三次审议，2017年3月由第十二届全国人民代表大会第五次会议审议通过。制定民法

总则，完成了民法典编纂工作的第一步，为民法典编纂奠定了坚实基础。

民法总则通过后，十二届、十三届全国人大常委会接续努力、抓紧开展作为民法典编纂第二步的各分编编纂工作。法制工作委员会与民法典编纂工作各参加单位全力推进民法典各分编编纂工作，系统梳理、研究历年来有关方面提出的意见，开展立法调研，广泛听取意见建议，以现行物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法等为基础，结合我国经济社会发展对民事法律提出的新需求，形成了包括物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任6个分编在内的民法典各分编草案，提请2018年8月召开的第十三届全国人大常委会第五次会议审议。其后，2018年12月，2019年4月、6月、8月、10月，第十三届全国人大常委会第七次、第十次、第十一次、第十二次、第十四次会议对民法典各分编草案进行了拆分审议，对全部6个分编草案进行了二审，对各方面比较关注的人格权、婚姻家庭、侵权责任3个分编草案进行了三审。在此基础上，将民法总则与经过常委会审议和修改完善的民法典各分编草案合并，形成《中华人民共和国民法典（草案）》，提请2019年12月召开的第十三届全国人大常委会第十五次会议审议。经审议，全国人大常委会作出决定，将民法典草案提请本次大会审议。

民法典草案经全国人大常委会审议后，全国人大常委会办公厅将草案印发十三届全国人大代表、部署组织全国人大代表研讨讨论民法典草案工作，征求代表意见。同时，法制工作委员会还将草案印发地方人大、基层立法联系点、中央有关部门征求意见，并在中国人大网公布征求社会公众意见。法制工作委员会还在北京召开多个座谈会，听取有关部门、专家的意见。各方面普遍认为，编纂民法典，对于完善中国特色社会主义法律体系，以法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化，切实维

护最广大人民的根本利益，促进社会公平正义具有重要意义。

新冠肺炎疫情发生以来，全国人大常委会高度关注，栗战书委员长多次就贯彻落实习近平总书记对疫情防控工作的重要讲话精神和党中央决策部署，为疫情防控工作提供法治保障提出明确的工作要求。我们认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署，结合民法典编纂工作，对与疫情相关的民事法律制度进行梳理研究，对草案作了有针对性的修改完善。

2020年4月20日、21日，全国人大宪法和法律委员会召开会议，根据全国人大常委会的审议意见、代表研读讨论中提出的意见和各方面的意见，对民法典草案作了进一步修改完善；认为经过全国人大常委会多次审议和广泛征求意见，草案充分吸收各方面的意见建议，已经比较成熟，形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国民法典（草案）》。

为进一步做好会议审议民法典草案的准备工作，更充分听取全国人大代表的意见，4月29日，法制工作委员会将修改后的民法典草案再次发送给各省、自治区、直辖市人大常委会，请各地方以适当方式组织有关全国人大代表研讨讨论，听取意见。

四、民法典草案的主要内容

《中华人民共和国民法典（草案）》共7编、1260条，各编依次为总则、物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任，以及附则。

（一）总则编

第一编“总则”规定民事活动必须遵循的基本原则和一般性规则，统领民法典各分编。第一编基本保持现行民法总则的结构和内容不变，根据法典编纂体系化要求对个别条款作了文字修改，并将“附则”部分移到民法典草案的最后。第一编共10章、204条，主要内容有：

1. 关于基本规定。第一编第一章规定了民法典的立法目的和依据。其中，



5月22日，十三届全国人大三次会议在北京人民大会堂开幕。图为全国人大代表在认真听会。摄影/中新社记者 韩海丹

将“弘扬社会主义核心价值观”作为一项重要的立法目的，体现坚持依法治国与以德治国相结合的鲜明中国特色。同时，规定了民事权利及其他合法权益受法律保护，确立了平等、自愿、公平、诚信、守法和公序良俗等民法基本原则。为贯彻习近平生态文明思想，将绿色原则确立为民法的基本原则，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。

2. 关于民事主体。民事主体是民事关系的参与者、民事权利的享有者、民事义务的履行者和民事责任的承担者，具体包括三类：一是自然人。自然人是最基本的民事主体。草案规定了自然人的民事权利能力和民事行为能力制度、监护制度、宣告失踪和宣告死亡制度，并对个体工商户和农村承包经营户作了规定。结合此次疫情防控工作，对监护制度作了进一步完善，规定因发生突发事件等紧急情况，监护人暂时无法履行监护职责，被监护人的生活处于无人照料状态的，被监护人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门应当为被监护人安排必要的临时生活照料措施。二是法人。法人是依法成立的，具

有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。草案规定了法人的定义、成立原则和条件、住所等一般规定，并对营利法人、非营利法人、特别法人三类法人分别作了具体规定。三是非法人组织。非法人组织是不具有法人资格，但是能够依法以自己的名义从事民事活动的组织。草案对非法人组织的设立、责任承担、解散、清算等作了规定。

3. 关于民事权利。保护民事权利是民事立法的重要任务。第一编第五章规定了民事权利制度，包括各种人身权利和财产权利。为建设创新型国家，草案对知识产权作了概括性规定，以统领各个单行的知识产权法律。同时，对数据、网络虚拟财产的保护作了原则性规定。此外，还规定了民事权利的取得和行使规则等内容。

4. 关于民事法律行为和代理。民事法律行为是民事主体通过意思表示设立、变更、终止民事法律关系的行为，代理是民事主体通过代理人实施民事法律行为的制度。第一编第六章、第七章规定了民事法律行为制度、代理制度：一是规定民事法律行为的定义、成

立、形式和生效时间等。二是对意思表示的生效、方式、撤回和解释等作了规定。三是规定民事法律行为的效力制度。四是规定了代理的适用范围、效力、类型等代理制度的内容。

5. 关于民事责任、诉讼时效和期间计算。民事责任是民事主体违反民事义务的法律后果，是保障和维护民事权利的重要制度。诉讼时效是权利人在法定期间内不行使权利，权利不受保护的法律制度，其功能主要是促使权利人及时行使权利、维护交易安全、稳定法律秩序。第一编第八章、第九章、第十章规定了民事责任、诉讼时效和期间计算制度：一是规定了民事责任的承担方式，并对不可抗力、正当防卫、紧急避险、自愿实施紧急救助等特殊的民事责任承担问题作了规定。二是规定了诉讼时效的期间及其起算、法律效果，诉讼时效的中止、中断等内容。三是规定了期间的计算单位、起算、结束和顺延等。

（二）物权编

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。草案第二编“物权”在现行物权法的基础上，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。第二编共5个分编、20章、258条，主要内容有：

1. 关于通则。第一分编为通则，规定了物权制度基础性规范，包括平等保护等物权基本原则，物权变动的具体规则，以及物权保护制度。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》对社会主义基本经济制度有了新的表述，为贯彻会议精神，草案将有关基本经济制度的规定修改为：“国

家坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度。”

2. 关于所有权。所有权是物权的基础，是所有人对自己的不动产或者动产依法享有占有、使用、收益和处分的权利。第二分编规定了所有权制度，包括所有权人的权利，征收和征用规则，国家、集体和私人的所有权，相邻关系、共有等所有权基本制度。针对近年来群众普遍反映业主大会成立难、公共维修资金使用难等问题，并结合此次新冠肺炎疫情防控工作，在现行物权法规定的基础上，进一步完善了业主的建筑物区分所有权制度：一是明确地方政府有关部门、居民委员会应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助。二是适当降低业主共同决定事项，特别是使用建筑物及其附属设施维修资金的表决门槛，并增加规定紧急情况下使用维修资金的特别程序。三是结合疫情防控工作，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”；明确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。

3. 关于用益物权。用益物权是指权利人依法对他人的物享有占有、使用和收益的权利。第三分编规定了用益物权制度，明确了用益物权人的基本权利和义务，以及建设用地使用权、宅基地使用权、地役权等用益物权。草案还在现行物权法规定的基础上，作了进一步完善：一是落实党中央关于完善产权保护制度依法保护产权的要求，明确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。二是完善农村集体产权相关制度，落实农村承包地“三权分置”改革的要求，对土地承包经营权的相关规定作了完善，增加土地经营

权的规定，并删除耕地使用权不得抵押的规定，以适应“三权分置”后土地经营权入市的需要。考虑到农村集体建设用地和宅基地制度改革正在推进过程中，草案与土地管理法等作了衔接性规定。三是为贯彻党的十九大提出的加快建立多主体供给、多渠道保障住房制度的要求，增加规定“居住权”这一新型用益物权，明确居住权原则上无偿设立，居住权人有权按照合同约定或者遗嘱，经登记占有、使用他人的住宅，以满足其稳定的生活居住需要。

4. 关于担保物权。担保物权是指为了确保债务履行而设立的物权，包括抵押权、质权和留置权。第四分编对担保物权作了规定，明确了担保物权的含义、适用范围、担保范围等共同规则，以及抵押权、质权和留置权的具体规则。草案在现行物权法规定的基础上，进一步完善了担保物权制度，为优化营商环境提供法治保障：一是扩大担保合同的范围，明确融资租赁、保理、所有权保留等非典型担保合同的担保功能，增加规定担保合同包括抵押合同、质押合同和其他具有担保功能的合同。二是删除有关担保物权具体登记机构的规定，为建立统一的动产抵押和权利质押登记制度留下空间。三是简化抵押合同和质押合同的一般条款。四是明确实现担保物权的统一受偿规则。

5. 关于占有。占有是指对不动产或者动产事实上的控制与支配。第五分编对占有的调整范围、无权占有情形下的损害赔偿、原物及孳息的返还以及占有保护等作了规定。

（三）合同编

合同制度是市场经济的基本法律制度。1999年第九届全国人民代表大会第二次会议通过了合同法。草案第三编“合同”在现行合同法的基础上，贯彻全面深化改革的精神，坚持维护契约、平等交换、公平竞争，促进商品和要素自由流动，完善合同制度。第三编共3个分编、29章、526条，主要内容有：

1. 关于通则。第一分编为通则,规定了合同的订立、效力、履行、保全、转让、终止、违约责任等一般性规则,并在现行合同法的基础上,完善了合同总则制度:一是通过规定非合同之债的法律适用规则、多数人之债的履行规则等完善债法的一般性规则。二是完善了电子合同订立规则,增加了预约合同的具体规定,完善了格式条款制度等合同订立制度。三是结合新冠肺炎疫情防控工作,完善国家订货合同制度,规定国家根据抢险救灾、疫情防控或者其他需要下达国家订货任务、指令性计划的,有关民事主体之间应当依照有关法律、行政法规规定的权利和义务订立合同。四是针对实践中一方当事人违反义务不办理报批手续影响合同生效的问题,草案明确了当事人违反报批义务的法律后果,健全合同效力制度。五是完善合同履行制度,落实绿色原则,规定当事人在履行合同过程中应当避免浪费资源、污染环境和破坏生态。同时,在总结司法实践经验的基础上增加规定了情势变更制度。六是完善代位权、撤销权等合同保全制度,进一步强化对债权人的保护,细化了债权转让、债务转移制度,增加了债务清偿抵充规则、完善了合同解除等合同终止制度。七是通过吸收现行担保法有关定金规则的规定,完善违约责任制度。

2. 关于典型合同。典型合同在市场经济活动和社会生活中应用普遍。为适应现实需要,在现行合同法规定的买卖合同、赠与合同、借款合同、租赁合同等15种典型合同的基础上,第二分编增加了4种新的典型合同:一是吸收了担保法中关于保证的内容,增加了保证合同。二是适应我国保理行业发展和优化营商环境的需要,增加了保理合同。三是针对物业服务领域的突出问题,增加规定了物业服务合同。四是增加规定合伙合同,将民法通则中有关个人合伙的规定纳入其中。

第三编还在总结现行合同法实践经验的基础上,完善了其他典型合同:

一是通过完善检验期限的规定和所有权保留规则等完善买卖合同。二是为维护正常的金融秩序,明确规定禁止高利放贷,借款的利率不得违反国家有关规定。三是落实党中央提出的建立租购同权住房制度的要求,保护承租人利益,增加规定房屋承租人的优先承租权。四是针对近年来客运合同领域出现的旅客霸座、不配合承运人采取安全运输措施等严重干扰运输秩序和危害运输安全的问题,维护正常的运输秩序,草案细化了客运合同当事人的权利义务。五是根据经济社会发展需要,修改完善了赠与合同、融资租赁合同、建设工程合同、技术合同等典型合同。

3. 关于准合同。无因管理和不当得利既与合同规则同属债法性质的内容,又与合同规则有所区别,第三分编“准合同”分别对无因管理和不当得利的一般性规则作了规定。

(四) 人格权编

人格权是民事主体对其特定的人格利益享有的权利,关系到每个人的人格尊严,是民事主体最基本的权利。草案第四编“人格权”在现行有关法律法规和司法解释的基础上,从民事法律规范的角度规定自然人和其他民事主体人格权的内容、边界和保护方式,不涉及公民政治、社会等方面权利。第四编共6章、51条,主要内容有:

1. 关于一般规定。第四编第一章规定了人格权的一般性规则:一是明确人格权的定义。二是规定民事主体的人格权受法律保护,人格权不得放弃、转让或者继承。三是规定了对死者人格利益的保护。四是明确规定人格权受到侵害后的救济方式。

2. 关于生命权、身体权和健康权。第四编第二章规定了生命权、身体权和健康权的具体内容,并对实践中社会比较关注的有关问题作了有针对性的规定:一是为促进医疗卫生事业的发展,鼓励遗体捐献的善行义举,草案吸收行政法规的相关规定,确立器官捐献的基

本规则。二是为规范与人体基因、人体胚胎等有关的医学和科研活动,明确从事此类活动应遵守的规则。三是近年来,性骚扰问题引起社会较大关注,草案在总结既有立法和司法实践经验的基础上,规定了性骚扰的认定标准,以及机关、企业、学校等单位防止和制止性骚扰的义务。

3. 关于姓名权和名称权。第四编第三章规定了姓名权、名称权的具体内容,并对民事主体尊重保护他人姓名权、名称权的基本义务作了规定:一是对自然人选取姓氏的规则作了规定。二是明确对具有一定社会知名度,被他人使用足以造成公众混淆的笔名、艺名、网名等,参照适用姓名权和名称权保护的有关规定。

4. 关于肖像权。第四编第四章规定了肖像权的权利内容及许可使用肖像的规则,明确禁止侵害他人的肖像权:一是针对利用信息技术手段“深度伪造”他人的肖像、声音,侵害他人人格权益,甚至危害社会公共利益等问题,规定禁止任何组织或者个人利用信息技术手段伪造等方式侵害他人的肖像权。并明确对自然人声音的保护,参照适用肖像权保护的有关规定。二是为了合理平衡保护肖像权与维护公共利益之间的关系,草案结合司法实践,规定肖像权的合理使用规则。三是从有利于保护肖像权人利益的角度,对肖像许可使用合同的解释、解除等作了规定。

5. 关于名誉权和荣誉权。第四编第五章规定了名誉权和荣誉权的内容:一是为了平衡个人名誉权保护与新闻报道、舆论监督之间的关系,草案对行为人实施新闻报道、舆论监督等行为涉及的民事责任承担,以及行为人是否尽到合理核实义务的认定等作了规定。二是规定民事主体有证据证明报刊、网络等媒体报道的内容失实,侵害其名誉权的,有权请求更正或者删除。

6. 关于隐私权和个人信息保护。第四编第六章在现行有关法律规定的基

础上,进一步强化对隐私权和个人信息的保护,并为下一步制定个人信息保护法留下空间:一是规定了隐私的定义,列明禁止侵害他人隐私权的具体行为。二是界定了个人信息的定义,明确了处理个人信息应遵循的原则和条件。三是构建自然人与信息处理者之间的基本权利义务框架,明确处理个人信息不承担责任的特定情形,合理平衡保护个人信息与维护公共利益之间的关系。四是规定国家机关及其工作人员负有保护自然人的隐私和个人信息的义务。

(五) 婚姻家庭编

婚姻家庭制度是规范夫妻关系和家庭关系的基本准则。1980年第五届全国人民代表大会第三次会议通过了新的婚姻法,2001年进行了修改。1991年第七届全国人大常委会第二十三次会议通过了收养法,1998年作了修改。草案第五编“婚姻家庭”以现行婚姻法、收养法为基础,在坚持婚姻自由、一夫一妻等基本原则的前提下,结合社会发展需要,修改完善了部分规定,并增加了新的规定。第五编共5章、79条,主要内容有:

1. 关于一般规定。第五编第一章在现行婚姻法规定的基础上,重申了婚姻自由、一夫一妻、男女平等婚姻家庭领域的基本原则和规则,并在现行婚姻法的基础上,作了进一步完善:一是为贯彻落实习近平总书记有关加强家庭文明建设的重要讲话精神,更好地弘扬家庭美德,规定家庭应当树立优良家风,弘扬家庭美德,重视家庭文明建设。二是为了更好地维护被收养的未成年人的合法权益,将联合国《儿童权利公约》关于儿童利益最大化的原则落实到收养工作中,增加规定了最有利于被收养人的原则。三是界定了亲属、近亲属、家庭成员的范围。

2. 关于结婚。第五编第二章规定了结婚制度,并在现行婚姻法的基础上,对有关规定作了完善:一是将受胁迫一方请求撤销婚姻的期间起算点由“自结婚登记之日起”修改为“自胁迫行为终

止之日起”。二是不再将“患有医学上认为不应结婚的疾病”作为禁止结婚的情形,并相应增加规定一方隐瞒重大疾病,另一方可以向人民法院请求撤销婚姻。三是增加规定婚姻无效或者被撤销的,无过错方有权请求损害赔偿。

3. 关于家庭关系。第五编第三章规定了夫妻关系、父母子女关系和其他近亲属关系,并根据社会发展需要,在现行婚姻法的基础上,完善了有关内容:一是明确了夫妻共同债务的范围。现行婚姻法没有对夫妻共同债务的范围作出规定。2003年最高人民法院出台司法解释,对夫妻共同债务的认定作出规定,近年来成为社会关注的热点问题。2018年1月,最高人民法院出台新的司法解释,修改了此前关于夫妻共同债务认定的规定。从新司法解释施行效果看,总体上能够有效平衡各方利益,各方面总体上赞同。因此,草案吸收新司法解释的规定,明确了夫妻共同债务的范围。二是规范亲子关系确认和否认之诉。亲子关系问题涉及家庭稳定和未成年人的保护,作为民事基本法律,草案对此类诉讼进行了规范。

4. 关于离婚。第五编第四章对离婚制度作出了规定,并在现行婚姻法的基础上,作了进一步完善:一是增加离婚冷静期制度。实践中,轻率离婚的现象增多,不利于婚姻家庭的稳定。为此,草案规定了提交离婚登记申请后三十日的离婚冷静期,在此期间,任何一方可以向登记机关撤回离婚申请。二是针对离婚诉讼中出现的“久调不判”问题,增加规定,经人民法院判决不准离婚后,双方又分居满一年,一方再次提起离婚诉讼的,应当准予离婚。三是关于离婚后子女的抚养,将现行婚姻法规定的“哺乳期内的子女,以随哺乳的母亲抚养为原则”修改为“不满两周岁的子女,以由母亲直接抚养为原则”,以增强可操作性。四是将夫妻采用法定共同财产制的,纳入适用离婚经济补偿的范围,以加强对家庭负担较多义务一方权

益的保护。五是增加“有其他重大过错”增加规定为离婚损害赔偿的适用情形。

5. 关于收养。第五编第五章对收养关系的成立、收养的效力、收养关系的解除作了规定,并在现行收养法的基础上,进一步完善了有关制度:一是扩大被收养人的范围,删除被收养的未成年人仅限于不满十四周岁的限制,修改为符合条件的未成年人均可被收养。二是与国家计划生育政策的调整相协调,将收养人须无子女的要求修改为收养人无子女或者只有一名子女。三是为进一步强化对被收养人利益的保护,在收养人的条件中增加规定“无不利于被收养人健康成长的违法犯罪记录”,并增加规定民政部门应当依法进行收养评估。

(六) 继承编

继承制度是关于自然人死亡后财富传承的基本制度。1985年第六届全国人民代表大会第三次会议通过了继承法。随着人民群众生活水平的不断提高,个人和家庭拥有的财产日益增多,因继承引发的纠纷也越来越多。根据我国社会家庭结构、继承观念等方面的发展变化,草案第六编“继承”在现行继承法的基础上,修改完善了继承制度,以满足人民群众处理遗产的现实需要。第六编共4章、45条,主要内容有:

1. 关于一般规定。第六编第一章规定了继承制度的基本规则,重申了国家保护自然人的继承权,规定了继承的基本制度。并在现行继承法的基础上,作了进一步完善:一是增加规定相互有继承关系的数人在同一事件中死亡,且难以确定死亡时间的继承规则。二是增加规定对继承人的宽恕制度,对继承权法定丧失制度予以完善。

2. 关于法定继承。法定继承是在被继承人没有对其遗产的处理立有遗嘱的情况下,继承人的范围、继承顺序等均按照法律规定确定的继承方式。第六编第二章规定了法定继承制度,明确了继承权男女平等原则,规定了法定继承人的顺序和范围,以及遗产分配的基

本制度。同时,在现行继承法的基础上,完善代位继承制度,增加规定被继承人的兄弟姐妹先于被继承人死亡的,由被继承人的兄弟姐妹的子女代位继承。

3.关于遗嘱继承和遗赠。遗嘱继承是根据被继承人生前所立遗嘱处理遗产的继承方式。第六编第三章规定了遗嘱继承和遗赠制度,并在现行继承法的基础上,进一步修改完善了遗嘱继承制度:一是增加了打印、录像等新的遗嘱形式。二是修改了遗嘱效力规则,删除了现行继承法关于公证遗嘱效力优先的规定,切实尊重遗嘱人的真实意愿。

4.关于遗产的处理。第六编第四章规定了遗产处理的程序和规则,并在现行继承法的基础上,进一步完善了有关遗产处理的制度:一是增加遗产管理人制度。为确保遗产得到妥善管理、顺利分割,更好地维护继承人、债权人利益,草案增加规定了遗产管理人制度,明确了遗产管理人的产生方式、职责和权利等内容。二是完善遗赠扶养协议制度,适当扩大扶养人的范围,明确继承人以外的组织或者个人均可以成为扶养人,以满足养老形式多样化需求。三是完善无人继承遗产的归属制度,明确归国家所有的无人继承遗产应当用于公益事业。

(七) 侵权责任编

侵权责任是民事主体侵害他人权益应当承担的法律后果。2009年第十一届全国人大常委会第十二次会议通过了侵权责任法。侵权责任法实施以来,在保护民事主体的合法权益、预防和制裁侵权行为方面发挥了重要作用。草案第七编“侵权责任”在总结实践经验的基础上,针对侵权领域出现的新情况,吸收借鉴司法解释的有关规定,对侵权责任制度作了必要的补充和完善。第七编共10章、95条,主要内容有:

1.关于一般规定。第七编第一章规定了侵权责任的归责原则、多数人侵权的责任承担、侵权责任的减轻或者免除等一般规则。并在现行侵权责任法的基础上作了进一步的完善:一是确立“自

甘风险”规则,规定自愿参加具有一定风险的文体活动,因其他参加者的行为受到损害的,受害人不得请求没有故意或者重大过失的其他参加者承担侵权责任。二是规定“自助行为”制度,明确合法权益受到侵害,情况紧迫且不能及时获得国家机关保护,不立即采取措施将使其合法权益受到难以弥补的损害的,受害人可以在保护自己合法权益的必要范围内采取扣留侵权人的财物等合理措施,但是应当立即请求有关国家机关处理。受害人采取的措施不当造成他人损害的,应当承担侵权责任。

2.关于损害赔偿。第七编第二章规定了侵害人身权益和财产权益的赔偿规则、精神损害赔偿规则等。同时,在现行侵权责任法的基础上,对有关规定作了进一步完善:一是完善精神损害赔偿制度,规定因故意或者重大过失侵害自然人具有人身意义的特定物造成严重精神损害的,被侵权人有权请求精神损害赔偿。二是为加强对知识产权的保护,提高侵权违法成本,草案增加规定,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。

3.关于责任主体的特殊规定。第七编第三章规定了无民事行为能力人、限制民事行为能力人及其监护人的侵权责任,用人单位的侵权责任,网络侵权责任,以及公共场所的安全保障义务等。同时,草案在现行侵权责任法的基础上作了进一步完善:一是增加规定委托监护的侵权责任。二是完善网络侵权责任制度。为了更好地保护权利人的利益,平衡好网络用户和网络服务提供者之间的利益,草案细化了网络侵权责任的具体规定,完善了权利人通知规则和网络服务提供者的转通知规则。

4.关于各种具体侵权责任。第七编的其他各章分别对产品生产销售、机动车交通事故、医疗、环境污染和生态破坏、高度危险、饲养动物、建筑物和物件等领域的侵权责任规则作出了具体规定。并在现行侵权责任法的基础上,

对有关内容作了进一步完善:一是完善生产者、销售者召回缺陷产品的责任,增加规定,依照相关规定采取召回措施的,生产者、销售者应当负担被侵权人因此支出的必要费用。二是明确交通事故损害赔偿的顺序,即先由机动车强制保险理赔,不足部分由机动车商业保险理赔,仍不足的由侵权人赔偿。三是进一步保障患者的知情同意权,明确医务人员的相关说明义务,加强医疗机构及其医务人员对患者隐私和个人信息的保护。四是贯彻落实习近平生态文明思想,增加规定生态环境损害的惩罚性赔偿制度,并明确规定了生态环境损害的修复和赔偿规则。五是加强生物安全管理,完善高度危险责任,明确占有或者使用高致病性危险物造成他人损害的,应当承担侵权责任。六是完善高空抛物坠物治理规则。为保障好人民群众的生命财产安全,草案对高空抛物坠物治理规则作了进一步的完善,规定禁止从建筑物中抛掷物品,同时针对此类事件处理的主要困难是行为人难以确定的问题,强调有关机关应当依法及时调查,查清责任人,并规定物业服务企业等建筑物管理人应当采取必要的安全保障措施防止此类行为的发生。

(八) 附则

草案最后部分“附则”明确了民法典与婚姻法、继承法、民法通则、收养法、担保法、合同法、物权法、侵权责任法、民法总则的关系。民法典施行后,上述民事单行法律将被替代。因此,草案规定在民法典施行之时,同步废止上述民事单行法律。需要说明的是,2014年第十二届全国人大常委会第十一次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国民法通则〉第九十九条第一款、〈中华人民共和国婚姻法〉第二十二条的解释》,作为与民法通则、婚姻法相关的法律解释,也同步废止。

《中华人民共和国民法典(草案)》和以上说明,请审议。✘

关于《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定(草案)》的说明

—— 2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上

全国人民代表大会常务委员会副委员长 王 晨

各位代表：

我受全国人大常委会的委托，作关于《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定(草案)》的说明。

一、从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的必要性和重要性

香港回归以来，国家坚定贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，“一国两制”实践在香港取得了前所未有的成功；同时，“一国两制”实践过程中也遇到了一些新情况新问题，面临着新的风险和挑战。当前，一个突出问题就是香港特别行政区国家安全风险日益凸显。特别是2019年香港发生“修例风波”以来，反中乱港势力公然鼓吹“港独”“自决”“公投”等主张，从事破坏国家统一、分裂国家的活动；公然侮辱、污损国旗国徽，煽动港人反中反共、围攻中央驻港机构、歧视和排挤内地在港人员；蓄意破坏香港社会秩序，暴力对抗警方执法，毁损公共设施和财物，瘫痪政府管治和立法会运作。还要



5月22日，十三届全国人大三次会议在北京人民大会堂开幕。受全国人大常委会委托，全国人大常委会副委员长王晨作关于《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定(草案)》的说明。摄影/中新社记者 盛佳鹏

看到，近年来，一些外国和境外势力公然干预香港事务，通过立法、行政、非政府组织等多种方式进行插手和捣乱，与香港反中乱港势力勾连合流、沆瀣一气，为香港反中乱港势力撑腰打气、提供保护伞，利用香港从事危害我国国家

安全的活动。这些行为和活动，严重挑战“一国两制”原则底线，严重损害法治，严重危害国家主权、安全、发展利益，必须采取有力措施依法予以防范、制止和惩治。

香港基本法第23条规定：“香港特

别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”这一规定就是通常所说的23条立法。它既体现了国家对香港特别行政区的信任，也明确了香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任和立法义务。然而，香港回归20多年来，由于反中乱港势力和外部敌对势力的极力阻挠、干扰，23条立法一直没有完成。而且，自2003年23条立法受挫以来，这一立法在香港已被一些别有用心的人严重污名化、妖魔化，香港特别行政区完成23条立法实际上已经很困难。香港现行法律中一些源于回归之前、本来可以用于维护国家安全的有关规定，长期处于“休眠”状态。除了法律制度外，香港特别行政区在维护国家安全的机构设置、力量配备和执法权力等方面存在明显缺失，有关执法工作需要加强；香港社会需要大力开展维护国家安全教育，普遍增强维护国家安全的意识。总的看，香港基本法明确规定的23条立法有被长期“搁置”的风险，香港特别行政区现行法律的有关规定难以有效执行，维护国家安全的法律制度和执行机制都明显存在不健全、不适应、不符合的“短板”问题，致使香港特别行政区危害国家安全的各种活动愈演愈烈，保持香港长期繁荣稳定、维护国家安全面临着不容忽视的风险。

党的十九届四中全会明确提出：“建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量。”“绝不容忍任何挑战‘一国两制’底线的行为，绝不容忍任何分裂国家的行为。”贯彻落实党中央决策部署，在香港目前形势下，必须从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，改变香港特别行政区国家安全领域长期

“不设防”状况，在宪法和香港基本法的轨道上推进维护国家安全制度建设，加强维护国家安全工作，确保香港“一国两制”事业行稳致远。

根据宪法和香港基本法，结合多年来国家在特别行政区制度构建和发展方面的实践，从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，有多种可用方式，包括全国人大及其常委会作出决定、制定法律、修改法律、解释法律、将有关全国性法律列入香港基本法附件三和中央人民政府发出指令等。中央和国家有关部门在对各种因素进行综合分析、评估和研判的基础上，经认真研究并与有关方面沟通后提出了采取“决定+立法”的方式，分两步予以推进。第一步，全国人民代表大会根据宪法和香港基本法的有关规定，作出关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定，就相关问题作出若干基本规定，同时授权全国人大常委会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律；第二步，全国人大常委会根据宪法、香港基本法和全国人大有关决定的授权，结合香港特别行政区具体情况，制定相关法律并决定将相关法律列入香港基本法附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。

2020年5月18日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议听取和审议了《国务院关于香港特别行政区维护国家安全情况的报告》。会议认为，有必要从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，同意国务院有关报告提出的建议。根据宪法和香港基本法的有关规定，全国人大常委会法制工作委员会拟订了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）》，经全国人大常委会会议审议后决定，由全国人大常委会提请十三届全国人大三次会议审议。

二、总体要求和基本原则

新形势下从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制工作的总体要求是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻总体国家安全观，坚持和完善“一国两制”制度体系，把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，加强维护国家安全制度建设和执法工作，坚定维护国家主权、安全、发展利益，维护香港长期繁荣稳定，确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不变形、不走样。

贯彻上述总体要求，必须遵循和把握好以下基本原则。

一是坚决维护国家安全。维护国家安全是保证国家长治久安、保持香港长期繁荣稳定的必然要求，是包括香港同胞在内的全中国人民的共同义务，是国家和香港特别行政区的共同责任。任何危害国家主权安全、挑战中央权力和香港基本法权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动，都是对底线的触碰，都是绝不能允许的。

二是坚持和完善“一国两制”制度体系。“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”之内。必须坚定不移并全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，准确把握“一国两制”正确方向，充分发挥“一国两制”制度优势，完善香港特别行政区同宪法和香港基本法实施相关的制度和机制。

三是坚持依法治港。宪法和香港基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础。必须坚决维护宪法和香港基本法确定的香港特别行政区宪制秩序，严格依照宪法和香港基本法对香港特别行政区实行管治，支持香港特别行政区行政长官和政府依法施政，牢固树立并坚决维护法治权威，任何违反法律、破坏法治的行为都必须依法予以追究。



5月28日，十三届全国人大三次会议在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》。决定自公布之日起施行。摄影/新华社记者 丁海涛

四是坚决反对外来干涉。香港特别行政区事务是中国的内政，不受任何外部势力干涉。必须坚决反对任何外国及其组织或者个人以任何方式干预香港事务，坚决防范和遏制外部势力干预香港事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。对于任何外国制定、实施干预香港事务的有关立法、行政或者其他措施，国家将采取一切必要措施予以反制。

五是切实保障香港居民合法权益。维护国家安全同尊重保障人权，从根本上来说是一致的。依法有效防范、制止和惩治危害国家安全的极少数违法犯罪行为，是为了更好地保障香港绝大多数居民的生命财产安全，更好地保障基本权利和自由。任何维护国家安全的工作和执法，都必须严格依照法律规定、符合法定职权、遵循法定程序，不得侵犯香港居民、法人和其他组织的合法权益。

三、决定草案的主要内容

决定草案分为导语和正文两部分。导语部分扼要说明作出这一决定的起因、目的和依据。全国人民代表大会的相关决定，是根据宪法第三十一条和第

六十二条第二项、第十四项、第十六项的规定以及香港基本法的有关规定，充分考虑维护国家安全的现实需要和香港特别行政区的具体情况，就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制作出制度安排。这一制度安排，符合宪法规定和宪法原则，与香港基本法的立法宗旨和确立的有关制度是一致的，将有

效地维护香港特别行政区国家安全，有力地巩固和拓展“一国两制”的法治基础、政治基础和社会基础。

决定草案正文部分共有7条。第一条，阐明国家坚定不移并全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针；强调采取必要措施建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，依法防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。第二条，阐明国家坚决反对任何外国和境外势力以任何方式干预香港特别行政区事务，采取必要措施予以反制。第三条，明确规定维护国家主权、统一和领土完整是香港特别行政区的宪制责任；强调香港特别行政区应当尽早完成香港基本法规定的维护国家安全立法，香港特别行政区行政机关、立法机关、司法机关应当依据有关法律有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。第四条，明确规定香港特别行政区应当建立健全维护国家安全的机构和执行机制；中央人民政府维护国家安全的有关机关根据需要在香港特别行政区设立机构，依法履行维护国家安全相关职责。第五条，明确规定香港特别行政区行政

长官应当就香港特别行政区履行维护国家安全职责、开展国家安全教育、依法禁止危害国家安全的行为和活动等情况，定期向中央人民政府提交报告。第六条，明确全国人大常委会相关立法的宪制含义，包括三层含义：一是授权全国人大常委会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，全国人大常委会将根据此行使授权立法职权；二是明确全国人大常委会相关法律的任务是，切实防范、制止和惩治发生在香港特别行政区内的任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的行为和活动以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动；三是明确全国人大常委会相关法律在香港特别行政区实施的方式，即全国人大常委会决定将相关法律列入香港基本法附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。第七条，明确本决定的施行时间，即自公布之日起施行。

全国人民代表大会根据新的形势和需要作出的上述制度安排，包括授权全国人大常委会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，进一步贯彻落实了宪法和香港基本法的有关规定。香港特别行政区根据香港基本法第23条规定仍然负有维护国家安全的宪制责任和立法义务，应当尽早完成维护国家安全的有关立法。任何维护国家安全的立法及其实施都不得同本决定相抵触。

本决定作出后，全国人大常委会将会同有关方面及早制定香港特别行政区维护国家安全的有关法律，积极推动解决香港特别行政区在维护国家安全制度方面存在的突出问题，加强专门机构、执行机制和执法力量建设，确保相关法律在香港特别行政区有效实施。

《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）》和以上说明，请审议。✘

将高质量建议转化为 深化改革、推动发展的实际举措

—— 十三届全国人大三次会议代表建议交办会侧记

文 / 本刊记者 王 萍

特殊时期的重要会议，在发展历程中镌刻下特别的印记，凝聚起决战决胜的人民伟力。在5月22日至28日召开的十三届全国人大三次会议上，近3000名全国人大代表履职尽责、建言献策，从确保决胜全面建成小康社会到奋力夺取脱贫攻坚战全面胜利，从落实“六稳”“六保”目标任务到推进全面依法治国，共提出各方面建议9180件，建议数量创历史新高，中国式民主展现出强大生命力。

6月9日上午，十三届全国人大三次会议代表建议、批评和意见（以下简称代表建议）交办会在人民大会堂全国人大常委会会议厅召开，将大会期间代表提出的9180件建议统一交由194家承办单位办理。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席会议并讲话，全国人大常委会秘书长杨振武主持会议并通报了十三届全国人大二次会议代表建议办理工作情况，以及今年大会期间代表建议提出情况和交办意见。中共中央办公厅、全国人大常委会办公厅、国务院办公厅以及最高人民法院、最高人民检察院、国家发展改革委等承办单位负责同志出席交办会。

王晨指出，会议期间，全国人大代表共提出506件议案、9180件建议。许多人大代表心系大局、深入基层、调查研究，特别是在统筹推进疫情防控和经济社会发展中结合履职工作实际，提出高质量的议案和建议，反映民情民意、汇聚民智民力。这是人民当家作主的充分



6月9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十三届全国人大三次会议代表建议、批评和意见交办会并讲话。摄影/冯 添

体现，是社会主义民主政治的生动实践。议案和建议将分别由全国人大专门委员会和近两百个国家机关及有关部门办理。要坚持人民至上，深刻认识建议办理工作的重要意义，扎实有效办理代表建议，积极回应民生关切。

王晨强调，要深入学习贯彻习近平总书记在十三届全国人大三次会议期间的重要讲话和会议精神，贯彻以人民为中心的发展思想，依法统一交办代表提出的建议、批评和意见，密切配合、务求实效，高质量做好建议办理工作。要围绕中心、突出重点，把办理代表建议同贯彻落实党中央决策部署结合起来，将高质量建议转化为深化改革、推动发展的实际举措。坚持“内容高质量、办

理高质量”“既要重结果，也要重过程”，切实避免少数“重答复、轻落实”现象。要完善建议办理工作机制，设立答复承诺事项台账，加快推进代表工作信息化建设。

9180件代表建议亮点剖析

全国人大常委会高度重视代表工作，与各承办单位共同努力，不断提高代表建议办理质量。杨振武介绍，十三届全国人大二次会议期间，代表们共提出建议8160件，交由193家承办单位研究办理；确定22项重点督办建议，交由17家承办单位牵头办理，由全国人大7个专门委员会负责督办。在各有关方面共同努力下，代表建议在法定时限内全部办理

完毕并答复代表。新冠肺炎疫情发生以来，共收到全国人大代表提出的有关疫情防控工作建议206件，涉及24个代表团的129位全国人大代表，建议已交由46家国家机关参考、办理，其中涉及立法修法的建议，同时交由全国人大有关部门参考、办理。目前办理工作已经基本完成。今年大会期间，代表们依法执行职务，共提出建议9180件，是建议数量最多的一次，体现了广大代表饱满的工作热情、强烈的责任担当。

记者了解到，今年大会期间，代表们提出的建议比去年增加1020件，增长12.5%。其中，以代表团名义提出建议189件，代表联名提出建议1726件，代表单人提出建议7265件。涉及科教文卫、发展规划和建设项目、社会及公共事务等领域的建议占总数的一半以上。关于“疾病防疫”的建议数量同比增加179%，关于医疗体制改革的建议数量达到472件，反映出代表对总结疫情防控经验、补齐公共卫生建设短板的迫切期盼。发展规划、建设项目和综合经济方面的建议为1707件，占建议总数的18.6%，其中有不少是代表团提出的，说明代表对研究编制“十四五”规划期望值很高。做好“六稳”“六保”工作，既是今年政府工作的重点内容，也是代表普遍关注的热点问题，相关的建议数量也比较多。这些建议内容都紧扣中心任务，紧跟党中央步伐，充分体现了一盘棋的思想。

除此以外，代表们的建议聚焦长江、黄河的生态保护，为依法、科学、精准治污建言，为新基建、生态旅游、新能源汽车等产业发展献策……从智能制造、数字经济、5G应用，到生态环保、养老、家政、少数民族文化遗产保护等，也都是代表建议的关注热点。

9项重点督办建议涉及4个方面

做好重点督办建议的办理工作，是增强代表建议办理实效的重要抓手，已经形成了制度化的安排。

按照代表法有关规定，今年代表提出的建议交由194家承办单位研究办理。全国人大常委会办公厅初步提出了9项重点督办建议选题，涉及4个方面，包括：健全国家公共卫生应急管理体系，贯彻落实野生动物保护法及常委会有关决定，全面禁止非法食用野生动物；全面强化就业优先政策，保持制造业产业链供应链稳定性和竞争力，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作；围绕打好打赢三大攻坚战，持续推进脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接；围绕研究编制“十四五”规划纲要，推动实施区域发展战略，建设世界科技强国。

王晨在讲话中表示，希望牵头办理单位和有关承办单位高度重视重点督办建议，集中力量研究办理，以点带面，久久为功，务求取得更多实际成效。全国人大有关专门委员会要积极参与，加强沟通协调和跟踪督办。

完善建议办理工作机制 解决“重答复、轻落实”问题

从“人来人往”到“常来常往”，创新建立代表建议答复承诺解决机制……在此次代表建议交办会上，不断完善代表建议办理工作机制，解决“重答复、轻落实”问题，务求建议办理实效成为与会人员的重要共识。

据了解，2018年全国人大常委会修改《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》，2019年出台关于加强和改进全国人大代表工作的35条具体措施，都对促进代表建议办理工作制度、规范化提出明确要求。

王晨充分肯定各承办单位在代表建议办理工作中形成的有效制度机制。特别是普遍注重与代表的沟通联系，所有代表建议基本做到与领衔代表沟通后再答复。有的单位与代表见面沟通的比例不断提高，主动上门拜访代表或者邀请代表参加调研；有的单位不仅做到“人来人往”，还实现“常来常往”，这些都赢得了代表的普遍好评。

王晨强调，在疫情防控常态化的情况下，“人来人往”、见面沟通的机会有所减少，但可以通过视频连线、电话沟通等灵活多样的方式加强同代表联系，耐心细致地做好沟通情况、说明解释等工作。

“重答复、轻落实”“有答复、没下文”，是多年来各级人大代表反映强烈的问题之一。2019年代表提出的8160件建议中，所提问题得到解决或者计划逐步解决的占71.3%。其中，计划逐步解决的代表建议，虽然已经书面答复代表，但办理工作并未真正结束。

对此，王晨要求全国人大机关建立代表建议答复承诺解决机制，承办单位加强综合分析，建立答复承诺事项台账，抓好跟踪落实工作，并及时向代表通报落实情况。国务院常务会议也明确要求建立台账挂牌督办，答复承诺要做的工作必须尽快落实。

王晨强调，代表为民提建议，我们为民办建议。希望各承办单位把落实答复承诺作为检验办理成果、自觉接受监督的重要环节。首先，要抓紧抓实2019年答复承诺解决事项的跟踪督办工作，及时向代表反馈工作进展和落实情况。同时，结合今年代表建议办理工作，建好2020年答复承诺解决事项的台账，推动这项工作常态化、长效化。全国人大常委会办公厅要加强协调督促，会同各单位完善答复承诺解决机制的具体工作办法，共同提高代表建议办理工作水平。

在此次交办会上，加快推进代表建议办理工作信息化建设受到与会人员的关注。今年大会期间，通过视频听取代表意见的方式，受到代表们的一致好评，纷纷建议总结这方面的做法和经验。具体到代表建议办理工作，从海量数据信息的处理，到承办单位的沟通协作，如果有更先进的信息技术、更充分的数据分析作为支撑，将大大提升办理工作的质量和效率。要加快推进代表议案、建议办理工作全流程信息化，争取明年大会期间推广试用。✘

导读:2019年,我国加力提效实施积极的财政政策,加大重点领域支持力度,提高资金配置效率和使用效益,推动经济平稳运行和民生持续改善,为全面建成小康社会打下决定性基础。

把钱花在刀刃上、用于紧要处

—— 聚焦2019年中央决算报告

文 / 本刊记者 李小健

6月18日,十三届全国人大常委会第十九次会议在京举行第一次全体会议。会议听取了财政部部长刘昆作的关于2019年中央决算的报告(简称决算报告)和全国人大财经委副主任委员史耀斌作的关于2019年中央决算草案审查结果的报告。

6月19日,常委会会议对决算报告进行认真审议。全国人大常委会组成人员高度肯定并赞成决算报告。大家表示,财政部门要继续坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真落实党中央和国务院决策部署,全力支持做好“六稳”“六保”工作,更好发挥财政职能作用,维护经济发展和社会大局稳定,确保今年完成决战决胜脱贫攻坚目标任务,全面建成小康社会。

积极有为,中央决算情况总体较好

2019年,面对国内外风险挑战明显上升的复杂局面,我国保持经济社会持续健康发展,完成全年主要目标任务,为全面建成小康社会打下决定性基础。

“在此基础上,财政改革发展各项工作积极推进,中央决算情况总体较好。”刘昆作决算报告时表示。

中央一般公共预算收入89309.47亿元,为预算的99.5%。加上从中央预

算稳定调节基金以及中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入3194亿元,收入总量为92503.47亿元。中央一般公共预算支出109475.01亿元,完成预算的98.4%。加上补充中央预算稳定调节基金1328.46亿元,支出总量为110803.47亿元。收支总量相抵,中央财政赤字18300亿元,与预算持平。

中央政府性基金预算收入4039.78亿元,为预算的96.3%。加上2018年结转收入360.4亿元,收入总量为4400.18亿元。中央政府性基金预算支出4178.84亿元,完成预算的91.9%。中央政府性基金预算收大于支217.11亿元,其中,结转下年继续使用181.55亿元;单项政府性基金结转超过当年收入30%的部分合计35.56亿元,按规定补充中央预算稳定调节基金。

中央国有资本经营预算收入1635.96亿元,为预算的99.9%。加上2018年结转收入6.7亿元,收入总量为1642.66亿元。中央国有资本经营预算支出1108.8亿元,完成预算的88.4%。向一般公共预算调出389.77亿元,结转下年支出144.09亿元,支出决算数与执行数持平。

中央社会保险基金收入696.94亿元,为预算的98.3%。加上地方上缴的基本养老保险中央调剂基金收入6280亿元,收

入总量为6976.94亿元。中央社会保险基金支出663.31亿元,完成预算的95.3%。加上安排给地方的基本养老保险中央调剂基金支出6273.8亿元,支出总量为6937.11亿元。当年收支结余39.83亿元。

分组审议时,常委会组成人员一致赞同决算报告。矫勇委员说:“从中央决算‘大本子’中,可以看出我国财政预算的科学性、准确性正在逐年提高。”

加力提效,推动经济平稳运行和民生持续改善

规模巨大的财政资金,花的效果如何?这一直深受社会各界关注。

决算报告指出,2019年,我国加力提效实施积极的财政政策,加大重点领域支持力度,提高资金配置效率和使用效益,推动经济平稳运行和民生持续改善。

减税降费直接惠企惠民、公平有效,是应对经济下行压力的重大举措。2019年全年减税降费2.36万亿元。其中,民营企业合计减税1.26万亿元,占全部减税数额的65.5%。小微企业减税2832亿元,享受企业所得税减免的纳税人达到626万户,享受增值税免税的小规模纳税人新增456万户。实施个人所得税专项附加扣除政策,合计减税4604亿元,使2.5亿纳税人直接受益,人均减税约1842元。

支持打好三大攻坚战,是2019年实施积极财政政策的重点领域。

支持脱贫攻坚,中央财政补助地方专项扶贫资金1261亿元,增长18.9%,进一步向“三区三州”等深度贫困地区倾斜。下达易地扶贫搬迁地方政府一般债券1294亿元。全年减少建档立卡贫困人口1109万人,贫困县摘帽344个。

将污染防治攻坚作为重点保障和优先支出领域,如扩大北方地区冬季清洁取暖试点范围,分两批将40个城市纳入黑臭水体治理示范政策范围,对符合条件的从事污染防治的第三方企业减按15%的税率征收企业所得税,积极推动设立国家绿色发展基金。

按照“开前门、堵后门”的思路,统筹做好地方政府债券发行使用和风险防控工作。2019年地方政府债券共发行43624亿元,到期偿还债券本金13152亿元,支付利息6567亿元,年末地方政府债务余额213098亿元,控制在全国人大批准的余额限额240774亿元以内,有效防范了地方政府隐性债务风险。

财政资金取之于民,用之于民。持续加强和改善民生,稳步提高基本民生保障水平,始终是财政资金的发力方向。

支持实施就业优先政策,中央财政就业补助资金支出539亿元,增长14.9%。持续加大财政教育投入,全国约1.5亿城乡义务教育阶段学生被免除学杂费并获得免费教科书,1900万家庭经济困难学生获得生活补助。提高养老保障水平,养老保险基金中央调剂比例提高至3.5%。推动全面建立城乡统一的居民基本医疗保险制度,居民医保人均财政补助标准增加30元,基本公共卫生服务经费人均补助标准提高到69元,等等。

一组组数据,一项项工作,无不表明财政政策积极有效,财政资金力求花在刀刃上、用于紧要处。

全国人大财经委在关于2019年中央决算草案审查结果的报告中认为,2019年,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,国务院及其财政等部门“较

好地完成了全国人大批准的中央预算”。

标本兼治,进一步加强预算决算管理

尽管2019年中央决算情况总体较好,但也存在一些需要解决的问题。

史耀斌在决算草案审查结果的报告中指出,这些问题主要表现为:有的预算编制不够细化精准,有的资金年初未落实到地区和单位;有的资金分配使用滞拨闲置,有的资金下达拨付耗时较长;有的政策措施落实不到位,部分支出项目决算数与预算数差额较大;部分地方保基本民生、保工资、保运转存在困难;一些项目绩效评价目标设定不够明确和规范,自评不够客观;一些财政支出绩效较低;有些债务资金未及时使用或闲置;共同财政事权转移支付项目设置和管理有待进一步规范,一些专项转移支付与中央投资专项安排交叉重复。

刘昆在决算报告中指出,财政部高度重视这些问题,认真落实预算法有关规定,坚持整改具体问题与完善管理体系相结合、完善规章制度与健全落实机制相结合、强化监督指导与实施有效激励相结合,举一反三,标本兼治,不断提高财政预算管理科学化水平。

比如,坚持量入为出、有保有压、可压尽压,严格落实政府过紧日子要求。安排2020年预算时,中央本级支出下降0.2%,其中非急需非刚性支出压减50%以上。积极深化预算绩效管理改革,2020年进一步探索中央部门整体支出绩效管理,并对政府投资基金、政府和社会资本合作项目开展绩效评价,做到花钱必问效,无效要问责。自觉接受人大审查监督,深入贯彻落实《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》和全国人大有关要求,积极主动回应人大代表关切。

迎难而上,确保全面建成小康社会

今年是全面建成小康社会和

“十三五”规划收官之年。然而,突如其来的新冠肺炎疫情给我国经济社会发展带来前所未有的冲击。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,财政部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,强化疫情防控资金保障,围绕减轻患者救治费用负担、提高疫情防治人员待遇、保障疫情防控物资供应、加快疫苗和药物研发等,出台一系列财税支持政策,全力支持打赢疫情防控阻击战。

据决算报告,截至2020年5月底,各级财政共安排疫情防控资金1624亿元,确保人民群众不因担心费用问题而不敢就诊,确保各地不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控;分批提前下达2020年新增债券额度28480亿元,拉动经济增长;自2020年3月1日至6月底,新增留用约1100亿元资金,全部留给县级使用,以有力保障基层财政平稳运行。

决算报告同时指出,当前,受全球疫情冲击,世界经济严重衰退,国内消费、投资、出口下滑,财政收支矛盾加剧,财政运行压力增加。数据显示,今年1—5月,全国一般公共预算收入77672亿元,同比下降13.6%,其中税收收入66810亿元,同比下降14.9%。

“从全年看,中央和地方财政收支平衡压力十分突出,特别是疫情较重地区和基层地方政府‘三保’难度增大,需积极采取措施,缓解地方财政困难,努力实现预算收支平衡。”刘昆作报告时说。

他表示,下一步,财政部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,严格执行全国人大批准的预算,统筹推进疫情防控和经济社会发展工作,重点支持打好三大攻坚战、支持稳定和扩大就业、着力保障和改善民生、支持市场主体纾困发展、兜牢基层“三保”底线,维护经济发展和社会稳定大局,确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务,全面建成小康社会。✘

预算绩效改革：花钱必问效

文 / 本刊记者 李小健

6月19日，十三届全国人大常委会第十九次会议分组审议2019年中央决算报告时，常委会组成人员热议深化预算绩效管理改革，积极建言献策，推动提升财政资金使用效益。

据2019年中央决算报告介绍，财政部门积极推进财政预算绩效管理改革，加快分行业、分领域核心绩效指标和标准体系建设，2019年初步建成18个大类、95个支出方向、130多条共性绩效指标、4000多条个性绩效指标，并在部分中央部门2020年预算编制中试点应用。

同时，强化评价结果应用，完善评价结果与预算安排、政策调整和改进管理挂钩机制，做到花钱必问效，无效要问责，低效多压减，有效多安排。大力推动绩效信息公开，继续扩大向全国人大报送评价结果的项目范围，并逐步向社会公开。

随着财政支出刚性增长，规模越来越大，其支出效果如何，备受关注。徐如俊委员表示，现在全球经济衰退加剧，国内经济下行压力加大，社会各界对预算、对用钱的关注度越来越高，所以，一定要把绩效管理放在更加突出的位置，一定要把深化预算绩效管理改革的具体措施落到实处。

分组审议中，大家对财政部门的绩效评价工作，既充分肯定，又实事求是指出问题，提出意见建议。

韩晓武委员表示，近年来，财政部等有关部门不断加大预算绩效管理工作力度，特别是不断扩大绩效评价范围，努力提高财政支出绩效。但是也

必须认识到，长期以来我们的预算管理，相对更注重程序，而对绩效重视不够。现在的绩效管理仍然比较粗放，有些钱支出去就算完成了，对绩效缺乏刚性的科学要求，特别是没有形成完备的制度机制，也很少见到因绩效不好而被追责问责。

邓力平委员说，实际上，从地方工作或财政部门了解到，“一些项目绩效评价目标不够明确和规范，自评不够客观”，这是比较普遍的现象。“预算绩效评价既需要做好，但又不那么容易做，需要持之以恒。”

就如何进一步加强绩效管理，韩晓武建议，首先，要抓绩效审核指标和评价标准。这是加强绩效管理的一个最基础、最重要，也是最难的问题。没有一个科学合理的标准，就谈不上科学合理的绩效评价和审核。所以，有关部门要认真研究确定绩效评价指标，要下功夫把标准制定好。否则，绩效管理就缺乏基础，就容易流于形式。

其次，评价方法应该适当改进。建立一套科学的绩效评价方法，是加强绩效管理的另一个重要基础性工作。除了现在已经采用的方法，还可以考虑积极推进第三方评价的办法。近些年，有的地方选择有代表性的项目进行第三方绩效评价，评价结果予以公开，效果就不错。

再次，人大作为国家权力机关，应更加重视财政预算绩效管理工作。这几年，全国人大常委会先后围绕科技资金、扶贫资金、教育资金等专项资金的分配和使用情况，通过专题调研、专题

询问等形式开展监督，效果很不错。今后应该进一步加强。

最后，应借鉴发达国家的好经验。发达国家一般都很重视绩效，而且从目标、考核、评价等方面来抓预算绩效。有些国家第二年的预算往往要与前一年预算的绩效挂钩，这值得借鉴。总之，在绩效管理方面，有关部门应该认真总结经验教训，立足国情，借鉴国外好做法，不断提高财政支出绩效。

杨志今委员建议进一步加强预算绩效评价结果运用。在他看来，今年受新冠肺炎疫情影响，财政收支压力不断加大，加强绩效评价结果应用能够将有限的财政资金用到刀刃上，切实提高财政资源配置效率和使用效益。但究竟如何运用绩效评价结果，他建议由财政部带头，建立一套切实可行的工作机制，并由各部门、各地方政府结合自身的特点进行积极探索。

“能不能制定一个绩效评价结果公开的时间表？”刘玉亭委员认为，绩效评价结果公开公示，是对财政资金使用的最好监督。

刘玉亭进一步说，强调绩效评价结果公开，每年都讲要“大力”“加快”，实际上每年力度都不大，步子也不快。今年绩效评价结果公开占多大比例？2021年占多大比例？2022年占多大比例？到2023年绩效评价结果能不能全部向社会公开？如果绩效评价结果信息公开公示，监督的眼睛就会多得多，社会监督、群众监督的力度就会大得多，所以建议加快制定绩效评价结果公开的时间表。✘

导读：审计是党和国家监督体系的重要组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。6月18日，受国务院委托，审计署审计长胡泽君向十三届全国人大常委会第十九次会议作了关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

国家审计：助“六稳”“六保”扎实推进

文 / 本刊记者 王 萍

6月18日，受国务院委托，审计署审计长胡泽君向十三届全国人大常委会第十九次会议作了关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。这份时间跨度从2019年6月到今年5月的“国家账本年检报告”，透露出哪些信息？

报告显示，审计工作中，坚持紧紧围绕党和国家工作大局，按照做好“六稳”工作、落实“六保”任务等要求，加大中央预算执行和其他财政收支审计力度，重点反映积极的财政政策、就业优先、减税降费、金融服务实体经济、清理拖欠民营和中小企业账款、三大攻坚战、科技、乡村振兴、民生等政策落实情况，促进政令畅通。

报告指出，2019年，中央预算执行和其他财政收支情况总体较好，全年经济社会发展主要目标任务较好完成，为全面建成小康社会打下决定性基础。积极的财政政策加力提效，财政运行总体平稳。支出结构不断优化，民生等重点领域保障有力。财税改革取得积极进展，审计查出问题整改效果较好，健全相关规章制度1538项。

胡泽君表示，下一步，审计署将认真督促整改，国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告整改情况。

着力促进积极的财政政策提质增效

为应对经济下行压力，党中央、国务院部署实施包括减税降费、增发国债和地方政府专项债券等在内的一系列政策措施。2019年，新增地方政府专项债券2.15万亿元。中央一般公共预算收入增长4.5%、支出增长6.9%，对地方转移支付增长7.4%，着力增强基层财政保障能力。

审计结果显示，在财政收支压力较大的情况下，财政部、国家发展改革委等部门加强统筹管理，积极的财政政策加力提效，民生等重点领域保障有力，中央预算执行和其他财政收支情况总体较好，为全面建成小康社会打下决定性基础。

报告同时指出部分预算下达晚、一些资金使用效率低、项目实施审批耗时长等问题。比如，抽查中央投资专项资金支持的320个项目，地方立项后到开工前各项审批平均花了486天，影响资金使用效率。

审计还发现，财政管理的制度机制不够完善，有些基础性工作不够扎实，资金使用绩效也需进一步提高。在中央部门预算执行审计方面，审计发现，2019年，各部门加强预算执行，注重预

算绩效，预算管理情况总体较好，财政拨款预算执行率为87.2%。对2019年底部门结转结余资金1271.12亿元，财政部已纳入2020年预算统筹安排。

中国社会科学院财经战略研究院研究员汪德华说，审计工作报告中揭示出的财政支出效率不够高等问题，反映出有关部门和机构履职中存在具有一定普遍性、代表性的问题，能够促使相关政府部门进一步改善管理、优化制度，进而提升国家治理效能。

胡泽君建议，加快健全预算支出标准体系。全面实施预算绩效管理，健全项目支出标准和绩效评价制度，为优化预算编制、改进项目管理、完善支出政策、落实支出责任提供依据，着力减少资源配置中的闲置浪费。

减税降费是我国积极的财政政策加力提效的重要抓手。审计结果显示，2019年全年减税降费2.36万亿元，所有行业税负均不同程度下降，涉企收费有效规范，进一步优化了营商环境，激发了市场主体活力。

报告还指出，在具体执行中，减税降费仍然存在部分优惠政策没有完全落实、有的部门和地方税费征管还不够规范等问题。

比如，1.88万户企业没有享受到研

发费用加计扣除等税收优惠4683.21万元;8927户生活服务等企业没有享受疫情防控期间收入免征增值税1657.7万元;278户企业被提前或多征税费51.4亿元;5个省份的7家单位违规收取行政事业性收费或开展中介服务收费等1.23亿元;3个省份的3家单位违规要求企业承担应由财政保障的费用5703.38万元。

“越是面临经济下行压力,越要落实落细减税降费政策。”北京大学教授刘怡说,不能对党中央、国务院重大决策部署钻空子,要想方设法巩固减税降费成效,持续涵养、保护、壮大税源,增强经济发展韧性。

着力推动保居民就业、保市场主体等任务落实

“六稳”,就业为首。“六保”,首要仍是保居民就业。审计署连续两年开展就业相关资金和政策落实审计。“从审计20省就业补助、职业教育资金和失业保险基金情况看,相关地方坚持就业优先,加强资金统筹优化,为城镇新增就业、就业困难和失业人员再就业提供了有力保障。”胡泽君说。

报告同时指出,在政策执行过程中还存在工作对接不到位、具体措施衔接不够、信息不共享等问题,影响政策效果充分发挥。比如,2个省份分配16.23亿元职业教育经费时,未按要求向先进制造业等急需特需专业或贫困地区倾斜;39个职业教育、产教融合等项目未按期开(完)工。

审计署新闻发言人表示,在疫情冲击下,保市场主体就是保长期发展能力,稳住了企业才能稳住就业。审计从宏观着眼、从微观入手,重点跟进了减税降费、清理拖欠民营和中小企业账款、政府投资基金运营等保市场主体相关政策落实情况。

具体来说,分别包括:在减税降费上,“更大规模减税降费效果明显,所有行业税负均不同程度下降,涉企收费有效规范,进一步优化了营商环境,激发

了市场主体活力。”胡泽君说。在清理拖欠账款上,“有关部门开展专项监督检查,推动完善台账,建立登记投诉平台,强化清欠约束机制,完成了至2019年底清偿一半以上的目标任务。”在政府投资基金上,“从审计情况看,政府投资基金的设立和运作,对支持创新创业、中小企业发展、产业转型升级等发挥了积极作用,但一些基金在设立阶段统筹不够、项目储备不足,难以及时落地形成有效投资。”

胡泽君建议,加大力度实施积极的财政政策。尽快建立健全特殊转移支付机制,完善监管体系,充分发挥在保居民就业、保基本民生、保市场主体等方面的作用。

着力推动三大攻坚战相关任务落实到位

审计中重点检查了三大攻坚战相关资金管理使用情况,以保障资金有效使用为抓手,推动三大攻坚战相关任务落实到位。

报告显示,中央财政专项扶贫资金增长18.9%、污染防治支出3906亿元,有效防范化解财政金融风险,三大攻坚战取得关键进展。

在扶贫审计方面,2016年以来,审计署组织全国审计机关对832个国家级贫困县实行审计全覆盖。报告显示,各地区各部门围绕精准扶贫精准脱贫,聚焦重点任务,加大扶贫投入,脱贫攻坚取得决定性成就。至2019年底,全国建档立卡贫困人口减至551万人,贫困发生率降至0.6%，“两不愁”质量水平明显提升,“三保障”突出问题总体解决。

尤为亮眼的是,扶贫资金管理逐年规范,审计查出问题金额占抽查资金比例由2016年的25.8%降至1.5%,其中,违纪违规问题占比降至0.19%。审计查出的问题越来越少,印证我国脱贫攻坚推进越来越精准扎实。胡泽君表示,对于扶贫审计中发现的一些问题,有关部门和地方在脱贫攻坚剩余任务推进中

正加快解决。

在污染防治审计方面,围绕落实精准治污、科学治污、依法治污的要求,重点关注了污染防治资金分配、项目建设、资金管理等情况。从审计239.3亿元中央财政生态环保资金管理使用情况看,有关部门和地方持续加大投入,有力推进了污染防治与生态修复相关工作。

在防范化解重大风险方面,审计重点关注了地方政府债务管理、基层财政运转和金融风险防范化解情况。“结果表明,有关方面积极化解存量债务,努力提高基层财政保障能力,信贷管理和风险管控不断加强,风险总体可控。”胡泽君表示。

着力保障疫情防控款物规范高效使用

审计署于今年2月发布通知,要求各级审计机关把疫情防控财政资金和捐赠款物审计作为重大专项审计任务。报告显示,截至3月底,各级财政共安排疫情防控资金1371.86亿元;审计的40家银行共向5995家重点保障企业发放疫情防控专项贷款2314.73亿元;审计的8445个慈善组织和相关部门共接收社会捐赠资金378.24亿元、物资16.65亿件,已分配使用320.65亿元、15.1亿件。

“从审计情况看,各地区各部门及时出台完善相关规章制度,调整优化财政支出结构,建立健全专项贷款投放机制,款物管理、分配和使用总体比较规范,为疫情防控提供了有力保障,有效维护了人民生命安全和身体健康。”胡泽君说。

“边审边改、以审促改”在疫情防控中也得到充分体现。报告指出,审计署组织了2万多名审计人员进行专项审计,对审计发现的资金滞拨、物资积压等问题,有关方面及时整改,加快分配下拨资金76.51亿元、物资9994万余件,建立健全制度1584项。审计还发现骗取套取资金、倒卖侵占物资等问题线索110多件,均已移送相关部门处理。☑

年度审计工作报告： 努力发挥常态化“经济体检”作用

文 / 本刊记者 王 萍

审计是党和国家监督体系的重要组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。6月18日，受国务院委托，审计署审计长胡泽君向十三届全国人大常委会第十九次会议作了关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告，并提请审议。

专家学者认为，2019年度审计工作报告全面反映全年审计工作，以及国家审计机关全面履行职责的情况。作为国家治理体系的重要力量，2019年，国家审计工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，依法全面履行审计监督职责，紧扣推进国家治理体系和治理能力现代化这条主线，助推做好“六稳”工作、落实“六保”任务，努力发挥常态化“经济体检”作用，推动“治已病”“防未病”，取得了积极成效。

“近年来，审计署不断加大对重点民生资金和项目的审计力度，在实施重大政策措施落实情况跟踪审计中，重点关注就业优先政策在贯彻执行中的难点和堵点，着力促进就业优先政策落实落地，充分发挥了审计服务宏观管理的作用。”中国劳动和社会保障科学研究院副院长莫荣认为。

审计工作报告显示，财政支出结构不断优化，民生等重点领域保障有力。中央财政专项扶贫资金增长18.9%、污染防治支出3906亿元，有效防范化解财政金融风险，三大攻坚战取得关键进展。中央本级社保和就业支出、教育支出、科技支出分别增长5.6%、6%、12.5%。

这一年，国家审计不但着力推动保障和改善基本民生，更是下大力气推动保居民就业、保市场主体等政策落实。中国社会科学院财经战略研究院财政审计研究室主任汪德华表示，国家审计在助推做好“六稳”工作、落实“六保”任务方面具有三个鲜明特点：一是在推进审计全覆盖中聚焦党和国家工作大局的重点、难点问题；二是以全方位、常态化、渗透式的“经济体检”，整体推进制度优势转化为国家治理效能；三是充分发挥国家审计的信息集成优势，整体谋划助推“六稳”“六保”。

“为应对经济下行压力，党中央、国务院部署实施包括减税降费、增发国债和地方政府专项债券等一系列政策措施。审计中围绕推动积极的财政政策更加积极有为的目标要求，着力反映收入端和支出端各项政策落实中存在的主要问题，促进相关政策落到实处、发挥作用。”审计署相关部门负责人介绍。

具体而言，在收入端，重点审计减税降费政策落实情况，揭示了部分企业未享受到相关税费优惠的问题，推动财税部门将减税降费政策做实做细，确保把该减的税减到位、该降的费用降到位。在支出端，以财政支出绩效为主线，揭示了预算不够细化精准、下达拨付耗时长、项目推进慢、资金滞留闲置等影响支出绩效的突出问题。并从体制机制不完善、支出标准不健全、预算缺乏硬约束等方面分析原因，提出加快推进财税体制改革、完善转移支付制度、创新财政支持方式、健全预算支出标准体系等审计建议，推动源头治理。

比如，审计结果显示，2019年各部门加强预算执行，预算管理情况总体较好，财政拨款预算执行率为87.2%。但一些部门执行财经制度还不够严格，落实过紧日子要求还不够到位。

值得注意的是，今年审计工作报告反映了着力保障疫情防控款物规范高效使用的特点。新冠肺炎疫情发生后，审计署按照党中央、国务院决策部署，组织全国两万多名审计人员迅速开展专项审计。“这是一次关于重大突发公共卫生事件的特殊审计，防疫要求严、区域不平衡、工作时效性强、社会关注度高。审计中，聚焦财政资金拨付和政策落实，聚焦社会捐赠款物分配使用的高效透明，聚焦疫情防控专项贷款精准发放和物资保障，及时反映疫情防控资金、物资分配管理情况，及时指出问题，及时督促整改，推动有关方面加快分配下拨资金和物资，严肃查处套骗资金、倒卖侵占物资等问题，建立健全相关制度，在疫情防控中较好地发挥了监督保障作用。”审计署相关部门负责人说。

汪德华表示，为应对疫情冲击，今年我国的宏观经济政策和社会政策调节力度进一步加大，在保基层运转、发行抗疫特别国债、特殊转移支付机制、提升财政支出绩效等领域也有诸多创新，这对国家审计机关全面履行职责提出了更高要求。为应对复杂挑战，需要审计机关牢牢抓住推进国家治理现代化这条主线，大力推进审计体制和机制创新，为推进国家治理体系和治理能力现代化再立新功。☑

导读:2018年5月1日,英雄烈士保护法正式实施。两年多来,法律规定的各项制度机制正在发挥作用,英雄烈士权益保护力度不断加强,法律实施取得良好效果,崇尚、学习、保护英雄烈士的社会氛围更加浓厚。

以法治力量捍卫英烈荣光

——纪念英雄烈士保护法实施两周年

文 / 本刊记者 王博勋 见习记者 张钰钗

“他们用生命保护了我们!”在新冠肺炎疫情肆虐之时,有这样一群“最美逆行者”,他们以生命践行使命,用生命书写担当,英勇奋战在疫情防控第一线。从白衣战士到公安干警,再到社区工作者……他们有一个共同的名字——英雄。

“我们要铭记一切为中华民族和中国人民作出贡献的英雄们。”习近平总书记强调,要崇尚英雄,捍卫英雄,学习英雄,关爱英雄。今年4月初,14名牺牲在新冠肺炎疫情防控一线的人员被评定为烈士,这是党和国家授予这些英雄的最高荣誉称号。4月4日清明节,万笛齐鸣,国人同悲,全国各族人民对抗击疫情斗争牺牲烈士和逝世同胞表达深切哀悼。开展褒扬、纪念工作,是以国家名义向战“疫”烈士致以最崇高的敬意,也是英雄烈士保护法实施以来开展相关工作的一个缩影。

2018年4月27日,在十三届全国人大常委会第二次会议上,备受关注的英雄烈士保护法获全票通过,该法自2018年5月1日起施行。法律实施两年多来,从健全完善配套制度到积极开展烈士褒扬工作、英雄烈士纪念活动,再到加大

英雄烈士权益保护力度、创新英雄烈士事迹和精神的宣传方式,英雄烈士保护法规定的各项制度机制正在发挥作用,法律实施取得良好效果,崇尚、学习、保护英雄烈士的社会氛围更加浓厚。

健全完善配套制度 保障法律实施

英雄是时代的标杆,是民族最闪亮的坐标。为全面加强对英雄烈士的保护,英雄烈士保护法围绕国家褒扬、纪念、宣传英雄烈士等五个方面作出规定。如何推动这部法律更好贯彻实施、落地生根?有关部门出台系列配套制度措施,不断完善政策法规体系。

英雄烈士保护法第三条规定:国家保护英雄烈士,对英雄烈士予以褒扬、纪念,加强对英雄烈士事迹和精神的宣传、教育,维护英雄烈士尊严和合法权益。为更好地推进烈士褒扬工作,2019年8月1日,国务院发布修订后的《烈士褒扬条例》,将英雄烈士保护纳入党和国家功勋荣誉表彰制度体系,升格烈士证书的制发,并确定每年在烈士纪念日举行颁授仪式,向烈士遗属颁授烈士证书。

2019年9月30日第六个烈士纪念日,有新评定烈士的20多个省以省级人民政府名义举行了庄重的颁授仪式。有评论称,条例的修改,强化了烈士纪念的仪式感,提高了对烈士的尊崇规格,彰显了新时代党和国家对英雄烈士荣誉地位的崇高定位,引导全社会崇尚缅怀英烈,弘扬英烈精神,关爱英烈家属。

英雄烈士纪念设施具有重要纪念意义、教育意义。据统计,目前全国共有100多万处烈士纪念设施,其中国家级烈士纪念设施277处;约有180处境外烈士纪念设施分布在27个国家,安葬着约11万烈士。

英雄烈士保护法明确要求“加强对英雄烈士纪念设施的保护和管理”,并作出相应规定。为落实上述规定,2019年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅、中央军委办公厅印发《烈士纪念设施规划建设修缮管理维护总体工作方案》。作为烈士纪念设施保护管理工作的纲领性文件,方案从统筹规划建设、加强修缮保护、注重管理维护、健全制度机制等角度提出要求,着力推进有关工作。2020年4月,退役军人事务部烈士纪念设施保护中心成立。

2020年2月,退役军人事务部、外交部、财政部、中央军委政治工作部联合发布《境外烈士纪念设施保护管理办法》,从总体要求、管理体制机制、保护内容、相关责任等方面作出具体规定,更好推动境外烈士纪念设施修缮、保护、管理。据了解,在境外烈士纪念设施保护管理领导小组的推动下,目前已经完成朝鲜境内江东、顺安志愿军烈士陵园修缮工程,启动兄弟山等6处志愿军烈士陵园修缮工程等工作。

两年多来,地方人大及地方政府纷纷作为,结合本地实际情况出台相关地方性法规和地方政府规章,与国家立法形成整体合力:2018年9月,《江西省英雄烈士纪念设施保护管理办法》施行,明确各级政府保护管理纪念设施的职责;2018年10月,南京市人大常委会通过《南京市国家公祭保障条例》,对国家公祭活动保障、公祭设施保护管理等作出规定,“默哀一分钟”被写入法规;2019年9月,山西省人大常委会审议通过《山西省红色文化遗址保护利用条例》,该条例是关于红色文化遗址保护领域的第一件省级地方性法规……

“英雄烈士保护法建立了健全了英雄烈士纪念缅怀等制度,通过立法的方式向人民群众宣示了党和国家尊崇、学习、关爱、捍卫英雄烈士精神的价值导向,提供了有力的法律保障。”全国人大代表、陕西省律师协会副会长方燕表示,两年多来,在各有关方面的努力以及社会各界的支持下,各项英烈保护制度发挥了重要作用,法律实施取得了良好社会效果。

举盾亮剑 严惩亵渎英烈恶行

英雄烈士是民族精神的基石,捍卫英雄烈士的荣誉与尊严,就是捍卫民族尊严、捍卫国家的前途命运。英雄烈士保护法的出台和实施,将崇尚和捍卫英雄烈士提升到了国家法律的高度,筑起保护英雄烈士权益的铜墙铁壁。

英雄烈士保护法实施两年多来,司法机关对侵害英雄烈士合法权益案件依法从快从严办理,惩处相关违法犯罪行为,坚决捍卫英雄烈士名誉荣誉。从立法到司法,全国涌现出多例运用法律保护英雄烈士的典型案例,让英雄烈士保护法真正“长出牙齿”,形成威慑。

最高人民法院院长周强在向十三届全国人大三次会议作工作报告时表示,2019年,人民法院审结英烈保护公益诉讼案件22件,对侵害方志敏、董存瑞、黄继光、木里救火牺牲勇士等英烈权益的行为,严肃追究法律责任,旗帜鲜明捍卫英烈荣光。

建立侵害英雄烈士名誉荣誉的公益诉讼制度被视为英雄烈士保护法的一大亮点。法律实施以来,各级检察机关积极履行公益诉讼职责,及时向侵害英雄烈士合法权益的行为亮剑。

最高人民检察院第八检察厅厅长胡卫列向记者介绍,自2018年5月开展英雄烈士保护领域公益诉讼工作以来,全国检察机关共立案办理该领域案件99件,提起诉讼40件。

其中,淮安谢勇烈士名誉权纠纷公益诉讼案是英雄烈士保护法实施后全国首例适用该法进行审判的案件。2018年5月,网民曾某在微信群公开对消防烈士谢勇发表侮辱性言论,歪曲烈士谢勇英勇牺牲的事实,江苏省淮安市人民检察院依法对曾某提起民事公益诉讼。6月,淮安市中级人民法院判决曾某7日内在市级媒体上公开赔礼道歉。

2019年3月,四川省凉山州木里县发生森林火灾,在抢险救灾过程中27名消防人员和3名地方扑火队员壮烈牺牲。此后,先后有多起在网络等信息平台上发布侮辱凉山烈士言论的事件发生。对此,河北保定市、福建石狮市等多地检察院纷纷提起公益诉讼,有效制止了侵害英雄烈士名誉荣誉的行为。

有评论指出,上述案件的裁判结果有效保护了英烈尊严,释放了“网络不是法外之地”的严厉信号,对营造崇尚

英烈、敬重英烈、捍卫英烈精神的社会环境起到积极作用,司法机关正在成为保护英雄烈士合法权益的坚实后盾。

“各地检察机关还积极稳妥办理了1047件英雄烈士纪念设施保护行政公益诉讼诉前程序案件。”胡卫列举例说,2019年4月,针对省内英烈纪念设施保护管理存在的七大类突出问题,河南省检察院联合郑州军事检察院向河南省退役军人事务厅送达了检察建议,督促相关单位依法履职,全方位解决英烈纪念设施保护和管理存在的问题。2019年8月,河北省检察院联合石家庄军事检察院向该省退役军人事务厅送达检察建议。该院立即召开专题会议研究落实检察建议,制订整改方案,部署在全省范围内开展英烈纪念设施保护管理工作专项行动,并向河北省检察院征求具体整改意见,主动邀请检察机关对整治情况进行“回头看”,确保整改效果。检察机关与退役军人事务部门戮力同心,共同研究解决整改落实过程中遇到的问题,确保英烈纪念设施保护工作取得实效。

除了加大惩处相关违法犯罪行为的力度,各地还积极开展英雄烈士纪念活动,创新英雄烈士事迹和精神的宣传方式。

根据英雄烈士保护法,在清明节和重要纪念日组织开展英雄烈士纪念活动。2019年9月30日,在庆祝中华人民共和国成立70周年之际,全国近3000个地方人民政府举行了庄严肃穆的烈士公祭仪式,300多万名各界代表参加活动。抗击疫情期间,退役军人事务部以“致敬·2020清明祭英烈”为主题,开展网上祭扫英烈活动,共计3.2亿人次参与网上祭扫,3900余万人次参与互动。

“传承崇尚英烈精神,关键还要讲好英烈故事。”英雄烈士保护法实施以来,有关部门与新闻媒体合作,在重要时间节点,围绕重点事件,开展多种形式的宣传活动,在全社会营造尊崇英烈、传承英烈精神的良好氛围。其中,

发布于中华英烈网、由多家单位参与主办的“追寻先烈足迹”短视频征集展示活动、“战疫英雄赞”栏目等，在社会上引起了强烈反响。

总结经验

切实推动法律落到实处

英雄烈士保护法实施以来，各项工作积极开展，成效显著，在全社会形成了尊崇缅怀铭记英烈的良好风尚。但法律实施过程中仍存在一些困难和问题亟待解决。

就开展英烈保护公益诉讼方面，胡卫列告诉记者，当前还存在案件线索发现难、损失赔偿难确定、调查取证手段和能力不足等问题。此外，英烈纪念设施保护还存在客观困难。他提出，建议从建立健全相关法律法规、拓展线索来源渠道、丰富英烈保护公益诉讼形态、加强队伍建设等方面推进有关工作。

“随着信息技术的发展，网络平台上恶意抹黑英烈形象的情况时有发生，网络平台的监管意识仍需要进一步加强。同时，部分社会公众对英雄烈士保护法中禁止的行为还需要进一步了解。”方燕建议，在法律法规或规范性文件明确网络平台的监管义务，加大舆情监控力度及普法力度。

她进一步表示，要健全完善英雄烈士保护法的相关配套制度，如英烈纪念设施保护管理，烈士安葬、公祭、祭扫、遗属抚恤等方面制度，细化相关举措，切实推动法律落到实处。

关注英雄烈士及亲属的关爱制度，中国人民大学教授吕景胜提出，制度实施的关键是注重细节和执行力，坚持规范化、制度化。“绝不可以容忍英雄烈士及亲属晚年生活贫苦、落寞凄凉的情况出现。”

“英雄烈士保护工作涉及包括政府部门、军队在内的多个部门。”方燕建议，进一步捋顺部门之间的职责分工，加强各部门间的协调与沟通，从而形成合力，共同保护英雄烈士。

胡卫列提出，可以有针对性地开展法律宣传，进学校、进乡镇、进社区，通过现场讲解、发放宣传手册、公布举报电话等方式，加大对英雄烈士保护法以及检察院英烈保护公益诉讼职能的宣传。还可以通过微信公众号、微博、网站等媒体平台，公开发布英烈保护典型案例，用

最真实的案例警醒民众，以案释法。

“结合重要时间节点、重大事件，开展多种形式的宣传、纪念活动。”吕景胜建议，提高国家烈士纪念日的全民参与度，尤其是学生群体。“这种潜移默化的熏陶有助于构建尊崇英雄烈士的文化引领和社会氛围。”✘

述评

一部英雄烈士保护法，公理正义得伸张

英雄烈士是中华民族的脊梁。捍卫英雄烈士的荣誉与尊严，就是捍卫民族尊严、捍卫国家的前途命运。2018年4月27日，十三届全国人大常委会第二次会议全票表决通过英雄烈士保护法。这部法律的问世，将对英烈们的崇敬与感恩之情落于立法上，对英烈们的合法权益进行全方位的保护，对违法犯罪行为予以强有力的回击，奏响了新时代英雄主义的赞歌。

对于这部法律，人民充满期待。法律的生命力在于实施。2018年5月1日，英雄烈士保护法正式施行。法律实施两年多来，有关部门开展了一系列扎实有效工作，推动法律贯彻落实，使英雄烈士保护法的规定“落地生根”：

两年多来，英烈保护制度更加健全完善，《烈士褒扬条例》《境外烈士纪念设施保护管理办法》等相关配套制度措施落地见效，有关地方性法规、政府规章相继出台；

两年多来，英烈权益保护力度不断加强，依法打击侵害英烈名誉荣誉的措施更加及时有力，全国涌现出多例运用法律保护英烈的典型案例；

两年多来，崇尚、学习、保护英烈的良好社会氛围更加浓厚，每逢清明节和重要纪念日，各地都会掀起英烈纪念活动热潮，缅怀英烈丰功伟绩；

两年多来，法律规定的各项制度机制正在发挥作用，法律实施取得良好社会效果，尊崇、捍卫英雄烈士的鲜明价值导向更加深入人心。

九州怀烈士，弘民正气壮民魂。我们保护烈士，是为了保存这份对国家和人民的深情；我们纪念烈士，是为了继承这份舍我其谁的责任和担当。英雄烈士从未远去，时刻与祖国和人民休戚与共、砥砺前行，他们是国家和民族独有的精神遗产和文化宝藏，是培育和践行社会主义核心价值观、激发实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神力量。

英雄烈士是一种精神，更是一盏明灯。贯彻和实施好英雄烈士保护法，切实有效加强对英雄烈士的保护，我们还有很多事情要做。下一步，要总结法律实施的经验，进一步完善各项配套规定，加强有关部门协调配合，开展形式多样的宣传纪念活动，确保法律落到实处，将英烈精神融入民族基因，让革命英雄主义精神的光辉照亮我们的前进道路。

导读:对侵害英雄烈士姓名、肖像、名誉、荣誉的行为依法提起公益诉讼,是英雄烈士保护法赋予检察机关的一项重要职权。两年多来,各级检察机关积极履职尽责,用公益诉讼之盾,维护英烈名誉,捍卫英烈荣光。

聚公益诉讼之力 保护英烈权益

文 / 本刊记者 张宝山 见习记者 孟伟

2017年6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,标志着我国以立法形式正式确立检察机关提起公益诉讼制度。英雄烈士保护法正式施行后,最高人民检察院发出通知,要求各级检察机关行部门认真贯彻实施英雄烈士保护法,深入摸排侵害英烈名誉荣誉案件线索,充分发挥检察机关在英烈保护方面的职能作用。

“截至2020年5月,全国检察机关共立案办理英烈保护领域案件99件,依法提起诉讼40件。”最高人民检察院第八检察厅厅长胡卫列表示,各级检察机关还办理了一批英雄烈士纪念设施保护行政公益诉讼诉前程序案件,合计1047件。

正风气,英烈合法权益不容侵犯

2019年3月31日,在四川省凉山州木里县森林火灾救援现场,受风力风向突变影响,发生林火爆燃,27名森林消防指战员和3名地方扑火队员牺牲。4月2日,应急管理部、四川省人民政府批准牺牲的30名同志为烈士。

烈士是党和国家授予这些英雄的最高荣誉称号。英烈的事迹和精神是中华民族宝贵的精神财富。当社会各界向他们表示深切哀悼时,黄某某在社交平台发表不当言论,侮辱、诋毁英烈。4月6日,黄某某在福建省顺昌县西岗小区被

当地警方抓获并刑事拘留。4月29日,顺昌县人民检察院以涉嫌寻衅滋事罪对其批准逮捕。

经调查取证,7月25日,顺昌县人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼。8月20日,顺昌县人民法院公开审理并当庭宣判:被告黄某某犯寻衅滋事罪,判处有期徒刑七个月,并于判决生效之日起十日内,在全国公开发行的媒体上赔礼道歉。两天后,《检察日报》刊登黄某某的致歉信。他表示,已深刻认识错误,今后一定学法守法,不做任何违法的事情。

英烈以鲜血和生命保卫家园,是体现国家和民族精神的模范,是引领社会风尚的标杆。中国人民大学教授吕景胜表示,在维护英烈名誉、形象和精神方面,国家公权力不能缺席。

“公益诉讼检察是以法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度设计。”胡卫列认为,它传递了国家倡导尊敬英烈、崇尚英雄、弘扬社会主义核心价值观的强烈信号。

国防大学教授公方彬评价道,用公益诉讼捍卫英烈名誉权,体现了“从实际出发”的价值取向。“由于部分英烈没有后代,或者英烈近亲属存在维权能力不足等问题,检察机关应发挥公益诉讼职能,捍卫英烈名誉尊严。”他说。

“作为法律监督机关,检察机关既

有法定的履职手段和履职保障,也有专业的人员队伍,与英雄烈士近亲属相比,具有一定优势。”胡卫列说。

在全国人大代表、首都博物馆首席研究馆员齐玫看来,公益诉讼不仅可以引起相关部门的重视,还能改进完善工作。“这是非常必要的,希望检察机关坚持不懈地做下去。”齐玫说。

聚合力,打造“一体化”公益诉讼新格局

将英烈保护作为公益诉讼检察工作的一项重要内容持续发力,是对英烈最好的铭记。两年多来,检察机关不断探索新方式,总结好做法,力求规范高效。

收集线索是检察机关提起公益诉讼的前提和基础,也是启动其他后续程序的前提条件。据山东滕州市人民检察院员额检察官李琳琳介绍,检察机关在履行批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责中发现的案件线索,是公益诉讼案件线索的主要来源。“在实践中,90%以上公益诉讼工作线索均是在履职中发现的。”山西晋中市人民检察院第六检察部主任陈林说。

“公益诉讼检察业务具有主动性强的特点。”胡卫列告诉记者,各地检察机关开展英烈纪念设施保护公益诉讼时,需要对区域内烈士陵园展开拉网式排查,通过实地查看、走访周边群众等



烈士是党和国家授予这些英雄的最高荣誉称号。英烈的事迹和精神是中华民族宝贵的精神财富。图/新华社发 孙中喆 摄

方式获取线索。

与此同时，检察机关与公安、民政和新闻出版等部门建立了协作联动机制，通过召开联席会议、联合发文等途径，加强日常联络、信息共享和案件会商等。目前，侵害英烈权益的行为多借助互联网传播，具有隐蔽性强的特点。对此，检察机关与公安部门展开合作，发挥专业优势，扎实做好信息收集工作。

“全面开展公益诉讼工作后，起诉案件少、诉前程序案件多是实际情况。”胡卫列指出，这并非因为检察机关在实践中遇到了困难和问题，而是由我国公益诉讼检察的特点决定的，也反映了制度设计的内在规律。“通过诉前程序推动解决公益侵害问题，是公益诉讼制度价值的重要体现。”

考虑到民事公益诉讼起诉主体较多，但行政公益诉讼起诉主体单一的客观情况，二者的诉前程序规定也有所不同。从办理英烈保护民事公益诉讼案件的实践来看，检察机关一般采取逐个征询英烈近亲属意见或公告的方式履行公益诉讼诉前程序。当英烈没有近亲属或者近亲属不提起诉讼时，检察机关将依法提起公益诉讼。

在特殊条件下，检察机关会同时使用上述两种方式。湖北随州市人民检察院对章某侵害凉山烈士名誉行为立案

后，办案人员第一时间赶赴湖北孝感籍烈士汪耀峰家中，征求其母亲意见。为充分听取其余29名烈士近亲属意见，该院还寻求烈士家庭住所地检察院的帮助，在《检察日报》发布公告。

对于英烈保护行政公益诉讼检察工作而言，检察机关向行政机关发出检察建议后，只有当行政机关不能、不愿履职

时，才能提起行政公益诉讼。“这有利于激发行政机关纠错积极性，汇聚英烈公益保护合力，形成法律监督双赢、共赢格局。”江苏徐州市泉山区人民检察院办公室主任王成艳说。

此外，为推动公益诉讼诉前检察建议落细落实，最高人民检察院开展了公益诉讼“回头看”专项活动。各省级人民检察院也在省内抽调业务骨干分片区交叉互检，通过案件评查、询问行政执法人员、回访周边群众等方法，进行跟踪监督。

补短板，为公益诉讼献智助力

英烈保护公益诉讼检察工作整体发展态势良好，但因处于起步阶段，工作中还存在一些亟待解决的问题。

英雄烈士界定难。由于英雄烈士的概念不够明确、相关认定工作存在滞后性，社会各界对英烈人格权益的界定范围仍有争议。细化法律规定和界定标准是必要之举。“例如，通过发布立法和司法解释等方式，把已经离世但未被授予烈士称号的英雄模范人物纳入英烈保护公益诉讼的范围，这有利于维护他们的名誉。”胡卫列说。

调查取证留存难。如何获取英烈人格权益受损的电子证据并将其固定下来，成为困扰检察机关工作人员的难

题。在一些英烈纪念设施保护公益诉讼案件中，因为现场专业勘查技术不足、遗址资料来源窄、行政机关履职情况难体现等，检察机关的证据收集情况也不容乐观。鉴于此，检察机关办案人员要加强与内部技术部门的协作配合，借助检察技术力量解决调查取证难题。检察机关还应建立完善群众举报渠道，加大对区域内英烈墓碑的排查力度等。“杭州市西湖区人民检察院在办理侵害董存瑞、黄继光名誉的民事公益诉讼案件中，使用自行研制的检察区块链取证设备，使办案人员提取证据更为方便，起诉起来也更加自信。”浙江省人民检察院第八检察部检察官戴明镜说。

破解宣传困境应当被提上日程。一方面，检察机关要有针对性地开展法律宣传活动。两年多来，北京市检察机关在办理公益诉讼案件时发现，部分互联网平台未能充分履行审核责任，致使网络中出现有损英雄烈士姓名、肖像的不良信息。2019年12月6日，北京市人民检察院组织15家在京互联网企业，围绕首都文化中心建设、网络生态环境治理等发出倡议。另一方面，检察机关可以通过社交媒体平台、召开新闻发布会等途径，发布英烈保护公益诉讼典型案例，以案释法，让法治宣传润物无声。

公益诉讼检察队伍建设同样值得关注。此前，全国人大常委会委员、全国人大财经委主任委员徐绍史建议，在机构设置、人员配备、队伍的专业能力和复合能力建设上下功夫，更好地满足新时代公益诉讼检察工作的需要。“具体来看，应培养检察机关工作人员办理英烈保护领域案件的调查取证能力，提升办案专业化、规范化水平。”胡卫列说。

2020年，检察机关将继续提升包括英烈保护在内的公益诉讼工作品质。胡卫列表示，在保证办案数量、提升质量的基础上，还要着力优化办案结构，提高监督精准性、规范性和实效性，为“中国之治”贡献检察力量。✘

公益诉讼亮剑 保护英烈的“名”与“家”

文 / 见习记者 孟伟 记者 张宝山

革命先烈名誉受损，墓群荒草丛生，陵园管理混乱……这些场景让人心痛不已。为捍卫英烈尊严，弘扬爱国主义精神，检察机关用公益诉讼为英烈权益保护立规矩、划红线。下面请与记者一同回顾9个典型案例，强化英烈保护意识，营造关爱英烈的良好风尚。

1

全国首例英烈保护民事公益诉讼案： 侮辱烈士者被判公开道歉

2018年5月12日，江苏省淮安市消防支队水上大队城南中队副班长谢勇在实施灭火救援行动中不幸牺牲。次日，公安部批准谢勇同志为烈士，并颁发献身国防金质纪念章。5月14日，江苏省公安厅追认其为中国共产党党员，追记一等功。

在缅怀与讴歌声中，极少数人却发表了侮辱烈士的言论。5月14日，网民曾某为发泄不满，在微信群中说，“自己操作失误掉下来死了能怪谁，真不知道部队平时是怎么训练的”“不死是狗熊，死了就是英雄”等，更无视他人劝阻，造成了恶劣的社会影响。

5月21日，淮安市人民检察院依法对曾某提起民事公益诉讼。淮安市中级人民法院立案受理后，组成“3名法官+4名人民陪审员”的7人合议庭，进行审理。

法院认为，曾某的行为已超出言论自由范畴，侵害了烈士的名誉权，根据民法总则及英雄烈士保护法的规定，判决曾某于7日内在市级媒体上公开赔礼道歉。

6月16日，《淮安日报》在要闻版显

著位置刊登了曾某的公开道歉书。

2

全国首例侵犯革命先烈名誉 公益诉讼案：不容亵渎

2018年4月28日，刘某某在百度贴吧内回复题为“新闻联播花6分钟的时间缅怀他——方志敏”的帖子，使用带有诽谤性的话语，诋毁方志敏烈士的品德。

江西省南昌市人民检察院接到方志敏家属举报后，立案审查，依法履行诉前公告程序，逐级层上报最高人民检察院。经批复，该院向南昌市中级人民法院提起民事公益诉讼。

2019年8月20日，南昌市中级人民法院召开庭前会议，刘某某当庭悔过，同意在全国发行的报刊上刊登公开道歉函。考虑到刘某某已删帖，并深刻认识错误行为，双方达成了调解协议。

10月30日，刘某某在《人民法院报》发布致歉信，承诺加强法制学习，遵纪守法，传承英烈精神，捍卫英烈荣光。

3

救火英雄不容侮辱！ 云南红河州检方提起公益诉讼

2019年3月30日，四川省凉山州木里县雅砻江镇发生森林火灾，四川森林消防总队凉山州支队西昌大队四中队三班消防员孔祥磊在扑火行动中不幸牺牲。4月2日，应急管理部政治部批准孔祥磊同志为烈士，追记一等功。

4月6日，孔祥磊烈士忠骨回归故里。当社会各界沉痛哀悼时，王某某、熊某某分别在微信朋友圈中发布“短命鬼回家了”和回复“归来是狗熊”。两

人先后被公安机关行政处罚。

红河州人民检察院公益诉讼部门干警发现上述信息后，及时收集整理。4月17日，该院工作人员前往建水县、红河县调查取证，履行诉前公告程序。在征询孔祥磊烈士近亲属的意见后，经云南省人民检察院批准，5月17日，红河州人民检察院依法向红河州中级人民法院提起民事公益诉讼。

7月9日，红河州中级人民法院进行公开审理，两名被告当庭提交道歉信。经合议庭评议，红河州中级人民法院支持检察机关的诉讼请求。

8月4日，《红河日报》发布王某某、熊某某的公开道歉书。他们均表示，今后一定学法守法，不做任何违法的事情。

4

烈士纪念日当天的《道歉声明》

2019年3月19日，江苏省苏州市吴江区消防救援大队盛泽中队二班副班长刘磊为救跳河轻生的女子，不幸牺牲。随后，应急管理部政治部批准刘磊同志为烈士。

次日凌晨，在活跃着23万余人的百度贴吧“盛泽吧”中，魏某某发表“不会水当啥消防员，死了该”等歪曲刘磊烈士英勇牺牲的言论。虽受到多名网友谴责，他仍未及时删帖。

苏州市人民检察院承办人赴湖南征求了刘磊烈士近亲属意见。4月16日，该院向苏州市中级人民法院提起民事公益诉讼。

9月26日，苏州市中级人民法院公开审理该案，鉴于魏某某已充分认识行为的危害性，愿意消除不良影响，故法院作

出调解,由魏某某向公安机关提出申请,删除其在贴吧发表的不当言论,并于烈士纪念日当日在媒体上公开道歉。

9月30日,魏某某在《江苏法制报》发布道歉声明。他表示,已深刻理解保护英烈合法权益的重要性,今后将主动维护英烈权益。

5

在烈士认定前发表侮辱言论,也要担责

2019年8月14日,浙江省湖州市消防救援支队安吉中队中队长吕挺为营救落水群众,被急流冲走,壮烈牺牲。3天后,应急管理部政治部批准吕挺同志为烈士,追记一等功。

8月16日,曹某某在新闻评论视频下发表“有什么用……还英雄,老婆都是别人的了……人就这么现实……绿帽英雄差不多”等侮辱性言论,且在被人谴责后,仍说:“谁知道活着的时候收了多少黑心钱。”

由于该案侵权行为发生在烈士认定之前,最高人民检察院第八检察厅及时提供办案指导意见。浙江省人民检察院专门办案组召开专家论证会,借助“外脑”,精准监督。12月3日,宁波市人民检察院依法对曹某某提起民事公益诉讼。

2020年4月17日,宁波市中级人民法院公开审理。被告当庭承认错误,表示愿意公开赔礼道歉。

6

开展公益诉讼专项活动,守护英烈荣光

为抗击日寇侵略和建立新中国而牺牲的河北省平山县籍烈士达5000余名。2019年7月,平山县人民检察院对全县43处英烈设施保护情况进行专项调查。

调查发现,平山县寨北乡主投沟杨展(系杨开慧胞兄杨开智唯一的女儿)烈士纪念碑及墓地周围杂草丛生,缺少通行道路和指示牌;岗南镇韩庄村北公路西侧康血光(时任行唐县武装部组织股长)烈士

纪念碑及墓地被灌木遮蔽,无法通行;营里乡沙洼村百余名抗日烈士安葬区未被官方记载,没有英雄烈士纪念设施。

平山县人民检察院迅速启动公益诉讼监督程序,向寨北乡人民政府、岗南镇人民政府、营里乡人民政府和平山县退役军人事务局等发出诉前检察建议。

相关部门对此高度重视,主动与平山县人民检察院沟通,会商整改措施,制订修缮方案,并在不到一个月的时间内,完成修葺道路、清除杂草等工作,捍卫了英烈的光辉形象。

此外,平山县人民检察院和平山县退役军人事务局联合出台意见,建立健全英烈纪念设施保护的长效机制。

7

无人机巡查纪念设施,发现问题速整改

在抗日战争和解放战争期间,河北省沧州市献县有两万余名英烈为国捐躯。献县现有马本斋母子烈士陵园、韩村镇建国县烈士纪念塔等16处烈士纪念设施。

2020年清明节前夕,献县人民检察院公益诉讼部门干警利用无人机对烈士纪念设施进行立体巡查,发现马本斋母子烈士陵园内马母衣冠冢墓汉白玉瓷砖严重脱落,冢墓后身通道杂草丛生;韩村镇建国县烈士塔门窗破坏,栏杆断折,油漆斑驳脱落等。

3月23日、3月25日,献县人民检察院分别向献县退役军人事务局、中共献县县委宣传部发出诉前检察建议。两单位迅速修缮破损设施,并向献县人民检察院书面回复了整改情况。

8

军地联手,助烈士陵园规范管理

河南省是革命老区、兵员大省,有24.2万名烈士。自2019年2月20日起,河南省人民检察院联合郑州军事检察院,开展有关烈士陵园、英烈纪念设施保护管理情况的专项调查监督活动。

据统计,此次活动共走访调查123

个烈士陵园,290处其他纪念设施,79座零散烈士墓。相关工作人员介绍,全省英烈纪念设施总体保护情况较好,但县及县以下存在修缮不及时、内部环境长期疏于管理维护、设施内外商业气息浓厚等问题。

2019年4月28日,河南省人民检察院联合郑州军事检察院,向河南省退役军人事务厅送达了诉前检察建议。河南省退役军人事务厅迅速启动专项行动,对全省英烈纪念设施保护管理工作存在的问题进行集中排查整治。

7月16日,河南省退役军人事务厅回复了整改情况。河南省人民检察院第八检察部主任韩振标说:“这不仅是军地检察机关深化协作的积极成果,也是开展英烈保护工作的有力举措。”

9

检察建议促郑州烈士陵园“换新颜”

破损的花岗岩板面得到整修,脱落的墓体防护层焕然一新,这与一份检察建议密不可分。

2019年3月27日,河南省郑州市二七区人民检察院调查人员在暗访时发现,郑州烈士陵园烈士墓区存在花岗岩板面破损、缺角,墓体防护层漆面脱落等现象。4月2日,该院向郑州烈士陵园发出诉前检察建议,督促其修缮。

“针对检察建议书中指出的问题,我国高度重视,第一时间开展专题研究。”郑州烈士陵园负责人说,他们一方面进行摸底统计,编制维修预算;另一方面成立监督小组,实施全过程监管,确保维修质量。

郑州市二七区人民检察院也通过实地查看、电话问询、微信交流等方式了解整改进展情况。在充分沟通、凝聚共识的基础上,双方会签“关于共同加强英烈保护维护社会公益”的协作意见,并就加强英烈纪念活动规范性管理等“软实力”建设交换看法,致力形成英烈保护单位与检察机关协作共进的良性循环局面。☑

导读:在分组审议乡村振兴促进法草案时,全国人大常委会组成人员一致认为,实施乡村振兴战略是党的十九大作出的一项重大战略决策部署,2020年是决战决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会的收官之年,在这样一个重大的历史节点,制定乡村振兴促进法,正当其时、非常重要、非常必要。

乡村振兴促进法草案:首次提请审议

文 / 本刊记者 于浩

6月18日,乡村振兴促进法草案(以下简称草案)提请十三届全国人大常委会第十九次会议审议。这是草案首次提请审议。

草案分为11章,包括总则、产业发展、人才支撑、文化传承、生态保护、组织建设、城乡融合、扶持措施、监督检查、法律责任等。草案的主体部分,通过“产业发展、人才支撑、文化传承、生态保护、组织建设”5章,将“五大振兴”依次写入其中。

确保乡村振兴战略部署得到落实

“起草乡村振兴促进法草案的着力点是,把党中央关于乡村振兴的重大决策部署,包括乡村振兴的任务、目标、要求和原则等,转化为法律规范,确保乡村振兴战略部署得到落实,确保各地不松懈、不变调、不走样,持之以恒、久久为功促进乡村振兴;把党中央、国务院确定的促进乡村振兴的政策措施,特别是坚持农业农村优先发展、健全城乡融合发展的体制机制、建立新型城乡关系方面的政策,通过立法确定下来。”全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文在作草案说明时说。

如何确定本法的调整对象,特别是乡村振兴中乡村的范围,起草过程中有

不同看法,不仅学术理论界与实务部门对乡村的概念存在不同认识,而且不同发展水平的地区对乡村的界定也有差别。例如,城郊村、城中村、建制镇等是否属于乡村的范围,是否适用本法?

为此,草案规定,实施乡村振兴战略,开展促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴,推进城乡融合发展等活动,适用本法。同时明确本法所称乡村,是指城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体,包括乡(民族乡、镇)、村(含行政村、自然村)等。

为实现乡村全面振兴,应当按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。草案第二章至第六章分别以五大振兴为主要内容,着重从产业发展、人才支撑、文化传承、生态保护、组织建设等方面,将党中央有关方针政策和地方实践中的成功经验,通过立法形式确定下来,明确相关政策措施,完善相关制度,保障乡村全面振兴。特别是着重围绕发展壮大农村集体经济、培育新型农业经营主体、促进农业转型升级、不断提高农业科技水平、严格保护耕地、保障粮食等主要农产品供

给、改善乡村生态和人居环境、提高乡村文明程度和思想道德建设水平、传承和发展中华优秀传统文化、建立健全乡村社会治理体系、加强基层组织建设等方面,作出相应规定。

实施乡村振兴战略,必须重塑城乡关系,走城乡融合发展之路。草案规定,国家坚持农村土地集体所有制,完善农村集体产权制度,巩固和完善农村基本经营制度,健全乡村治理制度;建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,推动形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

草案还专设一章,规定各级人民政府应当协同推进乡村振兴战略和新型城镇化战略,促进农村一、二、三产业融合发展和城乡一体化发展;县级以上人民政府应当推进城乡统一规划,因地制宜安排村庄布局,完善城乡基本公共服务体系,提高乡村居民社会保障水平,推动人口、土地、资本等要素在城乡间有序流动,采取措施促进城乡产业协同发展,实现乡村经济多元化和农业全产业链发展,建立健全有利于农民收入持续稳定增长的机制。

实施乡村振兴战略,必须解决钱从哪来的问题。为此,草案专设扶持措施一章,将党中央强农惠农富农政策上升为法律规范,分别就财政投入、农业

补贴、土地出让收入、资金基金、融资担保、资本市场、金融服务、农业保险、用地保障，以及社会资本参与乡村振兴等作出规定，从政策扶持上落实农业农村优先发展要求。

为层层压实推进乡村振兴的责任，草案设监督检查一章，明确建立实施乡村振兴战略的目标责任制和考核评价制度，地方党委和人民政府承担促进乡村振兴的主体责任，县级以上地方党委和人民政府应当以适当方式考核本级党委和人民政府相关部门负责人、下级党委和人民政府及其负责人完成乡村振兴目标情况，考核结果作为有关领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容。国务院和县级以上地方各级人民政府应当向本级人民代表大会或者其常务委员会报告乡村振兴促进工作进展情况等内容。

委员热议乡村振兴促进法草案

在分组审议乡村振兴促进法草案时，全国人大常委会组成人员一致认为，实施乡村振兴战略是党的十九大作出的一项重大战略决策部署，2020年是决战决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会的收官之年，在这样一个重大的历史节点，制定乡村振兴促进法，正当其时、非常重要、非常必要。这对于保障乡村振兴战略的顺利实施，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，特别是农业农村现代化，全面建成社会主义现代化强国，具有重大而深远的意义。

“制定这部法，是落实2018年中央文件的具体行动，非常重要，也非常必要。”谢广祥委员建议在总则中增加关于“国家实行精准扶贫、精准脱贫方略，并采取措施。坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困机制和脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接机制”的规定。脱贫攻坚与乡村振兴，关系改革发展，是广大农村发展的两个重大战略性部署，在政策设计上具有协调性、兼容性。党的十九届四中全会审议通过的决定，明确

提出“坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制”。脱贫攻坚为促进乡村振兴奠定坚实的基础，而乡村振兴又激活乡村内生动力，有效巩固脱贫攻坚的政策成果。

谢广祥委员还建议在总则中增加“国家设立中国农民丰收节”的相关规定。“设立‘中国农民丰收节’是党中央作出的一项重大决策，对调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，提升亿万农民的获得感、幸福感，充分展示农村改革发展巨大成就，发挥积极作用，有必要用立法的形式将其固定下来。”

“总体来讲，乡村振兴促进法的架构、总的原则非常不错，因为乡村振兴本身就是一个非常庞大的系统工作。”王刚委员说，第十五条强调国家严格保护耕地，建立农用地分类管理制度，特别是第二款强调国家实行永久基本农田保护制度，建议在“保护”前面加上“核查”，即“国家实行永久基本农田核查保护制度”。

王刚委员说，近些年到农村去，看到一些标着“国家永久基本农田保护示范区”“永久基本农田保护区”的地方，规划保护区地块与实际地理地块相差

甚远，有些甚至标在河滩上、荒坡上，所以基本农田保护一定要真正保护到位。建议增加“核查”，通过核查制度，确保基本农田真正受到保护。增加“核查”，也体现了法律制度的刚性，便于相关部门在落实永久基本农田保护制度的时候有一个手段。

“关于科技工作，草案在产业发展方面提了一些，但是没有把科技工作作为一个重要的部分明确出来。”韩梅委员说，建议在总则第二条“促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”中加上“科技振兴”。乡村振兴离不开科学技术，如科技扶贫、科技兴农。

韩梅认为，人才支撑在农村，特别是在边疆民族地区起着非常重要的作用。现在边疆民族地区，人才不但招不来，还留不住，这种现象很突出。在第三章人才支撑部分，建立的创新机制还不够健全，特别是在农村教师队伍、乡村医疗队伍等农业农村人才队伍建设上缺少过硬措施，建议草案在人才支撑方面的措施、要求力度再大一些，尤其是在创新机制上。✘

短评

乡村全面小康之后看振兴

“农，天下之大业也。”

党的十九大报告首次提出“实施乡村振兴战略”，描绘出一幅“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的振兴图景。

制定乡村振兴促进法，是把党中央关于乡村振兴的重大决策部署包括乡村振兴的任务、目标、要求和原则，以及党中央、国务院确定的促进乡村振兴的政策措施，和各地行之有效、可复制可推广的经验转化为法律规范，为中国特色社会主义乡村振兴提供有力法治保障。

2020年是全面建成小康社会目标实现之年，是全面打赢脱贫攻坚战收官之年。如期打赢脱贫攻坚战指日可待，而未来一段时期，如何巩固脱贫成果，解决城乡之间发展不平衡、不充分的问题，则要看乡村振兴工作。

乡村振兴事关实现农业现代化，事关中华民族的伟大复兴，用法律的形式保障乡村振兴战略的实施，必将在拥有5000多年农耕文明史的中国农业发展历程中留下浓墨重彩的一笔。

导读：新中国成立以来，党中央、国务院、中央军委制定了一系列政策、法规，对维护退役军人权益、做好退役军人服务管理保障工作发挥了重要作用。随着经济社会的快速发展、国防和军队改革的深入推进，退役军人工作面临着新形势新任务新变化。因此，有必要制定一部系统完备的法律，为做好新时代退役军人工作提供法治保障。

退役军人保障法草案： 确保退役军人工作走上法治化轨道

文 / 本刊记者 徐航

“若有战，召必回。”退役军人为国防和军队建设作出了重要贡献，是社会主义现代化建设的重要力量，是党和国家的宝贵财富。做好退役军人工作，对于巩固党的执政地位、确保国家政权稳固、厚植强军兴军根基、维护社会安全稳定具有十分重要的意义。

6月18日，《中华人民共和国退役军人保障法（草案）》（以下简称草案）首次提请十三届全国人大常委会第十九次会议审议。受国务院、中央军委委托，退役军人事务部部长孙绍骋对草案作说明。

6月19日，全国人大常委会会议对草案进行分组审议。与会人员普遍认为，草案充分贯彻落实习近平总书记的重要指示精神，对退役军人的安置、就业创业等问题作出规定，回应了广大退役军人和现役军人的热切期盼，意义重大。

为退役军人工作提供法治保障

孙绍骋表示，新中国成立以来，党中央、国务院、中央军委制定了一系列政策、法规，对维护退役军人权益、做好退役军人服务管理保障工作发挥了重要作用。随着经济社会的快速发展、国防和军队改革的深入推进，退役军人工作面临着新形势新任务新变化：一是党的十八大

以来，以习近平同志为核心的党中央对退役军人工作作出一系列重大部署，对新时代做好退役军人工作提出了新要求。二是2018年3月机构改革之前，军官和士兵的安置、就业、优待等工作分散在相关部门，有关规定比较分散，需要整合。三是退役军人工作中普遍反映的问题，需要通过法律予以统筹解决。鉴于此，有必要制定一部系统完备的法律，为做好新时代退役军人工作提供法治保障。

孙绍骋介绍，草案起草的总体思路：一是贯彻落实习近平总书记关于退役军人工作的重要论述和党中央、国务院、中央军委关于退役军人工作的决策部署及改革要求，坚持服务经济社会发展、服务国防和军队建设，为退役军人工作提供法治保障，使军人成为全社会尊崇的职业。二是既坚持尽全力而为又量力而行，紧紧围绕退役军人普遍关注的问题，在完善现行政策的基础上规定一系列创新举措。三是坚持统筹协调，注重服务保障与教育管理、物质待遇与精神激励相结合。四是做好与相关法律法规的衔接，并为下一步制定修订配套法规、政策留出接口。

据了解，草案共10章77条，涵盖了退役军人的移交接收、就业创业、教育培训、优待抚恤、褒扬等内容。

王洪尧委员对草案给予了高度评价：“退役军人保障法，听起来是保障退役军人，实际上退役军人和现役军人是密切联系的，今天的现役军人就是明天的退役军人，今天的退役军人就是昨天的现役军人。所以，制定这部法律不仅是对退役军人的保障，更是对国防和军队建设的保障和支持。这充分体现了我们党对国防和军队建设的重视，体现了我们国家对国防和军队建设的重视，体现了全国人大对国防和军队建设的重视，也体现了人民群众对国防和人民军队建设的重视。”

聚焦退役安置“老大难”问题

如何提高退役军人的安置质量？草案设立“退役安置”专章，聚焦完善安置方式、加强安置保障、树立鲜明的安置导向三方面，规定转业军官、安排工作的士兵，由机关、人民团体、事业单位和国有企业接收安置，并按照规定给予编制保障等。

在彭勃委员看来，第二十二条有关“优先安置”的内容体现了对基层作战部队主官多付出、受优待的导向。“但还有一个普遍长期存在的情况，即曾经担任过作战部队师、旅、团、营主官的转业军官是否应该享受优待待遇。从作

战部队的实际情况看,有许多同志由于年龄、身体、职数等原因最后几年到其他单位任职,如交流到武装部、军分区或保障单位。是否可以作出修改?例如,在基层作战部队连续工作15年以上担任师以下作战部队各级主官累计5年以上,也应该享受优待待遇。”

值得关注的是,草案还明确了对伤病残退役军人的安置。第二十四条规定,国家建立伤病残退役军人指令性移交安置、收治休养制度。军队有关部门应当及时将伤病残退役军人移交安置地人民政府安置。安置地人民政府应当妥善解决伤病残退役军人的住房、医疗、护理和生活困难。

吕世明委员说:“医疗和康复是有区别的。康复应该是长期的、很见成效的,对退役军人回归社会、恢复身心健康十分重要。因为直接涉及政策保障,特别是对于一些要转入地方的伤病残退役军人,法律应从顶层设计加以完善。所以建议将第二十四条内容补充为‘医疗、康复、护理、居家无障碍改造和生活困难’。”

“伤病残退役军人移交安置工作,是长期以来困扰基层部队的老大难问题。不少部队都有伤病残军人因无法移交地方而长期滞留部队的现象,牵扯了基层部队很多精力。草案着眼解决这个难题,明确国家建立伤病残退役军人指令性移交安置、收治休养制度,并规定了军队和地方政府的责任,为解决这个老大难问题提供了法律依据。但是从实际情况看,解决伤病残退役军人移交难问题并非易事。”因此,殷方龙委员建议,强化移交安置伤病残退役军人有关规定的刚性,补充“不得借故拒收或拖延接收伤病残退役军人”的规定。同时,针对导致“移交难”的实际原因,抓紧完善有关政策制度。

明确服役贡献与抚恤优待挂钩,统筹协调地区差异

加大对退役军人的优待和褒扬力度,是社会关注的焦点。草案一是明确普惠与优待叠加的原则。规定政府在保

障退役军人享受普惠性政策和公共服务的基础上,结合服役贡献和各地实际情况给予优待。二是合理确定优待范围。明确在社会保险、住房、医疗、交通、文化等方面,对退役军人给予相应优待。三是强化荣誉激励。规定国家对作出突出贡献的退役军人予以表彰、奖励;退役军人服现役期间获得表彰、奖励的,退役后按规定享受相应待遇;地方政府应当为退役军人家庭悬挂光荣牌。

有常委会组成人员在分组审议时认为,应在草案基础上,进一步将退役保障与服役期间的贡献相衔接。

“草案在第一章总则中提出,退役军人保障与其服役期间所作贡献挂钩。但具体条文中,仅在优待和抚恤章节中有明确体现。实践中,退役军人中的转业干部分配、就业工作安排、公务员定向考录等,已经与服役贡献相挂钩。”张春贤副委员长建议,进一步突出退役保障与服役贡献相匹配,在草案中增加或明确与服役贡献挂钩的具体条款。

沈跃跃副委员长也提出了类似的观点:“实践中,退役军人安置、公务员定向考录等都已与服役贡献挂钩,草案中可增加相应的具体条款,以便引导退役军人献身国防,让军人成为全社会尊崇的职业。”

此外,全国人大华侨委副主任委员黄龙云希望,草案能够加强区域间政策的均衡协调,统一并且明确不同区域间退役军人群体有关的待遇标准。他解释道:“在地方,待遇方面往往相互攀比,带来了许多问题和困境。虽然不同区域的发展水平和社会生活水平有差异,但是国家在考虑区域间如何协调的问题上,可以通过退役军人保障法,在区域间政策均衡协调上确定相对统一明确的办法,让不同区域在大体均衡的情况下,依法做好退役军人保障工作。”

全国人大社会建设委副主任委员宫蒲光也关注到统筹平衡抚恤优待标准的相关内容。他认为,草案第六章第四十五条提出国家逐步消除抚恤优待

制度城乡差异,建立统筹平衡的抚恤优待量化标准体系的内容非常重要。近年来,涉及退役军人优待标准的问题,很大程度是由于待遇上的城乡差异和不同地区间的差异引发的。但草案中只阐述了“逐步消除抚恤优待制度城乡差异”,还应添加“缩小地区间差异”的表述。

尽快构建以退役军人保障法为根基的制度体系

“制定退役军人保障法是个历史性突破,但也不可能解决退役军人工作中的所有问题,难以做到面面俱到。”李钺锋委员结合调研中了解到的实际情况指出,长期以来,由于历史原因,我国退役军人法律制度存在缺少上位法的问题,法规规章也比较少,主要以文件调整为主。由于退役军人和其他服务对象分散在社会各行业,退役军人政策制度受军地相关改革的影响较大,往往是在国家、军队主体改革基本到位后才能有效实施。随着全面深化改革向纵深推进,与退役军人工作密切相关的制度改革进程明显加快,特别是在草案起草工作完成后,对处于“下游”的退役军人工作政策制度改革的前瞻性、科学性、配套性也提出了更高要求。

为此,李钺锋委员强调,要坚持问题导向,抓紧推动构建以退役军人保障法为根基、以行政法规为主干、以部门规章和规范性文件为支撑的政策制度体系,充分发挥法治的规范、引领、保障和推动作用,不断推进退役军人工作领域治理体系和治理能力现代化。同时,推动相关法律、政策实施落地,督促有关方面严格落实法律、政策,确保退役军人工作法治化水平不断提升。

刘季幸委员说:“退役军人保障法出台后应尽快制定相关的配套法规,确保该法维护退役军人合法权益的立法目的落到实处。很多退役军人,包括转业干部的合法权益怎么落到实处,在这部法律上不可能规定得那么细,因此,还需要配套的具体规范来保证这部法律的立法宗旨得以实现。”

共话战“疫”：发挥优势强化机制筑牢防线

文 / 见习记者 张钰钗 记者 孙梦爽

“世界上任何事物都有其两面性，这次疫情是一场危机，但某种程度上也孕育了新的契机。”这次全国人代会，在疫情防控常态化的特殊背景下召开。习近平总书记参加湖北代表团审议时作出重要讲话，同时政府工作报告、全国人大常委会工作报告等将“抗击疫情”作为重要内容，同心战“疫”成为会议中绕不开的热点话题。

五月的北京阳光明媚，生机盎然，疫情防控阻击战取得重大战略成果。代表们相聚一堂，共话同心战“疫”，围绕公共卫生治理建言献策、凝聚共识、共话未来。

疫情防控彰显制度优势

“今年疫情防控取得的成绩，是以习近平总书记为核心的党中央坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引的结果，是全党全军全国各族人民团结奋斗的结果。”政府工作报告作出深刻总结。

生命至上，成之惟艰。张伯礼代表在审议时分享了其在武汉奋战82天的亲身经历与感悟，忍不住哽咽落泪。代表们深刻认识到：疫情防控阻击战充分彰显了中国特色社会主义的制度优势，彰显了生命至上的价值理念，彰显了科学防治的强大效能，是党和国家推进治理能力建设的生动实践。

黄坤明代表认为，全国疫情防控阻击战取得重大战略成果，根本在于全党全国人民众志成城、顽强奋战，在于以习近平为核心的党中央坚强领导、科学指导，在于习近平总书记殚精竭虑、率先垂范，亲自指挥统揽这场艰苦卓绝、波澜壮阔的人民战争。

“‘生命至上，这是必须承受也是值得付出的代价。’政府工作报告中的这句话，让我感动和骄傲。”王麒代表表示，这是我们党坚持人民至上的最好体现，很庆幸能生活在这样一个国家，生活在这样一个时代。

抗疫成果来之不易。与会代表一致认为，全国两会的胜利召开标志着我国疫情防控和经济社会发展进入了一个新的阶段。

总结经验教训 优化长效机制

“针尖大的窟窿能漏过斗大的风。”“我们要正视存在的问题，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。”习近平总书记参加审议时，再次强调要加强公共卫生体系建设。

“殷忧启圣，多难兴邦。”针对如何继续补短板、强弱项，将战“疫”中的实践经验化为制度成果，代表们提出了意见建议。

陈华元代表曾带队建设武汉火神山、雷神山医院。他建议深化医疗设施“平战结合”建造理念，提升城市综合抗疫能力。将传染病医院建设作为经济社会发展的重要环节，像其他防灾系统一样严格落实配建指标和标准。还要重视在综合性医院建设中传染病科室的建设，科学规划院区布局及病例收治区域大小。

华树成代表着眼于医疗物资储备方面，建议逐级完善国家医疗物资战略储备体系，成立国家医疗物资战略储备中心，由国家统一进行物资筹措、采购及管理，同时逐级下设分中心，根据各自辖区应急需求实际做好物资的更新和轮储，确保达到动态平衡。

葛明华代表认为，应尽快建立基于大数据分析的重大公共卫生事件智能检测、预警、分析体系，尽快完善国家传染病网络直报系统。李学勇代表建议，要加紧推进生物安全战略布局，构建生物安全风险调查评估、检测预警标准体系，建设生物信息资源数据库。

加强基层防控 构筑严密防线

基层是疫情防控的重要关口，守好基层就守好了与疫情抗争最激烈的战场之一。中华儿女风雨同舟、守望相助，筑起了抗击疫情的巍峨长城。政府工作报告中特别肯定了社区工作者、公安干警、基层干部、环卫工人等基层工作者们坚守岗位、不辞劳苦的精神。

对此，孙开林代表总结农村公共卫生服务中存在的不足，建议改善农村公共卫生服务设施，加强农村公共卫生服务专业人才建设，落实“县管乡用”“乡聘村用”机制，在全社会形成“尊医爱医”的大环境，把乡村医生的待遇纳入地方财政预算，让他们在从事卫生健康工作上有奔头。

毛宗福代表则建议，要完善基层社区健康治理体系，比如，成立街道卫生健康工作委员会，选聘社区医生进入社区“两委”；加大财政投入，夯实社区卫生服务公共平台；“三医联动”促进健康“守门人”制度落地，加强社区卫生服务能力建设，推进社区“医防融合”。

“当前疫情尚未结束，发展任务异常艰巨。”代表们一致认为，走好发展之路是后疫情时代的必然要求，要抓好常态化疫情防控，扎实做好“六稳”“六保”工作，以保促稳、稳中求进，按下后疫情时代的发展重启键。■

复工复产：“下半场”如何发力

文 / 本刊记者 张维炜

随着国内疫情防控成效不断巩固，各类企业有序复工复产，生产生活秩序加快恢复。

今年的政府工作报告更是对“复工复产”提出明确要求，指出“在常态化疫情防控下，要调整措施、简化手续，促进全面复工复产、复市复业”。同时，报告还用整整一个章节的篇幅，从减税降费、降低成本、金融支持、扩大就业四个方面，出台诸多举措，帮助企业走出困境迈上正轨。

复工复产进入“下半场”，国家“真金白银”的好政策提振了市场信心，大会期间，许多企业界全国人大代表对此都倍感振奋。但一些代表也指出，前期许多共性困难得到缓解的同时，部分新问题也开始凸显，比如，一些园区、企业的复工率虽然上来了，复产率却没有同步提升；关键岗位缺人，制约产能等。如何破解这些“梗阻”？这就需要政企合力，围绕突出困难精准施策，在“复工”的同时实现真正“复产”。

全国人大代表郑月明从春节开始，一直忙碌在生产一线，他所执掌的公司，主要生产聚丙烯专用料等产品，可广泛应用于医用口罩、一次性防护服等领域，属于防疫物资的重要原材料。“复工之初，我们面临着生产的紧迫性和人手不足、物流不畅的多重压力。”郑月明用“心急如焚”形容自己当时的心情。

为力保下游防疫物资生产企业的原材料供应，公司紧急建立产销研运营协调与调度机制，每天分析制订应对措施，终于在2月底实现了全面复工复产。

磨砺带来启示。“我感觉，在现代工业体系里，产业链都是环环相扣，一个环节阻滞，上下游企业都无法运转。”郑

月明建议，在推进复工复产的进程中，政府应更加注重全面考量区域之间的联系，加强上下游产销对接，盘活“全链条”协同复工复产。

“5天从无到有搭起一条口罩生产线”“3天出图纸，7天出设备，10天出产品”“55小时，研发攻关成功”……疫情考验来袭，中国制造业超强的应变速度和生产能力令人折服。在周云杰代表看来，这背后是中国工业互联网的初露锋芒，工业互联网作为资源平台的强大效能正逐步显现。

“工业互联网连接人、数据和机器，具有信息互通、资源共享、开放合作等优势。支持工业互联网发展，加速工业体系升级，我们的企业才能增强核心竞争力。”作为全国人大代表，周云杰已经四次在全国人代会上对中国工业互联网发展提出建议。在他看来，全球工业互联网产业竞争正处于胶着期，中国起步早、起点高，有产业基础优势，有丰富的应用场景，正可乘势而上。

确实，危机中也蕴含着机遇。新冠肺炎疫情让智能化、信息化成为许多企业不约而同的选择，他们普遍达成这样一个共识：复工复产不仅意味着要收复存量、恢复常态，也为企业提出新的命题，那就是发展新业态。

全国人大代表杨国占表示，新业态、新模式、新市场的培育，能让传统产业升级换代、优势产业扩大优势、新兴产业更加蓬勃发展。他建议，各地各



6月4日，工人在武汉北编组站扩能改造工地施工作业。图 / 新华社发 彭琦摄

部门应提出实实在在的激励和帮扶举措，化危机为契机，变难点为支点，撬动传统产业实现改造提升，培育壮大新兴产业。

复工复产的终端在消费，旺盛的消费需求是激发生产的动力源泉。今年的政府工作报告特别提到要“推动消费回升”“支持餐饮、商场、文化、旅游、家政等生活服务业恢复发展”“发展养老、托幼服务”“拓展农村消费”。

“中国超大规模市场优势和内需潜力，让中国经济有底气、有能力做到临危不惧。”全国人大代表王填表示，迅速修复消费需求，带动上下游产业链逐渐复苏，将起到托底经济、帮扶企业、稳定就业等多重作用，进而促进全面复工复产。

留得青山，赢得未来。“越是在困难的时候，越要迎难而上，全力以‘复’，一往无前。”代表们坚信，困难只是暂时的，有了国家政策的大力扶持和企业自身的不懈努力，企业“青山”必将葱郁俊秀，国家经济高质量发展之路必将聚木成林，前景无量。☑

保居民就业：做好民生“必答题”

文 / 见习记者 冯 添 记者 王博勋

5月22日，十三届全国人大三次会议上，李克强总理作政府工作报告。11000多字，在这份改革开放以来篇幅最短的政府工作报告中，有一个词出现了39次——“就业”。

从“六稳”到“六保”，就业始终排在首位。面对挑战，居民就业怎么“保”？如何实现“城镇新增就业900万人以上”的目标？今年的全国人代会上，全国人大代表就此纷纷建言。

稳企稳岗，帮中小微企业渡过难关

“保障就业和民生，必须稳住上亿市场主体，尽力帮助企业特别是中小微企业、个体工商户渡过难关。”李克强在报告中说。

各类市场主体是我国国民经济发展的主要力量，是承载居民就业的主要领域。疫情发生以来，不少企业面临空前经营压力，尤其是一些中小微企业更是处境艰难。

中小微企业在国民经济和社会发展的作用日益显著，具有很强的吸纳就业能力，已经成为吸纳社会就业主体。第四次全国经济普查系列报告显示，截至2018年末，我国共有中小微企业法人单位1807万家，吸纳就业人员23300.4万人，占全部企业就业人员的79.4%。

“要发挥中小微企业稳就业的主渠道作用。”郝明金副委员长建议，出台相关政策，方便个体工商户登记和营业，合理设定流动摊贩场所，鼓励灵活就业、自主择业。

“在非金融部门贷款总量中，民营

企业尤其是中小微民营企业占比太小，同其就业贡献相比，不成比例。”丁仲礼副委员长说，相关部门要拿出实招解决“双难”问题。

“中小微企业是维系经济社会发展的根基，是涵养民生就业的土壤。”刘修文代表认为，要将帮扶中小微企业渡过难关作为今年政府工作的重中之重。

就业平等，让农民工务工有保障

5月15日，国务院新闻办公室举行4月份国民经济运行情况新闻发布会。国家统计局数据显示，从城镇调查失业率的变化来看，整体平稳，但重点群体就业压力较大。其中，4月末外出农民工规模已经恢复到往年的九成左右，但和正常水平仍有距离。

“我是一名基层的农民工代表，同时也是一名流动党支部书记。”薛志国代表说，“我们保安行业复工率比较高，但是像家政、餐饮等服务行业的人员，受疫情影响，不少人找工作困难，几乎没有收入来源。”

李丰代表建议，完善农民工福利政策，让农民工务工有保障。“农民工在就业地平等享受就业服务、行政性收费全部取消、参保不足一年的农民工全部纳入失业保障，这些措施都要落实。”

由于疫情影响，部分湖北籍农民工在就业中受到区别对待，这成为代表们关注的焦点。蔡学恩、阎志、章锋代表建议，要加大对湖北等疫情严重地区就业支持力度，引导用人单位公平招录、平等用工，严禁招聘用工中出现歧视性条件和行为。同时，清理“区别性”规

定，对有的地方反复要求核酸检测、增加隔离期限的做法予以查处。

多方施策，拓宽874万应届高校毕业生就业渠道

2020年，874万应届高校毕业生人数创历史新高，加上往年离校未就业的毕业生，让就业工作面临巨大的总量压力。

“拓宽毕业生的就业渠道，创新就业模式，正是我们努力的方向。”许宁生代表说，“对研究生招生增加名额，以及有些学生希望在学校进一步开展科学研究，这些方面我们做了一些安排。”

陈晶莹代表认为，在当前就业形势下，首先需要精准地研判市场的有效需求，考虑不同学科专业的毕业生在市场上适配的岗位。同时，学校应当更精细化地考虑学生的就业对策，有针对性地帮助毕业生对就业和职业生涯进行选择 and 规划。

“毕业生要实现理想就业，要最大限度利用好线上招聘平台，拓宽求职渠道，多参加线上面试，积累经验的同时提升求职竞争力。”姚剑波代表提出，毕业生要充分了解国家和地方政府出台的促就业政策，多关注由于疫情和科技发展导致市场需求激增的新职业新岗位。

孔发龙代表建议，对中小学、幼儿园、中等职业学校教师资格采取“先上岗再考证”等阶段性措施，支持高校毕业生就业。“此外，对不关门、不裁员和招录应届高校毕业生的中小微企业给予补助并提供专项再贷款，提供更多的就业机会。”

兜住民生底线：让百姓吃下“定心丸”

文 / 本刊记者 王 岭

疫情过后民生为要。

“面对困难，基本民生的底线要坚决兜牢，群众关切的事情要努力办好。”在今年的政府工作报告中，保障困难群众和受疫情影响产生的新的困难群众的基本民生，被摆在重要位置。

民生无小事，枝叶总关情。政府工作报告明确了一系列有力措施，坚决兜牢基本民生底线。

“当前全球疫情和世界经济形势仍然严峻复杂，我国发展面临的挑战前所未有。”全国人大代表肖怀远说，要实现全面建成小康社会，完成脱贫攻坚任务，我们一定要坚定信心、保持定力，坚定不移推动高质量发展，抓好“六稳”，实现“六保”，力争把疫情造成的损失降到最低限度。

久困于穷，冀以小康。

今年是全面建成小康社会的决胜之年，也是打赢脱贫攻坚战的收官之年。政府工作报告提出，脱贫是全面建成小康社会必须完成的硬任务。

啃下最后的“硬骨头”，决战决胜脱贫攻坚进入倒计时。剩余的52个未摘帽贫困县、2707个未出列贫困村和551万未脱贫人口，虽然总量不大，但都是贫中之贫、困中之困、坚中之坚。

脱贫离不开“精准”二字。全国人大代表侯华梅建议，完善精准防贫工作机制，采取资金救助、就业援助、社保兜底、专人帮扶等方式控制贫困人口增量。

据新华社报道，云南省怒江州属于“三区三州”深度贫困地区，目前全州还剩余4.43万名贫困人口。“为了攻

克最后的贫困堡垒，怒江州聚焦当地特色产业，正全面冲刺，确保在今年上半年完成脱贫任务。”全国人大代表李文辉说，现在的怒江每天都在变化，一定要斩断千年“穷根”，让所有贫困群众脱贫致富奔小康。

“要把培育产业作为脱贫攻坚的根本出路。”全国人大代表王拥军建议，因地制宜发展特色产业，促进贫困群众持续稳定增收，深化扶贫领域腐败和作风问题专项治理，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会。

人民至上，生命至上。

一场新冠肺炎疫情，让大家进一步意识到公共卫生安全的重要性。

“加强公共卫生体系建设”“加强传染病防治能力建设”“居民医保人均财政补助标准增加30元”……聚焦补短板、堵漏洞、强弱项，政府工作报告出台一系列举措，坚决守护人民健康。

针对疫情期间暴露出来的公共卫生体系建设的问题和短板，全国人大代表王立山表示，从国家到地方都应进行全方位、深层次反思，从理念到行动、从“硬件”到“软件”、从体制到机制进行系统性重构。

“要打造‘平战结合’的综合医院传染病专科运行模式。”全国人大代表李为民建议，构建防控治一体的突发公共卫生医疗救治体系。对传染病医院采取综合医院托管的方式，加强传染病专科医院在重症综合救治方面硬件设备设施和人才队伍建设，提升传染病专科医院重症综合救治能力。

此外，他还建议建立突发公共卫生事件直报系统与长效机制。优化和完善现有报告系统，加强基于大数据分析的预警模型建设，建立医疗机构针对可疑临床线索快速直报的长效机制。

民生底线，兜住兜牢。

为了进一步增强对人民群众的兜底保障功能，政府工作报告加大基本民生保障力度。上调退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金最低标准；落实退役军人优抚政策；做好因公殉职人员抚恤；切实保障所有困难群众基本生活……审议政府工作报告时，代表们纷纷点赞这些惠民生、暖民心的硬招、实招。

教育公平问题一直以来备受关注。政府工作报告明确提出，推动教育公平发展和质量提升。

全国人大代表米雪梅说，要解决基层外来务工人员子女读书问题，让他们的子女享受工地公办教学资源。侯华梅代表则建议，加大教育投入，强化乡村教师队伍建设，优化教育资源布局，提高教育信息化水平，促进教育均衡发展。

后疫情时代，如何化解疫情带来的不便和困扰？全国人大代表冯丽朝说，国家有关部门在转移支付时，要充分考虑到疫情给企业带来的影响和老年人居住集中的老旧小区改造。“在后疫情时代，涉疫情纠纷会慢慢增加。”全国人大代表刘晓云说，要加强民生司法保障。法院要积极主动审理化解，做好平等保护，维护良好的社会秩序。✘

保市场主体：放水养鱼 留得青山

文 / 见习记者 田宇 记者 舒颖

受疫情影响，今年一季度我国GDP同比下降6.8%，经济发展面临巨大挑战。在此背景下，4月17日，中共中央政治局会议提出“六保”，其一便是“保市场主体”。稳住市场主体对稳住经济基本盘意义重大。

我国市场主体超过1亿户，其中绝大多数是中小微企业，这些企业为国家贡献了50%的税收、60%的GDP、70%的创新、80%以上的就业。“留得青山，赢得未来。”5月22日，国务院总理李克强在十三届全国人大三次会议上作的政府工作报告就如何稳企业保就业，提出了多项惠企措施，激起了广大全国人大代表的共鸣。

放水养鱼，持续加大宏观政策实施力度

保障就业和民生，必须稳住上亿市场主体，尽力帮助企业特别是中小微企业、个体工商户渡过难关。

报告指出，要加大减税降费力度，预计全年为企业新增减负超过2.5万亿元。“这不仅给中小微企业减了负，还提振了信心。”全国人大代表、广东远光投资集团董事长蔡仲光表示，报告中减税降费的一系列举措增强了企业的政策获得感，为企业纾困发展创造了良好的环境。

据悉，地处浙江的天能集团今年2月初快速复工，2月底就拉满了产能，这与政策扶持密不可分。截至4月底，天能集团享受政策红利7420万元，其中社保减免3526万元。“减税降费等系列政策的实施，有力援企稳岗，促进就业提升，让企业和劳动者吃上定心

丸。”全国人大代表、天能集团董事长张天任说。

他建议，要在减税降费的精细化、精准化上下功夫，更多通过市场化的手段，激发企业的活力，真正做到“保市场主体”。同时，要确保政策实施落地，使更多企业享受到政策红利，让更多“真金白银”流进企业口袋。

此外，报告还提出，要推动降低企业生产经营成本，降低工商业电价5%政策延长到今年年底；强化对稳企业的金融支持，大型商业银行普惠型小微企业贷款增速要高于40%……代表们纷纷表示，这一系列举措及时、精准。

“长期以来，融资难、融资贵一直困扰着不少小微企业，受疫情影响更凸显了问题的紧迫性。”全国人大代表、苏宁控股集团董事长张近东建议，大力改善小微企业融资环境，可建立由银行、财税部门等组成的信息共享平台，让金融机构更好服务小微企业。

深化改革，加强创新，激发市场主体活力

困难挑战越大，越要深化改革，破除体制机制障碍，激发内生发展动力。

如何激发市场主体活力，充分调动中小微企业的积极性？疫情期间，电商经济逆流而上、技术创新步伐加快，给了代表们更多的思考和启示。

国家知识产权局于5月19日发布的2020年1月至4月专利申请统计数据显示，前4个月国内专利申请达132.3万件，同比增长5.7%。这表明，国内市场正不断强化创新驱动，焕发着发明创造活力。

危和机总是同生并存的，克服了危即是机。“越是生产经营困难加剧，越要依靠创新闯出新路。”全国人大代表、好想你健康食品股份有限公司董事长石聚彬表示，下一步将加大科研投入，通过技术创新、产品创新、商业模式创新增强抗风险能力、提升企业竞争力。

企业发力，政府也要给予足够的助力。全国人大代表、安徽省商务厅厅长张箭介绍，安徽省商务厅主办了“皖美云端系列”网上直播消费活动，首场“皖美好车云端GO”销售额达近10亿元，大大超过预期。“政府就是要搭建平台，不能够固守成规，还是要往新的地方、新的机遇走。”

全国人大代表、山东省人大常委会副主任、山东省工商联主席王随莲建议，要打造竞争中性营商环境，国务院相关部门在制定和推进国企改革方案中，将竞争中性作为基本原则和顶层设计思路，对民营企业一视同仁，使其公平参与竞争。

“‘六保’是以保市场主体为核心和主导，市场主体保住了，就业就保住了。”全国人大代表、山西杏花村汾酒集团董事长李秋喜建议强化市场监管，加强对制假、售假，尤其是制假市场主体的打击力度，使市场监管延伸到假冒商品产业链的“最前一公尺”。

全国人大代表、河北省正定县委书记张业说，对中小微企业的扶持支持和政策倾斜极为关键。他表示，政策要直接到市县，减少中间环节，让市场主体和人民群众更为直接地享受到改革发展的成果。☑

绷紧“稳粮”这根弦 把好能源安全关

文 / 见习记者 孟伟 记者 赵祯祺

民以食为天，有粮天下安。端稳14亿中国人的饭碗，始终是治国理政的头等大事。作为“工业粮食”，能源是国民经济的命脉，也是人类生存和发展的重要物质基础。政府工作报告对“保粮食能源安全”作出具体部署，代表们纷纷亮出实招，合力筑牢国家经济社会发展的“生命线”。

严守18亿亩耕地红线，种好“中国粮”

“稳住农业是实现‘六稳’的基础，保障粮食安全是‘六保’的前提和重要内容。”全国人大代表、河南省农业农村厅党组书记宋虎振说。

春播的粮食面积占全年的一半，事关两季收成，在做好疫情防控工作的同时，也要抓紧开展农事活动。全国人大代表、黑龙江北大荒农垦集团有限公司（省农垦总局）党委书记王守聪表示，稳定春播面积，提高播种质量，就是努力为秋粮丰收打下基础。

作为粮食生产大省，黑龙江省坚决扛起维护国家粮食安全的责任。全国人大代表、黑龙江省农业农村厅厅长王金会介绍，全省要严守耕地和生态红线，挖掘种植潜力，压减非粮面积。“今年粮食播种面积超过2.155亿亩，比去年增加50多万亩。”王金会说。

全国人大代表、华裕农业科技有限公司董事长王连增指出，农村青壮年劳动力外出务工、种粮收益偏低以及土地承包的分散经营等，造成部分地区耕地撂荒。

如何将撂荒地变成“聚宝盆”，进一步稳定粮食播种面积和产量？王连

增建议，要从深化农村改革入手，理顺土地所有权、承包权和经营管理权三者关系，加快土地向种田能手流转，为土地集约化耕种管理创造条件，同时完善粮补政策，做到“耕者有奖，闲置无补，撂荒有罚”。

新建高标准农田8000万亩，“藏粮于地”有保障

建设高标准农田，是巩固和提高粮食生产能力、保障国家粮食安全的关键举措。全国人大代表、湖南省农业农村厅厅长袁延文介绍，通过建设高标准农田，实行水稻种植全程机械化，每亩可节省用工2.4个，减少化肥25%以上、农药30%以上，切实节本增效，提高农民种粮积极性。

据《农业农村部办公厅关于2019年高标准农田建设综合评价结果的通报》显示，广东、河南、江西、黑龙江等10省推进高标准农田建设工作成效显著。

谈及今年的建设任务，宋虎振表示，河南省要在去年建成6320万亩高标准农田的基础上，再建660万亩。王金会介绍，黑龙江省将新建高标准农田843万亩。

如何加速打造高标准农田版图？宋虎振表示，推进农田建设立法十分必要。“要从国家层面出台农田建设条例，落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，强化农田建设立法对国家粮食安全的保障作用。”宋虎振说。

吸引社会资本参与高标准农田建设也是值得探索的新路径。全国人大

代表、河北省杂交谷子工程技术研究中心主任赵治海建议，在坚持标准的基础上，引导种粮大户、家庭农场、农民合作社和涉农企业等新型经营主体自主建设经营。

调结构，让“工业粮食”更洁净更安全

“清洁化、低碳化发展是能源转型的必然方向。”全国人大代表、中国华电集团有限公司董事长温枢刚强调。

“十三五”期间，我国可再生能源新增投资总计约2.5万亿元。2019年，风电、光伏发电双双突破2亿千瓦。“近年来，大气污染治理成效显著，这与大力推广清洁可再生能源发电密不可分。”全国人大代表、宁夏电投银川热电有限公司生产部热控专责工程师方敏说。

为更好把握能源转型和产业变革带来的历史机遇，全国人大代表、国家能源集团党组巡视组组长邵俊杰建议，增强国家能源自主保障能力，积极利用大数据、物联网、人工智能等，构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的现代生产体系。

能源储备事关国家安全。我国是世界第一大石油进口国和第二大石油消费国，但石油战略储备能力不足，低于国际能源署设定的安全标准。鉴于此，全国人大代表、中国石化洛阳分公司总经理江寿林表示，在增强应急石油储备能力的基础上，还应调动大型企业、民间资本的积极性，鼓励“储油于商”，提高储备设施的建设和运营效率。✪

保产业链供应链稳定：掌握发展主动权

文 / 本刊记者 侯朝宣

保产业链供应链稳定，是今年提出的“六保”工作中的一项重要内容。当前，我国经济发展面临内部和外部的多重挑战，保产业链供应链稳定，就保障了企业复工生产，进而稳住经济发展的基本盘，中国经济复苏的主动权才能掌握在自己手里。代表们在审议政府工作报告时，对保产业链供应链稳定的要求表示肯定，并提出一些建设性建议。

马秋林代表说：“政府工作报告传递了强烈的紧迫责任感和务实作风，‘六稳’‘六保’就是今年最大目标，要努力稳住工业经济基本盘，重点是认真落实企业相关支持政策，千方百计扩大有效投资，保持产业链供应链稳定，优化营商环境。”他建议大力推动制造业转型升级，构建自主可控的产业链，重点是加快推进传统产业优化升级、培育先进制造业集群，加快发展智能制造、推进工业互联网建设。切实发挥创新支撑和引领作用，重点是切实加强关键核心技术攻关、充分发挥高新区主阵地作用，加快建设重大科技创新平台、着力提升企业自主创新能力。

“针对疫情期间暴露出来的短板、弱项，需要加快推进供给侧结构性改革，进一步巩固全产业链优势，推动经济社会发展再上新台阶。”夏伟东代表说。

王红军代表建议：“要大力推动建立自主可控的产业链，现在工业机器人、工业控制软件、高端机床等核心技术都未掌握在我们手里，建议国家统筹研究

所、高校、使用单位等力量，集中精力解决技术‘卡脖子’问题，补齐短板。”

“抓住数字化机遇，加快新旧动能转换，让中国制造向高质量迈进，是保障产业链供应链稳定性和竞争力的关键。”郭安代表认为，保产业链供应链稳定不仅是疫情下应对风险的重要举措，更是抢抓新一代信息技术，实施创新驱动，用新技术、新理念补齐短板、厚植新发展优势布局的长远之举。

稳定产业链供应链不仅是应对风险挑战的关键之举，更是着眼长远，赢得发展主动权的重要手段。当前，新一代信息技术加速渗透融合，企业生产方式、产业合作机制、市场运行环境等都发生深刻变化。向高质量迈进的中国制造，需要抓住数字化机遇，坚持创新驱动，用新理念、新技术、新方法巩固和提升产业链供应链竞争力。钱凯法代表建议，要多谋划航空枢纽的建设，稳定产业链供应链，增强国际竞争力。

丁绣峰代表说，只有既着眼破解当下之危，以深入开展“帮企业办实事”活动稳链、固链，又着眼在完善利长远的制度机制上多下功夫，才能更好地激发市场主体活力，确保产业链供应链稳定顺畅。

“对产业链供应链的掌控，也意味着对主动权的把握。”这是徐佐代表的切身感受。他说，企业要转变发展思维，调整发展战略，进一步深耕国内市场、区域市场，带动国内产业链优化，助力

推进区域经济一体化进程，构建国内国际双循环相互促进的新产业布局，提升产业链供应链的弹性与安全性。

杨元庆代表表示，作为世界工厂，中国拥有巨大的成本优势、高素质的劳动力供给，以及由此带来的产业链聚集。要发挥好这些优势，加快转型升级步伐，将“中国制造”在全球产业链中的地位打造得更加坚实。“我们要充分借助智能科技加速产业链供应链的智能化转型，增加全球竞争力，稳固中国全球制造中心地位。”

“要增强忧患意识，坚持思维底线，做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备。”刘修文代表说。中小微企业是维系经济社会发展的根基，是涵养民生就业的土壤，他建议将帮扶中小微企业渡过难关作为今年政府工作的重中之重，加快改革开放步伐，加大改革开放力度，激发市场活力和社会创造力，努力实现今年经济社会发展目标任务。

当今，产业链供应链不再是上下游环节的简单衔接，而是向着更加多元复杂的生态系统转变，要重视龙头企业发展，发挥平台企业的带动作用，用共赢的理念为产业链供应链助力。多位代表在审议政府工作报告时表示，保产业链供应链稳定，是维护我国经济发展和社会稳定大局，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会的重要保证。✘

保障基层运转：加大财政支持

文 / 本刊记者 于浩

郡县稳，天下安。

“这是特殊时期的特殊举措……资金直达市县基层、直接惠企利民……强化公共财政属性，决不允许截留挪用。”进入疫情防控“下半场”，面对统筹推进疫情防控和经济社会发展，5月22日上午的北京人民大会堂释出一系列政府工作的“硬”举措，提振信心、鼓舞士气。

远在千里之外的湖南常德澧县澧南镇镇长万兵对两会传递出的信心感同身受。万兵说：“政府工作报告中提到，一定要把每一笔钱用在刀刃上、紧要处。政府过紧日子，就是为了人民群众过上好日子。”

“受国内外经济大环境以及新冠肺炎疫情影响，产业发展的不确定性增加，今年各级财政情况较不乐观，基层尤其突出。”万兵说，他所工作的乡镇，已经在压缩控制各类支出，宣传、打印支出都在归总压减，非必要支出基本归零，“项目整合”“资金整合”“人员整合”成了高频词，无纸化办公、网上批转逐渐铺开，“过紧日子”成了基层政府日常运转的常态。

支持基层政府保基本民生、保工资、保基层运转，是保障群众切身利益的基本要求，也是推动政府履职和各项政策实施的基础条件。在代表审议中，“保基层运转”成为热点话题。

全国人大代表姜建军认为，落实好保基层运转任务，必须按照党中央

的决策部署，不失时机推动改革，把深化财税体制改革作为保基层运转的重要手段，解决好中央和地方事权和支出责任的划分，进一步发挥财税体制的基础性、制度性、保障性作用，促进经济社会持续稳定健康发展。

3月3日，国务院常务会议确定，为有效应对疫情影响，阶段性提高地方财政资金留用比例。3月4日，财政部印发《关于有效应对新冠肺炎疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知》，明确阶段性提高地方财政资金留用比例。

“受新冠肺炎疫情和减税降费政策翘尾等因素影响，株洲市财政形势异常严峻。”全国人大代表阳卫国说，一是收入增长艰难。今年1月至4月，株洲地方收入完成61.2亿元，下降1.5%，降幅较一季度收窄6.6个百分点。税收收入完成31.5亿元，下降23.6%。二是刚性支出增大。疫情防控和支持企业复工复产将直接增加财政支出6亿元以上。三是化债压力加大。目前土地出让收入降幅达90%，直接导致化债资金来源不足。

“为更好支持地方疫情防控和保障‘三保’支出，减缓地方财政压力，建议将阶段性提高地方财政资金留用比例5个点改为阶段性提高中央与地方共享收入中的地方分成比例5个点。”阳卫国说，同时要加快消费税分享体制改革，夯实地方财力基础。

突如其来的新冠肺炎疫情给我国经济社会发展带来前所未有的冲击，各地基层财政收入呈下降态势，财政收支平衡矛盾加大，财力薄弱的地区保运转面临前所未有的困难和压力。

全国人大代表戴运龙表示，针对新冠肺炎疫情对财政收支特别是基层运转工作带来的风险和挑战，需提高政治站位，坚持底线思维，多渠道筹措资金，切实保障基层运转。

政府工作报告指出，今年赤字率拟按3.6%以上安排，财政赤字规模比去年增加1万亿元，同时发行1万亿元抗疫特别国债。预算报告明确，此举是为缓解地方财政困难。

“加强对地方的财力保障，是今年预算安排的重点。”财政部部长刘昆在“部长通道”上表示，中央财政专门设立特殊转移支付，用于支持地方基层运转，保障基本民生，落实“六保”任务。中央财政将全力保障地方财政的正常运转。

“财力向基层下沉后，要把资金管好用好。”戴运龙表示，要灵活用好库款调度和转移支付政策，统筹财力，加大对市县基层支持力度，确保资金直达基层、直达民生领域，兜牢兜实保基本民生、保工资、保运转的底线。同时，深入分析疫情对经济运行和财政收支的影响，强化税收收入组织、规范非税收入管理。★

王东新：“硬”措施也要讲究“人情味”

文 / 朱志军 本刊记者 刘文学



全国人大代表王东新(右)检查职工体温登记情况。摄影/雷晓昕

全国人大代表王东新所在的西北稀有金属材料研究院宁夏有限公司(以下简称西材院)是“两弹一星”的参研单位,也是我国唯一的铍材料研制基地、国防军工重点配套企业。近几年,随着我国各项事业的快速健康发展,西材院研制的材料已经广泛应用于武器装备、航空航天、核电、卫星以及大科学工程项目等,每一项工作都任务重、任务急。

新冠肺炎疫情开始之初正值我国传统新春佳节,有着参加抗击“非典”经历的王东新敏锐地察觉到了疫情的严重性,便主动放弃少有的假日休息,立即召集同事们一起逐一核实员工的活动轨迹。仅用一天多时间,一张员工情况表就核实完成,比上级要求上报信息的时间早了近一周。外出探亲人员137人,有亲戚探访或子女归来者175人。王东新真正掌控了员工信息,做到

了上下联动、内部联动、整体联动,为后续向上级组织报告和防疫防控提供了准确信息。

“疫情就是命令,防控就是责任。”尤其是作为国防军工重点配套企业,在这场没有硝烟的硬仗中,更不能出一点儿差错。从强化责任意识出发,王东新立即组织成立了领导小组,建立人员登记、上报、场所消毒、防疫物资保障、应急响应等各项制度,使疫情防控有章可循,照章严办,增强疫情防控全流程的针对性、协同性、有效性和高效性。

这些“硬”措施的制定为西材院的疫情防控织就了一张严密的制度保障网。制定制度时,王东新重点关注的是严格严密、有关制度措施的保障力要过硬。执行这些“硬”制度、“硬”措施时,王东新特别注意在落实落地过程中的精细化、“人情味”。

他知道疫情防控知识的宣传容易显得枯燥乏味,于是创新了宣传的方式方法。王东新组织人员通过手机短信、微信工作群、OA平台等推送相关科普知识,教育引导广大党员干部群众正确对待疫情,知晓疫情可防可控。先后开展疫情防控知识、疫情防控漫画等网络竞赛,以形式多样的活动提高员工对疫情防控的认识,以润物细无声的效果影响员工带头做好安全防护措施,养成良好的个人生活习惯和公共卫生习惯,坚决切断病毒的传播渠道。

王东新希望疫情防控管理的每一个细节都考虑到员工的感受,富有人情味。西材院有14名返企单身职工需要隔离,王东新十分关注集中隔离场所的设置是否符合国家规定的标准;作为支部书记,他带头执行好“四包一”制度,为隔离员工购买生活日用品,派专人负责配送饮食,及时了解隔离员工思想动态;由于疫情防控任务重,公司先后拨付了4万元疫情防控专项资金,对20名居家隔离员工、170名防控人员及医务工作者家属进行慰问……王东新建议、组织的这些富有“人情味”的举措让西材院的疫情防控体系更加牢固。

一方有难,八方支援。王东新带头向疫情严重的地区捐款,个人捐款1300元,并号召党员、群众积极献爱心,先后两次共计有380余人次捐款7.6万余元。同时,王东新不忘履行代表职责,积极建言献策。他撰写了“关于餐饮酒店推行公筷公勺的建议”,希望国家在二级以上酒店率先推行,之后逐步推进,改变现有的公共集体餐饮方式,使我们的公共餐饮方式更加健康。✘

从民法典人格权编 看我国人格权保障的宪法实施

文 / 闫 然



1954年9月20日，一届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法》。1954年宪法第一次明确将保护人身自由写入宪法。图/新华社发

编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署。2020年5月28日，十三届全国人大三次会议高票通过了《中华人民共和国民法典》，以法典化方式确认、巩固和发展了改革开放以来所取得的法治建设成果，为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提供了有力的法治保障。其中，与合同编、物权编等对现行民事法律规范进行系统整合、修改完善不同，民法典在总结我国现有人格权法律规范的实践经验基础上，单独设立了人格权编。自2018年8月十三届全国人大常委会第五次会议对民法典各分编草案进行了初次审议以来，人格权编草案经过全国人大常委会多次审议，不断修改完善。人格权编作为民法典的重要组成部分顺利出台，对于落实我国宪法关于人身自由与人格尊严的规定，保障公民基本权利，切实回应人民群众的法治需求，

更好地满足人民日益增长的美好生活需要，具有重要意义。

贯彻落实党中央关于推进合宪性审查工作有关要求，为保障民法典编纂工作顺利推进，全国人大宪法法律委、常委会法工委在民法典编纂工作中高度重视民法典草案中有关合宪性、涉宪性问题的研究工作，专门召开专家座谈会研究有关宪法问题，梳理总结我国关于人身自由和人格尊严保护的宪法规范、制度发展和立法实施，妥善回应社会关切，有力保证了民法典人格权编等符合宪法规定、原则和精神。

一、我国宪法关于人格权规定的发展历程

（一）《共同纲领》和1954年宪法先后对公民的人身自由作出规定

1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》即对保护人

身自由等权利作出规定。1949年9月，新政协筹备会第三小组和政协代表在讨论修改共同纲领初稿时，提出人身自由是最根本的自由，应在自由权中加上“人身”自由。根据讨论意见，周恩来总理亲自在修改中加上了“人身”自由一项。最终共同纲领第五条规定：“中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权。”

1954年宪法作为新中国第一部宪法，经过全国各族人民的广泛讨论，对于公民基本权利和自由作了较为充分的规定。1954年宪法第一次明确将保护人身自由写入宪法，第八十九条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民法院决定或者人民检察院批准，不受逮捕。”同时，第九十条规定：“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯，通信秘密受法律的保护。中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。”

（二）1975年、1978年宪法对于公民人身自由和住宅不受侵犯的规定

1975年宪法作为“文化大革命”的产物，是在极端不正常的历史背景下产生的。1975年宪法关于公民基本权利的规定，由1954年宪法规定的13条缩减为2条，取消了关于保护通信秘密、居住和迁徙自由、科学研究和文学文艺创作等自由的规定。关于人身权利，第二十八条第二款规定：“公民的人身自由和住宅不受侵犯。任何公民，非经人民法院决定或者公安机关批准，不受逮捕。”与此相对应，1975年宪法对“无产阶级必须在上层建筑其中包括各个文化领域对资产阶级实行全面的专政”等作了具体规定，公民人格权等基本权利难以得到应有保障。

1978年宪法第四十七条规定：“公民的人身自由和住宅不受侵犯。任何公民，非经人民法院决定或者人民检察院批准并由公安机关执行，不受逮捕。”同时，随着党的十一届三中全会胜利召开，为解决1978年宪法在当时的历史背景下带有的“文革”印记，1980年9月，第五届全国人民代表大会第三次会议通过《关于修改〈中华人民共和国宪法〉第四十五条的决议》，在宪法中取消了在十年动乱中严重侵犯公民人格尊严的“大鸣、大放、大辩论、大字报”的规定。

（三）1982年宪法对于人身自由和人格尊严的发展和完善

1982年宪法在继承1954年宪法的基础上，在人身自由和人格尊严的保护上取得了许多新的进展。在条文数量上，1982年宪法将公民基本权利的规定扩展为19条，并首次置于“国家机构”一章之前，突出了对于公民基本权利的保护。关于人身自由和人格尊严的规定，主要包括以下几个方面：

一是关于人身自由。1982年宪法第三十七条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民

法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。”二是关于人格尊严。第三十八条首次对人格尊严作出明确规定：“中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害。”三是关于住宅不受侵犯。住宅权是人身自由的延伸，仍属于广义上的宪法人格权利。第三十九条规定：“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。”四是关于通信自由和通信秘密。通信自由和通信秘密属于人格权利范畴的一项个人隐私权。第四十条规定：“中华人民共和国公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。”

（四）2004年宪法修改，将“国家尊重和保障人权”写入宪法

2004年3月，十届全国人大二次会议通过宪法修正案，在宪法第二章“公民的基本权利和义务”第三十三条中增加一款，作为第三款：“国家尊重和保障人权。”在具体规定公民各项基本权利和自由的基础上，明确突出了人权在国家生活中的坐标与功能，使人权从一般的政治原则转变为统一的法律概念，使以人权为核心的公民基本权利保障成为具有独立规范价值的宪法原则，推动了我国宪法对包括人身自由和人格尊严在内的公民基本权利保障的发展完善、与时俱进。

二、现行宪法第三十七条、第三十八条关于人身自由和人格尊严的内涵随着我国人权事业的发展而不断完善

（一）宪法关于人身自由和人格尊严的规定是基于历史经验教训的产物

在1982年宪法修改过程中，许多

同志都指出，“文革”十年，在“左”的错误路线下，广大干部群众遭受残酷迫害，公民的人格尊严得不到起码的保护。鉴于十年动乱的沉痛教训，为有效地保护公民的人身自由和人格尊严，总结吸取了以下经验。

第一，关于人身自由的规定。在1982年宪法修改前，分别修改和制定了逮捕拘留条例、刑法、刑事诉讼法、治安管理处罚条例等法律法规，对公安、司法机关限制和剥夺公民人身自由的条件和程序作出了详细规定。1982年宪法继续确认了前几部宪法有关公民人身自由保护的规定，并将此前制定的一系列法律中保护公民人身自由的原则以宪法的形式确定下来，基本恢复了1954年宪法的规定。同时，与前几部宪法相比，一是进一步明确了逮捕公民时公、检、法三机关的互相制约程序，规定在人民检察院批准或者人民法院决定后，公安机关负责逮捕的执行；二是取消了1975年宪法中公安机关有权批准逮捕公民的决定；三是专门增加了“禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体”的规定。

第二，关于保护公民人格尊严的规定。前几部宪法没有对此作出规定。为总结十年动乱中批斗会、戴高帽和挂牌游街比比皆是，大、小字报铺天盖地的历史教训，切实保障公民的人格尊严，1982年宪法第一次作出了保护公民人格尊严的规定。

第三，关于住宅权利的规定。前几部宪法都规定了公民的住宅不受侵犯，总结十年动乱中随意侵入公民住宅，实施抄家、揪斗等严重侵犯公民权利行为的教训，1982年宪法将公民的住宅不受侵犯从人身自由不受侵犯的条文中分离出来，以单独条款予以规定。在保留前几部宪法规定的基础上，进一步明确规定，禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。

1982年宪法对人身自由和人格尊严的充分保障，表明了我们已经总结并

吸取了“文革”带来的沉痛教训。为了使“文革”悲剧不再重演，宪法关于人身自由和人格尊严的规定具有深远而重要的意义。

（二）我国宪法关于人身自由和人格尊严规定的内涵随着我国人权事业的发展而不断完善

宪法上的人身自由和人格尊严是公民人格权的基础。1982年宪法结合当时的历史背景和实际情况，重点从人身自由、人格尊严、住宅权利以及通信自由和通信秘密四个方面对公民的人身权利作了相关规定。1986年制定通过的民法通则贯彻实施宪法规定，专章列举了生命健康权、姓名权、肖像权、名誉权等人身权利，其中第一百零一条规定：“公民、法人享有名誉权，公民的人格尊严受法律保护，禁止用侮辱、诽谤等方式损害公民、法人的名誉”，将人格尊严置于名誉权保护之中，首次在民事法律规范中对公民的“人格尊严”作出规范。

随着我国人权事业的不断发展，我国公民政治、经济、文化、社会各项权利得到了充分的法律保护。未成年人保护法、残疾人保障法、国防法、执业医师法等多部法律对未成年人、残疾人、军人、执业医师等各领域公民的人格尊严给予明确保护。2005年8月，十届全国人大常委会第十七次会议通过关于修改妇女权益保障法的决定，首次在法律中使用了“人格权”的概念。第四十二条中规定：“妇女的名誉权、荣誉权、隐私权、肖像权等人格权受法律保护。禁止用侮辱、诽谤等方式损害妇女的人格尊严。”最高人民法院在2001年关于确定民事侵权精神损害赔偿若干问题的解释中，对受侵害的人格权种类作出细化规定，主要包括：“（一）生命权、健康权、身体权；（二）姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权；（三）人格尊严权、人身自由权等。”2017年通过的民法总则贯彻落实宪法关于人身自由和人格尊严的规定，在民事法律规范上对公民人格权的保护更加充分、全面，体例上更为

科学。民法总则第五章民事权利开篇便规定：“自然人的人身自由、人格尊严受法律保护。”并在第一百一十条列举规定了人格权的构成：“自然人享有生命权、身体权、健康权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、婚姻自主权等权利。法人、非法人组织享有名称权、名誉权、荣誉权等权利。”此外，民法总则还对个人信息保护作了规定。

经过三十余年的探索发展，我国对于公民事基本权利保护的相关法律法规日益完善，宪法第三十七条、第三十八条、第三十九条、第四十条关于人身自由、人格尊严、住宅不受侵犯以及通信自由和通信秘密的规定的内涵外延也随之发生了渐进式、扩容性的演进，宪法第三十八条关于人格尊严的规范早已不限于民法通则制定时的狭义名誉权等范畴，而是随着我国对于公民民事基本权利保障的不断完善而完善。通过借鉴世界各国对于人格尊严的规定，立足于我国人权事业的发展实际，在全国人大及其常委会积极通过立法实施宪法的推动下，宪法第三十七条至第四十条关于人身自由和人格尊严的规定，共同组成了以人身自由为基础，以人格尊严为核心，以住宅权利、通信自由和通信秘密等相关权利为支撑的宪法规范。在这一规范体系中，既包括了对于公民人身自由、人格尊严等基本权利的保护，也规定了公权力机关对于人格权行使的限制。在概念内涵上，宪法关于人身自由和人格尊严的保护既包括人身自由、人格尊严、住宅不受侵犯、通信自由和通信秘密受法律保护，也应包括宪法中未明文规定但在实践发展中不断完善并通过立法贯彻实施的生命权、健康权、姓名权、隐私权、名誉权、肖像权等权利。

三、人格权编是贯彻实施宪法的必然要求，符合宪法规定、原则和精神

为贯彻落实党中央关于推进合宪性审查工作指导性文件要求，全国人大常委会法律委、常委会法工委在民法典编纂工作中高度重视民法典草案合宪性审查工作，对包括人格权编在内的民法典草案有关合宪性、涉宪性问题进行深入研究论证，专门就民法典草案的合宪性问题召开专家座谈会，听取相关宪法学、民法学专家学者的意见建议，妥善回应社会有关宪法问题的关切，保障民法典编纂工作顺利推进。

（一）民法典人格权编与关于保护人身自由和人格尊严的宪法规定和宪法精神相一致

人格权是民事主体对其特定的人格利益享有的权利，关系到每个人的人格尊严，是民事主体最基本、最重要的权利，是公民行使其他一切权利和自由的前提和基础。1982年宪法第三十七条至第四十条对保护公民人身自由和人格尊严作出了基本规定。2004年宪法修改时，将“国家尊重和保障人权”载入宪法，表明了我国坚持和推进社会主义



2004年3月14日，十届全国人大二次会议表决通过宪法修正案，将“国家尊重和保障人权”写入宪法。摄影/新华社记者 刘建生

人权事业发展的信心,表明了通过宪法保障公民基本权利不受侵犯的决心。保护人格权、维护人格尊严,是我国法治建设的重要任务。近年来,加强人格权保护的呼声和期待很多,也有全国人大代表、政协委员提出议案、提案和建议,建议落实完善我国宪法关于人身自由和人格尊严的规定。

宪法是国家根本法,是国家各种制度和法律法规的总依据。作为“母法”的宪法,是法律法规和制度体系的源头、统领和统帅,是制定各种法律的规范依据和权威来源。通过建立健全法律法规和制度体系,推动和保障宪法实施,是我国宪法实施的基本途径。40年来,全国人大及其常委会不断通过立法实施宪法,通过立法落实宪法规定和精神。1982年宪法实施以来,我国不断完善公民人格权保护的法律制度体系,追根溯源,都是以宪法为根本依据、最高依据的,都是从宪法中有关人身自由和人格尊严的规定延伸出去、派生出来的。据不完全统计,在民法典颁布出台前,已有未成年人保护法、残疾人保障法、治安管理处罚法、执业医师法等十余部法律及征信业管理条例、女职工劳动保护特别规定等多部行政法规、部门规章,以及相关司法解释对公民人格权和人格尊严作出规定,建立了较为完备的人格权保障法律规范。

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。民法典编纂工作开始之前,以民法通则为主体的一批法律法规有力实施了宪法关于人身自由和人格尊严保护的规定,为公民人身权利的行使提供了有力的法治保障。同时,也要看到,在新的形势下,分散在不同法律中的人格权规定已难以适应新时代人格权实践与发展的需要。民法典人格权编坚持以人民为中心,顺应人民群众对人格权保护的迫切需求,取代了过去分散在各个法律、行政法规、部门规章及司法解释中关于人格权的规定。民法典第九百八十九条规定:“本编调整因人

格权的享有和保护产生的民事关系。”第九百九十条规定:“人格权是民事主体享有的生命权、身体权、健康权、姓名权、名称权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权等权利。除前款规定的人格权外,自然人享有基于人身自由、人格尊严产生的其他人格权益。”以此为基础,人格权编在现行有关法律法规和司法解释基础上,对各种具体人格权作了较为详细的规定,为人格权保护奠定和提供了充分的民事请求权法律基础。作为公民人格权领域的基础性法律规定,民法典人格权编是贯彻落实党中央关于人权保障的重要举措,是贯彻落实宪法有关人格权规定及其精神的必然要求,特别是贯彻落实了党的十九大和十九届二中全会明确提出关于“保护人民人身权、财产权、人格权”的要求,综合考虑了各方面意见,总结了我国现有人格权法律规范的实践经验,与宪法关于保护公民人身自由和人格尊严的规定和宪法精神相一致。

(二) 民法典人格权编在规范内容上注意与宪法规范的协调统一

随着民法典编纂工作的持续推进,我国民法典人格权编草案的有关问题在社会公众与理论界引起了广泛的讨论。其中,部分宪法学者和民法学者对于民法典人格权编草案同宪法关于人身自由和人格尊严规定的关系,展开了认真研究和讨论。研究厘清民法典人格权编规范内容与宪法有关规定的规范边界,对我们更好地理解我国宪法关于人身自由和人格尊严规定的价值内涵,及时化解争议、凝聚共识,推动民法典实施、依法维护人民权益,具有重要意义。

有的意见提出,人格权编中的部分规定属于宪法范畴。对此,我们研究认为,民法中的人格权概念的规范来源于宪法第三十七条至第四十条的规定,由宪法中的人身自由和人格尊严概念派生而来,并进一步继承和发展了人格尊严等公民基本权利在民事权利领域的概念内涵,包括了自然人的生命权、

身体权、健康权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、婚姻自主权等。宪法上的人身自由和人格尊严概念与民法上的人格权概念既有联系又有区别。宪法上的人身自由和人格尊严强调国家和个人之间的关系,以人身自由为基础,以人格尊严为核心,指向的对象主要是国家,约束的义务主体主要是公权力机构,国家负有保护公民权利的义务。公民人身自由和人格尊严的行使涉及面非常广泛,作为公民最基本、最重要的权利,不仅需要在民事领域得到保障规范,还会涉及刑事等公法领域。举例而言,为贯彻落实宪法关于“禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由”的规定,由刑法对于该项刑事责任作出明确规定:“非法拘禁他人的,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。具有殴打、侮辱情节的,从重处罚。”

而民法上的人格权调整的是平等民事主体之间的民事权利义务关系,不调整国家和个人之间的权利义务关系,所约束的义务主体为私法关系的当事人。因此,在内容规范上,民法典人格权编在现行有关法律法规和司法解释的基础上,从民事法律规范的角度规定自然人和其他民事主体人格权的内容、边界和保护方式,不涉及公民政治、社会等方面的权利。同时,在行文表述中,置于世界各国法治发展实践中公法和私法不断融合的趋势背景下,民法典人格权编积极探索有关条款的法律表达方式,避免涉及公法上的权利义务关系。对于侵犯人身自由、生命权、身体权等人格权的情况,人格权编通过探索使用“不得”“应当”等法律表达,确定行为义务、划定权利边界,并根据具体权利类型和情节轻重,以便于确定事后救济中侵权责任的构成,与刑法等公法规范共同贯彻落实宪法对于公民人身自由和人格尊严的保障。☑

(作者单位:全国人大常委会法工委宪法室)

安徽应流集团：致力高端制造 矢志产业报国



全国人大代表、应流集团董事长 杜应流

安徽应流集团发源于大别山区霍山县一家小企业。创业30年以来，始终坚持基础产业不动摇，依靠创新驱动，落实“产业链延伸、价值链延伸”发展战略，现已形成高端部件、航空科技、核能材料三大板块的产业格局，并在美国、英国、德国、荷兰设立公司，形成国际技术市场网络。

瞄前沿，上高端，比肩世界一流

主攻世界一流产品。高技术带来高价值，现有零部件产品平均价格超过国内同行的4倍，最高价格每吨超过3000万元，产品服务于“两机”（航空发动机和燃气轮机）、核电等重大技术装备国产化，出口欧美为主的30多个国家、百余家客户，包括13家世界500强企业。

聚集世界一流人才。先后引进美国、英国、德国、法国和国内顶尖专家和团队，作为航空、核能领域技术带头人，分别与西北工业大学、南京航空航天大学、合肥工业大学合作，通过应流职工大学培养了800多名不同专业实用型“本土化”人才。

配置世界一流装备。从全球发达国家引进了数百台套的冷热加工高端装备，具备充足灵活的产能。投资15亿元新建的“两机”高温部件项目已经投产，项目关键装备达到国内领先国际先进水平，主要产能包括年产10万片“两机”叶片、500套机匣、1500吨高温合金母合金等。

重创新，补短板，践行产业报国

基础材料、核心零部件是我国从制造大国迈向制造强国的“短板”。应流集团瞄准航空航天、核能核电和军民融合领域重大装备国产化迫切需求，通过创新引领，奋力攻关，实现产业报国夙愿。

在航空领域，“两机”零部件制造获得国际国内行业系列认证，配套国产某型号飞机发动机的多个品种高温合金涡轮和导向叶片开始交付，配套多个型号航天发动机的部件按期保质交付，为GE、罗罗、赛峰、霍尼韦尔、西门子等国外客户生产“两机”单晶、定向和等轴晶叶片、导向器、喷嘴环等产品。

在核能领域，核岛核一级主泵泵壳、核一级爆破阀阀体等产品实现首套国产化，占据国内市场主要份额；核岛主设备金属保温层、核燃料格架、三个系列核辐射屏蔽材料获核能行业资深院士鉴定达国际先进水平，完全可以替代进口，突破核电、核动力装置关键材料瓶颈。现在，我国全部核电站建设项目、被誉为“一带一路”核电第一单的巴基斯坦卡拉奇项目都有应流的产品。

增信心，勇作为，实现更大担当

围绕“两机”推动核心零部件产业升级。建成高水平、专业化航空零部件生产线，重点发展航空发动机和重型燃气轮机高温合金、钛合金、铝合金叶片、机匣和母基材料。

围绕“两业”（航空产业和核能产

业）延伸产业链。在航空产业，依托航空材料制造，以航空动力为主线，有人无人飞行器联动发展。重点产品包括引进德国SBM公司1000匹马力以下小型涡轴、涡桨、涡扇发动机，在引进双座、四座直升机后再引进六座、九座直升机，并开发高原重载无人机。已成功开发叠加组合式地面电源，在多个领域有着广泛市场。在核能产业，围绕核燃料后处理和核动力装置，发展新一代核电技术、核能设备、核能材料。

围绕我国重大设备替代进口的关键材料、核心零部件关键技术，与国内外一流高校、一流科研院所合作，开展先进材料研究、检测实验分析、工艺技术攻关，开展人才培训和学术交流。近年来在新产品研发、人才和技术引进等方面投入超过13亿元。拥有国家地方联合工程研究中心、安徽省首批技术创新中心等8个创新研发平台。主持或参与16项国家标准、10项行业标准制修订。先后承担国家工业强基示范工程、国家能源自主创新专项、国家重点研发计划，参与国家“两机”、核电重大专项，列入国家“两机”耐高温叶片“一条龙”应用计划。

面向新时代，应流集团既要当促进我国产业基础高级化的“工匠”，也要做促进我国产业链现代化的“劳模”，致力高端制造，矢志产业报国，为制造强国建设再立新功。



应流集团

助力实现常委会办会 信息化与智能化

提高依法履职能力和水平，增强工作整体实效，更好助力
经济社会发展和改革攻坚任务

01

热烈庆祝
中科信息成功上市

中国科学院控股
高科技上市公司
更可靠

02



超300家高端用户
与标杆案例
更放心

03



超40年上万场
会议保障经验
更稳妥

04



完全自主
知识产权
更安全

05



全国范围
本地化服务
更便捷

会议系统国家队，您值得信赖！



双核心双通道嵌入式表决器



嵌入式智能表决终端



升降式智能表决终端



发言扩声系统



LED显示系统

代表资格审查系统
代表履职服务平台
预算决算审查监督系统

智慧人大



联系电话

151 1197 5436

028-8501 0080



中科院成都信息技术股份有限公司（原中科院成都计算机应用研究所）

扫一扫查看更多精彩

中国农业发展银行 服务乡村振兴的银行



www.adbc.com.cn



中国农业发展银行
AGRICULTURAL DEVELOPMENT BANK OF CHINA