

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2020年9月5日出版  
第17期 总第509期

全国人大常委会机关刊物



**在新时代继承和弘扬伟大抗战精神  
为实现中华民族伟大复兴而奋斗**

ISSN 1671-542X



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





① 9月3日上午,习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山等党和国家领导人来到中国人民抗日战争纪念馆,出席纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利75周年向抗战烈士敬献花篮仪式。摄影/新华社记者 王 晔



② 9月3日下午,中共中央、国务院、中央军委在北京人民大会堂举行座谈会,纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利75周年。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席座谈会并发表重要讲话。摄影/新华社记者 庞兴雷



# 崇敬英雄烈士 挺直民族脊梁

今年9月3日是抗日战争胜利75周年。一寸山河一寸血，一抔热土一抔魂。十二届全国人大常委会第七次会议、第十次会议先后通过关于确定中国人民抗日战争胜利纪念日和设立南京大屠杀死难者国家公祭日的决定，通过设立烈士纪念日的决定。十三届全国人大常委会第二次会议通过《中华人民共和国英雄烈士保护法》。崇敬英雄！告慰先烈！立起国家精神标杆，校准民族时代坐标。

2014年以来，中共中央总书记、国家主席习近平3次参加中国人民抗日战争胜利纪念日纪念活动，2次参加南京大屠杀死难者国家公祭日纪念活动，6次参加烈士纪念日纪念活动，2次签署主席令授予46人国家最高荣誉，向新冠肺炎疫情中牺牲烈士和逝世同胞默哀……致敬英烈！致敬人民！人民至上是习近平新时代中国特色社会主义思想的厚实底色。

14年抗战期间，中国付出巨大代价：一半国土被日寇践踏，930余座城市被侵占，军民伤亡3500万人以上，直接经济损失1000亿美元，间接经济损失5000亿美元……

从国民的觉醒到国歌的诞生，从名字如雷贯耳的英雄到无数无名战士慷慨赴死、救国救民，“国破尚如此，我何惜此头”“自信挥戈能退日，河山依旧战旗红”“四万万人齐蹈厉，同心同德一戎衣”……面对侵略者的铁蹄践踏，以鲜血和生命挺起中华脊梁。“正义必胜！和平必胜！人民必胜！”这是中国共产党带领人民由弱到强，始终遵行的历史规律伟大真理。

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11万名烈士。

英雄烈士保护法颁布后，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》。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》。2020年4月，退役军人事务部烈士纪念设施保护中心成立。

两年来，地方人大及地方政府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：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等作出规定，“默哀一分钟”被写入法规；山西省人大常委会审议通过该领域首部省级地方性法规《山西省红色文化遗址保护利用条例》；《江西省英雄烈士纪念设施保护管理办法》明确各级政府保护管理纪念设施的职责……

九州怀英烈，正气壮民魂。司法机关对侵害英烈合法权益案件依法从快从严办理，让英雄烈士保护法真正“长出牙齿”，形成威慑。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。全国检察机关立案办理英雄烈士保护领域公益诉讼案件99件，提起诉讼40件。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，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，司法机关成为保护英雄烈士合法权益的坚实后盾。

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。英雄烈士保护法的实施，奏响了新时代英雄主义的赞歌。

在前进道路上，我们仍然面临各种各样的围堵挤压、风险挑战、荆棘坎坷。习近平总书记五个“绝不答应”掷地有声，宣示中华民族迈向伟大复兴的步伐坚定豪迈势不可挡。

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17期  
9月5日出版  
总第509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 王晓琳 朱燕红  
美术编辑 李洪兴

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

事业发展部 010-83084070 (广告)  
010-83083036 (发行)  
010-63093787 (发行、传真)  
邮箱:zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者联络部 010-83083891  
010-83086371

办 公 室 010-63098540  
010-63097949

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京利丰雅高长城印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西市监广登字20170073号

## | 特 稿 |

- 06 在全国人大常委会土壤污染防治法执法检查座谈会上的讲话 / 栗战书
- 09 让老百姓吃得放心、住得安心  
——栗战书委员长率队赴江苏和山东开展土壤污染防治法执法检查综述 / 本刊记者
- 14 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》和《中华人民共和国野生动物保护法》实施情况的报告——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上 / 沈跃跃
- 20 全国人民代表大会常务委员会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上 / 信春鹰

## | 总编絮语 |

- 01 崇敬英雄烈士 挺直民族脊梁 / 汪 洋

## | 关 注 |

- 25 深入贯彻药品管理法、疫苗管理法  
为战胜疫情提供制胜武器 / 许安标
- 27 开展专项立法制止“舌尖上的浪费”  
——访全国人大常委会法制工作委员会发言人臧铁伟 / 徐 隽

## | 特别策划·脱贫路上的最美代表风采 |

- 29 郭凤莲:让更多乡村“敢教日月换新天” / 王 萍
- 31 王怀军:为使1000多名孩子走出大山 / 于 浩
- 33 石丽平:“要用自己的双手,绣出一片蓝天” / 李小健
- 35 耿遵珠:用大棚带领村民走上幸福路 / 张宝山
- 37 赵会杰:“小庙子村更好的日子还在后头!” / 孙梦爽
- 39 马银萍:不管有多难都要把他们扶起来 / 张钰钗

## | 专题·“典”亮我们的生活 |

- 41 “典”亮我们的生活 / 张维炜 王博勋
- 42 织密扎牢头顶安全防护网 / 王博勋
- 43 斩断金融暴利“黑手” / 张维炜





9月3日上午,习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山等党和国家领导人来到中国人民抗日战争纪念馆,出席纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利75周年向抗战烈士敬献花篮仪式。摄影/新华社记者 王 晔

- 44 民法典给见义勇为者“撑腰” / 张宝山
- 45 正义不会缺席:给未成年人维权更多时间 / 王晓琳

## | 观 察 |

- 46 税制改革进行时 / 孟 伟
- 48 如何以法治应对“不测风云” / 赵祯祺
- 50 学前教育:立法迫在眉睫 / 冯 添
- 52 谁为“天价”罕见病药埋单? / 徐 航

## | 功勋人物 |

- 54 王有德:让沙漠绿起来 / 周誉东

## | 资 讯 |

- 04 要闻



本刊特别鸣谢单位:

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

中央国家机关举报网站: zygjig.12388.gov.cn



## 纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利75周年向抗战烈士敬献花篮仪式在京举行

习近平李克强栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正王岐山出席仪式

新华社北京9月3日电 (记者 张晓松 朱基钗) 铭记历史缅怀先烈, 珍爱和平开创未来。9月3日上午, 纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利75周年向抗战烈士敬献花篮仪式在中国人民抗日战争纪念馆举行。党和国家领导人习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山, 同各界代表一起出席仪式。

北京西郊卢沟桥畔宛平城内, 中国人民抗日战争纪念馆雄伟庄严。纪念馆前广场上, 鲜艳的五星红旗高高飘扬, “独立自由勋章”雕塑格外醒目。纪念馆正门上方悬挂着“纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利75周年”横幅。大门两侧, 威武的三军仪仗兵持枪伫立。

9时57分, 习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山等来到这里。习近平等在中国人民抗日战争纪念馆前的平台上肃立。参加过抗日战争的老战士和抗战将领亲属代表、抗战烈士遗属代表, 为中国人民抗日战争胜利作出贡献的国际友人遗属代表, 解放军和武警部队官兵代表, 首都各界群众代表, 面向纪念馆肃立。

中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央军委和抗战老战士老同志、首都各界群众分别敬献的7个花篮一字排开, 摆放在纪念馆前平台上。花篮的红色缎带上写着“在中国人民抗日战争中英勇牺牲的烈士们永垂不朽”。

10时整, 向抗战烈士敬献花篮仪式开始。

中国人民解放军军乐团奏响雄壮的《义勇军进行曲》, 全场齐声高唱中华人民共和国国歌。“起来! 不愿做奴隶的人们! 把我们的血肉, 筑成我们新的长城……”激昂的旋律响彻卢沟桥畔, 再次将人们的记忆带回中华儿女同仇敌忾、共赴国难的烽火岁月, 重温中华民族不屈不挠、英勇抗战的伟大精神。

国歌唱毕。全场肃立, 向在中国人民抗日战争中英勇牺牲的烈士默哀。

默哀毕, 军乐团奏响深情的《献花曲》, 14名礼兵抬起7个花篮, 缓缓走进中国人民抗日战争纪念馆序厅, 将花篮摆放在象征中华民族团结抗战的大型浮雕《铜墙铁壁》前。

习近平等缓步登上台阶, 走进纪念馆序厅, 在花篮前驻足凝视。火红挺拔的花烛、缤纷绽放的兰花、芬芳吐蕊的百合, 寄托着对抗战烈士的深切缅怀和崇高敬意。

习近平迈步上前, 仔细整理花篮上的缎带。

随后, 其他领导同志和各界代表依次进入纪念馆序厅献花。

蔡奇主持仪式。丁薛祥、许其亮、张又侠、陈希、黄坤明、张春贤、肖捷、马飏, 以及李作成、苗华、张升民出席仪式。

中央党政军群有关部门和北京市负责同志, 各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表等参加仪式。

## 全国人大常委会执法检查组在江苏山东检查土壤污染防治法实施情况

栗战书强调坚持预防为主、保护优先 因时因地因情因需有序开展治理

新华社北京8月27日电 (记者 陈菲) 8月23日至26日, 中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率全国人大常委会执法检查组在江苏、山东检查土壤污染防治法实施情况。他强调, 要深入学习贯彻习近平生态文明思想, 全面有效实施土壤污染防治法, 坚持预防为主、保护优先, 依法做好土壤风险管控和修复工作。

检查组深入江苏连云港和山东日照、威海、济南等地田间地头、企业、园区、建设工地, 就农用地和建设用污染防治、土壤取样监测、土地综合利用、企业污染物排放及责任落实情况进行实地检查。栗战书说, 江苏、山东两省认真贯彻实施土壤污染防治法, 狠抓“土十条”部署重点任务的落实, 土壤环境质量总体稳定, 污染加重趋势正在得到遏制, 净土保卫战取得成效。

在威海, 栗战书主持召开专家座谈会, 围绕土壤污染防治标准体系建设、风险管控保障措施、技术支撑、监督责任、信息公开、执法队伍和能力建设等进行交流, 听取意见建议。栗战书指出, 土壤污染具有隐蔽性、滞后性、累积性、地域性、长期性等特点, 污染一旦发生, 治理修复的难度大、周期长、成本高。搞好土壤污染防治, 要坚持一切从实际出发, 坚持预防为主、保护优先, 对可安全利用土地也要因时因地因情因需有序开展修复治理, 力避形式主义、盲目“一刀切”, 造成无效投入。在搞好土壤污染普查、摸清底数的基础上, 按照法律规定, 实行严格的分类管理, 首先是采取强有力措施防止污染面积扩大和程度加重, 坚决杜绝新的污染, 依法做好风险管控。对没有污染的土地切实做好规划、加强保护; 对已经污染的土地要依法进行修复治理, 在确保安全的情况下利用; 对重污染地块要严格管控, 有的就是要“封冻”在那里, 绝不能出现任何危害人民群众健康安全的事件。

在济南, 栗战书主持召开执法检查座谈会, 听取有关方面的情况介绍和人大代表的意见建议。他强调, 制定好一部法律不容易, 实施好一部法律也不容易。要全面有效实施土壤污染防治法, 抓住重点, 细化措施, 确保在法治轨道上推进防治工作。一要严格落实法律责任, 对照法律条文, 履行各自职责; 二要进一步完善标准体系建设, 推动防治工作制度化、规范化; 三要建立政府和社会共同参与的保障机制; 四要加强土壤污染防治技术研发, 提供有效的技术支撑; 五要加强执法队伍、执法能力建设; 六要依法强化监督责任, 形成监督合力。

检查期间, 栗战书考察了新亚欧大陆桥东端起点, 参观



了胶东(威海)党性教育基地刘公岛教学区,并到山东省人大常委会机关调研。栗战书希望江苏、山东深入贯彻习近平总书记对两省的重要指示精神 and 党中央决策部署,坚持新发展理念,深化改革开放,加强自主创新,以辩证思维看待新发展阶段的新机遇新挑战,推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

### 王晨在深入贯彻实施疫苗管理法座谈会上强调 积极推动疫苗研发生产等各项工作 维护人民群众生命安全和身体健康

**新华社北京8月25日电** 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨8月25日出席深入贯彻实施疫苗管理法座谈会并讲话。他强调,要深入贯彻落实习近平总书记关于疫苗工作的重要指示批示精神,贯彻实施好疫苗管理法,积极推动疫苗研发、生产等各项工作,发挥疫苗在预防控制传染性疾病特别是抗击新冠肺炎疫情中的重要作用,维护人民群众生命安全和身体健康。全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海出席会议。

王晨指出,疫苗是预防控制传染性疾病最有效、最经济的手段。疫苗管理法坚持以人民为中心,坚持全链条严格监管,建立起严格的法律责任制度,加大对疫苗行业、免疫规划事业的扶持保障力度,为促进我国疫苗事业健康发展提供了有力法治保障。

王晨强调,当前新冠肺炎疫情仍在全球范围蔓延扩散。相关部门要主动担当作为,认真履行法定职责,进一步把疫苗管理法赋予的制度手段用足用好,通过有关保障和激励措施,充分调动各种资源、动员各方力量,全力加快推进新冠肺炎疫苗研发及生产供应各项工作,争取早日推出安全有效的疫苗,坚决打赢疫情防控这场硬仗。同时,要提前研判形势,提高狂犬病疫苗等群众急需疫苗品种的供应保障水平。

有关部门负责同志、企业和专家代表等出席座谈会。

### 沈跃跃:贯彻实施固体废物污染环境防治法 依法打好污染防治攻坚战

**新华社北京8月31日电** (记者 高敬) 全国人大环境与资源保护委员会和生态环境部8月31日在京举办固体废物污染环境防治法实施座谈会。全国人大常委会副委员长沈跃跃出席会议并讲话。

沈跃跃指出,新修订的固体废物污染环境防治法将于2020年9月1日起施行。贯彻实施好固体废物污染环境防治法,对推动生态文明建设、保障公众健康、维护生态安全具有重要意义。要深入学习贯彻习近平生态文明思想,落实党中央重大决策部署,推动固体废物污染环境防治法有效实施,依法打好污染防治攻坚战。要认真组织好法律的学习宣传,推动相关部

门依法履职尽责,引导社会公众学习法律、用好法律。要依法推动突出问题解决,落实生活垃圾分类制度,严格危废处理管理,营造良好生活环境,切实保障人民群众生命健康安全。

### 艾力更·依明巴海:为人民文化权益提供有力法治保障

**新华社北京8月28日电** 全国人大常委会公共文化服务保障法执法检查组8月28日在京召开第一次全体会议。全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海、万鄂湘、郝明金、蔡达峰出席。

在听取有关部门关于公共文化服务保障法实施情况的汇报后,艾力更·依明巴海指出,公共文化服务保障法的贯彻实施承载着全面建成小康社会、坚定文化自信、推动社会主义文化繁荣兴盛的重大使命。要深入学习贯彻习近平总书记关于公共文化服务工作的重要论述和重要指示精神,坚持以人民为中心,紧扣法律规定开展检查,聚焦公共文化服务发展不平衡、不充分等问题,压实压紧政府主体责任,充分调动社会力量参与,加强配套制度建设,使法律规定转化为治理效能,成为人民群众看得见、摸得着、享受得到的文化福祉。

### 全国人大常委会启动公共文化服务保障法执法检查

**新华社北京8月28日电** (记者 余俊杰) 为深入了解公共文化服务保障法实施情况,解决法律实施中存在的主要问题,进一步加强公共文化服务保障工作,全国人大常委会启动公共文化服务保障法执法检查。

记者从8月28日在京召开的全国人大常委会公共文化服务保障法执法检查组第一次全体会议上了解到,检查组将于9月至11月上旬,分赴河北、山西、内蒙古、安徽、河南、青海6省区进行检查,同时委托吉林、上海、浙江、海南、甘肃5个省级人大常委会对本行政区域内公共文化服务保障法的实施情况进行检查。

### 全国人大机关定点扶贫调研组在内蒙古察右前旗和太仆寺旗调研脱贫攻坚工作

**内蒙古日报9月2日讯** 8月31日至9月2日,全国人大常委会秘书长、机关党组书记杨振武,全国人大常委会副秘书长、机关党组副书记信春鹰分别率队在内蒙古乌兰察布市察右前旗和锡林郭勒盟太仆寺旗,深入贫困嘎查村、贫困农牧户、扶贫企业和项目建设现场等,调研定点扶贫工作,实地了解详细情况,看望慰问贫困群众,并与察右前旗、太仆寺旗有关干部群众座谈。

中央纪委国家监委驻全国人大机关纪检监察组组长、机关党组成员任建华,全国人大常委会副秘书长、机关党组成员古小玉,机关党组成员、全国人大常委会办公厅研究室主任宋锐,参加调研和座谈会。自治区人大常委会党组书记、副主任王波,自治区人大常委会副主任和彦苓分别陪同调研。

# 在全国人大常委会土壤污染防治法执法检查座谈会上的讲话

(2020年8月26日 山东济南)

栗战书



2020年8月26日，栗战书委员长在山东省济南市主持召开土壤污染防治法执法检查座谈会并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

这次我们到山东来主要是检查土壤污染防治法实施情况。检查组到山东后，去了日照和威海，济南是第三站。从这次执法检查情况看，山东省委、省人大、省政府对土壤污染防治工作高度重视，采取了一系列有力措施，取得了明显成效。一是出台并认真实施《山东省土壤污染防治工作方案》，制定《山东省土壤污染防治条例》，用法治方式防治土壤污染。二是狠抓“土十条”部署的重点

任务的落实，完成农用地和重点行业企业用地土壤污染状况调查等，工作进度符合国家要求。三是全省土壤环境质量总体稳定，污染加重趋势得到初步遏制，农用地土壤污染面积保持低位，没有发生重大公共安全事件。这些都应当充分肯定。同时也要看到，山东是工业大省、农业大省、人口大省、资源大省，土地利用强度高、污染源多。老工业区、重化工业区、尾矿库场地污染情况比较普遍，

化肥农药使用总量大，农用地土壤污染累积风险也是比较高的。对此，必须高度重视，长抓不懈，久久为功。

首先，要持续深入学习贯彻习近平生态文明思想。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把加强生态文明建设摆在突出位置，习近平总书记亲自部署、亲自指挥，开展一系列根本性、开创性、长远性工作，推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局



性变化。现在，习近平生态文明思想已经深入人心，“绿水青山就是金山银山”、“坚持人与自然和谐共生”等重要论述成为人们信守的共同理念，天更蓝、水更清、山更绿正在变为现实，成为人民群众获得感、幸福感、安全感增强的重要标志。

本届全国人大常委会成立以来，始终把学习贯彻习近平生态文明思想和党中央重大决策部署作为重要任务，持续助力打好污染防治攻坚战。常委会履职第一年，我们开展了大气污染防治法、海洋环境保护法执法检查，去年开展了水污染防治法执法检查，今年又检查土壤污染防治法实施情况，目的就是发挥人大职能作用，推动各地区各部门落实法律责任，确保党中央关于生态文明建设的决策部署落地生根见效。

今年是全面建成小康社会的收官之年。习近平总书记强调，要保持加强生态文明建设的战略定力，牢固树立生态优先、绿色发展的导向，打好污染防治攻坚战，坚持方向不变、力度不减，推动生态环境质量持续好转。我们要认真学习贯彻习近平总书记的重要指示要求，切实把党中央关于加强生态文明建设的各项部署和重要任务落实到位，坚持不懈走出一条生态优先、绿色发展为导向的高质量发展路子，加快建设美丽中国。

第二，要高度重视土壤污染及防治工作，扎实推进净土保卫战。习近平总书记、党中央高度重视土壤污染防治和土壤环境保护工作。习近平总书记先后20多次对保护土壤环境、防治土壤污染发表重要讲话、作出重要指示。总书记的重要论述至少包含三个方面的深刻内涵：一是土壤是维系人类生存繁衍的必要条件，与人民群众生命健康安全息息相关。只有土壤干净，才能生产出优质的农产品。只有土地安全，才能保证人民群众生命安全和身体健康。二是土壤是人类活动和经济社会可持续发展的物质基础，是保障社会文明进步的战略资源。我们不能吃祖宗饭、断子孙路，

用破坏性方式搞发展，必须遵循天人合一、道法自然的理念，寻求永续发展之路。三是土壤污染防治与大气污染防治、水污染防治、固体废物污染防治高度关联，只有综合施策、整体推进，才能从根本上实现环境质量改善的目标。

党中央对扎实推进净土保卫战作出全面部署。2015年4月，中央印发《关于加快推进生态文明建设的意见》，提出制定实施土壤污染防治行动计划。2016年5月，中央发布土壤污染防治行动计划，即“土十条”，提出了2020年、2030年两阶段工作目标和35项具体措施。2017年10月，党的十九大报告指出，要强化土壤污染管控和修复，加强农业面源污染防治。2018年4月，十九届中央财经委员会第一次会议将农业农村污染治理攻坚战作为打好污染防治攻坚战的七大标志性重大战役之一。2018年5月，全国生态环境保护大会要求，落实土壤污染防治行动计划，让老百姓吃得放心、住得安心。2018年6月，中央出台《关于全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战的意见》，明确提出扎实推进净土保卫战及相关任务。这些重大部署，为我们做好土壤污染防治工作提供了行动指南。要认真贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，落实预防为主、保护优先、集约利用的方针，依法打好净土保卫战，着力解决土壤污染农产品安全和人居环境健康两大突出问题，确保人民群众生命健康安全和土壤资源永续利用。

第三，要全面有效实施土壤污染防治法，抓住重点，细化措施，确保在法治轨道上推进防治工作。这两年我参加执法检查工作，一个深刻体会是，制定一部法律不容易，执行好法律也不容易。法律是党的主张和人民意志的集中体现，是实践经验和规律的科学总结，是规范行为、保障权益、引领工作的共同准则。土壤污染防治法贯彻习近平生态文明思想，将党中央重大决策部署和相关措施转化为法律，建立了一整套

规划监测、预防保护、风险管控和修复、保障和监督的制度。现在法律有了，就要抓好落实，树立法律权威，在法治轨道上推进土壤污染防治工作。实际上，抓好法律实施，就是贯彻落实党中央决策部署，就是保障人民群众根本利益，防治工作也会取得事半功倍的效果。

要坚持一切从实际出发，因地制宜抓好法律实施工作。土壤污染防治法是一部新的法律，建立了许多新的制度。法律实施一年多来，各级政府及有关部门、企业和公众对土壤污染防治的关注度、重视度明显提高，采取了许多有效措施，取得了初步成效。同时也要看到，我国地域辽阔，各地情况千差万别，土壤污染的成因、程度各不相同，防治措施也不尽相同。东部和西部、南方和北方不一样，城市和乡村不一样，建设用地和农业用地不一样，大江大河流域和小溪小河两岸污染情况也不一样，做好防治工作的难度很大，任务还很艰巨。实施这部法律一定要从实际出发，突出重点，把握好轻重缓急。工作力度要加大，相关举措要落实落细，区分情况，一地一策，不搞盲目“一刀切”，不能花了很大精力见不到效果。

要坚持预防为主、保护优先，突出风险管控，坚决杜绝增加新的污染，因时因地因情因需有序开展治理修复工作。土壤污染具有隐蔽性、滞后性、累积性、地域性、长期性的特点，污染一旦发生，治理修复的难度大、周期长、成本高。要把强化预防保护和风险管控这一法律规定的重要原则贯穿土壤污染防治全过程，从源头上控制和减少新的污染发生，已经污染的土壤也不能让污染再加重了。要严防有毒有害物质、工业和城市污水、尾矿库、固体废物等对土壤造成污染，对农药、化肥实行总量控制并逐步减量使用，对农用薄膜、农药包装物等要进行安全回收利用和无害化处理。建设用地首先要做好污染状况调查、监测和评估，在确保安全的情况下方能施工。存在污染风险的地块，不



**要积极治理污染“存量”，对安全利用类的土地，在采取有效修复措施、能够保证安全的前提下进行利用，确保农产品是安全、放心的。对于严格管控的重污染地块，要坚决从严管控，有的就是要“封冻”在那里，决不能出现任何危害人民群众生命健康安全的事件。**



一定急于修复、急于使用，如果不能确保安全就坚决不用，特别是不能作为住宅、公共管理和公共服务用地。同时，要积极治理污染“存量”，对安全利用类的土地，在采取有效修复措施、能够保证安全的前提下进行利用，确保农产品是安全、放心的。对于严格管控的重污染地块，要坚决从严管控，有的就是要“封冻”在那里，决不能出现任何危害人民群众生命健康安全的事件。

要严格落实法律责任。土壤污染防治法规定了各级政府及有关部门的法定职责，规定了企业防治污染的主体责任，强化了污染者、违法者的法律责任。各级政府及有关部门要做好配套法规和标准制定、土壤污染情况普查和监测、执法监管等工作，确保法定职责落到实处。企业在生产经营活动中要严格执行法律规定，做好隐患排查和污染监测，有效防控各类污染。对于污染者、违法者要严格追究法律责任，该行政处罚的要严格执法，该民事赔偿的要依法赔偿，涉嫌犯罪的要依法追究刑事责任，让法律长出牙齿、真正咬合起来，形成有效震慑。

要进一步完善标准体系。检查中很多同志反映，在实践层面，有关污染和修复的标准还不够全面、明确、具体，标准体系亟待健全完善。标准是风险管控和修复的基本依据，必须制度化、规范化、可操作、可执行。希望有关部门加快工作步伐、加强沟通协调，尽快形

成科学严密、有机衔接的标准体系。有的标准制定可能比较复杂，一时出不来，但也不能长期不出台。

要建立政府和社会共同参与的保障机制。土壤污染防治工作，政府要发挥主导和引导作用。有同志提出，法律第69条至第74条规定了对土壤污染防治的鼓励和保障措施，现在不少还没有出台具体细化的落实举措。希望有关部门和地方政府进一步加大财政投入力度，从税收、价格、金融等方面制定切实有效的措施，支持和鼓励各方面参与土壤污染防治。法律实施不是政府及有关部门一方的事，而是包括企业、组织和社会公众在内的各方面的共同责任。土壤污染防治法第4条规定，任何组织和个人都有保护土壤、防止土壤污染的义务。第84条规定，任何组织和个人对污染土壤的行为，均有向生态环境等部门报告或者举报的权利。群众的眼睛是雪亮的。把人民群众发动起来，就是为执法者增添了无数双眼睛，污染者和违法行为将无所遁形。要加大法律宣传普及力度，形成法律实施和监督的合力，营造珍惜土地、保护土地、同污染行为做斗争的社会氛围。

要加强土壤污染防治科技研发，提供有效的技术支撑。我国土壤污染防治科技研发起步较晚，虽然探索形成了一些行之有效的技术方法，比如土地深翻、叶面阻控、秸秆移除、作物替代等，

但总的看还不够成熟、有效、安全、经济。过去北方搞盐碱地治理，种红柳、打水压碱、挖深沟排碱，各种洋办法、土办法都用过，也未能根治，突出短板就在于科技。政府要加大支持力度，鼓励科研机构和企业加强技术攻关，做好研发、转化、应用和推广工作。

要依法做好信息公开工作。一些同志对信息公开提出了意见建议。法律第80条至第84条已经对信息公开作出明确规定，应该说是符合实际的。信息公开要把握好“度”，根据法律规定的范围和程序进行。土壤污染及防治基本状况、土壤污染重大风险事件要公开，土壤污染普查报告、监测数据等要及时上传全国土壤环境信息平台，但不是所有的土壤污染情况都要向社会公开。同时，要尊重社会组织和公众的知情权、报告权和举报权。比如说购买住房，就有权知晓房屋周边的土壤环境质量情况。任何组织和个人对污染土壤的行为，都有向有关部门报告或举报的权利。

要强化监督和执法。一些同志提出加强对法律实施的监督。法律第75条至第84条规定了人大监督、执法监督、新闻监督、社会监督等制度措施。人大在每年听取政府环境状况和环境保护目标完成情况的报告时，要重点听取土壤污染防治的情况，督促有关方面加强和改进工作、完善制度机制。政府及有关部门要严格执法，生态环境部门责无旁贷，应急管理、农业农村、住房城乡建设等部门也要把责任担起来，形成监督合力。要让媒体和群众都参与进来，但是也要注意严防有人借土壤污染问题炒作，制造心理恐慌和社会动乱，煽动对党和政府的不满。要持续推进执法队伍和执法能力建设。大量增加工作人员也不现实，关键是工作力量要向基层执法一线充实，配备必要的设备，加强人员培训，不断提高专业素质和执法水平。要注重通过科技手段提高监管能力，加强土壤环境质量监测网络建设，发挥好信息技术和大数据在污染防治中的作用。✘





8月26日下午，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率队深入山东省济南市历城区蔺家庄，实地检查耕地综合利用情况。摄影/新华社记者·刘卫兵

# 让老百姓吃得放心、住得安心

——栗战书委员长率队赴江苏和山东开展土壤污染防治法执法检查综述

文 / 本刊记者 李小健



2020年8月23日至26日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书率全国人大常委会执法检查组来到江苏和山东,实地检查土壤污染防治法的实施情况。

检查组先后深入江苏连云港和山东日照、威海、济南的田间地头、企业、园区、建设工地,检查农用地和建设用地污染防治、土壤取样监测、土地综合利用、企业污染物排放及责任落实情况。同时,召开专家座谈会和执法检查座谈会,开门问策,集思广益,助力打好净土保卫战。

栗战书在检查中强调,要深入学习贯彻习近平生态文明思想和党中央决策部署,全面有效实施土壤污染防治法,坚持预防为主、保护优先,依法做好土壤风险管控和修复工作,用法治力量保障老百姓吃得放心、住得安心,提高全面建成小康社会的成色和质量。

全国人大常委会秘书长杨振武、全国人大环资委主任委员高虎城、生态环境部部长黄润秋和副部长庄国泰、常委会办公厅研究室主任宋锐等参加检查。

在江苏检查期间,江苏省委书记、省人大常委会主任娄勤俭,省委秘书长郭元强,省人大常委会常务副主任、党组副书记李小敏陪同检查。在山东检查期间,山东省委书记、省人大常委会主任刘家义,省委秘书长刘强,省人大常委会党组书记、副主任于晓明陪同检查。

### 田间地头察实情,严防耕地“二次污染”

为保障百姓“吃得放心”,土壤污染防治法根据不同风险水平,将农用地分为三个等次:优先保护类、安全利用类和严格管控类,并提出了相应的管控要求。

8月23日下午,栗战书和检查组成员来到连云港经济开发区朝阳街道铁路北的水稻田里,深入了解受污染耕地安全利用情况。

经过对农用地的土壤污染状况详查,连云港经济开发区安全利用类耕地共929.32亩,位于朝阳街道,主要污染物为铅。连云港通过与中科院南京土壤研究所合作,编制了受污染耕地安全利用实施方案。

按照方案,其中107亩实施“原位钝化+叶面阻控+水分调控+秸秆移除+深翻耕”,其余地块实施“叶面阻控+水分调控+秸秆移除+深翻耕”。今年6月初水稻播种时,同步完成钝化剂施用工作。8月6日至7日,水稻进入分蘖盛期后

段,按序时完成929.32亩水稻的叶面阻控剂第一次喷施,实现受污染耕地安全利用措施覆盖率达100%。

望着一大片正待抽穗的水稻,栗战书关心地问道:“这个铅从哪里来的?采用叶面阻控等技术后,稻米能不能达到食用标准?有没有严格管控类土地?”

“铅污染主要来自企业排放和海水灌溉积淀;经检测,稻米都能达到食用标准;没有严格管控类土地。”连云港相关部门负责人肯定作答,心中有数。

栗战书说,农用地尤其是耕地安全,直接关乎农产品的质量和亿万人民群众的生命安全和身体健康。加强农用地土壤污染防治和环境保护,是坚持以人民为中心的重要体现。“要搞清楚农用地土壤污染原因,依法对症管控、修复和防治,保证安全利用,放心种植农作物。”

大雨过后,济南市历城区茌家庄田间的玉米绿叶茂盛,长势喜人,丰收在望。8月25日下午,栗战书和检查组成员下到玉米地里,土壤湿润松软。

“这里的耕地污染处于什么程度?污染物是什么?采取了什么防治措

施?”栗战书和检查组成员详细询问耕地污染防治情况。

济南市相关部门负责人告诉检查组,茌家庄共有耕地1600亩,主要栽种玉米和小麦,一年两熟。其中,安全利用类耕地521.87亩,其余为优先保护类。耕地主要污染物为镉,是因常年灌溉而形成的污染。

原来,在耕地农用水源——小清河的上游沿岸有一个化工厂,违规排污多年,导致河水重金属超标。目前,这个化工厂已经关停。

为保证耕地安全利用,茌家庄通过喷洒叶面阻控剂糖醇硅,抑制农作物籽实对重金属的吸收。经检测,农作物均达到食品安全国家标准,安全利用率达100%。

听完介绍后,栗战书说,茌家庄的耕地污染,不是一下子就形成的,而是常年累积而成。除了采取安全利用措施,现在还要控制好农村垃圾和污水,不能随意堆放和排放,否则会造成新的污染。同时,农药、化肥投入要逐步减量,对有毒有害物质也要进行精细化处理,杜绝耕地“二次污染”。





8月26日上午,栗战书委员长率队考察山东圣泉新材料有限公司,了解土壤污染重点监管单位责任落实情况和土壤取样监测流程。摄影/新华社记者 刘卫兵

### 拧紧污染防治阀门,确保“滴水不漏”

很长一段时期,我国一些工业企业重发展轻环保,在创造巨大财富的同时,也留下了环境污染的“后遗症”。

就此,土壤污染防治法认真贯彻新发展理念,强化了土壤污染重点监管单位保护生态环境的责任和义务。

8月23日下午,栗战书率检查组成员,前往连云港市徐圩新区化工产业园,考察斯尔邦石化有限公司。

江苏斯尔邦石化有限公司占地约350公顷,注册资本50.8亿元,员工2400余人,主要建设运营醇基多联产项目,2019年销售收入130余亿元。

斯尔邦石化有限公司负责人缪汉根向检查组介绍,该公司认真落实土壤污染防治法相关要求,严格控制有毒有害物质排放,建立了土壤污染隐患排查制度,每年定期开展土壤及地下水监测,持续加大环保投入,把“生态优先、

绿色发展”当作企业发展的金字招牌和核心竞争力。

保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。

栗战书说,对于石化企业来说,安全、环保和效益这三个方面是有机整体,是协调统一的,都要重视,都要抓好。没有安全和环保,效益也就无从谈起。石化行业比较特殊,一定要在生产经营中强化风险意识,依法处理废气、废水和固体废弃物排放,拧紧污染防治阀门,保护土壤等生态环境,为可持续发展打下坚实基础。

为进一步检查土壤污染重点监管单位责任落实情况,8月25日和26日,栗战书和检查组人员考察了齐鲁制药生物医药产业园和山东圣泉新材料有限公司。

齐鲁制药集团和山东圣泉新材料有限公司,都是济南市土壤污染重点监管单位。检查组了解到,两家企业认真履行主体责任,与当地政府签订土壤污染防治责任书,定期监测土壤和地下水环境,针对有机溶剂、危险废物、污水

等可能造成土壤污染的风险,积极采取防渗防腐蚀措施,有效防止土壤污染。

对于两家企业的防治措施,检查组一行表示肯定。栗战书说,两家企业在创新发展的同时,加大环境保护投入,采取全过程防控措施,严格处理污染排放,最大程度避免土壤污染。希望在目前的基础上,一如既往地坚持下去,做到污染“滴水不漏”。

### 加强生态治理修复,“化腐朽为神奇”

土壤污染防治法规定:“用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的,变更前应当按照规定进行土壤污染状况调查。”检查组实地检查发现,各地按照法律规定,坚持预防为主、保护优先原则,严格对土地污染状况进行调查,加强对建设用地风险管控和生态修复。

在日照市,五莲山—白鹭湾田园综合体项目超前规划,家乡美术馆、巧克力



8月23日下午，栗战书委员长率队深入江苏省连云港市经济开发区朝阳街道，实地检查耕地综合利用情况。摄影/新华社记者 刘卫兵

美术馆、心灵之谷等各具特色，洋溢着浓厚的艺术氛围；太公岛海洋岸线加大保护整治力度，原先裸露破损的海岸带不见了，取而代之的是城市书屋、步道和自行车道、清水绿地和人造景观，为老百姓增添惬意的生活休闲空间；海龙湾退港还海修复整治工程，搬离了日照港东作业区的煤炭、矿石输出码头和堆场，经过修复整治后，为城市美好生活留白增绿。

在威海市，刘公岛无废生态海岛风景秀丽，人文历史底蕴深厚，吸引游客如织；华夏城生态修复项目，实现尾矿生态治理与人文旅游完美结合，不仅让荒山披绿、废矿变景，还带动当地旅游经济发展。

环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。看到逐渐改善的山山水水，栗战书和检查组成员十分欣慰，纷纷点赞。同时提出，要持之以恒深入学习贯彻习近平生态文明思想，坚持走“生态优先、绿色发展”为导向的高质量发展路子，继续为建设青山常在、绿水长流、空气常新的美丽中国作出贡献。

### 探讨治土良方，力避盲目“一刀切”

土壤污染来源多，成因复杂，因而防治难度大，专业性强。

8月24日，栗战书在威海主持召开专家座谈会，开门问策，就法律实施中的短板和土壤污染防治工作难题，听取意见建议。

“建议继续完善土壤污染防治相关技术标准体系，规范土壤污染重点监控单位名录制定工作。”

“土壤污染修复是一个缓慢过程，投入大见效慢，不能盲目修复，更多要进行风险管控。”

“北方土壤多属弱碱性，南方多属酸性，北方不能把南方的技术照抄照搬过来。”

“法律用了大量篇幅来讲土壤污染防治的支持和保障政策，建议进一步细化税收、价格、信贷等具体优惠政策。”

……

座谈会上，山东建筑大学市政与环境工程学院院长武道吉、齐鲁工业大学环境科学与工程学院教授蒋文强、山东师范大学环境科学与工程一级学科带头人成杰民、北京德恒（济南）律师事务所生态环境与保护专业委员会主任宋俊博和威海市固废中心副主任马杰五位专家畅所欲言。

检查组成员同专家们围绕土壤污染防治标准体系建设、风险管控保障措施、技术支撑、监督责任、信息公开、执法队伍和能力建设等进行互动交流，深入探讨。会议气氛热烈，从晚上6时开始，持续两个多小时方才结束。

在听取大家的意见建议后，栗战书强调，土壤污染具有隐蔽性、滞后性、累积性、地域性、长期性等特点，污染一旦发生，治理修复的难度大、周期长、成本高。搞好土壤污染防治，要坚持一切从实际出发，坚持预防为主、保护优先，对可安全利用土地也要因时因地因情因需有序开展修复治理，力避形式主义、盲目“一刀切”，造成无效投入。



栗战书指出，在搞好土壤污染普查、摸清底数的基础上，按照法律规定，实行严格的分类管理，首先是采取强有力措施防止污染面积扩大和程度加重，坚决杜绝新的污染，依法做好风险管控。对没有污染的土地切实做好规划、加强保护；对已经污染的土地要依法进行修复治理，在确保安全的情况下利用；对重污染地块要严格管控，有的就是要“封冻”在那里，绝不能出现任何危害人民群众健康安全的事件。



**搞好土壤污染防治，要坚持一切从实际出发，坚持预防为主、保护优先，对可安全利用土地也要因时因地因情因需有序有效开展修复治理，力避形式主义、盲目“一刀切”，造成无效投入。**



### 全面有效实施法律，助力打好净土保卫战

土壤是大气、水、固体等的废弃物的最终受体。

在蓝天、碧水和净土三大保卫战中，净土保卫战被视为攻坚难度最大、看不见硝烟的战争。因为大气污染和水污染，老百姓能看到、闻到、感知到，但土壤污染很难直观感受到。

打好净土保卫战，保护生态环境，必须依靠制度，依靠法治。

8月26日，栗战书在济南主持召开执法检查座谈会时指出，从检查情况

看，江苏、山东两省认真贯彻实施土壤污染防治法，狠抓“土十条”部署重点任务的落实，土壤环境质量总体稳定，污染加重趋势正在得到遏制，净土保卫战取得成效。同时也要看到，土壤污染防治任务重，必须高度重视，常抓不懈。制定好一部法律不容易，实施好一部法律也不容易。要全面有效实施土壤污染防治法，抓住重点，细化措施，确保在法治轨道上推进防治工作。

栗战书说，土壤污染防治法贯彻习近平生态文明思想，将党中央重大决策部署和相关措施转化为法律，建立了一整套规划监测、预防保护、风险管控

和修复、保障和监督的制度。实际上，抓好法律实施，就是贯彻落实党中央决策部署，就是保障人民群众根本利益，防治工作也会取得事半功倍的效果。

做好在法治轨道上推进土壤污染防治工作，栗战书具体指出，一要严格落实法律责任，对照法律条文，履行各自职责；二要进一步完善标准体系建设，推动防治工作制度化、规范化；三要建立政府和社会共同参与的保障机制；四要加强土壤污染防治技术研发，提供有效的技术支撑；五要加强执法队伍、执法能力建设；六要依法强化监督责任，形成监督合力。✘

### 记者手记

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。

以习近平同志为核心的党中央高度重视生态环境保护，作出打好污染防治攻坚战的重大决策部署，全面推进蓝天、碧水、净土三大保卫战，确保生态环境质量持续改善。

本届全国人大常委会成立以来，始终把学习贯彻习近平生态文明思想和党中央重大决策部署作为重要

任务，把解决人民群众高度关心的生态环境问题，摆在人大工作的突出位置。

全国人大常委会于2018年、2019年和2020年，由栗战书委员长三任执法检查组组长，相继对大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法开展执法检查，并实现全国31个省（市、区）“全覆盖”，持续推动党中央重大决策部署落地生效。

良好生态环境是最普惠的民生福祉，也是人民群众追求的美好生活的基

础。今年，全面建成小康社会圆满收官在即。生态环境质量好不好，直接关系到全面建成小康社会的成色足不足。

民之所好好之，民之所恶恶之。助力打好打赢污染防治攻坚战，人大监督仍要保持方向不变，力度不减，运用好法律武器和法治力量，推动各地区各部门落实法律责任，久久为功，还绿于民、还美于民，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。

# 全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《全国人民代表大会常务委员会 关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食 野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康 安全的决定》和《中华人民共和国野生动物 保护法》实施情况的报告

—— 2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会  
第二十一次会议上

沈跃跃

全国人民代表大会常务委员会：

为贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，按照全国人大常委会2020年度监督工作计划，今年5月至7月，全国人大常委会组织开展了《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》（以下简称《决定》）和《中华人民共和国野生动物保护法》执法检查。执法检查组由中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志担任组长，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨同志和沈跃跃、丁仲礼副委员长，杨振武秘书长和环资委高虎城主任委员任副组长，成员有全国人大常委会委员、环资委委员、部分全国人大代表。采取执法检查组赴地方检查与委托省级人大常委会检查相结合的方式，对31个省（自治区、直辖市）实现执法检查“全覆盖”。



8月10日，在十三届全国人大常委会第二十一次会议上，全国人大常委会副委员长沈跃跃作全国人大常委会执法检查组关于检查全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定和野生动物保护法实施情况的报告。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

根据疫情防控要求，实地检查工作推迟，但执法检查节奏未变、力度未减，克服实际困难，力求取得实效。这次执法检查突出几个特点：一是把宣传贯彻习近平总书记关于强化公共卫

生法治保障的重要指示精神和党中央决策部署贯穿于执法检查全过程，每到一处都积极宣讲，每个环节都切实遵循。二是坚持问题导向，针对法律实施中的重点难点问题，紧紧抓住野生动物



食用、交易、运输、猎捕和人工繁育、栖息地保护等关键环节开展执法检查。三是广泛听取意见，深入执法单位、养殖场所了解真实情况，召开座谈会听取人大代表、专家学者和基层执法人员、企业代表意见建议。四是统筹开展监督工作与立法工作，将执法检查与修改完善野生动物保护法的立法调研紧密结合，综合考虑、合并开展、相互促进。五是根据疫情防控要求，创新工作方式方法，采取常规检查与随机抽查相结合、现场检查与委托检查相结合、网络调研与问卷调查相结合等多种方式，加强法律宣传普及，掌握法律实施情况，提升监督工作实效。

现将这次执法检查的主要情况报告如下：

### 一、《决定》和法律贯彻实施取得明显成效

各地区各部门深入贯彻落实习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指示要求和党中央决策部署，提高政治站位，强化责任担当，贯彻实施《决定》和野生动物保护法态度鲜明、行动迅速、成效明显。

#### （一）强化组织领导，坚决落实《决定》和野生动物保护法

《决定》出台以后，国务院相关部门迅速行动，积极组织专题学习、准确把握《决定》精神，坚决推进《决定》和野生动物保护法各项规定的贯彻实施。国务院开展了野生动物保护相关法规专项清理。国家林业和草原局、农业农村部、交通运输部、海关总署、市场监管总局等部门结合自身职责，分别出台了贯彻落实《决定》的公告，停止受理以食用为目的的猎捕、经营陆生野生动物活动申请，严格依法规范非食用性利用野生动物活动审批，加强重点环节重点场所监管，整顿野生动物人工繁育和经营利用从业机构，坚决取缔非法野生动物交易市场，全面加强口岸野生动物疫情防控，严厉打击走私野生动

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

各省（区、市）高度重视《决定》和野生动物保护法的贯彻实施，态度坚决、措施有力。党委、政府主要负责同志或专题研究或作出指示批示，全面加强组织指导、严格依法推动野生动物保护工作。福建、江西、广东、广西、贵州、云南等省（区）积极配合全国人大常委会现场检查的同时，扎实开展本行政区域内的执法检查。广西壮族自治区党委书记、自治区人大常委会主任担任组长，动员部署执法检查。北京、山西、内蒙古、吉林、上海、安徽、西藏、新疆等25个省（区、市）通过实地检查和委托检查相结合的方式，对本行政区域各地市实现执法检查全覆盖，全面加大执法检查工作力度。江苏省委书记、省人大常委会主任担任组长，带队开展执法检查。河北、辽宁、浙江、江西、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏等省（区）党委书记、人大常委会主任作出指示批示，指导开展执法检查。31个省级行政区结合当地实际，分别制定了地方革除滥食野生动物陋习决定、野生动物保护管理条例或野生动物保护法实施办法等。山东、河南、海南、四川等十余个省（区、市）制定了野生动物保护法实施办法，黑龙江、湖南、重庆等十余个省（区、市）制定了野生动物保护条例、野生动物保护相关规定。《决定》出台以来，天津、福建、青海等7个省（区、市）制定了有关革除滥食野生动物陋习的决定，依法进一步加强野生动物管控，加大监督检查和责任追究力度。

#### （二）加强执法监管，有效遏制滥食及非法猎捕交易等行为

一是严格依法取缔和打击非法野生动物市场和贸易。《决定》第1条明确，凡《中华人民共和国野生动物保护法》和其他有关法律禁止猎捕、交易、运输、食用野生动物的，必须严格禁止。

野生动物保护法第36条规定，建立防范、打击野生动物及其制品的走私和非法贸易的部门协调机制，开展防范、打击走私和非法贸易行动。国务院建立了由国家林业和草原局牵头、26个部门和单位参加的打击野生动植物非法贸易部际联席会议制度，省级层面建立了打击野生动植物非法贸易部门间联席会议制度，组织开展一系列保护执法专项行动，着力强化执法监管。严格执行虎和犀牛及其制品禁贸措施，全面停止商业性加工销售象牙及制品活动。林业和草原管理部门加大野外巡护看守力度，全面清除鸟网、猎套等非法猎捕工具。公安部部署开展“昆仑2020”专项行动，有效遏制涉野生动物犯罪活动。市场监管部门强化对农贸市场、超市等重点场所的监督检查，截至目前，全国检查经营场所2006万个次，停业整顿交易市场及经营户1.2万余家。积极发挥12315热线及平台作用，受理核查野生动物交易举报709件，立案207件。加大网络监测力度，监测电商平台463万个次，督促下架野生动物交易信息99万条。今年2月，市场监管总局、公安部、农业农村部、海关总署、国家林业和草原局五部门联合开展打击野生动物违规交易专项行动，截至目前，查办野生动物违规交易案件494件，查获野生动物及制品1.9万只、3297公斤，有力打击了野生动物非法交易行为。

二是依法有效遏制滥食野生动物陋习。《决定》第2条规定，全面禁止食用国家保护的“有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”以及其他陆生野生动物，包括人工繁育、人工饲养的陆生野生动物。野生动物保护法第30条也对食用野生动物作出了限制性规定。5月底农业农村部公布了畜禽遗传资源目录，明确了可用于食用等商业利用的33个物种。国家林业和草原局对人工繁育陆生野生动物开展全面摸底排查，确定了人工繁育食用野生动物产业种类、从业人员、产值等，制定出台了妥善处

置在养野生动物技术指南。各地区各部门从供给和需求双向发力,紧盯猎捕、出售、购买、运输、寄递和生产经营、消费等多环节,严查非法食用野生动物及其制品行为。市场监管等多部门联合执法,加强餐饮服务经营和网络订餐平台监管,对市场上摆卖食用野生动物的摊位、门店、野味餐馆等场所依法进行关闭、查封,对网络发布的食用野生动物交易信息依法予以清除。开展多渠道、多形式、多层次的宣传,大力倡导绿色文明健康的饮食观,坚决革除滥食野生动物陋习。

三是依法规范野生动物非食用性利用行为。《决定》第4条规定,因科研、药用、展示等特殊情况下,需要对野生动物进行非食用性利用的,应当按照国家有关规定实行严格审批和检疫检验。野生动物保护法第25—29条、第34条明确了野生动物科研、药用、展示等行为的有关规定。国务院及相关部门出台了实验动物管理条例,加强麝、熊、赛加羚羊、穿山甲、稀有蛇类等资源保护及其产品入药管理的通知,大熊猫国内借展管理规定等法规规章和其他规范性文件。今年以来,相关部门联合开展了养殖场清理整顿,隔离饲养繁育场所近1.1万个,加大了对野生动物观赏展演单位的监管力度,避免低俗广告、虐待性表演、违规经营野生动物产品等不当行为。

### （三）夯实工作基础，落实野生动物保护法各项制度规定

一是法规制度体系逐步健全。国务院先后发布了陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例、自然保护区条例、濒危野生动植物进出口管理条例、森林和野生动物类型自然保护区管理办法等野生动物保护管理的行政法规。最高法制定发布了审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释,最高法、最高检联合发布了关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释等规范性文件。国家林业和草原局、农业农村部制定发布了国家重点

保护野生动物驯养繁殖许可证管理办法、野生动物及其制品价值评估方法等一系列配套规章和规范性文件,公布了重点保护野生动物名录、畜禽遗传资源目录、人工繁育国家重点保护陆生野生动物名录、人工繁育国家重点保护水生野生动物名录、国家重点保护水生野生动物重要栖息地名录等系列管理名录目录,制定了陆生野生动物饲养场通用技术条件、毛皮野生动物驯养繁育利用技术管理暂行规定等技术标准。

二是分类分级保护制度基本落实。野生动物保护法第10条规定,国家对野生动物实行分类分级保护。国务院相关部门落实法律要求,制定出台了国家重点保护野生动物名录,将454种野生脊椎和无脊椎动物予以重点保护,其中国家一级保护111种,二级保护343种。国家林业和草原局公布了国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录,将1591种陆生野生脊椎和无脊椎动物纳入保护范围。各地也根据本地实际情况公布了地方重点保护野生动物名录。国家重点保护野生动物名录、国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录和地方重点保护野生动物名录各有侧重、互为补充,依法对野生动物实行分类分级保护。

三是野生动物栖息地保护制度基本落实。野生动物保护法第11—13条规定了开展野生动物及其栖息地调查、监测、评估,保护野生动物及其重要栖息地等内容。各级地方政府及其相关部门积极开展野生动物资源调查和野生动物专项调查,监测野生动物及其生存环境状况,掌握动态变化趋势。研究制定野生动物重要栖息地名录、划分标准及技术规范等相关制度及政策。目前全国共建立自然保护区等各类自然保护地1.18万处,批准10处国家公园开展试点,逐步建立起以国家公园为主体的自然保护地体系,为野生动物种群的生存和繁衍提供保障。在制定保护规划期间

对野生动物栖息地、迁徙通道影响因素进行论证,对相关工程建设期间及后续运营中对野生动物的影响进行评价,努力维护野生动物生存环境。

四是疫源疫病监测防控制度基本落实。野生动物保护法第16条规定,相关部门应当按照职责分工对野生动物疫源疫病进行监测,组织开展预测、预报等工作。截至目前,在全国陆生野生动物主要分布区、集群活动区已建立742处国家级陆生野生动物疫源疫病监测站、1000余处省级监测站和一大批市县级监测站,初步构建起陆生野生动物疫源疫病预警和监测体系。制定了陆生野生动物疫源疫病监测防控管理办法、突发陆生野生动物疫情应急预案等规章制度。采取巡护与监测相结合的方式,监测发现和处置2192起野生动物异常情况,有效控制了大熊猫犬瘟热、全球首起野鸟H5N1高致病性禽流感等突发野生动物疫情。

### （四）强化宣传引导，提升保护野生动物法治意识

执法检查组在执法检查中推动《决定》和野生动物保护法的学习宣传贯彻,委托中宣部在学习强国平台开展专项答题,同时委托各省级人大常委会开展问卷调查。据统计,截至7月6日,约有2756万人次参与学习强国专项答题。通过答题,进一步推进各级党政机关工作人员和广大社会公众学习《决定》和法律重点条文规定,在全社会推动形成了《决定》和法律的学习宣传热潮。各级党委、政府及相关部门通过组织新闻媒体深入解读相关法律法规、加强以案说法以案普法、大力组织公益宣传等形式普及野生动物法律知识,阐释政府部门在保护野生动物中采取的法律依据,宣传单位和个人义务及违法责任,引导全社会正确理解、严格执行相关法律法规。社会公众自觉增强生态保护和公共安全意识,全社会移风易俗,革除滥食野生动物陋习,科学健康文明生活的意识显著提升。



## 二、存在的主要问题

### (一) 食用性人工繁育野生动物产业转型转产问题较为突出

《决定》第3条规定,列入畜禽遗传资源目录的动物,属于家畜家禽,适用《中华人民共和国畜牧法》的规定。第7条规定,国务院和地方人民政府应当采取必要措施,为本决定的实施提供相应保障。有关地方人民政府应当支持、指导、帮助受影响的农户调整、转变生产经营活动,根据实际情况给予一定补偿。《决定》公布实施以来,部分未列入畜禽遗传资源目录的野生动物养殖企业面临转型调整。多个地方反映,目前对于需要转型调整的养殖企业相关配套的补偿、处置、转产的政策措施尚未及时跟进和明确,很多养殖场处于“卖不得、杀不得、养不起”的尴尬局面,养殖户经济损失较大。地方反映,不能继续食用且难以转作他用的人工繁育动物物种主要涉及蛇类、雁鸭类、雉鸡类、竹鼠、豪猪、果子狸等六大类,涉及繁育场所约82818家(户)、从业人员约244358人、在养动物约为4391万只(条)、在养动物估值约112.6亿元、设施投资估值约74.3亿元。野生动物养殖产业从业人员多、产值大,且有很多产业是脱贫攻坚重点扶持项目,退出转产、处置补偿工作经济压力和脱贫压力都较大。

### (二) 法律规定的相关名录亟待调整完善

一是国家重点保护野生动物等相关名录调整滞后。野生动物保护法第10条规定,国家重点保护野生动物名录,由国务院野生动物保护主管部门组织科学评估后制定,并每五年根据评估情况确定对名录进行调整。“三有”陆生野生动物名录,由国务院野生动物保护主管部门组织科学评估后制定、调整并公布。现行国家重点保护野生动物名录自1989年1月14日发布以来,系统性整体调整工作滞后,不能适应现实需要。现行国家保护的有益的或者有

重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录于2000年发布实施,尚未及时作出调整。二是不同名录之间存在交叉。野生动物保护法第28条规定,对国家重点保护野生动物名录进行调整时,可以对有关人工繁育技术成熟稳定野生动物的人工种群,不再列入国家重点保护野生动物名录,实行与野外种群不同的管理措施。实际执行中有关名录、目录中存在物种交叉,一些人工繁育成熟的动物尚未及时从国家重点保护野生动物名录中移除,影响了制度的严肃性,不利于野生动物监督管理。地方重点保护野生动物名录与国家层面有关名录交叉,法律执行存在标准不统一问题。

### (三) 野生动物执法监管机制存在漏洞

一是监督管理机制不够健全。野生动物保护法第34条规定,县级以上人民政府其他有关部门,应当按照职责分工对野生动物及其制品出售、购买、利用、运输、寄递等活动进行监督检查。野生动物保护法第52条规定,进出口野生动物或者其制品的,由海关、公安机关、海洋执法部门依照法律、行政法规和国家有关规定处罚。检查发现,野生动物相关的规划制定、行政许可、检疫检验以及经营、交易、运输、物流、进出口等各环节的监管执法,分别由林业草原、渔业、动物防疫、进出口检疫、市场监管、交通运输、邮政、海关、公安等部门负责,实际工作中存在职能分散交叉、工作衔接不畅、信息共享不足等问题。二是执法能力不足。野生动物保护法第7条规定,国务院林业草原、渔业主管部门分别主管全国陆生、水生野生动物保护工作。县级以上地方人民政府林业草原、渔业主管部门分别主管本行政区域内陆生、水生野生动物保护工作。据统计,目前市县级层面独立设置林草机构的比例只分别占68%和47%,有一些市县未设立专职野生动物保护机构。基层林业、渔业执法部门执法人员少,专业技术水平不高,难以适应监管执法工作

需要。另外,对野生动物及其制品的鉴定机构少,专业人员紧缺,执法中普遍面临鉴定难、成本高、时间长等问题。三是野生动物检疫检验存在短板。《决定》第4条规定,因科研、药用、展示等特殊情况,需要对野生动物进行非食用性利用的,应当按照国家有关规定实行严格审批和检疫检验。野生动物保护法第27、33、35、37条对出售、运输、携带、寄递、进出口野生动物及其制品的检疫作了相关规定。检查发现,野生动物检疫规程尚不完善,检疫监管职责不够明确。现行野生动物疫病检测主要参照家畜家禽现有动物疫病检测标准和检测方法,除《国家畜禽遗传资源目录》所列的家畜家禽外,只有犬、猫、蜜蜂和实验动物等有相应的检疫规程规定可供参照,采用现有家畜家禽动物疫病诊断试剂实施诊断,对于种类多、数量大的野生动物难以全面有效地实施检疫。

### (四) 野生动物栖息地保护管理有待加强

野生动物保护法第2章明确了保护野生动物栖息地的要求,但陆生野生动物重要栖息地名录尚未发布。据第一次全国陆生野生动物资源调查表明,一些野生动物的栖息地受到不同程度的侵扰、破坏、污染、割裂,造成野生动物重要栖息地面积缩减、质量下降、功能衰退,已经成为导致野生动物资源减少和部分物种陷入濒危状态的重要因素。

### (五) 野生动物损害人身财产安全问题时有发生

野生动物保护法第19条规定,因保护野生动物造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的,由当地人民政府给予补偿。地方反映,一些地区野兔等部分野生动物种群数量增长过快,与家畜争占草场。一些地区出现亚洲象、野猪、狼、熊等伤害人畜现象,影响了群众人身安全和正常生产生活。野生动物补偿认定程序复杂,野生动物出没区域大部分是偏远落后地区,财政紧张导致资金难以落实,存在补偿打折扣现象。

### （六）相关法律制度亟待修改完善

一是野生动物保护法应尽快修改。野生动物保护法第2条明确，本法规定保护的野生动物，是指珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物。《决定》出台后，将禁止滥食范围拓展到所有陆生野生动物，对野生动物保护提出了更高要求。检查中多地反映，现行野生动物保护法以及配套的行政法规、地方性法规与新形势下野生动物保护的实际需要不相适应，野生动物保护法与传染病防治法、渔业法、动物防疫法、刑法等相关法律衔接不够，野生动物保护和管理缺乏防范公共卫生安全风险的理念和制度设计；野生动物保护范围过窄，仅包括国家和地方重点保护和“三有”野生动物；对偷猎盗猎、违法交易和滥食野生动物处罚力度不够；人工繁育许可证管理、动物疫源疫病管理制度不完善等，亟须作出修改完善。二是相关法规规章制度需要尽快完善。《决定》第7条规定，国务院及其有关部门和省、自治区、直辖市应当依据本决定和有关法律，制定、调整相关名录和配套规定。现行陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例等配套法规制度制定时间较早，与《决定》和野生动物保护法有关规定存在不一致、不适应问题，需尽快完善。对于包括药用动物在内的野生动物养殖工作，缺乏规范管理和评估。野生动物及其制品利用专用标识使用管理规定不够健全，费用承担主体不明确，可追溯监管措施不足。野生动物基准价标准目录和评估方法亟须修订。

### 三、意见和建议

各地各部门要以此次执法检查为契机，坚持问题导向，细化配套制度，加强普法宣传，改进执法方式，完善执法机制，严格依法推进野生动物保护管理工作。

#### （一）提高政治站位，推动《决定》和野生动物保护法全面深入贯彻实施

各级政府及相关部门要进一步深

入学习贯彻习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指示精神 and 党中央决策部署，提高政治站位，强化担当意识，切实增强野生动物保护工作的责任感使命感。要牢固树立法治观念，将贯彻落实《决定》和野生动物保护法作为保障我国生态安全和人民群众生命健康安全的重要抓手，不断增强依法履职的自觉性紧迫性，切实筑牢公共卫生安全防线，牢牢守住生态安全底线。进一步加大野生动物保护知识和法律法规进学校、社区、农村、农贸市场、餐饮店的宣传教育力度，推动自觉保护野生动物成为社会的普遍共识，营造全社会尊法守法的法治氛围。积极开展生态环境保护 and 公共卫生安全宣传教育，贯彻落实人民至上、生命至上和生态文明理念，引导全社会自觉增强生态保护和公共卫生安全意识，坚决革除滥食野生动物陋习，推动建立“舌尖上的文明”，养成科学健康文明生活方式。

#### （二）积极采取措施，帮助养殖场户合法合规经营有序有效转产转型

一是进一步提高管理的科学化精细化水平，对各类养殖场户要客观具体分析对待，区别情况、稳妥处理，要认真研究制定帮扶措施，精准施策，引导、帮扶受影响的农户调整、转变生产经营活动，不要“一刀切”“一关了之”“一杀了之”。要从物种、检疫、资金、技术、信息、设施、保管、运输、加工利用、合理补偿等各环节、各渠道帮助解决实际问题。对属于禁养品种的要严格禁止继续养殖；对属于禁食范围但其设施可用作合法养殖其他动物的，要调整养殖结构，继续发挥养殖设施的作用；对现有养殖品种禁食后可合法合规开发利用的，要合理控制养殖规模；对禁食后停止养殖活动的，要积极支持、指导、帮助受影响的农户转产转业。对非食用性利用野生动物繁育企业，依法有序按程序办理，支持企业恢复正常经营活动。二是各地结合实际尽快研究出台以食用为目的的人工繁育野生动物退出补偿相关配套制

度，明确补偿范围和标准，依法依规妥善解决好受影响的养殖户的实际困难和问题。三是要加大投入力度，对符合条件的优先通过现有相关政策、项目、资金等渠道予以支持。对养殖集中的贫困地区和建档立卡户，做到“一户一策、因户施策”，采取多种形式帮助实现转产、发展替代产业，落实公益岗位等兜底保障措施，有序有效转产转型升级，特别是要保证贫困养殖户不减收不返贫。

#### （三）维护生态平衡，完善野生动物损害补偿制度

在保护野生动物的同时，要加强科学调查、监测和评估野生动物的种群、数量、生态平衡状况，建立科学完善的网格化监测体系和预警信息平台，强化监测预警，预防和控制亚洲象、野猪等野生动物对农作物、人畜等危害。采取有效措施，将野生动物尽可能稳定在栖息地内。对一些数量繁殖过快、影响生态平衡、威胁和伤害群众人身财产安全的有害野生动物进行合理猎捕。各地结合实际完善野生动物损害补偿制度，合理确定野生动物损害补偿标准和程序，开展野生动物伤害赔偿保险业务，提高赔付标准，提升群众参与保护野生动物的积极性。

#### （四）完善配套制度，严格履行法律责任

一是严格落实法律关于定期调整公布相关名录目录的规定，尽快修改完善国家重点保护野生动物名录、“三有”陆生野生动物名录、地方重点保护野生动物名录等，妥善解决物种交叉管理问题。完善野生动物及其栖息地保护制度，制定出台陆生野生动物栖息地名录，加快推进以国家公园为主体的自然保护地建设，为野生动物构建生存环境良好的生态家园。牢固树立保护优先的绿色发展理念，在编制各类开发利用规划时，充分考虑野生动物野外种群及其栖息地保护的需要，为野生动物生存繁衍创造良好的自然生态系统。二是强化野生动物疫源疫病监测防控和检疫检



验。组织开展重大野生动物疫病溯源和本底调查,加强野生动物疫病防控基础研究和应用研究,推进主动监测预警,增强现场快速诊断、处置能力,确保对疫情的及时发现和隔离封控。科学制定野生动物疫病防控检疫规定标准,强化野生动物人工繁育和利用环节的依法检疫要求,明确相关部门监管责任。三是完善野生动物及其制品标识等溯源管理制度。有效防范非法来源的野生动物及其制品混入流通市场。制定、完善药用野生动物利用的审批和检疫检验等规定,妥善处理保护与利用的关系,引导规范繁育利用。完善野生动物价值评估体系,特别是野生动物制品价值评估方法,为打击相关违法犯罪行为提供依据。

#### **(五) 加强执法监管,建立野生动物保护长效机制**

一是加快完善野生动物保护管理体制,进一步厘清部门职责分工,明确野生动物及其制品各环节的监管职责,管好管住野生动物“捕、运、售、购、食”全过程,避免出现职能交叉或监管空白的现象。充分发挥打击野生动植物非法贸易部际联席会议制度的作用,加强部门间信息交流和联合执法,实现市场、口岸、网络、物流等多环节有效监管。细化野生动物保护、兽医、卫生健康等主管部门在人畜共患病防治管理中的具体职责。明确实验用野生动物监管、网上交易监管的主责部门,完善违法线索发现与移交制度,强化执法协作机制。二是进一步压紧压实地方政府打击破坏野生动物资源违法犯罪综合治理主体责任,整合野生动物保护主管部门、公安、海关、市场监管、生态环境保护等执法司法资源,各负其责、各尽其职,形成打击野生动物及其制品非法贸易的整体合力。推动交通运输、邮政等部门进一步严格货物托运收寄受理环节要求,督促交通运输、快递企业落实货物托运收寄受理环节的各项制度规定,严防野生动物及其制品通过物流、

快递渠道非法运输。建立查扣野生动物及其制品移交联系配合机制,确保查扣野生动物及其制品能够迅速鉴定、及时移交、科学救护、妥善处理。健全野生动物保护领域行政执法与刑事司法的衔接机制,将涉野生动物相关鉴定纳入司法鉴定范围并建立野生动物及其制品鉴定机制、野生动物及其制品罚没处置机制。加强公安机关、检察机关、审判机关在案件办理中的协作配合,充分发挥各级司法机关刑事、民事、行政和公益诉讼等各项职能,严惩违法犯罪行为,有效形成法律震慑。三是加强野生动物保护监管执法队伍建设和体系建设,着重强化基层保护、执法人员建设和调查、监测、巡护、救护站点等体系建设,提高执法监管能力和水平。加强基层野生动物保护人员配备和资金保障,确保执法力量与执法任务相适应。加强对执法人员的法治教育和专业化培训,提升野生动物保护和动物防疫人员的业务能力。加强对大数据、互联网等现代信息技术的开发利用,强化执法手段的技术支撑,重点支持基层执法能力升级。健全野生动植物种群及其栖息地基层保护管理及执法体系、救护繁育体系、疫源疫病监测防控体系、科技支撑体系,消除保护盲区,完善布局,增强保护能力,确保保护管理措施落到实处。完善信用惩戒机制,将有关违法行为作为失信行为纳入公民、组织的诚信档案和公共信用信息平台。建立完善激励机制和政策,充分发挥社会力量在保护、救助、鉴定等方面的作用。

#### **(六) 落实《决定》精神,修改完善好野生动物保护相关法律法规**

一是认真贯彻落实全国人大常委会《决定》精神,修改完善好野生动物保护法,不断完善制度体系,让野生动物保护法律法规制度更具操作性、规范性和约束性。在立法目的、基本原则中增加防范公共卫生风险的内容。着重强化对野生动物的分级分类管理,全面加强野生动物保护和管理。健全执法管

理体制及职责,强化地方政府责任、明确部门职责,坚决革除滥食野生动物陋习,明确规定严禁滥食野生动物。坚决取缔、严厉打击非法野生动物市场和贸易,强化对猎捕、运输、交易野生动物的全链条监督管理。加大对违法行为的处罚力度,增加处罚额度,扩大处罚种类,明确相关执法监管部门查封扣押的职责等。野生动物保护法修改中注重与传染病防治法、渔业法、动物防疫法等相关法律衔接协调。二是加强涉及野生动物违法行为的规制,在刑法修正案中,进一步明确对情节严重的野生动物违法行为的处罚。对野生动物及其制品非法交易行为,与食品安全法、电子商务法等法律法规衔接,明确责令停业整顿、暂扣或者吊销许可证、关闭网站等处罚方式。对实施违法行为的单位和个人,根据危害程度,纳入公共信用信息管理,建立联合惩戒机制。明确对违法将野生动物作为宠物饲养、违法放生野生动物等行为的处罚。三是修改完善陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例等法规规章,出台药用野生动物养殖标准规范,完善陆生和水生野生动物及其制品标识管理规定、罚没救护处置办法、野生动物及其制品价值评估方法等。及时修改相关地方性法规政策,进一步研究出台野生动物损害赔偿标准,落实养殖户补偿措施。

同志们,保护野生动物就是保护生态环境,就是保护人类自身。我们要紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,以习近平生态文明思想为指引和遵循,深入贯彻落实习近平总书记关于强化公共卫生法治保障的重要指示要求、党中央决策部署和十三届全国人大三次会议精神,坚决依法保护野生动物,取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易,革除滥食野生动物陋习,积极倡导科学健康文明的生活方式,防范重大公共卫生风险,切实保障人民群众生命健康安全。

以上报告,请审议。✘

# 全国人民代表大会常务委员会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告

—— 2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

信春鹰

根据《全国人大常委会2020年度工作要点》和《全国人大常委会2020年度监督工作计划》，全国人大常委会围绕“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题开展专题调研。从3月初到7月中旬，常委会办公厅和有关专门委员会、工作委员会精心组织、周密安排、协调配合、加紧工作，圆满完成了调研任务，取得积极成果。受委员长会议委托，现将专题调研工作有关情况报告如下。

## 一、开展专题调研工作的基本情况

编制“十四五”规划纲要，是今年党和国家的一项重要任务。为了服务党和国家工作大局，贯彻落实中央重大决策部署，全国人大常委会高度重视，围绕“十四五”规划纲要编制若干重要问题开展专题调研，为明年十三届全国人大四次会议审查批准“十四五”规划纲要做好准备。栗战书委员长作出重要指示：认真做好“十四五”规划编制工作若干重要问题的专题调研。要抓紧制定调研方案，把题目选精、选实，契合今后五年经济社



8月10日，十三届全国人大常委会第二十一次会议举行第二次全体会议。会议听取了全国人大常委会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

会发展的重点难点问题。考虑到当前疫情防控形势，组织调研活动要更加注重统筹、细化安排，深入基层实际，摸清情况和问题。提出意见建议要具体化、可操作，不能泛泛而谈，真正为党中央决策和国务院编制规划草案提供参考。王晨副委员长出席专题调研动员部署会并作了重要讲话，陈竺、王东明副委员长出席会议并讲话。曹建明、张春贤、沈跃跃、

吉炳轩、艾力更·依明巴海、陈竺、王东明、白玛赤林、蔡达峰副委员长分别参加了有关专题调研，并对调研工作给予指导。

参加调研的8个专门委员会、1个工作委员会认真制定调研方案，精心组织调研活动，召开有关部门、机构、企业和专家座谈会，分赴部分地方实地考察，在深入调研的基础上认真撰写调研报告，广泛征求各方面意见，反复修改



完善。至今年7月中旬，共形成22份专题调研报告，涉及民族、国家安全、财政经济、教科文卫、侨务、环境保护、“三农”、社会保障等诸多领域。

总体上看，这次调研有以下特点：一是各单位高度重视，安排部署周密细致。认真学习领会习近平总书记关于各领域工作的新思想、新论断、新要求，把握精髓，指导工作。常委会办公厅和财经委共同牵头制定总体工作方案，有关副委员长及各专门委员会、工作委员会负责同志亲自带队调研，组织精干力量撰写调研报告。二是在疫情防控常态化前提下，做好调研工作。受新冠肺炎疫情的影响，这次调研时间更紧、任务更重，有关专门委员会、工作委员会和常委会办公厅结合疫情防控形势和本单位实际，突出重点、精心组织、加快节奏、加紧工作，同时做到保质保量。三是深入基层，扎实开展调查研究。各单位严格执行中央八项规定精神和疫情防控要求，合理安排出差地点和频次，深入基层、深入群众，全面了解实际情况，掌握大量资料。特别是，积极克服疫情造成的困难，努力创新调研工作方式方法。有的委员会结合常委会执法检查 and 听取审议专项工作报告一并进行，有的同时委托地方人大和相关专业机构开展调研、提供参阅材料。四是集思广益，广泛征求各方面意见。在调研过程中，各单位主动加强与国务院及其有关部门的沟通联系。有的委员会委托有关行业协会、研究机构和专家就一些重点问题开展专题研究论证，有的研究借鉴发达国家的战略举措与经验启示，有的对近年来相关工作中收集来的意见建议进行梳理，努力使调研报告体现各方面的共识。五是务求实效，形成高质量的调研成果。各单位在调研中坚持问题导向，围绕今后五年我国经济社会发展的重点难点问题深入调查研究，查找问题症结，提出许多具体化、可操作的意见建议。按照专题调研

工作方案，22个专题调研报告均以专报形式报常委会领导同志和各有关方面参阅。

全国人大常委会开展的这次专题调研，得到了国务院及其有关部门、地方人大和政府、科研单位和专家学者的大力支持和积极配合。22份调研报告凝聚了各方面的意见，是集体智慧的结晶。

## 二、专题调研报告的主要内容

22份专题调研报告，对相关领域的情况和存在的主要问题进行了梳理，分析研判未来五年面临的形势与挑战，为编制好“十四五”规划纲要提出了大量有价值的意见和建议。

民族委员会对“深入推进兴边富民行动情况”进行调研，认为边境地区发展总体仍然滞后，基础设施欠账多，社会事业发展不充分不平衡，人口人才持续流失，边境安全面临新的挑战，需要在“十四五”时期下大力气解决。建议进一步加强党对边境工作的集中统一领导，确保党中央强边固防战略部署落到实处；进一步强化边境地区开发开放顶层设计，把加快边境地区开发开放纳入国家区域发展总体战略；进一步加大对边境地区政策、资金和项目支持力度，更好保障兴边富民行动目标任务落实；进一步提高边境地区各族群众生活水平，推进基本公共服务均等化；进一步推进边疆治理体系和治理能力现代化，加强边境治理法治建设。

监察和司法委员会对总体国家安全观和公安执法规范化等两个专题进行调研。关于“落实总体国家安全观问题”的调研认为，各领域国家安全形势依然严峻，重点领域短板凸显，国家安全工作统筹力度有待加强。建议深入贯彻实施国家安全法，形成维护国家安全共识；提升攻坚克难决心，紧抓化解风险战略主动；加大统筹协调力度，凝聚维护国家安全合力；健全国家安全法律体系，推动国家安全法治建设；完善保

护保障机制，打造国家安全专业队伍。关于“加强公安执法规范化，推进法治中国建设情况”的调研建议，坚定新时代公安工作的政治方向，进一步提高执法规范化建设的政治站位；统筹中央和地方两个层面，进一步完善法律规范和制度执行体系；坚持规范执法和敢于执法相统一，进一步增强善于执法的能力；夯实标准基础，进一步推动以大数据为核心的信息化建设；推动“软”“硬”并举和“内”“外”共建，进一步强化警务保障水平。

财政经济委员会对“产业优化升级和产业链、供应链、价值链布局调整完善”进行调研，认为改革开放特别是党的十八大以来，我国产业结构不断优化升级，产业实力不断增强，产业链、供应链、价值链不断调整完善，但部分环节风险凸显，制造业大而不强且比重下降过快，产业结构和布局仍不合理。“十四五”期间，外部环境深刻变化对我国产业升级和安全形成较大挑战，我国产业优化升级仍有许多有利条件，新一轮科技革命和产业变革带来的机遇与挑战并存。建议把产业链、供应链、价值链布局调整完善上升为国家战略，加强顶层设计，明确目标，统筹规划，合理安排；抓住新一轮科技革命和产业变革契机，推动数字化与经济发展和产业升级深度融合；把发展提升制造业放在更加突出位置，切实减轻企业税费负担，打造市场化、法治化、公平竞争的营商环境；加大科研攻关和知识产权保护力度，以科技创新引领和推动产业优化升级；统筹国内国际两个市场，尽快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，切实增强抵御外部风险挑战的能力；坚持通过扩大开放促进产业优化升级，在国际竞争中培育新优势。

教育科学文化卫生委员会对高等医学教育、创新驱动发展战略、文化产业体系等3个专题进行调研。关于“高等医学教育改革发展”的调研建议，合

理确定医学类高等教育招生规模、层次、结构和布局；着力提升医学人才培养质量；加强公共卫生领域人才培养支持力度；进一步深化医教协同改革；加强中医药人才培养；切实增强医学医药研究创新水平。关于“深入实施创新驱动发展战略，建设世界科技强国”的调研建议，充分发挥我国制度优势，完善科研攻关体系；加快推进政府职能深入转变，提升科技资源优化配置和政府创新治理能力；着力提升创新主体能力，强化国家战略科技力量；加强科技创新领域法律制度体系建设，提升法治化水平；推动创新链与产业链深度融合，为经济高质量发展增添动力；拓展科技开放合作，构建全球科技创新命运共同体；进一步加强基础研究，完善组织实施、经费投入、利益分享和人才保障等机制，实现重大原创性成果突破。关于“健全现代文化产业体系和市场体系”的调研建议，加强顶层设计和法治保障，完善以高质量发展为导向的文化经济政策；坚持正确导向，建立健全把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的文化创作生产体制机制；坚持创新驱动发展，推动文化产业转型升级；深化文化体制改革，发展壮大市场主体，增强文化产业内生动力；坚持一手抓繁荣、一手抓管理，促进规范文化市场健康有序发展；拓展对外文化贸易广度和深度，加快中华文化“走出去”步伐；总结经验，提升应对重大突发公共事件的能力。

华侨委员会对“加强侨务法治建设、充分发挥侨务资源优势助力国家发展战略”开展调研，认为涉侨法律制度和工作机制有待细化，华侨在海外及回国期间的权益保护、侨胞回国创新创业问题不容忽视。建议把握新时代侨务工作新使命，切实加强侨务法治建设；充分发挥侨务资源优势，有力助推国家发展战略实施；始终坚持为侨服务，为侨胞侨企营造良好发展环境；有效开展交流互鉴，积极服务中国特色大国外交；

强化涉侨工作合力，努力形成大侨务工作格局。

环境与资源保护委员会对黄河流域生态环保、资源综合利用、大气环境质量、水生态环保、海洋生态环保、可再生能源等6个专题进行调研。关于“加强黄河流域生态环境保护”的调研建议，深入学习贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，科学编制和实施黄河流域生态保护和高质量发展规划；完善黄河流域生态保护和治理体系；研究制定黄河保护法。关于“资源综合利用”的调研建议，深入学习理解习近平总书记重要讲话精神，牢固树立资源综合高效利用思想；按照全国人大常委会的工作部署，加大力度推动资源综合利用立法研究论证工作；将制定资源综合利用法列入“十四五”规划纲要，明确国家建立资源综合利用的若干具体制度。关于“推动大气环境质量改善”的调研建议，继续攻坚克难，持续打好污染防治攻坚战升级版；坚持依法治污，在法治轨道上推动大气环境质量不断改善；加快结构调整，推动高质量发展；加强制度建设，推进治理体系和能力现代化；强化科技支撑，实现精准科学治污减排。关于“推动水生态环境保护”的调研建议，推动建立“三水”统筹制度体系；加快健全水生态环境保护治理体系；突出抓好城乡饮用水安全保障；因地制宜推进农业农村源污染防治；强化水生态环境保护法治保障。对“海洋生态环境保护”的调研建议，深入学习贯彻习近平生态文明思想；重点强化陆海统筹，全面提升海洋生态环境保护水平；构建现代海洋产业体系，推进海洋生态恢复和整治修复；充分重视大数据在“十四五”时期的重要支撑和引领作用；加快法律法规标准修改制定，不断完善海洋生态环境保护制度体系；完善协同管理、统筹工作谋划。关于“大力推进可再生能源发展”的调研建议，坚持优先发展可再生能源战略；完善体制机制，统筹解决可再生能源消纳问题；

加强统筹协调，综合研究解决补贴资金拖欠问题；健全政策措施，实现可再生能源持续健康发展；坚持科技创新，推动解决发展中出现的问题。

农业与农村委员会对粮食安全、高标准农田建设等两个专题进行调研。关于“确保国家粮食安全”的调研建议，稳固粮食综合生产能力的基础；明确粮食结构调整重点任务；深化粮食支持保护政策改革；增强粮食安全科技支撑能力；健全完善粮食安全治理体系。关于“推进高标准农田建设”的调研建议，合理确定建设任务；完善资金筹措机制；强化建后保护管护工作；进一步完善建设管理的体制机制。

社会建设委员会对社会保险、养老保险与长护险、医疗保险与生育保险、工伤保险与失业保险等4个专题进行调研。关于“社会保险制度改革和法治建设”的调研建议，调整以劳动关系为标尺的参保准则，探索强制参保，推动社会保险全覆盖；逐步提高基金统筹层次，平衡待遇水平，建立社会保险待遇正常调整机制；健全多渠道筹资机制，完善缴费制度，提升社保基金保值增收能力；围绕风险多发高发重点领域，建立专项制度，提升预防和应对社会风险能力；加强社会保险法治建设，完善法律法规，加大监督和执法力度。关于“养老保险与长护险制度改革与发展”的调研建议，尽快实现养老保险全国统筹，健全筹资和待遇调整机制，适时延迟退休年龄，完善多层次养老体系顶层设计，完善养老保险法律法规；推进和完善长期护理保险制度，加强顶层设计，优化管理体制，建立多渠道筹资机制，规范待遇支付机制，加强长期护理人才建设，完善残疾人长期护理制度。关于“医疗保险与生育保险制度改革与发展”的调研建议，医疗保险要健全重大疾病医保制度，提高医保统筹层次，加快落实异地就医结算制度，优化经办服务管理，推进信息化标准化建设，健全医保基金监管机制，促进多层



次医保保障体系发展;生育保险要统一法律规制、实现规范指引,扩大覆盖范围、实现机会公平,强化政府责任、减轻企业负担,统筹区域协调、加强基金管理。关于“工伤保险和失业保险制度改革与发展”的调研建议,工伤保险要坚持法治建设与改革发展并重,预防康复治疗与补偿并重,提高覆盖广度,加快统筹进度,降低保障难度,加大执法力度;失业保险要完善失业保障制度,以结构性改革扩大制度覆盖面,以“放管服”改革提升制度受益面,以省级统筹提升失业保险制度运行效率,以扩大基金支出更好发挥预防失业、促进就业作用。

预算工作委员会对税制改革、国有资产管理体制等两个专题进行调研。关于“税制改革”专题调研建议,把握好应遵循的基本原则,明确总体目标;在保持宏观税负总体稳定基础上,以合理发挥税制功能作用为导向加强系统规划和改革联动;深化各税种制度改革,提高税制的科学性、规范性;清理规范行政事业性收费和政府性基金等政府非税收入,健全完善政府收入体系;优化征管制度,全面提升征管效率和服务水平;大力加强政府收入法治化建设,落实政府收入法定原则。关于“推进国有资产管理体制改革,有效提升国有资产治理能力”的调研建议,进一步明确国有资产管理权责;规范对国家出资企业和事业单位的管理方式;建立健全国有资产的国家规划体系;发挥预算在国有资产治理方面的重要作用;加强人大监督、审计监督和社会监督;加强国有资产法律制度建设。

### 三、对做好“十四五”规划编制工作的意见和建议

编制“十四五”规划,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,增强“四个意识”,坚定“四个自

信”,做到“两个维护”,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,深入贯彻新发展理念,着眼全面建设社会主义现代化国家,紧扣发展不平衡不充分的主要矛盾,统筹谋划中长期战略任务和战略布局,研究确定经济社会发展主要目标指标,有针对性地部署对高质量发展、高效能治理具有牵引性的重大改革和重要政策。结合本次调研,对编制“十四五”规划纲要的总体思路、指导原则提出一些意见和建议:

#### (一)“十四五”规划要立足于我国的国情和实际

科学分析当今世界形势,准确把握中国发展大势,是编制好“十四五”规划的前提和基础。“十四五”时期处于“两个一百年”奋斗目标历史交汇期的重要阶段,在实现第一个百年奋斗目标的基础上,将乘势而上开启第二个百年奋斗目标新征程,编制好、实施好“十四五”规划,对于确保未来十五年基本实现社会主义现代化,进而实现第二个百年奋斗目标具有十分重要的意义。当前及未来五年,国际环境持续深刻变化,面临全球化进程受阻、新

冠肺炎疫情引发世界经济严重衰退等多重冲击,外部环境总体趋紧,风险挑战前所未有。我国发展已进入新的历史方位,社会主要矛盾发生重大变化,但我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。面对风险挑战,一方面,要一以贯之增强忧患意识,强化底线思维,居安思危,未雨绸缪,宁可把困难想得充分一些,把风险估计得严重一些,做好应对各种局面的思想准备和工作准备。另一方面,要坚持用全面、辩证、长远的眼光看待当前困难、风险和挑战,胸怀两个大局,从世界看中国,从全局看局部,从长期大势认清当前形势。“十四五”规划要尊重经济社会发展规律和我国基本国情,保持国家战略规划的连续性和稳定性,体现中国特色社会主义制度优势,抓住重要战略机遇期,发挥规划的引领和推动作用,变压力为动力,化危机为契机,把我国发展的巨大潜力和强大动能充分释放出来,在危机中育新机、于变局中开新局,承上启下,为实现第二个百年奋斗目标开好局、起好步。



编制“十四五”规划,要加快补齐就业、教育、社保、医疗、住房、养老、环境污染、食品安全、社会治安等方面的明显短板,切实提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。图为浙江省杭州市营造美丽水生态环境,为百姓打造生态好家园。摄影/新华社记者 徐 昱

## （二）坚定不移贯彻落实新发展理念 推进高质量发展

发展是解决我国一切问题的基础和关键。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，长期积累的结构性、体制性、周期性矛盾和问题没有得到彻底解决，又面临新形势新问题新挑战。“十四五”时期及今后的发展，必须是科学、高质量的发展。要始终保持清醒头脑和战略定力，着力转方式调结构，深入贯彻崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享的新发展理念，按照高质量发展和建设现代化经济体系的要求，坚持以供给侧结构性改革为主线，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。“十四五”期间要着力解决长期制约经济社会平稳健康发展的深层次矛盾和问题，力争取得突破性进展。22个调研题目都体现了贯彻新发展理念这一原则，提出了很多具体的意见和建议。

## （三）进一步落实以人民为中心的发展思想

坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民至上，紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，这充分体现了中国共产党的理想信念、性质宗旨和初心使命，也是对党的奋斗历程和实践经验的深刻总结，必须贯彻落实到各项决策部署和实际工作之中。在经济面临较大下行压力的情况下，更要坚持以人民为中心，持续改善人民福祉。编制“十四五”规划要从人民群众最关心、最直接、最现实的根本利益出发，多谋民生之利、多解民生之忧。围绕民生大事难事急事，聚焦重点人群，关注重点问题，坚持尽力而为、量力而行，加快补齐就业、教育、社保、医疗、住房、养老、环境污染、食品

安全、社会治安等方面的明显短板，努力实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，切实提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。特别是在新冠肺炎疫情冲击下，要加大基本民生兜底保障力度，着力做好困难群体基本生活保障。进一步保障重点群体就业，防止出现大规模失业，对生活困难的失业人员及家庭按规定纳入最低生活保障、临时救助等社会救助范围。尽快补齐公共卫生短板，加强公共卫生体系和应急物资保障体系建设。

## （四）继续推进改革开放增强发展活力与后劲

形势越是困难，越要坚持深化改革。开启全面建设社会主义现代化国家新征程，必须发挥好改革的突破和先导作用，向改革要动力、要活力、要效益、要发展后劲，依靠改革应对变局、开拓新局。要把党的十八届三中全会以来全面深化改革任务同完成“十三五”规划主要目标、决战决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会结合起来，有针对性地推进关键领域改革。同时，认真谋划“十四五”时期改革工作，更加注重制度和治理体系建设，更多解决深层次体制机制问题，扎实推进国家治理体系和治理能力现代化。实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放，围绕高质量推进“一带一路”建设，加快制度型开放，构筑全面开放新格局，培育新形势下国际合作与竞争新优势，积极主动参与国际宏观政策协调和国际经贸规则制定，提升我国在国际事务中的话语权，形成以开放促改革促发展的新局面。

## （五）全面贯彻落实总体国家安全观维护国家安全

总体国家安全观是新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一，也是党和人民维护国家安全的根本遵循。“十四五”时期要全面贯彻落实总体国家安全观，牢固树立安全

发展理念，全面提高抵御各种风险的能力。在事关国家安全重要战略和重要工作上，要坚持继承和发展创新的辩证统一，处理好变与不变的关系，加强分析研判和预警监测，牢牢守住不发生系统性风险的底线。聚焦粮食、能源、金融、网络、生物、公共卫生等重点领域风险，严厉打击恐怖主义、分裂主义和极端主义犯罪活动，加大重点领域国家安全保障能力投入，制定不同情境下的应对预案，确保社会大局稳定，全方位提升人民群众安全感。

## （六）扎实推进国家治理体系和治理能力现代化

“十四五”时期要继续坚持和完善中国特色社会主义制度和社会主义市场经济体制，推进国家治理体系和治理能力现代化。要充分认识工作中的不足和薄弱环节，深入研究和解决存在的突出问题，把制度优势转化为管理经济社会事务的效能。一些专门委员会和工作委员会在调研报告中指出，要加快推动相关立法进程，以适应改革和发展的需要。比如，边疆治理方面，制定修改陆地边界法、国境卫生检疫法等法律；国家安全和经济安全方面，抓紧出台数据安全法、个人信息保护法、生物安全法、出口管制法以及维护产业链供应链稳定安全和产业救济方面的法律法规等；公安执法方面，修改人民警察法、治安管理处罚法、道路交通安全法，制定看守所法等；财政经济方面，加强税收立法，完善国有资产立法，修订反垄断法，积极推动外商投资法配套法规尽快出台；科技文化方面，加快修订科技进步法、专利法、著作权法，制定文化产业促进法等；环境资源方面，研究制定黄河保护法，修订海洋环境保护法，加快推动大气环境保护配套法规的制修订；农业农村方面，制定乡村振兴促进法；社会保障方面，制定和修改社会保险法、医疗保障法、基本养老保险条例、基本医疗保险条例和失业保险条例等。✘



# 深入贯彻药品管理法、疫苗管理法 为战胜疫情提供制胜武器

文 / 许安标

2019年6月29日、8月26日，十三届全国人大常委会第十一次会议、第十二次会议分别高票通过了疫苗管理法和修订后的药品管理法，并于2019年12月1日起同步施行，这是药品领域法治建设的标志性成果，为坚决守住公共卫生安全底线、维护人民群众身体健康提供了有力法治保障，也为应对新冠肺炎疫情、加快疫苗药品研制提供了有力法律支撑。

疫苗、药品的安全事关生命健康，是人民群众最关心最直接最现实的利益。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民群众用药安全，要求用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，加快建立科学完善的药品安全治理体系。长春长生公司问题疫苗案件发生后，党中央要求深刻汲取教训，举一反三，抓紧完善相关法律法规和制度规则。全国人大常委会坚决贯彻党中央决策部署要求，充分发挥在立法工作中的主导作用，栗战书委员长、王晨副委员长亲自组织协调，积极推动制定疫苗管理法，全面修订药品管理法。制定修订工作，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习贯彻习近平总书记关于疫苗药品管理的重要指示批示精神和党中央决策部署，践行以人民为中心的发展思想，坚持问题导向，积极回应社会关切和群众呼声，推动改革创新，落实“四个最严”要求，强化上市许可持有人主体责任，完善覆盖研制、生

产、流通、使用等全过程的法律制度，保障疫苗、药品的安全、有效、可及，努力增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。今年我国发生了新中国成立以来传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的新冠肺炎疫情，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，坚决打好疫情防控人民战争、总体战、阻击战，疫情防控取得重大战略成果。习近平总书记多次强调，要坚持依法防控，强化公共卫生法治保障，坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作。在疫情防控工作中，药品管理法、疫苗管理法为新冠肺炎疫苗、药品研发、筛选提供了重要法律依据，实践证明是立得住、行得通、真管用，其作用进一步凸现。要进一步深入贯彻落实，掌握立法修法的精神要义，用足用好相关制度规范，助力做好疫情防控常态化工作。

一是加强疫苗药品研制，为战胜疫情提供制胜武器。新中国成立70多年来，特别是改革开放40多年来，我国的医药工业与新中国同步成长，以屠呦呦获得诺贝尔奖为代表，中国的医药创新进一步得到国际认可。我国也是疫苗大国，是世界上为数不多能够以自身能力提供全部免疫规划疫苗的国家之一。但是，我国的医药工业与国际先进水平相比，还存在不小差距。创新药物少，创新基础差，创新能力亟待提高。为促进疫苗、药品技术创新，满足公众用药需求，党中央、国务院出台了一系列鼓励药品创新的政策措施。立法坚持

与改革决策相衔接，在这些政策措施的基础上，进一步从法律制度层面，加大对研制创新的鼓励和支持。明确创新的方向重点，加大支持力度，完善临床试验制度，保护研究、开发新药者的合法权益，激发创新动力；加强审评审批机构能力建设，健全沟通交流、专家咨询等机制，优化流程，提高效率，为药品研制创新提供组织保障；改革创新行政审批，实行临床试验默示许可、临床试验机构备案管理、附条件批准、关联审评审批和优先审评审批等，促进研发创新。还规定为应对特别重大突发公共卫生事件或者其他严重威胁公众健康的紧急事件，经论证同意后，可以在一定范围和期限内紧急使用疫苗。习近平总书记指出，科学技术是人类同疾病斗争的锐利武器，人类战胜大灾大疫离不开科学发展和技术创新。要加快新冠肺炎药物和疫苗研发，拿出更多硬核产品。贯彻习近平总书记重要指示精神，要用好鼓励支持药品、疫苗研发的各项制度，加强预防和治疗新冠肺炎疫苗和药品的研制，为疫情防控提供有力武器。

二是把握立法要义，回应社会关切。疫苗是人类阻隔疾病的屏障，是预防疾病最经济最有效的手段。预防接种疫苗是安全的，但也不能排除异常反应，虽然其概率极低，但对异常反应个体则是百分之百，因此预防接种异常反应补偿关系到受种者的切身利益和预防接种工作的顺利开展，也是疫苗管理法立法过程中各方面关注的焦点问题。



8月25日,为期两天的2020中国(郑州)国际防疫物资展览会在河南郑州中原国际博览中心举行。图为用于制作药物、疫苗的玻璃器皿在展会上展出。摄影/中新社记者 王中举

以往实际操作中,预防接种异常反应补偿存在认定标准过于严格、补偿范围过于狭窄、补偿程序不够简便、补偿办法不够统一等问题。根据各方面意见,疫苗管理法将不能排除属于预防接种异常反应的情形纳入补偿范围,并规定补偿范围实行目录管理,根据实际情况进行动态调整;同时明确补偿应当及时、便民、合理。电影《我不是药神》表现了法、理、情的冲突,也引发了大家对假劣药界定问题的关注和讨论。在审议和征求意见过程中,有的意见提出,现行法对假劣药范围的界定比较宽泛,标准不够统一,既有根据药品质量界定的假劣药,又有未经审批生产进口的药品等按假劣药论处的情形,法律规定的有些假劣药与普通群众关于假劣药的朴素认知不太相符,影响了一些案件处理的社会效果,也不利于精准惩治违法行为。经过反复论证、深入研究,修订后的药品管理法主要按照药品功效重新调整假劣药范围,精准界定假药,科学界定劣药,不再保留按假劣药论处的概念,将违反药品管理秩序行为单独作出规定,相应规定法律责任。全国人大常委会正在审议的刑法修正案(十一)草案,对药品领域的犯罪行为,作了进一

步细化规定。要认真贯彻落实法律规定,切实解决疫苗接种出现的极个别问题,不能因为极个别的异常反应影响免疫规划的实施;要严格区分假药、劣药和药品管理违法行为以及个人自用携带入境少量药品,让法律更加贴近实际,具有温度,精准规管。

三是加强监管,严格执法。长春长生公司问题疫苗案件发生后,习近平总书记多次主持召开会议,强调要提高违法成本,尽快解决疫苗药品违法成本低、处罚力度弱等突出问题。落实这一要求,疫苗管理法首次在行政管理类法律中明确“违反本法规定,构成犯罪的,依法从重追究刑事责任”;对生产、销售假劣疫苗、数据造假、擅自变更工艺等违法行为加大处罚力度,将生产、销售假疫苗等违法行为的最低罚款额提高至750万元,上限提高至货值金额的50倍;针对疫苗容易出问题的环节细化法律责任,对违反冷链储存、运输行为规定了严厉的处罚。修订后的药品管理法综合运用没收、罚款、责令停产停业整顿、吊销许可证、一定期限内不受理许可申请、从业禁止、行政拘留等多种处罚措施;对一些严重违法行为实行单位和个人“双罚制”,落实处罚到人;对生产假

药、劣药或者明知是假药、劣药仍然销售、使用的,规定惩罚性赔偿;对未履行药品安全职责等失职行为严肃问责,对查处假药劣药有失职、渎职行为的从重给予处分。监管部门要履职尽责,加强监管,违法必究,发挥法律的威慑力。

党的十九届四中全会要求,加强和改进药品安全监管制度,保障人民身体健康和生命安全。疫苗管理法的制定和药品管理法的修订掀开了我国疫苗药品管理法律制度的新篇章。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”两法的全面实施,必须依靠有关部门、药品上市许可持有人、生产经营单位、医疗机构、行业协会、新闻媒体、公民个人等各方面的共同努力。要继续宣传普及法律,培养贯彻执行法律的自觉意识;完善配套规定,织密织牢制度规范,形成制度合力。要以对人民健康高度负责的精神,积极担当作为,常抓不懈,久久为功,保证法律规定的各项制度落地生根,保障疫苗药品安全、有效、可及,为战胜新冠肺炎疫情提供有力武器,维护人民群众生命安全和身体健康。✘

(作者为全国人大常委会法工委副主任)



导读：节约粮食是保障国家粮食安全的重要内容。中华民族自古就有珍惜粮食、勤俭节约的传统美德，“谁知盘中餐，粒粒皆辛苦”早已家喻户晓。习近平总书记一直高度重视粮食安全和提倡“厉行节约、反对浪费”的社会风尚，多次强调要制止餐饮浪费行为。

法治是解决食物浪费、树立节约新风的重要方式。必须加强防治食物浪费立法，通过建立健全法律法规，为全社会确立餐饮消费、日常食物消费的基本行为准则。

# 开展专项立法制止“舌尖上的浪费”

——访全国人大常委会法制工作委员会发言人臧铁伟

文 / 徐隽

近日，习近平总书记对制止餐饮浪费行为作出重要指示，指出餐饮浪费现象，触目惊心、令人痛心！强调要加强立法，强化监管，采取有效措施，建立长效机制，坚决制止餐饮浪费行为。日前，全国人大常委会法制工作委员会发言人臧铁伟就立法机关贯彻落实习近平总书记重要指示精神接受了采访。

## 法治是解决食物浪费、树立节约新风的重要方式

记者：加强立法制止餐饮浪费行为有何重要意义？

臧铁伟：粮食安全是国家安全的重要基础。人口众多、耕地淡水资源相对不足是我国的基本国情，解决好十几亿人口的吃饭问题始终是治国理政的头等大事。我国现在能够比较稳定地实现粮食基本自给，这是国家和人民付出巨大的努力和相当的代价才做到的，十分不易，应当倍加珍惜。立足国内基本解决我国人民吃饭问题，确保中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，这是由我国的基本国情决定的，也是我国

一以贯之的大政方针。

节约粮食是保障国家粮食安全的重要内容。中华民族自古就有珍惜粮食、勤俭节约的传统美德，“谁知盘中餐，粒粒皆辛苦”早已家喻户晓。习近平总书记一直高度重视粮食安全和提倡“厉行节约、反对浪费”的社会风尚，多次强调要制止餐饮浪费行为。党的十八大以来，各地区各部门贯彻落实习近平总书记重要指示精神，采取多种措施，开展“光盘行动”，大力整治浪费之风，“舌尖上的浪费”现象有所改观，特别是群众反映强烈的公款餐饮浪费行为得到有效遏制。但是，受讲排场、比阔气、爱面子等不良风气和科学、不文明消费习俗的影响，随着物质生活条件的改善，不珍惜、不爱护粮食甚至浪费粮食、食物、食品的现象依然存在，时常反复，成为一个顽疾，人民群众对此反映强烈、深恶痛绝。新冠肺炎疫情发生以来，有些国家出现粮食短缺问题，为我们敲响了警钟，必须高度重视。

法治是解决食物浪费、树立节约新风的重要方式。必须加强防治食物浪费

立法，通过建立健全法律法规，为全社会确立餐饮消费、日常食物消费的基本行为准则，减少和杜绝粮食收储过程中和食品加工、运输、销售等环节中的浪费现象，以法治方式进行综合治理，坚决制止餐饮浪费行为和各相关环节中的粮食、食物、食品浪费行为，改变餐饮消费陋习，倡导以勤俭节约为核心理念和价值导向的文明消费方式、生活方式。这是贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央要求的必然要求和实际行动，也是得民心、顺民意之举，有利于保障国家粮食安全，有利于弘扬社会主义核心价值观和中华民族传统美德，有利于在全社会形成反对餐饮浪费、树立勤俭节约的文明新风尚。

## 现有法律规定比较分散和原则，可操作性较差

记者：现有的法律规范在制止餐饮浪费行为方面有哪些规定，存在哪些不足？

臧铁伟：我国宪法在总纲中明确规定：“国家厉行节约，反对浪费。”农业法等相关法律对珍惜和节约粮食作了



8月25日，浙江省湖州市长兴县太湖街道新溪社区志愿者正在进行“厉行节约，拒绝浪费”相关宣传活动。图/视觉中国

原则规定。消费者权益保护法、环境保护法、固体废物污染环境防治法、循环经济促进法、食品安全法等法律中也体现了“厉行节约、反对浪费”的宪法精神。基本医疗卫生与健康促进法规定：“倡导健康饮食习惯，减少不健康饮食引起的疾病风险”。今年十三届全国人大三次会议通过的民法典在总则编第一章中规定：“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。”除法律规定外，还有一些行政法规、地方性法规、部门规章、规范性文件和党内法规对厉行节约、反对浪费、移风易俗、倡导文明生活方式等也作了规定。这些规定在实践中发挥了积极作用。

从总体上看，我国现有法律法规对制止餐饮浪费行为的规定也存在一些不容忽视的问题。一是比较分散、比较原则，可操作性较差；二是缺乏更有针对性的约束措施和引导措施，系统性治理机制尚未建立；三是一些有具体内容的规定层级不高，适用范围有限，实际执行效果也不够理想；四是尚未形成全社会共同的行为准则和道德规范，法治与德治需要协同配合。因此，全国人大常委会有关工作机构正在积极开展专项立法研究，及时制定、完善相关法律。

### 专项立法与制定粮食安全保障法并行不悖

记者：目前对制止餐饮浪费行为有哪些加强立法方面的工作考虑和安排？

臧铁伟：习近平总书记对制止餐饮浪费行为作出重要指示后，全国人大常委会领导同志高度重视，第一时间作出批示，要求迅即贯彻落实。全国人大常委会法工委认真学习、贯彻落实习近平总书记重要指示精神，按照全国人大常委会领导同志批示要求，成立工作专班，按照“要加强立法，强化监管，采取有效措施，建立长效机制，坚决制止餐饮浪费行为”的要求，抓紧推进专项立法工作研究。专项立法涉及不少具体工作，需要深入研究论证，有关方面协同推进。目前，法工委正在梳理现行法律、行政法规、地方性法规、部门规章和规范性文件以及国外有关法律规定，与各有关部门单位加强沟通协调，注重调动各方面力量和资源，形成工作合力。十三届全国人大常委会立法规划已将“粮食安全保障法”列为一类立法项目，有关方面正在积极推进法律起草工作。反对浪费粮食、倡导节约粮食等内容，应当在粮食安全保障法中有所反映和体现。下一步，我们要深入学习领会和贯彻落实

习近平总书记重要指示精神，积极推进有关专项立法，深入开展调查研究，总结实践经验，广泛听取各方面意见，努力提出务实管用的约束、规范、引导和惩戒措施，建立健全推进防治食物浪费、倡导食物节约的法律制度机制。制止餐饮浪费行为专项立法与制定粮食安全保障法二者并行不悖，角度有所不同，各有侧重，我们将认真做好立法衔接。

### 明确相关主体责任，实行综合治理

记者：有哪些具体措施和制度机制能够有效防范、制止和惩治餐饮浪费行为？

臧铁伟：2013年1月，习近平总书记作出重要指示，要求厉行节约、反对浪费。2013年11月，中共中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》，推进党政机关厉行节约反对浪费，建设节约型机关。2014年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于厉行节约反对食品浪费的意见》，深入推进反对食品浪费工作，对杜绝公务活动用餐浪费、推进单位食堂节俭用餐、推行科学文明的餐饮消费模式、减少各环节粮食损失浪费、加大宣传教育力度、加强监督检查等作出规定。近年来，各地区各部门贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央要求，陆续出台了相关规定，为制止餐饮浪费行为专项立法奠定了基础。

我们在具体立法工作中，要深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真总结实践经验，坚持问题导向，将切实可行的措施和机制上升为法律制度。初步考虑，以餐饮环节为切入点，以防治食物浪费为重点，加强粮食食物食品加工、储存、运输、销售、收购、消费等环节反浪费、促节约管控，减少各环节浪费损失，明确相关主体责任，积极倡导文明、健康、科学的饮食文化和饮食习惯，实行综合治理，形成长效机制，为保障国家粮食安全，为在全社会营造浪费可耻、节约为荣的文化新风尚提供法治保障。✘



导读：郭凤莲，昔日大寨“铁姑娘队”队长，今日山西省晋中市昔阳县大寨镇大寨村党总支书记。岁月流转，已担任六届全国人大代表的郭凤莲从未改变农民本色。面对脱贫攻坚的艰巨任务，心系农村的她掷地有声地回应：“大寨一直和大家手拉着手，一起往前走，要让更多乡村也能‘敢教日月换新天’！”

## 郭凤莲：让更多乡村“敢教日月换新天”

文 / 本刊记者 王 萍



十三届全国人大三次会议期间，全国人大代表郭凤莲（左二）和山西代表团代表们在会议间隙就准备提交的建议进行交流。（郭凤莲供图）

“一道清河水，一座虎头山，大寨那个就在这山下边。七沟八梁一面坡，层层梯田平展展。”郭兰英演唱的这首经典老歌，唱出了大寨美丽的山水风光与充满活力的百姓生活。

行走在七月的大寨，只见到处绿树摇曳生机勃勃，虎头山已成为风景秀丽的森林公园，几代人建起的大寨梯田、盘山水渠改变了过去恶劣的自然条件，成为今天大寨的绿色宝库。大寨的集体企业里，工人们挥洒汗水、专注工作，描绘着大寨更加美好的明天。尽管年初的新冠肺炎疫情给大寨旅游带来不小的影响，但进入盛夏，虎头山上、大寨街头、旅游商店里的游客正渐渐多起来。

曾轰动全国的小山村大寨，依然被人们所关注，发展也越来越好。但大寨并没有在致富路上“独乐乐”，而是尽力伸出援手暖心助困，为脱贫攻坚献计出力。

7月24日，全国人大代表、大寨“当家人”郭凤莲坚定地告诉《中国人大》记者，“大寨一直和大家手拉着手，一起往前走，要让更多乡村也能‘敢教日月换新天’！”

如今，无论是大寨的困难户、大寨周边的困难村，还是大寨对口帮扶、曾经的国家级贫困村——安徽省金寨县金刚台村，都因郭凤莲和大寨付出的温暖、善意与真情，发生了可喜变化。村民们纷纷说：“富裕起来的大寨人还是那么热情淳朴，几十年过去了，大寨变的是乡村面貌，不变的是对农村的一片深情！”

### “弘扬大寨精神，为井沟发展找到突破口”

2005年，刚上任的山西省晋中市昔阳县三都乡井沟村村委会主任马怀兰来大寨找郭凤莲，希望她“在建设大寨的同时帮扶一下井沟”。

当大寨昂首阔步地走在发展大道上时，同在昔阳县的井沟村却落下步子，从曾经山西省的“红旗村”变成了

全县有名的贫困村。

“我们两人同一年患癌症，最初的想法是，都没几年活头了，要把钱花在村里，让井沟早日脱贫，不能让乡亲们还穿露脚趾的鞋子、有补丁的裤子。”马怀兰与丈夫周银柱多年前就拥有了自己的公司，却不幸先后身患癌症。准备回老家井沟村静养的夫妻俩却因不忍看到家乡的贫穷面貌，将多年的积蓄投入到井沟村的各项建设中。2005年，在村委会换届选举中，马怀兰因乡亲们的信任与期待高票当选为村委会主任。

马怀兰主动登门拜访郭凤莲，正是为了向她请教治村之道。郭凤莲被他们夫妻二人回报故土的深情打动，走进井沟村与村民们一起出主意、想办法，为井沟村出谋划策，寻找致富门路。

郭凤莲想出了“富村帮穷村”的办法，主动提出“大寨与井沟结对子、共同奔小康”，把井沟村称为“大寨二村”，并兼任井沟村党支部书记。后来，大寨村又送给井沟村一台价值9万多元的三菱牌拖拉机，用于田间耕作。

其间，郭凤莲在实地走访中将身上带的5000元钱当场交给井沟村村委会，支持井沟村办养鸡场。经多方筹措资金，养鸡场顺利办起来，井沟村的绿壳鸡蛋在昔阳县本地也畅销起来。郭凤

莲还多次为井沟村的产业发展提供资金和项目支持。

在结对帮扶中,自力更生、艰苦奋斗的大寨精神始终引领着井沟村的发展。修路引水,发展经济林和生态林种植,对村民进行建筑装饰、电脑操作、花灯制作等各种职业技能培训,在村里开发乡村民俗文化和农家乐等旅游项目……几年下来,一个个民生和致富项目在井沟村扎了根,村民的人均收入由2006年以前的不到700元增加到2013年的5000多元,增长了6倍多。

“以前地上无产业、吃饭靠老天,现在吃饭靠自己,我们感谢郭大姐、感谢马主任夫妇,是大寨精神让井沟发展找到突破口。”说起这几年实实在在的变化,井沟村村民都由衷感慨。

### “让徒步黄庵埡、揽胜嶂石岩成为现实”

“天接太行多爽气,云开皋落见奇峰。”明代诗人乔宇曾这样形容地处昔阳县皋落镇的黄庵埡。黄庵埡风景区与河北省嶂石岩风景区相邻,同时也地处嶂石岩风景区的最高点(海拔1774米)。站在黄庵埡极目远眺,可看到两省五县。

“黄庵埡、嶂石岩都是太行山雄险、壮美的自然风光的典型代表。”郭凤莲热心介绍,在去往黄庵埡山巅的路上,形态各异的山峰惟妙惟肖,登埡之后,还可看到茫茫云海,山峦叠嶂,气象万千,会让人不禁赞叹大自然的无穷魅力!

但就是这样的自然美景,也曾遭遇“养在深闺人未识”的窘境。2009年,皋落镇皋落村村民史怀明看到了黄庵埡自然景观的发展潜力,想对黄庵埡进行旅游开发,但当时去黄庵埡的人还特别少。如何让鲜有人知晓的黄庵埡绽放光彩,兴盛黄庵埡的旅游业?

史怀明想到了旅游业发展已经有一定规模的大寨,找到郭凤莲,希望她能帮助解决开发中的资金困难等问题。郭凤莲考察了黄庵埡的旅游资源后,认为开发黄庵埡的旅游资源这条路子是对

的。但到哪儿能马上找到资金支持呢?

“当时他正在修路,完善景区基础设施建设,连给专业机器买柴油的钱都没了!”郭凤莲当即个人拿出2万元钱让史怀明先把柴油买了,之后又在开发旅游产品与提升旅游品质等方面提出建议,还全力以赴帮助他协调解决黄庵埡旅游开发中遇到的种种难题。

“支持主要还不是物质上的,精神上的支持最重要。”郭凤莲笑言,“我像一个‘土’设计师一样提出各种想法,黄庵埡的旅游业就这样在探讨和商量中理清思路,走上了快速发展之路。”

郭凤莲告诉记者,如今,不仅“徒步黄庵埡、揽胜嶂石岩”成为现实,黄庵埡也已被开发成昔阳县一个非常重要的旅游景点,并成为太行山旅游线路的一部分。

像对黄庵埡这样的地方开展旅游帮扶的例子,大寨还有很多。郭凤莲利用自身的影响和大寨发展旅游的成功经验,出钱出力,无私奉献,帮助昔阳县不少拥有旅游资源的村吃上“旅游饭”,带动当地集体经济,解决很多贫困户的就业问题,致富一方百姓,推动昔阳县全域旅游发展初见成效。

### “名村帮穷村,给钱不如培养人”

位于大别山深处的安徽省六安市金寨县,曾走出59位开国将军,有“红军摇篮、将军故乡”的美誉。与此同时,这儿也有超过40年的贫困史。

今年4月29日,喜讯传来,安徽省宣布,革命老区金寨县正式退出贫困县序列!其中,凝结着大寨等对口帮扶单位的汗水和辛勤付出。

2016年,郭凤莲向中国村社发展促进会提出倡议,“中国十大名村”要带头帮扶贫困村。在中国村社发展促进会组织下,“中国十大名村”对安徽省金寨县开展对口扶贫。

“我也是农民,天下农民一家亲,要借助名村的影响,为贫困村造势,为它们提供帮助。要真正帮出效果,而不

是浮于表面。”郭凤莲说,当时十大名村共拿出一百多万元的帮扶资金给金寨县,但这笔钱并不是直接给每个贫困村,而是重点花在了村民、村干部的技能培训上。由金寨县组织村民和村干部到学校有针对性地接受专业培训,之后他们再回村应用所学,更好地建设农村、改变家乡。

“名村帮穷村,给钱不如培养人。要把钱花到刀刃上,真正为当地农村和农民脱贫致富发挥作用。”郭凤莲对记者说出肺腑之言。

在这十大名村中,大寨对口帮扶的是曾经的国家级贫困村——金刚台村。金刚台村曾是金寨县一个偏僻的穷困山村,也是全县在册的精准扶贫重点村。


郭凤莲在详细了解情况后提出,“要利用资源优势,打好红色资源牌,在旅游上做文章”。

修路通电话“经络”,易地搬迁住新房,山货特产有销路……几年过去,金刚台村面貌焕然一新。看到正如当初自己建议的那样,金刚台村的旅游产业逐步旺起来,百姓生活有了盼头,郭凤莲欣慰极了!

### “只有自己站起来奋斗,才能彻底脱贫”

今年春天,新冠肺炎疫情之下,农产品一度滞销。全国人代会前夕,山西省启动了一场“消费扶贫、云端带货”活动,郭凤莲也响应号召参与其中。她说,直播带货,代言、推销农产品,真是“拉着贫困户的手帮助他们脱贫”。

针对脱贫攻坚,郭凤莲说,贫困地区在国家政策扶持下,要发挥自身能动性,“自己想办法站起来”。

谈到今年的计划与安排,郭凤莲说,现在大寨已经全面复工复产,农业恢复正常耕种,正抓紧一切时间,“夺”回疫情带来的损失。“我们会在农村饮水、壮大培育特色产业、农产品和文旅产业等各方面,把大寨建设得更加美丽富饶,把大寨精神传承得更好更远!”



导读：我们眼中的岁月静好，在全国人大代表、湖南常德石门县雁池乡苏市完小校长王怀军和学生们看来，那是一个又一个负重前行的日子。王怀军说，用知识改变一个人的命运，才可以阻止贫穷再一次发生。

## 王怀军：为使1000多名孩子走出大山

文 / 本刊记者 于浩

莽莽大山中，琅琅读书声。大山怀抱中的苏市完小：窗明几净的教室、一应俱全的实验室、嗡嗡作响的微机房、热气腾腾的食堂……

眼前的岁月静好，却有一段负重前行的日子。苏市完小坐落在湖南省石门县，这里因壶瓶山而被誉为“湖南屋脊”，也因这座大山的阻隔，成为老、少、边、穷地区。

当年这所学校的条件有多差？校舍千疮百孔，外面下大雨，教室里下小雨，甚至还有一个年级连课桌椅都没有。

回忆起当初的艰难景象，全国人大代表、湖南常德石门县雁池乡苏市完小校长王怀军说：“困难和辛苦我一点儿都不怕，我生长在大山，与困难斗争和吃苦是我的强项。”

### 用知识拿到走出大山的车票，让自己从苦难中奋起

“2008年，我任校长时，原本有260多名在籍学生，秋季开学报到时只来了160多人，整整流失了100名学生。”王怀军说，当时想的是，必须让更多孩子回来读书，他们今后的人生才会获得更多的可能。

攀爬崇山峻岭没有捷径，尤其在这个几乎都是山路的贫困地区。但为了这

些失学的孩子，王怀军带上花名册，走土路，蹚小溪，过吊桥，走遍了21个村，穿坏了两双胶鞋，一个一个找回了自己的学生。

她拉着山里娃覃业慧的手说：“没有学费，我们想办法。这个学期，你必须回校念书。”覃业慧的父亲患有重病，母亲离家出走，不知去向。王怀军包下了她小学期间的全部学费。

除了资助覃业慧，王怀军还帮助过许多山里娃。逢年过节，她都会收到学生们的节日祝福。

山里娃吴远明在三年级突然辍学。王怀军得知情况后，走了数十里的山路找上门来。第一天，她吃了闭门羹。

第二天天一亮，她再次来到吴远明家。孩子的父亲说：“王老师，不是不想让孩子多读点书，但连孩子妈买药的钱都没有，哪还有读书的钱。”

“我知道是因为家里穷，没有关系，我每个月给他资助20元。”王怀军说，只有用知识改变一个人的命运，才可以阻止再一次的贫穷。

7年后，吴远明考上石门一中读高中。王怀军乘车80多公里，陪着他一起去新学校报名。2000多元学杂费，每个月100元生活费，王怀军全包了下来。3年后，吴远明考上华南理工大学。如



全国人大代表、苏市完小校长王怀军查看学生们的伙食情况。(王怀军供图)

今，他成为了一名工程师。

今年17岁的徐元美父亲去世，母亲在她很小的时候离开了，她和弟弟一直住在姑姑家。去年徐元美的姑父去世，原本不幸的生活再次雪上加霜，辍学的危机一直笼罩在姐弟俩的头上。

“王老师知道这件事后，让我不要担心，她说会供我念完职专。如果我能考上大学，她就供我念完大学。”徐元美说，“不仅是我，王老师还负担了弟弟的学费和生活费。”

两年前的7月，覃明明从定向培养的湘北职业中专，以全省第八名的成绩

考入湖南师范大学。再往前推6年，她家里穷，因为妹妹看耳病不得不辍学。

“我当时读的是全县最好的石门一中。高一学年之后，为了给妹妹治疗耳病，家里拿不出供我读书的钱，一狠心，我决定辍学打工帮助家用。”覃明明回忆起过去的日子，不时地带着哭音，“王老师知道我的事情后，认为这样下去，我就毁了。”

“为了让我上学，王老师多次带着我去求湖北职业中专的校长给我一次机会，”覃明明说，“中专的校长认为我辍学久了，心定不下来，犹豫再三。要不是王老师说，这次读书一定能改变我的人生，我可能是上不了学的。今天，我坐在了大学的教室里，真的改变了命运，不知道怎样感谢她！”

王怀军从教37年来，为近百名贫困学生垫付了学杂费、生活费。“我能做的不多，但只要能让孩子们改变命运，我会想尽一切办法帮助他们。”她说。

几十年下来，越来越多像吴远明、覃明明这样的山里娃用知识拿到了走出大山的车票，让自己从苦难中奋起，人生发生了巨变。

当看到一个孩子有书读了，王怀军又惦记起孩子们长身体这件事。“一开始是自己种菜，保证孩子们吃上蔬菜；后来又建养猪场，一年养几十头生猪，既让孩子们有肉吃，又能创收贴补学校经费。”王怀军说，大家称她是“猪贩子”。

其实是王怀军会算计：直接卖给登门采购的猪贩子，省时省力，但每头猪要少赚400元，40头猪就少赚1.6万元。她觉得牺牲周末两天的休息时间，能解决不少孩子的上学问题，值！

除了“猪贩子”，王怀军还有很多称呼：妈妈老师、账房先生、爱心妈妈。

学生们什么时候交学费，买铅笔橡皮，添衣服鞋袜……王怀军记录的这些流水账，折射出山区儿童艰难求学的历程。

“一定要为留守孩子做点什么！”王怀军说，“乡亲们对我知根知底，他们

外出打工时把孩子的学费、生活费都委托给我保管。”

王怀军的行为，让许多老师为之感动。大家拧成一股绳，齐心协力地把学生教好。如今，王怀军不仅把“账房先生”的头衔传给了学校的每位老师，而且让她们成为了留守儿童的“爱心妈妈”。

众人拾柴火焰高。大山深处不仅有了学校，还有了“留守儿童之家”。除按标准收取生活费外，住宿费和保育费全免，最多时有185名吃住在校的留守儿童。

“留守儿童中有很多孩子年龄小，有的不会洗澡，有的半夜尿床，有的生病了……我给他们洗澡、洗床单、熬药、洗尿裤。这些事情我从前没干过，现在却习以为常了。”说起当“爱心妈妈”的经历，很多刚刚参加工作的年轻教师都感受很深。

覃婷、邹凤、吴杰……谁也想不到，当年这些大山里差点辍学的娃娃已经走出大山，见到了更广阔的世界，实现了更好的人生。

### 只有一个目的，那就是为了乡村的孩子

“有问题，逃不过，躲不过，想办法解决才是硬道理。”王怀军说，我会永远牢记习近平总书记的话。“遇到了困难，不要埋怨自己，不要指责他人，不要放弃信心，不要逃避责任，而是要一起战胜困难。”

石门县是常德市既无国道也无高速的交通落后县。乡村的孩子，要上学，往往要走很远的山路。苏市完小位于大山深处，住得最远的孩子家离学校有12公里山路，要翻七八座高山，蹚十几道山溪。

要想富先修路。王怀军说，2018年，石门县以付出其他地方十多倍的艰辛摘掉了贫困县帽子，但是交通问题不解决，时刻都有返贫的可能。

为了准确提出建设常石鹤恩扶贫高速公路的建议，王怀军先后3次冒着

严寒去湖北鹤峰、宜昌等地，联络驻鄂全国人大代表，争取他们的重视和响应。她走访200多人，听取广大群众意见，提出了尽快解决盘塘经石门县城到壶瓶山、南北镇公路升级改造等建议。

“2019年6月，我在列席十三届全国人大常委会第十一次会议期间，把尽快修建常石鹤恩扶贫高速公路的建议交给了参加审议的张春贤副委员长。”王怀军说，后来这件建议被转至交通运输部办理。


回顾这几年的履职经历，王怀军说，无论是作为人大代表，还是乡村教师，她做的很多事情只有一个目的，那就是为了乡村的孩子。

为了教书和履职两不误，王怀军连着两个暑假和一个寒假没有休息，平时的双休日也没有休息过。她曾经一天从苏市赶到石门，从石门赶到常德，又从常德赶回苏市。也曾经多次为写建议而通宵达旦。

在十三届全国人大一次会议期间，王怀军根据亲身体验及对石门县少数民族贫困山区留守儿童就学情况的深入调研，提交了“关于加大农村留守儿童关爱保护力度的建议”。

不久，国务院办公厅印发了《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》。国家发改委、教育部组织实施了教育现代化推进工程，加大对农村义务教育的投入力度，为留守儿童“学有所教”提供良好教育环境。

短短两年半的代表时光，她已向全国人大提交了12件建议，呼吁加大贫困山区教育投入力度、稳定农村教师队伍等，得到有关方面重视和关注。

37年在大山中默默坚守，王怀军看着简陋的学校一点点变成今天的样子，她说：“现在的条件好了，我要做到的就是不让一个孩子因贫困而失学。在山区当老师虽然辛苦，但改变了山区孩子的命运，这种苦值得，让我幸福快乐！”



导读：巾帼不让须眉。在全国人大代表、贵州松桃苗绣公司负责人石丽平的坚守和带动下，成千上万名绣娘拿起手中的一针一线，用小小针尖撬动脱贫大事业，既传承发展了“松桃苗绣”，又富了“口袋”，闯出了一条刺绣致富的好路子。

# 石丽平： “要用自己的双手，绣出一片蓝天”

文 / 本刊记者 李小健

7月上旬，一轮强降雨袭击贵州省铜仁市，致使多个乡镇大面积受灾。

石丽平交代好公司的事情后，就急匆匆地赶往灾区。连着几天，她都在乡下走访，看望绣娘，送去关心和生活物资。

“大雨毁坏好几处公路，只能走山路。乡下蚊子多，咬了一身包。”7月9日下午，全国人大代表、贵州松桃苗绣公司负责人石丽平回到公司接受《中国人大》记者采访时说，新冠肺炎疫情还没完全结束，又遇上洪水灾害，给一些绣娘家里和公司都带来不小的影响，“尽管今年有些不好过，但我有信心和大家一起渡过难关。”

乐观积极、质朴坚韧，这就是绣娘们敬爱有加的“石老师”“石姐”，铜仁“松桃苗绣”第七代传承人和“鸽子花·松桃苗绣”民族品牌创始人石丽平。

巾帼不让须眉。正是在她的坚守和带动下，成千上万名绣娘拿起手中的一针一线，用小小针尖撬动脱贫大事业，既传承发展了“松桃苗绣”，又富了“口袋”，闯出了一条刺绣致富的好路子。

## 守住苗绣助脱贫

苗族没有民族文字，绣画就是一种文化表达、一段历史记载。

因此，苗绣被称为“穿在身上的史

书”。千百年来，苗族人以线为笔，以布为纸，记录着本民族的历史、民俗和文化。

苗家女子，大多从小就开始学刺绣。待到出嫁时，她们会穿上自己亲手绣的嫁衣。

约三四岁时，石丽平已学会拿针配线。过硬的刺绣功底，来自她的母亲。怎么用针、怎么走线、怎么绘图，全是她母亲一次次手把手教的。

从小耳濡目染，让她对苗绣怀有深厚的情感，“祖祖辈辈传承下来的刺绣，对我有着非常大的吸引力。”

长大后，石丽平遍访名师，潜心学习苗绣技艺。学成归来，苗绣传承却日渐式微。

她告诉记者，随着经济迅速发展，大量农村青壮年劳动力迁向城市，只剩孤寡老人和小孩留守村里，使得松桃苗绣技艺传承出现严重的断代现象。而老一代刺绣艺人相继离世，让苗绣技艺濒临消亡。

石丽平看在眼里，急在心里。于是，她毅然决定从事苗绣的传承、保护和开发。

从2000年开始，她用8年时间，徒步3万多里路，收集资料，整理记录苗绣历史和技艺。2008年12月，她组建了松桃苗绣团队，努力留住民族手工艺，使之代代相传。

石丽平最喜爱的鸽子花，盛开在梵净山，“我希望苗绣能像鸽子花一样，经过世事变迁，还能留存下来。”

中国特有的“鸽子花”，学名珙桐，为落叶大乔木，是第四纪冰川孑遗树种。春末夏初，珙桐花盛放，远远望去，宛如展翅欲飞的白鸽。石丽平将传统图案“鸽子花”与苗族文化、现代时尚元素融合创作，把苗族的指尖技艺转化为指尖经济，转化为脱贫力量。

松桃苗族自治县，地处武陵山集中连片贫困区，贫困面大，贫困程度深。

“随着党和国家脱贫攻坚重大决策部署的大力推进，一些贫困群众的生产生活发生巨大变化。然而，由于知识文化、技能技术等因素的影响，就业难一直困扰着他们。”石丽平在走访调研中，对家乡群众的心声非常了解。

做大做强苗绣产业，一方面可以缓解就业压力，让贫困群众有事可干，多一条增收的路子，另一方面又能传承发展民族技艺，无疑是两全其美的办法。

正如她所说：“我们要把苗绣传承好、发展好、利用好，把苗绣一代一代延续下去，和乡亲们一起实现小康。”

找准方向，融入国家发展大局，石丽平顺利打开局面。几年下来，她频繁到贫困乡村推广苗绣，组织培训绣娘，

发动更多人参与进来。她们当中，有留守妇女、返乡农民工，还有下岗女工。

石丽平告诉记者，公司采取“公司+基地+农户”的灵活就业模式，实行“计件为主+效益+产品提成”的薪酬模式。绣娘们可以在家刺绣，按照计件方式获得工资。“这样，她们既照看了家里，也能得到一笔收入。”

### 一针一线惠万家

“苗绣不单单是妇女的特长，我们身边还有个特殊的‘绣爷’。”今年5月22日，石丽平在十三届全国人大三次会议首场“代表通道”上，特别介绍“绣爷”杨光荣奋力拼搏、实现脱贫的事迹，打动了很多人。

今年44岁的杨光荣，是松桃县妙隘乡人。多年前，他外出务工，因为一次意外事故，导致双腿残疾。返乡后，他靠着低保金和残疾人补助维持生活。2014年，他被纳入建档立卡贫困户。

改变源于三年前，石丽平带着苗绣团队到乡里开展刺绣培训，不甘于现状的杨光荣决定去试试。忆起当年情景，杨光荣依然激动，“幸好遇上了石姐！她了解我的情况后，对我特别照顾，鼓励我学好刺绣。”在石丽平的帮助下，杨光荣拿起针线，努力练习，逐渐掌握刺绣技法，还加入了松桃苗绣公司。

现在，杨光荣对自己的工作和生活十分满意。“石姐和大家很关心我，工作也稳定，每月还能存下钱。”他笑着说。

“进入公司工作后，他不仅在生活状态上有改观，精神面貌上也变得乐观自信。”石丽平说，在杨光荣的故事里，我们可以看到他身残志不残，活得有尊严，还可以看到满满的正能量，“我们就不能等靠要，要用自己的双手，绣出一片蓝天。”

在石丽平身边，像杨光荣一样，依靠苗绣这一项指尖技艺，摆脱贫穷的群众还有很多。

近年来，石丽平以助脱贫、稳就业为工作重点，以松桃苗绣技艺为载体，

在助力省内脱贫的同时，积极开展跨省培训，为湖南、重庆、云南等地的武陵山区脱贫攻坚工作贡献着自己的力量。

截至2020年6月，石丽平的松桃苗绣公司先后培训了10000多名绣娘，在易地扶贫搬迁安置点建立了100个扶贫工坊，帮助包括贫困户在内的4000多人实现稳定就业。

一针一线，惠及成千上万的群众，以及她们背后的家庭，无不令人敬佩！

2019年5月23日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨在贵州调研“脱贫攻坚，人大代表在行动”时，对石丽平给予高度评价：“石丽平代表通过公司，用心用情培训，帮助贵州、湖南、云南的绣娘们从刺绣中学会这门技能。一个绣娘学会了，一个月最低挣2000元，而且是自由加工，自由选择时间。一个贫困户家庭，如果一个绣娘每月一两千元，一年下来至少一两万元，脱贫就有保证了。所以，这样的人大代表贡献是很大的。”

### 奋力向前鼓腰包

之于苗族而言，石丽平是苗族的儿女。之于群众而言，她是那个“把指尖文化转化为指尖经济，用小小针尖撬动脱贫大事业”的人。之于绣娘们而言，她永远是大家的“石老师”“石姐”。

今年32岁的王怀敏，是在2011年加入松桃苗绣公司的。一开始，她是兼职刺绣，现在专门到公司上班，收入稳定，撑起了家里的半边天。

在她眼里，石丽平是一个为员工着想、好说话的领导，“石姐常常站在员工角度考虑问题。平常里，绣娘们要照顾老人小孩，她就让大家自主安排工作时间。家里有事，给公司打个电话请假就行。”

绣娘田应芝，是松桃苗绣公司的



全国人大代表石丽平（左一）和绣娘们展示鸽子花·松桃苗绣。（石丽平供图）

老员工。一个月下来，她基本上能拿到3000多元工资，给家里减轻了不少负担。“我们都很感谢石姐，她给大家提供了一个很好机会。公司按件支付酬劳，完成的作品越多越好，收入就越高。”

今年，知道石丽平要到北京参加全国人代会，公司里的13位绣娘姐妹商议，并背着她悄悄行动，为她缝制一件进京开会的“鸽子花”绣衣。因为疫情期间不能一起做绣活儿，大家就分了工，四人做云肩，四人做裤子，还有人做袖子、盘扣子。

去北京前，大家把绣衣郑重地交给石丽平，看着她穿上：“看看，这就是你的衣服嘛，穿着有漂亮苗绣‘鸽子花’的服饰上北京，让大家都知道咱绣娘脱贫的故事。”

在“代表通道”上，石丽平向中外媒体亮出了“成绩单”：以“鸽子花”为载体，绣娘们用勤劳的双手，把苗绣销往67个国家和地区，创造了具有鲜明特色的民族自主品牌。2019年，绣娘们绣出了价值6000多万元的绣品，收入大幅提高。

如今，为了让姐妹们的腰包鼓起来，生活越过越好，为了能带领更多贫困群众走上致富路，石丽平正努力克服新冠肺炎疫情和洪水灾害带来的种种困难，脚步不停，继续向前奔跑着。☑



导读：18年间，山东省聊城市茌平区贾寨镇耿店村，凭着种植大棚蔬菜，人均年纯收入从不足3000元增长到4.5万元，被誉为“鲁西小寿光”。怎么做到的？村民都说，这离不开耿店村的带头人——全国人大代表、村党支部书记、村委会主任耿遵珠。

# 耿遵珠：用大棚带领村民走上幸福路

文 / 本刊记者 张宝山

现代化的居民楼、规划齐整的街区道路、高标准的蔬菜大棚，还有现代农业园、资金互助社、育苗场、生态园，这是被誉为“鲁西小寿光”的山东省聊城市茌平区贾寨镇耿店村的美丽景象。

可谁又能想到，在2002年，这里还是另外一个模样。房子老旧不堪，村路泥泞难走，全村只有60个种植蔬菜的“小土棚”，年轻人更愿意外出打工，村里劳动力大多是中老年，村民人均年纯收入不足3000元。

经过18年的发展，如今村里建起700多个高标准的蔬菜大棚，村民人均年纯收入达到4.5万元，许多年轻人都愿意返乡种菜。提起这巨大的变化，村民都说离不开他们的带头人——全国人大代表、村党支部书记、村委会主任耿遵珠。

## 矢志不渝兴产业 殚精竭虑蹚富路

2002年，全村420位选民以接近全票的票数把耿遵珠推选到村委会主任的位置。

那时，耿店村的大棚蔬菜种植也遇到了麻烦，种了5年的几十个芸豆棚因重茬出现大面积死秧。

“这么多人投票选咱，再推辞也对不住他们！”耿遵珠做通了亲友的工作，挑起了这副担子。

他上任后第一件事就是从寿光引进黄瓜、西红柿、辣椒新品种，聘请技术员到耿店村指导芸豆棚改种新品种蔬菜，白天钻大棚，晚上搞培训。

来年算账，大获成功。当年创造出棚均纯收入8000元的“纪录”，一个棚最多的挣了1.4万元，大大提高了村民种植蔬菜的积极性。第二年，村里新添了100多个大棚。

大棚越来越多，蔬菜产量逐年增加，但是销售却成了问题。看到这种情况，耿遵珠从长远考虑，坚持“怕出事就干不成事”的想法，决定让村民入股凑钱建市场。

经过开村民代表大会，报名入股的人不少，但真到入股这天，一个个的都临阵退缩，大家都怕把钱赔进去。见此情况，耿遵珠带头入股1万元，又动员了35户人家入股，筹集了12万元，集体又投入3万元，总共凑了15万元。

为了少花钱办大事，他带着入股村民代表，到聊城找工程队、买材料，一家一家地挑、一分一分地讲价，还带头给工程队打下手，市场终于在春节前建成并投入使用。

市场建成后，耿遵珠多方联系客户，积极完善市场管理，终于使市场红红火火地干了起来。村民不用出村，蔬菜就能卖出好价钱，市场收取的管理费用还能给入股村民分红，大家都很高兴。

有了市场后，耿店村又掀起新一轮建大棚热潮。耿遵珠再次带着村干部、种菜能手到寿光参观学习，宣传推广建设更高标准的卷帘机大棚。

“现在，村里几乎家家都种棚菜，村里年收入一二十万的大有人在，耿店村的蔬菜生产已经形成了一条完整的产业链。”村民耿传喜说，这些项目顺利发展的背后，都有耿遵珠付出的大量心血和汗水。

## 建起专业合作社 支持年轻人创业

2008年8月，耿遵珠牵头组织92户村民按照“民办、民营、民受益”的原则，创建了绿冠蔬菜农民专业合作社。

合作社配有专门的冷库、包装车间和运输车辆，做到统一购物料、统一生产、



全国人大代表耿遵珠（左）和种植户吕振方交流黄瓜的种植管理经验。（耿遵珠供图）

统一技术指导、统一收购、统一销售，并申请了“棚二代”品牌和黄瓜、辣椒、番茄、茄子、芸豆5个绿色食品认证。有了品牌，耿店村的蔬菜成功打入多家超市，收益大幅度提升。

2010年，依托合作社，耿遵珠筹集股金100多万元，建起了5个高标准育苗大棚，育苗100多万株，彻底结束了从寿光进苗的历史。

2013年，合作社流转土地100多亩，用于育苗场扩建，并成立了合作社资金互助会。2017年，合作社流转林地120多亩，发展果树种植。

目前，合作社下辖包装厂、育苗厂、恒温库、批发市场等相关企业，入股资金达1800万元，发展社员316户，还建设了农产品检测中心和电商平台，带动周边10多个村的5000多户村民实现户均年收入增加1万元。

绿冠蔬菜农民专业合作社实行“农超对接”工程，采取食品安全可追溯制度，使用蔬菜二维码，产品打入北京、济南多家超市。

2018年，耿遵珠带领耿店村与江苏绿港现代农业公司合作，流转周围村庄土地800多亩，投资7000万元，注册成立“山东绿隆农业科技有限公司”，引领传统农业进行产业升级变革。

基础打好了，耿遵珠就积极吸引在外打工的年轻人回村发展。为此，村里连续3年建起了100个大棚，为返乡青年提供创业平台。截至目前，耿店村返乡青年已达86人，个个成了“棚二代”，最多的一人有21个棚，年收入可达上百万元。

2019年，村里筹措财政资金5000万元，建设乡村实用人才培训基地和新型职业农民实训基地，通过提供创业资金、土地流转、农技培训等服务，吸引支持更多人才回村干事创业，形成了人才、土地、资金、产业汇聚的良性循环。

### 坦荡不沾公家光 服务村民无怨悔

“公款姓公，一分一厘不能乱花；公

权为民，一丝一毫不能私用。”在耿遵珠的心里，这一条界限划得很清。他说，村干部要为全村老百姓服务，公家的光丝毫不能沾，要乐于吃亏。

开展新农村建设工程，他家是全村第一个扒房的，之后又动员兄弟、亲戚带头扒房腾地。2012年，耿店村第一批住宅楼完工，村里决定通过抓阄，把楼房分给包括耿遵珠在内的48户回迁户。其中的1号楼1单元1楼东户，由于门头楼遮光，且靠近婚宴大厅噪音较大，村民都不愿意选。得知此情况，耿遵珠立即选了这套房子，简单装修后搬了进去。

2016年，村里又盖起楼房，因为住顶楼上下楼不方便，大家都不愿意选。于是在耿遵珠的带动下，村“两委”成员纷纷选了顶楼，最后这些房子未经抓号均被认领。

耿遵珠牢记公权为民。他带领耿店村始终坚持“四议两公开”制度，大小开支都要经过村理财小组审核通过。就连每年谁家需要照顾、谁家享受低保等，都要经过严格程序由村民票决。

为了给集体谋利，耿遵珠自己甘愿吃亏。2013年冬天，一连下了八场雪，当时育苗基地还没有锅炉，40万株菜苗全被冻死了。这些都是订单苗，菜农的棚都准备好了，可是苗却没有了。雪停后，耿遵珠就去了寿光、青州，后来又去了河北，一个苗场一个苗场地转，一个月后，瘦了五六斤的他总算用买回的苗，补齐了冻死的那40万株苗。

### 精准分类助脱贫 带领群众共致富

2009年，在耿遵珠的带领下，按照“因村施宜、政策引导、村民自愿”的原则，耿店村开展新农村建设工程。

目前，耿店村共建好楼房9栋，投资1500万元新建带电梯楼房2栋，全村道路硬化、电网改造、弱电入地、雨污分流，实施了村级“亮化美化”工程，还建起村级敬老院、村级殡仪馆、村级公墓、村级婚宴大厅、村级公园等。

3万平方米的住宅楼和2400平方米的高标准老年公寓已顺利入住。耿店村对老年人尤其是较为贫困的老年人免费提供高标准的住宅，集中在老年公寓，给每户老人安装供暖设施，成立日间照料中心，实行统一的福利政策。

对于老年低保、五保、残疾人等弱势群体，村里集中安置在敬老院内供养。同时，积极开展扶志工作，提高贫困户脱贫意识，不定期邀请农业技术专家到村授课，提高种植技能水平，加强生产管理。不仅如此，每年都组织村民去先进地区参观学习，拓宽思路，增长见识，切实提高了村民的脱贫水平和致富能力。

耿遵珠在带领村民致富的同时，也实施系列精准帮扶措施，依据每个被帮扶者的条件及可就业的能力等进行分级，建立精准衔接的帮扶机制，推进实施针对性强的系列化帮扶措施。这些年，通过产业带动、产业拉动、产业扶持的方式，先后帮助5个乡镇26个贫困村集体收入增加5万多元。

今年是脱贫攻坚决战决胜之年，耿遵珠将脱贫工作列为年度工作计划的首要任务，积极落实“两不愁三保障”政策，建立村级贫困户帮包制度，所有党员分组对贫困户进行帮扶，贫困户在充分享受扶贫政策的同时，生活环境、家庭卫生水平也得到提升。

新冠肺炎疫情发生以来，耿遵珠带着村干部驻守一线，确保生产防疫两不误。在他的带领下，村民还自发捐赠总重15吨、价值10多万元的爱心蔬菜给湖北人民。随着疫情的稳定，各地来村里向他取经的人又多了起来，他毫无保留地把村庄发展的经验分享给大家。

“自2018年初被选为全国人大代表后，我深知肩负的责任和重担，常常提醒自己既是一名农村干部，更是一名要为群众讲实话、办实事的人大代表。”耿遵珠就是这样，情系民众、关爱民生，抓产业、促脱贫，通过发展农业经济和建设新农村，为脱贫攻坚和乡村振兴贡献力量。✪



导读:全国人大代表,内蒙古自治区赤峰市松山区大庙镇党委副书记、小庙子村党总支书记赵会杰是大家眼中忙叨叨的“萌婶”。在她心里,没有什么比老百姓的事更重要。在坚持“用心用情用脑干好脱贫攻坚”的路上,赵会杰不断获得老百姓的信任和支持,全村拧成一股绳,发展成果真是没得说!

# 赵会杰: “小庙子村更好的日子还在后头!”

文 / 本刊记者 孙梦爽

7月下旬,内蒙古自治区赤峰市进入最热的时节。一大早,麻雀叫个不停,骄阳也已经探出头来。这天,全国人大代表、大庙镇小庙子村的党总支书记赵会杰早上接待了一个来家里做客的村民,电话中处理了些事务,又开着车出门了。

“大周六的,您这是去哪儿?”《中国人大》记者问。

“我去接妇联给我们送来的玉米皮,我们村要学习用玉米皮做手工艺品哩!这个以后可以当旅游纪念品卖。”赵会杰热情十足,语气里满是期待。

“您这是从哪里听说这个玉米皮编制手工艺品的事儿呀?”

“从电视上!”赵会杰介绍,她从电视里看到这种用玉米皮编制手工艺品的手艺,觉得原料不难找,手艺也不难学,村里妇女利用空闲时间做了坐垫、篮子等,能卖钱还能自用,完全可以让大家学学,便主动联系松山区妇联。妇联工作人员一听十分高兴,说,好!只要你们愿意学,我们给你们联系老师,给你们先送一批玉米皮当试验品!

……

赵会杰是小庙子村的“萌婶”,大嗓门、爱说话,虽然个子不高、微微胖,做起事来却风风火火。2009年当选小庙子村党总支书记以来,她带着乡亲们成

立合作社发展产业,村里的发展变化一刻没停过。去年,小庙子村建档立卡的51家贫困户全部脱贫,全村人均纯收入达1.4万元以上。这个充满干劲的人大代表却说:“更好的日子还在后头,我们要做的还有很多!”

## 外来媳妇当上村支书

嫁到小庙子村的时候,赵会杰从没想过有一天会当上这儿的村支书。

小庙子村地处山区,人均耕地不足两亩,过去的日子非常苦。20多年前,赵会杰的热心肠和爽朗干练让她很快融入这里,当上了村里的计生专干。干了10年,2009年,她被推选为小庙子村党总支书记。

“一下子让我当村书记,我是真觉得扛不下这份重担。”本以为自己干不来,也干不了多久,没想到,高度负责任、闲不住也不服输的她一干便再也放不下。

“同样是村子,资源不比别的村差,凭啥我们就落后?”看到自己村和别的村拉开的差距,赵会杰深受触动。

凭着对村子的发展情况了如指掌,她系统梳理了水利、电力、交通等方面的政策项目,积极联系各主管部门的负责人,汇报小庙子村的发展想法和需求。

“我们这边还缺两口水井,有好的



5月8日,在小庙子民俗博物馆改成的临时直播间,全国人大代表赵会杰(左)通过网络直播平台介绍和销售村里的特色农产品。摄影/新华社记者 孙占慧

项目跟咱们说声。”“小庙子还有几百亩山荒着,我们打算开发成经济林。”“我们阴河上要修的桥,调研、计划都详细地做好了”……

在赵会杰的热心张罗下,小庙子村大大小小的建设得到各方大力支持,村里的发展踏上了快车道:2010年修好了村里的主路,原来坑坑洼洼的路终于得到改善;2010年至2015年又修整了土路,现在老百姓家家门口都是平整的水泥路。

2010年开始修建水井，一眼、两眼、三眼……到2017年，共修建了28眼，祖祖辈辈靠天吃饭，甚至浇地还要打架争水的情况成了历史。

2015年进行了房屋改造，把村里房子全部翻新；2013年至2015年，安装了自来水系统，设备打到地下50米深处，通水那天，家家户户别提多高兴！

还有，改造高压电线、安装路灯……村貌大变样，赵会杰十分感慨：当年这一片最落后的小庙子村，现在哪还有半点那时的影子？她说：“发展村子就像是自家过日子，哪里还缺两口井，哪一块林地还等着开发、怎么开发，需要多少钱、多长时间，都需要时刻留意，及时调研做好准备。”

赵会杰把小庙子村发展、老百姓切切实实的幸福放在心头。在她的带动和凝聚下，全村人拧成一股绳，小庙子村就这样发生了天翻地覆的变化。

### 中药产业撑起富民强村梦

摘“穷帽”易，拔穷根难。拔穷根，关键还是靠产业。

因常年种植胡萝卜，小庙子村土地退化严重，病虫害增多，胡萝卜产量质量双下降。2013年，又赶上周边村子扩大胡萝卜种植面积，小庙子村种植的胡萝卜几乎血本无归。乡亲们并不富裕的腰包，一下子更瘪了。

赵会杰急上了头。“这可怎么办？得寻找新的发展路子！”

她带领班子几个成员、村民代表到河北、安徽等地的中草药批发集散市场了解情况、学习经验，特别是中草药适合的生长环境、种植技巧等。没想到，土地平整、气候适宜的小庙子村，正适合种植中草药！

了解到当时很多地方已经创新采用合作社运营的模式，敢想敢干的赵会杰和领导班子讨论后也决定，“成立合作社！”

赵会杰积极动员村里的党员、能人，在2014年成立“宏都专业合作社”，流转500亩土地开始种植中药材——桔梗。

“第一次就大规模种植，老百姓心里没谱，能不能挣到钱？挣不到钱，赔本了怎么办？大家很是犹豫。”赵会杰说。

为此，她推行“党支部+合作社+党员+农户+贫困户”模式。在党支部的领导下，党员带头流转土地，做第一批吃螃蟹的人；2015年至2016年，眼看着第一批流转土地的党员们挣到了钱，村民才纷纷跟着加入；2017年，合作社运行稳定，又吸收了一部分贫困户加入。

“土地流转的价格是600元/亩/年，为了再拉贫困户一把，我们以800元/亩的价格流转贫困户的土地，而且优先吸收他们来合作社工作。因病致贫的、家中有老人孩子等需要照顾不能来正常上班的，我们就把原料送到家里。贫困户在家安心干活儿，既得到了温暖和关怀，也达到了‘志智双扶’的目的。”说到这里，赵会杰十分自豪，“这几年，合作社在脱贫工作中起到了关键作用，有15户贫困户26人单靠合作社的收入直接脱了贫。”

高涨的热情，点燃了发展的引擎。小庙子村中药生产合作社规模不断扩大；2018年，村里成立了药材加工厂，增加药材去皮、晾干、切片、切颗粒等工序，延伸了产业链，提高了产品附加值，解决了更多老百姓的就业问题；合作社与内蒙古多家制药企业直接合作，带动散户种植中药材1000亩，种植种类也增加到桔梗、沙参等十余种；2019年，合作社带动约1.8万人次就业，全村808户、2700人人均纯收入从2010年的不足4000元提高到1.4万多元！

### 老百姓自己的事儿，让老百姓自己说了算

11年来，小庙子村不论是产业发展、基础建设，还是村容村貌，都发生了巨大变化。

是什么让小庙子村一直行进在发展的“高速路”上？赵会杰有自己的答案。

“火车跑得快，全靠车头带。”2009年，刚上任的赵会杰便意识到“两委”班子是村民齐心协力谋发展的关键因

素。要发展，班子必须强起来。


她立即规划，把召开会议讨论村里重大事项、听取群众意见建议，组织党支部“三会一课”学习总书记的最新指示精神、党中央的好政策，以及讲座培训等学习活动都纳入“两委”的中心工作。从此以后，一场场会议凝心聚力，一个个决策助推发展，一项项成果切实改变着生产生活。用村民的话说，班子带领着村民，给小庙子村的发展带来强大动力。

阴河是小庙子村的母亲河，多年来把小庙子村一隔为二。因为没有桥，村民们到对岸只能蹚水过河。2012年，群众修桥的呼声高涨，“两委”班子考虑一次性修建两座漫水桥，以彻底解决百姓出行难的问题。

就在开村民代表大会时，有村民代表提出：平时大家要干农活儿，其他方面也要发展，一年内修建两座漫水桥，压力太大，建议分两年两步完成。赵会杰和“两委”班子在认真讨论后，采纳了这一意见。

2012年、2016年，两座漫水桥先后顺利建成。大伙儿纷纷表示，再也不用蹚水过河了，道路畅通了，农产品价格也上去了！

“每次遇到发展大事，我们开诚布公地把想法告诉乡亲们，大家充分讨论，我们充分听取意见建议。这样集思广益、共同决定和落实，总能找到最佳方案。”赵会杰说，意见采纳了，大家别提多高兴，意见没采纳，也心服口服。只要主动倾听，商量着办，大家都会认真对待，积极性可高了！赵会杰表示：“是‘两委’班子、党员、群众和她一起，心往一处想，劲往一处使，才有了小庙子村的今天。”

2018年，赵会杰当选全国人大代表，她的肩上又多了一份沉甸甸的责任。赵会杰说：“小庙子村能够顺利脱贫，越来越好，最重要的是我们赶上了好时候。在习近平总书记的关心关爱下，在党中央好政策的支持下，小庙子村才能一步一个脚印发展起来。我们感恩好时代，感激好政策，好好过日子，努力脱贫致富奔小康！”



导读：“我家住在黄土高坡，大风从坡上刮过。”在黄土高原的西部，有一个名为席沟圈的村庄。全国人大代表、甘肃省庆阳市镇原县临泾镇席沟圈村党支部书记马银萍数年如一日，将真情与心血倾注在这片沧桑的黄土地上，带领乡亲们做大了养殖业，种出了满山花，住进了“放心房”，走出了致富路。“就是要对我们全村四千多人负责，不管有多难都要把他们扶起来。”如今，马银萍的愿望就要实现了！

# 马银萍：不管有多难都要把他们扶起来

文 / 本刊记者 张钰钗

“世界上黄土最深厚的地方，董志塬生长着绿色的财富，马莲河浇灌着生命的希望，黄河古象吼出了奋进的歌……”这首陇东民歌歌唱的甘肃省庆阳市，地处黄土高原，下辖7个集中连片特困地区贫困县，全国人大代表马银萍所在的镇原县就是其中之一。

作为镇原县临泾镇席沟圈村的党支部书记，马银萍经常站在坡顶眺望整个村子，看着这个曾经贫穷破败的小村庄一点点发生变化：红瓦房越建越多，水泥路越来越宽阔，田垄越来越平整，万寿菊盛开的时节，金灿灿的花一眼望不到边。

“今年我们一定不落一户、彻底脱贫！”从致富路上的“带头人”到扶贫路上的“半边天”，马银萍带着乡亲们种养结合、发展产业，用辛勤的汗水浇灌出绿色的财富，吼出了奋进的歌。

**“我不怕脏不怕累，就怕一直穷下去”**

晚上11点，夜已经深了，风从简易猪棚的缝隙里吹进来，呼呼地刮着。马银萍坐在棚子里，眼巴巴盯着几只生病的小猪仔，听着它们的叫声越来越微弱，急得泪珠在眼眶里打转，“这怎么办呢，好不

容易养的猪仔，养不活日子就更难了”。

2006年初，嫁到席沟圈村的媳妇马银萍结束了和丈夫在北京的六年打工生活，为了孩子上学回到村里。当时做养殖业的农户很少，村里人觉得养殖辛苦又不一定能挣到钱，属于“瞎折腾”。但马银萍听说有企业找农户做生猪代养后，看着家里漏风的土坯房和年幼的儿子，决定抓住这个机会，“我不怕脏不怕累，就怕一直穷下去”。于是，她凑了一笔钱，在院子里搭了个简易猪棚，开始试着养猪。

“一开始不懂技术，看到小猪得了病只能干着急，晚上坐在棚里整夜盯着，可猪还是死了好几头。”马银萍性子倔，想做成的事咬着牙也要干下去。她起早贪黑、风雨不误，请村里技术员培训、去代养公司学习，恨不得天天待在猪棚里，逐渐养大了三十几头猪。

可还没来得及高兴，运输又成了“老大难”问题——村里的路太差了，



全国人大代表马银萍（右一）和村民们一起采摘花田里盛开的万寿菊。（马银萍供图）

从猪棚到318省道只有200多米，但这段又弯又窄的小路，却成了横在马银萍面前的一座“大山”。“最后还是当地政府扶持养殖产业，看到我运输困难便帮忙从田里开了一条路。我想着，大家都这么帮我，我以后也一定尽力帮大家。”

在小规模试养取得成功后，马银萍逐步扩大养殖规模，建起了能出栏300头的标准化养猪大棚，年收益超过20万，这一下在村里炸开了锅。“村里、县里和周边好多地方的人都来我家取经，我没想到自己养猪也能帮到人，太高兴了。”

马银萍是个热心肠，只要有人来问，就毫无保留地教。看到有的养殖户缺资金、缺技术，就千方百计地帮他们赊猪仔、赊饲料、跑贷款、教技术……在她的带动和指导下，当地养殖产业逐渐发展起来，马银萍成了远近闻名的致富带头人。

### “村里谁家过得不好，为什么不好，村支书要清清楚楚”

2016年初春，天气开始转暖了。马银萍把年前卖空的猪棚收拾干净，准备再入一茬猪仔。在家里的养殖产业蒸蒸日上时，马银萍当选了席沟圈村的党支部书记。

“没想到大家会让我来当这个村支书，说实话，我挺犹豫的。”马银萍反复考虑，要是真当了村支书，肯定没法兼顾家里的养殖产业；上任后要带领大家致富，具体该怎么办，自己心里也打鼓。但马银萍最终还是决定不辜负大家的期望：“大家选了我，我不能怕担事，但凡能为村里做到的，我就尽全力去干。”

但席沟圈村经济基础差，有建档立卡贫困户179户700多人，贫困面达16.3%，马银萍当上了村支书，也就扛起了带着村里179户贫困户脱贫致富的担子。

这个村支书怎么当？脱贫攻坚战怎么打？新上任的马银萍坚定地认为，要跟着国家政策走，先把“两不愁三保障”落实到位。席沟圈村地处黄土高原沟壑区，很多村民住在山上和沟边的窑洞里，遇上自然灾害，住房安全是个大问题。

马银萍绕着村子走了几天，把各家情况仔仔细细记下来，然后开始就住房问题挨家挨户做工作。“有的人不愿意搬，有的家里没有钱，有的家里没有人，都需要我们想办法。”

村子山沟边的一间窑洞里，住着低保户成永乐一家。成永乐已经70多岁了，儿子瘫痪在床，家里一没钱、二没劳动力，窑洞年久失修，连门洞都有了裂缝。为了让他家住上安全房，马银萍带着村里的党员齐上阵，又去动员成永

乐家的亲属们来帮忙，从选址到购料，从建房到搬家，全程“护送”成永乐一家按期搬入了新居。如今，住进新房的成永乐常常站在院子里，乐呵呵地望着崭新的门洞，家里的日子也越过越好。

“村里谁家过得不好，为什么不好，村支书要清清楚楚。”就这样，马银萍4年来陆续为200多户人家新建和改造了住房，帮13户贫困户完成了易地搬迁，席沟圈村的乡亲们全都住进了“放心房”。

### 万寿菊点亮黄土高原致富路

当了村支书的马银萍，把村里各家各户的情况都挂在心头。她尤其关注那些有特殊困难的贫困户，大家身体怎么样，孩子在哪儿上学，养了几只鸡，种了几亩地，全都记得很清楚。“我一直琢磨该怎么帮他们，有时晚上想得都睡不着觉，觉得他们日子不好过，是我这个村支书做得不够好。”

为了让贫困户增加收入，马银萍不断推动村里成立新的种植、养殖专业合作社，发展种植、养殖大户，再以大户带动小户，争取让每一户家里都有种养收入。

有的贫困户不愿意发展产业，马银萍就经常去他们家里坐着拉家常，慢慢打消他们的顾虑；有时候天气不好，顶风冒雪跑到贫困户门口却碰上家里没人，马银萍也不气馁，只要工作没做通，下回接着来。

2017年，马银萍注意到县里万寿菊产业逐渐发展起来。万寿菊成苗快、花期长，食用、药用和观赏价值高，当地还有深加工厂和收购点可以保障销路，于是开始在村里推广万寿菊种植。

杨小兵原来是村里的贫困户，马银萍经常去他家里动员他种万寿菊。在马银萍的鼓励下，他试着种了两亩，结果一年下来挣到四千多元。尝到了甜头的杨小兵逐渐扩大规模，现在万寿菊种植面积已达六十多亩，农忙时要雇十几个临时工人，不仅自己实现了脱贫，更带动了大家一起致富。

随着村里产业逐渐发展壮大，乡

亲们的日子越过越好。目前，席沟圈村剩余贫困户22户48人，贫困面下降至1.1%。提起村里的脱贫成果，马银萍特别高兴，“打好今年的收官仗，全村脱贫，我有信心！”

### “就是要对我们全村四千多人负责，不管有多难都要把他们扶起来”

马银萍生在黄土高原，长在黄土高原，她身上有着当地人的典型气质，坚韧、朴实，笑起来还带着点羞涩，但眼神里充满了实干者的坚定。当村支书的日子里，她扎一个长马尾、踩一双运动鞋，在村里东家出西家进，脸上留下了日光和风霜的痕迹，手里的本子也满是密密麻麻的记录。

“这个村支书真的是不好当。委屈过，也后悔过，有时候自己一个人偷偷掉眼泪，但也就那么一瞬间。自己选择的路，怎么也要走完。我们就像一个大家庭，家人有困难，我不可能放弃他们，就是要对我们全村的四千多人负责，不管有多难都要把他们扶起来。”

作为人大代表，马银萍在调研时发现，马莲河及葫芦河水土流失比较厉害。为此，在2019年全国人代会上，她向大会提交了一件“关于支持庆阳市马莲河及葫芦河绿色长廊水保生态综合治理项目建设的建议”，这件建议被列为全国人大常委会2019年重点督办建议。之后，水利部专程到庆阳对这一问题进行实地调研并给予答复。“我对建议办理情况非常满意，我们关心的问题都得到了解决。我要继续把乡亲们所思、所想、所盼带到大会堂去，不辜负大家的信任。”

脚下沾有多少泥土，心中就沉淀多少真情。马银萍用脚步丈量民情，用行动改善民生，带领乡亲们做大了养殖业，种出了满山花，住进了“放心房”，走出了致富路。目前，席沟圈村的500多亩万寿菊已进入全面盛花期，马银萍和乡亲们一起满怀喜悦采摘“致富花”，金黄色的花朵与他们的笑脸在阳光下相互映衬，呈现出一幅美好生活新图景。✘





6月11日，河北邯郸的读者正在书店翻阅《中华人民共和国民法典》。图/视觉中国

## “典”亮我们的生活

民法典是一部充满烟火气息的法律。在庞大纷繁的法律体系中，它是如此地以人为本，每项条款背后，都闪耀着“人民至上”的光芒；它包罗万象，渗透社会生活、经济生活的每一个角落，调整着人们的生老病死、衣食住行和企业的生产经营。可以说，每个公民“从摇篮到坟墓”，都会受到这部民法典的庇护和约束。

翻开这部共7编1260条、10万余字的鸿篇巨制，呈现在我们面前的是一个体现时代进步、符合民情秩序的“权利宝典”：它为公民的人格和尊严提供全方位无死角的完美保护，为激发市场活力促进企业创新构建公平可预期

的规则体系，对国家机关公权力的行使划定“边界”底线，让民法所蕴含的权利意识、契约精神、诚信观念直抵民心，成为人们日常生活的行为准则，化作市场经济的自觉遵循。

明法于心，守法于行。法典精神真正扎根中国土壤，离不开全社会的真诚信仰。从本期开始，我们将陆续推出“‘典’亮我们的生活”民法典宣传、实施系列报道，用法律记录生活，用生活诠释法律，带您充分领略这部“社会生活百科全书”的亲民魅力。

(策划：张维炜 王博勋)

# 织密扎牢头顶安全防护网

文 / 本刊记者 王博勋

一颗鸡蛋,能有多大的杀伤力?

据实验测算,一颗30克的鸡蛋,从普通住房的4楼抛下会把人的头顶砸出肿包,从18楼抛下能砸破人的头骨,从25楼抛下足以致人死亡。

酒瓶、垃圾、菜刀、花盆……这些本不应该出现在空中的物品,却由于泄愤、消遣等原因被频频从高楼丢下,成为当代社会“悬在城市上空的痛”,引发了无数悲剧。

最高人民法院研究室公布的数据显示,2016年到2018年,全国法院三年间审结的高空抛物坠物的民事案件有1200多件,其中有近三成因为高空抛物坠物导致了人身损害;受理的刑事案件为31件,其中有五成造成了被害人死亡。

由于作案手段隐蔽、调查取证困难等原因,这些案件都面临一个共同的问题:找不到具体侵权人。

对此,侵权责任法第87条规定:“难以确定具体侵权人的,除能够证明自己不是侵权人的外,由可能加害的建筑物使用人给予补偿。”法律实施以来,对该规定的争议不断。有人指出,这一规定虽然有效保障了被侵权人的权益,解决了被侵权人举证难的问题,但存在打击面过广、执法机关破案动力不足等问题。“找不到具体侵权人,就让一整楼的人背黑锅。”

实践中,有关部门对于寻找侵权人也不积极。“每次通知物业,他们都说无权做什么。”“报警,警察说只能陪同排查,做不了其他的。”在西安,为保护孩子和居民免受高空抛物坠物的伤害,某小区自发成立了“妈妈防空队”,通过拍照、录视频留存证据。以上就是防空队成员白女士在维权过程中遇到的困难。

回应社会普遍关切,新颁布的民法典完善高空抛物坠物治理规则,着力守

护好我们“头顶上的安全”。其中,民法典侵权责任编第1254条规定,“禁止从建筑物中抛掷物品”。

“我国民事法律规范极少使用‘禁止’性的表述。”有专家指出,民法典这一规定价值导向明确,拒绝高空抛物不再只是一种倡议,而正式成为法律层面的一项禁止性规定。“高空抛物不仅是不文明行为,更是违法行为。”

高空抛物坠物造成他人损害的,由谁来承担责任?找不到行为人怎么办?民法典在侵权责任法的基础上作出修改,规定:“由侵权人依法承担侵权责任;经调查难以确定具体侵权人的,除能够证明自己不是侵权人的外,由可能加害的建筑物使用人给予补偿。”确定了由侵权人依法承担侵权责任为一般原则,由可能加害的建筑物使用人给予补偿为例外的规则。

对于“被冤枉”的居民,根据民法典,发现真正侵权人后,承担了补偿的建筑物使用人具有追偿权。有关部门负责人指出,各个可能加害的建筑物使用人之间未必都要承担连带责任,可以按份分别对被侵权人进行补偿,体现了责任自负、社会公平的原则。

如何及时有效找到肇事者,避免此类案件再次发生?民法典增加规定物业服务企业等建筑物管理人的安全保障义务,并明确“公安等机关应当依法及时调查,查清责任人”。

有关专家指出,物业服务企业等建筑物管理人应当通过安装监控设备、加强巡逻、张贴告示标语等加强管理,增强业主的意识,减少从建筑物中抛掷物品的行为。公安等有关部门应当积极履职,及时立案调查,查明责任人,维护社会稳定和人民安全。

“有关机关介入调查以后,往往能够找出肇事者。这样一来,就能够大大减少‘一人抛物,全楼买单’这种案例的出现。”全国人大代表、广东省律师协会会长肖胜方还表示,因为明确了责任,物业公司也会更加积极主动地做好防范措施,守护好“头顶上的安全”。

“民法典第1254条对高空抛物坠物这一社会顽疾,采取综合治理的思路。”华东政法大学教授韩强指出,民法典规定了公安机关的法定调查义务、实际行为人的侵权责任、可能加害的建筑物使用人的补偿义务,并将物业服务企业纳入安全保障义务责任人的范围。“通过这样一个综合治理的网络,最大限度地为受害人提供保护,同时防止防范高空抛物坠物恶性伤人案件的发生,为社会生活提供必要的安全保障。”

为了让高空抛物坠物相关责任人无所遁形,不少地方正在积极推进有关实践:今年8月,重庆首个高空抛物智能预警监控系统投用;湖南郴州一小区连装72个朝天摄像头,收获居民频频点赞;正在审议的《广州市物业管理条例(草案)》拟增加规定物业服务人在防止高空抛物坠物方面的具体职责……

除了民事责任,对于高空抛物坠物,我国现行法律还从刑事责任、行政责任等方面作了明确规定。全国人大常委会法工委发言人臧铁伟指出,这类行为有可能构成犯罪,尚未构成刑事犯罪的也可依据治安管理处罚法、建筑法、安全生产法等法律规定追究行政责任。同时,追究刑事责任和行政责任,并不能免除行为人的民事责任。记者还了解到,目前仍在审议过程中的刑法修正案(十一)草案拟专门对从高空抛掷物品危及公共安全的行为作出规定。✘



# 斩断金融暴利“黑手”

文 / 本刊记者 张维炜

又到一年开学季，各大电商平台

的促销竞争进入白热化，后疫情时代的“开学经济”热度不减。与此同时，各地教育、公安等部门也绷紧了神经：秋季开学是“校园贷”等网络高利放贷案发的高峰期，要警惕这些伸向大学校园的金融“黑手”。

近年来，随着网络借贷金融服务的盛行，不少专门针对大学生的信用贷款产品雨后春笋般冒了出来，“其中，很多贷款形式明显带有消费陷阱。”上海市第一中级人民法院法官何建在工作中接触了大量这类案件，他向《中国人大》记者介绍了校园贷的惯常“套路”：学生们常常只要上传身份证、手机运营商认证、录个认证视频就可以借到款。之后，放贷人会利用“高利贷”诈骗学生的抵押物、保证金，或利用学生信息搞电话诈骗、骗领信用卡等，很多情况下还会采取敲诈勒索、威胁恐吓、暴力殴打等违法方式讨债。“一系列违法犯罪活动直接危害了大学生的人身安全，给他们及其家人的身体和心灵造成巨大伤害。”何建说。

2019年2月15日，央视《今日说法》曝光几起校园套路贷案件，受害人数达两万多人。节目中，一些大学生陷入套路贷，被暴力催收，有的学生为了“以贷还贷”在六七十个App平台借款，有的甚至被逼自杀。

除了校园贷之外，高利贷问题也是民间借贷纠纷案件的重灾区。一直以

来，民间借贷作为正规金融的补充，借助形式灵活、手续简便、融资快捷等特点，一定程度上满足了社会多元化融资需求，促进了多层次信贷市场的形成和完善。但一些民间借贷往往又伴随着高利贷、非法吸收或变相吸收他人资金、暴力收贷等违法犯罪行为，既影响了正常的金融秩序，也给社会经济稳定带来严重隐患。

“社会上出现大量非法金融、非法放贷、‘套路贷’‘校园贷’等问题，严重扰乱社会经济秩序，严重损害人民群众合法权益和生活安宁。”谈到将“禁止高利放贷”入典的立法目的，相关部门负责人表示，为了解决民间借贷领域存在的突出问题，维护正常金融秩序，避免经济脱实向虚，民法典专门作出相关规定。

除明确禁止高利放贷之外，民法典第六百八十条还规定，借款合同对支付利息没有约定的，视为没有利息。借款合同对支付利息约定不明确，当事人不能达成补充协议的，按照当地或者当事人的交易方式、交易习惯、市场利率等因素确定利息；自然人之间借款的，视为没有利息。

对民间借贷案件中经常出现的“砍头息”，民法典设置禁区，规定借款的利息不得预先在本金中扣除。利息预先在本金中扣除的，应当按照实际借款数额返还借款并计算利息。

“这是国家首次从民事基本法层面明确禁止高利放贷，体现了国家严厉打击高利贷的决心。”民法典“一刀切”禁止高利贷赢得了社会各界的充分肯定。湖南省高级人民法院审判委员会委员、民二庭庭长尹小立认为，对高利贷问题划出“红线”，一方面规范了借贷行为，

有利于保护借款人的合法权益；另一方面将有效震慑职业放贷人，减少民间高利放贷乱象，防范因非法放贷诱发涉黑涉恶以及其他违法犯罪活动，切实保护公民、法人等合法权益。

北京大学数字金融研究中心主任黄益平则表示，过去半年以来，新冠疫情严重冲击经济，小微企业的经营状况尤其困难，禁止高利放贷，降低民间借贷的融资成本，既能支持小微企业活下去，也有助于就业、经济与社会的稳定。

“我要给民法典禁止高利放贷一个大大的赞！”外企白领王潇潇经常从媒体上看到许多大学生借贷的案例，“有的被迫拍摄裸露视频受尽侮辱，有的甚至自杀丧命，太不值得了。”王潇潇说，民法典给了青年学子们一片洁净的成长空间。

那么究竟受法律保护的利率是多少呢？记者注意到，对于借款合同中涉及的利率标准，民法典没有作出具体规定，但明确利率不得违反“国家有关规定”，为相关部门的解释和调整留出了空间。

近日，最高人民法院发布新修改的《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》，以中国人民银行授权全国银行间同业拆借中心每月20日发布的一年期贷款市场报价利率(LPR)的4倍为标准，确定民间借贷利率的司法保护上限，取代原规定中“以24%和36%为基准的两线三区”的规定。

最高人民法院审判委员会专职委员贺小荣在8月20日的新闻发布会上称，此次司法解释修改大幅度降低民间借贷利率的司法保护上限，将促进民间借贷利率逐步与我国经济社会发展的实际水平相适应，严格落实了民法典关于“禁止高利放贷”的原则精神。✪

# 民法典给见义勇为者“撑腰”

文 / 本刊记者 张宝山

假如你走在路上，看到一名男子正在殴打一位女士，你冲上前去帮助那位被殴打的女士，却因此受了伤，怎么办？

不怕！民法典中有规定，当事人在见义勇为时，如果权益受到侵犯，可以依法维权。

民法典第一百八十三条规定，因保护他人民事权益使自己受到损害的，由侵权人承担民事责任，受益人可以给予适当补偿。没有侵权人、侵权人逃逸或者无力承担民事责任，受害人请求补偿的，受益人应当给予适当补偿。

又如，你走着走着，发现一位老人摔倒在你面前，你扶不扶？

“扶啊！当然要扶！尊老爱幼可是传统美德，不扶你良心过得去吗？”

“慢着，要是扶了，后面好多麻烦事，他要我负责怎么办？”

不慌！民法典中有规定，见义勇为者可以免责。

民法典第一百八十四条规定，因自愿实施紧急救助行为造成受助人损害的，救助人不承担民事责任。

没错！不用纠结“扶不扶”和“救不救”了。民法典中明确了侵权人和受益人的各自责任，同时也明确了见义勇为者依法不承担民事责任。

简单地说，民法典第一百八十三条和第一百八十四条解决了“救不救”和“扶不扶”的问题，给见义勇为者，给每一个心存善良、胸怀正义的人，吃了一颗“定心丸”。

日常生活中，见义勇为的事件时有发生，有些见义勇为的人因此成为人们心中的英雄，但也有些人在见义勇为的过程中，合法权益遭受侵害，甚至救人不成反成了被告，一时间“老人倒地扶不扶、遇见小偷追不追、碰到抢劫管不管、人掉水



在江苏省宿迁市，有一支由退伍军人王爱东组建的见义勇为团队——宿迁黄河志愿救援队，他们值守在古黄河畔，被群众誉为“生命守护者”。图为6月14日，救援队队员们在值班码头上训练。摄影/新华社记者 季春鹏

里救不救”等引起了大众热议，人们对见义勇为的行为也产生了种种担忧和顾虑。

再加上，各种受助人将救助人告上法庭、救助人承担赔偿责任的事件，不时成为社会热点新闻，似乎在传递“谨慎见义勇为、见义勇为会带来损失甚至无尽烦恼”的声音。因此，人们对见义勇为一直持谨慎的态度。而这些，也都考验着公众的良知和法度。

“这些问题本来不应当成为社会热点事件，但一方面因为当时法律规定确实还是比较模糊，另外人心有时候确实不一定像在阳光下这么明亮，所以民法典又被称为给好人‘撑腰’的法律。”中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍表示，民法典关于见义勇为的条款，再加上各地出台的很多见义勇为的相关条例，这些法律法规合起来都是给好人“撑腰”，就是不允许“农夫和蛇”的故事在现实生活中上演，鼓励好人在阳光之下，愿意并且勇敢

地去做好事。

正因如此，民法典关于见义勇为的条款又被称为“好人条款”。有评论认为，“好人条款”意在为见义勇为者解除后顾之忧，为见义勇为的英雄本色贴上了“护身符”。

“民法典保护见义勇为，不再让英雄流血又流泪。”最高人民检察院第六检察厅检察官助理刘小艳解读民法典关于见义勇为的条款时如是说。

确实，民法典关于见义勇为的有关规定，就是要扭转那种“见义勇为可能产生不良后果”的刻板印象，告诉人们遇到需要帮助的人，请伸出援手、放心地帮助他们，民法典会给见义勇为的人“撑腰”，让英雄无需再因自己的热心施救行为而担惊受怕，做好事再无后顾之忧。当然，人们在见义勇为尤其是实施紧急救助行为时，还是应该注意救助的方式方法，尽量给自己和他人减少伤害。

法律，不仅对社会行为起到规制作用，同时也引领着公众的价值取向和社会风尚。

“民法典中包括见义勇为条款在内的很多条款，无不体现了友善等社会主义核心价值观的要求，弘扬社会公德、职业道德、家庭美德。”有关权威人士表示，民法典弘扬了社会主义核心价值观，其中的不少具体制度规范都是社会主义核心价值观的载体，反映了社会主义核心价值观的内在要求。

民法典的相关条款，对弘扬见义勇为精神，凝聚社会发展正能量有着积极作用。民法典的“好人条款”必将有利于在全社会营造崇尚见义勇为精神的良好氛围，见义勇为也必将被作为公众内心的道德坚守，让中华民族和中华儿女永远不失见义勇为的英雄本色。☑



# 正义不会缺席： 给未成年人维权更多时间

文 / 本刊记者 王晓琳

今年5月，民法典重磅问世。“未成年人遭受性侵害的损害赔偿请求权的诉讼时效期间，自受害人年满十八周岁之日起计算。”其中第191条字字夺目，迸发出更多未成年人维权的希望。

“安徽一小学校长12年里性侵9名低年级女生”“江苏12岁少女被继父性侵长达4年”……近年来，种种未成年人遭受性侵害的案例令人触目惊心。据今年6月最高检发布的《未成年人检察工作白皮书（2014—2019）》，仅2017年至2019年，检察机关共起诉性侵害未成年人犯罪达4.34万人。

但这很可能只是冰山一角。中国政法大学教授罗翔在接受媒体采访时指出，性侵未成年人案件的“犯罪黑数”较多，即有大量案件并未进入司法系统。

现实中，许多遭受性侵害的未成年人，有的因年幼受到侵害却不自知；有的因对方是家人、师长，不敢、不便或羞于求助；有的因家人受社会传统观念影响而有所顾忌，从未成年人的名誉、声誉和健康成长等现实角度考虑，不愿或不敢公开起诉索赔……没有能力进行自我保护的他们只能默默舔舐“伤口”。等他们成年后掌握一定的法律知识，愿意或敢于寻求法律保护时，却往往被告知诉讼时效期间已届满，维权无门。

在社交网络上也可以看到一些有类似遭遇的个人自述：出生在偏远山村的小江（化名），父母常年在外务工，

由年迈的爷爷奶奶带大。隔壁独居的孙老汉一直很照顾小江一家，但他对小江一些“亲昵”的举动总让懵懂的小江感到奇怪和不适。在小江10岁的一天，孙老汉竟趁家中无人时强行侵犯了她。当爷爷奶奶气愤地找孙老汉理论时，孙老汉却肆无忌惮地劝他们不要把事情闹大，否则“坏了名声”的小江以后也无法“抬起头生活”。无奈之下，爷爷奶奶只好忍气吞声带小江搬了家。但这件事给她留下了难以抹去的阴影，原本活泼可爱的小江从此变得沉默寡言、自卑内向。

现在已经成年的小江，每每想到曾侵犯她的坏人还像什么都没发生过一样继续生活，甚至可能又将“黑手”伸向其他女孩，心中总是难以平静。其实，高中时她曾偷偷问过学法律的老师，还能不能追究坏人的侵权责任并索赔。老师遗憾地告诉她，法律为了促使大家及时行使权利，设置了诉讼时效，小江的情况在当时已超过行使权利的“最晚期间”，“告也告不赢”，失望的小江只好“认命”。

如今，民法典将未成年人遭受性侵害的诉讼时效起算点推到受害人年满18周岁后，这意味着已经成年的小江依然有机会亲自拿起法律武器，让坏人付出应有的代价！

民法典这一规定，重新点燃了无数“小江”们维权的希望。据有关部门负责人介绍，着眼于实践中遭受性侵害的未成年人存在的上述特殊情形，

专门规定对相关诉讼时效期间的特殊起算规则是十分必要的。其与未成年人保护法等相互呼应和支持，从时效制度方面进一步保护未成年人的合法权益。

了解了这仿佛是为自己“量身定制”的法律规定后，小江更加坚定了维权的决心。但真要起诉，她心里还有点犯嘀咕：民法典明年才生效，那时自己21岁，还来得及起诉吗？

实际上，按照民法典编纂“两步走”的工作思路，已于2017年出台的民法总则早就对该条予以明确，“合体”后的民法典维持这一规定不变。依据现行民法总则，现在就可以起诉！

而且，无论是民法总则还是即将生效的民法典，都将普通诉讼时效期间从2年延长为3年，未成年人遭受性侵害的损害赔偿请求权的诉讼时效期间同样适用该规定。也就是说，“小江”们在遭受性侵后、成年满3年的时间范围内，都可以起诉索赔。所以，即便小江明年起诉，依然能赶上诉讼时效期间的“末班车”，且如果存在法定的中止、中断事由，“截止时间”还可延后。

民法典之所以“重磅”，正是因为有像第191条这样的条款，让无数“小江”们能勇敢地向曾经历的黑暗“宣战”，握紧法律向自己伸出的“援手”和给予的“特殊武器”，理直气壮地为自己讨回公道。要相信，有法律撑腰，坏人一定能被绳之以法，小江也一定能一步步走出阴霾，走向更灿烂的未来。✘

导读:8月11日,十三届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了《中华人民共和国城市维护建设税法》《中华人民共和国契税法》,这对落实税收法定原则、完善地方税体系建设等具有重要意义。

# 税制改革进行时

文 / 本刊记者 孟 伟

2011年3月14日,十一届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。第47章“加快财税体制改革”强调,按照优化税制结构、公平税收负担、规范分配关系、完善税权配置的原则,健全税制体系,加强税收法制建设。

2016年3月16日,“十三五”规划纲要如期而至。第15章提出,围绕解决中央地方事权和支出责任划分、完善地方税体系、增强地方发展能力、减轻企业负担等关键性问题,深化财税体制改革,建立健全现代财税制度。

2020年8月10日,十三届全国人大常委会第二十一次会议听取了全国人大常委会办公厅关于“十四五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告。报告指出,在保持宏观税负总体稳定基础上,以合理发挥税制功能作用为导向加强系统规划和改革联动;深化各税种制度改革,提高税制的科学性、规范性……

有专家表示,这将推动财税体制改革和国家治理能力现代化取得重大进展,助力经济在实现高质量发展的征程上创造新辉煌。

**“深化税制改革的目标是形成税法统一、税负公平、调节有度的税收制度体系”**

在改革开放40周年之际,时任中国国际税收研究会副秘书长的靳东升说:“1978年召开的十一届三中全会加速推进了经济体制改革,新税制建设经历了逐步恢复、逐步完善、逐步发展的历程。”

2013年11月12日,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,该决定合理布局了全面深化改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图,形成了改革理论和政策的一系列新的重大突破,是全面深化改革的又一次总部署、总动员。

作为全面深化改革的重要组成部分,税收领域的新政策、新措施不断结新果:全面完成营业税改征增值税改革,建立了基本规范的消费型增值税制度,资源税从价计征改革全面推进……

“但随着中国特色社会主义进入新时代,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”中国社会

科学院财经战略研究院税收研究室主任张斌认为,税收制度的制定和实施既要满足人们的需要,也要有利于解决发展不平衡不充分的问题。

具体来看,一是要按照全面落实税收法定原则的要求进一步推进税收法治建设;二是要进一步优化税制结构,严格税收征管,逐步提高直接税的比重,充分发挥税收在调节收入分配方面的作用;三是要进一步增强税收作为政策工具在推动资源节约和环境保护、促进可持续发展方面的作用,切实推进生态文明建设;四是要通过促进市场统一、鼓励创新和加强国际税制的协调,在构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的现代经济体制,不断增强我国经济创新力和竞争力方面发挥应有的作用。

“进而形成税法统一、税负公平、调节有度的税收制度体系,促进科学发展、社会公平和市场统一。”张斌说。

在靳东升看来,尽管我国的税制改革取得了进步和成功,但毋庸置疑,改革仍然在路上。为进一步完善社会主义市场经济体制下的现代税收制度,靳东升建议,在税制改革中充分运用现代科技手段。“要充分考虑信息化、网络化



和大数据发展的现状和未来,实施税制结构再造、组织结构再造和税收征管流程再造。”他说。

### 税收立法驶入快车道,依法治税不断推进

2015年3月,为全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,党中央审议通过了由全国人大常委会法工委牵头起草的《贯彻落实税收法定原则的实施意见》。

《中华人民共和国立法法》第8条第6款规定,“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能制定法律。实施意见也明确了相关内容,如不再出台新的税收条例;开征新税的,应当通过全国人大及其常委会制定相应的税收法律。

中央财经大学财政税务学院院长白彦锋表示,现在大家所讲的“税收法定”更多是指将国务院制定的暂行条例进一步上升为全国人大制定的法律,其法律级次、权威性等都得到进一步提升。

“新颁布的城市维护建设税法和契税法均由此前的暂行条例上升为法律,提高了立法层次,增强了未来地方税执行的刚性。”北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长李旭红说。

“但税收法定原则不是简单地将现行条例上升为法律。”中国政法大学财税法研究中心主任施正文认为,要遵循量能课税、保障生存权等原则,实现税收领域的良法善治。

张斌认为,还要统筹推进政府非税收入改革,加快非税收入的立法进程。“尤其要继续推进‘费改税’,严格控制具有税收性质、面向社会强制征收的各类专项收入、政府性基金,到期应停征的要及时停征,确有必要长期征收的应适时改为税收,并按照新开征税种由法律加以规范。”他说。

在目前的18个税种中,已有11个税种以法律形式存在。分别是:企业所得税

法、个人所得税法、车船税法、环境保护税法、烟叶税法、船舶吨税法、车辆购置税法、耕地占用税法、资源税法、城市维护建设税法和契税法。

据了解,2019年,这11个税种总收入约为6.7万亿元,占税收总收入的比重约为42%。

2020年8月8日,财政部部长刘昆作国务院关于今年以来预算执行情况的报告时强调,将加快推进印花税法、增值税法、消费税法、关税法等立法工作。

此外,张斌认为,全面落实税收法定原则,还需要在中央统一立法和税种开征权的前提下,根据税种特点,通过立法授权,适当扩大地方的税收管理权限,同时在规范管理、严格监督的前提下,适当下放部分非税收入的管理权限。“地方人大也需发挥应有的作用,为健全地方税体系奠定更加坚实的基础。”他说。

### 健全地方税体系,中央和地方的财政关系更协调

哪些税可以作为地方的主要税种呢?刘昆解释道,1994年实行的分税制改革将关税、进口环节增值税和消费税、国内消费税等维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税;将国内增值税、企业所得税等同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税;将营业税、契税等适合地方征管的税种划为地方税。

此后,根据经济形势发展变化和宏观调控需要,不断调整完善相关收入划分。如2002年实施的所得税收入分享改革,将属于地方税的个人所得税和企业所得税改为央地共享税,改变了按企业隶属关系划分收入的做法。再如,2016年全面推开营改增试点后,将增值税分享比例由中央75%、地方25%调整为中央和地方各50%;2019年国务院印发《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》(以下简

称《方案》)明确继续保持增值税“五五分享”比例不变。

刘昆认为,从中央与地方财政收入分享方面看,我国共享收入占比较高,主要是立足于地区间差异较大的国情。实施中央和地方大规模共享收入的做法,既体现了应对地区间发展不平衡的客观需要,也通过共同做大“蛋糕”,实现中央与地方共赢、东部地区与中西部地区共赢。

“这与传统市场经济国家的安排有所不同,具有中国特色社会主义的分配特点,是中国特色政府间财政关系的成功实践。”刘昆说。

业内专家表示,上述举措强化了中央对税收的统筹管理,有利于提高宏观调控能力,减少地方政府的不规范支出,但地方政府也面临税收收入下滑的局面。

如何发力扭转困境?党的十九大报告在税制改革部分明确提出了“健全地方税体系”的要求。此前,国务院印发的《方案》也提出,应按照健全地方税体系改革要求,在征管可控的前提下,将部分在生产(进口)环节征收的现行消费税品目逐步后移至批发或零售环节征收,拓展地方收入来源,引导地方改善消费环境。

考虑到生产、批发、零售环节都会发生销售行为,2019年12月3日公布的《中华人民共和国消费税法(征求意见稿)》对相关概念进行了整合,统一表述为“在中华人民共和国境内销售、委托加工和进口应税消费品的单位和个人,为消费税的纳税人”,并对消费品自用情形进行单独表述。

“征求意见稿的征收环节增加了批发、零售,此前国务院发布的方案提出新增部分税收归属地方,这都有助于扩大地方税收来源。”上海财经大学公共政策与治理研究院院长胡怡建说。

此外,张斌建议,地方税体系建设中要有思路创新,除了分享比例的调整,还可以研究分享方式的创新等。★

导读:作为规范各类突发事件应对活动的综合性、基础性法律,《中华人民共和国突发事件应对法》是防控新冠肺炎疫情的主要法律依据之一,为政府和社会各方面采取有效应对措施提供了重要法治保障,但其在实施中也暴露出不少问题。许多人大代表、专家学者呼吁,尽快修改突发事件应对法,以法治应对“不测风云”。

## 如何以法治应对“不测风云”

文 / 本刊记者 赵祯祺

“天有不测风云。”岁末年初,新冠肺炎疫情突袭我国大江南北,成为新中国成立以来传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件。

新冠肺炎疫情发生以来,习近平总书记多次强调,“全面提高依法防控、依法治理能力,”特别提出,“要完善疫情防控相关立法,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。”

作为规范各类突发事件应对活动的综合性、基础性法律,《中华人民共和国突发事件应对法》是新冠肺炎疫情防控的主要法律依据之一,为政府和社会各方面采取有效应对措施提供了重要法治保障,但其在实施中也暴露出不少问题,引起社会各界的高度关注。许多人大代表、专家学者呼吁,尽快修改突发事件应对法,以法治应对“不测风云”。

### 新冠肺炎疫情的发生是对突发事件应对法的一次实践检验

新冠肺炎疫情来袭,让人们想起17年前的“非典”。突发事件应对法也缘起于17年前那场重大的突发公共卫生事件。

“非典”疫情之后,为解决我国突

发事件应对领域立法分散,实施中统筹不力、协调不足、配合不够等问题,推进应急管理现代化与法治化进程,《中华人民共和国突发事件应对法》应运而生,自2007年11月1日起施行。

作为新中国第一部应对各类突发事件的综合性法律,突发事件应对法为应对各类突发事件提供了比较充分、有力的法律依据。该法共7章70条,明确了“突发事件”的概念,包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类,确立了突发事件应急管理体制,建立了一个比较系统的包含预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面内容的应对突发事件制度体系。

如今,突发事件应对法实施已十年有余,历经汶川大地震、玉树大地震、南方雨雪洪涝灾害等若干突发事件应对的实践应用,特别是新冠肺炎疫情的发生,更是对该法的一次实践检验,从中也暴露出存在的一些问题。

应急管理研究专家、中央党校(国家行政学院)中欧应急管理研究院钟雯彬博士指出,现行突发事件应对法缺乏对应急管理综合协调的具体规定,尚未有明确的实施部门,而大多职责性条款的主体是各级政府,实践中也缺少牵头抓

总的实施主体。

她解释道:“当前,现代灾害事故,尤其是高度复杂、影响面大的突发事件产生的连锁反应与叠加演变,决定了应对突发事件绝不是单一部门的工作,需要国家应急体系层面的全面调动和协调,多方主体参与其中。这就需要明确主管部门或授权主体作为总体、全局的抓手。”

“法律规则之间相互交叉,甚至冲突,也是当前突发事件应对法存在的一个问题。”钟雯彬说。

比如,在预警制度上,突发事件应对法第43条规定的“县级以上地方各级人民政府”“发布相应级别的警报”,与传染病防治法第19条规定的“国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市人民政府”“及时发出传染病预警,根据情况予以公布”相矛盾。

“还有关于突发事件信息发布、紧急征用制度的规定,也存在法律规则之间不协调的问题,很容易造成执行混乱。”钟雯彬说。

有关专家还指出,由于法律条文本身比较原则,概括性条款居多,法律的可操作性不强、实效性不足。

比如,突发事件应对法对于应急预案的规定不够充分。中国人民大学法学



院教授莫于川告诉本刊记者，虽然现行法律明确了突发事件应急预案制度，但是在什么情况下启动哪种类型的应急预案，何时中止或终止，法律或配套法规文件均未作出具体规定。

他还指出，现行立法对如何调动社会力量，如何充分发挥公民自救的作用，也只有一些原则性规定。疫情期间，慈善机构、志愿者组织等有关社会力量在预防、应对、处置和救助方面尚未发挥最大功效。

值得注意的是，当前与应急管理相关的一些重要领域和关键环节还存在制度空白，无法满足重大或特别重大突发事件应对工作的现实需要。

钟雯彬认为，此次疫情防控中表现出的比较突出的问题是，缺少对应急资源整合统筹的规定，对应急状态及措施的启动与终止的规定，对涵盖监测预警、物资储备、物流保障等信息要素的统一指挥平台的规定。

疫情期间，全国人大代表方燕在帮助群众解答法律问题时发现，应急征收征用及补偿、灾害保险等诸多方面还存在立法空白。“不少地方政府出台管理办法，明确本行政区域内的应急征收征用程序，但由于缺乏上位法支撑，各地征收征用的程序、标准不一致，导致疫

情期间部分地区出现违法征用其他地区为疫情防控所采购的物资的情形。”方燕说。

### 尽快修改完善突发事件应对法，已成为社会各界的共同呼声

抗击新冠肺炎疫情，是对国家治理体系和治理能力的一次大考。当前，我国疫情防控进入了常态化阶段，我们要以此次疫情为契机，做出一系列深层次改革，提高国家应对突发事件的能力和水平，推动“一次性危机治理”向“可持续治理”转化。尽快修改完善突发事件应对法，已成为社会各界的共同呼声。

在今年的全国人代会上，不少全国人大代表呼吁，加快修改突发事件应对法的步伐。据了解，十三届全国人大三次会议交给全国人大社会委办理的涉及修改突发事件应对法的议案有5件，代表建议有19件。

其中，不少议案、建议提出，要体现好党对突发事件应对工作的全面领导，强化集中统一领导，设立各级突发事件应对指挥机构。

协调好突发事件应对法与传染病防治法等其他相关法律之间的关系也是代表们提出的修法重点。方燕代表认为，调整修改法律规则之间的不协调、矛盾之处，不仅仅是把几个相关条款改一改，还要重点研究解决法律规则之间相互衔接和相互补充的问题，做到法律法规一体化、规范化。

有的代表、专家还表示，修法要新增补齐相关制度措施，增加法律的可执行性、可操作性。

方燕代表建议，健全突发事件征收征用和补偿制度，增设专章，建立包括征用的决定通知、解除返还、征用补偿、权利救济、追责机制等在内的

一系列流程，并统一其他法律法规相关表述。

充足的资源是应对突发事件的有力保障。钟雯彬建议，增设应急保障专章，建立立足底线、运转高效的应急投入与资源保障体系，提升资源的整合与调度能力，确保联动应急管理所需要的人、财、物等各类应急资源足量、及时到位。全国人大代表周洪宇在接受有关媒体采访时表示，在法律中增加“将应急物资储备作为年终考核的重要内容”的条款，将应急物资储备与地方官员和政府的考核挂钩，才能真正落地见效。

针对应急预案制度规定不够充分的问题，莫于川建议，要进一步健全突发事件应急预案体系，建立应急预案分类管理制度，优化完善应急预案编制与管理，明确应急预案经常性应急演练制度等。

全国人大代表韩德云则认为，要让法律对各种具体情况和细节作出规定确实有难度，可以留有空间，在突发事件应对法修改后，及时制定相关配套法规规章，细化突发事件应急管理组织体系架构、预案和预警工作制度、信息与舆情管理制度等，保证制度规定落实落细。

此外，钟雯彬还强调，修改突发事件应对法要重视对应急管理理念的更新与提升。她建议，要突出风险治理理念，进一步提炼梳理新时代公共安全与应急管理的指导思想、基本原则、基本制度，总结其中成熟的、行之有效的部分，通过立法予以固化与深化。

据了解，为贯彻落实党中央决策部署，加快我国应急管理事业改革发展，4月24日，全国人大正式启动了《中华人民共和国突发事件应对法》修法工作。根据修法工作方案，草案争取于今年12月提请全国人大常委会初次审议。

“启动突发事件应对法修法工作正当其时，十分必要！修法既要弥补现行法律规定的漏洞与短板，也要加强前瞻性研究，为未来可能出现的问题提供制度准备，确保在法治轨道上做好各类突发事件应对工作。”钟雯彬说。☑



6月6日零时起，北京市突发公共卫生事件响应级别调整至三级。武汉铁路部门逐步恢复湖北地区始发的进京旅客列车运行，同时继续落实体温检测、佩戴口罩、通风消毒等常态化疫情防控措施，为旅客营造安全健康的出行环境。图/新华社发 赵军 摄

导读：“入园难入园贵”，成为当下不少家长的烦心事。学前教育事业在蓬勃发展的同时，也面临着解决体制机制中问题的诸多挑战。为了让学前教育普惠化发展，让千万孩子上幼儿园不再贵不再难，度过幸福童年，满足社会对于完善学前教育法律体系的要求，加快学前教育立法迫在眉睫。

# 学前教育：立法迫在眉睫

文 / 本刊记者 冯 添

9月开学季，当小朋友背着书包，在家长紧张而鼓励的注视下，转过依依不舍的双眼，踏进幼儿园大门的那一刻起，他们终身学习的历程就此开启。

“人生百年，立于幼学。”学前教育的重要性不言而喻，作为终身学习的开端，它影响着孩子一生的成长与发展。

学前教育事业在蓬勃发展的同时，也面临着诸多挑战。为了让每个孩子都能享有公平而有质量的教育，满足社会对于完善学前教育法律体系的要求，学前教育立法迫在眉睫。

## 学前教育发展如何？成就与挑战并存

“中国的学前教育实现了历史性跨越，取得了历史性成就，面临着历史性挑战。”2018年，教育部部长陈宝生在十三届全国人大一次会议期间的记者会上说。

2010年，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》颁布实施，各地加大了促进学前教育发展的工作力度。

过去10年，中国建成了世界规模最大的学前教育体系。截至2019年底，全国共有幼儿园28.12万所，在园幼儿达4713.88万人，数量相当于一个中等

国家人口的总和。与2010年相比，幼儿园数量增加了86.8%，在园规模增加了58.3%，教职工数量增加了150%以上，达到了近500万人。

学前教育的普及水平也有了很大提升。2019年适龄儿童的毛入园率达到了83.4%，单纯从毛入园率来看，目前已达到中高收入国家的平均水平。

在取得显著成就的同时，学前教育面临的挑战也不容忽视。近年来，“入园难入园贵”等问题仍然存在，儿童在幼儿园遭侵害的事件时有发生，引发社会对于幼师队伍建设的强烈关注。

目前，幼儿园老师入门门槛较低，幼师队伍的整体素质有待提升。数据显示，全国接近五成的幼师学历处在专科水平，有两成的幼师只有高中及以下文凭，专科以上的高学历幼师则集中在北京、上海等一线城市。

低薪是幼师行业的普遍现象。2019年，就人均收入较高的北京来看，一名公立园在编老师的待遇大约是六七千元，非在编老师的工资仅有三四千元，而普通私立园的老师普遍工资为两三千。在低薪的情况下，大多数幼师却面临着超负荷工作的压力。幼师的平均工作时间在8到10个小时之间，

22.14%的幼师工作时间超过了10个小时。根据北京师范大学的一项调查，幼师中有明显倦怠倾向的人数达一半以上，更易出现心理问题。

近年来，国家财政性学前教育投入占财政性教育投入的比重从2010年的1.7%提高到2017年的4.6%。但与中等教育、高等教育相比，学前教育的经费投入仍然是“木桶中最短的一块木板”。

民办幼儿园已经撑起了学前教育的“半壁江山”。截至2018年底，全国共有民办园16.6万所，相比2010年增加了6.4万所，在园幼儿增加了1240.3万人，全国在园幼儿增量的70%以上都在民办园。

有学者认为，占据了学前教育“半壁江山”的民办幼儿园，长期存在“机构审批门槛高、从业人员门槛低”的问题。受资本驱动，一部分市场参与者虽然迈过了高门槛，但会采取雇用低质量幼师的作法来降低成本。

## 幼儿园如何更普惠？体制机制亟待理顺

让每个孩子都能享有公平而有质量的教育，实现“幼有所育”，是全社会的共同期盼。公益普惠是学前教育基本方向和发展目标。普惠园政策由来已



久,虽然它对认定为普惠的民办园收费限价,但政府给予普惠补助。

2018年底,“80%的普惠性幼儿园覆盖率”目标被明确提出,针对城镇小区配套幼儿园的治理工作也随即跟进。2019年1月,国务院办公厅印发《关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》,要求已建成的小区配套幼儿园应按规定及时移交教育部门,办成公办园或委托办成普惠性民办园。

小区配套幼儿园“转公转普”的过程并非一帆风顺,一些营利性民办幼儿园转型后,存在前期投入无法收回、办园质量降低等问题。

“我们三所优质高端园被收回改成公办园后,却被告知因为当地财政困难,无力支付我们的前期投入补偿。”一名幼儿园负责人表示,转成公办后,按照580元/生/月收费,给幼儿园补贴365元/生/月,“合计收费勉强够支付教师工资,但主管部门要求幼儿园运营维修等费用仍由我们承担,导致幼儿园无力维持。”

“小区配套园的收费差异比较大,比如,城区公办园收费每学期3200元,有的小区配套园收费则在每学期5000元到13000元,远高于公办园,这种收费差距过大。移交管理过程中,差额怎么补?”一名基层教育局负责人表示,希望能够尽快出台相关移交细则。

此外,有极个别地方为完成80%的普惠园任务,要求产权已归属于开发商或举办者的小区幼儿园转为普惠园,此举招致举办者不满。

“当前,普惠性学前教育资源严重不足,远不能满足人民群众的需求。”全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会副主任委员杜玉波表示,一方面,公办园数量少,难以满足要求;另一方面,对普惠性民办园的扶持力度还不够,影响了民办园参加普惠性认定的积极性。

2019年,全国人大教科文卫委员会调研组在调研中发现,多地补助标准太低。有的地方反映,一些民办幼儿园转

成普惠园后,以前保育费收两三千,现在只能收几百元,而政府的补助远远不能弥补差额。为平衡收支,有的幼儿园增加了班额,从每班30多个孩子扩招到50个;有的降低幼师工资,好的幼师就不一定能留得住;有的减少了玩具教具,这样一来,家长又感到不满意。

普惠性幼儿园财政投入如何规范?教师权益如何保障?小区配套幼儿园产权如何界定?体制机制中存在的诸多问题,一定程度上成为制约普惠性学前教育发展的瓶颈。

“问题的根本原因在于,我国没有学前教育法,没有对上述这些学前教育改革发展中的深层次难题、关键性体制机制问题作出明确规定。”全国人大常委会委员庞丽娟表示。

### 呼声迫切,立法进程正加快

“建议尽快制定和实施一部符合我国国情,又能客观反映教育规律与人才成长规律的学前教育法,以保证我国学前教育的普及与质量的提高。”周洪宇说。

今年全国人代会期间,全国人大常委会委员、华中师范大学教授周洪宇领衔提交了制定学前教育法的议案。

议案指出,近年来学前教育事业取得了较大发展,但是仍存在发展相对滞后,城乡之间、区域之间发展不均衡等问题,群众对“入园难”“收费高”等问题反映强烈。

“学前教育存在矛盾的根本原因在于,当前我国学前教育法律地位不明确,导致管理体制和投入体制不顺、政府责任不清,难以建立健康的学前教育管理秩序。”周洪宇表示。

早在2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》就提出,根据经济社会发展和教育改革的需要,制定学前教育有关法律。近十年来,学前教育立法呼声频频出现在人大代表和社会各界的建议中。

这几年一直呼吁学前教育立法的

最高人民法院行政审判庭原副院长王敬波说:“学前教育事业是全国性的问题,靠地方立法很难解决,所以一定要从国家的层面进行统一的单独立法,才能解决学前教育发展当中遇到的各种困境。”

“从法律角度看,义务教育就是政府的责任。但是学前教育领域却大不相同,牵扯到政府、社会、市场多方面的关系。”教育部政策法规司副司长王大泉认为,立法的首要问题,是明确管理责任。

“适时把学前教育最后一年纳入义务教育范畴。”对于学前教育法的内容,周洪宇建议,建立以公共财政为支撑的学前教育投入机制,加大公共财政投入,并逐年提高各级政府教育财政性投入中学前教育经费的比例。

据悉,从2004年起,全国人大教科文卫委员会持续多年组织开展学前教育立法调研。2018年,学前教育法已列入十三届全国人大常委会五年立法规划,纳入第一类项目。今年,又被列为2020年度立法工作计划的预备审议项目。据了解,教育部已完成学前教育法草案的起草工作,即将开始面向社会公开征求意见。

在学前教育事业蓬勃发展的形势下,立法时机日趋成熟,地方也出台了20多件地方性法规和规章,为规范学前教育和立法积累了有益经验。

为加快学前教育立法进程,2020年8月7日,全国人大教科文卫委组织召开相关会议,就周洪宇委员领衔提交的议案,邀请教育部政策法规司有关同志座谈交流。

“学前教育直接影响着亿万儿童的身心全面发展,关乎未来国民素质的整体提升,直接关系到满足广大百姓对‘幼有所育’的美好向往,直接关系到国家经济与社会健康和谐发展。”杜玉波副主任委员在会议上强调,立法中要充分听取各方面意见,对于还未取得共识的问题,要加大协调力度,尽快凝聚共识,加快立法进程。☑

导读：罕见病药品被称为“孤儿药”，由于适用人群少、研发成本高等因素，其售价普遍高于常见病药品。长期以来，有不少人士呼吁将一些罕见病药品纳入医保，以减轻患者的医疗负担。

## 谁为“天价”罕见病药埋单？

文 / 本刊记者 徐航

王唯佳是一名来自辽宁沈阳的学生。在今年的高考中，他考出了662分的好成绩，被南开大学录取。这高分的背后，凝聚了王唯佳远比常人更艰辛的汗水和付出。

原来，王唯佳是一名庞贝病患者。这是一种罕见的遗传病，患病率约为1/40000~1/300000。

睡觉戴呼吸机、忍受矫正支具带来的疼痛……王唯佳的励志故事让人们为之动容。与此同时，他的经历也将一个特殊的群体——罕见病患者带进了公众的视野。

### 与众不同：罕见病有多罕见？

罕见病，顾名思义，是那些发病率极低、不常见的疾病。

世界各国和地区根据自身情况，对罕见病有不同的定义：2002年美国通过罕见病法案，明确罕见病为在美国患病人数低于20万人的疾病；欧盟对罕见病的定义是患病率低于1/2000的慢性、渐进性且危及生命的疾病；日本对其则定义为在日本患病人数低于5万人，或者患病率低于1/2500的疾病。

我国目前尚未对罕见病作出权威定义。中华医学学会遗传分会建议将罕见病定义为患病率低于五十万分之一或新生

儿发病率低于万分之一的疾病或病变。

北京大学第一医院丁洁教授接受新华社采访时表示：“估算三甲医院的住院患者中罕见病患者占1%~2%，根据五十万分之一发病率测算，我国罕见病患者总数不低于2500万。”

丁洁还指出，北京医学会罕见病分会从2013年开始调研北京地区罕见病，采集北京市30余家三级甲等医院罕见病住院病历40余万份，经初步分析，罕见病的发病率有逐年增高的趋势。北京协和医院党委书记张抒扬说，我国每年新增罕见病患者超过20万。

罕见病种类繁多，具有慢性、终身性的特点，严重影响患者生活质量甚至危及生命，而且治愈率较低，有效的药品非常少。据了解，世界范围内已知的罕见病约有7000种，大约80%的罕见病是由遗传因素导致的，而一半左右的罕见病在儿童期便会发病。

2018年，国家卫健委、科技部、工信部、国家药监局、国家中医药管理局五部门联合制定《第一批罕见病目录》，共涉及121种罕见病。该目录是根据我国人口疾病罹患情况、医疗技术水平、疾病负担和保障水平等，参考国际经验，由不同领域权威专家按照一定工作程序遴选产生的。这也是我国首次以疾病目录的形式

界定何为罕见病，对罕见病的确诊、治疗及有关药品研发具有重要意义。

### “天价”药的背后：一面是希望，一面是负担

“我们乡里的诊所说是缺钙，后来到了武汉妇幼保健院说是脑瘫。”由于全身肌肉无力，无法坐立行走，来自湖北黄冈的瑞瑞，已经不知被妈妈吴女士带着跑了多少家医院。2012年，吴女士来到华中科技大学同济医学院。这时，瑞瑞才最终被确诊为SMA1型。

SMA，即脊髓性肌萎缩症，是一种染色体隐性遗传病，在新生儿中的发病率约为1/6000~1/10000，《第一批罕见病目录》亦收录该病。根据患者的发病年龄和临床进程，SMA可以由重到轻分为4型，其中1型最为严重。

瑞瑞确诊时，全球范围内还没有针对SMA的有效药品。转机出现在2019年2月，国家药监局正式批准由渤健公司研制和生产的诺西那生钠注射液在我国上市。

吴女士以为看到了一线曙光，然而高昂的药价令她望而却步——一支5毫升诺西那生钠注射液售价69.7万元，而且全部自费。

据了解，对于病情较为严重的SMA患者，第一年需要6支诺西那生钠注射液，



总花费近420万元。即便是第二年每隔4个月注射一次,也需要近210万元。另外,患者需要每年进行注射,且终身用药治疗。

记者梳理发现,不止在我国,诺西那生钠注射液在全球各国的售价都算得上“一览众山小”。在美国,该药品单支价格为12.5万美元(约合人民币86万元),比我国高出近20%;日本每支诺西那生钠注射液定价近950万日元(约合人民币62万元);澳大利亚政府采购价格是每支11万澳元(约合人民币56万元)。

为什么罕见病药品定价普遍高昂?渤健公司曾对媒体解释称,罕见病治疗药品研发成本高,研发失败率高,是全球新药研发的高风险领域。即使罕见病新药幸运问世,也会因为适用患者人群少,相比于巨大的研发投入和失败成本,药企的商业回报也低于非罕见病药品。罕见病药企在定价时需要充分综合多方面因素,譬如该罕见病领域的研发成本、企业持续研发创新的能力等。因此,人们也把罕见病药品形象地称为“孤儿药”。

虽然不是每种罕见病药品的价格都像诺西那生钠注射液这般“高高在上”,但全国人大代表、安徽省淮北市人民医院副院长任千里指出,多数罕见病患者需终身服药,每年的治疗费用少则数万元,多则数十万元甚至上百万元,这些都给患者本人和家庭造成了极大的痛苦和负担。

“天价”罕见病药品,折射出许多罕见病患者家庭的现状:一方面,罕见病药品是“救命稻草”;另一方面,高昂的药价也成为了“压死骆驼的稻草”。

### 未来的路:探索多方共付保障模式

诺西那生钠注射液什么时候能在国内谈判降费?什么时候纳入医保?这是江苏淮安SMA患儿“糖豆”妈妈的心声,也是很多罕见病患者家庭翘首以盼的事情。

据罕见病发展中心、艾昆纬中国联合发布的《中国罕见病药品可及性(2019)报告》显示,截至2018年12月,在

我国明确注册罕见病适应症的药物仅有55种,涉及31种罕见病。在这55种药物中,仅有29种被纳入国家基本医疗保险、工伤保险和生育保险药品目录(以下简称国家医保药品目录),涉及18种罕见病。仍然有涉及21种罕见病的26种药物未被纳入国家医保药品目录。

全国人大代表、中南大学医院管理处处长黎志宏建议,国家在大力推进罕见病利好政策的基础上,加快将罕见病诊疗纳入医疗保障体系中。

事实上,自基本医保制度建立以来,国家医疗保障部门始终十分重视罕见病医疗保障和救助相关工作。2017年,国家医保药品目录调整中将血友病、特发性肺纤维化等罕见病的治疗用药纳入目录范围,并通过谈判准入的方式大幅降低相关药品的价格。2019年4月,国家医保局发布2019年国家医保药品目录调整工作方案,明确优先考虑国家基本药物、癌症及罕见病等重大疾病治疗用药等。国家医保局副局长李滔透露,在2019年版国家医保药品目录中,有5种罕见病药品是新增加的。

今年全国人代会期间,全国人大代表孙伟还专门为儿童罕见病发声。她指出,罕见病儿童人群较多,给所在家庭带来沉重负担,患儿难以融入社会。然而社会缺乏对罕见病儿童的关注。为此,孙伟建议,做好儿童罕见病诊疗预防工作,并逐步把儿童罕见病用药纳入医保,减轻患病儿童及其家庭的医疗和经济负担。

不过,我国人口基数庞大,医保基金有限。在基本医保“保基本”的功能定位下,如果要覆盖《第一批罕见病目录》乃至更多种罕见病所需药品,是否会影响到其他疾病的保障、是否会给医保基金带来压力等现实情况,都成了绕不开的问题。

“罕见病治疗费用比较高,在相同情况下这些钱用来保障常见病患者,医保基金的使用效率会不会更高呢?”华中科技大学同济医学院药品政策与管理研究中心研究员陈昊向媒体解释,医保基金中的居民医保主要来源于政府补贴和个人缴费,而人均年医保缴纳资金有限,

在这种情况下再去保障罕见病,可能会给医保基金的使用带来风险。

基于多重考虑,越来越多的人士主张,在国家医保药品目录兜底的基础上,探索罕见病领域多方共付的医疗保障模式。

以诺西那生钠注射液为例,中国初级卫生保健基金会于2019年5月发起对SMA患者的援助项目。接受援助的患者前四针“打一送三”,第一年的药品费用约140万元,相比全自费可节省约三分之二;之后的治疗阶段实施“打一送一”,每年的药品费用约105万元,和全自费相比可节省一半。

“国家应逐步建立罕见病医疗保障体系,采取量价挂钩和价格谈判方式,将罕用药及时纳入报销目录。以企业降价一点、个人支付一点、医保支付一点的模式,降低罕见病患者经济负担。”任千里表示。

去年全国人代会期间,全国人大代表李秀香提交了关于保障罕见病患者用药权益的建议。国家医保局答复称,将结合参保人用药需求、医保筹资能力等因素,通过严格的专家评审,逐步将疗效确切、医保基金能够承担的罕见病药物纳入医保支付范围。同时,国家医保局将积极会同有关部门,对创新罕见病的保障模式开展研究,逐步提高罕见病患者的保障水平。

令人欣慰的是,多方共付的罕见病药物医疗保障措施已经在我国多地“生根发芽”。2005年起,上海、青岛、浙江等地着手开展有关工作,并相继出台了具有地方特色的罕见病药物保障模式,已经取得了良好的效果。

罕见病医疗保障依然任重道远。张春贤副委员长带队赴国家医保局调研时强调,要更加重视医疗保障领域法治建设,系统研究社会保险制度建设的目标体系和实现路径,为构建起强大的公共卫生体系,切实保障和改善民生而共同努力。相信随着医疗保障的逐步完善,更多的罕见病患者将摆脱“用不起药”的窘境。✘

导读:2019年9月,作为科学治沙的探路人,王有德被授予“人民楷模”国家荣誉称号。这位奋斗一生、荣誉等身的楷模,在67岁的花甲之年仍然扎根沙漠,植绿荫作剑,洒汗水当酒,捍卫着宁夏大地。

# 王有德:让沙漠绿起来

文 / 本刊记者 周誉东

孟秋,风起于毛乌素沙漠。它簇拥塞上狂烈风力,裹挟荒漠滚滚黄沙,尤自带酷热暑意,扑向白芨滩,直指银川市。

白芨滩直面劲风。最外围的灌木削其风力,中部地带的乔灌去其狂沙,内部成片的绿荫夺其热意……最后,劲风化作凉风,绕上白芨滩一隅的一棵枣树枝头,吹得青翠的枣儿微微摇曳。

12年前,这棵枣树扎根宁夏灵武白芨滩国家级自然保护区,赋予它生命的是时任国家副主席的习近平。而这棵枣树扎根的土地,周边曾经是百万亩流沙。

“当时,习主席到宁夏来看望我和同事,他鼓励我们的治沙事业,紧紧握住我的手说:‘这是一项平凡而伟大的事业,也坚定了我们治沙的决心。对你们的事业,我们会全力支持。’”白芨滩国家级自然保护区党委原书记、第十届全国人大代表王有德回忆起那一天感慨不已,“12年了,习主席种下的枣树枣儿满枝头!”

1953年,王有德出生在宁夏灵武,32岁时出任白芨滩林场(白芨滩国家级自然保护区前身)场长。几十年间,这个坚忍的宁夏汉子带领“白芨滩人”以每年2万亩的造林速度营造防风固沙林63万亩,在毛乌素沙漠和宁夏之间建起一条东西长67公里、南北宽42公里的林带。这条“绿色长城”有效阻止了毛乌

素沙漠南移和西扩,在世界治沙史上画下浓墨重彩的一笔。

是怎样的信念支撑着血肉之躯迎战风沙?又是怎样的拼搏带来焯赫的战果?带着这些问题,今年8月,《中国人大》记者走进白芨滩,走近“人民楷模”——王有德。

## 风沙苦体魄,父亲养精神

“一年一场风,从春刮到冬;天上无飞鸟,地上无寸草。”

很难想象,这样的民谣会出现在素有“塞上江南”美誉的宁夏,但这却是王有德那一代人童年时期对宁夏的共同记忆。曾几何时,“黄河百害,唯富一套”悄然隐入古史,肆虐的风沙闯入宁夏百姓的生活。

王有德出生在宁夏灵武马家滩镇的一座小乡村,在家中7个兄弟姐妹中排行老二,生活的重担很早就压上他稚嫩的肩头。做饭时锅盖挡不住钻进屋里的风沙,睡觉醒来被子上浮着一层尘土,出门时地上的沙子能滑倒人……在这样的条件下,年幼的王有德每天天还没亮就要外出拾木柴和牛羊粪,以供全家烧饭、取暖。

“风沙和劳动都不让我感到特别辛苦,但是父亲的家庭会议让我害怕。”王有德的父亲是一名干部,也是一名共产

党员,惯于每年召开家庭会议,盘点家庭成员一年得失,规划家庭来年生计。会上,老师、玩伴常常列席,调皮的小王有德被迫从他人的发言中直观审视自己一年的功过。王有德说,这便是往后白芨滩班子会议的雏形:事实说话、表扬成绩、批评过错,会后仍然亲如一家。

“父亲是干部,其实有些权力,但是从来不用在谋私上。”王有德说,自己家过得再难再苦,都没用过国家一厘一毫;作为家中顶梁柱的父亲,还时常忙于公务,过家门而不入。“父亲从小教会我什么是真正的共产党人,这种信念我践行至今。”王有德坦言,母亲养育了他的体魄,父亲养育了他的精神。

“在一次家庭会议上,父亲问我们:劳动是为了什么?母亲说,为了生活;哥哥说,为了革命。”这是王有德第一次接触“革命”这个词,从那时起,他想“革”风沙的“命”,因为“风沙是宁夏的穷根”。

## 而立初到白芨滩,风沙大作人心散

18岁,王有德一腔热血加入了县上一支抗旱打井队,队伍带着柴油机,在村民的锣鼓声中进村。“宁夏缺水啊,百姓找水吃,对打井队抱着很大希望。”王有德说。然而,事与愿违,长期的过



度放牧和乱砍滥伐导致土地沙化，宁夏地区的地下水位很低，打井取水基本不可能。“打井进村几个月，往往水打不出来，还要吃村民几头羊，最后被赶出村去。”王有德意识到，要从根本上解决缺水问题，还得造林治沙。

23岁，王有德到当地林业局工作。其间，他注意到林业系统存在“光拿国家拨款，不计造林效益”的问题，便提出了验收方案，因此获评“单位优秀个人”称号，这是荣誉等身的王有德人生中的第一个荣誉。从此，讲究造林效益，成为王有德治沙的一项铁则。

31岁，各方面表现突出的王有德被组织派到白芨滩林场担任副场长，从此与白芨滩结下了不解之缘。

初到白芨滩，王有德看到的是一盘比“毛乌素”更散的“散沙”：一个林场159人，将近八成要求调走。王有德回想那时的林场条件：“喝的是苦咸水，吃的是辣椒面拌饭，没有电，住的房子晚上看得到星星，下雨天外头下雨里头漏雨；林场离县城42公里，职工孩子上不了学，一个高中生都没出过。”

“主要问题还是穷！”王有德至今记得，林场159名职工一年的工资是10万元，人均不到1000元，吃饭、买菜、看病、就医无一不难。

### 抵押家宅建宿舍，人心拧成一股绳

“人要是留不住，拿什么去与风沙斗！”为了留住林场职工，王有德挨家挨户调研，了解职工的家庭情况、思想状况。159份沉甸甸的意见汇成一句总结：场里没钱，分配不均。王有德发现，建场30多年的林场固定资产不足40万元，每年只有15万元财政拨款，光靠这些，职工的生活都得不到保障，更谈不上植树造林。更让他惊心的是，在这种状况下，还存在着职级工资的巨大差异和由此带来的人心离散。

深思熟虑后，王有德大刀阔斧做了两件事：其一，取消工资级别，按造林

效益分配；其二，允许职工停薪留职、创办企业、外出创业。改革措施一经公布，人心齐了，治沙造林公司、绿化工程队、砖厂、车队先后建起来了，林场职工看到了希望。

但是，改革初期，经济效益还未能反哺林场，职工的困难怎样解决？王有德的做法近乎毁家纾难——

职工宿舍没钱盖怎么办？王有德抵押了自己和亲人的房子贷款盖。

职工生病、受伤没钱治疗怎么办？王有德千方百计筹钱垫付。

“老领导就是大家的亲人，比亲人还亲！”40多岁的白芨滩国家级自然保护区北沙窝管理站站站长赵海斌动情地说，“我刚来时还是个小伙子，那时他连媳妇都想帮我介绍。”

理念一变天地宽，王有德的改革措施延续至今，林场的固定资产增至1亿多元，林木资产达到10亿多元，职工人均年收入突破7万元。每年林场的收入1/3用于保障职工生活，2/3反哺于造林事业，带来的是拧成一股绳的人心和源源不绝的造林动力。

### 凡事带头上，探索科学治沙

资金的问题解决了，造林怎么造？要知道，这里可是“养个娃娃容易，种棵树难”的毛乌素沙漠！王有德的答案是：凡事带头上。

上任第二年，北沙窝580亩的沙丘被划给白芨滩林场，王有德负责在此开辟出500亩果园。虽然工地离家仅3公里，但是王有德大半时间都住在工地“白天热得像蒸笼，晚上冷得像冰窖”的帐篷里。王有德的长子王立钧告诉记者，最长的一次，父亲近两个月没有回过一次家，还被工友们称为“现代大禹”。

为了树苗的成活，王有德立了个铁规矩：拉来的树苗不过夜，就是天上下冰雹，也得当天栽下去。挖树坑时，别人挖一个，他挖两个；三伏天，职工们背水泥板进沙漠修建水渠，25公斤重的水泥板，职工背一块，他就背两块，脊背被磨得血

肉模糊；冬天，水渠中有块水泥板被水流冲开一半，因连锁反应即将导致整个水渠崩毁时，他跳进冰冷的水中，用身体死死抵住水泥板……王有德的坚忍鼓舞了一代“白芨滩人”。“宁可掉下10斤肉，不让生态落了后”是王有德精神的真实写照。

王有德告诉记者，自己一辈子只干两件事：让职工富起来，让沙漠绿起来。在40多年的崎岖治沙路上，这位落得满身伤病的汉子蹚出了一条绿色大道。

为了造林，为了树苗、物资进沙漠，必须修路。以往的做法是在两座沙丘中间修路，但往往路刚修好，就被风吹来的黄沙覆盖。王有德另辟蹊径，把路修到沙丘顶上，两边种上沙生植物，道路被修通。他还带领大家利用小麦秸秆扎“草方格”，围在苗木周围防风固沙；引进30多种外来苗木在毛乌素沙漠安家落户。

经过几十年的实践，白芨滩的治沙造林技术自成一套，王有德称之为“五位一体”：“外围建灌木固沙林，周边建乔灌防护林，内部建建果林、搞种养殖、做生态旅游。”这套行之有效的治沙方案，不仅运用于宁夏，还随着每年络绎不绝的考察团队传往全中国乃至全世界。

记者见到王有德时，这位67岁的楷模已经退休7年，他的事业让他皮肤粗糙，大手皴裂，患有胃病、老寒腿。但是，本该含饴弄孙的王有德至今没有离开治沙事业，他将所有荣誉压在箱底，在银川河东机场一侧的白芨滩国家级自然保护区马鞍山管理站继续着自己的造林事业。

记者看到，这片原本寸草不生、矿坑遍地的荒漠已经杨柳依依、绿水环绕，成为捍卫机场的一道坚实屏障。王有德在山巅深情地望着自己亲手种下的树林，望向逐年缩小的毛乌素沙漠，他说：“选择治沙，我很幸福，非常的幸福。我苦得值得，苦得有价值。”

王有德的微信头像是一棵叶片金黄的遒劲胡杨，而记者望向王有德，从他微微佝偻的身躯上也依稀看到一棵胡杨，扎根沙漠、眼望苍穹。✘

# 万丰集团：以科技创新赋能企业高质量发展



全国人大代表、万丰集团董事局主席 陈爱莲

党的十九大报告提出：创新是引领发展的第一动力。习近平总书记多次强调：科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。惟创新者进，惟创新者强，惟创新者胜。

万丰集团是一家以先进制造业为核心的国际化公司，在创立之初就提出“科技创新是企业发展的永恒主题”，历经25年的不断创新发展、转型升级，成长为“大交通”领域细分行业领跑者，依托旗下多家国家高新技术企业和各级技术创新平台，专注研发，斩获了多个领域的科技创新奖，并主持参与制定多项国际行业标准。

当前，我国制造业正由“以引进技术为主向自主创新转变”，由“单向的技术产品攻关向全要素的产业链

转变”。只有敬畏科技、实践创新，深入实施科技创新战略，才能全面提升企业核心竞争力。结合企业实际，围绕打造新型产业链和创新生态系统，万丰将从五个方面推进，以科技创新赋能高质量发展。

## 加强科技创新顶层设计

“秉纲而目自张，执本而末自从”，万丰集团从创新管理出发，以技术研发为核心、成果转化为落脚点，管理层战略决策、运营层战役部署、执行层战术落实，精心设计和大力推进改革，充分调动科技创新的平台、队伍、装备、资金、项目等，打造产业链、价值链、创新链，形成创新发展的强大合力。

## 完善科技创新体制机制

通过构建综合配套精细化的“法治万丰”体系为促进创新成果转化和知识产权管理提供强有力的保障，提升企业科研创新的行业影响力。通过完善创新组织架构，加快构建自主可控的现代产业体系，更好激励企业上下特别是一线技术人员科技创新的积极性，强化企业创新倒逼机制和奖励机制，让企业内部的科技创新生态形成良性循环。

## 建设科技创新人才梯队

建设一支结构合理、素质优良的高水平创新研发团队，关键在于打通科技人才流动、使用、发挥作用中的体制机制障碍，实施精神、物质双重激励，充分发挥省级、国家级“千人计划”人才、“万人计划”人才等科技领军人才的引领示范作用，挖掘培养一批具有“工匠精神”的专业技术人才、优秀本土专家和高端科技人才。

## 加快科技创新成果转化

密切跟踪全球行业科技发展方向和国家战略需求，超前谋划，加大投入，践行《中国制造2025》和“两化融合”，推动智能制造“云服务”平台，加强与全球高端科研院校、机构、平台等的“产学研用”合作，尤其是巩固和运用好万丰在通用航空领域的自主知识产权核心优势，全力争创国家级工程研究中心，加速创新成果的产品化、市场化。

## 打造科技创新行业标杆

万丰集团致力于创新引领、技术驱动，与行业共同发展变革。目前已掌握镁合金大型薄壁压铸、铸造及焊接机器人自主设计、通用飞机整机自主设计等国际领先的关键核心技术，并将继续提升全球产学研平台、技术共享平台、创新管理平台，在智能工厂、通用航空全产业链的“大交通”领域，围绕工业工程、专业工程与设计工程三大主题开展技术创新，打造高质量发展的技术创新示范企业。







CASIT  
中科信息

证券代码 300678  
会议系统国家队

# 代表大会、常委会

## 选举、表决、报到与会务管理系统

### 中科信息拥有完全自主知识产权的会议系统

“高稳定、高可靠”  
电子选举系统



“双核心、双通道”  
电子表决系统



基于人脸识别的  
大数据报到系统



会务管理系统



中科院成都信息技术股份有限公司（原中国科学院成都计算机应用研究所）



联系人：鲜先生

151 1197 5436 028-8501 0080



关注微信服务中心  
获取更多服务





# 平潭

PINGTAN · CHINA

海峡明珠