

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2021年8月20日出版  
第16期 总第532期

全国人大常委会机关刊物



## 监督助力雄安新区 和白洋淀生态保护

ISSN 1671-542X



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



① 8月17日,十三届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂举行第一次全体会议。栗战书委员长主持。摄影/新华社记者 李涛

② 8月18日,十三届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。栗战书委员长出席。摄影/新华社记者 李涛

③ 8月17日下午,十三届全国人大常委会第三十次会议举行分组会议,审议个人信息保护法草案、监察官法草案、法律援助法草案等。摄影/全国人大机关摄影部 许麟

④ 8月17日下午,十三届全国人大常委会第三十次会议举行分组会议,审议医师法草案、兵役法修订草案、人口与计划生育法修正草案等。摄影/全国人大机关摄影部 许麟



# 涵盖“全过程”要素 汇集“全过程”民意 谱写“社会主义最讲民主”新时代华章

习近平总书记指出：“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。”全过程的民主决策、全过程的民主协商、全过程的民主实践，体现了民主领域的广泛性，保障了民主权利的真实性，强化了民主运行的有效性。弥补了“非全过程民主”的某些缺陷，超越了“非全过程民主”。

栗战书委员长指出“社会主义最讲民主”“人大是人民的人大”“人民代表大会制度在选举、协商、决策、管理、监督的各个环节都坚持民主原则，体现了发展全过程人民民主的要求，是发展全过程人民民主的可靠制度保障”。

修改完善好人大履职的组织程序法，“坚持全过程民主”首次写进法律。本届全国人大四次会议修改了“一法一规则”，在全国人大组织法中增加规定“全国人民代表大会及其常务委员会坚持全过程民主，始终同人民保持密切联系，倾听人民的意见和建议，体现人民意志，保障人民权益”。进一步明确：大会主席团、委员长会议、专门委员会职权等。全国人大议事规则修改，突出了优化会议流程，提高审议质量等加强自身建设的务实举措。推动人民代表大会制度完善发展，更好保障人民当家作主。

切实保障公民选举权。我国宪法规定，年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。实现了超过99%的年满18周岁的中国公民享有民主选举权利；改革开放以来历次直接选举县乡两级人大代表，选民参选率均保持在90%左右。

保障代表依法履职就是保障人民当家作主。在常委会会议间隙，栗战书委员长主持召开代表座谈会13次，面对面听取660名代表的意见建议。全国人大常委会组成人员直接联系代表439位，其中，16位委员长会议组成人员联系92位代表。制定关于加强和改进全国人大代表工作的35条具体措施。邀请900人次代表列席常委会会议，参与法律案审议。如乡村振兴促进法草案

书面征求了500名全国人大代表的意见。各级人大设立代表联络站、代表之家、代表联系人民群众的工作平台共23万个，262.7万名代表都参与其中，平均11名代表就有一个站。

基层立法联系点、法律草案向社会公开征求意见等措施让民意直通立法机关。根据立法法等规定，全国人大常委会审议的法律案、准备提请全国人大审议的法律案，向社会公布征求意见，时间一般不少于30日。党的十八大以来，共有187件次法律草案向社会征求意见，约有110万人次提出300多万条意见建议。民法典编纂过程中，先后10次向社会公开征求意见，共收到42.5万人提出的102万余条意见。截至2021年6月，各立法联系点对109部法律草案、立法工作计划等提出近6600条意见建议，许多意见建议被采纳。

通过备案审查发挥民主监督作用，维护法制统一、保障公民权利。有件必备、有备必审、有错必究。2020年全国人大常委会共收到报送备案的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释、特别行政区法律1310件，逐件进行审查。十二届全国人大以来，法工委对公民、组织提出的8040件审查建议逐一研究，提出处理意见。围绕疫情防控、野生动物保护等方面开展专项审查和集中清理，发现需要修改或废止的规范性文件3372件，督促有关方面纠正。

从代表候选人提名、人代会等选举，到国家法律制定、发展规划编制等广泛倾听民意、接受人民监督，让每一个人选，每一项决定决议都饱含殷殷为民情，足足正能量。

在人大工作全流程各环节中，推进实现“全过程”的原则要求，逐项涵盖“全过程”的基本要素，广泛汇集“全过程”的民心民意，是人大践行“全过程人民民主”的初心使命。

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**

2021年第16期  
8月20日出版  
总第532期

总 编 汪 洋  
副 总 编 金果林 马增科  
本期执行主编 于 浩  
责任编辑 朱燕红 孟 伟 李 倩 王 维  
美术编辑 李洪兴

总 编 室 010-83084419  
编 辑 部 010-83086321  
010-83083474  
010-55604181  
010-63097941  
010-83084429  
事业发展部 010-83084070 (广告)  
010-83083036 (发行)  
010-63093787 (发行、传真)  
邮箱:zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-83083891  
010-83086371

办 公 室 010-63098540  
010-63097949

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805  
国 际 刊 号 ISSN1671-542X  
国 内 刊 号 CN11-3442/D  
邮 发 代 号 2-18  
印 刷 北京利丰雅高长城印刷有限公司  
定 价 6.00元  
广告发布登记证 京西市监广登字20170073号

## | 特 稿 |

- 06 十三届全国人大常委会第三十次会议在京举行
- 09 法治护航新时代畜牧业持续健康发展  
——全国人大常委会开展畜牧法执法检查 / 本刊记者
- 13 依法推进企业破产工作 助力高质量发展 / 本刊记者

## | 总编絮语 |

- 01 涵盖“全过程”要素 汇集“全过程”民意  
谱写“社会主义最讲民主”新时代华章 / 汪 洋

## | 立 法 |

- 16 把种业的“芯片”掌握在自己手中 / 于 浩
- 18 科学技术进步法迎大修, 布下源头创新“先手棋” / 冯 添
- 21 噪声污染防治法草案: 法治助创宁静和谐的生活环境  
/ 王晓琳 姜文朵
- 23 反有组织犯罪法草案二审:  
为常态化开展扫黑除恶斗争提供法律保障 / 孙梦爽
- 25 家庭教育“第一堂课”, 国家社会共同支持  
——聚焦家庭教育促进法草案二审 / 冯 添

## | 监 督 |

- 27 以绿色笔触擘画雄安新区“千年大计”  
——解读国务院关于雄安新区和白洋淀生态保护工作情况的报告  
/ 周誉东
- 30 短评: 雄安新区, 从绿水青山间起笔 / 周誉东
- 31 发展活力提升 民生支出优化 / 孟 伟
- 34 预算执行“年中答卷” / 李小健
- 37 推动新时代文物事业蓬勃发展 / 徐 航

## | 主任笔谈 |

- 40 始终坚持正确政治方向 务实推进新时代重庆人大工作  
/ 张 轩
- 43 打通代表服务群众的“最后一公里” / 常尧阶

## | 聚焦·全过程人民民主 |

- 44 中国式民主为什么能“全过程”?  
——全过程人民民主系列谈之一 / 王晓琳



8月19日，十三届全国人大常委会第九十九次委员长会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 李 涛

- 45 中国式民主能够“全过程”的根本政治保证  
——全过程人民民主系列谈之二 / 王晓琳
- 47 上海：打造全过程人民民主最佳实践地 / 张维炜 孙 鑫
- 49 无锡人大：立法坚持全过程汇集民意  
/ 锡人宣 王 萍 姜旭阳

### |建党百年 新时代人大工作巡礼|

- 51 内蒙古人大：立法弘扬“模范自治区”光荣传统  
/ 李冬松 王博勋
- 52 青海人大：守护好青海蓝、河湖清、山川绿 / 马守平 张钰钗
- 53 广西人大：多措并举保障跨区域协同发展 / 覃宇扬 李小健
- 55 德州陵城：公益诉讼专项监督，护航“生命之舟”  
/ 冯 添 李 娜

### |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  
中邮保险股份有限公司  
中国建设银行

中央国家机关举报网站：zygjig.12388.gov.cn



## 庆祝西藏和平解放七十周年大会隆重举行

### 习近平在贺匾上题词“建设美丽幸福西藏 共圆伟大复兴梦想”

新华社拉萨8月19日电（记者 林晖、孙少龙、白少波）七十载沧桑巨变，九万里风鹏正举。8月19日上午，西藏各族各界干部群众2万多人欢聚在布达拉宫广场，热烈庆祝西藏和平解放70周年。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在贺匾上题词“建设美丽幸福西藏 共圆伟大复兴梦想”。

## 习近平向第五届中国—阿拉伯国家博览会致贺信

新华社北京8月19日电 8月19日，国家主席习近平向第五届中国—阿拉伯国家博览会致贺信。

习近平指出，中阿人民传统友好，历久弥坚。近年来，中阿双方不断加强战略协调和行动对接，共建“一带一路”合作成果丰硕，中国持续保持阿拉伯国家第一大贸易伙伴国地位。面对新冠肺炎疫情，中国和阿拉伯国家携手抗疫，树立了守望相助、共克时艰的典范。

习近平强调，中国愿同阿拉伯国家一道，共谋合作发展，共促和平发展，实现互利共赢，高质量共建“一带一路”，推动中阿战略伙伴关系迈上更高水平，携手打造面向新时代的中阿命运共同体！

第五届中国—阿拉伯国家博览会当日在宁夏银川开幕，博览会由商务部、中国国际贸易促进委员会和宁夏回族自治区人民政府共同举办。

## 习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调在高质量发展中促进共同富裕 统筹做好重大金融风险防范化解工作 李克强汪洋王沪宁韩正出席

新华社北京8月17日电 中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央财经委员会主任习近平8月17日主持召开中央财经委员会第十次会议，研究扎实促进共同富裕问题，研究防范化解重大金融风险、做好金融稳定发展工作问题。习近平在会上发表重要讲话强调，共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征，要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕；金融是现代经济的核心，关系发展和安全，要遵循市场化法治化原则，统筹做好重大金融风险防范化解工作。

中共中央政治局常委、国务院总理、中央财经委员会副主任李克强，中共中央政治局常委、全国政协主席汪洋，中共中央政治局常委、中央书记处书记、中央财经委员会委员王沪宁，中共中央政治局常委、国务院副总理、中央财经委员会委员韩正出席会议。

会议听取了国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部、中央农办关于扎实推动共同富裕问题的汇报，听取了中国人民银行、中国银保监会、中国证监会、国家发展改革委、财政部关于防范化解重大金融风险、做好金融稳定发展工作问题的汇报。

会议指出，改革开放后，我们党深刻总结正反两方面历史经验，认识到贫穷不是社会主义，打破传统体制束缚，允许一部分人、一部分地区先富起来，推动解放和发展社会生产力。党的十八大以来，党中央把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置上，采取有力措施保障和改善民生，打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会，为促进共同富裕创造了良好条件。我们正在向第二个百年奋斗目标迈进，适应我国社会主要矛盾的变化，更好满足人民日益增长的美好生活需要，必须把促进全体人民共同富裕作为为人民谋幸福的着力点，不断夯实党长期执政基础。

会议强调，共同富裕是全体人民的富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕，不是少数人的富裕，也不是整齐划一的平均主义，要分阶段促进共同富裕。要鼓励勤劳创新致富，坚持在发展中保障和改善民生，为人民提高受教育程度、增强发展能力创造更加普惠公平的条件，畅通向上流动通道，给更多人创造致富机会，形成人人参与的发展环境。要坚持基本经济制度，立足社会主义初级阶段，坚持“两个毫不动摇”，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，允许一部分人先富起来，先富带后富、帮后富，重点鼓励辛勤劳动、合法经营、敢于创业的致富带头人。要尽力而为量力而行，建立科学的公共政策体系，形成人人享有的合理分配格局，同时统筹需要和可能，把保障和改善民生建立在经济发展和财力可持续的基础之上，重点加强基础性、普惠性、兜底性民生保障建设。要坚持循序渐进，对共同富裕的长期性、艰巨性、复杂性有充分估计，鼓励各地因地制宜探索有效路径，总结经验，逐步推开。

会议指出，要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕，正确处理效率和公平的关系，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性，扩大中等收入群体比重，增加低收入群体收入，合理调节高收入，取缔非法收入，形成中间大、两头小的橄榄型分配结构，促进社会公平正义，促进人的全面发展，使全体人民朝着共同富裕目标扎实迈进。

会议强调，要提高发展的平衡性、协调性、包容性，加快完善社会主义市场经济体制，增强区域发展的平衡性，强化行业发展的协调性，支持中小企业发展。要着力扩大中等收入群体规模，抓住重点、精准施策，推动更多低收入人群迈入中等收入行列。要促进基本公共服务均等化，加大普惠性人力资本投入，完善养老和医疗保障体系、兜底救助体系、住房供应和保障体系。要加强对高收入的规范和调节，依法保护合法收入，合理调节过高收入，鼓励高收入人群和企业更多回报社会。要清理规范不合理收入，整顿收入分配秩序，坚决取缔非法收入。要保护产权和知识产权，保护合法致富，促进各类资本规范健康发展。要促进人民精神生活共同富裕，强化社会主义核心价值观引领，不断满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求。要加强促进共同富裕舆论引导，为促进共同富裕提供良好舆论环境。要促进农

民农村共同富裕，巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，加强农村基础设施和公共服务体系建设，改善农村人居环境。

会议指出，党的十九大把防范化解重大风险作为三大攻坚战之一，几年来，在党中央坚强领导下，国务院金融委按照“稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹”的基本方针推进工作，防范化解重大金融风险攻坚战取得重要阶段性成果，守住了不发生系统性金融风险的底线，有力维护了国家经济金融稳定和人民财产安全。

会议强调，确保经济金融大局稳定，意义十分重大。要坚持底线思维，增强系统观念，遵循市场化法治化原则，统筹做好重大金融风险防范化解工作。要夯实金融稳定的基础，处理好稳增长和防风险的关系，巩固经济恢复向好势头，以经济高质量发展化解系统性金融风险，防止在处置其他领域风险过程中引发次生金融风险。要落实地方党政同责，压实各方责任，畅通机制、明确职责、分工配合、形成合力。要落实全面从严治党要求，提升金融系统干部队伍监管能力，提高监管数字化智能化水平，一体推进惩治金融腐败和防控金融风险，加快重点领域改革，做好金融市场舆情引导。要加强金融法治和基础设施建设，深化信用体系建设，发挥信用在金融风险识别、监测、管理、处置等环节的基础作用。

中央财经委员会委员出席会议，中央和国家机关有关部门负责同志列席会议。

### 习近平同志《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》出版发行

新华社北京8月16日电 中共中央党史和文献研究院编辑的习近平同志《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》一书，近日由中央文献出版社出版，在全国发行。

这部专题文集，收入习近平同志关于把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的重要文稿72篇。其中部分文稿是首次公开发表。

把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，是以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，与时俱进提升我国经济发展水平、塑造我国国际经济合作和竞争新优势作出的重大战略判断和战略抉择。习近平同志对把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的重大意义、丰富内涵和实践要求等进行了深刻阐述，明确了我国发展的历史方位、现代化建设的指导原则、经济现代化的路径选择，反映了我们党对我国经济发展规律的新认识，丰富和发展了中国特色社会主义政治经济学。习近平同志关于把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的重要论述，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，对于推动我国经济社会高质量发展，全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有十分重要的指导意义。

### 习近平给“国际青年领袖对话”项目外籍青年代表回信

新华社北京8月11日电 中共中央总书记、国家主席习近平8月10日给“国际青年领袖对话”项目外籍青年代表回信，对他们积极到中国各地走访、深化对华了解表示赞赏，鼓励他们加强交流互鉴，为推动构建人类命运共同体贡献青春力量。

### 习近平向新冠疫苗合作国际论坛首次会议发表书面致辞

新华社北京8月5日电 8月5日，国家主席习近平向新冠疫苗合作国际论坛首次会议发表书面致辞。

习近平指出，今年5月，我在全球健康峰会上宣布了中国支持全球团结抗疫的五项举措，其中包括倡议设立新冠疫苗合作国际论坛，由疫苗生产研发国家、企业、利益攸关方一道探讨推进全球疫苗公平合理分配。当前，疫情起伏反复，病毒频繁变异。我期待本次论坛会议为全球疫苗公平可及迈出新步伐，为发展中国家团结合作注入新动力，为人类早日战胜疫情作出新贡献。

习近平强调，中国始终秉持人类卫生健康共同体理念，向世界特别是广大发展中国家提供疫苗，积极开展合作生产。这是疫苗作为全球公共产品的应有之义。中国会继续尽己所能，帮助广大发展中国家应对疫情。今年全年，中国将努力向全球提供20亿剂疫苗。中国决定向“新冠疫苗实施计划”捐赠1亿美元，用于向发展中国家分配疫苗。我们愿同国际社会一道，推进疫苗国际合作进程，推动构建人类命运共同体。

### 十三届全国人大常委会举行第九十九次委员长会议 听取有关草案和议案审议情况汇报 栗战书主持

新华社北京8月19日电 十三届全国人大常委会第九十九次委员长会议8月19日上午在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议。

全国人大宪法和法律委员会主任委员李飞向会议作了关于个人信息保护法草案修改意见的汇报，关于监察官法草案修改意见的汇报，关于法律援助法草案修改意见的汇报，关于医师法草案修改意见的汇报，关于兵役法修订草案修改意见的汇报，关于人口与计划生育法修正草案审议结果的报告，关于授权最高人民法院在该院和部分地区开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定草案审议结果的报告。宪法和法律委员会根据常委会会议的审议意见，提出了相关草案修改稿、决定草案。

全国人大常委会秘书长杨振武向会议作了关于个别代表的代表资格的报告和任免案审议情况的汇报等。

委员长会议决定，将上述草案修改稿、决定草案等提交常委会会议审议。

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



# 十三届全国人大常委会第三十次会议在京举行

十三届全国人大常委会第三十次会议在京举行 审议个人信息保护法草案、监察官法草案、人口与计划生育法修正草案等 栗战书主持

2021年8月17日上午，十三届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂举行第一次全体会议。栗战书委员长主持。

常委会组成人员153人出席会议，出席人数符合法定人数。

会议听取了全国人大宪法和法律委员会副主任委员江必新作的关于个人信息保护法草案审议结果的报告。草案三审稿进一步完善个人信息处理规则，对应用程序过度收集个人信息、大数据杀熟以及非法买卖、泄露个人信息等作出

有针对性规范，做好与民法典有关规定的衔接，完善个人信息跨境提供的规则及保护投诉、举报机制等。

会议听取了江必新作的关于监察官法草案审议结果的报告。草案三审稿增加关于提高监察官专业能力的规定，明确对监察官的录用、选拔应依照法律和有关规定办理，明确监察官对于国





十三届全国人大常委会第三十次会议17日上午在北京人民大会堂举行第一次全体会议。栗战书委员长主持。摄影/本刊记者 马增科

家机关及其工作人员侵犯监察官权利的行为有权提出控告等。

会议听取了江必新作关于法律援助法草案审议结果的报告。草案二审稿增加规定国家建立健全法律服务资源依法跨区域流动制度机制，支持偏远地区开展法律援助，完善法律援助机构服务方式和内容，保障当事人合法权益，加大人权司法保障力度等。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员丛斌作的关于医师法草案审议结果的报告。草案二审稿完善医师权益保障、执业风险分担机制，增加促进中西医结合、加强基层医师队伍建设、医师在公共场所参与救治免责条款、规范医师执业行为等内容。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员王宁作的关于兵役法修订草案审议结果的报告。草案二审稿增加保护个人信息安全的内容，明确初次兵役登记的时限要求及可采取网络登记方式进行，增加对女军人权益保护的规定等。

宪法和法律委员会认为上述5项草案已比较成熟，建议提请本次常委会会议审议通过。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员周光权作的关于反有组织犯罪法草案修改情况的汇报。草案二审稿增加建立健全反有组织犯罪工作机制的规定，完善涉及未成年人的反有组织犯罪工作规定，明确境外黑社会组织实施犯罪的法律适用等。

会议听取了宪法和法律委员会副主任委员徐辉作的关于家庭教育法草案修改情况的汇报。草案二审稿将法律名称修改为家庭教育促进法，鼓励和支持为家庭教育事业进行捐赠或提供志愿服务，针对教育培训机构乱象对家庭教育指导服务机构和家庭教育服务机构作出规范等。

会议听取了王宁作的关于陆地国界法草案修改情况的汇报。草案二审稿明确规定提高边境基础设施建设水平，增加有关陆地国界宣传教育的规定，明确缔结划

界条约、勘界条约的权限和程序等。

会议审议了教育科学文化卫生委员会关于提请审议科学技术进步法修订草案的议案。修订草案的主要内容包括加强基础研究，强化国家战略科技力量，推动关键核心技术攻关，完善和优化国家创新体系，激发科技人员创新创造活力，优化区域创新布局，扩大科技开放与合作，营造良好创新环境等。教育科学文化卫生委员会主任委员李学勇作了说明。

会议审议了环境与资源保护委员会关于提请审议修订环境噪声污染防治法的议案。此次修订增加防治对象、调整适用范围，完善政府及其相关部门职责，加强源头防控和噪声分类管理，强化社会共治，明确法律责任、加大处罚力度。环境与资源保护委员会主任委员高虎城作了说明。

会议审议了农业与农村委员会关于提请审议种子法修正草案的议案。修正草案扩大植物新品种知识产权权利保护范围及保护环节，建立实质性派生品种制度，完善侵权赔偿制度，用制度导向激发原始创新活力。农业与农村委员会副主任委员刘振伟作了说明。

为优化生育政策，促进人口长期均衡发展，国务院提出了关于提请审议人口与计划生育法修正草案的议案。受国务院委托，国家卫生健康委员会副主任于学军作了说明。

会议审议了全国人大常委会委员长会议关于提请审议全国人大常委会关于增加《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三所列全国性法律的决定草案的议案、关于提请审议全国人大常委会关于增加《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》附件三所列全国性法律的决定草案的议案。受委员长会议委托，常委会法制工作委员会主任沈春耀作了说明。

为推动完善我国诉讼制度，明确四级法院审级职能定位，加强审级制约监督体系建设，全面优化司法资源配置，保障法律正确统一适用，最高人民法院提

出了关于提请审议关于授权最高人民法院在该院和部分地开展四级法院审判职能定位改革试点工作的决定草案的议案。最高人民法院院长周强作了说明。

会议听取了常委会代表资格审查委员会主任委员吴玉良作的关于个别代表的代表资格报告。

会议还审议了有关任免案等。

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

国家监察委员会主任杨晓渡，国务委员王毅，最高人民法院检察长张军，全国人大各专门委员会成员，有关部门负责同志等列席会议。

### 十三届全国人大常委会第三十次会议举行第二次全体会议 审议今年以来计划执行情况报告、预算执行情况报告等 栗战书出席会议

2021年8月18日下午，十三届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。栗战书委员长出席。

曹建明副委员长主持会议。常委会组成人员152人出席会议，出席人数符合法定人数。

受国务院委托，国家发展和改革委员会主任何立峰报告了今年以来国民经济和社会发展计划执行情况。他说，今年以来，我国经济持续稳定恢复、符合预期，呈现稳中加固、稳中向好态势，为实现全年经济社会发展目标打下了坚实基础。下半年要慎终如始抓好疫情防控，着力保持经济运行在合理区间，强化创新驱动引领产业转型升级，大力挖掘强大国内市场潜力，稳步推进农业农村现代化和乡村振兴，深入实施区域重大战略、区域协调发展战略和新型城镇化战略，坚定不移推进改革开放，积极促进经济社会发展全面绿色转型，注重防范化解重点领域风险，持续做好保障和改善民

生工作。

受国务院委托，财政部副部长许宏才报告了今年以来预算执行情况。他说，今年以来，各地区各部门持续巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果，精准实施宏观政策，我国就业形势向好，社会民生得到有力保障。在此基础上，预算执行情况较好。1月至7月，全国一般公共预算收入137716亿元，同比增长20%，与2019年同期相比增长9.6%。全国一般公共预算支出137928亿元，同比增长3.3%，保持了较强的支出力度。下一步要重点做好六方面工作：积极的财政政策要提升政策效能，全面落实政府过紧日子要求，兜牢兜实基层“三保”底线，防范化解地方政府债务风险，深化财税体制改革，加大财会监督力度。

会议听取了文化和旅游部副部长、国家文物局局长李群受国务院委托作的关于文物工作和文物保护法实施情况的报告。报告指出，各地区各有关部门贯彻落实习近平总书记重要指示精神，推动新时代文物事业蓬勃发展；全面落实文物保护法，文物工作取得历史性成就。下一步，要坚持党的领导，增强文物保护责任感使命感；坚持依法管理，强化文物法治保障；坚持系统保护，完善文物保护利用体系；坚持科技支撑，构建产学研深度融合的文物科技创新体系；坚持深化改革，激发文物事业发展强劲动能。报告同时结合文物保护法实施过程中出现的问题，提出了法律修改建议。

会议听取了何立峰受国务院委托作的关于雄安新区和白洋淀生态保护工作情况的报告。报告指出，落实党中央、国务院决策部署，各有关地区和部门高标准构建雄安新区和白洋淀生态保护规划政策体系，高质量推进雄安新区和白洋淀生态保护工作，取得明显成效。针对存在的主要问题，下一步将深入开展白洋淀环境综合治理和生态修复，大力实施白洋淀生态补水与节约用水，滚动推进防洪排涝工程项目建设，持续加强区域协同立法和联动执法，建立健全流域协

同治理工作机制，切实抓好各项工作任务落实。

今年4月至6月，全国人大常委会组织开展了企业破产法执法检查。会议听取了全国人大常委会副委员长王东明作的关于检查企业破产法实施情况的报告。报告从法律宣传、健全制度、完善机制、实践探索、司法保障等五个方面介绍了企业破产法实施取得的积极成效，指出了存在的突出困难和问题并分析了原因。下一步，要贯彻党中央决策部署，推进破产法律制度深入实施，优化破产程序，提高破产审理实效，健全管理人制度，提高管理人依法履职能力，进一步完善府院联动机制，优化财税政策，完善信用修复机制，保护职工合法权益，加快法律修改工作，推动破产法律体系不断完善。

今年5月至7月，全国人大常委会组织开展了畜牧法执法检查。会议听取了全国人大常委会副委员长武维华作的关于检查畜牧法实施情况的报告。报告指出，国务院及地方各级政府全面贯彻落实畜牧法，加快推进畜牧业供给侧结构性改革，推动畜牧业持续健康发展。报告分析了畜牧法实施存在的主要问题，建议要依法支持畜禽种业振兴，强化动物疫病防控，推进畜牧全产业链发展，推动草原畜牧业稳步发展，强化畜牧业高质量发展要素保障，持续提升畜牧业法治水平。根据新发展阶段对畜牧业提出的新要求，通过严格执行法律规定和完善法律制度，保障新发展理念在畜牧行业得到全面落实。

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

国务院副总理胡春华，最高人民法院院长周强，最高人民法院检察长张军，国家监察委员会负责同志，全国人大各专门委员会成员，有关部门负责同志等列席会议。☑

(新华社北京8月17日、18日电)

导读：畜牧业是关系国计民生的重要产业，也是我国农业农村经济发展的重要支柱。为深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于推动畜牧业高质量发展的决策部署，运用法治方式推动畜牧业转型升级和持续健康发展，今年5月至8月，全国人大常委会开展了畜牧法执法检查。8月18日，十三届全国人大常委会第三十次会议听取了全国人大常委会副委员长武维华作的关于检查畜牧法实施情况的报告。

# 法治护航新时代畜牧业持续健康发展

——全国人大常委会开展畜牧法执法检查

文 / 本刊记者 张钰钗 实习记者 张一川

“五谷丰登六畜旺，风调雨顺报吉昌。”五谷丰登、六畜兴旺自古以来就是老百姓对美好生活的期待，而这份期待的落地生花则与畜牧业的发展息息相关。畜牧业是关系国计民生的重要产业，也是我国农业农村经济发展的重要支柱。党的十八大以来，习近平总书记对畜牧业发展作出一系列重要论述，强调要加快传统畜牧业向现代畜牧业转变步伐，探索一些好办法，帮助农牧民更多分享产业利润效益，真正同龙头企业等经营主体形成利益共同体。

《中华人民共和国畜牧法》自2006年7月1日起施行，2015年4月十二届全国人大常委会第十四次会议进行了修正，为规范畜牧业生产经营行为，保障畜禽产品质量安全，保护和合理利用畜禽遗传资源，维护畜牧业生产经营者的合法权益，促进畜牧业持续健康发展提供了法律保障。

为深入贯彻落实以习近平同志为

核心的党中央关于推动畜牧业高质量发展的决策部署，运用法治方式推动畜牧业转型升级和持续健康发展，今年5月至8月，全国人大常委会开展了畜牧法执法检查。

8月18日，在十三届全国人大常委会第三十次会议上，全国人大常委会副委员长武维华作了关于检查《中华人民共和国畜牧法》实施情况的报告。报告显示，法律颁布实施以来，国务院及地方各级政府全面贯彻落实畜牧法，坚持用法治思维规范生产秩序，完善工作体系，加大政策扶持力度，加快推进畜牧业供给侧结构性改革，着力提升畜禽产品综合生产能力，推动畜牧业持续健康发展。2020年，我国肉、蛋产量继续保持世界首位，奶类产量位居世界第四位；畜牧业产值4.03万亿元，占农业总产值的比重达29.2%，畜牧业已经成为实施乡村振兴战略的重要抓手、农村的重要支柱产业和农牧民增收的有效途径。

## 三位副委员长带队分赴各地开展执法检查

本次执法检查组由全国人大常委会副委员长吉炳轩、万鄂湘、武维华担任组长，全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文担任副组长，成员由全国人大常委会委员、农业农村委组成人员、部分全国人大代表共24人组成。5月至7月，执法检查组分别赴内蒙古、吉林、湖南、四川、云南、青海等6个省（区）开展检查，深入到34个市、县、区，实地检查16家种畜禽场、30家养殖场（户）、7家动物疫病防控单位、8家畜禽粪污处理单位、10家畜禽产品加工销售企业、4家投入品生产销售企业，实现了对畜禽育种、养殖、加工、销售、粪污处理全链条的覆盖，广泛听取行业从业人员、科研人员、农业综合执法人员对贯彻实施畜牧法的意见和建议。

在湖南、吉林开展执法检查时，吉炳轩副委员长指出，开展畜牧法执

法检查是持续深入贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和习近平法治思想的实际行动,也是以法治方式促进畜牧业高质量发展的重要举措。吉炳轩强调,依法推动畜牧业发展,要解决好品种问题,以良种做基础,确保品种高产高效优质,培育出适合我国生长条件的好品种;要解决好饲料问题,保证饲料供给,提升畜牧产品质量;要解决好防疫问题,持续做好动物疫病防控工作,严格防止疫病传播;要解决好场地问题,建设现代化、规范、干净的养殖场所,合理规划用地;要解决好市场问题,加强宏观调控措施,确保畜禽产品流通顺畅、市场稳定;要解决好政策问题,严格贯彻实施畜牧法、动物防疫法等法律法规,为畜牧业健康顺利发展提供强有力的政策支撑和法律保障。

在四川、内蒙古开展执法检查时,万鄂湘副委员长强调,进一步贯彻实施畜牧法,要瞄准乡村全面振兴的目标任务,正确处理发展规模化养殖与推动农牧民持续稳定增收之间的关系,让更多中小养殖场户分享产业链、价值链增值收益,为推动乡村全面振兴、促进农牧民富裕富足提供法治保障。万鄂湘指出,进一步推动畜牧法有效贯彻实施,依法保障现代畜牧业高质量发展,要立足新发展阶段,贯彻新发展理念,助力构建新发展格局,要着力构建现代化畜牧产业体系、增强畜产品综合生产能力、提升畜产品供给质量水平、推动畜牧业生产方式转变、促进农牧民持续稳定增收,推动解决当前制约现代畜牧业高质量发展的突出问题。

在青海、云南开展执法检查时,武维华副委员长指出,要准确把握新时代、新征程对畜牧业发展提出的新目标、新要求,依法推进畜牧业高质量发展。要立足新发展阶段,处理好优化畜牧业生产结构与完善畜牧业产业链价值链之间的关系。要贯彻新发



全国人大常委会副委员长吉炳轩(前左一)率全国人大常委会畜牧法执法检查组在吉林省长春皓月集团开展执法检查。摄影/穆振宇



全国人大常委会副委员长万鄂湘(右三)率全国人大常委会畜牧法执法检查组在内蒙古呼伦贝尔农垦集团谢尔塔拉农牧场开展执法检查。摄影/蒲晓磊



全国人大常委会副委员长武维华(左二)率全国人大常委会畜牧法执法检查组在青海省海晏县金銀滩牛羊标准化养殖示范牧场有限公司开展执法检查。摄影/王继永

展理念,正确处理好生态环境保护与保障畜禽产品综合生产能力之间的关系。要助力构建新发展格局,正确处理好确保畜禽产品有效供给与增强绿色优质畜禽产品供给能力之间的关系。要着眼高质量发展,正确处理好转变畜牧业生产方式与提升发展质量和效益之间的关系。要聚焦乡村全面振兴,正确处理好发展规模化养殖与推动农牧民持续稳定增收之间的关系。

同时,执法检查组还委托了黑龙江、山东、河南、湖北、广东、重庆、宁夏、新疆等8个省(区、市)的人大常委会对本行政区域内畜牧法的实施情况进行检查。

### 逐步完善畜牧业发展的政策保障体系

民以食为天,肉蛋奶是百姓“菜篮子”里的重要品种,关乎百姓的生活水平和生活质量。落实畜牧法第3条规定,将畜牧工作摆在全面推进乡村振兴战略实施的重要位置,不断完善配套政策法规体系。十多年来的中央一号文件都对畜牧业发展提出明确要求,国务院于2007年和2020年两次印发促进畜牧业发展的意见,并两次出台促进生猪、奶业发展的意见,各有关部门相继出台一系列政策措施和配套法规规章,实现对良种繁育、养殖、屠宰加工全链条覆盖。

在执法检查中,检查组发现,新发展阶段畜牧业转型升级面临着新形势新任务,需要政策、资金、人才等发展要素给予持续有力支持。由于畜牧业无税收,占用土地资源,还面临防疫、环保和质量安全监管等压力,对地方经济发展贡献较小,导致有的地方政府落实畜牧法第3条支持畜牧业发展规定的积极性不断下降,对发展畜牧业重视程度不够。同时,法律规定的提高畜禽产品市场竞争力,提高养殖效益的执行效果不理想;财政金融政策的执行落实效果欠佳;培养畜

牧兽医专业人才,发展畜牧兽医科学技术研究和推广事业与畜牧法发展要求仍有差距;监管职责落实不到位,部门协调机制不完善。

对此,检查组建议,贯彻落实好畜牧法第3条、第4条、第36条、第37条、第51条关于支持畜牧业发展、培育畜牧兽医人才、财政金融政策、保障畜禽养殖用地、扶持畜禽批发市场建设等法律规定,发挥政策引导作用,为畜牧业高质量发展提供政策保障。一是加强财政保障,二是强化金融支持,三是保障合理用地需求,四是加快人才队伍建设,五是提高组织化水平。

### 畜禽遗传资源保护和育种创新双管齐下

畜禽遗传资源是国家重要战略性基础资源,而畜禽遗传资源保护则对于保护生态系统和维护生物多样性意义重大。畜牧法第9条明确,国家建立畜禽遗传资源保护制度。各级人民政府应当采取措施,加强畜禽遗传资源保护,畜禽遗传资源保护经费列入财政预算。

目前,我国已建成国家级畜禽遗传资源保种场167个、保护区26个、基因库6个,各省共建设省级保种场(区、库)458个。2021年中央财政新增安排资金3.7亿元,重点支持国家级畜禽遗传资源保种场、保护区和基因库开展畜禽遗传资源保护。

与畜禽遗传资源保护工作相衔接,为落实畜牧法有关规定,2008年至2020年,我国实施第一轮畜禽遗传改良计划,涵盖奶牛、生猪、肉牛、蛋鸡、肉鸡和肉羊等六大主要畜禽,遴选了227个国家畜禽核心育种场(站、基地),初步建立了商业化育种体系。目前,我国畜禽种源立足国内有保障、风险可管控,基本解决了我国畜禽良种“有没有”“够不够”的问题。

然而,执法检查组发现,落实畜牧法第9条加强畜禽遗传资源保护规

定的力度亟待加强。受国外引进品种冲击、地方品种开发利用滞后和畜禽遗传资源保护经费投入不足等因素影响,全国超过一半的畜禽地方品种数量呈下降趋势;主要畜禽品种育种存在体系不完善、新技术应用滞后、育种投入不足且缺乏持续性、主要疾病未净化、地方特色畜禽资源开发利用不足等共性问题;保种场和畜禽良种繁育体系的建立尚不完善;畜禽种业企业竞争力不强,繁多育少,具有较强竞争力的种业龙头企业少,真正做育种的企业更少。

对此,检查组建议,落实畜牧法第9条、第12条、第13条、第18条、第31条关于对加强畜禽遗传资源保护、畜禽品种选育、优良品种推广使用、对进口畜禽进行新品种配套系选育等法律规定,开展畜禽种业攻坚,破难题、补短板、强优势、控风险,支持畜禽种业振兴。建立健全畜禽遗传资源保护体系,夯实打牢畜禽遗传资源保护基础,做到应保尽保。加快推进育种创新攻关,既要运用现代生物技术方法,培育满足市场和产业发展需要的优良畜禽新品系,又要加大对品种权和知识产权的保护力度,激发科技人员积极性。同时,要培育壮大国内育种企业,培育一批具有自主育种能力和市场竞争力的“育繁推一体化”种业集团。

### 为畜牧业转型升级保驾护航

畜牧法注重引导畜牧业的转型升级,优化畜牧业生产布局,着力深化农牧循环、促进种植养殖主体协同发展,推动粪肥还田种养配套,协调推进草原生态保护和草原畜牧业发展。

畜牧法实施十多年来,我国畜产品结构不断优化,猪肉占肉类总产量的比重由2005年的65.6%下降至2020年的53.1%,禽肉占比由19.4%上升至30.5%;2020年,全国畜禽养殖综合规模化率达到67.5%,规模牧场100%实现机械化挤奶。与此同时,畜牧业的生

产布局不断优化,以湖南为例,全省70%以上的新增产能布局在环境承载能力强的湘南、湘西、湘中等地的山区和丘陵地区;2020年全国畜禽粪污综合利用率达76%,规模养殖场粪污处理设施装备配套率达97%。

但是,畜牧产业链仍然存在着短板和弱项。当前,我国畜牧产业发展面临着饲料供给不足、养殖用地难、环保压力大、畜产品加工流通发育滞后等突出问题,影响产业发展质量和效益,亟须补齐短板弱项,提升全产业链发展水平。

针对这些问题,检查组建议,落实畜牧法第3条、第35条、第46条、第51条关于扶持规模化养殖、推进产业化经营、支持结构调整、粪污资源化利用、畜禽批发市场建设等法律规定,做好建链、补链、强链、延链工作,推进全产业链高质量发展。一是优化上游投入品供给链,二是巩固中游养殖生产链,三是延伸下游加工流通产业链。同时,持续提升畜牧业法治水平,加快完善畜牧业法律制度规范,增强法律法规的可操作性和实效性,依法依规推进畜牧业高质量发展。

### 加大法律贯彻实施力度,推进畜牧法有效实施

面对这份执法检查报告,全国人大常委会组成人员在分组审议中表示高度肯定,认为报告对畜牧法贯彻执行情况进行了详细解读,一目了然,图文并茂,直观具体;对当前畜牧法执行中存在问题的分析恰如其分,切合实际,比如畜禽遗传资源保护的问题、动物疫病防控能力的问题等等。同时,报告就进一步加强畜牧法贯彻执行提出的意见建议针对性、操作性强,符合畜牧业实际,对促进畜牧业高质量发展具有很强的指导作用。

畜牧业是一项综合性强、关联度广的重要产业,不仅关系着群众的日常生活,而且关系着现代农畜产品加

工业的发展。特别是在当前需要高度重视动物疫病防治的背景下,推进畜牧业健康、高效、绿色、安全发展,是一项关系国计民生的重要工作。李钺锋委员表示,全国人大常委会安排此次执法检查非常及时,执法检查组深入6省(区)34个市县区开展检查,做了大量务实工作,形成了客观全面、配有统计图表、具有较强针对性的报告,他完全赞同。

李锐委员就畜牧法贯彻执行提出了三点意见,一是严格落实好畜牧法关于加强畜禽遗传资源保护、畜禽品种选育、优良品种推广使用等规定,依法支持畜禽种业振兴;二是严格落实好畜牧法关于支持畜牧业发展、培育畜牧兽医人才、财政金融政策、保障畜禽养殖用地、扶持畜禽批发市场建设等法律规定,发挥政策引导作用,为畜牧业高质量发展提供政策保障;三是依法推动畜牧业绿色发展,对法律中明确禁止在特定区域建设畜禽养殖场、加强畜禽养殖污染防治、推动粪污资源化利用等的规定,要不折不扣执行到位,推进畜禽养殖和环境保护并重,形成绿色生产方式,加快发展环境友好型畜牧业。

刘振伟委员建议,要加强对畜禽遗传资源的保护和核心种源的培育,畜禽种源保种的用地也要有保障。畜禽良种培育欠账比较多,核心种源少,大品种、好品种的核心种源基本依赖国外,畜禽良种培育投入少、周期长,几十年出不了成果,育种的龙头企业少,一定要做好顶层设计,加强统筹管理。另外,关于畜禽禁养区的划定,畜牧法第40条有规定但比较原则化。前几年划定无序,这次就纠正了1.4万多个,涉及12万多平方公里。所以要针对此项制定一些约束性的条件,建议由国务院主管部门、环保部门、农业农村部门、林业草原部门定标准和管理办法,由省一级去划定,由县级政府去落实。

孙其信委员说,执法检查报告中提出了要高度重视和支持畜禽种业的发展问题。我们国家目前种业的差距,主要在于畜禽种业的差距,农作物特别是大规模种植的粮食作物差距比较小,高端蔬菜种业有差距,但是量大面广、对整个经济社会发展影响面比较大的是畜禽种业。这次畜牧法执法检查找准了问题,后续按照执法检查报告提出的建议,相关部门要大力抓好实施。此外,最近一段时间饲料价格大涨,所以养猪业的利润减少,去年养猪企业赚了大钱,今年开始赔。“猪周期”主要跟饲料变化有很大的关系,现在饲料科技的进步,有利于减少对进口大豆的需求。我们去年大豆进口了1亿吨,其中8000万吨是喂猪的,榨了油之后全部做饲料,所以饲料科技的潜力巨大,创新的空间巨大,这方面要真正有一个可保障的饲料业供应,对饲料业的发展还要给予更大力度的支持。

白春礼委员表示,执法检查报告写得很全面,数据支撑也很有力,比较全面地反映了畜牧法的实施情况和我国畜牧业整体发展情况。建议在推动草原畜牧业发展中应当加强科技的贡献率。目前,我国草原科技贡献率不足30%,与此相对比的是我国农业科技贡献率是57.5%,国外草原科技贡献率已经在70%以上了。草原畜牧业目前生产科技含量也比较低,生产要素投入少,生产者普遍缺乏生产知识和技能。例如从四川西北牧区看,畜牧业依靠科技增长的贡献率不足30%,不仅要加强草原草业领域的科技发展,也要加强草原畜牧业的科技发展和科技培训。现代牧民不应当仍然靠草原和环境致富,还要靠科技和知识来勤劳致富,要推进集约化、规模化经营,再加上发挥龙头企业的带动作用,加快草原畜牧科技成果的转化,推广实用技术,促进牧业增效和牧民增收。✘

# 依法推进企业破产工作 助力高质量发展

文 / 见习记者 宫宜希 本刊记者 彭东昱

破产制度是市场经济基本制度，是营商环境的重要组成部分。企业破产法是市场经济的一项基础性法律制度，发挥着调节社会主义市场经济体制、优化资源配置的重要作用。

以习近平同志为核心的党中央高度重视企业破产工作，党的十九届四中全会明确要求健全破产制度，《中共中央、国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》等重要文件对健全优胜劣汰市场化退出机制、进一步完善企业破产法律制度作出了战略部署。在“十四五”规划开局之年，安排企业破产法执法检查工作，对于强化依法破产观念，加快“僵尸企业”退出，化解过剩产能，解决企业“生易死难”问题，促进市场出清，优化资源要素配置，激发市场活力，加快构建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，进一步优化营商环境，具有十分重要的意义。

为全面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，科学把握新发展阶段，全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，深化供给侧结构性改革，推动企业破产法有效实施，全国人大常委会对《中华人民共和国企业破产法》的实施情况开展了检查。8月18日，十三届全国人大常委会第三十次会议听取了全国人大常委会副委员长王东明作的关于检查企业破产法实施情况的报告。

报告显示，企业破产法实施以来，各级政府和人民法院深入贯彻实施企业破产法，在破产法治意识、破产法律

体系、破产工作机制、破产司法程序、破产司法保障能力等方面取得了积极成效。同时，企业破产法在实施中还存在一些困难和问题，需要推动法律进一步贯彻实施，以使问题得到解决。

## 执法检查聚焦重点难点 创新方式方法

现行企业破产法是2006年8月27日十届全国人大常委会第二十三次会议通过的，自2007年6月1日起施行。对企业破产法开展执法检查，是深入贯彻习近平法治思想，助力高质量发展的重要举措，是进一步改善营商环境、保障市场主体合法权益、防范重大风险的有效抓手，也是协同推进法律修改的现实需要。

全国人大常委会高度重视这次执法检查检查工作。栗战书委员长审定执法检查方案，并作出重要指示，要求从适应新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展和进一步扩大高水平对外开放、推动“十四五”开好局起好步的高度深化认识、精心组织、务求实效。今年5月至6月，陈竺、王东明、郝明金三位副委员长分别带队赴浙江、陕西、河北、山东、山西、吉林等6个省开展实地检查。检查组还委托黑龙江、江苏、湖南、广东、重庆、四川等6个省（市）人大常委会对本行政区域内企业破产法实施情况进行检查。

本次执法检查紧扣法律规定，聚焦重点难点问题。检查组通过开展执法检查前期调研，将企业破产法的贯彻实施

情况、破产案件审判情况、管理人制度实施情况、企业破产中的政府协调机制建立运行情况、国有企业依法破产实施情况、对修改企业破产法的意见建议等10个问题作为本次执法检查的重点。在进行全面检查的基础上，检查组对检查中发现的管理人制度、破产案件审理程序和府院联动机制等3个重点难点问题再赴上海、苏州、厦门、重庆等地开展专项检查。

此外，检查组创新执法检查方式方法，运用法律评估、大数据分析作为执法检查的辅助手段。在2019年委托国务院国资委、中国人民银行、最高人民法院开展企业破产法评估的基础上，今年进一步补充完善了评估报告。并且委托国家信息中心对企业破产法实施情况开展大数据分析，为更加全面真实反映企业破产法实施情况提供了有力支持。同时，检查组还认真梳理企业破产法与关联法律法规衔接协调情况，分析研究与破产程序相关的衍生法律问题，推动关联法律实施有机衔接、相互协调。

按照2021年度立法工作计划，今年企业破产法修订草案将提请审议。为统筹做好企业破产法执法检查 and 修法工作，检查组还就国有企业、民营企业、金融机构、上市公司的破产问题开展了4个专题调研，委托中国人民大学、中国政法大学和最高人民法院开展企业破产法与关联法律法规衔接协调情况、企业破产法律制度完善等相关专题研究。据了解，本次执法检查共形成了2份前期调研简报、3份实地检查报告、6份委

托检查报告、1份专项检查报告、4份专题调研报告、3份法律评估报告、1份大数据分析报告、3份委托研究报告。

分组审议时，洛桑江村委员表示，执法检查组严格落实以习近平同志为核心的党中央关于企业破产工作指示要求，开展了一次深入扎实、务实高效的执法检查。报告总结成效实事求是，分析问题深入透彻，提出措施切实可行，为下一步修改企业破产法打下了坚实基础。

### 建立健全破产法律体系 持续提升破产司法保障能力

根据报告，在党中央坚强领导下，各级政府和人民法院深入贯彻实施企业破产法，建立健全破产法律制度体系，持续提升破产司法保障能力，推动符合条件的企业依法破产，法律实施取得了积极成效。

从破产案件数量看，2007年至2020年，全国法院共受理破产案件59604件，审结破产案件48045件。从时间顺序看，企业破产法实施后的一段时间，每年的破产案件数量在3000件左右，党的十八大以来，随着供给侧结构性改革持续深化，加快建立和完善市场主体挽救和退出机制，破产案件数量快速上升，2017年至2020年受理和审结的破产案件分别占到法律实施以来案件总量的54%和41%。从地域分布看，东部地区破产案件数量占到全国的近80%，浙江、江苏、广东三省约占60%。从破产企业类型看，随着国企改革持续推进，国有困难企业完成集中退出，民营企业破产案件占绝大多数，2020年民营企业破产案件占案件总量的近90%。大数据分析显示，舆论普遍肯定企业破产法的实施成效，2020年以来对企业破产法相关话题的舆论满意度达92%。具体来看，企业破产法实施取得的成效主要体现在以下方面：

开展法律宣传，破产法治意识不断增强。各级党委、政府和法院高度重视企业破产法的贯彻实施工作，大力开展



6月23日，全国人大常委会副委员长陈竺（前左二）率全国人大常委会企业破产法执法检查组在陕西汽车控股集团视察。摄影/李倩文



6月3日，全国人大常委会副委员长王东明（前左二）率全国人大常委会企业破产法执法检查组赴山东省高级人民法院检查法律实施情况。



5月31日至6月5日，全国人大常委会副委员长郝明金率（中）全国人大常委会企业破产法执法检查组在吉林省、山西省开展执法检查。图为6月1日下午，执法检查组在吉林省长春市中级人民法院召开座谈会，听取实施企业破产法情况汇报。（长春市中院供图）



法律宣传工作。如通过组织专家宣讲、投放公益广告、建立微信公众号、举办知识竞赛等多种形式,积极普及破产法治观念,或通过发布破产审判白皮书、宣介破产典型案例、开展破产法治大讲堂、组织专业律师上门服务等方式,增强市场主体学法用法能力。

着力完善相关制度,破产法律体系不断健全。国务院及其有关部门、最高人民法院和各地积极开展企业破产法的配套制度建设。如最高人民法院出台关于适用企业破产法若干问题的规定的司法解释,制定关于强化破产案件受理、提高破产审判效率等多项司法政策,为依法审判破产案件提供依据。国家发展改革委等部门制定《加快完善市场主体退出制度改革方案》等政策文件,有力支持了企业破产法的实施。

做好统筹协调,破产工作机制不断完善。各级政府和法院加强统筹协调,在破产案件中密切配合,相关工作机制有力保障了企业破产法的实施。推动经营困难国企有序退出,因企施策开展破产重整工作,破产办理更加便捷,同时稳妥处置企业破产带来的风险。

深化实践探索,破产司法程序有效实施。陷入困境企业通过司法程序实现破产退出,债权债务有序公平清理,债务风险有效化解,实现了资源要素的优化配置。法律规定的三种破产程序中,破产清算约占破产案件总量的90%,重整约10%,和解不到1%。充分发挥破产清算制度作用,大力发挥重整制度作用,推进运用和解制度,并且探索建立个人破产制度。

加强专业建设,破产司法保障能力不断提升。人民法院通过设立破产法庭、完善破产审判体制、加强专业化建设、健全管理人制度等举措,提高破产司法保障能力。全国已设立14个破产法庭、近100个清算与破产审判庭以及专门的合议庭集中办理破产案件。目前全国共有从事破产审判工作的员额法官417名,28家高级人民法院和284家中级

人民法院编制了管理人名册,共纳入机构管理人5060家、个人管理人703人,各地共成立了131家管理人协会。

分组审议时,沈跃跃副委员长表示,党的十八大以来,国务院及有关部门、人民法院着力完善企业破产法相关制度,大力推动符合条件的企业破产,破产案件数量上升明显,在完成国有困难企业集中退出后民营企业已成为破产案件的主体,这对于促进市场竞争优胜劣汰、实现资源优化配置、推动我国经济转型升级、促进社会主义市场经济健康发展发挥了重要作用。推动经济高质量发展,加快完善社会主义市场经济体制,需要进一步贯彻实施好企业破产法。

### 推动企业破产法贯彻实施 加快法律修改工作

从企业破产法执法检查情况看,各部门各单位做了大量工作,取得了积极成效。但同时,企业破产法在实施中也存在破产意愿不强、破产程序执行薄弱、审理周期较长、府院协调不落地、配套制度不健全、财产清偿率较低、制度运行成本偏高等困难和问题,现实中“该破未破”的现象还比较普遍,对破产方式的运用还不够主动,破产制度的作用还未充分发挥。根据综合检查中了解到的情况,执法检查组就进一步推动企业破产法的贯彻实施提出建议。

一是贯彻党中央决策部署,推进破产法律制度深入实施。二是优化破产程序,提高破产审理实效。三是健全管理人制度,提高管理人依法履职能力。四是进一步完善府院联动机制,更好发挥协同作用。五是优化财税政策,保持破产企业税负在合理水平。六是完善信用修复机制,推动重整企业信用重建。七是保护职工合法权益,维护社会和谐稳定。八是加快法律修改工作,完善破产法律体系。

在分组审议过程中,曹建明副委员长表示,坚决贯彻党中央决策部署,强化依法破产。实施好企业破产法,需要各级党委、人大、政府、司法和社会各

方面的高度重视和全力支持,要像抓“执行难”一样抓“破产难”。大量“僵尸企业”僵而不死,不仅严重损害债权人利益,也严重影响营商环境优化,不利于推进供给侧结构性改革。要加强破产法治观念宣传,引导全社会紧紧围绕落实党中央“六稳”“六保”任务要求,树立依法破产实现保护、拯救和重生的观念,切实发挥企业破产法在市场资源配置上的调整作用,稳妥有序推动符合条件的企业依法破产和破产重组。

李钺锋委员结合金融实际,建议稳妥做好金融机构破产工作。“2016年至2019年,国内仅P2P网贷累计停业及发生问题的机构就超过6000家,小额信贷公司数量月减少1600家。”为此他表示,在针对金融机构破产的专门法律法规出台之前,政府有关部门、法院、行业协会等有关方面,进一步加强联动协作,转变思想认识,做好政策法律等方面的沟通衔接,对确需实行破产的金融机构,稳妥做好破产工作,及时化解金融不良资产带来的风险,从而推动我国金融事业持续健康发展。

吕薇委员关注与破产有关的基础设施建设。她指出,目前企业破产法制度本身、审判规则、破产法庭、破产法官、破产管理人、破产相关的配套保障制度和政策等都存在不少短板,与社会需求之间存在缺口,希望能够加快补齐制度、人才和配套政策的短板。高友东委员则从增强府院联动机制入手,建议给予重整企业更大的政策支持,探索给予产业投资人及重整企业以配套优惠政策。

多位常委会委员建议对企业破产法适时进行修改,尽快完善破产法律制度及配套制度,创造平等的竞争环境,推动经济高质量发展。谢经荣委员表示,在完善法律的时候应该注意四个平衡:一是债权人、债务人、职工等各方利益的平衡。二是打击犯罪同保护企业家的创业能力和创业积极性的平衡。三是各种法律间的平衡。四是法院、政府以及区域之间的协调和平衡。✘

导读：种子是发展现代农业，保障国家粮食安全的基础。习近平总书记指出，“要下决心把我国种业搞上去，抓紧培育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮食安全”。8月17日，十三届全国人大常委会第三十次会议在京开幕，种子法修正草案提请会议审议。

## 把种业的“芯片”掌握在自己手中

文 / 本刊记者 于浩

种子是发展现代农业，保障国家粮食安全的基础。建立激励和保护原始创新的种业法律制度，是打好种业翻身仗的关键。习近平总书记指出，“创新是引领发展的第一动力，保护知识产权就是保护创新”。“要下决心把我国种业搞上去，抓紧培育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮食安全”。“实现种业科技自立自强、种源自主可控”。

今年7月9日，中央全面深化改革委员会第二十次会议审议通过《种业振兴行动方案》，将修改种子法列为重点任务。8月17日，十三届全国人大常委会第三十次会议在京开幕，种子法修正草案提请会议审议。

“2015年修订的种子法，对植物新品种的授权条件、授权原则、品种命名、权利范围及例外、强制许可等作了规范，将植物新品种知识产权保护从行政法规上升到法律层次，为保护育种者合法权益、促进种业创新发展提供了法治保障。”全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟在作草案说明时说。

但总体上看，我国种业知识产权保护还有短板弱项，国内主要粮食作

物品种中修饰性品种比较多，一些品种繁育停留在对主要推广品种和核心亲本的修饰改良上，导致品种遗传基础窄，审定品种多但突破性品种少，同质化问题比较突出，难以适应加强植物新品种知识产权保护、激励育种原始创新、保障粮食安全的新形势。

“因此，亟须对种子法进行修改，扩大植物新品种知识产权权利保护范围，延伸保护环节，提高保护水平，加大保护力度，用制度导向激发原始创新活力。”刘振伟说。

### 从四个方面着手“保护”种子

一是扩大植物新品种权的保护范围及保护环节。为了加强植物新品种知识产权保护，维护品种权人的合法权益，借鉴国际通行做法，修正草案扩大了植物新品种权的保护范围及保护环节，将保护范围由授权品种的繁殖材料延伸到收获材料，将保护环节由生产、繁殖、销售扩展到生产、繁殖、加工（为繁殖进行的种子处理）、许诺销售、销售、进口、出口、储存等。草案体现权利一次用尽原则，植物新品种权所有人对繁殖材料已有合理机会行使其权利，不再对收获材料行使权利。

二是建立实质性派生品种制度。为激励育种原始创新，从源头上解决种子同质化严重问题，草案建立实质性派生品种制度，明确实质性派生品种可以申请植物新品种权，并可以获得授权，但对其以商业为目的利用时，应当征得原始品种的植物新品种权所有人的同意。在国际植物新品种保护联盟77个成员中，有68个已经实行这一制度。鉴于实施这一制度是循序渐进的过程，草案作出授权性规定，实质性派生品种实施名录及判定指南等，由国务院农业农村、林业草原主管部门依照本法及有关法律确定。自实质性派生品种实施名录发布之日起申请的植物新品种，按照实质性派生品种相关制度管理，不溯及既往。

三是完善侵权赔偿制度。为提高对侵害植物新品种权行为的威慑力，加大了惩罚性赔偿数额，对权利人的损失或侵权人获得的利益或品种权许可使用费可以确定数额的，将赔偿数额的上限由三倍提高到五倍，难以确定数额的，将赔偿限额由三百万元提高到五百万元。为保障种子市场正常交易，增加侵权人合法来源抗辩条款。草案规定，不知道是未经植物新品种

权所有人许可的授权品种的繁殖材料或者收获材料,能证明该繁殖材料或者收获材料具有合法来源的,不承担赔偿责任。

四是完善法律责任。为强化对种子生产特别是果树种苗生产检验、检疫的管理,防止携带疫病果树种苗流入市场,草案明确,不具有繁殖种子的隔离和培育条件,不具有无检疫性有害生物的种子生产地点或者县级以上人民政府林业草原主管部门确定的采种林从事种子生产,未执行种子检验、检疫规程生产种子的,追究法律责任。

### 鼓励“原创”种子,加大知识产权保护力度

随着乡村振兴战略的实施,我国种业面临植物新品种知识产权保护、激励育种原始创新、保障粮食安全的新形势。在审议种子法修正草案时,洛桑江村委员认为,草案能够进一步完善种业法律制度,促进种业发展和知识产权保护,对于保障国家粮食安全,促进现代农业发展具有重要作用。草案扩大植物新品种权的权利内容及保护范围,建立实质性派生品种制度,完善侵权赔偿制度和法律责任,具有很强的时代性、前瞻性和可操作性。

“种子是发展现代农业,保障国家粮食安全的基础,事关国计民生。种子法的修正必将用法律的导向作用激发原始创新活力,推进我国种业振兴。”李锐委员建议,进一步加大种业知识产权保护力度,更好支持种业公益性和基础性研究,加强源头创新,提升我国种业核心竞争力,加强多部门沟通协调,加强国际条约研究,畅通种质资源引进交换渠道,为良种培育提供资源基础支撑。建立实质性派生品种制度,推动品种由“多乱杂”向“多专优”转变。狠抓品种审定监管,研究提高主要农作物品种审定标准。强化技术支持,加快建立分作物分子指纹库,严格

和规范品种审定和登记“特异性、一致性、稳定性”测试,推动种子行业有序发展。

“我国种业企业有6000多家,据说这6000多家企业的研发总投入还抵不上拜耳一家的研发投入。我国种业企业做不大,在一定程度上跟品种权保护制度的不完善、实施不够有力有很大关系。”孙其信委员说,种子法的修正,特别是扩大植物新品种权的保护范围,建立实质性派生品种制度,对于下一步促进种业的原始创新,加大品种保护力度,带动社会金融对种业的投资,都会发挥积极的推动作用。

孙其信认为种子法修正草案第1条的表述有点窄,应该在“保护植物新品种权”后面增加“促进种业发展”。同时在“激励种业原始创新”后增加“维护品种权所有人的权益”。“品种权所有人可以是个人、企业,也可以是事业单位。设立品种权保护制度最大的作用就是保护品种权所有人的合法利益,所以建议在立法目的上再进一步作些完善。”

草案最大的调整在于建立实质性派生品种制度,特别是第28条明确实质性派生品种的有关规定。这有利于从源头上鼓励研发创新,解决种子同质化严重的问题。

“目前,我国以中小型种子企业为主,育种创新能力比较薄弱。据统计,营收规模在3000万元以下的种子企业占比达65%,拥有研发创新能力的国内种子企业不到总数的1.5%,绝大部分企业研发投入占其销售额的1%左右,而行业内领先的跨国公司,其研发投入一般占销售收入的10%左右。”李钺锋委员说,国内10家主营种子的上市公司,2019年末研发人员数量仅为行业内领先的跨国公司的1/20。由此可见,作为全球第二大种业市场,我国迫切需要提高种子企业的研发能力和创新的积极性。

王宪魁委员认为,种质资源研发

仍要以科研院所、大专院校等“国家队”为主。同时,支持鼓励企业开展种质资源研究和应用工作,走一条国有科研院所、大专院校、企业种质资源研究相结合的道路。加强作物知识产权保护,鼓励创新和公平竞争。要防止对院士创新成果模仿、修饰、造假、窃取,营造鼓励创新和公平竞争的良好环境。对吸纳、创新、派生研发成果应积极推广,使其充满生机活力。

鲜铁可委员表示,草案稿对现行种子法第28条作了修改,将植物新品种权所有人权利的保护范围由原来的“繁殖材料”,扩至“繁殖材料”和“收获材料”,加大了保护力度。但草案没有对现行种子法第29条同步作出修改,即可以不经植物新品种权所有人许可、不向其支付使用费的情形,未及于农民自繁自用授权品种繁殖材料而获得的“收获材料”。建议参照草案稿对种子法第28条的修改内容,对第29条作出修改,将农民自繁自用授权品种的繁殖材料及由此获得的“收获材料”,作为可不经植物新品种权所有人许可、不向其支付使用费的情形,使第28条与第29条的规定协调一致。此外,对国外品种或材料在国内受保护增加一个限定条件,即要求这类品种或材料必须是在我国申请并被批准的品种或材料,以防止给国内研究机构或企业增加额外负担。

“要进一步加强种业创新的支持。与种业发达国家相比,我国种业创新的整体水平不高。虽然近年来通过收购安道麦、先正达等公司逐渐缩小了差距,但国内种业企业数量多、实力弱,种业创新仍然不足。”刘修文委员说,本次修法主要是对种业权利保护方面的修改,激励种业创新的内容有待进一步加强。建议在育种平台与基地建设、育种理念和技术、育种机制和模式、育种政策资金支持等方面进一步总结经验,及时修改完善相关规定。✘

导读:8月17日,科学技术进步法修订草案首次提请十三届全国人大常委会第三十次会议审议。此次修法新增“基础研究”“区域科技创新”“国际科学技术合作”三章,强调在关键技术上突破瓶颈,健全社会主义市场经济条件下新型举国体制,运用法治力量加快推动新时期高质量发展。

# 科学技术进步法迎大修,布下源头创新“先手棋”

文 / 本刊记者 冯 添

6月17日,9时22分,酒泉卫星发射中心点,长征二号F遥十二运载火箭发射,约573秒后,神舟十二号载人飞船与火箭成功分离,发射圆满成功。18时48分,航天员先后进入天和核心舱,标志着中国人首次进入自己的空间站。

8月17日,北京,人民大会堂,十三届全国人大常委会第三十次会议开幕。这次会议上,科学技术进步法时隔近14年再次迎来修订,将为科技创新提供强有力的法治保障。

本次科学技术进步法修订,根据形势和任务的发展变化,对现行法律作了相当大幅度的修改,在现行法律八章七十五条的基础上,对法律框架和内容作出部分调整,新增“基础研究”“区域科技创新”“国际科学技术合作”三章,共计十一章一百零六条。

“这次所作的系统性修改体现了法律的与时俱进,坚持了修法导向,更加符合科技发展规律,将对促进我国科技发展产生深远影响。”郭雷委员在审议时说。

## 坚持党的全面领导,科技定位“擎天一柱”

党的十八大以来,习近平总书记

高度重视科技创新工作,对实施创新驱动发展战略、加快科技创新提出一系列新思想新论断新要求。党中央把创新作为一项国策,作出一系列重大决策部署,我国科技实力从量的积累迈向质的飞跃、从点的突破迈向系统能力提升。

四通八达的高铁、横跨大洋的港珠澳大桥、蓄势腾飞的北京大兴机场,一个个奇迹般的工程,托举起大国创新的高地;天眼探空、神舟飞天、墨子传信、北斗组网,一个个科技突破,见证从“跟跑”到“并跑”甚至“领跑”的转变。

科技创新的定位不再仅仅是为经济建设和社会发展“服务”,已经成为支撑和引领社会主义现代化国家建设的“擎天一柱”。

习近平总书记在讲话中指出:“我们坚持党对科技事业的领导,健全党对科技工作的领导体制,发挥党的领导政治优势,深化对创新发展规律、科技管理规律、人才成长规律的认识,抓重大、抓尖端、抓基础,为我国科技事业发展提供了坚强政治保证。”

修订草案首先明确“党的全面领导”。草案规定,坚持中国共产党对科

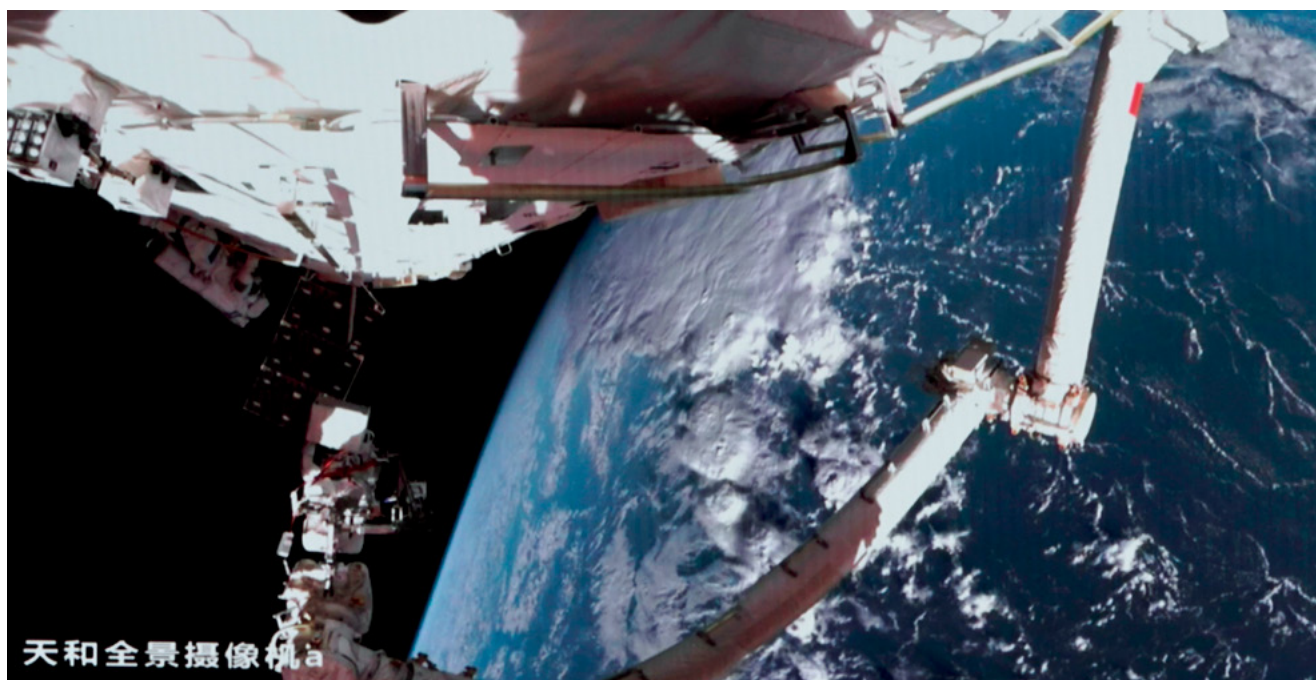
学技术工作的全面领导,坚持科技创新在国家现代化建设全局中的核心地位,把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。

同时,修订草案充分体现了总书记提出的“四个面向”的要求——面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康,为经济建设、社会发展、维护国家安全和人类可持续发展服务。

## 强化基础研究,积蓄创新“源头活水”

基础研究是科技创新的源头。有分析指出,中国面临的很多“卡脖子”技术问题,根子是基础理论研究跟不上,源头和底层的东西没搞清楚。因此,加强基础研究,实现更多从“0”到“1”的突破,是打好关键核心技术攻坚战的核心所在。

中国科学院院士、清华大学基础分子科学中心主任程津培教授指出,目前我国基础研究投入主要来自于中央本级财政,其在全国基础研究总投入中占比达90%以上。在一些发达国家,地方政府也会承担支持基础研究的一部分责任,一些企业在基础研究



8月20日，在北京航天飞行控制中心大屏拍摄的神舟十二号乘组航天员聂海胜、刘伯明同时在舱外操作场景。摄影/新华社记者 田定宇

总支出中的贡献率至少会达到20%。

为提升原始创新能力，修订草案增加了“基础研究”一章，相关规范站位更高、内容更充实、推进力度更大。

“国家财政建立基础研究稳定支持的投入机制。”草案第23条给予了针对性的回应，并且提出县级以上地方各级政府应当结合本地区社会发展需要，加强对基础研究的支持。国家鼓励企业和社会力量投入基础研究，给予财政、金融、税收等政策支持。逐步提高基础研究经费在全社会研究开发经费总额中的比例，与创新型国家和科技强国建设要求相适应。

分组审议时，全国人大常委会副委员长张春贤认为，相比于应用研究领域，基础研究领域的知识产权保护相对薄弱。科学发现权立法长期缺失，不利于基础研究的蓬勃发展和科技创新的源头保护。

“建议增加发现权的相关内容，明确规定发现权的主体资格和权利内容，以及科学发现的判断标准、条件和评

价确认程序，加强科学发现权保护。”张春贤说。

杨志今委员表示，和世界发达国家相比，我国基础研究经费在全社会研究开发经费总额中的比例还偏低，这种现状不利于攻克关键核心技术和开发原创性科技成果。他认为，基础研究应以中央为主、地方为辅，设立以中央为主到地方多层次、立体化的基础研究基金体系，由中央统筹，各地方政府结合当地的社会经济发展实际，科学合理地安排预算，加强对关键核心技术、前沿引领技术等研究的投入支持。

### 推动关键核心技术攻关，突破“受制于人”瓶颈

当今世界，百年未有之大变局加速演进，国际环境错综复杂，新一轮科技革命和产业变革突飞猛进，科技创新成为国际战略博弈的主要战场，围绕科技制高点的竞争空前激烈。

根据世界知识产权组织发布的2020年全球创新指数报告，中国在全

球位列第14名，比5年前提升了15位。2020年全国科研经费支出超过2.4万亿元，授予专利权363.9万件，每万人口发明专利拥有量达15.8件，比2015年的1.4万亿元、171.8万件和6.3件，均有较大幅度增长。但创新能力依然较弱，“大而不强”特征较为明显。

近年来，发达国家针对我国高科技企业持续打压，凸显了一些关键核心技术受制于人的痛点和原始创新能力不足的短板。为更好发挥制度优势，着力解决制约国家发展和安全的重大难题，本次科学技术进步法修改，突出强化国家战略科技力量。

修订草案提出，国家构建和强化以国家实验室、国家科学技术研究开发机构、高水平研究型大学、科技领军企业为重要组成部分的国家战略科技力量，在关键领域和重点方向上发挥引领支撑作用。

哪些项目更具前瞻性、战略性？“十四五”规划和二〇三五年远景目标的建议提出，瞄准人工智能、量子信

息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种、空天科技、深地深海等前沿领域一批具有前瞻性、战略性的国家重大科技项目。

草案明确，国家完善社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制，组织实施体现国家战略需求的重大科技任务，系统布局开展具有前瞻性、战略性的科学技术重大项目，超前部署前沿技术和颠覆性技术研发。

### 尊重科技人才，牢牢把握“创新之要”

创新之要，唯在得人。人才在科技发展中具有至关重要的作用，世上一切事物中人是可最宝贵的，一切创新成果都是人做出来的。

让科学技术人员“受到全社会的尊重”是本次修订草案的一个突出亮点。根据草案，国家采取多种措施，提高科学技术人员的社会地位，培养和造就专门的科学技术人才，创造有利的环境和条件，保障科学技术人员投入科技创新和研究开发活动。

尊重不仅体现在地位上，更体现在优厚待遇上。草案增加了“优化收入结构”“建立工资合理增长机制”的相关规定。对于用财政性资金设立的科研机构 and 高校，科学技术人员在履行岗位职责、完成本职工作、不发生利益冲突的前提下，经所在单位同意，可以从事兼职工作获得合法收入。技术开发、技术咨询、技术服务等活动的奖励金提取，视同科学技术成果转化，依照法律规定办理。

草案进一步明确，实施科学技术人员分类评价制度，对从事不同科学技术活动的人员实行不同的评价标准和方式，突出创新价值、能力、贡献导向，设置合理的评价周期，激发科学技术人员创新活力。

草案对不同群体也增加有针对性的措施，如为青年科学技术人员成长

创造环境和条件，鼓励老年科学技术人员在科学技术进步中发挥积极作用。邓丽委员在审议时说，希望纳入性别视角，建立完善有利于女性科技人才发展的评价激励机制，为孕期、哺乳期女性科技人才创造生育友好型的工作环境。

科技面向未来，关键是创新人才教育培养。根据草案，国家完善创新人才教育培养机制，在基础教育中，加强科学兴趣培养；在职业教育中，加强技术技能人才培养；强化高等教育资源配置与科学技术领域人才培养的结合，完善战略性科学技术人才储备。

为营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围，草案对承担科学技术研究开发任务的科技人员和管理人员，在特定情况下予以免责作出了规定。此外，加强科研诚信和科技伦理制度建设方面，草案规定，国家加强科研作风学风建设，建立和完善科研诚信制度和科技监督体系，健全科技伦理治理体制。

值得一提的是，草案在新增的“国际科学技术合作”一章中也作出了支持国内外优秀科技人才合作研发；鼓励在外国工作的科学技术人员回国，吸引外籍科学技术人员到中国从事科学技术研究开发工作，并完善相关社会服务和保障等规定。

### 完善国家创新体系，优化区域创新格局

国家创新体系的完善，在于创新主体的紧密合作，创新要素充分有序流动。对此，修订草案鲜明地提出，充分发挥市场配置创新资源的决定性作用，更好发挥政府作用，强化科技资源配置，提高资源利用效率。

要发挥市场在科技资源配置中的决定性作用，就要把科学技术成果及时转化为生产力。草案明确，国家促进科学技术进步与经济社会发展相结合，加强科学技术成果中试、工程化和产业化开发及应用，加快科学技术成果

转化为现实生产力。

中试生产是中间性试验的简称，是科技成果向生产力转化的必要环节，成果产业化的成败主要取决于中试的成败。分组审议时，马志武委员说，目前许多高校成果，由于缺乏中试平台而无法转化，因此需要发挥大型企业的作用。

为更好发挥企业作为创新主体的作用，草案明确，推动企业成为技术创新决策、科研投入、科研组织和成果转化的主体，促进各类创新要素向企业集聚，提高企业技术创新能力。

区域创新发展是创新型国家建设的重要支撑。随着京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、“一带一路”建设，以及长三角一体化发展等区域发展战略持续推进，我国经济发展空间结构发生深刻变化，逐步形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

修订草案此次新增“区域科技创新”一章，进一步优化区域创新布局。草案规定，国家采取多种方式支持区域科技创新，县级以上地方人民政府应当支持科学研究和应用，为促进科技成果转化创造条件；发挥国家高新技术产业开发区、国家自主创新示范区等科技园区的集聚和示范带动效应；建设重大科技创新基地与平台，培育创新创业载体，打造区域科技创新高地；建立区域科技创新合作机制和协同互助机制。

“这对香港以及整个粤港澳大湾区建设意义非凡。”谭耀宗委员说。

在谭耀宗看来，大湾区建设是国家未来的重点政策之一，香港在其中的一个重要角色就是成为大湾区中的科技中心。近年来，香港和内地的科学技术合作日益紧密。2021年初，香港特区立法会通过一笔约181亿港元的拨款，支持落马洲河套区港深创新及科技园发展。未来，修订后的科学技术进步法能为大湾区科技创新提供更多的法律保障，助力打造区域创新高地。✘

导读:为贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想,解决社会和广大人民群众普遍关心的噪声污染问题,8月17日,十三届全国人大常委会第三十次会议审议修订环境噪声污染防治法的议案。其中,草案针对当前噪声管理中存在的突出问题,加强分类管理,注重源头防控,强化社会共治,夯实法律责任,为创造宁静和谐的生活环境提供强大法律支撑。

## 噪声污染防治法草案: 法治助创宁静和谐的生活环境

文 / 本刊记者 王晓琳 实习记者 姜文朵

噪声污染与人民群众息息相关,越来越成为社会和广大人民群众关心的问题。噪声污染防治不仅关系到民生福祉与社会和谐稳定,对完善污染防治领域法律体系、促进经济可持续发展、推进生态文明建设也具有重要意义。

全国人大常委会高度重视噪声污染问题,将环境噪声污染防治法修改列入十三届全国人大常委会立法规划的一类项目。8月17日,十三届全国人大常委会第三十次会议审议修订环境噪声污染防治法的议案。全国人大环境与资源保护委员会主任委员高虎城作修订环境噪声污染防治法的说明。

据高虎城介绍,此次法律修订删除原法名称中的“环境”二字,将环境噪声污染防治法修改为噪声污染防治法,更加明确法律规范对象仅限于人为噪声,并与水、大气、土壤等污染防治法律名称中突出要素管理的表述保持体例上的一致。法律名称的修改不影响对噪声污染防治行为的严格要求。

与现行法律相比,噪声污染防治法草案(以下简称草案)新增“噪声污染防治标准与规划”一章,目前共9章,条文数量由64条增加至84条。结合新时代生态环境保护的新要求,草案增加了噪声

污染防治对象,扩大了法律适用范围,建立健全噪声污染防治标准与规划、监督管理、分类治理机制,注重源头防控,完善政府职责,夯实法律责任,强化社会共治。在分组审议中,与会人员纷纷表示,草案为扎实推进噪声污染防治、推进生态环境治理体系和治理能力现代化提供了法律支撑。

### 适应噪声污染防治新形势 回应人民群众生活需求

现行环境噪声污染防治法于1996年10月29日通过,自1997年3月1日起施行。该法自实施以来,只在2018年对个别条款作出修正。与20多年前相比,我国噪声污染防治的形势已发生了重大的变化,现行环境噪声污染防治法已不能适应新形势的要求,亟须修改完善。

高虎城在作草案说明时指出,随着我国经济社会的发展,噪声污染区域由城市扩展到了农村,高铁、城市轨道交通等新型噪声源不断出现,室外活动噪声、室内噪声污染也日益多发、多样。环保热线举报平台中噪声投诉长期居高不下,位居各污染要素的第2位,仅次于大气污染。与此相对,现行法律已不能适应噪声污染防治新形势、新任务的要求,

主要存在落实地方政府声环境质量改善责任不够,源头管控要求不够,落实噪声排放单位主体责任不足,噪声监管职责不清,监管范围有空白,与最新环保法律法规衔接不够,法律责任不完善等问题。修改环境噪声污染防治法,是回应人民群众需求的务实举措,也是推进生态环境治理体系和治理能力现代化的客观需要。

本次修订以习近平生态文明思想和习近平法治思想为指导,落实“十四五”规划和2035年远景目标纲要对环境噪声污染治理的要求。有关修改遵循以下原则:一是加强源头防控,二是聚焦突出问题,三是制度措施可行,四是总结成功经验,五是提升治理能力。草案积极回应人民群众对安宁和谐环境的新要求新期待,系统研究谋划和解决法治领域群众反映强烈的突出问题,坚持以人民为中心,以问题为导向,分类防治噪声污染,从而进一步保护和改善生活环境,保障公众健康,推进生态文明建设。

### 坚持问题导向 草案亮点纷呈

此次修订在深入开展调查研究的基础上,广泛征求意见建议,就噪声污染防

治的重点难点问题开展专题研究,形成的草案亮点纷呈,力争解决困扰百姓生活的噪声污染突出问题。

看点一,调整适用范围,消除监管空白。噪声污染的范围和细分度呈现扩大趋势,针对群众反映强烈的部分噪声污染行为在法律中仍存在监管空白的问题,草案增加了噪声污染的防治对象,扩展了法律适用的地域范围。例如,草案修改工业噪声和交通运输噪声的定义,将工业噪声扩展到生产活动中产生的噪声,增加城市轨道交通噪声。同时,将工业噪声、建筑施工噪声、交通运输噪声和社会生活噪声的适用范围从城市市区扩展至农村地区。

窦树华委员指出,这些修改着力解决监管空白问题,如厂区内装卸货物和运输等非使用固定设备的生产活动噪声和地铁、轻轨运行噪声等都将得到有效监管,新增农村地区噪声污染防治,将防治范围进一步扩展至全方位。

看点二,强化源头防控和标准管控。源头防控是噪声污染防治最有效的方法之一,要发挥规划、产品噪声限值及振动控制在噪声污染防治中的作用。草案增设“噪声污染防治标准与规划”一章,其中明确要求人民政府根据国土空间规划及用地现状划定各类声环境质量标准适用区域,对噪声敏感建筑物集中区域加强防治管理;增加环境振动控制标准,并在其后章节规定各种类噪声减少振动、降低噪声措施;完善产品噪声限值制度;规定未达到国家声环境质量标准的设区的市、县级人民政府应编制改善规划及实施方案,向社会公开;等等。

对此,程立峰委员认为,对城市空间布局、规划与防护距离、区域达标责任、质量标准和排放标准评估与修订、产品噪声限值等作出规定,是从源头消除、减少和改造声源的治本之策。划定各类声环境质量标准适用区域,体现了以人为本和坚持源头防控、分类管理、分区管控的原则,且为城市声环境功能分区管

理纳入国土空间布局和城市规划提供了法律依据。

看点三,完善政府职责,建立社会共治机制。噪声污染即时多发,呈现于生产生活的方方面面,应当厘清部门监管职责,为人民群众提供高质量的公共服务。着眼于当前地方政府对噪声污染治理重视程度不够的问题,草案规定县级以上人民政府应当将噪声污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划,增加目标责任制和考核评价制度,将噪声污染防治目标完成情况纳入考核评价等。

强化社会共治可以充分发挥公众参与治理的积极作用。为此,草案新增环境教育和公众参与的规定,鼓励社会各界开展噪声污染防治宣传教育和科学普及,增强公众噪声污染防治意识,引导公众依法参与噪声污染防治工作。此外,新增宁静区域创建条款,鼓励开展宁静小区、静音车厢等宁静区域创建,共同维护生活环境和諧安宁;新增自治管理规定,明确基层群众自治组织指导业主、业主委员会及委托管理单位通过制定管理规约的形式,约定本区域内噪声防治规定的管理要求并共同遵守。

看点四,明确法律责任,加大处罚力度。现行法律未明确罚款幅度范围,处罚手段缺位。此次草案全面修订了“法律责任”一章,真正让法律长出“牙齿”。草案明确了每一种违法行为所对应的处罚条款和罚款额度,增加了按日计罚、停产整治、限期拆除等处罚手段,完善了处罚机制。此外,草案规定对排放噪声造成严重后果,被责令整改拒不执行的,授权相关监督管理部门采取查封扣押的强制措施。对此,与会人员纷纷表示,草案夯实法律责任,加大了违法处罚力度,有利于法律有效实施,为社会生产生活安宁保驾护航。

### 聚焦突出问题 积极建言献策

十三届全国人大常委会第三十次会议于8月18日就噪声污染防治法草案进

行了分组审议。全国人大常委会组成人员普遍认为,草案积极回应社会关切和人民群众需求,聚焦重点问题,突出源头治理,符合科学规律和生活实际。

常委会组成人员充分肯定了本次修订对完善污染防治领域法律体系、推进生态环境治理体系和治理能力现代化的重要意义。“本届常委会将修改环境噪声污染防治法列入立法规划和年度计划,是贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想,坚持以人民为中心的具体举措,标志着新修改的环保法颁布后,大气、水、土壤、固废、噪声等主要污染防治的立法法工作即将陆续完成,环境管理法治建设进入新阶段。”程立峰委员如是说。

李钺锋委员则表示,在近期学习调研中,他深刻感受到当前我国噪声污染产生地区由城市向农村扩展,噪声污染的产生源头由工业噪声、建筑施工噪声向交通运输噪声、社会生活噪声扩展的趋势。如今污染防治工作任务更重、难度更大,确实需要通过完善法律法规,优化顶层设计,为噪声污染防治提供坚强法治保障。

分组审议时,常委会组成人员还围绕草案提出了一些具体的修改完善的意见建议。

针对重要法律概念界定,李锐委员和刘修文委员建议进一步研究完善“噪声污染”的概念,纳入多重噪声竞合排放的情形;王毅委员和杜黎明委员建议增加对“振动”的定义。针对噪声污染防治社会公开和社会监督,刘玉亭委员建议,噪声污染的监测记录应尽可能公开。刘修文委员也提出,约谈情况、整改情况和整改结果应当向社会公开,保障公众知情权,运用好社会监督的力量。此外,还有委员提出居民饲养动物和流浪无主动物应予以合理管理,以及进一步完善对农村地区噪声污染防治的规定,支持农村地区加强噪声污染监测与防治能力建设,全面提升城乡噪声污染防治水平。✘



导读：随着扫黑除恶专项斗争成果深刻融入人民群众生产生活，“推动扫黑除恶常态化”写入“十四五”规划和2035年远景目标纲要，反有组织犯罪法草案——一部反有组织犯罪的专门法律也进入全国人大常委会二审程序。草案内容在各方面意见建议推动之下日臻完善，离筑起常态化开展扫黑除恶专项斗争的法律铜墙铁壁再近一步。

## 反有组织犯罪法草案二审： 为常态化开展扫黑除恶专项斗争 提供法律保障

文 / 本刊记者 孙梦爽

8月17日，反有组织犯罪法草案提请十三届全国人大常委会第三十次会议二次审议。相比于去年12月提请第二十四次常委会会议的初次审议稿，草案二审稿广泛征求意见凝聚共识，在界定恶势力组织概念、完善涉及未成年人反有组织犯罪相关规定、保障涉案个人和单位合法权益等方面作出进一步修改完善。

习近平总书记指出，“平安是老百姓解决温饱后的第一需求，是极重要的民生，也是最基本的发展环境”，“黑恶势力是社会毒瘤，严重破坏经济社会秩序，侵蚀党的执政根基”。专项斗争结束后持续打击黑恶犯罪，防止其死灰复燃、卷土重来，是人民群众的深切希望。

今年3月，“推动扫黑除恶常态化”写入“十四五”规划和2035年远景目标纲要。十三届全国人大常委会推动制定反有组织犯罪专门法律，固化专项斗争经验做法，将党中央决策部署转化为法律，以法治方式重拳出击勇亮剑，为常态化开展扫黑除恶专项斗争，有黑扫黑、有恶除恶、有乱治乱提供坚实法律保障。

分组审议中，与会人员对草案二审稿给予高度评价，认为制定反有组织犯

罪法是开展为期3年扫黑除恶专项斗争形成的重要制度成果，对于常态化推进扫黑除恶工作、建设更高水平的平安中国具有重要意义。草案二审稿充分吸收一审时各方面提出的意见建议，体现了把扫黑除恶与打伞破网、打财断血、行业治乱、加强基层组织建设有机结合起来的重要经验。

### 完善涉未成年人规定 强化预防和治理

近年来，一些未成年人被胁迫、利诱参与、实施黑恶势力犯罪，有的黑恶势力甚至利用刑法中关于刑事责任年龄的规定，有意将未成年人作为发展对象，以此规避刑事处罚，严重损害未成年人身心健康，破坏社会治安秩序和社会和谐稳定。

对此，草案二审稿有针对性地完善涉未成年人相关规定。比如，规定学校发现有组织犯罪侵害学生人身、财产安全，妨害校园及周边秩序的，有组织犯罪组织在学生中发展成员的，或者学生参加有组织犯罪活动的，应当及时采取制止和防范措施，并向公安机关和教育行政

部门报告。系统总结扫黑除恶专项斗争实践经验，增加有关部门对未成年人开展反有组织犯罪宣传教育的规定，教育行政部门、学校应当会同有关部门建立防范有组织犯罪侵害校园工作机制，加强反有组织犯罪宣传教育，增强未成年人防范有组织犯罪的意识和能力，教育引导未成年人自觉抵制有组织犯罪，防范有组织犯罪的侵害。同时，规定对涉及未成年人的有组织犯罪活动依法从重追究刑事责任等。

对于有组织犯罪的预防和治理，郑功成委员在审议时认为，草案二审稿规定“村民委员会、居民委员会应当协助人民政府以及有关部门开展有组织犯罪的预防和治理工作”，把责任限定在行政机关和村民委员会、居民委员会是不够的，立法应该为形成全社会参与预防和治理有组织犯罪活动的格局提供依据。因此建议明确公民个人、企业和媒体等各方面参与治理的规定。

卫小春委员认为，学校内的学生不完全都是未成年人，建议在规定教育行政部门、学校教育引导义务时，将对象“未成年人”改为“学生”。陈国民委员建

议,将“学校发现有组织犯罪侵害学生人身、财产安全,妨害校园及周边秩序等情况……应当及时采取制止和防范措施,并向公安机关和教育行政部门报告”中“学生”改为“师生”。

冯军委员建议完善关于加强宣传教育的规定,规定监察机关、人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关等有关机关,应当通过各种行之有效的方式,开展反有组织犯罪普法以及防范被侵害等方面的宣传教育。

### 进一步明确相关概念 完善涉案财产认定和处置规定

明确厘清“有组织犯罪”“恶势力组织”等概念,是立法重击相关涉黑涉恶行为的前提。征求意见中,有的常委会委员、地方和部门提出,草案一审稿关于恶势力组织概念的界定与扫黑除恶专项斗争中有关指导意见和实践中掌握的标准不尽一致,可能导致将恶势力犯罪泛化到一般的团伙犯罪,打击面过大。同时,应明确有组织犯罪的概念与境外黑社会组织有所区别,并处理好对境外黑社会组织的法律适用问题。

为此,草案二审稿在恶势力组织的概念中增加“在一定区域或者行业领域内”“扰乱经济、社会生活秩序,造成较为恶劣的社会影响”的特征条件。同时,增加一款,明确境外黑社会组织在我国境内发展组织成员、实施犯罪,以及在境外对我国国家或者公民实施犯罪的,适用本法。

涉案财产的认定和处置,是有组织犯罪案件处理中的关键环节。草案一审稿规定,确实无法查清涉案财产权属,但有证据证明涉案财产与有组织犯罪存在关联,被告人无法说明财产合法来源的,应当予以没收。对此,有的地方和部门提出,这有利于实现“打财断血”,铲除有组织犯罪的经济基础。但对这种犯罪组织及其成员的财产,还是应尽力查清其状况,并在本法中对证明涉案财产与有组织犯罪存在关联的证据标准作出明确规定,防止造成滥用。

为此,草案二审稿作出两方面调整:一是,吸收成功经验,增加规定,办理有组织犯罪案件,办案机关可以全面调查该犯罪组织及其成员的财产状况。二是,参照《联合国打击跨国有组织犯罪公约》,吸收有关司法解释的规定,将草案有关规定修改为:被告人实施黑社会性质组织犯罪的定罪量刑事实已

经查清,有足够的证据证明其在犯罪期间获得的财产高度可能属于黑社会性质组织犯罪的违法所得及其孳息、收益,被告人无法说明财产合法来源的,应当依法予以追缴、没收。

考虑到虚拟财产也是一种重要的财产形式,卫小春委员建议在草案二审稿第27条公安机关可查询的嫌疑人员财产信息中增加“虚拟财产”一项。

### 加强涉案个人和单位合法权益保障

保障涉案个人和单位的合法权益是扫黑除恶专项斗争中的重要方面,是扫黑除恶专项斗争成效的重要保障。有的常委会委员、地方、部门和社会公众建议,增加保障涉案个人和单位合法权益的内容。草案二审稿与刑事诉讼法等相衔接,作出以下修改:对因犯组织、领导黑社会性质组织罪被判处刑罚的刑满释放人员的个人财产及日常活动报告制度的审批,由县级以上公安机关审批修改为设区的市级以上公安机关审批。增加对有组织犯罪的犯罪嫌疑人、被告人适用认罪认罚从宽制度的规定。

增加对犯罪嫌疑人、被告人采取异地羁押、分别羁押或者单独羁押等措施依法通知其家属和辩护人的规定。明确公安机关采取技术侦查、控制下交付等措施应当依照刑事诉讼法的规定进行。



2020年11月20日,黑龙江省22家法院对38件黑恶势力和“保护伞”案件集中宣判,涉案的227名被告人被判处刑罚,最高被判处无期徒刑。这是在牡丹江市中级人民法院拍摄的宣判现场。图/新华社发

增加规定涉案财物处置应当严格依照法定条件和程序进行,依法保护公民和组织的合法财产权益。明确涉案财物处置应当保障利害关系人的有关诉讼权利。

此外,针对“国务院公安部门应当加强的跨境反有组织犯罪合作”的规定,陈凤翔委员认为,这不仅涉及警务合作,还涉及情报信息的交流机制等,建议修改为“国务院公安部门应当加强跨境反有组织犯罪国际合作”。陈国民委员指出,做好反有组织犯罪法与刑法、刑事诉讼法之间的衔接尤为重要,相关条文尚需要进一步协调。

鲜铁可委员建议,草案二审稿第51条关于单位和个人有权报案控告举报的范围,应比照第50条列举的处理国家工作人员涉有组织犯罪的情况进行拓展。即从草案规定的“滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊”,拓展到“组织、领导、参加有组织犯罪活动的,包庇、纵容有组织犯罪活动的,为有组织犯罪及其犯罪活动提供支持帮助的……”等一系列犯罪行为。

成就载入史册,征途未有穷期。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,专项斗争重拳出击,依法严惩黑恶势力,回应人民期待、巩固执政根基、维护社会稳定、彰显法治权威。扫黑除恶专项斗争取得全面胜利后,以人民的名义守正笃行,久久为功,新的法治篇章即将开启。✘

导读：家庭教育法草案，更名为家庭教育促进法草案。名称中二字之差，体现出立法思想和重心的调整，更加强调对家庭教育的支持和协助。针对近期关于减轻学生负担的热点问题，草案及时给出回应，引领家庭教育回归本质。

# 家庭教育“第一堂课”，国家社会共同支持

——聚焦家庭教育促进法草案二审

文 / 本刊记者 冯 添

家庭教育，是家事也是国事。

8月17日，家庭教育促进法草案提请十三届全国人大常委会第三十次会议审议。此次审议为二审。

在充分征求意见的基础上，草案二审稿将法律从“家庭教育法”更名为“家庭教育促进法”，进一步完善了家庭教育概念，鼓励社会力量在家庭教育中充分发挥作用，有效回应“双减”政策，引领家庭教育回归本质。

分组审议时，杜玉波委员说，草案不仅明确了家庭主体责任，而且压实了政府、学校和社会各方责任，有利于推动形成多部门齐抓共管的工作机制和强大合力。

## “促进”二字，强调对家庭教育支持协助

今年1月，初次审议家庭教育法草案后，有的常委会组成人员、单位、地方和社会公众提出，家庭教育立法主要是为了促进家庭教育，家庭是实施家庭教育的主体，国家、社会为家庭提供支持、协助。

据此，草案二审稿将法律名称修改为家庭教育促进法，增加“促进”二字，并对各章结构作出调整，将第二章至第四章由“家庭教育实施”、“家庭教育促

进”和“家庭教育干预”分别修改为“家庭责任”、“国家支持”和“社会协同”。

在调动社会支持力量方面，草案二审稿增加规定，国家鼓励和支持公民、法人和非法人组织为家庭教育事业进行捐赠或者提供志愿服务，对符合条件的，给予税收优惠，以充分发挥社会力量的作用。

为了避免公权力对家庭的过度干预，草案二审稿删除了一审稿法律责任一章中有关罚款、拘留等处罚措施。此前，草案一审稿第47条提出，未成年人的父母或者其他监护人违反公安机关、人民检察院、人民法院作出的责令接受家庭教育指导决定的，由公安机关予以警告，责令其改正。拒不改正的，可以根据情节轻重处以一千元以下罚款、五日以下拘留。

草案二审稿强调，未成年人的父母或者其他监护人依法委托他人照护未成年人，不能减轻其家庭教育的责任。草案二审稿将一审稿第16条中的“应当与被委托人共同实施家庭教育”修改为“应当与被委托人保持联系，定期了解未成年人学习、生活情况和心理状况，共同履行家庭教育责任”。

整体来看，此次草案二审稿突出了

国家对家庭教育的支持和服务。法律名称增加“促进”二字，体现出立法重心和思路的调整，从对家庭教育规范与干预，转变为支持、帮助和指导，得到不少与会人员的肯定。

同时，也有委员在审议时提出对于社会上存在的家庭教育主体责任悬空、监护人不尽责任的现象，通过法律来干预和规制同样有必要。

## 细化概念，进一步突出家庭引导示范

草案二审稿对家庭教育的概念进行了进一步完善。

草案一审稿中关于“家庭教育”的概念，定位为“父母或者其他监护人对未成年人实施的、以促进其健康成长为目的的引导和影响”。

草案二审稿将这一概念细化为“父母或者其他监护人为促进未成年人健康成长，对其实施的道德品质、知识技能、文化修养、生活习惯等方面的培育、引导和影响”，进一步体现家庭教育的特点。

“家庭成年成员的日常行为对未成年人的影响是最大的，包括学走路，学说话，学人际交往、社会交往，多是跟着

大人学习的。”全国人大常委会副委员长吉炳轩说，“家庭教育，先对家长进行教育，把家长教育好了，这才能搞好家庭教育。”

“结合家庭教育特点完善家庭教育概念，对于引导全社会注重家庭、家教、家风建设，增进家庭幸福与社会和谐，促进未成年人健康成长具有很强的现实意义。”李钺锋委员说。

有的常委会组成人员提出，中华民族具有重视家庭教育的优良传统，家庭教育立法目的应当体现这一优良传统。家庭教育的任务，除了弘扬中华优秀传统文化，还应当包括弘扬革命文化和社会主义先进文化。对于这一意见，草案二审稿予以采纳。

### 回应“双减”，规范家庭指导服务活动

近期“双减”政策正在紧锣密鼓地实施当中。7月24日，针对义务教育阶段校外培训乱象，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》，明确各地不再审批新的面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构，现有学科类培训机构统一登记为非营利性机构。

在8月13日举行的记者会上，全国人大常委会法工委发言人臧铁伟介绍，全国人大常委会高度重视未成年学生作业负担和校外培训负担过重的问题，从立法层面积极施策，帮助学生减轻负担、帮助家长破解“焦虑”。

臧铁伟说，家庭教育促进法草案明确规定，家庭教育的根本任务是立德树人，家庭教育要尊重未成年人身心发展规律和个体差异，遵循家庭教育规律，贯彻科学的家庭教育理念。

为明确家庭教育指导服务机构、家庭教育服务机构的职责是指导和帮助家长更好地开展家庭教育，而不是为未成年人提供学科教育等服务，根据中央有关文件精神，草案二审稿进一步作出有针对性的规定。

一是，家庭教育指导服务机构开展家庭教育指导服务活动，不得组织或者变相组织营利性教育培训。二是，将公民、法人和非法人组织依法设立的家庭教育服务机构明确为“非营利性家庭教育服务机构”。三是，对家庭教育服务机构超出许可业务范围的行为规定了处罚。

分组审议时，李锐委员建议，在家庭教育促进法草案中，要统筹家庭学校社会协同育人的方针，增加“减轻负担，不提倡增加学科类校外补课”的内容，

落实党中央着眼全局作出的重大决策部署，保证义务教育阶段学生“双减”目标的实现。

### 审议建议：强化立法问题导向

8月18日上午的分组审议中，与会人员对于家庭教育促进法草案给予普遍赞同，围绕如何进一步解决家庭教育领域的实际问题展开热烈讨论。

刘修文委员认为，法律草案应进一步坚持问题导向，增强可操作性。“当前家庭教育中暴露出来的很多问题，在于父母或其他监护人不知道如何实施家庭教育、怠于或拒绝实施家庭教育，甚至不当、错误实施家庭教育，在于没有形成指导支持服务督促家庭教育积极有效开展的合力，造成了很多社会性悲剧，也有很多网友发出了‘父母是最应当持证上岗的职业’的呼声。”

周洪宇委员认为，家庭教育立法要强调学校的作用，应参照和借鉴国外发达国家、发达地区的家庭教育的经验，在高等院校、职业学校中开设家庭教育学科，培养专业师资和研究人才，以此推动家庭教育专业化、科学化、规范化。

“目前青少年的家长对孩子沉迷网络游戏是一个非常头疼的事。”吕薇委员坦言，家庭是培养未成年人形成有益于身心健康的上网习惯、防范过度沉迷的主要环境，建议将健康上网纳入家庭教育内容，预防未成年人沉迷游戏。

李钺锋还关注到农村留守儿童现象。根据民政部2018年数据，全国农村留守儿童达到697万余人，96%由祖父母或外祖父母照顾，70%分布在安徽、湖南、河南、江西、湖北、贵州等中西部省份。部分地区的农村大多刚刚脱贫，政府财力大多用于保基本民生、保工资、保运转，使用本级财政支持农村留守儿童家庭教育工作的开展难度较大。

“建议草案完善国家对农村留守儿童家庭教育支持的有关规定，明确倾斜支持政策，促进农村留守儿童健康成长。”李钺锋说。✘



7月14日，在上海市奉贤区奉浦街道秦塘生活驿站，早教专家为家长们提供亲子阅读、亲子游戏、营养健康、幼儿意外伤害急救等指导。摄影/新华社记者 刘颖

导读：雄安新区、白洋淀里，承载着疏解北京非首都功能的历史重担，蕴藏着党和国家千年的宏图大计，寄托着大国崛起的光荣梦想。千年大计、国家大事，生态先行。以习近平同志为核心的党中央高度重视雄安新区和白洋淀生态保护工作，习近平总书记多次赴雄安新区实地考察，多次主持召开重要会议、发表重要讲话、作出重要指示，为雄安新区和白洋淀生态保护工作指明方向、提供根本遵循。4年过去，该项工作进展如何？让我们从国务院的相关报告中一探究竟。

# 以绿色笔触擘画雄安新区“千年大计”

——解读国务院关于雄安新区和白洋淀生态保护工作情况的报告

文 / 本刊记者 周誉东

燕赵大地，雄安新区；白洋淀里，星河鹭起。

2017年4月1日，新华通讯社受权发布：中共中央、国务院决定设立河北雄安新区。这是一记平地的春雷，也是一播时代的战鼓。

设立河北雄安新区，是以习近平总书记为核心的党中央深入推进京津冀协同发展作出的重大决策部署，是千年大计、国家大事。

2017年，习近平总书记在河北雄安新区规划建设工作座谈会上指出：“雄安新区现在还是一张白纸。受到各方面利益牵绊比较少，要发扬改革创新精神，建立体制机制新高地。”

毫无疑问，相比于深圳经济特区和上海浦东新区，涵盖河北省雄县、容城、安新3县及周边部分区域的雄安新区，是一张缓缓铺开的素白画纸。绘事后素，以怎样的底色建设这座“千年之城”、擘画这一“千年大计”，是时代的使命。

擘画“千年大计”的笔触，是“蓝绿交织”的“绿”，也是“绿水青山”的“绿”。“蓝天、碧水、绿树，蓝绿交织，将来生活的最高标准就是生态好。”2019年，习近平总书记赴雄安考察调研时指

出，绿水青山就是金山银山，雄安新区就要靠这样的生态环境来体现价值、增加吸引力。

壹引其纲，万目皆张。在以习近平同志为核心的党中央的高度重视下，雄安新区和白洋淀生态保护工作成效如何？2021年8月18日，在十三届全国人大常委会第三十次会议上，国家发展和改革委员会主任何立峰作了国务院关于雄安新区和白洋淀生态保护工作情况的报告（以下简称报告）。

报告指出，雄安新区和白洋淀生态保护各项工作，取得明显成效。

## 构建生态保护规划政策体系，出台多部生态保护重要规划

雄安新区和白洋淀因水而联，生态环境特别是水资源利用保护事关该区域安全和长远发展。如果说雄安新区和白洋淀是一张巨幅画纸，那么以高标准构建其生态保护规划政策体系，就像是为“画纸”划定经纬，是擘画“千年大计”的必由之路。

凡事预则立，不预则废。在谋划设立雄安新区的数次重要会议上，习近平总书记反复强调“把每一寸土地都规划

得清清楚楚后再开工建设”，“精心推进不留历史遗憾”。

报告指出，有关地区和部门高度重视，从全局的高度和更长远的考虑来认识和做好雄安新区和白洋淀生态保护、防洪排涝体系建设等工作，统筹推进规划编制、标准制定和法治建设，推动雄安新区建设蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市。

据悉，为了坚持生态优先、绿色发展理念，加强规划引领，高标准推进雄安新区生态保护工作，国家发展改革委、有关部门与河北省等方面不断加强生态保护顶层设计。报经党中央、国务院批复同意后印发实施的《河北雄安新区规划纲要》《河北雄安新区总体规划（2018—2035年）》及起步区控制性规划、启动区控制性详细规划等重要规划，明确了雄安新区加强生态建设、打造优美自然环境的总体要求和主要任务，提出构建“一淀、三带、九片、多廊”生态空间格局。

2019年1月，有关部门印发实施《白洋淀生态环境治理和保护规划（2018—2035年）》，明确以水面恢复、水质达标、生态修复为目标，到2035年雄安新区森林覆盖率达到40%、起步区城市绿化覆盖

率达到50%、生物多样性明显提高,同时提出白洋淀生态用水保障、流域综合治理、淀区生态修复、保护与利用等方面的要求和举措,实现城市与淀泊共生。

### 治污、修复、补水多管齐下,守护最美白洋淀

九河下梢,北地西湖。雄安新区囊括白洋淀整个水域。

“建设雄安新区,一定要把白洋淀修复好、保护好。”习近平总书记强调,将来城市距离白洋淀这么近,应该留有保护地带。要有严格的管理办法,绝对不允许往里面排污水,绝对不允许人为破坏。

贯彻习近平总书记重要指示精神,报告指出,为了推动白洋淀“华北明珠”重现光彩,有关部门从治污、补水、修复等多端发力,高质量推进雄安新区和白洋淀生态保护工作。

治水必先治污,报告指出,有关部门开展综合治理,对大清河流域实施“控源—截污—治河”系统治理,持续推进、稳步恢复白洋淀“华北之肾”功能。

在控源方面,严控工业污染源,取缔大清河上中游流域散乱污企业,封堵入河入淀非法排污口。同时,严控农业污染源,在沿河沿淀1000米范围设立化肥农药禁施区。此外,严控旅游污染源,将白洋淀景区1328艘燃油营运船舶替换为清洁动力船舶,对景区航道垃圾实行网格化清洁管理。

在截污方面,将大清河上游入淀河流沿线城市建成区雨污分流全部改造到位,推动流域市县生活垃圾实现收运体系全覆盖和新增垃圾日产日清。

在治河方面,开展大清河流域河道“清四乱”(清理乱占、乱采、乱堆、乱建)常态化规范化整治,有效维护了白洋淀及上游河道生态环境。

治水离不开修复,报告指出,有关部门围绕白洋淀水生态、水环境、水生物等开展系统治理,努力打造生态文明建设典范。

一是加强生态系统修复。稳妥实施

退耕还淀,已全部退出淀区内稻田、藕田。建成唐河、府河、孝义河及萍河河口湿地水质净化工程并实现有效运转。持续开展水生植物平衡收割及资源化利用,恢复白洋淀生态功能和自然风光。二是实施生态环境分区管控。对白洋淀实行“三线一单”(生态保护红线、环境治理底线、资源利用上线和生态环境准入清单)管理措施。三是大力推进植树造林。2017年以来,已累计造林42.8万亩,有效改善了水土流失状况。四是开展生物多样性保护。2020年在重点淀泊放流鱼类、青虾等苗种6800万单位。

“水会九流,堪拟碧波浮范艇。荷开十里,无劳魂梦到苏堤。”在未来规划建设,白洋淀应是一派湖面开阔、风景宜人的景象。为此,必须统筹补水和调水,改善白洋淀水资源配置。

报告指出,有关部门开展白洋淀多水源生态补水,统筹引黄入冀、南水北调、当地水和再生水,科学安排补水时段、水源和水量,完善太行山区大型水库、南水北调中线干渠向白洋淀生态补水的供水网络,有序推进白洋淀生态补水。据悉,2017—2020年,白洋淀累计补水14.81亿立方米。

此外,有关部门还积极加强白洋淀水资源配置管理,推进水资源节约利用。

多管齐下,白洋淀实现“美丽转身”。报告显示,白洋淀生态环境治理基本实现阶段性目标。淀区整体水质由2017年的劣Ⅴ类提升到2020年的Ⅳ类,淀心区平均水质达到Ⅲ类标准。2021年1月至6月,白洋淀8个国考点位水质全部达到或优于Ⅳ类。府河、孝义河、瀑河、白沟引河等4条主要入淀河流及上游流域50个河流断面水质全部达到或优于Ⅳ类,为近10年来最好水平。

### 完善防洪排涝专项规划,加快建设防洪排涝项目

防洪排涝能力是衡量一座城市现代化的重要指标,雄安新区和白洋淀地处大清河流域“九河下梢”,其防洪排

涝能力尤为重要。

报告指出,国家发展改革委、有关部门与河北省等方面高度关注雄安新区防洪体系建设,围绕落实雄安新区规划纲要、总体规划等要求,针对当前和未来一段时期城市规划、建设、运营中存在的防洪防汛、排水排涝等短板弱项等,抓紧制定完善相关规划,强化工程建设,提升雄安新区防灾抗灾能力。

一是编制实施《河北雄安新区防洪专项规划》《河北雄安新区起步区排水(雨水)防涝专项规划》等,提出防洪排涝总体布局、重点工程和保障措施。其中,作为雄安新区主城区的起步区,防洪标准为200年一遇,内涝防治标准为50年一遇。

二是印发实施《“十四五”时期雄安新区防洪排涝体系建设、白洋淀生态环境治理和保护实施方案》和2021年行动计划,明确有关工作的阶段性目标和重点任务举措。

三是水利部等有关方面正在组织编制大清河流域综合规划和海河流域蓄滞洪区布局调整方案,从流域系统性、完整性的角度出发,考虑统筹加快建设和完善水利基础设施,全面提升流域综合管理能力。天津市积极配合提升雄安新区和白洋淀下游河道行洪能力,加强蓄滞洪区建设,不断巩固和加强区域防洪体系。

据悉,按照相关规划部署,有关部门加快构建雄安新区环起步区防洪体系,完善排水防涝工程。一是加快建设重大防洪工程。按照“在建一批、新开工一批、储备论证一批”的原则,滚动推进实施防洪工程建设,加强起步区防洪安全保障。其中,萍河左堤、白沟引河右堤已具备200年一遇防洪能力。二是有序建设排水防涝管网。按照“先地下、后地上”的原则,稳步推进雄安新区截排系统、雨水管渠、水网系统建设。

报告指出,雄安新区成立以来,相关防洪排涝工程有效发挥了作用,2017—2020年4个主汛期全部安全度汛。截至目前,雄安新区范围内未发生



白洋淀生态环境持续改善，“华北明珠”重放光彩。图为8月14日拍摄的白洋淀风光（无人机照片）。摄影/新华社记者 牟宇

洪水灾害，建筑工地等未发生内涝险情，基本经受住了防洪排涝考验。

### 加强绿色环保创新，强化立法执法保障

“水乡花县今新邑，北地江南古渥城。”美丽的白洋淀，是青山相拥、绿水环抱的沃土，如何将美丽延续，要点在于绿色环保创新。

报告指出，国家发展改革委、有关部门与河北省等方面贯彻绿色循环低碳理念，在推进实现碳达峰碳中和目标任务进程中围绕创造“雄安质量”、打造推动高质量发展的全国样板，推动雄安新区使用最先进的环保节能材料和技术工艺标准进行城市建设，打造国际一流、绿色、现代、智慧城市。

一是全面推广绿色建筑。因地制宜提高雄安新区绿色建筑和节能标准，推广超低能耗建筑，引导选用绿色建材，推动起步区新建居住建筑、公共建筑的节能率分别达到75%和65%以上。

二是大力发展绿色交通。在雄安新区起步区构建“公交+自行车+步行”的绿色出行模式，逐步实现到2030年公共交通占机动化出行比例达到80%、绿色交通出行比例达到90%的目标。

三是支持供应绿色能源。科学利用绿色电力、地热、天然气、生物质等能源供给方式，形成以跨区域、大容量的绿色电力为主，区内分布式可再生能源为辅的多能互补清洁能源供应系统。

推动雄安新区和白洋淀生态保护，法治力量不可或缺。报告指出，在全国人大常委会的指导支持下，国务院有关部门积极协调支持河北省等方面加强白洋淀生态保护法治保障，推动制定地方性法规并开展联合执法，形成依法协同治理的有效合力。

在立法方面，河北省牵头，北京市、天津市、山西省密切配合，国务院有关部门积极支持，起草制定了《白洋淀生态环境治理和保护条例》。条例由河北省人大通过并于2021年4月1日起实施。

在执法方面，有关部门强化执法队伍建设，探索跨部门跨区域综合执法、联合执法，对入淀河流流经的21个县市上下游河道200余公里开展排查，依法查处环境违法违规问题。

此外，有关部门还加大普法力度，开展相关法规政策学习宣传和普及教育，建立完善公众参与和社会监督机制，增强社会公众生态安全和洪涝风险意识，营造加强白洋淀生态保护的良好法治环境。

### 一些突出短板和弱项亟须研究解决

雄安新区和白洋淀生态保护工作取得了阶段性成绩，同时也要清醒看到，该区域生态环境质量基础较薄弱、历史欠账较多，改善程度距离规划目标仍有一定差距，生态保护和污染防治还面临不少困难和问题，一些突出短板和弱项亟须研究解决。

报告指出，白洋淀清运和处理任务较重，随着水面面积逐步扩大，淀区存量污染物对水质的影响将进一步加大。同时，淀区芦苇、水草较多，随着淀区传统芦苇收割利用产业的关停并转、转型升级，苇草就地腐烂对水质也会产生较大影响。

此外，生态用水配置有待进一步完善。白洋淀补水主要依靠引黄入冀、南水北调等外调水，对外依存度偏高，难以长期持续。长期稳定、可持续的流域水资源分配制度有待进一步完善。

何立峰指出，下一步，要“优化雄安新区和白洋淀水资源配置，加强上下游和省市间统筹，综合利用入淀河流、引黄入冀补淀、南水北调、上游水库调剂或其他外调水源、非常规水源等，科学实施白洋淀生态补水，确保生态用水需求”。

大清河河流域治理也存在挑战,报告指出,近年来我国北方地区极端降雨天气频现,大清河河流域出现严重暴雨洪灾的可能性不断增加,目前流域中下游骨干河道尚未完成彻底治理,行洪能力不容乐观。

据悉,大清河河流域面积广、涉及地区多、协调难度大。目前,已开展的流域污染治理合作主要停留在较浅层次的具体工作上,统一规划、统一行动的污染协同治理体制机制尚未完全建立。

“要建立健全流域协同治理工作机制。”何立峰指出,要进一步加强区域合作,支持大清河河流域各省市从全流域“一盘棋”角度出发,创新和完善协同治理工作机制,实施以流域为单元的综合治理,统筹谋划上下游、干支流、左右岸、地表地下、城市乡村一体化管控,努力打破行政分割、破除利益藩篱,共同推进流域协同治理。

### 常委会组成人员:普遍肯定报告,各有建议

对报告进行分组审议时,全国人大常委会组成人员普遍对报告持肯定态度,认为报告立足于习近平生态文明思想和党中央重大决策部署,从顶层设计的角度,对雄安新区和白洋淀生态保护工作的立法、规划、政策体系作了比较全面的阐述,在具体工作方面,对防洪排涝、污染治理和生态修复工作都作了很好的总结。

一些与会人员还根据报告和实际情况,就如何加强完善雄安新区和白洋淀生态保护工作,给出了宝贵意见建议。

“从人大职责出发,就是要充分发挥法治在雄安新区建设和白洋淀生态保护中的重要保障作用,通过立法、监督工作,依法推进白洋淀生态保护。”沈跃跃副委员长指出,一是要推动相关立法工作,把习近平总书记对雄安新区和白洋淀坚持生态优先、绿色发展的系

列要求贯彻落实到法律条文中,体现落实到相关规定、标准、制度、责任上;二是要加强协同保护,推动白洋淀流域各地区协同保护、共同行动,依法保障区域协同发展战略落实落细落地;三是要抓好现有相关法律法规的实施,加大对各类违法行为的处罚力度,用最严格的法律制度保护雄安新区和白洋淀生态环境。

程立峰委员建议,国务院有关部门要加强对白洋淀生态保护系统性、整体性、协同性的指导和监督,加强跨区域、跨部门的联合联动,并加大项目、资金和科技、人才等方面的支持力度。

吕世明委员关注到,雄安新区在建的设施,其无障碍设计存在功能有缺失、不达标、不合格、不到位的情况,建议国家发展改革委统领的京津冀协同发展领导小组与河北省政府、雄安新区管委会高度重视,采取有效措施,提出无障碍环境建设的指导意见。✘

## 短评

# 雄安新区,从绿水青山间起笔

文 / 本刊记者 周誉东

雄安新区规划建设,是党和国家的战略部署中浓墨重彩的一笔。

绘制这样一幅宏图,党和国家以如椽巨笔饱蘸热情,于白洋淀浩渺云烟处落纸,以“京津冀协同发展”为题跋,运笔舒缓、谋定后动,誓将这幅“雄”图钤印“千年大计”,流芳后世。

宏图既展,从何处起笔,将有高下之判。

“绿水青山就是金山银山,雄安新区就要靠这样的生态环境来体现价值、增加吸引力。”习近平总书记反复强调,“要坚持生态优先、绿色发展,划定开发边界和生态红线,实现两线合一,着力建设绿色、森林、智慧、水城一体的新区。”

这是从绿水青山间勾勒出的惊艳一笔,它以“生态优先”的理念,将星河鹭起的白洋淀和蓄势待发的“未来之城”珠联,将建设雄安新区和建设生态文明这两个“千年大计”璧合。

笔落处春风化雨,在报告中我们欣喜地看到,一座绿色

生态之城拔节而出,一泊壮阔的白洋淀氤氲如梦。

这是一片荡漾着“生态优先”理念的水域。有关部门印发实施规划,明确提出白洋淀生态用水保障、流域综合治理、淀区生态修复、保护与利用等方面的要求和举措,实现城市与淀泊共融共生。4年转瞬,成绩斐然。报告显示,白洋淀生态环境治理基本实现阶段性目标。可以想见,白洋淀将成为雄安新区建设最清、最美的依托。

这是一座洋溢着“绿色发展”理念的城市。报告指出,有关部门推动雄安新区使用最先进的环保节能材料和技术工艺标准进行城市建设,打造国际一流、绿色、现代、智慧城市。今天的雄安,建筑是绿色的,交通是绿色的,能源是绿色的。

放眼千年,只争朝夕。目前,16万建设大军正在雄安昼夜奋战,120多个重大项目正在同步推进。从“纸上”到“地上”,雄安新区每一天都在创造历史。

这幅从绿水青山间起笔的壮阔画卷,最后将在史册中占据何等篇幅?让我们拭目以待!



导读:上半年我国经济走势如何?社会发展计划完成情况是否符合预期?下半年又将在哪些领域持续发力?8月18日,受国务院委托,国家发展和改革委员会主任何立峰向十三届全国人大常委会第三十次会议作国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告。

# 发展活力提升 民生支出优化

文 / 本刊记者 孟 伟

“我国经济持续稳定恢复、符合预期,呈现稳中加固、稳中向好态势,生产需求继续回升,质量效益稳步提高,改革开放不断深化,内生动力逐步增强,人民生活持续改善,社会大局和谐稳定,为庆祝中国共产党成立100周年营造了良好环境,为实现全年经济社会发展目标打下了坚实基础。”8月18日,在十三届全国人大常委会第三十次会议上,国家发展和改革委员会主任何立峰如是说。

国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告(以下简称报告)显示,上半年国内生产总值同比增长12.7%,两年平均增长5.3%,其中二季度同比增长7.9%,环比增长1.3%,两年平均增长5.5%;上半年居民消费价格指数(CPI)同比上涨0.5%,其中二季度同比上涨1.1%;上半年城镇新增就业698万人,城镇调查失业率平均为5.2%,6月份已降至5%的较低水平;6月末外汇储备为32140亿美元,与上年末基本持平;用电量、货运量等实物量指标匹配度较好,主要指标符合预期目标要求。

## 疫情防控不松懈,巩固抗疫重大战略成果

落实政府工作报告和计划报告关于更好统筹疫情防控和经济社会发展的要求,坚持“外防输入、内防反弹”,抓紧构

筑免疫屏障,扎密筑牢疫情防线。

报告显示,持续推进疫苗和药物研发,提升对变异毒株的适应性。多措并举扩大疫苗产能产量,分批次加快推进疫苗接种工作。疫苗接种能力不断提升,截至8月10日,累计接种18.1亿剂次。进一步加强隔离观察、进口物品防控、变异病毒监测、口岸能力建设等外防输入措施。巩固早发现早报告早隔离早治疗、重点环节防控、聚集性疫情应急处置等内防反弹举措,做好法定节假日疫情防控。

“我国两种疫苗已纳入世界卫生组织紧急使用清单,向150多个国家和13个国际组织提供抗疫物资援助,向100多个有需要的国家提供疫苗。”何立峰说。

下半年,要慎终如始抓好疫情防控。扎实做好常态化疫情防控,及时处置散发病例和局部地区聚集性疫情。提升疫苗接种服务能力,保障疫苗供应。加快补齐疫情防控治理体系短板,深入开展爱国卫生运动,开展重点公共卫生应急物资产能储备工作。持续推进疫情防控国际合作。

在分组审议中,沈跃跃副委员长强调,面对全球疫情仍在蔓延、德尔塔病毒不断变异等情况,要毫不放松抓好疫情防控。

罗毅委员建议,针对层出不穷的变

异新冠病毒,要继续巩固有效且高安全性疫苗的研发和生产,并开展有关新冠病毒的致病机理、免疫逃逸等方面的基础性研究,做到可防可治。

“要进一步排查堵塞漏洞,强化外防输入和突发疫情处置,科学精准落实常态化疫情防控措施,全面推进疫苗接种工作,争取早日形成群体免疫屏障。”李锐委员说。

## 保持经济运行在合理区间,政策效果不断显现

报告介绍,强化政策协调落实和预期引导,根据经济恢复态势掌握好调控的节奏、力度和重点,政策前瞻性、精准性、有效性不断增强。

具体来看,一是积极的财政政策提质增效。落实落地支持小微企业和个体工商户、研发费用加计扣除等税收优惠政策,扩大先进制造业增值税期末留抵退税政策实施范围,上半年累计新增减税降费3659亿元。在落实减税降费政策的基础上,上半年全国财政收入增长21.8%,呈现恢复性增长态势。

“截至6月末,2.8万亿元直达资金中已下达2.59万亿元,各地区形成支出1.635万亿元,支出进度达到63.1%。”何立峰说。

二是稳健的货币政策灵活精准。保

持市场流动性合理充裕,下调金融机构存款准备金率0.5个百分点,继续实施直达实体经济的货币政策工具,信贷结构持续优化等。

三是就业优先政策持续发力。延续实施普惠性失业保险稳岗返还、以工代训扩围、困难人员培训生活费补贴等减负稳岗扩就业政策,落实好重点群体就业创业的税费减免、创业担保贷款贴息、就业创业补贴等政策。

四是大宗商品保供稳价力度加大。制定原材料价格上涨应对方案以及分品种保供稳价工作方案,分批适当投放铜铝锌等大宗原材料国家储备。有序投放国家化肥商业储备。加强期现货市场联动监管,排查异常交易和恶意炒作行为。

五是市场信心和预期总体稳定。6月份,制造业采购经理指数(PMI)、非制造业商务活动指数分别为50.9%、53.5%,连续16个月保持在荣枯线以上。

“今年以来计划执行情况总体较好,财税指标完成情况、就业形势好于预期,夏粮丰收,工业、服务业、消费、投资增长情况都比较理想,进出口总额创新高,金融对实体经济和科技创新的支持进一步加强,减税降费成果得到加强,宏观杠杆率同比有所下降。”陈竺副委员长表示,对今年以来经济社会发展取得的成绩,必须倍加珍惜。

“坚持稳中求进工作总基调,立足新发展阶段,完整、准确、全面贯彻新发展理念,构建新发展格局,着力推动高质量发展,财政政策更加积极有为,各项民生保障进一步加强,财政政策对稳定经济的关键作用得到有效发挥,为‘十四五’开好局、起好步作出了重要贡献。”洛桑江村委员说。

吕薇委员建议,要精准施策,增加政策之间的协调性,进一步稳定社会预期。

报告显示,要继续落实落细各项支持小微企业和个体工商户发展的财税政策,精简实施税费优惠政策的办理流程 and 手续,加大财力下沉力度和对困难地区的支持,保持货币供应量和社会融

资规模增速同名义经济增速基本匹配,精准支持实体经济发展等,着力保持经济运行在合理区间。

### 科技创新走在前,产业转型按下“加速键”

“天问一号”探测器成功着陆火星,空间站“天和”核心舱、“天舟二号”货运飞船、“神舟十二号”载人飞船发射成功并完成对接,我国首座1500米水深半潜式生产储油平台“深海一号”正式投产,“海牛Ⅱ号”刷新深海海底钻机钻探深度世界纪录,上海软X射线自由电子激光装置成功获得首批试验数据,自主第三代核电机组“华龙一号”投入商业运行……重大创新成果不断涌现,激励人心。

报告显示,“卡脖子”关键核心技术攻关持续加强。大力推行“揭榜挂帅”“赛马”等制度机制。重大科技任务加快推进,首批国家实验室挂牌,全面推进国际科技创新中心、综合性国家科学中心建设,国家战略科技力量不断强化。深入推进全面创新改革工作,强化企业创新主体地位,推动产业链上中下游和中小企业融通创新。

在创新创业创造推动新动能蓬勃发展方面,全国已布局建设212家双创示范基地、8500多家众创空间和5800多家科技企业孵化器;6月末,5G手机终端连接数已达3.65亿户;上半年高技术制造业增加值同比增长22.6%。

“上半年规模以上工业增加值同比增长15.9%,两年平均增长7%,其中二季度同比增长8.9%,制造业增加值占国内生产总值比重同比上升,上半年工业企业利润同比增长66.9%。服务业进一步恢复,上半年第三产业增加值同比增长11.8%,两年平均增长4.9%,其中二季度同比增长8.3%。”何立峰表示,企业生产效益总体稳定向好。

吉炳轩副委员长强调,要清醒认识、紧紧抓住科技创新能力提升给创新发展带来的新机遇。目前,人工智能、量子通信、生物科学等前沿领域已有很

好的基础,科研人员、设备、资金等条件提升,市场需求旺盛,制度优势明显,我们有信心在关键核心技术创新上取得重大突破,为我国经济发展增添新的动能和优势。

此外,罗毅委员建议,要进一步强化企业创新主体地位,集聚创新资源,大力推进产学研深度融合,依靠科技进步催生新动能、推动新发展。聚焦国家重点领域关键环节攻关,支持重点企业积极承接国家科技重大项目和重点研发计划,加强技术创新,推动产业链供应链优化升级,不断增强产业的韧性和竞争力。优化创新人才发展环境,着力加强科技创新人才队伍建设,助推科技创新发展。

报告表示,下半年,要强化创新驱动引领产业转型升级,进一步加强国家战略科技力量,完善符合科研活动规律的科技成果评价机制,大力激发各类主体创新创业创造活力,加强知识产权运用和保护,努力提升产业链供应链现代化水平。

### 深化改革扩大开放,让发展活力相继迸发

“加快推动各项改革举措落地见效,进一步巩固外贸外资基本盘,积极拓展国际经贸交往空间。”何立峰说。

重点领域改革不断深化。加强要素市场基础制度建设,制定要素市场化配置综合改革试点总体方案。印发实施建设高标准市场体系行动方案。支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区。统筹推进国有企业混合所有制改革和支持民营企业改革发展……

“放管服”改革和优化营商环境成效持续显现。深入实施优化营商环境条例,扎实开展营商环境评价。制定市场主体登记管理条例,统一市场主体登记管理。据悉,上半年日均新设市场主体7.7万户,同比增长25.5%。

外贸外资快速增长。上半年以人民币计价的货物出口额、进口额同比分别增长28.1%、25.9%,比2019年同期分别增长23.8%、21.7%,顺差1.63万亿元。

新增4个服务业扩大开放综合试点，上半年以人民币计价的实际使用外资同比增长28.7%，比2019年同期增长27.1%。

此外，开放平台建设持续加强，共建“一带一路”高质量发展扎实推进，多双边经贸合作水平稳步提升。已成功举办中国—中东欧国家博览会、中国国际消费品博览会，积极参与世贸组织(WTO)改革，正式批准区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)并基本完成协定生效国内准备工作，积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)，积极推进中日韩、中国—海合会等自贸协定谈判。

在分组审议中，吕薇委员建议，要认识到深化改革开放，保障市场竞争秩序，增加经济发展内生动力的重要意义，切实落实中小企业的减税降费政策等。

何立峰介绍，接下来，要着力推动重点领域改革，加快建设全国统一大市场，推进高标准市场体系建设。深化国有企业混合所有制改革，加快建设世界一流企业。推动外贸稳定发展，大力发展跨境电商、市场采购贸易等外贸新业态新模式，办好进博会、广交会、服贸会等重大展会。推进共建“一带一路”高质量发展，巩固稳定提升中欧班列良好发展态势……

### 巩固拓展脱贫攻坚成果，绘就乡村振兴壮美画卷

2021年4月29日，十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》，为全面实施乡村振兴战略提供有力法治保障，对促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，全面建设社会主义现代化国家，具有重要意义。

报告显示，巩固拓展脱贫攻坚成果机制进一步健全。脱贫攻坚主要帮扶政策保持稳定，持续巩固“两不愁三保障”成果，开展社会救助兜底脱贫成果“回头看”，加强对脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户的动态监

测，做到早发现、早干预、早帮扶。切实做好易地扶贫搬迁后续扶持工作，持续推进脱贫地区特色产业发展，支持脱贫县国家农村产业融合发展示范园配套基础设施建设。

在粮食等重要农产品供给保障方面，持续加强高标准农田建设，启动实施国家黑土地保护工程，持续推进农业关键核心技术攻关。据悉，夏收粮油再获丰收，夏粮总产量2916亿斤、增产59亿斤，优质小麦占比提高。玉米播种面积增加，秋粮苗情与常年大体相当。

此外，加强村庄建设规划管理。加大农业农村优先发展投入，加强乡村公共基础设施建设，农村基本公共服务水平持续提升。目前，农村一二三产业融合发展势头良好。

罗毅委员建议，积极做好乡村振兴财政保障工作，搞好普惠性、基础性、兜底性的民生建设投入。

“粮食安全是经济社会发展稳定的基础，是民生头等大事。”王宪魁委员表示，应采取优惠政策保障秋粮丰产丰收。

报告指出，要有序推进乡村建设，加强乡村公共基础设施建设，进一步提升农村基本公共服务水平。全力抓好农业生产，稳定粮食播种面积，抓实抓细田间管理，防范重大病虫害等灾害，努力提高单产水平。组织好夏粮、早稻和秋粮收购工作。

### 绿色发展开新局，谱写生态文明建设新篇章

何立峰介绍，上半年，污染防治成果巩固拓展，贯彻落实碳达峰碳中和重大战略决策，紧扣目标任务，推动形成绿色生产生活方式。

一方面，污染防治不断深入。加快起草深入打好污染防治攻坚战的意见，狠抓重点区域大气污染综合治理攻坚，全力做好重污染天气应对，加强城市黑臭水体、农业面源污染、白色污染治理。中央生态环境保护督察持续推进。加强城镇污水垃圾处理设施、危险废物监管

和利用处置能力建设。

“上半年全国空气质量优良天数比例为84.3%，地级及以上城市细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)平均浓度下降2.9%。”何立峰说。

另一方面，碳达峰碳中和推进机制和政策体系加快构建。中央成立碳达峰碳中和工作领导小组，统筹国内国际工作协同和部署落实，研究提出全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见，加快编制2030年前碳达峰行动方案 and 分行业分领域碳达峰实施方案。

与此同时，产业绿色转型和能源结构调整持续推进。深入实施重点行业绿色化改造，扎实推进绿色低碳循环发展经济体系建设。深入推进能源价格改革。据悉，上半年单位国内生产总值能耗同比下降2%。

沈跃跃副委员长指出，要积极推动绿色低碳发展，尽快制定2030年前碳达峰行动方案，加快推进转方式调结构，大力发展新能源，坚决纠正运动式“减碳”，遏制“两高”项目盲目发展。要深入打好污染防治攻坚战，实现减污降碳协同增效。

那顺孟和委员表示，碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，需要对发展方式、产业结构、能源结构、生产方式等进行深度调整。“这是当前各省市要面对的一个全局性课题。”他说。

报告显示，接下来，要持续改善生态环境质量，深入打好污染防治攻坚战。因地制宜推进生活垃圾分类和减量化、资源化。统筹有序做好碳达峰碳中和工作，大力推进能源结构调整和节能降碳等。

此外，按照关于切实增进民生福祉、不断提高社会建设水平的工作部署，加大保障和改善民生工作力度，切实解决好群众的操心事、烦心事、揪心事。报告介绍，要加强基本民生保障，健全重特大疾病医疗保险和救助制度，加强安全生产、防灾减灾、社会治理和维护公共安全，压实责任，全面排查各类安全隐患，切实保障人民群众生命和财产安全。★

导读:今年1—7月,我国财政收入呈现恢复性增长,反映我国经济恢复取得明显成效。全国人大常委会组成人员和列席会议的同志在审议中表示,要持之以恒以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神,统筹提升财政政策效能,全面落实政府过紧日子要求,多措并举全力厚植税源,提高债务资金使用效益,持续加大民生领域事业支出,巩固经济稳中向好态势,确保“十四五”开好局、起好步。

# 预算执行“年中答卷”

文 / 本刊记者 李小健

今年,是“十四五”规划开局之年,是全面建设社会主义现代化国家新征程起步之年。如今时间已过大半,保障经济社会发展的财政预算收支情况怎样?执行情况如何?

8月18日下午,十三届全国人大常委会第三十次会议举行第二次全体会议,听取国务院关于今年以来预算执行情况的报告(以下简称预算执行报告)。8月19日上午,十三届全国人大常委会第三十次会议举行分组会议,对预算执行报告进行了审议。

常委会组成人员和列席会议的同志在审议中认为,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,各地区各部门认真贯彻党的十九届五中全会精神和中央经济工作会议部署,落实十三届全国人大四次会议关于预算的决议,坚持稳中求进工作总基调,立足新发展阶段,完整、准确、全面贯彻新发展理念,构建新发展格局,着力推动高质量发展,交出了一份优异的预算执行“年中答卷”。

大家表示,面对严峻复杂的国内外形势,要持之以恒以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入

学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神,统筹提升财政政策效能,全面落实政府过紧日子要求,多措并举全力厚植税源,提高债务资金使用效益,持续加大民生领域事业支出,巩固经济稳中向好态势,确保“十四五”开好局、起好步。

## 财政收入呈现恢复性增长

受国务院委托,财政部副部长许宏才向十三届全国人大常委会第三十次会议作预算执行报告。

他在报告中表示,今年以来,各地区各部门持续巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果,精准实施宏观政策,我国就业形势向好,社会民生得到有力保障。在此基础上,预算执行情况较好。

预算执行报告显示,全口径预算“四大账本”中的数据十分亮眼。

在一般公共预算执行方面,今年1—7月,全国一般公共预算收入137716亿元,同比增长20%,与2019年同期相比增长9.6%;全国一般公共预算支出137928亿元,同比增长3.3%,保持了较强的支出力度。

在政府性基金预算执行方面,今年

1—7月,全国政府性基金预算收入46967亿元,同比增长19.9%;全国政府性基金预算支出49366亿元,同比下降6.8%。

在国有资本经营预算执行方面,今年1—7月,全国国有资本经营预算收入2002亿元,同比增长37.4%;全国国有资本经营预算支出1384亿元,同比增长89.1%。

在社会保险基金预算执行方面,今年1—7月,全国社会保险基金预算收入53761亿元,同比增长30.7%;全国社会保险基金预算支出48828亿元,同比增长11.8%。截至7月底,基金累计结余99470亿元。

许宏才表示,财政收入呈现恢复性增长,反映我国经济恢复取得明显成效。同比增速较高,主要是由于去年受疫情影响同期收入基数较低的不可比因素以及当前工业生产者出厂价格指数上涨等。

他进一步介绍,今年以来,一般公共预算收支运行的主要特点:一是经济恢复拉动税收收入较快增长,主体税种和多数行业税收基本恢复或明显超过疫情前水平;二是多重因素带动非税收入增长,降费政策得到有效落实;三是



8月18日下午，十三届全国人大常委会第三十次会议举行第二次全体会议，听取国务院关于今年以来预算执行情况的报告。摄影/本刊记者 马增科

全国各地财政收入普遍回升，地区间收入分化格局依然延续；四是财政支出压一般、保重点，基本民生支出得到较好保障。

### 预算执行情况符合预期，有力保障党中央重大决策部署的落实

分组审议时，常委会组成人员和列席会议的同志普遍表示，今年以来预算执行情况符合预期，有力保障了党中央、国务院重大决策部署的贯彻落实，应给予充分肯定。

洛桑江村委员说，今年以来，面对严峻复杂的全球疫情和外部环境以及国内经济恢复中的矛盾问题，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，国务院和地方各级人民政府统筹疫情防控和经济社会发展，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，着力推动高质量发展，财政政策更加积极有为，各项民生保障进一步加强，财政政策对稳定经济的关键作用得到有效发挥，为“十四五”开好局、起好步作出了重要贡献。

李锐委员认为，财政收入呈现恢复

性增长，主要经济指标呈现积极变化，基本民生和重点支出得到较好保障，反映出党中央坚持积极的财政政策提质增效、更可持续，有力促进经济稳定恢复和民生持续改善。“联想到今年复杂严峻的国内外形势和我国经济运行面临的巨大挑战，能取得这样的成绩非常不容易。”

杜玉波委员表示，从今年上半年来看，预算收入和支出的执行情况都相对较好，符合预期，有力保障了党中央重大决策部署的落实。“提质增效、更可持续”的积极财政政策持续稳健发力，进一步增强了完成全年财政和经济发展目标信心。

在作出积极评价的同时，大家也就推动解决财政运行和预算执行中存在的一些困难和问题，从方方面面提出意见建议。

### 多措并举全力厚植税源，助推财政收入稳定增长

作为市场经济的主体，广大企业不仅是推动经济发展的重要力量，也是财政收入的重要来源。

审议时，常委会组成人员和列席会

议的同志建议，加大对市场主体支持力度，坚决防止弱化减税降费政策红利，持续厚植税源，助推财政收入稳定增长和经济高质量发展。

李锐委员认为，从目前形势看，境外疫情和世界经济形势依然严峻，巩固国内疫情防控向好态势和推动经济持续复苏任务艰巨。而为了防控疫情的蔓延，全国范围内的生产和生活状态仍然会受到一定影响，财政运行也处于紧平衡状态，收支矛盾突出。

他说，下半年，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加强经济走势研判，做好跨周期调节和前瞻性调控，促进经济持续稳定恢复，严控非税收入不合理增长，坚决防止弱化减税降费政策红利。“特别是要强化对受疫情、洪涝灾害影响较大行业企业的支持，帮助企业分散和分担突发的不可测风险，多措并举推动降低企业生产经营成本，努力实现经济社会发展主要目标任务。”

切实减轻企业负担，才能帮助企业轻装上阵，进而激发活力。

杜黎明委员说，近年来，国务院围绕推动高质量发展，先后实施一系列支

持实体经济和中小微企业发展的结构性、阶段性减税降费政策,对优化营商环境、减轻企业负担,推动经济发展发挥积极作用,取得显著成效。但是,目前部分企业仍然反映税费负担重、获得感不强。特别是一些附加于税收征收的费,在税收法定的大背景下,需要认真研究论证,逐步取消或转化为税收。

他举例,附加在增值税、消费税上的教育费附加和地方教育附加,征收税率分别为3%、2%,每年约增加企业负担4000亿元;对广告业务收入和娱乐业征收的文化事业建设费,征收费率为3%,征收对象大多为中小企业,每年征收额约百亿元,等等。为此,他建议,随着国家经济发展,财政收入规模不断壮大,以及相关领域公共财政投入大幅度增加,对部分专项收支政策的必要性、征收方式等应进行深入研究论证,适时作出必要调整完善,进一步减轻企业负担。

“建议持续厚植税源,助推财政收入稳定增长。”罗毅委员在发言中表示,要认真落实中央经济工作会议精神,继续落实落细助企脱困和减税降费的各项政策,加大优化营商环境力度,激发市场主体活力。进一步保障和拓展制造业发展空间,处理好巩固壮大老税源和培育新税源的关系。在留住优质企业的同时,着力培育新的经济增长点,减少对房地产行业税收收入的依赖程度。同时,支持企业创建更高水平的创新载体,加大中小企业创新扶持力度,加快技术成果产业化应用,助力实体经济做实做强做优。

### 加强政府债务监管,提高资金使用效益

党中央高度重视地方政府债务风险防控工作。当前,各地政府债务资金运行情况如何?这是预算执行报告的重要内容。

许宏才在报告中介绍,截至今年7月底,财政部门已下达新增债券额度

42676亿元,累计发行18833亿元,其中一般债券、专项债券分别发行5287亿元、13546亿元。

地方政府债务资金的使用和监管问题,是常委会组成人员和列席会议的同志讨论的焦点。

谢经荣委员表示,发债是保证运转的一个十分重要的举措。目前,今年下达的新增债券额度是4.2万亿元左右,累计发行才1.9万亿元左右,建议加大发行力度,让更多的债券早日发挥作用。

乡村振兴战略的实施是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务。脱贫攻坚取得全面胜利后,我国进入全面推进乡村振兴的新阶段,这是“三农”工作重心的历史性转移。

然而,政府债券用于乡村建设的不多。财政部有关数据显示,用于乡村振兴的债券占比大概是8.3%。考虑到不少市县级的财政预算很难拿出资金支持乡村振兴,谢经荣建议大幅度地提高债券用于乡村振兴建设方面的比例。

一方面要用好债务债券,另一方面要加强监管,确保政府债务的每一分钱都用在刀刃上,花出最大效益。

罗毅委员建议,要严格按照“资金跟着项目走”的原则,坚持专款专用,加强沟通协调,推进债务资金项目加快建设并投入使用,提高债务资金使用效益。

他还着重说到,要合理确定地方政府债务规模,高度重视防范债务风险,加强地方政府债务项目合规性审核,积极开展地方政府债务使用情况的绩效评价,发现问题及时整改,确保债务资金使用规范、安全和高效。

### 加大民生支出,促进共同富裕

人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。常委会组成人员和列席会议的同志在审议时建议持续加大民生支出,完善收入分配,促进共同富裕。

“要坚持以人民为中心的发展思想,集中精力保障基本民生。”罗毅委

员认为,要从预算支出的规模、项目和方向上,进一步优化民生领域的支出结构,全面落实就业优先政策,加大公共卫生体系建设投入,积极做好乡村振兴财政保障工作,搞好普惠性、基础性、兜底性的民生建设投入。

杜玉波委员建议,要以更大力度调整优化支出结构,压中央、保地方,压政府、保民生,压一般、保重点,实施好常态化资金直达机制,兜牢兜实保运转、保工资、保基本民生“三保”底线。对教育而言,要保证国家财政性教育经费支出占GDP的比重一般不低于4%。2012—2020年,国家财政性教育经费支出占GDP比例连续九年保持在4%以上。今年将是2012年实现4%目标以来压力最大的一年。建议财政部及时研究制定进一步加大财政教育投入的政策措施,督促指导各地根据财政收入增长情况,明确新增收入优先保障教育投入、优先落实教师工资,确保做到一般公共预算教育支出逐年只增不减,确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减。

乌日图委员说,完善收入分配是党中央提出的重要任务,要坚持共同富裕的发展原则,着力解决一些突出的收入分配不均的问题。据有关部门的统计,我国的基尼系数长期在0.4以上,必须下决心调整,继续大力提高低收入人群的收入,稳定中等收入人群的收入,调整高收入人群不合理的收入。同时,完善再分配的政策,以社会保障为重点完善国家福利体系,包括教育、医疗、养老、托幼等事业。

“在调节收入分配,促进共同富裕方面,我认为财政是大有文章可做的。”朱明春委员建议,大力推进税收制度改革,特别是要认真研究遗产税和赠与税的问题;加大转移支付的力度,尤其是对中西部的转移支付,对农村的转移支付,这都是再分配的重要手段;合理拓展公共服务范围并科学确定标准,大力促进基本公共服务均等化。✘

导读:8月18日,受国务院委托,文旅部副部长、国家文物局局长李群向十三届全国人大常委会第三十次会议作《国务院关于文物工作和文物保护法实施情况的报告》。《报告》全面总结了党的十八大以来我国文物工作取得的成绩和经验,并就下一步做好文物工作等提出了明确工作思路和举措。

# 推动新时代文物事业蓬勃发展

文 / 本刊记者 徐航

我国是文明古国,文物凝结先人的智慧和民族的历史,积淀中华民族的文化自信。

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下,在全国人大常委会关心重视下,各地区各有关部门深入贯彻落实习近平总书记关于文物工作重要论述和重要指示批示精神,严格执行文物保护法律法规,全面提升文物保护管理利用水平,着力加强考古工作和历史研究,文物安全形势总体平稳,文物保护法实施取得明显进展。

8月18日,受国务院委托,文旅部副部长、国家文物局局长李群向十三届全国人大常委会第三十次会议作《国务院关于文物工作和文物保护法实施情况的报告》(以下简称《报告》)。《报告》全面总结了党的十八大以来我国文物工作取得的成绩和经验,梳理了文物保护法的实施情况,分析了现阶段文物工作面临的主要问题和原因,并就下一步做好文物工作等提出了明确工作思路和举措。

## 贯彻落实总书记指示批示 全面加强文物工作

习近平总书记高度重视文物工作,主持会议审议加强文物保护利用改革的文件,在敦煌研究院座谈时发表重要讲话,主持召开中央政治局第二十三次和第

三十一次集体学习,分别就考古和历史文化遗产保护以及用好红色资源、赓续红色血脉发表重要讲话。总书记还就文物安全、文物科技创新、革命文物、文物人才队伍建设等作出百余次重要指示批示。他强调,要树立保护文物也是政绩的科学理念,统筹好文物保护与经济社会发展,全面贯彻“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的工作方针,努力走出一条符合国情的文物保护利用之路;强调历史文化遗产是不可再生、不可替代的宝贵资源,要始终把保护放在第一位;强调考古工作是展示和构建中华民族历史、中华文明瑰宝的重要工作,要努力建设中国特色中国风格中国气派的考古学;强调要加强革命文物保护利用,弘扬革命文化、传承红色基因;强调要让收藏在博物馆里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字都活起来。这些重要论述,为新时代文物事业发展指明了前进方向、提供了根本遵循。

《报告》充分展现了党的十八大以来各地区各有关部门严格落实文物保护法,促进文物事业和文物保护工作蓬勃发展、取得历史性成就的情况;直面文物工作和文物保护法实施过程中的差距和问题;聚焦新时代文物工作的新任务和新使命,提出了切实可行的文物工作思路及意见建议。

在对《报告》进行分组审议时,与会人员对其作出了高度评价,普遍表示这是一份政治站位高、总结成绩好、工作思路实的报告。

“从《报告》情况看,国务院及地方各级政府、有关部门认真贯彻落实习近平总书记关于文物工作的重要指示批示,全面落实文物保护法,做了大量扎实有效的工作,文物保护状况明显改善,革命文物保护利用取得显著成绩,文物‘活’起来工作成效显著,全社会文物保护意识进一步增强,文物工作在服务经济社会高质量发展、推动社会主义核心价值观建设等方面发挥着越来越重要的作用。同时,《报告》查找了5个方面的突出问题,符合实际。保护好文物、传承好历史文化遗产,是对历史负责、对人民负责。”沈跃跃副委员长表示。

李飞跃委员表达了《报告》给他的三点感受:“一是,党的十八大以来,党对国家文物事业领导更加坚强有力。以习近平同志为核心的党中央高度重视文物工作,习近平总书记发表一系列重要论述、作出一系列重要指示批示,为文物事业发展指明了方向、提供了根本遵循。二是,党的十八大以来,法治引领推动国家文物事业发展更加突出。在科学立法方面,国家层面有文物保护法、博物馆条例等法律法规陆续制定并适时修订;地方层面有浙江省

大运河世界文化遗产保护条例、贵州省长征国家文化公园条例等一批符合地方实际、具有地方特色的法规先后出台,作为有效补充。在严格执法方面,坚持保护第一,整改安全隐患,文物保护状况明显改善。在公正司法方面,守好文物安全红线,探索文物保护检察机关公益诉讼,严查严办刑事案件。三是,党的十八大以来,改革创新对国家文物事业推动不断深入。主要体现在创新文物保护利用机制,开展国家文物保护利用示范区建设,探索文物资源的有效保护、合理利用和推动经济社会高质量发展相协调的工作机制等方面。”

### 始终把文物保护放在第一位 传承革命文物红色基因

习近平总书记强调,历史文化遗产是不可再生、不可替代的宝贵资源,要始终把保护放在第一位。

近年来,有关部门始终坚持保护第一,文物保护状况明显改善。《报告》指出,全国不可移动文物76.67万处、国有可移动文物1.08亿件套。国保单位累计达5058处,省保单位2万余处,市县级文保单位11万余处,国家历史文化名城137座,历史文化名镇名村799个,世界遗产达56项,世界文化遗产保护监测体系日趋完善。建成全国可移动文物普查数据库,加强博物馆藏品征集管理,完成6.2万件套国有馆藏珍贵文物保护修复。

杨志今委员肯定了文化遗产的保护利用取得的成果。各级有关部门“坚持文物抢救性与预防性保护并重、文物本体与周边环境保护并重的文物工作理念,深入实施古文明保护传承、革命文物保护展示等方面工作。以文物工作为重要抓手,相关部门着力推动旅游业与文化事业、文化产业的深度融合,凸显历史文化、民族文化、民俗文化和红色文化资源的旅游价值,取得了良好的社会效益”。

“在各有关方面的共同努力下,我国文物保护状况明显改善,全社会文物保护意识进一步增强。”李学勇委员希望进一步加大文物保护力度,“做好新时代文

物工作,需要处理好文物保护与城乡建设、旅游开发、经济发展的关系,不仅要保护好文物本体,也要保护好与文物相伴相生的自然和文化生态,注重文化传承、历史风貌与生态涵养相统一。有关部门仍需要大力推进文物科学研究和成果运用,着力提高信息化和数字化水平,为文物工作提供有力支撑。”

革命文物传承红色基因,赓续红色血脉。党的十八大以来,我国革命文物的保护利用取得了突破性进展。《报告》指出,全国不可移动革命文物3.6万多处,国有可移动革命文物100多万件套,革命类博物馆、纪念馆超过1600家,37个革命文物保护利用片区覆盖全国1433个县。赣南等原中央苏区革命遗址、延安革命旧址群等保护工程得以实施,革命文物保护状况有效改善。实施百年党史文物保护展示工程,中国共产党历史展览馆、上海中共一大纪念馆、北大红楼与中国共产党早期北京革命活动旧址对外开放。“十三五”期间,我国推出革命文物展览4000多个。推介庆祝中国共产党成立100周年精品展览,实施革命文物“三个百集”宣传传播工程。加快发展红色旅游,更好发挥革命文物作用。

马志武委员表示,革命文物活化利

用的问题值得注意。“我国不少革命文物的遗址位于景区内,与营利性的项目一道成为景区有偿经营的组成部分,导致革命文物遗址的核心价值不能得到体现,特别是不能有效发挥其对青少年传承红色基因,赓续红色血脉的教育功能。”他提出了五点建议:第一,建议有关部门出台关于利用革命文物遗址开展大中小学教育教学的意见,明确免费开放的对象主体为大中小學生;第二,建议国家出台旅游景区内实行免费开放的革命遗址名录,在调查摸底、理清产权性质、评估革命文物价值基础上提出需要实行免费开放的名录;第三,在重要节假日或特别时段实施免费开放,通过提前预约的方式对大中小學生进行免费开放;第四,根据免费开放的程度,国家给予财政补贴,确保革命文物遗址免费开放运行有保障、景区接得住、学生进得去;第五,适时为革命文物免费开放提供法治保障。

### 考古研究成果丰硕 委员建议强化人才队伍建设

中华文明源远流长。从20世纪20年代发掘殷墟,到近年来海昏侯墓、江口沉银遗址等发掘,中国考古学经过不断的发展,为我国历史研究作出了突出贡献。



有关部门始终坚持保护第一的原则,文物保护状况明显改善。全国不可移动文物76.67万处,国有可移动文物1.08亿件套。图为山西博物院所藏鸟尊。摄影/本刊记者 徐航



《报告》明确，中华文明起源与早期发展综合研究取得重要进展，“考古中国”重大项目持续推进。批准实施7000多项考古发掘项目，二里头、石峁、良渚等遗址考古取得重要成果，新疆、西藏等地边疆考古取得重要进展。北京城市副中心、雄安新区考古工作有力保障了重点项目实施。水下考古稳步推进，组织实施南海、东海、黄渤海及内水重点区域水下文化遗产调查，西北北礁海域完成首次深海考古试探，“南海1号”沉船考古发掘文物超过18万件套，“致远舰”“经远舰”“定远舰”等水下考古陆续开展。成立国家文物局考古研究中心。36家国家考古遗址公园建设开放，科技考古、涉外考古、公众考古快速发展，考古工作实证中华文明、传播中华文化作用不断彰显。

文物工作事业的发展，离不开人才培养。《报告》表明，中央编办两次核增国家文物局编制，补充优化地方文博机构队伍，全国文物系统从业人员增至16万人。优化文博事业单位人事管理，改革文物博物专业人员职称制度，实施人才培养“金鼎工程”。

然而，文物机构队伍薄弱，“小马拉大车”现象仍较为突出。全国县级文物行政编制仅有5000多人，一些文物大市、大县文物行政机构不健全，与保护管理任务极不匹配。文物保护修复、可移动文物鉴定研究人员匮乏。文物考古行业工资待遇偏低、工作条件艰苦，人才流失严重，一些市县文博机构长期面临专业人才招不来、留不住的困境。

针对人才问题，吴恒委员建议加强文物保护队伍建设，吸引优秀人才，稳住基本队伍，提高整体素质。“一是要建立人员编制与文物数量相匹配的制度，建议国家出台类似教育上的师生比的人员配置标准，以引导地方加强文保队伍建设。二是省级政府要通过政府购买、增加人员编制等多种办法，尽快充实基层文保队伍。三是要提高文保队伍人员的收入水平和待遇，提高他们工作的能动性。”

徐显明委员从加强大学考古专业学

科建设的角度分析，建议相关部门协同推动一批人文科学实力雄厚的大学，建设更多的考古学专业，加强学科建设。“文物保护是专业性极强的一项工作，而专业人才培养就靠大学里的学科和专业。”

### 提升博物馆展陈服务水平 让文物“活”起来

党的十八大以来，我国博物馆致力于提升展陈服务水平，创新发展成绩令人瞩目。《报告》显示，我国博物馆建设布局进一步优化，全国登记备案博物馆5788家，其中行业博物馆825家，非国有博物馆1860家，免费开放博物馆纪念馆5214家。建立健全博物馆定级评估制度，国家一、二、三级博物馆共1224家。依托二里头、景德镇御窑厂遗址等建设国家级遗址博物馆，支持市县博物馆特别是边疆民族地区博物馆建设，北京、南京、西安等地推动建设“博物馆之城”。有关部门出台《关于推进博物馆改革发展的指导意见》《关于利用博物馆资源开展中小学教学的意见》。1051家博物馆法人治理结构改革任务基本完成，智慧博物馆建设加快推进。

谈到行业博物馆，邓丽委员说，无论是北京、上海这样的一线城市还是在其他城市，有的行业博物馆社会影响很大，服务效果也很好，但是业务上的指导和支持还较少。她希望下一步加强对行业博物馆的工作研究指导，出台支持其发展的政策，更好发挥行业博物馆的独特作用。

近年来，随着博物馆公共文化服务水平的显著提升，越来越多的观众热衷于去博物馆“打卡”，感知文物的“温度”。《报告》数据表明，2019年，博物馆接待观众12.27亿人次，其中，青少年占比达到25%，举办教育活动33.46万场。去年疫情期间，博物馆推出在线展览2000余项。这一打破时空界限的举措，让更多的观众足不出户便能畅游各地博物馆。

“博物馆的展示陈列服务与相关设施有了极大提升。一大批博物馆建成，并且免费开放，接待观众十几亿人次，文物展示对文化自信的支撑作用日益彰显，文物

正在逐渐‘活’起来，全社会的‘博物馆热’也正在升温。”李晓东委员高度肯定了我国博物馆事业的发展成就。

包信和委员则建议进一步提高博物馆文化建设的水平和质量，特别是要尊重历史，讲究科学。“我最近也去过一些博物馆，感到部分博物馆对文物的研究较少。我建议，把重复的文物借到有能力研究的高校进行保护和研究，产权不变迁。一方面能起到研究保护的作用，另一方面对学生起到立德树人的教育作用，真正发挥文物的价值。”

怎么让文物“活”起来？《报告》表明，我国已开放346万件馆藏珍贵文物数据信息，文博单位与基础电信企业、互联网企业合作，实现文物与教育、旅游、传媒等跨界融合。出台政策支持文博单位开发文化创意产品，故宫博物院、敦煌研究院等文创开发广受关注。创新文物全媒体传播，强化主题宣传，文化和自然遗产日活动影响广泛，《如果国宝会说话》《国家宝藏》等节目深受欢迎，三星堆考古发现引起全社会关注，宣传传播总量超70亿人次。

虽然文物的活化利用取得了一定成就，但《报告》也指出，目前文物活化利用创新力度不大、方法不多，社会力量参与不足，需要采取更加务实有效的措施予以推进。

“我们在利用科技手段和数字技术传播、保护、转化和创新中华优秀传统文化方面做得还比较薄弱。”李巍委员说，他在调研中看到很多博物馆和文博单位文物展示单一，文物的利用率不高，影响力不大。为此，他建议充分利用数字技术赋能文化产业，推动中华优秀文化内容数字化、网络化、信息化，让文物“活”起来，发挥其应有的作用。“比如，可以利用数字化改进展陈方式，优化文化遗产用户体验，满足观众的感知和互动需求。此外，还可以利用数字技术手段，及时推出一些通过网络直播、网络影视、网络表演等形态呈现的高品质网络文化产品，满足不同人群的文化需要。”

# 始终坚持正确政治方向 务实推进新时代重庆人大工作

文 / 张 轩

百年征程波澜壮阔，百年初心历久弥坚。中国共产党的领导和执政，支持和保证人民当家作主，其实现途径的根本政治制度载体就是人民代表大会制度。六十多年来特别是改革开放四十多年来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，展现出蓬勃的生机与活力。

近年来，在全国人大及其常委会有力指导下，在中共重庆市委坚强领导下，重庆市人大及其常委会深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想，深入学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，全面落实习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态，坚持“两点”定位、“两地”“两高”目标，发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，依法履职、担当作为，不断丰富人民代表大会制度的地方实践。

## 一、旗帜鲜明讲政治，坚持把党的领导贯彻落实到人大工作全过程各方面

万山磅礴，必有主峰。中国共产党是最高政治领导力量，是实现中华民族伟大复兴的根本保证。百年党史充分证明，贯通“四个伟大成就”和“四个庄严宣告”的基本结论，就是必须坚持中国共产党全面领导。重庆市人大常委会坚持以党的政治建设为统领，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志



6月9日至11日，川渝两地全国人大代表首次开展联合调研。图为全国人大代表、重庆市人大常委会主任张轩（中）在重庆市万州区调研生猪养殖等产业发展情况。摄影/廖灿勇

为核心的党中央保持高度一致。

**强化理论武装夯实思想基础。**自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作。把学习研究宣传贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想作为必修课。将学习习近平总书记最新重要讲话和重要指示批示精神作为常委会党组会议、常委会会议、机关专题学习的议题，始终做到对“国之大者”心中有数。深入学习习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神，深刻领会“七一”重要讲话是全党在新的历史条件下进行具有许多新的历史特点的伟大斗争的政治宣言，是指引我们党奋力推进中国特色社会主义伟大事业和全面推进党的建设新的伟大工程的纲领性文献，更好做到知史、明

理、增信、崇德、力行，不断提高改造主观世界和客观世界的能力。

**牢记殷殷嘱托赓续红色血脉。**重庆是一块英雄的土地，有着光荣的革命传统。习近平总书记2016年视察重庆时专门讲到《红岩》小说主人公江姐的感人事迹。2018年全国两会期间参加重庆代表团审议时，带领我们重温了“狱中八条”。2019年视察重庆时，要求我们要运用好红色资源。我们一直牢记习近平总书记谆谆教诲和殷殷嘱托，在开展党史学习教育中，充分利用重庆红色资源，广泛组织人大机关党员干部参观红岩革命纪念馆、周公馆、王良故居等红色纪念地，倾听红色故事，开展重温入党誓词等各项活动20余场次，引导党员干部发扬红色传统、传承红色基因、立足人大工作岗位，做忠诚的红色传人。

提高政治站位加强自身建设。深入学习贯彻习近平总书记对地方人大及其常委会工作的重要指示要求,召开地方人大设立常委会40周年座谈会,总结推广近年来重庆人大工作的好经验好做法。中共重庆市委高度重视人大工作和建设,2018年9月召开了市委第五次人大工作会议,出台了关于加强和改进新时代人大工作的意见,就新形势下做好重庆人大工作作出安排部署。市人大常委会通过召开区县人大主任座谈会,开展集中调研等方式落实会议精神,持续推动人大工作展现新气象、实现新作为。制定国有资产监督、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展、增强人大监督实效、加强代表之家建设、代表履职活动登记等指导意见和办法,进一步明确了加强和改进人大工作的具体举措。

扛牢政治责任发挥党组作用。认真落实新时代党的建设总要求,准确把握人大机关首先是政治机关的本质属性,着力以党组自身建设的新成效带动常委会依法履职水平的新提高。严格执行重大事项请示报告制度,就工作中的重大问题和重要事项及时向市委请示报告,常委会工作报告、立法计划等均提请市委常委会会议审议研究。严格执行党组工作条例,第一时间对贯彻落实中央精神和市委要求作出安排部署,及时跟进开展立法、监督等工作,对人大各领域工作从筹划立项、启动开局到阶段推进、效果评估都实施了全过程领导,党对人大工作的全面领导进一步深化细化具体化。

## 二、着眼服务大局,紧紧围绕中央和市委确定的大事要事担当尽责

近年来,重庆市人大常委会自觉把人大工作放到党和国家工作大局中去谋划和推进,以实际行动助力市委贯彻落实党中央大政方针的决策部署落地落实。

助力统筹抓好疫情防控和经济社会发展。去年新冠肺炎疫情暴发后,市人大常委会及时作出关于依法全力开展新冠肺炎疫情防控工作的决定,为市疫情防控

工作提供及时有力法治保障。同时,调整年度立法计划,将突发公共卫生事件应急条例增补为审议项目。认真落实全国人大常委会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定,制发贯彻实施通知,开展执法检查,清理有关地方性法规和规范性文件,切实防范和控制公共卫生安全风险。调研企业复工复产情况,加强对复工复产财税扶持、减税降费、重点区县“三保”资金保障等政策落实情况的监督,帮助企业纾困解难,推动做好“六稳”工作,落实“六保”任务。

聚焦高质量发展,制定中国(重庆)自由贸易试验区条例,作出关于重庆高新区行政管理事项的决定,努力推动重庆内陆开放高地建设。作出关于加强广阳岛片区规划管理的决定,听取审议决定实施情况报告,助推广阳岛打造名副其实的“长江风景眼、重庆生态岛”。作出关于促进和保障长江流域禁捕工作的决定,推动长江禁捕和水生生物保护落地落实,切实筑牢长江上游重要生态屏障。听取关于“十四五”规划纲要编制工作情况的报告,督促政府从战略高度谋划好重庆未来。连续跟踪监督国有资产管理情况,督促政府优化国有资本布局和结构,提升运营效益。围绕旅游产业发展、科技创新、人才强市等方面开展立法、监督,推动经济发展提质增效。

助力成渝地区双城经济圈建设。2020年初,习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动,将成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略。按照市委要求,市人大常委会围绕巴蜀文化旅游走廊建设、高新技术产业发展、国际多式联运集疏系统建设、区域性医疗中心建设等七个方面内容开展调研,向市委提出对策建议。去年7月,与四川省人大常委会签订协同助力成渝地区双城经济圈建设协议,建立了合作机制。去年,川渝两地人大还分别听取了本省市府关于成渝中线高铁建设推进工作情况的报告,督促这一重点工程有序推进。同步启动优化营商

环境立法,对同类事项作出30多处协同规定,实现了重要制度设计相对统一、相互衔接。今年7月1日,川渝两地同步实施优化营商环境条例,社会反响良好。同时,川渝两地人大还组织全国人大代表联合调研了万达开川渝统筹发展示范区建设,助力区域一体化发展。目前,川渝两地人大正在协同开展嘉陵江流域生态环境保护、铁路安全管理立法调研,并拟联动监督渝西高铁、巴蜀文化旅游走廊建设、法院解决执行难等工作。

助力脱贫攻坚和乡村振兴。听取审议民族地区和深度贫困乡镇脱贫攻坚工作情况报告,督促政府认真落实中央脱贫攻坚部署,在精准上下功夫,确保脱贫攻坚成效经得起历史和人民检验。全力以赴开展对口帮扶,市人大常委会办公厅扶贫集团联系的丰都县三建乡如期交出脱贫答卷,稳定脱贫、防止返贫的产业基础不断夯实。首次听取审议市监委关于开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理工作情况的报告,促进整治群众身边的腐败和作风问题。听取审议促进乡村振兴工作情况的报告,督促政府完善基础设施建设,巩固拓展产业扶贫成果,推动乡村产业兴旺、农民持续增收。紧密衔接乡村振兴促进法,委托第三方起草乡村振兴促进条例,立足重庆山地特色,拟就山地特色智慧农业、重庆农产品品牌目录等作出规定。近年来,广大人大代表和人大工作者驻乡驻村、捐款捐物、结对帮扶、引进产业,以实际行动为脱贫攻坚和乡村振兴贡献了人大力量。

## 三、站稳人民立场,始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标

习近平总书记多次强调“江山就是人民,人民就是江山”。重庆市人大常委会始终坚守人民至上的宗旨信念,努力践行服务人民的铮铮誓言,以为民尽责的工作实绩回报于民。

着力增进民生福祉。对人民群众普遍关心的突出问题,频频出手、持续发力,创造性做好立法、监督等工作,将解

决人民群众“急难愁盼”的问题落实到细节上。针对老年人权益保障、全民健身、控制吸烟、生活垃圾管理等问题开展立法，在维护人民群众权益上求实效。围绕学前教育、义务教育、职业教育、公立医院综合改革、基本医疗保险等问题开展监督，促进基本公共服务均等化。聚焦环保领域，对水污染防治、农村面源污染防治开展工作评议、专题询问，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。就道路交通安全、消防工作开展专题询问，切实保障人民群众生命财产安全。深入开展“我为群众办实事”实践活动，引导各级人大把办好民生实事融入履职过程，深入群众察民情、听民意，督促政府切实抓好民生优先各项工作，一大批挂账的民生实事台账逐步销号。

**充分发挥代表主体作用。**深入推进“两联一述”工作，通过开展“主任接待日”、邀请代表列席常委会会议、固定联系代表等方式，拓展常委会联系代表的渠道。建成完善代表之家（站点）9003个，实现全市四级人大代表混编“进家进站进点”，代表联系群众的窗口平台功能日益凸显。高度重视代表培训，有计划、有重点地组织代表初任培训、综合培训、专题培训，代表培训实现全覆盖。全力服务在渝全国人大代表依法履职，支持代表跨区域分片区开展活动。全面推进代表建议办理“两次评价”工作，开展代表建议工作条例专项检查和代表建议办理情况专题询问，加快推进建议办理由重答复向重落实转变。重点督办健全医保基金监管机制、扶持实体书店发展、公交车司机如厕难等建议，推动解决了一批民生问题。

**扎实推进全过程人民民主。**切实做好县乡人大换届选举工作，依法确定区县、乡镇人大代表名额，决定换届选举时间，广泛组织动员选民依法参加选举，增强主人翁意识。坚持民事民议、民事民决、民事民办，制定全市乡镇年度民生实事项目人大代表票决工作的指导意见，从项目征集、论证、审议、票决、实施、监督等全流程进行规范，全市已有446个乡

镇将城镇建设与管理、交通出行、环境整治等事项提交乡镇人民代表大会票决。建立基层立法联系点制度，保障公众直接参与立法过程，首批设立的5个基层立法联系点参与文明行为促进条例、社会信用条例等10部法规修改，反馈建议被采纳85条。修订物业管理条例时，开展电视录播“辩论会”，到社区召开“家门口”论证会，研究吸纳收到的意见建议3000多条，努力使法规最大限度地体现社会认同、反映群众意愿。

#### 四、增强担当意识，更好发挥在全面依法治市中的重要作用

回顾百年奋斗历程，党历来重视法治建设。无论是实现“两个一百年”奋斗目标，还是实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面依法治国既是重要内容，又是重要保障。重庆市人大常委会深入学习领会习近平法治思想，找准自身定位和职责，努力为推动重庆高质量发展营造良好法治环境。

**加强宪法实施和监督。**及时出台做好宪法贯彻实施工作的意见，围绕加强党的领导、坚定宪法自信、加强地方立法、改进监督工作、依法行使职权等作出部署，弘扬宪法精神，树立宪法权威，增强宪法意识。修订宪法宣誓实施办法，认真组织宪法宣誓，增强选举和任命人员的宪法意识、责任意识和公仆意识。坚持有件必备、有备必审、有错必纠，听取审议备案审查工作情况报告，探索制定备案审查基准，出台备案审查工作办法，全面提升备案、审查、纠错的规范化水平。扎实开展生态环保、野生动物保护、交通、卫生健康等领域规范性文件专项清理，取得规范性文件全面清理和助推地方立法精细化双重实效。作出关于法治宣传教育的决议，狠抓民法典学习宣传贯彻，广泛宣传地方立法的主旨、过程和法规的主要制度设计，推动全社会尊法学法守法用法的意识进一步增强。

**强化法规制度供给。**充分发挥人大在立法中的主导作用，坚持“小快

灵”“小切口”，突出务实管用，努力提高地方立法质量和效率。突出弘德立法时代主线，以立法承载社会主义核心价值观，制定修改国旗法实施办法、鼓励公民见义勇为、文明行为促进、社会信用条例等法规。通过立法引领和推动高质量发展，制定修改专利保护与促进、促进科技成果转化、人力资源市场条例等法规。健全完善地方立法体制机制，委托第三方开展地方性法规结构研究，探索建立重要立法由市人大常委会和市政府分管领导任组长的“双组长”工作机制，健全完善重要立法事项引入第三方评估等制度，形成立法工作整体合力。

**监督权力依法行使。**每年都听取审议法治政府建设情况的报告，并对审议意见落实情况开展“回头看”，督促政府进一步加强制度建设、注重公正执法、深化简政放权、创新社会治理，确保按期完成法治政府建设任务。对民营企业发展法治环境工作进行专项评议，推动政府减轻企业迎检负担、取消无法定依据的证明事项，解决了部分民营企业无法平等参与投标、部分中介机构高收费乱收费等问题。听取审议“两院”关于刑事诉讼制度改革、公益诉讼、环境资源审判、适用认罪认罚从宽制度等工作情况的报告，确保司法公正高效权威，让公平正义的阳光照耀人民心田。批准设立重庆市两江地区人民检察院，促进检察机关更好发挥法律监督职能。

历史照亮未来，征程未有穷期。重庆市人大及其常委会将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面深入学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神，坚决响应党中央伟大号召，一以贯之传承好、发扬好伟大建党精神，在中共重庆市委领导下，以强烈的政治责任感和历史使命感，全面肩负起宪法和法律赋予人大的职责，务实推进新时代重庆人大工作。✘

（作者系重庆市人大常委会党组书记、主任）

# 打通代表服务群众的“最后一公里”

文 / 常尧阶

人大代表服务群众工作站(以下简称代表工作站)是代表常态化履职的有效平台,是代表联系和服务群众的桥梁纽带,是实现代表小组工作向日常化延伸的探索。到2020年底,湖北省监利市已建成25个代表工作站,打通代表服务群众的“最后一公里”,促进了一批群众急难愁盼的困难和问题的解决。

代表工作站的有效作为,既增添了群众的获得感和幸福感,又调动了代表履职的积极性、增强了部门的责任感。

党委高度重视。市委常委会听取市人大常委会关于代表工作站建设情况的汇报,及时研究解决代表工作站建设中的困难和问题。市委改革办将代表工作站建设列入改革课题,不断探索代表工作站的模式和工作机制。乡镇党委全力支持,为代表工作站建设创造了良好的工作条件。

人大不断探索。按照“因陋就简、办好试点、以点带面、逐步推广、突出特色、注重实效”的原则,探索建立了“站+点”模式。在此基础上,结合监利在外务工人员较多的实际,探索建立了广东清远异地代表工作站,为在外群众提供帮扶和维权等服务。按照一站、一点、一栏、一本、一簿、一监督的工作要求规范代表工作站建设。

代表主动作为。一是接待走访群众。站长每月接待和走访群众不少于15人次,其他代表除每季度参加代表小组走访活动外,平时按照代表工作站的安排走访和接待群众,听取群众意见,了解群众困难和急需解决的问题。二是参加代表活动。每名代表除参加“聚力脱

贫攻坚人大代表在行动”“聚焦优化营商环境开展代表行动”等活动外,每季度还要参加一次各站开展的“为民服务监督在一线”的活动,监督代表票决的民生实事项目的实施和群众关心的难点问题的解决。三是热情服务群众。代表工作站组织代表向群众宣讲政策法规,接待群众来访,调处矛盾纠纷,帮助困难群众,协助解决群众反映的困难和问题,根据群众的意见撰写代表建议,年底向选民述职并接受评议监督。代表工作站的扎实工作,使代表服务群众落到实处,真正成为本地的政策宣传员、矛盾调解员、贴心服务员、意见建议反馈员。

代表工作站紧紧围绕党委的决策和群众关心的热点难点问题开展工作,切实服务大局,帮助群众排忧解难。2017年以来,收集群众意见建议280多条,已落实190多条,办结率达到68%,回复率达到98%,协助调解了一批矛盾纠纷,督促解决了群众反映多年的问题40余个。如毛市镇上观庙村“断头路”、毛市中学垃圾场污染整治、汪桥镇北支渠桥和六二河桥重建、周老嘴镇陈沱村安全饮水及全村电力升级改造等问题得到了较好的解决,回应了人民群众的期盼。今年5月,荆州市人大常委会在监利市召开民生实事票决制工作经验交流会,会上介绍了监利市发挥代表工作站作用,助推民生实事项目实施的做法。

下一步,还将在以下方面下功夫加强代表工作站建设:

一是深化思想认识,提升履职水平。坚持党对人大工作的领导,践行以

人民为中心的发展理念,在市委的坚强领导下,围绕工作大局,聚焦优化营商环境,关注民生发展,以代表工作站为平台,更好地发挥代表主体作用,切实履行代表职责。将代表工作站建设纳入党委议事日程,选优配强站长,保障代表工作站开展活动所需经费,支持代表工作站建设与发展。加强工作交流和业务培训,分层分批组织站长和代表学习宪法和相关法规,明确依法履职的法定程序和要求,掌握推进工作的方法和措施,牢记初心使命,强化为民服务意识,不断提高履职水平和能力。

二是完善工作机制,规范履职方式。建立代表接待群众制度,真正把代表服务延伸到群众的家门口,实现零距离服务,对群众提出的问题,能解释答复的当场解释答复,不能现场答复的及时向上级反映并及时以电话或微信方式回复。建立代表走访群众制度,将群众反映的问题和建议及时交代表工作站督促办理,推动问题解决。建立群众意见反馈机制,把群众反映的热点、难点、焦点问题,采取代表建议的形式,分类分层交有关部门办理,限时办结并及时反馈给群众。完善代表回选区述职制度。

代表工作站要结合自身实际,发挥代表优势,多关注群众反映的热点难点问题,做到为民代言讲真话,为民解难用真情,督促相关部门及时解决问题,真正做到“人民选我当代表,我当代表为人民”。✘

(作者系湖北省监利市人大常委会主任)

# 中国式民主为什么能“全过程”？

——全过程人民民主系列谈之一

文 / 本刊记者 王晓琳

一个国家的民主呈现什么样的形态，是由这个国家的社会性质、历史文化传统、经济发展水平决定的。中国式民主能实现“全过程”，绝不是偶然的，其背后有着深刻的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑。

社会主义制度是中国式民主能够“全过程”的最佳土壤。任何一种民主形式都与特定的国家制度相伴而生，有什么样的国家制度，便有什么样的民主形式。中国式的全过程人民民主不是从天而降的，不是“飞来峰”，它是在中国的社会土壤中生长起来的，是中国特色社会主义的必然产物，是中国特色社会主义政治发展道路的必然产物。习近平总书记指出，人民民主是社会主义的生命。没有民主，就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴。人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。新中国成立和社会主义制度的建立，使深受数千年封建专制统治的中国人民翻身成为国家的主人，开辟了人民当家作主的历史新纪元。我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。其中“一切”和“各种”两个词，就决定了我国社会主义民主自带“全过程”属性，它超越了传统意义上的“选举民主”，使人民当家作主体现在国家治理的全过程各环节。实践充分证明，

中国特色社会主义为全过程人民民主的形成和发展提供了深厚的理论基础、坚实的政治保证、可靠的制度载体、必要的物质条件和良好的社会氛围。只有在社会主义条件下，才能实现全过程人民民主；只有中国特色社会主义，才能成就中国式的的全过程人民民主；只有坚持走中国特色社会主义政治发展道路，才能彰显中国式全过程人民民主的巨大优势。社会主义愈发展，民主也愈发展。随着我国社会主义制度的不断完善，广大人民群众将获享更加广泛、更加真实、更加管用的民主。

党的领导是中国式民主能够“全过程”的根本政治保证。人民立场是中国共产党的根本政治立场，是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。中国共产党从成立之日起，就把人民民主写在自己的旗帜上，全过程人民民主当然也是在党的领导下形成和发展起来的。党领导、保证和支持人民当家作主的伟大实践告诉我们一个深刻的道理：在我们这样一个地域辽阔、人口众多的多民族国家里，只有坚持党的领导，才能把亿万人民群众有效地组织起来，积极稳妥地参与国家和社会管理。也正是在党的领导下，民主制度不断健全、民主形式不断丰富、民主渠道不断拓宽，从而确保人民当家作主具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来，具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来。由于中国共产党没

有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益，这就避免因为政权更迭，导致民主成为各个利益集团争权夺利的幌子和工具，避免人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，将选举变成漫天许诺、将民主变成政治闹剧、将人民利益变成党争牺牲品，防止出现“一次性民主”或“即用即弃型民主”。

人民代表大会制度是中国式民主能够“全过程”的制度密码。一个有完整制度体系保障的民主，才是最可靠、最稳定的民主。正因为如此，一个国家的民主状况如何，我们往往可以从制度设计中找到答案。中国式民主为什么能“全过程”？人民代表大会制度就是其中的制度密码。在长期的革命实践中，我们党为建立起人民当家作主的新型政治制度进行了罢工工人大会、农民协会、苏维埃代表大会、以“三三制”为原则的参议会、人民代表会议等一系列伟大探索，最终确立人民代表大会制度。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，是人民当家作主的重要途径和最高实现形式。人民代表大会制度将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督融会贯通，保证了过程民主和结果民主、形式民主和实质民主、直接民主和间接民主相统一，使人民民主生动地、具体地体现在人民当家作主的全过程各环节，实现了人民群众知情权、参与权、表达权、监督权的全覆盖，为全过程人民民主▶

# 中国式民主能够“全过程”的根本政治保证

——全过程人民民主系列谈之二

文 / 本刊记者 王晓琳

全过程人民民主诞生于我国社会主义民主政治伟大实践中，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的必然产物。其中，最核心、最关键的是坚持党的领导。这是全过程人民民主的最大优势，也是中国式民主能够“全过程”的根本政治保证。

只有坚持党的领导，才能保证全过程人民民主始终沿着正确的方向运行。全过程人民民主是社会主义民主。姓“社”是全过程人民民主最闪亮的标签和最重要的属性。只有坚持党的领导，

才能使全过程人民民主始终姓“社”，在实际运行过程中不跑偏、不走样、不变形。社会主义民主政治的本质特征是人民当家作主。中国共产党领导人民实行人民民主，就是保证和支持人民当家作主。全过程人民民主就是在党的领导下形成、发展并不断完善的。我们党自成立之日起，就以实现中国人民当家作主和中华民族伟大复兴为己任。为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是中国共产党的初心和使命。因此，党的性质和宗旨同社会主义民主的性质是一

致的。坚持党的领导，就是坚持民主的社会主义性质，就是坚持人民在国家和社会中的主人翁地位，就是坚持全过程人民民主发展的正确方向。中国共产党始终代表最广大人民根本利益，与人民休戚与共、生死相依，没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益，这就从根本上避免了人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期；避免了民主变成“纸牌屋”式的▶

▶提供了制度载体，是全过程民主实践的主渠道。新中国成立以来，特别是党的十八大以来，我们党不断推进社会主义民主政治制度化、规范化和程序化，中国特色社会主义政治发展道路越走越宽，人民当家作主的制度保障越来越健全，全过程人民民主的优越性更加充分地展现了出来。

广大人民群众广泛参与，是中国式民主能够“全过程”的重要推动力量。由我国社会主义民主的本质所决定，全过程人民民主不是少数政治精英的“独角戏”和“个人秀”，它意味着在中国民主这个宏大的舞台上，广大人民群众才是当仁不让的主角。这也是全过程人民民主固有的品格。马克思主义认为，不是国家制度创造人民，而是人民创造国家制度。而习近平总书记所说的

“江山就是人民，人民就是江山”，更是精辟地描述出人民群众在国家政治生活中的地位和作用。中国人民素来热爱民主、尊崇民主，从延安时期的“豆选民主”，到新中国成立初期声势浩大的全国范围内的普选；从制定宪法和修改宪法时的全民大讨论，到制定国民经济和社会发展规划（计划）时人们纷纷建言献策；从各种形式的基层群众自治，到普通百姓对人大立法、监督等方面工作的深度参与……透过一次又一次生动的民主实践，我们可以真切地感受到广大人民群众对民主所怀有的那份虔诚、渴求与执着，感受到扑面而来的民主热情，感受到中国人民所特有的高超的政治智慧。可以说，正是在广大人民群众的积极参与和大力推动下，全过程人民民主才能不断发展完善。广大人民

群众就是全过程人民民主的建设者、参与者、维护者和最大的受益者，他们每时每刻都在用自己卓越的表现，向世人讲述新时代的中国民主故事。

“鞋子合不合脚，自己穿了才知道。”一个国家的发展道路合不合适，只有这个国家的人民才最有发言权。全过程人民民主充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，实现人民对美好生活的向往，是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。同时，全过程人民民主也是具有蓬勃生命力、不断发展完善的民主。作为一种崭新的民主模式，它的发展轨迹也必将成为世界政治文明发展史上一道亮丽而独特的风景线，为人类民主生活和世界政治理念的创新提供有益借鉴。★

◀ 利益争夺和权力博弈。从而确保人民当家作主具体地、现实地体现在中国共产党执政和国家治理之中，具体地、现实地体现在党和国家机关各个方面、各个层级的工作之中，具体地、现实地体现在人民对自身利益的实现和发展之中。

只有坚持党的领导，才能为全过程人民民主提供可靠的制度保障。全过程人民民主之所以是最可靠、最稳定的民主，就是因为有一套完整的制度体系做保障，而这一制度体系就是在党的领导下建立起来的。习近平总书记指出，保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须落实到国家政治生活和社会生活之中。中国共产党将马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，团结带领全国人民为建立人民当家作主的新型民主政权进行了艰辛探索和实践，建立起以人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等为主要内容的人民当家作主制度体系。作为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的根本政治制度安排，人民代表大会制度是发展全过程人民民主、保证中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，它将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督融会贯通，保证了过程民主和结果民主、形式民主和实质民主、直接民主和间接民主相统一，实现了人民群众知情权、参与权、表达权、监督权的全覆盖。栗战书委员长指出：“人民代表大会制度承载着党的初心和使命，坚持好完善好人民代表大会制度，就是践行党的初心和使命，发展全过程人民民主，支持和保证人民当家作主。”党的十九届四中全会在总结历史经验的基础上，作出了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，使人民当家作主的制度体系更加成熟、更加定型。

只有坚持党的领导，才能将亿万人民群众有效组织起来，依法有序参与全过程人民民主实践。在我们这样一个幅员辽阔、人口众多的多民族国家里，要将亿万人民群众充分发动组织起来，依法有序参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务，必须要有一个强有力的领导核心。否则，容易出现“群龙无首”“一盘散沙”的现象。特别是全过程人民民主本身具有参与主体的广泛性和参与内容的广泛性这一显著特征，加强组织领导就显得尤为重要。邓小平同志指出，“不要社会主义法制的民主，不要党的领导的民主，不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主”。实践充分证明，在我们国家，只有中国共产党才有能力有威望把广大人民群众有效地组织起来，积极稳妥地参与全过程人民民主实践；只有中国共产党才能统筹好各方利益和诉求，凝聚起全社会共识，形成最大公约数；只有中国共产党才能保证全过程人民民主始终在法治轨道上平稳有序地运行。中国之治与西方之乱的鲜明对比，告诉我们这样一个铁律：在现代社会中，如果没有一个强有力的领导核心，没有一套完备的规则体系，就不可能有真正意义上的民主。近年来，一些国家频频上演“民主闹剧”，导致社会失序、国家失控、人民蒙难，使我们更加清楚地看到这一点。

只有坚持党的领导，才能保证国家机关充分反映人民意愿，保证人民民主体现在国家治理的全过程。宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。这就决定了一切国家机关都是代表人民利益、为人民服务的。为此，习近平总书记指出，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。无论是中国共产党执政，还是国家机关施政，都必须坚持贯彻群众路线，紧紧依靠人民。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。习近平总书记把党的

领导核心作用比喻为“众星捧月”，指出“这个‘月’就是中国共产党”。在党的领导下，各国家机关按照民主集中制的原则，既合理分工、又密切协作，既充分发扬民主、又有效进行集中，统一高效组织各项事业。因此，只有坚持党的领导，才能保证各国家机关充分体现人民意志、维护人民利益，实现民主与集中、民主与效率、民主与法治的统一，使人民民主体现在国家治理的全过程。

只有坚持党的领导，才能通过党内民主推动全过程人民民主不断发展完善。党内民主是党的生命，是党内政治生活积极健康的重要基础，它直接关系到党和国家政治生活的全局，关系到党和国家事业的兴衰成败。由我们党的执政地位所决定，党内民主对人民民主具有重要的示范和带动作用。有什么样的党内民主，就有什么样的人民民主，党内民主的发展完善必然会带动人民民主的发展完善。我们党历来注重以党内民主带动人民民主的发展，成功走出了一条符合中国国情和人民愿望的全过程人民民主之路。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央立足新时代新使命，把全面加强自身建设与推进人民民主结合起来，推动全过程人民民主不断发展完善。一方面，坚定推进全面从严治党，在坚持民主集中制的前提下，发扬党内民主；另一方面，更加注重健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上强调，“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。这是中国共产党向亿万人民作出的庄重承诺，充分显示了习近平总书记深厚的人民情怀。我们坚信，只要我们紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，进一步加强党的领导，全过程人民民主一定会呈现出新的生机和活力。✘



导读:上海,作为习近平总书记关于全过程人民民主重要论述的首次提出地,正在把全过程人民民主融入城市发展的全过程,融入人民城市建设的各方面,努力打造全过程人民民主的最佳实践地。

# 上海:打造全过程人民民主最佳实践地

文 / 本刊记者 张维炜 通讯员 孙鑫

修改人口与计划生育法意见征询、征集民心工程(电梯加装)建议……炎炎酷暑,上海市长宁区虹桥街道的居民参与热情不减,忙着向立法机关、政府部门提建议。

这种请辖区居民、辖区单位代表为国家立法提建议、共商共治社会治理的做法,虹桥街道已坚持了6年。

2015年,上海市长宁区虹桥街道成为全国人大常委会法工委设立的首批基层立法联系点之一。这辆设在百姓家门口的立法民意直通车,折射出全过程人民民主本质——“保证和支持人民当家作主”。

6年来,这辆民意直通车增加了更多班次。目前25个市人大常委会基层立法联系点实现了对16个区的全覆盖,各联系点参与20件国家法律和64件地方性法规征求意见工作,提交立法建议6500多条,获得采纳530多条。

一辆辆接地气、察民情、聚民智的直通车不断拓展制度化实践,搭建高质量参与平台,讲好全过程人民民主的故事,成为上海实践全过程人民民主的鲜活载体、响亮品牌。

## “家门口”的联系点,让百姓拥有实打实的民主获得感

“监护人对未成年人实行家庭暴力不要用保证金的方式处罚,因为家庭暴

力背后往往是经济困难,建议对监护人以教育为主。”去年,在未成年人保护法修改过程中,一条来自中学生的意见得到了全国人大常委会法工委的采纳和来函感谢,这让提出意见的华政附中的学生们很激动,“获悉我们提出的修改建议,有一条被采纳,既兴奋又自豪,这一历程终生难忘。”2020届华政附中高三毕业生李骏豪说。

“参加退役军人保障法(草案)意见征询,我所提的建议得到重视,这让我切切实实感受到了全过程民主。”刘旭是上海某科技公司的负责人,他对此深有感触,“我们党经常说,要不断增强人民的获得感、幸福感。民主也是有获得感的,全国人大尊重我们提出的意见,采纳有价值的意见,就是最好的获得感证明。”

这些满满的获得感背后,正是全过程人民民主在虹桥街道基层立法联系点生动实践的过程。

虹桥街道党工委书记胡煜昂介绍说,基层立法联系点通过事前广泛动员、深入普及相关法律知识,事中搭起



虹桥街道基层立法联系点近年来参与的相关法律的征求意见展示。  
摄影/高文

平台,让基层意见充分汇集,事后及时反馈,形成民主决策全链条、全流程的闭环。截至目前,虹桥街道基层立法联系点完成了55部法律草案的意见征询工作,归纳整理各类建议1000余条,其中72条被采纳。

当然,立法机关要听的“家门口的声音”不仅仅在虹桥街道这一处。遍布上海16个区25家基层立法联系点的民意,均被听到甚至被采纳。民主的获得感在上海这座“人民的城市”一次次被体验、被深化。

初秋,松江浦南的田野上稻香鱼肥、瓜果飘香,泖桥镇黄桥村的家庭农场经营者张小弟满怀欣喜地说,有了法

的保障，今年务农的信心和底气更足了。张小弟说的“法”，是指今年1月1日起施行的《上海市促进家庭农场发展条例》。黄桥村基层立法联系点是上海市唯一设在村级的基层立法联系点。令张小弟自豪的是，包括他在内的一批松江家庭农场经营者也为条例的施行建言献策，贡献了一份力量。

### 扎根基层沃土，最广泛地收集最真实的民意

今年81岁的夏云龙老伯是上海市长宁区长虹社区居民，从事教育工作55年的他，如今是虹桥街道立法联系点的一名信息员。在古北市民中心的“法条墙”上，展示着一份他对国歌法立法的建议。

“我参与第一次座谈会上讨论的是关于国歌法的问题，我就马上和其他同志一道建议写上这一条，倡导全国公民在参加重大会议的时候，不仅要升国旗、行注目礼，还要高唱国歌，让五星红旗永远印刻在我们心中。没想到这一条被采纳了！你说我能不高兴吗？所以说人大立法不是讲讲的，不是摆摆样子的，真的是民有所呼、法有所应。”夏云龙的话语间满是喜悦。

如同参天大树，全过程人民民主只有深深扎根基层的肥沃土壤，不断滋养，才能枝繁叶茂、开花结果。在虹桥街道，像夏云龙这样的信息员共有310名。以他们为主体，顾问单位和专业人才库为补充，立法联系点搭建起了“一体两翼”工作架构，将群众性与专业性有机结合，最广泛地收集最真实的民意，让更多基层的声音被充分听取。

25个上海市人大常委会基层立法联系点也紧扣自身特色，充分调动区域资源，搭建制度架构。

上海市普陀区曹杨新村街道办事处基层立法联系点共设立了35个线下采集点，涵盖所有居民区，线上还研发了名为“立法直通车”的小程序。七宝镇人大则在设立12个信息采集站，覆盖镇机关、党建服务中心、邻里中心等的基础上，

积极探索线下“面对面”、线上“屏对屏”的问策方式，依托全镇35个人大代表“家、站、点”定期征集意见，最大限度提升群众参与立法工作的便捷度。

### “众人的事情众人商量”，将全过程人民民主贯穿社会治理始终

2021年2月26日上午，长宁区虹桥街道“中国特色社会主义全过程民主基层实践基地”在古北市民中心揭牌，从最初的“开门立法”工作试点演变成“全过程人民民主”实践基地，民主之花在基层社区生机勃勃。

为了充分发挥联系点在全过程人民民主中的作用，上海市人大常委会在“扩点提质”的基础上，进一步推动联系点功能“升级更新”。2021年5月，市人大常委会第71次主任会议通过了《上海市人大常委会基层立法联系点工作指引》，要求认真践行全过程民主，积极探索联系点在参与立法、监督执法、促进守法和宣传普法各环节的功能拓展。上海市各联系点结合自身工作情况，充分发挥平台独特优势，积极探索功能拓展工作。

在《上海市生活垃圾管理条例》实施一周年之际，嘉定区工业区管委会基层立法联系点对条例开展执法检查，联系点信息采集点提出的意见和建议最终被汇总形成执法检查报告，反馈给相关部门，督促条例的实施。

小小基层立法联系点，背后折射着全过程人民民主的大气象。如今随着各基层立法联系点功能的不断扩展，对于社区层面具有一定可行性但不适合写入法律法规的建议，街道会视情况纳入公共协商议题，推动落成多个惠民服务项目，把全过程人民民主融入到百姓生活具体而微的实事中。

上海市人大常委会法工委相关负责人表示，基层立法联系点功能的拓展提升了立法的科学性、民主性和精细化，增强了法律法规的宣传、普及和实施效能。基层群众对法律法规的认同感得到提升，有利于促进形成共建共治共

享的社区治理氛围，有力地推进了城市治理体系和治理能力现代化。

### 不断实践创新，丰富全过程人民民主时代内涵

上海市人大常委会主任蒋卓庆表示，6年来，在全国人大常委会的有力指导下，在上海市委的坚强领导下，在各区的大力支持下，上海市基层立法联系点工作取得积极成效：成为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要实践载体；实现最广泛、最真实、最管用人民民主的重要方式；保障重大立法决策察民情、汇民意、聚民智的重要途径；讲好中国人大故事、人大立法故事，展现人民代表大会制度这一国家根本政治制度优势的重要窗口。

下一步，上海市人大常委会将以全过程人民民主重要论述引领人大工作，开展更多有益探索，创新更多实现形式，以上海的生动实践丰富“全过程人民民主”的时代内涵。

精心组织区和乡镇人大换届选举，切实保障人民群众民主权利。将全过程人民民主要求贯彻到今年年底举行的五年一次基层人大换届选举中，在全市推行统一的“换届选举云平台”，进一步方便选民登记参选、行使选举权利，确保广大选民的知情权、参与权、表达权、监督权有效行使，确保选出的代表更具广泛性、代表性，充分反映人民意愿。

充分发挥基层立法联系点民意直通车作用，进一步推进民主立法。基层立法联系点要进一步提升功能，努力建设成为人民群众全过程参与国家法治建设、向社会全方位展现人民民主的重要阵地。

切实加强城市软实力建设的法治保障，积极推进基层民主治理。上海市人大常委会将根据市委要求，围绕中心、服务大局，把基层立法联系点作为人大加强基层法治建设的重要抓手，通过制定街道人大工委工作条例，加强工作指导和法治保障，推进本市基层立法联系点建设再上新台阶。✘

导读：在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中，习近平总书记站在人民创造历史的高度，强调“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。无锡市人大常委会迅速掀起学习贯彻落实习近平总书记“七一”重要讲话精神的热潮。

# 无锡人大：立法坚持全过程汇集民意

文 / 通讯员 锡人宣 本刊记者 王 萍 实习记者 姜旭阳

8月1日，修订后的《无锡市水环境保护条例》正式施行，为无锡市守护碧波清流提供强有力的法治保障；7月20日至21日，无锡市人大常委会分别就《无锡市科技创新促进条例（草案）》《无锡市供水条例修正案（草案）》开展立法调研，认真研究吸收各方提出的立法意见建议；7月8日，将《无锡市物业管理条例修正案（草案）》全文予以公布，公开征求社会各界意见，该草案将于8月下旬提交市人大常委会会议审议；6月28日，对《无锡市房屋安全管理条例（草案）》开展立法调研……

无锡市人大常委会以学党史、悟思想、办实事、开新局为目标，注重发挥人大优势，以高质量立法助发展惠民生。无锡市人大常委会的以上一系列立法工作，“站稳人民立场，贯彻党的群众路线，尊重人民首创精神”，正是用法治助力高质量发展、保障人民权益、增进民生福祉的鲜活例证，也是深入开展党史学习教育的具体成果。

见微知著。无锡市人大常委会的法治实践，有力贯彻落实习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，生动书写“人民至上”，为无锡高质量发展注入了法治新动能。

**“不畏浮云遮望眼”，始终坚持党对人大工作的领导**

“坚持和完善人民代表大会制度，

必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。”无锡市人大常委会始终坚持把党的领导贯穿立法工作全过程。立法规划计划编制、重要法规草案起草、法规审议中涉及重大问题和法律法规实施情况都及时向市委请示报告。本届以来，先后18次向市委请示报告，市委常委会9次讨论立法工作和法律法规实施情况，并提出明确要求。

常委会贯彻市委产业强市和创新驱动战略部署，制定科技创新促进条例，修改促进中小企业转型发展条例；贯彻生态文明建设决策部署，制定湿地保护条例，修改水环境保护条例等7件涉水法规；贯彻安全生产部署要求，制定安全生产、房屋安全管理和电梯安全管理3件涉安法规，精准转化党的决策部署，用法治助力解决百姓急难愁盼问题，让百姓有更多获得感、幸福感、安全感。

**“发展全过程人民民主”，为地方治理汇聚法治智慧**

优化立法机制，着力提高立法质量。无锡市人大常委会积极推进立法联系点建设，在立法过程中，依托在全市范围内建立的六大类22家立法联系点，让立法来到百姓身边，真正做到“众人的事情由众人商量”，进一步延伸立法触角。2021年，首次分片区组织召开立法联系点工作会议，充分发挥立法联系点密切联系基层群众和开展信息采集

工作的作用，提高立法联系点工作的实效性，让广大人民群众的意见建议成为高质量立法的“源头活水”。

同时充分发挥新媒体作用，通过无锡人大微信公众号、无锡人大网站等向广大市民征求意见，并通过在媒体开辟宣传专栏、利用互动平台让群众参与立法讨论，不断加强立法与公众的互动，为更多群众参与立法创建便捷通道。

深入推进科学立法，从省内外聘请法律服务、财政经济、教科文卫、环资城建等6个类别40名专家建立立法咨询专家库，让更多的专家为无锡市立法工作建言献策。在全省率先探索开展立法协商，先后就公共交通条例草案、促进中小企业转型发展条例修订草案召开专题立法协商会议，并委托市政协就文明行为促进条例等法规草案开展立法协商，为政协委员、民主党派、社会团体等参与地方立法拓宽通道。

启动第三方评估机制。按照《关于地方性法规制定过程中争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》要求，就《无锡市建设工程质量管理条例》制定过程中争议较大的规定，首次启动第三方评估机制。其后，相继就《无锡市湿地保护条例》等多部法规制定修改过程中涉及的重大利益调整开展第三方评估。评估报告分别印发常委会会议，为常委会科学民主依法立法提供了重要参考。



5月28日，无锡市人大常委会对《无锡市奖励和保护见义勇为人员条例》实施情况开展执法检查。（无锡市人大常委会供图）

### “法与时转则治”，创新机制推进重要领域立法

“我们要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把改革决策同立法决策更好结合起来。”无锡市人大常委会聚焦增强民生福祉、实现高质量发展、加强生态保护、推动城市治理现代化等重要领域，注重从社会关注热点和代表议案建议中梳理立法事项，坚持立法质量和效率并举，扎实开展立法工作。

围绕增强人民群众获得感，加强民生保障领域立法。“打江山、守江山，守的是人民的心。”2020年7月，无锡市十六届人大常委会第三十次会议通过《关于修改〈无锡市养老机构条例〉的决定》。之后，无锡市十六届人大常委会第三十三次会议修正《无锡市社会医疗机构管理条例》，以更好地促进无锡市养老、医疗事业健康发展，增强人民群众获得感。

围绕实现高质量发展走在前列目标，加强经济领域立法。无锡市人大常委会立足无锡经济发展实际，修改《无锡市促进中小企业转型发展条例》，建立了促进中小企业转型发展工作统筹协调机制，不断优化转型发展营商环

境。贯彻落实党的十九届五中全会精神，推动制定无锡市科技创新促进条例，推进产业强市工作，促进经济社会高质量发展。

围绕加快建设美丽无锡，加强生态环保领域立法。“绿水青山就是金山银山”，为贯彻习近平生态文明思想，无锡市人大常委会修订《无锡市水环境保护条例》，加强对水污染防治工作的统筹协调。修订后的《无锡市水环境保护条例》已于2021年8月1日起施行。这标志着，经过多年不懈努力，无锡市“1+8”地方性治水法规体系趋于完备，为全市水环境治理和改善提供了强有力的法治保障，也为各地保护生态环境贡献了无锡立法样本。

围绕创新社会治理体系，加强城乡管理领域立法。无锡市人大常委会于2020年8月通过《无锡市轨道交通条例》，用法治统筹全市轨道建设发展。同月，通过《无锡市不动产登记条例》，对民法典涉及内容进行调整，并落实“放管服”改革要求，精简登记流程，提高登记效率。2021年4月修订《无锡市建设工程质量管理条例》，将建设工程质量管理工作纳入政府考核体系，全面落实建设工程各方主体的质量责任。

### “奉法者强则国强”，保障法律法规有效实施

法律的生命力在于实施。无锡市人大常委会聚焦经济发展高质量、生态环境高质量、人民生活高质量、法治无锡建设等重点难点，集体行使法定职权，发挥综合监督效能，保障法律法规有效实施，使法规制度优势更好地转化成治理效能，助力建设“强富美高”新无锡。

通过立法宣传推进实施。坚持与市政府联合召开新制定法规的贯彻实施会议，宣传法规主要内容，推动法规落地生根，充分发挥报纸、网络、电视和微信公众号等媒体的宣传优势，为推进法规实施增效。

加强执法检查推进实施。坚持把开展执法检查作为推动法规实施的重要抓手，相继对《无锡市河道管理条例》《无锡市促进中小企业转型发展条例》等法规开展执法检查，对《无锡市奖励和保护见义勇为人员条例》等法规的实施情况进行检查。探索以“执法+询问”形式，问出责任担当，彰显法规权威，强化法治刚性。

开展立法后评估推进实施。坚持每年选择事关群众切身利益的地方性法规开展立法后评估，通过组织法制专业组代表参与、线上线下问卷调查等形式扩大公众参与立法后评估，使立法后评估既成为检验法规质量和实施效果的重要方式，又成为推动法规实施的有力抓手。

同时，无锡市人大及其常委会着力加强备案审查，坚持“有件必备、有备必审、有错必纠”的原则，推动备案审查工作迈上新台阶、取得新成效。

“却顾所来径，苍苍横翠微。”站在新的历史起点上，无锡市人大常委会将始终坚持党的领导，传承红色基因、赓续精神血脉、砥砺初心使命，更好履职尽责，用法治助推治理体系和治理能力现代化，为无锡勇做全省“争当表率、争做示范、走在前列”排头兵、努力成为全面建设社会主义现代化国家先行示范区作出更大贡献。✘



# 内蒙古人大： 立法弘扬“模范自治区”光荣传统

文 / 通讯员 李冬松 本刊记者 王博勋

“内蒙古作为我国最早成立的民族自治区，在促进民族团结上具有光荣传统，长期以来拥有‘模范自治区’的崇高荣誉，要倍加珍惜、继续保持。”今年全国人代会上，习近平总书记在参加内蒙古代表团审议时强调，要围绕共同团结奋斗、共同发展繁荣，牢记汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、各少数民族之间也相互离不开，在促进民族团结方面把工作做细做实，增强各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。

内蒙古自治区成立70多年来，长期保持民族团结和边疆稳固的局面，民族团结氛围浓厚。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视民族工作，对民族工作作出全面部署。

为全面贯彻落实习近平总书记关于民族工作的重要论述、党中央关于民族工作的重大决策部署，2020年初，内蒙古自治区人大常委会将制定促进民族团结进步条例作为当年重要立法项目推进，组建了立法专项工作领导小组，下设起草修改工作专班，全力完成条例草案的起草修改任务。

广泛征求意见是此次立法的一大亮点。其间，常委会坚持开门立法，征求67个单位和部门以及17位立法咨询顾问的意见，并委托盟市人大征求所辖103个旗县（市区）人大常委会和525位自治区人大代表的意见。根据各方面意见，经认真研究后，对条例作了重大修改完善。

在自治区人大常委会两次审议的

基础上，2021年1月30日，内蒙古自治区十三届人大四次会议表决通过《内蒙古自治区促进民族团结进步条例》（以下简称“条例”），为加强和改进内蒙古新时代民族工作提供了法治保障。

条例共8章70条，就促进民族团结进步应当遵循的基本原则、促进中华文化认同和文化遗产、促进各民族共同繁荣发展、民族团结进步创建、加强社会协同、保障与监督、法律责任等内容作出规定。条例既全面系统深入贯彻了党的民族工作创新理论的要求，又充分总结了自治区民族团结进步工作的成功实践经验，具有很强的指导性、针对性和可操作性，内容丰富，亮点纷呈。

条例以习近平法治思想为引领，注重运用法治思维和法治方式来保障自治区民族团结进步事业。根据条例，促进民族团结进步，应当弘扬法治精神，依法保障民族团结和各民族公民合法权益，依法治理民族事务，依法妥善处理影响民族团结的矛盾纠纷，确保民族事务治理在法治轨道上运行。条例还规定，国家机关应当提高依法治理民族事务的能力，并就破坏民族团结的禁止性行为 and 相应法律责任作出规定。

牢牢把握铸牢中华民族共同体意识这条主线，条例明确，促进民族团结进步，应当以铸牢中华民族共同体意识为主线，坚持中华民族多元一体格局，加强各民族交往交流交融。条例还规定将铸牢中华民族共同体意识纳入国民教育、青少年教育等，引导各族群众深刻认识中华民族是政治共同体、利益共

同体、文化共同体、命运共同体，让中华民族共同体意识根植各族群众心灵深处。

突出“文化认同是最深层次的认同”的理念，条例单独设立一章“促进中华文化认同和文化遗产”，就正确处理中华文化认同和民族文化遗产的关系、保护和传承民族传统文化、树立和突出各民族共享的中华文化符号和中华民族形象等作出具体规定。条例强调在中华文化大背景中，让各民族文化在中华文化百花园里绽放光彩，弘扬“蒙古马精神”“乌兰牧骑精神”。

条例全面规定了促进各民族共同繁荣发展的各项举措，包括全面推行乡村振兴、加强农村牧区基础设施建设、健全覆盖城乡基本公共服务体系、大力培育提升吸纳就业能力等方面。此外，条例还明确了民族团结进步创建形式和主要内容，并对各级群团组织及有关部门等在促进民族团结进步工作中应履行的职责作出了具体规定，进一步保障做好促进民族团结进步工作。

今年5月1日，条例正式施行。作为自治区首部促进民族团结进步工作的综合性地方性法规，条例的颁布实施，推动自治区民族事务治理在法治轨道上运行，对于铸牢中华民族共同体意识、促进民族团结进步事业、巩固发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系具有重大意义，将进一步推进在新时代继续保持“模范自治区”的崇高荣誉，在全面建设社会主义现代化国家新征程上书写内蒙古发展新篇章！



# 青海人大： 守护好青海蓝、河湖清、山川绿

文 / 通讯员 马守平 本刊记者 张钰钗

碧波荡漾，青山相向，草木繁盛，花鸟为邻。青海湖，便是这样的静谧与祥和。

“保护好青海生态环境，是‘国之大者’。”今年6月，习近平总书记考察青海时强调，青海是维护国家生态安全的战略要地，要承担好维护生态安全、保护三江源、保护“中华水塔”的重大使命。

党的十八大以来，青海认真贯彻落实习近平总书记重要指示要求，紧扣党中央部署，站在“国之大者”的高度谋划和推进生态文明建设，筑牢国家生态安全屏障。

立法构建生态保护的“制度链”。“我们的国家公园有法可依了！”2017年6月2日，青海省第十二届人民代表大会常务委员第三十四次会议通过了《三江源国家公园条例（试行）》。三江源国家公园体制试点，是我国生态文明建设的重大实践，不仅为推进三江源国家公园建设提供了法律依据，更为全国提供了可复制、可推广的宝贵经验。

湟水河地处青藏高原和黄土高原的生态过渡带，是黄河上游第三大支流，从西宁穿城而过，是“西宁人的母亲河”。而一直以来，湟水河的污染问题也是群众反映最多的问题。《青海省湟水流域水污染防治条例》制定以来，历经5次修改，逐步解决了湟水流域水污染突出问题，让原本泛黄发臭的湟水河真正成为西宁人民的“幸福河”。

从青海省大气污染防治条例、青海省燃气管理条例的制定到青海省湿地保护条例、青海湖景区管理条例的修订，从通过青海省实施《中华人民共和国水土保持法》办法到作出关于禁止非法猎捕、交易和食用野生动物的决定，这一

系列地方性法规的出台，在细化、补充、完善相关法律规定的同时，有针对性地创设了若干制度和措施，解决了重点领域生态环境保护与建设中的突出问题，进一步促进了地方经济社会可持续发展，构建了生态保护的“制度链”。

以监督筑牢蓝天、碧水、净土保护盾。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。青海省人大常委会突出监督重点，把民之所盼作为我之所应、政之所为，围绕法律规定的重要制度执行得严格不严格、落实得到位不到位，人大代表怎么看，社会效果怎么样，群众反应怎么样，从2018年起连续3年开展大气、水、土壤污染防治执法检查，陆续打响了蓝天、碧水、净土保卫战。

在执法检查中，首次引入第三方评估，首次制定检查指南，并开展随机抽查、补充检查，将执法检查问题清单移交政府相关部门和地区限期整改，听取整改情况报告……重拳出击，充分发挥法律制度的刚性约束作用，在推动污染治理上狠下功夫，“抬头仰望是清新的蓝，环顾四周是怡人的绿”的美好愿景，逐渐成为现实。

绿色发展，就其要义来讲，是解决好人与自然和谐共生的问题。2019年9月24日，围绕绿色产业发展，开展了一场别开生面的专题询问。代表、委员从新能源运用技术创新、绿色品牌打造、生态旅游发展等多方面，问举措、问思路、问计划，问出成效。

问答之间，共识在凝聚。生态文明理念统领经济社会发展全局，加快建设特色经济体系，持续改善优化发展环境，

顺应人民群众对美好生活的向往，在奋力推进“一优两高”中实现绿色产业高质量发展，成为问者与答者的共同心声。

以全民之力做“中华水塔”的守护者。今年3月7日，在十三届全国人大四次会议青海代表团审议现场，一个细节吸引了大家的目光。全国人大代表、青海省海北藏族自治州门源回族自治县教育局教研室副主任孔庆菊拿出两张照片，展示了雪豹、荒漠猫两种“大萌猫”，反映了近年来青海生态环境的变化。

人大代表来自人民、植根人民，人大代表提出的意见建议，恰恰反映的是人民群众的切身利益和重大关切。各级人大代表躬耕忙碌，为青海生态文明建设献计出力。

2019年，青海省人大代表安木拉提出关于加大贵德黄河清国家湿地公园保护与建设力度的建议，省林草局高度重视，积极落实退耕还湿、湿地保护与恢复项目资金900万元，用于恢复公园内湿地生态系统、湿地科普宣教以及临聘管护人员的劳务补助等。如今的贵德黄河清国家湿地公园，水清岸绿、鱼翔浅底，生态环境不断改善，成为了野生动物尤其是各类水鸟的重要栖息地，吸引着众多鸟类爱好者前往观测欣赏。

生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。生态环境保护任重道远。在以绿色发展增进民生福祉的道路上，青海省人大常委会牢记“国之大者”，牢记习近平总书记的殷切嘱托，始终把青海生态环境保护作为重大政治任务，以法治力量守护好“中华水塔”，以生态报国彰显人大担当，让大美青海成为美丽中国亮丽的绿色名片。■

导读：立法协同、监督联动、代表建言——广西人大围绕共建西部陆海新通道、加快北部湾经济区建设、推进“北钦防一体化”、构建“南向、北联、东融、西合”全方位开放发展新格局等重大战略积极作为，努力在推动边疆民族地区高质量发展上闯出新路。

# 广西人大： 多措并举保障跨区域协同发展

文 / 通讯员 覃宇扬 本刊记者 李小健



2020年6月17日，广西北海、钦州、防城港三市就立法协同的框架、机制等达成共识，签订《关于深化北钦防三市人大常委会立法协同的协议》。摄影 / 张 焯

党的十八大以来，习近平总书记多次对广西发展作出重要指示批示，赋予广西“三大定位”新使命，提出“五个扎实”新要求，为新时代广西发展把脉定向、擘画蓝图。2021年4月25日至27日，习近平总书记再次亲临广西视察，对广西工作提出了“四个新”的总要求及四个方面的具体要求。习近平总书记深刻指出，推动经济高质量发展，既要深刻认识贯彻新发展理念、构

建新发展格局对推动地方高质量发展的原则要求，又要准确把握本地区在服务和融入新发展格局中的比较优势，走出一条符合本地实际的高质量发展之路。

潮涌北部湾，风好正扬帆。广西各级人大时刻牢记习近平总书记的谆谆嘱托、殷殷期望，在自治区党委领导下，围绕共建西部陆海新通道、加快北部湾经济区建设、推进“北钦防一体

化”、努力构建“南向、北联、东融、西合”全方位开放发展新格局等重大战略，以跨区域协同发挥人大作用为切入点，开展立法协同、监督联动、代表建言，努力在推动边疆民族地区高质量发展上闯出新路。

## 立法协同，夯实区域发展法治保障

实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一，而法治是实现跨区域协同发展的重要保障。

2020年以来，根据自治区人大常委会工作部署，自治区人大法制委、常委会法工委就区域协调发展战略的实施，积极探索开展区域协同立法的选题和定向、途径和方式，推动省域协同立法和设区的市之间协同立法。

北部湾经济区是广西经济发展的龙头和开放发展的先行地，经济区内各市在推动“北钦防一体化”建设、重点产业项目建设和重点园区发展、西部陆海新通道建设上，都承担着繁重的任务。加强对设区的市人大的立法指导，推进跨区域协同发展，广西率先选择北部湾经济区进行尝试并取得突破。

自治区人大常委会在指导北部湾经济区内设区的市立法工作过程中，加强协同推进，注重建立法规项目安排、审议时间推进、共性问题研究、重要领域攻关等方面的协同工作机制，增强各地立法整体实效。

同借鉴。就部分社会共同关注的城市环境改善问题，形成同类问题多市齐抓共管、立法经验相互借鉴、立法成果共享共用、立法质量互比提高的良好态势。

同研讨。为少走弯路，共同提高立法质量和效率，积极搭建各市之间的沟通交流平台，特别是为推进相同或者相近立法项目的市共同研究立法重难点问题提供指导、加强协调。

同理念。摸索出“保护性规则基本一致，利用性规则各显神通，机制性规则相互借鉴”的原则导向，以法治方式营造富有生机的共同发展环境，同时也可以避免各地为了地方利益最大化而降低生态环保等方面要求。

同探索。围绕“北钦防一体化”战略，认真梳理该区域发展涉及的立法问题，引导北海、钦州、防城港等市人大加快立法协同推进步伐，共同抓好大保护，协同推进大治理；推动三市人大常委会签订深化北钦防三市人大常委会立法协同的协议，就立法协同的框架、机制等达成了共识。

### 监督联动，彰显“1+1>2”效应

2020年，北钦防三市人大重点围绕三地共同关注的重大民生工程，对滨海公路配套资金落实情况协同监督，推动政府积极筹措资金5亿元，支持龙门跨海大桥加快开工建设。这体现出广西设区的市人大协同监督机制初显成效。

近年来，自治区人大常委会围绕重大事项与设区的市人大开展联动监督，增强监督实效。

2020年11月，自治区十三届人大常委会第二十次会议听取和审议了自治区

人民政府关于中国（广西）自由贸易试验区优化营商环境工作情况的报告，听取报告前，重点与南宁、钦州、崇左3个设区的市人大常委会开展区、市联动调研。两级联动调研较好发挥区、市两级人大常委会的合力，较好找准存在的问题，研究提出具有参考价值的建议，形成了高质量的专题调研报告。

2020年12月，自治区人大同与越南接壤的百色、防城港、崇左三市人大签订了《关于打造三市协同发挥人大作用工作品牌合作协议》，聚焦现代物流、产业互动、对外贸易、平台建设、文化旅游等重点领域，采取联合开展执法检查、同步听取审议专项报告、协同开展规范性文件备案审查等方式，开展跨行政区域监督，把“真监督、真支持”落到实处，协力推动地方经济高质量发展，为打造“一带一路”有机衔接的重要门户贡献人大力量。

持续联动监督发挥了“1+1>2”的成效，有力推动解决广西西部陆海新通道、北部湾经济区和广西自贸试验区建设中的一些难点、堵点、痛点问题。广西烟花行业53家企业联名寄来感谢信，感谢自治区人大常委会推动圆满解决广西烟花的外贸运输与通关难题。崇左市人大常委会与自治区人大常委会就西部陆海新通道优化营商环境工作情况开展联动调研时，发现“边检效率有待提高，特别是凭祥上高速处边检效率较低，卡口设置不合理、数量少，时常造成车辆拥堵”等问题后，每月对项目持续进行跟踪调研，督促推进项目建设进度，协调解决存在问题。

### 代表建言，反映民意凝聚更广泛共识

自治区人大常委会积极谋划，深入调研，围绕国家重大战略向全国人代会提出建议，领衔撰写“关于支持加快西部陆海新通道建设的建议”，于十三届全国人大三次会议期间以广西代表团名义，就补齐基础设施短板、打造北部

湾国际门户港、提升通关便利化水平、发展通道沿线产业四个方面提出建议，建议被列入2020年度全国人大常委会重点督办建议。自治区领导高度重视重点建议督办工作，自治区党委书记、人大常委会主任鹿心社作出批示，自治区人大常委会认真贯彻落实批示精神，召开主任会议进行专题研究。自治区人大常委会与自治区人民政府联合建立推进工作机制，协同联动，形成合力，积极配合做好全国人大常委会重点建议督办有关工作。

2020年9月，国家发改委牵头组织专题调研组赴桂对该建议涉及的情况及办理工作开展专题调研，自治区人大常委会、自治区人民政府及有关部门和部分在桂十三届全国人大代表、相关设区的市人大常委会积极配合，专题调研顺利并富有成效，推动落实了一些重大项目，一批重大项目纳入国家“十四五”规划。如“钦州—北海—防城港港口型国家物流枢纽”项目被列入2020年国家物流枢纽建设名单，南宁临空经济示范区项目获批等。2020年，北部湾港集装箱吞吐量突破500万标箱，增幅居全国沿海港口首位，西部陆海新通道已成为RCEP框架下连接中国与东盟地区的最快速、最便捷通道。

2021年3月，广西代表团在十三届全国人大四次会议上提出“关于支持以西部陆海新通道为牵引 打造面向东盟服务‘一带一路’开放合作新高地的建议”，建议国家加大对通道能力提升、交通物流枢纽建设、开放合作平台功能拓展、产业链供应链协同以及合作机制构建等长远发展能力的支持，推动以西部陆海新通道为牵引，将广西打造成为面向东盟、服务“一带一路”的开放合作新高地。

此外，北部湾经济区设区的市人大积极组织各级代表围绕重大事项提出相关建议，自治区人大常委会还与各设区的市人大常委会密切配合，组织人大代表开展集中视察。✪



# 德州陵城： 公益诉讼专项监督，护航“生命之舟”

文 / 本刊记者 冯 添 通讯员 李 娜

一根“飞线”等于一处火灾隐患、一处无护栏的道路涵洞潜藏着坠落的危险……

针对群众反映强烈的生产安全、交通安全、消防安全、特种设备、危化品领域公益损害问题，从2021年4月开始，山东省德州市陵城区人大常委会搭建人大监督、检察监督、行政机关行政执法的“1+1+N”工作模式，与区人民检察院联合开展为期一年的安全生产领域检察公益诉讼专项监督活动。

陵城区威灵小区在城东南，属于老旧小区，没有专门为电动车充电的车棚。部分业主利用楼外“飞线”充电，电线长期悬挂在空中、插线板拖拽在地面上，易与墙体发生摩擦导致漏电起火，并给过往的居民带来安全威胁。电线长期经风吹、日晒、雨淋，没有防燃防电措施，存在严重的安全隐患。

按照陵城区人大常委会与区人民检察院出台的专项监督活动实施方案，区人民检察院及时立案调查，并召集应急管理、消防救援、物业管理以及街道办等多家单位举行听证会采取有效措施，对小区“飞线”充电问题予以整改，防患于未然。

专项监督，制度先行。为明确目标要求，压实工作责任，陵城区人大常委会与区人民检察院出台《关于开展安全生产领域检察公益诉讼专项监督活动的实施方案》，建立安全生产领域与司法保护协作协同新机制。区人民检察院与相关行政机关加强协调对接、信息共

享、线索移送、情况通报，对专项活动排查中发现的新问题新线索，及时互相反馈，共同分析研究对策，形成工作合力，确保专项活动顺利推进。

实施方案出台后，区人大常委会会议表决通过了《关于支持检察机关开展安全生产领域公益诉讼专项监督活动的决议》，通过集中梳理问题、集中办案力量、集中开展工作，实现组织保障到位、精准监督到位、整改落实到位，为检察公益诉讼工作的全面深入开展提供了有力保障。同时，召集各行政机关、乡镇街区等有关单位召开专项活动动员会议，作出具体部署要求。

民生实事，先听民声。陵城区人大常委会通过新闻媒体向社会发布《关于开展安全生产领域检察公益诉讼专项监督活动的公告》，全区13个乡镇（街道）人大主席团（工委）在678个行政村、12个城市社区张贴公告征集线索。区人民检察院通过自主研发的“陵城检察呵护公益随手拍”微信小程序、安全生产工作领域有关单位信息共享平台等途径加大摸排，多渠道了解安全生产工作存在的问题。

今年4月，有群众通过“随手拍”微信小程序反映，陵城区许桥村的一段乡间小路在通过水渠处，深达数米的过水涵洞两侧无护栏，存在重大安全隐患。实地调查后发现，附近多处县乡道路存在类似问题，行政主管部门急于履行维护和管理职责，严重影响人员通行和公共交通安全，损害了社会公共利益。区

人民检察院及时向其发出诉前检察建议，行政主管部门积极整改，并对全区县乡道路开展大排查，逐一解决问题，切实维护了道路交通安全。

“销号”制度，跟踪问效。为确保问题整改落实到位，陵城区人大常委会采取“销号”制度跟踪监督，邀请人大代表、群众代表跟进监督突出问题的整改情况，评估整改效果，整改事项解决一个，销号一个。对在专项活动开展过程中，不积极配合检察机关调查、对检察建议不及时回复或者虽回复但拒不纠正的，或者被区人民检察院依法提起行政公益诉讼的行政机关，区人大常委会将依法启动专题询问、质询等程序。

自今年4月起，陵城区在全区实施安全生产行业联动互查，发现问题督促整改，并逐步常态化、制度化。5月5日，陵城区组织重点企业、学校、商储超市、老年公寓等773个点位开展消防大演练，督促有关单位提高重视程度，杜绝事故发生。

一个目标引领，一条主线凝聚，多方合力推进，跟踪问效监督。德州市陵城区人大常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，在基层实践中坚持和完善人民代表大会制度，在基层工作中贯彻习近平法治思想，在基层治理中发挥人大作用、贡献人大力量，以高质量监督实效助力党委重大决策部署落地，为推动经济社会持续健康发展营造良好的社会环境。✘

# 广西:创新乡村旅游发展模式 助推贫困群众实现脱贫



桂林漓江黄布倒影景观



乐业卜隆古歌节

广西是全国脱贫攻坚的主战场之一,在发展文化、旅游产业助推脱贫攻坚方面具有独特的优势。“十三五”期间,自治区文化和旅游厅以革命老区、边境地区、石漠化地区为重点,依托得天独厚的自然资源、多元生态和人文风情等天时地利优势,大力实施文旅兴桂战略,全面打响脱贫攻坚战,大力发展乡村旅游产业,取得了显著成效:2016—2020年,全区乡村旅游共接待游客约12.99亿人次,约占全区接待游客总量“半壁江山”,达44.7%;乡村旅游消费约8620.74亿元,约占全区旅游总消费的26.7%。乡村旅游已成为自治区旅游消费的一大热点,成为助力脱贫攻坚的一大抓手,全区数十万贫困群众由此走上脱贫致富的道路。

## 依托龙头景区辐射 带动乡村旅游产业

自治区文旅厅以成熟景区为龙头,大力发展乡村旅游,引导景区周边居民开展餐饮接待、民宿服务、配套供应和旅游商品销售,带动贫困人口直接就业或间接就业,拓宽增收渠道,辐射能力凸显。

桂林山水甲天下,最美风景在漓江。阳朔县以国家5A级旅游景区——漓江为龙头,组织带动周边百姓从事旅游业,充分发挥了旅游“富民富财政”的双富效应。积极探索共享模式,组织发动23个贫困村入股漓江景区、遇龙河景区等经济实体。大力引导景区因地制宜开设扶贫车间,吸纳贫困户就业,增加贫困户收入。漓江景区、遇龙河景区、三千漓、葡萄山等旅游企业共开设扶贫车间12家,吸纳贫困户就业137人,贫困户人均年收入3万元。

## 大力推进多业融合 走出产业扶贫新路

近年来,自治区文旅厅大力推进文旅产业与一二三产业融合发展,拓展旅游在产业扶贫中的辐射带动作用,取得显著成效。

“旅游+体育”扶贫。马山县打造了以攀岩运动为核心,融合泛户外运动特色,集运动娱乐、旅游体验、休闲度假、主题商业、教育培训、产业集聚于一体的攀岩特色体育小镇。核心区三甲屯及周边群众通过提供服务、销售农特产品、土地流转和参与旅游开发等方式直接受益。2016—2018年,三甲屯周边及赛事沿线的羊山、安善、乔老、里民4个贫困村实现整村脱贫。

“旅游+大健康”扶贫。巴马瑶族自治县利用当地得天独厚的自然生态优势、长寿人文资源优势和品牌效应优势,大力发展康养旅游和大健康产业,努力推动旅游业从观光旅游向康养旅游转变,给贫困山区发展带来新的动力。迄今为止,全县共有3.6万名农民通过围绕康养旅游产业链条发展特色小吃、农产品销售、旅游商品销售等,走出深度贫困地区产业扶贫新路子。

## 探索非遗创收路子 实现互利双赢目标

近年来,全区各地积极探索“非遗+扶贫”“工艺+就业”的文化扶贫模式,在非遗技艺传承、就业培训、产品研发销

售、品牌营销等方面进行大胆创新,非遗创收发挥大效应。

绣球是广西的特产,靖西市的绣球街,是中国唯一一条以绣球命名的街道,这里家家户户都挂满了绣球。旧州绣球风情街、靖西旧州生态博物馆、靖西市非物质文化遗产展示馆等非遗保护基地每年接待游客200万人次以上。据统计,靖西市年产绣球30多万只,年产值约350万元,带动1000多名群众就地就近就业。

龙州县2018年列入文化和旅游部、国务院扶贫办第一批“非遗+扶贫”重点支持地区。该县大力推动壮锦创新性发展,以公司负责设计、提供原材料和销售渠道,贫困户负责编织壮锦的方式,实现非遗保护与群众致富互利双赢,贫困户年增收最高7000多元。

## 积极创建优质品牌 推进旅游扶贫工作

自治区文旅厅积极引导贫困县争创全域旅游示范区、广西特色旅游名县,指导贫困地区申创休闲农业、农家乐、森林人家等国家和自治区级乡村旅游标示性融合品牌,通过品牌创建,有力推动贫困地区文化旅游高质量发展。

金秀瑶族自治县以全域旅游示范区创建为契机,以推进贫困村整体脱贫和贫困户持续增收为核心目标,围绕自然生态、瑶族文化、养生健康三大旅游品牌的打造,持续、深入推进旅游扶贫工作。2019年,金秀入选首批国家全域旅游示范区,旅游扶贫成为群众脱贫致富的有力推手。2016—2019年,金秀通过打造文旅品牌,带动4000人以上脱贫致富。



游客在马山县古零镇岩壁上体验飞拉达项目

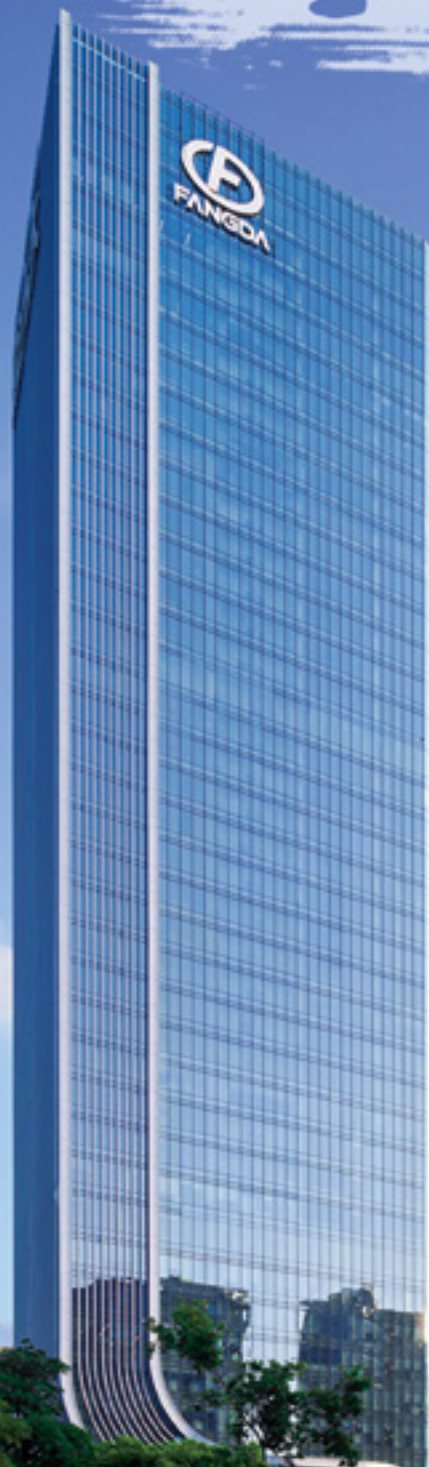


方大集团股份有限公司  
CHINA FANGDA GROUP CO., LTD.

A股代码: 000055

B股代码: 200055

# 科技为本 创新为源



电话: 0755-26788571

地址: 深圳市南山区桃源街道龙珠四路2号方大广场1号楼39层

广告

源于你心  
践于我行