

目 录 CONTENTS

本期专题·2018年全国两会聚焦

- 02 2018年政府工作报告：管窥中国政府的国际视野
- 05 关于修改宪法的四个核心问题
- 08 国务院机构改革的七个看点

政坛经纬

- 10 省级“两会”换届观察

经济纵横

- 13 走进2018年“国家账本”

文化漫步

- 15 《图书馆法》护航，全民阅读进入新时代

历史深处

- 18 人大开幕日，固定20年

悦读时光

- 封三 “减负”为何成了“高层级”的议题

编者按：冬去春来，万物复苏，万象更新。随着充满生命力和希望的春天的到来，2018年3月2日至20日，全国政协十三届一次会议和十三届全国人大一次会议先后胜利召开。两会呈现着一种浩大气象，热门话题很多，从涉及国家长远发展的经济发展方式转变、创新能力建设、生态环境保护等宏大议题，到关乎百姓生活方方面面的微观议题，都是代表委员们履职的瞩目点。提出问题，以建设性心态拿出方案，切实推动共识汇聚、政策完善。近年来，在凝聚力、执行力等指标上，两会的成绩单都是沉甸甸的、份量十足。

两会期间，几件大事不得不提，北京人民大会堂一次次地见证历史，3月11日，第十三届全国人大一次会议第三次全体会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》。3月13日，第十三届全国人大一次会议第四次全体会议听取了《国务院机构改革方案》和《中华人民共和国监察法(草案)》的报告。涉险滩、破坚冰，解难题、抓落实，提速度、增实效，今天的两会，改革成为代表们热议的话题，两会传递着的改革气质，引领春天里的中国加快脚步，再一次向着目标勇敢进发。

每年两会都是世界观察中国的窗口，给这种观察增加比较视野，无疑有助于人们更深刻把握中国政治新发展及其世界意义。随着中国新时代新气象不断积聚和释放，随着中国改革发展不断向前迈进，中国的政治实践为人类政治文明作出的贡献日益突显。

本期推出“2018年全国两会聚焦”专题，围绕两会期间的重要议题，深入剖析中央层面对于机构改革、经济发展、社会建设等方面释放的重要信号，希望为您提供有价值的参考信息。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧 科

主 编：戈建虎

责 编：王智芹

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18751431986

邮 箱：417967615@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城市圆融数字印刷有限公司



2018年政府工作报告： 管窥中国政府的国际视野

作为世界第二大经济体，一年一度的中国两会吸引了全球目光，国务院总理李克强所作的政府工作报告更是焦点。可以说，政府工作报告既是中国政府向国民提交的作业，也在一定程度上是对国际社会的宣示，体现了中国政府的“世界观”。

在李克强总理今年所作的政府工作报告中，一些定量、定性的指标和提法，是置诸世界坐标上的。将这些内容予以集纳，可管窥中国政府的国际视野，即从世界范围来观察和度量自身的整体或局部发展。

中国对世界经济贡献最大

——五年来，经济实力跃上新台阶。国内生产



3月5日，十三届全国人大一次会议在北京人民大会堂开幕。

总值从54万亿元增加到82.7万亿元，年均增长7.1%，占世界经济比重从11.4%提高到15%左右，对世界经济增长贡献率超过30%。

——“一带一路”建设成效显著，对外贸易和利用外资结构优化、规模稳居世界前列。

【解读】

近几年来，世界经济复苏缓慢，出现“逆全球化”倾向。把脉开方，中国主动下调增长目标，转向高质量发展阶段，推动经济全球化再平衡，提出“一带一路”倡议，中国为世界经济注入了强劲动力。

五年来，中国进口货物约58万亿人民币，对外投资6900多亿美元，实际使用外商直接投资6200多亿美元。“年均增长7.1%”、“占世界经济比重15%”、“贡献率超30%”，有力回应了那些“中国经济拖累了世界”的声音。据世界银行测算，2012年-2016年中国对世界经济增长贡献率超过美、欧、日贡献之和。

“‘内外兼修’‘厚积薄发’‘卓尔不群’‘独领风骚’这四句话还是符合中国发展实际的。”政府工作报告起草组负责人、国务院研究室主任黄守宏底气十足地说，“中国经济增长速度在国际上是领先的，在主要经济体中是最领先的，对世界经济的贡献也是国际上最大的。”



中国完全自主知识产权的高铁列车“复兴号”2017年6月首发,时速350公里列居世界第一。

新经济引领世界潮流

——高铁网络、电子商务、移动支付、共享经济等引领世界潮流。

——高速铁路运营里程从9000多公里增加到2万5千公里、占世界三分之二。

——完成新一轮农村电网改造,建成全球最大的移动宽带网。

【解读】

为何中国经济能独领风骚?“新经济撬动了经济发展”成经济界的共识。2014年、2015年、2016年、2017年,大数据、互联网+、分享经济、数字经济和人工智能等先后被首次写入当年政府工作报告,政策激励下各领域不断涌现新业态、变成新动能。

现在,网购、高铁、移动支付、共享单车已成全球闻名的中国新四大发明。“舒适、省时、景色美”,高铁已成中国新名片,“中国高铁上,硬币竖立不倒”的视频火爆全球网络,被国外友人点赞;移动支付规模亦居全球首位,激活了新零售,多国领导人希望借鉴。

“新经济就是数字经济,一是直接拉动GDP,二是改变传统产业,2017年对中国GDP的贡献占到32%。”中国工程院院士邬贺铨说,“新经济对中国社会影响巨大,如高铁带动扶贫等,都不能简单用GDP来统计。新经济方兴未艾,5G时代中国将有更多的领域站在世界顶端。”

创新驱动发展成果世界瞩目

——五年来,创新驱动发展成果丰硕。全社会研发投入年均增长11%,规模跃居世界第二位。

——我国科技创新由跟跑为主转向更多领域并跑、领跑,成为全球瞩目的创新创业热土。

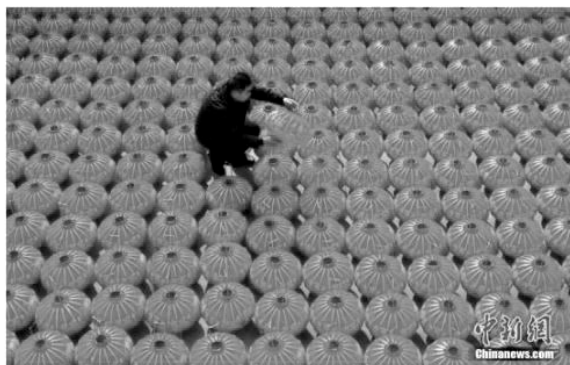
——我国拥有世界上规模最大的人力人才资源,这是创新发展的最大“富矿”。

【解读】

国际经济的竞争是创新能力的竞争,谁能在创新上下先手棋,谁就能掌握主动。创新驱动发展,中国快速崛起的新动能,正在重塑经济增长格局、深刻改变生产生活方式,成为中国创新发展的新标志。

纵观历史,着眼未来。中国举措力图2030年跻身创新型国家前列。五年来,天眼、墨子、大飞机等相继问世,天宫、神舟系列成果举世瞩目,量子调控、铁基超导等领域步入世界领先行列。同时,实施组合拳防止经费流失、让科研人员名利双收,激励“双创”,日均新设企业由5千多户增加到1万6千多户。

“会继续走我们自己的创新之路、开拓之路,走出一条独具特色的中国创新发展之路。”国务院研究室主任黄守宏强调,“结构的升级,质量和效益的提高,发展新动能的成长壮大,创新发展取得长足进步等等,这些东西是管长期的、管长远的,能够推动中国经济持续健康发展。”



2016年11月10日,河北石家庄藁城区屯头村号称“中国宫灯第一村”,该村绝大多数农户开设网店,通过互联网做买卖。



2017年5月5日,首架国产大飞机C919在上海浦东机场4号跑道成功起飞。

民生成绩惊艳世界

——五年来,人民生活持续改善。脱贫攻坚取得决定性进展,贫困人口减少6800多万,易地扶贫搬迁830万人,贫困发生率由10.2%下降到3.1%。居民收入年均增长7.4%、超过经济增速,形成世界上人口最多的中等收入群体。

——社会养老保险覆盖9亿多人,基本医疗保险覆盖13.5亿人,织就了世界上最大的社会保障网。

【解读】

发展经济的目的之一就是改善民生,中国致力于为解决世界难题提供方案,织就了世界上最大的社会保障网,致力于确保到2020年现行标准下农村贫困人口全部脱贫,消除绝对贫困。

近年中国每年减少超千万的贫困人口,贫困发生率由10.2%下降到3.1%。联合国千年发展目标报告称,中国对全球减贫的贡献率超过70%。这令世界银行行长金墉感动并点赞:这是人类历史上最伟大的故事之一,中国的扶贫经验值得中等收入国家借鉴。

并不止步于此。打好三大攻坚战之后,中国贫困人口逐步向中等收入迈进。中国目前4亿多的中等收入群体将不断迅速增长。“中国是世界第一大出境游客源国,中等收入群体不断扩大,出境游和消费人数不断增多,对拉动世界各国经济就业增长都带来利好。”中国劳动学会副会长苏海南说。

仍是世界最大发展中国家

——安不忘危,兴不忘忧。我们清醒认识到,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,仍是世界最大发展中国家,发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决。

【解读】

尽管取得了上述诸多世界瞩目的成绩,但中国政府并未盲目乐观,而是清醒地认识到自身的现实地位,即中共十九大报告指出的:我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。

强调“仍是世界最大发展中国家”,显示还面临许多问题和繁重的任务,需要继续艰苦奋斗、砥砺前行。商务部研究院国际市场研究所副所长白明说,中国各项人均指标并不高,人均GDP刚刚迈进中等收入国家标准,还需解决发展质量和效益不够高、金融等领域风险隐患等问题。

从站起来、富起来到强起来,中国特色社会主义进入新时代,站在改革开放40周年的新起点,政府工作报告绘制了工作蓝图,要大力推动高质量发展,加大改革开放力度,敢闯敢试,敢于碰硬,中国改革开放新举措料超国际社会预期。

(2018-03-09 中国新闻网)



2017年12月2日,青海省海西蒙古族藏族自治州天峻县生态畜牧业合作社联合社的分红大会总分红金额达1304万元,藏族牧民用袋装现金。

关于修改宪法的四个核心问题

修宪,是今年两会的重中之重。之前,中央公布了修宪建议。3月11日,修宪的草案也已经向社会公布,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨向十三届全国人大一次会议作了草案的说明。其实,早在3月1日,当时的《人民日报》3版要闻,刊登了一篇“轩理”的署名文章,内容就是对修宪的四个问题的解释。这篇文章可以说是来自官方的、对修宪问题最权威的解读,不可不读。

文章着重解释了四个核心问题:1、解释为什么要把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”载入宪法总纲;2、解释为什么要对国家主席任职规定上作出调整;3、解释为什么要赋予监察委员会宪法地位;4、解释为什么要增加设区的市制定地方性法规的条款。



我国宪法是治国理政的总章程,必须体现党和人民事业的历史进步,必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。党的十九届二中全会审议通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》(以下简称《建议》),站在健全完善党和国家领导制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,作出了一系列重大制度设计,包括坚持党的领导、人大制度、统一战线制度、宪法宣誓

制度、国家主席任期制度、国务院管理制度、地方立法制度、监察制度,等等。这些重大修改建议,是保证党和国家长治久安的顶层设计和制度安排。

一、把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”载入宪法总纲,为坚持和加强党的全面领导提供了根本制度保障。

中国共产党的领导地位,是在领导中国人民进行革命、建设、改革的长期实践中形成的,是人民的选择、历史的选择。宪法总纲第一条规定:“中华人民共和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。”这是关于我们国家性质的规定,是我国的国体。人民民主专政是我们党领导人民进行社会革命创造的适合我国国情最根本的制度。这一制度,是我们党团结带领人民经过28年浴血奋战、进行了艰苦卓绝的斗争最终确立起来的;是我们党团结带领人民完成社会主义革命、进行改革开放新的伟大革命不断巩固和发展起来的。在这些伟大的历史变革中,中国人民得出的最基本的结论是:中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。在当今中国,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,是最高政治领导力量。确定党在国家中的领导地位是我国宪法的题中应有之义。

现行宪法已在序言中确定了党的领导地位,这次宪法修改《建议》把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”充实进宪法关于国家根本制度的条文,深刻揭示了中国共产党领导与中国特色社会主义之间内在的统一性,对于我们更加理性地认识和把握党的领导的重要意义,具有重要而深远的指导作用。历史深刻地启示着未来:没有中国

共产党的领导,民族复兴必然会沦为空想。只有中国共产党才能坚持立党为公、执政为民,充分发扬民主,领导人民制定体现人民意志的宪法,领导人民实施宪法。

党的十八大以来,我们党领导人民高举中国特色社会主义伟大旗帜,统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革,推进中国特色社会主义进入了新时代。在新的征程上,要实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,根本还是要靠党的领导、靠党把好方向盘。

适应新时代党和国家发展新要求,把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法,从社会主义本质属性的高度确定党在国家中的领导地位,使党总揽全局、协调各方的领导核心地位在国家运行机制和各项制度中具有更强的制度约束力和更高的法律效力,有利于把党的领导贯彻落实到国家政治生活和社会生活的各个领域,实现全党全国人民思想上、政治上、行动上的一致,确保中国特色社会主义事业始终沿着正确轨道向前推进。

二、在国家主席任职规定上作出调整,是健全党和国家领导体制的制度性安排。

《建议》提出,将宪法第七十九条第三款“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,连续任职不得超过两届”,修改为:“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。”这是党中央在全面总结党和国家长期历史经验基础上,从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度提出的健全党和国家领导体制的重大举措,对于坚持和加强党的全面领导,坚持和维护党中央权威和集中统一领导,更好发挥宪法在新时代推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化中的国家根本法作用,具有重要意义。

中国共产党、中华人民共和国、中国人民解放军领导人“三位一体”的领导体制,是我们党在长期执政实践中逐步探索出的治国理政的成功经验。国家主席制度是党和国家领导体制的重要组成部分。

从党章和宪法相关规定来看,1982年党的十二大通过的《中国共产党章程》和后来历次修正后的党章,对党的中央委员会规定每届任期五年,对党的中央委员会总书记和中央军事委员会主席没有规定连续任职不得超过两届。1982年宪法即现行宪法第九十三条第四款,对中华人民共和国中央军事委员会规定每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,没有规定连续任职不得超过两届。在国家主席任职规定上作出修改,有利于保持中国共产党、中华人民共和国、中国人民解放军领导体制的一致性,使“三位一体”领导体制在宪法上得以贯彻和体现。

在国家主席任职规定上作出修改,是着眼于健全党和国家领导体制,在宪法上作出制度安排。这一修改,不意味着改变党和国家领导干部退休制,也不意味着领导干部职务终身制。从上个世纪80年代起,我国干部退休制度已经建立并在实践中不断完善。1982年十二大党章至2017年十九大党章都有一条明确规定:“党的各级领导干部,无论是由民主选举产生的,或是由领导机关任命的,他们的职务都不是终身的,都可以变动或解除。”“年龄和健康状况不适宜于继续担任工作的干部,应当按照国家的规定退、离休。”

党的总书记、党的中央军委主席、国家中央军委主席、国家主席的任职规定保持一致,是符合我国国情、保证党和国家长治久安的制度设计,是保证中国共产党、中华人民共和国、中国人民解放军领导人“三位一体”的制度安排,有利于坚持和加强党的全面领导,有利于完善党和国家领导制度,有利于坚持和维护党中央权威和集中统一领导,是中国特色社会主义政治优势和制度优势的重要体现。



三、赋予监察委员会宪法地位，为建立集中统一、权威高效的国家监察体系奠定坚实基础。

《建议》在宪法第三章《国家机构》中专门增加“监察委员会”一节，并就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期任届、领导体制和工作机制等作出规定，为监察委员会建立组织体系、履行职能职责、运用相关权限、构建配合制约机制、强化自我监督等提供了根本依据。这一重要修改，贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的重要部署，是深化国家监察体制改革、健全党和国家监督体系的重大战略决策，展现出我们党一以贯之推动社会革命和进行自我革命的勇气和决心。

国家监察体制改革是建立中国特色监察体系的创制之举。党的十八大以来，党中央从全面从严治党出发，将国家监察体制改革纳入全面深化改革总体部署，积极推进改革及试点工作并取得重要阶段性成效。《建议》将改革实践成果提炼上升为宪法规定，具有坚实的政治基础、理论基础、实践基础和充分的法理支撑。

目前，党内监督已经实现全覆盖，而行政监察对象主要是行政机关及其工作人员，范围过窄。这就要求适应形势发展构建集中统一、权威高效的国家监察体系，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，真正把权力都关进制度笼子，确保党和人民赋予的权力切实用来为人民谋利益。《建议》增写“监察委员会”一节并作出相关规定，使党的主张成为国家意志，使国家监察体制改革于宪有据、监察法制定于宪有源，体现了全面深化改革和全面依法治国、全面从严治党的有机统一。

确立监察委员会作为国家监察机关列入国家机构的法律地位，是推动反腐败斗争向纵深发展的重大制度设计。当前，反腐败斗争形势依然严峻复杂，巩固压倒性态势、夺取压倒性胜利的决心必须坚如磐石。通过整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪等工作力量，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机

关合署办公，将有效解决监察覆盖面过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等问题，健全党领导反腐败工作的体制机制，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

根据宪法制定监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代“两规”措施，必将进一步推进反腐败工作规范化法治化，推动反腐败斗争取得更大成效，进一步增强人民对党的信心和信赖，确保党和国家长治久安。

四、增加设区的市制定地方性法规的条款，进一步完善了社会主义立法体制。

《建议》提出，“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以依照法律规定制定地方性法规，报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行。”这是事关全局的重大政治体制改革，从国家根本法的层面扩大了地方立法的主体和权限范围，是完善社会主义立法体制的重大举措，是对我国地方立法实践探索与成功经验的提炼升华和宪法确认。

地方性法规是以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。改革开放以来特别是党的十八大以来，地方立法发挥着越来越重要的作用，为地方经济社会发展提供了各具特色、极富针对性的制度保障。

2015年3月15日，全国人大审议通过新的立法法，赋予所有设区的市地方立法权，使我国享有地方立法权的主体，在原有31个省、自治区、直辖市和49个较大的市基础上，增加了273个市、自治州。此次，《建议》把设区市立法权进一步提升到国家根本法的高度予以权威确认，必将极大推动地方因地制宜运用立法手段解决本地具体问题，让社会主义法治的触角更加灵敏，使地方经济社会发展的活力和创造力充分迸发，加快决胜全面小康、建设社会主义现代化国家的奋进步伐。

此外，《建议》根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践，还在制度层面对宪法作

国务院机构改革的七个看点

《国务院机构改革方案》13日提请十三届全国人大一次会议审议。根据该方案,改革后,国务院正部级机构减少8个,副部级机构减少7个,除国务院办公厅外,国务院设置组成部门26个。在记者看来,至少呈现出七个看点。

看点一:优化机构职能,力避九龙治水

“九部委联手治理”、“八部委出台文件”……在中国官方过去的工作安排中,多部门联动并不少见。这既体现出机构间协调合作的能力,但在不少领域也存在职责划分不够科学所带来的“政出多门”的弊端。以污水防治为例:地下水归国土部、河流湖泊水归环保部、排污口设置由水利部管、农业面源污染归农业部治理,海里的水则由海洋局负责……此次改革后,上述职能将统一整合进新组建的生态环境部。

值得注意的是,优化政府机构设置和职能配置,实现一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责成为此次改革的基本逻辑。如在审计方面,国家发改委的重大项目稽查、财政部对中央预算执行的监督以及国资委对国企领导的审计都将划入审计署。

看点二:注重职能转变,市场监管换风格

出其它适当修改。比如,增加“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓”条款,将党的十八届四中全会提出的“建立宪法宣誓制度”具体化为宪法条文,有利于在全社会树立宪法权威,增强国家工作人员的宪法观念,激励和教育国家工作人员提高宪法意识,培育宪法信仰,更好地忠于宪法、遵守宪法、维护宪法。

比如,将宪法序言部分“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线”的表述,修改为“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一

国家工商总局、质检总局、食药监总局等机构的职责此次被整合进新组建的国家市场监督管理总局。表面上看,此举解决了市场主体面临多头多层重复执法的问题;从深层次讲,这一机构的设立,是对政府机构职能转变的深化。相较于曾经依靠行政审批“过滤”不合格企业的老办法,在商事制度等一系列改革后,中国市场监管已经呈现出通过提供信息公示、反垄断等服务,来护航公平竞争、优化营商环境的新风格。而三家反垄断机构职责的整合,意味着未来,无论是在价格、并购等方面滥用垄断地位的企业,还是出台妨碍公平竞争规定的政府机构,都将成为国家市场监督管理总局的执法对象。

看点三:新设两部一局,美丽中国打基础

此次新组建的部门中,有三个都和“美丽中国”息息相关。除前述新组建的生态环境部,此前分布在国土、水利、农业、林业等多个部门的国土空间用途管理和生态保护修复职责被整合进新成立的自然资源部,该部门中还将新组建林业和草原局。未来,自然资源部将行使全民所有自然资源资产的“所有者”职责。此举既能避免发生自然资源因“无主”而被肆意破坏的“公地悲剧”,也可以为领导干部自然

和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线”,进一步完善了统一战线制度,有利于最大限度调动一切积极因素,使海内外中华儿女同心同德、众志成城,共同致力于实现中华民族伟大复兴的梦想。

比如,将“国务院行使下列职权”中第八项“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作”修改为“领导和管理民政、公安、司法行政等工作”,从制度层面与国家监察体制相衔接,既保持了我国宪法连续性、稳定性、权威性,又充分体现了实践发展和时代发展的新形势新要求,可以更好发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用。

(2018-03-08 海外网/侠客岛)

资源离任审计等新的改革奠定基础。

看点四：优化创新引擎，“第一动力”有劲头

中国要实现新旧动能转化，真正强大起来，关键在于能否走上创新驱动的发展道路。此次机构改革也优化了创新引擎。一方面，重组科学技术部，加强、优化、转变政府科技管理和服务职能；另一方面，重组国家知识产权局，强化知识产权创造、保护和运用，让“第一动力”更有劲头。

看点五：聚焦两大风险，未雨绸缪守底线

防范化解风险是本次机构改革的一大看点。考虑到灾害多发频发的国情，方案整合抗震救灾、森林防火、防汛抗旱、消防管理等多方面职责，组建应急管理部，以更好防范化解重特大安全风险。统一领导、权责一致、权威高效的应急能力体系的建立，有助于确保人民生命财产安全和社会稳定。在金融混业经营渐成趋势，新业态层出不穷，金融风险跨行业、跨市场传染性明显增大的情况下，此次方案将银监会和保监会整合，从而解决监管职责不清晰、交叉监管和监管空白问题，为守住不发生系统性金融风险打下基础。

看点六：优化涉外管理，出入有序谋共赢

随着中国综合国力提升，来华工作生活的外国人和中国参与国际合作的事务都在不断增加。为推动落实互利共赢的开放战略，此次方案针对上述两方面事项组建了专门的管理机构。其中，移民管理局将负责协调拟订移民政策并组织实施，牵头协调“三非”外国人治理和非法移民遣返等；国家国际发展合作署将推进援外方式改革并编制具体对外援助计划等。

看点七：紧扣民生所需，重点难点逐破解

官方多次强调，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须始终坚持“以人民为中心”。而此次机构改革的一大亮点，就是紧扣民生所需，逐一破解难题。组建国家卫生健康委员会，推动实施健康中国战略，树立大卫生、大健康理念，把以治病为中心转变到以人民健康为中心。另外新组建国家医疗保障局。医疗、医保、医药的联动，不仅能够更好保障病有所医，也更符合改革的需求，比如通过医保和药品生产商进行价格谈判来控制药费的机制就能更为顺畅的运行。为保障军人合法权益，方案拟组建退役

军人事务部，通过加强退役军人服务保障体系的建设，让军人成为全社会尊崇的职业，确保“不要让英雄既流血又流泪”。

除上述内容，方案对其他民生领域也多有着墨，如组建农业农村部，加快实现农业农村现代化；如组建文化和旅游部，统筹发展文化产业、开发旅游资源等。

从上述七大看点可以看出，这次改革直面权力和利益调整，涉及到诸多方面，代表们的审议必将受到各方关注。 (2018-03-13 中国新闻周刊)

改革后国务院设置组成部门

(根据第十三届全国人民代表大会第一次会议审议的《国务院关于提请审议国务院机构改革方案的议案》)

- 外交部
- 国防部
- 国家发展和改革委员会
- 教育部
- 科学技术部
- 工业和信息化部
- 国家民族事务委员会
- 公安部
- 国家安全部
- 民政部
- 司法部
- 财政部
- 人力资源和社会保障部
- 自然资源部
- 生态环境部
- 住房和城乡建设部
- 交通运输部
- 水利部
- 农业农村部
- 商务部
- 文化和旅游部
- 国家卫生健康委员会
- 退役军人事务部
- 应急管理部
- 中国人民银行
- 审计署

(根据国务院组织法规定，国务院组成部门的调整和设置，提请全国人民代表大会审议批准。)

省级“两会”换届观察

2018年2月1日,青海省十三届人大一次会议在西宁闭幕。至此,31个省份2018年“两会”全部结束。此轮“两会”是十九大之后,各省级新一届人大、政协召开的第一次会议,31个省级人大、政府、政协三套班子完成换届,并选出了各省份出席第十三届全国人民代表大会的代表。据南方周末记者统计,此轮省级“两会”结束后,至少有470名省部级官员履新,其中338名正厅级官员跻身副部级行列,20名副部级官员升任正部级。



(视觉中国/图)

8省(市)长“去代转正”

经过省级人代会选举,8位代理省(市)长“去代转正”,他们分别是北京的陈吉宁、辽宁的唐一军、贵州的谌贻琴、陕西的刘国中、天津的张国清、重庆的唐良智、吉林的景俊海和福建的唐登杰。这8人在2017年5月至2018年1月期间相继出任代省(市)长,补缺因十九大前后人事调整而空出的岗位,转正是意料之中。其中陈吉宁、张国清、谌贻琴、刘国中为十九届中央委员,景俊海、唐一军、唐登杰、唐良智则是十九届中央候补委员。

贵州省省长谌贻琴是8人中最年长的一位,也是唯一的“50后”。今年59岁的谌贻琴是贵州本地官员,一直在贵州省内任职,2007年出任贵州省委

常委,2017年9月出任贵州代省长,而其他7人都有从中央机构调任地方或省际交流任职经历。

辗转地方最多的是陕西省省长刘国中,先后在4省身居要职,并在中央机关工作过3年。今年56岁的刘国中生于黑龙江,仕途的上半场一直在黑龙江,2013年开始了其后几年的频繁交流,当年他由黑龙江省委常委、常务副省长一职调任全总党组副书记,2016年2月调四川任省委副书记,仅仅10个月之后,就获异地升迁,出任吉林省省长。一年后,又被交流到陕西,接替升任省委书记的胡和平,任陕西省省长。

接替刘国中担任吉林省长的景俊海,长期在宣传系统工作,2012年任陕西省委宣传部长,2015年6月任中宣部副部长,2017年4月,北京市委换届前夕,景俊海调任北京市委副书记,在这一岗位工作8个月之后,奉调赴吉林任职。

唐良智2016年7月由成都市长升任市委书记,7个月之后由川入渝,任重庆市委副书记,履职9个月之后升任市长。

升任前经历岗位最多的是唐一军,2016年5月,身为宁波市政协主席的唐一军兼任宁波市代市长,接替落马的前市长卢子跃,3个月后又升任浙江省委常委、宁波市委书记,2017年4月,浙江省委换届,擢升省委副书记的唐一军继续兼任宁波市委书记,并在8个月之后异地升迁为辽宁省省长。

平级调任天津市长的张国清,履职重庆市市长的时间也有一年。

就任省市市长之前,只有北京的陈吉宁没在地方担任过党政领导。他曾担任清华大学校长,2015年调任环保部部长。据统计,陈吉宁是1949年以来任职时间最短的一位清华大学校长。

8位省级行政首长“转正”的同时,还有7名省级人大常委会主任履新,其中陕西、贵州、福建、河北、

辽宁5省的人大常委会主任由新晋省委书记兼任。此外还有2人是专职，分别是天津的段春华和新疆的肖开提·依明。履新前，两人分别担任天津市常务副市长和新疆维吾尔自治区党委统战部部长。

多名“60后”当选省政协主席

1月30日，宁夏回族自治区政协会议闭幕，已经61岁的崔波当选为政协主席，此前，他担任政协党组副书记、副主席。和崔波仕途轨迹相似的，还有黑龙江的黄建盛和甘肃的欧阳坚，他们3人同岁，都生于1957年，十九大之前都担任过省级党委副书记，在2016年底、2017年初省级党委换届时，都卸去了党委副书记，转任省政协党组副书记、副主席。彼时，他们都已年届60岁。包括他们3人在内，此轮“两会”后，共有23名省级政协主席履新。18人由副部级干部升任，另有5名政协主席异地交流。

先是安徽、湖北两省政协主席对调，接着山东、河南、河北三省政协主席又被互相轮换，其中，山东省政协原主席刘伟任河南省政协主席，此前担任河南省政协主席的叶冬松，改任河北政协主席，河北省政协原主席付志方则调任山东省政协主席。

政协主席过去鲜有异地调任，因而此次5省政协主席异地轮换、对调被视为打破常规之举。新当选的政协主席当中，有2人从中央部门调任，国务院副秘书长江泽林和中宣部副部长崔玉英，分别当选吉林、福建政协主席。从中央部门副职调任省级政协主席后，他们实现了由副部级到正部级的跨越。江泽林是安徽人，曾在海南、陕西两省任职，2005年跻身海南省委常委班子，2011年北上陕西任省委常委、副省长，4年后入京任国务院副秘书长。崔玉英在西藏任职长达36年，2011年12月，时任西藏自治区党委宣传部长的崔玉英调任国务院新闻办副主任，2015年任中宣部副部长兼任国新办主任。

其实，由中央部门调任省级政协主席在过去也有先例，此轮省级“两会”期间刚刚卸任的浙江省政协原主席乔传秀、江西省政协原主席黄跃金就是从中央部门调任的，之前乔传秀任全总副主席、书记处党组副书记，黄跃金任中央统战部副部长。

现任辽宁省委书记陈求发也是59岁时，从工信部党组副书记、副部长任上被调任湖南，担任省政协主席，2015年调任辽宁省省长，十九大之后升任辽宁省委书记。类似陈求发这样转任的在过去也不鲜见，吉林省委书记巴音朝鲁就担任过吉林省政协主席，中央统战部常务副部长张裔炯担任现职之前的职务是江西省政协主席，上一任北京市市长王安顺也是从市政协主席转任。

比他们更早的还有，原辽宁省委书记张文岳担任过辽宁省政协主席，骆琳担任国家安监总局局长之前也是辽宁省政协主席，原司法部长吴爱英也是先从山东省政协主席岗位上转任司法部常务副部长，后任部长。

从政协副职转任党政副职的就更多，广东省政协原副主席朱小丹，转任省委常委后，先后担任过广东省委宣传部长、广州市委书记、广东省常务副省长，并在2012年当选为广东省省长。

南方周末记者发现，早在2004年，中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》曾规定，要“逐步加大党委、人大、政府、政协之间的干部交流”。之后，政协、人大的干部“回流”到一线就越发频繁，此前则是凤毛麟角。

随着这种“回流”的增加，也有不少相对“年轻”的干部走上人大、政协主要领导岗位。本轮省级“两会”结束后，多名“60后”的省级政协主席亮相，最年轻的是生于1964年的重庆市政协主席王炯。54岁的王炯有过央企、中央机关和3个省份的从政经历，在升为正部级官员前，他担任过5个副部级职务，分别是武钢公司党委书记、全总书记处书记、安徽省委组织部部长、江苏省委组织部部长和河南省委副书记。此次远赴重庆异地升迁，距他被任命为河南省委副书记不足7个月。

另一个异地升迁的省级政协主席毛万春也是一位“60后”，他1961年生于河南，当过知青，仕途从乡镇起步，1995年担任河南林州市委书记时，曾获“全国优秀县委书记”称号。2013年，毛万春首次跨省交流，由河南省委常委、洛阳市委书记改任陕西省委组织部部长，2016年升任陕西省委副书记，今年1

月,毛万春当选海南省政协主席。

本轮换届结束后,跻身省级政协主席队伍的“60后”官员还有天津的盛茂林、内蒙古的李佳、山西的黄晓薇、江苏的黄莉新、贵州的刘晓凯、上海的董云虎、广西的蓝天立等。

省级政府副职交流任职增多

省级人代会的一个重要使命是选举产生新一届政府,一批新任省级政府副职在会后正式亮相。在“交流使用”的干部任用导向下,省级政府副职由异地或中央部门调任很常见,本轮换届,仅有新疆、湖北、西藏、河北、陕西、青海、宁夏7个省份的新任政府副职全部从本地官员产生。

7省中,青海新提拔了1人,新任副省长张黎之前担任省妇联主席,陕西新提任的副省长最多,共有4人,分别是原渭南市委书记陆治原、原省委组织部副部长冯力军、原省政府秘书长陈国强和原省公安厅长胡明朗。

新任河北省副省长时清霜是无党派人士,此前任河北省政府法制办主任,是不多见的党外“一把手”。

从异地调入新任副省长的省份中,贵州和安徽调进最多,贵州选出的8位副省长,只有2人连任,另6名新任副省长中,有3人从异地调任,分别是重庆市委原常委、统战部部长陶长海,四川德阳市委原书记蒲波和内蒙古住建厅原厅长魏国楠。

安徽履新的4名副省长中,仅王翠凤1人来自本省,王翠凤之前担任安徽人大常委会副主任,其余3人分别是天津市原副市长何树山、湖南省原副省长杨光荣和四川资阳市委原书记周喜安。

在省级政府副职大规模跨省调动下,天津、重庆成了“输出”副省长人数较多的两市,各有3名官员调任外省副省长。

异地交流的副省长中,不少兼任公安厅厅长,江西和内蒙古还实现了“互换”,江西九江市委原书记杨伟东调任内蒙古自治区副主席,兼任自治区公安厅厅长,内蒙古呼伦贝尔市委原书记秦义则调任江西副省长,兼任江西公安厅长。

7名地级市市长擢升副部长

经过此轮换届,至少有338名正厅级官员升任

副部长级,其中有7名地级市市长直升副部长。

新任辽宁省副省长郝春荣此前任盘锦市市长。55岁的郝春荣在正厅级岗位上工作了4年,2014年3月,她由辽宁朝阳市委副书记升任省旅游局局长,两年后调任盘锦市长。郝春荣升任副省长的同时,和她“搭班子”的盘锦市委原书记高科也升任副部长级,当选辽宁省政协副主席,高科今年58岁。

类似的还有新疆吐鲁番市长芒力克·斯依提。2016年5月,芒力克·斯依提由哈密行署专员调任吐鲁番市长。此外,湖南长沙市长陈文浩、宁夏固原市市长马汉成分别当选所在省份的政府副职,郑州市市长程志明则跨省调任黑龙江副省长。

另外还有两人是升任省级政协副主席后官至副部长,分别是乌鲁木齐市长伊力哈木·沙比尔和三亚市长吴岩峻,各自在新疆和海南当选为省级政协副主席。

值得注意的是,也有副省级城市的副职直升副部长,在本次广东省人代会上,广州市委副书记欧阳卫民就当选为广东副省长,此前担任浙江省公安厅副厅长兼杭州市委常委、公安局局长的叶寒冰,也跨省交流到四川,担任副省长兼公安厅长。

(2018-2-8 南方周末)

升任正部级		
姓名	原任职务	现任职务
肖开提·依明	新疆维吾尔自治区党委常委、统战部部长	新疆维吾尔自治区人大常委会主任
段春华	天津市委常委、常务副市长	天津市人大常委会主任
黄晓薇	山西省委副书记	山西省政协主席
黄莉新	江苏省委副书记、常务副省长	江苏省政协主席
姚增科	江西省委副书记	江西省政协主席
李佳	内蒙古自治区党委副书记、政法委书记	内蒙古自治区政协主席
黄建盛	黑龙江省政府副主席、党组书记	黑龙江省政协主席
欧阳坚	甘肃省政府副主席	甘肃省政协主席
崔波	宁夏回族自治区政协副主席	宁夏回族自治区政协主席
李江	云南省政协副主席、党组书记	云南省政协主席
盛茂林	天津市委常委、组织部部长	天津市政协主席
董云虎	上海市委常委、宣传部部长	上海市政协主席
葛慧君	浙江省委常委、宣传部部长	浙江省政协主席
蓝天立	广西壮族自治区党委常委、自治区政府副主席	广西壮族自治区政协主席
刘晓凯	贵州省委常委、统战部部长	贵州省政协主席
多杰热旦	青海省委常委、纪委书记	青海省政协主席
王炯	河南省委副书记	重庆市政协主席
毛万春	陕西省委副书记	海南省政协主席
江泽民	国务院机关党组成员、国务院副秘书长	吉林省政协主席
崔玉英	中共中央宣传部副部长、国务院新闻办公室主任	福建省政协主席

地级市市长升副部长级		
姓名	原任职务	现任职务
郝春荣	盘锦市市长	辽宁省副省长
芒力克·斯依提	吐鲁番市市长	新疆维吾尔自治区政府副主席
陈文浩	长沙市市长	湖南省副省长
马汉成	固原市市长	宁夏回族自治区政府副主席
程志明	郑州市市长	黑龙江省副省长
伊力哈木·沙比尔	乌鲁木齐市市长	新疆维吾尔自治区政协副主席
吴岩峻	三亚市市长	海南省政协副主席

走进 2018 年 “国家账本”

财政的一收一支都与百姓的生活息息相关。读书,九年义务教育帮你圆读书梦;看病,医保帮你分忧;养老,社保帮你托底;买房,公租房帮你安居……政府真金白银的投入让百姓有更多获得感。就像每家过日子要盘算好家庭账本,政府也要精打细算理好关系国计民生的“国家大账”。海量数据看不懂没关系,请跟我一起走进 2018 年“国家账本”。

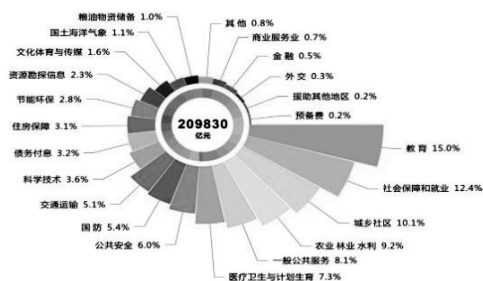
国家账本：取之于民、用之于民

国家账本钱从哪里来,用到哪里去?根据预算法,我国全口径的财政收入支出“四本账”——一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

国家账本中,最大的账本就是一般公共预算。2018 年,全国一般公共预算收入 183177 亿元,增长 6.1%。加上使用结转结余和调入资金 2853 亿元,收入总量为 186030 亿元。全国一般公共预算支出 209830 亿元,扣除上年地方使用结转结余及调入资金后增长 7.6%。

国家账本钱花到哪里去?以一般公共预算为例,支出主要用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面。

2018 年全国一般公共预算支出结构



“真金白银”助力：打好三大攻坚战

打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战,背后离不开财政“真金白银”的支持。今年,中央财政预算拟安排补助地方专项扶贫资金 1061 亿元,首次突破千亿元规模。中央财政新增扶贫投入及有关转移支付向深度贫困地区倾斜。

2013-2017 年中央财政累计安排补助地方财政专项扶贫资金情况表

单位:亿元、%						
年份	2013	2014	2015	2016	2017	合计
资金规模	379	425	461	661	861	2787
增长率	16.3	11.9	8.6	43.4	30.3	—

财政的大力投入为绿水青山增添美好色彩。今年,中央财政还将安排大气、水、土壤三项污染防治资金合计 405 亿元,增长 19%,支持打赢蓝天保卫战,加快水污染防治,强化土壤污染管控和修复。

全面建成小康社会三大攻坚战中,防范化解重大风险被放在首位。今年,财政部门将继续有效管控地方政府债务风险,适度开大规范举债的“前门”,安排地方政府专项债券 13500 亿元,坚决遏制隐性债务增量,积极稳妥处置隐性债务存量。

为民理财：满足人民对美好生活向往

百姓关心期盼什么,党中央就重视关注什么,政府的真金白银就投向哪里。幼有所育、学有所教。自 2013 年以来,全国财政花在教育上的钱逐年增加。2018 年,这一支出预算将继续增加至 31437 亿元。资金将用于支持发展公平优质教育,改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件等。



老有所养,病有所医。今年,中央财政将进一步加强就业和社会保障,落实养老保险制度改革总体方案,出台实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度等。全面推进城乡居民医保制度整合,将城乡居民基本医疗保险财政补助标准提高40元,达到每人每年490元,将基本公共卫生服务项目年人均财政补助标准再提高5元达到每人每年55元。



住有所居的小康梦,需要财政从政策到资金发力。今年,中央财政将助力改造各类棚户区580万套,加大公租房及配套基础设施建设力度,加快建立促进房地产市场平稳健康发展的长效机制,让人民群众有实实在在的获得感。

积极支持：推动高质量发展

当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,这对财政工作提出新要求,引导更多财政资金和政策支持高质量发展。

——支持深化供给侧结构性改革。今年,中央

财政将在“破”“立”“降”上下功夫,大力废除无效供给,支持振兴实体经济打造新动能,减税降费改善营商环境。

——助力创新型国家建设。中央财政将继续加大力度支持落实创新驱动发展战略,加快实施国家科技重大专项等重大项目,支持组建国家实验室和建设一流科研院所等。

——支持实施乡村振兴战略。今年,财政将更大力度向“三农”倾斜,探索建立涉农资金统筹整合长效机制,完善农业补贴制度,深化粮食价格形成机制改革,加大对农村教育、文化、基础设施、生态环保等投入。

实行正确监督、有效监督:加强和改进人大预算审查监督这些“真金白银”的预算,关乎经济社会发展方方面面,关乎广大人民群众切身利益。为落实好党的十八届三中全会提出“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”改革要求,自2015年以来,全国人大常委会有关部门相继出台实施了多项改革措施,进一步健全完善了人大预算审查监督程序、制度和机制,审查监督深度不断拓展、力度不断加大,审查监督针对性和有效性不断增强。

此外,全国人大还着力推进预算联网监督工作,更好地打造“阳光财政”。通过网络传输报送、提供联网查询,实现预算审查监督信息化和网络化,提升预算审查监督内容的详实性和时效性,增强预算审查监督的针对性和有效性,推进财政信息公开透明和预算行为规范有序。目前,推进预算联网监督工作已经取得阶段性成果。

新的一年已经起航,让人们有理由对未来充满期待和信心。让我们携手并肩,在新时代的征程中,不断创造更美好的生活!

(2018-3-7 新华视点微信公众号)

《图书馆法》护航，全民阅读进入新时代

《中华人民共和国公共图书馆法》于1月1日起正式施行，它对于进一步健全我国文化法律制度、促进公共图书馆事业发展、保障人民群众基本文化权益具有重要意义。各级各类公共图书馆也纷纷行动起来，在实际工作和服务中践行图书馆法的具体内容，



实现该部法律的重要意义。《图书馆报》策划《公共图书馆法》专题，请图书馆人畅谈感受和进一步举措。

新时代公共图书馆的新征程

——尹士亮 金陵图书馆副馆长

自2018年1月1日起施行的《公共图书馆法》，是党的十九大之后全国人大常委会通过的第一部文化领域法律，必将成为公共图书馆事业发展的里程碑，引领公共图书馆事业通过法制化的快车道进入新时代的新征程。

第一，《公共图书馆法》的施行体现了新时代中国特色社会主义文化制度的先进性。当前文化领域已经制定出台《文物保护法》、《非物质文化遗产法》、《著作权法》、《公共文化服务保障法》、《公共图书馆法》等法律，《公共文化体育设施条例》《博物馆条例》《乡镇综合文化站管理办法》等法规和部门规章，以及公共图书馆和文化馆建设用地指标与建设标准、公共图书馆服务规范等规范性文件，形成了公共文化法律法规政策体系，体现了社会主义文化制度的先进性，保障人民基本文化权益，解决发展的不平衡不充分问题。

权威资料显示，目前我国县级以上公共图书馆达到3153个，馆藏总量达9亿多册（件），同时，东中西部人均拥有公共图书馆馆藏量分别为0.86册、0.43册、0.49册，公共图书馆的年流通人数从2012年的4亿多已经增长到2016年的近7亿，整体上来

看公共图书馆事业发展已经取得了非常大的成就。但是，就目前而言，全国还有12%的县（区）没有公共图书馆服务的覆盖，人均拥有馆藏量与“十三五”文化发展改革规划中制定的人均1册的目标还有一定的距离，公共图书馆服务的广度和深度以及服务是否能抵达最需要的人群还有待提升。

因此，《公共图书馆法》正是从人民群众对于公共图书馆的期盼和要求出发，明确了国家和各级人民政府对建立公共图书馆服务网络的基本责任和义务，并以法律形式确立了公共图书馆的公益属性，应向全体社会公众提供无差别、均等化服务，从而在新时代背景下推动公共图书馆实现和保障人民群众的基本公共文化权益，体现社会主义文化制度的先进性和优越性。

第二，《公共图书馆法》明确了公共图书馆发展的体系纲要和法定原则。《公共图书馆法》对公共图书馆的建设、运行、服务、管理和保障形成的体系纲要以及法定原则等作出了具体规定，将近年公共图书馆界的探索 and 理念以法律形式加以明确，使得公共图书馆的发展有了根本保障和目标方向，促进公共图书馆消弭信息鸿沟，融入社会发展。

在监督和考核方面，《公共图书馆法》规定，公共图书馆应当改善服务条件、提高服务水平，定期公告服务开展情况，听取读者意见，建立投诉渠道，完善反馈机制，接受社会监督。同时要求，各级主管部门应制定公共图书馆服务规范，对公共图书馆的服务质量和水平进行考核。考核应当吸收社会公众参与，考核结果应当向社会公布，并作为对公共图书馆给予补贴或者奖励等的依据。

在过去的几年中，金陵图书馆自我挖潜，积极推进自身业务体系建设，在更好地为少年儿童、老年人、残疾人等各类群体提供服务、建立运行图书馆理事会、树立全市性阅读推广活动品牌等方面作出了

一定的努力,也取得了一些实质性的成效。如专为视障人士举办的“朗读者”公益活动坚持举办近六年,参与志愿者达万余人次,服务全年龄段盲人读者3万余人,受到中宣部、文化部领导的高度关注和充分肯定;从2015年启动的金陵图书馆读者节活动影响面大、覆盖范围广,促使图书馆多元化的文化服务逐步融入百姓生活,已经成为连接图书馆和全市读者的重要纽带;

金陵图书馆理事会在成立后,来自全市各个社会层面的理事代表不仅在规范和提升图书馆管理等方面积极建言献策,而且还在推动解决图书馆的馆外服务网点建设、扩大阅读推广活动影响面等实际问题上发挥了重要作用,充分体现了理事会在专业性和实效性上的高度融合。

这些工作的开展与《公共图书馆法》中保障残疾人等特殊群体权益、建立健全法人治理结构和推动全民阅读工作等有关要求不谋而合,因此也可视为金图在前期工作实践中对《公共图书馆法》原生性的自发探索。

在《公共图书馆法》正式施行后,在未来的几年中,金陵图书馆将积极推动自身工作由自发行向自觉意识转变。以深入学习党的十九大精神与贯彻落实《公共图书馆法》为契机,通过系统学习和组织讨论,全面认识《公共图书馆法》的精神,以讲座、展览、线上平台等多种形式向社会公众积极宣传《公共图书馆法》,并将加强联合社会力量,进一步创新公共文化服务内容和方式,深化和拓展各类服务项目的内涵和外延,建立公共文化需求反馈对接机制,全面提升自身业务建设水平和图书馆事业发展成效,为社会公众提供更多更好的公共文化服务。

在《公共图书馆法》中,我们还欣喜地看到,隐私保护、精准扶贫、馆际合作等现代理念也成为其立法基调,而金陵图书馆作为区域性的基层图书馆,这些也将成为我们今后重点努力的工作方向和明确目标。

在《公共图书馆法》的指引下,我们将脚踏实地,砥砺前行,强化馆员的使命追求,遵循互联网思维下的技术推动力量与隐私保护原则,继续推进与各地

区和各类型图书馆结成发展联盟,互帮互助,共同进步,积极向先进图书馆学习,对标找差,自我提升,使得金陵图书馆在新时代的新征程中焕发生机,满足南京市民日益增长的美好生活需要。

文化反哺经济,促进社会发展

——刘宇松 贵州省图书馆馆长

《中华人民共和国公共图书馆法》是继《公共文化服务保障法》之后文化领域的又一部重要法律,是公共图书馆事业迎来大发展的重要机遇。这部法律的颁布又正值党的十九大胜利召开,文化工作被提高到了前所未有的历史高度,赋予了光荣而艰巨的历史使命。作为图书馆工作者,我们倍感鼓舞。

在2017年对全省公共图书馆进行评估定级的过程中,我们发现,一些地方过于强调短期经济效益,对文化工作重视不够,认为文化发展应当在经济富裕之后才能考虑。在文化事业的投入和保障方面相对不足,甚至挪用、占用、拆除公共图书馆的现象也屡有发生,公共图书馆的发展面临诸多困境。然而事实上,往往文化越落后的地方,民众的知识水平、思想意识也明显落后,进而使经济、社会的发展缺乏动力和基础。这实际上是忽视文化对民众素质提升的作用,忽视文化对经济发展提供的智力支撑作用,忽视文化发展对经济的反哺作用而形成的恶性循环。

党的十九大报告指出:“文化兴国运兴,文化强民族强。没有高度的文化自信,没有文化的繁荣兴盛,就没有中华民族的伟大复兴。”这实际上高度概括了文化对经济社会发展,对民族和国家振兴的重要推动作用。《公共图书馆法》第一条开宗明义地指出:“保障公民基本文化权益,提高公民科学文化素质和社会文明程度,传承人类文明,坚定文化自信”,将发展公共图书馆事业提升到“坚定文化自信”的高度,提高到事关中华民族伟大复兴的高度,从国家法律层面确立了公共图书



馆的重要地位。因此,这部法律的出台对于帮助我们破解当前实际困境显得尤为迫切,必将对全省公共图书馆事业的发展,对提高全省人民的文化和文明程度,对全省经济发展、社会和谐都将起到重大推动作用。

贯彻落实《公共图书馆法》,首先要抓好学习宣传,要争取政府和各方支持,加大建设投入,力争为公众提供一个功能齐全、环境优雅、先进便捷的现代化公共图书馆。

第二要丰富和完善服务内容,提升服务水平。此次出台的《公共图书馆法》并不是一部漂浮于空中的宏观的法律,对于图书馆的角色定位、职能职责、服务内容、服务措施、服务要求等方面都有具体而精准的描述,是一部指导性和实操性极强的法律。因此,对照学习,认真梳理,查找薄弱,全面履职是我们的当务之急。

第三是优化创新,提升效能。《公共图书馆法》第八条提出要“运用现代信息技术和传播技术,提高公共图书馆的服务效能”,第四十条又提出了强化数字化建设,提供便捷服务的要求。这是对公共图书馆与时俱进、创新服务的具体指引。特别作为省级图书馆,更要充分发挥示范、引领和带动作用,探索利用新技术、新手段为公众提供有效、高效服务的模式,为全民阅读推广提供新路径。

第四要积极推动地方立法。《贵州省公共图书馆条例》立法工作已启动数年,目前已完成省内外调研和文本草案的起草。我们应当抓住机遇,在抓好《公共图书馆法》贯彻实施的同时,趁势而为,加快推动《条例》的出台,为我省公共图书馆事业发展再添动力。

《公共图书馆法》的出台距《公共文化服务保障法》颁布实施不到一年。如此短时间内,两部公共文化领域的法律密集出台,十分罕见。文化自信是一个国家、一个民族发展中更基本、更深沉、更持久的力量。这个时候《公共图书馆法》高举着“保障公民基本文化权益,提高公民科学文化素质和社会文明程度,传承人类文明,坚定文化自信”的旗帜应势而出,其带来的巨大震撼和影响力实在不同凡响。

《公共图书馆法》是文化自信的高度彰显

——任竞 重庆图书馆党委书记、馆长

《公共图书馆法》的主要亮点有:一,对公共图书馆进行了清晰定位,向社会公众免费开放,收集、整理、保存文献信息并提供查询、借阅及相关服务,开展社会教育的公共文化设施;二,明确了公共图书馆的重要任务是推动、引导、服务全民阅读;三,从顶层设计和制度建设方面,加强了公共图书馆服务体系的建设;四,规范了公共图书馆运行的科学管理;五,强化了公共图书馆服务效能的提升;六,明确了社会各方力量参与公共图书馆事业;保障了民众利用公共图书馆的基本权利。

《公共图书馆法》是时不我待的战略抉择:党的十九大立足新的历史方位,强调要完善公共文化服务体系,深入实施文化惠民工程,丰富群众性文化活动。作为公共文化服务重要组成部分的公共图书馆建设,关系社会文明,关乎民族未来。《公共图书馆法》的颁布,不但正逢其时,更是着眼未来的时不我待的战略抉择。

《公共图书馆法》是图书馆建设“法”的突破:《公共图书馆法》共6章54项条款,以总则、设立、运行、服务、法律责任、附则为框架,是我国历史上首部图书馆专门法。《公共图书馆法》实现了我国公共图书馆建设由“条例”“规定”到“法”的突破。

《公共图书馆法》是彪炳史册的里程碑:《公共图书馆法》的颁布是国家推动社会主义文化繁荣兴盛之重大举措,是公共图书馆界翘首以盼之重要事件,是文明进步、时代前进、社会发展之迫切呼唤,是图书馆建设进程彪炳史册之历史贡献。

《公共图书馆法》是文化自信的高度彰显:满足人民过上美好生活的新期待,必须提供丰富的精神食粮。《公共图书馆法》彰显了鲜明的中国特色、时代特征与新发展理念,为繁荣中国特色社会主义文化事业注入了新时代的强大动力,进一步增强了推动公共图书馆事业全面发展、满足人民日益增长的美好生活需求的文化自信。

(2018-2-7 图书馆报)

人大开幕日,固定 20 年

会议召开时间固定,不仅是个形式问题,也是实质问题,只有健全会期制度,才能使人民代表大会实实在在地发挥作用。十二届全国人大产生后,常委会领导到地方调研时,在山东就听到了地级市要求有立法权的反映。今后国家机关出台的政策、制定的文件,凡是涉及宪法问题的都可能要事先接受全国人大常委会的合宪性审查。

2018年3月5日,2980名第十三届全国人大代表将齐聚北京,共商国是。这是3月5日被确定为大会固定开幕日之后,全国人大第二十次召开全体会议。

曾任全国人大常委会研究室主任的程湘清告诉南方周末记者,1998年之前,全国人民代表大会的开会时间一直不固定,除了10月,其他月份都召开过全国人民代表大会。

“那是因为有国庆节,不方便开会。”已年届八旬的程湘清说,1998年,九届全国人大产生后,明确在每年3月5日召开会议。在他看来,过去开会日期不固定,人大无法主动地开展活动,甚至连宪法规定的一些职权都形同虚设,“确定开幕日期,是人大制度走向规范和成熟的标志。”



为什么是3月5日?

1982年,起草中华人民共和国成立后第四部宪法时,规范全国人大开会日期一度成为热点话题,在宪法修改委员会第二次全体会议上,荣毅仁、耿飏、康克清都提出,应该定出开会时间。时任全国人大常委会法制委员会副主任的王汉斌在接受《中国人大》杂志采访时回忆,荣毅仁当时提出:“人大开会没有固定日期,看起来主动,实际

上很被动,对发展民主、加强法制都不利。”耿飏认为固定了开会日期,人大常委会委员也好安排工作和视察参观。康克清则提出了具体建议,认为开会时间最好是在每年11月到次年1月之间。

宪法修改委员会秘书处考虑了大家意见后,在宪法修改草稿初稿中曾写下“在每年第一季度召集”。但也有人认为,固定会期有时难以做到,以不规定为好。最终,中央讨论后确定在宪法中暂不规定人大开会的日期。但每年度全国人大常委会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作安排,包括国民经济和社会发展计划、国家的预算等,都要通过全国人大召开会议予以批准。

“在每年较早的时候召开,对国家当年乃至今后一个时期的工作是更有利的。”全国人大常委会法制工作委员会原副主任阚珂告诉南方周末记者。他举例,二届全国人大四次会议是在1963年11月17日开幕的,12月3日闭幕。到了年底才审查批准当年的计划和预算,显然失去了实际意义。

由于我国的预算年度是按自然年,也就是自1月1日起至12月31日止。人大最佳开会时间本该是预算年度开始前的某一个时间,这样从1月1日起就可以开始按照全国人大批准后的预算执行。但我国的预算编制还要考虑上一年预算执行情况,全国人大法工委研究室副巡视员刘运龙对南方周末记者分析:“审批当年的预算和上一年预算执行情况,是在同一次全国人大会议上。”

如何寻找最合适的时间就成了问题

最早的解决方案是在1958年提出的,是年6月29日,第一届全国人大常委会第九十八次会议决定,为了便于及时制定国民经济计划和国家预算,第二届全国人大第一次会议于1959年1月召开。

由于1959年国民经济计划发展的主要指标,需要根据中共八届六中全会的要求进行重新编制,二届全国人大一次会议的召开时间又被推迟到1959年4月,此后的召开时间一变再变。不过从1985年开始,每年全国人代会都已安排在3月开幕,阚珂还注意到具体日期也不断提

前,1985年是3月27日,1986、1987、1988连续三年是在3月25日开幕,1989年是3月20日。经过几年实践,1989年4月4日,第七届全国人大第二次会议通过的《全国人民代表大会议事规则》明确规定:全国人大会议于每年第一季度举行。

之后,会议召开的具体时间继续提前:1992年是3月20日,1993年是3月15日,1994年是3月10日。1995年,会议开幕日期再次提前。阚珂至今还记忆犹新,在1994年9月5日召开的全国人大常委会秘书长办公会议上,主持会议的秘书长提出,1995年全国人代会的开幕时间能不能比1994年再提前10天,也就是3月1日开幕。“这要征求一下国务院的意见。”最终没有提前10天,而是提前5天到3月5日开幕。但这次没有固化,1997年又改成了3月1日。1998年,九届全国人大一次会议的开幕日再次恢复为3月5日。此后20年,人代会的召开时间一直固定在3月5日。“总之全国人大会议的开幕时间逐步提前,是有意识而为之,但考虑到1、2月份可能赶上春节,提到3月5日,是合适的。”阚珂说。

在全国人大常委会办公厅研究室原主任程湘清看来,会议召开时间固定,不仅是个形式问题,也是实质问题,只有健全会期制度,才能使人民代表大会实实在在地发挥作用。

从“良性违宪”到“改革于法有据”

健全会期制度这20年间,是中国法律体系不断完备的20年。1998年产生的九届人大,在八届人大发挥专门委员会和常委会工作机构在立法中作用的基础上,进一步提出对法律草案一般实行三审制。

梳理人大立法轨迹,不难发现立法和改革之间微妙的关联。改革是要打破现有体制,促进建立新的制度体系,但立法则需相对固定,保持稳定性。改革开放初期,由于法律体系不健全,实践中,有些地方为了改革需要,便突破法律规定进行创新,这在法学界被称为“良性违宪”。但十八大之后,这种“法律为改革亮绿灯”的时代已经画上句号,尤其是十八届三中全会提出“凡属重大改革要于法有据”后,立法授权已经成为常态,据全国人大常委会法工委统计,这五年,全国人大常委会通过的授权决定和改革决定已经达到20件。

这20年的立法实践中,一个代表性事件是2015年人代会期间,通过修改立法法,授予所有地级市拥有立法权。在此之前,除了省级人大及其常委会外,只有“省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在的市和国务院批准

的较大的市”的人大及其常委会才能制定地方性法规。这些市在立法法修改之前统称为“较大的市”,共有49个。

“但随着社会经济的发展,一些城市迅速崛起,出于依法推进经济社会发展和社会治理的需求,这些城市相继向国务院提出申请,请求批准成为‘较大的市。’”全国人大常委会研究室副巡视员刘运龙说,广东的东莞市、浙江的温州市就是其中的代表。

十二届全国人大产生后,常委会领导到地方调研时,在山东就听到了地级市要求有立法权的反映。十八届三中全会的召开,让这些地方看到了希望,三中全会关于改革的“决定”中提出,逐步增加有地方立法权的较大的市的数量。“那对于‘较大的市’应该如何界定、由谁确定?人们在认识上有些疑问。”刘运龙说。文件一发,立即又引来一拨城市要求被批准成为较大的市,“不过国务院相关部门一个也没有受理。”时任全国人大常委会法工委副主任阚珂说。“由国务院批准成为较大的市,在法理上也不太顺。”阚珂说,国务院批准谁是较大市,当地的人民代表大会和人大常委会就有了地方立法权,这就意味着较大的市的立法权是国务院给的。“由国务院赋予较大的市人民代表大会和常委会立法权,这不扭了吗?”阚珂说。一年之后,四中全会没再提“较大的市”的说法,正式提出赋予地方立法权。2015年的人代会上,地级市的“立法梦”终于实现。

全国人大通过修改立法法,赋予了所有设区的市以及广东的东莞市和中山市、甘肃的嘉峪关市、海南的三沙市四个不设区的市地方立法权。立法过程中,各个政府部门之间因为利益纠葛,而产生的博弈、妥协,最终达成共识的这一过程,在人大制度变迁中留下了印记。2015年立法法修改时的“税率之争”正是其中之一,刚开始的草案表述是:“税种、纳税人、征税对象、计税依据,税率和税收征收管理等税收基本制度只能由法律规定。”

“后来看到草案不一样。”全国人大代表、华中师范大学教授周洪宇对南方周末记者回忆,一些代表看到这一稿删去了关于“税率”的规定吓了一跳。阚珂参加了草案的修改工作,据他回忆,3月9日草案引起各方议论后,3月10日,法工委的工作人员立即在各个代表团听取讨论意见,并通过网络、传真、电话向总部报告。

“10日晚,总部整夜灯火通明,我们逐条整理汇总代表意见,据此修改完善立法法修正案草案。”阚珂说,此后草案经过修改、报中央批准、全国人大会议主席团审议通过、全国人大代表审议通过……最终将“税率”写入立法

法。“全国人大代表是立法的主体，要充分尊重代表意见。”阚珂说。

合宪性审查将有很大的动作

人大的一项重要职能是监督。过去20年以来，这项工作不断改进和加强。在阚珂的记忆中，2005年5月，第十届全国人大常委会在黄河沿岸开展水污染防治法执法检查检查工作具有范本意义。不同于以往的执法检查启动会，那次会议上，根据调研分析，第十届全国人大常委会副委员长兼秘书长盛华仁提出：完成“十五”期间环保计划已不可能。

盛华仁分析“十五”期间重点流域治理污染的投资和项目完成情况是，“十五”期间安排投资1580亿元，项目2130项。但截至2004年底，5年时间耗费4年，投资只完成计划的42%，项目投用也只占计划的40%。一年后，2006年全国人大会议闭幕后举行的总理记者会上，时任总理温家宝回答记者提问时，坦承“十五”期间的环境指标没有完成，印证了盛华仁的分析。

令阚珂至今印象深刻的是，检查组在黄河岸边亲眼看到上游排污水、下游取饮用水。白银有色(集团)公司生产设备老化，工艺技术落后，水、大气、固体废物污染三者叠加，这个企业与周围小企业的二氧化碳年排放量达9.5万吨。检查组一进入厂区，就被呛得难以忍受。那次检查结束后，盛华仁代表检查组向第十届全国人大常委会第十六次会议报告了检查情况。并协调国务院有关部门，帮助甘肃白银公司和宁夏解决缺水困难。“那次(执法检查)不可谓不深入，查出的问题不可谓不准确，对原因的分析不可谓不透彻。”阚珂回忆道。进行那次执法检查时，人民代表大会监督法尚未出台。2007年人大监督法实施后，执法检查更加理直气壮。依照监督法，人大监督的手段还包括专题询问和专题质询，这也是人大监督政府的又一制度创新。

2010年，全国人大常委会首度尝试专题询问这一方式，到本届全国人大履职期间，专题询问最大的变化在于应询者级别的提升，从部级领导提升到国务院领导。2014年12月28日，副总理马凯偕7个部门负责人应询，回答人大常委会组成人员关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的专题询问。之后，副总理汪洋、刘延东，国务委员王勇、郭声琨等国务院领导也先后到会应询。专题询问的制度化建设不断迈步，但另一种更严厉的监督手段“质询”却一直没有启动。全国人大常委会法工委相关人士回应南方周末记者说，“法律依据已有，只要有人提出，就可以启动。”人大监督不仅针对政府的具体行政

行为，还包括对规范性文件的备案审查，根据2017年12月全国人大常委会法工委所做的备案审查工作报告，近5年来，全国人大常委会共对4778件规范性文件进行了备案。

“十九大提出合宪性审查之后，下一步将会有很大的动作。”2018年2月8日，全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰告诉南方周末记者，今后国家机关出台的政策、制定的文件，凡是涉及宪法问题的都可能要事先接受全国人大常委会的合宪性审查。

设县级人大专委会一波三折

监督别人，人大自身的制度建设也在不断完善，显著标志之一就是缩小了城乡之间选民的差距。最开始，农村人大代表所代表的人数是城市人大代表的8倍，后来缩小到4倍，2007年，中共十七大报告提出“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”。由于有“逐步”二字，有人建议可以先从4倍缩小到2倍，再到相同比例，“但全国人大一步到位了。”阚珂告诉南方周末记者，2010年修改选举法时，按照“人人平等、地区平等、民族平等”的原则，直接确定了城乡按相同人口比例选举代表。

选举制度是人大制度的基础，各级人大的机构建设则是组织保障，十二届全国人大产生后，着力推进了县乡人大的机构建设。2015年，全国人大常委会修改了地方人大组织法，规定县级人大根据需要可以设立法制委员会、财政经济委员会等专门委员会。事实上，早在1979年7月1日通过的地方人大组织法就规定，县级以上人民代表大会、常务委员会根据工作需要可以设立办事机构。没料到，全国人大据此想在地方人大常委会设置法制委员会时，遭到了编制管理部门的反对，理由是县级人大设置的办公室是办事机构，但人大常委会设法制委员会就不是办事机构。

于是，全国人大常委会法工委在1995年修改了地方人大组织法，将措辞改成“设立办事机构和其他工作机构”。

但编制管理部门仍不同意设立工作机构，十二届全国人大最终在文字表述上作了调整，改为设置专委会，不加“工作”二字，方获编制管理部门同意。

今年2月24日，十二届全国人大常委会第三十三次会议在京闭幕，这是当届人大常委会的最后一次会议，对宪法宣誓制度进行了修订。“确立宪法日、实行宪法宣誓制度是人大制度的一大进步，”中国社会科学院法学研究所副所长莫纪宏如是评价，“这是对宪法的一种承诺。”

(2018-3-2 时局)