



刚柔并济治理舌尖上的浪费

□ 李 勇

今年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反食品浪费法，该法自公布之日起施行。这意味着厉行节约、反对浪费不再仅仅是倡导和号召，而成为已经生效的法律条文。

我国连续5年粮食总产量超1.3万亿斤，人均粮食占有量达到470公斤，超过国际粮食安全标准线。但粮食的产量受自然条件、耕地面积等影响扩容难度较大，粮食消费量的增长快于产量提升，我国的粮食产需仍将维持紧平衡态势。与此同时，作为一个餐饮大国，我国食品浪费现象仍非常普遍，制止“舌尖上的浪费”迫在眉睫。习近平总书记指出食品浪费现象“触目惊心、令人痛心”，提倡“厉行节约、反对浪费”的社会风尚，强调“要加强立法，强化监管”。在此次反食品浪费立法之前，我国法律对节约资源、反对浪费已有相应的规定。宪法第14条对关于厉行节约、反对浪费进行了基本规定；民法典确立了“绿色原则”，对民事主体节约资源提出了要求，同时在第509条第三款中对当事人履行合同时提出了避免资源浪费的要求；环境保护法第36条鼓励引导节能、再生产品的使用，节约资源、减少废弃物产生；农业法从“粮食安全”视角提出要珍惜粮食、节约粮食。目前关于厉行节约、反对浪费的法律规定大多局

限于各自的调整领域，作为原则性、倡导性规范出现，或作为立法基本指导，或形成法律原则，从立法层面确立了节约资源、反对浪费的基本要求，但未系统化、体系化。在党内法规层面，中央将“厉行节约、反对浪费”具体化、制度化，形成了反对食品浪费的具体制度约束，2013年11月，中共中央、国务院出台了《党政机关厉行节约反对浪费条例》，2014年，中办、国办印发了《关于厉行节约反对食品浪费的意见》。此次立法，将宪法法治精神、民族传统美德、现实国情有机结合、落到实处，开启了刚柔并济治理舌尖上的浪费的新篇章。

反食品浪费法发挥了法律的刚性规范作用。国家坚持多措并举、精准施策、科学管理、社会共治的原则，采取技术上可行、经济上合理的措施防止和减少食品浪费。本次立法特别强调公务用餐要细化规范，加强管理，带头厉行节约，反对浪费。在餐饮服务环节中 also 规定了法律责任，明确规定不得诱导、误导消费者超量点餐。特别规定，餐饮外卖平台应当以显著方式提示消费者适量点餐。餐饮服务经营者通过餐饮外卖平台提供服务的，应当在平台页面上向消费者提供食品分量、规格或者建议消费人数等信息。禁止制作、发布、传播宣扬量大多吃、暴饮暴食等浪费食品的节

目或者音视频信息。该法对政府部门职责、各类主体责任、监管措施，以及各类违法行为的法律责任作出了明确规定，例如，该法规定，餐饮服务经营者诱导、误导消费者超量点餐造成明显浪费的，由县级以上地方人民政府市场监督管理部门或者县级以上地方人民政府指定的部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处一千元以上一万元以下罚款。这些规定具有很强的实操性，确保言出法随、落到实处。

反食品浪费法发挥了法律的柔性引导作用。在餐饮服务领域，立法要求餐饮企业在醒目位置张贴或者摆放反食品浪费标识或者由服务人员提示说明引导消费者按需适量点餐、理性消费，对明显超量的需求及时提醒，从而引导消费者有意识地改进自己的行为，减少不合理的消费需求，逐渐养成良好的用餐习惯。设有食堂的单位应当建立健全食堂用餐管理制度，制定、实施防止食品浪费措施，加强宣传教育，增强反食品浪费意识。各级人民政府及其有关部门应当采取措施，反对铺张浪费，鼓励和推动文明、节俭举办活动，形成浪费可耻、节约为荣的氛围。反食品浪费法还强调新闻媒体的重要义务，充分发挥舆论监督作用，揭露、批评餐饮浪费行为，推动节约节俭行为深入人心。在社会引导层面，一方面引导食品和餐

饮行业加强行业自律，依法制定、实施反食品浪费等相关团体标准和行业自律规范；另一方面规定学校应当按照规定开展国情教育，将厉行节约、反对浪费纳入教育教学内容，通过学习实践、体验劳动等形式，开展反食品浪费专题教育活动，培养学生形成勤俭节约、珍惜粮食的习惯。

反食品浪费法激励与惩治并重、规范与引导并行，是我国首部提升社会道德水平、遏制餐饮浪费的国家立法，切口虽小，但意义重大，是丰富立法形式、探索“小快灵”立法的生动实践，必将对我国减少粮食、食品生产加工、储存运输等环节浪费，形成全民节约粮食、文明用餐的习惯产生积极而深远的影响。当然，制止浪费，不能只停留在法律条文上，还需要靠政府部门、领导干部发挥带头作用，需要食品生产者、经营者、消费者严格遵守，使法律条文真正落地，更需要每个公民从思想认识层面和日常生活习惯入手，以法律为遵循、以美德为指引，刹住大手大脚浪费之风，树立正确的食品消费理念。



（上接1版）
第四是实践性。党的十八大以来，从习近平总书记的每次重要讲话中，我们能非常清晰地感受到习近平总书记系统完整地阐述精准扶贫思想，如何落实“六个精准”、推进“五个一批”、解决“四个问题”，现在，这套体系被大家理解了，但是回到几年前，普遍的认识可能并不是那么深刻。

采访组：从理论和实践的角度，怎么认识习近平总书记关于扶贫重要论述的贡献并理解其形成的原因？

黄承伟：从马克思到中共历代领导人都有关于扶贫的论述，习近平总书记关于扶贫的重要论述是这些思想的集大成，而且在很多方面都作出了原创性和发展性贡献。

原创性体现在几个方面：一个方面，与马克思反贫困理论相比，习近平总书记关于扶贫的重要论述对人类社会发​​展规律、共产党执政规律、社会主义建设规律的认识有原创性贡献。另一方面，习近平总书记提出的反贫困路径，比如精准扶贫体系，也是原创性的贡献。还有，在反贫困的价值观上，习近平总书记从构建人类命运共同体的角度看待扶贫。比如，他在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲中呼吁，为共建一个没有贫困、共同发展的人类命运共同体而不懈奋斗。在这之前，世界上没有哪个领导人从整个人类发展的角度来看扶贫工作，这也是原创性贡献。

习近平总书记关于扶贫的重要论述源于他长期从政的实践，和他的成长经历密切相关。在梁家河，他开始了早期的反贫困实践，领着大家打淤地坝、办代销点、办缝纫社、建沼气池……在正定工作的时候，他又带领全县在短短3年时间甩掉“高产穷县”的帽子，大力发展旅游业，发展多种经营，引进投资、引进人才，探索城郊地区的发展模式，探索正定这样一个县城如何融入大的区域发展格局中……这实际上是习近平总书记用脱贫攻坚统揽经济社会发展全局思想的一个初步实践。到了宁德，他有了更多的反贫困实践，《摆脱贫困》一书完全呈现了他对于解决贫困问题的系统性思考。他创新性提出，摆脱贫困首先在于摆脱思想的贫困，“只要有信心，黄土变成金”。这个观点在当时来讲是非常超前的。后来，宁德之所以能够发展起来，跟这个指导思想是密切相关的。

习近平同志在福建工作的时候，大力推动闽宁合作，践行邓小平提出的“先富带动后富”，用实际行动印证了什么是社会主义，社会主义到底怎么发展才会更有效。习近平同志主

政浙江之后，作为发达地区的省委书记，他依然把如何发展欠发达的乡镇村列入工作规划、纳入整体发展框架，进行专门安排和部署，时时刻刻体现出一名共产党高级领导干部的胸怀和眼界。在成为党的总书记以后，他从全局角度高度重视扶贫工作，这和他长期反贫困实践积累认识、和他对中国发展问题的深刻洞察是分不开的，和他深入思考如何实现更好、更快、协调发展密切相关。

理解了理论渊源和实践渊源，了解了习近平总书记的成长经历，就能更好地理解他的关于扶贫的重要论述，理解为什么他下那么大力推动脱贫攻坚。习近平总书记关于扶贫的重要论述，达到了一个新高度，代表了我们党对反贫困认识进入一个新境界。

采访组：去年底脱贫攻坚顺利收官，请您总结一下，党的十八大以来，我们的扶贫脱贫工作从理论到实践有哪些方面值得总结？

黄承伟：党的十八大以来，是我国扶贫工作的新阶段，这个阶段的扶贫脱贫工作有几个方面特点是比较突出的。

把坚持党的领导体现在脱贫攻坚的方方面面。习近平总书记关于扶贫的重要论述涉及党建理论、国家治理理论等。比如坚持党的领导，要强化组织保障，怎么强化？第一，五级书记一起抓。这就解决了我们党怎么围绕民生巩固执政地位、奠定执政基础的问题。这是党关于执政方式的一个很重要的理论支撑。第二，贫困县党委政府的主要负责人在脱贫攻坚期内保持稳定。这也是我们党执政方式的一种创新。如果不稳定，就很难保证精准扶贫真正落地。第三，向贫困村选派第一书记和驻村工作队。贫困地区之所以落在后头，和创业致富带头人、村委会班子的能力密切相关，通过派驻第一书记、工作队的方式，解决谁来扶的问题，强化了基层组织，密切了党群关系。

以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。这是对传统发展理论的一个创新。传统的“涓滴理论”，主张先支持区域发展，通过发展把既得经济利益以涓滴的方式分流到贫困地区和贫困人群。但从国际扶贫经验看，3%的贫困发生率以下的人群难以通过涓滴的方式实现脱贫，属于“锅底”部分。参照我国的现实情况，改革开放以来，每一个脱贫阶段都会剩下几千万贫困人口解决不了，如果没有新的理论作指导，这个问题将不断续下去。所以，习近平总书记创造性地提出，以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。其重要的战略意义体现在，通过集中资源支持欠发达地区和贫困人口

的发展，从而实现解决贫困问题，并带动整个区域的发展。

扶贫与扶志扶智有机结合、激发脱贫内生动力方面的理论贡献。首先，扶贫扶智。以前的理论也提到一些，但是习近平总书记进一步深化了这个理论。最突出的是强调扶贫先从脑袋开始，既要富口袋也要富脑袋，把教育扶贫纳入扶贫措施，这是扶贫扶智的一个很重要的理念。其次，把看病纳入扶贫措施。没一个好身体，谈什么动力？最后就是外派干部。把干部培养和精准扶贫工作结合起来，形成一体化互动。从长远发展来看，这些干部去了以后不仅仅是帮助扶贫，也是锻炼自己，提升能力。他们通过基层实践，成为后备干部队伍的一个重要来源。中国的领导干部，如果不了解中国国情，不了解中国最贫困的地方，不管在哪个层级都很难做好工作。

一系列考核评估理论方法上的创新。精准扶贫精准脱贫，最终要落实到脱贫攻坚总体目标的实现状况和人民群众的获得感与满意度上面。只有脱贫成效精准，才能得到社会和群众认可，经得起历史和实践检验。从2016年到2020年，国务院扶贫开发领导小组每年开展一次考核，主要涉及减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金使用管理等方面内容。这是全球范围内最全面的考核，其考核方法、组织方式、成果运用都是重大创新。而且，作为考核的组成部分，邀请第三方对脱贫真实性及成效开展独立评估，这也是全世界最大规模的第三方评估。考核评估虽然是具体的技术问题，但习近平总书记每年都听汇报，并对怎么做好考核评估作出重要指示。在这方面他有很多理论创新，对于全球其他国家确保减贫的实际效果很有借鉴意义。

从实践角度来讲，做得好的方面主要体现在减贫成效上。2020年，我们组织开展了一批减贫案例总结，以脱贫难度最大的地方为例，比如“三区三州”、挂牌督办的52个县，都是减贫脱贫最难啃的硬骨头。从省级层面来看，我觉得贵州很有代表性，能综合反映习近平总书记关于扶贫的重要论述的实践。市级层面而言，“三区三州”中的三个州，延安、毕节、赣州、湘西、定西、宁德等，这些是在一个时期中脱贫攻坚工作做得比较有代表性的地方。县级层面来讲，我们现在主要总结两个地方：兰考和井冈山，它们各有侧重。兰考，是以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局的典型；井冈山，是落实精准脱贫的典范。乡级层面，最有代表性的是闽宁镇，从一个山昏莨里面的荒地变成现代化的小城镇，顺利完成了几万贫困

群众的扶贫搬迁，奠定脱贫致富的基础，这是一个东西部扶贫合作的活样板。

在全国像这样好的做法和案例很多，光伏扶贫、生态扶贫、电商扶贫、扶贫小额信贷、易地扶贫搬迁等等，我们第一批选了10种类型的精准扶贫典型案例进行深入总结，区域性脱贫攻坚案例、精准扶贫专题案例，第一批共25个。我们希望通过典型案例分析，从实践的角度反映习近平总书记关于扶贫的重要论述在实践中的成效。

采访组：脱贫攻坚的巨大成就对国家和社会治理有哪些影响？

黄承伟：影响是多方面的，而且非常深远。

乡村干部的能力得到锻炼。派第一书记和驻村工作队，同当地干部形成互动，落实精准扶贫工作，探索推动当地集体经济发展的路径。国家治理能力提升的根源就在于干部能力的不断提升。基层干部只有同群众打好交道、做好沟通，才能积累扶贫经验。如果只是干巴巴地做工作，无法形成良性互动，也增进不了感情。基层干部的能力强起来了，基层组织的组织能力、治理能力和号召力就得到明显提高。

乡村更稳定。我国50多万个行政村，如果每个村集体都有一定的经济基础，基层和乡村治理的稳定性就会增强，反之则没有凝聚力，一些群众就会慢慢脱离行政组织，其他社会上的组织就容易渗透进来。西至雪域，东临大海，当国家边远地区的村民都在夸共产党好的时候，我们的政策在方向上肯定是正确的，肯定没有问题。

群众更有干劲更有信心。如果我们帮扶的对象只想等着靠要，不求主动改变，制定的政策再好也延续不下去。从这些年的实践看，各地始终把激发内生脱贫动力作为根本目标，探索合适的政策帮扶和正确的脱贫指导。脱贫群众最重要的就是精神面貌的改变，如今我们可以看到他们发自内心的幸福笑脸。

良性互动激发了好的社会风气。精准扶贫政策的实施，将外部资源引入基层，不仅加快了乡村发展，同时也激活了社会不同群体内心扶贫治贫的良善本性。大到拥有几百亿上千亿资产的企业家，小到工薪阶层的普通老百姓，人性都有共通之处。精准扶贫让大众直观看到还有这么多贫困人口，并提供了机会和渠道让有能力的企业和个人去帮助他们摆脱困境，这也是社会主义核心价值观的集中体现。

（采访组成员：闫书华 殷玉洁 韩丹 陈思）

短视频具有时长短、传播快、制作周期短、制作门槛低，公众参与性强等特点，能有效满足公众的碎片化时间利用及社交需求，近年来可谓异军突起。但其在创造巨大社会价值的同时，侵权方式更趋复杂、法律保护依据不足、行业监管相对滞后等版权保护的难题，也使之成为网络侵权与盗版问题的高发区。面对海量的短视频，如何运用著作权法对原创内容进行有效保护，如何解决二次创作与原始创作之间的冲突，不可避免地摆在了法律面前。

短视频可能构成版权保护的客体

短视频所涉及的版权问题，大致有两种类型，一是短视频自身是否属于版权保护的客体，二是对已有视频进行剪辑、加工、制作的短视频，对于原有视听作品是否构成侵权。是否属于版权保护的客体，取决于是否构成著作权法认定的“作品”。按照著作权法实施条例第2条的规定，只有具有“独创性”的外在表达方能成为著作权法意义上的作品，受到法律保护。而“独创性”的标准，则与具体的社会环境、行业特点相联系，结合视频的类型和内容综合分析。就短视频行业而言，我国近两年的司法实践在对短视频作品独创性进行判断时，既考虑了著作权法的立法追求，即鼓励作品的创作和传播，促进文化事业的发展和繁荣，又适当回应了短视频市场及其中的商业逻辑，强调不应为“作品”设限，人为提高作品构成要件的门槛。一般认为，在满足作品是由作者独立创作完成的智力劳动成果的前提下，即使没有很高的创作高度，但如果能在短短几分钟的视频里充分展现作者个性化的选择，就可以认为具有独创性。根据法律的规定，短视频如果能构成“作品”，那么就属于视听作品，权利人根据著作权法第10条享有完整的人身和财产权利。

版权保护不能一刀切

在制作短视频内容的过程中，经常会存在直接使用他人的作品作为素材的情况，例如从录音制品中截取背景音乐、从影视作品中截取画面等，在此过程中，可能涉及对原有视听作品的侵犯。但对他人作品内容的使用并不必然就是侵权的，包括剪辑在内的使用行为也可能构成合理使用，法律禁止的是那些未经许可，简单的切条、搬运视听作品的行为。例如，我国著作权法规定，为介绍、评论某一作品或者说明某一问题，在作品中适当引用他人已经发表的作品，或者为报道新闻而不可避免地再现或者引用已经发表的作品，均构成合理使用。我国法院在审判实践中对合理使用采取开放态度，并不拘泥于著作权法规定的12种合理使用类型，而是认为，需要考虑促进技术创新和商业发展的必要性，考虑作品使用行为的性质和目的、被使用作品的性质、被使用部分的数量和质量、使用对作品潜在市场或价值的影响等因素，以拓展合理使用的类型。

著作权法明确了保护版权的目的之一，就是鼓励有益于社会主义精神文明、物质文明建设的作品的创作和传播，促进社会主义文化和科学事业的发展与繁荣，实现内容供给的丰富、多元和推陈出新。原创和二次创作都是社会所需要的，法律应该认真对待权利人的诉求，但不能因此导致对平台上内容的过度审查，要正确区分侵权和合理使用的情形，对版权保护采取灵活态度，既保护版权人权益，也要促进行业的发展。

平台应尽合理的注意义务

互联网的开放性、交互性对版权保护而言，是一个重大挑战。要克服侵权作品的监测发现难、通知删除难、版权所有人维权难等问题，除了建立严谨的法律制度，完善授权与付费等环节外，还要多方发力。在这里涉及多个主体：短视频创作者负责向特定的短视频平台提供内容并获得平台的广告费用分成和视频观众的付费；广告商在专业的短视频平台中选择短视频植入广告并向平台支付费用；专业的短视频平台在为短视频创作者提供制

短视频发展不能忽视版权问题

□ 董琦凡

作、上传、播放和社交功能的过程中获取用户流量和广告收入；短视频分享推广平台在向用户推送短视频内容的过程中获取用户流量和广告收入；普通用户在观看、评价和分享短视频的过程中向短视频平台和创作者支付费用；等等。要遏制短视频侵权，这些相关主体都应提升版权意识，承担起相应的责任，权利人、使用者、著作权集体管理组织、管理部门、社会公众等各方需要共同努力。在这其中，需要重点强调平台责任。

短视频专业平台集制作、上传、播放和社交功能于一身，在整个短视频产业链中处于核心位置，如果平台本身不提供内容，那在法律上扮演的就是服务对象提供信息存储空间的“网络服务提供者”这一角色。侵权责任法和信息网络传播权保护条例规定了“避风港”规则，即当著作权人发现平台上的短视频内容侵犯其著作权时可以向平台发出删除通知，如果平台事先不知道也没有合理理由知道该短视频侵权，并在接到通知后及时删除侵权短视频，就不需要承担赔偿责任。但当前的过滤技术并没有成熟到准确甄别侵权内容与非侵权内容的水平，这导致平台的注意义务在实际中难以履行到位。在目前的相关侵权案例中，涉及的对象多为完整的电影或电视剧，某些短视频制作者擅自将他人的原创视频重新剪辑制作成短视频上传到平台，没有花费多少成本就在短时间内获得了流量和广告分成。但版权人想要维权却很困难，从发现侵权到维权往往间隔了较长时间，此时损害后果往往已经酿成。短视频网站作为短视频内容存储、链接等服务的提供者，更作为互联网行业中的运营者，对于网络版权、互联网竞争秩序的保护都负有高度义务和责任，政府监管部门也发布相关规范通知，明确了平台方作为短视频行业监管的切入点。因此，平台除了进行事后处理，尽到“通知—删除”的义务之外，更重要的是应在借助新技术的基础上不断完善内容审核机制，加大审查力度，指导用户依法生产运营，完善短视频内容侵权投诉机制、用户侵权逐出机制等，严查重管，并协同影视、音乐、体育比赛等著作权集体管理组织，共建知识共享平台，引导用户在授权付费的情况下，合法利用相关作品加工制作视频。

