

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年5月1日出版
第9期 总第381期

全国人大常委会机关刊物



特稿

深入推进科学立法、民主立法

本期策划

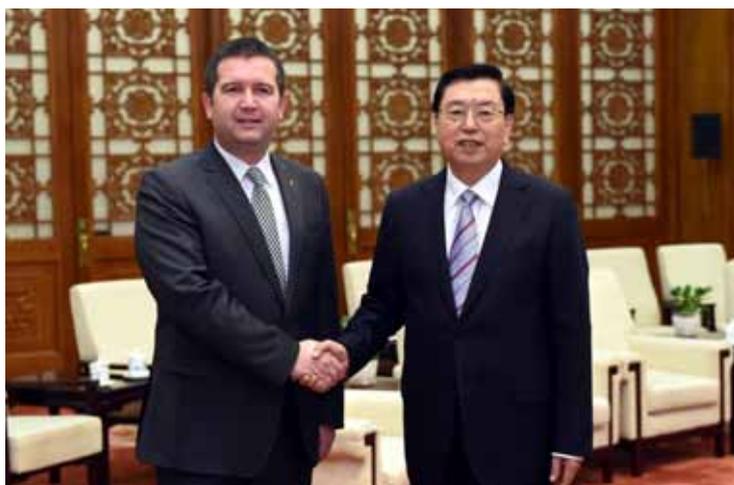
人大监督聚焦公共文化服务体系建设



ISSN 1671-542X



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



①	
②	
③	④

- ① 4月21日，十二届全国人大常委会第十四次会议举行分组会议，审议药品管理法等26部法律的修正案草案，审议关于个别代表的代表资格的报告，审议有关任免案。张德江委员长参加审议。摄影/李涛
- ② 4月20日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见捷克众议长、社民党副主席哈马切克。摄影/饶爱民
- ③ 4月25日至27日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江率全国人大常委会职业教育法执法检查组在重庆市开展执法检查。这是4月27日，张德江在重庆立信职教中心考察。摄影/高洁
- ④ 这是4月26日，张德江在重庆工商学校测量实训现场了解情况。摄影/高洁



从“史上最严”到“史上最具有可操作性”

在前不久召开的十二届全国人大常委会第十四次会议上,立法工作又一次吸引了人们的眼球:表决通过了两部新修订的法律,通过了一部有关法律问题的决定,“打包”修改了25部法律和有关法律问题的决定,初审了两部法律修订草案和继续审议了两部法律草案。这样一组数据足以表明,紧跟“四个全面”的步伐,人大立法再度提速。

特别值得称道的是,此次提速不是单纯为了求快。相反,在注重速度的同时,最高国家权力机关对立法质量有了更高的追求。

“没有最严,只有更严”。这是修订后的食品安全法、广告法和初次审议的种子法修订草案留给我们的印象。

用最严格的法律应对最严峻的形势。基于这样一种修法本意,大修后的食品安全法祭出了许多“严招”“狠招”,招招击中了违法者的“痛点”。例如,首次明确蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物禁用剧毒、高毒农药;对婴幼儿配方食品生产实行全程质量监控;对生产经营添加药品的食品,生产经营营养成分不符合国家标准的婴幼儿配方乳粉等违法行为,最高处罚额度由原来的货值金额的十倍提高到三十倍;对在一年内累计三次因违法受到罚款、警告等行政处罚的食品生产经营者给予责令停产停业直至吊销许可证的处罚;新设对食品违法者的行政拘留处罚,对涉嫌犯罪的,由公安部门立案侦查,启动刑事追责……毫无疑问,新修订的食品安全法当得起“没有最严、只有更严”这样的评价。

同样,修改后的广告法也“严”字当头,剑指广告乱象。例如,明确界定何为虚假广告,严禁保健食品夸大其词,烟草广告限制更为严格,违法发送垃圾短信最高罚三万,明星代言须得自己先用,限制涉及未成年人广告,规范广告促进母乳喂养,明确大众媒介发布责任,网络平台纳入新法规,强化广告监管部门职责。

即便是尚处在修改完善之中的种子法修订草案,也让人们嗅出了“利剑出鞘”的味道。一些全国人大常委会

会委员甚至放出这样的狠话:让种子法长出“铁齿铜牙”,严厉惩处、有效震慑制假售假者。

很显然,立法者正通过一次次的努力,让“史上最严”成为立法工作新常态,让法律真正成为任何人都不能触碰的“高压线”。

从法理的角度说,“严”字当头是法律的一个基本属性,是法律强制力的重要体现。惟其如此,法律才能对违法者产生震慑力,才能对违法行为形成足够的“杀伤力”。但现实生活又是复杂多样的,解决现实中的所有矛盾和问题,绝非一“严”了之。说到底,法律是否能够

发挥作用,关键在于它是否符合实际需要,是否具有可执行性和可操作性。所以,在立法过程中,“史上最严”固然值得推崇,但“史上最具有可操作性”才是我们应该追求的更高目标。否则,一味求“严”,“严”而不当,往往会适得其反。

令人欣慰的是,立法者已然充分认识到了这一点,在修改食品安全法、广告法、种子法时,很好地处理了“最严格”与“可操作”之间的关系,把“最严格”作为

一种手段,把“可操作”作为工作目标。

实际上,注重法律的可执行性和可操作性,一直是本届全国人大常委会立法工作的一大鲜明特征。张德江委员长就多次强调,要让法律切实管用,要增强法律的可执行性和可操作性。在十二届全国人大常委会第十四次会议上,张德江委员长更加明确地指出,要深入推进科学立法、民主立法,切实增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性,注意防止产生法律“好看不管用”的现象。

从“史上最严”到“史上最具有可操作性”,是观念的递进和境界的攀升。如果说“史上最严”体现了重典治乱的决心,那么,“史上最具有可操作性”则代表了科学的立法精神和高超的立法智慧。

从这个意义说,此番食品安全法的大修,也许会给我们提供一些有益的启示。

汪解民



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

2015 年第 9 期
5 月 1 日出版
总第 381 期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 张宝山
美 术 编 辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
邮箱 : zgrdzz@npc.gov.cn
zgrdzz@163.com (投稿)

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 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

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

印 刷 北京国彩印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

| 总编絮语 |

01 从“史上最严”到“史上最具可操作性”

| 特 稿 |

- 08 深入推进科学立法、民主立法
——张德江委员长在十二届全国人大常委会第十四次会议闭幕会上的讲话
- 10 张德江在重庆检查职业教育法实施情况时强调
深入实施职业教育法 推动现代职业教育健康持续发展
- 12 全面贯彻实施修改后的立法法
为实现良法善治提供制度保障

| 本期策划 |

- 15 人大监督聚焦公共文化服务体系建设
20 提升文化软实力,还要下哪些功夫?
23 让“文化惠民”唱响东城

| 报 道 |

- 热点关注 25 自贸区建设驶入快车道
28 自贸试验区再认识:无优惠,唯创新
30 上海:立法保障自贸试验区先行先试
31 天津自贸区:“五大机遇”下更需制度创新
32 福建自贸区:让两岸联系更紧密
33 深圳前海:从行政权威走向法律权威

- 立法经纬 34 广告法的“新意”
36 国家安全法草案再完善
37 种子法大修:为种业做大做强注入新活力
39 “打包”修法:量质并重
——全国人大常委会审议药品管理法等26部法律的修正案草案
41 人民陪审员试点改革:剑指“陪而不审”



4月20日,十二届全国人大常委会第十四次会议在北京人民大会堂开幕。摄影/马增科

| 言 论 |

专 论 43 种子法修改的几个问题

| 人 物 |

本期人物 49 向平华：“泥脚板”代表



| 泛 读 |

史 话 52 从甘肃冒赈案看清代集团性腐败的猖獗

看 世 界 54 新加坡国会议事大厅的制度安排

| 资 讯 |

04 要闻 04 看点 06 审议同期声

07 热词 07 数字





十二届全国人大常委会第十四次会议在京闭幕

4月24日下午,十二届全国人大常委会第十四次会议在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了修订后的食品安全法、广告法,国家主席习近平分别签署第21、22号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员164人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议还表决通过了关于修改港口法等七部法律的决定、关于修改电力法等六部法律的决定、关于修改义务教育法等五部法律的决定、关于修改计量法等五部法律的决定、关于修改药品管理法的决定、关于修改文物保护法的决定,国家主席习近平分别签署第23、24、25、26、27、28号主席令予以公布。

会议表决通过了全国人大常委会关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定、关于批准《〈中亚无核武器区条约〉议定书》的决定。

会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。

会议还表决了其他任免案。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。

国务委员王勇,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省、自治区、直辖市人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

全国人大常委会将在全国开展水污染防治法执法检查

4月28日,全国人大常委会水污染防治法执法检查组第一次全体会议在北京举行。全国人大常委会副委员长陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海出席会议。

在听取了环保部、发展改革委、工业和信息化部等部门汇报后,陈昌智强调,当前,我国水污染防治工作面临的形势非常严峻。开展水污染防治法执法检查,是推动水污染防治法律法规贯彻实施的重要举措,是对人民群众关切的积极回应,是修改完善好水污染防治法的重要基础。此次检查要坚持问题导向,全面了解水污染防治法实施情况;要把执法检查作为推动水污染防治的有利契机和重要抓手,全面推动水污染防治工作;要深入研究和梳理水污染防治工作中的重点问题、共性问题,有针对性地提出解决问题的制度和措施。

此次执法检查的重点是:饮用水源保护、水污染物排放总量控制、排污许可等法律制度落实情况;重要江河流域水污染防治,重点行业企业、工业园区水污染治理,城镇污水处



日前,《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》出台,今后三地制定立法计划和立法项目要相互交流,吸收彼此意见,使其既能满足本地立法实际需求,也能照顾到其他省市的关切,最大限度地发挥京津冀在立法资源和制度规范方面的协同推进优势。意见提出,三地人大常委会法制工作部门在开始拟订立法规划和年度计划时,要将总体思路向其他省市及时通报。在立法规划和年度计划征求意见过程中,要同时征求其他省市意见。对三地共同关注的重点立法项目、关联度高并需要协调推动的立法项目,要尽可能同步安排在立法计划的同一档次。当前要紧紧围绕交通一体化、生态环保、产业升级转移等重要方面率先取得实质性突破,谋划和推进重大立法项目联合攻关。

兰州市十五届人大常委会第二十四次会议表决通过《兰州市人民代表大会常务委员会立法后评估办法》,明确兰州市人民代表大会常务委员会鼓励、支持、引导公众参与立法后评估。立法后评估的调查对象和立法后评估的座谈会、论证会应当安排和邀请一定比例的社会公众参加。办法规定,法规实施满三年后,存在直接关系人民群众切身利益或者对经济社会发展有较大影响的;相关单位、市人大代表、社会公众对法规的内容和实施情况提出较多意见的;执法检查发现问题较多

的;与法规所调整事项相关的经济社会情况发生较大变化的;国家、甘肃省出台的相关法律、法规或者重要政策,可能对法规的主要内容产生影响的;其他有必要进行评估的等情形之一的,可以作为立法后评估项目。评估报告除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容外,应当予以公开。

湖泊保护实行政府行政首长负责制,建立市、区、乡镇(街道)三级责任体系;武汉市水务主管部门每年要向市人民政府报告湖泊保护工作情况,公布湖泊保护、执法、治理等状况,接受社会公众监督;涉及湖泊生态底线区调整的,应当事先报市人大常委会审议……这些都是新修订的《武汉市湖泊保护条例》规定的内容。为保障公众参与湖泊保护的权力,加强湖泊保护的社会监督,新修订的条例规定,武汉市水务主管部门建立湖泊档案,包括湖泊名称、位置、面积、调蓄能力、主要功能等内容,并向社会公布,方便公众查阅;同时,每年向市人民政府报告湖泊保护工作情况,公布湖泊保护、执法、治理等状况,接受社会公众监督。新修订的条例鼓励社会公众以志愿者或者其他形式参与湖泊保护活动。同时明确,水行政和环境保护等部门向社会公布受理举报、投诉的电话、信箱、电子邮箱,将涉湖违法行为的处理情况向举报

理设施建设及运行,畜禽养殖污染治理及农业面源污染治理,船舶污染防治等情况;各级政府依法推动水污染防治执法监管、贯彻落实环境保护法关于水污染防治相关规定等方面采取的措施和存在的主要问题;各方面对修改完善水污染防治法的意见和建议。

执法检查组将分为4至5个小组,于今年5月至6月,分赴内蒙古、黑龙江、安徽、山东、湖北、广西等地进行检查。同时,委托其他省区市人大常委会分别对本行政区域内水污染防治法的贯彻实施情况进行检查。8月下旬,十二届全国人大常委会第十六次会议将听取关于检查水污染防治法实施情况报告并开展专题询问。

王晨率队赴吉林省开展职业教育法实施情况执法检查

4月16日至18日,以全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨为组长,全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员吴恒为副组长的全国人大常委会职业教育法执法检查组赴吉林省,对该省贯彻实施职业教育法的情况进行了检查。检查组先后到长春市、公主岭市检查。检查组听取了吉林省、长春市、公主岭市政府贯彻职业教育法的情况汇报;与人社、教育、发改、财政等部门以及职业院校、行业企业、人才市场等单位

负责同志进行了座谈;实地考察了五所职业院校和长春市人才市场。全国人大常委会委员、教科文卫委员会委员王喜斌、周其凤,全国人大外事委员会副主任委员王晓初,全国人大代表孙鹤娟、赵郁参加了检查。(何拓)

全国人大环资委座谈交流环境保护法实施和水污染防治

4月16日,全国人大环资委贯彻实施环境保护法和水污染防治情况交流座谈会在京召开。全国人大常委会副委员长沈跃跃出席会议并讲话。

沈跃跃指出,要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,牢固树立生态文明发展理念,深入推进新修订的环境保护法贯彻实施,着力推动环境领域突出问题的解决;要充分认识水污染防治工作的严峻形势,扎实做好水污染防治法执法检查,加快推进水污染防治法修改进程;要进一步提高做好人大环境资源保护工作的责任感和自觉性,务实创新,努力做好环境资源保护工作。

全国人大环资委主任委员陆浩主持会议,并介绍了全国人大环资委2014年工作情况和2015年工作安排。部分省级人大常委会有关负责人和全国31个省区市人大环资委负责人参加座谈讨论。

人、投诉人反馈。

广东省深圳市百余项法规实施情况报告相继在深圳市人大常委会官方网站上晒出,并公开向市民征求意见和建议。这是深圳市人大常委会首次在网站公布各单位法规实施情况的报告。从目前收到的报告看,深圳市法规实施情况总体良好,存在的问题主要包括两方面:一是法规本身存在不足,或者对新业态、新事物的规范存在空白;二是法规的执行层面存在问题,法规执行体制和机制有待进一步完善。对于第一类问题,深圳市人大常委会将分大小主次、轻重缓急对法规进行立、改、废。对于第二类问题,深圳市人大常委会将通过监督执法手段促进法律的有效实施。社会各界提出的意见和建议,将成为深圳市人大常委会制定立法计划和监督计划的重要依据。

志愿者需要帮助时,可按本人志愿服务累计时间换取适当时间的回馈服务。辽宁省人大常委会近日批准了《鞍山市志愿服务条例》,条例从管理体制、财政保障、鼓励措施等方面作出了规定。为提升社会各界参与志愿服务的积极性,条例规定,国家机关、社会团体、企业事业单位、大专院校和其他组织

在招录公务员、招聘员工、招生时,鼓励其在同等条件下优先录用、聘用、录取有良好表现的志愿者;鼓励在校学生参加相应的志愿服务活动,将其纳入社会实践或综合实践活动,并建立相关的评价激励机制;对表现突出的志愿服务组织、志愿者及对志愿服务事业作出贡献的组织和个人由各级人民政府予以表彰和奖励;建立志愿服务实践储蓄和回馈制度,志愿者需要帮助时,可按本人志愿服务累计时间换取适当时间的回馈服务;各级人民政府在购买社会组织时,同等条件下,应当优先安排具有资质的志愿服务组织承担相关项目等。

为更好地发挥代表的专业特长,提高代表小组活动的针对性、时效性,山东临邑县人大常委会组建专业代表小组,按照“小型、专题、深入、实效”的原则,促进代表活动规范化。专业代表小组按照代表所从事的行业、领域及开展代表活动的需要,分别组建法制、财经、农业、教育、卫生5个专业代表小组。对涉及本专业代表小组的代表议案、建议、批评和意见进行研究,对议案、建议、批评和意见的办理情况进行跟踪督办。各专业代表小组建立小组活动记录簿,记录每次参加活动的代表人数、活动内容、提出的建议及有关方面的整改情况。活动结束后,形成书面材料报县人大常委会。



鉴于植物新品种保护与种业发展密切相关,应该在种子法中增加植物新品种保护的内容。特别是,随着育种技术的发展,育种者可以通过多种方式,改变原始品种的个别性状以获得新品种,其育种过程与真正的原始创新不可同日而语,并且获得的新品种也没有什么实质性改变,但却能以此申请植物新品种权,获得植物新品种保护。这种修饰性的育种方式不利于保护原创育种者合法权益,也不利于育种水平的提高,应当加以区别。

——张宝文



建议对育种成果的转化、成果的产业化给予大力支持。现在大量的科技成果鉴定会就是“追悼会”,鉴定完了就评职称,大量地被锁在柜子里,转化比例太低。科技成果转化法的修改很重要,同时种子法的修改一定要和科技成果转化法相衔接。

——幸胜阻



近几年,食品、药品领域建立黑名单制度,有效地震慑了不法分子。我认为,黑名单制度在广告领域也同样适用。广告监督管理信息系统是广告监督管理的重要制度,虚假广告对社会公众造成的危害,丝毫不亚于食品、药品事故的危害。公开审查信息不仅是广告监管部门的责任,同时也有利于告之公众真实的信息,避免和减少上当受骗。

——陈喜庆



转基因食品一定要标示。就像雾霾一样,我们过去不谈,不认为是灾害,把这个东西掩盖起来,但所有人都在关注。既然大家有争议、有分歧、有担心,就不应回避(转基因食品问题),保护消费者的知情权和选择权是立法应持的更高的准则,技术上的问题可以进一步讨论,比如哪些应该标示,哪些应该不标示。

——郑功成



种子经营属于市场行为,应给予充分的竞争。如果把种子生产和经营合并发放种子生产经营许可证,将提高种子生产和经营的门槛,可能造成种子生产、经营市场的垄断,不利于充分的市场竞争,最终可能导致少数寡头公司绑架政府。因此,建议对种子生产的许可证和种子经营的许可证是分别发放还是合并发放再进行评估。

——杜黎明



从目前食用农产品质量安全管理情况来看,农产品质量安全法不仅未对食用农产品作出明确定义,且监管标准也没有从安全性、营养性等方面区别于其他农产品,极易导致在食品安全监管源头上出现薄弱环节。对此建议,将食用农产品统一纳入食品安全监管范围,并对农业、林业、食药等职责进行明确划分,有效解决食品安全监管脱节和重叠问题,真正实现从田间到餐桌整个链条全面监管。

——车光铁

本栏目内容摘自十二届全国人大常委会第十四次会议审议发言

劳模精神

劳动模范是工人阶级的优秀代表,是时代的领跑者。4月28日,庆祝“五一”国际劳动节暨表彰全国劳动模范和先进工作者大会在京隆重举行。中共中央政治局七位常委悉数出席,被认为是36年以来最高规格的表彰大会。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在会上发表重要讲话时说,表彰全国劳动模范和先进工作者,目的是弘扬劳模精神,弘扬劳动精神,弘扬我国工人阶级和广大劳动群众的伟大品格。全面建成小康社会,进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,根本上靠劳动、靠劳动者创造。在前进道路上,我们要始终弘扬劳模精神、劳动精神,为中国经济社会发展汇聚强大正能量。我国工人阶级和广大劳动群众要更加紧密地团结在党中央周围,以劳动托起中国梦!

万隆会议

60年前,万隆会议召开。与会国在和平共处五项原则基础上,达成了“团结、友谊、合作”的共识,这对世界尤其是亚非地区的和平发展产生了深远的历史影响。60年后的今天,纪念万隆会议活动在印尼雅加达举行。中国国家主席习近平出席会议并发表题为《弘扬万隆精神推进合作共赢》的重要讲话,表示各国应该大力弘扬万隆精神,不断赋予其新的时代内涵,推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系,推动国际秩序和国际体系朝着更加公正合理的方向发展,加强亚非合作,推动建设人类命运共同体,更好造福亚非人民及其他地区人民。

央企合并

近期,国企改革中的央企合并重组消息传得沸沸扬扬,涉及铁路、通信、石油、航运等领域的央企巨头。尽管这些消息被方方面面从不同角度认定为“不实”,但可以确定的是,我国两大机车制造商——中国北车和中国南车合并已进入关键时刻。央企合并重组的消息真真假假,引起了全社会的高度关注。随着改革步入深水区,社会上许多意见认为,央企合并重组可避免恶性竞争、重复建设以及资源浪费,有利于央企提升效率、激发活力和走向全球竞争。

全民阅读

民众的阅读水平与社会文明程度紧密相关。当前,我国民众阅读书本的数量远远不及发达国家的水平。推动全民阅读,对提升我国软实力来说显得十分迫切。近年来,在中央的倡导和各方面的努力之下,民众阅读之风越来越浓厚。这是一个非常可喜的现象。读书给人以力量,读书给人以智慧。对于个人来说,读书不仅是一种积极向上的生活方式,也是一笔受益终生财富。

红顶中介

日前,国务院办公厅印发《关于清理规范国务院部门行政审批中介服务的通知》,将采取多项具体措施清理规范政府部门行政审批中介服务,剑指广受诟病的“红顶中介”。“红顶中介”是指有政府部门背景的协会等社会组织“戴市场的帽子、拿政府的鞭子、收企业的票子、供官员兼职的位子”,通过形形色色的手续、关卡、资质、认证,蚕食着行政审批改革的红利,极大地伤害了政府的公信力。“红顶中介”现象大量存在,令社会各方深恶痛绝。希望这次清理规范是“下狠刀”、动“大手术”,能够彻底根除“红顶中介”顽疾,还市场一片清静。

20个

近日,教育部发布教育部党组2015年党风廉政建设工作要点。教育部将加快巡视频率,扩大巡视范围,全年拟派出20个巡视组进驻高校。

3882.5万亩

近年来,工商资本下乡租赁农地的情况越来越多。近三年来,流入企业的承包地面积年均增速超过20%。截至2014年底,流入企业的承包地面积达3882.5万亩,约占全国农户承包地流转总面积10%。近日,农业部等四部门联合下发《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》,引导工商资本有序进入农业,防范耕地非农化。

10万人

自中央八项规定出台以来,截至2015年3月,全国共查处违反中央八项规定精神问题82693起,处理党员干部109047人,给予党纪政纪处分35456人。中央纪委监察部先后13次对66起典型问题通报曝光,各省(区、市)纪委监察厅局先后172次对897起典型问题通报曝光。

20个

国土资源部近日发布《2014中国国土资源公报》,指出20个智慧城市建设试点启动,数字城市已在全部地级城市开展,累计开发应用系统3600余个。

70%

国务院日前印发《水污染防治行动计划》。《计划》提出,到2020年,长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河等七大重点流域水质优良(达到或优于Ⅲ类)比例总体达到70%以上,地级及以上城市建成区黑臭水体均控制在10%以内。《计划》要求每年公布水环境最差、最好的10个城市名单。

深入推进科学立法、民主立法

——张德江委员长在十二届全国人大常委会第十四次会议闭幕会上的讲话

(2015年4月24日)



4月24日,十二届全国人大常委会第十四次会议在北京人民大会堂闭幕。在会议完成各项表决事项后,张德江委员长发表讲话。
摄影/杜洋

各位委员、各位同志：

本次常委会会议议程较多,都很重要。在大家的共同努力下,顺利完成了各项预定任务,共审议13件法律和有关法律问题的决定草案,通过其中的9件;听取审议国务院2个工作报告;批准1件国际条约;还决定了人事任免等事项。

修改食品安全法是今年立法工作的一个重点,是关系人民群众切身利益的一件大事。我们以高度负责的态度,深入调查研究,广泛听取意见,两次全文公布法律草案,积极回应人大代表和社会关切。经过三次审议,本次会议表决通过

了食品安全法修订草案。这次修订,突出预防为主、风险防范,进一步完善食品安全风险监测、评估和安全标准等基础性制度,实施最严格的食品生产、销售、餐饮服务全过程监管,强化对违法生产经营、监管失职渎职等行为的法律责任追究,建立包括有奖举报、信息发布、责任保险等在内的食品安全社会共治体系,法律的可操作性、可执行性进一步增强。有关方面要广泛宣传、认真实施修订后的食品安全法,增强食品生产经营者的主体责任意识和消费者的安全防范意识,动员全社会力量,共同维护“舌尖上

的安全”。

本次会议通过了广告法修订草案。这是广告法公布施行20年来的首次修改。新修订的广告法,适应经济社会发展的客观需要,坚持问题导向,针对实践中的新情况和社会公众反映强烈的虚假广告、广告代言、互联网广告等问题进一步完善相关制度,规范了广告活动各方的行为,明确了主体责任,加大对虚假违法广告行为的惩处力度。修订后的广告法,对于促进广告业健康发展、保护消费者合法权益、维护经济社会秩序将发挥重要作用。

按照凡属重大改革都要于法有据的要求,本次会议在认真审议国务院相关议案的基础上,分别通过了关于修改港口法等七部法律的决定、关于修改电力法等六部法律的决定、关于修改义务教育法等五部法律的决定、关于修改计量法等五部法律的决定、关于修改药品管理法的决定、关于修改文物保护法的决定等6个决定,涉及24部法律和1个有关法律问题的决定,对这些法律和决定中有关行政审批、价格管理等方面的个别条款作出修改,为进一步深化行政审批制度改革和价格改革提供了法律依据和支持。本次会议还作出了关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定,授权最高人民法院在10个省(区、市)选择部分基层和中级人民法院开展人民陪审员制度改革试点工作,明确试点目的、原则、范围、期限、暂时调整适用的有关法律规定等,规定试点具体办法由最高人民法院会同有关方面制定,报全国人大常委会备案。以立法形式就相关问题作出决定,是近年来全国人大常委会贯彻法治原则、适应改革需要、依法行使职权的一个重要形式,应当不断总结、完善、提高。立法工作要主动适应改革需要,积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用,坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,改革和法治同步推进。

设立自由贸易试验区,是党中央为推进改革开放作出的重大战略决策。全国人大常委会大力支持自由贸易试验区建设,先后于2013年8月、2014年12月作出关于自由贸易试验区的2个授权决定。本次会议听取审议了国务院关于自由贸易试验区工作进展情况的报告。常委会组成人员积极评价国务院及有关地方政府的工作,普遍认为自贸试验区建设取得重要阶段性成果,特别是上海自贸试验区设立一年多来,探索积累了许多重要的试点经验。同时大家指出,自贸试验区建设是一项新探索,没有现成模式可循,工作难度大、要求高。一要积极稳妥、

深入推进自贸试验区建设,坚守底线,防控风险,切实使自贸试验区成为改革开放排头兵、创新发展先行者。二要加强顶层设计和统筹协调,紧紧围绕改革开放大局和国家重大区域发展战略,统筹部署各自贸试验区先行先试工作,各自贸试验区既要突出特色,又要有机联系。三要着力推进制度创新,探索负面清单管理模式,不断推进贸易和投资便利化,完善事中事后监管,提升政府治理水平和监管能力,形成更多可复制、可推广的经验。四要注重运用法治思维和法治方式,依法推进自贸试验区建设,对实践证明已经比较成熟的改革举措,及时依法上升为法律法规,建设法治化营商环境。

会议听取审议了国务院关于公共文化服务体系建设工作情况的报告。常委会组成人员普遍认为,近年来我国公共文化事业发展迅速,覆盖城乡的公共文化网络初步建成,重大文化惠民工程深入实施,人民群众精神文化生活逐步改善,取得的成绩应予充分肯定。同时也要看到,我国公共文化体系建设还存在底子薄、欠账多,城乡和区域发展不平衡,财政投入偏少,服务效能不高,基层工作队伍不稳定等问题。要按照建设社会主义文化强国的要求,紧紧围绕培育和践行社会主义核心价值观、保障人民群众基本文化权益,加快构建现代公共文化服务体系,加强公共文化体育设施网络建设和队伍建设,加大公共文化产品和服务供给力度,创新公共文化管理体制和运行机制,推进基本公共文化服务标准化、均等化、法制化,让人民群众享有更多更好的文化发展成果。

这次会议审议的法律草案比较多,有的社会关注度高,有的专业性强,有的工作量大。会后,请法律委员会、法制工作委员会会同有关方面,认真研究常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出的意见建议,广泛听取各方面的意见和建议,加强立法论证和立法评估工作,进一步修改完善相关法律草案,依法提请以后的常委会会议审议。常

委会组成人员和列席会议的同志对有关报告提出的意见和建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送有关方面研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,

十二届全国人大三次会议批准了全国人大常委会工作报告,对今年常委会各项工作作出全面部署。大会闭幕一个多月来,我们积极有序开展立法、监督、代表、对外交往各项工作;同时根据大会精神,委员长会议调整完善了全国人大常委会2015年工作要点和立法、监督工作计划,已印发各位组成人员。总的看,今年的工作任务更加艰巨繁重。我们要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,紧紧围绕“四个全面”战略布局依法行使职权,不断提高人大工作水平。这里,我就做好立法工作讲几点意见。

常委会2015年立法工作计划安排审议立法项目有25件,此外还列有一批预备项目。同前两年相比,今年的立法数量有较大幅度增加,而且难度和要求也在增大。这是党和国家事业发展对立法工作提出的新要求,我们必须更加积极、更加主动做好立法工作,注重提高立法质量,确保完成立法任务。

一要着力抓好中央确定的重点立法项目。《中央政治局常委会2015年工作要点》明确了需中央研究的重大立法事项,《中央全面深化改革领导小组2015年工作要点》和《贯彻实施党的十八届四中全会决定重要举措2015年工作要点》也提出了一批重要立法项目。要把这些立法项目摆在常委会立法工作重要位置抓紧抓好,以高度负责的精神、严谨细致的作风,依法按程序认真做好法律草案起草和审议工作,保证顺利出台。立法工作中的重大问题、重要情况,由常委会党组及时向党中央请示报告,按照中央决策依法认真做好相关立法工作。

二要及时调整常委会立法规划。本届常委会立法规划是2013年确定的。我们要认真贯彻党的十八届三中、四中全

会精神和中央重大决策部署,根据新形势新要求及时对常委会立法规划作出必要的调整。凡需要在本届全国人大常委会任期内完成或启动的立法项目,一般应列入常委会立法规划,由常委会党组报请党中央批准后组织实施。每年的常委会立法工作计划要根据立法规划作出具体安排,加强重点领域立法,坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接,使常委会立法工作更好适应改革和经济社会发展需要。

三要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。这是党的十八届四中全会提出的新要求,修改后的立法法对此已作出明确规定。我们要切实增强责任感和使命感,健全人大主导立法工作的体制机制,健全专门委员会、工作委员会组织有关部门参与起草重要法律草案制度。本次会议初次审议的证券法修订草案、种子法修订草案,就是由全国人大财政经济委员会、农业和农村委员会分别牵头组织起草并依法提请审议的。今后要坚持和完善这一做法。立法规划调整后,有关委员会牵头组织起草的任务增加了,责任也大了。各专门委员会、工作委员会要认真做好法律草案的研究论证和起草工作,着力提高起草工作质量,更好发挥主导作用。对“一府两院”方面牵头起草的法律草案,有关委员会也要提前介入、积极沟通,及时掌握工作进展情况,做好审议准备工作。

四要深入推进科学立法、民主立法。立法必须从中国国情和实际出发,遵循经济规律、自然规律和社会规律,坚持求真务实、有效管用,切实增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性,注意防止产生法律“好看不管用”的现象。认真贯彻实施修改后的立法法,抓住提高立法质量这个关键,加强和改进立法工作。坚持并健全法律草案公开征求意见机制,更加注重发挥人大代表参与起草和修改法律的作用,拓宽公民有序参与立法途径,继续做好立法评估工作,努力做到人民有所呼、立法有所应。✘



张德江在重庆检查职业教育法实施情况时强调 深入实施职业教育法 推动现代职业教育健康持续

新华社重庆4月27日电(记者陈菲)中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江4月25日至27日率全国人大常委会职业教育法执法检查组在重庆市开展执法检查。他强调,开展职业教育法执法检查,就是要落实全面推进依

法治国的战略部署,加大监督力度,保证职业教育法正确有效实施,依法促进现代职业教育健康持续发展。

张德江来到重庆工商学校、能源职业学院,与教师和学生亲切交谈,详细询问专业设置、学生就业等情况。他强调,



发展

职业教育必须以市场需求为导向、以促进就业为目标,按照社会需要设置专业,着力培养高素质的技术技能型人才。

在重庆立信职教中心、医药高等专科学校,张德江鼓励学生们勤奋钻研、学好技术。他说,技工技师是社会主义现代

化建设不可缺少的人才。读职业技术学校,能使你们一技在身、终身受益。

在重庆公共运输职业学院、潍柴汽车有限公司,张德江走进实训中心、生产车间,观看学生模拟演练和岗位实习。他指出,企业是职业教育办学促学的重要

主体,也是受益者。要调动行业企业参与和支持职业教育发展的积极性,鼓励企业依法办职业院校或实训基地,促进产教深度融合、校企共同育人。

张德江来到沙坪坝区人力资源市场,了解就业指导和求职应聘情况。他说,近年来重庆发展职业教育成效十分显著。要继续高度重视、大力宣传职业教育,树立正确的就业观、价值观,为职业学校的学生提供更好的就业服务、创造更好的就业环境,在全社会形成崇尚劳动、崇尚技能、崇尚贡献的良好氛围。

检查期间,张德江听取了重庆市职业教育法实施情况工作汇报,在江津区主持召开座谈会。他强调,我国职业教育正处在加快发展、大有可为的关键时期。要紧紧围绕“四个全面”战略布局,充分发挥职业教育促进经济、社会发展和劳动就业的重要作用,结合执法检查,继续深入实施职业教育法,切实把发展职业教育抓紧抓好。要加强统筹规划、顶层设计,依法将职业教育纳入本地区经济社会发展规划中,制定切实有效的法规和政策。要通过多种渠道依法筹集发展职业教育的资金,加大对农村和贫困地区的支持力度,完善经费稳定投入机制,健全资助政策体系。要遵循职业教育发展规律,改革创新管理和办学体制机制,积极搭建职业教育与普通教育有机互通的“立交桥”,构建现代职业教育体系,走出一条中国特色职业教育发展之路。

张德江还前往重庆市人大常委会机关,看望了机关干部职工。

中共中央政治局委员、重庆市委书记孙政才参加上述活动。✘

(图片说明:4月25日至27日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江率全国人大常委会职业教育法执法检查组在重庆市开展执法检查。这是4月26日,张德江在重庆潍柴汽车有限公司生产车间观看学生岗位实习。摄影/高洁)

全面贯彻实施修改后的立法法 为实现良法善治提供制度保障

文 / 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长 李建国

2015年3月15日,十二届全国人大三次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国立法法》的决定,国家主席习近平签署第20号主席令予以公布,决定自公布之日起施行。这次修改立法法,是全国人大及其常委会贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神的一个重要举措,具有重要意义。我们一定要深入学习、广泛宣传、切实实施好修改后的立法法。

一、充分认识立法法修改的重要意义

党的十八届四中全会《决定》指出:“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”立法法是关于国家立法制度的重要法律,被称为“管法的法”。立法法自2000年颁布施行以来,对规范立法活动,推动形成和完善中国特色社会主义法律体系,推进社会主义法治建设,发挥了重要作用。实践证明,立法法确立的立法制度总体是符合国情、行之有效的。但是,随着我国经济社会发展和改革不断深化,立法工作面临不少需要研究解决的新情况、新问题。人民群众对加强和改进立法工作有许多新期盼。以习近平同志为总书记的党中央提出了一系列新要求。在实践基础上与时俱进地修改完善立法法,是时代向我们提出的一个亟待解决的重大课题。

修改立法法是推进“四个全面”战略布局的客观要求。以习近平同志为总书记的党中央提出了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治

国、全面从严治党的战略布局。立法是国家的重要政治活动,立法工作关系党和国家事业发展全局,在“四个全面”战略布局中,将发挥越来越重要的作用。为了适应中国特色社会主义事业全面发展和不断进步的新形势新要求,党的十八届三中、四中全会提出了完善立法体制机制的一系列改革举措。这次立法法修改结合总结立法法施行以来的实践经验,共修改了35条规定,增加了11条规定。立法法的修改,对于完善和发展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,为“四个全面”战略布局顺利推进提供有力法律保障,具有重要的现实意义和长远意义。

修改立法法是全面深化改革、确保重大改革于法有据的现实要求。新时期我国的法治建设与改革开放相辅相成。当前,改革进入攻坚期和深水区,全面深化改革力度之大、范围之广、影响之深,是前所未有的。各方面的改革举措,许多都涉及制度体制层面的问题,都涉及法律法规的制定、修改、废止、解释以及相关授权、批准、备案等活动。这就迫切要求我们正确处理立法与改革的关系、法律稳定性与改革变动性的关系,坚持立法决策和改革决策相统一、相衔接,做到重大改革于法有据,立法主动适应改革和经济社会发展需要。适时修改立法法,通过完善立法体制和立法程序,更好发挥立法的引领和推动作用,实现在法治下推进改革、在改革中完善法治,改革和法治同步推进,正是顺应了全面深化改

革的现实要求。

修改立法法是全面推进依法治国、不断完善中国特色社会主义法律体系的必然要求。建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,必须坚持立法先行。经过长期努力,我国形成了中国特色社会主义法律体系,但在立法领域仍然存在一些突出问题。有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不强;立法效率需要进一步提高;立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,一些地方利用法规实行地方保护主义等。只有认真解决立法领域中的问题,进一步完善立法体制,才能适应立法工作任务更重、节奏更快、难度更大、要求更高的形势。

修改立法法是提高立法质量、回应人民群众殷切期盼的客观需要。在中国特色社会主义法律体系已经形成的新起点上,全社会对通过法治实现社会公平正义、解决发展中实际问题的期望值越来越高。人民群众对立法的期盼,已经不是有没有法律法规而是法律法规好不好、管不管用、能不能解决问题。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”回应人民群众的殷切期盼,要求我们必须始终抓住提高立法质量这个关键,及时修改立法法,深入推进科学立法、民主立法,把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程,拓宽公民有序参与立法途径,增强立法针对性,推进立法精细化,努力使制定和修改的法律能够立得住、行得通、真管用。

二、正确理解立法法修改的指导原则和主要内容

这次立法法修改,完善了立法体制,明确了立法权限,健全了保证科学立法、民主立法的机制和程序。在修改过程中,全国人大及其常委会始终坚持以下三条原则。

坚持党的领导,认真贯彻落实党中央决策部署。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。加强党对立法工作的领导,对于保证立法正确的政治方向至关重要。党中央高度重视立法法的修改,将立法法修改列为需要党中央2015年研究的重大立法事项。整个修改过程都是在党中央领导下进行的。全国人大常委会党组两次就修正案草案的主要问题向党中央请示汇报。根据党中央的重要指示精神,对修正案草案作了修改完善。按照中央全面深化改革领导小组关于贯彻实施党的十八届三中、四中全会两个《决定》的重要举措分工方案,凡涉及立法法修改的举措和要求,都通过修改立法法予以落实。

突出重点,着力围绕提高立法质量完善制度。重点是提高立法质量,根本途径是推进科学立法、民主立法。在修改过程中,认真总结多年来全国人大及其常委会和地方人大及其常委会在科学立法、民主立法方面的经验,将一些好的做法通过修改立法法提炼、固定下来。通过完善立法体制和立法程序,努力使制定和修改的法律能够准确体现党的主张和人民意愿的统一,有效地解决实际问题。全国人大及其常委会身体力行,恪守以民为本、立法为民理念,重视发挥人大代表作用,广泛征求各方面意见,努力把立法法的修改打造成科学立法、民主立法的一个典范。在大会审议中,主席团认真研究、采纳人大代表提出的修改意见,对修正案草案作了63处修改,其中带有实质性的修改27处。立法法修改决定草案又根据人大代表意见修改了10处。可以说,这次立法法修改,是一次听民意、集

民智的重要立法实践。

遵循宪法,积极稳妥,分步推进。我国是统一的、多民族的、单一制的社会主义国家,各地区经济社会发展不平衡。从这一国情出发,我国1982年宪法和2000年立法法确立了统一而又分层次的立法体制,主要涉及全国人大与国务院、中央与地方的立法权限划分,立法程序,法律规范的适用和备案审查等。立法法修改涉及立法权限划分等重大问题,因此始终强调,立法法的修改必须遵循宪法,有利于推进宪法实施和监督制度的健全。同时,注意处理好与其他有关法律的关系。各方面对修改立法法提出的意见和建议不少。全国人大及其常委会明确,这一次修改立法法是部分修改,不是全面修改,对可改可不改的暂不改;对认识比较一致、条件成熟的,予以补充完善;对认识尚不统一的,继续深入研究;对属于工作机制和法律实施层面的问题,通过加强和改进相关工作予以解决。

此次立法法修改,核心是完善立法体制。立法体制是关于立法机关的设置、立法权限的划分以及立法权运行的基本原则和基本制度的总称。这次立法法修改,主要围绕完善立法体制,从实现改革与立法决策相衔接、赋予设区的市地方立法权、落实税收法定原则、规范规章权限等方面进行了补充修改完善。

一是实现立法和改革决策相衔接。党的十八届四中全会《决定》提出:“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的,要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止。”根据这一要求,总结近年来的实践,立法法修改决定在总则中增加规定,立法应当“适应经济社会发展和全面深化改革的要求”;同时增加规定,全国人大及其常委会“可以根据

改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内,在部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定”。

二是赋予设区的市地方立法权。党的十八届四中全会《决定》提出,明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权。目前我国共284个设区的市。立法法修改前,共有49个享有地方立法权的较大的市(包括27个省会市、18个经国务院批准享有地方性法规制定权的较大的市和4个经济特区所在地的市)。此次立法法修改后,其他235个设区的市也获得地方立法权。考虑到赋予所有设区的市地方立法权,既要适应地方的实际需要,又要相应明确其地方立法权限和范围,避免重复立法,维护国家法制统一,立法法修改决定在依法赋予所有设区的市地方立法权的同时,明确设区的市可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”制定地方性法规,法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的,从其规定。

除设区的市以外,立法法修改决定还同时赋予自治州和广东省东莞市和中山市、甘肃省嘉峪关市、海南省三沙市4个不设区的地级市地方立法权。考虑到设区的市、自治州等地级市数量较多,地区差异较大,这一工作需要本着积极稳妥的精神予以推进。为此,立法法修改决定规定,由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市、自治州的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素,确定其他设区的市、自治州开始制定地方性法规的具体步骤和时间,并报全国人大常委会和国务院备案。

三是落实税收法定原则。税收法定是我国宪法所确立的一项基本原则。宪法第56条规定:“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”党的十八届三中全会《决定》提出了落实税收法定

原则的明确要求。修改前的立法法第八条规定了只能制定法律的事项，“税收”是在该条第八项“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度”中规定的。为落实税收法定原则，提交十二届全国人大三次会议审议的立法法修正案草案将“税收”专设一项作为第六项，明确“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”只能由法律规定。大会审议过程中，一些人大代表建议将税收基本要素特别是税率予以明确列举。经过慎重研究，立法法修改决定将“税收基本制度”的表述修改为“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”。

四是对规章的权限进行规范。根据宪法和法律的规定，我国的规章包括国务院部门规章和省级、设区的市级地方政府规章，数量众多、涉及领域广泛，在行政管理活动中发挥着重要作用。从宪法和立法法规定来看，地方性法规与其上位法的关系适用“不抵触”原则，规章与其上位法的关系应当遵循“根据”原则，二者是有区别的。按照党的十八届四中全会《决定》要求，为进一步明确规章的制定权限范围，推进依法行政，立法法修改决定规定：一是制定部门规章，没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规定，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。二是制定地方政府规章，没有法律、行政法规、地方性法规的依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。同时，考虑到地方具体行政管理实际工作的需要，修改决定规定，应当制定地方性法规但条件尚不成熟的，因行政管理迫切需要，可以先制定地方政府规章；规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的，应当提请本级人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规。

与此同时，按照党的十八届四中全会《决定》关于健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用的要求，立法法修改决定从以下几个方面加以补充和完善：一是对全国人大及其常委会五年立法规划和年度立法计划的编制、公布和督促落实作了规定，加强对立法工作的统筹安排。二是加强和改进法律起草机制。三是更多发挥人大代表在立法中的作用。

习近平总书记指出：“推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。”根据党的十八届三中、四中全会精神以及全国人大常委会组成人员、人大代表、专家和社会公众提出的意见和建议，这次修改，在完善科学立法、民主立法机制方面作出了许多新规定。通过健全审议和表决机制，增加法律通过前评估、法律清理、制定配套规定、立法后评估等一系列措施推进科学立法。在民主立法方面，完善立法公开制度，拓宽公民有序参与立法的途径，开展立法协商，完善立法论证、听证、法律草案公开征求意见等制度。

这次立法法修改，还在加强规范性文件备案审查、对司法解释进行规范和监督等方面进行了修改补充和完善。

三、扎实做好修改后的立法法的贯彻实施工作

张德江委员长在十二届全国人大三次会议闭幕会上的讲话中强调，要深入学习、广泛宣传修改后的立法法，抓紧完善相关配套办法，加强立法工作队伍建设，确保法律正确有效实施，不断提高立法工作水平。按照这一要求，当前和今后一个时期，我们要重点做好以下几个方面的工作。

深入学习宣传贯彻修改后的立法

法。要深刻领会修改后的立法法对于新形势下加强和改进立法工作的重要意义。学习理解立法法修改的主要内容，通过多种形式广泛宣传，使立法法的新精神和新内容广泛深入人心。要认真贯彻实施修改后的立法法，抓紧完善相关制度，确保法律正确实施。

加强重点领域立法。党的十八届四中全会明确了“加强重点领域立法”的任务。全国人大及其常委会应进一步加强组织协调，积极督促、推动有关方面按照立法规划和年度立法工作计划抓紧制定和修改好重要法律。要加大工作力度，深入调研、充分论证，加强沟通协调，妥善解决立法难点问题。在起草和审议过程中，要切实贯彻科学立法、民主立法原则。健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。要加强法律草案形成过程和审议通过后的宣传舆论工作，回应公众关切，积极解疑释惑，努力做到民有所呼、我有所应。

加强对地方立法的指导。这次立法法修改，赋予设区的市地方立法权，全国人大常委会和省级人大常委会应加强对设区的市行使地方立法权的指导。省级人大常委会要按照立法法的要求，合理确定所辖的设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间，并报全国人大常委会和国务院备案。地方人大和政府行使地方立法权过程中，要随时与上级人大常委会和政府加强沟通，遇有重大问题及时请示。

加强立法工作队伍建设。要按照政治坚定、业务精通、务实高效、作风过硬、勤政廉洁的要求，努力打造一支门类齐全、结构合理、专业素质高的立法工作人才队伍，为行使国家立法权和地方立法权当好参谋助手，提供高水平的服务保障。尤其要重视设区的市立法工作队伍建设，加大培训和指导力度。☑

人大监督聚焦 公共文化服务体系建设

文 / 本刊记者 王萍



国家图书馆。图 / CFP

文化是民族的血脉和灵魂,承载着亿万人民的精神家园,牵动着每一位百姓心声。4月22日下午,十二届全国人大常委会第十四次会议听取了国务院关于公共文化服务体系建设工作情况的报告,积极回应百姓文化关切。4月23日上午,会议对这一报告进行了分组审议。会议关于文化的议题和内容一经发布,不仅让全国文化战线工作者们倍感振奋,而且迅速成为公众关注和热议的焦点。

“人大监督让公共文化服务的春风吹得更劲!”会场内外,线上线下,委员、代表、业界和公众们用不同的方式传递着关切,并表达出共识。

今年1月,中办、国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》和《国家基本公共文化服务指导标准》发布,对现代公共文化服务体系建设进行了全面的制度设计,明确提出到2020年基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系。公共文化服务体系建设进入了发展的新阶段。此次4月的全国人大常委会会议及时聚焦公共文化服务这一主题,将在充分审议中凝聚共识、推动发展。

党的十六大以后,公共文化服务体系建设被各地纳入经济社会发展总体规划,纳入科学发展考核评价体系,纳入财政预算,由此加快了总体进程。

数据显示,目前各地基本实现了“县有图书馆、文化馆,乡有综合文化站”的建设目标,并因地制宜加强流动文化和数字文化设施建设,初步建立了覆盖全社会的服务网络。

同时,一批重大文化惠民工程也在积极推进中,如村村通工程、农家书屋工程、数字图书馆推广工程,等等。其中村村通工程已完成“十二五”81万个“盲村”建设任务,正在向户户通升级。农家书屋共建成60余万家,基本覆盖了全国的行政村。2011—2014年,中央财政累计投入近200亿元资金支持公共文化设施免费开放。

2011年,文化部和财政部启动了国

家公共文化服务体系示范区创建工作,为全国公共文化服务体系建设积累经验、提供示范,同时带动地方政府加大资金投入力度。第一批31个国家公共文化示范区中央财政投入3亿元,带动地方投入超过100亿元。同时,许多地方不断创新服务方式,取得了不错的成效。

全国人大常委会组成人员讨论热烈,建言理性:要以良好的公共文化服务和产品惠及广大百姓;让公共文化真正走向“公共”;要因地制宜满足文化基本需求,为群众提供对路子服务;推进大数据和互联网实现公共文化信息共享;让公共文化服务告别“政府出钱办、群众围着看”的模式;购买服务,绝非“一买了之”,后续扶持和监督还得跟上……

如何让公共文化服务的春风吹进每一位百姓心中,在中华大地播下文化的火种,传承中华民族的文化根脉,在服务中不断提升百姓的文化素养,是全国人大常委会组成人员在审议时讨论的一个重点。

委员们认为,国运兴,文运兴。社会的发展不仅需要物质基础,还需要精神追求。一个口袋满满、脑袋空空的民族是没有希望的。在公共文化服务体系建设中时刻弘扬社会主义核心价值观和民族优秀文化、并时刻牢记推进文化强国的使命,将使中华民族永远是一个有铮铮风骨、充满希望的民族,确保全面深化改革任务与目标的最终实现,确保我们在实现伟大复兴中国梦的征途中永远保持不竭的精神动力。

让我们来看看,

报告里都说了什么?

公共文化服务体系建设取得明显成效

文化部部长雒树刚表示,2001年以来,中央投入40多亿元资助地方建设了1086个县级图书馆、文化馆和2.42万个乡镇综合文化站,基本实现了“县县有图书馆文化馆、乡乡有综合文化站”的建设目标。

“公共文化服务体系建设是满足人民群众基本精神文化需求的主要途径,是建设社会主义文化强国的基础工程,是全面建成小康社会的重要内容。”雒树刚在报告中表示,党的十八大以来,公共文化服务体系建设取得明显成效,对弘扬社会主义核心价值观、促进文化事业繁荣发展、保障和改善文化民生发挥了重要作用。

近年来,国家在推进一大批高水平大型公共文化设施建设的同时,也统筹推进城乡基层公共文化设施网络建设,夯实公共文化服务体系根基。“截至2014年底,全国共建成县级以上公共图书馆3117个,文化馆3315个,乡镇文化站4万余个,农民体育健身工程42万多个。”雒树刚表示,目前广播电视村村通已基本实现,广播电视节目综合人口覆盖率达到98%左右,全国文化信息共享工程已建成3.55万个乡镇(街道)基层服务点和70万个村(社区)基层服务点。

三个不适应凸显公共文化服务体系不完善

雒树刚同时指出,公共文化服务体系建设的丰硕成果为人民群众提供了丰富的精神食粮,但由于文化建设底子薄、欠账多,公共文化服务体系建设还存在“三个不适应”:与全面建成小康社会的目标要求还不相适应;与我国当前的经济社会发展水平还不相适应;与基层群众日益增长的精神文化需求还不相适应。

“我国公共文化设施基本实现了按行政层级的‘全设置’,但农村基层特别是城乡结合部、贫困地区、少数民族地区、边疆地区还有空白点。”雒树刚表示,近年来我国文化体育与传媒支出占全国财政支出的比重长期保持在1.8%左右,基层公共文化体育机构专职人员数量严重不足,制约了公共文化服务质量的提升。除了硬件设施还有待完善,服务效能不高、均等化水平有待提高也是亟待解决的问题。

围绕人民群众需求加快建设公共



文化服务体系

雒树刚表示,下一步,将围绕保障人民群众基本文化权益,把落实政府责任、完善服务体系、提高服务能力、促进效益发挥作为主要任务,加快构建现代公共文化服务体系。具体将重点抓好文艺创作、设施建设、均等化、文化产品和服务供给、创新机制、队伍建设等六个方面的工作。

尽快完善文化法律法规体系

雒树刚还在报告中对立法工作提出两点建议,一是加快推进公共文化服务保障法的立法进程;二是尽快完善由文物保护法、著作权法、文化产业促进法、公共图书馆法等组成的文化法律法规体系,同时鼓励和指导地方性公共文化服务立法。

报告,你读懂了吗?

疑问一:公共文化服务体系通俗点讲是指什么?

公共文化服务体系是指政府主导、社会力量广泛参与,以保障公民基本文化权益为目的,以公益性文化单位为骨

干,向全体公民提供的公共文化设施、产品、服务以及制度体系的总称。

据了解,目前,我国提供公共文化服务的主要机构有公共图书馆、群艺馆、文化馆站、博物馆、美术馆、文化广场、文化中心以及全国文化信息资源共享工程服务点等。所提供的主要内容是读书看报、看电视、听广播、看电影、看戏、进行公共文化鉴赏、文化素质培训、群众性文体活动等。

疑问二:文化是个性化的,怎能实现标准化?

文化部公共文化司司长张永新告诉本刊记者,标准化和个性化是很重要的一个关系,标准化强调的是政府提供基本公共服务的标准化,主要指政府责任和群众基本文化权益保障内容的标准化,不是说文化样态的标准化。文化样态不可能标准化,文化是多姿多彩的,如果有统一的标准,也违背文化建设规律。

2015年1月,中办、国办印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》和《国家基本公共文化服务指导标准》(下称《标准》),对构建现代公共文

化服务体系作出全面部署。《标准》明确规定2015年至2020年基本公共文化服务内容和政府保障范围,具体由“服务项目与内容”和“标准实施”两部分组成。这是国家的基本责任,必须落实、不打折扣的。各级政府要按照要求履行责任,同时在实现《标准》的前提下要因地制宜,根据当地的群众实际需求、文化资源禀赋和政府财政能力,进行探索创新,提供更多更丰富的公共文化产品和服务。有规定动作,在规定动作之外,可以有更多的自选动作。

疑问三:公共文化服务是一味迎合百姓需求?

张永新告诉本刊记者,公共文化服务有引领风尚、教育群众的功能,特别要培养群众的文化艺术需求,提升审美趣味和审美水平。要通过公共文化服务把群众文化创造的潜能激发出来,这点意义更为重大。

公共文化服务不能一味迎合,除了满足需求还要引领。第一,公共文化单位是党和政府在基层的文化阵地,所以我们的文化活动、服务、项目必须坚持正确的

上海大剧院。
图/GETTY

导向,弘扬先进文化,唱响主旋律,传播正能量。第二,要通过我们的活动激发群众的参与热情,培养群众积极健康向上的文化、文艺爱好,养成健康的生活情趣、审美趣味,这也是很重要的一个引领。

疑问四:公共文化服务是指公共财政支持?

张永新告诉本刊记者,公共文化服务强调政府责任,不等于不要市场。构建现代公共文化服务体系,政府、市场、社会三者缺一不可。政府的作用是保基本、促公平;市场用来提供多样化的产品和服务;社会的作用则在于激发各类社会主体参与公共文化服务的积极性,创造良好的社会环境。国家现在正在加快推进公共文化服务社会化,让开放竞争的市场化手段在公共文化资源配置上发挥更大作用,《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》已于近日印发。要引导社会资本更多投向公共文化服务领域,增加产品和服务总量,使公共文化服务成为培育和促进文化消费的重要推手。采取政府购买、项目补贴、定向资助等措施,引导和鼓励社会力量参

与公共文化建设。

委员审议关注什么?

严隽琪副委员长指出,在调研中发现,自上而下的配给和基层群众的需求有时候会脱节。比如在调研中被告知给农村送电影,想来是农民需要的,但是电视的普及和农村人口的变化,现实是电影不怎么受基层群众欢迎了。还有标准化和个性化的问题。在打拼工作着的阶层和最需要文化素养滋润的青少年人群,他们的文化生活要给予更大的关注。另外,不能把“公共”简单理解为公共财政支持,应该是向公众开放的就叫公共。所以,市场机制大有可为。

柳斌杰委员说,要把关系到老百姓的文化民生抓实抓好。第一文化导向要加强。通过公共文化服务占领基层文化阵地,这对真正传播社会主义先进文化是非常重要的一个方面。第二文化政策要务实。现在都在修大剧院、大广场、音乐厅这样的高档文化设施,本来钱少,再加上建设这样的高档设施,到基层就更少。第三建议渠道要扩大。市场化文化公

共服务没有形成制度,有些人借公共文化服务名义赚老百姓的钱,应该制定这些方面的规则,让它更加健康发展。第四文化立法要加快。

温孚江委员提出了“互联网+文化”的概念。他认为,要解放思想,不要固化自己的思想,要用“互联网+”的概念来理解文化部门下一步工作的改革思路、改革出路。他举例说,现在缺乏的是一些专业性、技术性、知识性的书,还没有一家网站免费开放,文化部门能不能在这方面加以考虑,把书的版权买回来,在网上让大家阅览。

刘新成委员说,随着全面建成小康社会日程的迫近,中央充分意识到文化小康建设的紧迫性。近年来,文化部门做了大量工作,取得很多成绩,但目前现代公共文化体系方面的建设距离全面小康社会的要求和人民群众的要求还有一定的差距。在服务和需求对应关系上,现在还有不尽如人意的地方。像农村书屋,考虑到现在农村留下的人口中大部分是老年人和妇女,青壮劳动力都离开村庄了,到底有多少人需要在农村书屋读书,需

要调研。另一方面,受众有需求的公共文化服务却不一定能够得到有力地支持。有一个城市的群众对地方戏很喜欢,而当地6个地方戏剧团平均每个团一年要演160多场,但月收入1200元左右。如果演员收入总是不能提高,得不到鼓励,如何保持下去是个问题。

蒋巨峰委员说,在注重公共文化服务标准化、均等化的同时,要同步提高公共文化设施的现代化水平;提高公共文化服务产品针对性、便利性,提高其吸引力,以更好地发挥其效能;进一步完善公共文化服务运行、设施维护机制,并强化资金保障。

龙超云委员建议加强文化立法工作,把公共文化事业的发展纳入到法治轨道上来,积极回应人民群众对文化的需求和关切。

代表为公共文化服务建言什么?

全国人大代表、江苏省演艺集团董事长朱昌耀:要加强公共文化服务体系建设。我们要以基层社区、企业、村镇、校园文化建设为载体,积极搭建文化的平台,依托民族民间文化资源,组织开展群众乐于参与、便于参与的文化活动,保障人民群众应该享受的基本文化权益。公共文化服务的“硬件”和“软件”建设要同步,形式要丰富。同时,还要采取政府采购、项目补贴、定向资助、贷款贴息、税收减免等政策措施鼓励社会各类文化单位参与公共文化服务。特别要增加公共财政对农村公共文化服务体系的投入,重点保障县、乡镇、村三级基层公共文化机构正常运转和开展基本公共文化服务活动所需经费,确保农村公共文化服务体系建设落到实处。

全国人大代表、湖南省文化厅厅长李晖:建议在提供公共文化服务时,要有保护传承中国传统文化、满足人民群众文化需求的文化自觉和责任担当。建议加大对基层公共文化服务设施的投入,尤其是对县级剧场的投入。现在大型城市、省会城市、较大型城市、地市一级城市基本公共文化设施,这几年都

有很大改善,建设有剧院、博物馆、音乐厅、图书馆等。但在县一级城市,情况却不容乐观。比如在湖南省123个县市区中,真正称得上有剧院的,有那么栋建筑在那里的只有44个,其中还有10个不能用,只有一栋危房在那里。老百姓想看戏、自娱自乐,进行表演的场所都没有。建议中央在制定“十三五”规划时,全国统筹实施县级公共文化设施提质改造和新建工程,把县级文化设施的改善整体做一个项目,能够惠及基层的老百姓,如果有财力还可以考虑乡一级、村一级公共文化服务设施的提质和改善。

全国人大代表、江苏省政协副主席蒋婉求:“全民阅读”已经连续两年写入政府工作报告,今年的政府工作报告提出“提供更多优秀文艺作品,倡导全民阅读,建设书香社会”令人眼前一亮。今天到处都是低头族,看手机、刷微博、看微信,真正读书的人太少。如果一个民族没有文化知识做支撑,将来无论做什么都会有局限性,厚度不够。倡导全民阅读、建设书香社会,是一件事关文化建设、民族未来的大事。今年我向大会提交了一份议案,呼吁制定《图书馆法》,让大学图书馆、学校图书馆、专业图书馆能够向社会公众提供服务,这也是公共文化服务的内容。在欧美一些国家规定,社区方圆10公里之内一定有一个图书馆,创造条件引导人们去阅读。我们也应当建立这样的环境,让大学里



北京宋庄和静园艺术馆。图/GETTY

的图书馆资源对社会开放、让公众共享。由此能够唤起更多的人去阅读,提升国民文化素质。

全国人大代表、上海音乐学院副院长廖昌永:中国的文化建设需要有先进文化的引领,不一定跟盈利有关系的文化,国家要给予更多资金和政策支持去建设、扶持和培育。我们不能完全一味迎合,我们除了迎合还要引领。应促进基本公共文化服务发展。近几年许多中等城市兴建了很多剧院,但面临有剧院没演出的困境,从当前我国公共文化服务发展的基本情况看,硬件投入已经基本满足,但是软件投入远远不足,建议加大引导鼓励社会力量参与文化公共服务的力度,加大对参与文化公共服务的企业、社会组织予以资金补助、税收优惠的支持力度,促进更多的艺术院校、文化院团等走入这些剧院,以丰富文化产品,满足公众公共文化服务需求。☑

提升文化软实力，还要下哪些功夫？

文 / 本刊记者 李小健



国家大剧院。图 / GETTY

4月22日，文化部部长雒树刚向十二届全国人大常委会第十四次会议作报告时表示，我国公共文化服务体系建设虽然取得了一些成绩，但总体来看，由于文化建设底子薄、欠账多，公共文化服务体系建设还存在“三个不适应”：一是与全面建成小康社会的目标要求还不相适应；二是与我国当前的经济社会发展水平还不相适应；三是与基层群众日益增长的精神文化需求还不相适应。

对于提升我国文化软实力，加快构建现代公共文化服务体系，全国人大常委会高度重视和关注。4月23日，全国人大常委会组成人员在分组会议中表示，文化是民族的血液和灵魂，是支撑国家

发展进步的软实力。全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦，需要不断提升文化软实力来凝聚力量。与此同时，大家就当前我国公共文化服务体系建设工作情况存在的相关问题，结合调研掌握的情况，积极建真言、献良策。

“建设和使用”不可偏废

经过多年的积累，许多地方都建有一定数量和规模的公共文化服务设施。可是，不少地方都是“重建设，轻使用”，最后出现大量设施闲置现象，公共文化资源利用率不高。

孙大发委员：基础设施建设很重要，既要建好，又要管好，更要用好，使其

发挥作用。不要花了一定代价，图书馆建了，场所有了，但是很少有人去，就成了过去说的图书馆变成了“小草书屋”，这就失去意义了。

吴晓灵委员：近几年来，我国在公共文化服务体系方面投入了大量人力物力，特别是在场所建设、设施建设方面投入力度很大。但是，公共文化服务体系的建设除了硬件的建设外，更多地还应该是内涵的建设，包括怎么样通过财政支出，更好地提升传统文化理念的传承，希望今后加大这方面的力度。

刘新成委员：我们谈公共文化服务，往往是着眼于建设什么站，提供什么物质条件。从前一段建设的情况看，已经

做了大量的工作,不足的就是一味地强调建设硬件,对其使用效率重视不足,或者说没有重视。所以,下一步工作重点要从“提供设施”转移到“吸引参与”中来。在批准硬设施的同时,一定要严把软方案的关。对公共文化服务工作的考核,也应主要考核社会公众的参与度。

刘政奎委员:要实现社区、农村公共服务设施的共建共管,而不要由于主管部门不同和资金来源渠道不同,各建各管,不仅造成浪费,也影响使用效果,而且基层本来管理力量不足,分散管理也难以管好。现在有一些社区、农村,把政务、警务、养老、文化、体育等公共服务设施建在一起,统一管理,效果很好,也很受百姓的欢迎,值得推广。

群众需要什么,就提供什么

经济的快速发展和生活水平的日益提高,使得人民群众对文化产品和服务的需求更加多元化。如何满足群众的不同文化需求,这是公共文化服务中的一大难题。

严贵琪副委员长:在调研中发现,自上而下的配给和基层群众的需求有时候会脱节。因为社会变化很快,城市化、工业化和信息化的进程带来很多新情况,带来人们品味的变化和生活工作条件的变化。比如送电影下乡,想来是农民需要的,但是电视的普及和农村人口的变化,使得放电影不怎么受一些基层群众欢迎了。这只是一个例子,说明配给和需求之间会有脱节,这有种种的客观和主观原因。

文化是每个个体的体验和感悟。在调研中看到更多的是退休人群,在跳广场舞、在公园自娱自乐、在写字作画,这很好,这是老龄化社会中应该有的老有所乐。但是,对于正在打拼的工作阶层、最需要文化素养滋润的青少年人群和进城的农民工,也要特别给予关注。我还询问到过社区综合文化中心阅览室看书的老人,他们说到这里可以边看书边聊天。可见,人是需要社交的,因此标准化要因

地制宜、因人群制宜。

刘新成委员:公共文化服务是面向大众的,而大众的文化需求是自发的,并且是动态的,这就要求公共文化服务要和大众的需求紧密结合,只有这样,服务才是最有效的。这无疑增加了政府提供公共文化服务的难度。从调研中发现,在服务和需求对应关系上,现在还有不尽如人意的地方。像农村书屋,从理论上讲这个设计是合理的,在一定平方公里范围内确应建有一个图书借阅的场所,主管部门也做了不少工作。从调研掌握的情况来讲,一些地方农村书屋整体使用的效率并不是特别高,如何提高效率,还需要考虑。而另一方面,受众有需求的公共文化服务却不一定能够得到有力地支持。我看到有一个城市的群众对地方戏很喜欢,该市有6个地方戏的剧团,每年在辖区内演出800场,平均每个剧团一年要演100多场,不到三天就要下去演一场。剧团在当地是非常受欢迎的,可是剧团演员的收入很低,得不到有力支持。如果演员收入总是不能提高,得不到鼓励,如何保持下去,这是个问题。建议要深入调研公共文化需求,一定要从需求出发来制定政策,制定措施。

车光铁委员:从目前情况看,各地近年来各项建设投入确实很大,但效果并不是很理想,特别是在基层和乡村,很多资源和设施都处于闲置状态,功能和作用没有得到充分发挥。这里既有建设和管理的问题,也有群众需求和意愿的问题。对此,应在进一步整合资源、加大投入、加强管理的基础上,突出民生需求的原则,紧密围绕群众文化需求和意愿,通过广泛组织和开展群众喜闻乐见、乐于参与的活动形式,积极鼓励和调动群众参与文化建设的积极性,有效避免就文化抓文化、文化与群众意愿相脱节等现象的出现,充分发挥公共资源的社会综合服务效益。

刘政奎委员:要重视高雅艺术、传统艺术进校园。这几年辽宁省组织了一些精品的芭蕾舞剧、歌剧等进校园,进行

公益性演出,而且评赏结合,很受师生的欢迎,不仅丰富了年轻人的文化生活,也很好地传播了正能量。

“老少边穷”地区,亟待补齐设施短板

近年来,我国经济社会发展很快,但各地发展水平不一,公共文化服务体系建设因而差距巨大。往往经济好的地方,文化服务设施相对齐全;经济发展慢的地方,尤其是“老少边穷”地区的文化服务设施则相对短缺,有的地方甚至是空白。

王明雯委员:经过努力,公共文化资源配置的城乡差距、发达地区和边远地区差距在缩小。但由于历史的原因,经济发展水平及区位的不均等,导致边远落后地区、农村地区的公共文化资源比较缺乏。我来自少数民族地区,感受非常深。以我所在的凉山彝族自治州为例,全州17个县市近500万人口,可现在还没有一个青少年宫,更不用说科技馆等文化资源了。所以,希望在公共文化服务资源配置方面,对边远地区、落后地区、少数民族地区给予更多的关心和倾斜,进一步提高公共文化服务均等化水平。

梁胜利委员:文化是多元的,很多文化包括少数民族特色的传统文化,应该在少数民族地区起到引领作用,发挥它的正能量。这是对国家有益的事情,应该重点扶持。比如少数民族有很多的节日,如壮族的“三月三”,是可以带动旅游、增加农民收入的。建议把少数民族传统中有特色的文化建设列入国家公共文化建设中统一规划、建设、发展。

基层文化队伍建设要强化

向群众提供优质的公共文化服务,并引导其参与,必然要有一支具有相当专业水平的队伍。当前,基层公共文化体育机构专职人员数量严重不足、队伍不稳定、服务水平参差不齐的问题比较突出,制约了公共文化服务质量的提升。

车光铁委员:由于受条件和体制机

让“文化惠民”唱响东城

文 / 本刊记者 王萍 李小健

编者按：

推动公共文化服务体系建设，全国涌现出了哪些创新经验？目前，全国许多地方不断创新公共文化服务方式，取得了不错成效。在服务主体方面，上海等地探索实施公共文化服务政府采购制度，委托市场、社会力量提供公共文化服务；在服务平台方面，深圳自主研发“城市街区24小时自助图书馆系统”，使市民便利享受借书、还书、办证等服务；在服务手段方面，辽宁省依托广播电视“村村通”网络，实现文化共享工程进村入户；内蒙古利用互联网和各种移动终端，实施“数字文化走进蒙古包”工程，打通边远农牧区群众享受公共文化服务“最后一公里”。在资源整合方面，浙江、广东、天津、吉林等地探索实行基层文化设施合作联办、委托管理，积极发展流动文化设施，使群众能够就近、便捷享受公共文化服务。

2011年，文化部和财政部启动了国家公共文化服务体系示范区创建工作，为全国公共文化服务体系建设积累经验、提供示范。2013年11月，北京市东城区成功入选第二批国家公共文化服务体系示范区建议名单。近日，本刊记者赴北京市东城区实地采访，了解东城区公共文化服务标准化建设情况。

北京市东城区是2010年由原东城区和崇文区合并而成的首都功能核心区，面积41.84平方公里，常住人口91万人，集中体现了首都文化中心的职能。区内历史遗存众多、文化底蕴深厚、文化资源丰富，旧城中轴线文脉纵贯南北，拥有故宫、天坛、大运河（玉河故道）等3处世界文化遗产，国家级、市级文保单位占北京全市的1/3；拥有南锣鼓巷、国子监等18.5片文保区，占全市的43%；是“中国民间文化艺术之乡”；拥有北京人艺、中央戏剧学院、中国美术馆等丰富的文化资源，是北京专业艺术院团、演出场所、博物馆最密集的城区。

“文化是东城的最大特色、最大优势和最宝贵财富，也是东城区人民群众最迫切的民生需求，东城区创建公共文化服务体系示范区具备得天独厚的条件。同时，我们在突出规划引领、公共文化服务网络、突出资源整合、实现公共文化多元供给模式方面都进行了积极探索。”4月24日，北京市东城区文化委员

主任李承刚这样向本刊记者介绍。

整合区域资源， 实现基层公共文化设施共建共享

东城区如何把资源优势变成发展优势？据了解，针对目前区域内公共文化设施分散在文化、教育、科技、体育、工青妇等多家部门的特点，东城区建立了由驻区和区属相关单位参加的社会文化工作委员会，协调驻区单位实现资源共享。截至目前，东城区已与国家博物馆、中国儿童艺术剧院、首都剧场等100多家单位实现了类似的资源共享，为民服务的共建模式。

同时，为鼓励驻区单位面向社会开放文化设施，东城区出台了《东城区驻区单位文化设施向社会单位开放管理办法》，由区政府每年出资500万元，用于补贴驻区社会单位、机关、学校面向广大居民免费开放设施，截至目前已累计投入3000万元鼓励驻区100多家单位将内部设施提供给居民免费使用。

李承刚说，东城区还深入挖掘区域历史文化资源，各具特色的社区博物馆陆续建成。2013年10月开放的史家胡同博物馆，是东城区第6家面向辖区居民免费开放的社区博物馆，也是全市首家以胡同为特色的博物馆。

尝试分时使用的办法，东城还将区域内小剧场充分利用起来，由区财政和街道进行补贴创建阅览室，小剧场白天面向居民免费开放，晚上进行戏剧演出，破解了中心城区居民活动场地受限问题，实现了资源利用最大化。

东城区还在深度整合和利用区域内各种资源上下功夫，比如依托东城区网格化社会管理服务平台，实现与群众需求相对接的公共文化服务网格化管理；利用东城区“城市公共服务标准化示范区”经验，研究拟定符合核心区特点的公共文化服务标准体系。政府主导、社会参与、全民共享的公共文化服务体系建设呈现出蓬勃发展的良好态势。

突出文化惠民， 构建辐射全区的公共文化服务网络

据李承刚介绍，东城区坚持以需求为导向，以标准化建设为龙头，本着“不求所有、但求所用”的理念，以街道文体中心、社区文化活动室达标工作为抓手，加大整合力度，大力推动综合文化服务中心（站）建设。

为使群众更好地分享改革发展成果，突出文化建设的公益性，2010年至2013年间，东城区公共财政对文化建设投入年均增长幅度达19%，高于区财政经常性收入增长幅度；人均公共文化服务资金达到110元，高于北京市平均水平；东城区内社会单位文体设施已逐步向居民免费开放。结合示范区创建，设立了9亿元文化发展专项资金，主要用于公共文化设施建设、公共文化服务供给等方面的支出。目前，街道文化活动中心已全部达标，社区文化设施已实现80%达标任务。

“此外，针对中心城区面积小、人口密度大的特点，东城区打破社区行政区划，按照服务人口和服务半径，正建设100个左右规模合理、效益较高的文化社区。”李承刚说，现在投资4.2亿元，建筑面积43000平方米的东城区文化活动中心正在开工建设，预计2015年年底竣工，这将是东城区的第三个文化活动中心。全区有各类群众业余文艺团队800余支，文艺骨干2万余人。届时，将形成辐射全区的公共文化服务设施网络，群众可以就近享受更加方便、快捷、优质的公共文化服务。

借助新技术，

让群众与文化亲密接触

东城区文化委还主动借助新技术，大力提升公共文化信息化水平，以满足群众通过电脑、手机获取文化信息的需求。李承刚向记者介绍，推动公共文化服务模式转型升级，以科技破解发展难题，是东城区当前文化工作的一项重点内容。目前东城区已在三个方面进行积极探索。一是建立“高清数字电视交互服

务平台”，实现公共文化信息共享工程全覆盖。2014年10月17日，东城区高清数字电视交互服务平台“美丽东城”正式开通，包含“北京新闻”“东城新闻”“东城资讯”“东城文教”“电影欣赏”“文化共享”6个一级栏目。“在后续工作中，这个项目还将全面对接文化部的文化资源，不断拓展和丰富栏目内容。”

二是推广“书香东城——公共数字阅读机”，即在社区、商场、学校、车站等公共场所提供公共数字阅读无限量下载。这是公共文化建设和现代科技成果融合的一大创新。通过这一个项目，在东城工作和生活的市民可利用手机扫描二维码，下载阅读正版数字图书，让获取知识在东城区变得触手可及。

三是建立“书香东城——家庭数字图书馆”。2015年，将向全区发放30万张与公共图书馆功能合一的“全民阅读卡”，为东城区每一个家庭构建一个海量数字正版资源的云端“家庭数字图书馆”。“家庭数字图书馆”可以为居民提供包含10万册图书、3万集有声图书、上千种期刊杂志、50万分钟的视频正版资源，并支持电脑、手机、平板等多种阅读模式。

群众满意了，才是最重要的

做好公共文化工作，不只是扩建场馆，增加硬件设施，关键是要从群众文化需求出发，为公众提供好的、能够满足大家需求的文化产品和服务。近年来，东城区一直坚持以人民的需求为基本出发点，以保障人民群众基本文化权益为主要内容，为人民群众提供高品位、高质量的公共文化产品和服务。

李承刚说，东城区政府在加大对公益性文化事业投入的前提下，积极探索财政投入以直接拨款为主转为购买服务、项目补贴、以奖代补等协调发展的综合方式，提升公共文化供给能力，尽可能地满足群众多元化需求。比如“戏剧进基层”文化惠民活动——通过向区内各文艺院团购买优质演出服务的方式，为基层社区、军营、学校、工地送去优质的戏剧演出。2014

年区政府已经购买区内演出场所专场演出近50场，已经通过东城区公共文化服务导航网“电脑自动选号赠票系统”面向社会公众免费发放演出票4000余张。

“提升公共文化服务水平，一定要让群众满意。群众满意了，才是最重要的。”李承刚说。为此，东城区重点建立群众对公共文化服务的监督与评估机制，突出公众服务满意度的重要评价指标。首先是在日常工作中，通过座谈会、不定期的发放调查问卷等形式，对活动开展、培训内容、服务方式等进行反馈。其次在公共文化服务导航网中设置文化信鸽板块，广泛地收集群众文化需求信息，并及时了解群众对大型社会文化活动的满意度，形成网上需求信息反馈机制，为开展公共文化服务提供参考和依据。再就是与专业调研机构合作，对东城区内公众的公共文化需求进行调研，了解区内居民对区内公共文化资源的认知度、参与度、满意度、需求度，为未来东城区公共文化服务供给的改进和提升提供依据。

李承刚介绍，东城区利用区域戏剧资源优势，打造“南锣鼓巷戏剧展演季”、刘老根大舞台、红剧场《功夫传奇》等品牌文化活动，开展“百场戏剧进基层”、免费发放演出票等文化惠民活动。通过设立“戏剧发展公益补贴资金”，加大精品力作扶持力度，对区内原创优秀剧目，如音乐剧《爱上邓丽君》、话剧《隆福寺》《前门人家》《南锣鼓巷7号》等进行“以奖代补”，受益群众达16万人次。

如今，东城区文化品牌效果初显，以地坛龙潭两大庙会为代表的传统节日活动，以“王府井国际品牌节”“前门历史文化节”“皇城国际旅游节”等为代表的品牌文化活动，丰富了百姓的文化生活。天坛中国三大男高音音乐会，地坛国际艺术家创意灯光秀，使百姓得以享受世界级的文化盛宴。各街道文化中心组织的“一街道一品牌，一社区一特色”文化活动，已拥有了一大批热心参与者。800多支群众自发组织的文艺团队遍布全区的街巷院落。★



图/CFP

自贸区建设驶入快车道

文 / 本刊记者 梁国栋

从负面清单管理模式基本建立到贸易便利化取得积极进展,从金融创新有序推进到事中事后监管制度初步形成,作为党中央推进改革开放的重大战略决策,自去年8月30日全国人大常委会授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批以来,一项项可推广、可复制的经验在自贸区的探索中不断完善,成为新时期扩大改革开放的“铺路石”。

如今,在改革进入攻坚期、自贸区建设步入关键阶段的重要时刻,全国人

大常委会果断出手,依法监督自贸区工作进展。在前不久召开的十二届全国人大常委会第十四次会议上,常委会组成人员听取并审议了汪洋副总理代表国务院作的关于自由贸易试验区工作进展情况的报告。

在审议中,常委会组成人员在积极评价自贸区工作进展情况的同时指出,自贸试验区建设是一项新探索,没有现成模式可循,工作难度大、要求高,要积极稳妥、深入推进自贸试验区建设,加强顶层设计和统筹协调,着力推进制度创

新,注重运用法治思维和法治方式依法推进自贸试验区建设。

在探索中稳步前行

改革开放30多年来,中国取得了举世瞩目的发展成就,也迎来了前所未有的挑战。“尽管我国社会主义市场经济体制已初步建立,但仍存在市场体系不完善、市场规则不统一、市场竞争不充分、市场秩序不规范以及政府直接配置资源范围较大、对微观经济主体干预较多、市场监管和公共服务较为薄弱等突

出问题。”汪洋坦言，“入世”给我国带来的开放红利逐步消退，开放型经济发展面临严峻挑战。

形势逼人，不进则退。在这样的历史关口，党中央审时度势，从统筹国内国际两个大局的高度，作出建设自贸试验区的重大决策。紧接着，十二届全国人大常委会第四次会议通过了关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定。2014年年底，十二届全国人大常委会第十二次会议通过了关于授权国务院在中国（广东）、中国（天津）、中国（福建）自由贸易试验区以及中国（上海）自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定。外界普遍认为，这意味着中国深化改革、扩大开放，加快政府职能转变的步伐再加快。

承载着这样的殷切希望和重托，自贸试验区走向了改革开放的最前沿。这块改革的热土也不负众望。一年多来，一批可复制、可推广的新制度走向成熟。“上海自贸区率先在外商投资管理领域引入‘负面清单’，外商投资准入初步实现了从传统的‘审批制’向负面清单管理模式转变。”全国人大财经委在对自贸区进行实地调研后指出，上海自贸区在2013年制定发布的负面清单基础上，在2014年作了进一步的修订，外商投资准入特别管理措施从190条减少到139条，负面清单以外实行备案制。与此同时，商事登记制度也得到了进一步深化，企业登记和准入由“多头受理”改为工商“一个窗口”集中受理，注册企业时间从原来的29个工作日减少为4个工作日。截至2015年2月，自贸试验区累计新设企业1.62万家，超过过去20年累计设立的企业总数。

另一方面，以贸易便利化为重点的贸易监管制度有效运行。汪洋在报告中表示，海关、检验检疫、海事等口岸执法部门创新“一线放开、二线安全高效管住”的监管制度，推出“先入区、后报关”等60余项创新举措，实施关检合作“一次申报、

一次查验、一次放行”试点，启动国际贸易“单一窗口”试点，建立贸易、运输、加工、仓储等业务的综合管理服务平台。这些创新举措使自贸试验区进口货物平均通关时间比区外缩短41.3%，出口货物平均通关时间比区外缩短36.8%。

上海自贸区的改革创新内容并未仅仅局限于此。“金融创新有序推进。”全国人大财经委自贸区建设专题调研组指出，以自由贸易账户管理模式为载体，促进投融资汇兑便利化，“一行三会”推出51项创新举措，启动实施跨境人民币结算、双向资金池等一批金融业务，通过建立监管协调、跨境资金流动监测、“反洗钱、反恐融资、反逃税”等监管机制，完善金融监管和防范风险机制。

此外，以政府职能转变为核心的事中事后监管制度也初步形成。“加强对市场主体‘宽进’后的过程监督和后续管理，打造‘放得开、管得住’的监管格局。”汪洋说。

在审议中，常委会组成人员和列席会议的代表对此给予了充分的肯定。“上海自贸区正式运行还不到两年的时间，在‘先行先试’方针的指导下，阶段性地实现了‘大胆试、大胆闯、自由改’的成果，2014年12月又在广东、天津、福建成功复制，特别是在‘准入前国民待遇+负面清单’的理念作用上的创新，走出了一条新路。”列席本次会议的郭乃硕代表这样说道。

试点经验得到有序推广

探索可复制、可推广的经验是自贸区的使命。在去年的全国人代会上，习近平总书记参加上海代表团审议时强调，要加快推进自由贸易试验区建设，要大胆闯、大胆试、自主改，尽快形成一批可复制、可推广的新制度，加快在促进投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范等方面先试出首批管用、有效的成果。

一年之后，上海自贸试验区的试点经验进入了有序复制推广阶段。“上海自贸试验区的试点经验复制推广工作分

两个步骤。”汪洋在报告中指出，第一步是在上海自贸试验区运行一周年之前，有关部门对看得准、效果好的试点事项，陆续在全国或部分地区复制推广，共有27项。其中，涉及投资管理体制改革共13项，包括注册资本认缴制、境外投资项目备案管理制度、企业年报公示制度、经营异常名录制度等；涉及贸易便利化改革共10项，包括“先进区、后报关”、保税展示交易、集中汇总纳税等；涉及金融改革开放举措共4项，包括取消境外融资租赁债权审批、取消对外担保行政审批等。

第二步则是在上海自贸试验区运行一周年后，上海市和国务院有关部门进行了全面的总结评估，在此基础上党中央、国务院统一作出复制推广的部署。“在全国范围内复制推广的改革事项有28项，涉及五个方面：一是投资管理领域，包括税务登记号码网上自动赋码、组织机构代码实时赋码、企业设立实行‘单一窗口’等9项；二是贸易便利化领域，包括检验检疫通关无纸化、第三方检验结果采信等5项；三是金融领域，包括个人其他经常项下人民币结算业务、外商投资企业外汇资本金意愿结汇等4项；四是服务业领域，包括允许设立股份制外资投资性公司、允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售等5项；五是事中事后监管方面，包括社会信用体系、信息共享和综合执法制度、社会力量参与市场监督制度等5项。”汪洋指出，在全国其他海关特殊监管区域复制推广的改革事项共6项，同时，国务院结合上海自贸试验区的试验，积极推动各级政府和有关部门转变观念，提高认识。

这些新经验、新措施已开始的部分省落地生根。以安徽为例，该省商务厅24日召开新闻发布会，公布了《安徽省推广中国（上海）自由贸易试验区可复制改革试点经验工作方案》。这份工作方案显示，安徽将在全省范围内推广29项改革，这其中就包括实现网上自主办税、涉税事项网上审批备案、企业设立实行“单一窗口”、实行检验检疫通关无纸化、允

许融资租赁公司兼营与主营业务有关的商业保理业务等内容,同时在全省海关特殊监管区域推广6项改革,进一步简政放权,扩大对外开放。

“上海自贸试验区的决定经过一年多的时间,达到了原来作出的关于上海自贸试验区可复制、可推广的实际效果,天津、广东、福建三个自贸试验区的挂牌运行,也说明上海自贸试验区有很强的生命力,说明我们国家作出上海自贸试验区的改革决定是正确的。”梁胜利委员认为,既然是成功的改革,实际证明是可行的,应该尽快推广复制。

自贸区建设仍在路上

2014年9月,商务部和上海市会同有关部门,对自贸试验区一年来的运行情况进行了评估,广泛听取第三方机构、市场主体、社会公众的意见。各方对自贸试验区建设取得的成绩给予高度评价,同时也指出了存在的问题和不足。“一是自贸试验区范围小制约试验效果、二是改革举措推进的协同性不够、三是对外开放的力度有待加强、四是事中事后监管体系仍需探索。”汪洋表示,针对这些问题,深化自贸试验区工作必须始终把制度创新作为核心任务,把防控风险作为重要底线,充分发挥中央、地方两个积极性,努力将自贸试验区打造成改革开放排头兵、创新发展先行者。他指出,国务院将从督促工作方案加快实施、加强宏观指导和统筹协调、及时总结推广试点经验、切实防控风险和守住底线等方面进一步做好自贸区各项工作。

在审议中,委员们从突破过去政策洼地的旧思维、明确各自贸区定位、突出政府管理市场有效模式的试验等方面提出了许多富有建设性的建议。“根据财经委相关调研报告中反映出的问题都可以看出,很多地区没有突破过去政策洼地的想法。现在有很多需要试的制度,这些制度绝对不是一个区域的制度,而应该是国家未来的制度。”吴晓灵委员说,希望各个试验区能够在加强顶层设计、协

调各项政策的前提下,大胆探索。吕薇委员则建议,在部门和地方的协调上还需要加强,应在方案设计上更好地加强部门和地方的互动,同时还应加强顶层设计。曾带领全国人大财经委调研组赴自贸区调研的尹中卿委员深有感触地说,在推进自贸试验区建设过程中,我们要更加清醒地认识到,自贸试验区建设最大的红利不是能够带来哪些优惠政策特别是税收优惠,而是制度创新带来的发展契机和动力。他指出,各地不能再以搞经济特区、开发区的“老办法”来推进自贸试验区的“新建设”,不能再人为形成“政策洼地”,而是要打造“制度高地”,以更加积极主动的姿态来推动各项制度改革和机制创新,为在全国范围内推广、复制、创造出更多更好的经验,打造便企利民的发展环境,使全国各地分享“改革红利”。

针对四个自贸区的定位,辜胜阻委员认为,各自贸试验区应有各自特有的功能定位,强调差异化。“每个试验区都应该有各自的功能定位。有人说现在是自由贸易试验区的2.0版,2.0版和1.0版有什么不一样?2.0版最大的不一样是强调服务国家战略。我去过上海自贸试验区调研,上海自贸试验区要服务长江经济带的发展,天津自贸试验区要服务京津冀的协同发展,福建省除了对台合作以外,很重要的就是它是海上丝绸之路最核心的区域,应强调各试验区的差异化。”辜胜阻委员说。而柳斌杰委员则建议,自贸区要突出政府管理市场有效模式的试验。“怎么让市场更好地配置,体现市场的原则,在自贸试验区应该很好地试验。”他说,要采取坚决措施下放审批权限,减少政府对微观主体的干预,还要继续加大力度。

加快完善法律法规

在自贸区运营的一年多的时间里,法治的引领和保障作用如影随形。从全国人大常委会授权国务院在上海自贸区内,对国家规定实施准入特别管理措施

之外的外商投资,暂时调整外资企业法、中外合资经营企业法和中外合作经营企业法规定的有关行政审批,到上海市人大常委会制定《中国(上海)自由贸易试验区条例》,法治引领自贸区建设闯关破障、攻坚克难。

随着探索的深入、改革的深化,确保自贸区建设在法治框架内进行、在法治轨道上运作,就必须做好自贸试验区建设与立法工作的衔接。“试验有阶段性、临时性的特点,制度创新经过试验证明有效的,将不定期在全国范围内推广。在此过程中,根据实际需要适时修改相关法律法规,发挥法治的引领和保障作用。”汪洋表示,党的十八届三中全会提出“探索对外商投资实行准入前国民待遇和负面清单的管理模式”、“统一内外资法律法规”,十二届全国人大常委会也将“外资三法”(中外合资经营企业法、中外合作经营企业法和外资企业法)的修订列入立法规划。目前,国务院有关部门正在抓紧修改“外资三法”。

这引起了委员们的热议。“当前自贸试验区建设进入关键阶段,要处理好立法引领保障与自贸试验区工作的关系。”尹中卿委员认为,自贸试验区建设是一项系统改革,需要改革举措与立法引领保障更好地配套衔接,实现改革决策和立法决策相统一、相衔接,做到重大改革于法有据,立法主动适应改革和经济社会发展需要,改革和法治相互促进、相得益彰。他指出,有关地方要力求做到法规先行,加快制定自贸试验区条例和配套规范性文件,及时修订和废止与自贸试验区工作相冲突的规章制度;国务院及有关部门要系统梳理、及时修改与自贸试验区建设不相适应的行政法规和部门规章,最高人民法院、最高人民检察院要系统梳理、及时修改有关司法解释,为在全国范围推广复制自贸试验区改革经验做好法治保障;全国人大常委会也需要加强立法,适时组织开展法律评估,充分借鉴吸收自贸试验区有益做法,加快有关法律的修改工作。✘

自贸试验区再认识：无优惠，唯创新

文 / 本刊记者 于浩

“深化自贸试验区工作必须始终把制度创新作为核心任务,把防控风险作为重要底线,充分发挥中央、地方两个积极性,努力将自贸试验区打造成改革开放排头兵、创新发展先行者。”在第十二届全国人民代表大会常务委员第十四次会议上,国务院副总理汪洋作的《国务院关于自由贸易试验区工作进展情况的报告》点出了自贸试验区成败的关键在于“制度创新”。

自贸试验区诞生于改革进入攻坚期、开放进入新阶段、发展进入新常态的大背景下,为地方带来的红利已不再是政策优惠,特别是税收优惠,而是制度创新下的发展契机和动力。这一轮自贸试验区建设,地方政府势必不能以搞经济特区、开发区的“老办法”来推进,而是要创造出更多、更好的经验在全国范围内推广,以使未纳入自贸试验区的地区也能分享“改革红利”。

自贸试验区没有政策优惠

从全国人大财经委对自贸试验区建设的调研报告看,各地关于自贸试验区试点工作的积极性比较高,但各地在认识、理解上还不太统一,有的是想把自贸试验区试点当成申请优惠政策的机会。

“汪洋副总理的报告从自贸试验区加快经济体制改革和转变政府职能,实施新一轮高水平对外开放,推动国民经济提质增效升级,促进中国积极参与和引领国际贸易准则制定,四个方面阐述了自贸试验区的战略意义。”全国人大常委会委员吴晓灵说,无论是去年全国人大常委会对自贸试验区作出决定时,还是全国人大财经委进行调研时,委员们都发现中央的战略意图并没有得到



广东自贸试验区深圳前海蛇口片区。图/CFP

充分理解。这次的报告把这些战略意图再一次清楚阐述,非常好。

吴晓灵认为,各地的自贸试验区一定要坚持“为国家试制度、为当地谋发展”的思路,突破办经济特区和保税区的旧思维。从全国人大财经委的报告中也可以看到,很多地区并没有突破过去“政策洼地”的旧想法。现在有很多需要试验的制度,但这些制度绝对不是一个区域的制度,而是整个国家未来的制度。

进一步明确设立自贸试验区的目的和意义是全国人大常委会会议分组讨论时委员们的普遍看法。全国人大常委会副委员长陈昌智特别强调,设立自贸

试验区是要用改革的方式进一步推动现代化管理的能力、推动对外开放,这一点不仅自贸试验区的同志要清楚、明确,在工作方向上有一个很好的把握外,其他地方的同志也需要有这样明确的认识。

陈昌智说,很多地方都提出建自贸试验区,而且数量不少,甚至每一个省市都认为自己那里应该设立自贸试验区。“我去上海自贸试验区调研,工作人员向我介绍情况时谈道,大多数去上海考察的省、市同志都会问:‘你们得到了什么优惠政策?拿到多少资金?’显然,很多省市申请设立自贸试验区的目的是想得到优惠政策、项目和资金。如果用这种指

导思想去建设自贸试验区,那自贸试验区的发展会很艰难。因此,解决自贸试验区的认识问题非常重要,需要让各地认识到设立自贸试验区不是为了制造‘政策洼地’,而是要创造‘制度高地’,要有制度创新。”

权力“管与放”, 重在“转观念、不扯皮”

“在自贸试验区刚提出来的时候,很多人都以为,它应该是一个享有很多政策优惠,类似于特区性质的地方。实际上,它不是有些人所想象的,而是一个改革高地,很多举措需要这些地方的领导和干部群众一起探索,研究如何更好地为经济建设服务,让万众创业、万众创新的目标得到实现。”全国人大常委会委员黄小晶说:“这种改革只要不是太过头,或者在一个地方可以进行试验,又不会在全国马上推开的,中央部委应该支持试点。部委之间不应该在一些具体、可以实施的政策上再扯皮。当前,一些部门制定的具体政策,可以具体到某一个行业,甚至某一个货物的进出口。政策具体到这个程度,就需要各个部门之间,各部门的处室与处室之间的协同,千万不要因为部门利益,造成国家利益的损失。任何地方要服从中央的统一号令,为了一个目标去做事。中央政府各部门要支持四个自贸试验区,在政策上、服务门槛上、具体操作方法上有新的突破,这样才能达到期望的结果。”

全国人大农业与农村委员会委员包克辛也有同感。他在审议时讲道,曾经与一位在上海自贸区工作的同志聊天。这位同志认为,当前自贸区试验区的问题,主要根源在“人”。中央的思路是好的,顶层设计也不难,难就难在各层级,包括上海自贸区政府管理人员的思想观念、思维方式、工作方法也还没有完全转过来,没有从直接管理转为间接管理,没有从前置审批为主转为事中、事后监管为主。后置监管、服务跟不上,前置审批就不敢放,一放就乱,乱了就想收,结果

就会又回到老路上。

“这个问题实际上是现阶段深化改革中最大的阻力和障碍。我国明确建立社会主义市场经济体制的改革已经20多年了,这20多年里,居民生活、企业生产经营基本上都从计划经济转入了市场经济,改动最小的是政府,无论是机构职能设置,还是思维方式、工作方法,都还残留着传统计划经济的痕迹,过多干预微观事务,重审批、轻管理,严进宽管;揽权推责,重权力、轻责任;满足于开会布置听汇报,不愿意驻守基层服务和监管。”包克辛说,从事政府工作的一些同志的思想观念、思维方式、工作方法还没有完全转到与社会主义市场经济相适应的以间接管理为主、以事中事后监管为主的轨道上来。自贸试验区的工作,难的不是顶层设计,难的是管理理念和管理方法的彻底转变。

当前,虽然党中央、国务院已经提出明确要求,但在自贸试验区工作中,由于角度、层次、职能和任务不同,国家有关部门之间、部门与地方之间、地方与地方之间,在一些具体问题上还不一致。这需要充分发挥国务院自由贸易试验区工作部际联席会议的作用,加强各部门、部门与地方、地方与地方的沟通协调,实现各项改革措施相互配套、协同推进,避免制度规定失衡,避免行政协同失效。

同时,四个自贸试验区自身都是由几个片区组成。如上海自贸试验区扩区后,新增加陆家嘴、金桥和张江3个片区。广东自贸试验区横跨三市四地。天津自贸试验区包括天津港、天津机场、滨海新区中心商务区3个片区。福建自贸试验区包括平潭、厦门、福州3个片区,各片区又包括小片区,如厦门片区包括象屿保税区、象屿保税物流园区、东南国际航运中心海沧港区3个部分。各片区之间条件千差万别,有的是已经成熟的开发区,有的是保税园区和海关特殊监管区,有的是综合改革试验区,有的是刚刚起步建设的新区。各自自贸试验区内的不同片区,如何充分发挥各自的区位特色

和优势,在内部协同推进,也亟待探索。

自贸试验区要在 压力测试中防控风险

能否有效防控风险,是检验自贸试验区制度建设成败的重要标准。该放的要坚决放,该管的要坚决管,只有管得好,才能放得开。“这次国家统一制定了适用于4个自贸试验区的负面清单,条目数由上海自贸试验区2014年版的139条缩减至122条。要根据试验情况,及时调整负面清单,既能有利于扩大开放,又能有效地维护国家安全。”国务院副总理汪洋说,国务院办公厅发布了统一适用于4个自贸试验区的与负面清单管理模式相配套的国家安全审查试行办法。与过去的相关规定相比,拓宽了安全审查范围,从主要审查外资并购扩大到绿地投资;丰富了安全审查的内容,将互联网、文化、协议控制(VIE)等敏感领域和商业模式都纳入进来;完善了审查工作机制和程序,明确了自贸试验区地方管理机构的职责。这项工作经验不多,将在试验中逐步完善。同时,健全事中事后监管制度。特别要完善监管法律法规,加强队伍建设,创新监管手段,筑牢“防火墙”。

“四地的自贸试验区都要处理好‘压力测试与防控风险’的关系。建设自贸试验区,就是通过在局部地区率先试验,为既进一步深化改革扩大开放,有效防控风险积累经验。既然是试验就难免有风险,正因有风险才要进行压力测试,以探索防控和化解风险的经验。这就需要在大胆闯、大胆试的过程中,定期开展成效评估,探索建立容错纠错机制,把各方面可能发生的风险防控好。”全国人大常委会委员尹中卿认为,在自贸试验区建设进程中,一些地方改革的积极性很高,但有些改革涉及全国性的体制机制调整,会有风险。改革试验必须加强研讨论证,征求各相关利益主体意见和建议,既要积极探索、深入推进,又要稳妥有序、慎重实施,同时守住底线,防控风险。★

上海：立法保障自贸试验区先行先试

文 / 阎锐 林圻

2013年9月29日,中国(上海)自由贸易试验区正式挂牌成立。上海市人大常委会积极发挥立法的引领和推动作用,不仅在自贸试验区挂牌前及时表决通过《关于在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整实施本市有关地方性法规规定的决定》(下文简称决定),而且在自贸试验区先行先试起步不到一年时,审议通过《中国(上海)自由贸易试验区条例》(下文简称条例)。决定和条例为上海自贸试验区在法治轨道上先行先试提供了有力保障,立法过程更是地方人大常委会发挥在立法工作中的主导作用,实现立法与改革决策相衔接的积极探索。

在法治框架内“先行先试”

为了支持上海自贸试验区建设,全国人大常委会于2013年8月30日作出决定,授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区内暂时调整“外资三法”规定的有关行政审批。而《上海市外商投资企业审批条例》制定于1996年,其内容规定了外资企业设立等方面行政审批条件、程序等。为了对接国家层面法制保障的举措,决定提出,在上海自贸试验区内,对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资,暂时停止实施《上海市外商投资企业审批条例》。同时,考虑到国务院还将调整实施部分行政法规和文件,国家有关部门也将出台新的法制保障举措,决定规定,凡法律、行政法规在上海自贸试验区调整实施有关内容的,该市有关地方性法规作相应调整实施。

按照《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》的要求,自贸试验区肩负着在新时期积极推进体制机制创新、加快转

变经济发展方式、全面提高开放型经济水平的重要使命,需要上海市和有关部门以制度创新为核心,积极探索,大胆实践。为此,决定规定,上海市其他有关地方性法规中,凡与《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》不一致的,调整实施。

用立法回应改革的特殊需求

自贸试验区建设在我国既无先例可循,又无法照搬国外经验,先行先试的探索性决定了地方立法的前瞻性:虽是一项地方立法,却要对涉及国家事权的改革举措作出规定;针对特定区域的立法,却要对全面深化改革的各类事项进行规范;既要以法律规范固化各项先行先试措施,还要为今后制度创新留下空间;既要遵从国内的体系和制度,还要满足对接国际通行规则的要求。

经过反复研究,上海市人大常委会按照“立意高一点、条文少一点”的思路,在立法过程中把握了三点原则:一是预留制度创新空间,处理好改革的阶段性 with 法规相对稳定性之间的关系。对总体方案已经明确、具体举措相对成熟且可复制可推广的事项,在保留基本制度框架的基础上予以修改完善;对改革创新还在持续深化的内容,通过“概括加列举”等表述方法,为未来的制度创新预留空间。二是科学厘定条款内容,把握好中央事权内容与地方事权内容的立法侧重点。对涉及国家事权的内容,从配合国家管理部门推进改革创新的角度进行规定;对涉及地方事权的事项,从深化自主改革、加强事中事后监管的角度予以完善,体现改革的方向性,以发挥地方立法对改革的引领和推动作用。三是抓住简政放权这个关键,积极为培育国际化、

市场化、法治化的营商环境提供保障。

在这三点原则的指导下,条例既体现了中央提出的建设自贸试验区“大胆闯、大胆试、自主改”的要求,也有效地实现了立法与改革决策相衔接,做到了重大改革于法有据。

条例生动演绎科学立法、民主立法

按照中共上海市委要求,上海市人大常委会把制定条例作为2014年度立法工作的重中之重。在对自贸试验区的立法过程中采取以下做法:一是做到了“三级代表全覆盖”,把条例草案送达市人大代表、区县人大代表和乡镇人大代表征求意见。二是全文公布条例草案征求社会各界意见,通过主流媒体以及自贸试验区网站全文公布条例草案。三是首次通过“上海发布”的微博、微信公共账号发布条例草案,吸引庞大的“粉丝群”助力讨论;四是首次开展立法开放日活动,在自贸区办事大厅,设立“条例草案征求意见点”,与企业、市民现场互动;五是召开专题座谈会广泛听取意见,分别听取区内各种所有制企业以及有关行业协会的意见和建议;六是首次委托高校起草专家建议稿,在草案修改过程中对专家建议稿进行论证并“汲取养分”。

立法工作中的这些“微创新”,不仅提高了立法的参与度,引起了包括社会各界及国外驻华机构等方面的高度关注,也使条例制定过程成为研判立法需求、推进立法协商、促进探索创新的过程。2014年7月25日上海市十四届人大常委会第十四次会议表决通过了条例,推出了一批可推广、可复制的经验做法。☑

天津自贸区：“五大机遇”下更需制度创新

文 / 本刊记者 于浩

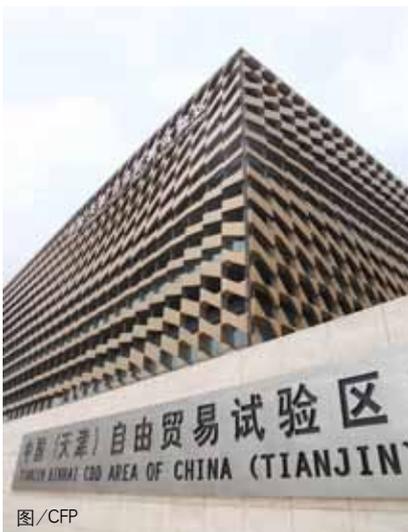


图 / CFP

4月21日上午10点,中国(天津)自由贸易试验区正式挂牌。作为长江以北地区唯一一个自贸试验区,天津自贸试验区未来发展成为瞩目的焦点。

面对各方期待,天津市委代理书记、市长黄兴国在接受媒体采访时说:“天津自由贸易试验区的特色概括起来就是‘二三二’,即肩负着服务京津冀协同发展和‘一带一路’两大国家战略的重任,坚持区内与区外监管相结合、制度创新和发展实体经济相结合、学习复制上海经验与借鉴吸收国际通行规则相结合,充分发挥天津租赁业和行政管理体制改革先行先试两大优势。天津将认真实施《总体方案》,为国家试制度,为地方谋发展,将自贸区打造成为制度创新新高地、转型升级新引擎、开放经济新动力、区域协同新平台、‘一带一路’新支点。”

“凡属重大改革,都要于法有据。”为从法制上保障和促进天津自贸试验区建设,在十二届全国人大常委会第十二次会议通过关于授权国务院在广东、天津、福建自由贸易试验区以及上海自由

贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批决定之后,天津市人大常委会对地方性法规进行了全面清理。

2015年1月15日,天津市十六届人大常委会第十六次会议审议通过了关于在中国(天津)自由贸易试验区暂时调整实施本市有关地方性法规规定的决定。决定主要规定三个方面内容:一是,根据全国人大常委会决定,暂时调整实施《天津市实施〈中华人民共和国台湾同胞投资保护法〉办法》第五条规定,对台湾同胞投资者在本市兴办企业,由行政审批改为备案管理。二是,为支持和保障自贸试验区在相关领域的改革创新,对将要调整实施的地方性法规作出概括性规定,即:“法律、行政法规在中国(天津)自由贸易试验区调整实施有关内容的,本市有关地方性法规作相应调整实施。”“本市其他地方性法规中的有关规定,与国务院批准的《中国(天津)自由贸易试验区总体方案》不一致的,调整实施。”三是,上述地方性法规的调整实施在三年内试行,对实践证明可行的,修改完善有关地方性法规;对实践证明不宜调整的,恢复施行有关地方性法规。

与此同时,天津市人大常委会还把制定《中国(天津)自由贸易试验区条例》列入2015年度立法计划,并将根据天津市委的相关决策部署和自贸区建设需要,在借鉴和总结各方面制度做法的基础上,适时进行审议。

在制定天津自贸区条例的过程中,市人大代表积极建言献策。“天津港片区是天津自贸试验区的重要组成部分,需要积极推进‘东北亚—天津港—大陆桥—中西亚和欧洲’双向多式联运发展,打造连接东北亚、中西亚及欧洲的集装箱枢纽

港。需要进一步完善港区公共服务体系,提高生活便利化水平,吸引更多企业落户,促进人流向港区集聚。”在天津港一线岗位工作的天津市人大代表成卫东认为。

在中国联通天津公司工作的李烨勃代表认为,建设天津自贸试验区,在新一轮改革开放中争当领军者、排头兵,要加快行政管理体制改革,完善事中事后监管,营造国际化、市场化、法制化环境,实施贸易便利化的监管制度改革,突出天津特色,与上海自贸试验区形成互补试验、对比试验,打造经济发展新动力。“通关效率和口岸服务环境具有重要作用。要创新自贸试验区监管模式,实行货物备案清单管理模式,加强中、高资信企业入围资格培训,制定并实行针对不同资信级别进出口企业的差别化作业制度。对进出口货物、进出境人员、交通工具实施‘7×24’小时通关服务,大力开发移动互联网报关和服务举措,以移动技术手段替代人为隔离验放,实现天津自贸试验区高水平服务。”

“我随全国人大财经委到天津调研,感到天津人很兴奋,他们说天津自贸区不仅是自由贸易的试验区,而且是京津冀协同发展双核中的一核,是丝绸之路经济带的重要支点,还是自主创新示范区,等等,是五项国家战略叠加在一起。”著名经济学家、全国人大常委会委员辜胜阻说,我也去过上海自贸试验区调研,它的任务是服务长江经济带的发展。每个自贸区都应该有各自特有的功能定位。天津和上海最大的不同是,上海应该是金融,而天津应该是实体经济。有人说现在是自由贸易试验区的2.0版,2.0版和1.0版有什么不一样?最大的不一样是“服务国家战略”。✘

福建自贸区：让两岸联系更紧密

文 / 本刊记者 李小健

4月20日，国务院发布了中国（福建）自由贸易试验区（简称福建自贸区）总体方案。紧接着4月21日，福建自贸区举行挂牌仪式。自此，福建自贸区在两岸各界人民群众高度聚焦中正式运行。

国务院上述总体方案指出，建立福建自贸区，是党中央、国务院作出的重大决策，是在新形势下推进改革开放和深化两岸经济合作的重要举措，对加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验，具有重要意义。福建自贸区要当好改革开放排头兵、创新发展先行者；福建省要统筹谋划，支持自贸区先行先试。

相比于上海、天津、广东等地自贸区，福建自贸区一个最大特色就是深化两岸经济合作，并努力成为我国面向21世纪海上丝绸之路沿线国家和地区开放合作新高地。

4月20日，郑栅洁在国新办召开的新闻发布会上介绍，福建自贸区的实施范围为118.04平方公里，涵盖了平潭、厦门和福州三个片区。其中，平潭片区重点建设两岸共同家园和国际旅游岛，在投资贸易、资金人员往来方面实施更加自由便利的措施；厦门片区重点建设两岸新兴产业和现代服务业合作示范区、东南国际航运中心、两岸区域性金融服务中心和两岸贸易中心；福州片区重点建设先进制造业基地、21世纪海上丝绸之路沿线国家与地区交流合作的重要平台及两岸服务贸易与金融创新合作示范区。福建省将按照中央关于立足两岸，服务全国，面向世界的战略要求，全力以赴推进自贸试验区的制度创新，进一步加快推动福建经济社会的发展。

就大家关心的深化两岸经济合作，郑栅洁表示主要体现为五个方面：一是探索闽台产业合作的新模式，包括合作研发创新、合作打造品牌、合作参与制定标准。二是扩大对台服务贸易的开放。在海峡两岸经济合作框架协议下，进一步扩大通讯、运输、旅游等领域的对台开放，进一步降低台商投资的准入门槛，鼓励台胞到自贸试验区创业发展。三是推动闽台货物贸易自由化，积极创新监管模式，建立闽台通关合作机制。四是推动两岸金融合作的先行先试，进一步加强两岸金融业跨境人民币的业务合作。在ECFA的框架下，降低台资经营机构的准入门槛，进一步扩大台资金融机构的营业范围。五是促进两岸往来，实施更加便利的台湾居民和专业技术人员入出境的一些相关政策。“通过这些创新的举措，我们会为大陆和台湾地区的企业和居民开拓发展的空间、创造更多的合作发展的机遇。在这个过程中一定会有很多的困难和问题，我们相信有党中央、国务院的坚强领导和部委的支持，再加上我们的共同努力，应该会不断的克服困难和问题，不断的推进发展。”

本刊记者从福建省商厦厅了解到，为积极有序推进自贸区各项工作，福建省成立了自贸区领导小组，组长为省委书记尤权；同时设立投资、贸易、金融、法治保障和市场监管五个专题组；福州、厦门、平潭三个片区均成立片区管委会。三个片区启动实施了65项重点改革项目，截至4月21日共发布了30项创新举措，为自贸区营造了良好发展，吸引境内外企业纷纷入驻。据统计，今年一季度，三个片区新注册企业1160家。与此同时，福建省还大力推进自贸区规范性文



图 / CFP

件制定、事中事后监管、人才引进等方面工作。

法治建设是推进自贸区发展的重要保障，对深化改革开放具有引领和推动作用。福建省人大常委会高度关注自贸区建设，将加强对自贸区的立法保障，作为今年地方立法工作的重中之重。目前，自贸区暂时调整实施有关地方性法规的决定、自贸区条例、自贸区园区管理条例等相关立法项目列入2015年立法计划。其中，《福建省人大常委会关于在中国福建自由贸易试验区暂时调整实施本省有关地方性法规规定的决定》已于2015年3月31日，由省十二届人大常委会第十四次会议全票通过。

对于福建自贸区的设立和发展，两岸各界都表现极大的热情和支持。大家均认为，这将进一步加强两岸各方面的融合发展，使两岸联系更加紧密，有利于两岸共同拓展海外市场，携手走向世界。☑

深圳前海：从行政权威走向法律权威

文 / 李舒瑜

作为广东自贸试验区三个片区之一的深圳前海蛇口片区，依托于前海深港现代服务业合作区，是深港经济深度合作的主要板块。前海自规划之初，被定位为唯一一个由国家批复建设的法治示范区。2012年12月7日，习近平总书记在视察前海时作出重要指示，“前海的改革，要相信法制的力量。”

经过两年多时间的探索，前海已基本形成较为完善的法律制度框架，先后成立了深圳国际仲裁院、前海法庭、廉政监督局和前海法院，并在工作上取得实质性进展，推动和完善前海法治化营商环境的构建。

“基本法”引领前海改革创新

前海的开发开放，承担着深圳未来30年的改革开放和发展的特殊历史使命，是深圳未来30年能否继续勇立潮头的关键。早在2011年，前海还处于填海造地时期，市人大常委会就通过了《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》，用法律引领改革创新。

根据《条例》，前海管理局定位为实行企业化管理但不以营利为目的的履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构。在《条例》的引领之下，前海管理局搭建起法定机构的基本框架。在外部管理方面，前海依法建立了“决策——前海开发建设领导小组、执行——前海管理局（局属企业）、监督——前海廉政监督局”三方治理监督结构。在内部治理方面，前海管理局按照“企业化管理、市场化运作”的原则，建立了一套集开发建设、运营管理和公共服务等职能于一体的运作机制。局内设9处，下辖3公司。前海管理局可以根据实际需要，因事成立机构，高效灵活地推动前海开发建设。

前海管理局承担政府下放的112项行政审批服务，并享有非金融领域的副省级城市管理权限；而其机构的人员规模，仅相当于一般行政区的20%—25%，实现了“小机构、大服务”的管理效率。不仅如此，在这个全国唯一采用法定机构模式的开发区内，前海管理局和局属公司200多名员工中，只有局长张备一人保留公务员身份。

构建法治化国际化营商环境

借鉴香港法治建设经验，建立健全前海法规体系，加快推进前海商事法律与国际通行商业规则对接，是前海法治建设突出亮点。

今年，深圳前海法院正式挂牌，标志着前海在打造“中国特色社会主义法治建设示范区”方面又迈出了关键一步。前海法院率先引入港籍陪审员选任制度，从符合条件的香港居民中选任陪审员，随机参与案件审理；此外，建立香港及外国法查明机制，在前海合作区扩大和方便香港法的适用。

与前海法庭一样，前海国际仲裁院作为前海国际化法治化环境创新的核心组成部分，一直备受各界期待。仲裁院建立以国际化的理事会为核心的法人治理机制，三分之一以上的理事来自境外，其中包括香港著名大律师梁定邦、香港律政司首任司长梁爱诗、香港国际仲裁中心前主席王桂勋等。目前仲裁员总人数为616人，其中境外仲裁员232名，占总数的37.7%，继续在全国保持最高。

前海“港味”十足的国际化法治建设，还体现在中国首家内地—香港联营律师事务所——华商林李黎联营律师事所在前海落户。据了解，该律师事务所

是内地第一家跨法域、跨地域的联营律师事务所，是中国法治事业不断创新进步的重大创举。

为反腐倡廉提供新思路

去年底，深圳前海的第一座永久性建筑——前海法治大厦动工建设。这栋大厦建成后，不仅是前海法庭和深圳国际仲裁院的办公地点，更体现了这片“特区中的特区”对法治精神和法治文件的推崇。

从《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》起，前海又先后出台前海跨境贷款、外资股权投资、现代服务业综合试点、外商投资管理等支持产业发展的规章制度和办法；完成前海金融信息安全、人才特区建设、规划管理、电子认证服务等四个项目的前期立法调研工作，并起草法规初稿。截至目前，前海管理局已经制订出台了126部内部制度规范，对法定机构的财务、人事、建设管理、会议、对外合同、接待、课题研究等方方面面的管理进行全面规范。

制度先行，还体现在将“权力关进制度的笼子里”。深圳市前海管理体制创新的另一项重要成果是，前海廉政监督局的挂牌成立。该廉政监督局合并了纪委、监察、检察、公安、审计等多部门的监督职能，为探索反腐倡廉提供了全新的思路。

前海廉政监督局负责人告诉记者，要在前海努力形成“办事不找人，找人也一样”的环境。前海廉政监督局以建设“廉政示范区”为目标，积极探索建立与我国政治体制机制相适应、与惩治与预防腐败体系相衔接、与现行法律制度相匹配的廉政监督运行机制，努力打造廉洁、高效、公平、公正的法治化营商环境，为前海“大开发大建设”保驾护航。☑

广告法的“新意”

文 / 本刊记者 于浩

全国人大常委会通过新广告法 将于2015年9月1日起施行

十二届全国人大常委会第十四次会议4月24日表决通过了新修订的广告法
新广告法明确，广告不得含有虚假或者引人误解的内容，不得欺骗、误导消费者
将于2015年9月1日起施行

据介绍
2014年
**我国广告年经营额
达到5600亿元**
广告市场总体规模居世界第二位

为促进经济社会发展作出了积极贡献
但随着我国广告业的飞速发展
实施20年的现行广告法
已不能完全适应广告业发展的客观需要

专家指出

- 新广告法进一步完善了广告监管法律制度
- 保障和规范行政主管部门职权的实施
- 提升了虚假违法广告惩治力度
- 对我国广告市场将产生深远影响

新华社发（大巢制图）

4月24日，十二届全国人大常委会第十四次会议举行闭幕会，以152票赞成、6票反对、6票弃权，表决通过了新修订的广告法。这是广告法实施20年来首次修订。

在全国人大常委会会议三审过程中，医疗、药品、保健食品、烟草、明星代言等广告应该怎样规范，不仅在两次面向社会公众征求意见中受到各方关注，而且是委员们讨论的焦点，直到24日3点闭幕会前，一些条款的文字才最终被确定下来。

草案通过前仍有“新意”

“立法质量直接关系到法治的质量。要把推进科学立法、民主立法作为提高立法质量的根本途径。要始终把提高立法质量作为加强和改进立法工作的重点，在提高立法质量上下大功夫，努力使我们的法律立得住、行得通、切实管用。”

这些立法精神在全国人大常委会委员长张德江的讲话中被反复提到，但如何体现在立法工作中，让全国人民感受、认可、赞成就不是那么容易了。

特别是过去有一些声音认为，常委会审议法律草案时间短，委员审议不充分等等。但广告法的修订，却让各界感受到全国人大常委会这个立法机关“在诗外下的功夫”。

2014年8月25日，广告法修订草案提交十二届全国人大常委会第十次会议初次审议。在这之前，全国人大财经委2013年12月召开立法工作联系会议，及时了解国家工商总局和国务院法制办关于广告法修改的起草工作及进展情况。2014年5月5日，听取国家工商总局、中国广告协会、中国消费者协会和广告主、广告经营者、广告发布者等有关企业的意见和建议。5月19日至21日，财经委派出调研组赴山东省进行广告法修改立

法调研，听取当地政府有关部门、协会、广告相关企业和专家学者的意见和建议。6月26日，财经委召开全体会议，对该议案进行审议。

广告法修订草案经过十二届全国人大常委会第十次会议初次审议后，面向社会公开征求意见。在二审稿提请十二届全国人大常委会第十二次会议审议前，全国人大法律委对二审稿草案进行了审议。“不得为药品、医疗器械疗效，公共场所禁做烟草广告，10岁以下孩子不能作广告代言人，弹窗网页广告一键关闭……”等各方意见被吸纳，出现在二审稿草案中。

4月20日，提请十二届全国人大常委会第十四次会议审议的广告法修订草案三次审议稿，对药品、保健食品广告，养生节目发布广告行为，广告代言活动等作出更加严格的限制。在此之前，二审稿再次面向社会公开征求意见，并在全国

人大法律委进行了审议。

21日,常委会委员对广告法修订草案三次审议稿进行分组审议。22日,全国人大法律委召开会议,逐条研究了常委会组成人员的审议意见,对修订草案进行了审议。23日下午,十二届全国人大常委会第四十六次委员长会议召开,听取全国人大法律委主任委员乔晓阳作的关于食品安全法修订草案三次审议稿修改意见的汇报。24日上午,全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国广告法(修订草案三次审议稿)》修改意见的报告被送至每位委员手中,等待着在下午的全国人大常委会闭幕会议上付表决。

此时的广告法修订草案历时8个月,经过了四次委员长会议、三次常委会会议、若干次法律委会议、财经委会议,以及调研、公开征求意见等,付表决通过已是委员们的普遍意见。然而就是到下午3点闭幕会这短短的五个小时内,修订草案再次作出了重要修改,可谓把“提高立法质量”做到了深入彻底。在付表决稿的第二十二条第一款中“禁止向未成年人发送任何形式的烟草广告”的内容在最后时刻被写入,其意义不言而喻。

此时,再看“今年全国人大常委会的立法数量有较大幅度增加,难度和要求也在增大。这是党和国家事业发展对立法工作提出的新要求,我们必须更加积极、更加主动做好立法工作”这一论述,就能理解全国人大常委会委员长张德江讲话中的深意。

新修订的广告法“剑指乱象”

今年1月国家工商总局公布的数据显示,2014年共查处虚假广告、虚假宣传和虚假案件2.67万件,近5年虚假广告、虚假宣传和虚假案件在总案件中逐步上升,对消费者生活带来的不良影响。此次,新修订的广告法对烟草广告、药品、保健食品广告和广告代言行为、未成年人广告活动、虚假广告的法律、互联网广告等作出更加严格的规定。

比如,针对明星代言,新修订的法规

定广告代言人没有使用过商品或接受过服务,不能在广告中作推荐、证明,并明确规定代言虚假广告受行政处罚未满3年,不能再代言其他广告;对于垃圾短信广告,规定任何单位或个人未经当事人同意或请求,不得向其住宅、交通工具等发送广告,也不得以电子信息方式向其发送广告,违反上述规定,对广告主处5000元以上3万元以下的罚款。对于烟草广告,规定禁止在大众传播媒介或者公共场所、公共交通工具、户外发布烟草广告等。

“虚假广告欺骗、误导消费者,影响广告业健康发展,损害社会经济秩序,是广告领域性质最为恶劣的违法行为之一。这次修改广告法,总结实践经验,以定义加列举的形式对虚假广告的具体情形进行了界定,同时进一步明确责任主体,加大惩处力度。”全国人大常委会法工委经济法室主任王超英在新闻发布会上说:“针对实践中比较突出、群众反映强烈的问题,有针对性地作出规范:第一,针对保健食品广告中的突出问题,增加关于保健食品准则的规定,保健食品禁止代言,禁止涉及疾病预防、治疗功能。第二,针对实践中广播电台、电视台等变相发布广告的问题,明确要求大众传播媒介发布广告应当显著标明‘广告’,与其他非广告信息相区别,并加重了变相发布广告的法律、针对当前突出的问题,增加规定,广播电台、电视台、报刊音像出版单位、互联网信息服务提供者不得以介绍健康、养生知识等形式变相发布药品、医疗器械、医疗、保健食品广告,以及相应的法律责任。第三,针对实践中垃圾信息泛滥的情形,增加规定,任何单位或者个人未经当事人同意或者请求,不得向其住宅、交通工具发送广告,也不得以电子信息方式向其发送广告,并明确了相应的法律责任。”

据公布的数据显示,2007年至2014年的八年间,国家工商行政管理总局总共查处了37万件虚假违法广告案件,有30%属于虚假广告,是目前各种违法广告当中情节最严重,社会反响最强烈,社会危害

性也最重的一种广告的违法行为。

“这次新修订的广告法专门增加了一条,规定了虚假广告的构成条件。一是内容虚假,二是引人误解的内容引导误导消费者,也是虚假广告。而且还在第二款进一步列举了四种典型的具体情节,增加了工商部门查处虚假广告的可操作性,同时在新修订的广告法的法律责任方面也加大了对发布虚假广告的罚款力度,也增加了吊销执照、证照、信用约束和行业禁入方面的新规定,极大地提高了虚假广告的违法成本。我相信新法关于虚假广告的新规可以提升广告法的可操作性,对遏制虚假广告行为,保护消费者合法权益会产生重要的作用。”国家工商行政管理总局副局长甘霖在接受记者提问时表示。

同时,新修订的广告法还强化了公众参与,加强了社会监督。发挥社会公众在查处违法广告中的作用,明确规定,任何单位或者个人有权向工商行政管理部门和有关部门投诉、举报违反本法的行为。工商行政管理部门和有关部门应当向社会公开受理投诉、举报的电话、信箱或者电子邮件地址,接到投诉、举报的部门应当自收到投诉之日起7个工作日内,予以处理并告知投诉、举报人。同时,发挥社会监督的力量,规定消费者协会和其他消费者组织对发布虚假广告侵害消费者合法权益的行为,依法进行社会监督。

“广告法的这次修改有很多亮点,特别是它有很明确的针对性。当年制定广告法时,广告的数量和现在完全不是一个数量级,因此法条相对简单。从这些年的发展情况看,广告已成为对社会影响最大的信息渠道,在一定意义上,广告影响社会的价值取向,对年轻人、儿童的人格塑造有非常大的影响。这次修改广告法,对问题作出针对性的规定,非常好。”全国人大常委会委员信春鹰说,广告法不仅仅规范市场经济,还要承担净化社会空气,引导社会行为的责任。从这个意义上来说,广告法这次的修改恰逢其时,特别必要。☑

国家安全法草案再完善

文 / 本刊记者 梁国栋

4月20日,十二届全国人大常委会第十四次会议再次审议了国家安全法草案。根据维护国家安全的需要,草案不仅明确了总体国家安全观的内涵,也增加了一些重要领域的安全任务。

明确总体国家安全观内涵

根据草案二审稿,国家安全工作应当坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,维护各领域国家安全,构建国家安全体系,走中国特色国家安全道路。

十二届全国人大常委会第十二次会议对国家安全法草案进行了初次审议。草案一审稿第四章第二节规定了“国家安全战略”。有些常委会组成人员、部门和地方提出,国家安全战略是党和国家在一个时期维护国家安全的方针政策和目标任务,是维护国家安全的顶层设计,是管全局的,建议把制定国家安全战略的规定移至总则作出规定。

草案二审稿根据有关方面意见将相关规定移至总则,并进一步明确国家安全战略涉及的主要内容,规定:国家制定并不断完善国家安全战略,全面评估国际、国内安全形势,明确国家安全战略的指导方针、中长期目标、重点领域的国家安全政策、工作任务和措施。

对于公民和组织维护国家安全的义务,草案二审稿对相关条款的顺序作了调整。同时,在公民和组织维护国家安全的义务规定中,草案二审稿增加了“遵守国家法律法规关于国家安全的有关规定”“任何个人和组织不得有危害国家安全的行为”的内容。

完善国家安全任务“清单”

草案一审稿规定了维护政治、国土、军事、经济等领域的安全任务。有些常委会组成人员、代表、部门和地方建议,增加一些重要领域的安全任务,并对有关安全任务进一步完善。

在经济安全中,草案二审稿增加了保障“关系国民经济命脉的重要行业和关键领域”“重大基础设施”安全的规定。在文化安全中,二审稿增加了“加强社会主义核心价值观教育和宣传”“防范和抵御不良文化的渗透”的规定。在网络与信息安全中,二审稿增加了国家“建设国家网络与信息安全保障体系,提升网络与信息网络安全保护能力”“维护国家网络空间主权”的规定。

草案二审稿增加了金融安全一条,规定:国家健全金融宏观审慎管理和金融风险防范、处置机制,加强金融基础设施和基础能力建设,防范发生系统性、区域性金融风险,防范和抵御国际金融风险的冲击。二审稿还增加粮食安全一条,规定:国家健全粮食安全保障体系,健全国家粮食安全预警制度,落实国家粮食储备责任,完善粮食流通体系和市场调控机制,保障粮食供给。

根据草案二审稿,国家坚持中国共产党的领导,维护中国特色社会主义制度,发展社会主义民主政治,保障人民当家作主的各项权利,强化权力运行制约和监督机制,健全社会主义法治,维护宪法法律权威。

草案二审稿对一审稿中关于国家安全制度机制的一些规定进行了整合细化。二审稿规定,国家建立国家安全工作督促和责任追究机制,确保国家安全战略和重大部署贯彻落实。国家健全

统一归口、反应灵敏、准确高效、运转顺畅的情报信息收集、研判和使用制度,建立情报信息工作协调机制,实现情报信息的及时收集、准确研判、有效使用和共享。

为进一步明确并细化报告和发布处置国家安全危机信息的主体以及相关要求,草案二审稿规定,国家安全危机事件发生后,履行国家安全危机管控职责的有关机关,应当按照规定准确、及时报告,并依法将有关国家安全危机事件发生、发展、管控处置及善后情况统一发布。

在审议中,常委会组成人员和列席人员普遍认为,维护国家安全,是中国特色社会主义建设事业顺利进行、实现国家长治久安和中华民族伟大复兴的重要保障。草案二审稿贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神,坚持问题导向,在认真研究、吸收常委会组成人员初次审议意见和各方面意见基础上,进一步明确了总体国家安全观的内涵;根据维护国家安全的需要和重要性,在维护国家安全的任务中增加了金融安全、粮食安全,并对经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、网络信息安全、生态安全、资源能源安全、核安全等规定作了充实完善;进一步对国家安全制度机制相关规定整合细化。通过这次修改,草案规定概念更加全面,更加具体,更具有针对性,国家安全法作为一部综合性、全局性、基础性法律的地位得到进一步体现,具有鲜明的中国特色。常委会组成人员和列席人员普遍赞成草案的修改,还对草案提出了一些修改完善的意见和建议。☑

种子法大修：为种业做大做强注入新活力

文 / 本刊记者 李小健

世界虽大，一粒种子却可以改变它。种子是农业之母，是粮食生产的源头，对农业可持续发展和粮食安全保障意义重大。我们要把饭碗牢牢地端在自己的手里，且碗里装的是自己粮食，就应不遗余力地提高我国种业的竞争力。

4月20日，种子法修订草案提请十二届全国人大常委会第十四次会议审议。这次种子法大修，可以说是为种业发展更换了新的土壤，并注入新的活力。因为，法律草案不仅对当前种业市场存在的种种乱象作出了明确规范，更着重于鼓励种业自主创新和做大做强。

施行15年，该修改了

我国现行种子法于2000年开始施行，至今已有15个年头。4月20日，全国人大常委会委员、全国人大农委副主任委员刘振伟作种子法修订草案说明指出，种子法施行以来，在提高品种选育水平，发育种子生产经营多元主体，规范种子市场秩序等方面发挥了重要作用。作为保障国家粮食安全、生态安全和林业发展的重要法律制度，种子法设定的基本制度，总体上得到了较好的落实。

但是，15年过去了，种子法也该修改了。刘振伟说，随着社会主义市场经济发展，我国种子生产经营出现了不少新情况，种子法的一些规定已不适应，如对种质资源保护不力，育种创新体制机制还不够，植物新品种保护力度小，种子生产经营管理环节多，种业国际竞争力弱，基层种业执法机构权责不清，处罚力度偏小，等等。

在分组审议法律草案时，全国人大常委会组成人员一致赞同对种子法进行修改。许为钢委员表示，“现行种子法的



图/CFP

颁布实施，对促进我国种子的发展发挥了历史性的作用。事隔15年，环境发生了很大的变化，这次的修改非常必要和及时。”

事实上，社会各方面要求修改种子法的呼声非常强烈。刘振伟介绍，十一届全国人大以来，全国人大代表有780人次提出修改种子法和制定植物新品种保护法的议案25件。2010年，全国人大常委会对种子法实施情况进行了检查，提出了修改种子法的建议。

2013年，修改种子法列入十二届全国人大常委会立法规划，由全国人大农委牵头修改。在修改过程中，先后两次征求31个省、自治区、直辖市人大和国务院有关部委、科研院所、高等院校、种子企业和专家的意见。在认真总结实践经验、深入调查研究、反复论证的基础上，

形成了种子法修订草案。

法律大修，重点在哪里？

针对种业市场和发展中存在的问题，这次种子法修订草案主要对种质资源保护、育种创新体制机制、品种审定和登记管理、植物新品种保护、种业监督管理、种子生产经营许可等方面进行了全面规范，旨在发展现代种业，提升我国种业自主创新能力和市场竞争力。

在种质资源保护方面：近年来，一些地方在城镇扩张中，随意占用种质资源库、保护区或者保护地的现象比较突出。对此，草案规定，占用种质资源库、保护区或者保护地的，需经原设立机关同意，以约束和规范征地行为，保护好国家的重要战略资源。对一些外国人、外国企业或者外国其他组织借合作研

究之名,轻易获取我国优异种质资源的情形,草案规定,与外国人、外国企业或者外国其他组织开展合作研究利用种质资源的,应当经国务院农业、林业行政主管部门批准。

在育种创新体制机制方面:长期以来,周期长、经济效益不明显的基础性、前沿性、公益性育种投入严重不足,企业的自主研发投入也十分有限,这是修饰性、模仿性和低水平重复品种多,有突破性的原始创新品种少的重要原因之一。为此,草案规定,国家建立主要由市场决定种业技术创新项目和经费分配、成果评价的机制;支持科研院所、高等院校重点开展育种的基础性、前沿性和应用技术研究;鼓励种子企业充分利用公益性研究成果,培育具有自主知识产权的优良品种;由财政资金支持为主形成的育种成果的转让、许可等应当公开进行,禁止私自交易。

在品种审定和登记管理方面:品种审定制度实行多年,对我国良种推广发挥了积极作用,但在实践中也存在一些问题。一些地方反映,目前需要审定的品种多,审定通道窄,审定过程不规范,有些审定标准与市场需求脱节,品种审定与保护脱节,“一品多名”,“多品一名”等现象时有发生。草案就此减少了主要农作物审定品种种类。取消国务院农业行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府农业行政主管部门可以各自确定一至二种主要农作物作为审定品种的规定,审定的主要农作物由28种减少为稻、小麦、玉米、棉花、大豆共5种。同时,草案进一步规范品种审定、设立审定绿色通道和建立品种退出制度。对于长期处于缺乏管理状态的蔬果花卉等经济作物品种,草案则要求建立非主要农作物品种登记制度,由国务院农业行政主管部门发布非主要农作物登记目录,列入登记目录的品种在推广前应当申请登记并公告,作为进入市场经营、推广的依据。

在植物新品种保护方面:多年来,不少全国人大代表提出加强植物新品种

保护的议案。经过反复听取多方面的意见并结合我国植物新品种保护实际,草案对植物新品种与种业发展密切相关的关键性制度进行规范,对植物新品种的授权条件、授权原则、品种命名、保护范围及例外、强制许可等作了原则性规定。针对品种研发模仿重复多、同质化严重的现状,按照鼓励原始创新原则,草案规定,实质性派生品种可以申请并获得植物新品种权,但对其进行生产、繁殖或者销售等行为,应征得原始植物新品种权所有人的同意。

在种业监督管理方面:修订草案规范和明确了执法主体,农业、林业行政主管部门所属的综合执法机构或者委托的种子管理机构,有权开展执法相关工作;为创造公开公开的市场环境,加强统一监管,草案要求国务院农业、林业行政主管部门建立统一的种业信息发布平台、监管平台和植物品种标准样品库;为规范外资进入我国种业的管理,草案规定,国家建立种业安全审查机制,规范外国人、外国企业或者外国其他组织投资并购境内种子企业,或者与境内科研机构、种子企业开展技术合作,从事品种研发、种子生产经营等行为;为回应消费者对于转基因产品安全性的关切,草案规定,转基因植物品种的选育、试验、审定和推广应当进行安全性评价,采取严格的安全控制措施,国务院农业、林业行政主管部门应当加强跟踪监管并及时公告有关转基因植物品种审定和推广的信息。

在种子生产经营许可方面:按照中央深化行政审批制度改革的精神,修订草案进一步取消和下放了行政许可事项。此外,为加大对种业发展的支持,草案还专门设置扶持措施一章,将一些行之有效的政策转化为法律规定。

修法助力种业健康发展

分组会议中,全国人大常委会组成人员对种子法修订草案进行了充分审议,并详细提出建议和意见。大家普遍希望借助这次法律的修改和调整,引导、扶持和

促进我国种业健康发展,且做大做强。

在全国人大常委会副委员长向巴平措看来,我国之所以十几年粮食连增,种业的发展起到了至关重要的作用。所以,种子的重要性,怎么强调都不为过。他说,当前,我国种业在国际上还处于弱势地位,这与我国的实力、种业的传统及基础是不相适应的。在种业投入方面,我国财政投入远不及发达国家,与一些欠发达的国家相比,也还有差距。种子的培育周期长、风险高,从种子的选择到最后的推广,这个周期需要几年、十几年的时间,甚至更长。“种子的培育不同于其他工业生产,我倾向于将种业作为一个特殊的行业,国家应该给予特殊的关心,无论是财政投入还是政策支持,或者发展环境方面,对种业的发展都应给予特殊的关心。”

“修订草案立足于提升我国种业自主创新能力和市场竞争力,对种子资源保护、育种创新体制机制、品种审定和登记管理、种业监督管理等等进行了较大幅度的修改。像这些重大修改,都体现了改革的精神,对转变农林发展方式、发展现代农林产业有重要意义。”罗清泉委员在审议中建议进一步加强对种子企业的扶持力度,支持其做大做强,发挥其市场主体的作用。

罗清泉反问说,为什么我们国家种业的竞争力弱?为什么我们育种创新能力弱?原因是多方面的,种子企业发展严重滞后,市场主体发展严重滞后,这是一个重要原因。目前,我国80%以上的农作物品种由科研和教学单位选育,商业性的品种80%是科研和教学单位、高等院校选育,而全国5000多家种子企业选育的新品种不到20%,这就是我国种子企业发展的现状。“应该通过这次种子法的修改,引导促进这一现状的改变。不仅要支持现有种子企业做大做强,而且要鼓励引导社会资本进入种业,鼓励现有种子企业的联合重组,要通过法条的修改,促进市场主体的发展,并支持他们逐步成为创新的主体。”

“打包”修法：量质并重

——全国人大常委会审议药品管理法等26部法律的修正案草案

文 / 刘文学



4月20日，十二届全国人大常委会第十四次会议在北京人民大会堂开幕。摄影 / 杜洋

“关于《中华人民共和国药品管理法》等26部法律的修正案（草案），我认为这是个放权的过程，昨天的说明中已经讲到了，权力由国务院及相关部门下放到省一级，这是一个进步。但是在整个修正案草案修改过程中，还需要进一步完善。”全国人大常委会委员龚建明说。

4月20日，《〈中华人民共和国药品管理法〉等26部法律的修正案（草案）》由国务院提交给全国人大常委会，全国人大常委会委员们开始了对这部修正案（草案）的审议。

“打包”修法的必要性

在审议中，绝大多数委员和列席会议的代表认同“打包”修法这种方式，认为这种立法方式是对改革紧迫性的必然回应，是深化改革的有力举措，同时也是

强化立法引领改革作用的重要体现。

龙超云委员说：“药品管理法等26部法律的修正案草案是一种打捆式的修法方式。2013年开始接触这种修法方式，当时还不太习惯，有些担心和疑惑，尤其担心表决的时候，委员们对条款有些同意有些不同意，怎么表决？不能全面正确地反映委员们的意愿。现在看来，这种打捆修法的方式应是一种新常态。因为我们国家的形势发展太快了，特别是中央作出了‘四个全面’的战略部署之后，改革在深化，发展在加快，简政放权的进程也在加快。因此，立法、修法也要尽快适应新的形势，回应立法、修法整体性、系统性以及迫切性的要求。”

全国人大代表金兰英认为“打包”能增加修法的容量，是深化改革“啃硬骨头”的“硬武器”。她说：“我完全同意

这26部法律的修改，符合十八届四中全会精神，是深化改革的有力举措，进一步为发展松绑，把很多问题推向市场，有利于激发市场的活力，为大众创业、万众创新铺平了道路，有利于规范市场行为，也是改革的进一步深入，将政府由管理变成监督，更有利于经济的发展。改革是‘四个全面’其中的一项，中央决定了这个问题以后，国务院迅速地把这26部法律进行了修改，步伐是很快的，虽然有些地方还存在问题，但是也不能等问题完全没有了再发布。”

彭森委员说：“这次提交常委会审议的关于药品管理法等26部法律的修正案草案，是一个贯彻落实三中全会决定和四中全会决定，很好地把全面深化改革和全面依法治国结合起来的一个重要的工作。长期以来，我们在改革开放过

程中,都涉及对现行一些法律的修订和完善的问题。从国外来讲,一般改革都是通过修法来进行,而中国过去长期以来往往是先改革试点突破,然后再通过法律进行稳定和完善的,进一步地巩固改革的成果。这次四中全会要求把各项改革纳入到法治的轨道上来,立法工作应该进一步发挥对全面深化改革的引导作用和保障作用。这次审议的这26部法律修正案草案体现了依法治国的精神,这个工作本身意义就是非常重大的。”

“打包”讲量也要讲质

虽然委员和代表们总体上肯定了“打包”修法的必要性,但也有不少委员和代表认为这部修正案草案“打包”的技术层面还有一些需要继续完善的地方。

有的委员认为这次修法打的包过大。修福金委员说:“法制办一揽子拿出药品管理法等26部法律的修正案草案,说明政府在简政放权、改革方面是很着急的,是积极的,这点必须得到肯定,而且改得大刀阔斧,这种积极性作为我们人大代表来说还是非常赞同的。人大常委会委员过去在政府或者在其他行业工作过,不一定全通,通过一上午的时间就把26部法律的修正案通过,我想不符合实际,也不符合十八届四中全会提出来的科学立法要求。是不是包小一点打,因为两个月一次会,常委会今年年底能够把这个大包解决,那么修法质量会高些。改革的步伐需要快,但也要注意质量,不是简政放权减得越多越好,应当符合法律和市场的要求,做到真正的简政放权,我的意见是包小一点,研究次数多一点,我们讨论细一点,科学立法的路就会走得更好一点。”

有的委员觉得包里的内容组合过于笼统,逻辑性不强,表决时不好真实地表达自己的意见。姒健敏委员说:“这次不能这么笼统地修改,表面看是减少审批,把26部法律归类一起修改了,但实际上是把一些性质不同的审批许可简

单地按同一性质处理了。如把药品和邮政、铁路价格开放放在一处,实际上是将药品这一特殊消费品,需控制的专卖品,与一般可以不用监管的消费同类处理了,药品一定要有计划生产,严格控制消费,且不能单纯以价格来作选药的,这种审批是不能放的。”

郎胜委员建议把现在包里的内容进行分类,分别表决,这样就做到了量与质的统一。他说:“一次这么多,委员们要在较短的时间内,对这些内容去领会,审议起来是比较困难的。如果一揽子打包表决,有时候对个别条款或者对某一个方面的内容有意见时就不太好表态,可能因为对一条或者个别条款有意见,而影响整个草案的表决。是否可以考虑按照今年修改的立法法的要求,对多部法律中涉及同类事项个别条款进行修改一并提出法律案的,经委员长会议决定,可以分别打包,分别表决。建议由法制工作部门和国务院有关部门沟通协调后作个梳理,进行分类、把现在一个大包能够变成一些小的包,这样审议、表决起来也更方便。可根据这次修正案草案修改的内容,按照取消和下放行政审批项目、工商登记前置审批改为后置审批、价格改革这三项内容,把这26部法律做梳理,分别打成不同的包,然后再进行表决。这对提高审议质量、科学立法具有重要意义,也是立法上的一种创新形式。”

简政放权要“破”“立”同步推进

这部修正案草案市场化导向十分明确,主要目的是简政放权。但有很多委员担忧简政放权和监管体系建立之间留下“空档”,呈现出“一放就乱”的局面。

韩晓武委员说:“行政审批制度改革,既要谈‘放’,更要强调放而不乱。在减少审批的同时,要加强监管。减少事前审批,并不意味着削弱事中、事后的监管,更不意味着行政机关法定职责的弃守。以往确有相当一部分审批权是计划经济的产物,应该取消;但也有一部分是随着市场经济的发展和要求的设立的,

这些不能简单地取消。明确‘放’和‘管’的边界,才能避免一放就乱的情况出现。没有强有力的监管,行政审批的放权就很难真正持久。如果监管没有及时到位,很有可能在‘放’的过程中,出现很多问题,呈现‘一放就乱’的局面,导致取消的行政审批被重新恢复,回到‘一乱就收’的老路。”韩晓武委员强调行政审批改革要“放”和“管”两个轮子同时驱动。他认为在目前的大背景下,“放”有相应的积极的措施,从中央到地方,都在按步骤有计划清理审批清单;但在加强事中和事后的监管方面,还有待进一步的实质性动作。

吕薇委员举例说明审批改革之后完善监管体系的重要性。她说:“最近我们到下面调查经济形势,有的企业感觉到我们有些改革措施落实不到位,为什么?其实就包括前置审批变成后置或者事中事后监管,但不明确怎么事中事后监管。实际上事中事后监管对政府的监管能力要求更高,中间在哪个环节监管、监管什么,标准是什么,这些都应该非常明确。我们调研时,企业说还不如让我前置审批,我能干就干,不能干就不干,但是现在如果我们已经投资了,事后又说不能干了,那我更不敢投了。我认为这些法律中取消了前置审批之后必须明确发照以后谁去管,标准是什么,必须要有公开透明的标准和程序,让人家能够遵循这个标准去做。”

闫小培委员审议时也对监管缺位表达了担忧:“取消审批后,事中和事后监管是否已经得到强化?监管体系是不是已经建立起来了?从国务院法制办宋主任的说明当中和法律规定的修改当中,都看不出来。说明中只提到取消后,可以通过制定规范标准等方式加强事中事后监管,但仅仅这样说明显然是不够的。在市场经济体制还不够完善的背景下,要做到‘破’和‘立’的有机统一,‘破’和‘立’应该同步推进,取消的同时应该有明确监管措施出台,避免‘破’和‘立’之间出现断层,造成监管缺位。”

人民陪审员制度改革：剑指“陪而不审”

文 / 本刊记者 张维炜

人民陪审员是推进司法民主,畅通民众依法参与、监督司法的重要渠道。2015年4月26日,十二届全国人大常委会第十四次会议通过决定,授权最高人民法院在北京、河北、黑龙江、江苏、福建、山东、河南、广西、重庆、陕西十个省(区、市)各选择五个人民法院(含基层人民法院及中级人民法院)开展人民陪审员制度改革试点工作,试点地区将对人民陪审员选任条件、选任程序、参审范围、参审机制、参审职权、退出和惩戒机制、履职保障制度等进行改革。同时,试点地区暂时调整适用人民法院组织法、全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定、刑事诉讼法、民事诉讼法的部分规定。

决定还提出,试点具体办法由最高人民法院会同有关部门研究制定,报全国人大常委会备案。试点期限为二年,自试点办法印发之日起算。

在全面推进依法治国的开局之年,将人民陪审员制度提至改革前沿,作为改革的关键一环,外界看来,此举意义重大。审议中,常委会组成人员和代表们普遍认为,这些改革方向明确,直指司法实践中“陪而不审,审而不议”等陪审沉痾,可以说既是对民众参与司法意愿所作出的积极回应,也暗合了现代“司法民主”发展的必然方向。

扭转“陪而不审”的尴尬局面

作为一项延续数十年、极具“本土特色”的司法制度,人民陪审员制度曾历经几起几落。

早在20世纪三四十年代,它就在党领导的“革命根据地”“边区”和“解放区”获得推行。新中国成立之后,经过了立法的初步肯定、恢复和淡化两个阶段后,人民陪审员制度自20世纪90年代开始呈现强

势复苏之势,并被司法寄予厚望。

然而司法实践中,人民陪审员常常被沦为法庭陪衬,较难参与法庭实质决策却是不争的事实。有媒体报道称,一些地方在庭审中不发言的人民陪审员占比超过70%,说得最多的话是“我同意”。

“没办法啊,我们的法律知识和司法审判经验远不及法官,庭审和合议都由法官主导的,很多时候我们插不上嘴。”王涛(化名)是四川宜宾市的一名中学教师,有着4年陪审员经历。他的困惑在于自身很难和职业法官站在一个平台上,形成理想中的互补和制约。

身为一名律师,全国人大代表李亚兰经常参加诉讼,她也注意到,陪审员在开庭审理阶段,很多时候并没有发挥应有的作用,“基本上是陪而不审,更不要说是发表独立意见或提出异议。”究其原因,李亚兰向本刊记者分析说,一方面是陪审员大多不是学法律的,庭审时表达起来有恐惧感,怕说错话;另一方面是法院对陪审员要求不高,往往流于形式。

基于这些问题,本次试点地区改革提出“逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题,只参与审理事实认定问题”。在许多委员和代表看来,此次对陪审员的职权范围进行调整,可以充分发挥人民陪审员来自人民群众、代表人民群众,通民情、知民意,与职业法官在思



图/CFP

维、知识上形成优势互补,有助于促进司法公正,提高司法公信力。

“我们看到很多冤假错案都是在事实认定、判断上出了问题。”沈春耀表示,事实问题是前提,前提存在问题,案子不可能判得公正。一次屈打成招之后留下一个文书,盖了一个手印就成为“证据”,就一走到底,后面很难翻供,而事实问题的核心是证据,证明犯罪事实能否成立,证据是否具有说服力,能不能构成完整的证据链,这是一个常人判断的问题。因此,“一定要引入陪审机制,让外部人员、普通人来参与案件的

事实认定,充分发挥陪审机制的优势和作用。”沈春耀说,事实认定是基础,这个关口把好了,冤假错案就会少一些。

此外,试点地区还将对陪审员参审案件的机制进行改革,提出要合理确定每个陪审员每年参与审理案件的数量比例,探索重大案件由三名以上人民陪审员参加合议庭机制,健全人民陪审员提前阅卷机制。“以前常出现合议庭只有一名陪审员、两名法官,如果两位法官的意见一致,而陪审员和他们的意见不一致,那么陪审员很难说服法官,陪审员的意见常常无法得到体现。”一些业内人士认为,现在陪审员的数量增加了,对审判的影响也将增加,这些都是进一步加大了陪审员的“话语权”。

突出“平民化”特性

司法实践中,人民陪审员制度搭建起了普通民众与司法机关之间的桥梁,它消除了司法的神秘感,是促进审判公开、公正,提高司法公信力的重要措施。但“实践中,陪审员在任期届满后可以连任,法院往往倾向于使用有陪审经历和经验的陪审员。有的陪审员就成了陪审专业户,导致参加案件、陪审人数较少又相对固定。”来自河南辉县的基层全国人大代表裴春亮提出了目前人民陪审员制度存在的一个突出问题。

“这些年来,随着人民法院工作压力的增大,法官人员稀缺,越来越多的法院开始聘任专职人民陪审员。”全国人大代表贾春梅是河北省邯郸市人民检察院副检察长,常年工作在办案一线,在法庭上直接与审判长和陪审员打交道。她表示,专职人民陪审员的加入减轻了法院的审判压力,提高了案件办理效率,却背离了陪审制度的价值取向。

贾春梅说,人民陪审员制度设置的初衷是让群众能参与到司法审判中来,弘扬司法民主,弥补法官职业思维不足,但专职化使人民陪审员渐渐脱离群众,很难发挥监督职责。刘健仪代表也直言,陪审员和法官太熟以后,有时候会有

不良后果,会影响判案。

因此,推动人民陪审员制度向草根化的“司法民主”方向转化,回归其设置初衷,成为本次改革的一个核心内容。

据了解,本次试点地区将首先从陪审员选任条件入手进行改革完善,将担任人民陪审员的年龄条件从23周岁提高到28周岁,将学历条件从大专以上改为高中以上,并强调“农村地区和贫困偏远地区公道正派、德高望重者不受此限”。

李亚兰代表对本刊记者说,在农村或者偏僻、经济欠发达地区,文化相对落后,法院受理的案件以邻里纠纷和家庭矛盾居多,对人民陪审员需求量很大。“在这种情况下,让村屯中具有影响力和权威性的长者出面解决问题,常常比法官更具效率、更直接。”李亚兰将其形象地称为“三叔二大爷”效应。“如果按照以往陪审员条件要求的大专以上学历,这些人往往都难以达到要求。”所以在她看来,这次对陪审员选任条件的调整很“接地气”。

由熟悉社情民意的普通人民群众通过被选任为人民陪审员参与国家司法审判,以大众视角判断案件是非曲直,更有利于帮助法官从多角度查清案件事实,正确适用法律。韩晓武委员强调,人民陪审员的选任就应当淡化学历、职业、专业知识等“精英化”背景,突出体现“平民化”。

此外,据了解,为了扩大陪审员来源,这些试点地区还将对陪审员的选任程序作出改革,由原先的个人申请和组织推荐,改为基层和中级人民法院每五年从符合条件的当地选民(或者当地常住居民)中随机抽选当地法官名额数5倍以上的人民陪审员。

“随机抽选当地居民,能够较好地体现陪审员选任的广泛性。”李路委员和一些业内专家表示,以往陪审员的选任大多由组织推荐,仅能覆盖少数的“法院之友”,此次试点是每位符合条件公民都有权被随机抽中成为陪审员,此举可谓司法体制改革中司法民主校正司法专权的实质举措,可以让以往的“编外法官”陪审员真正回归公民。

一些问题仍需深入研究

审议中,常委会组成人员们普遍认为,人民陪审员制度是社会主义民主政治的一项重要内容,以授权部分地区开展改革试点的方式逐渐完善这一制度,是必要的。同时,他们对试点工作的具体内容提出了意见,如进一步完善人民陪审员的选任条件、选任程序、任期、参审案件机制、监督机制、经费保障和培训机制等,并建议最高人民法院在制定试点办法时一并深入研究,作出具体规定。

随机抽选当地居民能够较好地体现陪审员选任的广泛性,但也要注重选任的代表性。“这两者要结合起来,兼顾候选人专业、行业背景和社会影响力等因素。”李路、董中原等委员认为,应针对不同类型的案件,选用不同类型的人民陪审员,发挥行内人士对本行业的熟知优势。

万鄂湘副委员长十分关注人民陪审员的回避问题。他举例称,一个县城之内,一个民事案件或者刑事案件发生,就那么几十个陪审员,随便一选可能就选择了一个当事人的亲戚、同事或者同学。出现这种情况以后,应不应该有个回避程序?如何确定这个人民陪审员有没有影响法院公正审判的因素?另外,万鄂湘认为,应重视和明晰人民陪审员职责豁免机制,同时在试点办法中预先作出制度安排,妥善应对一些个案中可能出现的当事人在人民陪审员选择上的争议。

提高陪审质量,解决“陪而不审”问题,还需要在监督机制上下功夫。李路委员建议,对人民陪审员履职尽责的情况应建立客观、科学的评价体系,履职效果差的要予以及时退出。

充分发挥人民陪审员的作用,经费保障不可缺失。“实践中不少基层法院的陪审员经费没有列入本级财政预算,要靠多方寻找解决出路。这种状况必须改变。”韩晓武委员建议最高人民法院在试点工作中,会同司法部、财政部等中央有关部门认真研究解决人民陪审员工作专项经费保障问题,地方各级法院的人民陪审员工作经费都应列入财政预算,由财政负担。☑

种子法修改的几个问题

文 / 刘振伟

建立现代种业制度是推进农业现代化,确保国家粮食安全和主要农产品供给,增加农民收入,提升农产品质量安全水平的重要战略举措。很难想象,在一个落后的种业管理制度环境里,会催生出现代种业的发展壮大。

现行种子法自2000年实施以来,在提高品种选育水平、发育种子生产经营多元主体、规范种子市场秩序等方面发挥了重要作用。但近些年,由于新情况、新问题的出现,种子法的一些规定已难适应管理的需要。自2010年以来,由全国人大农委牵头对种子法进行修改,修订草案已提交全国人大常委会审议。本文对修改种子法的思路及修改的主要内容谈一些看法,以期对进一步统一认识有所帮助。

种子法修改的思路是:认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,按照党中央、国务院关于发展现代种业和发挥市场在资源配置中决定性作用的要求,立足于种业国家战略性、基础性核心产业地位,构建以产业为主导、企业为主体、产学研结合、“育繁推一体”的现代种业法律制度,着力提升种业自主创新能力、知识产权保护能力、市场竞争能力、供种保障能力和市场监管能力,保障种业产业安全。

种子法修改过程中,两次在全国范围征求各省区市人大、政府农口和法制工作部门以及国务院40多个部门的意见,充分听取种子管理部门、科研院所、种子企业、种业协会、基层干部、农民代表及专家学者的意见,召开了12次专家论证会,努力使每一项制度安排都建立在符合客观规律的基础上。修订草案在种质资源保护、种业科技创新制度、植物

新品种权保护、品种审定和登记、种子生产经营许可和质量监管、种业安全审查评估、转基因品种监管、种子执法制度、种业发展扶持保护制度及法律责任等十个方面,对种业管理制度进行了完善。

一、完善种质资源保护制度

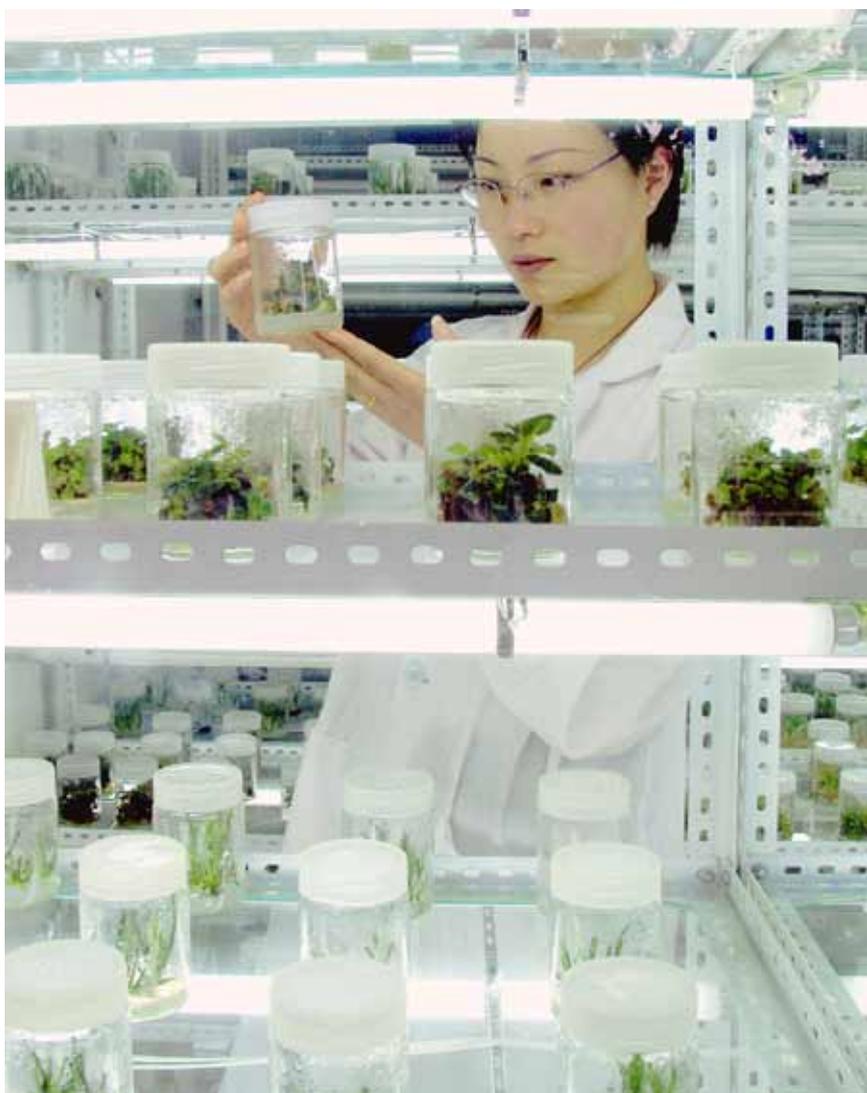
我国是气候类型多样的国家,地域广阔、地形地貌复杂,需要保护的种质资源种类繁多。近年来,受城镇化快速推进、大规模开发建设、气候变化异常、生态环境恶化等因素影响,我国的种质资源保护形势比较严峻。随着现

代生物技术的发展,传统的保护方式已难以适应。为此,种子法修订草案规定,国家有计划地开展种质资源普查工作;明确国务院农业、林业行政主管部门建立种质资源保护区、保护地的责任;明确种质资源库、保护区或保护地的种质资源属公共资源,依法向社会开放;占用种质资源库、保护区或保护地,需经原设立机关同意。



图 / CFP

占用种质资源库、保护区或保护地需经原设立机关同意,是否属于新增行政许可?按照行政许可法的规定,行政许可是行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查准予其从事特定活动的行为。作为管理经济社会事务的事前控制手段,行政许可是行政机关针对行政相对方的管理行为,由行政相对方提出申请。行政机关审批其他行



种子繁育室。图 /CFP

政机关或其直接管理的事业单位的行为,不属于行政许可。在修订草案中,占用种质资源库、保护区或保护地,针对的是土地征收、征用中可能发生的随意侵占行为,指向的主体是征地机关等政府相关管理部门,是对公权力的约束,不涉及审查、许可公民、法人或其他组织从事特定活动的行为,不属新设行政许可。

二、完善种业科技创新制度

针对我国目前育种的基础性、前沿性和应用技术研究人力、财力投入不足,品种选育集成度低,从事原始创新动力弱,以及产学研分割、育繁推脱节等问题,修订草案按照党的十八届三中全会

关于深化科技体制改革的精神,对种业科技创新体制作了调整完善,主要包括:建立主要由市场决定种业技术创新项目和经费分配、成果评价的机制;支持公益性科研院所及高等院校重点开展育种的基础性、前沿性和应用技术研究,以及常规作物、主要造林树种育种和无性繁殖材料选育等公益性研究;鼓励种子企业利用公益性研究成果,培育具有自主知识产权的优良品种;鼓励种子企业与科研院所及高等院校构建技术研发平台,或建立以市场为导向、资本为纽带、利益共享、风险共担的产学研相结合的种业技术创新体系;完善品种选育区域协作机制,推进合作交流;明确由财政

性资金支持形成的育种发明专利权和植物新品种权,除涉及国家安全、国家利益和重大社会公共利益外,授权项目承担者依法取得;由财政资金支持为主形成的育种成果的转让、许可等应当公开进行,禁止私自交易。

建立基础性、前沿性、公益性育种与商业性育种相结合,优势互补的种业科技创新体系,是这次种子法修改的重要内容。这个制度安排立足于调动两个积极性,既调动科研院所及高等院校从事基础性、前沿性等公益性研究的积极性;又调动具备条件的种子企业从事育种创新的积极性。两个积极性有两个交汇平台:一是“育繁推一体化”平台。鼓励种子企业与优势科研院所、高等院校合作,实现产学研结合。这种合作是实质性结合,人才可以流动,可任职,也可兼职,有明晰的产权制度安排,是一体化的法人实体组织。二是共建合作研发平台。把企业的资金、管理、成果转化快的优势与科研院所人才密集、科研资源丰富的优势结合起来,扬长避短。合作双方各有其主,以市场为导向,利益分享、风险分担。在这种合作方式中,资本是股权,科技资源、科技成果也可以作为股权分享收益。努力调动“两个积极性”的制度设计,修订草案只是提出了原则和方向,具体条款的包容性很强,鼓励各地、各部门大胆创新。当然,这种模式在实践中需要有过渡期,科研院所的科技、人才资源是多种积累形成的,大多数企业的育种能力还在发育成长阶段,两者需要柔性对接,如果弯子转的过急,渠未修好便放水,不是制度设计的初衷。

三、完善植物新品种权保护制度

现行种子法对植物新品种保护作了原则性规定,经反复研究论证,修订草案新设“新品种保护”一章,以期在法律层面进一步强化植物新品种保护的关键性制度。

修订草案规范植物新品种保护的主要内容包括:明确植物新品种权的授

予条件和原则;规范植物新品种的命名;明确完成育种的单位或个人对其授权品种享有排他独占权;规范植物新品种保护的例外和强制许可情形。针对当前急需解决的现实问题,新增有关规定,主要包括:规定同一植物品种在申请新品种保护、品种审定或登记、销售、推广时只能使用一个名称;生产销售、推广种子应与申请新品种保护、品种审定或登记提供的样品相符;明确危害公共利益、生态环境的植物新品种不授予植物新品种权;明确强制许可的被许可人不享有独占实施权,无权允许他人实施;规范新颖性的丧失情形和特别规定。

为了加强对原始创新的激励和保护,解决我国目前存在的修饰性、模仿性品种多的问题,经多次听取专家和有关主管部门意见,修订草案引入国际上通行且行之有效的实质性派生品种概念(实质性派生品种是指由原始品种实质性派生,或者由实质性派生品种再次派生出的品种;实质性派生品种与原始品种相比,除了因派生行为导致的性状明显差异外,其余性状与原始品种的基因类型或者基因型组合决定的性状保持一致),明确实质性派生品种可以申请新品种权,可以获得授权,但在进行商业化应用时需征得原始新品种权所有人同意;授权国务院农业、林业行政主管部门分别确定实质性派生品种的植物种类、判定标准及实施起始时间。这种制度安排,目的是保护原始创新。自1999年我国开始植物新品种授权以来,有1.2万个品种提出申请,授权4676个,其中修饰性、模仿性品种较多,同质化问题突出。实质性派生品种管理制度缺失,直接影响育种人从事原始创新的积极性。原始创新人花费数年乃至数十年培育的品种或繁殖材料,被别人私自利用或者进行个别性状的简单修饰模仿后,就堂而皇之地申请保护并销售推广,这对原始创新是致命性打击。如果对这种利用技术手段投机取巧、变相剽窃的行为视而不见,我国种业原始创新动力将会消磨殆尽,后

果十分严重,必将进一步拉大我国与种业发达国家的差距。

近年来生物技术和分子育种快速发展,通过体细胞克隆、基因导入等方式培育派生品种,对完善植物新品种保护制度提出了新要求。引入生物育种技术,对诚实守信的育种人来说,有助于提高育种水平。但对不诚实守信的育种人来说,又可能将新技术变成剽窃别人成果的手段。如何界定,这是一个专业性很强的问题,国外立法对如何判定也是多种方式,因此,修订草案对判定标准作出了授权性规定。为避免国外拥有强大研发能力的种子企业利用技术优势强化自身利益保护,草案将实质性派生品种的保护范围、判定标准和实施时间交由国务院农业、林业行政主管部门分别确定,既是授权性规定,也是有较大操作空间的规定,同时留出了过渡期。

种子法修订草案将植物新品种保护作为一章处理,是经过充分论证且慎重考虑的,符合党的十八届四中全会提出的“完善知识产权保护制度”和2015年中央一号文件关于“加强农业知识产权保护”的要求。第一,增加专章是现阶段构建我国知识产权保护法律制度的现实选择。植物新品种权是知识产权的重要组成部分,在我国知识产权保护领域,已先后制定了著作权法、专利法、商标法,而对于植物新品种权只有行政法规规定,立法明显滞后于其他知识产权保护领域。在植物新品种保护立法分歧较大、难以提上日程的情况下,将植物新品种保护的关键性制度通过种子法专章规定,节约了立法资源,提高了立法效率,也符合民事制度需由法律规范的要求。第二,种子管理与植物新品种保护同法规定也有成功范例。作为国际植物新品种保护联盟发起国的荷兰,1966年制定了《种子和植物繁殖材料法》,为提升其种子产业竞争力提供了法律保障。目前,荷兰申请植物新品种保护的总数居世界第一位,是世界第二大农产品净出口国,种子、种苗出口额占世界的24%。

在生态条件与我国相近的东亚国家,如日本、韩国以及我国的台湾地区,也是将种子管理与植物新品种保护合并处理。第三,专章规定有利于统一执法和管理。品种审定属于行政管理行为,目的在于确保新品种的农艺和经济性状具有推广价值,植物新品种权保护属于民事行为,是经过依法申请与审核,赋予权利人为商业目的的生产销售授权品种的独占权。尽管两者法律性质不同,但管理链条是相互衔接的,进入市场销售推广的审定品种,如果是授权保护的植物新品种,二者的关系就如同同一枚硬币的正反面,有统一的测试流程、统一的测试机构、统一的执法主体,两者的区别是,前者是行政保护,后者是民事保护。

如果植物新品种保护以后能够通过专门立法规范,与种子法修订草案的规定也不矛盾。种子法只是对与种业管理制度联系密切且与植物新品保护切割不开的内容作了衔接性规定。这种处理方式,立法中比比皆是。同是规范农村土地承包经营,作为民法的物权法、农村土地承包法有规定,作为行政法的土地管理法也有规定,作为诉讼与非诉讼程序法的农村土地承包经营纠纷调解仲裁法也有规定。不少法律之所以如此处理,是考虑了法律所设制度的完整性和周延性。在美国,规范植物新品种保护的专门法律,就有联邦种子法、植物品种保护法、植物专利法、信息自由法和商业秘密法等。

四、完善品种审定、登记制度

品种审定是种子法修改中科研机构和种子企业普遍关心的问题。修订草案完善了主要农作物和主要林木品种审定制度,主要内容包括:缩小主要农作物品种审定范围,取消现行种子法关于国务院和省级人民政府农业行政主管部门可以分别确定1至2种主要农作物品种的规定,需要审定的主要农作物品种由目前的28种减少到5种,大大减少了行政审批事项。将品种的特异性、一致

性、稳定性测试作为品种审定的依据；规定制定审定标准应充分听取育种者、用种者、生产经营者和行业代表的意见；建立包括申请文件、审定试验数据、种子样品、专家个人审定意见和审定结论等内容的审定档案制度，规范和约束审定机关权力行使。对经认定的“育繁推一体化”种子企业实行“绿色通道”，允许其对自主研发品种自行完成试验，但企业应对试验数据真实性负责，并建立试验数据可追溯制度，以减轻国家和省级审定压力，提高审定效率；约束品种测试、试验数据造假行为，加大处罚力度，规定取消测试、试验资格的情形；规范通过审定的主要农作物和主要林木品种的引种行为。

目前，对非主要农作物品种不审定、不登记，管理处于空白，市场处于无序状态。一些进入市场的蔬菜、花卉等品种或者没有名称，或者标签标识混乱，同种异名、同名异种情况交织，用种者无法判断品种真假，受到损失追索赔偿取证困难。同时，新品种在进入市场前未能通过规范程序保存标准样品，极易造成珍贵物种流失。针对这些问题，国务院农业行政主管部门提出，应建立非主要农作物品种登记制度，该制度的主要内容包括：明确由国务院农业行政主管部门发布需要登记的品种目录，建立全国统一的登记平台，列入目录的品种在推广前应当申请登记；明确省级政府农业行政主管部门负责登记受理工作；明确登记的内容、程序、办法，包括种子来源、特性、育种过程，品种的特异性、一致性、稳定性和抗性测试报告等；明确登记申请者对申请文件和种子样品的真实性负责；明确一个品种只能在一地申请登记的原则。将登记放在省级，是按照有关逐步下放行政审批事项的要求，为了方便申请者；建立全国统一的信息监管平台，是为了遏制一品多名、多品一名和冒牌套牌等侵权行为；一个品种只能在一地登记，是为了保证品种名称的唯一性，便于用种者识别，避免市场混乱，在一地登

记也不影响在其他地区经营、推广。种子是特殊商品，种子安全涉及国家粮食安全、生物安全和食品安全。按照行政许可法关于“直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动”可以设定行政许可的规定，在履行相关程序后，将非主要农作物品种登记纳入行政许可范围，是必要的。

对品种的市场准入管理，国际上做法各异，本质相同。美国建立标签真实性管理和种子质量认证制度，种子企业为了能够在市场竞争中生存发展，都组织严格的品种试验和测试，因为任何不真实的试验数据和测试记录、种子标签、虚假广告等，都会受到处罚直至追究刑事责任。欧盟国家实施强制性品种登记和强制性质量认证制度，一个品种只有经过登记并进行强制性质量认证后，才能进入市场销售、推广。我国目前已实施的品种审定制度属事前监管（欧盟国家的品种登记即我国目前的品种审定），拟设定的品种登记侧重事后监管，宽进严管（类似于注册制）。品种审定与品种登记的区别是，前者是由管理部门统一组织测试，后者是由育种者自行或委托专门机构完成测试；前者是在进入市场前发通行证，后者是申报领证但会被事后追溯。

五、完善种子生产经营许可和质量管理制度

一是关于生产经营许可。现行种子法将种子生产和经营作为两个环节分开管理，不利于“育繁推一体化”种子企业的形成，也不利于加强对种子生产数量和质量的源头控制。为此，修订草案将原法“种子生产”“种子经营”“种子使用”合并为“种子生产经营”一章，将种子生产许可证和种子经营许可证合并为种子生产经营许可证；完善种子生产经营许可证分级审批制度，将“育繁推一体化”种子企业的种子生产经营许可证由国务院农业行政主管部门核发，下放由省级政府

主管部门核发；明确将具有无检疫性有害生物的种子生产地点作为申请种子生产经营许可的条件；规范种子生产经营许可证的载明事项，许可证应载明生产经营者名称、地址、法定代表人名称等，明确载明事项变更的应在30日之内向原核发机关申请变更登记，禁止转让种子生产经营许可证；完善种子生产经营档案管理制度，明确生产经营档案的具体载明事项及种子样品保存期限由国务院农业、林业行政主管部门规定；明确“育繁推一体化”企业生产经营许可证的有效区域为全国；明确销售种子应当符合国家或者行业标准，附有标签和使用说明，建立标签和使用说明的真实性原则；规范种子标签的载明事项，应标注种子品种审定或登记编号、生产经营者及注册地、种子生产经营许可证信息代码等，明确销售授予植物新品种权的种子的，必须标注植物新品种权号。修订草案将种子生产和经营许可证两证合一，下放“育繁推一体化”企业种子生产经营许可证审批权限，符合党的十八大和十八届三中全会关于深化行政审批制度改革的精神，有利于降低行政管理成本和种子生产经营成本。

二是关于种子质量管理。为规范种子质量监管行为，加大种子质量监管力度，修订草案将原法“种子质量”“种子行政管理”合并为“种子监督管理”一章，在种子质量检验、行业自律管理、信息发布及监管等方面作了完善，主要包括：授权国务院农业、林业行政主管部门制定种子质量检验办法；将没有标签的种子认定为假种子；规定种子生产经营者依法自愿成立种子行业协会，明确种子协会的服务职能；禁止在种子生产基地从事检疫性有害生物接种试验；建立统一的种业信息发布平台、监管平台和植物品种标准样品库，明确省级以上政府农业、林业行政主管部门建立品种审定、登记、植物新品种保护、生产经营许可、市场监管等种业信息发布制度。我国自20世纪90年代开始，开展了种子质量认

证试点,积累了一定的经验。考虑到修订草案实行品种审定或登记等约束力较强的强制性制度,草案规定了种子认证实行自愿原则,种子生产经营者可自愿向具有资质的认证机构申请,经认证合格的可在包装上使用认证标识。通过质量认证的种子,与未经质量认证的种子相比,前者的可信度高。

三是关于品种退出。现行种子法对于种植多年后不再适宜生产,需要退出的种子品种没有退出规定,各级农业、林业行政主管部门虽然确定了一批不宜种植的品种,但由于没有法律支持,对于继续销售已退出品种种子的行为无法有效监管。为此,修订草案建立了强制性品种退出制度,规定审定通过的农作物和林木品种出现不可克服的严重缺陷不宜继续经营、推广的,经原审定委员会审核确认后,由原公告部门发布公告,停止经营、推广。

四是关于特许经营备案。现行种子法规定对农民个人自繁自用的常规种子在集贸市场出售、串换,以及经营不再分装的包装种子、委托销售、设立分支机构等四种情况可以不办理许可证,这使得一些违法经营行为很难界定,增加了种子管理的难度。在征求意见过程中,各地普遍提出应删除农民个人在集贸市场上出售、串换自繁自用剩余种子不需办理许可证的规定,加强对其他三类许可的备案管理。为此,修订草案取消了允许农民将自繁自用剩余常规种子进行出售的规定,但为了满足一些地方农民交换种子的实际需要,保留了允许农民串换的规定。同时,草案对经营不再分装的包装种子、委托销售、设立分支机构三种情形,完善了备案制度,要求种子生产经营者在办理、变更营业执照或者获得书面委托后,应及时向县级政府农业、林业行政主管部门备案。

六、完善种业安全审查评估制度

现行种子法仅对外资进入种子生产经营领域进行了规范,在征求意见过



2015年2月28日,在江苏省连云港市赣榆区农资市场,农户在购买春耕用的种子。图/CFP

程中,种子种苗管理部门、种子企业、科研机构等都普遍对外资大规模进入威胁我国种业安全表示担忧,提出应对外资进入育种、科研领域以及企业并购行为等进行法律约束,保护我国种子产业安全。为此,修订草案完善了种业安全审查评估制度,主要包括:建立种业安全审查机制,规范国内种子企业、科研机构与外国人、外国企业或外国其他组织开展的技术合作,从事品种研发,以及外资投资或并购境内种子企业的安全审查工作;规范种质资源的进出口和国际交流合作,与境外开展种子资源合作研究利用,应当经国务院农业、林业行政主管部门批准,避免种质资源及利益流失;规定外商投资种子企业的生产经营许可证由省级农业、林业行政主管部门审核,国务院农业、林业行政主管部门核发。

修订草案关于完善种业安全审查评估机制的规定,将党中央提出的“把13亿人口的饭碗牢牢端在自己手中”和国务院关于关系国家安全的重要农产品需进行并购安全审查的规定上升为法律规范,有利于防止特有种质资源和先进育种技术流失,避免我国主要农作物种子市场被外资控制,确保国内种业安全和粮食安全。

七、完善转基因品种监管制度

转基因问题是社会关注的一个热点问题。一方面转基因技术需要发展,另一方面消费者对于转基因食品的安全性存有一些疑虑。现行种子法对转基因品种管理已有规定,要求“转基因植物品种的选育、试验、审定和推广应当进行安全性评价,并采取严格的安全控制措施”。在草案起草中,有关行政主管部门提出,应进一步加强对转基因品种生产经营的风险控制,建议增加对从事转基因植物种子生产经营企业许可证的管理。为此,草案规定从事转基因植物种子生产经营的企业,其生产经营许可证由省级行政主管部门审核,国务院行政主管部门核发。对农业转基因生物的研究和推广,中央已有明确要求,就是在研究上要大胆,在推广上要慎重。为此,草案增加了由国务院农业、林业行政主管部门“加强跟踪监管”和“及时公告有关转基因植物品种审定和推广的信息”的规定,尊重和保障公众的知情权,公众知情后理解了,就会减少疑虑,增加共识。

八、完善种子执法制度

现行种子法规定,农业、林业行政主管部门是种子行政主管部门,但

未明确其所属的种子管理机构的法律地位,目前林业部门由种子种苗管理机构执法,农业方面有的地方由种子管理机构执法,有的地方由农业综合执法机构执法,也有的地方由种子管理机构和农业综合执法机构联合执法等。为此,修订草案完善了种子执法体系和执法手段,主要包括:明确农业、林业行政主管部门所属的综合执法机构或者农业、林业行政主管部门委托的种子管理机构,有权开展种子执法工作;农业、林业行政主管部门在在执法中可以进入生产经营场所进行现场检查,对种子取样测试、试验或者检验,查阅、复制相关合同、票据、账簿、生产经营档案等有关材料,可以采取查封、扣押等行政强制措施。

作出上述规定的理由:第一,明确综合执法机构的执法主体地位,符合党的十八届三中全会提出的“整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法”改革精神,与农业法关于“实行综合执法,提高执法效率和水平”的规定一致。第二,委托种子管理机构进行执法符合行政处罚法的有关规定。行政处罚法规定,行政机关依照法律、法规或者规章的规定,可以在其法定权限内委托符合条件的组织实行政处罚。种子管理机构在执法中,以农业、林业行政主管部门的名义行使行政处罚权,其行为后果由行政主管部门承担。第三,委托执法与综合执法并不矛盾,可以有效解决行政部门“权责不匹配”和种子管理机构“有责无名份”问题。目前,全国有25个省制定了种子法实施细则,其中14个省授权种子管理机构、11个省委托种子管理机构行使相应的行政处罚权。地方从实际出发作出了规定,修订上位法时,合理的就要采纳。第四,通过委托方式明确种子管理机构的执法地位,有利于综合执法机构和种子管理机构整合力量,增强执法力量。对此,各方面的意见是一致的,特别是农业、林业部门从事种子种苗管理的执法人员,倍受鼓舞,

认为有这一条规定,使他们的执法工作有了法律依据。

九、完善种业发展扶持保护制度

修订草案将国务院有关扶持种业发展的政策措施上升为法律规定,新增了“扶持政策”一章,主要包括财税、信贷、保险、良种繁育基地建设等方面。对品种选育、生产、示范推广、种质资源保护、种子储备以及制种大县给予扶持;将先进适用的制采种机械纳入农机具购置补贴范围;引导社会资金进入种业;国家加强种业公益性基础设施建设;对优势种子繁育基地内的耕地,划入基本农田保护区,实行永久保护;优势种子繁育基地由国务院农业行政主管部门商所在省级政府确定;鼓励和引导金融机构为种子生产经营和收储提供信贷支持;省级以上人民政府采取保费补贴措施,支持发展种业生产保险;支持科研院所和高等院校与种子企业开展人才合作,鼓励科研院所和高等院校科研人员到企业从事商业化育种,鼓励育种科研人才创新创业;鼓励和支持发展种业高新技术示范园区建设。

上述规定中,有些已经在实施,但没有系统化、长期化,有些规定的层次较低。这次修改,较好地处理了这个问题。

十、完善法律责任

结合上述制度设计,种子法修订草案进一步完善相关法律责任,林林总总涉及33处。一是增加了对侵犯植物新品种权、植物新品种申请权和植物新品种权属纠纷救济途径的3项规定。二是增加了对19种种子违法行为的行政处罚措施。主要包括:植物新品种侵权行为、假冒植物新品种权行为、以欺骗、贿赂或其他等不正当手段取得种子生产经营许可证行为、转让种子生产经营许可证行为、将从境外引进林木种子进行引种试验的收获物在国内销售行为、违反规定进出口种子行为、经营种

子没有使用说明的行为、伪造测试数据行为、未按规定建立种子生产经营档案行为、侵占破坏种质资源行为、未经审核批准与外国人、外国企业或外国其他组织开展研究利用种质资源行为、经营推广应当登记未登记种子行为、经营推广已公告退出种子行为、私自交易由财政资金支持的育种成果行为、未根据林业行政主管部门制定的计划使用林木良种行为、种子生产经营者拒绝、阻挠执法机构依法实施监督检查的行为、在种子生产基地进行检疫性有害生物接种试验行为、品种测试或试验数据造假行为、从事种子管理的国家工作人员收受当事人财物、谋取不正当利益行为等。三是加大了对十种违法行为的行政处罚力度。主要包括:生产经营假、劣种子,违反种子生产经营许可管理规定,将为境外制种的种子或从境外引进农作物种子进行引种试验的收获物在国内销售,违反种子包装和标签管理规定,私自采集或采伐国家重点保护的天然种质资源,向境外提供或者从境外引进种质资源,经营推广应当审定未审定种子,强采掠青、损坏母树或者在劣质林和劣质母树上采种,违法收购林木种子等。四是提高法律的震慑力,规定上述违法行为构成犯罪的,依法追究刑事责任。

除以上十个方面的内容,修订草案还明确了省级政府的种子储备责任,将烟草种、中药材种管理纳入了法律规范范围等。

种子法修改从调研到完成起草工作,历时五年多时间。目前草案对十项制度的完善,是取得了最大公约数,这与各方面立足我国种业长远发展、摒弃部门利益、积极参与和推动是分不开的,期待种子法修订草案顺利通过全国人大常委会审议,成为建立我国现代种业制度的新起点。★

(作者为十二届全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员)

向平华：“泥脚板”代表

文 / 本刊记者 王萍

在近3000名全国人大代表中,有这样一个群体,他们来自农村,担任农村党支部书记、村党委书记或村委会主任。平时,他们奋战在农村工作第一线,是联系党和人民的桥梁和纽带,在全国人代会上,他们心系“三农”,积极建言,是为农民排忧解难的“代言人”。

向平华,湖南省张家界市慈利县零溪镇象鼻嘴村党支部书记、村委会主任,一位47岁的来自湖南湘西农村的“老书记”,就是这个群体中的一员。他用19年时间在农村通过苦干、巧干、拼命地干,带领村民过上了好日子,现在还走进了人民大会堂,连续两届担任全国人大代表。凭借几十年的基层工作经验和对百姓的真挚感情,向平华不仅在农村基层干部的岗位上竭尽全力发光发热,而且在全国人大代表这个职务上也干出了味道。

土家族村子走出来的人大代表

慈利县是哪?它是位于湖南省西北部的一个县,隶属著名的张家界市。象鼻嘴村在哪里?从张家界市沿着省道S306一路向东就是了!张家界市人大的相关责任人告诉记者,向平华的家乡是一个风景秀丽的土家族村子,这个季节来正是满目青翠的时候。

4月16日,一个阳光明媚的日子,记者第一次进村,对向平华的采访之行便从了解村庄开始了。沿着通往村子的水泥路往前走,象鼻嘴村的品貌便渐次映入眼帘:路旁的油菜翠绿欲滴,田间的河堤沟渠管理有序,沿村都有小溪小河流淌,放眼望去,漫山遍野都是橘子树、柚子树、桂花树。

“别小看这些,这些村里的流水、沟渠和绿荫不是一年两年就能完成的,都折射出农村村支部书记的能力呢!”象鼻嘴村妇女主任陈炎欣笑着给记者提了个醒。

在进村的一块路碑上,记者看到上面正反分别写着醒目的几行字:“我为象鼻添光彩,我为象鼻树形象,我为象鼻作贡献,争做优秀村民。”“爱党爱国爱象鼻,爱亲爱友爱自己。”往前走几步,在经过的村民家大门上张贴着一块小红板,“党爱民,民爱党,我们永远紧跟党”的字样镌刻在小红板上,熠熠生辉。

走过农田,就是向平华的家。向平华告诉记者,在农村,支部书记除了开会时在村里的办公楼,田里、山上还有家都是自己的办公地点。“很多事情,村民到家里来找



全国人大代表向平华。摄影 / 王萍

你处理,你不解决?”

向平华的家是一个普通的白色三层楼房,和村民们的房子建在一起。家没有刻意装饰过,红色的木门和屋里的墙角甚至有些破损。湖南是毛主席的家乡,和许多村民一样,向平华家的堂屋墙上悬挂着大幅的毛主席画像以示敬仰和纪念。

尽管房子普通,向平华告诉记者象鼻嘴村这些房子田园气质的可贵:门前有小溪流过,房前种着橘子树、映山红,房后推开门还种着高高的竹子,往竹子那边走就能进山了!

“从口号到实干一个都不能少”

记者和他谈到村里沿途看到的特色鲜明的口号、标语,向平华笑着说,这些路边的石碑在每个村小组水泥路口旁都会设一块,这是对村民提出的“六爱”和“三为一争”的要求。村里对党员也提出了口号,“一个党员一面旗,群众就向我看齐。我为党旗添光彩,我为党旗树形象。我为党旗作贡献,争做优秀共产党员。”

在村子里,给记者留下深刻印象的除了这些口号,还有一位打快板的老伯。老伯清瘦,却嗓音洪亮,身板硬朗。老伯说,快板从2001年7月1日党的80岁生日那天开始,一直打到现在没停过。听听快板里都说了啥,“谷满仓,油满缸,柑橘水果遍山岗。站在高山放眼望,处处都是高楼房。现在的技术不得了,冬天都有红辣椒。感谢党的政策好,吃了甜水思源。争作一个好公民,报答党的爹娘恩!”

说起向平华,老伯竖起大拇指,“向书记说,‘象鼻嘴村姓象不姓向,姓公不姓私’,他对大家好得没得说!”陈炎欣在一旁补充,老伯做村里的义务宣传员已很多年,快板里的很多词都经向书记润色后更加朗朗上口了。

向书记招呼记者说,今天来的第一件事,就是和零溪镇的几位领导一起上山看看。“他们是来实地考察象鼻嘴村的花卉苗圃种植情况,你上山感受一下象鼻嘴村的发展,象鼻嘴的口号叫得响亮,发展可不是几句口号喊出来的,象鼻嘴从口号到实干一个都不能少!”

“靠山吃饭就要在山上种下摇钱树”

上山的山路陡峭,但因为修了水泥路,汽车开上山并不费劲,开车的村会计褚开辉告诉记者,“村里原来条件并不好,这些路都是村里自己改造的。向书记说,如果山上不修水泥路,山上永远没有水泥路,路就会越走越窄,现在修了水泥路,路就很宽了。如今在这里开车上山都是常事,比以前爬上山要方便多了!”

“这是玉竹,你看,长得多好!”向书记带着大家往山上走,看到一片长得旺盛的竹子,他停下来,很自豪地告诉我们,这都是象鼻嘴村的!向平华边走边说,“村里一直都在想怎样千方百计壮大集体经济。村里有钱了,就能修幼儿园、养老院、修公路、搞自来水,如果哪个百姓家里出个天灾人祸,才能拿出钱来给他解决问题,这样村支两委才有凝聚力,说出来的话才有威信。袋里有粮,心中不慌嘛!”

向平华介绍,原来山上全部种的辣椒,那时和百姓一起摘辣椒、一起跑销路卖到酱菜厂,还有村里种南瓜、豆角都是这样,自己去推销,赚的钱都是村集体的,从未进入个人腰包。“产业结构调整就要越调越优。现在从辣椒变成种苗木,为什么要这样调整,我们算了一笔账,以前种辣椒,一亩地利润最多500块钱,如果种银杏一亩地只算200根,一根就算卖100块钱,一亩就是几万块钱。这些银杏树、玉竹、罗汉松、桂花树、红叶石楠等花卉苗圃现在都还在培育,但长远利益很可观呢!”

除了壮大集体经济,向平华还考虑着怎么能千方百计增加百姓收入。种橘子就是一次重大的产业结构调整。向平华说:“以前村里是不种橘子的,后来积极引导村民种橘子,开始是要靠动员的,后来大家看到赚钱,都主动要种了。如今村民收入主要靠橘子,一户一年收入可以有几万,好的几十万都有,这是不扯谎的。”

“我当支部书记之初就讲了,我们象鼻嘴村靠山吃饭,就要把山这本经念活。我们的一切就在山上,我们希望在山,机遇在山,要抓山的产业,要在山上种下摇钱树。要发扬‘为有牺牲多壮志,敢教日月换新天’的精神,问山要钱,靠山改变我们的命运。”向平华说。

“上山你才知道对大自然要有敬畏感”

“你看,山上的银杏树下有空隙的地方还种着油菜,橘子树下种着南瓜,树上能看到鸟窝,石头缝里都能长出大树。为什么,一是大山里的生命力很顽强,就像我们湘西人一样,再有一点,就是我们不破坏环境,生态好,对大自然有敬畏感!”向平华指着一棵树对记者讲,投向大山的目光就像看着自己的孩子,里面盛满爱意。

原来,难能可贵的是,现在山上种花卉苗圃,向平华不主张用除草剂除草,杂草是纯靠用手扯掉的,这样植物才长得更好。同时,尽管村里种柑橘等水果的规模已有几千亩,但仍严禁喷施高毒农药,并采取猪沼肥的生态循环模式进行培管,保证了柑橘的品质。

同样的发展理念还体现在村里的产业发展上。村里的服装厂是小型的,砖厂是环保达标的,红薯粉丝加工厂是纯手工制作非机械的,被称为“山水间的银行,家门口的环保产业”。养猪等特色养殖业也是一家一户式非大型集中的。现在山上正在兴建的采石厂、沥青搅拌厂、混凝土搅拌厂也都是有严格环评要求的。

向平华说,大型养猪场污染大,要上污水处理系统投资很大,尤其是对于他们这样的山区来说成本更高。相反如果一家一户养殖,污染就会小很多,能够被自然代谢消化掉。现在村里家家户户喝的自来水都是山泉水,和门前的小溪是来自大山上一个水源,不能被污染。

这些细节都告诉记者,他来自农村,带着泥土的气息,身上有大山的淳朴善良,同时治村理念却充满智慧,辩证中体现出对农村发展的不懈思考。

“让传统文化回归乡村”

向平华说,他的微信名取名叫“湘西风景”,原因正是因为象鼻嘴村的青山绿水和湘西的美丽根枝相连。但也许没人会想到,现在美丽富裕的象鼻嘴村也曾经和很多凋敝的村庄一样,贫穷落后、人心涣散、产业单一。自1997年以来,向平华一心扎根农村,攻坚克难,带领村民脱贫致富奔小康。

如今象鼻嘴村在向平华的带领下,全村实现95%农户有存款,75%农户每户平均有10万以上存款,全村村民有88台小车。全村还实现了十个有:家家户户有存款、有楼房、有果园、有一技之长、有机动车、有太阳能热水器、通水泥路、有自来水、有晒坪、有花池。

“2014年村人均纯收入达到1万1千多元,集体经济纯收入达到65万多元。今年通过山上三个正在开工建设的厂增加收益和红薯粉丝厂扩大生产规模,今年集体经济收入达到100万没问题。”向平华信心满满。

令记者惊讶的是,带领全村致富后的向平华格外关注文化。他说,“就好像泥巴萝卜吃一节揩一节,没有文

化传承的经济终究会衰败,要让传统文化回归乡村。现在,象鼻嘴村一年投到村民教育上的钱有近20万元。”

在象鼻嘴村采访,记者发现,这里每天清晨都会响起嘹亮的广播声,村广播播放的内容有《弟子规》《千字文》、社会主义核心价值观、雷锋精神等内容。广播内容常播常新,成为村里1510位村民每天起床以后的“精神早餐”。

“每户村民家门上张贴的那块小红板,就是为了提醒大家心里始终有本账:国家给了我们多少关怀、各级党委政府给我们送了哪些温暖和福利。”向平华说。

难得的是坚持。从2013年底象鼻嘴村面向村民举办第一期传统文化讲座开始,象鼻嘴村每逢周末或节庆都会有讲座。每到春节临近,象鼻嘴村最热闹的文化活动就是村春节联欢会,已连续举办4年。节目都是村民自编自演,其中有的节目像《打碓号子》等,还被评为张家界市非物质文化遗产项目。

经过近两年的宣传教育培训,象鼻嘴村风村貌发生明显变化。2015年过春节,向平华到村民家转了转,看到吃饭时爷爷奶奶坐上首,儿女孙辈坐下首,一家其乐融融。老人从外面进屋,孙子辈会主动说“爷爷奶奶辛苦了!”还主动倒茶盛饭。

“一个农村干啥要讲文化,而且还讲得那样执着?”记者连问带琢磨,终于悟出点门道来:原来向平华是想靠文化来治理人们的精神荒芜。他说,“农民不能富了口袋,贫了脑袋。”

向平华不仅将本村的精神文化活动搞得红红火火,还将重视农村精神文明建设的建议讲到了人民大会堂。

今年全国人代会期间,向平华在中央领导下团时发言指出,“这些年,抓经济建设的手伸得又粗又长又大,但为农民提供各种培训教育、丰富农民精神生活的手却又瘦又小又短。”

“物质生活富裕了,但村民的精神文化荒芜了,许多村民家里都找不出书、笔和纸,少了精神追求。而且,祖祖辈辈传下来的尊老爱幼、敬亲睦邻的乡风,也越来越淡了。”他说,不能让优秀传统文化和文明美德在自己这一辈人手中消失。

“近年来,中央支持农村的富民政策落到我们村的就有31项,从田里补到山坡,从猪圈补到林地,从老人补到学生,从病床补到学校。我们农民要懂得感恩,要有回报国家和社会之心。”向平华提出建议,当前,用“接地气”的方式,立足中华优秀传统文化,大力培育和弘扬社会主义核心价值观,在农村很迫切、很有必要。他说,要把象鼻嘴村建成传承优秀传统文化、弘扬社会主义核心价值观的试验田!

“我就是一名‘泥脚板代表’”

象鼻嘴村是湖南的一处农村,也是整个中国农村的

一个缩影和象征。

“让鸟儿回来,让孩子的妈妈回来,让年轻人回来,让好的民风民俗回来。这就是我努力建设的社会主义新农村。”站在山上,向平华说出这样的心里话。

许多关注中国人大制度的人会好奇,来自农村的人大代表除了带领村民有滋有味地搞建设,他们如何能为民代言,提出高质量的建议?

向平华主动和记者谈起这个问题。他说,农村村务繁忙,但却时时刻刻既是工作又是调研。他更会在冬闲时集中调研一些情况,而且注重上下沟通。

“我生在农村,长在农村,当选为人大代表,必须关注农村和农民。在我提的建议、议案中,大部分都是针对加快农业发展、改善农村民生而提。我把代表当作自己的神圣职责,参加大会时积极提建议,并接受媒体采访,让百姓知道自己是在为他们说话。还在家接待群众的来信来访。就这样一步步推动农村进步!”在向平华自家屋子,记者亲见他接待一位慕名前来寻求帮助处理离婚纠纷的妇女。他还拿出一摞群众寄来的信件给记者看,“这些都代表人民的信任,马虎不得。”

连续担任两届全国人大代表,履职8年,向平华共提出68份建议,每一份都是用脚板扎实跑出来的“接地气”建议。这些脚板跑出的建议带着新鲜的“泥土味”,很多直接推动了相关惠民政策的调整和完善。

比如,十一届全国人大期间他曾就加强农村小水利基础设施建设、关注农村空巢老人、留守儿童、完善农村金融体系改革等提出建议,这些建议都引起国家有关部门的重视,并得到落实完善。去年全国人代会,向平华提出建议,农村公路要坚决严查“超高、超载、超宽”车辆,建议很快得到交通运输部的答复,如今农村公路“三超”现象已大为改观。从2009年起,向平华连续4年呼吁春运期间恢复在慈利县设火车停靠点。2013年,慈利县火车站时隔9年后重新恢复春运业务。2013年,向平华提出适度放宽计划生育政策的建议。不到一年,国家“单独二胎”政策正式出台。今年全国人代会期间,向平华继续为农民呼吁,提出包括推动家乡高铁站建设、关注农村精神文明建设、农村小学教育、规范“新农合”惠民政策、武陵山片区扶贫等10份高质量建议。

“许多人说我为湖南人民争了光,更为农民代表出了彩。其实作为一个普通的村党支部书记,我通过认真履职,无愧于代表的使命与人民的重托,充分说明了我国国家民主政治的进步。”向平华告诉记者,“做代表也要发扬我们湖南人的精神,吃得苦、霸得蛮、耐得烦,霸蛮其实是执着坚持的意思。当代表,我就是一名‘泥脚板代表’,我本来就是农民嘛!”

从甘肃冒赈案看清代集团性腐败的猖獗

文 / 刘文鹏



乾隆画像。图/CFP

清代乾隆时期，中国经济发展迅速，国力强盛，但也是官员腐败案的高发期，其中甘肃通省冒赈案因涉案人数之多，涉案金额之大，曾令当时的乾隆帝一再慨叹此案系“从来未有之奇贪异事”！而且这桩案件暴露出了清朝集团性腐败的巨大危害。

无意中揭发出的千古奇贪大案

乾隆四十六年（1781），甘肃循化厅爆发回民起义，清廷派大臣阿桂、和珅率兵前往镇压。但天气恶劣，大雨不断，道路泥泞难行。乾隆帝接报后，突然想到多年以来，甘肃省一直奏报说干旱少雨，百姓贫苦，于是朝廷给予专门政策，允许甘肃及外省商民，缴粮捐纳监生，以解当地之需。乾隆帝专门派以擅长理财著称的官员王亶望为甘肃

布政使，在兰州主持全省捐监，乾隆四十二年（1777）王亶望擢升浙江巡抚，王廷赞继任甘肃布政使，接手继续办理通省捐监事宜。但此时皇帝得到的信息是甘肃各地大雨不断，他怀疑其中有严重问题，他立刻谕令和珅等人查访此事。由此，一桩可称为千古奇贪的大案被揭发出来。

原来，王亶望上任甘肃布政使后，倚任兰州知府蒋全迪，将全省各属灾赈捏开分数，酌定轻重，令州县分报开销。同时，令各州县捐监无需照例缴粮，而改折银两，不必买粮贮仓。凡折捐监生、报灾分数经藩司议定后，道、府、直隶州照例分别捏造，层层上报。王廷赞继任甘肃布政使后，变本加厉，规定每名监生折收银五十五两，除另加办公费四两之外，再加“心红纸张”费二两。这样，在王亶望、王廷赞主持捐监前后五六年间，甘肃收捐监生总计三十万零四百六十一名，折收银在一千五百万以上，超过全国地丁银岁入总额之半。此项巨款大半归于捏灾冒销，被自王亶望、勒尔锦、王廷赞及以下州县等甘肃通省官员所贪污。

此案查实后，乾隆四十六年（1781）七月，首犯王亶望被处斩，总督勒尔锦被赐令自尽，王廷赞于本年秋审时亦绞决伏法。其后陆续正法者共五十六犯，免死发遣者共四十六犯。一时间甘肃全省行政陷于瘫痪，当年的官员大计不得不暂停。之后，乾隆帝下令停止甘肃捐监，陕西、新疆收捐监粮一并停止。

甘肃冒赈案是一个典型的集团性腐败案例，上有大学士于敏中、陕甘总督勒尔锦等人的庇护与暗中支持，下有甘肃通省府厅州县官员的全力配合，操盘手王亶望等得以从容运作多年。如果不是乾隆帝足够精明，恐怕仍然难以发现。其他贪腐案件虽然没有像甘肃冒赈案这么有典型的组织性，但每个案子都有大批官员涉案，集团性政治腐败成为这些案件的一个共同特点。

至此人们不禁要问：如此惊天数额的贪腐，为什么大清官场竟然没有一人举报而必须由皇帝自己去发现？清朝的监察系统哪里去了？

难有作为的监察系统

根据《清会典》记载，清代掌握监察大权的部门是都察院，负责掌司风纪，监察百官的政绩与品德。都察院下设十五道监察御史和六科给事中，监察御史分别对全国各

省的刑事事务进行审核、监察,给事中则分别对口监察吏、户、礼、兵、刑、工等中央各部院的事务。二者合成“科道”。

然而,清代的科道体制最大的变化有两点:第一,御史作为监察官员,不但失去了自宋明以来巡视地方的权力,陷入到日益繁琐的程序性事务,而且,科道官员通过“风闻奏事”的权力也几乎丧失殆尽。言官动辄以风闻无凭获咎、获罪,不能随意弹劾官员,且常以党争之嫌得罪。这种情况下,科道言官只能将精力投入到发放官凭、刷卷等繁琐的日常行政程序性事务中去,难怪后来的嘉庆帝慨叹科道官总是就一些无关痛痒的问题上奏。第二,给事中作为封驳官员,不但在管理上被划入都察院,视同御史,而且在实际政务运行过程中,已没有实际上的封驳权。因为在奏折制度和军机处创建后,重大军政事务高度机密,一般很难为外人道也,内容尚且不知,弹劾、封驳从何而来?乾隆元年,给事中曹一士上疏请恢复给事中的独立地位,否则,给事中将忙于应付程序性事务,无暇封驳之任。奔走内外,朝夕不遑。可是此议未获乾隆批准。在清代,顾炎武所称赞的那种封驳体制早已不复存在。

而且,从查办各次大案来看,乾隆皇帝很少依赖于都察院,几乎从不把贪腐大案交给监察系统处理,而主要由他自己察觉后,派专门的钦差大臣前往查核。所以,乾隆帝的惩贪力度不可谓不大,但并没有形成一套成熟的对官员权力的制约、监察机制。受制度所限,监察官员难以在清代的惩贪反腐事务中有所作为。在清代很多性质恶劣的贪腐案件中,很少能够看到监察官员的身影,诸多贪腐官员也很少是靠监察官员举劾。少了这层制度上的监督监察,仅仅依靠皇帝一己之力,并不能形成对官员权力的有效制约,也就无法阻止官场腐败的泛滥。

“失灵”的奏折制度

清朝皇帝之所以不重视监察官员在惩贪反腐中的作用,是因为他们担心这些官员乘机介入党争、重蹈明朝覆辙。而且,自康熙、雍正时形成的奏折制度,在很大程度上具有监督官员的作用。奏折,最初又称密折,清代康熙时期开始出现的、由皇帝指定的大臣向皇帝专门奏事的一种文书,是皇帝获得各种政治信息的机密通信。奏折的使用、缴回、存档和管理,在雍正时期逐渐制度化。当时奏折制度的最大特点是秘密,在康、雍二帝看来,通过奏折让官员们互相监督,比将监察大权交给科道官员更为有效地防止党争,可以避免科道言官因介入党争而导致信息不准的弊病。

然而,在乾隆时期的诸多贪腐大案中,我们也很难看到奏折制度的作用,鲜有人通过奏折向皇帝报告其他官员的经济问题。

回看甘肃冒赈案,在这场特大贪污案中,奏折的作用

显然已经大打折扣。甘肃布政使王亶望、王廷赞先后违规操作将近七年之久,本应该通过密折来举报的督抚大员,却全都缄默无言,其中几个人不得不说。

首先是陕甘总督勒尔锦。勒尔锦主政陕甘,对王亶望冒赈之事一直给予保护和默许。乾隆三十九年,向中央上奏请求开捐赈灾的恰恰是勒尔锦。但勒尔锦并不知道王亶望用一种瞒天过海的手法,将捐本色粮谷,改成了捐折色银两。这是作为此次甘肃通省舞弊的手,王亶望操盘甘省冒赈案中一个最关键的步骤,这也是案发后审案官员和乾隆皇帝都难以理解的事情。偌大的总督,竟然对动静这么大的事情无法知觉、无所作为,可见要么是极端昏聩,要么就是被拉下了水。

其实,皇帝曾专门问过勒尔锦甘肃捐监的事情,勒尔锦则总是以虚言妄对,为王亶望隐瞒。

其次是当时身任甘肃按察使的福宁。他和王亶望同列省级大员,按道理,他应该可以上折密奏。但福宁后来说,在捐赈过程中,王亶望很高明的一招就是让兰州府全权处理此事,兰州知府蒋全迪是王亶望的亲信,全省捐纳都直接交给兰州府收储,并由兰州府向捐纳者发放“执照”。全省各州县能够收取多少捐纳,发放多少执照,全由王亶望一个人决定,他人无从插手。各州县在收取捐纳后,上下级之间开具证明,以完结事项。不但从来无人告发,而且手续齐全,上下通同作弊,即使握着全省监察大权的臬司福宁,也无法以一人应付全省官员。

为什么此时手握折奏权的封疆大吏不愿举劾同僚在经济上的不法呢?这其中有一个奏折性质改变,从密折逐渐常规化的因素,奏折原来那种皇帝和大臣之间私人通信的性质逐渐淡化,公文色彩渐重。至于地方督抚大员列入奏折的事项,也越来越多,凡人事、财政、军事事务,大多都先以奏折奏报,内容趋向固定化,奏折内容也不再保密。这对奏折制度来说是一个质的转变,在失去密折这层保护膜后,手握折奏大权的地方督抚大员谁还愿意去举报、弹劾其他官员的贪渎之事呢?

从乾隆四十六年到四十九年间,清廷共查出了浙江嘉湖道王燧贪纵营私案、甘肃通省冒赈案、乌鲁木齐冒销帑银案、山东巡抚国泰贪纵营私案、闽浙总督陈辉祖抽换侵盗入官赏财案和江西巡抚郝硕勒派属员等六起集团性贪污贿赂大案,每起案件都涉及该省州县以上官员数十人、上百人,且往往持续数年,甚至二三十年后才被发现。这些案件不仅牵涉的官员多,而且婪赃过程中,官员们默契配合,甚至有组织行动,呈现出很强的集团性。这其中固然有很多原因,但监察系统的不作为,奏折制度的常规化,使大清官场中的监控监督机制大大弱化,官员的权力愈发不受约束。☑

(作者为中国人民大学清史研究所副教授)

新加坡国会议事大厅的制度安排

文 / 吕元礼 陈飞帆 张彭强

新加坡国会是新加坡立法机构。国会大厦中的议事大厅是国会议员开会发言、进行辩论、举手表决或投票通过法案的场所。不同于中国台湾立法会上时常发生的多党成员之间抓头发、扔鞋子的打斗场面，新加坡国会制度大体效法英国威斯敏斯特式（Westminster）议会民主制度，议事时特别崇尚绅士风度，讲究程序规范。了解新加坡国会议事大厅的制度安排，对于健全、完善我国的人民代表大会制度具有积极意义。

议员的座位安排

按照英国威斯敏斯特式议会民主制度，议事大厅两边各有数排座椅，被放置议事桌的长方形空地隔开，呈现出后排逐级升高的态势。议长坐席右方的座椅是执政党议员的座位，第一排坐的就是首相和他的内阁成员，后面几排坐的是其他执政党议员。议长坐席左方的座椅是反对党议员的座位，第一排坐的是影子首相和影子内阁，后面几排坐的是其他反对党议员。朝野两党议员的座位安排，形成了两军对垒的阵势。新加坡国会议员的座位安排大体沿袭了英国的制度，议员论资排辈，在议事厅里都有固定席位。但是，由于长期以来新加坡国会都是一党独大，绝大多数议席都被执政的人民行动党囊括，所以，人民行动党议员也会安排到议事厅里反对党那边的座位上。这样，部长和执政党部分议员坐在议长席右侧，反对党议员和执政党其他议员则坐在左侧。坐在议长席左侧第一排者包括副议长、各个政府国委会委员会主席以及卸下内阁职务的前部长等。

2011年10月10日，新加坡第12届国会召开首次会议。国会首次会议要做的第一件事是投票决定由谁担任国会议长。由于执政并占多数议席的人民行动党已提名榜鹅东区议员柏默，所以，柏默毫无意外地顺利当选议长。同日，议员宣誓就职。新一届国会对国会座位进行了新的安排。按照这一新的座位安排，所有15名部长坐在议事厅里政府这边的最前排。两位副总理尚达曼和张志贤分别坐在李显龙总理的左右边。包括荣誉国务资政吴作栋、前内阁资政李光耀、前副总理兼国家安全统筹部长黄根成、前国家发展部长马宝山和前交通部长林双吉在内的五位退出内阁的前部长，也按惯例迁移到政治职务担任者坐位的对面，与执政党和反对党议员一起坐。

坐在李显龙正对面的是工人党秘书长刘程强。新加坡

的宪法虽然没有按英国威斯敏斯特式议会民主制度的一贯做法，把最大反对党的领袖称为国会里的“反对党领袖”，但是，将刘程强安排在李显龙总理席位的正对面，等于对这位最大反对党的领袖给予了国会里的“反对党领袖”的“非正式认可”。刘程强以外的其他反对党当选议员和非选区议员，分三组坐在反对党那边的第二排和第三排。

非选区议员是指在国会选举中落选后，因得票率比其他落选者高而获委为议员的候选人。其目的是保证国会里至少有一定人数的反对党议员。按照新的法案规定，如果国会里当选的反对党议员不足9名，就可以通过增加非选区议员，让反对党议员增加到9名。非选区议员在国会中可以自由发言，但不能对宪法修正案、拨款法案或补充拨款法案、关系到政府的财政法案以及对政府提出不信任等的动议和投票作出表决。

除当选议员、非选区议员外，新加坡国会还有官委议员。官委议员由国会的一个特别遴选委员会推荐，由总统委任，每任两年半，其目的是要使国会里有更广泛的非党派意见和言论。2014年9月8日，新加坡国会复会。九名官委议员在国会秘书长的带领下，围着议事厅中央的长形桌子宣誓就职。五分钟的仪式结束后，多数官委议员走上梯级，到议事厅右侧最后两排的席位坐下——那是一贯安排给官委议员坐的位置。

发言的称谓规范

效仿英国威斯敏斯特式议会民主制度，新加坡国会议员在发言前，必先称呼主持会议者之称谓，如“议长先生”“议长女士”或“副议长先生”“副议长女士”，只有主持会议者才有权直接发言。辩论时的问和答都是对着议长说话，而不是问答者之间的对话，直接你来我往的对话为规则所禁止。这样，议员发言中的第二人称就只能为议长，提到对手，则只能使用第三人称，更不许直呼其名，而必须称之为“某某选区的议员”。其所以这样规定，是要避免面对面的争论。面对议长说话，发言者就会注重于意见的清楚表达，听者也能集中精力理解对方的本意，辩论因而变得温和并对事不对人。

国会辩论可以很精彩刺激，但不可以带有个人身攻击的意味。曾担任第12届国会议长的柏默在接受记者采访时说，议长的责任是确保议员发言时，能在热情和客观之间取得平衡。例如，国会针对部长薪金辩论时，非选区议员严

燕松结束演讲后，本业是律师的维凯继而提出澄清。两人一来一往至少六次，越辩越激烈，到了最后还开始以“你”直呼对方。国会隔天复会时，柏默做的第一件事，就是提醒议员应遵守国会议事常规，发言时应以议长为对象，称呼其他议员时应连名带姓，或把对方称为某选区的议员。其所以如此，是为了确保国会辩论不会变得针对个人。柏默指出，国会辩论“一旦变得激动并进入律师盘问的状态，就会变得不客观。你会开始攻击对方”。“每一名议员之所以进入国会，是因为想为新加坡做点事。议员在宣誓时，说要竭尽全力为国家贡献。所以我们不能允许议员毫无控制地互相攻击。我若不阻止他们这么做，所有人就会开始你一句我一句，大家就会吵起架来。”

议长的权力行使

柏默虽然是人民行动党议员，但是，作为议长，他在履行自己职责时，必须对朝野政党一视同仁，即使面对总理，也应面不改色，照管不误。李显龙曾在国会回答议员的口头询问时，两次在还没轮到他回答询问时就起身准备讲话，柏默便两次请他回到座位。柏默说：“我谨记于心，反对党议员的人数仍比执政党少很多，所以我尽量让他们有发言的机会。”有时实在无法让每一名反对党议员都如愿发言，原因是没时间了。“如果允许所有想发言的议员发言，那么就会没完没了，国会不知几点才能结束。”

当许多议员都举手示意要发问，议长会让先举手者先发问，也会先选还没机会发问的议员，尽量让所有人都有机会发问。曾担任议长的柏默告诉记者，有些人偏偏不爱举手，只是把头别过去看着他，以为他有心灵感应，能知道他们这是在示意要发言。柏默说：“好难啊，我从上面往下，看到的不只是一张面孔，而是一排的面孔。”由于作为议长的柏默也是榜鹅东区议员，而议长又不能像其他议员那样在国会提问，那么，他要如何反映榜鹅东区选民的心声呢？柏默解释说，他和其他议员一样关心全国大事。例如，当他希望能为家庭主妇争取更多法律援助时，他会通过电邮把意见传达给部长，并把自己提出的课题刊在每季度发给选民的刊物里。

议长以外的其他议员也许难免在开会时偶尔打打瞌睡。但是，议长在国会中担任的职责却不容许他有半点走神。据说，那张刻有新加坡国徽的议长椅子，就安排了一个传声装置，以便让议长更清楚地听到每个议员的发言。这一传声装置也成为了一个驱走瞌睡的秘密武器。但是，柏默在透露自己为什么在国会里不打盹儿的秘密时，却没有提及这一秘密武器。他也否定国会领袖黄永宏假设的能量饮料。他告诉记者：“一想到万一有人提出一个无厘头的问题，我就很精神，因为我得判断是否让他问下去。”

不过，议长的职责要求不光是让自己不打盹儿，还要

让大家不走神儿。于是，在严肃的国会中穿插几句幽默的话语，已成了柏默的议长风格。柏默解释说：“我不是要把国会变成喜剧，只是想注入一个轻松的小片段，帮大家提神。”他举例说，国会针对预算案展开了九天的辩论。前面几天，议员都还龙马精神，但进入第二个星期，尤其是在下午两三点的时候，议员的精神开始透支。于是，柏默决定穿插一些诙谐的话语。当时，外交部兼社会发展、青年及体育部高级政务次长陈振泉说：“抱歉，我的嗓子沙哑，像洛史都华（英国老牌歌手）。”柏默立刻回答说：“没关系，听了很舒服。”

侍卫长与权杖的秘密

新加坡国会一般在下午1时30分开会。当铃声在开会三分钟前响起，侍卫长便准时肩撑着权杖，引领议长走入议事厅。议长在侍卫长的带领、国会秘书长和副秘书长的陪同下，走入议事大厅。当议长步入议事厅时，在场的全体委员会起立鼓掌欢迎。议长的权力至高无上，任何人走入议事厅，都得向他（或她）鞠躬。议长在会议开始前和结束后，也都会向众人鞠躬。

侍卫长肩撑的权杖于1958年9月10日在当时被称为立法议院的国会首次使用。权杖长114公分、重6.8公斤，其头部的设计是长了双翼的狮子。开会前，侍卫长会把权杖放在议会桌上，狮头指向执政的一方，也即议长的右侧。国会进行辩论时，侍卫长必须聚精会神，听从国会议长的指示。权杖代表国会和议长的权威，必须随着议长是否坐在议长席上而转移位置。例如，在法案进行二读、国会转入委员会审查法案阶段时，议长会坐到议长席前面、国会秘书桌最右方的座位，并以委员会主席的身份主持会议。这时候，侍卫长必须把权杖移到议会桌下方的托架。待法案审查程序结束，主席恢复议长职务并回到议长席时，权杖又要放回原位，国会随即复会。整个过程不容出错。除了20分钟的休息时间外，国会开会时，侍卫长都必须保持高度戒备状态。如果出现记名投票的情况，侍卫长就得听从议长的指示，锁上议事厅大门，并在投完票后再开门。✘

（作者单位：深圳大学当代中国政治研究所）

本文参考以下文章：

游润恬：《新国会新座位新安排》，2011年10月1日《联合早报》。

游润恬：《国会全力支持第一位残障议员》，2014年9月9日《联合早报》。

游润恬：《柏默：不在国会打盹的秘密》，2012年3月15日《联合早报》。

何惜薇：《步入庄严的国会殿堂》，2015年3月1日《联合早报》。

何惜薇：《特殊职业——国会侍卫长》，2015年2月23日《联合早报》。

新常态 新境界 新跨越

——中石化安庆分公司



技术人员现场攻关



企业公众开放日

安庆石化是一家拥有40年历史的国企，隶属于中国石化集团。2014年，受宏观经济形势影响，国际原油价格大幅跳水，国内成品油价格连续下跌，化工产品市场持续低迷。面对“新常态”下的新挑战，安庆石化认真落实中国石化建设世界一流能源化工公司的总体部署，完善“规模化上台阶、一体化求实效、清洁化显水平、精细化见特色”的总体战略，创新企业发展模式，全力优化提质增效。

加快结构调整，着力培育质量效益型增长新动力。做优增量，全力释放新投产的炼化一体化项目优势，全年累计加工原油748万吨，在成品油价格跌幅超过20%、加工量同比增加35%的情况下，炼油业务减亏近4亿元。调整

存量，停低效落后产能，统筹炼油化工装置优化，增产高附加值产品，全年增效超过1亿元。煤气化联合装置A级连续运行264天、再次刷新世界纪录，资产业务超额完成年度盈利指标。提升管理，以“从严管理”为切入点，全力构建千万吨级炼化企业高效管理模式。通过以新带老、以老促新，生产经营业绩逆势走强，原油加工量、营业收入、税收均创出历史最高水平，企业转型发展工作迈出实质性步伐。

加快转型升级，着力构建绿色低碳循环发展新模式。积极推进“碧水蓝天”工程，投资6.3亿元用于烟气污染物治理。2014年7月28日，提前实现国IV标准车柴质量升级。初步统计，全年COD同比下降11.6%，SO₂同比下降22.93%、氨氮同比下降5.39%、氮氧化物同比下降4.35%，累计回用中水60万吨，呈现“增产减污”的良好态势，公司荣获中国石化“清洁生产企业”、安徽省“环保优秀企业”称号。大力发展循环经济，带动区域石化产业转型升级，丰富的化工原料资源、稳定的互供互补关系、绿色的产业链条，吸引了28个工业项目先后落户安庆市化工新材料高新园区，对地方经济良好发展及争先进位提供了有力支撑。2014年安庆石化被国家列入石化产业总体布局，安徽省人民政府与中国石化集团公司签订了新一轮战略合作协议，携手把安庆市打造成全国重要的石油化工产业基地，以安庆石化为核心的千亿

产业集群正在加速形成。

加快隐患治理，着力塑造高度负责任企业新形象。安庆石化曾连续六年荣获全国“安康杯”竞赛优胜企业，但作为一个老企业，因历史原因造成的安全问题仍不少，特别是8.8公里厂际油气输送管线周边的安全隐患，社会各界高度关注。为确保一方平安，公司实施24小时巡线管理，抓好管廊沿线清场、设障工作，加大隐患治理力度；积极配合省市政府，开展“油气管线突发事件联合应急救援演练”；委托专业公司编制方案，力争用3至5年时间完成危化品码头及油气输送管线迁建，有关工作得到了安徽省政府主要领导的充分肯定。为消除社会公众对石化产业的误解，主动邀请近400名在皖的“两代表，一委员”，直接进入生产现场参观；投资近400万元建设教育展厅，先后对2500名社会各界人士开展石化知识科普教育；9月份，由人民网、中央人民广播电台等中央媒体一行14名记者对安庆石化进行了集中采访和报道，对企业转型发展取得的成绩给予了积极评价。

良好的经济效益、负责任的企业形象，为安庆石化第三次创业拓展了新的空间。实践证明，企业只有主动适应经济发展新常态，提升转型增效升级的新境界，才能在转变发展方式的大潮中实现新跨越。



煤气化装置全景



安庆石化正在实施的碧水蓝天项目

炼化一体化项目全景





热烈庆祝 河北欣意电缆有限公司 与国网电研院结为全面战略合作伙伴!



河北欣意电缆
JOY SENSE CABLE CO.,LTD

河北省石家庄高新技术产业开发区
电话: 0311-68053166 68053199

科技创新新常态 以铝代铜新事业

河北欣意电缆有限公司，国家高新技术企业，是全球四大铝合金电缆制作商中的中资企业，也是中国铝合金电缆国家标准的缔造者。公司自主研发的产品“欣意”稀土高铁铝合金电缆，打破了欧美国家40多年对铝合金电缆技术和市场的垄断。产品延展性、抗疲劳性、抗蠕变性等力学性能指标，均优于市场价格昂贵的铜电缆，可实现中国电缆行业的“以铝代铜”。对我国铜资源的可持续利用，对铜资源的战略安全，对化解国内过剩的电解铝产能，将产生深远影响，实为一场有色金属的材料革命。

2015年1月17日上午，国家电网电力科学研究院与河北欣意电缆有限公司签署合作协议，双方将密切合作，结成战略合作伙伴，共同进行铝合金电缆的研发推广工作，推动我国的“以铝代铜”事业快速发展。欣意公司董事长于贵良在公司与国家电网电力科学研究院的合作签约仪式上表示，作为中国铝合金电缆行业的领跑者，河北欣意人将以本次与国网电力科学研究院结成全面战略合作伙伴为契机，借助科学研究院的技术力量，对铝合金电缆进行深度开发，提高铝合金电缆的产品品质，增加铝合金电缆的生产种类，努力将河北欣意做大做强，为把石家庄建成“以铝代铜”产业基地，为功在当代，利在千秋的“以铝带铜”事业贡献全部力量。



能源

Chongqing Energy

奉献光热 追求卓越

重庆市能源投资集团有限公司

