

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

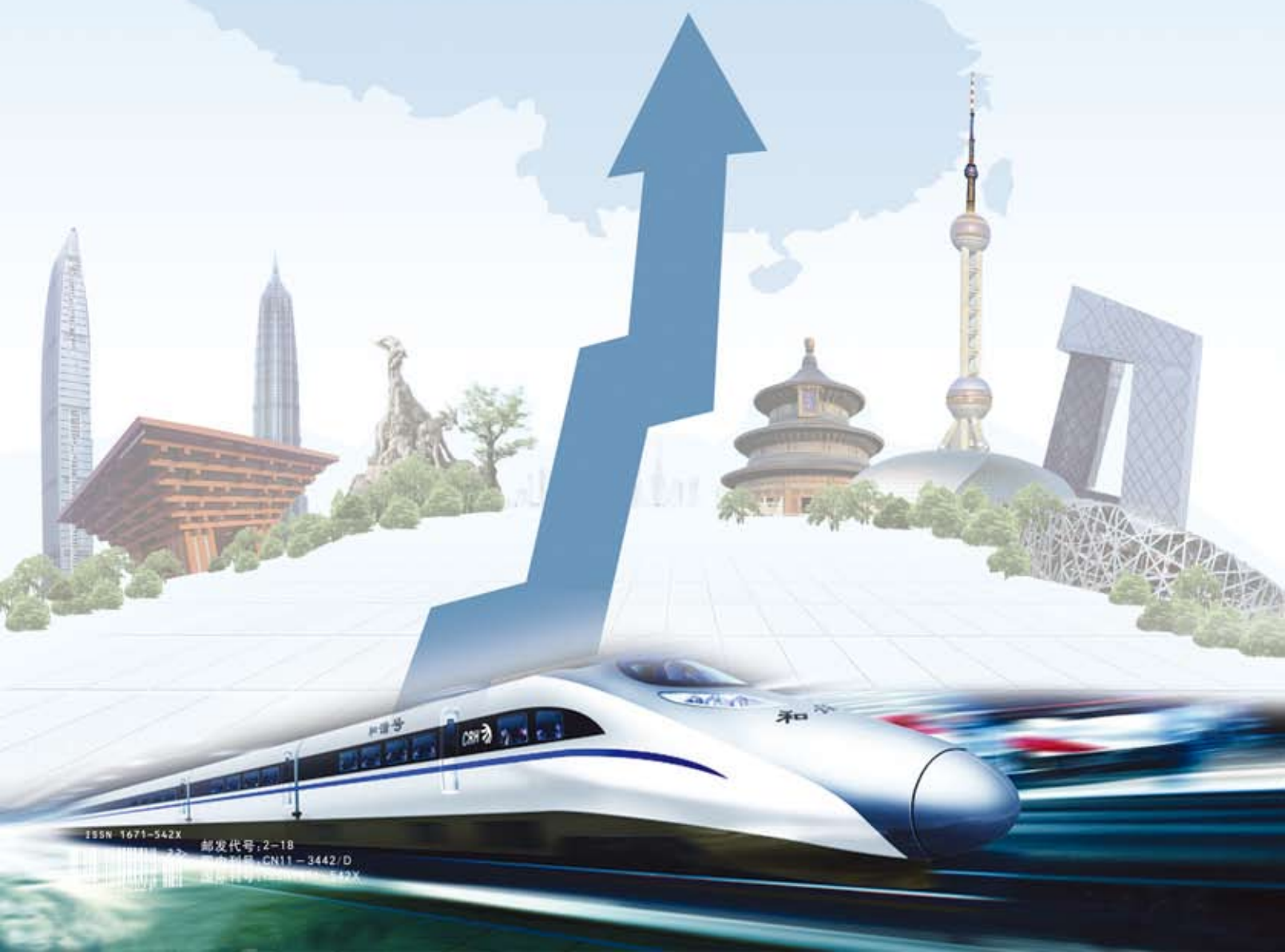
2015年11月16日出版
第22期 总第394期

全国人大常委会机关刊物



特稿

要把学习贯彻党的十八届五中全会精神
作为重大政治任务
把经济社会发展纳入法治轨道

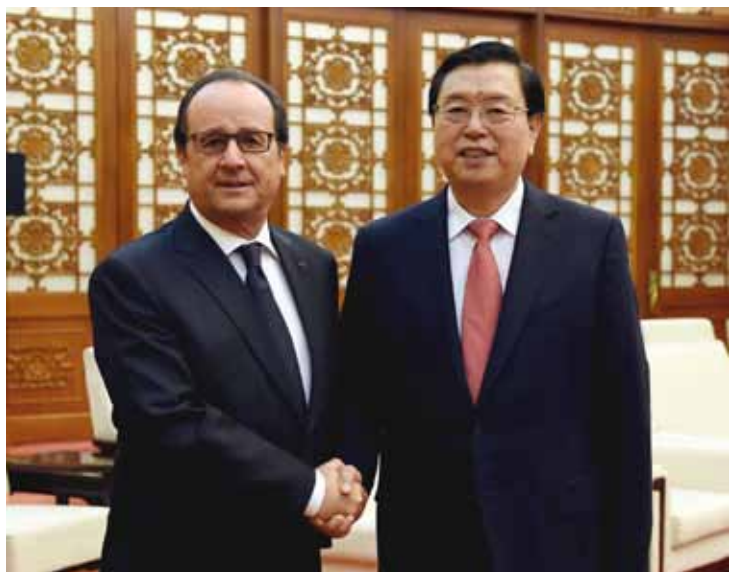


ISSN 1671-542X

邮发代号: 2-18

国内刊号: CN11-3442/D

国外刊号: 1671-542X



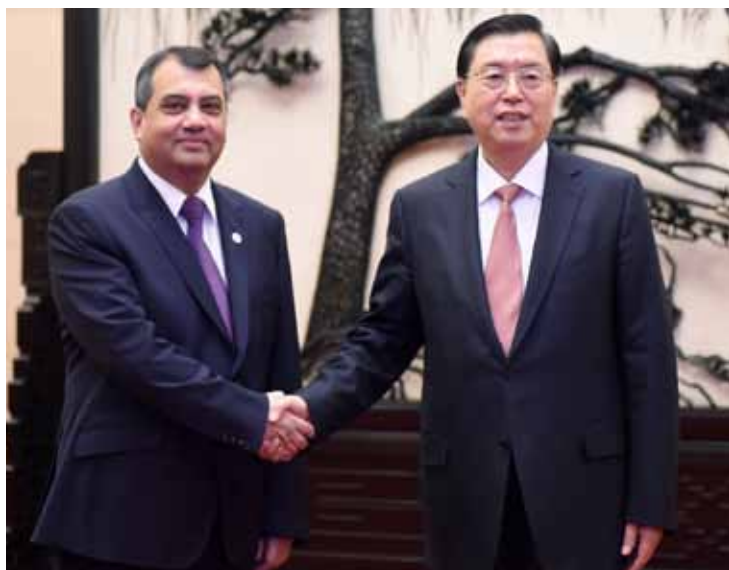
11月3日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见法国总统奥朗德。摄影/饶爱民



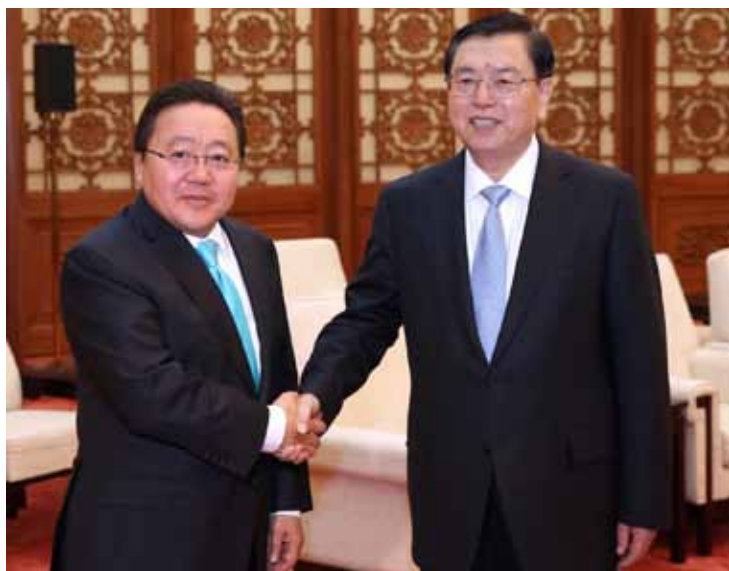
11月5日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见利比里亚总统瑟利夫。摄影/姚大伟



11月9日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见芬兰议长洛赫拉。摄影/李涛



11月10日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与各国议会联盟主席乔杜里举行会谈。摄影/张铎



11月11日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见蒙古国总统额勒贝格道尔吉。摄影/庞兴雷



11月12日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见美国国会众议院少数党领袖佩洛西。摄影/王晔

法治让中国道路更加宽广通畅

世人瞩目的党的十八届五中全会掀开了全面建成小康社会决胜阶段的大幕,全会描绘了我国“十三五”时期经济社会发展的宏伟蓝图,反映了社会呼声、社会诉求、社会期待,凝聚起力量和智慧,更鼓荡起勇气和信心。

所有对中国稍有了解的人,都不会否认近三十七年来经济社会发展所取得的巨大成就。但也只要对中国稍有了解,就会看到今后五年经济社会发展任务紧迫而繁重。中国经济正经历新旧动能转化,人口结构变化、产能过剩、资源环境压力等,都是“拦路虎”。中国社会也仍在深刻转型,社保、教育、医疗等问题,都是“硬骨头”。未来五年,振奋精神、凝心聚力,我们才能完成最后的冲刺。

“法治是发展的可靠保障。”这样一句意味深长的表述,是对历史的总结,也是对未来的宣示,是中国人民历经无数苦难与辉煌之后所形成的一个极为重要的共识。

历史告诉我们,法治从来都是同国家、民族和百姓的命运息息相关。什么时候我们厉行法治,国家就繁荣,民族就强盛,百姓就幸福。改革开放以来的实践更加充分地证明,正是依靠法治,我们才能创造中国奇迹,使民族复兴之势不可阻挡,使中国特色社会主义发展道路无比宽广通畅。今天,我们已步入复兴之路的关键一程,一方面,我们比以往任何时候都更加接近梦想;另一方面,我们也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。在这样一个特殊的历史场景下,法治的作用就更加凸显出来。为此,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出,必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路,加快建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,加快建设法治经济和法治社会,把经济社会发展纳入法治轨道,运用法治思维和法治方式推动发展。

人大是国家权力机关,处在社会主义民主法制建设的第一线,对于确保“十三五”规划的全面贯彻落实负

有重要的使命。所以,在全面建成小康社会的决胜阶段,人大将会发挥多大的作用,将会有怎样精彩的表现,特别引人关注。

在前不久召开的十二届全国人大常委会第十七次会议上,张德江委员长强调指出,要全面系统学习习近平总书记重要讲话和《建议》,准确把握“十三五”时期我国发展的指导思想和基本原则,准确把握创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的精神实质和深刻内涵,牢固树立“五大发展理念”,切实把思想和行动统一到中央精神上来,切实增强责任感、使命感,紧紧围绕如期实

现全面建成小康社会奋斗目标做好人大立法、监督、代表等各项工作。这实际上是对人大工作提出了新的更高的要求。

立法权是人大的一项重要职权,通过立法来推动和保障经济社会又好又快地发展,是人大的

一项重要使命。为此,要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,紧紧围绕“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,抓住提高立法质量这个关键,加快重要领域立法,坚持立改废并举,深入推进科学立法、民主立法,加快形成完备的法律法规体系。

如果说,“十三五”规划是一个伟大的构想,那么,如何确保这一伟大的构想在付诸实施的过程中不变形、不走样、不跑偏,人大监督的强力护佑就显得尤为重要。

我国共有260多万名五级人大代表,他们活跃在各条战线上,他们是我国社会主义民主法治建设的中坚力量,我们希望在全面建成小康社会的决胜阶段能够看到他们更加精彩的表现。

三十七年前,法治的重建,使中国的命运被彻底改写,我们由此步入了一条正确的发展道路。今天,我们再度高擎法治的大旗,向着第一个百年目标迈进,向着中华民族伟大复兴进军。

汪阳民



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 22 期
11 月 16 日出版
总第 394 期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 徐 燕
责 任 编 辑 朱燕红
美 术 编 辑 陈玉叶

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 北京中科印刷有限公司

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 法治让中国道路更加宽广通畅

| 特 稿 |

04 要把学习贯彻党的十八届五中全会精神作为重大政治任务
——张德江委员长在十二届全国人大常委会第十七次会议上的讲话
08 把经济社会发展纳入法治轨道

| 报 道 |

特别报道 14 全国人大机关兴起学习宣传贯彻
党的十八届五中全会精神热潮
16 贯彻落实准则条例 严明党的纪律规矩
——全国人大机关开展2015 年党风廉政宣传教育周活动
热点关注 20 立法 : 开启中国电影产业发展新纪元
——八问全国人大教科文卫委文化室主任朱兵
立法经纬 31 提高深海环境保护意识
33 新种子法 : 为种业发展保驾护航
专题报道 36 人大授权“药改”试点
38 亚投行即将正式成立
46 刑罚执行监督牢守公平正义底线
48 “刑事案件速裁”一周年
50 “民告官”, 曲折中前进
监督纵横 40 用法律手段助推农业发展
——十二届全国人大常委会第十七次会议
审议农业法执法检查报告侧记
43 消费者权益保护, 永远与法治同行

| 本期策划 |

24 慈善立法, 激发社会“向善”正能量
26 慈善法草案诞生记
28 聚焦审议 : 慈善法三大焦点问题
30 国外监管慈善机构有高招

| 言 论 |

委员论坛 17 弘扬社会主义核心价值观 促进电影产业健康发展



11月4日,十二届全国人大常委会第十七次会议表决通过全国人大常委会关于批准《亚洲基础设施投资银行协定》的决定。摄影/盛佳鹏

- 17 在法律中规定演艺人员要加强自律、提高素质
- 18 建立电影行业准入制 强化从业人员社会责任
- 18 电影要多向观众传递和释放正能量
- 18 加大对电影知识产权保护 增加剧本合法性规范
- 19 发挥好“两只手”作用 规范电影放映前广告
- 19 法律在提高科学文化素质方面应有具体条款
- 代表之声 52 立法护航中国电影产业发展
——列席十二届全国人大常委会第十七次会议有感

人物

- 代表风采 53 建议两年“落空”,她怎么办

泛 读

- 看 世 界 54 韩国国会地位的变化与运行特点

资 讯

- 12 要闻



要把学习贯彻党的十八届五中全会精神作为重大政治任务

——张德江委员长在十二届全国人大常委会第十七次会议上的讲话

(2015年11月4日)

要全面系统学习习近平总书记重要讲话和《建议》，准确把握“十三五”时期我国发展的指导思想和基本原则，准确把握创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的精神实质和深刻内涵，牢固树立“五大发展理念”，切实把思想和行动统一到中央精神上来，切实增强责任感、使命感，紧紧围绕如期实现全面建成小康社会奋斗目标做好人大立法、监督、代表等各项工作。

各位委员、各位同志：

在大家的共同努力下，本次常委会会议顺利完成了各项预定任务。共审议5件法律和有关法律问题的决定草案，通过其中的2件；听取审议2个专项工作报告和2个执法检查报告，审议1个关于司法体制改革试点情况的中期报告；批准1件国际条约；审议通过3个专门委员会关于代表议案审议结果的报告；审议决定了人事任免等其他事项。

种子是农业、林业发展的重要基础。发展现代种业，是党的十八届五中全会提出的明确要求，对于提升我国农林产业竞争力、保障国家粮食安全具有重要意义。本次会议审议通过了种子法修订草案，对种子法作出全面修改。这次修改，适应发展现代种业的要求，立足于提升我国种业自主创新能力和市场竞争力，鼓励和扶持育种创新，加强了对种质资源和植物新品种的保护；保护农民利益，维护种业市场秩序，加大了对生产销售假劣种子和侵权等违法行为的处罚力度；注重发挥市场作用，转变政府职能，改革和完善种子管理制度，减少和下放相关行政许可事项并加强全过程监管。修订后的种子法，对于提升我国农林科技创新水平，做强做大种业，促进农民增收，推进农业现代化，将发挥重要作用。

本次会议审议通过了关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定，为推进相关改革提供法律依据和支持。这是全国人大常委会按照“凡属重大改革都要于法有据”的要求，依法作出的第8个有关改革试点工作的授权决定。药品事关人民群众身体健康，要始终把保障人民群众用药安全作为推进药品领域改革和立法的重要原则。有关方面要严格依照药品管理法和授权决定，积极稳妥开展试点工作，坚持创新发展，调动药品研发积极性，鼓励药品创新，提高药品质量和疗效，更好地满足人民群众用药需求。

中华民族自古就有重视慈善、扶贫济困的文化传统。近年来，随着经济社会快速发展，全社会慈善意识不断增强，我国慈善事业发展势头迅猛，潜力巨大、前景广阔，同时也出现了不少新情况新问题，迫切 need 加强和健全慈善法治，推动慈善事业健康发展。党的十八大和十八届三中、四中、五中全会都对支持发展慈善事业、完善慈善法律法规提出了明确要求。本届全国人大常委会把制定慈善法列入五年立法规划。全国人大内务司法委员会经过认真调查研究起草了慈善法草案，提请本次常委会会议进行了初次审议。常委会组成人员和列席会议的同志普遍赞成制定慈善法，同时对草案提出了许多好的意见、建议。与这次常委会会议审议同步，慈善法草案已在中国人大网上公开征求意见。下一步，法律委员会要会同有关方面认真研究大家提出的意见、建议和各方面的意见、建议，从中国国情和实际出发，坚持问题导向，加强立法调研和评估，积极回应社会关切，把慈善法草案修改完善好，加快立法工作进程。

加强对司法工作的监督，促进公正司法、提高司法公信力，是人大开展监督工作的重要内容。本次会议审议了3个有关司法工作的报告。

常委会组成人员在审议最高人民法院行政审判工作情况的报告时指出，行政审判是通过行政诉讼解决争议纠纷的重要途径，是人民法院的重要职权。近年来，行政审判工作取得积极进展，群众反映强烈的行政案件立案难等问题得到较好解决，行政审判在促进行政机关依法行政、维护人民群众合法权益方面发挥了重要作用。同时也要看到，行政审判面临案件数量增加、审判力量不足、滥诉权等新情况新问题。各级人民法院要认真贯彻实施修改后的行政诉讼法，健全完善工作体制机制，加强行政审判队伍建设，不断提升行政审判工作水平。各级行政机关要切实增强依法行政观念，健全行政机关负责人出庭

应诉制度，支持人民法院依法受理和审判行政案件，尊重并执行人民法院生效裁判。

常委会组成人员在审议最高人民检察院关于刑罚执行监督工作情况的报告时指出，刑罚执行是司法工作的重要环节，监督刑罚执行活动是检察机关的法定职权。近年来，检察机关认真履行法律监督职责，紧紧围绕刑罚执行的关键环节和重点部位，完善监督机制，加大监督力度，在推动刑罚执行工作规范有序、提高教育改造罪犯质量等方面做了大量扎实有效的工作。同时要看到，与全面依法治国的要求和人民群众的期待相比，刑罚执行监督工作还存在一些不容忽视的问题和差距。各级人民检察院要进一步增强责任感使命感，针对刑罚执行中的突出问题，规范和完善刑罚执行监督机制，加强对刑罚变更执行的同步监督，严格规范减刑、假释、保外就医程序，健全社区矫正制度，更好地保证刑罚执行公正有效，维护社会公平正义。

常委会组成人员充分肯定最高人民法院、最高人民检察院关于刑事案件速裁程序试点情况的中期报告，认为试点工作总体进展顺利，有利于合理配置司法资源，提高刑事案件审理质量和效率，取得了初步成效。同时提出，要切实加强组织指导和监督检查，确保试点工作遵循刑事诉讼法的基本原则，充分保障当事人诉讼权利，切实维护司法公正；要及时对试点工作进行总结和评估，为完善刑事诉讼程序提供可靠依据。

为推动法律有效正确实施，全国人大常委会加大了执法检查工作力度，今年共安排检查6部法律的实施情况。本次会议听取审议了2个执法检查报告。常委会和有关专门委员会对执法检查工作高度重视，进行了充分准备和深入检查。严隽琪、吉炳轩、张平等3位副委员长带队分赴云南、海南、天津等7个省市开展消费者权益保护法执法检查；陈昌智、吉炳轩、向巴平措、张宝文等4位副委员长带队分赴河北、辽宁、新疆等8个



10月31日,十二届全国人大常委会第十七次会议举行分组会,审议种子法修订草案等。图为张德江委员长参加分组审议。摄影/本刊记者 马增科

省区开展农业法执法检查。同时,检查组还分别委托有关省级人大常委会在本行政区域内进行自查。审议中,常委会组成人员充分肯定两个执法检查组的工作,普遍赞成两个执法检查组提出的执法检查报告。常委会组成人员提出,要全面贯彻实施消费者权益保护法,抓紧细化完善相关配套法规和司法解释,加强对预付卡消费、服务领域消费和网络消费领域的管理,充分发挥消费者协会作用,努力形成行政执法、司法裁判、社会组织和舆论监督的整体合力,更好地保护消费者合法权益,促进社会主义市场经济健康发展。常委会组成人员强调,要认真贯彻落实党中央关于“三农”工作的方针政策和农业法的规定,针对农业基础设施薄弱、农业面源污染严重、农民持续增收困难等突出问题,加快转变农业发展方式,发展多种形式适度规模经营,健全完善农业投入稳定增

长机制,加大科技和金融支农力度,全面提升农业综合生产能力,努力走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

本次会议审议通过了关于批准《亚洲基础设施投资银行协定》的决定。常委会组成人员认为,成立亚洲基础设施投资银行是中国为促进亚洲基础设施发展和区域互联互通作出的切实贡献,是推动建立公开、公正、透明的国际经济治理体系的新努力,将为深化中国与其他亚洲域内及域外成员国全方位经济合作提供新平台。希望有关方面积极推动相关工作,保证亚洲基础设施投资银行按计划如期成立并投入运作。

会议期间,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,请法律委员会会同有关方面认真研究,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;对有

关报告提出的意见、建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,党的十八届五中全会已经胜利闭幕。这次会议是在我国即将完成“十二五”规划、全面建成小康社会进入决胜阶段召开的一次十分重要的会议。全会听取和讨论了习近平总书记受中央政治局委托作的工作报告,审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(简称《建议》)。习近平总书记就《建议(讨论稿)》向全会作了说明。全会明确提出“十三五”时期我国发展的指导思想、基本原则、目标要求、基本理念、重大举措和重点任务,描绘了未来5年国家发展蓝图,对于坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦,具有十分重大的现实意义和

深远的历史意义。

全国人大及其常委会要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届历次全会精神,协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”的战略布局,依法行使职权,扎实开展工作,把五中全会确定的各项决策部署落到实处,为确保如期全面建成小康社会作出积极贡献。这里,结合人大工作实际,我对学习贯彻工作提几点要求。

第一,深入学习领会党的十八届五中全会精神。党的十八届五中全会对我国“十三五”时期经济社会发展作出战略部署和顶层设计,《建议》内容丰富、内涵深刻,是以习近平同志为总书记的党中央关于发展和治国理政新理念新思想新战略的集中体现,具有很强的思想性、战略性、前瞻性和指导性,是如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的纲领性文件。全国人大及其常委会要把学习贯彻党的十八届五中全会精神作为重大政治任务,深入开展多种形式的学习活动,营造浓厚的学习氛围。要全面系统学习习近平总书记重要讲话和《建议》,准确把握“十三五”时期我国发展的指导思想和基本原则,准确把握创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的精神实质和深刻内涵,牢固树立“五大发展理念”,切实把思想和行动统一到中央精神上来,切实增强责任感、使命感,紧紧围绕如期实现全面建成小康社会奋斗目标做好人大立法、监督、代表等各项工作。

第二,认真做好十二届全国人大四次会议审查批准“十三五”规划纲要的各项准备工作。审查批准国民经济和社会发展规划,是宪法和法律赋予人大的重要职责,是人大依法行使重大事项决定权的重要内容。明年十二届全国人大四次会议的一项重要任务,就是审查批准“十三五”规划纲要。全国人大及其常委会要认真贯彻落实党的十八届五中全会精神,依法履行职责,扎实做好工作,确保“十三五”规划纲要顺利通过,动员全国各族人民为夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利而团结奋斗。有关专门委员会、工作委员会和常委会办公厅要加强与国务院有关方面的沟通协调,采取各种有效方式,保障全国人大代表知情知政,及时转送代表提出的意见、建议;做好代表大会会议前的各项准备工作,集思广益、凝聚共识,为审查批准“十三五”规划纲要创造条件。全国人大财政经济委员会要继续加强调查研究,做好依法审查规划纲要草案的有关工作。

第三,按照全会精神研究部署明年工作和做好年底前各项工作。要结合贯

彻落实党的十八届五中全会精神和中央的决策部署,对全国人大常委会2016年各项工作作出安排,着手筹备十二届全国人大四次会议,研究起草常委会工作报告、常委会工作要点和有关工作计划,统筹安排好“十三五”开局之年全国人大及其常委会各项工作。各专门委员会、工作委员会的工作,也要按照全会精神作出安排。常委会办公厅要会同有关专门委员会、工作委员会,对《建议》中涉及全国人大及其常委会的工作任务加以梳理,分解任务、明确责任,确保贯彻落实。从现在到年底还有两个月的时间,各项工作任务繁重。各专门委员会、工作委员会和全国人大机关要对今年的各项工作进行梳理倒排,对于尚待完成的工作要抓紧推进,尽量往前赶,确保全年工作任务圆满完成。

为了密切常委会同全国人大代表的联系、做好常委会的工作,请常委会各位组成人员在近期同各自所联系的全国人大代表进行沟通,通过多种方式收集代表对全国人大常委会今年工作情况和明年工作安排的意見、建议,并将意見、建议反馈到常委会办公厅。★



11月4日,十二届全国人大常委会第十七次会议表决通过关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定。摄影/盛佳鹏



把经济社会发展纳入法治轨道

文 / 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长 李建国

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称《建议》),是同全面深化改革、全面依法治国相互配合的发展篇章。《建议》指出,法治是发展的可靠保障,必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路,加快建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,并明确要求,把经济社会发

展纳入法治轨道。深刻理解《建议》要求的精神实质,扎实做好为发展提供有力法治保障的各项工作,在法治轨道上推进经济社会发展,对于确保如期全面建成小康社会具有十分重要的意义。

法治对经济社会发展的保障作用

习近平总书记指出,发展是目的,改革是动力,法治是保障。市场经济是法

治经济,和谐社会是法治社会。我们要深刻认识法治对经济社会发展的有力保障作用,增强厉行法治的自觉性和坚定性。

(一)法治是社会主义市场经济的内在要求

《建议》提出,厉行法治是发展社会主义市场经济的内在要求。作出这样的判断,是因为法治是市场经济存在和发展的必要条件。市场经济的运行,市场秩

序的维系,国家对经济活动的宏观调控和管理,以及生产、交换、分配、消费等各个环节,都需要法治的保障。世界经济的实践证明,一个比较成熟的市场经济体制,必然要求并具有比较完备的法治。当前,我国在经济发展新常态下出现的一些趋势性变化,使经济社会发展既面临机遇又面临不少困难和挑战,调结构、转方式、促创新任务十分艰巨。适应新常态、把握新常态、引领新常态,更加有效地应对各种风险和挑战,迫切要求通过全面依法治国,加快形成以保护产权、维护契约、平等交换、公平竞争、有效监管为特点的统一透明、规范有序的市场环境,着力解决制约经济持续健康发展的重大问题。只有厉行法治,进一步健全社会主义市场经济体制,确保市场主体权利平等、机会平等、规则平等,才能营造鼓励大众创业、万众创新的良好环境,推动经济转型升级,使社会主义市场经济既生机勃勃又井然有序。

（二）法治是社会主义和谐社会的重要特征

《建议》明确提出加快建设法治社会。提出这样的要求,是因为和谐社会本质上也是法治社会。我们要建设的社会主义和谐社会,是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。法治既是和谐社会的重要特征,也是构建社会主义和谐社会的可靠保障。法治是社会稳定的“压舱石”,是人民维护合法权益的“重武器”,也是实现社会公平正义的根本途径。当前,我国社会正处于大转型时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,给我国发展带来巨大活力,同时也出现了区域、城乡、经济社会发展不协调,部分社会成员收入差距拉大等突出问题。构建社会主义和谐社会,迫切要求更加注重发挥法治在社会治理中的重要作用,坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调解社会关系、规范社会行为,依靠法治解决

社会矛盾和问题,充分发挥法治在促进、实现、保障社会和谐方面的重要作用。

（三）法治是全面深化改革的有力支撑

实践证明,改革是决定当代中国命运的关键抉择,是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。改革只有进行时,没有完成时。《建议》要求,实现“十三五”时期发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。坚持“五个发展”,是关系我国发展全局的一场深刻变革,对于推动中国经济社会走出一条更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展新路具有重要意义。坚持“五个发展”,必然要求继续全面深化改革,为发展提供持续动力。现在,改革进入攻坚期和深水区,“涉险滩”“啃硬骨头”,迫切需要用法治凝聚改革共识,以法治平衡各方利益,以法治引导、推动、规范、保障改革。要着力处理好改革和法治的关系,坚持在法治下推进改革,在改革中完善法治,做到重大改革于法有据,实现改革和法治同步推进,增强改革的有效性和穿透力,增强法治的科学性和保障力,更好地促进党和国家事业发展。

（四）法治是实现党和国家长治久安的制度保障

法治和人治的关系历来是人类政治文明史上的一个基本问题,也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。纵观世界近代史,凡是顺利实现现代化的国家,没有一个不是较好地解决了法治和人治问题的。相反,一些国家虽然一度实现了快速发展,但最终却出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面,这种情况很大程度上与法治不彰有关。在世界社会主义发展史上,一些国家发生“人存政举、人亡政息”的悲剧,重要原因之一也是没能跳出人治怪圈,没能解决好法治和人治问题。历史和现实都告诫我们,要跳出历史周期律,实现长期执政;要走好中国道路,实现党和国家长治久安,为子孙万代计,为长远发展

谋,必须推进国家治理体系和治理能力现代化,坚持依法治国,为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障,从而确保全党全国上下始终不渝地为实现中华民族伟大复兴中国梦而努力奋斗。

“十三五”时期法治建设的主要任务

《建议》提出,“十三五”时期,国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展,各领域基础性制度体系基本形成,各方面制度更加成熟更加定型。我们要准确把握《建议》提出的“十三五”时期法治建设的主要任务,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,加快建设法治经济和法治社会,把经济社会发展纳入法治轨道。

（一）坚持立法先行,加快形成完备的法律规范体系

《建议》提出,要加快重点领域立法,坚持立改废释并举,深入推进科学立法、民主立法,加快形成完备的法律规范体系。落实这方面要求,“十三五”时期立法工作要着重把握以下两个方面。

一是,加快重点领域立法。党的十八大和十八届三中、四中、五中全会提出了一系列重大任务和重大举措,许多都涉及制度体制层面的问题,都涉及法律法规的制定和修改。要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,紧紧围绕“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,抓住提高立法质量这个关键,加快重点领域立法,充分发挥立法的引领和推动作用。1. 推动创新发展,构建发展新体制,加快形成有利于创新发展的市场环境、产权制度、投融资体制、分配制度、人才培养引进使用机制和促进科技成果转化的体制机制,编纂民法典,修改土地管理法、专利法、著作权法、税收征收管理法,制定各项单行税法等。2. 推动协调发展,重点加强促进城乡区域协调发展,促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,推动

国家硬实力和软实力同步提升等方面的法治保障,制定发展规划法、文化产业促进法、网络安全法,修改种子法、农民专业合作社法、测绘法、文物保护法、国防交通法等。3. 推动绿色发展,加快建立有效约束开发行为和促进人与自然和谐共生、推动循环低碳发展的生态文明法律制度,改革环境治理基础制度,制定土壤污染防治法,修改水污染防治法、循环经济促进法、森林法、草原法等。4. 推动开放发展,健全有利于合作共赢并同国际贸易投资规则相适应的涉外法律法规制度,完善法治化、国际化、便利化的营商环境,制定关税法、国际刑事司法协助法,修改中外合资经营企业法、中外合作经营企业法和外资企业法等。5. 推动共享发展,加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设,完善促进共同富裕的制度安排,制定基本医疗卫生法、慈善事业法、农村扶贫开发法,修改职业教育法等教育方面法律,修改矿山安全法、药品管理法等。

二是,统筹推进立法工作。要聚焦“十三五”目标任务、国家经济社会发展重大问题、人民群众关注的难点问题,努力破解阻碍创新发展的“堵点”、影响干事创业的“痛点”和市场监管的“盲点”,及时完善改革现有制度,建立适应发展需求的新制度,加快构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,努力构筑有利于释放活力的法律规范体系,为协调推进“四个全面”战略布局提供有力制度支撑。要深入推进科学立法、民主立法,统筹法律法规制定、修改、解释、废止以及授权、配套、清理、备案等工作。要根据改革和经济社会发展需要,抓紧制定相关的法律法规,同时注重对法律法规的修改和废止、对法律法规的解释和清理,做好法律法规配套规定制定工作,按照立法程序及时作出改革先行先试的授权,加强对规范性文件的备案审查,做到多种方式衔接协调,保证法律体系内部科学和谐统一,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,更好地保障法

律的正确实施。

(二)加强法治政府建设,实现政府活动全面纳入法治轨道

《建议》要求,加强法治政府建设,依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,依法调控和治理经济,推行综合执法,实现政府活动全面纳入法治轨道,法治政府基本建成。落实这方面要求,一是,要把转变政府职能持续推向深入,促进简政放权、放管结合、优化服务在重要领域和关键环节继续取得新进展,推行政府权力清单制度,推进各级政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。二是,在行政管理中要坚守合法性底线,凡是能够通过社会自治、自律解决的问题,行政主体不得越俎代庖,凡是能够通过行政指导、行政合同、行政协商等非强制手段处理的事项,行政主体不得运用行政强制权力处理;没有法律法规依据,行政机关不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。要抓紧清理现行的行政管理事项,凡是不符合法律规定的管理、收费、罚款项目,要一律取消。三是,对行政权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用。借鉴这些年来地方改革经验,推行综合执法,有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

(三)尊重司法规律,完善对权利的司法保障、对权力的司法监督

《建议》提出,深化司法体制改革,尊重司法规律,促进司法公正,完善对权利的司法保障、对权力的司法监督,司法公信力明显提高。落实这方面要求,一是,牢固树立司法为民理念。坚持人民主体地位,坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民根本权益为出发点和落脚点,发展人民民主,维护社会公平正义,使人权得到切实保障,产权得到有效保护。二是,深化司法体制改革。尊重司法规律,进一步增强科学性。要完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度,优化司法职权

配置,完善司法管辖体制和权力运行机制。强化对当事人和其他诉讼参与人合法权益的保障,完善诉讼体制机制,切实解决立案难、审理难、执行难等突出问题。处理好惩治犯罪和保障人权的关系,落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等制度,健全冤假错案有效防范和及时纠正机制。三是,完善对权力的司法监督。把宪法法律规定的“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合,互相制约”等制度落实好,确保审判权、检察权、侦查权依法规范运行。充分发挥行政诉讼、公益诉讼等制度作用,监督行政机关依法行使职权、履行职责,不断提高依法行政、严格执法水平,切实保护公民、法人和其他组织合法权益。

(四)弘扬社会主义法治精神,在全社会形成良好法治氛围和法治习惯

《建议》要求,弘扬社会主义法治精神,增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念,在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。落实这方面要求,一是,加强法治文化建设,把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容,循序渐进地提高全民规则意识和法律素质。要创新法治宣传方式,提高舆论引导能力,使人民群众认识到法律既是保护自身权利的有力武器,也是必须遵守的行为规范,培育人们办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围和法治习惯。二是,加强和创新社会治理,加强社会治理基础制度尤其是社会诚信制度建设,完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制,完善城市社区和乡村治理机制,提高社会治理法治化水平,使尊法守法成为全体人民的共同追求和自觉行动。三是,抓住领导干部这个“关键少数”,增强公职人员尊法学法守法用法观念,带头尊崇法治、敬畏法律,带头学习法律、掌握法律,带头遵纪守法、捍卫法治,带头厉行法治、依法办事,带动全社会共同推进全面依法治国。



10月26日至29日，中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议在北京举行。图为习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等在主席台上。摄影/马占成

加强和改善党对法治工作的领导

《建议》指出，党的领导是实现经济社会持续健康发展的根本政治保证。坚持依法执政，把经济社会发展纳入法治轨道，必须加强和改善党对法治工作的领导。

（一）牢固树立法治是治国理政基本方式的理念

我们党随着对自身历史使命和历史方位认识的不断深化，深刻总结了社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，并明确提出“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，这是从推进国家治理体系和治理能力现代化出发提出的重大战略任务。在新的形势下，要履行好执政兴国的重大职责，必须按照《建议》的要求，坚持依法执政，善于运用法治思维和法治方式推动发展。各级党组织必须转变观念和领导方式、执政方式，自觉运用法治思维谋划工作，运用法治方式处理问题，

说话做事要先想一想是不是合法、是不是符合法定程序，坚决消除以言代法、以权压法、徇私枉法的现象。

（二）自觉依据宪法法律治国理政

《建议》明确提出，全面提高党依据宪法法律治国理政的能力和水平。宪法法律是治国理政最大最重要的规矩。坚持依法执政，就要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于依据宪法法律治国理政。要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，按照党的十八届四中全会“三个统一”“四个善于”的要求，把法治作为治国理政的基本方式贯穿于中国特色社会主义现代化建设的始终。在整个改革过程中，都要注重发挥法治的引领、推动、规范和保障作用，确保在法治轨道上推进改革。对中央确定的改革任务，要依照法律规定和法定程序加快推进，既不允许随意突破法律红线，也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革。要按照《建议》要求，加强党对立法工作的领导，健全党领导立法工作的体制机制，完善党对立法工

作中重大问题决策的程序，保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

（三）坚持依据党内法规管党治党

《建议》明确提出，全面提高党依据党内法规管党治党的能力和水平。治国必先治党，治党务必从严，从严必有法度。党内法规既是管党治党的重要依据，也是全面依法治国的有力保障。党依法执政，既体现为依据宪法法律治国理政，也体现为依据党内法规管党治党。要与时俱进地加强党内法规制度特别是反腐倡廉法规制度建设，坚持党纪严于国法，坚持问题导向、突出重点，充分体现科学性、针对性、可操作性，注重党内法规同国家法律的衔接和协调，努力形成系统完备的党内法规制度体系，做到用制度管权管事管人。要强化法规制度意识，在全党形成尊崇制度、遵守制度、捍卫制度的良好氛围。要加大贯彻实施力度，确保各项法规制度落地生根。✘

十二届全国人大常委会第十七次会议闭幕

11月4日下午,十二届全国人大常委会第十七次会议在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了新修订的种子法,国家主席习近平签署第35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154人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定,关于批准《亚洲基础设施投资银行协定》的决定。

会议还表决通过了全国人大内务司法委员会、财政经济委员会、农业与农村委员会关于第十二届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

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。

会议表决通过了全国人大常委会关于接受崇泉辞去全国人大外事委员会委员职务的请求的决定。崇泉因工作变动提出辞职请求。

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、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。

国务院副总理马凯,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(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

闭幕会后,十二届全国人大常委会举行第十九讲专题讲座。题目是《关于学习贯彻“十三五”规划建议的几个问题》,主讲人是中宣部副部长、中央政策研究室副主任王晓晖。张德江委员长主持专题讲座。

张德江会见法国总统奥朗德

11月3日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了法国总统奥朗德。

张德江说,习近平主席昨天同总统阁下就发展紧密持久的中法全面战略伙伴关系达成新的重要共识,为两国关系发展注入新的动力,也彰显了中法在气候变化等全球性问题上的良好合作。中国全国人大同法国国民议会和参议院交流频繁,成效显著。两国立法机关应继续加强友好交往,发挥定期交流机制和友好小组的作用,丰富交流议题,完善双边合作的法律框架,促进两国社会各界友好合作,共同推动中法关系继续走在中西方关系前列。

奥朗德说,中国全国人大地位重要,希望法中议会加强各领域交流合作,期待各国议会和各界人士都为气候变化巴黎

大会作出积极贡献。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江会见利比里亚总统瑟利夫

11月5日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见利比里亚总统瑟利夫。

张德江说,习近平主席和总统女士同意构建中利全面合作伙伴关系,这是两国关系发展史上的里程碑,必将促进两国友好合作、造福两国人民。中国全国人大高度赞赏利参、众两院通过立法形式确认坚持一个中国原则,将继续按照习近平主席提出的“真、实、亲、诚”对非工作方针和正确义利观,加强与利议会的友好合作,开展立法、治国理政经验交流,推动落实两国领导人达成的重要共识,为巩固和扩大各领域合作提供良好的法律保障,创造良好的民意和社会基础。

瑟利夫感谢中方帮助利比里亚战胜埃博拉疫情和战后和平重建并表示,相信利中互利合作将取得更多成果。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江会见蒙古国总统额勒贝格道尔吉

11月11日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见蒙古国总统额勒贝格道尔吉。

张德江说,加强中蒙友好合作符合两国和两国人民的根本利益,有利于地区的和平、稳定与繁荣。昨天,习近平主席与总统先生就加强各领域合作达成新的共识,充实了双边关系内涵,将有力推动互利合作发展。中国全国人大一直致力于促进中蒙友好,不断加强同蒙古国国家大呼拉尔的友好往来,切实发挥好本月底启动的中蒙议会定期交流机制的作用。双方应顺应中蒙关系新发展,进一步提高立法机关合作水平,不断推动两国全面战略伙伴关系向前发展。张德江应询介绍了“十三五”规划建议。

额勒贝格道尔吉表示,蒙方愿与中方不断深化各领域务实合作,进一步加强两国立法机关之间的交流。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江会见芬兰议长洛赫拉

11月9日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见芬兰议长洛赫拉。

张德江说,回顾中芬关系发展历程,双方始终从战略高度把握发展方向,特别是2013年,习近平主席和尼尼斯特总统就构建和推进中芬面向未来的新型合作伙伴关系达成重要共识,政治互信进一步深化,务实合作不断拓展,人文交流十分活跃。今年是中芬建交65周年,双方应抓住机遇,提升合作水平,共同推动双边关系向前发展。中国全国人大始终重视发展同芬兰议会的关系,愿进一步密切友好往来,加强在法治建

设、治国理政方面的交流互鉴,为两国友好合作营造稳定良好的政策和法律环境。

洛赫拉说,芬中友好源远流长,芬议会愿为促进芬中各领域交往、合作作出贡献。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加了会见。

张德江与各国议会联盟主席乔杜里举行会谈

11月10日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与各国议会联盟主席乔杜里举行会谈。

张德江首先回顾了出席今年召开的第四次世界议长大会议的情景。他说,本次议长大会议有140个国家的议会领导人出席,就共同关心的重大国际问题进行了广泛而深入的讨论,一致通过了大会宣言,引起了国际社会广泛关注。中方对大会的成功召开表示高度赞赏。

张德江说,议联是历史最久、规模最大、影响最广的国际议会组织,已成为各国议会和人民增进交流了解、开展友好合作的重要平台,在国际事务中发挥着积极作用。中国全国人大高度重视发展与议联的关系,愿继续参与、大力支持议联工作,发挥积极建设性作用。

张德江说,本次议长大会议和议联十分重视可持续发展问题。今年9月,习近平主席与各国领导人共同出席了联合国成立70周年系列峰会,取得一系列重要成果。其中,发展峰会通过的2030年可持续发展议程,将指导未来15年世界各国发展和全球发展合作。中共十八届五中全会通过的“十三五”规划建议明确提出,中国要主动参与2030年可持续发展议程。

张德江表示,全面落实发展议程,将承诺与愿景变成务实行动,一是应由各国根据自身国情,自主制定后续落实工作,实现发展议程与本国发展战略的协调和对接;二是重点解决好贫困、卫生、教育等涉及各国人民基本生存和发展的问題,同时平衡处理经济增长、社会进步与环境保护的关系;三是国际社会要建立全面的发展伙伴关系,加强南北对话,促进南南合作,为2030年可持续发展议程提供保障。议联作为国际社会重要成员,应在落实发展议程方面发挥独特作用,中方支持议联把落实2030年发展议程作为今后工作重点。中方愿与国际社会一道,包括同议联密切合作,共同努力,实现发展议程,共同走出一条公平、开放、全面、创新的发展之路。

乔杜里感谢中方对议联工作的支持和为第四次世界议长大会议成功召开作出的重要贡献,表示议联愿密切与中国全国人大的合作,推动发展议程的落实。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江会见美国国会众议院少数党领袖佩洛西

11月12日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了美国国会众议院少数党领袖佩洛西。

张德江说,中美关系十分重要。不久前,习近平主席应奥巴马总统邀请对美国进行了国事访问,双方一致同意继续构建中美新型大国关系,进一步确认了中美关系发展的正确方向,达成了一系列共识成果,向外界发出了中美致力于加强对话合作的积极信号。中国全国人大与美国国会应本着相互尊重、求同存异的精神,加强沟通交流,增进相互了解,推进务实合作,多做促进互信和合作的事,推动中美关系不断取得新进展,惠及两国人民和世界人民。

佩洛西高度评价两国元首的会晤及成果,期待两国立法机关加强交流合作,增进两国人民之间的友谊。

双方还就一些问题进行了交流。

全国人大常委会副委员长张平参加了会见。

全国人大常委会民族区域自治法执法检查组举行第二次全体会议

11月5日,全国人大常委会民族区域自治法执法检查组第二次全体会议在北京举行。全国人大常委会副委员长沈跃跃、向巴平措、艾力更·依明巴海出席会议。

今年6月至10月,执法检查组分赴内蒙古、吉林、广西、甘肃、西藏、贵州、宁夏、云南、新疆、青海等10省(区)进行检查。这次检查各部门配合密切,实地检查深入细致。从检查情况看,民族自治地方和各族群众全面贯彻落实党的民族政策和民族法律法规,不断深化改革开放,不断加快发展、科学发展,不断促进民族的平等团结和共同繁荣,成就巨大。但与其他地区相比,民族地区整体落后状况仍然没有根本改变,民族区域自治法的各项规定要真正落到实处,还要做大量艰苦细致的工作。

会议听取了国务院有关部门和检查组成员对执法检查报告稿的意见和建议。执法检查组将于12月下旬向十二届全国人大常委会第十八次会议报告检查情况。

部分全国人大代表、全国政协委员视察四川法院工作

近年来,最高人民法院通过各种形式,主动加强与全国人大代表、全国政协委员的沟通联络,创造出“代表、委员广泛参与,深入了解和有效监督法院工作”的新模式。10月26日至30日,最高人民法院组织15位全国人大代表、全国政协委员及最高人民法院特约监督员,对四川省三级法院工作开展视察活动。视察组深入成都市、眉山市和乐山市,深入中、基层法院和人民法庭,通过视察诉讼服务中心、法院文化建设及观摩法官夜话、旁听案件庭审等,深度了解四川法院在推进司法为民、平等保护非公有制经济、行政审判工作等方面的情况,并对加强和改进人民法院工作提出意见和建议。

全国人大机关兴起学习宣传贯彻党的十八届五中全会精神热潮

文 / 本刊记者 张宝山



10月30日,中共十二届全国人大常委会党组召开会议,传达学习贯彻党的十八届五中全会精神。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/樊如钧

认真学习宣传贯彻党的十八届五中全会精神是当前和今后一个时期全党全国的一项重要政治任务。全国人大常委会高度重视全会精神的学习宣传贯彻,迅速兴起学习宣传贯彻全会精神的热潮。

五中全会胜利闭幕的第二天,10月30日,中共十二届全国人大常委会党组召开会议,传达学习贯彻党的十八届五中全会精神。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长、中共十二届全国

人大常委会党组书记张德江主持会议并讲话。

会议强调,学习贯彻党的十八届五中全会精神,是当前和今后一个时期全党全国的一项重要政治任务。全国人大及其常委会要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,坚持依法行使职权,充分发挥人大职能作用,切实把全会精神领会好贯彻好落实好,确保“十三五”经济社会发展目标任务顺利实现。

会议指出,习近平总书记代表中央政治局作的工作报告,实事求是、内涵丰富、催人奋进。一年来的实践充分证明,以习近平同志为总书记的党中央坚定清醒、奋发有为,具有高超的政治智慧、驾驭能力和领导水平,赢得了全党全军全国各族人民的衷心拥护和高度信赖。习近平总书记就《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议(讨论稿)》作的说明,思想深刻、论述精辟、重点突出,对于深入领会、准确把握

握、全面贯彻“建议”精神具有重要指导意义。

会议认为,全会描绘了我国“十三五”时期经济社会发展的宏伟蓝图,作出了战略部署,指明了前进方向,确定了行动纲领,对于推动我国经济社会持续健康发展,确保如期实现第一个百年奋斗目标,并为实现第二个百年奋斗目标打下更加坚实的基础,具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。

会议指出,全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(简称《建议》),立足“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局,鲜明提出“十三五”时期我国发展的指导思想、基本原则、目标要求、基本理念、重大举措和重点任务,特别是提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,反映了我们党对我国发展规律的新认识,回应了人民群众的诉求和期盼,是一个思想性、战略性、前瞻性、指导性很强的纲领性文件。

会议强调,全国人大常委会、各专门委员会和全国人大机关,要通过多种方式组织开展全会精神学习活动,切实把思想和行动统一到中央对形势的分析判断上来,统一到中央对工作的决策部署上来,统一到全会精神上来。全国人大及其常委会要以全会精神为指导,认真履行法定职责,为审查批准“十三五”规划纲要做好准备,把规划纲要审议好修改好。要坚决贯彻落实党中央的重大决策部署,把全会精神贯彻落实到立法、监督、代表等各项工作中。全国人大各级党组织要坚决落实全面从严治党要求,切实加强自身建设。

10月31日,全国人大常委会机关党组召开会议,传达学习贯彻党的十八届五中全会精神,传达学习习近平总书记重要讲话精神,传达学习张德江委员长重要指示要求。全国人大常委会副秘书长兼秘书长、全国人大常委会机关党组书记王晨主持会议并讲话。

会议强调,全国人大机关要认真贯

彻中央要求和张德江委员长的指示,把学习贯彻中央全会精神作为一项重大政治任务,深入领会、学深学透,并落实到人大机关各项工作中去,切实提高参谋助手和服务保障水平。

会议指出,全会通过的《建议》,为“十三五”时期我国经济社会发展指明了方向,勾画了蓝图。我们要充分认识做好“十三五”时期经济社会发展工作的重大意义,切实增强政治责任感和历史使命感,以时不我待的精神学习好、领会好、贯彻好党的十八届五中全会精神,勇于担当、真抓实干,把美好蓝图变为现实,作出无愧于历史和人民的业绩。

会议指出,全会通过的《建议》,是以习近平同志为总书记的党中央经过科学决策、民主决策提出来的,凝聚了全党全国的智慧,是指导我国今后五年经济社会发展的纲领性文件。《建议》明确提出“十三五”时期我国发展的指导思想、重要原则、主要目标、基本理念和任务举措,主题鲜明、立意高远,目标明确、重点突出,具有很强的战略性、前瞻性、引领性和可操作性。我们要深刻把握党中央对“十三五”时期经济社会发展作出的重大决策部署,全面、系统、深入地学习领会《建议》的精神实质和主要内容,切实把思想和行动统一到中央对形势的分析判断和对工作的决策部署上来。

会议强调,学习贯彻党的十八届五中全会精神,是当前和今后一个时期全党全国的一项重要政治任务。现在到年底只有两个月时间,距离明年全国人民代表大会会议召开有四个多月时间,全国人大机关各项工作任务十分艰巨繁重。要高度重视学习贯彻中央全会精神工作,把学习同开展工作、搞好“三严三实”专题教育等有机融合起来,相互促进,以扎实有效的工作来学习贯彻落实中央全会精神。

11月9日,全国人大常委会机关党委向各直属党委、总支、支部印发通知,就机关学习宣传贯彻全会精神提出

要求。

通知指出,一是要充分认识党的十八届五中全会的重大意义。要求各直属党委、总支、支部和广大党员干部要从事关实现全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略布局的协调推进,事关我国经济社会持续健康发展,事关社会主义现代化建设大局的高度,充分认识全会的重大意义,切实把思想和认识统一到全会精神上来,把智慧和力量凝聚到贯彻落实全会确定的各项决策部署和工作要求上来。二是要准确把握党的十八届五中全会的精神实质。要全面准确把握全面建成小康社会决胜阶段的形势和指导思想,全面准确把握“十三五”时期经济社会发展的主要目标和发展理念,全面准确把握全会对加强和改善党的领导的新要求。三是要精心组织开展党的十八届五中全会精神的学习贯彻活动。要认真组织专题学习,安排专题辅导报告,深入开展学习交流,推动机关实际工作。四是要切实加强组织领导。要求各直属党委、总支、支部把学习贯彻党的十八届五中全会精神摆上重要工作日程,把学习贯彻工作与研究安排明年的工作结合起来,与筹备好今年12月的常委会会议和明年3月的十二届全国人大四次会议结合起来,与当前开展的“三严三实”专题教育结合起来,与本单位的日常工作结合起来,坚持在工作中抓学习、在学习中促工作。

连日来,各直属党委、总支、支部紧密结合自身工作实际,精心制定学习计划,认真组织开展形式多样的学习宣传贯彻活动,组织党员干部认真学习领会全会精神,重点学习全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》和习近平总书记重要讲话精神。在学习宣传贯彻全会精神的过程中,党员领导干部带头,全体党员干部充分发挥先锋模范作用,全国人大机关迅速兴起学习宣传贯彻党的十八届五中全会精神的热潮。■

贯彻落实准则条例 严明党的纪律规矩

——全国人大机关开展 2015 年党风廉政宣传教育周活动

文 / 本刊记者 于浩



11月9日,全国人大机关启动以“贯彻落实准则条例,严明党的纪律规矩”为主题的党风廉政宣传教育周活动。

为了全面贯彻以习近平同志为总书记的党中央坚持党要管党、从严治党的要求,积极推进全国人大机关党风廉政建设和反腐败斗争,按照常委会领导和机关党组要求,全国人大机关近期开展了党风廉政宣传教育周活动。

11月9日上午,以“贯彻落实准则条例,严明党的纪律规矩”为主题的党风廉政宣传教育周活动启动。全国人大机关党组成员、行政关系在全国人大机关的部级党员领导干部和机关局处级党员干部600多人参加了动员会。

全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨在动员会上强调,全国人大机关是政治机关。无论是党组织还是党员干部,对党的政治纪律

和政治规矩,都要十分明确地强调,十分坚定地执行。机关全体党员干部都要认真学习《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》,牢固树立党章党规党纪意识,守纪律、讲规矩,知敬畏、存戒惧,自觉在廉洁自律上追求高标准,在严守党纪上远离违纪红线,在全国人大机关形成遵规范、守纪律、讲规矩、重制度的良好风尚。坚持把纪律和规矩挺在前面,动辄则咎、抓早抓小,坚持理想信念宗旨高标准,绝不允许突破纪律底线。

王晨强调,要扎实推进机关党风廉政建设和反腐败工作。作风问题具有反复性和顽固性,滋生腐败的土壤仍然存在。机关全体党员干部要把学习准则和条例

与学习党章,贯彻党的十八大和十八届三中全会、四中全会、五中全会精神,学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神紧密结合起来,逐条学习,熟练掌握两部党内法规,牢记各项廉洁自律要求和党的纪律底线。要学深悟透、融会贯通,深刻学习领会准则和条例的重大意义,全面把握主要内容和精神实质,熟练掌握制度规定,内化于心、外化于行。通过学习,进一步增强贯彻执行自觉性和坚定性,树立高尚道德情操、严明党纪戒尺,切实把思想和行动统一到中央精神上来。

王晨指出,党员领导干部要发挥表率作用,带头践行廉洁自律规范,带头维护纪律的严肃性和权威性。要把自己摆进去,联系本单位本部门具体情况,联系自己的职

责,联系自身思想、工作和生活实际,解决好不敢担当的问题,不当“老好人”,敢于得罪人。要敢于较真,抓住一件事就要一追到底。要敢于斗争,运用批评教育等手段,确保把党章党规党纪落实到位。

机关党组副书记、副秘书长信春鹰



主持动员会。中央纪委驻全国人大机关纪检组组长、机关党组成员张立军为机关党员干部作了专题辅导报告。

11月11日,全国人大常委会副秘书长、机关党组成员窦树华与办公厅各局室、直属事业单位,各专门委员会和工作委员会办事机构的党政一把手签订了2015至2016年党风廉政建设责任书,张立军主持签订仪式并讲话。同时,各级党组织负责人与所属各部门逐级签订本单位党风廉政建设责任书。

据悉,本次党风廉政宣传教育周安排了动员会、辅导报告、签订党风廉政建设责任书、观看警示教育片、集中学习讨论、参观廉政教育基地、专题组织生活会等内容丰富、形式多样的活动。☐

编者按:2015年11月4日,十二届全国人大常委会第十七次会议分组审议了《中华人民共和国电影产业促进法(草案)》。会上,委员们围绕当前我国电影产业发展现状,就加大对电影知识产权保护力度,加强电影从业人员自律,制定并完善电影审查、评审制度,进一步完善电影产业体系等问题提出许多真知灼见。在此,本刊特将部分委员的精彩发言予以实录摘编,以飨读者。

弘扬社会主义核心价值观 促进电影产业健康发展

文 / 刘政奎

对电影产业促进法草案提几点意见。第一,电影产业不仅拉动经济发展、丰富文化生活,而且影响意识形态,提高国家的软实力。国家应该给予特别重视,并促进其发展。但促进发展的同时,还要加强管理,使其健康发展。现在有些电影制作粗糙,主题和内容低级庸俗,既浪费了资源,也对社会造成了负面影响。所以建议应制定一部电影法,而不仅仅是电影产业促进法,从而对电影产业的发展进行全面的规定,以体现管理和促进相统一。第二,电影作为一种特殊商品,具有意识形态和文化商品的双重属性,所蕴含的价值理念、道德情操会对观众的思想行为产生潜移默化的影响,尤其对青少年的影响更深。现在一些电影中语言、行为、画面,甚至主题违背了社会主义核心价值观,只是一味迎合观众的视觉刺激,追求票房收入,对社会意识形态造成负面影响。所以,建议总则第三条中应加入“弘扬社会主义核心价值观”,并将其作为从事电影活动应遵循的一个基本原则。第三,第二十二条规定“进行电影审查应当组织专家进行评审”,应该明确由什么样的专家进行哪方面的评审。既要对电影的制作质量进行评审,也要对电影的社会效益进行评审,这样参加评审的专家就不仅仅只有电影领域的专家,还应该包括教育、法律和意识形态等领域的专家,从而保证电影产生良好的社会效益。第四,现在一些影星和演艺人员违反社会公德甚至违法,对观众特别是对青少年造成负面影响,对这些人员从事电影产业和参与制作的电影发行,应该作出限制,建议在电影产业促进法草案中增加此内容。



在法律中规定演艺人员要加强自律、提高素质

文 / 刘振来

建议在电影产业促进法草案中增加对演艺人员自律的内容,这些年个别演艺



人员自律不严,违法犯罪、践踏道德底线的事情屡屡发生,吸毒的、嫖娼的、酒驾的、炫富的,等等,经常见诸媒体,造成了很坏的影响。演艺人员作为社会的公众人物,如果自身形象很差,对社会风气的不良影响不可低估,对公众特别是青少年的负面作用不可低估,对电影事业发展繁荣的消极效应也不可小视。过去我们常讲,“要演戏先做人”,人都做不好,演的戏很多人不想看、不愿意看,其影响力、感染力就会大打折扣,对电影产业起不到促进作用,反而会起到促退作用。我认为这个问题应该引起高度重视,在草案中增加“加强演艺人员自律”的内容。对那些自身形象太差,违法犯罪或者发生严重问题造成恶劣社会影响的,应在演出、发行、放映等方面制定一定时期禁演、禁映等必要的惩罚办法,形成正确的导向。

建立电影行业准入制 强化从业人员社会责任

文 / 任茂东



电影从根本上来讲是“人”的艺术创作,促进电影产业发展不单单是“钱”的问题,关键是“人”的问题。很多演艺人员是公众人物,很多青少年是他们的“粉丝”,视他们为偶像。他们的行为举止,一定程度上影响着社会风气。建议在法律中明确规定演艺人员要强化社会责任,提高素质,为观众提供正能量。

此外,相关行业协会组织和有关部门要切实担负起职责,维护行业形象,引导从业人员自律,拿出具体的措施,营造良好的从业氛围,让演艺人员切实担负起文化使命和社会责任。例如,要研究设立行业禁入制度,对有劣迹行为,特别是实施过违法犯罪行为的演艺人员在一定期限内禁止其从事影视拍摄;屡犯

者,让其终身不得从事影视拍摄。尤其是一些主旋律影片,要坚决禁止他们参演,以保证影片的严肃性和积极的社会影响。影片的导演和摄制方也要切实担负起维护社会风气的责任,选演员不能只看所谓的名气,还要看是什么名气,名气怎么来的,要把社会效益放在首位。

电影要多向观众传递和释放正能量

文 / 李屹



电影对观众的影响特别是对年轻一代的影响很大。国产影片在弘扬社会主义核心价值观、传承和弘扬中华优秀传统文化、弘扬改革创新的时代精神、弘扬真善美的精神价值方面,有着重要的、不可替代的独特作用。因此,国产影片的生

产应该坚持内容为王,坚持正确健康的价值导向,传递和释放正能量。直观当下的有些国产影片,单方面追求票房的倾向较为突出,一些票房收入很高的影片,其思想性和精神价值大打折扣,或者说被大大忽略。电影产业促进法的制定,要遏制和避免出现这种现象。据此,提两点建议:一是草案对电影制作生产准入的门槛、促进电影产业发展的条款写得比较实,措施比较具体,内容也比较充分。但对电影产品管理方面的内容、环节等条款写得比较单薄。建议补充与电影审查相关的条款,建立健全体现严格、便捷、高效、管用理念的审查机制。二是对思想性、艺术性相统一的国产电影的生产,应更多地体现资金、政策等方面的支持,充实用管有效的条款。

加大对电影知识产权保护 增加剧本合法性规范

文 / 修福金

关于电影产业促进法草案谈几点意见。第一,加大对国产主旋律影片的支持力度。比如,对主旋律影片进行专



项资金补贴,增加主旋律影片放映的时间。第二,加大对电影知识产权的保护力度。电影产业的核心是版权保护,保护电影产权应该是立法的重点,虽然著作权法等法律对知识产权保护有所规定,但对于电影创作、摄制、发行的独特侵权方式还没有作出规定。建议草案在具体条款当中对网络盗播非法下载的

认定、赔偿标准等作出更为详细的规定,同时还要规范相关的惩处依据和标准。第三,有必要充分利用不同的民事主体资源 and 能力共同繁荣电影市场。这也是我们今天所要立的电影产业促进法的题中应有之义。第四,建议增加电影剧本合法性规范的内容。一部电影的好与坏关键是剧本,剧本是一部电影的灵魂,从这个意义上讲赋予剧本的合法权十分必要。因此,建议在草案中增加“一般题材电影剧本的梗概要备案,特殊题材的电影剧本审查时应当提交真实的、合法的电影剧本的梗概和版权协议书”的规定,这样不仅对剧本进行了保护,也有利于促进电影产业的发展。

发挥好“两只手”作用 规范电影放映前广告

文 / 杜黎明



电影属于精神产品,国家加强管理是十分必要的,但是电影作为产业还有市场属性的一面。因此,制定这部法律要考虑如何发挥好政府和市场这“两只手”的作用。草案通篇对政府该做什么、有关部门该做什么,规定得比较周全,对如何发挥市场的作用规定得还很不充分。因此,建议对草案中如何发挥

市场的引导作用这方面再进行研究和斟酌,该管的一定管起来,并把它管好;该发挥市场作用的或者发挥市场引导作用的,还是要交给市场,给市场留足应有的空间。

另外,大家看电影的时候都有个体会:影片开始前,各种商业广告、电影预告片接踵而至。影前广告和电视广告不同,现在电视广告是有倒计时的,不看还可以换台,但是对电影放映前的广告别无选择,只能被迫看。有人说,影前广告是商业的成功,却给观众带来不幸。现行草案对广告的约束只涉及电影播放过程中的插播广告的行为,对放映前广告未予规范。因此,建议对电影放映前的广告作出规定。同时,对影片当中的植入式广告、可能存在的广告应该有所约束。

法律在提高科学文化素质方面 应有具体条款

文 / 王陇德



就电影产业来讲,传播科学正确的知识应该是电影产业的一项重要任务。草案总则第一条提到的“提高公民思想道德素养和科学文化素质”是制定本法的主要目的之一,但是在整个法律具体条文里没有看到怎么样去提高公民的

科学文化素质。这部法应明确国家对电影产业在提高公民的科学文化素质方面有什么要求,要采取什么样的具体措施,国家有什么样的保障政策来落实这些措施。我记得小时候看电影时前面常有一个加演,是一个科教片,教很多科学知识。另外,还有一些标语口号,宣传当时党和国家需要强调的东西。当然现在不一定采用当时那样的形式了。现在强调普法,如酒驾入刑、公共场所控烟的法律规定等;还有一些健康生活知识,如多吃盐会引发什么疾病,肌肉锻炼对维护健康的好处等,也可以进行宣传推广。放电影之前做这样一些播映,对于提高国民的科学文化素质应该是有所帮助的。所以,希望在草案里能够增加这样具体的内容,真正使总则里提出的“提高公民的科学文化素质”在电影产业中能够得到实施和落实。☑



立法：开启中国电影产业发展新纪元

——八问全国人大教科文卫委文化室主任朱兵

文/本刊记者 徐燕

11月4日，十二届全国人大常委会第十七次会议举行分组会，审议电影产业促进法草案。摄影/冯涛

一问：电影产业促进法（草案）提交初审，最大的亮点是“产业”，这个属性，标志着电影产业正式纳入到国家经济发展的更高层面，成为拉动内需、促进就业、推动国民经济增长和转型升级的重要产业，怎么理解本次立法将为国民经济发展、为文化事业的壮大注入更强的动力？

答：在所有艺术门类中，电影被称之为皇冠，是体现一个国家艺术表现力的最高形式，因与市场结合得非常紧密，在很多国家，电影是当作前沿产业来推动的。

但“产业”怎么理解，有些人掉进这个词语的陷阱，只停留在工业、票房这一层面，好像一讲产业就是纯粹的经济学概念，正是没有深刻认识到它在意识形态方面的属性，也就不能很充分、很深刻

地认识这部法律的意义。

电影作为产业来发展，是一大进步，但它必须符合中国文化本质属性的要求，符合我们的社会主义核心价值观，符合我们的审美标准。电影产业在强调它经济属性的前提下，更多的是社会和文化效益，要把它作为传播和弘扬我们的价值观的一种手段和方法，而不是为产业而产业、为经济而经济。

如果将二者割裂，很容易把电影产业引向纯粹追求经济效益的歧路上去，反之如果电影只为票房拍成了滥片，又会使它的文化社会属性被否定。其实这两个属性并不矛盾，我们希冀通过产业本身的发展壮大，使文化和社会属性更大、更充分地得以张扬。

文化产业是一个国家国民经济产业中的重要支柱，这是国际公认的。党

的十八届六中全会关于促进社会主义文化事业大发展、大繁荣的文件中，把它作为国民经济的支柱性产业提出来，十八大报告更明确了这一点。什么叫支柱性产业？就是占到GDP5%以上，这是最低标准。中国文化产业去年增加值占GDP3.76%，在国家层面上处于较低水平。一些省市发展较快，如北京市去年达到了14%，是相当高的，具有国际先进水平了，但全国总体上发展不均衡。美国统称版权产业，他们至少在25%到30%，也有人说至少40%以上。像日本和韩国的文化产业都占到8%，甚至10%。我们要从三点几达到五点以上，按照“十二五”规划中应完成的任务，还任重道远。

期待通过这次立法，给电影产业带来新的机遇，在大众创业、万众创新的



10月30日,国家新闻出版广电总局局长蔡赴朝在十二届全国人大常委会第十七次会议上作关于电影产业促进法草案的说明。摄影/盛佳鹏

热潮中,让电影有法可依,健康有序发展,努力使我们国家从电影大国迈向电影强国。

二问:社会上有人质疑本次立法的作用和效果,称“象征意义”大于“实际意义”,认为只是对实践中一些已有制度从法律层面上给予确认与补充而已。对此,您怎么看?

答:出台电影产业促进法,应该是水到渠成的一个过程,是将电影体制改革的实践经验进行了高度总结和提升。比如降低准入门槛,多少年来一直在做,通过改革推动,市场完善,经过摸索和检验,现在把它上升为了法律,第一次写进国家大法,我觉得是一件很了不起的事情。

再比如,偷漏票房问题,政府部门

一直在打击,长期不能解决,这个情况的确存在,这是市场经济发展带来的问题,更是电影产业良性发展必须解决的问题,需要一个法治环境来予以规范,这就给立法提供了规范的空间。法律不是空的,一经查实,草案中规定了,最高可罚款到五十万,非常厉害了,再吊销放映许可证,整个影院就得关门歇业了,这都是非常实的。

国务院过去有一部电影管理条例,主要涉及电影各环节的行政管理,对如何推动电影产业发展关注不多。这些年来,中央和国务院对加快电影产业发展出台了不少政策。虽然已有法规和政策,但法规的立法层级低于法律,而政策性规定与法律规定更是有着本质上的不同。即便有条例有政策,但法律依据又在哪里呢?这次就明确了这个法律依据,对行政执法机关来说,要的就是这个尚方宝剑。什么叫依法行政?过去我们可能是逮着就罚,罚了人家就和你打官司,问你的法律依据在哪里?你凭什么罚?所以说法律绝不可能只有象征意义。

立法就是治理的最高准则,就是给电影产业提供一个法治环境,使其规范有效运行,这样各个方面的权益才能得到保证,从业者才能有充分施展才华的空间。

三问:简政放权,也是草案初审稿中一个亮点,它在制度层面上,对产业做出了适度的松绑,在行政审批制度上进行了深入改革,取消了2项、下放5项行政审批,明确鼓励企业等从事电影摄制活动、整合许可证制度、简化剧本审查制、降低准入门槛、下放审批制度。这些简政放权措施,标志着电影市场将更大程度地开放?

答:简政放权,符合当前时代发展的要求和社会发展的要求,对电影产业的发展有着积极的、保障性的作用。

拿降低准入门槛来说,这是这次立法一个很重要的举措,它打破了电影拍摄的许多先决性条件,并以法律形式固定下来,鉴于此,可以说有着里程碑意义。

目前,社会资本投入电影的热情越来越高涨,远远超出预期,这些资本的进入对于中国电影产业每年以30%的速度增长有着很大的推动作用,现在民营企业在电影产业中占比较高,相信未来发展还需要吸引更多的个体工商户、个人以及私有企业参与,因为无论从何种角度看,所有对电影有兴趣的人来参与投入,对电影产业发展都是件好事。立法进一步开放市场,有利于各类市场主体、社会资本进入电影产业,有助于扩大市场的自主选择,有助于市场规

范、有序、透明。

对企业来说,这个简政放权的“两取消五下放”可都是真金白银,他们对这方面的关注度远远超过我们的想象。无论对产业还是对企业,最需要的就是要有一个公正、公平、公开的法治环境,而我们立法的目的就是要建立这样一个环境,保障电影企业的权益,规范政府行为,依法行政、依法执政,促进电影产业有序发展。可以预见,随着法律的出台,我国电影业必将迎来一个新的发展高潮,未来中国电影市场更加蓬勃旺盛。

四问:明确扶持促进的措施,是草案的一个重点,这从法律名称上也可看出,怎么体现出促进?

答:促进,就是鼓励、保护和推进,这是本次立法的方向。

目前电影市场虽然一派繁荣,但问题仍然不少,比如人才断层,比如缺乏好的剧本等等,怎么扶持促进,草案中作了明确规范,有的规定了相应措施,将来还要再制定出相应的细则,相信这些问题都有可能得到有效的缓解。比如对优秀电影产品的扶持、税收优惠和金融保险举措、开展电影知识产权质押、国产影片的放映时间保护、鼓励国内电影企业拓展海外市场,以及对观众权益的保障等等,草案中所作的这些规定都将对我国电影产业产生积极而深远的影响。

法律一旦出台,或许刺激全国影院在数量上再现新的突破,迎来一个高速扩张期,电影企业和从业人员可依据法律规定的相关措施整合资源,集中力量打造精品力作,这些都会成为促进措施的实际效应。

应当强调的是,我们在看电影产业促进法(草案)的时候,不仅要看它提出了几条保障措施,更重要的,应该从它设定的基本法律制度上了解其对电影产业所起的促进作用。

五问:创新电影产业,创制有国际

影响力的好电影,是每个业内人员的中国梦。观赏好看的电影,也是普世的娱乐享受,几乎没人不喜欢看电影,因为它承载了人们太多的梦想。从产业大数据来看,中国电影市场仍存在着无限潜力和商机。

由于电影产业的双重属性,导致出两套评价体系,商业性只关注票房,一些低俗电影目前霸踞票房似乎无可指摘,相反,文化属性稍逊一筹,特别是一些主流价值观的电影,打动不了人心也是事实,它与票房脱节,在小众中黯然神伤,如果拨开票房漂亮的数字,里面说多了都是泪。

从一个关注者角度观察,目前电影市场的状况是,某些低俗电影不但高票房,还成为经典、时尚,假如没看过的话,在社交平台上几乎没有话语权。仿佛一夜之间,喜剧、无厘头电影已跻身主流市场,而且正形成趋势。过去我们说,一个没有悲剧的国度,就没有深刻,就没有英雄,就没有激情和奋斗,如今在这个全民大娱乐场中,它听上去那么遥远,就像外星语言。

或许这将成为一种文化暗示,把人们的价值取向和欣赏品位引向恶俗,按照国人一窝蜂做事的习惯,呼啦啦的跟风行动,将导致一大批类似电影如法炮制出来,影响、熏陶着青年一代。

如何从中国电影的“产量大国”提升到“质量大国”,鱼与熊掌兼得,这方面法律能做什么?作用和力度能有多大?

答:文化产品的生产是一个复杂的过程,要说立法能解决一个好的文化产品,坦率地说,这对立法的要求太高了。

我们为什么要立法?不是单为了拍出某一部好电影,而是要为整个电影产业的发展提供一个良好的社会环境、法治环境,在这个环境中,鼓励什么、扬弃什么,都非常明确。我们鼓励的肯定是积极向上的,既有社会效益又有经济效

益,两项相加相得益彰的。但电影的产生,带有浓厚的个性化色彩,需要各个方面艺术创作人员集体创作出来,所以不能简单说法律一出来,所有好的产品就出来了。我们是通过立法引导和规范市场,通过具体措施鼓励支持优秀电影产品的生产、消费,弘扬社会主义核心价值观,传播中华优秀传统文化精神,培养和提升全民文化品位和审美情趣。

进一步说,法治环境可以保障优秀作品得到支持和鼓励,但不能保障拍出一个《泰坦尼克号》,拍出一个奥斯卡金像奖,因为艺术创造与个性、才华有关,与编剧、导演、演员等各个方面都有关联性,我们不能把法律无限扩大,如果可以,那搞个法律就解决一切问题了。

六问:为什么不分级制更适合中国国情,不分级,会不会制约电影产业的发展?

答:电影是一种具有高度真实感和综合性的艺术表现形式,对观众的影响远超文学、戏剧等其他艺术形式,由于涉及性、暴力、犯罪、民族、宗教、政治等内容,自电影诞生以来,各国都高度重视电影的内容管理,根据国情不同分别采取审查制或分级制这两种形式。

电影审查制是在电影放映之前有关机构依照一定标准对内容予以审查,以决定是否公开放映,这也是我们当下实行的制度;分级制则主要是电影业界依照观众年龄、欣赏心理等对影片的内容进行分级,但不禁止其公开放映,主要依靠的是电影生产者和消费者的自律行为,是一种“自律审查”。

中国是一个有着几千年文明史的大国,一直对文化产品的要求比较高。电影有较强的意识形态属性和文化社会属性,如果从源头上来保证电影产品的文化属性、意识形态属性,确定它的价值取向,从而对社会起到正面的、积极向上的引领作用,现在正在实行的审查制是比较主动和有利的。

分级制一般由行业协会来做,目前

我们的电影市场管理还不规范,电影行业组织仍然不健全,这个基础还需进一步打牢。

从国际经验来看,分级容易管理难,以观众年龄为依据进行分级,理论上容易,实际操作难度很大,效果也并不明显。对我国来说,冀望通过分级制达到传播正能量、弘扬主流价值观,以目前的状况还不易实现。就拿我们电影院和银幕目前巨大的数量来看,分级后的监管难度更大。有些专家还认为,分级会导致色情、暴力内容的监管被放宽,为迎合一些社会上低俗的需求,任意去拍这类影片的情况将有所增加,虽不占主流,但这类影片对社会的不良影响很大。

我个人觉得,最后草案没有采取分级,还是采取审查制度,是经过认真审慎考虑的,是经过反复研究比较的。按照现在的审查制度,我认为不会成为制约电影产业发展的因素。为什么?

按照草案的规定,这个审查制度是公开的,电影内容的禁止性规定是符合社会公认的基本价值准则的,而且还要求国务院有关部门要制定出台更详细的审查标准向社会公布;审查程序也是公开、透明的。过去讲审查标准往往是文件性的,不透明,有时就是领导说了算,现在通过法律确定下来就是一个公开性的东西。草案中明确了审查程序、审查机制的构成,规定审查应组织专家评审,这些专家由专家库里的专家组成,或根据电影题材特别聘请的专家,他们的评审意见将作为审查决定的重要依据,这就使得审查意见有了社会化基础。不是过去几个领导,几个人,几个部门,关上门商量就行了。这些规定都是公开透明的。

立法就是通过法律划出明确的界限,只要公开化、明晰化,为业界营造一个公开公平公正的环境,大家依法去做,发挥聪明才智,就能拍出越来越多的符合我们社会主流价值观、弘扬人类美好情愫的,又符合观赏特点的老少皆宜的影片。

还有一个要强调的问题是,分级制更多的依赖社会评判和行业组织,这就

需要业界形成社会自律,这个自律与行业自我发展健全,与从业人员的自我约束都有关联。同时,分级制还需要相关法律和配套措施,目前在行业自律和相关配套措施尚不成熟健全的状态下,贸然实行分级制很容易引起一些混乱。

目前草案只对行业协会有所规定,事实上对从业人员也应该有原则性要求。电影行业是特殊性行业,电影明星拥有大量粉丝群,他们具有很大的社会影响,尤其对青少年的影响更难以估量,在一些国家往往行业协会对从业人员有严格要求,而我们的行业协会这方面功能还没完全发挥出来。

总之,遵循自己国家的制度特色来制定法律,才能起到积极作用,反之,盲目学习国外,照搬他们的东西,往往只会起到消极作用。

七问:这部法律被称为“中国电影第一部法”,是我国电影产业的第一部法律,是电影业法律法规和政策体系中的龙头老大,“千呼万唤”出来后,接下来将面临几次审议修改,在公众的关注下,审议修改的这个过程有何意义?

答:显然,面临三次审议,在公众关注下审议、修改,把它放在互联网平台上征求全民意见,这个过程就是一次深入的普法活动。比如,发展中存在问题的焦点是什么、关注问题怎么解决的,法律最后是怎么确定下来的,这对民众了解这部法律、理解这部法律、认识这部法律、学习这部法律都有很大的帮助。在审议中,委员们因为什么问题发生交锋,他们认可哪些、修改了哪些、高度评价了哪些、觉得还有哪些不足,最后怎么形成了这样的条文,这些都是帮助社会大众理解和认识这部法律的一次绝佳机会。

立法机关与公众不能隔着两张皮,要让他们知道你立法解决了什么问题,哪些条文与自己的生活有着密切联系,搭建起这么一个与社会大众之间的桥梁,进行无缝对接,这于国家、于人民、于立法,都是利事。

八问:中国已稳居全球第二大电影市场,也是增长最快的市场之一,电影产业是文化产业中具有代表性的一个行业,是我们国家文化产业中的重要组成部分,此次立法,对下一步文化产业促进法的制定意味着什么?有什么影响?

答:当今世界,国与国的竞争,越来越凸显出文化上的竞争,它早已成为一个国家软实力的象征。

众所周知,文化产业是知识密集型和资本密集型产业,处在现代服务业的高端,而作为国民经济支柱性产业的文化产业中,电影产业又起着火车头和排头兵的作用。

有人问我,既然要搞文化产业促进法,其中就涵盖电影,为什么还要单搞一个电影产业促进法?

这就是一个基本法和专门法的关系了。文化产业促进法覆盖文化产业全领域,是一个比较大的范畴,是整个行业的基本法;电影产业促进法是文化产业促进法这个基本法下面的一个专门法。从立法角度讲,电影产业促进法比较集中、比较单纯,制定起来比较容易。但无论是基本法,还是专门法,其基本法律制度 and 原则不能出现冲突,这才是最重要的。假如说电影产业促进法里面确定了降低门槛的原则,可到了文化产业促进法中却把文化产业的门槛抬得高高的,只允许国营几家来搞文化产业,这就相互矛盾了。

电影产业虽然只是文化产业的一部分,但它确定下来的一些法律制度、法律原则都是整个文化产业的示范,因为其规律和性质基本是相通的。文化产业由于涵盖面更加宽广,制定起来难度更大一些,也相对更加原则一些,但在立法精神层面上应该是一致的。

我相信,电影产业促进法中规定的基本制度、基本原则,将来均会被文化产业促进法予以吸收。所以说,这次立法有一定的标杆作用,可以作为文化产业立法的一个重要参考。✘



10月30日,十二届全国人大常委会第十七次会议举行第一次全体会议,全国人大内务司法副主任委员王胜明作关于慈善法草案的说明。摄影/本刊记者 马增科

慈善立法，激发社会“向善”正能量

文 / 本刊记者 张维炜

2015年10月底,慈善法草案提交全国人大常委会“一审”,标志着历经十年的努力,我国慈善立法迈出历史性的一步。

近年来,我国慈善事业取得长足发展,但慈善领域乱象不断也是不争的事实,因此,自2008年以来,共有800多次全国人大代表提出制定慈善法的议案27件,业界和公众热切盼望法律出台。

据了解,此次提交审议的草案共11章115条,对慈善组织、网络募捐、慈善监管、信息公开等外界关注的热点问题一一作出回应,同时明确了违规慈善行为的法律责任,以良法寻求善治,促进慈善事业健康有序发展,激发社会向善正能量。

挖掘慈善业发展潜力

中国人一直崇尚乐善好施、扶贫济困、守望相助,因此慈善在我国有着悠久的历史,自古以来就有以宗法、互助为思想,以官府、宗族、宗教社团为主体,开办义学、义仓,以工代赈等各种慈善活动的传统。

如今,随着国民生活水平的不断提高,尤其是近十年来,我国慈善事业发展更是进入“井喷”期,捐赠总额从2005年不足100亿元发展到目前1000亿元左右,且发展势头迅猛。

未来,“中国慈善的发展潜力巨大。”审议中,全国人大常委会委员、全国人大内务司法副主任委员王胜明介绍称,我国慈善事业发展初具规模大约是

近一二十年的事情。基金会管理条例是国务院在2004年颁布的,至今仅11年的时间,而世界上第一部慈善法是英国于1601年制定的,距今已有410多年。王胜明认为,我国慈善业在如此短的时间内取得这样的成就实属不易。

从捐赠数额来看,“我国目前每年大约有1000亿元人民币,作为世界上第二大经济体。我国2014年GDP是10万亿美元,美国是17万亿美元,从GDP看我国与美国相差不到一倍,但是,美国2014年捐赠总额是3560多亿美金,合计人民币是2.1万多亿,比我国的捐赠总额高出20倍,如果按人均算相差更大。”通过对比,王胜明说,我国慈善事业取得长足发展后,“发展潜力仍然巨大。”



吴晓灵委员



孙宝树委员



马骏委员



郑功成委员

“规范慈善行为和发展慈善事业是相辅相成的。”面对广阔的发展空间,王胜明强调,为了激发慈善组织活力,增强全社会慈善意识,规范慈善行为,促进慈善事业健康发展,有必要制定一部专门的慈善法,完善慈善法律制度。

不少业内专家也对慈善立法即将对整个行业所产生的促进作用持乐观态度。北京师范大学中国公益研究院院长王振耀教授认为,慈善业步入法治轨道,各项政策调整到位后,中国将出现合理的“慈善潮”,一方面,社会捐赠会翻番;另一方面,慈善服务将极大解放社会生产力,使大量人员去慈善领域就业。

促进社会公平

此外,作为社会稳定的“平衡器”和社会公平的“促进剂”,慈善事业在缩小社会贫富差距,促进国民收入合理分配方面发挥的作用不容忽视。

前不久召开的十八届五中全会提出了“共享”的发展理念,强调要使全体人民在共建共享发展中有更多获得感。“这是我们期盼已久的提法。”社会保障专家、全国人大常委会委员郑功成表示,社会“共享”有两种方式,一种是通过法定的社会保障制度实行强制性的共享,比如各种社会保险;另一种就是慈善事业,即自愿地把自己的财富、时间拿出来,通过助他、互助等实现与他人共享。

“现在,法定的社会保障经过近十多年的努力已经达到了一个较高的水

准,目前在全面有力推进。但慈善事业作为一种自愿共享的途径,发展得还不尽如人意。”郑功成认为,实现社会共享,需要大力发展慈善事业,这离不开法律的规制与促进。

全国人大常委会委员吴晓灵对此观点表示赞同。她表示,在国民收入的分配中,慈善事业是非常重要的分配渠道。“我们往往说,一次分配讲效率,二次分配讲公平,三次分配讲奉献。一次分配是生产领域的,二次分配是国家财政做的,三次分配就是社会公益的。她举例称,西方国家有很多成功的企业家,在去世之后把巨额财产变成公益资金,形成了一个社会财富再分配的重要渠道,比如著名的福特基金、卡内基金等。吴晓灵认为,制定一部全面、统一的慈善法可以促使慈善业健康发展,对于缩小社会贫富差距,保障国民收入的公平分配意义重大。

重振“慈善”公信力

然而,当前与我国公益慈善行业飞速发展形成鲜明反差的是,慈善领域的一些丑闻接连不断被曝光,凸显出当前社会慈善组织混乱无序的现状。

就在今年8月底,广西百色助学网创办人王杰以公益为名,侵害受助女童事件的曝光给慈善事业以重创。据了解,在9年的时间里,王杰仅凭一个人、3台电脑,通过网络发布贫困生信息,以个人账户接收吸纳各界善款700多万

元。对于这些善款,王杰不仅肆意中饱私囊,而且还以钱做诱饵,诱骗性侵多名贫困女童。

“百色助学网”事件显然并非个案,从郭美美事件、嫣然基金事件到云南“慈善妈妈”被举报骗取政府项目敛财数千万元等,频频出现的违法违规事件对我国的慈善事业造成了很大的负面影响。全国人大常委会委员孙宝树在审议时痛斥道,这些慈善领域暴露出来的突出问题严重地伤害了捐款人的感情,也严重挫伤了人民群众的捐款热情,一定程度上阻碍了我国慈善事业的发展进程。

慈善乱象的背后,关键原因就在于缺少完善的法律法规对慈善行业进行有效的约束规范。

以饱受民众诟病的慈善信息不公开、不透明为例,据民政部中民慈善捐助信息中心最新发布的《2014年度中国慈善透明报告》显示,在满分100分的调查中,我国慈善透明指数仅为44.1分,有77%的公益慈善组织透明指数不及格。

王胜明委员指出,不少慈善组织号召大家捐赠,但一些基本信息都不公布,更不用说募捐财产的具体去向,这种情况下谁会热心捐赠?他认为,信息的不公开、慈善组织内部治理结构不规范和慈善财产管理使用不规范,以及政府部门监管不到位,是导致挪用、侵占慈善财产的恶劣案例时有发生的重要原因。

“立法正是为了回应和解决这些问题。”审议中,郑功成、刘振来等常委会委

员对这次慈善立法给予充分肯定并寄予厚望。“在立法过程中,大家的共识是要为慈善组织的信息公开确立规则,哪些信息必须向社会公开,哪些信息只有当事人提出申请后才能公开,哪些信息不宜向社会公开,都应当有基本的法律依据。例如,慈善组织的募捐收入与捐款去向,应当向社会公布,但捐赠者与受助者的信息(公布与否)却应当尊重本人的意愿。”郑功成委员说,此次立法积极回应公众质疑,为慈善信息的公开、透明提供了一个基本的规制,将促进慈善领域的有效治理,必将重塑人民群众对慈善事业的信心。

促进和规范并重

“如果从更为广阔的视角来看,草案的内容所展现的全面性与创新性,已经远远超出了当初的想象。”一审中,常委会组成人员普遍认为,这部慈善法草案框架设计完整、合理,解决了一些关键性的问题,积极回应了公众关切。

比如,草案明确慈善含义,将之定位为“大慈善”,从而将促进教育、科学、文化、卫生、体育事业的发展,环境保护等有利于社会公共利益的活动都纳入慈善的范畴。“这个问题在立法过程中曾经有过争议。有人觉得只将慈善作为社会救助制度的补充即可,有的主张慈善事

业应包括更广的范围。”陈竺副委员长和郑功成委员均表示,草案最终采取了“大慈善”的定位,即只要有人捐献,为了社会公益事业的都可以纳入到慈善范围并进行鼓励,这样既符合中国国情,又顺应了国际发展趋势。

另外,为了促进慈善事业发展,草案还特别专设“促进措施”一章,明确对慈善组织和捐赠人的税收优惠、土地和金融支持以及慈善文化培育、慈善表彰等,意在吸引和鼓励更多的组织和个人投身慈善事业,开展慈善活动。为了广开“善道”,激发慈善的社会服务能力,草案构架了联通金融服务的桥梁,

立法幕后

慈善法草案诞生记

文/本刊记者 张维炜

慈善法草案提交本次常委会会议审议后,外界在关注法律内容本身的同时,也对其孕育十年之久的立法过程充满好奇。这是怎样一个曲折的路径呢?近期,众多参与慈善立法的人大立法者、学界专家向本刊记者讲述了立法背后的故事。

“最早的慈善立法历程可追溯至2005年。”中国社科院社会政策研究中心副主任、研究员杨团一直致力于慈善领域立法研究,据她回忆,在当年的9月,民政部正式向全国人大和国务院提出起草慈善事业促进法的立法建议。2009年,民政部向国务院法制办提交立法草案,慈善法进入立法程序。

然而在随后的几年中,社会各界对有关立法的一些问题始终存在较大分歧,且争议颇多。杨团说,主要包括慈善的含义是“大慈善”还是“小慈善”,与公益是什么关系等重要问题难以达成共识。慈善立法由此一再被搁置。

直到2013年,“难产”多年的慈善

立法工作终于迎来转机。11月,慈善法被列入十二届全国人大常委会立法规划第一类项目,并最终确定由全国人大内司委牵头起草。

此消息一经传出,学界无比振奋。一直积极参与慈善立法工作的北京师范大学中国公益研究院院长王振耀教授记得,得知消息后,他当天就召集同事们开会。“我们判断,这标志着慈善立法体制的重大变革。”王振耀说,由全国人大主导立法,避免了各个行政部门间的矛盾,同时鼓励政府部门和社会多方参与,让不同意见得到充分表达,将会促进立法质量的全面提升。

果然不负众望,2014年2月,全国人大内司委召开慈善立法领导小组第一次全体会议,马驳主任委员担任慈善事业立法领导小组组长,她带领内司委工作班子研究立法时间表和法律案框架,并第一时间确立了“开门立法”的总基调。

“按照十八届四中全会关于‘立

法机关主导、社会各方有序参与立法’的精神,这次慈善立法的起草采取请进来、走出去、书面征求意见等多种方式广泛征求意见,最大限度凝聚共识。”全国人大内司委内务室主任于建伟向本刊记者介绍了法律草案的形成过程。

一年多来,全国人大内司委先后召开十几次各种类型的立法座谈会,广泛听取民政等有关部门、地方人大、专家学者、慈善组织负责人等各方面的意见。内司委先后组织调研组赴湖北、浙江、福建、广西等12个省市了解慈善事业发展情况,听取地方意见和建议。2015年6月上旬,王胜俊副委员长亲率调研组赴陕西就慈善立法进行调研。每到一处,调研组都尽可能邀请全国人大代表参加座谈,听取代表意见。

为了解国外立法经验,马驳主任委员还率团到英国、克罗地亚考察两国的慈善立法情况。

将慈善信托列为专章。“这为慈善信托的发展创造了一个条件,今后有意愿设立慈善信托的人将不必再跑到美国、欧洲和我国香港去设立慈善信托公司了。”郑功成委员说。

针对近年慈善领域乱象,立法在慈善组织公信力的建设、财产管理使用、募捐方式、捐赠方式、服务提供、信息公开等方面坚持“问题”导向,作出一系列具体规定,比如为了避免网络诈捐、骗捐等恶劣现象,草案明确,只有具有公开募捐资格的慈善组织,才可以通过互联网开展募捐,同时规定,广播、电视、报刊以及网络服务提供者、电信运

营商,应当对利用其平台开展公开募捐的慈善组织的登记证书、公开募捐资格证书进行验证。

本着充分尊重慈善行业发展规律的宗旨,在监管方面,立法体现了“宽进严管”的精神,关于慈善组织申请登记的规定、关于公开募捐准入的规定、关于慈善信托的规定等,都体现了“宽进”。全国人大常委委员、全国人大内司委主任委员马骏说,慈善组织的注册门槛较低,毕竟拿自己的钱做慈善,搞的门槛很高是不行的,要放宽,但是进来以后管理要严格,要引导慈善组织健康发展。马骏同时提出,“严管”不是政府一家来管,而是社会共

治,是组织自治、行业自律、社会监督的有机结合。

“如何处理好促进和规范的关系始终是这次立法的一个重要关注点。”概括此次慈善立法的特点,马骏表示,立法的首要目的就是要鼓励促进发展慈善业,“看世界上其他的国家,英国发展慈善事业的时间已有600多年,现在他们的慈善还在管。作为社会的活动,不管的话可能不规范,会影响很多人做慈善活动的积极性。”马骏强调,规范和促进是相辅相成的,规范得好一些可能发展得更快,当然束缚住手脚也发展不了,立法重点是要把握好一个度。✘

2015年年初,慈善法草案征求意见稿形成以后,全国人大内司委将其印发给33个中央有关单位,31个省市区市人大内司委、8所高校科研机构、12个慈善组织,部分全国人大代表、政协委员和专家学者征求意见,共发出了130多份,收到80多份反馈意见。内司委对这些意见进行了认真细致的梳理,形成了近7万字的意见汇总材料。

7月份,马骏主任委员、王胜明副主任委员带领工作人员,赴民政部、国家税务总局沟通交换意见。

“每一次召开会议听取意见,每一次书面征求意见,每一次当面沟通之后,我们都会对收集到的意见、建议进行逐条研究,能采纳的尽量采纳,对草案进行反复修改。”于建伟说,如今这份慈善法草案稿已经修改了16次。

尤为值得关注的是,全国人大内司委践行的“开门立法”在全社会掀起了慈善立法讨论的热潮。杨团表示,大专院校、研究机构、民间组织、传媒人士,以及参与慈善公益事业的企业家都积极投入,召开研讨会、座谈会。仅以北京大学和清华大学合办的“慈善立法半月谈”为例,就经历了8个月,办了14场,有近百名专家学者,基金会、社团、企业相关人士参加。

据有关方面统计,仅2014年一年,学界以及大的慈善组织召开的这类立法研讨会不下百场。

“全国人大内司委和常委会法工委也尽最大努力参加此类立法研讨会。”令杨团印象深刻的是,人大工作者每到一处都全程聆听、仔细记录,针对重点问题提问。“这种严谨认真的态度鼓励了会议参与者,大家对慈善立法中的每个议题都热烈讨论、知无不言、言无不尽。”杨团认为,在慈善立法过程中,立法者与学术界、实务界密切沟通、良性互动,呈现出民主立法的崭新气象。

经过充分的探讨与研究,许多专家团队向全国人大内司委提供了研究成果:中国人民大学郑功成教授牵头的专家团队向内司委提供了十几份专题研究报告。北京师范大学中国公益研究院、中国社会科学院法学所以及清华大学和北京大学、山东大学、上海交通大学、中山大学等高校有关机构分别向内司委提供了专家建议稿。“这在以往的立法中并不多见。”于建伟说,这些研究成果对立法决策提供了重要的参考,我们在充分研究的基础上,对于有价值的内容予以采纳和吸收。

记者了解到,法律名称最开始定的是慈善事业促进法,后改为慈善事业法,经过反复讨论,最后起草组听取了业内专业人士的建议,将名称改为“慈善法”,以更好地体现该法作为慈善领域综合法、基础法的地位。

可以说,这部法律草案真正体现了广泛汇集众智,堪称是立法机关主导立法的一个典范。

回顾整个立法过程,令王振耀体会最深的是立法体制的改进。“2014年全国人大内司委主持起草工作后,仅用一年多的时间,立法的进度即取得如此大的进展。这既与立法起草团队的努力密不可分,也与体制性的保障有着重要关系。”王振耀说,这是因为全国人大不站在任何一个行政部门的立场,其工作的原则是少数服从多数而不是全体一致。法律起草组在充分听取社会各界与有关部门意见的基础上,可以依据多数意见,提交人大常委会讨论并且再公开向社会征求意见,然后再进入多次审议,并根据多数委员意见投票决定。在他看来,今后凡是牵涉面较为广泛的社会立法,只要具备了一定条件,应当尽可能由全国人大来主持立法,以便形成社会共识,促成社会立法的较快进步。

聚焦审议：慈善法三大焦点问题

文 / 本刊记者 彭东昱

几天前闭幕的十二届全国人大常委会第十七次会议，对慈善法草案进行了初次审议。从2005年民政部提出立法建议算起，已经过去了十年，这一刻终于到来。

随着我国慈善事业的快速发展和慈善黑幕的频频曝露，慈善法的立法过程受到了全社会的高度关注。考量各方意见，经过精心取舍形成的草案一审稿，许多制度“创新”落地。

审议中，常委会组成人员提出了许多建设性意见，其中不乏一些焦点问题。

税收优惠到位了吗？

多年来，税收成为困扰慈善组织发展的重要因素，能够享受免税待遇的组织十分有限，具备公益性捐赠税前扣除资格的组织更是少之又少。政府购买服务收入、与慈善组织宗旨相关的经营活动收入尚未纳入免税范围，大额股权捐赠还需要缴纳巨额税金。完善慈善组织税收优惠制度成为业界的重要期盼。

为进一步发挥税收优惠对慈善事业的促进作用，慈善法草案明确规定慈善组织及其取得的收入依法享受税收优惠。

同时规定自然人、法人或者其他组织捐赠财产用于慈善活动的，依法享受

税收优惠。境外捐赠用于慈善的物资，依法减征或者免征进口关税和进口环节增值税。

草案还规定受益人接受慈善捐赠或者慈善服务，依法享受税收优惠。慈善组织、捐赠人、受益人依法享受税收优惠的，有关部门应当及时办理相关手续。

另外，捐赠人向慈善组织捐赠实物、有价证券股权或者知识产权的，免征权利转让的相关行政事业性费用。

根据十八届三中全会精神和立法法的规定，税收优惠的条件、税种、税率等具体规定宜由专门税收法律规定，因此草案并未作出具体突破性的规定。

审议中，一些常委会组成人员建议，为了促进我国慈善事业的发展，应加大税收优惠的力度。

全国人大内务司法委员会委员张崇和指出，与美国相比，我国的优惠幅度还不够。“如果法中不宜具体规定，建议明确总的要求。可将第八章促进措施部分的第八十一条，修改为‘加大对慈善事业的税收优惠等支持力度。县级以上人民政府根据当地社会经济发展情况，制定促进慈善事业发展规划政策和措施’。”

郑功成委员指出，慈善事业发展最关键的促进政策就是税收政策，美国的慈善事业之所以发达，就在于它的税收

政策。美国没有慈善法，只在税法里面有一个条款规定对从事公益的减免税收。但是它还有另外两个税即遗产税和赠与税，对参与慈善者实行税收减免，再加上遗产税与赠与税守住遗产与财产转移关，很自然地促使每个人都要理性地考虑自己的财富如何更有效地处置的问题。因此，我们国家慈善事业的发展光靠一部慈善法是不行的，光靠慈善法中对有关税收的减免优惠提一些原则性规范也是不行的，还要税法的修改和调整同步跟进，还得要开征遗产税和赠与税这样的税种。

沈春耀委员提出，企业所得税法、个人所得税法，都有涉及慈善活动的税收优惠、鼓励和支持的措施。“如果将来出台房地产税法或者其他财产性质税收的法律，包括遗产税法，要加大对慈善事业的支持。”

徐显明委员建议抓紧和税收等有关方面的法律的配套衔接。慈善要形成制度，国家税收的优惠是最大的动力，也是财富分配最有效的方式，慈善法应该和这方面的法律配套。

也有些委员指出不宜过分夸大税收优惠的作用。

龙庄伟委员认为，要有税收优惠政策，依法优惠，但是全靠税收优惠来进行



王毅委员



何健忠代表



龙庄伟委员



王喜斌委员



全国人大内司委委员张崇和



徐显明委员

慈善,是拿大家的钱办少数人的事。“因为税收是全民的收入,不能又得了名,严格来说也得了利。”他提出,应该用税收政策促进慈善事业的发展,比如现在还没有开征遗产税,这也是税收政策,但不是税收优惠,如果开征遗产税,肯定会促进捐赠行为。因此,不能够用单纯强调税收优惠政策来代替税收政策的调整。

王胜明委员认为,需要研究的是税收优惠在慈善事业发展中的地位和作用。他认为,税收优惠对鼓励和促进慈善募捐具有积极作用,但不宜过分夸大在慈善法中的地位和作用。企业和个人之所以把财产捐献出来,情况较为复杂,原因多种多样,涉及慈善文化、社会责任等多个方面,税收优惠只是其中一个方面。

网络募捐如何规范?

目前,互联网已成为慈善活动的重要渠道,网络捐赠去年爆发性增长42%,总量超过4亿元。由个人发起的求助募捐、公益众筹,通过微博微信迅速传播,效果惊人。今年8月,一位罕见病患儿女在朋友圈“卖米救子”,24小时卖出大米2万斤;9月,在腾讯“互联网公益日”,3天募集善款1.3亿元。

为防范网络“骗捐”“敛财”事件的发生,规范互联网募捐行为,草案明确规定只有具有公开募捐资格的慈善组织,才可以通过互联网开展募捐。

审议中,互联网募捐成为常委会组成人员热议的焦点。大家普遍认为,应从各个方面善用互联网,在完善细化相关规定的同时,也要考虑疏堵结合。

王毅委员认为,当前互联网慈善发展迅速,正在颠覆传统的慈善模式,而且越来越多样化,形式更加灵活。“目前草案中对互联网慈善的规定,显然难以适应新的变化,建议增加相应条款鼓励和保护互联网慈善活动健康发展,以实现十八届五中全会提出的‘共享发展’的新理念。”

朱静芝委员建议把“网络”纳入法律规定的公开募捐信息渠道。

全国人大代表郑永扣说,现在的网上募捐,比如在微信和微博里,扩散范围非常广,已经远远超出了亲友互助式的慈善活动范畴,实际上已经是一种公开募捐了。他建议针对互联网对慈善事业的影响,以及法律边界不清晰、监管不到位等问题进行专题研究,尽可能加以规范。

刘政奎委员建议完全放开公开募捐的区域限制,“如果为了加强对公开募捐的管理,可以更加严格对公募资格的审查和活动的监督。”“现在互联网已打破了地理空间障碍,再实行区域限制不合理,就像不允许在一个地方登记注册的企业去其他区域经营一样。”

孙宝树委员指出,民间人士利用网络平台门槛低、传播快、互动性强、影响力大、透明度高的特点,组建未经登记的微公益组织,直接与网民开展点对点的慈善活动;又如生活困难或身患重病等各种原因,自行在网络、街头以及手机微信等平台上开展的各种募捐活动,现在都非常常见。而这部法律草案注重对各类正式的慈善组织、各种正规慈善活动以及以慈善为目的的信托行为进行规范与监督,立法范围偏窄。

监管制度是否合理有效?

为慈善事业设置完善的监管制度是慈善法必须函括的一个重要内容。对此,草案专章予以规定。

慈善法草案不仅明确了民政部门为监管主体,而且还详细规定了民政部门的监管职责、监管措施以及监管程序等。

根据简政放权、放管结合的改革要

求,草案放弃了目前实行的年检制度,规定了年度报告制度:慈善组织应当每年向民政部门报送年度工作报告,包括经审计的财务会计报告、年度开展募捐活动以及接受捐赠情况、开展慈善项目情况。

此外,草案在提倡行业监督的同时,还鼓励社会监督,规定:任何单位或者个人发现慈善组织、慈善信托有违法行为的,可以向民政等有关部门或者慈善行业组织投诉、举报。有关部门或组织接受投诉、举报后,应当及时调查处理。

郑功成委员认为,变“年检”为“年度报告”不是减弱监管,而是监管方式发生了变化。“过去只重门槛与年检,忽略了全过程的监督,实际效果并不理想,因为它会增加守法者的运行成本,却无法保证让违法者得到惩治。因此,全过程、全方位监管是未来慈善事业监管的合理取向。”

王喜斌委员认为应在“管”上下功夫。一要规范,二要严格执法。要形成合力,要把所有的事情放在公开、公正的大背景下。

车光铁委员建议进一步强化慈善组织行业内部监督机制建设。应参考慈善组织行政和社会监督中财务审计、活动管理、评估制度等内容,进一步系统全面地加强慈善组织行业内部监督机制建设。特别是针对一些小型的民间慈善团体,其自身条件很难承受财务报告审计、第三方机构评估等费用支出,在起步阶段,确实很有必要强化行业自律和内部监督,有效规范其日常经营管理行为。

全国人大代表何健忠建议,除接受慈善组织报送年度工作报告外,还应规定民政部门要每年抽查一定比例的慈善组织的资金来源、流向和用途,增强透明度。

吴晓灵委员指出应明确调查处理时限。“第一百零三条提到民政等有关部门或者慈善行业组织接受投诉、举报后应该及时调查处理,这个‘及时’没有明确时限,应该规定在多少天之内给予回复,不一定是处理完成了,但是要有一个回复的时限。”



郑永扣代表

朱静芝委员

国外监管慈善机构有高招

文 / 本刊记者 张维炜

近年来,我国一些慈善基金会不断陷入信任危机,其财政的不公开、内部管理的透明度、监督的不到位,让公众的质疑情绪持续发酵,从而导致整个慈善行业的公信力严重滑坡。

为此,本次提交全国人大常委会审议的慈善法草案在规范慈善行为、促进信息公开、加强慈善监管等方面作了一系列具体详细的规定。与中国相比,国外一些国家的慈善事业起步较早,法治化建设较为完备,在这里,我们分析一下国外是如何对慈善机构进行监管的。

作为现今慈善事业最为发达、规模最为庞大的国家,美国的慈善管理体系比较完善,其中最值得一提的是它的监督机制。美国的慈善机构分为私人基金会和公共基金会两类,都配有独立的监管委员会进行监督。

在美国,按照法律规定,慈善组织享有税收优惠,因此每年需要仔细向政府汇报经营情况,不能开展注册范围以外的商业活动,有责任接受第三方的监督。

通常,监管委员会最少要有5名成

员,由公开招聘产生,确保其成员和所监管的组织不能有任何资金借贷关系。慈善机构的财务报表每年要接受独立会计师的审计,就连监管委员会的会议记录是否完备;当进行某项公益事业时,组织管理者本人或家属是否会受益;怎样处理员工举报的不正当行为;聘任主要领导人的方法和过程是否全面公开;是否有向监管委员会成员支付劳务报酬等,这些看似很小的细节都需要向政府汇报清楚。

美国慈善组织完全公开透明,捐款、会员会费、管理人员薪酬、慈善开支去向都有记录,而且这些资料要完全对社会公开,任何人都有权查阅。

而就英国而言,其不仅是世界上慈善事业最早形成和发展的国家,它的慈善法历史也最为悠久,可以追溯到公认最早的慈善法——英国1601年《慈善用途法》。

英国法律对慈善监管始终有着严格的规定,要求慈善组织应向慈善委员会提交详细的银行账户和年度财务信

息,并全程接受严格监管。按照2012年慈善委员会公布的数据,以英国心脏病基金会为例,该基金会当年的收入为2.5亿英镑,其中政府购买服务收入占60.1%,社会捐赠占37.1%。该基金会同一财年支出为2.73亿英镑,45.5%的花费用于直接慈善活动。通过公布这些数据,民众可以清楚地了解善款的用途。

在德国,为了规范慈善机构的运作,设有社会福利问题中央研究所(DZI)和天主教联盟两家独立机构,负责监督善款的使用情况。

其中,社会福利问题中央研究所创立于1893年。他们的监督不具有法律强制性,而是建立在自身“公信力”的基础上。他们向通过其审查的社会福利组织和慈善组织颁发“捐助徽章”,由此认证这些组织具备募捐资质。

德国公众非常认可这两家机构的权威性,所以获得其“捐助徽章”的组织比未获认证的组织更受公众信赖,自然也更容易得到捐款。

目前,德国有超过200家社会福利组织和慈善组织持有“捐助徽章”,其授权使用期为一年。这意味着这些组织每年必须接受一次审查。

透过上述国家慈善事业发展经验,可以看出,完善的监管机制,乃至督促慈善组织建立公开透明的信息披露制度是确保慈善事业健康运作的必备条件,也是取得公众信任和尊重的关键。有人曾将慈善事业比作玻璃做的口袋,因为只有当公众看到或了解到自己的捐赠最终是用在帮扶困难人群的身上,慈善组织才会得到公众的信赖。✘

(本文综合《公益时报》、新华网、《中青报》相关内容)



10月27日,英国王妃凯特在伦敦伊斯灵顿区市政厅出席帮助残疾儿童慈善组织“Chance UK”组织的活动。图/CFP

提高深海环境保护意识

文 / 本刊记者 沈晓冲

2015年10月30日，十二届全国人大常委会第十七次会议审议了深海海底区域资源勘探开发法草案。该法律草案旨在规范国家管辖海域以外的深海海底区域资源勘探、开发活动，保护海洋环境，保障人身和财产安全，提升深海科学技术研究和资源调查能力，促进深海海底区域资源可持续利用。

1982年通过、1994年生效的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)将国际海底区域及其资源确定为人类的共同继承财产。1996年5月15日，八届全国人大常委会第十九次会议审议通过了批准《公约》的决定，我国即成为缔约国。目前，相关的发达国家对深海海底区域资源勘探开发海底资源的勘探、开采等都有完备的法律规范。我国起草制定深海海底区域资源勘探开发法，是为了更好地适应国际形势以及与国际公约接轨，更好地履行国际义务。

全国人大环境与资源保护委员会主任委员陆浩在作关于深海海底区域资源勘探开发法草案的说明时指出，“到目前为止，主要发达国家和部分发展中国家已经制定或者正在制定深海海底区域资源勘探开发法律。我国作为公约的缔约国，应当尽早完成立法工作。这是我国履行国际义务，管控深海海底区域资源勘探、开发活动的需要，也有利于



10月30日，全国人大环资委主任委员陆浩在十二届全国人大常委会第十七次会议上作关于深海海底区域资源勘探开发法草案的说明。摄影/盛佳鹏

维护国家及全人类的利益，提升深海科学技术水平。”

履行缔约国的国际义务

目前形成的《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法(草案)》共计七章三十二条，明确了立法目的和基本原则，法律适用范围和管理体制，勘探、开发的实体内容和程序，环境保护要求，深海科学研究和能力建设，制度建设和监督检查，法律责任等内容。

作为全国人大常委会制定的第一部关于海底资源勘探的法律，对于深海海底区域管控、海洋环境保护等都有着非常重要的意义。全国人大环境与资源保护委员会法案室主任翟勇认为：第一，通过制定这部法律，依法管控我国

自然人、法人或者其他组织在深海海底区域的活动，保护海洋环境，保障深海海底区域资源可持续利用，是《公约》对缔约国的要求(具体内容在《公约》第十一部分和附件三中)，是我国作为缔约国应履行的国际法律义务；第二，根据《公约》的规定，缔约国有义务为其自然人、法人或者其他组织在深海海底区域资源勘探开发的活动提供担保，并对其自然人、法人或其他组织在深海海底区域活动中造成的海洋生态系统破坏，承担连带赔偿责任，但如果缔约国制定了法律和采取其他行政管控措施，可以免除连带赔偿责任，所以，制定这部法律既是维护人类共同利益的需要，也是维护国家利益的需要；第三，我国深海海底区域资源勘探开发的能力

建设尚有不足,亟待通过立法整合各方力量,促进科研技术能力的提升;第四,制定这部法律可以为我国企业走向深海领域提供国内法律保障。

“1984年,我国确定了1990年前向联合国申请开发国际海底多金属结核矿区的目标。1990年,我国将国际海底多金属结核资源研究开发列为国家长期发展项目,设立了‘大洋专项’。1991年,我国在联合国海底筹备委员会登记注册为国际海底开发先驱投资者。自此以后,我国系统部署、积极开展了国际海底区域调查研究活动。目前,我国已申请获得4块具有专属勘探权和优先开采权的国际海底矿区,并作为国际海底管理局理事会成员国,积极参与国际海底区域事务。”国家海洋局海洋发展战略研究所法学博士、党委书记贾宇说。

根据《公约》,缔约国有责任确保其国籍下的自然人或者法人依照公约开展“区域”内活动,并对此活动提供担保。对承包者因没有履行《公约》规定的义务而造成的损害,担保国负有赔偿责任。但是,如果担保国已经制定法律和规章,并采取行政措施有效管控其担保的承包者在“区域”内的活动,则担保国应无赔偿责任。2011年2月1日,国际海洋法法庭就“区域”内活动担保国的法律责任和义务问题

出具的咨询意见进一步指出:如果担保国已经采取了国内立法、规章和行政措施等“一切必要和适当的措施”,以确保被担保的承包者有效履行其合同义务,防止减少资源开发对环境的损害,则可免除担保国的法律和赔偿责任。如果担保国未能履行其通过国内立法、规章和行政措施对承包者有效管控的义务,担保国应对承包者不法行为所造成的损害,承担法律和赔偿责任。“我国作为担保国负有采取一切必要和适当的措施,确保被担保的承包者在从事国际海底区域内活动时遵守《公约》规定的责任。制定深海海底区域资源勘探开发法是我国应尽的义务,也是树立负责任的发展中大国形象的要求。”贾宇说。

保护深海区域海洋环境成为亮点

由于国际海底空间广阔、蕴藏资源丰富,对增加国家战略资源储备、拓展国家发展空间极其重要。目前,共有包括我国在内的17个国家在国际海底区域申请了27块勘探合同矿区。在国际上,各国立法包括的主要制度有行政审查制度、环境保护、安全保障制度、执法监督制度、法律责任制度等。而我国把保护海洋环境作为专门章节列出,成为草案的一个亮点。

翟勇强调:“发展海洋事业的重要

前提是保护海洋环境,也是《公约》明确的重要制度。这次立法的重要目的之一就是要体现我国严格按照《公约》的相关要求,在推进海洋事业发展的同时,严格保护海洋环境。为此,草案设保护海洋环境专章,明确了勘探、开发者的海洋环境保护责任,并在监督检查一章就海洋环境保护有关问题,明确了检查机关和被检查者的权利义务关系,同时在罚则一章中,对破坏海洋环境的行为作出了明确具体的追究法律责任的相关内容。”

随着科学技术的发展和探寻深海资源进程的加快,人类不断加深对深海海底环境和生物多样性的认识。人类对深海环境的认识已日益清楚表明:深海海底生物的多样性与深海矿产资源所处的环境紧密联系,在关注深海海底资源未来如何造福人类的同时,必须关注在深海活动的环境影响,并积极采取相应环境保护措施。中国大洋矿产资源研究开发协会原秘书长金建才认为,从可持续利用资源和保护环境的角度来看,人类需要不断探索深海海底的奥秘,加强对深海海底资源赋存环境及生物多样性的了解与评价,进而对深海海底资源开发的经济性与技术系统进行更科学有效的评估。在科学合理评估未来商业开发深海海底资源的环境风险与环境影响方面,人类仍有漫长的道路要走。开展深海立法,一是作为缔约国履行相关义务,规范我国各活动主体在深海海底的资源勘探开发活动;二是从可持续利用发展原则出发,提升认知深海、利用资源、保护环境的能力。

“深海立法顺应了国际海底区域活动的发展趋势,将提升我国国民的深海生态环境保护意识;在深海海底资源调查与开发进程中,有助于提高深海生态环境调查评价研究水平,增强深海资源开发中的生态环境保护与监控能力,加强深海海底区域生态环境保护、深海作业安全等方面的国际合作,履行缔约国的国际义务,展示负责任大国形象。”金建才说。✪



1月3日,中国载人潜水器“蛟龙”号在西南印度洋龙旂热液区下潜作业。龙旂热液区是中国于2007年发现的首个海底热液区,是西南印度洋多金属硫化物勘探合同区的组成部分。摄影/张旭东

新种子法：为种业发展保驾护航

文 / 本刊记者 王博勋



11月4日，十二届全国人大常委会第十七次会议表决通过种子法修订草案。摄影 / 盛佳鹏

一粒种子，寄托着农民对丰收的期望，承载着千家万户的粮食质量与安全。2015年11月4日，十二届全国人大常委会第十七次会议表决通过种子法修订草案。新修订的种子法共10章94条，并将于2016年1月1日起正式实施。此次修订对种质资源保护、育种科研体制机制、品种管理、植物新品种保护、种子生产经营、监督管理、扶持措施、法律责任等八个方面作出了修改与完善。

“会议审议通过了种子法修订草案，对种子法作出全面修改。修订后的种子法对于提升我国农林科技创新水平，做强做大种业，促进农民增收，推进农业现代化，将发挥重要作用。”张德江委员长在此次常委会会议闭幕会的讲话中强调。

我国现行种子法于2000年颁布，中间曾经对个别条款作过两次修改，此次修订是该法实施15年以来的首次大修。今年4月，十二届全国人大常委会第十四次会议对种子法修订草案进行了初次审议。之后，全国人大常委会就通过印发地方部门、网上公布、召开座谈会、调研等方式征求各方意见。其中，仅网上就征集到8200多条意见和建议。后经反复研究修改，形成了修订草案二次审议稿，并最终由十二届全国人大常委会第十七次会议表决通过。

舆论认为，修订草案体现了在种业领域政府管理与市场调节之间的平衡，将简政放权与严格规范进行了有机统一。当前，我国正处于现代农业发展的改革机遇期，种子法修订对于助推我国现代种业健康发展、提升我国农林产业竞

争力、保障国家粮食安全意义重大。

助推简政放权，释放市场新活力

“修订草案在品种管理方面进行改革，减少了审定作物的种类，设立了部分作物品种登记制度，这是品种管理走向市场化的重要一步，符合我国国情，也适应未来发展的趋势。”10月31日，白志健委员在分组审议种子法修订草案时指出。

党的十八大和十八届三中、四中全会都对政府简政放权、转变政府职能和更好地发挥市场作用提出了新的要求。在种业领域，政府部分职能的合理放开，意味着要更多地发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分释放市场活力，推动种业创新。基于以上目的，新修订的种子



许为钢委员



欧阳淞委员



赵治海代表

法在品种管理、企业育种研发等方面完善了加快政府职能转变的相关规定。

新修订的种子法对主要农作物和部分非主要农作物分别设置了审定制度和登记制度,以进一步规范和完善品种管理。此次修订还开辟了选育生产经营相结合,符合国务院农业、林业主管部门规定条件种子企业的“绿色通道”;修改了属于其他省同一适宜生态区的地域引种主要农作物和主要林木的规定。

品种审定制度作为品种管理的传统制度,是行政许可。此次修订将现行应当审定的主要农作物种类由28种缩减到5种,并在完善审定评价标准、加强品种审定监督等方面对主要农作物品种的审定制度作了完善。其中,修改后的审定评价标准为:“有利于产量、品质、抗性等的提高与协调,有利于适应市场和生活消费需要的品种的推广。”而加强品种审定的监督,则体现在对品种审定档案实行可追溯管理、公布审定意见情况、明确品种审定实行回避制度、明确品种审定委员会委员和工作人员行为规范及相应的法律责任等方面。

此次修订缩减主要农作物品种的审定范围,意味着农业部及各省对主要农作物种类的确定权被取消,品种管理的行政许可事项得以减少。记者了解到,不再实行品种审定的农作物,绝大多数将被纳入部分非主要农作物品种登记的范畴。按照新修订的种子法的规定,农业

主管部门对非主要农作物品种登记的申请文件只作书面审查,不作实质审查;应当登记的农作物品种未经登记的,不得发布广告、推广,不得以登记品种的名义销售。因此,这一制度有助于非主要农作物品种尽快进入市场、进行推广,在满足市场需求的同时,充分发挥市场的资源配置作用。

许为钢委员指出:“对非主要农作物品种实行登记制,这是我们国家在农业品种生产准入制度上向市场化的迈进,符合国际发展的趋势,也符合我国现状和我们国家品种准入制度的发展趋向。”

为了防止品种登记管理成为范围过宽、门槛过高、程序过于繁琐的变相审定,新修订的种子法对实行登记的农作物范围进行严格控制,并建立由品种登记申请者对登记品种的真实性负责、主管部门加强事中事后监管的机制。全国人大常委会法工委经济法室副主任岳仲明告诉记者,“这样,主管部门可以从繁重的行政事务中脱身,重点投入到事中、事后的监管上,及时发现、解决种业发展的问题。”

完善责任体系,严惩违法经营

随着我国社会主义市场经济的发展,适当放开种业市场的政府管理,充分发挥市场这只手的作用是必然趋势,但放开绝不是无限制地“撒手”。只有在规范有序的市场竞争环境中才会实现种业

市场的健康、可持续发展,才能真正地推动科技创新。鉴于此,新修订的种子法从优化品种登记制度和保护农民合法权益出发,完善相关制度责任体系,并加大了对种子违法生产经营行为的处罚力度。

新修订的种子法缩小主要农作物品种审定的范围,对部分非主要农作物实行品种登记管理,意味着降低了品种市场的准入

门槛。相较于事前监管式的品种审定制度,此次修订更侧重于事中、事后监管。为了实现宽进严管,新修订的种子法完善了品种审定、登记制度的责任体系。

比如,明确了申请者对登记品种的申请材料真实性负责,如果申请材料存在不实,除了要撤销登记、将申请者的违法信息记入社会诚信档案以外,申请者还要对相关损失承担赔偿责任;应当登记而未登记的农作物品种不得发布广告、推广,且不得以登记品种的名义进行销售。再比如,明确了选育生产经营相结合,符合国务院农业、林业主管部门规定条件的种子企业对走“绿色通道”品种试验数据的真实性负责,保证可追溯。有造假行为的,处以罚款,不得再依照“绿色通道”制度申请品种审定,造成损失的还要赔偿。

新修订的种子法还完善了执法机制,并加大对种子违法生产经营行为的处罚力度。记者了解到,虽然我国种子生产经营者众多,但这些生产经营者多以杂、散、弱的状态存在于市场,再加上信息不对称等原因,市场上生产假、劣种子,侵权和无证生产经营等坑农害农、扰乱市场秩序的违法生产经营行为时有发生。相对弱势的农民成了这些违法生产经营行为的直接买单者,造成了恶劣的社会影响。此次修订将有利于保护农民的合法权益,营造健康、有序的市场环境,推动我国农业、林业的可持续发展。

新修订的种子法在总则中增加了各级政府及其有关部门应当采取措施,加强种子执法和监督,以切实维护农民利益的相关规定。在此基础上,此次修订从查处措施、联合执法等方面完善了执法机制。此外,新修订的种子法还明确规定了农业、林业主管部门可以采用快速检测方法鉴定品种的检测结果作为行政处罚依据,以有效打击生产经营假、劣种子的违法行为。

新修订的种子法完善了农民因种子质量问题遭受损失求偿的规定,即将原来规定的由农民先向出售种子的经营者要求赔偿,经营者赔偿后,属于种子生产者或者其他经营者责任的,经营者有权向生产者或者其他经营者追偿,修改为农民可以选择向出售种子的经营者、生产者或者其他经营者任何一方要求赔偿。这些规定不仅便于农民多渠道求偿、维护自身权益,还加大了生产者和其他经营者的责任,督促其在生产经营活动中自觉遵守相关法律、法规。

在处罚力度方面,新修订的种子法不仅提升了生产经营假、劣种子和未取得种子生产经营许可证生产经营种子等违法行为的处罚数额和幅度,还增加了因生产经营假劣种子犯罪、被吊销生产经营许可证的种子企业或者其他单位的法定代表人、直接负责的主管人员的从业禁止规定。以上规定大幅提升了种子企业的违法成本,打击力度的加大将有效地起到威慑和预防作用。

推动种业创新,护佑粮食安全

种业是国家基础性、战略性核心产业。值得一提的是,注重提升种业创新能力的相关规定,也是新修订的种子法为公众所关注的一个重点。农业部种子管理局局长张延秋向记者介绍,“这次种子法的修改在立法目的中加了三句话:一是要保护植物新品种权,二是要保障国家粮食安全,三是要发展现代种业。”新修订的种子法在第十二条中增加规定,“国家加强种业科技创新能力建设,促进

种业科技成果转化,维护种业科技人员的合法权益。”

此外,张延秋还指出,新修订的种子法“在品种选育方面明确了支持科研院所和高等院校开展基础性、公益性研究,鼓励科技人员依法取得研发收益,鼓励企业利用公益性创新成果自主培育新品种,支持科研单位人员向企业流动”。这体现了“国家的科研教学单位向基础性、公益性研究方面发展,商业化育种主要由企业承担”的政策支持和走向。


此次修订还增加了植物新品种保护一章,并对严重侵犯植物新品种权,情节严重的行为增加了惩罚性赔偿的相关规定,增强了对侵犯植物新品种保护权违法行为的打击力度,进一步保护和促进了种业创新。

除了以上内容,新修订的种子法的亮点还有很多,比如,在保障粮食安全、行政执法机构的确定等方面增加了新的规定。其中,在保障国家粮食安全方面,列席会议的全国人大代表赵治海认为:“修订草案在总则中明确规定了保障国家粮食安全,对外合作中增加了种业安全审查机制,这是对种业战略的进一步明确,有利于促进我国种业的健康发展。”

就行政执法机构而言,新修订的种

子法除了保留现行法“农业、林业主管部门是种子行政执法机关”的规定外,明确农业、林业主管部门所属的综合执法机构或者受委托的种子管理机构,可以开展种子执法相关工作,进一步完善了执法主体的相关规定。

种子法的修订是一件大事,因为它关乎每一个人、每一片土地。在欧阳淞委员看来:“种子虽小,但事关农业的收成、农民的收入、城市和农村居民的米袋子和菜篮子。换一个角度看,它也事关科技的繁荣、种业的发展和市场的繁荣有序,它还关系到国家创新战略的实施,关系到新常态下的经济社会发展。无论从哪个角度来看,种子都关系到千家万户,关系到国计民生,所以修订好种子法非常重要。”

针对法律实施过程中出现的新情况和实践中反映出的各方面问题,新修订的种子法进行了积极回应,进一步完善相关法律制度,规范了种子管理者、育种者、种子生产经营者和种子使用者各方的行为。此次修订真正地做到了依法规范品种选育生产经营和管理,维护育种者、生产经营者、使用者的合法权益,实现收放自如,张弛有度,为我国现代种业的创新与发展,为我国现代农业的可持续前进提供了不竭动力和有力保障! 



种子法的修订将有利于保护农民的合法权益,营造健康、有序的市场环境。图为山东省临沂市郯城县农民在种子子公司购买水稻良种。摄影/张春雷

人大授权“药改”试点

文 / 本刊记者 李小健

在全面深化改革进程中,全国人大常委会又一次作出授权决定,为医药卫生事业相关改革护航。

11月4日下午,十二届全国人大常委会第十七次会议表决通过了关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定(下称决定)。据悉,这次授权决定将推进药品审评审批制度改革,鼓励药品创新,提升药品质量,为进一步改革完善药品管理制度提供实践经验。

全国人大常委会委员长张德江在主持十二届全国人大常委会第十七次会议闭幕会时表示,这是十二届全国人大常委会按照“凡属重大改革都要于法有据”的要求,依法作出的第8个有关改革试点工作的授权决定。有关方面要严格依照药品管理法和授权决定,积极稳妥开展试点工作,坚持创新发展,调动药品研发积极性,鼓励药品创新,提高药品质量和疗效,更好地满足人民群众用药需求。

“药改”应于法有据

10月30日,国家食品药品监督管理总局局长毕井泉在十二届全国人大常委会第十七次会议上作决定草案的说明时指出,近年来,我国药品产业快速发展,药品质量不断提高,人民群众的用药需求得到较好保障,但同时,现行药品审评审批制度与药品产业发展不相适应的问题逐渐显现,突出表现为药品质量标准不高,部分仿制药质量与国际先进水平存在较大差距。因此,“有必要改革药品审评审批制度,鼓励药品创新,提升药品质量。”具体而言,包括开展药品上市许可持有人制度试点和推进药品注册分类改革。

凡属重大改革都要于法有据,这是十二届全国人大常委会在立法工作中遵循的新原则。也就是说,一些重大改革试点,都必须有法律规定或者法律授权;没有法律规定或法律授权,不得推行改革试点。

对此,毕井泉在决定草案说明中表示,药品直接关系人民群众身体健康和

生命安全,为稳妥推进改革,对部分涉及药品管理法有关规定的措施,宜先行先试,实践证明可行后,再全面推开。

对于人大授权改革试点的做法,全国人大常委会组成人员、列席会议人员在分组审议时普遍表示赞同。白志健委员认为,通过试点探索制度的可行性,取得经验再启动法律的修改,这是一种务实和切合实际的态度。

药品上市许可持有人制度 在十省市试点

根据这次全国人大常委会作出的授权决定,从11月5日起,授权国务院在北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、四川十个省、直辖市开展药品上市许可持有人制度试点,允许药品研发机构和科研人员取得药品批准文号,对药品质量承担相应责任。

11月4日下午,国家食品药品监督管理总局法制司司长徐景和在全国人大常委会办公厅举行的新闻发布会上回答记者提问时说,药品上市许可持有人制度是当今国际社会较为普遍的药品管理制度。该项制度的核心内容包括三方面:除了药品企业以外,药品研发机构和科研人员也可以申请并取得药品批准文号,成为药品上市许可持有人;药品上市许可持有人可以自己设立企业生产药品,也可以委托其他药品企业生产;药品上市许可持有人以自己的名义将产品推向市场,并承担相应的法律责任。

徐景和指出,目前,我国的药品管理法规定,只有药品生产企业才可以申请药品注册,取得药品批准文号。随着我国药品产业的快速发展,以及药品监管理念、制度的不断进步,这一产品注册与



近年来,我国药品产业快速发展,人民群众的用药需求得到较好保障,但同时存在现行药品审评审批制度与药品产业发展不相适应的问题。图/CFP

生产许可相捆绑的管理制度的弊端逐渐显现：一是不利于鼓励药品创新，二是不利于资源配置。

徐景和认为，实行药品上市许可持有人制度，允许药品上市许可持有人与生产企业相分离，有利于充分调动研发者的积极性，促进药品创新，并使批准上市的药品迅速扩大市场、占领市场；有利于优化资源配置，抑制低水平重复建设，促进结构调整和产业升级；有利于落实企业主体责任，加强药品质量管理，提高药品质量；有利于创新药品治理机制，充分发挥政府、企业 and 市场三者为加强药品管理中的作用。

为何选择北京、天津、河北等十个省和直辖市来开展药品上市许可持有人制度试点？徐景和向记者说明了其中缘由：“选择北京、天津、河北，是贯彻落实中央有关京津冀协同发展重大国家战略，积极推动京津冀地区药品产业加快转型升级；选择上海、福建、广东，当然也包括天津，是在国家实行特殊政策的自由贸易试验区所在的省、直辖市进行探索；选择江苏、山东、浙江、四川，是因为这四个省近三年药品注册申报数量排在前四名。所以，通过这些地方试点，为下一步药品管理法进一步完善提供经验。”

在部分全国人大常委会组成人员看来，改革试点允许药品研发机构和科研人员取得药品批准文号，这是医药事业改革的巨大进步。但是，不能简单地将许可持有人扩大到药品研发机构和科研人员，应该对药品研发机构和科研人员设定一定的要求，以确保许可持有人有条件、有能力承担药品质量安全责任，保障消费者的权益。

药品注册分类改革：将进一步提升药品质量

除了允许开展药品上市许可持有人制度试点之外，决定还同意国务院组织开展药品注册分类改革，以提升药品质量，推进我国药品产业转型升级。



丛斌委员

决定明确，依照药品管理法相关规定，批准生产已有国家药品标准的药品，应当符合国家药品标准，并达到原研药品的质量和疗效；批准生产在境外已经上市在境内尚未上市的药品，尚无国家药品标准的，应当达到原研药品的质量和疗效。国家食品药品监督管理总局应当按照上述要求及时制定、修订相关国家药品标准。

一些全国人大常委会组成人员表示，发展仿制药是解决老百姓可以买得到、买得起药的重要途径，也是国际上的通行做法。我国是仿制药大国，但仿制药质量普遍不高。这次授权决定对“在境外已经上市在境内尚未上市的药品”作出规定，有利于提高我国仿制药上市审批标准，有利于提高仿制药的质量水平，对制药工业产业结构调整和转型升级、促进国产仿制药走向国际市场将发挥积极作用。

试点三年，是否修法依据实际情况而定

根据授权决定，这次授权的试点期限为三年，自施行之日——2015年11月5日起算。

授权决定还明确，国家食品药品监督管理总局负责制订具体试点方案，经



白志健委员

国务院批准后报全国人民代表大会常务委员会备案。

试点期间，国务院要加强对试点工作的组织指导和监督检查，保证药品质量和安全。试点期满后，对实践证明可行的，修改完善药品管理法；对实践证明不宜调整的，恢复实施药品管理法的规定。试点期间取得的药品批准文号，在试点期满后继续有效。试点期限届满前，国务院向全国人民代表大会常务委员会提出本决定实施情况的报告。

为了配合改革的顺利推进，丛斌委员建议加强相关制度建设。一是药审中心的工作制度要尽量做到规范化、科学化、透明化，避免人为的随意性。其中，重点是规范药审专家的遴选制度，一定要遵循公平、公正、透明原则，避免暗箱操作，大胆接受公众对药审专家的监督，“这是防止腐败的重点区域，我们能不能使创新药品及时诞生，药审这个环节非常关键。要防止个别专家在评审过程中，把自己的意见强加于他人。”二是评审指标体系的建立，应按照安全有效、可控创新的原则，制定得越细越好。在评审标准体系的制定上，要尽量压缩评审专家主观臆断的空间，坚决去除行政人员以及其他工作人员对评审的干预和诱导。■

亚投行即将正式成立

文 / 本刊记者 刘文学

国际社会最近两年一直关注的焦点——亚洲基础设施投资银行的筹备工作，又获得重大进展。10月30日召开的中国全国人大常委会第十七次会议审议批准了《亚洲基础设施投资银行协定》，这意味着亚投行朝着正式成立的方向又迈出了关键的一步。

作为筹建亚投行倡议发起方和亚投行最大股东国，中国立法机构批准协定对亚投行如期开张至关重要。

创立的背景

即将正式成立的亚投行，在许多专家眼中，与现今亚洲甚至国际经济形势和金融秩序的发展直接相关。国际货币基金组织（IMF）副总裁朱民称亚投行的成立是“生逢其时”，著名经济学家、春华资本董事长胡祖六称亚投行的出现是“顺势而为”。

专家们分析，朱民所说的“时”和胡祖六所说的“势”主要包括三个方面的现实。

一方面，现在亚洲很多国家正处在工业化、城市化的起步或加速阶段，对能源、通信、交通等基础设施需求很大，但供给严重不足，面临建设资金短缺、技术和经验缺乏的困境。据亚洲开发银行预计，2010年到2020年，亚洲各经济体的基础设施要想达到世界平均水平，内部基础设施投资需要8万亿美元，区域性基础设施建设另需3千亿美元，融资缺口巨大。

另一方面，中国已成为世界第三大对外投资国，2012年中国对外投资同比增长17.6%，创下了878亿美元的新高。而且，经过30多年的发展和积累，中国在基础设施装备制造方面已经形成完整

的产业链，同时在公路、桥梁、隧道、铁路等方面的工程建造能力在世界上也已经是首屈一指。中国基础设施建设的相关产业期望更快地走向国际。

再一方面，亚洲经济体之间难以利用各自所具备的高额资本存量优势，缺乏有效的多边合作机制，缺乏把资本转化为基础设施建设的投资。因此，需要搭建一个专门的基础设施投融资平台，以充分利用本地区充裕的储蓄。

正是在这样的背景下，中国发出了创立亚投行的倡议。2013年10月2日，中华人民共和国主席习近平在雅加达同印度尼西亚总统苏西洛举行会谈，习近平倡议筹建亚洲基础设施投资银行，促进本地区互联互通建设和经济一体化进程，向包括东盟国家在内的本地区发展中国家基础设施建设提供资金支持。同月，中华人民共和国国务院总理李克强出访东南亚时，紧接着再向东南亚国家提出筹建亚投行的倡议。2015年6月29日，《亚洲基础设施投资银行协定》签署仪式在北京举行，亚投行57个意向创始成员国财长或授权代表出席了签署仪式。各方商定将于2015年年底之前，经合法数量的国家批准后，《亚洲基础设施投资银行协定》即告生效，亚投行正式成立。

包容性和专业性

筹备中的亚投行承诺：亚投行将会坚持国际性、规范性和高标准，确保专业运营、高效运作、透明廉洁。

中国财政部部长楼继伟2015年6月25日在《人民日报》撰文表示：《亚洲基础设施投资银行协定》是一份高质量的文本，为亚投行正式成立并及早投入运

作奠定了法律基础。按照协定，在治理结构上，亚投行将设立理事会、董事会、管理层三层管理架构。理事会为银行的最高权力机构，并根据《亚洲基础设施投资银行协定》授予董事会和管理层一定的权力；在运行初期，董事会为非常驻并定期召开会议就重大政策进行决策；亚投行将建立行之有效的监督机制以落实管理层的责任。在业务政策上，亚投行将借鉴现有多边开发银行在环境及社会框架、采购政策、项目管理、债务可持续性评价等方面好的经验和做法，制定严格并切实可行的高标准业务政策。同时，亚投行将避免其他多边开发银行曾走过的弯路，寻求更好的标准和做法，以降低成本和提高运营效率。在人力资源管理上，中方将与各成员国一道，通过首席谈判代表会议机制指导多边临时秘书处，加紧制定人力资源政策以及员工选聘程序和标准，确保亚投行按照公开、透明的多边程序，在全球范围内择优选聘包括管理层在内的各级员工。

楼继伟认为，《亚洲基础设施投资银行协定》作为亚投行成立及投入运营后所遵循的“基本大法”，从制度层面体现和保证了亚投行的包容性和专业性。

针对国际上存在的疑虑，亚投行候任行长金立群也在不同场合多次声明和解释亚投行对包容和专业理念的坚持。今年3月22日，在参加“中国发展高层论坛2015”时，金立群表示：“中国在亚投行作为第一大股东，是根据亚洲地区中经济的体量确定的。中国作为第一大股东将提供必要的资金。第一大股东的地位不是特权，而是责任，是担当。在美国、日本等一些大国没有参与之前，为了保证股本金达到一定的规模，出资额中



6月29日,亚洲基础设施投资银行(亚投行)的57个意向创始成员国代表在北京出席《亚洲基础设施投资银行协定》签署仪式。图为中国财政部部长楼继伟(台上中)作为中方授权代表签署《亚洲基础设施投资银行协定》。摄影/李鑫

国提出可以最高达到50%,以便使亚投行能够如期开张运行。今后,随着更多国家的参与,中国将会单方面地稀释自己的股份。即便在初期,作为一个国际社会中负责任的成员,中国也将遵守国际通行准则,中国不会以老大哥自居,而是平等待人,有事好商量,尽量达成一致的方式决策,而不是靠投票权决定。亚投行在从事基础设施投资中,将会十分重视生态环境的保护和改善,会重视搬迁居民的利益。”“亚投行的核心理念是精干、廉洁、绿色。亚投行将是高度精简的机构,专业人员全球招聘,坚决杜绝机构臃肿,将对腐败实行零容忍,将促进绿色经济和低碳经济的发展,实现人类和自然和谐共处。”

影响与意义

亚投行是现今亚洲甚至国际经济形势和金融秩序发展的产物,反过来,它的创立也必然对现今亚洲甚至国际经济形势和金融秩序产生深远的影响。

朱民表示,亚投行出现的时机很好。当前全球经济增长较弱,基础设施投资

不足,劳动生产率下降,总需求不足。需要全球加大对基础设施的投资来拉动总需求,推动长期的劳动生产率提高。“因此亚投行的产生,可推动亚洲基础设施的投资,推动亚洲的经济增长。”“IMF很高兴看到亚投行会帮助亚洲和全球经济持续增长,以及增强全球经济的稳定性,这是一个利好消息。”

胡祖六说,中国的崛起经验证明,中国经济发展中的一个瓶颈就是基础设施不发达。中国倡导成立亚投行,也是希望利用中国自身经验,募集更多资金,为亚洲国家解决急需的基础设施的建设资金。亚投行的成立,对国际金融体系是一个非常有利的、重要的补充和延伸,不会取代和挑战世行或亚行现有的地位和功能。

中国人民大学国际关系学院副院长、教授金灿荣把亚投行的影响和意义分为三个层面:首先,亚投行有助于中国经济持续发展和承担大国责任。一方面,亚投行的建立将为中国提供重要的发展机遇,促进中国对外投资,推动中国企业走出去,改善中国持续发展的外部条件。另一方面,作为亚投行的发起国与

关键力量,中国将承担起更多的国际责任,进一步推动成员国实现可持续发展、包容性发展、公平性发展。其次,亚投行有助于亚洲加快经济发展和促进区域稳定。亚投行的建立对亚洲经济发展具有重要意义,有利于亚洲各国改善基础设施,实现资源共享,提高国内治理能力,并且通过交流、合作、发展实现亚洲的共同繁荣和区域稳定。最后,亚投行有助于拉动全球经济增长和促进金融机制改革。亚投行的建立有助于进一步提升亚洲对全球经济的贡献,有利于促进亚洲与全球经济的对接和融合。同时,在今后继续推动国际金融治理结构存量改革的努力中,亚投行的建立无疑是一项建设性增量改革。

楼继伟在10月30日召开的全国人大常委会会议上也论及了创立亚投行的影响和意义。他说,成立亚投行是我国为促进亚洲基础设施发展和区域互联互通作出的切实贡献,是推动建立公开、公正、透明的国际经济治理体系的新努力,将为深化我国与其他亚洲域内及域外成员国全方位经济合作提供新平台。☐

用法律手段助推农业发展

——十二届全国人大常委会第十七次会议审议农业法执法检查报告侧记

文 / 本刊记者 王萍

“各级政府认真贯彻实施农业法，不断强化农业基础地位，建立健全‘三农’投入稳定增长机制，保障了国家粮食安全和主要农产品供应，促进了农民持续增长，农业法实施情况总体上是好的。”

11月2日，全国人大常委会副委员长张宝文向十二届全国人大常委会第十七次会议报告了农业法执法检查情况。11月3日，常委会会议分组审议了农业法执法检查报告。今年4月至9月，全国人大常委会执法检查组分赴河北、辽宁、山东等8省（区）检查，同时委托内蒙古等8省（区）人大常委会对本行政区域内农业法实施情况自行检查，在此基础上最终形成执法检查报告。

全面建成小康社会，农业最为基础、最为关键。委员们在审议时认为，全国人大常委会开展的此次农业法执法检查，对巩固农业的基础地位，促进农业健康发展，从而更好地贯彻落实党中央全面建成小康社会的战略部署有着积极的意义。围绕执法检查报告，委员们展开热烈深刻的审议。委员们对保障国家粮食安全、提高涉农资金使用效率、发挥科技支农作用、促进农民增收和加强涉农立法等方面提出了审议意见，并在审议中表达了通过人大有力监督助推农业强、农村美、农民富的共同心声。

委员热议一：“十一连增”需理性看待，粮食安全的弦一刻也不能松

执法检查报告指出，2014年，我国粮食产量达到12140.5亿斤，实现了“十一连增”。棉花、油料、肉类、禽蛋、水产品、蔬菜、水果七种主要农产品产量均居世界第一。

委员们在审议时强调，“十一连增”需理性看待，对中国这样一个十几亿人口的大国来说，人口还在增加，消费水平还在提高，任何时候都不能轻言粮食生产已经过关，粮食安全的弦一刻也不能松。要始终把中国人的饭碗牢牢端在自己手上。

多位委员指出，加快发展现代农业，必须夯实粮食生产这一基础。无论怎样转方式、调结构，都绝不能把粮食产能调低了、耕地调少了，这是必须坚守的底线。当前，关键是要稳产量、提产能。

李景田委员说：“现在粮食实现‘十一连增’，来之不易。我还记得2002年左右，我国粮食产量下滑，一些过去长期调出粮食的省份也开始调入粮食，党中央、国务院对此采取了许多积极措施，促进粮食生产，才使得粮食产量上来。千万不能大意，一旦粮食生产放松了，滑下去很容易。”

全国人大民族委员会委员李焯表示，虽然粮食产量连年增收，但是由于经济效益的原因，很多老百姓种粮积极性下降，

很多稻田、耕地都用来种水果、蔬菜等经济作物，所以粮食安全问题必须始终保持重视。

委员们还关注到了粮食储备问题。李景田指出，现在粮食储备、粮食管理主要是国家储备粮管理公司负责，各级财政特别是中央财政负担了储备粮的购销、运输、轮换等各个环节的费用，负担较重，而且政策性粮库存积压比较严重。“粮食滑下去不得了，但是粮食继续连年增产，财政负担继续加重，储备粮积压继续严重，这个问题怎么解决？要找到一个既保证粮食安全，又能有效解决这些问题的平衡点。”

列席会议的全国人大代表俞学文说，“我是来自基层的农民代表。以前在农民家里，自己储备的粮食能够吃半年以上，而现在农民和城里人都不储存粮食，因为在超市买很方便。我认为我国这种人口大国，公民都有义务、有责任进行粮食储备。”

委员热议二：要继续加大支农投入力度，提高财政支农资金使用效率

张宝文在作报告时指出，各级政府按照农业法的规定加大支农投入。2010年至2014年，全国一般预算农林水支出累计57272亿元，年均增长14.6%。“十二五”期间，中央安排农业基建投资10790亿元，比“十一五”增加4990亿元。



方新委员



全国人大农委委员张晓山



范徐丽泰委员



郭凤莲委员



李景田委员



丘杏红代表



冯乐平代表



全国人大民委委员李辉 全国人大农委副主任委员王金山 严以新委员 俞学文代表

现在支农资金投入中，有多少个部门在投？多头、分散、难以提高资金使用效率的现象仍然存在，甚至增加了寻租空间……审议时，许多委员将关注点放在了涉农资金的投入和使用上。委员们在审议时普遍表示，近年来，我国财政支农力度不断加大，但需进一步提高资金使用效率。

“今年，我参加了农业法执法检查，感受到农业法在农村确实贯彻得非常好。”列席会议的全国人大代表冯乐平说，同时他也关注到了一些问题。比如，虽然国家的支农资金在不断加大，但都有点“撒芝麻盐”，“我认为未来涉农资金的整合、打捆使用非常重要，有利于提高资金使用效益。”

全国人大民族委员会委员李辉在审议时也提出同样的看法：“目前，针对农业的各种补贴大概有20多种，有些补贴每户只拿到10多块钱，村民去领这笔钱还要翻山越岭，老百姓觉得不划算。建议这些扶持能够尽量集中，重点扶持水、路、沟渠等对整个村子发展都有利的基础设施建设，减少一些扶持到一家一户的投入。”

“现在各方面都呼吁要加大农业投入促进农业发展，这无疑是对的。但是在加大投入的同时，也应该调整优化财政支出结构，突出重点和针对性，更加关注怎样提高涉农资金的使用效益。”方新委员说。

“我赞成报告里讲的涉农资金要整合。”郑功成委员举例说，“黑龙江是农业大省，过去多个涉农部门向中央财政要钱，现在试点‘一个口子’拨款，凡是涉农的资金，一笔钱就下去了，少了多部门‘跑

部钱进’的行政成本，也减少腐败的可能，更重要的是让地方有了更多自主权，提升了资金使用效率。”

郑功成进一步指出当前需要完善农业保险问题。“我赞成报告中提到的完善农业保险政策。目前品种覆盖率不高，同时保障水平也应该提升，现在农业保险的补偿额度不到农业生产成本的三分之一。在WTO规则中，财政的钱是不允许补贴农产品价格的，但是全世界通行规则是可以补贴农业风险保险的，实际上就是一种转移支付，把农民种地可能遇到的风险因素扣除，以提升农业的发展能力和竞争力，值得借鉴参考。”

委员热议三：要给农业插上科技的翅膀，确保农业科技人才后继有人是关键

报告指出，2014年，我国农业科技进步率达到56%，成功培育高产、优质粮棉油等农作物新品种、新组合2万余个。农业法和农业技术推广法修改后，稳定了公益性农技推广机构和队伍，改善了农技推广机构工作条件，提升了农技服务能力。

农业出路在现代化，农业现代化关键在科技进步。在分组审议中，委员们纷纷表达在粮食产量实现“十一连增”喜人背景下，对进一步挖掘农业科技潜力的深切关切和理性思考。

多位委员指出，农业专业科技人才的缺乏是目前农业发展面临的不争的现实。罗亮权委员说，建议国务院制定有利于促进农业发展的科技人才队伍政策，鼓励学生报考农业科技学校，毕业后分配学生到县乡工作，并制定让他们安心在农村

工作的政策措施，确保农业科技人才后继有人。

除了培育农业专业科技人才，还要建立起新型职业农民队伍，加强新型职业农民的培训，吸引一部分青壮年留在农村、从事农业。车光铁委员说，发展现代农业，归根结底要依靠现代农民。应进一步加强农业职业教育力度，特别是对初中毕业未升入高中、高中毕业未升入大学及有志扎根农村创业的农村青年，应综合利用职业教育、技能培训等多项教育资源，灵活多样地开展各类农业生产专项技能培训工作，并在就学、实践、创业等方面给予一定扶持政策，努力打造一支年富力强、有文化、懂技术、会经营的新型职业农民队伍。

车光铁还建议在农技推广方面，创新运行机制和发展模式，通过政府购买服务、科研院所支持、龙头企业带动等多种形式加快推动农业技术推广市场化、专业化的社会化服务体系建设，为农民提供及时、准确的科技、市场等信息服务。

吉炳轩副委员长在分组审议时说：“我参加了农业法的执法检查，有许多启发和思考，想替农民兄弟说点话。”他提出，现在整个社会都迈进了数字化、信息化的高科技时代，但农业生产工具还是拖拉机、插秧机、收割机等，而这些机械真正先进的不多，做到数字化操作的更少。“我当过农民，各项农活都干过，深知农民的辛苦、农业的艰辛。我热切盼望农业生产的机械化，能把广大农民从繁重的体力劳动中解放出来。我一直在想，现代科学技术迅猛发展，为什么用于农业生产的现代科学技术就那么少。客观上讲，农业投入回报低，是市场规律在起作用，但只要真正重视，解决的办法还是有的。只有把农业放到它应有的地位，农业现代化才会快速发展。”

委员热议四：“互联网+”农业，如何蓬勃发展

值得一提的是，许多委员都谈到要重视“互联网+”给“三农”领域带来的变化。

委员们强调,如何取互联网之长补农业之短,如何攻克农业转型路上的难关,这些都是应该认真研究的问题。当“互联网+”的时代日益靠近,传统农业也注定会改变。事实上,有些变化正在发生,比如在部分地区发展得如火如荼的农村电商,就是这种变化的代表。

“互联网+”农业,一方面,通过现代化的手段、数据应用,改造传统生产方式,提高了效率;另一方面,通过与消费者精准对接,减少中间环节,可以实现订单化生产。然而,对于大多数农户而言,运用这些先进技术和理念并不容易。目前,专业电子商务人才缺乏、农村信息化基础设施建设薄弱、农村互联网普及率低、网络不通等短板都成为制约互联网助推农业发展的障碍。

多位委员指出,要重视“互联网+”农业这一新趋势,完善农村信息化基础设施建设以及相配套的公共服务非常重要,硬件的完善将改变农村传统面貌,互联网等专业人才培养的跟进则将改变农村生活方式,农村的改变正在进入新时代。

“现在讲‘互联网+’,农民也要融入进来,国家要及时推动出台农业信息技术补贴服务的政策。”从事农业技术推广工作的全国人大代表丘杏红指出,目前,国家在农业信息化补贴这方面力度还不够。农民怎么获得更大、更多、更有效的信息资源,知道应该种什么,种出来的东西怎么卖出去等,在这些方面农民都急切需要获取信息。“建议在政府惠农政策方面,增加农业信息化补贴,推动建立以农产品生产、加工企业、专业种粮大户、家庭农场、农民合作组织、合作社为应用主体的农业信息技术协同体系建设。”

吉炳轩在谈到农业科技化建设时指出,应高度重视和研究,怎样把最先进的科学技术用于农业生产。“农业是国计民生的根本,也是人类社会各业之源、各业之基。我们发展现代科学技术,制造现代各类设备,应该首先考虑农业,应用最先进的现代装备把农业武装起来。”

委员热议五:农民增收是重点也是难点,要让农民成为体面职业

执法检查报告显示,农村居民人均纯收入从2010年的5919元增长到2014年9892元,连续5年高于GDP增速。中央财政专项扶贫资金由2011年的272亿元增加到2014年的433亿元,年均增长16.8%。农村贫困人口从1.22亿人减少到7017万人。

全国人大农业与农村委员会委员张晓山在分组审议时说:“我参加了农业法执法检查工作,关于农民增收问题,保障种粮农民的利益不受损应该成为我们政策的基点。”他表示,“我们可以不需要粮食产量的增长,只需要保障粮食生产的潜能。但如果农民本身利益受到损害,积极性受到打击之后,可能会遭受无法挽回的损失。”

如何让农业成为有奔头的产业,让农民成为体面的职业?委员们强调当前要加强新型职业农民的培训、推进人的城镇化、推进农业转移人口的市民化,同时,还要多管齐下提高农民收入。无论是帮助农民提高农业生产经营效益、积极拓宽农民增收渠道,还是完善农业补贴政策、稳步推进农村改革、引导农村剩余劳动力转移就业,都是为了尽量增加农民的政策性收入和财产性收入。

对于报告中提出的“农民持续增收困难”,严以新委员表示认同:“上个月,我看到一条消息说今年入秋以来,粮食主产区的玉米、小麦价格均出现不同程度的下跌。羊肉价格的下跌也是不争的事实。这种情况下如何保障农民的收入?”范徐丽泰委员也指出,增产不增收,对我们农民的利益有何帮助?建议国务院专门成立一个组,深入研究增产之后的增收问题。

冯乐平认为,农产品流通是制约增收的问题之一。农产品到市民手里要经过四个环节,太多了。如果流通不能更便捷,就要发展储存加工,延长产业链,增加农产品附加值。“建议将来支农的资金、政策向这方面倾斜。”

“报告上已经写到了要加大扶贫攻坚力度。习近平总书记讲,到2020年我们要

全面建成小康社会,不落一个民族、不落一个村,让我们充满了信心。”郭风莲委员说,但由于近几年经济形势下滑,地方政府压力很大,究竟应该怎么扶贫,还需要具体细化。

沈跃跃副委员长表示:“要实现全面建成小康社会的目标,重点在农村,难点也在农村。下一步,农业农村工作要突出怎么补齐短板,通过产业扶贫脱贫、转移劳动力脱贫、易地搬迁等办法、措施解决农村贫困问题。”

委员热议六:涉农立法步伐迫切需要加快,为“三农”工作提供法制保障

执法检查报告建议,今后一个时期要积极推进制定粮食法和农村金融法,修改种子法、农村土地承包法、农民专业合作社法和森林法,为“三农”工作提供法制保障。

“我随行参加了这次执法检查,切身感受到我国‘三农’工作正走上依法治农、以法兴农的轨道。同时也感受到加强农业法治保障的重要性和加快涉农立法的迫切性。”全国人大农业与农村委员会副主任委员王金山对此深有感触。他说,以合作社为例,自农民专业合作社法颁布十多年来,农民专业合作社得到健康快速发展,作用显著提升,正在成为农业创新经营主体的重要内容。比如,黑龙江的五常大米就是合作社生产的,闻名南北,畅销全国。总之,合作社越来越被农民看好,并成为农民自己的选择。但目前合作社在发展过程中也遇到许多困难,诸如工商部门对合作社经营范围的确认、合作社土地使用政策的落实,及合作社在质量认证时的尴尬、在人才资金保障上的无助、在市场准入上的许可等,都需要进一步明确改善,农民都寄希望于修改农民专业合作社法时得以解决。

王金山指出,“其他涉农立法也无不如此,换句话说,就是‘三农’发展呼吁涉农立法。因此,对涉农立法,思想要重视,认识要提高,步伐要加快。”

消费者权益保护，永远与法治同行

文 / 本刊记者 张宝山

刚刚过去的双“十一”电商购物节，让一些网上购物的消费者遇到闹心事：在网购平台上买到的商品与宣传资料不符，商家又以各种理由拒不执行退换货，打算拿起法律武器投诉，但囿于种种原因，问题始终得不到解决。

法律对此没有办法吗？其实不是。去年实施的修改后的消费者权益保护法（下称消保法）对此类问题都有明确的规定。可是在实际中，很多商家不严格执行法律规定，很多消费者又不知道如何运用法律武器维护自己的合法权益。因此，这样的问题自然就凸显出来。

为了全面了解消保法实施情况，重点督促解决消保法实施过程中存在的突出矛盾和问题，督促法律实施机关采取积极措施，进一步推动法律的有效实施，今年，全国人大常委会对消保法实施情况进行执法检查。

此次执法检查的重点是：公益诉讼、个人信息保护、惩罚性赔偿、经营者承担举证责任等重要法律制度的落实情况，消费者反映比较强烈的网络购物、预付

卡消费、电信服务、金融服务、汽车销售服务等问题，以及完善消保法的意见和建议。

6月至9月，全国人大常委会执法检查组分成3个小组，赴云南、海南、天津、浙江、福建、江西、上海等7个省市检查了解情况，并委托河北等10个省、自治区、直辖市人大常委会对本行政区的消保法贯彻实施情况进行了检查。

10月底至11月初举行的十二届全国人大常委会第十七次会议，审议了常委会执法检查组关于检查消保法实施情况的报告。报告指出，我们每一个人都是消费者，消费者权益保护工作永远在路上，永远与全面深化改革和全面推进依法治国同行。

消保法贯彻实施初见成效

修改后的消保法自2014年3月15日实施起，已经一年多了。从检查情况看，各方面对消保法给予了较高的评价，认为消保法是一部好法律，对于改善市场环境，维护市场诚信，保障消费维权，

拉动经济增长，起到了积极促进作用。消保法实施一年多来，国务院及其有关部门、最高人民法院、中消协高度重视，采取了一系列有效措施，使贯彻实施工作初见成效。

看看执法检查报告中的数据就知道了：截至今年6月，全国工商部门受理消费者诉求1122.75万件，为消费者挽回经济损失24.19亿元；全国消协组织共受理消费者投诉91.2万件，为消费者挽回经济损失17.17亿元。其中，适用惩罚性赔偿的投诉11558件，加倍赔偿金额为2547万元。全国法院共审理消费者维权纠纷案件19.9万件，审结17.9万件，消费者胜诉率明显上升，保障了消费者权益。

执法检查报告指出，消保法实施一年多来，有关部门在开展宣传教育、出台配套规章、推动执法协作、创新维权机制方面，做了大量工作。比如，工商总局出台了《工商行政管理部门处理消费者投诉办法》《侵害消费者权益行为处罚办法》等4个部门规章，细化了消费者投



王明雯委员



穆东升委员



张兴凯委员

诉流程、经营者义务,明确了七日无理由退货、消费者个人信息保护、欺诈消费者行为以及经营者违反法定义务的行政处罚。最高人民法院制定了《关于审理食品药品纠纷案件适用法律若干问题的规定》的司法解释,正在起草《关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的规定》和适用食品安全法的司法解释。工信部制定了《电信和互联网用户个人信息保护规定》等部门规章,细化了收集、使用个人信息的规则,明确了安全保障措施。

再如,工商总局在法律颁布后3个月内完成了从省级到基层工商所执法人员的全员培训,为实施消保法做了认真准备。最高人民法院发布2010—2013年维护消费者权益白皮书及典型案例,大力宣传消保法知识和消费者维权审判工作。中消协组织各地消协共同开展“新消法、新权益、新责任”,“携手共治、畅享消费”等活动,开展修改后的消保法宣传,提高社会认知度。上海市人大根据消保法去年率先修订了《上海市消费者权益保护条例》,于今年3月15日实施。甘肃省今年9月也颁布了有关消费者权益保护的地方性法规。云南等18个省已经启动地方性法规的修订工作。各地还制定了大量政府性规章和规范性文件,落实消保法规定。

从国家法律到地方法规的制定实施,所有这些努力都进一步保障了消费者权益。执法检查报告指出,修改后的消保法针对近年来消费领域的热点问题作出了相应规定,进一步完善了对消费者权益的保护。在肯定消保法贯彻实施取得成效的同时,报告也指出,法律的全面贯彻实施仍然存在一些问题,法律规定的一些内容还没有真正“落地”。

消费公益诉讼的司法解释需尽快出台

消保法有关公益诉讼的规定曾被寄予厚望,但是实施一年多的现实是,公益诉讼有点“冷”。“消保法规定了省级以上消协组织提起消费公益诉讼职

责,但是消费公益诉讼推进缓慢。消保法实施一年多来,仅有上海市消保委成功提起了一件消费公益诉讼。”执法检查报告中指出。而其他地方虽也屡有法律第四十七条规定的“侵害众多消费者合法权益的行为”,但却没有成功提起公益诉讼。

对此,执法检查报告分析有三方面原因:一是消费公益诉讼是新生事物,消协组织对此缺乏经验,也缺少相应的专业能力和技术支持;二是有关的诉讼规则、配套制度尚待明确,特别是受案范围、程序规则、举证责任、费用承担、赔偿标准等问题,影响了公益诉讼的开展;三是消协组织在提起公益诉讼时受到的压力比较大。

“究其原因,除了各地省级消协组织过于谨慎,相关的诉讼规则、配套的制度尚待明确外,一个很重要的原因就在于没有司法解释,使得各地的法院对消费公益诉讼案件避而远之。”全国人大常委会委员王明雯说,关于消费公益诉讼制度仅有原则性规定,缺乏具体配套措施和实施细则,这无疑使消保法在具体的司法实践中面临许多的困惑。

报告指出,建议最高人民法院在今年年内出台关于消费公益诉讼的司法解释,明确诉讼范围、举证责任、损害赔偿等内容,支持省级以上消协组织开展消费公益诉讼。同时,建议最高人民法院将涉及消费者权益保护的案件实行单独案由管理。

今年6月,最高法曾表示正在抓紧制定《关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的规定》,力争在年内出台。法律界人士认为,要真正发挥消费民事公益诉讼的作用,还应当适当拓宽原告资格,赋予地市级消协、检察机关以及一些影响较大的民间组织、行业协会等社会组织以消费公益诉讼权。同时将诉讼范围具体化,并完善相关审判程序。

无理由退货等规定还需细化完善

法律规定没有真正“落地”的不仅

仅是公益诉讼。比如,对于远程购物七日无理由退货,有的商家附加额外条件,还有的故意拖延拒绝退货。耐用商品和装饰装修服务虽然由经营者承担举证责任,但许多消费者反映经营者承担举证责任范围太窄,无法解决信息不对称问题。在个人信息保护方面,消费者举证难,监管部门和消协组织取证难,即使查实的案件也存在追责难、处罚轻的情况,难以起到震慑作用。此外,适用惩罚性赔偿也比较困难。

执法检查报告指出:“从检查情况看,无理由退货产生的争议在许多地方已经上升为消费者投诉的第一位。”

报告显示,争议主要集中在两个方面:一是退货范围。经营者和消费者关于哪些商品适用无理由退货存在不同理解,导致争议发生。二是对商品完好的解释。有的商家不仅要求商品本身完好,而且商品包装必须完整,甚至要求商品不得拆封、试用。还有一些商家存在故意拖延拒绝退货、折扣或赠送商品不予退货等情况。

记者调查发现,不少电商自行设定了“不适用七日无理由退换货商品范围”,有的则以“特定种类商品退货后包含安全隐患”“无法排除消费者以假换真退货”等为由拒不执行七日无理由退换货。

在淘宝网,“默认不支持七日无理由退货”的商品包括消费者定做的定制类商品、鲜活易腐类商品、服务性质的商品、个人闲置类商品等六类。此外,贴身衣物、贵重珠宝首饰、家具家电等九类商品则被归为“默认支持七日无理由退货,卖家可根据商品性质选择不支持七日无理由退货”。

这些商家自定义的附加条件,往往会令“七日无理由退货”执行乏力。“针对网商及消费品的特点,国家标准委等正在开展系列标准的制定工作,这项工作意义重大。”全国人大常委会委员张兴凯说,建议加大网商及消费品标准化工作的投入力度,尽快制定必要的标准,形

成标准化体系,加大已制定标准的宣传普及。

法律的生命在于实施。报告指出,消保法的贯彻落实需要行政法规、司法解释加以细化完善,形成以消保法为龙头的消费维权法律体系。建议国务院在2016年年底出台消保法的实施条例,对法律确定的远程购物无理由退货、经营者承担举证责任、惩罚性赔偿、个人信息保护、金融消费者权益保护等重要制度进行细化补充,使之更具可操作性。

预付卡消费等领域尚需有效规制

除了“落地”难,一些新的消费领域也缺乏有效规制。从检查情况看,网络消费、服务领域和预付卡消费成为消费维权案件集中的新领域。

执法检查报告介绍,近年来,我国电子商务发展迅猛,网络零售交易额以每年40%以上的速度增长,2014年达到2.8万亿元。与此同时,网络消费也成为消费侵权案件多发领域。据商务部反映,互联网领域侵犯消费者合法权益、制售假冒伪劣商品等违法犯罪行为突出,已经成为侵权假冒的重点环节。

报告指出,据统计,2014年国内多用途和单用途预付卡销售规模为9068.8亿元,有关部门估算,一半以上的份额已经被人民银行批准或商务部备案,但仍有大量发卡行为未纳入监管。据上海市工商局估计,全市发卡主体近10万家,而在上海市商务委备案的企业只有351家。

报告说,预付卡消费是由消费者一次性支付费用,经营者分次提供商品或服务的消费模式,存在一定风险。一是发行预付卡的企业量大面广,涉及资金较大,个别商家利用其变相融资、集资甚至诈骗;二是约定不明导致服务缩水。上海市“12315”平台2014年预付卡消费投诉占到了全年投诉量的一半,主要集中在美容美发、健身、教育培训等行业。浙江去年以来的预付卡消费纠纷

已达6000多件,多数难以处理。地方还反映,一些商家“关门跑路”,导致爆发群体性事件。

报告同时显示,服务领域投诉增长较快。2014年,全国工商部门受理的服务领域投诉已经占到了总量的40%,呈现快速增长态势。如文化娱乐服务、中介服务投诉的增幅分别为58%和51%。一些地方反映,当地消费投诉的商品和服务占比,已经从10年前的7:3变为现在的3:7,主要集中在教育培训、家庭装修、汽车维修、餐饮旅游等方面。虚假广告、明码标价、格式合同、价格欺诈等导致的消费投诉时有发生。

对此,报告建议,加快电子商务的立法进程,完善电子商务监管体制,明确经营者、消费者的权利义务,规范落实电子商务平台和企业的主体责任。加强对预付卡消费、服务领域和网络消费领域的管理。建议国务院出台适用于全部市场主体发卡行为的行政法规,督促有关部门加强对预付卡消费的管理。加快制定修改服务领域的服务质量标准体系,发挥行业协会作用,完善金融服务、教育培训、装饰装修、汽车维修、家电维修等服务领域的监管规范和有关标准。

消费者维权渠道仍需进一步理顺

此外,消协组织的作用发挥不够,消费者维权渠道仍需要进一步理顺等问题,也被执法检查组指出。

执法检查组了解到,虽然修改后的消保法对消协组织作出了新规定,但是在实践中特别是一些基层,消协组织登记管理不明确,编制、经费不足等问题仍然比较突出。对此,报告指出,建议国务院明确消费者协会作为公益性社会组织的性质定位和相应的登记管理办法,其办事机构按照公益一类事业单位管理,国家给予编制和经费保障,支持各级消协组织履行好法定职责,发挥好公益性作用。

执法检查组还了解到,为解决多头

执法问题,一些地方整合基层执法力量,成立统一的市场监管执法队伍,取得了较好效果。但是由于各地做法和进度不一致,反而造成新的职能交叉和权责不对称问题,急需通过深化行政体制改革加以解决。

据记者调查,有关部门和各地重视投诉平台建设,都建立了以热线电话为主的投诉平台。各部门和地方政府从监管执法需要出发,设置的“12315”(工商)、“12312”(商务)、“12365”(质监)、“12331”(食药监)、“12300”(工信)、“12301”(旅游)、“12358”(物价)、“12321”(互联网)、“12319”(市政)、“12345”(市长)等热线电话,成为消费者投诉维权的重要组成部分。但是,由于热线电话号码众多,各个平台之间又缺乏互联互通,反而让群众投诉不知所措,加上平台接线人员政策、法律知识和专业水平不够,无法准确答复跨部门的问题,导致许多消费投诉被“踢皮球”,引起消费者的不满。目前,一些地方已经开展了投诉平台的整合,但多数只是将热线电话统一,后台的信息数据和执法调度并未整合,难以实现信息共享。

在对执法检查报告进行审议时,有常委会委员建议着力整合消费者投诉维权平台。“加强消费者权益保护,要方便举报,完善监管与惩治机制。”郑功成委员指出,现在举报电话很多,很不利于消费者投诉,应当将其集中起来,以便举报维权。同时,要严格惩罚措施,真正实行优胜劣汰。

“在互联网时代,整合平台是最重要的。平台接线员应该清楚投诉的问题该给谁,统一接收,分部门限时处理。”吴晓灵委员建议,要着力整合消费者投诉维权平台。

穆东升委员建议进一步理顺并明确执法主体及投诉平台。理顺各部门职能,明确消费者权益保障所涉及的不同领域的执法主体及职责范围,形成分工明确、制度完善、权责统一的消费市场监管体系。★

刑罚执行监督牢守公平正义底线

文 / 本刊记者 梁国栋

作为国家刑事司法活动的最后环节,刑罚执行事关惩治预防犯罪效果,事关公民基本权利保障,事关社会稳定大局,事关司法公信力。

在前不久召开的十二届全国人大常委会第十七次会议上,常委会组成人员听取并审议了最高人民检察院关于刑罚执行监督工作情况的报告。“2010年以来,全国检察机关认真贯彻平安中国、法治中国建设的重大部署,紧紧围绕刑罚执行关键环节和重点部位,完善制度机制,提升能力素质,加大监督力度,刑罚执行监督工作取得新成绩。”曹建明检察长在作报告时也坦言,刑罚执行监督工作还存在着检察机关对刑罚执行中一些不规范和不公正问题监督纠正力度不够、派出派驻检察机关建设相对滞后、监督不规范的问题在一些地方依然存在等

问题。

在审议中,常委会组成人员充分肯定了近年来全国检察机关在刑罚执行监督方面付出的努力和取得的成绩,同时对报告及今后的刑罚执行监督工作提出了针对性的意见和建议。委员们指出,检察机关要健全刑罚变更执行监督等机制,进一步发现和推动纠正冤假错案,更好地维护刑罚执行公正、维护监管秩序稳定、维护罪犯合法权益、维护社会和谐稳定。

大力纠正刑罚执行中的突出问题

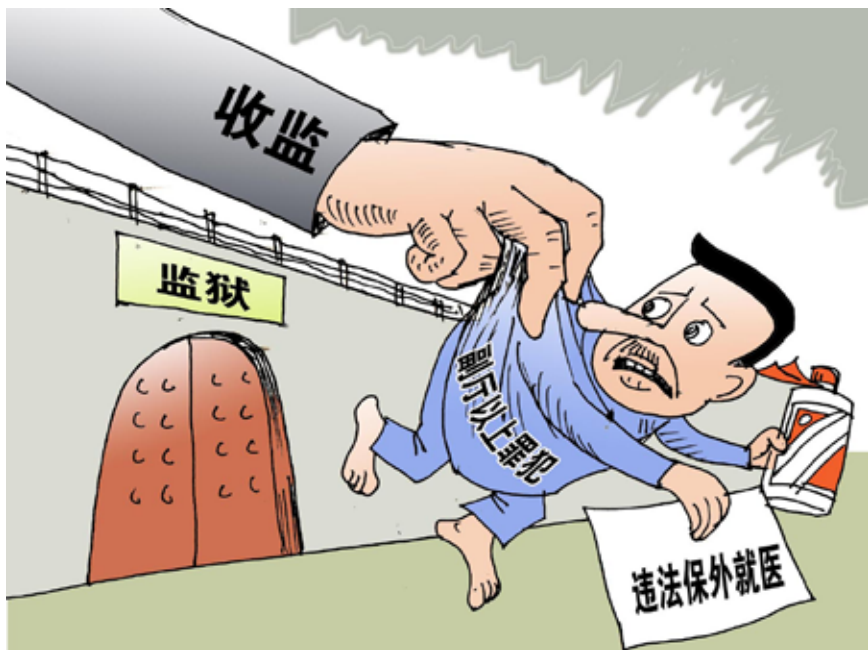
2013年,深圳市公安局罗湖分局原局长安惠君违法保外就医案引起了全社会的广泛关注。2005年6月13日,深圳市中级法院以受贿罪判处安惠君有期徒刑十五年,并将其交付广东省女子监狱

服刑。这期间,安惠君的家属通过行贿等手段,将其调往河北省未成年犯管教所服刑;又通过虚假疾病鉴定,违法办理保外就医。2013年8月,检察机关发现其不符合保外就医条件,督促河北省监狱管理局将其收监执行,并对河北省监狱管理局原副局长孙海等人依法立案追究刑事责任。

这是检察机关加强对刑罚变更执行监督的一个缩影。长期以来,刑罚变更执行包括减刑、假释、暂予监外执行,是实践中容易滋生腐败、产生执法司法不公问题的重点环节,受到社会普遍关注。“检察机关重视把刑罚变更执行作为监督重点,强化对罪犯奖惩考核的日常监督。”曹建明指出,2010年1月至今年8月,全国检察机关共监督纠正不当减刑、假释、暂予监外执行88833人。同时,注重保障罪犯公平享有减刑、假释、暂予监外执行权利,对执行机关应当提请刑罚变更执行而未提请的,及时提出纠正意见。

同时,针对群众反映强烈的一些“有权人”“有钱人”犯罪后“以权赎身”“提钱出狱”等问题,2010年,最高人民检察院组织开展保外就医专项检察,监督纠正不符合保外就医条件的罪犯555人。2012年,组织开展职务犯罪罪犯刑罚变更执行专项检察。2014年,又以职务犯罪、金融犯罪、涉黑犯罪为重点开展专项检察,对“三类罪犯”逐一登记建档,对正在监管场所服刑的逐人逐案审查,对正在保外就医的逐人见面、重新体检,监督监狱、公安机关、人民法院对2244名暂予监外执行条件消失或不符合条件的罪犯依法收监执行,其中原厅局级以上职务犯罪罪犯121人。

在开展专项活动的基础上,检察机



针对群众反映强烈的一些“有权人”“有钱人”犯罪后“以权赎身”“提钱出狱”等问题,2010年,最高人民检察院组织开展保外就医专项检察,监督纠正不符合保外就医条件的罪犯555人。图/唐志顺

关还着力健全刑罚变更执行监督长效机制,职务犯罪罪犯减刑假释暂予监外执行案件的备案审查制度、人民检察院办理减刑假释案件规定等制度相继出台。曹建明指出,检察机关加强了对刑罚交付执行的监督和社区矫正的监督,并且严肃查办和预防刑罚执行中的职务犯罪。

委员们就此指出,检察机关在纠正刑罚执行中

存在的突出问题方面取得了很大的成绩,为经济和社会稳定发展提供了更加有力的司法保障。

刑罚执行监督任重道远

尽管检察机关在加强刑罚执行监督方面取得积极成效,但依然存在诸多问题。

对此,曹建明指出,检察机关对刑罚执行中一些不规范、不公正问题监督纠正力度不够,与人民群众的要求和期待还有较大差距;派出派驻检察机关建设相对滞后,职能作用发挥得不够充分;监督不规范的问题在一些地方依然存在,有的监督随意性大,想监督就监督,不想监督就不监督,有的提出纠正意见后不跟踪落实;有的地方检察机关对刑罚执行监督工作重视不够,刑罚执行检察队伍人员偏少、年龄老化,整体素质能力亟须提高。

在审议时,许多委员指出,群众反映强烈的“有权人”“有钱人”违法减刑、假释、暂予监外执行问题尚未完全杜绝,有的罪犯及家属动用各种社会关系,通过贿赂等手段虚假立功、频繁减刑、违法保外就医,严重影响司法公信;派出派驻检察机关运用现代科技手段进行监督的水平需要进一步提高,还没有建立起全国统一的减刑、假释网上协同办案平台。在他们看来,这些存在的问题意味着检察机关加强刑罚执行监督依旧任重道



罗亮权委员



车光铁委员



郎胜委员

远。“与经济社会发展要求和广大人民群众的期盼相比,检察机关刑罚执行监督工作能力有待进一步提高。”罗亮权委员这样说道。

瞄准短板强化监督

在全面推进依法治国的当前,加强刑罚执行监督被置于更高的位置。党的十八届三中、四中全会强调,完善刑罚执行制度,严格规范减刑、假释、保外就医程序,健全社区矫正制度。修改后的刑事诉讼法也完善了暂予监外执行规定,加强了检察机关对刑罚执行活动的法律监督。

在委员们看来,这为检察机关做好刑罚执行监督工作指明了方向。“2012年我国全面修改刑事诉讼法,强化人民检察院对减刑、假释、暂予监外执行的监督,是当时修改刑事诉讼法的重要内容之一。修改后的刑事诉讼法规定,监狱、看守所提出减刑、假释建议或者暂予监外执行书面意见的,应当同时抄送人民检察院,人民检察院可以向人民法院或者批准机关提出书面意见。”郎胜委员认为,检察机关对刑罚变更的监督,不应只是刑罚执行方式变更以后事后发现问题才去纠正,而是更应重视同步监督,切实履行好法律监督职责,在变更建议的提出和作出变更决定的过程中发挥监督的职能,提出意见,把可能出现的问题较早地解决问题发生前。

针对刑罚执行检察队伍问题,罗亮权委员认为,要进一步加大队伍建设力度,增强检察队伍的使命感和责任感,加大检察人员教育培训工作力度,提升检察人员综合业务素质,适应全面依法治国的新要求、新任务,强化对检察队伍的管理,确保严格公正、规范文明司法,提升检察机关公信力。他同时建议,要进一步加强检察机关刑罚执行监督工作保障力度,加大刑罚执行检察部门的技术装备投入,提升科技强检能力。

对于如何加强社区矫正监督力度,车光铁委员建议,由国家相关司法和行政部门联合研究制定社区矫正追查制度,建立完善社区矫正收监执行程序,进一步明确各部门职责分工,规范法律执行行为,也为社区矫正法制定出台奠定基础。

“全国检察机关将以这次全国人大常委会听取和审议专项报告为契机,认真贯彻中央部署和全国人大常委会要求,加强和改进刑罚执行监督工作,更好地维护刑罚执行公正、维护监管秩序稳定、维护罪犯合法权益、维护社会和谐稳定。”曹建明表示,检察机关要认真贯彻修改后刑事诉讼法,紧紧围绕人民群众反映强烈的问题,增强刑罚执行监督实效;深化司法改革,规范和完善刑罚执行监督制度机制;加强刑罚执行检察队伍建设,确保严格公正、规范文明司法。✘

“刑事案件速裁”一周年

文 / 本刊记者 于浩

“请摇下窗户，吹一下！”今年4月23日晚，上海市居民杨某在喝了几杯酒

后，心存侥幸地开车上路，不想被设卡交警查获，成了危险驾驶罪的犯罪嫌疑人。在本案事实清楚，被告人自愿认罪的情况下，上海市长宁区法院适用刑事案件速裁程序进行了审理。开庭当日，审判员当面询问杨某，确认其自愿认罪、同意量刑建议并同意适用速裁程序后，不再逐一组织证据举证、质证，深究案情细枝末节，而是询问既往表现、家庭情况，结合庭前调查情况，据此判处杨某缓刑适用社区矫正。

杨某危险驾驶一案是无数速裁案件的缩影，它体现了速裁程序简化庭审、强化教育、推进庭审实质化的精神。很多参加过速裁庭审的被告人、律师、法官都认为，速裁在高效的同时充分保障与尊重诉讼程序，使“庭审走心不走过场”，“程序简易而不简单”。

数据显示“速裁”效果好

2014年，十二届全国人大常委会第九次会议通过决定，授权最高人民法院、最高人民检察院在北京等18个城市开展刑事案件速裁程序试点工作。这也是全国人大常委会首次对司法改革事项进行授权。

今年11月3日，十二届全国人大常委会第十七次会议分组审议最高人民法院、最高人民检察院关于刑事案件速裁程序试点情况的中期报告。报告指出，截至8月20日，全国确定基层法院、检察院试点共183个，适用速裁程序审结刑事案件15606件，涉16055人，占试点法院同期判处一年有期徒刑以下刑罚案件的30.7%，占同期全部刑事案件的

12.82%。其中，检察机关建议适用速裁程序的占65.36%。

据抽样统计显示，检察机关审查起诉周期由过去的平均20天缩短至5.7天。人民法院速裁案件10日内审结的占94.28%，比简易程序高58.4个百分点；当庭宣判率达95.16%，比简易程序高19.97个百分点。如北京办理的一起盗窃案，从案发到判决仅13天，另外一起危险驾驶案仅用3天审结。青岛市城阳区法院刑庭庭长一年办理600余件案件，其中速裁380件，结案同比增长近两倍。

同时，通过减少审前羁押，对被告人从快处理、从宽量刑，更加准确兑现了宽严相济刑事政策，有效避免了“刑期倒挂”“关多久判多久”现象。在充分保障被告人程序选择、获得法律帮助、最后陈述等各项诉讼权利的同时，速裁程序强调被告人和被害人的有效参与，通过调解和解、量刑激励、法庭教育，敦促被告人退赃退赔、赔礼道歉，有效保护被害人权益，及时化解了社会矛盾。检察机关抗诉率、附带民事诉讼原告人上诉率为零，被告人上诉率仅为2.1%，比简易程序低2.08个百分点，比全部刑事案件上诉抗诉率低9.44个百分点。

“在来开会之前，我做了一些调研。武汉是试点城市之一，去年11月14日，省高级人民法院有关人员在武汉市汉阳区人民法院现场指导武汉市首批刑事速裁案件的庭审，在55分钟内审理了12件轻微刑事案件，全部当庭宣判，无一上诉，服判息诉率达100%。今年5月，武汉市的15个基层法院全部纳入试点范围。截至今年9月20日，武汉市法院审结速裁案件1561件、涉1605人，当庭宣判率

为100%，被告人服判率为95%以上，审判效果显著提高，上诉率也显著下降。”列席会议的湖北省人大常委会副主任赵斌介绍了武汉市的情况。

“速裁”获各界广泛赞同

同样来自试点地的广东省人大常委会副主任雷于蓝也有相似的看法，“开展刑事案件速裁程序试点，对于优化司法职权的配置，提高诉讼效率，维护社会公平正义，加强人权司法保障等具有重要意义。广东的试点工作很顺利，取得了成效。”

“刑事速裁程序试点改革一年的经验证明，该程序符合中国实际需要，也符合世界潮流。我国可以建立普通、简易、速裁三个层次的刑事诉讼程序，通过繁简分流，提高诉讼效率，更有效保证普通程序质量。”中国政法大学终身教授陈光中说。

“非常赞赏刑事速裁程序的改革方法。通过人大授权先行试点，稳妥推进，总结经验，逐步推广。任何改革都不是一蹴而就的，日本的裁判员制度，开展了9年才成功。对于速裁程序适用范围、程序设计等问题，要把现有制度用好、把当前试点搞好，再来研究一审终审、扩大范围、强制措施等问题。”中国政法大学诉讼法学研究院名誉院长樊崇义认为，不管怎么简化，它还是一个以法院为主导的诉讼裁判程序，诉讼职能不能减，检察机关不到庭不行，辩护人也要有，被告人基本的诉讼权利不能减。证明标准可以有所降低，满足“两个基本”的证明标准，即“基本事实清楚、基本证据充分”即可。审理程序要进一步规范化，哪些情况可以集中审理，哪些情况转为普通程序或



沈春耀委员



陈光国委员



湖北省人大常委会副主任赵斌



广东省人大常委会副主任雷于蓝

者简易程序,需要细化规范。司法机关要通过速裁程序试点工作,及时完善我国的诉讼体系。

在最高人民法院、最高人民检察院牵头召开的刑事案件速裁程序试点工作中期评估论证会上,我国刑事法学专家对刑事案件速裁程序作出了高度评价。专家们认为,刑事案件速裁程序试点由全国人大常委会授权开展,增强了试点的合法性与权威性,不仅为今后依法进行司法改革开了个好头,而且将影响整体的司法改革和法治建设。

参与论证会的中国青年政治学院常务副院长王新清认为,短短一年时间,试点工作取得的可喜成绩证明这是一次难能可贵的实验。“先初步设计、再获得授权、而后试点检验、最后立法确定”的模式,可成为司法体制改革的一种基本模式。

“速裁”还需进一步完善

一年来,刑事案件速裁的试点工作取得成效显著,但也不否认,还存在开展不平衡、庭审程式化、有的地方认识不一致、有些环节协调不顺畅等问题,需要进一步改进。

例如,需要针对案件特点,探索不同的量刑激励和庭审模式,拓展审查起诉和庭审对被告人人身危险性调查评估及法庭教育功能,促进庭审实质化;细

化速裁案件的量刑标准和缓刑适用条件,提高检察机关量刑建议准确性和人民法院刑罚裁量科学性,落实认罪认罚从宽政策,研究制定非羁押强制措施适用标准,进一步减少审前羁押等。

“对刑事案件速裁程序的试点工作,我分别听取了重庆市法、检系统的意见,他们分别有一个问题希望我能够带上会,向最高法和最高检反映。”全国人大常委会委员陈光国在审议报告时说,一个是,在刑事案件速裁转为简易程序或者普通程序审理的情况下,被告人所出具的具结书和被害人出具的谅解书是否仍然具有法律效力,以及检察机关按照速裁程序制作的起诉书是否需要变更及变更的程序,希望最高检能够作出明确规定。另一个是,基层法院感到在一定程度上并没有减少法院的工作量,反而增加了工作的紧张程度。主要问题是速裁程序虽然对庭审过程进行了简化,但庭前、庭后的工作量并没有减少,反而有所增加。这在一定程度上影响了试点法院适用速裁程序的积极性和主动性。建议最高法对速裁审理程序进一步优化,便于审判实践中能够采用更机动、灵活的方式进行案件审理,最终减轻法院的工作量,提高法院推进试点工作的积极性和主动性。

“建议研究扩大适用刑事案件速裁

程序案件的范围。全国人大常委会的决定是一个完整的,除了几类犯罪外,还有一个条件是依法可能判处一年以下有期徒刑等的轻微犯罪。如果是比较重的,一年以上的,甚至更重的无期或者死刑,都不适用速裁程序。”全国人大常委会委员沈春耀在审议时说,从报告中也可以看出,适用刑事案件速裁程序的案件50%都是危险驾驶罪,这是很轻的犯罪。盗窃罪、故意伤害罪、交通肇事罪等,有相当数量的轻微犯罪都可以适用刑事案件速裁程序。尽可能快些结案,这是优化和节约司法资源、减少诉讼负担的有效制度。

与沈春耀委员的观点类似,雷于蓝副主任也认为,目前适用速裁程序仅仅限于依法可能判处一年以下有期徒刑、拘役、管制或者单处罚金、危险驾驶等范围。适用范围比较狭窄,造成速裁程序使用率比较低。建议适度扩大至依法可能判处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者单处罚金的范围。

雷于蓝还建议,明确从宽处罚的要求与幅度。在刑事案件速裁程序推进工作中,明确速裁案件量刑应当轻于非速裁案件,尽量扩大非监禁刑的适用。同时,司法行政机关进一步建立健全法律援助工作站,做好法律援助、值班律师工作,指导律师做好刑事案件速裁的辩护工作。✘

“民告官”，曲折中前进

文 / 本刊记者 于浩

“围绕‘努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义’的目标，各级法院坚持司法为民、公正司法，充分发挥行政审判职能，依法妥善化解行政纠纷，着力解决行政审判突出问题。”在十二届全国人大常委会第十七次会议上，最高人民法院院长周强作最高人民法院关于行政审判工作情况的报告时说。

事实胜于千言万语，也最能显示出工作取得的成效。据报告显示，2010年至2014年，各级人民法院共受理各类行政案件166万件，审结163.5万件，分别比前五年上升16.3%、15.2%。今年1月至9月，各级人民法院受理各类行政案件40万件，同比上升47.6%，仅5月份一个月就受理2.6万件，同比上升221%。各级人民法院依法审结涉及土地资源、城建拆迁、治安管理、劳动和社会保障等与民生密切相关的案件33万件，占全部一审行政案件的51%。

依法维护人民群众合法权益

“一个时期以来，受多方面因素影响，一些法院对行政案件有案不收、有诉不理，‘立案难’成为人民群众反映强烈的突出问题。”对行政审判工作中的问题，周强表示，“坚决清理限制和剥夺当事人诉权的‘土政策’，严禁以任何理由随意限缩受案范围、违法增设受理条件，定期开展不予受理和驳回起诉案件专项检查，决不允许出现群众‘求告无门’现象。最高人民法院认真做好新修改的行政诉讼法实施准备工作，及时制定出台司法解释，指导各级人民法院妥善应对新法实施以及立案登记制改革对行政诉讼带来的影响，对依法应该受理的行政



刘振起委员

案件，做到有案必立、有诉必理，为人民群众依法维护自身合法权益敞开大门。”

言必信，行必果。这一年来，人民法院依法审结鲁潍（福建）盐业进出口有限公司苏州分公司诉苏州市盐务管理局盐业行政处罚案等市场监管案件2.2万件，打破部门垄断和地方保护，推动形成权责明确、公平公正、透明高效、法治保障的市场监管格局。依法审结卢红等204人诉杭州市萧山区环境保护局环境影响报告书审查同意案等环境资源案件11.4万件，监督、支持行政机关依法履行环境保护职责，促进美丽中国建设。依法审结辽宁依生生物制药有限公司诉国家食品药品监督管理总局拖延履行职责案等行政许可案件4.2万件，规范行政许可和审批行为，推动政府职能转变和行政机关简政放权。依法审结张美华等诉天水市公安局麦积分局行政不作为赔偿案等行政不作为案件7万件，促使行政机关依法履职。依法审结中华环保联合会诉贵州省修文县环境保护局公开环境信息案等信息公开案件3万件，促进政务公



乔晓阳委员

开，推进透明政府建设。最高人民法院向社会发布南京发尔士新能源有限公司诉南京市江宁区人民政府行政决定案等10个经济行政典型案例，促进行政机关加强市场监管，引导市场从业者依法经营，支持消费者依法维权。

从这些审结的案件可以看出，我国的行政诉讼调整领域从传统的行政处罚、行政许可、行政强制行为，逐步扩展至行政补偿、行政协议等行为；行政案件类型从传统的土地征收、房屋拆迁、企业改制等，逐渐向环境资源、市场监管、劳动和社会保障等领域拓展。“各级人民法院积极回应群众关切，依法妥善审理新类型行政案件，切实加大对行政相对人的人身权、财产权、受教育权以及公平竞争、信息公开、环境资源、社会救济等方面权益的保护力度，努力满足人民群众日益增长的多元司法需求。”周强说。

“这次会议安排审议最高人民法院关于行政审判工作情况的报告是非常好的议题。建设法治国家就是要通过法律约束公权，保障公民的私权。周强院长所

作报告谈到行政诉讼案件的范围,从传统的土地征收、房屋拆迁、企业改制等领域,逐渐转向环境资源、市场监管、劳动和社会保障等领域,这个现象说明在行政权力执行过程当中,我们更加注意市场经济运行的环境了。如果各级政府都能依法行政,对于促进社会公平竞争是非常有好处的。报告还体现出在加强行政诉讼案件审判工作和加强刑罚执行监督工作过程当中,“两高”非常注意和行政部门的协调配合,积极通过案件的审理提出改进工作的建议,体现了我国司法制度的特点,既有权力的制衡,又相互协调促进发展。”全国人大常委会委员吴晓灵在审议报告时说。

直面问题,最高法作出承诺

“在看到成绩的同时,我们也清醒地认识到,行政审判工作和队伍中还存在不少问题和困难,有些还十分突出。”对于当前行政审判工作中的困难,周强也作出了说明。

比如,有的法院将服务大局简单理解为维护行政机关的行政行为,轻视行政相对人的权利保护;有的将是否得到某些地方领导的首肯作为评价案件社会效果的标准,并以所谓的“社会效果”否定法律效果,不能坚守法治底线;有的在立案问题上,抱有“行政审判费力不讨好,案件宁少勿多”的错误认识,限制当事人的诉权;有的在案件处理上扛不住干扰,顶不住压力,不敢严格司法。

有的地方出现“案件集中易、法官集中难”问题,形成“有的地方有人无案办、有的地方有案无人办”的局面;有的领导干部不能正确对待行政诉讼,不尊重群众诉权,不支持法院受理行政案件;有的行政机关负责人不愿出庭、出庭不出声或不愿接受败诉结果;有的地方党政领导干部仍然公开插手行政案件,少数地区规定如判决行政机关败诉即对相关法院考核扣分;有的地方仍视法院为政府的工作部门,要求法院承担司法职权之外的强制拆迁、城管执法、招商引资

等工作。还有的当事人不能理性维权,随意提起诉讼,有的甚至变换不同地方重复起诉,耗费了大量行政审判资源。个别当事人长期缠诉闹访,扰乱庭审秩序,严重影响行政审判工作的正常开展,等等。

针对这些困难和问题,周强提出:各级人民法院领导特别是“一把手”,要切实转变“重民刑、轻行政”的错误观念,把行政审判作为促进经济社会健康发展、推进国家法治进步、提升司法公信力的重要抓手,努力解决影响行政审判质效的深层次问题。始终坚持严格司法,依法审查行政行为,对被诉行政行为主要证据不足、适用法律法规错误、违反法定程序、超越职权、明显不当的,坚决依法予以撤销或确认违法、无效。坚持实质性化解纠纷,增强裁判的可执行性,既有效维护行政相对人合法权益,又依法支持行政机关发挥经济调控、市场监管、公共服务、社会管理等职能。认真落实《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》,推进以审判为中心的诉讼制度改革,建立健全权责明晰、权责统一、监督有序、配套齐全的行政审判权力运行机制,实现让审理者裁判、由裁判者负责等。

委员建议:依法约束行政机关权力

“周强院长的报告,除了讲成绩外,对问题分析得也很透彻,推进这项工作确实有很多困难。当前,土地资源、房屋拆迁、工伤保险、城管执法、社会保障类案件的审理量不断增多,这些问题关系到群众的切身利益,一旦处理不当,容易造成不良的社会影响。法院在行政案件的审理和执行中,要主动把预防和化解行政争议贯彻到诉讼全过程,着力保障弱势群体合法权益,争取把矛盾解决在萌芽状态,防止因行政争议诱发群体性事件。”全国人大常委会委员刘振起说,在合法合理的前提下,对于可以协调的案件,法院可以向行政机关提出协调的意见、建议,采取协调的方式促进当事人自行和解,真正做到“案结事了”。

“在全面依法治国的大背景下,总

体上有一个基本判断,就是现在民告官不太难了,法外开恩不太容易。人民群众对司法公正的认同感在上升,对司法的信心在提升。”全国人大常委会委员郑功成建议,在严格执法的同时把行政机关负责人出庭应诉和提高判决执行力作为一种政治纪律来约束。对当事人恶意诉讼、滥用诉权的行为,建立增加恶意诉讼成本的机制。

“郑功成委员建议对行政机关负责人不出庭的,用政治纪律来约束。去年,修改后的行政诉讼法的一大亮点就是从法律上约束行政机关负责人出庭,不出庭或者无故半途退庭的,法院可以向他的上级行政机关和同级监察机关提出给予处分的建议,并且可以将他的行为向社会公布,这个威慑力够大了。另外,修改后的行政诉讼法还规定,行政机关不执行法院生效判决的,要给予处罚直至可以拘留行政机关有关责任人,这也是很重的处罚。”全国人大常委会委员乔晓阳建议,法院在审理行政案件中,对不出庭、不执行的依法有效处理的情况,做一些调研,收集一些案例,推动有关规定的落实。

加强行政审判工作对推进依法治国战略,促进行政机关依法行政,具有非常重要的现实意义。全国人大常委会委员车光铁建议进一步推进建立司法与执法的良性互动机制。针对行政审判过程中发现的问题,加强与行政机关的沟通协调,通过案例分析、参观庭审等形式,扩大行政诉讼案件审理的对外影响力,以便更好地帮助行政机关规范执法行为,提高行政机关依法行政水平,促进行政纠纷的有效预防和化解。同时,建议行政审判机关在注重行政诉讼案件审理的同时,更加注重分析行政机关行政行为不规范的体制机制问题,变事后纠正为事前规范,特别是针对基层在土地、房产以及国有资产处置等方面存在的普遍性问题,向行政机关提出规范行政行为的意见和建议,推进行政机关建立健全规范化运行的长效机制。✘

立法护航中国电影产业发展

——列席十二届全国人大常委会第十七次会议有感

文 / 十二届全国人大代表 杨莉



杨莉代表（左一）列席十二届全国人大常委会第十七次会议。（作者供图）

10月30日，我受全国人大常委会办公厅安排，赴北京列席十二届全国人大常委会第十七次会议。

这次参加会议，给我印象最深的就是11月4日对电影产业促进法草案的分组审议。中国已是世界上第二大电影市场，作为电影领域的首部法律——电影产业促进法草案在酝酿12年后，终于提交全国人大常委会审议，这对电影界来说是一个利好消息。草案首次将电影产业的改革成果上升到法律层面。草案确立了一系列促进产业发展的措施，规定通过简政放权、加大扶持力度，提高电影产业化水平，电影审查也将进一步透明化、规范化，并保障电影创作自由，引导形成统一开放、公平竞争的电影市场等。

受全国人大常委会委员长会议委托，国家新闻出版广电总局局长蔡赴朝作了关于电影产业促进法草案的说明。随着人们对精神文化需求的不断提高，一方面，电影产业发展与我们的生活越来越紧密；另一方面，近年来，电影产业已经成为文化领域拉动内需、促进就业、推动国民经济增长和转型升级的重要产业之一。电影产业既与人们精神生活相关，又事关经济发展，因此，我认为制定电影产业促进法十分必要，恰逢其时，这

也是我们作为全国人大代表需要关注的热点。

目前，中国电影产业正步入上升通道，这可以从中国电影市场规模、电影产量、票房容量的迅速增长中得出结论。自2003年电影产业化改革启动以来的十余年间，中国电影的市场规模一直保持着每年30%左右的增长；2001年，全国各电影制片厂和制作公司出品的故事片电影总和只有88部，但到了2013年，国产故事片电影的数量达到638部，相比2001年提升了625%；据国家新闻出版广电总局电影局公布的相关数据显示，2013年全年中国电影市场票房总额已达217.69亿元，是2005年全年票房总额的13.6倍，单片票房收入也在不断提高。随着电影产量的增加和票房容量的扩大，影院数量、观影人次和人均观影频次明显提升，这也为电影市场的发展奠定了良好的基础。

在看到成绩的同时，我们也不难分析出国产电影产业发展的一些不足：一是影片主题过于直露，通俗故事后面往往缺乏美学传统蕴藉的支撑，损害了电影美学的完整性；二是电影剧本质量不高，特别是一些与民族传统文化相关的历史题材剧作偏离实际；三是电影从业人员素质良莠不齐，行业准入门槛过低；四是推广专业化水平低，因过度追求票房而造假等现象非常普遍；五是电影产业知识产权保护较弱，盗版猖獗，影响电影产业正常有序发展。这些问题会干扰电影产业健康发展，必须高度重视、依法规范。此外，与电影产业发达国家相比，我国电影在工业基础、技术支撑、金融保险、人才培养等多个方面都存在相当的差距，成为增强电影产业国际竞争力的障碍。这些影响电影产业发展的问题和

瓶颈，亟待通过立法加以规范和解决。

立法护航中国电影产业，是我国电影产业发展到现阶段的必然要求，也是在新的发展阶段，提升中国电影产业国际竞争力的客观需要。草案提出要明确属性，制定相关产业政策，引导形成统一开放、公平竞争的电影市场，促进电影市场繁荣。草案以促进中国电影产业发展为主旨，将为我国电影产业持续健康稳定发展奠定坚实基础，也为建设电影强国提供制度保障。

草案提出简政放权，取消2项、下放5项行政审批事项：一是鼓励企业、其他组织从事电影摄制活动，取消《电影摄制许可证（单片）》，只保留《电影摄制许可证》；二是简化电影剧本审查程序，取消对一般题材电影剧本的审查，只需将电影剧本梗概予以备案即可；三是降低有关电影活动的准入门槛，下放电影摄制审批、特殊题材电影剧本审批、电影公映审批、电影放映审批和举办涉外电影节（展）审批事项。这些程序的简化，提高了社会力量进入电影产业的积极性，拓宽了电影创业创作的空间。

草案提出加大扶持力度，将电影产业发展纳入本级国民经济和社会发展规划；通过引导相关文化产业专项资金、基金加大对电影产业的投入力度，以及给予税收优惠、鼓励金融机构提供支持、有效保障用地需求、加大境外推广力度等措施，促进电影产业全面发展；鼓励社会力量以投资、捐赠等方式发展电影产业，并依法给予优惠；实施青年电影人才扶持计划。这些措施的出台与实施，将进一步夯实我国电影产业基础，增强行业整体实力。

草案明确了法律监管，对偷漏瞒报票房、侵权盗版、侵犯电影衍生品知识产

建议两年“落空”，她怎么办

文 / 张小青

“由于与代表建议承办单位意见不一致，建议一直未办结，我没有签字。”

“代表提出的建议确实与我们分歧很大，我们正在积极与兄弟城市沟通学习，制定更完善的建筑工地安全监管系统。”

这是在不久前陕西省西安市人大常委会召开的代表建议办理工作座谈会上，市人大代表牛海霞与市建委相关承办人员的一次对话。

说起自己提出的制定建筑工地安全监管系统的建议，牛海霞代表提到了2014年召开的西安市十五届人大四次会议。她说，“当时参加基层建筑工地安全生产情况的视察活动时，发现有个别建筑施工工地运用远程视频、塔机、升降机安全监督管理系统监管工地，能够较好地避免工地发生重大安全事故。于是，我在2014年的市人代会上提出制定建筑工地安全监管系统的建议。当年，市建委给了我很好的答复，我在建议反馈意见表上签了‘满意’

二字。2015年年初，在市十五届人大五次会议召开前，我发现市建委没有落实答复的内容。因此，在这次人代会上，我又重新提出制定建筑工地安全监管系统的建议。在建议办理过程中，我多次和市建委联系沟通，但具体实施方案仍未出台，所以，我至今没有签署意见。”

面对代表建议办理连续两年“落空”的情况，西安市建委相关承办单位建筑工程质量安全站副站长黄亚伟面露愧色地说，“代表没有签字，说明我们的工作没做好。2014年，我们在办理牛海霞代表提交的建议时，对建筑工地安全系统的建设情况进行了充分的调研，并据此制定了一系列落实推广措施。当时，牛海霞代表对答复结果还是比较满意的。为什么建议办理没有‘落实’，主要是存在监管区域受限，建筑工地分散偏远，财政立项和资金不到位等问题。面对这些难题，我们准备整合现有行政资源，建立建筑工程的大数据监管平台。”



牛海霞代表（右一）就建议办理情况与市建委有关承办人员进行沟通。（作者供图）

对于黄亚伟的解释和答复，牛海霞代表说，政府应该是监管的主力军，政府早一天将先进的监管系统推广应用到全市，就能早一天避免安全故事的发生和人员的伤亡。“我希望政府落实监管制度，让安全监管真正落实到每个工地。”

看似一场针锋相对的代表与承办单位的“交锋”，却让我们感受到代表建议办理的不易，也体现出牛海霞代表履职尽责的态度和一追到底的韧性。✘

权等问题进行规范，并规定相应的处罚措施。此外，草案还规定了电影院安装符合国家标准的计算机售票系统，依法进行会计核算，如实统计销售收入等条文。

这些规定，既是对业内需求的直接回应，也是确保电影产业沿着健康、高速轨道不断前进的有力保障。但是，从草案内容及电影产业现状来看，还可以充实一些内容。因此，我提出三点建议。

一是建议在草案中明确“弘扬社会主义核心价值观”的要求。电影属于意识形态的产品，国产影片在弘扬社会主义核心价值观、传承和弘扬中华优秀传统文化、弘扬改革创新的时代精神、弘扬真善美的精神价值方面，有着重要的、不可替代的独特作用。但是由于一些影片单方面追求票房收入，使电影的思想性和文化价值大打折扣，违背了社

会主义核心价值观的要求，对社会意识形态造成负面影响。要体现出中国特色社会主义电影文化价值，就应有公益性的要求，就要服从服务于社会主义核心价值观，要加强政府行为来促进电影产业的发展，追求电影文化社会效益的最大化。

二是建议提升电影从业人员素质，严格规范从业人员行为，加强行业自律。近年来，我国广播影视业发展迅速，规模不断扩大，产品日益增多，特别是影视剧创作与生产快速发展，已成为名副其实的广播影视生产大国。但在电影产业繁荣发展的同时，也出现了一些不正之风。一些演艺人员不顾自身形象，吸毒、酒后驾车、寻衅滋事、扰乱社会治安、色情、赌博，造成了极不好的社会影响。因此，建议对这些行为作出规范，比如对有劣迹

行为，特别是实施过违法犯罪行为的演艺人员在一定期限内禁止其从事影视拍摄；屡犯者，让其终身不得从事影视拍摄。尤其是一些主旋律影片，要坚决禁止他们参演，以保证影片的严肃性和积极的社会影响，形成正确的社会价值导向。

三是建议加大对电影技术研发的扶持和投入力度。加大教育投资，培养适应电影产业发展需要的专门人才。与国外电影业相比，我国在导演、专业演员、美术指导、音乐制作等电影所必需的专门人才及电脑合成技术的应用人才方面，都明显处于劣势。因此，在鼓励国产影片走出去之前，国家应该加大对专门人才的培养力度，加强技术研发与运用，迅速提升我国电影软实力，为我国电影产业长期发展提供人力和技术支持。✘

韩国国会地位的变化与运行特点

文 / 董向荣

二战结束后成立的国家中,实现了经济发展、政治民主,并跻身发达国家行列的,可谓凤毛麟角。韩国就是这样一个比较成功的案例。韩国国会作为国家的最高立法机关,是三权分立政治体系的重要组成部分,在国家治理的制度化方面作出重要贡献。国会地位的变化,折射出韩国政治发展和政治文化变迁,也是理解韩国政治现状的起点。

制宪国会的弱势与延续

在经历了1910—1945年长达35年的日本殖民统治之后,朝鲜半岛并没有迎来期待的独立,而是被美国和前苏联以三八线为界分区占领。美军占领的三年,是朝鲜半岛大变局、大动荡时期,也是三八线以南政治体系建构时期,一来号召组建政党,一时间半岛南部党派林立;二来组成制宪国会,负责制定宪法、政府组织法等,制宪国会是韩国国会之始。

1948年5月,在联合国韩国临时委员会的监督下,三八线以南地区举行制宪国会选举。李承晚领导的主要政治力量在制宪国会选举中取得优势。美国解密外交档案显示,“此时的李承晚言谈举止中仿佛自己已经是总统一样。”李承晚坚决反对宪法起草委员会提出的政府内阁制、国会两院制提案。迫于其巨大压力,韩国最终采取了总统中心制,后演化为总统制,作为一种制约,设立了国务总理一职。1948年7月20日,韩国制宪国会举行总统选举,李承晚当选首任总统。自诞生之日起,韩国总统强势、国会弱势的格局就确立下来,其间经过短暂的张勉内阁政府时期和其他过渡时期,一直延续到1987年宪法修改。

在国会处于弱势的时期,韩国政治乱象丛生,多次发生国会解散或议员被逮捕的情形。总统选举方式摇摆不定,核心政治人物在能通过国会间接选举当选总统时,就选择间接选举,反之则倾向于通过直接选举当选,这在李承晚执政时期(1948—1960年)较为明显。1961年,朴正熙发动军事政变后,承诺还政于民,脱下军装,先是在1963年、1967年和1971年通过直接选举当选总统,而后在1972年10月17日发布公告,全国戒严,解散国会,禁止政治活动,开始了“十月维新”。通过

宪法修改,删除了限制总统连任三届以上的条款,选举方式改由“统一主体国民会议”进行间接选举。全斗焕在1981年出任总统,单个任期长达7年。国会在韩国的政治生活中甚至陷入形同虚设的境地。

民主化、宪法修改与国会地位的提升

1987年,韩国的民主化进程进入关键阶段,制定了新的宪法,从制度上颠覆了总统对于国会的优势地位,韩国行政权与立法权的分立与制衡得以确立。比较显性的变化有三点。

第一,国会议员在会议期间的自由受到保护。由于韩国历史上多次出现政府当局逮捕反对派议员、强行通过某法律的事件,因此,韩国新宪法专门规定议员有不受逮捕的特权,国会议员除现行犯外,在会议期间未经国会同意,不得被逮捕或拘禁;在会期前被逮捕或拘禁的国会议员,除现行犯外,如经国会要求,应于国会会议期间予以释放,这些规定是对议员权利的重要保障。

第二,国会拥有对总统等重要政治人物的弹劾权。如果总统、国务总理、内阁成员、宪法法院成员、中央选举管理委员会成员等高级公务人员被认为在履行公务过程中违反了宪法或法律,国会拥有提出弹劾动议。2014年3月12日,韩国国会对卢武铉总统提起弹劾,理由是非法政治献金、违反选举法等。弹劾案当即被提交宪法法院,两个月后被驳回,卢武铉立即恢复总统权力。观察此次弹劾案,主要有四个看点:一是,尽管韩国总统的职权因学生革命、军事政变、暗杀等突发事件而被迫中断在历史上已司空见惯,但是总统被弹劾,史无前例。二是,在野党以不足以弹劾总统的理由来发起弹劾动议,失去了民心,在随后的国会选举中大败。根据韩国媒体的调查,85%以上的受访者赞同宪法法院驳回判决。国民不赞成经过合法选举程序选出的总统作为政党斗争的牺牲品被罢免。这充分印证了一句话,“有权不可任性。”权力滥用导致国会信誉骤降。三是,韩国从军人威权政府转向文官民主政府,只有短短17年的时间,在出现权力真空的时候,军人没有干预政治。这是政治发展的成就所在。四是,韩国政治之水深不可测,这是卢武铉作为一个出身下层、政治资历浅、教育背景贫乏的总

统很难回避的政治环境。

第三,国会具有人事权。国会有权同意和批准总统任命国务总理、国务委员等。国会可要求国务总理、国务委员或政府委员出席国会或国会常设委员会的会议,报告国家政务处理状况或陈述意见并回答议员提出的质询。国会还有权决定其他重要职位的国家工作人员。宪法法院院长、大法院院长、监察院长和大法官的任命须经国会同意。国会推荐提名宪法法院9名法官中的3名和中央选举管理委员会9人中的3人。

以国务总理为例,总统提名后能顺利通过国会批准的并不多。在朴槿惠政府截至目前两年半任期内,曾先后提名六位总理人选,包括原宪法法院院长金容俊、前检察官郑烘原、前大法官安大熙、《中央日报》前总编辑文昌克、国会院内代表李完九、法务部长官黄教安等,只有三个人通过了国会批准。据报道称,在金容俊放弃总理提名资格后,朴槿惠曾表示:“韩国人事听证会制度是有问题的,它倾向于将提名人视作罪人进行‘审问’。听证会本意是在国民面前验证公职候选人的政策理念等,应该保护个人隐私以及尊重人格。人事听证会应将重点放在当事人的办事能力上……现在,优秀的人才因害怕出席听证会而不愿担任公职。”这种制度安排在权力制衡的同时,也在一定程度上限制了韩国政府的执政能力。

韩国国会的运行特点

第一,选举制度改革与投票形态的变化。韩国国会实行一院制,每四年举行一次国会选举。国会选举采用小选区制与比例代表制并用的制度,以小选区制为主,以比例代表制为辅。2004年,韩国举行第17届国会选举时,首次采取一人两票制,两张选票分别投给候选人和政党,这个政党可能并不是该选民所支持的候选人所在的政党。在以往的国会选举中实行的是一人一票制,选民在选择候选人的过程中就捆绑选定了候选人所属的政党。新的投票方式能够更准确地表达国民意愿。比例代表制的国会议员选举中,选举管理委员会将有效得票数超过3%,或在选区议席中得到超过5席的政党确定为可分配议席的政党,并根据得票比例分配议席。总体来看,尽管选举方式比以往更有利于选民的意见表达,但由于经济发展和国民的去政治化,韩国国会选举的投票率呈下降的趋势。

第二,韩国虽实行多党制,但在国会中发挥主要作用的还是分别代表保守和进步的两个党派。一个是所谓的“保守党”,代表社会保守阶层,当前国会执政党的新世界党,可追溯至大国家党、民主共和党等。当前国会的第二大党,在野党新政治民主联合,可追溯至“开放国

民党”“民主党”等。国会两大政治势力,反映的是韩国社会保守与进步两大力量的分野。以年轻一代、工人和发展滞后地区的民众为主体,形成了要求改革、渴望打破旧秩序的进步群体。而年长者和得益于原有政治、经济体制的人,则希望稳定地推进发展。

与此相一致,韩国国会中的地域色彩明显。保守政党由于在岭南地区(庆尚南道、庆尚北道、釜山等地)有着长期的优势传统,因此,在该地区的议员数上总能占据绝对优势;而作为湖南地区(全罗南道、全罗北道、光州等地)的优势政党,新政治民主联合则在这一区域的议员选举中有着绝对的优势。因此,在国会议员的分布上,也形成了明显的地域差异,使得国会在利益分配上具有明显的地域色彩。

第三,韩国国会中肢体冲突频发,降低了选民对国会的信任度和好感度。由于韩国采取多党制形式,不同的政党在价值理念、利益诉求等方面具有不同的追求,所以易出现纷繁复杂的利益冲突,很难形成共识。在国会中占据优势的政党,往往会利用优势强行推动有利于本党的法案表决。作为在国会中处于弱势地位的少数党则选择采取肢体冲突、妨碍议程进行的方式拖延、阻止法案的通过。国会内的政治冲突源于不妥协的政治文化,以及面向选民的政治作秀等方面的需要。韩国国会议员大打出手的照片通过媒体传至世界,让人不禁质疑其政治发展程度,也降低了韩国国民对国会的信任度、好感度,顺带抹杀了国会对于国家政治进程和国家治理的贡献。有调查显示,只有约10%的公民对国会抱有信心。首尔大学政治学教授朴赞郁以总统弹劾案为例指出,“虽然国会在各政治力量间遵循了正规的程序,但国会无法在议程内成功地解决冲突。对抗和争吵经常出现在国会会场。以冲突为驱动力的议会政治是阻碍国会正常运行的主要原因,也导致了失望的公民对国会作出消极的评价。”

概言之,对于一个在二战后成立的国家,韩国的政治民主化取得了令人瞩目的成绩。国会作为政治体系的一部分,在行使立法权方面发挥着举足轻重的作用。在政治史上,国会虽经历过被解散、议员被逮捕等种种磨砺,但仍逐步确立了与行政权之间的制衡,在国政监察、行使人事权等方面发挥着重要作用,扮演了国家发展稳定之锚的角色。但是,进入21世纪以来,随着经济发展和国民的去政治化,民众对于政治的热情下降,加之韩国国会肢体冲突频发,越来越多的公民对政党之间赤裸裸的权力斗争感到厌恶,对政治家在议会政治中缺乏和解感到失望。✘

(作者系中国社会科学院亚太与全球战略院研究员)

立足高端 持续提升 积极参与重大装备国产化 ——安徽应流集团

安徽应流集团是高端装备关键零部件制造领先企业，拥有高端铸造、机械加工、模块化制造完整产业链，以各类铸钢件为上游的零部件产品服务于全球航空、能源、油气和资源行业，为重大装备国产化作出了积极贡献。

健康快速发展 领先国内行业

应流集团在安徽拥有两大制造基地，在美国、英国、荷兰设有分支机构，总资产36亿元，员工近5000人。集团产品销往30多个国家和地区，80余家客户中有12家世界500强，均处于全球行业领导地位，2011—2014年连续四年以较大优势名列中国阀门零件出口额首位。集团是中国机械工业百强，中国铸钢零部件行业排头兵企业，国家大型先进压水堆核电站重大专项参与单位，两项国家标准、四项核电行业标准主编单位，国家火炬计划重点高新技



100 千克 & 50 千克真空熔炼炉



CAP1400 屏蔽电机主泵泵壳

术企业，拥有博士后科研工作站，建立了国际水平的先进材料实验室、铸造实验室。旗下公司应流股份（603308）首次公开发行A股，于2014年元月在上海证交所成功上市。

围绕新型材料 开发高端产品

“十一五”中期以来，应流集团实施产品结构调整战略，在一系列各类材质特殊、性能优异、结构复杂的高端产品上取得重大突破。在参与国家重大科技专项——CAP1400核电示范工程中，成功生产了世界首台最大口径的核一级不锈钢爆破阀阀体和关键主设备的核心承压部件屏蔽电机主泵泵壳，实现第三代先进核电技术关键节点的重大突破。采用独家引进的消失模精铸技术生产的2吨重核一级主泵叶轮，突破了国外该工艺生产大件的重量限制，属国际首创。研制成功的百万千瓦超超临界电站主蒸汽隔离阀，工艺难度极大，具有国际先进水平，填补了国内空白。研制成功的加氢阀门、镍基合金高压氧阀等阀体产品替代进口，中石油、中石化指定1500磅以上高温高压加氢阀门阀体由应流生产，该产品2014年被列入国家转型升级强基工程示范项目。在国内率先研制成功的产品还包括高温合金涡轮叶片、无人机导向器，以及超深井钴基合金核心部件等。

着眼转型升级 提升综合实力

集团与合肥工业大学合作开办了应流职工大学，先后投入2000多万元，培养了近400名用得上、留得住的“本土化”技术、质量和管理人才，与应流美国、欧洲技术团队和一批国内顶尖专家、博士、高级工程师一起，形成“梯次化”技术



应流股份举行上市仪式

团队。集团是英国CTI（国际铸造技术中心）在中国大陆地区的唯一排他性合作伙伴。集团聘请了美国和英国的多名材料、冶金、铸造、航空方面的技术专家。在国内，与中国工程物理研究院、中科院热物理所等顶尖机构合作研发尖端产品。集团铸造、加工、焊接等全套生产线或主要设备从美、英、德、意、日等国引进，真空熔炼、机器人自动制壳、大型热等静压等设备为行业稀有。研发、检测设备和软件处于国际先进水平，无模造型、3D打印、12MeV加速器等在国内同行业属首次应用。

理清发展思路 实现更大跨越

今后，应流集团将进一步深化转型升级战略，重点发展航空、能源、油气、资源行业的高尖端产品。在持续提升国际市场竞争力的同时，以替代进口为目标，面向战略性新兴产业，积极参与国家重大装备国产化。集团将聚焦全球范围高增长市场、高价值客户、高技术产品，持续深化产品结构调整、产业链延伸、价值链延伸三大基本战略，围绕核电站、核动力特种设备、特种材料方向，主攻中子吸收和屏蔽材料、乏燃料贮存格架、反应堆金属反射保温层等高尖端产品，力争在重大装备国产化上有更大作为。

应流集团安徽霍山制造基地





和4G 心互联



移动4G

全国覆盖超300城



中国移动
China Mobile

www.
10086.cn

热线  短信 
10086



扫一扫，关注更多精彩

国酒茅台

CHINA MOUTAI

香飘世界百年 相伴民族复兴

CHINA MOUTAI GOLDEN PRIZE SINCE 1915



贵州茅台酒股份有限公司