

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年4月1日出版
第7期 总第403期

全国人大常委会机关刊物



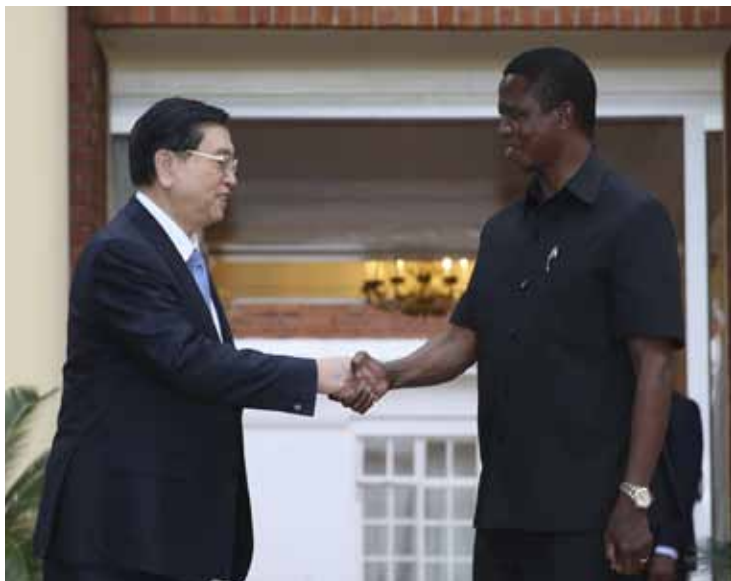
共商合作 共促民主 共谋发展

张德江委员长在各国议会联盟第134届大会上作主旨发言

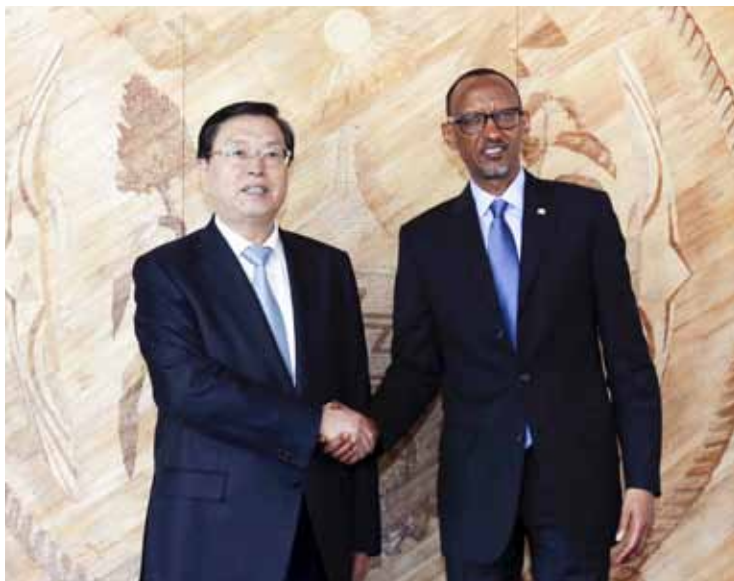


邮发代号: 2-18
国内刊号: CN11-3442/D
国际刊号: ISSN1671-542X

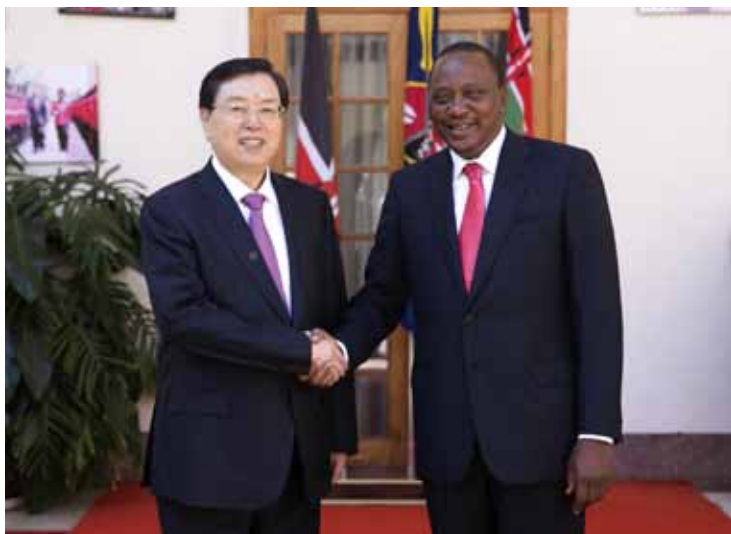




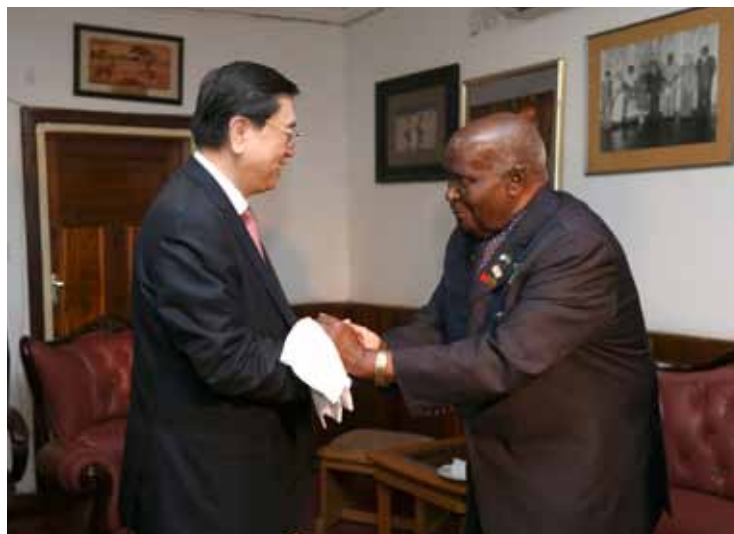
3月19日，张德江委员长在赞比亚首都卢萨卡会见赞比亚总统伦古。摄影/新华社记者 马占成



3月23日，张德江委员长在卢旺达首都基加利会见卢旺达总统卡加梅。摄影/新华社记者 丁林



3月24日，张德江委员长在肯尼亚首都内罗毕会见肯尼亚总统肯雅塔。摄影/新华社记者 马占成



3月21日，张德江委员长在赞比亚首都卢萨卡会见赞比亚首任总统卡翁达。摄影/新华社记者 马占成



3月23日，张德江委员长与卢旺达总理穆雷凯齐在卢旺达首都基加利共同出席援卢政府综合办公楼项目奠基仪式。摄影/新华社记者 丁林



3月25日，张德江委员长在肯尼亚首都内罗毕考察中肯职业教育合作示范中心。摄影/新华社记者 丁林

伟大的时代需要伟大的作为

决胜全面小康的大幕已经拉开,一场气势恢宏的历史大戏已经开演。

作为最高国家权力机关,全国人大及其常委会在决胜全面建成小康社会的伟大历史进程中,将会扮演什么样的角色?将会有怎样精彩的表现呢?

“实现‘十三五’发展目标任务、夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利,离不开各级人大及其常委会的积极作为和责任担当。我们要坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,紧紧围绕党和国家工作大局积极履职尽责,扎实开展工作,以良法促进发展、保证善治,实行正确监督、有效监督,保证党中央决策部署、国家法律法规和‘十三五’发展目标任务得到全面贯彻落实。”

从张德江委员长在十二届全国人大四次会议上的这段讲话中,我们感受到了最高国家权力机关对使命的坚守,对责任的执着;感受到了一种力量、一种自信、一种情怀、一种时不我待的历史主动和政治自觉。

法治是发展的可靠保证。坚持依法治国,对于保持我国经济社会持续健康发展,如期全面建成小康社会,建设社会主义法治国家,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有重大意义。加强和改进立法工作,进一步提高立法质量,是依法治国的逻辑起点,也是依法治国的基本前提。“十三五”规划纲要要如何做好今后五年的立法工作作出了具体部署:完善立法体制,加强党对立法工作的领导,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,加强和改进政府立法制度建设,明确立法权力边界。深入推进科学立法、民主立法,加强人大对立法工作的组织协调,健全立法起草、论证、协调、审议机制,健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。加快重点领域立法,坚持立改废释并举,完善社会主义市场经济和社会治理法律制度,加快形成完备的法律规范体系。这就对人大立法工作提出了新的更高的要求。可以说,在新的时代条件下,人大立法工作承担着保障和推动党和国家事业发展的新使命,承载着人民对幸福美好

生活的新期待,本身也面临着新的机遇和挑战。

决胜全面小康,既是一场气势磅礴的大决战,也是一场异常艰苦的攻坚战。我们面对的不仅是阳光和鲜花,有时还会有荆棘和险滩,还会有许多我们无法预料的矛盾和问题。在这种情况下,人大监督的适时出手,有助于化解各种矛盾和问题,扫清前进道路上的障碍。回望过去,60多年来,我们的国家就是在问题密布的时空中穿行,在解决一个又一个问题的过程中不断走向强盛。今天,我们比任何时候都更接近梦想。但也应该看到,越接近梦想,我们面临的困难和问题就越多,风险就越大。因此,也就更需要人大监督的强力护佑。

人大代表是人民代表大会的主体,是国家权力机关的组成人员。决胜全面小康,人大究竟能发挥多大的作用,在很大程度上取决于代表作用的发挥。在我们国家的政治语境中,“代表”和“人民”有着极为密切的关系。人大代表来自人民、代表人民,为人民发声、为人民履职。这是我国人民代表大会制度的重要特点和优势。我国共有260多万各级

人大代表,汇集起来,就能形成一股强大的力量。为此,各级人大代表要按照张德江委员长的要求,切实增强责任感和使命感,忠实代表人民利益和意志,依法参加行使国家权力,密切联系人民群众,自觉接受监督,广泛汇集正能量,努力为实现“十三五”发展目标任务贡献智慧和力量。

伟大的时代需要伟大的作为,伟大的作为成就伟大的梦想。全国人大及其常委会只要认真履行宪法和法律赋予的职责,认真贯彻落实十二届全国人大四次会议精神,牢固树立和贯彻新发展理念,定将为实现“十三五”时期经济社会发展良好开局、夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利作出新贡献、铸就新辉煌。

汪明民



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

2016年第7期
4月1日出版
总第403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 王博勋
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

邮 发 代 号 2-18

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 伟大的时代需要伟大的作为 / 汪铁民

| 特 稿 |

04 共商合作 共促民主 共谋发展
——在各国议会联盟第134届大会上的主旨发言 / 张德江

| 专 稿 |

08 “小土豆”可造就“大产业”
——关于马铃薯生产的一些调研与思考 / 吉炳轩
15 民主政治展现新境界 依法治国开启新征程
——深入学习习近平总书记关于社会主义民主法治的重要论述 / 沈春耀
18 今后五年力推五项改革落实五大措施 / 尹中卿
24 为发展现代种业提供坚实的法治保障 / 刘振伟

| 专 论 |

33 坚决打赢脱贫攻坚战 如期实现全面小康目标 / 陈锡文
40 中国公益慈善: 发展、改革与趋势 / 王 名

| 代表建言 |

44 加快推行分级诊疗制度 / 祝淑钗
44 加快森林法修订 推动生态文明建设 / 孙建博
45 公共消防设施和公众消防意识亟待完善提升 / 姜 健
45 加强大数据运用 提升政府治理能力 / 胡 翎
46 确保中药材不受污染 发展中医药大健康产业 / 陈致懋
46 加快养老设施建设 完善养老服务体系 / 侯华梅
47 从源头抓好垃圾和废旧物资回收处理工作 / 董配永
47 提高种植养殖产品质量 从源头确保食品安全 / 魏志民



3月18日至22日，全国人大常委会委员长张德江对赞比亚进行正式友好访问。这是3月21日，张德江在赞比亚首都卢萨卡参观赞比亚大学孔子学院。摄影 / 新华社记者 丁林

| 地 方 |

- 天 津 48 持续发力精准立法 促进美丽天津建设
——天津市人大连续三年扎实推进环境立法 / 高绍林 张 瑾
- 安 徽 50 安庆人大：预算监督引入绩效评价机制 / 丁益民

| 泛 读 |

- 看 世 界 51 谈谈加勒比国家的议会制 / 徐世澄
- 史 话 53 清明时节话家风 / 刘绪义

| 资 讯 |

- 06 要闻
- 54 审议同期声
- 55 热词
- 55 数字



请扫码关注“西交民巷23号”

封面图片说明：3月20日，张德江委员长出席在赞比亚首都卢萨卡举行的各国议会联盟第134届大会全体会议并作题为《共商合作，共促民主，共谋发展》的讲话。摄影 / 新华社记者 丁林



3月20日，全国人大常委会委员长张德江出席在赞比亚首都卢萨卡举行的各国议会联盟第134届大会全体会议并作题为《共商合作，共促民主，共谋发展》的讲话。
摄影/新华社记者 丁林

共商合作 共促民主 共谋发展

——在各国议会联盟第134届大会上的主旨发言

中国全国人民代表大会常务委员会委员长 张德江
(2016年3月20日，赞比亚卢萨卡)

主席先生，各位同事：

时隔3年，再次踏上非洲这片热情的土地，我心中倍感亲切。首先，我对议联第134届大会的成功召开表示热烈祝贺，对东道国赞比亚所作的周到安排表示衷心感谢。

本届议联大会以“焕发民主活力，鼓励青年发声”为主题，具有重要意义。我愿与各位同事和朋友深入交流探讨，共商合作、共促民主、共谋发展，努力推动建设一个更加公平、公正、民主、和谐的世界。

第一，和平发展，民主之基。和平是人民的永恒期望，发展是解决一切问题

的总钥匙。我们应当摒弃冷战思维、零和博弈观念，倡导共同、综合、合作、可持续安全的新理念，维护世界和平稳定，促进共同繁荣发展，巩固民主进步根基。

第二，友好协商，民主之径。协商是民主的重要形式。我们应当强化命运共同体意识，不冲突、不对抗，以协商化解分歧，以对话促进合作，推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系，推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

第三，包容并蓄，民主之美。民主的实现形式具有多样性。各国有权选择符合自己国情的民主发展道路。我们应当

坚持求同存异、开放包容，促进不同形式民主制度的交流互鉴，推动民主制度完善发展。

第四，青年协力，民主之盼。青年兴则世界兴。我们要重视青年的需求，尊重青年的特点，加强对青年的教育和培训，搭建青年创新创业的平台，拓展青年参政议政的途径，支持和鼓励青年发展自身、实现梦想、贡献社会。

主席先生，各位同事！

非洲是人类文明的摇篮，是充满希望的热土，是维护世界和平稳定、推动国际关系民主化的重要力量。非洲国家正

处于发展振兴之中,潜力无限、前景广阔;同时,非洲发展仍面临不少困难和挑战。国际社会应大力支持非洲国家自主发展和联合自强,大力支持非洲人民实现自己的梦想。

中国和非洲历来是命运共同体。在2015年中非合作论坛约翰内斯堡峰会上,中国国家主席习近平同非洲领导人一致同意将中非关系提升为全面战略合作伙伴关系,夯实中非关系“五大支柱”,坚持政治上平等互信、经济上合作共赢、文明上交流互鉴、安全上守望相助、国际事务中团结协作。针对非洲发展的实际需要,中国提出未来3年同非方重点实施“十大合作计划”,向非洲提供总额600亿美元的资金支持。中国全国人大将积极推动落实峰会成果,促进中非经贸合作和人文交流,更好造福中非人民。

主席先生,各位同事!

各国议会联盟是历史最悠久、规模最庞大、最具影响力的国际议会组织。在新形势下,议联可以为促进议会合作、凝聚各方共识、推动落实2030年可持续发展议程发挥更大作用。中国全国人大重视议联的地位和作用,愿努力为议联发展作出贡献。日前,中国全国人大向议联捐赠150万美元现汇援助的协定已经正式签署,第一批项目很快就要启动。我们愿继续加强同议联、同各国议会的友好合作。

主席先生,各位同事!

发展社会主义民主政治是中国的坚定追求。多年来,我们始终坚持从国情和实际出发,坚持人民主体地位,坚持改革开放,借鉴国外政治文明有益成果,找到了一条适合中国国情的政治发展道路,形成了一套独具特色的政治制度体系。这套制度体系保证了人民广泛参与国家和社会治理,保证了国家政治生活既充满活力又安定有序,保证了现代化建设各项事业顺利推进。中国特色社会主义民主政治的发展,为民主实践多样化提供了生动的、成功的例证。

中国经济发展已经进入新常态,更加注重提高发展的质量和效益。2015年,在世界经济增长放缓的背景下,中国经济实现6.9%的增长,胜利完成第十二个五年发展规划。几天前,中国全国人大审议通过“十三五”规划纲要,确定了中国未来5年发展的目标任务,强调

要以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念引领发展,确保如期全面建成小康社会。中国正在实施新一轮高水平对外开放,积极推进习近平主席倡导的“一带一路”建设,这将给包括发展中国家在内的世界各国提供更多市场和合作机遇。

主席先生,各位同事!

人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标,就是我们的合作方向。中国全国人大愿与各国议会、国际议会组织一道,加强合作,为维护世界和平、推动共同发展、增进人民福祉作出更大贡献! ★



3月20日,张德江委员长在赞比亚首都卢萨卡会见出席各国议会联盟第134届大会的莫桑比克议长马卡莫。摄影/新华社记者 丁林



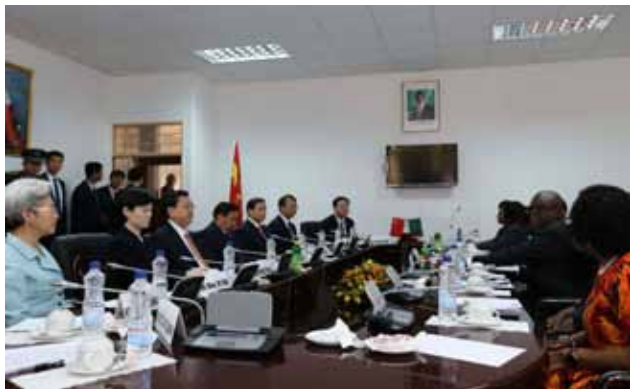
3月20日,张德江委员长在赞比亚首都卢萨卡会见出席各国议会联盟第134届大会的南非议长姆贝特。摄影/新华社记者 丁林



3月20日,张德江委员长在赞比亚首都卢萨卡会见出席各国议会联盟第134届大会的埃及议长阿里。摄影/新华社记者 丁林



张德江委员长对赞比亚进行正式友好访问



3月19日，张德江委员长在赞比亚首都卢萨卡与赞比亚国民议会议长马蒂比尼举行会谈。摄影／新华社记者 丁林

应赞比亚国民议会议长马蒂比尼邀请，全国人大常委会委员长张德江3月18日至22日对赞比亚进行正式友好访问，在首都卢萨卡会见赞比亚总统伦古，与马蒂比尼举行会谈，并会见赞比亚首任总统卡翁达。

会见伦古时，张德江首先转达了习近平主席的诚挚问候。张德江表示，赞比亚是南部非洲第一个与新中国建交的国家，两国传统友谊深厚，合作基础良好。去年12月，习近平主席在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上提出未来三年同非方重点实施的“十大合作计划”，表明了中国支持非洲实现自主可持续发展的坚定决心。希望中赞双方在落实峰会成果方面加强合作，不断推进双边关系深入发展。伦古请张德江转达对习近平主席的良好祝愿，表示完全同意张德江关于落实中非合作论坛峰会成果的意见和建议。

与马蒂比尼会谈时，张德江说，立法机关交往是国家关系的重要组成部分，希望通过此访提升合作水平，为中赞关系作出更大贡献。一是巩固政治互信，在涉及彼此核心利益和重大关切的问题上继续相互坚定支持；二是为互利合作营造良好法制环境，从法律层面为企业创业经营提供有效保障，希望赞方继续为中国企业和公民投资兴业创造好的条件；三是加强治国理政经验交流，中方愿与赞方分享发展经验和执政理念，促进共同发展；四是促进民间友好往来，积极推动人文领域交流合作，夯实中赞友好民意基础。马蒂比尼表示，赞方为中赞各领域合作取得的成就感到骄傲。赞国民议会愿进一步深化同中国全国人的交流合作，推动双边关系持续发展。

会见卡翁达时，张德江转达了习近平主席的亲切问候和良好祝愿。卡翁达深情回忆起同中国历任领导人的交往。

访赞期间，张德江还与赞比亚副总统维纳共同考察了中赞经贸合作区卢萨卡园区，参观了赞比亚大学孔子学院，出席孔子学院新楼交接和赠书仪式。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加上述活动。

张德江委员长对卢旺达进行正式友好访问

应卢旺达参议长马库扎和众议长穆卡巴利萨邀请，全国人大常委会委员长张德江3月22日至23日对卢旺达进行正式友好访问，在基加利会见卢旺达总统卡加梅，与马库扎、穆卡巴利萨分别举行会谈。

会见卡加梅时，张德江首先转达了习近平主席的亲切问候。张德江说，中卢建交45年来，始终坚持平等相待、真诚友好、相互支持，各领域合作成绩斐然，结下了深厚的兄弟情谊。中国将继续坚持习近平主席提出的“真、实、亲、诚”对非政策理念和正确义利观，把中国发展同非洲发展紧密结合起来，实现合作共赢、共同发展。

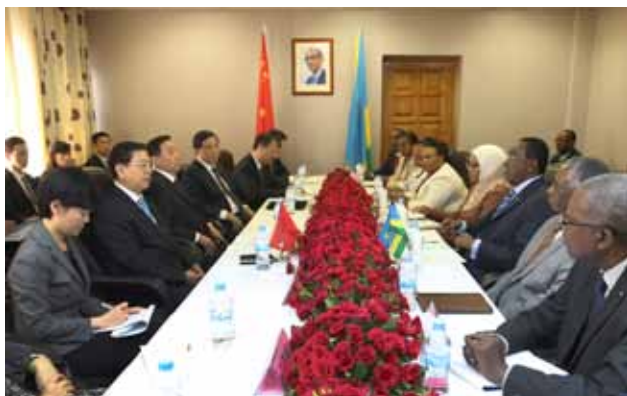
卡加梅请张德江转达对习近平主席的良好祝愿。他高度评价卢中友好合作关系，感谢中方长期以来特别是在卢重建过程中提供的宝贵支持和多方面援助。

与马库扎、穆卡巴利萨会谈时，张德江说，加强立法机关交流合作，有助于巩固政治互信、促进务实合作、增进人民友谊。希望两国立法机关拓展和深化友好往来，加强治国理政、立法监督等经验交流，营造有利于务实合作的法律环境，在推动落实论坛峰会成果、促进中卢友好合作上发挥积极作用。

马库扎、穆卡巴利萨表示，张德江委员长此访是中国全国人大常委会委员长首次到访卢旺达，在卢中关系发展中具有重要意义。卢旺达高度赞赏中国的发展成就，愿学习借鉴中国的发展经验。卢议会两院愿加强与全国人的交流，积极支持两国深化在政治、经贸、人文、国际事务等领域的合作，推动两国关系不断向前发展。

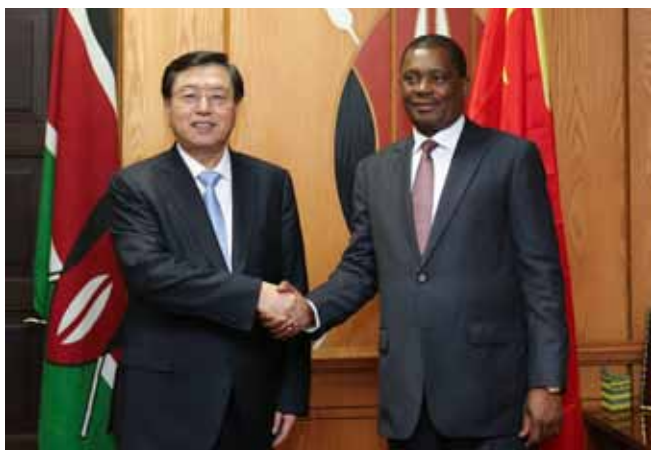
访问期间，张德江与卢旺达总理穆雷凯齐共同出席援卢政府综合办公楼项目奠基仪式。双方一致表示，愿不断丰富和拓展合作内容，努力将两国政治互信的优势转化为实实在在的合作成果，造福两国人民。张德江还前往基加利大屠杀纪念馆凭吊大屠杀遇难者。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加上述活动。



3月23日，张德江委员长在卢旺达首都基加利与卢旺达参议长马库扎举行会谈。摄影／新华社记者 马占成

张德江委员长对肯尼亚进行正式友好访问



3月24日,张德江委员长在肯尼亚首都内罗毕与肯尼亚国民议会议长穆图里举行会谈。摄影/新华社记者 丁林

应肯尼亚国民议会议长穆图里和参议长埃苏罗邀请,全国人大常委会委员长张德江当地时间3月23日至26日对肯尼亚进行正式友好访问,在内罗毕会见肯尼亚总统肯雅塔,与穆图里、埃苏罗分别举行会谈。

会见肯雅塔时,张德江转达了习近平主席的亲切问候。他说,中非是命运共同体。在新的时代背景下,加强中非友好、深化务实合作尤为重要。去年习近平主席在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上,与非洲国家领导人共同规划了中非合作的新蓝图。

肯雅塔请张德江转达他对习近平主席的良好祝愿。他说,肯方珍视肯中传统友谊,重视对华务实合作,愿意学习借鉴中国成功的发展经验和治理经验。习近平主席提出的中非“十大合作计划”,与肯尼亚发展战略高度契合。

与穆图里、埃苏罗会谈时,张德江说,加强立法机关合作,是两国关系持续健康发展的重要保障。希望双方巩固政治互信,密切交流互鉴,提升合作水平。产能合作是当前中肯合作的重点,希望肯方尽快批准投资保护协定、中肯双方商签避免双



3月25日,张德江委员长在肯尼亚首都内罗毕考察中央电视台非洲分台并接见中央媒体驻非洲机构负责人。摄影/新华社记者 马占成

重征税协定,不断完善有利于务实合作的法律环境。交流机制的建立搭建了立法机关合作的新平台,中方愿与肯方加强在民主法治、改革开放、扶贫开发、反腐倡廉等方面的经验交流,推动教育、文化、旅游等人文交流和地方合作,巩固和扩大中肯友好的民意和社会基础。

会谈结束后,张德江与穆图里共同签署中国全国人大与肯尼亚议会建立交流机制的谅解备忘录。

在内罗毕,张德江考察了中央电视台非洲分台并接见中央媒体驻非洲机构负责人,考察了中肯职业教育合作示范中心。在蒙巴萨,张德江主持了中资企业经贸座谈会,希望中资企业秉持正确义利观,抓住中非合作深入发展的重要机遇,全面提升务实合作水平,促进共同发展,造福两国人民。他还考察了蒙内铁路项目蒙巴萨西站、蒙巴萨港和蒙巴萨自贸区。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加上述活动。

陈昌智会见加拿大加中议会协会代表团

全国人大常委会副委员长陈昌智3月29日在人民大会堂会见了由共同主席胡子修参议员和谭耕众议员率领的加拿大加中议会协会代表团。

该团是应全国人大中加议会协会邀请来华出席中加议会会定期交流机制第十九次会议的。

陈昌智出席2016年中华环保世纪行宣传活动启动仪式

2016年中华环保世纪行宣传活动启动仪式3月29日在京举行,全国人大常委会副委员长陈昌智出席并宣布活动启动。今年世纪行将突出绿色发展理念,聚焦“节约资源、保护环境、绿色发展”等三个专题。

吉炳轩出席庆祝中国奥地利建交45周年招待会

全国人大常委会副委员长吉炳轩3月22日在京出席庆祝中国奥地利建交45周年招待会。会前,吉炳轩会见了正在访华的奥地利联邦议会副议长英格丽特·温克勒一行。

艾力更·依明巴海访问阿曼

应阿曼中国友好协会邀请,全国人大常委会副委员长、中国阿拉伯友好协会会长艾力更·依明巴海一行于3月23日至26日对阿曼进行了友好访问。阿曼国家委员会副主席哈塔卜·希纳伊,阿曼国家委员会秘书长、阿曼中国友好协会执委会主席哈立德·赛义迪,阿曼工商会主席赛义德·基尤米分别会见了代表团一行。

陈竺会见法国客人

全国人大常委会副委员长陈竺3月21日在人民大会堂会见了法国荣誉军团掌玺大臣让-路易·若热兰。

“小土豆”可造就“大产业”

——关于马铃薯生产的一些调研与思考

文 / 全国人大常委会副委员长 吉炳轩



2013年4月10日，全国人大常委会副委员长吉炳轩在北京丰台区北宫国家森林公园全国人大机关绿化基地参加义务植树活动。
摄影 / 李杰

我国粮食生产连年丰收，创造了十多年来持续不断增长的历史记录，这是极其罕见的。我国粮食生产连续十多年持续增长，总产突破一万二千亿斤的大关，这得益于党的利农惠农的好政策，也得益于农业生产条件的不断改善和稳定适应的气候环境。这些年虽然自然灾害频发，但给农业生产带来较大范围的毁灭性影响的自然灾害还是没有的。“人努力，天帮忙，政策带来丰收粮”，广大农民在实践中总结出来的经验还是实在而确切的。

粮食丰收了，我们不再为缺吃少喝而发愁，可以腾出更多的时间、精力、物力去进行各项事业的开发建设。有粮食生产做根基，没有了衣食之忧，我们不论去干什么，心里都踏实。粮食多了一些，而且连续十多年持续增长，这是喜人的，但切不可就因此而忘乎所以，认为我们

的粮食问题就解决了，就没有了危机感、压力感。

我国是一个粮食大国，但必须明白，我们更是一个人口大国。目前，我国人均占有粮食800来斤，单就口粮来看，是绰绰有余的，但这800来斤粮食有许多是作为油料、饲料及工业原料生产的，并非都能作为食用粮。我们的粮食总量仍然不足，在现有粮食生产中，结构性矛盾还十分突出，特别是油料严重不足，优质粳米难以满足需求。我们的粮食生产总量、单产、结构、品质、效益都还有大量工作要做，粮食生产的任务还是相当繁重的，粮食危机也是时时存在的，忧患意识是什么时候都不可消除的。

我曾就粮食生产做过一些调查研究，也写了几篇调研报告，从国际粮食市场、生产环境，到国内土地资源、水利条件

等方面作了一些分析，提出了粮食生产稳定增长的一些想法。党中央、国务院领导同志和有关部门对这些调研都很重视，就粮食生产作出了许多重要指示，也采取了一系列有力的措施。目前，我们的粮食生产形势是好的。一些德高望重的老同志从领导岗位上退下来后，也仍然十分关注和重视粮食生产，提出了许多好的意见和建议。老同志看到我的调研报告后，也认真思考研究，并给我打来电话，提出在我国现有粮食生产资源的条件下，合理调整种植结构，还有很大的增产潜力，比如，土豆的生产种植和加工，不但适应种植面积广，且营养品质好，食品加工品种多，产业发展潜力也大，经济效益也很好，还给我推荐了有关土豆研究和生产的农业专家，让我去向他们了解情况，共同研究。我很受感动，为老同志这种为国为民的深厚情

怀和学习不停、研究不止的精神所感动。我也多次同有关专家进行交流,听取意见,探讨问题,并到土豆生产较多的省区进行实地调研。通过调研,我深切感受到,土豆生产潜力很大,粮食生产潜力很大,通过种植结构的调整,我国的粮食生产增产潜力还是很大的,而且农业的产业化发展,经济效益的增长、农民收入的提高,潜力也是很大的,关键是思路要对头,路子要找对。

一

土豆,学名马铃薯,别名洋芋、香芋、山药蛋等,种植区域从水平高度到海拔4000米、从赤道到南北纬40°均能种植。马铃薯的生长环境要求不是太高,主要是需要疏松透气、凉爽湿润的土壤环境,性喜冷凉,块茎生长适温16℃—18℃,当气温高于25℃时停止生长,茎叶生长适温15℃—25℃,超过39℃停止生长。马铃薯品种按用途可以分为鲜食菜用型、鲜食菜用和淀粉加工兼用型、淀粉加工型、油炸食品加工型。当前推广应用品种,按从出苗至成熟天数多少,可以分为极早熟品种(一般出苗后60天内收获)、早熟品种(出苗后70天内收获)、中早熟品种(出苗后85天内收获)、中熟品种(出苗后105天内收获)、中晚熟品种(出苗后120天内收获)和晚熟品种(出苗后120天后收获)。

据说,马铃薯的人工栽培最早可追溯到大约公元前8000年。但据有关资料记载,公元1492年之前,北美洲和中美洲还没有栽培马铃薯,直到美洲被发现,马铃薯才逐渐向南美的北部和南部传播开来,然后被欧洲的探险者和殖民者带到世界各地。现在南美洲有三个地方的茄属植物与马铃薯起源有密切关系:一是墨西哥,那里分布有马铃薯野生种;二是玻利维亚和秘鲁安第斯山区,那里保存着各种不同的栽培马铃薯较原始的种型;三是智利和附近沿海山区,那里有各种栽培马铃薯和野生种。专家断定,马铃薯原产地是中安地斯山区,包括智

利北部、秘鲁、玻利维亚、厄瓜多尔以及哥伦比亚等地。人类栽培马铃薯的时间虽然久远,但它在世界各地传播也才仅有400来年的历史。16世纪中期,马铃薯以生产上的丰收性、生态上的适应性、经济上的高效益、营养上的丰富价值,开始在欧洲普及,被学者们赞誉为“改造了欧洲”“填饱了爱尔兰人的肚子”的食品,产生了革命性的农作物影响。17世纪时,马铃薯已成为欧洲的重要粮食作物并传播到了中国。因为马铃薯单产高而且适应性强,也就愈来愈受到人们的欢迎。马铃薯在原产地南美洲被当地印第安人称为“巴巴司”,秘鲁人尊奉马铃薯为“丰收之神”,多米尼加人形容富有者为“生活在马铃薯之中”,爱尔兰人无限崇拜马铃薯,认为“婚姻和马铃薯至高无上”,德国人把马铃薯称为“地梨”,法国人把马铃薯称为“地下苹果”,俄罗斯人喜爱的佳肴是“土豆烧牛肉”,欧洲人普遍称马铃薯为“第二面包”,日本人描述马铃薯有三大优点:“在沙土石田谷物不很成熟的地块生长良好;不受当地强风暴雨久霜危害;容易繁殖,节省人力,收益很高,耕寸地而有尺地之获,故有八升薯之名,诚为荒年之善粮。”

马铃薯既是粮食,又是蔬菜,也是重要的经济作物,在世界人民生活中占有十分重要的地位。一是营养价值高。一般新鲜薯中所含成分:淀粉9%—20%,蛋白质15%—23%,脂肪0.1%—1.1%,粗纤维0.6%—0.8%。块茎中还含有禾谷类粮食所没有的胡萝卜素和抗坏血酸。块茎水分多、脂肪少、单位体积的热量低,所含的维生素C是苹果的10倍,B族维生素是苹果的4倍,各种矿物质是苹果的几倍至几十倍不等。从营养角度来看,它比大米、面粉具有更多优点,能供给人体大量的热能,曾被称为“十全十美的食物”。二是药用价值高。中医认为马铃薯“性平味甘无毒,能健脾和胃,益气调中,缓急止痛,通利大便”,对脾胃虚弱、消化不良、肠胃不和、脘腹作痛、大便不畅的患者效果显著。现代医学研究证明,马铃薯对调解消化不

良有特效,是胃病和心脏病患者的良药及优质保健品。马铃薯中含有大量的优质纤维素,在肠道内可以供给肠道微生物大量营养,促进肠道微生物生长发育,同时还可以促进肠道蠕动,保持肠道水分,有预防便秘和防治癌症等作用。马铃薯钾的含量很高,每周吃五六个马铃薯,可使患中风的几率下降40%。它还有防治神经性脱发的作用,用新鲜马铃薯片反复涂擦脱发的部位,对促进头发再生有很好的效果。三是经济价值高。在工业方面,马铃薯生产的淀粉及其衍生物以其独有的特性,是纺织、造纸、化工、建材等众多领域的添加剂、增强剂、粘结剂、稳定剂等;在医药上,马铃薯可生产酵母、多种酶、维生素、人造血液等。目前,各国已研制出几百种用马铃薯配合其他粮食制成的营养美味食品。据测算,马铃薯加工成淀粉可增值一倍,加工成乳酸可增值三倍,生产高吸水性树脂可增值八倍,生产环状糊精可增值20倍,生产生物胶增值则大体在60倍以上。

近年来,全球气候变暖日趋明显,已经对粮食生产产生重要影响。联合国有关机构发布报告说,如果全球气温升高3.6℃,到2050年中国的稻米有可能减产5%至12%,全球将会有1亿至32亿人挨饿。据美国农业部预测,未来十年大多数国家耕地面积年均增长速度仅为0.5%,全球三分之二粮食产量的增加只能依靠提高单产。而马铃薯适应性强,营养丰富,且产量也高,栽培区域广泛,目前已在全球160来个国家种植,已成为世界上仅次于水稻、玉米和小麦的第四大粮食作物。在耕地面积增加有限、多数谷类作物单产已接近极限的情况下,马铃薯将成为世界粮食安全保障体系中的首选作物。联合国秘书长潘基文曾说,土豆代替粮食将是全球的发展趋势。

根据联合国粮农组织统计,2012年全世界马铃薯种植面积19202万公顷,主要分布在欧洲、亚洲。种植面积前10位的国家分别是中国、俄罗斯、印度、乌克兰、美国、孟加拉国、波兰、白俄罗斯、秘鲁和尼日利亚,均在20万公顷以上,其中中国、

俄罗斯、印度和乌克兰的种植面积在100万公顷以上,分别为542.9万公顷、219.7万公顷、190万公顷和144.4万公顷,约占全世界马铃薯种植面积的57.1%。

2012年世界马铃薯总产量大体在3.65亿吨左右,占粮食总产量的2.82%。欧、亚两洲的产量占世界马铃薯总产量的80%,排在前10位的分别是中国、印度、俄罗斯、乌克兰、美国、德国、波兰、孟加拉国、白俄罗斯、荷兰,均在600万吨以上,其中中国、印度、俄罗斯、乌克兰、美国、德国总产量在1000万吨以上,分别为8586万吨、4500万吨、2953.2万吨、2325万吨、1916万吨、1066万吨,占全世界马铃薯总产量的58.5%。目前,全世界马铃薯单产水平并不高,仅为18.99吨/公顷,而且不同区域差异极大。世界单产最高的国家是新西兰,达47.5吨/公顷,之后为比利时、荷兰、德国、卢森堡、丹麦、美国,单产分别为45.4、45.1、44.8、44.4、42.1、41.8吨/公顷,均超过40吨/公顷,产量最低的国家主要分布在非洲,如中非、斯威士兰、喀麦隆等国,单产低于3吨/公顷,与高水平国家相差10倍以上,与世界平均单产水平相差5倍以上。

不同地域和国家对马铃薯的人均消费量也存在很大差异,但总的看多以食品用途为主,大约50%用作鲜食、10%用于加工、20%用于饲料、10%用于种薯,损耗率也很高,达到了10%。据有关资料显示,全世界年人均鲜马铃薯消费量大体为35公斤左右,欧美发达国家较高,年人均消费量大约为75公斤左右,而内陆发展中国家仅为30公斤左右。人均马铃薯消费量最大的国家集中在原苏联及东欧地区,年人均消费量多超过110公斤。吉尔吉斯斯坦年人均消费量为148.8公斤,为世界之最。西欧地区,北美地区的美国、加拿大,南美地区的阿根廷、秘鲁、智利、玻利维亚等国家人均消费量也较大,年人均消费量约在50公斤以上。非洲地区的马拉维年人均消费量达到了112.7公斤,是非洲平均水平的10倍,其次为卢旺达,消费量为50.7公斤。亚洲年人均消

费量超过50公斤的有土耳其、黎巴嫩。

当前全球马铃薯加工产业还处于发展阶段,大体有50%—70%的马铃薯靠加工来增值,加工制品超过上千种,主要包括马铃薯淀粉、变性淀粉、速冻薯条、雪花(颗粒)全粉、油炸薯片、速冻薯块、马铃薯脯和膨化制品等。根据市场需求,美国、加拿大、英国、荷兰、德国等国主要发展薯条、薯片等多味食品、各类复合薯片、全粉等快餐以及方便食品,荷兰、丹麦、波兰、捷克等东欧国家则在大规模马铃薯淀粉生产基础上发展淀粉衍生物。美国马铃薯加工占消费量的76%以上,其中50%以上用于加工速冻薯条,马铃薯食品种类多达100余种,约占整个美国食品市场的31.7%。荷兰马铃薯深加工达80%以上,全球有超过50%的马铃薯加工设备来自荷兰。比利时马铃薯加工量目前已超过荷兰、加拿大和美国,成为世界最大的冷冻马铃薯产品出口国。

世界马铃薯贸易主要以鲜马铃薯和冻马铃薯为主,在数量上以鲜马铃薯为主,在贸易值上以冻马铃薯为主。欧洲和北美是世界马铃薯及其制品主要贸易地,占整个马铃薯贸易总额的80%以上。2009年,全球马铃薯及其制品贸易量和贸易额分别为1633.85万吨、103.29亿美元,其中世界马铃薯及其制品出口额前五的国家是荷兰、比利时、美国、加拿大、德国,分别占世界出口总额的24.06%、14.94%、11.44%、10.7%和9.59%;世界马铃薯及其制品进口额前五的国家是美国、法国、英国、德国、荷兰,分别占世界进口总额的10.33%、7.64%、7.23%、6.89%和5.8%。与2008年相比,2009年世界马铃薯贸易呈下降趋势,主要是受国际金融危机影响,2010年起马铃薯贸易实现企稳回升。

综合看,发达国家与发展中国家在马铃薯利用上的主要差距在于消费层次上,发达国家以加工食品消费为主,发展中国家以原产品消费为主。虽然亚洲、非洲正在成为推动马铃薯产业发展的重要力量,但由于亚、非两洲多为发展中国

家,马铃薯消费利用层次低,亚洲的生产大国包括中国在内并不是贸易强国,非洲由于生产基数小,其增长对于世界整体影响力很有限,欧洲和北美仍然占据世界马铃薯贸易主体地位。当前和今后一个时期,世界马铃薯产业仍将保持较为稳定发展态势,种植面积和产量基本稳定,贸易量会持续缓慢增长,发展重点是依靠科技进步来提高单产水平,以马铃薯加工利用来作为持续动力。

二

马铃薯是我国第四大粮食作物,自1995年以来,我国马铃薯种植面积和总产量均居世界首位。联合国粮农组织和国家统计局数据显示,2012年我国马铃薯种植面积542.9万公顷,总产量8586万吨,分别占世界的28.3%和23.5%;按照5:1折粮后,占全国粮食总产量的近3%。我国也是世界最大的马铃薯消费国,人均年消费马铃薯大体在44公斤左右,马铃薯总产的61%用于蔬菜、粮食,少部分用于饲料,大约16%用于淀粉、全粉、薯片和薯条加工,12%用于种薯,产后损失也在10%以上,出口占0.4%左右。我国马铃薯及其制品的国际贸易额仅为3.48亿美元,其中出口1.87亿美元、进口1.61亿美元。出口产品中,鲜薯约占70%多一点,其余为种薯、冷冻马铃薯、淀粉和储藏马铃薯;进口产品中冷冻马铃薯占78%多一点,淀粉占21%多一点。目前我国马铃薯产业发展的大致情况是:

一是种植区域比较广。目前,我国马铃薯主产区大体划分为北方一季作区、中原二季作区、南方冬种区和西南一二季混作区等四大区域。北方一季作区主要包括东北地区的黑龙江省、吉林省和辽宁省除辽东半岛以外的大部,华北地区的河北省北部、山西省北部、内蒙古自治区全部以及西北地区的陕西省北部、宁夏回族自治区、甘肃省、青海省全部和新疆维吾尔自治区的天山以北地区,种植面积约占全国马铃薯种植的49%左右,已成为我国马铃薯最大主产

区、主要种薯产地和加工原料薯生产基地。中原二季作区主要包括辽宁、河北、山西三省的南部,河南、山东、江苏、浙江、安徽和江西等省,种植面积占全国的5%左右。西南一二季混作区主要包括云南、贵州、四川、重庆、西藏等省(区、市),湖南和湖北省西部地区,以及陕西省的安康市,种植面积占全国的39%左右,这里是我国马铃薯种植面积增长最快的产区之一。南方冬作区主要包括江西南部、湖南和湖北东部、广西、广东、福建、海南和台湾等省(区),利用水稻等作物收获后的冬闲田种植马铃薯,在出口和早熟鲜食用方面效益显著,近年来种植面积迅速扩大,且有较大潜力,种植面积占全国马铃薯种植的7%左右。根据中国农业年鉴,我国马铃薯种植面积较大的省份分别是内蒙古、甘肃、贵州、四川、云南、重庆、陕西、黑龙江、宁夏和湖北,均在20万公顷(300万亩)以上,占全国马铃薯种植面积的80%以上。

二是适宜品种比较多。我国马铃薯的类型和品种较多,根据栽培地区和生长发育周期,可以分为早熟、中早熟、中熟、中晚熟品种。早熟品种,其特点是植株较矮,株型直立,分枝少,出苗60天收获,如鲁引1号、津引8号、尤金、费乌瑞它、荷兰15、东农303早大白、中薯4号、郑薯6号、中薯2号等。中早熟品种,其特点是植株中等,株型直立,分枝较少,出苗70天内可以收获,如克新4号、郑薯4号、豫马铃薯1号。中熟品种,其特点是植株高,株型直立或匍匐,生长势强,分枝多,出苗105天后可收获,如大西洋、内薯4号、克新1号、晋薯2号。中晚熟品种,其特点是植株较高,株型直立或匍匐,生长势强,分枝多,出苗后120天内收获,如中甸红、底西瑞、台湾红皮。近年来,我国优良品种选育和脱毒种薯应用步伐加快,先后育成170多个品种,其中拥有自主知识产权的品种有110多个,已大面积推广品种有50多个,脱毒种薯推广面积超过2000万亩。

三是增产潜力还很大。从平均亩产



2015年8月13日,在张家口察北管理区,工人使用机械设备收获马铃薯。摄影/新华社记者杨世尧

上看,现在我国马铃薯单产水平还比较低,2012年为15.81吨/公顷,单位面积产量在世界排名第94位,低于世界平均单产3.18吨/公顷。就单位面积产量来说,我国依靠提高单产来增产的空间还是很大的。从科技上看,目前我国脱毒种薯应用面积也较小,仅为马铃薯种植面积的25%左右,而发达国家多在90%以上;目前我们的栽培管理水平也较落后,马铃薯产区耕作方式还很粗放,在应用现代栽培、管理技术方面与其他作物相比差距比较大,马铃薯机械化水平还不到10%,主要靠人工栽培,而发达国家机械化耕作水平则多在80%以上。以此而论,我国在马铃薯生产上,依靠科技进步来增产的空间也是很大的。从种植规模上来看,全国大部分地区的土壤及气候条件都可满足马铃薯生产的需求,特别是我国现有耕地面积中60%以上为旱地,后备耕地资源也多分布在干旱少雨地区,南方每年也有约4亿亩冬闲农田,其中大体有6000多万亩可以种植马铃薯。就此来说,我国马铃薯生产,依靠适当扩大种植面积来增产的空间也是很大的。

四是加工前景很看好。马铃薯淀粉、变性淀粉和全粉作为重要的工业原料,具有良好的安全性、营养性、功能

性,市场潜力很大,在食品加工领域应用越来越广泛,并广泛应用于造纸、纺织、医药、化工等行业。“十一五”期间,我国马铃薯加工业发展迅速。2010年,全国规模以上马铃薯加工企业有150余家,加工产品产量、工业总产值、工业增加值、销售收入、利税分别达140万吨、197.4亿元、60亿元、192.7亿元、25.8亿元,比2005年分别增长49.0%、98.6%、89.2%、107.2%、110.8%,年均分别增长8.3%、14.7%、13.6%、15.7%、16.1%。马铃薯加工业消耗马铃薯692万吨,比2005年提高28.4%,年均增长5.1%,其中淀粉,变性淀粉,全粉,冷冻薯条,各类薯片,粉丝、粉条、粉皮加工产量年均增长2.4%、9.8%、20.1%、17.1%、24.6%和3.7%,深加工产品占加工产品总量的45.2%,比2005年提高15.9个百分点。当前乃至今后,随着城镇化率大幅提高、工业技术推广应用、生活水平不断改善,人们对马铃薯营养价值的认识将会日益深化,马铃薯的消费量也将会大幅度增加。特别是在经济全球化深入发展的大环境下,一些发达国家先进马铃薯加工技术和装备及新型产品等不断向中国市场推广,并被我国马铃薯加工企业引进、吸收和再创新,我国的马铃薯及

其制品在亚太、拉美和非洲地区将拥有广阔市场开发前景。国家马铃薯加工业“十二五”发展规划提出,到2015年我国马铃薯加工业总产值要达到350亿元,利税45亿元,年加工转化马铃薯1400万吨。马铃薯淀粉产量要达到90万吨,粉条、粉丝、粉皮35万吨,变性淀粉25万吨,全粉20万吨,冷冻薯条16万吨,各类薯片45万吨,新型马铃薯方便食品、休闲食品等20万吨,高附加值马铃薯精深产品产量占比提高到50%。这些指标是在现有马铃薯的生产种植加工水平、人们对马铃薯的认识接受水平和市场需求能力上制定的,还是个较为保守的、缺乏大规模深度开发的规划。当然,这个规划还是积极的、实际的,也是可行的。如果从深度开发来看,我国马铃薯产品的加工前景将是十分广阔的。

五是科研力量比较强。目前我国马铃薯整体研发能力居世界中等水平,个别领域接近世界先进水平。现在全国马铃薯研究单位有国家所1个、大学教学科研单位18个、省级研究单位12个、市县级研究所24个和企事业单位5个。依托这些单位与马铃薯研究有关的还有:国家工程技术中心、国家蔬菜改良中心和国家马铃薯改良中心、马铃薯产业技术创新战略联盟各1个,改良分中心4个;农业部、教育部重点实验室3个;农业部质量检测中心3个;国际合作实验室1个;农业部建设的脱毒快繁中心16个,国家马铃薯资源库(圃)1个;原原种扩繁基地、野外观测台站、引智基地、省级重点实验室、工程中心、动植物种质资源圃(场)、重点学科等55个。与马铃薯研究有关的科研人员大约500多人,其中具有硕士学位以上或具有高级职称的研究人员近270多人,具有博士学位的有55人,硕士学位的74人,高级职称234人。近年来,我国共引进搜集马铃薯遗传资源1000多份,专用品种选育取得新进展,有一些已经在生产上推广应用,尤其是早熟品种选育、脱毒快繁技术等居于世界先进水平。黑龙江省克山县依

托国家级马铃薯改良中心——省农科院马铃薯研究所的科研优势和“中国马铃薯种薯之乡”的品牌优势,坚持“做强种薯,带动商品薯和加工薯,三薯同步进入市场”的发展目标,加快建设全省最大的马铃薯种薯生产基地,年产脱毒微型薯6亿粒、马铃薯原1代种薯30万吨、原2代种薯80万吨,实现产值22亿元。

六是相对效益比较高。《全国农产品成本收益资料汇编2013》显示,2012年水稻、小麦、玉米、大豆、马铃薯平均每亩产值分别为1340.83元、851.73元、1121.9元、706.83元和1785.47元;成本分别为1055.1元、830.44元、924.22元、578.2元和1299.21元,净利润分别为285.73元、21.29元、197.68元、128.63元和486.26元,种植马铃薯的比较效益最为突出。甘肃省定西市围绕打造“中国薯都”,坚持科学化布局、集约化种植、标准化生产、精深化加工、品牌化营销,把马铃薯产业作为强市富民的主导产业来抓,2012年全市播种马铃薯325.46万亩,总产量498万吨,实现产值78.5亿元,万吨以上马铃薯加工龙头企业发展到27家,精淀粉及其制品生产能力45万吨,贮藏能力320万吨,通过发展马铃薯产业农民人均获益720元以上,约占农民人均纯收入的20%。

近些年来,我国马铃薯产业发展迅速,但还存在一些不容忽视的问题。主要是:生产科技含量低,优质专用品种短缺,脱毒种薯应用面积小,单产水平低且不稳定,收获及储运装备相对落后,小规模种植、分散经营与规模化生产、市场化运作的马铃薯加工“大生产”矛盾突出,规模化、机械化种植很少,产业化基地建设也很薄弱,加工企业创新能力也不强,科技研发投入相对偏低,生产设备简陋、工艺落后、质量不优和出品率低的落后产能还占较大比例等。特别是近年来市场价格波动频繁,产量受气候、病虫害等因素影响,收益还很不稳定,不同地区由于条件不同,种植加工水平不同,收益差距很大。2012年,重庆市平均每亩净利

润达2274.7元,而陕西省仅为19.03元,贵州则还亏损22.01元,尤其是内蒙古、甘肃等主产省区马铃薯出现大量滞销。滞销的原因大体有三个方面:一是生产量增加。2010年受南方洪灾影响,马铃薯产量大幅减少,市场价格上扬,种植户收益显著,开始不断扩大生产规模,全国种植面积由2010年的520.5万公顷增加到2012年的542.9万公顷,产量由8153.35万吨增加到8586万吨,虽然增幅不大,但也导致短暂供大于求,马铃薯主产区集中收获时出现积压滞销。二是加工减少。受淀粉市场价格低迷影响,国内淀粉大型加工企业调整生产计划,导致原料薯收购量、加工量双双下滑,个别企业甚至停工止损,主产区销售压力随之增加。三是设施短缺。近年来马铃薯主产区储藏窖等设施建设数量虽然也在逐年增加,但远远不能满足需求,马铃薯的储藏能力、储藏标准等与现实生产仍存在较大差距,储量小、损失大,这是导致收获季节马铃薯大量集中上市,出现短期大范围滞销和价格下滑的一个主要原因。

三

在中央农村工作会议上,习近平总书记深刻指出,我国粮食安全基础仍不稳固,粮食安全形势依然严峻,我们的饭碗必须牢牢端在自己手里,粮食安全的主动权必须牢牢掌控在自己手中。《国家粮食安全中长期发展规划纲要(2008—2020年)》已明确将马铃薯作为保障粮食安全的重点作物。在我国耕地不断减少和人口持续增加,土地后备资源短缺、水资源贫乏,小麦、玉米、水稻三大粮食作物亩均单产已高于世界平均水平,再大幅度增产难度很大的情况下,大力发展具有更大增产潜力的马铃薯产业对确保国家粮食安全显得十分重要。一是有利于增加粮食供应。我国马铃薯种植面积位居世界首位,但由于长期以来马铃薯一直被视为蔬菜、杂粮和小作物,发展水平滞后于其他主要粮食作物,单产低于世界平均水平,与发达国家相比差距

很大。马铃薯具有稳产、高产、抗逆性强等突出特点,随着新品种和脱毒良种的推广、先进种植技术的应用,我国马铃薯单产水平将会大幅度提高,可以替代部分粮食消费,改善膳食结构,缓解粮食供需缺口不断加大的压力,可做到立足国内基本解决我国人民的吃饭问题。二是有利于促进农民增收。马铃薯是粮、菜、饲、加工兼用型作物,抗旱、节水、高产、高效,特别是通过加工增值可达原值的15到20倍,对实现农业增效、农民增收具有重要作用,有利于充分调动农民的种植积极性。内蒙古乌兰察布市把马铃薯作为全市主导产业来培育,马铃薯播种面积提高到50%左右,总产量40多亿公斤,实现了年总产值20多亿元,折合增加值达12亿元,占种植业总收入的52.8%,已成为农民脱贫致富奔小康的支柱产业之一。三是有利于改善农业生态。马铃薯水分利用效率远高于小麦、玉米和水稻等大宗粮食作物,在不同纬度、不同海拔的土壤环境和不同气候条件下均可种植。在我国北方干旱半干旱地区,大面积种植马铃薯可以合理调节用水结构,大幅度减少农业用水,缓解水土流失和水分蒸发,变被动抗旱为主动抗旱,推动农业实现可持续发展。

我国是马铃薯生产大国,但还不是加工和贸易强国,无论是从马铃薯生产、品种,特别是专用品种、贮运,还是加工的深度广度、技术装备、进出口贸易、消费利用等,都与国际先进水平存在较大差距。应树立“马铃薯食物”理念,把马铃薯产业发展摆在关系国民经济和“三农”稳定发展的重要地位,进一步强化组织领导和政策扶持,加快科技支撑体系建设,推动马铃薯产业持续健康发展,努力把“小土豆”做成“大产业”。

一是适当调整农业种植结构。马铃薯具有生育期短、适应性广、耐旱耐瘠薄等特点,不仅能在干旱、半干旱地区获得高产,还能在南方地区冬季种植,在不过多挤占其他粮田的前提下增加食物产量。与其他粮食作物相比,马铃薯单产水

平较高,2012年我国水稻、小麦、玉米、大豆平均亩产分别为478.75公斤、382.76公斤、492.55公斤和146.68公斤,而马铃薯平均亩产达1561.2公斤。近年来,海南、广西、江西、湖南等省区利用晚稻收获后的冬闲田发展马铃薯生产,既提高了光热资源利用率,又通过水旱轮作减少了农作物病虫害发生,还改善了土壤结构,增收效果十分明显。黑龙江省加大农业种植结构调整力度,2012年全省马铃薯种植面积30.9万公顷,总产量670.2万吨,分别比2007年增加927万公顷、425.7万吨;种植面积10万亩以上的县(市、区)发展到13个,比2007年增加8个。应在确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下,因地制宜调整农业种植结构,在南方地区开发利用冬闲田,西南地区发展间作套种,中原地区扩大早春栽培,北方地区逐步减少产量低的粮食作物,特别是在土壤贫瘠、旱地相对较多、水资源日益紧缺、扩大有效灌溉面积难度大的地区,积极引导种植马铃薯,适度扩大种植面积,向马铃薯规模经营要效益。

二是加快优良品种选育推广。我国马铃薯平均产量偏低,优良品种选育和推广范围小是一个重要原因。在很多地区特别是偏远地区,农民一般多采用相互引种、换种等措施维持低水平生产,导致品种混杂、种薯退化,这已经成为马铃薯产业发展的一个重要制约因素。贵州省大力推广马铃薯新品种,脱毒马铃薯推广应用已达全省马铃薯播种面积的60%以上,马铃薯产量与质量得到很大提高。要使马铃薯优质高产,就需要建立新型马铃薯优良品种推广体系,实行“种薯革命”,抓好种质资源保护与利用,引进、选育和推广马铃薯高产优质多抗专用新品种,尽快培育出一批适合我国气候特点、优质、高产、抗逆的马铃薯新品种。东北区拟可重点选育和推广抗晚疫病的淀粉加工型和鲜食型品种;华北和西北区拟应重点选育和推广抗旱、抗病毒病、抗疮痂病的淀粉加工型、食品加工型和鲜食型品种;西南区拟

可重点选育和推广抗晚疫病、抗青枯病、抗病毒病的鲜食型和食品加工型、淀粉加工型品种。南方区拟应重点推广抗晚疫病、抗病毒病的早中熟、鲜食和鲜薯出口型品种。要加快脱毒种薯的繁育和推广,建立起种薯生产者登记制度和质量监测、认证制度,提高脱毒种薯质量,扩大优质种薯覆盖率。

三是推广应用先进生产技术。现代农业的发展越来越依赖于农业科技的应用和推广,马铃薯也不例外。黑龙江省农科院与甘南县兴十四村开展院村共建,精心打造马铃薯现代农业示范基地,在马铃薯种植上采用良种良法,年亩均单产突破1万斤,这在过去是想都不敢想的。一户农民种了40多亩马铃薯,在省农科院专家的具体指导下,年纯收入达20多万元。甘肃省农业大学马铃薯科研团队先后完成“七五”至“十一五”国家及省级科技支撑计划等研究课题30多项,取得省部级科技奖10多项,累计推广面积53万公顷,新增产值10多亿元,取得了显著的经济效益和社会效益。科技就是生产力,应充分利用各种科技资源,组织科研院所、大专院校技术力量,加快形成研究、示范、推广技术支撑体系。要加强高效益低成本种薯生产技术和质量控制技术研究,积极探索高、新、尖技术的应用推广,重点推广少(免)耕栽培、覆膜栽培、节水灌溉、测土配方施肥、病虫害综合防治、机械化生产等关键技术,建立健全区域化高产高效栽培技术体系。要加强种薯高效快繁、病毒快速检测、专用薯高产栽培、病虫害监测防控、保鲜贮藏、精深加工和污染防治等关键技术研究,组织各相关力量协作攻关,争取短期内在重点领域实现突破。要因地制宜加强生产机械装备,东北和华北应重点示范推广播种、喷药、收获等大中型机械,西北、西南和南方应重点研制推广适合小地块生产的小型农机具。应以省和主产区农业科研院所、扩繁单位、加工企业为核心,构建马铃薯科技创新体系和科研基地,在重点产区建立国家马



2015年10月3日,甘肃省定西市安定区团结镇小山村民姚又兰将收获的马铃薯装车。摄影/新华社 陈永刚

铃薯研发分中心,创新技术推广服务方式和手段。要注重生物技术等高新技术的应用,重视生产一线的技术创新,示范主栽品种,推广关键技术,提高科技服务到位率、科技成果转化率和单位土地产出率。

四是大力提高精深加工水平。目前,我国马铃薯淀粉人均应用量仅为5公斤/年左右,与发达国家30—40公斤/年的水平差距较大。这与我们生活习惯有关,也与马铃薯的精深加工水平低,难以满足人们多元化的消费需求有关。进一步拓宽马铃薯应用领域,提高马铃薯制品附加值,除宣传引导外,最为关键的在于应用高科技手段,走马铃薯制品精深加工的路子。应大力发展产业化经营,引导企业和薯农组建马铃薯专业化合作组织,通过“公司+合作组织+基地+农户”的经营模式,形成利益共享、风险共担的经济实体。要优化行业区域布局,在马铃薯主产区及其周边地区发展马铃薯淀粉和全粉加工企业,在大中城市及其周边地区发展薯片、薯条及其他高附加值产品企业。要提高马铃薯精深加工比例,重点发展科技含量和附加值高的变性淀粉系列产品以及马铃薯深加工食品,鼓励发展薯类保鲜制品、半成品等马铃薯产品

加工业,形成高端产品与低端产品、终端产品与半成品相结合的马铃薯加工产品结构,满足不同层次、不同领域的消费需求。要引导和推动马铃薯加工企业建立科技创新平台和研发基地,鼓励与高校及科研院所联合成立研究开发中心和产业技术创新战略联盟,科研单位可利用企业车间做研发基地,企业可利用科研单位成果来进行生产,以全面提升我国马铃薯加工业的自主创新能力。要加强企业品牌建设,培育和扶持一批规模较大、自主创新能力较强、拥有核心技术、盈利能力强、诚信度较高的马铃薯加工企业,以不断增强我国马铃薯加工业在国际市场上的综合竞争能力。

五是建立健全政策扶持体系。加快马铃薯产业发展,离不开国家政策的支持。应加大财政扶持力度,对马铃薯产业发展重点项目给予支持。要加快推进良种选育与脱毒种薯扩繁体系、技术创新与推广体系、专用马铃薯生产基地和脱毒种薯质量检测监控体系建设。应将马铃薯主产区纳入国家商品粮基地建设项目,在投资和财税上享受同样的待遇,对低收入区种薯生产采取以奖代补等形式进行补贴,以充分调动主产区和农民两个生产积极性。要加大金融支持马铃薯产业发展力度,注重采取市

场化运作方式,广泛吸纳社会资本,鼓励民间资本、工商资本参与,加快建立多元化投融资机制,特别是完善农民小额信贷机制,降低贷款门槛,满足马铃薯产业发展的资金需求。可适度提高马铃薯良种补贴标准,鼓励马铃薯新品种培育、脱毒种薯和良种配套技术示范推广,努力解决马铃薯种植用种量大、投入成本高的问题。要加大对马铃薯种植农机具补贴力度,提高马铃薯关键作业环节的机械化程度,促进马铃薯种植效率提高。要加大对马铃薯市场体系建设扶持力度,在交通便利的马铃薯主产区建设一批商品薯、种薯和加工产品的交易批发市场,建立和完善马铃薯产销信息服务平台,搞好市场分析和预测,推进网上交易和期货交易,促进产销衔接和市场流通,构建全国马铃薯现代物流体系,让马铃薯卖得出、卖得好。应加强对马铃薯贮藏设施建设扶持,按照“深挖窖、广积薯、均上市、促增收”的思路,支持加工企业、种植大户和合作社建设马铃薯储藏窖(库),淡吞旺吐、错峰销售,努力解决销售期限短、集中上市、压质压价问题,以保障马铃薯市场均衡供应,延长加工企业生产周期,实现贮藏、加工增值增效。

六是切实加大宣传引导力度。目前,社会上对马铃薯产业发展的重要性认识明显不足,一些地方还停留在自发生产和经营状态。对此应强化宣传引导,使各地各有关部门从保障国家粮食安全、增加农民收入的高度,重视马铃薯产业发展,切实营造促进马铃薯产业发展的良好氛围。要利用广播、电视、网络、报纸、文艺等多种形式,加大对马铃薯发展历史、重大事件、健康饮食等方面的宣传,积极引导社会消费,促进调整食品结构。应举办富有特色的马铃薯产品交易会,宣传马铃薯产业发展取得的经验和成效,不断扩大社会影响,吸引更多的社会力量参与马铃薯产业建设。应大力宣传马铃薯知名企业和品牌,增强消费者对国内加工企业和品牌的认知,通过品牌效应进一步开拓市场、增强竞争力。☒

民主政治展现新境界 依法治国开启新征程

——深入学习习近平总书记关于社会主义民主法治的重要论述

文 / 全国人大常委会副秘书长 沈春耀

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央励精图治、奋发进取,开创了党和国家事业发展新局面;在坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国、发展社会主义民主政治等方面提出了一系列新思想新论断新要求,具有鲜明的时代特色和理论风格。深入学习习近平总书记关于民主法治的重要论述,对于新形势下加强社会主义民主法治建设、推进国家治理现代化,具有重要意义。

一、根本政治制度的新定位

人民代表大会制度作为保证中国人民当家作主的根本政治制度,在当代中国政治发展中发挥了巨大功效、取得了巨大成功。在新的奋斗征程上,必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。习近平总书记指出:“在中国,发展社会主义民主政治,保证人民当家作主,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一。”党的领导是坚持和发展中国特色社会主义的根本政治保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。实现“三者有机统一”,需要在国家制度上来作出安排和设计,需要通过一系列体制机制来运行和保证,需要通过公共权力、在一定的制度框架内来推行、贯彻和实施。人民

代表大会制度为实现党的领导和执政,为保障和发展人民当家作主,为全面贯彻依法治国基本方略,提供了有效可靠的制度载体、实施平台和运行轨道,为实现“三者有机统一”创造了根本制度环境和重要运行条件。

习近平总书记关于根本制度安排的重要论述,进一步阐明了人民代表大

会制度的性质、地位、特征和作用,拓展了人民代表大会制度的深刻内涵,提升了人民代表大会制度的核心理念。一是党的领导、人民当家作主和依法治国,都构成人民代表大会制度的内在属性,都属于根本政治制度题中应有之义。二是坚持“三者有机统一”,是实行人民代表大会制度的本质要求,把党的领导、人民当家作主和依法治国割裂开来、对立起来或者相互替代,都不符合人民代表大会制度的宗旨和原则,应力戒“要么这样,要么那样”的思维和行为逻辑。三是人民代表大会制度为实现和发展“三者有机统一”提供根本制度保障,坚持“三者有机统一”为推动人民代表大会制度与时俱进确立根本政治遵循,相辅相成、相互促进,统一于社会主义民主法治建设的实践。

支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度。党的十八届三中全



全国人大常委会副秘书长沈春耀

对全面深化改革作出新的战略部署,明确提出“全面深化改革的总目标是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。”提出国家治理体系和治理能力现代化,是中国特色社会主义和国家现代化理论和实践的重大创新。习近平总书记还指出:“人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。新形势下,我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度,也要与时俱进完善人民代表大会制度。”这就从实现国家治理现代化的时代新高度,赋予坚持和完善人民代表大会制度、推动人民代表大会制度与时俱进的新使命,开辟了发展新境界。

在坚持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中,人民代表大会制度应当更好发

挥国家根本政治制度的重要支撑作用。一是推动国家制度体系更加成熟、更加定型,推动中国特色社会主义法治体系加快形成,奠定和夯实国家善治良法的制度基础。二是在这一制度体系和法治体系下,执行和实施能够更加有效、更加透明、更加公平。有制度、无能力,制度就会图有虚名;有能力、没制度,能力就会被滥用、错用或者未正确运用。三是不断实现国家发展、社会发展和人的全面发展的目标,不断提高国家和社会治理绩效,创造幸福美好的未来。

推进人民代表大会制度理论和实践创新。人民代表大会制度包含着一系列紧密联系、相互贯通的重要政治思想和理论原则,包含着一整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,国家的一切权力属于人民,人民通过人民代表大会行使国家权力;各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责、受人民监督;人民代表大会统一行使国家权力,各级国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对人大负责、受人大监督;国家机关实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调;在中央统一领导下,充分发挥地方主动性和积极性,保证国家统一高效组织推进各项事业;坚持各民族一律平等,各少数民族聚居的地方实行区域自治;实行依法治国,建设社会主义法治国家;坚持中国共产党的领导和理论指导,沿着中国特色社会主义道路前进,建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。

在中国实行人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度文明史上的伟大创造,是中国人民当家作主、掌握自己命运的必然选择。60多年的实践充分证明,人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。现实发展是历史发展的继续、未来发展的起点,回顾历史是为了更

好面对现实、走向未来。我们要在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度,按照总结、继承、完善、提高的原则,推动人大制度和人大工作与时俱进、开拓创新、完善发展,继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。

二、依法治国的新布局

“奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。”解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题,不断开辟更加广阔的发展前景,必须全面依法治国。

建设法治中国的重要纲领性文献。依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出了全面依法治国的指导思想、总体部署、重要举措和任务要求,开启了依法治国新征程。中央全会专题研究法治并作出决定,这在我们党的历史上还是第一次,具有重大创新意义。这充分体现了以习近平同志为总书记的党中央对全面依法治国的高度自觉和远见卓识,充分反映了全国各族人民的共同愿望。之后,全面依法治国同全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党一道,形成了“四个全面”的战略布局。“四个全面”的战略布局,集中体现了以习近平同志为总书记的党中央治国理政、开创事业发展新局面的战略思想和战略部署,具有重大统领和指导意义,同时,也将全面依法治国进一步提升到新高度,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。

中国特色社会主义法治道路。习近平总书记在党的十八届四中全会上指出:“全面推进依法治国,必须走对路。如果路走错了,南辕北辙了,那再提什么要求和举措也都没有意义了。全会决定有一条贯穿全篇的红线,这就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。中国

特色社会主义法治道路是一个管总的东西。”确立中国特色社会主义法治道路,进一步增强了全面依法治国的方向性、原则性、系统性和战略性,拓展了全面依法治国理论和实践的时代内涵。走中国特色社会主义法治道路,必须坚持中国共产党的领导,坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等,坚持依法治国和以德治国相结合,坚持从中国实际出发。走中国特色社会主义法治道路,必须以建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作为总目标、总抓手,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,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,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。

在法治下推进改革和在改革中完善法治。在全面深化改革和全面依法治国新形势下,需要正确认识、把握和处理改革和法治的关系。综观古今中外,尽管改革和法治经常出现不一致、不协调甚至矛盾,但总的趋势是,改革和法治相辅相成、相伴而生,法治的实现离不开改革的推动,改革的深化离不开法治的保障。我国改革开放30多年的实践也充分证明了这一点。然而,在一个快速发展、深刻变化的大国中持续推进改革和法治,使各方面制度更加成熟、更加定型,实现国家治理现代化,无疑具有特殊的复杂性、艰巨性。这是时代向我们提出的新课题。习近平总书记指出:“三中全会决定和四中全会决定是姊妹篇,体现了‘破’和‘立’的辩证统一。”“在法治下推进改革,在改革中完善法治,这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。”坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,明确了全面深化改革和全面依法治国的关系,澄清了一些认识偏差和误区,是我们协调推进制度建设和法治建设应当遵循的重要原则。我们要使改

革和法治如鸟之两翼、车之两轮,努力做到改革和法治相互促进、相得益彰。

三、民主政治的新提升

发展社会主义民主政治,必须进一步回答和解决新形势下民主政治怎么看、怎么干的问题。

中国特色民主观。民主是当代政治生活和政治思想中的一个常在话题,也是观点纷繁、模式多样、立场各异的争议话题。中国特色社会主义民主政治制度,符合本国国情,反映人民意愿,顺应时代潮流,能够为国家富强、民族振兴、人民幸福、社会和谐提供政治制度保证,具有强大的生命力和优越性。然而,我国发展优势和综合国力还没有转化为话语优势。在当今世界舆论场,总有一些人因为中国实行共产党领导、社会主义制度等,没有搬用西方政治制度模式特别是“多党竞争性选举”,而把中国政治制度归入“异类”、“另册”,甚至加以歪曲、抹黑。国内、党内也存有一些模糊认识。习近平总书记以坚定的政治自信和高超的政治智慧,直面问题,作出了深刻的、系统的回答:“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的,主要看国家领导层能否依法有序更替,全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业,人民群众能否畅通表达利益要求,社会各方面能否有效参与国家政治生活,国家决策能否实现科学化、民主化,各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系,执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导,权力运用能否得到有效制约和监督。”

“八个能否”的民主观,总结了国内外民主政治发展的经验教训,拓展了当代中国民主政治理论和实践的新视野、新境界,具有重要理论和实践创新意义。第一,它体现为一种综合民主观。从多个维度、多个层面观察政治制度,判断是否属于民主、民主实现程度的标准尺度不应是单一的、片面的,而应是综合的、整体的评价。第二,它体现为一种实效民

主观。坚持形式民主与实质民主、程序民主与实体民主、间接民主与直接民主、代议民主与参与民主相结合,从诸多方面实际效果和结果对政治制度进行客观评价。实践才是检验真理的唯一标准,正如马克思所指出的:“凡是把理论引向神秘主义的神秘东西,都能在人的实践中以及对这种实践的理解中得到合理的解决。”第三,它体现为一种发展民主观。民主制度是一个持续不断的发展和演进过程,不断从低级走向高级、从传统走向现代;不能割断历史,不能想象突然就搬来一座政治制度上的“飞来峰”;民主同人权、法治、自由等价值一样,没有最好、只有更好。

发展社会主义协商民主。社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造,在我国有深厚的文化基础、理论基础、实践基础和制度基础。习近平总书记提出:“我们要全面认识社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势这一重大判断。”社会主义民主不仅需要完整的制度程序,而且需要完整的参与实践。在人民内部各方面广泛商量的过程,就是发扬民主、集思广益的过程,就是统一思想、凝聚共识的过程,就是科学决策、民主决策的过程,就是实现人民当家作主的过程。

加强社会主义协商民主建设,推进社会主义协商民主广泛、多层、制度化发展,已经成为以习近平同志为总书记的党中央发展社会主义民主政治的重点方向和重要抓手。第一,提升协商民主的重大意义。在中国社会主义制度下,有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛。第二,明确协商民主的基本含义。即在中国共产党领导下,人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题,在决策之前和决策实施之中开展广泛协商,努力形成共识。第三,明确协商民主的基本渠道。重点加强政党协商、政府协商、政协协商,积极开展人大协商、人民团体协

商、基层协商,逐步探索社会组织协商;构建程序合理、环节完整的协商民主体系,健全社会主义协商民主制度。

发挥我国民主政治优势和特点。习近平总书记提出:“发展社会主义民主政治,关键是要增加和扩大我们的优势和特点,而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。”中国特色社会主义民主政治制度,发端、奠基于共和国成立之初,历经探索、曲折,形成、发展于改革开放新时期。在这一伟大历史进程中,中国特色社会主义民主政治制度已经并将继续展现出巨大的政治优势、制度优势和鲜明的中国特色。

其一,拥有团结带领全国各族人民共同奋斗、不断前进的中国共产党,形成中国特色社会主义事业的领导核心力量,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。

其二,确立保证人民当家作主的根本政治制度和一系列制度体制机制,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,广泛参加国家和社会治理。

其三,实行中国特色社会主义政党制度,共产党领导、多党派合作,共产党执政、多党派参政,加强社会各种力量的合作协调,有效调节国家政治关系。

其四,组织全体人民以国家主人翁地位投身社会主义建设,团结一心,调动一切积极因素,集中力量办大事,有领导、有秩序地朝着国家发展目标前进。

其五,实行民主集中制,正确处理民主与集中、分工与协同、监督与支持、制约与效率的关系,妥善协调各方面利益关系,保证国家机关依法协调高效运转,形成治国理政的强大合力和正能量。

其六,维护国家统一、民族团结和社会和谐,维护国家法治统一、尊严、权威,维护国家主权、安全、发展利益,维护中国人民和中华民族的福祉。

社会主义愈发展,民主也愈发展,现代化也愈发展。当代中国共产党人和中国人民一定能够不断发展具有强大生命力的社会主义民主政治。★

今后五年力推五项改革落实五大措施

文 / 全国人大财政经济委员会副主任委员 尹中卿



2015年11月13日,第二届大梅沙中国创新论坛在深圳举行。全国人大常委会委员、财经委副主任委员尹中卿出席并演讲。图/视觉中国

2015年10月,党的十八届五中全会通过了《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》。2016年3月,十二届全国人大四次会议审查和批准了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。

未来五年是我国全面建成小康社会的决胜阶段。“十三五”规划纲要作为我国经济发展进入新常态后的第一个五年规划,必须适应新常态、把握新常态、引领新常态,紧紧围绕实现全面建成小康社会的宏伟目标,对未来五年经济和社会作出总体部署和统筹安排。

一、过去的五年回顾和当前形势

“十二五”规划纲要提出24个主要指标,21个章节指标以及一批重大工程。其中,24个主要指标分为12个12项

预期性指标和12个16项约束性指标。经过过去五年的努力,我国顺利完成了“十二五”规划纲要提出的各项任务。

——经济实力迈上大台阶。国内生产总值年均增长7.8%,相当于世界平均增速2倍以上,成为第二个超过10万亿美元的国家。

——经济结构出现转折性变化。服务业成为第一大产业,消费成为支撑经济增长的主要力量,超过一半人口居住在城镇。

——科技创新实现重大突破。载人航天、深海潜探、北斗导航等一批重大项目达到世界先进水平。高速动车、4G通信、“华龙一号”、第三代核电技术等取得重大创新成果。

——基础设施水平大幅提升。我国铁路运营里程达到12万公里,其中高速

铁路达到1.9万公里,占到全世界的60%以上。南水北调东、中线工程通水。建成世界上最大的4G网络。

——人民生活显著改善。居民收入增长超过50%,城乡收入差距持续缩小,建设保障性住房近4000万套,上亿群众喜迁新居,农村贫困人口减少1亿多,养老、医疗等社会保障制度实现全覆盖。

但也需要指出,其中1个主要指标(研究与试验发展经费支出占GDP比重,简称R&D)、6个章节指标未达到预期,部分重大工程未能完成。其中,2015年R&D经费投入强度仅提高到2.1%左右,未能按期实现“R&D经费投入强度提高到2.2%”的预期目标。

分析刚刚过去的一年经济运行形势,2015年国内生产总值676708亿元,比上年增长6.9%。其中,第一产业增长

3.9%；第二产业增长6.0%；第三产业增长8.3%。分季度看，一季度同比增长7.0%，二季度增长7.0%，三季度增长6.9%，四季度增长6.8%。

粮食生产总体稳定。2015年，早稻640亿斤，夏粮2820亿斤，秋粮8960亿斤，粮食总产量12429亿斤（62144万吨），增产280多亿斤。连续9年超过1万亿斤，连续5年超过1.1万亿斤，连续3年超过1.2万亿斤，实现连续12年增产。

工业生产缓中趋稳。2015年，全部工业增加值22.9万亿元，同比增长5.9%；规模以上工业增加值增长6.1%，回落2.2个百分点。2015年，制造业采购经理人指数(PMI)：1月49.8，2月49.9，3—4月50.1，5—6月50.2，7月50，8月49.7，9—10月49.8，11月49.6，12月49.7。2016年1—2月，规模以上工业增加值同比实际增长5.4%，环比回落0.5个百分点。2016年，制造业采购经理人指数(PMI)：1月49.4，2月49.0。非制造业商务活动指数：1月53.5，2月52.7。

投资增幅明显回落。2015年，全社会固定资产投资56.2万亿元，同比名义增长9.8%，扣除价格因素实际增长11.8%，在14年来最低点徘徊。分产业看，第一产业投资增长31.8%，第二产业投资增长8%，第三产业投资增长10%。2016年1—2月，全国固定资产投资（不含农户）3.8万亿元，同比名义增长10.2%。

社会消费品销售增长趋稳。2015年，全社会消费品零售总额30.1万亿元，同比名义增长8.9%，扣除价格因素实际增长10.6%，回落0.3个百分点。全国网上零售额3.88万亿元，增长31.6%。2016年1—2月，社会消费品零售总额5.3万亿元，同比名义增长10.2%，扣除价格因素实际增长9.6%。

进出口增速继续下行。2015年，货物进出口总额24.57万亿元，下降7%。其中，出口降1.8%，进口降13.2%。出口连续11个月负增长，进口连续25个月负增长。出口市场份额超过3%，贸易顺

差3.69万亿元，扩大56.7%。传统劳动密集型产品出口下降1.7%。外商直接投资1263亿美元，增长6.4%；境外直接投资1180亿美元，增长14.7%。目前，我国对外投资存量居全球第八位，流量居第三位。2016年1—2月，货物进出口总值3.31万亿元，同比下降12.6%。其中，出口下降13.1%，进口下降11.8%；贸易顺差6159亿元，收窄15.9%。

货币和信贷供应基本稳定。2015年12月末，广义货币139.2万亿元，增长13.3%；狭义货币40.1万亿元，增长15.2%；流通中货币6.3万亿元，增长4.9%。社会融资总规模15.4万亿元，少增1.1万亿元。人民币贷款94万亿元，增加11.7万亿元。2016年1月末，新增人民币贷款2.51万亿元，增加1.04万亿元。2月末，新增人民币贷款7266亿元，少增2970亿元。广义货币142.46万亿元，增长13.3%；狭义货币增长17.4%，流通中货币下降4.8%。

物价低位运行。2015年，居民消费价格同比涨1.4%。其中，1月涨0.8%。工业生产者出厂价格同比降5.2%。其中，7月降5.4%，8—12月降5.9%。2016年，居民消费价格，1月涨1.8%，2月涨2.3%。自2014年9月以来，在连续17个月低于2%之后，第一次高于2%。工业生产者出厂价格，1月降5.3%，2月降4.9%。自2012年3月以来，连续48个月下滑，连续14个月跌幅超过4%。

财政收支矛盾加大。2015年，全国一般公共预算收入15.22万亿元，同口径同比增长5.8%（扣除由政府性基金预算转入11个项目），为27年来最低增速。其中，中央财政收入同口径增7%；地方财政收入同口径增4.8%。全国一般公共预算支出17.58万亿元，同比增13.2%。其中，中央财政本级支出增8.6%，地方财政支出增13.2%。2016年1—2月，全国一般公共预算收入2.73万亿元，同比增长6.3%，明显高于去年同期3.2%的增幅。其中，中央一般公共预算收入同比增长1.6%，地方一般公共预算

算本级收入同比增长10%。全国一般公共预算支出2.11万亿元，同比增长12%。

城乡居民收入继续增加。2015年，居民人均可支配收入21966元，同比增长8.9%。其中，城镇居民人均可支配收入增长8.2%；农村居民人均可支配收入增长8.9%。居民人均消费支出15712元，比上年增长8.4%。其中，城镇居民人均消费支出增长7.1%；农村居民人均消费支出增长10%。

综上所述，改革开放以来，只有1981年、1989年、1990年GDP增速低于7%，分别为5.2%、4.1%、3.8%。从2007年二季度到去年底，在八年多时间里，中国GDP增速遭遇两次长时间下滑。上一次延续7个季度，这一次已经延续5年多时间。这里有两个显著特点：一是持续减缓，逐步回落，有时甚至是大幅度下滑。二是频繁波动，起落不定，有时甚至是剧烈震荡。分析看，我国经济整体上是在下滑中波动、在波动中下滑，过热与过冷轮番登场，进入W+M+L型增长。

进入新世纪以来，从年度数据来看，2001年至2007年经济增速平均10.8%，2007年更是达到14.2%的历史高点，结束了2000年以来高速增长时期。2008年以来，除了2010年达到10.4%之外，其他年份都低于两位数。2008年至2014年经济增速平均8.8%。其中，2008年9.6%，2009年9.1%（下降0.5个百分点），2011年9.2%（下降1.2个百分点），2012年首次出现7.8%（下降1.4个百分点），2013年为7.7%（下降0.1个百分点），2014年为7.4%（下降0.3个百分点）。2015年为6.9%，成为25年来最低增速。

从季度数据来说，1996年以来，经济增速低于7%的有4个季度，分别为1998年一、二季度，2008年四季度和2009年一季度。其中2008年四季度6.8%，2009年一季度6.1%。在经历近几年“保八”“稳七”之后，2015年三季度、四季度再次滑落到6.9%和6.8%。

近几年来，一系列低于市场预期的宏观经济数据，不仅让很多人担忧中国

经济走势,更关心中国经济前景。2014年4月,习近平总书记在主持召开中央政治局会议研究经济形势和经济工作之后,5月初到河南考察工作时第一次提出经济新常态:“中国发展仍处于重要战略机遇期,我们要增强信心,从当前中国经济发展的阶段性特征出发,适应新常态,保持战略上的平常心态”。

目前,需要从9个方面分析中国经济新常态的表现、成因和发展方向。从消费需求看,模仿型排浪式消费阶段基本结束,个性化、多样化消费渐成主流。从投资需求看,传统产业相对饱和,基础设施互联互通和一些新技术、新产品、新业态、新商业模式的投资机会大量涌现。从出口和国际收支看,传统出口竞争优势减弱,高水平引进来、大规模走出去正在同步发生。从生产能力和产业组织方式看,新兴产业、服务业、小微企业作用更加凸显,生产小型化、智能化、专业化将成为产业组织新特征。从生产要素相对优势看,人口老龄化日趋发展,农业富余劳动力减少,要素的规模驱动力减弱,经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步。从市场竞争特点看,数量扩张和价格竞争问题渐显,逐步转向质量型、差异化为主的竞争。从资源环境约束看,环境承载能力已经达到或接近上限。从经济风险积累和化解看,各类隐性风险逐步显性化,化解以高杠杆和泡沫化为主要特征的各类风险将持续一段时间。从资源配置模式和宏观调控方式看,刺激政策的边际效果明显递减。

二、“十三五”规划纲要蓝图和任务

“十三五”期间,我国面临的国内外发展环境更加错综复杂。从国际环境看,和平与发展的时代主题没有变,国际金融危机冲击和深层次影响在相当长时期依然存在,国际关系复杂程度前所未有,外部环境不稳定不确定因素明显增多。包括世界经济在深度调整中曲折复苏、增长乏力,新一轮科技革命和产业变革蓄势待发,国际能源格局发生重大调整,

国际贸易投资规则体系加快重构,局部地区地缘博弈更加激烈,传统安全威胁和非传统安全威胁交织。

从国内环境看,经济发展进入新常态,仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。

——长期向好基本面没有改变。经过多年快速发展,我国物质基础雄厚,产业体系完备,资金供给充裕,人力资本丰富,经济韧性强、潜力足、回旋余地大,市场空间广阔,发展潜力巨大。

——新动力尚未形成有效支撑。发展方式粗放,结构性矛盾凸显,不平衡、不协调、不可持续问题突出。全面深化改革进入深水区,劳动力资源和自然资源优势逐步减弱,资源约束趋紧,要素成本大幅上升,全要素增长率趋于下降,经济增长下行压力持续加大。

——风险隐患和困难增多。经济增长换挡、结构调整阵痛、动能转换困难相互交织。财政金融风险加大,基本公共服务供给不足,城乡区域发展不平衡,人口老龄化加快,居民收入差距较大,消除贫困任务艰巨。生态容量日益缩小,环境压力越来越大。社会文明程度有待提高,法治建设有待进一步加强。

在“十三五”期间,我国处于经济增长速度换挡期。经济增长速度必然会下降,但也不会无限下滑。经济结构性改革、转型升级虽然痛苦,但却是不得不迈过的关口。刺激政策边际效应递减,压缩了继续进行刺激的空间,但可以通过有效引导减缓消化各类风险影响。

经济潜在增长率缓慢下行。“十二五”以来,受国内要素条件变化及结构性因素、周期性因素的多重影响,我国经济增长下行压力逐渐加大。劳动力供给规模缓步减少。劳动年龄人口(16—59周岁)自2011年达到峰值后开始下降,截至2015年4季度,劳动力市场求人倍率连续21个季度大于1,劳动力市场虽总量略有盈余,但结构性短缺凸现。资本投入增长减缓。“十二五”以来,中央财政收入增

速大幅回落、一些地区财政收入负增长,企业负债率和银行业不良贷款上升,民间投资仍面临一些准入限制等方面的制度性障碍,产能过剩、商品房高库存等因素导致投资收益下滑,使我国固定资产投资增速大幅下降。增长动力转换难度较大。我国科学技术和人力资本供给相对不足,全要素生产率偏低,尚不能完全对冲劳动力和资本投入减少对增长的负面影响,使我国经济转型升级困难重重。

供给结构不适应需求变化。“十二五”以来,居民消费需求升级加快,但国内现有产品和服务供给不适应消费结构变化,有效需求乏力和有效供给不足并存。产能严重过剩。工业产能整体利用率降低到74%左右,粗钢、水泥、电解铝、平板玻璃、造船、光伏、风电设备产能利用率分别仅为75%、70%、74%、68%、70%、60%、50%,小麦、食用植物油、稻谷加工业分别仅为60%、54%、45%,商品房库存量增至7亿平方米。新消费供给能力总体不足。我国正处在居民消费结构快速升级阶段,但有效供给总量和供给结构还不能适应上述变化。2014年我国文化及相关产业增加值占GDP比重仅为3.76%,旅游及相关产业增加值占GDP比重仅为4.3%,健康产业占GDP比重远低于发达国家和一些发展中国家。居民对高品质产品和服务的需求外溢规模日益扩大,教育、养老、健康、旅游等服务贸易逆差较大。

保障改善民生仍存短板。“十二五”以来,保障改善民生各项工作扎实推进,但由于公共产品和公共服务历史欠账较多、农村贫困人口规模较大,是全面小康的短板。农村脱贫攻坚任务艰巨。建档立卡数据显示,2014年我国有12.8万个贫困村、近3000万个贫困户、7000多万农村贫困人口。大部分贫困人口分布在边远地区、深山区、石山区等交通闭塞和生态脆弱地区。贫困人口因病致贫、因病返贫问题突出。原有扶贫脱贫措施的边际效应处于递减状态。公共服务欠账较多。以民生保障和

基本公共服务均等化为重点的社会建设相对滞后,教育、医疗卫生、文化、养老等社会事业发育不足。基础设施建设仍有不少欠账和缺口,人均公共设施存量仅为西欧的1/3、北美的1/4,国内西部地区仅为东部地区的1/2。城乡、区域、群体间基本公共服务差距仍然较大。

生态环境质量尚未改善。“十二五”以来,虽然主要减排目标都如期实现,但由于多领域多类型生态环境问题的持续累积,总体污染仍然较重,环境恶化趋势没有得到逆转。**环境污染**

形势不容乐观。水环境质量偏低,2014年仍有9.2%的地表水国控断面水质丧失水体功能。大气污染严重,越来越多的城市和地区雾霾呈现常态化。土壤污染凸显,工业生产、矿山开发、化肥农药污染较大。化学品环境风险突出,有毒有害化学品落后产能大量存在。环保设施能力不足,2014年半数污水处理厂不具备脱氮处理功能,县城、建制镇、村庄仍有大量污水直排。**生态系统保护形势严峻。**自然生态系统退化,生态修复难度增大,一些地区生态承载力接近临界点。森林单位面积蓄积量仅相当于全球平均水平的78%,沙化和石漠化土地占国土面积比例仍然偏高。严重退化草原面积仍占1/3以上,8亿亩湿地中的54.7%尚未得到有效管护。

国际经贸环境日益严峻。“十二五”以来,全球经济在深度调整中曲折复苏、增长乏力,全球贸易增速大大下滑,贸易投资规则发生新变化,国际市场竞争和产业竞争更趋激烈。**全球经济对我国带动力减弱。**危机后全球经济由繁荣转入衰退,并进入较长时期调整阶段,国



3月26日,装载着2000吨哈萨克斯坦油脂的中亚班列“长安号”首趟回程班列,缓缓驶入西安铁路新筑车站货场。
摄影/新华社 唐振江

际市场需求增长乏力。我国作为货物贸易进出口第一大国,受到发达国家“高端回流”和新兴经济体“中低端分流”的双向挤压,国际金融危机以来贸易依存度从62%降低到2014年的41%,净出口对GDP增长贡献率从10.8%降低到2014年的1.7%。**高标准自由贸易规则挑战加大。**主要大国对制度权的争夺更加激烈,以美国为首的发达国家发起建立更高标准自由贸易体系的“两洋战略”,覆盖了占我国出口贸易额52%的贸易对象。其中,跨太平洋伙伴关系协定(TPP)于2015年10月结束谈判,跨大西洋贸易与投资伙伴协议(TTIP)谈判进程加快,部分外资和国内企业已经开始转向周边TPP成员国投资布局。

在“十三五”期间,坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展,作为一条红线,自始至终贯穿于“十三五”规划纲要各个领域、各个环节。新的发展理念是具有内在联系的集合体,是“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现,是关系我国发展全局的一场深刻变

革。实现发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立和贯彻落实新的发展理念。

同时,按照全面建成小康社会新的目标要求,特别是2020年比2010年国内生产总值翻一番、城乡居民人均收入翻一番的目标,“十三五”规划纲要设置了多项目标。

保持经济中高速增长。在提高发展平衡性、包容性、可持续性基础上,到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番,主要经济指标平衡协调,发展质量和效益明显提高。产业迈向中高端水平,农业现代化进展明显,工业化和信息化融合发展水平进一步提高,先进制造业和战略性新兴产业加快发展,新产业新业态不断成长,服务业比重进一步提高。

创新驱动发展成效显著。创新驱动发展战略深入实施,创业创新蓬勃发展,全要素生产率明显提高。科技与经济深度融合,创新要素配置更加高效,重点领域和关键环节核心技术取得重大突破,自主创新能力全面增强,迈进创新型国

家和人才强国行列。

发展协调性明显增强。消费对经济增长贡献继续加大,投资效率和企业效率明显上升。城镇化质量明显改善,户籍人口城镇化率加快提高。区域协调发展新格局基本形成,发展空间布局得到优化。对外开放深度广度不断提高,全球配置资源能力进一步增强,进出口结构不断优化,国际收支基本平衡。

人民生活水平和质量普遍提高。就业、教育、文化体育、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全,基本公共服务均等化水平稳步提高。教育现代化取得重要进展,劳动年龄人口受教育年限明显增加。就业比较充分,收入差距缩小,中等收入人口比重上升。我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。

国民素质和社会文明程度显著提高。中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心,爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬,向上向善、诚信互助的社会风尚更加浓厚,国民思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高,全社会法治意识不断增强。公共文化服务体系基本建成,文化产业成为国民经济支柱性产业。中华文化影响持续扩大。

生态环境质量总体改善。生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升。能源资源开发利用效率大幅提高,能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制,主要污染物排放总量大幅减少。主体功能区布局和生态安全屏障基本形成。

各方面制度更加成熟更加定型。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。人民民主更加健全,法治政府基本建成,司法公信力明显提高。人权得到切实保障,产权得到有效保护。开放型经济新体制基本形成。中国特色现代军事体系更加完善。党的建设制度化水平显著提高。

三、今后五年路径选择和措施

(一)着力推动供给侧结构性改革

今后五年,在“三期叠加”背景下,国民经济供给侧驱动增长的条件发生重大变化,需求侧政策边际效应递减,结构性矛盾导致全要素生产率增速趋降,经济下行压力依然较大。

经济从高速向中高速增长转变主要不是周期性因素,而是结构性因素。经济发展的主要矛盾不是在需求侧,而是在供给侧。解决供给侧问题不能光靠供给侧管理,不能简单进行结构调整,而是要更多依靠体制改革,在适度扩大总需求同时,通过深化体制改革推进供给侧结构性改革,以提高全要素生产率为核心,促进发展动力顺利转换。这是认识新常态、适应新常态、把握新常态、引领新常态的关键。

“十三五”时期发展主线是供给侧结构性改革。推进供给侧结构性改革的实质,旨在生产或提供符合消费者需求的、中高端的、品质优良的、性价比好的产品和服务。今后五年,必须在适度扩大总需求的同时,着力推进供给侧结构性改革,使供给能力满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要。提高供给体系质量和效率。扩大有效供给和中高端供给,改造提升传统比较优势,夯实实体经济根基,增强供给结构适应性和灵活性,推动社会生产力水平整体改善。提高经济发展质量和效益。推动社会生产力水平整体改善,防止陷入“中等收入陷阱”,确保如期全面建成小康社会。

“十三五”时期是供给侧结构性改革重要窗口期。今后五年,必须在适度扩大总需求的同时,着力推进供给侧结构性改革。用改革的办法推进结构调整。加大重点领域关键环节市场化改革力度,调整各类扭曲的政策和制度安排,完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境和机制,最大限度激发微观活力,优化要素配置,推动产业结构升级,扩大有效和中高端供给,增强供给结构适应性和灵活性,提

高全要素生产率。从“硬要素”(资本、劳动、资源)向“软要素”(人才、科技、金融、信息)转变。更多依靠技术进步、专业化技能、规模效应、管理创新、制度创新等非生产要素。提高全要素生产率。更多地依靠技术进步、专业化技能、规模效应、管理创新、制度创新等非生产要素投入。科技进步贡献效率从55%提高到60%,全员劳动生产率从人均8.7万元提高到12万元。

(二)大力推进五项改革

行政管理体制改革:深入推进简政放权。建立健全权力清单、责任清单、负面清单管理模式,划定政府与市场、社会的权责边界。深化行政审批制度改革,最大限度缩减政府审批范围。深化商事制度改革,提供便捷便利服务。深化事业单位改革,大力推进政事分开。**提高政府监管效能。**转变监管理念,加强事中事后监管,强化社会监督。制定科学有效的市场监管规则、流程和标准,推进监管现代化。创新监管机制和监管方式,推进综合执法和协同监管。**优化政府服务。**创新政府服务方式,提供公开透明、高效便捷、公平可及的政务服务和公共服务。加快推进行政审批标准化建设,优化直接面向企业和群众服务项目的办事流程和服务标准。加强部门间业务协同。全面推进政务公开。

财税体制改革:划分中央与地方事权和支出责任。适度加强中央事权和支出责任,把一些适宜地方政府负责的事务交给地方,减少中央和地方职责交叉、共同管理的事项。**完善地方税体系。**按照分税制原则,把适合作为地方收入的税种下划给地方,在税率方面可给地方适当放权。力争在全国完成营改增任务,合理确定中央与地方分配比例。调整消费税政策。全面实施资源税从价计征。加快推出环境保护税。**建立全面规范公开透明的预算制度。**完善政府预算体系,加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度,完善社会保险基金预算编制制度。实施跨年度预算

平衡机制和中期财政规划管理,全面推进预算绩效管理,建立政府资产报告制度,深化政府债务管理,扩大预算公开范围,细化公开内容。

金融体制改革:深化利率、汇率改革。加强央行对市场利率引导,完善利率形成机制。完善人民币汇率市场形成机制,增强双向浮动弹性。**推进银行体系改革。**优化国有商业银行股权结构,完善公司治理。推进农村信用社改革。降低民营银行准入门槛。**发展普惠金融和绿色金融。**建立健全农业信贷担保体系,创新小微企业信贷风险分担模式。**加快多层次资本市场建设。**启动股票发行注册制改革,改革创业板,完善“新三板”,启动“深港通”,规范区域性股权市场发展。**完善保险制度。**建立巨灾保险制度,研究推出税收递延型养老保险。**改革并完善金融监管框架。**以统筹监管系统重要性金融机构、金融控股公司、重要金融基础设施为重点,强化综合监管和功能监管。

国有企业改革:完善国有资产管理体制改革。开展国有资本投资、运营公司试点。建立国有资产出资人监管权力清单和责任清单。推进垄断行业改革。在石油天然气、电力等领域自然垄断环节国有资本要保持控制力,实行特许经营,同步推动放开竞争性业务。**优化国有企业结构布局。**加快从非主业领域、缺乏竞争优势的领域及一般产业低端环节退出,促进国有资本过多向关系国家安全、国民经济命脉的重点行业和关键领域集中,向前瞻性、战略性新兴产业和一般性产业的中高端集中,培育市场竞争新优势。加快剥离企业办社会职能,解决历史遗留问题。**发展混合所有制。**在民航、电信等领域开展混合所有制改革试点。研究提出公有制经济之间股权多元化改革方案,研究提出支持混合所有制企业实行企业员工持股试点办法。

社会保障制度改革:完善社会保险体系。实施全民参保计划,基本实现法定人员全覆盖。完善统账结合的城镇职工

基本养老保险制度,持续扩大覆盖面。完善职工养老保险个人账户制度,健全参保缴费激励约束机制。更好发挥失业、工伤保险作用,增强费率确定的灵活性。建立更加便捷的社会保险转移接续机制。**健全社会救助体系。**统筹推进城乡社会救助体系建设,完善最低生活保障制度,强化政策衔接,确保困难群众基本生活。加强社会救助制度与其他社会保障制度、专项救助与低保救助统筹衔接。加强基层流浪乞讨救助服务设施建设。**支持社会福利和慈善事业发展。**健全以扶老、助残、爱幼、济困为重点的社会福利制度。建立家庭养老支持政策,提增家庭养老扶幼功能。做好困境儿童福利保障工作。加强优抚安置工作。加快公办福利机构改革,加强福利设施建设,优化布局 and 资源共享。

(三)有效落实五项措施

去产能:处置“僵尸企业”。按照“企业主体、政府推动、市场引导、依法处置”的办法,注重运用市场化手段,通过严格环保、能耗、技术标准,因地制宜,通过兼并重组、债务重组乃至破产清算,分类有序处置,实现市场出清。抓住推进城镇化和工业化的有利时机,积极拓展国内市场。支持企业以多种方式“走出去”,扩大对外投资合作,拓展国外市场。积极推进优势企业开展跨地区、跨所有制的兼并重组,加快优化组织结构,支持兼并重组企业整合内部资源、压缩过剩产能,促进产业集中度提高。完善激励和约束政策,提高环保、安全、能耗等领域的准入门槛,引导企业主动退出过剩产能,为先进产能发展腾出空间。

去库存:化解房地产库存。提高户籍人口城镇化率。形成在就业地买房或长期租房的预期和需求。以满足新市民住房需求为主要出发点,以建立租购并举的住房制度为主要方向。把公租房扩大到非户籍人口,发展住房租赁市场。研究公务人员住房改革问题。鼓励房地产开发企业调整营销策略,适当降低商品住房价格。利用房地产调整时机,提高产

业集中度。

去杠杆:防范化解金融风险。提高直接融资占比,债转股,防止“一刀切”式的停贷、抽贷、压贷造成资金链断裂。加快地方债务置换,推动PPP模式发展与完善。加快商业银行不良贷款核销进度,依法处置信用违约,打破刚性兑付,释放金融风险。防范可能出现的股市、汇市、债市、楼市风险,防止交叉感染。规范各类融资行为,抓紧开展互连网金融风险专项整治,坚决遏制非法集资蔓延势头。依法打击非法集资、非法证券、非法期货交易活动。

降成本:帮助企业降低成本。转变政府职能、简政放权,清理规范中介服务。最低工资标准提高要把握分寸,防止工资上涨超过劳动生产率提高。研究精简“五险一金”,适当降低企业住房公积金缴付比例。创造利率正常化环境,为实体经济让利。完善煤电价格联动机制,推进电价市场化。提高运输效率,降低高速公路收费。

补短板:保持有效投资力度。补齐基础设施短板。重点做好水电气路,下一代信息基础设施,新能源汽车基础设施、城市地下管网、城际交通基础设施互联互通、生态保护和环境治理。持续增加农业投入,提高农业技术准备和信息化水平,藏粮于地,藏粮于技,推进农村一二三产业融和发展。实施制造强国战略,推动传统产业改造升级,全面提升工业基础能力。支持战略性新兴产业发展,大力发展健康、教育、养老、旅游产业,提升新兴产业支撑作用。创新扶贫开发方式,健全精准扶贫工作机制,强化政策保障。通过特色产业脱贫3000万人,劳务输出脱贫1000万人,异地搬迁脱贫1000万人。开展交通、生态保护、教育、金融、健康扶贫,以社保兜底。✎

(本文根据全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员、经济学家尹中卿在“人大代表和干部能力提高班”上的授课发言整理。)

为发展现代种业提供坚实的法治保障

文 / 全国人大农业与农村委员会副主任委员 刘振伟



2015年3月10日,十二届全国人大三次会议新闻中心举行记者会,全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟回答记者提问。摄影/新华社记者 李然

按语:2015年4月24日,《中华人民共和国种子法(修订草案)》提请十二届全国人大常委会第十四次会议首次审议。11月4日,十二届全国人大常委会第十七次会议二次审议通过,2016年1月1日起施行。种子法是保障国家粮食安全、种业安全、生态安全、农民权益,推进农业现代化的重要法律,奠定了发展现代种业的制度框架。新种子法的实施必将有力地提升种业科技创新能力、知识产权保护能力、企业的市场竞争能力、供种保障能力和市场监管能力。在种子法施行之际,本刊刊登刘振伟同志的解读,以期对贯彻落实新种子法有所裨益。

修改种子法是十二届全国人大常委会五年立法规划项目,由全国人大农委牵头,农业部、国家林业局等部门参与。这一涉及农业核心竞争力的重要法

律制度,调整对象涉及育种、繁种、用种、经营、管理、执法六大主体,涵盖科研、生产、流通、进出口、种质资源保护和植物新品种权保护六大领域,各方面十分关注。新种子法精心设计每一项制度,既体现现代种业发展趋势,又适应现阶段我国种业发展实际,为发展现代种业提供坚实的法治保障。

一、我国种业发展的历史沿革

新中国成立以来,党和国家始终高度重视种子工作和种业发展。上世纪六十年代的中央文件提出,“种子第一,不可侵犯”;毛泽东同志提出,把“培育和推广良种”作为发展农业的重要措施之一;邓小平同志强调,“农业靠科学种田,要抓种子、优良品种”,“农业问题最终要由生物工程来解决”。党的十七届三中、五中全会决定和近年来有关文件,都

对发展现代种业提出明确要求。中国用占世界9%的耕地养活占世界22%的人口,生产占世界25%的粮食,优良品种的培育和推广发挥了重要作用。

我国种业发展大体经历了自繁自用、统一供种和市场化发展三个阶段。各个阶段的发展都是由当时的农业生产方式、生产力水平及农村经济体制决定的,历史地、辩证地看待这几个阶段,都具有其特定环境下的合理性。

(一) 自繁自用阶段(1949年至1977年)

新中国成立初期,农村土地归农民个人所有。在初级社时期,与个体经营相适应,生产用种主要是农民自繁。农民响应政府号召,就地繁育优良品种,多余的由政府预约收购调配,“家家种田,户户留种,种粮不分,以粮代种”是当时的真实写照。高级社时期,良种繁育逐步转变为主要由农场承担。到了人民公社时期,又形成了主要由村集体自繁、自选、自留、自用、国家辅之以必要调剂的“四自一辅”模式。三年困难时期,农业生产陷入低谷,粮食紧缺,农作物种子出现严重混杂退化,为此,全国建立以县良种场为骨干、公社良种场为桥梁、生产队种子田为基础的三级良种繁育推广体系,名义是三级体系,但由于技术水平不高,管理力量薄弱,种子“一年纯、两年杂、三年退化”问题十分普遍。

这一阶段,种子没有商品属性,没有种子企业,也没有形成商品种子市场。

(二) 统一供种阶段(1978年至2000年)

改革开放以后,农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,种业逐步发展形成了布局区域化、生

产专业化、加工机械化、质量标准化、以县为单位统一供种的“四化一供”模式。各地在种子站基础上建立具有垄断地位的县种子分公司,按照“不赔钱略有盈余”原则开展种子加工经营。这一阶段的种子有了商品属性。1995年,国家开始实施包括良种选育、生产繁殖、加工包装、推广销售、质量管理为主要内容的“种子工程”,提出种子产业化思路:第一步,行政推“三率”(标牌统供率、种子精选率和种子包衣率);第二步,竞争建中心(建立大中型农作物种子加工中心);第三步,联合建集团(培育较大规模的种业集团公司)。“种子工程”的实施,提升了良种化水平,到2000年,我国共育成并推广农作物新品种1210个,主要农作物品种更换率达56%,商品种子生产和经营量达到80亿公斤。同时,种子管理体制开始改革,种子站与种子分公司分设,管理职能归种子站,经营职能归种子分公司。由于种子站与种子分公司是“一套人马、两块牌子”,职责、经费、人员没有做到完全分离。种子分公司由于缺资金、缺技术、缺人才、缺管理,生产经营陷入困境,负债经营的占70%以上。

这一阶段,种子经营管理政企不分、事企不分,种子市场仍是缺乏竞争的市场。但是,提出了政企分开、事企分开的改革思路并为之探索,为而后深化改革作了必要准备。

(三)市场化发展阶段(2000年至今)

2000年颁布实施的《中华人民共和国种子法》,为打破国有种子分公司垄断经营,推动多元市场主体发育提供了法律保障,种业进入从计划体制向市场经济体制转型发展阶段。这一阶段有三个特点:一是种业生产经营由单一主体逐步向多元主体转变;二是种业发展由主要靠行政推动向政府推动加市场拉动转变;三是种子经营和管理体制全面实现政企、事企分开。在种子法的统领下,国务院及农业、林业部门先后制定出台了40多项配套法规和规章,全国25个省、区、市制定了地方性种子法规,形成了以

种子法为核心的多层次的种业法律法规体系,进入了依法治种时期。

一是育种创新能力逐步提高。种子法实施以来,我国大力推动农业种质资源库(圃)建设,长期保存各类农作物种质资源43.3万份,居世界第二位,收集野生植物种质资源5万余份,从国外引进种质资源2.3万多份,保护濒危物种59个;建成26种作物的100个国家农作物改良中心、46个国家重点实验室和59个国家工程技术研究中心;启动实施分子育种专项和36种作物产业技术体系创建,创制了1万 multiple 份具有应用价值的育种材料。

林业建立自然保护区2126处、面积18.4亿亩,约占国土面积的12.8%;建立森林公园2583处,面积2.52亿亩,对285万株珍稀古树名木挂牌保护;建立13个国家林木种质资源专项保存库和22个综合保存库,保存树种2000多种,保存林木种质资源5万余份。

培育推广了一批高产、优质、多抗、高效的主要农作物新品种。2001年以来,通过国家和省级审定的主要农作物品种21926个,其中国家级审定2393个,农作物良种覆盖率达到96%;通过审(认)定的林木良种5987个,主要造林树木良种使用率达到60%以上。

植物新品种权申请量年均增长40%,年申请量在国际植物新品种保护联盟成员中排名前4位。目前,种植业已公布了9批、93种植物新品种保护名录,授予新品种权7443个,有效品种权5209件;林业已公布5批、198种植物新品种保护名录,授予新品种权913个。截至2014年,全国共受理植物育种发明专利申请17700多件。

育种科研队伍发展壮大。全国有450多家科研院所,5万多名科技人员从事育种工作,其中与育种有关的两院院士29位。

二是种子企业实力逐步增强。种子企业在市场竞争中逐步成长。截至2014年年底,全国农作物种子经营企

业5064家,其中注册资本1亿元以上的“育繁推一体化”企业70多家,种业前50强企业的经营额由2001年的30亿元提高到240亿元,市场占有率由10%提高到33%。国内种子市场销售额为780多亿元,是仅次于美国的第二大种子市场。企业的育种创新能力快速提升,研发投入不断加大,2014年企业选育国审玉米、水稻品种分别占62%和48%。经营林木种苗企业近8万家,种苗年产值2000多亿元。

目前我国农作物良种的商品供种率达到60%,能够满足农业生产240多亿斤常年用种量的需求。其中,杂交水稻和杂交玉米种子的商品供种率达到100%,全部实现了精选加工、统一包装和标牌销售。小麦已由过去的农民自留种发展到60%以上的商品供种率。

三是形成支持种业发展的政策扶持体系。各级财政加大对种业发展的投入,扶持建设了一批农作物品种改良中心、繁育基地、质检中心和区域试验站。国家对种子企业实行税收优惠政策,免征增值税,实施良种补贴政策,设立种业专项资金或基金等,支持政策初具雏形。社会资本进入种业加快,种业国际化迈出新步伐,国内大型种企在东南亚、非洲、南美等地设立了28家公司。

四是种业管理执法队伍逐步健全。目前,全国农业种子管理机构2919个,90%的涉农县区设有种子管理机构,政企、事企全面分开。31个省、区、市和4个森工集团建立了林木种苗管理机构,1904个地、县级林业主管部门设立了林木种苗管理机构。农、林两大系统共有管理、执法人员4.6万人。

五是经国务院同意的国家种业南繁基地建设规划开始实施,种业科技创新有了比较坚实的基地服务和后勤保障。

可以说,在农林领域,种业是依法治理成效比较显著的产业之一。

二、我国种业发展面临的新挑战

与国外农业发达国家相比,我国农

业竞争力先天不足,近些年又进入农产品成本快速上升和价格高于国际水平的特殊时期。在国内粮食“十二连增”的同时,农产品进口额每3年翻一番,大宗农产品全面净进口,农产品进出口贸易逆差额扩大。今后若干年,因人口增长和消费水平提高产生的农产品刚性需求扩大趋势不可逆转,因城镇化加速产生的耕地和水资源减少趋势不可逆转,因比较优势缺失产生的国内大宗农产品价格与国际市场价格差距扩大趋势不可逆转,因上述原因产生的农产品进口扩大趋势不可逆转。缓解“四个不可逆转”,关键是农业科技,农业科技关键是种业。

上述问题,应是我国农业发展面临的长期趋势。由于我国粮食储备制度统的过多过细,农产品价格形成机制始终处于调整之中,阶段性的粮食库存过高,财政负担过重,由此给人一种错觉,似乎我国农业问题已过关。我国农业的阶段性和周期性或结构性的过剩或不足将长期存在,不能因为某一阶段的特殊情形而对我国粮食问题、农业问题高枕无忧。我国粮食、农业问题隐患依然很大,抓种业的劲头丝毫不能放松。

我国种业发展急需解决的几个主要问题。

(一) 育种科技创新体系

2011年5月9日,时任中共中央政治局委员、国务院副总理的回良玉同志在全国现代农作物种业工作会议上的讲话中,提出我国农作物品种选育存在“四多四少”问题,即“我国商业化的种业科研体制机制尚未建立,产学研分割、育繁推脱节,育种方法、技术和模式落后,品种选育集成度低,成果评价及转化机制不完善,品种选育目标不适应生产需要。选育的品种多,但突破性的品种少,相当部分品种是低水平重复;通过审定的品种多,但较大面积种植的品种少,且品种名称混乱、一品多名和多品一名问题突出;高产品种多,但综合性状好、品质高、抗逆性和适应性强的品种少,不适应我国病虫害多发、异常天气频发的趋势;适合

人工劳动的品种多,但适合机械收割的品种少(特别是棉花、油菜等经济作物),不适应农村劳动力转移、农业机械化快速发展的新形势。同时,受生产方式、加工工艺设备和检测技术等因素影响,我国种子质量水平不高,种子活力差、发芽势弱、健康度低,导致出苗率低、携带病菌等问题”。我国60%以上的玉米品种亲本使用通用资源,低水平重复问题严重。

造成“四多四少”的原因是多方面的:一是投入和技术方面的原因。长期以来,我国80%的科研经费用于商业性育种,种质资源收集改良、育种方法、技术创新等基础性、前沿性研究投入不足,育种方法滞后。分子育种缺少成果验证和产业化转化环节,种质创新速度慢,制约着突破性大品种的选育。二是科研管理方面的原因。千军万马从事商业性育种,项目资源、育种材料和人才资源分散,难以集中优势资源打歼灭战。绝大部分种子企业科研基础薄弱,育种能力不足。三是科研评价体系方面的原因。“重立项轻验收”“重论文轻专利”“重数量轻质量”的科研成果评价体系,不利于催生原创性成果。四是品种审定制度方面的原因。品种审定以产量标准为导向,品种同质化严重。品种审定标准、程序以及公平性、透明性、合理性等,业内人士多有诟病。一些地方反映,在品种审定中,有的将老品种当新品种审定,换个名称再审定,换个省区还审定;有的将同一品种多次审定或用其他品种冒牌、套牌,造成“一品多名”或“多品一名”;有的把他人的材料改换名称,抢先审定,侵害了原始品种所有人权益;有的钻审定程序的空子,通过控制品种进入市场的时间,利用审定资源紧缺搞权力寻租,违反了法律法规。

(二) 植物新品种保护

我国1997年制定了《中华人民共和国植物新品种保护条例》并加入了《国际植物新品种保护公约》(1978年文本),但面临着法律效力低、与国际植物新品种保护发展趋势的衔接不够紧密等

问题。作为行政法规,条例难以对侵害植物新品种权的民事责任作出规定,对品种权人合法权益的保护力度有限。在制度安排上,对新培育的植物新品种未区分原始品种和实质性派生品种,对实质性派生品种的权利实现没有任何约束性规定,导致一些育种者对授权品种的亲本采取人工诱变基因突变、体细胞克隆、回交等方式选育品种,只有细微性状改良的品种便可堂而皇之作为新品种使用并申请植物新品种权并得到保护,形成对原始创新成果的“合法”侵害。

(三) 种业集中度

我国种业市场还属于发展的初级阶段,种子企业进入市场只有十多年时间,虽然数量不少,但大多没有完成原始资本积累,生产经营规模普遍偏小。我国“育繁推一体化”前10强种子企业占种子国内贸易额的13%;世界前10强种子企业占世界种子贸易额的35%,美国前20强种子企业占本国国内贸易额的70%。我国销售额前50强的种子企业,每年的研发投入约10多亿元,占销售额的4%左右;国际跨国种业集团每年的研发投入占销售额的8%至15%,有的甚至高达20%,美国种业巨头孟山都公司资产近180亿美元,每年的研发投入在10亿美元以上。

(四) 种子市场监管

种子市场放开以来,种子生产经营主体数量剧增,分子育种等新技术得以应用,种子侵权行为呈高科技化趋势,违法手段隐蔽性高。种子执法力量薄弱,市场监管技术和手段落后。在种子案件查处中,相关部门职责交叉、缺位、越位、错位的情况都有,对违法行为处罚力度总体偏轻,威慑力不够,违法成本低。

(五) 外资进入

国外种子企业通过并购国内种子企业、独资或合资开展种子经营,独资、合资设立研发机构或通过品种授权使用等方式进入我国种业领域,近年来呈加速趋势,并且由园艺作物向粮食作物拓展,由生产经营向科研育种延伸。国外种

子企业凭借其雄厚的资金实力、强大的创新能力和灵活的营销模式,在与国内种子科研、经营竞争中明显占据优势。

面对外资在种业领域强势进入的势头,需要辩证地看待。一方面,在利用国外先进育种理念和技术、改变我国传统育种和种植模式方面,可以取人之长。另一方面,对其带来的挤压国内种业市场空间、抬高生产成本、抑制国内科研创新以及造成种质资源流失等问题,不可熟视无睹。总体看,我国农业领域利用外资的份额很小,大约占国家全部利用外资的3%左右(不足400亿美元)。以主动姿态扩大农业的对外开放,积极吸引外资投资农业,仍是我们的主基调。但对于种业这个国家战略性、基础性核心产业,应把握好利用外资的度,引进和开放,都应有利于我们掌握核心育种技术,有利于保护国内种业安全。

三、种子法修改的思路和主要内容

(一)思路

一是着力搭建现代种业制度框架。建立现代种业制度,是确保国家粮食安全、种业安全、生态安全,保护农民权益,推进农业现代化的重要战略举措。种子法修改,立足于种业国家战略性、基础性核心产业地位,着力构建以产业为主导、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、企业的市场竞争能力、供种保障能力和市场监管能力。

二是坚持发挥市场配置资源的决定性作用与政府严格监管有机结合。坚持市场化改革方向,主要由市场决定种业的资源配置,除公益性研究外,其他都通过市场竞争优胜劣汰。与此同时,划定政府监管边界,明确监管职责,建立市场导向下的严管模式。政府的监管要符合市场经济规律和种业发展规律,不能大而无边,事事包揽,但也不能撒手不管,监管重点是规划计划、市场准入、市场秩序、质量标准、维护农民权益等。在监管环节上,做到

事前事中事后全程监管,有法可依。

三是把握“转型升级”的度,循序渐进。种业管理制度既要体现发展方向,又不能超越发展阶段。在改革路径和制度设计上,体现“渐进式”和“小步快跑”的思路,不急于求成,不拔苗助长,改革要与现阶段各主体的发育程度、科研水平、政府的监管能力及改革参与者的接受程度相适应,最大限度地调动科研人员、种子企业、生产经营者的积极性。学习借鉴国际上先进的种业管理制度,又不盲目照搬。在扶持政策方面,明确财税、信贷、保险、良种繁育基地建设等优惠政策,形成推动现代种业发展的政策合力。

(二)修改的主要内容

新种子法在种质资源保护、种业科技创新、植物新品种权保护、主要农作物品种审定和非主要农作物品种登记、种子生产经营许可和质量监管、种业安全审查、转基因品种监管、种子执法体制、种业发展扶持保护和法律责任等十个方面作了规范完善。

1. 完善种质资源保护制度

种质资源又称为遗传资源或基因资源,包括地方品种、改良品种、新选育的品种、引进品种、突变体、野生种、近缘植物、人工创造的各种生物类型、无性繁殖器官、单个细胞、单个染色体、单个基因、DNA 序段等。凡能用于作物育种的生物体和材料,都可归于种质资源范畴。

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,种质资源保护形势比较严峻。现代生物技术的发展,传统的保护方式已难以适应。为此,新种子法规定,国家有计划地开展种质资源普查工作;明确国务院农业、林业主管部门建立种质资源保护区、保护地的责任。

新增加的内容:一是明确种质资源库、保护区或保护地的种质资源属公共资源,依法开放利用。二是占用种质资源库、保护区或保护地,需经原设立机关同

意。占用种质资源库、保护区或保护地需经原设立机关同意,不属于行政许可。行政许可法规定,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。行政机关审核其他行政机关或其直接管理的事业单位的行为,不属于行政许可。新种子法针对的是土地征收、征用中可能发生的随意占用种质资源库、保护区或保护地的行为,主体是征地机关,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,故不属新设行政许可。三是规定国家对种质资源享有主权,对种质资源的出口严格管理。主权是指国家属性,有别于所有权,种质资源的占有、使用、惠益分享等,按照有关规定执行。新种子法增加了与境外机构、个人开展合作研究利用种质资源的,应当报有关部门审核、批准。维护种质资源的国家主权与开展正常的国际合作是不矛盾的,种质资源持有者不必担心。

2. 完善种业科技创新制度

针对育种的基础性、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等问题,新种子法对种业科技创新体制作了调整完善,包括:一是支持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。二是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。三是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。四是完善品种选育的区域协作机制。五是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。六是由财政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、许可等应当依法公开进行,禁止私自交易。

支持育种的公益性研究与企业的自主育种相结合,建立优势互补的种业技术研发平台和创新体系,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点:一是共建“育繁推一体化”实体。鼓励种子企业与科研院所、高等院校产学研结合,这种结合,是实质性结合,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,建立利益分享、风险共担的产学研结合的种业技术创新体系。合作双方各有其主,以市场为导向,以资本为纽带。在这种合作方式中,资本是股权,科技资源、科技成果都可以作为股权分享收益,亲兄弟、明算账。调动“两个积极性”的规定,新种子法只是提出了原则和方向,条款的包容性很强,各地、各部门可以大胆创新。科研院所的科技、人才资源是几十年积累形成的,多数种子企业的育种能力还在发育成长阶段,两者需要柔性对接,需要有耐心。

3. 完善品种审定、登记制度

品种审定是种子法修改中科研院所和种子企业普遍关心的问题。新种子法完善了主要农作物和主要林木品种审定制度,包括:一是缩小主要农作物品种审定范围,取消原种子法关于国务院和省级人民政府农业主管部门可以分别确定一至二种主要农作物品种的规定,审定品种由28种减为5种,是一次力度较大的简政放权。二是规范审定条件和规则。将品种的特异性、一致性、稳定性测试作为品种审定的重要依据;规定审定办法应当体现公正、公开、科学、效率

的原则,有利于产量、品质、抗性、方便耕作等的提高与协调,有利于适应市场和生活消费需要的品种推广;制定、修改审定办法时,应充分听取育种者、种子使用者、生产经营者和行业代表的意见;建立包括申请文件、品种审定试验数据、种子样品、审定意见和审定结论等内容的审定档案,保证可追溯;依法公布审定通过品种的审定意见情况,接受监督,品种审定实行回避制度,相关人员应忠于职守,公正廉洁,对违法行为应及时依法处理。三是增设“绿色通道”。对经认定的“育繁推一体化”种子企业实行“绿色通道”,减轻国家和省级审定压力,提高审定效率。允许其对自主研发品种自行完成试验,达到审定标准的,由审定委员会颁发审定证书,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。四是规范通过审定的主要农作物和主要林木品种的引种行为,对属于同一生态区的其他省份的引种,改审批制为备案制,简化了引种程序。

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,新种子法建立了强制性的非主要农作物品种登记制度。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,对非主要农作物进行登记,尽管增加行政许可,但确属必要。新种子法增加的内容包括:一是由国务院农业主管部门制定和调整需要登记的非主要农作物品种目录,列入目录的品种在推广前应当登记;应当登记而未登记的,不得发布广告、推

广,不得以登记品种名义销售。二是省级农业主管部门负责登记受理工作,对申请者提交的申请文件进行书面审查,符合要求的报国务院农业主管部门予以登记公告;明确登记的内容、程序、办法,包括品种种类、名称、来源、特性、育种过程及品种的特异性、一致性、稳定性测试报告等;明确对已登记品种存在申请文件、种子样品不实的,由国务院农业主管部门撤销该品种登记,记入社会诚信档案,向社会公布,造成损失的,依法承担赔偿责任。

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。由国务院农业主管部门予以登记公告,是为了遏制一品多名、多品一名和冒牌套牌等侵权行为。审定与登记有严格的区别。前者是由管理部门统一对品种的特异性、一致性和稳定性(DUS)以及农艺性状(VCU)组织测试,合格后发给通行证;后者是由育种者自行或委托专门机构完成测试,测试结果要经管理部门形式上认可。DUS测试解决的是品种的真实性问题,VCU测试解决的是品种的优劣问题。

对品种的市场准入管理,国际上做法有异,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。我国实施的品种审定制度类似于欧盟国家的品种登记制度,非主要农作物品种登记类似于欧盟、美国的注册制度。审定是事前监管,登记是事后监管。

4. 完善植物新品种权保护制度

新种子法增设“新品种保护”一章,由原法的1条增加为6条,强化了植物新品种保护的关键性制度。包括:(1)明确

国家实行植物新品种保护制度及授权条件和原则；(2) 明确取得植物新品种权的品种得到推广应用的，权利人依法获得相应的经济利益；(3) 明确完成育种的单位或个人对其授权品种享有排他的独占权；(4) 规范植物新品种权保护的命名、保护例外和强制许可情形；(5) 规定同一植物品种在申请新品种保护、品种审定、品种登记、推广、销售时只能使用同一个名称；(6) 生产推广、销售的种子应与申请植物新品种保护、品种审定、品种登记时提供的样品相符；(7) 明确对违反法律，危害社会公共利益、生态环境的植物新品种不授予植物新品种权；(8) 明确取得实施强制许可的单位或者个人不享有独占实施权，无权允许他人实施。后四条，属于新增加的规定。

新种子法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“加强农业知识产权法律保护”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



2015年12月18日，南京市民在参观展出的由太空种子种出的蔬菜。当日，通过中国航天育种搭载技术培育出的太空种子亮相南京。摄影/新华社 苏阳

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，与新种子法的规定也不矛盾。新种子法只是对与种业管理制度联系密切且与植物新品种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。

在本章的处理上还留下一个遗憾：近年来生物技术和分子育种快速发展，这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，又可能利用新技术剽窃别人的成果。自1999年开始授权保护的植物新品种中，运用分子生物技术修饰、模仿的品种不少，同质化问题突出。原始创新人花费数年、数十年乃至毕生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“合法”地申请保护并销售、推广，这对原始创新是致命性打击。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。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，必将进一步拉大我国与种业发达国家的差距，后果十分严重。为此，种子法修订草案一审稿中规定，“实质性派生品种可以申请植物新品种权，并可以获得授权。但对其进行生产、繁殖等行为的，应当征得原始植物新品种权所有人的同意。实施实质性派生品种的植物种类、判定标准及起始时间，由国务院农业、林业主管部门分别确定。”但是，在二审后，这一规定暂未写入，成为一件憾事。

持不同意见的理由是：这一规定扩

大了现行《植物新品种保护条例》对植物新品种权所有人的权利保护范围,按照这一规定,利用国外种质资源培育新品种要付出较大经济代价,增加了我国的国际义务,总体上不利于我国作物育种发展。建议对这一规定是否与我国种业发展的实际情况及植物新品种保护现有条件、能力相适应,是否会削弱我国加入该公约1991文本的主动权,是否会对我国民族种业发展造成影响作深入研究论证。

上述理由,依据不足,理由是:将原始品种权的权利范围延伸到实质性派生品种的繁殖材料,一是着眼于保护原始创新。由于对实质性派生品种的权利行使没有约束性规定,极大地损害了曾作出实质性贡献的原始品种权人的权益,降低了原始育种创新者的积极性。制度上的缺失,使育种研发上的急功近利、低水平重复畅行无阻,成为遗传资源变窄,威胁种业可持续发展的重要因素。我国大面积推广的水稻品种中,推广面积前10位的两系杂交稻品种,大多是实质性派生品种。玉米品种也如此,有19.4%的自交系是对已审定的杂交组合的重复使用。据北京农业科学院玉米中心对260个玉米品种的DNA指纹检测,与原始品种“郑单958”在4个位点以内有差异的品种就有69个(位点差异越少,同质化越严重)。包括袁隆平、傅廷栋、戴景瑞、刘旭、喻树迅、盖钧镒等中国工程院院士,李登海、赵久然等著名育种科学家和政府主管部门,多年来一直呼吁要对修饰性育种加以必要的约束。有一个例子,四川省猕猴桃研究所李明章研究员说自己长期默默无闻培育的红心猕猴桃,刚刚商业化应用就被模仿,靠个人打假维权,根本无能为力,强烈要求建立原始品种权保护制度。草案一审稿提出的建立具有过渡期的分阶段实施的实质性派生品种制度,是解决修饰性育种泛滥的积极措施。

二是符合知识产权司法保护的国内通行做法。实质性派生品种,就是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来的品种,与原始品种

比较,除了因派生行为导致的个别性状差异外,其余性状与原始品种的基因型或者基因型组合决定的形状保持一致。对派生品种权利的行使,草案一审稿规定给予必要的约束。实行实质性派生品种制度是国际通行做法,已有93个国家在实施。几十年的农业科技进步,我国已成为育种、用种大国,已具备在知识产权保护上与国际分阶段接轨的条件,监管能力是适应的。

三是与是否加入国际植物新品种保护联盟公约(简称UPOV1991文本)没有直接联系,也未改变和增加我对外国际义务。草案一审稿提出的实质性派生品种制度内容,与UPOV1991文本的含义有区别,我们只涉及派生品种的繁殖材料一项,而UPOV1991文本延伸到收获物和加工品、进出口等七项内容。未加入UPOV1991文本,也未必不能引入文本内容。我国已加入的UPOV1978文本第五条规定,植物新品种权的保护内容,成员国在履行承诺义务的基础上,在国内法中可以同向扩大。我国制定了涉外民事关系法律适用法,该法对知识产权采用的是“被请求保护地法律”原则,国外的品种,只有在我国申请了植物新品种权保护,才能在我国内受到司法保护,未在我国申请新品种保护,则不受我国国内法的司法保护。建立实质性派生品种制度,只表明原始品种的特定权利成立及在我国境内具有统一的法律效力,对中国公民和在外的外国人、法人给予平等保护,没有改变和增加我对外国际义务。有意见担心提高植物新品种保护水平会对我国造成损害,这是问题的实质。目前我国主要农作物如水稻、小麦、大豆、棉花、油菜等,用种基本为自主选育,建立实质性派生品种制度后,有利于遏制国外育种家对国内育种家的侵权。在玉米品种上,受国内法保护的国外某些品种有一定的种质资源优势,但在我国国内市场上占比很低,我国国内现受保护的植物品种7443个,国外的申请量仅占1%左右,且仅限于玉米杂交品

种,算大账是利大于弊。试想,如果我们采取了一项制度,反而把自己的手脚捆住了,那肯定不能干。从长远看,这个制度可以彰显国家鼓励和保护育种原始创新的姿态,有利于提升我在农业知识产权保护上的良好国际形象。

四是制度设计是过渡性的,比较稳妥。草案一审稿授权国务院农业、林业行政主管部门确定实质性派生品种的植物种类、判定标准和起始时间,留出了较大操作空间,弹性很大,以规避可能的风险(如有的话)。我国完全可以根据我们的技术水平、监管能力和实际需要,独立决定何时加入UPOV1991文本,主动权仍在我们手中。

5. 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。原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源头控制。新种子法将原法“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,将符合国务院农业、林业主管部门规定条件的“育繁推一体化”种子企业的种子生产经营许可证由国务院主管部门核发,下放由省级政府主管部门核发;取消了凭种子生产经营许可证方可申请办理或者变更工商营业执照的规定;取消了申请种子生产经营许可证时对资金的要求;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;禁止买卖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、林业主管部门规定;明确符合国务院农业、林业主管部门规定条件的“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标注内容的真实性原则;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、品种适宜种植区域及季节、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;规定种子生产经营者不得作虚假或者引人误解的宣传。新种子法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,取消先证后照的规定,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,新种子法将原法“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,包括:授权国务院农业、林业主管部门制定种子质量检验办法;明确农业、林业主管部门可以采用国家规定的快速检测方法对生产经营的种子品种进行检测,检测结果可以作为行政处罚依据;可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;国家建立统一的植物品种标准样品库,建立种业信息发布制度,明确省级以上政府农业、林业主管部门在统一的政府信息发布平台上发布品种审定、品种登记、新品种保护、种子生产经营许可、监督管理等信息;扩大了赔偿范围,种子使用者因种子标签和使用说明标注内容不真实,遭受损失的,可以向种子生产者或者经营者要求赔偿;取消了种子检验员资格考核的规定;建立自愿性的种子质量认证,经认证合格的可在包装上使用认证标识。

三是关于品种退出。原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

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,对已退出品种种子的销售行为无法有效监管。为此,新种子法建立了强制性品种退出制度,规定审定通过的农作物品种和林木良种出现不可克服的严重缺陷等情形不宜继续推广、销售的,经原审定委员会审核确认后,撤销审定,由原公告部门发布公告,停止推广、销售,对已登记品种出现类似情形的,由国务院农业主管部门撤销登记并发布公告,停止推广。

四是关于特许经营备案。原种子法规定经营不再分装的包装种子、委托销售、在有效区域设立分支机构以及农民出售串换自繁自用的种子等四种情形,不需办理许可证。在征求意见中,不少地方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,并加强对其他三类许可的备案管理。为此,新种子法规定,对专门经营不再分装的包装种子的,或者受具有种子生产经营许可证的种子生产经营者以书面委托生产、代销其种子的,应向县级政府农业、林业主管部门备案。考虑到农村地区特别是一些地方性常规品种的用种实际,保留了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,但限定在当地。

6. 完善种业安全审查评估制度

原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,新种子法规定:建立种业安全审查机制,规范境外机构、个人投资、并购境内种子企业或者与境内种子企业、科研院所开展技术合作,严格品种研发和种子生产经营的审批管理。

上述规定,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。

7. 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。原种子法涉及转基因品种管理有三处规定:“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,并采取严格的安全控制措施”、“销售转基因植物品种种子的,必须用明显的文字标注,并应当提示使用时的安全控制措施”、“引进转基因植物品种的管理办法,由国务院规定”。对上述规定,新种子法都予以保留。为了回应消费者对农业转基因生物产品的疑虑,增加了由国务院农业、林业主管部门“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,以尊重和保护消费者的知情权。

8. 完善种子执法制度

原种子法规定,农业、林业主管部门是种子行政主管机关,但未明确其所属的种子管理机构法律地位。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。新种子法完善了种子执法体系和执法手段,包括:农业、林业主管部门所属的综合执法机构或受其委托的种子管理机构,可以开展种子执法相关工作;农业、林业主管部门在依法履行监督检查职责时,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:首先,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。其次,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施行政处罚。种子管理机构在执法中,以农业、林业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,实施效果是好的,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。目前,全国农作物种子执法机构实行单独执法的机构773个,实行共同执法的机构519个,实行综合执法的机构1627个,管理、执法人员2.6万人。1904个地县设有林木种苗管理机构,管理、执法人员近2万人。明确种子执法主体,有利于加强种子种苗管理机构建设和执法队伍的稳定。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,备受鼓舞,认为有这一条规定,使他们的执法工作有了法律依据。

9. 完善种业发展扶持保护制度

原种子法的扶持保护措施只有3条,新种子法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,包括财税、信贷、保险、良种繁育基地建设等方面,共7条。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;将先进适用的制种采种机械纳入农机具购置补贴范围;引导社会资金投资种业;国

家加强种业公益性基础设施建设;优势种子繁育基地由国务院农业主管部门商所在省级政府确定;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;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;鼓励科研院所及高等院校与种子企业开展育种科技人才交流,支持本单位的科技人员到种子企业从事育种成果转化活动,鼓励育种科研人才创新创业。


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。

10. 完善法律责任

结合上述制度设计,新种子法进一步完善相关法律责任,涉及40多处。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24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;假冒授权品种行为;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;作为良种推广、销售应当审定未经审定的林木品种行为;推广、销售应当停止推广、销售的农作物品种和林木良种行为;对应当登记未经登记的农作物品种以登记品种名义销售行为;对已撤销登记的农作物品种以登记品种名义推广、销售行为;对应当审定未经审定,或者应当登记未经登记的农作物品种发布广告,或者广告有关主要性状描述等内容与审定、登记公告不一致行为;未经许可进出口种子行为;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;进出口假、劣种子或者属于国家规定不得进出口种子行为;销售没有使用说明种子行为;未按规定建立、保存种子生产经营档案行为;种子生产经营者在异地设立分支机构、专门经营不再分装的包装种子或者受委托生产、代销种子未按规定备案行为;侵占破坏

种质资源行为;未经审核批准与境外机构、个人合作研究利用种质资源行为;收购珍贵树木种子或者限制收购的林木种子行为;未根据林业主管部门制定的计划使用林木良种行为;自行完成试验的种子企业造假行为;在种子生产基地进行检疫性有害生物接种试验行为;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;私自交易由财政资金支持形成的育种成果行为;伪造测试、试验数据或者出具虚假证明行为;农业、林业主管部门不依法作出行政许可决定,发现违法行为或者接到违法行为的举报不予查处,或者未依照本法规定履行职责的行为;品种审定委员会委员或者工作人员不依法履行职责,弄虚作假、徇私舞弊的行为等。三是加大了对10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,抢采掠青、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。增加了因生产假、劣种子犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的,被吊销种子生产经营许可证的,其法定代表人、直接负责的管理人员五年内不得担任种子企业的法定代表人、高级管理人员等3项从业禁止的规定。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,新种子法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2011年开始调研到审议通过,历时近五年时间。期待新种子法成为发展我国现代种业的新起点! 

坚决打赢脱贫攻坚战 如期实现全面小康目标

文 / 陈锡文

围绕我国扶贫开发工作的进展和关于打赢脱贫攻坚战决策部署的基本情况,本文介绍三方面内容:一是世界减贫事业的进展及我国的作用;二是我国扶贫开发工作的进展及现状;三是中央关于打赢脱贫攻坚战的决策部署。

一、世界减贫事业的进展 及我国的作用

(一)世界减贫事业的目标和进展

相当数量的人口陷于贫困,始终是人类社会发展与进步所面临的大敌。第二次世界大战结束后,按照联合国宪章形成了新的国际秩序。但广大在政治上获得独立的发展中国家,仍面临着消除贫困这一艰巨而繁重的任务。联合国为动员各国进一步采取实际行动,协调国际社会加大推进世界减贫事业的力度,在1992年12月召开的第47届联合国大会上,作出了将每年的10月17日定为“国际消除贫困日”的决定。2000年9月,联合国千年首脑会议又把到2015年将世界极端贫困人口和饥饿人口减少一半,作为千年发展目标之一。2015年9月举行的联合国发展峰会,通过了到2030年可持续发展议程。这个发展议程共包括17个可持续发展目标和169个具体指标,其中第一个目标就是“在全世界消除一切形式的贫困”。在这个目标下,设有7个具体指标,其中第一个指标是“到2030年,在世界所有人口中消除极端贫困”。

根据联合国的测算,世界生活在极端贫困中的人数,已从1990年的19亿

人,降至2015年的8.36亿人,世界极端贫困人口减了54%(即10.64亿人),其中的主要进展是在2000年以后取得的。因此,可以说全球在减贫问题上已基本实现了联合国提出的千年发展目标。

(二)我国在世界减贫进程中的作用

我国有自己的贫困人口认定标准。按我国政府制定的1986年的扶贫标准,倒推到1978年,我国农村有贫困人口2.5亿人。但世界银行对我国的减贫进程有他们的评价。按每人每天1.25美元的标准测算,世界银行认为倒推到1981年我国有贫困人口8.39亿人,而按此标准,到2011年我国的贫困人口已减少到8417万人。因此,世界银行认为,在此期间,中国的贫困人口共减少了7.54亿人,占全球同期减贫人口总数的70%以上。这也是关于中国30多年来减少贫困人口7亿多人这一说法的由来。

尽管全球基本上实现了千年发展目标中关于减少一半贫困人口的目标,但总体进展很不平衡。根据世界银行按每人每天1.9美元的标准测算,2012年全球贫困人口8.97亿人,其中43.4%即3.89亿人集中在撒哈拉以南的非洲;34.4%即3.09亿人集中在南亚。按世界银行的标准测算,2012年全球贫困人口最多的前3个国家,分别是印度(2.3亿人)、尼日利亚(8735万人)、中国(8700万人)。而我国按自己的标准(2010年不变价2300元/人·年)测算的2012年农村贫困人口则为9899万人。这也从一个侧面说明,我国现行的贫困标准(2012年现价2536元/人·年)实际上并不低

于世界银行推荐的每人每天1.9美元的标准。

(三)关于国际贫困标准

自1991年开始,世界银行根据全球最贫穷国家的贫困线,制定了以美元表示的国际贫困线,用于监测全球的极端贫困状况,并根据“购买力平价转换系数”进行更新。从世界银行制定第一个国际贫困线到今年,已经更新了三次。

第一个国际贫困线(每人每天1.01美元)。世界银行于1991年,对33个国家的贫困线用1985年购买力平价进行分析,最穷的8个国家(肯尼亚、尼泊尔、坦桑尼亚、孟加拉、印度尼西亚、摩洛哥、菲律宾、巴基斯坦)的贫困线为每人每天1.03美元,其中6个国家为每人每天1.01美元。世界银行据此确定国际贫困线为每人每天1.01美元(简称1美元),在《世界发展报告1990》中正式使用。

第二个国际贫困线(每人每天1.08美元)。世界银行于2001年,用1993年购买力平价,计算最穷10个国家(中国、坦桑尼亚、赞比亚、印度、印度尼西亚、泰国、尼泊尔、孟加拉、突尼斯、巴基斯坦)的贫困线中位数为每人每天1.08美元,据此确定了每人每天1.08美元的国际贫困线,并在相应的世界发展报告中使用。

第三个国际贫困线(每人每天1.25美元)。世界银行于2009年,用2005年购买力平价,计算最穷15个国家(马拉维、马里、埃塞俄比亚、塞拉利昂、尼日尔、乌干达、冈比亚、卢旺达、几内亚比绍、坦桑尼亚、塔吉克斯坦、莫桑比克、乍得、尼泊尔、加纳)贫困线的平均数为每人每天

1.25 美元,据此确定每人每天1.25 美元的国际贫困线。

第四个国际贫困线(每人每天1.9 美元)。世界银行于2015 年,用2011 年购买力平价,对制定1.25 美元标准时的15 个国家的贫困线的平均数重新计算,得到每人每天1.89 美元的国际贫困线,即1.9 美元贫困线。

在使用世界银行提出的国际贫困标准时,必须注意的问题是,他使用的是购买力平价而不是汇率,因此不能将各国的贫困标准按汇率直接将本币对美元进行折算。同时,我国也并不认可按购买力平价计算的人民币对美元的换算系数。为了进行比较,我们了解到世界银行采用购买力平价计算的人民币兑美元的换算系数近年大体保持在1:3.5—1:3.6 之间。按此换算系数,我国2014 年按现价计算的贫困标准为2800 元/人·年,折合为777.78—800 美元,每人每天为2.13—2.19 美元。因此,按世界银行的标准,我国的农村贫困线实际上是高于他们提出的每人每天1.9 美元的。这一点,世界银行方面也是认同的。

二、我国扶贫开发的进程和现状

(一)扶贫事业的发展进程

新中国的建立,使中国农村长期存在的大规模极端贫困现象得到了明显缓解。但在此后的20 多年时间中,仍有相当数量的农民处在温饱不足的贫困之中。到1978 年,全国农村有贫困人口2.5 亿,占当时农村总人口的30.7%。从1978 年年底开始,农村改革激发和调动了广大农民生产积极性,农产品产量大幅增加,农民收入迅速提高,大大缓解了农村贫困问题。到1985 年年底,全国农村贫困人口减少到了1.25 亿人,贫困发生率下降到14.8%。

从20 世纪80 年代中期开始,我国开始在全国范围内有计划、有组织、大规模地开展扶贫开发工作。1986 年成立了专门机构——国务院贫困地区经济开发领导小组及办公室,安排专项扶贫资金,制

定专门的优惠政策,并对传统的救济式扶贫进行改革,确立了开发式扶贫的方针。到1993 年年底,全国农村贫困人口减少到了8000 万人,贫困发生率下降到8.7%。

1994 年3 月国家颁布了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》,要求集中人力、物力、财力,用七年左右的时间,基本解决8000 万农村贫困人口的温饱问题。由此,扶贫开发进入了攻坚阶段。为了实现这一目标,这一时期的扶贫开发工作重点发生了由主要扶持贫困地区(主要是贫困县)向扶持贫困村、贫困户的转变。同时,较大幅度地增加了扶贫资金。到2000 年年底,按当时扶贫标准,农村贫困人口已降至3209 万人,贫困发生率下降到3.7%。“八七扶贫攻坚计划”确定的目标基本实现(根据国际经验,当一国、一地区的贫困发生率降至3%时,即可认为已完成减贫任务)。

2001 年,我国颁布实施《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》,扶贫工作重点与瞄准对象作出重大调整。扶贫工作重点县放到中西部地区,贫困村成为基本瞄准对象,以村为单位进行综合开发和整村推进。这一阶段把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务。到2010 年年底,以当时扶贫标准1274 元计算,农村贫困人口2688 万人,贫困发生率为2.8%。

2011 年,国家颁布实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》。此时,新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度已普遍建立,因此,这一阶段的扶贫开发工作重点,开始从以解决温饱为主的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。国家大幅度提高了扶贫标准,明确以在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口为扶贫工作主要对象,以连片特困地区为主战场,围绕实现两不愁(吃、穿)、三保障(看病、子女上学、住房)为中心推进扶贫开发。

党的十八大以后,以中共中央办公

厅、国务院办公厅2013 年年底印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发的意见》为标志,我国扶贫开发进入精准扶贫新阶段。据预测,到2015 年年底,农村贫困人口将降至6000 万人。党的十八届五中全会确定,“十三五”时期实施脱贫攻坚工程,用五年的时间,现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。

(二)我国扶贫开发的基本做法和基本经验

这些年来,我们主要采取了以下重要举措。一是坚持改革创新,保持经济持续稳定增长,不断出台有利于贫困地区、贫困人口发展的经济社会政策,为大规模减贫奠定了基础,提供了条件。二是坚持政府主导,把扶贫开发纳入国家总体发展战略,作为战略性任务来推进,集中力量组织开展大规模的专项扶贫行动,针对特定人群组织实施妇女儿童、残疾人、少数民族发展规划。三是坚持开发式扶贫方针,用发展来带动减贫,把发展作为解决贫困的根本途径,同时注重调动扶贫对象积极性、主动性,提升其自身发展能力,发挥其脱贫的主体作用。四是坚持农业优先、实行统筹城乡经济社会发展的方略和工业反哺农业、城市支持农村与“多予少取放活”的方针,全面促进农村经济社会的发展,使贫困地区和农村贫困人口普遍受益。五是坚持大力改善贫困地区的路、水、电、气、房等基础设施条件,为贫困人口创造良好发展环境。六是坚持动员社会参与,发挥社会主义制度优势,构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局。七是坚持普惠政策和特惠政策相结合,扶贫开发政策和社会保障制度相衔接。

经过30 多年不懈的艰苦奋斗,我国贫困人口大幅减少,贫困地区农民收入明显提高,生产生活条件逐步改善,社会事业不断进步,率先实现联合国千年目标的主要任务,为全球减贫事业作出重大贡献。

在长期实践中,我国成功走出了一

条以经济发展为带动力量,以增强扶贫对象自我发展能力为根本途径,政府主导、社会帮扶与农民主体作用相结合,普惠性政策与特惠性政策相配套,扶贫开发与社会保障相衔接的中国特色扶贫开发道路。最核心的经验有两条。

第一,经济社会发展的带动。我国扶贫成就的取得主要依靠经济社会发展的带动。改革开放30多年来,我国国民经济稳步增长,综合国力不断增强,人民生活从温饱不足发展到总体小康。经济增长提供了大量就业机会,2.6亿多农业劳动力转向非农就业。1979—2012年的33年间,我国农民人均纯收入实际年均增长7.5%,比城镇居民人均可支配收入高0.1个百分点。

第二,发挥政治和制度优势。发挥中国共产党领导的政治优势和社会主义制度的优越性,最大限度地调集资源和各方面力量投入扶贫开发。这是中国特色减贫道路最鲜明的体现。一是始终把扶贫开发作为国民经济和社会发展中长期规划的重要内容,连续制定专门的减贫规划,如《国家八七扶贫攻坚计划》、两个十年《中国农村扶贫开发纲要》,明确奋斗目标和主要政策措施。二是实行责任、任务、资金和权力“四个到省”的扶贫工作责任制和各级政府扶贫工作首长负责制。三是建立健全从中央到地方的扶贫开发领导机构。四是不断加大扶贫资金投入力度。五是调动各方面资源和社会力量,形成支持贫困地区发展的合力。

(三) 扶贫开发面临的主要问题

从客观情况看,可以用两句话概括。一句是贫困人口依然庞大。按现行贫困标准,2014年年底有农村贫困人口7017万,贫困发生率7.2%。现有贫困人口主要分布在中西部地区和集中连片特困地区。中西部一些省区贫困群体规模仍然较大。贵州、云南、河南、广西、湖南、四川六省区的贫困人口均超过500万。另外一句是脱贫难度越来越大。经过多年的努力,容易脱贫的地区和人口已经

基本脱贫,剩下的都是难啃的“硬骨头”。尚未脱贫的人口大多致贫原因复杂,自身发展能力较弱,越往后脱贫攻坚成本越高、难度越大。

从工作层面看,面对繁重的扶贫开发任务,当前还存在认识跟不上、工作不适应的突出矛盾。一是部分地方领导干部思想认识还不到位。部分扶贫任务比较重的地方主要领导还没有把扶贫开发工作放在突出的位置,各级党政领导班子和党政领导干部的政治责任还没有落到实处。二是工作考核机制不健全。中央对省(区、市)的考核机制还没有建立,部分省(区、市)对贫困县党政领导班子和领导干部的经济社会发展绩效考核办法还不完善。三是工作思路和工作方法不够清晰。不少地方还停留在“大水漫灌”的传统观念和工作方式上,一些地方表面上建立了精准扶贫工作机制,但实际上还是缩小版的“大水漫灌”。四是投入力度还不够。政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务不相适应,财政扶持投入渠道分散,未形成合力。

(四) 现行的贫困标准和贫困人口分布状况

现行标准的由来和基本考虑。我国实施扶贫开发战略以来,制定和调整过4次贫困标准,分别为1986年的206元,2001年的865元,2008年的1196元,2011年的2300元。同时,在每次明确不变价为基数的贫困标准后,再根据物价指数的变动逐年调整按现价计算的年度贫困标准。

现行的按2010年不变价2300元为基数的贫困标准,是2011年确定的。2011年11月中央召开扶贫开发工作会议,在综合考虑经济发展水平、贫困人口解决温饱并适度发展的要求以及政府财力的基础上,新的贫困标准比2008年的标准提高了92.3%。根据2300元的新标准,2010年的贫困人口扩大到了16567万人,占农村总人口的17.2%。2011—2014年,按现价计算的贫困标准分别为2536元、2625元、2736元、2800元,贫困人口数量分别降到12238万、9899万、8249万

和7017万。

现行标准下贫困人口分布。贫困人口仍然主要分布在中西部地区和集中连片特困地区。2014年,连片特困地区贫困人口3518万,占全国农村贫困人口50%。其中,滇黔桂石漠化区贫困人口数量最多,有488万,其次是武陵山区(475万)、秦巴山区(444万)和乌蒙山区(442万)。四省藏区的贫困发生率最高,为24.2%,其次是西藏区(23.7%)、乌蒙山区(21.5%)、吕梁山区(19.5%)、六盘山区(19.2%)和滇西边境山区(19.1%)。

统计数据与建档立卡数据的关系。目前,我国的农村贫困人口数据有两套,一是国家统计局的监测调查数据,二是国务院扶贫办的建档立卡数据。

从1997年起,国家统计局开始对我国农村贫困状况进行监测,通过全国住户调查抽样数据测算全国农村贫困人口规模及分布,并每年发布《农村贫困监测报告》,作为我国农村贫困人口状况的法定统计数据。从2013年起,国务院扶贫办按照精准扶贫方略的要求,以国家统计局发布的贫困人口规模为控制数,开始实施对全国农村贫困人口的建档立卡工作。2013年,建档立卡的农村贫困人口为8962万人。这比国家统计局公布的2013年全国农村贫困人口8249万人多出713万人,即多出8.64%。

贫困监测调查使用的是国际通行的抽样调查办法,数据相对客观,但局限性是不能将贫困人口落实到具体的人头上。建档立卡登记的农村贫困人口,是通过村内民主评议、村乡县逐级审核和“两公示一公告”等程序识别的贫困人口。需要说明的是,统计局的数据是根据每年的贫困标准通过抽样调查推测出来的。而在农村,由于不可能掌握每个人的实际收入数据,因此,确定贫困人口只能通过村里的民主评议,登记的只能是村里的相对贫困人口。通过建档立卡,把贫困人口落实到具体的户和人口,这是实现精准扶贫、精准脱贫的重要手段。两套数

据都必不可少、互为佐证、互为补充。

为避免两套数据对贫困人口数量产生歧义,经部门协商和国务院同意,确定:一是区分两套数据的表述。即贫困监测调查数据表述为“贫困人口”,建档立卡数据表述为“扶贫对象”。二是明确两套数据的使用。贫困监测调查数据反映贫困总体情况和扶贫总体成效,并每年向社会公布。建档立卡数据反映精准扶贫工作措施和成效,作为实现精准扶贫的工作依据。同时,两个部门也在努力完善各自的统计方法,以使统计的数据更为客观、准确。

三、坚决打赢脱贫攻坚战的决策部署

(一)打赢脱贫攻坚战决策形成过程

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央高度重视扶贫开发。据不完全统计,习近平总书记近几年在国内考察调研25次,14次涉及扶贫,其中有7次是把扶贫作为重点考察调研内容,连续三年第一次国内考察都是到贫困地区。2015年以来,习近平总书记先后到云南、陕西、贵州等地调研扶贫工作,在延安、贵阳两次召开扶贫工作座谈会,先后主持中央财经领导小组会议、政治局常委会议、政治局会议研究扶贫开发工作,对打赢脱贫攻坚战提出了一系列新思想新要求。总书记反复强调:“全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会。”他指出:“从现在开始距离实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标只有五六年了,但困难地区、困难群众还为数不少,必须时不我待地抓好扶贫开发工作,决不能让困难地区和困难群众掉队。”他多次要求:采取超常规的举措和过硬的办法,倒排工期,算好明细账,决不让一个少数民族、一个地区掉队。习近平总书记关于扶贫开发的战略思想,全面系统总结了中国特色扶贫开发道路的创新实践和主要

经验,精辟阐述了扶贫开发在“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局中的重要地位和作用,是做好当前及今后一个时期扶贫开发工作的科学指南和根本遵循。

按照习近平总书记的要求,从2015年3月份开始,在国务院扶贫开发领导小组领导下,中央农办、扶贫办会同有关部门,研究提出了下一步脱贫攻坚的工作任务、总体目标、政策举措等一系列建议,形成了向中央财经领导小组会议提交的扶贫开发工作汇报材料。7月20日,习近平总书记主持召开中央财经领导小组第10次会议,专题听取扶贫开发工作汇报。习近平总书记发表了重要讲话,从打赢脱贫攻坚战的重大意义、坚持精准扶贫精准脱贫的基本方略、稳妥处理好几个重大关系、采取切实管用的重大举措等四个方面,对脱贫攻坚作了深刻阐述。按照中央财经领导小组会议的要求,从2015年7月起,在中央农村工作领导小组领导下,正式启动《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》起草工作。中央农办、扶贫办牵头,组织26个部门组成文件起草组,在第一阶段汇报材料的基础上,进一步提出了脱贫攻坚的指导思想和基本原则和总体目标,论证完善和细化实化了重大政策举措,形成了《决定(送审稿)》。经过中央农村工作领导小组会议暨国务院扶贫开发领导小组会议讨论和国务院常务会议、中央政治局常委会议、中央政治局会议审议通过,《决定》于2015年11月29日印发。

《决定》提出的主要举措,列入了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》。《建议》明确要求“实施脱贫攻坚工程”。五中全会后,中央召开扶贫开发工作会议。习近平总书记、李克强总理发表重要讲话。会议全面贯彻落实现实的十八届五中全会精神,分析了全面建成小康社会进入决胜阶段扶贫开发工作面临的形势和任务,对当前和今后一个时期脱贫攻坚工程作出全面部署,

动员全党全社会力量,齐心协力打赢脱贫攻坚战。

(二)打赢脱贫攻坚战的重大意义

农村贫困问题是我们全面建成小康社会面对的突出短板。打赢脱贫攻坚战事关第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会的实现。小康不小康,关键看老乡,关键在贫困的老乡能不能脱贫。到2020年全面建成小康社会,如果还有不少生活在贫困线以下,全面小康的成色就会受到影响,人民群众和国际社会也会质疑。打赢脱贫攻坚战事关人民福祉。关心关爱贫困群众,让全体人民安康富裕、生活幸福,是我们党义不容辞的责任。7000多万贫困人口脱贫,是当前最大的民生问题,脱贫攻坚战是最大的民心工程。打赢脱贫攻坚战事关党的执政基础和国家长治久安。解决全部农村贫困人口脱贫,将充分体现社会主义制度的优越性,坚定人民群众走中国特色社会主义道路的信心,党的群众基础和执政基础就能更加巩固。打赢脱贫攻坚战事关我国国际形象。我国扶贫开发取得的伟大成就,赢得了国际社会广泛赞誉。到2020年实现现行标准下贫困人口脱贫,就提前10年实现联合国2030年可持续发展议程提出的减贫目标,将有力地向世界彰显中国共产党领导和中国特色社会主义制度的优越性。

(三)脱贫攻坚的目标任务

2011年开始实施的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出的目标是:“到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房。贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,扭转发展差距扩大趋势。”党的十八届五中全会根据全面建成小康社会的战略需要,在《纲要》提出的目标基础上,提出了更明确、更量化的目标,就是现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困问题。

一是关于确保现行标准下农村贫

困人口实现脱贫的考虑。从我国综合国力和近年来的扶贫实践来看,这一目标经过努力是完全可以达到的。2011年以来共减少了5221万人,平均每年减贫1000万人以上。虽然减贫速度随着扶贫难度的增加而逐年下降,但是我们通过超常的、过硬的、管用的举措,今后几年每年完成减贫1000万人的任务,仍然是有可能的。这样,到2020年时还剩下约2000万贫困人口。而这2000万人主要是完全或部分丧失劳动能力的人,是属于贫困发生率在3%以下的那部分人口。《决定》明确要以农村最低生活保障制度对他们实行全部兜底,使他们人均实际生活水平高于贫困线。

二是关于贫困县全部摘帽的考虑。经过几轮调整,目前国家扶贫开发工作重点县共592个。2011年,新的十年扶贫纲要确定了11个连片特困地区和西藏、四省藏区和新疆南疆四地州作为扶贫攻坚主战场,共有680个县,其中同属重点县和片区县的有440个,重点县和片区县共有832个。通过多年扶持,一些贫困县发展较快,已具备退出贫困县行列的条件。今后几年,通过进一步加大扶持力度,完全可以使贫困县全部摘帽。目前,有关部门正在研究建立贫困县退出机制。坚持分级负责、规范操作、公开透明、正向激励的基本原则,中央层面作好顶层设计、政策解读、督促检查,对贫困县退出的标准、程序、政策和核查办法作出规定。地方负责具体组织实施。贫困县退出后,到2020年扶持政策保持不变。

三是关于实现“两不愁、三保障”的考虑。2011年在确定新的扶贫标准时,考虑到绝大多数贫困人口的生存问题已基本解决,应更多考虑他们巩固温饱成果、实现脱贫致富的发展需要,即要稳定实现贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障,贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。实现这些目标,是贫困

人口稳定脱贫、贫困县摘帽的重要衡量标准,也是解决区域性整体贫困的重要标志。

(四)脱贫攻坚的重大举措

根据脱贫攻坚目标,中央确定了一系列重大政策举措。核心是实施精准扶贫、精准脱贫的基本方略。五中全会的《建议》明确了实施精准扶贫的基本路径:“实施精准扶贫、精准脱贫,因人因地施策,提高扶贫实效。分类扶持贫困家庭,对有劳动能力的支持发展特色产业和转移就业,对‘一方水土养不起一方人’的实施扶贫搬迁,对生态特别重要和脆弱的实行生态保护扶贫,对丧失劳动能力的实施兜底性保障政策,对因病致贫的提供医疗救助保障。实行低保政策和扶贫政策衔接,对贫困人口应保尽保。”据测算,通过产业扶持,可以解决3000万人脱贫;通过转移就业,可以解决1000万人脱贫;通过易地搬迁,可以解决1000万人脱贫,总计5000万人左右。还有2000余万完全或部分丧失劳动能力的贫困人口,通过全部纳入低保覆盖范围,实现社保政策兜底脱贫。围绕“五个一批”,中央从发展特色产业、引导劳务输出、加强生态保护、加强教育脱贫、开展医疗保险和医疗救助、探索资产收益扶贫、健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系等方面,明确了相应的政策举措。

这里重点介绍两个重大举措。

一是关于易地扶贫搬迁。经过调查研究,决定对“一方水土养不起一方人”的地区贫困人口实施易地扶贫搬迁,力争“十三五”期间完成1000万贫困人口搬迁任务,到2020年,使搬迁对象生产生活条件明显改善,享有便利可及的基本公共服务,收入水平明显提升,迁出区生态环境有效改善,与全国人民一道进入小康社会。

“十二五”前四年,中央和地方各级财政投入约802亿元,累计搬迁贫困人口733万人。其中,发展改革委安排易

地扶贫搬迁工程中央预算内投资171亿元,搬迁贫困人口302万人,目前人均补助标准为6000元;各省通过专门安排省级专项资金,统筹安排切块到省的巩固退耕还林、中央财政专项扶贫资金、特大型地质灾害防治等资金实施易地扶贫搬迁等,共搬迁贫困人口431万人,人均补助标准主要在3000—6000元之间,个别地方超过1万元。

目前确定的搬迁对象主要为:居住在深山、石山、高寒、荒漠化、地方病多发等生存环境差、不具备基本发展条件,以及生态环境脆弱、限制或禁止开发地区的农村建档立卡贫困人口。采取集中与分散相结合的安置方式,集中安置主要包括行政村内就近集中安置、建设移民新村集中安置、依托小城镇或工业园区安置、依托乡村旅游区安置等。分散安置主要指到有条件的农村插花安置以及投亲靠友等。

建设标准是按照“保障基本”的原则,中央补助的建档立卡贫困户人均住房建设面积不超过25平方米。适当提高搬迁补助标准,并实行差异化补助政策。中央预算内投资补助资金重点支持中西部地区,特别是向集中连片特困地区和国家扶贫开发重点县倾斜,主要用于搬迁对象住房建设。东部地区主要依靠自身财力解决,中央预算内投资予以适当补助。

据目前初步测算,实现1000万人的搬迁,大约所需资金6000亿元。筹措渠道主要有:一是逐年增加中央预算内投资规模,鼓励和引导农户自筹部分建房资金,两项合计力争达到1000亿元;二是通过调整地方政府债务结构,由省级政府向有关市场化运作的省级投融资主体注入1000亿元项目资本金,这部分资金实际上就是增发地方债;三是通过国家开发银行、农业发展银行发行专项建设债券设立的专项建设资金,为市场化运作的省级投融资主体注入500亿元项目资本金。剩余的3500亿元缺口部分,由国家开发银行、农业发展银行为

省级投融资主体提供易地扶贫搬迁长期贷款。

两家银行的贷款资金从何而来？考虑由两家银行发行政策性金融债，中央财政对贷款给予90%的贴息。2015年—2016年暂安排2000亿元贷款规模。承贷主体为市场化运作的省级投融资主体，贷款期限一般不超过20年。由省级投融资主体负责还贷，不纳入地方政府债务。

为保证工程顺利实施，中央还出台了相应的财政、投资、金融和土地政策。其中在土地政策方面，新增建设用地计划指标优先保障易地扶贫搬迁的需要，在分解下达城乡建设用地增减挂钩指标时，向搬迁任务重的省倾斜。在满足城镇化需要的基础上，允许11个集中连片特困地区和片区外重点县将部分城乡建设用地增减挂钩节余指标在省域范围内使用。目前，中央有关部门和各地正在制定完善易地扶贫搬迁规划和实施计划，各地正在进一步明确搬迁对象、确定省级投融资主体。

二是关于低保兜底脱贫。经测算，到2020年大约还有2000余万贫困人口属于完全或部分丧失劳动能力的人。对这部分人，无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫。中央确定，把这部分人口全部纳入农村最低生活保障范围，实行政策性保障兜底。但由于目前扶贫与农村低保在政策衔接上还存在一些问题，因此这两项制度还未能减贫进程中充分发挥“一加一大于二”的聚合效应。

从两项制度覆盖的人数看，2014年年底全国农村低保对象5129万人，贫困人口7017万人，据建档立卡数据，重合覆盖的人口约2600万人。4417万农村贫困人口没有享受低保政策，2609万农村低保对象不在扶贫范围。形成这一状况的主要原因是两项制度的对象识别标准不同。全国有统一的扶贫标准，各地据此都制定了地方扶贫标准，有11个省（市）高于国家标准，19个省（区、市）采用国家标准。但全国没有统一的农村低保标

准，各地的标准由各省（区、市）或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定。从各地低保和国家扶贫标准比较来看，有20个省份农村低保标准低于国家扶贫标准，最低的河南、广西、新疆，低保标准分别只有1824元、2029元、2029元；有12个省份农村低保标准高于国家扶贫标准，最高的北京、上海、天津，低保标准分别为7588元、7560元、6154元。从各地低保和扶贫标准的比较来看，有22个省份低保标准低于地方扶贫标准，有6个省份低保标准高于地方扶贫标准，北京、天津、上海都实施低保和扶贫的统一标准。

两项制度设计的初衷是扶贫开发促发展、农村低保保生存，在这一政策目标的引领下，确定的标准和标准所对应的人群存在一定差异，在现阶段是正常的。但从我国减贫战略需要来看，必须发挥两项制度衔接的综合作用。当前大多数地区农村低保标准低于扶贫标准的状况，使低保难以充分发挥兜底作用。因此，中央明确，按照逐步使扶贫和农村低保标准“两线合一”的思路，加大农村低保省级统筹力度，低保标准较低的地区要逐步达到国家扶贫标准。同时要求，尽快制订农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的实施方案。进一步加强农村低保申请家庭经济状况核查工作，将所有符合条件的贫困家庭纳入低保范围，做到应保尽保。需要说明的是，低保对象主要是完全或部分丧失劳动能力的人口，以及部分因为特殊原因一时生活无着的人，而有劳动能力的人应在政府和社会的扶持下努力靠自己的劳动摆脱贫困。因此，低保制度不能成为一个养懒汉的制度。

在实施“五个一批”的同时，中央还着眼贫困地区的发展出台了一系列重大举措，包括对贫困地区加快交通、水利、电力建设，加大“互联网+”扶贫力度，加快农村危房改造和人居环境整治，重点支持革命老区、民族地区、边疆地区、连片特困地区脱贫攻坚等。

（五）保障措施

打赢攻坚战，要有一整套的保障设施。中央打赢脱贫攻坚战的决定围绕“强化政策保障”“提供坚强政治保障”两个方面提出了一系列重大举措，涉及财政投入、金融扶贫、用地政策、人才支持、领导责任制、基层党组织建设、考核督查问责、队伍建设、法治建设等多方面内容。以下为在政治保障、资金保障和法治保障方面的有关决策部署。

1. 关于政治保障

发挥政治优势是我们过去取得扶贫开发巨大成就的基本经验，更是我们打赢脱贫攻坚战的坚强政治保障。这方面主要有两大举措。

一是强化脱贫攻坚领导责任制。中央要求把脱贫攻坚作为“十三五”期间的重大政治任务，严格执行脱贫攻坚一把手负责制，省市县乡村五级书记一起抓，明确提出实行中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的工作机制。并对中央、省、市、县几级党委、政府的职能进行了界定，党中央、国务院主要负责统筹制定扶贫开发大政方针，出台重大政策举措，规划重大工程项目。省（自治区、直辖市）党委和政府扶贫开发工作负总责，抓好目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、监督考核等工作。市（地）党委和政府要做好上下衔接、域内协调、督促检查工作，把精力集中在贫困县如期摘帽上。县级党委和政府承担主体责任，书记和县长是第一责任人，做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。同时要求，要层层签订脱贫攻坚责任书，扶贫开发任务重的省（自治区、直辖市）党政主要领导要向中央签署脱贫责任书，每年要向中央作扶贫脱贫进展情况的报告。在这次中央扶贫开发工作会议上，22个扶贫任务较重的省、自治区、直辖市的党委书记、省长（或主席）都向中央签署了责任书，承诺到2020年实现本区域贫困人口脱贫、贫困县全部摘帽。同时中央还要

求改进县级干部选拔任用机制,统筹省(自治区、直辖市)内优秀干部,选好配强扶贫任务重的县党政主要领导,把扶贫开发工作实绩作为选拔使用干部的重要依据。脱贫攻坚期内贫困县县级领导班子要保持稳定,对表现优秀、符合条件的可以就地提级。加大选派优秀年轻干部特别是后备干部到贫困地区工作的力度。

二是实行最严格的扶贫考核督查问责。包括:抓紧出台中央对省(自治区、直辖市)党委和政府扶贫开发工作成效考核办法。建立年度扶贫开发工作逐级督查制度,选择重点部门、重点地区进行联合督查,对落实不力的部门和地区,国务院扶贫开发领导小组要向党中央、国务院报告并提出责任追究建议,对未完成年度减贫任务的省份要对党政主要领导进行约谈等。

2. 关于资金保障

兵马未动,粮草先行。脱贫攻坚,一定意义上要靠钱来支撑。为打赢这场攻坚战,2015年以来,中央组织有关部门对脱贫攻坚的资金需求、来源进行了认真的分析、测算和筹划。

近年来,中央财政对扶贫开发的投入不断加大。主要有两个口径的钱。大口径就是中央财政对贫困地区和贫困人口的综合支出,指的是中央财政用于农村贫困地区、农村贫困人口能够直接受益的资金。包括专项扶贫资金和农业生产、农村教育、农村医疗、农村社会保障、水库移民后期支持以及彩票公益金等方面,这是中央财政对贫困地区和贫困人口扶持生产、民生建设等方面总的支出。2011年是2272亿、2012年是2996亿、2013年是3717亿、2014年是4587亿。还有一个是小口径,指的是中央财政专项扶贫资金,从2011年的272亿,增加到2015年的467亿。这笔钱是专门用于扶贫的支出,主要用在贫困农村贫困人口的发展产业、以工代赈、少数民族发展、“三西”农业建设专项补助、国营农场、林场扶贫以及扶贫贴息贷款。

中央脱贫攻坚文件对今后五年财政投入总的要求是“确保政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应”。具体要求是:“中央财政继续加大对贫困地区的转移支付力度,中央财政专项扶贫资金规模实现较大幅度增长,一般性转移支付资金、各类涉及民生的专项转移支付资金和中央预算内投资进一步向贫困地区和贫困人口倾斜。”也就是说,无论是大口径的对贫困地区和农村贫困人口的中央财政支出,还是小口径的中央财政专项扶贫资金,在“十三五”期间,都要适应脱贫攻坚战的需要。虽然当前面临经济下行和财政增收困难的压力,但是,中央已经明确,财政再紧张也要保证脱贫攻坚的需要。

在金融资金方面,中央要求“运用多种货币政策工具,向金融机构提供长期、低成本的资金,用于支持扶贫开发”。“多种货币政策工具”主要包括政策性金融债、再贷款、再贴现、差别降准等手段。“长期”是因为要在脱贫攻坚的五年内使用,并且不局限于五年,因为今后相当长时间还面临巩固脱贫成果、提升贫困地区持续发展能力的任务。“低成本”是因为这是穷地方和穷人用的贷款需求。

中央脱贫攻坚文件有这样几个具体支持渠道。一是政策性金融债和专项建设基金,主要是人民银行给全国性银行使用的资金。其数额要根据我国货币政策节奏和脱贫攻坚的需要来定。如前所述,在易地扶贫搬迁中,拟发行3500亿元政策性金融债和使用500亿元专项建设基金。二是扶贫再贷款。再贷款是央行发放资金给地方金融机构、支持当地产业发展的一种方式,主要发放对象是小型城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行和村镇银行等四类地方性法人金融机构。人民银行先后在1999年和2014年分别设立支小再贷款、支农再贷款,其特点是时间长、利率低。按照中央的要求,人民银行已经决定设立扶贫再贷款,目前已基本完成扶贫再贷款

政策的顶层设计,为各类企业和农业生产经营主体按其带动贫困户数量,给予五年期、低于支农再贷款利率(一年利率2.1%)的贷款支持。这项政策,将很快出台实施。2014年年底和到2015年三季度末,支农再贷款余额分别为2154亿和2126亿。扶贫再贷款的规模,要根据贫困地区的发展需要确定。三是在两家银行设立扶贫金融事业部。中央已同意在国家开发银行和农业发展银行分别设立扶贫金融事业部,专事扶贫开发的金融支持,这就从机构设置上,为脱贫攻坚的金融支持提供了保障。目前,两家银行扶贫事业部的组建工作正在顺利推进。同时,中央还在采用过桥贷款方式撬动信贷资金、扶贫小额信贷、农民资金互助组织,设立政府出资的融资担保机构等多方面,出台了相关政策举措。

3. 关于法治保障

中央在打赢脱贫攻坚战的决定明确要求“推进扶贫开发法治建设。完善扶贫开发法律法规,抓紧制定扶贫开发条例”。

我国扶贫开发的实践为扶贫法治建设积累了丰富的经验。进入新世纪以后两个为期十年的扶贫开发纲要和这次中央关于脱贫攻坚的决定,为制定扶贫开发条例奠定了重要的理论、实践和政策素材。近年来,先后有黑龙江、湖北、广东、广西、重庆、陕西、甘肃、内蒙古、贵州、云南、江苏、四川、青海等13个省(区、市)出台了扶贫开发工作条例。有关部门从2009年开始进行扶贫立法的前期准备工作。2012年上半年,起草完成了《中华人民共和国农村扶贫开发法(草案)》征求意见稿。目前,正在按照这次中央决定的要求,把扶贫立法工作由制定扶贫开发法调整为制定扶贫开发条例,并争取纳入2016年国务院立法计划。★

(本文为全国人大常委会专题讲座讲稿,本文作者为中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任。)

中国公益慈善：发展、改革与趋势

文 / 王名



清华大学公益慈善研究院院长王名在十二届全国人大常委会第十六次会议闭幕会后作专题讲座。摄影 / 李杰

公益慈善是现代社会越来越具有公共性、群众性和影响力的社会活动。公益慈善本来是两个词：公益+慈善，分别强调这类社会活动的结果和动机两个不同方面。但这两个词在现代社会越来越紧密地联系在一起，成为一个统一的社会话语乃至学术话语，以反映或表达这类社会活动的共同特征及其本质。

公益是指让不特定多数的社会成员普遍受益的社会活动。通常这类活动包括两大类，一是直接让公众受益的社会活动，如空气质量的改善、社会公平的实现等；二是通过改善弱势群体的状况间接让公众受益的社会活动，如扶贫济困、助学助老等。公益活动不同于由政府动用财政资源提供的公共服务，在于其主体不是政府而是政府以外的其他社会力量，资源不来自财政而来自社会。在现代社会，公益活动往往和公共服务结合起来，政府通过购买服务将大量的财政

资源提供给社会组织，通过公益服务来实现公共服务，以提高整个社会的公众受益或社会福利水平。

慈善和公益有很密切的关系。从结果上看，慈善就是公益。但慈善更关注动机和行为。在中文语境中，慈和善包括慈念和善行两个方面，慈念是动机，善行是行为，慈和善加在一起，指的是基于仁慈兼爱之心关怀、施予、帮助、救济他人的善行善举和为此提供的善款善物。

谈到公益慈善，我们马上就会想到汶川特大地震，包括刚刚发生的天津爆炸，眼前会浮现出捐款捐物、救灾救难、志愿服务等一幕幕大公无私、扶危济困、关怀救助受灾受难群众的感人场景。公益慈善往往在大灾大难中凸显出来，也表现出巨大的力量。除了在各种战争、自然灾害、环境污染、流行病等突发事件发生时公益慈善表现出强烈的公共性、群众性和影响力之外，公益慈善也广泛存

在于人们的日常生活中，在教育、医疗、文化、科学研究、环境保护、体育、社区等种种社会服务中，除了营利性的市场服务之外，也有大量非营利性的公益服务。公益服务并非由企业提供，也不是由政府提供的，而是由形形色色的非营利的公益慈善组织来提供和保障的。即使在大灾大难中，作为公益慈善的组织主体，也不是企业和政府，而是致力于公益慈善活动的非营利组织。因此在现代社会，公益慈善主要是由各种致力于公益慈善活动的非营利组织所开展的社会活动。

为什么公益慈善越来越具有公共性、群众性和影响力？从根本上说，公益慈善随着人类社会的发展进步越来越普遍和发达。具体来说主要有四个原因。

第一，公益慈善对公共服务形成越来越积极的补充、完善。从前是公共服务失灵的地方出现公益慈善，如今公共服务和公益慈善同步发展且相互融合，公益慈善的空间和资源越来越多地来自公共服务，而公共服务的效果和效率因公益慈善而得到改善，整个社会的公共空间、资源总量和社会活动的公共性因此得到显著提升。

第二，公益慈善越来越成为人人可为、全民追求的群众性社会活动。从前主要是富人做慈善，如今随着社会财富的增大，人们闲暇时间的增多、特别是互联网时代的到来，公益慈善变得人人可为、随手可为、随时可为、随处可为，甚至在一定意义上成为一种公德而自觉，成为一种责任而践行，成为一种时尚而流行。

第三，公益慈善成为媒体和自媒体所关注的话题，使其具有越来越大的社会影响力。无论是美国还是丑闻，无论是大事还是小事，无论是大人物还是小人

物,一旦涉及公益慈善,往往会透过媒体特别是新媒体被发酵和无限放大,形成较大的社会影响力。

第四,公益慈善成为社会创新的源动力之一,带来越来越大的增加值。公益创投、公益银行、社会企业、社会影响力投资等新公益业态不断涌现,使得公益慈善超越了营利或非营利的局限,成为社会财富新的增长点。

我们基于上述认识来讨论今日中国之公益慈善,包括其发展特征及存在问题、改革创新与法制建设以及发展趋势等。

一、我国公益慈善的蓬勃发展

我国有悠久的慈善文化传统。孔子主张“仁爱”,墨子提出“兼爱”,孟子强调“恻隐之心”,都是中华慈善思想的渊源。东汉以后许多地方出现了救济灾民贫民的“义田”“义仓”,北宋著名思想家范仲淹兴办并传承数百年的“范氏义庄”,明清以后出现在江南各地的“善堂”“善会”,以至民国期间的“慈善堂”“慈善会”等,都是慈善文化的印证。

自改革开放以来,公益慈善随着经济发展和社会进步而逐步恢复发展起来,特别是近十多年来,我国公益慈善在诸多方面呈现出蓬勃发展的繁荣景象。这主要表现在如下七个方面:

(一) 社会捐赠成倍增长

近年来我国社会捐赠额增长迅猛,汶川特大地震期间(2008年)突破千亿规模,常规捐赠也一路猛增,2014年突破千亿,相当于2006年的近9倍。

(二) 公益慈善组织发展很快

作为公益慈善主体的社会组织发展很快,特别是基金会和致力于各领域公益服务的专门机构——民办非企业单位(以下简称“民非”)增加迅速。基金会特别是非公募基金会突飞猛进地发展是近年来我国公益慈善发展中一道亮丽的风景线。

(三) 志愿服务和社会工作迅速普及

志愿者和社会工作者又称为“志

工”、“义工”和“社工”,是公益慈善最基础和重要的人力资源。近年来我国的志愿者和志愿服务发展迅速,已形成初步的多样化志愿服务体系。与此同时,我国各层次专业社会工作得到极大普及,已成为支持公益慈善服务最重要的专业社会资源。

(四) 企业社会责任不断增强

企业社会责任是来自市场体系对公益慈善的重要支持力量,不仅表现为企业捐赠,更体现企业对于劳工、消费者、环境、社区等方面的综合公益贡献,反映在定期发布的企业社会责任报告上。近年来,我国各类企业公开发布的社会责任报告从无到有、成倍增长。

(五) 公益创新空前活跃

各种形式的公益创新层出不穷,打破了传统的公益慈善边界并形成巨大的社会影响力。在市场与公益之间涌现出大量社会企业,在移动互联网与公益慈善之间出现了如“免费午餐”“微公益”等异军突起的公益平台,在媒体、新媒体和公益之间催生出信息公开的种种创新平台;在金融与公益之间诞生了一个个带着更强社会使命的金融工具:公益创投、公益信托、小额信贷、社会影响力投资等等。一种被称为“公益产业”的新业态正在酝酿形成。

(六) 公益研究的学术阵营正在形成

近年来,北京大学、人民大学、北京师范大学、中山大学、南京大学、浙江大学等高校竞相设立专门从事公益慈善研究和人才培养的机构,2015年4月,民政部和清华大学联合设立公益慈善研究院,旨在通过部校合作推进公益慈善领域的国家级智库建设。2014年全国人大启动慈善立法工作,实行开门立法,多家研究机构积极参与,先后提出了七个不同版本的专家建议稿。公益慈善的相关研究成为一个新的学术和政策研究的增长点。每年都有越来越多的学术论文、政策报告、实践案例和专业期刊出版发行。数据显示,2006年检索到的以公益慈善为主题的文献有7472篇,相关博硕

士论文有1344篇,到2014年,这两个数据增加到21821篇和13832篇,分别增长了1.92倍和9.29倍。

(七) 政策调整和体制改革加紧推进

在地方层面,各级党政部门纷纷出台与公益慈善、社会创新相关的指导意见、地方政策和法规;在各级民政系统的积极推动下,政府购买服务、税收优惠等支持性政策渐成体系。在中央统一部署下,慈善法等法治体系建设和现代社会组织体制建构的进程在加紧推进。

近年来我国公益慈善呈现出繁荣发展的局面主要有五大原因:第一,改革开放以来持续多年的高速增长形成巨大的财富积累,为公益慈善发展奠定了经济基础;第二,在改革开放和市场经济稳步发展的同时,社会转型全面展开,为公益慈善提供了发挥作用的社会舞台;第三,以政府转型为核心,全面深化改革为公益慈善提供了公共空间;第四,爆发式增长的全社会对公共物品的巨大需求与政府公共服务供给不足之间形成的供求缺口,为公益慈善提供了现实需要;第五,广泛、巨大且日益强烈的公众参与为公益慈善提供了源源不断的人力资源和坚实的社会基础。

对比美国、英国、德国、日本等发达国家,我国公益慈善发展有四个值得注意的特点。

第一,我国当前出现的公益慈善蓬勃发展的势头,与美国上世纪初期出现的公益慈善发展高潮有着惊人的相似之处。特别是在财富空前积累带来私人基金会突飞猛进的发展方面,在现代基金会引领非营利组织治理变革和公益慈善发展模式转型方面,一场发生在当初美国的“慈善革命”,可以说正在今日之中国上演。从私人基金会的发展上可见一斑。美国私人基金会的数量在从1900年到1946年的近半个世纪从18家增加到505家,我国非公募基金会(其中大部分相当于美国的私人基金会)从2005年开始登记发展,不到10年间猛增到2610家。

第二,在公益慈善得到来自体制转

型提供的巨大公共空间方面,我国的公益慈善发展与美国上世纪30年代至70年代以“福利国家”为背景出现的非营利组织蓬勃发展的格局很相似。彼时的美国,政府通过购买服务推动非营利组织涌向反贫困、教育、卫生等公共服务领域,大规模建设“美好社会”。同样的情况出现在英国、德国战后的一段时期,购买服务一度成为这些国家非营利组织资金来源中最大的部分。当下的中国,我们也在经历类似的过程。

第三,在公益慈善参与和引领社会创新方面,我国与美国、英国、日本等发达国家相比差距很小,有些地方甚至走在了前面。比如社会企业、公益创投、公益金融、社会影响力投资、微公益等,国内已经出现较为成熟的创新形式,比之欧美发达国家并不落后,甚至具有一定的引领性。尤其在公益创投和公益金融方面,美国的公益创投和公益金融虽然提出很早,但实践模式和政策系统都还比不上我们。

第四,尽管近期呈现蓬勃发展的格局,但我国公益慈善的总体规模、发展水平、能力建设与运行管理的体制机制等诸多方面,与发达国家及地区相比还有显著的差距。例如,社会捐赠占GDP的比重我国近年来大幅度提高,从2006年的0.05%提高到2014年的0.16%,已超过日本(0.14%)和德国(0.13%)。但与许多发达国家相比还有很大差距,如以色列1.29%,英国1.01%,美国0.62%,瑞典0.4%,荷兰0.37%。再如,每万人拥有社会组织数量我国近年来有显著提高,从2006年的2.7提高到2014年的4.5,而主要发达国家的这一指标分别为:德国133.3,美国67.8,英国40,日本38.5,差距还很大。

综合以上四个方面,我认为:我国近年来出现的公益慈善蓬勃发展的格局与发达国家曾走过的发展道路在某些阶段上具有很强的相似性,表明公益慈善作为人类社会发展进程中一种社会现象的必然性,也表明我国整个经济社会发展正经历发达国家曾经走过道路的一定的共通

性,同时也说明,处于21世纪的中国,公益慈善的发展如能有效克服存在的诸多问题,有可能在这样一个特定的社会领域实现真正意义上的“弯道超车”,直接走向公益慈善全球发展的前沿。

二、我国公益慈善发展中存在的主要问题

那么,有哪些突出的问题制约着我国公益慈善更大的发展?由于积累少、起步晚、发展快、缺口大、能力弱、环境差等诸多因素的影响,我国公益慈善的发展中存在许多问题,现阶段最突出和重要的问题有三类。

(一)公益慈善发展的主体能力、机制和人才不足

这类问题主要集中在公益组织身上。作为公益慈善的组织主体,我国各类社会组织特别是其中的公益组织尽管已经形成了一定规模和结构,且近年以较快速度增长,但从公益组织自身的发育程度上看,总体上还不成熟。这种不成熟突出表现在三个方面。

一是公益组织的能力欠缺。资源类组织缺乏对公益资源的有效动员和整合能力,服务类组织缺乏对公益服务的有效供给能力,倡导类组织缺乏对公益行动的有效组织能力和影响力。各类公益组织普遍缺乏核心竞争力。

二是公益组织的治理结构和运作机制不完善。比较突出的问题是:理事会结构不合理,运作不规范,作用不明显;监督机构不到位;政社关系未理顺;管理制度不完备;运作机制不透明;组织公信力不高。

三是公益组织各层次特别是管理层和项目运作层面的人才不足。突出表现为:职业经理人(秘书长及高管)和专业管理者(项目经理)奇缺,薪酬水平过低,无职称系列规范,缺乏竞争力和吸引力;职业稳定性差,流动性大,专业水平低。

(二)公益慈善发展尚未形成完整的系统生态链

这类问题主要表现在公益慈善作

为一个领域或行业的系统结构上。我国公益慈善近年蓬勃发展,已形成一定规模和很大影响力。但从整体上看,公益慈善作为一个领域或行业的系统生态链尚未形成,其内部的结构、秩序不清,缺少伦理和道德支撑,突出表现在三个方面。一是公益慈善领域不同主体间的依存关系尚未形成。资源类组织多数在争夺或占有公益资源,而较少开展面向专业服务机构的资助活动;服务类组织多数各自为政,有时为了资源和人才恶性竞争,难以实现公益服务的有效供给;倡导类组织缺乏战略高度和影响力;各类公益组织间同构性多于差别性,尚未形成彼此依存的生态链。

二是公益慈善领域整个系统的结构和秩序混沌不清。在发达国家,公益慈善领域经过长期发展,逐渐形成较为清晰的上游—中游—下游、大—中—小、支持—运作、伞状—海星状等各种有机结构,各类组织定位稳定并相互合作。我国现阶段的公益慈善领域,除主要按登记注册确定身份外,体制归属对各类组织定位及结构影响很大,公益慈善领域或行业的内在结构和秩序尚未形成。

三是公益慈善领域多次出现失守道德底线现象而备受争议。特定的历史背景使得我国公益慈善的发展受到来自官僚体制和市场经济两个方面的侵蚀,“惟权”和“牟利”加上贪腐之风,使得公益慈善领域面临考验,常常被曝各种丑闻,公益慈善的公信力常遭质疑。

(三)公益慈善发展的制度环境、体制和文化缺失

这类问题归结为公益慈善发展的外部环境不够好。近年来随着我国公益慈善的发展,各级党政部门也在努力推动法律政策的调整和相关体制改革,但多年积弊一时难除,改革面临重重阻力,支撑公益慈善发展的新体制和积极包容的公益慈善文化尚未形成。突出表现在三个方面。

一是公益慈善法律制度体系建设滞后。三类社会组织即社会团体、基金会、民非的登记管理条例多年修订至今

无果,涉及公益捐赠、公益认定、税收优惠、志愿服务等相关规定和制度安排大多没能进入法律法规层面,与整个国家法律体系已经形成鲜明对照的是:公益慈善领域的法制建设严重滞后。

二是与公益慈善相关的体制改革推进缓慢。尽管政社分开的改革在推进中,购买服务也在各级政府的推动下逐渐展开,但庞大的事业单位体系吸纳了巨大的公共资源,处于公共领域更加核心地位的人民团体改革尚未启动,现代社会组织体制的建构尚需时日。

三是缺乏积极包容的公益慈善文化环境。公益慈善归根到底是全社会的事情,需要每个人的主动参与,更需要理解和包容。现在比过去人们更关注公益慈善了,但积极参与的人并不多,以公益慈善为业、为职、为生的更是少数,并常常得不到理解和支持,谈公益就谈不得高薪,谈慈善就不能提成本,一些媒体喜欢对公益慈善吹毛求疵,这样的苛求不利于公益慈善的健康发展。

总之,我国公益慈善发展中存在许多问题,以上三类问题最为突出。因为存在这些问题,公益慈善的体制改革和法制建设势在必行。

三、我国公益慈善的体制改革与法制建设

近年来在中央和地方各个层面,公益慈善的体制改革与法制建设正在积极探索和推进中。在地方层面,许多地方突破了双重管理体制的限制,降低登记注册门槛,允许公益慈善等社会组织实行统一直接登记;一些地方设立公益孵化器、公益创业园、公益组织发展中心等平台,加大对公益组织和公益项目的支持力度;购买服务方兴未艾,一大批公益组织进入公共服务领域,成为政府转移职能的重要载体;深圳、成都等地方设立社会组织学院,力推公益人才培养;慈善超市、慈善展、志愿者银行、公益创投、公益信托等创新机制在许多地方推广应用,取得了很好的社会效果。北京、

上海等许多地方陆续出台了促进公益慈善发展的地方性法规。

在中央层面,党的十八大明确提出“支持发展慈善事业”,从体制和政策上大力推进公益慈善发展。去年11月国务院发布《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》,作出了我国公益慈善发展的整体规划。民政部先后颁布了两个《中国慈善事业发展指导纲要》(2006—2010和2011—2015),对我国慈善事业发展的方针、指导思想、原则和目标任务作出了系统的规范和指引。2012年2月,国家宗教局等6部门颁布《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》,明确支持宗教人士积极参与公益慈善活动。民政部和相关部门陆续出台关于公益组织评估年检、慈善捐助信息公开、鼓励民营企业与中央企业参与慈善事业、慈善超市创新建设、慈善与医疗救助相衔接、慈善与儿童福利相衔接等方面的意见,并正在制定有关规范慈善评比表彰、鼓励慈善信托、倡导募用分离、积极开展废旧衣服再生加工等方面的支持政策。

2014年上半年,全国人大正式启动了酝酿多年的慈善法起草工作,将我国公益慈善体制改革与法制建设推向了一个历史新高度。今年3月16日,十二届全国人大四次会议举行闭幕会,高票表决通过慈善法草案。我国历史上首部慈善法将于今年9月1日正式施行。慈善法站在全面深化改革的高度,面对我国公益慈善事业发展的现实,采用大慈善的理念,构建了一个适用各类公益慈善主体、覆盖公益慈善各个主要领域、体系完整、制度健全、全面推进以慈善组织为主体的现代公益慈善体系建设的法律体系。慈善法通过后,除了要尽快修订现行的与公益慈善事业相关联的涉及基金会、社会团体和社会服务机构等“三大法规”以及出台具体的实施细则外,还要抓紧推动包括慈善组织统一直接登记和认定体制的建立、慈善信托试点工作、慈善组织信息公开平台建设、慈善投诉举报受理机制建设等各项涉法的体制机制建

设,同时要借助慈善法形成的良好制度建设势头,积极推进包括志愿服务立法、商会行业协会立法等重要的立法工作,全面推进我国公益慈善和社会治理领域的法制建设。

四、我国公益慈善的发展趋势

尽管存在许多问题,我国当前的公益慈善仍处于蓬勃发展的勃兴期,开始呈现出许多令人欣喜的发展势头,主要有四个方面的趋势值得关注。

(一)多元推动的社会化趋势

这种趋势主要表现为:各级党政部门越来越关心和支持公益慈善,事业单位不仅积极参与公益慈善并将公益明确为其改革创新的目标,各类企业以社会责任乃至共享价值的创造等方式多方面参与并推动公益慈善,城乡社区则大力推动所在地公益慈善,社会组织越来越成为公益慈善的生力军,公众参与的意识、热情和程度不断高涨,媒体特别是新媒体越来越关注并力推公益慈善,等等。在种种社会力量的推动下,公益慈善逐渐从社会的边缘走向核心或主流,成为全社会各种力量积极参与和推动的社会化过程。

(二)市场驱动的产业化趋势

这种趋势主要表现为:创投、金融、信托、股票、债券等各种复杂的市场机制越来越多地被用于公益慈善,涌现出如社会企业、慈善超市、公益银行等兼具公益性和市场性双重属性的创新业态。以公益慈善为关键节点的新型产业链如捐赠旧衣物循环产业链、再生废旧材料循环产业链等相继出现,进而出现了一种被称为公益产业的新型产业集群。公益产业以公共利益为起点,以价值回归为目标,以均衡发展为核心,通过“公益+金融”形成产业上游,贯穿并有机衔接农业、工业、服务业与知识产业,组成基于公益、动于金融、利于社会、跨业循环的公益产业集群。市场驱动力改变了公益慈善远离市场的非营利属性,激活各类市场机制并做大公益,以产业化的形式在市场和公益之间升华出巨大的社会利益。

加快推行分级诊疗制度

文 / 全国人大代表 祝淑钗



图 / 视觉中国

这些年公立医院发展迅速,规模越来越大,确实为老百姓看病就医提供了便利。但公立医院无限大规模扩张也带来了很多问题。积极推进分级诊疗是件非常正确的事情,但要解决面临的三个问题:一是基层人才问题,优秀医疗人才引不进来,引进了也留不住;二是基本药物制度,很多药物在基层不允许使用,而目录中有的药效果又不好;三是基层医务人员的薪酬、编制以及退休养老保险制度问题。

从目前看,基层医院的服务能力和服务水平是分级诊疗的重点,也是关键环节,高水平的全科医生严重缺乏是基层医院转诊率非常高的原因之一。分级诊疗能否顺利推进,首先要解决“人”的问题。目前的改革应尽快出台相关法律

法规,尽快完善医生多点执业体制机制。当下,多点执业在政策落实上遇到了现实困境,比如,有些价格条款缺失,束缚了医生,让这些大医院高水平医生不愿意到基层进行多点执业。建议尽快出台多点执业的收费标准,完善相关的价格体系,加强政策的可持续性和长期稳定性,推进公立医院的人事薪酬制度改革。从顶层设计出发,加强各相关部门的整合能力,将民营医院的人才管理体制和公立医院医生多点执业的政策规范化、标准化。结合各省、区发展不平衡的状况,因地制宜,在加强对口支援、精准扶贫、人才培养和引进的基础上,组建有区域特色、互惠互利的医疗联合体,逐步形成基层首诊、双向转诊、急慢分诊、上下联动的分级诊疗模式。以提高基层医疗服务能力为重点,以常见病、多发病、慢性病的分级诊疗为突破口,逐步引导优质医疗资源下沉。另外,在疾病的预防控制方面,提倡基层医生深入到社区、深入到家庭去调查、去走访,了解疾病流行趋势,宣传健康科普知识,对老百姓进行卫生健康方面的指导。✘

加快森林法修订 推动生态文明建设

文 / 全国人大代表 孙建博

作为森林资源保护、利用的基本法,森林法处于森林法

(三) 跨界融合的新公益趋势

这种趋势主要表现为:通过转移职能和购买服务,政府和公益组织之间越来越跨界融合;通过社会责任和共享价值,企业和公益组织越来越跨界融合;政府、社会、市场三者之间的界限被超越,创新越来越多地表现为跨界与融合;移动互联网和新媒体时代涌现出各种开放、共享、透明的平台,不仅超越既有的三大部门也超越所有的组织,基于更广泛的公众参与推动社会价值的实现。跨界融合在三大部门间升华出新公益的共治场域和共享价值,一方面能有效应对各种巨型化、复杂性和突发性的社会问题,另一方面能激发各种形式的社会创新。新公益的趋势令我们有机会走在世界的前沿。

(四) 跨越国界的走出去趋势

这种趋势主要表现为:各种跨境社会问题如跨境教育、跨境扶贫、跨境移民、跨境卫生等越来越成为公益慈善关注的热点问题,越来越多的公益组织参与到全球治理和国际公益活动中。中国企业“走出去”带动了越来越多的企业社会责任和当地公益活动,“一带一路”国家战略需要更加关注和帮助当地社区的发展并致力于解决当地的各种社会问题,“公益同行”乃至“公益先行”的战略意义越来越大。跨越国界的公益慈善是作为一个大国承担全球治理责任的必不可少的环节,也是公益慈善发展成熟的重要标志之一。

总之,公益慈善作为现代社会越来越具有公共性、群众性和影响力的社会

活动,正处在方兴未艾的蓬勃发展期。就公益慈善的发展而言,我们和发达国家之间存在差距,但这种差距正在缩小,特别是我国公益慈善在改革发展中呈现出若干重要趋势,表明我们有条件通过体制和机制创新形成公益慈善发展的中国特色,进而走向公益慈善发展的世界前沿。我们有理由相信:中国作为有着五千年历史的文明古国,在经济发展和转型都经历前所未有的巨大变革的当今时代,公益慈善一定大有可为,不仅在实践的发展创新方面,在政策体制的改革创新方面,也一定会在思想理论文化的建构方面,走在世界的前面! ✘

(本文为全国人大常委会专题讲座讲稿,本文作者为清华大学公益慈善研究院院长。)

律体系的核心地位,自实施以来发挥了巨大作用。《中华人民共和国森林法》于1984年9月20日经第六届全国人大常委会第七次会议通过,1985年正式实施。后又根据1998年4月29日第九届全国人大常委会第二次会议《关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》修正。森林法在保护、培育和合理利用森林资源,加快国土绿化,发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境和提供林产品等方面发挥了不可估量的作用。

随着社会的不断发展,森林法不断暴露出一些不足。例如,森林法没有体现林业基本法的作用。森林法的林业基本法地位虽然在法学界得到了认可,可在具体实践中,森林法并没有发挥作为森林资源法律体系核心法律的基本法的作用。现行森林法还具有明显的行业倾向,森林法由于受立法时的森林经营理念影响,其指导思想仍然是如何“经营”与“收获”,或者如何保障“经营”与“收获”,倒置了生态与经济的关系,缺乏森林生态保护的制度。另外,集体林权制度改革实施以后,森林法的很多条款已经不能适应新的变化。随着市场经济体制的进一步确立,特别是林业发展由以木材生产为主向以生态建设为主转变,现行森林法亟需修改和完善。

为了适应新形势下林业发展的要求,建议加快森林法的修订。进一步明确森林、森林资源的定义及森林法的调整范围,适度放宽林业管制,突出分类经营、生态优先等原则,以生态文明建设为基调,进一步严格控制林地的征占现象,完善毁损森林的法律责任等。通过森林法的修订,进一步完善森林资源的法律体系,推动生态文明建设。✘

公共消防设施和公众 消防意识亟待完善提升

文/全国人大代表 姜健

随着改革开放的发展,我国经济建设取得了巨大的成就,人民生活水平得到了较大提高,城市建设快速提升,高楼大厦鳞次栉比,人们对未来的美好生活充满期待。在这美好、和谐的环境下,“火灾”却如同一颗隐形炸弹时时刻刻威胁着人们的生活。

消防安全事关人民群众的根本利益,“责任重于泰山”。为保护好我们的家园,避免人民群众生命财产安全受到伤害,我结合调研情况,提出以下几点建议:

第一,加大消防培训力度,提高群众消防意识。建议各级政府、消防部门应利用好各种媒体、社区、楼宇、站台广告等平台,采取漫画、动画等老百姓喜闻乐见的方式,普及消防知识,提高消防意识,使群众达到“见火不害怕,拉栓(保

险栓)就能用”的水平。

第二,增加消防器材的销售渠道,方便群众购买。比如,在大型超市设立消防器材销售专柜。

第三,狠抓公共消防基础设施建设,增强抗御火灾的能力。各级消防部门应加大对火灾隐患的检查力度,严格消防安全管理,强化火灾防控能力,建立健全包括责任追究、风险评估等内容的重大火灾隐患整改机制。

第四,从增加财政支持和加强宣传教育两方面入手,积极推广安装独立式感烟火灾探测报警器。

第五,将消防安全教育纳入我国中小学教育体系,着力构筑“机制、学校、社会”三位一体的消防安全教育格局。

第六,将消防员岗位明确为高危职业,享受相应的岗位津贴、劳动保护和提前退休等保障待遇。✘

加强大数据运用 提升政府治理能力

文/全国人大代表 胡翎

随着近年来信息化建设的不断推进,各级政府、各部门的电子政务及信息系统积累了大量的数据资源,并被应用到了智慧城市建设当中,大数据平台建设已经具备了一定的基础,但同时也存在统筹规划滞后、开放共享不足、创新应用领域不广等问题。

对此,我认为,应从加强政府大数据管理、推动政府大数据应用、构建大数据安全体系三个方面,用“大数据思维”提升政府治理能力。下面,围绕“推动政府大数据应用”这一方面,我提几点建议:

第一,提高决策数据服务水平。以建设决策支持电子政务系统为抓手,充分整合各级政府各部门现有办公应用和业务系统数据资源,逐步建立支撑领导决策研判的决策数据资源库,提供更加及时高效的信息获取方式,为领导决策提供全面准确便捷的数据服务。充分利用职能部门各类专业系统和大数据智能分析模型,开展统计分析、预测预警和评估研判。

第二,深入推进政务服务“一张网”建设。按照“四个集中”(权力事项集中进驻、网上服务集中提供、政务信息集中公开、数据资源集中共享)、“七个统一”(统一导航、统一认证、统一申报、统一查询、统一互动、统一支付、统一评价)要求,加快推进权力事项、审批业务、行政执法、电子证照等共享数据库建设,推动行政审批事项上网运行,全面整合社会保障、公共安全、医疗卫生、文化教育、劳动就业、养老服

务等公共管理和公共服务领域的政务服务资源,不断完善网上服务与实体大厅服务、线上服务与线下服务相结合的一体化政务服务模式,提升政府网上公共服务水平。

第三,运用大数据加强对市场主体的服务和监管。加大金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违法、安全生产、质量监管、统计调查等领域信用信息的整合力度,运用大数据推动社会信用体系建设,建立健全市场主体守信激励机制和失信惩戒机制,完善对市场主体的全方位服务,加强对市场主体的全生命周期监管,有效提升政府服务和监管市场主体的水平。

第四,推进政府数据资源向社会开放利用。鼓励各类社会主体进行增值开发利用,促进信息服务产业发展和信息消费,充分发挥政府信息资源的社会效益和经济效益。

第五,开展大数据技术应用示范工程。在一定范围统筹规划和推进如智慧交通、医疗卫生、食品安全、文化教育、公共安全、城市管理等领域的大数据应用示范工程,探索和积累政府大数据的应用经验,在此基础上向政府推广。★

确保中药材不受污染 发展中医药大健康产业

文/ 全国人大代表 陈致懋

中医药是中华民族的瑰宝,但目前我国的中医药只占世界市场份额不到20%,而日本和韩国占到了近80%,且多为汉方。究其原因,主要有以下几个方面:一是我国原药材的种植、储存等管理规范缺失,原药材的地产种植区域不清,产期不明,中药产品质量没有保障。二是我国中药生产企业同名产品普遍存在,中药品种低水平重复及无序竞争问题突出,诸多历史原因造成的部分企业中药生产工艺技术水平低下等,制约了中药大品种的形成。三是我国中药生产企业税负过重,原药材购进按农产品13%抵扣,中药产品按工业品17%增交,造成发展后劲不足。四是一些跨国医药企业借助资金和技术优势,正在进军中药市场,倒逼形势严峻。

因此,建议国家将中医药作为大健康产业,给予整体战略思考与布局:第一,对地产中药材的种植、收整、储存的质控,国家相关部委应加以重视并予以规范。对已成规模的地产药材,国家从资金上应给予支持,拨专款购置检测设备,强化培训,从源头上确保药材不受污染,消灭熏蒸及添加剂浸泡,确保药材含量,确保重金属、农药残留不超标。第二,国家拨出专项资金支持传统中药企业改造升级,筑高技术壁垒,实现生产全过程的智能化在线监控。通过协同创新技术升级提升中药

制药品质,提升药品生产监控水平,提升药品风险管控水平,提升药品可持续发展能力。第三,国家相关部门应为发展中医药大健康产业出台切实可行的政策,为中药生产企业降本减负,以增强做强做大的后劲,以支持中药产业在制药装备、检测技术、质控方法和自控系统等方面的同步创新发展。★

加快养老设施建设 完善养老服务体系

文/ 全国人大代表 侯华梅



图/ 视觉中国

当前,社会养老服务面临家庭养老功能趋于弱化、养老服务机构不够完善、养老服务人员素质不高等困难和问题。

加强社会养老服务体系,是应对人口老龄化、保障和改善民生的必然要求,是适应传统养老模式转变、满足人民群众养老需求的必由之路,是让老年人安享晚年生活、促进社会和谐稳定的当务之急。除了要在全社会范围内加大宣传教育力度、营造良好的社会养老氛围、加强养老服务队伍建设、提升服务人员素质以外,我认为还要从三个方面全面推进社会养老服务工作。

首先,完善社会养老保障制度,确保老人基本生活需求。一要建立和完善以基本养老保险、基本医疗保险、商业保险、社会救济、社会福利和社会互助为主要内容的比较完善的养老保障体系。二要认真做好新型农村社会养老保险工作,加快建立覆盖城乡所有居民的社会养老保障体系。三要进一步完善城乡居民最低生活保障制度,对实际收入低于最低生活保障线的老年人要纳入最低生活保障范围,发放最低生活保障金。

其次,发挥政府主导作用,推进城乡公办养老机构建设。一要科学编制养老服务机构布局规划。根据老龄人口的

基数和供养需求,科学编制养老服务机构布局规划,统筹推进城乡养老服务机构建设,以不断适应人口老龄化和传统养老模式转变的需要。二要加快城乡公办养老服务设施建设步伐。加大农村福利院维修和改扩建力度,完善配套设施。三要不断推进城乡公办养老服务机构的规范化建设。创新体制机制,强化专业管理,增强公办养老服务机构的生机和活力,充分发挥公办养老服务机构在社会养老服务体系建设中的基础性和示范性作用。

第三,加大扶持引导力度,支持社会力量兴办养老机构。一要坚持“政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动”的原则,建立公开、平等、规范的养老服务准入制度。支持企事业单位、群众团体、社会组织、个人等社会力量,以独资、合资、合作、联营、承包、租赁等多种形式,兴办养老院(老年公寓)、老年活动中心等养老服务机构。二要进一步落实养老服务机构优惠政策,引导和支持各种社会力量兴办养老机构,增强社会养老服务的生机和活力。✘

从源头抓好垃圾和 废旧物资回收处理工作

文/ 全国人大代表 董配永

目前,我国城乡每天产生的大量垃圾以及废旧物资,由于得不到有效处理而堆积如山,每年占用土地200万亩以上,污染流域大约2000万亩。垃圾是放错地方的财富。做好垃圾和废旧物资的回收、分类处理及再生利用工作,可以为我们创造巨大的经济效益、生态效益和社会效益。垃圾和废旧物资回收处理工作的意义深远,作用很大,应该注意从源头抓起。

针对这一问题,我提出以下几点建议:

第一,注意从源头分类处理。不要随意堆弃乱放垃圾,在街道社区、工厂学校、宾馆酒店等公共场所,按照垃圾种类分别设置装储设施,使各类垃圾在投放之处就做到分类投放,绝不能等到堆积成山、混杂不清的时候再进行统一处理。

第二,鼓励引导社会力量建设垃圾分类处理站点,组织与之相关的产业、行业、民营企业等社会力量参与垃圾和废旧物资回收处理,并给予免税及财政补贴等优惠政策。

第三,每2000人建立1个垃圾及废旧物资分类回收点,每10万人建立1个综合处理站。把各类垃圾、废旧物资制成工业品、有机肥料和其他生产资料等。预计可增加就业岗位150万个,直接效益15000亿元。

第四,政府要严格控制原生资源开发,充分回收利用再生资源。在资源开发利用上搞好宏观掌控,对资源消耗较大

的项目严格控制,鼓励支持资源再生利用项目。

第五,要制定、出台规章制度,对乱堆乱放垃圾的行为依法依规进行严肃处理。✘

提高种植养殖产品质量 从源头确保食品安全

文/ 全国人大代表 魏志民



图/视觉中国

长期以来,少数企业和个人片面追求经济效益的思想严重,反映在种植、养殖业上,就是不管采用什么样的生产方式方法,只要把产量提高了,把经济效益搞上去了,把钱赚到手就行了。在这样的思想影响下,一些种植、养殖业生产者所生产的产品质量不高,导致大量食品从源头就存在很大的安全隐患。为进一步提高种植、养殖业产品质量,从源头确保食品安全,特提出如下建议:

首先,媒体要加强关于提高种植、养殖业产品质量重要意义的宣传报导,破除单纯追求经济效益、只要产量高能多赚钱就行的错误思想,进一步提高人们的社会责任意识和思想道德水平。

其次,县、乡、村基层组织要通过化验,测定土壤营养成分,根据当地土壤特点条件,制订科学规范的土壤改良方案。大力提倡使用有机肥,减少化肥、农药的施用量,为保障种植、养殖产品质量打下好的基础条件。

第三,严格查处违法销售、使用国家明令禁止的农药、化肥、兽药、饲料和饲料添加剂特别是瘦肉精的行为。

第四,做好优质农产品的无公害认证工作。农业、质量技术监督、科技等部门应出台无公害产品认证具体细则,设定准入门槛,积极推行农产品包装盒标识制度,以便用户进行质量追溯。

第五,对于所生产优质农产品规模数量和质量获社会认可度较高的企业,政府应酌情给予精神和物质的奖励。✘

持续发力精准立法 促进美丽天津建设

——天津市人大连续三年扎实推进环境立法

文 / 高绍林 张瑾



天津市人大法制委员会组成人员调研天津市主要泵站,了解本市生活供水情况。摄影/王洋

2016年1月30日,天津市各主要媒体刊发消息:天津市十六届人民代表大会第四次会议全票通过《天津市水污染防治条例》,并将于3月1日起施行。这是天津市人大近年来以大会形式通过的第三部环境保护地方性法规。

2012年,党的十八大明确提出将生态文明建设放在突出位置,吹响建设“美丽中国”的号角。2013年5月,习近平总书记在天津考察时要求加快打造美丽天津;8月,天津市委十届三次全会通过《美丽天津纲要》;10月,“美丽天津·一号工程”启动,包括清新大气、清水河道、清洁村庄、清洁社区和绿化美化行动。围绕贯彻落实中央和市委决策部署,天津市人大三年来先后审议通过了《天津市绿化条例》、《天津市大气污染防治条例》和《天津市水污染防治

条例》;市人大常委会通过了《关于批准划定永久保护生态区域的决定》等。这些法规连同之前制定实施的39部生态文明建设方面的法规,为加快建设美丽天津提供了全方位的重要法制保障。

2014年天津市十六届人大二次会议通过的《天津市绿化条例》实施以后,到2014年年底,全市城市绿地面积25307万平方米,比2013年增加了2111万平方米;2015年,全市开工新建提升绿化改造项目2795万平方米,已竣工2397万平方米,栽植乔灌木612万株,超额完成全年目标任务。2015年7月,天津市统计局社情民意调查中心发布美丽天津建设社情民意满意程度调查结果,园林绿化满意度为94.8%,在各项指标中排名第一。

2015年天津市十六届人大三次会

议通过的《天津市大气污染防治条例》实施以后,空气质量得到明显改善。到2015年9月27日,当年天津空气质量达标天数为168天,比2014年同期增加30天,达标率为62.2%,同比上升11.1%;PM2.5、PM10、SO₂(二氧化硫)、NO₂(二氧化氮)、CO(一氧化碳)和O₃(臭氧)浓度分别同比下降16.9%、13.3%、42.9%、26.9%、17.2%和8.9%。根据环保部公布的全国74个重点城市环境空气质量排名,2015年1至8月,天津均退出了污染城市前十名之列。

绿化和大气污染防治持续向好,作为地处九河下梢的大都市,天津市水污染防治立法呼之欲出。

形势严峻 治水立规成众望

天津自古以来水源丰富、水网密集,素有“津沽”“河海要冲”之称,依水而建,因水而兴,与水有着不解之缘。近年来,这座昔日北方水城因为面临严重的水污染,改善水环境成为广大群众的殷切期望。实现碧波荡漾、绿水环绕的良好环境,天津面临着三重严峻考验:一是年平均降水量只有575毫米,人均水资源占有量仅为160立方米,是全国人均水资源占有量最少的特大城市。河道生态水量难以保证,水体自净能力差,入河污染物总量超过纳污能力。二是造成水污染的因素纷繁复杂。工业污染源、农业污染源、城镇和农村生活污染源相互交织,入境河流来水水质差加剧了防治工作难度。三是治理污水排放需要建设大量

城市基础设施,非朝夕之间能够完成。防治水污染是一项复杂、长期和艰巨的任务,制定一部地方法规保障和推动水污染防治工作,刻不容缓。

联合起草 人大主导为担当

2015年年初,市人大常委会将制定水污染防治条例列入年度立法工作计划。为加快进度、提高质量,市人大常委会领导同志牵头,组成了由市人大和市政府有关部门、人大代表、专家学者参加的联合起草组。

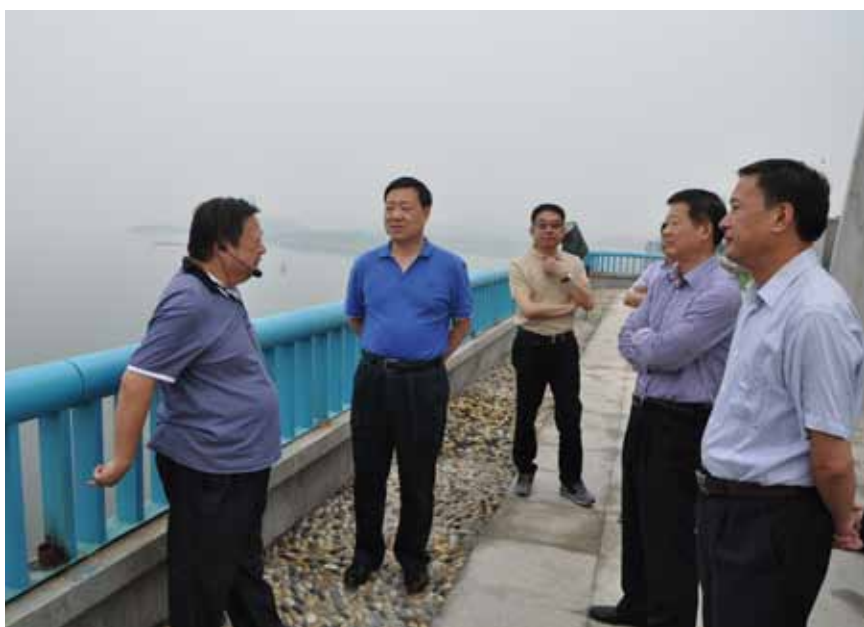
起草一部针对性强的法规,充分调研是前提。一系列的问题摆在联合起草组面前:水污染的重点源头在哪里?提高污水处理能力的制约因素是什么?京津冀联防联控水污染如何在草案中体现?有没有更好的方式监督工业企业达标排放?……为了找到答案,联合起草组听取了主管部门相关情况介绍,还走进工业园区、重点排污单位、城镇污水管网建设现场、部分村镇污水处理站等实地调研,深入了解具体情况、存在的难题,征询好的制度和经验做法。调研工作日益深入,初期的疑问逐步破解,条例草案也随之反复修改。制度设计的针对性和可操作性不断增强。

广汇民意 求计问策寻良方

水污染防治涉及面广、因素复杂,对制定好这部法规提出了更高、更严格的要求。天津市人大常委会先后组织了两次大规模征求意见活动。

第一次审议条例草案后,天津市人大常委会有关部门将草案印发全体市人大代表,并召开立法咨询专家征询意见座谈会。市人大代表和立法咨询专家提出了很多有建设性的意见和建议。联合起草组认真研究每一条意见,再次修改条例草案,增加了相应内容,草案二次审议稿共十章九十五条。

市人大常委会二次审议后,通过五条渠道进行了更大规模的征询意见工



天津市人大法制委员会组成人员赴湖北调研南水北调中线工程。摄影/ 司涛

作。一是通过天津主要新闻媒体向社会全文公布条例草案征求意见稿,市民来信来电提出60多条具体意见。二是通过区县人大常委会分别召集本选举单位的市人大代表进行讨论,179名代表提出意见、建议488条。三是征求区县有关部门、行政管理相对人特别是重点排污单位的意见,收到意见、建议221条。四是市人大常委会分管领导带队赴北京、河北直接征求意见,获取草案修改完善的建议53条。五是召开座谈会听取南开大学、天津大学、天津师范大学、天津社会科学院等高校和研究机构专家学者意见,共计193条。

通过以上五个渠道,共收集到修改意见、建议一千余条。这是近年来天津地方立法征求意见工作覆盖范围最广、时间最长的一次。联合起草组逐一研究分析,对条例草案进行了又一次修改。通过汇聚民意、凝聚民智,多次修改后的条例草案表达了各方面的诉求愿望,日臻完善。

全票通过 依法治水谱新章

天津市人大常委会法工委给每位提出修改意见的市人大代表写了回信,

逐一回应代表提出的意见:或是采纳,或是转交政府部门处理,或是解释现有法规已有规定。很多代表为这一做法点赞:“我们感觉自己的建议很受重视。”“通过法工委的回信,我们也了解了更多水污染防治工作的实际情况和现有法规的规定。”“我的建议已经被转到市有关部门,相信随着条例的实施,我反映的问题会很快得到解决。”

2016年1月24日,天津市十六届人大四次会议召开。在会议室内审议条例草案的代表们认为条例草案融汇了绿色理念、时代特色和实践经验,具有三个特点:监督管理严、目标责任明、立法标准细。

在1月29日的闭幕会上,经过认真打磨和反复锤炼的《天津市大气污染防治条例(草案)》付诸表决。“662票赞成、0票反对、0票弃权。通过!”由此,天津市防治水污染翻开崭新的一页。

连续三载持续发力,围绕美丽天津精准定位、精细立法、提供保障。当人们穿梭于灯火阑珊的意式风情区,徜徉于古朴典雅的古文化街,开怀于幽默逗趣的相声茶馆时,也将享受到天津的蓝天白云、碧波环绕、草木芬芳……

安庆人大：预算监督引入绩效评价机制

文 / 丁益民

开展财政绩效评价是对预算执行情况监督的重要手段,新修改的预算法明确规定财政绩效评价是各级政府的责任,同时也是各级人大及其常委会进行预算监督的重要内容。安庆市人大常委会高度关注在预算监督中引入绩效评价机制,2015年6月组织部分常委会委员和人大代表参与市直预算单位2014年预算执行绩效评价工作;11月28日至29日,安庆市财政局又邀请部分市人大代表、政协委员和相关领域专家对2016年市直预算单位申报的部分预算项目实施公开评审,市人大常委会预算工委参加了评审会,这次评审共涉及34家市直预算单位申报的48个项目评审,涉及资金23992.5万元。同月,市人大常委会对财政支出绩效评价工作进行了深入调研。2015年11月23日,市人大常委会主任会议听取并研究了市政府财政绩效评价工作报告,进一步加深对财政绩效评价工作重要性的认识,明确了今后在深化预算监督中引入绩效评价的方向和思路。

安庆市自2010年被列为全省预算支出绩效评价扩大范围试点市。截止到2015年,市本级已累计对72个项目开展自评,覆盖面为预算单位的40%,涉及各类财政资金21118万元。从2014年开始,33项民生工程也同步开展绩效评价。该市财政绩效评价工作通过引入专家评审机制,邀请市人大代表、政协委员及相关领域专家对单位申报项目进行公开评审。2015年对24家市直预算单位申报的项目公开评审,涉及资金19956万元,经过公开评审共核减资金1237万元。由绩效评价带来“绩效财政”的效果初步显现。

市人大调研组在这次调研中发现



安庆市人大常委会进行财政绩效评价调研,听取市财政局汇报。摄影 / 丁益民

了两个财政绩效评价对预算执行情况产生积极影响的案例。一是“市级医学重点学科建设项目”。该项目自2013年实施,市财政每年投入100万元,三年期满。通过国内和省内外知名专家评审,共评出45个重点学科(重点专科10个、重点培育专科15个、重点特色专科20个),采用比较法和公众评价法,经综合评价,该项目绩效评级为优等,分值为90,实现了预期目标,提高了疾病防治能力和诊治水平,减少了病人到外地求医之累。以安庆市立医院为例,该院为三级甲等医院,拥有床位1500张,正高职称95人、副高职称152人,硕士生导师31人,博士5人。实施“市级医学重点学科建设项目”以来,该院担负45个重点学科中项目的20个学科。在此期间,该院承担了国家级课题3项,省级课题20项,获省科学技术奖4项,获市科学技术奖30项,主编著作4部,SCI收录论文3篇。学科建设有力促进了临床事业发展,2014年该院门诊急诊83.7万人次,出院病人6.9万人次,

手术2.67万台次。2016年此项目面临终止,鉴于此项目绩效评价优秀,社会效益和经济效益明显,市人大调研组建议2016年起再继续实施并加大投入,保持连续性和有效性。二是潜山县根据2014年农业六大特色产业绩效评价结果,对产业政策和财政扶持资金进行了梳理和调整,如瓜蒌种植是该县重点农业特色产品,现瓜蒌种植面积已达8万多亩,周边市场接近饱和,2015年起不再扩大种植瓜蒌规模而是转向提高品质和品牌打造。

调研组在调研中发现,绩效评价工作目前遇到的问题主要是一些部门和单位开展绩效评价工作主动性不强;绩效评价结果与项目安排关联度不大;开展绩效评价的技术力量不足。

安庆市人大常委会主任会议达成共识:落实预算法,深化预算监督,必须大力引入绩效评价机制,以推动预算监督从程序性监督向实质性监督、从制度性监督向效益性监督、从事后监督向全过程监督的转变。✎

谈谈加勒比国家的议会制

文 / 徐世澄

2013年6月1日和2日国家主席习近平在访问特立尼达和多巴哥期间,在该国首都西班牙港分别会见了加勒比8国领导人,即特立尼达和多巴哥总统卡莫纳和总理比塞萨尔、苏里南总统鲍特塞、圭亚那总统拉莫塔尔、安提瓜和巴布达总理斯潘塞、多米尼克总理斯凯里特、格林纳达总理米切尔、巴哈马总理克里斯蒂和牙买加总理辛普森—米勒,同他们就加强双边友好合作及中国同加勒比地区整体关系交换意见。习近平主席表示,中方愿在积极推动落实第三届中加经贸合作论坛举措的基础上,加大对加勒比国家经济发展支持力度,包括向双方商定的项目提供相关支持,今后3年建设一至两个农业技术示范中心,向加方派遣100名医疗队员,为加方培养100名在职研究生,提供1000个政府奖学金名额。习近平强调,中国将坚定不移致力于同加勒比国家发展全面合作伙伴关系。

拉丁美洲和加勒比地区现共有33个独立国家,除古巴为社会主义国家、采用人民政权代表大会制以外,其余均为资本主义国家,其政体有总统制政体和议会制政体两种。

在拉美和加勒比地区国家中,有20个国家目前采用总统制政体。这20个国家是:墨西哥、危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多、哥斯达黎加、巴拿马、海地、多米尼加共和国、哥伦比亚、委内瑞拉、圭亚那、巴西、厄瓜多尔、玻利维亚、智利、巴拉圭、阿根廷、尼加拉瓜、乌拉圭和秘鲁。一般来说,拉美和加勒比总统制国家的共同特点是:总统既是国家元首,又是政府首脑,行使国家最高行政权力。在这20个国家中,除秘鲁、圭亚那等少数总统制国家设有总理(秘鲁称部长会议主席)外,绝大多数总统制国家只有总统,没有总理。有些拉美和加勒比总统制国家如阿根廷、巴西等有副总统,有的国家如哥斯达黎加设有两个副总统(见附表)。而拉美和加勒比议会制的国家元首大多只有礼仪性的职权,政府由议会中拥有多数席位的一个政党或几个政党的联盟组成,政府向议会负责。

拉美和加勒比地区采用议会制政体的有12个国家,这些国家都是20世纪60年代至80年代期间先后获得独立的加勒比海地区的原英属殖民地(巴哈马、牙买加、多

米尼克、圣卢西亚、巴巴多斯、格林纳达、特立尼达和多巴哥、圣文森特和格林纳丁斯、安提瓜和巴布达、伯利兹、圣基茨和尼维斯)和荷(兰)属殖民地(苏里南)。这些国家在独立后一般都废除了原有的一些殖民机构,由本国官员取代宗主国官员,但中央机构及其相互关系基本原封不动地保留着。因此,这些国家的议会制与西欧国家的议会制有许多相似之处。

这12个加勒比议会制国家除原荷属殖民地苏里南外,都是英联邦成员国。其中除多米尼克、特立尼达和多巴哥两国外,均以英国女王伊丽莎白二世为国家元首,其职能由女王任命的总督行使,这类国家可称为具有君主立宪色彩的议会制。总督均不掌握实权,只是名义上的国家元首。

在这12个加勒比议会制国家中,只有3个国家即多米尼克、特立尼达和多巴哥、苏里南的国家元首是总统。但总统不是由民众直接选举产生,而是由议会选举产生,这与拉美总统制国家总统产生的办法(直接选举)不同。多米尼克、特立尼达和多巴哥的总统不掌握实权,苏里南的总统掌握实权。苏里南现行1987年宪法规定,总统和副总统由国民议会三分之二以上多数选举产生,如果未达三分之二,将由国民议会和省、市议会共同组成的国民大会选举产生。立法权由议会和总统共同行使,议会由全民选举产生。总统行使行政权,是国家元首、政府首脑、国务院和安全委员会主席;政府由总统、副总统及各部部长组成,部长由总统在议员中挑选,副总统兼部长理事会主席领导内阁,对总统负责;苏里南虽然采用议会制,但它同一般拉美议会制国家不同,其总统拥有实权。

加勒比议会制国家与总统制国家不同之处在于:后者的政府首脑一般由总统来兼,而前者的政府首脑是总理,总理掌握国家行政实权,总理通常由在议会选举中获胜的多数党领袖担任。因此,我们看到,加勒比国家在参加美洲国家首脑会议或拉丁美洲共同体首脑会议时,一般都由总理参加,而不是总督。议会制国家内阁的各部部长一般由总理提名,总督(或总统)任命。一般内阁部长必须从参议员或众议员中挑选,这与拉美总统制国家也不同。在总统制国家,担任内阁部长的人一般不能兼任议员。

加勒比议会制国家同总统制国家一样,行政权占主导地位。但是,它与总统制国家不同的是,加勒比议会制国家拥有广泛权力的是总理,而不是总督或总统。在加勒比议会制国家中,政府地位比较稳固并具有一定的独立性。尽管宪法规定,议会在立法、制定财政政策和监督政府活动方面有相当大的权力,但实际上,这种权力是非常有限的。议会必须与内阁保持和谐关系。当议会通过对内阁的“不信任案”时,内阁必须辞职。但由于实行议会制的国家内阁通常由议会中的多数党组成,而且有的国家的内阁拥有提前解散议会的权力,因此往往形成内阁控制议会的局面。

加勒比议会制国家同西欧议会制国家相比,有以下两个特点:一是这些国家的反对党制度普遍不发达,实际上是一党执政。二是这些国家立法机构(议会)的形成有特别的程序。在12个加勒比议会制国家中,目前只有2个国家即多米尼克、圣基茨和尼维斯的议会是一院制,其余10国的议会均为两院制。采用两院制的国家,众议院议员一般由普选产生,而参议院议员的多数,一般由总理提名(从执政党成员中),少数由反对党领袖提名,还有少数为独立人士,由总督(总统)任命。如圣基茨和尼维斯宪法规定,每个选区推选1名众议员,而三分之一的参议员由总督根据反对党领袖的建议任命,其余三分之二由总督根据总理的建议任命。有的国家,如安提瓜和巴布达、巴巴多斯等国的反对党力量少而弱,往往由无党派人士充当“反对派领袖”。采用一院制国家的议员,多数由选举产生,少数由总理和反对党领袖提名。✘

(本文作者为中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员)

拉美国家政治制度一览表(2012年)

国家	政体	国家元首	议会组织结构形式	政府	现行宪法
阿根廷	总统制	总统	两院	总统,副总统,部长	1853年,1994年第4次修改
安提瓜和巴布达	议会制	英国女王,由总督代表	两院	总理,部长	1981年
巴巴多斯	议会制	英国女王,由总督代表	两院	总理,副总理,部长	1966年,后被多次修改
巴哈马	议会制	英国女王,由总督代表	两院	总理,副总理,部长	1973年,2002年修改
巴拉圭	总统制	总统	两院	总统,部长	1992年
巴拿马	总统制	总统	一院	总统,副总统,部长	1972年,后被多次修改
巴西	总统制	总统	两院	总统,副总统,部长	1988年
伯利兹	议会制	英国女王,由总督代表	两院	总理,副总理,部长	1981年
秘鲁	混合制	总统	一院	总统,部长会议主席,部长	1993年
玻利维亚	总统制	总统	两院	总统,副总统,部长	1967年,1994年,2009年
多米尼加	总统制	总统	两院	总统,副总统,部长	1966年,后被多次修改
多米尼克	议会制	总统	一院	总理,部长	1978年
厄瓜多尔	总统制	总统	一院	总统,副总统,部长	1978年,2008年
哥伦比亚	总统制	总统	两院	总统,副总统,部长	1991年
哥斯达黎加	总统制	总统	一院	总统,第一、二副总统,部长	1821年,1949年,后被多次修改
格林纳达	议会制	英国女王,由总督代表	一院	总理,部长	1974年
古巴	全国人民政权代表大会制	国务委员会主席	一院	部长会议主席,第一副主席,6名副主席,部长	1992年
圭亚那	总统制	总统	一院	总统,总理,部长	1980年,1988年修改
洪都拉斯	总统制	总统	一院	总统,部长	1982年
墨西哥	总统制	总统	两院	总统,部长	1917年,后被多次修改
尼加拉瓜	总统制	总统	一院	总统,副总统,部长	1986年,1995年修改
萨尔瓦多	总统制	总统	一院	总统,副总统,部长	1983年
圣基茨和尼维斯	议会制	英国女王,由总督代表	一院	总理,副总理,部长	1983年
圣卢西亚	议会制	英国女王,由总督代表	两院	总理,副总理,部长	1979年
圣文森特和格林纳丁斯	议会制	英国女王,由总督代表	两院	总理,副总理,部长	1979年
苏里南	议会制	总统	一院	总统,副总统兼部长会议主席,部长	1987年
特立尼达和多巴哥	议会制	总统	两院	总理,部长	1976年
危地马拉	总统制	总统	一院	总统,副总统,部长	1985年,1994年修改
委内瑞拉	总统制	总统	一院	总统,副总统,部长	1999年,2009年修改
乌拉圭	总统制	总统	两院	总统,副总统,部长	1966年,后被多次修改
牙买加	议会制	英国女王,由总督代表	两院	总理,副总理,部长	1962年
智利	总统制	总统	两院	总统,部长	1980年,后被多次修改

主要资料来源:《世界各国宪法》编辑委员会:《世界各国宪法》美洲大洋洲卷,中国检察出版社,2012年。

清明时节话家风

文 / 刘绪义

清明节将至。按照中国的传统,无论身在何方,身居何职,家庭中的成员总要在清明节聚到一起,通过祭扫的方式表达对先人的怀念,在祭祀的传统活动中,让晚辈将良好的家风代代传承下去。

我国自古注重家庭、注重家教、注重家风。什么是家?孟子云,“天下之本在国,国之本在家。”什么是风?曾国藩说,“风之为物,控之若无有,之若易靡,及其既成,发大木,拔大屋,一动而万里应,穷天人之力,而莫之能御。”家风一旦形成,就产生一种巨大的能量。

好家风是子女成才的好基因。家风正,则子女兴。《颜氏家训》开篇就阐述了家风的要旨:“吾家风教,其基本内容无外乎要家人清白做人,自立自重,忠君爱国,宽柔慈厚。”曾国藩分天下家庭为四类:官宦之家、商贾之家、耕读之家、孝友之家,因而家风“第一贵兄弟和睦;第二贵体孝道;第三要实行勤俭二字”。他强调,“书卷乃养心第一妙物。”意思是读书可以增长道心,为进德修身第一要事。

可见,传统好家风往往是儒家核心价值观的具体展开,因生活境遇不同,侧重点略有不同,但不外乎崇德向善、勤俭清白、孝亲进取、书礼传家。《易经》云:“积善之家,必有余庆;积不善之家,必有余殃”,可谓说尽人间事理的至理名言。以德善遗其子孙,是子孙享用不尽的精神财富。

司马光府上有个仆人,30年来一直称呼司马光“秀才”。苏轼听后觉得不恭,就教他以后改称“大丞相公”。司马光听仆人突然改口,吃惊地问他谁教的,仆人如实禀告。司马光说:“好好一个仆人,被东坡教坏了。”在司马光看来,“贤者居世,会当蹈仁履义,以德自显,区区外名何足传邪!”他不希望家人为世俗所染,变得势利。其家风重在贤德立身,绝无“官二代”之累。

古往今来,家风培育的就是子女正确的人生观、价值观与道德观。家风是家族成员共同的文化基因和价值共识,建构起一个家族成员共有的精神家园。

好家风是治国理政的奠基石。家风正,则国家兴。曾国藩本没有带兵的经验,当年匆促成军后是如何带领好湘军的呢?他便是将治家的理念拿来治军,“治兵如治家”,他是将整个湘军看作是一个大家庭的,他常告诫身边的将领,“带兵之法,就如父兄之带子弟”。因此,后来蔡锷将军非常服膺他,称有这样一句话,则古今带兵格言,千言万语皆可付之一炬。



图 / 视觉中国

带兵如此,治国亦如此。古代很多优秀士大夫便是将治家看作是治国理政的一场“演习”。司马光说,《家范》比《资治通鉴》更重要,因家风是世风之基。司马光有一次经过他的独乐园,见新盖了一间厕屋,就问守园人建屋的钱从哪里来的?回答道是游人给的赏钱积攒而来。司马光问,为什么不留着自己用?守园人说,难道只有相公您不要钱?家风的辐射作用如此。

家风影响民风,民风决定士风,士风左右仕风。要改变民风,首先得改变仕风,因为官员是民众的楷模,是社会的精英,理当有一份担当。要改变仕风,首先得改变家风,因为家庭是官员的摇篮和归依,是涵养民风、仕风的细胞。

廉洁治家是清廉从政的重要一环。家风正,则作风正。“去琅邪之迁越,宅金陵之旧章,作羽仪于新邑,树杞梓于水乡,传清白而勿替,守法度而不忘”,如《颜氏家训》一样,好家风往往把传清白、守法度作为家风建设的重点。家风作用于人便是人格的魅力有多大、影响力就有多大。在司马光手下当差,无势可仗,无油水可捞,比其他公府豪门清苦。但因其夫妇待之以诚,持之以礼,从不欺凌打骂,当差之人活得自在有尊严,不仅安贫若素,没有怨言,也一样平和敦厚,不慕奢华,不图富贵,老老实实做人,勤勤恳恳做事。

不良家风助长贪奢,为政贪奢又反遭害家庭。霍光的妻子为人贪妒成性,犯下重罪后,霍光企图瞒天过海,既不上奏,也不惩罚。不修家风,子弟生活骄奢糜烂,直至萌生谋逆,最终导致全家被诛,遗害亲族。寇准刚直足智,是史上名臣,但性奢侈,常歌舞通宵,有人讽其“一曲清歌一束绫,美人犹自意嫌轻”。司马光说他“豪侈冠一时,然以功业大,人莫之非,子孙习其家风,今多穷困”。明代首辅严嵩,奸贪狡诈,其子严世蕃更是青出于蓝,贪酷成性,敢向太子勒索,最后被杀、抄家。

朱熹说:“上行下效,捷于影响。”良好的家风得以形成,取决于长者、尊者的榜样力量。良好的政风也是如此。宋元仕宦家训中,对于子女关于为官的教育,首推廉洁两字。吕本中《家范》云:“当官之法唯有三事:曰清曰慎曰勤,知此三者,则知所以持身矣。”范仲淹说:“惟勤学奉公,勿忧前路,慎勿作书求人荐拔,但自充实为妙。”司马光在《居家杂仪》中指出:“凡为家长,必谨守礼法,以御群子弟及家众。”

(本文作者为中国社会科学院哲学所博士后、知名学者)



全国人大代表、全国人大内司委副主任委员王胜明：

慈善法属于社会法，社会法涉及公众利益，政府部门该管的必须管。慈善立法一个重大问题就是要正确处理好政府部门监管和社会组织自律的关系。政府部门监管慈善工作，重点是要监管采取公开筹集方式取得的善款。规范慈善行为一靠自律，二靠严管。自律和严管的主要途径是强制信息公开。同时应当严惩假冒慈善名义骗取财产以及私分、挪用或者侵占慈善财产的行为。

全国人大代表、全国人大法律委副主任委员孙宝树：

慈善事业的繁荣离不开良好的社会氛围，这需要慈善组织不断提高自身的公信力，还需要公众树立“集小善为大善，善莫大焉”的意识，积极参与到慈善活动中去，传递社会正能量。

全国人大代表、湖北省人大常委会副主任周洪宇：

慈善事业是我国社会公益救助体系的重要组成部分。制定慈善法有助于激发慈善组织活力，增强社会慈善意识，规范慈善行为。这次提请全国人民代表大会审议慈善法，也是全国人大及其常委会开门立法、民主立法、科学立法的体现，表明了党中央依法治国的信心和决心，可以说是开启了中国全新的“善时代”。

全国人大代表、中铁隧道集团副总工程师王梦恕：

10年前，我国捐赠途径十分有限，但随着慈善事业发展，当前年度捐赠数额已达到千亿元量级，这是一个非常难得的成绩。善款应该取之于民、用之于民，需要有一部法律来规定了。慈善法的通过，标志着我国慈善事业迈入一个新起点。

全国人大代表、山东鸢都英合律师事务所主任高明芹：

与突飞猛进的慈善事业发展相比，中国急需一部慈善法律。慈善法是一部社会方面的法律，提请全国人民代表大会审议，提高了这部法律的立法层次，也为公民的社会参与提供了一个“重要的操练场”，体现了立法法关于公民参与立法的精神。

全国人大代表、西安广播电视台节目主持人孙维：

当前，我国正处于经济转型升级的关键阶段，同时也面

临许多不确定因素，民生改善任务繁重艰巨。要妥善解决困难群众的各种基本生活问题，仅靠政府的力量是不够的，还需要通过慈善事业动员社会力量和资源，逐步形成与社会救助工作紧密衔接的大救助格局。制定慈善法，是推进慈善事业法治化的必由之路。推进慈善事业法治化是实现依法治国、建设法治社会的重要内容。这将成为全面建成小康社会的重要力量，为我们促进慈善事业健康发展提供了思想和行动指南。

全国人大代表、中国人民大学教授郑功成：

中国不乏关爱之心的道德基础，庞大的人口规模、快速积累的财富规模，再加上制度环境的不断优化，让我对慈善事业充满信心。慈善法的颁布，意味着中国慈善事业将进入黄金发展时代，而这部法律的制定就是开启中国慈善事业黄金时代大门的金钥匙。

全国人大代表、杭州娃哈哈集团有限公司董事长宗庆后：

慈善事业立法实际上是贯彻一部分人先富、先富帮后富、实现共同富裕精神的一个重大举措。这部法律通过后，肯定会有很多民营企业通过设立自己的慈善信托参与慈善事业。中国民营企业以前是为了生活而拼命，现在到了履行社会责任、赢得社会尊重的阶段。所以，在有实力的情况下，他们会去做慈善事业。

全国人大代表、陕西宏府慈善基金会理事长贾旭芝：

对于慈善法出台，我期待很久，相信这是中国慈善的一个新起点。慈善法关于公开募捐方面的规定，可以更好地激发中小型慈善组织的活力和积极性，给社会公众更多选择，同时强调慈善服务，有助于推动全社会形成志愿者服务的氛围。

全国人大代表、《广州律师》杂志主编陈舒：

以前提到慈善，想到的往往就是扶贫济困。现在大家意识变了，逐渐达成了“大慈善”的共识，不再把慈善当成一种施舍行为。这个变化非常大，为慈善公益事业进一步发展提供了空间。随着慈善法的实施，公众对慈善的认知要提升。首先，慈善组织不是中介行为，是信托行为。其次，慈善是一个很专业的行为，不是靠志愿者热热闹闹地做活动，需要专业人士、专业组织运作。

► / 热词 /

新型政商关系

今年两会期间,习近平总书记在政协的民建、工商联委员联组会上指出,新型政商关系,概括起来就是“亲”、“清”两个字。对领导干部而言,所谓“亲”,就是要坦荡真诚同民营企业接触交往,特别是在民营企业遇到困难和问题情况下更要积极作为、靠前服务,帮助解决实际困难。所谓“清”,就是同民营企业家的关系要清白、纯洁,不能有贪心私心,不能以权谋私,不能搞权钱交易。对民营企业家而言,所谓“亲”,就是积极主动同各级党委和政府及部门多沟通多交流,满腔热情支持地方发展。所谓“清”,就是要洁身自好、走正道,做到遵纪守法办企业、光明正大搞经营。以“亲”、“清”两字概括的新型政商关系,得到了代表、委员及社会各界的广泛认同和热议,被认为既是建立起政商之间良性互动的关键,也是广大领导干部、民营企业要守好的规矩。

营改增

3月18日召开的国务院常务会议明确,自2016年5月1日起,全面推开营业税改征增值税试点,将建筑业、房地产业、金融业、生活服务业纳入试点范围,实现货物和服务行业全覆盖,确保所有行业税负只减不增。预计今年营改增将减轻企业税负5000多亿元。对此,社会各方给予积极评价:此次全面推开“营改增”,覆盖面更广,意义更大,是深化财税体制改革的重头戏和供给侧结构性改革的重要举措,有利于推动产业转型、结构优化。

山寨社团

近日,民政部公布了第二批11家“山寨社团”名单,加上此前第一批公布的203家,共有214家“山寨社团”被曝光,涉及医疗、教育、能源、房地产等诸多行业。这些“山寨社团”往往挂着“中国”“全国”等国字号头衔,看起来很唬人,实际上都未在国内合法登记。关键是这些“山寨社团”在国内开展活动,就是招摇撞骗,捞钱敛财。专家认为,“山寨社团”之所以横行,重要原因之一在于信息不对称。社会舆论普遍认为,对“山寨社团”仅曝光名单是远远不够的,相关的职能部门应依法严惩,强力打击。

非法疫苗

近期,山东警方破获案值5.7亿元非法疫苗案,涉案疫苗未经严格冷链存储运输销往24个省市。非法疫苗案件曝光后,立即引起社会公众关注。党中央、国务院高度重视,第一时间介入,并要求依法彻查。疫苗安全,人命关天。法规条文白纸黑字摆在那里,但“问题疫苗”非法交易为何依然屡禁不绝?但愿这次警钟响起,能够推动完善监管制度,落实疫苗生产、流通、接种等各环节监管责任,堵塞漏洞,保障人民群众生命健康。

奇葩证明

还记得有哪些奇葩证明吗?证明“你妈是你妈”“自己还活着”“结婚前未婚”。据中新网统计,今年以来,已有北京、上海、重庆、青海、山西等16个省份出台文件清理奇葩证明,并明确时间表。专家们表示,这些处处存在的奇葩证明,是权力的象征,每一次办证都彰显了权力的存在。清理奇葩证明,无异于让相关职能部门割肉。最好的办法,就是打破信息孤岛,实现信息共享和公开,让民众明白有多少证必须办、由谁负责办、具体怎么办、办不好由谁担责。

十一 × ÷ / 数字 /

4.8%

3月27日,国家统计局发布的工业企业利润数据显示,2016年1至2月份,规模以上工业企业利润总额同比增长4.8%,新增利润355.4亿元,改变了2015年全年利润下降的局面。

12个

“十三五”规划纲要提出,适当降低社会保险费率。记者了解到,近期已有上海、广东、天津、甘肃、江西、北京等超过12个省市相继出台文件下调社保费率,且集中于工伤、失业、生育这三大险种。

150万

3月24日,记者从教育部获悉,到2020年,在有学历提升需求且符合入学条件的农民工中,国家将资助150万名农民工接受学历继续教育,使他们能得到相应的技术技能培训,通过学习免费开放课程提升自身素质与从业能力。

1亿

新环保法实施以来,环保部门与司法机关联动,“组合拳”打击环境违法行为威力显现。记者从环保部获悉,从去年12月到今年1月,全国范围内对环境违法行为实施按日连续处罚案件共160件,罚款数额超过1亿元。

2.23亿

3月19日,国家林业局局长张建龙表示,我国将开展大规模国土绿化行动,到“十三五”末,全国森林面积将达到2.23亿公顷,森林覆盖率提高到23.04%。

工行江西分行： 践行央企社会责任 助力江西小康进程



工行江西分行倪百祥行长（中）深入小微企业客户实地调研

按照江西省委、省政府提出的“发展升级、小康提速、绿色崛起、实干兴赣”16字方针，中国工商银行江西省分行作为中央驻赣金融企业，积极策应，主动融入江西发展大局，在江西干事业、谋发展、奔小康的进程中充分发挥金融正能量，全面彰显了央企大行的社会责任。

支持实体经济 铸就大行品质

顺应地方经济发展趋势，2015年工行江西分行不断优化信贷增量，盘活信贷存量，将更多的信贷资源投向实体经济领域，助推实体经济稳健有序发展。一是大力实施“扩优筑基”工程，提高传统优质信贷市场服务比重。梳理确定“扩优”客户名单，扩大实体经济客户服务半径；二是积极关注健康养老产业，通过在全省开展“一县一院”专项活动，积极服务医疗卫生行业新领域；三是着力发展银团贷款，积极支持万达文化城、晶科能源、乐平古戏台文化旅游、赣州综合保税区等省内一批有影响力的重点项目，发挥大行应有的作用。截至2015年12月末，该行实体经济贷款较年初净增60.66亿元，增量占公司贷款增量的73%，其中现代服务业、文化产业、现代农业等领域新增贷款28亿元，为实体经济发展注入了强劲动力。

关爱小微企业 “小”字也能大写

2015年，该行积极加快小微企业专

营机制建设，围绕“六专”即专门的机构、专门的人员、专门的信贷管理办法、专门的考核、专门的资源配置、专门的授权方案，打造一支横跨省行、市行、支行三级的专业团队，配套相关的政策支持。2015年，全行累计向2000余户小微企业发放贷款超140亿元，小微企业贷款余额达406亿元，较年初增加43亿元，贷款增速11.87%，有力支持了全省小微企业可持续发展。

为破解小微企业融资难题，该行积极推动产品创新，充分发挥拳头产品“网贷通”优势，满足小微客户“循环借贷、随借随还”融资需求，截至2015年12月末，“网贷通”贷款余额近35亿元。围绕地方特色产业集群，如萍乡的烟花爆竹产业和景德镇的特色陶瓷产业，该行大力开展“财园信贷通”业务，全年“财园信贷通”累计发放贷款25余亿元。同时，该行还创新研发了“小额社保贷”、“小微信贷通”、“E贷通”等优势产品，着力推广个人住房抵押“优客贷”、小微商户逸贷公司卡等个人消费信用产品和业务，有力满足了小微客户多元化金融需求。

对接“一带一路” 护航赣企发展

随着省内企业“走出去”步伐的加快，工行江西分行紧跟全省对外贸易和投资步伐，依托工商银行国际化、综合化经营优势和全球化服务体系，与工银亚洲、工银美国、工银欧洲、南非标准银行等多家境外机构密切协作，有力支持赣企“走出去”发展。

早在2014年12月，工行江西分行就联合省商务厅、中信保共同举办了“江西省政银保联动支持企业‘走出去’论坛”，搭建起政府、银行、保险三方与外经贸企业沟通联系的平台，助力外向型企业优势产品出口和优质海外项目拓展。

2015年3月，中国工商银行与江西省政府正式签署“走出去”战略合作协议，工商银行承诺将继续加大在赣信贷投放和对江西“走出去”企业的金融支持力

度。该行与埃塞俄比亚糖业公司《OMO KURAZ 5糖厂项目贷款协议》在非洲的落地就是该合作协议落实的重要成果，也是江西省单笔融资金额最大的“走出去”项目，标志着赣企在“走出去”征程中实现了更高层次和更大平台上的业务突破。

2015年5月，工行江西分行与省政府相关部门在香港联合举办的“赣港金融业发展合作暨工商银行支持赣企‘走出去’恳谈会”，则是该行为进一步落实“走出去”战略合作协议所作出的努力，该行将借助工银集团“ONE ICBC”整体资源和服务能力，加大与工总行的上下联动、与境外分行的内外联动，在出口信贷、跨境投资与并购融资、支持优势和富余产能输出金融服务、境外园区开发金融服务等七大板块，为赣企“走出去”提供多元化金融服务。



该行支持的战略性新兴产业客户智慧海派科技有限公司



工行江西分行开启政银保联动模式，助力赣企“走出去”



中核北方核燃料元件有限公司

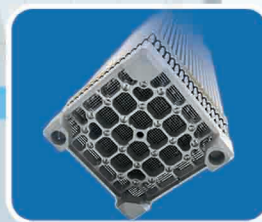
CHINA NORTH NUCLEAR FUEL CO., LTD

中核北方核燃料元件有限公司（二〇二厂）创建于 1958 年，是中核集团公司的骨干成员单位，是我国军用核材料、核燃料元件研制与生产的重点军工企业，是我国主要的核电燃料元件生产科研基地。

公司地处被誉为“鹿城”、“花园式城市”的内蒙古自治区包头市，占地面积 8.13 平方公里，是一个集生产与科研为一体，具有“厂所合一”特色的国有大型企业。

核心产品 <<<

- CANDU-6重水堆核电燃料元件
- AP1000核电燃料元件
- AFA3G压水堆核电燃料元件
- 高温气冷堆核电燃料元件
- 贫铀屏蔽体
- 钴调节棒



科技为先 军校为本

人才为源 发展为理

公司名称：中核北方核燃料元件有限公司

地址：内蒙古包头市456信箱 邮编：014035

电话：0472-3139439 网址：<http://www.cnnfc202.com>



以港兴市 产业报国

大连东北亚国际航运中心的核心



<http://www.portdalian.com>
客户服务热线: 400-668-5666

