

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年7月5日出版
第13期 总第409期

全国人大常委会机关刊物



本期策划：

中国步入“民法典时代”

中华人民共和国合同法

中华人民共和国物权法

中华人民共和国民法通则

中华人民共和国担保法

中华人民共和国侵权责任法

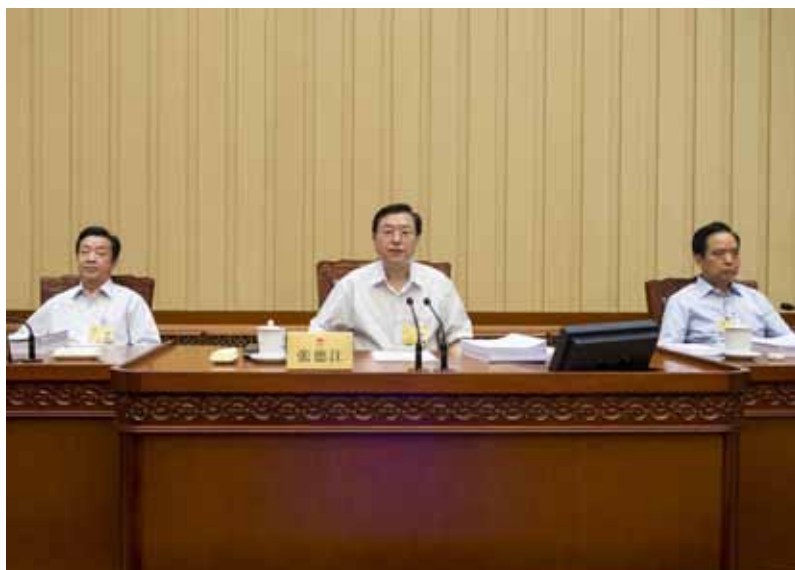
中华人民共和国婚姻法



ISSN 1671-542X



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



6月27日，十二届全国人大常委会第二十一次会议在北京人民大会堂举行第一次全体会议。张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 谢环驰



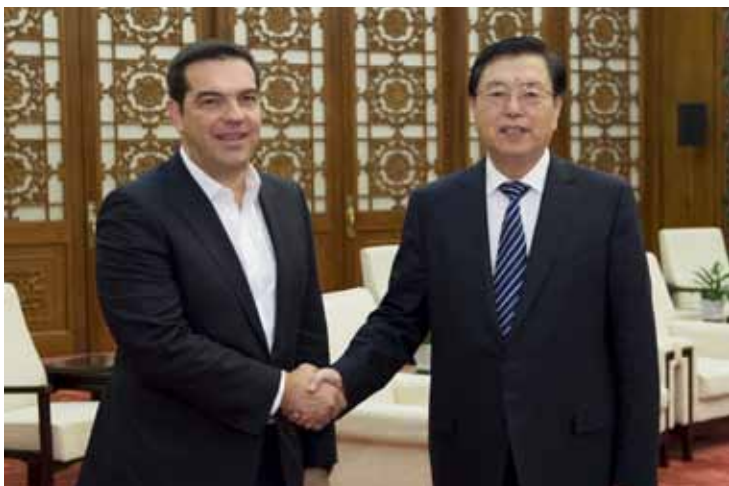
6月25日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见俄罗斯总统普京。摄影/新华社记者 李学仁



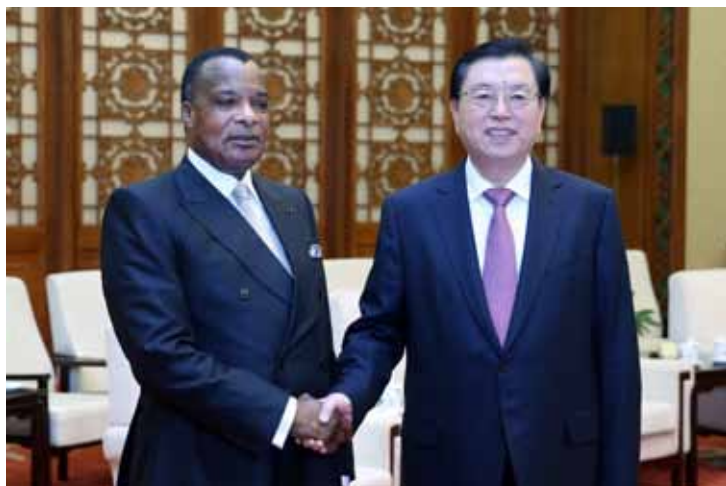
6月30日，十二届全国人大常委会第七十一次委员长会议在北京人民大会堂举行，张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 谢环驰



6月27日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与保加利亚议长察切娃举行会谈。摄影/新华社记者 丁林



7月4日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见希腊总理齐普拉斯。摄影/新华社记者 王晔



7月5日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见刚果共和国总统萨苏。摄影/新华社记者 姚大伟

百姓的权利宝典

民法总则草案首次提请全国人大常委会审议,这不仅预示着民法典的编纂工作正式进入立法程序,同时,它本身也将成为立法史上一个具有里程碑意义的事件。

民法是国家的基本法律,它规范平等主体之间的财产关系和人身关系,是社会生活的基本准则。所以,民法被人称为“万法之母”,是社会生活的百科全书,是最具生活气息的法律,是专门为百姓量身定制的法律。

民法典在法治建设中具有独特地位。在成文法的法律传统之下,衡量一个国家或地区法治文明发展程度的一个重要标尺就是有没有一部好的民法典。可以说,民法典是法治现代化水平的重要标志。编纂民法典不仅是实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,也是维护最广大人民根本利益的客观需要,还是形成完备的社会主义市场经济制度体系的必然需求。

我国对民法典的编纂工作十分重视,新中国成立以来曾经两次启动制定民法典,分别在20世纪50年代初和60年代初,但均未完成,主要是由于当时我国正实行计划经济体制,整个社会经济生活靠行政

手段和指令性计划来安排和运作,缺乏民法存在和发挥作用的经济条件。20世纪70年代末,党的十一届三中全会开启改革开放历史新时期。随着社会主义商品经济的发展,民法的地位和作用开始受到重视。2002年,根据九届全国人大常委会立法规划和常委会工作报告的要求,全国人大常委会法制工作委员会起草出民法草案,草案共9编,1200多条。这是一部新中国法制建设史上迄今为止条文最多、篇幅最长、涉及面最宽、调整范围最大、与群众生活关系最密切的法律案。2002年12月,九届全国人大常委会第三十一次会议对民法草案进行了审议。之后,由于物权法尚未制定、全国人大常委会组成人员对草案认识分歧较大等原因,民法草案被搁置下来。

当前,随着社会主义市场经济的蓬勃发展和依法治国进程的不断推进,民法典出台的社会条件已完全具备。以民法总则为民事基本法,由合同法、物权法、婚姻法、继承法、收养法、侵权责任法等民事单行法构成的立

法体系已经形成,这也为民法典的编纂打下了坚实的法律基础。民法典编纂工作的全面启动,可谓水到渠成,正当其时。

我们不妨把民法典的编纂过程置于宏大的历史背景下来观察:从新中国成立之初酝酿起草民法典,到后来的几经反复,再到民法典编纂工作的全面启动。从中我们可以看出,民法典的制定过程,实际上就是中国公民权利意识和法律意识不断成长的过程,也是我国法律体系从逐步形成到不断完善的过程。一部民法典,实际上也是一部共和国法治成长记录。

“民法典是民族精神、时代精神的立法表达。”全国人大常委会法工委主任李适时在作民法总则草案说明时所说的这句话,概括出了民法典的一个重要法律特征。从民法典的国际发展史来看,它是伴随着自由、平等观念的出现和身份社会到契约社会的转变而产生的。世界上多部有影响力的民法典都产生于特定的历史时期,并彰显出鲜明的时代特征。源于法国大革命的《法国民法典》,打破了封建社会的利益结构,为自由资本主义发展奠定了法律基础;《德国民法典》实现了法律在全国的统一实施,顺应了垄断资本主义发展的需要;《日本民法典》沿袭法德两国立法传统,凸显了“摆脱落后、富国强兵”的国家愿望。这些国家的民法典都有其特定的历史价值和立法精神。

那么,具有中国特色的民法典,如何反映民族精神、体现时代特征,这是立法者面临的一个重大课题。在审议民法总则草案时,许多常委会组成人员认为,民法典应该大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神,应该成为社会主义核心价值观的法律载体。

民法典正在向我们一步步走来。我们希望它能成为中国公民的权利宝典,成为法治时代的权利宣言,成为闪烁着民族精神和时代精神的精品佳作!

民法典正在向我们一步步走来。我们希望它能成为中国公民的权利宝典,成为法治时代的权利宣言,成为闪烁着民族精神和时代精神的精品佳作!

汪阳民



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2016年第13期
7月5日出版
总第409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

|特 稿|

- 06 在十二届全国人大常委会第二十一次会议上的讲话 / 张德江
09 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查
《中华人民共和国食品安全法》实施情况的报告
——2016年6月30日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第二十一次会议上 / 张德江

|总编絮语|

- 01 百姓的权利宝典 / 汪铁民

|热点关注|

- 17 在询问中推动食品“产”得安全、“管”得到位、“吃”得放心
——全国人大常委会专题询问侧记 / 王 萍
21 委员支招护佑“舌尖上的安全” / 王 萍



|本期策划|

- 23 中国步入“民法典时代”
——民法总则草案首次提交全国人大常委会会议审议 / 张维炜
27 让民法典成为民族精神、时代精神的立法表达
——访全国人大常委会法工委主任李适时 / 张维炜 王博勋
33 民法总则草案初审:在继承中创新 / 王博勋
36 金平:亲历三次民法典编纂 / 夏莉娜
39 国外民法概览 / 王博勋

|监督纵横|

- 40 审议“国家账本”:还有哪些问题亟待化解? / 李小健
43 审计查出问题:整改需要更大力度 / 于 浩
46 国企国资改革将继续向纵深推进 / 彭东昱
48 自然保护区:筑牢生态保护的法治篱笆 / 张宝山



7月1日,庆祝中国共产党成立95周年大会在北京人民大会堂隆重举行。习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等出席大会。摄影/新华社记者 鞠鹏

|立法经纬|

- 50 资产评估:开启有法可依模式/ 李小健
- 52 一揽子修改六部法律:旨在简政放权/ 于浩

|代表建言|

- 53 恢复儿科本科招生 缓解儿科医生短缺现状/ 钱渊
- 53 规范互联网金融 使其健康发展/ 张文汇
- 54 重视职业教育和技能人才培养
让更多的年轻人传承中国工匠精神/ 赵郁
- 54 加快淘汰落后和过剩产能 提高资源的综合利用/ 王凤朝

|泛读|

- 看世界 55 韩国国会议员选举呈现新变化/ 李永春

|资讯|

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”



庆祝中国共产党成立95周年大会在京隆重举行

新华社北京7月1日电（记者 霍小光 张晓松）庆祝中国共产党成立95周年大会7月1日上午在北京人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在会上发表重要讲话强调，我们党已经走过了95年的历程，但我们要永远保持建党时中国共产党人的奋斗精神，永远保持对人民的赤子之心。一切向前走，都不能忘记走过的路；走得再远、走到再光辉的未来，也不能忘记走过的过去，不能忘记为什么出发。面向未来，面对挑战，全党同志一定要不忘初心、继续前进。

中共中央政治局常委李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽出席大会。

中央党政军群各部门和北京市主要负责同志，各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表，老党员、老干部代表，受表彰的全国优秀共产党员、优秀党务工作者和先进基层党组织代表，在华工作的外国专家代表，首都基层党员和各界群众代表，解放军、武警部队官兵代表等约3000人参加大会。

十二届全国人大常委会第二十一次会议在京闭幕

新华社北京7月2日电 十二届全国人大常委会第二十一次会议2日下午在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了资产评估法，新修订的野生动物保护法，关于修改节约能源法等六部法律的决定，决定免去袁贵仁的教育部部长职务、任命陈宝生为教育部部长，国家主席习近平分别签署第46、47、48、49号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

会议表决通过了全国人大常委会关于批准《〈关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约〉新增列六溴环十二烷修正案》的决定。会议表决通过了全国人大常委会关于批准2015年中央决算的决议，批准了2015年中央决算。会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。会议经表决任命卫为为全国人大内务司法委员会副主任委员，任命罗志军为全国人大环境与资源保护委员会副主任委员，任命王儒林为全国人大农业与农村委员会副主任委员。会议还表决了其他任免案。

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

国务委员、中央军委委员常万全，最高人民法院院长周强，最高人民检察院检察长曹建明，全国人大各专门委员会成员，各省（区、市）人大常委会负责人，部分全国人大代表等列席会议。

闭幕会后，十二届全国人大常委会举行第二十三讲专题讲座，张德江委员长主持。国家发展改革委副主任何立峰主讲了《推进“一带一路”建设、努力开创全方位对外开放新格局》。

张德江会见俄罗斯总统普京

新华社北京6月25日电（记者 郝亚琳）全国人大常委会委员长张德江25日在人民大会堂会见了俄罗斯总统普京。

张德江表示，中俄立法机关交流合作富有成果，双方相互学习借鉴立法经验，积极推动经贸、地方合作，在多边议会组织中保持协调配合。两国立法机关应继续保持良好沟通，为双方各领域合作提供法律保障。

普京表示，议会间交往是俄中全面战略协作伙伴关系的重要组成部分，希望双方立法机关继续加强交流合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江与保加利亚议长察切娃举行会谈

新华社北京6月27日电（记者 刘华）全国人大常委会委员长张德江27日在人民大会堂与保加利亚议长察切娃举行会谈。

张德江说，希望双方抓住机遇，尽快落实合作共识，加强发展战略和政策对接，将两国合作同“一带一路”建设和中国—中东欧国家合作更好结合起来，推动中保关系再上新台阶。

察切娃说，保加利亚高度赞赏中方的和平发展理念，积极响应习近平主席关于推进“一带一路”建设和中国—中东欧国家合作的倡议。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江会见希腊总理齐普拉斯

新华社北京7月4日电（记者 杨依军）全国人大常委会委员长张德江4日在人民大会堂会见了希腊总理齐普拉斯。

张德江说，中国和希腊都拥有悠久历史和灿烂文化，两国人民相互尊重，友谊深厚。中国全国人大愿继续同希腊议会加强各层次友好往来，增进相互了解，积极开展立法和治国理政经验交流，为两国各领域合作创造更好的政策、法治和社会环境。

齐普拉斯说，希中友好源远流长，希腊期待同中方深化各领域互利合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

李建国：树立新发展理念 推进水法贯彻实施

人民网北京6月23日电（记者 魏哲哲）全国人大常委会副委员长李建国6月20日至22日率全国人大常委会水法执法检查组在云南省开展执法检查。李建国指出，对法律实施情况进行检查，是全国人大常委会依法行使监督权的重要方式和经常性工作。开展水法执法检查，要坚持问题导向，找出法律实施中的薄弱环节和主要问题，推动和督促执法主体加

强和改进工作。

李建国说,要把思想统一到以习近平同志为总书记的党中央的决策部署上来,自觉用新发展理念引领水利改革发展实践,进一步推进水法贯彻实施,切实提高依法治水管水的水平。

全国人大常委会举行宪法宣誓仪式 王胜俊主持并监誓

新华社北京7月2日电 (记者 崔清新) 十二届全国人大常委会2日下午在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长王胜俊主持并监誓。

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第二十一次会议任命了全国人大有关专门委员会副主任委员、教育部部长等4名国家工作人员,根据《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》和《全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于宪法宣誓的组织办法》的规定,上述人员依法进行宪法宣誓。

陈昌智:要保护好“塞上江南”这张靓丽的名片

6月20日至23日,全国人大常委会副委员长陈昌智带领全国人大常委会执法检查组到宁夏回族自治区就环境保护法落实情况开展执法检查。

陈昌智强调,各级人大要把保护生态环境作为监督工作的重点,通过检查发现问题并推动问题的解决。要切实认识到保护环境就是保护生产力、发展生产力。让我们共同努力,扎实推进环境保护法律、法规的贯彻实施,保护好“塞上江南”这一靓丽的名片。(尚陵彬)

张平会见佛得角前总统皮雷斯

新华社北京7月4日电 全国人大常委会副委员长张平4日上午在人民大会堂会见了应中国人民对外友好协会邀请访华的佛得角前总统皮雷斯。

万鄂湘:加强科学立法 推进全民守法

新华社太原6月24日电 (记者 王菲菲) 6月22日至24日,全国人大常委会副委员长万鄂湘在山西太原就加强基层法治建设进行调研。万鄂湘说,科学立法和全民守法是全面依法治国的两个重要方面,要在公民参与的基础上推进科学立法,加强公民法治意识,实现全民守法。

万鄂湘说,全面推进依法治国要实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。

全国人大外事委员会负责人就美国国会议员会见达赖发表谈话

新华社北京6月17日电 全国人大外事委员会负责人17日就美国国会议员会见达赖发表谈话。全文如下:

6月14日,美国国会众议长瑞安、众议院少数党领袖佩洛西及一些国会议员会见了十四世达赖,这违背美方关于承认西藏是中国一部分、不支持“西藏独立”的承诺,违背了国际关系基本准则,是对中国内政的严重干涉。中国全国人大对此表示强烈不满和坚决反对。

西藏在十三世纪正式成为中国的一个行政区域,比美国独立要早500多年。1951年西藏和平解放,1959年通过民主改革废除封建农奴制、解放百万农奴,1965年实行民族区域自治制度、建立自治区。半个多世纪以来,西藏从落后的封建农奴制社会跨越发展到现代化社会,取得举世瞩目的发展成就。现在,西藏自治区经济繁荣、社会和谐、民生改善、宗教和睦、民族团结,处于历史上最好的发展时期。

十四世达赖长期从事分裂国家、破坏民族团结的活动,从来没有放弃“藏独”的主张,不是一个单纯的宗教人士而是政治流亡者。中方坚决反对任何外国允许达赖前往窜访,坚决反对任何国家政要以任何形式会见达赖,坚决反对任何人干涉中国内政、损害中国国家主权和统一。一些美国国会议员习惯拿涉藏问题做文章,无视达赖违反中国宪法和法律的事实,反而极力地美化、吹捧,为其分裂活动提供舞台,这完全是徒劳的,也必然自损他们在中国民众中的形象。

中国全国人大强烈敦促美国国会有关议员认真对待中方的严重关切,恪守美方承认西藏是中国一部分、不支持“西藏独立”的承诺,停止纵容和支持达赖集团的反华分裂活动,多做有利于增进两国人民之间友好感情的事情,多做有利于维护中美关系稳定发展的事情。

山西省颁布实施山西省各级人大常委会专题询问办法

5月31日,山西省颁布实施了《山西省各级人民代表大会常务委员会专题询问办法》。

该办法要求议题选定面向社会公众公开征集意见、前期调研邀请专家学者参与、现场询问时邀请公民旁听,通过采取记者采访、新闻发布、网络直播等方式进行全程公开,还将专题询问与听取和审议各种报告、执法检查、满意度测评等多种监督方式有效衔接,明确了专题询问问答双方的责任,询问人要“紧扣议题、抓住关键、明确具体”,应询人要“直截了当、客观准确”。

办法要求专题询问之后,结合审议报告提出整改要求,进行跟踪督办,对整改情况进行满意度测评,确保专题询问后提出的问题真正及时解决。(张世文)

在十二届全国人大常委会第二十一次会议上的讲话

(2016年7月2日)

全国人大常委会委员长 张德江



7月2日,全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第二十一次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后,张德江发表讲话。
摄影/新华社记者 谢环驰

各位委员、各位同志：

本次常委会会议的议程多、任务重,共审议6件法律草案和有关法律问题的决定草案,通过了其中的3件,包括制定1部新法律,修改7部法律;听取审议5个工作报告和1个执法检查报告;批准了1件国际条约;还决定了人事任免等其他事项。在大家的共同努力下,顺

利完成了各项预定任务。

本次会议表决通过了资产评估法。这件法律草案在十一届全国人大常委会任期内进行了初次审议,十二届全国人大常委会先后进行了三次审议,期间两次向社会公布法律草案征求意见。根据社会主义市场经济发展要求和资产评估行业的实际情况,按照党的十八大以来

简政放权、放管结合、优化服务的改革方向,对法律草案作了反复修改完善。资产评估法明确了资产评估当事人的权利、义务以及法律责任,规范了资产评估活动,健全了资产评估行业的行政管理体制和行业协会的自律管理责任,对于促进资产评估行业健康发展、保护国有资产和维护公共利益、维护社会主义市

经济秩序,具有积极意义。

野生动物保护法修订草案是由全国人大环境与资源保护委员会牵头起草的,本次常委会会议对法律草案进行了第三次审议并表决通过。修订后的野生动物保护法,坚持保护优先、规范利用、严格监管的原则,进一步加强对野生动物及其栖息地的保护,完善野生动物保护管理制度和相关措施;回应社会关切,明确禁止生产经营使用国家重点保护野生动物制作食品,加大对违法捕猎、经营利用野生动物及非法贸易的防范和处罚力度。新修订的野生动物保护法的实施,对于维护生物多样性和生态平衡、促进人与自然和谐发展,将发挥重要作用。有关方面要以这次修法为契机,加强对野生动物保护法的宣传,增强全社会保护野生动物的意识,努力营造保护野生动物、爱护生态环境的良好风气,确保法律正确有效实施。

编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务,是完善中国特色社会主义法律体系的重大举措。改革开放30多年来,在党中央的领导下,经过坚持不懈的共同努力,全国人大及其常委会先后制定了民法通则、物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法、涉外民事关系法律适用法、商标法、专利法、著作权法等民事法律,形成了比较完整的民事法律规范体系。本次会议审议的民法总则草案,是民法典编纂立法的开篇布局之作,属于民法典总则编,主要规定民事活动必须遵循的基本原则和一般规范,在民法典中具有统率性、纲领性作用。按照工作计划,本届全国人大要在确保立法质量的前提下,力争完成制定民法总则的任务;同时,着手进行民法典各分编的编纂工作,为下一步形成民法典草案奠定良好工作基础。本次会议初次审议了民法总则草案,标志着民法典编纂工作正式进入立法程序。常委会组成人员普遍赞成编纂民法典的基本原则、工作思路、民法总则草案框架结构和主要内容,同时也提出

了许多好的意见建议。下一步,法律委员会要会同有关方面抓紧工作,认真修改完善法律草案。一要坚持正确政治方向,从坚持和发展中国特色社会主义、协调推进“四个全面”战略布局的高度做好民法典编纂工作,体现我们党执政为民的宗旨,推动我国民事基本法律制度完善发展。二要坚持问题导向,从我国国情和实际出发,加强对新情况新问题的研究,体现时代精神,着力解决好实践发展中遇到的突出问题,积极回应人民群众关心的现实问题。三要坚持开门立法,通过公布法律草案等形式,广泛征求人大代表、专家学者、基层群众和各方面意见,体现民主精神,加强研究论证,努力凝聚立法共识。四要坚持正确舆论引导,积极做好有关民事法律的原则、概念、规范的宣传解释工作,体现法治精神,使立法的过程成为弘扬法治、普及法治的过程,为民法典编纂创造良好的社会舆论氛围。

本次会议听取审议了2015年中央决算报告和审计工作报告,审查批准了2015年中央决算。常委会组成人员普遍认为,2015年中央预算执行情况总体是好的。国务院及其有关部门认真贯彻落实党中央决策部署和十二届全国人大三次会议有关决议要求,认真贯彻实施修改后的预算法,主动适应经济发展新常态,坚持实施积极的财政政策,较好地完成了全国人大批准的2015年中央预算。审计机关依法开展审计监督,工作深入细致扎实,查找了突出问题,提出了审计建议。常委会组成人员赞成财政经济委员会提出的审查结果报告,希望国务院及其有关部门认真贯彻落实新发展理念,着力加强供给侧结构性改革,发挥好积极财政政策在“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”中的作用;加快推进财税改革和相关立法工作,进一步改进预算决算编报,积极推进预算绩效管理,加强地方政府债务管理;高度重视审计查出问题的整改工作,严肃对违法违规问题进行追责和问责,着力加强制

度建设,全国人大常委会将于今年12月听取审议审计查出突出问题整改情况的报告。

自然保护区是保护生态环境、实现绿色发展、建设美丽中国的重要载体。本次会议听取审议了国务院关于自然保护区建设和管理工作情况的报告。常委会组成人员普遍认为,国务院及有关部门认真贯彻落实党中央关于生态文明建设的决策部署,加强自然保护区建设和管理,在保护重要生态系统、珍稀濒危物种和自然遗迹等方面取得明显成效;同时也要看到,当前自然保护区建设和管理面临较大压力,保护与开发矛盾突出,管理机制有待健全,基础工作比较薄弱,区域布局尚需完善。常委会组成人员强调,各级政府和有关方面要牢固树立绿色发展理念,科学规划自然保护区的设置和范围,健全投入机制和生态补偿机制,理顺管理体制,提升管理能力,加强综合治理,切实把自然保护区建设好、管理好、保护好。

国有企业是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量,是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。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国企国资改革,作出一系列重大决策部署,为深化国企改革指明了方向。为了推动党中央决策部署的贯彻落实,本次会议听取审议了国务院关于国有资产管理与体制改革情况的报告。审议中,常委会组成人员充分肯定国企国资改革取得的积极进展,充分肯定国有企业为我国经济社会发展作出的重要贡献。同时强调,当前国企改革已进入深水区和攻坚期,面临许多新情况新问题。必须保持改革的定力和韧劲,主动适应和引领经济发展新常态,以钉钉子精神抓好改革落实,坚定不移做强做优做大国有企业,不断增强国有经济的活力、控制力、影响力、抗风险能力。一要按照结构性改革的要求,优化国有经济布局结构,深入实施创新驱动,推动国有企业提质增效;二要强



7月2日,全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第二十一次会议闭幕会。摄影/新华社记者 谢环驰

化国有企业市场主体地位,健全国有企业管理体制和经营体制,加强企业党的建设,为改革发展提供坚强保证和持续活力;三要完善国有资产资源监管制度,以管资本为主加强监管,不断提高监管的科学性和有效性。

食品安全是人民群众关心的一件大事。本届全国人大及其常委会高度重视食品安全问题,认真贯彻落实党中央关于加强食品安全工作的决策部署,积极履行立法、监督等职能,努力保障人民群众吃得安全放心。归结起来,主要做了三方面工作:一是十二届全国人大一次会议批准国务院机构改革和职能转变方案,建立统一权威的食品安全监管机构;二是常委会全面修订食品安全法,依法建立最严格的食品安全监管制度;三是在今年上半年对新修订的食品安全法开展执法检查。本次会议上,我代表执法检查组向常委会报告了执法检查情况,常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。会议还结合审议进行了专题询问。国务院副总理汪洋同志率有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。常委会组成人员指出,食品安全关系到产业安全、经济安全,甚至涉及社会安全、政治安全,必须引起高度关注,下最大气力抓好。大家强调,食品安全法实施取得明显成效,食品安全形势总体稳中向好,但要清醒认识到,食品安全工作仍然有不少薄弱

环节和风险点,保障食品安全任重道远。各地方各部门要认真贯彻落实中央决策部署,全面贯彻实施食品安全法,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,确保广大人民群众“舌尖上的安全”。

会议期间,常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出的意见建议,请法律委员会会同有关方面认真研究,进一步修改完善相关法律草案,依法提请以后的常委会会议审议;对有关报告提出的意见建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,中国共产党已经走过了95年的光辉历程。昨天上午,中共中央隆重召开庆祝中国共产党成立95周年大会,习近平总书记发表重要讲话,全面回顾了我们党95年来团结带领中国各族人民不懈奋斗所走过的波澜壮阔历史进程和作出的伟大历史贡献,深刻阐述了面向未来、面对挑战必须牢牢把握的八个方面的基本要求。习近平总书记“七一”重要讲话,是一篇马克思主义的光辉文献,是指引中国共产党更好担负历史使命的行动指南,对全党全国在新的历史起点上统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,做好党和国家各项工作,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,具有重大指导意义。

学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神,是全党全国的一项重大政治任务。全国人大和地方各级人大要深入学习、认真领会、全面贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神,不忘初心、继续前进,永远保持共产党人的奋斗精神,永远保持对人民的赤子之心。要深刻认识95年来中国共产党紧紧依靠人民为中华民族作出的伟大历史贡献,深刻认识中国共产党领导地位和核心作用形成的历史必然性,进一步坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。要深刻认识我们党的历史使命和责任担当,深刻认识我们党正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,不断把中国特色社会主义伟大事业推向前进。要深刻认识我们党不断推进马克思主义中国化的重大意义,深刻认识习近平总书记系列重要讲话是中国特色社会主义理论体系的最新成果,自觉用习近平总书记系列重要讲话精神武装头脑、指导实践、推动工作,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚持党中央集中统一领导,坚决贯彻落实党的理论、路线方针政策和决策部署。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在中国实行人民代表大会制度,是中国共产党团结带领全国各族人民长期奋斗的重要成果,反映了全国各族人民的共同利益和共同愿望。历史充分证明,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。在新的历史条件下,我们要更加紧密地团结在以习近平同志为总书记的党中央周围,毫不动摇走中国特色社会主义政治发展道路,坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一,长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度;紧紧围绕党和国家工作大局,认真行使宪法法律赋予的职权,充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。✘

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国食品安全法》 实施情况的报告

——2016年6月30日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第二十一次会议上

全国人大常委会委员长 张德江



6月30日，十二届全国人大常委会第二十一次会议在北京举行第三次全体会。张德江委员长作全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国食品安全法》实施情况的报告。摄影/中新社记者 杜洋

全国人民代表大会常务委员会：

食品安全事关广大人民群众身体健康和生命安全，是重大的民生工程、民心工程，也是重大的经济问题、社会问题和政治问题。习近平总书记指出，要用最

严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，确保广大人民群众“舌尖上的安全”。为推动修订后的食品安全法全面、深入地贯彻实施，全国人大常委会执法检查组于今年4月至5月开

展了食品安全法执法检查。现在，我代表执法检查组向常委会作报告。

一、执法检查的总体情况

2015年4月，全国人大常委会第

十四次会议对食品安全法进行了全面修订,审议通过了新修订的食品安全法,同年10月1日起施行。这次执法检查是在食品安全法修订实施半年多的时候开展的,也是自2009年食品安全法施行以来全国人大常委会开展的第三次执法检查,这充分体现了全国人大常委会对该法实施情况的高度重视。本次执法检查的主要目的是深入宣传、实施被誉为“史上最严”的新食品安全法,督促政府建立健全统一权威的食品安全监管体制,推动食品安全战略、治理体系和治理能力建设,落实最严格的食品安全监管制度,着力发现和解决当前食品安全领域存在的突出问题,切实改善食品安全状况,保障人民群众的身体健康和生命安全,维护社会和谐稳定。

根据全国人大常委会监督工作计划安排,今年3月下旬,全国人大教科文卫委员会先后赴北京、山东等地开展了前期调研工作,并详细制订了执法检查工作方案。全国人大常委会专门成立了食品安全法执法检查组,我担任组长,王晨、沈跃跃、艾力更·依明巴海、陈竺副委员长和教科文卫委员会柳斌杰主任委员担任副组长,成员由全国人大常委会委员、相关专门委员会组成人员和部分全国人大代表共45人组成。4月12日上午,执法检查组召开了第一次全体会议,我主持会议并讲了话。王晨副委员长兼秘书长对这次执法检查作了具体部署。汪洋副总理出席并讲了话。国务院食品安全委员会办公室、食品药品监督管理总局、公安部、财政部、农业部、卫生计生委、质检总局、中央编办等8个部门负责人在会上作了有关工作汇报,工业与信息化部、监察部、工商总局等3个部门提交了书面汇报材料,执法检查组拟直接开展实地检查的10个省(自治区、直辖市)人大常委会负责同志和部分全国人大代表参加了会议。为提高执法检查质量,4月12日下午,检查组进行了检查前培训,邀请食品安全专家和法律专家进行讲座,以提高实

地检查的能力。

根据食品安全法要求和当前食品安全面临的形势及存在的突出问题,检查组确定了此次执法检查的六项主要内容:国务院及其有关部门宣传贯彻食品安全法、实施最严格监管制度工作情况;建立统一权威的食品安全监管机构情况;地方政府负总责的责任落实情况;企业主体责任落实情况;食品安全社会共治情况;食品安全配套法规、规章、标准、制度的建设情况。

今年4月至5月,执法检查组分为五个小组,由我和四位副委员长带队,分别赴天津、内蒙古、黑龙江、福建、湖北、广东、重庆、四川、陕西、甘肃等10个省(自治区、直辖市)开展执法检查,听取了地方政府及有关部门的汇报,深入到20个地市、21个区县和4个育种研发中心、15个农产品种植养殖基地、12个农贸市场、22个食品生产企业、17个大型食品超市、26个餐饮服务单位、22个食品检验检测机构进行了实地检查,共召开35次基层监管人员、行业协会、食品生产经营负责人参加的座谈会,充分听取各方面意见和建议。各执法检查小组分别形成了分组报告。受委托自查的其他各省(自治区、直辖市)人大常委会按要求的对本行政区域内食品安全法实施情况进行了检查,并向全国人大常委会提交了检查报告,从地域做到了全覆盖。在汇总各方面情况后,执法检查组形成了执法检查报告稿。5月31日,我主持召开执法检查组第二次全体会议,讨论了执法检查报告稿,同时听取了国务院及有关部门的意见。

这次执法检查在力度、深度和广度等方面有几个突出特点:一是由委员长亲自担任组长并带队赴地方检查,由四位副委员长担任副组长,执法检查后还要开展专题询问,加大了执法检查的力度;二是各执法检查组深入到乡镇食品监管机构以及最基层的食品生产经营单位,明察暗访,还采取了不打招呼随机检查、随机抽样送检等方式,深入了解食品

安全领域最突出的问题以及与人民群众关系最密切的食品安全问题,体现了执法检查的深度;三是检查范围基本涵盖了涉及食品安全的各个领域以及近年来人民群众关心的重点食品领域,突出了执法检查的广度;四是突出了问题导向和边查边改,在执法检查中不仅有针对性地提出问题,同时提出解决问题的办法,而且我还把信访、媒体上反映的十多件有关食品安全问题和食品监管的经验批给国务院和检查组,推动执法检查深入开展。

检查组总体认为,食品安全法修订实施以来,国务院及有关部门认真宣传贯彻,积极采取措施,依法加强监管,落实法律责任,取得了明显成效,防控食品安全大规模、系统性风险的能力得到提升,食品安全形势总体稳中向好。但也应当清醒地看到,我国的食品安全基础还比较薄弱,影响和制约食品安全的因素很多,部分领域和地区的食品安全问题仍然比较突出,当前食品安全形势依然严峻。特别是少数食品生产经营者守法意识淡薄,诚信道德缺失,唯利是图。加之有些地方食品安全监管体制改革不到位,基层监管力量薄弱,一些监管环节工作流于形式,落实不到位。特别是食品安全监管的“最后一公里”,缺少踏石留印、抓铁有痕的力度,导致食品安全事件时有发生,从而造成消极影响,加剧了人民群众对食品安全的担忧。因此,持之以恒地贯彻实施好食品安全法,全面落实法律的各项规定,建立统一权威的监管体制,形成社会共治机制,仍然是各级政府面临的主要任务。特别是要继续加强风险监测,抓好源头管理,针对基层薄弱环节加大监管力度,扎实有效地推进体制机制建设,彻底堵住食品安全链条中的各项漏洞,进一步强化企业主体责任,加强食品企业道德和诚信建设等,是当前贯彻实施食品安全法的最重要内容。各级政府必须将做好食品安全工作,确保人民群众“舌尖上的安全”,作为执政为民理念的重要体现和义不容辞的责任,



6月30日，十二届全国人大常委会第二十一次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。张德江委员长出席会议并作全国人大常委会执法检查组关于检查食品安全法实施情况的报告。摄影/新华社记者 谢环驰

勇于担当，积极作为。

二、贯彻实施食品安全法的主要工作和成效

食品安全法修订施行后，国务院和地方各级政府高度重视，认真贯彻实施，落实监管责任，加强财政保障，加大监管力度，食品安全整体状况明显好转。2015年，食品抽样合格率为96.8%，比2014年提高2.1个百分点。食品生产经营者主体责任意识逐渐增强，食品安全监管制度逐步完善，食品安全保障水平稳步提升。在国务院食品安全委员会统一协调指导下，贯彻实施食品安全法主要取得以下几方面成效。

（一）食品安全法宣传学习活动全面展开

2015年6月，食品安全法修订颁布不久，国务院便及时召开了专题电视电话会议，要求加强食品安全法宣传贯彻工作，以贯彻落实新食品安全法为契机，创新工作思路和管理机制，加快建立健全最严格的监管制度，进一步完善监管体系建设，全面落实企业、政府和社会各方面责任。国务院食品安全办、食品药品监管总局会同相关部门组织了以“尚德守法，全面提升食品安全法治化水平”为主题的全国食品安全宣传周，深入宣传普及新食品安全法，提出学好、守好、用

好新食品安全法是每一个公民的应尽义务，是全社会的共同责任，也是提升食品安全法治化水平、促进国家治理体系和治理能力现代化的重大任务。宣传周活动期间，各级政府组织开展了食品安全知识宣传，通过报刊、电视、网络、广播等多种渠道，采取多种形式，积极开展食品安全知识进社区、进学校、进农村、进超市、进餐馆等活动，大力宣传食品安全法。2015年7月，国务院食品安全办、食品药品监管总局、司法部、全国普法办联合印发《国务院食品安全办等四部门关于加强食品安全法宣传普及工作的通知》，要求在全社会开展食品安全法宣传普及工作。许多食品企业举办了食品安全法培训班，让从业人员知法守法。通过全面宣传贯彻食品安全法，推动了广大食品生产经营者、各级政府和社会各界全面准确把握法律的新精神、新要求，增强了贯彻实施食品安全法的责任感、使命感，营造了全社会共同关注食品安全的法治氛围。

（二）配套法规和标准体系建设取得进展

国务院正在积极推进食品安全法实施条例修订工作，修订草案已上网公开征求意见，目前正在进一步修改完善。食品药品监管总局根据修订后的食品安全

法要求，出台了配套部门规章11部。与此同时，各省（自治区、直辖市）结合本地区实际，加快推进食品安全地方立法，使食品安全法的规定更加细化，以便于实施。2016年1月，国务院专题研究部署了“十三五”期间食品安全标准体系建设工作。国务院及相关部门密切配合，逐步完善标准制定与执行的有效衔接。一方面，加快既有标准的清理整合，基本解决了长期以来食品标准之间的交叉、重复、矛盾等历史遗留问题；另一方面，加快新标准的制定公布。已制定公布683项食品安全国家标准，还有450项食品安全国家标准即将公布。制定农药残留限量标准4140项、兽药残留限量标准1584项，清理了413项农残检测方法标准。

（三）食品安全监管制度依法落实

一是坚持风险管理原则。国务院有关部门研究制定了食品安全风险分级监督管理办法，明确在食品生产经营单位监督检查全覆盖的基础上，实施风险分级管理，加强风险监测和预警交流，不断拓展交流渠道和形式，强化常态和突发风险预警。二是加强日常监督检查。结合《食品生产经营日常监督检查管理办法》的发布，制定了对食品生产者、销售者、餐饮服务提供者、保健食品生产企业的监督检查要点表，明确监督检查项目，

规范监督检查行为。三是强化抽样检验。2015年,食品药品监管总局安排食品抽样16.8万批次,各地方安排41万余批次,涉及近200种,3000余个检验项次,抽检合格率为96.8%。特别是对婴幼儿奶粉生产企业和国家标准规定项目实行全覆盖检验,及时公布检验结果。四是加强全程追溯管理。制定了《关于进一步完善食品药品追溯体系的意见》和《关于加快推进农产品质量安全追溯体系建设的意见》,进一步强化进货查验记录、生产经营记录、出厂检验记录制度的落实。五是加强进口食品监管。2015年检出不合格进口食品1.6万批;对欧美等35个国家或地区的29种输华食品开展体系审查或回顾性审查,将204家进口食品违规企业列入风险预警通告;调查处理49批次涉及安全卫生项目的进口食品不合格信息;依法暂停4家不能持续符合注册要求的境外企业注册资格。六是推进食品工业企业诚信体系建设,组织指导5000余家食品工业企业建立并持续运行诚信管理体系,2015年至今,共有118家食品企业通过诚信管理体系评价。

(四)部门协调配合机制初步形成

国务院食品安全委员会部署全国食品安全城市和农产品质量安全县创建试点,组织开展对地方政府的评议考核,落实地方政府属地管理和各部门齐抓共管责任。国务院食品安全办、公安部、农业部、工商总局和食品药品监督总局联合印发《关于进一步加强农村食品安全治理工作的意见》,开展“清源”“净流”“扫雷”“利剑”四项行动,净化农村食品安全环境。食品药品监管总局与农业部联合印发了《关于加强食用农产品质量安全监督管理工作的意见》和《关于进一步加强畜禽屠宰检验检疫和畜禽产品进入市场和生产加工企业后监管工作的意见》,就食用农产品全程监管、产地准出与市场准入衔接、食用农产品全程追溯提出明确要求。食品药品监管总局与质检总局签订有关食品安全合作备忘

录,加强国内食品、进出口食品、食品相关产品等监管工作的衔接配合,避免监管空白和重复,形成监管合力。食品药品监管总局与公安部、高法院、高检院联合出台了《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》,研究解决了行政执法与刑事司法衔接工作中存在的案件移送标准不明确、涉案物品检验认定难、案件查办协调配合不到位等主要问题。

(五)食品安全违法惩治成效显著

2015年,食品药品监管总局挂牌督办重大违法案件364件,对涉嫌犯罪案件,与高检院联合督办13件,与公安部联合督办266件。针对与人民群众日常生活关系密切、问题突出的重点领域和重点产品,组织开展食用农产品农药兽药残、农村食品市场、保健酒、含铝食品添加剂、复原乳等专项执法行动,严厉打击危害食品安全的行业“潜规则”。2015年,各级食品药品监管部门共查处食品安全领域违法案件24.78万件,罚没款金额11.65亿元,责令停产停业9731户,吊销许可证235件,捣毁制假售假窝点779个,移送司法机关1618件。新食品安全法实施以来,公安部门共侦破食品安全犯罪案件1.5万起,抓获犯罪嫌疑人2.6万余名,成功侦破了涉及11个省份、案值高达3亿元的重庆“10·29”制售地沟油系列案件和涉及7个省份的上海“9·10”假冒品牌婴幼儿配方乳粉案等一大批跨区域、系列性大案要案,既盯住老问题,又着眼新动向,坚持出重手、下重拳、加大打击力度,形成震慑。

(六)食品安全社会共治初步建立

食品药品监管总局组织新闻媒体食品安全法专题培训班,鼓励和引导新闻媒体依法、科学监督食品安全工作。修订了食品药品投诉举报管理办法。2015年,“12331”收到食品类投诉举报咨询电话37万件,其中举报电话占40%。积极发挥食品行业组织作用,建立抽检监测信息通报和行业风险信息收集机制,组织50余家与食品相关的全国性行业协会开展行业自律工作。中国消费者协会动

员联合相关协会、经营者和新闻媒体开展了一系列宣传教育活动,激发了广大消费者参与食品安全治理的潜能与活力,积极营造安全放心的消费环境。

三、贯彻实施食品安全法面临的主要问题

从执法检查情况看,当前食品安全法的实施以及食品安全工作仍面临一些突出问题,必须引起高度重视。

(一)食品安全形势依然严峻

一是我国正处于食品安全矛盾的高发期,食品加工环境脏乱差、食品生产掺假造假、食品运输不规范、销售过期变质不合格食品等现象时有发生。二是全国食品生产经营行业有许可证的企业共1185万家,另外还存在众多小作坊、小摊贩、小餐饮,企业多、小、散、乱等问题较为突出,监管难度很大。三是随着互联网和信息化的发展,食品安全的个别问题、局部问题,往往会通过网络等传播途径,迅速发酵蔓延影响到全局。若处置不当,会影响到民生、产业发展甚至社会的和谐稳定。四是我国地域辽阔,人口众多,具有源远流长的饮食文化和丰富多彩的饮食习惯。要保障全国人民吃得健康、吃得安全,任务之艰巨是世界上其他任何国家不能相比的。五是随着经济社会快速发展和科技进步,人民群众对饮食的要求和期待不断提高,新的食品种类、食品添加剂、食品生产加工技术不断推出,新的饮食经营模式、消费模式不断涌现,这些都给食品安全监管工作带来新问题、新挑战。从查处的一系列大要案来看,一些地方政府的领导对食品安全的重视程度不够、责任落实不够,对食品安全形势认识不到位。我们必须对食品安全工作的艰巨性、复杂性、长期性有充分认识并积极应对。

(二)食品生产经营者主体责任意识较弱

食品生产经营者对食品安全负有主体责任,是食品安全的第一责任人,这是食品安全法的重要原则。目前仍有部

分食品生产经营者对食品安全法存在了解不深、认识模糊的情况,食品生产经营者的诚信意识、法治意识特别是主体责任意识不强,相关教育引导和管理约束工作较为滞后,极易造成安全漏洞。个别食品生产经营者唯利是图,守法经营意识较差,道德诚信缺失,规章制度流于形式,为追求经济利益,存在掺假使假、非法添加等违法犯罪行为,而且手段不断翻新;有的生产经营单位经营场所狭小,卫生条件差,人员流动性大,潜在风险突出;有的从业人员素质不高,对食品安全把关不严,不能及时发现安全隐患。网络订餐等新兴食品业态兴起,给消费者带来便利的同时,也暴露出第三方网络平台把关不力、无证照商家入网经营、卫生环境难保证、送餐过程随意等监管空白。食品生产经营者大多是被动地接受管理,而不是主动配合监管人员工作,个别当事人还存在抵触情绪,不配合监督检查。要把落实食品生产经营者主体责任作为食品安全法贯彻落实的一项重点工作,坚持抓好。

(三) 监管体制机制需要进一步研究

检查中有关方面反映,2015年以来,部分市县将新组建的食品药品监管部门与工商、质检、物价等部门合并为“多合一”的市场监管局。这一方面有利于精简机构,整合行政执法力量;但是,另一方面也有些地方弱化了食品安全监管职能。基层建立了市场监管部门,上一级仍是食品药品监管、工商、质检等部门,上级多头部署,下级疲于应付,存在不协调等情况。同时,监管机构名称标识不统一、执法依据不统一、执法程序不统一、法律文书不统一等问题,影响了法律实施的效果。

(四) 种植养殖环节存在风险隐患

食品安全的源头管理在种植养殖环节。我国多数地区农业整体组织化、产业化程度不高,生产经营形式分散,农产品质量监管的难度比较大。农业投入品使用多,农药、兽药、化肥的不合理使用,

以及水土污染等因素,给农产品质量安全造成的风险隐患不容忽视。从监测情况看,农药、兽药残留超标和非法添加等问题时有发生,畜禽产品和水产品的违法用药等问题在一些地方仍然存在,沿产业链条传导,进而影响到餐桌上的安全。与此同时,食用农产品销售监管、入市检测、运输监督尚有漏洞,食用农产品溯源难度较大,主体责任和责任追究落实存在困难。

(五) 食品安全标准修订需要进一步加强

完善的食品安全标准体系是确保监管部门有效执法、市场主体规范经营、食品产业持续健康发展的重要保障,是实施食品安全战略的重要抓手。检查发现,主要存在以下三方面问题:一是个别标准或者标准中的重要指标缺失,一些食品安全标准缺少限量值或配套检验方法与规程;二是标准的科学性与合理性有待提高,部分食品安全标准还存在对食品安全影响不大的非食品安全标准,不便于作为依据开展监督执法;三是部分食品安全标准标龄较长,有些食品添加剂标准需要及时补充,有些标准存在交叉重复,个别标准水平偏低,部分产品生产技术改变,不能满足安全需要。食品安全标准修订工作需要进一步加强。

(六) 基层监管执法能力薄弱

基层是食品安全监管的关键部位,点多、线长、面广、任务繁重。食品安全法提出县级人民政府食品药品监管部门可以在乡镇或者特定区域设立派出机构。但从检查的情况看,基层的监管能力仍比较薄弱,不能适应食品安全的需要,是食品安全法贯彻实施的一个薄弱环节。一是硬件差。一些设立在乡镇、街道的食品安全监管派出机构监管执法条件比较差,执法车辆、食品快检设备以及工作经费都比较缺乏。二是软件弱。基层监管部门存在专业人才匮乏、人员结构相对老化、运用法律法规能力和专业判断能力不强、技术支撑明显不足等问题,影响了执法的效果和权威性。三是个别地方存

在基层监管工作流于形式,监管人员不积极履行职责、不主动作为的“懒政”现象。村一级的协管员责、权、利不明确,难以发挥作用。

(七) 食品检验检测能力不足

近年来,各级财政对食品安全检验检测方面投入较大,国家、省级和部分市级食品药品检验资源配备水平较高,检验能力比较强。多数县市级的食品药品检验检测能力还相对滞后。随着食品安全监管工作力度加大,食品检验检测任务急剧增加。目前还有16个省份食品检验资源尚未划转或者划转不到位。完成了机构改革和整合的,由于实验室建设、人员上岗以及计量认证和资质认定等工作尚需一段时间,全国食品药品监管系统内承担食品检验职能的921家检验机构,有一半左右尚未取得食品检验机构资质。另一方面,很多地方食品检验检测机构重复建设,同一区域内各级各类食品检验检测机构、实验室并存,资金重复投入,部分高校、科研机构检测任务不饱满,检验资源存在闲置浪费现象。要考虑在地域统筹解决综合利用检测机构和实验室问题。

(八) 部分法律适用问题亟需进一步明确

检查中有关监督执法部门反映,监督执法中部分法律适用问题需要有关方面予以明确。一是食品安全犯罪的认定方面还存在取证难、入罪难、追诉难等问题,有些情况下监管部门对食品犯罪行为缺乏手段,需要完善刑法以及相关司法解释,需要从行政执法和司法体制上研究解决。二是为了对违法行为从严处罚,新食品安全法对大部分食品违法行为的罚款额度起点较高,这对食品违法行为起到了震慑作用。但同时也在执法管理中执行难、结案难等问题,这种情况还比较常见,给基层执法人员造成困扰。三是新食品安全法规定食品生产加工小作坊和食品摊贩等的管理办法由省、自治区、直辖市制定,但未对食品加工小作坊和食品摊贩等概

念作出明确统一的定义,不利于地方立法工作的开展。

(九)部门之间配合有待统筹协调

食品安全涉及从农田到餐桌等诸多环节,监管工作涉及公安、农业、环保、卫生、质检、食品药品监管等诸多部门。例如,食用农产品安全问题,涉及食品安全法和农产品质量安全法,涉及农业部门和食药监管部门,有一个加强质量安全监管问题,也有一个加强各自责任衔接问题。在实际监管中,食用农产品的生产环节由农业部门负责,进入市场销售环节由食药监部门负责,但对从农田到市场之间的运输流通环节如何监管就不够明确。此外,在食品安全违规违法认定、违法犯罪行为查办过程中的案件移交衔接方面,往往是监管部门之间各自为政,存在日常执法信息常态交流不畅等问题。可以说,食品安全监管还存在一些模糊区域,一些交叉地带,食品药品安全监管还没有真正做到无缝对接。

四、进一步贯彻实施 食品安全法的建议

食品安全事关民生福祉、经济发展、社会和谐甚至政治安全,党中央高度重视,人民群众普遍关心。习近平总书记对食品安全工作批示指出,2016年是“十三五”开局之年,要牢固树立以人民为中心的发展理念,坚持党政同责、标本兼治,加强统筹协调,加快完善统一权威的监管体制和制度,落实“四个最严”的要求,切实保障人民群众“舌尖上的安全”。希望国务院及有关部门进一步认真贯彻落实中央精神,全面实施食品安全法,切实加强和改进食品安全监管工作,努力保障食品安全。针对这次执法检查中发现的问题,提出以下建议:

(一)继续加大食品安全法的宣传普及力度

食品安全与人民群众的身体健康息息相关,食品安全法是贯彻以人民为中心的发展理念、推进共享发展的一部重要法律。各级政府、各有关部门要高度

重视食品安全宣传贯彻普及工作,要按照国家“七五”普法工作的要求,认真落实普法责任制,把加强食品安全法学习、宣传、教育作为保障食品安全的基础性工作。要充分发挥各级主流媒体和新型社交网络媒体的作用,采取多种行之有效的方式,广泛深入开展普法宣传工作,使各级领导干部、广大食品生产经营者、社会各界深刻领会食品安全法的精神和要义,做到内化于心、外化于行;要增强普法的针对性和实效性,通过“以案说法”等形式,警示广大食品生产经营者和农业种植、养殖专业户遵守法律规定,严守法律红线;要做好面向广大人民群众的法律教育普及工作,使食品安全法律法规和食品安全相关知识走进农村、社区和学校,倡导健康的饮食文化,加大开展群众喜闻乐见的食品安全公益普法宣传,提高人民群众的食品安全意识和自我保护能力。

(二)把强化法治约束和道德教化结合起来

新食品安全法对原食品安全法70%的条文做了实质性修订,对食品生产经营者的义务、政府及其职能部门的责任,以及违反法律的处罚进行了更加细致和具体的规定,首先必须认真落实法律规定的各项权利义务,切实做到有法必依、执法必严、违法必究。在厉行法治约束的前提下,建议各级政府及其职能部门重视发挥道德的教化和引领作用。参与食品生产经营者众多,职业道德至关重要。不少企业认为“做食品是个良心活”,“自己不能吃怎能卖别人吃”,这个积极的自律意识应当鼓励。要采取制作公益广告、印发宣传资料等方式,加强道德宣传教育,引导广大人民群众自觉抵制假冒伪劣食品,发挥道德约束和舆论监督作用,积极推动广大食品生产经营者树立保障食品安全道德意识和良好的职业道德责任感,自觉规范经营行为。要抓紧建立健全食品安全信用档案并依法及时向社会公布,督促食品生产经营者严格守法、依法办事,以德自律、诚信为本,实现法律

和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

(三)依法推进食品安全治理体系建设

党的十八届五中全会报告和“十三五”规划纲要明确提出,要实施食品安全战略,形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系。做到严密高效关键是要按照食品安全法的要求,落实法律规定的责任。一是广大食品生产经营者要切实担负起食品安全主体责任。要牢固树立法律意识、责任意识和道德意识,严格依法从事食品生产经营活动,落实法律规定的进货查验、原料控制、成品检验、销售记录等各项制度,执行添加剂使用管理、食品贮存、从业人员健康管理、食品包装、餐具消毒等各类规定,建立健全完善食品召回制度,努力实现源头能追溯、生产有记录、信息可查询、流向应跟踪、责任必追究。近年来发生的食品安全事件警示我们,不下决心落实好企业作为食品安全第一责任人这一核心问题,不采取有力措施加强对企业这一关键环节的监管,不大力提高企业的诚实守信水平和自觉守法意识,食品安全事件就会不断发生,人民群众的生命健康就会受到威胁。二是各级政府要牢固树立食品安全的使命意识和责任意识。要切实担负起属地管理责任,继续深化食品安全监管体制改革,进一步厘清监管职责,严密监管链条,下沉监管力量,加强部门协作,整合执法工作。在机构改革过程中,各级政府应切实做到食品安全工作只能加强不能削弱,食品安全法的贯彻实施只能做实不能虚化。三是各职能部门要切实担负起食品安全监管责任。要着力抓住突出问题和薄弱环节,加强日常检查,加大监管治理力度,增强监管的及时性、针对性和实效性。不仅要食品生产经营活动进行全过程监管,也要依法加强法律明确规定的特殊食品、米面油等老百姓消费重点食品、跨行政区甚至全国销售的食品、对当地经济发展具有支柱性作用的企业以及学校、幼儿园等集中用餐单位的食品安全。要抓好食品安

全风险监测,落实风险监测计划,制定和实施风险监测方案,及时上报、通报风险监测信息。加强食品安全领域责任追究工作,进一步健全食品安全事故调查机制,明确事故分级标准,事故调查组成员单位及相关职责,加大责任追究力度。四是要加快推进食品安全道德、诚信体系建设。要依法建立和完善食品生产经营者食品安全信用档案制度和黑名单制度。

(四)加强农业种植养殖环节监管力度

从当前暴露的食品安全事件看,滥用甚至违禁使用农药、兽药、激素和饲料添加剂等源头污染问题时有发生,建议国务院及其有关部门进一步加大对农业种植、养殖环节的源头管理和治理,加强市场监管,形成倒逼机制。一是要按照食品安全法和农产品质量安全法的规定,严格农产品质量标准,强化生产指导,引导农户依法、科学、合理地使用农药、兽药、化肥、饲料添加剂等,严禁剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶、中草药等农作物的生产,从源头上把好安全关。二是要建立从农田到餐桌的全过程管理制度。国家于2006年已制定了农产品质量安全法,对包括食用农产品在内的农产品质量安全作了规定。目前,正在对农产品质量安全法进行修订,应本着两法既有分工,又要相互衔接,以适应全程监管需要的原则,对食用农产品的市场销售、农药等农业投入品的使用管理等作出明确规定,加强高效、安全、低成本病虫害防治技术和投入品的研发推广,从源头上确保食品安全。三是要重视发挥龙头企业、农民专业合作社的作用,使分散的食用农产品的生产、销售有效组织起来,便于统一进行监督管理,也可以带动现代农牧业发展。四是要加强对农业生产环境的治理,加大对耕地、水源及其周边环境的保护力度,改善土壤、水源和大气条件,从源头上做好食用农产品和食品原料的安全控制工作。

(五)加快健全完善食品安全标准

建议国务院及其有关部门落实最严谨的标准的标准的要求,加强食品安全标准制定修订工作,及时完善配套检验检测方法,构建与国际标准理念一致,又符合中国国情的标准体系。加强食品安全风险监测、风险评估、风险交流等基础性研究,建立标准基础数据库,为制定、修订标准提供科学依据。依据法律规定,探索建立相关机制,注意发挥相关部门在食品安全标准制定、修订过程中的作用,形成合力,加快标准制定和转化,完善标准体系。要坚持问题导向,满足监管工作需要,织密食品安全标准体系网络,确保食品安全标准覆盖所有日常消费的食品品种。要坚持公开透明,鼓励社会参与,广泛听取意见。要利用好科研机构、高校、行业协会的专业力量,充实标准和评估专家机构,提升决策的科学性和公信力。鼓励地方对没有食品安全国家标准的地方特色食品,制定食品安全地方标准,鼓励食品生产企业制定严于食品安全国家标准或者地方标准的企业标准,倡导有条件的企业执行严于国际通行的标准,打造有国际竞争力的食品品牌。

(六)努力强化监管执法能力建设

新修订的食品安全法确认和巩固了近些年来食品安全监管体制改革成果,对完善食品安全监管机制提出了更高的要求。要认真执行法律规定,建立健全有效的工作机制和办法,不断提升食品安全保障水平。建议国务院对基层监管体制改革特别是机构设置情况开展专项调研并加强指导,坚持党的十八届三中全会决定和国务院关于地方食品药品监管体制改革要求不动摇,抓紧完善统一权威的监管体制,为落实“四个最严”提供制度和组织保障。要高度重视监管能力的建设。从全国情况看,目前,监管能力方面存在的主要问题是:基层执法能力薄弱,检验检测能力不足,监管队伍素质难以满足食品安全监管的专业化要求。各地要因地制宜,结合本地产业实际和监管重点,有针对性地加强监管队伍和监管能力建设,妥善解

决基层监管队伍性质、人员身份归属等问题,加强监管人员的业务培训,提高执法规范化水平。建议各地要认真贯彻实行食品安全法关于设立派出机构的规定,解决基层监管人员专业知识不足、技术能力不足、经费保障不足、人手力量不足等问题,提升基层监管能力,做到岗位不减少、力量要加强。

(七)整合资源强化食品检验检测机构

食品检验是保障食品安全、加强食品监管的重要技术支撑,贯彻于从原料到成品的全流程,要加强食品检验检测平台建设的统筹规划,建议地方充分整合省、市、县各级政府部门食品检验检测资源,特别是要加强市、县基层检验检测能力建设,实现资源共享,防止重复建设。充分利用当地高校、科研院所、卫生机构以及大型企业的食品检验资源,探索通过政府购买服务等方式,组织高校、科研机构运用专门的实验室、专业设备承担食品检验检测工作,实现既有食品检验资源利用最大化;建议试点组建一批有资质的国家认可的第三方检测机构,面向社会提供食品检测服务。发展和利用可靠、快速、便捷、精准的食品安全检测技术,建立标准统一、布局合理、运转高效的食品安全检验检测体系。要健全检验检测工作机制,建立背靠背的检测制度,防止被利益绑架,督促食品检验人员依法按照食品安全标准和检验规范进行检验,恪守职业道德,保证检验活动公正、客观,检验结果及时、准确。

(八)研究完善食品安全相关法律问题

一是建议国务院和有关部门抓紧修订农产品质量安全法、食品安全法实施条例以及其他食品安全法配套行政法规、规章、标准等,特别是就国家标准、地方标准、企业标准的衔接与互补问题,尽快形成科学完备的食品安全法规制度体系。配套法规要落实法律规定,依法利用好行政拘留等行政强制措施,加大对一些严重食品安全违法行为

和违法自然人的处罚力度；二是在农产品质量安全法等相关法律法规的制定、修订过程中，要注重与食品安全法有关规定相协调，做到无缝衔接，不留漏洞；三是各省（自治区、直辖市）要按照相关法律法规，制定食品安全地方性法规，尤其是在加快制定食品小作坊、小摊贩等具体管理办法过程中，要注重便利就业和守法经营两方面的关系，根据食品生产经营者违法行为的性质、情节、后果等因素合理确定处罚的种类和罚款额度，做到违法必究、过罚相当；四是针对新食品安全法对轻微违法的罚款额度偏高、执行存在困难的这种各地普遍反映的问题，建议全国人大常委会法工委就此问题开展专题调研。同时，也建议国务院针对此问题进行研究，在制定相关配套法规时予以考虑。

（九）继续完善部门间的协作配合

国务院食品安全办要充分发挥牵头抓总作用，加强各部门间的协调力度，将新闻宣传、司法等部门作为食品安全办成员。食品药品监管、卫生、质检、农业、工商等部门既要守土有责，在职责范围内监管到位，又要密切配合，加强沟通，推进统一的检验检测、投诉咨询、执法信息、安全追溯平台建设，及时通报食品安全信息，协同调查食品安全违法行为和食品安全事故，进一步强化食品安全监管合力。食品药品监管、公安等部门与监察机关建立情况通报、线索移送等制度，加强工作协作和配合，严肃查处食品安全监管工作中的失职、渎职行为。建议有关部门既要分工负责，也要协调配合，防止出现推诿扯皮，做到监管全覆盖。

（十）着力构建食品安全社会共治格局

食品生产经营主体多，供应产业链长，特别是广大农业种植户、养殖户和众多的食品小作坊、小摊贩历来是监管的难点，单靠行政监管很难做到无死角、无空白。要充分调动社会力量，形成社会共治合力。确定社会共治原则及相关法律制度，是食品安全法修改的一

个亮点，是食品安全管理方式的重大创新。要发挥中国消费者协会、行业协会、人民群众、社会组织、新闻媒体等各方面作用，加强行业自律，鼓励群众监督和社会监督，支持和引导舆论监督。要积极动员社会各方参与保障食品安全，鼓励社会组织、基层群众自治组织开展食品安全法律法规和食品安全标准及知识的普及工作，支持新闻媒体加强食品安全公益宣传，推动对食品安全违法行为的社会监督、舆论监督，同时也要教育和引导人民群众、社会舆论和新闻媒体依法监督食品安全工作，依法维护消费者权益，使社会各方面在法治的轨道上形成共治合力。从政府及其相关职能部门的角度，依法推进社会共治要抓好三方面的工作：一是及时准确地公布食品安全信息及必要的工作信息，让社会各方面了解风险、规避风险，举报隐患；二是认真受理群众的投诉、举报、咨询，对举报查实的要给予奖励，对举报人的信息要依法严格保护；三是注意引导新闻媒体、社会组织以及个人的信息发布行为，加强正面宣传教育，普及科学的食品安全知识，对出现误导的要及时予以澄清，对故意编造、散布虚假信息、食品安全信息的，要依法予以惩治。总之，实行社会共治是食品安全治理上的重大创新，政府、企业、社会个人既要积极参与，又要依法开展工作，进行监督，形成协调一致、良性互动的共治局面。

（十一）认真总结地方和企业好的经验做法

这次执法检查了解到，各地在食品安全治理和监管方面结合当地实际，进行了一些积极探索和尝试，有很多值得总结和推广的经验、做法。比如，陕西省子长县对所有小作坊、食品餐馆试行“一票通”，将食材买卖相关情况写在票据上，来源去向均一目了然，消费者可以放心购买；湖北省率先在全国探索开展食品安全网格化管理工作，构建监管人员、信息人员、人民群众“三位一体”的监管格局。该省“食品药品网格化管理”项目

已高票入选全国“治理创新100佳优秀成果”，并荣获“民生发展十佳经验”称号；内蒙古自治区加强农牧业标准化、品牌化建设，已经建成和林格尔县乳品、鄂托克旗螺旋藻、五原县葵花籽三个国家级出口食品质量安全示范区，并培育出66个具有中国驰名商标的农畜产品；天津市政府在全国率先制定了省级年度食品安全监管计划，部署全市食品安全重点工作；四川省探索出台了加强第三方平台网络订餐管理指导意见和小微食品生产经营单位监管办法；福建省厦门市利用“互联网+食品安全”技术，在食品流通环节，搭建生鲜食品安全监管系统、流通环节食品安全监管系统和食品监管移动平台，实现信息化监管。各省（自治区、直辖市）在食品安全监管方面的探索和实践，丰富了监管的形式和手段，在破解“舌尖上的安全”难题方面取得积极成效。此外，一些食品生产经营企业在日常管理中创造了很好的经验并形成了制度。建议国务院认真调研、总结地方和企业贯彻实施食品安全法方面的成功经验特别是一些可供推广和借鉴的做法，加以提炼，宣传推广，并予以指导，在国家层面进一步完善和丰富监管措施。

老百姓吃得放心才能舒心。食品安全问题事关大局，做好食品安全工作责任重大。习近平总书记强调指出，能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交待，是对我们执政能力的重大考验。食品安全问题必须引起高度关注，下最大气力抓好。希望国务院紧紧围绕“四个全面”的战略布局，贯彻五大发展理念，落实“十三五”规划纲要，推进实施食品安全国家战略，认真落实食品安全法，努力推动食品产业健康有序发展，强化对违法生产经营、监管失职渎职等行为的法律责任追究，动员全社会力量依法严守“舌尖上的安全”，全力确保人民群众的饮食健康安全，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。■

在询问中推动食品 “产”得安全、“管”得到位、“吃”得放心 ——全国人大常委会专题询问侧记

文 / 本刊记者 王萍



7月2日，十二届全国人大常委会第二十一次会议在北京人民大会堂举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查食品安全法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长主持联组会议。摄影 / 新华社记者 谢环驰

食品安全关乎每个人的身体健康甚至生命安全，近年来，食品安全更是成为社会各界的关注焦点。回应百姓关切，今年4月至5月，新修订的食品安全法颁布实施还不到一年，全国人大常委会及时对食品安全法的实施情况开展执法检查，并于6月30日形成报告提交全国人大常委会审议。7月1日，全国人大常委会会议对报告进行了分组审议。

7月2日上午，十二届全国人大常委会第二十一次会议在人民大会堂金色大厅举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查食品安全法实

施情况的报告进行专题询问。7月2日是星期六，但专题询问的参会阵容依然强大。张德江委员长主持联组会议，13位全国人大常委会副委员长悉数到场，全国人大常委会委员以及列席会议的全国人大专门委员会组成人员和全国人大代表等全都到场，国务院副总理汪洋和七位有关部门负责人到会应询。

那么，全国人大常委会委员都提出了哪些问题？面对委员的发问，相关主管部门的负责人又是如何回应，回答中明确了哪些问题，是否指明了破解之道？让我们一起看个究竟。

**张德江委员长主持专题询问会议
开宗明义介绍目的：贯彻“四个最严”的要求，推动食品安全法落实到位**

上午9时专题询问正式开始。在委员询问前，主持人张德江首先开宗明义介绍了开展此次专题询问的总体考虑与大背景。张德江指出，食品安全是事关广大人民群众切身利益的大事，是重大的民生工程、民心工程。全国人大常委会在新修订的食品安全法实施第一年就组织开展执法检查，并结合审议执法检查报告开展专题询问，目的就是贯彻习近平总书记关于食品安全“四

个最严”的重要指示精神和党中央的决策部署,推动新修订的食品安全法落实到位。

细心的参会人员注意到,这已是本届以来张德江委员长第四次主持专题询问会议。2013年8月,十二届全国人大常委会第四次会议就国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况举行专题询问,张德江委员长第一次亲自主持。在此之后,张德江委员长主持专题询问会议便成为人大监督工作的“新常态”,基本每年都会主持一次。最近的一次便是2015年6月30日,张德江委员长主持十二届全国人大常委会第十五次会议结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行的专题询问会议。

与张德江委员长亲自主持专题询问会议相呼应的,便是专题询问形成了国务院副总理代表国务院和有关部门负责人一起到会应询的新气象。在汪洋副总理之前,已有马凯和刘延东两位国务院副总理分别于2014年12月和2015年6月出现在全国人大常委会的专题询问会议上。

委员询问:食品安全形势严峻,整体状况如何评价,国家采取哪些措施?

汪洋副总理:总体有信心,工作有差距

“我国的食品安全基础还比较薄弱,影响和制约食品安全的因素很多,部分领域和地区的食品安全问题仍然比较突出,当前食品安全形势依然严峻。”第一个提问的周其凤委员开门见山,首先就当前食品安全总体形势提问,“请客观评价一下目前我国食品安全的整体状况,并请扼要介绍进一步贯彻实施食品安全法、确保人民群众饮食健康安全的重点措施。”

周其凤的提问话语平实,汪洋坦诚作答:“在这次食品安全法执法检查及报告修改过程中,全国人大重视与国务院及相关部门的沟通,坚持问题导向,重视边

查边改,执法检查的过程本身就是不断推动政府工作改进。张德江委员长不仅在检查中有针对性地提出了问题及解决办法,而且把信访、媒体反映的问题及时批转给国务院,要求推动解决。”

汪洋介绍,国务院及各有关部门已经根据执法检查组前期反映的情况积极开展工作,推动相关问题的解决。比如,按照执法检查组提出的完善监管体制机制的意见和建议,国务院成立调研组,赴10个省(自治区、直辖市)开展调研,准备在7月上旬完成调研,目的是争取拿出办法,推动地方尽快理顺监管体制机制。还比如,执法检查组提出要推动落实地方属地管理责任,目前国务院食品安全委员会办公室(以下简称“国务院食安办”)正在会同有关部门研究制定上级政府对下级政府进行这方面工作的评议考核办法。

汪洋也坦承:“对如何评价当前食品安全的总体状况,我想讲两句话:第一,总体上有信心;第二,工作有差距。”

汪洋提到,从客观上讲,我国食品产业体量大、主体多,监管难度大,“即使千分之一、万分之一的食品不合格,对应的不安全食品数量也十分庞大。”

“但是我们也认识到,客观因素不是掩盖主观问题的理由。”汪洋说,现在一些监管环节的工作流于形式、落实不到位,一些政府部门有关工作人员存在不作为、不善为、乱作为的现象,还有的部门面对问题矛盾长期扯皮、推诿。

汪洋表示,近年来,我国食品安全形势总体稳中向好,但食品安全基础还比较薄弱,部分领域和地区食品安全问题仍然比较突出。要认真研究解决执法检查发现的问题,持之以恒地贯彻实施好食品安全法,抓紧建立统一权威的监管体制,形成社会共治机制。按照“四个最严”的要求,加强风险监测,抓好源头管理,强化企业主体责任,加大监管力度,彻底堵住食品安全链条上的各项漏洞,确保“产”得安全、“管”得到位、“吃”得放心。

委员深度询问群众关心的监管体制等突出问题:从农田到餐桌实现全程监管,落实情况怎么样?

值得注意的是,从询问现场看,深度询问群众关心的突出问题是此次询问的一大亮点。食品安全监管体制如何进一步完善是此次专题询问备受关注的重点,黄伯云、庞丽娟两位委员先后就这一问题发问。

黄伯云委员提问的是关于深化食品安全监管体制改革、进一步厘清监管职责、严密监管链条、下沉监管力量等工作的目前进展情况,以及下一步的工作计划。

国务院食安办主任、国家食品药品监管总局(以下简称“食药总局”)局长毕井泉回答说,构建统一权威的食品药品监管体制,实现全程监管、无缝衔接,是党中央、国务院重大决策部署。2013年印发的关于改革食品药品监管体制的指导意见明确要求整合食品药品监管职能,省、市、县三级组建食品药品监管机构,充实基层监管执法力量。目前,食品安全监管改革取得了一定进展,职能普遍进行了整合,食品药品监管机构的设置正在推进过程中。但从食药总局、食药监管部门自身来说,现在确实还存在很多问题。

同时,因为食品的监管牵涉到国务院若干部门,在全链条监管方面,总体看,各部门在这两年食品监管工作中协调配合,但距离真正做到无缝监管还有差距,尤其是在基层各个部门之间如何配合还有很多工作要做。

“请公安部门介绍一下,在侦办过程中如何控制涉案物流向和食品安全风险?在刑事犯罪案件侦破过程中,如何与相关部门进行沟通和配合?”黄伯云委员还就采取了哪些严厉措施打击食品安全犯罪提出问题。

公安部副部长黄明回答说,公安部对食品安全违法行为保持严打高压态势,和有关部门出台了关于行刑衔接的具体办法,但是在操作中还有信息互通



7月2日，十二届全国人大常委会第二十一次会议举行联组会议，审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国食品安全法》实施情况的报告。摄影/中新社记者 杜洋

等问题没有解决好，下一步要具体解决操作过程中的问题。

黄明表示，“下一步，对现场查扣的物品都要通知食安部门、食药监部门，请他们配合查封、扣押、提取样品的鉴定工作；侦查工作中的物品流向及时通报相关部门；对于重点案件进行上级部门督办协调、相关食品部门同步进行流向控制，防范风险。努力做到最大限度减少现实危害、最大限度打击犯罪，共同维护好群众的餐桌安全。”

“我还想特别再提一下食品监管的问题。请客观介绍一下，深化食品安全监管体制改革这项工作的实际进展情况到底怎么样了，特别是下一步国务院有哪些切实有效构建权威食品安全监管体制的重点举措？”在毕井泉回答完黄伯云委员有关食品安全监管体制机制完善的问题后，在其他几位委员提问过后，庞丽娟委员再次就食品安全监管体制改革进展情况提出询问。这也成为此次专题询问的最后一个委员提问。庞丽娟委员的执着追问赢得专题询问现场在座人员的一片称赞。她的坦率与负责提升了委员审议和询问的水准。

对此，毕井泉认真作答：“现在食药

监的体制改革正在推进过程中，全国已有80%的市、40%的县独立设立了食药监机构，整合了职能。但是，力量与实际需要还有差距，能力与实际需要也还有差距，我们要继续努力。”

委员执着追问食品安全标准、农药残留等热点难点问题

同一位委员对食品安全问题的接连追问也成为此次专题询问的鲜明特点。如健敏、任茂东委员的追问让到场的各位部委负责人切身感受到了人大监督不走过场、绝不含糊的力度，同时也向公众表明了人大在监督中支持政府把全国人民关注的食品安全工作做好的诚意。

食品安全标准是食品安全法确立的重要法律依据和法律制度，也是执法的重要基础和依据。对此，如健敏委员提问说，食品安全法实施以来，清理整合了近5000项食品标准，“我们目前的食品安全标准体系与习总书记提出的‘最严谨的标准’还有哪些差距？”

国家卫生计生委副主任金小桃回答说，虽然在整合标准、风险监测评估和标准的制定修订工作等方面取得了一定的进展，但目前我国食品安全标准体系与“最

严谨的标准”要求还有较大差距，有的食品添加剂和食品包装材料等标准还不完善，关于标准的全覆盖问题亟待努力。对食品，包括普通食品、特殊人群的膳食分类标准等问题，也存在着不足，需要加强。

“现在这种标准体系很繁琐，难以掌握，不利于监管。”做足功课的如健敏委员继续追问，“是不是应该重新思考一下体系问题？”就此，如健敏委员还针对普通食品和特殊食用品的分类与安全标准分别提出了自己的建议。

“这个问题很有针对性。”金小桃表示，下一步会认真研究，特别是在“十三五”规划中加强和完善这方面工作，把分类标准做得更加科学，按照最严谨和全覆盖的要求，更加努力把这项工作抓紧做好。

任茂东委员一直关注农产品的农药使用问题，这关系到食品安全的源头。“我的问题是，对于落实食品安全法规定的加快淘汰剧毒、高毒、高残留农药的法律规定，是否有具体工作计划和具体时间表？”

这个问题由农业部部长韩长赋作出了回答。韩长赋提到，按照最严的要求制定修订农兽药残留的限量标准，截至

目前已制定了5724项农药兽药残留限量标准和932项检测方法国家标准,基本上覆盖了我国大宗农产品和常规农药兽药的品种。“但是现在问题仍然存在,主要是两个:一是标准数量仍然偏少,一些农产品还存在着标准缺失的问题,特别是与发达国家相比还有很大差距;二是标准的使用率不高,好东西、达标的东西也不见得能卖出好价,农民实施按标准生产缺乏有效激励。”

而对于任茂东委员追问的“时间表”,韩长赋说:“加快是必须的,也要有时间表。2020年要实现零增长和减量化。但实事求是地讲,现在的高毒农药一下子全禁止还做不到,下一步要推广绿色防控,包括生物防治,有一点,就是在食用农产品上,特别是瓜果、蔬菜、茶叶、中草药材等农作物这些方面从现在开始就要严格执法,坚决做到不使用高毒农药。我们一定做好工作,加快进程,如果在技术上有突破,这个进程还会更快。”

社会共治、法律配套情况、小摊小贩监管……百姓关心的就是委员关注的

在两个多小时的专题询问中,一共有8位委员发言提问,问题涉及食品安全监管、社会共治、食品安全标准、农药兽药残留问题、法律配套情况、小摊小贩监管等方面,都是食品安全法实施中的重点、难点问题和人民群众普遍关心的问题。

刘德培委员就如何引导和推进食品安全社会共治提问。毕井泉回应称,食品安全涉及的环节多、链条长,因此需要全社会各方面广泛参与,形成企业负责、政府监管、行业自律、公众参与、媒体监督的社会共治格局。

毕井泉表示,这需要从多个方面着手,包括督促企业落实主体责任;协调政府部门各负其责;调动地方政府落实属地责任的积极性;指导行业协会规范自律;鼓励媒体监督;组织专家学者解读;发动群众积极参与,鼓励消费者向

监管部门反映举报存在风险隐患的不合格食品和食品安全违法行为。总体看,食品安全社会共治还处于探索阶段,还有很多机制需要完善,路子需要开拓,潜力需要挖掘。

姚胜委员就食品安全法的配套情况进行询问。“食品药品监督管理部门下一步在修订食品安全法实施条例以及其他食品安全配套行政法规、规章、标准等方面有何安排?”

毕井泉透露了一系列具体安排,包括食品安全法实施条例已经完成相关起草工作,近期即可报国务院审议。相关配套规章,食药总局已经完成了11部。除此之外,已经完成起草且近期可以发布的还有5部,包括网络食品安全违法行为查处办法、保健食品原料目录与功能目录管理办法和食品安全事故调查处理办法、食品标识管理办法和学校食堂食品安全管理办法。

姚胜委员还询问了食品相关产品和进出口食品安全监管的有关情况。国家质检总局局长支树平介绍说,食品相关产品主要包括三类:一是直接接触食品、食品添加剂的包装材料和容器;二是用于食品、食品添加剂生产经营过程中直接接触食品、食品添加剂的工具和设备;三是用于食品的洗涤剂、消毒剂等。目前正在制定食品相关产品检验监督管理办法,进一步加强对食品相关产品的监管。

关于进出口食品安全监管,支树平说,下一步,要认真落实新修订的食品安全法,推进进出口食品安全治理体系和治理能力现代化。包括加强进出口食品安全法规体系建设;以全球食品供应链的责任配置为主线,制定覆盖生产、加工、仓储、进出口各环节全供应链的治理措施;建立“互联网+进出口食品安全”的智慧监管信息平台建设;全面建立与主要贸易国家食品安全合作机制,也加强与国内相关部门的合作,形成共治新格局。

在事先报名的几位委员询问完毕后,冯长根委员就大量存在的小作坊、小

摊贩、小餐饮的监管难题提问:“一方面,现代化城市建设要求建立现代化的食品供应体系,遏制目前这种小、散、乱的小作坊、小摊贩、小餐饮的发展;另一方面,在城市发展的目前阶段,小作坊、小摊贩、小餐饮又是方便群众生活、解决部分城市居民就业的一种形式。我的问题是,有关部门在解决这方面的问题时有什么举措?有什么顶层设计?”

毕井泉表示,“‘三小’确实是一个监管难度比较大的事,需要各地结合实际进一步探索。”对于问题的解决办法,毕井泉以小餐饮的管理举例说,针对容易出现食品安全问题的风险点等,目前对餐饮业制定了检查的标准化表格,“我们要求检查员到现场填写标准化的表格,而且要及时向社会公布,让广大人民群众用脚来投票。”

主持人张德江在会议结束时强调的一番话向公众传递了人大监督务求实效的积极信号。在8位委员提问结束后,张德江委员长指出,国务院及其有关部门要认真研究处理执法检查报告和常委会组成人员的审议意见,提出有针对性的措施,并向常委会作出反馈报告。全国人大教科文卫委员会要加强跟踪监督。要本着对人民高度负责的态度,通过各方面共同努力,推动法律正确有效实施,以良法促善治,进一步加强食品安全工作,进一步改善食品安全状况,保障人民群众身体健康和生命安全。

专题询问结束时,会场气氛达到高点。与会各方好评如潮,意犹未尽。“不负众望!”多位与会委员评价,“今天的专题询问不避难点、切中实质、不走过场,确实有利于推进工作。”与会委员指出,在委员与各部门负责人的一问一答和深入交流中,不仅共同探讨了解决问题的对策,而且形成了加强和改进工作的合力。多位参会的媒体记者也及时在微博、微信上发表实时评论:“人大专题询问确实给力!答疑解惑、达成共识,期待后续跟踪落实,一抓到底,让老百姓吃得安全、吃得放心。”

委员支招护佑“舌尖上的安全”

文 / 本刊记者 王萍

作为2016年全国人大常委会监督工作重点,全国人大常委会4月至5月开展的食品安全法执法检查工作情况一直备受社会公众关注。6月30日,全国人大常委会执法检查组关于检查食品安全法实施情况的报告提请十二届全国人大常委会第二十一次会议审议。张德江委员长代表执法检查组在会议上作食品安全法执法检查报告。7月1日,十二届全国人大常委会第二十一次会议分组审议了这一报告。

“会议的这项议程振奋人心,既宣示决心又传递信心!”委员们纷纷表达这样的共识,更鲜明指出,这次张德江委员长亲自担任执法检查组组长,带队组织领导执法检查,亲自作执法检查报告,还亲自主持结合审议报告开展的专题询问会议,充分体现了全国人大常委会对人民生命安全的高度关注,以及用法治保障食品安全的高度重视。

与会的全国人大常委会组成人员与全国人大代表在审议时争先恐后、发言踊跃,各分组审议会场气氛热烈。大家不仅对食品安全法执法检查报告给予高度肯定和赞扬,更结合法律实施中存在的瓶颈与难点问题充分发表意见,展开深入而理性的审议,并提出有针对性的建议。

食品安全是产出来的,更是管出来的:要在“管”字上下功夫

在分组审议中,如何完善食品安全的监管问题成为热议焦点。列席会议的全国人大代表刘连昌说,今年5月,他随艾力更·依明巴海副委员长到甘肃实地检查时,检查的几个点食品安全情况都很好。检查途中,看到路旁有一个酒店,

艾力更·依明巴海副委员长决定进去看看。刘连昌说:“没有安排,我们看到的情况跟安排的几个检查点很不一样,有很多的问题。尽管从上到下都很重视食品安全问题,也做了大量工作,但问题确实还是不少,抓一抓会好一些,领导重视效果会更好一点。”

“食品安全、农产品质量安全,既是产出来的,更是管出来的。可是该怎么管?”刘振伟委员提出,再庞大的监管体系都会鞭长莫及,应对的策略在于抓“牛鼻子”——市场准入关。刘振伟指出,“农产品批发市场、超市、食品零售店,只要密集检测,追根溯源,形成倒逼机制,就会触动源头和生产过程。我国出口到国外的农产品为什么比国内的安全水平高,就是人家的市场准入关把得好。”他强调,把好市场准入关,是政府行为,绝不可推给企业。

在蔡昉委员看来,食品安全问题从田头到餐桌、到舌尖,涉及的主体、渠道呈现出哑铃状或沙漏状的两边大、中间小的特点。从源头上看,在现在的家庭承包制度下,涉及千千万万农户作为食品生产者的主体。到了接近舌尖、餐桌时,又是千千万万小摊点、小的出口。哑铃两端数量众多是执法难点的来源,这种状态决定了食品安全法实施的一些特殊难点。蔡昉认为,应将有一定规模的新型农业经营主体、农业生产合作社、经营大户等作为食品卫生监管部门的监管重点,



图 / 视觉中国

同时坚持对食品生产经营者的违法行为予以重罚,并加大食品安全法的宣传普及力度,强化消费者的食品安全意识。

刘政奎委员建议,应实行严格的问责制。新修订的食品安全法明确了政府有关部门的职责,但现在监管依然存在不少漏洞,没有实现全覆盖,有些监管流于形式,导致食品安全事件时有发生。要实行严格的问责制,出了食品安全事件都要倒查监管责任,进行问责,以增强政府有关部门和有关监管人员的责任意识,并积极作为、敢于作为,真正承担起相应的监管责任。

完善监管体制机制不能“一刀切”

严以新委员说,这次食品安全法执法检查中,张德江委员长给他们参阅了一个关于主要发达国家食品药品监管体制的经济分析报告。“在国外为什么没有那么大的问题,一方面小作坊比较少,另一方面自觉性也比较好。美国FDA(美国食品药品监督管理局)的管理人员,也就是4000多人进行全国范围的检查工作。

我国食品监管队伍庞大,加上食品安全法要求的每个食品生产经营单位都配备食品安全监管人员,算起来大概有上百万人。但是为什么还会出现问题,值得我们深深反思。”

“我们是每一个环节都有监管,很多东西从表面上看已做得完美无缺,但仔细分析,还有很多漏洞。”严以新举例说,有一个基层的检验所基本上就只有四个人,一个月却要检查6000批次,怎么忙也忙不过来,“我们在检查中碰到所答非所问的情况很多,尤其是生产经营单位的食安管理人员,更要加强培训。”

严以新认为,关于监管体制是否要“三合一”问题,建议不要“一刀切”,地方有成熟经验的就按照地方的做法,体制上不一定非要一个模式,要从实际情况出发,因地制宜。

关于进一步加强和健全食品安全监管体制,沈春耀委员在审议时介绍,十二届全国人大常委会履职之初,十二届全国人大一次会议审议和批准了国务院机构改革和职能转变方案,其中一个重要内容就是建立统一权威的食品药品安全监管体制。现在主要是地方在机构改革过程中有一个“几合一”问题,食药监、工商和质监,主要是这三家,还有包括商务、文化等。目前在“几合一”机构模式下,食药监工作在不少地方还得不到应有的加强和重视。

沈春耀建议,在几个机构合一的模式下,一是能够在机构名称上体现出食品监管的名义;二是人员构成上食药监人员应该占有一定比例,特别是有专业能力的力量;三是明确监督责任体制,即明确上下监管和责任的体制机制。

车光铁委员建议,应进一步强化食品安全监管体制顶层设计,自上而下推动管理架构设置,从强化主体责任、纵向推力、横向衔接、队伍稳定等方面,规范推进食品安全监管体制建设。

抓源头治理要重点关注农药和添加剂等的合理使用

黄华华委员认为,食品安全重在源头治理。食品主要是靠农业的种植业、养殖业提供,所以要从源头上抓起,要加大对农业种植业、养殖业环节的管理和治理,特别要强化生产指导,引导农户依法科学合理地使用农药、兽药、化肥、饲料添加剂等等。

“食品安全法的实施要抓重点、抓难点,重点在于要抓基层、抓基础、抓源头。”梁胜利委员指出,要明确各方面责任,特别是明确各行业责任很重要。比如种植业,农业部门通过土壤详查结果表明哪些地方、哪些土壤可以种食品,哪些不能种,要从这道关开始,形成保护区进行挂牌种植。比如养殖业,哪些地方可以养什么东西,养殖业的电夹子能够放多少,要靠畜牧业来把关。运输行业也有运输保管的行为等。

梁胜利强调,还要充分发挥人民群众在食品安全中的监督作用,形成全社会齐抓共治,没有群众的广泛参与,食品安全根基不牢。“你今天去检查了,躲猫猫式的,到了那里搞得很好给你看,一离开还是按原来的方法做。需要有举报机制、奖励机制,把监管难的部位控制住。”

列席会议的全国人大代表李小红也强调了食品安全抓源头的重要性。她指出,食物如果在最初的环节就出现问题,食品安全就没有办法保障。应把监管重点放在农业种养环节和食品生产加工环节。有两个源头污染问题应引起重视,一是农牧业生产中滥用甚至违禁使用农药、激素和饲料添加剂导致的源头污染问题。应在立法层面完善农药等使用管理的相关规定。二是食品生产环节的食品添加剂滥用问题。同时要具体问题具体分析,比如像果蔬和海产品类等食物存在违法添加防腐剂以保鲜防腐的现象,李小红建议,应疏堵结合、标本兼治,在国家层面重点支持优先发展冷链物流等环保保鲜行业,逐步形成所有的产品

从源头、基地出来以后就全程冷链,在技术层面上保障食品的安全。

起罚点由2000元提至5万元后:食品安全追究责任要努力破解“重罚款轻刑罚”难题

执法检查报告指出,新食品安全法将大部分食品违法行为的起罚点,由原来的2000元提高到5万元后,一方面对食品违法行为起到了震慑作用,但同时也面临着在执法管理中执行难、结案难等问题,这种情况比较常见,给基层执法人员造成困扰。针对这一问题,报告建议全国人大常委会法工委就此开展专题调研。同时,报告建议国务院针对此问题进行研究,在制定相关配套法规时予以考虑。委员们在审议时提出建议,应采取措施,一方面解决现实中罚款提高后执行难的问题;另一方面从罚款和刑罚两方面入手,破解“重罚款轻刑罚”难题。

刘健敏委员说,在这次食品安全法执法检查中他也遇到了“处罚难执行”的情况,“执法检查中,我到库房去,查出来一大盘已经过期三天的面。现场就处罚,一罚就是5万,小商小贩受不了。”刘健敏认为,对于食品安全违法行为的处罚,除了罚款,还可以限制违法者自由,或终身禁止违法者从业资格。

刘政奎指出,食品生产经营者对食品安全负有主体责任,是食品安全的第一责任人。但由于处罚不力,违法成本低,使得部分食品生产经营者还不能够高度重视食品安全工作。

刘政奎强调,“虽然新修订的食品安全法加大了处罚力度,但总体上食品安全法规定的法律责任仍然偏轻,且重罚款、轻刑罚。同时,执法过程中由于缺少配套的法律法规,执行又大打折扣,没有起到重典治乱的威慑作用。”刘政奎建议,要在依法加大处罚力度上下功夫,要立起高压线,让谁也不敢触,触了就要付出巨大代价,就要受到法律严惩。✘

中国步入“民法典时代”

——民法总则草案首次提交全国人大常委会会议审议

文/本刊记者 张维炜



6月27日上午，十二届全国人大常委会第二十一次会议举行第一次全体会议。受委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会主任李适时在会上作关于民法总则草案的说明。摄影/李杰

近日，备受关注的民法总则草案首次提交十二届全国人大常委会第二十一次会议审议，预示着中国法治史上的里程碑之作——“民法典”的编纂工作正式拉开帷幕。

在庞大纷繁的法律体系中，民法与民众的联系最为密切，渗透到了社会生活、经济生活的每个角落，个人的衣食住行、生老病死和企业的生产经营等，无不受到民法调整。

可以说，“民法被称为社会生活的百科全书，民法典是民族精神、时代精神的立法表达。”全国人大常委会法工委主任李适时在作关于民法总则草案的说明时表示，编纂民法典不仅是实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措，也是维护最广大人民根本利益的客观需要，还是形成完备的社会主义市场经济制度体系的必然要求。

制定民法典，是几代法律人的期盼。我国分别在20世纪50年代、60年代、70年代末80年代初，以及2002年启动过民法典的立法工作，均因条件不成熟，而中途搁置。

据了解，本次将民法总则草案提请审议是我国民法典编纂的第一步，下一步还将编纂民法典各分编。2020年，我国有望出台一部内容协调一致、结构严谨科学的民法典。

对百姓来讲， 民法典就是权利的宣言书

民法总则立法的背后，源于党的十八届四中全会作出的关于“编纂民法典”的伟大决定。

“四中全会的决定几乎没有提到其他法律，单单提出了要求‘编纂民法典’这个任务。可以说，编纂民法典现在的

条件是最好的。”全国人大常委会委员、全国人大法律委主任委员乔晓阳在审议时表示，经过改革开放三十多年的发展，我国民事领域的单行法已经纷纷出台，为一部成熟的民法典的出台创造了条件。

李适时也指出，在建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家进程中，党中央提出编纂民法典，意义重大。

在许多立法界、法学界专业人士眼中，民法典在我国法律体系中的地位仅次于宪法，是一个国家真正走向法治的标志。乔晓阳说，如果我们说宪法重在限制公权力，那么民法典就重在保护私权利，对老百姓来讲，它是百姓权利的宣言书或权利的保障书，所以民法也被称为“人法”。“大陆法系的国家都以能不能制定一部民法典来衡量这个国家法治成熟

的程度。”

从民法的源流来看,“民法”一词最早来自罗马法中的市民法,属于私法的范畴,“这意味着,当被宣布为私领域的时候,公权力不得介入。”在全国人大常委会委员、全国人大法律委副主任委员徐显明看来,这是一个重大的法治原则,即“公权力范围内的事情,靠宪法来调整;民事法律领域里面的事务,公权力被排除在外,否则就不是法治状态。”徐显明认为,民法是真正的法治社会的基础。“有了民法典,我们就可以把法治建设的短板补上去。”

几经波折的法典化之路

然而,中国民法典的编纂之路并非一帆风顺。新中国成立以来,我国曾四次启动民法典的立法工作,都因条件尚未具备,而未获成功。

一些历史见证人和法律专业人士的讲述,向我们还原了中国这段独特的民法典立法之路。

1954年,伴随着新中国第一部宪法“五四宪法”的诞生,全社会掀起了社会主义法制建设的高潮,全国人大常委会开始组织力量起草民法典。但这之后,立法活动却因为“反右”运动而不得不停止。1962年,民法典的起草工作再次被提上议程。1964年7月,民法草案“试拟稿”出炉,但遇到了“文革”,立法工作再度被搁置。

谈到这两次立法,乔晓阳坦言,当时正处于计划经济时期,对于民法这样一部市场经济的法律来讲,其实并不具备制定的条件。

1978年,党的十一届三中全会拨乱反正之后,起草民法典的工作第三次被提上立法日程。

全国人大常委会法制委员会于1979年专门成立了民法起草小组,由各相关部门和高校民法学专家组成,杨秀峰同志任组长,陶希晋同志任副组长。

当时,著名民法学家、西南政法大学资深教授金平被任命为“民法起草小组所有权分组”的负责人。据他回忆,

“经过大家十个月的辛勤工作,在1980年8月草拟出了一个民法草案‘试拟稿’。在广泛征求意见之后,又修改了三次,到1982年5月形成了民法草案的第四稿。”

但是,由于当时我国的改革开放和经济建设才刚刚起步,随着立法工作的推进,各方争论不断。后来,“经过反复论证,大家认为一下子拿出一部包罗万象的民法典是没有条件的,也不是实事求是的,所以当时研究了一个思路,叫作‘零售’的办法,或者叫作‘各个击破’的办法,就是把民法典中所包含的内容通过一部部单行法律的形式先制定出来。”乔晓阳说。

在这个指导思想下,时任全国人大常委会委员长的彭真决定,先针对现实生活中的一些迫切需要解决的问题制定一个民法大纲。1986年4月12日,第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国民法通则》,它就是这次提请审议的民法总则草案的前身。

“民法通则确立了‘自愿、公平、等价有偿、诚实信用’的现代民法基本原则,对公权力进行规制以保护私权利,民法通则实际上是一个民事权利的宣言。”在中国政法大学终身教授、民法通则起草参与人江平看来,在当时的历史条件下,民法通则的出台具有巨大的进步意义。

此后,在“单兵突破”思路的推动下,立法机关先后出台了担保法、合同法等民事法律,为编纂民法典打下了坚实的基础。

2002年12月,九届全国人大常委会第三十一次会议首次审议民法草案。“这一草案没有达到法典编纂的要求,只是进行了法律汇编,将已经生效的民法通则、合同法、继承法、婚姻法、收养法,以及当时正在制定的‘物权法草案’‘侵权法草案’等照搬到民法典草案之中。”“如何对现行法律中的漏洞进行弥补、协调法条之间的矛盾,草案均未涉及。”全国人大代表、中国社科院法学所研究员孙宪忠从1995年物权法立法工作开始一

直受邀担任全国人大常委会法工委民法典以及物权法的立法专家。回想当年的立法场景,他向本刊记者表示,由于各方观点分歧较大,全国人大常委会最终决定先制定物权法、侵权责任法等法律,待条件成熟后,再以此为基础研究制定一部完整的民法典。

“如今,14年过去了,我们迎来了编纂民法典最好的时机。”孙宪忠说,经过改革开放三十多年的发展,中国已经形成一个蓬勃、生动的民法社会。民法典编纂的法律基础也基本具备,以民法通则为民基本法,由合同法、物权法、婚姻法、继承法、收养法、侵权责任法等民事单行法构成的立法体系已经形成,编纂民法典正当其时。

“应该说,编纂民法典是立法、法律人几十年的夙愿。”虽然立法过程几经沉浮,但我国一直在制定统一民法典的征程上不懈努力,以独特的单行法的方式,一步步使民法走向法典化。在全国人大常委会委员沈春耀看来,现在立法已经具备了非常好的条件和环境,特别是在全面依法治国的背景下,法治建设深入人心,整体推进民法典的编纂工作意义重大。

民法典编纂迈出关键一步

那么,这次启动的民法典编纂工作会以什么形式推动呢?

李适时在报告时明确表示,编纂工作拟按照“两步走”的工作思路进行。

第一步,编纂民法典总则编(即《中华人民共和国民法总则》),经全国人大常委会审议后,争取提请2017年3月召开的十二届全国人大第五次会议审议通过;第二步,编纂民法典各分编,拟于2018年上半年整体提请全国人大常委会审议,经全国人大常委会分阶段审议后,争取于2020年3月将民法典各分编一并提请全国人民代表大会会议审议通过,从而形成统一的民法典。

其中,在内容方面,总则编规定民事活动必须遵循的基本原则和一般性

规则,统领各分编;各分编,目前考虑分为合同编、物权编、侵权责任编、婚姻家庭编和继承编等,是在总则编的基础上对各项民事制度作具体可操作的规定。总则编和各分编形成一个有机整体,共同承担着保护民事主体合法权益、调整民事关系的任务。

至于民法典的起草方式,李适时强调,是以“编纂”的方式,而非制定全新的民事法律,也不是简单的法律汇编,而是对现行分别规定的民事法律规范进行科学整理。具体而言,就是“不仅要去除重复的规定,删繁就简,还要对已经不适应现实情况的现行规定进行必要的修改完善,对社会经济生活中出

现的新情况、新问题作出有针对性的新规定”。

以目前提交审议的民法总则草案为例,就是以1986年制定的民法通则为基础,按照“提取公因式”的方法,将其其他民事法律中具有普遍适用性的规定写入草案。

“民法体系需要一个基础性的法律,明确民事活动的基本原则和一般性规则,这些规则应该在民法总则中予以明确。”自从2013年当选全国人大代表以来,孙宪忠每年都在提关于民法典立法的议案。在他看来,1986年颁布的民法通则,发挥了民事基本法的作用。但是由于我国改革开放的步伐很快,这部法律已经被“掏空”了,156个条文中绝大多数都被其他法律替代了,已经不能满足现实需要。有些规定甚至还带有明显的计划经济色彩,比如“经济合同违反国家指令性计划的无效”等规定。

孙宪忠认为,此次制定民法总则,对于民法典整体框架的构建将发挥基础



第六届全国人民代表大会第四次会议于1986年4月12日在北京人民大会堂闭幕。图为代表们举手通过《中华人民共和国民法通则》。摄影/新华社记者 李生南

性作用。“民法总则中不仅有一些提纲挈领的内容,以凸显民法典的价值理念和基本原则,还会规定一些可以普遍适用于未来分则部分的一般性规则。”孙宪忠表示,从这个意义上来说,起草民法总则是民法典编纂迈出的关键性的第一步。

让公民更有尊严地生活

有人评价说,中国民法典的编纂过程必然是一部法治与权利意识的成长史。从此次民法通则向民法总则的演进可以看出,其不仅仅是简单的一字之差,许多新规范的引入不禁令人眼前一亮。

民法总则草案对胎儿权利的保护进行了明确规定。草案第十六条规定,涉及遗产继承、接受赠与等胎儿利益的保护,胎儿视为具有民事权利能力。但是,胎儿出生时未存活的,其民事权利能力自始不存在。

“在司法实践中,继承案件中‘遗腹子’享有何种合法权益往往成为争议的焦点。”全国人大常委会委员莫文秀表

示,为保护涉及遗产继承、接受赠与等胎儿利益,民法总则草案规定,将胎儿视为具有民事权利能力,这必将为今后类似司法实践提供法律依据。黄华华委员则认为,对胎儿权利的保护,体现出了民法对人全面、终极的关怀,也反映出我国法律文明的进步。

目前中国正值社会大转型时期,空巢老人和留守儿童权益得不到保障成为社会之痛。针对这些现实情况,民法总则草案完善了监护制度,加强对老年人和未成年人的权益保障。草案增加规定:子女对无民事行为能力或者限制民事行为能力父母负有赡养、照顾和保护义务;父母对未成年子女负有抚养、教育和保护的义务。草案还扩大了被监护人的范围,将“智力障碍者以及因疾病等原因丧失或者部分丧失辨识认知能力的成年人”也纳入到被监护人的范围。

对此,中国人民大学常务副校长、中国民法学研究会会长王利明教授认为,近些年来,侵害未成年人、老年人合



民法总则草案完善了监护制度，以强化对留守儿童的保护力度。图为贵州省毕节市的留守儿童及贫困学生。图/视觉中国

法权益的现象时有发生，上述规定在未成年人保护法、反家暴法等法律中都有规定，此次在草案中作出强调，是为了重申家庭责任，弘扬我国的传统美德。

在自然人权益保护之外，关于法人的规定也是草案中的一大亮点。为了更加突出法人在经济生活中的地位和作用，草案将法人分为营利性法人和非营利性法人两类。李适时解释称，将非营利性法人作为一类，既能涵盖事业单位法人、社会团体法人等传统法人形式，还能够涵盖基金会和社会服务机构等新法人形式，符合我国国情。创设非营利性法人类别，有利于健全社会组织法人治理结构，有利于加强对这类组织的引导和规范，促进社会治理创新。

民法总则草案还充分反映二十一世纪网络时代的特点，对网络虚拟财产、数据信息等新型民事权利客体作了规定。“近年来关于虚拟财产的纠纷层出不穷，同时大数据的运用已经高度潜入了人们的生活，但关于它们的法律性质目前还十分模糊。”莫文秀委员说，草案将“数据信息”明确列入知识产权保护范围，网络虚拟财产、数据信息将正式成为新型民事权利的客体，这顺应了互联网和大数据时代发展需要。

此外，考虑到诉讼时效制度是用以

督促当事人及时行使权利、保护自身利益，在交易类型日趋复杂的当下，两年时间往往过于短暂，因此，草案调整年限，将诉讼时效由两年延长至三年。

“如果说二十世纪八十年代的民法通则出台之时，中国市场经济尚不健全，那么如今中国的市场经济已相当发达，民法总则作为未来民法典的灵魂，字字句句都有着深刻的现实指引意义。”审议中，常委会组成人员对民法总则草案的内容普遍表示认可，同时，包括李连宁在内的多位委员进一步提出，在当前全面建成小康社会之际，在建设社会主义现代化国家这一宏伟目标的重要历史节点，如何构建完备的社会财富保护体系，保护公民法人的合法权益，让公民的尊严得到充分的尊重、人民的智慧得到极大的发挥、社会的财富得到充分的涌流，是民法典应该承担的历史责任和应当发挥的历史价值。

立法应充分体现中国特有的时代精神

从民法典的国际发展史来看，它是伴随着自由、平等观念的出现和身份社会到契约社会的转变而产生的。世界上多部有影响力的民法典都产生于特定的历史时期，并彰显出鲜明的时代特征。

源于法国大革命的《法国民法典》，打破了封建社会的利益结构，为自由资本主义发展奠定了法律基础；《德国民法典》实现了法律在全国的统一实施，顺应了垄断资本主义发展的需要；《日本民法典》沿袭法德两国立法传统，凸显了“摆脱落后、富国强兵”的国家愿望。这些国家的民法典都有其特定的历史价值和立法精神。

如今，中国已经启动了编纂民法典的巨大工程，如何将中国特有的时代精神在民法典中充分体现出来，成为审议中常委会组成人员们关注的焦点问题。

“民法典是和习惯、良俗，以及民间的道德伦理融合在一起的，包括家庭、婚姻、子女、继承，都是和道德伦理关系很紧密的。”全国人大常委会委员、全国人大法律委副主任委员李连宁认为，由24个字组成的社会主义核心价值观涵盖了这个时代的精神，立法时应把它融入进来，让民法典成为社会主义核心价值观的法律载体。

民法总则体现的是一国民法的价值观，它的精神和灵魂都应该在其中。徐显明说：“在民事领域，‘法不禁止即自由’是最重要最基本的法治精神，然而现在的草案对此却没有体现。”徐显明强烈呼吁立法应体现这一精神，“因为这是民法的灵魂，这个灵魂不能丢。丢了这个魂，我们民法的先进性、时代性和可用性都将大打折扣。”

在全国人大常委会副委员长吉炳轩看来，民法典应大力弘扬中国的民族精神。“我们的民族精神有许多体现在社会主义核心价值观里面，应该大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，在全社会大力倡导爱国、敬业、诚信、友善等基本道德规范，培养知荣辱、讲正气、作奉献、促和谐的良好风尚。”吉炳轩副委员长表示，法律是弘扬正气、惩治邪恶的，民法典的编纂要同社会主义的道德规范统一起来，并服务于崇高的精神追求和价值观念。■

让民法典成为 民族精神、时代精神的立法表达

——访全国人大常委会法工委主任李适时

文/本刊记者 张维炜 王博勋

6月27日上午召开的十二届全国人大常委会第二十一次会议上,民法总则(即民法典总则编)草案被提交审议,全国人大常委会法制工作委员会主任李适时作关于《中华人民共和国民法总则(草案)》的说明。

会后,本刊记者就社会关注的立法热点问题对李适时主任进行了专访。

编纂民法典已经具备了 较好的主客观条件

记者:民法是调整平等民事主体间人身关系和财产关系的基本法,我国现在已经有包括合同法、物权法在内的多部民事法律。就民法典而言,新中国历史上曾几次启动民法典的编纂工作,但由于各种原因,民法典的制定工作始终没有完成。今年恰逢民法通则颁布30周年,为什么选择在当下编纂民法典?编纂民法典有哪些特殊的意义呢?

李适时:改革开放以来,我国分别制定了民法通则、继承法、收养法、担保法、合同法、物权法、侵权责任法等一列民事法律,修改了婚姻法,在经济社会发展中发挥了重要作用。近年来,人民群众和社会各方面对编纂民法典的呼声比较高。编纂民法典已经具备了较好的主客观条件。

在建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家进程中,党中央提出编纂民法典,意义重大。首先,编纂民法典是实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。民法被称为



6月27日上午,十二届全国人大常委会第二十一次会议举行第一次全体会议。受委员长会议委托,全国人大常委会法制工作委员会主任李适时在会上作关于民法总则草案的说明。摄影/李杰

社会生活的百科全书,民法典是民族精神、时代精神的立法表达。民法与国家其他领域的法律规范一起,支撑着国家治理体系。通过法典编纂,进一步完善我国民事法律规范,对提高国家治理能力具有重要意义。其次,编纂民法典是维护最广大人民根本利益的客观需要。民法规范人身关系和财产关系,与人民群众关系极其密切。通过编纂民法典,健全民事法律秩序,加强对民事主体合法权益的保护,有利于维护广大人民群众的利益。第三,编纂民法典是形成完备的社会主义市场经济制度体系的必然要求。我国民事立法秉持民商合一的传统。通过编纂民法典,完善我国

民商事领域的基本规则,亦为商事活动提供基本遵循,有利于健全市场秩序,维护交易安全,促进社会主义市场经济健康发展。

记者:民法典编纂的任务是什么?想要编纂出一部什么样的民法典?

李适时:编纂民法典的任务是,对现行民事法律规范进行系统、全面整合,编纂一部内容协调一致、结构严谨科学的法典。编纂民法典不是制定全新的民事法律,而是对现行分别规定的民事法律规范进行科学整理;也不是简单的法律汇编,法律汇编不对法律进行修改,而法典编纂不仅要去除重复的规定,删繁



图/视觉中国

就简,还要对已经不适应现实情况的现行规定进行必要的修改完善,对社会经济生活中出现的新情况、新问题作出有针对性的新规定。

记者:在编纂民法典的过程中,明确编纂的指导思想、基本原则是至关重要的。那么,本次民法典的编纂工作要在哪些指导思想下推进?在编纂过程中需要坚持哪些原则?

李适时:民法典规范民事活动,有其自身规律,但都与特定的社会政治制度相适应。我国编纂民法典,在遵循立法规律的同时,必须与中国特色社会主义的要求相适应。编纂民法典的指导思想是,高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以马克思列

宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,贯彻“四个全面”战略布局要求,体现新发展理念和我们党执政为民的宗旨,编纂一部体例科学、结构严谨、规范合理、具有中国特色、体现时代精神的民法典,更好地保护民事主体的合法权益,调整民事关系,维护社会和经济秩序,适应中国特色社会主义发展要求,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的

中国梦提供有力法治保障。

编纂民法典,应当坚持以下基本原则:一是坚持正确的政治方向。要坚持党对编纂民法典工作的领导,走中国特色社会主义法治道路,将编纂工作放在党中央工作大局和协调推进“四个全面”战略布局下思考、谋划和落实,推进国家治理体系和治理能力现代化。二是发挥立法的引领和推动作用。要体现鲜明的时代特征,与时俱进,在总结继承的基础上,发展和完善我国民事法律规范,更好地平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,兼顾法律的稳定性和前瞻性,为改革发展稳定提供法律支撑。三是体现社会主义核心价值观。要将社会主义核心价值观融入民法典编纂全过程,弘扬中华民族传统美德,强化规则意识,增强道德约束,倡导契约

精神,维护公序良俗。四是坚持人民主体地位。要立足我国国情,健全民事生活领域基本秩序,充分保障民事主体的人身和财产权利。

编纂工作拟分“两步走”, 争取于2020年形成统一的民法典

记者:民法被称为“社会生活的百科全书”,可见,民法典的编纂工程十分浩大,我国民法典由哪些部分组成?能否向我们透露一下具体的工作计划?

李适时:编纂民法典是一项艰巨复杂的系统工程,要按照党中央要求,统筹考虑,在加强顶层设计的前提下积极稳妥推进,确保立法质量。民法典将由总则编和各分编(目前考虑分为合同编、物权编、侵权责任编、婚姻家庭编和继承编等)组成。总则编规定民事活动必须遵循的基本原则和一般性规则,统领各分编;各分编在总则编的基础上对各项民事制度作具体可操作的规定。总则编和各分编形成一个有机整体,共同承担着保护民事主体合法权益、调整民事关系的任务。

编纂民法典任务重、工作量大、要求高,社会期望值也很高,既要高质量完成党中央部署的目标任务,又要体现阶段性成果,坚持进度服从质量。为此,经同有关方面反复研究,编纂工作拟按照“两步走”的工作思路进行:第一步,编纂民法典总则编(即《中华人民共和国民法总则》),经全国人大常委会审议后,争取提请2017年3月召开的十二届全国人大第五次会议审议通过;第二步,编纂民法典各分编,拟于2018年上半年整体提请全国人大常委会审议,经全国人大常委会分阶段审议后,争取于2020年3月将民法典各分编一并提请全国人民代表大会会议审议通过,从而形成统一的民法典。按照进度服从质量的要求,具体安排可作必要调整。“两步走”的工作思路得到了各方面认同,理论界和实务界都认为符合立法规律,体现了实事求是的精神,是可行的。

专门成立6家单位组成的 民法典编纂工作协调小组

记者：按照此次民法典编纂工作的计划，要先编纂民法典总则编，即目前起草的民法总则，请介绍一下全国人大常委会法工委和有关部门是如何推进民法总则的起草工作的。

李适时：按照党中央的要求和全国人大常委会的工作部署，2015年3月以来，法制工作委员会牵头成立了由最高人民法院、最高人民检察院、国务院法制办、中国社会科学院、中国法学会5家单位参加的民法典编纂工作协调小组，并组织了工作专班开展民法典编纂工作。在深入开展调查研究，梳理分析主要问题，广泛听取各方面意见的基础上，协调小组各成员单位密切配合，工作专班抓紧工作，形成了民法总则草案（征求意见稿）。

今年2月2日，法制工作委员会将草案（征求意见稿）印发地方人大、中央有关部门和部分全国人大代表、法学教学研究机构和一些社会组织征求意见。根据各方面的意见和建议，对草案（征求意见稿）作了反复修改，并分别召开协调小组会议和专题会议，听取协调小组各参加单位、部分全国人大代表和专家学者的意见和建议，继续对草案进行修改完善。

党中央高度重视民法典编纂和民法总则的制定。在研究吸收各有关方面意见后，根据党中央的重要指示精神，对草案又作了进一步修改完善，形成了现在提请审议的《中华人民共和国民法总则（草案）》。

记者：在起草民法总则的过程中，哪些问题是被特别注重的？

李适时：民法总则规定民事活动的基本原则和一般性规则，在民法典中起统率性、纲领性作用。民法总则草案以1986年制定的民法通则为基础，按照“提取公因式”的方法，将其他民事法律中具有普遍适用性的规定写入草

案。在起草过程中，遵循编纂民法典的指导思想和基本原则，并注意把握以下几点：一是既坚持问题导向，立足于解决纷繁复杂的社会生活中出现的各种问题，又尊重立法规律，讲法理，讲体系，注重与民法典各分编的有机衔接，确保立法质量。二是既尊重民事立法的历史延续性，又适应当前经济社会发展的客观要求，对不符合、不适应现实情况的内容和制度作修改补充，对社会生活迫切需要规范的事项作出创设性规定。三是既立足中国实际，传承我国优良的法律文化传统，又借鉴国外立法的有益经验。

在民法通则的基础上 作出进一步完善

记者：这次提请初审的民法总则草案主要分为哪几部分？具体包括哪些内容？

李适时：民法总则草案分11章，包括基本原则、自然人、法人、非法人组织、民事权利、民事法律行为、代理、民事责任、诉讼时效和除斥期间、期间的计算、附则，共186条。

记者：在普通民众心理，平等、自愿、公平、诚实守信等是民事活动交往应当遵守的最起码原则。草案对这些原则是否作出规定？

李适时：基本原则是民事主体从事民事活动和司法机关进行民事司法活动应当遵循的基本准则。草案在民法通则的基础上，适应经济社会的发展和民事活动的现实需要，对基本原则作了丰富和补充：一是平等原则。草案规定，民事主体的法律地位一律平等。平等原则是民事法律关系区别于行政法律关系、刑事法律关系特有的原则，也是发展社会主义市场经济的客观要求。二是自愿原则。草案规定，民事主体从事民事活动，应当遵循自愿原则，按照自己的意思设立、变更和终止民事关系。自愿原则体现了民事活动最基本的特征，其实质是民

事主体根据自己的意愿从事民事活动，承担相应的法律后果。三是公平原则。草案规定，民事主体从事民事活动，应当遵循公平原则，合理确定各方的权利和义务。公平原则体现了民法促进社会公平正义的基本价值，对规范民事主体的行为发挥着重要作用。四是诚实信用原则。草案规定，民事主体从事民事活动，应当遵循诚实信用原则。诚实信用原则要求民事主体在行使权利、履行义务过程中，讲诚实重诺言守信用。这对建设诚信社会、规范经济秩序、引领社会风尚具有重要意义。

草案同时规定，民事主体从事民事活动，应当自觉维护交易安全；应当保护环境、节约资源，促进人与自然和谐发展；应当遵守法律，不得违背公序良俗，不得损害他人合法权益；民事主体合法的人身、财产权益受法律保护，任何组织或者个人不得侵犯；民事主体行使权利的同时，应当履行法律规定的或者当事人约定的义务，承担相应责任（草案第三条至第九条）。

明确民事法律的适用规则，对于正确适用法律具有指导意义。草案作了以下规定：一是处理民事纠纷，应当依照法律规定；法律没有规定的，可以适用习惯，但不得违背公序良俗（草案第十条）。民事关系十分复杂，对法律没有规定的事项，人民法院在一定条件下根据商业惯例或者民间习惯处理民事纠纷，有利于纠纷的解决。二是其他法律对民事关系另有特别规定的，依照其规定（草案第十一条）。民商事领域有些法律规定了民商事活动的特殊规则，既涉及民事法律关系，也涉及行政法律关系等，需要在民法总则中作衔接性规定。

记者：在民事主体方面，这次立法相对民法通则来说，作出了哪些修改和完善？

李适时：民事主体包括自然人、法人和非法人组织三个方面。

其中,自然人是从事民事活动的重要民事主体,依法享有民事权利,承担民事义务。草案主要作了以下补充完善:

一是增加了保护胎儿利益的规定。自然人的民事权利能力始于出生,胎儿尚未出生,原则上不具有民事权利能力。但是为了保护胎儿的遗产继承、接受赠与等权利,有必要在需要对胎儿利益进行保护时,赋予胎儿一定的民事权利能力。据此,草案在继承法规定的基础上明确:涉及遗产继承、接受赠与等胎儿利益的保护,胎儿视为具有民事权利能力。但是,胎儿出生时未存活的,其民事权利能力自始不存在(草案第十六条)。

二是下调了限制民事行为能力的未成年人的年龄标准。自然人的民事行为能力是指自然人独立实施民事法律行为、行使民事权利和履行民事义务的资格。民法通则规定十八周岁以上的自然人为完全民事行为能力人,十周岁以上的未成年人是限制民事行为能力人,不满十周岁的未成年人是无民事行为能力人。草案将民法通则规定的限制民事行为能力人的年龄下限标准从“十周岁”降到“六周岁”,主要考虑是:随着经济社会的发展和人们生活水平的提高,未成年人生理心理的成熟程度和认知能力都有所提高,适当降低年龄有利于其从事与其年龄、智力相适应的民事活动,更好地尊重这一部分未成年人的自主意识,保护其合法权益。这一调整也与我国义务教育法关于年满六周岁的儿童须接受义务教育的规定相呼应,实践中易于掌握、执行。(草案第十八条、第十九条)

三是完善了监护制度。未成年人和有智力、精神健康障碍等情形的成年人,为限制民事行为能力人或者无民事行为能力人。监护制度的主要功能是对这部分人的民事行为能力予以弥补。草案针对监护领域的突出问题,对监护制度作了完善:一是增加规定父母对未成年子女负有抚养、教育和保护的义务,子女对无民事行为能力或者限制民事行为能力的父母负有赡养、照顾和保护的义务,

以强调家庭责任,弘扬中华民族传统美德(草案第二十五条)。二是扩大了被监护人的范围。草案将智力障碍者以及因疾病等原因丧失或者部分丧失辨识认知能力的成年人也纳入被监护人范围,有利于保护其人身财产权益,也有利于应对人口老龄化问题,更好地维护老年人权益(草案第二十条、第二十一条、第三十一条)。三是调整了监护人的范围。民法通则规定,单位有担任监护人的职责。在社会主义市场经济条件下,单位与职工之间主要是劳动合同关系,而且就业人员流动越来越频繁,单位缺乏履行监护职责的意愿和能力。与此同时,随着我国公益事业的发展,有监护意愿和能力的社会组织增多,由这些组织担任监护人可以作为家庭监护的有益补充,也可以缓解国家监护的压力。这些社会组织担任监护人应当具备的信誉、财产状况等条件,可以由相关法律具体规定。据此,草案明确:法律规定的有关组织可以担任监护人(草案第二十九条第三款、第三十一条)。四是完善了撤销监护制度。针对实践中监护人侵害未成年人等被监护人合法权益时有发生的情况,草案规定人民法院可以根据申请撤销监护人的资格、依法指定新监护人,并对提起撤销监护诉讼的主体、适用情形、监护人资格的恢复等作了明确规定(草案第三十四条、第三十五条)。此外,草案还理顺了监护纠纷的解决程序,明确规定,对担任监护人有争议的,有关当事人也可以直接向人民法院提起诉讼(草案第二十九条第一款)。

法人制度是民事法律的基本制度。完善法人制度,对全面深化改革、促进社会主义市场经济发展意义重大,是这次民法总则制定中的重点问题。民法通则将法人分为企业法人和机关法人、事业单位法人、社会团体法人等。随着我国经济社会的发展,新的组织形式不断出现,法人形态发生了较大变化,民法通则的法人分类已难以涵盖实践中新出现的一

些法人形式,也不适应社会组织改革发展方向,有必要进行调整完善。由于法人是法律拟制的“人”,各方面对法人分类有不同认识,比如可分为营利性法人、非营利性法人,也可分为社团法人、财团法人,还可分为私法人、公法人等。不同国家的民事法律对法人的分类也不尽相同。

经反复比较,草案按照法人设立目的和功能的不同,将法人分为营利性法人和非营利性法人两类,主要考虑:

一是营利性和非营利性能够反映法人之间的根本差异,传承了民法通则按照企业和非企业进行分类的基本思路,比较符合我国的立法习惯,实践意义也更为突出。

二是将非营利性法人作为一类,既能涵盖事业单位法人、社会团体法人等传统法人形式,还能够涵盖基金会和社会服务机构等新法人形式,符合我国国情。

三是适应改革社会组织管理制度、促进社会组织健康有序发展的要求,创设非营利性法人类别,有利于健全社会组织法人治理结构,有利于加强对这类组织的引导和规范,促进社会治理创新。

据此,草案规定:营利性法人是以取得利润并分配给其股东或者其他出资人等成员为目的成立的法人,主要包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等(草案第七十三条);非营利性法人是为公益目的或者其他非营利目的成立的法人。非营利性法人不得向其成员或者设立人分配利润(草案第八十一条第一款、第二款)。对公益的非营利性法人,草案明确了其终止时剩余财产的分配规则:不得向其成员或者设立人分配剩余财产;其剩余财产应当按照章程规定或者权力机构的决议用于公益目的;不能按照章程或者决议处理的,由主管机关主持转给宗旨相同或者相近的以公益为目的的法人,并向社会公告(草案第八十一条第三款)。草案还对非营利性法人中的事业单位法人、社会团体法人、捐助法人和机关法人作了相应规定(第八十二条至第九十条)。需要说

明的是,草案只列明规定了比较典型的法人具体形式,对现实生活中存在的或者可能出现的其他法人形式,可以按照其特征,分别纳入营利性法人或者非营利性法人。相应地,草案不再规定民法通则中关于联营的内容。

关于非法人组织。民法通则规定了自然人和法人两类民事主体。随着我国经济社会的发展,个人独资企业、合伙企业、法人依法设立的分支机构等大量不具有法人资格的组织,在实践中以自己的名义从事各种民事活动。各方的共识是,明确这些组织的民事主体地位可以适应现实需要,有利于其开展民事活动,促进经济社会发展,也与其他法律的规定相衔接。据此,草案赋予“非法人组织”以民事主体地位,并设专章作了规定。草案规定,非法人组织是不具有法人资格,但是依法能够以自己的名义从事民事活动的组织。非法人组织包括个人独资企业、合伙企业、营利性法人或者非营利性法人依法设立的分支机构等(草案九十一条)。草案还规定,非法人组织的成员或者设立人对非法人组织的债务承担无限责任,法律另有规定的,依照其规定(草案第九十三条)。

记者:作为一部以权利为核心的法律,民法总则草案是如何凸显对民事权利保护的?

李适时:保护民事权利是民法的核心。按照党的十八届四中全会关于实现公民权利保障法治化的要求,为了凸显对民事权利的尊重,加强对民事权利的保护,同时也为民法典各分编和民商事特别法律具体规定民事权利提供依据,草案继承了民法通则的做法,设专章规定民事权利的种类和内容。

一是人身权利。草案根据宪法第三十七条、第三十八条关于公民的人身自由和人格尊严不受侵犯的规定,并综合各方面意见,明确规定自然人的人身自由、人格尊严受法律保护(草案第九十九条);草案还规定,自然人享有生

命权、健康权、身体权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、婚姻自主权等权利(草案第一百条第一款)。草案同时规定法人、非法人组织享有名称权、名誉权、荣誉权等权利(草案第一百条第二款)。

二是财产权利。保护自然人、法人等民事主体的财产权利是民法典的重要任务,也是民法总则的应有之义。草案规定:民事主体依法享有的收入、储蓄、房屋、生活用品、生产工具、投资及其他财产权利受法律保护(草案第一百零二条);民事主体依

法享有物权。物权是权利人依法对特定物享有直接支配和排他的权利,包括所有权、用益物权、担保物权(草案第一百零三条);民事主体依法享有债权。债权是因合同、单方允诺、侵权行为、无因管理、不当得利以及法律的其他规定,权利人请求特定义务人为一定行为的权利(草案第一百零五条)。

三是知识产权。为了加强对知识产权的保护,促进科技创新,建设创新型国家,有必要在民法总则中对知识产权作概括性规定,以统领各知识产权单行法律行政法规。据此,草案规定,民事主体对作品、专利、商标、地理标志、商业秘密、集成电路布图设计、植物新品种等智力成果依法享有知识产权(草案第一百零八条)。



图/视觉中国

四是为了适应互联网和大数据时代发展的需要,草案对网络虚拟财产、数据信息等新型民事权利客体作了规定(草案第一百零四条、第一百零八条第二款第八项)。

草案对弱势群体民事权利的特别保护也作了衔接性规定:法律对未成年人、老年人、残疾人、妇女、消费者等的民事权利有特别保护规定的,依照其规定(草案第一百一十一条)。此外,草案还对继承权、股权等民事权利作了规定,并为其他新型民事权利的保护留出了空间(草案第一百零九条、第一百一十条)。

记者:我们了解到,对于是采用民法通则的“民事法律行为”概念,还是按

照大陆法系民法叫“法律行为”，立法过程中，对此还有不同意见。草案对此是如何规定的？

李适时：关于民事法律行为，草案在民法通则、合同法等法律规定的基础上，主要作了以下完善：

一是调整了“民事法律行为”的内涵。一些意见提出，民法通则规定的“民事法律行为”和“民事行为”都是有法律意义的行为，建议将二者统一规定为“民事法律行为”，使其既包括合法行为，也包括无效行为、可撤销行为和效力待定行为。据此，草案规定：民事法律行为是指自然人、法人或者非法人组织通过意思表示设立、变更、终止民事权利和民事义务的行为。这样规定既尊重民事主体按照自己的意愿设立、变更、终止民事权利义务关系，也强调了民事主体在从事民事活动时，应当预见到自己的行为将产生的法律后果，对自己的行为负责，有利于提升民事主体的规则意识和责任意识，具有更强的实践性（草案第一百一十二条）。

二是增加了意思表示的规则。意思表示是民事主体内心意愿的外在表达，是构成民事法律行为的基础，增加这一规则对于确定民事法律行为的效力具有重要作用。草案根据各方面意见，对意思表示的作出方式、生效时间、撤回和解释等内容作了规定（草案第六章第二节）。

三是完善了民事法律行为的效力规则。草案在规定民事法律行为有效条件的同时，对恶意串通、重大误解、欺诈、胁迫、显失公平等行为的无效、撤销等问题分别作了补充完善（草案第六章第三节）。

记者：随着社会主义市场经济的发展，代理活动越来越广泛，也越来越复杂，草案对代理制度是如何设计的？

李适时：代理制度是调整被代理人、代理人和第三人之间关系的法律制度。随着社会主义市场经济的发展，代理活动越来越广泛，也越来越复杂，

为了保护被代理人、第三人合法权益，维护交易安全，应当对代理行为予以规范。据此，草案在现行法律规定的基础上完善了代理规则：一是为了适应商事活动的需要，草案规定了隐名代理制度，即代理人在代理权限内以自己的名义与第三人实施民事法律行为，第三人知道代理人与被代理人之间的代理关系的，该民事法律行为直接约束被代理人 and 第三人，但是有确切证据证明该民事法律行为只约束代理人和第三人的除外（草案第一百四十二条）。二是增加了代理人不得自己代理和双方代理的内容（草案第一百四十八条）。三是完善了表见代理制度。草案规定，行为人没有代理权、超越代理权或者代理权终止后以被代理人名义实施民事法律行为，相对人有正当理由相信行为人有代理权的，该代理行为有效；同时明确了不适用表见代理的情形。这样规定有利于维护交易安全，保护善意第三人的利益（草案第一百五十二条）。

记者：明确法律责任，有利于引导民事主体强化自觉履行法定或者约定义务的意识，预防并制裁违反民事义务的行为，切实保护权利人的民事权益。民法总则草案在这方面是如何规定的？

李适时：草案进一步完善了民事权利受到侵害后的救济渠道和方式：一是规定民事主体应当依照法律规定或者当事人约定履行民事义务，不履行或者不完全履行民事义务的，应当依法承担民事责任（草案第一百五十六条）。二是规定了承担民事责任的主要方式。针对污染环境、破坏生态的行为，草案还特别增加了“修复生态环境”这种新的责任承担方式（草案第一百六十条第一款）。三是规定为保护他人民事权益而使自己受到损害的，由侵权人承担责任，受益人可以给予适当补偿。没有侵权人、侵权人逃逸或者无力承担责任，受害人请求补偿的，受益人应当给予适当补偿，以保护因

见义勇为受到损害的人，鼓励见义勇为行为（草案第一百六十四条）。四是规定因当事人一方的违约行为，损害对方人身、财产权益的，受损害方有权选择要求其承担违约责任或者侵权责任（草案第一百六十五条）。

记者：在民法总则草案的编纂过程中，诉讼时效也是业界十分关注的一个问题，比如围绕两年的普通诉讼时效期间，许多学者都认为时效太短了。民法总则草案对于这方面问题是否作出了回应？

李适时：诉讼时效是权利人在法定期间内不行使权利，该期间届满后，权利不受保护的法律制度。该制度有利于促使权利人及时行使权利，维护交易秩序和安全。草案根据各方面意见，吸收司法实践经验，对诉讼时效制度作了完善：一是将现行二年的一般诉讼时效期间延长为三年。近年来，社会生活发生深刻变化，交易方式与类型也不断创新，权利义务关系更趋复杂，要求权利人在二年诉讼时效期间内行使权利显得过短，有必要适当延长（草案第一百六十七条第一款）。二是明确了不适用诉讼时效的情形：请求停止侵害、排除妨碍、消除危险；登记的物权人请求返还财产；请求支付赡养费、抚养费或者其他依法不适用诉讼时效的请求权（草案第一百七十五条）。三是强调了诉讼时效的法定性。诉讼时效制度关系法律秩序的清晰稳定，权利人和义务人不可以自行约定。草案规定，诉讼时效的期间、计算方法以及中止、中断的事由由法律规定，当事人约定无效。当事人对诉讼时效利益的预先放弃无效（草案第一百七十六条）。

此外，草案还对宣告失踪和宣告死亡、除斥期间、期间的计算等内容作了规定。这些规定既延续了现行民事法律中科学合理的内容和制度，又吸收近年来实践证明行之有效的民事司法实践经验，作了必要的补充和完善。★

民法总则草案初审：在继承中创新

文/本刊记者 王博勋



6月28日下午,十二届全国人大常委会第二十一次会议举行分组会,审议民法总则草案。图为分组会会场。摄影/冯涛

民法是社会生活的百科全书,与每个人的切身利益息息相关。民法典代表着一个国家的法治文明程度。编纂一部有中国特色的民法典是实现中华民族伟大复兴的重要基础,更是中华儿女多少年来的夙愿!

今年恰逢民法通则施行30周年,在6月召开的十二届全国人大常委会第二十一次会议上,民法总则草案被提交会议初次审议,全国人大常委会法工委主任李适时在会上作关于草案的说明。

常委会组成人员和列席会议的全国人大代表们都为见证这一历史时刻而感到激动和自豪。在他们看来,编纂民法典是我国法治化进程中具有划时代意义的大事,也是中国特色社会主义法律体系真正开始走向成熟定型的客观标志,对整个国家和民族都将产生深远影响。参与本次民法典起草工作的全国人大代表、中国民法学研究会常务副会长孙宪忠在分组审议会议上第一个发言。他表示,民法典是法学界几代人的期盼,“看

到民法总则这个方案,我心情很振奋、很激动!”

常委会组成人员对民法总则草案予以高度评价,认为草案主旨明确、体系完备、结构严谨、行文规范,在继承民法通则、民事单行法规的基础上,总结提炼了改革开放以来的民事立法和司法经验,借鉴吸收了其他国家和地区的先进制度,内容具有一定的创新性和前瞻性,符合中国国情,体现了中国特色。梁胜利委员一口气用三个“非常”——“非常必要、非常紧迫、非常及时”概括了当前制定民法总则的迫切性。

除此之外,常委会组成人员围绕民事主体分类、限制民事行为能力的未成年人的最低年龄标准、民事权利和民事责任、监护等问题提出了许多建设性的意见和建议。

营利或非营利?

法人类型划分标准有争议

我们对于自然人之外最重要的民事

主体——法人并不感到陌生,有限责任公司、股份有限公司等都是法人的具体类型。法人制度是民事法律的基本制度,对促进社会主义市场经济的发展有重大意义。民法总则草案将民事主体划分为自然人、法人、非法人组织三类,并将法人分为营利性法人和非营利性法人。审议过程中,一些常委会组成人员针对以上分类方式提出了自己的看法和建议。

有的委员认为,目前法人的分类无法涵盖所有的法人类型。如刘振伟委员指出,农村经济社会发展中有三类组织——农民专业合作社、农村集体经济组织和村民委员会,在法人一章中找不到对应的法人类型和相关规定。吴晓灵委员提出,目前股权投资基金等金融产品的法律地位尚未确定,这些金融产品区别于企业,当前将其视同企业进行征税、管理,不利于其运作和发展。

一些常委会组成人员还指出,确定法人类型的标准不好把握,难以对“营利性”进行准确界定。此外,与会人员还

指出,在理论上和社会生活当中存在着位于营利性法人和非营利性法人之间的“中间法人”,如民办学校、民办医院等。

就非营利性法人而言,冯淑萍委员提出,相较于营利性法人和非法人组织而言,非营利性法人的债务问题并没有相关法律规定。全国人大代表陈勇则指出,应当警惕商业公司或其他营利性组织钻法律空子,将自己包装成非营利性法人,以避免监管,并同时享受来自社会公益的红利。

什么是好的法人制度呢?刘振伟委员认为,法人制度应该是适应社会经济发展需求的弹性制度。具有很强的包容性,最大限度减少排他性,能容纳不断出现的新的民商事主体,才是科学的、好的法人制度。此外,还有委员呼吁我国应与国际接轨,将法人按照成立基础划分为财团法人和社团法人。

针对非法人组织这一民事主体类型存在的合理性,全国人大代表孙宪忠表示,建立非法人组织制度是草案的亮点之一,满足了现实生活中还没有变成法人的团体参加民事生活的资格问题。然而,杜黎明委员指出,草案对非法人组织的列举并没有涵盖既有的典型类型,且关于非法人组织的规定多为对自然人、法人部分已有规定的重复。因此,他认为,在自然人和法人之外增设第三类民事主体的合理性值得商榷,建议采用传统的自然人、法人二元结构,将一些特殊组织根据其显性特征归入相应的类别。

此外,委员们还建议,应当进一步对个体工商户、农村承包经营户、人民团体、社会组织,以及农村集体经济组织成员资格的法律地位予以明确。

“可入学”能与“有辨识能力” 画等号吗?

平日里,总能听见身边的人感慨:“现在的孩子比我们小时候聪明多了。”的确,随着经济的发展和教育水平的提高,未成年人生理心理的成熟程度和认

知能力有所提高。李适时在说明中表示,草案将民法通则规定的限制民事行为能力人的年龄下限标准从“十周岁”降到“六周岁”,与义务教育法中有关入学年龄的规定相衔接,以利于未成年人从事与其年龄、智力相适应的民事活动,更好地尊重这一部分未成年人的自主意识,保护其合法权益。

那么,“六周岁”到底能不能成为限制民事行为能力人的年龄下限标准?与会人员就此展开了激烈的讨论。

一些与会人员认为,上述调整是不符合我国实际情况的,建议恢复有关规定,将限制民事行为能力人的年龄下限标准恢复至10周岁或调整为8周岁。如丛斌委员认为,义务教育入学年龄与民法上限制民事行为能力年龄的划分关系不大,“义务教育从6周岁开始,说明人到6周岁有一定的学习能力,但并不说明6周岁的儿童就能够对其所处的周围环境有一定的认知能力和辨识能力”。他指出,将限制民事行为能力人的未成年人的年龄标准下调至6岁,不仅不利于保护6周岁儿童及其家庭的合法权益,还给欺诈留出了空间。列席会议的全国人大代表孙菁则呼吁相关规定要充分考虑到不同地域、民族、教育环境下的6岁未成年人的认知能力和辨识能力的差异性。

在苏泽林委员看来,降低限制民事行为能力人的年龄下限标准,存在重大制度风险。他认为,设置限制民事行为能力人的目的,在于确保交易的公平和安全、维护良好的交易秩序,以及更好地保护未成年人的合法权益。民法通则把10岁作为限制民事行为能力人的年龄起点是有道理的:一方面,满10周岁的人,一般已经完成了初级小学的教育,进入了小学的高级教育阶段,有了一定的知识积累;另一方面,满10周岁的人单独接触社会的机会相对较多,有了一定的社会阅历,能够初步了解自己行为的一般性质和相对后果。

苏泽林还表示,6周岁是上小学的最低年龄,这部分未成年人每天由大人

陪伴而行,没有机会、也不敢让他们独立接触社会,更谈不上社会经验,他们没有承担相应民事行为能力的社会阅历和起码的文化知识。由于涉及民事主体的民事权利和义务,不能简单地把民事行为能力理解为“打酱油”。因此,赋予6周岁的孩子一定的民事行为能力是不合适的,也不利于保护儿童的身心健康。

还有委员建议,可以适当下调限制民事行为能力的未成年人的年龄标准,但到底下调到几岁,还需要通过周密、严谨的调查研究加以确定,应当“用数据说话”。

就16岁至18岁之间的未成年人的民事行为能力而言,民法总则草案沿袭了民法通则的有关规定,将以自己劳动收入为主要生活来源的16周岁以上不满18周岁的未成年人视为完全民事行为能力人。一些委员对该项规定提出异议,认为对16周岁以上的未成年人,无论其是否劳动、是否有收入,都应当一视同仁。

许为钢委员在审议时强调,经济收入只是代表经济上的偿还能力,并不代表对自己的民事行为有主观的控制能力。16岁至18岁的未成年人中,考上大学的人应该较同龄出去工作的人有更强的判知能力。但根据现有规定,16岁以上的未成年人中,没有考上大学、选择工作并获得收入的人要对自己的行为负完全责任,而那些考上大学的未成年人却只因没有收入就可以对他的行为不完全负责,这种将经济收入作为民事行为能力划分标准的做法是不合理的。

还有一些委员认为,民事行为能力和刑事责任能力有一定关联度,如何对待16周岁以上未成年人的经济犯罪行为仍然存在疑问,且在校园暴力频发的当下,相关规定的制定更应审慎。

民事权利体系待丰富,人权成重点

“权利是私法的核心概念,同时也是对法律生活多样性的最后抽象。”德国学者冯·图尔如是说。民法是权利法,是

百姓权利的宣言书和保障书,保护民事权利是民法的核心。因此,民事权利体系的健全深刻地影响着民法作用的发挥。

根据李适时的说明,民法总则草案继承了民法通则的做法,设专章规定民事权利的种类和内容,对人身权利、财产权利、知识产权等权利作出规定,并为其他新型民事权利的保护留出了空间。一些委员在审议时认为,目前民事权利内容还不够,应当进一步丰富民事权利体系。

郑功成委员指出,“民法典的核心要义应该是遵循主体平等、切实保障人权,这两句话是编纂民法典应当追求的真谛。”徐显明委员表示,民法作为权利法,目前列举的权利数量还不如宪法中的多,建议尽可能将宪法中列举的权利民事化,尽可能在民法当中体现出来。

吉炳轩副委员长则进一步提出,要增强民法对人权的保护力度。他表示,“我们编纂民法典、制定民法总则,从一定意义上说,是在从法律的角度来阐述我们的人权观,也是在依法维护人民的基本权益。”吉炳轩副委员长说,民法总则应当从充分昭示以人为本的立法宗旨、讲清人民的合法权益、讲清人民的理想追求(即依法保护人的精神追求权利)这三个角度,“讲清楚、保护好中国人最基本的人权”。

此外,吉炳轩副委员长还强调,“民法总则,就是为人民立的法、保护人民的法。民法要坚持以人为本、保护人权,但这个人权必须是承担社会责任的人权,必须是弘扬民族精神、捍卫民族精神的人权。”

针对当前频发的经由互联网侵犯人格权的现象,韩晓武委员表示,应当在民法总则中进一步加强对网络个人隐私和个人信息的保护。

在深化经济体制改革的过程中,社会主义市场经济的一切交换都离不开信用的保障。社会征信体系的建设也使得一个人的信用指数与其生活形成了紧密关联。结合现实生活中诚信不足、侵害民事主体信用权利的案例,

张鸣起委员认为,现在迫切需要确立信用权,应当摒弃通过保护名誉权间接保护信用权的做法。他建议,在民法总则中将信用权作为具体的人格权突出加以规定,在维护民事主体权益、满足社会现实的需要的同时,提升公众对信用权的重视程度,从而推动社会诚信观念和诚信秩序的进步。

常委会组成人员还建议在草案民事责任部分增加“精神损害赔偿”的相关规定。如王明雯委员认为,虽然侵权责任法中已经对精神损害赔偿进行过规定,但由于精神损害赔偿不同于可以直接计算的财产损失,因此,仍应当将“精神损害赔偿”列入民事责任形式,而非简单地以“赔偿损失”概括。

监护制度:完善要从细节着手

监护制度的完善是本次民法总则草案的亮点之一,主要包括增加强调家庭责任的有关规定、扩大被监护人范围、调整监护人范围、完善撤销监护制度等方面的内容。监护制度的主要功能是对限制民事行为能力人和无民事行为能力人的民事行为能力予以弥补,其目的在于防止被监护人的合法权益受到非法侵害,保障被监护人的正常生活。审议时,常委会组成人员就监护制度的许多细节问题提出了意见和建议。

学校到底是否应当对在校学生承担监护职责呢?王刚委员提出了以上疑问。在他看来,我国的未成年人,特别是6岁到10岁之间的孩子们,绝大多数的时间是在学校度过的。尤其现在很多小学和初中都采取了寄宿制,在校期间,父母无法履行具体监护权,学校更多地承担了对在校学生的人身安全等方面的管理、监护工作。但草案并未对学校管理是否属于临时监护,以及如何取得这种监护权作出规定。因此,他建议,在立法中对以上问题予以明确。严隽琪副委员长则呼吁关注留守儿童和留守老人的权益保障问题。

民法总则草案删除了民法通则中

单位有担任监护人的职责的有关规定,以适应当前社会主义市场经济条件下的新情况。丛斌委员认为,以“在社会主义市场经济条件下,单位与职工之间主要是劳动合同关系”为理由,将单位从监护人的范围内删除是不合适的。他指出,“单位对从业人员是负有一定责任的,如果把单位的监护责任或权利取消了,与我们社会主义大家庭的文化要求有些偏离。”因此,他建议,应当在立法中体现单位对其从业人员的相关义务。

韩晓武委员关注的是监护撤销后的恢复制度。他表示,草案对监护人资格的撤销规定了明确、具体、严格的条件,比如“实施严重损害被监护人身心健康行为的”或者“怠于履行监护职责”等,只有符合以上条件,才能依照一定程序撤销其监护人资格。但草案第35条关于恢复监护人资格的规定,讲得却很原则。比如“确有悔改”,这一条件很难通过具体证据认定。

韩晓武进一步指出,当原监护人被撤销资格并产生新监护人后,被打乱的监护秩序已经恢复。这时,如果仅仅因很难说清楚的“确有悔改”即恢复原监护人的资格,并终止新监护人的监护资格,对被监护人并不一定有利。而且,终止新的监护人的监护资格,还有可能挑起矛盾冲突。因此,他认为,监护人资格恢复制度目前存在欠缺,建议删除第36条关于恢复监护人资格的规定,或保留有关规定,但对恢复的条件作出更为明确具体的、可操作强的规定。

此外,一些常委会组成人员还建议取消表见代理制度,并进一步延长诉讼时效。如丛斌委员认为,在移动互联网时代的当下,交通、通讯都十分发达,所以没有必要再设置表见代理制度。民法总则草案将民法通则规定的诉讼时效从两年延长至三年,一些常委会组成人员认为,在当前民事关系如此复杂的形势下,应当将诉讼时效延长至五年,以适应各种各样民事权利保护的要求。✘

金平：亲历三次民法典编纂

文/夏莉娜

翻开新中国立法的画卷，新中国的民法典起草工作风风雨雨、几经沉浮……

我国著名民法学家、西南政法大学资深教授金平是目前硕果仅存的、曾三次参加新中国民法典起草工作的学者。他亲历和见证了半个世纪以来我国民法典起草经历的坎坷曲折，被中国法律界誉为“当代民法史的活化石”。

笔者5年前曾经采访过他。今年，民法总则草案提交全国人大常委审议，民法典编纂工作再次启动。笔者又专程前往重庆拜访了这位九十多岁的民法专家。

5年没见，没想到金平竟然一下子就叫出了笔者的名字，虽已耄耋之年，思维还如此敏捷真是令人惊讶。

看到民法通则通过后30年，民法典编纂终于获得实质性的进展，金平心情十分激动，深情回忆起曾在全国人大机关参加民法典起草工作时的往事。

彭真强调立法工作的三条准则

1954年，新中国第一部宪法颁布以后，我们国家紧接着就启动了一项伟大的立法工程，那就是新中国第一次民法典的起草。1954年年底，在西南政法大学任教的金平，被指派赴京从事新中国民法典的起草工作，这是他与新中国民法典结缘的开始。

金老的回忆说：“宪法的颁布为民主法制建设奠定了基础。不仅经济上要有较快发展，而且在民主法制的建设方面也要有较快的发展。所以，全国人大常委会很快就把刑法、民法等的立法工作提上了日程。第一次民法典的起草就是在宪法颁布当年开始的。第一次民法典起草小组就设在全国人大常委会办公



金平于2016年3月在家中。摄影/夏莉娜

厅当中。我记得当时由全国人大常委会办公厅下设的研究室起草民法，法律室起草刑法。全国人大常委会副委员长兼秘书长彭真直接领导了立法工作。他多次讲，搞民主法制建设，要把民法、刑法等基本法的立法工作抓好。彭真同志经常向我们强调立法工作要掌握的三条原则：一是党的领导，二是群众路线，三是从实际出发。民法典的起草从搭班子到具体工作的开展都是按照这三条原则进行的。这么多年，我一直记得他说的这三条，这是我工作的指导思想，很有用。”

“当时，研究室的领导有史怀璧同志，还有孙亚明同志。孙亚明同志后来担

任了中国社会科学院法学研究所的所长。这两位同志负责我们的日常具体工作。当时参加起草的还有一届全国人大法案委员会的委员武新宇、张云川、谭惕吾、钱昌照等，主任委员张苏同志也常去。由于民法典所涉及的内容很多，需要多方面的人才，所以除了研究室的干部以外，还邀请了政法院校的教师、法官、法学研究人员以及中央有关部委的同志参加。我记得参加日常工作的同志就有30多位。在研究起草过程中，全国人大常委会办公厅做了大量的准备工作，除了把当时主要的几个社会主义国家像苏联、捷克斯洛伐克、保加利亚和具有代表

性的资本主义国家如德、法等国的民法典翻译过来以外,还将它们逐条分解汇集为《各国民法分解资料汇编》,以便起草人员查阅、对比、研究,为我们的起草工作提供了许多方便。在借鉴外国经验的问题上,领导同志特别强调要联系实际。当时,社会上流行“苏联是我们的老大哥,苏联的今天就是我们的明天”的说法。即使是在这样的氛围下,彭真同志仍然经常告诫大家说,即使是苏联的东西,也不能照抄照搬,还是必须从中国实际出发。”

经过两年多的紧张工作,1956年12月,新中国第一部民法典征求意见稿成形。“我记得初稿共有400多条。初稿拿出来以后,我们召开了多次座谈会,向部分法院和经济部门广泛征求意见。我们还分头到全国各个地方征求群众意见,一个大区一个工作组……但随之而来的‘整风’‘反右’运动却导致了立法活动的中止。”

“四清”“文革”使民法起草再次中断

1962年,随着三年经济困难时期逐渐过去,经济建设开始慢慢复苏。毛泽东同志也在这时提出“刑法、民法都要搞”,于是民法典的起草工作又被提上议程。遵照这一指示,全国人大常委会组建了以全国人大法案委员会副主任委员兼常委会副秘书长武新宇和中国社会科学院法学研究所所长孙亚明领衔的工作班子,开始第二次民法典的起草工作。金平先生也受邀再次北上,在全国人大常委会办公厅法律室的主持下,继续从事民法典起草工作。

金老回忆说:“那时彭真还是副委员长兼秘书长,他领导民法起草工作并给予指导。在这近3年时间里,我们参加起草工作的同志一直都住在后库(全国人大机关原来的一处办公地点,位于北京市西城区西黄城根),加班加点,全力以赴地进行工作。终于在1964年下半年完成了民法草案‘试拟稿’,并铅印成册。这个草案共三编24章262条。1965年2月,我从北京回到重庆的家里过春节,并

准备节后出去调查研究征求意见。这时,国内政治气氛又紧张起来。接踵而来的‘四清运动’、‘社会主义教育运动’和‘文化大革命’运动,使民法典的起草工作又一次中断。”

参与第三次民法典起草

1978年12月19日至22日,中国共产党十一届三中全会在北京举行。全会不仅作出了要把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,而且还强调了社会主义法制建设的重要性。在这一指导思想下,新中国的第三次民法典起草工作也拉开了序幕——全国人大常委会法制委员会在1979年年底成立了民法起草小组。

金老感慨地说:“‘四人帮’垮台、十一届三中全会召开,这是一个重要的历史转折点。党的政治路线回到了正确的轨道上来,邓小平提出不再以阶级斗争为纲,要把我们的工作重点转移到经济建设上来,这样就有了一个比较稳定和平的环境,起草民法工作才又提上了日程。1979年11月,开始第三次民法典起草工作。抓具体工作的领导有杨秀峰、陶希晋。起草小组的工作班子不仅集中了一批政策研究和司法方面的干部,而且还吸收了法学研究工作者和高校教师;不仅进行了深入的调查研究,同时又广泛借鉴了包括西方国家在内的立法经验。”

伴随着改革的春风,1979年年底,金老再次受邀到北京参加民法典的起草工作,并被任命为“民法起草小组所有权分组”的负责人。他介绍说:“经过大家十个月的辛勤工作,在1980年8月草拟出了一个民法草案‘试拟稿’,并开始向部分经济单位和政法部门征求意见。这个草案包括总则、财产所有权、合同、劳动报酬和奖励、损害责任、财产继承共六编,计501条。后来我们又修改了三次,到1982年5月形成了第四稿。”

由于当时我国的改革开放和经济建设才刚刚起步,在短期内起草一部完善的民法典的条件尚不够成熟,但社会

经济的发展却又迫切需要民事立法的调整,因此全国人大常委会委员长彭真决定按照成熟一个、解决一个的办法,针对现实生活中的一些迫切需要解决的问题制定一个民法大纲。这就是1986年4月12日通过的《中华人民共和国民法通则》。

终生难忘的记忆

转眼半个多世纪已经过去,金老仍很怀念早期在全国人大工作的那些时光。他说:“参加这三次民法典起草工作的同志一直都住在后库,在中南海、人民大会堂和后库都办过公。第一次起草民法典是在中南海。我们办公的地方就在周总理的隔壁,挨着宋庆龄办公室。那时我们在国务院的食堂吃饭时,常能看见周总理,总理还主动过来询问我们的生活,关心我们的工作。另外,全国人大常委会的那些饱经风霜的老领导也都非常谦虚、平易近人。我们那个时候虽然每天都工作到很晚,经常要加班、开座谈会,会后还要整理总结,而且在那个年代的生活条件比较差,冬天总是吃大白菜烩豆腐,但是大家工作得很愉快,干劲很足。”

金老说他在参加民法典起草过程中,最难忘的两位老师是孙亚明和林诚毅先生。“我参加三次民法典的起草工作都是在孙亚明的直接领导下。孙老20世纪30年代就参加了革命,是一位老革命了,但他却总是与我们年轻人打成一片,没一点儿架子。我们第一次到东北去调研时,响应党的号召和农民同吃同住。他作为领导干部也和我们一样深入农民家庭。他的工作作风值得我们学习。孙老现在已经离开了我们,我很怀念他。林诚毅先生原先是四川大学的教授,后来又调到重庆大学任教。林诚毅教授对外国的还有台湾地区的民法研究很深,而且为人清廉正直。记得有一年我们学校请他来讲课,讲完后想给他一点微薄的报酬,他却一分钱都没有要。1981年夏天,我曾到后库去探望他,只见桌子上放着一大堆民法典草稿和有



1986年4月2日,出席六届全国人大四次会议的北京市代表在分组会议上审议《中华人民共和国民法通则(草案)》。摄影/新华社记者 李平

关资料,而这位年近七旬的老人却穿着背心,满头大汗地趴在那儿改东西……我常常怀念这两位老人,希望他们的敬业精神能够代代相传。”

新中国民法学研究的拓荒人

如果我们要书写新中国的民法发展史,那就无法绕开金平教授,特别是无法绕开金平教授在民法调整对象问题上率先提出的“平等说”理论。

曾几何时,民法究竟调整什么样的社会关系,这一问题不仅成为了决定民法典体系设计的重大理论性命题,而且还成为了事关中国民法之地位的重大实践问题。在新中国成立后的很长一段时间里,由于受经济体制改革和民事立法活动波动的影响,民法的调整对象问题曾一直困扰着民法学界。在那时,“公民说”(“小民法说”)、“两个一定说”(即一定范围内的财产关系和人身关系说)、“商品经济关系说”、“财产流转说”纷纷登场,一时间关于民法调整对象的讨论不绝于耳。而金平先生则旗帜鲜明地提出了具有历史进步意义的“平等说”。

事实上,早在参加第三次民法典的起草时,他就曾指出民法应当调整的是平等主体之间的财产关系和人身关系。

1986年,他撰写了长篇论文《论我国民法调整的对象》,进一步从我国生产资料的社会主义公有制国情、价值规律的作用等角度系统而有力地阐明了我国民法调整的对象应该是人与人之间,也就是公民之间、社会组织之间,以及他们相互之间平等的财产关系和人身关系的重要观点。“平等说”的提出在新中国民法发展史上无疑具有里程碑意义。1986年4月12日通过的《中华人民共和国民法通则》第二条直接采纳了这一学说。


金平教授对于新中国民法学研究的贡献不仅仅在于其高瞻远瞩地为民法划定了一个科学的调整范围,而且我国现行民法中的很多具体制度也都与其呐喊不无关系。比如,金平教授是中国大陆最早倡导立法应当肯定精神损害赔偿制度的学者之一。

金平教授还是中国大陆最早提出完整的物权概念,并竭力主张应当加强物权法的研究和立法的学者之一。1987年,在他与学生赵万一合著的论文中,不仅反思了传统物权的窘境,论证了我国建立物权制度的必要性,还比较详尽地提出了我国物权体系的基本构想,并特别强调了他物权的价值。因为在他看来,所有权不是一种孤立的权利,必须有多

种他物权的配置,才能充分发挥其作用。因此,今后必须在重视所有权的研究和立法的同时,加强对他物权的研究和立法,以利商品经济的发展。同年,由金平教授主编的《民法学教程》特别对他物权中的用益物权制度进行了系统深入的探讨,在我国初步构筑了较为完整的他物权体系。

“在商业时代里,财富多半是由允诺组成的。”早在1980年,金平教授就捕捉到了合同之于我国现代化建设的重要意义,他曾明确提出了“国家确实有必要早日制定合同法,把处理经济合同纠纷的原则、办法、程序明确具体规定下来”的观点。1986年,他又针对我国出现的经济合同法立法定位偏差的问题提出质疑:“鉴于经济法同其他部门法特别是民法、行政法在调整对象、范围问题上分歧较大,建议最高立法机关在确定立法计划和决策时,对此应有大致的划分,以免在法律体系和司法实践中造成重复和混乱。”后来,我国合同立法果然从经济合同法走向了统一合同法。

为世界贡献出一部优秀的民法典

“出台一部统一的民法典是法学界几代人的期盼,如今这一愿望终将实现。”金平对此充满信心。他表示,“民法典是社会主义法律体系的有机组成部分,完善社会主义法律体系首先要制定民法典。改革开放以来,我国的经济与社会发展很快,需要一部统一的民法典来调整纷繁复杂的民事法律关系。民法典的颁布对于深化对外开放、提高人民群众的法律素质也都有很好的作用。而且,经过半个多世纪的发展,我们目前的民法学研究也取得了很大的进步,涌现出了一大批优秀的民法学研究者,民事司法审判工作也积累了很多有益经验,可以说,我们已经具备了制定民法典的条件。所以无论从哪方面来讲,民法典出台都不是什么困难的事。我们一定要有信心和勇气为世界贡献出一部优秀的民法典。”

国外民法概览

文/本刊记者 王博勋

民法的概念源于古罗马法的市民法(ius civile)。这之后,《法国民法典》《德国民法典》等法典延续并发展了罗马法的精神和内容,为近代民法典的发展奠定了重要基础。我国民法典在编纂过程中借鉴了一些外国立法的有益经验,以下简要介绍一下大陆法系和英美法系民法的基本情况。

大陆法系的代表性民法典

大陆法系是以民法为中心发展起来的,几乎所有大陆法系的国家都制定了民法典。但是,在这些法典中,对近现代各国影响最大和最直接的当属《法国民法典》和《德国民法典》。前者开创了近代法典化的先河,奠定了近代民法典的基本原则,而后者则以近乎完美的体系化和丰富的私法理论影响了其后民法体系的发展。

1804年《法国民法典》

1804年3月21日,拿破仑签署法令,将若干个单行法合并在一起,定名为《法国民法典》颁布施行。一部有“公民权利的宝典,社会生活的《圣经》”之称的法典问世了。由于拿破仑本人对《法国民法典》的制定和颁布有着特殊的贡献,这部法典曾分别于1807年和1852年两度被命名为《拿破仑法典》。

《法国民法典》的开头有几条导言式条文作为总则,规定了法律及其适用的一些基本原则,其后分成三编,共36章,2281条。第一编为“人”法,包括关于个人和亲属法的规定,实际上是关于民事权利主体的规定;第二编是物法,包括关于各种财产和所有权及其他物权的规定,实际是关于民事权利客体的规定;第三编是关于取得财产的各种方法

的规定,即民事权利客体转移的方法,简称“债法”。第三编的结尾是法定和约定的抵押,最后是时效。

《法国民法典》结构严谨,概念明确,语言朴实流畅,确立了一系列资产阶级法制原则,如自由和平等原则、私有财产所有权无限制原则、契约自由原则等。作为大陆法系国家第一部民法典,《法国民法典》用法律的形式巩固了法国资产阶级革命成果,统一了大革命前纷繁杂乱的民事法律规范,推动了法国社会和资本主义经济的发展。

《法国民法典》是自由资本主义时期典型的民法典,其内容浩繁,体系庞大,条文众多,影响遍及欧洲、亚洲、非洲、美洲等很多国家。它上承罗马法的基本精神和内容,下接《德国民法典》,是近代民法史上的瑰宝,其影响深远、意义重大。

1900年《德国民法典》

1900年《德国民法典》从开始起草到正式公布施行,前后花了二十多年时间。除了含有若干国际私法实体规则的施行法之外,《德国民法典》分为五编,共35章,2385条。第一编为总则,主要规定涉及民法各部分的一般原则和基本制度;第二编为债务关系法(简称“债法”);第三编为物权法;第四编为亲属法,主要内容为民事婚姻、亲属关系和监护等;第五编为继承法。

《德国民法典》的用语抽象而准确,概念严谨,法典的编纂体例具有科学性。《德国民法典》所采用的五编制民法体系属于“潘德克顿体系”,创设了“总则编”,并将其放在民法典之首。总则编是对整部法典的基本制度和原则作出抽象、概括的说明,并对一些概念、术语作出解释。其后的四编是总则编的扩展和具体化。此外,《德国民法典》的立法精神体现了个人主

义、自由主义和保守主义的结合。

《德国民法典》的编纂和施行,对统一德国法制起到了极大的作用,成为德国民法发展的基础。此外,《德国民法典》还对世界上许多国家的民事立法,如1898年《日本民法典》、1923年《苏俄民法典》等产生直接或间接的影响。由于《德国民法典》的严谨结构、抽象概念和晦涩的语言被认为是典型的德国产物,别国很难照搬,因此,《德国民法典》对其他国家的影响主要是在法律理论和学说方面,而实际采用的却很少。

《德国民法典》的出现,打破了《法国民法典》近一个世纪的垄断地位,与前者并列成为民法法系的代表,使民法法系划分为法国法律体系(拉丁支系)和德国法律支系(日耳曼支系)。

近代英美民商法的特点

与大陆法系的民商法相比较,英美的民商法具有自己的特征:

第一,判例法是民商法的主要渊源。第二,民商法体系不完整和法律用语不明确。在英美两国,不仅缺少大的民商法典,而且也没有完整的民商法体系,其调整民商事法律关系的单行法律和判例,分散在财产法、契约法、侵权行为法、婚姻家庭法、继承法和信托法等之中。第三,民商法的首要目标是大力促进经济发展。第四,在英美两国,民商法的主要内容是对财产权的保护。第五,民商法所强调的是个人主义。第六,各州立法不一,民商法律制度相对杂乱。✶

(本文系参考何勤华主编的《外国法制史》,何勤华、李秀清主编的《外国民商法》,杨立新著作《民法总则》等文献、资料整理而成。)

审议“国家账本”： 还有哪些问题亟待化解？

文 / 本刊记者 李小健



图 / 视觉中国

2016年6月29日，受国务院委托，财政部部长楼继伟在十二届全国人大常委会第二十一次会议上作2015年中央决算报告。第二天上午，会议对该报告进行了分组审议。

由于这是我国实施新预算法后的首年报告，因而在审议中引起常委会组成人员及列席人员的热议。一方面，大家总体上肯定财政工作所发挥的积极作用；另一方面，则提出要继续依法严格加强财政预算管理，加快推行财税体制改革，特别是要注重化解预决算编制、转移支付、地方债务管理、资金使用绩效等方面存在的问题。

财政收支总体较好

楼继伟在报告中介绍，2015年，面

对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，各地区、各部门坚决贯彻党中央、国务院决策部署，认真落实十二届全国人大三次会议有关决议，以及全国人大财政经济委员会审查意见，主动适应经济发展新常态，坚持稳中求进工作总基调，经济社会发展稳中有进、稳中有好。在此基础上，财政改革发展工作取得新进展，中央决算情况总体较好。

在一般公共预算方面：中央一般公共预算收入69267.19亿元，为预算的100.1%。加上年初从中央预算稳定调节基金调入1000亿元，收入总量为70267.19亿元。中央一般公共预算支出80639.66亿元，完成预算的99%。加上补充中央预算稳定调节基金827.53亿元，

支出总量为81467.19亿元。收支总量相抵，中央财政赤字11200亿元，与预算持平。年末中央财政国债余额106599.59亿元，控制在国债余额限额111908.35亿元以内。

在政府性基金预算方面：中央政府性基金收入4118.19亿元，为预算的94.4%。加上地方上解收入6.12亿元和2014年结转收入656.13亿元，收入总量为4780.44亿元。中央政府性基金支出4363.42亿元，完成预算的85.8%，主要是铁路建设基金等部分基金按照以收定支原则安排，收入未完成预算，支出相应减少；此外，部分项目执行中未完全具备实施条件。

在国有资本经营预算方面：中央国有资本经营收入1613.06亿元，为

预算的104.1%。加上2014年结转收入143.98亿元,收入总量为1757.04亿元。中央国有资本经营支出1362.57亿元,完成预算的80.4%,主要是厂办大集体改革和“三供一业”分离移交工作进展低于预期。

“2015年是实施新预算法的第一年。我们严格落实预算法各项要求,着力提高积极财政政策的针对性和有效性,财政在促进经济平稳增长、民生持续改善和社会和谐稳定中发挥了重要作用。”楼继伟表示,今年将认真贯彻落实新发展理念,稳定和完善财政宏观调控政策,着力加强供给侧结构性改革,适度扩大总需求,抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,促进经济平稳健康发展。

审议中,常委会组成人员及列席人员普遍肯定2015年我国财政工作所取得的成绩。同时,大家认为,在经济下行压力持续加大、财政收支矛盾突出的形势下,应继续依法严格财政预算管理,积极推进财税改革,进而化解财政预算运行过程中存在的问题和风险,努力提高财政资金使用效益。

“地方债问题虽然风险可控, 但是绝不可掉以轻心”

当前,地方债务高位运行,偿还压力陡增。防范地方债务风险,遂成为大家在审议中讨论最多的话题。

“地方债问题虽然风险可控,但是绝不可掉以轻心。”向巴平措副委员长担忧地指出,目前,一些地方违规担保屡禁不止,债务有增无减、不断积累。对于存在的风险隐患,应该采取切实有效的措施,强化地方政府债务管理,逐步减少债务存量,严格控制债务增量,防范潜在的风险隐患。

“当前经济下行的压力较大,要特别注意处理好稳增长与防风险的关系,不能只关注一面而忽略了另一面。”李盛霖委员说。他在调研时发现,一些地方为了稳增长,在人大批准发行的债务之外,仍然以各种名义、方式举借债务;有的

地方在运用政府与社会资本合作(PPP)模式过程中,明面上邀请社会资本入股,但又对社会资本承诺每年有固定回报或在规定时限内全额回购;有的金融机构参与项目投资,要求地方政府和基层地方人大出具保函,或将相关补贴长期固定纳入预算。“这些做法目前看不是政府债务,但未来就很可能变成政府债务,潜在风险需要引起高度重视。”

尹中卿委员认为,必须充分重视变相举债、违规担保和隐性债务的潜在风险,积极采取措施继续强化地方政府债务监督,密切关注、防范和化解“明股暗债”、兜底回购、固化收益等可能增加政府债务的风险隐患。他说,专项建设基金运作应坚持市场化原则,严格按照规定投放和使用。地方政府只能通过发行政府债券方式举债和为外债转贷提供担保,除此之外不得以任何方式举债,不得在批准的限额之外通过企业举借政府债务,也不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保承诺。对地方政府违法违规举债或担保,要严格按照预算法的相关规定追究责任,从而推动地方政府债务置换,不断消化债务存量,严格控制债务增量。

车光铁委员说,在财政收入增长放缓的情况下,地方政府性债务无法靠增收来化解,而是主要依靠土地收益、借新还旧、变相融资等形式予以缓解。受当前经济增速放缓、化解产能过剩和房地产市场去库存等因素的影响,地方政府性债务风险和偿还压力将进一步显现。对此,他建议,进一步建立和完善科学的债务评估机制,强化政府债务融资计划编制和举债审批核准管理,严格控制债务增量。同时,结合各地实际情况,因地制宜制定有针对性的解决办法,进一步优化债务结构,努力减少债务规模,稳步推动债务化解工作。

“目前,政府债务的规模大了、复杂了,应有一部法律来规范。”姚胜委员认为,新预算法对政府债务包括地方政府债务作出了规定,既有授权性的规范,也

有禁止性的规范;既有原则性的要求,也有一些具体的处罚措施,“但是还不够,建议在此基础上进一步研究制定政府债务法,对政府债务做出全面的规范。”

“专项转移支付整合改革, 有待下更大的功夫”

在审议中,财政转移支付制度亦备受关注。大家认为应进一步完善转移支付制度,加强专项转移支付项目的清理整合工作,提高转移支付比例的均衡性。

吕薇委员说,从总量上看,2015年中央财政一般转移支付占全部转移支付的57%,这不但比去年下降2个百分点,其中还存在一般转移支付专项化的倾向,审计工作报告(国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告)提到一般转移支付中有1.35万亿元是有指定用途的。

在她看来,中央财政专项转移支付比例高的问题,年年大家都反映,最根本的问题还是政府转变职能和简政放权不到位,各部门之间相互不协调。因此,要下决心解决专项转移支付问题,一方面要加强部门之间的协调和资金的整合,另一方面要把简政放权放到实处。

“转移支付,特别是在专项转移支付的整合改革问题上,有待下更大的工夫,做更多的工作。”卫留成委员认为,近年来国务院强力推动简政放权,大幅度减少了审批项目,成绩很大。但是专项转移支付如果不能大幅度减少,转变政府职能很难。为什么这么难?核心问题就是财政体制问题。“中央有关部门经常讲要划分中央和地方的事权和财权,但到目前为止还没有一个明确的划分,还有一个特别重要的原因,就是涉及部门利益和权力,因为专项转移支付审批权都在国务院有关部门手里。如果这些问题不解决的话,就会影响我们财政资金的使用效益,影响工作效率,也会影响到经济社会发展。”

尹中卿委员就此建议,当务之急是研究修改重点事项与支出挂钩安排的



图 / 视觉中国

法律法规,进一步加大清理、整合、规范专项转移支付项目的力度,逐步取消竞争性领域专项、以收定支专项,对目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目予以整合,严格控制引导类、救济类、应急类专项,改进专项资金管理模式,增强地方特别是基层安排资金的统筹性,加强对专项资金使用的监管和绩效考核,尽快改变专项资金“碎片化、部门化”弊端,切实提高资金使用的针对性和有效性。

“实行精准调控, 把好钢用在刀刃上”

在财政收支矛盾突出的情形下,针对一些财政资金趴在账上“睡大觉”等问题,许多委员认为要把提高财政资金使用效益放在更为突出的位置。

车光铁委员说,当前我国财税工作面临的形势比较严峻。财政收入随着经济发展的常态化形势,由高速增长转向平缓增长。对一些“吃饭型”的地方财政来讲,财政收支矛盾将进一步突出。在财政收入增长乏力的情况下,养老金并轨、政策性增支、车改补贴等刚性支出增加带来了更大的压力。为此,他建议重点围绕提高财政资金科学化、精细化管理水

平,以提高收入质量、优化支出结构、增强保障能力为目标,切实加强财政资金绩效管理,建立健全覆盖所有财政资金使用全过程的监督机制,全面强化财政资金拨付管理和统筹协调,最大限度发挥财政资金使用效益。

“今年财政不容易,收入增幅减少、刚性支出增加。在这种情况下,如何优化支出结构,提高支出效率是非常关键的问题。这次财政部给常委会会议提供了一个重点项目绩效评价报告,这很好。”吕薇委员建议今后在这方面做更细的工作,同时同步开展预算绩效评价,进一步提高预算资金使用的绩效。

贺一诚委员指出,财政部这次提供的2015年部分重点项目绩效评价报告,在往年是没有的,这是按照新的预算法规定而提供的报告。他非常同意由第三方对有关重点项目进行绩效评估,“希望以后在这个基础上实事求是做得再好一点,达到绩效评估的目的。同时,建议审计署加强同步绩效审计,加强对重点项目的评估,从效率、效益和节约程度这三方面进行审计,分析、评价项目执行得好坏。”

全国人大代表刘佩琼表示,财政部2015年部分重点项目绩效评价报告对五个部门的项目委托第三方单位进行评审,做得很仔细,非常好。在她看来,这种做法就是政府部门应该要做的绩效评审,“要大力地做一些推广、培训工作,把这种经验规范化,形成一种固定的制度,以逐步提高财政资金使用效益。”

对于使用效益不高、一些领域存在资金沉淀的问题,罗亮权委员建议,财政部应采取强有力措施,积极调整预算,实行精准调控,把好“钢”用在关键的“刀刃”上,适当调整支出结构,把更多的资金用在解决公共服务和社会保障服务上。他还表示,要围绕2020年全面实现小康目标抓好精准扶贫、精准脱贫,用好扶贫资金。“要把钱用到项目扶贫、产业扶贫、教育扶贫、医疗扶贫、移民搬迁扶


贫等上面,对闲置和损失浪费、虚报冒领挪用扶贫资金的,要采取切实强有力的措施解决,堵塞漏洞。”

“社保基金预算将来怎么考虑? 缺了这一块预算是不完整的”

修改后的新预算法一大亮点,就是实行全口径预算管理,即包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保险基金预算在内的“四本预算”。

不过,这次2015年中央决算报告没有对社会保险基金收支情况进行详细披露。对此,楼继伟在报告中作出了说明:“目前各项社会保险基金统筹级次在地方,机关事业单位养老保险尚未全面启动实施,中央本级暂未编制社会保险基金决算。”

“目前实行的新预算法,有一个很重要的内容,就是明确了完整预算的概念。新预算法规定,预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算,这才是一本完整的预算。”乔晓阳委员在审议中说,“全国人大常委会会议要审的是这四方面内容都有的预决算。去年预算法已经实施了一年,今年又过了一半,社会保险基金这块预算将来怎么考虑?缺了这一块预算是不完整的。”他建议要依法编报中央社会保险基金预决算。

对于改进预决算编制,黄华华委员说:“国家审计署在抽查18个省实施重点流域水污染防治‘十二五’规划的情况时发现,其中9个省纳入规划的1684个项目(占44%)没有得到中央补助,而7个省不属于规划范围的2135个项目(占63%)却获得了补助。这说明年初的预算与执行情况差别很大,预算的精准化不够。”他认为,应该提高预算编制和管理的精准化水平,“重点是抓紧修订出台预算法实施条例,推动专项规划与年度预算编制、项目库管理的有机结合,同时要健全预算执行动态监管体系”。

审计查出问题：整改需要更大力度

文 / 本刊记者 于浩



6月29日下午,十二届全国人大常委会第二十一次会议举行第二次全体会议。受国务院委托,审计署审计长刘家义作关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。摄影/李杰

又到一年审计报告交卷时。然而过去一年,我国经济下行压力加大、国家财政吃紧,特别是在当前复杂经济形势交织下,纳税人的钱有没有用到位,成为越来越受关注的大事。

6月29日,审计署审计长刘家义在向十二届全国人大常委会第二十一次会议作2015年审计工作报告时,坦陈财政资金管理上的顽疾和痛处,并剖析了阻碍资金发挥更大效益的问题根源。

报告再涉两“顽疾”,突出两“新疾”

“转移支付”是近些年审计报告都会涉及的问题。今年报告再次提出,2015年对地方转移支付中,一般性转移支付占57%,比上年下降2个百分点,其中1.35万亿元有指定用途,地方实际可统筹的仅占52%,特别是均衡性转移支付中有25%也指定了用途。专项转移支付管理

薄弱。主要是分配环节多、管理链条长,“小、散、乱”状况长期得不到改变。抽查发展改革委向25个省安排的5806个乡镇卫生院周转宿舍建设专项补助中,单个项目仅5万元;抽查中央投资补助的41个项目中,有13个用虚假资料、违规多头申报等获得补助8637万元;抽查对69个县的农林水事务补助中,有13.83亿元(占5%)被骗取、侵占或损失浪费。

此外,违规套取和使用资金问题也是一个老生常谈的问题。报告指出,司法部和国土资源部环境监测院、核与辐射安全中心等6家所属单位通过重复申报项目或多报人数等方式取得财政资金6694.59万元;教育部、发展改革委、人民银行等7个部门和中国水利水电科学研究院、中国国际电子商务中心等37家所属单位有9.24亿元未纳入部门预算管理,如昆明海关将走私物品处置收入

1197.95万元存放账外,用于业务经费、发放福利等。

同时,今年的审计报告还增添了新内容,即扶贫资金审计情况。审计署重点抽查了17个省的40个县。这40个县2013年至2015年收到财政扶贫资金109.98亿元,审计了50.13亿元(占45%),涉及364个乡镇、1794个行政村和3046个项目。

审计发现的主要问题有:一是部分资金分配未充分考虑建档立卡贫困人口情况。有的扶贫资金分配尚未与建档立卡贫困人口数据建立有效衔接机制,在具体扶贫项目实施中,有的地方也未严格按照条件筛选扶贫对象,抽查云南省寻甸县2015年发放的1339笔扶贫到户贴息贷款6560万元中,仅有711笔3433万元(占52%)发放给了建档立卡贫困户。

二是有1.51亿元扶贫资金被虚报冒领或违规使用。其中,29个县的59个单位和28名个人通过伪造合同、编造到户补贴发放表、重复申报、假发票入账等,虚报冒领或骗取套取扶贫资金5573.13万元;14个县的财政、扶贫等部门和乡镇政府、村委会等违规将6091.35万元用于平衡预算、市政建设、宾馆改造等非扶贫领域;17个县的25个单位将2194.78万元用于弥补业务经费和发放福利等;7个单位在扶贫工作中违规收取项目推广费等1249.36万元,主要用于弥补经费。

三是有8.7亿元扶贫资金闲置或损失浪费。由于统筹整合不到位等,抽查的贫困县每年收到上级专项补助200多项,单个专项最少的仅4800元;抽查的50.13亿元扶贫资金中,至2016年3月底有8.43亿元(占17%)闲置超过1年,其中2.6亿元闲置超过2年,最长逾15年;17个县的29个扶贫项目建成后废弃、闲置或未达预期效果,形成损失浪费2706.11万元。

科研投入管理机制与科技创新新要求不适应也是一个新问题。审计署跟踪审计创新型国家建设、大众创业万众创新等政策落实情况发现,科研项目和经费管理制度还不完善,科研经费管得过死,有形成成本占比大,智力成本补偿不够,科研成果转化率低。从抽查的11个中央部门单位的科技资金使用情况看,仅扩大开支范围、利用假发票报账等问题金额就达3.17亿元。其中,既有为保障必要支出不得不到处“凑”发票来报账的情形,也有个别人员借机骗取套取科研资金的问题。对此,近年审计持续关注,着力推动建立符合科研规律、有利于调动和保护科研人员积极性、鼓励创新和多出成果的相关制度。

审计还发现,对科研单位和科研项目的检查繁多,加重了科研单位负担,如中科院所属85个院所2013年至2015年共接受各类检查评审3500多次,其中以“审计”之名进行的有760多次。在此期

间,审计署对中科院部门预算执行审计中仅重点延伸审计了15个院所。

审计新问题,审议中提出

“耳目一新”建议

对于“转移支付”这个老问题,来自基层的全国人大民族委员会委员李烨有话要说。

“这些问题的根源是什么?应该认真反思。中央多次提了放权,但实际上真的放了吗?我在基层感到一般性转移支付争不争都会来,但是专项转移支付不跑不挣不会来,希望中央层面专项转移支付少安排一点,一般转移支付多一些,不要让下面干部老是跑项目。省里、州里、县里的干部,大多数人都是在一心一意做事,要相信基层干部,放心地让他们做事。”当了十余年县委书记的李烨说,项目资金安排上应该简政放权。这个问题说了很多年,但一直不改。财政部、发改委非常忙,能不能少忙一点,让下面多忙一点。有些项目直接由省里安排,有些项目直接分到县里,这样上面就可以集中精力监督、指导经济发展。

“基层非常希望上级部门来指导,但有些督查、检查、指导是凭空想象,无序检查。有的一个部门,在一天内几个领导同时出现;有的是几个单位同时检查一个项目;有些项目是七八个部门管,多个部门都来检查。像报告中说中科院接受了3500多次检查,这个单位还干不干活儿了。”李烨认为,找问题要找根源,政策引导非常关键,希望部委负责人多思考。

除了老问题,新问题也是常委会组成人员重点发言的议题。“审计显示扶贫工作领域的问题不少,国家每年在扶贫领域的财政投入数目巨大,精准投放资金极为重要,应全程监督资金使用的去向,对审计查出的问题、整改不到位的要严格追责,使扶贫资金成为带高压线,谁也不敢乱触碰。”全国人大常委会副委员长向巴平措认为,在全面建成小康社会的进程中,为了扶贫攻坚能够做到精准扶贫,全面持久地解决贫困问题,在县

乡一级的扶贫资金使用上有必要适当、有效地加以整合,在这方面审计部门可以采取一些灵活的措施,制定一些具体的办法,使来自各个部门的资金在扶贫上,特别是整乡、整县推进脱贫过程中发挥更加明显的作用,以便推进改革,使财政扶贫资金发挥更大的作用。

“到现在还设立基金用于打点行贿,扶贫款被虚报冒领违规使用、闲置浪费,这些问题不应该发生。扶贫脱贫,中央大政方针非常明确,三令五申具体要求,仍然存在这么多问题,应该引起高度重视,从更深层次去认识分析,下决心纠正解决。”全国人大常委会委员刘振起说,除去对具体问题的解决外,要严格追究领导责任、监管责任、监督责任,不把问责制度严格建立起来,问题很难有效解决,更不能根本解决。在审计领域应该率先把问责制度建立起来,以促进这些问题的解决,也促进审计工作更好地发挥作用。

审计报告中特别提到“科研投入管理机制与科技创新要求不适应”,这是审计报告多年来第一次明确提出这个问题,反映了广大科技人员的心声。

“去年,我参加了对国家重大科技专项的评估,看到经费管理确实管得过死,比较突出的问题是:科研工作不能完全按照预算,需要一个动态调整机制,但现在缺少这样的调整机制。比如预算定的会议费、差旅费、国际合作经费,这些互相之间不能调整。再有,几年前预算定下来买一个设备,当时是买第一代设备,但到项目实施,采购设备买的可能是第三代设备,而审计说不合规定。”全国人大常委会委员方新说,这次把这些问题都指出来,请财政部、科技部和有关部门认真研究,按照总书记和总理的要求,着力推动建立符合科研规律、有利于调动和保护科研人员积极性、鼓励创新和多出成果的相关制度出台。

“现在已经有了一些制度,但落实到基层很难。包括让各级审计部门理解也很难,需要共同努力。审计长讲,现在

对科研单位和科研项目的检查繁多。2014年全年共247天驻有各种各样的审计人员,一年365天除了法定节假日,没有不在进行审计的时候。”方新认为,既要有严格审计,又要适当地归总,提高审计效率。

“我来自普通大学,这两年基层科研人员普遍反映,国家的科研经费,尤其是重大专项经费过分集中在少数单位和少数人。有些经费,比如有个人原来是小麦专家,现在国家专项是玉米,他就成为玉米专家,如果他不能成为玉米专家,他的助手又成为玉米专家。而实际在科研上每个团队都有特色、特长,需要几十年的长期积累。再比如,同样从北京毕业的优秀博士,留在北京,几年后他的经费以千万来算,但是基层很优秀的博士只有两到三万,做科研很难,配置不均衡。”全国人大代表马瑞燕说,建议在科研经费上优化资源配置,在科研评价上遵循科学规律。

委员再次提出:强化问责和公开

就如何进一步健全完善落实审计问题整改的长效机制,全国人大常委会委员白志健建议,把审计监督和追责、问责结合起来,把审计结果和整改情况作为考核、任免、奖惩领导干部的重要依据。白志健还指出,云计算、移动互联网的发展,给审计提供了新的技术和方法,采用大数据手段对历年审计数据进行比较分析,通过数据分析把握问题出现的频次、分布和发展趋势,可以有效提高审计能力、审计质量和审计效率,提高审计监督的范围和力度。

如何解决“屡审屡犯”这个问题?全国人大常委会委员韩晓武认为,关键是从制度上入手。比如,各级审计机关应该将审计整改执行情况的检查作为下一次审计中一项必不可少的重要内容。对突出问题里屡查屡犯、屡禁不止的地方、



图/视觉中国

部门和单位,由各级审计机关必要时向本级人民政府或有关领导机关作专题报告,提请有处理权的机关进行督查督办。各有关部门还应该加强协调配合,可以考虑纪检监察部门将审计整改纳入党风廉政建设的一项内容进行检查考核;组织人事部门在干部任免、表彰奖励上应把审计整改情况纳入其中,对审计整改不力的单位和责任人,不予提拔和表彰奖励。此外,还应通过将审计整改情况向社会公布等方式,让社会舆论来促进审计整改。

审计整改中长期存在屡审屡犯问题的原因是多方面的。韩晓武认为,从各级审计机关整体来看,有的审计机关是否存在重审计轻整改、重处罚轻问责的问题?有的审计机关在审计完成后出具的审计报告中关于处理处罚的问题分析得比较透彻,但是在审计建议上却比较笼统或者缺乏可操作性,让后续的审计整改工作不好开展。最重要的是,对有些问题责任人没有进行有效的追责问责,缺乏震慑力,无形中造成了被审计单位的问题长期存在的现象。

对于委员们热议的整改长效机制,审计署审计长刘家义表示,建议从以下

几个方面入手,健全审计查出问题整改长效机制:一是有关部门和地区应将整改纳入督查督办事项,特别是主管部门应加强监管,把审计结果及整改情况作为考核和奖惩的重要依据。对未按期整改和整改不到位的,实行追责问责。二是被审计单位主要负责人应切实履行整改第一责任,及时纠正违纪违规问题,完善相关制度,防止同类问题再次发生;对审计反映的体制机制性问题和提出的审计建议,应及时组织研究,积极推动清理不适应的制度规定。三是被审计单位应将整改结果向同级政府或主管部门报告,及时向社会公告。

“去年,中央对改进审计查出突出问题的整改提出了明确要求。全国人大常委会在去年12月份的会议上,听取和审议了整改情况的口头报告,并开展了专题询问,取得了初步效果。今年12月份,全国人大常委会会议还将继续听取和审议国务院关于整改情况的口头报告。在此之前,财经委、预算工委将对有关突出问题的整改情况开展跟踪调研。相信按照中央的要求,认真抓下去,效果会更加明显。”全国人大常委会委员李盛霖说。✘

国企国资改革将继续向纵深推进

文 / 本刊记者 彭东昱



2016年6月29日,安徽省淮北市,设备制造企业的职工在加工制造机械设备。中国社科院财经院6月28日发布报告称,今年第二季度中国经济增速与一季度一致,约为6.7%,全年约在6.6%左右。图/视觉中国

6月30日,在十二届全国人大常委会第二十一次会议上,国务院国资委主任肖亚庆受国务院委托,作了关于国有资产管理与体制改革情况的报告。

报告显示,通过持续深化改革、转换机制,国有企业规模实力明显提升。截至2015年年底,全国国有企业资产总额119.2万亿元、所有者权益40.1万亿元,分别为2012年的1.5倍和1.4倍。其中,中央企业资产总额47.6万亿元、所有者权益15.9万亿元,均为2012年的1.3倍。2012年至2015年,中央企业国有资产年均保值增值率为106%。

国有企业科技创新成绩显著,“走出去”步伐加快,支撑作用明显增强,在落实宏观调控政策、实施国家重大战略、

支持国防现代化建设、服务国家外交大局、承担重大工程项目、保障能源资源安全,以及抢险救灾、节能减排、社会公益等方面也发挥了带头表率作用。

国有资产管理与体制改革 取得积极进展

目前,国企国资改革顶层设计基本完成,确立了以《关于深化国有企业改革的指导意见》为引领、以若干文件为配套的“1+N”政策体系。目前已相继制定出台13个专项改革意见或方案,还有9个文件正在履行相关程序,相关配套文件即将全部制定完成。

重大改革举措迈出实质性步伐,重点体现在国资监管体制机制不断完善、

现代企业制度不断健全、国有资本布局不断优化、国企党建工作不断加强等多个方面。

在加快推进国资监管机构职能转变方面,国务院国资委大力推进简政放权,全面清理规章和规范性文件,取消下放21项监管事项,宣布废止和失效33件规范性文件;在探索以管资本为主改革国有资本授权经营体制方面,明确了国有资产监管机构与国有资本投资、运营公司,以及国有资本投资、运营公司与所出资企业的关系,在中粮集团有限公司、国家开发投资公司2家中央企业开展国有资本投资、运营公司试点,24个省级国资委改组组建50家国有资本投资、运营公司。

关于健全现代企业制度,国有企业积极推进集团层面公司制改革,引入各类投资者实现股权多元化,大力推进改制上市。目前,全国国有及国有控股企业(不含金融类企业)改制面超过80%,国务院国资委监管的中央企业及子企业改制面超过90%。截至2015年年底,中央企业控股上市公司388户,中央企业61.3%的资产、62.8%的营业收入、76.1%的利润集中在上市公司。稳妥发展混合所有制经济,截至2015年年底,中央企业中混合所有制企业户数占比达到67.7%。开展了规范董事会建立工作,提高企业科学决策水平和风险防范能力,85家中央企业集团层面建立了规范董事会,宝钢集团有限公司、中国节能环保集团公司、新兴际华集团有限公司、中国医药集团总公司、中国建筑材料集团有限公司等5家中央企业开展了落实董事会选聘高级管理人员、业绩考核和薪酬管理等职权试点。此外,国有资本布局不断优化。中央企业从2012年年底的115家调整至目前的106家,国有资本更多向关系国家安全和国民经济命脉的行业和领域集中,国有资产在军工、电信、民航、能源等重要领域占比达到90%以上。

国企做优做大改革仍需向纵深推进

虽然国企国资改革取得重大进展,但仍然存在诸多问题,比如政企不分、政资不分问题仍然存在,以管企业为主向以管资本为主的转变还不到位,监督机制尚不健全,企业经营管理体制机制有待进一步完善,发展结构性矛盾突出,创新驱动能力不强,国有企业办社会职能有待剥离、历史遗留问题未完全解决,等等。

审议中,常委会组成人员针对报告提出的下一步工作措施,认为国企国资管理中仍有一些模糊认识需要澄清,打好国有企业提质增效攻坚战,做强做优做大国有企业,困难很多,改革仍需向纵深推进。

报告提出加快推进供给侧结构性改革,

推动国有企业瘦身健体、提质增效。

艾力更·依明巴海副委员长表示,推进供给侧结构性改革是今后经济社会发展必须完成的一项艰巨任务,国有企业的结构调整是其中的重点,也是难点。国有企业在这方面应该发挥它的作用,率先实现突破。要下大决心淘汰过剩的产能,动员各种资源支持国有企业的结构调整,特别是再就业工作系统要率先介入,以稳定职工、稳定社会。

蔡昉委员认为,这一部分写的太一般化,话讲得太原则了。“供给侧结构性改革归根到底是让我们的供给更有效益、更有质量、更符合需求,根本任务是把握经济发展方式转到创新驱动全要素生产率驱动上,这是我们的根本目标。近期的供给侧结构性改革就是去产能、去杠杆、去库存、降成本和补短板,这一部分我们更想读到的是,作为国有企业特别是央企这块如何实施‘三去、一降、一补’,希望报告让常委会组成人员能够获得更多的信息。”

黄小晶委员建议对国有企业境外资产的经营要切实加以监管。“这块的漏洞太大。决策失误是一方面,这是浮在面上的、我们可以看得见的,很多在经营过程当中违法行为,我们不一定觉察得到。所以到境外投资要十分慎重,要认真搞好可行性研究,选择可靠的人员,到了境外以后更需要强有力的措施加以监管。”

在加快剥离国有企业办社会职能、解决历史遗留问题方面,严隽琪副委员长指出对学校要区别对待,因为现代职工教育和现代学徒制都需要企业的主动性。剥离的应该是普通的、社会能办的学校,但是和企业的主业、工种及装备密切相关的职业教育培训,不仅不能剥离,还要鼓励它办强、办好。

“不要简单地把国有企业合法的劳工福利、员工福利等同于办社会”,郑功成委员希望重视合法的员工福利,“因为现代企业制度不再是当年的劳资对抗,也不是简单的妥协合作,而是应形成一

个利益的共同体。”“这项工作目前总体上研究得不够,解决得不太好,有的解决得太多,产生福利腐败,有的完全不足,差别很大。”他建议做专题研究。

全国人大财经委副主任委员李学勇建议细化举措深化混合所有制改革。“报告谈到央企中混合所有制企业户数占比达到了67.7%,超过2/3,但是从调研和企业反映的情况、问题来看,混合所有制企业的治理机制和监督体制还需要进一步完善,一些行业仍然较难进入。”他建议抓紧制定更有针对性的体制机制安排和实施细则,把国有企业和非国有企业的优势有机结合起来,发挥好市场机制的作用,注重因地、因业、因企施策,突出完善产权保护、股权激励、选人用人等方面,不断把混合所有制改革推向深入。

“近几年参加过几次国企的调研,感觉到国有企业管理体制的最大难题之一就是激励机制不完善。”韩晓武委员指出,在国有大企业中,原来计划经济时期“吃大锅饭”造成了竞争激励缺失的惯性思维。“责任管理体制不完善,覆盖的范围较窄,没有很好地将责权利捆绑在一起,考核评价机制、薪酬分配机制都具有平均化的倾向。在薪资待遇方面通常也是做好做坏一个样,做与不做也一个样,很大程度上挫伤了员工的工作积极性。投资人的激励约束机制也不够完善。激励机制具有短暂性、随意性、主观性、片面性等弊端,没有把贡献大小与效益分配很好地挂钩。”

他建议要深入研究并采取切实措施进一步建立完善激励机制。一是在国有企业中切实建立健全投资大小与收益多少成正比,管理者、员工贡献大小与薪资待遇、职务晋升相挂钩,保证德才兼备的能人受到重用,让其为公司的良性发展做出应有的贡献的激励机制。二是应逐步完善国有资产的激励约束机制。作为国有企业,应将长期激励机制同短期激励机制结合起来。三是要把绩效管理 with 薪资待遇、职务晋升直接挂钩,做到目标分明、责权分明、职责分明、赏罚分明。✘

自然保护区：筑牢生态保护的法治篱笆

文 / 本刊记者 张宝山

自然保护区是为保护生态环境建立的。而有些自然保护区却大肆破坏生态环境，修建别墅住宅，甚至划出地盘搞矿产开采。陕西秦岭山麓生态屏障违规建别墅、青海木里煤田超采破坏植被、新疆卡拉麦里保护区“缩水”给煤矿让路……这些严重破坏自然保护区生态环境的事件，已经引发社会高度关注。

环保部部长陈吉宁日前在十二届全国人大常委会第二十一次会议上报告自然保护区建设和管理工作情况时指出，针对这些事件，相关部门已开展专项核查，严肃查处典型违法违规活动。下一步，环保部将完善构建自然保护区网络，强化我国生态环境保护力度。

全国人大常委会组成人员在审议报告时呼吁，应进一步完善自然保护区管理法规体系建设，理顺自然保护区管理体制，形成生态保护激励补偿政策机制，更好地将自然保护区纳入依法保护的轨道。

建设美丽中国的重要载体

1956年，全国人民代表大会通过的一项议案，建立了我国的自然保护区制度。同年10月，在广东省肇庆，我国的第一个自然保护区——鼎湖山自然保护区诞生。60年来，我国自然保护区的数量和面积呈“S”型增长。截至目前，全国已建立了国家级和地方级的自然保护区2740处。这些自然保护区被划分为自然生态系统类、野生生物类、自然遗迹三种类型，总面积147万平方公里。

陈吉宁部长在报告中介绍，全国超过90%的陆地自然生态系统都建有代表性的自然保护区，89%的国家重点保护野生动植物种类以及大多数重要自然遗



图 / 视觉中国

迹在自然保护区内得到保护，部分珍稀濒危物种野外种群逐步恢复。

黔金丝猴，被喻为“世界的独生子”。贵州梵净山国家级自然保护区是它们的栖息地，栖息在此的黔金丝猴数量由保护区建立之初的350多只增加到现在的730多只。贵州麻阳河国家级自然保护区内的黑叶猴也由150多只增加到350多只。在自然保护区中，大熊猫野外种群数量达到1800多只，东北虎、东北豹、亚洲象、朱鹮等物种数量也明显增加。

目前，全国各级各类自然保护区专职管理人员总计4.5万人，其中专业技术人员1.3万人。国家级自然保护区均已建立相应管理机构，多数已建成管护

站点等基础设施。陈吉宁部长在报告中指出，我国已基本形成类型比较齐全、布局基本合理、功能相对完善的自然保护区体系。

“我国自然保护区的生物多样性和保护成果在国内外享有盛誉，自然保护区的建设和管理对保护典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种资源具有重要的作用。”全国人大常委会委员唐世礼在审议报告时说。

“自然保护区是我国生态文明和建设美丽中国的一个重要载体，其作用是多方面的。”杜黎明委员表示，自然保护区在保护珍稀特有物种、保护典型生态系统、保护珍贵自然遗迹等方面发挥独特作用。

呼吁启动自然保护区立法进程

我国现行的自然保护区条例由国务院于1994年颁布,2011年进行部分修订。全国人大常委会组成人员审议时表示,随着发展形势的变化,条例已无法满足自然保护区管理的要求。

“我国许多自然保护区是上世纪90年代因实施抢救性保护而划定的,迄今为止,自然保护区相关法治建设没能跟上。”杜黎明委员表示,目前自然保护区条例的法律位阶比较低,主要依附于相关的行业法律,比如森林生态系统类型的自然保护区主要依附于森林法,水生生物类型的自然保护区依附于农业法等。他认为,保护区的管理主体和执法主体不一致,给实际工作造成了诸多不便。

王明雯委员说,条例对保护区的土地的权属、分类管理、生态补偿等重要问题都没有作出规定,处罚标准过低。另外,目前自然保护区的管理体制不顺,职能交叉的问题很突出。这些问题都需要通过专门法律给予解决。

“由于缺少上位法,进一步推进自然保护区工作面临制度障碍。”王毅委员建议,应重新考虑制定自然保护区或自然保护区地法,包括在立法目的、保护范围、核心制度、保障机制、公众参与以及法律责任等方面有所突破,使之成为这个领域的一项基础性法律。

国家自然保护区条例及相关规定明确提出了对国家级自然保护区实行“一区一法”管理,但目前仍有一些保护区没能做到。对此,车光铁委员建议,应结合新立法的实施,全面推进国家级自然保护区管理立法进程,并定期开展专项执法检查。他同时建议,将省级自然保护区管理工作纳入地方立法授权事项,由各设区的市单独制定符合区域实际的地方性法规,切实加大依法管理力度。

理顺自然保护区管理体制

我国对自然保护区实行综合管理和分部门管理相结合的管理体制:环境

保护部负责全国自然保护区的综合管理;国务院林业、农业、地质矿产、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内,主管有关的自然保护区。

事实上,有的风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园与自然保护区交叉重叠,存在多头管理的问题。多数自然保护区管理机构集行政、事业和企业职能于一身,政企不分、事企不分。陈吉宁部长在报告中也指出,自然保护区的管理机制有待健全,部门间的协作配合还需进一步加强。

“从现行的管理体制来看,不适应性显得非常突出。我国的自然保护区有国家级、省级、地市级等,对不同级别的自然保护区,现行的管理制度也没有体现管理事权、管理层级的差异。”杜黎明委员建议国家相关部门要尽快制定不同类型、不同级别的自然保护区分类管理指导意见,出台环境准入的负面清单。

据有关资料介绍,目前有15%的省级、40%的市级、58%的县级自然保护区没有建立相对独立的管理机构。“机构都没有,怎么谈管理?”罗清泉委员说,要帮助地方政府解决地方级自然保护区“管理缺位”的问题,抓紧明确自然保护区管理机构的性质、职责、管理权限并督促地方政府加以落实。

车光铁委员指出,有的自然保护区集多种职能于一身,甚至需要以经营和创收作为主业来支撑其正常运转,由此导致保护和管理的职能明显弱化。对此,他建议,进一步推动自然保护区分级管理体制和综合管理机制建设,建立完善考核问责和奖惩机制,明确地方政府的主体责任,强化部门协调机制,切实加强管理机构、人员队伍和基础设施建设,全面提高管护能力和水平。

探索人与自然和谐共赢的模式

自然保护与资源开发的矛盾历来存在。况且,我国自然保护区大多处于老少边穷地区,西藏、青海、新疆、甘肃等

西部六省区的自然保护区面积占全国自然保护区总面积的75%以上,经济发展、生态保护、脱贫攻坚任务繁重。陈吉宁部长在报告中指出,有的地方为追求经济利益,多次不合理调整甚至撤销自然保护区;一些地方在自然保护区内甚至在核心区和缓冲区内,盲目开发建设,导致生态系统“碎片化”,影响了自然保护区生态功能和价值;部分建立时间较早的自然保护区将一些村镇、农田、工矿企业划入其中,制约了自然保护区健康发展。

问题不容回避,但解决的办法还有很多。王庆喜委员在广西崇左自然保护区调研时,遇到了扎根那里20年开展白头叶猴保护工作的北大教授潘文石,潘教授对当地自然保护和民生改善和谐发展经验的介绍让王庆喜委员很受启发。“一是通过使用沼气解决不让当地百姓上山砍柴破坏植被的问题。二是科技帮扶当地百姓提高甘蔗种植产量。三是发展生态旅游增加当地百姓收入。”王庆喜委员说,当地百姓在生态保护中受益,由此保护生态的积极性也被更加充分地调动起来。所以,我们一定要处理好生态保护、经济发展和民生改善三者的关系,将保护区建设与精准扶贫相结合,探索人与自然和谐共赢的模式。

“保护与开发矛盾突出是一个根本问题,这个问题解决不好,自然保护区的工作会受到一定的掣肘。”蔡昉委员说,应加大对自然保护区的激励。在这方面,国务院特别是环保部应该有很多的政策工具可以加以利用,比如在扶贫脱贫政策、生态补偿政策、主体功能区建设政策中,都有可以和自然保护相衔接的内容。

“建议加快研究完善自然保护区的土地管理办法和生态移民补偿机制,制定相应的政策,鼓励保护区的核心区和缓冲区向外进行移民。”杜黎明委员呼吁,与此同时要加大对自然保护区所在地的财政补贴,以解决各地在监管当中遇到的问题。■

资产评估：开启有法可依模式

文/本刊记者 李小健

2016年7月2日，历经三届全国人大、四次审议、酝酿十年之久的资产评估法获十二届全国人大常委会第二十一次会议表决通过。这标志着我国发展近30年的资产评估行业终于迎来首部行业大法，将填补资产评估行业无“基本法”的空白。

该法的出台，引起社会的强烈反响。各方面普遍评价称，资产评估法明确了资产评估当事人的权利、义务以及法律责任，规范了资产评估活动，健全了资产评估行业的行政管理体制和行业协会的自律管理责任，对于促进资产评估行业健康发展和维护社会主义市场经济秩序具有积极意义。

十年立法路

资产评估是指，由专业机构及人员对资产价值进行测算的市场服务行为。

据介绍，我国资产评估行业随着市场经济的建立应运而生。上世纪80年代资产评估主要服务于国有企业转制过程中国有资产的产权交易。随着土地有偿转让、房屋买卖、矿产资源开发等产权交易种类的扩大，在不同行业和领域里，针对特定资产的评估制度逐步建立和发展起来。目前已经形成了包括资产评估、房地产估价、土地估价、矿业权评估、旧机动车鉴定估价和保险公估在内的六大类评估专业，分别由财政部、住房和城乡建设部、国土资源部、商务部和保监会等五个部门管理。

经过30多年的发展，我国资产评估行业现已有评估机构1.4万多家，评估师人数已经超过13万，从业人员逾60万人。资产评估行业的发展对于服务产权交易、完善经济秩序、维护资产所有者和投资者权益发挥了重要作用。但是行业发



7月2日，十二届全国人大常委会第二十一次会议表决通过《中华人民共和国资产评估法》。摄影/中新社记者 杜洋

展至今，却没有一部系统性的行业大法。

十届全国人大以来，一些全国人大代表提出议案，有关方面也多次呼吁，要求尽快制定和出台资产评估法。十二届全国人大代表、鸿达兴业集团董事长周奕丰连续多年呼吁加快制定资产评估法。在他看来，当前我国资产评估业乱象丛生，包括业务领域分界不明确、资产评估体系不完善、评估人员风险意识淡薄等问题，严重制约着资产评估业的发展，亟须制定法律加以规范。在今年“两会”上，他领衔联名50多位人大代表，继续提出了关于加快制定资产评估法的议案。

对于各方面的呼声，全国人大常委会高度重视。2006年6月，全国人大财经委启动资产评估法草案起草工作。2012年2月、2013年8月和2015年8月，全国人大常委会对资产评估法草案分别进行一审、二审和再审。

中国资产评估协会副秘书长卞荣华、山西省财政厅调研员宋跃川表示，自全国人大财经委2006年启动资产评估法起草工作以来，这部法律草案历经三次审议，真正是“十年磨一剑”，现在时机已经成熟，到了“剑出鞘”的时候了。

在这次四审中，常委会组成人员和列席人员普遍认为，草案经过多次修改后有了很大进步，比较成熟，应尽快审议通过。不负各界所望，资产评估法于7月2日终获十二届全国人大常委会第二十一次会议表决通过。

法律通过的当天下午，全国人大常委会办公厅在人民大会堂举行新闻发布会。全国人大财经委有关同志在发布会上向记者表示，“在整个立法过程中，我们充分发扬民主，坚持科学立法、广泛听取各方面意见和建议，深度研究论证，反复协调沟通，不断达成共识，对评估机

构、评估师及从业人员行为规范,以及行业监管、行业协会等方面的作用作出的规定,应当说是在现有条件下取得的最大公约数。”

遏制乱象,促进市场经济健康发展

由于资产评估法是资产评估行业的首部行业大法,因而受到高度关注。面对记者提问,全国人大财经委有关同志在新闻发布会上介绍了资产评估法制定出台的必要性 and 重要意义。他根据立法过程中大家讨论的情况,认为主要体现在三个方面。

一是完善市场经济体制的需要。资产评估是通过资产的价值来优化资源配置的重要工具,是维护社会秩序、促进市场公平竞争不可或缺的。通过立法尽快建立与现代市场体系相适应的资产评估法律制度是完善市场经济体制、促进市场经济健康发展的迫切需要。

二是维护国家基本经济制度的需要。众所周知,我国是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展为基本经济制度的社会主义国家,国有资产占有相当大的比重。随着国企改革的深化和其他所有制经济的发展,国有企业和非公有制企业之间的资产转让、并购、重组、股权交易比较频繁。为了防止国有资产的流失,维护公共利益,保护各种所有制资本的合法权益,迫切需要依法有序、客观公正的资产评估。

三是行业自我发展规范的需要。目前,我国资产评估行业还存在行为不规范、相关当事人权责不清晰等问题,甚至还有恶性竞争、虚假评估等情况等问题,迫切需要立法给予规范。“总之,我们希望资产评估法出台之后,从业人员能够依法开展业务,政府部门依法加强监管,行业协会积极发挥自律作用,从而促进资产评估行业的健康发展。”

降低从业准入门槛,

发挥行业协会作用

据悉,资产评估法共8章55条,包

括总则、评估专业人员、评估机构、评估程序、行业协会、监督管理、法律责任和附则等内容,自2016年12月1日起施行。对于法律条文的具体内容和规定,各方面认为发挥了市场和社会力量的作用,较好地体现了当前全面深化改革精神。

针对国务院已经取消对有关评估师职业资格行政许可,评估师以外的评估专业人员也可以从事评估业务,资产评估法突出了我国推进简政放权的改革精神,降低了职业资格准入门槛。法律规定,评估专业人员包括评估师和其他具有评估专业知识及实践经验的评估从业人员,有关全国性评估行业协会按照国家规定组织实施评估师资格全国统一考试。

尽管降低了从业准入门槛,但对于评估专业人士和评估机构的违规违法行为,资产评估法则加大了惩处力度。例如,评估专业人士违反规定签署虚假评估报告的,将由有关评估行政管理部门责令停止从业两年以上五年以下;有违法所得的,没收违法所得,情节严重的,责令停止从业五年以上十年以下;构成犯罪的,依法追究刑事责任,终身不得从事评估业务。评估机构违反规定出具虚假评估报告的,将由有关评估行政管理部门责令停业六个月以上一年以下;有违法所得的,没收违法所得,并处违法所得一倍以上五倍以下罚款;情节严重的,由工商行政管理部门吊销营业执照;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

为增强处罚的威慑力,法律还要求有关行政管理部门将处罚情况向社会公开:“设区的市级以上人民政府有关评估行政管理部门依据各自职责,负责监督管理评估行业,对评估机构和评估专业人员的违法行为依法实施行政处罚,将处罚情况及时通报有关评估行业协会,并依法向社会公开。”

资产评估法十分注重发挥市场和社会组织的作用,明确规定,“评估行业可以按照专业领域依法设立行业协会,实行自律管理,并接受有关评估行政管

理部门的监督和社会监督。”与此同时,资产评估法还专设“行业协会”一章,对评估行业协会的职责、管理、运行作出详细规定,促使行业协会能真正实现自律管理,避免行业协会成为“二政府”。

考虑到评估行业协会类别较多,资产评估法要求各有关评估行业协会“建立沟通协作和信息共享机制,根据需要制定共同的行为规范,促进评估行业健康有序发展。”全国人大常委会法工委行政法室副主任黄薇在新闻发布会上就此作出解读。她说,现在我国六大评估领域都有自己的行业协会,比如财政系统有资产评估协会,土地评估也有土地评估行业协会,大家按照自律管理的原则,对加入本协会的评估机构、评估专业人员分别进行自律管理,并没有一个统一协会。法律提出各个协会之间建立沟通协作和信息共享机制,就是鼓励各个协会在日常的自律管理中加强沟通协作,共同制定行为规则。“因为评估行业是专业行业,虽然每个领域有自己的特点,但是总体来说有一些共性的东西,可以制定共性的规则,根据需要制定共同行为规范,以促进行业健康发展。”

同样,基于评估行业类别多、专业性强等特点,资产评估法要求有关评估行政管理部门按照“各自职责分工,对评估行业进行监督管理”。对于这一规定的设定,全国人大财经委有关同志在发布会上进一步说明了其中缘由:“由于各种评估专业类别虽然同属资产评估行业,但是各专业有其自身的专业特点,专业性比较强。资产评估法是按照现行管理体制作出的规定,由各部门分别管理,便于更好地发挥各专业类别评估的作用。通过立法将不同专业评估管理统一在一部法律框架之下,有利于评估行政管理部门统一监管尺度,有利于各评估行业协会统一制定规则,有利于各评估专业机构统一执业标准,也有利于统一落实评估当事人各方的法定责任,更有利于评估机构实现多种专业综合发展。”

一揽子修改六部法律：旨在简政放权

文 / 本刊记者 于浩

为了落实第十二届全国人民代表大会第一次会议通过的关于国务院机构改革和职能转变方案的决定，依法推进行政审批制度改革和政府职能转变，进一步优化投资审批流程，提高审批效率，不断提高政府管理科学化、规范化水平，发展改革委、中央编办向国务院报送了《国家发展改革委中央编办关于上报企业投资项目核准前置审批及中介服务事项清理确认结果及修法建议的请示》，建议修改节约能源法等法律的有关规定。

拟修改6部法律促简政放权

6月27日，国家发展和改革委员会副主任张勇在十二届全国人大常委会第二十一次会议上，作关于《〈中华人民共和国节约能源法〉等6部法律的修正案（草案）》的说明时说，法制办将这些法律中涉及新一批国务院拟取消的行政审批等事项的有关条款一并进行了研究，并征求了全国人大有关专门委员会、全国人大常委会法工委、国务院有关部门的意见，起草了《〈中华人民共和国节约能源法〉等6部法律的修正案（草案）》。

现有6部法律中，分别设定了固定资产投资节能评估和审查、水工程建设流域综合规划审查、水工程建设防洪规划审查、河道管理范围内工程建设方案审查、非防洪建设项目洪水影响评价报告书审批、卫生行政部门实施的职业病危害预评价报告审核、建设项目环境影响评价审批、航道通航条件影响评价审核等8项行政审批，明确规定这些审批办结后才能向发展改革部门申请企业投资项目可行性研究报告审批或项目核准。

“考虑到将这些审批与可行性研究报告审批或项目核准同时进行，可以优

化企业投资项目审批流程，节省企业办理审批的时间，草案对这6部法律的相关条款作了修改，上述8项行政审批不再作为可行性研究报告审批或项目核准的前置条件。”张勇强调，上述审批仍须在开工前完成，未经批准开工建设的，由负责审批的部门各负其责，依照相关规定予以处罚，依法加强监管。

委员热议部分法律草案条款

“关于国务院提请审议的节约能源法等6部法律一揽子修改的草案，我认为国务院依据推进行政审批制度改革和政府职能转变的要求，及时将企业投资项目核准前置审批和原来授权地方行使行政审批权事项作出修改，符合中央要求，也符合政府职能转变要求。”全国人大常委会委员苏泽林说，但一揽子修改时不要轻易增设行政权力。环境影响评价法，在修改审批事项的同时增加了一些新的权力，特别是第31条法律责任的规定比原来提高了很多。同时，增设了建设单位环评登记表没有依法备案的也要给予上述处罚的规定，建议对31条所作的法律责任修改要慎重，要进行评估，与其他法对接。

根据草案说明，为了减少审批环节，修正案草案建议删去环境影响评价法第17条第2款。针对以上修改，全国人大常委会委员李飞表示，关于水土保持，全国人大常委会制定了水土保持法。特别是黄河流域一些省份，从建国到现在，水土保持是作为一个世纪工程在做，而且这些年



图 / 视觉中国

对线型工程项目和其他重大工程项目，必须进行水土保持方案的制定，并加强施工当中的监督实施。李飞进一步指出，环评法和水土保持法要做好衔接，当年立环评法的目的是针对重大项目要事先环评，因为有些项目对环境的破坏不是十年八年的影响，可能是长久的，对这条的修改要慎重。现在有些手续，之所以繁琐，是因为部门之间的工作衔接不好，不是客观上不必要，需要改进以提高工作效率和部门之间的衔接。对于水土保持工作，一定要吸取多年的教训，不能只看眼前，不要再犯历史性错误。

7月2日，《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国节约能源法〉等六部法律的决定》由十二届全国人大常委会第二十一次会议通过。

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国节约能源法〉等六部法律的决定》对《中华人民共和国节约能源法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国职业病防治法》《中华人民共和国航道法》所作的修改，自公布之日起施行，对《中华人民共和国环境影响评价法》所作的修改，自2016年9月1日起施行。■

恢复儿科本科招生 缓解儿科医生短缺现状

文/全国人大代表 钱渊

儿童看病难,尤其是住院难已经是一个众所周知的问题。2015年,中华医学会儿科分会及中国医师协会儿科分会自发启动开展中国儿科资源调查,覆盖了全国32个省份14120家各级医疗单位(含民营医院)。根据中期调查报告显示,以上海市为例,其常驻人口中14岁以下(含14岁)儿童人口220万,全市专职儿科医师有2291名,平均每个专职儿科医师服务960名儿童,每千名儿童的儿科医生数为1.04个。此外,近三年14省的儿科医生中有6531名离职,流失率11%。其中,1597人选择从事其他医疗行业,917人离开医疗行业。基层医疗机构的儿科医生流失率更是高达32%。从流失的儿科医师的群体看,35岁以下的青年医师是流失主体。

儿科的这种现状显然更加不能满足计划生育政策的改变。为此建议:

第一,恢复儿科本科招生势在必行,但要充分调研,不要全国一哄而起大规模运动式地没有规划地招生,以免出现儿科专业培养过剩而导致这些学生由于课程设置特殊性无法转岗做成人科医生的情况。

第二,当前解决儿科医生短缺的关键问题是采取各种措施保护现有存量:一是回归儿科医生劳动应有的价值。在医保投入保证患者家属不增加支出的前提下,采取提高0—16岁儿童诊治价格30%的办法。在目前公立医院补偿机制不完善、补偿严重不足的情况下,这样做有利于公立医院重视内部儿科的新建和扩大。同时,争取给予儿科医生特殊津贴。二是恢复儿科目录,尤其是在国家自然科学基金等科研基金的架构中恢复儿科单列(1998年起取消的),因为儿童不是缩小的成人,此事事关儿科医生事业发展前景。三是儿科执业医师考试将儿科单列,而不是考不及格加考儿科,否则容易让人误解儿科医生都是不及格生。

第三,充分运用目前的互联网优势,探索儿童健康管理的新模式。✘

规范互联网金融 使其健康发展

文/全国人大代表 张文汇

近年来,互联网金融在我国呈现迅猛发展态势,在满足

企业和中低收入阶层投融资需求、提升金融服务质量和效率、促进金融包容性发展等方面发挥了积极作用。但互联网金融在发展过程中,仍存在问题:一是互联网金融立法滞后。2015年,经党中央、国务院批准,人民银行等十部委联合印发了《关于促进互联网金融指导意见》(下称《意见》),明确了鼓励创新、支持互联网金融稳步发展的政策导向,明确了互联网金融相关业态的监管责任,提出了规范互联网金融市场秩序的监管要求。但《意见》属于部门规章,在调整互联网金融交易平等的当事人之间的关系时,法律效力明显不足,导致有关当事人对自身行为后果缺乏明晰认知的可预见性,等等。二是互联网金融技术支撑相对薄弱。技术平台极易受到黑客的攻击,造成互联网金融业务系统瘫痪、数据被恶意更改或泄露、资金被盗窃等严重后果,互联网金融技术平台的安全状况无法得到有效保障。三是监管模式不适应互联网金融发展需要。《意见》明确互联网支付业务由人民银行监管,网络借贷业务(P2P)、互联网基金销售由银监会监管,股权众筹融资业务由证监会监管,互联网保险业务由保监会监管,监管是明显的“一行三会”机构监管模式。而互联网金融业务形态复杂,涉及的金融机构小而分散,且以民营为主,经营管理模式与传统的层级模式不同,呈明显的扁平化,传统监管半径和能力难以全面有效覆盖互联网金融可能出现的风险。

《意见》仅仅提供了一个基本制度框架,互联网金融发展中出现的问题和风险还无法得到有效解决,仍需出台相应的配套措施。为此建议:

一是加强互联网金融立法。尽快制定出台互联网金融相关法律及其配套的法规,科学界定互联网金融的概念,明确各类业务的范畴和性质,以及互联网金融机构设立的准入标准,根据互联网金融发展的特点明确相应的监管主体,明确互联网金融各市场主体的权利和义务。同时,也要配套出台更加细致的制度,为互联网金融规范发展提供更加精细的指引。

二是完善互联网金融监管机制。根据互联网金融服务机构业务类型和特点,进一步细化互联网金融业务的监管主体。在建立各监管部门协同监管机制的同时,应建立跨区域监管合作机制。针对互联网金融机构小而分散的特点,逐步将监管重点从机构监管转向功能监管,根据业务性质,对互联网金融机构按照开展实体服务和证券投资服务进行区分,实行分类监管。同时,在依法监管的基础上建立退出机制,对于达到退出条件的机构或业务坚决予以清退,防止互联网金融引发或放大系统性金融风险。

三是加强互联网金融的安全体系建设。加快互联网金融新技术、新标准的研究,尽快出台互联网金融技术部门规则和国家标准。针对互联网涉及技术环节较多的特点,加大

硬件投入,提高信息化水平和信息安全水平,妥善保管客户资料和交易信息,切实保证业务信息的安全。✘

重视职业教育和技能人才培养 让更多的年轻人传承中国工匠精神

文/全国人大代表 赵郁

目前,我国制造业高级技工人才十分缺乏。在我国7000万产业工人中,只有1/3是技术工人。其中,初级工占60%,中级工35%,高级工仅为5%。我一直工作在现代制造业的第一线,在看到中国制造业的发展给技能人才成长提供了广阔空间的同时,我也深刻地感受到职业教育发展滞后导致技能人才缺乏的现状已经制约了我国向制造强国迈进的步伐。

通过在基层的实践和调研,我发现除了职业院校“招生难”以外,还有两方面因素是技能人才缺乏的主要原因。首先,职业院校毕业的学生进入企业需经过再培训。究其原因,一方面与生源质量有关,另一方面是学生所学知识跟不上产业转型升级的步伐。目前,职业院校课程在内容设计以及实际动手能力操作培养上与企业需求有一定差距。职业教育不同于学科教育,师资队伍的培养很关键,而目前大多数职业院校的教师都是学科教育培养出来的,缺乏职业工种和在企业从业的经验。其次,技能人才向上发展无动力,存在晋升通道不畅、待遇偏低、社会地位不高等问题。

以上既是社会现象,也是职业教育和技能人才培养中的实际问题。为此,提三点建议:

首先,建议结合贯彻国家“十三五”规划纲要中关于“建设现代职业教育体系,推进产教融合、校企合作”的要求,加快修改职业教育法的步伐,并尽早提请全国人大审议。

其次,优化教育布局,重视应用型人才培养。建议将技能人才短缺问题列入有关部门重点研究的课题,借鉴德国、瑞士等发达国家职业教育的先进经验,尊重职业教育发展的规律。一方面,要引导职业院校走校企合作、课堂与职场衔接、课程开发与产业需求相融通的创新与特色发展之路。另一方面,也应引导更多综合类高校向应用技术大学转型,培养更多的应用型人才。针对招生易而就业难、招生难而就业易的问题,制定教育战线“去产能、去库存、去杠杆、补短板”的措施,并严格落实,让职业教育成为国家可持续发展的助推器。

第三,进一步优化技能人才成长的环境。持续加大对职业教育的作用、技能人才作用的宣传力度,形成“崇尚一技之长、不唯学历凭能力”的社会氛围,提升新时期技能工人的社会地位,增强技能人才的光荣感和责任感。用人单位应为技能人才的全面发展提供平等的发展通道,建立健全相应的

薪酬、保障和激励机制,制定相应的考评机制,拓宽高技能人才的成长之路。让更多的年轻人传承中国工匠精神、专心钻研技术,努力使我国成为技能人才强国。✘

加快淘汰落后和过剩产能 提高资源的综合利用

文/全国人大代表 王凤朝

有色金属是国民经济发展的重要战略资源,是重要的基础原材料产业。有色金属的产品种类多、应用领域广、产业关联度高,在经济建设、国防建设、社会发展等方面发挥着重要作用。自改革开放以来,随着工业化和城镇化进程的加快,我国有色金属工业得到了长足发展,为国民经济建设作出巨大贡献。但是,在市场经济及市场竞争的大背景下,随之也出现了有色金属冶炼产能过快增长、先进与落后产能并存、资源的综合利用度不高等现象,由此造成能耗过高、资源浪费、环境污染严重、产业结构不合理、产业集中度低、行业竞争力弱等问题。

我国有色金属产业总体产能过剩。其中,属于淘汰落后的生产工艺的产能占有一定的比例。建议按照国家对有色金属行业的准入标准,加大对落后生产工艺有色金属企业的关闭淘汰力度。各级政府要有相应的措施加以落实,以保证其及时、有序、稳定地退出。

另外,资源综合利用是国民经济和社会发展中一项长远的战略方针,对于节约资源、保护资源、促进经济发展方式转变和推进生态文明建设具有十分重要的意义。长期以来,由于工业化和城镇化的快速发展,以及资源的综合利用及回收体系不健全,资源浪费造成的环境破坏和资源紧张问题日益严重。建议国家尽快制定资源综合利用的相关法律,制订明确的资源综合利用规划,建立回收处理体系,有效解决我国环境污染、资源供给不足和严重浪费的问题。

在有效淘汰过剩产能的同时,建议进一步通过国家法律法规,限制冶炼产能的过快增长,提高行业准入条件,制订科学合理的产业布局和相关规划,严格审批新建项目,抑制盲目扩张;建议加强对高污染、高耗能行业的准入管理,加大治理力度,有效控制并减少有色冶炼企业污染物的排放。

在有色金属产业整合重组的过程中,建议国家高度重视有色金属产业完整链条的协调发展,制定和完善有色金属产业资源整合、资产重组并购等可行的具体方案,提高可操作性,加快整合重组的进度以及保证理想的成功率。通过有效的跨地区、跨所有制的整合重组,激发企业创新,促进有色金属产业转型升级,实现有色金属产业的可持续发展。✘

韩国国会议员选举呈现新变化

文 / 李永春

4月13日,韩国第20届国会议员选举在韩国各地进行。其结果出乎意料,在第19届国会议员选举中曾获得过半数议席的新国家党只获得122个议席,沦为第二大党。与此相比,因产生分裂而不被看好的共同民主党却获得123个议席,成为第一大党。新成立的国民之党获得38个议席,成为此次选举中的“黑马”。较之前几届国会议员选举,此次选举呈现出一些积极的变化,将对今后韩国政局的走向产生较大影响。

年轻人的投票率呈上升趋势。据KBS、MBC、SBS三家电视台进行的调查结果表明,在此次选举中,20岁至29岁年龄段和30岁至39岁年龄段的投票率分别为49.4%和49.5%,与第19届选举时的41.5%和45.5%相比,分别增加了7.9%和4%。受此影响,此次选举的投票率达到58%,与第19届国会议员选举时的54.2%相比,增加了3.8%。投票是最直接也最容易的政治参与手段,但纵观韩国进行的各种选举,韩国人的投票率较为低迷。据一项统计结果显示,韩国人不愿意参加投票的主要原因是:投票不能改变现状(52.9%)、不关心政治(15.5%),而这种状况在韩国年轻人当中更加普遍。因此,以前韩国的年轻人一般将选举日当作休息日,宁可出去游玩,也不愿意去投票。而促使一向对政治不感兴趣的韩国年轻人关注此次选举的原因在于,当前韩国经济非常不景气,失业率上升,家庭负债创下新高,其中最为严重的问题是青年失业率居高不下,对韩国年轻人造成巨大冲击。据韩国统计厅发布的数据显示,2016年2月,韩国15岁至29岁群体的失业率高达12.5%,创下16年以来的新高。于是,广大年轻人决定走进投票所,用手中的选票对政府及其政策进行“审判”。此次选举结果有助于改变曾在年轻人当中盛行的“选举无用论”观念,从而提高年轻人对政治的关注度和参与度,而各政党也会为了获得广大年轻人的支持,更加关心青年问题。

韩国政治的顽疾——地域主义开始松动。在被誉为保守势力“心脏”的朴槿惠总统政治故乡大邱,时隔32年各有1名共同民主党候选人和具有亲野倾向的无党派候选人当选;在保守势力“传统票仓”釜山,有5名在野党候选人和1名无党派候选人当选,占该地区议席的三分之一;在被誉为保守势力最后“堡垒”的首尔江南三区(江南、瑞草、松坡)及京畿道盆唐地区,执政党也仅获得10席中的5席。主流进步势力与湖南之间在“5·18光州民主化斗争”之后持续36年的合作也开始产生分裂,国民之党席卷28席中的23席,新国家党也获得2个议席,而共同民主党仅获得3席。共同民主党虽在湖南遭到惨败,却在首都圈

(首尔、仁川、京畿)取得压倒性胜利,获得122个议席中的82席。此次选举中出现上述变化的原因在于,韩国政治呈现出极端保守和进步的两极化正在削弱,而要求在进步和保守之间寻求第三条道路以实现社会整体统合和协调的“中道”逐渐增强的倾向。首先,在此次选举中标榜“协调左右两派的合理中道”的国民之党异军突起引起世人瞩目。其次,新国家党遭到失败也反映出韩国政治格局中产生的中道倾向。虽然在选举前后刮起了朝鲜进行第四次核试验和试射导弹、韩国政府关闭开城工业园区等猛烈的“北风”,但并未像过去那样引起保守势力的集结,使执政党的支持率得到提升。而在投票前不被看好的共同民主党获得第一大党地位,也是其努力摆脱“运动圈政党”的传统形象、积极拉拢中道保守势力的结果。

出现“朝小野大”“三足鼎立”的政治格局。安哲秀于2016年2月脱离共同民主党另立门户创建了国民之党,导致在野党的分裂。因此,在此次选举前,韩国舆论普遍认为执政党将获得压倒性胜利,执政党党首金武星甚至豪言要取得180个以上议席。但投票结果却令人大跌眼镜。在全部300个议席中,不被看好的共同民主党获得123个议席,而成立不久的国民之党一举获得38个议席,再加上正义党获得6个议席以及具有亲野倾向的4名无党派当选人,在野党共获得171个议席。与此相比,新国家党仅获得122个议席,即便加上以无党派身份参加选举当选的7名原新国家党议员,执政党也只有129个议席,时隔16年再次形成“朝小野大”的政治格局。此外,根据韩国国会法的规定,拥有20名以上议员的政治团体可以组成国会院内交涉团体,其负责人负责与其他交涉团体谈判磋商,研究并参与制定国会日程和全体会议及各委员会议程,由此,获得38个议席的国民之党具有了可组成国会院内交涉团体的资格,从而时隔20年韩国再次形成了“三足鼎立”的政治格局。在此次选举中,广大韩国选民选择了“牵制和批判”,表明了不再坐视因朝野尖锐对峙导致效率低下的“两党体制”的态度。执政党遭到惨败的原因,除了经济萧条等因素以外,最直接的导火索就是政府缺乏沟通、我行我素的国政运营方式,以及围绕候选人公推,执政党内亲朴派和非朴派展开的“公推黑名单风波”、亲朴派核心人物尹相现说要“干掉”党首金武星的“妄言风波”、金武星拒绝给得到争议地区候选人资格的亲朴派议员的推荐书盖章的“玉玺风波”等一系列激烈争斗。这些争斗不仅致使其支持者大失所望,还导致大量中间选民的背离。☒

(作者单位:中国社会科学院亚太与全球战略研究院)



上海金桥信息股份有限公司
Shanghai Golden Bridge InfoTech Co., Ltd.

股票代码：603918

多媒体信息系统整体解决方案行业专家 人代会、常委会信息化解决方案行业专家

签到 | 表决 | 投票 | 无纸化阅文 | 会议管理平台



上海总部

公司地址：上海市徐汇区田林路487号25号楼
客户热线：15901710046 021-3367 4500
公司网址：www.shgbit.com

分公司

北京 成都 合肥
广州 济南 武汉

其他联络处

长沙 拉萨 沈阳
郑州 宁波 天津
兰州 南京 西安

微信公众号



连续38年，为全国近千个代表大会、常委会提供电子表决产品与服务



手持式表决器



台式表决器



台式表决器



智能会议终端



电子选举系统



表决票阅读系统



远距离报到系统



台式表决器



台式表决器



嵌入式表决器



嵌入式表决器

无线系统

**稳定可靠
高度集成
功能完善
操作简便**

有线系统

中科院成都信息技术股份有限公司（中国科学院成都计算机应用研究所）

地址：成都市人民南路四段9号中科院成都分院

邮编：610041

电话：028-85226537 13880185901

传真：028-85249933-8416

网址：Http://www.xuanju1958.com Http://www.casit.com.cn



关注微信服务中心
获取更多服务



中国科学院
CHINESE ACADEMY OF SCIENCES

中国
河源

CHINA
GUANG DONG
HEYUAN

醉美万绿湖

客家古邑万绿河源