

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年7月20日出版
第14期 总第410期

全国人大常委会机关刊物



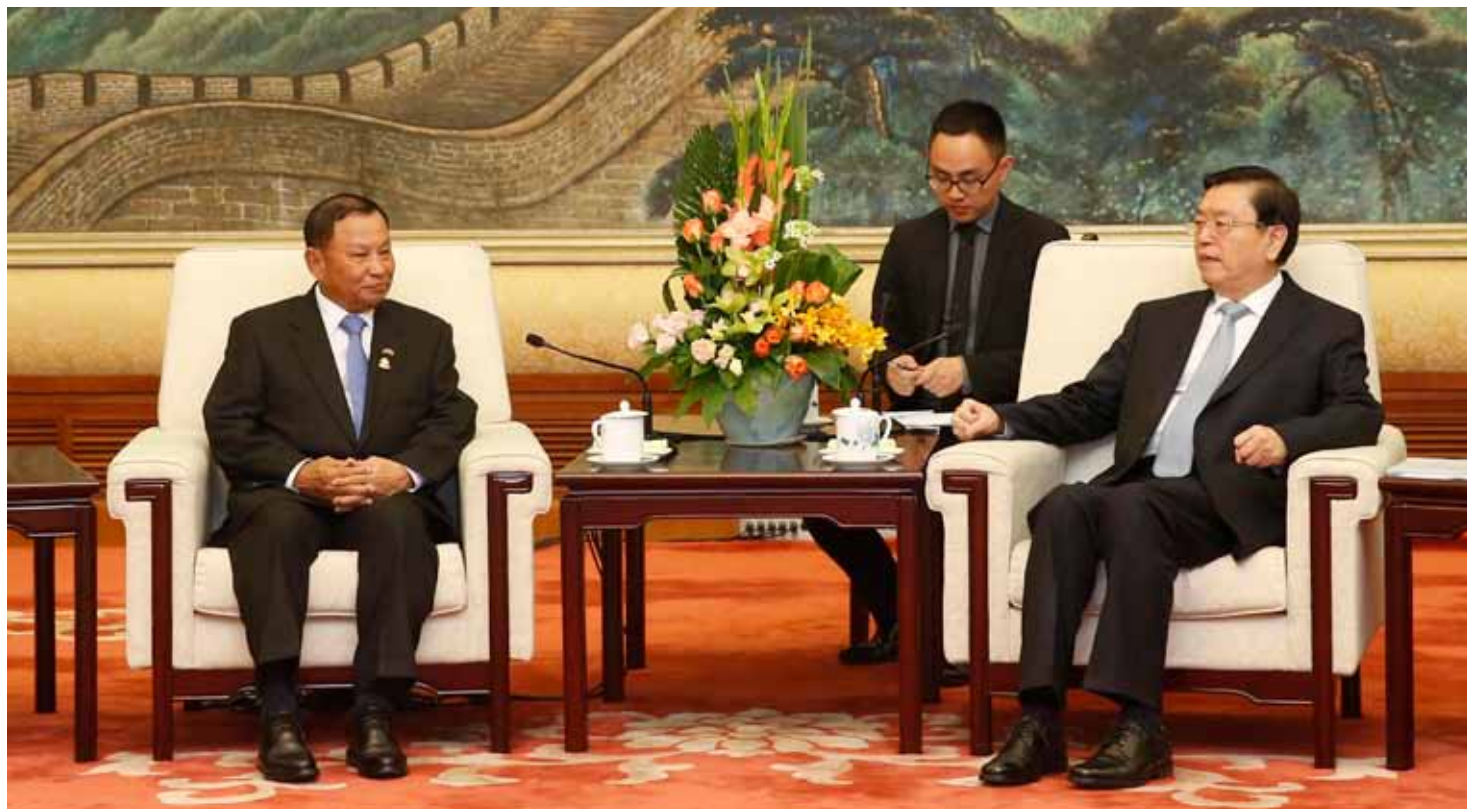
本期策划 **水法执法检查：**
让农业“命脉”搏动更有力



ISSN 1671-542X



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



①	
②	③
④	

① 7月6日，张德江委员长在北京人民大会堂会见柬埔寨参议院主席赛冲。摄影/张浩

② 7月15日，张德江委员长在北京人民大会堂会见巴基斯坦国民议会副议长阿巴西。摄影/刘卫兵

③ 7月15日，全国人大常委会水法执法检查组第二次全体会议在北京举行。李建国、吉炳轩、张宝文副委员长出席会议。摄影/樊如钧

④ 7月19日，全国人大常委会促进科技成果转化法执法检查组第一次全体会议在北京举行。严隽琪、王晨、陈竺副委员长出席会议。摄影/樊如钧

法律视角下的人水关系

水法是合理开发、利用、节约和保护水资源的重要法律。虽然就社会关注度而言,这部法律也许算不上是一部热门法律,但它却和我们每一个人有着极为密切的关系。特别是今夏以来,水患频频来袭,使人们意识到了它的重要性。此番对水法的实施情况进行检查,实际上也是在法律的视角下,对人水关系所进行的一次重新审视。

全国人大常委会对水法执法检查十分重视,张德江委员长就这次检查专门作了重要批示:“水法是合理开发、利用、节约和保护水资源的重要法律。认真贯彻实施水法,对于落实以习近平同志为总书记的党中央提出的创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,加强生态文明建设,实现水资源的可持续利用,充分发挥水资源的综合效益,大规模推进农田水利建设,具有十分重要的意义。全国人大常委会水法执法检查组要认真组织好这次检查,依法行使职权,总结经验,剖析问题,提出切实可行的建议,认真

贯彻中央水利工作方针,使水法的各项规定落到实处。”按照张德江委员长的批示精神,这次水法执法检查重点对农田水利建设和投入、节水灌溉方式和节水技术、农业灌溉水源和工程设施保护、农村集体经济组织及其成员参与农田水利建设、小型农田水利设施产权制度改革、健全基层水利服务体系等进行深入检查。

5月4日,检查组听取了水利部、国家发展改革委、财政部、农业部等4个部门的汇报。会后由李建国、吉炳轩、张宝文副委员长分别带队,对广东、云南、安徽、内蒙古、江苏、吉林、广西、湖南等省(区)进行了检查,同时委托山西等8个省(区)人大常委会对本行政区水法的实施情况进行了检查。

从执法检查中了解到,近年来,各级政府认真贯彻落实中央水利工作方针和水法的各项规定,扎实推进依法治水管水,不断加大对水利事业发展的政策扶持,加快推进水利改革和水生态文明建设,做了大量工作,取得了明显成效。总体上看,水法的实施情况是好的。

但同时,水法在贯彻实施中,还面临着一些问题,需

要从根本上加以解决。主要是依法治水管水兴水的意识亟须进一步增强,农田水利建设投入亟须建立稳定的增长机制,小型农田水利设施产权制度改革亟须尽快破题,水资源水生态保护的力度亟须进一步加大等。

水利兴而天下定,水利兴而百业旺,水利兴而人心稳,水利兴而百姓富。兴水利、除水害,历来是治国安邦的大事。中华民族有着善治水的优良传统。回顾历史,无论是分裂割据时期出于增强国力的考虑,还是一统天下时出于安定人心、发展经济的考虑,历朝历代有作为的统治者都

将水利作为稳定江山社稷的先置要事,他们或兴水利,或治水害,或通漕运,或以治水之道治理国家。善治国者必治水,善为国者必先治水。

以毛泽东同志为代表的中国共产党人对水利建设十分重视。早在1934年,毛泽东同志就作出了“水利是农业的命脉”这一著名论断。

这一论断不仅指明了水利在农业生产中的重要地位,同时,也宣示了中国共产党人力图通过加强水利建设来造福百姓的坚定信心。在新中国成立后几十年治水的伟大实践中,我们不仅留下了许多可歌可泣的动人传说,同时,也积累了许多宝贵的经验。

由我们国家的国情水情决定,加强水利建设,是一项长期任务,没有任何捷径可走。我们应该凝练和汲取治水的历史经验和智慧,探索出一条符合中国实际、具有中国特色的水利现代化建设之路。

这其中,认真贯彻水法,把水利建设纳入法治化轨道,是多年来的治水实践给我们提供的一条重要启示。洪水肆虐,从某种程度上说,是对水法贯彻实施情况所作的一次“突检”,它让我们从中发现了一些问题。更重要的是,洪水灾害再一次提醒我们:法律虽然不能从根本上消除灾害,但它至少可以为我们抗击灾害提供最强有力的支持。如此,切莫等到灾害来了才想起法律!

汪邦民



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14期
7月20日出版
总第410期

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

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

事业发展部 010-83084070 (广告)
010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

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 中央第七巡视组专项巡视全国人大常委会机关党组工作动员会召开
- 08 全国人大机关召开“两优一先”表彰大会/全国人大常委会机关党委
- 09 新时期共产党人的楷模
——全国人大机关邀请李保国先进事迹报告团作专场报告
/全国人大常委会机关党委办公室
- 10 进一步推进环保法全面贯彻实施/沈跃跃
- 12 民法典应大力弘扬民族精神/吉炳轩

|总编絮语|

- 01 法律视角下的人水关系/汪铁民

|热点关注|

- 13 让民法典成为社会主义核心价值观的法律载体/李连宁
- 14 农村各类组织的法人地位有待明确/刘振伟
- 15 如何更好地保护弱势群体的权利/郑功成
- 16 民法典应充分体现“尊重和保障人权”/徐显明
- 17 制定民法总则 促进法律体系与时俱进/王利明
- 18 民法总则草案中法人分类体系的突破与创新/赵旭东
- 18 为百姓权利保护提供系统的法律保障/孙宪忠
- 20 人大充分发挥立法主导作用的生动典范/陈更生
- 21 应将侵权损害赔偿引入“胎儿利益保护”/尹田
- 22 塑造一个科学、开放的民法法源体系/杨立新
- 23 开创根植中国本土的民法典之路/李永军
- 24 民法典编纂的“固本”与“开新”/王轶

|专 稿|

- 25 失序与秩序再构建
——7月6日在英国皇家国际问题研究所的演讲/傅莹
- 27 大数据应用:不能以牺牲个人数据财产权为代价/吴晓灵
- 28 管好“国家账本”:需迫切解决六大问题/尹中卿

|本期策划|

- 30 水法执法检查:让农业“命脉”搏动更有力/张宝山
- 34 “投”和“管”:一个都不能少/王萍
- 36 运行管护:用创新推动改革进程/王博勋
- 38 节水灌溉:助力现代农业发展/张宝山



7月4日,全国人大机关召开“两优一先”表彰大会,对35名优秀共产党员、20名优秀党务工作者、12个先进基层党组织进行表彰,分别授予“全国人大机关优秀共产党员”“全国人大机关优秀党务工作者”“全国人大机关先进基层党组织”称号。摄影/毕楠

| 报 道 |

特别关注 40 人民陪审员制度改革试点平稳推进 / 梁国栋

| 资 讯 |

04 要闻

| 人 物 |

代表风采 42 郭建华:放电影,42年初心不改 / 于 浩

| 地 方 |

江 苏 46 让人大代表与选民联系在“家门口”
——镇江市人大代表联系人民群众工作平台建设纪实 / 陈 杰
48 让人民的“钱袋子”在阳光下运行 / 朱 峰
辽 宁 50 抓好六个环节 强化代表建议办理实效 / 邵长杰

| 泛 读 |

史 话 51 吃饭的学问 / 刘绪义
看 世 界 52 巴西总统罗塞夫被国会弹劾的过程和前因后果 / 徐世彦



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjjg.12388.gov.cn



张德江会见柬埔寨参议院主席赛冲

7月6日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见柬埔寨参议院主席赛冲。

张德江说,中柬传统友谊源远流长,历久弥坚。今年6月,习近平主席和西哈莫尼国王就巩固中柬睦邻友好、深化互利合作达成新的重要共识。双方在涉及彼此核心利益上坚定相互支持,体现了高度战略互信。中柬应继续扩大务实合作,促进人文交流,弘扬传统友谊。

张德江表示,中国全国人大愿同柬埔寨国会、参议院加强治国理政经验交流,增进人民之间的友好感情,加强在多边议会组织中的协调配合,为巩固和深化中柬关系发挥积极作用。

赛冲说,柬方珍视与中方的传统友好关系,高度赞赏中国为世界和地区和平发展作出的贡献。愿加强与中方立法机关的交往,促进两国各领域交流合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江会见巴基斯坦国民议会副议长阿巴西

7月15日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了巴基斯坦国民议会副议长阿巴西。

张德江说,去年4月,习近平主席对巴进行国事访问,双方宣布将两国关系提升为全天候战略合作伙伴关系。中方愿与巴方携手,不断巩固政治互信,扎实推进中巴经济走廊建设,加强反恐安全合作,筑牢中巴友好的民意基础,打造中巴命运共同体。中方感谢巴方在南海问题上给予中方的坚定支持。中国全国人大愿与巴基斯坦国民议会加强治国理政经验交流,为各领域务实合作创造良好的法律和社会环境。

阿巴西说,巴中友好深入人心。加强对华合作是巴方各阶层的共识。巴方将一如既往地坚持一个中国政策,在南海等涉及中国核心利益的重大问题上坚定支持中方。

全国人大常委会副委员长吉炳轩参加会见。

全国人大常委会水法执法检查组举行第二次全体会议

7月15日,全国人大常委会水法执法检查组第二次全体会议在北京举行,研究修改执法检查报告。全国人大常委会副委员长李建国、吉炳轩、张宝文出席会议。

在听取了国务院有关部门和执法检查组成员对执法检查报告稿的意见和建议后,吉炳轩指出,从检查情况看,各地各部门十分重视水法的贯彻落实,水利改革发展取得显著成效,但依法治水管水兴水的意识需要进一步增强,农田水利基础设施建设力度需要进一步加大,大力发展高效节水农业的步伐需要进一步加快,农田水利发展的体制机制需要进一步创

新,着力推进水生态文明建设的措施需要进一步强化,水法的全面贯彻落实还有大量的工作要做。

修改完善后的水法执法检查报告将提请全国人大常委会审议。

王胜俊: 切实保证道路交通安全法贯彻实施

7月12日,全国人大常委会道路交通安全法检查组第一次全体会议在北京召开。全国人大常委会副委员长王胜俊、吉炳轩、万鄂湘、张宝文出席会议。

在听取公安部、工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、农业部、工商总局、质检总局、安全监管总局等有关部门的汇报后,王胜俊指出,道路交通安全事关人民群众生命财产安全和经济社会健康发展。贯彻实施道路交通安全法需要各有关部门严格依法履行职责,密切配合形成合力,有效解决道路交通安全领域突出问题,回应人民群众对平安顺畅出行的热切期盼。这次执法检查要通过调查研究,对法律实施中存在的问题提出整改意见和建议,督促整改,推动法律全面贯彻实施,努力营造有序、安全、畅通的道路交通环境。

陈昌智: 加大执法力度 解决突出问题

7月11日至15日,全国人大常委会副委员长陈昌智率领全国人大常委会执法检查组在云南昆明、西双版纳、普洱等地检查环保法实施情况,实地考察城乡污水处理、澜沧江水质保护、工业污染防治、大气环境监测、滇池治理等情况。陈昌智强调,新修改的环保法实施仅一年多,全国人大常委会就对此部法律实施情况开展执法检查,目的是为了进一步加大法律宣传普及力度,督促各地各部门依法行政、公正司法,推进各项制度的落实,推动法律全面正确实施。

陈昌智指出,从全国来看,我国环境保护工作虽然取得了积极成效,但环境形势依然严峻,大气、水、土壤污染严重,资源环境承载能力已接近上限,成为制约我国经济社会可持续发展的突出短板。要全面贯彻落实新发展理念,进一步加强环保法的宣传教育,加大环境执法和司法审判力度,着力解决环境领域的突出问题,不能因为经济下行压力大、一些企业是利税大户而放松执法、司法。只有严格执法、公正司法,才能让那些心存侥幸的企业不敢偷排偷放,不敢“未批先建”,形成震慑。

全国人大常委会启动促进科技成果转化法执法检查

7月19日,全国人大常委会促进科技成果转化法执法检查组第一次全体会议在北京举行,标志着全国范围内的促进

科技成果转化法执法检查工作启动。全国人大常委会委员长张德江对此次执法检查作出批示。全国人大常委会副委员长严隽琪、王晨、陈竺出席会议。

张德江在批示中指出，科技成果转化是科学技术转变为现实生产力的重要途径，也是实施创新驱动发展战略的一项重要内容。通过执法检查，推动促进科技成果转化法的有效落实，进一步打通科技与经济结合的渠道，促进科技成果尽快转化为现实生产力，为科技服务经济社会发展提供法律保障。

在听取了科技部、国家发展改革委、教育部等六部门的汇报后，执法检查组组长王晨指出，要从贯彻落实新发展理念、实施创新驱动发展战略、建设创新型国家的高度，深刻认识这次促进科技成果转化法执法检查的重要意义。要在全面了解促进科技成果转化法实施总体情况的基础上，重点检查新修改完善的相关重要法律制度的落实情况，分析各地区各部门法律实施中存在的问题和成因，研究提出加强法律实施的意见和建议，让新的制度在实施过程中真正落地，确保执法检查取得实效。

检查组将分成5个小组，于7月至8月期间分赴北京、浙江、湖南、广东、贵州5省市开展检查工作。全国人大常委会还将委托天津、内蒙古、江苏、安徽、山东、湖北、广西、四川8个省市区市人大常委会分别对本行政区域内促进科技成果转化法的实施情况进行检查。9月下旬，检查组将召开第二次全体会议，讨论修改执法检查报告。10月下旬，全国人大常委会将听取关于检查促进科技成果转化法实施情况的报告。

沈跃跃：保护生态环境必须依靠制度，依靠法治

7月11日至15日，全国人大常委会副委员长沈跃跃率全国人大常委会环境保护法执法检查组在河南省进行执法检查。

检查组听取了河南省政府及有关部门关于贯彻实施环保法的汇报，深入郑州、焦作、开封实地考察，与人大代表、基层环保执法人员、专家学者、企业代表等进行座谈，听取各方面的意见和建议。

沈跃跃指出，要把加强污染治理、保护生态环境作为供给侧结构性改革的重点任务，推动技术进步和产业转型升级，努力实现经济发展和环境改善双赢；要正确有效实施环境保护法，严格执法、公正司法、人人守法，形成依法保护环境的社会氛围；要持续深化重点区域污染防治协作，以更大的勇气、更强的决心、更有力的措施，推动解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。

沈跃跃强调，保护生态环境必须依靠制度，依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。

吉炳轩同巴基斯坦国民议会副议长阿巴西会谈

7月15日，全国人大常委会副委员长吉炳轩在人民大会堂与来访的巴基斯坦国民议会副议长阿巴西进行了会谈。

向巴平措：让各族群众共享发展成果

7月7日至13日，全国人大常委会副委员长向巴平措率领全国人大常委会专题调研组，就国务院制定实施民族区域自治法配套法规情况及城镇化进程中的民族工作在内蒙古自治区进行调研。

向巴平措强调，做好城市民族工作，是加强和改进新形势下民族工作和城市工作的重要内容。要坚定不移贯彻落实中央支持少数民族和民族地区发展的政策措施，补齐发展短板，确保民族地区同步建成小康社会。要不断提高对贯彻实施民族区域自治法的认识，认真贯彻落实民族区域自治法的各项规定。要加强民族团结创建，提高民族地区教育、医疗卫生、文化等社会事业的发展水平，改善各族群众生产生活条件和民生保障。要高度重视城镇化过程中的城市民族工作，维护民族团结、社会和谐，让各族群众共享发展成果。

张宝文出席京津冀农业协同发展论坛

7月8日，“京津冀农业协同发展论坛”在河北省保定市举行。全国人大常委会副委员长张宝文出席论坛并讲话。

张宝文指出，京津冀区域农业发展存在的优势和差异，为京津冀区域农业合作提供了前提，通过推动农业产业有序转移，可以实现三地互利共赢。京津冀三地要通过加强农产品安全供给、休闲农业旅游、科技研发等方面的协作，实现优势互补，化解现代农业发展的瓶颈制约。京津冀三地对于农业协同发展有着共同的利益诉求，有着跨区域合作的市场实践，也有着国家层面的大力推动，京津冀农业一体化的目标、前景是非常值得期待的。希望各方珍惜、利用好这个平台，为京津冀农业协同发展贡献智慧和力量。

陈竺会见法国参议院代表团

7月6日，全国人大常委会副委员长陈竺在北京会见了由法国参议院法中友好小组主席迪迪埃·纪尧姆率领的代表团。

纪尧姆一行是应全国人大中法友好小组邀请来华访问，并出席中法议会（参议院）定期交流机制第六次会议的。

陈竺会见瑞士客人

7月11日，全国人大常委会副委员长陈竺在人民大会堂会见了瑞士联邦议会国民院议长马克瓦尔德。



中央第七巡视组专项巡视 全国人大常委会机关党组工作动员会召开

根据中央统一部署,2016年7月4日上午,中央第七巡视组专项巡视全国人大常委会机关党组工作动员会召开。全国人大常委会机关党组书记、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨讲话,中央第七巡视组组长刘卒就即将开展的专项巡视工作作了讲话,中央巡视工作领导小组成员、办公室主任黎晓宏就配合做好巡视工作提出要求,全国人大常委会副秘书长、机关党组副书记信春鹰主持会议。会前,黎晓宏向全国人大常委会机关党组负责同志传达了习近平总书记关于巡视工作的重要讲话精神。

中央第七巡视组副组长张岩松、游美萍、赵德武及巡视组全体成员,全国人大常委会机关党组成员出席会议,行政

关系在全国人大机关的部级领导干部、全国人大机关各局室和直属事业单位主要负责人列席会议。

刘卒指出,巡视是全面从严治党的的重要手段,是党内监督的重要方式,是国之利器、党之利器。党的十八大以来,习近平总书记对巡视工作发表系列重要讲话,为巡视工作深入开展提供了强大思想武器和行动指南。全国人大常委会机关党组要认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,切实增强“四个意识”,自觉向以习近平同志为总书记的党中央看齐,向党的路线方针政策看齐,向党中央决策部署看齐,把思想和行动统一到中央要求上来。

刘卒指出,党的十八大以来,巡视

工作在坚持中深化、在深化中坚持,从聚焦党风廉政建设和反腐败斗争,向突出坚持党的领导、聚焦全面从严治党深化,政治巡视定位越来越精准、方向越来越明确。落实政治巡视要求,要坚定政治方向,把坚持党的领导作为各级党组织和党员领导干部应负的政治责任,守土有责、守土尽责,进一步强化各级党组织和党员领导干部的政治担当。要坚持问题导向,围绕坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党,发现问题、形成震慑,倒逼改革、加强管理,使管党治党从宽松软走向严紧硬,增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,全面净化党内政治生态。要坚守价值取向,坚持纪严于法、纪在法前,唤醒党章党规党纪意



动员会现场 摄影/樊如钧

识,提高党员干部党性觉悟,自觉坚持以人民为中心,坚定理想信念宗旨,做到为民务实清廉,进一步筑牢党执政的思想基础。

刘辛强调,巡视是政治巡视,不是业务巡视。中央巡视组将坚决落实政治巡视要求,全面履行党章赋予的职责,认真贯彻巡视工作条例和有关党内法规,以习近平总书记系列重要讲话精神为镜子,以党章党规党纪为尺子,紧扣“六项纪律”,紧盯党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力等共性问题,同时注意发现个性问题、找准要害问题、深挖根源问题,突出政治巡视重点,盯住关键的“关键少数”。重点检查党的领导核心作用发挥情况、党的路线方针政策贯彻

情况、机关党建工作情况、全面从严治党主体责任落实情况、纪检机构监督责任落实情况、选人用人情况和中央八项规定精神落实情况等。

黎晓宏强调,党的十八大以来,中央高度重视巡视工作,对形势的判断冷静清醒,政治定力十足、意志品质顽强、领导坚强有力。在党中央坚强领导下,中央巡视组已完成9轮巡视,共巡视了181个地区和单位党组织,并对4个省开展了“回头看”。全国人大常委会机关各级党组织和党员领导干部要深刻领会中央关于巡视工作的新精神,认真贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚决落实政治巡视要求。在政治高度上突出坚持党的领导,牢固树立“四个意识”,始终同党中央保持高度一致,在行动中找差距,在行动中看齐,在行动中落实;在政治要求上抓住党的建设,以巡视为契机,深入研究加强党的建设的具体措施,抓深思想建设、抓紧组织建设、抓实作风建设、抓严反腐倡廉建设、抓牢制度建设,坚决同一切弱化先进性、损害纯洁性的问题作斗争,祛病疗伤,激浊扬清,夯实党执政的政治基础;在政治定位上聚焦全面从严治党,全国人大常委会机关党组要切实履行主体责任,对党负责、对本单位政治生态负责、对干部健康成长负责;纪检机构要认真担负起监督责任,做到态度严肃、要求严格、纪律严明,推动全面从严治党向基层延伸,推动管党治党从宽松软走向严紧硬,为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局提供坚强保证。全国人大常委会机关党组和各级领导干部要从讲政治的高度,积极支持配合中央巡视组工作,实事求是、客观公正地反映情况和问题,充分信任、坚决支持、积极配合、同步监督中央巡视组工作,确保中央交给的巡视任务圆满完成。

王晨表示,中央第七巡视组专项巡视全国人大常委会机关党组,充分体现了以习近平同志为总书记的党中央对全国人大工作的高度重视和对机关党

员干部的关怀爱护。全国人大常委会机关党组和机关全体党员干部坚决拥护党中央的决定。我们要深入学习领会、坚决贯彻落实习近平总书记系列重要讲话和关于巡视工作的重要讲话精神,进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,切实把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署上来。

王晨强调,要深刻认识这次专项巡视是对全国人大常委会机关党组和党组成员的一次全面“政治体检”,认真贯彻政治巡视要求,坚定政治方向,坚持问题导向,坚守价值取向。要以高度的政治自觉和对党忠诚的态度,自觉接受巡视监督,全面配合巡视工作,决不讳疾忌医,决不避实就虚,决不护短遮掩。对巡视组指出的问题、提出的意见,要虚心接受、剖析原因、认真整改,做到即知即改、立行立改、全面整改。对巡视发现的违规违纪问题,要坚决查处、严肃问责。要以专项巡视为强劲动力,坚持标本兼治,用好巡视成果,切实担负起全面从严治党主体责任,打造忠诚干净担当的全国人大机关干部队伍,为贯彻落实党中央决策部署、坚持和完善人民代表大会制度、推动人大工作与时俱进作出新的贡献。

据悉,中央巡视组将在全国人大常委会机关工作2个月。巡视期间(7月4日—9月3日)分别设专门值班电话:010—55622760,专门邮政信箱:北京市邮政1071信箱(邮政编码100034)。巡视组每天受理电话的时间为:早8:00—晚20:00。根据巡视工作条例规定,中央巡视组主要受理反映全国人大常委会机关党组领导班子及其成员、行政关系在全国人大机关的党员部局级领导干部、下一级党组织领导班子主要负责人和重要岗位领导干部问题的来信来电来访,重点是关于违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律等方面的举报和反映。其他不属于巡视受理范围的信访问题,将按规定由全国人大常委会机关和有关部门认真处理。✶

全国人大机关召开“两优一先”表彰大会

文 / 全国人大常委会机关党委

7月4日下午,在庆祝中国共产党成立95周年之际,全国人大机关隆重召开“两优一先”表彰大会,对35名优秀共产党员、20名优秀党务工作者、12个先进基层党组织进行表彰,分别授予“全国人大机关优秀共产党员”“全国人大机关优秀党务工作者”“全国人大机关先进基层党组织”。全国人大常委会副秘书长兼秘书长、机关党组书记王晨同志出席会议并讲话。机关党组副书记、常委会副秘书长信春鹰同志主持会议并讲话。常委会副秘书长、机关党组成员、机关党委书记窦树华同志宣读表彰决定。机关党组成员、机关处级以上党员干部500余人参加。

王晨同志在讲话中指出,党的十八大以来,机关各级党组织和广大党员、党务工作者,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,认真落实党中央、全国人大常委会机关党组各项决策部署,充分发挥战斗堡垒作用和先锋模范作用,扎实工作、开拓创新,为服务全国人大及其常委会依法履职作出了新的贡献。特别是坚决落实全面从严治党要求,严格落实“两个责任”,严守党的政治纪律和政治规矩,大力加强机关思想政治、作风、组织、反腐倡廉和制度建设,坚持服务中心、建设队伍,开创了机关党建工作新局面。实践证明,机关各级党组织是坚强有力的,机关广大党员干部是富有战斗力的。这次受到表彰的先进集体和个人,是机关各级党组织和广大党员中的模范代表,展现了机关党组织和党员

的先进形象。希望受到表彰的单位和个人珍惜荣誉,谦虚谨慎,再接再厉,不断创造新的工作成绩,希望机关各级党组织和广大党员奋勇争先、真抓实干,更好地发挥战斗堡垒作用和先锋模范作用。

王晨同志指出,习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上的重要讲话,全面回顾了我们党95年来团结带领中国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;以不忘初心、继续前进为主题,深刻阐述了面向未来、面对挑战必须牢牢把握的八个方面要求。习近平总书记“七一”重要讲话是我们党在新的历史条件下进行具有许多新的历史特点的伟大斗争的政治宣言,是指引我们党奋力推进中国特色社会主义伟大事业和全面推进党的建设新的伟大工程的纲领性文献。机关各级党组织和全体党员干部要把学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话作为重大政治任务,把学习讲话贯穿“两学一做”学习教育全过程,把智慧和力量凝聚到不忘初心、继续前进的“八方面”要求上来。要牢记奋斗目标,坚定理想信念;增强“四个意识”,坚决维护党中央权威;坚定“四个自信”,不断完善人民代表大会制度;强化“基础在学”,突出“关键在做”,努力建设一支忠诚、干净、担当的高素质党员干部队伍,为完成好全国人大机关在协调推进“四个全面”战略布局中承担的工作任务提供坚强组织保证。

信春鹰在主持讲话中指出,根据中央“两学一做”学习教育要求和机关“两学一做”学习教育实施方案,在庆祝中国共产党成立95周年之际,机关召开“两优一先”表彰大会,大力宣传表彰机关涌现出来的优秀共产党员、优秀党务工作

者和先进基层党组织,目的是进一步弘扬正气、树立标杆,激励和鼓舞全体共产党员、党务工作者和基层党组织振奋精神、凝聚力量,在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局、贯彻落实五大发展理念和服务中心、建设队伍中走在前、作表率。机关各级党组织和全体党员干部要以习近平总书记“七一”重要讲话精神为引领,以“两优一先”表彰大会为契机,进一步强化“四个意识”,充分发挥战斗堡垒和先锋模范作用,在加强机关党的建设、深化机关作风建设中作出更大成绩。

全国人大常委会机关党委作出“两优一先”表彰决定,号召机关全体共产党员和党务工作者,要以受表彰的先进个人为榜样,深入学习习近平总书记系列重要讲话精神,坚定信仰信念,对党忠诚,不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识;尊崇党章、遵守党规,按照党员标准规范言行,严以律己、清正廉洁;牢记党的根本宗旨,密切联系群众,敢于担当、积极作为,充分发挥先锋模范作用;带头践行社会主义核心价值观,崇德向善、见贤思齐,自觉培养高尚道德情操。各级党组织要向受表彰的先进集体学习,切实履行党章规定的各项职责,带头贯彻执行党的理论和路线方针政策,自觉维护党的团结统一,坚持民主集中制,落实全面从严治党主体责任,在服务中心、建设队伍中创造一流业绩。

全国人大常委会办公厅人事局党支部马韬同志、人民大会堂管理局党委办公室主任李海涛同志、离退休干部局党委第八党支部书记邓福祥同志分别作为优秀共产党员代表、优秀党务工作者代表、先进基层党组织代表作了大会发言。★

新时期共产党人的楷模

——全国人大机关邀请李保国先进事迹报告团作专场报告

文 / 全国人大常委会机关党委办公室

为深入学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神,把机关“两学一做”学习教育引向深入,7月8日上午,机关邀请李保国先进事迹报告团作专场报告。全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志出席。机关党组副书记、常委会副秘书长信春鹰同志主持。机关党组成员、行政关系在机关的党员部级领导干部、机关党员干部600余人参加。

报告会前,王晨同志会见了报告团全体成员。王晨同志指出,习近平总书记对李保国同志先进事迹作出重要批示,称赞李保国同志是新时期共产党人的楷模,知识分子的优秀代表,太行山上的新愚公。李保国同志的先进事迹感人

至深、令人敬佩,在全社会引起了强烈反响。今天,报告团专程为全国人大机关党员干部作报告,是难得的学习机会。我代表机关党组,向河北省委和报告团表示感谢。目前,机关正在深入学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神,不断把“两学一做”学习教育引向深入。李保国同志的先进事迹对于机关党员干部以先进典型为镜、做合格党员有很好的教育意义。机关各级党组织和全体党员干部都要大力弘扬李保国同志心系群众、扎实苦干、奋发作为、无私奉献的高尚精神,牢记不忘初心、继续前进的“八方面要求”,坚定共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想,永远保持中国共产党人的奋斗精神,永远保持对人民的赤子之心,把对



报告会现场 摄影/毕楠

党的热爱和忠诚融入到长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度中去。

报告团成员李保国同志生前所在学校的领导、接受他科技援助的村党总支书记、身边追随的学生、李保国同志的妻子和新闻媒体记者,从各自亲身经历讲述李保国同志先进事迹,为机关党员干部作了全面生动、感人至深的报告,让这位新时期共产党人的楷模、知识分子的优秀代表、太行山上的新愚公走进了每一位党员干部心间。

信春鹰同志在主持报告会时指出,李保国同志35年如一日,坚持全心全意为人民服务的宗旨,长期奋战在扶贫攻坚和科技创新第一线,把毕生精力投入到山区生态建设和科技富民事业中,用

自己的模范行动彰显了共产党员的优秀品格。机关各级党组织和全体党员要把李保国同志先进典型作为“两学一做”学习教育的鲜活教材,对照学习,不忘初心、继续前进,坚定理想信念,坚守共产党人的精神高地,筑牢对党忠诚的政治品格,保持纯正质朴的百姓情怀,弘扬扎实苦干的优良作风,从一点一滴做起,干在实处、走在前列,在完成机关中心工作任务中更好地发挥先锋模范作用。

机关党员干部纷纷表示,要以李保国同志为榜样,按照“四讲四有”合格党员标准,进一步坚定信仰信念,牢记党的根本宗旨,坚守“三严三实”,敢于担当、积极作为,不断提高参谋助手能力和服务保障水平。✘

进一步推进环保法全面贯彻实施

全国人大常委会副委员长 沈跃跃

开展环境保护法执法检查是今年全国人大常委会一项重要的监督工作。6月3日,全国人大常委会环境保护法执法检查组第一次全体会议在京召开,主要任务是学习贯彻环境保护法,交流法律实施情况,部署执法检查工作。张德江委员长对这次执法检查非常重视,专门作出重要批示:“保护环境是基本国策。环境保护法是环境领域的基础性、综合性法律。环境保护法的修订和颁布实施,对于依法保护和改善环境,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展具有重要意义。要通过执法检查,宣传好环境保护法,督促法律得到有效贯彻实施。要着力提高全社会的环境保护意识,推动各级政府、企业和公众依法落实环境保护责任,严格执法、公正司法、认真守法。要牢固树立绿色发展理念,坚持绿水青山就是金山银山,不断加大环境保护工作力度,为切实改善环境质量,建设美丽中国作出贡献。”我们一定要认真学习,深刻领会,切实抓好贯彻落实。

充分认识贯彻实施环境保护法的重要意义

环境保护事关人民群众的根本利益,事关民族发展的长远利益。目前,我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的形势仍很严峻。生态环境恶化及其对人民健康的影响已经成为突出的民生问题,成为全面建成小康社会的突出短板。人民群众对清新空气、干净饮水、安全食品、优美环境的要求越来越强烈。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央,从中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的战略高度,把



6月3日,全国人大常委会环境保护法执法检查组第一次全体会议在京举行,沈跃跃副委员长出席会议并讲话。摄影/樊如钧

生态文明建设和环境保护摆上更加重要的战略位置。习近平总书记多次指出,环境就是民生,要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境。总书记强调,绿水青山就是金山银山,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。保护生态环境必须依靠制度,依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。党的十八届三中全会提出,要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快生态文明制度建设,用严格的法律制度保护生态环境。党的十八届五中全会将绿色发展作为五大发展理念之一,明确指出绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现。今年十二届全国人大第四次会议审议批准的“十三五”规

划纲要,就生态文明建设作出了科学的顶层设计和周密的制度安排。党中央对生态文明建设和环境保护工作提出的新思想、新论断、新要求,为我们做好新形势下的环境保护工作指明了方向,提供了根本遵循。

全国人大常委会高度重视环境保护工作,从完善法律制度和加大监督力度两个方面持续发力。本届常委会根据党中央的决策部署,把环境保护法修订作为一项重要立法任务,积极推进立法进程,广泛听取各方面意见,审议通过了新修订的环境保护法(简称新环境保护法)并于2015年1月1日正式实施。在法律实施仅一年多的时间,全国人大常委会就对这部法律的实施情况开展执法检查,目的就是进一步加大对法律宣传普及力度,督促各地各部门依法

行政、公正司法,推进法律各项制度的落实和完善,推动环境保护法全面正确实施。我们要把思想和行动统一到中央的精神上来,充分认识贯彻实施环境保护法的重要意义,切实增强责任感和使命感。要通过这次执法检查,深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神特别是关于生态文明建设和环境保护的重要指示精神、党中央关于生态文明建设的重大决策部署和环境保护法的各项规定,推动各地各部门牢固树立绿色发展理念,扎实推进供给侧结构性改革;深入了解法律的贯彻实施情况,积极回应人民群众对环境的关切,推动人民群众最关心、最直接、最现实利益问题的解决;深入研究环境保护领域面临的突出困难和问题,全面推动环境保护工作。

进一步推动环境保护法全面贯彻实施

环境保护法是环境领域的基础性、综合性法律。制定一部好的法律不容易,把法律实施好更不容易。张德江委员长多次强调,执法检查是人大监督的法定形式和重要途径,也是人大推动法律贯彻实施、推进法治国家建设的主要抓手。全国人大常委会要坚持党的领导,坚持依法行使职权,坚持问题导向,坚持监督与支持相统一,抓住执法检查各个环节,加强和改进执法检查工作,努力增强执法检查实效。还明确了执法检查工作的六个环节,进一步完善了执法检查工作机制。这次执法检查要认真落实好这些要求。

一要大力宣传贯彻新环境保护法。执法检查的过程本身也是学习宣传、贯彻实施法律的过程。要通过执法检查,督促各级政府特别是领导干部、执法人员、企业负责人深入学习理解这部法律的重大意义和基本制度规定,切实承担起贯彻实施环境保护法的责任。通过执法检查,既要让社会各方面充分认识保护环境的重要性、必要性、紧迫性,坚决向污

染宣战,又要深刻认识解决环境问题的复杂性、艰巨性、长期性,牢固树立保护环境人人有责的观念,坚持久久为功。

二要推动解决环境领域突出问题。大气、水和土壤污染是群众反映最强烈、环境领域亟待解决的问题。这次执法检查,要严格按照环境保护法关于大气、水和土壤污染防治有关制度规定,结合已经开展的大气污染防治法、水污染防治法执法检查成果和土壤污染防治立法工作,着力推进大气、水和土壤污染防治,推动相关法律法规的贯彻落实和修改完善。

三要全面检查法律基本制度和重要规定的落实情况。执法检查要全面了解法律确立的基本制度和规定的执行情况。新环境保护法明确规定了政府对环境保护的监督管理职责,划定生态保护红线、污染物总量控制、环境监测和环境影响评价等环境保护基本制度,进一步强化了企业防治污染的主体责任,明确企业应当防止、减少环境污染和生态破坏并依法承担责任,对环境违法行为加大惩处力度,特别是对领导干部责任追究、区域联防联控、按日计罚、查封扣押等作出具体规定。这些制度和规定执行情况如何、落实是否到位,都是我们在执法检查中要重点加以关注的。

四要推动相关法律法规和规章制度的健全完善。执法检查要督促国务院有关部门按照环境保护法的要求,抓紧制定完善、及时出台配套法规和规章,比如排污许可、环境监测、环境信息公开等制度。地方人大和政府也要因地制宜制定配套的地方性法规和规章,更好地落实环境保护法的各项要求。

扎实做好环境保护法执法检查工作

全国人大常委会高度重视环境保护法执法检查,张德江委员长专门作出重要批示,三位副委员长带队进行检查,全国人大环资委和常委会办公厅等有关部门事先做了充分准备。我们要以高度

负责的精神和求真务实的态度,做好这次执法检查工作。

一要认真学习。检查组的同志要深入学习贯彻习近平总书记关于生态文明建设和环境保护工作的重要讲话精神,认真学习环境保护法,领会法律的立法宗旨和原则目标,掌握相关法律、法规和政策,结合执法检查重点,有针对性地学习,带着问题思考,做到心中有数,使执法检查工作的放矢。全国人大常委会环境保护法执法检查组第一次全体会议为大家提供了参阅资料,会议结束后还有专家讲座,大家要认真学习,为开展好执法检查做好充分准备。

二要坚持问题导向。这次执法检查要紧紧围绕检查重点,抓住法律实施中的突出问题、主要矛盾和薄弱环节,特别要注重发现带有普遍性的问题,深入基层,深入实际,广泛听取各方面的意见和建议,认真分析产生问题的原因,深入研究解决问题的办法,提出针对性的意见和建议,切实推动和改进工作。

三要通力合作。近年来,各地人大常委会在执法检查工作中积累了很多好的经验和做法。检查组要与地方人大的同志多商量、多沟通,多听取人大代表的意见,加强相互配合。人大常委会开展执法检查是对“一府两院”的监督和支持,有关单位和部门要全面反映情况,及时提出建议,共同做好环境保护法执法检查。

四要加强宣传引导。各有关单位和新闻媒体要以这次执法检查为契机,进一步宣传党中央关于生态文明建设和环境保护的一系列重大决策部署,宣传环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法等法律法规,宣传国家各项政策措施和地方的好做法、好经验,大力增强全社会环境保护意识,形成保护环境、人人有责的良好社会氛围。

检查组要严格遵守中央八项规定,轻车简从、廉洁自律、简化形式、注重实效,通过大家共同努力,使环境保护法执法检查取得实实在在的效果。✘

民法典应大力弘扬民族精神

全国人大常委会副委员长 吉炳轩



就人权问题,我们每年都要同西方社会打“嘴皮官司”,你评论我们的人权,我们也发表白皮书评论你的人权。这个“嘴皮官司”还会不停地打下去,只要存在着不同的社会制度、不同的意识形态,这个官司就会一直打下去。我们编纂民法典,制定民法总则,从一定意义上说,是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。这部法律起草好了,意义重大。

民法总则草案说明中有一段说得很好,“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。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。”“编纂民法典是维护最广大人民利益的客观需要。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,健全民事法律程序,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切身利益。”

现在民法总则草案这个稿子,感觉有三个方面的内容还需要从法律条文的角度突出一些、鲜明一些、深刻一些。

一是要充分昭示以人为本的立法宗旨。民法总则,就是为人民立的法,保护人民的法。当然,我们所有立法都是为人民而立,都是以保护人民的利益为准则,但不同的法律法规由于指向很具体,只能说是充分体现人民利益的。而民法则不同,这是专门为人民的利益立法,就以此要讲清人民的基本权利,用法律手段保护好这些基本权利。民法总则就要讲清楚、保护好中国人最基本的人权。人权涉及的内容很广泛,不同的政治制度有不同的观念和内涵。我们所讲的人权,最起码有人的生存权、人的劳动权、人的名誉权、人的隐私权、人的选举权和被选举权、人的教育权和监护权、抚养权等等。应该借这部法律把我们的人权观用法律语言讲清楚。这没有什么讲不清楚的。我们依法保护人民的基本权利,就要说清维护哪些权利。

二是要讲清人民的合法权益。我把人的合法权益同人的基本权利分开来说,就在于基本权利是作为一个人所必有的,而合法权益则主要是通过劳动和奋斗所带来的。合法权益的内容也有很多,有经济方面的,有政治方面的,有文化方面的,等等,如财产权、继承权、土地承包权、出版自由权等。尽管这些权益在一些具体的法律法规中均有表述和体现,但在民法总则中也应该有所体现,而且是较为集中和充分的体现。

三是要依法大力弘扬我们的民族精神。任何一个国家、一个民族都要靠精神来支撑,没有精神支撑的民族是难以自立的,也是没有希望的。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。国家利益至上,民族利益至上,这就是我们的人权观,也是任何一个国家的人权观。现今,国际上还从来没有超越国家和民族利益的人权观,所谓的普世价值观是根本不存在的。什么是我们的民族精神,这也可以从不同的方面讲出许多。但概括起来讲,我们的民族精神有许多体现在社会主义核心价值观里面。我们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。法律是弘扬正气、惩治邪恶的,就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。

以上三点,希望能有所体现,并能鲜明一些、深刻一些,以使这个民法总则的标准更高些,作用更大些,效果更好些。✘

让民法典成为社会主义核心价值观的法律载体

文 / 李连宁



编纂民法典不仅是一个庞大的立法工程,也是个非常复杂的国家治理工程和社会工程。因为民法涉及一个国家的社会生活、经济生活的方方面面,可以说渗透到社会生活的每一个角落。法学界号称“民法是万法之母”,最早的罗马法是包括实体法、程序法、民法、刑法、行政法,然后逐步把它分离出来,所以民法号称是“万法之母”。

听了李适时主任的说明之后,我在思考一个问题,我们编纂民法典的历史价值和立法精神是什么?

《法国民法典》又称《拿破仑法典》,其历史价值有两点,一是资产阶级革命胜利拿破仑政变夺取政权以后,当时法国各地的法律是各自为政的,南方是罗马法,北方是习惯法,而每个地方的罗马法和习惯法执行情况又不一样。他的一个建树就是制定一部全国统一适用的法律。当时,伏尔泰有句话“在法国旅行需要经常更换法律,就像要经常更换马匹一样”,就是走到各地方要按这个地方的法律办。二是这部法律又为自

由资本主义发展奠定了法律基础。《德国民法典》的历史价值和立法精神,也是普鲁斯帝国统一以后,把德国各地的法律统一起来。另外,在1900年实施,正好是为垄断资本主义奠定了民法基础,有着鲜明的历史价值和立法精神。在我们来讲,秦始皇早在两千多年前就实现了法制统一,即把秦国的法律适用在其他六国,再逐步拓展。俄罗斯苏维埃1922年的民法典,它是在否定私法的基础上,建立起了社会主义公有制为基础的财产关系法律。日本的民法,又是在继承法国和德国民法典的基础上,它当时是明治维新,急于摆脱落后,要富国强兵。所以,从这些国家的民法典制定来看,都有它特定的历史价值和立法精神。中国现在编纂民法典,启动这项工作,我们的历史价值和立法精神在哪里?不应当仅仅当成是一个立法技术层面的编纂,不光是为了达到完备民事法律体系的目的。

我觉得,首先,要让民法典成为社会主义核心价值观的法律载体。因为民

法是跟习惯、良俗,跟民间的道德伦理融合在一起的,包括家庭、婚姻、子女、继承,都是跟道德伦理关系很紧密的。我们社会主义核心价值观的24个字,怎么通过民法典把它融汇到里面,成为社会主义核心价值观的法律载体,规范到人民生活中,这是很重要的考虑。另外,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尊重,人民的智慧得到极大发挥,社会的财富得到充分涌流。也就是说,通过民法增强人民对国家的信心,让资本不再“外流”。这样才能建立人民对我们国家的信心,才能够凝聚我国各族人民实现中华民族伟大复兴的中国梦。所以我觉得,全面建成小康社会之际,在建设社会主义现代国家这样一个宏伟目标上,我们的民法典应该发挥历史责任和历史价值,这是非常重要的。

其次,从民法典的体例特点来看,要充分体现时代特点和中国特色。《法国民法典》当时除了总则以外,第一篇是民事主体,第二篇是物权,第三篇是财产取得。《德国民法典》除了总则以外,第一篇是债权,更体现意思自治。现在是21世纪,在尊重和保障人权的今天,我们国家民法典的体例,应该不能步德国、法国、日本的后尘,应该体现中国特色和时代的特点。我认为,中国的民法典不但应当规定人格权篇,而且应该把人格权篇放在第一篇。

另外,要把中国优秀传统文化道德价值融入民法典。

我觉得这次编纂民法典要体现时代特点和中国的特色,因为它启动的是编纂民法典这样一个重大的工程。✘

(作者系全国人大常委会委员、全国人大法律委副主任委员)

农村各类组织的法人地位有待明确

文 / 刘振伟



民法总则草案将民事权利的主体归为自然人、法人、非法人组织三类,相比民法通则的规定,更符合经济社会发展的客观现实。

民法总则草案说明中提到,编纂民法典坚持问题导向,对社会生活迫切需要规范的事项作出创设性规定。但农村经济社会发展中有三类组织,在法人一章中找不到对应的法人类型和相关规定。

一是农民专业合作社。目前全国有148万家,农民专业合作社法规定合作社依法登记并取得法人资格。草案第七十二条规定合作社法人另有规定的依照其规定,但没有明确合作社的法人类型。事实上,按照现在的法人分类,很难归类,因为农民专业合作社既不是纯粹的营利性法人,也不是纯粹的非营利性法人,它既具有营利性,又具有公益性。现在,工商部门对农民专业合作社的登记很难处理,有的登记为企业法人,有的登记为其他机构,比较混乱。

二是农村集体经济组织。宪法、物

权法、农村土地承包法中都有集体经济组织的法律地位,但在民法通则中没有法律人格,目前全国有24.8万个村建立了农村集体经济组织,主要集中在东部发达地区。

三是村民委员会。全国36.5万个村由

村民委员会代行村集体经济组织职能。村集体经济组织或村民委员会经营管理的农村资源性和经营性资产数量很大,草案既未规定其属于法人,也未纳入非法人组织管理。

按目前的规定,将给这三类农村经济组织的工商部门登记注册带来不便,影响其作为独立的市场主体参与经济活动。为适应经济社会发展带来的法人形态变化,保证现实中各类组织平等地开展民事活动,建议对法人一章进行调整。

方案一:调整目前草案关于法人的分类标准,重设法人类型。草案说明中也提到,目前各方面对法人分类有不同认识,依公私性质可以分为公法人、私法人,依成立基础可以分为财团法人、社团法人,依设立目的可以分为营利性法人、非营利性法人。目前,草案采取的是按照法人设立目的和功能进行分类的标准。既然目前营利性法人、非营利性法人的分类不能涵盖经济社会发展中各类组织类型,可以采取以成立基础为标准的

法人分类方法,将法人类型分为财团法人和社团法人。凡是以捐助财产为成立基础的即为财团法人,包括各类基金会和慈善团体。凡是以人的集合为成立基础的即为社团法人,涵盖公司、合作社、各类社会团体等(原来的机关法人、事业单位法人继续保留)。财团法人和社团法人具有共同的成立要件,如草案第五十四条至第五十七条规定的依法设立、有必要财产、有章程规定、有组织机构等。同时也有区别,财团法人只能为公益事业,而不得营利;社团法人既可以为营利性质,如有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等,也可以为半营利半公益组织和村民自治组织,如各类合作社、村集体经济组织、经营管理集体资产的村民委员会等,还可以为纯社团性质,如民法通则界定的社会团体法人。

方案二:保持草案现有法人类型的相关规定,但须对部分条款进行修改,解决不同形态组织法人地位问题。修改草案第七十二条规定,明确农民专业合作社属于合作社法人,并明确以合作社法人进行工商登记。在法人一章的一般规定中,增加对农村集体经济组织、经营管理集体资产的村委会或居委会的相关规定,赋予其法人地位,允许其到工商部门进行法人登记,为进一步深化农村产权制度改革,推动集体经济发展留出空间。

总之,法人制度要能够客观反映各类组织的客观存在,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。☑
(作者系全国人大常委会委员、全国人大农委副主任委员)

如何更好地保护弱势群体的权利

文 / 郑功成

编纂民法典是我们国家法治化进程中具有划时代意义的大事件,也应该是中国特色的社会主义法律体系真正开始走向成熟定型的客观标志。民法典的核心要义应该是遵循主体平等、切实保障人权,这是编纂民法典应当追求的真谛。

民法总则草案中,我十分关注监护制度,因为它的重点是要解决未成年人、老年人、残疾人的人权保护问题,一老一幼一残,都是社会的弱势群体。目前,草案对这方面的规定还不够完整和清晰。

对未成年人的监护容易理解,以年龄为据即可。但是对于老年人、残疾人这些成年人的监护,能不能规定得更加具体一点,使法律更具可操作性。因为不是所有的残疾人都是没有民事行为能力或者限制民事行为能力,关键是一些智障的残疾人,怎么解决他们的监护问题。最近几年,我们在调查发现,老年人的监护问题也值得特别关注。因为我国已进入了老龄化社会,而且是少子高龄化社会,老年人的监护问题虽然不能说具有普遍性,但是正在成为普遍性的问题。没有子女的老年人面临着监护问题,有子女但子女不孝的老年人也面临着监护问题。过去还有村民委员会、居民委员会可以有效介入,有邻里互助、亲友关照,有优秀的传统文化,现在很多条件已经不具备了,亟须建立更加清晰、完整的监护制度。如何更好地保护未成年人、失能老年人和智障残疾人等,目前这部法律草案中还没有完全解决问题。

具体到条文的修改,草案第二十五条第二款规定,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、照顾和保护义务。这样规定是否意味着子女对有民事行为能力的老人就没有这个



义务了?因为老年人并不一定都没有民事行为能力,有的八九十岁的老年人也有民事行为能力,但他们需要照顾,所以这里的规定改变了我们的传统,改变了老年人权益保障法、婚姻法甚至继承法中所规定的子女对父母有赡养义务,所以我不赞成这么写,建议改为“子女对年老的或者无民事行为能力或者限制民事行为能力的父母应有赡养、照顾和保护的义务”。

第二十三条第三款和第三十四条有好几个地方,谈到监护资格谁来干预,都提到依法设立的老年人组织。我不太理解,“依法设立的老年人组织”是什么组织?实际上有三种类型,第一种是老龄工作机构,这是老年人权益保障法里的执法主体。第二种是老年人协会之类的社团,也是依法成立的组织。第三种是依法设立的养老机构。老年人组织到底是哪一种类型的组织?如果摆在妇联、残联的后面,应该是老龄工作机构,就是老年人权益保障法、妇女权益保障法、残疾人保障法里的执法主体,应该是并列

的。如果讲学校、医疗卫生机构,应该将儿童服务机构、养老服务机构也纳入进来。所以,这方面还要进行认真研究的,不是现在讲的这个概念。如果说医疗卫生机构可以起到这样的作用,那么儿童福利机构、老年人福利机构也应该起到这样的作用。如果说妇联、残联列在里面,老龄工作机构也应该列到里面,因为它是相关法律已确定的执法主体。

此外,对居民委员会、村民委员会的作用还应研究。现在社会在发展,社会在转型,现在的居民委员会和村民委员会跟计划经济时代的居民委员会、村民委员会已经无法比拟了。它们能不能担起这样的责任,应该不应该担起这样的责任,要看村民委员会和居民委员会立法是否赋予了它们这样的职责,也要看其有无能力承担。通过大量的调查表明,村民委员会、居民委员会的作用弱化已不可逆转。因此,民法总则应当认真考虑现实社会的变化。✘

(作者系全国人大常委会委员、中国人民大学教授)

民法典应充分体现“尊重和保障人权”

文 / 徐显明



制定民法典是法学界等待了几十年的大事,尤其从上世纪改革开放以来,法学界强烈呼吁制定民法典,这个过程没有中断,立法机关克服重重困难,以中国独特的单行法的方式,一步步使民法走向法典化。如果到2020年前后,一部完整的民法典能够在我们这个民族当中诞生的话,将是中华民族的幸事。

民法是一个国家真正走向法治的标志。它起源于罗马法。罗马法最早被称作“万法之法”,由其衍生出来很多东西。罗马法奠定了一个原理,就是从罗马法开始分公法和私法。我们今天讲民法的时候,把它叫私法。私法就预示着,当被宣布为私领域的时候,公权力不得介入,这是重大的法治原则。如果是在公权力范围内的事情,靠宪法来调整。如果是民事法律领域的事务,就预示着对公权力的排除,公权力如果进入到民商事领域里面,那就不是法治状态。所以,罗马法给我们留下了可称作制度文明的共同原则,这个原则被后世很好地继承下来了。

现在我们制定民法典,首先面对的问题是,这部民法典如何体现我们的民

族精神?我认为,社会主义核心价值观应该通过民法来固定,这也恰恰是我们制定民法需要体现的另一个价值。社会主义核心价值观一共24个字,前8个字“富强、民主、文明、和谐”是讲国家和民族的共同理想,后8个字“爱国、敬业、诚信、友善”是讲我们民族和每个公民应该有的道德。其中,诚信恰是民法要遵循的精神。中间8个字,“自由、平等、公正、法治”体现的其实都是民法精神。所以,

我们的民法如果将来能够有这样的价值,我们的民法就会是一部伟大的民法。

第二,我们的民法应该具有现代精神。而现代精神的核心是应该体现尊重和保障人权。我们国家有许多法律,但如果说一部“以权利为本位”的法律时,最典型的就是民法。民法的所有条款都是以权利作为基础,这是典型的权利本位法,而权利本位法首先应该体现尊重和保障人权的精神,这个精神应该写到我们的民法总则当中去。另外,法治精神当中还有一条,对公权力来讲,法无授权不可为,这句话大家现在都已经很熟悉了,但是对民事领域而言,它的最重要的原则应该是“法不禁止即自由”。“法不禁止即自由”恰恰是最重要最基本的法治精神,我强烈呼吁把这个精神在立法当中体现出来,因为这是民法的灵魂,这个灵魂不能丢。否则,我们民法的先进性、时代性和可用性都将大打折扣。

第三,关于我们的民事权利体系。目前,看到草案的这个写法,我认为严重失衡。其一,权利列举不全;其二,数量不足;其三,它具有封闭性。我数了一下,

包括概括性条款在内,一共13条。这部法是权利法,现在列举权利的数量,还不如我们的宪法中列举的多。宪法里列举了28种权利,这部法律数一下,才13条,所以这个篇章应该增加权利种类。我们国家在诉讼上有个特点,就是宪法里给公民授予的各种各样的权利,人民法院在审判的时候不能援引宪法,只能把它转化为民事权利才能获得保护。基于中国不能援引宪法进行诉讼的现实,我建议,把宪法中已列举出来的权利应尽可能民事化,尽可能地在民法当中体现出来,比如人格的权利,只规定公民的人格尊严受法律保护是不够的。宪法里讲,人格尊严不受侵犯。要用排他性的条款、禁止性的条款,禁止任何人用任何方式侵犯人的尊严。尊严这项权利是具有时代性的。这项权利在第二次世界大战之前,人类的权利史上没有。基于纳粹灭绝种族,灭绝种族就是要灭绝人的尊严,所以二战结束以后,把人的尊严上升为一项基本权利。我们的“五四宪法”里没有这项权利,“七五宪法”“七八宪法”当中也没有,但是“八二宪法”把人的尊严作为基本权利写进去了。这是因为我们曾尝过“文革”中蔑视人的尊严的苦头。我们的民法应该在人的尊严上多下功夫。所以,应把宪法当中列举出来的基本权利尽可能转化为民事基本权利。解决这个问题有个技术性的办法,就是除了列举之外,后面应该出现一个权利的兜底条款,就是增加一条,“法律保护本法未尽的其他民事权利。”用这样方式,就可以形成一个相对完整而又开放的权利体系。✘

(作者系全国人大常委会委员、全国人大法律委副主任委员)

制定民法总则 促进法律体系与时俱进

文 / 王利明

“法与时转则治”。虽然我国社会主义法律体系已经形成,基本涵盖了社会经济生活的主要方面,但我国社会主义法律体系需要与时俱进,不断完善,而民法总则的制定正是完善法律体系的重要步骤。

民法总则的制定重新开启了我国民法典的编纂进程。新中国成立以来,我国曾于1954年、1962年、1979年和1998年四次启动民法典的起草工作,但受当时的历史条件所限,民法典的制定始终未能完成。党的十八届四中全会决定提出“编纂民法典”,为我国民法典的制定提供了新的历史契机。目前,立法机关正在审议《中华人民共和国民法总则(草案)》,揭开了新一轮民法典编纂的序幕,具有重要的历史意义。在民法典中,民法总则就是统领整个民法典并且普遍适用于民商法各个部分的基本规则,它统领整个民商立法,因而构成民法典中最基础、最通用,同时也是最抽象的部分。总则是民法典的总纲,纲举目张,整个民商事立法都应当在总则的统辖下具体展开。民法典分则内容复杂,涉及面很广,需要全面规划,稳步推进。在我国已制定合同法、物权法、侵权责任法、婚姻法以及继承法等民事法律的情况下,民法总则草案规定了人格权、债权、物权等民事权利,以及民事责任制度,从而确立了民法典的分则体系。所以,民法总则的制定,基本确立了民法典的体系安排,对于妥当协调民法总则与民法典分则的关系具有重要意义。

民法总则的制定将极大地推进民事立法的系统化过程。法典化就是体系化,民法总则的制定将使整个民事立法体系更加和谐,更富有内在的一致性。

长期以来,由于没有民法典,我国民事立法始终缺乏体系性和科学性,不利于充分发挥民法在调整社会生活、保障司法公正等方面的功能。例如,民法通则与合同法在合同效力的规定上,就存在明显的冲突。再如,诚实信用原则在民法通则中被确认为一项基本原则,但在物权法等法律中则未被确认为基本原则。这就表明,各个民事立法所认可的内在价值和原则并不具有一致性。而民法总则的制定确立了普遍适用于各个民事立法的基本价值和原则,确立了各民事立法所普遍遵循的规则,消除了各个法律相互之间的冲突和矛盾。这就使民事立法体系更加和谐一致。

民法总则的制定确立了民法典的基本制度框架。民法是权利法,民法典的体系构建应当以民事权利为中心展开,这种做法最初起源于自然法学派,而潘德克顿学派的代表人物,如沃尔夫等人,也进一步发展了这种理念。一些大陆法系民法典,如《德国民法典》《日本民法典》,实际上是以权利为中心而构建的。我国民法典的制定应当积极借鉴国外民法典的编纂经验,即将民事权利作为民法典体系构建的中心。民法典总则关于民事权利体系的规定是民法典分则体系构建的基础,民法典总则应当重点就主体、客体、法律行为及民事责任的一般规则作出规定,而分则体系则应当以权利和具体的责任制度为中心展开。民法总则将系统全面地确认和保护各项民事权利,构建民事权利体系,注重保障人格尊严,弘扬私法自治,强化私权保障理念。这不仅奠定了民法典分则制度设计的基本格局,而且也整个民事立法的发展确定了制度基础。



民法总则的制定连接了民法和商法之间的关系。我国历来采民商合一的立法体例,此种做法符合我国的现实需要,也顺应了世界民事立法的发展趋势。可以看出,民法总则的制定会继续秉持民商合一的传统,将为各项商事特别法提供基本的法律依据,构建一个民商统一的和谐一致的私法秩序。这也有利于明确民法总则与商事特别法之间一般法与特别法的关系。例如,关于公司的相关纠纷,如果公司法有特别规定,则应当适用该特别规定;如果在公司法中找不到相关的规则,则可以适用民法总则的一般规定。民法总则的制定本身是民商事法律体系化的根本标志,在民法总则的统辖下,所有的民商事法律规则形成了统一的体系。这有利于规范市场秩序、维护交易安全,促进市场经济的健康发展。

“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”民法总则的制定,有利于进一步提升我国民事立法的体系性和科学性,从而进一步完善我国社会主义法律体系。✘

(作者系中国人民大学教授、中国民法学研究会会长)

民法总则草案中法人分类体系的突破与创新

文 / 赵旭东



化立法应有的理性,直接反映了我国现实的国情,表现出鲜明的中国特色,既实现了对民法通则法人类型概念的突破和创新,又保持了我国法人制度立法的连续性和稳定性。

首先,法人的分类应以法人之间最具有法律意义的根本差异作为分类的根据。在我国的法人组织中,是否具有营利性无疑

法人制度是民事主体制度中十分重要的部分,因而也是我国民法典编纂中民法总则立法的重要内容之一。从提交全国人大常委会审议的民法总则草案看,与民法通则相比较,法人制度也是修改最多、变化最大的部分,因而也成为本次民法总则立法的重心和亮点。

这次法人制度最重要的突破和创新是法人的分类概念和体系。我国民法通则将法人分为企业法人和机关法人、事业单位法人和社会团体法人四类,后三类又统称为非企业法人。在传统民法上,西方国家民法典多采用社团法人与财团法人的基本分类,此次民法总则制定过程中,存在多种关于法人分类体系的主张,有的主张将法人分为社团法人与财团法人,有的主张分为营利法人、公益法人与中间法人,还有的主张采用公法人与私法人的分类。民法总则草案最终采取营利法人与非营利法人的基本分类方法,并在非营利法人之下再分为事业单位法人、社会团体法人、捐助法人和机关法人四种具体类型。

这一分类概念和体系体现了法典

是最具有法律意义的根本差异。营利性与否决定了法人完全不同的权利能力和行为能力,由此也决定了法人在各种法律关系中的地位和基本的权利义务与责任,特别是在税法上的不同地位和义务。而社团法人与财团法人的分类只反映其组成方式和内部关系的不同,并不具有在各个法律领域的特殊法律意义。

其次,不以社团法人与财团法人作为基本分类的重要原因是二者之间的区别日趋模糊,区分的法律意义日趋衰微。虽然在法律定义上,社团由社员组成,财团由财产组成,但现实中,以公司为主要形式的社团法人却往往拥有巨额的财产,因而在经济生活中常被称为大财团。而财团法人同样有人的参与,同样是由相应的人员组成机构进行管理的。因此,社团与财团的区分常常令人费解。而随着一人公司在各国的承认和发展,社团法人的联合性也在衰减,由人组成的法人和由财产组成的法人的界限日益模糊。

再次,财团法人的概念有些脱离我国现实。新中国成立以来,我国虽然在学理上有介绍财团法人的原理,但在各种

为百姓权利保

文 / 孙宪忠

十二届全国人大常委会第二十一次会议审议了委员长会议提请审议的民法总则草案,我作为全国人大代表参加了这次审议。在此之前,作为中国社会科学院课题组的一名成员,我参加了这部法律草案起草阶段的理论准备工作。其间,作为全国人大代表,我也数次领衔提出了关于该法编制的议案。在审议该法草案时,我首先对该草案表达的先进思想和立法技术的进步表示衷心地赞赏,也根据自己的专业知识就进一步修改这一草案提出了比较具体的建议。

民法总则,是我国要完成的民法典的第一编。2014年10月,《中共中央关于

立法和法律实践中都无财团法人的概念和规定。我国立法和实践中所称的基金会法人,实质上与财团法人的含义基本等同。基于约定俗成和便于社会公众对法人制度的理解和适用,不用财团法人概念而继续使用基金会概念,既符合中国国情,也是更为可取和现实的选择。

最后,营利法人与非营利法人的分类与我国现行民法通则的法人分类基本吻合,也保持了我国法人制度应有的连续性和稳定性。民法通则将法人分为企业法人和非企业法人(含机关法人、事业单位法人和社会团体法人),其中企业法人即为营利法人,非企业法人即为非营利法人。因此,这样的分类实质上是延续了民法通则的基本分类。不同的是,它是以营利的概念取代了原来的企业概念,而这种替代不仅更加符合法律概念的组逻辑,而且能够更为直接、清晰地揭示法人的基本性质。✘

(作者系中国政法大学教授、中国商法学研究会会长)

护提供系统的法律保障

全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出了我国编纂民法典的光荣任务。民法典的编纂之所以意义重大，是因为我国已经进入了建设性社会，我国的政治秩序、经济秩序、文化秩序及其他秩序都已经基本发展成熟，而这些成熟的秩序需要法治化，需要变成完善的法律秩序。这样，这些重要的社会秩序才能稳固下来。民法典的各项基本制度，恰恰是最基本的法律秩序，也就是稳固建设性国家秩序的基础。比如，以所有权为代表的静态财产秩序，体现了最一般的权利主体控制和支配社会财产的法律秩序；以合同立法为代表的动态财产秩序，体现了最一般的交易秩序。此外，婚姻家庭法规定了社会最一般的人与人之间的结合体，法人制度立法则规定了最一般的个人和组织体之间的关系。这些社会关系，和每一个个人息息相关。因此，尽快完成民法典的编纂，就能够解决我国社会最普遍的人际关系的法律调整问题，并且为每一个个人和团体的基本权利提供系统化的法律保障。

2011年年底，我国社会主义法律体系形成。2013年，我当选全国人大代表之后，仔细分析了我国的法律体系，发现我国法律体系整体的四百多个法律之中，和民事权利相关的法律大约占一半的数量。民法典的编纂，就是把那些应该纳入民法典之中的各个法律按照体系化逻辑整合在一起，主要任务有两点：一个是消除立法之间相互不一样甚至矛盾的地方，另一个是弥补立法系统中的漏洞。总的来说，就是要让民法典之中的各个法律规范成为内在体系和谐的整体。

民法总则在民法典之中发挥着一般规范、统率性规范、纲领性规范的作用。比如，体现着民法典立法的指导思想的基本原则，涉及每一个人的自然人

制度，涉及每一个单位的法人制度，涉及每一个权利主体的民事权利制度，等等，都是民法总则要规定的内容。所以，民法总则中的规则，对于能够纳入到民法典体系中的合同法、物权法、侵权法、婚姻家庭法和继承法具有统率性，而且对于那些没有纳入到民法典之中的其他民事权利的立法照样具有统率性。在我看来，该草案亮点纷呈，仅仅从大的方面说，有几点值得重视。比如，草案从“支撑国家治理体系”的基本法律这个角度阐明民法典的立法价值，这是以前没有过的。1986年制定民法通则时，民法只是我国法律体系整体之中地位比较次要的部门法而已。另外，我认为非常重要的一点是，这一次民法总则的制定，提出了“讲法理、讲体系”的指导思想，确立了科学立法的观念，这和民法通则制定时代对于民法体系性、科学性的看法有天壤之别。在中央提出“科学立法”之后，民法总则草案确立了体系性、科学性的编制指导思想，这一点不但对民事立法而且对我国未来其他立法工作都有重大意义。事实上，民法总则草案体系已经比较符合法律关系的法理，不但法律条文增加很多，而且基本结构、概念以及法律条文方面都应用了法理，这些都为司法可操作性要求奠定了良好基础。另外，该法提出绿色原则、细化法人制度、恢复法律行为制度本质及强调民事权利尤其是人身自由、人格尊严、投资权利、虚拟财产等，体现了现代社会对于民法制度发展的要求，这些规则确立的意义都是非同寻常的。

当然，民法总则草案还有一些值得修改和斟酌的地方。在我看来，法人制度、法律行为制度、民事权利制度、民事权利的客体制度等，还应该比较大的修改。比如民事权利一章，民法总则草案



只有权利类型的规定，却没有规定“民事权利取得和消灭的一般规则”，也就是没有关于民事权利怎样取得和消灭的规定，尤其是相关法律根据的规定。另外，这一章的内容中也没有“民事权利的行使”的规定。现实生活中，随意行使权利，甚至以违法的方式行使权利的情形非常严重，所以，行使权利也需要明确建立细致的规则。民法总则当然也要规定“民事权利保护”这个非常重要的内容。如果民法总则作为权利立法而没有权利保护的规则，那势必造成社会的误解。目前，权利的保护这一制度在民法总则草案中体现得比较弱，成为我国这一权利立法的短板。希望能够在民法总则中承认自助和公立救济的内容，补上这个短板。另外，还有在我国发挥重要作用的公证问题，在民法之中至今尚无任何体现，这是明显的制度漏洞。鉴于公证制度在我国已经发展成熟，公证作为对于民事权利义务有重大影响的法律事实，将其写入民法总则应该说毫无理论障碍。因此，建议这个问题在民法总则中予以解决。

我相信，在中央的领导下，在我国社会的共同努力下，我们一定能够制定出优秀的民法总则和民法典，无愧于国家和时代的要求。★

（作者系中国社会科学院研究员、中国民法学研究会常务副会长）

人大充分发挥立法主导作用的生动典范

文/陈 甦



《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。”可见,国家立法能力是建设法治体系的关键要素,也是国家治理能力的重要构成。立法能力是立法工作体制机制结构合理性及其效能性的综合反映,在2014年10月党的十八届四中全会决定编纂民法典,其后不过20个月,民法总则草案就提交到全国人大常委会审议。无论是其实质内容还是其形成过程,都说明民法总则草案不仅是全面依法治国战略布局正在有步骤有效率展开的一个例证,也是党的十八大以来全国人大立法能力不断提升的重要体现。

首先,民法总则草案是人大主导立法工作体制机制不断健全的实践成果。四中全会强调要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,要求“建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度”。这次由全国人大常委会法工委作为牵头单位,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、中国法学会作为参加单位,共同构成了民法典编纂的组织体系和工作机制,首先进行的工作就是起草民法总则这一当前最重要的综合性、全局性、基础性法律草案。

实践证明,这一组织体系和工作机制极为有效,无论是立法规划的形成与实施,还是立法任务的分配与完成,都在各参加单位默契配合和共同努力下得以顺利实现。这次民法总则草案得以以高质量的内容及时推出,与牵头单位的组织协调和参加单位的尽职尽责是分不开的。

其次,民法总则草案是经济社会发展的法治经验与时代共识的高度凝结。改革开放以来尤其是民法通则实施以来,我国社会发生了巨大的变化并取得了举世瞩目的伟大成就,在民商事领域进行了层出不穷的制度创新并生成了深植本土的法治经验。

民法总则草案之所以能够很快推出,重要原因之一就是有着充分的现行法律制度基础和当代法治建设经验。民法总则草案对现有法律成果和法治经验作了高度凝练与精准选择,如对民法基本原则的丰富和补充,对民事主体类型的界定与扩充,对民事权利体系的充实与宣示等。

民法总则草案还充分凝聚和展示了其时代进步性,如对“绿色原则”的肯定与确立,对网络虚拟财产的认可与保护,对社会弱势群体的特别关注与倾斜保护等。

再次,民法总则草案是最高国家权力机关立法资源整合能力大幅度提高的重要表现。目前,我国在民法实践中已经积累了丰厚的民事立法资源:法律规范资源方面,如各个民事单行法、相关司法解释等已经出台;民法知识资源方面,如民法理论学

说、各类民法建议稿等纷纷成型;民法实务经验资源方面,如各种典型案例等不断涌现;立法人力资源方面,如民法理论界与实务界广大的专家学者队伍不断壮大等。

这些资源如何进行有效的整合并充分发挥其利用效率,很大程度上决定了民法典的最终质量。

民法总则草案的形成过程表明,由全国人大常委会法工委作为牵头单位,能够有效地组织民事立法的人力资源,提炼民法实务的经验资源,荟集和精选民事法律的规范资源和知识资源,从而确保民法总则草案以其应有的高质量如期推出。

最后,民法总则草案是民法典编纂方案合理可行并且得以顺利实施的有力证明。民法总则草案是民法典编纂第一阶段的重要初步成果,其基本内容的妥当性与形成机制的合理性不仅决定了民法总则本身的立法效果,而且决定了整个民法典的立法效果。民法总则是整个民法典的总纲,其确定下来的理念与原则决定了整个民法典的精神气质,其固化下来的一般性规则决定了民法典其他各编的逻辑展开。从民法总则草案的当前文本看,可以说这个民法总则草案是民法典的优良开篇之作,能够担负起整个民法典的理念导向和逻辑起点重任,为民法典编纂工作开了个好头。

当然,民法总则草案的个别用语表达还需精炼,甚至其中的个别规则(如法人分类等)也面临着再行取舍的情况。总之,民法总则草案还需经进一步广泛而深入的讨论予以完善。但是,民法总则草案的实质内容特别是其形成机制充分表明,我们将会拥有一个充分体现时代精神和民族气质的伟大民法典。★

(作者系中国社会科学院研究员、法学所党委书记)

应将侵权损害赔偿引入“胎儿利益保护”

文 / 尹 田

民法总则草案第十六条规定：“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。”在我国民事立法中，此条文系首次对胎儿的民事权利能力作出规定，对于胎儿利益保护具有重大的意义：

草案承认胎儿在一定条件下具有民事权利能力，填补了胎儿利益保护的立法空白。

自然人的民事权利能力始于出生，胎儿尚未出生，尚系母体之一部分，当然不能成为民事主体。但是，对于胎儿来说，不仅其未来的利益需要保护，某些现实的利益也需要保护。

因此，自罗马法以来，各国民法均对胎儿的利益设有特殊保护。近代民法关于胎儿利益保护的立法模式主要有两种：一是“总括的保护”，即凡涉及胎儿利益保护时，视为其已经出生；二是“个别的保护”，即胎儿原则上无民事权利能力，但于若干例外情形视为有民事权利能力。

我国民法通则未承认胎儿具有民事权利能力。我国继承法第二十八条虽然规定胎儿的继承份额在分割遗产时应予“保留”，但胎儿享有遗产权利却必须从出生开始。故迄今为止，我国现行法律均不承认胎儿的民事主体资格。因此，司法实践中对胎儿利益保护不力的现象普遍存在，尤其是在交通事故受害人为孕妇的情况下，胎儿所遭受的损害，根本无法得到合理的赔偿。

据此，民法总则草案第十六条承认胎儿在遗产继承、接受赠与等关系中视为具有民事权利能力，可以从根本上强化对胎儿利益的法律保护。

另外，草案科学地采用了有关胎儿

民事权利能力的“法定解除条件”学说。

对于胎儿实际上的法律地位，各国民法存在两种不同的学说：一是“法定停止条件说”，认为胎儿于怀孕期间实际上并无权利能力，当胎儿系活产时，再追溯至继承开始或损害赔偿请求权成立之时取得权利能力，亦即胎儿的权利能力之取得附有停止

条件；二是“法定解除条件说”，认为即使在怀孕期间，胎儿也被视为具有权利能力，只是以后胎儿为死产时，其已经取得的权利能力才溯及地消灭，亦即胎儿的权利能力之取得附有解除条件。

前述两种学说中，法定停止条件说不承认胎儿在涉及其利益保护的当时具有民事权利能力，亦即不承认胎儿的权利可在出生前获得，因此，其必定发生权利主体虚位的弊端：在遗产继承、受遗赠的情形中，当继承开始时，胎儿利益由谁保护不明；在胎儿接受赠与时，无法判定赠与关系是否成立；而在胎儿遭受损害时，不能立即行使请求权，有可能使索赔时机丧失。

我国民法总则草案第十六条明确采用了“法定解除条件说”，依照其规定，当发生涉及胎儿利益之事项时，胎儿视为已经出生，即取得民事权利能力，可即时取得权利，胎儿的父母即可成为其法定代理人，代其行使权利。当胎儿未活着出生时，其民事权利能力溯及地消灭，其由法定代理人代为接受的利益，按不当得利的规定予以返还。这样，显然更加有利于胎儿利



益的保护。

但应指出，就前述胎儿利益保护的两种模式而言，各有其利弊：“总括的保护”未对胎儿利益保护范围作具体限制，司法实务中不易把握尺度，而“个别的保护”在保护范围上采用封闭的方式，则有可能不适应社会生活的发展变化。对此，我国民法总则草案第十六条有关“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”的规定似乎兼采了上述两种立法模式，其既列举了具体保护事项，又以“等”字将其保护范围不予封闭。此种做法，殊值推崇。但问题在于，该条文所列举的“遗产继承、接受赠与”之外尚存在与胎儿利益保护最为紧要的“侵权损害赔偿”，如不予以明确列举，即使条文中的“等”有可能被解释为具有开放性，在法律适用上也难免引起分歧，明显不利于胎儿利益的切实保护。

为此，我建议在该条文所列举的具体保护事项中增加规定“侵权损害赔偿”的内容。✘

（作者系北京大学教授、中国民法学研究会副会长）

塑造一个科学、开放的民法法源体系

文 / 杨立新



近日,民法总则草案向社会公开征求意见。其中,草案第十条规定了民法的法源,即“处理民事纠纷,应当依照法律规定;法律没有规定的,可以使用习惯,但是不得违背公序良俗”。该条规定的民法法源,一是法律,二是习惯法。这个规定在民法上具有重要的价值。

长期以来,我国民法不承认习惯法的法源地位,即使在民法通则中也没有规定习惯法的法律地位,只强调严格依法办案,没有规定法律明文规定缺位的时候,如何适用法律裁判民事纠纷。2007年制定的物权法,只在该法第八十五条规定了习惯法的地位,但只限于其在相邻关系中适用。这个条文是:“法律、法规对处理相邻关系有规定的,依照其规定;法律、法规没有规定的,可以按照当地习惯。”

当年法律公布时,我曾写文章赞赏这一条文,但遗憾的是适用范围太窄,应当扩展到整个民法领域,都适用这个规则,这只能在制定民法总则时实现。

民法总则草案为什么要规定在民法之外还要适用习惯法,最重要的原

因,一是市民社会生活过于复杂,法律无法穷尽所有的社会生活现象,必须有其他法源予以补充;二是防止法官拒绝审判,如果只强调法官严格依法办案,在法律没有明文规定的时候,法官就可以法律没有明文规定而拒绝审判,致使民事纠纷无从解决。因此,《法国民法典》第四条规定,法官不得依本法没有明文规定为由而拒绝审判。在制定了民法典之后,再加上习惯法的适用,就可以更好地解决这个问题。具体而言就是,绝大多数的民事纠纷能够依照法律规定解决,在没有法律规定的时候,依照习惯法的规定,妥善处理。

因此,民法总则草案第十条,具有重要的法律适用价值,是我国民法法律适用规则的一个重大进步。对此,必须予以充分肯定。

不过,民法法源的问题并非自此就全部解决。民法法源包括三种,一是法律,二是习惯,三是法理。我认为,民法总则草案在规定了习惯法作为民法法源的基础上,还应当规定法理作为民法法源,进一步作出补充规定。

法理也称作学理,作为民法的法源,是各国民法都认可的规则。原因在于,法律的明文规定不能概括全部社会现象,加上习惯也不能概括全部现

象,因而将法理作为法源,就能够使社会上最新出现的、还没有法律和习惯对其进行规制的时候,以法理作为规范解决纠纷,是最为便捷、最为可靠的方法。

民法总则草案不认可法理的法源地位,也许担心的是把学理作为民法的法源写进去,学者的学说就有了被裁判引用的可能,就可能依照法学家的学理作为法律了。其实并不是这样的。学理是很宽泛的概念,应该进一步探讨学理或者法理作为法源的可行性。

事实上,现实司法实践中,很多法院在裁判时,对于“习惯”的适用上,是不太敢下决心的。但是在学理问题上,绝大多数法院都可以用,都敢用。

比如,引起全国关注的人体冷冻胚胎案。对于冷冻胚胎,在民法上到底应当怎样界定其性质,法律没有规定。既然法律上没有规定,在判决理由的写作上就必须说明冷冻胚胎的性质。这时,一审法院引用学说,认为是一个人格物,具有人格因素的物。这就是学理,哪个法律都没这么规定。二审法院判决不同意这个说法,认为冷冻胚胎既不是人,也不是物,而是基于人和物之间的过渡存在。这也是一个学理,也是依据学理作出的判决。

可以看到,法院引用学理作为裁判依据,其实是一个常态。

所以,民法总则草案应将学理或法理作为民法法源,明确其定位,从而使民法体系成为一个既科学、开放,又能维持安定秩序的动态规范体系,以顺应纷繁复杂、不断变化的社会生活。✘

(作者系中国人民大学教授、中国民法学研究会副会长)

开创根植中国本土的民法典之路

文 / 李永军

民法总则是民法典的重要组成部分，而且是核心部分——它是其他部分的公因式。民法典为国之重器，是确认公民财产和身份权利的重要手段，在很多方面，具有宪法之意义。因此，每个国家都很重视民法典的起草或者编纂工作。我国也极其重视民法典的立法工作，建国初期，就开始着手制定民法典，到今天为止，实际上已经是民法典的第四次立法活动。

党的十八届四中全会提出制定民法典，体现了党和国家的高度重视。当然，由于国情不同，民法典的立法目的也就不同。我国在今天制定民法典的意义可以归结为：一是整理法律法规的需要。二是巩固改革开放30多年成果的需要。我国改革开放30多年来，经济体制改革取得了巨大的成绩，人民生活水平得到了极大的提高，个人财产的数量和财产的观念极具提升，需要通过法典的方式更明确地巩固和保护。三是中国正处于深化改革的关键时期，通过法典的方式指明方向，让人们适应新的社会形态，为未来的发展打下基础。例如，法国民法典和日本明治维新后的民法典都具有这样的目的和作用。

民法典编纂实际上是民法的体系化、系统化的过程。“法典编纂”与“法典制定或者起草”是否有别？学者之间有所争议。从字面上看，“法典编纂”似乎应解释为：对已经存在的法律法规进行整理，去除那些过时的、相互矛盾的部分而成为一部系统的典章。而“法典制定或者起草”则是在不存在基础的情况下，做成一部新的典章。因此，《法国民法典》和《德国民法典》都称为“制定或者起草”，而优士丁尼的法典只能称为“编纂”。所以，日本有学者曾指出：“法典编纂是指对一国法律进行分科编制而形成具有公力的法律书面事业，或者是指将既有法令进行整理编辑而形成法典的工作，或者是指将新设法

令归类编纂而形成一编的法典工作。”我国未来的民法典只能称为“编纂”而不能称为“制定或者起草”，因为我国现在已经有民法通则、物权法、合同法、侵权责任法、婚姻法、继承法等，所以，党的十八届四中全会决定“民法典编纂”，用词是十分准确的。

但我们不能简单地认为，民法典编纂就是把现有的民事法律进行汇编。有人就错误地认为，我国现在已经有了物权法、合同法、侵权责任法、婚姻法、继承法，只要把民法总则搞出来，民法典就算完成了。这种想法是不可取的，因为，民法典编纂工作实际上是严肃的立法工作，是按照体系化的思想对于已有的法律的整理、梳理，对应该规定而没有规定的进行补充规定，对虽有规定但过时或者相互矛盾的地方进行排除，使得法律内外部统一协调。我国现有的这些法律，因制定的时间不同，制定的目的也不同，基本上都没有按照法典的思路进行规定，而是仅仅考虑到本法的适用性，从而“自成体系”，有些与法典化的目的和思路很不协调。例如，1999年颁布的合同法的许多内容本来不应该属于合同法，而是属于“债”的一般内容，如“代位权”“撤销权”“债权转让和债务承担”等。但由于当时没有民法典，为了合同法能够施行，必须暂时将其规定在其中。那么，我们在编纂民法典的今天，就不应该再将其留在合同部分中。物权法中的许多内容，甚至都是宪法的内容，也应该将其回归宪法而不应留在民法典中，例如，该法第三条规定：“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制



为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。国家巩固和发展公有制经济，鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。国家实行社会主义市场经济，保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利。”

虽然学者之间对于民法总则的内容如何规定存在争议，但有一点是共识：民法总则的内容关系到整个民法典体系的未来走向。例如，按照现在第一次交给全国人大常委会审议的民法总则草案第五章的规定，可以预测：1. 颇受争议的人格权将不再独立成编；2. 未来民法典中就不再规定“债法总则”了。

当然，任何一个国家的民法典必须深深根植于这一个国家的生活中，必须适应该国的国情。我国民法典也必须坚持本土化原则，必须适应我国的社会实际需要。例如，民法总则草案中关于法人的变化、行为能力年龄划分的标准、监护制度的改变、权利保护措施丰富、诉讼时效期间的延长等内容，都是为适应我国的实际需要，在总结法律实践经验的基础上作出的改变，这些都将给个人及经济生活带来积极的影响。✎

（作者系中国政法大学教授、中国民法学研究会副会长）

民法典编纂的“固本”与“开新”

文/王 轶



30年前,1986年4月12日,六届全国人大四次会议审议通过了《中华人民共和国民法通则》,这是中华人民共和国历史上的第一部民事基本法。尽管只有区区156个条文,但由于该法设专章规定“民事权利”,并设专章规定“民事责任”,试图对民事主体的各项民事权益提供周到保护,因而被誉为“权利宣言”。该法的颁布和实施也被认为是我国立法史上具有里程碑意义的事件。30年后,2016年6月27日,《中华人民共和国民法总则(草案)》正式提交十二届全国人大常委会第二十一次会议审议。民法典呼之欲出,民法通则即将谢幕。

值得注意的是,时至今日,围绕民法典编纂出现的诸多争议问题,溯其根源,都与民法通则有关。试想,如果不是因为民法通则在第五章“民事权利”中专设“知识产权”以及“人身权”两节,并与“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”“债权”并列,恐怕不会围绕民

法典的编排体例出现知识产权法如何进入民法典,以及人格权法是否独立成编的争议;如果不是民法通则将个人合伙作为自然人参与商事活动的主体形式予以规定,恐怕不会围绕民事主体制度出现是否规定其他组织作为第三民事主体的争论;如果不是民法通则以民事行为指称以意思表示为核心要素的表示行为,并将民事法律行为局限为仅仅指称满足生效要件的民事行为,恐怕不会出现究竟是用民事行为,还是法律行为,抑或民事法律行为来表达以意思表示为核心要素的表示行为的争论;如果不是民法通则

在包含恢复原状与赔偿损失的损害赔偿之外,还将停止侵害、排除妨碍、消除危险、返还财产一并规定为侵权责任的承担方式,恐怕也不会有究竟是否以侵权请求权取代物权请求权、人格权请求权、知识产权请求权等绝对权保护请求权的争论。

这些争论的背后,隐藏着一个不容忽视的事实:编纂民法典,是在既有民事立法和法律共识的基础上推陈出新,继往开来,而非另起炉灶,推倒重来。就此而言,民法通则不会随着民法典的编纂烟消云散,而是要借助民法典的编纂凤凰涅槃。就民法典编纂过程中出现的争议问题而言,民法问题中的事实判断问题,尚可借助于社会实证分析方法的运用,查明事实,以辨真伪。民法问题中的价值判断问题、解释选择问题以及立法技术问题,假定讨论者都遵循基本的逻辑准则,在价值取向多元、讨论者前见不一又偏好各异的背景下,不但没有真

假之别,也难谓存在对错之分。讨论者的不同结论,大概只存在着可接受程度高低的差异:符合大多数人分享的价值取向的价值判断结论,是可接受程度较高的价值判断结论;吻合大多数人既有的前见的解释选择结论,是可接受程度较高的解释选择结论;满足大多数人持有的偏好的立法技术结论,是可接受程度较高的立法技术结论。

就此而言,确定什么是大多数人分享的价值取向,什么是大多数人既有的前见,什么是大多数人持有的偏好,对于何种价值判断结论、解释选择结论与立法技术结论是可接受程度较高的结论,具有决定意义。

民法典编纂是一项立法活动,是对包括民法通则在内的既有民事立法的完善和发展。民法通则所表达的价值取向,所包含的前见以及所持守的偏好,作为我国民事立法的组成部分,业已成为法律人民法思考的组成部分,成为我国民法传统的组成部分。

对于法律传统的保留与舍弃问题,讨论者应当持守这样的论辩规则:如果没有足够充分且正当的理由要求我们去改变传统,持守传统就是唯一的选择。

因为从一般意义上讲,传统的通常就是合理的,因为传统意味着互动中的妥协,传统意味着秩序和法治的积累。这一论辩规则包含着一项论证责任的分配规则,即“诉诸既存之实务者,无须证成,只有改变者才需要证成”。凝聚着前辈法律人心血、智慧和勇气的民法通则,一定会以适当的方式在未来的民法典中获得永生。✘

(作者系中国人民大学教授、中国民法学研究会秘书长)

失序与秩序再构建

——7月6日在英国皇家国际问题研究所的演讲

文/傅莹

尊敬的罗宾·尼布里特博士,女士们、先生们:

感谢皇研所邀请我来发表演讲。

今天主办方希望我谈谈对秩序问题的看法,特别是从亚太的角度,包括中国如何处理与美国的关系和南海争议。

进入正题之前我想先说一下,很高兴又回到伦敦,感觉空气中都漂浮着熟悉的气息,自别伦敦我一直继续关心这里的动态,对英国复苏经济和应对多种挑战的努力印象深刻。

习近平主席去年10月对英国的“超级国事访问”为中英合作谱写了新篇章,两国打造黄金时代的前景令人充满期待。

英国人一向善于制造惊奇,最近脱欧公投获得通过令世人始料不及,而第二天看新闻时,已经有人追悔莫及甚至想重新投票,再次让世人跌破眼镜。

现在还难以预料事态的前景,但我们都看到世界在发生变化。人们在问:欧洲一体化是否已经止步甚至走向瓦解?这是否会加快以西方为中心的世界权力结构的去中心化?我看到的各种评论和分析中最为深刻的是基辛格博士的呼吁,他希望不要忘记欧洲如何终结了纷争和开展一体化的初始目的,主张即便英国要脱欧,英伦和欧陆也要保持团结之心,不要让欧洲从小的分离走向大的分裂。

许多人问,此事对中国何益何损?其实中国对世界一向持整体观念,中国的最大利益在于全球的稳定发展。目前我们要表明的是,中国仍然要与英国更加紧密地合作,也要继续支持欧洲一体化进程。

对于当今世界的秩序,一方面有人担心中国要挑战美国主导的世界秩序,或者另起炉灶;另一方面又有人忧虑21世纪的世界将滑向失序。我今天主要谈第一个问题,当然两种担心既是相互矛盾,又是相互关联的。

请允许我借用雷蒙德·卡佛的一句经典句式:当我们谈论秩序的时候,我们在谈论什么?

在英国和西方,人们认为当今世界秩序是由美国建立和主导的,是“美国治下的和平”(Pax Americana)。概括看这个秩序有三个支柱:一是美国或西方的价值观,二是美国主导的军事联盟,三是联合国及其下属机构组织。这个秩序有其形成的历史原因,也在现代世界发挥作用,美国作为主导者从中获利匪浅。

讨论中国对这个秩序持什么立场,首先需要搞清楚中国与之是什么关系?必须承认,所谓美国主导的世界秩序从未完全接纳中国。尽管中国经过30多年的改革开放取得巨大成功,但因与西方体制有差异,长期以来在政治上受到排斥。美国主导的军事联盟也不关心中国的安全利益,甚至在亚太对中国构成安全压力。所以至少可以认为,这个秩序在包容性上存在缺陷。

同时,这个“世界秩序”确实面临多重挑战,但并非源自中国,而主要是源于它无法为今天世界的所有复杂难题提供解决方案,有时甚至制造的问题多过解决的问题。

例如,美欧在全球推广西方价值观的做法已被证明效果不彰,尤其是在一些国家,当旧的治理体制被破坏时,新嫁

接的体制却不能有效运作,权力真空引发更多混乱,甚至动荡外溢,结果带来的不是秩序,而是失序。想想看,反恐战争打响的时候,谁能想到有朝一日恐怖主义会发展到准国家形态?在阿拉伯世界燃起革命之火的时候,谁又想到后来欧洲会面临数以百万计的难民潮?

在防御领域,美国主导的军事联盟将其安全利益置于他国之上,在全球安全中引发新的矛盾,尤其在一些地区争端中导致更为复杂的局面。这如果控制不好在某种程度上也会加快失序。

全球化的进程改写了世界,同样也改变着世界力量格局。过去几十年来,我们先看到资本、技术和市场从西方发达中心向更加广泛的边缘地区扩散和转移,使较不发达国家有条件实现经济超越型发展。而现在我们也开始看到,伴随这个转移和扩散,世界权力也出现分散化的趋势。新兴国家被期待更多地参与世界事务和分担责任。

权力的分散化是当今世界的一个现实,然而,世界是否必然要走向失序?难道国际社会不能及时应对、重新构建或者是补充秩序结构?

中国作为崛起性力量,已经认识到外界对中国发挥更大国际作用的期待和关切,那么,中国是否要发起挑战,是否必然走向与美国争夺世界权力?

世界常听到中国领导人讲,中国是“国际秩序”的一部分。需要澄清的是,此处讲的“秩序”指的是联合国及其附属机构组成的“国际秩序”,也包括国际法原则。它或许与“美国治下的世界秩序”有重叠,但不完全重合。中国对这个由联

联合国主导的国际秩序有很强的归属感。中国当年参与其创立,现在是受益者、贡献者,也是改革者。用中国国家主席习近平的话来讲,中国的意图“并不是推倒重来,也不是另起炉灶”。

中国正在学习和适应伴随成长而来的高涨的国际期待,正更加主动地为改革和完善国际秩序贡献力量。例如,中国启动了亚投行,英国也加入其中。中国还提出了能更好地连接亚欧大陆的“一带一路”倡议。再比如,在安全领域,中国国家主席倡导共同安全、综合安全、合作安全与可持续安全。

目前的一大挑战是南海争议问题,中美双方陷入分歧的困境。

显然,美国更多的是从地缘竞争的角度看待和处置与中国在南海的分歧的。

从学理的角度讲,美国这样表现有其战略文化根源。在座各位对地缘政治学并不陌生,是英国议员和学者的麦金德(Halford John Mackinder)20世纪初最早提出“中心地理”学说(Heartland Theory),主张“谁控制了欧亚大陆心脏地带就掌握了世界”,这个思想影响了以欧洲为中心的地缘政治思维,乃至其后的战争与争夺。

当美国上升到称霸世界之后将重点转向海洋。美国学者斯皮克曼(Nicholas John Spykman)提出“边缘地带”理论,主张谁控制了边缘地带,谁就控制了欧亚大陆,也就掌握了世界的命运。

我回顾这一段是试图理解,美国的霸权战略基于对海上要冲的控制,由此可以了解为什么这个国家对其他国家的海上行为天生地敏感,对中国在南海扩建岛礁如此紧张。

事实上,南海总面积达350多万平方公里,而南沙群岛所有岛礁面积加起来不到20平方公里,而且远离国际航道。美国媒体无限放大中国的岛礁建设,让中国看起来有地缘政治的野心。我在美国常听到秉承“现实主义者”理念的人预测,如果中国经济持续增长,美中冲

突不可避免。

然而对中国而言,尤其是中国民众,南海的核心问题是围绕处于南海四个群岛最南面的南沙群岛部分岛礁的领土主权和相关海域的争议。中国民众坚信,中国自古以来就对南沙群岛拥有主权。

中国在南沙群岛的治权二战后被日本交还中国,一直得到外界尊重,包括美国在内的许多国家的海洋勘测等事项都是向中方申请的。冷战时期有东南亚国家开始侵占南沙岛礁,甚至声称发现了“新领土”。然而,二战以后地球上哪里还有新领土可以被“发现”?后来在南海发现的油气资源使问题更加复杂化。

20世纪90年代中国与周边国家改善关系,经过多年努力,与存在争议的国家达成共识,我们决定通过双边谈判和平解决问题,解决之前搁置并且寻求共同开发。这个分歧没有影响东亚地区成功地走向多边合作。《南海各方行为宣言》(简称《宣言》)的签署为管控好争议提供了制度框架。

然而,令中国苦恼的是周边个别国家没有遵守《宣言》的精神,试图把对中国领土的占领永久化和合法化,包括扩建设施和划分附近海域。中国在忍耐多年劝说无果后,采取了应对和强化在南海存在的举措,包括更加严格地警戒和扩建岛礁改善设施。

而美国的再平衡战略突出军事安全色彩,更多强调盟国利益,给南海地区领土争议增加了新的维度。尤其美国不断派军舰军机靠近中国岛礁,甚至进入几海里内,构成对中国军事和安全上的威胁。越来越多的中国人相信美国正在支持一些国家与中国对抗。

行动引发行动,错误判断导致相应反应。要走出因南海问题形成的安全困境,中美需要澄清彼此意图,避免误判。

中国在南海问题上的目标首先是维护主权权益。观察中国不能忽略历史维度。这个国家是在首都被帝国铁蹄践踏之下跌跌撞撞进入20世纪的,曾有一个多世纪屡遭外敌入侵、强权欺凌的屈

辱经历。也正是基于此,中国人民和政府始终对涉及领土主权完整的问题抱有极强的敏感性,绝不会允许那样的事哪怕在局部重演,哪怕是寸土。也为此,我们需要足够的军事防御能力。

第二,南海有重要国际航道,中国是最主要使用者,希望它保持畅通,航行自由。中国需要在南海提供公共服务能力。三座大型灯塔已建成投入使用,同时我们也有海洋监测和环境保护方面的计划。

第三,中国与周边国家在南海的共同利益是维护地区和平稳定。我们没有旨在谋求地区霸权的动机和设计。中国也正同东盟国家全面有效落实《宣言》,加紧磋商“南海行为准则”,共同构建地区规则。

第四,美国在南海问题中不是争议方。根本上讲,中美都需要南海和平和保持航行自由,应该也需要逐步走向合作。

我不认为中美应该进入地缘竞争的状态。一旦开启,双方将难免陷入漫长的权利争斗,焉知其尽头不是“修昔底德陷阱”?

刚刚过去的7月1日是中国共产党建党95周年纪念日。中国国家主席、中共中央总书记习近平作了重要讲话,提醒全党“不忘初心,继续前进”,坚守为人民服务的承诺。在讲话中,他也谈到外交政策和对国际秩序的看法,重申了中国促进世界和平与稳定的外交理念,表示中国愿意与世界一道,为构建公平的国际秩序努力。

借此,让我们回到秩序的话题。在考虑未来秩序时,也许我们需要超越现有概念,提出“全球秩序”这样一个更加宏观的概念,最大限度地容纳全球治理、大国协调、多边合作、南北对话等等,把我们这个时代所需要的各种支柱和环节都包容进来,包容各个国家和地区的利益和关切。提供一个大家都能舒适地居于其中的秩序屋顶。✘

(作者系全国人大常委会委员、全国人大外事委员会主任委员)

大数据应用： 不能以牺牲个人数据财产权为代价

文 / 吴晓灵

在现在的世界中，数据资源已经成为一种财产。

技术的进步，包括互联网、移动互联网、物联网、可穿戴设备等技术的发展和运用，使得企业和个人更多的行为可记录、被记录，可分析、被分析。由此产生的数据资源也正和土地、劳动力、资本等生产要素一样成为促进经济增长和社会发展的基本要素。

数据能带来价值，是一种资产。明晰产权是建立数据流通规则和秩序的前提条件。数据所有权的基本原则是谁的数据归谁所有，没有任何主体指向的数据是公共资源。

公共数据是指政府在行政执法过程中产生的信息，比如行政许可、法院诉讼等。上述信息由政府和法律的强制力产生，对企业、个人的生产经营和履约能力有一定的影响，涉及公共和他人利益，因此，应加大公开力度。

数据的公共资源是指无主体指向的数据资源，也就是脱敏后的数据不能查到与其相对应的个体和企业，且可以经过加工向社会出售。因为数据的持有机机构负有加工的责任，因此，它向社会提供数据服务，可以收取费用。比如社会资金流向地图、商品物资流向地图、金融生态状态图等等。对于个人主体而言，与他行为特征有关系的一些数据归于个人主体所有，包括自然人的特征、财产、负债、行为、健康情况、爱好等数据，都应该归个人主体所有。机构为客户服务产生的数据归机构与客户公共所有。数据所有权的内涵是什么？

2016年4月，欧盟公布了《数据保护一般条例》，规定数据主体的权利包括透明、告知权、可获得权、修正权与被遗忘权、异议权与拒绝自动画像权、权利受限情况。拒绝自动画像权可能对我们征信业提出了一定的挑战。大数据的运用对于征信业的发展是非常重要的。信用评估是金融业发展的重要基石，金融机构内部信用评级与社会第三方征信是两件相互关联又相互独立的事情。对于自动画像权，欧盟是这样定义的：“数据画像指任何通过自动化方式处理个人数据的活动，该活动服务于评估个人的特定方面或者专门分析及预测个人的特定方面，包括工作表现、经济状况、位置、健康状况、个人偏好、可信程度或者行为表现等等。”现在很多网络服务都是和自动画像有关系的。

经客户的授权，金融机构和征信机构可以查询与客户经济活动有关的个人信息，比如往来账务信息，水电费、公积金等缴费信息，电子商务信息，等等。这里就涉及数据所有权两个方面，包括拒绝自动画像权和数据可携带权。这两项权限与征信成本有很大关系，希望大家对这个问题进行研究。现在，网络安全法草案二审稿正在征求意见。根据二审稿规定，网络运营者应当建立健全用户信息保护制度，对收集的用户信息必须严格保密，而且网络运营者收集使用公民个人信息应该公开其收集使用的规则。网络运营者不得泄露、篡改、损毁其收集的公民个人信息，未经被收集者同意，不得向他人提供公民个

人信息。但是经过处理无法识别特定个人且不能复原的除外。一旦这部法律成功通过，现在批量购买网络上的一些服务信息恐怕会受到一定的限制，这在征信业的发展中怎么处理是应该研究的问题。数据主体的征信权利可具体分为以下几个方面：被告知权，当征信数据使用对征信主体带来拒贷等不利影响时，应通知征信主体；本人信息查询权，征信主体有权免费或较低费用查询自己的征信报告；信用重建权，当个人的负面行为终止一段时期后（一般5年至7年），个人有权要求征信机构不再展示其负面记录，以帮助其建立新的信用记录；司法救济权，对异议处理、本人查询、纠错等征信行为不满，征信主体可以诉诸法律。需要特别注意的是，我们要防止和制止未经本人授权、强制授权、一次性终身授权等侵权的行为。

大数据的应用和价值的挖掘，不能以牺牲个人数据财产权为代价。科技的发展、社会的进步，其终极目标是让人类更安全、更自由。保障数据主体对其数据的占有、使用、收益和处分的权利，必须是谁的数据谁做主。通过严格的执法和行业的自律，确保大数据在产权清晰、权利保障有效的框架下发挥更大的价值，大数据才会拥有健康的未来。★

（作者系全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员。本文根据作者于2016年7月10日在首届中国金融科技大会上的讲话整理而成。）

管好“国家账本”：需迫切解决六大问题

文 / 尹中卿

6月30日，十二届全国人大常委会第二十一次会议分组审议了国务院关于2015年中央决算的报告和关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

2015年是新修改的预算法（简称新预算法）实施的第一年，也是全国人大常委会按照新预算法规定听取和审议决算报告和审计工作报告、审查和批准中央决算的开局之年。

2015年预算是新预算法实施之后的第一个年度预算。从决算报告和审计工作报告中可以看出，2015年中央预算执行和其他财政收支情况总体是好的。国务院及其有关部门认真贯彻落实党中央确定的方针政策，主动适应经济发展新常态，严格按照新预算法的规定开展工作，较好地完成了十二届全国人大三次会议批准的2015年中央预算。国家审计署依法对2015年中央预算执行和其他财政收支开展了审计，揭示了存在的突出问题，提出了很有针对性的建议。今年12月，全国人大常委会还要就审计查出问题整改情况继续听取国务院的报告。为了督促有关部门切实加强整改，全面完成2016年预算，顺利搞好2016年中央决算，管好“国家账本”，我认为至少有六个重大问题迫切需要研究解决。

第一，继续优化转移支付结构。按照新预算法的规定，转移支付安排使用情况是决算报告和审计工作报告的一个重点内容，也是全国人大常委会审查和批准中央决算的重点之一。今年12月，全国人大常委会还将听取和审议国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告。经过多年改革，转移支付体系越来越规范，今年第一次向全国人大常

委会提交了中央对地方转移支付分地区决算。但目前中央与地方事权和支出责任划分仍然不清晰。2015年，中央本级支出25542.15亿元，对地方税收返还5018.86亿元，转移支付50078.65亿元，中央对地方转移支付超过中央本级支出将近一倍。转移支付结构不合理，一般性转移支付28455.02亿元，专项转移支付21623.63亿元，专项转移支付总规模接近中央预算收入的30%，资金管理涉及50多个部门。从这次审计看出，一般性转移支付占57%，比上年下降2个百分点，其中1.35万亿元还有指定用途，特别是均衡性转移支付中有25%也指定了用途。这种状况不利于地方统筹安排财力，有些项目安排也不完全符合地方的实际需要。今后，还需要继续优化转移支付结构，科学设置转移支付体系，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上，确保均衡性转移支付增幅高于转移支付的总体增幅，大幅度增加对老少边穷地区的转移支付，充分发挥地方政府立足基层、了解实际情况的优势，进一步明确和落实地方政府在转移支付资金使用上的自主权。

第二，努力提高转移支付到位率。按照新预算法的规定，县级以上各级政府应当将对下级政府的转移支付预计数提前下达给下级政府，以便下级政府将其编入本级预算。中央对地方的一般转移支付应当在全国人大批准预算后30日内正式下达，专项转移支付应当在90日内正式下达。然而，2015年中央转移支付向地方下达的时间过晚。根据2015年中央对地方转移支付分地区决算，专项转移支付年初落实到地方的比例仍然偏低。在中央对地方专项转移支

付21534.34亿元预算中，有10059.51亿元未落实到地方，占比接近一半。在中央对地方专项转移支付基建支出3826亿元预算中，有3280.62亿元未落实到地方，占比超过85%。根据审计工作报告，一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算安排的转移支付中，分别有2934.7亿元（占6%）、959.01亿元（占71%）、124.3亿元（占100%）未按规定时限下达。有的项目推进迟缓使大量资金结转，中央文化产业发展专项补助的18个项目年底结存1.99亿元（占补助总额的83%）；抽查的42个中央部门中，有6个部门和3家所属单位年底项目结转结余26.95亿元，还有1.77亿元通过以拨代支转入项目单位。今后要严格执行新预算法，进一步提高中央支出预算转移支付年初落实到地区的比例，提高预算到位率，并按规定时限下达。

第三，统筹整合专项资金。党的十八届三中全会决定和新预算法都提出了统筹整合专项资金的要求，国务院有关部门和地方积极采取措施，不断加大财政资金统筹整合力度。这次审计发现，由于专项资金管理权限分散在不同部门，按项目下达、分条线考核，主管部门对统筹整合存在“三不愿”：担心失去行政管理权不愿整合、担心职能被调整不愿整合、担心机构人员编制缩减不愿整合；基层政府存在“三不敢”：怕失去专项支持不敢整合、怕得罪主管部门不敢整合、怕影响业绩不敢整合。这导致财政资金统筹整合要求难以完全落实，多头管理和项目小、散、乱的状况还没有根本改变。审计抽查国家发展改革委向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。尽管决算报告中中央专项转移支付项目已经从2014年的150项减少为2015年的96项,但审计工作报告仍然指出了专项转移支付多头管理的混乱状况。有52项专项转移支付实际又分解为301个具体事项,大多仍按原事项渠道、原管理办法分配。审计抽查的农业综合开发专项实际分解成13个具体事项,其中3个由财政部分配,10个由财政部分别会同其他5个部门分配;引导地方科技发展专项整合了财政部两个司分配的2个专项,实际上仍由这两个司按原有的两个管理办法分别分配。统筹整合专项资金任重道远。当务之急是研究修改重点事项与支出挂钩安排的法律法规,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,切实提高专项资金使用的针对性和时效性。

第四,完善科研经费投入管理体制。过去五年来,“十二五”规划提出的24个主要指标,R&D经费投入强度未达预期目标,2015年仅为2.1%左右,与规划要求相差0.1个百分点。各级财政科技经费增速从2010年的18.4%降低到2014年的4.5%,其中,中央财政科技经费增速连续2年低于7%。2014年,R&D经费投入强度低于1.7%的省份有21个,低于1%的省份有11个,企业R&D经费投入占主营业务收入的平均比例仅为0.8%。从2015年中央支出决算看,科学技术支出仅完成预算的95.8%,远远低于中央本级支出完成预算102.1%的平均指标,也低于教育、文化体育、社会保障和就业支出完成预算的比例。在科技投入严重不足情况下,科研投入管理机制与科技创新要求也不适应,今年上半年甚至出现一些国家重点课题很少人或

者没有人申请的尴尬、奇怪场面。从这次审计看,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。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了15个院所。这种状况与建设创新型国家、大众创业、万众创新等政策落实有很大差距。要加快清理修订相关制度,废止不符合当前实际的政策规定,建立健全适应改革发展要求的制度机制,完善相关配套政策、法规,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、正向激励和容错免责的相关制度。在科研经费投入方面,要调整优化财政科技投入结构,切实加大财政对基础研究的投入力度,继续将财政科技资金重点用于支持市场机制不能有效配置资源的公共科技活动,支持提升原始创新能力。同时还要建立健全引导机制,调动地方、企业等增加基础研究投入的积极性。在科研经费管理方面,要继续深化科研经费管理改革,完善机制和制度设计,营造良好创新环境,提高科研经费使用效益。聚焦科研人员关心的主要问题,制定一系列务实管用、细化落地的政策措施,充分调动科研人员的积极性。

第五,促进政府投资基金稳健运行。近年来,各级政府设立的投资基金越来越多。从这次审计看,政府投资基金支持创新创业的作用尚未得到有效发挥。至2015年年底,中央财政出资设立的13项政府投资基金募集资金中,有1082.51亿元(占30%)结存未用。抽查创业投资引导基金发现,通过审批的206个子基金中,有39个因未吸引到社会资本无法按期设立,财政资金13.67亿元滞留在托管账户;已设立的167个子基金募集资金中有148.88亿元(占41%)结存未

用,其中14个从未发生过投资。地方政府投资基金也存在类似现象,抽查地方设立的6项基金发现,财政投入187.5亿元中,有124亿元(占66%)转作了商业银行定期存款。在各级政府支出压力越来越大的情况下,促进政府投资基金稳健运行就显得更加重要。要切实加强对政府投资基金的规范管理,既要支持基金发展,引导民间资本投资,也要进一步规范政府投资基金的设立、运作和风险控制。要严格基金设立程序,强化预算管理,控制政府投资基金数量。要建立“利益共享、风险共担”机制,运用政府投资基金方式聚集重点产业,更好地发挥政府出资引导作用,确保投资基金政策性目标实现。要通过市场化运作,实现政府投资基金的募资、投资、投后管理、清算、退出规范化。各级政府要切实履行出资人职责,加强监督管理和风险控制,保障资金安全。

第六,严肃处理违规变相举债。新预算法实施以来,各级政府依法加强债务管理,要求所有地方政府债务都要分类纳入限额、纳入预算,通过完善地方政府债券发行制度、推进地方融资平台公司市场化转型,在妥善处理存量债务、控制债务规模方面取得重大进展。然而,近来一些地方又通过“明股暗债”“兜底回购”等方式变相举债,有的地方违规提供担保,有的地方出现一些隐性债务。从这次重点审计看,至2015年年底,11个省本级政府债务余额8202亿元、或有债务余额10970亿元。与2014年年底全国地方政府债务余额15.4万亿元、或有债务余额8.7万亿元对比,或有债务余额增加可谓突飞猛进。抽查发现,至2015年年底,浙江、四川、山东、河南通过违规担保、集资或承诺还款等方式,举债余额为153.5亿元。内蒙古、山东、湖南、河南在委托代建项目中,约定以政府购买服务名义支付建设资金,涉及融资175.65亿元。浙江、河南、湖南、黑龙江在基础设施建设筹集的235.94亿元资金中,不同程度存在政府对社会资本兜底回购、固化

水法执法检查：让农业“命脉”搏动更有力

文/本刊记者 张宝山

水利是农业的命脉，也是经济社会发展的基础，更是人类生存的前提。为推动水利事业的健康发展，全国人大常委会于今年5月至7月对《中华人民共和国水法》实施情况进行了检查。

全国人大常委会委员长张德江在对这次执法检查的批示中指出，水法是合理开发、利用、节约和保护水资源的重要法律。认真贯彻实施水法，对于落实以习近平同志为总书记的党中央提出的创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，加强生态文明建设，实现水资源的可持续利用，充分发挥水资源的综合效益，大规模推进农田水利建设，具有十分重要的意义。全国人大常委会水法执法检查组要认真组织好这次检查，依法行使职权，总结经验，剖析问题，提出切实可行的建议，认真贯彻中央水利工作方针，使水法的各项规定落到实处。

按照张德江委员长的批示精神，这次执法检查的重点涉及农田水利建设和投入、节水灌溉方式和节水技术、农业灌溉水源和工程设施保护、农村集体经济组织及其成员参与农田水利建设、小型农田水利设施产权制度改革、健全基层水利服务体系等内容。

全国人大常委会副委员长李建国

参加执法检查，副委员长吉炳轩、张宝文担任执法检查组组长，全国人大农业与农村委员会主任委员陈建国任副组长。检查组成员包括部分全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会委员以及部分全国人大代表。

检查组在听取了水利部、国家发展改革委、财政部、农业部等4个部门的汇报后，由李建国、吉炳轩、张宝文副委员长分别带队，对广东、云南、安徽、内蒙古、江苏、吉林、广西、湖南等省（区）进行了检查。同时，山西等8个省（区）人大常委会受委托对本行政区水法的实施情况进行了检查。

日前，各地的检查活动都已结束，检查组已举行会议对执法检查报告进行了修改完善，修改完善后的执法检查报告将提请今年8月底举行的全国人大常委会会议进行审议。

依法治水扎实推进，水生态文明建设取得明显成效

依法治水是加快水利改革发展的重要保障。目前，我国已颁布实施以水管理为主要内容的法律4件、行政法规20件、部门规章55件，地方性法规和地方政府规章700余件，与我国国情和水情

相适应的水法律法规体系基本建立，为依法治水奠定了较为坚实的制度基础。

检查组反馈，近年来，各级政府认真贯彻落实中央水利工作方针和水法的各项规定，扎实推进依法治水管水，不断加大对水利事业发展的政策扶持，加快推进水利改革和水生态文明建设，做了大量工作，取得了明显成效。各地认真落实水法确立的水资源规划、水资源论证、取水许可和水资源有偿使用、水功能区管理、用水总量控制和定额管理等制度，积极发挥用水总量、用水效率和水功能区限制纳污“三条红线”的刚性约束作用，有关控制指标基本实现了省市县三级行政区全覆盖。

检查组看到，广东省先后制定出台8部地方性法规、15部省级规章以及一系列规范性文件和配套制度，基本建立了适合本省省情水情的水法规制度体系和水利规划体系，为依法治水提供了有力保障。江苏、吉林两省制定修订了实施水法办法和水利工程管理、水资源管理、水文、水库管理、水土保持、节约用水等省级地方性涉水条例，出台了河道管理实施办法、防洪工程管理办法、河道采砂管理实施办法等政府规章。

在广东、云南，检查组看到，水利

收益等承诺。一些地方还反映，2015年，国家开发银行等政策性银行还从中国邮政储蓄银行举借近万亿元，在中央财政贴息之后转借给地方设立专项建设基金，地方政府作为项目资本金又进一步增加杠杆，实际上也是隐性债务。我们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风险的隐患。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，要严格按照预算法规定追究责任，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。★

（作者系全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员）

系统干部职工多次进行水法相关培训和考试;通过“世界水日”“中国水周”等活动,充分利用广播电视和网络媒体,深入开展水法制宣传教育,有效提高了全社会遵守水法律法规、节水爱水护水意识。

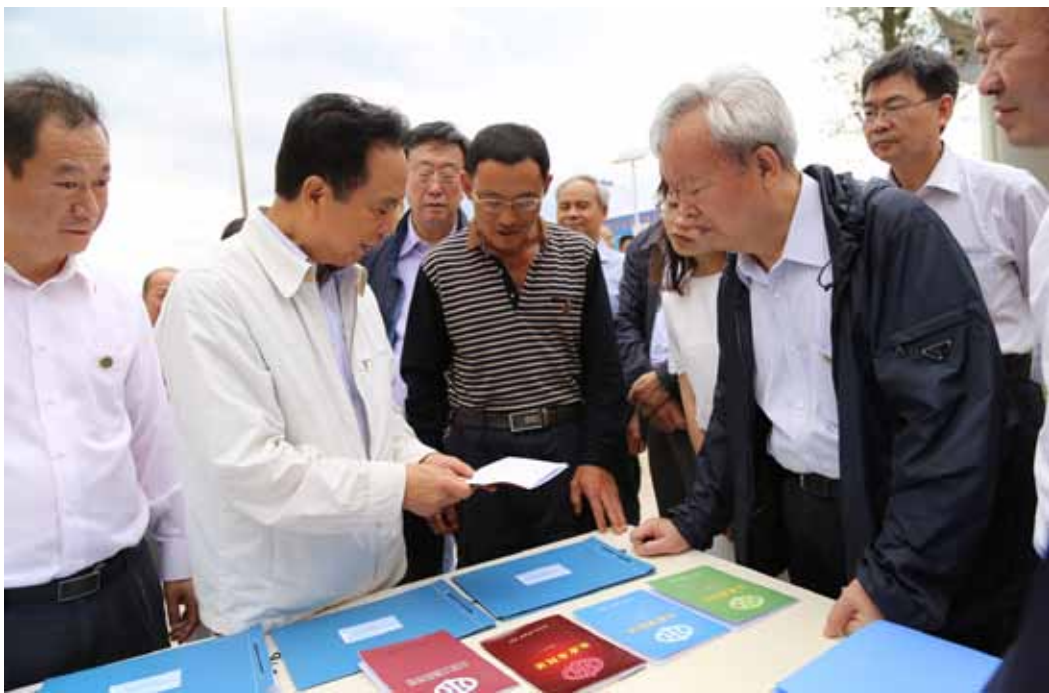
伴随着依法治水的扎实推进,我国水生态文明建设成效显著。2013年以来,国务院相关部委先后出台了一系列推进水生态文明建设的文件,2014年—2015年启动了两批共105个全国水生态文明城市建设试点。

“十二五”期间,全国所有省(区、市)及各流域全部完成辖区内水功能区划,明确了4493个全国重要水功能区的水质目标和功能类型;完成了全国地下水超采区评价,实行地下水取水总量控制和水位控制;强化重要江河、跨流域调水工程水量统一调配。

检查组了解到,广西划定了263个一级水功能区和203个二级水功能区,明确了各水功能区的使用功能和水质控制目标。对北海市区等地下水超采区,明确了限采区和禁采区范围。在南宁市、桂林市、玉林市开展水生态文明城市建设试点,积极推进城市水生态文明建设。云南省在全国率先开展城镇污水处理厂运营等级考核评定。不断完善生态功能区财政转移支付制度,探索建立本省范围内流域上下游生态补偿机制。

水利工程建设力度加大,水灾害防治成效显著

近些年,国家始终把水利作为基础设施建设的优先领域,投资总量逐年增加。从财政部了解到,“十二五”期间,



6月22日,全国人大常委会副委员长李建国(左二)一行,在云南省陆良县小百户镇中坝利民用水专业合作社检查水法实施情况(右二为全国人大农委主任委员陈建国)。摄影/尤小龙

全国财政水利投入从3619亿元增加到5729亿元(2014年以前的为决算数,2015年为执行数),年均增长12%,累计投入24223亿元,其中,一般公共预算安排水利投入17811亿元,占74%。

在广东,“十二五”期间,共完成水利投入1144.9亿元,其中,农田水利建设投入899亿元,占总投入的78.52%,约是“十一五”期间的5.5倍。在安徽省,“十二五”期间,共完成小农水重点县项目投资68.3亿元,其中,中央资金31.2亿元,涉及134县次、284个重点县年度项目。在内蒙古自治区,“十二五”期间,农田草牧场水利建设投入以每年不低于10%的速度增长,累计投入216亿元。

检查组了解到,国务院确定的172项节水供水重大水利工程目前已开工91项,在建投资超过8000亿元。累计实施了4500多条中小河流治理,建成各类水库9.8万余座。

“十二五”期间,我国农村水利建设步伐加快。检查组了解到,国家对344处大型灌区和643处重点中型灌区进行了续建配套和节水改造,对184处大型

灌溉排水泵站实施了更新改造,对6批2450个县次的小农水重点县和256个小农水项目县进行建设,持之以恒组织开展冬春农田水利基本建设,累计改造加固、新修小型水源工程40多万处,整治渠道20.4万公里,新增、恢复和改善灌溉面积1.22亿亩,新增粮食综合生产能力200多亿公斤。到2015年年底,全国建成大中型灌区7700多处、小型农田水利工程2200多万处,灌溉面积达10.81亿亩,其中,农田有效灌溉面积9.88亿亩,灌溉农田生产了全国75%的粮食和90%以上的经济作物。

为加快农田水利设施产权制度改革和运行管护机制创新,解决农田灌溉“最后一公里”问题,2014年,国务院相关部委在全国选取100个县开展试点,按照“先建机制、后建工程”的原则,探索改革和创新。

江苏省有5个县(市、区)被列为试点县。检查组了解到,这5个地方围绕“产权明晰、权责落实、经费保障、管用得当、持续发展”的试点目标要求,制定出台试点工作指导意见,创新组织发动



5月,全国人大常委会副委员长吉炳轩(中)一行,在湖南省常德市高效节水灌溉合作社检查水法实施情况。摄影/王继永

机制、资金投入机制、建设管理机制和运行管护机制,成功探索和实践了农业经营主体自主管护、政府购买公共服务管理、农民用水协会管理、土地流转集中管理、“五位一体”综合管理等多种管护模式。

伴随着试点改革的推进,目前,全国已基本完成了乡镇(流域)水利站的恢复或新设。据统计,全国共有基层水利服务机构29351个,在编人员109412人,覆盖33599个乡镇,94.6%的水利站人员经费纳入县级财政预算。

我国洪水灾害频繁,水利工程的建设对于治理水患意义重大。目前,全国列入规划的5万余座小型病险水库除险加固任务基本完成,在2058个县初步建成山洪灾害监测预警系统和群测群防体系,新建了一批抗旱应急水源工程。大江大河重要河段防洪能力明显提升。

检查组看到,在广西,龙滩、百色等水利枢纽工程建成,大藤峡、落久、桂林防洪及漓江补水、桂中治旱一期和二期等一批重大水利工程相继开工建设。沿江主要城市及沿海地区的防洪、防潮能

力得到提高,中心城市的防洪能力一般达到20年—50年一遇标准,其中,南宁主城区的防洪能力由50年一遇提高到近100年一遇,桂林市的防洪标准由不足20年一遇提高到100年一遇。

水法的贯彻落实得到重视,还有大量工作要做

检查组提出,从检查情况看,各地各部门十分重视水法的贯彻落实,水利改革发展取得显著成效,但依法治水管水兴水的意识需要进一步增强,农田水利基础设施建设力度需要进一步加大,大力发展高效节水农业的步伐需要进一步加快,农田水利发展的体制机制需要进一步创新,着力推进水生态文明建设的措施需要进一步强化,水法的全面贯彻落实还有大量的工作要做。

检查组指出,国家水利建设投入中农田水利建设资金总量偏少。“十二五”期间,农田水利建设投资额有3491亿元,对一个农业大国的农业发展是不够的。而且有限的财政资金投入渠道还很分散,政策也不统一,农田水利规划的

统筹作用很难发挥。

内蒙古自治区是全国严重干旱缺水地区之一。尽管“十二五”期间内蒙古自治区农田草牧场水利建设投入达到10%的年均增速,但在自治区全社会水利建设总投资(665亿元)中所占比重仍较低,仅为32.5%。检查组指出,从全国情况看,据统计,2011年至2014年,全国财政农田水利累计投入3491.75亿元,占全国财政水利建设总投资(18513.24亿元)的比例仅为18.9%,重点是用于支持大型灌区续建配套和节水改造、规划化节水灌溉增效示范、大型灌排泵站更新改造等,对小型农田水利设施的建设、维修和管护等关注不够。同时,以往灌区干、支渠以下的末级渠系建设主要依靠农民投工投劳建设,农村税费改革后,受多种因素影响,集体组织和农民投入水利建设的积极性不高,“最后一公里”的梗阻问题成为影响农田水利工程效益的主要原因。

据统计,我国已建成各类小型农田水利工程2200多万处,目前仅800万处完成了工程产权制度改革,进一步深化改革、加快改革的任务很重。检查组发现,各地小型农田水利都不同程度地存在产权模糊、管护主体虚化等问题。多数投资主体尚未明确划分管护责任和建立可持续的管护机制,农村经济组织(村委会)缺乏管护资金和管护能力,不少水利工程设施重建轻管,特别是后期管护重视程度不够。而农业水价不到位,也是农村水利设施缺乏管护资金支撑,使维护管护不到位的重要原因之一。近一个时期以来,大规模的城市和基础设施建设也需要大量的水资源支撑,城乡争水、工农争水,挤占用农田水利设施和灌溉水源的问题也已日益凸显。在城乡经济社会快速发展中,怎样确保农业用水,确保农田水利设施建设和有效利用也已成为一个需要重视的问题。

检查中,安徽省潜山县红旗水库

的管理人员就反映,现在只能向种植大户、合作社等规模经营主体收取少量水费,水库的正常运营难以为继。建议国家统筹考虑,完善农业水价形成机制,建立精准补贴和节水奖励机制,积极推进农业水价综合改革。

在大力发展现代农业的环境下,用水效率低、高效节水灌溉发展缓慢和管理手段落后也是检查组发现的一个亟须解决的重点问题。检查组指出,一些大中型灌区改造标准不高,亟须进行现代化改造,农田水利“最后一公里”问题依然突出。全国节水灌溉工程面积仅占有效灌溉面积的47.2%,高效节水灌溉面积仅占27.2%。膜下滴灌等节水技术大面积推广后,由于地膜易碎,难以回收,给农田带来的“白色污染”日趋严重。我国农膜年残留量达35万吨,有近半农膜残留在土壤中,对农业可持续发展构成严重威胁。

创新发展理念,走出中国特色水利现代化道路

水利具有很强的公益性、基础性、战略性,农田水利事业是基础性公益事业。按照中央和水法的要求,坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针,应树立山水林田湖生命共同体的治水理念,全面贯彻落实党中央“四个全面”的战略部署和五大发展理念。

秉持着这一新时期的水利工作方针和治水理念,检查组指出,要着力推进城乡水利基础设施均衡配置和水利基本公共服务均等化,统筹加强中小型水利设施建设,加快构筑多水源互联互通、安全可靠的城乡区域用水保障网,完善综合防洪减灾体系,加快中小河流治理、山洪灾害防治、病险水库水闸除险加固,走出一条符合中国实际、具有中国特色的水利现代化建设之路。

检查组建议,要切实落实好“从土地出让收益中提取10%用于农田水利



5月,全国人大常委会副委员长张宝文(前三)一行,在安徽省安庆市宜秀区检查石塘湖水环境综合整治情况。摄影/蒲晓磊

建设”和“农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助”的政策要求,继续加大中央财政对大中型灌区节水改造、小型农田水利、农村饮水安全巩固提升工程、农村生态环境整治等农村水利建设的投入。

我国洪水灾害频繁,一定要下大气力治理水患。检查组指出,在城市防洪上,要加大加快地下管廊和“海绵城市”建设;在农村,要下决心加强农田水利工程建设,这既是减轻城市洪涝之需,也是保障国家粮食安全、发展现代农业的重要支撑。

在推进农田水利设施的产权制度改革方面,检查组指出,要加快改革试点工作,尽快总结一批可复制、可推广的好经验。应鼓励各地从实际出发,探索创造,不断总结建得好、用得好、管得好的先进经验。应以落实工程管护主体和责任为导向,积极倡导和鼓励新型农业经营主体等成为农田水利工程建设投资、经营和管护主体,探索建立农业水价形成机制,建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水

利服务体系。

检查组指出,要坚持节水优先的方针,进一步完善、细化各类节水灌溉规划,合理确定发展目标和工程布局。应加快大中型灌区续建配套与节水改造步伐,推进灌区现代化改造。继续大力发展节水灌溉,全面实施区域规模化高效节水灌溉行动。

针对水法实施已有十多年时间,部分内容已经不适应新时期水利发展实践需要的情况,检查组建议,有必要适时启动水法修改准备工作。要通过水法的修改完善,切实提高依法治水管水的水平,为水利改革发展提供坚实的法律保障。要落实新时期中央关于水利改革发展的方针政策,落实最严格水资源管理制度,进一步发挥立法对水利改革发展的引领作用,使各项水利改革措施有法可依。要进一步完善法律责任,加大处罚力度,增强法律的权威性和可执行性。要建立水行政执法和刑事司法衔接机制,完善水资源保护的刑事责任,运用法律手段切实保障国家水资源、水生态安全。★

“投”和“管”：一个都不能少

文/本刊记者 王 萍

水利是农业的命脉。保障国家粮食安全，根本一条就是大兴农田水利。伴随农村经济社会结构深刻变革，农田水利“谁来投”“谁来建”“谁来管”问题日益凸显。全国人大常委会在今年5月至7月开展的水法执法检查的重点，便涵盖了农田水利建设的投入、建设、管理等多个方面内容。

在执法检查过程中，全国人大常委会水法执法检查组发现：水法的实施取得了明显成效。总体上看，水法的实施情况是好的。但部分领域，包括农田水利建设投入、农业灌溉水源和工程设施保护等方面，仍存在一些较为突出的问题，需要不断探索采取有力措施推进完善。

执法检查情况：扎实推进农田水利建设成各地共同行动

我国洪水灾害频繁，一定要下大气力治理水患。在农村，加强农田水利工程建设至关重要，这既是国家粮食安全的有力保障，也是发展现代农业的重要支撑。执法检查组在检查中了解到，各地都将农田水利建设摆在十分重要的位置。

比如，李建国副委员长带队赴广东、云南两省了解到，广东省“十二五”期间完成农田水利建设投入899亿元，占总水利投入1144.9亿元的78.52%，约是“十一五”期间的5.5倍。云南省“十二五”期间完成农田水利投资276.1亿元，是“十一五”期间的2.65倍，全省农田有效灌溉面积达2650万亩，占常用耕地的41%。

吉炳轩副委员长带队赴广西、湖南两省（区）了解到，广西壮族自治区“十二五”以来共投入农村水利建设资

金241.19亿元，其中，筹措小型农田水利重点县建设资金76.58亿元，累计实施8批共93个小型农田水利重点县建设。湖南省已建成了以水库为基础、以渠道和泵站为配套的蓄引提相结合的农业灌溉体系。目前，湖南省已建成各类水库14121座，灌区面积覆盖5130万亩，占全省耕地总面积6226万亩的82.4%；有效灌溉面积4670万亩，占全省耕地面积的75%。

张宝文副委员长带队赴安徽、内蒙古两省（区）了解到，安徽省将加强农田水利建设作为贯彻实施水法的重要抓手，“十二五”期间共完成农田水利投资706亿元，占全省水利总投资的66%。内蒙古自治区高度重视农村牧区水利工作，加强农村牧区水利基础设施建设。“十二五”期间，自治区农田草场水利建设投入以每年不低于10%的速度增长，累计投入216亿元。

全国人大常委会委员、全国人大农委副主任委员陈光国带队赴江苏、吉林两省了解到，江苏省将农田水利建设摆在农业基础设施的首要位置。“十二五”期间，江苏省农村水利建设投入资金471亿元，组织实施了大中型灌区节水改造、小型农田水利重点县、规模化节水灌溉增效、千亿斤粮食田间工程、农村河道疏浚整治等项目，基本建成了功能较为完善的“挡、排、引、蓄、控”农田水利工程体系。吉林省高度重视农田水利建设，完善政策措施，加快构建蓄水、引水、提水、供水相衔接配



全国人大常委会水法执法检查组在江苏省太仓市检查水法实施情况。摄影/李华

套的农田水利工程建设，将低压管道输水、滴灌、喷灌等现代农业技术纳入农田基本建设，形成了高产稳产的水、旱田灌溉除涝体系。

农田水利投入改变“重大轻小”格局：支渠建设需加强

执法检查组不仅看到成绩，更敏锐发现普遍性问题。在执法检查过程中，检查组在各地都能听到这样的共同呼声——“要不断加大农田水利建设的投入”“农田水利建设投入亟须建立稳定的增长机制”等。而且各地都表示，农田水利建设投入结构应更合理，既要抓大的水库建设，也要重视山塘支渠水沟等小型农田水利建设。

近年来，国家对农田水利基础设施的投入很大，很多地方的水利水系得到了改善，农村水坝水库等也进行了提质改造，农村水源问题得到了改善。然而，一些在农业生产中发挥重要作用的山塘支渠水沟等建设却没有及时跟上。这些支渠水沟，有的由于劳力缺乏无人

修,有的由于需要采用机械化作业没法修,有的由于涉及不同的村组范围没人组织维修。因此,应对农村山塘支渠水沟进行全面整修。

对此,执法检查组建议,在水利工程建设上,一定要贯彻系统治理理念,做到大型水利工程和田间水利设施协同推进。

多位专家告诉记者,要因地制宜科学规划支渠水沟,合理利用资源;加大对支渠水沟整治疏浚的投入,引入补偿机制,以奖代补,提升积极性;动员农民群众利用农闲时节,搞好支渠水沟整修;在水利水系规模工程建设中,切实关注附属设施和末端水系建设;提高农田水利基础设施抵御自然灾害的能力,使其在农业生产过程中发挥出应有的作用。

农田水利发展投入咋解决:鼓励“多元投入、多方发力”

记者了解到,事实上,这些年国家对农田水利的投入已在逐年增加,水利建设“重大轻小”的格局,也在逐年改变。不过,由于农田水利欠账太多,国家水利建设投入中农田水利建设资金总量偏少。“十二五”期间,农田水利建设投资额为3491亿元,对一个农业大国的农业发展是不够的。要扭转现状,除了依靠国家财政投入,还要带动社会资金,积极拓宽投融资渠道,调动各方面投资农田水利的积极性。

执法检查组在广东、云南两省了解到,水利投入资金存在细碎化现象,各部门之间缺乏统筹和衔接。除中央财政投入外,大量的水利建设资金需要地方配套,一些财力不足的地区配套难度大,各地区之间存在投入不均衡的现象。目前,许多农田水利设施已经运行几十年,普遍存在设施老化、损坏、淤积等问题,“历史欠账”较多,除险加固任务重,资金投入缺口大。社会资金投入水利的投入大、收益慢,比较效益低,投资积极性不高。农村“两工”取消之后,通过“一事一议”投工投劳难度较大。

这一农田水利财政投入方面的困难和问题也是执法检查组在各地发现的问题,带有普遍性,即有限的财政资金投入渠道分散,政策不统一,农田水利规划的统筹作用很难发挥。

如何改变这一现状?执法检查组建议,农田水利是公益性事业,要切实发挥政府主导和财政的主渠道作用,同时也要按照中央要求和农田水利发展实际,不断拓宽投资渠道,特别是鼓励和引导社会力量参与农田水利建设与经营。

具体而言,要建立健全以公共财政为主的多元化投入稳定增长机制。要明确中央和地方各级政府的投入责任,加大对地方财政的扶持力度,减少对地方财政的配套要求。同时加大水利资金统筹整合力度,切实落实好“从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设”和“农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助”的政策要求。要完善优惠扶持政策,鼓励通过直接、间接的融资方式拓宽水利投融资渠道,引导社会资金投资水利。加大金融支持农田水利的力度。还要发挥农民的主体作用,规范“一事一议”程序和制度,继续引导和鼓励农民投工投劳。

从“重建轻管”到“建管并重”:创新体制机制

执法检查组在安徽省检查时了解到,农田水利设施建设和管护有待强化。小农水工程点多面广,投入不足、年久失修、欠账较多等难题依然存在。同时在管护方面,由于各主体在工程投入、建设管理及建后管护等方面的责任不够清晰,特别是没有建立可持续的管护机制,致使对小农水的管理或有心无力,或流于形式,即使有部分管理人员也难以继。安徽省安庆市相关人员反映,中央维修养护资金侧重于工程管理处隶属关系,对工程受益范围考虑不够,在资金投向上还应兼顾多方、合理确定。

执法检查组在各地检查时也发现,

我国农田水利基础薄弱,许多地方建设任务重、投入需求大、工程管护经费不足。各地反映农田水利“重建轻管”问题比较突出,一些小型农田水利工程存在“有人用、无人管”现象。

如今,农业比较效益仍然较低。如果农田水利设施跟不上、用不起,农民种粮的积极性会被严重挫伤,国家的粮食安全可能因此受到影响。加快农村水利改革发展,重要的一条就是要坚持“建管并重”,保障良性运行,把工程建设与运行管理有机衔接、有效统一起来,确保农田水利工程建得成、管得住,用得好、长受益。

如何破解地方反映存在的农田水利工程建得起、用不好的困局?专家指出,首先要加快形成农业用水合理水价机制,根据农民的承受能力,科学合理地确定供水成本,然后根据各地的实际情况来合理地确定水价。对于真的出现水价不达成成本造成维护、运行、管理经费的缺口,可以考虑由政府财政予以弥补,使水利工程建好以后,也能管得好,真正能够发挥作用。同时,还应该进一步加强农民用水合作组织建设,通过机制创新来降低灌溉成本,既保证农民用水的权益,也有助于保证水利设施持久地使用。

云南省推进农田水利改革的经验值得借鉴。执法检查组在云南省检查时了解到,近年来,云南省开展了农田水利改革试点工作。在改革试点工作中,云南省坚持政府与市场“两手”发力,以引入社会资本为重点,以水权分配、水价改革、产权制度改革为支撑,创新农田水利建设、管护、运营体制机制,解决农田水利“最后一公里”投入不足、管护不到位等突出问题,为新时期农田水利发展探索新路、摸索经验。云南省还大力推广农田水利改革试点经验,不断完善农田水利各项体制机制,探索出“投资多元、节水高效、农民参与、管护长效”的农田水利供给侧结构性改革新路子,成效明显。■

运行管护：用创新推动改革进程

文/本刊记者 王博勋

“民以食为天，国以农为本，农和民都要以水为根。”农田水利是农业增产、农民增收、农村发展的基础，水法则水利工作的基本遵循。今年5月至7月，全国人大常委会执法检查组分兵分四路，前往广东、江苏、云南、安徽、内蒙古等地深入开展水法执法检查。农田水利运行管护体制机制是本次执法检查的重点内容之一，具体涵盖了小型农田水利设施产权制度改革（简称小农水产权制度改革）、农业水价改革、基层水利服务体系健全、农村集体经济组织及其成员参与农田水利建设等多个方面。

通过对各地水法实施情况进行检查，执法检查组了解到，近年来，各级政府认真贯彻落实中央水利工作方针和水法的各项规定，扎实推进水利改革发展各项工作，取得了积极成效。执法检查组同时指出，各地在具体体制机制的完善和落实方面，仍存在一些困难和障碍。

确权、管护：小农水产权制度改革亟须尽快破题

小型农田水利设施是农业基础设施的重要组成部分，是农业现代化建设的重要物质基础。2014年，国务院相关部委印发了有关通知，在全国选取100个县开展试点，按照“先建机制、后建工程”的原则，探索农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制，解决农田灌溉“最后一公里”问题。

执法检查组在检查中发现，一些地方在小农水产权制度改革过程中开拓创新，积累了很多好的经验，改革初见成效。如在确权方面，安徽省试行通过核发农田水利工程所有权证、使用权证，签订使用管护责任书的“两证一书”

办法，根据小型水利工程的具体情况确定所有权归属。在落实管护责任方面，吉林省根据工程状况有针对性地进行落实；内蒙古自治区则在明确小型水利工程性质的基础上，进一步确定管护责任主体。

此外，各地还积极探索多主体参与的综合管理模式。如江苏省成功探索和实践了农业经营主体自主管护、政府购买公共服务管理、农民用水协会管理、土地流转集中管理、“五位一体”综合管理等多种管护模式。

除了看到成绩外，执法检查组还发现了改革推进过程中存在的一些问题：一方面，改革完成率偏低，进一步深化改革、加快改革的任务很重。在我国已建成的各类小型农田水利工程2200多万处中，目前仅800万处完成了工程产权制度改革。另一方面，各地小型农田水利都不同程度地存在产权模糊、管护主体虚化等问题。由于未建立可持续的管护机制、农村经济组织（村委会）缺乏管护资金和管护能力等原因，不少水利工程设施重建轻管，特别是对后期管护重视程度不够。这些问题都严重制约着小农水产权制度改革的步伐。

执法检查过程中，还有地方指出，现在的一些改革只是简单将经营权利置换为管理责任，在强化管护责任的同时，还应更加关注产权人的利益实现渠道。小型农田水利工程作为一种盈利能力弱的准公共产品，不能完全推给市场。

综合各地的经验及意见，执法检查组提出以下建议：其一，加快小农水产权制度改革和创新运行管护机制试点，尽快总结一批可复制、可推广的好经验。其二，以落实工程管护主体和责

任为导向，明确农田水利工程的所有权和使用权，开展工程产权登记确权，切实落实管护主体、责任和经费。其三，鼓励各地探索专业化集中管理及社会化管理等多种管护方式，引入专业化队伍承担工程维修养护任务。其四，鼓励各地通过先建后补、以奖代补、民办公助等方式，将农户、农民合作社等主体作为小型农田水利项目的支持对象，形成农田水利长期有效运行的建管体制。其五，强化政府职能部门在产权制度改革后的水务监督职责，防止水资源浪费和掠夺式经营。

完善农业水价形成机制，用好价格杠杆

农业是用水大户，也是节水潜力所在。我国人多地少，靠辛勤耕作来解决粮食问题，决定了以农业为主的用水结构将长期存在。而健全的农业水价形成机制，不仅有利于保障农田水利工程良性运行，还有助于通过价格杠杆促进农业节水和农业可持续发展。

水法规定，用水实行计量收费和超定额累进加价制度。今年1月，国务院办公厅出台了“关于推进农业水价综合改革的意见”。如何完善农业水价形成机制、用好价格杠杆、提高农业质量效益，是此次全国人大常委会水法执法检查的重要内容。

执法检查过程中，检查组发现，多省积极推动农业水价综合改革试点工作。其中，吉林省着重在试点地区配套完善灌区渠系工程和计量设施，重新核定农业灌溉水价。江苏省高邮、宿豫两个县（区）被列入全国农业水价综合改革项目区，目前项目区已通过省级验

收,基本达到用水有计量、价格有核定、超用要加价、超负可补贴、节水有奖励的目标。内蒙古自治区在目前实施的30个改革试点和示范项目区初步建立起终端水价制度,探索实施超定额累加加价机制,改善灌溉面积50万亩左右,惠及人口2万多户。

虽然试点地区的改革取得初步成效,但检查组同时了解到,总体上我国农业水价综合改革推进缓慢,很多地方的水价甚至达不到维持成本的要求,市场机制难以有效发挥作用。综合各地情况,检查组指出,农民群众对缴纳水费的认识不充分、农业用水计量难、农业水费计价和使用不规范是以上问题的主要原因。而以上问题直接导致一些小农水产权人的收益权难以得到保障,这反过来又使得水费收取工作困难重重。

结合在广东省、湖南省检查过程中发现的问题,执法检查组进一步分析认为,承担灌溉这一纯公益性职能的水库类、泵站类、灌区类水管单位往往被界定为准公益性或营利性机构,这直接增加了农业灌溉水费征收的难度,影响水价综合改革的推进。

根据以上情况,执法检查组建议,各地通过采取管理创新、价格调整、财政奖补、工程配套等综合性措施,坚持供给与需求统筹考虑,探索建立农业水价形成机制,探索建立精准补贴和节水奖励机制,积极推进农业水价综合改革,使得农业水价既要能反映水资源的稀缺性,起到引导节约用水的作用,又要与农户的经济承受能力相适应,有利于稳定农业生产和促进农民增收。

紧紧抓住基层,发挥群众力量

“水利工作的根基在基层,服务对象在基层,政策落实更要靠基层。”基层水利管理服务体系是农业技术推广服务体系的重要组成部分,是水利工作的根基和触角。而加强社会参与则是充分发挥农田水利运行管护基层力量的关键。因此,基层服务体系和农田水利建

设管理的社会化参与情况成为了本次执法检查所重点关注的内容。

就基层水利服务体系建设情况而言,执法检查组了解到,各地已基本完成了乡镇(流域)水利站的恢复或新设。其中,广东省按照“宗宗工程有人管,镇镇都有水管所,村村都有水管员”的工作目标,着力加强基层水利服务体系建设。截至2015年年底,广东省乡镇水利管理范围覆盖全省所有涉农乡镇、街道,率先在全国完成基层水利服务体系建设任务。江苏省构建了以乡镇水利站为纽带,农民用水户协会、水利合作社、抗旱排涝专业服务队和村级水管员共同构成的基层水利管理服务网络。吉林省的部分乡镇水管站培养了一批懂水利、会管理的村屯农民水利员,将水利专业指导延伸到了最基层。

针对部分地方基层服务体系建设相对滞后、管理不规范、经费保障不足等问题,执法检查组建议,改革中要高度重视基层水利服务体系建设,按照农业现代化和城乡水利协调发展要求,建

立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系。具体而言,要按照法律规定,进一步健全乡镇基层水利站,明确其公益性事业单位性质,落实财政经费保障。

在农村集体经济组织及其成员参与农田水利建设、管理方面,执法检查组在检查过程中发现,大力发展各类用水专业合作组织是各地开展相关工作的亮点所在。尤其是广东、云南两省鼓励和扶持农民用水户协会等专业合作社参与农田水利建设,充分发挥其在运行维护、水费计收等方面的作用。截至2015年年底,广东省共成立农民用水合作组织3952个,云南省共成立农民用水合作组织1.4万个。

但是,随着农村经济社会结构的变化,农业兼业化、农民老龄化、农村空心化现象日益突出,农田水利建设组织难、投入难、管理难等问题更加凸现。通过对各地有关情况调研,执法检查组发现,目前,农民群众投工投劳参与农田水利建设的积极性不高,农村集体

经济组织对农田水利设施的管护能力和意愿不足。此外,还存在着农村水利社会化专业服务队伍建设相对滞后,农民用水合作组织缺乏扶持、自我运行管理水平低等问题。

针对以上问题,执法检查组建议,要按照“谁受益、谁投资、谁所有”的原则,发挥项目带动作用,鼓励和引导农户、农民专业合作社、村组集体、新型农业经营主体等建设、管理和运营小型农田水利设施。此外,要大力扶持农民用水合作组织多元化创新发展,健全新型用水管水组织的内部管理制度,加强基层水利服务机构的技术指导和支持。同时,健全基层防汛抗旱、灌溉排水、农村供水、水土保持等专业化服务组织,探索政府购买服务等水利服务新模式。■



山西省运城市新绛县龙兴镇张庄村的农民借助提汾新增粮食产能项目小型农田水利改善工程汾河水,浇灌干旱的玉米。图/视觉中国

节水灌溉：助力现代农业发展

文/本刊记者 张宝山

喷灌、微喷灌、渗灌和滴灌等，是常用的节水灌溉方式。这些人为控制灌溉时机和灌水量的“被动式”灌溉，对现代农业的发展起到重要作用。我国节水灌溉技术使用的情况，因此也成为了全国人大常委会今年开展的水法执法检查的重点之一。

在执法检查过程中，检查组指出，我国节水灌溉建设步伐加快，全国节水灌溉工程面积达4.66亿亩，其中高效节水灌溉面积2.69亿亩，但是还远远不能满足现代农业发展的需要，要继续大力发展节水灌溉，全面实施区域规模化高效节水灌溉行动。

加快发展高效节水灌溉

我国是个水资源极度贫乏的国家，农业用水的关键一个环节是节水。目前，我国农田灌溉水有效利用系数仅为0.536，远低于0.7到0.8的世界先进水平。中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定指出，要大力发展节水灌溉，推广渠道防渗、管道输水、喷灌滴灌等技术，扩大节水、抗旱设备补贴范围。积极发展旱作农业，采用地膜覆盖、深松深耕、保护性耕作等技术。稳步发展牧区水利，建设节水高效灌溉饲草地。

水利部有关负责人在向检查组汇报情况时指出，我国认真贯彻落实节水优先的根本方针，分区推进规模化高效节水灌溉。先后启动实施东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采、南方节水减排等区域规模化高效节水灌溉工程建设，2011年以来全国累计新增高效节水灌溉面积9300多万亩。因地制宜推广不同发展模式，通过项目带

动、政策扶持以及开展国家高效节水灌溉示范县创建活动，一些重点地区因地制宜探索出不同的可复制可推广的技术模式。

检查组在内蒙古自治区了解到，该区将节水灌溉作为战略工程全面推进。“十二五”期间，高效节水灌溉工程累计投入124.4亿元，牧区节水灌溉工程累计投入10.4亿元，先后实施12处大型灌区续建配套与节水改造，开展40个中央财政农田水利重点县建设。截至2015年年底，自治区节水灌溉面积达到3712万亩，包头市九原区、固阳县膜下滴灌的灌溉水有效利用系数可以达到0.75，玉米亩产由500公斤提高到812公斤。

在云南，检查组看到，该省分区域进行节水灌溉工程设施配套，在坝区重点推广管灌、喷灌、微灌等高效节水灌溉和水肥一体化技术，适度推广渠道防渗技术；在山区重点推广雨水集蓄利用和管池结合等灌溉技术；在九大高原湖泊和重要城市水源地优先推广高效节水工程、节水减排监控和评价机制。“十二五”期间新增节水灌溉面积188万亩。全省灌溉水有效利用系数从0.35提高到0.45，年节水量6亿立方米以上。

在广东，农业节水灌溉以渠道防渗为主。检查组了解到，截至2015年年底，广东全省节水灌溉面积444万亩，其中，渠道防渗面积389万亩，低压管道、微喷灌等高效节水灌溉面积55万亩。积极推广旱作节水农业技术，“十二五”期间，完成地膜覆盖面积565.7万亩，秸秆覆盖面积254.5万亩，水肥一体化技术覆盖面积196.7万亩。

检查组在安徽省了解到，该省不断加大节水灌溉工程建设力度，年均建设

节水灌溉工程面积110万亩，其中，高效节水灌溉面积10万亩，年新增节水能力1亿立方米。该省严格落实最严格的水资源管理制度，建立农业用水承载力监测预警机制，推动促进水资源节约集约利用。针对农业用水比重较高、用水管理方式粗放等问题，结合不同地区的特点实施有针对性的节水措施。扶持节水灌溉设施设备的科技创新、规模化生产和推广应用，推动节水技术与农艺农技相融合，有效促进高效节水农业发展。

推广节水灌溉中存在的问题亟须解决

以色列滴灌技术被公认是目前效果最好的节水灌溉技术，我国自20世纪70年代末引进以来，取得了长足发展。但是，在推广中遇到的资金投入要求大、管理手段要求高、膜下滴灌造成污染等问题，成为制约其发展的不利因素。

检查组指出，高效节水灌溉发展缓慢和管理手段落后是亟须解决的重点问题。全国节水灌溉工程面积仅占有效灌溉面积的47.2%，高效节水灌溉面积仅占27.2%。膜下滴灌等节水技术大面积推广后，由于地膜易碎，难以回收，给农田带来的“白色污染”日趋严重。

在内蒙古自治区进行检查时，有关方面向检查组反映，发展高效节水农业一次性投入较大，如膜下滴灌亩均投资1200元，喷灌亩均投资1000元，滴灌带等灌溉设施为消耗品，每亩每年还需投入150元。自治区发展膜下滴灌是整合了国家旱作节水农业补贴、国家优质粮食工程和节水增粮行动等项目资金，如固阳县发展膜下滴灌总投入5969万

元,其中,整合中央资金和地方配套资金4570万元,其余1399万元需要农户和农民专业合作社自筹。而目前对发展高效节水灌溉的扶持政策较少,地方财政配套困难,在资金投入、技术支持等方面都存在不足。包头市九原区有19万亩灌溉面积,其中,土渠灌溉面积8万亩、占比42%,防渗渠灌溉面积5万亩、占比26%,管道和喷滴灌溉面积6万亩、占比32%,节水灌溉面积占比还是很小。

安徽省水利部门在向检查组汇报情况时反映,农业缺水与浪费现象并存。目前,安徽省农田水利灌溉水有效利用系数已由2011年的0.498提高到2015年的0.515。尽管有很大提升,但距离全国0.536的平均水平,特别是0.7至0.8的世界先进水平,仍有很大差距。在发展节水农业方面,目前存在重灌区工程建设,轻田间管理的倾向;重视通过工程建设节水,忽视农艺农技节水,节水灌溉与旱作节水、水肥一体化联系不够紧密;重视单项工程技术,缺乏与农业节水措施紧密结合的综合集成技术,这些问题都客观上造成农业节水难以达到最优水平。

就单纯技术层面的问题,有专家指出,经过近60年的发展,我国节水灌溉装备在理论研究、技术水平等方面取得了长足进步,生产规模基本能满足中国节水灌溉发展的需要,但自主研发能力较弱,在产品质量、技术性能、可靠性等方面还有待进一步提高。加强基础理论研究,提高自主创新能力,研发多功能、低能耗、低成本、智能化、精准化、绿色化的节水灌溉装备,是今后的发展趋势。

大力推进节水灌溉和水资源保护

节水灌溉在提高农业用水效率、农民增收增收及生态环境建设等方面发挥着重要作用,对缓解水资源短缺矛盾、保证国家粮食安全、推动农村经济可持续发展具有重要的战略地位。检查

组提出建议,要坚持节水优先的方针,进一步完善、细化各类节水灌溉规划,合理确定发展目标和工程布局。应加快大中型灌区续建配套与节水改造步伐,推进灌区现代化改造。继续大力发展节水灌溉,全面实施区域规模化高效节水灌溉行动。

近些年,北方干旱地区在推广农业节水灌溉先进技术方面进行了一些探索。检查组提出,应努力提高北方干旱地区的管道化建设水平,通过财政补贴方式引导农民和新型农业经营主体使用喷灌、滴管、管灌等高效节水灌溉设备,对干旱地区和粮食主产区发展高效节水农业,在扶持政策和资金投入方面给予更大支持。要加强对水资源转化、作物耗水规律和用水调控、旱作节水作物耕种、抗旱作物种质改良等农业节水科技的研究与开发,为高效节水农业发展提供科技支撑。推动节水灌溉工程建设与旱作农业、蓄水保墒农艺措施、水肥一体化节水技术、节水装备设备推广使用的融合发展,进一步转变农业用水方式,提高农业用水效率。

在健全完善水资源保护制度方面,

检查组提出建议,应落实最严格的水资源管理制度,以提高农业灌溉用水效率和效益为核心,加快明确农业初始水权,实行灌溉用水总量控制和定额管理。要建立农业节水激励约束机制,把灌溉水有效利用系数作为考核指标纳入政府考核体系。加快实施旱作节水农业技术推广示范工程,应将节水设备纳入农机补贴范围,将节水灌溉与农机、农艺、农技措施结合起来。

对于地下水的开采,检查组指出,要加快推进国家地下水监测工程建设,实现对全国主要平原、盆地和岩溶山区地下水的动态监测。要实行地下水取用水量和水位“双控制”,尽快完成地下水禁采区、限采区范围划定,编制地面沉降区、海水入侵区地下水压采方案,采取水源置换、种植结构调整、节水等综合措施,全面加强地下水超采区综合治理,防止地下水过度开发和破坏。

对于节水灌溉中使用滴灌带和薄膜等塑料制品造成严重“白色污染”的问题,检查组建议国务院有关部门专题研究并积极推进治理。★



河南省许昌市50万亩高效节水灌溉项目区内,一台中心支轴式大型喷灌机在为玉米喷灌。图/视觉中国

人民陪审员制度改革试点平稳推进

文/本刊记者 梁国栋

2015年4月24日,十二届全国人大常委会第十四次会议通过《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》(简称《决定》),授权在10个省(区、市)选择50个法院开展试点。随后,最高人民法院、司法部正式启动人民陪审员制度改革试点工作。

如今,一年多的时间已经过去了,这一制度改革试点的情况如何?在前不久召开的十二届全国人大常委会第二十一次会议上,常委会组成人员听取并审议了最高人民法院院长周强作的最高人民法院关于人民陪审员制度改革试点情况的中期报告。周强指出,根据中央统一部署,最高人民法院指导各试点法院认真落实《人民陪审员制度改革试点方案》(简称《试点方案》)和《决定》要求,改革人民陪审员选任条件,完善人民陪审员选任程序,扩大人民陪审员参审范围,调整人民陪审员参审职权,建立健全人民陪审员退出、惩戒和履职保障制度等,试点工作平稳推进,进展顺利。

人民陪审员选任范围扩大

这次试点的主要内容之一就是改革人民陪审员的选任条件。将担任人民陪审员的年龄条件从23周岁提高到28周岁,将学历条件从一般为大专以上学历改为一般应当具有高中以上文化学历,但是农村地区和贫困偏远地区公道正派、德高望重者不受此限。

最高人民法院高度重视人民陪审员制度改革试点工作,大力加强对试点工作的组织领导和监督检查,多次就完善人民陪审员制度、推进司法民主、促进司法公正等作出部署,会同司法部制



重庆市云阳县人民法院在大审判法庭举行新任人民陪审员任命颁证仪式。图/视觉中国

定出台《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》和《人民陪审员宣誓规定(试行)》,加强对试点工作的具体指导,确保将《试点方案》和《决定》的各项要求落到实处。

周强表示,从人民陪审员数量变化情况看,截至今年4月底,50家试点法院全部按要求完成人民陪审员选任工作,新选任人民陪审员9673人,人民陪审员总数达到13322人,为法官额数的4.3倍。一大批通民情、知民意、接地气的普通群众被选任为人民陪审员,人民陪审员来源更加广泛,结构更加合理。

据了解,试点法院严格落实《试点方案》关于提高人民陪审员任职年龄、降低人民陪审员文化程度的要求,在农村地区和贫困偏远地区适当放宽学历要求,让一些学历不高但公道正派、德高望重的群众进入人民陪审员队伍。数字显示,试点地区高中及以下学历的人民陪审员从改革前的18.3%增至38.5%,其

中,广西崇左市中级人民法院高中及以下学历人民陪审员比例增长4倍。试点地区人民陪审员平均年龄45岁,新选任的人民陪审员均为28岁以上。通过提高任职年龄、降低学历条件,更多的普通群众加入到人民陪审员队伍,人民陪审员社会阅历丰富、熟悉社情民意的优势得到充分发挥。

与此同时,试点法院严格落实随机抽选,严把选任入口关,实现选任理念由“方便”“好用”向“广泛”“随机”转变。周强说,试点法院从辖区内常住居民或选民名单中随机抽选当地法院法官额数5倍以上的人员作为人民陪审员候选人,再从审核通过的名单中随机抽选不低于法官额数3至5倍的人员作为人民陪审员。普通群众在新增人民陪审员中的比例达到88%,比改革前提高了9个百分点。同时,加大与公安、司法行政机关等部门的沟通协调力度,抓好海选、初选、审核、任命等关键环节,加

强人民陪审员资格审查。北京、福建、广西、陕西等地试点法院组成督察组,邀请人大代表、政协委员、专家学者以及新闻媒体等全程见证抽选过程,确保选任程序公开公正。

此外,试点法院还根据人口数量、性别比例、地区特点、行业分布、民族结构、案件类型等因素,积极探索建立分类随机抽选机制,妥善解决人民陪审员分布不均、结构失衡、参审不便等问题。

人民陪审员参审机制得到完善

这次试点的另一项重要内容就是扩大人民陪审员参审范围。明确涉及群体利益、社会公共利益的,人民群众广泛关注或者其他社会影响较大的第一审刑事、民事、行政案件,以及可能判处十年以上有期徒刑、无期徒刑的第一审刑事案件,原则上实行人民陪审员审理。第一审刑事案件被告人、民事案件当事人、行政案件原告申请由人民陪审员参加合议庭审判的,可以实行人民陪审员审理。

试点法院严格按照这一要求,合理确定并适当扩大参审案件范围,充分发扬司法民主。据了解,江苏、山东等地试点法院将争议较大、事实认定难度大的案件确定为适宜人民陪审员参审的案件类型,在审理涉及公共安全、医患纠纷、邻里纠纷等可能引起当事人较大争议的案件,以及土地、房屋行政管理等关系广大群众切身利益的行政诉案件时,由人民陪审员和法官组成合议庭进行审理。

试点法院改革参审职权,探索事实审与法律审相分离。据周强介绍,试点法院要求法官制作事实清单,对于一些事实审和法律审区分不清的问题,先纳入事实审范畴,由人民陪审员发表意见并参与表决。50家试点法院采用事实清单方式共审理案件3374件。北京、河北、河南等地试点法院还制定了关于事实审与法律审分离的陪审操作规程。

试点法院还创新陪审模式,探索大合议庭陪审机制。对于涉及征地拆迁、环

境保护、食品药品、公共利益、公共安全等与社会公众关系较为密切、影响较为直接的案件,以及涉及伦理、风俗、行业惯例等社会关注度较高的案件,试点法院探索由3名以上人民陪审员和法官组成5人以上大合议庭的审理机制。试点工作开展以来,试点法院共采用大合议庭陪审机制审理重大敏感案件818件,提升了裁判的社会认同度。

此外,试点法院还根据本地区案件数量、案件类型、人民陪审员数量等,在随机抽选系统中设置10至30件不等的人民陪审员参审案件上限。在抽选时,将超过参审案件上限的人民陪审员自动屏蔽,优先抽选参审案件少的人民陪审员,实现人民陪审员均衡参审,防止出现“法庭陪审”“编外法官”等情形。陕西西安雁塔区、江苏南京鼓楼区等法院将人民陪审员便于参审的时间录入随机抽选系统,系统自动将无时间参审的人民陪审员排除在外,有效提高了抽选成功率。

人民陪审员履职保障水平得到提升

长期以来,人民陪审员制度在促进司法民主、保障司法公正、提升司法公信

力等方面发挥了重要作用。但是,长期的司法实践也显示,当前的人民陪审员制度也存在一些需要改进和完善的地方,其中之一就是与人民陪审员制度相适应的履职保障机制不完善,需要进一步改革和完善。

这项试点工作完善了人民陪审员的履职保障制度。周强表示,最高人民法院多次就改革人民陪审员培训机制、落实培训经费、改进培训形式和内容、提升培训的针对性和实效性等问题进行研究部署,并举办人民陪审员示范培训班,组织编写《人民陪审员履职读本》,推动人民陪审员教育培训工作深入开展。试点法院积极转变培训理念,合理设置培训课题,更加侧重对人民陪审员权利义务、审判程序、证据认定、司法礼仪与行为规范等内容的培训,促进提升人民陪审员履职能力。一年来,试点法院对人民陪审员岗前培训1万人次,日常培训1.2万人次。

试点法院会同司法行政机关积极协调财政部门,认真落实人民陪审员经费保障规定。绝大多数试点法院落实了人民陪审员工作经费“统一管理、专款专用”的规定,将人民陪审员工作经费列入人民法院业务经费予以保障,并提高经费标准。60%的试点法院采用按件补贴、40%的试点法院采用按次补贴的方式,为人民陪审员发放陪审补助。广西上思县法院为人民陪审员购买意外伤害保险,山东青岛市中级法院、江苏盐城市中级法院就严格保护人民陪审员个人隐私以及人身财产安全作出规定。

最高人民法院研发全国统一的人民陪审员信息管理系统,推进人民陪审员管理网络化、规范化、简便化。江苏南京鼓楼区法院、重庆梁平县法院开发了人民陪审员手机应用程序,人民陪审员可凭个人密码登录人民陪审员网络平台,查看法院同步扫描的参审案件电子卷宗。江苏、山东等试点法院还采取远程阅卷、电子签章等方式,为人民陪审员参审提供便利。☑



重庆市云阳县的新任人民陪审员宣誓就职后,参加首堂业务培训。图/视觉中国

编者按：一块洁白的银幕，伴随着她从青春走向花甲；一个坚定的信念，让她矢志不渝地走过42个春夏秋冬。她为电影而坚守，人生清贫却快乐；她视电影为生命，生活艰苦而充实；她把能为群众多放一部好电影，能让群众多看一场好电影，作为自己人生奋斗的终极目标。这个人就是第十一届、十二届全国人大代表，开封市祥符区电影公司党支部书记、经理——郭建华。

郭建华：放电影，42年初心不改

文/本刊记者 于浩

一个星光满天的夜晚，阡陌小路上的人们正在匆匆地向村头广场聚集，电影放映员围着几根圆柱挂着的“银色豆腐块”前前后后地忙碌着。不久，开始听到鼓掌声、嬉笑声、孩子们的欢呼声……这样的一幕，温馨而简单。它也让一个人坚持了42年，初心不变。

这个人就是第十一届、十二届全国

人大代表，河南省开封市祥符区电影公司党支部书记、经理郭建华。如今，已过60岁的她，在可以享受天伦之乐的年代，依旧为乡亲们能看好电影奔忙着。

“7月11日，由国家新闻出版广电总局电影局、中国电影集团公司、河南省新闻出版广电局等单位主办，中影新农村数字电影放映公司、河南新华农村数

字电影院线等单位承办的‘红色的旋律 红色的传承——优秀国产影片广场、社区、学校放映活动’，在开封市祥符区开幕。我这次来京的目的，是向电影局领导提出如何进一步推动电影下乡的设想。”郭建华兴奋地说。当记者见到她时，已经过了晚上七点半。

“实在抱歉！让你久等了！上午参加



“我的人生道路上没有别的，都是用一部部电影胶片擦起来的！”

42年前的一个夏天，大队支书找到正在地里干活儿的郭建华，告诉她：“县里正在招收女放映员。”郭建华听到消息后，赶忙放下手里的活儿，一口气跑到了30公里外的报名处。在放映站，没有文化、动手能力差的人当场被拒，郭建华说自己很幸运，经过一番比试，被录取了。

放电影是个技术活儿。郭建华说，第一次放露天电影是在王庄村。开演时间一到，上万名乡亲的目光齐刷刷地投向她，她特别紧张，心里默念着师傅教给的操作口诀：左手握片夹，右手持片头，影像倒立，片孔靠怀。尽管操作得不太熟练，但放映机终于发出熟悉的“嗒嗒”声，银幕上出现了“八一电影制片厂”的字样，乡亲们一片欢呼，她才放松下来。

一个优秀放映员的换片时间只需要一分钟，要达到这个水平，不下一年半载的功夫是练不成的。而郭建华经过三个月的苦练，就被允许独立放映影片，并且还当上了放映队队长。

“在我从事电影放映的40多年里，每天都能听到、看到、感受到农民朋友对电影的那份喜爱和渴望，也正是他们的需求和电影的魅力激励着我在这条放映路上越干越有劲，越走路越长。”郭建华说，我的人生道路上没有别的，都是用一部部电影胶片擦起来的，很多活生生的银幕英模形象已根植于我的脑海中。

其中，最让郭建华刻骨铭心的，是1990年轰动全国的优秀国产故事片——《焦裕禄》。“直到今天，我忘不了焦书记赴兰考上任途中遇到一群饥饿难忍、沿街乞讨的孩子，那一双双伸向他枯瘦的小手；忘不了大雪纷飞、黄沙漫漫的路上，几个拉着装满救济粮板车的‘雪人’，艰难地走进一对老夫妇的家中，焦书记坐在仅靠一床破棉絮遮风寒的炕头上，亲切地说：‘老大爷，我是您的儿子，要过年了，我来给您送点儿粮食’；忘不了焦书记无奈地看着满载逃荒饥民的火车轰隆隆离开兰考火

车站时，眼中流下的两行热泪；忘不了焦书记弯腰捡起的那掉在站台上的半个野菜窝窝；忘不了焦书记临终前向组织请求：‘我活着没有把沙丘治好，希望把我埋在兰考的沙丘上，我死后也要看着兰考人民把沙丘治好’；忘不了弥留之际的焦书记梦见兰考的麦子丰收了，收下的麦子仓满囤流，家家户户吃上白馒头的笑容。每当电影放到此时，银幕前已是一片哭声和一阵高过一阵的掌声。焦书记崇高的品质、不朽的精神真是激励了一代又一代人啊！”

郭建华说，别看这几年电影市场红火异常，一部影片就能有几个亿的票房收入，但在上世纪90年代中期，随着投影、录像厅遍布城镇，电影变得很少有人去观看。“1996年的电影市场最不景气。这一年，我被任命为开封县电影公司经理。当时，公司连工资发放都成问题，存放电影拷贝的屋子里布满灰尘，公司整天不见一个人影。正在这时，袁坊村的一位村民说他的奶奶去世了，奶奶生前最喜欢听豫剧《三哭殿》，想请电影公司去放场电影送奶奶一程。当天下午，我带队赶到那个村子，亲手放映了《三哭殿》《诸葛亮吊孝》两部影片。”

如何重现露天电影的热闹、繁荣，郭建华对此苦苦思索良策，而这次看似不是机会的机会，让她眼前一亮：农村婚丧嫁娶，移风易俗，放场电影很有意义，仅这一块市场就很大。

郭建华决定打破传统的农村电影放映格局，围绕当时电影放映行业存在的经费没保障、片源老化群众不爱看等问题，带领电影公司一班人进行了改革，积极寻求党政机关、学校、医院、企业等单位和个人支持。

具体办法是：把放电影与农村移风易俗结合起来，联合农村红白理事会，开展“简办红白事，演场电影谢大家”活动；影教结合，让优秀电影走进校园，开展“影教育人”活动；影政结合，与计生、科技等政府各部门联合放映“宣传电影”，与县纪委联合放映“廉政电影”；影企

了一个会议，下午出发时赶上大雨，火车晚点很长时间。”满头大汗、一身疲倦的郭建华没有要求休息一会儿或是吃个晚饭，而是开门见山地从自己的放映人生、农民文化生活，再到作为代表如何为文化产业建言献策等方面，向记者敞开心扉。一聊就是三个多小时，着实让人佩服这位老人对电影、对事业、对观众、对人生的执着和痴心。



郭建华在全国人代会上投票。

联姻,为企业播放“广告电影”,让企业为农民看电影“埋单”。

特别是郭建华组织研发的“放映大篷”已成功获得国家专利。目前,全国已有18个省份的360个市、县电影公司用上了“放映大篷”。

42年来,郭建华为乡亲们放映以及组织放映电影故事片、科教片近18万场,观众近亿人次。上世纪70年代,她被乡亲们亲切地称为放电影的好闺女;90年代,她被孩子们亲切地称为放电影的好妈妈;新世纪,她被农民观众亲切地称为放电影的老太太。

“我把为群众多放一场电影,能让群众多看一场电影,作为自己人生道路上最大的幸福和乐趣。”郭建华说,每当她坐在放映场上,随着银幕上的精彩剧情,同观众一起落泪、一起欢呼、一起鼓掌的时候,才感到自己人生价值的所在。为农民放电影真好!

“电影给我送来了丈夫,两个女儿的名字也跟电影有关,我们一家人都跟电影有缘!”

“和丈夫第一次见面是在放电影《英雄儿女》时。”郭建华说,当演到英雄王成高喊“向我开炮”时,一个军人激

动地站起身来,给我敬了个军礼,然后鼓起了掌。半个月后,我收到一封来自部队的信,写信人就是那天晚上给我敬礼的军人。

“我丈夫原在广州部队,是一名优秀的军医。”郭建华说,当年为了我能够继续给群众放电影,他毅然放弃了部队升迁的机会,甘愿回老家当了一名普通医生。由于我从事的工作是在农村放映电影,每当夜幕降临,人人劳累了一天回到家中,一家老小围着餐桌谈天说地时,就是我挂银幕、放电影最忙的时候;当我忙到深夜十一二点,披星戴月奔波于村间坑洼不平的道路上的时候,也是我丈夫怀抱孩子,给我做的饭菜热了又凉、凉了又热的时候,更是他焦虑不安地倚门盼望等我回家的时候。每每这时,我丈夫最想听到的声音就是我的敲门声。

“多少年的冬天、夏天,风里、雨里,我丈夫对我的付出是无法用文字记录和金钱计算的。他是我心目中真正的男子汉,是我的好丈夫,我女儿们的好爸爸。”郭建华说,“电影给我送来了丈夫,两个女儿的名字也跟电影有关,我们一家人都跟电影有缘。”

1978年夏天,电影《烈火中永生》上映。为了满足村民看电影的愿望,放

映队每天要到三个村放映,那时郭建华已有七个月的身孕。就在赶场的第18天,由于过度劳累,她早产了。卫生院离得远,来不及送,师傅就用广播紧急寻找会接生的妇女。后来,在场的妇女自发围成一圈形成“临时产房”,亮度不够,乡亲们就用手电筒照射在银幕上,用反射过来的光为接生员照明。

由于早产,郭建华的大女儿降生时体重不足4斤。当她丈夫赶到医院抱起女儿时,这个军人出身的硬汉不禁潸然泪下,轻轻唱起了一曲《红梅花儿开》来安慰郭建华。后来,他们给女儿取名“红梅”。五年后的冬夜,郭建华的二女儿又是在电影放映场出生。当时,她正放映大型戏曲电影《包青天》,这部电影有句唱词为“雪里梅花耐霜寒”。于是,他们就给二女儿取名叫“雪梅”。

郭建华说,每每忆起,最令她难以释怀的是1998年腊月二十四日晚上,母亲让她到影场放映,可放映回来后却再也见不到母亲了。“那年因母亲生病,我把她接到了临时租住的房子里。但即将过春节,放映队的工作一时一刻也走不开。可以说,把母亲接来的87天里我没耽误过一天工作,没有给老人做过一顿饭,都是靠未成年的女儿和一位朋友的姐姐照顾她。母亲最后一次对我说的是,‘你带领几十口人不容易,穷家难当,要职工做到的,你一定要带头做到;要大家下乡,你一定要带头下乡。今生我是不行啦,如果有来生,下辈子我一定多活几年,多给你做几年饭,让你好好地去给村民们放电影,你赶快走吧!我不要紧,我会等着你回来。’我泪流满面地离开了她,但两天后她却永远离开了我。除夕之夜,家家户户放鞭炮,我们家里却搭起了祭奠母亲的灵堂。”

“作为一名来自基层的人大代表,我时刻记得自己的职责,倾听民声,反映民意。”

一分耕耘,一分收获。郭建华先后被授予“全国文化系统先进工作者”“中

国十大“三农”人物”等称号,并当选为第十一届、十二届全国人大代表。

“作为一名来自基层的全国人大代表,我时刻铭记自己的职责,倾听民声,反映民意,积极参政议政,建言献策。”郭建华在掌握大量第一手材料的基础上,共提出了“关于国家支持全国粮食生产核心区建设、提高粮食生产能力的建议”“关于加强农村普法教育的建议”“关于支持全国中小城市数字影院建设发展的建议”“关于对农民工就业、创业实行特殊优惠支持政策的建议”等12项建议。这些建议涉及农业、法制、文化等多个领域,件件关乎民生、事事涉及群众,得到了有关部门的高度重视,为推动农村经济发展、促进基层法治建设、实现社会主义文化大繁荣大发展作出了贡献。

其中,“关于国家支持全国粮食生产核心区建设、提高粮食生产能力的建议”得到了国家发改委、财政部、农业部的高度重视,先后出台了粮食直补、农资综合补贴、粮种补贴和农机购置补贴等措施,从根本上保护了种粮农民利益,让农民实实在在得到了粮食价格上涨带来的实惠,极大调动了种粮农民的积极性,为粮食生产核心区建设提供了强有力的支持和保障,解决了地方粮食生产和农民的后顾之忧。

在放映电影中,郭建华发现很多影片在城市放映半年多了,甚至中央电视台的电影频道都开始播放了,可农村还看不上。为解决这个困扰农村电影发展的问题,满足人民群众的文化生活需求,在文化部门的支持下,开封县电影公司与北京世纪东方数字电影院线公司联合成立了河南新华农村数字电影院线有限公司,由世纪东方公司提供放映设备和片源,新华院线公司组织放映,使电影放映质量和节奏基本与北京、郑州等大城市同步。

在试点成功之后,为了能让更多的农民朋友看上数字电影,郭建华提出了“关于支持全国中小城市数字影院建设



2013年3月12日,郭建华(右三)等五名全国人大代表参加十二届全国人大一次会议新闻中心举办的主题为“连任代表谈依法履职”的网络访谈。(本文图片由郭建华提供)

发展的建议”。在“十二五”期间,全国新建或改建三千家数字影院,新增一万块数字银幕,推动了全国县级城市和部分乡镇数字影院的全覆盖,实现了基层群众由室外到室内,由站着到坐着观看,由看电影到看好电影的愿望,让农民和市民一样坐在电影院里,享受高质量的文化生活。


“我从来没有像今天这样兴奋过,看到了中国电影的希望,这希望来自于农村电影市场的广阔和农民观看数字电影新欲望的萌发。”郭建华说。

作为一名来自农村基层文化战线上的全国人大代表,郭建华深知建设社会主义法治文化的重要性,也知道要引导、培养农民的法律观念,必须依靠通俗化的传播手段。

然而,专业的法律名词、术语往往晦涩难懂,有些会超出农民的理解和认识范畴。相比之下,图文并茂的法律宣传手册、入村入户深入浅出的法律常识讲解、故事化情景化的法律宣传片等,往往能起到事半功倍的效果。于是,郭建华建议司法部等有关部门要创新司法理念,进一步加大农村普法宣传的力度,通过更加丰富、更加多元

化的形式帮助农民知法、懂法、守法,用法律手段保护自己的权益,把以往重视“高墙内惩戒”转变为重视“高墙外教育”的新常态。

郭建华还建议加大相关投入,如利用漫画、插图等手法配合文字制作通俗易懂的宣传册,拍摄形象生动的影视宣传教育片,例如《生死抉择》《暖秋》《小镇大法官》《鉴史问廉》等,以群众喜闻乐见的艺术形式来弘扬勤政廉政的主旋律。通过开设讲堂、宣传栏,以及图书、广播、电视和农村电影放映等多种渠道,在广大农村进行通俗化、艺术化的普法教育,让法治宣传教育走出枯燥的说教,让广大农村群众在愉快体验中潜移默化地接受法律知识。

“一方小银幕,能装地和天,演不完千古悠悠美与善,放不尽人生百味苦辣酸甜。银幕故事像老娘土,养壮了根,养旺了苗,养靓了女,养俊了男,养甜了老百姓的苦日子,养美了大江山。只要乡亲们喜欢看,俺情愿当一辈子乡村放映员。”郭建华说,这首以我放映历程谱写的《电影儿女》主题曲歌词,把我想说的话全说了,这辈子无憾! 

让人大代表与选民联系在“家门口”

——镇江市人大代表联系人民群众工作平台建设纪实

文 / 陈杰

6月27日,中央全面深化改革领导小组第二十五次会议审议通过了《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》,强调要“推进代表联系人民群众的工作平台和网络平台建设,明确联系的工作内容,完善联系的方式方法,建立健全代表反映人民群众意见和要求的处理反馈机制”,为进一步拓宽和畅通社情民意表达和反映渠道,发挥人大代表桥梁纽带作用提供了坚实的制度保障。

近年来,为提高代表服务保障工作水平,为代表依法履职搭建更加高效、便捷的服务平台,江苏省镇江市人大常委会一直在进行实践探索,以深化创新作为、创先争优、创造环境的“三创”为抓手,扎实在全市各镇村推进代表联系人民群众的工作平台建设,搭建了代表与选民面对面交流、收集社情民意、化解社会矛盾、促进代表履职、提升代表形象的全新平台。

平台建设先行——“让代表履职为民更加高效、便捷”

“小区的卫生保洁和垃圾清运不及时的问题,我们已经多次向社区和物业反映了,你们能不能再推动一下。”

“好的,根据你说的情况,这两天,我会去趟你们社区,现场再了解一下情况后,第一时间向相关部门反馈。”

……

6月23日上午,在镇江句容市后白镇“人大代表联络工作站”,人大代表冯思贵、李治顺正坐在长桌前热情地接待着选民,不到两个小时,就接待了5位选民,归纳整理形成群众意见8条。

随手翻开一本人大代表接待选民的记录册,已接待的120多位选民均有详细登记,其中有要求解决农产品销路问题的,还有要求重视旱地水系建设的,等等。

根据党的十八大和十八届三中全会的部署要求,镇

江市人大一直积极推进代表联系群众工作规范化、长效化。2012年9月,镇江市人大常委会先后组织多个调研组,赴各辖市区和镇(街道、园区)深入了解情况,广泛听取意见和建议,在此基础上,全面总结推广京口区四牌楼街道人大代表接待选民“四固定”模式:固定名称(选民接待中心)、固定时间(每月逢十为固定的选民接待日)、固定地点(集中在接待中心接待选民)、固定人员(每次接待选民的人大代表数固定为两人)。市人大常委会与各辖市区联动,指导各镇(街道、园区),布建了296个选民接待中心(站),初步建成了人大代表联系人民群众的工作平台。依托选民接待中心(站),各地人大把接待选民与依法监督、政策宣传有机结合起来,组织人大代表扎扎实实地接地气、访民情、解民忧。仅2013年,全市先后有2670名各级人大代表参与



镇江市人大常委会组织五级人大代表接待选民。摄影/陈杰

接待选民活动,接待选民15800多人次,梳理归纳意见和建议3829件,当年办理2135件。

“我们在全市指导建设人大代表接待中心,就是为充分发挥人大代表的作用,搭建更加高效、便捷的服务平台,实现代表与选民之间的‘零距离’交流,使人大代表真正成为人民群众利益的代言人。”镇江市人大常委会党组书记、常务副主任张庆生说。

不断优化升级——实现代表接待选民“全天候”

随着代表在接待中心定期接待选民活动的深入开展,人大代表和群众又反映,选民接待中心虽然保证了接待时间和接待地点,但没有建立健全群众意见的处理反馈机制,也没有实现村级“全覆盖”,代表在联系群众、推动问题解决

方面仍有不足。

按照“总结、继承、完善、提高”的要求,2015年年初,镇江市人大选择后白镇,在镇一级试点建设“人大代表联络工作站”,在村一级试点建设“人大代表联络工作室”,每个站(室)都有固定场所、有牌子、有设施保障、有固定人员、有工作制度、有台账档案。该镇100多名各级人大代表每个月轮流进站(室)接待选民,工作日全天开放,每个站(室)都开通电话热线和网络,确保24个小时都能通过电话和网络反映意见和建议,实现了代表联系选民的制度化、常态化、全天候。

2015年,中央和江苏省均召开县乡人大工作和建设座谈会,分别下发中央18号文件和江苏省委26号文件,对做好新形势下基层人大工作作出重大部署。当年10月,镇江市人大召开了基层人大工作规范化建设座谈会,会上下发了镇江市委《关于加强基层人大规范化建设的意见》。意见第十三条明确:“健全基层人大代表联络工作平台。在镇、街道(园区)设立人大代表联络工作站。根据需要在有条件的村、社区设立人大代表联络工作室。人大代表联络工作站(室)是闭会期间基层人大和代表开展活动的场所,是代表依法履职、联系选民、学习培训的平台,是宣传法律法规、推动人大工作的主阵地。基层人大要充分利用这个平台,促进人大代表履职活动制度化、常态化开展。”截至2015年12月,镇江全市各镇(街道)在选民接待中心的基础上,全部设立了“人大代表联络工作站”,由镇江市人大统一授牌;359个行政村(社区),设立了319个“人大代表联络工作室”,它们在密切人大代表与人民群众联系方面,发挥了重要作用。

“代表联络工作站的建成和运转,不仅让人民群众深切地感受到人大代表活动确实为他们解决了不少实实在在的问题,同时也让我们代表有了‘家’的感觉。”镇江市人大代表朱立荣感慨地说。

制度提供保障——“群众意见、建议办结率超过95%”

群众的意见收集上来了,该怎么处理反馈?办理成效怎样?群众是否满意?镇江市人大常委会副主任凌苏介绍说,“我们有制度作保障,目前,选民意见、建议办结率已经超过95%。”

在镇江市各地的“人大代表联络工作站(室)”,都能看到相关制度全部整齐地挂在墙上,包括《人大代表联系选民制度》《人大代表接待选民日制度》《接待和处理来信来访的制度》等,建立了接待、交办、督办和及时反馈等“一条龙”流程。在此基础上,部分地区还不断创新作为,如镇江丹阳市曲阿街道人大工委建立了人大代表个人履职纸质和电子档案,定期对代表履职情况进行通报;镇江市丹徒区宝堰镇人大则实行了建议办理公示制,让选民对自己反映问题的办理情况一目了然。

镇江扬中市八桥镇人大主席姚永洪表示,根据相关制度要求,每月15日召开交办会,镇人大将代表记录整理的选民意见和建议按照“分级负责、归口办理”的原则,交镇政府办理,并将交办情况第一时间反馈给选民。此外,镇政府还定期与人大代表、选民见面,反馈办理情况,听取群众关于办理工作的意见和建议。这不仅密切了人大代表与选民的联系,也拉近了党委、政府与群众的距离。

有了制度作保障,人大代表反映民意的渠道更加畅通,群众意见和建议办结率也不断提高。截至2015年年底,镇江市各人大代表联络工作站(室)共接待选民15多万人次,收集选民意见和建议123065条,梳理形

成代表建议60128件,办结57394件,办结率达到95.5%。

一件件事关群众切身利益问题的解决,使得群众对人大代表、人大的认可度越来越高,也让不少人大代表对履职的认识发生了变化。

家住镇江扬中市新坝镇的朱继云说道:“没想到,我反映的河塘淤积的问题,人大代表真的当回事儿,很快给了我答复,不到一个月,镇政府就帮我们把问题解决了,这是真心为我们办实事。这样的代表,我们很满意。”

“以前总盯着涉及地区发展的大事和热点、难点看,现在还要着眼于选民反映的‘小事’和细节,这让我们代表的履职更加充实了。”镇江市京口区人大代表张映青说。

“今后,我们将按照6月27日中央深改组会议通过的《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》的要求,加强对全市基层代表联络工作站(室)运转的指导,让人大代表更好更紧密地联系人民群众。”张庆生表示,下一步,镇江市人大将再接再厉,努力把代表联络工作站建成人大上下联动的“工作站”、法律政策的“宣传站”、推进发展的“加油站”、促进和谐的“减压站”、为民解难的“服务站”。✱



扬中市三茅街道的市人大代表在接待选民。摄影/施正裕

让人民的“钱袋子”在阳光下运行

文 / 朱 峰

财赋者，邦国之本。预算作为国家配置资源的重要方式，是财政的重中之重，也就是我们常说的国家的“钱袋子”。人民当家作主，“钱袋子”更要心中有“数”。近年来，江苏省南京市建邺区人大常委会以全口径为突破口，积极开展对财政预决算的审查监督，以管好人民的“钱袋子”，铸牢权力的“铁笼子”。

磨出“金刚钻” 练就过硬内功

预算审查是个公认的瓷器活儿，“外行看不懂，内行说不清。”随着政府提交审议的预算账本从原来的两本账变成四本账，一些人大代表对预算审议从以前的“吃不饱”变成了有点“吃不消”。如何让预算审查不再是雾里看花？

建邺区人大常委会从建章立制开始，制定了《区人大常委会财政预决算审查监督办法》，邀请了省、市人大和院校的专家为代表们开展新修改的预算法（简称新预算法）以及预算审查专题讲座，对预算的编制、执行、调整、决算以及信息公开等有关知识进行讲解；组织人员编写了政府预算解读手册，图文并茂地为代表诠释预算审查的各个流程；成立了以区人大财经委委员、部分财经界人大代表为主体的预算审查专家委员会，发挥专业人士在预算审查监督工作中的作用。在区人代会上，各代表团推举2至3名熟悉预算工作的代表作为“代表联络员”。在分组审议时，由联络员引导大家解读预算并带头发言，回答其他代表的疑问。代表们一改过去发言少的做法，在审议发言、提建议时都有理有据。在审议2016年部门预算时，有细心的代表发现，不同的部门，同是购买打印纸这一项，价格却相差数倍，为什么会出



5月16日，建邺区人大常委会组织区人大各工作委员会负责同志、部分财经委委员和区人大代表，赴南京金融城视察全区泛长三角区域性金融中心核心功能区建设情况。摄影 / 张莉

现如此差异？经过核实，原来是在单位数量和规格上出了问题，有的部门填报的是一箱的价格，有的部门则是以包为单位，另外还有A3、A4等纸张的差别。类似的问题还有没有？区人大财经委与财政部门一道进行梳理，举一反三，对可能引起歧义的项目统一单位和名称。

针对以往代表反映预算报告文字晦涩难懂的情况，区人大常委会要求预算编制要细化清晰，语言通俗易懂。在今年的区人代会期间，代表们看到，预算报告不再是通篇数字数据，而是更注重用图表说话，同时还配有预算专业名词解读。“财政预算报告能读懂了，这不仅仅是一个改变，更体现了政府‘亮细账’‘晒家底’的决心与力度。”区人大常委会副主任梅福来说。

打好“提前量” 实现关口前移

政府预算的法律性、政策性、专业性非常强。人大预算审查监督工作的最

终落脚点，是推动政府规范预算管理，不仅做到取之于民、用之于民，还要用之有道。

为促进人民的“钱袋子”更加透明，区人大常委会注重把握时间节点、提前介入，将监督关口前移。每年10月，区人大常委会组织人大财经委委员深入财税等部门进行调研，了解当年预算执行情况、下年度预算编制和重点支出安排情况，适时提出改进与完善预算编制的意见和建议，使政府编制的预算更加科学合理。在年底，区人大常委会组织预算审查专家委员会成员对全区部门预算草案进行预先审查，形成预先审查结果报告提交常委会。审查结果作为修改意见反馈到区政府以及财政部门，推动政府按照全口径要求改进预算编制工作。

为了加强对区级单位部门预算的审查监督，推进预算审查由程序性审查向实质性审查转变，从今年区人代会开始，按照一个代表团重点审查一个部门

预算的原则,把厚厚的预算报告“化整为零”,逐个部门审查,并派对应的部门负责人到会听取意见和建议。区人代会后,继续安排代表组在年中、年底对该部门预算执行情况进行跟踪。从以往人代会审完就了到现在的持续监督,“钱从哪儿来,钱去哪儿了”,代表们真正做到了心中有数。

今年区人代会召开期间,朱德洪代表所在的沙洲街道代表团重点审议区卫生局预算。在审议中,朱德洪发现,区卫生局下属医疗单位众多,在2016年预算的政府采购清单中,几乎每家医疗单位都编报了从X光机到CT机等医疗专用设备。朱德洪对比2015年该部门预算时,发现也有同样的情况,但到年底决算时,专用医疗设备采购的执行率却非常低。经过了解,原因是各家医疗单位都抱着不报白不报、报了能安排多少算多少的想法进行采购。由此,朱德洪建议区卫生局要提前调研并进行科学论证,合理确定采购需求,按照相关规定严格执行政府采购流程,强化资产管理,杜绝预算编制的随意性。

抓住“关键点” 提高审查质量

财政预算千头万绪,究竟把什么作为监督重点?区人大常委会主任汤倩一说出了她的考虑,“过去,人大监督往往是浅尝辄止,监督的质量和水平不高。我们认为,除了规定动作外,代表关切、社会关注、群众关心的议题,都应该成为监督的重点。”

关注政府投资项目绩效。从2014年开始,区人大常委会试点对全区“宜居幸福圈”建设资金管理使用情况进行全过程跟踪审查,把监督重点放在项目安排的科学性上、项目的前期工作上、项目实施的进度上。由于常委会的积极介入,该项目的投资效益明显提高。2015年,区人大常委会又有针对性地选择了政府投资的民生和产业方面5个重点项目进行跟踪监督,及时掌握项目动态,了解项目建设、资金拨付和综合评估情况。

关注民生事业投入比重。钱要花在刀刃上,这是区人大常委会的共识。在预算审查时,区人大常委会更加关注教育、医疗、社保、生态环境整治等基础民生方面的投入,要求与财政收入同步增长,切实让人民群众能够共享改革发展的成果。近年来,建邺区教育、医疗、养老等社会民生事业发展迅速,已经成为南京人工作生活的首选之地,人大监督起到了推动作用。

关注资金使用效益。随着建邺河西新城的发展,全区综合经济实力明显提升,区人大常委会也更加关注财政性资金的使用效益。如针对近年来全区加大人才项目资金投入、市区两级兑现资金超亿元的情况,常委会对此进行了专题调研。结合在审议区科技局部门预算时,代表们提出的有关人才项目预算执行率低等问题,常委会建议区相关职能部门对人才项目资金支出预算进一步细化,加强跟踪问效,把好审核、拨付、使用、绩效四个关口,切实发挥资金的使用效益。

关注新预算法实施情况。按照新预算法对预算公开的有关要求,区人大常委会从2014年选取区财政局、区环保局等四个政府组成部门进行试点,目前已实现全区62个非涉密一级预算单位全部对外公开部门预算和“三公”经费。根据新预算法对地方政府举借债务的规定,今年,区人大常委会以主任会议的形式,听取了区政府地方债务管控情况的汇报,建议区政府从负债主体、举债范围、举债方式、责任追究等方面予以规范,进一步提高地方政府资金运作和风险防范的水平。

力求“创新性” 提升监督实效

创新是人大工作发展的动力和源泉。区人大常委会以增强监督实效为出发点,主动作为,勇于担当,推动人大工作不断创新发展。

专题询问议深议透。专项资金管理使用情况一直是人大监督的焦点。为发挥

专项资金的使用绩效作用,2014年,区人大常委会采取专题询问的形式,对全区专项资金管理使用情况进行了审议。会前,通过专题调研、发放征询意见表、召开座谈会等多种形式了解专项资金管理使用情况。会上,不仅6个单位的一把手到会接受询问,而且13个政府组成部门的主要负责人也列席会议。区人大常委会组成人员围绕专项资金的清理整合、功能定位、合理使用、审计监督,以一问一答的形式进行询问,促进了专项资金在全区经济运行新常态下真正发挥作用。

满意度测评跟踪问效。“下面进行满意度测评,请各位组成人员按键……”区人大常委会会议上,常委会组成人员对专项资金管理使用情况专题询问的落实情况开展了满意度测评,测评结果反馈给区政府并向代表公开。为促进专题询问能问出成效,区人大常委会询问后在第二年开展“回头看”,通过满意度测评的方式对区政府落实审议意见情况进行跟踪。这种“一抓到底、务求实效”的连续跟踪监督模式,取得了较为显著的成效。

审计监督形成合力。为切实发挥审计在预算监督中的作用,区人大常委会加强配合和沟通,积极监督财政同级审计工作,围绕审计工作报告审查财政预决算是否符合法律法规的规定,决算草案内容是否完整,各项决算收支是否真实、准确,以及审计工作报告中反映的问题是否积极整改,提出决算审查意见和建议,打好监督的组合拳。

配套监管延伸拓展。“八项规定”出台后,区人大常委会适时听取区政府年度“三公”经费支出情况的报告,重点是听取规范公务消费、加强对“三公经费”的支出管理等情况的报告,促进区政府完善长效管理机制。关注存量资金促进资金整合,建议财政部门在资金拨付中加强监管,避免资金沉淀到部门,同时清理部门结转结余资金,将更多结余资金用于加大民生投入、环境整治和宜居新城的打造,提高资金使用效益。■

抓好六个环节 强化代表建议办理实效

文 / 邵长杰

近年来,辽宁省大连市人大常委会主动把握代表建议办理工作的特殊性,提出“核心是解决和落实,关键是重视和沟通”的工作理念,从六个环节入手,围绕核心,抓住关键,精准发力,总结创新工作方式方法,不断强化办理实效。

一是提出环节。有计划地开展有关知识培训。专门组织或者利用代表活动的机会,由相关工作人员或资深代表讲解有关代表建议的知识,帮助代表提高撰写建议的能力。加强对县区工作的指导。在代表大会会议期间,各代表团工作人员是代表提出建议的参谋助手,平时注意加强对他们工作的指导,充分发挥他们的作用,让他们协助代表提高建议质量。组织开展优秀建议评选活动。通过评优调动代表的积极性,鼓励代表投入精力调查研究,了解人民群众的意见和要求,提高建议质量。对评优活动中的获奖代表进行表彰,通过表彰激励代表不断提高建议质量。

二是提交环节。开发代表建议网上提交办理系统。代表建议大多集中在代表大会会议期间提出,而会议会期相对较短,因此建议提交、接收的工作量很大。代表建议网上提交办理系统的开发使用,使代表建议提交实现了电子化、网络化,有效提高了代表建议接收、处理的效率,也为后续办理提供了信息平台。

三是交办环节。代表大会会议期间,请市政府督查部门成立工作小组进

驻会场,及时将市政府系统承办的建议分拨到各个承办单位;对于其他机关、组织办理的建议,随时协调交办;对于疑难件,现场召开有关方面参加的沟通会进行研究,共同确定办理方式。通过这些工作,保证会议结束时,代表建议初次分拨完成。代表大会会议结束后,及时召开由市委、市政府督查部门参加的集中交办会,进行分拨并提出办理要求;采取电话沟通等多种形式,随时对部分建议承办单位进行调整,保证每件建议都得到及时承接处理;对于涉及面较大,需要多部门配合办理的建议,及时组织召开由提出代表、有关督查部门及全部涉及单位参加的协调会,协调各方面立场,寻找最大公约数。建议的及时分拨交办,为承办单位争取了时间,促进了建议所提问题的尽快解决。

四是承办环节。要求承办单位建立和健全工作制度。实行分管领导和具体承办人员分级负责制,并不定期进行抽查,促进建议办理工作制度化、规范化。督促承办单位与代表主动沟通。在研究办理过程中,要求承办单位加强与代表的联系和沟通,充分听取代表的意见和要求,使代表参与到建议办理的全过程。对承办人员开展培训。不断提高承办人员的业务技能,同时注意强化他们的政治意识、大局意识、责任意识,让解决和落实成为行动自觉。及时总结工作经验。鼓励承办单位创新工作方式方法,对好的成熟的做法,在全市范围内推广普及,使各个承办单位的办理能力

同步提高。

五是答复环节。统一代表建议答复文件格式。根据《大连市人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》的规定,对答复文件形式和内容都作了规范,并要求由承办单位负责人签发,以此提高代表建议答复文件的质量,以形式规范推动重视解决和落实。改进完善办理情况征询意见表。将代表对办理工作的评价,改为代表对办理结果和办理工作态度分别进行评价,使评价结果更加科学,督促承办单位工作人员更加认真负责。

六是督办环节。加强重点建议督办。重点督办建议件的选择,由市人大各专委会充分综合考虑,由常委会领导亲自督办。重点督办建议数量逐年增加,覆盖面逐渐拓宽,督办力度逐渐加大,建议所提问题得到了极大的重视和较好的解决。对承办单位开展建议办理测评。去年,市人大常委会主任会议通过了《大连市人民代表大会代表建议、批评和意见办理测评工作暂行办法》,依据该办法,每年选取部分承办单位,在常委会会议上听取承办单位主要负责人报告办理情况,由常委会组成人员及提出建议的代表进行满意度测评。测评工作引起了承办单位领导的高度重视,增强了做好办理工作的责任感和紧迫感。注重加强日常督办。市人大常委会与市委、市政府督查部门加强配合,密切与承办单位的联系,采取跟踪督办等多种形式加强监督、检查,促进建议办理工作的整体推进。✘

吃饭的学问

文 / 刘绪义

吃饭有学问？这里的吃饭不是指那种宴请吃喝，而是平常的吃饭，其中蕴藏着大学问。

曾国藩的学生李鸿章，年轻时喜欢睡懒觉，这在曾国藩看来是孺子不可教也。曾国藩为了改变他，便立下一条规矩，他要和身边的幕僚一起同时吃饭。而曾国藩有早起的习惯，有一天，曾国藩一帮人都坐在桌旁准备开餐了，一看，李鸿章没有来，于是打发人去叫他。

这一天早上，李鸿章实在想睡一个懒觉，他便跟那人说，你去告诉大帅，我今天生病了，就不吃早饭了。

谁知，曾国藩一听，把筷子一放，对身边人说：少荃（李鸿章的字）不来，我们大家都不吃啊。

这还了得，那人马上跑去告诉李鸿章。李鸿章一听，知道老师生气了，吓得马上爬起来。

他来到大厅刚一坐下，曾国藩就站了起来，用手敲了敲桌子，说了句话：“少荃，在我这里，就一个诚字。”说完，拂袖而去。

从此以后，李鸿章不敢睡懒觉。

曾国藩死后，李鸿章和他身边人说：“我之所以能走到今天，多亏了我老师当年在营中教我早起。”他回忆道：

“在营中时，我老师总要等我辈大家同时吃饭。饭罢，即围坐谈论，证经论史，娓娓不倦，都是于学问经济有益实用的话。吃一顿饭，胜过上一回课。他老人家又最爱讲笑话，讲得大家肚子都笑疼了，个个东歪西倒的。他自家偏一点不笑，以五个指头作耙，只管将须，穆然端坐，若无其事，让人笑又不敢笑，止又不能止，这真被他摆布苦了。”

吃一顿饭，胜过上一回课。足以看出吃饭中大有学问。曾国藩不放过任何机会，要将自己的思想价值传递给身边人，去影响他们。而餐桌上这种场合，距离近，感情亲，你说什么，大家都乐于接受，真是李鸿章所说“受化于无形焉”：“吾从师多矣，毋若此老翁之善教者。其随时随地随事均有所指示，虽寻常赠遗之物，使幕府皆得见之，且询其意。是时，或言辞，或言受，或言辞少而受多，或言辞多而受少，或取乎此，或取乎彼。众人言毕，老翁皆无所取而独抒己见，果胜于众。然后，心悦诚服，受化于无形焉。”

上马杀贼，下马讲学，是曾国藩带湘军的一大经验；饭桌边讲课，又是曾国藩的一大“发明”。

其实，中国自古以来看重吃饭，民以食为天，官场更不例外。

唐人崔元翰的《判曹食堂壁记》记载，唐太宗“克定天下，

方勤于治”，决定延长每天朝会的时间，为了不让参会的官员饿肚子，就“聊备薄菲”，由朝廷提供一顿免费的“工作早餐”。不久，唐太宗又将其推广到京师其他官署和各级地方政府，成为定制。晚唐蔡词立在《虔州孔目院食堂记》里称，“京百司至于天下郡府，有曹署者，则有公厨。”

柳宗元更是将这一做法提升到政教的高度，其要点有三。一是让平时各坐各的厅廨、各办各的公事之大大小小的官员，借助会餐食堂，获得一个和睦融洽的氛围：“礼仪笑语，讲义往复。”在吃饭时无须正儿八经，有利于官场人际关系的改善，把工作做好。二是增进各相关部门的联络，促进信息互通。唐代官场术语叫“联事者”。有了食堂，“凡联事者，因于会食，遂以议政，比其同异，齐其疾徐。”三是创造了一个集思广益的群言堂：“事有疑，狱有冤，化未洽，弊未去，有善未彰，有恶未除，皆得以议之。”总之，“食堂之作，不专在饮食，亦有政教之大端焉。”

吃饭的学问如此，对于现代人的启示也是明摆着的。

钱钟书有一散文名篇，题目就叫《吃饭》。他说：“吃饭有时很像结婚，名义上最主要的东西，其实往往是附属品。吃讲究的饭事实上只是吃菜，正如讨阔佬的小姐，宗旨倒并不在女人。这种主权旁移，包含着一个转了弯的、不甚朴素的人生观。辨味而不是充饥，变成了我们吃饭的目的。舌头代替了肠胃，作为最后或最高的裁判。不过，我们仍然把享受掩饰为需要，不说吃菜，只说吃饭，好比我们研究哲学或艺术，总说为了真和美可以利用一样。有用的东西只能给人利用，所以存在；偏是无用的东西会利用人，替它遮盖和辩护，也能免于抛弃。”可见，吃饭不仅仅是口腹之欲，更是一种生活哲学。

陈云在延安时期作报告，批评有人铺张浪费，提出了一句名言：“吃饭要照镜子”，要求不仅要把饭菜吃完，还要端起盘子，用馒头擦干盘子上的油，做到能照见自己的脸，这可能就是最早提出的“光盘行动”。从此，“吃饭照镜子”广为传播，深入人心，在老干部中形成传统，这也成了延安精神的一部分。新中国成立后，敢于直言的彭德怀更是批评：“大吃大喝，吃掉的是党的威信。”可见，吃饭的学问看起来是日常生活的小事，却又是事关身心健康的大事，政治教化的大事。✘

（作者系中国社会科学院哲学所博士后、知名学者）

巴西总统罗塞夫被国会弹劾的过程和前因后果

文 / 徐世澄

巴西是拉美的头号大国,面积 851.49 万平方公里,人口 2.028 亿,均居拉美第一,世界第五。巴西是 20 国集团和金砖国家组织的成员国。2012 年,巴西与我国建立了全面战略伙伴关系,是最早与我国建立全面战略伙伴关系的拉美国家。今年 8 月,在巴西里约热内卢市将举办第 31 届夏季奥运会。

巴西于 1822 年宣布独立,建立巴西帝国。1889 年推翻帝制,成立巴西合众国。1964 年,军人政变上台,实行独裁统治。1967 年,改国名为巴西联邦共和国。1985 年,结束军人执政。1989 年,首次以全民直接选举方式举行大选。2002 年 10 月,左翼劳工党主席卢拉 (Inácio Lula de Silva) 赢得大选。2003 年 1 月 1 日,卢拉正式就任,成为巴西历史上首位左翼总统。2006 年 10 月,卢拉赢得连任。2010 年 10 月,迪尔玛·罗塞夫 (Dilma Rousseff) 作为劳工党候选人赢得大选,成为巴西历史上首位女总统。2014 年 10 月,罗塞夫以 51.6% 的得票率再次当选,于 2015 年 1 月 1 日第二次就任总统。

巴西国会是国家最高权力机构。国会由参、众两院组成。两院议长、副议长每两年改选一次,可连选连任。参议长兼任国会主席。参议员共 81 人,每州 3 人,任期 8 年,每 4 年改选三分之一或三分之二。众议员共 513 人,任期 4 年,名额按各州人口比例确定,但最多不超过 70 名,最少不低于 8 名。巴西现合法登记的有 32 个政党,主要有:1. 劳工党,主要执政党。1980 年 2 月成立,是巴西最大左翼政党。2. 民主运动党,巴西第一大党。原为执政联盟成员,2016 年 3 月退出。1980 年 1 月成立,其前身为 1965 年成立的巴西民主运动。3. 社会民主党,主要反对党。主席是内维斯。4. 社会党,主要反对党之一。1947 年成立。其他政党有:民主党、民主工党、工党、共产党、进步党等。

劳工党执政 13 年功不可没

从 2003 年年初卢拉执政开始,巴西劳工党连

续执政了 13 年,其中,卢拉执政了 8 年,罗塞夫执政了 5 年多。卢拉执政期间,采取稳健务实的经济政策,控制通胀和财政赤字,鼓励生产性投资和工农业发展,加强金融监管,使巴西经济逐步走上稳定发展道路。2010 年年底,卢拉卸任时,巴西成为世界第七大经济体。劳工党政府推出了一些重要的改革措施和社会发展计划,如增加就业岗位,实现免费全民义务教育,建立为低收入者提供小额低息贷款的“人民银行”,为中低收入者提供家庭医疗服务,出台“零饥饿计划”“家庭救助计划”“基本药品援助计划”等措施,扩大了对社会公共领域的投资,约 3800 万人脱贫,成为新兴中产阶级,使巴西贫富差距一度缩小,在中下层民众当中赢得了广泛支持;外交方面,巴西以新兴大国姿态走向世界,积极倡导世界多极化和国际关系新秩序,推动国际金融体系改革,同时借助“金砖国家”的集团优势,扩大了巴西在国际事务中的影响力。2011 年 6 月,罗塞夫政府又推出“巴西无贫困”的目标,提出要消灭赤贫家庭,使巴西成为“中产阶级的国家”。

罗塞夫遭弹劾的主要原因

应该说,劳工党执政的头十年,在政治、经济、社会和外交方面都取得了举世瞩目的成就。那么,为什么在最近两年,要求劳工党罗塞夫总统下台的呼声越来越强烈?为什么罗塞夫会遭到国会弹劾呢?罗塞夫遭弹劾的主要原因是:

政治上,劳工党执政联盟内部,特别是劳工党与主要联盟党、巴西第一大党巴西民主运动党(简称民运党)貌合神离,政治理念不一,矛盾日益加深,导致执政联盟彻底分裂,严重影响政府的治理能力,从而摧垮了罗塞夫政府的执政基础。在国会中,众议院议长库尼亚 (Eduardo Cunha) 和参议院议长卡列罗斯 (Renan Calheiros) 均为民运党人,他们与民运党主席、副总统特梅尔 (Michel Temer) 里应外合,千方百计弹劾罗塞夫总统。6 月 28 日,罗塞夫在接

受媒体采访时承认,选择民运党主席特梅尔为副总统是她犯的最大错误。

劳工党和政府一些高官先后卷入腐败案,使罗塞夫政府的威信下降。继2005年卷入“月费案”后,劳工党及其他联盟党的高官近两年又卷入巴西国有石油公司腐败丑闻,涉案金额达数十亿美元,这两大腐败丑闻都涉及劳工党的一些领导人,甚至有人指控前总统卢拉与之有牵连。这一切使劳工党和政府的威信下降,使罗塞夫的民调支持率一度下降至8%。

经济上,由于受国际金融危机的影响,罗塞夫第一任期,巴西经济增速就已明显放缓。自2015年初罗塞夫连任总统以来,由于国际市场上初级产品价格低迷,巴西主要出口商品原油、铁矿砂等价格大幅度下降,再加上政府没有及时调整经济结构和一些经济政策失误,使巴西经济连续衰退,2015年为-3.7%,今年第一季度经济萎缩5.4%,预计今年全年经济还不如去年。标普、惠誉评级机构已将巴主权债务评降为垃圾级的“BB+”。通货膨胀已上升到近10%,失业率达9%。

社会方面,由于经济的衰退、政府用于社会开支的减少、通货膨胀的加剧、物价和服务价格的上涨,致使民众生活受到影响,再加上民众对政府和执政联盟政党一些官员严重腐败深感不满,抗议浪潮此起彼伏。2015年,巴西爆发了4次大规模反政府游行。今年3月,巴西爆发了遍及337个城市、360万人参加的“巴西历史上最大规模的反政府游行”,要求罗塞夫下台的呼声越来越强烈,支持弹劾罗塞夫的民众所占比重一度高达68%。

归纳起来,罗塞夫遭到弹劾的深层次原因主要有三点:一是巴西民众对经济连年衰退、政府没有及时转变经济结构和发展模式、人民生活水平下降深感不满;二是民众对政府及劳工党执政联盟众多官员严重腐败感到强烈不满;三是执政联盟各党政见各异、理念多元、诉求庞杂,政治博弈激烈,缺乏一个执政纲领,总统罗塞夫与副总统特梅尔之间矛盾凸显,大大削弱了劳工党和执政联盟的治理能力。

巴西国会弹劾罗塞夫总统的过程

2015年12月2日,众议院议长库尼亚接受了反对派弹劾总统的申请,并将申请交由一个特别委员会审议,这标志着国会弹劾罗塞夫总统的程序正式开启。12月8日,众议院特别委员会成立,负责分

析启动弹劾案的法律依据。12月9日,巴西最高法院以程序错误为由,决定中止总统弹劾案。12月17日,巴西联邦最高法院作出裁决,驳回罗塞夫要求废止弹劾案的上诉,要求重新组建众议院特别委员会。最高法院认为,特别委员会成员的组成应按政党席位比例由各党党团领袖直接委派。

2016年3月16日,最高法院为重启总统弹劾案扫清了障碍。3月17日,众议院选举产生由65名众议员组成的众议院特别委员会,负责分析启动弹劾程序是否具有法律依据。3月18日,众议院举行非常会议,决定加快对弹劾罗塞夫议案的审议,并依此确定了弹劾案的审议程序。

3月29日,副总统、民运党主席特梅尔宣布民运党退出罗塞夫领导的联盟政府,要求所有在政府中任职的民运党7名部长和数百名中层官员必须辞职。民运党是巴西第一大党,是罗塞夫执政联盟中最重要的成员,它在国会参、众两院中占有议席最多。民运党的退出,对罗塞夫政府是一个致命打击,大大增加了罗塞夫被弹劾的可能性。

4月4日,联邦总律师若泽·爱德华多·卡多佐(José Eduardo Cardozo)在众议院特别委员会提出反对弹劾罗塞夫。4月6日,特别委员会陈述人若瓦伊尔·阿兰特斯(Jovair Arantes)认为,开启以弹劾罗塞夫为目的的诉讼程序是有法律依据的。4月11日,众议院特别委员会举行表决,通过了支持弹劾罗塞夫的报告。弹劾报告称,罗塞夫在执行2014年和2015年财政预算中,未经国会批准,通过政府控制的金融机构违规贷款,破坏了巴西财政平衡,因此违反了《预算法》和《行政诚实法》,犯有“渎职罪”。而罗塞夫总统始终否认弹劾报告中的指控,认为政府通过金融机构调节预算使用,并没有影响全年财政目标,过去几届总统也是这样做的,这最多是错误,但不是犯罪。4月14日,联邦总律师卡多佐再次向最高法院提出上诉,要求宣布众议院特别委员会通过的弹劾报告“无效”。但同一天,最高法院驳回了卡多佐的上诉。4月15日,众议院开始全体辩论,决定是否继续弹劾案。4月17日,巴西众议院全会以超过三分之二(362票)的367票支持、137票反对、7票弃权的结果通过了对总统罗塞夫的弹劾案,弹劾程序正式启动。在众议院有席位的27个政党的众议员中,只有7个党的议员反对弹劾罗塞夫,其余20个政党的议员均赞同弹劾。

按照弹劾程序,4月25日,参议院举行会议,选举产生由21人组成的特别委员会,审议弹劾总统

案。在参议院特别委员会投票前,5月5日,巴西政坛出现了戏剧性的一幕。巴西最高法院全体大法官一致投票通过,以涉嫌巴西石油公司腐败案为由,中止了众议院议长库尼亚的众议员资格并暂停其议长职务。5月7日,参议院特别委员会21人就是否弹劾罗塞夫一案进行投票,弹劾案以15人赞成、5人反对、1人弃权通过。紧接着,5月9日,巴西政坛又上演了戏剧性的一幕。众议院代议长、进步党人马拉尼昂(Waldir Maranhão)签署一项决定,废除4月17日众议院通过的弹劾罗塞夫总统的决定,并且将该案从参议院收回。当天下午,参议院议长卡列罗斯宣布,参议院将无视众议院代议长马拉尼昂废止弹劾案的决定,按原有程序继续审理对罗塞夫总统的弹劾。当天晚上,在进步党主席的压力下,马拉尼昂宣布撤销他当日早些时候签署的废止众议院通过的总统弹劾案的决定。

5月12日凌晨,参议院(81名议员)举行了长达21个小时的投票,以55人赞成、22人反对、4人弃权通过对总统罗塞夫的弹劾案。根据宪法规定,罗塞夫被迫离职180天,副总统特梅尔于当天中午12点就任代总统。罗塞夫本人及劳工党主席法尔康均认为,这是反对派策划的一场没有使用军队的“议会政变”。罗塞夫表示,她将斗争到底。法尔康主席5月17日表示,劳工党不会承认特梅尔政府,将联合其他政治力量发动“特梅尔下台运动”。

根据规定,参议院全会将在180天内举行投票。据参议院议长卡列罗斯6月30日宣布,参议院全会关于罗塞夫弹劾案的最终投票将在奥运会闭幕(8月21日)之后,在8月25日至27日举行。如三分之二即54人以上参议员支持弹劾案,罗塞夫将最终被罢黜,由特梅尔接任总统职位至2019年年初,罗塞夫在8年内不能重返政坛。如弹劾案未获三分之二以上参议员支持,罗塞夫将重新恢复总统职务。从目前参议院的组成情况来看,罗塞夫被最终弹劾的可能性比较大。但从最近巴西政局发展情况来看,罗塞夫的支持率略有上升。6月初,英国BBC评论认为,罗塞夫官复原职的可能性正在增加。

巴西政局风云突变的特点和国际社会对巴西政局的反应

近年来,巴西政局的变化有以下特点:第一,巴西左翼总统罗塞夫遭初步弹劾,并不是通过军事政变,而是右翼势力占优势的国会通过投票的“合法”手段来实现的;第二,最积极想弹劾罗塞夫的,并不

是反对党,而是执政联盟中的主要联盟党民运党中担任副总统、众议院和参议院议长的实权人物。

拉美各国和国际社会对巴西国会通过对罗塞夫的弹劾案的反应不一。委内瑞拉、古巴、玻利维亚、厄瓜多尔、尼加拉瓜、萨尔瓦多等左翼执政的拉美国家政府纷纷表示反对,认为这是一场巴西右翼寡头势力在帝国主义的支持下策动的“议会政变”“软政变”。而墨西哥、哥伦比亚、智利等拉美多数国家对巴西目前的政局表示担忧,但相信巴西的民主制度会克服危机。美国白宫发言人和奥巴马总统本人都表示,美国相信巴西能控制政治动荡局面,“我们尊重(巴西)

目前在巴西众、参两院支持和反对罗塞夫弹劾案的政党议员的力量对比表

立场	政党名称	席位数	
		众议院	参议院
支持弹劾15个党	巴西民主运动党PMDB	68	18
	巴西社会民主党PSDB	51	11
	进步党PP	47	6
	民主党DEM	28	4
	巴西社会党PSB	31	7
	社会民主党PSD	36	3
	巴西共和党PRB	22	1
	巴西工党PTB	19	2
	民族工党PTN	13	0
	SDD党	14	0
	基督教社会党PSC	9	1
	人民社会党PPS	8	1
	绿党PV	6	1
	人道主义团结党PHS	7	0
	RED党	5	1
反对弹劾5个党	劳工党PT	57	11
	共和国党PR	40	4
	民主工党PDT	20	3
	巴西共产党PCdeB	12	1
	社会主义和自由党PSOL	6	0

政府的各项制度、传统和进程。”俄罗斯外交部发言人表示,反对外部势力干预巴西内部事务。联合国秘书长潘基文希望巴西各界保持镇静和对话。2016年5月13日,中国外交部发言人陆慷表示:“我们确实密切关注巴西国内形势的发展,我们也希望巴西国内所有有关各方能够妥善地处理当前的局面,保持国家政治稳定和社会、经济发展。中国和巴西互为全面战略伙伴,我们高度重视发展中巴关系,我们也相信两国友好关系和互利合作的局面会继续向前发展。”

巴西左翼总统被弹劾对委内瑞拉等拉美左翼政府以及对南方共同市场、南美洲国家联盟等拉美一体化组织将产生一定的消极影响。

巴西未来形势展望

未来巴西政局可能出现以下四种局面:

一是罗塞夫不被弹劾,官复原职。这种可能性有,但不太大。即使罗塞夫官复原职,她未来的执政地位也难以巩固。二是罗塞夫最终遭弹劾,特梅尔正式成为巴西总统执政到2019年年初。届时劳工党亲卢拉和罗塞夫派的党员和民众将会举行大规模抗议活动,巴西政局将出现持续动荡的局面。三是特梅尔执政后不久,特梅尔本人也可能遭到弹劾。四是很可能会提前举行大选,选举新的总统。

随着巴西总统罗塞夫遭停职,她所属的劳工党已被特梅尔彻底排除在新政府外,成为在野党。5月12日,特梅尔宣布组建新政府。新政府由23名部长组成,比罗塞夫政府减少了9名部长,多数部长来自特梅尔所在的民运党。由于部长中没有一位是女性,也没有一位是黑人、混血种人,全是清一色的白人,因此遭到不少人的指责。

特梅尔临时政府目前面临三大挑战:一是必须尽快稳定政局;二是必须推动经济改革,削减赤字平衡财政,复苏经济;三是必须尽快摆脱外交困境。为振兴经济,特梅尔已宣布将减少公共开支,将一部分国有企业私有化,停止执行一些社会计划;他任命曾担任巴西中央银行行长的恩里克·梅雷莱斯(Henrique Meirelles)出任财政部长,任命巴西最大的私人银行伊塔乌银行首席经济学家伊兰·戈德法恩(Ilán Goldfajn)担任央行行长。尽管特梅尔任命的经济班子都是行家里手,有可能使巴西经济纳入正轨,但巴西经济在短期内难以根本好转。巴西新任外长若泽·塞拉(José Serra)5月18日在就任外

长时表示,在以特梅尔代总统为首的政府的外交政策中,巴西把与亚洲国家发展关系置于优先地位,尤其重视与中国的关系。看来,特梅尔临时政府执政期间,巴西与中国的友好合作关系不会发生大的变化。

临时总统特梅尔本人、民运党众议长库尼亚和参议长卡列罗斯以及特梅尔任命的部长中有7位部长遭到贪污罪的控告。就在特梅尔就任临时总统一周后,巴西联邦最高法院法官马尔科·奥雷里奥·梅洛(Marco Aurélio Melo)就向最高法院提出特梅尔弹劾案。6月7日,巴西检察院以干涉调查巴西石油公司腐败案和涉嫌贪污为由,要求逮捕参议长卡列罗斯等人。6月27日,参议院专家组的一份报告认为,没有任何证据证明罗塞夫在任职期间在财务方面犯有渎职罪。到7月中旬,特梅尔任命的部长中,已有计划部部长罗梅·茹卡(Romero Juca)、负责反腐的透明部部长法比阿诺·席尔韦拉(Fabiano Silveira)、旅游部长塞尔希奥·马查多(Sergio Machado)3名部长因涉嫌贪污而辞职。7月7日,弹劾罗塞夫总统的主要推手、众议长库尼亚因涉嫌贪污被迫辞去众议长职务,但仍保留众议员资格。因此,有理由认为,即使罗塞夫最终遭到弹劾,特梅尔能否执政到2019年年初尚有待观察。

7月10日,罗塞夫在接受葡萄牙记者采访时表示,她对自己不会被弹劾表示乐观,她相信,她不会被弹劾,她一定会打赢这场战斗。

目前,特梅尔的民意支持率很低。据7月3日巴西主要民调机构公布的最新调查结果显示,只有13%的巴西人支持特梅尔。按照巴西宪法规定,如特梅尔遭弹劾,将由参议院议长卡列罗斯接任临时总统,但卡列罗斯本身也受到腐败指控。目前,巴西国内60%左右的民众主张提前举行大选,选举新的总统。但从民调结果来看,没有哪个政治家能够得到多数民众的拥护,民调支持率比较高的(略超过20%)只有劳工党领袖卢拉(尽管卢拉也受到贪污的指控)和巴西社会党前总统候选人、前环保部女部长玛丽娜·席尔瓦。特梅尔执政以来,尽管采取了一些力图振兴巴西经济的措施,但成效不大,巴西经济在短期内难以根本好转。未来巴西的政治经济形势在短期内难以稳定和好转,估计要到2018年大选年,巴西的政局才能比较稳定,经济形势可能会略有好转。☒

(作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员)

瑞丰矿业



马边瑞丰矿业有限责任公司 位于乐山市马边彝族自治县烟峰乡境内。公司矿区面积达 0.9118 平方公里，磷矿办证资源储量 3030 万吨，其中保有资源储量 2578.9 万吨，实际可开采量 5000 万吨左右，品级Ⅱ级，P₂O₅ 平均含量 23.69% 以上。



马边瑞丰公司磷矿开采项目占地 100 余亩，总投资 2.4476 亿元，建设有年生产能力为 60 万吨磷矿石开采和低品位 500kt/a 磷矿洗选厂项目（年产磷精矿 32 万吨）。其中井田开拓系统 36800 米，矿山通风、矿山安全、矿山设备建设、工业广场、地面运输、供配电、给排水建设及水土保持与环境保护建设等投入 1.21 亿元；年产 500kt/a 磷矿选矿厂建设投入 7200 万元；投入 5170 万元用于地面生活设施建设和 10536 平方米厂房建设。现矿山“六大系统”标准化建设工程已形成，井上井下监控指挥中心已安装完毕。年产 500kt/a 磷矿选矿厂采用尾矿充填技术已试生产完毕，公司将于 6 月进入正式生产。公司下一步将建设 20 万吨/年硫精砂制酸装置，占地 85.32 亩，总投资 7993 万元，年产 98% 硫酸 20.41 万吨、年产蒸汽 20 万吨、年产烧渣 15.68 万吨。

瑞丰矿业将始终坚持贯彻科学发展观，把握机遇，不断调整结构，优化布局，推动产业升级，增强企业竞争力和发展能力；提高矿产资源开发的规模化、集约化程度，促进矿山资源高效开发利用；明显改善矿山生态环境，提高矿山安全生产条件，统筹兼顾经济效益、资源效益、安全效益、环境效益和社会效益，进一步调整优化矿产开发结构，转变发展方式，促进矿业经济健康发展。



中国·兰田

山东兰田集团

ShanDong LanTian Group

和谐诚信 创新发展

兰田集团历经沧桑近三十年，坚持走创新发展、多元发展之路，目前已成长为以商贸物流为主导、多元产业共存的大型企业集团。

创业之初，兰田首开创办专业批发市场之先河，于1986年投资兴建了兰田纺织品市场，点燃了沂蒙老区发展商贸的星星之火，逐步形成了大市场、大物流的产业格局；最近几年，兰田以“提升”为主动力，改造老市场，发展新业态，成为发展临沂现代新商城的主力军和领头羊。

放眼未来，兰田集团将继续秉承“和谐诚信，创新发展”的理念，以诚信夯实产业基础，以创新激发创业热情，全力打造国内最具竞争力和影响力的现代市场集群。



打造中国最具竞争力和影响力的
现代市场集群



地址：中国山东临沂兰山区工业大道32号 电话：0086-539-8031008 网址：<http://www.lantiangroup.com.cn>

浏阳河

湖南

浏阳



Huixiangbaodi
湖湘宝地

千年
县

花炮
之乡

Meililiuyang
美丽浏阳

将军
之乡

蒸菜
之乡

