

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年9月20日出版  
第18期 总第414期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

## 应对“银发浪潮”，人大监督再发力

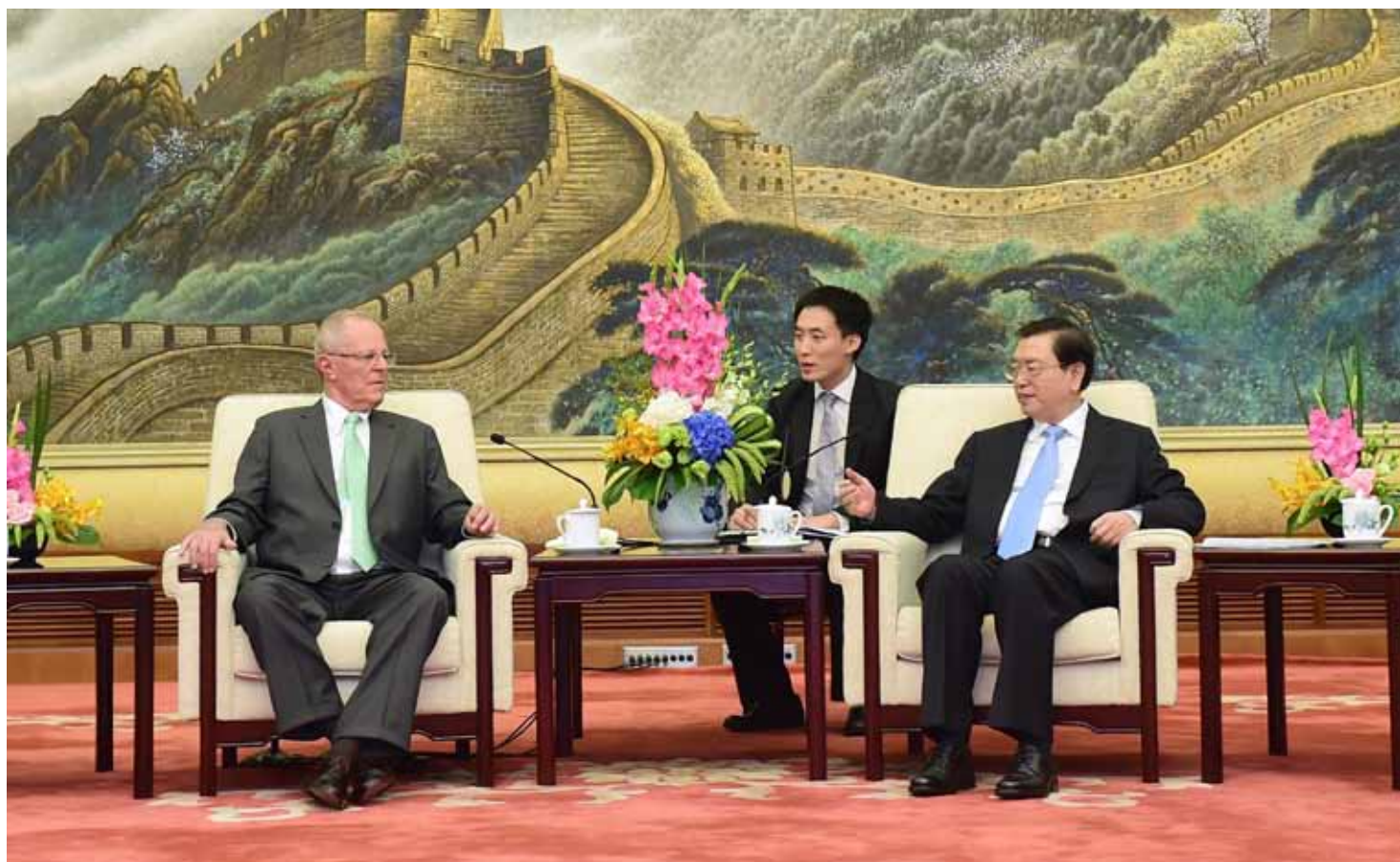


ISSN 1671-542X



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





9月14日，张德江委员长在北京人民大会堂会见秘鲁总统库琴斯基。摄影/张铎



9月12日，张德江委员长在北京人民大会堂会见越南总理阮春福。  
摄影/李涛



9月9日，张德江委员长在北京人民大会堂与俄罗斯联邦委员会主席马特维延科举行会谈。摄影/庞兴雷

# 对拉票贿选坚持“零容忍”

人民日报评论员

为期一天的十二届全国人大常委会第二十三次会议,审议通过了代表资格审查委员会关于辽宁省人民代表大会选举产生的部分第十二届全国人大代表当选无效的报告,依法确定45名拉票贿选的全国人大代表当选无效;审议通过了关于成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组的决定。

严肃依纪依法查处拉票贿选案,充分彰显了以习近平同志为总书记的党中央坚持全面从严治党、全面依法治国,严肃党纪国法,坚决惩治腐败的鲜明态度和坚定决心。

辽宁拉票贿选案是新中国成立以来查处的第一起发生在省级层面、严重违反党纪国法、严重违反政治纪律和政治规矩、严重违反组织纪律和换届纪律、严重破坏党内选举制度和人大选举制度的重大案件。涉案人数众多、性质恶劣、情节严重,触目惊心。目前,45名拉票贿选的全国人大代表已被确定当选无效。

选举法明确规定,以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表,妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的,其当选无效。此次全国人大常委会确定45名拉票贿选的全国人大代表当选无效,决定成立辽宁省人民代表大会下一次会议筹备组,于法有据,程序严密。

对拉票贿选案的处理,充分体现了党中央对拉票贿选“零容忍”的坚定决心。坚定不移惩治腐败,是我们党依法执政的必然要求。党纪国法面前人人平等,不论涉及什么人,不论涉及多少人,只要触犯了党纪国法,都将一查到底,绝不姑息迁就。党的十八大以来,在惩治腐败问题上,党中央的态度一直非常坚决,坚持有腐必反、有贪必肃。习近平总书记多次强调,反腐败高压态势必须继续保持,坚持以“零容忍”态度惩治腐败。只有彻底查清选举领域的违法腐败行为,并依纪依法严肃处理,才能赢得民心,才能维护我们党在人民群众心中的地位和威信。

对拉票贿选案的处理,有力维护了我国的人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。搞拉票贿选,是对我国人民代表大会制度和社会主义民主政治的公然挑战。选举制度作为我国人民代表大会制度的组织制度基础,是我国社会主义民主政治的重要组成部分。选举是否公正,直接关系到公民选举权和被选举权能否得到实现,直接关系到各级人大代表能否真正代表人民的利益。党中央多次强调,严肃选举纪律,严禁权钱交易,确保选举风清气正。

辽宁拉票贿选案再一次给我们敲响了警钟。当前正值地方各级领导班子和县乡人大换届选举,这是党和国家政治生活中的一件大事。做好换届选举工作,对于坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,巩固党的执政地位,保障人民当家作主,具有十分重要的意义。人大代表作为国家权力机关组成人员,代表人民的利益和意志依法参加行使国家权力。这种光荣的使命,绝不能用金钱来换取。绝不允许金钱渗透到人民代表大会制度中,绝不允许通过任何手段干扰破坏人大代表的选举。

反思拉票贿选案,我们得出深刻的警示:党纪国法是高压线、警戒线,任何人都不得触犯。每一个党员,尤其是党的领导干部,必须带头遵守党纪国法,带头营造良好政治生态。我们应从全面从严治党、全面依法治国的高度,深刻汲取拉票贿选案的教训。全党同志和各级国家机关工作人员必须切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致,大力推进党风廉政建设和反腐败斗争。必须坚持党的领导,充分发扬民主,严格依法办事,长期坚持、全面贯彻、不断发展好人民代表大会制度。



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18期  
9月20日出版  
总第414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|

08 努力将地方立法工作提高到一个新水平 / 李建国

## |专 稿|

13 怎样做好统一审议工作 / 乔晓阳

16 进一步加强和改进地方立法工作 / 李适时

## |评 论|

01 对拉票贿选坚持“零容忍” / 人民日报评论员

## |本期策划|

21 应对“银发浪潮”，人大监督再发力 / 张维伟

24 养老服务体系建设：如何加快推进和完善？ / 王 萍

26 谁是养老服务生力军 / 李小健

28 “空巢时代”，农村养老如何提速 / 张维伟

30 养老服务人才队伍建设：专业化如何跟进？ / 王 萍

32 社会参与是“积极老龄化”的精髓和核心 / 刘文学

## |言 论|

委员论坛 33 涉及税收的行政法规应逐渐上升为法律 / 乔晓阳

34 建议将环保部门交送的数据作为计税法定依据 / 杜黎明

34 环境保护税建议改为污染物排放税 / 冯淑萍

34 环境保护税目、税额的设置没有形成全国统一的标准 / 梁胜利

代表之声 47 对间接选举产生的人大代表履职能力的任前考察研究 / 陈 舒

## |报 道|

特别关注 35 电影产业促进法草案二审亮点扫描 / 李小健

37 演员不能只要“天价片酬”，不要“德艺双馨” / 于 浩

专题报道 39 试点改革取成效，外资企业法等四部法律获修 / 王博勋

41 让污染海洋环境者付出高昂代价 / 张宝山

43 认罪认罚从宽必须把握两个关键点 / 彭东昱

45 全国人大常委会批准《巴黎协定》 / 刘文学





9月13日,十二届全国人大常委会第二十三次会议表决通过关于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当选无效的报告,确定45名全国人大代表因拉票贿选当选无效。摄影/杜洋

## |人 物|

代表风采 49 专业打捞队伍的排头兵 中国饱和潜水的实践者  
——记十二届全国人大代表金锋 / 张壬戌 施洪兵

## |泛 读|

往 事 52 国庆十周年“十大建筑”的政治表达 / 王建伟  
看 世 界 54 《法国民法典》:搭建起一个前所未有的规范体系 / 高仰光

## |资 讯|

04 要闻



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



## 十二届全国人大常委会举行第二十三次会议 表决通过关于辽宁省人大选举产生的部分十二届 全国人大代表当选无效的报告、关于成立辽宁省 十二届人大七次会议筹备组的决定 张德江委员 长主持

人民日报北京9月13日电（记者王比学）十二届全国人大常委会第二十三次会议13日在北京人民大会堂举行。张德江委员长主持。

13日上午举行第一次全体会议。常委会组成人员158人出席会议，出席人数符合法定人数。

会议听取了全国人大常委会代表资格审查委员会主任委员马馥文作的全国人大常委会代表资格审查委员会关于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当选无效的报告。报告说，辽宁省在查办辽宁省全国人大代表拉票贿选案中，发现并核实在2013年1月辽宁省十二届人大一次会议选举十二届全国人大代表过程中，有45名当选的全国人大代表以金钱或者其他财物拉票贿选。全国人大常委会代表资格审查委员会经审查认为，这45名全国人大代表违反选举法的有关规定，以违法行为当选，应当由全国人大常委会确定其当选无效。

辽宁省十二届人大一次会议选举全国人大代表过程中，有45名当选的全国人大代表拉票贿选，有523名辽宁省人大代表涉及此案。目前，涉案的省人大代表已由原选举单位接受其辞职或被罢免终止了代表资格。辽宁省十二届人大常委会共有组成人员62名，其中有38名因代表资格终止，其常委会组成人员的职务相应终止。这样，辽宁省人大常委会组成人员已不足半数，无法召开常委会会议履行职责。一个省级人大常委会出现这种情况，新中国历史上还没有过，需要根据我国宪法和有关法律精神作出创制性安排。为此，全国人大常委会委员长会议研究提出了全国人大常委会关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定草案的议案。受委员长会议委托，全国人大常委会副委员长李建国就决定草案作了说明。

全体会议后进行分组审议。与会人员赞成代表资格审查委员会的报告和委员长会议提出的决定草案，一致赞成依法确定45名拉票贿选的全国人大代表当选无效，一致认为由全国人大常委会决定成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组，代行省人大常委会部分职权，是必要的，是可行的，符合宪法精神，符合选举法和地方组织法的原则。

13日下午举行闭幕会。常委会组成人员156人出席会议，出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当选无效的报告，确定45名全国人大代表当选无效。根据会后发

表的公告，目前十二届全国人大实有代表2894人。

会议表决通过了全国人大常委会关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定，决定成立筹备组，负责筹备辽宁省十二届人大七次会议的相关事宜。

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。

国务院副总理马凯，国务委员郭声琨，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）人大常委会负责人等列席会议。

## 张德江主持十二届全国人大常委会第二十三次会议闭幕会并发表讲话

人民日报北京9月13日电（记者王比学）全国人大常委会委员长张德江13日下午主持十二届全国人大常委会第二十三次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后，张德江发表讲话。

张德江说，本次常委会会议是根据法律的有关规定临时召开的会议，内容重要、意义重大。会议审议通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当选无效的报告，依法确定由辽宁省十二届人大一次会议选举产生的45名全国人大代表当选无效；审议通过了全国人大常委会关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定。

张德江说，辽宁拉票贿选案是新中国成立以来查处的第一起发生在省级层面、严重违反党纪国法、严重违反政治纪律和政治规矩、严重违反组织纪律和换届纪律、严重破坏人大选举制度的重大案件，是对我国人民代表大会制度的挑战，是对社会主义民主政治的挑战，是对国家法律和党的纪律的挑战，触碰了中国特色社会主义制度底线和中国共产党执政底线。依纪依法彻查和处理辽宁拉票贿选案，充分体现了以习近平同志为总书记的党中央坚定不移推进全面依法治国、全面从严治党的鲜明态度和坚定决心，维护了人民代表大会制度的权威和尊严，维护了社会主义法治的权威和尊严。

张德江说，辽宁拉票贿选案充分暴露出在选举全国人大代表的过程中，选举组织机构和相关责任人不执行党中央的决策部署，有法不依、执法不严、违法不究，对破坏选举的行为熟视无睹；一些代表候选人利用资本操纵选举，明目张胆拉票贿选；一些人大代表目无法纪，把收受代表候选人钱物视为潜规则；一些人大领导干部和工作人员知法犯法，为代表候选人拉票穿针引线。在严肃查处的同时，必须高度警醒、汲取教训、引以为鉴。人大是国家权力机关，必须始终牢牢



把握正确政治方向,确保党的主张通过法定程序成为国家意志,确保党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,确保党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。人大代表是国家权力机关组成人员,要自觉加强思想、作风建设,严格依法行使职权、履行义务,自觉维护法治权威,坚决抵制和反对拉票贿选等违纪违法行为。

张德江说,民主选举人大代表,是人民代表大会制度的基础。从今年开始,各级人大将陆续迎来新一轮换届选举,要认真反思总结辽宁拉票贿选案、衡阳破坏选举案的深刻教训,绝不允许把权钱交易那一套带到选举中来,绝不允许以任何形式破坏社会主义民主法治。要坚持党对人大工作特别是代表选举工作的领导,依法做好选举组织工作,严明纪律、严格执法,坚决打击、果断查处不正之风和拉票贿选等违法行为,坚持“零容忍”,发现一起、查处一起、问责一起,绝不姑息迁就、绝不法外开恩,确保换届选举风清气正。

## 张德江主持召开第七十七次委员长会议 决定召开十二届全国人大常委会第二十三次会议

人民日报北京9月13日电 (记者王比学)十二届全国人大常委会第七十七次委员长会议近日在北京人民大会堂举行。会议决定,临时召开十二届全国人大常委会第二十三次会议。

张德江委员长主持会议。

全国人大组织法、全国人大常委会议事规则等法律规定,全国人大常委会会议一般每两个月举行一次;有特殊需要的时候,可以临时召集会议。为贯彻党中央关于查处辽宁拉票贿选案的决策部署,依法落实全国人大常委会应当做好的相关工作,委员长会议决定9月13日召开十二届全国人大常委会第二十三次会议,审议相关议题。

委员长会议上,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨就常委会第二十三次会议议程草案、日程安排等作了汇报;全国人大常委会代表资格审查委员会、全国人大常委会法制工作委员会负责人分别就常委会第二十三次会议有关议题作了汇报。

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

## 全国人大常委会确定辽宁四十五名全国人大代表因拉票贿选当选无效

人民日报北京9月13日电 (记者王比学)13日下午闭幕的十二届全国人大常委会第二十三次会议,表决通过了关

于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当选无效的报告,确定45名全国人大代表因拉票贿选当选无效。

根据全国人大常委会公告,以下45名全国人大代表当选无效:于洪、王文良、王占柱、王守彬、王宝军、王春成、方威、包紫臣、曲宝学、朱景利、刘云文、刘芝旭、刘清莲(女)、刘福祥、齐牧、孙寿宽、李玉环(女)、李东齐、李海阳、杨敏(女)、何著胜、冷胜军、宋树新、张文成、张玉坤(女)、张占宇、张国军、张素荣(女)、张振勇、张晓芳(女)、张铁汉、金占忠、柳长庆、姜秀云(女)、姚庭财、耿洪臣、高宝玉、郭光华、常薇(女)、韩有波、惠凯、谢文彦、谭文华、燕福龙、魏立东。

全国人大和地方各级人大选举法第五十七条规定,以金钱或者其他财物贿赂代表的,其当选无效。全国人大常委会代表资格审查委员会经审查认为,这45名全国人大代表违反选举法的有关规定,以违法行为当选,应当由全国人大常委会确定其当选无效。

截至目前,十二届全国人大实有代表2894人。

## 全国人大常委会决定成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组

人民日报北京9月13日电 (记者王比学)13日下午闭幕的十二届全国人大常委会第二十三次会议,表决通过了全国人大常委会关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定。

2013年1月辽宁省十二届人大一次会议选举全国人大代表过程中,有45名当选的全国人大代表拉票贿选,有523名辽宁省人大代表涉及此案。目前,涉案的省人大代表已由原选举单位接受其辞职或者被罢免终止了代表资格。辽宁省十二届人大常委会共有组成人员62名,其中有38名因代表资格终止,其常委会组成人员的职务相应终止。这样,辽宁省人大常委会组成人员已不足半数,无法召开常委会会议履行职责。

全国人大常委会副委员长李建国向常委会作关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定草案说明时说:“一个省级人大常委会出现这种情况,新中国历史上还没有过,需要根据我国宪法和有关法律精神作出创制性安排。”

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,全国人大是最高国家权力机关,全国人大常委会作为全国人大的常设机关,负有监督宪法和法律实施的职责。对于正常换届,宪法法律规定了相关制度,保证各级人大常委会履行职责的连续性。宪法和地方组织法规定,县级以上各级人大常委会每届任期同本级人大每届任期相同,它行使职权到下届人大选出新的常委会为止。



李建国说,对于特殊情况,实践中则采取由上一级人大常委会作出决定,成立筹备性机构,代行法定机关职权的做法。

1997年3月,八届全国人大五次会议作出关于批准设立重庆直辖市的决定后,同年5月,八届全国人大常委会第二十五次会议通过了关于成立重庆市一届人大筹备组的决定。

2009年,上海市撤销南汇区将其并入浦东新区,采取由上海市人大常委会作出决定,成立筹备组的做法。

2013年处理湖南衡阳破坏选举案时,经反复研究并报党中央同意,由湖南省人大常委会通过关于成立衡阳市十四届人大三次会议筹备组的决定,规定筹备组负责筹备衡阳市十四届人大三次会议的有关事宜。

李建国说,基于以上,经全国人大常委会党组报请党中央同意,经委员长会议讨论,一致认为,由全国人大常委会决定成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组,代行省人大常委会部分职权,是必要的,是可行的,符合宪法精神,符合选举法和地方组织法的原则。

根据全国人大常委会关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定,筹备组主要有以下四项职责:一是对辽宁省十二届人大代表资格终止的情况予以备案、公告;二是对补选产生的辽宁省十二届人大代表,根据代表资格审查委员会的报告,确认代表的资格或者确定代表的当选无效,并公布补选的代表名单;三是召集辽宁省十二届人大七次会议;四是需要由筹备组负责的其他事项。

另外,筹备组下设代表资格审查委员会,负责向筹备组报告辽宁省十二届人大代表资格终止的情况;对补选产生的辽宁省十二届人大代表是否符合宪法、法律规定的代表的基本条件,补选是否符合法律规定的程序,以及是否存在破坏选举和其他当选无效的违法行为进行审查,提出代表当选是否有效的意见,向筹备组报告。

筹备组作为代行常委会部分职权的机构,其行使职权至辽宁省十二届人大七次会议完成相关选举等事项为止。

## 全国人民代表大会常务委员会公告

### 【十二届】第二十一号

第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议听取并审议了第十二届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于辽宁省第十二届人民代表大会选举产生的部分第十二届全国人民代表大会代表当选无效的报告。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第五十七条关于以金钱或者其他财物贿赂代表当选的,其当选无效的规定,确定由辽宁省第十二届

人民代表大会第一次会议选举产生的以下45名第十二届全国人民代表大会代表当选无效:于洪、王文良、王占柱、王守彬、王宝军、王春成、方威、包紫臣、曲宝学、朱景利、刘云文、刘芝旭、刘清莲(女)、刘福祥、齐牧、孙寿宽、李玉环(女)、李东齐、李海阳、杨敏(女)、何著胜、冷胜军、宋树新、张文成、张玉坤(女)、张占宇、张国军、张素荣(女)、张振勇、张晓芳(女)、张铁汉、金占忠、柳长庆、姜秀云(女)、姚庭财、耿洪臣、高宝玉、郭光华、常薇(女)、韩有波、惠凯、谢文彦、谭文华、燕福龙、魏立东。

截至目前,第十二届全国人民代表大会实有代表2894人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2016年9月13日

(新华社北京9月13日电)

## 全国人民代表大会常务委员会关于成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组的决定

(2016年9月13日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议决定:

一、成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组,负责筹备辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议的相关事宜。

二、筹备组负责下列事项:

(一)对辽宁省第十二届人民代表大会代表资格终止的情况予以备案、公告;

(二)对补选产生的辽宁省第十二届人民代表大会代表,根据代表资格审查委员会的报告,确认代表的资格或者确定代表的当选无效,并公布补选的代表名单;

(三)召集辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议;

(四)需要由筹备组负责的其他事项。

三、筹备组下设代表资格审查委员会。

代表资格审查委员会负责下列事项:

(一)向筹备组报告辽宁省第十二届人民代表大会代表资格终止的情况;

(二)对补选产生的辽宁省第十二届人民代表大会代表是否符合宪法、法律规定的代表的基本条件,补选是否符合法律规定的程序,以及是否存在破坏选举和其他当选无效的违法行为进行审查,提出代表当选是否有效的意见,向筹备组报告。

(新华社北京9月13日电)



## 严隽琪：为安全生产提供更有力的法治支撑

9月12日，全国人大常委会安全生产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安全生产法执法检查检查工作启动。全国人大常委会副委员长严隽琪、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海出席会议。

在听取了安全监管总局、工业和信息化部等七部门负责人关于法律贯彻实施情况的汇报后，严隽琪指出，2014年新修改的安全生产法作为我国安全生产领域的综合性、基础性法律，是安全生产工作长治久安的根本保障。要充分认识执法检查的重要意义，坚持问题导向、突出重点，精心组织、扎实工作，切实做好执法检查。以检查促宣传、以检查促落实，为安全生产法的全面有效实施助力，为提升安全生产法治化水平助力，从而为安全生产工作提供更有力的法治支撑。

## 王晨：长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度

2016年第二期全国人大代表专题学习班9月5日至8日在全国人大北戴河培训基地举行。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在学习班上讲话强调，要深入学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神，长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度。

王晨指出，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人民代表大会制度建设和人大工作，对做好新形势下人大工作提出了新任务新要求，为毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度提供了指引和遵循。要长期坚持人民代表大会制度，通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。要全面贯彻人民代表大会制度，坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。要不断发展人民代表大会制度，推进人民代表大会制度理论和实践创新。

## 王晨：营造文明规范使用语言文字的社会环境

9月12日，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席纪念国家通用语言文字法实施15周年暨国务院颁布《关于推广普通话的指示》和《汉字简化方案》60周年会议并发表讲话。谈到当前语言文字规范应用面临网络时代的新挑战，王晨指出，各级语言文字工作部门要妥善处理各种语言文字之间的关系，积极回应社会生活中外文的过多使用、网络低俗语言的滥用等问题，营造文明规范使用语言文字的社会环境。

## 王晨：发挥议会优势，为可持续发展注入新的动力

由全国人大与各国议会联盟合作举办、以“加强议会能

力建设，促进实现可持续发展目标”为主题的亚非国家议员研讨班18日在北京举行开班式。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席开班式并致辞。王晨在致辞中表示，发展是世界各国的共同责任，习近平主席在联合国发展峰会上代表中国作出庄严承诺，中方愿同各国一道为实现可持续发展议程作出努力。立法机关交往在促进国家间关系发展中发挥着重要作用。通过联合举办议员研讨班加强发展中国家议会间的交流互鉴，加强能力建设，发挥议会优势，能够为可持续发展注入新的动力，是发展成果惠及民生的重要保障。发展中国家议会要加强在立法、监督等方面的经验交流，为绿色发展和可持续发展提供良好的法制环境。

各国议会联盟秘书长马丁·纯贡也在开班式上致辞。该研讨班于9月17日至29日举办。来自孟加拉国、柬埔寨、肯尼亚、卢旺达、赞比亚和各国议会联盟等6个国家和国际组织的议会代表参加研讨班。

开班式前，王晨会见了马丁·纯贡，双方就加强中国全国人大同各国议会联盟的务实合作，尤其是加强发展中国家议会能力建设深入交换了意见。

## 吉炳轩会见伊朗确定国家利益委员会考察团

9月6日，全国人大常委会副委员长吉炳轩在北京会见了以伊朗副议长侯赛因·穆扎法尔为团长的伊朗确定国家利益委员会考察团，就中伊关系等双方共同关心的问题交换了看法。

## 张平会见卢森堡议会副议长

9月12日，全国人大常委会副委员长张平在人民大会堂会见了卢森堡议会副议长洛朗·莫萨。

## 艾力更·依明巴海会见科威特前副议长

9月14日，全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海在北京会见了来华访问的科威特前副议长、前公共工程大臣法赫德·鲁梅阿。

## 张宝文率全国人大代表团访问巴布亚新几内亚

应巴布亚新几内亚国民议会邀请，全国人大常委会副委员长张宝文率全国人大代表团于9月8日至10日对巴新进行正式友好访问。

访问期间，张宝文副委员长分别会见巴新议长祖伦诺克和代总理戴恩。

# 努力将地方立法工作提高到一个新水平

李建国



今天，我们在吉林省长春市召开第二十二次全国地方立法研讨会，主要任务是贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，贯彻落实中央关于加强党领导立法工作的意见，坚持党对立法工作的领导，总结新形势下地方立法工作的经验，进一步落实赋予设区的市地方立法权工作，促进实现良法善治。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央就加强立法工作提出一系列新思想新观点新论断，为新形势下的立法工作指明了方向。去年9月，张德江委员长在第二十一次全国地方立法研讨会上，就推动人大工作

与时俱进、全面贯彻实施修改后的立法法、加强和改进立法工作、加强立法工作队伍建设发表了重要讲话。一年来，在各级党委领导下，有立法权的地方人大及其常委会认真贯彻落实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，坚持从地方改革和经济社会发展的实际出发，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，发挥立法的引领和推动作用，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，在完善地方立法工作机制、推进科学立法民主立法、加强规范性文件备案审查、加强立法工作队伍建设等方面都取得了新的成效，积累了宝贵经验。

去年3月，立法法修改赋予所有设区的市以地方立法权，对地方立法

体制作出重大调整，这是我国立法史上的一件大事。对此，各省、自治区和设区的市党委及人大常委会高度重视，采取有效措施，积极稳妥、扎实推进，取得了显著进展。一是，截至今年7月底，在新赋予地方立法权的273个设区的市、自治州、不设区的地级市中，各省、自治区已经确定可以开始制定地方性法规的263个，占96.3%；尚未确定的设区的市也正在积极推进相关工作。二是，已经确定行使地方立法权的设区的市，普遍设立了人大法制委员会和人大常委会法制工作委员会，配备了适应工作需要的人员。三是，已经行使地方立法权的设区的市，陆续开展地方性法规制定工作，迈出了行使地方立法权的第一步。据不完全统计，目前已有123个市、自治州人



大及其常委会审议通过并经省、自治区人大常委会批准的地方性法规147件。其中，立法条例115件，其他地方性法规32件。四是，适应设区的市人大行使地方立法权主体增多、审批法规工作量急剧增加的现实需求，各省、自治区普遍增加了法工委机构编制和工作人员，立法工作队伍得到充实和加强。总体看来，在地方党委高度重视下，在各方面共同努力下，党的十八届三中、四中全会提出的这项改革任务举措正在得到有效落实。

习近平总书记指出，我们要坚持走中国特色社会主义法治道路，加快构建中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这是全面依法治国的一个重大的战略决策。我们要在这个大局下，进一步加强和改进立法工作，加快形成完备的法律规范体系，为协调推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，努力提供坚实的法律支撑和制度保障。当前和今后一个时期，要着力抓好以下几方面工作，努力将地方立法工作提高到一个新水平。

### 一、坚持党对立法工作的领导

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证，是中国特色社会主义法治之魂。今年初，以习近平同志为总书记的党中央总结多年来我们党领导立法的经验，出台了关于加强党领导立法工作的意见。党对立法工作的领导，包括党中央领导全国立法工作、研究决定国家立法工作中的重大问题，有立法权地方的党委按照中央大政方针领导本地区立法工作。做好党领导立法工作必须遵循以下基本原则，即坚持主要实行政治领导、坚持民主决策集体领导、坚持充分发挥立法机关作用、坚持依法依规开展工作。我们一定要全面贯彻。

#### （一）切实增强坚持党对立法工作领导的政治自觉

坚持党对立法工作的领导，是我国立法工作必须坚持的基本原则，也是必须遵循的客观规律。只有坚持党对立法工作的领导，才能保证立法工作正确的政治方向，才能保证全面依法治国的有序推进，才能保证协调推进“四个全面”战略布局目标的顺利实现。全国人大及其常委会和有立法权的地方人大及其常委会一直以来坚持党对立法工作的领导，根据党的中心任务，按照党中央确定的不同阶段的经济社会发展目标任务和大政方针，研究确定立法规划计划，加强和改进立法工作；坚持重大立法项目和立法中重大问题报请党中央和地方党委研究决定，确保了立法工作的正确政治方向。本届以来，全国人大常委会党组先后多次就立法工作中的重大问题向党中央请示报告，并坚决贯彻落实党中央的决策部署，及时对本届全国人大常委会立法规划作出调整，将十八届三中、四中全会决定明确提出需在本届完成或提请审议的立法项目列入规划。积极推进党中央确定的重大立法项目，服务大局、审时度势，陆续出台了反间谍法、国家安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、刑法修正案（九）等一系列涉及国家安全领域的重要法律，作出关于特赦部分服刑罪犯的决定等。当前，适应全面从严治党、不断加强党的建设、坚持党的集中统一领导的要求，面对立法工作任务越来越重、要求越来越高、难度越来越大的新形势，我们要始终保持政治上的清醒和坚定，增强坚持党对立法工作领导的政治自觉，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，把党的领导贯穿到立法工作的全过程和各个方面。

在具体立法工作中，要善于通过法定程序实现党的主张和人民意志的有机统一，善于实现立法决策与政治

决策协调同步，善于运用法律手段调整利益关系、推动改革发展，从制度上、法律上解决改革发展中带有根本性、全局性和长期性的问题，确保党的路线方针政策成为全社会一体遵循的法律规则。要围绕党中央和地方党委的中心任务研究确定立法项目，主动适应改革和经济社会发展需要，努力实现立法和改革发展决策相衔接。要深入研究改革涉及的立法重点难点问题，及时从立法上提出解决问题的路径和办法，灵活运用立改废释等立法形式，确保重大改革于法有据，推动改革决策得到有效实施。

#### （二）建立健全坚持党对立法工作领导的体制机制

坚持党对立法工作的领导，要通过建立健全体制机制加以保障和落实。这里，主要就加强地方党委领导立法工作讲几点意见。首先，要落实党委领导责任。有立法权地方的党委要把领导立法工作摆在更加突出位置抓紧抓好，建立健全领导立法工作责任制，党委主要负责同志要履行领导立法工作第一责任人职责。要进一步细化和完善地方党委领导立法工作的有关制度，明确领导立法工作的重点、方式、途径、程序。地方党委在研究涉及重大立法问题或立法项目的事项时，一般应有人大常委会法制工作机构负责同志列席，以便更好地贯彻落实党委的立法意图。其次，要建立健全立法机关党组向党委请示报告制度。这是坚持党对立法工作领导的一个重要方面。对本地立法规划计划的确定及其重大调整，对主题重大、政治敏感、情况复杂、社会关注度高的重要法规规章的立改废释工作，对立法涉及的重大体制和重大政策调整，对重大立法争议的协调，有立法权地方的人大常委会党组都必须及时向党委报告，由党委决策。第三，要发挥地方人大常委会党组的作用。党对立法工作的领导，很大程度上要依靠立法机关党组来组织实

施。地方人大常委会党组要认真履行政治领导责任，在立法工作中发挥好把方向、管大局、保落实的重要作用，坚决维护党中央的权威，坚决贯彻落实地方党委的决策部署。在人大立法工作中，重要问题都应经党组讨论。人大及其常委会中的党员要自觉服从党组的领导，切实把党的意图贯彻到立法工作中。总之，我们要旗帜鲜明地始终坚持党领导立法工作不动摇，不断完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的科学民主立法格局，确保立法反映党和国家事业发展要求，为实现党对各项事业的领导提供坚强的法律保障。

## 二、努力提高地方立法质量

实现良法善治，提高立法质量是关键。地方立法工作与全国立法工作一样，要想提高立法质量，就必须遵循和把握立法规律，就要自觉遵循经济规律、自然规律、社会发展规律以及立法活动规律，使制定出来的法规能够反映和体现规律的要求，符合客观实际，体现党和人民的意志，真正立出高质量的法，立出管用的法。

### （一）要坚持依法立法

坚持依法立法，就是立法要符合立法法规定的立法权限和程序，体现合法性要求。地方立法要有全国“一盘棋”的大局意识，深刻认识地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，而不是在这个体系之外搞出一个地方法规体系。要准确理解和把握地方立法的权限范围，不搞越权越位立法，不违背宪法法律规定，不违背上位法规定，切实遵循不抵触原则，自觉维护社会主义法制统一。立法法明确规定，地方性法规案的提出、审议和表决程序，参照全国人大及其常委会的立法程序规定执行，并强调地方性法规草案由有关专门委员会负责统一审议。对这些规定，要通过地方立法条例或者立法程序规定贯彻落实

好。这里需要强调的是，立法法规定了设区的市在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面”的立法权限，这是在中国特色社会主义法律体系形成并不断完善的基础上，适应设区的市经济社会发展和民主法治建设需要，从实际出发反复考虑确定的。上述三个方面的事项都是设区的市行政管理的重要职责，也是地方立法大有可为的领域。设区的市要全面准确地把握立法权限定位，充分行使好地方立法权。如果确实有事项属于现有立法权限无法解决而国家法律和省、自治区的地方性法规又没有规定，需要制定地方性法规的，可以提请省、自治区人大常委会制定。对于具体工作中遇到有些立法项目是否属于三个方面权限范围内的事项不好把握时，可以及时与省级人大常委会沟通。省级人大常委会在批准设区的市制定的地方性法规时，要严格依照立法法的规定进行合法性审查，确保与上位法不相抵触。

### （二）要坚持人民主体地位

人民立场是我们党的根本政治立场。坚持人民立场是立法的本质要求，是立法始终富于生命力的重要保障。地方立法要保证人民当家作主，尊重人民主体地位，立足实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，切实保障人民的合法权益不受侵犯。要正确处理好公权与私权的关系，处理好国家利益、集体利益、个人利益的关系，处理好不同社会群体的利益诉求。要推进科学立法、民主立法，坚持以民为本、立法为民，努力做到立法为了人民、依靠人民。各级人大代表和常委会、专委会组成人员是国家权力机关的组成人员，代表人民通过人民代表大会及其常委会行使各项国家权力。在立法工作中，必须尊重人大代表和常委会、专委会组成人员的意见，充分发挥他们在立法中的主体作用。必须充分发扬民主，深入群众、深入基层，

倾听民意，集中民智，不断改进和创新联系群众、开展调查研究的方式方法。探索建立基层立法联系点，继续拓展公民有序参与立法途径。要建立健全科学、规范、高效的立法工作机制，不断完善立法座谈、听证、评估、公布法规草案征求意见等工作制度，建立健全立法专家顾问制度。要把党的主张和人民意愿有机统一起来，把改革发展需要同保障人民共享发展成果有效统一起来，科学规范国家机关的权力与责任，科学规范公民的权利与义务，努力使每一项立法都符合宪法精神，反映人民意愿，得到人民拥护。

### （三）要努力增强地方立法特色

我国是世界上最大的发展中国家，各地的地理、历史、人文和经济社会发展情况千差万别。地方立法一定要在中国特色社会主义法治体系的框架内，按照“不抵触、有特色、可操作”的要求，从本地的实际出发，在增强地方特色上下功夫。有特色是地方立法始终保持活力的重要体现，也是衡量地方立法质量的一条重要标准。地方立法要做到有特色，最重要的是坚持党的思想路线，立足中国国情和地方实际，实事求是，一切从实际出发，坚持问题导向，研究清楚需要什么法和能够立什么法，科学确定立法项目。要根据党中央关于统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局以及不同阶段改革发展的主要目标任务，着眼于解决本地区经济社会发展的突出问题，以保障和改善民生为出发点，选择党委决策的重点问题、人民群众关心的热点问题来进行立法，把中央要求、群众期盼、实际需要、实践经验结合起来，立符合当地实际的法，立改革发展管用的法，立人民群众拥护的法。要深入了解本地的实际情况，抓住本地急需解决的问题，科学分析立法需求，有针对性地选择需要优先立法的事项。要遵循立法自身的活动规律，把握立法节奏，区分轻重缓急，





第二十二次全国地方立法研讨会会场 摄影 / 沈娟

坚持立法进度服从立法质量，不急于求成，不搞立法攀比。对不宜制定地方性法规的事项或者超出地方立法权限的，要实事求是地向地方党委汇报，必要时可以向全国人大常委会法工委提出。地方立法在注重有特色的同时，要不断提高立法精细化水平，对关键条款进行深入研究，做到能具体的尽量具体、能明确的尽量明确，重在管用，切实增强地方立法的有效性、实用性、可执行性和可操作性。

### 三、进一步落实赋予设区的市地方立法权工作

推进赋予设区的市地方立法权工作，是立法法实施的一个重点。立法法修改实施以来，各地稳步推进，取得明显进展，同时也还存在一些问题。赋予设区的市地方立法权，是全面深化改革和全面依法治国的一项重要举措，是在党中央统一领导下充分发挥中央和地方两个积极性的必然要求。各地要按照中央要求和全国人大常委会部署，高度重视这项工作，进一步

深入推动落实。

#### （一）加强对设区的市立法工作的指导

当前的一项重要工作，就是按照立法法的规定，继续推动赋予设区的市行使地方立法权。还未按照立法法规定完成确定设区的市开始制定地方性法规时间的省、自治区，需要省、自治区和设区的市党委、人大、政府齐心协力、共同推动，抓紧落实到位。赋予设区的市地方立法权后，各省、自治区人大法制委、常委会法工委的工作量明显加大，无论是法规批准、备案审查，还是工作指导、人员培训，都面临着从未有过的压力，必须既运筹当前又谋划长远，加强指导。要加强与设区的市人大常委会的沟通协调，积极探索建立有效的指导工作机制，在立法选项、起草、审议等各个环节对设区的市提供帮助。对设区的市立法计划的制定、立法项目的确定以及法规案审议的安排，省级人大常委会法工委应提前了解，及时提出意见和建议，指导设区的市起好步、开好头，逐步规范

化。要继续通过加强培训、跟班学习、挂职锻炼等方式，提高设区的市立法工作人员的素质和能力。全国人大常委会法工委要进一步加强指导，切实贯彻中央关于加强对改革举措落实情况督察的要求，加大对推进赋予设区的市地方立法权改革任务落实的督察力度；要继续跟踪了解各地贯彻实施立法法情况，跟踪了解各设区的市法制机构成立和人员配备情况以及制定出台地方性法规的情况，做好总结分析，提出对策思路；要加大对地方贯彻实施立法法、推动赋予设区的市地方立法权工作中遇到问题的研究力度，及时回答，解疑释惑；要继续举办好立法法培训班，通过各种形式帮助提高设区的市立法工作人员的政治素质和业务能力。

#### （二）加强设区的市立法工作队伍建设

张德江委员长在去年的全国地方立法研讨会上，就设立相应立法工作机构和配备相应立法工作人员提出了明确要求，各地要认真贯彻落实。设区

的市要及时设立负责法规统一审议的法制委员会、负责具体立法工作的法制工作委员会。据了解,目前有的地方把法制委和其他专委会合在一起,法制委无法专门从事统一审议工作;有的地方还没有成立立法工委。要从适应立法工作新要求出发,统筹解决好这些问题。要积极采取有效措施,通过对外招录、内部调剂等方式,配足配强立法工作力量。可结合本地实际,根据工作需要,积极从有经验、有能力的法官、检察官、政府法制工作人员及律师、法学专家学者中选拔合适的人员,充实立法工作队伍。要通过多种方式,解决立法队伍普遍存在的立法经验不足、立法能力欠缺等问题,尤其要重视在立法实践中磨练队伍,将这支队伍培养成为政治立场坚定、工作态度严谨、能力水平合格的立法人,确保地方立法权能接得住、用得好。

#### 四、不断加强和改进备案审查工作

规范性文件备案审查是宪法法律赋予人大及其常委会的一项重要职权,是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的一项重要制度。立法法赋予设区的市地方立法权后,立法主体数量大大增加,备案审查工作任务明显增多,维护法制统一的责任更加重大,加强备案审查工作显得更加紧迫。各地要充分认识这项工作的重要性,以贯彻实施修改后的立法法为契机,敢于担当,勇于负责,大力加强备案审查制度和能力建设,不断推进备案审查工作取得新进展。

##### (一) 进一步深化对备案审查工作重要性的认识

备案审查无论对于各级人大及其常委会的立法工作还是监督工作,都具有重要意义。从立法工作看,它是实现法律体系内在和谐统一的重要保证,是立法工作的重要组成部分,是立法工作的延伸。从监督工作看,它是

保障宪法法律有效实施的重要举措,是维护国家法制统一的重要抓手,是监督制度的重要方面。备案审查制度是一项宪法性制度,是具有中国特色的宪法监督制度。宪法和立法法、监督法都对备案审查制度作了专门规定。党的十八届三中、四中全会就加强备案审查工作提出明确要求、作了专门部署。中央关于加强党领导立法工作的意见指出:一切违反宪法法律的法规规章和规范性文件都必须予以纠正,推动建立健全法规规章和规范性文件备案审查衔接联动机制。现在,随着全面依法治国的推进,全社会的法治观念不断增强,人民群众对法规规章和规范性文件的合宪性合法性的关注越来越高。总之,宪法法律有规定,中央有要求,现实有需要,社会有关关注,新形势下加强和改进备案审查工作是十分重要和紧迫的。地方各级人大及其常委会要高度重视,将依法开展备案审查作为一项重点任务。


##### (二) 进一步完善备案审查工作机制

各地要认真总结已有经验和做法,抓紧研究制定和完善有关备案审查的制度规定,健全备案审查工作机制,完善备案审查工作程序,创新备案审查工作方法。要建立健全法律制定修改后地方性法规的常态化清理机制,通过全面清理、专项清理、定时清理等方式及时开展地方性法规清理工作。要主动加强与党委、政府各备案审查工作机构的协作配合,抓紧建立备案审查衔接联动机制,把所有规范性文件纳入备案审查范围,实现备案审查全覆盖。要按照有件必备、有备必审、有错必纠原则,增强纠错刚性和力度,着力在提高监督实效上下功夫。对审查中发现法规规章和规范性文件在内容上存在违宪违法问题的,可以向制定机关提出书面审查意见、研究意见;也可以召开审查会议,要求制定机关到会说明情况,再向制定机关提出书面审查意见;对于同宪法和法律

法规相抵触的规范性文件,经过沟通协调后制定机关仍然不予纠正的,要依法予以撤销。对公民和组织提出的审查建议,都要高度重视,认真处理,件件有结果、有回应,建立健全有效的反馈机制。

##### (三) 进一步加强备案审查能力建设

近年来,各地备案审查机构设置逐步完善,人员配备逐步到位,审查能力水平不断提高。但进展不平衡,不少地方机构人员不足,难以适应备案审查工作要求。针对备案审查工作面临的新形势,各地要统筹安排,建立健全与工作实际相适应的备案审查工作机构,强化工作职责,充实队伍力量,加强业务培训,努力提高备案审查干部队伍专业素质和能力。加强备案审查信息化建设是备案审查能力建设的重要内容,也是落实立法法规定的一个重要方面。全国人大常委会法工委会同办公厅有关单位正在抓紧推动备案审查信息化建设工作,计划用三年左右的时间建立起覆盖全国、互联互通、功能完备、操作便捷的法规备案审查信息平台。这对于提升各级法规备案审查工作的信息化水平,提高备案审查工作能力,意义重大。信息平台建设是一项系统工程,希望各地积极配合、共同参与,推动这项工作尽早取得成效。

让我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,坚持不忘初心、继续前进,牢记使命、奋发有为,依照法定权限和程序,进一步加强和改进立法工作,更加自觉地遵循立法规律,深入推进科学立法、民主立法,不断提高地方立法质量,努力将地方立法工作提高到一个新水平,为不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系作出新的贡献! 

(此文为中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国在2016年9月8日第二十二次全国地方立法研讨会上的讲话摘要)



# 怎样做好统一审议工作

乔晓阳

今天,我想讲讲立法中的统一审议问题。立法法规定,地方性法规草案由负责统一审议的机构提出审议结果的报告和草案修改稿。法制委员会履行对地方性法规草案统一审议的职责,是地方立法的重要环节、必经程序。为什么要讲这个问题?因为据了解,有些刚刚开始行使地方立法权的设区的市人大和自治州人大对这个问题还认识不清、重视不够,有的甚至还不知道操作。李建国副委员长昨天的讲话中也指出,目前,有的地方把法制委和其他专委会合在



一起,法制委无法专门从事统一审议工作;有的地方还没有成立法工委。我还了解到,即便是省一级和原有的较大市,其中也有些对统一审议的规定执行得不太规范。要知道,立法质量与统一审议直接相关,要提高立法质量,必须做好统一审议工作。李建国副委员长昨天的讲话中对“统一审议”问题,就是放在“努力提高地方立法质量”这个部分里讲的,并且要求通过地方立法条例或者立法程序规定贯彻落实好。

对这个问题,我想首先从认识上讲起,为什么要搞统一审议。党的十一届三中全会后,为适应我国立法工作全面恢复并迅速展开的新形势新要求,维护法制统一,建立统一审议制度

被提上日程。1982年12月4日通过的现行宪法规定全国人大设立民族、法律等6个专门委员会。12月6日,习仲勋同志在五届全国人大五次会议上所作的关于全国人大组织法草案的说明中指出,为了有利于维护法制的统一,避免各项法律互相矛盾、互不衔接,需要建立统一审议制度。随后颁布的全国人大组织法规定,法律委员会统一审议向全国人大或者全国人大常委会提出的法律草案;其他专门委员会就有关的法律草案向法律委员会提出意见。这标志着统一审议制度正式确立。在以后颁布的全国人大和全国人大常委会会议事规则以及立法法中,对法律案的统一审议作了进一步明确规定。但是对制定地方性法规是否也要统一

审议,很长时间里法律没有作出规定。因此,那个时期各地做法不一,有分头一包到底的,有统分结合的,也有统一审议的,统一审议的方式又各有不同。直到2000年制定立法法,总结统一审议工作实践经验,才对地方立法作出统一审议的规定。

统一审议制度作为中国特色的立法制度,它的重要意义在于:一是有利于维护法制统一。坚持社会主义法制统一,是完善中国特色社会主义法律体系的内在要求。坚持法制统一,首先要坚持依宪立法,贯彻宪法精神、遵循宪法原则、执行宪法规定,使制定的法律与宪法保持一致,制定的地方性法规与宪法、法律、行政法规保持一致;坚持法制统一,还要考虑法律之间、地



方性法规之间相衔接,避免出现相互矛盾、相互抵触问题。实行统一审议制度,是维护法制统一的重要制度保障。习近平总书记在十八届四中全会上的讲话中特别指出:“一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场造成障碍,损害国家法治的统一。”地方立法的统一审议制度正是有效防止地方保护主义、维护法制统一的重要制度。二是有利于解决立法重点难点问题和矛盾焦点问题。法律、地方性法规是调整社会关系的,说到底,是调整社会利益关系的。在立法中,各地方、各部门、各方面的利益诉求都会反映到立法中来;各部门、各方面从各自的角度考虑问题,也会存在不同意见和看法,这是必然的、正常的。这就需要有个部门进行统一审议,把各种意见汇总研究分析,协调各方面的意见,尽可能达成共识,提出解决方案。实践证明,有一个位置比较超脱的综合部门来整合协调各方面的意见,有利于比较客观公正高效地解决重点问题和矛盾,使修改方案获得各方面认可,保证立法工作顺利进行。三是有利于统一立法技术规范。统一立法技术规范是提高立法质量的重要环节。为了确保立法和法律体系质量,需要法律、地方性法规在体例结构、内容表述、语言文字、文本格式等立法技术上统一规范,这也需要通过统一审议环节严格把关。三十多年来国家层面的立法实践和十多年来地方层面的立法实践表明,坚持分别审议和统一审议,把有关专门委员会“专”的优势和法律委员会、法制委员会“统”的功能结合起来,同心协力,密切配合,是加强立法工作、提高立法质量的一项成功经验。

下面,我结合全国人大统一审议工作的做法和体会,就统一审议的任务和怎样做好统一审议工作,和大家作一个交流,也是向大家作一个汇报。

## 一、统一审议的主要任务

根据立法法的规定,列入全国人大常委会会议议程的法律案,一般应当经三次常委会会议审议后再交付表决;与之相适应,法律委员会一般也要对法律案进行三次统一审议,完成三项审议工作任务。

**第一项任务,向常委会会议提出关于法律草案修改情况汇报和草案修改稿。**经常委会初审的法律案,经过广泛征求各方面意见、调研论证、研究修改,拟提请常委会二审前,法律委员会要召开全体会议,对法律草案进行初次统一审议。这次审议一般采取逐条审议的办法,由法工委分管副主任汇报总体情况,主要是常委会组成人员初审时提出的主要意见,再由承办该法律案的业务室负责人逐条宣读草案修改建议稿,介绍修改内容和主要考虑,法律委员会组成人员围绕修改后的草案开展讨论,提出进一步修改完善意见;列席的专门委员会和部门负责人亦可发表意见或者作出说明。草案修改稿逐条过完了,再研究常委会组成人员提出的没有被吸收的意见,考虑是否予以吸收采纳。会后,根据会议的审议意见,拟订关于法律草案修改情况汇报和草案修改稿,经法律委员会全体会议讨论通过,建议提请常委会审议。

法律委员会初次统一审议十分关键,法律草案涉及的所有问题基本上应当在这次审议中解决,如果没有把握解决,就不具备提请常委会二审的条件,不能提请常委会进行第二次审议。因此,这次审议必须要把工作做得十分扎实。要坚持做到吃透两头:一头是党的路线方针政策特别是与草案直接相关的一些重要政策,把党的主张把握全、把握准、吃得透,切实把思想统一到中央精神上来。一头是实际情况,就是要对法律所调整的事物和领域的历史与现状、成绩和问题、运行规律和发展方向等有全面深入把握。

为此,一方面,要认真学习领会党的理论和路线方针政策,学习法律草案涉及的专业领域的知识,了解该领域法治实践情况。另一方面,要广泛听取各方面意见,作深入调查研究。法律委员会会议召开之前,通常要做好以下六方面工作:一是认真汇总和研究常委会组成人员的审议意见;二是把法律案印发各地方、各部门、各方面征求意见;三是在中国人大网全文公布草稿,征求社会公众意见;四是召开三委(法律委、法工委和有关专门委员会)座谈会直接听取有关部门、专家学者的意见;五是开展立法调研,了解实际情况,听取基层单位和人民群众意见;六是就重点问题与有关部门沟通协调,研究修改方案。这些工作做扎实了,就能做到胸中有数、多谋善断,切实把统一审议工作做好。

**第二项任务,向常委会会议提出法律草案审议结果报告和草案修改稿。**经常委会二审的法律案,经过进一步征求各有关方面意见和沟通协调,拟提请常委会三审前,法律委员会再次召开全体会议,对法律草案进行统一审议。这次审议一般采取重点审议的办法,由法工委分管副主任汇报总体情况,再由承办业务室负责人宣读草案修改建议稿中修改的内容及主要考虑,法律委员会组成人员、列席单位重点围绕修改的内容进行审议和讨论,对其他没有修改的内容有意见的也可以提出;法条过完后,逐条研究没有采纳的意见。会后,根据会议的审议意见,拟订关于法律草案审议结果的报告和草案修改稿,经法律委员会全体会议讨论通过,建议提请常委会审议通过。

法律委员会这次统一审议,重点是解决初审遗留的一些尚未解决的问题。通过二审大部分问题已经解决了,遗留的问题一般不会太多,但都是一些意见分歧较大的难点问题。为解决这些问题,需要重点地开展调

查研究、沟通协调工作,必要时还要召开听证会、论证会听取意见,如果在这些问题上达成共识,法律草案就基本上具备了通过的条件。法律委员会在这一次统一审议中,应当突出重点,着力把难点问题解决在提请常委会三审之前。

**第三项任务,向常委会会议提出法律草案修改情况报告和草案建议表决稿。**常委会三审的法律草案,对于审议意见比较一致、有条件提请常委会表决通过的,法律委员会在当次常委会会议期间还要召开全体会议,对法律草案进行统一审议。这次审议也采取重点审议的办法,根据常委会组成人员审议意见,对草案提出修改建议;对未吸收的意见也要逐条研究,提出是否接受的意见。会后,根据会议的审议意见,拟订关于草案修改情况的报告和建议表决稿,建议交付常委会表决。这个修改情况的报告一般由全体会议委托两委(法律委、法工委)主要领导负责敲定,不须经全体会议审议通过。

上面介绍的是法律案三审通过时统一审议工作的一般做法,如果法律案经常委会一审就通过,或者二审通过,或者三审以上审次通过,法律委员会统一审议的次数和内容也须作相应调整。

## 二、怎样做好统一审议工作

做好统一审议工作,除了坚持正确的政治方向,把握和遵循立法工作的基本原则外,我体会,还要注意处理好四个关系。

**第一,处理好与全国人大代表和常委会组成人员的关系。**人大代表和常委会组成人员是国家权力机关组成人员,代表人民的利益和意志行使职权。尊重人大代表和常委会组成人员的主体地位,发挥其在立法工作中的重要作用,是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求,也是提高立法质

量的重要保证。李建国副委员长昨天讲话中,也特别提出要坚持人民主体地位的要求。我们在统一审议中,充分尊重、高度重视全国人大代表和常委会组成人员的审议意见,逐条认真研究,能吸收的尽可能地加以吸收,确实难以吸收的,要实事求是地作出说明、解释。

**第二,处理好与其他专门委员会的关系。**全国人大九个专门委员会是平行的关系,法律地位平等,在参与立法工作方面,是平等的参与主体。法律规定由法律委员会统一审议,不意味着谁权大谁权小、谁高谁低,而是分工有所不同,工作各有侧重。专门委员会人才荟萃、智力密集,集中了一批有经验的领导干部和资深学者、专家,对有关领域的业务富有专长,专门委员会对与其有关的法律案进行审议,有利于提高立法质量。我们在统一审议中,注意同其他专门委员会密切配合,共同做好立法工作;对法律案中的一些重大问题,主动与有关专门委员会联系,联合进行调查研究和协商解决难题;提出的审议报告,要充分反映有关专门委员会的意见;遇有重大问题或者重要分歧意见难以一致时,及时向全国人大常委会领导请示报告。

**第三,处理好与工作机构的关系。**法律委员会履行职责的主要支撑力量是法工委。法工委是全国人大常委会的立法工作机构,它的办事机构同时也是法律委员会的办事机构。法律委员会是“流水的兵”五年一换,而法工委是“铁打的营盘”,有一支力量非常强大的立法专家队伍,已经成立30多年,对法律的历史沿革、法律之间的衔接最熟悉,没有法工委,就不能做好立法工作。因此,在立法过程中,我们两委始终注重团结协作、密切配合,在统一审议中,两委实际是共同工作的。一是每次常委会会议结束后,法律委、法工委立即召开两委主任会议,对下一步立法工作作出研究部署,明确工作

思路,提出调研重点,确定时间进度,组织力量抓紧做好调研论证、沟通协调等工作。二是法律委统一审议的法律案,先由法工委分管负责人和相关业务室根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,研究提出草案修改建议稿,经法工委务会讨论后,形成提交法律委统一审议的草案修改建议稿,同时向法律委提供常委会组成人员的审议意见等相关简报和参考资料。三是在审议法律案过程中,两委分工负责,工作各有侧重,我用通俗形象的话讲,法律委基本是以“动口为主”,法工委是以“动手为主”;法律委的关注点或者侧重点是法意、法理、条旨,具体修改的文字怎么表述,由法工委研究落实。实践充分证明,两委协调一致、形成合力,是我们履行好统一审议职责的关键。

**第四,处理好委员会内部的关系。**根据全国人大组织法的规定,法律委员会主任委员主持委员会的会议和工作,副主任委员协助主任委员工作。无论是主任委员还是副主任委员,主持会议时,更多的是一种召集人角色,是为全体组成人员履行审议法律案职责服务的。委员会行使职权实行民主集中制原则,集体行使职权、集体决定问题,讨论问题充分发扬民主、坚持畅所欲言,尽量取得一致意见,如果不能达成一致意见的,采取少数服从多数原则来决定问题。各位副主任委员按法律案进行的分工,性质是分工联系,而不是分管,主要是参与分工联系的法律案的调研活动,并代表法律委员会向常委会全体会议作报告。

以上是全国人大法律委员会统一审议的一些做法和工作中的一些体会,供地方同志,主要是供刚开始行使地方立法权的地方同志参考。✶

(此文为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会主任委员乔晓阳在2016年9月9日第二十二次全国地方立法研讨会上的讲话摘要)

# 进一步加强和改进地方立法工作

李适时

第二十二次全国地方立法研讨会就要闭幕了。根据安排，我对会议作个小结。

## 一、会议的基本情况

这次会议深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，深入探讨当前和今后一个时期的地方立法工作。李建国副委员长出席会议并作重要讲话，强调要坚持党对立法工作的领导，努力提高地方立法质量，进一步落实赋予设区的市地方立法权工作，不断加强和改进备案审查工作，努力将地方立法工作提高到一个新水平。

会议共收到交流论文87篇，有8个省、直辖市和设区的市的同志作了大会交流发言。会议分9个小组进行了讨论，各小组还选派代表对本小组讨论情况作了总结交流。大家结合学习领会李建国副委员长重要讲话精神，紧扣会议主题，联系本地实际，对加强和改进地方立法工作的思路和举措作了热烈讨论、广泛交流。

大家一致认为，李建国副委员长的讲话，通篇贯彻习近平总书记关于法治建设和立法工作的重要论述精神，适应当前立法工作面临的新形势新任务，抓住地方立法工作关注的重点问题进行阐述，既有战略部署和原则要求，又有具体思路、方案和举措，具有很强的政治性、思想性、实践性，对于我们落实全国人大常委会党组

和张德江委员长要求，进一步加强和改进地方立法工作，具有重要的指导意义。

大家特别提到，讲话立足立法工作必须坚持的基本原则和遵循的客观规律，就新形势下坚持党对立法工作的领导作了全面深刻的阐述，并将贯彻落实党中央关于加强党领导立法工作的意见，作为贯穿全部讲话的一条主线和红线，高屋建瓴，深入浅出，使我们进一步深化了对这一重大问题的认识。

大家纷纷表示，要按照讲话要求，切实增强坚持党对立法工作领导的政治自觉，认真贯彻落实党的重大决策部署，不断建立健全党领导立法工作的体制机制，自觉增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，始终坚持

立法的正确政治方向；要紧紧围绕提高地方立法质量这一关键，坚持依法立法，坚持人民主体地位，努力突出地方特色，立高质量的法，立改革发展管用的法，立人民群众拥护的法。要进一步深入贯彻实施修改后的立法法，积极推进赋予设区的市地方立法权工作，加强立法机构和队伍建设，尽快将中央提出的任务举措落实到位；要不断深化对备案审查这一宪法监督制度重要性的认识，以高度负责的态度和精神，在创新和细化工作机制上下功夫，加强和改进备案审查工作，完善备案审查制度机制，提高备案审查能力和实效，切实维护法制统一。

大家反映，这次研讨会及时总结贯彻实施立法法经验，突出问题导向，进一步凝聚了共识、明确了任务，为做





好地方立法工作指明了方向,取得了丰硕成果。大家提出,回去后要及时向常委会党组和主任会议汇报李建国副委员长重要讲话和本次会议精神,认真组织学习和贯彻落实,积极作为,勇于担当,努力将地方立法工作提高到一个新水平。

## 二、各地在立法工作中的好经验好做法

从会议交流和讨论情况看,各地地方立法工作取得了新进展,积累了不少好经验。

一是,不断加强党对立法工作的领导。各地认真贯彻落实党中央关于加强党领导立法工作的意见,将党的领导贯穿到立法工作全过程。有的地方党委注重加强对立法工作的领导,每年都确定几部法规列入党委工作要点,分别进行督查,以推动落实。有的地方紧紧围绕中央和同级党委的重大决策部署,始终坚持正确的政治方向,从当地实际出发,开展立法工作。有的地方探索完善党领导立法工作制度规范,明确向党委请示报告地方立法重大事项范围,规范人大常委会党组向党委请示报告立法重大事项工作程序。有的地方充分发挥人大常委会党组作用,制定党组工作规则,明确工作范围与程序。

二是,注重发挥立法的引领和推动作用。各地认真贯彻落实立法法的规定,正确处理立法与改革的关系,实现立法和改革决策相衔接,为落实党的重大改革决策部署提供制度支撑。有的地方在编制立法规划计划时紧紧围绕中央和地方经济社会发展和改革事项,突出重点领域立法。有的地方探索开展协作立法,特别是在大气污染防治、水资源保护等涉及环境保护和生态改善方面,相邻的不同地方先共同协商治理原则、有关标准及法律责任,再分别完成相关立法程序。有的地方突出深化改革,注重创新,通过立法

改革行政审批制度,培育市场化、法治化的营商环境。有的地方突出本地特色,加强自主创新、大扶贫、大数据等重点项目立法,为改革提供法规依据。

三是,注重发挥人大在立法中的主导作用。各地认真谋划立法工作机制创新,不断加强在立法工作中的组织协调,积极发挥人大在立法工作中的主导作用。有的地方不断完善立项、起草、审议、表决、报批、公布、备案等不同环节的工作机制,为发挥主导作用提供保障。有的地方通过主导年度立法计划编制,变“等米下锅”为“点菜上桌”,把握法规立项和法案起草主导权。有的地方建立“立项通知书”机制,向起草部门明确起草重点和要求,规范起草标准。有的地方建立立法联席会议制度,对立法工作实施全程“领跑”。有的地方发挥代表和常委会组成人员的主体作用,把代表联系群众、发挥代表专业特长、发挥多层次代表作用与创新工作机制结合起来,把完善常委会会议制度、审议制度与创新工作机制结合起来,把发挥法制委、常委会法工委和专门委员会的作用结合起来。有的地方完善人大和政府、常委会法工委和政府法制办的沟通机制,推动政府在立法中发挥重要作用。

四是,深入推进科学立法、民主立法。各地以提高立法质量为抓手,推动科学立法、民主立法不断取得新进展。有的地方在立法中注重探索和把握立法规律,提高法规的可执行性和可操作性。有的地方充分发挥立法工作者、实际工作者、专家学者和人民群众的聪明才智,加强立法预测和前瞻。有的地方针对专家参与立法工作的现状和存在的问题,探索完善专家参与立法体制机制的对策建议。有的地方把立法调研作为实现科学立法、民主立法的基本功,不断完善调研制度,加强调研工作。有的地方建立健全法规立项及重要制度和利益调整事项的论证咨询机制,完善法规审议表决机制,

建立重要条款单独表决、“两审三通过”、隔次审议等制度。有的地方建立健全基层立法联系点制度,努力发掘培育其特点与功能,提出要在立法工作中将其统筹好、使用好、培植好。有的地方探索建立立法专家顾问制度或立法专家智囊团,充分发挥各方面专家作用。有的地方推动公开选拔专家、律师进立法队伍制度化,提升立法工作队伍专业化素质。

五是,推动备案审查工作规范化、制度化。有的地方探索工作监督和法律监督相结合的方式,与区县人大常委会联动,开展对政府规范性文件备案审查工作的专项评议,形成内外结合、上下联动的新机制,实现全覆盖。有的地方加强与政府法制部门的沟通协调,坚持适度提前介入,将“问题文件”处理在前,防患于未然。有的地方坚持普遍审查与重点审查相结合,在全面审查的基础上,围绕常委会确定的执法检查内容和专题询问题目,对与之相关的规范性文件进行重点审查。有的地方建立健全报送备案机制、主动审查机制、被动审查机制、督促纠正机制和责任追究机制。有的地方将问题分为合法性、合理性、技术性等各类情形,采取不同的处理方式。有的地方结合地方性法规实施效果,对地方性法规在司法适用和行政适用中存在的问题提出完善对策。有的地方加强备案审查规范化和信息化建设,积极推进建立信息化平台。有的地方加强备案审查机构建设,抓好人员工作培训,努力加强备案审查工作队伍能力建设。

六是,注重开展立法理论研究。各地注重加强对立法工作中遇到的重大理论问题的研究,及时总结提炼立法经验,为立法工作提供理论指导。近年来,不少地方都成立了地方立法研究会,有的还成立了立法研究所、立法研究中心等机构。比如,广东最近成立了事业单位性质的立法研究所,承担理

论研究、人才培养和储备等任务；还创办了专门的地方立法研究刊物，立足本地，面向全国，努力建设成为全国各地立法工作者交流经验、探讨问题、凝聚共识的平台。这是有眼光、有魄力、有意义的战略举措，相信在大家的共同努力下，必将在立法理论研究方面发挥重要作用。

地方还有很多好的经验做法，值得我们深入总结，这里不再一一列举。利用这个机会，我也简单介绍一下全国人大常委会的立法工作情况。去年广东会议以来，全国人大常委会认真贯彻落实中央重大决策部署，加快国家安全领域立法，落实总体国家安全观，制定了反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、国防交通法，审议了网络安全法草案。弘扬社会主义核心价值观，树立文化自信，制定了国家勋章和国家荣誉称号法，审议了公共文化服务保障法草案、电影产业促进法草案。加快民生领域立法，制定了慈善法、反家庭暴力法，修改了人口与计划生育法。加快环境和生态保护领域立法，修改了大气污染防治法、野生动物保护法。积极推进民法典编纂工作，从国情实际出发，提出先制定民法总则、再对民事法律进行整合的“两步走”工作思路报中央同意，并及时组织成立民法典编纂工作协调小组，组建工作专班，抓紧开展工作，目前常委会已初次审议民法总则草案。坚持立法先行，以打包修改法律、作出授权决定等立法形式，推进立法和改革决策相衔接，一揽子打包修改节约能源法等6部法律和外资企业法等4部法律，作出关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批试行期届满后有关问题的决定等6个授权决定，为推进相关改革提供法律依据。

大家在讨论交流中还提出了一些问题和建议。比如，有同志认为，设区的市存在立法急于求成、贪大求全以及立法能力不足等问题，应予以及时指

导；有同志提出，对设区的市立法权限的理解存在分歧和疑惑，建议进一步明确；有同志表示，批准设区的市法规时进行合法性审查的范围和标准不好把握，缺乏退回的程序机制；等等。其中有些问题，我们之前曾经探讨过，也有过初步意见。我们考虑，下一步将这些年来历次全国地方立法研讨会的领导讲话和会议小结统一印发给设区的市，相信对大家会有所帮助。我们还考虑，在适当时候召开设区的市地方立法工作专题会议，集中研究一些大家关注的问题。又如，有不少同志建议，全国人大常委会法工委应通过加大人员培训力度、建立有效机制和平台、规范法律询问答复等方式，加强对地方立法工作的指导和支持。我们考虑，今年年底继续举办好第六期立法法培训班，实现设区的市培训全覆盖，在此基础上，从明年开始，可以举办立法专题培训，覆盖立项、起草、审议等立法全过程，增强培训的针对性和实践性，同时尽量拓宽参训范围，逐步建立起常态化培训机制。再如，有些同志提出，为更好地发挥全国地方立法研讨会这个重要平台的作用，建议尽快将其更名为“全国地方立法座谈会”或者“全国地方立法工作会议”，我们将积极研究，争取提出明确的意见。

### 三、深入贯彻落实好本次会议精神

这里，我就贯彻落实党中央部署要求，贯彻落实本次会议精神和全国人大常委会法工委的工作，谈几点认识，供大家参考。

#### （一）关于坚持党对立法工作的领导

坚持党对立法工作的领导，是我国立法工作必须坚持的基本原则，也是必须遵循的客观规律。多年来，全国人大常委会法工委不断增强坚持党对立法工作的领导的思想自觉和行动自觉，增强观大势、谋大局的能力和水平，积极主动、不折不扣地在立法工作中贯彻落实中央决策部署。比如，国家安全法、反

恐怖主义法、刑法修正案（九）、立法法等重要法律，政治性强，社会关注度高，在起草、研究修改这些法律案时，我们努力从政治高度、全局角度思考研究问题，提出对策建议。为贯彻落实党中央关于对重特大贪污受贿犯罪规定终身监禁的精神，在刑法修正案（九）修改过程中，经对多个方案反复权衡，提出了采取修改刑法分则的办法，既贯彻了中央精神，又做到了与现有刑罚制度有机结合，实现了立法的政治效果、法律效果和社会效果的统一。与此同时，我们坚持就立法中的重大问题提出建议方案，及时请示常委会党组，由常委会党组向党中央请示报告，并根据中央指示精神对草案进行修改完善。我们有个初步统计，在数量上，自本届以来，以常委会党组名义向中央报送重要立法事项的请示达18件，平均每年5件，这在历届中是最多的。在时间上，有的是一审之前请示，有的是二审或者三审之后、通过之前请示，有的则是在大会审议过程中请示，视提请审议的机关或需要请示的事项而定。在频次上，一般请示一次，也有的请示两次，比如立法法修改、境外非政府组织境内活动管理法等。当然，并不是每一件法律案都请示，主要是列入中央政治局常委会年度工作要点的法律案，以及属于立法中重大问题的事项。对此，大家可以深入学习领会中央关于加强党领导立法工作的意见精神，结合立法工作实际加以把握。

在立法工作中，坚持党的领导与发挥立法的引领推动作用、发挥人大及其常委会的主导作用在本质上是一致的。只有坚持党对立法工作的领导，才能坚持立法先行，做到立法决策与改革决策相衔接，充分发挥立法的引领推动作用；只有充分发挥立法的引领推动作用，才能保证党的各项重大决策部署通过法定程序成为国家意志，成为全社会一体遵循的法律规则，牢牢巩固党总揽全局、协调各方的领导核心地位。只有坚持党对立法工作



的领导,发挥人大及其常委会的立法主导作用才有坚强的依靠和充足的底气,从而高效地进行立法沟通协调,有效地推进立法进程;只有发挥人大及其常委会的立法主导作用,党领导立法工作才有重要的路径和有效的抓手,从而确保立法工作充分体现党的主张、反映人民意志、得到人民拥护。党的十八大以来,党中央关于改革的许多重大决策部署,都注重发挥人大及其常委会的重要作用,通过立法工作来落实,坚持在法治框架内推进改革。比如,2012年12月28日全国人大常委会通过的《关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的决定》于2015年12月27日到期。这也是第一件到期的授权决定。及时总结评估实施情况,妥善安排后续工作,对依法推进改革成果的复制推广具有重要意义。我们从2015年年初就开始谋划,提前建议常委会办公厅向国务院办公厅发函,请国务院做好提出有关报告和处理建议的准备工作,去年12月常委会会议听取了有关实施情况的报告并作出新的决定。这是坚持在党的领导下发挥立法引领推动作用和人大主导作用的鲜明体现。

## (二)关于准确把握设区的市立法权限

立法法对设区的市的立法权限作了明确规定,即设区的市“根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”。这里,立法法对设区的市立法规定了三条应遵循的原则要求:第一,立法要根据本市的具体情况和实际需要。大家不要小看这条要求,这不是虚的,而是实实在在的要求。这实际上是要求地方立法要始终立足本地实际,遵循发展规律,不要搞攀比,不要相互照抄照搬。第二,不得与上位法相抵触。

这点大家都比较清楚,在立法实践中也比较注意遵循。第三,立法权限的范围是“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”三个方面。对这一条,大家的疑问和困惑多,觉得不好把握。对此,我在去年的全国地方立法研讨会上作了一些回应。去年年底以来,中央和国务院相继出台了《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》和《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》,对城市管理的范围作了明确界定。文件明确,城市管理的主要职责是市政管理、环境管理、交通管理、应急管理和城市规划实施管理等,具体实施范围包括:市政公用设施运行管理、市容环境卫生管理、园林绿化管理等方面的全部工作;市、县政府依法确定的,与城市管理密切相关、需要纳入统一管理的公共空间秩序管理、违法建设治理、环境保护管理、交通管理、应急管理等方面的部分工作。根据文件精神,出于城市管理需要而延伸的吸引社会力量和社会资本参与城市管理,建立健全市、区(县)、街道(乡镇)、社区管理网络,推动发挥社区作用,动员公众参与,提高市民文明意识等相关举措,也属于城市管理范畴,涉及的这些领域都是立法法规定的设区的市可以制定地方性法规的范畴。不久前,国务院又出台了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,意见明确划分了中央财政事权、地方财政事权和中央与地方共同财政事权,对不同的事权范围规定了不同的责任承担。我们要在吃透上述文件精神基础上,严格遵循立法法的规定,坚持在立法权限范围内确定什么法能立、什么法不能立,科学确定立法项目,而不能定指标、画框框。对遇到确实可能超越地方立法权限的问题,要向地方党委汇报清楚,必要时可与省、自治区沟通,取得指导;仍不清楚的,还可以通过省级人大常委会同全国人

大常委会法工委沟通。

## (三)关于提高立法质量

提高立法质量,要坚持从实际出发,这既是立法遵循客观规律的要求,也是立法法的明确规定。实践是法律的基础,法律是实践经验的总结和升华。脱离国情和实际、背离规律的立法,只能是空中楼阁、纸上谈兵。在立法工作中,要始终把改革发展实践作为立法基础,紧紧围绕奋斗目标和任务要求,深入分析立法需求和现实情况,努力提出科学的建议方案,确保立法能够站得住、行得通、真管用。比如,在大气污染防治法修订过程中,我们力求处理好环境保护与经济发展的关系,在制度设计上,既有强制性规定,加大处罚力度,又注重发挥正向激励机制作用,通过鼓励倡导实现规范的目标。特别是针对秸秆焚烧屡禁不止的现状,确立了疏堵结合、以疏为主的原则,在鼓励、倡导和支持对秸秆进行肥料化、饲料化、能源化等综合利用的基础上,划定区域实行禁烧。又如,在反家庭暴力法、慈善法制定过程中,我们注重在法律中发挥道德的价值引导和教化作用,大力弘扬社会主义核心价值观和中华民族传统美德,实现了法律引领倡导和解决社会问题的有效结合。

去年以来,为提高立法质量,使法律更“接地气”,我们努力发挥地方立法联系点作用。湖北襄阳市、江西景德镇市、甘肃临洮县、上海虹桥街道等4个法工委基层立法联系点,都已按工作规则运行,取得明显成效。各联系点加强组织领导,组建工作队伍,建立工作机制和制度规范,积极推进工作。截至今年7月,已将2016年立法工作计划和12件(次)法律草案向4个基层立法联系点征求意见。各联系点认真组织开展对相关法律草案的研究讨论,将征集到的“第一手”意见和建议原汁原味地提供给我们,为修改完善相关法律草案提供有益帮助。我们还于今年选派了几位年轻干部到基层立



法联系点挂职,使其在实践中磨练提升、增长才干。下一步还将在立法联系点开展蹲点调研工作。我们的目标是,把立法联系点打造成为国家立法工作“接地气”的直通车、重点立法“解剖麻雀”的典型样本、培养锻炼干部的重要基地。

#### (四)关于立法工作队伍的素质与能力

提高立法质量,归根到底,要靠人来实现,需要合格立法人来保障。张德江委员长强调指出,要适应立法工作需要,大力加强立法工作队伍的正规化、专业化、职业化建设。李建国副委员长也在讲话中提出了明确要求。立法工作是政治性、专业性、理论性、实践性都很强的工作。我体会,当合格立法人,做好立法工作,要在以下方面下功夫:

一是,要着力提高思想境界。这是做好立法工作的认识基础。习近平总书记多次强调,立法是国家重要的政治活动,是为国家定规矩、为社会定方圆的神圣工作,是法治建设的源头环节。我体会,首先要从思想上加深对立法工作的认识,核心就是怎么看待立法事业的问题。“小智治事、中智用人、大智立法。”立法本质上就是建章立制,既为国家和社会生活订章程,又为严格执法、公正司法、全民守法立规矩,是全面依法治国的前提和基础。作为立法人,使命光荣,责任重大,要坚定信仰,执著追求,甘当苦力,献身立法。要始终把立法工作放到党和国家工作大局中去思考和谋划,努力做到“身在兵位,胸为帅谋”,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,深刻领会把握中央精神,及时贯彻落实到立法工作中。要自觉尊崇宪法,敬畏法律、敬畏历史、敬畏人民,增强从事立法工作的责任感、使命感和自豪感,不能仅仅简单地把立法当成一份工作,而要当成一项事业来终身追求、奋斗不息。唯有具备这种宽广的思路和境界,才能无怨无悔全身心地投入到立法事业。

二是,要着力培养奉献精神。这是做好立法工作的精神动力。习总书记曾告诫:“我认为认真地当好共产党的官是很辛苦的。我也没有听到哪一个称职的领导人说过当官真舒服。”我体会,在人大机关工作的党员干部特别是在从事立法工作的立法人,更需要一种奉献精神,要有既能吃苦又能吃亏、既能受累又能受气的胸襟、肚量和心态,既能默默无闻做事,又能不计名利勇于担当。只有这样,才能具备坐得住“冷板凳”、把“冷板凳”坐热的本事和精神;才能高标准、严要求,培育严谨认真的态度。立法工作是个苦力活,需要有一批具有奉献精神、甘于吃苦吃亏的人来无私付出,正所谓“我不下地狱谁下地狱”。只有甘于奉献,才会有志存高远的追求、心无旁骛的定力、心系天下的气度,从事立法工作才会有底气、勇气、志气;才能做到甘居幕后、甘为人梯、不计名利,当个无名英雄,为人大及其常委会当好参谋助手,提供服务保障。当一名立法人,是很需要这样一种胸怀和品格的。

三是,要着力培养严谨认真的态度。这是做好立法工作的基本要求。毛泽东同志讲过,世界上的事就怕“认真”二字,共产党人就最讲“认真”二字。法是给国家和社会立规矩的,立法关系国家长远利益,来不得半点马虎,必须认真、认真再认真。“慎易以避难,敬细以远大。”对立法中涉及的重大问题必须深入调查研究,反复比较分析,勤于思考,勇于较真,不怕麻烦,大到制度设计是否符合规律、符合实际,能否执行、操作;小到一条法条、一个表述、一个标点,都要反复拿捏、字字掂量。要坚持高标准严要求,坚持“取法乎上”,既要定法条,更要明法意。对于自己出手的东西,无论是法律法规还是文件文稿,都要经得起拷问,经得住推敲。要敢于担当、敢于坚持原则,顶住压力、保持定力,自觉抵制立法工作中的部门化倾向和地方保护主义,做

到一丝不苟、精益求精,努力使通过的每一部法律法规、经办的每一项工作都成为精品。

四是,要着力提高业务能力水平。这是做好立法工作的看家本领。立法是在搞科学,要大力加强法律业务学习,提升专业水准。立法与执法、司法以及法律理论研究的视角都不同,它比理论研究更加接近实际,又比司法实践更接近理论,立法工作对能力水平的要求更高。“非学无以广才,非志无以成学。”立法人既要是通才,又要具备法律专长,能做到各方面都拿得起来很不容易,需要下苦功夫。首先要注重明确思路。无论是起草、修改法律草案,还是开展其他重点工作,都要明确工作思路和方针,力求方向不出差错,工作“不翻烧饼”。其次要着力抓准问题。对法律案中涉及重大制度设计或利益格局调整的核心问题、深刻影响部门权力责任和公民权利义务的敏感问题,下大气力和苦功夫,组织力量集中攻关。再次要善于提出方案。重大问题要取得各方面的基本共识,既坚持原则,又以理服人。提出解决问题的方案,要“瞻前顾后”“照应左右”确保制度设计和法规条文有坚实的政策、实践和共识基础。最后要紧跟时代潮流。适应社会日新月异的变化,加强终身学习,加快知识更新,加强实践锻炼,使专业素养和工作能力跟上时代节拍。注重理论与实践相结合,向书本学,向身边的同志和一线干部群众学,多总结,勤思考,不断在学习实践中锻炼成长,在学习实践中总结提高,切实提升遵循规律、发扬民主、协调沟通、凝聚共识的能力,尽快成长为本地方乃至全国的立法工作骨干人才、领军人才。✘

(此文为全国人大常委会委员、全国人大常委会法制工作委员会主任李适时在2016年9月9日第二十二次全国地方立法研讨会上的讲话摘要)



# 应对“银发浪潮”，人大监督再发力

文/本刊记者 张维炜

处在社会转型、经济转轨时期的中国正迎来“银发浪潮”。截至2014年年底,我国60岁以上老年人口有2.12亿,占人口总数的15.5%。其中,65岁以上老年人口1.37亿。预计2020年,我国老年人口将达到2.43亿。

如何化解人口老龄化所带来的社会发展压力,为即将到来的严峻考验做好充分准备?2015年,全国人大常委会

会开展了老年人权益保障法执法检查,并在年底举行的十二届全国人大常委会第十八次会议上听取了执法检查报告,同时进行了分组审议。

前不久,受国务院委托,民政部部长、全国老龄工作委员会办公室主任李立国向十二届全国人大常委会第二十二次会议作了《国务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告

及审议意见情况的反馈报告》。

李立国表示,半年多来,经过各有关部门和单位共同努力,执法检查报告和审议意见提出的问题和意见建议,多数已取得了进展或启动了相关工作。下一步,将继续抓好落实,在制定和实施“十三五”相关专项规划的进程中,进一步完善配套政策、推动解决重点难点问题。



## 监督与反馈：人大与政府良性互动

在我国老龄化快速发展进程中,少子无子家庭剧增,空巢、失能、高龄、贫困等多种现象叠加,各种老龄问题短期内同步呈现,给经济社会发展带来严重挑战。

可以说,全国人大常委会开展的一系列监督工作,是在我国实施应对人口老龄化战略和“十三五”规划大背景下进行的。

2015年下半年,全国人大常委会开展了老年人权益保障法执法检查。张德江委员长高度重视,专门作出批示。9月至10月,王胜俊、沈跃跃、张宝文、陈竺四位副委员长分别带队,赴山东、贵州、北京、湖南、广东、山西等省(市)开展执法检查,同时委托其他25个省(区、市)人大常委会对本省(区、市)老年人权益保障法实施情况进行自查,执法检查做到全覆盖。

12月22日,十二届全国人大常委会第十八次会议听取了王胜俊副委员长代表执法检查组所作的报告,12月25日进行了分组审议。

今年5月至7月,全国人大内司委主任委员马馥文、副主任委员秦光荣先后到6个部委、3个省(区、市)调研,了解执法检查报告和审议意见落实情况。

“今天,全国人大常委会第二十二次会议又专门听取国务院研究处理执法检查报告和审议意见情况的反馈报告。”李立国说,这一系列的举措,对各地区、各部门进一步落实老年人权益保障法起到了重要的推动作用。

“从执法检查到现在听取反馈报告,实际上是人大常委会和国务院连续进行的良性互动。”郑功成委员对这一过程评价称,一年来,围绕老年人权益保障法的贯彻落实,人大常委会与政府部门都是基于一个共同目的,就是如何科学、有效地应对人口老龄化、如何满足老年人的养老服务需求,让国家的公共投入实现最大的效益。郑功成希望这样的形式能够常态化,在执法检查前、执法检查中和执法检查后进行连续不

断地良性互动,提高监督效果。

在王胜俊副委员长看来,积极应对人口老龄化,依法保障老年人合法权益是一项长期复杂的系统工程,一两次执法检查,一两次工作推动,不可能解决人口老龄化、老年人权益保障中存在的所有突出问题,需要做长远打算,加强科学谋划,注重统筹协调,进一步突出工作重点,抓好整体推进。

## 顶层设计应立足中国国情

养老问题是个长期复杂的社会问题,不能靠救济式的应急方式解决。加强顶层设计,从制度上解决问题,这是“总开关”,也是“总阀门”,必须高度重视起来。因此,近年来,加强应对人口老龄化“顶层设计”频频被中央高层提及。

今年2月,习近平总书记对加强老龄工作专门作出重要指示,强调要立足当前、着眼长远,加强顶层设计,完善生育、就业、养老等重大政策和制度,做到及时应对、科学应对、综合应对。

3月,在全国人代会上高票通过的“十三五”规划纲要提出,开展应对人口老龄化行动,加强顶层设计,构建以人口战略、生育政策、就业制度、养老服务、社保体系、健康保障、人才培养、环境支持、社会参与等为支撑的人口老龄化应对体系。

目前,“全国老龄办正在组织起草《关于进一步加强老龄工作的意见》,通过确立新时期老龄工作方针、完善老龄工作体制机制等措施,对老龄事业发展作出全面安排。”李立国在作反馈报告时表示,有关部门正在加强应对人口老龄化顶层设计。各有关部门和单位认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,积极制定应对人口老龄化战略举措。

比如,国家发展改革委牵头呈报了《关于科学应对人口老龄化问题的建议报告》,提出了及早应对、科学应对、综合应对人口老龄化的工作建议。

全国老龄办正抓紧编制《中国老龄事业发展“十三五”规划》,同时全面

梳理老年人权益保障法配套文件出台情况并形成清单,协调推动有关部门加快政策创制。

执法检查以来,甘肃、安徽、上海3个省(市)修订了老年人权益保障法地方性法规,目前共有8个省(区、市)完成了此项工作。李立国说,从今年下半年开始,全国老龄办将会同有关部门,督促各地加快修订完善老年人权益保障法地方性法规和配套文件。

“人口老龄化是一个现实的社会问题,必须建立一个适应老年人社会的全面规划和综合体系。”对于下一步顶层设计工作的开展,常委会组成人员普遍认为,应从中国国情出发,立足于我国老龄化人口的特殊性需求,探索一条具有中国特色的应对老龄化道路。

车光铁委员说,随着我国人口老龄化趋势的加剧,老龄事业将成为一项长期战略任务,应充分做好长期应对和统筹发展准备。为此,他建议,应从进一步强化长效和动态保障机制建设入手,切实将老龄事业发展纳入经济社会发展总体规划。“从城乡和区域养老服务事业发展,居家、社区和机构养老服务发展,以及公办和民办养老机构发展等方面,统筹抓好各项措施落实。”

政策碎片化现象是许多委员都关注到的一个问题。严以新委员说,全国人大内司委在此前的调研中发现,2013年以来,仅中央层面印发的有关促进养老服务业发展的政策文件就达50多件。“从基层反映的情况看,文件是越来越多了,但是很多没有落实。”严以新和蔡昉委员均提出,对于今后的养老保障事业要达到什么样的目标,有哪些重要组成,保障网络针对的是哪几种类型的人群等,都需要有一个总体的规划。只有这样,才能推动各项法律、政策的有效落实。

## 尽快建立稳定的 老龄事业投入增长机制

“老有所养”是中国百姓千百年来追求的幸福生活。近年来,我国的社会



保障事业发展步入了“快车道”，取得显著进步，初步形成“保基本、广覆盖、多层次、可持续”的社会保障体系。

但在去年的执法检查中，全国人大常委会执法检查组仍然发现实践中存在不少问题。比如，城乡居民养老金待遇普遍较低，贫困老年人救助水平有待提高，农村五保老年人分散供养和低保对象补助标准较低，基本医疗保障统筹层次较低，跨省异地就医结算难，大病报销额度有限和社区卫生服务难以满足老年人医疗需求；长期护理保险工作刚刚起步，对失能、独居和高龄老年人进行特殊照护工作的人员严重短缺等。

针对这些问题，民政部等相关部门从完善养老保险制度和医疗保障体系、统筹救助体系、探索建立长期护理保险制度等方面入手，采取了一系列措施。

李立国说，财政部、人力资源社会保障部积极推进养老保险制度改革，通过完善职工养老保险个人账户制度、研究制定渐进式延迟退休年龄政策、建立基本养老金合理增长机制等措施，增强制度可持续性。

2016年，城乡居民医疗保险参保补助标准进一步提高到420元。财政部、人力资源社会保障部加快推进异地就医医疗费用直接结算，拟于2016年基本实现跨省异地安置退休人员住院费用直接结算，2017年基本实现符合转诊条件的参保人员异地就医住院费用直接结算。财政部、保监会继续鼓励发展补充医疗保险和商业健康保险，完善多层次医疗保障体系。

民政部、财政部、人力资源社会保障部、卫生计生委、住房城乡建设部、保监会等部门进一步完善社会救助制度设计，以实现精准救助为目标，多渠道解决困难老年人的基本生存、医疗和住房保障等问题。

2016年6月，人力资源社会保障部出台了《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，启动了15个城市试点，利用1至2年时间，探索建立适合

我国国情的长期护理保险制度政策框架。民政部、财政部、人力资源社会保障部等部门继续鼓励各地对高龄、失能老年人给予生活和护理补贴；人力资源社会保障部、保监会等部门继续鼓励保险机构发展商业长期护理保险，增强老年人的相关支付能力。

在审议中，应进一步健全和完善老龄事业资金投入的增长机制成为常委会组成人员的一致共识。

董中原委员说，基础养老金是养老金的重要组成部分，我国连续多年较大幅度调整企业退休人员基本养老金水平，但城乡居民基础养老金待遇水平普遍偏低，难以保障城乡居民尤其是低收入居民的正常生活。应从建立科学合理的增长机制入手，根据全国和当地的经济水平、财政力量、人口年龄结构及养老金需求情况，建立健全城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准和相应的增长机制。

“从资金投入整体情况来看，越往基层责任越重、压力越大，但地方财力不足等瓶颈问题短期内确实很难破解。”车光铁委员认为，当前老龄工作投入不足、资源偏少等问题非常突出，这是制约老龄事业健康发展的重要因素。他表示，国家有关部委应尽快建立合理的老龄事业资金投入和稳定的增长机制，进一步拓宽投资渠道，提高资金使用效益，保障各项工作顺利实施。

### 扭转“小马拉大车”式的机构设置

“像我们贵州省黔东南州有一个老龄工作委员会办公室，县里就1到3人，有的还是民政局干部兼任的。”罗亮权委员发言时称，现在老龄工作机构不健全，机构性质不统一，有行政的、事业单位的、参公的等等，都设在民政局下面。他表示，老龄机构体制机制不顺，制约了老龄事业的发展。

全国人大代表、黑龙江省哈尔滨市第四医院老年病科主任高广生也表示，对于老龄工作机构建设上的一些问题，

基层反映比较强烈，“有的地方存在主管老龄事务机构职能缺位、老龄工作边缘化或被忽视的情况。时至今日，全国各级老龄工作机构设置和机构性质也不尽统一。”高广生表示，从工作实践来看，这种“小马拉大车”式的机构设置和干部配备，难以履行推进老龄事业发展的职责。同时，老年人权益的保障涉及多个政府职能部门，缺乏明确的职责划分，导致执行机制的缺失及实施保障的空白。

去年年底，执法检查的结果进一步印证了委员和代表们反映的情况。当时的报告在谈到老年人权益保障法实施中存在的困难和问题时，第一条就提到了应对人口老龄化体制机制不健全问题。报告指出，政府有关部门协调配合不够，尚未有效形成工作合力。老龄工作机构组织协调作用发挥不充分，基层力量薄弱，工作机制运行不畅。

今年5月，习近平总书记在中共中央政治局第三十二次集体学习时，明确要求完善党委统一领导、政府依法行政、部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的老龄工作机制，强调，要形成老龄工作大格局。

为此，李立国在此次报告时表示，下一步，国务院有关部门将结合行政体制改革，协调研究老龄工作机构设置、人员编制、自身建设等方面工作。全国老龄委将进一步完善联络、协调、督查工作制度，进一步发挥好议事协调职能。全国老龄办、民政部将继续指导地方加强老龄工作机构能力建设，完善基层老龄工作组织网络，努力建设一支政治强、业务精、作风实、讲奉献的老龄工作队伍。

谈到下一步国家将要建立的老龄工作大格局，高广生充满期望，他表示，希望国家进一步加强老龄工作机构建设，从国家到基层，建立统一体制，理顺机构关系，不断强化各级老龄机构的组织和监管职能。同时，建立健全市、县、乡老龄工作机构，配齐配强工作人员，落实工作设施和经费，确保老龄工作在基层得到全面落实。■

# 养老服务体系建设的：如何加快推进和完善？

文/本刊记者 王 萍

8月全国人大常委会会议的一个议题,让养老话题再升温。8月31日,十二届全国人大常委会第二十二次会议听取了《国务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》。报告透露,针对执法检查报告和审议意见指出的目前我国养老服务业发展相对滞后这一现状,各相关部门正通过加强规划、完善配套措施、推进医养结合等方式,进一步完善养老体系建设。

9月1日下午,全国人大常委会组成人员分组审议了这一报告。他们在审议时认为,随着我国老龄化程度的进一步加深,必须加大力度做好老年人工作,为以居家养老为重点的各种养老方式提供制度、人力、物力、财力保障,还应下大力气解决好失能老人的养老问题,同时要重视医养结合,创新养老模式。通过不断推进和完善养老服务体系,以有效应对人口老龄化。

## 充分肯定：国家出台多项改革措施都是重大利好

“明年基本实现异地就医直接结算”“父母可随子女在城镇迁移落户”“引入民间资本,加大‘公建民营’试点力度”……全国人大常委会组成人员在审议时,都不约而同谈到了报告中提及的这些内容,并给予充分肯定。

董中原等多位委员表示,反馈报告对全国人大常委会执法检查报告以及审议意见提出的问题,事事有回应、件件有落实。经过半年多的努力,执法检查报告和审议意见提出的问题和意见建议,多数已经取得进展或启动相关工作。

报告指出,目前,财政部、人力资源

和社会保障部正积极推进养老保险制度改革,通过完善职工养老保险个人账户制度、研究制定渐进式延迟退休年龄政策、建立基本养老金合理增长机制等措施,增强制度可持续性。整合城乡居民基本医疗保险制度,2016年城乡居民医疗保险参保补助标准进一步提高到420元。财政部、人力资源和社会保障部加快推进异地就医医疗费用直接结算,2016年基本实现跨省异地安置退休人员住院费用直接结算,2017年基本实现符合转诊条件的参保人员异地就医住院费用直接结算。财政部、保监会继续鼓励发展补充医疗保险和商业健康保险,完善多层次医疗保障体系。

值得注意的是,一系列关于养老服务发展的配套措施也正在逐步完善。公安部将进一步推动落实放宽户口迁移政策,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口本人及共同生活的父母在当地落户。住房城乡建设部加紧编制《老年人居建筑设计规范》等,促进老年人宜居环境建设。商务部继续推动家政服务行业发展,提高居家养老服务供给能力。司法部加强老年法律援助工作,推动在养老服务场所设立老年人法律援助工作站或联系点。

中医药局、全国老龄办于2015年10月签署了《推进中医药健康养老服务发展的合作协议》,2016年即开展中医药健康养老试点。食品药品监管总局继续加强对养老机构食品安全的监管力度,排查风险,防范食品安全事故发生。

报告显示,医疗卫生与养老服务相结合得到有效促进。2016年4月,卫生计生委、民政部联合印发了《医养结合重点任务分工方案的通知》,随后又

印发了《关于做好医养结合服务机构许可工作的通知》。6月下旬,确定了北京市东城区等50个市(区)为第一批国家级医养结合试点单位。下一步,将进一步完善医养结合政策,鼓励和支持社会力量兴办医养结合机构,促进医疗资源向社区和家庭延伸,加快启动医养结合数据监测、医养结合考核评估等事项。

## 建言一：为居家养老提供更多保障

赵德明委员认为,国家所主张的养老战略是可以操作的,可行的。“居家养老、居家赡养”是一个重要的发展方向。各地要做好改革探索,为当下和未来的中国老年人过上更好的生活而努力。

吴晓灵委员强调,一定要重视居家养老模式的发展。从国家财力来说,任何一个国家都不可能在养老事业上承受太重的负担,在我们这样一个人口大国、一个未富先老的国家,更不可能。我们有孝养父母的优良传统,家庭养老可以让个人获得精神上的慰藉,因而在我们



赵德明委员认为,“居家养老、居家赡养”是一个重要的发展方向。各地要做好改革探索,为当下和未来的中国老年人过上更好的生活而努力。



国更应该以居家养老为主。

吴晓灵认为,实现居家养老为主,应该从三个方面做好工作:一是要强调家庭所负的责任。二是要把居家养老和社区医院建设结合在一起。如果能把社区医院建设与居家养老、提供老年人的就医服务结合起来,是非常有益的。三是要加强对养老服务人员的培训。居家养老的时候,社区应该配备护理中心和护理人员,把护理人员派到家庭中去提供服务、集中管理,这种方式比较好。

“对于居家养老服务应该加强工作指导,加强资源整合,加大扶持力度,加大资金投入,使居家养老服务能够较快地规范、健康发展,以满足当前日益增长的居家养老需求。”刘政奎委员说,通过发展居家养老服务还可以形成一个很大的产业,吸引更多的社会投资,创造更多的就业机会,促进服务业的发展。

车光铁委员建议进一步健全和完善资金投入稳定增长机制。他强调,“当前,老龄事业投入不足、资源偏少等问题非常突出,这也是制约老龄事业健康发展的重要因素。从资金投入整体情况来看,越往基层责任越重、压力越大,但地方财力不足等瓶颈问题短期内确实很难破解。国家有关部委应尽快建立合理的老龄事业资金投入及稳定增长机制,进一步拓宽投资渠道,提高资金使用效益,保障各项工作顺利实施。”

罗亮权委员建议,应进一步加强居家养老服务工作,设立社区老年人的照料中心,对农村幸福院和老年人协会等筹建要加大投入。他指出,“目前,农村老年人养老保障水平比较低,每月70元,满足不了养老需求,建议提高养老保障水平。”

陈喜庆委员认为,理清老年人工作思路,既要注意城市与农村的地域差别,也要考虑年龄段的差别。他指出,“国家提出老年人工作的目标包括五个方面,即老有所养、老有所医、老有所教、老有所为、老有所乐。我们现在对老有所养、老有所医比较重视,而对老有

所教、老有所为、老有所乐的重视程度不够。”

## 建言二:应下大力气解决好失能老人养老问题

多位与会人员建议,应下大力气解决好失能老人的养老问题。

统计数据显示,截至2015年年底,我国60周岁以上老年人口已达2.22亿,约占总人口的16.1%。

“我国失能、半失能的老人有4千万,这是养老工作的难点之一,如果再加上高龄、失能还有失智老人,那真是难上加难。”方新委员说,对报告提出“到2020年全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系的目标”,她完全赞成,认为特别有必要,但要真正落实很难。她做过调研,依托社区对健康的老人是有帮助的,能组织开展很多活动。但是对于失能、失智老人,除去发些津贴和年节慰问品外,基本帮不了什么忙。而社区医院、卫生站也因能力和医疗方面规定的原因不能提供任何帮助。

韩晓武委员表示,目前,全国针对失能、半失能老人的康复护理床位加起来只有7万多张,需求却是上千万张。另外,从长期护理来说,现在失能、半失能、失智老年人在养老机构中不能享受医保报销,有些老年人不得不长期占用医疗机构床位进行“养老”,这又加剧了医疗机构床位的紧张。

根据反馈报告,目前针对失能老人的保障措施包括:重点保障经济困难的孤寡、失能、高龄老年人基本养老需求;继续鼓励各地对高龄、失能老年人给予生活和护理补贴;进一步发挥供养服务机构区域辐射作用,为更多农村低收入、高龄、独居和失能老年人提供养老服务。

在失能老人护理院工作13年的全国人大代表易连军认为,应重点针对失能老人、养老机构、护理员所面临的实际困难,给予他们特殊的补贴,提高护理人员的特殊护理工资待遇,减轻养老机构

和社会的经济负担。此外,谈到医养结合问题,易连军说,失能老人护理需要专业的护理知识和技术,失能老人养老机构需要有医疗知识,比如让养老机构挂靠医院或社区卫生中心,在他们的帮助下才能开展医养结合和医护结合。

“老年人的失能、半失能,很大一部分是由于中年的慢病带入了老年,特别是中风,所以慢病防控关口前移是防止失能、半失能老人大量增加的一个重要措施。”王陇德委员说。

## 建言三:重视医养结合,创新养老模式

养老服务中的医养结合也是与会人员在审议时讨论的重点。吴晓灵认为,医养结合的集中养老应该定位在中高收入人群当中,让它能够自我循环。因为在养老产业上有土地的优惠政策,所以很多人打着养老产业的名义搞房地产开发,为杜绝这种寻租现象,应该让它市场化,面向中高收入人群做。政府财力应主要管两头,一个是普遍性的社区养老;一个是真正的孤寡人口的集中养老,即福利院。中间那一段应完全市场化,也就是医养结合的集中养老。最后,为了发展市场化的养老服务,我们应积极促进长期护理保险的发展。

李连宁委员指出,老年人第一需求是医疗服务。过去,很多人不愿意去建在郊区的养老社区,是因为看病不方便,出问题急救不了。郊区环境好、空气好,如果还有很好的医院,这样的养老模式就会很受欢迎。

列席会议的全国人大代表郭建仁现在从事养老事业,他说,他在社区调研过养老问题,曾经有一个老人失能以后,家里7个子女都照顾不了。现在中国的老人,需要进养老机构的非常多,但往往进不去。同时又存在社区建养老院,但是建了之后没人住的现象。要鼓励民营经济实实在在进入养老领域,同时也要扎实推进医养结合,让养老服务更专业、更能满足需求。★



# 谁是养老服务生力军

文/本刊记者 李小健

统计数据显示,截至2015年年底,我国60周岁以上老年人口已达2.22亿,约占总人口的16.1%。随着老龄化社会到来,养老问题已经成为举国上下高度关注的民生大事。

应对养老挑战,满足急剧增长的养老服务需求,仅靠政府力量显然不够。就此,包括全国人大代表等在内的社会各界强烈呼吁社会力量广泛参与养老服务市场。2015年,全国人大常委会开展了老年人权益保障法执法检查,并在年底举行的十二届全国人大常委会第十八次会议上对执法检查报告进行了分组审议。执法检查报告和常委会会议审议意见均提出,应全面放开养老服务市场,推动社会力量成为养老服务的生力军。

2016年8月31日,受国务院委托,民政部部长、全国老龄办主任李立国向十二届全国人大常委会第二十二次会议作关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告时介绍,根据执法检查报告和常委会会议审议意见,各有关部门通过专项支持、推进改革试点、落实优惠政策等措施,积极建设更加公平开放的养老服务市场。

## 社会力量参与养老服务,难在哪里?

2015年12月22日,十二届全国人大常委会第十八次会议听取了王胜俊副委员长代表执法检查组所作的《关于检查〈中华人民共和国老年人权益保障法〉实施情况的报告》,12月25日进行了分组审议。

该执法检查报告认为社会力量参



全国人大代表袁敬华认为,面对迅速增大的养老压力、严峻的老龄化形势,我国在养老机构建设、标准规范、专业培养、公共设施建设等方面都缺少必要的准备。

与养老事业严重不足。具体而言,民间资本进入养老服务领域与公办养老服务机构在用地、融资、用人、政府补贴等方面缺乏统一、公正、公平政策和平等竞争的社会环境,国家规定的养老机构优惠政策难以落实;政府有关部门对社会力量参与养老服务在市场准入、服务标准、定价机制等方面缺乏积极的政策引导和配套服务,影响社会力量参与养老服务业发展的积极性。对此,该执法检查报告建议全面放开养老服务市场,建立公平、公正、规范的养老服务业准入机制,集聚民间资本,推动社会力量成为养老服务的生力军,并有针对性地开出“药方”,比如要求重点解决民营养老机构在规划、用地、金融等方面的问题。

全国人大代表袁敬华参加了全国人大常委会关于老年人权益保障法执法检查工作,因而对目前我国老龄化发展面临的形势和存在的问题,有更加深刻、全面的了解。她说,新时期,我国人

口老龄化发展不断加快,据世界卫生组织预测,到2050年,我国将有35%的人口超过60岁,成为世界上老龄化最严重的国家。面对迅速增大的养老压力、严峻的老龄化形势,我国在养老机构建设、标准规范、专业培养、公共设施建设等方面都缺少必要的准备。

她以民办养老机构为例,认为民办养老机构在发展过程中面

临诸多制约。一是建设土地成本高。民办养老机构需要的是可持续经营,如果没有国家的鼓励与扶持,获取建设用地这一块就非常困难。相比之下,公办养老机构是免费“拿地”,而民办养老机构取得土地使用权则需支付高额的“出让金”。

二是民办养老机构融资难。虽然国家有政策,但部门之间缺乏沟通,各说各话。目前,一些省份出台了关于支持民办养老机构拓宽投融资渠道的文件,但大多都是比较宽泛的原则性论述,没有具体操作措施,落实起来非常困难。民办养老机构从银行得到贷款也比较难。各银行均以“养老机构资产属于公共服务型设施,不能进行抵押”,土地性质为“医卫慈善用地”为由不向民办养老机构办理贷款业务,导致民办养老机构大量的优质资产闲置。如果能破解民办养老机构贷款难问题,就能在很大程度上缓解民办养老机构的运营资金压力,使其撬动更多的流动资金,发挥灵

活的市场机制作用,持续健康发展。

三是民办养老机构运营风险高。由于老年人往往身体虚弱、疾病缠身,养老行业也被冠以高风险行业。基于风险和收益的考虑,接收这类老人也往往意味着存在更高的风险。因为一旦老年人在养老院内出现问题,养老院不仅要面对家属漫天要价的赔偿,还可能吃上官司。然而,恰恰是风险较高的接收失能、半失能老年人的养老机构才是市场真正所需。因此,建议适时探索开发专门保险、专项基金等方式或形式,用于出现上述问题后的善后处理,以降低养老院的运营风险。

四是养老机构建设补贴发放不是很合理。政府相关优惠政策较重新建、轻改建,而在城区用地普遍紧张的大环境下,新建补贴因为用地难问题往往“补不出去”。应多支持改扩建、盘活闲置资源,才是兴办养老机构的更有效途径。目前,建设补贴在建设工程建成交收合格后才能到位。如果开工就能到位部分补贴,将大大减轻社会投资人垫付的压力,形成更有效的投资激励。

此外,公益性民办养老机构一般登记为“民非”单位,在登记时被要求“放弃资产”,也就是首先要求投资者捐赠自己的财产,并放弃合理回报,这在很大程度上影响了民办养老机构投资者的积极性。

上述诸多因素和难题,正是社会力量顾虑重重,无法深入参与到养老服务市场的原因。

### 多措并举,建设更加公平开放的养老服务市场

为引导和激励社会力量参与养老服务市场,民政部等相关部门出台系列利好政策,多措并举,大力推进养老服务供给侧改革,积极建设更加公平开放的养老服务市场。

李立国在作报告时介绍,在专项支持政策和措施方面,民政部等10个部门出台了《关于鼓励民间资本参与养

老服务业发展的实施意见》;人民银行等5个部门出台了《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》,推动落实民间资本参与养老服务业在税费、用地等方面的优惠政策,明确了鼓励金融支持养老服务业发展的措施;国家发改委推进实施“健康与养老服务重大工程”,放宽市场准入,发挥土地、金融、人才等支持作用,鼓励社会资本进入养老领域。同时,通过设立“养老服务体系专项建设基金”和财政贴息等方式,促进金融、财政、产业等政策有机结合,引导和支持社会资本建设养老服务设施。

#### 在推进养老服务领域改革试

点方面,民政部、国家发改委等部门推进养老服务业综合改革试点,加快培育社会力量成为发展养老服务业的主体;通过购买服务、股权合作、“互联网+”等方式,支持各类市场主体增加养老服务有效供给;民政部、财政部启动居家和社区养老服务改革试点,支持鼓励社会力量参与社区居家养老服务机构和设施的管理运营;商务部、财政部继续推进养老服务产业试点,带动社会资本持续加大相关产业投入;民政部深化公办养老机构改革,进一步明确职能定位,重点保障经济困难的孤寡、失能、高龄老年人基本养老需求;继续加大“公建民营”试点工作力度,鼓励实行服务外包,拓宽社会力量参与养老服务渠道,改进运行管理机制,提高养老服务质量。

#### 期待扶持政策“落地生根”

政策再多、措施再好,关键在于贯彻执行,这样才能发挥作用,真正吸纳和鼓励社会力量参与养老服务。

李立国介绍,为推动扶持政策的真正“落地”,2016年,国务院有关部门开展了养老服务业发展及“放管服”改革专项督查和调研,着力推动解决养老服务业领域相关优惠政策落实不到位



马瑞文委员认为,现在,国家在政策方面降低了很多领域的准入门槛,鼓励社会力量和民营企业参与进去。

等问题。在全国人大常委会会议分组审议中,一些常委会委员和列席会议的全国人大代表对此颇为关注,普遍赞成抓好落实工作,避免相关政策、措施“雷声大雨点小”,在施行中大打“折扣”。

马瑞文委员说,现在,国家在政策方面降低了很多领域的准入门槛,鼓励社会力量和民营企业参与进去。但是,今年上半年民间资本投资增长很低。这是什么原因?就是政策不落实,不光是在养老问题上,在其他方面也有这种情况。“民营资本对养老产业还是非常有兴趣的,而且也适合民营资本投资建设和经营。所以,我认为国家相关部门应该高度重视,一定要有大动作,引导和支持民营资本投向养老产业。”

在袁敬华看来,报告中提到的关于全面放开养老服务市场的各项政策都非常及时,各项措施都非常有利于促进和推动民办养老机构的发展。她希望这些政策能够尽快得到具体细化,部署落实。尤其是“推进养老服务领域改革试点”中的措施,将会极大地调动社会资本的积极性,推动社会力量更充分、更大力度地参与养老机构建设与运行管理,对整个养老服务业发展起到积极的作用。✘



# “空巢时代”，农村养老如何提速

文 / 本刊记者 张维炜

近年来，随着城市化进程的加快，中国农村空巢老人数量不断增多。根据民政部的统计，截至2014年，我国的空巢老人数量已经超过1亿。

而且，由于养老服务基础设施建设滞后、养老保障机制不健全、从事养老服务业的专业技术人员缺乏等，使得农村养老服务业发展存在很大缺口。去年年底，全国人大常委会的执法检查报告和审议意见指出，农村养老服务水平明显低于城市，存在的问题更加突出。

前不久，民政部部长李立国受国务院委托，向十二届全国人大常委会第二十二次会议作了《国务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》，他表示，各有关部门正通过加强照顾服务、加快设施建设、引导多方参与等措施，进一步解决农村养老服务发展问题。

## 农村养老保障水平亟待提高

2015年年底，全国人大常委会关于检查老年人权益保障法实施情况的报告曾指出，尽管我国社会保障事业已取得显著进步，初步形成“保基本、广覆盖、多层次、可持续”的社会保障体系，但仍然存在不少问题。其中一点就是，“城乡居民养老金待遇普遍较低，贫困老年人救助水平有待提高，农村五保老年人分散供养和低保对象补助标准较低。”

据了解，我国新型农村养老保险从2009年开始在全国试点，目前中央确定的基础养老金标准为每人每月55元，地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准。近年的数据显示，各地基



罗亮权委员认为，目前，农村老年人养老保障水平普遍比较低，应该提高养老保障水平。摄影 / 马涛

础养老金标准不一。其中，上海标准最高，每月为540元，而吉林、河北、安徽等省份每月只有55元。

“目前，农村老年人养老保障水平普遍比较低。”在全国人大常委会委员罗亮权看来，在我国大多数省份，对很多失去劳动能力的农村老人而言，每月几十元养老金是他们仅有的收入，根本满足不了养老需求，应该提高养老保障水平。

除了有地区之间的差距之外，农村养老保险和城镇养老保险，在保障水平上也有明显的差异。中国社会科学院经济研究所研究员李长安告诉记者，现在农村的养老保险金比城镇职工的养老保险金要低不少，“我国现在在社会保障制度改革已经实现了农村居民和城镇居民养老保险的并轨，下一步还应推进农村劳动力和城镇职工的养老保险的并轨，让农民领取养老金的水平和城镇职工领取养老金的水平保持一致。”李长安说，这方面工作需要政府的大力推进。

李立国在报告时表示，国家发展改革委等部门会继续推进城乡基本公共服务均等化，将农村居民养老问题纳入城乡统筹体系一并考虑。他强调，民政部将会同有关部门

加快推进城乡低保统筹发展，完善农村低保标准动态调整机制，健全城乡统一的特困人员救助供养制度，逐步将农村低收入家庭老年人、因病致贫家庭老年重病患者等纳入重特大疾病医疗救助范围。

## 探索农村居家养老新模式

如今，农村养老服务水平明显低于城市已是不争的事实。全国人大常委会在此前的执法检查中发现，随着城镇化进程加快，家庭空巢化现象加剧，农村老年人普遍缺乏应有的服务、照料和医疗，一旦生病或失能，生活艰难。因此，如何照顾好农村的空巢老人，给他们更加完善的服务，是未来农村养老亟须解决的问题。

李立国表示，民政部将加大农村养老服务设施建设力度。截至2015年年底，全国共有农村敬老院2.7万余所，床位249.3万张，日间照料服务设施已覆盖50%以上的农村社区。中央专项彩票公益金连续三年投入30亿元支持农



村互助幸福院建设。民政部进一步发挥供养服务机构区域辐射作用,为更多农村低收入、高龄、独居和失能老年人提供养老服务。

政府各部门也在积极配合推动工作。比如,国家发展改革委、财政部、国土资源部等部门加大投融资、土地供应、财政补贴等方面的支持力度,引导各级政府将养老服务财政资金重点向农村倾斜。住房城乡建设部进一步加大农村无障碍环境建设力度,努力满足老年人基本公共服务需求和平等参与社会生活的需要。

审议中,常委会组成人员对国务院反馈报告中的工作措施表示赞同,认为十分具有可操作性。同时,赵德明、罗亮权等多位委员指出,“如果完全是社会化养老,对农村地区的老人而言目前不是一个很好的办法,居家养老会使老人有更好的人文关怀和亲情关怀。”他们认为,“居家养老、居家赡养”应是未来养老的一个重要发展方向,尤其在农村地区。

“我所在的广西贺州市所辖的三个县都是‘中国长寿之乡’,百岁以上的人口占总人口数的十万分之二十点七,远远高于国家对长寿之乡百岁老人的比例要求。”赵德明委员说,前年,他曾去看望过当地一位123岁的老人,“老人的儿子已经90多岁,孙子70多岁,曾孙50多岁,现在是‘七代同堂’,其乐融融。而且在那位123岁高龄的老人看来,居家养老特别温馨愉悦。”赵德明说,从2016年开始,广西贺州市政府出台规定,从财政预算中安排资金对当地80岁以上高龄老人每个月给50元—5000元不等的高龄补贴,每10岁为一档。“这不仅使老人的晚年生活更有保障,而且可以激励他的子孙后代更加重视对老人的赡养,更加理解孝道的内涵,从而带动整个农村社会对老年事业的关心。”赵德明说。

“通过问卷调查,80%以上的老年人都愿意选择居家养老。”罗亮权委员

也建议,政府提高对农村老年人的养老保障水平的同时,应进一步加强居家养老服务工作,设立社区老年人的照料中心,对农村幸福院和老年人协会等筹建经费要加大投入。



全国人大代表郭建仁表示,针对这些年空巢老人不断增多的现状,村里一直在探索养老模式,建立了农村幸福院等。

### 引导多方参与发展农村养老服务

实际上,近年来,国家对农村养老服务的投入力度不断加大,出台了许多政策措施。国务院的反馈报告显示,民政部、全国老龄办、全国妇联等部门针对农村留守老年人开展了各种形式的关爱行动,初步形成了多方参与的农村留守老年人关爱服务体系。

民政部正会同有关部门研究支持农民工参与农村养老机构及服务设施建设、管理和运营的政策措施,同时进一步完善养老福利慈善体系,培育养老服务公益慈善组织,鼓励相关组织和个人开展农村养老志愿服务活动。

不过,与时俱进的养老政策显然难以赶上社会迅速老龄化的进程。面对中国来势汹汹的“银发”浪潮,政府在积极作为的同时,一些民间力量也开始加入进来,一批来源于基层的富于本土智慧的农村空巢养老模式浮现出来。

全国人大代表郭建仁是张家口市宣化县东望山乡常峪口联合党总支书记,他表示,针对这些年空巢老人不断增多的现状,村里一直在探索养老模式,建立了农村幸福院,让失能、孤寡老人住进村里建的养老院,把农村老人的房屋进行出租,用租金解决老人的生活所需。此外,村里的老人还能以土地入股的形式加入合作社,以此增加收入。郭建仁说,通过近年来大力发

展农村合作社,不仅迅速提高了村民的收入,而且还建立健全了本村的养老服务体系。

“可以针对特殊群体开展特色养老服务。”莫文秀委员提出,应依托中小型医疗机构补充养老功能,为失独、失能老人提供特殊服务。“特别是在广大农村地区,依托乡镇医疗机构开展针对农村高龄老人的特色服务,弥补青壮年进城就业留下的养老空白。”

“探索农村空巢养老模式并不是政府的强项,相反,拥有资源较少的社会力量却有着独特的优势。”包括马瑞文在内的多位委员和专家都提出,养老事业一定要重视引导和支持民间资本的投入。“养老产业对民间资本很有吸引力,而且也适合民间民营资本投资建设和经营。”马瑞文说,应该引导和支持民营资本投向养老产业。中国人民大学人口与发展研究中心副主任杜鹏也认为,民间力量的独特之处在于能有效整合各种资源,更贴近农村实际,还有许多创意,这是政府学不来的。因此,最为理想的状态是政府和民间资本积极培育民间组织和社会力量,使社会力量运用自身优势去探索模式,待模式被证明成熟有效后,政府再进行更大范围推广。他表示,政府、民间资本和社会力量三方协作,才能为农村空巢养老提供最大的保障。★

# 养老服务人才队伍建设：专业化如何跟进？

文/本刊记者 王 萍

随着我国人口老龄化进入快速发展期，对于养老服务人才的需求也变得迫切起来。2015年下半年，全国人大常委会开展了老年人权益保障法执法检查。2015年12月22日，十二届全国人大常委会第十八次会议听取了王胜俊副委员长代表执法检查组所作的《关于检查〈中华人民共和国老年人权益保障法〉实施情况的报告》，12月25日进行了分组审议。执法检查报告和审议意见均指出，养老服务专业护理人才培养严重滞后，从业人员队伍建设亟待加强。

今年8月31日提请十二届全国人大常委会第二十二次会议审议的国务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告显示，针对这一问题，各有关部门正通过加强专业建设、岗位培训、政策激励等措施，努力提高养老服务专业队伍的数量和质量。

9月1日下午，全国人大常委会组成人员在分组审议反馈报告时强调，努力提高养老服务专业队伍的数量和质量，重点在“专业”二字上，要采取措施切实推进养老服务专业化。政府需要促进养老服务形成行业标准，保证养老服务工作人员接受正规化的专业岗前技能培训，并严格执行只有持养老服务培训结业证书的人员才可以进入机构、社区及居家养老的服务环节，从而为养老服务的专业化提供保障，为养老服务水平的提高打下基础。

## 加强专业建设、人才培养、激发从业热情：多管齐下推进养老服务人才队伍建设

目前，与我国老龄人口快速增长

相关联的，是养老服务人才的巨大缺口。数据显示，2013年，我国老龄人口已接近2亿人，其中高龄、失能人口达3600万人，按照1:3比例培养养老护理人员便需要1000万人。而当时，全国福利机构从事养老服务的职工总共才30万人，其中真正具备养老护理员资格证书的仅5万人。

国内老年护理专业人才缺口在千万人以上，专业技能人才极为紧缺。我国养老服务人才仍“告急”。这也成为委员们在审议时关注的重点。

记者在采访中了解到，相对于60—75岁许多能够自理的老年人，失能老人、失独老人的养老问题更应引起重视和关注。尤其是一些农村的孤寡老人，孩子们都外出打工，一旦这些老人丧失生活能力，就没人照顾他们。

反馈报告指出，老年教育和养老服务相关专业建设正在得到加强。教育部等五部门正在抓紧研究制定《老年教育发展规划（2016—2020年）》，就老年教育相关专业设置和养老服务人才培养提出要求，鼓励支持高校和职业学校办好养老服务类专业，加快老年服务和管理相关专业人才培养。民政部、卫生计生委继续推进养老服务实训基地建设，逐步把具有医疗资质的养老机构纳入护理类职业学校实习就业范围。

2015年，全国有88所高等学校开设了老年服务与管理专业，招生人数达2583人。养老服务相关本科专业布点1050个，有5所高校新开设了健康服务与管理本科专业。

同时，养老服务人才培养也得到

强化。《全国民政人才中长期发展规划（2010—2020年）》提出了“到2020年，培养具备老年学、护理学等专业基础知识，实践经验丰富的养老护理员600万人”的发展目标。民政部、人力资源和社会保障部将积极创新培训方式，完善分级培训机制，推进“互联网+”和养老教育教学资源库建设有机结合，积极开展养老护理员职业技能培训鉴定工作，大力加强养老机构院长培训。

目前，全国各省（区、市）都建立了养老护理员职业技能鉴定站，培训基地达到68家。“十二五”期间，44.5万人次参加了职业技能鉴定考试，共有40.8万人次获得了国家职业资格证书。

此外，通过出台多项政策，激发养老服务人才从业热情。比如，人力资源和社会保障部、民政部会同有关部门积极落实职业培训、职业技能鉴定、社会保险和公益性岗位补贴等就业创业支持政策，完善养老服务人才使用激励机制，加强基层一线养老服务专业技术人才队伍建设。

同时，通过入职奖补、工资指导价、评优表彰等多种形式，改善就业环境，提高从业人员待遇，鼓励大专院校毕业生从事养老服务工作，强化养老护理从业人员的社会认同和荣誉感。

## 养老服务人才队伍保障机制仍需强化

对于反馈报告所介绍的强化养老服务人才队伍建设的相关举措，全国人大常委会组成人员在审议时给予充

分肯定。同时,常委会组成人员和列席会议的全国人大代表也对进一步推进相关工作,提出理性和中肯建议。

委员们建议,在农村,乡镇一级应多建立养老院、敬老院、幸福院等,对农村留守老人集中供养,如果能有养老服务专业人才则更好。多位委员强调,除了加强养老服务设施硬件建设,也一定要注重养老服务人才这个“软件”。

委员们指出,近些年,大家对老年服务设施建设很重视,包括大量资金投入到这个领域,但对养老服务人才这个“软件”谈论得比较少。因为养老服务业就业门槛比较低,养老服务领域并没有实行专业资格证制度,现在很多养老机构中的护理人员还欠缺相关知识,服务水平亟待提高。

多位委员表示,要想提升养老服务人员素质,需要建立“一专两转”的人才培养模式。“一专”是指加强学校对养老服务专业人才的培养。“两转”是指把相关专业的在校生转到养老服务专业;把在社会上已经就业的相关人才,进行养老服务培训后转为养老专业人才。

修福金委员认为,应强化养老服务人才队伍保障机制。加大政府引导力度,推动专业培训机构和优质养老机构开展养老护理员培训,逐步提高养老服务队伍的专业化水平。同时,要进一步规范从业人员管理,建立养老服务人员资格认证、职称评定体系,坚持持证上岗制度,逐步提高从业人员待遇,稳定养老服务队伍。

### 需采取措施增强职业吸引力和确保从业人员稳定

记者在采访中也发现,多家养老院、养老机构面临护理和管理等专业人才奇缺的难题。全国人大代表张莘英从人才教育的角度提出建议,国家在培养养老服务专业人才时,能否像师范生的培养一样,在本、专科学校

免学费培养养老服务专业的护理人才,鼓励学生报考养老相关专业。

张莘英认为,今后,我国对养老服务专业护理人才的需求会越来越大。但通过调研她了解到,现在从事养老服务的护理人员普遍存在待遇低、工作辛苦等问题,职业吸引力不强。

张莘英注意到反馈报告中有一组数据,即2015年,全国有88所高校开设老年服务与管理专业,招生人数是2583人。“这意味着,平均每个学校招生人数不到30人。”

张莘英说,这和她调研了解的情况比较吻合,有些院校虽然开办了相关专业,但报名的学生很少,有的是学生招到学校以后纷纷要求转专业。说明这个专业虽然发展潜力很大,但是目前吸引力却不大,所以应该想办法增强专业和职业的吸引力。

“待遇低、环境差带来较低的职业认同感,是制约毕业生从事养老服务行业的重要因素。”多位委员在审议时坦言道。“大家觉得在医院做护士,社会地位还不错。但如果在养老机构做护理,由于并没有统一的入门资格认证,导致他们在养老机构用工、薪资等方面并没有优势。”

全国人大代表易连军指出,养老服务行业一直存在难招护理员和专业护理员缺乏的情况。他建议,除了加强培训外,政府还应通过支持推进医养结合的专业护理机构发展,从而确保从业人员的稳定。“如果在各地建立一两个专业的医院模式、医养结合的护理院,和社区医院的服务连接起来,住院病人可用医保结算,可一直住在护理院里,老人在这里就可以享受一直住到临终的‘一条龙’服务。这样,专业一些的护理院更容易吸纳各高校护理专业毕业的学生,实现护理人员队伍的稳定,从而更好地推进养老事业持续健康发展。”易连军认为。

### 专业和真情服务,才能让老人感受到家的温暖

多位委员强调,只有养老服务人员专业和真情的服务,才能让无论是选择居家、社区还是机构养老的老人真正满意。记者了解到,为破解农村老人养老难题,在河北省衡水市武强县委、县政府及民政部门的支持下,2012年,衡水朗瑞尔科技实业有限公司创办人李忠敏建起了朗瑞尔老年服务中心。这是衡水市第一家医疗与养老结合的民办非营利养老机构,为解决农村养老问题提供了一种新的模式。

林东村的范士娟老人只有一个儿子,且常年外出务工。2013年,老人不慎摔断了腿,生活不能自理。如何照顾老人生活,成为困扰家人的一大难题。最后,家人让老人住进了朗瑞尔老年服务中心,“在这儿不但能吃好住好,还有专业的医护人员看护,我们放心多了。”

值得注意的是,与普通养老机构不同,朗瑞尔老年服务中心成立的同时,还建立了武强县第一家民办综合性医院——朗瑞尔马头医院。医院按照二级甲等标准建设,与养老中心有宽敞的廊道衔接。老人平时能方便地进行健康体检,发现病情,能立即就诊。养老院还为老人们建立了健康档案,以便开展针对性治疗。

在老年服务中心,工作人员用专业和充满温情的服务营造出温馨的大家庭氛围,让每位老人处处感受到家的温暖。

令人欣慰的是,现在许多地方都已意识到培养养老服务业人才的重要性,加快了养老服务业人才培养的步伐。记者获悉,江西省正在加快培养养老服务业人才,拟到2020年,基本建立以职业教育为主体,应用型本科和研究生教育层次相互衔接,学历教育和职业培训并重的养老服务人才培养培训体系,培训一万名以上养老护理员。★



# 社会参与是“积极老龄化”的精髓和核心

文/本刊记者 刘文学

“我非常赞同的就是老年人服务。我们所谓老人家，一般说70岁以上。70岁以上的有的精神还很好，可以做志愿者，跟家居老人谈谈天，有些事情需要协助，老年的志愿者可以帮他们找社区资源来解决。所谓老有所为，退休了并不是没有事儿可干的。”8月29日至9月3日，十二届全国人大常委会第二十二次会议召开。在会上审议《国务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》时，全国人大常委会委员范徐丽泰这样说。她认为，社会参与对于老年人的老年生活具有重要意义。

随着世界老龄化的加深和老龄化理论研究的不断发展，人们对老年人社会参与的意义的认识也在不断深化。

济南大学法学院教授李宗华认为，老年人社会参与涵盖三个层面的内容：个人价值层面，即社会参与是体现参与者价值的；互动层面，即社会参与是与他人联系的，非孤立的；社会参与是在社会层面开展的。他说：“老年人社会参与，一方面可使老年人在社会参与过程中获得尊严，感受自己生命的价值和意义；另一方面是促进人口老龄化与经济协调发展，从而达到建立和谐社会目的的重要举措，也是解决老龄问题的重要环节。”他认为，社会参与是“积极老龄化”的精髓和核心。

老年人社会参与在世界范围内也是一个热门话题。联合国《2002年马德里老龄问题国际行动计划》把“独立、参与、照顾、自我实现、尊严”确立为21世纪老龄问题行动计划的基本原则，把“老年人与发展”列为三个优先方向的

首位，老年人社会参与被正式纳入“积极老龄化”发展战略，成为应对21世纪人口老龄化的政策框架。

中国对老年人社会参与问题也越来越重视。在十二届全国人大常委会第二十二次会议上，民政部部长、全国老龄工作委员会办公室主任李立国表示，中国各有关部门近来一直在努力通过优化参与环境、搭建参与平台、拓展参与途径等措施，动员引导老年人广泛参与社会发展，并且取得了一些实实在在的成绩。

在为老年人社会参与搭建平台方面，李立国说：“民政部积极发展面向老年群体的民办社会工作服务机构，并依托城乡社区综合性服务设施和社会服务机构，广泛设立志愿服务站点。民政部、全国老龄办积极搭建志愿服务平台，指导各地开展互助养老试点，上海市推行了‘老伙伴’计划，已覆盖10万受助老人和2万老年志愿者。全国老龄办等部门进一步加强和规范基层老年协会建设，强化老年协会自我管理、自我教育、自我服务，在调解邻里纠纷、参与公益服务等方面发挥积极作用。截至2015年年底，全国基层老年协会已发展到55.4万个，城乡社区覆盖率达到81.9%，老年志愿者达到2000万人，占老年人口总数的10%。”

在为老年人社会参与拓展渠道方面，李立国说：“全国老龄办深入开展‘银龄行动’，发挥老科技工作者、老专家、老教授等老年人才作用。中央组织部继续在全国离退休干部中广泛开展为党和人民的事业增添正能量活动。体育总局等12个部门制定实施《关于进一步加强新形势下老年人

体育工作的意见》，引导老年人广泛参与体育活动，促进全民健身事业全面发展。文化部通过组织老年人参与群众性文艺演出、阅读指导、艺术欣赏等文化服务活动，进一步丰富老年人精神文化生活。”

但是，李立国也坦承：“积极应对人口老龄化，依法保障老年人合法权益是一项庞大的系统工程。老年人权益保障工作在全国人大常委会执法检查之后虽然取得了一定进展，但在应对人口老龄化的政策措施、工作基础、体制机制等方面还存在明显不足，与老年人过上幸福晚年生活的期盼还有较大差距。”

同样地，老年人社会参与问题也受到一些条件、机制的制约，仍然存在着一些有待继续克服的障碍。湖南省湘潭市委老干部局调研员、机关党委副书记赵学文根据自身工作的感受说：“近年来，在发挥老年人作用方面，国家已经有了一些明确的规定，但还不够健全完善，在执行过程中也不尽统一。在组织管理方面，许多老龄工作部门仍然将日常工作的重点放在协调落实老年人的有关待遇上，而对组织老年人发挥作用，让他们积极参与社会发展重视不够，同时，在这方面也缺乏必要的服务机构与管理网络。因此，目前存在着一方面社会上许多工作和公益事业没人去做，专业人才没地方找；另一方面不少有才能的老年人感到有劲无处使，不同程度上处于放任自流的状态，造成了老年人才的浪费。”他建议，要继续从政策规定和组织管理等方面来完善老年人社会参与的工作机制。✘

**编者按：**《中华人民共和国环境保护税法(草案)》首次提请十二届全国人大常委会第二十二次会议审议。现摘选部分全国人大常委会委员分组审议草案时提出的意见和建议，以飧读者。

## 涉及税收的行政法规 应逐渐上升为法律

文/乔晓阳

这次国务院提请全国人大常委会审议环境保护税法草案，体现了“落实税收法定原则”。这个税收法定中的“法”，严格地讲是法律，不包括法规。我国现在有18个税种，只有3个税种通过人大立法。个人所得税法制定得很早，1980年由全国人大制定，后来改了6次，2011年是第六次修改；企业所得税法是全国人大常委会2007年制定的；车船税法，由全国人大常委会在2011年制定。其他15个税种由行政法规规定。

为什么会形成这种局面？主要是在改革开放初期，我们要吸引外资，就要给人家优惠，税种税率要根据不同情况制定，是动态的。这种情况下，要制定法律很困难，因为法律必须是稳定的，不能朝令夕改。但是改革开放又不能等，所以采取由全国人大授权的办法。1984年，全国人大常委会作了一个授权决定，授权国务院制定暂行的税收条例，待条件成熟后，上升为法律。1985年，全国人大作了一个更大的授权决定，在经济体制改革和对外开放方面，授权国务院可以先制定需要的行政法规，条件成熟后再上升为法律。所以，目前15个行政法规规定的税种，直到现在都是有效的。实际上，税收法定不是去年修改立法法时才提出来的，而是在2000年制定立法法时就明确了。当时，把我国的立法权限作了一个划分，将10个方面事项的专属立法权归属全国人大。所谓专属立法权，就是行政法规不能碰，地方性法规也不能碰，其中第8项专属立法权，包括税收。当时，规定财政、税收、海关、金融、外贸等基本制度只能制定法律。同时，1985年全国人大的授权决定还是有效的。2013年、2014年，党的十八届三中全会、四中全会提出要“落实税收法定原则”。所以，在去年全国人代会上，立法法中的一个重要修改，就是把税收从第8项专属立法权里提出来，单独作为一项。原来放在第8项里，是把税收作为一个基本经济制度来规定。去年修改立法法时，将税收单列一项的意义，是把它作为公民的财产权利，不仅单独出来，而且作为第6项全国人大的专属立法权。这样，公民的财产权利和公民的政治权利、人身权利并列，作为公民三大基本权利，只能制定法律。去年，全国人代会修改这一条时，声势比较大。修改后的立法法规定，税种的设立、税率的确定和其他税收基本制度只能制

定法律，这一规定深入人心。

去年5月11日，财政部和税务总局联合下文，将卷烟的从价税率从5%提升到11%。当时，修改后的立法法通过不久，社会反响较大。不是立法法规定税率的确定由人大立法，怎么两个部门发文就把税率调了？一家知名

网站当时作了一个民意调查，网民们都赞成重税控烟，但是认为这个文件违反了立法法的规定，税率应该由人大来制定。这个意见是不全面的，因为这些网民不了解1985年的授权决定还有效，所以两个部门经国务院同意后发的文件，是有效的，并没有违反立法法规定。立法法修改后，全国人大常委会法工委和国务院有关部门一起研究，达成一个共识，就是国务院不再出台有关税收方面的行政法规，由全国人大及其常委会出台法律，而且，准备分期分批地把15个税种在2020年制定为法律，这个任务非常重。

这次会议审议的草案是立法法修改后，国务院提出来的第一个有关税收的法律草案。为什么税收一定要制定法律？这有个法理在里面，宪法规定，中华人民共和国公民都有依法纳税的义务，这个义务是强制性义务，不履行要承担法律责任。宪法还规定了一个强制性义务，就是服兵役。所以，兵役法规定，逃避服兵役，不能当公务员，两年内不能出国、升学，还要罚款，是有法律责任的。不交税也一样要承担法律责任。它的法理在哪里？就是人民愿意接受什么样的强制性义务，要由人民说了算，由人大来定，而不能由人民选出来的政府要求人民必须履行什么样的强制性义务。简单的法理就是这个。国外关于税收方面的法律，也都是由议会制定的。我国只是因为历史的原因不可能一步到位，所以有3部法律和15个行政法规。

立法法修改后，国务院提出了环境保护税法草案，这意味着按照这个路线图，要一步一步地把行政法规规定的税种逐渐上升为法律。法律草案第六条规定，省级人民政府可以上



浮污染物的适用税额,报同级人大常委会决定。省级人民政府可以考虑在这个基础上上浮,但也不是说了算,还要报同级人大常委会决定,并且报全国人大常委会和国务院备案。草案第九条规定,省级人民政府可以增加同一排放口征收环境保护税的应税污染物种类数。但也要报同级人大常委会决定。这两条,一方面照顾到地方政府工作的实际需要,能够有行政效率;另一方面也考虑到法治原则,要经过人大常委会决定,这样规定比较好。

## 建议将环保部门交送的数据作为计税法定依据

文 / 杜黎明



本次提请审议的环境保护税法草案启动以税治污的开端,是国家确定税收法定原则后制定的第一部涉税法律。制定这部法有利于从根本上改变现行排污费制度存在的执法刚性不足、行政干预较多、强制性和规范性较为缺乏等问题,十分必要。建议将环保部门交送的数据作为计税法定

依据。污染物排放量是经技术手段测量得出的,环保部门监测和纳税人自动监测的数据可能会出现差异。对这种差异,现行排污费征收政策明确规定,将环保部门监测数据作为核定排污费的依据,企业的自测数据仅作为核定企业排放情况的参考。为了遵循税收确定性原则,应在税法中明确环保部门数据资料的权威性,并作为确定纳税人应纳税额的唯一依据。因此,建议在草案第二十条第一款后增加“纳税人申报数据资料与环保部门交送的监测数据资料不一致,且差距在规定范围内的,以环保部门交送的监测数据资料作为计算应纳税额的依据”。

## 环境保护税建议改为污染物排放税

文 / 冯淑萍

我国现有18种税,比如,购买商品、劳务的叫增值税、消费税,有利润有所得的叫所得税,向购买车辆行为征税的叫车辆购置税,这都是向某些行为和活动征税。环境保护是

目的,为了保护环境,向排污单位征收的就叫环境保护税,与目前分类不太一样。另外,目前与环境保护相关的税种包括资源税、消费税、车辆购置税、车船税、企业所得税、进出口税等,都有保护环境的因素在。只是对排污行为征税的,把它叫

环境保护税,并未涵盖所有与环境相关的行为征税内容,建议改为污染物排放税。

## 环境保护税目、税额的设置应形成全国统一的标准

文 / 梁胜利

环境保护税法草案由全国人大常委会会议审议,是依法治国的具体表现,是实施立法法的重要体现。总体上,对这部法律草案没有大的意见。但有个概念的认识问题,是关于由法规上升到法律的。法律的一个重要特征就是

平等化、强制性、税负的均等化等。草案第六条有关环境保护税目、税额的设置没有制定全国统一的标准,给省、市、自治区留有了自己决定的空间。这样容易出现同样税种税额标准不一致的情况。同样的税种,各地实行时却不一样。由于违法成本不一样,可能会出现违法排污事件的发生,如此不会体现法律的严肃性。建议草案稿设置全国统一税目、税费过渡时间表,或规定各省、市、自治区可以在《环境保护税税目税额表》规定的基础上,上浮应税污染物适用税额的范围。☒





# 电影产业促进法草案二审亮点扫描

文/本刊记者 李小健

8月30日上午,十二届全国人大常委会第二十二次会议召开分组会议,对电影产业促进法草案二审稿(简称草案二审稿)进行审议。审议中,全国人大常委会组成人员和列席会议的同志积极发言,为法律草案的进一步完善和早日通过出力献策。

经过一审后,草案二审稿有哪些变化和调整?在孙宝树委员看来,草案二审稿与一审稿相比,进一步细化了相关的法律规定,理清了法条之间的逻辑关系,并强化了对电影行业评审、发行、放映等方面的管理措施,使得草案内容更加贴近我国电影行业管理和发展的实际状况。“相信经过各方面不断努力,法律草案的科学性和规范性会取得质的提高。”欧阳淞委员也表示,草案二审稿加大了对电影产业支持的力度,进一步明确了管理措施,修改得很好。随着以后电影产业促进法的施行,中国电影产业将在更好法治化的环境中迎来新的发展机遇。

同时,大家普遍表示,电影产业是文化产业的重要组成部分,加快制定电影产业促进法,不仅有利于电影产业的繁荣发展和丰富人民群众精神文化生活,还有利于弘扬中华民族传统美德和社会主义核心价值观与增强国家文化软实力。

## 简政放权,电影摄制“零门槛”

在对电影产业促进法草案初审和公开征求意见过程中,有的常委会委员和部分地方提出,随着行政审批制度改革的推进,目前电影摄制许可已实行“零门槛”,只要是经工商部门注册登记的影视文化类企业都可以申请拍摄电

影,多年来未再审批这类企业资质。对于拍摄管理,可通过电影剧本(梗概)备案或者审查把住“入口关”,建议取消摄制电影资质许可方面的规定。

全国人大法律委经研究认为,取消摄制电影的资质许可,简化、优化行政许可程序,加强电影立项阶段的审查,既符合党中央简政放权的要求,又能有效地维护文化安全。

据此,草案二审稿规定,拟摄制电影的法人、其他组织应当将电影剧本梗概向国务院电影主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府电影主管部门备案。其中,涉及重大题材或者国家安全、外交、民族、宗教、军事等方面题材的,应当按照国家有关规定将电影剧本报送审查。电影剧本梗概或者电视剧剧本符合本法规定的,由国务院电影主管部门将拟摄制电影的基本情况予以公告,并由国务院电影主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府电影主管部门颁发备案证明或者批准文件。

## “偷票房”将重罚

近年来,我国电影市场火热,票房猛增。同时,虚假交易、票房造假等现象随之而生,扰乱了电影市场秩序。

新华社报道称,2016年3月初上映的电影《叶问3》,仅放映几天就因涉嫌票房造假受到调查。这次事件揭开了中国电影市场乱象的冰山一角。据估计,过去几年中,全国电影票房至少有10%被“偷走”。

针对电影市场中的“偷票房”行为,有些常委会委员及中央有关部门、地方和社会公众提出要加强对接票房收入的监管,加大对虚报瞒报票房收入行为的

处罚。

为此,草案二审稿增加规定,电影发行企业、电影院应当统计、提供真实准确的电影销售收入,不得采取制造虚假交易、虚报瞒报销售收入等不正当手段,欺骗、误导观众,扰乱电影市场秩序。

与此同时,草案二审稿还明确了处罚措施:“电影发行企业、电影院未如实统计、提供销售收入的,由县级人民政府电影主管部门处五万元以上和五十万元以下的罚款,情节严重的,责令停业整顿;情节特别严重的,由原发证机关吊销许可证。”

## 扶持公益放映,

### 满足村民和学生的观影需求

有的常委会委员和部分地方提出,应当进一步保障广大农村地区群众观影需求,支持中小學生免费观看推荐的电影。

对于上述意见,草案二审稿规定:国家加大对农村电影公益放映的扶持力度,由政府出资建立完善农村电影公益放映服务网络,不断改善农村地区观影条件,统筹保障农村地区群众观影需求。县级以上人民政府应当将农村电影公益放映纳入农村公共文化服务体系建设,按照国家有关规定对农村电影公益放映活动给予补贴。国务院教育、电影主管部门可以共同推荐有利于未成年人健康成长的电影,并支持接受义务教育的学生免费观看。

审议中,公益放映引起了常委会组成人员的热议。车光铁委员说,对电影产业来讲,消费群体不应仅局限于城市居民,农村同样具有相当比重的市场潜力和空间,但目前电影院等观影场所建设主要集中在大中城市,小城镇的影院



全国人大代表傅琼华建议草案二审稿明确电影剧本创作应“尊重历史”。

数量非常有限且建设规模和标准落后,这也是造成电影受众人群偏窄、观影率低、票价居高不下的一个重要原因。同时,目前农村电影公益放映基本以流动服务、户外观影和播放老片为主,观影保障能力和条件很难满足群众实际需求。对此,他建议围绕深入推动均等化公共文化服务体系建设,进一步加快推动农村观影场所建设,在一些条件好的小城镇和城郊园区,鼓励和扶持开展影院建设工作,不仅能够切实提升文化惠民服务能力,也可为进一步推动电影产业发展提供条件。罗亮权委员表示,国家确实应该对农村电影公益放映活动给予补贴,“但每场补贴多少要有规定,否则电影就放不下去。”

为确保补贴资金用到实处,草案二审稿还明确,从事农村电影公益放映活动的,不得以虚报、冒领等手段骗取农村电影公益放映补贴资金。对于贪污、挪用补贴资金或者相关专项资金、基金的,应依法给予处分。王刚委员认为,只对贪污、挪用补贴资金行为作出处罚规定还远远不够,“实际上,在基层特别是农村电影公益放映工作中,相关单位截留和克扣农村电影公益放映补贴资金和相关专项资金、基金的情况是比较常见的。”所以,他建议把“截留”和“克

扣”补贴资金的情形,也纳入到处罚条款中。

未成年人的观影需求,也是大家关注的问题。全国人大代表何健忠说,“我们从小看过很多战争片、爱国主义教育片,非常受益,但现在都没有了。”他认为应该增加规定,鼓励拍摄一些爱国主义、能促进青少年健康成长的题材影片。

此外,草案二审稿还提出,国家鼓励电影院以及从事电影流动放映活动的企业、个人采取票价优惠、建设不同条件的放映厅、设立社区放映点等多种措施,为未成年人、老年人、残疾人、城镇低收入居民以及进城务工人员等观看电影提供便利;电影院以及从事电影流动放映活动的企业、个人所在地人民政府可以对其发放奖励性补贴。

### 鼓励国产电影“走出去”

审议中,委员们表示,电影产业具有文化和经济的双重属性,做大做强电影产业是提升国家软实力的重要举措。电影产业促进法应扶持国产电影的发展,鼓励更多优秀影片“走出去”。

在辜胜阻委员看来,电影产业是一个非常特殊的产业,涉及国家的软实力。电影“走出去”,是衡量国家软实力的一个重要标志。

他说,美国硅谷是生产芯片的地方,体现的是它的科技实力和经济实力,这是硬实力。同时,美国也靠好莱坞的“大片”来体现软实力。实际上,美国硅谷的芯片、好莱坞的“大片”,其背后就是华尔街的资本市场的支持。“我们在电影产业的支持和保障方面讲到了很多金融措施,比如基金,还有融资,但实际上还有一个很重要的,就是要让资本市场来支持电影产业的发展。现在很多好的片子是华谊兄弟拍的。华谊兄弟有今天成绩,如果没有资本市场的支持是不可能的。”除了建议引入资本市场的支持,辜胜阻认为,电影产业的繁荣发展还需要靠竞争,靠类似资本市场的办法来支持电影产业做大做强,“希望

这部法律出台以后,能够有更多的电影‘大片’走出去,使我们国家的软实力得到进一步提升。”


“应该增加规范鼓励出口国产影片的条款。”何晖晖委员表示,中国电影的发展更重要的还是要拓展国际市场,向世界讲好中国故事。目前,这部法律草案当中有关这方面的内容太少了。国家不仅仅要鼓励和促进优秀影片走出国门,而且还要在出口影片的审查、推荐、参展,以及对优秀影片的奖励、激励等方面作出规定。

### 把电影质量放在首位

提高电影产品质量,是常委会组成人员在审议中特别关心的一个话题。

在谈到电影质量的问题时,刘振伟委员提出,电影产业促进法要把电影质量管理放在突出位置。在社会效益和经济效益、质量和数量的关系处理上,要把社会效益和质量放在首位,促进电影产业繁荣发展;要抵制粗制滥造、胡编乱造。文化生活多种多样,多几部电影少几部电影关系不大,但多了几部质量低劣的电影,对社会产生的负面影响就很大。因此,电影产业促进法应该鼓励质量至上。

全国人大代表何峰十分赞同提高电影产品的质量,“应产出与我们大国地位相适应的高质量的电影产品。”那么,产出高质量的电影产品的关键在哪里?他说,“影响电影产品质量的因素很多,最主要的是剧本、脚本。高质量电影离不开高质量的剧本,这是最基础的东西,其中最重要的是它的原创性。”他认为,草案二审稿关于剧本质量的规定过于笼统、过于原则,有些大而化之,作用不一定很大,建议进一步细化相关规定。

全国人大代表傅琼华说,现在电影对人们的影响很深,特别是古装戏和历史戏,很多变成了戏说,而青少年对历史了解得比较少,很多都是从电影中获知的。因此,她建议草案二审稿明确电影剧本创作应“尊重历史”。

# 演员不能只要“天价片酬”，不要“德艺双馨”

文/本刊记者 于浩

8月26日，中央电视台新闻频道在“演员天价片酬”报道中指出，当前，很多热播影视剧主打豪华明星阵容，演员片酬动辄几千万元。如正在拍摄中的《如懿传》，男女主角片酬合计达1.5亿元。

如果说对是否应该获得“天价片酬”尚有不同意见，那么如何自律，成为一名德艺双馨的演员则是毫无争论的。但一些有较高知名度的演艺人员却做不到，不断挑战公众的道德底线，造成恶劣的社会影响。比如，宁财神、张默、柯震东、房祖名、王学兵、尹相杰等因吸毒纷纷被警方抓获，有的已经是“二进宫”。

如何规范演员片酬，提高他们的职业道德，成为电影产业促进法草案二审时的热议话题。

## “天价片酬”是否该遏制，引发各方思考

“当前，演员片酬畸高，很多影片的演员片酬占到了制作成本的50%以上，影响了电影产业健康发展。”电影产业促进法草案经十二届全国人大常委会第十七次会议初次审议后，负责草案修改的工作人员登门拜访我国著名电影艺术家秦怡，听取她的意见。

据中国青年报社社会调查中心通过问卷网对3402人进行的一项调查显示，93.7%的受访者认为当下明星的片酬高，59.8%的受访者支持限制演员的“天价片酬”。

十二届全国人大常委会第二十二次会议再次对电影产业促进法草案进行分组审议时，演员的“天价片酬”依旧是常委会组成人员关注的焦点问题之一。

针对演员的“天价片酬”，法律应当有所作为。全国人大常委会委员董中原认为，

随着中国电影事业日益繁荣，演员市场出现了片酬疯涨的局面，不少导演、制片人对于演员高片酬的抱怨声从未停止过。电影制作成本突飞猛进，长此以往，会损害中国电影产业的健康发展。

“8月26日，中央电视台等媒体揭秘‘演员高片酬’，明星演员片酬最低的是2500万元，最高的超过一亿元，三十年间涨幅超过了5000倍，而科学家、教授和各行各业劳动者的收入涨幅却相形见绌。”董中原说，广电总局在通报中央巡视组巡视整改情况时表示，要坚决遏制天价片酬问题，指导行业协会联合大型影视公司抓紧制定抑制天价片酬的行业自律公约。“制定法律应当坚持问题导向，既然演员天价片酬问题引起社会热议，被认为加剧了两极分化和社会分配不公等，法律就不应当缺位，不应当袖手旁观、无所作为。无论是尽快修改个人所得税法、合同法还是制定颁布电影产业促进法，都应当面对这一问题。”

董中原提出，能否从法律上明确规定，一部电影中全部演员的片酬，最高不得超过该电影全部制作费用的30%，以法律的刚性规定为电影制作画上一条红线，有效引导制片人、导演和演员把社会效益放在首位，制作电影时更加注重故事、表演和制作本身的水平。如果因为各种原因突破了这条红线，就应当有相应的法律规定进行约束，比如提高高收入者的个人所得税税收的比例等，或者加强监督和制定惩罚措施等。同时，规制演员片酬既应尊重市场规律，也应综合考虑社会影响和各行各业劳动者收入水平，引导电影产业降低片酬和总体制作成本，实现健康发展。演员片酬应当有相应的标准和界限，这样才能使演员加强自律，培养德艺双馨的职

业道德，激发自身的正能量，树立良好的社会形象。

在审议中，很多委员都认同这一观点，即“天价片酬”存在的根本原因在于供求关系的变化，实质上反映了好演员的稀缺和“粉丝经济”的推波助澜。由于一些编剧不愿意在剧本上多下功夫，导致剧本质量不过关，才使得投资人和导演不得不将赌注压在几张明星脸上，于是“剧不好，明星托”，逐渐成为行业中的一种潜规则。

“只有鼓励并善于挖掘新人，走‘好剧本+新面孔+精制作’的路子，才能从根本上让演员的‘天价薪酬’退烧。”董中原说，在健全资金准入机制和加强行业自律的同时，影视部门应当把社会效益放在首位，更加注重故事、表演和制作本身的水平，减少制片人和导演在启用新人时的后顾之忧。

全国人大常委会委员孙宝树也建议在本法中制定电影片酬管理制度，合理控制演员人工成本，以保障电影制作的质量。“据东方网报道，相对于日韩与好莱坞明星片酬通常只占电影总预算的20%至30%，目前我国国内当红演员的片酬占电影制作成本的比例已超过50%。电影制作成本过分向演员尤其是明星演员倾斜，势必会严重影响电影制作中编剧、布景、配音等相关制作环节的经费，导致电影空有明星阵容，在故事情节、拍摄水平等方面的质量日益下降。这将不利于我国电影制作水平的提高和电影市场的繁荣。”孙宝树说。

## 加强自律，“德艺双馨”拟入法

在薪酬不断攀升的同时，一些演艺人员在遵守法律法规、尊重社会道德、严守





陈喜庆委员



董中原委员



吕薇委员



孙宝树委员

职业道德方面却做得远远不够。比如,愈演愈烈的明星吸毒事件,不仅对文艺界的风气造成严重损害,而且不少涉毒明星,都曾以优质偶像的形象出现在青少年的视线中。对青少年来说,会有意无意间对其言行进行模仿。

目前,虽然在法律层面,涉案的演艺人员已经得到了应有的处罚,但是“禁演、封杀”等民间呼声仍然很高。

草案一审后,全国人大法律委员会、教科文卫委员会和全国人大常委会法制工作委员会联合召开座谈会,分别听取中央有关部门、全国人大代表、社会组织、企业和专家学者对草案的意见。

阿里影业的CEO张强建议,慎重考虑是否对劣迹艺人作出从业禁止方面的规定。劣迹艺人触犯法律的,有法律约束;违反社会道德的,个人声誉必然遭受损失。不论哪种情况,投资方、制片人、导演都会慎用。

导演刘仪伟、乐视影业总经理张昭认为,对劣迹艺人不能只管国内不管国外的,比如很多好莱坞影星都有吸毒经历,他们主演的电影仍在国内放映,这是不公平的。此外,建议有关部门对劣迹艺人明确公示,哪个能用,哪个不能用,不能让导演和制片人猜。

“电影是一门技术和艺术结合得极其紧密的产业,立法应该推进电影行业的职业化程度,建立服装、道具、灯光等一些技术专业的职业技能认证制度,提高从业人员的入职门槛。同时,赋予电影行业组织

管理职业技能认证的权力。”全国人大代表、中国电影家协会副主席奚美娟说。

针对有的常委会委员和部分地方建议增加对电影演艺人员职业道德自律方面的规定,全国人大法律委员会经研究,建议增加规定:演员、导演等电影从业人员应当按照德艺双馨的要求,遵守法律法规,尊重社会公德,恪守职业道德,加强自律,树立良好社会形象。

“演员也是公民,应该遵守法律法规。比方说,很多演员吸毒照样也被抓起来,这是由国家法律法规去管,不能因为他是明星就变成了法外人。同样,电影行业的组织不仅仅是规范演员行为的自律组织,还要在电影质量、品质和对社会的影响等方面作出自律性规定。”全国人大常委会委员吕薇认为,这部法将行业协会仅仅定位为演员的自律组织是一个缺陷,应该增加行业组织自律方面的内容。

从规范演艺人员艺德水平的实施主体看,一个需要正视的问题是,当下我国社团治理的能力相对较弱。一些演艺协会、导演协会,缺乏组织权威和社会影响力。虽然一些演艺协会也在艺德方面作出了努力,如北京市演出行业协会等北京市42家经纪机构和表演团体签订了《北京市演艺界禁毒承诺书》,承诺不录用、不组织涉毒艺人参加演艺活动,但这些还远远不够,将规范演艺人员职业道德上升至国家法律层面,仍然显得十分必要。

“电影的意识形态属性决定了电影具有潜移默化的教育功能,决定了电影演艺

人员担负着一定的教育工作者的责任,这就对电影演艺人员的思想道德素质提出了比较高的要求。但是实事求是地说,目前,部分电影演艺人员的思想道德素质同人民群众的期待还是有差距的,有的人的差距还比较大,甚至成了负面典型,起了不好的教育作用。”全国人大常委会委员陈喜庆说,赞成二审稿专门增加加强电影演艺人员职业道德自律方面的内容。

陈喜庆认为,第九条第二款有“尊重社会道德”的要求,但仅仅强调“尊重”是不够的,建议改为“践行”。“目前,之所以部分电影演艺人员思想道德素质不高,很重要的一个原因是思想道德教育还存在着某种缺失。谁来加强他们的思想道德教育?本法第九条突出强调了电影行业组织要加强对他们的思想道德教育。这是十分重要和必要的,但是还不够,其他有关方面也应发挥应有作用。一是政府的电影主管部门,应该将加强对电影演艺人员思想道德教育纳入重要议事日程,加强对这项工作的指导。二是电影学院等专门人才的培养机构应加强学生的德艺双馨教育,避免只重视颜值和演技。三是演艺人员的签约公司和具体的剧组也应担负起一定的思想道德教育的职责,因为他们与演艺人员的联系更加紧密,而不能只管工作不管思想道德。”

“希望电影产业促进法尽早出台。”作为我国著名的电影艺术家,已经94岁高龄的秦怡,在她自编自导自演的电影《青海湖畔》光盘上写下了对这部法律的寄语。☑

# 试点改革取成效， 外资企业法等四部法律获修

文/本刊记者 王博勋

当前，国际上外资吸引方面的竞争越来越激烈。商务部外资司司长唐文弘表示，根据联合国贸易和发展会议的预测，2016年全球吸收外资增速很可能下降10%—15%，这成为一段时间以来国际资本发展的趋势之一。然而，得益于新型外商投资管理体制的建立，上海、广东、天津、福建4个自由贸易试验区（简称自贸试验区）今年前七个月共设立外商投资企业5783家，实际到位外资72亿美元，同比增长了66.3%。

2013年，为在自贸试验区推进外商投资审批体制改革试点，探索实施准入前国民待遇加负面清单管理模式，当年8月30日，全国人大常委会通过决定，授权国务院在中国（上海）自贸试验区暂停实施外资企业法、中外合资经营企业法和中外合作经营企业法（简称外资三法）规定的部分行政审批事项，改为备案管理。该授权将于今年9月30日到期。2014年12月28日，全国人大常委会又对广东、天津、福建自贸试验区和上海自贸试验区扩展区域进行相关授权，其中还涉及对台湾同胞投资保护法规定的有关行政审批的暂时调整。授权决定规定，上述改革措施“在三年内试行，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律”。

两年多来，自贸试验区试点成效显著，具备了复制推广的条件。于是，在十二届全国人大常委会第二十二次会议上，国务院提请会议审议外资企业法等四部法律的修正案草案，拟在

四部法律中分别增加一条规定：对不涉及国家规定实施准入特别管理措施的，将相关审批事项改为备案管理；国家规定的准入特别管理措施由国务院发布或者批准发布。此次全国人大常委会会议于9月3日表决通过了该项修正案草案。此次修改，对构建我国开放型经济新体制、释放新型制度红利，以及推动制度创新都有着积极的意义。

## 试点成效显著，复制推广条件成熟

为进一步深化改革扩大开放，党的十八届三中全会、五中全会和“十三五”规划纲要都明确提出，对外资全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，这一制度的建立和有效运行是我国构建开放型经济新体制的必然要求。

近三年来，自贸试验区承担了外商投资审批体制改革试点的重要任务，积极探索以“准入前国民待遇加负面清单管理模式”取代传统的“逐案审批模式”，并在减少行政审批成本、构建事中事后监管体系、吸收外资、发挥法治的引领和保障作用等方面取得了明显成效，初步建立了新型外商投资管理体制，大幅提高了自贸试验区投资便利化、规范化水平及透明度，受到广泛认可。

具体而言，在减少投资相关行政审批成本方面，商务部及自贸试验区共同建立了上下联通、实时交互的外

商投资备案管理信息系统，通过网络对相关信息进行备案。与“逐案审批”相比较，纸质材料减少90%，办理时限由20多个工作日缩减至3个工作日内，体现了政府部门简政放权、放管结合、优化服务的改革方向。

对风险的有效防控是检验自贸试验区制度建设成败的重要标准。在风险防控方面，4个自贸试验区通过建立安全审查体系、完善备案管理信息系统、推进全链条联动协同监管机制等方式，初步形成了与负面清单管理模式相适应的事中事后监管体系。4个自贸试验区通过建立公共信用信息平台和构建事前诚信承诺、事中评估分类、事后联动奖惩机制等方式，打造全链条风险监管体系，强化了外商投资负面清单管理模式风险防控机制，筑牢“防火墙”。

试点负面清单管理模式的推行也使得4个自贸试验区新设外商投资企业显著增加。截至2016年6月，上海自贸试验区累计设立外商投资企业5984家，合同外资4032亿元人民币；从2015年4月21日挂牌到2015年年底，广东、天津、福建3个自贸试验区新设外商投资企业数量同比分别增长287%、235%、506%，合同利用外资分别增长225%、220%、548%。

常委会会议分组审议期间，与会人员一致认为，两年多来自贸试验区试点的成效非常显著，具备了复制、推广的条件，符合授权决定中“对实践证明可行的，应当修改完善有关法律”

的要求。赵白鸽委员认为,法律修正案草案的内容非常符合构建开放型经济新体制、实施高水平的对外开放的要求,将进一步放宽外资的准入,为外商投资创造更加稳定、透明、可预期的法律环境。

### 在法治下推进改革,在改革中完善法治

审议过程中,与会人员普遍认为,在自贸试验区试点是运用法治思维和法治方式推进改革的一次生动实践。全国人大常委会的两次授权,使自贸试验区外商投资审批体制改革按照法律程序实施,实现了立法引领改革的目标,确保了改革举措在法治轨道上推进。

根据以上授权决定,上海市、国务院、商务部先后出台办法,进一步扩大开放,减少外商投资的特别管理措施,明确备案管理的事项范围、程序,规定监督检查等事中事后监管制度,完善安全审查制度,构建全面的风险防控体系。国务院提供的有关文件显示,通过试点,各级政府和有关部门进一步转变了观念、提高了认识,法无授权不可为、法无禁止皆可为、法定职责必须为等理念深入人心,负面清单、权力清单、责任清单体系初步建立。

审议中,郎胜委员认为,授权到期前,国务院总结经验,就实践证明可行、可复制、可推广的内容提出了修改法律的建议,做到了授权有始有终,体现了依法治国的要求,是值得肯定的,应当“坚持在法治下推进改革,在改革中完善法律”。李飞委员表示,按照三中全会关于改革要于法有据的新思路和立法法有关授权的规定,本次国务院及时提出了相关法律的修正案草案,肯定了自贸试验区进行的改革试验,是对立法制度特别是立法授权制度的完善和发展。

结合上海自贸试验区的经验,上海市人大常委会副主任薛潮指出,自贸试验区成绩的取得,得益于全国人

大常委会高瞻远瞩推进制度创新的法治思维,得益于全国人大常委会立法与改革同步推进的法治路径。本次常委会会议对四部法律进行“打包”专题修改,充分体现了全国人大常委会以立法引领、推动改革的最新成果,彰显了建设自贸试验区这一国家战略的改革成就,也展现了授权立法制度的生命力,不仅有利于展示我国深化对外开放的国际形象,有利于在法治层面释放依法改革、扩大开放的积极信号,更有利于提振国内外投资者继续参与自贸试验区建设的信心。

### 加快实质性工作步伐,进一步完善相关法律

除了对自贸试验区取得的成绩和经验进行充分肯定、对在法治路径上推进改革的做法表示赞同,与会人员更加关注的是相关改革措施的进一步推进以及外商投资相关法律的全面修改和完善工作。

根据国务院对自贸试验区推进相关工作的说明,外资企业法等四部法律修改后,下一步,商务部将会同有关部门,根据全国人大常委会审议结果,做好在全国范围内对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式准备工作,包括制定适用于全国的外商投资负面清单以及配套的外商投资企业设立及变更备案管理办法,进一步完善外商投资备案管理信息系统,做好各地商务主管部门工作人员专项培训等工作。此外,商务部将及时总结自贸试验区事中事后监管经验,并在全国范围内复制推广,切实防控风险和守住底线。

审议中,李盛霖委员认为,对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式,是一项重大的改革。议案通过后,试点经验将在全国全面推开,各地的基础和条件不一,做好准备工作非常重要。因此,李盛霖委员建议国务院有关部门要认真做好法律修改后的

准备工作,以保证议案通过后,真正做到在全国顺利地推开。

邓力平委员则指出,相较于参阅文件中提及的有关部门将做好“在全国范围内对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式准备工作”而言,当前需要做的不仅是“准备”工作,还应当加快“实质性工作步伐”。陈竺副委员长强调,要做好有关制度的推广宣传工作。

针对今后有关法律的进一步修改和完善,商务部部长高虎城在作关于外资企业法等四部法律修正案草案的说明时指出,此次修改是按照全国人大常委会授权决定规定的期限和要求进行的专题修改,不涉及其他事项。随着改革不断深化发展,这四部法律还有一些重大问题需要研究修改。目前,按照中央统一部署和要求,有关部门正在抓紧开展工作,届时将对此次专题修改以外的内容通盘考虑。

董中原委员认为,当前对四部法律的个别条文进行修改,是为了将改革试点的成功措施及时上升为法律,推广到全国范围内适用。但外资三法及台湾同胞投资保护法已经严重滞后于当前的法律环境及国内外经济环境,亟须作出重大调整和修改,建议早日清理并修改不合时宜的旧法,制定出台具有现代法治理念的统一的外商投资法。

李飞委员则表示,我国的市场经济体制已经建立,在市场主体立法方面已经比较完善,对于一般的外商投资企业,可以按公司法的规定进行规范;对于商业银行、保险公司、证券公司以及其他特殊行业的外商投资企业,也都有相应的法律规定了相应的企业形式。因此,企业组织形式方面不应再在外资三法中分别作规定,相关法律应当鼓励外国投资,主要规定准入条件、政策优惠等,而组织形式、责任形式、企业登记、破产处理等应当和其他的国内企业相同对待。★



# 让污染海洋环境者付出高昂代价

文/本刊记者 张宝山

眼下正是养殖海鲜大量上市的时候,很多人在大饱口福的同时,也担忧因为食用了生长在污染海域的海鲜对身体健康造成伤害。从近些年的一些公开报道来看,我国海洋环境污染形势十分严峻,海洋生物质量状况不容乐观,污染海洋环境的行为遭人痛恨。

适逢其时,事关海洋环境污染整治的《中华人民共和国海洋环境保护法修正案(草案)》(简称修正案草案),在日前召开的十二届全国人大常委会第二十二次会议上迎来首次审议。

破除“守法成本高、违法成本低”现象,让法律规定起到强烈的震慑作用;让我国海洋生态环境有一个明显的改观;让人民群众吃上绿色、安全、放心的海产品,享受到碧海蓝天、洁净沙滩……全国人大常委会组成人员和列席会议人员一致认为,海洋环境的生态破坏与环境污染不容忽视,必须将史上最严格的环境保护法的基本原则和主要制度贯彻和体现到海洋环境保护领域,必须加大对污染海洋环境行为的处罚力度,让污染海洋环境者付出高昂代价。

## 适应发展形势 修改法律内容

《中华人民共和国海洋环境保护法》于1982年制定,1999年作出全面修订,2013年为推进行政审批改革,对个别条款进行修改。近些年,随着经济社会发展和环境保护要求的不断提高,该法的一些规定已经不适应经济发展和生态环境保护的要求。

为落实十八大以来党中央、国务院关于海洋环境保护新要求,对接修订后的《中华人民共和国环境保护

法》,进一步落实国务院关于行政审批“放管服”改革的有关要求,适应经济社会发展新形势,本次提交全国人大常委会会议审议的海洋环境保护法修正案草案,重点对三个方面的内容作了修改。

针对蓬莱19—3油田溢油事故暴露的突出问题,修正案草案加大对污染海洋环境行为的处罚力度。增加按日计罚和责令停业、关闭等处罚措施;增加对企业有关责任人员的处罚;就海岸工程建设项目未依法进行环境影响评价的法律责任与环境影响评价法作衔接性规定;提高对造成海洋环境污染事故行为的处罚力度,取消30万元的罚款上限,根据事故等级分别处以事故直接损失20%和30%的罚款。

对修订后的环境保护法增设的制度,海洋环境保护法修正案草案予以了衔接。修正案草案规定,对主要污染物排海总量超标的重点海域或者未完成海洋环境保护目标和任务的海域,实施环境影响评价限批;修正案草案增加建立健全海洋生态保护补偿制度,以及开发利用海洋资源应严格遵守生态保护红线的规定。

为推进行政审批制度改革,修正案草案修改了部分行政审批事项条款。根据国务院关于实行企业投资项目网上并联核准制度和取消有关行政审批事项的决定,修正案草案将海岸工程和海洋工程建设项目编报环境影响报告书(表)的时间要求由“可行性研究阶段”改为“建设项目开工前”,取消船舶污染港区水域作业审批、海岸工程建设项目环保设施试运行审批。同时修正案草案规定,海洋工程建

设项目的环境影响报告书不再向环保部门备案,海岸建设工程项目的环保设施不再由环保部门验收。

## 提高罚款上限 加大保护力度

在海洋环境保护法修正案草案加大处罚力度的规定中,由“30万元的罚款上限”到“根据事故等级分别处以事故直接损失20%和30%的罚款”的修改,成为常委会组成人员热议的焦点。一些委员指出,在处罚力度方面,在修正案草案规定的基础上还需进一步加大。

“我不知道这里是否包括赔偿,是赔偿以后进行罚款,还是含赔偿。比如,BP公司在造成墨西哥湾环境污染后不仅被罚款,还要负责清理。按道理说,肇事方也有责任做一定的清理,如果他不负责清理的话,这20%、30%的罚款恐怕太少了。”在吕薇委员看来,为了保护海洋资源、保障人民利益,对污染海洋环境行为的处罚力度还应加大。

范徐丽泰委员指出,一般来说,造成这些污染的不是一些小企业或个人,而是一些大的企业。必须让它们赔,而且要赔足,这样它们才会怕,否则它们会觉得来污染我们的海洋没有问题。要让犯错的企业赔得心疼,下次才不会发生同样的事情。

“我认为应该提高罚款的上限。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本单位取得收入50%以下的罚款,为什么对造成海洋污染事故的处罚不能达到50%的上限?上限定50%,可以根据情况再裁定,但是如果把上限定为30%,有时会



范徐丽泰委员



王毅委员



刘政奎委员

偏低,因为直接损失是很难计算的。”贺一诚委员建议,草案第九十一条规定的两个处罚都设定为50%的上限,以提高警惕性。

彭森委员也认为,对造成严重后果的罚款仅仅是直接损失的30%是不够的,要提高行政处罚的门槛,使从事海洋开发重大工程的企业真正产生对法律的敬畏,把海洋环境的保护放到更重要的位置上来,希望加大这方面的惩处力度。

### 建立补偿制度 严守生态红线

海洋环境保护法修正案草案增加生态保护补偿和生态保护红线内容的规定,得到了常委会组成人员的普遍赞同。

“修正案草案紧紧围绕修订后的环境保护法的立法宗旨和原则,及时增补相关制度,将史上最严格的环境保护法的基本原则和主要制度贯彻和体现到海洋环境保护领域,保障了环境保护法宗旨和原则在大气、水、固体废物等各具体环境领域的一脉相承。”莫文秀委员说。

刘政奎委员指出,《2014年中国海洋环境保护公报》显示,我国近岸局部海域污染严重,生态已受到严重破坏,现在不仅是防止产生新的破坏,还要加大修复力度,否则生态将进一步

恶化,引发一系列环境灾害。刘政奎建议修正案草案在现有基础上再增加一款,即“对受到破坏的重点海洋生态功能区,国家制定生态修复规划,采取生态修复措施”。

王毅委员建议,在草案第二十四条第二款“合理布局”后增加“制定海洋主体功能区产业准入负面清单”。同时在草案第二十四条后增加一条,建立海洋生态环境损害赔偿制度。王毅认为,这个制度可以表述为“建立海洋生态环境损害赔偿制度。开发海洋资源造成海洋污染和海洋生态服务功能被破坏等生态环境损害的,应履行生态修复责任,采取工程措施、资金补偿等方式弥补生态环境的损失”。

何晖晖委员赞成建立生态保护补偿制度,她认为,修正案草案规定得过于原则,海洋生态补偿制度谁来补、怎么补、补多少都没有规定,需要明确。因此,她建议对修正案草案第二十四条“国家建立健全海洋生态保护补偿制度”,增加具有可操作性的内容。

### 体现放管结合 明确职能划分

为推进行政审批制度改革,海洋环境保护法修正案草案对涉及海洋环境保护行政审批过多、部门分工不明确的情况作出新规定。针对这些规定,常委会组成人员和列席会议人员提出

了建议。

列席会议的全国人大农业与农村委员会委员何东平表示,修正案草案的规定体现了国务院关于简政放权、放管结合、优化服务的改革要求,很多本来由环境保护行政主管部门检查批准的事项减少了。环节减少了,但是工作还不能不做,而且要明确谁来做。

何晖晖认为,海洋环境保护涉及多个部门,蓬莱19—3油田溢油事故的查处就有16个单位参与。其中,涉及的行政审批有的是环保部门批,有的是国土部门批,也有的是海洋局批,还有的是军队环境保护部门批等。因此,建议明确主管部门,否则,在实践中很有可能造成扯皮现象,影响法律的实施和工作效率。

彭森认为,从现在立法的有关说明来看,为了适应行政审批制度改革的要求,有关部门网上的联网核准,对原来有关的程序作了调整,这样的规定是可行的。但是,对于海洋和海岸的重大开发工程,由哪些部门对环境保护影响报告书进行核准,这方面的调整需要非常慎重。彭森表示,对于海洋工程的环评,环保部门不能缺位,如果环评报告不备案,征求意见的时候也要征求环境保护部门的意见,环境保护部门在这方面应该有发言权。

“我们简政放权的目的是不是越少越好,必要的部分是不能少的。我们在解决部门分割和职能交叉的矛盾过程中,不能因为要解决职能交叉就把部门分割的情况进一步强化而不是弱化,这恐怕有问题。将来对有关问题的行政职能划分还可能作调整,所以这次的修正案草案不要为下次的职能调整制造新的障碍。”彭森说。■

# 认罪认罚从宽必须把握两个关键点

文/本刊记者 彭东昱

9月3日闭幕的十二届全国人大常委会第二十二次会议决定授权在北京、天津、上海等18个城市开展刑事案件“认罪认罚从宽”制度试点工作，试点期限为两年。这项制度将对我国推进以审判为中心的诉讼制度改革产生重大影响。

推行刑事案件“认罪认罚从宽”制度，对于缓解“案多人少”的矛盾、优化司法资源配置、提升司法公正效率、构建科学刑事诉讼体系以及让被告人自觉接受改造、维护社会稳定，均有积极的促进作用。可以说，刑事案件“认罪认罚从宽”制度更符合司法文明的内涵，彰显了司法理性，体现了司法的文明和进步，有利于司法人权的充分保障。

然而，如同硬币的两面，刑事案件“认罪认罚从宽”制度在充分彰显司法文明和进步的同时，如果把关不严，也容易引发司法腐败，对公平正义造成实质性的损害。因此，在推行此项改革时必须强调要把握好两大关键点，那就是公平正义不受到伤害和遏制司法腐败。

## 并非一律从宽

全国人大常委会关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定适用“从宽处罚”的案件限于“犯罪嫌疑人、刑事被告人自愿如实供述自己的罪行，对指控的犯罪事实没有异议，同意人民检察院量刑建议并签署具结书的案件”。

审议中，对哪些案件可以从宽，如何从宽，一些常委会委员表示出担心。比如，郎胜委员就提出，“一些罪在不赦的犯罪行为，认罪认罚也可以从宽吗？一



郎胜委员认为，一些惯犯累犯多次被判刑，即使他认罪认罚了，考虑到他的社会危害性和主观恶性也不一定“从宽”。摄影/冯涛

些惯犯累犯多次被判刑，即使他认罪认罚了，考虑到他的社会危害性和主观恶性也不一定从宽。”

在常委会会议闭幕后召开的新闻发布会上，最高人民法院刑一庭庭长沈亮表示，“认罪认罚从宽和刑法规定的自首从宽相同，是指可以从宽，并不是一律从宽。刑法规定的自首，并没有限定某一类案件可以适用，某一类案件不可以适用。认罪认罚从宽制度也是一样，没有特定的案件范围的限制。”

沈亮表示，办理任何刑事案件都必须遵循“宽严相济”的刑事政策，必须遵循罪刑法定、罪责刑相适应的刑法基本原则，认罪认罚案件也不例外。“所以，认罪认罚案件也必须确保宽严有据、罚当其罪，避免片面地从严和一味地从宽这两种错误的倾向。”他强调，“对犯罪性质恶劣、犯罪手段残忍、社会危害严重的犯

罪分子，其坦白认罪不足以从轻处罚的，也必须依法严惩。”

可以明确，案件事实清楚、证据确实充分，是这一制度有效运转必须保证的前提。认罪认罚从宽并不意味着可以减轻法院、检察院在审查案件事实、防范冤假错案、正确适用法律方面的责任。

宽严相济的关键就是找准宽与严的平衡点。“从宽”，不等于“从松”。“宽”到什么程度，应该有明确的界限。如果一味强调“从宽”，那么就必然会偏离公平正义的正常轨道；反之，过分强调“从严”，又与这一诉讼制度改革的初衷相悖。实际上，宽严相济的分寸把握，更多地考验着司法智慧。这就要求案件裁判者始终坚守公平正义的底线，坚持以事实为依据，以证据确实充分为原则，准确把握“从宽”“从严”的界限，切实做到该宽则宽，当严则严，从而不偏不倚地对个



案作出公正裁判。

在法律实践中,尽管我国不少法律条款都有自首、坦白等规定,但缺乏一个内涵严谨、外延清晰的总体规定,也没有设置明确的审查机制,以致司法机关对犯罪嫌疑人是否“认罪”的认识不统一,对案件采取的从宽处罚措施和幅度也不统一,司法效果难免因人而异。“认罪认罚从宽”制度让从宽处理的司法导向由笼统含混走向具体清晰,正是其价值所在。

### 会不会“同罪不同罚”?

此次试点共有18个城市,试点地区与非试点地区之间是否会出现“同罪不同罚”现象,这是常委会组成人员,也是公众普遍关注的一个问题。

对此,在新闻发布会上,最高人民法院法律政策研究室主任万春明确表示,“不用担心发生很明显的同案不同判的情况。”他说,认罪认罚从宽不是无边的从宽,“它的前提是必须适用刑法对于各个具体罪名的规定,是在法律规定的幅度下进行从宽,所以,不会有严重突破法律的情况发生。”

沈亮也表示,“从宽主要是在法律的幅度和框架内进行的。对类似案件,在其他非试点地方在法律规定的幅度内,也是要按照法律规定酌情考虑的。”

### 如何防止权钱交易等腐败?

刑事案件“认罪认罚从宽”制度的施行,使得法官的自由裁量权增大,在避免法官机械适用法律的同时,也容易造成审判权力的滥用,导致司法腐败。因为利益的冲突或人情世故,个别丧失职业操守的法官,甚至可能会以宽严相济为幌子进行枉法裁判。审议时,许多常委会委员特别强调强化监督的重要性。

万春表示,要通过各个诉讼环节的程序上的制约,来防止“金钱案”“人情案”“关系案”的发生,确保无罪的人不受刑事追究,有罪的人受到公正惩罚。

一要坚持证明标准。试行“认罪认

罚从宽”制度并没有降低法定的证明犯罪的标准。

只有被告人的有罪供述,没有其他证据的,不能认定被告人有罪和处以刑罚。犯罪嫌疑人、被告人的供述与其他在案证据有矛盾,证明被告人有罪的证据不充分,无法排除合理怀疑的,仍然要贯彻疑罪从无的原则,确保无罪的人不受追究。

二要规范诉讼程序。首先必须充分保障犯罪嫌疑人、被告人依法享有的辩护权和其他诉讼权利,要向其告知认罪认罚的法律后果,为没有委托辩护人的犯罪嫌疑人、被告人提供法律帮助等。

三要加强监督制约。公检法三机关要认真贯彻刑事诉讼法规定的分工负责、互相配合、互相制约的原则,确保认罪认罚案件的办案质量。

检察机关应当充分发挥对侦查活动的监督作用,发现有刑讯逼供、暴力取证等违法取证行为的,应当依法提出纠正意见,同时要依法排除非法证据,不得将其作为批准逮捕提起公诉的根据。

公安机关对人民检察院作出的不起诉决定,仍有提出复议、提请复核的权利。

人民法院对于是否采纳人民检察院指控的证明和量刑建议具有最终裁定权,人民法院应当认真审查认罪认罚的自愿性和认罪认罚具结书的真实性和合法性。人民检察院对人民法院作出的判决如果认为确有错误的,仍然可以依法提出抗诉,人民法院也可以自行启动再审程序加以纠错。

四要强化责任追究。如有刑讯逼供、暴力取证或者权钱交易、放纵犯罪等滥用职权、徇情枉法的情形,构成犯罪的,应当依法追究刑事责任;尚未构成犯罪的,要依法给予行政处分或者纪律处分。

### 做好衔接工作,尽快制定试点办法

2014年6月,全国人大常委会会议通过决定,授权最高人民法院、最高人民

检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作,这是完善刑事诉讼中“认罪认罚从宽”制度的先行探索。速裁程序两年试点期限已满,授权决定将其纳入“认罪认罚从宽”制度,继续在北京等18个城市开展试点。

审议中,一些委员对两个授权决定的关系提出疑问,强调要认真总结速裁程序试点工作的经验,尽快出台“认罪认罚从宽”制度试点办法。

最高人民法院、最高人民检察院在刑事案件速裁程序试点工作总结中分析了该项工作存在的问题和困难,比如,试点案件范围相对偏窄,主要适用于依法可能判处一年以下有期徒刑、拘役、管制的危险驾驶、交通肇事、盗窃、诈骗等11种犯罪或单处罚金的案件;速裁程序省略法庭调查、法庭辩论后,一些地方庭审重点不突出,出现庭审走过场、开庭程式化倾向;审前环节在完善工作对接、简化审批流程方面尚有较大的提速空间;认罪认罚从宽有待更充分体现;速裁案件有法律援助值班律师参与的比例较低,且值班律师不属于刑诉法规定的“辩护律师”,不承担出庭辩护职责,一般仅提供法律帮助,参与量刑协商空间有限,是否享有阅卷等权利实践中把握不一。

作为先行探索,速裁程序试点工作充分表明,在适用范围、制度设计、配套保障等方面还存在许多不完善之处。“认罪认罚从宽”制度试点将速裁程序适用范围扩大至三年有期徒刑以下刑罚案件,取消罪名限制。能否克服已经暴露的问题,避免新问题大量出现,是一个不小的挑战。

在授权决定草案的说明中,最高人民法院院长周强表示,为确保试点工作稳妥有序开展,最高人民法院、最高人民检察院会同公安部、司法部等部门发布试点办法并报全国人大常委会备案,切实加强组织领导和监督检查,及时解决试点中遇到的问题,向全国人大常委会作出中期报告。✘

# 全国人大常委会批准《巴黎协定》

文/本刊记者 刘文学

“《协定》明确了未来全球绿色低碳发展的大方向,与我国发展理念、政策方向相吻合,与我国法律、行政法规不存在冲突。批准《协定》有利于进一步推进我国绿色低碳发展,维护生态安全。”8月29日,受国务院委托,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二十二次会议上作关于提请审议批准《巴黎协定》(简称《协定》)的议案的说明时说。

十二届全国人大常委会第二十二次会议于8月29日至9月3日在北京召开,会议审议批准了《协定》。

## 《巴黎协定》的主要内容

二十多年来,气候变化问题逐渐凸显,国际上各方为推动共同应对气候变化展开谈判。《联合国气候变化框架公约》(简称《公约》)于1992年5月9日通过,并于1994年3月21日生效。《公约》主要确定了全球合作应对气候变化的法律框架,并要求发达国家和部分向市场经济过渡的国家(不包括我国等发展中国家)率先采取减排或者限排温室气体的行动。

为了加强《公约》的实施,对2020年后国际应对气候变化行动作出框架性安排,2015年11月30日至12月13日,《公约》第二十一一次缔约方会议及《京都议定书》第十一次缔约方会议在法国巴黎举行。巴黎大会经过两周艰苦谈判,于12月12日最终达成《巴黎协定》,确立了以国家自主贡献为主体的“自下而上”、相对宽松灵活的2020年后国际气候治理机制。《协定》是近年来气候变化多边进程的最重要成果。

根据国家发展和改革委员会提供

的资料,《协定》共计29条,内容主要包括:(一)《协定》系在《公约》下,旨在加强《公约》的实施,考虑到不同国情,体现公平、“共同但有区别的责任”和各自能力原则。(二)《协定》重申将全球平均温升控制在2℃以内的应对气候变化行动全球长期目标,并为将温升控制在1.5℃以内而努力,提出全球实现温室气体低排放、气候适应性和可持续发展的共同愿景,致力于全球排放尽早达峰,实现本世纪下半叶温室气体排放和吸收相平衡,鼓励各方制定并通报中长期温室气体低排放发展战略。(三)各方应采取并通报应对气候变化的国家自主贡献,每五年对减缓、适应以及实施手段和支持各方面行动的总体进展情况进行“全球盘点”,盘点结果为缔约方以国家自主决定的方式更新和加强行动提供参考。(四)发达国家继续通过承担全经济范围绝对量减排目标发挥领导力,鼓励发展中国家逐渐转向承担全经济范围减排目标。(五)《协定》确立了提高适应能力、加强复原力和减少对气候变化的脆弱性的全球适应目标,各方应当酌情开展适应规划、定期提交和更新适应信息,明确发展中国家开展适应行动、报告适应信息等履约活动应得到国际支持,华沙气候变化损失损害国际机制作为解决气候变化损失损害问题的主要机制。(六)发达国家继续承担《公约》下向发展中国家提供资金支持的义务,鼓励其他国家自愿出资。协定提出了技术开发和转让长期愿景,《公约》下技术、能力建设等机制安排将在《协定》下继续发挥作用。(七)在《公约》现有机制安排基础上建立强化透明度框架,并依能力为发展中国家提供灵活性。

## 批准《巴黎协定》的理由

在《协定》提交全国人大常委会审议之前,国务院已经对其进行了认真的审核。国务院审核后认为,《协定》内容符合我国法律的基本原则,符合我国的利益和实际需要。批准《协定》符合我国积极应对气候变化的政策方向,有利于推进国内应对气候变化和建设生态文明,有利于彰显我国作为发展中国家的责任担当,有利于我国在气候变化多边进程中发挥更重要的作用。

在十二届全国人大常委会第二十二次会议上,张勇对国务院审核意见进行了详细的解释。

第一,批准《协定》符合我国积极应对气候变化的政策方向。

张勇说:“我国将应对气候变化作为实现自身可持续发展的内在要求和推进生态文明建设的重要途径,贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,按照推进生态文明建设的总体要求,采取了一系列强有力的政策措施,积极应对气候变化,切实推进绿色低碳发展。《协定》明确了未来全球绿色低碳发展的大方向,与我国发展理念、政策方向相吻合,与我国法律、行政法规不存在冲突。批准《协定》有利于进一步推进我国绿色低碳发展,维护生态安全。”

第二,批准《协定》有利于维护我国发展权益。

张勇说:“《协定》体现了习近平主席在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话中提出的全球气候治理解决方案,反映了《公约》下发达国家和发展中国家间‘有区别的责任’,建立了‘贡献由国家自主决定’的‘自下而上’模式,为各国采取气候变化应对行动提供了灵活空





4月22日,中国国家主席习近平特使、国务院副总理张高丽在纽约联合国总部出席《巴黎协定》高级别签署仪式,并代表中国签署《巴黎协定》。摄影/廖攀

间,有利于维护我国发展权益。同时,我国落实国家自主贡献的行动和措施可满足《协定》的履约要求,我国已具备履行《协定》的能力。”

第三,批准《协定》有利于我国在全球气候治理进程中发挥更重要的作用。

张勇说:“《协定》是全球气候治理进程的里程碑,国际社会普遍希望其早日生效。《协定》达成以来,我国积极推动各方尽早签署和批准《协定》。尽早批准《协定》是落实我国对外宣示的重要举措,将彰显我国作为发展中国家的责任担当。另一方面,各方还将就落实《协定》的具体机制安排展开谈判,批准《协定》有利于我国在气候变化多边进程中发挥更重要的作用。”

十二届全国人大常委会第二十二次会议经过对《协定》进行深入地审议,同意国务院的审核意见,因此,作出了批准《协定》的决定。

### 批准《巴黎协定》有着重要的国际性意义

9月3日,十二届全国人大常委会第二十二次会议表决通过关于批准《协

定》的决定。随后,在杭州G20峰会期间,中美《协定》批准文书交存仪式举行,习近平主席和奥巴马总统向联合国秘书长潘基文交存各自的《协定》法律文书。

随着中国批准《协定》,国内和国外各种赞誉纷纷而至。

国家应对气候变化战略研究和国际合作中心主任李俊峰表示,中国在世界大国中率先批准《协定》,并携手美国共同构建大国绿色伙伴关系,显示出应对气候变化和推动低碳转型的信心和决心,这一积极信号将进一步激励全球各国、私营部门以及民间团体转变经济增长和生活模式,促进低碳转型。“中国带头批准《协定》迎合了国际社会对中国在应对气候变化领域发挥领导力的预期,彰显了中国作为负责任大国的担当。”李俊峰说。

BBC首席环境事务分析专家罗杰·哈拉宾评论说,中美此举使得《协定》向成为现实迈进了巨大一步。他表示,虽然其他国家还在努力克服各种障碍批准协议,但中美的行动将对参加此次杭州G20峰会的其他国家起到推动作用。

“绿色和平”全球总干事詹妮弗·摩根评价说:“一份包含中美两国作为正式缔约国的国际气候协议终于形成,这翻开了国际社会治理气候变化问题的新篇章。两国应该以《协定》为基石,共同加速彼此的气候行动。”

德意志广播电台报道称,中美两国是《协定》生效的关键所在,中国已经采取了许多积极举措减排。中国承诺在2030年使二氧化碳排放达到峰值。报道还注意到,实际上中国的煤炭使用量已经大幅下降,中国政府也加大了可再生能源投资,这意味着中国减排的目标将比《协定》的承诺要提前实现。

乔治城大学外交学院副教授乔安娜·里维斯指出:“气候变化也许是中国迄今展现出最强国际领导力的领域。在中国主办G20峰会之际,世人可以期待能源和气候议题将处于前列核心位置。”

《日本经济新闻》报道称,G20杭州峰会是今年中国主办的最重要的国际活动,9月3日中国正式批准《协定》,习近平主席亲手将批准文书递交联合国秘书长,体现了中国负责任大国的形象。☑



# 对间接选举产生的人大代表履职能力的任前考察研究

文/陈 舒

根据宪法和代表法的相关规定,为保障国家权力机关的工作效能,在提名人大代表(国家权力机关组成人员)候选人时,除了要考虑代表的代表性问题(代表组成结构)之外,还必须考察候选人依法履行职务所应当具备的一些基本能力。直接选举代表由于有选民直接选举的民意依据,考察相对比较容易。而对间接选举代表的考察更要倚重于人大和组织部门的“火眼金睛”及严密的考察程序、必要的考察依据。

从历届人大代表履职实践来看,至少应当从以下五个方面进行考察。

**一是候选人应当具有维护人民群众根本利益的强烈的责任感。**对祖国和人民的忠诚,是当好人大代表的强大动力。作为人大代表,要始终坚持人民利益高于一切,以对选区、对人民高度负责的态度,热情而又虔诚地对待代表职务,在本职工作、家庭事务与履行代表职务之间发生冲突的时候,始终坚持“人大的事比天大”。代表“想说”,强调的是代表履职意识的重要性。代表“敢说”,是要求代表有勇气将自己所代表的人民的呼声说出来。当然,代表发表意见,不能仅凭一知半解,更不能凭主观臆断,必须把基础建立在对实际情况的深入了解、对社会动态的准确把握和对专业知识的基本掌握之上。只有这样,才能提问题提到点子上、审议议到关键处。人大代表在履职时有自信才有敢言的基础。

**二是候选人应当具有一定的学习**

**和认识问题的能力。**我国的人大代表都是兼职代表,都需从事某一方面的本职工作。而担任人大代表以后,要对全国或者全省、全市的政治、经济、社会等方面的重大事项进行表决,对候选人的学习和认识问题的能力不能不说是很大的挑战。作为人大代表,要认真自觉地学习宪法,以及与人民代表大会制度相关的法律、法规和知识,高度关注时政要闻,为忠实履行代表职务进行积极的理论知识储备。

**三是候选人应当在本地区或本行业具有较高的公信力。**人大代表的代表性和先进性,决定了人大代表必须具备良好的社会形象和公信力。人大代表要努力做到以良好的形象、真诚的态度、公信的言行,用权于民,取信于民。人大代表能够模范地遵守宪法和法律,保守国家秘密,并且能够在生产、工作和社会活动中以自身的良好形象和声誉,夯实群众信任的基础。只有得到人民群众发自内心的尊重和信任,他们才会跟人大代表讲真话,讲实话,人大代表讲话才会有感召力,做工作才会事半功倍。人大代表还应具有较强的亲和力。亲和力,直接关系到代表工作的实际效果。一个冷若冰霜、疏远群众的人大代表,是无法团结带领群众干好工作、成就事业的。而平易亲和、善于营造彼此尊重和相互理解氛围的人大代表,则更能够把群众团结在自己周围,带领他们齐心协力地投入工作中,也更能与群众交心,了解最真实的社情民意。公信力还会产生感召力。人大代表的感召力

来源于不断完善自我人格而形成的一种独特的魅力。这是指一种不依靠物质刺激或强迫,而全凭人格和信仰去领导和鼓舞的能力。

**四是候选人要具有调查研究收集民意的基本能力。**人大代表不能仅凭个人的好恶发表意见,还要代表一方群众或者行业反映他们的声音和诉求。作为国家权力机关的组成人员,对纷繁复杂的公共信息和社会舆情,应具备高效、公正的收集、研究、处理和判断的能力。人大代表在履行职务过程中,既要关注普适的社会价值和公共利益,又要注重个体的合理诉求和利益。实践中,我们首先看到的是事物的表面现象,所以,要深入群众,取得足够多的第一手材料,全面听取不同利益群体的各种意见,再作由表及里的深入分析、研究。人大代表要善于将大多数人的分散、无系统的意见,经过分析、研究,上升为集中、系统的意见,提出真正切合实际的建议。人大代表要善于审视不同利益群体的利益博弈。制定法律、政策的过程就是各方面利益博弈的过程。群众的每一条意见都代表了一定人群的利益诉求,都有其合理性,甚至没有绝对的对与错的问题。但是,法律不可能包罗万象将之全部囊括进去,只能从大处着眼,兼顾现实性、可行性、可操作性等各种因素来平衡各方利益。国家之大,问题之复杂,市场经济发展变化之巨大,发展之不平衡,这些都考验着人大代表的利益选择、平衡、综合的大智慧。

**五是候选人应当具有反映民意、表**



陈舒

**达意见、上传下达的沟通能力。**忠实、流畅、生动地表达,既是人大代表的权利,也是人大代表应尽的义务。人大代表在履行职务的各种场合,要不当“失语”代表,不交“白卷”。在发言和撰写建议文稿前,要充分地准备,尊重事实,说真话,少说废话,不说假话。人大代表不仅要提出中肯的批评,更要提出解决问题的建议。人大代表只有履职能力强,提建议时问题抓得准,而且有良好的沟通和表达能力,才能够让国家权力机关和政府认同代表建议,才能使代表提出的建议得到采纳。和谐社会应当是人与人之间、人与社会之间关系融洽的社会。沟通人心才能和睦相处,沟通人心才能形成力量。党群、干群之间互信、互谅、互补、互助、互爱,是社会关系和谐的重中之重。人大代表就是要有意识地起到党和政府与人民群众之间的沟通桥梁作用。

目前,实践中的难点在于如何将上述的考察要点定性、定量,变成具有科学性、规范化的考察标准和真实有效的考察证明文件。提出建议如下:

**首先,要考察候选人是否有参与社会治理的经验。**20世纪90年代,联合国全球治理委员会对“治理”的界定是:“个人和各种公共或私人机构管理其事务的诸多方式的总和。”并列出了“治理”概念的四个特征:其一,治理不是

一套规章制度,也不是一种活动,而是一个过程。其二,治理的建立不以支配为基础,而以调和为基础。其三,治理同时涉及公、私部门。其四,治理并不意味着一种正式制度,但确实有赖于持续的相互作用。值得

关注的是,在这段对“治理”特点的表述中,可以概括提炼出四个关键词,即“过程”、“调和”、“多元”和“互动”。

从学界对“治理”的理解来看,“社会治理”可以作这样的界定:在社会领域中,从个人到公共或私人机构等各种多元主体,对与其利益攸关的社会事务,通过互动和协调而采取一致行动的过程,其目标是维持社会的正常运行与满足个人和社会的基本需要。

“社会治理”的四个特征:社会治理必须强调“过程”。在这里,“过程”的涵义是社会治理的动态性、发展性和延续性——社会治理是在不断发展变化的社会经济背景下进行的。社会治理必须倡导“调和”。社会本身是一个有自组织能力的有机体,通常处于一个生机勃勃的过程中,要让社会本身发挥其自我生存、自我发展乃至自我纠错、自我修复的功能。所以,社会治理需要高超的“治理艺术”,要在收放张弛之间拿捏得恰到好处。社会治理必须兼顾“多元”。社会是由各个社会阶层和社会群体构成的,不同阶层和群体的经济利益、社会地位和政治诉求是不一样的。因此,社会治理必须重视治理主体的多元化——不论多数少数,不论强势弱势,不论公立民营,都要共同参与社会治理,共同分享发展成果。社会治理必须注重“互动”。

想要引导全社会达成利益共识,尤其是针对长期目标的利益共识,就要建立一个适合多元主体参与的治理框架和社会机制,使多元主体都能够提出自己的利益诉求,然后在沟通交流、相互妥协、协商一致的基础上达成社会共识。在行动上,也应该是互动型的,上下配合,同心同德。

如果一名人大代表候选人曾经主动或有意识地在自己本单位或本行业、本社区参与过社会治理的活动并有一定的成绩或经验,相信按照倡导“调和”、兼顾“多元”、注重“互动”、善于“沟通”的理念,一定会为其执行人大代表职务奠定很好的基础。

具体考察重点包括:应当注重考查候选人在担任基层人大代表职务时的履职表现;担任社会组织成员时,为社会组织的共同目标努力的任职表现;在工青妇群团组织中任职时,为劳动者、青少年、妇女群体共同利益鼓与呼的表现;在企业、事业等单位努力工作并带领员工、同事共同发展进步的表现。

如广东省推选的第十二届全国人大代表冼润霞,她从2009年起在广州增城市石滩镇沙头村任大学生村官,2012年获全国大学生村官优秀“村民贴心人”称号(全国共评出四十名),2013年被推选为全国人大代表。2014年3月6日上午,习近平总书记在广东代表团参加审议时,冼润霞在会上作了十几分钟让人“心惊肉跳”的发言,并提出四条建议。冼润霞收到了总书记的一个“让自己很满意”的回应:“要关心大学生村官的工作、生活,包括婚恋问题,给他们创造条件扎根基层、实现梦想。”像冼润霞这样的人大代表确实能够代表人民行使权利。

**其次,对基层工农商学兵人大代表,建议从最基层的直选代表中选拔。**一方面,他们较好的履职训练;另一方面,也有履职考察基础。

如广州市、佛山市等多地的市、区

# 专业打捞队伍的排头兵 中国饱和潜水的实践者

——记十二届全国人大代表金锋

文/张壬戌 施洪兵

在上海黄浦江畔,中国救捞事业的发源地——交通运输部上海打捞局,有一位被社会各界尊称为“水下杨利伟”的潜水员。他是大海深处钢铁身躯的蛟龙,是国家专业打捞队伍的排头兵,是中国饱和潜水事业的实践者。30多年的潜水生涯给他带来了无数荣誉:他是上海打捞局氮氧饱和潜水英雄,救捞系统“救捞勇士”和“救捞功臣”;上海市、交通运输部和全国的技术能手;中华技能大赛获得者;2013年被评为“感动上海十大人物提名奖”和“感动交通十大年

度人物”;上海市劳模和全国劳模。他就是救捞系统首位全国人大代表,上海打捞局工程船队副队长、潜水队长,国家一级潜水员、饱和潜水监督、高级技师金锋。

## 做潜水员就要把生的希望送给别人,把死的危险留给自己

交通运输部上海打捞局是中国救捞系统的一个重要组成部分,承担着上海港以及北起连云港、南至闽粤交界处的沿海清障打捞、环境和财产救助等公

益性职责,并肩负国家指令性政治、军事、战备和救灾等应急保障任务。金锋是上海打捞局培养的一名党员潜水员,自1985年8月就进入打捞行业从事潜水工作。在30多年的潜水生涯中,他用高度的责任感和事业心,身先士卒,敢于担当,在履行应急抢险打捞职责时,秉承“把生的希望送给别人,把死的危险留给自己”的救捞精神,带领潜水队员们先后参与了天津港“奥圣65”轮、黄河小浪底遇难者遗体搜寻打捞、成山头海域“世纪之光”轮水下抽油、洋山

人大制定了《代表向选民述职制度》《人大代表履职考核制度》等,人大代表每年都得填写履职登记表,进行自我鉴定。人大代表要对开会和闭会期间,自己参加会议、视察活动以及提议案、建议的情况如实填写,登记表的最后还有“年度自我鉴定”这一栏。同时,人大代表尽职不尽职,不能自己说了算。人大常委会根据《代表向选民述职制度》的规定,每年组织人大代表向所在选区选民进行述职,使广大选民能够了解人大代表所做的工作;根据《人大代表履职考核制度》的规定,对全年履职到位、做出成绩的代表进行表彰,进一步调动人大代表履职的积极性,从而营造浓厚的人大代表履职氛围,激发人大代表履职活力。建立人大代表履职档案,适时通报人大代表履职情况,加强人大代表劝诫、辞

退和罢免制度建设,完善惩戒和制约措施。

上述这些基层人大对代表的考察资料应当说是人大代表履职能力的考察依据,在考察间接选举的人大代表候选人时,应当充分地予以重视,让其发挥作用。

**第三,对基层工农商学兵人大代表候选人,要当面组织考察他们学习和表达沟通的能力。**如考察他们对当前一些国家重大政策、社会热点要闻的关注和理解、认知程度,可以提出多项选题,让候选人自选回答。但绝不允许他们念稿子,一定要考察他们自主认识、讨论问题的能力。

**第四,要保证考察材料的真实性。**如果允许虚假、胡编乱造的考察材料横行,任何考察都失去意义。如广州市天河区选联委在考察一名全国人大代表

候选人时,向其所在企业的职工、工会进行调查,发现该候选人有违反计划生育政策的事实,及时向上级组织反映,避免了不良社会评价后果的发生。

同时,应当要求人大代表候选人对自己提交的所有资料的真实性作出书面保证,并且进行公示。

**第五,人大代表候选人公示要保证公开透明。**目前,候选人公示只是在本单位或者其推荐单位内进行。公示范围过于狭窄。建议将人大代表任职基本条件和候选人基本情况,在候选人所在行业或区域内的公众网站上公示,并将公示征求意见的时间从一个星期延长到半个月以上。

**第六,欢迎社会人士对人大代表候选人提出不同意见。**但要求实名制,并要有具体的反对理由和事实证据。✘

(作者系十二届全国人大代表)





金锋（前右一）在“东方之星”救援打捞现场指挥工程技术人员检查校正缆桩焊接强度。（作者供图）

水域“翡翠”轮高位搁浅救助等一系列重大的应急救援任务，为上海打捞局承担的履行应急抢险打捞职责，保障海上生命财产安全、保护海洋环境整洁方面作出了重要贡献。

2015年6月，“东方之星”客轮在航行至长江中游、湖北监利大马洲水道主航道时，突遇龙卷风，顷刻倾覆翻扣，船上的454名人员陷入绝境。76.5米长的沉船翻扣于狭窄的水道上，犹如一座水下堡垒，给船舶的航行安全带来严重的威胁。救捞系统主动请缨、出击，集中精干力量组成救捞搜救应急队，第一时间抵达沉船现场。

金锋带领救捞应急队员们克服沉船现场寒冷、风大多雨，江水水流湍急、能见度差，客船结构复杂、翻扣后内部散落杂物对潜水员造成极大危险，船底着床为岩石护堤区，给穿引沉船过底钢缆造成极大困难等种种不利因素，承担了沉船船况探摸调查，以及沉船整体扳正和起浮中最重要的任务——沉船过底钢缆的穿引任务。救捞应急队员们在救援中通宵达旦作业，实在太累，就把纸箱子铺到甲板上、走廊过道里睡一会儿；实在太饿，就吃包方便面。金锋作为现场负责潜水探摸和船底钢缆穿引作业的指挥人员，在风雨交加中组织潜水作业，冻得胃部抽筋；通宵指挥，两眼红

肿，充满血丝，嗓子严重嘶哑，累得已经说不出话来，只能用手势、用令人揪心的一丝丝微弱的声音拼着命在现场指挥。4日深夜，极度疲惫的金锋实在撑不住，就随地坐在湿淋淋的钢板上，想睡上几分钟。由于沉船船舷90度且与水底石头紧紧压在一起，在穿引最后一根过底钢缆过程中，船尾处关键的第4根过底钢缆的钢丝索引被拉断。原计划5日凌晨的扳正起浮安排被延迟，现场的气氛凝固了。同样连日不眠、在现场指挥的上海打捞局局长洪冲和所有的人员一样，此刻都面临着巨大的压力。看着疲惫不堪的金锋，洪冲实在不忍心叫醒他。但是，情况紧急，洪冲只能硬着心大声地叫醒了他。“金锋，能坚持吗？”精疲力竭的金锋尽力睁开了满眼血丝的双眼，说：“没有问题。”金锋带领队员们奋战了4天3夜，面对强流、寒冷、水下石头的阻挡，前赴后继，频繁下潜，反复穿引，攻坚克难，历经艰辛完成了4道船底钢缆的穿引任务，为沉船的最终扳正和打捞提供了可靠的保证，为后续搜救工作的推进创造了条件，最大程度地减轻了遇难者家属的痛苦以及党和政府的压力，向世人展示了专业救捞队伍顽强拼搏的工作作风和过硬的技能本领，展示了专业救捞队伍“冲得上去、救得下来，潜得下去、捞得起来”的实力，在关键时刻发挥关键的作用。

目前，金锋作为潜水作业团队的总监正在带领潜水队员们执行韩国“世越号”沉船打捞任务。这是上海打捞局通过全球竞标获得的一项为期一年的国际性重大沉船打捞工程。现在，他们已圆满完

成第一阶段沉船预调查和抽油任务，正在开展气囊安装孔开设、预埋引绳穿引、兜底钢丝抽拉等各项作业，并为后续沉船起浮打捞全力奋战，做好各项准备工作，确保“世越号”打捞工程各项工作按照原定计划稳步推进，以保证整个打捞工程能够按期完工。

成第一阶段沉船预调查和抽油任务，正在开展气囊安装孔开设、预埋引绳穿引、兜底钢丝抽拉等各项作业，并为后续沉船起浮打捞全力奋战，做好各项准备工作，确保“世越号”打捞工程各项工作按照原定计划稳步推进，以保证整个打捞工程能够按期完工。

### “我是党员，我是潜水队长，有危险我先下。”

在发展海洋经济、建设海洋强国进程中，潜水员的作业深度代表了国家的实力。饱和潜水技术是当今世界潜水行业最顶级的核心技术，是人类向海洋拓展生存空间、挑战生命极限的前沿技术。长期以来，饱和潜水技术一直被西方国家所垄断，国外把饱和潜水技术与航天技术置于同等位置。

在国家的高度重视下，在交通运输部 and 上海市委的坚强领导和大力支持下，上海打捞局于2006年自主攻克和研发了200米氮氧饱和潜水成套技术，并依靠自身的技术力量，修复了搁置20多年未用的200米饱和潜水设备，培训了包括金锋在内的饱和潜水员，具备了将研发成果转化为现实生产力的条件。2006年11月，上海打捞局首次启用200米饱和潜水设备，并运用氮氧饱和潜水技术，执行南海番禺油田油管更换抢险工程作业。当时，在我国南海、东海石油开发领域，饱和潜水长期由外国公司垄断，这次是中国人首次应用饱和潜水技术在海上作业。饱和潜水作业对我国潜水员来说，检验的是敢不敢成为“第一个吃螃蟹的人”的大胆举动。在用自主研发的技术修复设备时，任何一个设备出现故障或操作出现失误，都有可能威胁生命，对潜水员的意志、技术与体力，都是极大的考验。现场的潜水员心里都没底，大家本能地恐惧。面对首次生死未卜的深水探险，“我是党员，我是潜水队长，我先下。”金锋毫不犹豫地說道。

金锋带领五名党员潜水员，组成了我国第一支饱和潜水作业队伍，向着深

海领域冲刺。潜水钟内的压力是地面的数倍,金锋感觉骨头压缩得厉害,一根刺入另一根,痛得就像脱臼,伸展不开,犹如被真空包装的食物。在钟里,累了,伴着舱外机器轰鸣声入睡;饿了,生命支持人员通过递物筒传送食物到生活舱,但由于身处高压环境,根本尝不出味道,难以下咽。他们下潜海底,在100多米的水下,连续8个小时高强度作业。在深海高压舱中生活390个小时,在深海中工作126个小时,金锋总是第一个下潜,第一个出钟。这次潜水作业的深度达到103.5米,圆满完成了番禺油田立管更换工程,兑现了庄严承诺——实现我国氮氧饱和潜水“零”的突破,打破了国外饱和潜水在我国垄断局面,使我国水下大深度救援和打捞作业有了新的武器。金锋带领饱和潜水员们开启了中国通往世界深潜水技术巅峰的大门。金锋和他的队员们先后完成了春晓油田水下漏浆点修复等抢修工程,番禺单点立管修复和多次更换工程,崖城饱和潜水作业,以及众多的平台检验、海底电缆施工、常洪隧道市政建设、油田膨胀弯安装工程、海底油管检修、电厂取水口管段沉放等饱和潜水作业和海工服务。

### 潜水行业要弘扬工匠精神,力争早日实现海洋强国的中国梦

饱和潜水作业实现“零”的突破后,上海打捞局立足国家海洋强国建设,确立了下一步饱和潜水的研发目标:着力开展深潜水技术研发,主动对接科创中心建设。向深海进军,要有一支有技术、能战斗、能吃苦、能奉献的国内一流的潜水队伍。潜水员的培养是一个漫长的过程,需要的是一种在平凡岗位上踏实工作的“工匠”精神,需要把前辈们在工作实践中总结出来的经验毫无保留地传授给年轻的潜水员,把那份“潜水匠心”一代代传承下去。针对潜水队年轻人多的特点,金锋把教育队员、提高队伍的整体素质和鼓励队员加强学习、

提高技能放在首要位置,在潜水队组织开展了创建“学习型、技能型、创新型、管理型、效益型、和谐型”班组建设,并推行“签订师傅带徒弟协议”,让老师傅在技能的传承上发挥更大的作用。为了充分发挥金锋在抢险打捞和深潜水技术方面的特长优势,2013年4月,“金锋潜水技术工作室”正式在上海打捞局挂牌成立。工作室把提高队伍技能放在首位,组织潜水员进行潜水训练、装备保养和电焊切割等实用技术训练,培养大学生潜水员,组织队员进行外语学习,把取得国际承包商协会(IMCA)证书作为目标,使潜水队伍能向国际化迈进。随着饱和潜水技术的发展,他带领的潜水员队伍有了质的飞跃,目前共有潜水员78名,其中68人具有饱和潜水证书,在长江航道“东方之星”救援打捞、韩国“世越号”打捞等重大工程中发挥了重要的作用。

2014年1月,上海打捞局深潜水研发团队出征南海,发起了向300米深海的冲击。金锋作为饱和潜水作业团队的总监,组织指挥潜水员在南中国海成功下潜至313.5米水深,创造了我国饱和潜水作业深度新的纪录,使中国深潜水技术作业能力进入国际先进行列,实现了我国海上应急处置和服务保障能力新的重大跨越。深潜水技术是国家发展战略的重要力量,对提高我国水下大深度救援能力、抢险打捞能力和海洋工程深潜水作业能力,高效处置和应对水上重特大突发事件、突发政治军事事件的能力,以及拓展海洋工程业务、发展海洋经济具有重要的里程碑意义。

### 把救捞好声音带到人民大会堂,在党和政府与救捞职工之间架起一座桥梁

当选为十二届全国人大代表后,金锋认真学习与人大代表依法履职相关的法律和规范性文件,了解人大基本制度理论,掌握人大的议事规则和工作程序,为履行好人大代表职责奠定基础。

在参加人大代表培训学习时,金锋还虚心地向其他人大代表请教。

由于工作性质特殊,金锋合理安排时间,将履行人大代表职责放在更加重要的位置,他认真参加全国人大常委会及上海市人大常委会组织的各项活动,尤其重视参加到长江路隧道和水资源保护等一线场所进行视察的活动。在视察过程中,每到一处他都认真查看、详细询问,依法行使代表权利。四年来,金锋在履行人大代表职责中,围绕服务救捞事业发展、提升救捞能力、服务上海金融中心建设,认真掌握真实民情,广泛集中民智,准确反映民意。结合自身的工作情况,他把调研放在抢险打捞工程现场,密切联系职工,坚持做到用心与职工沟通,留心观察民生民情,细心思考职工关注的热点难点,及时收集各种素材,了解打捞职工关注的热点和难点问题,掌握到第一手的实情和数据,提交具有前瞻性、代表性、针对性、准确性、可操作性的建议,给政府制定政策提供正确的依据。结合我国深潜水技术研发,长江航道“东方之星”救援打捞、韩国“世越号”沉船打捞等重大工程的实践,围绕发展我国深潜水技术,助推海洋强国建设,他先后提出了《发展饱和潜水,助推海洋强国建设》、《提高海员社会地位,减免船员税收的建议》、《加快实施航道法的建议》以及《加大救捞设备研制投入,保障海洋强国发展》等一系列有实质性意义的建议和措施。

从一名普通的潜水员到高技能潜水人才和我国饱和潜水事业的领军人物,从战斗在抢险打捞一线的潜水队长到全国人大代表,角色转换的同时,金锋感受到更多的是责任的增加。面对鲜花、掌声和众多荣誉,金锋显得异常冷静,他说:“作为一名潜水员,我要爱岗敬业,刻苦钻研潜水技术,把自己平凡的工作做精做好,在实践中不断攀登潜水事业的巅峰;作为一名人大代表,我要竭尽全力承担起人民赋予的重任,努力履行好代表的职责。”



# 国庆十周年“十大建筑”的政治表达

文 / 王建伟

每逢重大的历史更迭,城市的建筑和格局都会出现新的变异,新中国建立初期的首都北京更是如此。

## 作为国庆十周年献礼工程的“十大建筑”

1958年8月,中共中央在北戴河召开政治局扩大会议,提出为迎接即将到来的建国十周年,决定在北京兴建一批公共建筑作为国庆献礼,以展示年轻共和国所取得的成就。时任北京市市长的彭真表示,虽然建国以来北京建立了许多工厂,但它们都是生产物质的,同样也需要建设几个生产精神的工厂,用它们来统一全国人民的意志,显示社会主义的优越性和全国人民群众的革命干劲,鼓舞和动员人民多快好省地建设社会主义,其重大意义不亚于建设生产物质的工厂。

同时,中央的这项决定也与当时的政治气候密切相关,曾参与人民大会堂设计的著名设计师张镈先生后来回忆道:“此时‘大跃进’之风已经鼓动起来,而中苏关系却趋于恶化,赫鲁晓夫在自夸其‘土豆烧牛肉’式的共产主义同时,大肆攻击中国的‘大跃进’搞糟了,‘穷得没有裤子穿’。”从这个意义上说,国庆献礼工程的启动也是新生的人民政权证明自身实力的举措,是一项政治产物。

北戴河会议之后,相关工作迅速展开。1958年9月5日,时任北京市副市长的万里召集千余名建筑工作者开会,传达了中央关于筹备庆祝建国十周年的通知,要求在建国十周年到来之前,改造好天安门广场,建好人民大会堂、革命博物馆、历史博物馆、国家剧院、军事博物馆、科技馆、艺术展览馆(即北京美术馆)、民族文化宫、农业展览馆,加上原有的苏联展览馆(即北京展览馆)。这就是最初确定的“十大建筑”。

在一些建筑开工后,原有的计划发生了比较大的调整。考虑到当时国家财力有限、工期紧张以及各种其他困难,十个项目如果同时上马,注定一些工程无法按期完工。在此情况下,凸显文化功能的科技馆、美术馆、国家剧院缓建,革命博物馆与历史博物馆合并为一馆。而当时在建的钓鱼台国宾馆以及更具现实应用功能的华侨大厦、民族饭店、工人体育场、北京火车站代替前述推迟项目,成为最终确定的国庆献礼“十大建筑”。

从1958年9月确定国庆工程的建设任务到1959年9

月国庆十周年前夕,“十大建筑”以不可思议的速度建成竣工,可谓史无前例,成为中外城市建筑史上的一个奇迹。

## “十大建筑”的政治表达与精神意涵

十大建筑是新中国成立以来首都北京第一批大规模的建筑项目,作为具有政治象征和纪念性的公共建筑,其附着的丰富内涵早已超越了单纯建筑物本身所承载的功能。

十大建筑中的一部分集中在天安门广场附近,尤其是人民大会堂、革命历史博物馆就坐落在广场之侧,与人民英雄纪念碑、天安门城楼比邻呼应,构成了既具浓郁中国特色又焕发新时代特征的“天安门广场建筑群”。在国人心目中,天安门广场从来就不是一个简单的建筑或地理名词,而是与历史、政治、革命等宏大叙事联系在一起。而“天安门广场建筑群”既有深厚的政治气息,又蕴涵着深刻的民族主义情绪,通过这种独特的表现方式塑造了新中国政权的政治合法性。建国初期的这一大手笔具有极强的典范意义,直到今天,会堂和广场依然占据着很多城市的核心区域,成为当地最具政治象征意义的公共场所。

对于十大建筑,国人对它们的需求不仅是物质方面的满足,还包括精神方面的渴望。十大建筑的设计理念隐含着强烈的意识形态与政治功能,同时也体现出一个国家的制度安排。以最具有代表性的人民大会堂为例,当时中央对此寄予了很高的期望,希望它从内部结构功能到外部建筑形象,都要反映我国社会主义制度的优越性,反映中国人民的英雄气概,反映新中国十年建设成就,反映中国悠久文化和辉煌建筑艺术。彭真曾定义,“万人会堂就是一座政治工厂。”他在阐述设计方针时指出,大会堂的设计思想是要继承发展我国建筑的风格和传统,要同天安门、故宫、正阳门、前门相统一。在封建时代,皇帝搞的建筑,体现他的“唯我独尊”。在资本主义国家,资本家搞的建筑大部分采用拜物教的建筑手法。而社会主义祖国首都的大会堂的设计思想要体现“以人民为主”“物为人用”“为人民服务”的思想,要使工人、农民一进大会堂,不仅感觉到庄严雄伟,同时也感到到自己就是建筑物的主人,还要同时感到它平易近人,不能使人走进大会堂像是走进故宫那样有压抑之感。周恩来则要求大会堂的寿命起码要比故宫、中山堂长,不能



少于350年。

人民大会堂占地15公顷,总建筑面积17.18万平方米,比明清两代经营了数百年的皇宫总建筑面积还大。其工程结构之复杂、建设标准之高、工艺之多、施工进度之快,堪称当时国内之最。大会堂作为我国最高权力机关的所在地,是制定国家大政方针及政策的政治场所,是国家政治生活中不可缺少的一个重要因素。与此对应,大会堂采用大跨度、穹窿顶、无立柱结构,可满足一万人同时开会,并确保每个角度均可看到主席台。每年的人民代表大会会议在这里举行,人民有了自己参政议政的物质空间。

在注重“十大建筑”政治意涵的同时,国家仍然十分强调其现实的应用功能。在1958年9月周恩来主持的一次讨论国家剧院设计方案的会议上,时任铁道部部长的吕正操提议能否建设一座新的火车站,作为首都的大门,以代替已十分破旧的前门火车站。这一提议受到会议参加者的大力支持,最终在周恩来的批准之下立项并于1959年9月竣工,成为当时中国规模最大的现代化铁路客运站,跻身于“十大建筑”名录。怀有朴素情感的人们大多要通过这里进入北京,从而“到毛主席生活的地方看一看”。而国家剧院的最终建成已经是近半个世纪之后的事情了。

工人体育场能够进入“十大建筑”也是由于其独特的功能,它是建国初期少有的几处能够承载万人狂欢的场所。新中国成立后的第一届全国运动会在这里召开,此后有多次全国或国际性重大体育比赛都在这里举行。工人体育场承载了社会变迁所凝聚的众多历史记忆,并且超越了体育的范畴。体育场建成20年后,邓小平选择在这里以观看足球比赛的方式宣告着他的再次“复出”,从而走上了改革开放的新征程。1990年,“亚洲雄风”的歌声渲染着20世纪90年代的国人冲出亚洲、走向世界的心声。中国职业化足球进程开启之后,工人体育场的国家属性逐渐被淡化,成为北京球迷的“足球圣殿”。

### “十大建筑”的美学特征

“十大建筑”总面积超过67万平方米,集中了全国的人力、物力、财力及智力,采取边设计、边备料、边施工的模式,通过统一指挥调动,各个环节紧密配合,在10个月内高质量地建成。自此之后,北京再也没有这样在极短时期内集中涌现如此之多的带有标志性意义的建筑体。

“十大建筑”是特定时代的特定产物。虽然正值1958—1959年国家“大跃进”时期,但无论从建筑质量还是从建筑美学的角度,它们都经受住了时代的考验,

在设计、用材、工艺等方面都十分考究,达到了相当高的水平,早已成为经典作品。“十大建筑”全部由中国本土建筑师、设计师设计,风格多元,兼收并蓄,在钢筋混凝土的外表下,营造出独特的美学特征,开启了中国本土建筑设计对民族化探索的最初步伐。

仍以人民大会堂为例,其总体上采用西洋古典主义风格,西侧入口的立柱模式则吸取了许多中国传统建筑元素,对柱间距离按照中间大、两边依次递减的方式排列,更加体现出秩序感。外墙选用明朗的淡黄色,屋檐和台基采用简洁明快风格,强调庄重感,衬托整个建筑物的磅礴气势。中国人民革命军事博物馆采用苏联模式,将中国传统纹饰与大面积的铜质相结合,以装饰材质的硬度与粗犷体现军事的刚烈气息,整体上突出威严感与严肃性。民族文化宫整体建筑呈“山”字形,主楼13层,似一座高塔位于中间,东西两侧翼楼环抱,顶部冠以孔雀蓝琉璃瓦,造型别致。全国农业展览馆也采用了当时已经被批判过的造价较高的大屋顶模式。

“十大建筑”是集体性创造的结晶,总体的设计方针是要贯彻党的群众路线,从群众中来,到群众中去,群策群力,集思广益。除了组织北京的34个设计单位外,还邀请了上海、南京、广州、辽宁等省市的数十名建筑专家,进京共同商议,一起设计,对各项工程先后提出了400多个规划设计方案,最后上报中央。由于很多重点项目的设计方案最后都由周恩来亲自拍板,所以,周恩来被称为“国庆工程的总设计师”。

但正是由于其集体性的特点,决定了作品的折衷性,而且当时的政治生态也不允许带有“冒险性”的个体创作。不过,我们也可以看到,在建筑的表现形式方面,创作思路基本是自由的。周恩来提出了“古今中外一切精华皆为我用”的创作方针,为建筑师在思想上松绑,解除顾虑。万里也在国庆工程千人动员大会上鼓励建筑师们要敢想、敢干,大胆创新,不拘一格,在保持高度艺术水准的情况下,要敢于打破一些条条框框。在当时受到西方政治经济封锁的条件之下,不仅艺术形式及创作思路有所展开,在相关建筑新技术上也有所突破,体现了中国的建筑精英在当时条件之下的可贵尝试。

总体而言,十大建筑作为社会主义新时代的象征,具有鲜明、开朗的建筑风格,从而显得十分庄重。它们宣示着新生国家政权的权威,表达着独特的美学特征,是国家意志、政治景观与公共记忆的凝聚体。十大建筑不仅是现代中国建筑史上无法超越的奇迹,而且已经超越了单纯的建筑史范畴,成为现代中国政治史的重要内容。✘

(作者系北京市社会科学院历史研究所副所长、副研究员)

# 《法国民法典》： 搭建起一个前所未有的规范体系

文 / 高仰光

1815年滑铁卢战役之后，拿破仑·波拿巴被放逐到孤悬海外的圣赫勒拿小岛。他在这里度过了传奇人生的最后岁月，并在回忆录中留下了一句意味深长的话语，“我真正的光荣并非打了四十多次胜仗，滑铁卢之战抹去了关于一切的记忆。但是有一样东西是不会被人忘记的，那就是我的《民法典》。”这个让拿破仑至死念念不忘的“我的民法典”，就是迄今仍在法国及其海外属地行之有效的《法国民法典》。两百多年来，这部法典的意义早已超越一部民族国家民法典所应有的意义。作为当今西方世界两大法系之一的大陆法系，正是由它所开辟出来，因而也被称为民法法系。

## 法国民法典的“旧法”渊源

经常有学者把法国民法典的诞生归因于1789年爆发的法国大革命，以至于大革命这一政治事件也成了法国民法史的分界点，此前的民法被统称为“旧法”，此后自然是全新的现代法。这种理解突出地反映了一种以“进步”为主线的现代历史观，在某种程度上忽略了法国民法典与旧法之间的联系。事实上，法国民法典是由书面习惯法、自然法、罗马法、大革命之前的王室法令、大革命时期衍生出来的法律原则与制度等诸多法律渊源混合而成，远非大革命一役可以铸就，更非拿破仑一人的功劳。

旧法时代法国民事法律的基本特征是高度的分散性，因为法国法在历史传统中长期处于南北分立的状态，即分裂为南部的成文法地区和北部的习惯法地区。造成分裂的原因可以追溯到5至6世纪日耳曼人大迁徙的历史事件，法兰克人在高卢北部建国，驱逐罗马法，并以《萨利克法典》取而代之，至后世便形成了约占今天法国领土面积五分之三的北部地区的独立法统。法国南部受到11至12世纪发源于意大利的罗马法复兴运动的影响，形成了罗马法传统向东扩张的桥头堡。除南北对立之外，南北两大区域的内部也存在着诸多差异，以至于伏尔泰指出，“对在法国出外旅行的人来说，更换法律如同更换他的坐骑一样频繁。”

实际上，法国早在旧法时代就深刻认识到法律分裂的不便，并开启了法律统一的工作。全国性习惯

法调查和汇编的工作自13世纪就已展开，其成果便是形成了1250年的《诺曼底习惯法大全》等可用以指导全国性法律实践的法律全书；时至18世纪，波旁王朝著名的“太阳王”路易十四为了强化中央集权的统治，曾命令臣僚颁布旨在统一私法的敕令。不过，封建君主和贵族对于法统一性的期待不仅无助于统一市场的形成，反而阻碍商品生产和交换的活动。相比之下，非官方的努力扮演着更为重要的角色，16至18世纪的法国学者，如杜默林、多马和波蒂埃，都在系统研究习惯法的基础上，通过编纂和解释的方法，致力于促成南北法统的融合。多马出版的《自然秩序中的民法》五卷本，以及波蒂埃以《学说汇纂》研究为中心出版的《债权》等著作，都对法国民法典产生了重大的影响。

## 法国民法典的“革命”渊源

法国大革命使18世纪以来启蒙运动的一切设想都变为了现实。托克维尔曾指出，“这场革命的效果就是摧毁若干世纪以来的那些政治制度，代之以更一致、更简单、以人人平等为基础的社会政治秩序。”1789年7月，革命党发布了关于废除封建制度和封建特权的决议；这一决议具体化为8月初发布的“八月法令”，劳役制、贵族制和等级制遭到彻底废除；8月26日，法国制宪议会颁布了著名的《人权宣言》，宣布平等、自由、安全和财产等基本权利，确立了民事权利平等、契约自由、财产权神圣不可侵犯等根本原则。1791年宪法重申了这些重要原则，同时强调“制定在全国通行的民事法典”。这意味着统一民法已被作为大革命的重要目标提上日程，而在大革命中诞生的全部法律、决议和命令都将作为未来民法典的重要渊源。然而，单行法令在这一时期的大量颁布不仅没有解决法律分散性的问题，反而使法律体系更加凌乱。就在大革命期间，国民公会一度进行了编纂法典的准备工作，成立了以康巴塞雷斯为首的民法典起草委员会。这个委员会在1793年和1794年分别提交了两个民法典草案，其中第一个草案包含697个条款，被国民公会认为过于复杂；

第二个草案包含297个条款,又被认为过于简单。1796年,康巴塞雷斯向立法机构提交了由1104个条款构成的第三个草案,但审议工作因故搁浅,民法典制定依然无果而终。

1799年雾月政变之后,拿破仑建立了执政府,并于1800年8月13日任命了一个由四位法学家组成的法典编纂委员会。这四位委员中的两位来自法国北部的习惯法地区,即德高望重的最高法院院长特龙谢,以及普雷阿梅纽,另外两位来自于法国南部由成文化的罗马法所统治的地区,即包塔利斯和马勒维。起草委员会的任务十分清楚,那就是尽可能冷静与理性地对待各种法律渊源,从中进行调和与取舍,以便形成一部可以经受时间考验的民法典。经过不到四个月的时间,法典编纂委员会在康巴塞雷斯起草的三个民法典草案的基础上对不同类型的法律渊源进行了区别化的处理,最终形成了一份新的民法典草案,并提交参事院审议。在审议民法典草案的一百余次会议中,作为最高军政长官的拿破仑至少参加了55次。他大多数时候仅以主持人和倾听者的姿态出现,并不直接参与立法技术层面的讨论,但是在重大的原则问题上,他却相当坚持自己的意见,力争使法典在内容上符合当时法国社会流行的意见,并且使法典在行文上保持简洁和通俗易懂的风格。

尽管法国对统一民法的需求如此迫切,但是当民法典草案提交至法案评议委员会之后,却遭到了意想不到的阻力,因为在法案评议委员会中占据多数席位的老革命派不满于这部法典客观冷静的风格,甚至指出其序言部分包含反动的思想。受其影响,法典草案在立法委员会也未能获得通过。此后,拿破仑通过政治手腕减少法案评议委员会的人数,并且改选掉大部分反对派成员,为草案通过立法程序铺平道路。1803年3月至1804年3月,全部36个民事立法提案先后在法案评议委员会和立法委员会获得通过。1804年3月21日,所有民事立法提案合并在一起,被命名为“法国人的民法典”,后于1807年和1852年两度更名为《拿破仑法典》,1870年之后的正式名称是“民法典”。

### 法国民法典的基本内容

1804年的《法国民法典》搭建起一个前所未有的规范体系。它分为序言和正文两部分,共2281条,全文篇幅12万字,其中正文分为三卷,分别是“人”、“财产”和“取得财产的方法”,卷之下又分为编、章、节、条等次级结构。正文三卷所包含的36编正是经过一年艰苦

卓绝的努力才先后通过的36个单独的立法提案。

民法典序言的标题是“法律公布、效力及其适用的一般规定”,仅包括六个极为简短的条文,主要规定了法律效力的统一性、法无溯及力、属地主义管辖、法官不得无故拒绝审理案件、法官不得在法律之外树立一般规则、不得违背公序良俗等基本原则。

民法典第一卷的标题是“人”,涉及法律主体的地位及其享有的权利。这一卷共分十编,包括第7条至第515条的内容。这一卷中的第8条规定所有法国人都享有民事权利,意味着民法典彻底否定了由身份和地位决定民事权利的有无和多少的封建特权制度,肯定了法律面前人人平等的资产阶级法治原则。

民法典第二卷的标题是“财产及所有权的各种限制”,共分四编,包括第516条至第710条的内容,分别规定财产的分类,所有权、用益权、使用权和居住权,以及役权或地役权等方面的内容。这一卷相当于一部完整的物权法,其中第544条强调,所有权是一种绝对、永久和排他的权利。这意味着,所有权具有绝对无限制的特性,国家必须尊重个人私有财产,即便根据公益的理由征用私人财产,也必须给予所有人以公正和事先的补偿。至于物权之上的负担,这一卷仅规定了对地上的役权及地役权的限制,以及对地下采矿权的限制。

民法典第三卷的标题是“取得财产的各种方法”,共分二十一编,包括第711条至第2281条,是各卷篇幅中最长的一卷,其内容也相对混杂。这一卷的前两编规定了继承与订立遗嘱的制度,取消封建的长子继承制,实行男女平等继承和自由遗嘱制度;第三和第四编是关于债的一般规定,强调契约自由原则;第五编可以算是一部完整的婚姻法,提倡婚姻自由原则,将婚姻视为世俗男女之间一种基于合意的关系;而自第六编以后则依次对买卖、租赁等具体合同,以及优先权、抵押、强制执行、实效等难于归类的杂项作出原则性的规定。

总的来说,《法国民法典》基本体现了“个人最大限度的自由,法律最小限度的干涉”的以个人主义、自由放任主义为特色的早期自由资本主义社会性质的经济关系。它既体现了鲜明的时代性和革命色彩,字里行间闪耀着自然法的精神,也沿袭了传统法律中某些旧的制度,保证法律制度与社会现实之间相互兼容。该部法典的问世,对于法国人而言,再没有任何必要去适用大革命之前的法律来解决当前的问题。它不只是逻辑思想的制度化,而且,犹如英国的普通法,它同样也是经验的结晶。此意义上,这部民法典不仅是法国法律人的灵魂,更是现代社会所有法律人的灵魂。✘

(作者系中国人民大学法学院副教授)



# 智能化是制造业转型升级的必然趋势

——十二届全国人大代表、万丰奥特控股集团董事局主席 陈爱莲



十二届全国人大代表、万丰奥特控股集团董事局主席陈爱莲

2015年，苹果智能手表正式上市，不仅能触摸屏上网，还能接听电话。从大哥大到小灵通、从普通手机到智能手机，与互联网相结合的智能制造，推动了很多传统制造业的更新换代、走向消亡。如果我们的创新思维不与时俱进，用不了多久就会被历史滚滚向前的步伐所淘汰。

同样，从制造生产过程来看，一个工业化与信息化深度融合的产业革命时代正在来临，以人工智能、机器人以及数字化制造为核心的大数据时代正在向我们走来。李克强总理在《政府工作报告》中更是明确指出：“制定‘互联网+’行动计划，实施‘中国制造2025’战略”，为实体经济实施创新驱动战略，提供了历史难得的机遇期。

机会稍纵即逝，我们抓住了就是机遇，抓不住就是挑战。制造企业当中存在不同的声音，认为制造业是“实体经济”，而相应的，互联网就是“虚拟经济”。但我认为，如果说实体经济是一

辆汽车，那么互联网数字经济就是一条高速公路，是推动实体经济快速发展的必备“基础设施”。全球工业经济的未来发展趋势，制造业的终端一定是互联网。

结合企业实际来看，我们万丰奥特控股集团旗下四大产业之一的轮毂产品已经实现了行业细分市场的全球领跑。展望未来，我们如何转型升级？“十三五”规划蓝图已经形成，即加快机器换人，建设行业细分市场全

球最先进的智慧工厂。按照“总体规划、分布实施、滚动发展”的方针，一期生产线先行投资建设，配置工业智能机器人350台；从员工匹配来看，原先需要1500多人，通过机器换人只需要300人；操作员工都为高级技工及专业院校大学生；人均创销售将提高3倍，到300万元以上；人均报酬由当前的7万元提高到15万元以上，处于行业领先水平，与国际接轨。

同时，在设计理念上，遵循“绿色万丰”的经营理念，工厂屋顶装置太阳能，工厂中间全部机器换人，工厂地面天然气供应，仓储上实现互联网物流，工厂四周半空高度建设参观通道，排水口实现“放水养鱼”。良好的工作环境、先进的工艺技术、高效率的工作、高质量的生活待

遇，真正使员工实现“快乐工作、幸福生活”的目标。当前，我们已经引进了国家“千人计划”的美国麻省理工博士团队，共同攻克机器人的核心技术瓶颈。

我相信，机器人就像30年前的个人电脑、20年前的手提电话和15年前的移动互联网，必将走进千家万户！虽然互联网经济的特征之一，就是要进行自我颠覆，但却是我们破茧化蝶的过程！届时我们将创造出一条世界级的智慧工厂，不仅能成为“双美”浙江战略在万丰的一个缩影，而且能真正树立全球行业细分市场的一面旗帜，继续引领行业的发展！



万丰智能机器人



智能工厂







创新  
Chuangxin

唯实  
Weishi

开放  
Kaifang



服务国家国防安全

服务国家经济发展



中国兵器内蒙古第一机械集团有限公司是国家“一五”期间 156 个重点建设项目之一，隶属于中国兵器工业集团，也是内蒙古自治区最大的装备制造企业之一。

公司占地面积 110 平方公里，资产总额 130 多亿元，现有职工 15000 多人。公司拥有国家水平的企业技术中心和院士工作站，形成军民品整机和核心零部件的设计开发、工艺研究和计量检测、试验能力和以车辆传动、悬挂、动辅、大型精密结构件和整机装配等为核心的一整套综合机械制造能力。

经过近 60 年的发展，公司形成以军品、铁路车辆、车辆零部件、石油机械、工程机械等为核心的产品产业格局。成为覆盖包头、北京、天津、太原、侯马、秦皇岛、深圳等全国重点区域的跨地区、股权多元、以军为本、以车为主、军民协调发展的现代化军民结合型车辆制造集团。



中国兵器工业集团 内蒙古第一机械集团有限公司  
NORINCO GROUP INNER MONGOLIA FIRST MACHINERY GROUP CO., LTD.



SPLENDID BAISE

# 锦绣 百色



这里 是一条大河的源头 一个民族的源头  
一位伟大人物军事生涯的起点

广西·百色