

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年11月5日出版
第21期 总第417期

全国人大常委会机关刊物



要 闻:

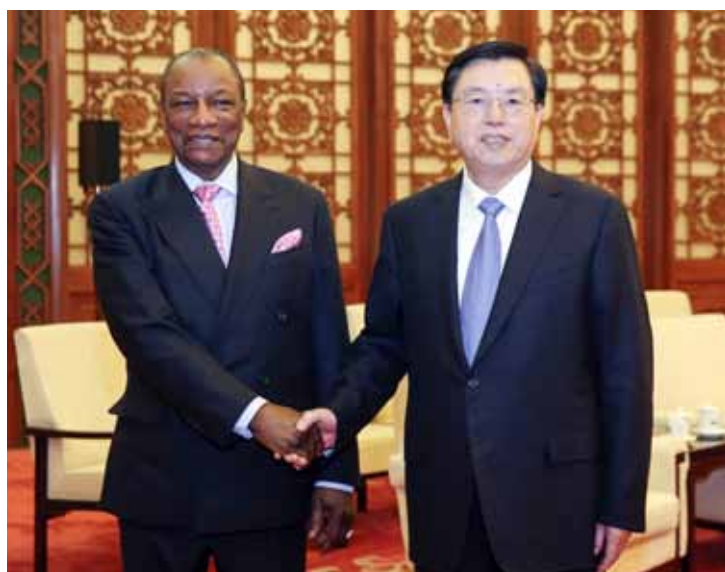
十二届全国人大常委会 第二十四次会议在京举行



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



10月31日，十二届全国人大常委会第二十四次会议在北京举行第一次全体会议。张德江委员长主持。摄影/新华社记者 庞兴雷



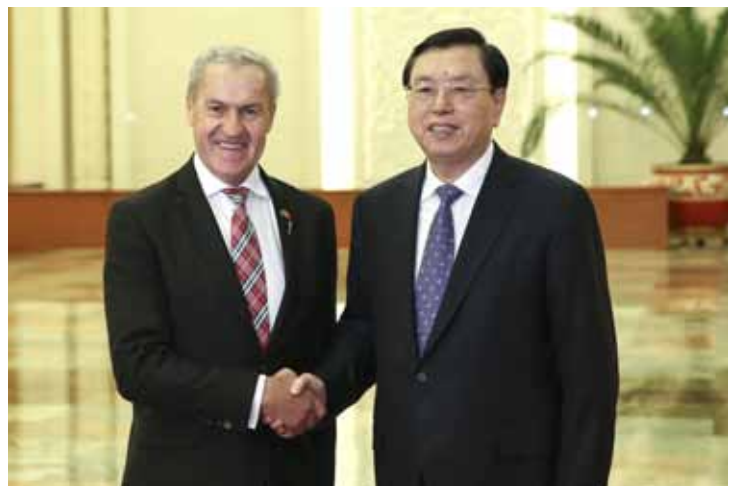
11月2日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见几内亚总统孔戴。摄影/新华社记者 丁林



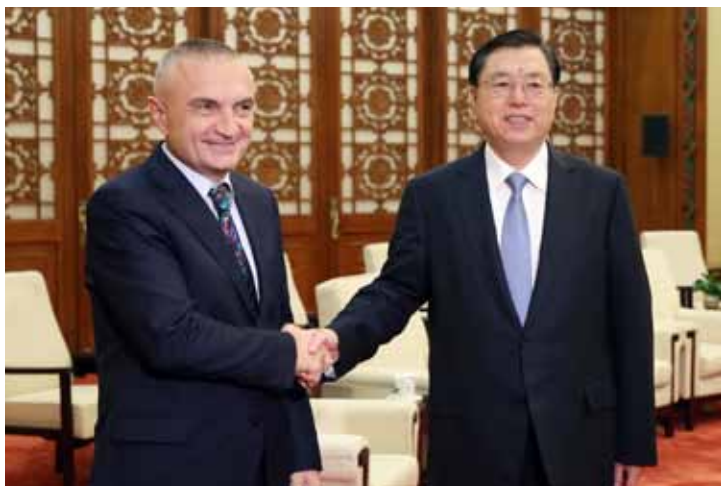
11月1日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见马来西亚总理纳吉布。摄影/新华社记者 李涛



10月31日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见比利时首相米歇尔。摄影/新华社记者 王晔



10月28日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与新西兰议长卡特举行会谈。摄影/新华社记者 庞兴雷



10月20日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见阿尔巴尼亚议长梅塔。摄影/新华社记者 刘卫兵

民法典必须具有鲜明的中国特色

我们究竟需要一部什么样的民法典,这是民法典编纂工作中面临的一个重要问题。它不仅关系到立法工作的总的指导思想和基本思路,同时,也直接决定着民法典的品质和属性。

随着民法总则草案进入二审程序,人们对这一问题的认识也越来越趋于一致。从全国人大常委会两次审议的情况和社会舆论看,业已达成了这样的共识:民法典必须立足于中国的实际,具有鲜明的中国特色,体现中华民族的“精气神”,解决当前中国社会发展中存在的各种现实问题。

编纂民法典应该借鉴世界法治文明成果,对接先进民法文明,取长补短,择善而从。但前提是以我为主,走本土化道路,不照抄照搬。世界上有100多个国家有民法典,各国民法典之间虽然互相借鉴,但并不存在两部完全一样的民法典。单纯从形式上评价一部民法典是否完美,是没有任何实际意义的,关键是要看它是否符合本国实际。外国民法典中有些规定看上去很先进,但由于不符合中国的实际,简单地照抄照搬会引发“水土不服”;而外国民法典中没有的规定,也并不意味着我们不需要。说到底,中国的民法典应该着眼于中国的实际,带有深刻而鲜明的中国烙印,扎根于中国的社会土壤之中。

要具有鲜明的中国特色,民法典必须汲取中华优秀传统文化精华,以中华优秀传统文化打造民法典的思想道德基础。习近平总书记强调,中华优秀传统文化是中华民族突出优势,是我们最深厚的文化软实力。立法的过程,是一种文化选择的过程,是某一个特定的民族文化的价值表达和传输。我们编纂民法典,就是要深入中华法系的精神命脉,弘扬中华优秀传统文化,增强法律的道德底蕴。

当前,我国正处在全面依法治国的关键时期,传统文化正在接受现代法治文明的洗礼。但中华优秀传统文化的根脉未断,基因未变。这些根脉和基因,就蕴含在中国文化的经典中,贯穿在中国古典的法律体系里,反映在老百姓的日常行为及心理结构中,体现在对婚姻家庭的“仁孝观念”、对处理人际关系的“和合原则”、对民商行为的诚信坚守,等等。

法律是民族精神和时代精神的产物。任何一个国家、一个民族都要靠精神来支撑,没有精神支撑的民族,

是难以自立的,也是没有希望的。因此,在两次会议审议民法总则草案的过程中,从全国人大常委会组成人员,到专家学者,再到普通百姓,都一致呼吁:民法典应大力弘扬民族精神和时代精神。社会主义核心价值观是民族精神和时代精神的集中体现,所以,民法典应成为社会主义核心价值观的法律载体,要让社会主义核心价值观渗透到民法典的每一个条款中,成为民法典的灵魂。

民法典既然产生于中国的土壤之中,就必须从中国的实际出发,解决当前中国社会发展中面临的种种问题。所以,像个人信息保护、农村集体经济组织的法人地位、社会服务机构的法人地位、监护制度、限制民事行为能力人的年龄下限标准、未成年人受到性侵害的诉讼时效起算规则等当前我国法治实践中面临的一些重要问题,不仅引起了立法者的高度关注,也成为社会舆论关注的热门话题。

民法典之中国特色不仅体现在内容的设计上,还要体现在对立法技术的运用上。作为一部为老百姓“量身定制”的法律,民法典应该有自身的语言特色,应该让老百姓一看就懂。所以,一些常委会组成人员认为,作为一部与人们切身利益密切相关的法律,民法总则草案在一些法律条文的表述上,应当尽可能通俗易懂,从而让这部法律更容易为人们所理解和掌握。对立法工作者而言,通俗易懂是一种境界,也是一种很高的要求。由于法律语言和大众语言在表述风格上有着天然的差别,两者的转换有时可能会导致语义的“流失”,这就决定了把抽象、深奥有时甚至是艰涩、难懂的法律语言还原成大众能够接受的语言,是一项很复杂的工作,是一个化繁为简、由深到浅的过程,需要高超的技巧。同时,通俗易懂不是对大众语言不加取舍地照搬,也不是对一些虽然约定俗成,但却并不准确的习惯用语的简单移植。它是对大众语言的浓缩、提炼和升华。法律是人类语言的宝典,它应该逻辑严谨、含义明确、表述规范、用词精准,不能似是而非,更不能让人产生歧义。因此,民法典在追求通俗易懂的同时,必须坚守其固有的品质,而不能单纯为了追求通俗化,放弃准确性,降低技术标准。

汪飏



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21期
11月5日出版
总第417期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 王博勋
美 术 编 辑 刘 磊

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X
国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

要 闻

04 十二届全国人大常委会第二十四次会议在京举行

总编絮语

01 民法典必须具有鲜明的中国特色/汪铁民

专 稿

06 为和谐劳动关系构建注入法治新动力/张鸣起
10 促进不同文化和文明真诚对话、互学互鉴、合作共赢/李慎明
13 中国如何为全球经济增长提供动力?/蔡 昉
14 国企改革的中国探索/邵 宁
16 探索养老服务供给侧改革的可行路径/饶戈平

本期策划

19 修法助力中小企业成长/李小健
21 为中小企业发展创造有利的法制环境
——访全国人大财经委副主任委员乌日图/李小健
24 中小企业促进法修订草案引热议/李小健

特别关注

26 测绘法颁布24年:与日常生活越来越紧密/于 浩 王瑜婷
28 凝聚法治共识 保障改革发展/庠热西·买合苏提
31 测绘法大修:推进地理信息规范监管和广泛应用/于 浩

立法经纬

33 立法为核能拧紧“安全闸”
——访全国人大环资委副主任委员张云川/张维炜
35 谱写依法治核新篇章/汪 劲
37 中国核安全的立法轨迹/张维炜

言 论

38 在民法总则中明确集体经济组织的特殊法人地位/韩 俊
40 民法典的编纂应以解决中国的实际问题为导向/甘藏春



10月31日,十二届全国人大常委会第二十四次会议在北京开幕,全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/中新社记者 盛佳鹏

- 41 因应发展以引领深化改革,保障权利以维护人民利益/李培林
- 43 民法总则应有效地适应经济社会发展和全面改革要求/杜德印
- 44 精心组织 统一思想 确保民法总则顺利出台/肖怀远
- 45 民主立法可以有效保障科学立法/于世平
- 47 发挥民法总则统领作用 构建公平和睦社会秩序/伍枝勤
- 48 民法总则草案是完善民事法律制度的关键/贾春梅

地方

- 云南 50 云南省人大:将每年听取审议省政府环境状况报告/朱 珠
- 山西 52 山西省人大:专题询问脱贫攻坚、请来农民旁听
/张拯瑜 朱占春 阎晓峰

泛读

- 史话 54 河堤上的腐败:乾嘉年间河务“全员贪污”/贾国静



请扫码关注“西交民巷23号”

封面图片摄影/中新社记者 盛佳鹏

中央国家机关举报网站: zygjg.12388.gov.cn

十二届全国人大常委会第二十四次会议在京举行

2016年10月31日,十二届全国人大常委会第二十四次会议在北京开幕。预计为期八天的会议将继续审议网络安全法草案、民法总则草案等,首次审议中小企业促进法修订草案、核安全法草案等,并对促进科技成果转化法、环境保护法执法检查报告等进行审议。

十二届全国人大常委会第二十四次会议举行第一次全体会议 张德江委员长主持

十二届全国人大常委会第二十四次会议10月31日上午举行第一次全体会议。张德江委员长主持。

会议听取了全国人大法律委员会副主任委员张海阳作的关于网络安全法草案审议结果的报告;法律委员会副主任委员李连宁作的关于民办教育促进法修正案草案审议结果的报告、关于电影产业促进法草案审议结果的报告;法律委员会副主任委员安建作的关于海洋环境保护法修正案草案审议结果的报告。法律委员会建议上述草案经本次常委会会议审议通过。

会议听取了全国人大法律委员会副主任委员谢经荣作的关于公共文化服务保障法草案修改情况的汇报。草案二审稿对公共文化设施的范围、使用、免费或优惠开放等作出了修改完善。

会议听取了全国人大法律委员会副主任委员李适时作的关于民法总则草案修改情况的汇报。草案二审稿进一步修改完善了监护制度,明确了农村集体经济组织的法人地位,完善了法人制度,强化了对个人信息的保护,规定了未成年人受到性侵害的诉讼时效起算的特别规则。

会议听取了全国人大法律委员会副主任委员张鸣起作的关于红十字会法修订草案修改情况的汇报。草案二审稿进一步明确明确了红十字会的职责,加大了社会监督的力度,增加了相应的法律责任。

为改善中小企业经营环境,保障中小企业公平参与市场竞争,推动其创业创新,扩大城乡就业,全国人大财政经济委员会提出了关于提请审议中小企业促进法修订草案的议案。全国人大财经委副主任委员乌日图就修改的必要性和修订草案的主要内容等作了说明。

为安全利用核能,保证核设施、核材料安全,预防与应对核事故,保护从业人员和公众的安全与健康,保护环境,全国人大环境与资源保护委员会提出了关于提请审议核安全法草案的议案。全国人大环资委副主任委员张云川就立法的必要



10月31日,十二届全国人大常委会第二十四次会议在北京开幕,全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/中新社记者 盛佳鹏

性和草案的主要内容等作了说明。

为加强测绘管理,促进测绘事业发展,国务院提出了关于提请审议测绘法修订草案的议案。受国务院委托,国土资源部副部长张德霖作了说明。

为依法推进行政审批制度改革和政府职能转变,提高审批效率,国务院提出了关于提请审议对外贸易法等12部法律的修正案草案的议案。受国务院委托,国务院法制办公室主任宋大涵作了说明。

受国务院委托,外交部副部长刘振民分别就关于提请审议批准《中华人民共和国和塔吉克斯坦共和国引渡条约》的议案和关于提请审议批准《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国关于刑事司法协助的条约》的议案作了说明。

会议听取了财政部副部长刘昆受国务院委托作的关于提请审议2016年中央预算调整方案草案议案的说明,听取了全国人大财政经济委员会副主任委员廖晓军作的关于该议案审查结果的报告。

会议审议了张德江委员长访问以色列、巴勒斯坦、芬兰、法国四国情况的书面报告。

会议还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作的关于个别代表的代表资格的报告。

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

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

十二届全国人大常委会第二十四次会议举行分组会议，审议关于修改民办教育促进法的决定草案等 张德江委员长参加审议

10月31日下午，十二届全国人大常委会第二十四次会议举行分组会议，审议网络安全法草案和电影产业促进法草案。

11月1日上午，会议举行分组会，审议关于修改民办教育促进法的决定草案、关于修改海洋环境保护法的决定草案、对外贸易法等12部法律的修正案草案。张德江委员长参加分组审议。当天下午，会议举行分组会，分组审议公共文化服务保障法草案和红十字会法修订草案。

11月1日上午，会议举行分组会，审议民法总则草案，国际条约，2016年中央预算调整方案草案，全国人大财政经济委员会关于《国务院关于提请审议2016年中央预算调整方案(草案)的议案》的审查结果报告，张德江委员长访问以色列、巴勒斯坦、芬兰、法国四国情况的书面报告，关于个别代表的代表资格的报告。

十二届全国人大常委会第二十四次会议举行第二次全体会议 张德江委员长出席

十二届全国人大常委会第二十四次会议11月2日下午在北京人民大会堂举行第二次全体会议。张德江委员长出席。

吉炳轩副委员长主持会议。

会议听取了全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨作的关于检查促进科技成果转化法实施情况的报告。

会议听取了全国人大常委会副委员长沈跃跃作的关于检查环境保护法实施情况的报告。

十二届全国人大四次会议期间，全国人大代表共提出462件议案，大会主席团将这些议案分别交由全国人大有关专门委员会审议，由专门委员会向全国人大常委会提出议案审议结果的报告。有关专门委员会把审议代表议案与服务党和国家工作大局紧密结合起来，完善代表议案审议工作机制，扩大代表对议案审议工作的参与，对代表议案逐件审议。十二届全国人大常委会第二十四次会议听取了全国人大内务司法委员会副主任委员王胜明、全国人大财政经济委员会副主任委员乌日图、全国人大外事委员会主任委员傅莹、全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟分别作的关于十二届全国人大四次会议主席团交付该委员会审议的代表提出的议案审议结果的报告。

会议还审议了有关任免案。

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

国务委员郭声琨，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，部分全国人大代表等列席会议。



11月4日，十二届全国人大常委会第二十四次会议在北京人民大会堂举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查环境保护法实施情况的报告进行专题询问。全国人大常委会委员长张德江出席。摄影 / 中新社记者 盛佳鹏

十二届全国人大常委会第二十四次会议举行分组会议，审议中小企业促进法修订草案等

11月3日上午，十二届全国人大常委会第二十四次会议举行分组会议，审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国促进科技成果转化法》实施情况的报告、全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国环境保护法》实施情况的报告。当天下午，会议举行分组会，审议中小企业促进法修订草案、任免案。

十二届全国人大常委会第二十四次会议举行联组会议，审议并专题询问环境保护法执法检查报告 张德江委员长出席

十二届全国人大常委会第二十四次会议11月4日上午在人民大会堂举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查环境保护法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长出席。

陈昌智副委员长主持会议。国务委员王勇和国务院有关部门负责人到会应询。

环境保护部部长陈吉宁、农业部副部长张桃林、发展改革委主任徐绍史、财政部副部长刘昆、国土资源部部长姜大明、住房城乡建设部部长陈政高等先后回答了相关询问。

审议和询问中，问答双方就法律实施中的关键问题和主要矛盾深入交流，共同探讨解决问题的对策，充分体现了监督与支持的统一。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、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、张宝文、陈竺出席会议。

11月4日下午，十二届全国人大常委会第二十四次会议举行分组会议，审议测绘法修订草案。

（综合新华社电。）

为和谐劳动关系构建注入法治新动力

文 / 张鸣起



全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员张鸣起。图 / 视觉中国

我国经济发展进入新常态后,受经济增长速度放缓、产业结构转型升级、化解过剩产能任务加重、部分产业受到较大冲击等因素的影响,劳动关系领域出现了一些新的变化,呈现出一些新的特点,发展和谐劳动关系面临不少新问题和挑战。应当讲,在劳动关系运行遇到新情况的当下,我们更需要发展和谐劳动关系,为企业创新发展奠定有利基础。

企业是创新发展的重要主体,创新发展是企业成长壮大的不竭动力。要想推动和谐劳动关系法治化,必须依法构建和发展和谐劳动关系,深刻认识和高度重视当前和谐劳动关系发展中的鲜明特点和严峻挑战,从而培育发展新动力,激发创新创业活力。

党的十八届五中全会和“十三五”规划纲要都强调要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,指出必须把发展基点放在创新上,培育发展新动力,激发创新创业活力。企业是创新发展的重要主体,企业创新发展包括技术、管理等多个方面的内容,其中,和谐劳动关系

是创新发展的重要基础和内容。

依法构建和发展和谐劳动关系,是企业创新发展的重要内容与基础

劳动关系是生产关系的重要组成部分,是最基本、最重要的社会关系。劳动关系是否和谐,事关企业及广大职工的切身利益,事关经济发展与社会和谐。

世界各国多把劳动关系及其表现作为衡量社会是否和谐的晴雨表。我国自20世纪90年代中叶实行社会主义市场经济体制后,构建中国特色和谐劳动关系,便成为建设社会主义和谐社会的重要基础,成为经济持续健康发展的重

要保证,成为企业健康可持续发展的重要基础和保障。

实践证明,劳动关系稳定和谐的企业,能有效吸引劳动者,赢得劳动者的内心认同,并激发劳动者的归属感、责任感和创新精神,这是企业健康有序发展的重要保证。从长远看,没有和谐稳定的劳动关系,企业就很难在市场经济的大潮中不断发展壮大。这方面,我们既有成功的经验,也有深刻的教训。因此,可以说,企业要创新发展,要保持并提高竞争力,要获得持久的发展动力,就必须着力构建和谐劳动关系。

我国建立社会主义市场经济体制后,劳动关系的建立、有序运行主要是依靠以劳动法为骨干,以劳动合同法、劳动争议调解仲裁法、就业促进法等为支撑的劳动法律体系来规范和保障的。长期以来,我国劳动关系总体呈现平稳和谐的态势,企业运行中产生的一些劳动关系矛盾,包括集体劳动争议的激烈矛盾基本都在法治框架内得以调处。

总体平稳、和谐稳定的劳动关系较好地适应了企业健康发展的需要,有力地促进和保障了经济的持续发展。

我国经济发展进入新常态后,受经济增长速度放缓、产业结构转型升级、化解过剩产能任务加重、部分产业受到较大冲击等因素的影响,劳动关系领域出现了一些新的变化,呈现出一些新的特点,发展和谐劳动关系面临不少新问题和挑战。应当讲,在劳动关系运行遇到新情况的当下,我们更需要发展和谐劳动关系,为企业创新发展奠定有利基础。

构建和谐劳动关系要解决的问题、需采取的举措很多,关键是推进和谐劳动关系法治化。

深刻认识和高度重视当前和谐劳动关系发展中的鲜明特点和严峻挑战

推进和谐劳动关系法治化,应当坚持问题导向。当前,在劳动关系领域,如下问题应引起重视。

1. 劳动关系主体多元化、复杂化程度增高。

一是处理好农民工问题成为构建和谐劳动关系的重中之重。2015年,全国农民工数量达到27747万人,占城镇就业人员40410万人的68.66%,农民工已成为我国工人队伍的主要力量。农民工主要在非国有的中小企业中就业,中小企业吸纳的就业人数已占城镇就业人数的70%以上,大量中小企业的劳动关系稳定性、和谐程度相对较低。加之农民工自身存在的就业稳定性差、工资低、社会保障程度较低等特点,当前农民工与城镇职工存在的同工不同酬、同工不同权现象表现得更加突出。

农民工劳动保障权益受侵害现象也比较普遍,个别中小企业甚至将拖欠农民工工资和使用政府垫付工资基金作为解决融资难的手段。总体上看,对农民工劳动权益的保护仍然比较薄弱,农民工已成为遭遇劳动违法行为侵害和劳动争议风险的最主要人群。近年来发生的劳动争议,包括集体劳动争议和集体停工事件,主要是发生在农民工群体中或因农民工群体合法权益受损而引起的。因此,如何依法处理好农民工的问题,已经成为我国劳动关系和谐发展的重大课题。

二是劳动力供求关系开始发生变化,劳动力供给呈现出总体过剩与结构性短缺并存的态势。长期以来,我国一直存在劳动力资源相对过剩和资本资源相对短缺的问题,造成我国劳动力市场长期呈现“强资本、弱劳动”的状态。这种“强资本、弱劳动”的国情直接间接地影响制约了我国劳动相关法律法规和政策的制定。我国劳动年龄段人口自2012年起出现绝对数连续下降,测算预计在“十三五”时期,将比下降前每年减少1000万左右。这是一个深层的、带有

根本意义的变化,它必将深深地影响到劳动关系主体间的力量对比。当然,一般情况下,劳动力市场供求关系的变化约滞后劳动年龄人口供给变化五年左右,加上经济增速下行及产业结构调整对就业的影响等原因,当前劳动力市场“强资本、弱劳动”格局仅出现动摇、变化迹象,但这也需要我们高度重视。按照劳动适龄人数下降的幅度,在可以预见的将来,人们便会看到,我国劳动力市场会出现劳动力供给总体短缺与结构性过剩并存态势,进而影响用工。

三是新行业、新业态快速发展,使企业用工管理和劳动者的劳动形态产生深刻变化。

随着互联网等新经济的蓬勃发展,一些非规则用工形式大量出现。这些非规则用工大多未纳入劳动法律调整,特别是互联网企业的用工管理和劳动者的劳动形态发生了深刻变化,企业用工碎片化、工作场所虚拟化,直接冲击着传统方式的和谐劳动关系构建,甚至对和谐劳动关系的认识也形成挑战。

2. 平衡劳动关系运行的基本协调机制还不能适应需求。

劳动合同制度、集体协商制度、三方机制是构建和谐劳动关系的三项基本制度。目前,这三项制度建设都还存在很大差距,严重制约了制度功能的发挥。

一是劳动合同签订率规范度较低。劳动合同规范程度和签订率是和谐劳动关系的标准之一。当前一些使用农民工较多的劳动密集型的中小企业,书面劳动合同签订率相对较低。2015年国家统计局在某地的调查表明,逾五成农民工未与用人单位签订劳动合同。劳动合同签订还存在不规范甚至违法情况。不规范、无书面合同成了争议隐患,处理起来有很大难度。

二是集体协商的效能未得到应有的发挥。目前,全国签订集体合同254.7万份,覆盖企业691.0万家,覆盖职工29540.6万人,占规模以上企业数的80%以上。但集体协商机制还不够健全,在维护劳动关系和谐稳定上的重要

作用还远没有发挥出来。一些经过工会与企业工资集体协商形成集体合同的企业,因工人要求增加工资而导致集体停工事件的多有发生,从侧面说明了这一点。最近社会上热议的“工资上涨造成企业负担过重”,而一线工人又抱怨物价高、工资低的事例也从一个侧面说明我们的工资集体协商作用在多数企业未体现出来。

三是协调劳动关系三方机制在一些地方存在虚化问题。据工会统计,目前各级地方及产业工会参与建立的协调劳动关系三方机制已达两万多个,但多数三方机制在具体运作中,没有做到经常性沟通与协商,未能在共同解决有关劳动关系重大问题上发挥实质性作用。

一些停工事件发生后,多由地方启动维稳机制来处置,常常是事态平息了,问题依然存在,最终还要企业与职工代表通过协商来解决,既浪费行政资源又致使有的劳动关系矛盾演变成劳政矛盾。这样的事例在一些地方比较普遍。

3. 劳动争议数量仍在高位徘徊,处理难度加大。

当前,我国正处于经济转轨和社会转型时期,劳动关系矛盾已进入凸显期和多发期,由其引发的劳动争议特别是集体劳动争议发生的熔点低、爆发快、影响广。总的看,较长一段时间内,劳动争议特别是集体劳动争议多发将成为劳动关系领域一个突出现象,甚至成为影响我国发展和稳定的突出问题。

受长期以来低成本、粗放型经济发展模式影响,劳动关系领域的矛盾积累较多。在普通劳动者自我维权意识日益增强和获取信息更加便捷的情况下,社会保险方面欠账多、工资正常增长机制不够健全、收入分配方式有失公平透明等问题极易凸显出来,产生集体争议,甚至激化成集体停工事件。2015年,各级劳动争议调解组织共受理劳动争议36.3万件。一方面,劳动者的诉求内容越来越具体,诉求范围越来越大;另一方面,集体性争议和集体维权现象越来越



2016年11月4日,重庆市技术工人在自动成车流水生产线组装摩托车。图/视觉中国

越多,有些地方集体停工等类型的群体性事件时有发生。相对而言,群体性事件的处理难度更大,对劳动关系的冲击也更大,加之一些维权组织的介入,使得矛盾更加复杂。

4. 劳动法律实施仍然是法治各环节中最薄弱一环。

我国劳动法律体系虽然不够健全,但在劳动关系建立、运行和出现争议进行救济等各环节已基本实现有法可依。当前最主要的问题是法律未得到有效实施。

一是一些企业规避法律规定,甚至公然违法用工的现象多有存在。二是劳动执法环境亟须改善。部分地方政府片面注重GDP增长和企业发展,忽视劳动者合法利益诉求,影响了劳动关系和谐发展。三是劳动执法刚性不足,缺乏权威。相对于其他法律,劳动法律规定过于原则,可操作性不强,处罚标准较低,劳动保障监察力量不足,劳动执法手段过软,企业违法成本很低,难以起到应有的惩戒作用,损害了劳动法律的尊严和权威。

5. 现行的调处机制难以适应当前劳动争议高发的状况,劳动争议调处机制有待改革创新。

一是复杂的劳动争议处理程序增加了当事人的负担,导致劳动争议案件

处理周期长、成本高、效率低。相对于一般民事案件“或裁或审”“各自终局”的处理体制,现行劳动争议处理实行的“仲裁前置”“一裁两审”制度过于繁复,工伤赔偿争议处理程序则更为复杂。如果当事一方不配合,全部走完程序要一年多。仲裁机构、法院对同一案件重复取证、重复审查,在很大程度上造成了资源浪费和法律适用不统一。

二是劳动争议仲裁机构对大多数劳动争议无终局处理权,仲裁实际上变为劳动争议处理的“中间环节”,劳动争议仲裁制度简便、灵活、快捷的特有优势难以发挥,权威性被削弱。即使是特定案件劳动争议“一裁终局”制度,也因适用范围狭窄限制了进入终局裁决的劳动争议案件数量,且对仲裁裁决职工可以起诉、用人单位可以申请撤销的有关规定限制了裁决终局的效力,造成该制度没有发挥应有的积极作用。

三是不区分权利争议和利益争议,大量本应由劳动保障监察部门查处的不签订劳动合同、拖欠工资、不缴社会保险费等一般违法行为,未经查处而进入劳动争议处理程序,大大加重了仲裁和诉讼的压力。

上述五方面情况有的是近年产生的,有的是长期存在,近年来程度加重。新

时期对和谐劳动关系的要求增高,使问题凸显出来,推进和谐劳动关系法治化必须重视并提出新对策来处理好这些问题。

推进和谐劳动关系法治化 应重点解决的问题

推进和谐劳动关系法治化,首先要明确目标和基本要求。“十三五”时期,在“四个全面”战略布局大背景下,我们应当以五大发展理念为指导,坚持共建共享的原则。统筹处理好促进企业发展和维护职工权益的关系,调动劳动关系双方主体的积极性、主动性,推动企业和劳动者协商共事、机制共建、效益共创、利益共享,依法构建规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的中国特色劳动关系,将劳动关系的建立、运行、监督、调处的全过程纳入法治轨道。在这个总的要求下,当下要从几方面着手:

1. 劳动关系双方应强化法治意识,提高对新时期构建和谐劳动关系重要性的认识,共同维护劳动关系的和谐稳定。

一是企业应把劳动者作为维系企业生存发展的利益共同体,作为企业保持和增强竞争力的重要资源,积极承担企业社会责任,真诚善待员工,保障其合法权益,尊重其发展权利。

二是劳动者要不断提高自身素质,依法理性表达诉求,维护自身合法权益。依法参加和组建工会,用组织的力量来实现劳资利益平衡。

三是工会组织应更多运用法治思维和法治方式,积极主动地履行维权职责。

2. 立法方面应进一步完善我国的劳动法律体系。

2006年以来,我国劳动立法步伐明显加快,多部劳动法律法规先后出台,劳动法制建设取得全方位的进展。但我国的劳动法律体系仍有不少缺项和薄弱环节,特别是劳动基准、集体协商、企业民主管理、劳动保障监察等方面的立法还存在层级低、效力弱等问题。比如,我国尚未制定劳动基准法和集体协商法,相关规定散见于劳动法或劳动合同法中,

既不完善,操作性也差。再如现行的劳动法和劳动争议调解仲裁法也应与时俱进,进行修改。这就迫切要求加强劳动法制建设,有针对性地推进有关方面法律法规的制定,促进劳动法律体系不断完善,为构建和发展中国特色和谐劳动关系奠定坚实的法律基础。

3. 行政执法方面应进一步加大劳动保障监察执法力度。

应当适应和谐劳动关系构建、发展的要求,完善劳动保障监察制度,充分发挥各级政府尤其是劳动保障监察部门在劳动监察执法中的积极、主导作用,变被动执法为主动执法。增加劳动监察人员数量,强化劳动保障监察部门执法手段和执法力量,调动监察人员的积极性,明确劳动监察人员的职责,加大劳动保障监察的力度,快速有效查处劳动保障违法行为。应当加大对劳动关系领域重大事件网络舆情的监管力度,做好预防预警工作。通过网络舆情监测平台,密切关注有关事件的舆情动态,及时发现并处置企业劳动关系方面的苗头性问题。发现虚假舆情要联系网监部门及时删帖,恶意炒作要通报公安、网监等部门查处和追究责任。

4. 制度建设方面应进一步健全劳动关系基本协调机制。

一是充分发挥集体协商作用,补齐短板。以工资集体协商为例,我国企业工资调整坚持“市场机制调节、企业自主分配、平等协商确定、政府监督指导”的原则。在这四个方面中,平等协商是短板。应当加强集体协商能力建设,运用法治思维和法治方式推进集体协商,提高协商层次,扩大协商范围,强化协商实效,充分发挥集体协商在劳动关系协调平稳运行中的重要作用。

二是进一步加强企业民主管理。提升法律效力,提高企业民主管理的规范化程度。特别是对非国有中小企业民主管理制度应予以明确规范,落实劳动者的知情权、参与权、表达权、监督权。

三是进一步坐实协调劳动关系三



2015年12月15日,82名劳动争议案件中的胜诉方(劳动者),在江苏省南京市鼓楼区人民法院喜领执行到位的工资款20余万元。图/视觉中国

方机制。建议各级三方机制抓住相应层级和范围劳动关系领域的突出问题以及职工关注的热点问题展开协商,重点研究解决劳动关系方面带有全局性、倾向性的重大问题,增强三方机制的实效性,将劳动关系矛盾、集体停工事件等化解在企业、解决在劳动关系领域。

5. 司法方面应进一步完善劳动争议处理制度。

应当做好顶层设计,在完善劳动保障监察制度的基础上,建立及时、高效、便捷的劳动争议处理制度,促进劳动争议及时公正解决,以构建和谐劳动关系。

一是建立“或裁或审”、各自终局制度。赋予当事人选择仲裁或诉讼的权利,缩短周期、降低成本、提高效率。

二是借助社会力量完善劳动争议调解制度。大力推动规模以上企业建立由律师、专家、学者参与、企业内相关单位人员组成的劳动争议协商调解制度。改变层层设立的调解机构设置,集中建立更高质量的一元调解组织。积极探索建立专业性、权威性的区域性劳动争议第三方调解制度,政府全额出资购买服务,聘请律师、专家、学者担任调解员,确保调解委员会独立、公正、专业的第三方地位,强化调解协议效力,努力提高劳动争议调解的社会公信力。

三是在发展劳动争议仲裁的社会化和专业性上多做文章。劳动争议仲裁要逐步增强社会化和专业性,提升公信力。探索建立劳动诉讼法庭,逐步改变用民事诉讼规律裁处劳动案件的做法。探索建立仲裁员名录,逐步增加专家、律师等专业人员作为兼职仲裁员。仲裁机构主要负责培训、考核、管理仲裁员,组建仲裁庭和监督仲裁庭等职责,仲裁裁决更多依据双方约定,仲裁程序更加简便快捷。

6. 注重守法方面应增强企业守法观念和依法用工意识。

企业应重视并严格执行劳动法律体系、社保法律规定,依法办企业,诚信搞经营,依法处理劳动争议纠纷。

同时,应加大对劳动者的法律服务力度,持续开展普法宣传,引导和帮助广大劳动者依法理性维权。解决劳动者缺乏依法维权意识、信关系不信法治、信老乡不信法律、走极端不走法定程序等问题。应认真贯彻党中央、国务院关于构建和谐劳动关系的意见,继续广泛开展和谐企业、和谐园区创建活动和职工、企业“双爱双评”活动,为推进和谐劳动关系法治化营造有利环境。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员、中国法学会副会长)

促进不同文化和文明 真诚对话、互学互鉴、合作共赢

文 / 李慎明



全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员李慎明。图/视觉中国

习近平总书记在多个场合多次论述了世界各国要加强真诚对话、互学互鉴、合作共赢,让世界和世界各国人民都好的相关精神与要旨。在庆祝中国共产党成立95周年大会上,习近平总书记明确指出:“今天的人类比以往任何时候都更有条件共同朝着和平与发展的目标迈进。中国主张各国人民同心协力,变压力为动力,化危机为生机,以合作取代对抗,以共赢取代独占。什么样的国际秩序和全球治理体系对世界好、对世界各国人民好,要由各国人民商量,不能由一家说了算,不能由少数人说了算。”

世界各国要加强真诚对话、互学互鉴、合作共赢,让世界和世界各国人民都好的思想,既来源于马克思主义和联合

国宪章的宗旨,孕育于中国共产党领导人民翻身求解放的革命文化和中国特色社会主义文化,同时也深深植根于五千多年来文明发展中孕育的中华优秀传统文化,积淀着中华民族最深层的精神追求,代表着中华民族独特的精神标识。要建立“真诚对话、互学互鉴、合作共赢,让世界和世界各国人民都好”的国际秩序和全球治理体系需要做到以下五点。

承认世界文化和文明的多样性

习近平总书记指出:“人类在漫长的历史长河中,创造和发展了多姿多彩的文明。从

茹毛饮血到田园农耕,从工业革命到信息社会,构成了波澜壮阔的文明图谱,书写了激荡人心的文明华章。”在浩瀚无比的宇宙,在我们这颗小小的星球上,有幸具备各种纷繁复杂之条件并诞生了万物之灵——人类。在特定的地质、地理、种族、经济、政治、文化等诸多条件下,又产生了各种文化和文明。世界上各种文化和文明,是各国人民以及不同民族世代代、辛辛苦苦建立并传承下来的,是全人类共有的不可多得的财富,我们都应该十分珍惜。

然而,在当今世界,文化和文明的多样性受到了严峻挑战。20世纪90年代冷战结束后,出现了人类历史上少有的美国“一国独大”的格局。以这个“独

大”的强国为主导、以新科技革命相伴随的经济全球化,极大地推动着国际垄断资本在全球的迅猛扩张,从而使越来越多的国家、民族、地区和人口被吸纳到这个以“独大”强国为中心的世界经济体系中。当今世界的经济全球化决非仅仅是一个纯粹的经济过程,它同时又是一个通过经济扩张推行霸权强国文化价值观念和政治理念的过程。以国际垄断资本为主导的经济全球化,其本质是经济上的单边主义。与此相匹配,他们也在竭力推动其主导的政治全球化和文化全球化,亦即政治上的单边主义和文化上的单边主义。文化单边主义的突出代表就是所谓的“文明冲突论”和“历史终结论”。“文明冲突论”为人类未来勾勒了一幅充满冲突、争斗乃至战争的动荡不安的图景。其潜在逻辑是:世界文化和文明多样性所需要的和平共存的土壤并不存在,弱势文化和文明只能接受被淘汰的命运。“历史终结论”则说得更为直接:世界文化和文明的多样性是一个完全不需要讨论的问题,帝国即单边主义的文化 and 文明已经一统天下,历史到此终结。

提倡尊重和维护不同的文化和文明,不能回避在这方面的不平等现状。经济全球化使各个国家、各个民族接触并了解世界上不同的优秀文化,这对经济全球化的健康发展无疑具有十分积极的意义。但是,极少数西方强国大搞“文化霸权主义”,造成各个国家、各个民族与少数西方强国的文化交流存在严重失衡,严重侵蚀着世界文化和文明的多样性。比如,在当今全球信息流动中,90%

以上的新闻被以美国为首的西方控制；在全球互联网服务器的内存中，美国提供的一般信息占80%，服务信息占95%，而中文信息只有4%；美国的影视和音像产品等所谓文化产品的产值已经超过航天航空业，成为第一大出口产品。世界不同文化、文明对话和交流的严重不对称性使得全球文化产品趋于标准化和单一化，同时也导致西方文化中颓废、肮脏的东西在一些第三世界国家泛滥，使其本土优秀文化传统和“文化基因”出现萎缩消亡的现象。与物种基因单一化导致整个物种退化相类似，这会使全人类文化和文明的创造力逐渐衰竭。

以个别强国为主导的国际垄断资本主义的生产关系在全球范围内的扩张，必然且已经在全球范围内产生并加剧这样一个基本的经济现象：富国、富人愈来愈富，穷国、穷人愈来愈穷，乃至部分发达国家和部分富人也开始变穷。这就使得穷国、穷人，甚至是部分发达国家和部分富人的经济权益受到侵害，政治、文化等诸多权益也遭到渐进剥蚀。有作用力，就必然有反作用力；作用力越大，反作用力也就越大。这既是一个最基本的物理现象和规律，又是一个最基本的社会现象和规律。就连欧洲的许多政治家和学者，也都对个别超级大国强行推行自己的文化和价值观念极为不满，法国、德国和加拿大等国舆论界就兴起了抵制个别超级大国“文化入侵”的浪潮。前些年，联合国以压倒性多数票决通过由法国和加拿大倡议的《文化多样性公约》，就是反作用于文化单边主义的一个很好的例证。

尊重和维护各国自主选择 社会制度和发展道路的权利

习近平总书记指出：“一个国家的发展道路不合适，只有这个国家的人民才最有发言权”；“我们主张，各国和各国人民应该共同享受尊严。要坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国人民自主选择发展道路的权利，反对干涉别国内政，维护国际公平正义。”

社会制度和发展道路是一个国家文化、文明的核心和本质所在，是这个国家其他文化和文明形式所依附的本体和灵魂所系。一种文化和文明一旦失去了作为其母体所系的生产和生活方式，失去其适合本国国情的基本经济制度和政治制度，那么，无论怎样对其进行提倡甚至斥巨资去保护，这种文化和文明都会从根本上失去其蓬勃的生机与活力，在本质上成为人类历史博物馆中展示的标本，或者成为受资本逻辑支配的现代旅游业、娱乐业的景点，成为聊供强国和富人奢侈消遣的后花园。因此，尊重和维护文明多样性，必须尊重和维护基本经济制度与发展道路的多样性和政治的多极化，反对经济上的单边主义和政治上的单边主义。

政治上的单边主义无视世界各国历史传统、民族关系和社会环境的多样性与复杂性，粗暴干涉别国内政，甚至为了自身利益任意发动战争。这是对当今世界和平与发展的最大威胁，也是对文明多样性的最大威胁。历史发展证明，缺少经济和政治多样性，文化和文明多样性就无法单独存在。世界文化和文明的多样性发展，最终要依赖于世界经济和政治的多样性发展。

坚持和维护不同文化 和文明间的平等对话

习近平总书记指出：“文明是平等的，人类文明因平等才有交流互鉴的前提。”世界是丰富多彩的，每个国家和民族都有自己的文化传统和发展模式。世界上各个国家、各个民族都为共同构建几千年的人类文明作出了自己的贡献。承载文化和文明的国家与民族有大有小，各种文化和文明的发展有先有后，但决无优劣高下之别，都应获得平等的尊重和人类共同的保护。坚持和维护不同文化和文明间平等对话的权利，不仅从根本上彻底否定了各种文化和文明间的冲突是不可避免的观点，而且也是维护世界和平发展的根本途径之一。要加强不同文明的对话和交流，在竞争比较中

取长补短，在求同存异中共同发展，努力消除相互的疑虑和隔阂，使人类更加和睦，让世界更加丰富多彩。

要真正做到平等对话，关键是强国、大国的态度。中国是一个多民族的国家。“以和为贵”“亲仁善邻”“协和万邦”的友好相处、互助平等的精神，既是中国人民自古以来处理人际关系和民族关系的基本价值取向，同时也是中国人民处理国与国关系的基本原则。中国是举世闻名的文明古国，对外交往源远流长。两千多年前，老子认为“大者宜为下”，“大国者下流，天下之交，天下之牝”。就是说大国尤其应谦下，如果大国像居于江河的下流那样谦下、开阔、平和，天下就很容易交融、和谐，人类就容易和平相处。老子的这一思想，可能是中国最早的对大国霸权主义的思想萌芽。

能否善待他国，不仅是衡量一个国家和民族文化与文明的标尺，还是一个国家文化和文明能否长盛不衰的决定性条件之一。历览人类历史文明的兴衰更替，可以清楚地看到，一种文明在兴起之后，若对其他文化和文明平等相待，并积极学习借鉴，这种文化和文明往往会不断得到发扬光大；若企图侵蚀甚至用强力铲除其他国家和民族的文化和文明，则必然会使自己的文化和文明异化，并逐步走向衰落直至最终毁灭。环视当今世界，个别超级大国所奉行的“文明逻辑”不正正在造成更多的流血、苦难和冲突，并使自己深陷困境吗？世界上任何国家和民族的文化传统和特性，都积淀在这些国家和民族的骨骼里，奔腾在这些国家和民族的血液中。这些传统和特性，并不是外来文化能够随意更改替代的。所有国家和民族，都应尊重其他国家和民族不同特色和风格的文化、文明传统。国际社会对于地区文化、少数民族文化特别是第三世界国家的优秀传统文化应给予更多的尊重、理解和支持。可以说，随着全球生产力的高度发展和全人类思想文化水平的极大提高，全球的生产方式、经济体制、政治体制最终会实现“大同”，但人类文化和文明的多元性将不

会随之消失。各国都应以开放和平等的精神,承认世界的多样性,加强不同文化和文明间的对话与交流,以和平方式处理国际和地区争端,促进国际关系民主化,协力构建各种文明兼收并蓄的和谐世界。

千百年来,中华民族就是这样对外友好相处的。互相之间即使有了不同的看法和争端,也总是首先采用平等协商的和平办法去解决,“化干戈为玉帛”。中华民族不仅刻苦耐劳、酷爱自由,而且还追求和谐、崇尚和平,早在13世纪末,客居中国的意大利人马可·波罗就由衷地赞叹中华民族的和平主义精神。16世纪西方传教士利玛窦在其《十六世纪的中国》一书中感佩地指出:“在这个几乎有无数人员的无限幅员的国家,而各种物产又极为丰富,虽然他们有装备精良的陆军和海军,很容易征服邻近的国家,他们的皇上和人民却从未想过发动侵略战争。他们很满足于自己已有的东西,没有征服的野心。”20世纪初叶,日本学者渡边秀方也认为,世界诸民族中大概再没有像中国人那样渴求和平的了,他们很少对别的民族从事侵略的攻战。

坚持各种不同文化、文明之间的相互学习和借鉴

习近平总书记强调:“文明因交流而多彩,文明因互鉴而丰富。文明交流互鉴,是推动人类文明进步和世界和平发展的重要动力。”兼收并蓄、“携手共进”……这些是中华民族优秀传统文化美德的重要内容和有机组成。有人总误认为中华民族历来闭关锁国,这种看法是不对的。孙中山先生早就指出:“开放主义,我中国古时已行之。”在上下五千年的历史进程中,中华民族总是以博大开放的胸襟采撷异域的文明之果,同时也把灿烂的中华文明传播到世界各地。世界上不同文化和文明不仅需要各个国家与各个民族代代相传,需要相互平等地交流,而且需要相互之间学习和借鉴,通过糅合产生自己新的文化和文明,从而为全人类的共同繁荣与发展提供和平的国际

环境和智慧保证。

不同文化和文明之间的相互学习和借鉴,是平等对话和交流的深化,不仅是对世界上其他文化、文明与传统的鉴赏,更是对世界上其他文化和文明之精华的汲取。这就要求不同文化和文明都应具有海纳百川的胸怀和勇气。同样,任何一种文化与文明,都不应凭借自己经济、政治和科技的优势,封锁其他人类文明精华的传播。相互借鉴而不是刻意排斥,取长补短而不是定于一尊,这是推动各国根据本国国情实现世界不同文化和文明振兴、发展的重要途径。迄今为止,没有一种文明是在完全封闭的环境中发展起来的,文明的产生和发展过程就是一部与其他文明碰撞、交流、融合的过程。

可以想象,如果没有东方四大发明的传播,近代西方文明赖以自豪的地理大发现和工业化进程将根本无从说起;资本主义文明没有过去奴隶制文明及封建制文明的传承和积累,同样只能是空中楼阁;第二次世界大战结束以来西方资本主义文明在制度、文化方面所取得的进步,也有不少是在与社会主义文明的竞争、学习、借鉴中得来的。当然,新中国成立60多年特别是改革开放38年来所取得的巨大成就,同样是学习借鉴世界各种文明特别是各主要资本主义国家有关文明的结果。在高新技术飞速发展的今天,我们更不能夜郎自大、闭关锁国,否则必然落后甚至挨打。但在学习的过程中,必须结合各自国家和民族的特点,坚持趋利避害的原则,有所取舍,绝不能照抄照搬,否则最终同样会从根本上危及自己的生存。

坚持对本土文化和文明自尊、自爱、自信、自立,做到固本守源

霸权主义文化,过去、现在有,将来在世界上相当长的一个历史阶段中仍会存在,甚至在特定的时日内还可能发展。因此,所有国家和民族,尤其是处于弱勢的国家和人民,必须首先对本国的文化和文明做到自尊、自爱、自信、自立,应首先维护和弘扬本民族的优秀文化和文明。

文化和文明,有着十分丰富而深刻的内涵。决不能仅仅把科技和物质发展水平作为衡量文化“先进”与“落后”、文明高下与优劣的尺度。否则,便可能把西方个别超级大国所特意构建的意识形态作为普世的文化和文明去顶礼膜拜,也会把西方个别超级大国向全世界推行的文化扩张视作是向“未开化”国家和民族传播“文明”。其实,当今世界那些所谓的普世文明,说到底,是西方霸权主义国家对全世界实施文化侵蚀和统治的工具,并确实已转化成为发展中国家一些政界和文化界代表人物的思维定势。这种观念的侵蚀,让发展中国家的一些人产生一种“文化自卑感”,有意无意地对西方中心文化如痴如醉,而对本土文化却是苛求甚至鄙视有加。

越是民族的,便越是世界的。我们中国人应该倍加珍惜我国科学的、民族的、大众的文化,并使之发扬光大、生生不息。中华民族历来奉行“己所不欲,勿施于人”的哲学理念,平等对待一切平等待我之民族,十分注重学习借鉴其他国家和民族的文化与文明。与此同时,对于那些“己所不欲,硬施于我”的人,对于那些怀有敌意甚至妄图摧毁我们国家和民族的文化和文明的人,我们历来的态度是“威武不能屈”。正如习近平总书记指出的,“中国不觊觎他国权益,不嫉妒他国发展,但决不放弃我们的正当权益。中国人民不信邪也不怕邪,不惹事也不怕事,任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易,不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果。”

中华民族悠悠五千年的文化和文明波澜壮阔,也曾跌宕起伏,甚至几度危难当头,但始终得以传承并正在展现新的风采。这也是我们为尊重和维护多姿多彩的世界文化和文明多样性所作出的独特贡献。

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员、中国社会科学院原副院长、中国特色社会主义理论体系研究中心研究员)

中国如何为全球经济增长提供动力？

文 / 蔡 昉



图 / 视觉中国

中国作为世界第二大经济体、第一大货物贸易国、第二大货物进口国、第二大对外直接投资国、最大外汇储备国，经济保持中高速增长，必然为全球经济增长提供贡献显著的动力。按照现价算，2015年中国和世界的经济总量分别为10.8万亿美元和73.4万亿美元，中国占全球GDP总量的比重为14.8%。“十三五”规划为2016—2020年设定的预期增长目标是不低于6.5%的GDP增长率，这意味着，中国经济每年平均对世界经济贡献约1个百分点的增长率。设想世界经济在这期间的年均增长速度在2.5%—3.5%的幅度内，中国经济对世界经济增长的贡献率则可以高达四分之一到三分之一。

除去少数靠唱衰中国经济混饭吃的学者，习惯于隔三差五喊几声“狼来了”外，国际上的观察家都不否认中国经济增长的可持续性，以及这一预期重要贡献。不过，对于中国经济如何增长，进而对全球经济作出贡献，却常常或者欠缺考虑，或者有所谬误。例如，不乏有些人寄希望于中国实行更多的刺激政策，以便搭中国

经济增长的便车，甚至通过贸易和投资牟利。甚至一些投行经济学家采取短线的、偷懒的策略，即不是通过揭示中国经济长期向好的基本面，以增强客户投资于中国未来的

信心，而是通过渲染中国经济悲观论，期冀看到中国政府出台更多经济刺激措施，以此来调动客户的投资热情。

表面看，道理似乎很简单并且直截了当：靠投资刺激起来的中国经济增长，必然会对能源、原材料和设备进口，乃至外来投资产生一定需求，从而对特定的投资者或企业有利，甚或可以形成一种对其他国家经济短期复苏的外溢效应。然而，从更深层的道理上看，这种想法和做法，于人于己都是不负责任的。

首先，即便靠宏观经济政策刺激真能够短期奏效，充其量是短期投资者（投机者）一次性获利，一些对中国经济依赖性较强的国家也可获益。然而，由此实现的中国经济较快增长速度却不是健康的，也是不可持续的。世界经济需要的是长期可持续增长动力，而不是只管一时之用的镇痛药或强心剂。

其次，正如中央已经作出的明确判断，中国经济面临的增速下行以及其他挑战，主要不在于需求侧，而是在于供给侧。由于人口红利消失，劳动力和人力

资本供给以及全要素生产率的提高速度放慢，投资回报率下降，导致潜在增长率下降。预测表明，“十三五”时期潜在增长率为6.2%，这与中高速增长要求的6.5%略有差距。然而，着眼于需求侧、靠宽松货币和扩大投资的刺激政策，并不能改善生产要素的供给和配置效率，弥补这个增长率差距，反而会加剧过剩产能、企业高成本、高债务杠杆、高金融风险等问题，延误结构性改革和发展方式转变进程。

概而言之，超越潜在增长率的实际增长速度，不仅是不可持续的，而且是危险的。那么，有没有办法填补上预测的潜在增长率与中高速增长要求的实际增长率之间的缺口呢？答案是肯定的，而且，预期的结果是乐观的。

我们对改革及其带来的效果进行模拟，得出的结论是：推进供给侧结构性改革，可以以创新、协调、开放、绿色和共享的方式，提高潜在增长率，以实现不低于6.5%的增长速度。而且，我们的模拟也显示，改革越到位，力度越大，今后几十年中的潜在增长率越遵循于一个L型的变化轨迹，确保“十三五”时期中国经济实现中高速增长，保障实现全面建成小康社会的第一个“一百年目标”，在更长的时期里延缓潜在增长率下降的速度，实现国家现代化的第二个“一百年目标”。这不仅从供给侧为全球经济增长提供动力，也因中国城乡居民收入水平及均等化程度的不断提升，而从需求侧对全球经济回到正常轨道作出贡献。★

（本文作者为全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院副院长，本文为作者2016年10月14日在“2016中国共产党与世界对话会”上的发言稿）

国企改革的中国探索

文/邵宁

国有企业改革是一个世界性的难题,对中国来说尤其如此。在改革初期,我们面对的国有和集体企业超过200万户,职工人数达到1.1亿人。这些国有和集体企业都是按计划经济的要求和模式建立的,是计划经济的组成部分,其体制机制、结构布局、社会定位、职工观念都带有计划经济的属性,与市场经济、市场竞争完全没有关系。把这样一个庞大的经济体系从计划经济的轨道转到市场经济的轨道,是中国国有企业改革的任务。

在中国改革之前,欧洲一些资本主义国家曾推进过国有企业的改革,最著名的是撒切尔任首相时英国的改革。1989年苏东剧变后,对原有国有企业如何处置是经济转轨的一个难题。欧洲资本主义国家国有企业的数量很少,大都是二战后为加快恢复本国经济由政府投资建立的一些大企业,加之其经济背景和经济规则都是市场化的,这些国有企业在股份制改革后很容易融入到市场体系之中,改革难度并不是很大。中国则完全不是这种情况。苏东原社会主义国家对国有企业的改革方式是在政权更迭背景下全面实行私有化,经济效果并不好,社会代价却很大。这条路中国也不能走。国际经验可以借鉴,但不能照搬。中国必须走出一条自己的改革道路。

中国的国有企业改革是一个长期、艰难的探索过程。从1984年城市经济体制改革启动,到1998年开始改革攻坚,这14年应该说是改革的起步阶段。这一时期面上的体制调整止于企业承包经营责任制的全面推行,这是一种以调动积极性为目的的、浅层次的改革形式,也很难长久实行。但同时,一些重大的改革措施在这期间开始了探索或试点,如国有



全国人大财政经济委员会副主任委员邵宁。图/视觉中国

中小企业改制、公司制股份制改革、企业破产的操作、建立再就业中心托管下岗职工等。这些意义重大的探索性实践虽然还只是小范围的试点,但为日后大规模的改革攻坚做好了准备。

改革都是逼出来的。当不改革的风险大于改革风险的时候,改革就是必然的选择,1997年中国的国有企业就是这种情况。由于之前并没有做实质性的退出,1997年的国有经济仍然维持着一个庞大的摊子。但随着其他所有制企业快速发展和市场竞争日趋激烈,国有企业已在竞争中处于明显下风。1997年,国有独立核算工业企业中亏损企业的亏损额达到831亿元,比1987年上升了12倍;盈亏相抵后实现的利润只有428亿元,比1987年下降了42%。企业的困难是大面积的,相当一部分企业不能正常发放工资和退休金,由此引发的不稳定事件不断。按当时的趋势发展下去,中国的国有企业将是一个全面瓦解和溃败的形势。这就是三年改革脱困的背景。

有些同志对国有企业三年改革脱困工作有些微词,认为行政色彩过重。但对于中国这样一个行政力量很强大而市场机制发育不完善的国家,这恰恰是一副对症的良药。三年改革脱困作为党中央提出的一项中心工作,为国有企业改革创造了三个方面的条件:第一,它使国有企业改革从一项分管领导主持的部门工作,变成各级党委、政府主要负责人必须向中央交账的“一把手工程”,工作位置完全不一样了;第二,党政一把手到第一线后,各相关部门主动跟进,为中心工作制定配套政策,改革的政策环境大大改善;第三,各级党委、政府的号召,各层级的响应,创造出一种浓厚的理解和支持改革的社会舆论氛围。这三点对于改革的大规模推进都是必不可少的条件。

三年改革脱困包括其后的两年时间(1998—2002年),中国的国有企业改革在三个方面实现了重大突破。一是通过国有中小企业改革,上百万家国有、集体中小企业改制退出了公有制序列,

涉及职工四千多万人,国有经济的战线由此大大收缩,布局结构得到优化;二是通过国有大中型困难企业关闭破产工作,五千多户困难企业通过破产退出了市场,安置职工近千万人,由此化解了大量转轨时期的结构性矛盾,市场经济优胜劣汰的机制开始发挥作用;三是通过再就业和社会保障制度建设,托管、安置了近三千万下岗职工,建立了国有企业职工可以流动的机制,保障了改革攻坚阶段的社会稳定。这一时期的改革,是中国国有企业改革推动力度最大的阶段,也是推进最艰难、社会风险最大的阶段。这一阶段改革的成功,为中国国有企业改革的推进打下了极其重要的基础。

2003年前后,攻坚阶段的各项改革陆续进入了扫尾阶段,余下的国有企业主要是那些经营状况尚好的大型企业。中国的国有企业改革由此进入了以国有大企业改革为重点的阶段。当时,中国国有大企业的体制状态是十分扭曲的。政府对国有大企业的管理非常直接和具体,计划经济时期的政企关系并没有实质性的改变。同时,政府对企业的干预又是多头的,管人、管事、管资产分属于不同的系统,系统内往往也是多部门分权管理,因而有“五龙治水”或“九龙治水”之说。在这种政企关系之下,企业的经营责任是说不清楚的,因为企业的重大经营决策都是由政府决定的,政府部门的管理责任也是说不清楚的,因为企业的事务是由众多的党政部门分别管理的。这是一锅责任粥,是一笔糊涂账。如此巨额的国有资产既说不清经营责任,也说不清管理责任,其弊端可想而知。

2002年11月召开的党的十六大决定启动国有资产管理体制改革,这是中国国有企业改革进程中又一个里程碑性质的大事。各级国资委的成立,初步实现了国有资产所有者权利、义务和责任的统一和管资产、管人和管事的结合。在政府层面,国有资产的管理责任趋于清晰。国资委成立之后,抓紧制定企业国有资产管理的制度体系,包括企业清产核资

制度、企业发展战略和主业管理制度、企业经营业绩考核制度、经营者的薪酬制度、国有企业收入总水平控制制度、国有产权转让管理制度、加强对国有企业的外部监督制度等。这样一套制度建设既为国有资产出资人和国有企业的行为划清了界限,也实现了对企业经营者的激励和约束,企业的经营责任也趋于清晰。同时,从国有大企业的实际出发,国资委还推进了一系列有针对性的改革和结构调整措施,如企业内部及企业之间的重组、推动企业内部三项制度改革、企业改制上市、公司董事会建设、减轻国有企业的社会负担等等。国资委成立后所做的工作,一方面优化了国有企业外部的制度和政策环境,另一方面促进了国有企业内在问题的解决,都具有解放生产力、促进发展的性质。所以,这十年来国有企业的经济效益明显改善不是偶然的。

中国的国有企业改革已经进行了近三十年,改革使国有企业的面貌发生了巨大的变化,这是几代人努力的结果。由于政府机构变动频繁,国有企业改革在不同的时期由不同的部门负责。早期国家经委的吕东、袁宝华、张彦宁同志,国家体改委的高尚全、洪虎、邵秉仁同志,国家经贸委的王忠禹、盛华仁、陈清泰、蒋黔贵同志,国资委时期的李荣融、李毅中同志等,都是不同时期国有企业改革具体的领导者,改革每前进一步,都记录着他们的智慧和努力。中国的国有企业改革又是一项多层次参与和推动的改革。省、市、县级相关部门的负责同志是实际工作的推动者,大量具体的矛盾、问题,甚至冲突都是在他们手中解决的。几乎每一位在第一线负责改革的同志都有这样的经历:企业破产或改制经常会引发一些群体性事件,第一批上去的工作组往往会被围困,多少小时不能吃饭、不能喝水、不能上厕所,无论职工行为如何过激也不能还嘴、还手,直到武警把他们解救出来,然后再继续做工作。这些第一线的同志数以千计、万计,他们在改革第一线付出的辛劳、受到的委屈、作出的

贡献是我们不能忘记的。还有数千万下岗职工、参与改制的职工,改革不可能不触及既得利益,他们为改革付出了代价、作出了牺牲,从而成全了改革的推进。我们由衷地怀念那些改革的年代,有这么多人不是为了自己,而是为了国家、为了事业在努力工作和奉献着。

中国的国有企业改革还没有结束,还有大量的工作需要推动和完成。但在目前改革的深度上,前景已经可以看得很清楚了。下一阶段的国有企业改革很可能是从分类改革入手,明确不同类型的国有企业与市场经济最终结合的模式,并通过进一步的改革措施创造条件趋近于这种模式。具体地讲,目前少数承担公共服务职能和责任、具有一定资源垄断地位的国有大企业,很可能通过改革加监管的路径,最终成为市场经济中受到专门法律约束和社会监管的特殊企业;那些竞争性的国有大企业,很可能通过公众公司改革的方式,依托资本市场实现国有企业的多元化和国有资产的资本化,最终成为市场经济中规范的公众公司。我们离这样的目标模式已经不是很远了。

国有企业改革确是一个世界性的难题。经过近三十年不懈的探索、艰难的努力,中国的国有企业一部分退出去了,一部分站住脚了,实现了与市场经济初步的融合,从社会稳定的隐患变成为国家经济发展的积极因素,这是一个了不起的成就。中国的国有企业改革完全是从国情出发的,是从企业的具体情况出发的,而且体制的改革、结构的调整、人员的分流安置是结合在一起进行的,大量丰富的实践筑就成一条具有中国特色的、自己的改革道路。在目前的改革阶段上,我们甚至可以认为,如果下一个阶段的改革举措得当,中国有可能成为世界上第一个完整地解出这道难题的国家。★

(本文作者为全国人大财政经济委员会副主任委员、原国务院国有资产监督管理委员会副主任)

探索养老服务供给侧改革的可行路径

文 / 饶戈平

习近平主席在今年5月27日中共中央政治局举行的我国人口老龄化形势和对策的集体学习时指出：“人口老龄化是世界性问题，对人类社会产生的影响是深刻持久的。我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务最重。满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关百姓福祉，需要我们下大气力来应对。”这一讲话把养老事业提升到治国理政的高度，是指导国家养老事业发展的纲领性文件。

随着我国人口老龄化趋势的加速，养老成为社会广泛关注的重大民生问题。养老，既是我国社会发展进程中的一大挑战，也是难得的改革机遇。解决养老问题，关键之一在于养老服务的社会化和市场化。社会应该为养老提供多样化、高品质的服务产品，让养老服务消费者在市场上有更多的选择，让养老服务成为一种对生命负责的质优价廉的特殊产品。

在这方面，社会上许多有识之士正在进行创新性的艰辛探索。五年前发轫于北京的民间公益组织“十方缘老人心



十方缘老人心灵呵护中心的义工在陪伴老人。摄影 / 桑吉扎西

灵呵护中心”（以下简称十方缘）即是其中一个比较成功的范例，引起人们关注。十方缘以爱与陪伴、精神慰藉为宗旨，专注于老人的心灵呵护，探索出以市场需求为导向、以专业化规范化服务为标准、以民间公益组织为载体，为高龄、重症、临终老人提供高品质心灵呵护服务的模式，体现了政府支持、民间运营、社会参与、公益服务相结合的优势，为养老服务供给侧改革提供了有益的经验。

一、倡行爱与陪伴孝道文化，弘扬中华民族传统美德

习主席多次提出：“敬老爱老是中

华民族的传统美德。要把弘扬孝亲敬老纳入社会主义核心价值观宣传教育，建设具有民族特色、时代特征的孝亲敬老文化。”十方缘遵行这一号召，倡导和力行爱与陪伴的基本文化理念，具有新时期孝道文化的鲜明特点。

由于三十多年计划生育政策的实施，我国家庭出现小型化和少子化，家庭养老功能日益弱化，而老龄化趋势却发展迅猛，引起了社会对养老问题的关注和焦虑。一方面，家庭养老依然是绝大部分老年人的归宿，养老负担成为很多家庭不堪承受之重；另一方面，人们对当今社会孝道文化的缺失深表忧虑。我国

养老问题的解决,需要在全社会形成符合新时期特点的孝道文化。

我国经济发展已经达到了较高水平,人们的物质生活得到了极大改善,老年人的物质生活和基本医疗需求能够得到必要的保障。对于大部分高龄、重症、临终老人而言,面临的最大问题可能不是物质供养与医疗救治,而是孤独的困扰和对死亡的恐惧。这些都属于精神和心灵层面的需求,唯有通过爱与陪伴才能得到缓解或满足。对于子女和老人的其他家属而言,爱与陪伴并不需要花费更多的物质和金钱,只需要用心和花时间就能得到实现。爱与陪伴,简单易行,好学好用,是我国物质生活较为丰富的新时期赡养老人尽孝道的可行方式。而且,用爱与陪伴尽孝道的方式,也是一种老年人与年轻人之间付出爱与收获爱、彼此陪伴、共同成长的过程,是一种生命与生命之间双向连接、共同受益的尽孝方式。通过爱与陪伴,老年人可从中增强面对衰老病亡的精神力量,年轻人可从中领悟到生命的意义和人生的正确方向。而这些,正是今天的家庭教育、学校教育和社会教育所欠缺的。正如习主席指出的:“要着力发挥老年人积极作用。要发挥老年人优良品行在家庭教育中的潜移默化作用和对社会成员的言传身教作用,发挥老年人在化解社会矛盾、维护社会稳定中的经验优势和威望优势,发挥老年人对年轻人的传帮带作用。要为老年人发挥作用创造条件,引导老年人保持老骥伏枥、老当益壮的健康心态和进取精神,发挥正能量,作出新贡献。”人们注意到,十方缘老人心灵呵护这种陪伴者与陪伴者双向受益的爱与陪伴文化,从一开始就受到广大义工、老人及其家属的普遍欢迎和好评。

二、以老人心灵呵护为着力点,填补养老服务市场供给侧的空白

习主席关注养老工作的特点,指出“要着力增强全社会积极应对人口老龄

化的思想观念。要积极看待老龄社会,积极看待老年人和老年生活,老年是人的生命的重要阶段,是仍然可以有作为、有进步、有快乐的重要人生阶段”。

人们的物质生活条件越改善,对精神层面的需求就越强烈。人到老年,尤其是到了高龄、重症、临终阶段,身体和精神都处于非常脆弱的状态,是真正的弱势群体。这些老人渴望得到爱与陪伴,得到真诚、专业的心灵呵护服务,藉以减轻可能遇到的孤独困扰、疾病折磨和死亡恐惧,能够在欣慰、平静、祥和的状态中走完人生最后的旅程。这或许也是社会能够给予他们的最后的人文关怀和福利,需要得到必要的重视。

我们有必要扭转养老服务中重物

质供养、轻精神慰藉的倾向,抓紧抓好老人心灵呵护服务这一环节,填补养老服务产品供应链的不足。这不单是老人的殷切期盼,也是国家走向高层次文明的重要标志,我们的社会主义精神文明建设应该而且能够提供这种服务。

在老人的养老服务需求中,日常生活护理、医疗和康复等均可以在一定程度上通过商业模式加以解决。而临终老人对于心灵呵护需求的满足,市场化手段一般难以奏效。在欧美等西方国家和我国台湾、香港地区,由于大多数人都

有宗教信仰,临终老人的心灵呵护往往通过教堂、寺院和宗教教职人员等宗教途径来解决。而我国是一个社会主义国家,大部分人群并没有宗教信仰,因此,临终老人的心灵呵护不可能照搬国外经验,只能探索一条适合我国国情的独特道路。

目前在我国养老服务市场上,除了少数有宗教信仰的人群能够通过宗教机构和人员获得精神慰藉的服务之外,对于绝大部分老年人而言,心灵呵护服务几乎是可欲而不可得的奢侈品,老人及其家属往往很难从社会上获得这种精神慰藉,市场的实际需求巨大。习主席在2014年元旦前夕视察北京四季青敬老院时曾说:“我国老年人口增加很

快,老年服务产业发展还比较滞后。要完善制度、改进工作,推动养老事业多元化、多样化发展,让所有老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安。”十方缘是为满足临终老人的特殊社会需求应运而生的,他们经过多年的实践,总结出一套为没有宗教信仰的老人提供心灵呵护服务的理念和方法,填补了我国老人心灵呵护服务的市场空白,对于全面改善和提升养老服务行业的品质、丰富养老服务产品供给,发挥了积极作用。

三、不求大而全,致力于专业化规范化服务方向

习主席对养老工作关注入微,他强调:“要积极发展养老服务业,推进养老服务业制度、标准、设施、人才队伍建设,构建居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系,更好满足老年人养老服务需求。”

老人的养老服务需求是多方面的,市场很大,需要社会各方面力量发挥专长,协同配合,优化配置,为老人提供专业的养老服务。比如,家政和护理公司可以为老人提供日常生活照护服务,医院和各类医疗机构可以为老人提供医疗救治和康复服务,等等。而十方缘一直以来专注于为总量不可忽视的临终老人提供专业的

心灵呵护服务。因为专注,所以专业。十方缘不求大而全,坚持走专业化发展道路,始终保持老人心灵呵护服务的稳定品质。一般认为,养老服务属于人员密集、技术含量不高的行业,但十方缘注重服务理念与服务技能的研发,形成了一套科学严密的管理体系,在养老服务行业是不多见的。十方缘的专业化服务体现在如下一些方面:

一是专业的老人心灵呵护理念与技能的培训教材体系。通过数以万计的服务案例和实践,十方缘总结和提炼出一套适合于为没有宗教信仰的老人提供爱与陪伴、心灵呵护服务的理念和方法。已经出版了《爱与陪伴——老人心

灵呵护服务理论与实务》教科书、《爱与陪伴——老人心灵呵护服务义工行为规范》漫画书以及《爱与陪伴案例集》等适合不同层次需求的专业培训教材。顺应手机网络技术的发展,十方缘还研发出一套适合手机阅读和网络学习的老人心灵呵护服务技能培训的微课、视频、音频等。

二是专业的老人心灵呵护服务质量评估体系。十方缘注重服务过程的管理,强化服务规范和流程,通过ISO9001国际服务质量认证,确保服务品质的可控性、可复制性和可持续性。

三是专业的老人心灵呵护服务人才的招募、培训与管理体系。养老服务行业普遍存在人员文化素质偏低、技能熟练程度不高、人员流动性大的情况。十方缘通过多年实践研发出一套员工与义工招募、技术技能培训、人才后续管理与继续教育的行之有效的专业人才管理方式。比如,根据员工与义工的技术技能熟练程度确定服务星级,关注老人心灵呵护师的继续教育和成长,确保老人心灵呵护从业者技能和品行的持续改善。

四是专业的老人心灵呵护公益组织运营管理模式。公益组织利用社会资源,解决社会问题,同样需要高效率和高产出。十方缘借鉴跨国企业的管理经验,结合老人心灵呵护公益组织的实际需要,形成一套简便、高效、操作性强、能复制的运营管理模式。

四、坚持民间公益服务,把对老人的心灵呵护送进普通家庭

习主席在谈到养老工作时强调:“要健全社会参与机制,发挥有关社会组织作用,发展为老志愿服务和慈善事业。”

十方缘老人心灵呵护服务网络是由在全国各地各级民政部门登记注册的老人心灵呵护中心和进行老人心灵呵护服务的小组构成,每个团队都是严格按照国家法律法规开展老人心灵呵护服务的民间公益组织。坚持承诺“双免”,即

免费培训专业义工、免费服务临终老人,通过民间公益组织的形式,解决临终老人心灵呵护服务需求。

这种民间公益组织的模式,有利于服务产品的提供者——义工同心灵呵护的服务对象——临终老人之间快速建立情感连接,通过爱与陪伴实现心灵呵护服务目标。实践证明,这或许是能为临终老人提供心灵呵护服务效益最高、资源最省的方式。

公益性的民间组织有益于吸引和调动最广泛的义工和志愿者资源。一方面,可以为更多的老人提供专业的心灵呵护服务;另一方面,义工和志愿者通过公益服务学习和掌握了老人心灵呵护的技能,并将这些技能带回自己的家庭,做好自己的父母和家人的心灵呵护工作,从而惠及每一个家庭,实现社会效益的最大化。通过五年的运营发展,十方缘服务网络已遍及全国三十多个城市和地区,每年服务的老人超过一万人次。

五、依靠政府支持和社会参与,激活、组织社会养老资源

习主席在谈到养老工作时明确要求:“坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合,坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合,坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合,努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇,努力满足老年人日益增长的物质文化需求,推动老龄事业全面协调可持续发展。”

养老事业是一个需要调动社会各方面力量参与的社会系统工程,既要有政府的主导、扶植和监督,也要有社会各界及全民的投入与奉献,各司其职,合力公举。作为合法的民间公益组织,十方缘各地的工作团队坚持遵循法纪,在现行体制下创造性地开展临终老人心灵呵护服务。

十方缘的各项活动自觉置于政府主导和监督之下,还在条件成熟时成立了基层党支部。比如,北京十方缘老人心

灵呵护中心的党支部不仅在内部发挥核心作用,还服务于中心办公室周边一百多家中小企业的党员,引导党员、干部参与“老人心灵呵护服务进社区”的公益活动,进一步密切了党群关系,为社会公益机构开展支部活动提供了新经验。

各地政府相关部门尝试通过政府采购方式向十方缘购买老人心灵呵护服务,支持、督导这一养老事业的发展。比如,北京市社建办、民政局近年来一直采购北京十方缘的老人心灵呵护服务,该中心被评定为2016年中央财政支持的全国示范项目。

十方缘的临终老人心灵呵护公益活动,带动了社会各界人士参与到这项充满爱和正能量的活动中来,用爱与陪伴为老人服务。目前,全国有两万多名义工参与到十方缘组织的老人心灵呵护活动,他们来自社会各个领域,包括教师、公务员、学生、企业家、公司职员、家庭主妇、自由职业者等各界人士,形成一道弘扬社会正气、传播爱与陪伴文化的靓丽风景。尤为可喜的是,有众多企业通过捐赠和资源共享的方式参与到十方缘组织的老人心灵呵护公益服务,推动他们更好地履行社会责任,树立企业良好的社会形象。

由民间组织运作、政府支持并采购服务、社会大众和企业踊跃参与的十方缘老人心灵呵护服务模式,开创了养老服务供给侧的一种新形式,也有益于促进全社会爱老敬老、公益服务良好风尚的形成。

当前,我国正处在实现中华民族伟大复兴的征程上,倡行敬老孝亲的孝道文化是文化复兴的重要组成部分。类似于十方缘这样的民间公益组织,力行用爱与陪伴为老人提供心灵呵护服务,有利于弘扬中华民族优秀的文化传统,进一步推动了我国养老服务业的发展,其精神诚堪嘉许,其经验值得借鉴。★

(本文作者为全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会委员、北京大学教授)

修法助力中小企业成长

文 / 本刊记者 李小健

经过各方面的努力,中小企业促进法修订草案(以下简称修订草案)于2016年10月31日提请十二届全国人大常委会第二十四次会议审议。

受全国人大财经委委托,全国人大财经委副主任委员乌日图向会议作修订草案的说明。据了解,这是中小企业促进法自2003年实施以来的首次修订。

我国步入市场经济后,中小企业发展迅速,在推动经济社会发展中所扮演的角色越来越重要。而这次修法,目的在于进一步改善中小企业经营环境,保障中小企业公平参与市场竞争,推动中小企业创新创业,扩大城乡就业,充分发挥中小企业在国民经济和社会发展中的作用。

中小企业的作用越来越大

作为扶持和促进中小企业发展的专门法律,中小企业促进法施行13年来有效地改善了中小企业经营环境,促进了中小企业快速发展。据统计,截至2015年年底,全国工商登记企业2185.82万户,其中绝大部分为中小企业。在工业中,中小企业数量占比达99.6%。

关键是,这些中小企业所发挥的作用越来越大。工信部中小企业局认为主要体现在四个方面:首先,中小企业是保持国民经济平稳较快发展的重要力量。近年来,中小企业创造的最终产品和服务价值已占到国内生产总值的60%,纳税约为国家税收总额的50%。其次,中小企业是关系改善民生与社会稳定的重要基础。中小企业量大面广,提供就业岗位多,吸纳就业人员多,这对缓解就业压力具有非常重要的作用。目前,中小企业提供了80%以上的城镇就业岗位。再次,中小企业是推动创新和转变发展方式的

关键。近年来,我国70%以上的发明专利是由中小企业完成的。与此同时,中小企业已占全国经济总量的半壁江山以上,完成转变发展方式、提高发展质量的战略任务,也必须大力支持中小企业发展,充分调动和发挥其作用。最后,中小企业在改革开放中的作用日益增强。中小企业发展,既是改革开放的重要成果,也是改革开放的重要力量。量大面广、机制灵活的中小企业参与竞争,形成了充满活力的市场环境,为充分发挥市场在配置资源中的基础性作用创造了条件。实践证明,中小企业发展好的地区,往往也是人民生活较为富裕的地区,也是率先实现小康的地区。

乌日图在修订草案的说明中表示,中小企业是我国社会主义市场经济的重要组成部分,在促进经济增长、增加社会就业、推动技术创新和保障社会稳定等方面具有不可替代的作用,对国民经济和社会发展具有重要的战略意义。

成长的“烦恼”

在快速发展的过程中,中小企业也面临着许多发展难题,生存环境不容乐观。全国人大财经委提供的一份网络调查材料显示,当前制约中小企业发展的突出问题涉及融资、用工和人才、政府服务、税费负担、技术创新、公平市场环境、企业管理、社会化服务、政策落实、权益保护等方面。

融资问题,最受关注。网络调查显示,中小企业“融资难、融资贵”主要体现在以下几个方面:一是银行贷款管理制度不适应中小企业贷款需求特点,服务主动性差、贷款门槛高、手续繁琐、贷款期限短。宁波一家客车变速器生产企



图 / 视觉中国

业反映,企业抵押1000万元资产,一般被银行打4—5折,只能拿到四五百万元贷款,还要找担保公司,手续繁琐。深圳一家高分子材料研发生产企业反映,新材料行业具有轻资产、科技含量高、研发周期长的特点,在产品研发和产业化各阶段都需要大量资金投入,由于缺乏可供抵押担保的土地、房产等资产,很难获得银行贷款,资本市场融资周期较长,不利于企业对市场快速响应。二是融资成本高,算上贷款利率上浮、担保费、抵押登记评估费、融资顾问费等,贷款综合成本往往超过10%。三是直接融资门槛高、周期长,能够上市、发债的中小企业属“凤毛麟角”。四是融资体制滞后于企业需求,适合小微企业的市场化融资体系尚未有效建立,为小微企业服务的中小金融机构严重不足。由于正规渠道供给受限,迫使很多小微企业转而依赖民间借贷,年化利率高达20%—30%,小微企业不堪重负。

用工难是近年来中小企业遇到的新问题。一些中小企业主和企业管理人员反映:一是招工难,尤其是招收熟练技术工人难,这个问题在县域和经济不

发达地区更突出；二是缺乏社会通行的专业技术人才评价和分级的标准化体系，导致企业识别人才和引进人才难；三是当前人员流动过于频繁，留人难；四是用工成本越来越高，劳动密集型中小企业社保负担重；五是劳资关系不够和谐，矛盾多，法律对中小企业权益保护较弱。

税费政策不合理一直备受诟病，且是制约中小企业发展的重要因素。一方面，税费过重，让中小企业喘不过气来。广东一家企业反映，每年缴纳各种税费合计600多万，而净利润才不到100万，企业自我滚动发展能力受限。另一方面，税收优惠政策覆盖面窄、力度小，不利于公平市场竞争。内蒙古一家企业反映，农产品生产加工服务企业属于微利小微企业，对解决当地就业作出重要贡献，但是其税负比发达城市和自贸区高，政策不合理。

受以上诸多因素的制约，再加之自身产业层次较低、科技水平不高、抵御外部风险能力较弱以及近年来受国际金融危机冲击和经济下行压力影响，使得大多数中小企业生存与发展压力持续加大。

对此，社会各方面强烈要求国家加大政策扶持力度，帮助中小企业渡过难关。近年来，不少全国人大代表提出修改中小企业促进法的建议，以有力地促进中小企业的发展。

人大高度重视，启动修法程序

乌日图介绍，全国人大常委会高度重视中小企业的发展，及时回应社会关切。在专门听取和审议了国务院关于促进中小企业发展情况的专项工作报告的基础上，全国人大常委会又开展了中小企业促进法立法后评估工作，认为现行法律某些方面已经不适应进一步促进中小企业发展的实际需要，扶持政策不够具体，操作性不强等，应针对中小企业面临的新情况和新问题作出修改完善，为中小企业特别是小微企业创造更为有利的法制环境。

随后，修改中小企业促进法被列入十二届全国人大常委会立法规划。2014年1月，全国人大财经委根据立法工作安排，牵头成立了由工业和信息化部、发展改革委、财政部等十四个部委参加的中小企业促进法（修订）起草组。

两年多来，起草组广泛听取和征集方方面面的意见和建议，包括通过网络向社会公开征集法律修改意见和建议；邀请专家学者、企业负责人、部分省市中小企业部门负责人作为顾问小组成员，就有关立法问题征询意见和建议；多次赴地方就中小企业税费负担、融资环境、公共服务、劳动用工等情况深入开展调研，认真听取全国人大代表、地方政府、中小企业代表等的意见；研究参考了美、日、欧等国家和地区有关促进中小企业发展的法律和政策，吸收借鉴国际经验。

在上述工作基础上，起草组又多次进行专题研究论证和反复修改，最终形成提请本次常委会会议审议的修订草案。

修订草案强化政府扶持力度， 促进措施向小型微型企业倾斜

乌日图作修订草案的说明时，对这次中小企业促进法修订把握的主要原则和重点进行了详细介绍。

具体而言，一是发挥市场决定性作用，强化政府扶持力度。法律修改要贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，体现全面深化改革的要求，正确处理政府与市场、国家与企业的关系，正确处理扶持中小企业与维护市场公平原则的关系，正确处理扶持中小企业与中小企业规范发展的关系。为此，修订草案一方面对简政放权，特别是规范行政许可事项、实现行政许可便捷化、减轻企业负担、简化小型微型企业税收征管程序和注销登记程序等方面作了明确规定，为中小企业发展创造良好环境。同时，针对中小企业特别是小型微型企业在市场竞争中的弱势地位和发展中面临的困难和问题，进一步强化各级政府提供政策支持、营造公平环境、加强服务保

障的作用。另一方面，规定中小企业应当遵守法律、法规，依法经营，恪守诚实信用原则，规范企业管理，保障劳动者合法权益，维护社会公共利益。

二是将近年来行之有效的政策上升为法律，既注重解决当前困难，也着力于长期性制度建设。近年来，党中央、国务院陆续出台了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》《国务院关于进一步支持小型微型企业健康发展的意见》等一系列相关文件。起草组全面梳理了党中央、国务院及各部门和各地出台的促进中小企业发展的政策措施，将实践中行之有效的政策措施加以归纳、提炼，形成法律条文。包括规定国家将促进中小企业发展作为长期发展战略，各级政府要切实履行促进中小企业发展的职责；国家实行统一的市场准入制度和市场监管，取消各类地方保护，依法查处垄断和不正当竞争行为，实现各类企业权利平等、机会平等、规则平等，营造中小企业公平竞争市场环境；建立中小企业维权服务机制，明确中小企业维权服务机构和中小企业自律组织在企业维权方面的定位和职责；等等。

三是突出重点，增强法律的操作性。针对当前存在的突出问题，修订草案在权益保护、融资支持、创业创新、公共服务等方面增加了新的内容，对有关条款作了进一步补充、细化和完善，增强法律的可操作性。促进中小企业发展，重点是小型微型企业。对此，修订草案明确提出微型企业的概念，要求国务院中小企业促进工作综合协调部门牵头制定中型、小型和微型企业的划分标准，同时，在相关促进措施和制度安排上向小型微型企业倾斜，明确专项资金安排、中小企业发展基金使用、融资支持、创业创新支持、社会服务等政策的实施对象主要是小型微型企业，进一步突出扶持重点。此外，为了加强法律的执行力度，修订草案增加了监督检查方面的内容，明确责任追究，确保法律规定落到实处。☑

为中小企业发展创造有利的法制环境

——访全国人大财经委副主任委员乌日图

文 / 本刊记者 李小健



10月31日上午,十二届全国人大常委会第二十四次会议举行第一次全体会议。全国人大财政经济委员会副主任委员乌日图作关于提请审议中小企业促进法修订草案议案的说明。摄影/李杰

中小企业是我国经济社会发展的重要力量。对中小企业促进法进行全面修订,事关所有中小企业的利益,备受社会各方面的高度关注。那么,这次法律修订,对哪些方面内容作了修改和调整?都有哪些亮点?

近日,中小企业促进法修订草案起草组组长、全国人大财经委副主任委员乌日图接受本刊记者专访时表示,当前,中小企业在发展中面临不少实际困难,中小企业促进法在实施中也遇到了一些新问题。围绕如何解决这些难题,修订草案作了较大幅度的修改,增加了不少新规定,也明确了不少扶持举措,注意增强针对性和操作性,希望能进一步激发中小企业的发展活力,并助其行稳致远、做大做强。

草案调整幅度大,确定了工作机制

记者:修订法律不是小修小改,需要对原法律动“大手术”,包括对框架、结构进行调整,请您谈谈修订草案在这方面有哪些变化?

乌日图:这次中小企业促进法修订草案调整幅度较大,将现行法律由7章扩展为10章,由45条增加为62条。一是现行法律“资金支持”章节主要内容为财税和金融支持,但规定都比较原则。目前国家对中小企业财税和金融方面的扶持政策更加成熟和具体,为进一步增强这方面的支持导向和内容,本次修订将“资金支持”章节拆分为“财税支持”和“融资促进”两章。二是实践中关于营造公平的市场秩序、增强中小企业权益保障的呼声和要求很高,为此增加“权益

保护”章节。三是从切实鼓励中小企业创新的角度考虑,将“技术创新”章节更名为“创新支持”,并明确扶持措施。四是增加“监督检查”章节,目的是加强对法律执行情况的监督检查,保障法律的有效实施。

记者:当前,在对中小企业的管理服务上,各个部门各自为政,令出多门,直接影响扶持政策和措施真正“落地”。对此,修订草案是如何应对的?

乌日图:在修订草案起草征求意见和建议时,各方面普遍反映,中小企业促进工作政策性强、涉及面广,迫切需要强有力的组织领导和综合协调。

理由是,现行法律规定,由国务院负责企业工作的部门对全国中小企业工作进行综合协调、指导和服务。但是,随着政府机构改革和职能调整,负责企业工作的政府部门分散,法律实施责任主体界定不清,易导致政策零散、职能弱化、交叉和缺位等现象,不利于法律实施。

综合考虑各方面意见,修订草案规定,由国务院中小企业促进工作综合协调部门牵头组织实施国家中小企业政策,对中小企业发展促进工作进行综合协调、监督检查和指导服务,以加强对中小企业工作的组织领导。

多措并举,缓解“融资难、融资贵”

记者:中小企业融资是一个“老大难”的问题。多年来,各方面一直强烈呼吁解决,但是效果依然不明显。对于促进融资,修订草案作了哪些规定?

乌日图:各方面特别是广大企业反映,“融资难”依旧是制约中小企业

发展的主要因素之一。在网络调查中,43%的受访者反映存在融资难问题,排在突出问题的第一位。能够获得融资的中小企业,也存在融资成本过高的问题。

多数意见认为,现行法律对中小企业融资方面的支持规定较为原则,缺乏可操作性,建议进一步充实、细化。为此,修订草案从加强金融基础设施建设、推进普惠金融服务、完善金融组织体系、构建专业化经营与差异化考核体系、创新金融服务和担保方式、大力发展直接融资和多层次资本市场、建立社会化的信用信息征集与评价体系等方面作出一系列具体规定,加强对中小企业特别是小型微型企业的融资支持。

记者:请您介绍一下具体措施和内容。

乌日图:主要包括:要求银行业监督管理机构对金融机构开展小型微型企业金融服务实行差异化监管;推动中小银行、非存款类放贷机构和互联网金融有序健康发展;政策性金融机构应当采取多种形式为中小企业提供金融服务;多渠道推动股权融资,发展并规范债券市场,促进中小企业利用多种方式直接融资;提出推动建立全国统一的动产融资登记互联网公示系统,支持金融机构为中小企业提供动产担保融资;中小企业以应收账款申请动产担保融资时,其应收账款的付款方,包括各级政府采购人、工程建设项目的中标人、大型企业,应当确认债权债务关系,支持中小企业融资;鼓励征信机构发展针对中小企业融资的征信产品和服务,依法向各级政府相关部门、公用事业单位和商业机构采集信息。

加强权益保护,减轻企业负担

记者:您刚才谈到修订草案专门新增保护中小企业合法权益的章节,这是基于怎样的考虑?

乌日图:在修订草案起草过程中,许多中小企业反映自身权益得不到有

效保护,面临着负担重、维权难的问题。具体表现为:来自行政机关的各类检查、评比多,行政审批事项流程繁琐,存在乱收费、乱摊派现象,干扰了企业正常生产经营,增加了企业负担;一些大企业滥用市场支配地位,长期拖欠中小企业大量资金,导致中小企业销售回款难;目前中小企业缺乏正规有效的维权渠道,维权成本过高。为此,修订草案在总则中明确规定:各级人民政府应当规范行政许可事项,依法开展管理工作,取消没有法律、法规依据的检查、评比等行政行为。

同时,修订草案在专设的“权益保护”一章还具体规定:国家保护中小企业及其出资人的合法权益;保护中小企业依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争和同等受到法律保护的权利;规范涉企收费、现场检查等行政行为,建立和实施涉企行政事业性收费目录清单制度,任何单位不得执行目录清单之外的行政事业性收费,国家对微型企业行政事业性收费实行优惠政策;严禁行业协会、商会依靠代行政府职能或利用行政资源擅自设立收费项目、提高收费标准;建立专门针对中小企业的维权渠道和维权机制,明确规定各级人民政府或者有关协会、商会中小企业维权服务机构向中小企业提供维权服务等公共服务。

针对一些大企业以及政府部门拖欠中小企业资金这一突出问题,修订草案规定:政府部门和大型企业不得违约拖欠中小企业的货物、工程和服务款项;中小企业有权要求拖欠方支付拖欠款并要求对拖欠造成的损害进行赔偿;中小企业可以就拖欠资金问题向中小企业维权服务机构申请协助。

专项资金重点用于改善企业环境,发展基金按市场原则操作

记者:近年来,国家财政安排的专项资金,较好地支持了中小企业的发展,但也存在使用不规范、效率不高等

问题。如何发挥好财政资金引导作用,修订草案作了哪些安排?

乌日图:现行法律规定国家设立中小企业发展专项资金和中小企业发展基金。法律实施以来,中小企业发展专项资金增长很快,并发挥了很大作用。修订草案总结近年来实践经验,进一步规范了专项资金的管理和使用,明确重点用于支持改善中小企业发展环境,促进中小企业公共服务体系和服务平台建设;专项资金向小型微型企业倾斜,资金管理使用坚持公开、透明的原则,实行预算绩效管理。

但是,现行法律实施以来,中小企业发展基金一直未落实。2015年9月,国务院发布了设立国家中小企业发展基金的决定,明确基金的性质为政策性基金,按市场化原则操作,重点支持种子期、初创期成长型中小企业发展。对此,修订草案对该条款作了补充细化,同时规定县级以上地方人民政府可以根据实际情况设立中小企业发展基金。

鼓励创业创新和市场开拓

记者:中小企业是创业创新的主力军。请问修订草案将如何充分调动中小企业创业创新的积极性?

乌日图:许多地方和企业反映,现行法律在支持中小企业创业创新和市场开拓方面规定得比较原则,建议补充细化有关扶持规定,加大支持力度。为此,修订草案规定:一是改善企业创业环境,优化审批流程,实现小型微型企业行政许可便捷;二是规定政府为创业者提供法律法规、工商财税、社会保险等方面的咨询服务,鼓励引导社会服务机构为小型微型企业提供创业培训等综合服务,鼓励发展为小型微型企业创业提供服务的互联网平台;三是完善知识产权保护,减轻微型企业申请和维护知识产权的费用等负担;四是鼓励中小企业参与产业共性关键技术研发、标准制定和国家科研项目实施,支持中小企业行业协会、商会等参与标准的制



2016年9月5日,江苏省南京市,中国国际软件产业博览会上互联网+中小企业和小微企业的展台。
图/视觉中国

定;五是鼓励科研机构、高等学校和大型企业等向中小企业开放试验设施,开展技术研发与合作,帮助企业开发新产品,培养专业人才;六是鼓励互联网、大数据、云计算等现代技术手段在中小企业技术改造、转型升级和生产经营管理等方面的应用;七是规定政府采购应当优先安排向中小企业购买商品或者服务,提高小型微型企业在政府采购中的份额。

完善服务体系,支撑企业发展

记者:促进中小企业发展,也需要健全的服务体系作支撑。这次修订草案将如何增加服务供给,以满足企业的实际需求?

乌日图:中小企业普遍反映政府公共服务和社会化服务的体系、机制不健全,专业服务机构发展滞后,缺乏为中小企业提供人才培养、创业辅导、管理咨询、市场营销、技术开发和法律援助等服务的各类优质专业机构,支持服务体系建设的政策措施不完善,不能满足中小企业快速发展的需要,希望增加政府公

共服务供给,同时注重发挥市场的作用,建立完善社会化服务体系,为中小企业提供服务保障。为此,修订草案规定:县级以上地方人民政府应当根据实际需要建立和完善中小企业公共服务机构,为中小企业提供公益性服务;国家鼓励各类社会专业服务机构为中小企业提供创业辅导、信息咨询、信用服务、投融资、人才引进、法律咨询和维权服务等专业服务。

与此同时,中小企业还普遍反映,各级各类政府部门服务信息零散、庞杂,不好找、不好用,信息化服务水平不高。为此,修订草案规定:国家统计局部门应当建立健全中小企业统计调查制度,加强监测分析,定期发布有关信息;各级政府中小企业促进工作综合协调部门的网站,应当汇集并提供涉及中小企业的法律法规、政策及创业、创新、金融、市场、权益保护等各类政务服务信息供免费查询。同时,修订草案还规定,各级人民政府其他部门的网站应当提供本部门涉及中小企业的法律法规、政策措施等各类政务服务信息。

加强监督,保障法律有效实施

记者:法律能否发挥作用、管不管用,重在执行。为了加强法律的执行力度,修订草案增加了监督检查方面的内容,明确责任追究,请您作一下解读。

乌日图:为确保法律制度落到实处,修订草案增加了“监督检查”章节。具体而言:一是各级人民政府及有关部门应当将中小企业工作评价列入年度考核范围;各级人民政府应当定期对本法的实施情况进行检查,对违反本法的行为及时纠正,对相关责任人员依法给予行政处分;县级以上人民政府应当定期向同级人民代表大会常务委员会报告中小企业促进工作情况和本法各项规定的实施情况。二是县级以上人民政府建立中小企业发展专项资金使用和效果的审计检查、企业评价、社会评价机制和资金使用动态评估制度。三是中小企业促进工作综合协调部门应当建立专门渠道,听取中小企业对政府相关管理工作的意见和建议,并及时向相关部门反馈,督促改进。★

中小企业促进法修订草案引热议

文 / 本刊记者 李小健

2016年11月3日下午,十二届全国人大常委会第二十四次会议对中小企业促进法修订草案进行了分组审议。审议期间,修订草案引发热议。据统计,共有70余名全国人大常委会组成人员和列席会议同志为修订草案的进一步完善踊跃发言,积极献策。

修法为中小企业撑腰,获高度赞同

修改中小企业促进法,既是近年来社会各方面的强烈呼声,也是促进中小企业发展的实际需要。在分组审议中,这次法律修改同样获得全国人大常委会组成人员和列席会议同志高度赞同和积极评价。

“这部法律现在修订是比较及时的,也是非常必要的。”陈昌智副委员长说,中小企业促进法自2003年颁布实施以来,对于中小企业的快速发展起到了极大的促进作用,从而也对我国的经济发展起到了很好的推动作用。十多年来,随着经济社会的变化,中小企业有了更快、更大的发展,同时仍面临很多新的情况、新的问题,也需要及时解决。

他说,中小企业在解决就业、创新创业、增加财政、增加税收方面发挥着很大作用。当前经济处于下行时期,发展困难,在这种情况下修改法律更好地促进中小企业发展,是很有积极意义的。“总的来说,我感到法律修改得很好,针对性也越来越强,特别是对于当前的一些问题。”

龙超云委员表示,现行中小企业促进法的操作性很差,许多制度难以落实,这一直是中小企业和关心中小企业发展的人士反映最集中的问题之



11月3日下午,十二届全国人大常委会第二十四次会议举行分组会,审议中小企业促进法修订草案。图为分组会会场。摄影/马冬满

一。修订草案吸收了改革开放以来中小企业发展实践的诸多成果,丰富了很多内容,贴近广大中小企业的需求,符合当前中小企业生存发展的现状,将为中小企业发展提供法律保障。比如,“为解决中小企业融资难的问题,修订草案作出了一系列的具体规定,我认为很好。”

唐世礼委员也十分赞同修订中小企业促进法。他说,中小企业对推动经济社会发展的贡献越来越大,但是长期以来,中小企业特别是其中的民营企业反映,市场准入门槛高、税费负担重、融资难、招工难、用地难、技术职称评定难等问题给企业生存发展带来了巨大压力。这次修订草案修改面比较大,基础比较好,在融资促进、权益保护、监督检查等方面增加了许多新内容,切实回应了中小企业反映强烈的一些重点问题。“我走访了一些民营企业家,他们对中小企业

促进法的修订非常期待,认为草案的新规定令人振奋。”

在卫留成委员看来,中小企业在我国经济社会发展中发挥的作用非常大,而且是不可替代的,应该高度重视。但是,在具体实践中由于中小企业个体规模小,它们的政治地位、经济地位以及对社会的贡献并没有得到足够的重视或者尊重,因此,它们遇到了很多难处。“这次对中小企业进行比较全面的修订,有很多亮点,不仅增加了新的章节,还在融资促进、权益保护方面下了很多功夫,为中小企业撑了撑腰、打了气。”

明确政府采购份额, 前提是要保障产品质量

修订草案明确规定,政府采购要为中小企业预留份额,即“向中小企业预留的采购份额应当占本部门年度政府采

购项目预算总额的30%以上,其中,预留给小型微型企业的比例不低于60%”。审议中,这一条支持中小企业发展的“干货”规定很快成为大家讨论的焦点之一。

对于这一具体条款,大家一方面认为这是修订草案向中小企业倾斜、越来越具有操作性的直接体现;另一方面认为有失市场公平,建议改为在保障产品质量的前提下,优先采购。

许为钢委员认为,通过预留采购份额支持中小企业发展,从法律条款来说是体现了对中小企业的扶持和支持,但是另一方面也违背了市场本身应有的机会公平、权利公平和程序公平的准则。他说,在实际采购中,采购方在不违反国家招标采购有关法律的条件可以进行某些挑选。如果规定这种份额,操作起来会导致一些人们所不希望的现象出现,比如采购来的东西最后没用。“我觉得这一规定的出发点是好的,但是违背了市场公平竞争的基本准则,也没有尊重采购方的意向,建议删去。”

周其凤委员认为这一规定实施起来有难度。“因为不同的部门,政府采购的东西是不一样的,性质和要求也不一样。比如大学和科研单位,政府采购大量的大型高科技仪器设备,这些东西很贵,要求很高;又如医院里的大型设备等,它占的资金量会很大,如果规定本部门政府采购的30%或者60%都从小微企业采购的话,能不能做得好?这件事我很担心,如果没做到就是违法。”所以,他建议,“可以提优先考虑、优先采购,或者在同等品质的条件下优先采购。”

冯淑萍委员也认为,应该在质量和价格相同的情况下,优先选中小企业或者小企业生产的产品。

建议加强对服务型 融资机构的支持力度

融资难、融资贵,是令绝大部分中小企业头痛的问题。为从制度层面缓解

这一难题,大家在分组审议时给出了不少意见和建议,使修订草案的相关规定更为完善。

龙超云委员说,近些年,金融领域的改革开放和中小企业资金的强烈需求,催生了融资性的担保公司、小额贷款公司、信用评级公司等融资服务机构,用市场手段及时解决了中小企业对资金的渴求问题。但是,这些机构存在良莠不齐的情况,甚至有的机构中途跑路了,这些问题怎么办?希望用法律制度来规范,“建议在法律政策层面,加强对服务型融资机构的支持力度。”

她还建议修订草案增加支持场外资本市场对全国中小企业服务的内容。她认为,当前金融要素绝大多数都是为大型企业服务的,尽管修订草案增加了“发展多层次资本市场”的规定,但是中小企业融资主要还是靠社会资本、靠场外资本市场。因为场外的资本市场主要是服务轻资产、小规模、盈利能力弱、在银行贷款难、正在初创业、成长期的中小企业,包括小微企业。“最近看了上海股权托管中心的数据,中小微企业挂牌是9478户,融资190亿,每户企业平均融资2800万左右,这说明中小企业在场外融资是有效果的。让中小企业既有资本退出的渠道,又有资金拓展的通道,还有资金使用,我们何乐而不为?”

杜黎明委员建议修订草案调整对中小企业政策性信用担保的规定。在他看来,扶持信用担保机构的发展,是解决中小企业融资征信、缓解中小企业融资难的重要途径,是当前迫切需要解决的问题。“应从国家层面鼓励、引导社会担保机构为中小企业提供信用担保,因为国家的鼓励、引导的力度更大。”为此,他建议将修订草案中关于政策性信用担保的规定修改为“国家鼓励各类社会担保机构为中小企业提供信用担保。县级以上人民政府应当建立和完善中小企业政策性信用担保、再担保制度和中小企业信用担保补贴、补偿制度。”

侵犯中小企业合法权益, 应承担法律责任

针对中小企业常被拖欠货款、工程款及被乱收费等情况,修订草案专门增设权益保护章节,以维护中小企业的合法权益。对此,大家在审议中拍手称赞的同时,建议进一步明确法律责任。

刘振伟委员说,与其他“促进法”相比,修订草案缺少“法律责任”规定。现行中小企业促进法在制定之时,没有规定法律责任,主要考虑到该法内容以促进措施为主,实施主体为政府,对政府有关行为更多的是提出要求,无需过于突出强制。目前,修订草案新增了“权益保护”“监督检查”章节,对侵害中小企业合法权益行为作出禁止性规定,对政府及部门的监督职责作出规范。从法律实施效果看,如果有明确的法律责任,中小企业促进法的约束力将会增强。

“修订草案没有明确罚责,都是促进和鼓励措施。草案中提到国家依法查处向中小企业乱收费、乱罚款、乱摊派行为,但是依据什么样的法律条款去处理和裁量?”方新委员认为,即使是促进法,也应该有相应的罚责,建议在罚责方面再作研究。

龚建明委员则建议修订草案增设“法律责任”章节,理由有三点:一是修订草案虽然对保护中小企业合法权益起到很好作用,但对违反法律规定的却没有设置任何法律责任,特别是对于中小企业遇到乱收费、乱罚款、乱摊派甚至被拖欠货款等不公平待遇时,没有赋予其基本的法律诉讼权,这使得中小企业在合法权益受损害时,也包括中小企业的职工在合法权益受到企业侵害时,将没有明确的法律救济途径。二是法律责任代表着国家强制性,增设法律责任内容十分必要。从现实层面,表明行为人要对自己的不合法行为承担一种不利的后果;从法律层面,表明国家对该种行为给予否定性评价。三是能使实施者更加明确自身的责任,从而更有效保证法律的实施,更有效维护中小企业的权利。★

测绘法颁布 24 年：与日常生活越来越紧密

文 / 本刊记者 于 浩 特约记者 王瑜婷

当高铁列车疾驰而过，拉近一座座城市间的距离时；

当宏伟的大桥飞架南北，将天堑变为通途时；

当你拿着手机，享受导航、打车、订餐等便捷服务时……

人们可能不会想到，这一切，都离不开地图，离不开精准的地理坐标，离不开一组组详细的地理信息数据。而获取这些数据的，正是测绘地理信息行业的数十万科技工作者。而为他们保驾护航的，是1992年制定、2002年作出全面修订的测绘法。

地理信息应用成果显著

地理信息是国家重要的战略性资源，是集成整合其他各类信息的公共基础，也是测绘地理信息事业的立业之本。目前，我国已初步形成了测绘地理信息法律法规体系，为测绘地理信息事业的发展奠定了坚实的法制基础。

在测绘法律法规的保障下，测绘依法行政全面推进，测绘地理信息事业发展全面步入法治化轨道。国家测绘地理信息局联合多个部门开展了国家版图意识宣传教育、地理信息市场专项整治、“问题地图”专项治理、互联网地图和地理信息服务违法违规行为等专项检查，加大对涉外、涉军、涉密、涉证、涉网测绘活动的监管力度。全国各级测绘地理信息行政主管部门共开展各类执法检查27000余次，其中开展重大专项执法检查3600多次，切实维护了地理信息安全，有效规范了测绘地理信息市场。

特别是，进入新世纪，随着信息化浪潮席卷而来，测绘技术、产品模式、服务方式都发生了深刻变革。



测绘工作者在我国西部地区进行测绘。

针对社会大众对地理信息的旺盛需求，建成了中国区域数据资源最权威、具有自主知识产权的地理信息公共服务平台——“天地图”。自2011年开通以来，已有200多个国家和地区的数亿人次访问，广泛服务于国家电子政务、不动产统一登记、防灾减灾等领域，成为方便群众的服务平台、产业发展的基础平台、政府服务的公益平台、国家安全的保障平台。

面对生态文明建设等的迫切需要，3年多来，5万名普查人员风餐露宿、栉风沐雨，终于查清了全国“山水林田湖”等地表自然资源要素现状、空间分布以及人工设施空间分布情况，形成了地理国情普查数据库、地理国情发布与服务系统、地理国情分析报告和图件等成果，全面真实地绘制了首张国家“地图”。目前，数据发布前的各项准备工作正在紧锣密鼓地进行。

面对城市管理智能化、精细化、网格

化的发展趋势，在全国所有地级市和475个县级市大力推进数字城市建设，建成应用系统5600多个，建设成果在30多个领域、众多部门以及大众生活中得到广泛应用，有力提高了城市管理工作的科学化水平。同时，数字城市向智慧城市升级步伐加快，27个智慧城市启动建设。

“战略性资源”进入经济主战场

测绘地理信息部门始终坚持“服务大局、服务社会、服务民生”，为科学管理决策、重大战略实施、重大工程建设、交通水利能源通讯等基础设施建设、资源开发利用、生态环境保护、防灾减灾、突发公共事件应急处置、科学研究、文化教育、国防建设和百姓生活等提供了及时可靠的保障服务。

当“非典”、汶川特大地震、玉树地震、舟曲特大山洪泥石流、北京特大暴雨、泰山森林大火、陕西山阳山体滑坡、

天津滨海新区爆炸、深圳滑坡等灾害、事故发生时,测绘工作者会第一时间出现在现场,获取灾区影像和地理信息,为抢险救灾提供高效、优质的服务。

西部大开发、“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等国家重大战略的实施,北京奥运会、上海世博会、APEC会议召开、冬奥会申办、纪念抗战胜利70周年大阅兵等重大工作的推进,三峡工程、青藏铁路、南水北调、西气东输、西电东送、“神舟”飞天等重大工程的建设过程中,都能看到测绘工作者的身影活跃在一线,为规划选址提供地形图,搭建基础控制网确保工程施工严格按方案进行,开展竣工测量监管工程质量。

在浙江磐安、奉化,开展服务自然资源资产审计试点,为自然资源资产负债表编制、生态文明绩效评价考核、对领导干部自然资源资产和环境责任离任审计提供重要参考。

在京津冀地区,开展重点大气颗粒物污染源空间分布监测,为相关部门进行京津冀企业布局规划、污染企业治理、扬尘地表整治等提供真实客观的决策依据和准确详细的数据支撑。

通过创新地理信息产品和服务,大力推进地理信息应用,不断提高公共服务水平,测绘地理信息逐步从幕后走到台前,以“不可或缺”的姿态深度融入经济建设主战场。

地理信息与日常生活联系 越来越紧密

从滴滴打车到网上订餐,从汽车导航到上百度地图、高德地图查询出行路线,从防儿童走失的定位手表到位置精确至厘米的智能驾考驾培系统……如今,人们通过互联网、手机和各种软硬件设备,便可随时随地获取更准确、更人性化的地理信息。地理信息服务已经渗透到人们日常生活的方方面面,成为生活中必不可少的关键信息。

在“互联网+”的时代,地理信息产业通过与物联网、大数据等新兴产业跨

界融合,催生出许多新产品、新服务,呈现出欣欣向荣的发展图景,被国务院确定为战略性新兴产业。在《国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见》出台后,产业发展愈加蒸蒸日上,年产值已达3000亿元,并且保持年均25%的增速。全国从事地理信息相关工作的企事业单位约3万家,上市地理信息企业逾百家,形成了涵盖硬件制造、数据生产、软件研发与信息服务的成熟产业链。

尤为引人关注的是,阿里巴巴、百度、腾讯等互联网巨头纷纷投入地理信息产业,产业跨界组合与资本融合以及人们日益增长的需求,为产业发展注入强劲动力,基于地理信息的新型应用和服务正成为大众创业、万众创新的重要领域。

为释放新动能,修法迫在眉睫


随着经济社会的快速发展,测绘科技水平不断提升,社会需求日益增长,对地理信息应用和管理提出了新要求,现行测绘法部分规定已不能适应新形势的需要。

“当前,测绘成果开发应用不够,缺乏有效共享机制。基础地理信息数据获取和利用不充分、更新缓慢,成果共享机制不健全,存在重复测绘和信息孤岛现象,需要完善机制、明确责任、促进应用。”国土资源部副部长张德霖说,卫星导航定位基准站安全隐患突出,影响国家安全。基准站的建设和运行维护缺乏统一和有效监督,亟须依法加强管理和指导。

此外,地理信息生产、采集、利用从专业化向大众化转变,服务内容从静态数据向网络动态数据转变,服务对象从以部门为主向以社会公众为主转变,安全风险不断增大,亟须加强涉密地理信息保护。同时,考虑到我国2008年启用的坐标系统属于国际坐标系

统,对采用国际坐标系统进行审批已无必要,国务院拟取消该审批,同时还拟取消地方基础测绘规划备案、下放拆迁永久性测量标志审批权限,这些都需要通过修法予以落实。

针对《国务院关于提请审议〈中华人民共和国测绘法(修订草案)〉的议案》,全国人大财经委审议认为,现行测绘法部分规定已不能适应测绘地理信息工作的现实需要,在地理信息共享、地理信息安全、地理国情监测、应急测绘保障等方面缺乏相应的法律规定,相关法律责任条款也不完备,既制约测绘地理信息的广泛普及和有效使用、影响到测绘地理信息的健康发展,更难以保障测绘地理信息安全。

因此,10月31日,受国务院委托,国土资源部副部长张德霖在十二届全国人大常委会第二十四次会议第一次全体会议上,作出关于提请审议测绘法修订草案议案的说明。



图/视觉中国

凝聚法治共识 保障改革发展

文 / 库热西·买合苏提

“法者，治之端也”

测绘地理信息事业是经济建设、国防建设、社会发展的基础性工作。1992年，我国第一部《中华人民共和国测绘法》（以下简称测绘法）正式颁布，从此测绘事业有了自己的“基本法”，纳入了法治化轨道。2002年，我国对测绘法进行了修订，确立了测绘统一监管、基础测绘管理、测绘资质管理、测绘成果管理、测绘市场监管等一系列基本制度，推动我国测绘地理信息事业取得了长足发展。

一是党和国家高度重视测绘地理信息工作。习近平总书记多次就测绘地理信息工作作出重要指示、批示，在2014年院士大会上以《皇舆全览图》为例强调科技成果推广应用的重要性，2015年7月1日给国测一大队老党员老党员回信，充分肯定国测一大队爱国报国、勇攀高峰的感人事迹和崇高精神，向全国测绘地理信息工作者和广大共产党员提出殷切希望。李克强总理2011年亲临中国测绘创新基地视察指导工作，并宣布国家测绘局更名为国家测绘地理信息局。张高丽副总理多次指示、批示测绘地理信息工作，亲自担任第一次全国地理国情普查领导小组组长。《国务院关于加强测绘工作的意见》《国务院关于开展第一次全国地理国情普查的通知》《国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见》《全国基础测绘中长期规划纲要（2015—2030年）》等文件相继出台，中央国家有关部门，地方各级党委、政府对测绘地理信息工作的重视支持力度日益提升。

二是测绘地理信息法律规范体系不断健全。测绘法颁布实施以来，国务院相继颁布了《中华人民共和国测量标志保护条例》（1996年）、《中华人民共和国



国家测绘地理信息局局长库热西·买合苏提。

测绘成果管理条例》（2006年）、《基础测绘条例》（2009年）和《地图管理条例》（2015年）。国土资源部出台了《重要地理信息数据审核公布管理规定》《地图审核管理规定》《外国的组织或者个人来华测绘管理暂行办法》等部门规章，各地也陆续出台了一系列地方性法规和政府规章。目前，以测绘法为核心，包括4部行政法规、35部地方性法规、6部部门规章、近百部地方政府规章以及一系列规范性文件在内的测绘地理信息法律规范体系基本形成，为测绘地理信息事业发展提供了坚实的法制保障。

三是测绘地理信息保障服务作用日益彰显。我们紧紧围绕国家三大战略实施、四大板块建设和国家重大工程、重大工作，着力深化测绘地理信息领域供给侧结构性改革，主动超前服务，主动保障发展。国家战略性地理信息资源不断丰富，目前，1:5万、1:25万、1:100万基础地理信息数据覆盖了我国全部陆

地国土并实现了年度更新，1:1万数据覆盖了全国58%的陆地国土，大比例尺数据覆盖了大部分城镇地区，高分辨率遥感影像覆盖了全国陆地国土，资源三号卫星全球影像有效覆盖7200万余平方千米，还精确测定了珠穆朗玛峰高程，摸清了我国主张管辖海域海岛礁数量和分布，填补了极地测绘空白。打造地理国情普查与监测、数字（智慧）城市、“天地图”、应急测绘等新型服务业态，完成了新中国成立以来首次全国地理国情普查，全面摸清了我国“山水林田湖”等地表自然资源要素和人工设施现状及其空间分布；在全国334个地级市、470多个县级市开展了数字城市地理空间框架建设，并向智慧城市时空信息云平台升级，“天地图”作为国家地理信息公共服务平台已在国家电子政务、防灾减灾、水利等各领域发挥重要作用；应急测绘纳入国家突发事件应急体系建设和国家综合防灾减灾工作体系，为汶川特大地震、舟曲

特大山洪泥石流等应急抢险工作提供了高效测绘保障,测绘地理信息服务大局、服务社会、服务民生的重要作用不断彰显。围绕“一带一路”建设,启动了全球地理信息资源建设,代表中国政府与联合国共同实施发展中国家地理信息管理能力开发项目,向联合国赠送了30米分辨率全球地表覆盖数据,我国测绘地理信息国际影响力不断提升。

四是我国地理信息产业保持高速增长。当前,地理信息与互联网、大数据等的跨界组合、技术结合、资本融合势头迅猛,基于地理信息的新产品、新服务层出不穷,地理信息产业被国家确定为战略性新兴产业,保持了年均25%的高速增长,成为“双创”的重要领域和新的经济增长点。目前全国地理信息相关工作的企事业单位约3万家,其中测绘资质单位约1.7万家,上市地理信息企业逾百家,全行业从业人员62万人。随着“双创”战略实施、“互联网+”地理信息行动推进和“北斗”社会化应用步伐的加快,地理信息对相关产业转型升级和拉动效应将进一步凸显,并将更大规模、更多维度地通过分享经济和信息消费惠及社会大众。

五是测绘地理信息市场监管不断强化。建立了部门协作机制,加强“问题地图”、成果保密、质量监督、互联网地理信息、卫星导航定位基准站监管,推广“双随机、一公开”执法监管机制,依法查处涉外、涉军、涉密、涉证、涉网测绘违法案件,强化国家版图意识宣传教育,有效维护了国家地理信息安全和测绘地理信息市场健康发展。与此同时,各级测绘地理信息部门切实转变政府职能,着力推进简政放权、放管结合、优化服务,建立行业信用体系,大力推行政务公开,创新管理服务手段,测绘地理信息统一监管不断加强,服务水平明显提高。

“世易时移,变法宜矣”

测绘法修订实施14年来,我国经济社会深刻变革,经济发展进入新常态,



测绘工作者在塔克拉玛干沙漠进行测绘。

政府职能加快转变,测绘地理信息技术飞速发展,地理信息应用日益广泛,各种新情况、新问题不断涌现,测绘地理信息工作面临重大战略发展机遇的同时,也面临着更加严峻的挑战,继续墨守成规无异于刻舟求剑,修订完善测绘法势在必行。

一是测绘地理信息部门肩负新使命。新形势下,党中央、国务院对测绘地理信息部门提出了新的期待和更高要求。李克强总理视察中国测绘创新基地时,深刻阐述了新时期测绘地理信息工作的重要作用,对增强基础测绘保障服务能力、加快发展地理信息产业、推进完善测绘地理信息体制机制等提出了明确要求,要求我们从更高层次、更宽视野来谋划测绘地理信息工作。2016年,李克强总理作出“积极主动作为,围绕服务国计民生,推出更多更好的地理信息产品和服务”的重要批示。新常态下,党中央、国务院提出“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设和生态文明建设、精准扶贫、“互联网+”、大数据行动纲要等重大战略,为测绘地理信息工作提供了彰显作用的新时空、大有作为的新舞台。这就要求我们强化需求导向和供给能力,改革生产方式和服务模式,大力自主创新,加大资源整

合,加快全球布局,打造优质公共产品、公共服务和大众创业、万众创新“双引擎”,主动适应新常态、引领新常态、服务新常态。

二是地理信息安全监管面临新形势。测绘地理信息是国家重要的基础性、战略性信息资源,关系国家主权、安全和利益。信息化时代,地理信息与国家安全的关联度越来越大,在维护政治、经济、军事、科技和其他非传统领域国家安全中发挥着重要作用。随着卫星定位、遥感技术的快速发展,测绘技术与信息技术、网络技术高度融合,地理信息日益呈现高精度、易采集、易传输等特点,地理信息安全隐患突出,安全监管面临严峻挑战。切实加强地理信息安全监管,维护国家安全愈显重要和紧迫。

三是测绘地理信息技术创新孕育新变革。当前,世界各国纷纷加强地理信息资源建设,加快卫星导航定位、高分辨率遥感卫星等技术的进步升级,发达国家更是凭借先发优势、技术优势、资本优势,正加快抢夺全球地理信息服务市场。我国测绘技术体系已向信息化测绘转变,数据获取实时化、处理自动化、服务网络化、应用社会化等特点日趋明显,也正引发着生产力与生产关系的深刻变革。新一轮科技革命的重大机遇和全面

深化改革的大背景下,亟待我国从法律制度、标准规范等方面进行变革,促进测绘科技创新,驱动测绘地理信息事业转型升级,加快建设测绘强国,抢占未来发展制高点。

四是传统监管模式面临新挑战。当前,地理信息需求旺盛,应用领域越来越广泛,大众测绘趋势明显,地理信息投资主体多元,各类基于位置的新型地理信息服务不断涌现,地理信息的市场主体、服务内容、服务对象、投资模式等都发生了新的变化。各种利益关系和诉求复杂多样,传统的监管手段已经不适应测绘地理信息市场快速发展的新形势,亟须明确相应法律制度依据,建立公平开放透明的市场规则,创新依法监管的方式手段,推进统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的现代地理信息市场体系建设。

五是成果保密应用需要新思路。维护国家安全是职责和前提,地理信息的生命力则在于应用。如何科学合理地确定测绘成果保密范围、内容和等级,既确保国家安全,又有利于推动测绘地理信息广泛应用,是我们当前亟待研究解决的重大课题。当前,亟须加快修订测绘成果保密管理制度,实现科学定密、合理定密;亟须加强技术创新和管理创新,加快保密技术研究和公众版产品研发,丰富测绘地理信息公共产品供给;亟须加强地理信息资源开发利用的统筹管理,更大程度地开放基础数据,鼓励企业对测绘成果进行增值开发,推进测绘成果社会化应用的深度、广度和速度,促进地理信息产业健康发展。

“法与时转则治,治与世宜则有功”

当前,我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段,测绘地理信息事业正处于改革创新发展的关键阶段,国家测绘地理信息局正在加快实施“加强基础测绘、监测地理国情、强化公共服务、壮大地信产业、维护国家安全、建设测绘强国”的发展战略。我们将把测绘地理信息法治建设放在国家改革发展大局中去认

识和推动,把立法决策和改革发展决策相统一、相衔接,努力以法治凝聚改革共识,在改革中不断完善法治,把各项探索与实践纳入法治轨道,提升测绘地理信息部门的整体效能,全力做好测绘地理信息服务保障,大力促进地理信息产业发展,尽责维护国家地理信息安全。在测绘法修订过程中,着重突出了以下四个修订重点。

一是强化监管力度,确保国家地理信息安全。作为国家战略性信息资源的重要内容,地理信息与国家主权、安全和利益息息相关。为贯彻总体国家安全观,切实加强地理信息安全监管,修订草案专门增设“监督管理”一章。一方面,针对当前卫星导航定位服务需求旺盛,卫星导航定位基准站快速发展,但由于缺乏管理措施和有效监管滞后等原因,出现了基准站建设无序发展、统筹不足、数据使用不规范等问题。修订草案明确了基准站的管理职责,建立了基准站建设备案制度,对基准站的运行维护、安全标准和规范指导等作出了规定。另一方面,修订草案要求建立地理信息安全管理和技术防控体系,建立涉密地理信息生产、利用情况登记保存制度,并就明确监督检查职责等作出明确规定。

二是激发市场活力,促进地理信息产业发展。随着移动互联网技术的发展,我国地理信息产业在蓬勃发展的同时,也存在数据涉密程度较高、共享应用不足等问题。为进一步激发市场活力和动力,促进地理信息产业发展,修订草案充实了相关内容:一是规定测绘成果按照保障国家秘密安全、促进地理信息共享和应用的原则定密并及时调整,提供公众版测绘成果,促进测绘成果社会化应用;二是建立健全政府部门间地理信息资源共建共享机制,引导和支持企业提供地理信息社会化服务;三是通过地理信息公共服务平台提供公共服务,实现地理信息数据开放共享,推动地理信息产业结构调整和优化升级。

三是创新监管方式,加快转变政府职能。按照国务院“简政放权、放管结合、优化服务”协同推进的总要求,进一步深化行政审批制度改革,测绘法修订草案没有新设行政许可,并取消基础测绘规划备案,取消采用国际坐标系系统审批,下放永久性测量标志拆迁审批。同时,修订草案规定,建立测绘地理信息市场信用体系,对测绘单位实施信用管理,并首次在法律草案中明确要求建立健全随机抽查机制,加强监督检查措施,进一步强化违法行为的法律责任,着力创新监管方式,更加强调对地理信息市场和从业单位的事中事后监管。

四是提升保障能力,为改革发展保驾护航。测绘地理信息部门以地理国情普查和监测工作为契机,大力提高对国家重大改革发展举措的保障服务水平。修订草案在全面总结地理国情普查工作实践的基础上,建立了地理国情监测制度,规范和促进地理国情监测工作,对落实国家主体功能区规划、优化国土开发空间布局、推进生态文明建设等方面进行科学、客观的监测评估。为配合国家不动产统一登记制度改革,修订草案明确要求加强对不动产测绘的管理,为不动产统一登记工作做好测绘保障。修订草案还明确建立应急测绘保障工作机制,要求测绘地理信息部门加强灾情评估、遥感监测、导航定位与空间分析,进一步做好突发事件应对工作。

无以规矩,不成方圆。测绘法的颁布实施,为我国测绘地理信息事业发展提供了法制保障,推动测绘地理信息事业在法治化轨道上阔步前进。在新的时代背景下,亟待与时俱进修订完善测绘法,从而对不断变化的经济社会发展需求作出积极回应,更好引领和保障我国测绘地理信息事业改革发展,为全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。★

(本文作者为国土资源部党组成员、副部长,国家测绘地理信息局党组书记、局长)

测绘法大修：推进地理信息规范监管和广泛应用

文/本刊记者 于浩

10月31日召开的十二届全国人大常委会第二十四次会议审议了测绘法修订草案。修订草案针对当前测绘地理信息产业发展面临的实际问题,遵循加强共享、促进应用,统筹规划、协同指导,规范监管、强化责任,简政放权、放管结合、优化服务的指导原则,从加强测绘成果共享和应用、统筹卫星导航基准站建设和应用、强化地理信息安全的监督管理以及取消和下放行政审批事项等方面对现行测绘法进行了修改。

修订草案共10章67条,涉及五个方面

修订草案按照国务院关于“推进地理信息规范监管和广泛应用”的总要求,坚持保障地理信息安全和促进地理信息产业发展并重。修订草案共10章67条,主要修改、增加了以下内容。

关于测绘成果共享和应用。一是规定测绘成果按照保障国家秘密安全、促进地理信息共享和应用的原则定密并及时调整,要求测绘地信部门推进公众版测绘成果的加工和编制工作,促进测绘成果社会化应用;二是进一步明确测绘成果无偿提供和使用的范围,使用财政资金的测绘项目和涉及测绘的其他项目要充分利用已有的测绘成果,避免重复测绘;三是鼓励开发各类地理信息产品,建立健全地理信息资源共建共享机制,测绘地信部门通过地理信息公共服务平台提供公共服务;四是规定测绘地信部门做好应急测绘保障工作,会同有关部门开展地理国情监测,并对监测成果严格管理,规范使用。

关于基准站建设和应用。一是明确测绘地信部门会同其他有关部门建立统一的卫星导航定位基准服务系统,提供公共服务,并对基准站建设实行备案管理;二是明确基准站建设和运行维护应

当符合国家标准和要求,不得危害国家安全,有关单位建立数据安全保障制度,并遵守保密法律、行政法规的规定;三是要求测绘地信部门会同其他有关部门加强规范和指导。

关于地理信息安全的监督管理。增加一章,规定建立地理信息安全管理制度的技术防控体系,地理信息生产、保管、利用单位对涉密地理信息情况进行登记并长期保存,同时明确获取、持有、提供、利用涉密地理信息应当遵守保密法律、行政法规和国家有关规定。

关于取消和下放行政审批事项。取消采用国际坐标系统审批和基础测绘规划备案,并将拆迁永久性测量标志审批层级由国务院或者省级测绘地信部门修改为省级测绘地信部门。

关于法律责任。对危害地理信息安全和涉及基准站的违法行为等规定相应的法律责任,增加对地理信息泄密行为的行政处罚,并加大对违法测绘等行为的处罚力度。

增强公民的国家版图意识

现行的测绘法是1992年制定的,于2002年作了全面修订,至今已有十多年。根据经济社会发展对地理信息的需求,这部法律需要再次修订。

“国家的主权表现在多个方面,其中领土完整、领海完整、领空完整是最为重要的。寸土必保,寸土必争,这是最核心的利益。我们应该把领土、领海、领空,即我们的疆域搞清楚、搞明白,在图上画出来,不仅中华民族的每一个人,而且要使世界各国都能清楚明白。在疆域问题上,现实中还有一些具体问题需要解决好。但就测绘来说,保护疆域完整是不能有

任何动摇的,绝对不能含糊不清,更不能让人费解或引起异议。因此,要从测绘的角度来维护国家主权。”全国人大常委会副委员长吉炳轩在审议修订草案时说。

地图的重要性和应用的广泛性,是妇孺皆知的。“大量的地理信息对经济建设和国防建设等都很有意义。对中国地图在管理、使用和监督方面,法律需要明确规范。”全国人大常委会委员沈春耀说,修订草案指出中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域的位置、高程、深度、面积、长度等重要地理信息数据,都要经过审核,这是完全必要的。但是中华人民共和国以外的,有一些地图上的信息,也是比较重要的,牵涉到国家重要的对外政策和立场。虽然不是中国的,但在标明有关国家地理信息的时候,也是敏感的。

沈春耀认为,对于历史地图,过去我们不大重视,实际上也是非常重要的。历史地图对于在全社会弘扬爱国主义精神,增强公民的国家意识、版图意识很有意义。但是怎么标、怎么用,需要加以规范。

全国人大常委会委员杜黎明建议,国家版图意识教育应当纳入中小学教学内容。随着国家战略环境变化和中国综合国力增强,国家版图意识教育应当从低龄儿童开始,抓得越早效果越好。建议在测绘法修改过程中,进一步明确国家版图意识教育纳入中小学教育内容的责任主体和牵头、协调部门。

对于地理信息之于国家安全的重要性,草案第八章监督管理的第四十四条和第九章法律责任的第六十条都对“获取、持有、提供、利用属于国家秘密的地理信息”的行为作出规定。

全国人大常委会委员汪毅夫认为,这两条规定很重要,建议以修订为契机加

强这方面的宣传和教育。“据我所知,日本帝国主义在侵占我国台湾之前,已经绘制了上百种台湾地图,在发动侵华战争之前,又通过南满洲铁路株式会社调查部和台湾拓殖株式会社调查部,刺探了我国许多地理信息,并且绘制了数以千计的中国地图。在抗战时期,日本军队甚至占据了福建附近一个很小的岛屿,在那里从事地理信息的收集。这些都为侵华战争做了服务,严重地伤害了我国主权。修订草案应该加强这方面的保密意识,以及对非法获取、持有、提供、泄露属于国家秘密的地理信息的行为严厉惩处。”

地理信息服务要满足经济建设需要

随着信息技术和空间技术的快速发展,测绘事业发生了翻天覆地的变化。国家安全和“一带一路”战略对时空信息的要求更加急迫,国家治理体系和治理能力的现代化离不开地理信息的精准化,“互联网+”和大数据需要时空信息框架支撑,百姓生活对导航位置服务越来越依赖。

全国人大常委会副委员长吉炳轩认为,测绘事业要适应中国特色社会主义现代化建设发展的需要,提供清楚明白的地理信息支持。测绘不单是行政区划的划分和标清,也不是简单的地形地貌勾勒和一般的物产资源标注,而是要为经济社会发展提供可靠的、准确的,乃至较为精细的有效服务。

“测绘服务,应有较为具体精细的地形、地貌信息,如海拔、土壤、河流、湖泊、岩石、地上地下资源等。当然这较难,有些属地质勘探的工作范畴,但已知的森林、湿地、草原、油城、煤城等资源型的地理城市特色、坐标是可以搞出来的,是经济社会发展十分需要的。”吉炳轩副委员长说,特别是交通的测绘,这些年交通发展很快,变化很大,需要重新测定绘制。铁路、高铁、公路、高速公路、城乡公路、航空、国际国内航线、目的地、海路、航线及目的地,等等,都是人们所迫切需要的。修订这部法律,要充分考虑经济社会发展中人们的生产生活需求,依法来保证这些需求能够实现。测清、

绘明、标准、管用,这是测绘工作应该做到的,也是需要法律保障的。

“提交本次常委会会议审议的测绘法修订草案,充分反映了这些需求,进一步加强了测绘成果的共享和应用,推动地理信息互联互通和广泛应用;建立协调机制,完善制度,统筹卫星导航基准站建设和应用;强化地理信息安全的监督管理,加大对违法行为的处罚力度;按照简政放权、放管结合的要求,取消和下放采用国际坐标系统审批等事项,优化地理信息公共服务。”全国人大常委会副委员长陈竺说。

对此,陈竺副委员长提出三点建议:一是确保地理国情监测工作的法定化。当前我国正处于工业化、城镇化快速发展时期,也是地表自然和人文地理信息快速变化的时期。修订草案建立了地理国情监测制度,利用测绘的先进技术、数据资源和人才优势,积极开展地理国情变化监测,支持大数据分析,及时发布监测成果和分析报告,对于落实国家主体功能区规划、优化国土开发空间布局、推进生态文明建设、促进五大发展理念落实具有重要意义。目前,修订草案关于地理国情监测的规定还比较原则,建议在第三章第十八条中进一步加强对地理国情监测工作的刚性和法定化要求,明确统筹协调和监测的职责,细化工作机制,发挥监测成果在国家大数据战略中的基础支撑作用。

二是尽快建立我国海洋测绘的统筹体制机制。我国是海洋大国,拥有300多万平方公里的“蓝色国土”,需要开展很多的探索和海洋资源开发利用。海洋测绘工作是认识海洋、经略海洋、建设海洋强国的重要基础性工作,也是提升海域制海权能力、保护我国海上交通线、维护我国国防安全和海洋权益的重要支撑。建议在第三章中进一步加强军民融合和陆海统筹,完善海洋测绘制度,明确相关部门的职责分工,纳入国家统一规划下有序实施,全面推动海洋测绘工作,为服务海洋强国建设战略提供有力的测绘地理信息保障。

三是提高卫星导航定位基准站监管的有效性。卫星导航定位基准站作为国家

重要的空间基础设施,事关国家安全和利益,也关系到自主可控的全球位置服务。目前,我国卫星导航定位基准站建设较快,所提供的实时、高精度、高可靠性位置服务应用日益广泛,但同时也存在地理信息安全隐患。修订草案中第八章第四十五条规定的基准站备案管理,还难以切实保障涉密地理信息安全,可否增设审批以强化监管,需要进一步研究。

互联网地图服务,亟待加强管理

目前,互联网地图运用已十分广泛,但服务质量不高、内容不准、网站相互转用等问题仍然存在,且随着网民互动等服务功能的开放,很大程度上增加了互联网地图信息错误的可能性,监管难度很大。对于互联网地图服务具体监管责任的划定,目前基层相关事权和资源都不足,很难确保监管工作有效开展。

全国人大常委会委员车光铁建议,进一步加强对互联网地图服务的监管。修订草案第三十五条前半段主要对地图管理工作作出原则性规定,其中将互联网地图服务监管工作也一并纳入县级以上政府责任范围。对互联网地图服务监管工作,要从监管责任主体、方式措施、协调配合、纠错机制等方面,进一步作出明确细化规定。

“在现代社会,测绘和导航给国家经济社会发展带来很大方便,给老百姓提供了很好的服务。问题是这个技术也有争议,第一是经常有单位抗议地图暴露了单位的详细地址,第二是高清度的摄像可能会泄露个人信息,如住宅。”全国人大常委会委员杨震在审议时提出,“修订草案对商业测绘的精密度,以及公布的信息是不是应该有一定制约?目前找不到有哪一条具体的条款,针对现在相关服务带来方便的同时带来的负面作用进行制约。个人信息不一定是国家安全信息,这里对国家安全信息有明确规定,但对个人信息保护没有明确说明。可否对商业测绘的精度、对个人信息的发布等有明确规定,都需要进一步研究。”

立法为核能拧紧“安全闸”

——访全国人大环资委副主任委员张云川

文/本刊记者 张维炜

核安全是国家安全的重要组成部分,也是关乎能源改革、环境保护的重要领域。

2016年10月31日,《中华人民共和国核安全法(草案)》提交十二届全国人大常委会第二十四次会议初审。受全国人大环资委委托,全国人大环资委副主任委员张云川在会上就该法律草案作了说明。

法律将如何完善各项措施,为核能发展拧上一道安全的法治闸门广受外界关注。会后,本刊记者就此对张云川副主任委员进行了专访。

立法表明了中国对人类负责任的态度

记者:我们了解到,2013年本届全国人大常委会成立之初,就将核安全法纳入到五年立法规划当中,立法的初衷是什么?法律的起草经历了怎样的过程?

张云川:新中国成立以来,我国的核事业在党和国家领导人的亲切关怀和坚强领导下,取得了长足的发展,已经建立起较为完整的核工业体系,为国家的安全和发展提供了重要保障。近年来,鉴于核能在增加能源供给、保障能源安全、促进污染物减排等方面的明显优势,我国正努力发展核能产业,安全稳步发展核电。但随着核事故在部分国家出现并带来不良后果,核安全问题也为社会公众所关注,并已成为国际社会关注的重要安全问题之一。

发展核事业的首要条件是保障安全,核安全是核事业发展的前提、基础和生命线。2016年4月,习近平总书记

在美国举行的第四届核安全峰会上指出,“确保核安全是各国应尽之责。我们要结合国情,从国家层面部署实施核安全战略,制定中长期核安全发展规划,完善核安全立法和监督机制,并确保相关工作得到足够投入和支持。”党中央、全国人大常委会和国务院高度重视核安全工作,全国人大常委会将核安全法纳入十二届全国人大常委会立法规划,交由全国人大环资委牵头起草并提请审议。制定核安全法的决策,再一次体现了党和政府对人民群众的关怀,同时,也进一步表明了中国对人类负责任的态度。

按照立法规划关于任务、时间、组织、责任四落实的要求,全国人大环资委成立了立法工作领导小组,制订了工作方案和工作计划。根据科学立法、民主立法的要求,认真研究了相关国内立法和国际立法的经验。两年多来,先后赴广东、浙江、江苏、北京、四川、山东、甘肃、新疆等省(区、市)调研,听取地方人大、政府有关部门、专家学者,特别是核电企业、科研单位一线员工和科学技术人员对核安全立法的意见和建议。组织国务院有关部门、有关科研学术单位、有关企业和律师、学者等,研究法律草案中涉及的法律问题和实际问题。多次召开座谈会、研讨会,举办专题讲座,并开展了立法项目论证工作。目前已经形成《中华人民共和国核安全法(草案)》(以下简称草案)。2016年6月8日,经全国人大环资委第二十三次会议审议通过,提请十二届全国人大常委会第二十四次会

议审议。

为核安全提供法律保障

记者:当前,我国的核事业发展的规模到达了一个怎样的程度?此前,这一领域是否有相关的法律规范,为什么需要出台一部专门的核安全法?

张云川:这个问题我从以下几个方面来谈。

一是制定核安全法是保障我国核事业发展的客观要求。核设施、核材料具有潜在的放射危害性,立法有利于防范危害,为核安全提供法律保障。我国核事业在民用领域的发展已经具有一定规模,截至2016年6月底,正在运行的核电机组有31台,装机容量为2969万千瓦,在建机组有23台,装机容量为2609万千瓦,目前是世界上核电在建规模最大的国家。根据规划,预计到2020年我国核电机组数量将跃居世界第二位。为进一步提高核安全保障措施,迫切需要制定核安全法律予以规范。

二是立法有利于增进社会公众对核安全的了解和信心。发展核事业中的安全问题始终为社会公众所关注。日本福岛核事故后,国际社会对核能发展安全性的质疑不断。核安全立法一方面可以依法强化安全防范措施,另一方面可以依法加大核安全科普宣传,增加公众对核安全知识的了解,引导公众正确、科学认知我国核安全状况。

三是立法是完善核安全法律体系的需要。尽管我国已经制定了一定数量涉核领域的法规和规章,但涉及核安全的,仅有一部从放射性污染防治的角度

加以规范的法律。有关核安全基本方针、原则、法律制度、措施的建立和实施,核安全责任、公众参与及监督管理体制等重大问题均未作出规定,不能适应核安全工作的实际需要,亟待完善有关核安全的法律规范体系,草案即担负这样的使命。

四是立法有利于强化核安全监管工作。随着核事业的发展和国外曾经发生过的核事故警示,核安全监管对于保证核安全是至关重要的。我国政府也为此设立了国家核安全监管机构,担负着与核事业发展同样重要的核安全监管工作。通过制定核安全法,可以进一步理顺对行业管理与监督的职责,实现运营与监管的分工,提高核安全监管工作的相对独立性和有效性。

五是立法是促进我国核安全国际合作的需要。我国作为国际原子能机构的成员国和有关核国际公约的签约国,担负着核安全国际合作的使命。由于缺乏相关专项法律,国际上有关人士对我国核安全监管能力和履约能力有所疑虑。国际原子能机构组织评估团曾向我国提出加快核安全立法的建议。核安全立法有利于树立我国良好的国际形象,坚定国际社会对我国核安全的信心。

保障公众的参与权和知情权是亮点

记者:核的“安全”的理念是如何落实在具体的法律条文中的?草案从哪几方面作出了规定?

张云川:目前的草案共计七章八十六条,从核安全的立法目的、适用范围、基本原则、管理体制、核设施和核材料安全管理、核事故应急、公众参与、监督检查、法律责任等方面作出了规范。

具体而言,关于立法的目的和适用范围,草案第一条从如下四个方面明确了立法目的:一是为安全利用核能,保证核设施、核材料安全;二是为预防与应对核事故;三是为保护涉核人员和

公众的安全与健康;四是为保护环境。以上立法目的出发点和立足点是预防和应对由核设施、核材料导致的核事故造成的对人身和环境的危害。根据这一立法目的,草案第三条明确了本法的适用范围主要限定在涉及核设施和核材料的有关活动及为其提供设备、工程及服务等的行为,以及相关的管理与监督行为。

关于方针、基本原则。草案第四条明确了从事核事业应当遵循“确保安全”的方针。这一方针强调在发展核能和核技术应用中,必须保障核安全。这一条还明确了核安全工作的基本原则,即安全第一、预防为主、责任明确、严格管理、纵深防御、独立监管、全面保障的原则。

关于管理体制。根据长期以来行之有效的国务院部门职责分工,草案第六条予以确认,即明确国务院核安全监督管理部门负责核安全的监督管理。国务院其他有关部门在各自职责范围内负责有关的核安全管理工作。

关于核安全责任。核安全责任是保证核安全的前提和基础。草案专门就全方位核安全责任作出了规范。在第五条中明确了“核设施营运单位、核材料持有单位对其行为的核安全负主要责任”。本条中还进一步明确了“为核设施选址、设计、建造、调试、运行、延寿、退役及核材料利用等行为提供设备、工程和服务等的有关单位,应当对其行为负相应责任”。草案中众多条款规定的政府及其有关部门的职责,也同时是政府及其有关部门的核安全责任。

此外,对于放射性废物处置、核损害赔偿等,草案也作出了相应规范。其中,关于核损害赔偿问题,应当制定专门的核损害赔偿法规予以规范。为适应国际合作的需要,草案仅就核损害赔偿的主要责任及其主体、免除承担责任和第三方免责等问题作出了规定。

关于制度措施。为了保证法律的系统性和完整性,草案规定了具体的各项

制度和措施,包括规划制度、标准制度、报告与反馈制度、许可制度、核事故应急准备与响应制度、资质资格管理制度等,在这些制度中明确了一些相关的核安全保障措施,如核安全文化、宣传和教育、人员培训、国际合作、科研、资金保障等。

记者:在公众印象中,核安全一向很神秘,包括核电站、辐照源等在内的涉核设施的运行信息,公众都是看不见的。如何打破信息闭塞,让核安全“去神秘化”,法律对此是否有考虑?

张云川:为了强化核安全的政府监管责任和公众对核安全的监督,保证草案规定的各项制度和措施得以有效贯彻实施,在第一章规定核安全文化建设的基础上,草案第四章“信息公开与公众参与”中对信息公开作出了具体规定,并进一步明确了公众参与的有关内容。草案专设第五章“监督检查”,明确了政府应当履行的监督检查职权、责任,检查内容和方式。同时,为保证草案中各项禁止性、限制性和义务性规定的有效实施,第六章“法律责任”中对政府及其有关主管部门工作人员,核设施营运单位、核材料持有单位及为之提供各种服务的主体的责任追究问题,均作出了明确规定,包括行政责任、民事赔偿责任和刑事责任等内容。

记者:据了解,另一部涉核法律——原子能法目前也正在制定中,它与核安全法之间是什么样的关系?

张云川:目前,核安全法和原子能法正在制定过程中。原子能法是核领域带有基础性和综合性的法律,对原子能研究、开发与和平利用等所有活动作出全面规范。核安全法是有关核领域关于安全问题的专门法,重点以核设施、核材料安全为主要规范内容。这部法律不规范有关核技术应用和伴生放射性矿涉及的放射性污染防治问题,又将原子能法中有关核安全问题进行具体规范,是以防范核领域可能发生重大污染事件和核安全事故作为主要规范内容的一部法律。★

谱写依法治核新篇章

文/汪 劲

核安全法草案于2016年10月31日提请十二届全国人大常委会第二十四次会议审议。草案对核设施与核材料安全、核事故应急准备与响应、信息公开与公众参与以及监督检查等管理制度作了全面规定,并在核设施选址和设计建造、核设施与核材料安全许可、涉核单位核安全报告、放射性废物管理与处置以及核设施退役等关键环节构筑了一整套完整的、相互衔接的安全制度链。

在中国核能大发展的背景下制定核安全法,不仅对中国核能发展蓝图下保障核安全具有重要作用,而且对填补中国核法律的空白具有里程碑意义。

我国核电起步于20世纪80年代初期,1991年秦山核电站(一期)的并网发电标志着我国步入核电国家行列。进入新世纪以来,为满足国家电力需求,优化能源结构和改善生态环境,我国开始扩大核电的发展规模并加快核电的发展速度。目前,我国在运核电机组数位列全球第四,在建核电机组数位列全球第一,已成为名副其实的核能大国。根据国家“十三五”规划的部署,“十三五”期间我国继续推进核电建设,将实现核电运行装机容量达到5800万千瓦,在建达到3000万千瓦以上。

尽管发展核能对国家和社会大有裨益,但其风险仍不可忽视。人类和平利用核能的60多年中发生的诸如美国三哩岛核事故(1979年)、苏联切尔诺贝利核事故(1986年)和日本福岛核事故(2011年)这样的严重灾难不断地警示世人,开展核能利用活动务必慎之又慎,务必要以安全为前提。

这里的安全通常被核能界称为“核安全”(Nuclear Safety),即“实现正

常的运行工况,防止事故或减轻事故后果,从而保护工作人员、公众和环境免受不当的电离辐射危害”。通俗地讲,“核安全”就是确保核能利用这样一种特殊的工业生产活动处于正常可控的状态,不使其对人类和环境造成危害。当然,这是核领域狭义层面的安全概念,核领域中广义的安全概念还包括应

对核恐怖主义的核安保行为和防止核武器扩散的核保障活动。

为确保核安全,各国在吸取核事故教训的基础上采取了包括革新技术、提高操作人员能力水平、改善管理体制和机制等在内的各种保障措施。国家应当通过立法将实现核安全的各项措施予以制度化已成为核安全领域的国际共识。例如《核安全公约》(1994年)第七条规定:“每一缔约方应建立并维持一个管理核设施安全的立法和监管框架。”我们也看到,美国、法国、加拿大、日本、俄罗斯等核电大国都已经制定了综合性的或者专门性的法律来规范核安全事项。

我国政府历来重视核安全工作,在核电发展之初便提出了“安全第一,质量第一”的工作和管理方针,并在充分借鉴国际先进经验的基础上建立了符合我国实践的核安全法规标准体系,包括放射性污染防治法(2003年)和民用核设施安全管理条例(1986年)等九部行政法规,以及一系列的部门规章和技术规范,为核能的安全发展提供了有力的制度保障。然而,随着核能发展规模的壮大、参与核能开发利用主体与利益关系的多元化和复杂化,现有的制度体



江西省彭泽县马当镇,彭泽核电站。图/视觉中国

系已在诸多方面显得滞后和缺位,这其中最为突出的问题就是我国在核安全领域尚无一部综合性或者专门性的法律。这不仅与国际公约的要求不相符,与其他核电先进国家存在差距,也与我国核电大国的地位不匹配,制约着核安全水平的提高和我国核电“走出去”战略的实施,难于给社会公众提供核安全的稳定预期。

虽然从20世纪80年代末期以来,我国曾多次启动原子能法的起草工作,但受各种因素的影响,历次原子能法立法最终均以“失败”而告终。

2011年,日本福岛核事故引发全社会对核安全的关切,也推动了我国核立法的进程。2013年10月,全国人大常委会在《第十二届全国人大常委会立法规划》中将核安全法列为“需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”,意欲在核领域综合性法律——原子能法立法推进相对困难的背景下,先行制定专门规范核安全事项的核安全法,以回应最迫切的制度需求问题。

根据《第十二届全国人大常委会立法规划》的安排,核安全法的制定由全国人大环资委作为牵头起草单位并

负责提请全国人大常委会审议。经过两年多的调研和论证,在环保部国家核安全局等有关部门和北京大学核政策与法律研究中心等科研单位的技术支持和协助下,全国人大环资委起草完成了核安全法草案。

草案以“安全利用核能,保证核设施、核材料安全,预防与应对核事故,保护从业人员和公众的安全与健康,保护环境”为立法目的,确立了“安全第一、预防为主、责任明确、严格管理、纵深防御、独立监管、全面保障”的基本原则,在制度设计方面既总结、提炼和完善了我国现有核安全规范体系和制度措施,又有创新。具体而言,核安全法草案的制度要点和亮点可以归纳为以下五个方面。

第一,明晰了核安全许可制度。核能开发利用活动,尤其是直接涉及核设施和核材料的活动,具有较大的潜在风险,建立相关的许可制度能够起到事前预防的功效,这是各国通行的做法,也是我国30多年核安全监管的良好实践。草案将现行的核安全许可事项和要求进行了规整,规定核设施运营单位在核设施选址、建造、首次装投料、运行、退役等活动前,应当申请相应的许可证;专门从事放射性废物贮存、处置的单位,应当取得相应的许可;实施核安全设备设计、制造、安装和无损检验行为,应当取得资质许可;核设施的操纵人员应当取得相应的执照,核安全设备焊接人员、无损检验人员等特种工艺人员应当取得相应资格后,方可从事相关工作。

第二,强化了核设施营运单位和核材料持有单位的安全责任。核能利用涉及多方主体,包括设计单位、核燃料与核材料生产与加工单位、核设备制造单位、核设施建造单位、核设施运营单位等。这些主体的行为都在一定程度上影响着核安全,负有一定的安全责任。如果对这些主体的责任不加区分,势必会导致核安全责任分散难以得到有效落实,也会有失公平。为此,国际公约和各国的立法都规定,许可证持有者对其从事的核能开

发利用行为的安全承担主要责任或首要责任。草案采纳了这一国际通行的做法并作出了进一步的限定,规定核设施营运单位、核材料持有单位对其行为的核安全负主要责任,并规定核设施营运单位是核损害赔偿的责任主体,应当对其核设施和核材料造成的核损害承担赔偿责任。

第三,确立了公众的知情权和参与权。由于民用核能技术最早源于二战的军事计划,在一定程度上很多国家(包括中国)早期的民用核能计划都具有不透明和封闭决策的传统。但是随着民用核能的不断发展,尤其是在经历多次严重核事故后,公众的核安全意识不断增强,开始对政府和专家决策以及核安全水平产生质疑,核能发展和核安全监管都面临诸多挑战。为了促进公众对核能技术的理解,增强其对核安全的信心,增强核能发展和核安全决策的民主性,有必要让公众知晓核能开发利用和核安全的相关信息并吸纳其参与决策过程。为此,草案明确,国务院有关部门及核设施所在地省级人民政府应当在各自职责范围内依法公开核安全相关信息。核设施营运单位和核设施所在地省级人民政府应当就影响公众利益的重大核安全问题以举行论证会、座谈会或其他形式征求利益相关方的意见。这些规定在一定程度上确立了公众的核安全知情权和决策参与权,彰显了我国核安全管理的日益透明化。

第四,完善了核事故应急制度。虽然核安全重在预防核事故的发生,但从概率上看核事故依然有发生的可能性,因此有必要未雨绸缪,安排好一旦发生事故后的应对措施,从而尽可能减小事故的危害后果甚至避免危害后果的发生。国际原子能机构的安全标准文件——《基本安全原则》要求各国政府应当确保核设施现场以及适当时在地方、地区、国家各级落实对核或辐射紧急情况作出有效响应的各项安排。

实践中,我国遵循上述国际要求,

建立了国家、省级和核设施运营单位三级应急准备和响应组织体系,但是缺乏法律层面的系统规范。草案在对现有的三级核应急体系予以法定化和规范化的基础上,对核事故应急演练和救援、核事故应急信息发布、事故调查、应急国际通报和援助,以及核燃料运输的应急等相关事项进行了具体规定。

第五,明确了核安全文化的法律地位。核安全文化是切尔诺贝利核事故后,国际原子能机构提出和发展完善的一个组织文化概念,其内涵是单位和个人的各种特性和态度应当结合起来,建立一种超出一切之上的核安全观念,使得核电厂安全问题由于它的重要性而保证得到应有的重视。培育核安全文化要求与核安全有关的决策层、管理层和个人必须正确履行所有安全重要职责,具有高度的警惕性、实时的见解、丰富的知识、准确无误的判断能力和高度的责任感,将安全的目标融入到具体的行为当中。核安全文化的重要性已经得到了核能界的广泛认同,很多国家都在积极探索如何将其制度化。草案明确,国务院核安全监督管理部门、能源主管部门应当建立培育核安全文化的机制;核设施营运单位、核材料持有单位和为其提供设备、工程以及服务等单位负有培育和建设核安全文化体系的义务,应将核安全文化融入生产、经营、科研和管理的各个环节;管理者和个人应当作出核安全承诺。草案对核安全文化的规范,突出了我国对核安全管理的全面强化,在世界核立法领域具有创新性,也是本草案的一大亮点。

草案的上述规定和制度安排待十二届全国人大常委会第二十四次会议初审及征求意见后会面临进一步的修改和完善,草案的最终通过将弥补我国核安全法制的空白,谱写我国依法治核的新篇章。★

(本文作者为北京大学教授、北京大学核政策与法律研究中心主任,曾参与核安全法草案的起草工作)

中国核安全的立法轨迹

文/本刊记者 张维炜

核能的开发是把双刃剑,通过法律对技术风险进行规制,实现对核能的有效利用是国际社会和各国的共同选择。

据了解,我国此前对核安全的立法并非完全空白,从1984年国家核安全局建立以来的30多年时间,我国已经颁布了大量的行政法规、部门规章等规范性文件。同时,中国还肩负着履行国际公约的义务。

同国际上核安全立法发展轨迹类似,以1979年美国三哩岛核事故、1986年苏联切尔诺贝利核事故和2011年日本福岛核事故为转折点,中国对核安全的法治规范从产生之初到发展至今,大致分为以下三个阶段。

民用核能刚起步, 以规范放射性工作为主

1945年二战结束,核能被逐渐应用到非军事领域,各国开始研究和利用核技术的问题,比如利用核能生产电力。

自此,一直到20世纪80年代中期,是核安全法律规范与原子能法融合时期。

1946年,美国、英国制定了《原子能法》,加拿大制定了《原子能控制法》。因此,这一年被视为原子能法立法的起点,立法的重点以规制核能和和平开发利用为主。

对我国而言,这一时期的民用核能发展处于起步阶段,尚未建成核电站,民用核能活动主要是放射性同位素和射线装置的利用,立法重点在于对其产生的电离辐射安全进行管理。

在规范性文件的制定方面,1960年,国务院批准发布《放射性工作卫生防护暂行规定》,我国放射监管工作正式开始。1979年,国务院卫生部、公安部、国家科委联合发布《放射性同位素工作卫生防护管理办法》。

在机构设置方面,最早由第二机械

工业部(后更名为核工业部)负责实施核设施的辐射环境管理;当时的有色冶金部门负责伴生天然放射性矿物资源开发利用活动的辐射环境管理。

1984年1月26日,国务院核领导小组召开会议决定,由国家科委设国家核安全局。1984年11月1日,国家核安全局印章正式启用(国科发核字1135号),翻开了我国核安全监管事业的新篇章。同年,我国成为国际原子能机构的成员国。

核安全立法进入快速发展期

1979年美国三哩岛核事故和1986年苏联切尔诺贝利核事故,是核安全立法史的重要转折点。受这两次核事故的影响,无论是国际层面还是国家层面,核安全方面的立法都得到了加强。核安全立法的数量快速增长,立法规制的范围更为广泛和具体,核安全法开始从原子能法中分离出来。

我国这一阶段的核安全立法表现出的主要特点是:以专门性的核安全法规为主,未出台综合性的核安全法律。

1986年,国务院颁布了《民用核设施监督管理条例》,在随后的20多年里,国务院相继颁布及修订(修改)了6项行政法规——《民用核设施安全监督管理条例》(1986年)、《核材料管制条例》(1987年)、《核电厂核事故应急管理条例》(1993年)、《放射性同位素与射线装置安全和防护条例》(1989年制定,2005年修订)、《民用核安全设备监督管理条例》(2007年)和《放射性物品运输安全管理条例》(2009年)。

另外,全国人大常委会还于2003年制定了放射性污染防治法,这是我国唯一与核安全相关的法律。

与此同时,我国在这一时期先后加

入了《及早通报核事故公约》(1986年)、《核事故或辐射事故紧急情况援助公约》(1986年)、《核安全公约》(1994年)以及《乏燃料管理安全和放射性废物安全管理联合公约》(1997年)这四个核安全方面公约。

通过开展国际合作,国家核安全局在这一时期实现了核安全监管的跨越式发展,建立了较为完整的核与辐射安全法规标准体系,采用了与国际接轨的审评和监督机制,培养了一支技术过硬的核安全监管队伍。

核安全法加速出台进程

2011年日本福岛核事故之后,国际社会进入了核安全立法的调整强化时期。

惨痛的教训让国际原子能机构及所有和平利用核能的国家意识到核安全风险管控的重要性。因此,这一时期核安全立法的特点是,进一步加强完善核安全监管、核事故应急等。

福岛核事故之后,我国政府及时对在建核电站展开全面审查。同时,加快了推进核安全立法的工作进程。

2012年,国务院分别通过了《核安全与放射性污染防治“十二五”规划及2020年远景目标》等规划;2013年6月30日,国务院通过新修订的《国家核应急预案》,对我国核应急组织机构和体系进行了进一步的完善;2013年10月30日,全国人大常委会发布了《第十二届全国人大常委会立法规划(共68件)》,将核安全法列为第二类项目,交由全国人大常委会负责牵头起草和提请审议;2016年10月31日,全国人大环资委将《中华人民共和国核安全法(草案)》提请十二届全国人大常委会第二十四次会议审议。✎

(本文参考了全国人大环境与资源保护委员会提供的相关资料)



摄影 / 新华社记者 马占成

编者按：2016年10月10日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京主持召开民法总则草案座谈会，就民法总则草案修改和民法典编纂听取有关方面意见。座谈会上，中央有关部门、单位负责同志，部分省（自治区、直辖市）人大常委会负责同志，部分全国人大代表、全国政协委员围绕民法总则基本原则，民事主体、民事权利和民事责任等民事基本制度先后发言。本刊将部分发言稿予以摘发，以飨读者。✪

在民法总则中明确 集体经济组织的特殊法人地位

文 / 韩 俊

民法总则草案规定的自然人、法人、非法人组织民事主体制度，是规范民事关系的基础性制度安排。农村集体经济组织作为具有中国特色的农村经济组织，具有不同于其他一般民事主体的特性。在自然人、法人、非法人组织的总体框架下，如何界定其民事主体地位、赋予其法人资格，关乎农村集体经

济发展壮大，关乎农村基本经营制度的完善，需要认真研究。

一、农村集体经济是我国农村的基本经济形态

农村集体经济是集体成员利用其所有的资源要素，通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态，是社会主义

公有制经济的重要实现形式。据第二次全国土地调查，全国农村集体土地总面积为66.9亿亩，其中农用地为55.3亿亩。这些土地资源由集体经济组织或者村民自治组织代表集体行使所有权。在一些经济较为发达的农村，集体经济发展迅速，集体资产规模比较可观。截至2015年年底，全国58万个村集体经济

组织账面资产2.86万亿元。其中,北京、上海、广东、浙江的农村集体经营性资产总额均在“几千亿级”。随着农村集体产权改革的深入推进,集体经济的实现形式和运行机制不断完善,农村集体经济发展活力增强,集体资产规模还在不断扩大。集体经济在促进农业发展、农民富裕、农村繁荣,推动城乡协调发展,巩固党在农村的执政基础方面发挥着不可替代的重要作用。

二、有法律地位没法人地位已成为制约农村集体经济组织发展的突出问题

虽然宪法等有关法律明确了农村集体经济组织的法律地位,但我国规范集体经济发展的法律少之又少,导致集体经济发展的顶层法律制度严重缺失。一是集体经济管理主体法律缺失。至今我国尚未出台专门规范农村集体经济组织的法律法规,集体资产产权管理缺乏法律依据。二是集体经济组织成员权管理法律缺失。虽然宪法、土地管理法等均有提及集体经济组织,但规范农村集体经济组织成员的法律几乎是空白的,导致国家层面认定农村集体经济组织成员资格缺少法律依据。尽管有些地方出台了地方性规章作出相关规范,但缺乏相应的上位法作保障。三是集体经济组织法人地位法律缺失。按照现有法律规定,我国财产所有权分为国家所有、集体所有、个人所有三种形式。集体所有是现实中广泛存在的一种财产所有制形式,如何对这种经济形态的法人地位进行认定,法律是模糊的。

特别是在现行法律框架下,农村集体产权改革后,经由折股量化改造而成的新型集体经济组织,面临登记困惑和身份认同尴尬,没有依法参与市场经济活动的“通行证”。这方面当前有三种变通做法:一是由县级以上人民政府发放证明书。如广东省以证明书的方式赋予农村集体经济组织市场主体地位。农村集体经济组织凭证明书可以办理组织机构代码证、开立



2015年6月,安徽省亳州市谯城区古井镇赵楼村金辉种植农民专业合作社的农民在抢收小麦。图/视觉中国

银行账户、申领票据等。总地看,这种证明书的管理办法解决了集体经济组织市场主体缺位的主要矛盾,但因为缺乏上位法,证明书的管理方式只是一种过渡性的解决办法。二是登记为农民专业合作社法人。如江苏省2010年出台了相关指导意见,对农村社区股份合作社办理农民专业合作社法人登记作出具体规定。但按农民专业合作社登记有其明显局限性,因为集体经济组织与农民专业合作社在合作属性、业务范围、成员构成、分配和管理方式等方面存在许多不同,用合作社名义登记并不合适,现在正修改的农民专业合作社法也没有将农村集体经济组织纳入这一法律调整范围。三是登记为企业法人。这种做法存在很大争议。集体经济组织若登记为企业法人,不仅在股东人数、资本构成等方面不符合法律规定,更重要的是集体经济组织与一般企业有重要区别。

当前,随着农村集体产权制度改革深入推进,越来越多的集体经济组织将通过折股量化组建独立的股份合作经济组织。在实践中,大家普遍反映,改制中遇到的核心问题是股份合作经济

组织法人地位不明确。这客观上要求加快农村集体经济组织立法,赋予其明确的法人地位,创造其与其他各类所有制经济组织受到同等保护的法律环境。为此,2015年中央一号文件明确提出,抓紧研究起草农村集体经济组织条例。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》,也明确把农村集体经济组织条例列在需要研究制定的法律法规中。

三、在民法总则中明确集体经济组织的特殊法人地位

农村集体经济组织兼具地域性、社区性、内部性,不同于一般的法人组织,也不同于公益性组织,简单套用营利性法人、非营利性法人和非法人组织都难以准确界定其属性。鉴于其特殊性和唯一性,建议民法总则明确规定,符合条件的农村集体经济组织作为特定法人,可以依法登记,取得法人资格,以便为制定有关农村集体经济组织的具体法律规定提供遵循和依据。★

(本文作者为中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任)

民法典的编纂应以解决中国的实际问题为导向

文 / 甘藏春

民法典的编纂在新中国立法史上必将是一件载入史册的大事。现在,总则的编纂已经取得了重大进展。对于总则草案确定的制度,我完全赞成。现按照征求意见提纲,从进一步完善的角度就民法总则草案谈几点意见,供参考。

一、建议在基本原则中增加“应当尊重人格尊严”的规定

高度重视人格尊严是二战以后世界各国法律发展的一个显著特征。维护人格尊严、保护人格权也是《世界人权宣言》《欧洲人权公约》的重要内容。我国1982年宪法明确规定“公民的人格尊严不受侵犯”,我国民法通则对人格权的专节规定也开创了我国人格权立法的先河,这些都体现了我国民事立法的进步。

因此,这次民法典的编纂有必要把尊重人格尊严放在更突出的位置,将其提升为基本原则。主要有以下三点考虑:一是有利于落实宪法的规定。宪法中关于保护人格尊严规定的落实,除少数极端案件通过刑法保护之外,大量日常生活中时常发生的案件主要是依赖民法的保护。因此,把尊重人格尊严上升为基本原则,有利于保障宪法的实施。二是有利于统领民法分则的制度设计。保护人格尊严是民事活动的基本准则,合同、侵权、婚姻家庭等民法分则都应体现这一原则;回应人格权商品化、声音权益、人体实验、基因使用、代孕等时代问题,也需要把尊重人格尊严作为贯穿始终的基本原则进行制度设计。三是强化价值宣示,贯彻落实社会主义核心价值观。在日常生活中,也存在大量侵犯人格尊严的事例,但还没达到民事侵权的程度,很难通过民事救济来维护权利。因此,把尊重

人格尊严上升为基本原则可以聚集社会正能量,发挥公众舆论的作用,匡正社会风气,引导人们的行为。

二、建议对草案第六条第二款和第七条中关于“民事主体从事民事活动,应当自觉维护交易安全”“应当保护环境、节约资源,促进人与自然和谐发展”的规定再作研究

民法的基本原则是对民法蕴含的基本价值的抽象和归纳,体现了民法各项制度的共性要求。提出上述意见主要基于以下考虑:一是草案第八条关于“民事主体从事民事活动,应当遵守法律,不得违背公序良俗,不得损害他人合法权益”的规定内涵比较丰富,已经能够涵盖上述两条的内容。二是维护交易安全更多的应当是国家的责任,主要通过科学制定有关制度和正确适用法律予以维护。对于民事主体而言更多的是倡导,而不是义务。实践中,民事主体的利益和交易安全并不总是一致,有时甚至存在冲突。同时,交易安全只是民事财产法的价值目标之一,不能涵盖所有的民事活动。与交易安全在同一层次上的价值目标还有交易自由、交易便捷,三者在民法分则具体制度中都有体现,不宜单独将交易安全上升为基本原则在总则中规定。三是民法的基本原则应当体现民事法律关系的特点。“保护环境、节约资源,促进人与自然和谐发展”主要是行政法的任务,可以通过相关领域的法律法规和行政管理得以体现。民事主体从事民事活动不仅仅要遵守环保、节约资源的法律法规,还需要遵守其他法律法规,因此不宜将其单独列出来作为基本原则。

三、建议在民事责任制度中增加“继续履行”的责任承担方式

合同的履行是债权得以实现的前提,也是信用经济的基础。只有合同得到履行,才能形成良好的市场经济秩序。增加“继续履行”这一责任承担方式的主要考虑有以下几点:一是有利于贯彻诚实信用原则。中国传统文化讲“人无信则不立”。与草案列举的支付违约金、赔偿损失等违约责任承担方式相比较,继续履行更有利于维护社会经济秩序、鼓励交易,保障交易可预期。二是有利于降低交易成本,维护当事人的信赖利益,实现当事人订立合同的目的。规定继续履行有利于促进当事人自愿履行合同,同时也防止因其他违约责任方式引发的大量争议,节约司法资源。三是促进理性交易。目前存在签订房屋买卖合同后,一遇房屋价格上涨,卖方纷纷毁约惜售;一遇调控措施出台,买方纷纷毁约弃购的现象。这种毁约情况多了,势必不利于培育理性交易氛围,加剧市场震荡。四是继续履行是现行合同法规定的一项重要违约责任承担方式,而民法总则草案列举了十类主要的民事责任承担方式,大部分是侵权责任,并没有继续履行,草案应当作出衔接性规定。

此外,建议统筹考虑总则草案中关于“法律”和“行政法规”的表述。对于哪些必须由法律规定,哪些可以由行政法规规定,需要确定一个原则,统一标准。主要考虑:行政法规是社会主义法律体系的重要组成部分,是民法的重要法律渊源。合同法、物权法等民事立法实践表明,制定并实施配套的行政法规对于民事基本制度的落地生根十分重要。

因应发展以引领深化改革，保障权利以维护人民利益

文 / 李培林

民法总则草案总结了改革开放以来我国经济、社会、文化建设的经验，尤其是民法通则颁行以来社会主义法治建设的经验，精准地体现了十八大以来中央文件确立的路线、方针和政策，是一部体现中国特色、时代精神和民族气质的法典草案，为民法典编纂工作开了个好头。中国社会科学院在全国人大法工委的牵头组织下，已经对民法总则草案提出了修改建议。今天我就草案中的一些问题，再谈一点看法。

一、基本原则的规定中要强化权利保护的色彩

我认为，在民法总则第一章“基本原则”中，应当进一步突出和充实民事权利保护的规则，以彰显民法典重在保护民事权利的本质特征。

1. 明确规定财产权利平等保护

第一章中应当规定“民事主体的财产权利受法律平等保护，任何组织和个人不得侵犯”。以明确对财产权利的平等保护和严格保护。虽然物权法规定了“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律平等保护，任何单位和个人不得侵犯”



图 / 视觉中国

犯”，民法典“物权编”也可以继续规定，但财产权利并不限于物权，财产权利平等保护应当涵盖所有的财产权利。当然，在民法总则“民事权利”章中规定平等保护原则也是可以的，但在“基本原则”章中规定更好，更能表明党和国家的态度，更能表明民法典的态度。

十八届三中全会的决定指出，要“完善产权保护制度。……公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样

不可侵犯。国家保护各种所有制经济产权和合法利益，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护”。可见，财产权利平等保护，是党的十八大确立的产权保护的基本政策。另外，当前社会上许多人缺乏财产安全感，资金外流十分严重。在民法总则基本原则章中规定财产权利平等保护、严格保护，可以增强全体社会成员的财产安全感，有助于维

例如，依照行政许可法第十二条第五项、第十四条等规定，行政法规可以就尚未制定法律的“企业或者其他组织的设立等，需要确定主体资格的事项”设定行政许可，不少行政法规已经据此作出了规定。因此，民法总则草案的规定有必要与现行法律、行政法规的规定

相衔接，将部分条款修改为“法律、行政法规另有规定的，从其规定”。例如，草案第五十四条第三款规定，设立法人，法律规定须经有关机关批准的，依照其规定。第六十六条第二款规定，公司以外的法人的清算程序和清算组织权，依照有关法律的规定；没有规定的，

参照适用公司法的有关规定。第七十条规定，法律规定法人的分支机构应当办理登记的，依照其规定。第九十二条第二款规定，设立非法人组织，法律规定须经有关机关批准的，依照其规定。★

（本文作者为国务院法制办公室副主任）

护社会稳定和经济发展。

2. 草案第九条中“合法的”三个字应当删除

草案第九条规定,“民事主体合法的人身、财产权益受法律保护”,其中“合法的”三个字没有必要。其一,表述上有重复。因为这句中指明保护的對象是“人身、财产权益”,既然是“权益”,当然就是合法的,非法的利益就谈不上是“权益”。其二,民法的保护对象当然都是“合法的”权益,这是不言自明的。本就不应存在非法利益还受法律保护的情形,特别提出“合法的”权益才受保护,没有规范意义。其三,当前提倡的理念是“对市场主体,是‘法无禁止即可为’;而对政府,则是‘法无授权不可为’”。相应地,对民事主体而言,其人身、财产权益未被法律禁止即为合法。而草案强调“合法的”人身、财产权益受法律保护,好像民事主体的人身、财产权益只有先被证明为合法了,才受法律保护。这种思维逻辑与“市场主体法无禁止即可为”有所不同。

因此,本条中“合法的”三个字是否删除,不只是个语法问题,而是一个民事权利保障制度的法治思维方式问题。希望对此能够仔细斟酌。

二、根据社会变动趋势与特点完善监护制度

当前有几个趋势涉及监护制度的完善,一是城市化进程继续加快,农村成年人口进城务工趋势不减,导致农村出现大量留守儿童;二是老龄化社会提前到来,缺乏民事行为能力的老龄人口相应增多;三是对残疾人权益保护的力度不断加强。以上情形要求必须大力强化民法典的监护制度。虽然与民法通则相比,民法总则草案中规定的监护制度已经更为详尽,但仍存在不周延、不细致的情况。

其一,建议规定监护监督制度,即对监护人不履行或不适当履行监护职责的,予以监督,促使其改善。例如,农村家庭父母长期进城务工,虽然他们名义

上还是监护人,但实际上不能对留守儿童履行监护职责;留守儿童即使有祖父母、外祖父母及其他近亲属,也存在监护人名分不明、职责不清的情况。如果有监护监督制度,就可以要求留守儿童父母进城务工时,必须先行委托特定人作为监护人,以便明确监护职责。另外,可以设立监护监督人,由村委会或居委会等担任,在发现监护人缺位时,请求重新选任监护人;或者监护人违反监护职责时,予以纠正。这样更有利于保护留守儿童等被监护人的权益。

其二,进一步细化有关规定。例如,草案第三十一条规定的成年人事先协商确定自己的监护人制度,应当进一步规定该类协议的主要条款,以及双方之间的基本权利义务关系,以利于实践中有所遵循。在监护制度中,像这样的内容若不在民法总则中规定,在民法典的其他部分也不好规定。另外,在监护制度中对以上内容规定也不宜过细或繁琐,如合同法,就规定了合同的一般条款。

三、根据经济社会发展完善农村集体经济组织法制化

在社会主义市场经济体制下,农村集体经济组织必然面临结构上的改革和功能上的完善。农村集体经济组织与一般营利性法人或非法人组织不同,具有历史背景、组织结构和社会功能上的诸多特点,一般性的法人、非法人组织制度在实践中未必能够完全适用于农村集体经济组织。因此,在民法总则的法人制度、非法人组织制度中,应当为农村集体经济组织作出特别规定。

但是,对于农村集体经济组织的规定,不一定要专章专节,这样会与整个民法总则的体例不合。因此,可以分散规定在“法人”章、“非法人组织”章中的相应处。另外,既要为农村集体经济组织有所规定,就是要为今后的农村改革留下制度接口;不能规定得过细,就是要给今后的改革预留制度空间。

具体建议是:规定农村集体经济组织在具备法定条件时,可以设立为法人,以适应当前农村集体经济组织法人化的需要。

农村集体经济组织设立为法人后,有几个特殊问题,民法总则也应当规定:一是农民成员权的确认、量化与保障问题;二是农村集体经济组织的成员权可否转让问题;三是既然农村集体经济组织可以设立为法人,其就可以解散、撤销甚至破产,其如何清算,以及集体财产特别是土地财产如何处置问题。

四、进一步丰富民事权利制度以促进经济社会发展

民法总则草案第五章“民事权利”有很丰富的内容,但还应进一步充实,以保障社会安定和谐,促进经济社会发展。在民事权利的规定上,要体现十八届三中全会的精神,就是“健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”。在此方面,民事权利制度要紧贴社会生活,要紧跟社会发展。

具体建议是:第一,现在是信息社会,要特别强化对个人信息保护,对于非法获取、非法利用他人个人信息的,法律要予以禁止,并给予制裁。第二,当今是网络社会,对于网络财产也要给予充分保护。虽然民法总则草案第一百零四条规定了对网络虚拟财产的保护,但只是将其规定为物权客体,不够周延。因为网络虚拟财产未必只是物权客体,也可以有其他权利性质。建议以专门条款对网络财产权利进行规定,以充分表述其概念及类型。第三,现在是双创型社会,十八届四中全会决定中规定,要“完善激励创新的产权制度”,法律要鼓励和保障创新、创业。例如,对于草案第一百一十条规定的“民事主体依法享有股权”,可以加上“其他投资性权利”。因为投资中的权利形态并不只限于股权,还包括信托权、各种期权、多种财产权组合的权利等。✱

(本文作者为中国社会科学院副院长)

民法总则应有效地适应经济社会发展和全面改革要求

文 / 杜德印

编纂民法典是党的十八届四中全会提出的明确要求,对于实现国家治理体系和治理能力的现代化、维护最广大人民群众的根本利益、形成完备的社会主义市场经济制度体系、建设中国特色社会主义法治体系都具有重大意义。

总体而言,现有草案内容相对成熟可行,不同意见更多涉及学理上的不同认识、某些规定的实践操作性问题,可以在进一步修改后提交全国人民代表大会审议。以下,我从民法总则定位、操作性等方面提出一些具体意见。

一、关于民法总则的定位

民法总则草案规定了民事活动的基本原则和一般性规则,具有统帅性、纲领性的特点,应做到体例科学、结构严谨,对民法领域相关法律做提取公因式的整合和整理。条文既可以为了保证体例内容完整,作出一般的高度抽象概括性规定,也可以为了发挥对司法机关的审判指导作用,作一些具体可操作性的规定。

如草案第二章第二节监护制度,应当注意避免与婚姻家庭编的法律规定交叉重复;第八章民事责任制度,应注意与合同法的违约责任、侵权法的侵权责任等的衔接与区别,合同法和侵权责任法中均规定有连带责任、不可抗力免责等规则,民法总则的规定应该更具有统领性,起到“债法总则”的效果;一百零六条、一百零七条规定的无因管理和不当得利作为债权的发生原因,草案将二者放入民事权利章,且仅用两个条文,表述相对简单,建议适当扩充。

二、可行性、操作性方面的建议

法的生命在于实施,总则的内容应当有效地适应经济社会发展和全面改革的要求,规范要明确具体、具有针对性和可执行性,能够针对人民社会经济生活有效地解决实际问题,能够为未来的社会变化留出规范空间。建议如下:

总则草案第一章第十条规定了三种指导司法机关“处理民事纠纷”的依据,分别是法律、习惯和公序良俗。但在审判案件中“处理民事纠纷”,也有可能依据行政法规或者地方性法规的某些规定,如对于不动产登记的规定等。而由于依据中的“习惯”不好确定,因此在实际审判很少运用。此外,审判机关在没有法律、法规可以依据时,实践中常常以“民法的基本原则”作为依据。因此,建议进一步明确将法规和基本原则作为司法机关审判的依据,在本条中增加“法规”和“民法基本原则”。

草案第二章自然人一章中,第十六条规定了对胎儿利益的保护,这是民法总则的一大制度亮点。但在实务中,存在人工授精胚胎和试管婴儿的情形,对于这两种情形是否按照胎儿的权利来保护,建议加以明确。第二十三条规定了“利害关系人”可以申请法院认定不能辨认或者不能完全辨认自己行为的成年人为无民事行为能力人或者限制民事行为能力人。实践中,申请的“利害关系人”往往是为了自身利益而向法院进行申请,导致无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的利益遭到侵害。实践中

还出现过残疾人等权益受损却无人为其申请的情形。建议对“利害关系人”的范围进一步细化,或者增加法院、其他社会组织也有权提出认定申请的有关规定。第二章第四节农村承包经营户作为自然人主体,实践中这方面主体的审判案例很少。农村地区案例最多的是宅基地使用纠纷,建议增加“宅基地使用户”作为一类自然人主体。

草案第三章第五十八条规定,“法定代表人因执行职务造成他人损害的,由法人承担民事责任。”但职务行为并不一定由法定代表人执行,建议扩大范围,修改为“法人的员工执行职务造成损害的,由法人承担民事责任”。第七十八条规定“营利性法人从事经营活动,必须遵守法律、行政法规”,现实中营利性法人也要遵守地方性法规的规定,建议将“法律、行政法规”表述为“法律、法规”。

草案第四章对非法人组织进行了规定,但目前对其范围理解不够确切。有的意见认为是自然人、法人等民事主体制度的兜底性条款,也有的认为可以涵盖“家庭”“户”的范围,建议对此加以明确。

草案第五章民事权利一章中,建议将既不是权利也不是虚拟财产的“民事利益”,如实践中遇到的工龄折算利益、拆迁的优惠购房利益等,作为民事权利的一种类型加以规范。第一百零四条规定将网络虚拟财产作为物权客体,“网络”一词限定了虚拟财产的涵盖范围,但有的虚拟财产不完全存在于网络,建议修改为“虚拟财产”。★

(本文作者为北京市人大常委会主任)

精心组织 统一思想 确保民法总则顺利出台

文 / 肖怀远

编纂中华人民共和国民法典是党的十八大以来四中全会提出的重要任务,是以习近平总书记为总书记的党中央全面推进依法治国、完善中国特色社会主义法律体系、建设社会主义法治国家的重大举措。按照全国人大常委会要求,天津市人大常委会先后两次组织征求对民法总则草案的意见,听取了人大代表和社会各方面的意见和建议。大家对草案给予了很高评价,对草案的内容总体上都表示赞同,一致希望民法总则能够早日出台。

大家一致认为,编纂一部具有中国特色、反映时代精神的民法典,是一项复杂、艰巨的系统工程。全国人大常委会提出编纂民法典采取“两步走”的工作思路符合我国国情和立法规律,是实事求是的、可行的。民法总则在民法典中起着统率性、纲领性的作用,是编纂民法典的首要 and 关键环节,意义重大。目前的民法总则草案,对施行三十年的民法通则的内容进行了丰富补充和修改完善,充分体现了党的十八大和十八届三中、四中、五中全会的新要求,符合中国特色社会主义市场经济的实际,回应了民法理论的新发展和司法实践的需求,确立了统领我国民法典的基本原则和基本规则,立法技术也达到了较高水平,为下一步民法典分编的编纂工作奠定了坚实基础。大家普遍认为,民法总则草案总体上已经比较成熟。同时从完善的角度,提出了54条修改意见,已经整理上报。下面我再谈三点意见。

一、关于基本原则

民法总则的基本原则,是民事主体从事民事活动、司法机关依法审判民商

事案件、仲裁机构仲裁案件应当普遍遵循的基本准则。草案基本原则第一章中规定的平等、自愿、公平、诚实信用、保护资源环境、促进人与自然和谐发展,以及不得违背公序良俗等基本原则,既吸收、借鉴了成文法国家民法典的经验,又反映了时代精神,具有中国特色。建议在保护民事主体意思自治的同时,将禁止权利滥用补充到基本原则之中。即在草案第四条“民事主体从事民事活动,应当遵循自愿原则,按照自己的意思设立、变更和终止民事关系”之后,增加“任何组织和个人不得非法干涉”。这样既体现对意思自治的依法充分保护,同时也对意思自治给予合理限制,即国家可以依照法律规定对民事自愿行为进行适度干预。

二、关于民事主体制度

草案关于民事主体的规定,从中国国情出发,既总结了民法通则实施以来的实践经验,又着眼于未来发展,在民事行为能力、胎儿利益保护、监护、法人分类、非法人组织等方面的规定都有较大发展,充分体现了以人为本的理念,积极回应了现实需求。再提两点建议:一是对限制行为能力人的起始年龄再深入研究论证,尽可能避免制度性风险。草案将民法通则规定的限制行为能力人的年龄下限由十周岁降为六周岁,调整幅度比较大。设置限制民事行为能力制度,要综合研究未成年人的成长规律,科学合理作出规定。我们建议将限制行为能力人的年龄下限修改为八周岁。理由是,根据教育部颁布的全国统一教学大纲,小学一年级,也就是六岁时,数学的教学目标是100以内数的认

识,会加减法;语文识字目标是450个,能用学过的词语写完整的句子。小学二年级即七岁时,数学的教学目标是万以内数的读法和写法、混合运算,认识基本计量单位;语文识字目标是750个,能用学过的词语写几句意思连贯的话,能写留言条。此前的儿童,基本数字概念尚未建立、还不会写留言条,如果赋予其限制民事行为能力,可能有些过早,八岁可能比较合适。二是关于监护制度的内容,草案第二十六条规定,未成年人的父母可以通过遗嘱指定未成年人的监护人。这一规定可能不大符合我国国情和群众习惯,容易产生父母指定的监护人与祖父母、外祖父母等亲属之间的监护纠纷。建议对类似的内容再深入研究论证。

三、关于维护民事法律制度的稳定性

保持民事法律制度的稳定性是维护社会稳定的重要法律基础。民法通则实施三十年来,对于规范民事活动、稳定民事关系发挥了重要的基础性作用。此后制定的公司法、合同法、物权法、侵权责任法等民事单行法律以及相关司法解释,大大丰富了民法通则的内容。编纂民法典、制定民法总则,要尽可能保持民法通则以来我国民事法律的稳定性和延续性,处理好民法总则与民事单行法律的关系。

全国人大常委会提出的进一步听取各方面意见、修改完善后,将民法总则草案提请2017年3月召开的十二届全国人民代表大会第五次会议审议通过,的安排是实事求是的,反映了全国人民的意愿。★

(本文作者为天津市人大常委会主任)

民主立法可以有效保障科学立法

文 / 于世平



图 / 视觉中国

制定民法总则是全面推进法治中国建设的一件大事,是开启编纂民法典的重要基础,作为一名长期从事司法工作的全国人大代表,我非常赞同。特别是全国人大常委会采取了多种有效方式,广泛听取社会各界意见,必将制定出一部高质量的民法总则。我结合自己的学习理解和司法工作实践的体会,对民法总则草案提出以下修改建议,不妥之处请批评指正。

一、关于基本原则

民法的基本原则是民事主体从事民事活动和司法机关依法办案应当遵循的基本准则,是统领民法典的总的灵魂和基本精神。赞同草案在民法通则的基础上,结合我国新的实践进行的补充和完善。还有三条修改意见:

(一)建议对民事法律适用规则进行补充。草案第十条是关于处理民事纠纷,

应当依照法律和可以适用习惯的规定。一是建议在“处理民事纠纷”后,增加“和民事案件”。因为,民事纠纷从原告起诉并被法院受理时则转化为民事案件,增加处理民事案件更为周延。二是草案在“依照法律规定”的基础上,增加了“适用习惯”。但实践中存在既没有法律明确规定,也无习惯可以适用的情形。“法律—习惯—法理”的法律适用规则在我国司法实践中已被大家接受,能有效应对社会生活和司法实践中不断出现的新情况。同时,瑞士、韩国、日本等大陆法系国家也有类似规定。因此,建议增加规定“无习惯的,可以适用公认的民法原理”。

(二)建议合并一般法与特别法的适用规则,避免出现不必要的重复。草案第十一条规定:“其他法律对民事关系另有特别规定的,依照其规定。”该条明确了其他民商事特别法优于民事普通法的司法适用规则。而草案第

七十二、第八十条、第一百一十一条、第一百四十三条第三款又分别就法律适用问题做了规定,其内容与第十一条的规定重复。建议不再重复上述内容。

(三)建议删除维护交易安全原则。草案第六条第二款规定:“民事主体从事民事活动,应当自觉维护交易安全。”但是,一方面,“交易安全”属于不太明确的概念,特别是在具体的司法实践中难以准确判定和把握;另一方面,“民事活动”不仅限于市场交易活动,还包括与交易无关的自然人之间的其他民事活动,不能要求民事主体在从事与交易无关的民事活动也要“自觉维护交易安全”。因此,建议这一款不作为民法总则的基本原则,可以考虑在合同法等民法分则法律制度中加以规定。

二、关于民事主体制度

草案对民事主体制度进行了一系



2015年5月30日,安徽省亳州八中小学部开展“亲子运动迎六一”主题活动。图/视觉中国

列重大调整,修改完善了监护制度,充分体现了以人为本精神,也积极回应现实需求。现就监护制度提四条建议:

(一)建议明确监护制度的基本原则。一是,草案第二十八条、第二十九条、第三十三条、第三十四条都涉及确定监护人应当遵循原则的问题,建议将上述内容作为一项基本原则单独规定一条:“监护人的确定、指定以及监护职责的履行,应当根据最有利于被监护人的原则,尊重被监护人的意愿。”二是,草案第三十五条规定:“原监护人被人民法院撤销监护人资格后,确有悔改情形的,经其申请,人民法院可以视情况恢复其监护人资格,人民法院指定的新监护人与被监护人的监护关系同时终止。”但在实践中,如果新监护人已与被监护人建立了良好的信任关系,只是因为原监护人恢复资格,这种已经建立的良好信任的新监护关系就要即刻停止,这与尊重被监护人意愿的原则有冲突。因此,建议将该条的后一句修改为“经被监护人同意或者为保护被监护人利益确有必要的情下,人民法院指定的新监护人与被监护人的监护关系同时终止。”

(二)建议删除父母与子女之间抚养赡养义务的原则性规定。草案第

二十五条规定:“父母对未成年子女负有抚养、教育和保护的义务。子女对无民事行为能力或者限制民事行为能力的父母负有赡养、照顾和保护的义务。”抚养赡养制度与监护制度是两种不同的制度,抚养赡养属于亲属法调整的内容,应当由民法分则中的亲属法进行规定。同时,第二十六条、第二十七条对未成年人和成年人的监护制度已经作出了明确的规定,故第二十五条无须再强调调父母与子女之间的抚养赡养义务。

(三)建议在无民事行为能力或者限制行为能力的成年人的监护人范围中增加“成年的兄弟姐妹”。目前,国家已实行全面二孩政策,将成年的兄弟姐妹列入成年人的监护人范围,有利于弘扬社会主义家庭伦理美德。建议延续民法通则的规定,在第二十七条中增加一项:“(四)成年的兄弟姐妹。”

(四)建议加强对于未成年人监护的监督。从世界各国立法趋势来看,对未成年人的监护不应再被简单视为个人和家庭的私法关系,而是国家、社会与家庭的共同责任。当发生监护缺位或者监护权不当行使时,国家可以采取积极介入。目前法国、德国、美国、日本等国家均设立了相应的国家监护制

度。我国的检察机关是宪法规定的法律监督机关,维护社会公共利益是检察机关的职责,同时,检察机关也有发现有关问题的便利条件。因此,赋予检察机关对未成年人的监护实行法律监督的权力,具有现实可行性。因此,建议在监护一节增加一条:“人民检察院有权对未成年人的监护实行法律监督。”

三、关于民事责任制度

草案第一百六十一条至第一百六十三条规定了几项免责事由,但未规定“自助行为”可以免责。自助行为是自然人的一种本能自我保护行为,也是公权力保护民事主体合法权益的补充,其存在具有广泛性、合理性。因此,建议在第一百六十三条后增加一条,将自助行为作为一项免责事由加以规定。

四、有关文字方面的修改意见

1. 建议将第二十六条中的“其父、母指定的监护人不一致的,以后死亡一方的指定为准”改为“按照后死亡一方的指定确认”。

2. 建议将第三十四条第一款第二项中的“导致被监护人处于危困状态的”,修改为“导致被监护人利益受损或处于危困状态的”。

3. 建议将第三十七条第二款后一句中的“战争期间下落不明的”,修改为“战争期间或者在地震、泥石流等重大自然灾害、社会重大安全事故以及恐怖事件中下落不明的”。

4. 建议将第四十七条中的“其配偶再婚的,夫妻关系不自行恢复”,修改为“原夫妻关系不自行恢复”。

5. 建议将第七十八条中的“必须遵守法律、行政法规”,修改为“应当遵守法律、行政法规”。

6. 建议将第一百零八条第二款第九项“法律、行政法规规定的其他内容”,修改为“其他客体”。✘

(本文作者为十二届全国人大代表、天津市人民检察院检察长)

发挥民法总则统领作用 构建公平和睦社会秩序

文 / 伍枝勤

景德镇市人大常委会作为全国人大常委会法工委基层立法联系点,在2016年3月、7月和9月,围绕民法总则草案组织了三次集中讨论,根据综合收集到的意见,提出以下几点修改建议。

一、关于草案基本原则方面的建议

1. 关于诚实信用原则。草案第六条第二款规定“民事主体从事民事活动,应当自觉维护交易安全”,“交易安全”放在总则中不妥当。交易安全是民法具体法律部门如商事法的具体原则,偏重于调整财产关系,对涉及人身关系的婚姻、亲属等领域则难以适用,故不宜提升到基本原则的高度,可以在其他相关分编中规定。

2. 关于民事纠纷裁判规则。草案第十条规定“处理民事纠纷,应当依照法律规定;法律没有规定的,可以适用习惯”,这里对习惯缺乏界定。有些明显违背法理的习惯,在没有法律规定的情况下也不宜在裁判中直接适用。风俗习惯在不同民族、区域间具有随意性、差异性和多样性,如不加以界定,易导致同案不同判的情况出现。建议对适用习惯的情形加以界定,规定“不得违背法理”,并对“公序良俗”作进一步阐明。

二、关于草案民事主体制度方面的建议

1. 关于民事主体。草案没有对国家、集体经济组织进行规定。国家、集体经济组织作为民事主体客观存在,建议在民法总则中将其作为民事主体之一



图 / 视觉中国

予以规定。

2. 关于胎儿权益的保护。草案第十六条规定“胎儿出生时未存活的,其民事权利能力自始不存在”,“未存活”这一概念有歧义。一是容易让人误认胎儿出生前无民事权利能力;二是胎儿出生以后再夭折的易引发争议。建议修改为“胎儿出生时为死体的,其民事权利能力视为自始不存在”。

3. 关于监护制度。草案存在四个问题:

一是第二十五条规定较为狭窄。监护不仅涉及父母与子女的关系,还涉及其他关系。该条款仅规定父母与子女的权利义务,放在民法总则监护制度首条似有不妥。建议将该条改为确定监护制度和监护人基本职责的内容。

二是第二十七条兄弟姐妹没有被

列入监护人人选。无民事行为能力或者限制民事行为能力的成年人,特别是精神病人,往往终生未娶(嫁)、未生育子女,其父母死亡后,通常都由兄弟姐妹照顾,建议将兄弟姐妹列为监护人的人选。

三是第三十五条恢复监护制度的规定不合理。草案第三十四条对撤销监护人资格有严格的条件和程序,法院指定新的监护人后,被打乱的监护秩序已经恢复,不宜仅因“确有悔改”即恢复其监护人资格,且“确有悔改”难以认定,建议删除该条款。

四是缺少临时监护、委托监护制度。当前,我国留守儿童问题突出,相当一部分被监护人长时间处于无监护状态。建议增设临时监护,由被监护人住所地的居委会、村委会、法律规定的有

民法总则草案是完善民事法律制度的关键

文 / 贾春梅

有关民法总则的立法工作,我一直关注和推动。2015年3月,在十二届全国人大三次会议上,我提交了《关于加快编纂民法典的议案》,全国人大常委会已将编纂民法典调整到本届“立法规划”内,最高人民法院和最高人民检察院也启动了民法典编纂工作。2016年3月,在十二届全国人大四次会议上,我又提交了《关于推进制定民法总则的议案》。2016年5月27日,我应邀参加了全国人大常委会法工委《民法总则(征求意见稿)》座谈会。下面,针对民法总则草案,我谈几点粗浅的认识和意见。

一、对基本原则部分的建议

(一)草案中对自愿原则作出了规定(草案第四条:民事主体从事民事活动,应当遵循自愿原则,按照自己的意思设立、变更和终止民事关系),并且

还对该原则作出了解释。我认为是否可参照我国合同法中的表述方式,在本条规定之后加上“不受任何组织和个人的非法干预”,这样表意应该更为准确。

(二)在立法原则上,草案中首次强调了人与自然和谐发展原则(草案第七条:民事主体从事民事活动,应当保护环境、节约资源,促进人与自然和谐发展)。在环境问题日益突出、人们环保意识普遍增强的现今,将“保护环境”列为民法基本原则确实很有意义。而且针对污染环境、破坏生态的行为,草案还特别增加了“修复生态环境”这种新的责任承担方式(草案第一百六十条:承担民事责任的方式主要有:……(五)恢复原状、修复生态环境;……)。这种责任承担方式,在保护了被污染者、惩罚了污染企业的同时,又有效地保护了生态环境。此原则制定的方向是好的,

但若要在司法实践中落地,还期待下一步更多相关细则的制定和衔接。

二、对自然人、法人、非法人组织等民事主体制度部分的建议

在我提交的《关于推进制定民法总则的议案》中,提到了民法总则中应简要规定胎儿的民事地位,并根据现代儿童学龄的实际情况,提出将无民事行为能力年龄界限从十周岁降为六周岁的建议。这次草案中已经吸收了关于这两方面规定的建议,我感到非常欣喜。

草案中,对“人”的权利能力的认定更加符合社会规律,增加了保护胎儿利益的规定(草案第十六条),在继承法规定(继承法第二十八条:遗产分割时,应当保留胎儿的继承份额。胎儿出生时是死体的,保留的份额按照法定

关组织或民政部门在被监护人脱离监护期间担任临时监护人;建议规定委托监护,该制度已为最高法院司法解释所明确;建议增加民政部门的监护监督职责,发挥民政部门的监护、监督主导作用。

4. 关于非法人组织。草案摒弃了“其他组织”的概念,未必妥当。“其他组织”一词因被大量广泛地使用,已成为中国特色社会主义法律体系中的一个特有概念。据不完全统计,我国共有71部法律、69部行政法规、63件司法解释使用了这一概念。为了更好地继承衔接,建议继续沿用,并建议该章删除法人的分支机构,增加列举乡镇企业、中外合作经营企业、外商独资企业、业主

委员会等组织;完善责任承担条款,确立“双责任”体制,将团体的有限责任与成员或设立人的无限责任相结合。

三、关于草案民事权利制度方面的建议

关于人身权,草案第一百条没有写入个人信息权,落后于时代。我国现有的40部法律、200部规章都涉及个人信息保护,但仍管不住个人信息泄露,究其原因,是隐私权难以涵盖个人信息权。民法总则应明确个人信息权为私权,宣示其民事权利属性,培养公众尊重个人信息权的私法意识和民法感情。建议草案第一百条第一款增加“个人信息权”。

四、关于草案民事责任制度方面的建议

关于责任承担方式,草案没有规定不真正连带责任,不利于司法实践。不真正连带责任是请求权竞合的表现,背后往往存在数个法律关系,当事人同时诉至法院容易造成案由选择、法律适用等方面诸多困扰。这种情况不仅影响法官对基本法律关系的价值判断,也影响上网后裁判文书的检索,进而误导学术研究,影响到当事人诉讼策略的选择。建议增加不真正连带责任条款,并对责任承担方式作进一步完善。✘

(本文作者为江西省景德镇市人大常委会副主任)

继承办理)的基础上明确:涉及遗产继承、接受赠与等胎儿利益的保护,胎儿视为具有民事权利能力。该规定突破了我国目前现有的立法理念,符合现代社会需要,体现了中国民法对生命高度尊重的人道主义精神。草案同时又规定,胎儿出生时未存活的,其民事权利能力自始不存在,于实践操作中更易掌握。

此外,鉴于现代辅助生殖技术的快速发展,民法总则亦应结合我国伦理道德和实际发展需要,对体外受精胚胎和冷冻卵子等体外细胞的保管和处置方面作出相应规定,以促进生命科技的进一步发展和社会的和谐进步。

三、对人身权、物权、债权、知识产权等民事权利制度部分的建议

信息社会中,大数据正在改变我们的生活,对于各类数据信息以及QQ币、网络装备等网络虚拟财产,应当如何确定其权属并对其进行保护,显得重要而迫切。草案对网络虚拟财产、数据信息等新型民事权利客体作了规定[草案第一百零四条:物包括不动产和动产。法律规定具体权利或者网络虚拟财产作为物权客体的,依照其规定。草案一百零八条:民事主体依法享有知识产权。知识产权是指权利人依法就下列客体所享有的权利:……(八)数据信息;……。在日新月异的技术发展环境下,实现了对私权的周延保护和无形财产权利的有效保护。但既然将网络虚拟财产的保护纳入了调整范围,那么,是否同时应考虑增设“被遗忘权”呢?

数字技术的发展和互联网的全球化使网络逐渐从“默认的遗忘”走向“默认的记忆”。随着互联网时代的发展,搜索引擎在方便用户的同时,也会暴露个人曾经的相关信息,甚至自动生成误导性信息。个人曾经不愉快的经历、违法犯罪事实、不愿被人知晓的工作履历等具有个人隐私性的信息,都可能因为被相关搜索暴露出来或生成关联性信息,



图 / 视觉中国

这导致个人的隐私信息时刻处于一种不安的状况,给个人的名誉和隐私生活带来了不可预料的负面影响。“被遗忘权”就是在这种环境下衍生出的新问题,应该属于公众对民事权利范畴扩大的新要求。主张“被遗忘权”,要求搜索引擎断开关键词搜索链接,对于公民个人而言具有合理性和必要性。欧盟和美国加州也都有相关先例,要求科技公司应用户要求删除涉及个人隐私的信息。

四、对民事权利救济、责任承担方式等民事责任制度部分的建议

草案中增设了保护见义勇为者的相关条款(草案第一百六十四条:为保护他人民事权益而使自己受到损害的,由侵权人承担责任,受益人可以给予适当补偿。没有侵权人、侵权人逃逸或者无力承担责任,受害人请求补偿的,受益人应当给予适当补偿)。因见义勇为受到的损害,由加害人负责;没有加害人的,谁得好处谁补偿,这与紧急避险的有关条款中的法律原则相一致,也是对以往相关民事法律规定的综合和传承。针对当前我国见义勇为引发纠纷的案例实际,在法律上对见义勇为者

赋予了一种请求权,显然是司法实践的一种进步。然而,对于因见义勇为受到的损害,是否可以不仅仅止于个人补偿,而是由政府提供进一步的保障呢?虽然各地都有相关的规定和相关的基金会,但是能否考虑将这种奖善制度上升到法律层面,列入到本次草案的考虑范围内,激励更多的人去助人为乐?

五、其他建议

草案民事权利客体部分未对不动产的定义等方面的内容作出规定,而我国现有的一些法律法规(担保法第九十二条:本法所称不动产是指土地以及房屋、林木等地上定着物。本法所称动产是指不动产以外的物。不动产登记暂行条例第二条第二款:本条例所称不动产,是指土地、海域以及房屋、林木等定着物。)对这方面作出了一些规定,是否应在民法总则这个层次上对此加以明确?同样,草案也未对物和物的重要组成部分及相关客体等概念进行定义,这些是否会给司法实践带来问题?★

(本文作者为十二届全国人大代表,河北省邯郸市人民检察院党组副书记、副检察长)

云南省人大： 将每年听取审议省政府环境状况报告

文 / 朱 珠

2016年9月27日，云南省十二届人大常委会召开第二十九次会议，按照环境保护法第二十七条关于“县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况，对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督”的规定，首次听取和审议了《云南省人民政府关于2015年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告》（以下简称年度环境状况报告）。今后，云南省人大常委会每年都要依法听取和审议省人民政府年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告，建立起省政府向省人大常委会报告年度环境状况的制度。

依法监督 增强实效

在2016年1月召开的云南省十二届人大第四次会议上，省人大常委会常务副主任张百如作常委会工作报告时提出，省人大常委会将在2016年内听取和审议省人民政府关于2015年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。省人大及其常委会用好、用足法律赋予的监督职责，不仅是贯彻实施环境保护法的要求，也是保护人民群众生活环境和身体健康的重要抓手。

为确保听取和审议年度环境状况报告不走过场、取得实效，云南省人大常委会环资工委于5月初与省环境保护厅共同研究、认真拟订工作安排意见，并报省人大常委会主任会议讨论通过。省人大常委会围绕云南坚持绿色发展、争当

全国生态文明建设排头兵的目标任务，采取组织专题调研、预听取报告等多种工作方式，全面了解掌握全省环境状况和环境保护目标完成情况，及时总结经验，查找问题，分析原因，提出建议。

7月上旬，云南省人大常委会组成由省环境保护厅、省发展改革委员会、省工业和信息化委员会、省国土资源厅、省住房和城乡建设厅、省农业厅、省林业厅、省水利厅共八个部门的领导以及相关专家参加的调研组，赴红河哈尼族彝族自治州和文山壮族苗族自治州开展专题调研，实地了解各地环保工作开展的具体情况。同时，委托其他14个州（市）人大常委会提供本行政区域内2015年度环境状况和环境保护目标完成情况、环境保护和生态建设工作中存在的主要问题与工作建议。

8月2日，云南省人大常委会在昆明举行专题会议，预听取了省政府12个相关职能部门以及省高级人民法院、省人民检察院和有关专家作的云南省2015年度环境状况和环境保护目标完成情况的汇报，就年度环境状况报告结构框架和主要内容等进行面对面沟通，为省人大常委会9月审议好年度环境状况报告做好相关准备工作。云南省人大常委会副主任刀林荫在此次会议上强调，建立政府向人大报告年度环境状况制度，是进一步加强人大对环保工作监督力度的重要举措，对推动云南省生态文明建设、推进依法治国具有重要意义，希望省政府各有关部门密切配合，共同完成并提交高质量的报告。2015年全省生态环境

质量状况保持稳定向好，“十二五”环境保护规划及2015年度环境保护目标和工作任务总体完成。但是也要清醒地认识到，云南环境形势依然严峻，局部区域环境问题仍然突出，资源环境承载能力成为制约经济社会可持续发展、全面建成小康社会的突出短板，环境保护工作必须长抓不懈。

合力构建“大环保”

云南省政府向省人大常委会作的年度环境状况报告与省人大常委会听取的其他专项工作报告有所不同，涉及多部门工作，范围广，是一个综合性和专业性很强的工作报告。为给9月召开的云南省人大常委会会议审议提供一份真实准确的年度环境状况报告，省政府及各职能部门、省高级人民法院、省人民检察院高度重视，认真做好各项准备工作。云南省环境保护厅按照相关要求负责牵头代省政府草拟报告初稿，省政府12个部门及两院提供的文字材料多达100页5.9万余字。报告初稿体现了“三个紧扣”，即紧扣2015年目标完成情况、紧扣存在的主要问题和困难、紧扣2016年工作计划和目标，其内容强调了六个突出，即“党政同责”“一岗双责”制度执行情况、环境保护法执行情况、2015年度主要考核目标完成情况、主要污染治理情况和风险防控能力建设情况、回应人民代表议案建议办理情况和媒体关注焦点的情况、2016年环保考核指标和工作打算。

针对年度环境状况报告专业性较

强的实际情况,为让云南省人大常委会委员和老百姓能读得懂、听得懂,报告不仅有数据,有分析,还有纵向和横向的阶段比较,并在参阅材料中作出了解释和说明。

9月5日,云南省人大常委会环资工委召开委员会全体会议,对年度环境状况报告初稿进行讨论,一致认为报告初稿符合省人大常委会提出的具体要求,框架布局合理,内容全面,总体是好的,是一个“大环保”的报告。会议还针对初稿存在的内容涉及面广、空泛概念过多、全省环保工作重点问题和解决措施的针对性不突出、部分工作没有用数据来量化等问题,提出了具体的修改建议。

在9月27日召开的云南省十二届人大常委会第二十九次会议上,省环境保护厅厅长张纪华受省政府委托作年度环境状况报告时,从环境质量总体情况、环境保护目标任务完成情况、环境保护和生态建设工作中的困难和问题、“十三五”工作进展及措施办法四个方面,报告了2015年度环境状况和环境保护目标完成情况。

审议中,部分委员表示,省政府关于2015年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告,是一份实实在在的“大环保”报告,对2015年全省环境状况作出“全省环境质量进一步改善,但局部区域环境问题突出、环境风险等级高”的总体评估是客观的,符合云南实际。

注重创新 强化示范引导

目前,云南省县级以上人大常委会听取和审议同级政府报告年度环境状况和环境保护目标完成情况的实例较少,省人大常委会环资工委积极探索,注重审议质量,及时总结经验做法,成为州(市)、县级人大常委会做好相关工作的示范与引导。



云南昆明滇池风光。图/视觉中国

在审议年度环境状况报告的过程中,委员们不仅着眼推动云南省经济社会与资源环境协调发展提出了改善环境质量的具体意见和建议,而且就更加有效地开展审议工作出谋划策。

有的委员建议,既然审议同级政府环境状况报告是人大的一项监督工作,除了按照环境保护法的规定来做,还应按照监督法来做,至少还要有一个反馈报告。

有的委员建议,年度环境状况报告涉及到省政府多个部门的工作,不单纯是省环境保护厅一家的事。从这个意义上说,今后报告应该由省政府相关领导同志来作,而不是由省环境保护厅厅长来作。同时,报告环境状况部分不仅专业性过强,而且数据较多,应注重如何让人大常委会委员,尤其是公众能听得懂。政府工作报告中一些环境质量状况表述与公众切身的环境感受还存在不一致的地方,应注意改进。

有的列席人员建议,2016年是省政府第一次向省人大常委会作年度环境状况的专题报告,结构和框架与环境保护部向全国人大常委会所作的报告大致相同,由于是第一次,经验有所不足,对汇报的内容重点有待进一步研究。报告用

了不少专业术语和数据来说明全省环境状况和保护目标完成情况,这是必须的。但要研究如何解读,让科学数据通俗化,让常委会委员尤其是公众能听得懂。今后再继续听取此项工作报告时,应将议题提前,最好安排在5月份进行。

此次云南省人大常委会听取和审议省政府环境状况报告,既是贯彻环境保护法律制度的一项重要举措,也是对全省环境状况和环境保护目标完成情况的全面检查,是人大依法推动省政府及职能部门、省高院、省检察院履行环境保护责任的一次有力监督。省人大常委会环资工委主任说,事实证明,这次省政府2015年度环境状况报告并不只是省环境保护厅的工作内容,而是全省的相关工作,是一个“大报告”,在全省开了个好头,省人大常委会推动这项工作具有很好的示范性。

今后,云南省人大常委会每年要依法听取和审议省政府年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告,建立省政府向省人大常委会报告年度环境状况的制度,并形成制度化、规范化。这将为全省各州(市)、县级人大常委会做好监督工作起到示范与引导作用。★

山西省人大： 专题询问脱贫攻坚、请来农民旁听

文 / 张拯瑜 朱占春 阎晓峰

“山西省实现2020年全部脱贫目标，时间紧，任务非常艰巨，省政府会采取哪些重大措施？”

“精准确定帮扶对象，如何做到不错一户、不落一人？”

……

9月28日下午，山西省十二届人大常委会第二十九次会议第二次联组会议对全省脱贫攻坚工作情况进行专题询问，副省长郭迎光率省政府8个部门主要负责人回答询问。自2011年省人大常委会开展专题询问以来，这次的专题询问不仅是首次由副省长到会应询，而且是首次邀请农民旁听会议。旁听会议的13位农民来自全省12个贫困县。

两个小时的询问中，山西省人大常委会11位组成人员和列席会议的部分全国人大代表相继提问，省政府各有关负责人作出了详尽回答。近年来，全省各级政府对脱贫攻坚工作非常重视，加大投入，强化措施，做了大量工作，取得了明显成效。但是，全省的脱贫攻坚从目标、任务、时间来看，还存在着不少困难和问题。

副省长现场为脱贫攻坚打“包票”

“哪位委员首先提问，请举手。”9月28日15时，主持会议的省人大常委会副主任田喜荣在主席台上说。

坐在前排的谢海委员举手提问：“全国14个集中连片特困地区中，山西就有吕梁山、燕山—太行山两个，共58个县，232万贫困人口，到2020年要实现农村贫困人口全部脱贫，时间紧、任务

重。请问，省政府将采取什么重大的、特别的措施？”

“这个问题提得很好！”郭迎光副省长接下话题说，“确实如委员说的那样，山西贫困人口多、贫困程度深、脱贫任务重。但省委、省政府高度重视，把脱贫攻坚作为重大政治责任，把脱贫攻坚与生态建设紧密结合，加强组织领导，注重顶层设计，细化政策措施，各项工作有序推进，开局是良好的。”

郭迎光副省长提高了声音：“省委书记、省长向中央签订了脱贫攻坚责任书，立下了军令状，市、县、乡党政主要领导也逐级签订了责任书，向党中央和全省人民作出庄严承诺，确保到2020年如期完成脱贫任务。近日，骆惠宁书记提出，要压实各级县包村领导的帮扶责任，也要签订脱贫攻坚责任书，可以叫‘副签’，这项工作我们正抓紧研究方案，很快要组织落实下去。”

“我们坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，初步建立‘扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退’的工作制度和推进机制。要推出超强举措，把‘五个一批’落到实处。这‘五个一批’是：大力度推进易地扶贫搬迁脱贫一批，大力度开展生态补偿脱贫一批，大力度推进产业开发脱贫一批，大力度推进培训就业脱贫一批，大力度推进社会保障兜底脱贫一批。今年将有70%的县农村低保标准达到或超过国家扶贫标准，完成2020年前兜底脱贫的任务是有把握的。”

“我们有信心、有决心在省委、省政府的坚强领导下，在省人大的监督支持

下，在社会各界的共同努力下，不负众望，兑现承诺，坚决打赢脱贫攻坚这场硬仗，确保贫困地区和贫困群众与全省同步奔小康。”郭迎光副省长向在场委员和农民打了“包票”。

坐在旁听席上的13位贫困地区农民一边听一边点头，一边认真记录。专题询问会议刚结束，他们兴奋地对记者说：“省领导为我们脱贫打了‘包票’，是对我们贫困农民生活的关心。但我们不能等、靠、要，应当跟着政府好好干！”

再压支出也不能压扶贫

“目前，在山西省经济下行压力大、财政收入减少的情况下，财政能不能或者怎么样支撑扶贫开发工作？”石金鸣委员问。

山西省财政厅副厅长黄庙回答说：“当前山西财政收入遇到的困难是前所未有的，全国3个省份负增长，山西是其中之一。今年1月至8月，财政收入完成情况不太理想，与2015年同期相比，累计负增长7.2%，而全国平均增长7.6%，全省119个县，一半以上的县财政收入也是负增长。财政保工资、保运转、保民生压力很大，2016年省本级一般公共预算收入比2015年下降18.1%，一般公共预算支出比2015年下降13.8%。”

接着，黄庙口气一转，坚定地说：“脱贫攻坚是国家的战略需要，要坚持大局意识和政治意识，必须要保，千难万难也不能难农民，再压支出也不能压扶贫！”

“省里千方百计筹措资金。2017年，省本级预算安排项目支出压缩20%，市、

县专项转移支付压缩50%。‘双压缩’节省下来的资金作为扶贫专项资金,今年6.4亿元,明年12亿元,翻了一番。‘十三五’期间,农村开发资金60%要向贫困县倾斜,这样算来,又能增加十几个亿的资金”……黄庙一口气讲了12项具体扶贫措施。

田喜荣问石金鸣委员:“黄庙副厅长的回答,您满意不满意?”

石金鸣大声回答:“非常满意!”

会场气氛顿时活跃起来。可旁听席上的农民高波、周和平、刘亮堂表情却显得沉重。会后他们告诉记者:“全省农民脱困需要那么多钱,筹措资金的担子很重,还要靠精打细算节省,省里把这些钱全部用在我们身上,真有点过意不去。”

以精准识别促精准扶贫

亢官文委员说,他们在调研中了解到,有个别地方存在扶贫对象识别不准不实的问题。为此,他提问:在精准识别和建档立卡工作中,采取了什么措施,确保真正的贫困户被纳入扶贫名单?

省扶贫开发办公室主任刘志杰回答说:“针对各地存在的扶贫对象识别不准不实的问题,从2015年10月开始,我们又组织开展了建档立卡‘回头看’,全省剔除识别不准的扶贫对象92万,新识别进入的贫困人口有72万。即使这样,也不排除还有识别不准的情况,最近我们正同有关部门密切配合,组织力量继续核查核实,力求识别结果真实可靠,群众公认。”

“下一步还要建立完善大数据平台,促进扶贫部门和各行业部门间信息共享,对扶贫对象动态管理,让稳定脱贫的有序退出,因各种原因返贫的及时进来。做到有进有出,进退有据。”

刘志杰说,识别贫困人口的基本标准是看家庭人均收入,我们采取的主要步骤叫“五步识别”,即宣传发动、摸底调查、民主评议、县乡复核、建档立卡。明确家中有轿车、有公职人员、有大型农具、开办企业或公司、有稳定财产性收



山西省临汾市安泽县。图 / 视觉中国

入、城镇购买商品、子女就读私立高收费学校或自费出国留学、从事农业生产规模经营的能人大户等8种情况原则上不能被纳入扶贫对象。还有“三类人”暂缓纳入扶贫对象,即村“两委”干部一般不纳入扶贫对象;儿女有赡养能力的人员要严格审查、认真评议;有赌博、吸毒等恶习且屡教不改的人员暂缓纳入扶贫对象。

列席的农民谢孟军、李凤明、张教明深有感触地说:“刘主任回答的问题很仔细,对扶贫资金的使用确实需要监管,我们乡村正在进行‘回头看’,如将孤寡老人、失能残疾人定为扶贫对象不太合理,应该定为社会救助对象。”

林业扶贫让我们吃上了“定心丸”

如何把脱贫攻坚与生态文明建设紧密结合起来呢?让荒山增绿!让农民增收!王继伟委员把农民的心愿带到提问现场。

省林业厅厅长任建中说:“林业主战场在广大山区,其建设任务主要是靠

劳动力来完成,这一过程主要是让贫困人口参与进来,以增加他们的劳务性收入和资产性收益,这就是脱贫攻坚与生态文明建设的结合点。”

“为提升林业建设对脱贫攻坚的贡献率,省委、省政府根据特殊情况,决定提前启动2017年新一轮退耕还林还草208万亩,年内逐乡逐村逐地落实退耕还林还草面积,按国家和省级现金补助标准,将国家第一年补助和省级第二年补助一次性提前兑现给退耕农户,明年春季全面实施退耕还林任务。”

对此,旁听的农民张林贵说:“现在我们村发展梨产业,家家开办‘农家乐’,最近还办了旅游节,县政府也重视,村里贫困户占10%,这样搞下去,脱贫不是问题。林业扶贫让我们吃了一颗定心丸。”

暴永清代表说:“我是武乡县人大代表、临漳镇三里湾合作社负责人。我们合作社在种植、粮食加工和销售等方面对贫困户脱贫特殊优待。希望省政府在政策、机制上充分发挥社会组织的功能和作用,创造全社会参与扶贫的环境。”

河堤上的腐败：乾嘉年间河务“全员贪污”

文 / 贾国静

清中期，清廷投入巨额河工（治理黄河工程）经费，但未能扭转黄河越治越坏的趋势，反而人为地增加了制度的运转成本，助长了河务的腐化之风，加速了制度官僚化进程，使其成为权力、利益、腐败的又一重要源发地与角斗场，甚至是传统王朝的一处坏疽。

“罚之不胜其罚，易之则无可易”

清代河工乃“国之大政”，为保障河工事务顺利开展，清廷创立了一套堪称系统完善的管理体制。

清代的管河机构，大致分为河、道、厅、汛、堡五级。最高一级的河下辖6道，道下有31厅，厅下辖汛，每一汛所辖范围几千丈至上万丈不等，汛下设堡房若干，每堡相隔约二里。整体层级结构与其他管理机构类似，都是金字塔式。

清廷还制定了河工考成保固条例。河务工程在保固期限内失事，承修官或降级，或革职，或罚俸。雍正六年（1728年）推出“销六赔四”的办法后，则罚赔并施，承修官除受行政处罚外，还需承担经济损失，赔偿一定数额的银子。

清人曾经总结：“天下之事，一事立则一弊生，钱谷有钱谷之弊，刑名有刑名之弊，河工大矣，岂能独无？”看上去完善周密的管理制度，虽为河工提供了一定程度的保障，却并不能扭转黄河河床淤垫愈发严重的态势。为应对河患，清廷一再扩张机构建置，加大财政投入，河务越来越成为一个“金穴”，各色人等趋之若鹜，以致于衙门日益臃肿庞杂，运转成本不断增加，办事效率却大大降低，河工弊端迭现，一片乌烟瘴气。

对河工中的贪腐现象，清廷并非熟视无睹，选拔河督及普通河官时，就特别看重其家境与操守，但高官中的大贪特贪，仍难以根绝。康熙朝（1662—1722年）后期的赵世显任河督十余年，本职工作不尽心尽力，反而周顾沿河百姓之生命财产，专事拉拢逢迎牟取私利，河工成了他贪腐的最佳门径。雍正帝继位后，命云南布政使李卫专程前往河督衙门查办，这位爱炫富的贪官最后落得个身陷囹圄、家财充公的下场。

总体而言，康雍年间河工弊端尚未成气候，还没有严重影响河政体制的正常运转。但自乾隆朝之后，受政治生态环境恶化以及河政机构膨胀、河工经费屡增等多重因素影响，河工弊端愈发严重。

“上行下效，丛弊之藪”

具体而言，乾嘉年间的河工弊政，最显著病症是几乎无处不在的“全员贪污”。

首先，河督及其家属起“带头作用”，收受贿赂，贪污公款。以乾隆朝时的河督白钟山为例，在任十多年，贪污“十万余金”，为了防止事情泄露，他将所得钱物委托淮扬盐商代为营运，“淮北商人程致中，收存白钟山银二万两；又程致中女婿汪绍衣，在清江开当铺，收存白钟山银四万两；又商人程容德，收存白钟山银二万两；又商人程迁益，收存白钟山银二万两”。另一河督周学健，不仅自己利用职务之便贪污受贿，其亲戚家人也“营私不法，款迹多端”。

其次，河官侵吞河款，置办私产，享受奢华生活。比如，乾隆十九年（1754年）查出，十余年来，河库道员“或擅行私动，数至盈千累万，而不报部，或任属侵亏，竟至无着，亦不查揭，殊属玩愒徇纵（意为旷废时日，徇私纵容）”。

普通河员因职权有限，难以像河督及道厅官员一般肆无忌惮地贪污，但也“各显神通”，不放过任何机会。购办料物时，他们“通同盗卖，装运船兵，又复沿途改捆偷售”。当惧畏艰辛不愿到远处办料时，则“资商贾贩运”，自己却不务正业，购置“元狐紫貂、熊掌鹿尾”等物，以“为钻营馈送之资”。若所办料物不足，则想尽办法蒙混过关，将“麻料掺杂沙土”，料垛堆得“外实中空”。嘉庆年间，由于物价上涨，料物开支大增，河员利用办料之机营私舞弊，以致料物支出数额巨大，甚至引起了嘉庆帝的怀疑。当皇帝亲自过问此事时，河员却将一切罪责归于“料贩居奇”。

还有就是所谓外工贪污。外工，乃非正式编制人员，主要指胥吏。在清代政治生活中，“吏胥擅权”，蠹政害民现象十分突出，有人称之为“丛弊之藪”，意即弊政最集中的地方。就河工而言，胥吏之害尤深，因为“河臣以公事责之两道，两道以公事责之七厅，七厅以公事责之外工”，实际办事的是胥吏，故他们得以上下其手，肆意蒙骗。“在河道署中者，则以力请添款、暗阻发款为务；其在各厅署中者，则以节省工料，劝留银钱为务”。连两江总督百龄在给皇帝上的奏折中，也不能不承认“河工外工幕友侵帑误工，实为南河积蠹”。

“不愿无事，只求有工”

乾嘉年间的河工弊政，还突出体现在“冒工”和玩忽职守等方面。

人人皆知，兴办河务工程有利可图，因此在河官员往往“不愿无事，只求有工”，无工则“冒工”。嘉庆年间的河督吴璥曾私下对朋友说：“曾有人禀报工程一段，伊亲往查看，直不用办。”

对于在河官员冒工贪污之行径，道光年间（1821—1850年）的御史余文铨揭露得更入木三分。他在奏折中细述了一个小小的河工片段内偷工减料、欺骗验收、虚报额数的各种手法，五花八门，触目惊心，令人对河工弊政有了更为广阔的想象空间。官员冒工至此，所修堤岸质量可以想见。更为严重的是，工程质量越差，河堤越容易溃决，大小工程数量越多，在河官员越有机会继续侵占公款。当某处河堤出事时，为了逃避责任，他们又异口同声地“谓漫堤缺口，尽系无工处所”，意思是那都是因为咱们的护河工程还没有覆盖到位啊！

这边厢肆意冒工、欲壑难填，那边厢又是无视规制、疏于职守。本来，为了加强在河官员的责任心，清廷制定了考核、稽查、赔修等制度，但久而久之往往流于空文。乾隆年间，按照规定河督负有考查河官的责任，然而“外河同知陈克浚、海防同知王德宣，亏缺皆至二二三万（两）”，河督高斌竟“毫无觉察，乃置之不问，其视亏帑为应然，弥补为故智（老办法）”。

河督疏于职守，上行下效，遇有工事，河官往往不亲临现场，而是“派临河州县承办，州县委之幕友长随，包于办工之人，往往克扣银两，偷减土方”。管理如此草率，决口之事时有发生就不足为奇了。

总而言之，在河官员千方百计徇私舞弊侵蚀河款，终日沉迷于奢华享受。

“谓无敝大窳，其谁信之”

清廷中央也一度煞费苦心，出台奖惩政策措施，试图雷厉风行矫治河工风气腐化之局面，结果却“人皆以河工为畏途”，难见成效。

乾隆帝有过“重要批示”：“今之外省官员公然贪黷者实少，惟尚有工程一途耳”，“外省工程无不浮冒，而河工为尤甚”，亦曾下令整顿，但终属有风无浪，无果而终。他曾命河督将“违例之处”“于每年年终，汇奏一次”，然而南河、东河两位总督却同时声称“臣署及河工各员幕友并无违例事”“河员并无承办宴席及收受门包事”“河道衙署各官并未立有管门家人收受押席等弊事”，将河务粉饰得一片和谐。

乾隆帝认为，在河官员俸禄普遍偏低是河工贪腐成风


的根由，遂酌情提高待遇，对文武汛员均发放养廉银，以使其“日用有资”。又调整赔修制度，将河督与沿河地方督抚一并纳入赔修范围，试图藉严厉的惩罚来消除官员的贪污欲望。可到了需要对贪腐大员动真格的时候，乾隆帝又有点心慈手软。乾隆十三年（1748年），当查出河督周学健有贪冒舞弊、徇私瞻顾的严重情节时，不过“革去大学士，仍留河道总督”，马照跑，官照做。这显然缺乏其父雍正帝力革弊政之坚毅精神，也为此后河工弊政日趋严重、整个王朝官僚体系漏洞百出埋下了隐患。

到了嘉庆年间，河工弊政愈演愈烈，“仁宗（嘉庆帝）锐意治河，用人其慎，然承积弊之后，求治愈殷”，他对河工之弊根源在于吏治不清是有基本认识的，故竭力整顿，主要采取加大惩罚力度的办法。嘉庆五年（1800年），即“太上皇”乾隆帝去世后，他实际亲政之初，不仅将前述南河“四寇”庄刚、刘普等人按律治罪，还将“其子孙所捐官职亦一并斥革”，并强调“伊等侵冒钱粮，贻害百姓，既为国法之所不贷，亦为天理之所不容”。

当黄河决口再次发生时，嘉庆帝下旨严格按律治罪，将河督大人公开枷号，甚至干脆发配边疆。为摸清贪腐乱象，他还“派出司道府大员前往各工，按原估工段丈尺，逐加查勘，并将河工例价应报若干，现在因何不敷，须加至几倍方能办理之处，据实结报，方准奏销。若修理未能如式，查有偷工减料情节，即严行揭参治罪，以示惩戒。倘司道府等亦瞻徇不举，别经发觉，一并治罪不贷”。

嘉庆十六年（1811年），又派钦差大臣托津、初彭龄前往南河调查，并叮嘱二人“到彼后，会同松筠、蒋攸钰（均为地方总督大员），将此数年来河工用过款项，通行核实勾稽，如查有弊混之处，即行参办”。然而两位钦差大臣调查结果却显示，南河“无敝大窳”！闻此，嘉庆帝勃然大怒，斥责托津等人：“河工连年妄用帑银三千余万两，谓无敝大窳，其谁信之！”

然而，清廷几乎倾全国之力治河，不仅未能扭转黄河越治越坏的趋势，反而人为地增加了制度的运转成本，助长了河务的腐化之风，加速了制度官僚化进程。

晚清山东巡抚周馥曾在《国朝河臣记》序言中说：“历来大臣获谴，未有如河臣之多”，“河益高，患愈亟，乃罚日益以重。嘉道以后，河臣几难幸免，其甚者仅贷死而已”。后人研究晚清吏治时也指出：“乾嘉康阜之后，物力富庶，朝野以侈靡相尚，而率作之精神已弛，上下之纲纪日隳，一切弊端，从之而起，粟毓美虽以清介名，对于所属，亦不能彻底整顿，积重难返可叹也。”有人更直接称，清代官场其他病态，与声名狼藉的河工弊政相比，不过“小巫见大巫”而已。

（本文作者为山东大学历史文化学院副教授、历史学博士）

以工匠精神酿就劲牌品质



保健酒生产基地无菌灌装室

多年来，劲牌人以“树正气、有担当、可持续”的核心价值观引领，发扬工匠精神，专注于个人岗位工作，踏踏实实，力求把每一件事情做到极致，同时也培养了许许多多真才实学、独具匠心的“工匠”。

2016年，劲牌公司首次表彰“劲牌工匠”，鼓励每个劲牌人把“工匠精神”的内涵和要求落实到具体岗位工作中。

“过鼻不忘”童国强——勤学苦练品遍天下美酒

劲牌公司的荣誉柜里，“全国酿酒行业技术能手”的证书，分量非同一般。2010年，童国强参加第二届全国白酒品酒职业技能竞赛，从200名参赛者中脱颖而出，获得“技术能手”称号。

凭借“过鼻不忘”的过硬本领，童国强总是能够准确无误地说出答案。“作为品酒师，‘盲品’是最基本的要求。”童国强说，给他一杯酒，只需闻一下，就知道酒的优劣、种类、香型、使用什么曲种、使用什么生产工艺，这需要对各种酒的准确记忆和客观评判。

品酒，是一个精益求精、追求极致的工作。“国家白酒评委”“湖北品酒大师”……凭借过硬的基本功，童国强不断创造极致，锻造工匠精神。

1999年，刚出学校的童国强来到劲牌公司。历时5年，坚持1800多天，通过日复一日的品评和检测，童国强在行业内首次对小曲清香型白酒的香味成分进行了系统的研究，找出了关键风味物质，完成了《小曲清香型白酒关键风味物质及质量评价方法研究》科研项目，获得省级科技进步三等奖。

“国家一级品酒师”“国家一级调

配师”，童国强同时拥有这两个职业资格，他认为调酒师首先也必须是一个优秀的品酒师，“过鼻不忘”品出好酒，最终目的，是要为消费者酿造出劲牌好酒。

“工人评委”陈学政——调酒22年终成技术专家

工匠精神不仅意味着精于细节的执着，更需要几十年如一日的坚持与韧性。

20岁到劲牌公司工作的陈学政，在白酒调配的岗位上，一干就是22年，成为劲牌公司首位“工人评委”。

22年间，车间的岗位陈学政几乎全部做过，成为名副其实的全能手。精益生产是劲牌公司生产管理的重要工具，而陈学政正是车间精益生产的“领头羊”，他积极带领员工开展课题攻关，先后带出的徒弟也有40多个。

2014年，陈学政主导开展了提升车间3号罐区基酒调配产能的课题攻关，将原有的生产能力57千升/小时提升到了现在的75千升/小时，大大地节约了生产成本，提高了工作效率，获得焦点课题二等奖。同年，他参与的《劲牌酒厂提高毛铺苦荞酒调配效率》焦点课题获得2014-2015经营年度公司焦点课题三等奖。

“早到班长”刘诗孝——酿酒从不做“差不多先生”

上班早到两小时，下班迟走一个小时。2004年，劲牌原酒生态园规模扩大，刘诗孝进入酒厂上班，从一个打过工、磨过豆腐的农民，变成了一名酿酒学徒。

2008年，刘诗孝成了班长。自此，

上班早到两小时，下班迟走一个小时，成了他雷打不动的作息时间表。他的这份专注和坚持，紧扣时代需要的“工匠精神”。

刘诗孝从来不做“差不多先生”。刚当班长时，班组出酒率并不理想，车间管理人员找他谈话。刘诗孝放弃休息，向管理人员请教工艺上的盲点，带领班组将每一个工艺环节管控好，最终带领班组走出了误区。当月，班组出酒率名列前茅。

多年来，凭借着自己的勤奋好学，刘诗孝练就了一身过硬的酿酒本领，他每年个人考评都位列前五名，其中有四个第一名。此外，他还带领自己的班组获得“先进班组”荣誉称号。

唯有工匠 方得精品

弘扬工匠精神，才能将人的作用发挥到极致。一切企业成功的要素中，人是决定性因素。工匠精神的核心要义，在于“精”字，“精”到出神入化，才能树立坚定、踏实的作风，才能追求极致。唯有工匠精神，才能最大程度激发人的潜力，才能推动事业发展。

从“过鼻不忘”的童国强、“工人评委”陈学政、“早到班长”刘诗孝到540个日夜调出“参茸劲酒”的刘胜华、每天品酒品到舌头都麻了的杨强、看酒花就能知晓酒的度数的郑志强……这些从车间一线走出来的“劲牌工匠”，从事的不是简单重复的劳动，而是代表着坚定踏实、精益求精和追求卓越。唯有如此，才能不断酿造劲牌精品、擦亮劲牌品牌、打造百年企业。



公司大楼全景

预算决算审查监督系统

行业 领跑者

联网审查

提高**10倍**审查效率，
3倍准确率。

在线联网审查

随时通过网络查看预算数据，
实时提交审查意见。

智能提取数据

系统自动从大量报表中提取
当前审查所需数据。

系统智能运算

系统对数据进行计算，与指
标合理范围进行对比检测。

代表审查APP

与数字会议系统集成，实现
审查、监督、反馈一体化。

在线监督

在线监督、管控过程、
实时预警。

预算调整管理

对预算调整前后数据、调整
凭证进行管理。

预算执行过程管理

通过与相关部门联网实现预
算执行过程的在线监督。

数据智能分析

系统通过对监督的数据进行
计算、分析，实现智能监督、
实时预警。

代表履职服务平台

履职管理

- 代表基础信息管理
- 履职情况登记维护
- 履职信息查询统计

建议管理

- 建议提交 审核分配
- 单位签收 办理答复
- 代表反馈 建议统计

4
大功能

手机APP

- 新闻资讯
- 履职登记查询
- 建议提交反馈
- 通知、文件查看

通知、文件管理

- 会务通知
- 会议公告
- 文件下发
- 文件阅读

会议文件数字化系统

一键 无纸化

会议文件数字化系统是一款专为人大会
量身定制、用平板数字会议文件代替
传统纸质文件的新一代信息系统，并能
提供强大的会议管理功能，包括：



- 会议信息准备
- 文件批注
- 同屏阅读
- 会议签到
- 信息交流
- 视频点播
- 文件下发
- 会议投票
- 批注汇总

中科院成都信息技术股份有限公司(中国科学院成都计算机应用研究所)
CHENGDU INFORMATION TECHNOLOGY OF CHINESE ACADEMY OF SCIENCES CO.,LTD

http://www.casit.com.cn 联系人：郑 茂 联系电话：15388128783 / 028-85233632
地址：四川省成都市人民南路四段9号中科院成都分院 邮编：610041



中国科学院
CHINESE ACADEMY OF SCIENCES



四川广安

Sichuan Guang'an

CHINA SICHUAN GUANGAN

伟人故里行○广安山水游

- 中国优秀旅游城市
- 国家AAAAA级旅游景区
- 国家园林城市
- 国家森林城市
- 全国双拥模范城市
- 国家卫生城市
- 国家经济技术开发区
- 川渝合作示范区
- 国家西部承接产业转移示范区

