

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年1月5日出版  
第1期 总第421期

全国人大常委会机关刊物



特别报道

专题询问：呵护生命，守望安全



ISSN 1671-542X



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

2016年上半年启动的全国新一轮县乡两级人大换届选举工作正在稳步顺利推进。截至2016年年底，已有29个省、自治区、直辖市陆续开展县乡人大换届选举工作，大部分省、区、市已经选出县乡两级人大代表。

这次全国县乡两级人大换届选举是全国人民政治生活中的一件大事，是推进社会主义民主政治建设的一次生动实践，共有9亿多选民参加，直接选举产生250多万县乡两级人大代表。为做好这次换届选举工作，各地精心安排部署，加强组织领导，健全组织机构，切实做好宣传，保障了换届选举工作的顺利开展。



2016年12月26日，山东省郯城县县、乡(镇)两级人大代表换届选举拉开帷幕，全县70余万名居民前往选区投票站和流动投票箱参加选举。这是该县马头镇花园社区居民向“流动票箱”投票选举“代言人”。摄影/中新社 房德华



2016年12月15日，江苏省盐城市大丰区人大代表换届选举日，119选区的选民在投票。当日，全区66.7万选民通过无记名投票的方式，选举产生277名区人大代表和942名镇人大代表，行使各自的民主权利。摄影/中新社 周古凯



2016年11月16日，上海举行区、乡镇人大代表换届选举投票。这是工作人员（右一）在徐汇区第26选区第1投票站向前来投票的居民介绍候选人情况。摄影/新华社记者 方喆



2016年11月15日，在安徽省合肥市庐阳区大杨镇岗西村，工作人员为村民发放选举法、代表法等打印读本。使广大群众了解选举的程序、选民的权利和义务以及在选举工作中应注意的事项，正确行使自己的权利。摄影/中新社 冬生



2016年7月12日，是新疆库车县塔里木乡县乡两级人大代表换届选举投票日，各族选民拿上选民证，纷纷来到分会场和投票点，行使自己的政治权利，投上神圣而庄严的一票，选出真正代表人民群众意愿的人大代表。摄影/中新社 袁欢欢

# 让安全成为一份最厚实的新年礼物

在前不久结束的十二届全国人大常委会第二十五次会议上,安全问题再次成为一个重要议题:从听取和审议安全生产法执法检查报告、道路交通安全法执法检查报告,到结合审议这两个执法检查报告开展专题询问,再到听取和审议国务院关于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告。

在岁末年初这样一个特殊的时间节点上,人大监督再次锁定安全问题,不仅彰显了最高国家权力机关的亲民本色,同时,也给我们吃上了一颗“定心丸”,使我们对新的一年有了更多的期待。

安全生产事关人民群众生命财产安全,事关经济发展和社会稳定大局。张德江委员长在对安全生产法执法检查作出批示时强调:“安全生产是人命关天的大事,责任重于泰山。要通过这次执法检查,督促法律各项规定全面有效落实,引导全社会牢固树立安全生产观念,正确处理安全和发展关系,坚持发展决不能以牺牲安全为代价这条红线,做到安全才能生产,生产必须安全。”当前,全国安全生产局面虽然总体稳定向好,但形势依然严峻,特别是重特大安全事故频发势头尚未得到有效遏制。2016年9月以来,先后发生了宁夏石嘴山林利煤矿瓦斯爆炸事故,死亡20人;重庆永川金山沟煤矿瓦斯爆炸事故,死亡33人。11月24日,江西省宜春市丰城电厂三期在建工程施工平台发生坍塌特大安全生产事故,造成74人死亡。这些血淋淋的事实告诉我们:切莫好了伤疤忘了疼,安全生产的弦,必须时刻紧绷。

交通维系你我,安全关乎生命。从某种程度上说,是频频发生的交通事故催生了道路交通安全法。而这部法律出台后,对于维护交通安全,确保一路畅通,发挥了重要作用。但不容乐观的是,我国道路交通安全形势依然严峻,违法生产、销售、使用车辆大量存在,部分道路及安全设施建设管理滞后。特别是机动车驾驶人违法违规现象普遍,超速超载超员、酒后驾驶、强行超车、疲劳

驾驶、遮挡号牌、抢行加塞、开车使用手机等行为大量存在;部分非机动车驾驶人特别是电动自行车驾驶人在机动车道行驶、逆行、闯红灯等违法行为随处可见;许多行人漠视交通规则。如何通过人、车、路的协同治理,来保障人民群众的出行权益,已成为一大社会问题。

保障人民群众食品安全,历来是党和国家高度重视的一项重大民生工作,也是人大监督的一个着力点。去年,全国人大常委会组成了由张德江委员长任组长,王晨副委员长兼秘书长、沈跃跃副委员长、艾力更·依明巴海副委员长、陈竺副委员长以及教科文卫委员会柳斌杰主任委员任副组长的高规格的执法检查阵容,对食品安全法的实施情况进行了检查。最高国家权力机关希望通过全流程监督,让新食品安全法的“大招”能一一落地,从而用最严格的法律为我们营造最安全的食品环境。保障食品安全,只有进行时,没有完成时。所以,我们必须坚持最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,不断提升食品安全基准线,确保人民群众“舌尖上的安全”。

安全,是人们最基本也是最重要的需求,维护最广大人民群众的根本利益,首先要把人民群众的生命安全放在第一位。“安全大于天,责任重于山。”安全方面存在的任何问题,都会使百姓的幸福感和获得感被冲淡,都会使我们为推动经济社会发展所付出的努力打折扣,都会使党和政府的形象受损害。众所周知,安全方面存在的一些问题属于“疑难顽症”,因此,彻底解决这些问题注定是一场艰苦的拉锯战。实践证明,我们不缺少“严格的法律”,缺少的是铁腕执法的魄力和对法律的敬畏之心。在这种情况下,人大监督的频频出手和持续发力就显得尤为重要。

每一个人都怀揣着对安全的渴求步入了新的一年。我们希望在人大监督的护佑下,让安全成为一句最温馨的新年祝福,成为一份最厚实的新年礼物,成为一个让人人人都能享受到的最美好的现实。

在岁末年初这样一个特殊的时间节点上,人大监督再次锁定安全问题,不仅彰显了最高国家权力机关的亲民本色,同时,也给我们吃上了一颗“定心丸”,使我们对新的一年有了更多的期待。

汪阳



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**

2017年第1期  
1月5日出版  
总第421期

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

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

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

记者通联部 010-63097970  
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354  
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

## | 总编絮语 |

01 让安全成为一份最厚实的新年礼物 / 汪铁民

## | 特 稿 |

04 全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省  
开展国家监察体制改革试点工作的决定

05 全国人大常委会通过关于暂时调整适用部分法律规定的三个决定

## | 专 稿 |

07 推动企业“走出去” 实施“一带一路”战略的对策思考 / 辜胜阻

11 提高安全生产的科学管理水平 / 乌日图

14 对千年中医药立法 为推进健康中国建设助力 / 任茂东

16 统一战线在推动人民代表大会制度建设中的重要作用 / 陈喜庆

## | 特别报道 |

19 专题询问：呵护生命，守望安全 / 张宝山 李小健

22 发展决不能以牺牲安全为代价 / 李小健

24 “人、车、路”协同治理，保障道路交通安全 / 张宝山



## | 报 道 |

立法经纬 26 民法总则草案三审：回应关切，渐趋成熟 / 王博勋

29 中医药法：坚持扶持与规范并重 / 彭东昱

31 公共文化服务保障法，文化领域立法新建树 / 于 浩

33 环保税法：确立、完善了税负浮动机制 / 刘文学

35 地方立法这两年：设区的市行使地方立法权全面推进 / 郭佳法



## | 言 论 |

- 委员论坛 42 建议国家实行污水集中处理排放制度 / 丛 斌  
42 制定更为合理有效的罚款机制 加大对违法行为的处罚力度 / 王明雯  
42 进一步强化生态补偿机制 明确执法主体法律责任 / 郑功成  
43 加强流域治理 推进中水入户 / 方 新  
43 向水体排污应以禁止为原则 / 闫小培  
43 加大对城镇污水处理力度 严格控制向农田排放废水、污水 / 李世明
- 代表建言 44 加大村镇连片集中建立托老养老中心 / 向平华  
44 鼓励社区便民餐饮发展 / 许菊云  
44 加快推进诚信社会建设 / 蒋婉求  
45 尽快在大中城市公共场所设立母婴室 / 富春丽  
45 进一步加强食用农产品质量安全保障 / 李叶红

## | 地 方 |

- 广 东 46 广东:用联网监督看好老百姓的“钱袋子” / 于 浩  
48 提高预算执行透明度,成为向社会公开迈出的重要一步  
——专访广东省人大常委会副主任陈继兴 / 于 浩  
50 佛山人大:预算在线监督将逐步覆盖所有镇街 / 李小健  
51 中山人大:实时监督,避免“任性”花钱 / 李小健  
52 珠海人大:借助“互联网+”,让预算更明白 / 李小健
- 湖 南 53 双井镇人大:让人大主席团这样“动起来”  
53 梅桥镇人大:工作评议就要评得“直冒汗”

## | 泛 读 |

- 看 世 界 54 德国民法典的语言特点与立法技术 / 陈卫佐



请扫码关注“西交民巷23号”

# 全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

根据党中央确定的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》，为在全国推进国家监察体制改革探索积累经验，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定：在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作。

一、在北京市、山西省、浙江省及所辖县、市、市辖区设立监察委员会，行使监察职权。将试点地区人民政府的监察厅（局）、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。试点地区监察委员会由本级人民代表大会产生。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生；监察委员会副主任、委员，由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受监督。

二、试点地区监察委员会按照管理权限，对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察；履行监督、调查、处置职责，监督检查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况，调查涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为并作出处置决定，对涉嫌职务犯罪的，移送检察机关依法提起公诉。为履行上述职权，监察委员会可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。

三、在北京市、山西省、浙江省暂时调整或者暂时停止适用《中华人民共和国行政监察法》，《中华人民共和国刑事诉讼法》第三条、第十八条、第一百四十八条以及第二编第二章第十一节关于检察机关对直接受理的案件进行侦查的有关规定，《中华人民共和国人民检察院组织法》第五条第二项，《中华人民共和国检察官法》第六条第三项，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条第五项关于县级以上地方各级人民政府管理本行政区域内的监察工作的规定。其他法律中规定由行政监察机关行使的监察职责，一并调整由监察委员会行使。

实行监察体制改革，设立监察委员会，建立集中统一、权威高效的监察体系，是事关全局的重大政治体制改革。试点地区要按照改革试点方案的要求，切实加强党的领导，认真组织实施，保证试点工作积极稳妥、依法有序推进。

本决定自2016年12月26日起施行。✘



2016年12月25日下午，十二届全国人大常委会第二十五次会议在北京人民大会堂闭幕。表决通过全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定。摄影/中新社记者 刘震

# 全国人大常委会通过关于 暂时调整适用部分法律规定的三个决定

十二届全国人大常委会第二十五次会议2016年12月25日下午在北京人民大会堂闭幕。

会议分别表决通过了全国人大常委会关于授权国务院在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用公务员法有关规定的决定、关于授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市行政区域暂时调整适用社会保险法有关规定的决定、关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定。

以下为这三个决定的全文：

## 全国人大常委会关于授权国务院在部分地区和部分在京中央机关 暂时调整适用《中华人民共和国公务员法》有关规定的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

为进一步完善公务员制度,推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度,拓展公务员职级晋升通道,进一步调动广大公务员的积极性,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定:授权国务院在天津市市级机关及和平区、西青区各级机关,山东省省级机关及青岛市、潍坊市各级机关,湖北省省级机关及宜昌市、襄阳市各级机关,四川省省级机关及绵阳市、内江市各级机关,以及教育部、国家质量监督检验检疫总局、国务院台湾事务办公室、国家统计局本级机关(不包括直属机构)开展公务员职务与职级并行制度试点工作,暂时调整适用《中华人民共和国公务员法》第十五条,第十六条第一款、第三款,第十七条第二款,第十九条第二款、第三款,第二十一条第一款,第四十四条第二款,第四十五条第二款,第六十四条,第六十五条第三款,第七十三条第一款、第二款关于非领导职务管理的有关规定。具体试点办法由国务院作出安排,并报全国人民代表大会常务委员会备案。试点期限为二年,自试点办法印发之日起算。

国务院及中央公务员主管部门要加强对试点工作的组织指导和监督检查,及时总结经验,并就暂时调整适用有关法律规定的情况向全国人民代表大会常务委员会作出中期报告。对实践证明可行的,修改完善有关法律规定的;对实践证明不宜调整的,恢复施行有关法律规定的。

本决定自2016年12月26日起施行。

## 全国人大常委会关于授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市行政区域 暂时调整适用《中华人民共和国社会保险法》有关规定的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

为进一步增强生育保险保障功能,提高社会保险基金共济能力,推进生育保险和基本医疗保险合并实施改革,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定:授权国务院在河北省邯郸市、山西省晋中市、辽宁省沈阳市、江苏省泰州市、安徽省合肥市、山东省威海市、河南省郑州市、湖南省岳阳市、广东省珠海市、重庆市、四川省内江市、云南省昆明市行政区域暂时调整

适用《中华人民共和国社会保险法》第六十四条、第六十六条关于生育保险基金单独建账、核算以及编制预算的规定(目录附后),将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金征缴和管理。试点方案由国务院作出安排,并报全国人民代表大会常务委员会备案。本决定实施期限为二年。

国务院及其人力资源社会保障、财政、卫生计生等部门要遵循保留险种、保障待遇、统一管理、降低成本的总体思路,加强对试点工作的组织指导和监督检查,及时总结经验,并就暂时调整适用有关法律规定的情况向全国人民代表大会常务委员会作出报告。对实践证明可行的,修改完善有关法律规定的,对实践证明不宜调整的,恢复施行有关法律规定的。

本决定自2017年1月1日起施行。

## 授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市 行政区域暂时调整适用《中华人民共和国 社会保险法》有关规定目录

序号	法律规定	内 容
1	《中华人民共和国社会保险法》第六十四条第一款:“社会保险基金包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金。各项社会保险基金按照社会保险险种分别建账,分账核算,执行国家统一的会计制度。”	暂时调整适用关于生育保险基金单独建账、核算以及编制预算的规定。将生育保险基金并入职工基本医疗保险基金征缴和管理。
2	《中华人民共和国社会保险法》第六十六条:“社会保险基金按照统筹层次设立预算。社会保险基金预算按照社会保险项目分别编制。”	

新华社发

## 全国人大常委会关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定

(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)

按照党中央批准的深化国防和军队改革总体方案,为加快建立军官职业化制度,构建科学规范的军官制度体系,适应现代军队建设和作战要求,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定:军官制度改革期间,暂时调整适用《中华人民共和国现役军官法》、《中国人民解放军军官军衔条例》中军官职务等级、军衔、职务任免、教育培训、待遇保障、退役安置有关规定。具体办法和试行范围,由中央军事委员会组织制定和予以明确。改革措施成熟后,及时修改完善有关法律。

本决定自2017年1月1日起施行。☒

# 推动企业“走出去” 实施“一带一路”战略的对策思考

文 / 辜胜阻



辜胜阻委员（前排左二）一行实地考察中核集团卡拉奇核电站。

2016年年底举行的中央经济工作会议指出,要继续实施“一带一路”战略,有重点地推动对外开放。“一带一路”战略是国际合作的新平台,也是我国对外开放战略的升级版。自2013年该战略构想提出以来,参与的国家与国际组织已达100多个,我国与30多个沿线国家签署了“一带一路”合作协议,与20多个国家开展产能合作,并在7个“一带一路”沿线国家设立了人民币业务清算行,初步建立以亚投行、丝路基金为代表的金融支持体系,人才交流日益密切,互联互通网络逐渐形成。不仅有力地推动了我国经济社会的可持续发展,也为加强全球经济合作提供了契机,为沿线国

家和人民带来了丰厚福祉。

随着“一带一路”战略不断推进,我国企业“走出去”步伐也在不断加快。“一带一路”建设需要科学合理的顶层设计与活跃的基层创新有机结合,企业作为基层创新的重要主体,是战略实施的中坚力量。因此,要以“一带一路”战略引领企业进行海外拓展,为企业赢得更广阔的发展空间,努力实现“一带一路”建设与企业“走出去”同步推进。

为深入研究“一带一路”和企业“走出去”战略实施情况,2016年8月,我们“一带一路”建设访问团赴巴基斯坦、沙特阿拉伯、印度尼西亚,重点考察了三国多个城市基础设施“硬联通”、投资发

展的“软环境”,调研了中资企业响应“一带一路”国家战略、实施经营战略转型取得的成果及遇到的问题,考察了国际合作产业链上外国企业发展情况,拜访了中国驻三国使领馆,与企业界、金融界、学术界和政府部门的相关人士进行了广泛的交流与对话。同时,我们还在国内对一批参与海外“一带一路”建设的中央企业和金融机构进行了座谈调研。

## 一、“一带一路”战略实施与企业“走出去”的现状与成效

“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”海陆两翼的全方位开放,为企业“走出去”带来了新机遇。我国在基础设施建设方面优势明显,施工能力强,施工成本低,同时,沿线国家在自然资源、能源方面具有比较优势,通过“一带一路”建设能够推广我国基础设施建设经验,有利于促进基础设施共建共享、推进国际产能合作,是包容性增长的区域版与经济全球化的升级版。“一带一路”战略实施以来已取得了丰富的成果,在政策、基础设施、贸易、资金、民心等方面的“五通”均有突破性进展,达成了一大批合作协议、建立了一系列合作机制,高铁、核电等优势项目陆续落地,对外贸易与投资额持续增长,金融合作不断加强,文化与旅游产业有效拓展。

“一带一路”的扎实推进为我国企业境外投资与贸易开拓了新领域,随

着“一带一路”战略的实施以及国际产能合作加快,企业“走出去”进入发展新阶段。值得注意的是,近年来随着国内投资回报率下降和国内投资空间萎缩,民营企业“走出去”热情日益高涨。2014年,我国民营企业对外投资呈现爆炸式增长,同比增加295%,投资案例数占当年总案例数的69%。企业对外投资领域呈多样化发展趋势,随着“一带一路”战略的深入推进,企业“走出去”从产品和劳务输出逐渐转变为资本的输出来,以基础设施建设为重点领域,产能合作作为重要抓手,进行大型项目投资,优化产业链分工布局,提升区域产业配套能力和综合竞争力。

同时,“一带一路”战略实施加快了人民币的国际化。中国已经与21个“一带一路”沿线国家和地区签署了双边本币互换协议,向7国机构投资者发放人民币额度,并在8个国家设立了人民币清算行。在这些措施的推动下,2015年人民币贸易结算已经占到中国对外贸易总额的25%。

## 二、“一带一路”背景下企业“走出去”面临的挑战与风险

“一带一路”作为一项具有长期性、复杂性、风险性的系统工程,面临特殊的地缘政治环境,企业在沿线“走出去”的同时,也面临着更为复杂的挑战与风险。

(一)部分沿线国家对“一带一路”战略内涵存在疑虑、误读,难以达成广泛战略共识,国别合作度有待加强。自“一带一路”战略构想提出以来,部分国家对其真正内涵的认识存在偏差。由于缺乏有力的舆论引导,同时存在巨大的国情和文化差异,各国对“一带一路”战略的互信度有待提高。

(二)沿线国家投资环境复杂,存在基础设施、政策法规等软硬件“不联不通”问题,加大了企业海外经营与产能合作的难度。由于“一带一路”沿线各国存在发展水平差异化、利益诉求多元化、国家间关系复杂化的特点,我国企业在参

与国际合作时出现“不联不通、联而不通”的问题。在“硬件”方面,部分沿线国家基础设施建设能力薄弱,交通运输、油气管道、网络通信等设施联通度较低,制约了产能合作的进程。在“软件”方面,各国的政策体制、法律法规、税收体系、办事流程差异较大,我国企业在国际市场拓展过程中,面临政策法规不兼容、贸易通道不畅等挑战,部分法律保障跨出国门便不再适用,企业单独谈判势单力薄,由于缺乏统一的生产标准,商品与服务难以在海外推广,海外投资“大环境”差异较大、不容乐观,加大了企业投资与经营难度。

(三)企业海外经营管理方式与全球化形势不相适应,无序过度竞争普遍存在,金融支持体系不完善,融资问题突出,投资主体多元化有待加强。国有企业尤其是央企在“一带一路”中担任“领头羊”角色,但国企管理机制和市场化经营模式还不完善,不能适应国际市场的要求,由于国企薪酬体制对企业的薪酬总额进行限制,薪酬机制不灵活,可能会降低国企去艰苦环境运营的积极性。如果只有国企参与海外项目谈判,会被认为带有一定的国家意志,易造成沿线国家的疑虑。民营企业作为市场化的主体,为寻求自身发展而进行海外拓展,能够消除这种疑虑,对“一带一路”建设意义重大,但民企在“走出去”的过程中还需提升自身素质。由于整体规划布局与统筹协调不到位,企业在海外投资中对热门地区与热门产业“一哄而上”,易导致重复投资、投资过剩等问题。由于亚投行、丝路基金和政策性金融机构的信贷资源主要流向大型国有企业,同时商业银行在海外设立分支机构较少,人民币清算行与本币互换网络覆盖不全面,国际金融体系不稳定,致使民营企业在“走出去”过程中面临融资渠道不通畅、融资成本高、跨境资金流通障碍等一系列限制。

(四)缺乏具有国际化视野与综合能力的复合型人才,企业在海外发展中

的决策与经营能力有待提高。人才因素是“一带一路”建设成功的关键。企业在“走出去”过程中需要具有一定海外工作经验和专业知识技能的综合性人才,只有充分了解被投资国相关法律政策与文化习俗才能帮助企业适应国外市场环境。当前具备这些能力的人才缺乏,给“走出去”企业的经营管理带来巨大挑战。企业由于不了解国外市场环境,容易作出错误决策,对外投资成功率大打折扣。应对人才瓶颈问题,既需要加强人才培养,也要充分利用海外人才网络。一方面,单单依靠国内教育体系培养的人才并不能充分适应海外工作环境;另一方面,大量高层次人才纷纷走出国门去海外深造定居,大量海外留学生与华侨华人等优秀人才在外未能为国所用,企业缺乏强大的智力支持。

(五)中介服务体系 and 中间组织不健全,企业海外发展无法获取有效咨询与投资引导等服务,境外商业谈判与经贸合作受到阻滞。目前我国针对“一带一路”海外投资的中介服务体系发展缓慢,有国际影响的会计事务所、律师事务所等中介机构,商会协会等中间组织以及使领馆职能有待完善,国际化的专业咨询与法律援助机构亟须建立。由于缺乏信息交流平台以及配套风险评估、咨询等中介服务,信息分散、滞后、脱节等问题大量存在,政府与使领馆对外援助与商业保障力度不够,容易降低企业“走出去”的信心与热情。

(六)“一带一路”沿线部分国家政局动荡、经济基础薄弱,政治风险、经济风险与宗教风险叠加,在外人员与企业的生命财产安全受到威胁,风险评估与防控体系建设有待加强。“一带一路”建设机遇与挑战并存,企业面临国外政局不稳、经济基础差、恐怖主义、宗教争端、自然灾害等多重风险。

## 三、推进“一带一路”建设和企业“走出去”的战略思考

企业是实施“一带一路”战略的重要市场主体,扩大对外投资、推进企业



辜胜阻委员（左六）一行在沙特电力公司考察。

“走出去”是“一带一路”建设的核心要义。要从推进战略对接、加强顶层设计、打造双边经济合作区、提供金融支持、实施人才战略、发挥中介机构和中间组织作用、管控风险等方面，为企业“走出去”构建“多元一体”的服务体系，进一步做实绿色丝绸之路、健康丝绸之路、智力丝绸之路、和平丝绸之路。

（一）要强化沿线各国间的战略共识，推进“一带一路”建设与沿线国家战略对接，促进市场深度融合，形成真正的利益共同体，讲好“一带一路”故事，实现互利共赢。加强与沿线国家的战略对接是打消各国疑虑、赢得广泛共识的突破口。要密切关注各国利益诉求与战略动态，统筹协调我国与不同利益相关方的发展需要，探索“一带一路”发展理念与各国战略规划的结合点，借力外交谈判主动推进战略对接，让“一带一路”的参与者理解并共同付诸实施，打造规划衔接、生产融合、协同跟进的地区发展新格局。要将我国的资金、技术与沿线国家的资源优势充分结合，形成互惠互利、共同繁荣的“利益共同体”。要加强与沿线国家双边贸易和投资的便利化，通过建立大通关机制，推动口岸操作、国

际通关、换装、多式联运的有机衔接，促进市场深度融合、要素自由流动。要做好“一带一路”故事与建设成果宣传，对国际上的不实报道，及时做好解释释疑工作，与各国深入沟通，加强文化交流，进一步构建“团结互信、平等互利、包容互鉴、合作共赢”的价值认同。

（二）要加强顶层设计和整体布局，完善统筹协调机制，建立专门负责“一带一路”建设的海外开发署，保障项目落地生根，为企业“走出去”提供风向标，打造战略支点、重点项目与国际贸易有机结合的海外拓展网络体系。“一带一路”是以项目为导向，以互利合作网络、新型合作模式、多元合作平台为目标的战略构想，不能只停留在表象性、原则性、理论性层面，还需要有科学合理的战略布局和规划，加强顶层设计，健全引导机制，推动“走出去”企业有序有重点地进行海外投资。要完善统筹协调机制，建立海外开发署，坚持政府引导、市场运作、企业主导的原则，强化企业主体在海外统筹布局的作用，推出“一带一路”建设“正面清单”，为企业“走出去”提供风向标，引领企业有序进入国际市场并参与国际合作，也要推出“负面清单”，

明确企业不可为领域。要瞄准重点国家、重点领域，选取若干个区位条件好、投资环境优、经济辐射能力强的地区，打造成“一带一路”战略的有力支点，在此基础上进行示范性项目与工程建设，再进一步围绕项目开展双边贸易，真正推动重点产业项目落地生根，以点带面支撑起战略的整体实施，建立战略支点、重点项目与国际贸易协调发展的“一带一路”网络体系。

（三）建立双边经济合作区，加强基础设施和产能合作的“硬件”和“软件”建设，鼓励企业抱团发展，打造国际合作产业链，营造高效便捷、“集群式”发展的“小环境”。双边经济合作区是对外投资合作的承接点、产业集聚的重要平台、产能合作的集中体现，有利于消除投资贸易壁垒，降低投资成本与经营风险，有利于为企业营造自由平等、互利共赢的发展小环境。因此，要积极建设双边经济合作区与开发区，按照国际通行规则，加强双边就合作区各项政策及基础设施和综合配套设施建设等方面的磋商，为境外经贸合作区的建设创造条件、提供支持。要借助合作平台优先推进基础设施建设与产能合作的“硬联通”，打造地下油气

管道、陆路、航空、水路、互联网（跨境电商等）等“五大通道”，大力推进我国高铁、核电“走出去”，响应各国需求完善公共产品供应，促进基础设施建设，拉动合作区多产业投资，加速区域一体化与工业化进程，为企业开辟海外投资市场。要利用合作区的规模效应与集聚效应，鼓励企业“抱团式”走出去并开展“集群式”国际产能合作，通过税收优惠、信贷支持、简化审批程序等政策，吸引企业入园发展，共同拓展海外市场。要构建“一带一路”产业合作带和国际合作产业链，推动经济合作区内产业升级，健全国际合作的供应链、产业链与价值链，使双边经济合作区成为人流、物流、资金流、信息流的辐射源。

**（四）要推动投资主体多元化，形成国有企业和民营企业相互补充、共同发展格局，建立企业参与“一带一路”建设及国际产能合作的项目库，完善配套的金融扶持体系，推进民营企业更好地“走出去、走进来、走上去”，在国际竞争中提升企业素质。**要利用国有企业和民营企业在海外投资中的不同特点，让不同市场主体互为补充、形成合力，实现投资主体的多元化。国有企业作为“领头羊”，要运用市场机制带动中小民营企业快速高效地“走出去”。要缓解民营企业海外发展的资金瓶颈，发挥政府公共投资和国企投资对民间资本的引导和带动作用，鼓励民间资本参与企业海外拓展，推进民营企业更好地“走出去”“走进来”“走上去”。要完善“一带一路”的金融服务体系，通过政府牵头、金融机构跟进、民间资本参与的方式，在丝路基金和亚投行内创新信贷机制，提供专项扶持资金，推进银行海外拓展与企业走出去互动。企业在走出国门时还要努力提升自身实力，提高产品与服务质量，遵循市场规律合理定价，建立品牌战略，重视当地员工福利与发展，打造良好的品牌信誉与海外形象。

**（五）要实施人才发展战略，通过人才“走出去”与就地“取才”相结合的方法，突破企业国际化发展中的人才“瓶颈”，建立人才交流平台和国际化人才储备库，着手打造智力丝绸之路。**突破国际人才发展“瓶颈”，推动企业更好适应海外市场，需要形成以项目为导向，以产业集聚人才的跨体制、跨行业、跨区域人才资源整合优势，尤其是有效打通体制内与体制外、科研事业单位与民间智库、市场组织之间的区隔，建构起百川归海、众星捧月的聚才用才体制机制。实施人才发展战略既要让国内人才“走出去”学习实践，又要善于挖掘运用沿线国家本土人才为己所用。一方面，要利用好各类教育资源做好国内人才储备，增加国内学生留学访问与海外实践机会，培养精通外语、全面了解国外经济社会环境、风俗习惯、宗教文化并熟悉法律金融等专业知识技能并具有国际化视野的复合型人才。另一方面，要在合作国挖掘符合企业需求的本土人才，打造本土化“人才供应链”与管理体系，并联通海外华人关系网，吸引留学人员与华人华侨，为企业“就地取材”提供便利。

**（六）构建国际化、市场化的中介服务机构和中间组织，发挥商会协会等中间组织“承上启下”与“合纵连横”的重要作用，推动商会协会与海外华人华商组织加强合作，为海外企业提供信息沟通、商业指导、权益保护等服务，提高企业海外拓展的组织化程度。**要加快培育国际化的咨询公司与律师事务所等中介服务机构，为企业提供专业化的投资咨询和维权服务，协助企业打开国际市场，形成建设“一带一路”的强大支撑。要积极搭建“网上丝绸之路”电子信息平台与重大项目储备库，完善市场化的信息采集、信息分层与共享机制，为企业提供公开透明、及时有效的市场信息。要建立商会协会并提高其专业化水平，为会员企业提供信息共享、投资指导、技能培训、政策咨询、中介协商等多样化服务。要严格按照国际商业规则规范企业行为，培育企业的质量意识、精品意识，营造诚实守信、精益求精的自律氛围，推进

健康丝绸之路的建设。

**（七）要提高外事和商务服务企业“走出去”的能力，提升企业“走出去”的组织化水平，发挥使领馆对海外企业的引导和保护作用，帮助企业克服“水土不服”。**我国拥有230多个驻外使领馆，他们在一线不仅熟悉宏观的国家外交政策和法律法规，还掌握微观的企业发展信息，能够为在外企业提供更为直接的服务与保护，是企业海外发展的坚强后盾。因此，在“一带一路”建设中要充分发挥驻外使领馆的作用，推进使领馆把双边关系做好做实，通过全力策划“一带一路”相关的公共外交活动，优化外交环境，利用政府外交、民间交流和高层互访机会，为企业“走出去”创造良好的境外发展环境。要加强外交工作对企业“走出去”的服务力度，帮助企业克服文化、法律、政策等方面的“水土不服”。

**（八）既要研判机遇，又要做好风险评估与管控，强化风险预警，推动“一带一路”健康可持续发展。**企业在海外投资前期要全面了解该国形势走向，研判投资机遇与挑战，合理制订投资方案，有效识别并规避各类风险。要发挥海外投资咨询机构作用，开展投资可行性分析与风险收益评估，建立风险预警机制。要提高风险的应对和解决能力，依靠专业社会人员增强境外安全责任制、境外安全联络员制度以及境外安全巡查制度的执行力和快速反应能力，在风险初现端倪时，及时遏制风险扩大。要保护企业在外资金安全，通过完善双边和多边投资保护机制，妥善运用政策性出口信用保险分散风险，建立海外投资保险制度和海外投资亏损准备金制度，帮助企业分担国际化风险。努力打造责任共同体和命运共同体，大力倡导可持续安全观，共同营造良好发展环境，努力打造和平丝绸之路。✘

健康丝绸之路的建设。

**（七）要提高外事和商务服务企业“走出去”的能力，提升企业“走出去”的组织化水平，发挥使领馆对海外企业的引导和保护作用，帮助企业克服“水土不服”。**我国拥有230多个驻外使领馆，他们在一线不仅熟悉宏观的国家外交政策和法律法规，还掌握微观的企业发展信息，能够为在外企业提供更为直接的服务与保护，是企业海外发展的坚强后盾。因此，在“一带一路”建设中要充分发挥驻外使领馆的作用，推进使领馆把双边关系做好做实，通过全力策划“一带一路”相关的公共外交活动，优化外交环境，利用政府外交、民间交流和高层互访机会，为企业“走出去”创造良好的境外发展环境。要加强外交工作对企业“走出去”的服务力度，帮助企业克服文化、法律、政策等方面的“水土不服”。

**（八）既要研判机遇，又要做好风险评估与管控，强化风险预警，推动“一带一路”健康可持续发展。**企业在海外投资前期要全面了解该国形势走向，研判投资机遇与挑战，合理制订投资方案，有效识别并规避各类风险。要发挥海外投资咨询机构作用，开展投资可行性分析与风险收益评估，建立风险预警机制。要提高风险的应对和解决能力，依靠专业社会人员增强境外安全责任制、境外安全联络员制度以及境外安全巡查制度的执行力和快速反应能力，在风险初现端倪时，及时遏制风险扩大。要保护企业在外资金安全，通过完善双边和多边投资保护机制，妥善运用政策性出口信用保险分散风险，建立海外投资保险制度和海外投资亏损准备金制度，帮助企业分担国际化风险。努力打造责任共同体和命运共同体，大力倡导可持续安全观，共同营造良好发展环境，努力打造和平丝绸之路。✘

（本文作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员、民建中央副主席）

# 提高安全生产的科学管理水平

文 / 乌日图



2016年12月24日，十二届全国人大常委会第二十五次会议举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查安全生产法实施情况的报告、关于检查道路交通安全法实施情况的报告进行专题询问。图为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员乌日图在会上提问。摄影 / 马增科

党中央高度重视安全生产工作，不断强化行政监管力度，要求政府按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”和“谁主管谁负责”的原则，进一步明确有关部门的监管责任。各地按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求，形成了从中央到地方的五级安全生产监督管理责任体系，堪称是史上最严的安全监管制度。这些要求和措施对于加强和改进安全生产的行政管理工作、完善监管体系、提高全社会的安全生产水平起到了重要作用，也充分体现了在中国共产党领导下的社会主义制度的政治优势，是十分必要的。

在重视发挥行政监管作用的同时，也要认识到，安全生产本身是一门科学，具有很强的专业性，管理好安全生产工作，必须要有科学的办法。政府部门实施的行政监管也要赋予科学的内涵，也就是说要用行政的方式实施技术的管理。企业的安全生产主体责任，并不仅仅是

明确事故发生后企业承担主要责任，而是要求企业将安全生产的法律法规转化为生产经营活动中的操作规范和标准。市场机制在安全生产管理中发挥作用，主要是通过安全生产专业服务机构、保险机构和行业组织等运用科学的手段和技术对安全生产的风险进行预测、分析和管控。

## 一、企业主体责任的核心是强调科学生产经营

在当前各级政府声势浩大的贯彻实施安全生产法的形势下，一些企业却对如何落实企业的主体责任、如何抓安全生产感到很茫然。一些企业的安全生产管理和生产经营管理是两张皮，安全生产的规定停留在法条的学习宣传上，没有和企业的生产经营活动结合起来；还有一些企业等着听政府主管部门的指挥，让做什么就做什么，缺乏主动性。上述情况的出现与长期以来生产经营单位对政府有很强的

依赖性有关。建立安全生产法所规定的“生产经营单位负责、职工参与、政府监督、行业自律和社会监督的机制”，落实生产经营单位的安全生产主体责任是基础。企业落实主体责任很重要的就是按照安全生产法的要求实施科学生产经营。

**（一）科学生产经营的基础是完善的职责制度体系。**生产经营单位的主体责任是安全生产法规范的重点，涵盖了安全生产责任制、投入保障力度、专业队伍建设、教育培训工作、隐患排查治理等多个方面。同时，法律对于关键岗位人员的安全生产责任也作出了规定，比如安全生产法明确了生产经营单位主要负责人具有七项安全生产职责，涉及责任制、规章制度和操作规程、教育和培训计划、投入的实施、排除隐患、应急救援、事故报告等多方面，对生产经营单位的安全生产管理机构 and 安全生产管理人员也明确了七项具体职责。

因此，生产经营单位有没有落实主体责任，主要就是看有没有依法建立科学的安全生产责任制度，有没有科学地确定责任范围和考核标准，有没有建立健全科学的事故隐患排查治理制度等。这些职责和要求落实了，安全生产的主体责任才有了自我约束、持续改进的基础，才能及时监测事故隐患，进而采取有效防控措施。在这方面有很多好的典型，如青岛啤酒厂作为百年企业，他们在长期生产实践中总结形成了一套比较科学的安全生产制度体系，制定的安全风险防范手册、安全生产应急管理手册等，对生产经营单位的风险隐患进行了详细的分类和积极预防。正是这种对安全生产的持久重视和长期积累沉淀，才保持了较高的安全生产水平。

**（二）严格执行安全生产的操作规范和标准是科学生产经营的重要内容。**人和

设备在工作中都存在不确定性。靠提高思想认识、严格追究责任不足以避免事故的发生,安全生产不仅要做到职工不想发生事故、不敢发生事故,还要做到生产工艺流程不让人发生事故,这需要借助生产流程和操作程序的标准化、规范化来克服人的不确定。同时,避免机器设备的不确定,也离不开使用以及检修维护的标准化和规范化。安全生产的操作规范和标准体系是多年工作经验的总结,是用血和生命的代价换来的,是企业提高安全生产水平的重要抓手,也是增强产品质量和经营效益的重要方式。另外,一旦发生事故追究责任,安全生产的操作规范和标准也是界定安全生产责任的重要依据。

安全生产的操作规范和标准既是“教条”的,又是灵活的。“教条”是说标准一旦制定出来,就要严格遵守,安全生产在某种意义上必须是“教条”和“僵化”的,不能随心所欲。“灵活”是说随着材料、技术和工艺的改进,标准要进行动态调整。国际上也将标准体系建设作为安全生产和职业健康的重要组成部分。国际劳工组织制定有职业健康与安全的国际标准。专门的标准化国际组织也制定有一系列推荐性的企业生产标准。在国内安全生产标准建设滞后的情况下,要鼓励和提倡有条件的生产经营单位向国际标准靠拢,以此来推动国家标准体系的建设。

## 二、提高政府科学监管的水平

长期以来,受旧体制惯性的影响,政府部门的安全生产监管工作仍然主要是管项目、管人,方法上依靠行政审批、申请备案、审核验收、检查处罚等,这种管理方式看似很严格,其实很多是表面文章,缺乏科学管理的内涵。既然企业是安全生产责任主体,政府就不应该继续那种保姆式的包办代替的监管方式。要科学地管理安全生产,必须明确市场经济条件下政府应该管什么、怎么管。我认为,有三项工作是政府管理安全生产最基本的职责。

(一)编制安全生产规划。要按照“发展必须安全、安全才能发展”的原则把安

全生产作为城乡国民经济发展规划的主要内容。这些年来,由于缺乏安全生产的规划或规划执行不严格而引发安全生产事故的案例很多。如随着城市的扩张,一些生产经营单位周围的法定安全距离被逐渐侵占,造成生产经营单位与住宅、工业园区与居民生活区之间的边界模糊,安全距离不足,一旦发生事故往往造成严重后果。天津港“8·12”事故就是这方面的典型例子,爆炸事故波及了大量周边住宅和人员,周边的居民1类住宅91幢、2类住宅129幢、居民公寓11幢受损,事故企业及周边企业的员工和周边居民55人遇难。事故调查报告在分析事故原因时指出,相关部门在审批瑞海公司危险货物堆场改造项目规划许可时,未按照规定对危险品仓库与周边居民区、交通干线的安全距离进行审查,这是造成周边重大人员财产损失的重要原因之一。规划是安全生产的基础,目前各地的安全规划意识较弱,很多地方没有编制安全生产规划,有规划的地方也不严格执行,这一问题应当引起各级政府的重视。

(二)组织制定安全生产标准。安全生产法规定了有关部门要依法及时制定有关的国家标准或行业标准。据了解,全国安全生产标准化技术委员会自2004年以来共制定了377项标准,国务院有关部门也制定了一些相关的行业安全生产标准。但现有国家标准还是不能满足安全生产发展的需要,已有的标准很多长期没有修订,严重老化,不少新的生产领域安全生产标准制定滞后。各方面对制定符合新形势要求的安全生产标准体系以及技术规范、执法手册的要求很迫切。所以,加快国家安全生产标准和技术规范的制定,是政府管理安全生产工作的一项重要职责。

另外,国家标准的制定不仅是国内安全生产的需要,开展国际贸易和投资也同样离不开安全标准。在国际贸易和投资中,安全技术和产品安全标准已经作为国际贸易中重要的技术性壁垒,取代反倾销成为近年来我国企业出口的最大障碍,所以安全生产的技术标准还事关中国的出

口竞争力和进口产品的质量以及在全球经济治理中的话语权。欧盟在关于改善雇员劳动保护执行措施的统一框架指令下,制定了一系列行业安全生产与预防标准。日本建立了以《劳动基准法》《劳动安全健康法》《劳动安全卫生准则》为代表的法律和标准体系,对于毒害物质、爆炸物品、高压气体、废弃物质等的控制以及具有行业特点的生产规范有明确的规定。有关部门应该借鉴国际经验,加快我国安全标准的制定修订和组织实施,建立以强制性标准为主体的安全生产标准体系,解决标准缺失、老化和“打架”的问题。

(三)加强应急救援能力建设。安全生产应急救援能力决定了发生事故后降低事故危害的程度。虽然生产经营单位是应急救援的第一责任人,但是事故发生后的抢救、警戒、疏散等工作需要有足够的组织能力、调动能力和协调能力,很可能不是一家企业可以做到的,必须发挥政府作用。政府在协调动用资源等方面具有优势,提供应急救援服务也是政府公共服务的重要组成部分,有必要进一步加强公共应急救援能力的建设。

此外,政府还要关注那些可能对人民群众生命和财产安全造成损害的领域,如空气、水源的污染以及道路、通信基础设施等方面的安全生产问题。除了传统高危行业,要重视研究高速铁路、城市轨道交通、油气管网、高层建筑防火、大型城市商业中心等公共领域的安全生产问题。

政府如何对安全生产实施有效监管也是当前需要认真研究探索的重要课题。传统的主要靠“听汇报、看报告”的监管方式和“看、摸、敲、打”的监管手段,已经越来越难以适应新形势下的安全监管工作要求。调研中地方普遍认为,当前的安全生产监管工作主要是监管力量不足,特别是基层,缺乏专业人员和专用设备,“检查不过来”和“检查不出来”的问题并存。大部分企业则认为,政府部门存在多头执法,三天两头来一波,企业难以承受。其实,企业并不反对政府部门深入企业检查安全生产工作,他们反感的是无用的检

查,希望政府部门派出真正懂安全生产技术的人员来企业帮助查找安全生产隐患。所以,实现政府对安全生产的科学管理,要改进政府部门深入企业检查安全生产的方式方法,在提高监管人员专业能力、创新监管方式、合理划分监管责任、整合监管力量等方面多下功夫。

### 三、重视发挥市场机构和社会组织作用

在发挥企业主体责任、政府监管责任的同时,科学管理安全生产工作,还需要充分发挥市场机制的作用,探索安全生产的社会共治模式。

**(一)重视专业化服务机构在安全生产管理中的作用。**随着社会和市场对安全生产要求的增强,安全生产服务机构大量涌现,已经成为安全生产管理服务领域的重要力量。修改后的安全生产法明确了安全生产服务机构的法律地位,规定了依法设立的为安全生产提供技术、管理服务的机构,依照法律、行政法规和执业准则,接受生产经营单位的委托为其安全生产提供技术、管理服务。当前企业整体的安全生产服务水平较低,专业服务机构在提高企业安全生产水平上可以发挥重要的补充作用。

从调研情况看,近年来安全生产服务机构配合监管部门和生产经营单位在安全生产的评价、认证、检测、检验等方面承担了大量工作,促进了生产经营单位的安全隐患排查以及技术改造升级等。目前存在的问题主要是,安全生产服务市场发育还不充分,专业性和权威性不够,有的机构不去现场、不做实验,只是抄抄模板走走形式,有的机构为了规避责任,只管列清单提意见,不提供解决问题的办法。有的生产经营单位甚至直言,他们购买服务就是为了应付监管。我国安全生产服务机构的产生和发展很大程度上是政府推动的结果,有一些就是从政府所属的事业单位转制而来,对政府有关部门有很强的依附性,开展的业务与安全生产行政许可制度联系比较紧

密。作为市场经济下的专业服务行业,安全生产的专业技术能力才是其生存根本,只有提供的服务比生产经营单位有更强的专业性或更高的效率,才能体现出自己的市场价值,实现健康发展。

国际上的一些做法值得我们研究借鉴。例如在欧盟,安全生产服务机构作为安全生产预防体系的一部分,会履行一系列有关改善安全与健康的职能,包括:对安全管理标准的审核控制,帮助企业履行对员工职业安全健康的责任,对企业进行日常安全检查,提出开展预防性服务的计划并采取预防措施,开展对风险隐患、工作场所、职业健康等方面的专业风险评估等。在欧盟国家,安全生产服务机构已经成为保障职业健康和安全生产体系中的重要组成部分。有的国家如荷兰,甚至通过法律强制要求企业必须购买外部安全生产服务机构的有偿服务。对安全生产服务机构的管理方式各国不同,有的国家对安全生产服务机构的专业能力,比如从业人员的教育背景、从业经历、工作质量规程等提出要求,满足基本条件的才能从事这项工作;有的国家通过公共或私人的认证机构,对安全生产服务机构的专业能力进行审核评估;有的国家则是依靠购买服务的企业等利益相关者组成的委员会对安全生产服务机构的服务进行评估,来保障专业服务的客观性和公正性。

**(二)重视商业保险在安全生产中的作用。**现代保险业除了经济补偿、资金融通的功能,还具有重要的社会管理功能。在保险业比较发达的地方,保险公司往往是预防各类生产安全事故发生的重要力量。一些欧盟国家会强制规定由保险公司提供安全生产与职业健康服务,例如德国法律要求用人单位必须为职工提供事故保险,该保险由行业特定机构(DGUV)提供安全生产预防性服务。保险公司在安全生产工作中具备优势,例如,通过采取差别费率等措施,可以鼓励参保单位主动做好各项预防工作,实现对风险的控制和管理;利用在识别和控制风险方面的专

业知识,可以对生产经营单位的安全生产提出建设性意见;由于积累了大量风险损失资料,能为全社会风险管理提供有力的数据支持;在化解矛盾纠纷、协调利益冲突等方面的第三方优势,可以减少社会摩擦,润滑社会运行,提高社会效率,维护政府、企业和个人之间正常有序的社会关系。特别是各种责任保险的开展,使保险公司可以参与到生产安全以及公共安全、食品安全等领域的风险管理,对化解事故处理纠纷、创新社会管理机制、维护社会和谐稳定有着积极意义。安全生产法规定,国家鼓励生产经营单位投保安全生产责任保险,一些地方进行了探索,要及时总结,制定适应我国实际情况的安全生产责任保险制度。

**(三)注意发挥有关协会在自律管理中的作用。**对安全生产的管理和服务也是有关行业协会的重要职责。安全生产法规定了有关协会要依法依规为生产经营单位提供安全生产方面的信息、培训等服务,发挥自律作用,促进生产经营单位加强安全生产管理。但在调研中感到这方面的作用还发挥得远远不够。实际上,有关协会在促进安全生产方面既有优势,又有动力。有优势是因为,协会组织熟悉相应行业领域的生产情况以及技术标准等专业知识。目前大型企业总体的安全生产状况比较好,问题主要集中在中小企业。但是这部分企业受制于自身的实力和重视程度等,依靠自身力量提高安全生产水平必然是很缓慢的过程。有关协会如果能切实发挥作用,从全行业的角度共享安全生产领域的信息,对于中小企业提升安全生产技术水平会有重要推动作用。有动力主要是考虑,安全生产水平已经越来越成为企业竞争力的一个方面,行业内的优势企业具有以安全生产水平为条件限制劣势企业进入的积极性,如果能正确引导,促进行业内的安全生产标准制定、安全生产教育培训等工作的开展,同样有利于提升整个行业的安全生产水平。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员)

# 对千年中医药立法 为推进健康中国建设助力

文 / 任茂东

党和国家历来高度重视人民健康。2016年12月25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了《中华人民共和国中医药法》。酝酿了近二十年、承载了几代中医药人和立法工作者梦想的中医药法终于开花结果了。中医药事业必将迎来新的发展。对于推进健康中国建设将发挥出更大的作用。

也许仍有人会问，医药卫生方面的法律很多，例如，已经有了执业医师法和药品管理法等，为什么还要制定中医药法呢？之所以在这些法律之外，还要制定中医药法，这就是因为中医药有着几乎不同于西医西药的自身发展规律，中医药具有悠久历史传统和独特理论及技术方法的医药学体系。当翻阅中医临床经典名著《类经》时，你就会感到奥妙无穷。祖国医学的四诊，包括“望、闻、问、切”，是运用物理方法，对疾病进行诊查，采用整体、辩证论治方法，客观实际去诊断各种疾病。

中医药植根于中华传统文化，中国人就是靠着它与疾病作斗争，几千年来繁衍生息，中医和西医属于两个完全不同的医学体系，在思维模式和诊疗疾病上有各自不同的理论和技术方法。

将于2017年7月实施的中医药法，对中医药的服务、中药保护与发展、中医药的人才培养、中医药的科学研究、中医药传承与文化传播以及保障措施等分别作出了明确的规定。

一个国家对健康的认知程度表明了该国家的文明程度。我国中医药立法体现了全国卫生与健康大会精神，这意

味着中医药事业发展进入了有法可依的新时代。新制定的中医药法概括起来具有以下亮点：

**亮点之一，立法体现了更好地发挥中医药优势的原则。**立法要发挥中医药“简、便、验、廉”的优势。中医药作为传统文化瑰宝，要扶持、保护，但我们不是为了保护而保护，因为那样是没有生命力的，早晚要进博物馆，要在使用中保护，大家用的多了，它自然就有生命力了，就能发展。中医来自于民间，它的生命力也是来自于老百姓的口碑和信任。因此，本法一是加强了中医药服务体系和能力建设。法律规定，政府应当加强中医药服务体系建设，合理规划和配置服务资源，为公民获得中医药服务提供保障；国家支持社会力量投资中医药事业；国家支持社会力量举办中医医疗机构。二是加强发挥中医药的作用。法律规定，县级以上人民政府发展中医药预防、保健服务，并将其纳入基本公共卫生服务项目统筹实施；医疗机构应当在疾病预防与控制中积极运用中医



全国人大常委会委员、全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员任茂东。图/视觉中国

药理论和技术方法。三是保持中医药特色与优势。法律规定，中医医疗机构配备医务人员应当以中医药专业技术人员为主，主要提供中医药服务；开展中医药服务，应当以中医药理论为指导，运用中医药技术方法，符合中医药服务基本要求。四是增加政策支持和保障力度。法律规定，县级以上人民政府为中医药事业发展提供政策支持和条件保障，将中医药事业发展经费纳入本级财

政预算；县级以上人民政府制定基本医疗保险支付政策等医药卫生政策，注重发挥中医药优势，支持提供和利用中医药服务；将符合条件的服务项目纳入基本医疗保险基金支付范围；等等。

**亮点之二，立法体现了尊重中医药特点以及自身发展规律。**其实各地中医院数量不少，但对中医药的发展起到了多大作用呢？中医院又有多少还姓“中”呢？我在调研的时候发现，很多地方的中医院用西医、西药非常普遍，长此以往，中医药能发展的好吗？因此，制定中医药法很重要的一个原则就是尊重了中医药自身的发展规律，不能完全按照西医药的管理模式管理中医药。法律规定，中医医师资格考试的内容应当体现中医药特点；根据中医服务人员存在师承、家传等培养方式的实际，在考虑医疗安全风险的基础上，法律对以师承方式学习中医和经多年实践医术确有专长的人员，开辟了通过实践技能及效果考核即可获得中医医师资格的途径，即由省级人民政府中医药主管部门组织实践技能和效果考试合格后，即可取得中医医师资格；按照考核内容进行执业注册后，即可在注册的执业范围内，以个人开业的方式或者在医疗机构内从事中医医疗活动。同时，考虑了中医诊所主要是医师坐堂望闻问切，服务简便，不像西医医疗机构需要配备相应的仪器设备，法律规定，举办中医诊所的，所在地县级人民政府中医药主管部门备案后即可开展执业活动等。

**亮点之三，体现了加强提高中药材质量的理念。**现行药品管理法涵盖了对中药的管理，中医药法针对当前影响中药发展的主要问题，作了规定：一是提高中药材质量。规定，国家保护药用野生动植物资源；国家加强中药材生产流通全过程的质量监督管理；国家鼓励中药材规范化种植养殖，禁止在中药材种植过程中使用剧毒、高度农药；建立道地中药材评价体系，支持道地中药材品种选育，扶持道地生产基地建设，加强道地

中药材生产基地生态环境保护；等等。这些规定从源头上保护了中草药材的质量。二是完善中药饮片管理制度，作出医疗机构可以根据本医疗机构医师处方的需要，在本医疗机构内炮制、使用市场上没有供应的中药饮片等规定。三是促进中药制剂发展。法律规定，国家保护中药饮片传统炮制技术和工艺；国家鼓励医疗机构根据本医疗机构临床用药需要配制和使用中药制剂，支持应用传统工艺配制中药制剂，支持以中药制剂为基础研制中药新药等。

**亮点之四，体现了更加重视中医药人才的培养。**中医学首先是一门实践医学，起源于老祖宗数千年来与疾病的斗争，它的典籍几乎都是实践经验的总结。古往今来，几乎每一位名中医也都是在临床实践中摸爬滚打中成长起来的。首先是因为能看好病，妙手回春，药到病除，才出名的；其次，中医药是典型的中华传统文化的体现或者说是载体之一。古人通过临床实践经验的总结，与中华传统哲学文化结合提升，形成了一整套的中医药理论体系，是一个完整的闭环。因此，在法律中设了专章规定人才培养问题。一是国家中医药完善学历教育体系。国家发展中医药教育，建立适应中医药事业发展需要、规模适宜、结构合理、形式多样的中医药教育体系，培养中医药人才；支持专门实施中医药教育的高等学校、中等职业学校和其他教育机构的发展。二是增强人才培养的针对性。法律规定，中医药教育应当遵循中医药人才成长规律，以中医药内容为主，体现中医药文化特色，注重中医药经典理论和中医药临床实践、现代教育方式和传统教育方式相结合。三是国家发展中医药师承教育。法律规定，支持有丰富临床经验和专业技术专长的中医医师和中药专业技术人员在执业、业务活动中带徒授业，传授中医药理论和技术方法等。中医医生临床经验更多来源于师长及自身学习领悟

的长期积累，从业人员在临床中授业解惑、领悟学习是其区别于现代医学的重要特点。

**亮点之五，立法体现了重视中医药对世界人类文明的积极贡献。**“只有民族的才是世界的。”健康是人类追求的目标，随着世界文明的进步，中医药为人类健康将会作出更大的贡献。法律规定，国家支持中医药对外交流与合作，促进中医药的国际传播和应用。中国医药学有数千年的历史，是我国优秀民族文化遗产的一个重要组成部分。出台中医药法，传承、弘扬、发展中医药事业，深入挖掘中医药的文化价值，传承中医药文化精神，加强中医药文化的传播，对于促进中医药对外交流与合作，弘扬中华民族优秀传统文化，增强中华民族凝聚力，提高中华文化国际影响力，具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

历史上，中医药不仅为中华民族繁衍和中华文化繁荣作出了重要贡献，同时也对人类文明进步产生了积极影响。“中医针灸”入选“人类非物质文化遗产代表作名录”，《黄帝内经》和《本草纲目》都入选了“世界记忆名录”，先后被翻译成拉丁、朝鲜、日、俄、英、法等七种文字，广泛地流传国外。当今世界，中医药以其特有的医疗理论和文化理念担负着推动中华民族伟大复兴和维护人类健康的重大使命。制定中医药法，保护好祖国传统医药、发展好中医药事业，不仅是中华民族的历史使命，也是对人类文明进步的有力促进，更是对世界文化多样性的积极贡献，必将在世界文化殿堂中为中华文化增添更加绚丽的色彩。

总而言之，中医药是中华文化的瑰宝，是中华文化的重要体现和传播载体。中医药法的出台，是人们的福音，必将为人们的延年益寿发挥更大、更好的作用。✘

（本文作者为全国人大常委会委员、全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员）

# 统一战线在推动人民代表大会制度建设中的重要作用

文 / 陈喜庆



全国人大常委会委员、全国人大华侨委员会委员陈喜庆。

统一战线作为党的总路线、总政策的重要组成部分,是我们党夺取革命、建设、改革事业胜利和实现中华民族伟大复兴的重要法宝,其思想、原则及方式、方法贯穿和体现在党的各项工作之中,与我国的政治制度和政治生活紧密结合在一起,在推进人民代表大会制度建设同样发挥了独特优势和重要作用。

## 一、人民代表大会制度的探索建立: 统一战线直接推动

在中国建立什么样的政治制度,是近代以来中国人民面临的一个历史性课题。我们党自从成立之日起,就把实现民主作为奋斗目标,进行了长期而艰苦的斗争。新民主主义革命时期,我们党对革命胜利后以什么样的政权组织形式实现

民主政治建设的新任务,进行了艰辛探索,使人民代表大会制度在新中国成立后应运而生。在这一过程中,也蕴含着统一战线思想和实践的成功运用。

一是人民代表大会制度思想的酝酿与统一战线性质政权的实践。人民代表大会制度思想,是毛泽东同志在1940年1月的《新民主主义论》中提出来的,而我们党对政权建设的探索则是从土地革命时期建立革命根据地时就开始了。1931年11月建立于江西瑞金的中华苏维埃共和国,其政权形式虽然借鉴了苏联苏维埃政权,但体现了党领导的工农民主统一战线性质,实行民众参与、议行合一。1939年1月,我们党在陕甘宁边区建立了“三三制”政权,参议会作为边区的代议机关是最高权力机关,选举政府

和法院,它们对参议会负责,受参议会监督。这个抗日统一战线性质的政权模式,已经具有人民代表大会制度的一些要素。1945年9月抗战胜利后,陕甘宁边区率先把乡参议会改为人民代表会议,次年在《边区宪法原则》中规定,区、县、乡选举人民代表,组成人民代表会议;人民代表会议为人民政权机关,由它选举政府。1947年11月推广到所有解放区。

正是在具有统一战线性质政权形式的实践基础上,逐步形成了毛泽东同志人民代表大会制度思想,明晰了我们在党在中国革命胜利后所要建立的政权形式。毛泽东同志在《新民主主义论》中明确提出:“没有适当形式的政权机关,就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”1945年4月24日,毛泽东同志在《论联合政府》的报告中进一步指出:“新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。”

二是人民代表大会制度的探索与《共同纲领》的规定。建立人民代表大会制度的法理基础,是1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)奠定的。被誉为“人民的大宪章”的这个纲领明确规定,人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府,各级政权机关一律实行民主集中制,人民普选产生各级

人民代表大会。

《共同纲领》关于实行人民代表大会制度的规定，是党的统一战线凝聚的最基本的政治共识。1948年4月30日，中国共产党发布了纪念“五一”国际劳动节口号，号召“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”，得到各民主党派、无党派民主人士等统一战线各方面成员的热烈响应。民主人士章伯钧等人提出，政治协商会议即等于临时人民代表会议，即可产生临时中央政府，这个意见为中共中央所接受。1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开。会议制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》关于采取民主集中制原则组织起来的人民代表大会制度的规定，得到统一战线各界人士的一致赞同。这是统一战线的政治共识，也是全国人民的意志，为建立人民代表大会制度奠定了坚实基础。

三是人民代表大会制度的确立与统一战线的支持推动。在筹备建立人民代表大会制度过程中，作为统一战线组织形式的中国人民政治协商会议代行人大职权，国家一切大政方针都要先经过政协全国委员会充分协商，然后建议政府具体实施，为实行人民代表大会制度积累了实践经验。1952年12月24日，全国政协常委会举行第43次会议，讨论关于筹备召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的提议，各民主党派、人民团体负责人在会上一致表示赞同。从1953年起，各民主党派、无党派民主人士等统一战线成员和全国人民一道参加普选，其中部分负责人直接参加各级选举委员会工作。统一战线各界人士在制定《中华人民共和国宪法》，酝酿产生国家、政府和司法机关领导人选中积极建言，贡献智慧和力量。这些，都对人民代表大会制度的建立起到了直接的促进作用。

中国人民政治协商会议召开5年后，1954年9月15日，第一届全国人民



图/视觉中国

代表大会召开，会议通过了五四宪法；选举国家主席，全国人大常委会、中央人民政府、法院和检察院组成人员，我国人民代表大会制度正式确立。

## 二、人民代表大会的人员构成： 统一战线成员广泛参与

人民当家作主是社会主义民主政治的本质。作为国家最高权力机关，人民代表大会成员源自人民，权力为人民所赋予。人民代表大会制度是人民通过人民代表大会行使国家权力，参与经济、社会和文化事务管理，实现人民当家作主的根本制度保障。统一战线广大成员作为人民的一部分，依法享有选举权和被选举权，享有参与国家事务管理的权利。特别是从坚持我国多党合作基本政治制度的高度，中央明确要求，支持党外人士参加国家政权，参与国家事务的管理。因此，在人民代表大会制度的实践中，从正式代表到领导机构，从常务委员会到专门工作机构，党外人士均占一定比例，既为他们发挥作用提供了组织保证，也充分展示了人民代表大会制度参与主体的广泛性和社会主义民主的真实性。

从人大代表的构成看，党外人士始终占一定比例。1954年第一届全国人大代表共1226人，其中党外人士558人，占代表总数的45.5%。1959年到

1965年，党外人士在第二届、第三届全国人大代表中的比例，分别为42.8%、45.2%。文革期间，全国人大代表中党外人士的比例降到最低点，1975年第四届为23.2%。改革开放后逐步恢复和规范，从1978年第五届到2013年第十二届，党外人士在人大代表中的比例始终保持在30%左右。

从人大常委会委员的构成看，党外人士在历届常委会委员中都占一定比例。第一届至第三届所占比例较大，分别为47.7%、53.2%和38.5%；文革期间及结束后初期比例较低，第四届至第五届分别为22.9%、22.3%；改革开放新时期，第六届至第十二届分别约为和24.8%、35%、31%、29%、29%、28%、30%。

从人大常委会领导班子的构成看，历届都有一定数量的党外人士担任全国人大常委会副委员长。第一届至第三届，担任全国人大常委会副委员长的党外人士分别为8、9、8名，占领导成员的61.5%、50%和44%；文革期间及结束后初期比例较低，第四届、第五届均为5名，占领导成员的比例分别为22.7%、25%；改革开放新时期，从第六届到第十二届，担任全国人大常委会副委员长的党外人士在领导成员的比例，基本保持在38.5%到50%。

从人大设立的专门委员会和工作

机构的构成看,均有民主党派、无党派人士等党外人士参与。有的担任各专门委员会委员,有的还担任主任委员或副主任委员。以第十二届全国人大为例,在所设立的9个专门委员会中,共有组成人员233人,党外人士48人,占全体人员的20.6%。其中,17位党外人士担任了各专门委员会副主任委员。在人大的工作机构中,还有党外人士担任专职副秘书长。

包括各民主党派、无党派人士在内的统一战线各界代表人士,成为人大代表和领导机构、常务机构、工作机构的重要成员,生动深刻地说明统一战线与人民代表大会制度的内在联系,反映了全国人民大团结大联合时代要求,扩大了人民代表大会制度的覆盖面和代表性,更加充分地彰显我国社会主义政治制度的特点和优势。

### 三、人民代表大会制度的坚持、完善和发展:统一战线发挥优势作用

人民代表大会作为我国的根本政治制度,既是发展社会主义民主政治的制度保障,也是社会主义民主政治建设的重要内容。我国社会主义民主是选举民主与协商民主的结合,人民当家作主的实现,既要以人民代表大会制度为根本保证,又要以多党合作和政治协商制度协力推进。因此,人民代表大会制度的实践过程,也是统一战线履职尽责、促进我国政治制度不断完善和社会主义民主不断发展的过程。通过发挥统一战线优势作用,推动人大立法、选举和监督等各项工作依法、科学开展,促进人民代表大会制度高效有序运行,充分体现社会主义民主的本质特征。

党外人大代表认真履职,充分发表意见建议。社会主义民主的本质是人民当家作主,在依法管理国家和社会事务中最大限度体现人民的意愿,维护和实现人民的利益。这一特点和优势,突出体现在人大民主集中制的贯彻落实上,体现在选举民主与协商民主的有机结合上。在人大与“一府两院”之间、人大内

部的代表团或小组之间、代表团或小组内部的成员之间,都强调对话、讨论和协商,寻求“最大公约数”,以达成立法或决策方面的共识,之后再依法进行投票表决。在立法工作中,坚持开门立法、民主立法,一些重要法律草案,全国人大常委会还向社会公布,广泛听取社会各界意见建议。在听取和审议“一府两院”工作报告、开展工作监督中,创新监督形式,开展专题询问。无论是在人大内部进行讨论、开展专题询问,还是面向社会征求意见,包括党外人大代表在内,都充分发挥智力、渠道和资源优势,以多种形式积极参与,既依法履职,积极提出各项议案和建议,参与各项议程的审议、讨论、选举和表决;又踊跃发言,直抒胸臆,从不同角度提出意见和建议,使人大的立法、选举和监督等各项工作决策具有广泛的民意基础,推动国家法律、法规和重大决策最大限度地体现人民意志。

党外人大代表具有“双重代表性”,能够畅通社情民意渠道。现代民主政治的发展目标是既要提高公民政治参与水平,又要维护政治体系稳定、实现民主有序发展,是实体民主与程序民主的统一。在人大制度体系中,党外人大代表具有“双重代表性”。一方面,党外人大代表工作生活在被选举地区,同选民保持密切联系,对本地区群众生活和愿望感受最直接,因而能代表和反映选民利益;另一方面,党外人大代表中很多是民主党派成员和无党派人士,在本党派和所联系成员中有较高威信和影响力。这种“纵横联系、双重叠加”的代表性,可以在更加直接、及时代表和反映所联系群众意愿的基础上,集中社会各界人士智慧,提出科学有效的意见和建议。特别是党外人大代表由于广泛参与国家事务,对党和国家的方针政策有更深刻认识,能够把了解和反映社情民意的过程作为做好联系群众工作的过程,上情下达、下情上通,协调关系、化解矛盾,使人民群众的诉求通过政治体制渠道进行表达和解决,人民群众的智慧通过政治体制渠道

融入法律和决策。

党外人大代表真诚合作,能够形成工作合力。合作是社会主义民主的重要特征。作为我国人民行使国家权力的机关,支持党外人士在人民代表大会发挥作用,是我们党与党外人士在国家政权中合作共事的重要体现。一方面,在充分尊重选民意愿的基础上,根据选举法的规定做好党外候选人的推荐和宣传介绍工作,保证党外代表人士在人大占有一定比例;根据宪法和有关法律的规定,保证和支持党外人大代表按照法定程序行使选举权和被选举权,参与国家大政方针和国家领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与国家方针政策、法律法规的制定和执行。另一方面,作为中国共产党的合作者和参政党的民主党派、无党派人士,在作为人大代表履职时,不代表党派或团体,不建立议会党团,更不以反对党自居,而是根据人大民主集中制的组织原则和性质,与中国共产党一起以人民代表身份履行职责。特别是党外人大代表履职中充分体现合作精神,积极提出各种建设性意见和建议,既有利于完善决策,又有利于党和政府的重大决策在人大顺利通过。无论党外人士的意见建议是否被采纳,在人大依法作出决定后,统一战线各方面各领域成员都积极贯彻落实,使人大决定迅速付诸实践。这种在行使国家权力中的合作精神,既表明我们党与党外人士的团结合作是真诚的,也使社会主义民主所蕴含的合作和参与精神更加鲜明、突出,使社会主义的民主权利更真实、民主实效更显著,真正成为能办事、办成事、办大事的民主。正如邓小平同志指出的:“我们实行的就是全国人民代表大会一院制,这最符合中国实际。如果政策正确,方向正确,这种体制益处很大,很有助于国家兴旺发达,避免很多牵扯。”<sup>①</sup>

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大华侨委员会委员,中央统战部原副部长)

# 专题询问：呵护生命，守望安全

文 / 本刊记者 张宝山 李小健



2016年12月24日，十二届全国人大常委会第二十五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安全生产法实施情况的报告、关于检查道路交通安全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。严隽琪副委员长主持会议。国务委员王勇和国务院有关部门负责人到会应询。摄影 / 中新社记者 盛佳鹏

2016年12月24日上午，十二届全国人大常委会第二十五次会议在北京人民大会堂金色大厅举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查安全生产法实施情况的报告、关于检查道路交通安全法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长出席。

严隽琪副委员长主持会议。李建国、王胜俊、陈昌智、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、陈竺副委员长以及常委会委员，列席会议的专委会委员、全国人大代表和部分省级人大常委会负责人参加询问。

国务委员王勇和工信部部长苗圩、住建部部长陈政高、交通运输部部长李小鹏、国家工商总局局长张茅、国家质检

总局局长支树平、国家安监总局局长杨焕宁、公安部副部长李伟、农业部副部长陈晓华、国家安监总局副局长李兆前等国务院有关部门负责人到会应询。

安全生产和道路交通安全事关人民群众生命财产安全和经济社会发展稳定，社会高度关注。专题询问会上，参加这两次执法检查的七位全国人大常委会委员所提问题非常“接地气”，国务院相关部门负责人的回答也十分认真和详细。

## 如何进一步强化安全法律实施？

当前安全生产的形势仍然十分严峻，2016年10月底以来接连发生多起生产安全重特大事故，给人民群众生命财产安全造成重大损失。

“请问国务院及其有关部门，为继续推动安全生产形势稳定向好，国务院在进一步强化安全生产法律实施方面还将采取哪些措施，开展哪些工作？”欧阳淞委员提问。

国务委员王勇回答，将重点做好以下六个方面工作。一是加快法规标准建设，深入推进安全生产法律实施。积极配合全国人大加快修订道路交通安全法、矿山安全法，尽快出台《安全生产法实施条例》和《生产安全事故应急条例》，研究制定危险化学品安全法，加快标准制定修订进程，让法律确立的各项制度真正“落地生根”。二是抓紧完善体制机制，严格落实安全生产责任。要严格落实地方各级党委、政府的领导责任，要严格落实部门监管责任，要严格落实企业主体责任。三是积极创新方式方法，不断提升安全监管效能。要加大对所有省级政府的安全生产巡查力度，加大对地方各级政府的安全生产考核力度，加大对安全生产责任人的奖惩力度，加大对企业的失信惩戒和守信激励力度，加大社会监督和舆论监督力度。四是深入推进专项治理，重点解决行业领域突出问题。针对近期部分行业领域重特大事故多发的势头，深入开展全国安全生产大检查，对查出的问题零容忍、严执法，彻底整改。五是严格规范执法行为，全面提升执法质量水平。重点做好加强执法队伍建设、建立健全重大执法行为审核制度、严格落实执法主体责任、运用司法手段强化从严治理等工作。六是大力加强基层基础，着力构建安全生产长效机制。健全安全风险分级管控机制，加强高危行业领域企业安全生产技术改造等基础工作，发挥市场机制的推动作用。

## 煤矿重特大事故为何增多？

2016年全国煤矿重特大事故增多，特别是最近两个多月，连续发生了重庆、黑龙江、内蒙古等地的煤矿重特大事故，引起社会关注。

“这些煤矿的安全问题已经不是隐患，而是‘明患’。”乌日图委员问道：这几起重特大事故大都发生在国家早已明文规定应关闭、退出和淘汰的落后产能煤矿，一些地方安全生产的规定落实不下去、严格不起来的原因在哪里？

国家安监总局局长杨焕宁回答，当前，一方面是事故总量在下降，另一方面是重特大事故在上升。尤其影响不好的是从10月31日至12月3日接连发生了三起重特大煤矿安全事故。

杨焕宁分析，第一个原因是2016年7月份以来煤炭价格大幅上涨；第二个原因是我国煤炭行业普遍存在高瓦斯、先天不足的情况，前几年煤炭企业对治理瓦斯、设备更新改造投入不足；第三个原因是企业主体责任不落实，安全管理松懈，有规章不执行。

杨焕宁表示，针对当前严峻的安全生产形势，第一是要求所有安监系统、煤监系统的同志除了留下值班、应急人员以外，全部到一线检查重点单位，对七千多个煤矿，派人盯住每一个煤矿；第二是国家安监总局和煤监局组织30个暗访组，不停地在全国市县以下的单位检查；三是通过网络、手机向所有矿主、企业发送安全管理的要求，提醒他们提高安全意识，强化安全管理，落实主体责任；第四是加大舆论宣传，曝光存在问题的地方和煤矿。

## 农村建房和农机安全生产 谁来监管？

近年来，我国农民收入大幅度增加，农机大范围推广使用，农村的建房能力和规模显著提升，但是农村和农业安全生产的基础十分薄弱，事故高发多发。

张兴凯委员问：“农村建房安全和农机安全生产谁来监管？怎么监管？采

取哪些针对性的安全对策措施？”

住建部部长陈政高回答，农房建设过程中事故多发的原因有很多，其中一个很重要的原因是我国农村建房正在从传统单层农房转向现代多层楼房。现在农村新建房屋40%以上是楼房，已经不是传统的农房了，解决这些问题迫在眉睫。

“我们将采取以下三个措施：第一，将农房建设质量安全全部纳入监管范围；第二，对传统农房建筑，主要是抓工匠队伍建设；第三，逐步将农村楼房质量安全纳入规范管理。”陈政高说。

农业部副部长陈晓华回答道：现在全国拖拉机已经达到2300余万台，联合收割机已经达到170多万台。由于机械装备技术水平还不高，也由于农村田间道路环境条件还没有完全改善，再加上农民的安全意识还不够强等原因，农机事故时有发生。目前，每年农机田间作业生产事故死亡两三百人，农机道路交通事故死亡近千人。

“第一，我们加强了牌证管理，按照规定，现在拖拉机、联合收割机这两类机具要上牌，要年检，驾驶人员要持证；第二，我们现在在509个农机大县年年搞检查，年年搞宣传；第三，通过农机的推广鉴定和农机购置补贴政策的引导，来促进农机产品质量提升。”陈晓华说。

工信部部长苗圩补充答，在加强对农业机械装备技术水平、安全水平提升方面，工信部联合农业部、发展改革委组织编制了《农机装备发展行动方案（2016—2025）》，方案里已明确了对安全的要求。

## 配套法规和标准制修订 为何进展缓慢？

安全生产法执法检查报告指出，安全生产法第二十四条、第三十五条、第一百一十三条要求国务院及其相关部门制定配套法规和规章的工作还没有完全落实。安全生产法第十条规定，国务院有关部门应当依法及时制定有关国家标准或者行业标准，并根据科技

进步和经济发展适时修订。目前，这项工作进展缓慢。

“新修改的安全生产法已经通过两年多了，是什么原因导致实施条例和部分配套法规迟迟没有出台？是什么原因导致安全生产国家标准和行业标准的制定修订工作进展缓慢？下一步有何安排？有无时间表？”姚胜委员问道。

国家安监总局局长杨焕宁回答，自2002年制定安全生产法以来，我国在配套法律法规的制定上，已经有了3部综合法律、16部专门法律、26部行政法规、90多部规章制度。但是，安全生产法的实施条例一直未能出台。原因是：大的体制变动、一些新的领域与行业的出现、各方面难以达成共识、攻坚克难的精神头和本事不够。

杨焕宁说：“这几年制定了大量的标准，但仍然不适应需求。这里面有一个重要的原因，就是国家标准、行业标准、团体标准、企业标准、地方标准等存在冲突。”对于加快标准制定修订的问题，2016年12月9日公布的《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》作了规定，由国家安监总局负责统筹提出制定修订标准的计划，各个有关部门根据计划去制定。杨焕宁表示，这将对下一步加快标准的制定起到一个很好的作用。

国家质检总局局长支树平回答，下一步，我们要加快推进标准化法的修订工作。一是编制安全生产标准体系发展五年规划；二是进一步改进和优化标准制修订程序；三是尽快制定修订一批急需的国家安全生产标准；四是加强安全生产重要标准的宣传贯彻。

## 货车非法改装、超载超限， 如何整治？

何晖委员的问题涉及道路交通安全方面：“据了解，道路行驶的货车有大量都属于非法生产改装的车辆，超载超限现象十分普遍，给公路、桥梁以及其他车辆和行人带来了极大的安全隐患。

同时,部分地区不符合标准的变型农机车也从事货物运输,超载超速现象也十分突出。超载超限为什么屡禁不止?国务院相关部门准备采取哪些措施,从源头上、从根本上解决这一顽症?特别是对非法生产销售改装车、变型车的企业如何监管和处理?”

交通运输部部长李小鹏回答,从2004年6月起,交通运输部会同公安部等七个部委在全国集中开展了车辆超限超载的治理工作,取得了一些成效。但是,由于经济利益驱动,法律法规不健全,违法成本比较低,个人的守法意识和诚信意识还不强,社会诚信体系不完善,加上货车非法改装的现象严重,所以货车超限超载的现象屡禁不止,一直没有得到根治。

“下一步,我们将加大治理力度。”李小鹏说,具体包括继续加强监督检查力度;进一步畅通举报渠道,接受社会各界对治超工作的监督,对反映的问题坚决严肃处理;继续深入开展专项整治行动;加快完善信息系统;推进信用体系建设;等等。“我们也建议加快研究推进将货车严重超限超载违法运输行为列入危险驾驶罪的范畴,追究刑事责任,提高违法成本,形成强大震慑力,提高道路运输安全水平。”

公安部副部长李伟接着回答,非法改装是缺少监管造成的,对这个环节有关部门早几年就开始治理,应该说也取得了初步成效。此外,国务院五部门2015年专门出台了一个文件,统一了认定和处罚标准。最近几个月,公安部门和交通部门正在开展联检联治,共同执法,积极把这个问题解决好。

### 电动自行车闯红灯、超速、逆向行驶等违法行驶,如何杜绝?

电动自行车的快速发展,在给人民群众提供出行便利的同时,反映出的问题也不容忽视。

“电动自行车、代步车、助力车等在道路上超速行驶、逆向行驶、闯红灯、高

速穿越人行斑马线的现象,比比皆是,导致事故频发。”郎胜委员就此发问:“对生产销售超标电动自行车,国务院有关部门目前是如何监管的?将采取什么措施,做到有效治理、从源头上管住?对大量存在的电动自行车违法行驶的现象,道路交通管理部门将如何治理,以确保障人民群众出行安全?”

工信部部长苗圩回答说,电动自行车等违法行驶长期存在,脱离监管,给人民群众生命财产安全带来了极大的隐患,也是现在道路安全事故主要发生源之一。长期以来,各方面对电动自行车认识不一致,导致缺乏具体的对策。将来在统一标准的情况下,根据不同地区的状况,对于路权、对于时段,给地方政府一定的自由裁量权。对于现在已经在路上行驶的存量电动自行车,包括两轮、三轮、四轮车辆,设置一个过渡期,比如说三年、五年,通过赎买、淘汰等方式,逐渐把这个问题解决。

国家工商总局局长张茅接着回答,现在电动自行车主要问题是80%的车辆都超标,不符合国家的质量标准。工商总局根据产品质量法和与有关部门联合发布的《关于加强电动自行车管理的通知》,将依法对电动自行车的销售环节加强监管,严肃查处不合理的销售行为,同时配合有关部门,尽快制定修订有关法律标准。

“电动自行车确有便民的一面,若强制管理易使群众与民警之间产生冲突。”公安部副部长李伟建议推广一些好的经验,比如政府牵头解决准入问题、上路要有明确的条件和要求、组织群众队伍参与管理等。

### 交通拥堵、停车难等“城市病”,如何缓解?

当前,我国越来越多的大中城市都存在交通拥堵、停车难等“城市病”,广大人民群众反映强烈。李路委员提出,有关部门对解决城市道路交通拥堵问题和缓解“停车难”问题有什么具体的办法?准备采取哪些措施?

住建部部长陈政高坦承,交通拥堵降低了城市的运行效率,影响了经济社会发展,社会诟病很多,人民群众深受其苦。而造成交通拥堵的原因是多方面的,包括城市路网密度和面积率不够,道路建设普遍是“宽马路、稀路网”,公共交通不发达,交通秩序混乱,单行道路推行缓慢,停车占道严重。

陈政高说,党中央、国务院高度重视城市拥堵的治理工作,在2015年召开的中央城市工作会议上和后来下发的中发6号文件中,对解决城市道路拥堵问题提出了明确目标和任务。一是优化路网结构。到2020年建成区路网密度要提高到8公里每平方公里,道路面积率达到15%。二是配合有关部门大力发展公共交通。到2020年超大、特大城市的公交分担率要达到40%以上,大城市达到30%以上,中小城市达到20%以上。三是逐步解决停车占道的问题。四是配合有关部门整顿路面交通秩序,提高交通通行效率。五是配合有关部门大力推进单行道,使单行道成网、成片。

对于如何缓解停车难这一问题,陈政高介绍,住建部出台了规划建设方面的指导意见,下一步将重点落实以下几方面工作:认真落实供给侧结构性改革的要求,各城市要作出规划、提出目标,争取在一定时期内实现停车的需求与供给的基本平衡;进一步开放市场,吸引社会资本进入,建设停车场;加大地下空间开发利用;坚决打击违规停车行为;强化法律法规的建设,加大立法力度,将停车场的建设、收费、管理等纳入法治轨道。

“我们现在也呼吁各地政府积极落实中央城市工作会议精神,要千方百计治理‘城市病’。”公安部副部长李伟表示,一是要严格执法。作为执法部门必须敢于担当,要在违法乱停车、电动车治理方面加大执法力度。第二,要向科学要警力、要管理效率,提升科学管理水平。第三,继续加强有针对性的交通安全宣传,通过群众的支持和理解共同治理“城市病”。

# 发展决不能以牺牲安全为代价

文/本刊记者 李小健

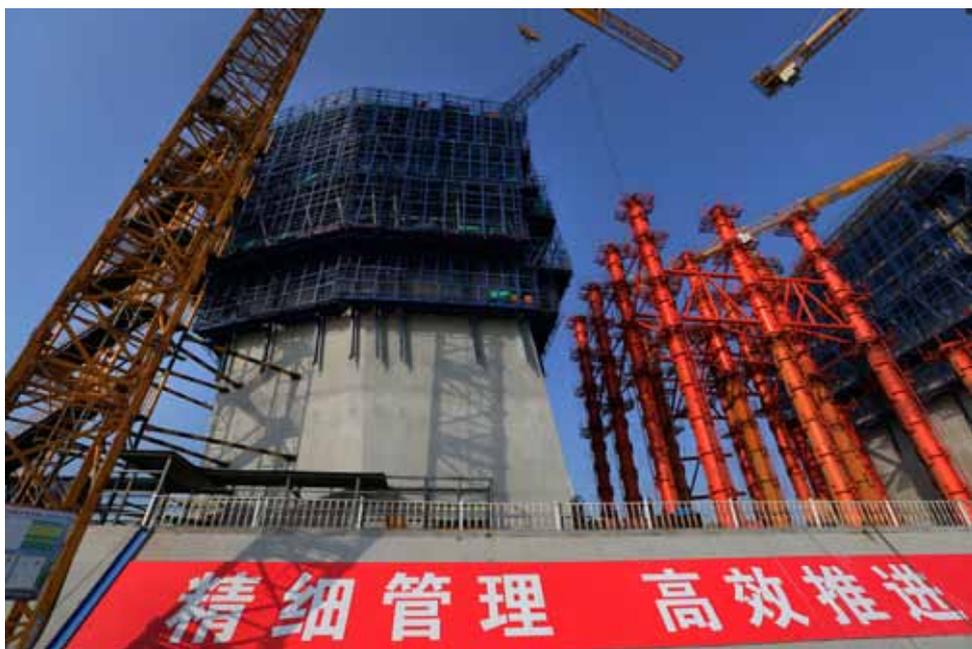
安全生产事关人民群众生命财产安全,事关经济社会发展和社会稳定大局。习近平总书记深刻指出,要牢固树立安全发展理念,坚持人民利益至上,始终把安全生产放在首要位置,切实维护人民群众生命财产安全。

为进一步促进安全生产工作,按照2016年监督工作计划安排,全国人大常委会执法检查组从2016年4月开始对安全生产法实施情况进行检查。张德江委员长对这次执法检查非常重视,并作出重要批示:“安全生产是人命关天的大事,责任重于泰山。要通过这次执法检查,督促法律各项规定全面有效落实,引导全社会牢固树立安全生产观念,正确处理安全和发展关系,坚持发展决不能以牺牲安全为代价这条红线,做到安全才能生产,生产必须安全。”

通过前期调研、赴地方检查、委托部分地方自查等方式,这次执法检查覆盖了全国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团。

2016年12月21日,全国人大常委会执法检查组关于检查安全生产法实施情况的报告(以下简称报告)提交十二届全国人大常委会第二十五次会议审议。全国人大常委会副委员长张平作上述报告。

在分组审议中,全国人大常委会组成人员在肯定安全生产法取得实施成效的同时,就当前严峻的安全生产形势提出了许多意见和建议,包括树立更加积极的安全生产观、落实企业主体责任、完善监管体制、加快制定修订配套法规和标准等等,以进一步推动安全生产法的贯彻实施,遏制重特大事故的发生,从而有效保护人民群众的生命财产安全。



2016年12月30日,江苏省南通市沪通长江大桥建设工地现场。图/视觉中国

## 总体稳定向好,但形势依然严峻

张平副委员长在作报告时表示,安全生产法自2014年12月1日修订施行以来,国务院及其有关部门和各地高度重视并认真贯彻落实。

在各方面的共同努力下,全国安全生产局面虽然总体稳定向好,但形势依然严峻,特别是重特大安全事故频发势头尚未得到有效遏制。

报告显示,2015年全国发生了38起重特大事故,平均不到10天就有一起重特大事故发生。其中,发生特别重大事故4起,死亡289人。天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故、广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故,造成了重大人员伤亡和财产损失。2016年9月以来,先后发生了宁夏石嘴山林利煤矿瓦斯爆炸事

故,死亡20人;重庆永川金山沟煤矿瓦斯爆炸事故,死亡33人。11月24日,江西省宜春市丰城电厂三期在建工程施工平台发生坍塌特大安全生产事故,造成74人死亡。这些事故的发生,表明安全生产法实施中仍存在一些突出问题。

报告同时认为,当前我国正处于经济转型期,经济下行压力大,不稳定、不确定因素多,安全生产工作丝毫不能放松。

## 树立积极主动的安全生产观,加强预防

报告指出,一些地方安全生产的“红线意识”不强,只注重发展,而轻视安全。对此,大家在审议中认为应树立积极主动的安全生产观,注重预防。

“我总觉得,还是人的观念始终没有解决好。”许振超委员说,特别是一些

企业,用“生产压安全”“要钱不要命”意识根深蒂固。什么“红线意识”,根本就没有。搞好安全生产,就必须改变这种观念,否则再好的制度也落不下去。

对于预防安全生产事故,他建议要加强企业基层班组安全标准化工作,理由是:“安全生产的主动权其实是掌握在基层,掌握在操作工人手中,掌握在基层班组长手里。我这几年实地调研了一些安全生产搞得比较好的企业,无一例外都是注重抓班组安全建设和抓班组日常安全生产标准化管理。”

吉炳轩副委员长带队赴上海、安徽两地进行执法检查,发现了不少好做法,总结了不少好经验,深受启发,也思考了不少问题。在他看来,遏制安全生产事故突发多发,一定要树立积极主动的安全生产观,把功夫下在不出事故、少出事故上,而不是事故出了以后,严查追责,倒逼采取措施,亡羊补牢。

吉炳轩副委员长说,加强安全生产工作,上策是预防,中策是补救,下策是惩戒。“被动地采取补救措施与主动地采取预防措施,结果是大不一样的。一定要防重于治,只有牢固树立积极主动的安全生产观,才能防止和减少安全生产事故的发生。”

报告建议,各级政府和有关部门、生产经营单位要牢固树立安全发展意识,以对人民高度负责的政治责任感和历史使命感对待安全生产工作,下大力气抓好安全生产预防机制的建设,坚持改革创新,破解安全生产难题,加强对安全生产的科技研究和科学预判,改变被动应对的局面,从源头上排除隐患,从根本上减少和防止事故的发生。

### 深化体制改革,厘清监管职责

报告指出,安全生产领域存在综合监管和行业监管职责定位不清、一些行业 and 地方的安全监管职责缺位或体制不顺、监管能力不适应等问题,难以适应新形势下的安全监管工作要求。

为此,报告建议大力弘扬社会主义

法治精神,深化安全生产监管执法体制改革,严格规范公正文明执法,增强监管执法效能。具体包括进一步明确综合监管和行业管理的关系,落实部门监管职责,形成监管合力;完善海洋石油安全生产监督管理体制机制,实行政企分开;理顺民航、铁路、电力等行业跨区域监管体制,明确行业监管、区域监管与地方监管职责;在各类开发区、工业园区、港区等功能区明确负责安全生产监管的机构;尽快解决安全生产监管部门未纳入行政执法序列的问题。

“要真正保障安全生产,就应该先把制度落实好,把责任明确出来。”吴晓灵委员说:“现在立法的时候,各个部门都要有自己的权力,都要在法律上写上一条,但出了事,找谁都找不着。多部门管理一件事情,是我们无法追责、无法落实法律的非常重要的一个原因。国家一再说,我们不能要‘带血’的GDP。为了人民的福祉,为了人民的安康,我们在安全生产方面应从制度上集中权力、明确责任,这样才能把事情办好。”

### 要进一步强化企业的 第一责任人意识

近年来,许多重大安全生产事故,都与涉事企业不落实安全生产责任紧密相关。为此,修订后的安全生产法进一步强调了企业的安全生产主体责任。然而,在生产经营中,一些企业仍没有把这一责任放在心上。

陈昌智副委员长认为,要进一步强化企业的第一责任人意识。“安全生产的主体还是企业,企业一定要解决只重视效益,不够重视安全生产的问题。特别是煤矿在这方面是最典型的,煤价高的时候煤矿的事故就多。这半年来煤价飙升,至少涨了60%,有的焦煤涨了3倍,最近几个月煤矿的事故就多。所以,煤矿还是把效益和利润放在安全生产之上了,有的违法被关闭的煤矿甚至又重新开工了。”

韩晓武委员说,现在一些企业仍是重效益、轻安全,侥幸心理很浓。对待安

全生产工作,有的地方是政府比企业着急、政府的声音比企业大、政府做的工作比企业多,有些企业并没有真正“动”起来。特别是一些中小企业安全意识比较差,不能严格执行相关的法规标准,安全隐患较多。

“抓安全生产一定要抓住企业,要从制度设计和工作机制上让企业真正重视起来、行动起来。”韩晓武委员建议,一是要抓企业安全生产标准化建设,如在主要行业领域广泛开展安全生产标准化企业创建活动。二是要提高安全生产违法成本,促使企业落实主体责任,对违法违规的企业,要依法依规严肃查处,让违法违规肇事企业和责任人付出沉痛代价,形成“企业不消灭事故、事故就消灭企业”的机制,倒逼企业提高安全管理水平。三是依法强化企业安全生产主体责任落实,建立自我约束、持续改进的工作机制,如建立完善安全生产诚信体系,并考虑建立“黑名单”制度,对安全失信企业在贷款、融资、用地等方面进行约束。

就如何提高企业的安全生产主体责任意识,吕薇委员建议要加强正向激励。“可以考虑将安全生产设施投资纳入技术改造政策,比如给一定的贴息贷款、加快折旧等等,以减少企业的成本,还可以支持符合安全生产标准的企业优先进入市场,这样企业就有动力了。”

全国人大代表范海涛是一位企业负责人,对安全生产有切身体会。他说:“安全生产这块,企业抓不抓不一样,企业真抓更不一样。这几年来,从车间到班组再到分公司,我们都安排了脱产或兼职的安全员,增强了生产安全保障能力,因而没有发生过一起安全事故。”

审议中,全国人大常委会组成人员和列席会议的同志还建议国务院及相关部门加快制定修订相关配套法规和标准、积极发挥市场机制在安全生产中的作用、着力加强农村和农业生产安全监管,以进一步推动安全生产法的贯彻实施,依法治安,进而保障人民生命财产安全和经济社会稳定发展。✘

# “人、车、路”协同治理，保障道路交通安全

文 / 本刊记者 张宝山

交通维系你我，安全关乎生命。

今年是道路交通安全法正式施行的第12年，全国人大常委会于2016年8月至10月在全国31个省区市开展了道路交通安全法执法检查，并通过各大网站进行了参与人数超过30万人的问卷调查。12月21日，道路交通安全法执法检查报告提请十二届全国人大常委会第二十五次会议审议。

报告指出，总地看，道路交通安全法得到了较好的贯彻实施，道路交通安全管理水平和执法能力基本适应道路交通快速发展的形势，维护了人民群众的出行权益。报告同时强调，我国道路交通安全形势依然严峻。违法生产、销售、使用车辆现象大量存在，部分道路及安全设施建设管理滞后，机动车驾驶人等违法行为多发高发。

12月22日，常委会会议举行分组会，审议道路交通安全法执法检查报告。常委会组成人员和列席会议人员围绕报告中指出的，道路交通核心要素“人、车、路”方面存在的突出问题，进行认真审议，提出了许多好的意见和建议。

## 人：把有法必依、执法必严、违法必究落到实处

车辆驾驶人、行人、乘车人、管理人……每一个人都是道路交通的参与者。

自2004年道路交通安全法正式施行到2015年，我国机动车驾驶人数量从0.75亿人增长到3.27亿人，我国快速步入“汽车社会”。

执法检查报告指出，目前我国机动

车驾驶人违法违规现象普遍。“超速超员、酒后驾驶、强行超车、疲劳驾驶、遮挡号牌、抢行加塞、开车使用手机等行为大量存在。部分非机动车驾驶人特别是电动自行车驾驶人在机

动车道行驶、逆行、闯红灯等违法行为随处可见，许多行人漠视交通规则。”

报告指出，2015年，全国共查处交通违法行为4.42亿起，近90%人身伤亡交通事故是因违法行为导致的。

“道路交通安全法规定的措施和管理制度是非常严谨到位的，现在主要问题是法律贯彻落实的问题，是没有做到违法必究的问题。”许为钢委员说。任茂东委员认为，关键要把有法必依、执法必严、违法必究落到实处，这样才能从根本上扭转道路交通安全形势依然严峻的局面。

“有的超载车辆非常吓人，这些超载车辆已不是汽车了，都快变成小火车了。很多事故都是由超载、改装车辆造成的，这么大的车辆是怎么进入高速公路的？是不是很多入口处都有读职行为？改装的厂家是不是有违法行为？”黄伯云委员指出，对这些问题如果像治酒驾一样来加强治理的话，一定会减少很多交通事故的发生。

刘政奎委员认为，要加大对交通违



图 / 视觉中国

法屡犯行为的处罚力度。一些机动车驾驶人屡次违法，不能一罚了之，要建立有关管理系统，对屡犯驾驶人要加大处罚力度，加强守法教育。尤其对运输企业的屡犯驾驶人更要加强管理，甚至依法取消其从业资格。

“建议对‘超员、超速、超载’等违法行为仍实行行政拘留，机动车严重超速、重中型载重汽车严重超载、大中型客车严重超员的增加责任并处罚款。”罗亮权委员表示。

李安东委员提出，要进一步提高机动车驾驶人员的素质。“现在机动车驾驶人素质不高，不守规，抢行、并道、占道、插队、抢红灯等现象比比皆是。有人说，我们的机动车驾驶人还是自行车文化，现代驾驶文明和驾驶文化还没有真正形成。”李安东认为，这个问题必须要从源头抓起，驾驶人在驾校学习培训时就要加强驾驶文明、驾驶文化的学习。另外，还有养成问题，平时就要严格要求，严格管理。只要下决心，长期坚持，我们是能

够树立起现代驾驶文明和驾驶文化的。

对行人违章的交通事故应当如何定责？吴晓灵委员认为，裁判道路交通事故时应该把人道主义救助和交通安全的是非分清楚，是行人违规就按行人违规处理。“现在我们在判交通事故的时候，本来由行人严重违规出了事故，但还是判司机承担很多责任，赔很多钱，最后造成的结果就是行人不怕车。这个现象造成了很多人要付出生命的代价，严是爱，宽是害。”

“当前，社会各界对安全畅通出行的呼声虽然很高，但整体上看，公民交通安全意识和行为等还有一定差距，全社会共同参与、自觉遵守、严格执行的交通安全氛围还不够浓厚。”车光铁委员建议，进一步加强法律宣传教育工作，努力营造良好的道路交通安全环境和氛围。

### 车：对“超标”车辆 必须坚持源头治理

2004年至2015年，我国机动车保有量从1.07亿辆增长到2.78亿辆。

在机动车引发的事故中，货车超载超限可谓“第一杀手”。执法检查报告指出，有关部门对货车载重和外廓有严格标准，但从实践上看，许多货车都属于非法生产、改装，超载超限现象普遍存在。超载超限货车安全性能大幅下降，极易出现刹车、转向失灵等情况，引发交通事故。2006年至2015年，在货车肇事的重特大交通事故中，因超载超限引发的约占60%。

此外，近年来电动自行车和“老年代步车”等低速电动车大量上路，其速度、体积“超标”，也给道路交通安全带来很大隐患。根据执法检查报告，“老年代步车”“残疾人助力车”等低速电动车的生产企业及车辆普遍未列入国家《道路机动车辆生产企业及产品公告》，各项技术指标基本不符合汽车强制性标准，安全性能差，加剧交通混乱，易发交通事故。

“货车非法改装、电动车超标，都是有法不依、执法不严的问题。事故表现在路上，但根源在路下。等到上路之后再去

纠正，既劳民伤财，也难以根治。”许多常委会组成人员和列席会议人员表示，对超标车辆必须坚持源头治理。

“有法律法规，就是没人管，这种现象必须改变。应做专项整顿，不是整顿老百姓，而是整顿有关部门，明确责任，严格追责。”吴晓灵委员表示，要严格明确责任，严控改装车的生产关和超标电动车的生产销售关。

何晖晖委员认为，必须从源头上治理，必须要依法把改装、生产这些违规车辆的企业关停。如果没有这样的决心，目前的这种乱状不可能从根本上解决。违规生产的车辆管不住，道路交通安全形势不可能好转。

“我认为应该对不符合国家安全生产技术标准的货车改装和生产企业，按照道路交通安全法的要求，或者吊证，或者查封，要实施严格的管理，而且还要追究所在地政府部门的责任。”吴恒委员说。

持相同观点的刘政奎委员指出，建议对由超标车辆引发交通事故的，追究生产、销售和改装企业的经济和法律责任，对查处不力的有关政府职能部门和个人也要追究责任。

对此，执法检查报告也指出，对违反道路交通安全法的行为，需要加大惩罚力度，特别是针对屡禁不止的超载超限和违法生产销售车辆等行为，探索借鉴刑法危害公共安全和民法连带责任的有关规定，提高法律威慑力。

### 路：补足农村公路安全设施， 总体谋划城市道路交通

从2004年至2015年，我国公路通车里程从187万公里增长到457万公里。截至2015年年底，我国农村公路里程已达398万公里，农村公路在全国公路总里程中占据很大比例。

执法检查报告指出，我国部分公路特别是农村公路的交通安全设施不足。急弯、陡坡、长下坡、临水、临崖等危险路段重特大交通事故时有发生。农村公路的危险路段已超过160万公里，占农村

公路总里程40%以上，亟待增设安全防护设施。近十年来，近35%的重特大道路交通事故发生在农村公路上。

“这些年大力建设农村公路，但由于标准低，交通安全设施又不足，农村公路已成为交通安全新的问题。”刘政奎委员建议有关部门对农村公路安全进行全面检查，并完善相关标准，加大资金投入，集中进行整治。

蒋巨峰委员称，因为农村道路投资主体主要是当地政府，尤其在一些边远山区、民族地区、贫困地区，由于当地财力不足，对农村道路建设和维护力不从心，导致建设标准低、道路设施差等问题。要彻底解决农村道路路况差的问题，需要解决投资体制的问题。

何晖晖委员认为，要把对农村危险路段的改造放在一个重要的位置，加大各级财政以及社会资金投入的力度，特别是中央财政要起到引导性的作用。

“城市道路交通安全设施建设管理不到位”“城市道路交通总体谋划不够”“停车位建设管理特别是大中城市严重滞后”等是执法检查报告指出的城市道路及安全设施建设管理存在的突出问题。

“我们到国外都有一个感觉，国外很多大城市的道路状况远不如我们，比如巴黎、伦敦、莫斯科、新加坡等，很多道路老旧、狭窄，但是我们在国外行车时，并不感到特别拥堵；而在我们这里，虽然道路很宽，但拥堵已经成为常态。为什么？除了客观原因之外，我认为，很重要的一点是我们的道路通行规划的设计和管理不够科学。”李安东委员指出，在交通信号设置和时序控制的科学化、进出主路的规划和管理、单行线和专用道的设计等方面，科学设计和科学管理工作的潜力很大，可以做很多文章。

车光铁委员提出建议，应在进一步做好道路及安全设施建设和改造工作的同时，针对城市长远发展需要，将道路及安全设施和停车场等建设，作为制订城市未来发展和建设规划的重要内容，坚决克服短期行为。✘

# 民法总则草案三审： 回应关切，渐趋成熟

文 / 本刊记者 王博勋



2016年12月20日上午，十二届全国人大常委会第二十五次会议举行分组会，审议民法总则草案。图为分组会会场。摄影/马冬潇

2016年12月19日，民法总则草案提交十二届全国人大常委会第二十五次会议审议，这是民法总则草案继常委会第二十一次会议、第二十四次会议之后第三次提交常委会会议审议。草案三审稿积极回应社会关切，新增了关于践行社会主义核心价值观、监护、特别法人、非法人组织、有关组织的法人地位、见义勇为免责等规定，并对相关条款进行了完善和文字修改，受到社会广泛关注。

审议期间，常委会组成人员围绕以上修改和相关热点问题进行了集中讨论，并普遍表示，在多次审议讨论、意见征求基础上加以修改完善的民法总则草案已渐趋成熟。12月25日，常委会会议表决通过了全国人大常委会关于提请审议民法总则草案的议案，决定提请十二

届全国人大五次会议审议。

## 法人增设新类别，有些机构待明确

法人，是相对于自然人而言的一类民事权利主体，在承认和发挥团体作用，方便、鼓励和稳定交易等方面有着重大意义。在民法总则草案一审稿和二审稿中，法人被区分为营利法人和非营利法人。有些常委会委员、部门和地方提出，实践中有的法人与营利法人和非营利法人在设立、终止等方面都有所不同，难以纳入这两类法人，建议增设一类特别法人。

全国人大法律委员会副主任委员李适时在作关于民法总则草案修改情况的汇报时表示，根据我国社会生活实际，草案三审稿对机关法人、基层群众自治

组织、农村集体经济组织、合作经济组织这几类具有特殊性的法人组织单独设立一种法人类别——特别法人，以有利于上述法人组织更好地参与民事生活，保护其成员和与其进行民事活动的相对人的合法权益。

常委会组成人员针对新设的特别法人类别展开了激励讨论。刘振伟委员对该项修改表示充分肯定，他认为，关于法人制度的修改，立足我国经济社会发展实际，广泛听取和吸收了社会各方面的意见和建议，体现了法学与经济学在立法中的融合，是科学立法、民主立法、开门立法的成功范例。

一些常委会委员认为，此次修改打破了之前将法人绝对地划分为营利和非营利两类的做法，是一个很大的进步，但

是仍然没有从根本上解决民办学校、民办医院和民办养老院这种既有公益性又有营利性的机构的法人类型划分问题，建议对特别法人进一步加以区分。

辜胜阻委员提出，不能将民办学校、民办医院和民办养老院这三个机构当作企业看待。建议结合中央经济工作会议精神，从加强产权保护制度建设的角度，对法人的分类进行认真研究，以更好地调动民间资本的积极性。李路委员表示，此次修改在法人划分过分简化的情况下，又开辟了一个新的方面。但“特别法人”是按身份确定的，只限于四类“人”，建议根据我国经济社会发展实际，扩大“特别法人”的范围，把一些既具有公益性质，又能够保持微利营收的领域纳入到“特别法人”当中，以促进社会服务业的发展。

有的常委会组成人员指出，应当进一步细化、完善法人制度的有关规定。如张鸣起委员认为，法人民事责任承担的有关规定需作出调整，当前草案规定的“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”还不够，建议增加规定：其他工作人员因执行职务造成他人损害的，也应该由法人承担民事责任。以与侵权责任法等有关法律的规定进行衔接。

根据有关意见，草案三审稿丰富了非法人组织的具体类型，增加了“不具有法人资格的专业服务机构和其他组织”，将律师事务所、会计师事务所也纳入其中。审议过程中，王佐书委员建议就非法人组织能否营利、财产处理、征税等问题作出相关规定。

关于特别法人，莫文秀委员认为，应当明确特别法人的退出机制及责任承担方式；郑功成委员建议进一步明确特别法人的定义，将其明确界定为“依法设立的法定机构和依法设立的专门机构”，以涵盖依据工会法、红十字会法等法律专门设立的特殊机构。

此外，草案三审稿还明确赋予了居民委员会、村民委员会法人资格，规定：

“居民委员会、村民委员会具有基层群众性自治组织法人资格，可以从事为履行职能所需要的民事活动。未设立村集体经济组织的，村民委员会可以依法代行村集体经济组织的职能。”有的常委会委员提出，应当结合当前社会生活的发展变化，进一步明确小区业主委员会的法律地位。

### 监护制度再完善，

#### 只为更好地保护被监护人

监护制度是专门为保护无民事行为能力人和限制民事行为能力人设置的一种制度，体现了民法对自然人由于年龄或疾病原因而缺乏对生活和复杂的社会事务的辨识能力所给予的人文关怀。因此，从民法总则草案初次审议一直到三审，社会对监护制度的关注度非常高，监护制度的有关规定也成为了常委会组成人员历次审议的焦点。

李适时在汇报中指出，根据有些常委会委员、全国人大代表、地方和基层干部群众的意见，草案三审稿对监护制度的有关规定主要作了以下修改：一是，将草案二审稿中关于无具有监护资格的人的情况下，监护人由被监护人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门担任的规定，修改为：无具有监护资格的人的，监护人由民政部门担任，也可以由具备条件的被监护人住所地的居民委员会、村民委员会担任。二是，修改草案二审稿中关于未成年人父母的监护人资格被人民法院撤销后恢复的有关规定，将对被监护人实施故意犯罪的未成年人的父母排除在可恢复的情形之外。

针对第二项修改，万鄂湘副委员长表示，监护资格被撤销后恢复的条件，即“确有悔改情形的”表述较为模糊，在司法实践中难以把握，建议将该悔改情形具体化，以防对已经形成的新的监护和被监护关系造成伤害。郑功成委员则从监护人资格撤销制度本身出发，认为有些情况下，简单地撤销留守儿童等未成年人的监护人的资格，让当地政府担负

照顾这些留守儿童的责任，可能会导致更多的妇女外出，形成恶性循环，产生消极后果。郑功成委员强调：“监护人的资格可以依法撤销，但其应尽的财产义务须履行。”

就留守儿童问题，列席会议的全国人大代表周喜玲建议，在民法总则中设立监护权委托制度。周喜玲代表指出，根据有关统计，我国留守儿童人数已经达到了1亿多，约占我国未成年人总数的三分之一，监护人无法履行监护责任的情况大量存在，留守儿童问题已经对社会管理造成了非常大的压力。结合未成年人保护法第16条的规定和最高人民法院于贯彻执行民法通则若干问题的意见的有关规定，周喜玲代表建议在草案第26条增加规定：未成年人的父母由于客观原因无法行使监护权的，可以将监护职责部分或者全部委托给其他近亲属或者其他社会组织。因被监护人的侵权行为需要承担责任的由监护人承担，受托人确有过错的承担连带责任。

如何更好地保护被监护人的合法权益是监护制度的出发点。民法总则草案明确了适用最有利于被监护人的原则，规定：协议确定监护人的，应当尊重被监护人的真实意愿。董中原委员认为，“尊重”一词如果作为法律用语，语义不明确，在实践中难以操作，应根据立法原意将有关规定修改为“协议确定监护人的，应当征得被监护人的同意”。符跃兰委员则建议在草案三审稿第29条中增加一款规定，即“违背被监护人意愿或者严重损害被监护人利益的监护协议无效”，以便更充分地保护被监护人的利益。

针对协议确定监护人的有关规定，列席会议的全国人大代表高广生建议，增加以公证形式确定监护人的有关规定，以保障协议确定监护人的真实性、合法性、安全性、公示性，从根源上减少意定监护领域的纠纷和诉讼，发挥公证机构的预防性规范的法治“第一道防线”的作用。

常委会组成人员还对胎儿的民事

权利能力予以关注,建议对相关规定加以完善。如云峰委员认为,草案目前规定的胎儿在遗产继承、接受赠与时被视为具有民事权利能力,这着重强调的是胎儿的财产权利。但是胎儿不仅具有财产权利,同时具有人身权利,且胎儿的人身权利更应该得到保护。据此,云峰委员建议将草案第15条的有关规定修改为“凡涉及胎儿利益保护的,胎儿视为具有民事权利能力”。莫文秀委员则指出,应当在第15条中至少增加“损害赔偿请求”的内容。

### 民事权利引热议,见义勇为可免责

“权利是私法的核心概念,同时也是对法律生活多样性的最后抽象。”民事权利,即民法规范赋予民事主体为实现其利益而具有的力量,是民法的核心内容。按照党中央关于把社会主义核心价值观融入法治建设的要求,草案三审稿从民事权利的角度作出有关规定,以强调在民事活动中弘扬中华优秀传统文化,践行社会主义核心价值观。

为了进一步完善民事权利的有关规定,根据各方意见,草案三审稿中还就民事权利的取得、权利人如何行使民事权利,以及有关因征收、征用而获得补偿的权利等作出原则性规定。在征收、征用方面,草案三审稿增加规定:为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序征收、征用不动产或者动产的,应当给予公平、合理的补偿。审议过程中,常委会组成人员对以上修改表示赞同。

除对上述修改给予关注外,与会人员还就知识产权的界定及类型、新型民事权利等充分发表意见、提出建议,这些同样也是民法总则草案前两次审议时常委会组成人员重点关注的内容。

针对草案规定的知识产权类型,杨震委员强调,未来的网络是软件定义网络,计算机软件是一种非常重要的知识产权。同时,软件不是虚拟财产,是真正的实体,因此,计算机软件不应当适用草案第128条中关于数据、网络虚拟财产

的保护条款,而应当在草案第123条中得到明确体现。据此,他建议在草案第123条中单独增加一项“计算机软件”或将第6项修改为“集成电路图设计和计算机软件”。全国人大代表郭军则表示:“传统的知识产权是著作、商标、专利,随着社会发展又增加很多。但在草案第123条对知识产权的界定中却并没有考虑到专利,这与现实工作相差甚远。”她建议,应当充分考虑草案知识产权有关规定与其他法律的衔接性,让社会公众能够更好地理解知识产权的界定和内涵。

随着社会的发展变化,日益演化出了各种不同于传统民事权利类型的新型民事权利需要民法予以确认和保护。如何让民法总则跟上时代步伐,合理保护平等主体的合法权益,是常委会组成人员一直以来所关注的问题,信用权和个人信息保护就是其中突出的两个。

云峰委员认为,随着我国社会主义市场经济的不断完善和发展,民事主体的信用活动不断增多,社会的征信体系建设不断推进,信用在经济生活中所占的地位越来越重要,对民事主体的信用权保护变得越来越紧迫。将信用权作为具体人格权加以明确和保护,既适应社会发展的趋势,也有利于推动诚信社会建设。目前,我国民法中没有明确信用权的独立地位,已经不能适应民法实践的需要。因此,他建议在草案第109条有关民事权利类型的规定当中增加“信用权”。

如何进一步保护好个人信息关系到我们每个人的切身利益,也是杨震委员所关心的。他认为,针对一些组织、机构没有保护好个人信息导致泄露的情况,应当对相关业务经营者、服务提供者的行为予以规范。杨震委员建议,结合《电信和互联网用户个人信息保护规定》,在草案第110条增加规定:业务经营者、服务提供者对其在提供服务过程中收集、使用的用户个人信息的安全负责。此外,他还呼吁尽快制定个人信息保护法,从而对个人信息的提供更全面的保护。

与民事权利相对的就是民事责任,

李适时在汇报中指出,有的常委会委员和全国人大代表提出,为匡正社会正气,鼓励和保护见义勇为行为,应在民法总则中明确为保护他人而实施救助行为,造成受助人损害的,救助人应免于承担民事责任。法律委员会经研究,建议增加规定:实施紧急救助行为造成受助人损害的,除有重大过失外,救助人不承担民事责任。审议过程中,在对以上修改表示认可的基础上,有的与会人员对如何界定“重大过失”、如何区分“不会救”和“有过失”存在疑问,希望对有关规定加以完善。

关于农村承包经营户的债务承担,李适时在作汇报时表示,有的全国人大代表和地方提出,实践中,农户承包的农村土地有的由农户家庭的部分成员从事生产经营,建议区别情况,就相关债务承担作出细化规定。法律委员会经研究,建议将该规定修改为:农村承包经营户的债务,以从事农村土地承包经营的农户财产承担;事实上由农户部分成员经营的,以该部分成员的财产承担。许为钢委员审议时指出,当前中央已经提出三权分离,即所有权、承包权和经营权的分离,承包权和经营权分离之后,在经营权流转时,拥有经营权的可能就不是农户了,而是其他人在从事经营,以上规定可能会使有关法律无法衔接。他认为,债务主要由经营权产生,承包权不会产生这种债务,建议将有关规定修改为“债务应由经营权拥有者承担”。

此外,就裁判依据而言,全国人大代表高广生指出,法律从制定之日起就会落后于社会现实需求,面对呈爆炸状态增加的民事纠纷,法律条文不可能穷尽一切情况。当法律和习惯都不足以解决民事纠纷时,如果不能按照民事活动背后所蕴含的民事法理来分析权利义务关系,不仅将出现机械适用法律、导致裁判结果偏差的情况,而且不利于司法部门根据客观事实灵活处理问题。因此,结合各国法律实践对法理裁判的补充作用的肯定和运用,他建议在草案第9条末尾增加规定:无习惯的可以依据法理。✘

# 中医药法：坚持扶持与规范并重

文 / 本刊记者 彭东昱



图 / 视觉中国

2016年12月25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了《中华人民共和国中医药法》。这是我国第一部关于中医药的国家法律。

## 33年的等待

早在公元前6世纪春秋时代，当世界上绝大多数人还将疾病的发生归咎于鬼神崇蛊之时，中国的医学已经认识到人体的病患与饮食起居、喜怒哀乐有关。中医药经历了几千年的发展，逐步形成了完整的医学理论，具有丰富的临床经验，成为中华文化的一块瑰宝。

然而，随着现代医学的不断发展，中医药生存发展的空间不断遭到质疑和挤压，“中医存废之争”由来已久。“西医在朝，中医在野”，不少医药人士发出如此感慨。

目前，我国中医药事业发展面临着严峻的挑战。从服务需求来看，服务资源总量、服务体系与人民群众的要求不相适应。从发展现状来看，中医医院的特色优势发挥不够、服务能力还待强化，中医药人才队伍乏人乏术并存，重大理论和关键技术等继承不足、创新不够，缺少新的突破。从制度建设来看，现行的一些政

策法规与中医药特点规律不相适应，较大程度影响了中医药特色优势的充分发挥。从组织保障来看，中医药治理体系与承担的职责任务不相适应，管理职能分散分割，中医中药脱节，监管力量薄弱，特别是省级以下治理体系不健全，“最后一公里”问题突出。

我国的传统医药大国地位正在受到韩国、日本、印度、泰国、新加坡及欧美等一些国家和地区的挑战，中医药产业总体上培育不够，国际传统医药在标准等领域主导权的激烈争夺对我国形成倒逼。据世界卫生组织统计，目前世界上有54个国家制定了传统医学相关法案，92个国家颁布了草药相关法案，做到了传统医学单独立法管理。

与国际社会相比，中国在传统医药的立法方面明显滞后，这不仅与中国作为中医药大国的地位不符，而且还严重影响了中国中医药在国际领域的传播与发展。

1983年，已故著名中医学大家、中国工程院院士董建华等全国人大代表首次提出了制定中医药法的议案，如今，33年过去了，翘首以盼的法律终于出台。

## 扶持与规范并重

在扶持与规范并重的指导思想下，中医药法志在解决我国中医药事业发展的四个主要问题：一是突出中医药特色、发挥中医药作用，解决中医药特色与优势淡化、服务领域趋于萎缩的问题；二是加强中医药传承、鼓励中医药创新，解决老中医药专家很多学术思想和经验得不到传承、一些特色诊疗技术方法濒临失传、中医药理论和技术方法创新不足以及中医药人才匮乏的问题；三是加强

中医药扶持保护、促进中医药协调发展,解决中医中药发展不协调、野生中药资源破坏严重问题;四是加强中医药发展的投入,强化政府责任,解决中医药发展基础条件差的问题。

1. 发展中医药服务,保持和发展中医药特色和优势

一是加强中医药服务体系和能力建设。法律规定,国家加强中医药服务体系建设,合理规划和配置中医药服务资源,为公民获得中医药服务提供保障,支持社会力量投资中医药事业,支持组织和个人捐赠、资助中医药事业。

二是进一步发挥中医药作用。法律规定,县级以上人民政府应当发展中医药预防、保健服务,并按照国家有关规定将其纳入基本公共卫生服务项目统筹实施。应当发挥中医药在突发公共卫生事件应急工作中的作用,加强中医药应急物资、设备、设施、技术和人才资源储备。

三是保持中医药特色。法律规定,中医医疗机构配备医务人员应当以中医药专业技术人员为主,主要提供中医药服务。开展中医药服务,应当以中医药理论为指导,运用中医药技术方法,并符合国务院中医药主管部门制定的中医药服务基本要求。

四是强化政策支持和保障。法律规定,县级以上人民政府应当为中医药事业发展提供政策支持和条件保障,将中医药事业发展经费纳入本级财政预算,制定基本医疗保险支付政策、药物政策等医药卫生政策,应当有中医药主管部门参加。

2. 建立符合中医药特点和发展需要的中医医师、诊所准入制度

根据中医服务人员存在师承、家传等培养方式的实际,在充分考虑医疗安全风险的基础上,法律对以师承方式学习中医和经多年实践医术确有专长的人员,开辟了通过实践技能及效果考核即可获得中医医师资格的途径,即由至少两名中医医师推荐,经省、自治区、直辖市人民政府中医药主管部门组织实践技

能和效果考核合格后,可取得中医医师资格,并可在执业注册范围内,以个人开业的方式从事中医医疗活动。

同时,中医诊所主要是医师坐堂望闻问切,服务简便,不像西医医疗机构需要配备相应的仪器设备,法律将中医诊所由现行的许可管理改为备案管理。

3. 强化监管,预防和控制医疗安全风险

现行执业医师法、医疗机构管理条例涵盖了对中医药服务的监管,法律对个别制度作了调整完善,补充规定:以考核方式取得医师资格的,只可在注册的执业范围内从事中医医疗活动;中医诊所不得超出备案范围开展医疗活动,并将诊疗范围等相关信息在诊所的明显位置公示;主管部门应当加强日常监督,并将超范围执业作为监督检查的重点。

4. 完善中药管理体制,促进中药发展

现行药品管理法涵盖了中药的管理,法律针对当前影响中药发展的主要问题作了补充规定。一是提高中药材质量,法律规定鼓励发展中药材规范化种植养殖;建立道地中药材评价体系,扶持道地中药材生产基地建设;规范中药材采集、贮存以及初加工;定期公布中药材质量监督监测结果。二是完善中药饮片管理制度,法律规定医疗机构可以根据临床需要,凭处方炮制市场上没有供应的中药饮片,或者对中药饮片进行再加工。同时规定,炮制中药饮片应当向所在地设区的市级人民政府药品监督管理部门备案。三是促进中药制剂发展,法律规定鼓励医疗机构配制和使用中药制剂,支持应用传统工艺配制中药制剂;对仅应用传统工艺配制的中药制剂品种,由现行的许可管理改为备案管理;加强对备案中药制剂品种的不良反应监测和监督检查。

5. 加强中医药人才培养

一是完善学历教育,法律规定国家完善中医药学校教育体系,支持专门实施中医药教育的高等学校、中等职业学校和其他教育机构的发展。二是增强人

才培养的针对性,法律规定中医药教育应当遵循中医药人才成长规律,以中医药内容为主,体现中医药文化特色,注重中医药经典理论和中医药临床实践、现代教育方式和传统教育方式相结合。三是鼓励中医药师承教育,法律规定支持有丰富临床经验和专业技术专长的中医医师、中药专业技术人员在执业、业务活动中带徒授业,传授中医药理论和技术方法,培养中医药专业技术人员。

6. 加大对中医药违法行为的处罚力度

法律针对中医诊所和中医医师非法执业、医疗机构违法炮制中药饮片及违法配制中药制剂、违法发布中医医疗广告等违法行为规定了明确的法律责任,特别是对在中药材种植过程中使用剧毒、高毒农药的违法行为,明确了严厉的处罚:除依照有关法律、法规规定给予处罚外,情节严重的,可以对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以上十五日以下拘留。

## 中医药为己正名的道路还很漫长

在全国人大常委会办公厅举行的新闻发布会上,国家卫生计生委副主任、中医药管理局局长王国强表示,中医药法作为第一部全面、系统体现中医药特点的综合性的法律,将党和国家关于发展中医药的方针政策用法律的形式固定下来,将人民群众对于中医药的期盼和要求用法律的形式体现出来,对于中医药行业发展具有里程碑意义。

中医药法将于2017年7月1日起施行,这是继2015年《中药材保护和发展规划(2015—2020年)》发布和屠呦呦研究员获诺贝尔奖后,中医界又一大事。

尽管近年来中医药行业收入一直在增长,但长期低于医药行业平均水平。在业内人士看来,中医药存在被边缘化的趋势。中医药法的颁布与实施,将会是一针强心剂,但距中医药蓬勃发展还有很长的路要走,中医药为己正名的道路依然崎岖。✘

# 公共文化服务保障法， 文化领域立法新建树

文 / 本刊记者 于 浩



2016年12月24日，浙江省温岭市青少年宫自助图书馆正式对外开放，图为市民在自助图书馆借阅书籍。图/视觉中国

2016年12月19日，十二届全国人大常委会第二十五次会议分组审议了公共文化服务保障法草案（三次审议稿）。公共文化服务保障法草案在全国人大常委会第二十四次会议上经过再次审议后，于中国人大网全文公布草案二次审议稿，征求社会意见。

## 三审草案稿：

### 较好地吸纳了各方意见和建议

草案二次审议稿规定了国家倡导和鼓励公民、法人和其他组织参与文化志愿服务。但也有意见提出，对文化志愿服务活动，除了政府鼓励以外，文化单位也要创造条件给予支持。草案三审稿增加规定，公共文化设施管理单位应当建立文化志愿服务机制，组织开展文化志愿服务活动。

全国人大法律委员会表示，一些常委会组成人员提出，因城乡建设确需拆除公共文化设施的，应当要求重建、改建公共文化设施的建筑面积、设施配置等标准不得降低。此次草案纳入了这些意见。同时，草案在公共文化设施的范围内增加“老年人活动中心”。

利用我国参加国际文化交流与合作的平台，促进中华优秀传统文化对外传播，也是公共文化服务应当发挥的重要作用。此次草案三审稿增加规定：国家鼓励和支持在公共文化服务领域开展国际合作与交流。

对于草案三审稿，全国人大法律委员会表示，草案回应社会关切，较好地吸收了各方面的意见和建议，已经比较成熟，具有较强的针对性和可行性，现在出台是必要的、适时的，建议尽快审议通过。

## 三审关注点：

### 补齐农村公共文化服务中的短板

“公共文化服务保障法草案经过一审、二审后，草案三审稿总体比较成熟，特别是在群众文化权益保障、基本公共文化服务的标准化与均等化以及政府主导、社会参与、跨部门综合性方面特点鲜明，赞成这次审议通过。”全国人大常委会委员孙志军说，涉及文化方面的立法已通过了两部，加上这一部就有三部了，反映出全国人大对文化领域立法的高度重视和有力推动。

全国人大常委会副委员长吉炳轩认为，城乡都需要提供公共文化服务，但目前最为需要的、欠账最多的是农村。公共文化资源分配不公，主要是农村得到的太少、太弱、太差，这也是农村经济社会发展缓慢的一个重要原因。农村扶贫，

既要经济扶贫,也要文化扶贫。第二次全国农业普查资料显示,全国只有13.4%的村有图书室、文化站,全国仅有15.1%的村有农民业余文化组织。全国农村有线广播电视用户覆盖率为35%,低于全国平均水平近19个百分点。依法保障人民群众的基本文化服务权益,应多关注一下农民的基本文化服务。

“当前,农村公共文化设施投入不足。补齐公共文化的短板,让群众既富了口袋,又富脑袋很重要。口袋鼓了起来,精神文化必须跟上,这是我们全面建成小康社会的必然要求。制定公共文化服务保障法很必要,也很及时。”列席会议的全国人大代表范海涛说,完善公共文化服务是建设服务型政府的要求,也是人民群众的期盼,公共文化服务应体现均衡、平等,公共文化设施和公共文化资源应保证均等分布,尽可能保证人人都能享受到政府提供的同等程度的公共文化服务。在制度设计上,要让全体公民公共文化服务方面的权利得到基本实现和维护,特别是要让困难地区的困难群众尽快享受到社会平均水平的基本公共文化服务。

### 文化领域第三部法： 公共文化服务保障法

2016年12月25日,十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过公共文化服务保障法。这部法律对于丰富人民群众精神文化生活,弘扬社会主义核心价值观,增强文化自信,将发挥重要作用。

“刚刚审议通过的公共文化服务保障法,是文化领域的基础性、全局性、基本性重要法律。”全国人大常委会委员、全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员柳斌杰答记者问时说,这部法律出台的重要意义,主要体现在依法维护人民群众的基本文化权益方面。这部法律的出台,落实了宪法精神,同时将党中央、国务院制定的公共文化服务的一些政策方针等法制化,以全面的、法律的形式保障广大人民群众的基本文化权益。

“从人大立法的角度来讲,公共文

化服务保障法体现了全面依法治国条件下,人大主导立法的新特点。”柳斌杰说,根据十八届三中全会、四中全会的精神,改革人大立法的体系,也就是综合性、全局性的法律要由人大主导立法,包括人大常委会和人大专门委员会起草一些综合性的、跨部门的法律,这是一个重要的试点。通过人大沟通文化部门、新闻出版广电部门、财政部门、税收部门、发改委系统,以及涉及公共文化政策措施方面的部门,超越了部门的局限性,保证了立法质量,这一点是比较成功的。

柳斌杰认为,文化领域的立法是一个短板。在公共文化服务保障法通过之前,整个文化领域的法律只有两个半,一个是文物保护法,一个是非物质文化遗产法,两个都是文化保护传承方面的,其他方面还没有法律。还有一个是著作权法,为什么说这是半个法,因为它包括文化和科技两方面。下一步,还要制定一部重要的法律——文化产业促进法,它是和公共文化服务保障法同等重要的法律。此外,还要制定修改一些专门的法律,比如,制定图书馆法、修订著作权法、修订文物保护法等。

当前,一些地方的公共文化服务工作存在重设施建设、轻管理使用的现象。比如,一些地方的公共文化设施修的高大上,但实际上空有外表,利用率和效能比较低、活力不足。这些问题受到社会各界关注。

出席新闻发布会的文化部部长助理于群表示,这是当前公共文化服务领域中最重要一个问题。公共文化服务保障法坚持以问题为导向,将提高公共文化服务效能作为一项重要任务写入总则,同时在政府责任、制度建设方面都作出明确规定。首先,明确政府在公共文化服务当中的主导责任,这是解决效能问题的关键。公共文化服务具有公益性质,是政府责任。政府不履责的话,效能不可能提高。法律规定政府在设施建设、产品生产、服务提供,包括各种保障方面的法定责任,这样可以督促各级政府依法履职尽责。

为了解决公共文化服务的效能问题,法律在效能方面提出了反映公众文化需求的一些制度设计。“这次法律明确提出来要建立反映公众文化需求的征询反馈制度、基本公共文化服务的标准制度、公众参与的公共文化设施使用效能考核评价制度,还有公共文化机构年报制度等等。这都是法律中明确规定的,法律实施后,以上规定将对提高效能起到非常大的作用。”于群表示,法律还对公共文化的设施建设、管理和服务方面作出了规定,特别是针对那些长期困扰基层的问题。比如,对资源整合、设施管理等问题作出了明确的法律规定;再比如,统筹建设基层的综合性文化中心,明确建立文化志愿服务机制,等等。

于群认为,公共文化服务保障法明确了社会力量在公共文化服务、设施建设、管理和服务提供等方面的重要作用,特别鼓励和支持公民、法人包括其他社会组织通过兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施、捐赠产品等方式参与公共文化服务,为社会力量更好地参与文化建设拓宽了渠道。

“比如,在政府支持方面,法律规定国家要采取政府购买服务的方式,而且还要加大力度,通过政府购买服务的方式支持公民和法人包括其他社会组织参与。”于群说,在培育社会主体方面,法律鼓励和支持公民、法人和其他社会组织依法成立公共文化方面的社会组织,推动公共文化服务社会化。鼓励公民、法人和其他社会组织参与文化志愿服务,特别是要求县级以上人民政府要给予必要的指导和支持,还要建立管理评价教育培训和激励保障措施。公共文化设施的管理单位也要主动地、积极地建立文化志愿服务机制。在财税政策方面,明确规定公民、法人和其他社会组织通过公益性社会团体或者县级以上人民政府及其部门,捐赠的财产用于公共文化服务的,依法享受税收优惠。同时,法律还鼓励通过捐赠的方式设立公共文化服务专项基金,专门用于公共文化服务。✘

# 环保税法：确立、完善了税负浮动机制

文 / 本刊记者 刘文学

2016年12月19日至25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议召开。会议对《中华人民共和国环境保护税法(草案)》进行第二次审议，并且通过了该法律。刚刚通过的环境保护税法第二十八条规定：本法自2018年1月1日起施行。

环境保护税确定要来了!

## 由“费”改“税”

在绝大多数专家的眼中，环境保护税法是一部由排污费制度升级而成的“绿法”。新通过的环境保护税法以现行排污费制度为基础，确定了环境保护税的纳税人、课税对象、计税依据、税目税额、征收管理等，建立了一整套基本可行的制度。

近30年来，政府主要以征收排污费的形式来督促企业减少污染物排放。1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》确立了排污费制度，现行环境保护法延续了这一制度。2003年国务院公布的《排污费征收使用管理条例》对排污费征收、使用的管理作了规定。据统计，2003年至2015年，全国累计征收排污费2116.99亿元，缴纳排污费的企事业单位和个体工商户累计500多万户。2015年，征收排污费173亿元，缴费户数28万户。

“排污费制度对于防治环境污染发挥了重要作用，但与税收制度相比，排污费制度存在执法刚性不足、地方支付与部门干预等问题，因此有必要进行环境保护费改税。”时任财政部部长的楼继伟给环境保护税法草案作说明时说。

其实，在社会舆论中由“费”改“税”的呼声也一直很强烈。专家们认为，环保



大兴安岭森林风光。图/视觉中国

税能够从整个国家税制结构改革的高度推动发展绿色经济。行政收费并不足以形成高度关联、彼此呼应的经济手段，但“费”改“税”可以彻底改变这个局面。税收杠杆带动起来的是一系列价格机制的变化，国家税收结构从整体上影响的是整个市场经济体制的运行。

上海财经大学公共经济与管理学院税收系主任朱为群告诉记者，从理论上说，排污费和环保税只是名称不同，但作用机理相同；不过从实际操作看，环保税的征收力度可能会比排污费更大，这将有利于遏制企业污染排放。全国人大代表、福建省环境科学研究院副院长张玉珍对排污费制度的不足深有体会：“排污费在实施过程中，行政干预比较多，存在企业少缴欠缴排污费的现象，而且排污费征收的标准目前还比较低。”她认为，通过“费”改“税”加强对排污企业的约束很有必要，依法征税是税收

的基本特征，征收措施更具有强制性和法律保障。

除了排污费制度本身的缺陷，由“费”改“税”还存在着另一重必然性。

“我们认为中国应该是已经启动了迈向税收法制化的这样一个时代。既然我们现在确立了税收法定这样一个原则，也在立法法里面明确地提出了这样一个原则，那么之后呢，我们就要有更好的法律，然后用更好的执行的方法，去营造这样一个良法善治的环境，使得我们整个税收活动能够在依法治税的轨道上运行。”上海勤理律师事务所合伙人傅永辉认为，由“费”改“税”同时体现了党的十八届三中全会“落实税收法定原则”的要求，表明我国税收法制建设迈出了坚实步伐。

## 多排多付税，少排少付税

最初提出环境保护税这一概念的

是英国经济学家庇古,他认为,政府可以通过征税或者补贴的方案来纠正市场失灵的外部性,这种方案也称为“庇古税”方案。

随着经济的发展,环境问题日益突出,一些国家开始对“庇古税”进行实践与运用。例如,芬兰采取环保税,全国二氧化碳的排放量已从20世纪80年代初的每年60万吨减少到几万吨;美国多年来坚持利用环保税收政策促进生态环境的良性发展,取得了显著成效,其中最明显的例子是,虽然汽车数量不断增加,但二氧化碳的排放量却比20世纪70年代减少了80%,空气质量得到很大的改善。

在解释环境保护税的作用机理时,西安交通大学经济与金融学院王赟杰说:“环境保护税之所以能够减少污染物排放,主要是通过环境保护税调节污染物排放者的行为来实现的。如果排放污染物,就要缴纳环境保护税,排放的污染物越多,承担的税负成本就越重;如果不排放污染物,或者在污染物排放之前采取措施对污染进行治理,就可以少缴纳或者不缴纳环境保护税,甚至可能获得政府的额外补贴,承担的税负成本就较轻。这样‘一奖一罚’,就能够有效地调节纳税人的排污行为,最终减少污染物的排放。”

这实质上就是环境保护部部长陈吉宁所说的“多排多付税,少排少付税”。2016年两会期间,陈吉宁在记者会上表示:“全国人大正在起草环境保护税法,核心的目的不是为了增加税收,是为了更好地建立一个机制,鼓励企业少排污染物,多排多付税,少排少付税。”事实上,这次环境保护税法的立法成就最主要就表现在这一机制的确立和完善上。

环境保护税法第十一条规定,环境保护税应纳税额按照下列方法计算:(一)应税大气污染物的应纳税额为污染当量数乘以具体适用税额;(二)应税水污染物的应纳税额为污染当量数乘以具体适用税额;(三)应税固体废物的应纳税额为固体废物排放量乘以具体适用税

额;(四)应税噪声的应纳税额为超过国家规定标准的分贝数对应的具体适用税额。第十三条规定,纳税人排放应税大气污染物或者水污染物的浓度值低于国家和地方规定的污染物排放标准百分之三十的,减按百分之七十五征收环境保护税。纳税人排放应税大气污染物或者水污染物的浓度值低于国家和地方规定的污染物排放标准百分之五十的,减按百分之五十征收环境保护税……这些条款都灵敏地反映了“多排多付税,少排少付税”的理念,为环境保护税法发挥加快经济发展方式转变和推进生态文明建设的作用奠定了坚实的基础。

### 还应当实施的过程中不断完善

虽然“多排多付税,少排少付税”的理念成了普遍的共识,但环境保护税作为一个新增添的税种,其有关的一些具体制度设计仍然存在着不少的争议。许多专家认为,这些争议背后的问题已经影响到了税收应当遵循的公平原则和效率原则,环境保护税法还应当在实施的过程中根据社会、经济、生态发展的需求不断地进行完善。

比如,在课税对象方面,环境保护税法第三条规定,应税污染物是指大气污染物、水污染物、固体废物和噪声。但许多专家认为法律规定的课税对象范围偏窄。王赟杰说:“环境保护税仅仅对污染排放物征税,没有包括机动车辆税以及污染产品税,这本身只属于发达国家已经开征的环境保护税中的一个税目而已。”“且采用列举法详细列举污染排放物的税目本身就可能产生遗漏,例如污染物中没有将放射性污染、农药污染、森林草原污染归入其中。从长期来看,还应该将污染产品划入环境保护税的征税范围,例如塑料薄膜、一次性用品、含磷洗衣粉、锂电池等,这些污染性产品在使用的过程中都会对生态环境产生不可忽视的污染。而机动车辆等交通工具在使用过程中产生的尾气以及造成的交通拥堵在将来也应该被列入环境保护税的征税范围。”

环境保护税法第六条主要对环境保护税税目、税额及地方税率上浮授权作出明确规定。但许多专家认为,目前的“税负上浮”仍然是静态的,没有与经济发展阶段相挂钩。对于同一个地区,随着经济的演进,显然需要在不同阶段实施不同水平的税率。对此,比较理想的税率原则是,要从维护地区经济竞争力和平衡地区间“实际税负”水平的角度出发,对环境税率进行动态调整。在审议法律草案时,全国人大常委会委员车光铁说:“从法律制定情况看,此次税费改革基本坚持了‘税负平移’的原则,将原来排污费的征收标准作为税率下限,虽然没有增加企业负担,但从目前和未来情况看,这个标准同生态环境污染代价相比已明显失衡,难以满足企业减排激励需要。对此,建议应进一步建立和完善税率动态调整机制,分阶段、分情况、分区域逐步提高税率下限,充分发挥环保税调节作用,切实保障生态建设和环境治理稳步推进。”

还有许多专家在进一步增强环境保护税税率弹性方面有着自己的想法。全国人大常委会委员蔡昉说:“第十三条现在说纳税人排放的浓度如果低于国家和地方规定的污染标准30%,就给打25%的折,缴75%的税。我们设想,计量是可以准确进行的,因为这里已经讲到30%、75%、50%这些精准百分比。如果准确计量的话,为什么不干脆规定低于国家和地方标准百分之多少就相应得到百分之多少的税收优惠,10%就得到10%的优惠,20%就得到20%的优惠,70%也可以得到70%的优惠,这样就完全对应了。原因是企业如果想减少排放或者低于国家和地方的标准是要付出成本的。企业是理性的,如果几种不同的排放标准对应的是一个不变的激励,在正常的情况下,企业一定会选择仅仅低于排放标准30%,不要低于排放标准40%,也不要到49%,除非他能达到50%。所以,可能现在规定的激励效果反而导致了一部分企业就选择在30%那个水平了,在能够达到50%之前就不再努力。”

# 地方立法这两年： 设区的市行使地方立法权全面推进

文 / 郭佳法

“98%的设区的市被确定可以开始制定地方性法规,270件地方性法规已经出台。”

这是2016年12月全国人大常委会法工委统计的数字。看似简单的数据,却不同寻常。它显示着党的十八届三中全会提出的重大改革举措的落实情况,标志着立法法修改近两年来推进赋予设区的市行使地方立法权工作已经取得实质性进展。

## 设区的市地方性法规数量快速增长

立法法修改之前,除省级之外,地方立法权仅为省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市所享有。这些市被称为“49个较大的市”。一些市梦寐以求,甚至申请二十多年,希望成为“较大的市”,以获得地方立法权。

党的十八届三中全会提出,逐步增加有地方立法权的较大的市的数量。党的十八届四中全会决定提出,明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权。2015年3月,十二届全国人大三次会议修改立法法,赋予所有设区的市地方立法权。

2015年9月25日,《三亚市白鹭公园保护管理规定》经海南省人大常委会批准,成为立法法修改后新赋权的设区的市第一个出台的地方性法规。《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜区保护条例》《宿州市城镇绿化条例》《温州市市容和环境卫生管理条例》……紧随其后,相继获批准。2016年12月29日,随着吉

林省十二届人大常委会第三十二次会议批准《白城市市容和环境卫生管理条例》,这一年全国新赋予地方立法权的设区的市立法工作宣告收官。

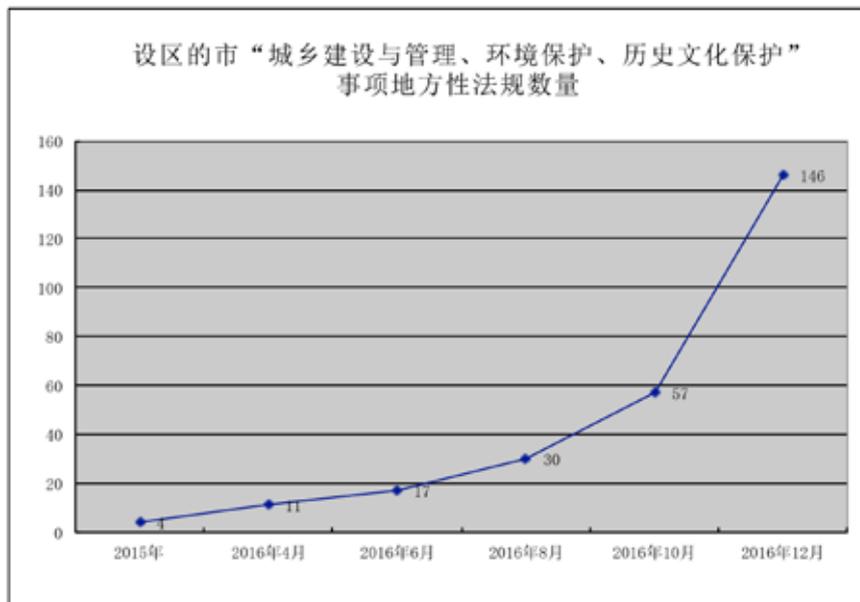
据统计,从2015年3月立法法修改至2016年12月底,可以开始行使地方立法权的268个设区的市、自治州和不设区的地级市中,已有174个市州经审议通过并经批准地方性法规270件,其中,立法条例124件,其他方面的地方性法规146件。65%的市州已经有了自己的法规,在146件“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”事项的法规中,江苏、浙江、安徽、山东、湖北、广东等中东部6省在前领跑,共批准89件(每省批准超过10件),占到了61%。有的市已出台了多部法规,镇江、盐城、泰州、济宁等已各有4部法规入账。不仅发达地区积极推

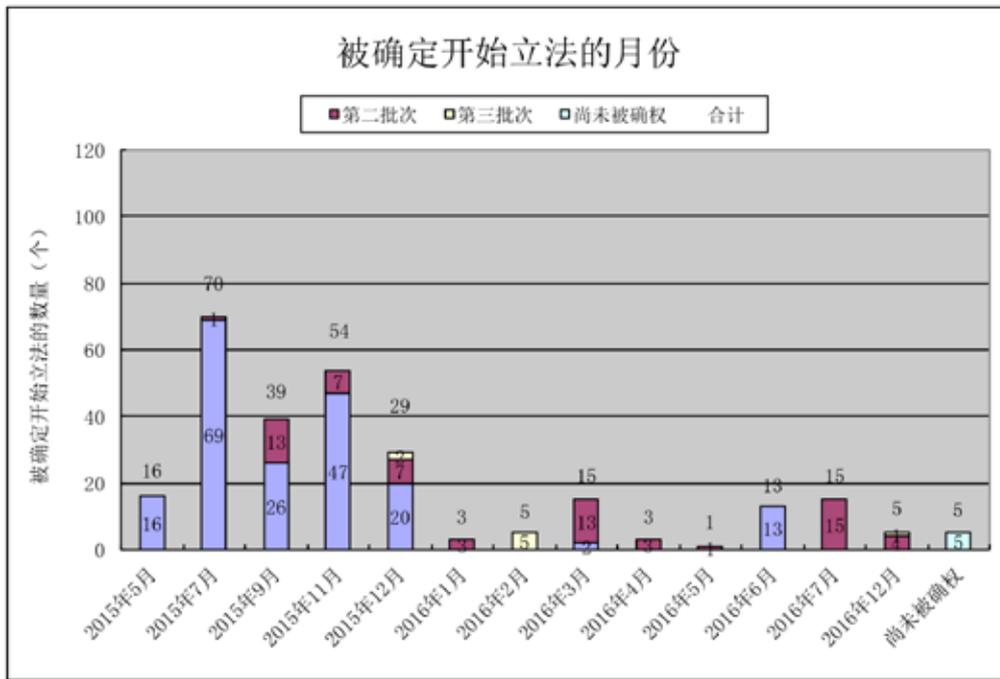
进地方立法工作,位于西部的一些市州也先后出台了首部法规,例如新疆的《博尔塔拉蒙古自治州立法程序规定》、西藏的《日喀则市市容和环境卫生条例》、甘肃的《武威市人民代表大会及其常务委员会立法程序规则》等,贵州省黔南布依族苗族自治州更是已先后出台了《黔南布依族苗族自治州500米口径球面射电望远镜电磁波宁静区环境运行保护条例》等3部地方性法规。总体而言,设区的市立法正在有序进行、全面推进。

## 省级确权+省级审批, 确保立法权行使不任性

地方立法权下放了,面对从未拥有过的新权力,各地能否接得住?

事实上,下放扩大地方立法权,既是机遇也是挑战。一种最直接的担忧就是,





这会不会导致一些地方一哄而起、一哄而上,出现“大跃进”的局面?如何用好手中的立法权,制定出高质量、符合当地实际的地方法规?地方立法如何守住维护法制统一的底线,确保“有权不任性”?

对此,修改后的立法法规定,各省、自治区的人大常委会根据所辖的设区的市的人口数量、地域面积和经济社会的发展情况,以及立法需求和立法能力,确定设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间。

2015年5月21日,安徽省人大常委会率先作出批准决定,确定第一批6个设区的市可以开始制定地方性法规;至2016年12月,新疆确定伊犁哈萨克自治州,黑龙江确定双鸭山、七台河、鹤岗、绥化市可以行使地方立法权。至此,全国新赋予地方立法权的273个设区的市、自治州、不设区的地级市中,已经批准确定可以开始制定地方性法规时间的268个,占98%。地方多年的期盼,终于落地了。

依法赋予设区的市立法权,是党中央作出的重大决策,是我国立法体制的新发展,也是修改后的立法法实施的一个重点和难点。落实这项工作,任务重、

标准高。全国人大常委会将推进工作作为常委会的重点工作,对地方予以有力指导,按照中央要求进行督察。张德江委员长在2015年9月第二十一次全国地方立法研讨会的讲话中指出,“要落实好立法法的规定,扎实推进赋予设区的市地方立法权工作,明确步骤和时间,做好各项准备工作,标准不能降低,底线不能突破,坚持成熟一个、确定一个,确保立法质量。”为此,各地认真谋划、整体联动、细化标准、严格评估、扎实推进。两年中,有16个省、自治区采取分批批准的方式,有11个省、自治区采取一次性全部批准的方式,268个地方得以确权开展立法。在党中央的领导下,赋予设区的市立法权工作既积极又稳妥,进展顺利。

除省级人大常委会积极稳妥确权之外,按照立法法的规定,设区的市的地方性法规须报省、自治区的人大常委会批准后施行,省、自治区的人大常委会应当对其合法性进行审查,同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的,应当在四个月内予以批准。这也就意味着,对各设区的市审议通过的地方性法规,省、自治区的人大常委会还

要严把审批关。设区的市的法规数量在增加,也给省级人大常委会批准法规工作带来了不小的压力。立法法修改一年时,经省级人大常委会批准的新赋权的设区的市的法规仅有6部。而到2016年12月,批准的法规已增加到270件。有的省人大常委会在一次会议上批准法规的数量可谓是“批量批准”,山东省一次性批准13件法规,湖北省一次性批准12件法规,广东省一次性批准11件法规。

此外,为进一步规范设区的市地方立法工作,许多地方坚持地方立法程序先行。一些设区的市、自治州

在申报行使立法权时,就已同步着手起草地方立法条例,一年来全国新赋权的设区的市、自治州共制定地方立法条例124件。湖北省人大常委会“手把手”指导各市州立法,研究起草了立法条例统一模板,各市州结合本地实际再制定立法条例,最终,12个市州的地方立法条例在省人大常委会会议上一次全部得以批准。对于规范地方立法工作,提高立法质量起到了重要作用。

### 不照搬照抄,突出地方特色

地方特色是地方立法的生命力。张德江委员长指出,设区的市要在本地特色上下功夫,在有效管用上做文章,一定要确保立法质量。在2016年9月召开的第二十二次全国地方立法研讨会上,全国人大常委会副秘书长李建国再次强调,地方立法一定要在中国特色社会主义法治体系的框架内,按照“不抵触、有特色、可操作”的要求,从本地的实际出发,在增强地方特色上下功夫。有特色是地方立法始终保持活力的重要体现,也是衡量地方立法质量的一条重要标准。

设区的市的立法数量在快速增长,

立法质量如何?立法法规定,设区的市可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等方面的事项制定地方性法规。纵观新赋予地方立法权的设区的市在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护方面事项已制定的146件法规,其中有20多个设区的市制定了市容和环境卫生管理条例,10多个设区的市制定了饮用水水源保护条例,凸显了各地在城市市容和环境卫生、水源保护等方面的迫切立法需求。面对全面深化改革的新实践、经济社会发展的新任务、民主法治建设的新进程和人民群众的新期待,许多设区的市、自治州着重针对本地地方特有的问题开展立法,不贪大求全,有几条就规定几条,不重复照搬上位法,取得了很好的实效。

如何使设区的市在刚开始立法时起好步、开好头?广东对设区的市立法强调,要突出特色,做到“人无我有,人有我优”;守住底线,做到“为我所用,用足用好”;遵循规范,做到“简明精练、严谨规范”。以此为要求,广东省各设区的市人大常委会先后制定了《茂名市高州水库水质保护条例》《佛山市历史文化街区和历史建筑保护条例》《河源市恐龙地质遗迹保护条例》《佛山市机动车和非道路移动机械排气污染防治条例》等一大批具有鲜明地方特色的法规。

江苏省各设区的市在制定地方性法规时,坚持不照搬照抄上位法条文,努力解决实际需要问题,在细化、深化、补充、延伸上下功夫,同时加大地方事务的自主性立法力度,制定了一批具有地方特色的法规。镇江香醋是镇江独具魅力的知名品牌,2016年6月镇江市人大常委会通过了《镇江香醋保护条例》,对香醋生产规范、经营活动要求、知识产权保护、产业扶持与发展都作了规定,用地方立法保障和弘扬香醋文化。《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜区保护条例》同时涉及环境保护、历史文化保护及城乡管理三方面内容,具有较强的针对性、可操作性和地方特色。城市管理和环

境保护中,单纯依靠现有城乡规划法、环境保护法、森林法、风景名胜区条例等法律法规以及地方规范性文件 and 景区自行制定的管理制度,已难以照顾到景区文物和文化设施保护的方方面面,保护条例更具有针对性和可操作性的立法支撑,解决了“看得见管不着”的执法难题。

关圣文化建筑群,是山西运城市独有的中华优秀传统文化的重要载体。而《运城市关圣文化建筑群保护条例》就是为了保护这一独有的传统文化载体而制定的。2016年5月,全国人大常委会法工委赴运城调研,普遍反映,这部法规规定的保护范围清晰,保护措施规范,可操作性强。

这些地方性法规一方面在不同程度上填补了国家和省的立法空白,为国家和省级层面立法发挥了积极探路和试验作用;另一方面有力地保障和支持了设区的市经济、社会发展需要,成为地方社会发展的重要动力。

### 统筹立法能力建设,任重而道远

“为政之道,莫先于用人。”立法是政治性、专业性、理论性、实践性都很强的一项复杂工作,需要专业机构和高素质

的立法专业人才作保障。

在第二十一次全国地方立法研讨会上,张德江委员长专门就加强立法工作队伍建设作了深刻阐述,强调指出,“立足立法工作实际需要加强队伍能力建设,谋划长远积极壮大立法工作队伍。”还特别指出,“各级党委要高度重视立法机构和人员建设,认真研究采取有效措施,着力解决立法工作力量不足的问题。”

随着立法权的下放,立法人才短缺成为不少地方所面临的普遍难题。除原来49个享有地方立法权的较大的市外,239个设区的市和4个地级市人大过去大多没有法制委、常委会法工委,有的设有法制委、法工委也主要是从事内务司法工作,而从来没有地方立法经验;全国30个自治州本身就享有自治条例和单行条例的制定权,大多原已设有法制委或法工委,但人员普遍偏少,有的法工委只有1-2人。对于省、自治区人大来讲,所有设区的市行使立法权后,各省、自治区人大法制委、常委会法工委的工作量将明显加大,无论是法规批准、备案审查,还是工作指导、人员培训,都将面临过去从未有过的压力。如何统筹立法能力建



海南省三亚市白鹭公园是三亚市中心城区实行开放性管理的城市公园之一,地理位置突出,湿地面积大,红树林资源丰富,不仅是白鹭的重要栖息地,也是市民游客休闲、健身和娱乐的主要场所。2015年12月起实施的《三亚市白鹭公园保护管理规定》,作为三亚市的首部地方性法规,展现了三亚市在生态保护方面的力度。图为2016年5月4日的白鹭公园。图/视觉中国

设,以适应立法工作的新形势、新任务?

全国人大常委会法工委对立法法修改后各地立法机构的情况进行了一次摸底。据不完全统计,已有95%的新赋予地方立法权的设区的市、自治州、不设区的地级市依法设立了人民代表大会法制委员会,全部的法制委员会组成人员中,具有法律工作经历的占55%;89%的新赋予地方立法权的设区的市、自治州、不设区的地级市设立了人大常委会法制工作委员会,并设立了内设机构,通过内部调剂或招录、选调等方式,配备了工作人员,其中具有法律工作经历的占64%。一些省、自治区也进一步加强省一级人大常委会立法能力建设,经批准增加了法工委的内设机构和人员编制,具有法律工作经历的占到了65%。当然,各地立法机构人员落实还存在着较大差异,立法队伍建设将是一个长久的任务。

为加强立法队伍能力建设,全国人大常委会两年来举办了六期立法法培训班,对所有设区的市、自治州新从事立法工作的约2000多名人员进行了系统培训,基本实现了全覆盖。全国人大常委会法工委深入调研,提出抓好“五个统筹建设”的工作思路,推广典型经验、研究实施中的问题,在工作中推进完善设区的市行使地方立法权工作。省级人大常委会高度重视,与设区的市保持密切沟通,有的省人大法制委、常委会法工委对设区的市立法特别是在第一部立法时派人对草案逐条研究,帮助修改完善;并通过跟班学习、上挂锻炼、参加培训等多种做法,为地方立法工作人员积累立法经验、提高立法实务能力,起到了很好的指导作用。在省委、市委领导下,在省级人大常委会的指导下,各设区的市、自治州积极努力,立法能力建设同步在加强。有的省坚持标准不降低,“倒逼”各市州落实机构人员,将其作为申报行使立法权的必备条件,从而争取了工作的主动权;有的对本市法律人才储备情况全面摸底,配足配强立法工作力量,确保地方立法权能接得住、用得好。✘

## 资料

(一)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国在2016年9月8日第二十二次全国地方立法研讨会上谈增强地方立法特色问题时讲道:

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

(二)全国人大常委会法制工作委员会主任李适时在2016年9月9日第二十二次全国地方立法研讨会上谈关于准确把握设区的市立法权限问题时讲道:

立法法对设区的市立法规定了三条应遵循的原则要求:第一,立法要根据本市的具体情况和实际需要。大家不要小看这条要求,这不是虚的,而是实实在在的要求。这实际上是要求地方立法要始终立足本地实际,遵循发展规律,不要搞攀比,不要相互照抄照搬。第二,不得与上位法相抵触。第三,立法权限的范围是“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”三个方面。……去年底以来,中央和国务院相继出台了《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》和《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》,对城市管理的范围作了明确界定。文件明确,城市管理的主要职责是市政管理、环境管理、交通管理、应急管理和城市规划实施管理等,具体实施范围包括:市政公用设施运行管理、市容环境卫生管理、园林绿化管理等方面的全部工作;市、县政府依法确定的,与城市管理密切相关、需要纳入统一管理的公共空间秩序管理、违法建设治理、环境保护管理、交通管理、应急管理等方面的部分工作。根据文件精神,出于城市管理需要而延伸的吸引社会力量和社会资本参与城市管理,建立健全市、区(县)、街道(乡镇)、社区管理网络,推动发挥社区作用,动员公众参与,提高市民文明意识等相关举措,也属于城市管理范畴,涉及的这些领域都是立法法规定的设区的市可以制定地方性法规的范畴。不久前,国务院又出台了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,意见明确划分了中央财政事权、地方财政事权和中央与地方共同财政事权,对不同的事权范围规定了不同的责任承担。我们要在吃透上述文件精神基础上,严格遵循立法法的规定,坚持在立法权限范围内确定什么法能立、什么法不能立,科学确定立法项目,而不能定指标、画框框。✘

# 审计整改，成色几何？

文 / 本刊记者 李小健



2016年12月23日上午，十二届全国人大常委会第二十五次会议举行第三次全体会议。受国务院委托，审计署审计长刘家义作关于2015年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。摄影 / 中新社记者 盛佳鹏

2016年12月23日上午，十二届全国人大常委会第二十五次会议听取了国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告（以下简称审计整改报告）。

多年来，审计工作一直面临“屡审屡犯”“审而不改”的尴尬问题。全国人大常委会对审计查出问题的整改情况进行跟踪监督、持续监督，将有助于改变这一尴尬局面，并推进审计整改工作 and 人大监督工作取得更大实效。

## 总理专题部署整改工作，狠抓落实

2016年6月30日，十二届全国人大常委会第二十一次会议审议了《国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，要求高度重视审计查出问题的整改工作，严肃对违法

违规问题进行追责和问责，着力加强制度建设，于2016年年底向全国人大常委会报告整改情况。

2016年7月7日，李克强总理主持召开国务院常务会议专题研究部署整改工作，要求以整改审计查出的问题倒逼改革，针对一些年年审、年年存在的“顽疾”，抓住体制机制深化改革，从根子上解决问题；对以各种方式骗取财政资金、违反财政收支规定等行为严肃追责问责，铲除滋生腐败的土壤；强化对整改工作的督促检查，有关地方、部门和单位要对照审计查出问题，倒排时间表，按要求逐项、逐条整改，整改结果要于当年10月底前报国务院，并在向全国人大常委会报告后向社会公开。

随后，国务院办公厅将审计查出问题整改情况纳入督查督办事项。有关地

方、部门和单位认真落实全国人大常委会和国务院要求，狠抓整改工作。

国家审计署审计长刘家义在十二届全国人大常委会第二十五次会议上作审计整改报告时详细介绍，在落实整改主体责任方面，被审计的有关地方、部门和单位认真组织开展整改，及时制定整改方案和整改台账，实行定期检查和通报制度。有的召开党委（党组）会议或常务会议等专题部署整改；有的成立机构专门负责组织整改；有的将整改与“两学一做”学习教育结合，作为落实全面从严治党主体责任的重要抓手；有的将整改纳入绩效考核和内部巡视等工作，确保整改到位。在强化整改督促检查方面，有关地方将整改纳入政府督查督办事项，有关主管部门也加强了对相关领域问题整改的督促检查。

按照国务院要求,审计署向被审计单位下达专门整改通知,将审计工作报告反映的问题逐条分解,逐项明确整改单位、整改要求和完成时限,并将检查审计发现问题的整改落实情况纳入后续审计内容,持续跟踪督促。在着力强化整改追责问责方面,有关地方、部门和单位在整改工作推进中,建立健全通报批评和追责问责机制,并不断强化审计结果运用,将审计结果和整改情况作为对相关单位及领导干部考核、奖惩的重要依据。对审计移送的违纪违法问题,有关部门及时组织查处,依纪依法追究有关人员责任。在着力健全整改长效机制方面,有关地方、部门和单位在及时纠正违纪违法问题的时候,注重举一反三,通过规范管理、堵塞漏洞、完善制度等方式,不断提高预算和管理水平,力求从根本上遏制同类问题再发生。同时,认真研究审计反映的典型性、普遍性、倾向性问题和提出的审计建议,积极创新体制机制,完善了有关制度和风险防范措施。

### 整改问题资金1605亿元,处理处分3229人次,制定完善制度2116项

刘家义在审计整改报告中介绍,各部门各单位主要从四大方面促进审计查出问题整改落实。

具体而言,一是聚焦规范财政管理,着力提升财政资金绩效。在中央决算草案编报方面,财政部研究改进了决算草案编制管理,一些问题在决算草案报请全国人大常委会审议前已整改完成。如对未报告预算级次变化情况、部分收入列报不够全面的问题,财政部已在决算草案中对主要科目的预算级次调整、按规定向部分企业退税等情况作了说明和披露。在中央部门预算执行方面,截至2016年10月底,有关部门整改违反财经制度规定问题金额共计76.4亿元,整改率为98.6%,制定完善财务预算、经费管理、内部监督等方面制度64项。如对未及时办理竣工决算、政府采购不规范等问题,通过归还原资金渠道、加快竣工决

算等方式整改59.47亿元,完善制度27项。在财政资金绩效方面,有关部门单位通过整改,加快了预算执行进度,提高了预算管理和财政资金使用绩效。如财政部督促有关部门和地方加强预算执行的监督检查,已将2015年年底结转结余的26.95亿元全部安排使用;海关总署通过推动“财关库银”横向联网工程建设运行,进一步加强了海关、银行和国库间的信息沟通,据海关总署统计,2016年8月银行滞压税款额较前7个月月均水平下降超过80%。

二是聚焦体制机制问题,促进加快形成适应深化改革要求的制度体系。在中央财政管理方面,主要涉及预算安排统筹协调和转移支付制度改革情况,如针对预算安排与项目安排衔接不够、多本预算间支出划分不够清晰、交叉安排项目支出等问题,财政部积极推进中央本级项目库建设,督促主管部门及早确定项目名单,完善相关资金管理办法,加强项目预算绩效管理,对在规定期限未确定具体项目的资金予以收回,并将明确将对年底仍未使用的资金予以收回;发展改革委在中央经济工作会议确定年度投资规模后,加快中央预算内投资计划下达,加大相关方面资金的统筹力度,并强化了事中和事后监管。再如,对专项转移支付管理薄弱的问题,财政部进一步优化支出结构、规范资金分配管理;发展改革委对确需安排资金但分布范围广、单项资金少的项目,以及涉及补助县级的项目,原则上均采取“切块”或“打捆”方式下达,交由地方具体安排,并会同相关部门加强事中和事后监管。在政策措施落实方面,如财政部在教育、农业、科技等重点事项预算支出实际安排中,对挂钩要求作了适当调整,防止资金运用低效、沉淀,正在组织研究修订与此相关的制度规定。再如对重大项目审批管理改革中存在的问题,有关部门认真落实国务院要求,将高速公路审批前置要件减至7项,其中5项改为开工前并联审批,具备条件的推行报建手续“先建后验”,

取消9项指定由地方实施的审批事项。

三是聚焦民生资金及项目绩效,积极推进惠民政策落实。如通过收回后重新安排、加快项目实施、完善手续、加快下拨、调整计划等方式盘活闲置资金333.29亿元,其中扶贫资金7.88亿元、保障性安居工程资金325.41亿元。再如,通过整改,盘活水污染防治资金92.9亿元,追缴入库矿业权相关资金10.68亿元,归还原资金渠道6.29亿元。

四是聚焦重点领域和关键环节,及时化解经济运行中的风险隐患。在财政领域,如对违规或变相举债问题,财政部组织开展专项核查、整改,督促严格落实地方政府债务限额管理要求,并进一步明确明确了地方政府不得担保承诺的相关要求。在金融领域,如相关金融机构采取冻结授信额度、诉讼清收、加强监控等措施整改违规经营问题资金457.42亿元,通过拍卖、封存、退赔等方式分类整改违反中央八项规定精神的问题,修订完善制度190项,处理485人次。在国有资产领域,如对企业经营成果不实和造成国有资产重大损失、违反中央八项规定精神和廉洁从业规定的问题,基本得到整改,追缴违法所得、违规发放的津补贴、公款消费支出以及挽回或避免损失共计50.9亿元,处理763人次。

那么,这次审计查处问题整改的总体成效如何?刘家义在审计整改报告中介绍,截至2016年10月底,整改问题金额共计1605亿元,整改率为84.5%,处理处分3229人次;通过整改,促进增收节支和挽回损失等共计976亿元,制定完善制度2116项,有力地促进了国家重大政策措施贯彻落实,推动了依法行政和反腐倡廉建设,推进了深化改革和规范管理。

### 整改成效突出,获积极评价

2016年12月23日下午,全国人大常委会组成人员分组审议了审计整改报告,大家普遍认为整改成效突出,值得肯定。

审议中,陈竺副委员长表示,这个报



图 / 视觉中国

告在整改问题、金额、整改率、处分人次和挽回损失等方面的数字和事实都非常翔实,可以看出整改成效较为明显。同时,整改工作既能面对当前预算执行和审计中发现的突出问题,及时采取措施,又能立足长远,针对典型性、普遍性和倾向性的问题,注意通过创新体制机制来完善制度,防范风险,应该给予充分肯定。

王乃坤委员说,审计整改报告聚焦了审计工作报告所反映的规范财务管理、体制机制、民生资金及项目绩效、重点领域和关键环节等方面的问题,采取了有针对性的整改措施,推进各项改革逐步深化。比如对审计报告中提出的三个衔接不够的问题,即预算安排和项目安排衔接不够、预算安排和专项规划衔接不够、预算安排与制度规定衔接不够,国务院有关部门都有比较具体的整改措施,并开始进行整改的落实,体现了以整改问题倒逼改革的成效。

莫文秀委员说,国务院高度重视审计查出问题的整改工作,李克强总理专门主持召开会议,专题研究部署整改工作,并通过采取着力落实整改主体责任、着力强化整改督促检查、着力强化整改追责问责和着力健全整改长效机制一系列重大举措,对审计查出的大部分问题进行了纠正,对有关责任人员依纪依法进行了处分,对体制机制问题进一步完

善了相关制度规范,对一些情况相对复杂、整改难度较大的问题也落实了整改责任和进度安排,实践证明,整改成效非常明显。“这也进一步证明了全国人大常委会步步深入、一督到底的方式方法的科学性,极大地增强了监督实效。”

### 继续跟踪,再接再厉

尽管审计查出问题整改工作取得了相当不错的成效,但有些问题尚未得到全面纠正。如何继续推动整改工作,引起了全国人大常委会组成人员的高度关切。

对于继续做好审计查出问题整改落实工作,陈竺副委员长强调,一方面,要增强危机意识。目前国内经济压力较大,财政增收难度加大,同时包括教育、卫生、住房、农林水等在内的社会民生领域刚性支出又逐年增加,要在思想和行动上做好“过紧日子”的准备。在此情况下,必须通过大力推动改革进一步改进、完善中央预算的使用绩效管理的方式,对预算资金的使用加强监督考核。另一方面,还要强化风险意识。2016年年底举行的中央经济工作会议非常强调防范风险,建议对地方债的实际情况进一步摸底,加强监管,“中央虽然实行不救助的原则,但是要地方及时给予督促、检查和指导,严防局部风险上升为系统风险。”

王乃坤委员建议,对还没有整改的

问题要继续督促整改,特别是要进一步深化预算管理制度改革,如中央级事业单位基本支出预算保障不到位的问题长期不能解决,导致基本支出挤占项目支出、人员经费挤占公用经费问题普遍发生,应该从推进事业单位改革的角度,尽快研究和解决。她还建议重点解决“屡审屡犯”的问题,“有的问题确实像审计报告说明的,还不具备整改的条件,但是有些不属于这种情况,而是有些单位、部门从思想上就没有引起重视,没有果断采取有效的措施,建议对‘屡审屡犯’的部门和单位进行重点监督,建立问责机制,强化问责。组织部门在提拔干部的时候,是不是也把这项工作作为考察的条件,这样也许会引来有关部门的重视。”

“对于审计整改工作,不仅应立足解决眼前存在的具体问题,更应着眼长远发展,健全完善长效工作机制。”车光铁委员建议,要进一步健全审计整改工作长效机制,采取有效措施,切实加强审计整改跟踪检查和考核工作,针对审计中发现的普遍性、全局性问题,在有效整改的基础上,研究制定治本和防范措施,全面实现用制度管权、管事、管人,从源头上、机制上杜绝问题再次发生。同时,审计部门应及时总结经验,做好对审计整改有关工作制度执行效果评估工作,从制度设计和执行落实两个层面,不断强化制度和机制完善工作,有效推动整改责任落实和责任追究,更好地发挥审计整改规范和约束作用。

此外,车光铁委员还建议进一步加强绩效审计工作。他指出,目前,新修改的预算法已对财政资金绩效管理提出了明确要求,这就意味着审计监督不仅要关注财政资金使用的合理性和规范性,还要客观评估资金和项目的效率性和效果性。对此,建议进一步建立完善绩效评价制度,不断创新绩效审计方式方法,把问效、问绩、问责贯穿于审计工作始终,有效保障财政资金使用效益,全面提高审计监督的深度和广度。✘

**编者按：**2016年12月22日，十二届全国人大常委会第二十五次会议分组审议了水污染防治法修正案草案。全国人大常委会组成人员表示，我国水污染形势严峻，对法律进行修改十分必要。对此，委员们就进一步强化地方政府责任，明确企业主体责任，完善总量控制与排污许可、地下水污染防治与水生态保护、区域流域水污染联合防治等制度提出了宝贵的意见和建议。本刊将部分委员的精彩发言予以摘发，以飨读者。

## 建议国家实行污水集中处理排放制度

文 / 丛斌

水污染防治法修改后的第22条规定“国家实行排污许可制度”，建议借这次修法的机会把这个制度取消了。发展到今天，我们对环境的治理付出了这么大的代价，现在还保留着排污许可制度，与生态文明建设的要求不相符。建议将第22条改为“国家实行污水集中处理排放制度”，本法相应的条款都要按照这个制度来修改，这个口子不能再开了。不能再直接或间接向水体排放工业废水等污水，法律不能再授权可以向水体排放污水。虽然在排污许可证中有要求，但在实际操作中很难管住。所以，我认为一定要取消排污许可制度。不管企业大小，所有的工业废水都必须经过污水处理后才能排放。如果国家实行统一制度，即使成本多一些，也是值得的。这里如果还留着这个口子，我们做了再大的努力，也还是阻止不了向水体里排污。农业规模化养殖产生的污水也要经集中处理才能排放。对水体污染主要是工业废水造成的，因此，建议取消“排污许可制度”，实行“污水集中处理排放制度”。✘

## 制定更为合理有效的罚款机制 加大对违法行为的处罚力度

文 / 王明雯

关于处罚力度的问题，我想谈一下意见。目前采用的是统一的处罚标准，对大型企业和个体工商户、小微企业是同一个罚款标准，可能对小微企业来讲打击力度过大，但这些数额对大型企业来讲打击力度又不够，建议细化一下，针对不同的情况制定一个更为合理有效的罚款机制。另外，我认为法律中罚则部分的罚款幅度太大了，比如，原来第71条是5万到50万，修正案第78条是2万到20万，第79条是10万到100万，第81条、第85条是1万到10万、5万到50万，第87条是2万到20万……为什么是这种很对称的1万到10万，2万到20万，5万到50万，还有10万到100万？如果罚款的幅度太大，可能导致执法过程中自由裁量权过大，执法结果的公平性

就难以保证。建议在修改过程中对罚则部分再进行细化和研究。

此外，我建议修正案草案第78条第1款“责令限期改正”后面增加一句话：“对其排放的污染物处置成本，在依法进行评估后，由环境保护主管部门予以征收。”目的是增加其违法成本，解决污染行为带来的损害难以确认或者评估的问题。对于不能消除的环境污染问题也可以有类似规定。因为污染物处置是有成本的，这种成本应该由违法企业来承担，这样更为合理，也能够让违法企业吸取教训。✘

## 进一步强化生态补偿机制 明确执法主体法律责任

文 / 郑功成

水污染防治法的修正案草案对现行法律作了较大的修正，規制严格了，可操作性与执行力也得到了增强，我赞成，提几条建议。第一，完全赞成这次修法强化地方政府的责任，但还要进一步强化致污者的责任，进一步强化生态补偿机制，进一步强化对法律实施主体的责任追究。第二，建议增加一条基本原则的规定，即谁污染谁负责、谁致损谁赔偿，只要这个原则理顺了、贯彻了，就能有效地对水污染、大气污染进行防治。现在议案里尽管禁止的很多，但法律实施中赔偿到位的却很少，造成了一亿损失结果罚了一千万，这样有什么威慑力呢？如果没有更严格的惩罚，必不会达到法律追求的水污染防治目标，包括将排污费、环境保护税真正用于防治污染、保护生态环境等。轻微的惩罚实际上是在默许和纵容污染。第三，第17条增加了“建立重要江河、湖泊的流域水环境保护联动协调机制”，这是一个进步，但联动协调机制最终还是要有的生态补偿机制来支撑才会有效。如上游对下游造成污染，没有上游对下游的生态补偿、没有对上游致污的惩罚机制，那一定是以邻为壑的，所以联动协调机制还必须以生态补偿机制、赔偿机制甚至是惩罚性的赔偿机制为基础，这样才能够使协调机制有抓手，否则效果不会太理想。因此，建议在第17条中增加“生态补偿机制”这样的内容。第四，在法律责任中应当增加执法主体的法律责任。环保部门作为执法主管部门，对法律实施负有重大责任。如果

对主管部门不明确法律责任并依法追责,实际上会导致执法不力,也会有损它的权威,所以建议在法律责任这一章中明确规定环保部门的法律责任,对它的不作为、乱作为,甚至和污染者勾结要承担什么样的法律后果加以规定,只有这样才能让环保部门更加尽职尽责。✘

## 加强流域治理 推进中水入户

文 / 方新

解决水污染问题从长远看靠科技,但是近期来讲,关键在制度。如果没有一个好的制度设计,没有一个有效的管理,治污速度赶不上排污速度。所以,修改水污染防治法十分必要。提几个具体的建议:第一,要加强流域治理。河流本来是一个系统,但现在承担的功能太多了,包括生产用水、生活用水、生态用水。生产用水又分发电、航运、灌溉等,且分属不同部门管,条块分割。是否要有一个优先顺序,比如生活用水、环境保护在这些水的功能中有一个优先的位置。另外,江河本身有自净的能力,保持一定的流量、流速,能够加强水的自净能力。总之,一定要加强流域的管理,加强统筹协调,建议确定优先保证的顺序。修改后的草案中第18条提到了,但是怎样落实看不到。第二,在法律里增加一条关于支持科学研究、鼓励技术推广的内容,以提高水污染治理工作中的科技含量。第三,水污染治理能不能和水的循环利用结合起来。现在水短缺,城镇用水量大增,盖了这么多楼房,大量的水用来冲厕所。中水达不到饮用水的标准,但是作为冲厕所的水,作为城市的绿化用水,是完全可以的。现在许多新建小区,有中水系统,但用的是自来水,原因是中水现在一吨是1块钱,不够相关企业的成本,如果把中水涨1块钱,相关企业成本就能回收,就会提高推广中水的积极性,对老百姓而言也没增加多少负担,实质上这就是个管理问题。建议通盘考虑,把中水充分用起来,这对推进水污染治理是有好处的。✘

## 向水体排污应以禁止为原则

文 / 闫小培

水环境是我们人类赖以生存的资源,水生态的好坏直接关系到人类生产生活的质量和自然环境本底状况。对水污染防治法进行修改不但十分必要,而且十分迫切。下面,我提几点建议。第一,修改稿第19条第1款“新建、改建、扩建直接或者间接向水体排放污染物的建设项目和其他水上设施,应当依法进行环境影响评价”,建议修改为“严禁直接、间接向水体排放未经环保处理的污染物,现有新建、改建、扩建的建设项目应确保排放的污染物经过妥善环保处理,不得超过国家规定的最高排放标准”。第2款的内容建议删除,这主要是考虑到向水体排污

应该以禁止为原则,许可为例外,而不应该仅仅以环评作标准。最重要的是在禁止的前提下,制定明确、透明的国家标准,而且也要实行定期许可制度。第二,建议将修改稿第22条第1款“国家实行排污许可制度”修改为“国家实行排污的总量控制和按照排污标准分级许可制度”。在这一条的第4款前面增加一句话:“排放单位超出许可证排放标准的,许可证即自动失效。”这么改的考虑是,排污难以解决的原因之一就是缺乏可执行、可操作的统一标准,以及长期持续与有效的监管。首先,应明确地域、地区性总的排放标准,实行宏观的量化控制。其次,要根据排放物的性质、排放指标、排放量实行微观控制,并辅之以有效的监督,确保不使许可成为违法排放的保护伞。第三,修改稿第30条主要是关于风险管理的条款,实行风险管理是一种很好的防治措施,也是发达国家比较普遍的做法,即在污染发生前就实行了管控。但问题是我们的条款当中把风险管理完全交由企事业单位和其他生产经营者自行开展,如何保证这些单位能够做到自行监测、自行评估、自行排查,并且自行采取措施防范环境污染,在现阶段恐怕很难做到。所以,应该有有效的措施予以监督,并定期检查或者抽查。✘

## 加大对城镇污水处理力度 严格控制向农田排放废水、污水

文 / 李世明

修改水污染防治法是社会的期盼,很重要也很紧迫。大家知道,水、土壤的污染和大气污染一样,形势还很严峻,多年积累的问题还没有得到很好的解决。现审议的水污染防治法修正案草案,我认为有些方面防治的力度不是很大,还不具体,处罚偏轻,措施还不到位。提两点建议:第一,加大对城镇污水的处理力度。我国的城镇人口占总人口比例已经达到55.88%,必然产生大量的污水和垃圾。城镇楼房和道路修了不少,但是污水和垃圾的处理设施少,乱排、乱丢问题没有得到有效的制止,污染了地下水和土壤。一个城镇对垃圾和污水的处理反映了地方政府服务和管理的能与水平。建议城镇建设在统一规划地面和地下设施的同时,与之配套的垃圾、污水处理设施也应该一并规划。第二,要严格控制向农田排放废水、污水。农田污染很难修复,农田污染必然造成农产品的污染。修正案草案第54条第2款明确规定:“向农田灌溉渠道排放农产品加工和养殖业废水以及城镇污水的,应当符合国家或者地方规定的水污染物排放标准”。目前城镇人口大量增加,大量废水、污水要排放,“地方”概念过于宽泛。建议国家统一标准,而且要明确向农田灌溉渠道排放废水、污水,应当经过严格的处理,须符合国家规定排放标准,违反就应该严肃处理,还要明确监测和处罚的措施,这样才能保证农田用水的安全,从而保证农产品的安全。✘

## 加大村镇连片集中建立托老养老中心

文 / 全国人大代表 向平华

根据《2015年社会服务发展统计公报》，截至2015年年底，全国60周岁以上老年人口数已达到2.2亿，约占总人口数的16.1%，其中65岁及以上人口数约为1.4亿，占总人口的10.5%。未来几十年这一数字还将继续增长，养老现状十分严峻。于是，老人的养老问题已经由家庭问题演变为政府和社会关注的社会问题。如何让老人安然养老成为全社会需要共同思考的问题。

如何找到应对之道，是我们的当务之急。为了解决农村的老年人老有所养、老有所依的问题，可以通过村镇联片集中建立老年人幸福院，既给老年人提供集中居住、互相照顾、快乐生活的空间，又为子女赡养老人提供平台，更是中华民族尊老敬老传统美德的体现，是中华民族传统美德得以延续的手段。

为此建议：由村为单位修建老年人幸福院，以村委会为农村幸福院建管主体，由子女申请、老人自愿，并与村委会签订协议后入住，村集体负责承担或者村集体和入院老人家庭共同承担水、电等日常运转费用，老人的衣、食、医由本人和子女保障。

村级建立幸福院能传递中华民族的传统文化。中国自古以来就是“礼仪之邦”，尊老爱幼是中国的传统。因此，在村建立幸福院，既可以让那些孤独的老人感受到家的温暖，也可以让现代的人们学会尊重老人，学习中国的优秀传统文化并加以发扬。

政府需要在政策上给予扶持，要出台有关村镇连片养老的专门政策，在相关证件的办理上减化程序，给予办证，让其合法合理合规。另外，可以通过给予一定资助、制定优惠政策、组织开展培训、进行管理服务指导等方式更好地协助村级老年人幸福院的健康正常运行。

同时，建议组织动员外出务工经商者回报乡亲，动员社会力量及志愿者自愿参与农村幸福院建设，自愿为幸福院提供经济支持或照料服务，在全村形成敬老、助老的良好道德风尚。★



图 / 视觉中国

## 鼓励社区便民餐饮发展

文 / 全国人大代表 许菊云

大众化餐饮市场需求强劲，正成为餐饮市场的绝对主体。2014年出台的《商务部关于加快发展大众化餐饮的指导意见》指出，力争用5年左右的时间，健全大众化餐饮服务体系，使大众化餐饮占全国餐饮市场的比重由现在的80%提高至85%以上。而大众化餐饮服务体系中，社区餐饮是重要的组成部分，是适应当前经济发展水平、生活习惯变化和优化城市资源配置的重要业态。

现在，社区餐饮消费群体比较固定，越来越受到市场关注。大力发展社区餐饮、外卖送餐服务，满足社区居民、办公集聚区工薪阶层的餐饮需求，许多餐饮企业已积极投身于此。武汉小蓝鲸推出向写字楼、社区、老人送餐等服务；巴比馒头、杏花楼与上海市政府合作开展的早餐工程、老年餐饮取得了一定的成果。随着互联网技术和智能设备的不断普及深入，“互联网+餐饮”模式正如火如荼地展开，社区餐饮也可以利用互联网平台，更好地改善民生、便民惠民。

为此建议：鼓励大型、连锁餐饮企业进驻社区，建立“中央厨房+社区配送+就餐、送餐、助餐”社区餐饮服务体系；加大以互联网为核心的基础设施建设和投入，建立包括餐饮服务在内的社区服务总平台，改变以往以实体店为主的社区餐饮模式，引导智能化餐饮服务；从政策层面支持鼓励小微餐饮企业和青年餐饮创业创新项目以社区为服务目标的覆盖式发展。呼吁商务部、网信办、国家发展改革委、工业和信息化部、地方各级人民政府积极贯彻落实《国务院办公厅关于推进线上线下互动加快商贸流通创新发展转型升级的意见》，尽快出台有关扶持奖励政策。★

## 加快推进诚信社会建设

文 / 全国人大代表 蒋婉求

诚信是社会主义核心价值观的重要内容，也是社会主义市场经济改革发展的重要基础。由于社会上信用违约现象时有发生，导致了贷款难、交易难等问题，一定程度上影响了经济的顺畅运行。近年来，党中央、国务院多次提出要降低实体经济企业成本，提高金融服务实体经济效率，完善

社会诚信体系。发挥信用在促进经济发展中的积极作用显得更加重要。

为此建议：一、增强政府公信力，发挥各级政府在社会建设中的示范引领作用，加强法治政府建设，推进政务公开，严格依法民主决策。二、提高企业信用度，在社会诚信建设中发挥重要支撑作用，增强企业依法经营意识，引导企业加强信用管理，及时开展企业法律救济。三、夯实个人信用基础，加强公民诚信教育，建立个人诚信数据信息库，不断完善个人信用体系建设。四、加快征信大数据建设，为相关企业和个人增添市场竞争优势，建立健全企业和个人诚信档案，引进专业的社会征信机构，促进信用评级活动产业化运作。五、完善信用奖惩机制，形成“守信者一路绿灯、失信者寸步难行”的社会氛围。六、不断完善诚信管理制度，科学设定诚信评价指标体系，平衡好诚信信息公开和个人隐私保护，健全信用违约补救机制。✘

## 尽快在大中城市公共场所 设立母婴室

文 / 全国人大代表 富春丽

母婴室是哺乳期的母亲为孩子哺乳及休息的地方，也叫母乳喂养室或哺乳室。在公共场所设置母婴室，为女性哺乳提供相对私密的空间，不仅体现社会对妇女、儿童的尊重和关爱，还体现公共服务理念的人性化，更是一个城市文明程度的标志。母婴室在为哺乳期的妈妈提供哺乳便利的同时，也可为婴幼儿提供短暂休息。

现在越来越多的年轻妈妈喜欢在晴好天气里带着宝宝一起逛商场、游公园，或者出行到郊外的景点游玩。然而，百货商场、公园、火车站、汽车站、医院门诊等公共场所未给需要哺乳的妈妈设置固定的哺乳场所，无处喂奶的妈妈只好在人来人往处就地解决，有的也只能选择角落的长椅或厕所凑合一下，让妈妈们哺乳尴尬，不能安心喂奶，路人也不感不雅，既不卫生，也不方便。

当今，国内外的一些先进做法也为我们提供了可借鉴的经验。比如，加拿大各商家都会预备一个房间作为母婴室，几乎所有的女性公共洗手间里都配备了专门给婴儿换尿布的四槽大平台；英国设立的母婴室最大的特点在于它的舒适，母婴室都有防滑地面，且有温控及很好的照明；在香港地区，虽然寸土寸金，但是公共设施设计也非常人性化，无论是游乐园还是商场，根据指示标志，都可以找到育婴室。

为此建议：在公共场所推广设立母婴室，可以根据地段

的人流量大小而调整房间数量和大小，空间上应尽量有所隔离，确保妇女及婴幼儿的私密性，室内温度最好是恒温并能及时清理卫生。母婴室基本的配置要具备，比如凳子、洗手池、消毒纸巾等。标志和标识要清晰，让哺乳妈妈可以迅速找到母婴室，这样可以形成良性循环，促进母乳喂养行动的推广。可以适当考虑整合市场化运作元素，将母婴室予以大力推广。希望相关部门依据保障妇女婴幼儿权利的相关法律规定，加大母乳喂养和母婴室设置的宣传力度，城建规划部门应将母婴室的建设纳入城市规划。✘

## 进一步加强食用农产品 质量安全保障

文 / 全国人大代表 李叶红

食品安全直接关系到人民群众身体健康和生命安全，关系到经济发展与社会和谐稳定。近年来，在各地各有关部门和社会界的共同努力下，尤其是随着新修订的食品安全法及其配套规章制度相继出台与实施，食用农产品质量安全制度不断健全、监管力度持续加大、保障水平稳中向好。但也要看到，保障食用农产品安全是一项具有长期性、复杂性的艰巨任务，特别是影响和制约农产品安全的一些深层次矛盾和问题尚未得到根本解决，面临的形势依然严峻。

为此建议：

一、以发展现代农业为方向推动种养业转型升级。加快食用农产品种养转型升级，加大生态农业国家补贴投入，加快建立食用农产品现代物流体系。

二、建立完善食用农产品全程监管机制。建立食用农产品追溯体系，重点打破农业、商务、食品药品监管三部门间的监管壁垒，加快产地准出和市场准入的衔接，加强食用农产品生产经营信用管理，从严打击违法生产的高毒性、高残留农药生产经营企业。

三、加强以专业化人员为主体的食用农产品监管队伍建设。采取“划转并改”等多种形式，适当扩充基层农业和食用农产品监管队伍，有针对性地加大食用农产品专业人才的引进和招聘，加大基层人员的培训和考核。

四、建立以检验检测为支撑的食用农产品风险管控机制。加大食用农产品检验经费投入，加快食用农产品标准体系建设，加快食用农产品快检设备认证管理。

五、严格落实生产经营者主体责任，推进食品安全社会共治。加大食用农产品安全监管信息公开，加大食用农产品质量安全普法教育，加大对食用农产品生产经营企业的引导。✘

# 广东：用联网监督看好老百姓的“钱袋子”

文 / 本刊记者 于 浩



广东省人大财经委、省人大常委会预算工委负责同志在查询室与工作人员研究联网查询工作。  
摄影 / 黎进

时光倒回至2014年，广东省人大常委会预算工委利用预算支出联网监督系统，查询流浪乞讨人员救助省级专项资金预算支出情况时发现，在中央加大对广东省流浪乞讨人员救助转移支付补助的情况下，该科目省本级项目支出却出现大幅压缩，且本级支出中超过四成资金用于省级救助机构人员经费支出。

2014年年底，省人大财经委在对2015年预算草案初步方案进行初步审查时特别指出：2015年省本级一般公共预算支出表未如往年在“临时救助”款下反映“流浪乞讨人员救助支出”项，这笔专项资金预算安排不清楚。省财政厅采纳了有关意见，在“临时救助”款下安排了“流浪乞讨人员救助支出”预算支出。

再如2015年7月，广东省人大常委会开展底线民生保障资金落实情况交叉检查前，运用联网监督系统提前介入，查

询发现残疾人保障补助资金拨付进度只完成全年预算1/3的情况。在随后的检查中，检查组把重点放在了残疾人保障措施的具体落实情况上。

听着广东省人大常委会预算工委副主任郑亚吉把这一件件、一桩桩关系底线民生的事例娓娓道来，看着预算支出联网监督系统上呈现出的一款款、一笔笔财政支出细节，可以得出，在互联网时代运用“科技+制度”的手段，不仅为人大依法开展预决算审查监督工作建立了新的平台，而且拓展了监督工作的广度和深度。

## “上下一心”，大力推动

目前，广东省级预算支出联网监督系统覆盖范围从一般公共预算资金、政府性基金预算资金逐步扩大到国有资本经营预算资金和社保基金预算资金，实现了

“四本”预算资金全纳入。同时，还实现了预算单位的全覆盖，即联网监督系统涵盖了119个省级预算单位和省对21个地级以上市和121个县区转移支付资金拨付情况；实现了预算执行全跟踪，即可以查询到年初预算编制、年终决算以及年中每笔财政资金的具体拨付情况。

截至2016年6月，广东省21个地级以上市人大常委会都已建立预算支出联网监督系统，有70个县（市、区）人大与本级财政部门联网，县级联网率达59%，其中有8个地级以上市的县级联网率达100%。

人大预算支出联网监督系统在广东省全面铺开并非一朝一夕之功，它背后既有人大依法行使监督权力的自身要求，也离不开“上下一心”的大力推动。

2003年，时任中共中央政治局委员、广东省委书记的张德江在广东省依法治省工作领导小组会议上提出，要改革对政府财政预算执行情况的监督，财政部门要与人大财经委员会联网，每一笔财政支出都要让人大知道，加强财政支出的审批监督、使用监督和事后监督。

那年，广东省人大代表俞雪花也在建议里写道：“人大与政府预算基本信息不共享，难以深入、有效开展审核监督。”转年9月，省财政厅和省人大财经委实现联网，这一全国创举被媒体形容为终于拆去了政府“钱柜”的“铜墙铁壁”。

“我站出来支持建联网监督系统，引起不小轰动，因为当时我是财政局副局长。”俞雪花告诉记者，当年作为“初出茅庐”的新代表，她提交过一个和财政有关的建议——“加大对财政预算的监督”。

此后,广东省人大常委会开始组织安排有关工作机构的工作人员定期查询分析财政数据,按季度、半年、年度编写查询分析报告,使查询监督工作做到经常化、制度化。另一方面,在市、县人大常委会及各有关部门的共同努力和积极推动下,不断扩大联网监督的范围。至2007年9月,全省21个地级以上市全部建立人大预算支出联网监督系统;2008年,实现省审计厅与省财政厅国库集中支付系统联网;2010年11月,全省21个地级以上市审计部门与财政部门国库集中支付系统联网;2013年,省监察厅与省财政厅国库集中支付系统联网,预算支出联网监督工作不断取得新的进展。

2013年5月31日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在广东调研视察期间,专程视察了省人大预算支出联网监督系统,充分肯定联网监督系统对促使政府管好用好老百姓“钱袋子”的作用,指示要进一步完善和推进财政预算支出联网监督工作。

此后,张德江委员长再次作出重要批示,对广东省人大预算支出联网监督工作给予了充分肯定,对进一步做好这项工作提出了新的要求。广东省委对这项工作高度重视,中共中央政治局委员、省委书记胡春华要求认真落实好张德江委员长的指示,进一步完善和丰富。

“广东预算支出联网监督工作经过十多年发展,推动财政管理与监督工作与时俱进,走在全国前列,得益于具有前瞻性、符合规律和实际的决策,得益于财政体制深化改革取得的成果,得益于信息化发展以及社会各方的配合。”广东省人大常委会主任黄龙云这样评价。

如今已经连任三届的省级人大代表俞雪花,在江门市前财政局局长、社保局局长,省人大常委会财经咨询专家、省政府参事中不断转换身份,对政府预算一步步走向公开、透明有着越来越深刻的认识。她表示,人大代表只有为老百姓看好每一分钱,才能对得起这个身份。

## 联网监督进入法治化轨道

为着力完善联网监督制度框架,形成可推广可复制的经验,广东省人大常委会办公厅制定了《省级财政预算支出联网监督分析成果使用暂行规定》,明确人大各有关部门在联网监督工作中的主要职责分工,对联网监督分析成果的使用进行规范。

省人大财经委制定《关于省级财政预算支出联网开展财政监督工作的暂行规定》,明确了预算草案初审、预算执行情况初审、预算调整方案初审、决算草案初审以及专项资金、重点支出和重大投资监督各环节运用联网监督系统、加强预算审查监督的具体要求。

省人大常委会预算工委修订了《省级财政预算支出联网查询系统管理工作规定》,建立日常轮流当值查询、重点监督查询和查询跟踪反馈“三合一”的联网查询系统管理工作制度,明确三项制度各自的监督重点和具体工作内容,将联网监督日常查询和定期分析工作制度化、规范化。

2015年1月1日,新修改的预算法正式实施。预算法要求建立健全全面规范、公开透明的预算制度。借此机遇,广东省人大常委会再次对联网监督制度作出建设性的补充和修改。2015年8月底,省人大常委会建立了省级人大预算支出联网监督工作情况分析评估会议制度,由省人大常委会分管负责同志召集,省人大常委会办公厅、省人大财经委、省人大常委会预算工委、省监察厅、省财政厅、省审计厅和省人力资源社会保障厅有关负责同志参加,通过加强部门沟通协作,形成长效机制,共同推进联网监督工作。

“2016年1月,省人大常委会将‘开展预算支出联网监督’作为重要条款写进了《广东省预算审批监督条例修正案(草案)》。2016年3月份审议通过的《广东省社会保险基金监督条例(修订)》,特别增设了人大常委会开展社保基金联网监督的内容,将联网监督工作纳入法治化轨道。”广东省人大常委会预算工委

副主任郑亚吉说。

## 预警系统成为时刻监督的“代表之眼”

为了能够更好地通过联网查询发现预算编制、执行中存在的问题,广东省人大常委会在2016年对省级人大预算支出联网监督系统进行了升级完善。

目前,系统主要由系统查询、分析预警、审查监督及代表意见建议四个主要部分组成,实现了对预算支出执行、转移支付资金拨付、重大专项资金拨付、部门“三公”经费支出等方面的预警功能。通过具体的预警指标,比如预算执行进度慢于时间进度、“三公”经费支出超预算或超过上一年同期支出、转移支付未按照预算法规定的时限下达、重点专项资金支出项目与预算安排项目不一致、政府采购项目支出超预算或采购项目未按规定招投标等,及时进行预警、专项预报或提醒,切实增强联网监督的时效性和针对性。

据统计,2016年1月至11月,系统累计报警122个。其中,下半年非税收入占比超过40%的报警量为43个,涉及的县区(市)有32个。“我们已把这个问题向省财政厅作了通报,要求其高度重视并积极应对。我们还向省人大常委会主任会议反映了这个问题,主任会议初步确定将提高财政收入质量问题列入省人大常委会明年的重点监督项目。”广东省人大常委会副主任陈继兴介绍情况时表示,对这些问题,已向省财政厅专门作了函询跟踪,并要求其将省级财政转移支付下达文件补充传送至联网监督系统,以便省人大及时、准确地掌握财政转移支付资金的下达时间和去向。

如今,广东省人大及各地级以上市人大基本建立起具有各自特色的预算支出联网监督系统,但如何更好地发挥监督系统在加强人大对政府全口径预算审查监督方面的作用,切实增强监督实效,不仅是摆在广东省各级人大面前的一项重大课题,而且是人大监督工作与时俱进、不断创新的具体要求。☑

# 提高预算执行透明度， 成为向社会公开迈出的重要一步

## ——专访广东省人大常委会副主任陈继兴

文 / 本刊记者 于 浩

广东省人大常委会探索利用网络信息技术，加强人大预决算审查监督工作，建立了预算支出联网监督系统。2016年12月12日，广东省人大常委会副主任陈继兴接受本刊记者专访，详解人大预算支出联网监督工作的主要情况。

记者：广东省人大预算支出联网监督工作至今已走过13个年头，取得了很大成绩。对于这项工作，您一定有不少感悟和体会，可以谈一谈吗？

陈继兴：13年来，我省人大预算支出联网监督系统建设逐步完善，联网监督成效也越来越明显。这些成绩的取得，首先是离不开张德江委员长的高度重视和大力支持，为我们做好工作指明了方向。其次是离不开全省各级党委的关心重视和正确领导，对开展联网监督工作提出明确要求。第三是离不开各级政府的积极配合、主动接受监督，共同努力推进联网监督系统建设。第四是离不开深化财政预算改革创造的体制制度环境，为联网监督提供了技术支撑，创造了业务条件，奠定了制度基础。

13年的实践证明，开展预算支出联网监督是人大依法开展预决算审查监督工作，推动人大工作与时俱进、创新发展的重要抓手。首先，利用现代科技手段使人大对预算执行的监督发生了五个“转变”：由周期性的报表审阅转变为实时性的电子信息审阅；由对支出结果的概括性审核监督转变为多层次、多环节全方位监督；由静态的时点监督转变为动态的过程监督与静态的时点监督相结



2016年12月12日，广东省人大常委会副主任陈继兴参加中央新闻媒体采访广东省人大预算支出联网监督工作座谈会并讲话。摄影 / 黎进

合；由事后监督转变为事前、事中、事后监督相结合的全过程监督；由发现问题监督转变为预防问题监督。

其次，增强了人大监督的主动性和实效性。预算支出联网监督系统为人大开展预算执行监督、预算审查、执法检查和其他监督工作，提供了大量的基础数据，既有利于利用联网系统提供的信息线索就有关监督进行更具体深入的跟踪，拓展人大监督工作的广度和深度，又有利于及时了解掌握预算支出的资金拨付，督促有关部门及时解决预算执行过程中存在的问题，增强人大监督工作的针对性和实效性。

开展预算支出联网监督是认真贯彻落实新修改的预算法建立健全全面规范、公开透明预算制度要求的重要举措。通过联网监督系统让人大和审计、监察部门了解财政支出从申请、审批到支出的全过程，包括每一笔支出何时拨付、拨了多少、拨到哪里、什么用途以及用什么方式支出等，提高了预算执行的透明度，为财政支出详细情况向社会公开迈出了重要的一步，奠定了坚实的基础。通过联网监督系统，有效地解决了预算执行监督信息不对称的问题，对于人大依法履行预算监督职能，加强人大对全口径预算

决算的审查监督,具有重要作用。

开展预算支出联网监督,从人大角度讲,能够实时详细查阅和分析财政预算执行情况,发现问题,对于涉及需要完善法律法规的,可以提出建议对相关法律法规作出修改完善。从政府及其财政部门讲,与人大联网后,有利于及时堵塞漏洞,规范管理,进一步推动政府及其财政部门依法行政、依法理财。从各预算部门单位讲,各预算部门的预算执行情况置于人大监督之下,相当于在财政和审计监督之外,增加了“第三只眼”,延伸了监督链条,增强了部门单位预算执行的约束力和自律性,有利于提高资金使用的合规性和绩效性。

可以说,开展预算支出联网监督工作,不但不会影响财政管理的规范化,还有利于增强财政预算管理的科学性,推动政府加快深化预算管理体制改革的步伐,助推我省率先建立现代财政制度。

记者:广东省人大预算支出联网监督系统纵向从省到市,横向从人大到同级政府财政、审计、监察部门,覆盖面比较大。请问目前联网监督系统能够“盯住”所有的财政支出吗?

陈继兴:目前,联网监督系统基本实现了对政府全口径预算决算的审查监督。省级联网监督系统实现了预算资金全覆盖,资金范围从一般公共预算资金、政府性基金预算资金逐步扩大到国有资本经营预算资金和社保基金预算资金,实现了全口径“四本”预算资金全纳入;实现了预算单位全覆盖,即联网监督系统涵盖了119个省级预算单位和省对21个地级以上市及121个县市区转移支付资金拨付情况;实现了预算执行全跟踪,即可以查询到年初预算编制、年终决算以及年中每笔财政资金的具体拨付情况。

截至2016年6月,在全省21个地级以上市人大都建立了预算支出联网监督系统的基础上,有70个县(市、区)人

大与本级财政部门联网,县级联网率达59%,其中有8个地级以上市的县级联网率达100%。

此外,为了盯紧“老百姓的养命钱”,回应人民群众对社会保险的高度关切,在省人大常委会的积极推动下,初步实现了将省级社保基金纳入预算支出联网监督系统,社保基金主要统计报表数据和财务数据可以通过专网查询。具体可以查询到社会保险参保情况表、社保基金预算执行情况表、社保调剂金缴拨情况表、城乡居民基本养老保险月报表以及各险种现金流量、资产负债、保值增值等财务数据。全省已有12个地级以上市实现了人大与社保部门联网,有9个县(市、区)人大实现与本级社保部门联网。

记者:系统建好了,功能具备了,这些年来人大预算支出联网监督系统发挥了什么作用?

陈继兴:预算支出联网监督主要以财政国库集中支付系统为依托,整合有关数据资源,在全口径跟踪了解预算执行具体情况的基础上,确立联网监督分析成果运用机制,为人大常委会及时有效行使预算执行监督权,提高预算监督科学化、精细化水平提供服务。

一是督促财政部门对不合理的资金安排作出调整。例如,省人大常委会在对广东省底线民生保障情况开展专题调研时,利用联网监督系统查询跟踪了我省流浪乞讨人员救助省级专项资金预算支出情况,发现在中央加大对我省该项转移支付补助的情况下,省本级支出却较上年同期大幅压缩46%,且超过四成资金用于省级救助机构养人,用于救助支出的资金比上年同期减少49%。针对这个异常情况,我们要求省财政部门作出解释,并提出改进意见。省财政厅对此高度重视,在编制次年的预算草案时专门在“临时救助”款下安排了“流浪乞讨人员救助支出”,并对该项资金作了合理安排。

二是扭转了部分单位年底突击花钱的现象。例如,我们在联网监督系统上发现有4个部门预算执行严重不均衡,1月至11月预算支出占总额不到50%,而12月份单月支出额占比超过50%。随后我们与这4个部门进行沟通,具体了解资金支出进度较慢的原因,并将有关情况向省财政部门反映,督促他们改进和完善。第二年,我们继续关注部门预算资金拨付情况,发现跟踪警示的4个部门的预算执行情况得到大大改善,预算单位依法理财的观念得到进一步提高。

三是密切监控财政收入质量的变化。联网监督系统对2016年下半年非税收入占比超过40%的报警量为43个,涉及的县区(市)有32个。从1月至10月的数据来看,全省一般公共预算非税收入超过1791亿元,比2015年同期增加312亿元,增长21.09%,而同期税收收入仅增长10.86%;非税收入占比从2015年的18.98%增至20.37%,首次突破20个百分点。其中,非税收入占比超过30%的地级市有15个、县区(市)有77个(与2015年同期相比增加了21个);超过40%的县区(市)有32个,最高的达52.87%。我们已将这个问题向省财政厅作了通报,要求其高度重视并积极应对。我们还将这个问题反映给省人大常委会主任会议,主任会议初步确定将提高财政收入质量问题列入省人大常委会2017年的重点监督项目。

此外,我们还利用系统设置的预警功能对显示异常的其他指标进行分析并督促有关部门整改。比如,发现部分农林水专项转移支付拨付进度慢、有6个市一般公共预算收入负增长等等。对这些问题,我们已向省财政厅专门作了函询跟踪,并要求其将省级财政转移支付下达文件补充传送到联网监督系统,以便于省人大及时、准确地掌握财政转移支付资金的下达时间和去向。☑

# 佛山人大： 预算在线监督将逐步覆盖所有镇街

文 / 本刊记者 李小健

“现在通过联网在线监督系统，不仅能查询到每一个预算单位预算执行的总情况，还能查询到每一个项目、每一笔支出的具体情况。”

“2016年有一个重大项目因实施时间过长，我们及时调整了预算安排，由拨付1.2亿元变为2000万元，根据项目进度滚动安排投入。”

“还有一些会议是应该召开的，由于各种原因没有召开或不确定的，最后都及时对经费作了调整。”

……

2016年12月13日上午，佛山市人大常委会财经工委主任麦昌顺向多家媒体介绍佛山市人大开展预算支出联网在线监督工作的情况。他表示，自从在原有基础上升级后，预算支出联网在线监督系统发挥的作用越来越大，不仅可以实时监督每一笔财政资金支出，还将促使财政预算更加公开、公平和透明。

据介绍，佛山市人大预算支出联网在线监督系统的前身早在2005年就已启用。经过重建和改版后，该系统具有预算审查、预算执行、预测分析、项目监控、预警防控、资料查询及扩展等七大功能，将全口径预算下的“四大账本”纳入其中，横向覆盖77个市本级预算部门，纵向实现全市、五区和试点镇的联网。预算支出联网在线监督系统的这些功能，使得人大既能监督到每一笔资金申报的起始到支出，也能全过程动态地监督这笔资金运行的安全性、合法性和科学性，极大提升了人大监督水平和

效率。

佛山市人大常委会副主任霍伙向记者表示：“以前人大审查预算，要在短短几天时间内看厚厚的一大本，许多事项都看不明白。有了这个系统，人大就可以提前介入预算编制、审查、执行等各个环节，实现了事后监督变事前、事中、事后的全过程监督，大大提高了监督的力度。”比如，2016年年初，佛山市人大常委会在市人代会召开前通过联网在线监督系统提前介入预算审查，发现“佛山市气象监测预警中心物业服务”等5个项目涉及1.75亿元资金安排合理性不够问题，随即向政府相关部门提出审查建议。据此，佛山市政府相关部门作了相应调整，最终把上述资金安排到了民生和扶持创新发展等更迫切的领域。

霍伙告诉记者，在预算执行中，联网在线监督系统还可以实时了解和监控各个预算部门、各个项目的支出和结余情况，以及资金支出进度等情况，从而有效提升监督实效。例如，通过实时在线监督发现一些单位预算执行进度滞后，经过梳理排查后，市人大常委会及时以贯彻新预算法为主题开展执法检查，召开了市级部门预算执行通报会，将市级77个预算部门的预算执行率从高到低排序通报。这不仅提高了预算单位对预算法严肃性和刚性约束的认识，也对一些排名靠后的单位起到警示作用，同时对预算单位做好预算编制和执行起到很强的鞭策作用。

佛山市镇街经济发达，其中不乏千亿级体量的大镇、重镇。如何监督好这些

镇街财政预算支出，也一直是市人大常委会思考的问题。近年来，佛山市人大常委会在实现市与五个区预算支出在线监督系统联网的基础上，尝试在禅城区石湾镇街道试点开展财政预算支出联网在线监督系统的建设。目前，佛山市已成功实现市级与区、石湾街道预算支出在线监督的三级联网。

佛山市禅城区人大常委会财经工委主任罗名堂介绍，目前禅城区预算支出联网在线监督系统，既对接了市级联网在线监督系统，还将监督系统延伸至各镇街，争取2017年覆盖区域内所有镇街。

佛山市人大代表黄智斌告诉记者，在线监督系统给代表履职带来了转变，“在线监督系统对预算各个环节都进行详细解剖，这揭开了预算神秘的面纱。通过在线监督系统，代表们可以根据履职需要随时监督财政资金的使用，不再局限于开会期间。”

对于预算支出联网在线监督工作，霍伙表示，通过多种监督形式看好“钱袋子”，确保有限的财政资金用在最急需的地方、用出最佳的效益，是人大必须履行的职责。在新的形势下，与时俱进地创新人大监督日益增长的财政资金使用，既是贯彻落实党的十八大精神的必然要求，也是人民群众对人大监督工作的期待。他说，下一步，佛山市人大将按照上级人大对预算支出联网在线监督系统建设的要求，继续完善系统各项功能，不断扩大联网的广度和深度，逐步覆盖全市所有镇街，确保每一笔财政资金都“花在实处、看得明白”。✘

# 中山人大： 实时监督，避免“任性”花钱

文 / 本刊记者 李小健

2006年至2016年，中山市“全口径预算实时在线联网监督系统”（以下简称联网监督系统）已经运行十年了。在这期间，联网监督系统经过不断完善、升级，功能逐渐增强，发挥的作用也越来越大。

“我随便举个例子：有一年的3月中旬，距离市人代会批准预算后不到两个月的时间，我们工委从联网监督系统查询，发现累计已有7个部门发生了预算追加。在报请市人大常委会领导同意的情况下，我们通过相关材料向市政府反映并提出了上半年原则上不能追加预算的意见，并得到落实。”2016年12月14日，中山市人大常委会财经工委副主任甘敏聪向本刊记者介绍，后来针对预算追加问题，市政府还出台了《关于进一步加强部门预算管理的意见》和《中山市市级财政支出预算追加联审试办法》两个文件，明确预算追加的程序和后续管理。在他看来，联网监督系统不仅增强了财政资金使用的透明度和部门预算执行的约束力，也加强了人大监督的时效性。

据中山市人大常委会财经工委主任胡静戈介绍，联网监督系统由市人大常委会主导建设，立足于预算法、监督法的刚性要求及人大财经监督业务的实际需求，由市财政局及时向联网监督系统上传全口径预算收支汇总、明细、分析和实时数据，政府采购实时情况数据，政府性投资项目预算编制、预算执行和决算情况数据，政府债务情况数据和预算公开数据；市人社局及时上传社会保险和社会保险基金情况数据；市国资委及时

上传国有资本经营情况数据。

目前，联网监督系统已将一般公共预算资金、政府性基金预算资金、国有资本经营预算资金和社保预算资金“四大账本”纳入其中。通过联网监督系统，市人大预算审查委员会成员、市人大常委会驻会委员和市人大代表们可以实时查询全市244个纳入预算管理的部门和单位的基本情况、年度预算安排情况、预算执行、资金拨付使用情况等数据信息。

胡静戈说，这一系统从设计要求到运行管理均由市人大常委会主导，改变了以往联网监督只是财政部门预算运行监管的一个延伸端口，上传什么数据、何时上传数据只由财政部门确定的格局，实现了从被动监督向主动监督的跨越，人大监督的主体地位和作用得到了彰显和加强。联网监督系统在体现人大监督主体作用的同时，在纪检监察部门也开设监督端口，并把监督对象从市财政部门拓展到市发改局、审计局、人社局、国资委。

对在联网监督系统查询中发现的问题，《中山市全口径预算实时在线联网监督系统管理办法》明确规定了处理办法：一般性的工作问题，报经市人大常委会分管领导同意后，以市人大常委会办公室名义函请市政府或其相关部门研究处理；涉及预算收支平衡、重点支出安排等方面的重大问题，由相关工作委员会形成调查报告，提交主任会议审议决定处理；市政府及其有关部门在收到市人大常委会关于联网监督系统发现问题的函件后，应当在15个工作日内将研究处理情况报告市人大常委会；市人大常委会及时在联网

监督系统中更新处理意见，必要时对发现的重大问题开展专项调查。

中山市人大常委会副主任冯煜荣表示，通过多层次、多维度对财政资金进行实时在线联网监督，市人大常委会在全市范围内构建了包括财政内部监督、审计监督、纪检监督、人大监督和社会公众监督在内的全方位、全过程公共财政监督体系，实现了多部门合力共同监管的局面，倒逼预算部门自觉按财政管理要求规范资金运作，不断提高财政资金的使用效益，避免“任性”花钱。

中山市财政局副局长黄健华认为，联网监督系统的运用实现了多部门合力共同监管的局面，不仅有利于进一步推进“阳光财政”建设，也是建立健全惩治、预防腐败体系的重要举措。在中山市审计局副局长杨伟文看来，联网监督系统为相关审计工作提供了便利，为数字化审计奠定了坚实的基础，有效扩展了审计覆盖面，提高了审计分析的效率。中山市纪委党风政风室主任高培鹏表示，通过联网监督系统对部门预算执行情况、三公经费支出情况、政府采购情况等方面进行日常监督，有助于发现违纪线索，从而促进纪检监察工作。

中山市人大代表徐小江向记者发出感慨，以前的财政预算是厚厚一大本，很难一下子看完和看明白。现在将纸质账本变成数字界面，而且有图表分析，非常直观易懂，也容易发现问题。如果代表们在闭会期间有了解预算的需求，也可以随时查询，这有利于代表参与预决算审查监督，更好地看紧政府的“钱袋子”。

# 珠海人大： 借助“互联网+”，让预算更明白

文 / 本刊记者 李小健

近年来，珠海市人大常委会紧扣改革主题，坚持贯彻监督法、预算法，运用“互联网+大数据”思维，把联网监督作为开展工作的重要抓手，不断丰富和完善预算联网监督系统，引领推动预算监督工作改革创新，适应新的时代要求。

珠海市人大预算联网监督系统于2005年投入建设，2006年年初正式启用。“开展预算联网监督工作的十年，是不断探索前进的十年，也是不断改革创新的十年。”2016年12月15日，珠海市人大常委会财经工委主任王红勤向记者介绍，依据新修改的预算法的规定，预算联网监督系统基本实现了对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算“四本账”的联网监控。“现在从预算编制、预算审批、预算执行、预算调整到决算，都可在联网监督系统上进行详细查询和全过程监控，各部门、单位未列入预算不得支出，未经批准不能调整，极大提高了预算透明度，也增强了人大监督的约束力。”

王红勤告诉记者，根据人大监督工作需要和人大代表们关心的问题，预算联网监督系统新增加了不少特色模块。例如，2016年新增“功能区预算”模块涵盖了全市非建制区预算，扫清了预算监督的盲点，扩展了全口径预算监督的广度和深度。增设分析预警功能，即通过录入系统数据，对收支进度、项目执行进度、政府债务情况等进行比照、亮灯、预警处理，增强人大监督效能。新设了开放式的“重点监督”模块，将代表们和老百姓关心的“三公经费”“转移支付”“民生投入”“重点工

程”“人大议案”等方面内容纳入其中，以便重点跟踪监督。新设“代表建议”模块，代表们对财政安排有任何意见，都可以在“代表建议”模块中直接提出来，政府相关部门须及时进行答复。

预算联网监督系统功能不断丰富提升，不仅有效地提高了预算管理水平和资金使用效率，还极大地增强了人大监督的实效性，并有力推动了政府的相关工作。比如，2016年3月，针对预算联网监督系统反映出的“市直预算部门财政支出进度总体偏慢”的问题，市人大常委会召集市财政部门及部分预算单位召开“市直预算单位支出监督座谈会”，认真分析查找了支出进度缓慢的原因和责任，提出了有针对性的意见和要求，并向市委作了专题报告，促使财政部门 and 预算单位加快支出进度，保证了2016年预算执行的进度。又如，在人大代表的持续关注下，2014年和2015年，珠海市本级预算单位“三公”经费同比下降35.8%、25.3%，监督效果显著。再如，由于对西部欠发达地区的投入不足，人大代表纷纷提出意见。如今透过联网监督系统可以看到对西部地区的转移支付逐年提高，各项民生及公共服务得到了更有效的保障。“增加对西部地区的转移支付，让代表们非常满意，2015年预算获得的赞成票也因此达到历史最高水平。”王红勤说。

在珠海市财政局副局长袁凌云看来，人大预算联网监督有力地推动了财政管理改革。比如，人大通过查询联网监督系统，发现部分单位存在预算编制简单、与上年大体雷同、资金使用效益不理

想等问题。于是，珠海市从2015年起实行零基预算改革，彻底告别以前的“基数+增长”编制模式。“通过零基预算改革，从源头上使预算编制向科学化、合理化、精细化迈进。2016年部门预算核减率达到27.9%，优化了16.4亿元财力投入到民生服务；代编预算压减了56.3亿元，压减率达到43%。”与此同时，人大预算联网监督还促进了结余结转资金大比例下降，单位授权支付情况得到有效规范。

预算联网监督系统，还为代表履职创造了条件。珠海市人大代表熊勇说：“政府工作报告提出的十大民生事项到底落实得怎样？我们可以打开联网监督系统，查询工作进展和资金的投入、使用情况。”珠海市人大代表黄雅菊说，预算联网监督系统非常便利，“我们可以根据自己的履职需求，随时查询和获取财政资金的使用情况。作为来自西部地区的代表，不仅可以通过监督系统全面了解财政资金对西部地区的投入情况，还可以根据分析图表合理地提出意见和建议。”

珠海市人大常委会副主任尤镇城表示，运用好预算联网监督系统各项功能，将对各方面工作起到积极推动作用：有利于提高财政资金使用的透明度；有利于提高财政资金的风险防控；有利于提高群众参与民生监督的积极性；有利于提高政府职能部门的工作效率；有利于社会稳定和发展。“财政的钱是怎么花的、具体用到哪儿去了、效果怎样，老百姓若能看得明白，对政府部门的意见和不满自然就会减少，同时还能多一份理解。”

## 双井镇人大：让人大主席团这样“动起来”

“双井镇农村环境卫生变化真大！这次应该摘掉落后的帽子了。”

2016年9月，当溆浦县爱卫办环境卫生检查组组长石飞再次到双井镇检查环境卫生时，发现农村房前房后和街道打扫得干干净净，原来堆在河边路旁的垃圾不见了。

这次全县农村环境卫生检查，通过综合评比，双井镇由原来的倒数第三名跃升到全县第一名。这一变化，凝聚着镇人大主席团依法履职的不懈努力。

2016年年初，双井镇人大主席张灵与主席团成员商量：“我们要想为老百姓办点实事，就必须开展好主席团活动，多深入群众，听听他们的意见，让镇人大主席团在改善民生、推动双井经济社会发展中有所作为。”

刚过完春节，张灵就带着镇人大主席团成员到水集村调研。村民刘成走上前说：“张主席，我想给你提一个意见。现在，我们在外面打工，大家都很想家，一年难得回来一次，可一回来，感觉被垃圾包围了，很不舒服！城里人都很向往农村山清水秀的生活，但我们村的环境卫生太差，希望镇人大帮老百姓想想解决办法。”

张灵把刘成的话记在了心里。调研结束后，他同主席团成员反复思考，认为要搞好农村环境卫生，村民生活垃圾必须进行集中收集、集中处理。

于是，主席团向镇人大提出了“关于全镇实行农村生活垃圾‘集中收集、集中处理’的建议”，并交镇政府办理。

镇政府收到建议后，决定先在水集村试点，给村里每家每户配发一个垃圾

桶，还帮村里修建2个大型垃圾池，聘请3名环卫工人。

这样，村民就可以把垃圾投放到垃圾桶，环卫工人再将垃圾运送到垃圾池，最后由政府将垃圾运送到县垃圾中转站。垃圾终于有了去处，水集村的环境卫生状况发生了巨变。

试点成功后，镇政府决定将水集垃圾处理模式向全镇推广。通过两个月的实施，现在，全镇的环境卫生发生了翻天覆地的变化，村民们告别了“一条路、两排房、前后都是垃圾场”的状况，换来了山清水秀、干净整洁的好环境。

有村民写下打油诗：“过去垃圾堆成山，搭帮主席来调研。政府办理是实干，水集旧貌换新颜！”表达了对镇人大主席团的感激之情。☑

## 梅桥镇人大：工作评议就要评得“直冒汗”

“我镇敬老院的管理不到位，部分五保老人房间卫生环境较差。同时，敬老院设施落后，民政所为什么没有重视这个问题？”

“综治办部分同志上班时间串岗聊天、上网聊天现象比较严重，作风问题有待进一步加强。”

这是2016年1月湘乡市梅桥镇人大开展工作评议时的情景。镇人大代表说得有理有据，而镇民政所、综治办两个部门负责人听得头上直冒汗。

“开展评议工作是职责所在、发展所需、民心所向。工作评议就是要评出服务群众、服务发展的正能量，借助法律的力量、社会的力量、舆论的力量，促进站、办、所进一步增强服务意识，提高办事效率，有效防止为政不公、为政不勤、为政不廉的问题。”镇人大主席成奇志在评议会开始之前指出。

为了开展好人大评议工作，梅桥镇

以提高依法行政水平为目的，以坚持依法依规、公正公开、实事求是、促进工作为原则，制订了《梅桥镇人大评议工作的实施方案》。同时以代表小组为单位，在评议会议召开之前，利用一个月的时间，通过明察暗访、看台账、听汇报、访群众等方式，围绕评议的主要内容，即站、办、所的内部管理、规范办理、办事效率、工作水平、服务态度等情况和对镇重点工作落实情况等，对被评议的站、办、所进行全方位的“把脉”“体检”。

2016年1月20日，梅桥镇人大评议工作会在该镇机关二楼会议室进行，现场气氛紧张而热烈。会上，镇人大主席团成员和与会人大代表听取了镇综治办和民政所两个站、所对2016年以来工作情况的汇报，镇人大主席成奇志结合评议活动开展情况及问卷调查反馈情况，作了评议调查报告。参会代表踊跃发言，直

指不足，于是就有了本文开头一幕。

在评议现场，民政所存在的工作人员业务不精、作风不实和敬老院工作管理落后等问题，综治办存在的台账混乱、工作欠账多和工作人员作风懒散等问题被一一“亮丑”。在随后的满意度测评中，到会的42名镇人大代表现场给出成绩：民政所得满意票36票，基本满意票6票；综治办得满意票34票，基本满意票8票。

两个部门的负责人当场表示，评议客观公正，本部门的工作离代表和群众的要求有较大差距，一定按代表的要求认真整改。该镇党委书记付芬萍在评议会上表示，镇党委坚决支持镇人大开展的评议活动。人大代表要进一步提高监督水平，人大主席团要充分发挥平台作用，政府各职能部门要正视评议结果并立行立改、切实履职，不断提高政府工作水平，做群众满意的公仆。☑

# 德国民法典的语言特点与立法技术

文 / 陈卫佐

## 一、德国民法典的语言特点

自1900年1月1日起施行的德国民法典是一部“由法律家制定和为法律家而制定”的民法典。为了做到措辞简洁、概念精确和结构清晰,立法者倾注了大量心血,使用了一些立法技术,使得德国民法典具有高度的抽象性和概括性,很难为非法律家所理解。

## 二、德国民法典的立法技术

### (一)抽象概念和法定定义

德国民法典尽可能舍弃列举的方法而规定了抽象、概括的构成要件,表现在它大量使用了诸如“意思表示”“法律行为”“处分”等以法律专业术语表达的概念,并规定了许多法定定义。

德国民法典规定了以下法定定义:“消费者”(第13条)、“经营者”(第14条第1款)、“有权利能力的合伙”(第14条第2款)、“物”(第90条)、“从物”(第97条)、“用益”(第100条)、“限制行为能力”(第106条)、“法定的书面形式”(第126条第1款)、“意定代理权”(第166条第2款第1句)、“允许”(第183条第1句)、“追认”(第184条第1款)、“不迟延地”(第121条第1款第1句)、“应当知道”(第122条第2款)、“请求权”(第194条第1款)、“过失”(第276条第2款)、“消费者合同”(第310条第3款)、“关于土地所有权转移的合意”(第925条第1款第1句)、“终意处分”(第1937条)等等。

德国立法者规定这些法定定义的目的,在于使它们适用于整部德国民法典乃至德国私法的所有领域,且始终保持相同的含义。举例来说,德国民法典第727条第1款第1句规定,已亡合伙人的继承人在合伙被解散的情形下,必须不迟延地将死讯通知其余的合伙人;如果延缓会引起危险,已亡合伙人的继承人还必须继续执行因合伙合同而托付给被继承人的业务,直到其余的合伙人可与之共同另做处置为止。至于什么是“不迟延地”这一问题,则由德国民法典第121条第1款第1句的法定定义回答:所谓“不迟延地”,是指“在没有有过失的迟延的情况下”。

### (二)共同规定的提取

为了避免不必要的重复、提升逻辑性和体系性,德国立法者采取类似于数学上“提取公因子”的方法,尽量将



图 / 视觉中国

各部分规定中的共同规定“从括弧里提取出来,放在括弧之前”,成为一般规定;那些互不相同的特别规定则“留在括弧之内”。这样,德国民法典在结构上呈现出从一般规定到特别规定的特征。

首先,德国民法典在分则各编之前设置总则编本身就已经体现了这一逻辑性结构。例如,因买卖合同而发生的出卖人和买受人的权利义务被规定于关于买卖合同的第433条及以下。这些规定是以有效成立的买卖合同为前提的。同样,关于使用租赁合同的第535条及以下的规定是以有效成立的使用租赁合同为前提的,关于雇佣合同的第611条及以下的规定是以有效成立的雇佣合同为前提的……在所有这些情形下的共同问题是:合同是如何成立的?这个问题已经被“从括弧里提取出来”了。假如合同仅仅存在于债法领域,这个问题可能规定于“一般债法”(即“债法总则”)中就可以了。但合同还存在于债法编以

外的其他分则各编。例如,关于土地所有权转移的合意(德国民法典第873条、第925条)、关于动产所有权转移的合意(第929条第1句)、夫妻财产合同(德国民法典第1408条第1款)、继承合同(德国民法典第2274条)都是合同。这样一来,关于合同的成立的条文就被规定于德国民法典的总则编(德国民法典第145条及以下),它们适用于一切种类的合同。

其次,从一般规定到特别规定的原则还贯穿于分则各编。以第二编《债务关系法》(第241条至第853条)为例,前七章(第241条至第432条)包括关于债务关系的内容(给付障碍、债权人迟延等)、一般交易条款、因合同而发生的债务关系(成立、内容及终止、双务合同、向第三人履行给付的约定、定金、违约金、合同的解除等)、债务关系的消灭(履行、提存、抵销、免除)、债权让与、债务承担、多数债务人和债权人等的一般规定。它们构成了“一般债法”。该编第八章的规定(第433条至第853条)构成了“特别债法”,内容涉及各种合同上的债务关系(合同之债),即因买卖合同、使用租赁与用益租赁合同、承揽合同、旅行合同、雇佣合同、贷款合同、物的消费借贷合同、使用借贷合同、赠与合同、委托合同、合伙合同、保证合同等典型合同而发生的债务关系,还包括各种法定债务关系(因无因管理、不当得利和侵权行为而发生的债务关系,均属于非合同之债)。不仅如此,德国民法典的物权法编(如第三编第一章“占有”)、亲属法编和继承法编也都或多或少地采取了这种将一般规定提取出来、放在其他规定之前的做法。

最后,提取共同规定的原则甚至在德国民法典总则编当中也得以贯彻。例如,由德国民法典第一编第三章《法律行为》第三节《合同》的第145条、第146条和第147条及以下的规定可分别推知,合同是由一个当事人的要约和其相对人的承诺组成的,而要约和承诺都是意思表示。意思表示被规定在前面第二节里(德国民法典第116条及以下)。意思表示的有效性前提之一是表意人的行为能力。行为能力被规定在前面第一节里(德国民法典第104条及以下)。

这一立法技术的缺点之一是,在判断某一法律关系时,必须从不同的领域里提取规范,而这些规范之间的关联往往不好把握。

### (三)证明责任

在证明责任方面,德国民法典原则上要求每一个当事人证明对自己有利的事实存在。换言之,对于有利于自己的事实的存在,当事人原则上负证明责任,并承担无法证明存在此种事实的风险。如果当事人无法证明存在对自己有利的事实,则推定存在使德国民法典所规定的法律效果得以发生的事实。此种推定往往可以由德国民法典具体规定(属实体法规则)的措辞推知,但它是可以推翻的。

如果德国民法典以肯定方式规定了某一法律效果,则主张这一法律效果的人只需证明德国民法典以肯定方式所规定的要件即可,至于要件的例外情形则由对方当事人证明。有时,此种例外情形是另外用独立的句子来表示的,规定如有特殊情形,则不发生前面所称的法律效果,如德国民法典第122条第2款、第831条第1款第2句、第832条第1款第2句、第833条第2句、第834条第2句、第836条第1款第2句即是。有时,此种例外情形是以一个复句来表示的,其典型的表述是“但……的除外”,如德国民法典第145条、第153条、第178条第1句、第287条第2句、第892条第1款第1句、第973条第1款第1句即是。

举例来说,E在K处发现了不久前借给V的自行车,并向K请求返还该自行车。K声称他从V处取得了该自行车,他无法知道这是E的自行车,因而依照德国民法典第932条规定善意地取得了自行车的所有权。E和K就此发生了争执。那么,谁负证明责任?德国民法典第932条第1款规定:“即使物不属于让与人,取得人也因依第929条进行的让与而成为所有人,但取得人在依照该条的规定本来会取得所有权时非为善意的除外。”德国民法典第932条第1款前半句以肯定的句式规定,在物(动产)不属于让与人的情形下,取得人照样因依第929条进行了让与而成为所有人。依第929条进行的让与是以合意和交付为要件的。因此,取得人只需证明他与让与人之间存在合意并已交付动产即可。这意味着取得人无须证明自己是善意的。德国民法典第932条第1款后半句将“取得人依照该条(第929条)的规定本来会取得所有权时非为善意”作为一个附加要件,要求取得人必须是善意的,如非为善意,则不取得所有权。所谓“非为善意”,是指取得人知道或因重大过失而不知道该物不属于让与人(见德国民法典第932条第2款)。对于取得人“非为善意”这样一个不利于自己的事实,取得人无须证明其存在。相反,对取得人之取得所有权提出质疑的人(如本案中的E)必须证明对自己有利的事实存在,亦即负证明K“非为善意”的证明责任。可见,由德国民法典第932条第1款的措辞可以推知,取得人(如本案中的K)被推定为善意的。在本案中,如果对K之取得所有权提出质疑的E无法证明K“非为善意”,即K知道或因重大过失而不知道自行车不属于V,则推定存在使德国民法典第932条第1款所规定的法律效果得以发生的事实,即K被推定为善意的。结论是,对于K与V之间存在关于自行车所有权转移的合意并完成交付这一点,由K负证明责任;对于K依第929条的规定本来会取得自行车所有权时“非为善意”这一点,由E负证明责任。★

(本文作者为清华大学法学院教授、国际仲裁与争端解决项目联合主任)

# 博学济世结硕果 继往开来谱新篇

## ——记创新发展中的东北财经大学



东北财经大学正门

东北财经大学始建于1952年，坐落于美丽的海滨城市大连，现为财政部、教育部和辽宁省人民政府共建高校。六十年来学校秉承“博学济世”校训，践行“培育卓越财经人才，服务经济社会发展”使命，栉风沐雨，砥砺前行，努力建设国内一流、国际知名、特色突出的高水平财经大学。

### 学科建设：引领发展

学校坚持实施学科引领战略，以学科建设为引擎，带动学校整体办学质量和水平提升。学校以经济学、管理学为突出优势和特色，实现经济学、管理学、法学、文学、理学等多学科协调发展。财政学、产业经济学、会计学为国家重点学科，数量经济学为国家重点（培育）学科。应用经济学、统计学、工商管理、公共管理、理论经济学、管理科学与工程入选辽宁省高等学校“一流特色学科”，是入选最多的省属高校之一。在教育部第三轮学科评估中，应用经济学、工商管理、统计学均进入全国同类学科前13%的行列。学校现有一级学科博士学位授权点6个，二级学科博士学位授权点40个，一级



部分代表性科研成果

学科博士后科研流动站5个，一级学科硕士学位授权点8个，二级学科硕士学位授权点79个，专业学位硕士授权点15个，本科专业38个，其中9个为国家特色专业。

### 人才培养：追求卓越

学校以立德树人为根本任务，不断深化教育教学改革，创新人才培养模式，积极培育卓越财经人才。本科教育实行通识教育与专业教育相结合、理论教学与实践教学相结合的“双结合”教学体系，通识课和选修课均占总课程40%以上，实现学生能力素质的全面提升和个性化发展；依托国家和省级实验教学示范中心开展课程实践，利用实践教学周和假期开展农村、城市、专业和专题调查等社会实践，培养学生实践能力。研究生教育以培养创新能力和应用能力为重点，以质量提升为主线，构建高层次卓越人才培养体系。六十多年来，学校先后为国家培养了十余名优秀毕业生，其中四十余人担任省部级领导、数百人担任金融机构和中直企业高管及上市公司CEO等，成为我国政产学研等各界的栋梁之材。

### 科学研究：顶天立地

学校坚持“顶天立地”科研工作方针，以基础研究引领学术前沿，以应用研究服务国家和地方经济社会发展。学校立足优势特色学科，依托教育部人文社科重点研究基地、辽宁省协同创新中心等科研平台，通过科研评价制度、决策咨询类科研成果认定等体制机制改革，系统推进新型高校智库建设。从2009年至今，学校连续8年中标国家社科基金重大项目。2016年，学校与国家发展改革委价格监督检查与反垄断局合作成立“反垄断研究及人才培养培训基地”、承担中共辽宁省委第十二次党代会调研报告的调研工作、与大连市人民政府共建辽宁（大连）自贸区研究院等，学校服务经济社会发展取得重大突破。

### 办学视野：国际化

学校20世纪80年代即开始国际交流，1994年启动国际合作办学，目前已与世界20多个国家和地区的104所高等院校、8个国际机构建立了友好合作关系，通过中外合作办学机构和项目、学生海外交流交换及访学项目、师资交流项目、科研国际合作项目、教师海外提升项目、聘请海外院长项目等不断提升国际化办学质量和水平，开办了美国南缅因大学孔子学院、荷兰南方应用科技大学孔子学院。2015年，学校成为全国第一家通过中外合作办学质量认证高校，形成的“中外合作办学人才培养质量报告”获得国务院领导的重要批示。



学校与国家发展改革委价监局签署合作协议



学术会议



学校与美国南缅因大学举行共建孔子学院揭牌仪式



# 中铁集装箱运输有限责任公司

中铁集装箱运输有限责任公司是中国铁路总公司所属的国有大型集装箱运输企业，成立于2003年11月，注册资本39亿元，资产规模115亿元；公司下设18个分公司、36个营业部、2个全资子公司，参股10家公司，其中持有上市公司中铁铁龙集装箱物流股份有限公司15.9%股份、中外合资企业中铁联合国际集装箱有限公司36.67%股份；公司拥有24.15万只20英尺通用集装箱、2.75万只40英尺通用集装箱、600只40英尺宽体集装箱、16万张铁路货车篷布，是中国铁路总公司指定的中欧班列全程经营和服务平台，国家5A级物流企业，2016年度全国先进物流企业、中国物流百强企业。



地址：北京市西城区鸭子桥路24号中铁商务大厦 电话：010-51876416 网址：<http://www.crct.com>

# 中华人民共和国 宪法宣誓制式法器 发行公告

全国征订电话：010-63939633、4006606393、4006606208、18826138080

2016年1月15日，中华人民共和国宪法宣誓制式法器发布会在北京人民大会堂举行。中华人民共和国宪法宣誓制式法器是为宪法宣誓制度专门设计的一款宣誓通用器具，也是自宪法纪念日和宪法宣誓制度确立以来中国首款宪法宣誓外观设计专利产品（外观设计专利：201530365764.6、201530365890.1、201530365956.7），旨在促进宪法宣誓制度规范化，现向全国各级人大、政府、司法机关、行政单位、国家企事业等宪法宣誓单位发布征订公告。



中华人民共和国  
宪法宣誓法台

《中华人民共和国宪法》  
(书法版)宣誓专用图书



中华人民共和国  
宪法宣誓领誓法台

中华人民共和国  
宪法宣誓  
领誓法台脚踏——“上台”

总策划：涂勤政  
总设计：涂勤政 周涛  
书法：张贻柱  
出版顾问：中国宪法学研究会  
出版：法律出版社  
责任编辑：孙慧 陶玉霞  
出版导师：王运声 叶三方  
总发行：中国法律图书有限公司  
发行电话：法律出版社 010-63939633

中国法律图书有限公司 4006606393

广东利昂金品文化传播股份有限公司 4006606208 18826138080

版权贸易与保护：国家版权贸易基地（越秀）

更多详情请关注：中国宪法宣誓网  
www.oocic.com



扫描二维码  
获得更多信息

红木制品 庄严大方 无需拼装 全国包运

法律出版社