

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年1月20日出版
第2期 总第422期

全国人大常委会机关刊物



特别策划·回眸一年间

2016

法治中国新足印



ISSN 1671-542X



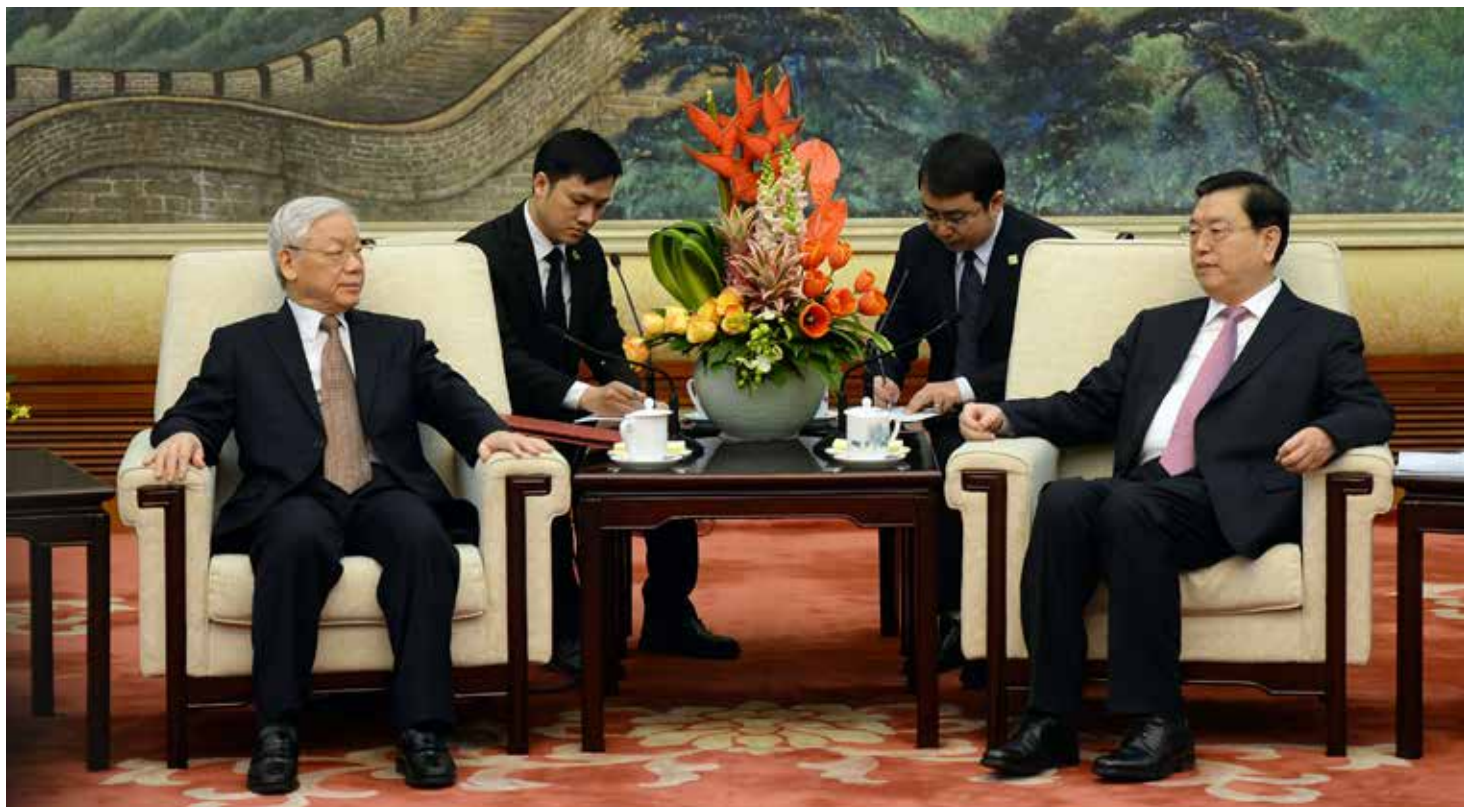
邮发代号

8

国内定价

1-3442/D

1671-542X

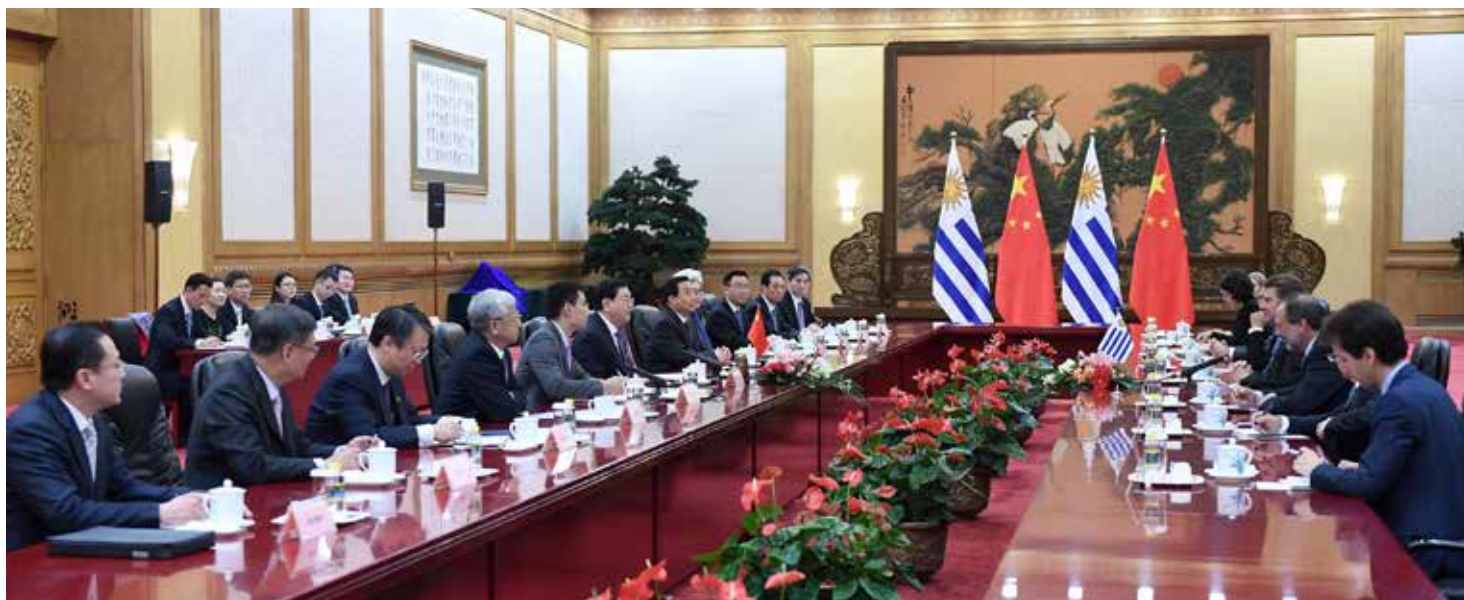


①	
②	
③	

① 1月13日，张德江委员长在北京人民大会堂会见越共中央总书记阮富仲。摄影/毛建军

② 1月11日，张德江委员长在北京人民大会堂会见出席中国全国人大与日本国会众议院合作委员会第九次会议的日方代表团。摄影/李涛

③ 1月9日，张德江委员长在北京人民大会堂与乌拉圭众议长阿马里利亚举行会谈。摄影/张铎



让每一部法律都成为精品

前不久,一位读者朋友给本刊来信说:“过去一年,人大立法工作让人耳目一新。例如,张德江委员长就民法总则的起草亲自深入基层,面对面地听取百姓的意见;公共文化服务保障法、电影产业促进法、中医药法等法律就像是专门为百姓立的,让我们感到很亲切;普通百姓也能对立法工作发表意见,有的甚至还能被采纳。我们衷心希望人大立法越来越好,能为我们奉献出更多的精品。”

这是用百姓独有的视角对立法工作所作的观察,我们从中可以看到我国立法工作所呈现出的新的气象。

的确,对于立法工作而言,2016年无疑是一个重要的年份。在新的时代场景中,全国人大常委会牢固树立“四个意识”,紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,坚持新发展理念,充分发挥在立法工作中的主导作用,抓住提高立法质量这个关键,加快重要领域立法,坚持立改废并举,深入推进科学立法、民主立法。用一次次生动的立法实践,一部部彰显着政治智慧和民生情怀的法律,在全面推进依法治国的伟大征程中留下了一个个坚定而有力的足印。

过去一年,从对香港特别行政区基本法第一百零四条作出解释,到积极推进制定民法总则;从审议通过有关国家安全方面的一系列重要法律,到制定和百姓日常生活关系密切的法律;从通过关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定,到授权在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作等,全国人大常委会不断增强坚持党对立法工作领导的思想自觉和行动自觉,围绕中心、服务大局,确保中央重大决策部署贯彻落实。

目前,我国正处于全面深化改革的关键时期,迫切需要从体制机制上寻找解决问题的办法,从法律制度层面进行顶层设计,进一步推进国家治理体系和治理能力现代化。因此,如何充分发挥立法对改革的引领和推动作用,让立法与改革决策“无缝衔接”,对于全面推进深化改革至关重要。回顾2016年,全国人大常委会坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,通过立法工作使各项改革能够按法律程序进行,确保一切改革举措都在法治的轨道上推进。

经济的发展、社会的繁荣和百姓的幸福,离不开国家的安全。在任何时候,维护国家安全都是国家治理之首重。

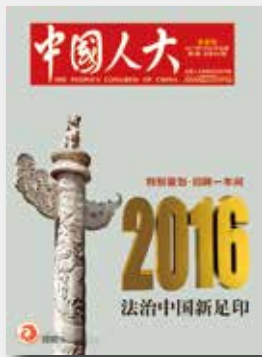
而国家安全立法则是国家安全的基本法律保障。在过去一年间,全国人大常委会通过制定包括境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国防交通法、核安全法在内的一系列法律,为国家编织了一张安全的法治之网。结合2014年、2015年相继出台的反间谍法、国家安全法、反恐怖主义法,从全景观察这一系列快速递进的立法行动可以看出,国家安全领域的立法渐成体系,以往更多依赖行政手段的国家安全管治,也正在向法治轨道全面转型。

直面社会热点、回应百姓关切,是人大立法的一大显著特点。过去一年,哪里有人民群众的关切和期待,哪里就有立法机关的关注与回应。民法总则、慈善法、公共文化服务保障法、电影产业促进法、民办教育促进法、中医药法……每一部法律都是为百姓“量身定制”的,每一部法律都是送给百姓的民生大礼,每一部法律都散发着人性的光辉和时代的温度。

深入基层,问法于民,是提高立法质量、实现良法之治的关键。为此,张德江委员长率先垂范,亲力亲为。2016年10月10日,张德江委员长在北京主持召开民法总则草案座谈会,就民法总则草案修改和民法典编纂听取中央有关部门、单位负责同志,部分省(自治区、直辖市)人大常委会负责同志,部分全国人大代表、全国政协委员的意见。11月,他又前往四川基层进行立法调研。其间,他深入村居、社区,了解村民委员会和居民委员会的工作情况,并前往企业工厂,就民事主体在经济活动中的权利义务问题、知识产权保护情况等问题同企业负责人交流座谈。他还在成都主持召开座谈会,广泛地听取部分地方人大常委会负责同志、部分全国人大代表、法律工作者及专家学者的意见和建议。2016年10月和11月,李建国副委员长分别到宁夏和上海进行调研。

在常委会领导同志的带动下,调查研究蔚然成风。而放下身段、深入基层、问法于民,已成为人大立法工作的必经程序和常规动作。立法者正是通过这样一种方式,让每一部法律都能充分体现民意、汇集民智,让每一部法律都能行得通、立得住、真管用,让每一部法律都成为精品。

汪邦民



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2017年第2期
1月20日出版
总第422期

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

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

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

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

总编絮语

01 让每一部法律都成为精品 / 汪铁民

特别策划·回眸一年间

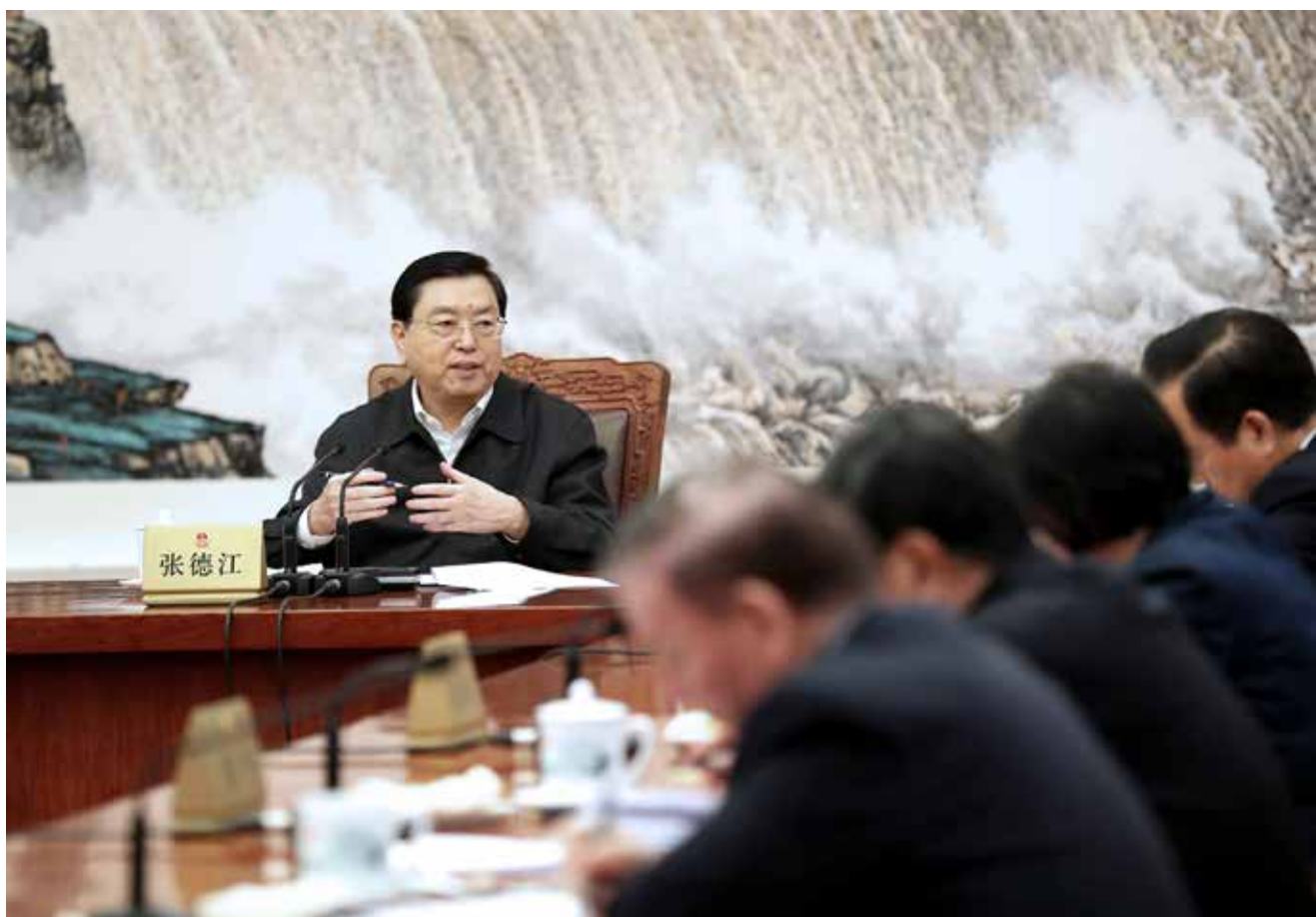
- 06 2016: 法治中国新足印 / 张维伟 王博勋
- 10 问法于民: 让每部法律都立得住、行得通、真管用
——张德江委员长注重立法调研纪实 / 李小健
- 13 人大释法: 遏制“港独”, 维护法律权威 / 张宝山
- 14 民法总则: 百姓的权利宝典 / 张维伟
- 15 慈善法: 开启依法治“善”时代 / 彭东昱
- 16 电影产业促进法: “大荧幕”进入法治时代 / 于 浩
- 17 网络安全法: 构筑网络安全法律屏障 / 彭东昱
- 17 依法保障境外非政府组织在华活动 / 彭东昱
- 18 民办教育促进法修改: 引领民办教育新发展 / 于 浩
- 18 公共文化服务保障法: 提升百姓的幸福指数 / 于 浩
- 19 中医药法: 保护中华民族的瑰宝 / 于 浩
- 19 环保税法: 确立、完善了税负浮动机制 / 刘文学
- 20 野生动物保护法修改: 保护与利用, “度”成为焦点 / 刘文学
- 20 海洋环境保护法修改: 取消污染事故处罚上限 / 刘文学
- 21 依法授权: 确保司法改革试点于法有据 / 张宝山
- 21 依法决定: 为监察体制改革试点提供法治保障 / 张宝山

本期策划

- 22 中国电商市场告别“野蛮增长”时代
——电子商务法草案首次提请全国人大常委会审议 / 张维伟
- 25 电商法, 旨在“促进发展, 规范秩序, 保障权益”
——访全国人大财政经济委员会副主任委员吕祖善 / 于 浩
- 28 电子商务立法: 规范秩序, 推动创新 / 王博勋
- 30 电商法草案初审: 如何为消费者撑腰 / 张维伟
- 32 加快电子商务立法 促进电子商务健康有序可持续发展
/ 全国人大财经委电子商务法起草组
- 35 加强电子商务法立法, 规范电子商务秩序 / 薛 军

报 道

- 热点关注 37 8609件代表建议, 是如何影响国家政策的? / 李小健
- 39 住建部: 将代表建议作为科学决策的重要依据 / 李小健
- 监督纵横 40 科技创新: 为农林现代化提供有力支撑 / 张宝山
- 42 从根源上解决问题
——全国人大常委会审议《国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告》/ 刘文学
- 44 食品安全监管: “严”字当头 / 于 浩



1月9日,中共十二届全国人大常委会党组在北京召开会议,认真学习领会习近平总书记在十八届中央纪委七次全会上的重要讲话和全会精神,结合全国人大及其常委会实际研究部署贯彻落实工作。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/马占成

| 地 方 |

- 青 海 46 与时俱进 为代表联系群众搭建更好平台
——青海省人大代表“两室一平台”建设工作述评 / 乔 欣 王国光
- 山 东 48 让人大之“问”更有力度
——青岛市人大常委会创新完善专题询问工作办法 / 张升忠 周兆岗
- 江 苏 50 镇江市丹徒区多点探索创新镇人大代表建议办理工作 / 姚永洪

| 泛 读 |

- 史 话 52 家风无成法:一严一宽殊途同归(上) / 刘绪义
- 看 世 界 54 英国为什么没有民法? / 高仰光

| 资 讯 |

04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站 : zygjjg.12388.gov.cn



张德江主持召开全国人大常委会党组会议 学习贯彻习近平总书记重要讲话和中央纪委七次 全会精神

中共十二届全国人大常委会党组1月9日召开会议,认真学习领会习近平总书记在十八届中央纪委七次全会上的重要讲话和全会精神,结合全国人大及其常委会实际研究部署贯彻落实工作。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长、常委会党组书记张德江主持会议并讲话。

会议指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以对党、对国家、对民族、对人民高度负责的担当精神,把全面从严治党纳入战略布局、着力从严从细抓管党治党,推动全面从严治党不断向纵深发展、取得显著成效,有力增强了党抵御风险和拒腐防变能力,巩固了党的领导地位和执政地位。习近平总书记提出一系列重大理论观点,作出一系列重大决策部署,标志着我们党对党的建设规律的认识从实践到理论不断深化,把党的建设新的伟大工程提升到新的高度。全国人大常委会党组和全国人大各级党组织要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,深入学习贯彻党的十八届六中全会和中央纪委七次全会精神,继续把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入,向党的十九大上交改进作风、严明纪律、惩治腐败的优秀答卷。

会议强调,要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威,自觉站在党和国家大局上想问题、办事情,确保党中央重大决策部署在全国人大及其常委会得到贯彻落实。要把国家监察体制改革相关立法作为常委会工作的重中之重,确保党的主张通过法定程序成为国家意志,为构建集中统一、权威高效的监察体制提供法治保障。要认真贯彻落实党中央部署要求,切实做好十三届全国人大代表选举工作,确保换届工作正确方向,体现工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体,确保选举工作弊绝风清,决不允许以任何形式破坏社会主义民主法治。

会议要求,要认真履行全面从严治党主体责任,坚持标本兼治,坚持以上率下,深入推进全国人大党的建设。要严把理想信念总开关,不断坚定和提高政治觉悟,让理想信念铭记于心、见诸于行。要加强党内政治文化建设,依靠文化自信坚定理想信念,始终不忘初心、坚守正道。要严肃党内政治生活,严守政治纪律和政治规矩,把维护核心、向核心看齐落实到实际行动中去,落实到履职尽责的全过程和各方面。要严格贯彻执行中央八项规定精神,持之以恒改进作风,全面加强纪律建设,强化党内监督,营造良好政治生态,践行忠诚干净担当。

李建国、王胜俊、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海参加会议。

张德江与乌拉圭众议长阿马里利亚举行会谈

1月9日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与乌拉圭众议长阿马里利亚举行会谈。

张德江对阿马里利亚在新年伊始率团访华表示欢迎。他说,建交29年来,中乌关系经受住了国际风云变幻的考验,始终稳定健康发展,堪称不同社会制度、不同体量规模国家和谐相处、共同发展的典范。2016年,习近平主席同巴斯克斯总统共同宣布两国建立战略伙伴关系,就加强各领域合作达成重要共识,推动中乌关系进入新的发展阶段。中方愿同乌方一道,积极落实元首共识,推动各领域合作取得更多成果,更好造福两国和两国人民。

张德江说,中国全国人大高度重视与乌拉圭国会的友好合作。此次代表团成员中还有两位候任众议长,反映出乌拉圭各党派在发展对华关系上的高度共识和积极意愿。希望以今天的会谈为新起点,推动双方合作不断迈向新台阶,更好服务各自发展战略、服务两国友好合作的大局。一是在政治上坚持真诚相待,巩固互信基础。双方要加强交流对话,增进对各自发展道路、政治制度、重大关切和核心利益的理解,筑牢中乌关系的政治基础。二是在经贸上坚持互利共赢,促进共同发展。双方要积极推动务实合作,加速两国合作协议的批准进程,支持商签双边自贸协定,同时要为两国开展重大项目及融资合作创造良好的法治和投资环境。三是在人文上坚持互学互鉴,深化传统友谊。双方要积极推动两国人民的交流,增进相互理解和友谊,厚植两国友好合作的民意基础。四是加强治国理政交流,借鉴发展经验。双方可以结合各自经济社会发展需要,选择共同感兴趣的议题深入交流,分享经验。

阿马里利亚说,乌拉圭高度重视发展乌中关系,始终坚定奉行一个中国原则。乌方期待成为“一带一路”建设的重要支点,愿与中方深挖互补优势、加强务实合作,促进共同发展。乌国会愿进一步深化与中国全国人大的友好交往,不断丰富乌中战略伙伴关系的内涵。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江会见日本众议院代表团

1月11日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了出席中国全国人大与日本国会众议院合作委员会第九次会议的日方代表团。

张德江说,中国与日本是近邻,中国重视同日本发展健康稳定的互利共赢关系,这符合两国和两国人民的共同利益。今年是中日邦交正常化45周年,双方应以史为鉴、面向未来,坚持《中日联合声明》等四个政治文件的原则精神,推动中日关系沿着正确方向前行。中国全国人大愿发展与日本国会的友好关系,共同维护两国关系的政治基础,积极开展机

制化和各层次交流,大力推动人文和民间友好交往,为改善中日关系作出积极贡献。

日方代表团团长佐藤勉说,期待两国立法机关加强交流,增进理解,推动两国关系发展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加了会见。

张德江会见越共中央总书记阮富仲

1月13日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了越共中央总书记阮富仲。

张德江在会见时说,习近平总书记昨天同你就进一步发展两党两国关系深入交换意见,达成重要共识,作出顶层设计。相信在双方共同努力下,中越关系一定能够迎来新的更好的发展。中国全国人大重视发展同越南国会的友好关系,愿同越方继续保持密切交往,增进政治互信,推动落实好两党总书记达成的重要共识,加强在坚持党的领导、治国理政和立法监督等方面的经验交流,促进务实合作,巩固传统友谊,共同发展好两国关系稳定友好的大局,为新时期中越全面战略合作伙伴关系向前发展作出新的贡献。

阮富仲说,双方应落实好两党两国领导人达成的重要共识,加强两国国会的友好合作,为巩固越中睦邻友好作出贡献。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

纪念王任重同志诞辰100周年座谈会在京举行

1月13日,纪念王任重同志诞辰100周年座谈会在北京举行。

王任重同志曾担任国务院副总理,中央书记处书记,第六届全国人大常委会副委员长,第七届全国政协副主席,是中国共产党第八届中央候补委员,第十一、十二、十三届中央委员。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国在座谈会上缅怀了王任重同志光辉的一生和卓越功勋,强调要学习他坚守信仰、不忘初心的崇高追求,一心向党、对党忠诚的坚强党性,胸怀全局、勇担重任的担当精神,实事求是、学以致用优良学风,光明磊落、清正廉洁的政治本色,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。

全国人大与日本国会众议院合作委员会第九次会议在京举行

1月11日,全国人大与日本国会众议院合作委员会第九次会议在北京举行。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨和日本国会众议院代表团团长、众议院运营委员佐藤勉共

同主持会议并作主旨发言。

王晨强调,中日关系稳定持续发展符合两国人民的根本利益。两国应当以中日邦交正常化45周年为契机,本着“以史为鉴、面向未来”的精神,恪守中日四个政治文件和四点原则共识,妥善处理敏感问题,努力改善国民感情,扩大互利合作,使两国关系早日重回健康发展轨道。希望中日议会交流机制能够成为中日关系的一个稳压器,为增进两国民众相互了解、构建互信作出贡献。

日方表示,愿进一步加强与中方的交流与合作,不断推进两国国民感情,致力于扩大双边关系的正能量,构筑互利共赢的日中互惠关系。

全国人大常委会办公厅举行港澳全国人大代表情况报告会 王晨出席

1月16日,全国人大常委会办公厅在深圳举行港澳全国人大代表情况报告会,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席并讲话。

王晨通报了全国人大常委会2016年主要工作情况和2017年工作的初步安排。他强调,要坚定不移、全面准确地贯彻“一国两制”方针和基本法,确保“一国两制”的实践始终沿着正确方向前进,希望港澳全国人大代表坚决捍卫国家安全和特区法治,在大是大非原则问题上立场坚定,全力维护特区稳定与社会和谐,坚定支持行政长官和特区政府依法施政,积极推动港澳发展经济,改善民生,促进与内地交流合作,实现优势互补、共同发展。

国家发展和改革委员会、财政部负责人向港澳代表报告了2016年国民经济和社会发展计划以及中央财政预算执行情况。港澳全国政协委员列席了会议。

艾力更·依明巴海率团出席亚太议会论坛年会

1月16日,亚太议会论坛第二十五届年会在斐济召开。全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海率全国人大代表团出席会议。

会议主题是“加强议会伙伴关系,促进和平与安全”。艾力更·依明巴海在大会发言中表示,中国是亚太地区和平的忠实维护者和开放型经济的坚定倡导者。“一带一路”倡议是中方践行开放互利、包容普惠发展理念的重大合作倡议,已取得一系列重要早期收获。中方将继续秉持共商、共建、共享原则,积极推进“一带一路”建设,欢迎本地区国家和国际组织积极参与相关合作,不断为区域经济发展和民生改善注入强大动力。

会议期间,艾力更·依明巴海分别会见了斐济总理姆拜尼马拉马、议长卢韦尼,就中斐双边关系、立法机关交往以及共同关心的国际和地区问题交换了意见。



2016：法治中国新足印

文 / 本刊记者 张维伟 王博勋

在中华民族伟大复兴的历史坐标上,2016年,注定是不平凡的一年。

这一年,我国“十三五”实现了开门红,各项工作蒸蒸日上,全面建设小康社会稳步推进,供给侧结构性改革迈出重要步伐,我国经济社会发展气象万新,呈现出勃勃生机。

法治是繁荣稳定的基石,是执政兴国的支撑。

这一年,作为最高国家权力机关的全国人大常委会,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、贯彻落实新发展理念,依法履职,恪尽职责,奋发有为,用一次次生动

的立法实践、用一部部彰显着政治智慧和民生情怀的法律,在全面推进依法治国的伟大征程中留下了一个个坚定而有力的足印。

围绕中心、服务大局,确保中央重大决策部署贯彻落实

坚持党对立法工作的领导,是我国立法工作必须坚持的基本原则,也是必须遵循的客观规律。

2016年年初,以习近平同志为核心的党中央总结多年来党领导立法的经验,出台了关于加强党领导立法工作的意见。

这一年,从对香港特别行政区基本

法第一百零四条作出解释,审议通过网络安全法、国防交通法、电影产业促进法、环境保护税法,到积极推进制定民法总则、核安全法;从通过关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定,到授权在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作等,全国人大常委会不断增强坚持党对立法工作的领导的思想自觉和行动自觉,积极主动、不折不扣地在立法工作中贯彻落实中央决策部署。

2016年,在香港第六届立法会选举和议员宣誓过程中,一些参选人以及候任议员公然煽动“港独”以及具有“港



开栏语：2016年，立法工作带给我们许多温暖的记忆：民法总则立法全面启航，中国民法典编纂迈出关键一步；慈善法的出台，为规范和促进慈善事业提供了法律框架和制度保障；电影产业促进法，弥补了中国电影产业的法律空白，推动中国从电影大国向电影强国迈进；环保税法以法治污，倒逼企业减少污染，为全面落实税收法定探路……

这一年，全国人大常委会新制定出台法律10部，修改法律24部，公布法律解释一部，对多部法律草案进行了审议，立法工作涵盖了政治、经济、社会、民生、国家安全、文化、教育、生态环境等多个领域。立法者正在通过不懈的努力，让法律照亮我们生活的每一个角落，让改革的红利最大限度地释放，让公众有更多获得感。

监督加强和规范党内政治生活的重要举措。12月25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议审议通过关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定，正式拉开了健全反腐败体系，实现对行使公权力的公职人员监督全覆盖的国家监察体制改革的序幕。

民法典与百姓的日常生活密切相关，堪称“社会的百科全书”。编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务，是完善中国特色社会主义法律体系的重大举措。2016年，民法典编纂工作迈出关键性的一步，民法总则草案历经了三次审议，将于2017年3月提请十二届全国人大五次会议“四审”，并有望通过。

党的十八届三中全会提出的“落实税收法定原则”，为我国税收立法改革指明了方向。在2016年两会期间，全国人大新闻发言人对公众关心的税收法定工作作出回应，“立法法中已经明确提出，所有税种的设立、税率的确定、税收征收管理等基本的内容都由法律规定”，“环境保护税法、资源税法、增值税法、关税法等，都已经列入了立法规划。”

2016年，税收立法工作取得阶段性成果。《中华人民共和国环境保护税法》于12月25日经十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过，成为立法法对“税收法定”作出进一步明确规定之后，全国人大常委会审议通过的第一部税收法律。“十八届三中全会以来，落实税收法定

原则进程明显加快。”外界评价称，公众有理由相信，以环保税法为开端，今后所有的税种开征与税率确定等基本要素，都能由立法机关立法决定，税收法定原则将得到全面的落实，纳税人的权益将依法得到更为切实的保护。

实现立法与改革决策的“无缝衔接”

立良法，离不开与时俱进。党的十八届四中全会提出，实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。目前，我国正处于全面深化改革的关键时期，迫切需要从体制机制上寻找解决问题的办法，从法律制度层面进行顶层设计，进一步推进国家治理体系和治理能力现代化。因此，如何充分发挥立法对改革的引领和推动作用，让立法与改革决策“无缝衔接”，对于全面推进深化改革至关重要。

回顾2016年，全国人大常委会通过依法对有关法律问题作出决定、修改法律等方式，坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，通过立法工作使各项改革能够按法律程序进行，确保一切改革举措都在法治的轨道上推进。

在有关法律问题的决定方面，根据中央有关部署，全国人大常委会通过了关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定，关于在北京市、

独”性质的主张，充分暴露了他们企图分裂国家、破坏香港繁荣稳定的政治本质。根据党中央决策部署，全国人大常委会果断出手，于11月7日全票通过关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四条的解释。常委会组成人员一致表示，这充分表明了中央贯彻“一国两制”方针的坚定决心和反对“港独”的坚定立场，充分展现了包括香港同胞在内的13亿中国人民维护国家主权、安全和发展利益的坚定意志。

深化国家监察体制改革，是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大决策，也是党的十八届六中全会提出通过

山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定,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。以上决定为深化刑事诉讼制度改革、在全国推进国家监察体制改革探索积累经验,为推进生育保险和基本医疗保险合并实施改革、军官制度改革等铺路助行。

全国人大常委会还通过修改有关法律,将改革实践中行之有效的做法在法律上固定下来,为进一步深化行政审批制度改革和政府职能转变提供法律支持。在过去的一年中,全国人大常委会对节约能源法等6部法律以及对外贸易法等12部法律中的部分条款进行修改,进一步简政放权,优化审批流程,提高审批效率,不断提高政府管理科学化、规范化水平。

设立自贸试验区是我国全面深化改革开放、积极主动融入全球经济一体化的一项重大举措。2013年和2014年,全国人大常委会分别通过决定,授权国务院在上海、广东、天津、福建自贸试验区和上海自贸试验区扩展区域暂停实施外资企业法等法律规定的部分行政审批事项,改为备案管理。两年多来,相关试点取得了显著成效,具备了在全国范围内复制推广的条件。根据决定规定,第一个授权决定于2016年9月30日到期。据此,全国人大常委会对外资企业法等4部法律的部分条款进行修改。此次修改,对构建我国开放型经济新体制、有序推进外商投资审批体制改革、探索实施准入前国民待遇加负面清单管理模式,以及推动制度创新都有着积极意义。

用法律为国家编织一张安全的网

维护国家安全是一国的头等大事,国家安全立法是国家安全的基本法律保障。在过去一年间,国家安全领域立法提速是立法工作的一大鲜明特征。全国人

大常委会通过制定包括境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国防交通法、核安全法在内的一系列法律,为国家编织了一张安全的法治之网。

改革开放30多年来,在华开展活动的境外非政府组织从无到有、从少到多,对我国公益事业等的发展发挥了积极作用。全国人大常委会先后三次对境外非政府组织境内活动管理法草案进行了审议,并由十二届全国人大常委会第二十次会议表决通过该法。该法进一步规范了境外非政府组织在中国境内的活动,并对上述组织的合法权益给予更加充分、有力的保障,以促进中外交往与合作。

网络主权是国家主权在网络空间的体现和延伸,网络主权原则是我国维护国家安全和利益、参与网络国际治理与合作所坚持的重要原则。经过三次审议,十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了网络安全法。其中,网络安全法将“维护网络空间主权和国家安全”作为立法宗旨,并设专章对国家网络安全战略等作了规定。

国防交通的实质是交通领域的战争准备,是保障军队能打仗、打胜仗的“生命线”。十二届全国人大常委会第二十二次会议通过的国防交通法,是党的十八大以来第一部国防军事立法,也是党和国家将军民融合发展上升为国家战略后第一部深入贯彻军民融合发展战略的重要法律,对提高战略投送能力和国防交通平时服务、急时应急、战时应战能力,维护国家安全和利益,具有十分重要的战略意义。

此外,全国人大常委会还于2016年表决通过了深海海底区域资源勘探开发法,对核安全法草案、测绘法修订草案和国家情报法草案进行了初审。对此,媒体评价称,结合2014年、2015年相继出台的反间谍法、国家安全法、反恐怖主义法,从全景观察这一系列快速递进的立法行动可以看出,国家安全领域的立法正在由“短板”渐成体系,以往更多依赖行政手段的国家安全管治,也正在向法治轨道全面转型。

直面社会热点,回应百姓关切

全国人大常委会的立法工作不仅折射着刚性、威严的光芒,也处处蕴涵着浓浓的民生情怀。2016年,哪里有人民群众的关切和期待,哪里就有立法机关的关注与回应。最高国家权力机关努力使每一项立法都成为保护人民群众合法权益的重要力量。

“善行善举,源于大爱。”近年来,民间慈善迅速崛起,成为慈善事业的重要支柱,而法治化则是推动慈善事业有序运行的根本保证。

2016年3月16日上午,慈善法在全国人代会上获得表决通过。作为首部慈善领域的基本法律,慈善法对慈善组织、网络募捐、慈善监管、信息公开等外界关注的热点问题一一作出回应,同时明确了违规慈善行为的法律责任,以良法寻求善治,促进慈善事业健康有序发展,激发社会向善正能量。

不仅如此,慈善法的出台还带动了社会领域新的立法行动。三个多月后,已颁行23年之久的红十字会法首次启动了修法程序。

公共文化服务肩负着保障公民基本文化权益的使命,尤其是在百姓口袋不断充盈的当下,民生问题亟须注入更多的文化权利内涵。

2016年,文化领域立法迎来重大突破,两部极具代表性的法律获得通过。11月7日,酝酿13年的电影产业促进法出台,弥补了中国电影产业的法律空白,进一步规范了电影行业发展和市场秩序,推动中国从电影大国向电影强国迈进。12月25日,公共文化服务保障法出台,将有力促进基本公共文化服务标准化均等化、提升服务效能,切实保障人民群众基本文化权益。

“开宝马车,喝污染水,显然不是我们期待的现代化与工业化”,这句话传递了中央在环境保护方面的最新理念:环境保护是发展问题,也是民生问题。2016年国家立法活动中,环境与资源保护方面的立法占据相当的分量。

7月2日,新修订的野生动物保护法

经十二届全国人大常委会第二十一次会议表决通过公布,这是该法自1988年颁布实施以来修改幅度最大的一次,从内容上不仅首次提出要保护野生动物栖息地,还对野生动物食用、入药等社会高度关注且争议较大的问题作出明确的限制性规定。

之后,全国人大常委会又于11月7日表决通过了关于修改海洋环境保护法的决定,在重点海洋生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等海域划定生态保护红线,实行严格保护。同时,加大了海洋环境污染的处罚力度,彻底扭转了之前“违法成本低”的制度弊端。

水是生命之源、生产之要、生态之基。对于“水”的保护无疑是2016年资源环境立法的一条主线。继海洋环境保护法之后,年终岁末,全国人大常委会对水污染防治法修正案草案进行了审议,从立法上强化从“源头到龙头”的监管。

教育、医药卫生是百姓关注的重大民生问题。2016年,立法机关根据新形势、新情况及时修改、制定法律,将困扰教育、医药卫生领域多年的瓶颈问题置于法律框架内加以解决。

新修改的民办教育促进法历经“三审”精心打磨,进一步明晰了分类管理改革的划分标准以及差别化的扶持措施,使民办学校在自主选择的基础上权责分明、各安其位,开辟了民办教育发展的新天地。

作为第一部全面、系统体现中医药特点的综合性法律,中医药法的出台从法律层面明确了中医药的重要地位、发展方针和扶持措施,以此促进中医药治理体系和治理能力现代化,推动中医药振兴发展,并进而增进人民群众的健康福祉。

开门立法、问计于民,让每一部法律都成为精品佳作

立法的核心在于提高立法质量。2016年,张德江委员长在不同场合多次强调,要深入推进科学立法、民主立法,着力提高立法质量,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护,以良法促进发展、保证善治。

深入基层,问计于民是提高立法质量、实现良法之治的关键。为此,张德江委员长率先垂范,亲力亲为。以民法总则立法为例,2016年10月10日,张德江委员长在北京主持召开民法总则草案座谈会,就民法总则草案修改和民法典编纂听取中央有关部门、单位负责同志,部分省(自治区、直辖市)人大常委会负责同志,部分全国人大代表、全国政协委员的意见。11月,他又前往四川基层进行立法调研。其间,他深入村居、社区,了解村民委员会和居民委员会的工作情况,并前往企业工厂,就民事主体在经济活动中的权利义务问题、知识产权保护情况等问题同企业负责人交流座谈。他还在成都主持召开座谈会,广泛地听取部分地方人大常委会负责同志、部分全国人大代表、法律工作者及专家学者的意见和建议。2016年10月和11月,李建国副委员长分别到宁夏和上海进行调研。

在常委会领导同志的带头示范下,深入开展调查研究,广泛听取群众和各方面意见,凝聚最大共识,在人大立法工作中蔚然成风。

为了确保出台的法律“更接地气”“更管用”,2015年7月,全国人大常委会法工委在湖北襄阳、江西景德镇、上海虹桥街道和甘肃临洮县建立了基层立法联系点试点。一年多来,这些设立在百姓家门口的立法“直通车”发挥了积极的作用。2016年,全国人大常委会法工委共有7部法律草案8次征求联系点意见,有效收集了不同地区各行各业民众的建议,对增强立法的针对性和可操作性发挥了重要作用。

作为参与者,全国人大代表朱国萍深有感触地说,“过去,普通百姓感觉立法工作是在北京人民大会堂里进行的国家大事,高深莫测。现在,通过立法联系点可以直接对法律草案提出意见和建议,感觉一下子拉近了与立法的距离。”

立法程序的公开、透明不仅有助于消除立法中的神秘主义,维护立法的权威和公信力,而且有助于增强立法的公正性,防止立法出现偏颇。

近年来,全国人大常委会公布法律

草案的工作程序已经实现规范化和制度化,即一部法律草案向社会公布两次审议稿,常委会会议初次审议后向社会公布草案初审稿,再次审议后公布草案二审稿。2016年,这项程序又有了新的突破,民法总则草案历经三次审议,每次审议稿都向社会全文公布,公开征求意见。用一位专家的话说,开门立法、尊崇民意,让百姓拥有更多的话语权,不仅有利于扩大公众对立法工作的有序参与,提高立法质量,而且有利于公众了解立法意图,从而真正让法律入脑入心,并学会用法律解决生活中面临的许多问题。

人大主导立法是党的十八届四中全会为革除“部门主导立法”弊端而提出的立法体制改革思路。

记者注意到,2016年国家立法活动中,多部法律均由全国人大相关专门委员会或常委会法制工作机构牵头起草,人大在破除“部门利益法制化”痼疾、发挥对立法的主导作用方面的趋势日益明显。比如,已经三次审议的民法总则草案是由全国人大常委会法工委起草;已获通过的慈善法、公共文化服务保障法及新修订的野生动物保护法分别由全国人大内司委、教科文卫委、环资委牵头起草;12月,初次提请审议的电子商务法草案由全国人大财经委牵头起草。

以慈善法为例,在草案酝酿起草过程中,全国人大内司委多次召开研讨会、征求意见会,广泛邀请多方参与,民间回应空前活跃。对此,有专家评价称,慈善立法的开放,为人民群众参与社会治理提供了一个重要的“操场”,在这里,慈善组织、志愿者、捐赠人、受益人、监管部门等各个利益相关方都能发出自己的声音,确保出台的慈善法充分反映民意。

汇聚民意民智,广开立法言路。2016年,全国人大及其常委会在推动开门立法的道路上奋力探索前行,使立法质量不断提高,它让更多民众真切地感受到法律就存在于我们生活的点点滴滴,也让制定出台的每一部法律更加务实管用、更具生命力。☑

2016年11月21日至23日,全国人大常委会委员长张德江在四川省就制定民法总则进行调研并召开座谈会。图为11月21日,张德江委员长在宜宾李庄镇同济社区与居民亲切交谈。摄影/刘卫兵



问法于民： 让每部法律都立得住、行得通、真管用

——张德江委员长注重立法调研纪实

文 / 本刊记者 李小健

本届全国人大常委会十分注重调查研究工作,尤其是把立法的调查研究工作摆在了突出位置。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江更是率先垂范,扑下身子走村入社进企,就立法热点难点问题,广泛听取来自村民群众、企业负责人、工人、人大代表、政协委

员、法律工作者、专家学者及有关部门同志等各方面的声音。自2013年以来,为制定出管用的、高质量的法律,他的立法足迹遍布大江南北——从齐鲁到岭南,再到巴山蜀水,都留下了他的调研身影。

2016年11月21日,四川省宜宾市李庄镇的同济社区有些特别。之所以特

别,是因为张德江委员长就制定民法总则,来听取大家的看法和意见。

一边走在社区的街道上,张德江委员长一边向居民群众了解情况。看到一位头发花白的老人坐在街边的椅子上,他立即走向前,弯下腰,与其亲切交谈,并仔细询问社区的工作情况。

2017年3月,民法总则草案将提交全国人代会审议。张德江委员长这次到四川调研,目的便是听取大家对民法总则草案有什么想法、有什么意见和建议。除了宜宾市李庄镇的同济社区,他还前往成都市郫县青杠树村、青羊区同怡社区,深入了解村民委员会和居民委员会的工作情况。

他在调研中指出,民法典是我国社会主义法律体系中重要的基本法律,与老百姓的切身利益密切相关,是规范社会生产生活关系的总规矩。民法总则在民法典中具有统领作用,一定要确保质量。全国人大常委会已经两次审议民法总则草案,还需要进一步精细打磨,不断完善。基层群众自治组织直接与老百姓打交道,明确其民事主体地位,是制定民法总则和修改相关法律需要研究的重大课题。只有作出符合中国国情的科学规定,才能使它们更好地发挥组织群众、服务群众的重要作用。

民法总则涉及方方面面权益,需要听取多方面声音。在丝丽雅、川茶、千行等企业,张德江委员长就企业等民事主体在经济活动中的权利义务问题同企业负责人交流座谈。他说,民法总则的一个重要任务,就是要保护广大人民群众和企业的产权等各种权利。在享有权利的同时,也应当承担相应的义务,并在权益受到侵害时获得法律保护。在奥泰、亚信等企业,张德江委员长围绕知识产权保护情况进行座谈。他说,随着互联网和信息技术迅猛发展,必须制定更加有力有效的法律规定,切实加强对知识产权的保护,让民事法律在推动经济社会发展中发挥更大的作用。

张德江委员长还在成都主持召开座谈会,更加广泛地听取部分地方人大常委会负责同志、部分全国人大代表、法律工作者及专家学者的意见和建议。他在会上指出,制定民法总则必须坚持从国情和实际出发,贯彻和体现宪法精神和宪法原则,恪守以民为本、立法为民的理念,坚持问法于民,切实做好顶层设计、制度安排。他同时强调,要在以习近

平同志为核心的党中央坚强领导下,全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以高度的政治责任感和对人民负责的历史使命感,发扬民主、集思广益,制定好民法总则,为编纂好民法典打下坚实基础。

到四川省基层进行实地调研之前,张德江委员长于2016年10月10日在北京主持召开民法总则草案座谈会,专门就民法总则草案修改和民法典编纂听取有关方面意见。

座谈会上,中央有关部门、单位负责同志,部分省(自治区、直辖市)人大常委会负责同志,部分全国人大代表、全国政协委员围绕民法总则基本原则,民事主体、民事权利和民事责任等民事基本制度先后发言。张德江委员长边听边记,不时与大家进行交流。

在认真听取大家意见后,张德江委员长指出,以习近平同志为总书记的党中央高度重视民法典编纂工作,党的十八届四中全会明确提出这一重大立法任务,习近平总书记就编纂民法典和制定民法总则作出重要指示,提供了重要指导和基本遵循。要切实增强责任感和使命感,全力以赴、扎实工作,凝聚共识、精益求精,圆满完成编纂民法典和制定民法总则任务,使民法典经得起历史和人民的检验。

他强调,编纂民法典、制定民法总则必须坚持党的领导,把握正确政治方向,坚持走中国特色社会主义法治道路,确保民法典体现党的主张、符合宪法精神、反映人民意志。要坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,在体现国家性质、突出中国特色上下功夫。要遵循和把握立法规律,以实践需求指引立法方向,在符合中国国情、突出实践特色上下功夫。要坚持以良法促进发展、保证善治,妥善解决实际问题,在紧扣时代脉搏、突出时代特色上下功夫。

他同时指出,要贯彻党执政为民的宗旨,坚持人民主体地位,树立以人民为中心的发展理念,积极回应人民期待,通

过健全民事法律制度,加强对民事主体合法权益的保护。要深入推进科学立法、民主立法,广泛听取和尊重各方面的意见,加强立法协调和立法协商,凝聚最大共识。要弘扬社会主义核心价值观,汲取中华优秀传统文化精华,让民法典扎根于中国的社会土壤,体现中华民族的“精气神”。要借鉴世界法治文明成果,取长补短、择善而从,不照抄照搬。

法律是治国之重器,良法是善治之前提。制定精品良法,扎实的调查研究是保证。而注重调查研究,坚持问法于民,正是本届全国人大常委会立法工作的一个重要特点。

2013年4月15至17日,刚刚履新全国人大常委会委员长的张德江,便到山东省开展立法调研。这期间,他先后来到烟台、潍坊、淄博、济南等地,深入企业、农村、社区了解情况,并在烟台市主持召开各级人大代表“推进依法治国”座谈会。他在调研中指出,全面推进依法治国,重点是提高立法质量。要坚持科学立法、民主立法,强化立法论证、立法调研、立法评估,加强重点领域立法,拓展人民有序参与立法途径,切实增强法律的可执行性和可操作性,提高法律的权威性,更好地发挥立法的引领和推动作用。

紧接着,张德江委员长又来到广东省。2013年5月30日至6月1日,他先后到珠海、广州、深圳等地,专门就制定特种设备安全法,修改环境保护法、商标法等拟提请十二届全国人大常委会第三次会议审议的法律案开展立法调研。这次调研,张德江委员长深入多家企事业单位,与相关人员就法律修改作了认真探讨和交换意见。他在广东主持召开立法工作座谈会时再次强调,新形势下加强和改进立法工作,要把提高立法质量放在更加突出的位置,使法律准确反映经济社会发展要求,更好协调利益关系,发挥立法引领和推动作用。提高立法质量,要加强调查研究,加强科学立法,加强民主立法,完善立法评估,加强法律宣传。

为何频频要求提高立法质量和加



2016年10月10日，张德江委员长在北京主持召开民法总则草案座谈会，就民法总则草案修改和民法典编纂听取有关方面意见。摄影/马占成

强调查研究？正如张德江委员长在调研中所说，今天的人民群众对法律的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。这就要求我们通过推进科学立法、民主立法，广泛征求意见，加强对意见的综合分析，积极回应公众立法关切，使我们的法律法规更加完善，更好地发挥人大立法在表达、平衡、调整社会利益方面的积极作用。而“忽视调查研究或者调查研究浮在面上，很可能导致立法工作脱离实际情况，脱离社会发展需要，最终的结果，只能是法律不管用，使法律失去尊严和权威”。

在张德江委员长带头示范下，深入开展调查研究，广泛听取群众和各方面意见，在人大立法工作中蔚然成风。

全国人大常委会其他领导同志在日常立法工作中，倾注大量精力，做了许多细致有效的调查研究工作。为制定好民法总则，2016年10月和11月，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国分别到宁夏和上海进行调研。在宁夏，他来到银川市兴庆区大新镇新水桥村、宁夏现代纺织示范园贺兰园区等农村集体经济组织和企业单位进行实

地调研，就农村集体经济组织民事主体地位等问题，与村民、村干部和企业员工进行交流。他说，编纂民法典是建设社会主义法治国家进程中的一件大事，是完善中国特色社会主义法律体系的一项重大任务，是牵涉利益众多、涉及复杂法律问题的系统工程，党中央对此高度重视。编纂民法典要坚持正确的政治方向，要始终坚持人民主体地位，把维护最广大人民的根本利益放在首位，回应人民群众的关切，凝聚最大共识，体现党执政为民的根本宗旨，使人民群众在改革开放实践中的获得感通过法典固定下来。在上海，他专程来到全国人大常委会法工委四个基层立法联系点之一的长宁区虹桥街道办事处调研，与基层代表座谈交流，面对面听取基层干部和群众意见。他说，民法是保障老百姓权利的法，编纂民法典要从人民群众的权益和日常生活出发，符合中国国情和客观实际。为此，他希望基层立法联系点发挥作为国家立法机关接地气的“直通车”作用，让老百姓的心声更快、更准确地直通全国人大，为立法决策提供更多真实信息。

全国人大常委会工作机构把调查

研究当作立法工作中的一道必经程序和常规动作。比如，在旅游法草案提请常委会三审前，为进一步了解实际情况，深化对相关问题的认识，全国人大常委会法工委采取不同以往的方式开展调研，没有与地方和部门打招呼，没有透露真实身份，以暗访方式进行旅游法草案调研，真正接了地气，看到了真实情况，增强了调研实效，为修改完善好旅游法草案打下了良好基础。再比如，为修改好行政诉讼法，全国人大常委会法工委选派一位同志到北京市第二中级人民法院行政庭蹲点调研一个月，深入行政审判第一线，直接获取第一手材料。

全国人大常委会深入开展立法调查研究，让广大人民群众

的利益在立法中得到充分表达，赢得了各方面的高度评价。立法专家们表示，随着经济社会的快速发展，社会主体越来越多元，群众利益诉求也不尽相同，需要法律解决的问题也越来越复杂。人大立法大兴调查研究之风，兼听各方声音，积极回应社会关切，这对调整 and 平衡各方面利益诉求，筑牢社会长治久安的根基，具有十分重要的现实意义。有的学者接受媒体采访时表示，全国人大常委会深入一线，与基层群众面对面交流，广泛了解大家的所急、所盼、所忧，拓宽了人民群众参与立法的途径，引领了立法工作的风尚，是科学立法、民主立法的生动写照，值得提倡。媒体评价称，立法机关“俯下身”到群众中去，是最能掌握基层实情的，不仅有利于制定出高质量和解决实际问题的法律，还能使得法律真正符合最广大人民的根本利益。还有地方人大工作者表示，全国人大常委会领导同志带头开展立法调查研究工作，给拥有立法权的地方做了一个很好的表率。希望调查研究随立法权的下放，在全国各地得到普遍运用，让每一部法律法规都立得住、行得通、真管用。✘

人大释法：遏制“港独”，维护法律权威

文 / 本刊记者 张宝山

2016年全国人大常委会立法工作很多,其中有一项特别引人关注,就是对香港特别行政区基本法第一百零四条作出解释。

香港特别行政区基本法第一百零四条规定,香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区。

全国人大常委会对这条规定作出了什么样的解释,为什么要作出这样的解释,作出这样的解释有什么意义?

作出什么解释?

2016年11月7日,十二届全国人大常委会第二十四次会议经表决,全票通过了《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第一百零四条的解释》。

解释指出,香港特别行政区基本法第一百零四条规定的“拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区”,既是该条规定的宣誓必须包含的法定内容,也是参选或者出任该条所列公职的法定要求和条件。“就职时必须依法宣誓”的含义包括宣誓是该条所列公职人员就职的法定条件和必经程序;宣誓必须符合法定的形式和内容要求;宣誓人拒绝宣誓,即丧失就任该条所列相应公职的资格;宣誓必须在法律规定的监誓人面前进行。监誓人负有确保宣誓合法进行的责任,对符合本解释和香港特别行政区法律规定的宣誓,应确定为有效宣誓。对不符合本解释和香港特别行政区法律规定的宣誓,应确定为无效宣誓,并不得重新

安排宣誓。

解释指出,香港特别行政区基本法第一百零四条所规定的宣誓,是该条所列公职人员对中华人民共和国及其香港特别行政区作出的法律承诺,具有法律约束力。宣誓人必须真诚信奉并严格遵守法定誓言。宣誓人作虚假宣誓或者在宣誓之后从事违反誓言行为的,依法承担法律责任。

为什么作出解释?

近年来,香港社会出现了一股“港独”思潮,一些人打出“港独”旗号,成立“港独”组织,甚至进行非法暴力活动。在2016年10月12日进行的香港特别行政区第六届立法会议员就职宣誓仪式上,少数候任议员故意违反宣誓要求,公开宣扬“港独”,侮辱国家和民族,被裁定宣誓无效后,仍然强闯立法会,致使立法会无法正常开会。这些言行违反中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法,也违反香港特别行政区有关法律,严重触碰“一国两制”底线,危及国家统一、领土完整和国家安全,危害国家核心利益和广大香港居民的根本利益,性质恶劣。

全国人大及其常委会行使国家立法权,有权力也有责任维护宪法和香港特别行政区基本法的权威,坚决反对和遏制“港独”,维护“一国两制”方针,维护国家安全。按照宪法和香港特别行政区基本法的规定,解释香港特别行政区基本法是全国人大常委会的权力、是职责所在。中华人民共和国宪法赋予了全国人大常委会解释法律的权力,香港特别行政区基本法第一百五十八条第一款明确规定:“本法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会。”

根据宪法和香港特别行政区基本

法的规定,全国人大常委会可根据需要在任何时候行使这一权力。在香港社会对宣誓规定的理解存在争议,立法会的正常运作因“宣誓事件”受到极大干扰的时候,全国人大常委会对香港特别行政区基本法第一百零四条作出解释,非常适时、非常必要。此次对香港特别行政区基本法第一百零四条作出解释,是全国人大常委会维护国家主权利力和“一国两制”方针必须履行的宪制责任。

作出解释的意义是什么?

全国人大常委会关于香港特别行政区基本法第一百零四条的解释,通过明确相关法律规定,澄清香港社会对基本法所规定的特别行政区法定公职人员宣誓效忠制度的模糊认识,为依法处理香港特别行政区立法会议员选举和宣誓中发生的问题,提供有力指引和明确方向。

根据香港特别行政区基本法的规定,全国人大常委会解释法律具有最高的法律权威,所作法律解释与基本法具有同等效力,香港特别行政区任何法律包括普通法都不得与基本法相抵触。对基本法及其解释,香港特别行政区的行政机关、立法机关和司法机关都必须一体遵循。香港司法机关根据全国人大常委会释法所明确的法律依据,正确处理有关案件,符合法治原则,是保证香港特别行政区基本法和香港有关法律得到正确实施的重要措施,并且,此次释法也为今后处理同类事件明确了规范、立下了规矩。

全国人大常委会适时对香港特别行政区基本法第一百零四条作出解释,一锤定音,亮明法律的红线,对遏制“港独”、维护宪法和基本法的权威、维护香港的法治和社会政治稳定,具有十分重要和深远的意义。★

民法总则：百姓的权利宝典

文 / 本刊记者 张维炜

2016年民法总则草案提请全国人大常委会审议，这无疑是中国立法史上一个具有里程碑意义的大事。

在庞大纷繁的法律体系中，民法与民众的联系最为密切，渗透到了社会生活、经济生活的每个角落，个人的衣食住行、生老病死和企业的生产经营等，无不受民法调整，堪称是百姓社会生活的百科全书。

民法典在一国的法治建设中具有举足轻重的地位，大陆法系国家都以不能制定一部民法典来衡量国家法治的成熟程度。可以说，民法典是法治现代化水平的标志。编纂民法典不仅是实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措，也是维护最广大人民根本利益的客观需要，还是形成完备的社会主义市场经济制度体系的必然要求。

民法总则在民法典中起统率性、纲领性作用。2016年，全国人大常委会三次审议民法总则草案，意味着1986年制定的民法通则即将成为历史，党的十八届四中全会明确提出的编纂民法典工作，迈出关键性的一步。

制定民法典，是几代法律人的期盼。从新中国成立之初酝酿起草民法典，到后来的几经反复，再到民法典编纂工作的全面启动，我们可以看出，民法典的制定过程，实际上就是中国公民权利意识和法律意识不断成长的过程，也是我国法律体系从逐步形成到不断完善的过程。

市井百姓的生活，每一件都兹事体大。民法典既然产生于中国的土壤之中，就必须从中国的实际出发，解决当前中国社会发展中面临的种种问题，必须将对权利、对个人的推崇与保障，贯穿整个法典始终。

从民法总则草案的三次审议看，民

法通则向民法总则的演进不仅仅是简单的一字之差，许多新规范的引入和不断完善彰显出鲜明的时代特征，充分回应了社会需求，传递出浓厚的人文关怀气息。

近年来，接连发生的网络电信诈骗案不断被曝光，草案作出积极回应，确立对个人信息保护，这对于保护公民的人格尊严，使公民免受非法侵扰，维护正常的社会秩序具有重要的现实意义。

中国目前正值社会大转型时期，空巢老人和留守儿童的权益得不到保障成为社会之痛。针对这些现实情况，民法总则草案完善了监护制度，加强对老年人和未成年人的权益保障，重申家庭责任，弘扬中国的传统美德。

司法实践中，继承案件中“遗腹子”享有何种合法权益往往成为争议的焦点。民法总则草案对胎儿权利的保护进行了明确规定，体现了对人全面、终极的关怀，也折射出法律文明的进步。

为了重塑社会转型期的诚信秩序，避免见义勇为中好人流血又流泪的尴尬事件持续上演，草案不仅规定了见义勇为者的损失可得到适当补偿，而且引入了“非重大过失不承担”制度，释放出法治善意，弘扬了社会正能量。

此外，草案还对幼童遭受性侵的诉讼时效规则作出完善，对法人制度进行精心设计，在充分采纳常委会组成人员、部门、地方和基层人大代表意见的基础上，将法人划分为营利法人、非营利法人和特别法人，并对农村集体经济组织，社会服务机构，村委会、居委会等基层群众性自治组织的法人地位作出了明确规定。

可以说，立法者对现实社会经济生活中面临的突出问题给予了高度关注，并作出了积极回应。

不仅如此，民法总则草案每次审议都会对外全文公布审议稿，向社会公开征求意见，掀起了民众参与立法讨论的热潮。最高国家权力机关力求在广泛听取各方意见的基础上，凝聚最大共识，确保中国的民法典扎根于中国的社会土壤，体现中华民族的精气神，契合当下中国社会生活的实际情况，充分反映广大人民群众的意愿。

2017年3月，民法总则草案将提请十二届全国人大五次会议进行最终审议。我们期待通过后的民法总则能够弘扬法治精神，彰显时代担当，真正成为公民权利的宣言书，让公民更有尊严地生活。✘



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。摄影/李杰

慈善法：开启依法治“善”时代

文 / 本刊记者 彭昱昱

2016年3月16日，十二届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国慈善法》。慈善法是慈善领域的基础性和综合性法律，为规范和促进慈善事业提供了法律框架和制度保障。

慈善法的通过与实施，标志着中国慈善事业进入法治化时代，并对社会与经济发展产生广泛而深刻的影响。

作为我国第一部慈善法律，这部法律的突出意义在于系统规范全社会的慈善行为。法律制定的各项规范，既针对各级政府的管理行为，也针对社会组织的运行管理和每个公民的慈善方式，从中国实际出发并借鉴国际经验，全面系统地确立起国家慈善事业发展所需要的现代规范。

确立“大慈善”格局，慈善法不仅将扶贫济困、扶老救孤、救灾救难列入其中，还将促进教科文卫体事业发展及保护环境的公益活动等有利于社会公共利益的都纳入进来，是一次巨大的慈善理念与公共伦理的升华。在相当长的历史时期，由于温饱问题的困扰，我们将慈善定义为解决贫困问题，因而只能是国家救助政策的补充。一旦将慈善的范围扩大到教育、医疗、文化、体育、环保和社会服务等领域，慈善事业就自然和社会发展与提升有机地结合起来。这既为社会公益事业开创了广阔的发展空间，也会激发社会大众将善行善举与社区发展、生活提升结合起来，使社会事业成为大众自身积极参与的事业。

登记制取代审批制，规范慈善组织发展，重塑慈善组织公信力。慈善法明确了设立慈善组织的登记制度，为社会主体兴办慈善组织并从事非营利性的社会慈善活动打开了方便之门。实行登记制，并不意味着对慈善组织的管理放松。相反，慈善法中设置了慈善组织的组织行为准则，如负责人任职禁止、法定财务

报告制度、信息公开制度、法定终止情形等；还规定了严格的慈善募捐条件、方式和程序，确立了慈善行为的行为规范。这些具备可操作性的慈善行为规范将有力地正本清源，促进慈善募捐等慈善活动规范发展，对于那些假借慈善之名，不行慈善之实的严重背离慈善宗旨的行为，必将起到积极的遏制作用。

助慈善信托制度落地，集聚资金做大社会慈善。慈善法专章规定了慈善信托，剔除原有的制度障碍，明确了委托人可以基于慈善目的，依法将其财产委托给受托人，由受托人按照委托人意愿以受托人名义进行管理和处分，开展慈善活动。这些规定可以满足信托公司设计公益信托产品的需求，使其可通过合理的慈善信托产品设计满足客户需要，实现既参与慈善事业又实现资产增值的目标，从而激发出信托这一金融产品促进慈善事业发展中的积极效用。

采用国际通行的税收优惠制度激励社会力量参与慈善。经济学家的研究发现，一定的税收激励会对社会慈善捐赠产生收入效应和价格效应。慈善法确立了慈善组织及其享受税收优惠的基本原则。同时，还明确规定了自然人、法人和其他组织捐赠财产用于慈善活动的，依法享受税收优惠；企业慈善捐赠支出超过法律规定的准予在计算企业所得税应纳税所得额时当年扣除的部分，允许结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除等规定。这些切实的税收优惠在进一步具体落实为详尽的减免细则后，将会极大地提升社会企业参与慈善事业，从事各种慈善活动的积极性。

在慈善法的框架内，慈善事业将成为国家发展的重要产业。慈善法的实施有利于撬动社会财富的第三次分配。社会财富的初次分配是市场竞争，是人们



2016年3月16日，十二届全国人大第四次会议表决通过慈善法。图/视觉中国

的收入，是效率；第二次分配是税收、社会保障，是公平；而作为第三次分配的慈善，是社会责任，是你情我愿的自我调节。慈善法的实施，单靠国家行政资源是无法推动的，必须依靠全社会的力量，极大考验社会治理能力。慈善法从法制上确立了组织化、规模化、透明化、专业化的现代慈善体系基本框架，为慈善带来更多资源和动力，将极大地释放社会财富向善的力量，提升社会治理水平。慈善法的出台意味着民间与政府将在社会公益活动、社会服务提供和社会治理等方面协同努力。从这个层面来讲，慈善法的出台，将带动国家治理体系与治理能力的现代化再上新台阶。

慈善法的立法模式树立了人大主导立法的一个成功范例，是近些年来社会参与度极高的立法个案，彰显了“开门立法”的智慧、胆识和气魄。事实上，直到慈善法草案通过的那一刻，最后的慈善法会是什么样的面貌，没有人能够一锤定音，或许这就是民主立法的真正魅力。☑

电影产业促进法：“大荧幕”进入法治时代

文 / 本刊记者 于 浩

2003年，电影立法启动。彼时中国加入世贸组织不久，2001年电影全年票房不足10亿元人民币。到2015年，电影产业促进法草案首次提交全国人大常委会审议时，电影票房出现了几何式暴增。这一数据的变化从一个侧面表明中国电影赢得了市场认可，但也因其游离在法治轨道之外，不时出现的乱象制约着整个产业向更高目标迈进的步伐。

2016年11月7日，酝酿了13年，承载了数代中国电影人梦想的电影产业促进法终于开花结果。十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过《中华人民共和国电影产业促进法》。此法立足于我国电影产业的实际需要和发展趋势，成为加强文化领域立法的又一个重要成果。

电影产业促进法共6章60条，对电影创作、摄制，电影发行、放映，电影产业支持、保障，以及法律责任等分别作了详细规定。本法从法律层面确立了“电影作为产业”的属性，表现为转变政府管理方式，积极发挥市场在资源配置中的促进作用；充分发挥政府的引导、激励作用，采取多种扶持措施促进电影产业全面发展；既促进产业发展，又保障文化安全等，从而为中国电影讲好中国故事、传播中华优秀传统文化提供了广阔空间。

为了调动电影产业有关市场主体的积极性，支持和引导我国电影产业繁荣健康发展，不断提高电影产业发展水平，电影产业促进法其中的一大亮点就是推动政府简政放权，进一步激发电影市场活力。电影产业促进法在未新设行政审批的前提下，取消、下放部分原有的行政审批，降低有关电影活动的准入门槛，坚持放管并举，既积极发挥市场



2016年10月31日，十二届全国人大常委会第二十四次会议举行分组会议，审议电影产业促进法草案。摄影/马冬潇

在资源配置中的促进作用，又为社会力量从事电影活动提供方便。

以最受瞩目的电影审查为例，本法规定国务院电影主管部门应当制定完善电影审查的具体标准和程序，并向社会公布；制定完善电影审查的具体标准应当向社会公开征求意见，并组织专家进行论证；电影审查实行专家制，专家遴选和评审的具体办法由国务院电影主管部门制定。以上规定有助于各地在审查管理的标准与尺度上保持一致，对于出现争议的情况设置了再审的条款。

针对业界关切、社会关心的票房收入监管及治理“虚报瞒报票房”等问题，电影产业促进法明确规定，电影发行企业、电影院等应当如实统计电影销售收入，提供真实准确的统计数据，不得采取制造虚假交易、虚报瞒报销售收入等不正当手段，欺骗、误导观众，扰乱电影市场秩序等。

同时，电影产业促进法还旨在加大扶持力度，提高电影产业发展水平。该法规定国家在国民经济和社会发展规划、产业政策等方面的宏观扶持措施，

引导形成统一开放、公平竞争的电影市场；要求电影院合理安排国产电影的放映场次和时段，并规定国产电影的放映时长不得低于年放映电影市场总和的三分之二；实施电影人才扶持计划，支持、鼓励有关方面培养适应电影产业发展需要的人才；总结多年以来行之有效的做法和经验，在财政、税收、金融、用地等方面建立相关制度，支持、扶持电影产业的发展等。

此外，该法还强调尊重、保障电影创作自由，倡导“德艺双馨”，保护电影知识产权，维护电影从业者合法权益，鼓励电影艺术创新和科技创新，倡导开展电影评论和业务交流，实施电影人才扶持计划，积极营造激发创作热情、提高电影质量的制度环境。

这次立法给电影产业带来新的机遇，在大众创业、万众创新的热潮中，让电影有法可依，健康有序发展，为我国从电影大国迈向电影强国提供有力的支撑。✘

网络安全法：构筑网络安全法律屏障

文 / 本刊记者 彭东昱

2016年11月7日，十二届全国人大常委会第二十四次会议表决通过了《中华人民共和国网络安全法》，并将于今年6月1日起施行。作为网络安全领域的基础性法律，网络安全法的出台将有助于搭建起网络安全、产业发展与个人信息保护的法治平台，维护国家安全与公民权益。

网络安全法是中国第一部有关网络安全方面的法律，首次明确了网络空间主权的原則，明确了网络产品和服务提供者及运营者的安全义务，进一步完善了个人信息保护规则，建立了关键信息基础设施安全保护制度，确立了关键信

息基础设施重要数据跨境传输的规则。

当今世界，互联网深刻改变了人们的生产和生活方式。我国已成为网络大国，但还不是网络强国，在网络安全方面面临着严峻挑战。网络安全是事关国家安全的重大战略问题，没有网络安全就没有国家安全。网络安全法的通过和施行，是落实国家总体安全观的重要举措，也是维护网络安全和广大人民群众切身利益的需要。中国网络安全领域相关法律制度的完善，将和全社会的网络安全意识的提高、网络安全保护水平的提高一起，使互联网更加安全、开放、便利并充满活力。

网络领域的竞争是当前国家间最重要的竞争领域之一，网络领域的国际规则尚未形成。各国普遍重视网络领域的立法，对关键信息基础设施保护、个人信息安全保护、数据安全等方面事项进行法律规定。在与其他国家进行合作和竞争过程中，如何保证本国利益的最大化，如何保障本国公民和企业利益的最大化，是各国政府高度重视的问题。

通过加强我国网络安全领域的立法和执法，不断完善相关规定，积累网络管理经验，将社会各群体的权益法定下来，能够为今后国际合作竞争中保障国家和国民利益争取更多主动。★

依法保障境外非政府组织在华活动

文 / 本刊记者 彭东昱

2016年4月28日，十二届全国人大常委会第二十次会议表决通过了《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》。这部法律的出台，将境外非政府组织在中国境内的活动和管理纳入法治轨道，有利于保护其合法权益，促进友好交流与合作，推动公益等事业发展，也有利于依法加强监管，有效防范和打击各类违法活动，维护我国国家安全、国家利益和社会公共利益。

境外非政府组织是随着我国改革开放进程逐渐进入境内并在颇为广泛的领域内开展活动的。据不完全统计，目前

已有近万家。30多年来，境外非政府组织在促进中国和世界的交流合作方面发挥了重要作用，为推动中国改革开放和社会进步作出了有益贡献。对境外非政府组织来华开展友好交流合作，中国一直抱着积极、开放和欢迎的态度。境外非政府组织境内活动管理法的制定，正是为了使境外非政府组织在华活动更加规范有序，并对其合法权益予以更加强有力的法律保障。

法律的出台，在为境外非政府组织在华合法有序开展活动提供便利的同时，也对有关机关的工作提出了更高要求。比

如，将“国家保障和支持境外非政府组织在中国境内依法开展活动”写入法律，规定“各级人民政府有关部门应当为境外非政府组织在中国境内依法开展活动提供必要的便利和服务”。法律还要求，登记管理机关要制定境外非政府组织在华的活动领域和项目目录，公布业务主管单位的名录，在网站上公布如何申请代表机构以及开展临时活动备案的程序。除此之外，法律还要求有关部门对境外非政府组织提供政策咨询和活动指导，年检不得收取任何费用，等等，最大限度为境外非政府组织在华活动提供便利。★

民办教育促进法修改： 引领民办教育新发展

文 / 本刊记者 于 浩

为贯彻党中央关于鼓励社会力量举办教育、促进民办教育健康发展的要求，十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过关于修改《中华人民共和国民办教育促进法》的决定。法律明确了对民办学校实行分类管理，健全民办学校法人治理机制，规范民办学校办学行为，完善政府对民办学校的扶持措施。修改后的民办教育促进法将于2017年9月1日起施行。

这次修法对民办教育的促进作用主要体现在：一是对民办学校按照非营利性和营利性进行分类管理，从法律上

破解了困扰民办教育发展的学校法人属性不清、财产归属不明、支持措施难以落实等瓶颈问题。扩展了民办教育发展的空间，明确了民办教育的发展形式，有利于政府加大扶持力度，落实差别化扶持政策，促进非营利性和营利性这两类民办学校各安其位、健康发展。

二是充分考虑到我国民办教育发展的特点和现实。对现有民办学校举办者的权益给予充分保障，包括在学校终止时可以依法获得相应补偿或奖励，明确举办者依据学校章程，参与学校办学和管理的权利等。

三是进一步完善对民办学校的扶持政策。健全民办学校学生的资助制度，规定非营利性和营利性民办学校在财政、税收优惠、土地、收费等方面的扶持政策。

四是进一步强调民办学校应当依法保障教职工的工资、福利待遇和其他的合法权益，鼓励民办学校按照规定为教职工办理补充养老保险。

五是在健全民办学校法人治理结构、优化监管措施、加强社会监督等方面作出相应规定，有利于推动建立依法办学、公平竞争、监督有力的发展环境。★

公共文化服务保障法： 提升百姓的幸福指数

文 / 本刊记者 于 浩

为了保障社会主义公共文化服务体系，传承中华优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，丰富人民群众的精神文化生活，提高全民族现代文明素质，促进社会主义文化大繁荣大发展，十二届全国人大常委会第二十五次会议审议通过《中华人民共和国公共文化服务保障法》。此法的出台，弥补了我国文化立法的短板，进一步完善了我国文化法律体系，对推进公共文化服务的法治化和规范化具有重要意义。

公共文化服务保障法是文化领域基础性、全局性、基本性的重要法律。这部法律的出台是为了依法维护人民群众的基本

文化权益，体现了落实宪法关于人民公共文化权益的精神。通过这部法律，在落实宪法精神的同时把党中央、国务院制定的有关公共文化服务的一系列政策、规定等以法律形式确立下来，使人民群众真正得到公共文化产品，享受公共文化设施。

公共文化服务保障法按照建设法治政府和服务型政府的要求，进一步规范和界定了各级政府在公共文化服务中的责任和义务，明确了公共文化服务中的若干重要制度，为各级政府确保行政权力不越位、不错位、不缺位提供了法律依据，为现代公共文化服务体系建设提供了坚实保障。

从人大立法的角度看，这部法律体现了全面依法治国时期，人大主导立法的新特点。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表示：“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、全局性的法律由人大主导立法，包括人大常委会和专门委员会起草一些综合性、跨部门的法律。公共文化服务保障法通过人大沟通文化、新闻出版广电、财政、税收、发改委等涉及公共文化政策、措施方面的有关部门，超越了部门局限性，保证了立法质量，是一次重要尝试。”★

中医药法：保护中华民族的瑰宝

文 / 本刊记者 于 浩

中医药是中华民族的瑰宝，是中国医药卫生体系的特色和优势，几千年来为中华民族的繁衍昌盛和全人类的健康作出重要贡献。2016年12月25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议审议通过《中华人民共和国中医药法》。作为第一部全面、系统体现中医药特点的综合法律，中医药法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。

随着经济社会快速发展，中医药事业发展面临诸如中医药服务能力不足、中

医药人才培养途径比较单一等一系列问题和挑战，对中医药事业健康、持续、稳定发展带来了极大的不确定性因素。面对这些问题和挑战，中医药法第一次从法律层面明确了中医药的重要地位、发展方针和扶持措施，为中医药事业发展提供了法律保障。中医药法针对中医药自身的特点，改革完善了中医医师、诊所和中药等管理制度，有利于保持和发挥中医药特色和优势，促进中医药事业发展。同时，中医药法对实践中存在的突出问题作了有针对性的规定，有利于规范中医药从业行为，保障医疗安全和中药质量。

中医药法共9章63条，内容全面、丰

富，在具体制度设计中遵循中医药发展规律，体现了中医药自身特点，符合行业 and 民众期盼，符合中医药发展实际，具有很强的指导性、规范性和实用性。

中医药法的出台有利于提升中医药的全球影响力，在解决健康服务问题上，为世界提供中国方案、中国样本，为解决世界医改难题作出中国的独特贡献。在中医药法以及《中医药发展战略规划纲要（2016—2030年）》等一系列政策文件的保障和促进下，正如习近平总书记在给中国中医科学院的贺信中提到的那样，“中医药振兴发展迎来天时、地利、人和的大好时机。”★

环保税法：确立、完善了税负浮动机制

文 / 本刊记者 刘文学

环境保护税法是一部由排污费制度升级而成的“绿法”。

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。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。

2016年两会期间，环境保护部部长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税负浮动机制的确立和完善上。专家们认为，环保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”可以彻底改变这种局面，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。

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。

“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，我们就需要有更好的法律，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，使得我们整个的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。★

野生动物保护法修改： 保护与利用，“度”成为焦点

文 / 本刊记者 刘文学

自1989年3月1日野生动物保护法实施以来,我国野生动物保护事业得到发展,已基本形成野生动物的野外保护、拯救繁育、执法监管和科技支撑体系。但总体上我国野生动物保护形势依然十分严峻。原野生动物保护法已经不能完全适应现实需要,亟待围绕法律中存在的突出问题加以修改。

2016年野生动物保护法的修改明显强化了对野生动物保护的力度,对野生动物的利用作出了进一步的规范,让保护与利用之间的“度”更科学。

如,针对原法律中对违法经营利用野

生动物缺乏明确监管措施和有效处罚规定等问题,新修订的法律规定利用野生动物及其制品应当遵守法律法规,符合公序良俗;增加了对出售、收购、利用、运输非国家重点保护野生动物的管理及处罚规定;增加了对违法出售、收购、利用野生动物及其制品发布广告或者相关信息、提供交易场所的禁止性规定;建立了防范、打击野生动物走私和非法贸易的部门协调机制。

针对原法律中栖息地保护有关条款过于原则,野生动物保护和栖息地保护缺乏衔接,国家重点保护的野生动物名录长期得不到调整等问题,新修订的法律增加

了保护野生动物栖息地的内容,增加了保护有重要生态价值的野生动物、发布野生动物重要栖息地名录、防止规划和建设项目破坏野生动物栖息地的规定,细化了对野生动物及其栖息地的调查、监测和评估制度,明确对国家重点保护的野生动物名录定期评估、调整和公布……

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长常纪文说:“新修订的法规定不得虐待野生动物,对待野生动物应遵守社会公德,具有历史意义,体现了中国生态文明建设的要求,同时也体现了中华文明法制化的与时俱进。”★

海洋环境保护法修改：取消污染事故处罚上限

文 / 本刊记者 刘文学

为了落实中央对推进生态文明建设和生态文明体制改革的新部署,同时,新一届政府推进行政审批制度改革,需要对相关法律的相关内容进行修改,再加上蓬莱19-3油田溢油污染事故发生后,社会普遍认为原海洋环境保护法规定的三十万元罚款上限过轻,要求加大处罚力度,因此,2016年海洋环境保护法启动了又一次修改。

本次修改的主要内容包括:

加大对污染海洋环境行为的处罚力度。增加按日计罚和责令停业、关闭等处罚措施;增加对企业有关责任人员的处罚;就海岸工程建设项目未依法进行环境影响评价的法律责任与环境影

响评价法作衔接性规定;提高对造成海洋环境污染事故行为的处罚力度,取消三十万元的罚款上限,根据事故等级分别处以事故直接损失百分之二十和百分之三十的罚款。

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

推进行政审批制度改革,修改部分行政审批事项条款。根据国务院关于实

行企业投资项目网上并联核准制度和取消有关行政审批事项的决定,将海岸工程和海洋工程建设项目编报环境影响报告书(表)的时间要求由“可行性研究阶段”改为“建设项目开工前”,取消船舶污染港区水域作业审批、海岸工程建设项目环保设施试运行审批。同时,海洋工程建设项目的环境影响报告书不再向环保部门备案,海岸工程建设项目的环保设施不再由环保部门验收。

全国人大常委会法工委行政法室副主任童卫东说,相信通过严格执行修改后的海洋环境保护法,将对改善海洋环境的污染、实现中国海洋强国建设和促进经济社会可持续发展起到积极作用。★

依法授权：确保司法改革试点于法有据

文 / 本刊记者 张宝山

依法作出授权决定、支持相关改革试点、确保重大改革于法有据，是本届全国人大常委会工作的一个突出特点。全国人大常委会作出有关改革试点的授权决定，为在部分地区或者特定领域开展改革试点工作提供了法律依据和支持。同时，全国人大常委会注重在实践中总结探索、完善机制，推动改革授权决定工作制度化、规范化。2016年，全国人大常委会在这方面又取得了新进展。

为了贯彻党的十八届四中全会关于“完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度”的要求，2016年9月3日，十二届全国人大常委会第二十二次会议经表决，通过了全国

人大常委会关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定，确定在北京等18个城市开展试点工作，并对试点工作提出了明确要求。试点期限为两年。

2014年6月，全国人大常委会授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点，试点两年期限已满。全国人大常委会在作出授权开展认罪认罚从宽制度试点工作决定的同时，总结速裁程序试点工作经验，将其纳入认罪认罚从宽制度试点工作范围并加以扩大完善，按照新的试点办法继续试行。

授权决定指出，对犯罪嫌疑人、刑

事被告人自愿如实供述自己的罪行，对指控的犯罪事实没有异议，同意人民检察院量刑建议并签署具结书的案件，可以依法从宽处理。试点工作应当遵循刑法、刑事诉讼法的基本原则，保障犯罪嫌疑人、刑事被告人的辩护权和其他诉讼权利，保障被害人的合法权益，维护社会公共利益，完善诉讼权利告知程序，强化监督制约，严密防范并依法惩治滥用职权、徇私枉法行为，确保司法公正。

全国人大常委会作出的这项授权决定，对于依法有序推进司法改革，落实宽严相济刑事政策，完善刑事诉讼程序，具有重要意义。✘

依法决定：为监察体制改革试点提供法治保障

文 / 本刊记者 张宝山

深化国家监察体制改革是党中央作出的一项重大决策，为了在全国推开这项事关全局的重大政治体制改革，党中央部署在部分地方开展试点，先行先试，积累经验。

为贯彻落实党中央决策部署，按照重大改革于法有据的要求，2016年12月25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议经表决，通过了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。

决定指出，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。同时，决定对监察委员会及其组成人员的产生和对监察委员会的监督作了规定。

决定指出，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。同时，决定规定了监察委员会履行监督、调查、处置3项职权和可以采取的12项相关措施。

设立监察委员会，整合原行政监察机关、检察机关的相关职能，涉及有关法

律的适用问题，据此，决定对行政监察法、刑事诉讼法等相关法律条款的暂时调整或者暂时停止适用作出了规定。此外，决定还对试点地区做好试点工作提出了要求。

深化国家监察体制改革对于建立集中统一、权威高效的监察体系，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重大现实意义和深远历史意义。全国人大常委会通过的此项决定，明确了试点工作涉及的最主要、最基本的制度，为试点工作提供了法治保障。✘

2016年12月19日,电子商务法草案首次提请十二届全国人大常委会第二十五次会议审议。摄影/马增科



中国电商市场告别“野蛮增长”时代

——电子商务法草案首次提请全国人大常委会审议

文 / 本刊记者 张维炜

前不久,《中华人民共和国电子商务法(草案)》(以下简称草案)提请全国人大常委会一审,这是我国第一部电商领域的综合性法律。

此举表明,作为全球第一的电商交易市场,中国在该领域的发展将告别野蛮生长期,步入有法可依、依法创新的新时代。

草案兼顾网上交易安全、消费者权益保护、市场秩序和公平竞争,分别对电子商务发展中出现的关键问题进行了规定,内容包括总则、电子商务主体、电子商务交易与服务(包含电子合同、电子支付、快递物流与交付)、电子商务交易保障(包含电子商务数据信息、市场秩序与公平竞争、消费者权益保护、争议解

决)、跨境电子商务、监督管理、法律责任和附则共八个章节。

尤为值得关注的是,草案对现实中问题集中的电商炒信、恶意骚扰、有损评价、信息泄露、快递丢件等进行了积极回应。

对于立法的定位问题,全国人大财经委副主任委员、电子商务法起草领导

小组组长吕祖善在作草案说明时表示,立法坚持规范与保障并重,规范电子商务经营主体的经营行为,注重加强对电子商务消费者的保护力度,为电商良性发展、互动创新奠定制度基础。他强调,“立法始终把促进电子商务健康可持续发展摆在首位。”

“野蛮生长”亟须有法可依

谈到立法的大背景,全国人大财经委副主任委员、电子商务法起草领导小组副组长尹中卿坦言,在立法调研中,听到最多的一个词就是“野蛮生长”。

他表示,这其中包含两重含义,一方面是我国互联网产业发展迅猛;另一方面是超越式、跨越式发展的背后,暴露出的秩序混乱、矛盾问题也日渐突出。

确实,有统计数据显示:“十二五”期间,电子商务年均增长速度超过30%。2015年,我国电子商务交易额超过20万亿元;网络零售额3.88万亿元,其中实物商品网上零售额3.23万亿元,占社会消费品零售总额的比重达到10.8%;电子商务交易市场规模跃居全球第一;电子商务就业人员达2690万人;互联网对中国经济增长的贡献率达到7%。

可以说,“电子商务对国民经济增长的贡献功不可没,尤其是在2009年之后我们应对国际金融危机冲击转方式、调结构、惠民生中发挥了很重要的作用。”尹中卿说。

但电子商务跨越式发展也导致市场秩序的混乱,“矛盾和出现的问题也是全世界最突出的”,尹中卿说,调研中反映最多的是假冒伪劣横行、屡禁不止并且愈演愈烈;“精准诈骗”泛滥,对电子商务数据信息安全、个人隐私保护提出挑战;普遍存在着“炒信”之风,欺骗消费者,造成电商市场混乱。

因此,“近年来,许多全国人大代表提出议案和建议,希望加快电子商务立法。”吕祖善说。

当然,我国互联网电子商务的发展并非一路高歌猛进。据了解,这一产业

发展的第一个高潮是在20世纪末,那时候,国内有几百家B2C网络公司,前景一片繁荣。世纪之交的2000年,全国人大代表张仲礼在九届全国人大三次会议上领衔提交了“关于加紧制定电子商务法的议案”。但是之后不久,互联网泡沫破裂,市场进入重新洗牌阶段,陷入低迷。直到2003年“非典”疫情之下,电商竟重获生机,淘宝网当年成立,电商产业开始一路狂奔,直到发展到现在的规模。

“电子商务之所以能够发展到今天,它的生命力在创新,它不像别的产业,应该往哪个方向发展,应该发展什么,政府干预过多。”吕祖善曾主政电商大省浙江,在他看来,从2000年至今的16年间,电子商务从无到有、从有到低潮、从低谷又逆境崛起,很少有主管部门过问,浙江的思路是最好的支持,就是少干预。回忆起这段历史,吕祖善认为,如果过早立法,卡得过严未必是好事,而现在进行规范显然是正当其时。

人大主导立法,形成最大共识

据了解,关于电子商务立法,上一届全国人大财经委已经做了近3年的前期调研。

十二届全国人大常委会履新之后,立法工作更是驶入快车道。

2013年,根据中央决策部署,电子商务法纳入五年立法规划。同年年底,全国人大财经委牵头组织了由国务院十二个部门参加的电子商务法起草组。

谈到立法的过程,吕祖善对记者说,在科学立法方面,整个立法过程是循序渐进的,从梳理现有的法律法规,到形成16个调研课题,再到4个立法大纲,此后又形成两个草案讨论稿,最后形成草案,一步一步走来,有比较扎实的基础。

在这期间,“除了有来自政府部门、院校的专家学者、法律工作者参与外,还有地方人大、几个主要电商企业,就是让各种利益主体一起参与起草,一起讨论问题。”吕祖善说。

在形成4个立法大纲期间,起草组参与人员及人大代表曾到阿里巴巴,和以马云为首的高层对话,起草组成员谈法律计划,他们谈对这部法律的看法,此后起草组成员还到杭州电子商务跨境贸易试验园区考察。草案形成后,还提前发到地方人大,委托地方人大征求驻地全国人大代表和地方人大代表的意见。

另外,考虑到国际上电子商务立法起步比较早,比如,早在1996年联合国国际贸易法委员会就制定了电子商务示范法,很多国家也单独制定了电子商务法,或者在民法、商法中设立单独章节,或者制定政府指令等,起草组在电子商务立法过程中十分注意借鉴国外经验和做法。吕祖善介绍说,起草组召开了数次研讨会,包括两次国际研讨会,邀请联合国贸易法委员会和美国、欧盟、日本、新加坡等国专家,结合我国电子商务立法工作进行了专题研讨,将国际上有关电子商务立法的先进理念、有效的制度安排充分吸纳进来。

“尽管在起草过程中有不同的声音,但还是形成了最大共识。”吕祖善说。

“真正由人大主导立法,而不是部门主导,电子商务法应该称得上是一个表率。”徐显明委员在分组审议时评价称,全国人大财经委根据社会的需要,提出立法的课题,然后组织力量完成这部法,这在立法模式上完成了一次转变,希望这个开创性的结果能够延续下去。

在保护消费者和鼓励创新之间找到最佳平衡点

电子商务活动涉及电商经营者、第三方平台、电商消费者三方权益。“其中,第三方平台在电子商务中发挥着很重要的枢纽作用,对它的规范严一点好,还是松一点好?严了,可能限制或阻碍发展。松了,可能会对电商经营者、消费者造成不公平,甚至出现垄断。另外,电子商务消费者是最多的,每一个上网购物的都是消费者,其权益如何保护?”尹中卿表示,立法过程中,如何处理各方关系,

公平划分各方的地位、权益、责任和义务,避免把电子商务法变成电子商务平台法,成为起草组研究的重点问题。

而这一问题也成为草案审议时,常委会组成人员关注的焦点。

全国人大常委会副委员长万鄂湘表示,这部法律起草的目的到底是什么?是综合性的还是侧重于保护哪一方?“感觉大家集中的意见认为还是综合性的保护。”“如果从这个原则出发,我感觉整部法律对消费者权利的保护和公平竞争秩序维护方面还是偏弱的。”万鄂湘举例称,比如垄断行为,第三方平台假如对本身自营的商品有意提高价格,或者做一个假的打折活动,结果价格比平常还高,像这类行为,也应归于不正当竞争行为加以惩治。

徐显明说,电商给人民群众消费带来了极大的便利,按理论讲,在立法上消费者的积极性应该很高,但现实好像并非如此,反而是电商的积极性更高。“电商企业立法积极性很高,希望赶快制定这部法律,是为了规范自己?不是,他们首先想到的是保护自己。”徐显明认为,制定电子商务法要考虑电商经营者的权

利和消费者权利之间的平衡,如果这个平衡不能保持好,过度地对电子商务给予保护,过度地给他们开辟渠道,这对消费者来说是不公平的。

全国人大代表卢云辉同样强烈呼吁加强对消费者权益保护。他认为,只有消费者的权益保护好了,才能促进整个电商产业的健康持续发展。

电商经营者与第三方平台的关系也不容忽视。莫文秀委员提出,与第三方平台相比,电商经营者处于相对弱势地位。对于如果第三方平台通过修改规则,损害经营者的合法权益,如何解决由此引发争议的问题,目前草案没有作出相应规定,建议进一步研究,否则不利于电商经营者合法权益的保护。

防止监管责任悬空,应明确主管部门

如何协调各政府有关部门的关系,是电子商务法立法中的一个难点。

据了解,草案没有规定电子商务的具体主管部门,只是提到“有关部门”,并确立了“电子商务管理综合协调机制”。

对此,尹中卿表示,电子商务监管

涉及国务院多个部门,从基础载体来说涉及工信部,现在又成立了网信办,从交易过程来说涉及商务部、工商总局,还有税务、质监、标准,跨境电子商务,还涉及海关。

“这些部门之间怎么协调好?很难!”尹中卿以旅游法立法举例称,旅游法尽管涉及多行业、多部门,但毕竟还有一个国家旅游局牵头作为主管部门。电子商务涉及这么多部门,找不到一个主管部门,也无法规定一个主管部门,恐怕今后执法会很难。

万鄂湘副委员长也注意到,草案监管和法律责任章节中,基本上用的都是“有关部门”。“如此规定,将来不仅会出现有责任的时候‘踢皮球’,更会出现遇到利益的时候大家都来抢。”

“草案虽然规定了‘国务院应当建立电子商务管理综合协调机制,建立符合电子商务特点的协同管理体系’,但是这个体系是什么内容,草案没有规定。”杨卫委员同样觉得心里不托底。

万鄂湘建议,为有利于保护消费者权益,应该明确在整个经营过程中最主要的监管者是工商管理部门,以工商管理为主,税务、网信、商务、工信等其他部门为辅,因为消协就设在工商管理部门,直接的责任和权利关系也更加明确。

同时,尹中卿表示,随着电子商务的发展,应通过国务院机构设置、“三定”方案来明确电子商务监督主管部门,以发挥好监管合力。

据了解,2016年12月27日,结束“一审”的《中华人民共和国电子商务法(草案)》已在中国人大网全文公布,公开征求意见。立法者希望为业内和社会民众提供充分讨论和发表意见的空间,不断提高立法质量,使草案更加成熟完善。✘



自2015年开展电商扶贫以来,贵州省遵义市习水县共迎返乡创业青年108人,建成电子商务服务站163个,供销社站点42个,邮乐购站点11个。图/视觉中国

电商法，旨在“促进发展，规范秩序，保障权益”

——访全国人大财政经济委员会副主任委员吕祖善

文 / 本刊记者 于 浩



2016年12月19日，电子商务法草案首次提请十二届全国人大常委会第二十五次会议审议。全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员吕祖善在作草案说明时表示，此法对于解决电子商务发展中存在的突出矛盾和问题，建立开放、共享、诚信、安全的电子商务发展环境，推动经济结构调整，实现经济提质增效转型升级，切实维护国家利益具有重要意义。

带着电子商务法草案在起草过程中，为什么要立法，立法的目的是什么，遇到过哪些争议，有哪些亮点等问题，本刊记者专访了电子商务法起草领导小组组长吕祖善。

记者：2000年全国人代会上，全国人大代表张仲礼领衔提出“制定电子商务法”的议案。2013年12月，电子商务法列入十二届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委牵头成立起草组，启动电子商务法立法。电子商务法是如何列入本届人大常委会的立法规划，并列入本年度常委会会议议程的？

吕祖善：党的十八届三中全会以后，根据全面深化改革的总体部署，中央明确提出制定出台网络安全法、电子商务法，加强网络安全与信息化法制建设。党的十八届五中全会明确提出了要实施“互联网+”行动计划，发展物联网技术和应用，发展分享经济，促进互联网和

经济社会融合发展。

近年来，许多全国人大代表也提出议案和建议，希望加快电子商务立法。十届全国人大以来，代表共提出有关议案25件、建议133件。根据中央决策部署，电子商务法纳入十二届全国人大常委会五年立法规划，于2013年年底正式启动立法进程。全国人大财政经济委员会牵头组织电子商务法草案起草。

从经济数据看，2015年我国电子商务交易额超过20万亿元；网络零售额3.88万亿元，其中实物商品网上零售额3.23万亿元，占社会消费品零售总额的比重达到10.8%；电子商务交易市场规模跃居全球第一；电子商务就业人员达2690万人；互联网对中国经济增长的贡献率达到7%。鼓励、支持、促进电子商务发展和创新，也迫切需要对电子商务进行立法。

记者：2013年12月，全国人大财经委成立电子商务法起草小组。在起草过程中，我们对为什么要立法，立法的目的是什么，有怎样的考虑？

吕祖善：现在的中国在全球中有竞争力和影响力的产业不多，电子商务产业可以说是我们国家在全球最具竞争力和影响力的产业。这样一个产业的发展，不仅对稳定中国经济增长，扩大就业，方便人民的生活产生了重要作用，同时对推动我国经济结构的转型升级，实施供给侧结构性改革，发挥着积极影响。如何

使中国的电子商务健康可持续的发展,这就是我们的立法目的。

那么,怎么促进电子商务健康可持续的发展呢?我们在法律条款上体现了三个方面。

第一,要消除妨碍电子商务发展的法律障碍。现在电子商务发展很快,但有一些电子商务的新业态、新模式在现行法律中没有明确,譬如电子发票、电子提单,在我国的会计法、发票管理办法里没有明确电子发票的法律效力。譬如电子商务第三方平台究竟有什么权利,承担什么样的法律义务和责任,在现有的法律中,都不够明确和规范。所以,怎么为电子商务创造一个良好的法制环境是促进发展的第一条。

第二,电子商务之所以能够发展,生命力在于创新,很难想象和预测以后还会出现怎样的新业态、新模式。所以,这部法必须给电子商务的新业态、新模式进一步发展留有足够的空间和宽松的环境,要鼓励、激励电子商务经营者进一步创新发展,为创新提供好的环境,这是法律条款上支持发展的第二条。

第三,促进电子商务健康可持续发展,需要规范有序的市场环境和透明高效的行政环境。电子商务发展很快,但在电子商务的高速发展中确实还存在不少矛盾和问题。这不奇怪,一个产业的发展,特别是一个新产业发展没问题才奇怪。但是对一些突出的矛盾和问题,现在需要在法律上作出基本的规范,使这个市场更有序,同时还要创造一个透明、高效的政府行政环境,这是促进健康可持续发展的重要方面。要体现政府最小干预原则,充分发挥市场的决定性作用,同时创新政府的监管方式,不能用传统的监管方式监管新业态、新模式。这些也需要在法律条款上体现。

所以,我们的立法目的、宗旨归纳起来就是:促进发展,规范秩序,保障权益。

记者:您认为,我国的电子商务需

要一部什么样的法?

吕祖善:这需要我们弄清电子商务的内涵。第一,电子商务是一种商务活动,所以国家现有的民商法一般原则完全适用于电子商务。

第二,电子商务是一种崭新的业态和模式,现有的民商法对电子商务的一些交易活动、交易安全保障等规定,确实还有不少的缺失或者不足之处。尽管对有些电子商务的交易经营活动在一些政府部门的规章中已有明确规定,但法律的层级和效力还太低。比如第三方支付,有央行、银监会的一些规定,但它还是规章,不是法律。电子支付已经发展到了这么大的规模,在法律层面对电子支付还没有明确的说法,这说明现有的法律有缺失、有不足之处,需要我们补充完善。

第三,电子商务在发展中确实出现了一些需要我们高度关注的突出矛盾和问题。比如交易安全的保障,这是大家很关注的。比如电子商务大数据,数据信息和隐私权的保护,法律上还是空白。另外,消费者在网上消费的权益如何加大保障也需要明确。所以,发展中确实有一些矛盾和问题,需要在法律上加以规范。

鉴于这三个考量,基于中国的国情,中国的电子商务法应该是电子商务的综合性法律。为维护市场秩序,对电子商务的一些主要问题和基本环节,需作出明确的法律规范。但是又必须为创新发展留有足够的空间,也就是说这部法律对一些基本问题作出原则性的规范。同时,它是电子商务的上位法,什么意思呢?这部法制定以后,政府有关部门要制定规章,地方要制定条例。政府规章也好,条例也好,必须遵循这部法的原则和要求。

记者:如何把张德江委员长提出的“科学立法、民主立法”的立法精神体现在电子商务法的立法中?

吕祖善:我们立法小组成员的组成除了财经委、政府有关部门的成员以外,还把地方人大、专家学者,特别是电商企

业、电商行业组织都纳入起草小组当中。我们希望在起草过程中从不同的角度,出于不同的利益,提出不同的意见,然后通过调查研究、讨论,形成基本共识。

首先,我们围绕电子商务16个调研课题进行研究,在此基础上,起草了四个立法大纲。包括国家有关部门为主起草一个,专家学者起草一个,地方人大起草一个,电商企业起草一个,这就是四种声音。四个起草大纲完成后,我们在杭州召开了一个讨论会,有上百名来自方方面面的人员对四个版本大纲进行讨论。其次,在四个立法大纲的基础上,形成两个法律草案建议稿,这就是北京版和地方版。北京版是有关部门和专家学者起草的版本,地方版是上海、浙江、江苏人大为主起草的一个版本。最后,我们将这两个版本取长补短,形成一个法律草案。

此外,还召开了国际研讨会,邀请联合国贸法会、亚太经合组织、德国、法国、美国贸易委员会、亚马逊、日本、新加坡等有关方面,请他们来评论中国的电子商务。我国的电子商务是要走出国门的,这部法能不能在世界电子商务领域起到引领作用,需要听一听他们的意见。

记者:草案在起草过程中,争论比较多的问题有哪些?

吕祖善:第一个争议较多的问题是电子商务法的调整对象和范围。这个范围究竟划多大,最初的稿子规定“利用互联网等信息网络进行商品交易和服务交易的经营活动都称为电子商务”。但有些商品交易活动,是不能纳入电子商务法的。所以草案规定,对商品和服务交易,专门有法律、法规规定的照其规定办理。这既体现范围是开放的,又体现范围不是包揽所有的。

有些商品、服务不在此范围内,如金融产品和服务,包括贷款、理财产品、保险等都有专门的规定,所以不在此法调整范围内。利用互联网等网络进行视频播放的,涉及国家利益和安全问题,也不在此法调整范围内。

第二个争议点是电子商务经营者中,超过80%的自然人、小规模经营者在第三方平台登记了真实身份,但没有工商登记,还要不要进行工商登记?

财政部、税务总局、工商总局电子商务法课题组等认为,自然人网店应当全部进行工商登记。公司法、合伙企业法、个人独资企业法、农民专业合作社法、个体工商户条例等法律法规规定,自然人、法人及其他组织进入市场从事经营活动应当进行市场主体准入登记。自然人网店与实体商店均为自主经营、自负盈亏的营利性经营主体,如果一方需要登记,另一方无须登记,不但破坏了法律的完整性和统一性,也影响了社会的公平正义,甚至在无形中将网络空间变成了法律法规的“法外之地”。

比如,浙江义乌电子商务经营户达10万以上,但税务登记户仅5000余户,登记率不足5%;海宁市7000多家电子商务经营户中,登记率仅为7.3%。

他们提出,实行自然人网店登记有利于减少违法行为,保护消费者合法权益和知识产权;有利于通过全国企业信用信息公示系统等政府信用平台,提升电子商务品质;有利于依据登记信息查找违法网店,实施有效监管;有利于获取民事主体身份,保护经营者权利。

浙江省人大财经委、中国电子商务协会政策法律委员会等则建议采取鼓励创业、分类监管的办法,对符合条件的自然人网店进行工商登记。他们认为,大部分自然人网店属于兼职或偶然经营的自然人,淘宝网自然人经营中长期无成交及偶然经营的卖家数超过全网总卖家的70%,真正从事持续经营的活跃卖家不足5%(含企业店铺),活跃卖家的营业额占全网营业额的60%以上,要求所有自然人网店工商登记会将登记负担不合理地加到没有从事营利性活动的自然人身上,既无必要,也不经济。

自然人网店经营者偷税漏税现象的确存在,但税收流失情况也并不像通常认为得那样严重。从经营类型看,有

大量自然人网店属于兼职经营,本身不产生增值税税源。从营业额看,按照2014年财政部、税务总局的通知,对月销售额3万元以下的增值税小规模纳税人免征增值税。以阿里为例,产生实际支付交易的1000余万卖家中,94%的卖家全年销售额不足36万元,大部分自然人网店都是在免征增值税范围内的。此外,未进行工商登记的自然人、小规模经营者是一群非活跃经营者,一年经营不超过三个月。如农民网上卖农产品,一些大学生在未找过工作前做代购等。这是灵活就业的方式,需要保护。

综合各方意见,我们认为自然人开设网店从事电子商务活动,是否需要登记,具体情况比较复杂,要从发展、改革和法治维度进行制度设计。工商登记是经营者的法定义务,但鉴于我国的国情和现实做法,按照线上线下一致原则,可以对一部分小规模经营者免于登记。对于免于登记的具体条件,经过讨论各部门基本达成了一致意见。最终,提请审议的电子商务法草案作出

这样规定:“电子商务经营主体应当依法办理工商登记。但是,依法无须取得许可的以个人技能提供劳务、家庭手工业、农产品自产自销以及依照法律不需要进行工商登记的除外。具体办法由国务院规定。”

第三个是关于信息数据安全问题,争议也比较多。我们既要充分共享利用电子商务的大数据,又必须确保信息数据的安全。因此在此条款上,各界都很关注怎样表述,如何把这两方面利益兼顾,最后也是通过互相协调,形成如今的草案内容。

记者:我们应该如何看待这部法律?

吕祖善:电子商务发展到今天,它的生命力在于创新,所以要使电子商务健康可持续发展,必须在法律上鼓励创新,容许大胆创新。如果现在作出的法律规定很严,可能是做好事,但好心未必是做了好事。我们既要规范电子商务活动,又要给创新发展留有一定空间。✘



电子商务立法坚持规范与保障并重,规范电子商务经营主体的经营行为,注重加强对电子商务消费者的保护力度,为电商良性发展、互动创新奠定制度基础。图为江苏省太仓市一家食品企业电子商务部的员工为网上订单分拣、包装、发货。图/视觉中国

电子商务立法：规范秩序，推动创新

文 / 本刊记者 王博勋

2016年11月11日当天，天猫全球狂欢节总交易额超过1207亿元。在国人尽享购物狂欢的同时，也再次刷新了我们对我国电子商务规模和发展程度的认知。然而，随着电子商务的快速发展，也涌现出了电子欺诈、侵犯知识产权等诸多问题。

为了促进电子商务持续健康发展、规范市场秩序、进一步推动创新，2016年12月19日，电子商务法草案首次提交十二届全国人大常委会第二十五次会议审议。

审议中，常委会组成人员针对如何有效规范电子商务经营主体行为、保障公平竞争、促进创新和完善监管等方面展开激烈讨论。

经营主体有两类，多方利益需平衡

从吃喝到穿用，“只有想不到，没有网上买不到”，电子商务正在颠覆我们的消费和生活方式。随着电子商务的发展，其所涉及的实体商品服务领域还在不断扩展，提供的服务形式还在不断涌现，甚至影响着国家经济和社会发展大局。经营主体是电子商务活动的重要参与者，如何对电子商务经营主体进行准确界定和合理规范，是此次电子商务立法的重点之一。

全国人大财经委副主任委员、电子商务法起草领导小组组长吕祖善在作草案说明时表示，电子商务法草案对电子商务经营主体作出了明确规定，区分了

一般的电子商务经营者和电子商务第三方平台。其中，电子商务第三方平台，是指在电子商务活动中为交易双方或者多方提供网页空间、虚拟经营场所、交易撮合、信息发布等服务，供交易双方或者多方独立开展交易活动的法人或者其他组织。电子商务经营者，是指除电子商务第三方平台以外，通过互联网等信息网络销售商品或者提供服务的自然人、法人或者其他组织。

结合以上说明，常委会组成人员在审议过程中就上述两类电子商务经营主体展开讨论，并建议对有关规定作出修改、完善。如李飞委员指出，现实中，还可以对上述两类电子商务经营主体再作细分。莫文秀委员则表示，目前草案没有对“电子商务经营者”作出专门规定，在结构上不完整，建议在草案第二章“电子商务经营主体”中增加一节，对电子商务经营者的权利、义务等作出系统规定。

此外，委员们在审议时还表示，应当对电子商务第三方平台给予更多关注。据统计，通过第三方平台达成的交易占目前网络零售市场规模的九成。吕祖善指出，第三方平台对市场的主导作用，构成了我国电子商务发展的重要特点。因此，草案着重对第三方平台作出规定：一是要求其经营者进行审查，提供稳定、安全服务；二是应当公开、透明地制定平台交易规则；三是遵循重要信息公开、交易记录保存等要求；四是退出的要求。

李连宁委员指出，电子商务第三方

平台是一个非常重要的环节，发挥着很多综合性的作用，应当规定第三方平台的组织类型仅限法人，以保证其能够独立、有效地承担相关责任。吴恒委员建议把平台做实，规定要求从事平台业务的有关组织，一要有实体，二要有资质，三要有相应的承担后果的能力。王乃坤委员则表示，应当进一步丰富电子商务第三方平台所提供的服务内容，增加规定，鼓励第三方平台提供无障碍交易服务，为视力残疾人、老年人等用户提供便利，以确保所有用户都可以享受到电子商务服务。

审议过程中，有的常委会组成人员表示，立法过程中要平衡多方主体的利益，相关制度设计要符合社会主义市场经济发展的规律。如徐显明委员强调，无论是电子商务还是传统商务，发展过程中都要遵循市场经济规律，否则将会对我们的基本经济制度形成冲击。如何在经营者和消费者、传统商业和电子商务等各方之间实现平衡，实现经济的健康发展，需要我们在顶层设计上有所战略展望。

规范市场秩序，保障公平竞争

“公平竞争是社会主义市场经济的生命。”如何构建公平的市场竞争环境，是电子商务法制定过程中需要重点把握的问题，也是审议时委员们高度关注的问题。这里所说的公平竞争，包括电子商务领域内部的公平竞争和线上线下，即电子商务和传统商务之间的公平竞争。

就电子商务领域内部的竞争而言,草案主要从保护知识产权、禁止有关主体从事不正当竞争行为等角度进行规范。

知识产权是创新的基础,知识产权得不到保护,创新就不可持续。审议过程中,委员们强烈呼吁草案加强对知识产权的保护。徐显明委员强调,保护知识产权是商业活动中应该遵循的原则,我们的这部法应成为良法、严法,而不要成为侵害知识产权的保护伞。任茂东委员表示,实践中,一些法院主张部分电子商务第三方平台(如提供影视作品搜索、设置收视排行榜的网站)应当承担合理的注意义务,在相关案件中让应知侵犯知识产权行为的网络服务提供者承担有关责任。建议修改有关规定,妥善协调知识产权权利人同电子商务经营主体的关系。

草案第五十五条规定了几种被禁止的不正当竞争行为,不正当链接行为就是其中的一种。审议时,万鄂湘副委员长指出,相较于假冒链接、混淆链接,现实生活中还更多地存在屏蔽链接、拦截链接等不正当链接行为,建议将该项规定修改为“采取技术手段屏蔽链接、拦截链接、假冒链接、混淆链接的”,以使规定更加全面。

此外,万鄂湘副委员长还认为,除了对不正当竞争行为进行规范外,还应当考虑有关主体的垄断行为,如第三方平台对自营商品有意实施提高价格等垄断行为,建议增加规定:第三方经营平台的自营商品或者自己提供的服务,如果滥用市场支配地位,也应属于不正当竞争行为。

有的委员着眼于第三方平台的结算、支付功能及其特殊性质指出,现实生活中存在挪用资金等各类打擦边球的现象,迫切需要完善有关规定对第三方平台的相关行为进行规范。此外,委员们还表示,应当进一步明确电子商务主体在保护个人信息、构建诚信评价体系的责任和义务,保护消费者的权益,维护市场

秩序。

针对线上线下如何能够实现公平竞争,常委会组成人员的审议焦点主要集中在工商登记、税收优惠、商品和服务信息不对称等问题上。吕祖善在草案说明中指出,起草过程中,对自然人工商登记问题有不同意见,经过反复沟通协调,各方面均认同工商登记是电子商务经营者的法定义务。但考虑到我国国情和电子商务发展实际,为有利于促进就业,可以对部分符合条件的小规模经营者(包括以个人技能提供劳务、家庭手工业、农产品自产自销等)免于登记,具体办法由国务院规定。

“关于电子商务经营主体工商登记,草案开了一个口子。”李连宁委员说,线上线下在登记上确实存在很多不公平,也存在着税收的漏洞,相比较而言,实体店经营场所等负担很重。他指出:“从目前看,通过网络进行工商登记和与税收登记合并,程序上已经大大简化了,也不收费,我认为登记一下并没有太大的困难。而且电子商务的发展速度非常快,我们要从长远进行顶层设计,而不是由于目前其交易量少、不持续就不管它了,否则,将来要管的时候就来不及了。”据此,李连宁委员建议对电子商务的经营主体要一视同仁,统筹考虑,一律依法进行工商登记,可以区分情况简化程序或实行备案制。

苏泽林委员表示,电子商务商品信息不对称是电子商务和传统商务最大的区别。“实体店买卖双方可以看实物,但在网购时提供的图片一般都是经过专业拍摄的,特别是服装鞋帽与实物不符。信息不对称造成买家处于弱势地位,这个问题,应该在法律上解决。”

鼓励创新促发展,监管主体需明确

“电子商务发展的生命力在于创新。新的业态未来会不会产生颠覆性变化,谁都无法预测。要使电子商务健康可

持续发展,必须在法律上鼓励创新,容许大胆创新。”吕祖善在接受采访时说,草案按照政府最小干预原则,推动实现政府监管、行业自律、社会共治有机结合。既体现规范性,又给电商创新发展留有一定空间。

在电子商务法草案中,创新主要包括商业模式的创新和政府治理的创新。审议过程中,与会人员结合这两个方面的创新积极发言,建言献策。

与会人员普遍认为,应当结合电子商务的发展规律和趋势,鼓励其进行多种形式的创新。如湖南省人大常委会副主任韩永文表示,电子商务是我国经济和社会发展的一种新兴业态,也是充分利用电子技术这一现代手段来推进现代化新型的市场销售和消费活动,应该鼓励和支持。

针对政府治理方式的创新,吕祖善在草案说明中表示,电子商务治理要充分发挥政府作用,同时还要充分发挥行业自律和社会共治的作用,实现多管齐下、综合治理。即要体现电子商务管理创新,运用互联网思维、互联网管理办法。

如何进一步推进监管领域的创新?委员们发言表示,总的来看,目前草案对于主管部门,特别是监管部门的权力和责任虽然都提到了,但还写得不够充分、不够细致,甚至有的方面不明确,建议修改完善。

傅莹委员将草案第七条作为切入点,对由县级以上地方人民政府制定产业政策、完善标准体系建设的可行性、合理性和必要性提出质疑。她表示,电子商务是在全国范围呈全面发展的态势,甚至是跨境的,应该有统一的规则 and 标准。

列席会议的全国人大代表贾春梅建议在草案中加强第三方平台的自律监管责任。她认为,电子商务第三方平台不仅是单纯的信息中介,还整合了广告发布、信用评价、金融服务等功能,因此不能单纯地从信息中介角度所要求的“避风港”原则规定责任,而是要在某些具体情况下承担特定的责任和义务。✶

电商法草案初审：如何为消费者撑腰

文 / 本刊记者 张维炜

2017年新春佳节将至,各路电商激战正酣,网购一族们也纷纷开启了血拼剁手模式。

有统计数据显示,十年来,中国电商零售交易规模已经超过了全球连锁百强的年销售总和。仅2016年的“双十一”,全网交易额突破了1800亿元,再创历史新高。

但电子商务飞速发展的背后,假货充斥、产品低劣、快递纠纷、卖家虚假评价现象也层出不穷。

近期,电子商务法草案首次提交全国人大常委会审议,针对网购乱象就网购消费者如何维权、第三方平台的责任承担、刷单评价造假、个人网上信息保护等问题作出了规范。

网约车、网上租房、在线旅游、在线家政等纳入规范

近年来,网约车、在线家政等服务快速发展,在这些服务之中,到底哪些属于电子商务法规范的范畴?

根据草案规定,该法所称电子商务,是指通过互联网等信息网络进行商品交易或者服务交易的经营活动。法律、行政法规对商品交易或者服务交易有特别规定的,适用其规定。

北京邮电大学法律系副教授崔聪聪告诉本刊记者,这里涉及对商品交易和服务交易内涵的理解。在他看来,网约车、网上租房、在线旅游、在线家政等都是服务交易,属于电子商务法调整的范畴。

另外,对于支撑电子商务服务的,比如快递物流、电子支付、信用评价、网店的页面设计等,草案也作出了规定。

“网络游戏、在线教育医疗、在线销售药品也是电子商务,但考虑到这些活

动有特殊的法律进行监管,草案规定,法律、行政法规有特别规定的,适用其规定。”崔聪聪说。

平台不提供经营者联系方式,消费者可要求其先行赔偿

目前,在中国,通过包括淘宝网在内的第三方平台达成的交易占目前网络零售市场规模的九成。因此,立法这次在“第三方平台”方面着墨甚多。

草案规定,消费者通过电子商务第三方平台购买商品或者接受服务,其合法权益受到损害的,可以向商品生产者、销售者或者服务提供者要求赔偿。电子商务第三方平台不能向消费者提供平台内经营者的真实名称、地址和其他有效联系方式的,消费者可以要求电子商务第三方平台先行赔偿;电子商务第三方平台向消费者赔偿后,有权向平台内经营者追偿。

“因为整个空间是它搭建起来的,在平台上进行大量交易活动,(平台)不可能完全无视、完全放任。”北京大学法学院副院长薛军教授认为,目前的规定强调的是第三方平台对电商经营者的检查监控义务,只是一般性义务。

“这种义务应该是与平台的能力相适应的,并不意味着对其中发生的所有事情负责。”薛军补充说。

常委会分组审议时,莫文秀委员则表示,草案对第三方平台法定先行赔付责任履行的前提仅限于不能向消费者提供平台经营者真实名称、地址或其他有效联系方式的情形,是不够的。“这样规定是否有利于消费者权益得到及时有效的保护,是否有利于促使电子商务第三方平台加强监督管理,值得斟酌研究。”她建议对第三方平台承担法定先行赔付

的责任作进一步研究,努力做到权利与义务对等。

电商有义务保护用户信息,防止外泄

“近些年,公民个人信息泄露事件屡屡发生,有的不法分子甚至在网上明码标价,公开叫卖公民个人信息。”审议中,如何加大对个人信息的保护是常委会组成人员关注的焦点问题。韩晓武委员表示,一些商家利用这些信息发布广告,甚至有些不法分子利用这些信息进行电信诈骗等犯罪活动,性质极其恶劣,后果十分严重。他认为,立法应该坚持问题导向,应该针对当前实际工作中存在的电子商务信息安全问题作出完善的规定,以健全网络安全管理机制、监督和审计机制,通过立法编织好保护公民个人信息的法网。

据了解,草案提出,电子商务经营者要建立制度提升技术手段,防止信息泄露、丢失、毁损,确保电子商务数据信息安全;在发生或者可能发生用户个人信息泄露、丢失、毁损时,电子商务经营主体应当立即采取补救措施,及时告知用户,并向有关部门报告。

对此,中国电子商务协会政策法律委员会副主任阿拉木斯表示,草案既明确了个人隐私保护的内容,又保证了必要情况下数据的使用,兼顾了数据保护和挖掘的平衡。

韩晓武则进一步建议,草案还应完善个人信息保护的监管和制约机制,增强可操作性,特别是当公民信息安全受到侵害后,在公民据以维权、起诉、索赔等方面的制度设计上,应该有更加明确具体的规定。



韩晓武委员



李飞委员



李连宁委员



吴晓灵委员

重罚严惩之外,应建立电商“黑名单”

“现在一些网上经营主体找一些网军‘灌水’,刷好评,抬高自己所谓的信誉。”李飞委员在审议中指出,这种现象误导消费者,应引起重视。

据了解,针对电子商务交易信用评价的种种乱象,草案第五十六条明确规定,从事电子商务活动,不得实施损害电子商务信用评价的行为。其中包括以虚构交易、删除不利评价、有偿或者以其他条件换取有利评价等形式,为自己或者他人提升商业信誉;违背事实的恶意评价损害他人商业信誉;骚扰或者威胁交易对方,迫使其违背意愿作出、修改、删除商品或者服务评价;篡改或者选择性披露电子商务经营主体的信用评价记录;发布不实信用评价信息;等等。

对于违反该规定的,草案明确,由各级人民政府有关部门责令限期改正;逾期不改正的,责令停业整顿,并处三万元以上十万元以下的罚款;情节严重的,吊销营业执照,并处十万元以上五十万元以下的罚款。

除了重罚严惩之外,建立电商“黑名单”制度是许多常委会组成人员的一致共识。包括沈跃跃副委员长,吴晓灵、梁胜利委员等常委会组成人员审议时均呼吁,应将失信的有关责任人列入失信“黑名单”并予以公布,以进一步起到对失信的电子商务经营主体的惩戒作用,促进电子商务的诚信建设。

李飞委员认为,草案中还应明确第三方平台建立评价体系和公示评价规则应向有关部门备案,以强化监督。

让电子支付安全无忧

电子商务和电子支付关系紧密。为了保证交易安全,草案规定了电子支付服务提供者和接受者的法定权利义务,对于支付确认、错误支付、非授权支付、备付金等作出规定。

常委会组成人员对将“电子支付”专节作出规定表示赞同,同时对草案的完善提出了建议。李连宁委员认为,现在草案只是对电子支付讲了一个概念,但是对电子支付的方式没有明确,是不周严的。“现在有网络支付,有移动终端支

付,有电话支付,有卡机支付,究竟哪些属于电子支付?”李连宁建议法律应对电子支付的方式予以明确。此外,在电子支付问题上是否考虑电子支付的特点,应当允许支付者有一个悔付期。

谢小军委员提出,发生电子支付民事纠纷时,应采取举证责任倒置原则。他解释说,在民事诉讼中,如果用户在使用电子支付服务者的网络支付平台进行消费的过程中,发现自己账户的资金被盗用、窃取的时候,依照谁主张谁举证的原则,用户就必须举证第三方支付平台存在过错或者技术上有瑕疵,这对一般用户来说难度非常大,不利于普通消费者维权。

“如果规定举证责任倒置,由电子支付服务提供者举证自己的支付平台不存在技术和管理上的瑕疵,在交易中没有过错,有利于督促电子支付服务者改进网络支付技术和管理水平,不断完善支付平台建设,提升电子商务交易的安全系数,有利于电子商务市场的健康发展,有利于维护消费者的合法权益。”谢小军说。★

加快电子商务立法 促进电子商务健康有序可持续发展

文 / 全国人大财经委电子商务法起草组

当今中国乃至世界,网络信息技术和电子商务日新月异、蓬勃发展,全面融入人们生产生活,深刻改变经济社会发展格局。在我国经济发展新常态下,电子商务发展已经成为一道亮丽的风景线,同时发展过程中的一些矛盾和问题已经凸现,社会各界迫切期望加快电子商务立法。根据中央决策部署,电子商务法纳入十二届全国人大常委会五年立法规划,于2013年年底正式启动立法进程。全国人大财政经济委员会牵头组织电子商务法草案起草,在立法过程中,坚持科学立法、民主立法,广泛凝聚各方智慧和共识,努力提高立法质量,争取良法管用、尽快出台。

党中央、全国人大、国务院高度重视互联网和电子商务的发展与治理

党的十八届三中全会以后,根据全面深化改革的总体部署,中央明确提出制定出台网络安全法、电子商务法,加强网络安全与信息化法制建设。党的十八届五中全会明确提出要实施“互联网+”行动计划,发展物联网技术和应用,发展分享经济,促进互联网和经济社会融合发展。习近平总书记担任中央网络安全和信息化领导小组组长,多次出席互联网有关会议并发表重要讲话,作出了许多重要论断和具体部署。习近平总书记明确指出,要从国际国内大势出发,总体布局,统筹各方,创新发展,努力把我国建设成为网络强国,并提出要推动网络空间互联互通、共享共治,共同构建网络



2016年12月25日,十二届全国人大常委会第二十五次会议举行分组会议,审议电子商务法草案。
摄影 / 冯涛

空间命运共同体。

2000年12月,九届全国人大常委会第十九次会议通过了关于维护互联网安全的决定。2012年12月,十一届全国人大常委会第三十次会议通过了关于加强网络信息保护的決定。2004年8月,十届全国人大常委会第十一次会议审议通过了电子签名法。2016年11月,十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了网络安全法。十二届全国人大常委会将电子商务立法纳入五年立法规划和2016年工作计划。近年来,许多全国人大代表也提出议案和建议,希望加快电子商务立法。十届全国人大以来,代表共提出有关议案25件、建议133件。

2005年,国务院办公厅出台了关于加快电子商务发展的实施意见,国务院各部门、一些省市也相继出台加快电子商务发展的实施意见。2015年,国务院

发布大力发展电子商务加快培育经济新动能的意见,并陆续出台“互联网+”行动计划、促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见、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等政策措施,国务院各部门、各省区市针对跨境、农村等电子商务领域开展了多项试点。“十三五”规划将“拓展网络经济空间”作为单独一篇,提出要发展现代互联网产业体系,促进互联网深度广泛应用,带动生产模式和组织方式变革,形成网络化、智能化、服务化、协同化的产业发展新形态。

电子商务立法十分重要、非常紧迫

电子商务迅速发展催生电子商务立法。在我国经济发展进入新常态的大背景下,电子商务持续多年保持高速发

展,有力推动互联网和实体经济深度融合,以信息流带动技术流、资金流、人才流、物资流,促进资源配置优化,促进全要素生产率提升,在转方式、调结构、稳增长、扩就业、惠民生、促扶贫等方面发挥了重要作用。“十二五”期间,电子商务年均增长速度超过30%。2015年,我国电子商务交易额超过20万亿元;网络零售额3.88万亿元,其中实物商品网上零售额3.23万亿元,占社会消费品零售总额的比重达到10.8%;电子商务交易市场规模跃居全球第一;电子商务就业人员达2690万人;互联网对中国经济增长的贡献率达到7%。鼓励、支持、促进电子商务发展和创新,迫切需要电子商务立法。

电子商务的突出矛盾和问题紧逼电子商务立法。电子商务作为一个新生事物,在发展过程中,一些矛盾和问题已经凸现。一是法律体系和商业规则有待完善,缺乏具有权威性、综合性的电子商务法律。二是市场秩序有待规范,交易环境需要健全完善,损害消费者权益现象时有发生,交易纠纷和商业冲突增多。三是管理体制有待理顺,原有管理方式不能完全适应电子商务快速发展的需要,交易安全保障亟待加强。通过电子商务立法规范市场秩序已经迫在眉睫。

保障电子商务各方主体权益迫切需要立法。保障消费者和经营者合法权益,应当坚持科学发展、依法规范、加强引导。电子商务领域消费者权益保护问题十分突出,社会各界反映较为集中。加强对电子商务消费者的保护力度,需要通过立法明确电子商务经营者特别是第三方平台的责任义务,明确消费者享有的个人信息等基本权利,鼓励和规范信用评价体系建设,形成符合电子商务发展特点的规范约束机制和争议解决机制。同时也要通过立法来保障电子商务经营者的权益,按照政府最小干预原则,推动实现政府监管、行业自律、社会共治有机结合,为电子商务的良性发展、互动创新奠定制度基础。

科学立法、民主立法,努力提高立法质量

2013年12月,全国人大财政经济委员会牵头开展电子商务立法工作,组织成立由国务院十二个部门参加的电子商务法起草组。在起草过程中,始终坚持科学立法、民主立法要求,注重提高立法质量,广泛吸纳地方人大、院校专家、部分电商企业和行业协会,共同参与起草工作。

起草组成立后,对电子商务现有法律法规进行了梳理,选定电子商务立法十六方面重点课题进行研究,形成三十多份有分量、有深度的研究报告。在课题研究基础上,电子商务相关部门、地方人大、高校、电商企业、行业协会等密切合作,形成四份电子商务法立法大纲和两个版本的草案建议稿。起草组把广泛听取意见贯穿于起草的全过程,通过专题调研、座谈会、研讨会等多种形式,充分听取各方面意见。认真研究梳理、充分借鉴国际组织和主要国家的经验做法,先后召开两次国际研讨会,邀请联合国贸易法委员会和美国、欧盟、日本、新加坡等国家与国际组织专家,结合我国电子商务立法工作进行了专题研讨。

草案建议稿整合形成草案初稿后,经征求国务院有关部门的意见,反复研究修改,九易其稿,最终形成提请全国人大常委会审议的草案。2016年4月29日,电子商务法起草领导小组会议讨论并原则同意草案。此后,将草案发到各省区市人大财经委,广泛听取当地有关部门、企业、专家特别是全国人大代表、地方人大代表的意见,根据各地意见对草案进行了修改完善。2016年7月19日,全国人大财政经济委员会召开第49次全体会议,审议并原则通过草案,之后根据委员意见进行了修改。此后,全国人大常委会办公厅发函国务院办公厅征求了国务院各部门的意见,财政经济委员会根据反馈意见进行修改完善,并按照全国人大常委会法工委意见对重点问题进行了协调沟通和修改,形成目前的草案。

2016年12月19日,全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员、电子商务法起草领导小组组长吕祖善在十二届全国人大常委会第二十五次会议上作关于《中华人民共和国电子商务法(草案)》的说明,电子商务法草案提请全国人大常委会初次审议。

促进发展、规范秩序、保障权益

电子商务立法的指导思想是:全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,按照完善社会主义市场经济体制、依法治国、依法行政的总体目标和要求,坚持促进发展、规范秩序、保障权益,充分发挥立法的引领和推动作用,加强顶层设计,夯实制度基础,激发电子商务发展创新的新动力新动能,解决电子商务发展中的突出矛盾和问题,建立开放、共享、诚信、安全的电子商务发展环境,推动经济结构调整,实现经济提质增效转型升级,切实维护国家利益。

草案分总则、电子商务经营主体、电子商务交易与服务、电子商务交易保障、跨境电子商务、监督管理、法律责任和附则。

科学合理界定电子商务法调整对象。电子商务法调整对象和范围的确定,直接关系到促进发展、规范秩序、保障权益的立法目标顺利实现,关系到整个电子商务法总体框架设计,应综合考虑我国电子商务发展实践、中国的现实国情并与国际接轨、与国内其他法律法规的衔接等。综合各方意见,草案将电子商务定义为:“通过互联网等信息网络进行商品交易或者服务交易的经营活动。”在此定义中,信息网络包括互联网、移动互联网等;商品交易包括有形产品交易和无形产品交易(如数字产品);服务交易是指服务产品交易;经营活动是指以营利为目的的商务活动,包括上述商品交易、服务交易和相关辅助经营服务活动。电子商务立法应尽可能涵盖电子商



2016年10月14日,富有民族特色的藏汉双语电商平台在青海省海北藏族自治州刚察县上线,主要功能定位于藏区特色农牧、手工艺品外销、内地工业产品入藏及藏区网络便民服务等。摄影/李亚光

务的实际领域,尽量不留法律空白,同时,与其他法律法规有效衔接。草案规定:“法律、行政法规对商品交易或者服务交易有特别规定的,适用其规定。涉及金融类产品和服务、利用信息网络播放音视频节目以及网络出版等内容方面的服务,不适用本法。”

明确电子商务经营主体权利、责任和义务。草案对电子商务经营主体作出了明确规定,区分了一般的电子商务经营者和电子商务第三方平台。草案规定,本法所称电子商务经营主体,是指电子商务第三方平台和电子商务经营者;电子商务第三方平台,是指在电子商务活动中为交易双方或者多方提供网页空间、虚拟经营场所、交易撮合、信息发布等服务,供交易双方或者多方独立开展交易活动的法人或者其他组织。据统计,通过第三方平台达成的交易占目前网络零售市场规模的九成。第三方平台对市场的主导作用,构成了我国电子商务发展的重要特点。草案着重对第三方平台作出明确规定:一是要求其经营者进行形式审查,提供稳定、安全服务;二是应当公开、透明地制定平台交易规则;三是遵循重要信息公示、交易记录保存等要求;四是退出的要求。

完善电子商务交易与服务。围绕电子商务的交易与服务主要有电子合同、

电子支付服务提供者和接受者的法定权利义务,对于支付确认、错误支付、非授权支付、备付金等作出规定。关于快递物流,草案明确了快递物流依法为电子商务提供服务,规范了电子商务寄递过程中的安全和服务问题。

强化电子商务交易保障。草案主要规定四方面内容:一是电子商务数据信息的开发、利用和保护。明确规定鼓励数据信息交换共享,保障数据信息的依法有序流动和合理利用,强调电子商务经营者对用户个人信息应采取的相应保障措施,并对电子商务数据信息的收集利用及其安全保障作出明确要求。二是市场秩序与公平竞争,规定电子商务经营主体知识产权保护、平台责任、不正当竞争行为的禁止、信用评价规则。三是消费者权益保护,包括商品或者服务信息真实、保证商品或者服务质量、交易规则和格式条款制定,并规定了设立消费者权益保证金,电子商务第三方平台有协助消费者维权的义务。四是争议解决。在适用传统方式的基础上,根据电子商务发展特点,积极构建在线纠纷解决机制。

促进和规范跨境电子商务发展。近年来,我国跨境电子商务快速发展,已经形成了一定的产业集群和交易规模。发展跨境电子商务,有利于完善我国对外

电子支付和快递物流。关于电子合同,草案根据电子商务发展的特点,在现有法律规定的基础上规定了电子商务当事人行为能力推定规则、电子合同的订立、自动交易信息系统,以及电子错误等内容。关于电子支付,草案规

开放战略布局和对外贸易优化升级,有利于推进“一带一路”建设和实施自由贸易区战略,形成对外开放新体制。为支持、促进和保障跨境电子商务发展,电子商务立法对此作了专门规定。一是国家鼓励促进跨境电子商务的发展。二是国家推动建立适应跨境电子商务活动需要的监督管理体系,提高通关效率,保障贸易安全,促进贸易便利化。三是国家推进跨境电子商务活动通关、税收、检验检疫等环节的电子化。四是推动建立国家之间跨境电子商务交流合作等。

加强监督管理,实现社会共治。草案规定,国务院有关部门依据本法和有关法律、行政法规对电子商务活动进行监督管理。县级以上地方各级人民政府可以按照本行政区域的实际情形,确定本行政区域内电子商务的部门管理职责划分。国务院应当建立电子商务管理综合协调机制,建立符合电子商务特点的协同管理体系。电子商务治理要充分发挥政府作用,同时还要充分发挥行业自律和社会共治的作用,实现多管齐下、综合治理。即要体现电子商务管理创新,运用互联网思维、互联网管理办法。电子商务行业组织和电子商务经营主体应当加强行业自律,建立健全行业规范和网络规范,引导本行业经营者公平竞争,推动行业诚信建设。国家鼓励、支持和引导电子商务行业组织、电子商务经营主体和消费者共同参与电子商务市场治理。

我们要从贯彻落实创新协调绿色开放共享“五大”发展理念、全面建成小康社会的高度认识电子商务立法;要从全面深化改革、完善社会主义市场经济体制的高度认识电子商务立法;要从全面推进依法治国、完善中国特色社会主义法律体系、建设社会主义法治国家的高度认识电子商务立法;要从实现全方位高层次开放型经济、全面参与全球经济治理和网络空间治理的高度认识电子商务立法。电子商务立法意义重大、影响深远。✘

加强电子商务法立法，规范电子商务秩序

文/薛军

2013年年底,由全国人大财经委牵头,正式启动了电子商务法的立法工作。围绕这一立法,成立了专门的领导小组与工作小组。经过三年的密集立法调研和草案起草工作,工作小组在2016年提出了电子商务法草案。2016年12月19日,草案提请十二届全国人大常委会第二十五次会议审议。在审议之后,全国人大常委会将电子商务法草案向社会公开征求意见。这标志着电子商务法立法已经取得重大的进展。电子商务法的立法,必将对中国电子商务的健康和可持续发展,产生积极促进作用。

笔者曾经有机会参与电子商务法的前期立法调研工作,深刻感受到全国人大财经委在组织这一法律的起草过程中,充分贯彻了党的十八届四中全会提出的开门立法、民主立法精神。在立法调研中,起草组充分听取专家学者和部门行业意见,注重实地调查,坚持问题导向,尽量使得立法适应电子商务新业态的发展。电子商务法的立法过程中,围绕以下重点与难点问题,展开了研究,并且形成了较为妥善的处理方案。

定位为综合性立法

电子商务法的立法之所以直接由全国人大财经委负责牵头起草,一方面,因为电子商务活动涉及的面非常广,银行、工商、海关、税务、质检、交通运输等部门都与电子商务活动有密切关系,因此需要站在更高的层面上统筹协调和兼顾。另外一方面,通过全国人大财经委组织起草,将来通过的电子商务法是严格意义上的法律,不是行政法规,也不是部门规章,具有相当高的法律效力等级。通过制定电子商务法,对

到目前为止已经颁布的,与电子商务活动相关的行政法规、部门规章、地方性法规和行业标准等,可以起到一种整合和统领的作用。以后的部门立法,行业立规,必须遵守电子商务法所确定的基本原则和规范。正是这样的考虑,决定了电子商务法的立法定位。电子商务法应该是综合性立法,是电子商务一般法,并且是具有较高的法律效力等级的电子商务活动基本法律,是规范电子商务活动的“基本宪章”。

调整范围如何精准界定

立法工作的第一步就是界定相关法律的调整范围,这也是电子商务法立法研究和讨论中最受关注的问题。基于充分讨论,各界普遍认为电子商务立法应该围绕电子商务活动的整个流程来展开和确定其调整范围。这样既可以抓住立法的重点,突出问题导向,同时又避免了面面俱到,贪大求全。电子商务法必须能够覆盖电子商务领域的绝大部分,但也不可能把电子商务领域的所有问题都纳入到自己的调整范围。要解决这一问题,必须立足于对电子商务的精准的界定。

关于电子商务,草案给出的定义是指通过互联网等信息网络进行商品交易或者服务交易的经营活动。这个概念覆盖的面比较大,于是草案中对于特定领域进行了排除。法律、行政法规对商品交易或者服务交易有特别规定的,适用其规定。涉及金融类产品和服务、利用信息网络播放音视频节目以及网络出版等内容方面的服务,不适用此法。之所以将这些领域排除出电子商务法的适用范围,主要是因为涉及互联网金

融、网络出版,以及网络视频服务等领域,有自身的特殊性,不适宜在电子商务法中予以处理。

在立法过程中,有人主张应该进一步缩小电子商务法的调整范围,使之仅限于调整网络商品零售行为。但这种观点没有被接受,主要是因为电子商务法调整的范围不能仅仅局限于针对商品交易。现在大量的服务交易,也通过互联网来进行。如果只针对商品交易,那么大量的服务类型的电子商务,就失去了一次重要的制定基础性的法律规范的机会。此外,电子商务法所确定的诸多规则,针对商品交易与服务交易同样都可以适用,没有必要将服务交易排除在这一法律的适用范围之外。

电商经营主体类型的划分

电子商务法区分了两种不同类型的电子商务经营主体。他们分别是电子商务经营者以及电子商务第三方平台。所谓的电子商务经营者是指除电子商务第三方平台以外,通过互联网等信息网络销售商品或者提供服务的自然人、法人或者其他组织。而电子商务第三方平台,是指在电子商务活动中为交易双方或多方提供网页空间、虚拟经营场所、交易撮合、信息发布等服务,供交易双方或多方独立开展交易活动的法人或者其他组织。

之所以采取这种划分方式,主要的目的在于突出电子商务第三方平台作为一种主体的特殊性。在立法调研过程中,有人主张一种更加具体和细化的电子商务经营主体的类型划分,例如,划分为自建网站经营者、平台内经营者、相关服务提供者以及电子商务第三方



电子商务法草案关于电子商务,给出的定义是指通过互联网等信息网络进行商品交易或者服务交易的经营活
动。图为位于广州市增城区的阿里巴巴菜鸟网络全自动智慧仓储基地。摄影/陈君清

平台。但通过研究,草案还是接受了二分法。将针对普通的电子商务经营者的一般性的规范作为第一节的内容,规定对于普通电子商务经营者而言具有共性的内容。第二节专节作出了一系列的针对电子商务第三方平台的规定。这样的类型划分和结构安排,重点突出,而且抓住了问题的关键:电子商务法规范的重点在于电子商务第三方平台这种新型的商业组织,而不是其他类型的经营者。因为对于普通的电子商务经营者而言,与线下的经营者并无本质区别。

电商经营者的身份如何界定

对于普通的电子商务经营者主体而言,特别是那些人驻到别人搭建起来的第三方交易平台中的平台内经营者而言,电子商务需要处理的核心问题是,其身份如何界定,是否应该建立相应的主体身份管理制度。对于这一问题,草案采纳的做法是电子商务经营主体应当依法办理工商登记。但是一些特定类型的经营主体,例如,以个人技能提供劳务、家庭手工业、农产品自产自销以及依照法律法规不需要进行工商

登记的可以免于登记。

对于这一问题,立法中存在比较大的争议。有人认为,自然人网店不需要进行登记,应该依托于第三方平台的主体信息收集和审核制度来解决平台内经营者的身份确认问题。但是我们认为,无论是自然人还是非自然人的组织体,只要其行为特征表现出经营性的特征,从事的是持续性的经营性的活动,那么继续相应的商事登记,就是其应该履行的基本义务。将相关的工作由第三方平台来完成,存在一些难以克服的制度弊端。首先,平台是利益相关方,其是否认真履行主体信息核查义务,值得怀疑。其次,平台方是否会将其掌握的所有平台内经营的信息,都提供给相应的主管部门,也值得怀疑。最后,对于电子商务经营者要求与普通的线下经营者承担同样的办理工商登记的义务,也体现了线上线下平等原则。

至于说不具有经营者身份的自然人在网络上从事偶然性的货物买卖或者服务提供或者分享行为,由于其行为不具有经营性的特征,自然也不需要专门进行工商登记。在这种情况下,第三方平

台完成相应的信息收集工作即可。

第三方平台的法律责任是焦点

电子商务立法中,关于第三方平台的法律责任问题是关注的焦点问题。关于这一问题,可行的思路是一种类型化的解决办法。从原则上来说,并不否认私人自治原则在这一问题上能够发挥的作用。处理电子商务经营者与第三方平台;商品或服务提供者与商品或服务购买者,物流服务提供者与委托者;支付服务提供者与服务接受者之间的关系,原则上都应当依据当事人的自主约定。对于规定此类约定的格式

条款,通过格式条款规制制度予以调控。

对于在平台上发生的侵犯第三方的合法权益导致损害的责任承担问题,应该基于交易平台在电子商务活动交易当中发挥的不同角色作用,设置不同的责任类型。如果交易平台是纯粹地提供信息中介服务,那么可以适用网络服务提供者责任承担上的“避风港规则”。也就是说,对于在网络上发生的侵权情况,网络服务提供者只是在得到相关方关于侵权事实之存在的通知之后,才承担删除网页、产品下架、断开链接等义务。履行了此等义务之后,网络服务提供者可以免责。如果不履行此等义务,对于后续的扩大损失部分,应该与侵权人承担连带责任。“避风港规则”大体上能够体现网络服务提供者承担侵权责任的基本逻辑依据,因此也能够适用于其他情形,但具体适用的条件,当然需要根据被侵犯的权利的类型进行调整。电子商务法在这一点上不可能制定非常详细的规则,具体的认定只可能留待司法程序中法官的个案裁判。✘

(作者系北京大学法学院教授、副院长)

8609 件代表建议，是如何影响国家政策的？

文 / 本刊记者 李小健



信春鹰副秘书长作全国人大常委会办公厅关于十二届全国人大第四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告。摄影 / 李杰

每年12月底召开的人大常委会会议都有一项议程，那就是对代表建议办理情况进行“年检”。这些建议，是代表们在年初举行的全国人代会上提出的，集中反映了广大人民群众的希望和呼声。

2016年，代表建议办理得怎样？去年12月21日，全国人大常委会副秘书长信春鹰向十二届全国人大常委会第二十五次会议，作全国人大常委会办公厅关于第十二届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告（以下简称报告）时，给出了详细答案。

8609 件建议，交由185 家单位办理

写建议，把客观情况和问题反映出来，把老百姓的所想所盼带到中央，是代表积极履职的重要方式。信春鹰在报告中介绍，十二届全国人大四次会议期间，代表们围绕国家改革发展稳定大局和人民群众普遍关心的问题，认真依法履行

职责，共提出建议8609件。

这些建议有以下几个特点：一是建议数量多、综合性强，需要多个部门共同办理的建议有5496件，占建议总数的63.8%，比2015年进一步增加。二是建议内容重点突出，主要涉及“十三五”规划纲要编制实施，推进供给侧结构性改革，实施制造强国

战略，推动区域协调发展，大力推进精准扶贫和脱贫，加强资源环境生态保护，规范发展互联网金融，推进医疗、教育、养老体制改革等方面。三是需要沟通联系的建议多，代表明确提出希望承办单位在办理过程中，加强联系沟通的建议有3345件，占建议总数38.9%。

据悉，8609件建议统一交由185家承办单位研究办理。同时，经秘书长办公会议讨论原则通过，并报请常委会领导同志批准，确定了20项重点督办建议，涉及216件具体建议，交由53家承办单位重点办理，由全国人大6个专门委员会负责督办。

加强与代表沟通，努力提高办理质量

做好代表建议办理工作，既有利于汇民意、增共识，也有利于提高公共决策水平。

信春鹰在报告中表示，2016年，各有关方面深入贯彻党的十八大和十八届三

中、四中、五中、六中全会精神，结合开展“两学一做”学习教育，完善办理机制和方式方法，进一步加强和改进建议办理工作。

据介绍，国务院及承办单位领导同志高度重视，精心组织开展办理工作。许多部门把办理代表建议既作为政治任务来部署，也纳入部门重点来管理，努力健全完善分级责任制，由司局负责同志作为第一责任人，牵头办理重点难点建议，及时研究解决具体困难和问题。

为办好重点督办建议，牵头单位会同有关方面研究制订专门办理方案，加大调查研究力度，充分听取代表意见。据不完全统计，有关承办单位赴20多个省（区、市）开展了40多次调研和座谈活动，邀请200余人次代表参加，共同商量办理工作。全国人大有关专门委员会加大协调督办力度。办理前，通过多种形式主动了解情况，提前研究部署督办工作。办理中，通过召开督办协调会或座谈会、牵头组织或参与调研座谈等方式，加大督促工作力度。办理后，通过召开委员会全体会议、主任委员会议，邀请相关方面汇报办理情况，共同推动建议落实。

有的单位还积极拓展与代表沟通的深度和广度，呈现出既有“文来文往”“言来言往”，又有“人来人往”“常来常往”的良好局面，增强了沟通和办理效果。如中央组织部、财政部等多数单位把加强与代表沟通，作为办好建议的重要环节，建立健全了办前联系、办中沟通、办后回访的沟通机制；再如银监会等单位进一步提出，所有主办的建议要百分之百与代表面对面沟通，深入了解代表意图和要求后再行答复。

还有的单位不断完善工作机制，努

力提高办理质量。中央纪委监察部机关对代表提出的党风廉政建设和反腐败工作建议汇总整理,形成相关工作的意见和建议,以中央纪委文件形式印发,督促内部各单位抓好落实;国土资源部、税务总局等许多单位将代表建议办理工作纳入绩效考核,建立年度表彰激励机制,质检总局等许多单位通过办理台账、集中催办、编发专报等形式加强动态督办,保证了办理工作质量和效率。

八成代表建议所提问题,得到解决或计划逐步解决

在各方的努力下,代表建议办理得如何?效果如何?信春鹰在报告中指出,2016年代表提出的建议已经全部办理完毕并答复代表。从办理结果看,代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的80.6%。在办理过程中,各承办单位充分尊重代表主体地位,积极回应代表和人民群众关切,认真研究采纳代表意见,取得了较好成效。

一是承办单位认真吸纳代表意见,推动立法、司法等法治建设工作。2016年,全国人大专门委员会和常委会办事机构承办代表建议311件,在办理过程中,积极邀请代表参加立法监督工作,认真研究吸收代表意见。如,代表就资产评估法、网络安全法草案提出修改建议,要求对专业人员签署虚假评估报告、网络诈骗等新型违法犯罪加大惩处力度,全国人大常委会法工委邀请相关代表开展法律草案评估等活动,全国人大常委会在审议相关法律草案时吸纳了代表的意见。常委会预算工委结合业务工作办理建议时,认真考虑代表意见,推进资源税和环境保护税立法等工作,建立了预算审查前听取代表意见机制。

国务院法制办、文化部、国家文物局等部门在起草文物保护法修订草案(送审稿)时,充分考虑吸收代表建议的内容。司法部等单位结合落实代表多年提出的建议,积极推动各省区市将法律援助纳

入当地民生工程和“十三五”规划,联合印发关于进一步加强社区矫正工作衔接配合管理的意见,并推动了相关立法普法工作。

最高人民法院、最高人民检察院等单位,在开展相关业务工作时,主动加强与代表沟通,认真研究采纳代表的意见。

二是有关方面突出重点督办建议办理实效,完善相关政策措施,促进经济平稳健康发展。2016年人代会期间,代表围绕贯彻落实新发展理念、推进供给侧结构性改革、推动区域协调发展提出许多建议,全国人大民委、财经委等专门委员会督促承办单位进行了重点办理。

农业部等单位结合办理农业结构调整相关建议,赴东北等地区多次调研,在建立玉米生产者补贴制度,推进农业补贴合一,开展粮改饲、粮豆轮作、耕地休耕试点等工作中,研究采纳了代表意见。结合办理“关于化解钢铁煤炭行业过剩产能的建议”,发展改革委等单位与相关代表多次座谈,出台多个政策文件,积极妥善做好职工安置工作,提前实现全年产能退出任务,促进了行业脱困发展和转型升级。工业和信息化部等单位就“进一步支持新能源汽车产业发展的建议”,邀请代表赴北京、上海等地调研,认真研究采纳代表意见,在生产企业准入、安全技术条件、税收政策优惠等方面出台政策措施,促进了汽车产业转型升级和可持续发展。结合代表们提出的推广特高压输电技术问题,国家能源局等单位邀请代表赴云南、新疆等地调研,按照“稳增长、调结构”要求,加大跨省区输电工程建设力度,目前已建成特高压工程9项、在建12项,并计划进一步加快有关投资和项目建设。

针对代表反映突出的科研经费管理问题,财政部等单位积极与代表沟通,在科研项目资金和出差会议管理等方面,推动出台一系列“松绑+激励”政策措施,对于加快实施创新驱动发展战略具有重要意义。交通运输部、商务部、海关总署等单位,在推进“一带一路”建设、京

津冀协同发展、长江经济带发展三大战略工作中,连续三年邀请代表赴四川、河北、甘肃等地调研,积极研究吸纳代表建议内容,加快推进规划蓝图向现实转化。

三是承办单位认真回应代表和人民群众关切,推动解决生态文明建设、保障和改善民生等工作中存在的问题。做好新一轮退耕还林还草工作,是代表们十分关心的问题。全国人大农委认真督办,国家林业局等单位加大办理力度,在与代表共同调研座谈基础上,形成调研报告和工作建议,全国人大常委会和国务院领导同志作出重要批示,有力推动了相关工作开展。

2016年代表针对治理大气雾霾提出许多建议,全国人大环资委进行重点督办,环境保护部等单位组织代表赴山东、浙江等地调研,认真研究落实代表建议内容,进一步推动中央环保督察、区域联防联控、监测监察执法垂直管理制度试点,决定加快建立全国统一实时环境监控系统。

就进一步推进精准扶贫和脱贫工作,代表提出了许多建设性意见,扶贫办等单位邀请有关代表赴重庆、贵州等地调研,认真解决贫困人口建档立卡不准不实等问题,研究出台特色产业扶贫指导意见,启动金融扶贫实验示范区建设,发布了“十三五”易地扶贫搬迁规划。

推进基本医保全国联网结算,是2016年代表较为关注的问题,人力资源社会保障部等单位结合实际工作,在面对面听取代表意见基础上,提出2017年年底前建立较为完善的全国异地就医联网结算系统,逐步解决跨省异地就医住院费用直接结算问题。

对于代表和人民群众普遍关注的学前教育、留守儿童、饮水安全、医养结合等问题,全国人大内司委、教科文卫委等专门委员会认真督办,教育部、民政部、水利部、卫生计生委等单位邀请代表到山西、福建、湖北、重庆等地调研,充分考虑吸收代表提出的意见和建议,推动了相关工作开展。☑

住建部： 将代表建议作为科学决策的重要依据

文 / 本刊记者 李小健

2016年12月21日，十二届全国人大常委会第二十五次会议听取了住建部办理第十二届全国人民代表大会第四次会议代表建议、批评和意见情况的报告。

住建部副部长易军在作上述报告时表示，住房城乡建设工作关系民生福祉，关系经济社会发展和社会和谐，对全面实现“两个一百年”奋斗目标具有重要的支撑和保障作用。多年来，全国人大代表对住房城乡建设工作给予高度关注和大力支持，提出了大量极具建设性的意见和建议。住建部在贯彻落实党中央、国务院决策部署，推进住房城乡建设工作过程中，始终把代表建议办理工作作为一项重要政治任务，作为联系代表和人民群众的重要渠道，深入研究建议反映的问题，积极采纳代表提出的意见，切实把代表提出的建议、批评和意见办理好、落实好。

他介绍，2016年，由住建部承办的代表建议共503件，其中主办221件、协办232件、参阅50件，已按规定时间全部办结。“这些建议，是代表们经过深入调研、充分论证提出的，反映了人民的愿望和呼声，凝聚了代表的心血和智慧。这些建议，与住建部当前和下一步的工作重点高度契合，对制定相关政策措施，不断改进和加强各项工作，具有重要指导意义。”

他说，在全国人大常委会办公厅指导下，住建部着力在落实责任、健全机制、加强沟通上狠下功夫，推动建议办理工作规范有序进行。“我们坚持把建议办理与部门工作相结合，把代表的意见和建议作为科学决策的重要依据和参考，作为推动突破重点难点问题的强大动力，推进住房城乡建设各项工作取

得新成效。”

首先是推动住房城乡建设重点任务顺利完成。包括尽早安排任务和中央补助资金，协调落实有关金融支持政策，加大棚改贷款力度，大幅提高棚改货币化安置比例，狠抓工作进度，截至11月底已完成全年开工600万套的目标任务。坚持分类调控、因城施策，强化地方政府主体责任，一手抓热点城市控房价、防泡沫、防风险，一手抓三四线城市和县城去库存，指导和督促库存较大的200多个三四线城市和230多个县城落实去库存政策措施，取得积极成效；结合重点建议办理，会同相关部门，深入调查分析地下综合管廊建设中存在的问题，加快出台了相应的政策措施，全力推进城市地下综合管廊建设，目前已完成全年开工2000公里的目标任务；继续推进农村危房改造，截至12月上旬，全国已开工378万户，超额完成全年开工314万户的目标任务；等等。

其次是推动住房城乡建设领域深化改革。包括贯彻落实《中共中央国务院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》，建立全国城市管理工作部际联席会议制度，组建城市管理监督局，推进落实执法制式服装、执法车辆、执法队伍培训等工作；从规划编制、审查审批、实施监督等环节入手，研究制订了城市总体规划改革的一揽子工作方案；推进生态修复城市修补“双修”工作，开展了省级空间规划、市县“多规合一”、城市设计和城市开发边界划定方面的试点工作，推进城市规划改革取得新突破；全面开展建筑业改革调

研，明确改革思路和政策举措，向国务院上报了《关于深化建筑业改革促进行业发展的若干意见（送审稿）》；出台《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》，在8省市开展了工程总承包试点；工程建设领域保证金清理工作有序推进，截至10月底，各地共清理出超额收取、未按时返还以及应取消的保证金超440亿元，减轻了企业负担。

最后是推动有关政策措施不断完善。一方面促进住房租赁市场培育和发展。报请国务院办公厅印发《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》，促进并规范住房租赁市场发展。开展房地产中介专项整治，集中查处了一批违法违规的中介机构，有力整顿了市场秩序。另一方面推进装配式建筑发展。报请国务院办公厅印发《关于大力发展装配式建筑的指导意见》，力争用10年左右时间，使装配式建筑占新建建筑面积的比例达到30%。

“代表建议办理工作取得了一定成绩，但与全国人大常委会的要求和代表们的期待相比还有差距。”易军说，住建部将认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，自觉接受全国人大及其常委会的监督，虚心听取和采纳代表建议、批评和意见，积极回应代表关切，不断提升代表建议办理工作科学化水平，推进住房城乡建设事业持续健康发展，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。★

科技创新：为农林现代化提供有力支撑

文 / 本刊记者 张宝山

推进科技创新，是实施创新驱动发展战略的核心。在农林业发展领域，国家大力推进科技创新。2016年12月召开的十二届全国人大常委会第二十五次会议，听取审议了国务院关于农林科技创新工作情况的报告。

审议中，常委会组成人员和列席会议人员指出，我国农林科技自主创新取得显著成效。但是，农林科技创新能力和科研水平与新的要求相比仍存在一定差距。希望国务院及其有关部门坚持农林科技的公益性定位，加大财政投入力度，积极推进管理体制变革，强化农林知识产权保护，提高农林科技成果转化效率，推进农林科技人才队伍建设，为农林现代化建设提供有力支撑。

农林科技创新取得显著成效

2015年，农业科技进步贡献率56%，林业科技进步贡献率48%，主要农作物良种基本实现全覆盖，主要造林树种良种使用率61%，主要农作物耕种收综合机械化率63.8%，森林覆盖率21.66%……

“报告中的一系列数据证明，我国的农林科技创新工作取得了令人瞩目的成绩。”陈光国委员表示。

报告指出，到“十二五”时期末，我国已建立起中央和地方层级架构完整，涵盖科研、教学、推广的农林科技体系，机构数量、人员规模、产业和学科覆盖面均为全球之最。

“农林科技工作作为我国农林业发展作出了显著贡献，特别是对我国的粮食安全贡献卓越。超级稻、杂交玉米等新品种目前都处于世界领先水平。农林科技工作的进步，解决了农村的很多问题。”

苏晓云委员说。

近年来，中央投资累计投入近60亿元，建设3万个乡镇农林技术推广机构。中央财政每年投入26亿元补助资金，支持基层农技推广工作。

“我国在农林基础研究方面取得了长足进步，这一进步得益于国家自然科学基金的全面和持续稳定的支持以及科技部一些重点基础研究计划的支持。”邓秀新委员表示，国家对于农林领域全产业链的科技创新给予稳定支持，使农林科技研究的系统性和问题针对性增强，成果应用率提高。

报告提出，近年来，我国实施新型职业农民培育工程，重点对青年农场主、种养大户、农机手、农民专业合作社骨干、返乡农民工等进行培训，新型职业农民已达1272万人。

“培育现代职业农民，是从传统农业向现代农业转变的一个必经过程，希望这个过程走的时间更短一些。”列席常委会会议的全国人大代表高丽朴说。

报告显示，我国粮食生产实现历史性的“十二连增”，2015年粮食亩产比2003年提高76.7公斤，一些地方已实现化肥农药施用量零增长或负增长。

“化肥农药施用量零增长和负增长，秸秆综合利用率超过80%，这都是农林科技创新带来的很大亮点。”郭风莲委员表示，我国是一个农业大国，农林科技整体研发水平在发展中国家居领先地位，我们备受鼓舞。

农林科技体制改革有待深化

报告提出，虽然农林科技创新取得很大成绩，但从实施创新驱动发展战略、推进农林业现代化发展的全局来看，从

推进农林供给侧结构性改革、促进绿色发展、提高质量效益和竞争力的新任务来看，还存在着明显差距。

列席会议的全国人大农业与农村委员会委员包克辛指出，农林科技体系主要包括科研、教学、推广三大领域，我国农林科技的管理体制是20世纪50年代学习借鉴苏联体制建立起来的，按条条块块分属不同的部门和各级政府管理。在传统计划经济时期，国家通过通达各个层级、各个领域的指令性计划，确定各单位的职责、任务以及相互间的分工协作。

“20世纪90年代，我国转轨社会主义市场经济体制后，原有的计划手段逐步消亡，市场导向的单位自主权扩大了。由于缺少了体制上的统筹规划、分工协作和引导，于是产生了报告里反映的上下一般粗、同质化发展、低水平重复、创新转化效率不高、研发机构成果推广无渠道、基层推广机构人员知识结构老化等一系列的问题。”包克辛分析称，这也是报告中提出的基础性科技工作积累和核心关键技术供给不足、前沿和突破性技术成果少、基础性研究和应用性研发与技术推广脱节等问题存在的本源。

“在参加多次调研座谈中，我听到专家、学者、各层级有关人员反映最多、呼吁最强烈的意见，就是要求深化农林科技体制的顶层设计与改革。”包克辛说，一些同志还提出了明确的改革方向，就是借鉴国外的成功经验，将现行多头管理、各自为战、无序竞争、碎片化发展的原计划经济遗留体制，改为适应社会主义市场经济的一体化管理体制。同时，积极支持发展有实力的涉农企业作为农林科技创新的主体。而不是穿旧鞋走新



杨震委员



苏晓云委员



郭凤莲委员



邓秀新委员



陈光国委员

路,满足于“头痛医头、脚痛医脚”的小改小革。“我认为这才是从根子上解决现存主要问题的治本之策,建议国务院予以重视。”

刘振伟委员在审议中建议,要稳定增加农林科技投入。“我国农业竞争力不强,比较优势逐步丧失,产业特性决定了农林科技具有很强的公益性特征,政府不投入,别无他途。”刘振伟说,基于农林科技的公益性特征,要进一步加大农林科技的财政投入力度,建立以稳定支持为主、适度竞争为辅的科研经费配置方式,不要让科研人员把时间过多地浪费在争项目、争经费上。

刘振伟委员还建议,要切实强化农林知识产权保护。“知识产权保护不力,对原始创新杀伤力极大。”刘振伟分析,现实中,对品种选育中的修饰性、模仿性品种多,同质化严重问题没有法律法规约束,原始创新人花费多年培育的品种,被他人简单修复模仿后,就可以进入市场销售,畅通无阻,这对原始创新是极大的“创伤”。“最近,党中央、国务院制定了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》,明确提出要尽快完善知识产权相关法律制度,建议抓紧启动立法或修法工作。”

农林科技推广体系是科技成果转化为现实生产力的桥梁和纽带。车光铁委员建议进一步健全完善农林科技推广体系建设。他分析称,从目前基层实际情

况看,特别是在乡镇以下层面,管理体制、运行机制、队伍建设、基础建设、作用发挥等方面,仍有很多困难因素。“对此,建议应进一步明确和强化基层农林科技推广的公益性职能定位,在有效加强组织架构和人才队伍建设的基础上,积极鼓励和组织科研机构、高等院校、社会组织及科技人员,广泛深入参与基层推广工作,切实实现在基层中创业、在实践中创新,有效解决农林科技推广‘最后一公里’问题。”车光铁说。

农林科技队伍建设亟待加强

苏晓云委员在审议中提出,要切实加强基层农林技术人员队伍建设。“农村基层农技人员队伍建设,特别是农技推广队伍建设尤为重要,要稳定队伍、提升素质,帮助解决实际困难和问题。”苏晓云表示,要加强培训工作,造就一支庞大的、高素质的新型职业农民队伍,切实解决“谁来种田、谁来养殖”的问题。

“培养一些现代农民、职业农民是对的,但实际在最基层一线种地的大多数农民还是50岁以上没有太多科技知识的靠‘老经验’种地的农民,这就需要相应推广人员的指导。”王刚委员认为,把研发和推广的体系进行更加科学的研判,在今后的工作中更加注重完善体系的布局,总结有效经验,对农村的农林科技发展更为重要。

陈光国委员指出,当前最突出、最要紧的问题是如何切实加强农林科技创新人才和创新能力应用推广人才的学校教育培养问题。现在,“农”字头的农业高等院校不是合就是砍,已经由63所减少为26所,砍掉了60%。

“农业人才学校培养教育的现状与我们国家农业科技创新的要求是否相适应?与广大农村对农林科技创新成果的应用推广的需求是否相适应?与报告中所提出的科技杰出人才、实用技术推广人才以及新型职业农民的培养是否相适应?”陈光国接连发问。

“在整个农林科技体制改革过程中,我们应该从多方面,包括政策的倾斜、政策的导向等方面,给农村的基层农技人员必要的倾斜政策,进一步强化基层建设。”买买提明·牙生委员说,农村农业专业人员的数量很少,大学毕业生不太愿意去,现有的农技人员知识老化、年龄老化,农技人员青黄不接,这些问题应该认真解决。

“农村特别是偏远不发达地区的农村,农林科技水平落后很大程度上和教育有直接关系。”杨震委员建议,要进一步夯实基础,全面落实农村义务教育,包括解决代课教师、民办教师的工资问题,把基础夯实了,加上一些高端人才,才能使农村的农林科技面貌有进一步的快速改善。■

从根源上解决问题

——全国人大常委会审议《国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告》

文 / 本刊记者 刘文学

“转移支付是中国特色社会主义制度的重要内容和制度体现,是既能保障统一集权的中央政府对国家发展的控制力和发展力,又能充分激励各地发挥积极性的这样一个重要举措。所以,我认为转移支付制度应该继续坚持并且不断完善。财政转移支付改革工作,也应该继续并且加快按照十八届三中全会提出的改革方向,压减专项、调整结构。”全国人大常委会委员吴恒说。

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,会议审议了《国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告》。审议中,委员和代表们的意见、建议主要集中在财权事权匹配、逐步取消竞争性领域专项、加大监督力度等多个方面,聚焦的都是财政转移支付领域的根本性问题,委员们都希望从根源上解决问题。

财权事权匹配问题是焦点

审议中,委员们普遍认为财权事权匹配问题是深化财政转移支付制度改革中的根本性问题,建议加大、加快这项改革的力度和进度。

吕祖善委员说,转移支付的情况也好,审计情况也好,很重要的是加快中央和地方财权和事权划分的问题,这个问题说了多年,也是一个很复杂的问题,总的感觉进程不快。正因财权事权很多边界搞不清楚,所以决算审查也好,审计也好,转移支付问题也好,不少问题都聚焦在这个问题上。这也是财税体制改革、政治体制改革的一个深水区改革,我们还是希望能够加快,年年讲,究竟进行

到什么程度了。当然,一步到位难,能不能把能看清楚的、先划开的先做起来,逐步完善。

梁胜利委员说,促进转移支付与财政事权和支出责任划分相适应,这个问题要尽快推进。在现实中,属于中央事权 and 地方事权的问题上有的概念不清,本来有一些转移支付的项目建设是地方的事,赖到中央转移支付不到位或者是不彻底,掩盖了地方的责任,同样属于中央事权负责的,在项目资金安排上也还留有缺口。我们在下面调研中发现这样的问题,在西部地区特别是少数民族地区,按照国家有关政策也包括民族区域自治法的规定,对国家在西部地区、少数民族地区建设的大中型项目取消项目配套资金,在这个问题上,我们经常下去调研,几乎每到一个地方、每一次下去,都有反映项目配套资金不到位的问题。到底是国家项目配套资金不到位,还是地方配套资金不到位,存在着国家有关部门与地方政府相互推诿的现象。由于项目建设资金不到位,停工成了半拉子工程,建议在财政转移支付制度改革中要进一步明确这方面的内容。

吴恒委员说,要加快财权与事权匹配的工作。报告也提到了这个问题。我在基层调研的时候,省、市、县对这个问题都十分关注,比如教育事权,基础教育是在地方,但是国家有许多具体的事务性的要求,对这些具体的事务性的要求,如果简单地以事在地方相应经费也由地方来安排,就有可能产生问题,或者弄虚作假,或者国家的事务性要求悬空。因为国务院已经就事权和财权划分这个事情发

文,我认为在框架层面已经大体明确了事权和财权的划分匹配。在这个前提下,对中央政府提出的具体的事务性要求也应该有事权财权匹配的理念,以确保中央政府的要求能够兑现。在这个前提下,合理科学并尽可能精准地通过转移支付渠道,确保中央要求的这一事权有相应的财力保障。

逐步取消竞争性领域专项

“逐步取消竞争性领域专项。按照党的十八届三中全会决定提出的‘逐步取消竞争性领域专项’的要求以及预算法关于‘市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付’的规定,着力规范竞争性领域专项,积极探索实行‘由补变投’的方式,采取政府投资基金等市场化运作模式支持产业发展,并适度控制资金规模。”在十二届全国人大常委会第二十五次会议上,财政部部长肖捷表示,逐步取消竞争性领域专项是财政转移支付制度下一步改革的一个重要举措。在审议中,委员们对这一举措纷纷表示了赞同。

吴晓灵委员说,财政部在减少转移支付中提出要逐步取消竞争性领域的转移支付,这是非常正确的。又提出在竞争性专项转移支付中“由补变投”,实现这个变化我们应该在预算制度上加以改革。也就是说,原来是补贴可以走公共财政是一次性支出,但如果要变成投资,应该走国有资本管理。近两年来,政府设立了许多创新引导基金、产业引导基金,这些引导基金就是财政部所说的“由补转投”的改变。这个方式



车光铁委员



吴恒委员



郑功成委员

的改变第一量要从紧,不能太多了,我们要把更多的财政资金用在公共服务上,而不要过多用在经济支出上。设立投资基金不能列在公共预算上,应该放到国有资本经营预算上去。为什么?审计署多次审计都发现设了那么多投资基金投不出去,运作效率比较低。作为投资基金本身就是长期存在、多次投资、最后算账的结果,不可能当年就全投出去,也不可能当年就有收益,其实它是一个资本运作,应该放到国有资本经营预算上去,按国有资产管理。

彭森委员说,对逐步取消竞争性领域专项问题,也应更积极一些。现在97个专项转移支付如果认真梳理和筛选一下,可以看得很明显,有一些还是属于基本公共服务领域的,在社会保障、基础设施方面的补贴,这些主要是进一步规范。有些会明显影响到市场公平竞争的专项,一定要加快退出,加快进行清理。现在有一些几百亿元或者几十亿元的专项,如外贸补贴、新兴产业补贴、中小企业补贴,很多补贴可能会有扭曲市场配置的作用,这些涉企专项实际上是通过各个部门落实资金,如要取消或者清理,涉及部门的利益。但是改革最根本的任务就是要打破既得利益,这应该和供给侧结构性改革结合起来,按照中央的要求加快工作的步伐。

郑功成委员说,优化转移支付结构

的另一个重要方面是要退出竞争性领域的专项转移支付,这也是一个很大的问题。竞争性领域的专项转移支付实际上是市场经济公平竞争的破坏性因素。有一次,楼继伟部长讲,我们国有企业上缴的利润是2000多个亿,财政对它的补贴也是2000多个亿,这种局面不改变,不仅损害了财力的效力,更重要的是扭曲了竞争性领域的公平竞争环境,对市场经济造成伤害,应当下决心退出。

加大监督力度

加大对财政转移支付资金运转的监督力度,增强监督实效也是委员们十分关注的一个问题。

车光铁委员说,建议进一步强化专项转移支付资金运转监督工作。目前,很多专项转移支付分配和拨付工作,都不是在年初进行。虽然资金管理和使用要求非常严格,但基层很难及时准确掌握年度内上级专项转移支付资金下拨的规模和时间,难以列入人大对财政预算监督范围。对此,建议应进一步加强和完善专项转移支付资金预决算管理,建立健全专项转移支付分配公告制度,强化同财力性预算有序衔接,规范纳入人大、审计等外部监督体系,确保资金运转公开透明。

梁胜利委员说,建议建立中央转移支付资金有效监督机制。现在转移支付

资金从外账直接划分,但是这些资金到底使用得好不好,还是要等地方政府上报。而国家财政部门不可能有力量直接进行项目跟踪,甚至存在上报信息不真实的现象。需要建立全国统一规范的中央财政转移支付资金使用监督平台,制定完善中央财政转移支付监察机制,以保障中央财政转移支付资金安全有效。

郑功成委员说,转移支付的监督、审计力度需要进一步加大。目前,监督的力度是十分不够的,因为在全国人大层面只知道转移支付5万亿、6万亿怎么出去的,对地方来讲,没有纳入到地方人大的监督范围,因为这是自上级政府的财政转移支付,基本上处在上面监督不到位、下面基本不监督的状态,怎么样加大监督力度?就是中央财政预算转移支付应该今年下明年的指标,并纳入到地方1月召开的人大会议上监督,但不能等到中央3月开会以后才逐步下拨。同时,审计对转移支付财政资金的监督主要是合规性监督,合规性监督有时候是合规无效、违规有效,因此,审计方面的力度加大更重要的是对财政资金使用所产生的实质效果的监督。如能从以上三方面加大力度,财政资金的使用效益必定大幅提升,即便是经济新常态下,财政资金不可能出现两位数的增长,也会有巨大的潜力、巨大的挖掘空间,不必为我们的财政收入增幅下降而紧张。■

食品安全监管：“严”字当头

文 / 本刊记者 于 浩

2016年12月23日，受国务院委托，国家食品药品监督管理总局局长、国务院食品安全办主任毕井泉向十二届全国人大常委会第二十五次会议作《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》。这是时隔180天之后，食品安全这一备受全国人民瞩目的议题再次进入全国人大常委会会议议程。

“民以食为天，食以安为先，食品安全事关人民群众的身体

健康和生命安全。以习近平同志为核心的党中央高度重视食品安全工作，习近平总书记强调食品安全要落实‘四个最严’，确保广大人民群众‘舌尖上安全’。全国人大坚决贯彻党中央决策部署，把食品安全法执法检查作为2016年监督工作的重点任务。”全国人大常委会副委员长沈跃跃说。

去年上半年，全国人大常委会组织执法检查组，由张德江委员长担任组长，王晨、沈跃跃、艾力更·依明巴海、陈竺副委员长和教科文卫委员会柳斌杰主任委员担任副组长，对全国10个省（区、市）开展了食品安全法执法检查，其余省（区、市）进行了自查。

张德江委员长带队对湖北省、内蒙



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分组会议，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。摄影 / 马冬潇

古自治区进行实地检查，向全国人大常委会作食品安全法执法检查报告，主持两次全体会议及专题询问。最终，执法检查报告和审议意见一并送国务院处理，充分体现了全国人大常委会对食品安全工作的高度重视，有力地推动了食品安全法的贯彻实施。

人大的关注，件件有回应

“李克强总理，张高丽、汪洋副总理等国务院领导同志高度重视食品安全法执法检查报告和审议意见的落实，多次作出重要指示批示。”毕井泉说，例如，全国人大常委会在食品安全法执法检查报告中提出，“建议国务院对基层监管体

制改革，特别是机构设置情况开展专项调研并加强指导，坚持党的十八届三中全会决定和国务院关于地方食品药品监管体制改革的要求不动摇，抓紧完善统一权威的监管体制，为落实‘四个最严’提供制度和组织保障。”李克强总理等国务院领导同志批示要求国务院食品安全办会同9个部门组成调研组，就地方食品药品监管体制和机构设置情况开展专题调研。

目前，国务院正在审议由食品药品监管总局牵头组织修订的食品安全法实施条例。食品安全法实施条例修订草案送审稿共10章208条，主要从提升食品安全治理能力，强化和落实企业主体责任

任、部门监管责任和政府属地管理责任,实施最严格监管,创新监管方式,推进社会共治等方面贯彻落实食品安全法。国务院办公厅印发了《关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见》,对推进使用农产品、食品、药品、主要农业生产资料等重要产品追溯体系建设进行了全面部署。今年年初将建成“高度开放、覆盖全国、共享共用、通查通识”的追溯平台,并与国家食品安全监管信息化平台逐步实现对接。

卫生计生委已牵头完成近5000项食品标准的清理整合,并会同食品药品监管总局、农业部等部门发布了926项食品安全国家标准,形成近1100项的食品安全国家标准体系,涵盖2万项指标,基本覆盖所有食品类别和主要危害因素。

农业部与卫生计生委组建了农药残留和兽药残留两个标准审评委员会,目前已制定5724项农兽药残留限量和932项检测方法国家标准,基本覆盖我国大宗农产品和常规农兽药品种。农业部启动主要农产品标准普及行动,力争5年内全国“菜篮子”产品主产区基本实现按标生产;围绕非法添加、违禁使用、制假售假、私屠滥宰等突出问题,在全国范围部署开展禁限用农药、兽用抗菌药、“三鱼两药”、生猪屠宰、“瘦肉精”、生鲜乳、农资打假等7个专项治理行动。

去年以来,全国共出动农业执法人员247.4万人次,检查生产经营企业134万家次,查处问题2.1万余起。食品药品监管部门前三季度共检查食品生产经营企业1537万家次,发现违法违规生产经营主体43.6万家次,发现违法违规问题50.1万个,完成整改生产经营主体51万家次,查处案件10.6万件,货值金额约2.5亿元,罚款约9.6亿元。工商行政管理部门共查处虚假违法食品广告案件1303件,罚没款2639万元。截至目前,各地破获食品安全犯罪案件8300余起,公安部挂牌督办114起,指挥侦破了吉林“9·22”利用工业明胶制售有毒有害食品、贵州遵义李伏明等制售假劣食盐

系列案等一批大要案。

“对于能够快速研究解决的,国务院及有关部门已抓紧采取措施并取得初步成效;对于需要通过制修订法律法规规章和食品安全规划来实现的,有关工作也正在积极推进。”毕井泉说,下一步,国务院各有关部门将继续深入学习习近平总书记有关加强食品安全工作的一系列重要指示和张德江委员长所作的食品安全法执法检查报告,结合食品安全战略和《“健康中国2030”规划纲要》的贯彻实施,进一步落实好食品安全法执法检查报告和审议意见,加大食品安全工作力度,切实提高食品安全保障水平,有效保障人民群众饮食健康。

“严”字当头,力度再加码

“这次常委会专门安排听取《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》,充分体现了全国人大常委会抓监督工作一抓到底的钉钉子精神和务实作风,对食品安全和人民群众生命健康勇于担当和高度负责的精神,完全必要,非常及时。”沈跃跃副委员长在审议时认为,报告紧紧围绕执法检查报告中反映的突出问题和专题询问中提出的问题,从12个方面系统地、全面地介绍了整改落实情况,从中可以看到国务院及有关部门高度重视人大常委会执法检查,高度重视整改,高度重视食品安全工作。

沈跃跃建议,对蔬菜农药残留、水产品抗生素、学校食堂、网络食品安全这些重点领域、重点环节、重点区域,加大执法检查力度,加强监督抽查,真正把“四个最严”的要求落到实处。加强监管体制改革和机制建设,强化部门间的协调配合,特别是加强基层监管力量和保障。严格落实食品安全生产经营者的主体责任。通过加强教育培训,增强企业的责任意识和法律意识,使企业法人、管理者、职工能够真正落实各自的岗位职责,把责任落在平时,落在岗位,落在食品生产各个环节中。

“保障食品安全是一个长期、复杂、艰巨的系统工程,随着形势发展变化,会不断出现各类新情况、新问题,应充分做好长期应对和统筹发展准备。”全国人大常委会委员车光铁建议,进一步加快推进地方配套法规建设进程。对于地方食品安全法治建设,新修订的食品安全法在食品生产加工小作坊和食品摊贩监管等方面,已为地方立法预留空间,且很多现有地方性法规需要进行重新规范修订。进一步加强对地方食品安全立法指导工作,统筹推进法治化建设进程,逐步调整完善相关法律有序衔接,不断强化食品安全工作法治保障。

随着消费者消费习惯改变和全球化进程加快,在一个源头出现的食品污染很可能出现大面积的散播,并由此导致巨大的健康损失和经济损失。全国人大代表贾春梅建议进一步加强食品安全源头治理。“加快构建农产品质量安全信用体系,强化信用信息归集、公开、交换和共享,相关部门落实各项激励和惩戒措施;积极引导农药、兽药、种子、水产品等行业和社会第三方机构开展信用评价,利用多种途径对信用优良的企业进行推介,引导企业诚信经营。同时,强化监管力度。相关部门要建立本地区食品安全事故通报和组织查处机制,不断加强食品安全事故应急处置能力;建立与纪检、监察、信访、媒体的联动机制,采取明察暗访的方式,加大对有关食品安全案件的查处力度,对行政违法人员严厉惩处,对在食品安全事件中不作为、滥作为的渎职人员,坚决追究其责任。”

“因为信息的严重不对称性,消费者一般只看到食品鲜艳诱人的外表,却看不到它生产时的问题,无法了解生产经营者的食品安全状况。”贾春梅认为,应广泛组织和动员全社会力量,营造惩恶扬善、明信知耻的氛围,推动建立让诚信者获益、失信者受惩的长效机制,使食品生产经营者不敢、不能也不愿生产伪劣食品。★

与时俱进 为代表联系群众搭建更好平台

——青海省人大代表“两室一平台”建设工作述评

文 / 乔欣 王国光

2015年,民和回族土族自治县新民乡“人大代表联络室”、“人大代表之家”和“人大代表信息交流平台”先后建成,到2016年9月底,民和县的“两室一平台”就接待选民和代表120多人次,收集意见和建议55余条,为群众解决了农业生产、农村保洁、道路硬化、村级综合服务中心建设、畜牧业生产、水利设施建设、小集镇管理建设、生态绿化、易地搬迁等方面的实事27件,一批群众关注的热点难点问题得到了较好解决。

新民乡千户湾村的老百姓应该是“两室一平台”的首批获益者之一——数年前因遭受夏季洪水冲击后成为危桥的官户台社简易桥,一直是大伙儿的一块“心病”。用村民的话说:“每次走上去,心里都发慌。”2015年5月,乡人大代表李存禄通过“人大代表联络室”反映了这一问题。乡党委、政府及时与县交通部门协调联系,同年9月,投资76万元的官户台桥建成并投入使用。

同属新民乡的下川村也是如此。毛拉山沟,由于洪水频发,严重影响着下川村群众的生命财产安全,乡人大代表白雪参加“人大代表联络”活动时反映了这一问题。乡党委、人大、政府及时将信息反馈给县人大、水利局和扶贫局,县乡两级人大专门组织人大代表进行了现场视察。2015年4月,县水利局、扶贫局和乡政府对毛拉山沟的洪水治理项目进行了规划设计,组织实施了拦洪坝修建工程,投资50万元,修建拦洪

坝394米,赢得了群众的赞誉。

德令哈市、天峻县利用“两室一平台”采取代表接待日、网上征求意见及交办等方式,就农村住宿学校管理、村级财务监督、精准扶贫工作、草原生态保护、牲畜防疫防灾、化解矛盾纠纷以及高原美丽乡村建设等工作,广泛听取人大代表的建议和意见,有效地发挥了代表的主体作用,使人大监督和支持政府依法行政有机结合。

……

“两室一平台”,让人大代表履职有了新阵地、人大代表和人民群众联系有了新桥梁,群众的困难和问题得到了更

快更有力的解决。

回顾2014年6月青海省人大常委会向全省各级人大下发了《关于加强人大代表联系群众工作平台建设的指导意见》,提出省网络履职平台建设分三步走的工作方案,全省人大代表履职平台建设正式启动。2015年3月,青海省人大常委会召开了“两室一平台”建设推进会。从开始时代表对网络履职平台的一知半解,到熟练地操作鼠标、打开微信,进入网络履职平台,提交建议、开展交流或者查阅资料……

青海省人大常委会认真贯彻全国人大常委会办公厅《关于完善人大代



西宁市大通回族土族自治县多林镇人大在马场庄村设立人大代表联络站。(作者供图)

表联系人民群众制度的实施意见》，两年时间内，“两室一平台”的建设有力地推动着人大代表联系群众工作全面深入开展。

“两室”建设促进人大代表进一步密切联系群众

“惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜。”

统计结果显示，青海省各州市、县（区）级人大常委会建立代表工作室74个，各乡镇人大建立代表联络室472个，实现了各级人大“两室”建设全覆盖。

“两室”把人大代表聚了起来，为代表履职创造条件，让代表小组活动活起来，得到代表一致肯定。通过建立健全制度，加强学习培训，积极组织活动，不断规范运作，“两室”有效地发挥了代表参政议政、联系群众、服务中心、促进和谐、推动发展的作用，进一步丰富了代表在闭会期间的活动，延伸了代表小组工作职能，促进了代表密切联系群众，更好地接受群众监督，成为代表“知民情、听民意、促和谐”的重要平台。

网站建设平台建设也在同步有序推进

省人大常委会将“人大代表网络履职平台建设”作为代表工作信息化的基础性工作和主要抓手，第一步搭建工作已经完成，第二步完善和提升现有系统功能、栏目设置建设的“升级版”正在进行中，第三步“增强版”已经谋划。各级人大紧密结合本级人大信息化建设工作实际，因地制宜，区别情况推进平台建设。

全省8个市州人大常委会以人大代表联系人民群众工作的实际需要为引领，紧密结合本级人大信息化建设工作实际，于2015年年底全面建成人大门户网站。按照计划于2016年年底，县（市、区）人大常委会全面建成门户网站。乡镇人大门户网站建设计划于2017年开展。

各级人大采取与电信、联通或者移动、第三方软件开发合作的方式共同开发建设，分为系统软件开发和平台硬件建设两个部分，安排专人管理，及时加载各种信息，更新网络内容，努力将平台打造成信息公开平台、代表与人民群众交流平台、议案和建议工作平台、代表知情知政获取信息资源平台、代表学习培训平台。

网络履职平台成为代表和人大机关的“信息源”和“资料库”

为了保证省人大代表网络履职平台每个板块都有丰富的实质性内容，青海省人大常委会出台了《省人大代表网络履职平台管理办法（试行）》，安排专人管理，及时传递各方面工作信息，力求打造全面、准确的工作平台，扩大代表知情知政渠道。为方便代表操作平台采用“一对一”培训等方式，增加代表操作体验，提高代表利用网络的能力。边用边改，优化功能设置，提高代表操作方便性。目前，平台已发布各类信息5000余条，加载交流材料600多篇，网络履职平台逐渐成为代表和人大机关的“信息源”和“资料库”。

说到“两室一平台”这一代表履职方式的改革创新带来的变化，玉树市人大代表阿才告诉记者：“我当了二十多年的代表，以前不会用电脑，现在我们这边的网络平台也开通了，看着别的代表们利用这些平台，把工作都开展得那么好，效率那么高，我现在每天回家都让我儿子教我上网，教我怎么从电脑上提交建议、跟别的代表和群众交流，再不学习，就真是要掉队了。”

网络履职平台成为代表履职的好帮手

已开通的省人大常委会委员微信交流群、省人大代表微信交流群、履职QQ群、履职短信群发系统、履职平台的手机版软件等，利用其信息编辑、转发、评论的操作便捷性，通过智能手机

即时通讯，群内成员随时评论交流，强化社会认同，丰富信息内容、提升互动功能、加深代表体验，利用点对点的推送方式，方便代表履职，吸引代表参与。

新兴网络平台，让代表们交流日趋畅通、联系更加紧密。以网络论坛为依托，为代表履职搭建交流平台，引导广大代表交流心得和履职体会，促进代表积极履职。利用微信等即时通讯工具，引导话题交流，激发代表履职热情。通过开展代表履职主题活动，人大代表深入选区、联系选民，主动为群众办实事、做好事，真正使代表在联系群众上“走”了起来，在服务大局上“动”了起来，在化解矛盾上“做”了起来。

代表履职短信群发系统，仅省十二届人大五次会议期间，就发出3万多条重要工作通知和履职信息；网络履职平台目前点击量3万多人次，登录量2000多人次。微信交流群成员400多人，活跃用户400多人……

这些数据表明，业务功能的日益健全使履职平台逐渐成为代表履职的好帮手，使得人大与代表之间、代表相互之间、代表与群众之间的联系更加紧密。

“改革不会一帆风顺，局部会有磕磕碰碰。”

在当前条件下，一些地方，代表联系群众平台运行刚刚起步，还存在许多困难。省人大人代工委相关负责人表示，针对目前发现的问题和不足，下一步，将坚持点面结合，推进“两室”建设向基层再延伸、再深入，不断扩大和延伸“两室”的活动功能，推进实体平台网格化升级；注重运用新科技，促进网络平台建设优化升级；服务与管理并重，推动履职平台运行规范升级。

顺应形势和任务要求，按照“全覆盖、制度化、见实效”的目标，“两室一平台”将成为各级人大联系代表的主渠道，代表听民意、汇民智、聚民心，联系人民群众的主阵地。★

让人大之“问”更有力度

——青岛市人大常委会创新完善专题询问工作办法

文 / 张升忠 周兆岗

近年来,青岛市人大常委会每年都选择一些重大问题认真开展专题询问,提高了审议质量,发挥了监督作用。

为进一步完善专题询问工作办法,提升专题询问的规范性、针对性、互动性、实效性,市人大常委会本着“于法周严、于事简便,借鉴吸收、有所创新、体现特色”的原则,以锐意进取的精神状态,在法律的框架内勇于探索、大胆创新,对2011年制定的《青岛市人大常委会专题询问工作办法》进行了认真修改,是人大监督工作与时俱进,不断完善方式、增强实效的一种重要探索与创新。

议题上突出“常态问”

修改后的《青岛市人大常委会专题询问工作办法》(以下简称修改后的办法)由原来仅限于年初确定的常委会审议议题和有关报告,扩展为“常委会针对某一特定问题或工作领域相关情况即可进行专题询问”。由原来仅仅限于市人大专门委员会和常委会工作机构每年年底提出专题询问议题,确定后列入工作要点,扩展为:除年初确定的议题外,常委会组成人员在年中视察调研时发现新的重要问题或群众反映强烈的问题后,也可以提出临时专题询问建议,进一步调动对某一领域情况熟、有造诣的专家跟踪研究政府工作的积极性,提高监督的针对性,使专题询问成为一种常态化的监督方式。

浮山被称为青岛的“城市之肺”,胶州湾被誉为青岛的母亲湾,是青岛乃至山东半岛东部生态安全的基石。但随着经济的快速发展,出现不少制约浮山和

胶州湾保护工作的新情况新问题。对此,青岛市人大常委会高度关注,不仅对“浮山保护”进行了专题询问,而且进行了满意度测评,还作出了《青岛市人民代表大会常务委员会关于加强浮山绿化管理和生态保护的決定》;不仅于2014年出台了胶州湾保护条例,2016年10月又在胶州湾保护条例执法检查的基础上,对影响胶州湾保护的重点、热点、难点问题进行专题询问,连续跟踪发力,全力进行保护,确保取得显著成效。

组织上突出“灵活问”

修改后的办法将专题询问的组织由在常委会联组会议上进行,扩展为“一般在常委会联组会议或分组会议上进行,具体方式由主任会议决定”。同时,还由原来只在常委会会议上进行,扩展为“既可在常委会会议上进行,也可由常委会委托有关专门委员会组织进行”。大的问题上常委会会议,小的问题由专门委员会组织,能够更加灵活地监督政府,促进工作。在与政府部门的沟通协调方面,由原来告知“要求回答的具体问题”,修改为“将有关事项通知常委会组成人员和被询问机关”。这样规定,更便于在具体操作中结合工作实际,确定通知内容的多与少、粗与细,确保专题询问真问真答、不走过场。

另外,修改后的办法还规定“市人民代表大会会议期间,代表就有关事项提出专题询问建议,主席团决定进行专题询问时,其组织工作参照本办法执行”,为人代会期间专题询问的组织工作提供了有力支撑。

在对“胶州湾保护”开展专题询问前,市人大常委会副主任张锡君召集市政府有关部门召开协调会。市人大城建环资委员会主任委员刘庆武围绕专题询问的意义、询问提纲、询问人选的范围、专题询问的会议议程等内容作了介绍,并针对回答询问的有关事项提出建议和要求。

为保障询问工作顺利开展,在询问人员的组合上,选择了对胶州湾情况熟、参与意识强、专业水平高的常委会组成人员。在询问问题确定上,对影响胶州湾保护的根和关键问题进行精心梳理,准确把握询问切入点,细化询问问题提纲,并形成周密的询问工作方案。

程序上突出“规范问”

修改后的办法对专题询问的每个环节进行了细化完善,由原来的十二条扩展为现在的六章二十九条。

修改后的办法对询问议题的产生途径、主要内容,询问前的准备步骤,询问中对询问人和答问人的要求,询问后的意见督办及信息公开等作出了详细的规定。在专题询问的信息公开方面,由原来“通过公告等形式向社会公布”,修改为“专题询问的年度工作计划及答复情况等应及时向社会公开。联组会议可以图文形式在网上直播或电视录播”,牢固把握舆论导向,积极拓展人大新闻宣传的广度和深度,使广大群众能第一时间了解到专题询问的具体情况,既有利于宣传人大和政府的工作,也加强了对政府工作的监督。

在“胶州湾保护”专题询问会上,刘



青岛市人大常委会主任王文华（左一）带领部分常委会组成人员视察胶州湾保护情况。摄影 / 刘朋

学政委员指出：“胶州湾保护条例已实施两年了，条例要求制订陆域控制强制性规划，保护胶州湾的天际线不受损害。我们控制性规划制订工作已经启动，请问什么时候能完成？有没有一个时间点？在规划出台前，按照什么样的原则、用什么样的指标来控制建筑物的高度、体量、密度？有没有具体的手段和措施？今后应该怎样有序地控制和管理？”

对于这些尖锐而关键的问题，以及市政府相关部门负责人如何作答等内容，专门制作了专题片，在青岛电视台《代表之声》栏目播出，及时向社会公开，受到群众的广泛好评。

方式上突出“怎么问”

修改后的办法规定，“专题询问采取一问一答的方式进行。提出询问应征得主持人同意，在询问议题范围内询问。询问人提出的问题应紧扣议题、重点突出、条理清晰、言简意赅。询问人如对回答情况不满意，可以追问一至两次。”“其他常委会组成人员、列席会议的专门委员会委员和市人大代表要求提问的，经主持人同意，也可就同一问题补充询问一次，但问题已经作出回答的，不应再次询问。”修改后的办法明确赋予了人大

代表询问权，使专题询问人的范围不仅限于常委会组成人员，还有效保障了代表的询问权利。

在“浮山保护”专题询问会上，有的委员直截了当地指出了浮山保护中存在的坟墓问题、土地的权属问题、小球练习场和汽车修理厂等违章建筑问题，要求政府有关部门回答已解决了哪些问题，存在的一些关键问题如何进行解决。

有的委员坚持原则、敢于碰硬，指出：“浮山保护问题，市人大常委会以前已进行过专题询问，并对有关报告进行过审议，但目前来看，保护工作仍不能令人满意。我的问题是，为什么如此长的时间没有拿出最终处置意见？现在说的最短时间内彻底解决这个问题，到底是多长时间，最晚到什么时候？是一年还是两年、三年？”

在“胶州湾保护”专题询问会上，八位委员分别就胶州湾水质、湿地保护、入湾河流的治理、退池还海、岸线整治、保护控制线落实等深层次的问题提出了询问。

隋志强委员就如何整治入湾河流水质问题提出询问。当水利局的有关领导避开主题，找客观理由时，他当即打断，要求其直面问题，提出具体解决办法。同时，他直指问题根源，刨根问底。

会后，市人大常委会将执法检查报告及常委会审议意见转交市政府办理，并适时进行跟踪监督。

效果上突出“跟踪问”

询问犹如一场测试，目的并非把测试对象“考倒”，而是在测试中发现问题、研究问题，最终解决问题。

对此，修改后的办法专门对如何落实专题询问中提出的审议意见作出规定。“专题询问结束时，可以对专题询问情况进行满意度测评。”“主任会议认为必要时，可以决定将专题询问意见研究处理情况报告提请市人大常委会会议审议，就专题询问情况进行满意度测评或者作出决议、决定。”“市人大相关专门委员会或常委会相关工作机构应当对专题询问意见研究处理和整改情况进行跟踪监督，对被询问机关在询问答复中提出的具体事项进行重点督办，直到有关事项得到解决。被询问机关对专题询问意见落实不力、工作不到位的，市人大常委会可依法启动质询、特定问题调查等监督手段督促落实。”通过强化测评和审议、决议等措施，加大对政府工作的监督和专题询问意见的跟踪督办力度，真正促使相关问题得到解决，使人大监督见真功、出实效。

在“胶州湾保护”专题询问会上，有的委员谋略长远，不仅要求被询问人提出解决方案，而且要求明确具体时限，现场进行表态。当建设部门谈到2017年6月要完成入湾河道整治任务时，会议主持人、市人大常委会副主任张锡君当即决定，“2017年6月底，市人大常委会再去视察，看看究竟完成的如何。”

整个询问过程面对面、硬碰硬，不回避问题，认真梳理查找，找寻解决之策，既是对胶州湾保护的一次大问底、大会诊，一次再动员、再协调、再发力，也是专题询问的一次新筹划、新提升、新样本！我们坚信，不久的将来，胶州湾将成为全国海洋生态文明建设和蓝色海湾治理的示范湾。☑

镇江市丹徒区多点探索 创新镇人大代表建议办理工作

文 / 姚永洪



人大代表进村入户开展调研。(作者供图)

人大代表提出建议是法律赋予的一项重要职权。为解决代表建议工作重数量轻质量、重交办轻督办、重答复轻落实等问题,努力提高代表建议的办理实效,镇江市丹徒区在三个镇人大开展代表建议工作试点,探索创新,狠抓三个环节,努力提高代表建议办理工作实效。

努力提高建议质量

社会各方面存在的客观需求,是高质量的代表建议的来源,代表的精心调研、分析研究,则是高质量的代表建议形成的基础。丹徒区谷阳镇人大针对以往代表在大会期间仓促撰写和提交建议,使一些建议不同程度存在深度不够、反映问题不全面、重点不明确、解决方案不符合实际等问题,出台了《谷阳镇关于进

一步提升代表议案、建议质量的意见》。一方面,要求代表在小组活动、走访接待选民、本职工作和生活中做有心人,勤于、善于倾听群众呼声;另一方面,提早安排、提前准备,在人代会召开之前,立足“十个早”,引导和组织代表们提前做好建议的准备工作,即工作早计划、代表早培训、调研早安排、小组早交流、初审早进行、调整早落实、题目早确定、材料早完善、情况早通报、激励早兑现。具体做法:第一,工作早计划、代表早培训。提前两个月,召开主席团和各代表小组组长会议,谋划、部署向人代会提交议案、建议工作;会后,以代表小组活动等方式,组织代表学习提好建议的方式、方法,明确代表责任,并要求代表在会前走访一次选民、综合一件民意、提出一条建

议。第二,调研早安排、小组早交流。提前一个月,以代表小组为单位,开展人大代表集中走访和接待选民活动,对选民意见比较集中的问题,形成建议的初步材料,并在小组内交流取得的调研成果,合并内容相近的建议,进行深化和完善,随后报镇人大主席团。第三,初审早进行、调整早落实。镇人大逐一审核代表小组上报的议案和建议,对代表小组之间内容重复的建议,明确领衔代表联合提交。由于政策等因素,暂不具备办理条件的,向代表做好解释工作。对不属人代会处理的问题,及时向代表作出说明。第四,题目早确定、材料早完善。提前10天左右,召开主席团和小组长联席会议,通过拟提交大会的代表建议,并从问题产生的原因、解决的建议方案等方面,对有关建议作进一步的补充和完善。第五,情况早通报。及时将拟定的代表建议主要内容向镇党委汇报,需区一级部门办理的,在区人代会前与区人大人代联委沟通。第六,激励早兑现。对优秀人大代表议案、建议由两年表彰一次改为每年表彰一次,代表提出议案、建议按质量分别登记5—15分履职积分,被评为年度优秀议案、建议的,作为代表评优、推荐连任的重要依据。

这一举措促进了代表建议质量不断提高。如,2015年10月,镇人大第一代表小组根据选民意见,提出需在庄泉村新建机电站水库的建议。镇人大约请政府分管镇长和水利站专业技术人员实地考察,专题调研后进一步完善建议内容,在镇三届人大九次会议上提出了“关于在庄泉村倪茂塘一组二组新建机

电站水库的建议”，交办后得到政府的迅速响应。又如，2015年11月中旬，代表们指出农业经济在丹徒区仍占有较大比重，应发展新型农业。镇人大随后组织代表和相关专业人员调研和讨论，认为发展休闲观光农业是“十三五”期间的重点方向，形成了“关于加快发展丹徒区休闲观光农业的议案”，由区人大代表提交到2016年1月召开的区十五届人大五次会议上，得到区人大和区政府的重视，被列为重要建议交办。

不断强化办理责任

为了防止在人大代表建议办理工作中出现推诿、扯皮、应付等问题，杜绝重答复轻落实的现象，进一步提升建议办理的质量，丹徒区宝堰镇人大积极探索代表建议办理公示制度，扩大社会和群众参与建议督办的途径，让建议办理工作在阳光下开展，增强承办单位的工作责任心。具体做法：

一是规范公示制度。争取党委的支持和政府的配合，镇党委、人大、政府联合发文，明确代表建议办理公示工作的目的意义、范围和方式方法。以此为根据，一方面，在镇办公大院和各行政村以及星级康居示范村的公开栏上公示代表建议名称、提建议代表、承办单位、分管领导、责任人、办理时限和协办单位。另一方面，在建议办理的现场，用公示牌公示工程概况、责任单位、责任人、施工单位、工程工期、监督电话，将群众关心的问题，置于群众的监督下。

二是细化公示准备。代表建议交办后，要求各承办单位立即着手开展调研，用一周左右的时间提供建议办理的翔实数据和可行性报告，提交到镇长办公会研究，然后召开代表见面会。承办单位与提出建议的代表面对面沟通答复，对因客观原因，当年确实不能办理的建议，必须说明理由并明确今后的办理计划。在承办单位和提建议的代表意见一致后，由镇人大按制度要求组织公示。

三是适时督查进度。建议交办后，

镇人大每3个月左右组织一次代表建议办理工作会议，每年至少2次集中督查办理进度。对代表不满意的建议，查找问题和原因，责令限期整改，并将整改通知书同时报送党委、政府。

代表建议办理工作引入社会监督机制，增强了承办单位的责任意识，使其办理态度更加认真。例如，“关于窰甲、俞甲农田水利设施改造纳入财政支农项目的建议”，此前也提出过相关建议，但由于资金的问题一直搁置未办。2015年，王旭军代表看到加大了对镇人大代表建议办理的力度，再次提出该建议。对此，镇党委、政府专题研究，决定克服困难，通过向上争取一部分、镇财政补贴一部分、镇水利部门筹措一部分的办法，落实项目资金，目前该建议已办结。这一措施，提高了代表建议的办理质量，近两年来的办结率均在90%以上。为扩大效果，镇人大2015年又将公示制度引入到闭会期间代表建议的办理工作中，有效激发了代表联系选民、接待选民的积极性。

积极优化评议机制

针对少数承办单位在办理人大代表建议中重答复、轻解决，在反馈建议办理满意度时通过打招呼过关，代表建议办理满意度反馈中不同程度存在“被满意”的问题，丹徒区世业镇人大出台了《世业镇人大关于实施代表建议办理选民评议制活动的意见》，在全镇范围内实施人大代表建议办理结果选民评议制度，通过吸收选民参与人大代表建议办理工作的监督，努力实现办理的实效与人大代表的意愿、人民群众的期望相统一。选民评议制活动的具体步骤和方法如下：

一是推行“三沟通”工作机制。即办理前主动与代表、选民沟通，进一步明确意图和要求；办理过程中与代表、选民沟通，征询看法和建议；办结后再次沟通，征询是否满意，还有什么意见等。

二是推行建议办理公示制。代表建议交办后，立即将建议内容在镇、村公

开栏上进行公示，对重点工程方面建议在现场公示督办，让更多的群众知情，接受群众监督。

三是召开专题会议开门评议。以代表小组为单位，依托镇、村人大代表工作站室，由镇人大工作人员、代表小组组长、人大代表、选民代表参与，召开评议会。这一环节的重点是组织发动建议区域的选民参与。选择为人正派、有一定威信并与建议相关的选民代表参加，人数一般不少于10人。评议会议由镇人大或代表小组负责人主持。承办单位汇报建议办理工作后，代表和选民分别作评议发言，在此基础上进行测评。测评分为“满意、基本满意、不满意”三个格次，赞成票达到组成人数的80%（含80%）的为“满意”，达到60%（含60%）不到80%的为“基本满意”，达不到60%的为“不满意”。测评结果当场公布，对评为“不满意”的建议，由承办单位进行二次办理，并针对代表和选民意见，制订整改方案，现场作出表态发言。

年终，政府对代表建议办理工作进行考核评比，对代表建议承办优秀单位（部门）进行表彰，对人为造成整改不到位、代表及选民反映强烈的承办单位负责人，实行戒勉谈话、责任追究。

这一举措，打破了承办单位打招呼过关的侥幸心理。2014年，世业镇十六届人大四次会议上收到15件代表建议。镇人大年末在各个代表小组开展了建议公示制、选民评议制和选民评议“不满意”建议二次办理活动，其中，“关于保洁员工资的建议”“关于加强对中心河道集中管理的建议”，通过征询意见，代表“被满意”，但选民评议结果“不满意”。镇人大加大督办力度，再次推动职能部门即知即改，使一件代表连续四年在人代会上提出的建议和一件事关世业环境改善的建议得到圆满办结，各方满意。随着承办单位端正办理态度，2015年，代表和选民对建议办理的满意率达到100%。评议活动的开展激发了代表和选民的热情，提升了人大威信。■

家风无成法：一严一宽殊途同归（上）

文 / 刘绪义



清廷将领曾国藩 图 / 视觉中国

一年一度的春节是中国文化里的一个重要符号，而这符号最显著的标志或指向就是一个“家”字。因为家，春节才有意义；因为家，心灵才有安顿。因为这样的时节这样的地点，我们可以从容地团圆，相亲相爱；我们可以从容地表达关爱，传承家风。对长辈，表达感恩；对孩子，传递家风。因此，春节又是中国式家庭进行家庭教育的好时机、传承家风门风的重要关节点。

事实上，家风家教自古以来就是人们关注的焦点。然而，许多家长都陷入了一个二难选择，是从严好呢，还是从宽好呢？从严吧，怕孩子受了委屈；从宽吧，怕孩子变坏。于是，一个中间状态出现了，那就宽严相济吧。可是，如何来把握宽和严的度，又成了家长们一个纠结的梦。我们不妨来看史上两个例子吧，或许能悟出点道道来。

严父曾国藩告诫儿子，成名不能趁早

19世纪60年代的某天，李鸿章的夫人要宴请曾国藩的夫人及其几个女儿。这本是一件极其平常的小事，没想到，请柬送进南京两江总督署内后，引起了总督衙门里一个小小的风波。

原来，曾国藩的两个小女儿共有一条体面的绸裤，问题是现在人家请客，两姊妹都要去。这两个小女儿都还年

幼，都想穿漂亮点，都想穿这条好裤子。结果，两姊妹就争了起来，最小的那一个当然争不赢，输了，便在那里哭。

恰好，曾国藩从外面办事回来，见此情景，就马上安慰她。他是最喜欢这个小女儿的，曾国藩说她有“阿弥陀佛相”。怎么安慰的呢？他说：“明年如果继续做总督，一定给你买一条新的绸裤。”闻听此言，这个小女儿马上破啼为笑。

听到这里，读者不免奇怪：难道曾国藩连一条裤子都买不起吗？

当然不是，那么，他为什么舍不得给女儿买一条好裤子呢？

现代人常说，男孩要穷养，女孩要富养。可是，在曾国藩这里，他是不论男孩女孩一概穷养。尤其是在过去传统中国讲究男主外、女主内的背景下，他认为，女孩对家庭的影响，对子女的教育作用更大，所以对男孩女孩不能有偏见，要一样重视。在他看来，奢侈的环境不利于子孙后代的发展，女孩出嫁后，如果能勤俭持家，不仅能赢得夫家的尊重，也能为娘家赢得好声誉。

因而，对子女的教育，曾国藩始终贯彻三个字：“俭”“勤”“谦”。

“俭”字，曾国藩从自身做起。无论是衣食起居，还是政务军务，曾国藩都崇俭戒奢。有一次，常胜军司令、英国人戈登来拜访总督大人，他看到曾国藩穿的衣服上还有斑驳的油渍。

其实，曾国藩有一件“新”衣服，那是三十年前做京官的时候买的，平时舍不得穿，要遇到重大活动才穿，三十年后，还和新的一样。有一次，他还拿出来炫耀，并发表了一通关于新与旧的哲理感慨。

平时吃饭，曾国藩崇尚道家的养生术，以一荤为主。除非家中来客，否则不加荤菜，被南京百姓戏称为“一品宰相”。有一次，扬州盐商宴请总督大人，那是满桌子山珍海味，曾国藩就吃他面前一个菜。那个时候还没有现在的转盘，吃完以后，他对身边人讲：“一食千金，吾不忍食，目不忍睹。”

他在家书中反复告诫子弟：“凡世家子弟，衣食起居，无一不与寒士相同，庶可以成大器；若沾染富贵习气，则难望有成。”他坚持家人不能有富贵气息。“富贵

常蹈危机”，相反，贫贱常有生机，并提出莫怕寒村二字、莫怕怪客二字、莫贪大方二字、莫贪豪爽二字。

要做到“俭”，必须从“勤”字入手。曾国藩少年时勤读书，成年后勤修身，老年时勤运动。他认为，做到一个“勤”字，便可避免沾染上官宦人家的习气。他的子女不许坐轿，不许使唤丫环，不许伸懒腰。他的鞋袜都要由夫人、媳妇、女儿制作。他定期给家中女眷布置“作业”，要求她们给他寄女红手工“作品”，借此规劝检查监督。

他认为，盛衰在气象。一个家庭的盛衰从气象上就可以看出来。什么是气象？就是家中一股生气勃勃之象。这种气象怎么养成？就靠他的八字家训：早扫考宝、书蔬鱼猪。并指出，早扫考宝，一人之生气；书蔬鱼猪，一家之生气。只要勤于这八字，就能使一个人、一个家庭养成一股“生气”。

因此，生气 = 勤 + 俭。他说：“勤者，生动之气；俭者，收敛之气。一放一收，两面兼顾，即可做到惜福远忌。”“勤字工夫，第一贵早起，第二贵有恒；俭字工夫，第一莫着华丽衣服，第二莫多用仆婢雇工。”凡事早点动手，亲自动手，既可做到勤，又可做到俭。这种家教理念，简单易行高效。他还反复强调：“积劳之人，非即成名之人；成名之人，非即享福之人。但在积劳二字上着力，成名二字，则不必问及；享福二字，则更不必问矣。”

第三个是“谦”字。如果说前二字事关持家做人，那么，“谦”字更关系修身处世。对于曾国藩这样一个官宦之家的人来说，“谦”字显然尤为重要。

他敏锐地察觉到：“余家后辈子弟，全未见过艰苦模样，眼孔大，口气大，呼奴喝婢，习惯自然，骄傲之气入于膏肓而不自觉。”因此，他格外强调家中子弟不能有傲骄之气。

曾国藩告诫：傲气是败家败身之道。他又提出另一个公式：官气 = 情 + 傲。

他在家书中说：“家败离不得个奢字，人败离不得个逸字，讨人嫌离不得个骄字。”“大约军事之败，非傲即惰，二者必居其一；巨室之败，非傲即惰，二者必居其一。”又说，“天下古今之庸人，皆以一惰字致败；天下古今之才人，皆以一傲字致败。”

曾国藩从历史的经验出发，总结出惰与骄是致败之道。天下那些有才的，往往败在一个骄字上，那些没才的，往往败在一个惰字上；军事之败，富家巨室之败，要么败在一个骄字，要么败在一个惰字，无一例外。所以，在要求做好“勤”字工夫外，曾国藩进一步提出要学好“谦”字工夫。

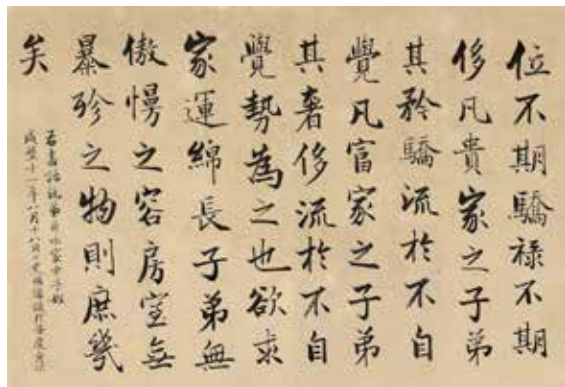
他对自己的弟弟说：“凡目能见千里，而不能自见

其睫。声音笑貌之拒人，每苦于不自见，苦于不自知。”意思是说，人的眼睛可以看到千里之外，可是看不到自己的眉毛，也就是说自身的缺点和毛病自己看不到，需要别人的批评和指点为镜。因此，必须保有一颗谦恭、不自是的心，做到自以为非。只有时刻认识到自己身上有缺点有毛病，才能做到戒傲戒惰。

具体如何做好“谦”字工夫，曾国藩还有明确的指示，他说，“‘谦’字存诸中者不可知，其著于外者，约有四端：曰面色，曰言语，曰书函，曰仆从属员。”一个人内心谦不谦，不知道，但从其外面表现的四个方面可以看出他谦不谦。这四个方面便是他的脸色、言语、信函和身边人。如果一个人内心是谦恭的，那么，他的脸色、说话、写信和身边人都会表露出谦恭之色态。

他还指出，“讥评人短，非笑人言”就是不谦的表现；说话太易，举止太轻，同样是不谦的表现。说话频率太快，用词欠稳妥，表态易轻率；走路过急，说话时手的动作过多，眼神游移飘忽，都是心中不谦所致。因而，他提出“戒轻易”，其实就是戒傲。

另外，耍特权也是不谦的表现。曾国藩的小儿子曾纪鸿考秀才，数次不顺手，只要曾国藩向湖南地方官员打个招呼，是很容易的事。但他不仅自己不打招呼，而且特地写信叮嘱，不许小儿子与州县来往，不可送条子，要求后代不必注重功名，而要讲究真才实学。同治元年，曾纪鸿参加举人考试，曾国藩提出，“今年乡试，鸿儿即可不必入场。盖工夫尚早，年纪太轻。”也就是没有经历磨砺，学问尚不扎实，即便侥幸考上也没有意义。曾国藩甚至告诫小儿子，“少年得志乃人生之初不幸。”这对于今天那些急于让子女少年成名的家长来说，不啻一记警钟。★



曾国藩手书家训，其内容大致是：“身居高位但不应该骄横，享有禄利但不应该奢侈。权贵家族的子孙，往往不自觉间就自大骄横；富裕家族的子孙，往往不自觉间就奢侈挥霍，这是由整个环境形势造成的。如果希望家族一直运势绵长，若是子孙幼辈们没有傲慢骄横的姿态，房屋里没有奢侈浪费的东西，那就差不多可以实现了。”摄影/杨可佳

英国为什么没有民法？

文 / 高仰光

英国是最老牌的资本主义国家，没有之一。之所以堪称“老牌”之最，原因无外乎以下三点：第一，从16世纪中叶开始，发动大规模海外拓殖，所向披靡；第二，17世纪中叶，率先爆发资产阶级革命；第三，18世纪中叶，拉开第一次工业革命的序幕。同时具备这三个条件的近代英国，占尽时代发展之先机，以至于19世纪的学者们只要谈起“资本主义”的概念，就意指一种以英国为典范的类型化的社会治理模式。马克思在英国流亡期间完成了《资本论》的写作，其最直接也是最重要的批判对象，就是英国。英国在全球近代史叙事中占据首要地位，这是一个毫无争议的事实，因为英国是政党政治和议会制度的母国，也是最早为个人权利提供司法保障的国家。然而，有趣的是，英国既没有宪法，也没有民法。换言之，近代西方文明最引以为傲的“昭彰可见”的法制成就，其原产地竟然都不是英国。事实上，那些在欧陆国家通常用白纸黑字写下来的成文法典，在英国，却是以某种溶于古老传统的“不可见”的形式存在着的。正如卡尔文·达伍德所说的那样：“没有传统的支持，一部成文宪法不过是一纸空文；而有了那种传统，一部成文宪法就没有必要。”这一判断同样适用于私人的领域。对于英国来说，一部民法典非但没有必要，而且会被视为祸患的根源：一切都比不上那个难以捉摸的传统更为重要。这正是英国法的神秘之处。

普通法传统在英国（英格兰）的统治持续了将近一千年。即使在欧洲一体化的背景之下，英国法在形式上被迫对欧陆民法传统做出某些让步，但是普通法的思维方式依然是英国人实现自我身份认同的一条基本路径。2016年英国公投脱欧的投票结果表明，更多的英国人并不愿意抛弃其“英国性”，转而变成一名无差别的“欧洲人”。这意味着，就像英式下午茶一样，普通法传统在英国仍然具有强大的生命力。时至今日，两大法律传统之间相互对立的状态不仅并未得到缓解，反而存在进一步加剧的可能。可见，20世纪后半叶的比较法学家对于两大法系即将“殊途同归”的预言显然是

过于乐观了。

相比之下，欧陆民法传统的历史远为悠久，可向前追溯到公元2世纪前后的罗马帝国。那时，有一位名叫盖尤斯的法学家提出，“所有受法律和习惯调整的民族都一方面使用他们自己的法，另一方面使用对于所有人来说是共同的法。实际上，每一个民族都为自己创立法，一个城邦的法就是这种法，它被称为市民法，可以说它是该城邦自己的法。自然理性在所有人中创立的那个法，由所有人平等遵守，它被称为万民法，可以说它是对所有民族都适用的法。”根据这一理论上的划分，市民法（*ius civile*）是城邦的市民为自己创立的法律秩序，是具有“国民性”的法律，这便是民法（*civil law*）一词最早的来源；而具有普适性的万民法（*ius gentium*）则成为近代国际法的最重要的历史渊源。另一位名叫乌尔比安的法学家提出了关于公法与私法的划分标准，并且把私法作为市民法和万民法的主体内容，详加讨论。这使得民法一词的内涵被注入了“私”的属性。公元6世纪上半叶，东罗马帝国皇帝优士丁尼完成了四卷本《民法大全》（*corpus iuris civilis*）的编纂，使罗马法的学理影响延及后世，形成了一种以私法自治为核心的法制传统，即民法传统。后来，伴随着基督教会组织和教义理论体系的发展，民法传统蔓延到不包括英格兰在内的大部分西欧封建邦国；又经过12世纪和16世纪两次文化复兴运动的推波助澜，至近代早期，民法传统已经取得了对不包括英格兰在内的大部分西欧新兴民族国家的法律体制的支配性地位。

英国（英格兰）为什么屡次成为欧洲的例外？这是一个庞大而复杂的史学问题，本文无法详谈。然而，可以确定的是，英格兰和欧陆在法律传统上的分歧早在封建时代就开始了。从欧陆的视角来看，英格兰地处偏僻，始终是一个与主流文化若即若离的边缘小邦：文明之光从意大利北部向四周辐射，到了拉芒什海峡就再难前行。正因如此，英格兰也相对自由，免受欧陆宗教文化的束缚。11世纪中叶，诺曼底公爵威廉强行登陆英格兰袭取王位之后，力主推行中央集权化的改革，树立王权的至上地位；将近1个

世纪之后,另一位诺曼底公爵亨利以近乎同样的方式攫夺王位,并通过设立普通法院和统一审判程序的方式巩固王权,此举无意中催生了本土的普通法传统。普通法传统的要义说起来倒也简单。其一,遵循先例,即法官在具体案件中所作的判决不仅对当事人产生既判力,而且该判决所确立的法律规则将对同级或下级法院进行的类似审判产生法律上的约束力。其二,程序中心主义,即法律在名义上仅仅是一套程序性的框架,而非实体性的内容。对于律师和当事人而言,首要的问题是使普通法院颁发同意受理的令状,并在此之后把充满形式主义的程序进行到底。因此,早期的普通法只是在令状程序之下法官造法的结果,或者说“是在越来越多的案件中能够保证各种纠纷解决的各种程序的堆积”。从民法传统的眼光来看,这实在是荒谬绝伦。普通法不过是法官为了应付摆在面前的纠纷而临时做出的决定,以及匆忙拼凑起来的理由,如何配称为法律?这完全不符合罗马法和教会法背后的哲学对于法律的期待:法律如果不是为了永恒的正义之名,还能是为了什么?然而,这一看似潦草仓促的制度设计到了14世纪中期却出人预料地稳定下来了。先是法律学徒的听审笔记汇总(年鉴)大量涌现;而后,各种形式的律师会馆纷纷出现。普通法的职业共同体开始凝聚起来,并且迅速壮大,形成了独具特色的执业方式、辨诉技巧、职业禁忌以及行业规范。值得一提的是,职业共同体为法律人搭建起专门的话语平台,使普通法呈现出某种唯有圈内人士方能洞察的技艺理性,有力地抵御了来自于海峡对岸的民法传统的强力冲击。

英国没有民法,也没有关于民法的抽象学理,但这并不意味着英国缺少调整私人领域的具体法律规范。事实上,普通法在社会生活的主要领域都形成了基本的规范框架,当然也包括相当于民法传统中平等民事主体之间的民事关系。只不过,这部分法律规范在普通法传统中被划分为三个主要部分:财产法、侵权法和契约法。财产法是英国法最古老的部门之一,它调整涉及所有、占有、使用、转让、继承等各种与财产有关的法律关系。普通法在其早期发展阶段的主要任务,便是应对因封建地产的权利归属与救济所引发的社会矛盾。与民法传统中的物权法制度不同,普通法中的地产权是可以分割的,同一土地之上可以存在若干人的不同的财产权益。此外,由于这些利益相关人之间往往存在错综复杂的分封与效忠的封建关系,因而他们之间的关系也并非是完全

平等的,而是在地位上有着高下之分。因此,如果从民法传统的思维方式去看待英国的财产法,恐怕难以理解。侵权法的历史同财产法一样古老,因为早期财产法对封建地产的保护与地产侵权行为的大量发生是直接关联的。亨利二世时期曾发布的“新近被夺占有诏令”就反映了财产法与侵权法的孪生关系。因此,普通法传统中的侵权行为并不被当作债的发生依据之一,而被视为一种需要通过司法加以矫正的可能产生损害的不当行为,因而与刑法的关系更近。契约法的发展相对财产法和侵权法要晚了许多,它直到19世纪才最终形成独立的法律部门,在此之前,不过是作为财产法的一个分支而存在。必须承认,在英国契约法中处于核心地位的“约因”制度,根本就是源自罗马法知识。至于婚姻和家庭,则不属于普通法的管辖范围,相关案件一般交由教会法庭审理,直至司法世俗化改革之后才交由普通法院的家事法庭审理。

需指出,普通法并不完美,其自身存在着严重的缺陷,尤其是对于诉讼程序的严格恪守,使得普通法只能围绕已颁发的令状进行审判,难以有效地应对社会发展之中不断涌现出来的新问题。15世纪之后,各种放松程序要求的特权法庭兴起,其中最著名的便是由“良心”指引的衡平法院。衡平法院追随普通法传统中的遵循先例原则,因循同样的逻辑发展出一套与普通法相平行的判例法体系,但是在法律规范的具体内容上,则与普通法大相径庭。例如,衡平法在用益权的基础上发展出信托的制度,从而使财产法不再为普通法所垄断;而衡平法对于“禁令”的创设则在很大程度上弥补了普通法对于侵权救济不足的弱点。此外,由议会制定的成文法也在不断压缩普通法对私人领域的管辖范围。尽管如此,一个基本事实并未被改变:以法官为中心的普通法传统仍旧是英国法的灵魂。

总的来说,所谓民法实际上是民法传统的特有产物,它所包含的各项具体制度以相当破碎的形式穿插于英国法的多重渊源之间,因而不能形成一个完整独立的理论体系。不过,英国法同样可以很好地解决私人领域出现的各种实际问题。这是英国法的本土性在无数次抵抗民法传统的侵袭之后保留下来的胜利成果。这一看似守旧、混乱、难以理解的法律传统,不仅一直生机勃勃,而且每当英国站在时代的十字路口踟躅彷徨时,它就能指出正确的方向。这一点的确值得我们深思。✘

(作者系中国人民大学法学院副教授)

健康至上 方能青春永在

劲牌有限公司 2016 年度履行社会责任纪实

2016年是“十三五”开局之年，也是劲牌发布社会责任报告的第十个年头。十年来，劲牌秉持“情系社会、共创繁荣”的理念，自觉将社会责任融入企业发展战略。

健康至上 为消费者提供安全优质产品

多年来，劲牌致力于成为世界一流健康食品企业，始终以“不断提高消费者身体素质和生活质量”为使命，把生产安全优质的产品作为企业第一责任。他们用做药的标准生产保健酒，力求质量零缺陷，建立产品第一责任人机制，力求品质让人信赖。产品第一责任人对产品终身负责，自己开发的产品，自己先喝先试，才能上市给消费者饮用。

在产品的推陈出新上，劲牌公司坚持“健康”理念。毛铺苦荞酒是该公司推出的国内第一款健康白酒。此款白酒精选优质苦荞麦，运用现代化小曲白酒酿造工艺，经发酵和陈酿保留了苦荞麦中的营养成分，独特的酿造技术在保持传统白酒口感和风味的同时还确保其健康内涵，推出后深受市场欢迎。

2016年，劲牌公司实现销售收入92.15亿元，上缴税金25.01亿元。

从应用研究到基础研究探寻劲酒可持续发展的方向

为寻找企业创新可持续发展的动力，2016年10月，劲牌研究院正式成立。这是该公司开展保健酒、白酒、生物医药的基础应用技术研究机构，参照国际一流水准的同类研发实验室进行设计和建设，总投资3.8亿元。

该研究院以中药现代化和酿酒精细

化、智能化为主线，配备中药资源中医组方、安全与药理、产品稳定性、健康饮酒和药物化学5个专业研究室；建立了紧密结合与生产单元的技术服务中试和成果转化实验室，设有中药现代提取分离、保健酒、酿造工艺、微生物扩大培养、固态保健食品5个中试车间，形成了完整的研发与应用技术体系。

2016年12月，劲牌《保健酒现代制造关键技术及产业化》获湖北省科技进步一等奖。截至目前，该公司已完成工艺开发与改进项目100余项，成功开发新品30余个。先后承担实现国家“863计划”“国家科技部十二五支撑计划”“国家农业科技成果转化资金”等重点项目，获得授权发明专利30余项，获得授权实用新型专利10项。如今，在劲牌带动下，一批同行开始采用机械化生产线，促进了行业发展整体水平提升。

培育“工匠精神”让员工与企业共同成长

经过60多年的创业，工匠精神已渗透在劲牌每一个创业的角落，不仅为社会培育出大批精益求精的工匠，也创造了骄人成绩。

劲牌的吸引力从何而来？“把人力资本作为企业最具独特性的宝贵财富，始终坚持以人为本，让员工有尊严、有幸福感、有获得感，努力实现员工与公司共同发展。”劲牌公司管理总监吴用成表示。学专业，更要提升思想素质。坚持“德才兼备”的用人标准，“劲牌道德大讲堂”等思想道德教育活动在该公司广泛开展，



全力提高公司员工的思想道德素质。

热心公益把大爱化为实际行动

2016年6月的湖北，暴雨如注，洪水肆虐。劲牌公司行政总监余敦文率领30名党员组成的防汛突击队奔赴一线。百年一遇的洪涝灾情发生后，公司第一时间通过湖北省慈善总会分别向湖北、安徽、江西灾区共捐赠600万元，用于重灾区的灾后重建。

劲牌人认为，企业的成长离不开社会的滋养，把企业创造的部分财富用于希望工程、扶贫济困、反哺家乡等慈善事业，是实现自我价值的重要体现。据不完全统计，2016年，劲牌公司用于公益慈善事业的投入达2.98亿元，历年累计捐赠总额达7亿元。

风清气正笃定在马拉松“跑道”

走进劲牌办公大楼，一边是“树正气、有担当、可持续”9个字企业文化，一边是24个字的社会主义核心价值观。

这些年，有的企业超常规发展，规模扩张速度惊人，劲牌不急不躁。他们认为，市场竞争犹如体育比赛，百米赛跑或许会赢得更多鲜花和掌声，而马拉松长跑则更考验人的定力和韧劲。认准跑道，看准目标，稳扎稳打，步步为营，才能笑到最后。

主动适应经济新常态，劲牌遵循“健康、匀速、可持续”的发展原则，让企业回归理性轨道，不盲目追求量的增长，不追求暴利，不过度包装，创造健康的营销关系，坚持稳步推进，建立企业与市场良好的互动关系。



劲牌公司第五届职工乒乓球比赛



劲牌公司精益生产第五届改善之旅活动

诚信 拼搏 责任 共赢



您的**健康与快乐**

我的**真诚与责任**



仙居制药
XIANJU PHARMA

电话: 0576-87731010

传真: 0576-87774487

地址: 浙江省仙居县仙药路1号

股票代码: 002332

中华人民共和国 宪法宣誓制式法台 发行公告

2016年1月15日，中华人民共和国宪法宣誓制式法台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台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。



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）

红木制品 庄严大方 无需拼装 全国包运

法律出版社