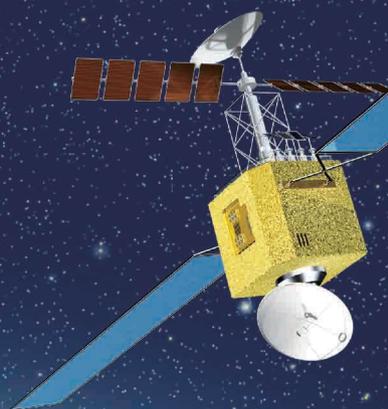


中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2017年5月5日出版
第9期 总第429期

全国人大常委会机关刊物

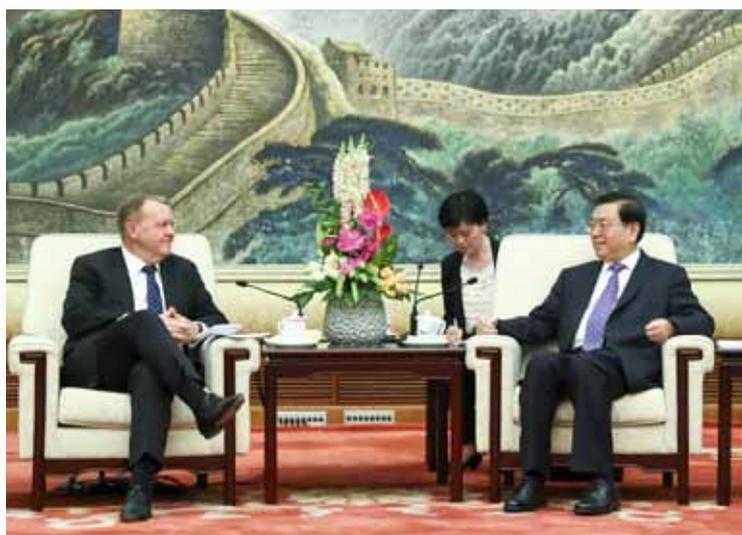
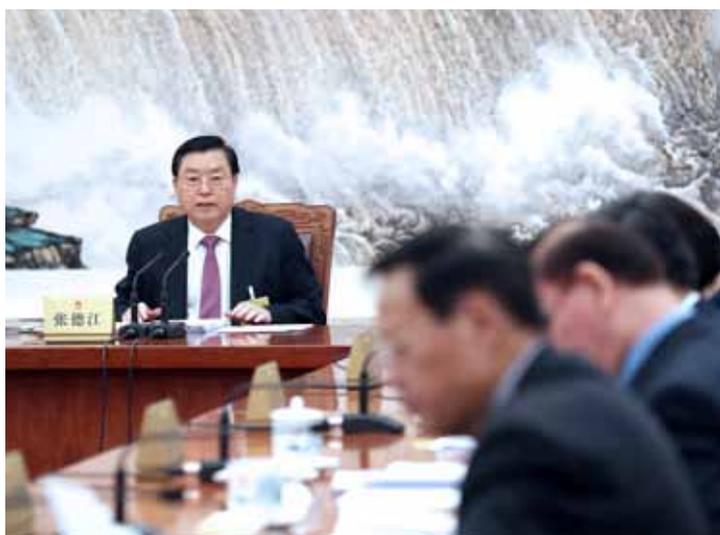


本期策划：

关注测绘法修订



ISSN 1671-542X
邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3442/D
国际刊号：ISSN1671-542X



①	②
③	④
⑤	

① 4月24日，十二届全国人大常委会第二十七次会议在北京人民大会堂开幕。张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 马占成

② 4月26日，十二届全国人大常委会第二十七次会议分组审议国务院关于推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作情况的报告、关于2016年度环境状况和环境保护目标完成情况与研究处理环境保护法执法检查报告及审议意见情况的报告。张德江委员长参加审议。摄影/新华社记者 马占成

③ 4月26日，十二届全国人大常委会第九十四次委员长会议在北京人民大会堂举行，张德江委员长主持。摄影/新华社记者 马占成

④ 5月4日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见丹麦首相拉斯穆森。摄影/新华社记者 谢环驰

⑤ 4月26日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见缅甸联邦议会法律与特别事项评估委员会主席吴瑞曼。摄影/新华社记者 刘卫兵

确保立法质量继续稳步提升

前不久,全国人大常委会2017年立法工作计划正式对外公布。计划提出了全国人大常委会2017年立法工作的总体要求,即在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,高举中国特色社会主义伟大旗帜,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,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,认真落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,发挥立法的引领和推动作用,遵循和把握立法规律,继续推进科学立法、民主立法,加强重点领域立法,着力提高立法质量,圆满完成本届全国人大及其常委会的各项立法任务,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

根据立法工作计划,2017年全国人大常委会继续审议的法律案共9件,初次审议的法律案共14件。从内容上看,一是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署,将行政监察法修改为国家监察法,为构建集中统一、权威高效的监察体系提供法治保障。二是制定国歌法。三是围绕构建发展新体制完善法律制度。在民法总则出台后,加快推进民法典各分编的编纂工作,强化对民事权利的保护,完善平等保护产权等法律制度;落实税收法定原则,制定烟叶税法、船舶吨税法等单行税法;制定电子商务法,修改反不正当竞争法、中小企业促进法、农民专业合作社法、证券法、标准化法等,着力健全现代市场体系。四是加强社会、文化、生态等方面法律制度建设。制定社区矫正法、基本医疗卫生法、公共图书馆法,修改红十字会法,完善社会治理体制,推进健康中国建设,保障人民文化权益;制定土壤污染防治法,修改水污染防治法,促进生态文明建设;制定核安全法、国家情报法、国际刑事司法协助法,修改测绘法;修改人民法院组织法、人民检察院组织法。五是做好与改革试点授权决定相关的工作。

以上这些项目的审议时间可以视情适当调整。同时,落

实党中央关于全面深化改革、全面推进依法治国、“十三五”规划等部署需要制定和修改的其他法律,适时安排审议。此外,计划还明确指出,按照党中央的决策部署,对立法条件还不成熟、需要先行先试的,依法及时作出授权决定。

立法工作计划,实质上就是一份立法任务清单。从这份任务清单中,我们不难看出,时间紧、难度大、分量重、关注度高、社会各界的期望值也很高,是2017年立法工作的一个显著特点。如果说,过去几年立法工作取得了辉煌成就,那么,届末之年,如何在如期完成各项立法任务的同时,确保立法质量继续稳步提升,这就对立法机关提出了更高的要求。

从多年的实践经验看,做好今年的立法工作,主要应

该把握以下几项原则:第一,坚持党对立法工作的领导。立法工作具有很强的政治性,坚持党的领导,对于保证立法工作正确的政治方向、推动中央重大决策部署得到落实至关重要。为此,计划提出,认真贯彻执行党中央关于加强党领导立法工作的意见。全面贯彻落实党中央确定的立法工作目标任务。严格落实

从这份任务清单中,我们不难看出,时间紧、难度大、分量重、关注度高、社会各界的期望值也很高,是2017年立法工作的一个显著特点。

实立法工作向党中央请示报告制度。需要党中央研究的重大立法事项、法律起草及审议中涉及的重大体制、重大政策调整问题等事项,全国人大常委会党组及时向党中央请示报告。不断完善科学立法工作格局,把党的领导贯彻到立法工作的全过程和各个方面。第二,发挥立法的引领和推动作用,实现立法与改革决策的“无缝衔接”,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。第三,发挥人大在立法工作中的主导作用,完善立法体制机制,加强立法工作组织协调,增强立法的及时性、系统性、针对性、有效性。进一步发挥人大代表在立法工作中的作用。第四,深入推进科学立法、民主立法,恪守以民为本、立法为民理念,开门立法、问法于民。加强立法调研,健全立法论证、听证机制,做好立法评估工作,扎实做好公布法律草案征求意见工作、健全公众意见采纳反馈机制,加强基层立法联系点建设等。

汪毅民



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9期
5月5日出版
总第429期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责任编辑 王博勋
美术编辑 刘 磊

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

- 06 张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十七次会议上的讲话

|总编絮语|

- 01 确保立法质量继续稳步提升 / 汪铁民

|专 稿|

- 09 在全面依法治国战略引领下开拓前进
——深入学习贯彻习近平总书记关于全面依法治国的重要论述 / 沈春耀
- 13 创新是我国互联网立法的必由之路 / 苏泽林
- 15 土地整治与立法 / 杨邦杰
- 19 加快统筹立法和立法创新,促进生态文明建设进程 / 王 毅 程多威
- 23 劳动力供给不稳定的原因 / 蔡 昉

|热点聚焦|

- 24 人大监督聚焦制造业供给侧结构性改革
——访全国人大财经委副主任委员尹中卿 / 王 萍
- 28 双轮驱动制造业转型升级,加快制造强国建设 / 吕 薇
- 30 打牢根基,坚持发展制造业不动摇 / 蒋庄德
- 32 制造业供给侧结构性改革:听听委员怎么说 / 王 萍

|本期策划|

- 34 开启测绘地理信息法治建设新篇章 / 宋超智
- 36 测绘法修改:让地理信息应用更好地惠及百姓生活 / 张维炜
- 38 加强卫星导航定位基准站监管 保障国家地理信息安全 / 党亚民

|立法经纬|

- 40 标准化法修订:夯实标准化工作改革法制基础
——访国家标准化管理委员会主任田世宏 / 张宝山
- 42 标准是创新发展的引领和推动力量
——全国人大常委会初审标准化法修订草案 / 张宝山
- 44 证券法修订草案二审:充分考虑证券市场实际 / 于 浩



4月27日,十二届全国人大常委会第二十七次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 马占成

| 言 论 |

46 我国水土污染防治形势与对策 / 赵英民

| 地 方 |

山 东 52 龙口人大:跟踪询问监督水环境治理 / 徐文超 姜建志

| 泛 读 |

看 世 界 53 芬兰议会及议会政治 / 董一凡

| 资 讯 |

04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”



十二届全国人大常委会第二十七次会议在京闭幕

新华社北京4月27日电 十二届全国人大常委会第二十七次会议4月27日下午在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了新修订的测绘法,决定免去刘家义的审计署审计长职务、任命胡泽君为审计署审计长,国家主席习近平分别签署第67、68号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员156人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了十三届全国人大代表名额分配方案、十三届全国人大少数民族代表名额分配方案、台湾省出席十三届全国人大代表协商选举方案。

会议表决通过了全国人大常委会关于延长人民陪审员制度改革试点期限的决定、关于批准《上海合作组织成员国边防合作协定》的决定、关于批准《中华人民共和国和塔吉克斯坦共和国关于移管被判刑人的条约》的决定。

会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。

会议经表决,任命沈春耀为全国人大法律委员会副主任委员,任命姜异康为全国人大财政经济委员会副主任委员,任命王三运、王宪魁为全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员,任命罗保铭为全国人大华侨委员会副主任委员,任命夏宝龙为全国人大环境与资源保护委员会主任委员。

会议经表决,免去李适时的全国人大常委会法制工作委员会主任职务,任命沈春耀为全国人大常委会法制工作委员会主任、免去其全国人大常委会副秘书长职务。

会议经表决,免去景汉朝的最高人民法院副院长、审判委员会委员、第四巡回法庭庭长、审判员职务,免去贺荣的最高人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务,任命张雪樵为最高人民检察院副检察长、检察委员会委员,免去胡泽君、姜建初的最高人民检察院副检察长、检察委员会委员职务。

会议还表决了其他任免案。

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

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

闭幕会后,十二届全国人大常委会举行第二十八讲专题讲座,张德江委员长主持。环境保护部副部长赵英民主讲了《我国水土污染防治形势与对策》。

张德江会见缅甸客人

新华社北京4月26日电 (记者 杨依军) 全国人大常委会委员长张德江4月26日在人民大会堂会见了缅甸联邦议会法律与特别事项评估委员会主席吴瑞曼。

张德江说,中缅建交67年来,两国关系健康发展,各项合作成果丰硕。缅甸新一届政府成立以来,习近平主席同吴廷觉总统、昂山素季国务资政就新形势下巩固和发展中缅关系指明了方向,中方愿与缅方一道,落实好两国领导人达成的重要共识,加强发展战略对接,促进“一带一路”建设,推动中缅关系持续健康稳定发展。中国全国人大高度重视发展同缅甸议会的关系,愿加强友好交往,密切交流合作,夯实民意基础,完善法律保障,为提升全面战略合作水平作出积极贡献。

吴瑞曼表示愿为巩固传统友好、促进两国发展继续努力。

王晨参加了会见。

张德江会见丹麦首相拉斯穆森

新华社北京5月4日电 (记者 王慧慧) 全国人大常委会委员长张德江5月4日在人民大会堂会见了丹麦首相拉斯穆森。

张德江说,近年来,习近平主席数次同首相在多边场合会晤,就两国关系发展达成重要共识、指明前进方向。中丹全面战略伙伴关系深入发展,政治互信不断增强,合作交流不断深化。中国全国人大愿同丹麦议会一道,始终坚持相互尊重、平等相待的原则,加强各层级友好交往,增进相互理解和互信。积极开展法治建设、环境保护、可持续发展等领域的立法经验交流,创造良好的务实合作法律和政策环境。积极推动地方和民间友好往来,营造良好的舆论氛围和民意基础,不断为中丹关系发展注入正能量。

拉斯穆森说,丹中全面战略伙伴关系发展迅速,务实合作深入,人文交往频繁。丹方愿继续同中方密切高层往来,加强立法机关交流,深化在文化、旅游、食品药品监管等领域合作,实现共同繁荣。

张平参加会见。

严隽琪:企业要担负起产品质量主体责任

人民网上海5月4日电 (记者 王比学) 5月2日至4日,全国人大常委会副委员长严隽琪率全国人大常委会产品质量法执法检查组在上海市进行了检查。

严隽琪强调,落实企业主体责任,最重要的是加强企业质量管理,积极履行产品质量法定义务,维护社会公共安全。

全。企业在质量问题上丝毫不能掉以轻心，必须始终坚持安全第一、质量至上，担负起产品质量主体责任。让中国创造、中国质量、中国品牌进一步丰富供给侧结构性改革的内涵。

她希望企业家要守住三条底线：一是法律底线，企业自主经营不能无限制地自己作主，不能超出规定的边界，损害公共利益，甚至违反法律法规；二是安全底线，企业要把确保产品质量安全作为一条不可逾越的红线，加大投入、完善制度、强化培训；三是诚信底线，企业只有诚实守信、科学经营，才能赢得市场、赢得尊敬。

沈跃跃会见泰国总理巴育夫人娜拉蓬

新华社北京4月25日电 全国人大常委会副委员长沈跃跃4月25日在京会见了应中国人民对外友好协会邀请访华的泰国总理巴育夫人娜拉蓬一行。双方就中泰关系和两国教育、人文领域合作交换了意见。

沈跃跃会见老挝国会主席巴妮

新华社万象5月4日电 5月4日，全国人大常委会副委员长、全国妇联主席沈跃跃在万象会见了老挝国会主席巴妮。

沈跃跃介绍了中共十八大以来在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，党和国家各项事业取得的巨大成就，强调要加强两国妇女交流，共同推进“一带一路”建设，携手打造牢不可破的中老命运共同体。

巴妮高度评价老中关系，希两国议会和妇女组织加强合作，推动两国关系深入发展。

全国人大常委会举行宪法宣誓仪式

新华社北京4月27日电 十二届全国人大常委会4月27日下午在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长吉炳轩主持并监誓。

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第二十七次会议任命了全国人大有关专门委员会个别副主任委员、全国人大常委会有关工作委员会主任，决定任命了审计署审计长等国家工作人员。根据全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定，上述人员依法进行宪法宣誓。

下午5时许，吉炳轩宣布宪法宣誓仪式开始。全体起立，同唱中华人民共和国国歌。领誓人、新任命的全国人大财政经济委员会副主任委员姜异康手抚宪法，宣读誓词。新任命的全国人大法律委员会副主任委员、全国人

大常委会法制工作委员会主任沈春耀，全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员王三运、王宪魁，全国人大华侨委员会副主任委员罗保铭，全国人大环境与资源保护委员会副主任委员夏宝龙，审计署审计长胡泽君跟诵誓词。

全国人大机关、审计署有关部门负责同志参加了宣誓活动。

全国人大信访工作座谈会召开

本刊讯（记者 张宝山）5月4日，全国人大信访工作座谈会在北京全国人大会议中心召开，全国人大常委会副秘书长古小玉、国家信访局副局长范小毛、中央政法队伍建设指导室副主任周涛出席会议并讲话。

古小玉副秘书长在讲话中指出，信访是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，是反映社情民意的晴雨表，是评价工作能力和水平的反光镜。做好信访工作，对于不断坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度，提高人大常委会工作质量和水平具有十分重要的意义。全国人大常委会领导高度重视全国人大机关信访工作。几年来，张德江委员长在办公厅信访局报送的有关材料上，先后批示50余次。特别是针对农民工工资、食品安全等涉及重大民生的突出信访问题，多次批示给有关领导同志，推动信访问题的解决。在张德江委员长和常委会领导同志的高度重视、亲切关怀下，在机关党组的正确领导下，全国人大机关认真贯彻落实中央关于信访工作制度改革的改革精神，在改革中不断发展，在发展中不断完善，形成了全国人大机关信访工作的基本思路，比较圆满地完成了各项信访工作任务。地方各级人大在同级党委的领导下，按照中央精神，结合本地实际，在加强制度建设、创新工作方式方法和服务常委会中心工作等方面取得丰硕成果。

会议期间，来自全国人大常委会和全国31个省、市、自治区人大常委会以及新疆生产建设兵团信访部门的负责人，中央纪委、中央政法委、国家信访局、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、中央军委政治工作部等有关单位的负责人还就加强和改进人大信访工作展开了热烈讨论。广东省、浙江省、四川省和北京市人大信访部门负责人作了大会交流发言。古小玉副秘书长在总结讲话中强调，要进一步增强“四个意识”，在思想上政治上行动上与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，从严从实从细抓好人大信访工作各项制度落实，坚决维护群众合法权益，坚决维护社会大局稳定，为党的十九大胜利召开营造和谐稳定的社会环境。

张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十七次会议上的讲话

(2017年4月27日)



4月27日,全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第二十七次会议闭幕会,在会议完成各项表决事项后,张德江发表讲话。摄影/新华社记者 马占成

各位委员、各位同志：

本次常委会会议审议了4件法律草案,通过其中的1件;审议通过3个关于代表选举的法律文件和1个有关法律问题的决定,听取审议国务院3个工作报告,批准2件国际条约,还决定了人事任免等事项。在大家的共同努力下,会议完成了预定的任务。

本次会议表决通过了修订后的测绘法。测绘是经济建设、国防建设、社会

发展和生态保护的重要基础性工作。为了适应经济社会发展和保障国家重要地理信息安全的需要,国务院提出了测绘法修订草案。常委会第二十四次会议进行初次审议,之后,法律委员会、法制工作委员会会同有关方面认真研究各方面的意见建议,反复修改完善。新修订的测绘法,坚持总体国家安全观,加强对卫星导航定位基准站建设和应用的管理,完善地理信息安全监督管理制度措施,保

障国家重要地理信息安全,加强国家版图意识宣传教育,健全地图、互联网地图服务监督管理,鼓励发展地理信息产业,推动军民融合,促进测绘成果共享和社会化应用。这将有力地保障国家重要地理信息安全,促进地理信息产业健康发展,更好地满足经济社会发展的需要。各级政府和有关方面要认真学习、宣传和贯彻修订后的测绘法,抓紧制定配套规定,加强监管能力建设,切实履行法定职

责,确保法律得到正确有效实施。

本次会议审议了证券法修订草案和国务院关于推进股票发行制度改革工作情况的中期报告。证券法的修改涉及证券市场法律制度的顶层设计。完善证券法律制度,有利于健全市场体系、补齐监管短板、形成发展和监管的强大合力,有利于提高证券业竞争能力、抗风险能力、可持续发展能力,让资本市场服务实体经济的基础功能得到充分发挥,使投资者合法权益得到充分保障。常委会已先后进行了两次审议。近年来,我国证券市场在运行中暴露出不少问题,对证券市场规律的认识和把握,还有一个不断深化的过程,如何在法律层面进行规制,还需要继续深入研究。证券法的修改,政策性、专业性强,社会关注度高。请法律委员会、法制工作委员会会同有关方面,认真研究常委会组成人员和列席会议同志提出的意见建议,广泛听取各方面的意见建议,加强立法调研、论证和评估,进一步修改完善证券法修订草案,提请以后的常委会会议审议。

制造业是国民经济的主体,是科技创新的主战场。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从我国发展全局和战略出发,提出实施制造强国战略,推动制造业从数量扩张向质量提升的战略性转变,促进经济朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向发展。为贯彻落实党中央决策部署,加快推进制造强国建设,本次会议听取审议了国务院关于推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院及其有关部门扎实推进制造业供给侧结构性改革付出的艰苦努力和取得的积极成效。同时指出,与世界先进水平相比,我国制造业仍然大而不强,在自主创新能力、资源利用效率、产业结构水平、信息化程度、质量效益等方面差距明显,转型升级和跨越发展的任务紧迫而艰巨。大家强调,我国是一个大国,必须坚定不移地发展实体经济,不断推进工业现代化、提高制造业水

平,不能脱实向虚。当前,全球制造业发展格局和经济发展环境发生重大变化,必须紧紧抓住难得的历史机遇,深入贯彻落实新发展理念,深入实施制造强国战略和创新驱动发展战略,把提高自主创新能力作为中心环节,大力推动重点领域和关键共性技术突破发展,推进信息化与工业化深度融合,积极加强质量品牌建设,全面推行绿色制造,加快提升我国制造业整体素质和竞争力,努力实现中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。

本次会议听取审议了国务院关于2016年度环境状况和环境保护目标完成情况与研究处理环境保护法执法检查报告及审议意见情况的报告。常委会组成人员普遍认为,国务院及其有关部门认真贯彻执行环境保护法等相关法律法规,扎实推进环境保护工作,2016年度环境保护目标完成较好,环境状况总体向好。同时要清醒看到,我国环境形势依然严峻,环境质量与人民期待还有较大差距,环境保护仍处于补齐短板的关键期。希望国务院和各地区、各部门长抓不懈、久久为功,全面落实最严格的环境保护法律制度,进一步加大生态环境保护力度,着力解决生态环境领域突出问题,加快形成节约资源、保护环境的生产生活方式,让人民群众不断感受到生态环境的改善。

保护生态环境关系人民群众的根本利益和民族发展的长远利益。本届全国人大常委会认真贯彻党中央关于推进生态文明建设的部署要求,从立法和监督两个方面持续发力,使加强环境保护和生态文明建设成为近年来常委会工作的一个重点方向。一是加强环境保护立法,修改环境保护法、大气污染防治法、海洋环境保护法等法律,制定环境保护税法,审议水污染防治法修正案草案,土壤污染防治法已列入常委会今年立法工作计划,及时批准《巴黎协定》等有关条约,努力建立最严格的环境保护法律制

度。二是加大对环保法律实施情况和环保工作的监督力度,连续对环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法实施情况以及自然保护区建设和管理等方面工作情况进行检查和监督,开展专题询问、进行专题调研,全面推动环境保护法律制度正确有效实施。三是根据修订后的环境保护法有关规定,2016年常委会首次听取年度环境状况和环境保护目标完成情况报告。本次会议是第二次听取审议这方面的年度情况报告,已经成为常态化监督议程。同时,将研究处理环境保护法执法检查报告及审议意见情况报告与年度工作情况报告结合起来,一并听取审议,督促推动改进实际工作,切实解决突出问题,确保人大监督取得实实在在的效果。

会议期间,常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出的意见建议,请法律委员会会同有关方面认真研究,进一步修改完善相关法律草案,依法提请以后的常委会会议审议;对有关报告提出的意见建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,3月15日胜利闭幕的十二届全国人大五次会议批准了全国人大常委会工作报告,对2017年全国人大常委会工作提出了总体要求和目标任务。根据党中央的决策部署和十二届全国人大五次会议精神,委员长会议调整完善并正式印发了全国人大常委会2017年工作要点和立法工作计划、监督工作计划。我们要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,坚持党中央集中统一领导,切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,认真行使宪法和法律赋予的职权,按照大会决议、常委会工作报告和“一个要点、两个计划”,扎实做好立法、监督、决定、任免、选举、代表、对外交往、新闻舆论、理论研究等各方面工作,切实加强自



4月27日,十二届全国人大常委会第二十七次会议在北京人民大会堂闭幕。摄影/中新社记者 杜洋

身建设,全面推进各项工作任务 and 部署要求的贯彻落实。

一要加强重点领域立法。着力抓好党中央确定的重点立法项目,加强涉及改革的法律立改废释工作,加快推进民法典各分编的编纂工作,加强社会、文化、生态等方面法律制度建设,遵循和把握立法规律,不断提高立法质量,圆满完成本届全国人大及其常委会的各项立法任务。

二要实行正确监督、有效监督。牢固树立和贯彻落实新发展理念,坚持以人民为中心的发展思想,按照执法检查“六个环节”工作流程,认真做好药品管理法、产品质量法、网络安全法等执法检查,督促有关方面加大对违法行为的查处力度;综合运用听取审议专项工作报告、专题询问、专题调研、跟踪监督等方式方法,加强对有关法律实施情况的监督,加强对“一府两院”工作的

监督,促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

三要做好十三届全国人大代表选举有关工作。贯彻党中央关于人大代表换届选举工作的部署要求,依照宪法、选举法等法律规定和十二届全国人大及其常委会通过的关于十三届全国人大代表选举的6个法律文件,坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事,主持十三届全国人大代表选举,指导、督促各选举单位做好代表选举工作,严密防范措施,严明纪律规矩,依法加强代表资格审查工作,确保换届工作正确方向,确保选举工作弊绝风清。

四要支持和保证代表依法履职。审议和办理好十二届全国人大五次会议期间代表提出的514件议案、8360件建议,进一步加强常委会与代表的联系,密切人大代表同人民群众的联系,把加强代表履职监督摆在更加突出位置,加强代

表思想政治建设和作风建设,督促代表依法履职尽责。

各位委员、各位同志,本届全国人大及其常委会的任期还有一年。越到这个时候,越要珍惜党和人民给予的工作机遇,珍惜宝贵的工作时光,决不能有歇歇脚、松松劲的念头,决不能放松对自己的要求。全国人大及其常委会是最高国家权力机关,其组成人员肩负着人民的重托,责任重大、使命光荣。我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,时刻牢记人民寄予的殷切希望,切实担负起代表人民行使国家权力的责任使命,旗帜鲜明讲政治,脚踏实地干实事,全心全意为人民,始终保持奋发有为、昂扬向上的精神状态,不忘初心、继续前进,全力以赴做好今年常委会各项工作,不断提高人大工作水平,更好发挥最高国家权力机关作用,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。☑

在全面依法治国战略引领下开拓前进

——深入学习贯彻习近平总书记关于全面依法治国的重要论述

文 / 沈春耀



全国人大常委会法律委员会副主任委员、全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀。摄影 / 李杰

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，励精图治、奋发进取，勇于实践、善于创新，形成了一系列治国理政新理念新思想新战略，开创了党和国家事业发展新局面。全面依法治国的新实践新成就新成果，是其中的重要组成部分和突出贡献，具有重大创新和引领意义。习近平总书记关于全面依法治国的重要论述，阐明了我国社会主义法治的基本特征、本质要求和实践路径，确立了社会主义法治的时代新定位和发展新境界，提升了社会主义法治的核心理念和核心价值，发展了马克思主义国家和法的理论，为在新的历史条件下推进全面依法治国、建设社会主义法治国家提供了科学理论指导和行动指南。党的十八届四中全会

专题研究全面依法治国并作出战略部署；之后不久，全面依法治国同全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党一道，形成“四个全面”战略布局。深入学习贯彻习近平总书记关于全面依法治国的重要论述，对于贯彻协调推进“四个全面”战略布局的要求，特别是在全面依法治国战略引领下开拓前进，加快建设社会主义法治国家，具有重要意义。

一、坚持和拓展

中国特色社会主义法治道路

道路问题至关重要。道路是旗帜，道路是方向。习近平总书记在党的十八届四中全会上指出：“全面推进依法治国，必须走对路，如果路走错了，南辕北辙了，那再提什么要求和举措都没有意义了。全会决定有一条贯穿全篇的红线，这

就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。具体讲我国法治建设的成就，大大小小可以列举出十几条、几十条，但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条。”

中国特色社会主义法治道路，是我国社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。党的十八届四中全会《决定》提出的新形势下推进全面依法治国的指导思想、目标要求、基本原则和总体部署，集中体现了中国特色社会主义法治道路的核心要义。确立中国特色社会主义法治道路，进一步增强了全面依法治国的方向性、原则性、系统性和战略性，进一步拓展了全面依法治国理论和实践的时代内涵和崇高使命。

走中国特色社会主义法治道路是一个重大课题，有许多东西需要深入探索，但基本的东西必须长期坚持。第一，必须坚持中国共产党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。第二，必须坚持人民主体地位。法治建设必须为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本利益为出发点和落脚点，保证人民享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。第三，必须坚持法律面前人人平等。

平等是社会主义法治的基本要求。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威,都必须在宪法法律范围内活动,都必须依照宪法法律行使权力、享有权利、履行职责或者义务,都不得有超越宪法法律的特权。**第四,必须坚持依法治国和以德治国相结合。**治理国家、治理社会,必须一手抓法治、一手抓德治。既要重视发挥法律的规范作用,又要重视发挥道德的教化作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。**第五,必须坚持从中国实际出发。**总结和运用党领导人民实行法治的成功经验,突出中国特色、实践特色、时代特色。同时,学习借鉴世界上优秀的法治文明成果,坚持以我为主、为我所用,不搞“全盘西化”“全面移植”,不照搬照抄外国法治理念和模式。

走中国特色社会主义法治道路,推进全面依法治国,必须把建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作为总目标、总抓手。这就是,在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。

二、更加自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性。全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。习近平总书记指出:“宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的

重大事项抓紧抓好,切实在宪法实施和监督上下功夫。”

根据宪法规定,全国人大及其常委会在监督宪法实施方面负有重要职责。党的十八大以来,在党中央领导下,全国人大常委会加强宪法实施和监督工作,在以下方面不断取得新进展新成效。

一是明确提出通过完备的法律推动宪法实施。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,保证宪法确立的制度和原则得到全面贯彻落实,保证宪法和法律得到有效实施。

二是设立国家宪法日。在全社会普遍开展宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神。在2014年第一个国家宪法日和2016年第三个国家宪法日到来之际,习近平总书记两次作出重要指示。

三是建立和实行宪法宣誓制度。各级人民代表大会和县级以上各级人大常委会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,在就职时应当公开进行宪法宣誓。

四是健全宪法解释工作程序。做好宪法解释工作,努力实现宪法的稳定性和适应性的统一,推动宪法正确有效实施。

五是加强备案审查制度和能力建设。建立法规、规章等各类规范性文件备案审查衔接联动机制,把所有规范性文件纳入备案审查范围,实行有件必备、有备必审、有错必纠。

六是根据宪法精神、有关法律原则和规定,全国人大常委会对若干重大问题作出决定。例如,作出创制性安排,及时妥善处理辽宁拉票贿选案涉及的有关问题,依法确定由辽宁省选举产生的45名全国人大代表当选无效,作出关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定,由筹备组代行辽宁省人大常委会的部分职权。又如,就开展国家监察体制改革试点工作作出决定,在北京市、山西省、浙江省等三省市设立监察委员会,行使监察职权;监察委员会

由本级人大产生,对本级人大及其常委会和上一级监察委员会负责,并接受监督;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;在试点地区暂时调整或者暂时停止适用有关法律。

三、以良法促进发展、保证善治

法律是治国之重器,良法是善治之前提。习近平总书记指出:“现在,人民群众对立法的期盼,主要不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。”实现中华民族伟大复兴的中国梦、“四个全面”战略布局、经济发展新常态、新发展理念、贯彻以人民为中心的发展思想等,都对法治建设特别是立法工作提出了新课题新要求。我们必须抓住提高立法质量这个关键,推进科学立法、民主立法,发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用,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。

提高立法质量,很重要的一点就是遵循和把握立法规律。法律所规范调整的经济社会关系是客观的,有其内在规律性。毛泽东同志1954年主持起草新中国第一部宪法时就讲过:“搞宪法是搞科学。”我们必须增强科学立法观念,自觉遵循经济规律、自然规律、社会发展规律和立法活动规律,努力使制定出来的法律能够反映和体现规律的要求,更好发挥立法引领和推动作用。

形势在发展,时代在前进,法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。近年来,全国人大及其常委会着力加强和改进立法工作,完善立法目标任务、体制机制和方式方法。**一是**围绕协调推进“四个全面”战略布局,及时制定、调整全国人大常委会五年立法规划和年度立法工作计划,加强重点领域立法,加强涉及改革的法律立改废释工作,充分发挥立法的引领和推动作用。**二是**修改立法法,落实税收法定原则,完善授权立法,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作

用，赋予设区的市地方立法权，推动地方立法工作完善发展。三是健全立法起草、论证、协调、审议机制，制定《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》《向社会公布法律草案征求意见稿》《依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度的实施意见》等。四是建立基层立法联系点制度，加强立法调研和立法评估工作，积极回应人大代表、政协委员和社会各方面的立法关切，广泛凝聚立法共识和正能量。

四、在法治下推进改革和在改革中完善法治

习近平总书记指出：“改革和法治相辅相成、相伴而生。”“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮。”党的十八届三中全会和四中全会，分别就全面深化改革和全面依法治国作出战略部署，构成了相得益彰的姊妹篇，体现了“破”和“立”的辩证统一。在全面深化改革和全面依法治国的新形势下，更需要正确认识、把握和处理改革和法治的关系。

根据唯物史观，改革和法治的关系总趋势是一致的、协调的，法治的实现离不开改革的推动，改革的深化离不开法治的保障。我国30多年来改革开放和法治建设的实践充分证明了这一点。从具体历史发展过程看，法律与社会、法治与改革，总是存在一定的差异、时滞和矛盾。法律制度的一个重要特征就是稳定性，而社会生活特别是革新除旧的一个重要特征就是变动性，二者之间呈现出一定矛盾性。面对持续变化的社会生活，面对能动进取的改革举措，法律往往具有一定的滞后性甚至保守性，这是各国法制发展史上一个带有普遍性的现象。这是一种客观存在的现象，关键在于我们如何认识和把握。

在一个快速发展、深刻变化的13亿人口的大国，持续推进改革和法治，使各方面制度更加成熟更加定型，实现国家治理现代化，无疑具有极为特殊的复杂

性、艰巨性。我国改革进入了攻坚期和深水区，改革和法治的关系需要破解一些新难题，也亟待纠正一些认识上的误区。一种观点认为，改革就是要冲破法律的禁区，现在法律的条条框框妨碍和迟滞了改革，改革要上路、法律要让路。另一种观点认为，法律就是要保持稳定性、权威性、适当的滞后性，法律很难引领改革。这两种看法都是不全面的。

习近平总书记指出：“在法治下推进改革，在改革中完善法治，这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。”坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一，对立法工作来说，就是要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社会发展的需要。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措，要尽快上升为法律；对实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权，既不允许随意突破法律红线，也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革；对不适应改革要求的现行法律法规，要及时修改或者废止，不能让一些过时的法律条款成为改革的“绊马索”。全国人大及其常委会贯彻党中央协调推进“四个全面”战略布局的精神和要求，通过制定新法律、相机修改现行法律、作出授权决定、解释或者废止相关规定等方式，积极发挥立法引导和推动作用，取得一批重要成果。本届以来，截至目前，共制定新法律19件，修改法律97件次，通过有关法律问题的决定决议27件。

五、努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义

习近平总书记2012年12月4日在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话，明确提出：“我们要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件都能感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。”这是第一次明确提出努力让人民群众在

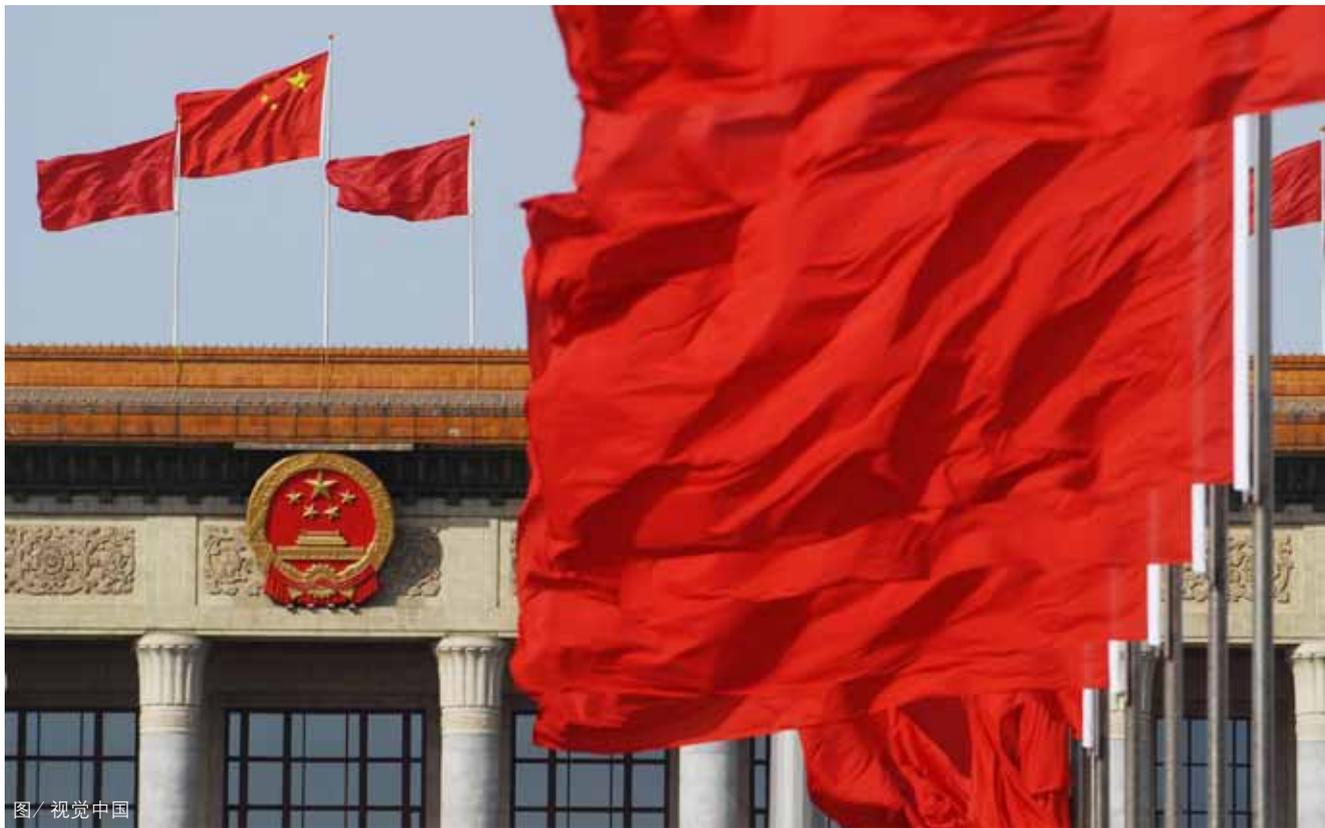
每一个司法案件中都感受到公平正义，振聋发聩，发人深省，彰显社会主义司法的崇高理想和核心要义。习近平总书记在中央政法工作会议上进一步深刻指出：“要懂得‘100-1=0’的道理，一个错案的负面影响足以摧毁九十九个公正裁判积累起来的良好形象。执法司法中万分之一的失误，对当事人就是百分之百的伤害。”努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，这是习近平总书记“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”，“坚持人民主体地位”，“坚持人民立场”，“践行以人民为中心的发展思想”等一系列一以贯之的核心理念和基本要求，在法治建设特别是司法工作方面的集中体现。

党的十八大以来，在全面依法治国战略引领下，司法改革成为一个突出亮点。

一是完善刑事及相关法律制度。废止劳动教养制度。审议通过刑法修正案（九），继续减少适用死刑罪名，加强对人身权利的保护，规定对重特大贪污贿赂犯罪可实行终身监禁。全国人大常委会作出一系列有关司法体制改革试点的决定，为相关改革试点工作提供法律依据和支持。

二是深化司法体制机制改革。改革法院案件受理制度，将立案审查制改为立案登记制。完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，实行谁办案谁负责。实行法官、检察官员额制改革，推进司法人员分类管理。建立法官、检察官逐级遴选制度，建立法官、检察官惩戒制度。严格规范减刑、假释、暂予监外执行程序，强化监督制度。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度，开展刑事案件速裁程序试点，依法实行从简、从快、从宽处理。完善人民陪审员、人民监督员制度，保障人民群众参与司法。

三是推进以审判为中心的诉讼制度改革。确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。落实罪刑法定、疑罪从无、不强迫自证其罪等法律原则，严格实行非法证据排除规则。健全错案



图/视觉中国

有效防范、及时纠正和责任追究机制。坚决纠正冤假错案,坚定无畏、义无反顾匡扶正义。

六、法律是成文的道德, 道德是内心的法律

习近平总书记指出:“法律是成文的道德,道德是内心的法律,法律和道德都具有规范社会行为、维护社会秩序的作用。”法律有效实施有赖于道德支持,道德践行也离不开法律约束。法治和德治不可分离、不可偏废,国家治理需要法律和道德协同发力。现代社会,没有法律是万万不能的,但是法律也不是万能的。中国特色社会主义法治道路的一个鲜明特点,就是坚持依法治国和以德治国相结合,强调法治和德治两手抓、两手都要硬,使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰,推进国家治理体系和治理能力现代化。这既是历史经验的科学总结,也是对治国规律的深刻把握。

法律和道德的关系问题,是法哲学、

法律思想史的主流话题之一,历久不衰。当今几乎所有法理学教科书都要讨论这个问题,但大都是侧重论述二者的差异和不同。当今时代,我国社会生活中法律和道德发生矛盾甚至冲突的案例事例时有发生,常常引发人们的关注和讨论。这是法治建设和道德建设都需要回答好的现实问题。

我们还应当看到法律和道德关系问题的另一方面,就是法律和道德的一致性、同向性、互补性和不可分离性。相比较而言,对法律和道德相辅相成这一方面重视不够,因而在推进社会主义法治建设中更需要我们加强这方面的工作。比如,从法治建设来看,现在明确提出一个法律信仰问题。习近平总书记指出:“法律要发挥作用,首先要全社会信仰法律。”党的十八届四中全会《决定》明确提出:“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。”法律信仰既是一个法治问题,也是一个德治问题。又如,从道德建设来看,党中央提出了进一步

把社会主义核心价值观融入法治建设、发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用、加强社会诚信建设等任务要求。这既是一个德治问题,也是一个法治问题。

法安天下,德润人心。提高全民法治意识和道德自觉,是坚持法治和德治两手抓、两手都要硬的必然要求。一方面,要加强法治宣传教育,引导全社会树立法治意识,使人们发自内心信仰和崇敬宪法法律;另一方面,要加强道德建设,弘扬中华民族传统美德,提升全社会思想道德素质。

全面依法治国开启了我国社会主义法治建设新征程。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,我们完全有信心、有能力通过各方面坚持不懈的共同努力,在全面依法治国新征程上开拓前进,实现建成法治中国的宏伟目标。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员、全国人大常委会法制工作委员会主任)

创新是我国互联网立法的必由之路

文 / 苏泽林



全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员苏泽林。图/视觉中国

今年是全面建成小康社会决胜阶段的攻坚之年,是全面深化改革的持续发力之年,也是全面推进依法治国的重要之年。为贯彻落实“十三五”规划纲要,全面建设社会主义法治国家,全国人大及其常委会全面部署了2017年的工作,不少新的立法任务已经提上了议事日程。

去年10月9日,中共中央政治局就实施网络强国战略进行了集体学习,习近平总书记在会上对互联网的战略定位进行了深刻的阐述。他强调,网络信息技术日新月异,全面融入社会生产生活,深刻改变着全球经济格局、利益格局、安全格局。世界主要国家都把互联网作为经

济发展、技术创新的重点,把互联网作为谋求竞争新优势的战略方向。他进一步指出,随着互联网特别是移动互联网发展,社会治理模式正在从单向管理转向双向互动,从线下转向线上线下融合,从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。

随着网络信息技术的发展,中国真正成为真正的互联网大国。中国互联网信息中心发布的统计报告显示,截至2016年12月,中国网民规模达7.31亿,其中手机网民6.95亿,增长率连续三年超

过10%。互联网的发展越来越与13亿多人民的工作和生活息息相关。与传统生产生活方式相比,在现代化信息时代,制造业、教育、文化、医疗、金融、交通运输等各行各业都搭上了“互联网+”这趟高速列车。“互联网+”的发展不仅促进了人与人之间交流,便利了人民群众的的生活,也为大众创业、万众创新提供了及时高效的平台,大力推动了产业升级。可以说,互联网+传统产业高速融合,给中国经济社会发展新常态注入了新的动力。

在“互联网+”新兴业态呈现出一派生机勃勃景象的同时,也为全面推进依法治国带来了新的挑战 and 机遇。产业

创新的空前活跃,新技术、新业务、新模式层出不穷,诸多热点法律问题,如网络安全、互联网金融监管、网络电商运营监管、互联网电信诈骗、知识产权和个人信息的保护等问题,引发了人们的密切关注,这些问题也值得法治工作者尤其是立法工作者的深刻思考。

依法治国,就必须依法治网。依法治网就要用法治的思维推动网络空间法治化,用法治的方式完善互联网领域的治理。互联网时代是一个以人为本的时代,是一个创新的年代,为与“互联网+”时代的创新发展相适应,包括立法工作在内的法治建设也需要从以下几方面进行深度创新。

立法理念要创新

互联网不是法外之地,加强互联网立法工作,全面推进互联网法治,是摆在立法机关面前十分紧迫的任务。云计算、大数据、物联网、人工智能、区块链、虚拟现实、智能制造等领域的发展为互联网的治理带来全新挑战。立法者对这些知识和信息的了解程度远不如企业和创新者本身,如何制定出既促进互联网市场发展,又适应互联网法治需要的法律,是立法工作者面临的全新课题。互联网是一个高度开放的世界,不仅是一个新的技术空间、虚拟空间,更重要的是一个新的市场空间、利益空间,同时也是国家主权空间。基于互联网的特性,我们立法工作者要秉持开放包容的心态,在明确预期上做文章,解放思想、更新观念。解放思想不只是勇气,更重要的是具备互联网治理能力;更新观念不只是改变陈旧观念,更重要的是以新的观念指导立法和推进互联网法治。



郑州市民扫码租车绿色出行,破解交通末端“最后一公里”问题。图/视觉中国

立法者角色要创新

立法者要从做“规制创制者”和“秩序的维护者”的理想中超脱出来,做产业的学习者、观察者,要紧跟时代发展的步伐。一部为民立的法,一部满足人民群众新需求、新期盼,不断完善的法,才具备可操作性,才有生命力。如何构建体系化的互联网治理模式,使创新发展与依法管理之间实现良性互动,真正做到依法治网,需要我们常怀敬畏之心,虚心学习新的事务,积极适应新的信息社会,完善自身知识体系,始终解放思想,俯下身去,虚心向互联网企业和创新者学习,深入参与互联网活动,充实互联网知识,对互联网产业的发展做出积极有效的回应。要广泛听取各方面的意见,充分关注人民群众的意见,从民意中汲取立法的动力和营养。

立法方法要创新

良法才能善治。一部法律制定得好不好,关键是看是否符合人民群众的根本利益,是否促进经济发展和社会进步。法律不仅要“好看”,更要“管用”,能解决实际问题。“互联网+”是一种全新的经济形态,是互联网思维和互联网技术广泛应用于实体经济各领域,进而改造传统产业发展模式,实现智能化生产、提供个性化服务和产品,形成聚合效应。

“互联网+”挑战无处不在,对传统行业产生的冲击尤为明显,影响了成千上万人的利益,将从根本上改变市场格局和人们的消费模式。新的产业形态带来了新的法律风险,呼唤我们用新的法律去规制。互联网立法会涉及更多部门职权和更多人的利益,因此,中央各部门之间应加强协同配合,避免部门分散提出立法需求。全国人大及其常委会应创新立法方法,充分发挥立法的主导和引领作用。在互联网立法方面,建议全国人大及其常委会从相关部门抽调人员,组成统一的互联网立法起草小组,进行互联网法治的顶层设计,提出具体法律草案,从源头上达到协同立法的目的,避免部门利益法律化。

立法反馈机制要创新

法律滞后性在互联网时代日益凸显,已经成为互联网领域面临的重要问题。国家立法机关很难直接面对全国范围内的互联网问题,无法用一种法律完全解决问题。因此,在建立完善的立法论证程序,提高法律前瞻性的基础上,创新高效的立法反馈机制同样必不可少。及时反馈互联网迅速发展变化中的问题,必须同样利用互联网这一信息迅速传播的平台。最高国家权力机关可考虑在大中型互联网企业和国务院有关部门建立互

联网立法信息采集点,全面掌握互联网运行中的热点、难点问题和立法的需求信息。这样做,一方面可以推动互联网反馈机制、信用机制、监督机制等便捷有效的实现;另一方面,也可以降低学习门槛和成本,让行业协会、广大民众参与到互联网问题的反馈当中来,可以适时地发现“痛点”问题,还可以及时反映其法律诉求,为立法提供重要参考。

通过互联网拓展民意渠道、进一步增强民主立法和科学立法,是互联网时代立法的鲜明特征。正如习近平总书记指出的那样,我们要深刻认识互联网在国家管理和社会治理中的作用,要强化互联网思维,利用互联网扁平化、交互式、快捷性优势,推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化,用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政。因此,互联网时代也给人大监督行政及司法带来了新的手段和渠道,增强了人大监督的针对性和有效性,为人大工作的全面创新提供了坚实的技术支撑。

总之,互联网立法和互联网法治的形成和发展,极大地丰富和发展了中国特色社会主义法律体系和法治体系内容,对法治国家、法治政府、法治社会建设提出了新的挑战,带来了新的机遇,它为我们完善多层次多领域依法治理、提高社会治理法治化水平、推进“互联网+”时代的法治建设提供了广阔的空间。同时,互联网本身也给我们搭建了很好的互通有无、碰撞思想的平台。正如习近平总书记指的,“惟创新者进,惟创新者强,惟创新者胜。”“互联网+”的发展更新的不仅仅是经营和商业模式,更深层次的是思维模式的创新和转变。我们只有顺应时代潮流,解放思想,转变理念,积极运用互联网时代最新科学技术手段,破除制约创新的思想障碍和制度藩篱,才能不断推进法治工作创新,使互联网立法走向新的高度。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员)

土地整治与立法

文 / 杨邦杰

今年年初,中共中央、国务院印发了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》,要求着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,着力加强耕地管控、建设、激励多措并举保护,统筹实施农用地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等土地整治工作,有效补充耕地,提高粮食综合生产能力,落实藏粮于地、藏粮于技战略;大力提高土地节约集约利用水平,缓解资源环境约束压力,以更少的土地投入支撑经



全国人大华侨委员会副主任委员杨邦杰在云南调研座谈。摄影 / 董巍伟

济社会可持续发展。土地整治已上升为国家战略工程,国家每年投资1000多亿元,在全国各地广泛开展,涉及广大群众和投资主体的利益,在依法治国、建设法治国土的大背景下,十分有必要加快土地整治立法进程,使土地整治工作体现国家意志,与落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度结合起来,充分发挥土地整治对经济社会发展的支撑作用。

一、当前土地利用与管理存在的主要问题

改革开放以来,国家大力推进土地使用制度改革,在充分释放土地制度红利、支撑现代化建设快速发展的同时,也伴随出现了一系列深层次土地开发利用问题。虽然守住了18亿亩耕地红线,做

到建设占用耕地占补平衡,但重视数量、轻视质量、忽视生态的倾向还很突出,一些地方地方严重透支,土壤退化、污染加重,与农产品持续稳定安全供应的要求有明显差距;一些地方耕地开发强度过大,水土流失加剧、地下水严重超采、天然湿地被开垦破坏,与人民群众对生态环境山清水秀的期待有明显差距。与此同时,建设用地粗放、低效利用现象普遍存在,工业农业争地、城市农村争地、生产生活生态争地的格局将长期存在,统筹保护红线、保障发展、保护生态难度加大,对经济社会可持续发展形成了极大制约。当前,土地利用与管理存在五个方面的问题。

(一)耕地细碎化严重,土地资源有效利用严重不足

改革开放以来,实行家庭联产承包

制,为了追求公平,多数地方将不同质量的耕地按照人数进行平均分配,人为加剧了耕地细碎化程度。同时,现代化建设快速推进,建设大量的公路、铁路、管网和农村居民点,相当数量的耕地被分割,造成耕地难以集中连片。如广西来宾市一个土地整治项目,总规模12923亩,地块有17159块,平均每块土地0.753亩。这样细碎的耕地,田坎、沟渠、道路众多,无法适应现代农业规模化产业化发展要求,既增加了农业生产成本,又造成了耕地资源的浪费。据典型调查,耕地单块面积在3亩以下的,耕地利用率直接损失率在3%—10%左右,农机效率降低20%,油耗增加25%,农业生产效率下降15%;地界纠纷增多,妨碍农业新品种、新技术的推广与应用。目前,我国耕地田坎面积达1.87亿亩,约占全国耕地面积的

10%；农用沟渠占地0.73亿亩，约占全国耕地面积的4%；田间道路约为1亿亩，约占全国耕地面积的5%。

（二）农田基础设施不完善，中低产田占比较大

由于农业生产的比较效益较低，农村集体经济组织和农业经营主体难以承担大规模的农田水利设施和配套设施建设，多数地方基础设施处于年久失修的状态。尽管这些年国家大量投资开展土地整治和高标准农田建设，但农田有效灌溉率只有57%左右，相当一部分耕地属于望天田，难以做到旱涝保收。根据国土资源部发布的2015年全国耕地质量等别更新评价成果公告，在全国202646.14万亩耕地中，优等地面积为5960.63万亩，占全国耕地总面积的2.94%；高等地面积为53768.98万亩，占26.53%；中等地面积为107077.81万亩，占52.84%；低等地面积为35838.72万亩，占17.69%。加强农田基础设施任务繁重，提高耕地综合生产能力的空间很大。

（三）粗放利用土地严重，土地过量消耗

近年来，我国土地节约集约利用水平有所提高，但是土地浪费和粗放利用仍然十分惊人。一是城镇外延扩张造成土地过量消耗。伴随城镇化进程加快，我国城镇用地迅猛增长。1990年至2010年，城市建成区面积增加了25000平方公里以上。据第二次全国土地调查，1996年至2009年的13年间，全国因生态退耕、建设占用、结构调整和灾毁减少耕地达到2.03亿亩，其中大多数是优质耕地；仅东南沿海5省就减少水田1798万亩，相当于减掉了福建省全省的水田面积。土地资源粗放利用的局面并未从根本上改变，大量的耕地依然被不断占用。二是工业用地占比较高，总体利用效率偏低。我国工矿仓储用地占建设用地的比重过高，多年连续超过40%。城市内部工业用地占比也过高，一般在20%以上，有些甚至超过30%，远高于国外

15%的水平。全国工业项目用地容积率仅为0.3至0.6，发达国家和地区一般在1以上。随着产业转移和区域发展战略实施，中西部地区工业化正在加速，但是其复制东部地区早期产业用地模式的特征也十分明显，必须引起高度重视。三是农村建设用地占比大，土地闲置和粗放利用客观存在。2010年，农村居民点用地接近17万平方公里，是同期城镇建设用地的近4倍。随着农村劳动力大量外出和农村人口净减少，农村“空心化”和住房闲置也较普遍。由于城乡二元结构存在，农民难以在城市“落地”，农村居民点占地与城市占地“双扩”局面尚未改变，城镇化推进和节约用地相协调的机制尚未形成。

（四）以过量使用现代投入品为代价换取产能

农业经营主体为了追求经济效益，对土地资源过度开发利用，我国耕地面积不足世界一成，用了近四成的化肥；以严重超采地下水为代价换取产能，30年后，也许古老而美丽的华北平原将会消失；以侵占湿地为代价换取产能，三江平原沼泽，1975年占48%，1990年占22%；以水土流失为代价换取产能，6500万亩陡坡地、4000万亩严重沙化耕地仍在进行农业生产；以利用污染土壤、影响食品安全为代价换取产能，中重度污染耕地5000万亩。这些都直接威胁到国家粮食安全、生态安全和人们的健康。

二、土地整治实践为法治建设提供了有力支撑

随着土地整治实践的深入，土地整治内涵不断丰富、外延不断拓展。在范围上，由分散的土地整治项目向集中连片的土地综合整治转变，从农村延伸到城镇工矿，拓展到了“全域整治”，包含对农用地整治、农村集体建设用地整治、城镇工矿建设用地整治、土地复垦与修复、未利用地开发等五种类型，在实践中更多地表现为融合多种类型的区域性综

合整治。在内涵上，由最初追求新增耕地数量为主向增加耕地数量、提高耕地质量、优化用地布局、改善生态环境并重等多目标转变，把山水林田湖作为一个生命共同体来建设与修复，落实数量、质量、生态“三位一体”理念，成为保发展、守红线、促转变、惠民生的重要平台和抓手，有力支撑国家粮食安全战略、新型城镇化、节约优先战略和扶贫攻坚战略落地，成为落实最严格耕地保护制度和最严格节约用地制度的重要途径。土地整治实践的发展，对土地整治法治建设也提出了需求，目前有6个省份出台了省级土地整治法规。

（一）现有国家法律法规为土地整治立法提供了依据

1998年修订的土地管理法第41条提出“国家鼓励土地整理”，这是我国首次在法律层面对土地整治作出明确规定。随后颁布的土地管理法实施条例、《基本农田保护条例》要求，县乡人民政府应当组织农村集体经济组织制订土地整理方案，并组织实施。国务院发布《土地复垦条例》和《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》《全国土地整治规划（2011—2015年）》等政策文件相继出台，为土地整治立法提供了依据。宪法和物权法明确了农村土地的产权关系以及农民权益保障制度，为土地整治主体利益关系奠定了基调。刑法中也第一次设立了土地犯罪条款，即破坏耕地罪、非法批地罪和非法转让土地罪，以及矿产资源法、水法、森林法、草原法中的部分规定，也是土地整治活动的基本依据。总体看，我国土地整治涉及的法律法规多为相关法律法规的附带性、关联性立法，相关规定零星散见于各种法律法规中，碎片化严重，土地整治专项法律法规尚未形成，无法满足土地整治实践的需要。

（二）地方土地整治立法显现了国家土地整治立法的实践需求

《中共中央关于全面深化改革若干

重大问题的决定》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求,深化行政体制改革,切实转变政府职能,创新行政管理方式,建设法治政府和服务型政府。土地资源管理方式逐步从注重微观管理转向加强宏观调控,从重事前审批转向重事中事后监管,从侧重行政手段转向综合多重管理手段,提高国土资源监管水平。土地整治管理方式和实施模式持续进行了改革,逐步建立起“纵向部级监管、省级负总责、市县人民政府组织实施”的管理制度,充分调动了地方积极性和创造性。各地在实施土地整治过程中,结合实际创新工作思路,充分发挥土地整治的平台和基础作用,将土地整治与农业现代化、城乡统筹发展、节约集约、生态文明建设、精准扶贫相结合,土地整治实践不断创新,土地整治实施中新理念、新做法、新模式不断涌现,带来了土地整治主体、资金投入、决策机制、利益分配、实施程序、法律责任和考核方式等方面的巨大变化。

在土地整治实践中,权益纠纷出现时无法可依、侵犯农民权益、责任监管不力现象频发,阻碍土地整治工作的顺利开展。土地整治实践亟需专门性、系统性的法制建设对土地整治活动加以规范和引导,对参与主体、主体权能、操作程序 and 法律责任作系统详细的规定,土地整治立法的实践需求强烈。

地方在开展土地整治过程中,对土地立法进行了深入积极的探索,形成了有效的土地整治立法成果,为规范有序推进土地整治提供了基本制度保障。2006年,湖南省公布了《湖南省土地开发整理条例》,我国第一部地方土地整治专门法规正式出台。2010年,贵州省人大常委会通过的《贵州省土地整治条例》标志着我国地方土地整治工作步入法制化规范化轨道,同时也对全国土地整治工作起到先行示范作用。此后,黑龙江、湖北、浙江、山西、山东等省份制定并施行了省级土地整治条例,提高了土地整治法律依据的系统性和针对性,也为国

家层面开展土地整治立法积累了经验。

(三)部门规章制度为土地整治立法提供了内容支撑

目前,土地整治初步构建起以土地整治规划管理制度、土地整治资金管理制度、土地整治项目管理制度、土地整治权属管理制度、土地整治增减挂钩制度、土地整治监测监管制度、耕地质量监测评价制度、土地整治绩效评价制度等为核心的土地整治政策制度体系,对土地整治的原则、内容、程序、审批权限等作出了明确规定,奠定了土地整治管理的基本框架,土地整治标准体系也初步建立。经过这些年的努力,土地整治技术标准形成了国家、行业、地方三个标准层级,基本建立土地整治规划、可行性研究、项目规划设计、施工监理、质量评价、项目验收、耕地质量评价等技术标准。目前颁布实施国家标准5项、行业标准19项,正在研究和制定中的行业标准26项。

(四)保障土地整治发展需要国家层面立法高位统筹

随着依法行政的深化,开展土地整治工作受到多方面法律的制约,在开展土地权属调整时,受到物权法和农村土地承包法的制约,一些地方的村民以承包法为由,阻碍土地权属调整,造成项目规划设计难以落地,整治区域的土地布局和利用结构得不到优化,土地利用现状难以有效改变,耕地细碎化程度得不到改善。2008年,对28个省份12744个土地整治项目权属调整情况调查的结果显示,涉及所有权调整的土地面积占项目建设总规模的5.47%,涉及土地使用权调整面积占项目建设总规模的2.83%,涉及土地承包经营权调整面积占项目建设总规模的14.92%。多数项目主要是农田水利设施和田间道路建设,土地平整和田块归并少,效果有限。这严重影响了现代农业要求规模化产业化发展的要求。

在推进农村集体经济组织自行开展土地整治工程实施时,受到招标投标

法的严重制约。招标投标法规定财政投资项目必须招投标,投标单位必须有施工资质,导致项目区群众无法承担施工任务,无法从参与工程施工中获得劳务收益。同时,工程招标投标受到审计部门的严格审计,严重影响土地整治实施模式的创新,不利于调动农村集体经济组织参与土地整治工作的积极性。在耕地开发时,还受到森林法的制约,导致基层人员不能有效落实土地整治规划。

相关法律存在部门特色,亟需通过国家层面土地整治立法,进行高位统筹,协调相关法律之间的冲突,化解土地整治依法行政风险,处理好国家投资与地方创新的关系,更好统筹政府与各类土地整治主体行为和利益关系,保障土地整治的持续健康发展。

三、推进土地整治法治建设的总体考虑

目前,尽管国土资源部和相关部委制定了一系列涵盖土地整治各环节的政策和技术标准,一些省份也出台了土地整治条例或土地整治管理办法,对土地整治实践的发展发挥了重要作用,但攸关土地整治的权力(利)、义务、程序及责任等的相关规定在法律法规上几乎还是空白,严重不适应我国土地整治事业发展要求,必须尽快构建中国特色土地整治法律法规体系。

(一)立法目的及任务

当前,土地整治权事实上已经发展成为国土资源领域的继土地征收权、土地规划权之后的第三大公权力。虽然可以引入市场机制开展土地整治,甚至土地权利人也可以自行整治,但土地整治活动不完全是相关土地权利人的私事,不完全属于私法自治的领域。土地整治在土地资源有效利用、国土空间集聚开发和生态文明建设中发挥着不可或缺的重大作用,土地整治权的公益目的及公权性质无法遮蔽。政府行使土地整治权,投入财政资金,组织土地整治实施活动,必然会涉及农民集体、法人组织或个人



山区坡改梯建设稳产良田。图片摄于甘肃省。摄影/杨邦杰

的土地财产权及相关权益的调整。土地整治立法旨在规范土地整治权的行使,切实保障相关土地权利人的合法权益不受土地整治权的侵害,促进我国土地整治事业持续健康发展。土地整治立法的主要任务,就是要明确土地整治权的公权性质,规定土地整治权行使的法定程序,界定包括授权产权人自行整治在内的私法化行使机制,明示土地财产权及相关权益保障及调整方法,明晰土地整治的相关法律责任,为土地整治机构依法行政、保护相关土地权利人的合法权益提供法律依据。

(二)立法的主要内容

一是统一土地整治的概念及具体形式。目前,“土地整治”概念较多,内涵不一,存在土地综合整治、土地整理复垦、土地开发整理等不同概念。土地整治立法首先需要统一土地整治的概念。土地整治是为满足人类生产、生活和生态的功能需要,对未利用、不合理利用、损毁和退化土地进行综合治理的活动,包括土地开发、土地整理、土地复垦、土地修复等。

二是明确各级政府及其土地整治机构的职能。明确中央到地方各级政府

开展土地整治工作的职能,明确各级土地整治机构设置开展土地整治工作的定位和业务边界,并对土地整治涉及的财政、水利、环保、农业、林业、建设等部门的分工做出安排。

三是规定土地整治程序。土地整治权作为一项公权力,法律只有对土地整治权行使的程序作出明确规定,才能防止相关土地权利人的合法权益遭受不当侵害。结合我国国情,明确土地整治的程序,分土地整治规划编制和土地整治项目实施两个层次,明确每个阶段各级政府及相关当事人的权责与义务。要构建土地整治的公众参与机制,明确公众参与土地整治的组织、形式与步骤,为公众参与土地整治活动提供法律依据。

四是规范土地权属调整。土地权属调整是土地整治过程中最容易引起纠纷的环节。不同国家和地区的土地整治立法大都制定了权属调整的程序及规则,中国土地整治立法也不会例外。按权属调查、权属调整方案形成、权属调整协议签订、权属异议调处、权属变更登记等不同环节,分别制定相应的程序与规则。

五是强化经济手段的运用。与土地

征收权和土地规划权不同的是,土地整治权这一公权力完全可以选择市场化、私法化的实施机制,甚至可以授权土地权利人自行开展土地整治。在土地用途管制框架下,建立各类土地整治形成的新增耕地指标或节余建设用地指标的交易制度,规范指标流转,防范指标市场风险,保护和调动社会力量参与土地整治的积极性,促进不同地区土地开发利益的协调与平衡。

六是明确法律责任。有权力(利)必有责任,明确土地整治中相关各方的法律责任,是土地整治立法的重要任务之一。按责任主体不同,细化各级政府及有关部门工作人员、土地整治项目承担单位及其工作人员、相关从业单位及其工作人员等的法律责任;按责任性质不同,细化损害相关土地权利人合法权益、阻碍土地整治项目实施等的法律责任。

(三)立法的路线图

土地整治立法涉及方方面面的关系,应按照小步快跑的节奏,沿着“部门规章—行政法规—法律”的路线图,积极稳妥地向前推进。目前,除国土资源部令第56号《土地复垦条例实施办法》居于部门规章的效力层级之外,国土资源部和相关部委制定的一系列有关土地整治的政策、规范和要求,大都属于部门规范性文件范畴,其中相当一部分甚至连部门规范性文件的层级都没达到。加快推进土地整治立法的第一步,就是要在部门规章的效力层级上,以国土资源部令的形式,整合提升相关规范性文件,发布统一、系统的《土地整治管理办法》,提升国土资源部门对土地整治工作依法行政的水平;第二步是及时提请国务院制定行政法规,并与现行《土地复垦条例》整合,颁布统一的《土地整治条例》;第三步是适时提请全国人大制定土地整治法。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大华侨委员会副主任委员,致公党中央原副主席,农业部规划设计研究院副院长)

加快统筹立法和立法创新， 促进生态文明建设进程

文/王毅 程多威

一、生态文明背景下

环境与资源保护立法的成就与挑战

从1979年颁布的环境保护法（试行）算起，我国的环境与资源保护立法已走过了近40年历程，其迅猛的发展速度以及展现出的生机活力，令世人瞩目。作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，通过了包括环境保护法在内的约30部法律，涵盖综合类、污染防治类、资源和生态类立法，形成了涉及宪法和宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七大法律部门相关法律规范，由法律、行政法规、地方性法规、规章、司法解释等多层级规范性文件共同组成的环境与资源保护法律体系已经基本形成。

2012年，党的十八大提出生态文明理念以来，生态文明建设被纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。“用制度保护生态环境”“绿色化”等新观念开始发挥作用，以2014年修订的“史上最严”环境保护法为龙头，陆续出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等一批重要政策性文件，生态文明体制改革与制度建设迅速展开，开创了生态文明法制建设的新时代。

与此同时，生态文明相关领域立法与生态文明体制改革也面临新的挑战。党的十八届四中全会明确提出全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，并将“实现立法和改革决策相衔接，



4月26日上午，十二届全国人大常委会第二十七次会议举行分组会。图为全国人大常委会委员王毅在分组会上发言。摄影/马冬潇

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”的要求作为完善中国特色社会主义法律体系的重要方面。在这一崭新的历史际遇和时代背景之下，我们迫切需要统筹考虑生态文明体制改革与制度建设的理念、原则、目标和要求，重新审视当前环境与资源保护立法质量，以期切实构建完整、协调、科学的生态文明建设法律保障体系，充分发挥生态文明领域立法对改革的引领和推动作用奠定坚实基础。

二、立法作为生态文明法治体系 重要环节存在的突出问题

总体而言，鉴于我国的法律体系特征和快速发展的生态文明建设实践，当前的生态文明法制建设明显滞后于生态

文明改革进程。突出表现在，由于生态文明建设的与时俱进，围绕生态文明理念的法制体系的顶层设计尚不明确，虽然环境保护法率先修改通过，但相关法律法规的配套修订、优先次序和渐进完善等尚不系统。作为生态文明法治体系中的重要环节，当下的环境与资源保护立法主要存在以下三个方面的问题。

（一）立法的完整性不足

一是当前的法律保障体系与生态文明建设要求还有相当差距。《生态文明体制改革总体方案》提出了八方面重大制度设计，指明了生态文明法治的前进方向和建设重点。但是，其中的许多规定“牵一发而动全身”，涉及对现有诸多涉及资源环境的宪法性、民事、行政、刑事法律制度的修正、扩展、

整合乃至重构,是一项宏大的系统工程。具体到自然资源资产产权、国土空间开发保护、应对气候变化等领域,基础性法律尚不健全;空间规划、自然保护、生物多样性保护等领域,立法层级还较低。同时,针对目前跨行政区的区域性、流域性资源环境问题难点,包括污染综合防治与资源综合管理,自然保护地和国家公园体制,生态产品及服务的权属、范围与价值化,生态补偿等,都缺少必要的法律指导和可操作的制度安排。可见,当前立法的制度供给对生态文明体制改革和建设的指引、规范和支撑显著不足,法律保障体系的全面构建任重道远。

二是一些重要制度的法律规定还不够全面,难以满足实践需要。生态红线、生态补偿、主体功能区划、生态环境损害赔偿等制度虽然已经在环境保护法等法律中有了一些宣誓性、原则性规定,但仍然缺乏全面系统的法律规范和相应的配套规定,其效力的有效发挥受到制约。在一些情况下,法律的制定者希望把细化法律规定的任务推给行政法规,而行政法规相关规定的细化又被推给了部门规章,而较为详细的部门规章往往带有浓厚的部门利益色彩,直接影响到生态文明体制改革的整体性和协同性。事实上,由于立法的缺漏,司法解释也承担了相当程度的“造法”功能,其正当性与合理性也受到质疑。

三是许多实践中发挥重要作用的制度还停留在政策层面。近些年来,生态文明建设领域许多大刀阔斧的改革主要是依靠政策率先推进的,并通过试点积累经验,比如当前热火朝天的环境保护督察。这种政策驱动型改革的优势在于,不经繁琐的立法程序,可以高效、便利、灵活和迅速地回应社会需求。但是,由于政策制定较难平衡各方利益、转型期的政策导向和重点并无共识、政策施行无法确保社会秩序重建的渐进性等原因,其弊端和局限也已开始显现,因而迫切需要回到法治的轨道上来。

(二)立法的协调性不足

一是应当在同一条款或立法中进行整体性、协同性设计的法律制度由于部门利益等原因被不同法律及条款切割,导致制度碎片化现象严重。比如在生态保护方面,物种保护和栖息地保护分离,动物保护和植物保护分开,陆生动(植)物保护和水生动(植)物保护分割。

二是在不同法律法规中,规划、标准、监测、评价、许可等方面法律制度的交叉重叠现象较为突出,增加了立法成本 and 行政负担。比如除建设项目环境影响评价制度之外,不同立法进程还发展出建设项目的防洪评价、水土保持评价、节能评价、节水评价等一系列实际上完全可以纳入同一评价体系的制度,这就导致相应建设项目的负责人重复进行一系列技术论证,反复接受不同行政部门的审查批准。

三是不同立法中的法律制度之间存在冲突之处,制约了法律效果的整体发挥。比如在水环境保护方面,一系列实质上相同或相近的制度被分别纳入水法的水资源保护和水污染防治法的水污染防治两个体系之中,这就导致在流域综合规划、水资源保护规划与流域水污染防治规划的制定,水功能区与水环境功能区的划定,水体纳污能力指标与水体水环境容量和总量指标的设置等事项上由于负责部门的不同而问题不断。这些冲突有可能在目前分别开展的水污染防治法和水法修改进程中被不断固化。

(三)立法的科学性不足

一是针对过程管控和责任追究的制度设计不足。在当前的立法中,一方面,规划、评价、许可等源头性制度往往承担着替代监管的功能,规范过程管控的专门性法律制度缺失。比如,生产者责任延伸这一核心制度至今未在循环经济领域全面建立。另一方面,责任追究与权利救济是一体两面的关系,前者针对加害人,后者针对受害人。目前的资源环境法律责任体系不够系统完整,责任追究不能严格到位。比如,生态破坏的侵权

责任需要完善,环境行政公益诉讼制度也有待建立。

二是聚焦正当程序和保障措施的法律规定欠缺。在当前的立法中,有关部门的行政措施和方式与其行政职能和责任时常不相匹配,环境保护与资源利用的标准、评价、监测等重要内容的制定权限、修正程序、实施步骤等往往缺乏必要规范,法律的权威性受到极大损害。与此同时,由于立法机关在行政管理体制改革、人力资源配置和公共财政预算安排方面缺乏必要的权力,很多立法确立的法律制度缺少与之相符合的执行机构、人员配备和经费支持,其可操作性大打折扣。

三是强化市场调控和社会治理的法律制度较少。在当前的立法中,以行政规划、行政许可、行政检查、行政强制等为主的行政管制型制度仍占据核心地位。在市场调控领域,财政、税费、价格、信贷、产业、贸易等方面的制度和措施还比较零散,公益性与商业性自然资源产权规则与运营机制尚不健全,环境税、资源税费等制度在调节环境与资源利用行为方面的作用极为有限。由于多方面原因,在排污总量控制和用水总量控制制度有待完善的情形下,部分地方的排污权、水权交易试点运行状况并不理想。而在社会治理领域,确认、维护、救济公众环境权益的法律制度还不太系统,信息公开和公众参与的深度、广度及程序性安排有待提升,社会监督和意见反馈渠道并不畅通。在不少情况下上访、求助媒体等仍是影响政府及其有关部门决策的重要途径。

三、通过加强统筹立法 推进生态文明建设的若干建议

在刚刚结束的十二届全国人大五次会议上,张德江委员长在总结全国人大常委会工作时提出了统筹立法的成绩及重要性。面向生态文明立法领域存在的显著问题,加强统筹立法及立法创新是解决问题的关键。具体而言,包括如下



2017年4月22日,《南通市2017年大气污染防治工作计划》正式出炉,力争通过对重污染企业关停、燃煤锅炉整治等手段,为南通市民打造一个天蓝地绿、空气清新良好生态环境。摄影/中新社 宋诚林

几方面的建议。

(一)完善人大主导立法的体制机制

党的十八届四中全会提出要“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”。2015年修改的立法法第51条也规定“全国人民代表大会及其常务委员会加强对立法工作的组织协调,发挥在立法工作中的主导作用”。为此,我们需要做好以下几点。

一是坚持党对立法工作的领导。这主要表现为党中央制定大政方针,把握政治方向,确立指导思想,审批立法规划,适时提出重大立法建议项目,对立法涉及的重大疑难问题作出决策,而不是直接介入立法过程,影响立法程序。在此基础上,应当树立“党规严于国法,国法高于党规”的正确认识,建立依规治党与依法治国统筹协调的体制机制,强化党规国法“互联互通”,把党中央的战略决策以法律形式固定下来。比如,可以在进一步修改环境保护法的同时,启动党内环境保护制度的制定,规定各省级党

委和政府的环境保护责任并进行定期考核,考核结果报中组部以作为干部使用任命的依据或者参考。

二是制定顺应时代发展的立法规划。以《2030年可持续发展议程》和《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》为依据,使生态文明建设与可持续发展议程有机统一,制定相互协同的《生态文明建设法治规划纲要》(以下简称《纲要》),提出到2030年保障生态文明和可持续发展目标的立法设想和实施方案,并在此基础上,制定第十三届全国人大常委会立法规划有关生态文明建设的相关部分,在系统设计下开展生态文明法制建设进程,对相关立法进行统筹制定和修订。

对于列入十二届全国人大常委会立法规划但尚未完成的任务,如制定土壤污染防治法、海洋基本法、核安全法,修改水污染防治法、森林法、矿山安全法、矿产资源法、标准化法等,建议继续列入。此外,以《纲要》为指导,将制定能源基本法、应对气候变化法、天然气法、危险化学品环境管理法、流域综合

管理法、自然保护法、环境损害赔偿法,修改循环经济促进法、电力法、煤炭法等列入下届全国人大常委会五年规划。为此,应当建立立法项目调整、立法进度评价和立法滞后情况说明等机制加以保障。

三是细化公众参与立法的制度安排。立法法第5条确立了民主立法的基本原则,但还缺少全面的制度安排。比如,明确公众参与贯穿立法项目征集、论证、立项、起草,立法草案形成、征求意见、审议,立法后评估、清理等各环节;借助网上听证、微博微信、立法联系点工作人员上门等征求意见方式,拓宽公众参与立法的途径;通过提供立法参考材料、召开专题宣讲会等方式帮助公众完整、准确、通俗地理解立法必要性、可行性、拟解决问题、可能风险等内容,强化立法信息公开力度;对代表性建议以及争议较大的焦点条款,进行针对性的说明和解释,搭建起公众意见反馈平台。所有这些都要求有立法权的人大及时制定法律规范,努力提高公众参与立法的法治化程度,有利于形成更广泛的共识以

顺利推动改革进程。

（二）创新回应改革和实践需求的立法模式

“在法治下推进改革，在改革中完善法律。”立足丰富多彩和相互促进的法律与改革实践，在与当前立法体制机制大体不相冲突的前提下，进一步协调改革与立法关系，我们可以在以下几个层面寻求生态文明立法模式的创新。

一是形成央地立法的协同互动模式。比如在生态保护领域，可以考虑优先制定综合框架性的自然保护区域法，重点规定保护地的功能定位、管理体制、核心制度和法律责任等基本内容。接下来，针对不同类型自然保护地（包括国家公园）的特点制定相应的管理条例，并以行政法规的形式固定。必要时应当制定地方性法规细化特定自然保护地的治理措施，逐步搭建起完整的立法体系框架，最终实现生态保护的良法善治。需要注意到，在中央层面立法缺位时，地方人大应当严格依据法定权限，审慎进行先行先试，通过提高地方（特别是设区的市）立法能力建设，总结地方立法及其运行的经验教训，为中央统一立法创造有利条件。在这方面，已出台的《云南省国家公园管理条例》就是一个很好的案例。

二是尝试区域性流域性立法模式。比如在特定区域建立合作起草法案机制，由相关省市立法机关联合起草地方性法规、地方政府规章，经过协调论证后，将成熟的草案分别提交各自的立法机关表决通过。这就要求各省市立法机关建立立法会商机制，协调确定各地在协同发展中的立法规划和计划，并确立统一的标准、原则和规则。对于某些符合条件的法规或规章，可以采取政府购买公共服务的方式，由专家学者对立法项目进行联合调研，并起草立法草案，再提请各省市的人大或政府审议。需要注意的是，为了保障区域协同发展，实现立法协调和统一，特定区域的省市还应在跟踪评价的基础上，建立立法定期清

理制度。在这方面，《京津冀人大立法项目协同办法》的颁布是一个很好的尝试。

三是探索环境法典模式。通过法典编纂，有助于实现众多环境与资源保护立法之间的相互关联、融合与衔接，使得相关法律制度配置更加合理、运行更加流畅、实施更加有效。总体来看，当前编纂环境法典有两种主要思路。一种是可持续发展与生态文明建设为核心，将资源环境保护与经济社会发展有机结合，在各污染防治和自然资源管理法律的基础上编纂综合性的环境法典；另一种是适当放宽对法典模式“概念明确、内容完整、结构清晰、逻辑严密”的过多要求，在现行污染防治法律的基础上编纂以污染防治为主要内容的环境法典。至于哪种思路更加合理还没有定论。由此，可以考虑把编纂环境法典纳入全国人大常委会五年规划中第三类的立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目，尽早开展前期研究论证工作。

（三）综合施策保障立法的有序运行

“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返。”生态文明立法不能仅当静止的摆设，只有在动态的实施、运行和修改中才能焕发出生命力。应当认识到，我国当前生态文明法治理念还不够深入人心，有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法，以及在环境领域保护让位于增长、领导凌驾于法律之上等现象屡见不鲜。对此，我们需要在以下几个方面作出努力。

一是逐步提升生态文明推进方式的法治化程度。首先，当改革举措在形式上面临法律障碍时，应优先通过法律发现、法律解释、法律论证等法律方法在法律体系内部寻求解决，努力实现法律效果与社会效果的统一；其次，立足立法法第13条关于暂时调整或者暂时停止法律部分适用的规定，效仿自贸区改革，研究制定“中国（福建）国家生态文明试验区条例”等特别立法，努力保障地方综合性改革试验的开展；再次，考虑制

定改革促进法，将其定位为宪法性法律，重点规范包括公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等环节在内的中央改革决策程序，试点选择、反馈和评估制度，决策实施机制与失职追究机制等重要内容。

二是强化生态文明立法的实施机制。在执法环节，加快建立综合、高效、协调的有利于生态文明建设的大部制体制。健全党政同责、一岗双责、失职追责的机制。完善资源环境监管部门依法履职的全方位监督体制和保障机制。提倡行政协议、行政指导等柔性执法措施。加强基层环境执法队伍、环境应急处置救援队伍等能力建设。在司法环节，立足生态环境保护案件特点，理性构建专门化审判机制、机构和程序。健全环境行政执法与刑事司法衔接机制，建立环境行政公益诉讼制度，完善生态环境损害鉴定评估和赔偿制度，加快环境案例指导制度建设。在守法环节，引导各级党政机关领导干部带头学法、尊法、守法、用法。推进环境宣传教育的制度化、法治化。完善环境信息公开制度，健全举报人奖励和保护机制，切实维护公众知情权、参与权和获得救济权。积极保障环保社团和志愿者的合法权益。

三是促进相关领域立法的“绿色化”。为了化解相关领域立法对生态文明立法运行造成的冲击，尽力避免其效能减损，使得有利于环境与资源保护的法律法规和措施在各个领域都持续不断地发挥其应有作用，应当坚持将生态文明建设和可持续发展的理念、原则和规则及时有效地融入七大部门法的制定和修改过程中。刚通过不久的民法总则第9条确立的“生态环境保护原则”就是一个鲜活的实例。在当前，将生态文明建设和环境权写入宪法已成为一项重大使命。✘

（本文作者王毅为全国人大常委会委员、全国人大教育科学文化卫生委员会委员，中国科学院科技战略咨询研究院副院长；程多威为中国科学院科技战略咨询研究院博士后）

劳动力供给不稳定的原因

文/蔡昉

最近有人说,中国100年都不会缺人口。当然,这是指人口数量。我不敢说100年,但我承认人口数量的确不是问题。他还认为,人口的素质是个问题,应该主要指人口的受教育程度不够高。我同意并且补充一点:中国人口的结构也是问题,年龄结构变得不像过去那么有利于经济增长了。

人口年龄结构问题在中国主要的表现,从宏观层面来说可以概括为未富先老,相对于人均GDP代表的发展阶段,中国的老龄化程度是比较高的;直接反映在现实经济中,则表现为劳动力的短缺,而且不是指高技能劳动者的短缺,而是指普通劳动者、非技能劳动者的短缺。到目前为止,由于劳动力短缺,普通劳动者的工资上涨速度非常之快,已经超过了劳动生产率的增长速度。

工资上涨速度快于劳动生产率的速度,导致单位劳动成本的提高,也就意味着中国劳动密集型制造业的比较优势在快速地丧失。这也就是当前企业投资缺乏动力、投资回报率下降的原因,最终的结果是潜在增长率下降,实际增长率也自然处在下行的趋势之中。这就是为什么说,我们当前遇到的问题,在相当大的程度上可以归结为中国人口红利的消失。

怎么解决上述问题呢?一个角度是,我们需要看看城镇化还有哪些潜力。

从统计指标上看,常住人口城镇化和户籍城镇化之间有一个差别,就是农民工进到城市就业,就持续时间来看也比较久,但是没有享受到均等的基本公共服务待遇,因而他们的劳动力供给是不稳定的。第一,他们不固定在一家企

业里,也不愿意有一个稳定的劳动关系。第二,由于他们终究不能在城市长期居住下去,因为要照顾老人、孩子,回去又要面临就业问题,通常到了40岁就想着退出城镇劳动力市场。

因此,我们需要解决把这部分人留在城市的问题。中国有1.7亿在城市的农民工,把这部分人留下来的做法就是新型城镇化,也就是以人为核心的城镇化,其中的关键点就是户籍制度改革。户籍制度改革是学术界和决策界共识很高的一项政策,现在正在努力推进。

为了缩小城镇人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间的差距,“十三五”规划要求加快户籍人口城镇化率的提高。过去两年这个速度明显提高了,但不完全是来自真正意义上的农民工落户,而很大程度上是通过行政区划的改变达到的。根据分析,城镇化增量中约53%来自于居民身份的重新划分,即所谓的“就地转移”。由于这种变化并不改变这些人的就业状况和就业类型,而且并不包括农民工,因此它解决不了真正意义上的城镇化问题,也解决不了以生产率提高为导向的城镇化问题。

推进城镇化和户籍制度改革的难点在于,把农民工转变成市民是要付成本的。例如,地方政府为他们提供基本公



全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会委员蔡昉。
图/视觉中国

共服务,吸纳他们参加各项基本社会保险,也包含一部分财政补贴。这意味着,改革需要有成本,而这种支出负担尚在中央财政和地方财政之间做出合理地分担,导致地方政府缺少改革激励机制。因此,作为推进户籍制度改革的一个重要步骤,需要创造一个更好的制度条件,合理分担改革成本和分享改革红利预期,才能做到真正推进以人为核心的城镇化。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会委员,中国社会科学院副院长)

人大监督聚焦制造业供给侧结构性改革

——访全国人大财经委副主任委员尹中卿

文 / 本刊记者 王 萍



全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员尹中卿。摄影 / 本刊记者 马增科

2017年是供给侧结构性改革的深化之年,而制造业是供给侧结构性改革的重要领域。2017年全国人大常委会的监督工作聚焦供给侧结构性改革和制造业转型升级这两个中国经济发展的热点问题,4月底召开的十二届全国人大常委会第二十七次会议听取并审议了国务院关于推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作情况的专项工作报告。

围绕这一会议议题,本刊记者在会议期间采访了全国人大财经委副主任委员尹中卿,请他详细介绍了全国人大财经委对这一重要监督议题的调研情况。

及时高效开展专题调研

记者:根据全国人大常委会2017年监督工作计划,十二届全国人大常委会第二十七次会议听取并审议了国务院关于推进供给侧结构性改革加快制

造业转型升级工作情况的报告,并明确由全国人大财经委配合做好相关工作。您能否介绍一下,为此次全国人大常委会会议听取和审议国务院关于推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作情况的报告,全国人大财经委具体做了哪些工作?

尹中卿:全国人大财经委对推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级调研十分重视,成立了由副主任委员邵宁和我牵头,王力、付双建、吕薇、朱发忠、李礼辉、徐如俊委员参加的专题调研组。调研组先后赴上海、湖北、重庆、湖南、山东、天津、浙江等省市进行调研,考察企业近百家,在京分别召开中央有关部门、4家行业协会、4家中央企业座谈会,并委托北京市等6个省(市)人大财经委开展了专题调研。全国人大常委会副委员长张平和全国人大财经委主任委员

李盛霖、副主任委员吕祖善参加了部分调研和座谈。在实地调研和座谈的基础上,形成了全国人大财经委的专题调研报告。这个调研报告作为十二届全国人大常委会第二十七次会议的参阅文件印发,供常委会组成人员参考。

推进供给侧结构性改革

加快制造业转型升级取得初步成效

记者:刚才您谈到,全国人大财经委为十二届全国人大常委会第二十七次会议的这一议题组织开展了专题调研。请问,围绕推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级,国务院、各部门、各地方都做了哪些工作、成效如何?能否举例说明?

尹中卿:党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统揽全局,作出了我国经济发展进入新常态的科学判断,形成了以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线的政策框架。中央财经领导小组多次研究部署推进供给侧结构性改革、振兴制造业。2016年,国务院围绕“三去一降一补”五大任务先后出台了钢铁煤炭行业去产能、处置“僵尸企业”、降低实体经济企业成本、化解房地产库存、降低企业杠杆率、加大补短板工作的方案和意见,分别建立了由相关部门和单位组成的部际联席会议,定期协调推进政策措施落实。国家发展改革委、工业和信息化部等部门分别出台了一系列配套政策,开展淘汰落后产能、清理违法违规建设项目、联合执法3个专项行动;围绕“中国制造2025”的落实,先后实施了61个工业强基、133个智能制造、83个绿色制造、473个技术改造重点项目。

各地区采取一系列政策举措,全力落实供给侧结构性改革“五大任务”,加快推动制造业转型升级。我们在调研中了解到,上海市提出了推进供给侧结构性改革促进工业稳增长调结构促转型的实施意见,湖北省出台了产业转型升级发展纲要,江苏省出台了工业强省建设六大行动计划,湖南省出台了制造强省五年行动计划,山东省制订了工业22个重点行业转型升级实施方案,河南省制订了推进制造业供给侧结构性改革专项行动方案,重庆市实施了落实涉企政策、降低电气价格、研发成本补助系列措施。

从调研地区和全国情况看,各地推进供给侧结构性改革进展顺利,制造业转型升级取得初步成效。实践证明中央一系列决策部署是富有远见、符合实际的。同时也要看到,目前供给侧结构性改革的重点和难点还是在制造业,一些长期积累的结构性矛盾和体制机制问题还没有得到根本解决,推进供给侧结构性改革、实现制造业转型升级任重而道远。

调研发现制造业供给侧结构性改革存在五大问题

记者:全国人大财经委在调研中既客观看到成效,同时也善于发现问题。刚才您谈到的当前在推进供给侧结构性改革、实现制造业转型升级中存在“一些长期积累的结构性矛盾和体制机制问题”,主要包括哪些内容?

尹中卿:主要包括五个方面。一是**化解产能过剩任务依然繁重**。虽然去年全国退出钢铁、煤炭产能分别达到6500万吨和2.9亿吨以上,但钢铁、煤炭产能过剩问题仍然存在,还有很多制造业如化工、水泥、玻璃、造船等产能过剩也很严重。

二是**杠杆率还没有真正降下来**。从调研的制造业企业看,负债率总体略有下降,但普遍依然较高,许多制造企业负债率高达70%以上。在总体盈利水平下降的情况下,企业偿债压力很大,债务违约风险上升。

三是**企业成本仍然比较高**。我国制造企业成本包括税费成本、融资成本、能源物流成本、人工成本等逐年攀高,低成本优势已被严重削弱。

四是**部分政策措施落地难**。许多高新技术企业反映,因为企业所得税地方要分成,在税收任务完成难度大的情况下,一些地方政府不愿意落实减税政策。有钢铁、煤矿企业反映,准入标准不断变化,企业花大价钱不断追加投资来满足准入门槛,最终还是被淘汰。

五是**企业经营环境有待优化**。有行业协会反映,当前我国仍在执行进口国外设备优惠政策,加大了国产装备推广的难度。调研中很多企业反映,虽然国内已实现突破,完全可以替代进口的产品,但很难被用户使用,使用方从免责的角度,宁愿多花钱买国外产品,这种倾向客观上抑制了中国制造业的转型升级等。

制造业转型升级遇到五大困难

记者:您刚才强调,制造业仍是供给侧结构性改革的重点和难点,那么请问,通过此次专题调研,全国人大财经委了解到,当前制造业转型升级主要遇到了哪些困难?

尹中卿:调研中各方面普遍反映,近年来我国制造业增长势头明显放缓,实现制造业转型升级面临严峻考验。

第一是**产业结构不合理。重工业、低端产业比重高**。从制造业总体结构看,资源密集型、劳动密集型产业比重过大,技术密集型产业偏低;制造初级产品的产业比重高,制造中高端产品的产业比重低。**产业基础薄弱**。制造业的基础零部件、基础工艺、基础材料和产业技术基础仍然较差,关键技术领域被外资垄断。很多新兴产业虽然发展较快,但仍以简单加工组装为主,核心软硬件产品、知识产权和技术标准主要为国外企业所掌控,一些关键产品都不能国产。

第二是**自主创新能力弱。科技投入不足、效率偏低**。2015年规模以上工业企业研发经费支出仅占主营收入的

0.9%,除极少数高新技术企业外,大部分企业研发投入极低,缺乏创新动力和能力。国家对基础研究和关键共性技术研究投入不足,产学研用结合仍不紧密。**企业为主体的创新体系仍未建立**。江苏省反映,省内60%以上的科技人才集中在高等院校、科研院所,分布在企业的比例明显偏低,科技人才进企业、科技资源进企业、科技成果进市场的渠道不够通畅,科教资源优势没有得到充分发挥。

第三是**智能制造水平低**。制造业信息化技术利用水平低,关键领域技术缺失,智能制造标准体系还不完善。

第四是**资源能源利用效率低**。2015年,我国能源消费总量43亿吨标准煤,占全球能源消费量的23%,但创造的GDP仅占全球的15.5%,高耗能、高污染、高排放特征明显。以河南省为例,钢铁、有色、建材、石油加工及炼焦、化工、电力六大高载能行业占比约1/3,“环境容量不下、资源撑不住、发展保不了”的问题愈发突出。

第五是**产品档次不高**。制造业从外延角度满足了国内大部分市场需求且大量出口,但高端产品、关键技术、核心零部件等优质供给不足,制造业大而不强、多而不精。

就当前困扰制造业转型升级的六个重点问题提出思考

记者:据了解,此次专题调研的一大亮点还在于不仅看到成绩、发现问题、提出建议,还提出了对迫切需要从战略层面进行研究的当前困扰制造业转型升级的几个问题的思考。您能否具体介绍一下是哪几个方面的思考?

尹中卿:当前和今后一个时期,我国制造业正处于由大到强的转变过程。从调研中了解到的情况看,适应经济发展增速换挡、结构调整、动能转换的新常态,实现制造业转型升级,迫切需要从战略层面对六个问题进行研究。

一是**如何认识和处理政府与市场之间的关系**。

制造业是市场化程度较高的领域,门类多,体量大。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,是促进制造业持续健康发展的重大原则。

从调研情况看,当前制造业发展还存在不少体制机制障碍,公平竞争的市场环境尚未完全建立,政府越位和缺位仍大量存在,过度干预仍然突出。同时也要看到,目前制约制造业转型升级的共性难题,仅仅依靠市场自身调节难以根本解决,还需要通过产业政策来弥补。从世界范围看,日本非常重视宏观战略对产业发展的促进作用,美国政府从来没有中断过对产业发展的扶持。我国作为追赶型经济体,更需要发挥好政府作用。

在调研中,许多同志建议进一步深化市场化改革、逐步转变政府职能,厘清政府与市场的边界,将市场应该承担的职责还给市场,通过制定和实施精准的产业政策激活市场机制。1. 宜“战略”不宜“战术”。产业政策应当更加着眼于宏观层面,发挥引领和导向作用。对于具体技术路线、细分产业选择等,应当交给市场决定。2. 宜“兼爱”不宜“偏爱”。产业政策要坚持公平性和普惠性,使所有符合条件的企业都能够享受到。3. 宜“稳定”不宜“多变”。产业政策要保持相对的稳定性和连续性,政策的出口也需要归集和整合,做到精简、管用、落实到位。

二是如何认识和处理制造业与服务业之间的关系。

近些年来,我国服务业发展加快,制造业比重大幅下降。2016年,第二产业39.8%、第三产业51.6%。有的地方变化更加明显,上海市第二产业由2005年的47.4%下降到2016年的29.1%,第三产业由1991年34.6%提高到2016年的70.5%。与此同时,近年来也出现了一些不同的认识。有观点认为,我国已基本完成工业化,制造业不是那么重要了,未来主要靠服务业带动经济发展,甚至还有将化解过剩产能、治理环境污染误读为

“去工业化”。我们必须进一步提高对制造业基础性、战略性地位的认识,坚持发展制造业不动摇,为经济社会发展奠定基础。

实际上,制造业比重逐步降低是经济发展进入工业化中后期的必然趋势,并不意味着制造业地位下降。十八世纪中叶开启工业文明以来,世界强国兴衰史一再证明,没有强大的制造业,就没有强大的经济。制造业比重虽然降低,但服务业很大一部分都是以制造业为基础的。一些发展中国家就是因为过早放弃了对制造业的坚持,结果掉入了“中等收入陷阱”。一些发达国家也是因为制造业空心化,导致经济结构失衡。当前,新一轮科技革命和产业变革正在推动世界制造业格局“大洗牌”,世界各主要经济体纷纷制定出台促进制造业发展的举措,美国发布了“先进制造业国家战略计划”、德国提出了“工业4.0”、法国颁布了“新工业法国”、印度出台了“印度制造战略”。我国制造业发展不仅承受发达国家的技术领先压力,还面临新兴国家和地区的追赶压力。

制造业是服务业的基础和重要市场,生产性服务业更是制造业的延伸和扩展。制造业规模越大,服务业发展空间就越大;制造业萎缩,服务业发展空间也会缩小。目前,制造业正在向高端、智能、绿色发展,制造业和服务业正在加速融合,“工业服务化、服务产品化”已经成为大趋势。随着电子商务、大数据、云计算、物联网的快速发展,制造业的形态更加多样,产业链条更加复杂,科技含量和附加值更高。我们要大力发展服务业特别是生产性服务业,以促进制造业转型升级、提升制造业价值链向微笑曲线两端延伸。

三是如何认识和处理制造业与金融业之间的关系。

在调研中,许多同志对近些年来资金“脱实向虚”、金融业对制造业产生的挤出效应,以及一些地方出现制造业“空心化”苗头普遍表示担忧,建议把制造业

与金融业更加紧密地结合起来,让金融更好地支持和服务制造业转型升级。

要遏制资金“脱实向虚”。控制好流动性总闸门,加大差别化金融调控力度,引导金融资源更多流向制造业。全面清理金融自我服务业务,限制金融机构自营衍生品交易,加快清理金融服务中过高收费项目,严厉打击资本炒作和各种金融投机行为,主动挤出金融泡沫。通过财税等政策对金融暴利活动进行调节,适当提高资产增值税负,降低制造增值税负。推动行业收益率再平衡,缩小小行业间收益差距,促进资金、人才、技术等各类生产要素更多地向制造业聚集。

要引导金融业和金融市场不断满足制造业资金需要。积极推动金融体制改革,健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融体系,吸引全社会的沉淀资本通过股票、债券、票据进入制造业。发挥政府性融资担保体系作用,壮大创业投资和天使投资规模,鼓励金融机构支持传统产业转型升级和新兴产业发展,做好淘汰落后产能的金融服务。进一步落实好金融支持和服务制造业的政策,国有银行应设立面向制造业的工作部门,加快发展民营银行、普惠金融和多业态中小微金融组织,缓解中小企业融资难、融资贵,提升金融资源配置效率。积极发展多层次资本市场,逐步健全债券市场,不断完善保险市场,稳步推进资产证券化试点,进一步提高金融服务制造业的效率。

四是如何认识和处理传统制造业与新兴制造业之间的关系。

制造业既包括传统产业,也包括新兴产业,没有落后的产业,只有落后的技术。在调研中发现,近年来,随着部分传统产业压力加大,以及一些新业态兴起,很多地方出现了“喜新厌旧”倾向,重视发展新兴产业,但对改造提升传统产业关注不够。许多同志提出,发展新兴产业是增加新动能,改造提升传统产业也是增加新动能,两者都是经济发展的引擎,

决不能割裂甚至对立起来。在制造业新旧动能转换过程中,要改造提升传统产业,并着力培育战略性新兴产业,推进传统制造业和战略性新兴产业协调发展,推动制造业向中高端迈进。

五是如何认识和处理大中型企业与小微企业之间的关系。

在调研中,很多地方反映,促进制造业持续健康发展,必须优化制造业组织结构,推动各种资源配置由大中型企业为主向大型、中型、小型、微型企业并重转变。

既要增强大中型企业素质,也要重视小微企业发展。小微企业“船小好调头”,往往能够及时适应市场变化。在我国,目前几乎所有小微企业都属于民营企业,尽管在制度上已经很少限制,但其阻碍民营资本进入的玻璃门、弹簧门、旋转门还广泛存在。要重视发挥竞争政策对制造业组织的优化作用,在市场准入、要素配置等方面更多支持小微企业参与市场公平竞争,以优胜劣汰机制激发企业活力,充分发挥小微企业在制造业转型升级中的作用。

六是如何认识和处理国内市场与国际市场之间的关系。

近年来,制造业利用外资连续5年下滑,“进”在减少,“走”在增加,特别是电子、轻纺等行业在向境外转移的同时,带动产业链配套企业转移,对我国制造业带来较大冲击,社会上已经有了警惕“制造业空心化”的呼吁。调研中许多同志建议实施更高层次的开放战略,充分利用两个市场、两种资源,促进“引进来”与“走出去”协调发展,实现更高水平开放。

要继续加强外资引进工作,同时推动优势企业和过剩产能“走出去”。近几年以“一带一路”建设为统领,企业“走出去”已经从产品出口为主,转向产品、技术和资本输出并行,有效拓展了发展空间。我们应准确把握全球化和地缘政治发展的机遇和挑战,鼓励有条件或有市场潜力的企业到资源富集国家和地区开展投资与合作,支持品牌和产品“走

出去”,支持企业收购国外先进技术。对一些国内还有生产空间的行业和企业要正确区分“走出去”与“搬出去”,警惕产业链条整体外迁,造成产业空心化。对支撑国内经济社会发展、保障国内市场供应的产业,要引导在国内合理布局,支持内迁西迁,在梯度转移中实现制造业转型升级。

从调研中总结归纳五个方面建议

记者:请问,通过这次专题调研,全国人大财经委提出了哪些建议?

尹中卿:我国制造业发展速度快、规模大,但工业化进程仍未完成,制造业供给结构与人民群众日益增长的需求还不匹配。围绕推进供给侧结构性改革、加快制造业转型升级,我们总结调研过程中各方面意见,提出了五个方面建议。

一是着力推进供给侧结构性改革,促进制造业提质增效。

2017年是供给侧结构性改革的深化之年,要按照中央要求,抓住主要矛盾,明确主攻方向,在稳妥化解过剩产能、降低企业杠杆率、切实降低企业成本、补上质量品牌短板等方面,推进制造业供给侧结构性改革取得新进展。

二是统筹实施“中国制造2025”,实现高端化、智能化、绿色化发展。

“中国制造2025”是推动制造业转型升级的纲领性文件,要做好部门之间的协同、创新链和产业链的嫁接、中央和地方的统筹协调,强化工业基础能力,加快智能制造步伐,全面推行绿色制造,把各项战略部署落到实处。

三是积聚创新驱动动能,加快新旧动能转换。

要推进技术创新,在基础科技领域做出大的创新、在关键核心技术领域取得大的突破,促进战略性新兴产业和传统制造业协调发展、并驾齐驱,形成具有持续竞争力和支撑力的工业体系。具体包括构建以企业为主体的创新体系、加强共性基础性技术攻关、支持企业进行技术改造等方面。

四是促进融合发展,不断拓展发展空间。

要顺应产业融合发展趋势,促进制造业产业链条延伸,推动形成信息化和工业化深度融合、军民融合发展、生产性服务业和制造业相互促进的新格局、新模式。

五是完善法治和政策环境,维护公平竞争市场秩序。

企业是制造业转型升级的主体,各级政府应当营造有利于企业发展的良好环境,更加充分发挥市场配置资源的决定性作用,在全社会形成关心制造业、重视制造业、支持制造业的良好氛围。

要加强对制造业发展政策的研究和统筹。进一步用好供给侧结构性改革中形成的多部门会商机制,以落实“中国制造2025”为主线,加强对各项政策的统筹力度,合力解决一些制约制造业发展的难题。对已经出台的产业政策进行效果评估,站在企业立场上看是否真正起到促进发展的作用,有没有扭曲资源配置、影响公平竞争。对于不同部门出台的同一种目的的政策进行整合,编制政策服务清单,便于企业了解获取。

要强力维护市场秩序。当前假冒伪劣商品已经严重影响民族品牌形象,成为制造业转型升级路上的“毒瘤”。要加大执法力度,通过信息技术增强执法能力,从生产、运输、销售各环节全面围堵假冒伪劣商品,减少市场劣质供给。研究完善招投标制度,更加注重产品品质,提高对国产创新产品的包容性。着手修改产品质量法等相应法律法规,为严惩违法行为提供法律武器。

要加强企业产权保护。严格落实中央关于完善产权保护制度依法保护产权的意见,完善平等保护产权的法律制度,督促各级政府守信践诺,在法律框架下推进各项产业政策。加大知识产权保护力度,大幅提高知识产权侵权法定赔偿额,加强侵权案件侦办、查处力度。建立中小企业维权援助和救济机制,充分发挥协会、联盟、商会等组织在维权中的作用。★

双轮驱动制造业转型升级， 加快制造强国建设

文 / 吕 薇



全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会委员吕薇。摄影 / 本刊记者 马增科

全球金融危机以来，世界经济进入了深度调整期。金融危机暴露了世界经济结构的矛盾和问题，在应对全球金融危机过程中，制造业再次受到重视。全球制造业的分工布局正在发生变化，呈现出新的竞争态势。制造业竞争力从成本优势转向效率优势，创新成为推动制造业持续发展的主要动力。同时，贸易保护抬头，发达国家制造业回流，使得制造业的国际竞争加剧。2015年，国务院印发《中国制造2025》，提出实施制造强国战略的十年行动纲领，明确了战略目标、战略重点、主要任务和政策措施。实施制造强国战略必须把握全球制造业的变化趋势，坚持创新驱动，应对各种挑战。

一、我国制造业面临的挑战

我国正处于转型发展的关键时期，支撑发展的国内外环境发生较大变化，制造业面临“前有堵截后有追兵”的竞争局面。我国正处于转型升级的关键时期，支撑发展的要素条件发生深刻变化，制造业面临“双重挤压”：一方面，美欧提出再工业化，加大贸易保护力度；另一方面，发展中国家利用低成本优势，积极承接产业及资本转移。

（一）我国制造业的优劣势正在发生变化

我国制造业具有多方面优势：一是门类齐全，配套基础好，制造能力强；二是拥有巨大的市场，可提高创新的规模效益；三是与发展中国家相比，中国技

术积累和资金积累能力强，与发达国家相比，工程技术人员数量多，成本相对较低。同时，我们也面临着诸多挑战，包括劳动力成本提升较快，劳动生产率不高，综合成本较高，附加值较低；制造业产品质量较低，低端产能过剩与高端产品有效供给不足并存，缺乏世界知名品牌；企业创新能力不足，技术实力有较大差距；基础工业相对薄弱，核心关键技术对外依赖度较大；劳动密集制造开始外移，产业和技术空心化值得警惕。

中国工程院制造强国评价指标显示，我国的规模发展指标领先，质量效率指标滞后，结构优化和持续发展指标居中。德勤公司的一项国际比较研究结果表明，我国在成本、本地市场吸引力和政府投入等方面具有竞争优势；基础设施、供应商网络、人才供应、创新政策、财税金融政策、能源政策等方面的优势居中；法律体系、社会保障体系等相对滞后。

因此，我国制造业转型升级的重点是提升创新能力，提高质量和效率，完善体制机制，加快优化发展环境。

（二）与制造业相关的公共政策有待改进

总体来看，制造业的公共政策主要包括以下几方面：一是人才政策，如教育和人才培养、人才激励等；二是鼓励技术创新的政策，如鼓励利用先进技术、技术转让和科学研究等；三是建设创新网络，如突破传统界限，加强创新主体之间的合作，跨领域和跨地区的合作等；四是培育要素市场，促进各种驱动因素的平衡，如降低综合成本，提高整体效率

等；五是政府与市场的合理分工，加强政府与私营部门的合作；六是加强法治建设，如保护知识产权、完善标准体系和检验检测、促进公平竞争等。

德勤公司对中国企业管理人员进行的一项制造业政策竞争力调查结果显示，被调查的企业高管认为，提升制造业竞争力的政策按重要性排序为：支持科学、技术和创新的政策最具竞争优势，接下来依次是技术转让和应用整合政策、可持续发展政策，以及基础设施建设与规划。有些政策和制度一定程度上影响了企业的竞争力，有待改进，依次是政府的干预、劳动政策、法律法规、企业税费和高收入职工的个人所得税等。由此可见，我国制造业公共政策的重点应放在进一步完善制度环境、降低企业综合生产成本和社会交易成本、提高制造业公共政策的国际竞争力等方面。

二、双轮驱动制造业转型升级， 加快推进制造强国建设

在新的形势下，中国制造不进则退。实施制造强国战略，必须把握世界制造业发展的大趋势，采取积极对策，转变发展方式。中国制造业的转型升级要靠科技创新和制度创新双轮驱动。

（一）创新是第一驱动力，核心是增强产业竞争力

一方面，围绕解决制造业面临的主要问题创新。一是针对生产率低，开展效率驱动型创新，提高要素利用效率和生产力。二是针对有效供给不足，面向消费者的创新，满足市场多样化需求。三是针对转型升级的需要，以绿色技术和信息技术加强传统产业的技术改造，提升传统制造业的竞争力；积极培育新兴产业，形成新的经济增长点。四是针对关键技术制约，突破核心关键技术，提高整体竞争力。

另一方面，加强前沿技术创新，实现部分领域引领型发展，提高我国在全球价值链的分工地位。同时，要坚持开放式创新，引进来与走出去相结合，加强国

际合作，有效利用全球创新要素资源，提高创新的效率。

（二）建立制度优势，激发微观主体的活力

制度改革的重点是：处理好政府与市场的关系，发挥市场机制配置资源的决定性作用，更好发挥政府的作用，调动全社会的积极性。

发挥企业主体的作用，就是要让企业创新能够在市场上获益。要有效保护知识产权，维护创新者的利益；加快完善标准体系、严格统一执法标准和政府采购政策，打通创新产品、技术和服务进入市场的通道，降低企业税费和综合成本，增强创新企业盈利能力。

转变政府职能，要克服政府干预过多和监管、服务不到位的问题。建立公平竞争的市场环境，形成各种所有制企业公平获得生产要素的机会；建立公开透明、长期稳定的创新激励机制，形成各类技术路线和企业公平竞争的环境，鼓励投资者进行长期技术创新投入，发挥市场机制引导技术创新的作用。从跟踪、追赶赶到赶超和前沿技术创新，政府的作用不同，更多发挥市场选择的作用。对商业模式创新和新业态要开放包容，允许先行先试，不能过早利用现行制度管、卡、关。

创新驱动就是人才驱动，影响制造业竞争力的最主要因素是人才。要优化人才结构，加强持续教育，提高劳动力素质和适应性；提高劳动力市场的流动性，吸引全球的优质人才；落实人才激励机制，建立多层次的人才政策；特别要发挥企业家在组织和运用创新要素的作用，培育更多的创新型企业。

要着重加强对制造业的要素市场培育，以适应创新链各环节的需要，发展多层次资本市场。促进金融为实体经济服务，扩大直接融资渠道；鼓励风险投资、中小企业融资等，为风险投资提供更多的退出渠道；加强科技成果转化和示范项目投入，打通实验室到产业化的通道，突破创新链的瓶颈。完善技术市场配

套政策，健全知识产权交易规则，加强知识产权价值评估；加强技术转移和创新服务平台，培育专业人才，鼓励专业机构开展技术转移和转化服务。

（三）以补短板 and 降成本为重点，推进结构性改革

结构性改革是一项长期任务，要根据我国制造业的特点，从问题出发有针对性地开展“三去一降一补”。从制造业总体来看，供给侧结构性改革的重点是降成本和补短板。

具体看，制造业“去杠杆”的重点是在充分发挥资本市场的作用，增加直接融资比重的基础上，提高制造业资金利用效率。“去产能”的主要任务是提高对需求变化的适应性和灵活性，增加有效供给。目前，制造业存在结构性产能过剩，低端产能过剩与有效供给不足并存的问题。因此，要去低端过剩产能，实现中国制造业产品从中低端进入中高端，制造业价值链从中低端转向中高端。

“补短板”是制造业供给侧改革的重点，要花大力气补核心关键技术、基础工业、质量、品牌和创新的短板，提高制造业的竞争力。以五大工程为抓手，大力推进《中国制造2025》提出的十年行动纲领，实现中国制造业的三个转变：从中国制造向中国创造转变，中国速度向中国质量转变，中国产品向中国品牌转变。

“一降”的重点是降低制造业的综合成本。目前，我国制造业的综合成本在不断上升，企业竞争力下降。因此，提高劳动生产率，降低企业综合成本是提高制造业竞争力的重要任务。降成本要综合施策：一是降税减费，降低企业特别是中小企业的各种税费负担；二是要打破行政性垄断，在一些垄断领域引进竞争和加强规制，降低电、油气和道路费等价格；三是规范市场秩序和构建诚信体系，降低社会交易成本等；四是提升价值链，提高劳动生产率，降低相对成本。✘

（本文作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会委员，国务院发展研究中心技术经济研究部部长）

打牢根基，坚持发展制造业不动摇

文 / 蒋庄德



全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会委员蒋庄德。
摄影 / 王毓安

振兴制造业从短期看是实现经济良性循环的关键，长期看是国家经济命脉。党的十八大报告指出，要推动战略性新兴产业和先进制造业健康发展。十八届五中全会强调，要实施《中国制造2025》，加快建设制造强国。习近平总书记指出，工业是立国之本。在当前国际经济和科技发展的大背景下，世界各国主要国家均高度重视制造业的发展。制造业物化了最新的科技成果，是各国科技创新的主战场。

美国奥巴马提出了重振制造业的政策，特朗普上台后对奥巴马的其他主要政策均持反对态度，但是对这个政策不但支持，而且还进一步加强。德国的“工业4.0”主要解决了数字化和网络化的问题，智能化的研究正在进行当中。从美国、德国和中国制造业的竞争比较优势来看：美国为社会创新、高科技、集全球资源；德国为基础雄厚、质量过硬、工艺严谨；中国为体系完整、内需市场大、人力资源强。此外，英、法、日的制造业也很强，均在实施和加强先进制造业的计划。我去年受邀到印度科学院讲学，他们特别提出要增加一场关于“中国制造”的报告，而听众却有许多物理学家、化学家和材料学家以及纳米技术方面的专家，足见印度科技界对制造业兴起的重视。

中国工业人的奋斗目标就是希望把我国变成制造强国。可以说，制造强则国家强。从晚清开始，1865年曾国藩、李鸿章建江南制造总局，1892年张之洞建汉阳兵工厂，詹天佑1905年建京张铁路，以及孙中山先生的《建国方略》中的《实业救国篇》。中国机械工业

的卓越领导人之一沈鸿，抗日战争期间为挽救民族危亡，在极艰苦的条件下，设计建造了各种兵工和民用工厂的成套机器设备。建国初期，苏联援建的156个大型骨干企业，为我国培养了大批的科技人才和技术工人，成为我国非常重要的战略人才储备。20世纪60年代我国的三线建设大部分都是依靠这样一些骨干企业的技术人员和高级技工建设起来的。又如，具有我国原始创新的“倪志福钻头”和黄童年的“齿轮动态整体误差测量新技术”等。多少代中国人为实现实业救国的梦想而不懈努力、奋斗终身。

特别是改革开放以来，1986年王大珩、王淦昌、杨嘉墀和陈芳允四位科学家向邓小平同志提出“关于跟踪研究外国战略性高技术发展的建议”所实施的863计划，取得了巨大的成绩。去年是该计划实施30周年，我是“十一五”期间先进制造技术领域的专家组专家。在制造业领域，863计划对机器人、制造业信息化、微纳制造等高新技术的发展发挥了重要的作用。我国工业发展产生的巨大变化是以前难以想象的，航空航天、船舶、高铁、高端装备等快速发展，尤其是汽车、电子消费产品，还有信息技术已经进入寻常百姓家，改变了人们的生产生活方式。当前我国科技和工业的发展正处在一个重要的历史关头。

中国工程院、工信部、国家质检总局从2013年1月启动并开展了《制造强国战略研究》重大咨询项目。由50多位院士和100多位专家经过一年多的调研起草了“中国制造2025”国家战略的研究报告，充分考虑到了发达国家重振制造业和发展中国家在中低端抢占市场份

额的实际情况。与新兴发展中国家相比,我国人力成本上升,中低端制造领域的优势正逐渐丧失,印度、越南、印尼等发展中国家则以更低的劳动力成本承接劳动密集型产业的转移。因此,这是在双向挤压的状况下,结合我国的发展现状和目标所提出来的国家战略报告,2015年李克强总理在政府工作报告中正式提出,这是一面大旗,具有极其重要的引领作用。在2017年政府工作报告中再次提出,要深入实施《中国制造2025》,加快大数据、云计算、物联网应用,以新技术、新业态、新模式推动传统产业生产、管理和营销模式变革。《中国制造2025》实施几年来所取得的成绩有目共睹,而且也逐渐深入人心。我国制造业正处在历史发展的最关键的节点上,信息技术和制造技术的深度融合是新一轮工业革命的核心,是制造业创新驱动、转型升级的制高点、突破口和主攻方向,是贯彻《中国制造2025》的主线。而“两化融合”最突出的体现就是智能制造,下一阶段“中国制造2025”发展过程中,智能制造是主要的载体。

一方面,工业互联网、先进传感技术、大数据、人工智能等的发展尤为迅速。工业互联网集软件和传感器为一体,使机器设备之间能即时通讯。据通用电器预测,未来20年工业互联网将使全球GDP的增长达到10万亿到15万亿美元。而美国南卡罗莱纳州的格林威尔燃气轮机工厂建立了一个燃气轮机的专用试验装置,在一个长10米的涡轮机上布满了5000个传感器,测试收集和采集的数据量达到5万亿字节(TB),相当于世界最大规模的美国国会图书馆印刷物约一半的信息量,利用这套装置在1台燃机运行200小时获得的信息量几乎与500台普通燃机运行1年所获得的信息相当。这充分显示了先进传感技术和大数据的作用。而人工智能的发展,正是基于先进传感技术、大数据和深度学习等科技的发展。

1956年夏季,麦卡锡、明斯基、纽厄

尔和西蒙等一批青年科学家在达特茅斯学院开会,共同研究和探讨用机器模拟智能的一系列有关问题,并且首次提出了“人工智能”的概念。后来,西蒙于70年代先后获得了计算机的图灵奖(1975)和诺贝尔的经济学奖(1978),他和纽厄尔两人带到会议上去的“逻辑理论家”是当时唯一可以工作的人工智能软件。这些人可以被称为“人工智能之父”。20世纪末21世纪初,国际象棋大师卡斯帕罗夫与IBM的“深蓝”等计算机,分别在1996年、1997年、2003年2月和11月进行了四次大战,基本战成平手。但是近年来人工智能发展迅速,到2016年3月,谷歌所开发的AlphaGo跟韩国围棋九段棋手李世石下棋,以4:1战胜了李世石,使得人们对人工智能的认识发生了巨大的变化。

历经60年,当前人工智能的飞跃发展是基于大数据和深度学习等科技的发展,这些发展带来了一些根本性的变化。新一代人工智能将基于新的信息环境、新技术和新的发展目标。新的信息环境包括互联网、移动设备、网络社区、传感器网络;新技术包括先进传感、大数据、高性能计算、新的模型与算法;新的发展目标是从宏观到微观的智能化新领域,包括智能制造、智能汽车、智能医疗等。

我国多年来已形成了一批具有核心技术的装备产品,如载人航天、探月工程、载人深潜、新支线飞机、高速铁路轨道交通等领域取得突破性进展,特高压输变电设备、千万亿次超级计算机、百万吨乙烯成套装备等已跃居世界前列。

另一方面,我们还要保持清醒的认识,我国有些关键核心技术对外依存度较高,高端装备、基础零部件等方面还与发达国家存在较大差距。以高档轿车的发动机喷油嘴和后桥差速器的精密齿轮为例,其加工的主要装备还是要从国外进口,高性能液压件与气动元件、高速精密轴承、特种执行机构以及高铁的很多零部件仍然依靠进口,包括一些轴承、传

感器等等。风电设备关键部件的寿命与国外相比还有很大的差距。对地观测卫星的分辨率提高需要大尺寸的非球面光学镜头元件,而其加工机床也要从国外购买。此外,高档数控系统,现在主要还是日本的发那科(FANUC)和德国的西门子(Siemens)占据了国际的主要市场。有些历史教训要引起我们的高度重视,从基础研究到小批量应用到产业化,千万不能忽视这些硬件的、制造业最基础的东西,这些装备和零部件、关键的工艺和材料,从制造的角度来讲我们是跨越不过去的,只有这些技术的同时发展,才能真正达到“制造强国”的目标。不要一个新的科技出来以后,有关方面和媒体一炒,仓促跟进,但一段时间后回过头来会发现很多基础零部件和关键技术还没有发展上去。

事实上,对于我国客机和微电子的发展一直有两种观点,主要是以购买为主还是以自己研发为主,最终国家还是决定要自行发展。在已实施的16个重大专项中,极大规模集成电路制造核高基、大飞机C919以及新启动的包括航空发动机在内的两机专项,都是基于我们自己来解决。同时,我们应注意到当前“智能制造”热,社会关注度高,也得到各方的支持;而“绿色制造”冷,因为无法直接带来客观的收益,企业实行的主观能动性差,工业强基的标志性成果也不多。新产业的发展速度快,但多数仍处于低发展水平。我们应坚定不移地坚持长期支持制造业,尤其是先进制造业的发展,在政策、技术研发和创新投入上始终保持支持的力度和强度,将制造业这一国家和地区经济社会发展的根基打牢,始终坚持发展制造业不动摇。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会委员,民盟中央常委,教育部科学技术委员会副主任兼战略研究指导委员会主任,陕西省科协主席,中国工程院机械与运载工程学部院士,西安交通大学教授)

制造业供给侧结构性改革： 听听委员怎么说

文 / 本刊记者 王 萍

4月24日，十二届全国人大常委会第二十七次会议听取了国务院关于推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作情况的报告。4月26日，会议对这一报告进行了分组审议。这一重要的监督议题引起了社会各界的高度关注。

推进制造业

从数量扩张转向质量提高

4月24日，受国务院委托，工业和信息化部部长苗圩在向全国人大常委会作报告时表示，“十二五”期间，我国制造业实现了年均9%的增速。

苗圩介绍，尤其是2015年“中国制造2025”实施以来，以推进供给侧结构性改革为主线，国家制造强国建设领导小组具体指导推动，各项工作取得了积极成效。发布实施《中国制造2025》11个专项规划指南，推动出台一批配套政策措施，各省（区、市）制定了贯彻实施方案或行动纲要，横向联动、纵向贯通、各方协同的政策体系基本形成。

2016年制造业增加值同比增长6.8%，为全国GDP实现6.7%的增速奠定了坚实基础。

报告指出，首先，制造业供给侧结构性改革取得新突破，是我国制造业发展取得的显著成绩之一。尤其是在积极稳妥化解过剩产能、促进工业企业降本增效、补齐实物产品质量短板等方面的突破，值得关注。其次，先进制造业发展和新动能培育取得了新进展，在航空航天、轨道交通装备等领域取得了一批标志性成果。第三，传统产业改造提升取得

新成效。从2010年至今，我国工业投资规模从13万亿元增长到22.8万亿元。第四，制造业与信息技术融合发展迈上新台阶。

苗圩表示，尽管我国制造业具备了建设制造强国的基础和条件，但与先进国家相比还存在较大差距，总体特征是大而不强，规模扩张为主的发展模式仍未根本扭转。

具体表现为：创新能力整体偏弱，制造业创新体系不完善；产品质量和技术标准整体水平不高，品牌价值没有得到充分体现；资源能源利用效率低，环境污染问题较为突出；产业结构调整还有待深化；信息化与工业化融合的广度、深度不够。

此外，受国内外多重因素影响，当前制造业下行压力持续加大，成本上升构成了制造业发展的现实挑战。资源环境、劳动力、土地等传统要素价格不断上涨，降低企业制度性交易成本任重道远。

与此同时，我国在世界制造业格局中面临高端回流和低端转移的“双向挤压”。国际金融危机以来，发达国家纷纷实施“再工业化”战略，力图重振制造业，抢占发展先机。与此同时，不少新兴国家也把发展制造业上升为国家战略。

报告认为，加快建设制造强国，必须牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持以提高发展质量和效益为中心，把推



图 / 视觉中国

进制造业从数量扩张向质量提高的战略性转变，作为推动供给侧结构性改革的主攻方向，振兴制造业特别是先进制造业。

为此，报告列出了下一步的重点工作，包括优化制造业发展环境，增强制造业发展后劲；加快结构调整优化，提升供给质量和水平；补齐科技成果转化短板，提升核心竞争力；推进制造业与信息技术融合发展。

张德江委员长参加分组审议 委员热议制造业供给侧结构性改革

4月26日上午，十二届全国人大常委会第二十七次会议分组审议了国务院关于推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作情况的报告。张德江委员长参加审议。

在审议这一报告时，出席会议的全国人大常委会组成人员和列席会议的全国人大各专门委员会成员、各省（区、市）人大常委会负责人、部分全国人大代表普遍认为，围绕推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级，国务院、各部门、

各地方做了大量工作,出台了一系列政策,取得了初步成效。同时,制造业作为供给侧结构性改革的重点和难点,一些长期积累的结构性矛盾和体制机制问题还没有得到根本解决。下一步要着力推进供给侧结构性改革,促进制造业提质增效;统筹实施“中国制造2025”,实现高端化、智能化、绿色化发展;积聚创新驱动势能,加快新旧动能转换;促进融合发展,不断拓展发展空间;完善法治和政策,维护公平竞争市场秩序。

对于报告中提到的一些难点与问题,委员们建议,要在处理好政府与市场的关系、降低企业成本、推进产学研用结合、强化人才队伍建设等方面着重发力。

委员建言一:在发挥市场作用时应更好发挥政府作用

常委会组成人员认为,推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作,必须要处理好政府与市场的关系,在发挥市场作用时也应该更好发挥政府的作用。

吕祖善委员指出,在充分肯定推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级取得的新成效的同时,也要充分估计到这项工作的长期性、复杂性和艰巨性。

“因为制造业转型升级不是一个新任务,已经提了很多年,但总是滞后于经济发展的需求,一个很重要的原因就是没有很好把‘企业该干什么、政府该干什么’理清楚。特别是企业很多自身解决不了的问题,政府没有能很好帮助解决,反而是去管了不少应该由企业自己干的事情。”吕祖善指出,转型升级要想取得理想效果,必须将“充分发挥企业在转型升级中的主体作用,同时要发挥好政府的作用”这两句话落到实处。

陈昌智副委员长建议,在一些重大项目方面,国家应该集中财力和物力,特别是要把大专院校、科研机构和企业组织起来,让它们很好地有机结合起来,对一些重大项目进行攻关,才能真正拥有一个强国所需要的制造业技术。

吴晓灵委员指出,对于政府的产业

引导基金,要让敢于承担风险和能够承担风险的市场投资基金去做这项业务,这是效率更高的市场化选择;而政府应通过完善税收政策和财政政策,引导社会企业加大对科研的投入和技术改造的积极性。刘德培委员认为,中国作为追赶型经济体,更需要发挥政府引导作用,而不是简单的强制性作用。

罗亮权委员指出,要正确处理好政府与市场的关系,进一步深化市场改革,逐步转变政府职能,厘清政府与市场的边界,将市场应该承担的职责还给市场,通过制定和实施精准产业政策,激活市场机制,充分利用两个市场、两种资源,逐渐让引进来和走出去的企业、产品协同发展。要保持政策的相对稳定性和连续性,坚持市场导向。要深化国有企业改革,解决国有企业产能过剩和机制体制的问题。要加强政策引导、技术改造升级,激发企业活力。

委员建言二:继续降低企业成本

报告在谈到下一步重点工作时指出,要降低企业成本。深化“放管服”改革,规范涉企收费,降低制度性交易成本。完善土地供应制度,支持利用现有建设用地发展先进制造业,精简归并“五险一金”,降低企业用能用地用工和物流成本。简化增值税税率结构,营造简洁透明、更加公平的税收环境。

吕祖善指出,现在企业在转型中面临需要政府帮助的问题,最重要的一个问题就是企业的负担重,特别是小微企业的负担重。“中央和国务院看到了这个问题,并采取了一些措施。这两年减负、降成本是有效的。这个工作还需要加大力度,做细做实。”吕祖善说。

郑功成委员也建议,应在营造有利于小微企业发展的环境方面多下功夫。在郑功成看来,总体上降低企业成本,应该是结构性改革中的头等重要任务。“要把企业的成本总体上降低,这是一个治标兼治本的政策取向。现在企业税收高、费用高、融资成本高、交易成本高,

一些企业甚至靠高利贷才能维持企业的生存。所以,降低企业成本必须要多管齐下,这不是单靠某一个方面就可以完成的任务。”郑功成指出。

委员建言三:强化人才队伍建设

报告指出,要强化人才队伍建设。制订《制造业人才发展规划指南》年度计划,对接制造强国战略任务和重点领域,健全多层次多类型人才培养体系,优化制造业人才供给结构,加快经营管理人才、创新创业人才和技术技能人才队伍建设。

报告提及的这些内容,引起了委员们的关注。车光铁委员建议,要进一步加强工匠型人才培养工作。他指出,随着机械化、自动化、智能化装备技术的广泛应用,“机器换人”已成为企业生产转型升级的必然选择。就目前各地基层情况看,“机器换人”后,一方面,带来了企业用工需求减少、社会就业压力增大的现象;另一方面,也显现出创新人才、专业技术人员等明显不足的问题,形成了一种新的就业结构性矛盾。

“对此,应进一步健全多层次人才培养体系,加大校企合作的广度和深度,积极推进制造企业与职业院校的人才联合培养,大力培育和稳定工匠型人才队伍。同时,进一步加大对企业开展技术工人在职培训的支持力度,充分调动现有产业人才学习进修的积极性,合理调整优化企业现有的人力资源。”车光铁建议。

庞丽娟委员建议,要以人才来支撑制造业高端、智能、优质、绿色和安全发展。同时,她还建议,要进一步注重一线工人、农民工的职业技能和职业综合素质的培训。“要转型升级,要提高产品质量,让百姓对国产产品有足够的信心,也避免企业外移,一线工人和农民工的职业技能技术和职业综合素质非常重要。所以,要进一步注重对一线工人、农民工的职业技术综合素质的培训,以加快适应制造业向高端、优质发展的需求。”

开启测绘地理信息法治建设新篇章

文/宋超智

2017年4月27日,十二届全国人大常委会第二十七次会议表决通过了新修订的《中华人民共和国测绘法》(以下简称新测绘法),经习近平主席签署第六十七号主席令公布,自2017年7月1日起施行。这是测绘地理信息法治建设新的里程碑,开启了测绘地理信息法治建设的新篇章,必将引领我国测绘地理信息事业改革发展踏上新征程。

修法意义重大

“法治是治国理政的基本方式。”我国测绘法1992年制定,2002年修订后实施的15年来间,我国经济社会发生了广泛而深刻的变化,测绘地理信息事业也加快转型发展,测绘地理信息的外延、内涵、功能、产品形式和服务模式等都发生了巨大变化,给我国测绘地理信息法治建设带来了新的挑战。面对新挑战,原测绘法的部分规定已经不能适应需要,特别是在地理信息安全监管、地理信息共享应用、地理信息市场监管等方面,亟待补充完善。近年来,社会各界也纷纷呼吁修订测绘法,多名人大代表和政协委员提出了关于修改测绘法的议案、建议和提案。此次新修订的测绘法,进一步修改完善了相关法律制度,更好地适应了测绘地理信息事业改革发展的制度需求,具有重大的现实意义。

一是全面落实依法治国方略的重要举措。法律是治国之重器,良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,形成完备的法律规范体系,促进国家治理体系和治理能力现代化。修订完善测绘法是贯彻落实党的十八大和十八届四中全会精神,推进全面依法



国家测绘地理信息局副局长宋超智。摄影/耿雯

治国,以法治精神引领和推动测绘地理信息事业改革发展的重要举措。

二是测绘地理信息法治建设的重大成果。测绘法是测绘地理信息领域的基本法,是各级人民政府和测绘地理信息主管部门履行职责的法律依据,也是广大测绘单位及从业人员从事测绘活动的基本规则。测绘法的修订出台开启了测绘地理信息法治建设的新篇章,以新测绘法为核心的测绘地理信息法治体系必将日益完善,为我国测绘地理信息事业健康快速发展提供更加有力的法治保障。

三是测绘地理信息改革发展的重要保障。当前,测绘地理信息事业正处在深化改革、创新发展的关键阶段,基础测绘、地理国情监测、应急测绘、航空航天遥感测绘、全球地理信息资源开发等公益性事业和以地理信息资

源开发利用为核心的地理信息产业,共同组成了我国测绘地理信息事业的“5+1”格局。新测绘法很好地反映了测绘地理信息改革发展的最新实践,以法治凝聚了改革共识,必将引领和推动我国测绘地理信息事业进一步深化改革、创新发展。

突出问题导向

为适应不断变化的经济社会发展需求,此次测绘法修订按照“推进地理信息规范监管和广泛应用”的总要求,突出问题导向,强调有的放矢,坚持保障地理信息安全和促进地理信息产业发展并重,围绕“保安全、促发展、转职能、推改革”的原则,对2002年测绘法进行了修订完善,主要修订重点有以下几个方面。

一是适应安全监管需要,强化地理信息监管制度。作为国家战略性信息资

源的重要内容,地理信息与国家主权、安全和利益息息相关。为贯彻总体国家安全观,切实加强地理信息安全监管,新修订的测绘法在总则中明确了“维护国家地理信息安全”的立法宗旨,并针对当前卫星导航定位服务需求旺盛,卫星导航定位基准站快速发展,但管理措施缺乏和有效监管滞后而出现的基准站建设无序发展、统筹不足、数据使用不规范等问题,明确了基准站的管理职责,建立了基准站建设备案制度,对基准站的运行维护、安全标准和规范、指导等作出了规定。同时专门增设“监督管理”一章,要求建立地理信息安全管理和技术防控体系,建立涉密地理信息生产、利用情况可追溯管理制度,在明确监督检查职责等方面作出系统性规定。

二是适应产业发展需要,完善成果共享应用制度。随着移动互联网技术、计算机技术的变革,我国地理信息产业蓬勃发展,同时也存在数据涉密程度较高、共享应用不足等问题。为进一步激发市场活力和动力,促进地理信息产业发展,新修订的测绘法充实了相关内容:1. 规定测绘成果按照保障国家秘密安全、促进地理信息共享和应用的原则定密并及时调整、公布,测绘地理信息主管部门提供公众版测绘成果,促进测绘成果社会化应用;2. 建立健全政府部门间地理信息资源共建共享机制,引导和支持企业提供地理信息社会化服务;3. 通过地理信息公共服务平台提供公共服务,实现地理信息数据开放共享,推动地理信息产业结构调整和优化升级;4. 要求推动军民融合,促进测绘成果应用。

三是适应职能转变需要,创新行业监管方式。按照“简政放权、放管结合、优化服务”协同推进的总要求,进一步深化行政审批制度改革,新修订的测绘法没有新设行政许可,并取消基础测绘规划备案,取消采用国际坐标系统审批,下放永久性测量标志拆迁审批。同时规定建立测绘地理信息市场信用体系,对测绘单位实施信用管理。首次在

法律中明确要求建立健全随机抽查机制,加强监督检查措施,并进一步强化违法行为的法律责任,着力创新监管方式,加强对地理信息市场和从业单位的事中事后监管。

四是适应改革发展需要,提升保障服务水平。测绘地理信息部门以地理国情普查和监测工作为契机,大力提高对国家重大改革发展举措的保障服务水平。今年4月24日,国务院新闻办公室举办了第一次全国地理国情普查工作的新闻发布会,同时正式发布了第一次全国地理国情普查公报。可以看出,普查数据及监测成果在落实国家主体功能区规划、优化国土开发空间布局、推进生态文明建设等方面发挥了重要作用。新修订的测绘法在总则中明确了测绘事业为生态保护服务的宗旨。在全面总结地理国情普查监测工作实践的基础上,建立了地理国情监测制度,明确了各级政府推动监测成果应用中的职责,必将推动地理国情监测依法、有序、常态开展,更好地服务国计民生。新测绘法还明确建立应急测绘保障制度,要求测绘地理信息部门加强遥感监测、导航定位,进一步做好突发事件应对工作。对为配合国家不动产统一登记制度改革,新测绘法明确要求加强对不动产测绘的管理,为不动产统一登记工作做好测绘保障。通过不断提升测绘保障能力,为国家改革发展保驾护航。

实施好新测绘法,推进改革发展

法律的生命在于实施。新测绘法颁布后,我们要抓好学习、宣传、贯彻工作,抓紧完善配套制度,切实推进依法行政,在贯彻落实上想实招、用实劲、重实效,让新测绘法的各项规定真正落到实处。

一是深入学习宣传,提高认识凝聚共识。学习宣传好新测绘法,推动各项法律制度的贯彻落实,对于事业改革发展具有重要意义。各级测绘地理信息主管部门要结合工作实际,积极探索创新方式方法,精心策划,周密部署,拓宽宣传

渠道,丰富宣传内容,做好学习宣传贯彻新测绘法的各项工作,掀起学习宣传贯彻新测绘法的高潮,确保学习到位、宣传到位,要充分认识新测绘法颁布实施的重要意义,深刻领会新测绘法各项制度的要求和内涵,为贯彻落实好新测绘法打下坚实基础。

二是狠抓贯彻落实,吹响改革发展集结号。新测绘法进一步充实了测绘地理信息部门的职责,“法定职责必须为”。各级测绘地理信息主管部门要采取有效措施,严格贯彻落实新测绘法的新规定和新要求,加快落实测绘地理信息安全管理,加强对卫星导航定位基准站建设和应用的管理,加强国家版图意识宣传教育,促进测绘成果的社会化应用和地理信息的开放共享,依法推进地理国情监测、应急测绘、不动产测绘等重点工作,在新测绘法的引领下,全面推进测绘地理信息事业改革发展。

三是严格依法行政,推动放管服协同推进。各级测绘地理信息主管部门要积极推进配套法规规章制定和现行制度的“立、改、废”工作,加快形成以新测绘法为核心的测绘地理信息法律体系,不断完善测绘地理信息管理体制机制。要按照新测绘法的规定,结合国务院“放管服”要求,加快推进职能转变和行政审批制度改革,创新行业管理方式,严格落实随机抽查机制,加强监督检查措施,大力推进综合执法。抓住新测绘法颁布实施的契机,切实提高依法行政能力和水平,加强对测绘地理信息工作的统一监督管理。

“法与时转则治,治与世宜则有功。”新测绘法的颁布实施,必将引领和推动我国测绘地理信息事业进一步深化改革发展。让我们共同努力,上下齐心,乘着新测绘法出台的春风,站在新起点,谋求新发展,为建设测绘强国而奋发图强,为全面建成小康社会提供更加有力的测绘地理信息保障服务! ★

(本文作者为国家测绘地理信息局副局长)

测绘法修改： 让地理信息应用更好地惠及百姓生活

文 / 本刊记者 张维炜



4月27日，十二届全国人大常委会第二十七次会议在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了新修订的测绘法。摄影 / 李杰

2017年4月27日，十二届全国人大常委会第二十七次会议表决通过了新修订的测绘法。

面对当前各类电子地图、导航等地理信息产业的迅猛发展，新修订的测绘法如何在促进产业发展、更好地惠及民众生活的同时，保护好国家地理信息和个人信息的安全？对于地图出版以及互联网地图服务中出现的错绘国界线、标注国家涉密设施等乱象，如何加强整治和监管？针对这些社会热点问题，本次修法一一作出回应。

强化国家版图意识

现实生活中，一些地图出版，包括互联网地图服务不乏存在这样一些问题，比如，有的错绘国界线，把我国台湾地区标注为独立国家；有的漏绘我国南海诸岛或台湾以及附属岛屿的；还有的标注

了国家涉密设施等。

这些情况客观上破坏了我国版图的完整性，损害了国家尊严，也一定程度上危害我国的安全和利益。

在测绘法修订草案二审时，许多常委会组成人员呼吁，要强化国家版图意识宣传和地图监管。王胜俊副委员长提出，应就国家版图意识宣传教育单列一条，要求各级人民政府和有关部门应当加强对国家版图意识的宣传教育，新闻媒体应当开展国家版图意识的宣传，教育行政部门、学校应当将国家版图意识教育纳入中小学教育，用法律规定这三个“应当”，对增强公民特别是青少年的国家版图意识、弘扬爱国主义精神具有重要意义。范徐丽泰委员说，香港很多年轻人的国家版图意识不强，还常被一些外来的宣传所迷惑，把国家版图意识教育纳入学校教学范畴是十分必要的。

全国人大常委会法工委立法规划室副主任岳仲明在会后的新闻发布会上介绍称，新修订的测绘法突出加强国家版图意识教育，在总则中单独设了一条规定，明确了各级政府和有关部门及新闻媒体在加强国家版图意识宣传教育方面的责任，同时强调教育行政部门、学校应当把国家版图意识教育纳入中小学教育内容，加强爱国主义教育。他表示，希望新闻媒体发挥自身的优势，与各级政府和有关部门共同做好加强国家版图意识宣传教育这项工作，增强公民的国家主权意识，维护好我们国家的安全和利益。

岳仲明说，在监管方面，修改后的法律明确规定，地图的编制、出版、展示、登载、更新都要遵守国家有关地图标准和审核的规定。互联网地图服务的提供者应当使用经依法审核批准的地图，建立地图数据安全管理制度，采取安全保障的措施，加强对互联网地图新增内容的核校，同时全国人大常委会还授权国务院对地图管理制定具体办法。同时，新修订的测绘法还规定，县级以上人民政府和测绘地理信息主管部门、网信部门等要依照测绘法的规定，采取安全技术管理措施加强监管，使全社会能够使用正确表示国家版图的地图，保证地图质量，维护国家主权、安全的利益。对违反有关地图管理规定的行为要给予行政处罚，构成犯罪的要依法追究刑事责任。

推动地理信息产业快速发展

近年来，随着各类电子地图、导航、滴滴出行、无人机的普及，人们的生活与

测绘产生了密切的联系。分享经济、数字经济等已经进入人们的日常生活,并带来极大的便利。

国土资源部副部长、国家测绘地理信息局局长库热西·买合苏提指出,我国地理信息产业发展十分迅速,去年国家测绘地理信息局初步统计的地理信息产业的产值约4000亿元,这几年年均增长速度在20%以上。在我国包括全球经济增长处于比较平缓甚至低迷的状态下,地理信息产业的发展处于高速增长,产业的从业人员达60万人左右。

“我们正积极促进地理信息与互联网、车联网、物联网和大数据云计算的深度融合。”库热西·买合苏提说,目前地理信息与通讯、电商、现代物流、游戏动漫产业高度融合,吸引了社会资金、风投资金、信贷投放不断涌入,其拉动相关产业转型升级的作用不断凸显。据国外的权威机构统计,地理信息产业带动相关行业的收益,比地理信息产业本身服务的产值高出15到20倍,地理信息产业的拉动作用,比其自身的作用还要强大。

为促进产业发展,新修订的测绘法第40条规定,国家鼓励发展地理信息产业,推动地理信息产业结构调整和优化升级,支持开发各类地理信息产品,提高产品质量,推广使用安全可信的地理信息技术和设备。

库热西·买合苏提表示,下一步将按照测绘法的规定,从政策环境、简政放权、数据开放、产品开发、技术设备推广等方面着力推动地理信息产业跨界组合、资本融合、技术合作,不断提升地理信息产业对国民经济发展的贡献率,让地理信息更好地惠及广大百姓。

不仅如此,测绘地理信息工作的公共服务作用也日益凸显,“促进地理信息成果共享和应用也是形势所需,各方期盼。”库热西·买合苏提说,这次测绘法的修订,还对测绘地理信息成果的开放共享作出了系统明确的规定。“测绘成果的生命力和价值在于应用。”库热西·买合苏提表示,非常高兴看到越来越多的

测绘地理信息成果应用到老百姓的生活中,未来将不遗余力地推动地理信息成果实现更广泛的应用。

“升级”国家地理信息安全保护

当然,“地图是战争的眼睛”。如今,电子地图地理测绘信息是关系一个国家公共安全设施、国家经济命脉、军事设施的核心机密,如何在促进测绘成果社会化应用的同时,强化国家地理信息安全也是本次测绘法修改所关注的一个重要问题。

比如,美国谷歌公司通过卫星等测绘手段对我国的地理、交通、建筑等进行测绘,形成地图,并在网上普遍使用。“测绘法修改时对此也十分关注。”国家测绘地理信息局副局长宋超智表示,现在技术手段先进,不仅仅是天上有卫星,可以大量获取我国高分辨率的影像,同时,通过无控制测绘还可以获取在影像上的坐标点。这些问题一般通过外交的手段进行协商和谈判,很多国家也是通过外交手段要求谷歌,一是降低分辨率。国外曾有一个报道,一个房屋中的妇女穿着很少衣服的影像都暴露出来了,这涉及个人隐私、个人信息,所以必须降低分辨率。二是要求他们删去一些敏感地区或敏感的信息点。

宋超智说,为了保护地理信息安全,新修订的测绘法作出一些规定,比如明确地理信息生产、保管、利用单位应当对属于国家秘密的地理信息的获取、持有、提供、利用情况进行登记,并长期保存,而且这次还特别提出了可追溯管理。

针对外国的组织或者个人来华测绘的问题,宋超智解释称,这次测绘法在第8条分两种情形作出了明确的法律表述:第一种情形是,外国组织或者个人在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事测绘活动,比如从事旅游、科研等一次性测绘活动,应当经国务院测绘地理信息主管部门会同军队测绘部门批准;第二类情况是,外国的组织或者个人在中华人民共和国领域从事测

绘活动,必须以合作的方式开展业务活动,并且明确要求不得涉及国家秘密和危害国家安全。“应该说在外国组织或者个人来华测绘方面,我们有着严格的法律规定。”宋超智说。

“近年来,各种境外的个人和组织,对我国各种信息,包括经济、军事等方面的信息收集很多,现在测绘的技术发展又很快,本次立法加大了对违法行为的处罚力度。”岳仲明说,比如测绘法第51条规定,如果外国的组织或者个人来华测绘违反我国测绘法规定,最高可处100万元的罚款,加大了威慑力度。

测绘活动中

泄露个人信息或被追究刑责

在互联网大时代下,互联网地图服务可能时刻都与个人的位置信息产生关联,个人信息保护问题日渐凸显。新修订的测绘法如何对此加强监管呢?

岳仲明回应称,这次法律修改增加了对个人信息保护的内容,明确“地理信息生产、利用单位和互联网地图服务提供者收集、使用用户个人信息的,应当遵守法律、行政法规关于个人信息保护的规定”。

“测绘法中的这一原则性规定,是有所指的,我国有多部法律都对保护个人信息作出明确规定,并规定了相应的法律责任。”岳仲明具体解释说,今年3月,十二届全国人大五次会议通过的民法总则规定,自然人的个人信息受法律保护;去年通过的网络安全法,确立了个人信息收集使用的法律规则,更是作出了具体规定,包括相关部门的责任以及处罚;刑法中也有侵犯公民个人信息罪。

岳仲明最后强调,公民要增强个人信息保护意识,使用手机的互联网地图,发现信息泄露,可以随时向相关的主管部门提出,加大对个人信息的保护,为执法提供依据,更好地把个人信息保护规定落实好,使大家在体验到共享测绘地理信息便利的同时,保护好个人信息。✘

加强卫星导航定位基准站监管 保障国家地理信息安全

文 / 党亚民



图 / 视觉中国

空间位置是人类生活的基本要素,和人们的日常生活密不可分。随着我国经济的快速发展,为大众提供空间位置服务的地理信息产业需求日益旺盛,以互联网地图服务、智慧城市测绘地理信息服务、卫星导航定位基准综合服务为代表的新型地理信息服务不断涌现,推动了地理信息产业快速崛起,并带动了相关产业的转型升级和迅速扩张。基于地理信息的新型应用和服务已成为大众创业、万众创新的重要领域和国家战略性新兴产业。以位置服务为核心的地理信息不仅为人们的生活提供了便利,更是国家重要的基础性、战略性信息资源,关系到国家主权、安全和利益。随着技术进步和信息化技术的发展,测绘地理信息采集、传输更加便利,地理信息安全隐患问题也更为突出。

近年来,卫星导航与位置服务产业

在国际上已成为继互联网、移动通信之后发展最快的新兴产业之一。随着我国北斗卫星导航系统的广泛应用,其对我国卫星导航和地理信息相关产业的推动作用日益凸显,卫星导航定位基准站作为卫星导航与位置服务产业最重要的地面基础设施,成为各个行业 and 部门关注的热点。长期以来,一些行业和部门只关注了卫星导航定位基准站在位置服务及其相关领域的应用,却忽略了卫星导航定位基准站测绘属性的基本认知,以及对国家位置安全的影响,对国家地理信息安全造成了一定隐患。为此,新修订的《中华人民共和国测绘法》(以下简称新测绘法)把维护国家地理信息安全作为重要的立法目的,并在第十二、十三、十四条,以及第五十三、五十四条对卫星导航定位基准站的建设运行和应用作了详细的规定。

卫星导航定位基准站的作用

便利的位置服务是科技引领人们美好生活的最好范例。随着现代科技的快速发展,人们可以利用各种技术手段快速获取位置信息,其中卫星导航定位技术是最便捷和最有效的手段之一。目前全球导航卫星系统(GNSS)主要有四家,即美国的全球定位系统(GPS)、俄罗斯的格洛纳斯卫星导航系统(GLONASS)、中国的北斗导航系统(BDS)和欧盟的伽利略卫星导航系统(Galileo)。其中,GPS定位系统技术最为成熟,应用也最广泛。利用卫星导航定位技术获取的位置信息既可应用于高精度的地理信息测绘、地震灾害监测等领域,也在交通运输、渔业、精准农业、水利、森林防火、减灾救灾和应急服务等诸多领域得到广泛应用。

一般而言,要获取高精度的位置信息,首先必须有高精度的定位基准,即新

测绘法里的“大地基准”，卫星导航定位基准站是目前坐标精度最高的大地基准点。实际上，卫星导航定位基准站按照用途可分为三类，即系统类基准站、增强类基准站和应用类基准站。系统类基准站和卫星导航系统的星座一起，构成了完整的卫星导航定位系统。例如，美国GPS定位系统基准站包括了5个全球监测站和3个地面控制站。增强类基准站是为了提高全球或区域用户精度的一种补充地面基础设施，是一种增值服务设施。而应用类基准站则根据各种应用需求，布设成全球或者区域基准站网，提供不同精度的定位服务和应用。

无论是哪种类型的卫星导航定位基准站，其都是测绘活动的一种具体体现，必须遵守新修订的测绘法，按照新测绘法相关的卫星导航定位基准站规定，开展卫星导航定位基准站的建设、运行维护和应用。

加强基准站监管 维护国家位置安全

地理信息是国家重要战略资源，尤其是精确的位置信息，历来受到世界各国的高度关注。在历次违法测绘执法检查中，窃取我国重要战略位置信息的测绘活动占了绝大多数。即使是全世界开放程度最高的美国，对位置信息也采取了极为严格的限制。以美国GPS定位系统为例，它最初向社会提供两种服务，其中为美国政府和国防部门提供高精度位置服务，而给普通用户提供的标准定位服务精度降低了10倍。后来在GPS试运行中，由于定位服务精度大大优于预期，美国政府出于自身安全的考虑，于1991年颁布总统令实施SA和AS政策，人为降低GPS定位精度，以确保美国的国家位置安全。1994年，为了提高GPS地球科学应用的定位精度，国际大地测量协会正式成立了国际GPS服务组织（IGS），全球合作建立卫星导航定位基准站网，并提供相关数据和产品，服务地球科学研究。由于GPS本身是美国的卫星导航

定位系统，美国一直也没有放松对IGS的控制，IGS执行局一直挂靠在美国国家航空航天局下设机构，以确保美国位置安全利益不受损害。

国务院测绘地理信息主管部门和省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门历来十分重视卫星导航定位基准站的管理，但由于对卫星导航定位基准站缺乏非常明确的法律规定，卫星导航定位基准站的管理只能沿用过去的有关规定，削弱了管理和监督的力度。近年来，我国卫星导航和位置服务应用的爆发式发展，使卫星导航定位基准站无序建设、缺乏统筹、数据使用不规范等问题更加突出。卫星导航定位基准站作为地理位置信息最高精度的站点，同时作为其他地面位置测量的“基准”，其位置安全的重要性不言而喻。卫星导航定位基准站除了可能包括重要的战略空间数据和位置信息，还可能包括由这些数据产生的电离层信息、气象水文信息等相关战略数据，因此必须对卫星导航定位基准站加强监管，消除国家位置信息和战略数据安全隐患。

新测绘法针对过去卫星导航定位基准站管理措施缺乏、有效监管严重滞后的状况，明确了基准站的管理职责，建立了基准站建设备案制度，对基准站的运行维护、安全保障和规范管理等作出了明确规定，使卫星导航定位相关从业者对基准站管理和监督有了更明确的认识，提高了安全意识。因此，这需要国务院测绘地理信息主管部门和省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门一定要把新测绘法卫星导航定位基准站的监督和管理规定落到实处，抓紧新测绘法的释法、普法工作，加快制定或修订管理卫星导航定位基准站的更详细的法规、办法和标准。同时，要明确新测绘法卫星导航定位基准站的备案绝不仅仅只是归档登记，而是要在备案基础上，开展更加行之有效的监管，为国家位置安全提供有力的法律保障。

力推基准站应用 促进地理信息产业发展

测绘成果的真正价值在于应用，新测绘法明确提出国家鼓励发展地理信息产业，推动地理信息产业结构调整和优化升级，支持开发各类地理信息产品，要求在不“危害国家安全”前提下，“提供导航定位基准信息公共服务”产品。目前，我国卫星导航定位基准站在应用层面可分为国家级基准站网和区域级基准站网。国家级卫星导航定位基准站建设，主要包括各个时期国家统一建设的全国性卫星导航定位基准站网，主要服务于国家统一的坐标基准建立，地震灾害监测和气象监测等；我国区域级的卫星导航定位基准站建设，在四川、湖北、北京、河北、上海等30多个省市、自治区、直辖市全面开展，形成了由数千个卫星导航定位基准站构成的省市级卫星导航定位综合服务系统。近年以北斗卫星导航系统为牵引，基于北斗卫星导航定位的地面增强基准站建设也全面铺开。

实际上，加强地理信息安全监管绝不是自守封闭，而是为了更好地促进地理信息产业和国民经济建设的全面发展。因此，测绘地理信息主管部门要勇于承担，履行监管职责，在充分调研的基础上，主动了解各个行业部门的应用诉求，对卫星导航定位基准站在不同行业的应用开展科学的评估，并和相关行业部门开展双边或多边合作，采取更加行之有效的办法，在监管和应用中找出平衡点。具体来说，监管以测绘行业主管部门为主，排查安全隐患，并采取有效管控措施。应用则以行业应用部门为主，测绘行业主管部门有关业务单位提供技术支持，化解因监管对基准站应用带来的不便。引进卫星导航定位基准站分类管理、分类服务机制，在确保基准站空间数据和位置信息安全的基础上，实现国家可控的“无害”位置服务。✘

（本文作者为中国测绘科学研究院研究员）

标准化法修订： 夯实标准化工作改革法制基础

——访国家标准化管理委员会主任田世宏

文 / 本刊记者 张宝山

标准是人类文明进步的成果。从中国秦代伊始的“车同轨、书同文”，到现代工业规模化生产，都是标准化的生动实践。标准化水平的高低，反映了一个国家核心竞争力乃至综合实力的强弱。伴随着经济全球化深入发展，标准化在便利经贸往来、支撑产业发展、促进科技进步、规范社会治理中的作用日益凸显。

改革开放以来，我国的标准化事业得到了迅速发展。1989年，《中华人民共和国标准化法》正式施行，标志着我国的标准化工作走上法制化轨道。标准化法实施28年来，对提升产品质量、促进技术进步和经济发展发挥了重要作用。然而，随着我国国民经济和社会事业的发展，现行标准化法确立的标准体系和管理措施已不能完全适应实际需要。为解决实践中的突出问题，提升产品和服务质量，保障人身健康和生命财产安全，加强标准化工作，在2017年4月24日开幕的十二届全国人大常委会第二十七次会议上，国务院提出了关于提请审议标准化法修订草案的议案。受国务院委托，国家标准化管理委员会主任田世宏作了说明。就标准化法修订的有关情况，本刊记者专访了田世宏主任。

记者：这是标准化法修订草案首次提请全国人大常委会审议，请您介绍一下标准化法修订的背景。

田世宏：《中华人民共和国标准化法》颁布于1988年12月29日，施行于1989年4月1日，至今已施行了28年。现



4月24日下午，十二届全国人大常委会第二十七次会议举行第一次全体会议。受国务院委托，国家标准化管理委员会主任田世宏作关于提请审议标准化法修订草案议案的说明。摄影/李杰

行法确立的标准体系和管理措施已不能完全适应实际需要：一是标准范围过窄，主要限于工业产品、工程建设和环保要求，难以满足经济提质增效升级需求；二是强制性标准制定主体分散，范围过宽，内容交叉重复矛盾，不利于建立统一市场体系；三是标准体系不够合理，政府主导制定标准过多，对团体、企业等市场主体自主制定标准限制过严，导致标准有效供给不足；四是标准化工作机制不完善，制约了标准化管理效能提升，不利于加强事中事后监管。近年来，每年两会都有全国人大代表、政协委员提出修订标准化法的议案、提案和建议。

为解决实践中的突出问题，更好地发挥标准对经济持续健康发展和社会全面进步的促进作用，全国人大常委会将现行法的修订列入十二届全国人大常委会立法规划的第一类项目。根据国务院印发的《深化标准化工作改革方案》(国发〔2015〕13号，以下简称《改革方案》)中提出的改革标准体系和标准化管理体制，改进标准制定工作机制，强化标准的实施与监督，加快推进现行法修订工作，确保改革于法有据等要求，质检总局、国家标准委起草了《中华人民共和国标准化法修正案(送审稿)》，于2015年7月上报国务院。收到此件后，国务院法制办征求了有关行政主管

部门、地方人民政府、行业协会、企业和专家意见,公开征求社会意见,并赴地方调研,根据意见反馈和调研情况,会同质检总局对送审稿进行反复研究修改,形成了《中华人民共和国标准化法(修订草案)》。2017年2月22日,国务院常务会议讨论通过《中华人民共和国标准化法(修订草案)》,决定将草案提请全国人大常委会审议。

记者:标准化法修订的重要意义是什么?

田世宏:一是夯实标准化工作改革法制基础。《改革方案》针对标准化工作中存在的问题,提出了六个方面的改革措施。草案将《改革方案》确立的改革措施上升为法律条文,以确保标准化改革于法有据,为标准化事业持续健康发展提供法律保障。二是固化标准化实践经验与成果。社会实践是法律的基础,法律是实践经验的总结。现行法实施了28年,各地积累了丰富的实践经验,草案将实践证明行之有效的做法提炼为法律条文,提高草案的针对性和可操作性,更好地指导和推进标准化实践。三是解决实践中存在的突出问题。针对标准化工作中存在的政府与市场角色错位、市场主体活力未能充分发挥、标准体系不完善、管理体制不顺畅等突出问题,草案改革了现行标准体系和管理体制,改进标准制定工作机制,强化标准的实施监督,更好地发挥标准化在推进国家治理体系和治理能力现代化中的基础性、战略性作用,促进经济持续健康发展和社会全面进步。

记者:此次提请全国人大常委会审议的标准化法修订草案的主要亮点有哪些?

田世宏:目前的修订草案分为六章,共四十一条,主要包括八个方面的亮点:

第一,扩大标准范围。从国际和国内标准化实践看,标准化已突破现行法

所规定的工业产品、工程建设和环境保护领域,在农业、服务业和社会管理等各个领域得到广泛应用。为更好发挥标准的基础性、战略性作用,满足实践对标准化的需求,草案将标准制定的范围扩大到农业、工业、服务业和社会事业等领域。

第二,建立标准化协调机制。建立权威、高效的标准化协调机制,是重要标准能够及时出台和有效实施的重要保障。草案明确建立国务院标准化协调机制,统筹推进标准化重大改革,研究标准化重大政策,对跨部门跨领域、存在重大争议标准的制定和实施进行协调。

第三,加强强制性标准的统一管理。强制性标准是生产经营活动的依据,是重要的市场规则,是经济社会运行的底线要求,必须增强统一性和权威性。为了解决现行法所确定的强制性标准体系制定主体多、标准交叉重复矛盾的问题,草案取消强制性行业标准和地方标准,仅保留强制性国家标准一级。同时,将强制性标准制定范围严格限定在“保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全以及满足社会经济管理基本要求”。为统筹管理强制性国家标准,增强其权威性,规定强制性国家标准由国务院批准发布或者授权批准发布。

第四,赋予设区的市标准制定权。为满足地方标准化工作的实际需要,在当前行政和立法权下放的大背景下,草案将地方标准制定权下放到设区的市、自治州。规定设区的市、自治州人民政府标准化行政主管部门根据本行政区域的特殊需要,经所在地省、自治区、直辖市人民政府标准化行政主管部门批准,可以制定本行政区域的地方标准。地方标准由省、自治区、直辖市人民政府标准化行政主管部门报国务院标准化行政主管部门和国务院有关行政主管部门备案。

第五,赋予团体标准法律地位。培育发展团体标准是此次标准化改革的亮点和重点。国外团体标准发展十分成熟,团体标准不仅是国外标准体系的重要组

成部分,也是最活跃、最贴近市场需求的一类标准。但在我国,团体标准却没有法律地位,导致市场自主制定、快速反映需求的标准不能有效供给。为此,草案明确赋予团体标准法律地位,规定依法成立的社会团体可以制定团体标准。同时,为了避免“一放就乱”,草案规定:“团体标准的制定由国务院标准化行政主管部门规范、引导和监督。团体标准管理办法由国务院标准化行政主管部门会同有关行政主管部门制定并公布。”

第六,建立企业产品和服务标准自我声明公开和监督制度。现行法建立的企业产品标准备案制度,体现了计划经济时期的企业标准化管理思维,弱化了企业的主体责任。草案取消了现行企业产品标准备案制度,要求企业执行的产品标准应当自行向社会公开,鼓励企业将执行的服务标准向社会公开。同时,为了确保制度的有效实施,方便消费者查询和比对,草案要求统一在“企业产品标准信息公共服务平台”上公开。至于企业具体公开什么内容、公开的详尽程度由企业自主决定,草案只作原则性要求。

第七,推动政府制定的标准公开。为了满足社会及时、准确、便捷获取标准信息的需求,更好地发挥标准对国民经济和社会发展的促进作用,草案明确强制性标准应当公开,供社会公众免费查阅。国家推动免费向社会公开推荐性标准。

第八,加强对标准制定的管理。为保障标准能够切实反映市场需求,草案规定制定强制性标准和推荐性标准,应当在立项时对有关行政主管部门、企业、社会团体等方面的实际需求进行调查,按照便捷有效的原则采取多种方式征求意见。对国民经济、社会发展急需的标准项目,应当优先立项,确定完成期限。同时,草案建立标准实施信息反馈机制,规定国务院标准化行政主管部门和国务院有关行政主管部门、设区的市级以上地方人民政府标准化行政主管部门应当对其制定的标准定期进行评估、复审。复审结果应当作为标准修订、废止的依据。★

标准是创新发展的引领和推动力量

——全国人大常委会初审标准化法修订草案

文 / 本刊记者 张宝山

在人类文明发展史上,从最初度量衡的规范,到现在的ISO认证,标准和标准化在生产实践中始终起着至关重要的作用。标准化水平的提升,促进着产品质量和管理水平的提升。标准化水平是一个国家经济社会发展水平的重要标志,是创新发展的引领和推动力量。

在我国标准化事业快速发展、标准体系初步形成的形势下,现行标准化法迎来了首次修订。4月24日,标准化法修订草案提请十二届全国人大常委会第二十七次会议审议。

修订草案严格落实国务院印发的《深化标准化工作改革方案》要求,从扩大标准制定范围、整合强制性标准、增加标准有效供给、构建协调统一的标准体系、完善标准化工作机制等方面作出了修订。在审议中,与会人员表示,标准助推创新发展,标准引领时代进步。施行了28年后,现行标准化法确立的标准体系和管理措施已不能完全适应实际需要,为解决实践中的突出问题,对现行标准化法修订是完全必要的,非常及时的。

扩大标准制定范围

现行标准化法中,标准范围主要限于工业产品、工程建设和环保领域,农业、工业、服务业、社会事业等领域没有列入其中。

修订草案将扩大标准制定范围作为主要修改内容之一。

为更好发挥标准的基础性、战略性作用,更好地适应经济社会发展需要,修订草案将制定标准的范围由现行法律规

定的工业产品、工程建设和环保领域扩大到农业、工业、服务业以及社会事业等领域。

“相比老法,修订草案有了很大进步,标准制定范围囊括了第一、二、三产业,完善了标准化工作体制机制,有利于市场经济的有序运行,能够给企业更大的自主性,从而促进公平竞争,最终提升我国的综合竞争力,在经济全球化中发挥更大作用。”全国人大常委会委员傅莹说。

对于扩大标准制定范围,全国人大常委会委员侯义斌认为,除“农业、工业、服务业、社会事业”以外,还应把“科技”列入标准制定范围。他还认为,军工技术及应用中同样有大量的标准化问题,标准化法是一部大法,应该包含军工方面的标准化问题,但是牵扯到军工的保密性和特殊性,建议在修订草案中增加一款“军工标准的法律规定另行规定”。

“建议修订草案进一步增强推进军民融合的内容。标准化工作的基础性、战略性是很强的,军民融合如果不从标准化开始的话,就很难推进。”全国人大常委会委员李连宁指出,修订草案提出的制定标准应符合的要求中,最后一个“有利于推进军民通用标准建设和资源共享”,这个“有利于”是一个很软的要求,希望可以强化军民融合、军民共享的要求。

全国人大财经委在对标准化法修订草案的审议意见中指出,标准缺失是当前标准体系建设存在的一大问题,大量新产品、新技术、新业态的标准制定不

能及时跟进,影响产品质量评价和监管,如空气净化器、防雾霾口罩等产品的标准问题曾引起社会广泛关注。对此,全国人大常委会委员张涛建议修订草案作出规定:“对国民经济和社会发展中出现的新产品、新技术、新业态的标准项目,应当优先立项,限期完成。”

整合强制性标准

在我国的标准体系内存在着大量国家标准和行业标准以及地方标准同时运行、规范企业行为的情形。目前,现行国家标准、行业标准、地方标准中仅名称相同的就有近2000项,有些标准技术指标不一致甚至冲突,既造成企业执行标准困难,也造成政府部门制定标准的资源浪费和执法尺度不一。

为此,修订草案整合了强制性标准,防止强制性标准过多过滥。修订草案作了以下规定:

将现行强制性国家标准、行业标准和地方标准整合为强制性国家标准,并将强制性国家标准范围严格限定为保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全以及满足社会经济管理基本需要的技术要求,取消强制性行业标准、地方标准。

明确国务院标准化行政主管部门负责强制性国家标准的立项、编号和对外通报;国务院有关行政主管部门依据职责负责强制性国家标准的项目提出、组织起草、征求意见和技术审查。

为统筹管理强制性国家标准,增强其权威性,规定强制性国家标准由国务

院批准发布或者授权批准发布。

建立国务院标准化协调机制,统筹推进标准化重大改革,研究标准化重大政策,对跨部门跨领域、存在重大争议标准的制定和实施进行协调。

全国人大常委会委员刘德培认为,修订草案体现了严格落实改革方案的要求,为改革提供法治保障。修订草案提出的协调机制一定要有人来执行,条款里没有规定协调的主体,建议加上协调主体。此外,他还指出,国务院的标准化行政主管部门是只管省级的还是省、市、县都管?条款里没有说明,建议明确。

增加标准有效供给

当前,我国现代农业和服务业标准仍然很少,社会管理和公共服务标准刚刚起步,即使在标准相对完备的工业领域,标准缺失现象也不同程度存在。特别是当前节能降耗、新型城镇化、信息化和工业化融合、电子商务、商贸物流等领域对标准的需求十分旺盛,但标准供给仍有较大缺口。

而且,我国国家标准制定周期平均为3年,远远落后于产业快速发展的需要。标准更新速度缓慢,“标龄”高出德、美、英、日等发达国家1倍以上。标准整体水平不高,难以支撑经济转型升级。我国主导制定的国际标准仅占国际标准总数的0.5%，“中国标准”在国际上认可度不高。

因此,为了增加标准有效供给,满足市场需求,修订草案进一步明确国务院标准化行政主管部门、国务院有关行政主管部门、地方人民政府标准化行政主管部门分别制定推荐性国家标准、行业标准、地方标准的职责;为满足地方标准化工作的实际需要,将地方标准制定权下放到设区的市、自治州;此外,为激发市场主体活力,修订草案还鼓励团体、企业自主制定标准。

“修订草案增加了标准的有效供给,设置了团体标准,有助于激活市场主

体制定标准的内在动力。”全国人大常委会委员吴恒指出,我国长期以来一直执行国家标准、行业标准、地方标准,而且社会上往往认为这些标准都是具有强制性的,这种做法和这种认识不仅在供给侧有表现,在需求侧也是有广泛共识的。越来越多的消费者在购买物品的时候,既关注品牌,也关注标准。

全国人大常委会委员董中原认为,企业自身标准公开度不够,难以作为监管依据,标准化领域的主要问题是标准供给不足。但修订草案将地方标准和行业标准统一修改为推荐性标准,变成可以选择适用的标准,将国家强制性标准变为单一主体,这并不是增加有效供给的方法,也有悖于标准制定和增加供给的初衷。据此,他建议,对于如何科学地加快标准制定,应当有所规定。

构建协调统一体系

众所周知的电动自行车标准问题,给构建标准管理的协调统一体系提出了紧迫拷问。电动自行车虽然涉及1.3亿用户,但是因为相关部门和产业立场不一,历经10余年其产品标准仍未完成修订。信息产业中也经常出现因为行业标准问题而妨碍发展的例子。

为了构建协调统一的标准体系,确保各类标准衔接配套,修订草案作出以下修改:厘清政府主导制定的三类推荐性标准的关系。规定推荐性国家标准是为满足基础通用、与强制性国家标准配套、对各有关行业起引领作用等需要制定的国家标准。对没有推荐性国家标准、需要在全国某个行业范围内统一的技术要求,可以制定行业标准;为满足地方自然条件、风俗习惯等特殊技术要求,可以制定地方标准。明确各类标准的层级定位。规定推荐性国家标准、行业的技术要求不得低于强制性国家标准的相关技术要求;地方标准、团体标准、企业标准的技术要求不得低于强制性标准的

相关技术要求。

全国人大常委会委员刘政奎认为,对标准体系的表述应完整和清晰,建议表述为“标准包括国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准。国家标准又分为强制性国家标准和推荐性国家标准”。董中原委员建议进一步明确强制性国家标准、推荐性国家标准、强制性标准、推荐性标准之间的关系。

强化事中事后监管

为完善标准化工作机制,强化事中事后监管,修订草案主要从三个方面作出规定:

建立企业产品或者服务标准自我声明公开制度,取代现行企业产品标准备案要求,降低企业因向多个主管部门分别备案所增加的成本。

规定县级以上人民政府标准化行政主管部门、有关行政主管部门依据法定职责,对标准的制定、实施进行监督检查。

在法律责任中增加信用惩戒措施,规定企业未通过企业标准信息公共服务平台公开其执行的产品标准或者公开标准弄虚作假的,由标准化行政主管部门责令改正,并在企业标准信息公共服务平台向社会公示。

全国人大常委会委员韩晓武提出,还应增强法律责任部分规定的可操作性。他认为,目前修订草案关于法律责任的规定比较弱,可操作性不强,可以说是“没长牙的老虎”。对违反强制性标准的,必须要强化惩处力度。董中原委员建议增加规定:违反本法规定,情节严重的,应当依法承担刑事责任。

“应建立以强制性国家标准为重要依据的市场准入和退出机制,进一步加大违法处罚力度,对达不到强制性国家标准的市场主体应当依法予以取缔、吊销相关证照。”全国人大常委会委员郭雷指出,要进一步发挥强制性国家标准的作用,加大违法的处罚力度,让标准成为质量的“硬约束”。

证券法修订草案二审： 充分考虑证券市场实际

文 / 本刊记者 于 浩



4月26日下午,十二届全国人大常委会第二十七次会议举行分组会,审议证券法修订草案、国务院关于推进股票发行制度改革工作情况的中期报告。图为分组会会场。摄影/冯涛

4月24日下午,十二届全国人大常委会第二十七次会议举行第一次全体会议。全国人大法律委员会副主任委员安建作关于证券法修订草案修改情况的汇报。在充分考虑我国证券市场实际情况、认真总结2015年股市异常波动经验教训的基础上,证券法修订草案二次审议稿聚焦七大市场焦点。

修订草案聚焦七大市场焦点

全国人大法律委员会副主任委员安建介绍,2015年12月,根据党中央的决策部署,全国人大常委会通过了关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定。目前注册制改革相关准备工作仍在进行,具体改革举措尚未出台。据此,对现行证

券法第二章“证券发行”的规定,暂不作修改,待实施注册制改革授权决定的有关措施出台后,根据实施情况,在下次审议时再对相关内容作统筹考虑。

同时,为了做好修订草案与注册制改革授权决定的衔接,体现改革方向和要求,修订草案二审稿增加规定,国务院应当按照全国人大常委会相关授权逐步推进股票发行制度改革。

针对证券市场违法违规行为的 new 特点,草案二审稿对相关规定作进一步修改完善;增加证监会应当依法监测并防范、处置证券市场系统性风险的原则规定;进一步发挥证券交易所的一线自律管理职能;对涉嫌违法人员实施边控等措施;加大对证券违法行为的处罚力度,完善处罚规则,提高罚款数额。

对于资本市场举牌收购热潮,草案二审稿强化持股达到5%的投资者的信息披露义务,进一步规范上市公司收购。

草案二审稿要求投资者在持股变动公告中应当公告增持股份的资金来源以及在上市公司中拥有表决权的股份变动的时间及方式;对投资者违规增持的股份,明确在一定期限内不得行使表决权;将在上市公司收购中收购人持有的被收购的上市公司的股票,在收购行为完成后不得转让的期限,由“六个月”延长为“十八个月”。

草案二审稿将现行证券法“证券交易”一章中的“持续信息披露”一节扩充为专章规定,并予以修改完善;扩大信息披露义务人的范围,增加信息披露的内容,明确信息披露的方式;强化公司

董事、监事、高级管理人员在信息披露中的责任；明确信息披露的一般原则要求，强调信息披露应当真实、准确、完整，简明清晰，通俗易懂；应当同时披露、平等披露。

关于证券交易，草案二审稿作出以下完善：扩大应予严格规范的内幕信息知情人的范围，增加操纵市场的情形；增加禁止利用未公开信息进行证券交易的规定；进一步强化证券交易实名制的要求，禁止利用他人账户从事证券交易；增加对程序化交易的规范；规范上市公司停牌、复牌行为，防止上市公司滥用停牌、复牌损害投资者的合法权益。

如何更好地保护投资者一直是市场关注的焦点之一。草案二审稿设专章从规范现金分红、投资者适当性管理、先行赔付制度等方面强化投资者保护。

草案二审稿强调证券公司销售证券、提供服务，应当与投资者的风险承受能力相匹配；规定征集投票权制度，增加中小股东在上市公司中的话语权；规范现金分红，要求上市公司应当按照公司章程的规定分配现金股利；规定债券持有人会议和债券受托管理人制度，更好保护债券持有人合法权益。

草案二审稿按照“健全多层次资本市场体系”的要求，增加了关于多层次资本市场的原则规定：将证券交易场所划分为证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所（新三板）和按照国务院规定设立的区域性股权市场三个层次；考虑到国务院批准的其他全国性证券交易场所、按照国务院规定设立的区域性股权交易市场目前的发展情况，在证券法中对其只作原则性规定，授权国务院制定具体管理办法。

与会人员：逐步推进股票发行制度改革，体现了改革的方向和要求

4月26日下午，十二届全国人大常委会第二十七次会议对证券法修订草案二次审议稿进行了分组审议。与会人员普遍认为，草案二审稿根据常委会组成



图/视觉中国

人员的审议意见和有关方面意见，坚持稳中求进的工作总基调，聚焦落实党中央关于深化资本市场改革要求所急需的内容，着力解决资本市场运行中的突出问题，在一审稿的基础上作了较好的修改，相关制度设计比较合理，内容体系安排繁简适当，为以后进一步修改完善打下了很好的基础。

与会人员提出，草案二审稿充分考虑证券市场的实际情况，主要针对2015年股市异常波动所暴露的问题，进一步完善证券交易规则，强化信息披露要求，加强证券市场监管，加大对证券违法行为的处罚力度，突出对投资者权益的保护，具有较强的针对性和可操作性，符合当前资本市场发展的实际需要。

与会人员结合对国务院关于推进股票发行制度改革工作情况的中期报告的审议提出，推进股票发行注册制改革是党的十八届三中全会决定提出的重大改革任务。目前，证监会正在按照2015年全国人大常委会关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定的要求，积极开展注册制改革的相关准备工作，通过完善多层次资本市场体系，强化证券交易所一线监管职能，严厉惩治操纵市

场、内幕交易等证券违法行为等，为推进股票发行制度改革创造条件。草案二审稿根据上述实际情况，就草案相关内容与注册制改革授权决定的衔接作出了安排，并明确提出国务院应当按照上述授权决定的要求，逐步推进股票发行制度改革，体现了改革的方向和要求，相关安排是合适的。

与会人员提出，证券法的修改涉及资本市场法律制度的顶层设计。将这部法律修改好，使之符合我国国情，符合证券市场规律，为我国证券市场的平稳健康发展提供有力的法律保障，让资本市场服务实体经济的基础功能得到充分发挥，投资者合法权益得到保障，意义十分重大。这几年，我国的证券市场在运行过程中，特别是在2015年股市异常波动中，暴露了许多问题，如何针对这些问题，在法律层面进行规制，应当进一步认真研究；同时，如何进一步加深对证券市场的规律性认识，预防新的可能出现的问题和风险，也要引起重视。建议二审后根据常委会组成人员的审议意见和有关方面的意见，继续坚持稳中求进的工作总基调，实事求是，对相关问题进行深入研究论证，对相关制度进行进一步的修改完善，切实做好证券市场的顶层设计。☑

我国水土污染防治形势与对策

文 / 赵英民



2017年4月27日,环境保护部副部长赵英民在十二届全国人大常委会第二十七次会议闭幕后作题为《我国水土污染防治形势与对策》的专题讲座。摄影/本刊记者 马增科

本届全国人大常委会先后启动大气、水、土壤污染防治法等制修订工作,这是打好污染防治三大战役的重要保障。按照安排,我向各位领导介绍我国水和土壤污染防治的形势、国内外经验和对策建议三方面内容。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设摆在更加突出的位置,作出一系列重大决策部署。2015年、2016年,先后印发《水污染防治行动计划》(以下简称《水十条》)、《土壤污染防治行动计划》(以下简称《土十条》),这是党中央、国务院对生态文明建设和生态环境保护的重要安排,是当前和今后一段时期全国水污染、土壤污染防治工作的行动纲领。习近平总书记立足实现中华民族永续发展的高度,提出了一系列新理念新思想新战略。习近平总书记要求,要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的强烈意识,明确保护生态

环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。习近平总书记指出,良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉,在生态环境保护问题上,就是要不能越雷池一步,要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境。习近平总书记强调,山水林田湖是一个生命共同体,环境治理是一个系统工程,要以系统工程思路抓生态建设。这些重要讲话、论述和指示精神,深刻揭示了发展和保护的本质关系,推动生态环境保护从认识到实践正在发生历史性、根本性、全局性的变化,也为不断加强水土污染防治工作提供了方向指引和根本遵循。

一、水、土污染防治形势

(一) 环境状况

水环境质量总体持续改善。多年来,我国地表水以有机物污染为主,代

表性指标如高锰酸盐指数从1990年的10.5mg/L改善到2016年的3.5mg/L,氨氮浓度从1.9mg/L改善到0.7mg/L。“十二五”期间,全国地表水国控断面I—Ⅲ类水质比例提高了14.6个百分点,劣V类水质比例下降了6.8个百分点。2016年较2015年,I—Ⅲ类水质比例、劣V类水质同比进一步改善了1.8个百分点和1.1个百分点。地级及以上城市884个集中式饮用水水源地中,水质达到或优于Ⅲ类的比例为90.5%。全国地下水质量极差的考核点位比例为10.1%;近岸海域水质优良(一、二类)比例达到70.7%,均保持基本稳定。

目前,我国水环境形势呈现如下特征:一是总体改善的同时部分水体恶化。2016年各流域I—Ⅲ类水质断面比例均有所上升,浙闽片河流和西南诸河水质总体由良好改善为优,淮河流域劣V类水质断面比例改善幅度最大。但全国一些地区特别好的I类水质断面比例在减少,辽河、松花江等流域劣V类水质断面比例同比有所上升。二是水环境质量分布不平衡,部分流域污染仍然较重。西北诸河、西南诸河和浙闽片河流水质为优,珠江和长江流域水质良好,辽河、黄河、淮河和松花江流域为轻度污染。但海河流域污染严重水体大量存在,劣V类水质断面比例占35.7%。三是大江大河干流明显改善,但支流污染相对较重,特别是城市黑臭水体大量存在。不少流经城市的河段污染负荷大,导致水体因缺氧而黑臭,群众反映强烈。消除黑臭水体是难点,也最能提升公众环境质量获得感。《水十条》发布实施后,各地黑臭水体整治力度加大,但由于污水收集管网

不完善、处理不到位、老城区改造难等原因,完成《水十条》规定的2017年和2020年整治任务难度不小。四是尽管农村环境综合整治工作持续推进,但农村污染量大面广,“脏乱差”现象仍然普遍存在。农村饮用水水源总体达标比例低于城市10个百分点,化肥、农药利用率比欧美发达国家低15到20个百分点,农村环境基础设施建设滞后,有些还简单照搬城市污染治理模式,建设成本和运行维护成本高。五是在化学需氧量污染得到控制的同时,总磷问题日益凸显。2016年,总磷导致的地表水断面超标率为17.9%,已经与化学需氧量持平,在长江、珠江等一些流域上升为主要矛盾,成为影响水环境质量改善的首要污染物,也是全国一些湖库水质改善的瓶颈。

我国土壤环境总体状况堪忧,部分地区污染较为严重。2005年至2013年开展了首次全国土壤污染状况调查,结果表明,全国土壤总的点位超标率为16.1%,其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为11.2%、2.3%、1.5%和1.1%。一是农用地环境质量不容乐观。耕地、林地、草地土壤点位超标率分别为19.4%、10.0%、10.4%。其中,耕地土壤轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为13.7%、2.8%、1.8%和1.1%,主要污染物为镉、镍、铜、砷、汞、铅、滴滴涕和多环芳烃。二是典型地块及周边土壤污染较为突出。在调查的690家重污染企业用地及周边的5846个土壤点位中,超标点位占36.3%;在81块工业废弃地的775个土壤点位中,超标点位占34.9%;在146家工业园区的2523个土壤点位中,超标点位占29.4%。三是土壤污染分布差异大。总体上,南方土壤污染重于北方,人口稠密、产业布局集中的长三角、珠三角、东北老工业基地等区域性土壤污染问题较为突出,西南、中南地区土壤重金属超标范围较大;镉、汞、砷、铅4种无机污染物含量分布呈现从西北到东南、从东北到西南方向逐渐升高的态势。

究其原因,土壤环境质量受多重因素叠加影响,工矿业、农业生产等人类活动和自然背景值高是造成土壤污染或超标的主要原因。具体来看,局部地区严重污染主要是由工矿企业污染排放造成,较大范围的耕地污染主要受农业生产活动影响,一些区域性流域性重金属严重超标则是工矿活动与自然背景叠加的结果。总体上看,重金属和难降解的有机污染物长期累积,化肥、农药、农膜等投入品仍在增加,土壤污染防治任务艰巨。

(二)面临的挑战

《水十条》《土十条》发布实施以来,各地区、各部门积极健全推进落实机制,大力加强环境法治,改革完善制度政策,加大污染防治力度,水土污染防治取得了明显进展。但我国工业化、城镇化、农业现代化的任务尚未完成,经济增长与污染物排放量增加尚未脱钩,污染物新增量依然处于高位,控增量、去存量任务十分艰巨。同时,一些地区经济发展方式粗放,产业布局不合理,产业结构偏重,污染物排放总量接近或超过环境承载能力,发展与保护的矛盾依然突出,改善水、土环境质量需要付出不懈努力。

我国环境问题呈复合型、压缩型,多阶段多领域多类型问题累积叠加。相比国际上一些发达国家而言,我国是在较低的人均收入水平下解决更为复杂的环境问题,环境压力比其他国家更大,解决起来比其他国家更困难,需要源头严防、过程严管、后果严惩,全社会共同努力,加快形成资源节约、环境友好的产业结构、空间布局、生产方式和生活方式。

分析来看,一些地方未能全面贯彻新发展理念,一些政策措施系统性、协调性不足,一些薄弱环节也直接影响水土污染防治工作成效。一是法律法规有待完善。例如,土壤污染很多是历史遗留下来的,责任认定需要建立新的法律体系,但我国土壤污染防治专项法律尚属空白。又如,排污许可管理方面的规定不具体,企业自证守法和溯及既往的按日计罚等规范亟待建立。二是政府、企业和

社会责任未有效落实。纵向到县乡基层、横向到有关部门的压力传导机制还不顺畅,职责不明确,落实不到位,一些地方存在重开发轻保护的现象。对企业治污主体责任的约束不够、激励不足。社会公众对环境问题的关注度越来越高,但是这种关注度尚未转化为绿色的生活方式和消费模式。三是制度政策不完善。资源环境成本内部化程度不高,价格税费的绿色调节作用不强,环境经济政策法制化水平不够,市场驱动机制不健全,较多依靠行政手段,投融资渠道单一。四是基础能力薄弱。执法主体和监测力量分散,环保机构队伍和条件装备“小马拉大车”,乡镇和农村环保机构队伍基本空白,市县土壤环境监测仪器设备匮乏、专业人员缺少,治理体系和治理能力现代化还有待提升。

在水环境保护方面,面临的主要挑战在于,水环境质量改善工作没有有效统筹水资源开发、水污染治理和水生态保护,流域环境综合管理薄弱。与治污减排方面的工作相比,我国对保障生态流量、增加环境容量、加强水生态保护的要求偏软,重视不够,落实不到位。一是水资源过度开发利用,流域水环境承载力明显下降。水资源浪费严重,高耗水项目无序发展,海河、黄河、辽河等流域水资源开发利用率远远超过国际公认的40%的生态警戒线,20%—40%河道内生态环境用水量被经济社会用水挤占,部分河道生态流量严重不足。开发建设活动过多地考虑经济利益,拦蓄工程隔断河道或形成水库型河道,使下游河段减脱水甚至断流。2016年汛期(6—8月)京津冀有卫星影像的333条河流中,227条断流,这与上游地区建设了太多的水库闸坝相关。河流水量减少、流速变缓和生态系统恢复能力减小,进一步加剧了河流水质恶化。二是土地开发利用不合理,流域生态环境功能严重降低。一些地区自然岸线过度开发,河道岸坡硬化,生态空间不断减少并呈破碎化,水生生物栖息地生境明显变化,水体自净功能显

著下降,部分水体生态功能丧失殆尽。河谷及河岸植被退化,森林植被面积不断减少,土壤侵蚀面积和强度不断增加,水源涵养能力显著下降,流域生态系统不堪重负。三是水生态健康受损。108个国控重点湖泊(水库)中,四分之一处于富营养状态,蓝藻水华问题亟待遏制。有毒有害污染物、抗生素等影响也需要引起充分重视。

在土壤污染防治方面,面临的主要挑战在于基础十分薄弱。一是底数不清,全国土壤污染状况调查中的土壤污染超标率是点位超标率,反映的是全国土壤污染的总体态势,并不代表土壤污染的分布和状况,需要进一步查明农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响,掌握重点行业企业用地中污染地块的分布及其环境风险情况。二是标准规范不健全,土壤污染调查评估、风险管控、治理修复等方面还缺乏可操作的标准和技术规范,土壤环境管理技术体系有待建立和完善。三是尚未形成适合我国国情的环境风险防控管理体系。科技支撑不够,治理修复“土方工程”不少,成功案例不多,往往面临投资费用高、二次污染控制难等问题,没有按照风险管控理念进行污染源整治、污染途径阻断、污染土壤修复的系统性管理。这导致有的地方对土壤污染不够重视、不以为然,有的地方存在过度恐慌,不正确地要求彻底治理、恢复原状。

二、国内外经验

(一)立法要求明确、注重追责严格

国际上在环境保护尤其土壤环境管理上普遍采用了“谁污染、谁治理”“污染者付费”等原则,并确立了连带、溯及既往的法律要求,落实责任,强化追责。例如,2010年美国墨西哥湾石油泄漏事件发生后,肇事方英国石油公司已支付620多亿美元,用于环境应急与清理、损害评估、环境修复、政府和解和诉讼赔偿。日本、美国等国家土壤立法源于痛病、拉夫运河等污染事件应对,对责任问

题规定十分明确。美国《综合环境反应、赔偿与责任法》(又名《超级基金法》)规定,企业经营者及产权拥有者负有终身责任,获益者负连带责任。也就是说,包括控股参股者、贷款者、借款者以及销售保险的组织和个人都有可能成为追责的对象,这极大地推动了企业落实责任。1977年前,美国通用公司30年间陆续向纽约哈德逊河排放了近130万磅多氯联苯,2006年起,通用公司被追索支付了27亿美元用于清理底泥污染。在全国范围内美国联邦环保署共追索约400亿美元用于土壤风险防控与修复。德国《联邦土壤保护法》也规定,污染者及其继承人,以及相关财产的所有人和土地使用权人有义务修复污染土壤和因土壤污染导致的水体污染。

国际上水土污染防治法制完善,条文详细,规定具体,操作性强。美国水污染防治法的基石是1972年颁布的《清洁水法》,在随后的22年间31次修订。其2002年修正本约十万九千字,规定清晰,责任明确。日本1970年颁布的《农用地土壤污染防治法》,到2011年进行了6次修订。荷兰1994年整合零散的法案、决议和判决案例等,制定新《土壤保护法》,并于1996年到2013年间进行了8次修订。由于认识和经济水平等因素,国外土壤立法不得不采用逐步修订方式。这种多次修订现象的背后,既反映了对水土治理规律认识加深,更反映了立法的可操作性导向。我国可以发挥后发优势,尽快建立土壤防治方面的法律法规标准制度政策体系,确保制度严密、责任清晰、便于追责、管用好用。

(二)水环境保护强调系统保护和综合管理

一方面,水环境质量可以形象地理解为污染物排放量除以水环境容量。国际经验表明,治污减排和增加容量要两手抓、两手硬。从发展趋势看,发达国家日益强调水生态环境系统保护与系统健康,已经从水质单一理化指标拓展到水质水量水生态系统保护,在管理理念、生

态分区、目标导向、措施要求等方面都提供了丰富的实践经验。

欧盟以《欧洲水法》《欧盟水框架指令》为基础,建立水管理框架,确立“实现良好的水状态”的主要目标,将水体作为完整的目标对象,涉及保护水的各方面,如对于流域水资源开发,规定必须以保证地下水的抽取和补给平衡为前提;对于水生态系统,强调在化学指标外必须保证动植物健康生存。法国1992年就明确规定,河流生态流量保障是仅次于饮用水保护的流域管理优先目标。美国《清洁水法》以保持水体的“物理、化学和生物完整性”为目标,实施以“流域水生态分区—基准确定—容量控制—排污许可”为主线的技术体系。日本提出护岸应“近自然工事”,要求采用具有生态和自然景观等环境功能、与自然相协调的治理措施,并将琵琶湖区域界定为“生态景观形成地域”,采取种植水生植物等多种措施,增加环境容量,保障了水生态环境安全。新加坡于20世纪60年代将天然河流系统大规模变为混凝土河道和排水渠,严重影响了河流生态系统服务功能,导致水质变差。2006年,新加坡发起“活跃、美丽和干净的水计划”,动态、全面地进行水环境管理,整合水体周边土地创造滨水空间,使排水沟渠、河道充满生机。

《水十条》借鉴国际清洁水的理念,遵循生态系统整体性、系统性及其内在规律,强调节水优先、系统治理、水陆统筹,要求系统推进水污染防治、水生态保护和水资源管理,构建了流域—水生态控制区—水环境控制单元三级分区体系。在修订水污染防治法时,可以考虑将水资源合理开发、生态流量有效保障和水生态功能保护修复作为维护流域生态系统健康的基础,进一步强化生态流量和生态修复等内容,明确生态环境保护的责任和要求。

另外一方面,水气土等各类污染交互影响、相互转移,环境问题往往涉及多种污染物、相邻地区、不同部门,污染防

治措施也具有协同效益。因此,发达国家较多地通过制定规划、严格监管、引入经济手段、促进公众参与等多种途径,坚持污染物、污染源和环境介质的协调统一,统筹运用结构优化、污染治理、排污许可、达标排放、生态保护等手段,推动环境综合管理,提高环境保护整体成效。

例如,国际上流域管理是一个社会共治的机制平台,遵循的是综合管理机制(comprehensive management)而非一体化管理(integrated management),其基本要义在于上中下游、政府、企业以及公众等所有利益相关方共同参与,实现平等对话、信息互通、决策透明、签约合作、分工实施。法国在六大流域成立了流域委员会,其执行机构为流域水管局,局长由法国环境部委派,董事会中其他地方代表及用水户代表则从流域委员会成员中选举产生。美国加州环保署下辖的水资源控制局,设有水权、水质等部门,决策层为5位专职成员组成的理事会。韩国环境部在汉江、洛东、锦江、荣山江等4个流域设有区域环境厅。这些都体现了社会共治的流域环境综合管理的理念。借鉴国际经验,目前我国已经建立了水污染防治工作协作机制,以及京津冀及周边地区、长三角、珠三角等区域水污染防治协作机制,并正在按照中央要求进行按流域设置环境监管和行政执法机构的试点,目的在于推行环境综合管理,使不同部门职责清晰、权责匹配、各司其职、措施协同,不同行政区域责任共担、效益共享、协调联动、行动高效。

浙江“五水共治”是我国环境综合管理的典型实践,值得借鉴推广。2013年以来,浙江省以治污水为突破口,统筹防洪水、排涝水、保供水、抓节水,消灭了垃圾河、黑臭河1万多公里,环境优势正转化为富民新优势,生态红利日益显现。“五水共治”经验在于:一是形成了齐抓共管、强势推进的工作格局。省委、省政府加强领导,省环保厅设立办公室,配备各级河长6.1万名。仅2015年以来,就有近千名干部因落实不力而被行政问责。



2017年4月8日,贵州安顺,春暖花开时节,航拍贵州平坝小河湾,碧水环流,展现出一幅美丽的新农村图景。图/视觉中国

二是多手段并用。倒逼关停淘汰落后企业近6000家,整治提升企业1万多家,传统行业实现了转型提升,新兴产业获得了发展空间。三是法规、资金、执法、科技等多方位保障。仅地方法规规章就有20多部,省内各级财政累计投入3000多亿元。2014年以来,共查处环境违法案件近3.8万件,行政拘留1600多人,刑事拘留3100多人。四是广泛动员、全民参与,形成了强大的舆论声势。

(三)土壤污染防治以风险管控为主线

土壤是不可再生资源,形成一厘米土壤大概需要几百年到上千年。土壤污染具有累积性、不均匀性和长期存在性等特点,污染物在土壤中迁移、扩散和稀释速度极慢,土壤一旦污染,将是“天长地久”。

国际经验表明,污染防治、风险管控、治理修复的投入比例大致为1:10:100。在坚持预防优先的基础上,要更加注重风险管控。在土壤污染方面,发达国家走过一条从彻底治理修复转向风险管控为主的道路。对污染土壤彻底治理修复,既不经济,技术上也不可行,更无必要。土壤污染了,如果隔离,人不接

触,对人的风险将大大降低,这是土壤与大气、水污染治理不同的特点。

根据上述思路,发达国家设计出一套标准、程序和方法,根据土壤污染的程度以及土壤对人体直接或间接的影响,调查和评估土壤污染对人体健康的风险程度。当风险不可接受时,则需要采取相应的措施降低风险直至可接受水平。一些发达国家还开展了污染土壤的生态风险评估工作,根据评估结果采取相应的风险管控措施。

例如,德国《联邦土壤保护与污染场地条例》根据土地用途制定了土壤污染物触发值和行动值。土壤中污染物超过触发值的,可能存在风险,需要进一步调查;调查发现超过行动值的,则认为存在不可接受风险,需要采取措施。这个措施可以是改变土地用途或开展土壤修复。对于不同的土地用途,行动值又各不相同。与此类似,荷兰90%的污染土壤因未超过干涉值(类似德国触发值),可以不采取治理修复而纳入可持续土地管理。

在不同用途的情况下,人体与土壤的接触机会以及土壤中污染物进入人体的量不相同,要求越高的土地,相关限值

越严。比如对于居住用地等,人体接触机会多,对土壤中污染物的标准更严;工业用地,人体接触机会较少,则对土壤中污染物的标准相对宽松。因此,调整污染地块的用途,或者采取隔离措施,严密监控土壤污染扩散变化,切断污染土壤影响人体健康的途径,也是重要的风险防范措施。

与国际风险管控理念和做法接轨,《土十条》要求,在农用地方面,按污染程度划为三个类别,未污染和轻微污染的应优先保护;轻度和中度污染的划为安全利用类,采取调整耕作方式等措施,降低农产品超标风险;重度污染的划为严格管控类,划定特定农产品禁止生产区域,严禁种植食用农产品,保护地下水和饮用水水源安全。在建设用地方,对暂不开发的污染地块,实施以防止污染扩散为目的的风险管控;对拟开发利用为居住和商业、学校、医疗等用途的污染地块,实施以安全利用为目的的风险管控;经风险评估确认达不到要求的,要开展治理与修复。

近年来我国一些地方也进行了有益探索。上海市出台了一系列地方性标准和技术规范。先后发布地块环境监测、调查、风险评估、修复方案编制、工程环境监理、工程验收等规范,构建工业、市政、经营性用地再开发利用的土壤环境监管机制。要求在土地流转、转让、储备、收回、续期前应完成调查和风险评估;确定为污染地块的,未明确治理修复责任主体和修复方案的,不批准土地流转和新建项目。重庆市确定优先管理清单,构建信息化管理平台,严格管控污染地块环境风险。组织开展了污染地块排查,率先建成污染地块分类管理评价体系,对3500余家重点企业位置进行遥感核实,建立数据库和排查信息库,已开展56块地块调查评估和15块地块治理修复,提供净地205万平方米。

(四)污染源管理全面推行排污许可制

从国际实践上看,排污许可制已经

成为国际通行的固定污染源管理核心制度,在要素上往往同时包含水、气等不同污染形态,在内容上延伸到与排污密切关联的生产工艺和原材料控制,在要求上强调与所在区域流域环境质量改善目标衔接,在管理上注重制度衔接、企业守法、事后监管,特别是企业自我申报、自行监测、自证守法、向前追溯处罚等规定行之有效,值得借鉴。

美国是最早实施排污许可的国家之一,依据《清洁水法》和《清洁空气法》等实施许可管理。其特点一是具有明确的法律依据,分要素实施一证式排污管理;二是点源污染控制与水质改善直接相关,规定排放限值;三是要求企业自行监测、建立台账和提交守法报告;四是按日计罚的严厉处罚、完备的信息公开和公众参与制度相结合,激励企业自觉守法和及时报告;五是发布详细的许可申请与核发技术指南,指导各行业排污许可实施工作。《清洁水法》还要求不达标地区制定实施最大允许排放日负荷计划。

欧盟1996年颁布《综合污染预防与控制指令》,以最佳可行技术为基础,综合大气、水、土壤等环境要素,以及能源效率、事故预防等多种因素,覆盖项目建设、运行、监管及后期评估全过程,形成了全面的排污许可制度。

(五)治理方式善用市场机制和信息公开

发达国家重视用市场机制解决环保投融资问题,形成了系列经济政策,在提供资金同时提升治理水平、发展环保产业。美国成立清洁水周转基金,吸引企业和社会资本投入,以低息贷款等方式增值,专业化运作,累计提供超过1180亿美元融资,法国、加拿大、波兰等国也有类似基金。与水、气治理相比,土壤污染治理修复周期长、难度大、投入高,如一些污染地块治理修复成本动辄上亿,有些还涉及责任主体灭失融资难等问题,建立土壤污染防治资金机制尤其重要。30多年来,美国超级基金已经支出

约400多亿美元,用于管控修复那些污染严重、潜在责任方尚未找到或没有能力的地块。

发达国家注重以信息公开为抓手,带动公众参与、社会监督、全民行动,建立政府、企业、公众伙伴关系,特别是土壤污染防治方面的信息公开对于推动治理进程取得了良好的作用。美国《清洁水法》明确,工业源、污水处理厂排污要进行自我监测、自我申报、自我公开,接受公众监督。美国联邦环保署在官网上设立超级基金专栏,公开污染场地基本情况和调查报告等信息,并不断更新。德国疑似污染场地共约32万块,现有污染场地1.9万块,已修复的污染场地3.2万块,都建立了明晰的清单和资料档案,可供公众查询。有鉴于此,我国污染地块全过程管理的主要信息应当向社会公开,包括疑似污染地块调查报告、风险评估结果、风险管控方案、治理与修复方案、效果评估结果等。

三、对策建议

水和土壤污染防治是生态文明建设和生态环境保护的重要内容,事关人民群众身体健康和经济社会可持续发展。“十三五”期间,我们将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,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立新发展理念,借鉴国际国内经验教训,坚持问题导向、目标导向和底线思维,强化污染防治与生态保护联动协同效应,严格执行法律法规,以改善环境质量为核心,不断提高环境管理系统化、科学化、法治化、精细化和信息化水平,构建政府、企业、公众共治的环境治理体系,加快补齐生态环境短板。

落实《水十条》,基本考虑是以提高环境质量为核心,推进协同治污、系统治水。我国已历经4个五年流域污染防

治规划的编制实施,当前应着力增强环境保护的整体性、系统性、协调性,统筹做好水资源、水环境、水生态系统保护工作,维护流域生态环境功能。对策一是实施流域环境综合管理。推进《重点流域水污染防治规划(2016—2020年)》《长江经济带生态环境保护规划》实施,强化区域、流域联防联控,按流域设置环境监管和行政执法机构,形成以控制单元为空间基础、以排污许可为核心、以水质水量水生态为基础、以水陆统筹系统保护为导向的流域环境综合管理体系。二是大力加强流域水生态保护。污染物排放作为分子,尽可能做减法,要根据环境承载能力监测评价结果,优化调整发展规划和产业结构,倒推排放控制要求,严格监管执法。水环境容量作为分母,尽可能做加法,落实节水优先,合理安排闸坝下泄水量和时段,维持河湖基本生态用水,保护和扩大生态空间。三是突出好差两头,着力改善水质。“好水”要优先保护,督促各地实施从水源地到水龙头全过程监管,组织排查化工企业周边地下水饮用水水源安全隐患,全面公开饮水安全信息。“差水”要集中攻坚,未达到质量改善目标的市县,逐一编制实施限期达标规划,明确达标时限,抓住导致水质超标的主要因素和重点环节,加严标准,层层抓好落实。

落实《土十条》,基本考虑是夯实基础,实施土壤环境分级分类风险管控。我国土壤污染防治尚处于起步阶段,当前应坚持有限目标,预防为主,保护优先,着力探索土壤环境管理模式,健全管理制度,提升管理能力,牢固树立以风险管控为主线的土壤污染防治思路。对策一是做好基础工作。这包括开展详查、完善标准、形成制度、出台政策、强化能力。当前要组织实施好《全国土壤污染状况详查总体方案》,使土壤污染的底数越来越清晰,污染状况越来越具体。二是强化预防。要建立土壤环境调查评估制度,逐步建立污染地块目录及开发利用负面清单,按不同用途明确管理措施,严控增

量,管好存量。三是实施分类管控。要坚决守住影响农产品质量和人居环境安全的土壤环境质量底线。杜绝土壤污染未经调查和评估、盲目治理和修复的现象。公布土壤环境重点监管企业名单,明确重点污染物、行业和区域,督促企业落实责任。

推进水土污染防治工作,完成《水十条》《土十条》任务安排,需要突出关键环节,加快立法进程,进一步完善水土法律法规标准,推进排污许可管理条例制定,把水土污染防治进一步纳入法制化轨道,并着力改革完善环境治理体系,落实政府、企业和社会环保责任,提升治理成效。具体建议如下:

(一) 强化地方党委政府及相关部門责任

这方面工作,是党的十八大以来生态文明制度改革的重大突破,也是发挥我国机制体制优势、加快补齐生态环境短板的必然选择。一是,建立地方各级党委、政府和相关部门的环境保护责任清单,把职责说清,落实管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保的要求。二是,总结中央环保督察、领导干部自然资源资产离任审计等行之有效的经验做法,丰富完善并予以适当形式的固化。三是,把党政负责人环保责任、党政同责一岗双责的条款纳入法律法规,出台党政领导干部生态环境损害责任追究细则,并严格实施,奖优惩劣。

(二) 落实企事业单位污染防治责任

2016年国务院印发《控制污染物排放许可制实施方案》,进一步明确了企事业单位需要履行自行监测、台账记录、定期报告、信息公开四大责任。国务院颁布的《控制污染物排放许可制实施方案》要求:配合修订水污染防治法,研究建立企事业单位守法排污的自我举证、加严对无证或不按证排污连续违法行为的处罚规定。建议尽快建立企业自证守法、企业违法行为“向前追溯按日计罚”等相关规定。

建议具体明确水资源开发利用企事业单位生态流量保障等责任,积极探索推行环境警察,实行强制环境污染责任保险,全面实施生态环境损害赔偿制度,力争行政执法、环境司法、经济赔偿三者并用,加快建立健全环境法律责任体系和终身追究制度,使守法成为常态。

(三) 进一步完善制度机制政策

一是,强化源头防控。把环境保护要求更直接体现在生产生活各环节,落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单约束,用排污许可制度、生态保护红线、环境承载能力监测评估等制度,编制最严密的环境保护制度“笼子”。二是充分发挥信息公开和社会监督作用。要求地方定期公布各地市土壤环境状况,要求重点企业公开土壤监测等环境信息,将企业环境信用信息纳入全国信用信息共享平台,建立守信激励与失信惩戒机制。三是,建立环保、国土、规划等部门参与的土壤风险协同监管体系。要求符合相关要求的地块,方可进入用地程序。四是借鉴国际经验,建立稳定的可预期的资金投入机制。采用财政资金引导、社会资本投入、专业化运作的融资,建立土壤和水污染防治基金,加快培育市场主体。

我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,切实增强“四个意识”,深入贯彻党中央、国务院的决策部署,在全国人大及其常委会的监督支持下,大力实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划,精准发力提升水环境质量,分类防控土壤环境风险,全力推进各项环境保护工作,用环境质量改善增强人民群众获得感,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。✘

(本文作者为环境保护部党组成员、副部长。本文为作者于2017年4月27日在十二届全国人大常委会第二十七次会议闭幕后所作第二十八讲专题讲座讲稿,略有删节。)

龙口人大：跟踪询问监督水环境治理

文 / 徐文超 姜建志



山东龙口海面。图/视觉中国

2014年8月26日，一场特殊的“考试”在山东省龙口市行政中心会议室里举行，会场座无虚席。“考官”是市人大常委会组成人员及部分人大代表，“考生”是市政府及有关部门的负责人。围绕事关百姓生活的水环境治理工作，市人大常委会组成人员一连串的发问，开门见山，直面矛盾。

这是龙口市人大常委会首次开展专题询问工作，专题询问的内容锁定在水环境治理工作。

为确保专题询问效果，龙口市人大常委会专门成立了调研组，对饮用水水源地保护、河道综合整治、各类污染源治理、污水处理厂和管网建设、机制建设和保障及其他影响水环境的问题进行“问诊把脉”。

调研组成员马不停蹄地进行实地考察，历时三个多月，行走500多公里，对全市26条河流的现状进行了现场拍摄，并制作了专题片，抽查了50多家企业排污设施运转情况，抽取化验各类水样70多份，走访群众300多人，将收集到的部分河流水质存在超标、沿河管网管护不到位、部分企业仍存在偷排现象等问题进行集中梳理，并针对每个问题提出了初步处理意见，为专题询问备足了

问前功课。

“王屋水库是我市饮用水水源地，对水源地的保护十分重要。请问目前王屋水库的水质情况如何？政府在保护水源地方面都做了哪些工作？还存在哪些困难和问题？原因是什么？下一步准备采取哪些措施加强水源地保护工作？”市人大常委会委员姜毅开门见山，率先提出问题。

“答问”的市水务局局长单承瑜对此作了详尽的回答，而他也正是当天回答询问最多的部门负责人。“第一次接受委员们的询问，我感到有压力也有动力。委员们的询问都是老百姓关注的问题，也都是我们工作中的不足和难点。”单承瑜在会后表示，“下一步，我们将把委员提出的问题，逐个研究解决措施，卡实责任、落实时间表，按照时间节点推动问题解决，争取让群众满意。”

近三个小时的询问中，市人大常委会组成人员共提出了涉及水源地保护、水环境治理规划、污水处理厂建设、农业面源污染、水环境治理投入、工业污水治理等12个热点、难点问题，市政府、水务局、环保局、财政局、住建局、农业局的负责同志针对询问一一作了回答，这些提问大多直面城市水环境治理工作中存在的问题，直击“要害”。

首次专题询问结束了，龙口市人大常委会及时将专题询问中代表和委员提出的意见和建议向市政府进行了转交，并要求市政府在三个月内要拿出近期和远期整改工作计划。同时，专门安排了一名市人大常委会副主任牵头做好跟踪督导工作。

这次专题询问后，市政府及相关部门进行了整改，但仍有一些问题没有得

到解决。为了扎实推动这项工作取得真正的成效，2015年，该市人大常委会又杀了个“回马枪”，对水环境治理工作开展了跟踪专题询问。

这次询问主要就是为了了解2014年询问时提出的问题市政府及相关部门是否真正整改了？整改的成效如何？还存在什么问题？为了做好这次跟踪专题询问，他们再次到上一年抽查暗访中发现问题的地方进行重访，并制作了专题片将两年的情况变化进行了对比。专题片播放后，市政府及相关部门负责人看到部分“老问题”依然如故，看到群众对政府的抱怨，都感觉“面红耳赤”，非常尴尬，触动很大。

这次跟踪专题询问后，龙口市市长立即召集相关部门负责人及乡镇长召开专题会议，针对专题片中的问题现场卡实责任部门，现场研究解决措施，要求限期整改。2016年5月的常委会上，市人大常委会又专门听取了市政府关于水环境治理整改工作情况汇报。

经过连续三年的跟踪监督，市政府围绕河流治理、污水处理共投入财政资金3.6亿元，对两座污水处理厂进行了提标改造，新建埋设污水管道20公里，浆砌沿河边坡25.5公里，关闭排污不达标企业15家，责令13家企业改进工艺，使水环境质量大幅度提高，群众满意率达90%以上，第一次专题询问反馈的问题85%已经得到了解决。

龙口市人大常委会主任赵刚表示，下一步，我们将充分运用听取和审议专项工作报告、视察、执法检查等法律所赋予的监督职权，继续做好跟踪督导工作，确保相关热点难点问题的解决，共同守护好大自然赋予我们的这一域清水。☑

芬兰议会及议会政治

文 / 董一凡

芬兰作为议会民主制国家,其议会发展历史悠久,议会职能体现极具北欧国家色彩,政党政治以多党联合执政为主,具有和谐、共商、共建的特点。

芬兰立法机构发展历程

1809年之前,芬兰是瑞典王国的一部分,因此芬兰议会的前身是瑞典议会。1809年,瑞典与俄罗斯就争夺芬兰的战争以俄罗斯获胜而告终,因而芬兰成为俄罗斯帝国附属的自治大公国,由俄罗斯沙皇亚历山大一世兼任芬兰大公。此时,芬兰的立法机构可称为芬兰协商会议(Diet of Finland),又因会议在芬兰波尔沃(Porvoo)的大教堂召开而被称为“波尔沃协商会议”(Diet of Porvoo)。亚历山大一世在召开会议时承诺芬兰可沿用此前瑞典法律进行自制,但此时的芬兰协商会议是由俄罗斯沙皇召开而非定期召开。

芬兰协商会议由贵族(Nobility)、神职人员(Clergy)、中产阶级(Bourgeoisie)和农民(Peasants)四个阶层组成,每个阶层均有发言人或相当于议长的人物,独立组成4个会议(Chambers),每个议案需得到至少3个会议通过,上报沙皇批准后才能成为法律。1869—1906年间,四个阶层的席位分别有201、40、30—70和70个,中产阶级席位增加反映了当时芬兰城市人口增加的发展趋势。

1863年,俄罗斯输掉克里米亚战争,亚历山大二世继位后时隔54年再次召开芬兰协商会议,宣布将芬兰协商会议由沙皇召开改革为定期召开。1867年召开的芬兰协商会议上通过了芬兰最早的议会运行规则。按照规定,芬兰协商会议5年召开一次,但实际上往往3年即召开一次,在1809—1906年间,芬兰协商会议共举行了15次。

沙皇亚历山大二世遇刺后,亚历山大三世继位,宣布自己兼任芬兰皇帝,将海关和邮政等主权与俄罗斯主权合并,芬兰的自主权被较大侵蚀。俄罗斯“收权”和芬兰民族主义意识的觉醒使芬兰协商会议追求变革的呼声增强,芬兰协商会议与俄罗斯的关系则进一步出现摩擦。1899年,亚历山大三世的继任者尼古拉二世签署史称“二月宣言”(February Manifesto)的文件,进一步削弱了芬兰协商会议对芬兰国内事务的决策权,并将这部分权力交给了俄罗斯的有关大臣。芬兰协商会议的法律委员会对此强烈不满,称该文件在芬兰“没有法律效力”。



芬兰议会大厦。图/视觉中国

1905年,沙皇同意芬兰协商会议实施普选等改革,同年12月,芬兰协商会议召开特别会议,推动一系列改革,并于1906年10月生效。改革将原有四个会议简化为拥有200个议席的单一议院,同时引入普选,给予年满24岁的男性和女性公民普遍的选举权和被选举权。此次改革也标志着现代芬兰议会的形成。1907年,芬兰举行了议会改革后的第一次大选。在1908—1916年间,芬兰受到沙俄强力统治,议会发挥作用的空間不大。直至1917年芬兰借一战进入尾声、俄国爆发革命的机会才实现了国家独立,并经过一系列斗争确立了议会共和制的政体。自1907年至今,现代芬兰议会已经产生了37届议会。

芬兰议会的结构与职能

芬兰宪法规定,芬兰议会是芬兰最高立法机关,属一院制议会,议席共200席。芬兰议会每年有两个会期,分别是2月至6月和9月至12月。在每年会期开始前,芬兰议会内通过选举产生一名议长和两名副议长,从议员中选举出参加“北欧理事会”和“欧洲理事会”的芬兰议员代表。

与其他国家的议会类似,芬兰议会也成立了各种委员会对具体事务提出专业性指导,并就议案是否拿到议员大会表决进行审核。芬兰议会设有16个委员会,涉及经济、预算、外交、司法、交通、环保等事务,一般委员会成员有17人,但“大委员会”(Grand Committee)、财政委员会和审计委员会的成员分别有25、21和11人,每个委员会还有一定数

量的候补委员。这些委员会中,大委员会、宪法委员会、未来委员会很有特色。芬兰自加入欧盟以来一直将欧盟作为其仅次于北欧和波罗的海的外交重点,也对欧洲一体化持有较为正面的态度,议会也专门成立了大委员会负责欧盟事务以及其他议会重大事务。宪法委员会与欧洲其他国家议会的类似委员会不同,没有下属成立独立的宪法法院,但在一些法律问题上拥有较高的权威。未来委员会则更为特别,它一般不就具体问题提出议案,而是负责评估其他法案草案里可能影响未来国家发展的因素,并向其他委员会发布文件,提出相应议案可能对国家未来产生的愿景。这个委员会体现了北欧国家在发展上考虑长远,抓住未来机遇的眼光。委员会主席的位置一般由参政党根据议会力量大小分配,如2015年芬兰议会的16个委员会主席中,第一大党中间党占四个,第二大党芬兰人党、第三大党民族联合党和第四大党芬兰社会民主党分别占三个,左翼联盟、绿色联盟和瑞典族人民党各占一个。

芬兰议会的主要职责包括立法、批准国家预算、批准芬兰签署的国家条约以及监督政府行为。理论上,芬兰议会拥有修改宪法、迫使内阁成员集体辞职和推翻总统行使否决权的权力。但芬兰政治长期以来奉行多党合作,政治生态与府会关系较为和谐,因此这些权力在现实中鲜有应用。

根据芬兰宪法,芬兰议会行使立法程序首先应由内阁或至少一名议员提出,经投票通过后由总统签署形成正式法律。如果要修改宪法,则芬兰议会需连续举行两轮投票,全部通过后才能准许修宪。2012年,芬兰提出另一种提案方式:如果一个公民能在6个月内征求到5万合格选民的支持,那么他的提案将会被议会考虑,也体现了芬兰发动群众参与立法的一面。芬兰的立法议案首先由委员会进行审核,一般而言,议会通过的法案多由政府提出,议员或议员团体提出的议案往往通不过专门委员会审核这一关。如果一项议案涉及几个委员会的监管范围,则被提交议案的委员会将向相应委员会提交议案获得意见,议案是否符合宪法精神要由宪法委员会专门审议。宪法委员会的运作没有党派色彩,由政治中立的宪法专家组成。若宪法委员会认定法案违宪,一般的解决方式包括修宪以及修改该法案两种,实际上修改法案占了绝大多数情况。通过专门委员会审核环节后,法案将进入议会委员会(Parliamentary Committees)审议环节,议会委员会闭门开会,结果公开,其法案修改意见将吸收相关专家和该法案利益相关团体的建议,之后提交到议员大会。在议员大会上,待议法案还要过两关。第一关是全体议员广泛讨论,并在讨论结果的基础上形成法案最终文本。议员们首先会进行一般性讨论,随后就议案中的几个具体问题及相关委员会提出要重点讨论的内容进行审议,少数派的意见及关于该法案的不同

版本也会提出。在议会进入此环节后,议案的第一版本和其他版本将被送交大委员会,由后者进行具体的修改,最后由大委员会修改的议案将成为第二环节审议的版本,大委员会同时提交的声明也是关于此议案最具议会官方影响力的文件。在第二轮环节中,由于已经形成了吸纳广泛意见的议案最终版本,议员们只需对议案表决同意或者反对,一般法通过只需简单过半即可,而内容涉及宪法的法案则需要2/3议员同意,事关国际条约的法案在通过人数的要求上与一般法案相同,但只需进行一轮审议。

与其他欧盟国家一样,修改欧盟相关的欧盟法律规则须得到议会批准,芬兰一直以来希望积极参加欧洲事务,对于此类事物议会往往积极准备,以体现芬兰特色。首先,欧委会提出的相应立法建议是各成员国通过立法程序将欧盟规则确立为国内法的基本依据,由芬兰政府提交给议会的大委员会来进行委员会审议环节。大委员会往往会同该法案所涉及领域的委员会,在专家建议的基础上提出对立法建议的看法。有一种例外情况是,若欧盟的立法建议事关欧盟与第三国之间关系处理,则牵头委员会变成外交与安全政策委员会。与一般立法流程不同的是,芬兰处理有关欧盟法律修立议案时,会在委员会审议后加一道公示程序,即将法案内容公布于众,征询民众的意见建议。这体现了芬兰就欧盟事务上增进民主的举措,但相应公示前,政府往往要求议会遵守相应保密规则,防止芬兰政府的某些立场在此环节不合时宜地披露。最终,芬兰政府有义务在议会意见的基础上与他国进行相应谈判,若芬兰政府遇到不得不让步,从而改变议会确立的立场时,有义务向议会及时通报。当欧盟作出立法决定后,将批准在芬兰适用该法的权限转回议会,通过法律的流程与国内法流程无异,一般芬兰议会在此阶段只能接受欧盟的决定。

除了常规的立法权和审批权,芬兰议会还拥有提问、质询、监督政府官员等权力。提问权一般分为书面和口头两种方式,书面提问是任一议员可向政府致信发问,政府有责任在21天内回答议员问题,但没有进一步讨论的权力。口头发问则是指议会经常召开的咨询会,在会上议员可提出问题,政府方面由相关部长作出回应,议员发问和部长回应均接受议会讨论。质询权是指由至少20名议员组成的议员团体,向整个政府或政府某一部长提出不信任案,政府需要某一部长出面回应。议会可在某一委员会起草不信任案后通过不信任案。此时,政府需就不信任案提出回应报告,回应报告不被议会接受后议会的不信任案将生效,导致政府倒台。监督政府官员一般通过提出对政府官员不法行为调查展开,至少10名议员即可对包括总统在内任意政府官员提出调查,宪法委员会会动用警力对涉事

官员展开刑事调查,议会根据调查结果决定是否在高等弹劾法庭起诉该官员。芬兰司法部长、议会监察员或其他委员会也能够对官员进行立案调查。

芬兰议会选举和政党介绍

芬兰议会选举即芬兰的大选,是该国政治生活中最重要的选举,选举结果将直接决定议会结构、内阁和政府要员的产生。芬兰议会选举一般每四年举行一次,属于直选制,选举日一般是选举年四月的第三个星期日。年满18周岁的公民均有资格成为选举人,但现役军人、高级法官和总统除外。一般而言,在芬兰成为议员候选人需通过主要党派的候选人提名,其他独立候选人须征集足够选民支持才能参选。芬兰全国共十三个选区,每个选区的议席数由当地人口占全国人口的比重决定,波罗的海的奥兰群岛作为独立于十三个选区以外的地区,拥有一个席位。每个选区在大选前要组织选举委员会,准备候选人名单并统计选举结果,同时拥有一定监督选举的功能,芬兰司法部则是监督选举的最终机构。

由于芬兰对于党派在议会获得议席设置得票率门槛,因此,每次大选获得议席的党派众多,多党联合组阁就成了芬兰的政治常态。除1916年选举以外,芬兰大选从未出现过单个党派得到议会过半席位的情况。三党甚至更多党派联合执政在芬兰是家常便饭,大联合政府也屡见不鲜。这种情况一方面能够使芬兰议会政治反映社会各个层面的诉求,但另一方面,参政党派间政见往往差异较大,政见之争可能造成决策效率低下、政府稳定性较低等负效应。

芬兰的主要党派包括中间党(The Centre Party)、芬兰人党(The Finns Party)、民族联合党(The National Coalition Party)、芬兰社会民主党(The Finnish Social Democratic Party)、芬兰基督教民主党(The Finnish Christian Democratic Party)、瑞典族人民党(The Swedish People's Party)、绿色联盟(The Green League)、芬兰左翼联盟(The Finnish Left Union)。其中,中间党和民族联合党是芬兰最大的两个政党,长期担当联合政府中的核心角色,芬兰人党随着欧债危机和移民问题影响力逐渐增大。

芬兰中间党的前身是1906年建立的农业联盟(Agrarian League),二战后逐渐成长为芬兰四大党派之一,1965年正式更名为“中间党”。其执政业绩辉煌,是芬兰政坛经久不衰的一支力量,2003—2011年连续成为芬兰第一大政党,12位总理、3位总统和1位欧委会委员从该党出身,该党名宿乌尔霍·凯科宁曾在1956—1982年连续担任芬兰总统。2011年大选虽因丑闻影响败选,但在2015年大选中,该党党主席西皮莱以创新企业家形象示于公众,迎合选民

盼望实干型领导人拉动经济的愿望,一举夺得200个议席中的49席,成为议会第一大党并成功组阁。中间党的政治基础主要是小城镇和农村地区,其政治主张也强调维护农民利益及政治去中心化,以建立平等和公正的社会为目标,对内反对政治经济权力垄断,主张保障农林业在国民经济中的地位,维护中小企业和农业生产者的利益;对外主张实行积极的和平外交政策,重视与北欧和波海地区国家的关系。

民族联合党创立于1918年,是中右翼政党,主张维护“个体自由和责任,平等,西方民主制度、经济体系和人道主义精神”,建立“个人选择、希望、需求与国家发展方向相适应的社会”,自由主义色彩浓厚。在对外关系上,民族联合党是芬兰最支持欧盟的政党,且支持芬兰加入北约组织,进一步拥抱欧洲—大西洋体系。民族联合党执政经验丰富,1987年至今仅2003—2007年间在野,剩余时间均为执政党。前党首卡泰宁现任欧委会副主席,负责经济、就业与投资事务,前总理、党首斯图布是芬兰著名的亲欧派政治家,曾大力宣介欧盟和欧洲一体化,推动芬兰加入北约。

芬兰人党成立于1995年,是芬兰相对年轻的政党,其维护小农、城市贫民和中小企业利益,鼓励创新经济。对外坚持民族主义和疑欧立场,特别是反移民和反欧元立场强硬,部分学者和政治家将其看作民粹主义政党。金融危机和欧债危机以来,在欧盟陷于危机、芬兰经济受此影响连年衰退的大背景下,芬兰人党借机得势。2011年大选已成为第三大党,但因党首索依尼当时拒不与建制政党合作而继续在野。2014年欧洲议会选举中,芬兰人党得票率达12.87%,一举夺得两个欧洲议会席位。2015年大选,芬兰人党成为议会第二大党。此时,党首索依尼为了使该党参政,在欧元、难民等问题上与中间党和民族联合党达成一定程度妥协,成为2015年芬兰大选后参政党之一,也一定程度减弱了民粹主义色彩。目前,党首索依尼任职芬兰外长,议员洛赫拉任职芬兰议会议长,摇身一变成为建制派力量的组成部分。

芬兰社会民主党于1899年成立,对内主张政治、经济民主,实现充分就业和公平分配,保障社会福利,发展社会民主主义;对外主张缓和、裁军,实现国际和平。该党近年来缺乏活力,自1995年以来历次选举中,无论得票率还是议席数量均呈现出总体下降的趋势,芬兰人党崛起后将其从第三大党挤到第四大党的地位。但由于芬兰总体四大党派议席数量难以形成压倒性差距,任何党派组阁均须争取两至三个盟友,未来社会民主党仍有作为“组阁合作者”活跃于芬兰政坛的空间。✘

(作者单位:中国现代国际关系研究院欧洲所)

茅台集团召开外宣工作会彰显开放包容胸怀 集众智讲好茅台故事传播国酒文化

数十家影响力媒体和文化传媒机构代表和声唱响茅台



国酒文化城

3月18日下午，国内近200位媒体人和专家齐聚茅台，参加国酒茅台发展史上规模最大的外宣主题工作会。茅台集团主要领导在无主席台会场与媒体人坦诚探讨和交流时表示，媒体和社会各界长期高度关注茅台，给予客观的评价、善意的提醒和友好的指点，茅台人会铭记在心；茅台将继续依托各种媒体平台，进一步传播茅台文化，讲好茅台故事，为茅台改革发展营造更加良好的外部环境。

这次会议，让媒体人感受到了国酒茅台开放包容的胸怀和自信。茅台集团党委书记、总经理李保芳从“过去怎么看，将来怎么办”两个层面，与媒体人探讨自己对茅台对外宣传工作看法。

过去茅台的对外宣传怎么样？李保芳说：过去这些年，茅台正处于转型创新发展的关键时期。总体上看，呈现出“宣传网络广、文化传播深、形象声誉好、品牌价值高”的良好态势，初步走出一条有茅台特色的外宣之路：

围绕“文化”做文章，茅台品牌影响力不断提升。近年来，茅台以更加积

极开放的姿态，持续挖掘中国传统文化与茅台酒的内在联系，立足文化传播，以酿造工艺、品牌质量等为重点，通过不同主题、不同方向的内容设计，制造话题热点、亮点，做品牌、树形象，有效拉近了与消费者的距离，扩大了茅台品牌影响力。经过近20年积累，已初步形成既有说服力、又有传播价值的茅台文化推广文库；成功策划举办系列海内外品牌推介活动，影响巨大。茅台以开放的心态，坦诚面对媒体，积极回应社会关心关注的热点、焦点问题，获得了社会尊重与好评。

围绕“朋友”做文章，全媒体外宣格局初步形成。在媒体格局发生颠覆性变化的大背景下，茅台全面调整外宣思路，在坚持权威、主流与深度的同时，强化新媒体思维，以动员更多媒体积极参与为出发点，尽可能拓展传播渠道，取得了明显成效。这些年，茅台积极拥抱大数据时代，引入互联网思维，主动适应新兴媒体平等交流、互动传播的特点，在传播上更加注重精准短小、鲜活快捷、吸引力强的新闻信息，进一步提升了文宣内容的品质和吸引力，提升了外宣工作的效率与实效，为茅台集团发展创造了健康和谐的外部舆论环境。

围绕“责任”做文章，企业公民角色持续强化。茅台始终坚持“大品牌有大担当”，注重责任文化的塑造，彰显企业公民形象，致力于打造茅台对外宣传的独特风景线。“十二五”至今，茅

台集团共投入23亿元，用于捐资助学、扶贫济困、义赈救灾、环境保护、扶农兴农、支持地方政府改善交通环境等。以责任文化为驱动，茅台成功开辟了一条独具自身特色的企业形象建设之路。茅台是行业内连续8年发布年度社会责任报告的企业。企业公民角色的强化，对于茅台走向外部，特别是在文化、社会、经济发展差异巨大的海外市场，起到了十分积极的作用。

未来茅台对外宣传怎么做？李保芳表示：茅台正站在加速打造享誉全球的酒业投资控股集团的重要关口。茅台品牌，是茅台的、贵州的，更是中国的、民族的。作为知名民族品牌和国家名片，需要大家共同呵护。新形势下，作为中国传统文化的一个标志性符号，茅台如何依托外宣，进一步传播茅台文化，讲好茅台故事，助力茅台稳中求进、加速发展，需要我们理性思考、探索前行。

茅台集团董事长袁仁国说，外宣工作作为茅台的快速发展提供了良好的舆论环境和品牌环境，功不可没。贯穿茅台外宣工作的一条主线，就是打文化牌，不断挖掘国酒文化的内涵与张力，并且围绕文化这条主线，每个不同时期设定特定的主题与侧重。茅台以文化为基点的主题式深度外宣，形成了中国白酒业品牌推介的“茅台模式”，对传递企业价值观、培育消费忠诚度，改善企业成长的舆论环境，发挥了重要作用。



适用于 党代会/两会的 的电子选举系统



连续不间断地服务于党的“十二大”至“十八大”，
六届至十二届全国“两会”。

中科院国家队，你值得信赖！

政治可靠、经验丰富、会务技术全方面服务，
确保选举工作圆满成功。

稳定
可靠

历经40年、上千次
会议使用，无一差错

实时
快捷

1分钟即可得出
选举结果

节约
高效

缩短会期
节约会议总体经费

方便
易用

选票可现场
快速打印

服务
至上

会务、技术全方位服务
确保选举工作圆满成功



中科院成都信息技术股份有限公司（中国科学院成都计算机应用研究所）

地址：成都市人民南路四段9号中科院成都分院 邮编：610041
Http://www.xuanju1958.com Http://www.casit.com.cn

电话：028-85215277 13881808842
传真：028-85249933-8416



关注微信服务中心
获取更多服务

广西

世界是嘈杂的
广西是宁静的

THE WORLD IS NOISY, GUANGXI IS PEACEFUL

在广西

山山水水到处都萦绕着丝竹与管弦的律韵，
仿佛所有的山川都在舞蹈，
所有的河流都在歌唱，
山水应和形成一汪恢弘壮阔歌舞升平的海洋，
在这方天地间回荡、撞击、澎湃

.....



遍行天下 心仪广西
GUANGXI CHINA

