

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年5月20日出版  
第10期 总第430期

全国人大常委会机关刊物



特别关注

**“切实增强责任感使命感,提高依法履职能力”**

本期策划

**关注年度国家环保报告**

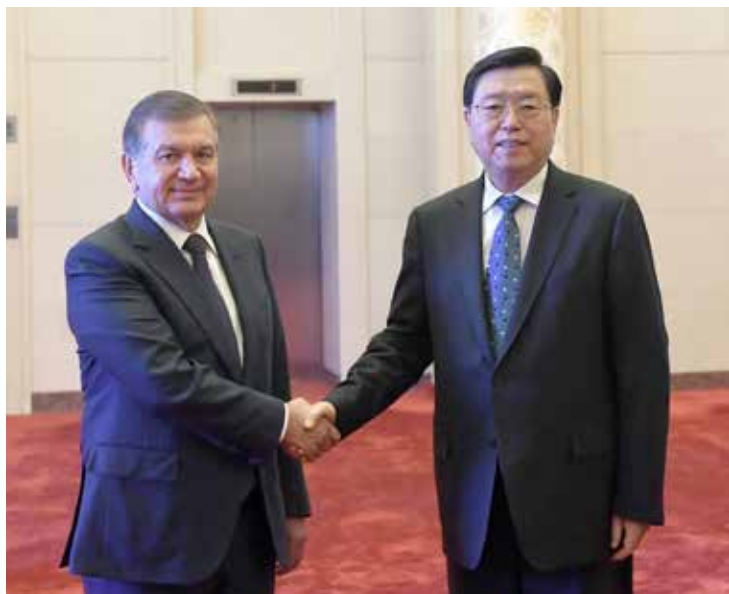


ISSN 1671-542X



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

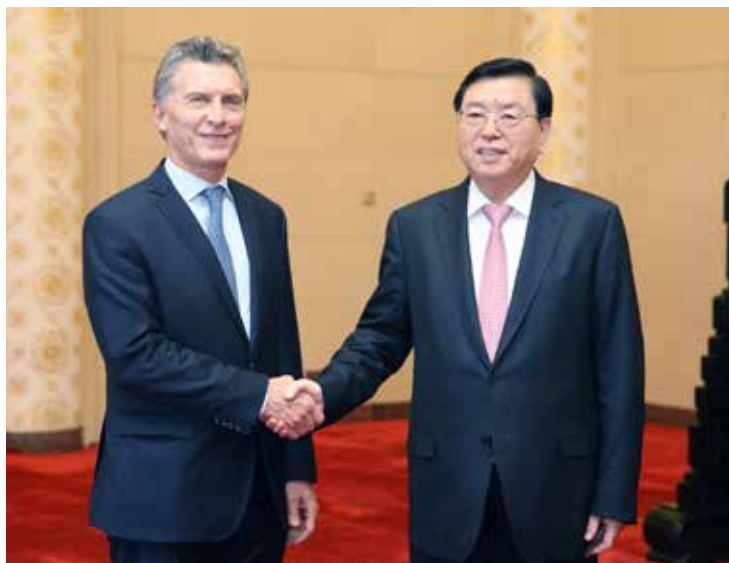




5月13日，张德江委员长在北京人民大会堂会见乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫。摄影/张铎



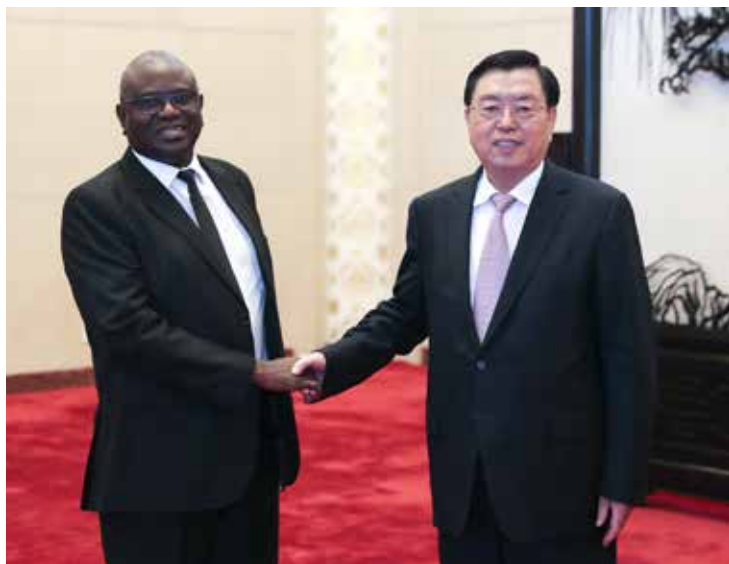
5月13日，张德江委员长在北京人民大会堂会见智利总统巴切莱特。摄影/庞兴雷



5月17日，张德江委员长在北京人民大会堂会见阿根廷总统马克里。摄影/姚大伟



5月15日，张德江委员长在北京人民大会堂会见匈牙利总理欧尔班。摄影/刘卫兵



5月11日，张德江委员长在北京人民大会堂与赞比亚国民议会议长马蒂比尼举行会谈。摄影/庞兴雷



5月15日，张德江委员长在北京人民大会堂会见巴勒斯坦总统府秘书长塔伊布。摄影/刘卫兵

# 把增强针对性和实效性 作为人大监督的着力点

最近一段时间,人大监督接连有大的动作:从3月下旬开始,产品质量法执法检查 and 药品管理法执法检查相继铺开;在4月24日至27日召开的十二届全国人大常委会第二十七次会议上,又听取和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、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、关于推进股票发行制度改革工作情况的报告;接下来,固体废物污染环境防治法执法检查 and 著作权法执法检查也将正式启动,相关的准备工作已经就绪。

根据全国人大常委会2017年监督工作计划,今年的监督工作任务十分繁重。在工作监督方面,除上述三个报告外,还要听取和审议国务院关于药品管理工作情况的报告、关于脱贫攻坚工作情况的报告、关于草原生态环境保护工作情况的报告、关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告、关于文化遗产工作情况的报告,听取和审议最高人民法院关于人民法院全面深化司法改革情况的报告,听取和审议最高人民检察院关于人民检察院全面深化司法改革情况的报告。在执法检查方面,要对药品管理法、产品质量法、著作权法、固体废物污染环境防治法、种子法、网络安全法和全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定的实施情况进行检查。此外,还要听取和审议计划、预决算监督报告,开展专题调研,做好宪法实施监督的相关工作。

作为人大监督的“重头戏”,最近一些年,专题询问越来越引起人们的广泛关注。根据安排,今年将结合听取和审议全国人大常委会产品质量法执法检查报告、国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告、全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查报告,开展三场专题询问。相信这三场专题询问必定会成为本年度人大监督工作的三大看点。

围绕中心、服务大局、关注热点、直面问题,是今年全国人大常委会监督工作的一个显著特点。从监督工作计划所列的监督事项看,有的事关党中央重大决策部署的贯彻落实,有的事关改革发展稳定大局,有的事关广大人

民群众的切身利益。正因为如此,做好今年的监督工作,意义重大。

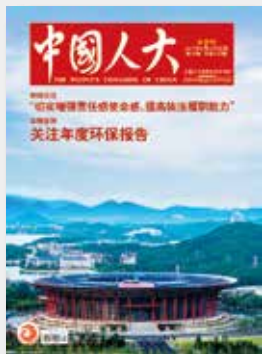
为了做好今年的监督工作,不仅要如期完成监督工作计划中所列的各项任务,同时,还要实现人大监督的提质增效。

实效性是人大监督的核心,也是人大监督的生命力所在。为了不断增强人大监督的针对性和实效性,本届全国人大常委会进行了积极的探索,取得了重大进展,积累了宝贵的经验。

在总结经验的基础上,监督工作计划继续把增强针对性和实效性作为今年监督工作的一个着力点,并采取了一些具体措施。监督工作计划提出,要认真贯彻落实“两学一做”学习教育和中央八项规定精神有关要求,切实改进作风,着重增强针对性和实效性。要加强与人大代表、人民群众和地方人大的联系,广泛听取意见,深入基层、深入实际开展调查研究。要贯彻落实党中央关于加强人大预算决算审查监督改革的部署,做好预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的相关工作,研究建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度,推进预算联网监督工作。要认真做好执法检查选题、搞好组织工作、全面准确报告执法检查情况、认真进行审议、推动改进实际工作、向常委会报告落实情况等六个环节工作,形成完整工作体系,进一步完善执法检查工作机制。要紧扣相关法律法规的贯彻落实,突出执法检查建议措施的现实针对性和可操作性,形成交办、督办机制,增强整改落实实效。要综合运用专题询问、专题调研、跟踪监督等方式方法,探索完善质询机制,视情况适时推动质询工作开展,形成监督合力。

把增强针对性和实效性作为人大监督的着力点,说到底,就是要使人大监督真正有效管用,能“落地有声”,确保问题解决、工作改进,从而让人民群众从人大监督中收获更多的实惠,并真切地感受到我国人民代表大会制度的魅力和优势!

汪邦民



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2017年第10期  
5月20日出版  
总第430期

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

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

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

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

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

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

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

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广字第20170073号

## 特别关注

- 10 “切实增强责任感使命感,提高依法履职能力”  
——347名新任县级人大常委会负责人齐聚北京“充电”/ 张维炜

## 总编絮语

- 01 把增强针对性和实效性作为人大监督的着力点/ 汪铁民

## 本期策划

- 13 “让人民群众不断感受到生态环境的改善”  
——审议年度环保报告侧记/ 王 萍  
17 全力打好污染防治“三大战役”/ 于 浩  
19 深化改革,补齐生态环保“短板”/ 李小健  
21 强化环境法治建设,全面落实最严格的环境保护法律制度/ 王博勋

## 言 论

- 专 论 23 准确理解依法治国与以德治国的相互关系/ 李慎明  
25 建立规范的特别法人治理结构/ 刘振伟  
29 全民医保在健康中国建设中应有新作为/ 郑功成  
31 落实“四个最严”要求,保障食品安全法更好实施/ 许安标  
33 充分维护侨胞的权益,有利于推进“一带一路”建设/ 郑奎城

- 委员论坛 35 探索建立符合中国实际的陪审员制度/ 郎 胜  
35 加强顶层设计,提高试点工作质量/ 何晔晖  
35 应切实明确人民陪审员的职能/ 韩晓武  
36 分门别类,建立陪审员专家库/ 丛 斌  
36 要采取灵活制度,下放权力到基层和地方/ 梁胜利

- 主任笔谈 37 深入贯彻十二届全国人大五次会议精神,推动人大工作完善发展  
/ 李玉妹

## 报 道

- 立法经纬 39 核安全法草案二审:核损害赔偿规定如何细化成焦点/ 张维炜

## 地 方

- 江 苏 41 江苏:基层民主发展迈上新征程/ 安祥卫 朱登昊  
江 西 44 赣州人大:不忘初心,积极创新代表培训工作/ 赖景春  
湖 北 45 借力“互联网+”打造“智慧人大”  
——宜昌市建立人大代表履职服务网络平台纪实/ 马昌华  
46 让车城留住“工业乡愁”  
——十堰市人大常委会推动代表议案办理工作侧记/ 鲁 凡 黄克伟





5月8日至10日,张德江委员长视察澳门特别行政区。图为5月9日,张德江与澳门社会各界人士代表座谈。摄影/李学仁

广东 47 立良法 治扬尘  
——《揭阳市扬尘污染防治条例》出台记 / 洪晓亮 黄徐桂

## | 人物 |

代表风采 49 吴向东:写在议案里的民生诤言 / 田必耀  
52 像做产品一样,一丝不苟地对待每一份建议  
——记福建省十二届人大代表林善平 / 薛 东

## | 泛 读 |

看 世 界 54 当代法国的总统选举与立法选举 / 高仰光

## | 资 讯 |

04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjjg.12388.gov.cn



5月8日至10日，张德江委员长视察澳门特别行政区。图为5月8日，张德江抵达澳门国际机场。摄影／庞兴雷

### 张德江视察澳门特别行政区

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江5月8日至10日视察澳门特别行政区。张德江表示，澳门回归以来，中央全面管治权得到有效落实，特别行政区高度自治权得到充分保障，行政主导体制运行良好，经济社会全面进步，“一国两制”实践取得了举世瞩目的巨大成就。希望澳门认真贯彻落实习近平主席关于澳门工作重要指示精神，同心同德，再接再厉，继续当好“一国两制”成功实践的榜样，续写更加精彩的澳门故事，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大贡献。

张德江抵达机场时发表讲话，转达习近平主席、中央政府澳门同胞的亲切慰问和良好祝愿。在澳期间，张德江会见了全国政协副主席何厚铨、澳门特别行政区行政长官崔世安，充分肯定他们为国家、为澳门所作的贡献。

在听取澳门特别行政区政府工作汇报时，张德江指出，本届特区政府把握国家“十三五”规划和“一带一路”等战略机遇，着力推进“一个中心”“一个平台”建设，在促进经济适度多元发展、持续改善民生等方面取得积极进展。当前，澳门面临一些新情况新问题，经济社会发展对特别行政区政府的管治

能力提出了更高要求，希望特别行政区政府坚持依法治澳，巩固和完善行政主导体制，着力推进公共行政改革，完善特别行政区治理体系，不断提高管治能力，不断提高施政效能。

在与澳门社会各界人士代表座谈时，张德江强调，要珍惜经验，准确贯彻“一国两制”方针和基本法，进一步落实中央全面管治权，依法行使高度自治权，共同促进经济发展、改善百姓生活。要筑牢根基，大力弘扬中华优秀传统文化和爱国爱澳主流价值，不断壮大爱国爱澳力量，着力培养治澳建澳人才，使“一国两制”事业后继有人。要促进发展，支持行政长官和特别行政区政府依法施政，抢抓国家发展机遇，发挥澳门独特优势，把澳门发展大戏唱好唱响，为推进“一国两制”成功实践行稳致远再立新功。

在视察澳门立法会时，张德江指出，澳门立法会严格按照基本法履行职责，依法支持、配合、监督特别行政区政府施政，为澳门繁荣稳定作出了重要贡献。希望立法会继续依法履职，加强与行政机关的协调配合，切实推进法制建设，更好地促进澳门经济社会发展和“一国两制”实践。在视察澳门司法机关时，他希望各位法官检察官牢固树立以宪法和基本法为核心的法治意识，践行公正司法理念，用好基本法赋予的司法权和



终审权,切实维护社会公平正义。

在与教育工作者和学生代表座谈时,张德江指出,广大教育工作者要始终坚持正确方向,聚焦于引领学生锤炼品格、学习知识、创新思维、奉献祖国;希望青年学生志存高远,自觉将个人命运与国家特别行政区的发展结合起来,怀爱国爱澳之心,立报国兴澳之志。

在澳期间,张德江详细了解了港珠澳大桥工程建设和便利通关安排情况,视察了妇联乐满家庭服务中心。

张德江还看望了中央驻澳机构、主要中资机构负责人。

### 张德江与赞比亚国民议会议长马蒂比尼举行会谈

5月11日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与赞比亚国民议会议长马蒂比尼举行会谈。

张德江说,中赞是风雨同舟、患难与共的好朋友、好伙伴、好兄弟。由两国老一辈领导人缔造的中赞传统友谊经受了岁月和国际风云变幻的考验,已深深根植于两国人民心中。建交半个多世纪以来,双方始终真诚友好、平等相待,相互帮助、相互支持。两国友好互利合作一直走在中非关系前列。中方愿秉承习近平主席提出的真实亲诚对非合作理念和正确义利观,以落实两国元首达成的重要共识和中非合作论坛峰会成果为主线,充分发挥两国政治互信、经济互补、人民友好三大优势,加强友好交流,深化务实合作,实现两国合作共赢、共同发展。

张德江说,中国全国人大高度重视发展同赞国民议会的友好关系,愿双方共同努力,把友好合作水平提升到新的高度。一是巩固政治互信。中方赞赏赞方在涉藏、涉疆等涉及中国核心利益问题上给予的有力支持,同时,继续坚定支持赞比亚走符合本国国情的发展道路,并愿提供力所能及的支持和帮助。二是深化交流合作。中方愿同赞方加强各层次人员往来,分享中国发展和国家治理经验,同时继续支持赞国民议会加强能力建设。三是促进务实合作。中赞两国立法机关应进一步加强立法交流、互学互鉴,为两国经贸合作营造良好的政策和法律环境,更好地造福两国和两国人民。

马蒂比尼说,中国的发展历史和巨大成就令人钦佩。建立在相互尊重、平等互利基础上的中赞友好历久弥坚。赞方感谢中方对赞比亚发展的支持和帮助。赞国民议会真诚希望进一步加强两国立法机关的交流与合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

### 张德江会见越南国家主席陈大光

5月12日,全国人大常委会委员长张德江在

人民大会堂会见越南国家主席陈大光。

张德江在会见时说,中越是同志加兄弟的友好邻邦和命运共同体。习近平主席昨天同你进行重要会谈,双方签署了多个合作文件,还将发表联合公报,释放中越共同致力于长期友好的积极信号。双方要在两党总书记的战略引领下,推动两国全面战略合作取得更多成果。中国全国人大重视发展同越南国会的友好关系,愿加强各层级交流合作,相互借鉴在治国理政和立法监督等方面的有益经验,促进两国关系发展和两国人民友谊。

陈大光说,越方高度评价两党两国领导人达成的重要共识,愿进一步巩固双方同志加兄弟的友谊,加强立法机关经验交流,确保两国关系健康稳定长久发展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

### 张德江会见智利总统巴切莱特、乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫

5月13日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂分别会见智利总统巴切莱特、乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫。

在会见巴切莱特时,张德江说,中智虽然相距遥远,但始终真诚相待,两国关系走在中拉关系前列。去年,习近平主席对智利进行国事访问,两国建立全面战略伙伴关系。双方应共同努力,积极落实两国元首达成的重要共识,深化战略互信,促进务实合作,更好造福两国和两国人民。中国全国人大高度重视发展同智利议会的友好关系,愿加强密切交往,开展治国理政等方面的经验交流,提供务实合作的法律保障和政策支持,为中智关系发展增添新的内



5月12日,张德江委员长在北京人民大会堂会见越南国家主席陈大光。摄影/李涛



容、注入新的活力。

巴切莱特表示,智方愿深化同中方在政治、经济、共建“一带一路”等各领域合作,加强两国立法机关战略对话沟通,不断提升双边关系水平。

在会见米尔济约耶夫时,张德江说,中乌友好源远流长,伟大的丝绸之路是两国人民友谊的见证。昨天,习近平主席同你举行了坦诚深入的会谈,达成许多重要共识,对引领新时期中乌关系发展具有里程碑意义。今年是中乌建交25周年,中国全国人大愿以此为契机,与乌立法机关一道,开展治国理政经验交流,推动共建“一带一路”合作,为便利人员往来、改善投资环境提供法律和制度保障,为落实两国元首达成的重要共识、推动中乌全面战略伙伴关系发展作出不懈努力。

米尔济约耶夫表示,乌中建交25年来,两国关系取得长足发展。乌方愿同中方加强互联互通,深化立法机关交流,为两国关系健康发展提供助力。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

### 张德江分别会见匈牙利总理欧尔班、巴勒斯坦总统府秘书长塔伊布

5月15日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂分别会见匈牙利总理欧尔班和巴勒斯坦总统府秘书长塔伊布。

在会见欧尔班时,张德江说,近年来,中匈关系步入历史最好时期,高层交往频繁,政治互信巩固。总理先生此次来华出席“一带一路”国际合作高峰论坛并进行正式访问,习近平主席同你会见,共同将中匈关系提升为全面战略伙伴关系。希望双方以此为契机,加强发展战略对接,推动中匈关系迈上新台阶。中国全国人大愿同匈国会进一步加强交流合作,为巩固两国传统友谊、增进政治互信、促进务实合作提供可靠的法律保障和良好的政策环境,更好地造福两国和两国人民。

欧尔班说,“一带一路”倡议具有历史意义。很高兴两国关系提升为全面战略伙伴关系,愿致力于推动匈中关系获得更大发展。

在会见塔伊布时,张德江说,中巴友谊源远流长。近年来,两国高层交往不断,政治互信更加牢固,各领域交流合作不断扩大。特别是习近平主席提出的“一带一路”倡议,给中巴关系发展带来新的机遇。中方将一如既往、真诚无私地支持巴加强经济、民生和能力建设,帮助巴人民早日实现独立建国的梦想。中国坚定支持中东和平进程,愿同各方保持沟通协调,为推动巴勒斯坦问题早日得到公正、全面、持久解决而不懈努力。

塔伊布热烈祝贺中方举办“一带一路”国际合作高峰论坛取得圆满成功,表示愿深化双方政治互信和各领域合作,希望中国在巴以和谈问题上发挥更大作用。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

### 张德江会见柬埔寨首相洪森

5月16日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见柬埔寨首相洪森。

张德江在会见时说,中柬关系堪称睦邻友好和互利合作的典范。去年,习近平主席成功访柬,两国领导人为中柬关系未来发展指明了方向。双方要切实落实好领导人达成的各项共识,加快发展战略对接,深化各领域务实合作,推动中柬关系不断向前发展。中国全国人大愿与柬国会、参议院进一步加强交流与合作,深入宣传中柬传统友谊,支持地方、青年、教育、旅游等领域合作,创造务实合作的良好法治和舆论环境,为推动中柬关系持续发展作出更大贡献。



5月16日,张德江委员长在北京人民大会堂会见柬埔寨首相洪森。摄影/李涛

洪森说,“一带一路”国际合作高峰论坛是历史性会议。我此访对加强两国关系具有特殊意义。在涉华核心利益问题上,柬方将坚持一贯政策。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

### 张德江会见阿根廷总统马克里

5月17日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见阿根廷总统马克里。

张德江说,建交45年来,中阿关系持续稳定向前发展。总统先生来华出席“一带一路”国际合作高峰论坛并进行国事访问,习近平主席与你深入交换意见,对两国关系发展作出全面规划,



必将促进中阿全面战略伙伴关系更快更好发展。中国全国人大与阿根廷国会保持着友好往来,为中阿关系发展作出了积极贡献。双方要继续发挥友好小组、交流机制等平台作用,增进相互了解,推动政党、地方、文化、媒体等各界往来,创造更好的务实合作法律和政策环境,使中阿友好造福两国人民。

马克里说,发展对华关系是阿各政党和全国人民的共同意愿,阿方愿推动两国关系走向更加美好的未来。

全国人大常委会副委员长张平参加会见。

### 张德江与菲律宾众议长阿尔瓦雷兹举行会谈

5月19日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与菲律宾众议长阿尔瓦雷兹举行会谈。

张德江说,中菲两国交往有着上千年历史,友好合作是两国关系的主流。去年,杜特尔特总统成功访华,习近平主席与杜特尔特总统就改善与发展中菲关系达成重要共识,两国关系实现全面改善,合作进入新阶段。前几天,习近平主席与来华出席“一带一路”国际合作高峰论坛的杜特尔特总统再度会晤,就两国关系未来发展达成新的重要共识。中方愿与菲方一道,保持相互信任,加强战略沟通,深化务实合作,抓住当前两国关系良好发展的势头,共同推动中菲关系取得更大发展。

张德江说,中国全国人大重视发展同菲律宾国会的友好关系,愿加强双方交流合作,积极开展治国理政、立法、监督等方面的经验交流,推动两国关系发展。重点做好以下几点:一是密切友好交往,巩固和增进两国政治互信。中国全国人大愿与菲律宾国会参、众两院加强各层次各领域的沟通和交流,深化和扩大共识,增强推动两国关系发展的合力,巩固两国关系的政治基础。二是营造良好环境,支持和促进两国务实合作。在法律和政策层面为两国务实合作提供有力支持,推动落实双方签署的各项合作文件,争取尽快产生合作成效,为两国人民带来更多实惠。三是发挥桥梁作用,推动和扩大两国人文交往。充分发挥立法机关广泛联系人民的独特优势,促进两国人文交流、地方合作、政党及民间友好往来,夯实中菲关系的民意基础。

阿尔瓦雷兹说,中国取得的巨大发展成就令人钦佩。菲方支持中国领导人提出的“一带一路”倡议,认为该倡议将促进亚洲国家发展与繁荣。菲国会参、众两院坚定支持杜特尔特总统的对华政策,愿采取积极措施为菲中各领域务实合作提供法律保障。菲众议院希望通过成立议会友好小组等方式加强与全国人大的交流与合作。

全国人大常委会副委员长向巴平措参加会谈。



5月19日,张德江委员长在北京人民大会堂与菲律宾众议长阿尔瓦雷兹举行会谈。摄影/张铎

### 李建国:为人民群众健康提供安全有效药品保障

5月8日至12日,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国率全国人大常委会药品管理法执法检查组在湖南省开展执法检查。

执法检查组就药品管理法实施情况与湖南省政府及有关部门、基层药品监管人员座谈交流。李建国说,药品质量关系民生大计,各级政府及相关部门要认真履行法定职责,在法律的指引下实施最严格的监管,为人民群众的健康提供安全有效药品保障。要贯彻新发展理念,贴近群众关切,善于从基层的监管工作中发现和总结新鲜经验,创新监管手段,提高监管效率,加强监管能力建设。

李建国指出,改革完善短缺药品供应保障机制事关群众用药安全和健康福祉,要密切监测药品短缺情况,实行短缺药品供应保障分类精准施策,解决好低价有效药、“救命药”、“孤儿药”以及儿童用药的供应问题,破解“廉价药荒”问题。

执法检查组先后到长沙、岳阳两地,深入药品生产企业、医院、药店、医药产业园区实地检查,详细了解药品生产、流通、使用情况,就药品管理法实施中存在的问题听取意见和建议。

### 陈昌智出席2017年中华环保世纪行宣传活动座谈会暨启动仪式

5月5日,2017年中华环保世纪行宣传活动座谈会暨启动仪式在北京举行。全国人大常委会副委员长陈昌智出席活动并宣布活动启动。

陈昌智强调,要深入学习贯彻习近平总书记关于生态文明建设的重要讲话精神,充分发挥中华环保世纪行在宣传和推动



生态文明建设中的重要作用,宣传成功经验、反映百姓诉求、维护法律尊严,为建设美丽中国、实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新的贡献。

中华环保世纪行宣传活动是由全国人大环资委牵头,中宣部、环保部等14个部门共同主办,新华社、人民日报、中央电视台等多家新闻媒体参加的大型环保宣传活动。

### 陈昌智率调研组在甘肃省开展专题调研

5月8日至12日,全国人大常委会副委员长陈昌智率调研组就光伏产业发展情况在甘肃省开展专题调研。

8日下午,调研组在兰州召开座谈会,听取了甘肃省政府和有关部门负责同志关于推进光伏产业发展情况的汇报。

陈昌智指出,近年来,我国光伏产业发展迅速、成效显著,但仍面临一些问题和挑战,调研组将通过此次调研,认真研究光伏产业发展的关键性问题,提出切实可行的意见、建议,为国家制定相关政策提供咨询和参考。

陈昌智强调,要进一步提高对光伏产业、新能源产业健康有序发展的认识,把思想统一到中央决策部署和“十三五”规划上来,集中力量、集聚资源,促进光伏产业良性、长期持续发展。要强化科技创新,围绕降成本、高效率的要求,不断提升光伏产业核心竞争力,加强产业协作配套,通过市场化手段,进一步推进光伏推广和使用。要综合考虑、统筹兼顾,加大政府扶持力度,加快输电建设,制订与资源实际、就地消纳、电网接入等条件相适应的实施方案。要抢抓国家“一带一路”建设重大机遇,积极推动光伏产业“走出去”,不断激发新的增长点,增强市场竞争力。

在甘期间,调研组一行先后深入酒泉、金昌进行实地调研,并召开座谈会,听取了酒泉、嘉峪关、张掖、金昌、武威等市和部分光伏企业的情况介绍。

### 王晨:贯彻“四个最严”要求,强化药品管理法制保障

5月2日至5日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨率全国人大常委会药品管理法执法检查组在安徽省开展执法检查。

王晨强调,要认真贯彻落实习近平总书记提出的“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”要求,加强药品管理,充分发挥执法检查的监督保障功能,坚持问题导向,深入了解法律实施情况,促进解决存在问题,以良法促进善治,保障人民群众用药安全。

检查组听取了安徽省贯彻实施药品管理法的情况汇报,对安徽省贯彻该法所取得的积极成效给予肯定。在合肥市和蚌埠市,检查组先后深入安徽医科大学第二附属医院、安徽省食品药品检验研究院药品检验与研究所、蚌埠市淮上区小

蚌埠镇卫生院、淮上区食品药品监督管理局等单位 and 药品生产、流通企业进行实地检查,并召开座谈会,广泛听取有关意见和建议。

### 王晨:切实增强责任感使命感,努力做好新形势下县级人大工作

5月8日,2017年第一期县级人大常委会负责同志学习班在北京开班。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在开班式上讲话强调,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,切实增强责任感使命感,担负起宪法和法律赋予的各项职责,提高依法履职能力,努力做好新形势下县级人大工作。

王晨说,县级人大及其常委会在国家治理体系中具有十分重要的地位。要深刻认识人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机关统一的根本制度安排,牢牢把握做好人大工作的基本要求,认真做好县乡两级人大代表直接选举工作,认真开好人大会议,依法讨论决定重大事项,坚持正确监督、有效监督,依法开展代表工作,认真指导乡镇人大工作,切实加强自身建设,为推动人大制度和人大工作完善发展作出贡献。

这是全国人大常委会办公厅为县级人大换届选举后新当选的新一届县级人大常委会负责同志专门举办的学习班,来自全国四省区的347名县级人大常委会负责同志参加本期学习班。

### 王晨会见比利时联邦参议长德弗莱涅

5月8日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在北京会见比利时联邦参议长德弗莱涅。双方就进一步加强两国立法机关交流与合作交换了意见。

### 王晨访问乌兹别克斯坦

应乌兹别克斯坦最高会议邀请,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨5月17日至20日访问乌兹别克斯坦,会见总统米尔济约耶夫,祝贺他访华圆满成功,感谢他出席“一带一路”国际合作高峰论坛及其所作的贡献。同参议院主席尤尔达舍夫、立法院主席伊斯莫伊洛夫分别举行会谈,并拜谒了乌首任总统卡里莫夫墓。

王晨表示,当前,中乌关系已开启了新的征程。双方的共同任务,是落实好习近平主席同米尔济约耶夫总统会晤达成的重要共识、落实好此次高峰论坛成果。中国全国人大愿加强同乌最高会议的交流,为中乌关系发展作出更大贡献。

米尔济约耶夫祝贺高峰论坛圆满成功,高度评价同习近平主席的首次会晤,表示乌方已着手落实会晤成果,争取早见成效,支持两国议会加强往来。



### 沈跃跃会见柬埔寨领导人

5月8日,全国人大常委会副委员长沈跃跃会见了柬埔寨国会主席韩桑林、副首相孟桑安。

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,表示愿同柬方深化各领域合作,加强妇女间交流,促进中柬关系取得更大发展,共同推进“一带一路”建设,更好造福两国人民。

柬领导人赞赏中国发展成就,感谢中方给予的帮助,表示将继续积极推动两国全面战略合作伙伴关系不断深入发展。

### 吉炳轩会见阿根廷议会代表团

5月11日,全国人大常委会副委员长吉炳轩在人民大会堂会见了由阿根廷议会众议院阿中友好小组主席爱德华多·阿马德奥率领的阿议会代表团一行9人。

该团系全国人大中阿友好小组邀请访华,并出席中阿议会政治对话委员会第二次会议。

### 习近平主席特使张平出席东帝汶新总统就职仪式

5月19日至20日,习近平主席特使、全国人大常委会副委员长张平在帝力出席东帝汶新总统卢奥洛就职仪式和东帝汶恢复独立15周年庆典,并会见卢奥洛总统。

张平向卢奥洛转达了习近平主席的热烈祝贺和良好祝愿。张平表示,中国和东帝汶传统友谊深厚。建交15周年以来,两国政治互信不断加深,务实合作日益深化,中国积极支持东帝汶国家发展建设事业,两国关系堪称大小国家平等相待、互利共赢的典范。中方愿同柬方继续努力,加强发展战略对接,积极开展共建“一带一路”合作,推动两国睦邻友好、互信互利的全面合作伙伴关系不断向前发展。

卢奥洛感谢习近平主席派特使出席其就职仪式和东恢复独立15周年庆典,请张平转达对习近平主席的亲切问候和诚挚感谢。卢奥洛表示,中国特使的莅临体现了东中两国和人民间的友好关系和亲密友谊。中国长期支持东民族解放运动和国家建设,柬方对此深表感谢。柬方支持并积极参与“一带一路”建设,愿同中方进一步加强各领域合作,不断提升两国关系发展水平。

张平还分别会见了东帝汶国民议会议长达科斯塔、规划与战略投资部长沙纳纳。

### 中国—斯洛文尼亚建交25周年招待会举行

5月11日,中国人民对外友好协会在北京举办庆祝中华人民共和国与斯洛文尼亚共和国建交25周年招待会。全国人大常委会副委员长向巴平措出席招待会。

### 艾力更·依明巴海率调研组在福建省开展专题调研

5月8日至11日,全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海率全国人大华侨委员会调研组在福建省调研华侨权益保护工作。

在闽期间,调研组一行先后到福州、泉州、厦门等地考察侨资企业、侨商产业聚集区、华侨农场、华侨故居等,并召开多场座谈会,了解福建涉侨立法、涉侨服务机制、保护华侨权益等方面工作情况和经验做法,听取福建涉侨工作部门、华侨和归侨代表对完善华侨权益保护立法工作的意见和建议。

艾力更·依明巴海强调,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出一系列关于加强侨务工作的新思想、新论断、新要求。各地各部门要认真贯彻落实中央的要求,紧紧围绕“凝聚侨心侨力,同圆共享中国梦”深入推进华侨权益保护工作。他希望福建持续发挥示范引领作用,研究新情况,解决新问题,深化立法实践,采取有效措施,把保护华侨权益工作进一步做实做好;持续提升涉侨服务质量,以更周到、更全面、更用心、更暖心的服务凝聚海外侨胞和归侨侨眷的力量,助推国家发展和“一带一路”建设;持续做好涉侨对台工作,运用海外外籍华侨华人社团组织众多、影响广泛的独特优势,努力团结海外台胞一道推进祖国和平统一大业。

### 艾力更·依明巴海率调研组在广东省开展专题调研

5月11日至14日,全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海率调研组在广东省开展华侨权益保护情况专题调研,先后赴汕头、深圳两市实地考察了汕头华侨经济文化合作试验区、汕头开埠区修缮改造项目、深圳市创新型科研机构和涉侨企业等。

### 艾力更·依明巴海出席拉美地区议员研讨班开班式

5月18日,全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海在北京出席由全国人大与商务部联合举办的拉美地区议员研讨班开班式并致辞。他表示,要以此次研讨班为契机,加强中拉立法机关交往和治国理政经验交流,进一步丰富中拉平等互利、共同发展的全面合作伙伴关系内涵。

### 陈竺访问瓜达尔港

5月6日至7日,全国人大常委会副委员长陈竺访问巴基斯坦俾路支省瓜达尔港,出席中巴博爱医疗急救中心落成和宇飞海洋科技(瓜达尔)有限公司奠基仪式,考察瓜港建设运营情况,并亲切看望慰问中巴两国建设者。

访问期间,陈竺副委员长一行还见证了中巴两国红十字会(红新月会)签署共建中巴急救走廊合作备忘录。

# “切实增强责任感使命感，提高依法履职能力”

——347 名新任县级人大常委会负责人齐聚北京“充电”

文 / 本刊记者 张维炜

“此次县级人大常委会负责同志学习班内容丰富，主题鲜明，有很强的针对性和指导性。”5月11日下午，吉林省公主岭市人大常委会主任赵立宝早早来到培训会会场，面对记者，他道出了几天来的学习感受。他表示，自己是去年经选举走上现在岗位的，这个学习班办得十分必要、及时，通过参加学习，进一步深化了对人民代表大会制度这一根本政治制度的认识，为今后做好人大工作指明了方向，坚定了信心。

从2016年上半年启动的全国县乡人大换届选举工作已经基本完成，一大批像赵立宝这样曾长期工作在县区党政部门的同志通过选举陆续走上了县级人大常委会主任的工作岗位。

为了帮助这些人大“新人”尽快完成角色转变，及时适应全新的工作岗位，全国人大常委会办公厅于5月8日至11日，在北京举办2017年第一期县级人大常委会负责同志学习班。来自吉林、江苏、广东、西藏的347名县级人大常委会负责同志齐聚北京，集体“充电”。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席了第一天的开班式，并作开班讲话。他强调，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，切实增强责任感使命感，担负起宪法和法律赋予的各项职责，提高依法履职能力，努力做好新形势下县级人大工作。

## 本届全国人大常委会对县级人大工作和建设高度重视

郡县治，天下安。全国人大常委会加强对县级人大常委会负责同志的集中培训，有着深刻的时代背景。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视县域治理和基层政权建设。2015年1月，习近平总书记在中央党校县委书记研修班学员座谈会上发表重要讲话，深刻指出：“在我们党的组织结构和国家政权结构中，县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础。”

在整个人大系统中，县级人大及其常委会作为地方国家权力机关，是地方国家政权的重要组成部分，在国家治理体系中具有十分重要的地位。由于离实际近、离百姓近，所以，县级人大工作更“接地气”，更容易得到百姓的关注，更容易让广大人民群众直接感受到我国根本政治制度的优势，其职责之重不言而喻。

党中央高度重视加强县级人大工作和建设，并将其作为推动我国人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展的重要内容。十二届全国人大常委会努力加强同地方人大常委会的工作联系，密切工作协同，开展交流，紧紧围绕党和国家工作大局推进人大工作，努力形成人大工作的整体合力，增强人大工作的整体实效。

2013年11月22日至25日，张德江委员长率队前往云南就县级人大工作开展

调研。他强调，要全面贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，从完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，按照“总结、继承、完善、提高”的总原则，着力加强县级人大工作和人大自身建设，扎实推进县级人大工作完善发展。全国人大常委会工作机构还派出了7个专题调研组，分赴各地进行调研并形成高质量的调研报告。

2015年6月，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》（以下简称中央18号文件）。为了破解县乡人大工作长期以来面临的各种难题，文件从依法做好县乡人大代表选举工作、认真开好县乡人大会议、依法行使重大事项决定权、加强和改进监督工作、认真做好人事选举任免工作、加强同人大代表和人民群众的联系、加强县乡人大自身建设、加强党对县乡人大工作的领导等若干方面提出了解决方案，进行了顶层设计。

记者了解到，为了贯彻落实中央18号文件精神，各地出台了一系列的配套措施，并在这一轮换届选举中认真予以落实。例如，按照文件规定，县级人大常委会主任实行专职配备。此次县乡人大换届选举新选出的县级人大常委会主任，都不再由同级党委书记兼任。

## 基层人大工作是“一线”

不少学员通过学习，深深认识到：



县级人大及其常委会在国家治理体系中具有十分重要的地位；人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。他们说，做好县级人大及其常委会的工作，要牢牢把握做好人大工作的基本要求，就要认真做好县乡两级人大代表直接选举工作，认真开好人大会议，依法讨论决定重大事项，坚持正确监督、有效监督，依法开展代表工作，认真指导乡镇人大工作，切实加强自身建设，所有这些对于推动人大制度和人大工作完善发展具有十分重要的意义。

全国人大常委会领导同志在会议上强调，“打铁还需自身硬”，做好县级人大及其常委会的工作，必须把加强思想政治建设放在首位，大力加强组织制度和工作制度建设。中央18号文件对加强县乡人大组织制度和工作制度建设方面提出了许多新的重要举措，地方组织法、选举法、代表法的相关条款也已作出相应修改。比如，地方组织法规定，县级人大根据需要，可以设立法制、财政经济等专门委员会；文件提出，要健全县级人大常委会办事机构和工作机构，设立3个左右的工作委员会。这是为了加强县级人大工作力量，推动人大工作专业化、经常化。

记者在学习班上了解到，对于文件精神，大多数地方已经落实到位，但有的地方还没有完全落实。下一步，将继续优化县级人大常委会组成人员结构，充分发挥常委会组成人员在审查预算决算、开展工作监督和法律监督等方面的独特优势和职能作用。继续健全机构设置、加强人员配备。还要加强县级人大干部队伍建设，加强学习，提高综合素质，努力把县级人大常委会建设成有效担负起各项法定职责的机关。

不少学员表示，到基层人大工作，不是一种照顾，更不是退休前的过渡，而是一份责任、一份担当。人大工作与党政机关、企事业单位的工作确有很大不同，



5月8日至11日，全国人大常委会办公厅在北京举办2017年第一期县级人大常委会负责同志学习班。摄影/李杰

但绝不能认为人大工作是“二线”。实际上，正如全国人大常委会领导同志指出的，人大工作任务很繁重，是“一线”，工作有时还是“火线”。决不能有歇歇脚、松松劲的念头，决不能放松对自己的要求。要勇于担当，始终保持奋发有为、昂扬向上的精神状态，不辜负党和人民的期望，不忘初心、继续前进，依法认真负责地做好本职工作，为推动人大制度和人大工作完善发展作出自己的贡献。

### 首次实现对全国2850多个县(市、区)集中培训全覆盖

加强县级人大工作和建设是一项庞大的系统工程，不仅需要制度设计，同时也需要社会各方面的共同努力，形成工作合力。其中，尤为重要的是要强化县级人大常委会自身建设，提高县级人大常委会组成人员，特别是负责人的履职能力和水平。

因此，本届以来，全国人大常委会对县级人大常委会负责同志的学习培训工作给予了前所未有的重视。为做好集中学习培训工作和确保学习质量，张德江委员长专门作出批示，要求学习班“学

习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和指示精神”，“认真组织，务求实效”，“组织好讨论，整理好讨论意见建议”。李建国副委员长对学习班也多次作出批示。王晨副委员长兼秘书长出席每期学习班开班式并作动员讲话，对参加学习的同志提出明确要求。

记者梳理发现，从2014年4月至2015年7月，全国人大常委会办公厅在北京举办了7期县级人大常委会负责同志学习班，加上之前已举办的6期地方人大常委会负责同志学习班，实现了对全国2850多个县（市、区）人大常委会主任或主持工作的副主任的集中培训全覆盖，这在人大历史上是第一次。

“这次是新一轮县级培训的开始。”全国人大常委会副秘书长古小玉介绍称，参加这一期学习班的347名学员中，多数都是县级人大常委会的正职一把手，能集中在一起学习，实属不易。“学习培训通过上下以及横向之间的交流，共同探讨做好新时期人大工作的想法和思路，加强了各级人大之间的联系，形成了共同做好新形势下人大工作的整体合力。”古小玉说。

值得一提的是,学习期间,大家严格遵守中央八项规定精神和学习培训各项规定,认真听报告和撰写发言材料,积极参与讨论,直面问题共谋对策,深入交流工作经验,表现出非常高的学习热情,展现了良好的精神风貌。

## 主讲团阵容强大,紧扣县级人大工作实际

这次学习班为期4天,日程安排紧凑且内容丰富,包括“加强人大立法监督,不断推进国家治理体系和治理能力现代化”“关于人大监督工作的几个问题”“学习贯彻选举法、代表法,扎实做好代表选举和代表工作”“地方组织法和地方人大工作若干问题”“贯彻实施预算法,做好人大预算审查监督工作”等诸多辅导内容,紧扣人大工作实际。

不仅如此,记者还注意到,主讲团也是阵容强大,规格很高,分别是由全国人大常委会副秘书长、机关党组副书记信春鹰,全国人大常委会副秘书长韩晓武、古小玉和全国人大常委会法工委主任沈春耀、预算工委主任刘昆担任主讲人。

“这些部级领导同志长期从事立法、监督和代表工作,不仅在法学、人大制度研究方面理论造诣较高,而且都是具有丰富实践经验的专家。”全国人大培训中心的负责人告诉记者,所有的这些,都是为了帮助新一届县级人大常委会负责同志尽快准确理解人民代表大会制度内涵,掌握人大各项工作制度,并熟悉基本法律内容。

另外,培训班还采取现场教学、分组讨论和大会交流等多种学习方式,帮助大家吃透培训内容,领会领导的讲话精神和法律的丰富内涵,增强学习的针对性和效果。

这样的安排受到了学员们的欢迎。“课程主讲人的层次很高,都是有重要理论修养或者丰富实践经验的领导同志,我们听后很受启发。”履新不久的江苏省镇江市丹阳市人大常委会主任李忠法

说,自己以前主要从事党政工作,确实对人大工作不是很清楚,仅限于立法、监督领域了解一些,但通过这次学习,真的是有所认识、有所思考。“通过这样高层次的授课,对人大工作的基本问题、主要问题作出清楚明白、深入浅出的讲解,对我们掌握工作原则、开展工作帮助很大。”李忠法说。

回看近些年学习班的培训课程,从深入学习贯彻党的十八大和十八届三、四、五、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,到安排若干个辅导报告,包括坚持和完善人民代表大会制度,学习贯彻选举法、地方组织法、代表法、监督法、预算法等法律制度,进一步做好代表工作、监督工作、宣传舆论工作等地方人大工作等,学员们普遍认为,全国人大常委会办公厅在组织学习培训过程中,注重结合县级人大常委会工作实际,将学习班创办成为全国人大常委会向县级人大传达中央精神、通报常委会工作情况,以及帮助新任县级人大常委会主任尽快熟悉人大工作相关程序、提高依法履职能力的“集训站”。

## 把学习成果切实转化为依法履职的能力

从原先的党政机关负责人,到如今县级人大常委会一把手,如何行使好人大职权,是摆在这些人大“新人”面前的一大考验。几天的学习下来,学员们对此有了全新且深刻的认识,信心满满。在5月11日的分组讨论和大会交流中,大家发言积极踊跃。

“这次学习培训内容丰富,形式活泼,既有经验交流也有现场教学,既有理论又有实践,指导性、针对性、可操作性都很强,令我们受益匪浅。”西藏自治区波密县人大常委会主任张豪杰深有感触地说,返回工作岗位之后,一定持之以恒加强自身建设,不断充实地方人大干部队伍,切实把学习成果转化为依法履职的能力,更好发挥地方人大及其常委会

联系群众的桥梁和纽带作用。

江苏省镇江市丹阳市人大常委会主任李忠法结合预算监督实践,谈到了自己的学习体会。在他看来,党的十八大及十八届三中、六中全会的召开,预算法的修改以及中央、省委出台的一系列文件,都为基层人大的预算监督工作指明了方向。“制度是审查监督财政预算的保障,只有真正把财权关进制度的笼子,让人民群众来参与预算编制、执行、绩效评价的监督,才能推动人大预算监督由偏重程序向程序、实质并重转变。”李忠法说。

对于学习班提出的要坚决贯彻党中央关于选举工作的决策部署,深刻汲取辽宁拉票贿选案和衡阳破坏选举案教训,举一反三,严密防范措施,确保选举工作风清气正的要求,学员们都深感意义重大。广东省广州市番禺区人大常委会主任李广杭说,2016年番禺区人大换届选举工作中,严把代表候选人入口关,已经实现全区181个选区代表候选人与选民见面全覆盖,并将一系列程序制度化。“见面会的顺利举行,既让选民对代表候选人的了解更为直接、全面、具体,又增强了代表候选人对选民负责、接受选民监督的意识,确保人大代表换届选举工作的顺利开展。”李广杭说,从结果来看,以前代表选出后,曾有群众不服气,而这次几乎就没有这方面的群众投诉了。

“总的来看,学习班达到了预期目的,办得很成功。”古小玉副秘书长在总结发言时充分肯定了学员们几天来的学习成果,并进一步指出,大家通过培训学习深化了对人大制度和人大工作的认识,丰富了对人大各项工作的理解,加强了相互之间的沟通联系。相信在今后的工作中,大家一定能够运用好这期学习班的学习成果,进一步总结地方人大工作好的经验和做法,结合本地的实际情况开展好人大各项工作,为坚持和完善人民代表大会制度,推动我国民主法治建设不断完善作出新的贡献。✘





# **“让人民群众不断感受到 生态环境的改善”**

——审议年度环保报告侧记

文 / 本刊记者 王 萍

4月召开的十二届全国人大常委会第二十七次会议,有一项议程备受关注。那就是,国务院向全国人大常委会报告2016年度环境状况和环境保护目标完成情况。4月24日下午,环保部部长陈吉宁受国务院委托,向十二届全国人大常委会第二十七次会议作《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》。

值得一提的是,这是全国人大常委会按照新修订的环境保护法(以下简称新环境保护法)的规定例行开展的一项监督工作。也是新环境保护法实施后,国务院第二次向全国人大常委会作年度环保报告。2015年1月1日起实施的新环境保护法第二十七条规定:“县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况。”2016年4月25日,十二届全国人大常委会第二十次会议上,环保部部长陈吉宁受国务院委托,首次向全国人大常委会报告了2015年度环境状况和环境保护目标完成情况。

记者注意到,今年的报告首次采取“二合一”的形式,将2016年度环境状况和环境保护目标完成情况与国务院对去年环境保护法执法检查情况的反馈意见一起进行了报告。

4月27日,张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十七次会议闭幕会上的讲话中强调,“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。但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。”

“这次听取年度环保报告,既是惯例,也让我们看到这种‘二合一’监督的高效明了,最终都是为了让环保法的‘钢牙’更锋利,为老百姓捍卫清洁的空气、干净的水源和健康的土壤!”多位与会委员向记者这样表达。

### 报告透露哪些内容:环保仍处于补齐短板的关键期

报告比较清楚地反映了2016年环境质量状况和环境保护目标完成情况,报告了研究处理环境保护法执法检查报告及审议意见情况,深入研究并提出了2017年的环境保护工作重点。

陈吉宁在报告中指出,过去一年,环境质量在全国范围和平均水平上总体向好,但某些特征污染物和部分时段部分地区出现恶化。比如,京津冀区域仅2016年12月就发生5次重污染天气过程,给人民群众生产生活带来较大影响。

报告从空气质量、水环境质量、土壤环境、生态环境和环境风险状况五个方面进行了分析。2016年空气质量方面总体改善,但部分时段污染加重;重点区域继续改善,局部地区污染仍然较重。河南、北京、河北、山东优良天数比例不到60%,山西、江西、安徽、陕西等省份优良天数不增反减,山西、陕西PM2.5浓度不降反升。在水环境质量方面,全国近岸海域水质总体保持基本稳定,主要呈现以下特点:优良水质断面增多,劣V类水质断面略有下降;水质改善不平衡,部分水体趋于恶化;总磷污染问题日益凸显。在土壤环境状况方面,我国农用地土壤质量不容乐观,工矿企业及其周边土壤环境问题突出。在生态环境状况方面,2016年完成的生态环境状况评价显示,全国总体生态环境属于“一般”,其中,“优”“良”县域共1605个,一些地区生态资源破坏严重,生态空间被蚕食侵占,系统保护有待进一步加强。

在环境风险状况方面,2016年共发生各类突发环境事件304起,同比下降7.9%。核与辐射安全可控,放射源辐射事故年发生率稳定在万分之一以下,核电机组运行性能指标位于国际同类机组前列。垃圾焚烧、化工、涉核等环境敏感项目选址建设和污染地块处理处置日益成为舆情热点。

报告显示,2016年,化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量同比分别下降2.6%、2.9%、5.6%、4.0%,淘汰黄标车和老旧车404.58万辆,2016年《政府工作报告》环保量化指标任务均超额完成。

在加强环境立法与监管执法方面,2016年,配合完成环境保护税法、环境影响评价法、海洋环境保护法等法律制修订,配合修改完成《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》。2016年,环境执法力度明显加大,各级环保部门下达行政处罚决定12.4万余份,罚款66.3亿元,同比分别增长28%和56%;实施按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留和涉嫌环境污染犯罪案件共22730件,同比增长93%。排查环保违法违规建设项目64.7万个。

生态环保领域改革进一步深化。2016年,完成16个省(区、市)中央环境保护督察,共受理群众举报3.3万余件,立案处罚8500余件,罚款4.4亿多元,立案侦查800余件、拘留720人,约谈6307人,问责6454人,有力落实地方党委、政府和部门环境保护责任。

陈吉宁说,当前,我国环境污染形势依然严峻,环境质量与人民群众期待还有很大差距,环境保护仍处于补齐短板的关键期。产业结构和能源结构调整、生产和生活方式的转变都需要一个过程。2017年将重点抓好以下六个方面工作:坚决治理大气、水、土壤污染,深化和落实生态环保领域改革,加强环境法治建设,推动形成绿色生产生活方式。



式,积极主动应对环境风险,不断提升环保基础能力。

### 为何今年是“二合一”报告?

4月召开的全国人大常委会会议在听取并审议年度环保报告的同时,为什么要同时听取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?

2016年6月至7月,全国人大环资委组成人员和全国人大代表共32人组成5个检查组赴河北、山西等8省(区)进行了环境保护法执法检查。检查组深入23个地市,召开21次座谈会,实地查看了106个单位和项目,还进行了随机抽查。同时,委托其他23个省(区、市)人大常委会对本行政区环境保护法实施情况进行了检查。

2016年11月,沈跃跃副委员长在十二届全国人大常委会第二十四次会议上就全国人大常委会执法检查组检查环境保护法的实施情况作了报告。报告中指出,在法律的实施过程中,还存在一些地方政府环境保护责任落实不到位、有些法律制度需进一步落实等问题。

十二届全国人大常委会第二十四次会议审议了这一报告,提出审议意见,并进行了专题询问。

据了解,在全国人大常委会对这项报告作出审议意见的半年内,国务院需对报告和审议意见的落实情况进行反馈。自2016年十二届全国人大常委会第二十四次会议至今年4月会议召开,恰好半年时间,与国务院向全国人大常委会作年度环保报告的时间重合,而且报告主体一致、内容相近,所以才有了这份“二合一”的报告。

### 六个方面落实审议意见

陈吉宁在此次常委会会议上汇报了整改落实情况。报告从落实环保责任、落实法律制度、解决突出环境问题、提高环境监管执法能力、完善相关

法律政策、营造环境保护良好氛围六个方面提出了具体整改措施。

在落实环境保护责任方面,一是落实地方责任,开展中央环境保护督察工作,推动地方落实环境保护“党政同责”“一岗双责”。21个省(区、市)制定环境保护工作职责体系,24个省(区、市)出台领导干部生态环境损害责任追究实施细则。2016年,各省级环保部门对205个市县开展综合督查,对33个市县进行约谈,对5个市县实施区域环评限批。二是落实企业环保主体责任。环境保护部挂牌督办27起重点环境违法案件,组织排查取缔“十小”企业2465家。

为进一步落实法律制度,推动环境信息公开,全国所有省级和地市级环保部门均在门户网站设立“环境违法曝光台”等监管执法信息公开专栏。国家重点监控企业自动监控数据全部公开,企业自行监测信息公布率达到90%以上。环境监测网络进一步健全,2016年共组织查出污染源自动监控弄虚作假典型案例19起,拘留41人。

在提高环境监管执法能力方面,一是推进环境监察执法体制改革,结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点,依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚和行政强制的条件和手段,将环境执法机构列入政府行政执法部门序列;二是加强环境监察执法标准化建设,环境保护部组织开展环境执法大练兵活动,严格按照全国环境监察标准化建设要求,加快推进标准化建设;三是强化打击环境污染犯罪专业力量建设,公安部制定标准规范,推动各地环境污染犯罪侦查队伍和业务建设,北京、陕西等省市组建环境警察队伍。

此外,相关法律、政策继续完善,包括推动法律法规制修订、出台环境保护法配套文件、积极发展环保产业、探索治理和保护环境的市场化机制等。

### 张德江委员长参加分组审议,委员热议环保报告

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。

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,国务院及其有关部门深入贯彻落实党中央关于推进生态文明建设和环境保护工作重大决策部署,认真贯彻实施环境保护法等相关法律法规,以改善环境质量为核心,以解决突出环境问题为重点,扎实推进环境保护工作并取得积极进展。下一步要突出重点,强化大气、水、土壤、固体废物污染治理;研究解决可再生能源发展中“弃风、弃光、弃水”等问题;解决北方地区冬季采暖期空气污染问题,推进建筑节能改造;普遍推行垃圾分类制度,注重采取科学合理的处置方式,防止垃圾填埋、焚烧过程中产生二次污染。

### 委员建言一:坚持环保与经济协同发展

多位常委会组成人员在审议时强调,应坚持环境保护与经济协同发展,要严格限制高耗能、高污染企业,淘汰落后产能,提高环保的准入门槛,推动产业结构优化升级,以及发展资源消耗低、环境污染少、经济效益高的高新技术和现代服务业,努力形成有利于资源节约和环境保护的产业体系。

车光铁委员提出,近年来农村环境整治取得了非常明显的进展和成效,但地方财政相对困难的地区,项目配套资金和后续运行管理投入仍面临很大压力。建议在继续加大农村环境综合整治资金投入的基础上,切实通过拓展社会资本投入渠道和模式创新等方式,改变



龙超云委员



吕薇委员



唐世礼委员

单纯依靠财政拨款“过日子”的现状。信春鹰委员建议,国务院有关部门在生活垃圾减量方面多下功夫,做好宣传培训工作,完善垃圾回收机制,加大生活垃圾分类回收力度。

### 委员建言二:强化执法监督

继续加大环保工作执法力度,是多位常委会委员对下一步环保工作的建议重点。

罗清泉委员认为,环保工作要进一步突出重点,补短板。要继续围绕大气、水、土壤打好污染防治三大战役,要坚持不懈,一抓到底,切忌打打停停。“不要看到有时候指标好一点了,我们就可以松口气了,污染防治的任务是艰巨的、长期的,一定要一抓到底;要始终坚持问题导向,特别是要注重抓关键问题,抓带有普遍性的问题,以增强工作的针对性;要及时总结污染防治实践中的一些好经验,发挥其示范带动效应。同时,要进一步采取切实有效的措施,加大农村污染防治的力度,在补短板上狠下功夫。”

车光铁建议,进一步强化环保督察整改长效机制建设。“从去年开始开展的中央环保督察情况看,很多问题都存在同质化、重复化倾向。对此,应进一步强化环保督察整改长效机制建设,

特别是对‘屡查屡犯’的问题,应切实加大责任追究力度,确保整改工作全面落实到位。”

### 委员建言三:发挥科技力量

审议中,多位常委会委员认为,环保工作目前除了要加大处罚和加强监管以外,还要加强创新和采取正向激励手段,要注重发挥科技创新在环保工作中的作用与力量。

吕薇委员认为,现在很多环保技术成本比较高,如何通过正向激励措施去鼓励企业创新和推广技术是很重要的。比如,现在一些企业不安装环保设备,或者有一些企业安装了环保设备,但是不开,关键是成本比较高。国家应对环保技术给予一定的补贴。

吕薇提出了具体建议:一是在标准上不仅要与国际对接,还要根据各地实际情况制定标准。二是要发展专业服务机构,降低节能减排的成本。要发挥一些专业机构的作用,支持专业机构给中小企业提供咨询、诊断和技术服务,政府可以给小企业购买环保服务一些支持。

罗清泉认为,要充分发挥科技在污染防治、环境保护中的作用。“很多环境问题的解决、污染防治的突破,还得依靠科技进步、技术创新,这样我们的环

境压力,大气、水污染防治的压力就会大大减轻。”

### 委员建言四:重视农村环境整治

农村的环境治理工作一直是我国环保工作的短板。审议中,有的常委会委员认为,国家仍然要下大气力加大资金投入,加大农村环境综合整治力度,建议进一步健全和完善农村环保管护长效机制。

龙超云委员认为,我国农村的环境综合整治仍有待全面推进。目前农村环境污染防治已经成为主要短板,虽然中央财政增加了60亿元投入,支持了农村环境综合整治工作,但还是杯水车薪,需要国家下更大力气加大资金投入。因此,建议国家制定城镇排水管网改造和农村环境整治专项规划,加大中央财政投入,支持各地在农村环境整治、小城镇建设方面迈出新步伐。

“现在农村规模养殖业的发展,现代生活垃圾的增多,大量农膜、农药、化肥的使用,对农村环境和耕地质量的影响和危害很大。所以,希望国家进一步重视农村生态和环保工作,加大对民族地区和贫困地区的投入和支持力度。”唐世礼委员指出。✘



# 全力打好污染防治“三大战役”

文/本刊记者 于浩

“全国空气质量、水环境质量总体改善,环境质量在全国范围和平均水平上总体向好,这些成绩的取得来之不易,应充分肯定。同时,报告对环境保护所面临问题的认识也是清醒的。环保工作还要进一步突出重点,补短板,继续围绕大气、水、土壤,打好污染防治三大战役。不要因一时指标好了一点,就认为可以松口气,污染防治的任务是艰巨的、长期的,一定要一抓到底。”全国人大常委会委员罗清泉说。

4月26日,十二届全国人大常委会第二十七次会议在对国务院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进行分组审议时,与会人员与罗清泉委员看法一致,环境保护已成为最重要的民生议题之一,必须“铁腕治污”,让人民满意。

## 坚决打好蓝天保卫战

过去的一年,环保部深入实施《大气污染防治行动计划》。京津冀及周边地区大气污染防治协作机制会议多次召开,研究部署加强大气污染防治措施。发布实施《京津冀地区大气污染防治强化措施(2016—2017年)》。圆满完成G20峰会空气质量保障任务。推动能源结构优化调整,实施以电代煤、以气代煤,加快淘汰10蒸吨及以下燃煤锅炉。全国燃煤机组累计完成超低排放改造4.4亿千瓦,约占煤电总装机容量的一半。制定重点行业挥发性有机物削减行动计划,围绕石油化工等11个重点行业实施清洁生产技术改造。发布轻型汽车第六阶段排放标准、船舶发动机第一二阶段排放标准。自2017年1月1日

起全国全面供应国五标准清洁油品。推进船舶排放控制区建设。

“报告还反映了全国338个地级以上城市仅有84个城市达标,达标率仅为24.9%,优良天数比例只占78.8%,全国优良天气比例仅提高了2.1个百分点,全年重度以上污染天气好转起色不大,有的地方甚至污染更为严重。”全国人大常委会委员罗亮权认为,环境形势依然严峻,不容乐观。

下一步如何打好蓝天保卫战,罗亮权建议,全面增强自然生态系统的服务功能,推动大规模的植树造林行动,加大退耕还林力度,抓好重点生态功能区建设和流域生态环境保护,加强对国家公益林和经济林的保护,并提高公益林的补助标准。着力解决燃煤污染、机动车污染、粉尘污染问题。严格限制高耗能、高污染企业,淘汰落后产能,提高环保的准入门槛,推动产业结构优化升级,以及发展资源消耗低、环境污染少、经济效益高的高新技术和现代服务业,努力形成有利于资源节约和环境保护的产业体系。强化执法监督,健全完善环境监测体系,形成全覆盖,大力加强污染源自动控制体系和监管手段信息化建设,增强环境监管科技含量,加强环境执法力度,做到依法治污、依法治水、依法治气。

据环保部部长陈吉宁介绍,环保部下一步将着力解决燃煤污染问题,特别是北方地区冬季供暖期散煤污染问题,在重点区域建立“禁煤区”,全部淘汰地级及以上城市建成区燃煤小锅炉,完成东部地区燃煤电厂超低排放和节能改造任务,推行建筑保温节能改造。开展重点行业环保专项整治,坚决依法取

缔“散乱污”企业。推进产业结构调整,京津冀等重点区域加快完成化解钢铁等行业过剩产能任务。深化机动车污染治理,基本淘汰黄标车,加快淘汰老旧机动车,鼓励使用清洁能源汽车,在重点区域推广使用国六标准汽柴油。强化重污染天气应对工作,抓好重点区域大气污染联防联控,加大钢铁、水泥等重点行业供暖季错峰生产力度,指导督促各地完善并严格落实重污染天气应急预案,对应对不力的严肃问责。深入开展重污染天气形成机理研究,提高应对的科学性和精准性。

## 深入推进水污染治理

2016年,环保部全面落实《水污染防治行动计划》,与各省(区、市)政府签订水污染防治目标责任书。落实长江经济带大保护工作,编制《长江经济带生态环境保护规划》。组织评估3300多个城镇集中式水源,抽样调查3800多个农村水源环境状况。制订加强地下水污染防治工作方案,实施国家地下水监测工程。推进黑臭水体整治,全国地级及以上城市开工1285个整治项目,占黑臭水体总数的62.4%。启动水资源消耗总量和强度双控行动,开展水效领跑者引领行动和合同节水管理。

今年,环保部将发布实施重点流域水污染防治规划。健全区域、流域、海域水污染防治联防联控。狠抓饮用水安全保障,加强饮用水水源规范化建设,组织排查化工企业周边地下饮用水水源安全隐患,督促更换不安全水源或强化供水深度处理,继续开展饮用水卫生监测。做好良好水体保护,推进地下水污染防治和城市黑臭水体治理。深入推进



陈蔚文委员



罗亮权委员



杨邦杰委员

农村环境连片整治。督促各地完成畜禽养殖禁养区划定,依法关闭或搬迁禁养区内的畜禽养殖场(小区)和养殖专业户。继续开展畜禽养殖标准化示范创建,抓好畜禽粪污综合利用试点。切实加强渤海区域环境治理。

“在大气污染治理上,依靠科学技术手段很多,信息透明公开做得很好。比如空气质量指数,一打开手机上的软件就能知道今天的空气质量,群众评价很好。我讲这个例子,主要是为了说明水质量的控制与空气质量比,还有较明显的差距。人天天都要喝水,但是水环境真的不容乐观,治理难度也绝不亚于大气环境。现在,水环境质量的信息公开报告分五类,比起空气质量信息公开来说太宏观。建议参照空气质量信息公开的方法提供一些具体的客观指标,如氨氮、细菌数、重要的化合物、PH值、电解质、重金属等。这些指标可能会比空气质量指标多一些,但现在技术上已经没有问题,只不过是把它公开透明。”全国人大常委会委员陈蔚文说,“原来大家都不懂PM2.5,之后我们慢慢公开,公开之后没有引起混乱,却对治理的倒

逼作用比较明显。建议加强水环境质量的信息公开,让群众喝上放心的水。”

### 全面实施土壤污染治理

“去年,环保部组织实施了《土壤污染防治行动计划》(以下简称《土十条》)。国务院印发该计划,同意开展全国土壤污染状况详查,明确25项近期拟出台配套政策措施。31个省(区、市)编制完成土壤污染防治工作方案,13个部门制订重点工作实施方案。出台《污染地块土壤环境管理办法》,编制《农用地土壤环境管理办法》,加快完善标准规范体系。推进土壤污染综合防治先行区建设,认真组织实施土壤污染治理与修复试点项目。加强重金属污染防控重点区域综合治理。开展农产品产地土壤重金属污染监测,研究建立农产品产地分级管理制度。”环保部部长陈吉宁说。

今年,环保部将研究制定《土十条》考核细则,提出主要目标分解方案,与各省(区、市)人民政府签订土壤污染防治目标责任书。全面开展全国土壤污染状况详查。进一步完善土壤污染防治法规标准体系。开展建设用地土壤环境调查评估。

指导和推动土壤污染治理与修复技术应用试点和土壤污染综合防治先行区建设,深入探索管理模式、健全管理制度、提升管理能力。指导督促138个重金属污染防治重点区域制订综合治理方案。深入推进固体废物进口审批管理制度改革。完成第一批优先控制化学品目录。

“针对下一步的工作,环保部在大气、水、土壤污染治理上提出很多举措。我认为,水污染治理方面还有个很重要问题,就是流域治理。多年来,我们都在关注这个问题,也在讲生态补偿,但实际上流域治理还有难点问题。例如,怎样解决关系问题,从源头到下游,涉及很多问题需要有效措施。”全国人大常委会委员杨邦杰说,土壤污染治理的一个问题就是污水回灌。十年前,我在西部看到有企业把污水往沙漠里灌,没有引起重视;最近,东部也有类似问题出现,所以土壤污染治理应该引起高度重视。因为它会影响到食品安全、城市建设等。土壤污染治理比水污染治理难度更大,而且有很多工作要做。所以,报告中关于水污染治理和土壤污染治理的一些问题需要加大力气去解决。✘



# 深化改革，补齐生态环保“短板”

文 / 本刊记者 李小健

近年来，严峻的环境污染形势，牵动着广大人民群众的神经。在中央的高度重视下，全国各地打响了生态环境保护战，环境治理和保护举措密集出台，生态环保领域的改革也步入“深水区”。

4月24日，在十二届全国人大常委会第二十七次会议上，环保部部长陈吉宁受国务院委托，就2016年度环境状况和环境保护目标完成情况以及研究处理环境保护法执法检查报告及审议意见情况作报告时表示，当前，我国环境质量与人民群众期待还有很大差距，环境保护仍处于补齐短板的关键期。随着环境治理措施深入推进，留下的很多环境问题是难啃的硬骨头，复杂性在增加，解决的难度在加大。对此，下一步将“继续深化和落实生态环保领域改革”。

具体而言，包括实现中央环境保护督察全覆盖，稳步推进省以下环保机构管理制度改革试点，积极推动划定并严守生态保护红线工作，做好环境保护税开征准备工作等多项内容。

分组审议中，全国人大常委会组成人员及列席会议的同志建议加强改革力度，铁腕治污，着力补齐生态环保“短板”，让绿水青山真正地惠及人民群众。

## 实现中央环保督察全覆盖

作为生态环保领域改革的重要内容，中央环境保护督察这项改革正在紧锣密鼓地铺开，督察覆盖面越来越广，成效显著。

为创新环境保护监管模式，2015年7月，中央深改组第十四次会议审议通过了《环境保护督察方案（试行）》，明确建立环保督察机制。据了解，中央环境保护督察工作以督察组的形式，对省

区市党委和政府及其有关部门开展，并下沉至部分地市级党委、政府和部门。通过督察，让各级党委和政府强化环境保护“党政同责”“一岗双责”理念，进一步推动各地在发展过程中更加注重生态环境保护。

据环保部官

网信息披露，2016年，我国完成了对河北省及第一批对内蒙古、黑龙江、江苏、江西、河南、广西、云南、宁夏等8个省（区）中央环保督察，并于当年年底结束第二批对北京、上海、湖北、广东、重庆、陕西、甘肃等7个省（市）督察进驻。

4月24日，陈吉宁在报告中介绍，对已完成的上述16个省（区、市）的中央环境保护督察，共受理群众举报3.3万余件，立案处罚8500余件、罚款4.4亿多元，立案侦查800余件、拘留720人，约谈6307人，问责6454人，有力落实地方党委、政府和部门环境保护责任。

今年，第三批中央环境保护督察工作也已经全面启动。截至4月28日，第三批中央环境保护督察组已全部进驻天津、山西、辽宁、安徽、福建、湖南和贵州7个省（市），进行为期一个月的环境保护督察工作。

中央环境保护督察是中央加强生态文明建设的一项重大举措，也是一项重要的制度性安排。陈吉宁在报告中表示，今年要实现中央环境保护督察对全



车光铁委员建议，进一步强化环保督察整改长效机制建设，特别是对“屡查屡犯”的问题，应切实加大责任追究力度，确保整改工作全面落实到位。  
摄影/马冬潇

国各省（市）全覆盖。而对于环保督察中发现的问题及制度建设，他在今年3月十二届全国人大五次会议召开的记者会上表示，对一些问题突出的地方，要不定期开展专项督察和“回头看”，同时要继续推进地方环保督察工作，建立完善督察工作的长效机制，确保中央生态环保决策部署贯彻落实。

车光铁委员在分组审议时表示，从去年开始开展的中央环保督察情况看，很多问题都存在同质化、重复化倾向。对此，他建议进一步强化环保督察整改长效机制建设，特别是对“屡查屡犯”的问题，应切实加大责任追究力度，确保整改工作全面落实到位。

## 稳步推进垂直管理制度改革试点

实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革，是党的十八届五中全会作出的一项重大决策部署。长期以来，我国环保管理体制备受诟病，原因是地方环保机构人员由地方任命，财政也来源于地方，极易在监督工作中出

现地方保护主义。这一体制上的问题导致地方政府和环保机构环保责任难以落实,不利于环境治理和生态保护。

对此,中央办公厅和国务院办公厅于2016年9月联合印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。这一项重大环保改革,将从制度设计上隔离环保管理权力与地方利益的交叉,从而有效遏制地方保护主义,最终有助于环保法律和政策在各地得到严格贯彻落实。

陈吉宁在报告中介绍,我国正稳步推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点。目前,河北、重庆率先实施垂直管理制度改革试点。

4月28日,河北省挂牌成立6个环境监察专员办公室、11个驻市环境监测中心,以及河北省环境监测中心、河北省环境综合执法局。这标志着河北省环保垂直管理改革省级层面改革基本完成。河北亦成为中国首个完成省级环保垂直管理改革的试点省份。

河北省环境保护厅厅长陈国鹰表示,此次改革不仅是隶属关系的调整,更涉及环境监测、监察、执法等基础制度的重构,是对环境保护管理体制的一次“底盘性”改革。他介绍,设立省驻市环境监测中心,实行生态环境质量省级监测、省级考核,就是要进一步保证监测数据的权威性、真实性、可靠性,逐步构建起以环境质量为核心的管理模式。下一步,河北将依托11个驻市环境监测中心完成对全省142个县(市、区)环境空气质量监测事权的上收,在168个县(市、区)加密增设194个监测点位。与此同时,该省市级层面的改革也进入了实施阶段。目前,河北省邢台市委、市政府已正式印发邢台市环保垂改工作方案,并组织实施;河北省其他10个设区的市环保垂改工作方案已全部完成备案,并将组织实施。

根据《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》要求,要力争在2018年

6月底前完成省以下环境保护管理体制调整工作。同时在此基础上,各地要进一步完善配套措施,健全机制,确保“十三五”时期全面完成环保机构监测监察执法垂直管理制度改革任务,到2020年全国省以下环保部门按照新制度高效运行。

### 严守生态保护红线

今年年初,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,标志着全国生态保护红线划定工作正式全面启动。该意见指出,2017年年底,京津冀区域、长江经济带沿线各省(直辖市)划定生态保护红线;2018年年底,其他省(自治区、直辖市)划定生态保护红线;2020年年底,全面完成全国生态保护红线划定;到2030年,生态保护红线布局进一步优化,生态保护红线制度有效实施,生态功能显著提升,国家生态安全得到全面保障。

陈吉宁曾撰文指出,改革开放以来,我国经济社会发展取得巨大进步,但生态环境保护总体滞后于经济社会发展,“山水林田湖”被人为地割裂开来,生态空间被大量挤占,生态系统退化,生态产品供给能力下降,生态安全形势严峻,生态问题已经成为经济社会发展的瓶颈制约和突出短板。划定并严守生态保护红线,将生态空间范围内具有特殊重要生态功能的区域加以强制性严格保护,对维护国家生态安全、推动绿色发展具有十分重要的意义。

目前,“31个省(区、市)均已启动生态保护红线划定工作。”陈吉宁在报告中表示,接下来,环保部将积极推动划定并严守生态保护红线工作,建设监督平台,研究制定生态补偿、绩效考核和责任追究等配套措施。

分组审议时,龙超云委员认为要进一步加快推进生态文明改革。在生态保护补偿机制方面,她建议推广新安江流域生态补偿试点的做法,在贵州赤水河

流域上下游建立政府间生态保护补偿机制,推进试点工作的深入开展。“赤水河问题,我在常委会会议上多次谈过,赤水河是一河牵三省,省省有好酒。建议在云贵川三省之间,进行生态保护补偿机制的试点工作。”

### 做好环境保护税开征准备工作

税收作为政府用以调节社会经济生活的一种重要工具和手段,在保护环境方面发挥着越来越重要的作用。

2016年12月25日,十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了环境保护税法。据了解,环境保护税法是党的十八届三中全会提出“落实税收法定原则”要求后,全国人大常委会审议通过的第一部单行税法,也是我国第一部专门体现“绿色税制”、推进生态文明建设的单行税法。环境保护税法在2018年1月1日起施行后,将依照法律规定征收环境保护税,不再征收排污费。

业内专家表示,实行环境保护费改税是落实党中央、国务院决策部署的重要举措,不仅有利于解决排污费制度存在的执法刚性不足、地方政府干预等问题,也有利于强化企业治污减排的责任、构建绿色税制体系以及推动经济结构调整和发展方式转变。

对于环境保护税距离实施不到一年的时间,陈吉宁在报告中表示,将“做好环境保护税开征准备工作”。

对于深化和落实生态环保领域改革,他在报告中表示,还包括完成《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》重点行业及产能过剩行业排污许可证核发,建成全国排污许可证管理信息平台;研究深化环境监测改革,完善生态环境监测网络,加强环境监测质量管理,坚决惩处数据造假行为;推动跨地区环保机构试点,开展按流域设置环境监管和行政执法机构试点;制订生态环境损害赔偿制度方案、全面推行河长制及推进绿色金融体系建设等方面内容。☒



# 强化环境法治建设，全面落实最严格的环境保护法律制度

文 / 本刊记者 王博勋

4月24日，受国务院委托，环保部部长陈吉宁在十二届全国人大常委会第二十七次会议上作《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》。报告显示，过去一年间，各部门在环境保护方面下大力气，进一步强化环境法治建设，取得显著成效。

审议过程中，常委会组成人员普遍认为，国务院及其有关部门认真贯彻落实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。此外，针对依然严峻的环境污染形势，报告还提出了下一步环境法治建设的工作要点，常委会组成人员围绕这些要点积极建言献策，希望通过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，有效补齐环境保护短板。

## 立法执法齐发力，环保任务超额完成

陈吉宁在报告中指出，环保部会同相关部门和单位认真研究环境保护法执法检查报告及审议意见情况并整改落实，加强环境立法与监管执法，进一步落实法律制度，2016年《政府工作报告》环保量化指标任务均超额完成。

具体而言，在完善相关法律、政策方面，环保部等部门从推动法律法规制修订、出台环境保护法配套文件、积极发展环保产业、探索治理和保护环境的市场化机制等方面着手，配合完成环境保护税法、环境影响评价法、海洋环境

保护法等法律制修订，推动核安全法、水污染防治法、土壤污染防治法、农药管理条例、排污许可管理条例等法律法规的制修订；会同有关部门和司法机关出台配套性文件35件，其中，配合制修订关于环境公益诉讼、环境侵权责任的司法解释7件；印发《“十三五”节能环保产业发展规划》，建立政银企社合作对接机制，出台《绿色债券发行指引》《关于构建绿色金融体系的指导意见》等，着力解决影响生态环保市场的突出问题。

根据报告，为进一步落实法律制度，有关部门从落实环保责任、加强监管执法、大数据建设、完善生态保护补偿机制等方面作出努力并取得成效。在落实环保责任方面，开展中央环境保护督察工作，推动地方落实责任，21个省（区、市）制定环境保护工作职责体系，24个省（区、市）出台领导干部生态环境损害责任追究实施细则。为进一步落实企业环保主体责任，环保部挂牌督办27起重点环境违法案件，组织排查取缔“十小”企业2465家；制定《排污许可证管理暂行规定》，启动火电、造纸行业排污许可证申请核发工作；多部门联合制定实施《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》，健全行政执法与刑事司法有效衔接机制。

陈吉宁介绍称，为提高环境监管执法能力，相关部门努力推进环境监察执法体制改革，加强环境监察执法标准化建设，强化打击环境污染犯罪专业力量建设。而环保大数据建设的推进又为环境监管执法提供了重要保障，主要表现

在推动环境信息公开、健全环境监测网络、完善在线监测监控体系等方面。其中，全国所有省级和地市级环保部门均在门户网站设立“环境违法曝光台”等监管执法信息公开专栏；国家重点监控企业自动监控数据全部公开，企业自行监测信息公布率达到90%以上。制定实施《生态环境监测网络建设方案实施计划（2016—2020年）》，全面完成1436个国控环境空气质量监测城市站监测事权上收任务。建成由2767个监测断面组成的国家地表水监测网，初步建成国家土壤环境监测网。加快建立实时在线环境监控系统，建成由352个监控中心、10257个国家重点监控企业组成的环保物联网体系。

此外，有关部门还进一步完善生态保护补偿机制，对重点生态功能区财政转移支付资金规模达570亿元。为了更好地落实环保法律制度，营造环境保护良好氛围，有关部门充分发挥新媒体作用，建立例行新闻发布制度，积极回应舆情关注和社会热点，并拓宽群众参与渠道和范围，构建全民参与的社会行动体系，有效强化了公众环保法治意识，增强企业环保主体责任意识，提高全民生态环境意识。

## 下一步，重点推进环保法治建设

虽然过去一年环境保护工作取得了显著成绩，但是随着环境治理措施深入推进，留下的很多环境问题是难啃的硬骨头，复杂性在增加，解决的难度在加大。那么，如何进一步补齐环保短板？报告指出，环保法治建设是重点。



罗清泉委员建议,应当进一步加强基础工作,继续完善污染防治、环境保护的有关标准,加强污染防治标准与环境质量标准之间的关系研究。摄影/马冬潇

陈吉宁指出,下一步,将继续推进水污染防治法、土壤污染防治法、核安全法、环境保护税法实施条例、排污许可管理条例等法律法规制修订。继续开展环境保护法实施年活动,加强环境行政执法与刑事司法联动,加大对重大环境违法案件查办力度。实施工业污染源全面达标排放计划,限期达标,逾期依法关停。对所有重点污染源实行24小时在线监控。

在推动形成绿色生产生活方式方面,陈吉宁表示,相关部门将从加强项目环评管理;实施生物多样性保护重大工程、天然林资源保护等重大生态保护与修复工程;推进传统制造业绿色改造,大力发展节能环保产业;实施多能互补系统集成优化工程,促进清洁能源发展;推动重点城市实施垃圾强制分类;加强环境保护宣传教育,倡导公众践行绿色生活等方面着手进行相关工作。

此外,环保基础能力的不断提升也是环保法治建设的重要前提。根据报告,实施生态环境大数据建设工程,完善环境标准和技术政策体系,加大环境信息公开力度,健全公众参与机制,开展污染治理、生态修复等领域关键技术攻关等是下一步工作的重点内容。

审议过程中,常委会组成人员普遍认为,环境保护下一步工作安排目标明确、重点突出,一些部署、措施针对性很

强,回应了社会的关切。一些委员在审议时指出,目前除了加大处罚和加强监管以外,正向激励尤为重要,需要充分发挥标准的引导作用。

吕薇委员提出,我们在标准上不仅要与国际上对接,还要根据各地的实际情况制定标

准,并通过添加绿色生产标识、赋予有绿色生产标识的企业一定优先权等方式,给环保企业以正向激励,促进企业应用新技术。罗清泉委员强调,应当进一步加强基础工作,继续完善污染防治、环境保护的有关标准,加强污染防治标准与环境质量标准之间的关系研究。

### 委员关注:抓源治本,健全长效机制

如何从根本上解决环境污染问题,是委员们所关心的。王其江委员表示,以往在治标上,我们采取了超常、超强的措施,当前污染环境的事件易发、高发的态势得到了有效的遏制,但是污染环境的隐患没有根除,靠打压措施,只治标不治本,也不可持续。所以,我们治理的工作重点要向治理的源头延伸,在治本上发力,从源头上消除污染。他结合立法工作进一步指出,目前我们在环境治理方面的法律制度和法律体系还不完备,法律滞后的问题比较突出,立法需要与时俱进,要加快推进水污染防治法、土壤污染防治法、核安全法、环境保护税法实施条例等法律法规的制定修订工作,使我们的环境治理做到有法可依。

还有委员将关注点置于机制体制的构建上,建议进一步健全和完善相关长效机制。车光铁委员着眼于农村环境整治存在的“难建设更难运行”现象,

建议在继续加大资金投入的基础上,进一步健全完善农村环保管护长效机制,切实通过拓展社会资本投入渠道和模式创新等方式,有效改变单纯依靠财政拨款“过日子”的现状,从根本上解决农村环保设施管理不善、经费保障不到位、运行不好等实际问题。此外,他还建议进一步强化环保督察整改长效机制建设,针对中央环保督察发现的同质化、重复化问题,特别是“屡查屡犯”的问题,切实加大责任追究力度,确保整改工作全面落实到位。

卓新平委员强调,保护我们的环境,需要综合性治理,要有系统的布局。他建议在公安系统形成环保警察建制,形成专门系统,加大环保力度。罗亮权委员建议强化执法监督,健全完善环境监测体系,形成全覆盖;大力加强污染源自动控制体系和监管手段信息化建设,增加环境监管科技含量;加强环境执法力度,做到依法治污、依法治水、依法治气。

刘政奎委员则从海洋环境管理切入,指出海洋环境管理缺乏统一协调机制,存在管理职权交叉、职能不明、效率不高的问题,建议从国家层面建立统一对海洋环境实施监督管理的顶层协调机制,同时加强海洋环境保护法律法规体系的建设,抓紧出台海湾环境保护条例、海洋自然岸线保护条例,并从国家层面建立海洋环境生态补偿机制。

委员们还就如何进一步培育绿色生活方式、提升人们的环保意识展开讨论。如罗亮权委员建议广泛创建绿色企业、绿色社区、绿色机关、绿色校园、绿色乡村,营造良好的社会风尚,推动生态、生活方式绿色化,并通过广泛开展环保宣传、切实加强环保教育,不断加强对于干部和群众的环保知识培训,不断提高他们的依法行政、守法经营的意识。李屹委员也建议加大环境保护宣传和舆论引导力度。他指出,传统媒体、网络媒体应当同向发力、持久发力,进一步增强公众和全社会的环保意识。★



# 准确理解依法治国与以德治国的相互关系

文 / 李慎明

2017年5月3日,习近平总书记在中国人民政法大学考察时指出:“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。”2016年12月9日,习近平总书记在主持中共中央政治局第三十七次集体学习时强调:“法律是准绳,任何时候都必须遵循;道德是基石,任何时候都不可忽视。在新的历史条件下,我们要把依法治国基本方略、依法执政基本方式落实好,把法治中国建设好,必须坚持依法治国和以德治国相结合,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。”

党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》中明确指出:“共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想,是中国共产党人的精神支柱和政治灵魂,也是保持党的团结统一的思想基础。必须高度重视思想政治建设,把坚定理想信念作为开展党内政治生活的首要任务。”同时准则还指出,“监督是权力正确运行的根本保证,是加强和规范党内政治生活的重要举措。必须加强对领导干部的监督,党内不允许有不受制约的权力,也不允许有不受监督的特殊党员。完善权力运行制约和监督机制,形成有权必有责、用权必担责、滥权必追责的制度安排。”坚定理想信念与完善权力运行制约和监督机制的制度安排,本质上就是坚持依法治国和以德治国相结合在党内政治生活上的反映。

如何理解法治与德治之间的相互关系呢?



依法治国是实现党领导人民当家作主的基本途径和法治保证,意义重大。无论是坚持和完善党的领导,还是坚持和完善我国的国体、政体或是基本政治制度,切实保障人民群众的民主权利,都离不开社会主义法治。但依法治国不是党领导人民实现自己当家作主的唯一方式和途径,也不是党的领导的全部内容。党的领导中很重要的是靠正确的理论武装,靠共产主义的远大理想和中国特色社会主义共同信念,靠党员的先锋模范作用,靠基层党组织的战斗堡垒作用,靠各级党组织和各级领导对群众的思想政治工作。正因如此,习近平同志特别强调:“革命理想高于天。”因为最高理想是最终目的地,而任何法律法规总是体现其一定的阶段性。从这个意义上讲,革命理想管长远,管全局,管根本;革命理想高于法并贯穿于法治的全过程。

一般来说,依法治国主要是他律,

以德治国主要是自律。而“德主刑辅”则是我国一种优秀的法律文化传统。1958年,毛泽东同志指出:“法律这个东西,没有也不行,但我们有我们这一套,调查研究,就地解决,调解为主。不能靠法律治多数人,多数人要靠养成习惯。我们每个决议案都是法。治安条例也靠成了习惯才能遵守,成为社会舆论。”

习近平同志明确指出:“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。”

一些人认为人的本质是自私的。其实,人之初,性本不善,也本不恶。人的本质是当时社会关系的总和。人的生理特征是有遗传性的,但善恶观念并不会遗传。不是人的本质是自私的,而是资本的本质及其所形成的观念是自私的。马克思说:“如果按照奥日埃的说法,‘货币来到世间,在一边脸上带着天生

的血斑’，那么，资本来到世间，从头到脚，每个毛孔都滴着血和肮脏的东西。”所以，马克思在《资本论》中又引用了英国经济学家托·约·登宁所说的话：“资本逃避动乱和纷争，它的本性是胆怯的。这是真的，但还不是全部真理。资本害怕没有利润或利润太少，就像自然界害怕真空一样。一旦有适当的利润，资本就胆大起来。如果有10%的利润，它就保证到处被使用；有20%的利润，它就活跃起来；有50%的利润，它就铤而走险；为了100%的利润，它就敢践踏一切人间法律；有300%的利润，它就敢犯任何罪行，甚至冒绞首的危险。如果动乱和纷争能带来利润，它就会鼓励动乱和纷争。”

现在我国的反腐败形势依然严峻，反腐倡廉仅靠法治行不行？如果仅靠法律这唯一准绳，那也就是说，“有300%的利润，它（资本）就敢犯任何罪行，甚至冒绞首的危险。”从一定意义上讲，这也是一条铁的经济、社会法则。换言之，如果超过300%利润的话，法律就可能失去作用。再说，对那些贪赃枉法的人其中包括一些领导干部，“利润额度”何止300%呀！有一些简直是无本以万利亿利计。这也就是说，反腐倡廉不能只讲法治，不讲德治。如果只讲法治，不讲德治，这是不教而诛，既与我们党的光荣传统不相容，也与中华民族优秀法律文化传统所相违。在西方的制度设计中，资本主义法治设计了资本代理人上台的渠道，官员与资本、腐败与资本主义制度本身，是没有根本性冲突的，资本家的代理人上台，从一定意义上说，是“名正言顺”的“合法”腐败，而在社会主义的制度理念中，腐败与社会主义，与党的宗旨是根本对立、水火不容的。只不过在资本主义社会中，某些官员的贪腐行为触犯了资本主义法律的底线，危及到资本主义社会制度的生存，为了维护资产阶级的整体利益，也为了更好地统治、欺骗人民群众，所以

也提倡反腐，例如大多数资本主义国家所实行的“官员财产申报”制度就是在维护资本主义根本制度统治下的反腐倡廉的重要、有效的举措。我们当然也必须借鉴资本主义社会反腐的经验，但资本主义社会的反腐与社会主义社会的反腐有着本质和根本上的区别。拒绝借鉴其经验，是僵化保守，断然不可取，但如果全盘照搬，则无疑是缘木求鱼，甚至带来灾难。

其实，我国宪法也把以德治国的实质内容赫然载入其中。宪法第二十四条规定：“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设。国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”第五十三条强调：“中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。”这实质上是分别从国家和公民两个不同层面所强调的德治。坚持依法治国和以德治国相结合，这不仅是《决定》所强调的全面推进依法治国中必须坚持的一个基本原则，更是宪法本身所明确载入的规定和要求。奇怪的是，有的人很赞成以宪治国，但又很反对提依法治国与以德治国相结合，这不是把整部宪法规定的基本原则按照自己的意愿给割裂开来甚至对立起来了吗？

笔者认为，反腐倡廉要预防为主，关卡前设，至少要有四道防线：第一道是正确的理想信念。习近平同志特别强调共产党员要牢固树立共产主义远大理想，公民要坚定中国特色社会主义共同信念。第二道是道德。因此，中华人民共和国公民都应该学习践行社

会主义核心价值观。而共产党员则必须按照《党章》所要求的那样，具有共产主义的道德修养和品质。第三道是狭义上的制度规章，即党纪和行政纪律。第四道才是法律。中央提出要建立领导干部“不想腐、不能腐、不敢腐”的防线。从一定意义上讲，这是反腐倡廉成套制度的设计。正确的理想信念和高尚的道德，是不想腐的防线，这两道防线，是反腐倡廉的思想防线；制度规章是不能腐的防线，而法律则是不敢腐的防线，这两道防线是反腐倡廉的制度防线，而法律则是反腐倡廉的最后一道防线。在经济社会生活中，我们万万不能只讲法律这一道防线，从而在整个社会领域特别是政治和文化领域提倡所谓“法无禁止皆可为”，最终的结果则极可能是连法律这最后一道防线也守不住。取乎其上，往往才能得乎其中。腐败的最终结果，必然是亡党亡国。四道防线健全，腐败现象才能得到有效遏制，并随着经济社会的发展，使其得到逐渐减少。但腐败现象及其观念，从根本上来说是私有制的产物。真正要完全根除，必须等到与私有制及其观念实行彻底决裂、共产主义制度完全建立之时。

1980年8月，邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》的讲话中明确指出：“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”1992年1—2月间，邓小平同志在其著名的南方谈话中说：“中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人。”

2014年1月20日，习近平总书记群众路线教育实践活动第一批总结会与第二批动员会上指出：“对共产党人来说，理想信念是精神之‘钙’。精神上缺了‘钙’，就会得‘软骨病’，



# 建立规范的特别法人治理结构

文 / 刘振伟

十二届全国人大五次会议审议通过的民法总则,是依法调整和规范基本民事关系,保护平等民事主体合法权益的基本遵循。作为编纂民法典的开山之作,总则在继承原有民事法律制度的基础上,创新了我国法人制度,将法人分为营利法人、非营利法人、特别法人三种类型,赋予农村集体经济组织、村民委员会特别法人资格,明确了农民专业合作社的法人类型,这对于完善农村集体经济组织治理结构,推动其与市场经济接轨,促进其健康规范发展,意义深远。

## 法人的本质特征

法人制度起源自罗马法,其理论基础是罗马法中人格观念的出现,实践基础是罗马社会商品经济的发展,制度基础是私有制和传统产权制度。法人作为独立于自然人和非法人组织的民事主体,具有团体性、人格性和独立财产三个本质特征:一是团体性。法人是团体,不是单个自然人,这是法人与自然人的根本区别。法人的团体性表现为两



种形态,一种是由自然人及自然人出资形成财产的,民法称为社团;另一种是以捐赠财产为基础成立的,由于其成立的主体是资金,民法称为财团。社团的团体性体现在其为自然人的集合,财团的团体性体现在其为独立于自然人的组织机构。二是独立人格。法人具有独

立的民事权利能力和民事行为能力,能够独立享受民事权利并承担民事义务,具有独立的民事主体资格。法人在民事活动中具有独立的意思表示,独立作出决策,法人意志不是成员个人意志的简单相加,而必须由法人的意思机关经过一定程序来表达。三是独立财产。法人

就会导致政治上变质,经济上贪婪,道德上堕落,生活上腐化。”“‘四风’问题归根到底就是理想信念出现动摇所致。”这样的论述,习近平同志有过多。这说明,有的同志想仅仅依靠法律就想彻底解决腐败问题,这是很不现实的。

在当今世界和我国,“法”都是阶级意志的体现,都有“良法”和“恶法”之分。不强调“德”,连一部良法也制定不出来,就更谈不上依法治国了。只有树立了社会主义核心价值观,在司法过程

中,才能公正司法,防止不当的“权力”与“金钱”的干预。

既然德治与法治同样重要,为什么我们党现在就法治问题专门召开全会并作出决定呢?这是因为我们党面临国内外的机遇与挑战前所未有,由于国际国内各种因素影响,社会各种群体中的价值观又多元多样,一些人其中包括党政领导干部正确的理想信念动摇,也就是说“自律”明显减弱,反腐面临着前所未有的局面。在这种情势下,以习近平同志为核心的党中

央一方面特别重视抓好党的意识形态工作,强调广大党员、干部坚定正确的理想信念,强调党的宣传纪律、政治纪律和组织纪律,强调全社会学习践行社会主义核心价值观,亦即强调德治;另一方面又及时提出坚定不移走中国特色社会主义法治道路,更多地用“他律”规范人们和市场的行为,这极具重大的现实意义。★

(作者系全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会副主任委员,中国社会科学院原副院长)

包含人和财产两个不可缺少的因素,自然人没有财产仍可是独立的民事权利主体,团体没有财产不可能具有独立人格。法人财产是指法人所有或有权支配和处分的财产,具有独立的法人财产是法人具有人格并承担民事责任的物质基础。法人对自己行为负责,以法人财产独立承担民事责任。法人责任是一种有限责任,责任独立于成员,仅限于法人财产而不涉及其成员个人财产,非法人组织的出资人或设立人对非法人组织债务承担无限责任。法人的财产带来的责任能力和责任形式不同,是法人与非法人组织的重要区别。

### 法人分类

大陆法系国家的法人存在多种分类方式,不同分类方式对应不同的分类标准。公法人和私法人是以公私性质为标准划分的,社团法人和财团法人是以成立基础为标准划分的,营利法人、非营利法人和中间法人是以目的事业有无营利性为标准划分的。英美法系因为没有形式上的民法典,不存在一般意义上的法人分类,其制度更具开放性,法人就是指与自然人相对应的实体或组织,囊括了大陆法系中的全部法人类型,简单明了。

新中国民法中引入法人制度是在改革开放后。1978年党的十一届三中全会提出,要通过立法对经济社会活动中的民事权利主体、权利义务以及相关责任等作出规范。1984年,党的十二届三中全会通过了关于经济体制改革的决定,明确要求“要使企业真正成为相对独立的经济实体,成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者,具有自我改造和自我发展的能力,成为具有一定权利和义务的法人”。在此期间,全国人大常委会先后制定修改了经济合同法、涉外经济合同法、专利法、婚姻法、继承法等一批调整规范民事关系的法律,并于1986年颁布了民法通则,将法人划分为企业法人、机关法人、事

业单位法人和社会团体法人四种类型。30年来,我国经济社会发展迅速,新的法人形态应运而生。1998年国务院制定了社会团体登记管理条例,明确社会团体非营利性社会组织性质;2004年国务院制定了基金会管理条例,明确基金会为非营利性法人;2006年全国人大常委会制定了农民专业合作社法,赋予农民专业合作社法人地位。我国法人制度始终为新生的民事主体敞开着大门。立法是对实践的总结,赋予特定经济组织以法人资格是与社会经济发展需求相适应的。

### 农村三类组织的法人治理结构

按照民法总则的规定,以取得利润并分配给股东等出资人为目的成立的法人,为营利法人,包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等具体形态。营利法人应当依法制定法人章程,设立权力机构、执行机构和监督机构。营利法人的出资人不得滥用出资人权利损害法人或者其他出资人的利益,不得滥用法人独立地位和出资人有限责任损害法人的债权人利益。为公益目的或者其他非营利目的成立,不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人,为非营利法人,包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等具体形态。其中,提供公益服务设立的事业单位、社会团体,经依法登记成立,社会团体依法不需要办理法人登记的,从成立之日起,具有社会团体法人资格;为公益目的以捐助财产设立的基金会、社会服务机构等,经依法登记成立,取得捐助法人资格,宗教活动场所可以申请法人登记,取得捐助法人资格。各种非营利法人终止时,不得向出资人、设立人或者会员分配剩余财产,剩余财产应当用于公益目的。

在民法总则草案起草过程中,前两审稿将法人分为营利法人、非营利法人两种类型,没有关于特别法人的专门规定。这样,农村的几类组织则无对应的

法人类型,进而无法取得法人资格。有观点认为,农村集体产权模糊,什么是集体争议较大;法人可以解散、终止,农村集体经济组织不能解散、终止,因此规定为法人有些勉强。也有观点认为,赋予农村集体经济组织法人资格,是农村集体经济组织争着“戴光环”。这些都不符合我国农村经济社会发展的实际。民法总则在制定中广泛听取各方面意见,最终设定了特别法人类型,既是亮点、创新,更重要的是为完善农村三类组织的法人治理结构奠定了上位法基础。

#### (一)农民专业合作社的特征

目前,全国已登记注册的农民专业合作社有188.8万家,入社农户11328万户,占全国农户总数的46.1%。按照农民专业合作社法的规定,农民专业合作社是互助性经济组织,依法登记并取得法人资格,合作社对由成员出资、公积金、国家财政直接补助、他人捐赠以及合法取得的其他资产所形成的财产,享有占有、使用和处分的权利,并以上述财产对债务承担责任。过去,由于没有明确合作社的法人类型,合作社登记较为混乱,有的合作社在工商部门登记为“企业法人”,有些被归为“其他机构”。

农民专业合作社的法人治理结构,在农民专业合作社法中有明确规定,与营利性法人和非营利性法人都有区别。产权结构:农民专业合作社的法人财产由成员出资、公积金、国家扶持资金等共同构成,合作社对法人财产享有所有权,并以法人财产对外承担有限责任。社员共同占有、使用合作社财产,享有收益权,并以出资额和公积金份额为限对合作社承担责任。组织形态:农民专业合作社是“人合性”和“互助性”组织,由农产品的生产经营者或者农业生产经营服务的提供者、利用者联合组成。合作社权利设定以人为本位,社员入社自愿、退社自由,社员虽然有出资额,但劳动合作居于主导地位,资本报酬受限。决策机制:农民专业合作社实行社



员民主管理,合作社社员是组织的控制者,社员大会是最高权力机构,享有制定和修改章程、选举和罢免管理人员、批准盈余分配方案、决定合作社重大事项以及合并、分立、解散、清算等一切权利。决策实行一人一票原则,一个社员不论拥有多少股份,都只有一票的权利(现实中,有的专业合作社名实不符,决策机制形同虚设,这是需要逐步规范的合作社)。盈余分配:农民专业合作社谋求社员的共同利益,对社员不以营利为目的,对外营利也是为了社员利益,更好地对内服务。盈余分配实行惠顾返还为主、资本报酬适度的原则,主要按照社员交易量或惠顾额进行收益返还,社员享有对合作社盈余分配的最终决定权。总之,由于劳动与资本在组织中的地位 and 权利不同,由此派生出投票权和收益分配依据不同,这使得农民专业合作社在法人治理结构上与公司制企业有着明显区别。合作社法人开放的社员资格、民主管理、盈余主要按惠顾额返还三个基本特征,是其作为农村特别法人的特殊性。

## (二)农村集体经济组织的特征

我国宪法及相关法律中都有关于农村集体经济组织的规定。宪法第十七

条规定,“集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权。”物权法规定,“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。”农业法规定,“农村集体经济组织应当在家庭承包经营的基础上,依法管理集体资产,为其成员能提供生产、技术、信息等服务,组织合理开发、利用集体资源,壮大经济实力。”目前,全国24.8万个村建立了村社分开的集体经济组织,今后将是扩大的趋势。

农村集体经济组织作为特别法人,其特殊之处在于:

一是社区性或地域性。我国农村集体经济组织发展带有浓厚的历史印记,其前身是人民公社“一大二公”时期的生产大队或生产队,农村改革后成为“统分结合、双层经营”的载体。从全国看,有组级的、村级的和乡镇级三个层次,农村集体经济组织是以集体所有的土地为纽带的人合性经济组织,具有明显的社区性或地域性。

二是集体所有权与成员股权结合的财产权结构。农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源,通过合作共创共享的经济形态,其基础是生产资料的

集体所有制。农村集体资产,宪法规定为“劳动群众集体所有”,物权法规定为“成员集体所有”。农村集体经济组织或村民委员会享有对农村集体资产的经营管理权,集体经济组织成员享有对本集体经济组织资产的收益权。农村集体产权改革完成后,农村集体将形成集体所有权和成员股权结合的财产权结构。农村集体的财产权结构,不能形成大股东控股,否则会改变公有制本质属性。集体经济组织法人财产可以抵押、担保并承担相应责任。

三是成员身份对内开放、对外封闭。农村集体经济组织成员权利来源于成员身份,有身份才有权利,无身份即无权利,身份锁定权利。农村集体经济组织的成员身份与集体组织相伴相生,成员享有身份的条件与营利法人不同,比如要想成为公司股东,出资就行,而集体经济组织成员身份的获得,需要有本集体经济组织的户籍,如果一个人出生在集体中,就享有成员身份,可以说是“天赋人权”(有的地方采取复合标准,考虑户籍、劳动年限、与土地的关系、与集体经济组织的权利义务关系等)。对于因婚嫁等原因的迁移人口,法律有规定的依法律规定,村规民约有规范的依规范。对集体经济组织之外的其他人,成员身份具有封闭性。集体经济组织成员身份的具体确定,是由该集体经济组织依据有关原则、程序民主讨论决定的,而不能由外部力量决定。

四是股权原则上内部流转。农村集体经济组织成员身份对内开放、对外封闭,决定了集体经济组织股权配置的特殊性:集体所有制决定了成员平等享有股权;股权是集体成员参与集体权益分配的依据;成员身份的封闭性决定了股权的有限流转性,即不能向社区外转让;股权继承要考虑成员身份等因素。集体经济组织股权的流动性与集体经济组织的稳定性要同步考虑等。

五是实行民主管理。农村集体经济



农民专业合作社法人开放的社员资格、民主管理、盈余主要按惠顾额返还三个基本特征,是其作为农村特别法人的特殊性。图为农民专业合作社的桃农在采摘温室早熟“中油四号”等油桃。摄影/高新生

组织实行民主管理（“村干部经济”是民主管理的异化），股份合作制改造后，要逐步引入法人治理，最终形成民主管理和法人治理有机结合的有特色的管理体制。涉及成员利益的重大事项必须实行民主决策，禁止少数人操控。

六是按股分配与福利共享相结合。农村集体经济组织中的资源性资产权益，在土地承包法中已有原则规定，通过承包经营土地或流转承包地获得收益；经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为参与集体收益分配的基本依据；其他公益性资产收益，主要实行福利性分配或共享的方式。

七是经济和社会职能交织。农村集体经济组织是经济组织，又承担“准行政”的管理职能，经济职能、社会职能与自治职能交织。在较长时期，中西部地区“村社合一”将是主要的存在形式；在经济发达地区，村社分离将是主要的存在形式。无论是哪一种形式，农村集体经济组织对农村公共服务所承担的职责，在较长时期不会剥离。

### （三）村民委员会的特征

村民委员会组织法规定，村民委员会是农村基层群众性自治组织，也规定权利、义务、责任及运行规则。村民委员会按照有利于农村经济发展和社会管理的原则设立，支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，推动农村社区建设，承担促进农村生产建设和经济发展、服务和协调农村生产生活的职责。村民委员会实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。民主选举：村民委员会组成人员由村民直接提名候选人，达到法定年龄、符合法定条件的村民，不分民族、性别、职业、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。民主决策：村民会议和村民代表会议是最终决策机构，实行少数服从多数的民主决策机制，对土地承包经营方案、筹资筹劳方案、建设承包方案、村集体经济项目的立项和承包方案、宅基地的使用方案、征地补偿费

的使用和分配方案、本村集体经济所得收益的使用、公益事业兴办及以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产等涉及村民利益的重大事项，需要由村民会议或村民代表会议讨论决定。民主管理：村民委员会按照公开透明的工作原则，建立健全各项工作制度。村民委员会实行村务公开，对涉及本村村民利益，村民普遍关心的事项应及时公布相关信息，确保公布事项的真实性。民主监督：村民会议或者村民代表会议对村委会组成成员履行职责情况进行民主评议，村委会组成成员实行任期和离任经济责任审计，通过建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构行使民主监督权力。

村民委员会组织法规定，“村民委员会依照法律规定，管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产，引导村民合理利用自然资源。”土地管理法规定，“农村集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”目前，全国36.5万个村由村民委员会代行村集体经济组织职能，村委会与村集体经济组织合一，承担管理集体土地、山林、草原等资源以及其他财产的经济职能，也承担兴办集体公益事业和办理公共事务等职能。

村集体经济组织或村民委员会经营管理的资源性和非资源性资产数量巨大，据不完全统计，目前拥有的耕地、林地、草地等达66.9亿亩，非资源性资产总额2.6万亿元。

### 依法规范农村特别法人

用好民法总则规定的特别法人制度，依法推动农村经济社会特别法人发展，让农村集体经济焕发活力，需要把握好几方面问题。

1. 抓紧制定农村集体经济组织法律、法规。目前，在民法总则规定的基础上，营利法人和非营利法人一般都有专门法律、法规规范。对于农村特别法人，

目前农民专业合作社有法律规定，村民委员会有村民委员会组织法规定，农村集体经济组织无法可依，需要尽快启动立法。

2. 抓紧制定配套特别法人登记规定。制定具有可操作性的登记办法，明确特别法人登记的条件和程序。农村特别法人登记要防止出现“一窝蜂”现象，成熟多少，登记多少。要结合农村产权制度改革稳步推进农村特别法人发展，边发展、边规范、边登记，注重发展质量。对尚不具备登记条件的，要有过渡性安排，也应明确其民事主体地位，依法保障其合法权益。

3. 给予特别法人必要的政策支持。农业的弱质性和农民的弱势地位，决定了单纯依靠市场机制难以解决发展问题。不能因为设立了特别法人，就将农村集体经济组织完全推给市场，任其“自生自灭”，还要在财政、税收、金融等各方面给予必要的扶持。

4. 守住改革底线，遵循农村集体经济组织发展的客观规律。农村集体经济组织是农民共同富裕的组织载体。要积极推动农村集体经济组织治理结构和集体资产管理制度创新；积极探索集体经济组织成员身份的界定办法；推动建立农村集体产权流转交易平台，实现集体资产合理流动，促进农村集体经济组织的可持续发展。农村集体产权改革的目的，最终要体现在发展壮大集体经济和农村富裕上，特别法人的治理结构，也要适应这个目标。

过去我们有过集体经济衰落甚至失败的教训，改革开放中也有过乡镇企业改造成集体资产大量流失的教训，要坚持把宪法规定的农村集体所有制作为底线，坚持把民法总则规定的特别法人治理作为基本遵循，坚持市场化改革取向、积极探索农村集体所有制的实现形式，不能把农村集体经济改垮了。✘

（作者系全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员）



# 全民医保在健康中国建设中应有新作为

文 / 郑功成

建设健康中国是直接关乎全民切身利益的宏伟大业,也是国家即将步入全面小康时代并持续升华的发展目标。而全民医保在这项宏伟大业中应该展现新作为,这是由其地位和功能所决定的。

首先,全民医保是我国目前唯一实现全民覆盖的一项基本社会保障制度。特别是党的十八大以来,通过实施全民参保计划,全民医保的参保人数一直稳定在13亿以上,参保率达到95%以上,基本实现了应保尽保,为城乡居民减轻乃至从根本上化解医疗后顾之忧提供了稳定的保障性机制,这使健康中国建设有了可靠的基础性制度支撑。其次,全民医保为健康中国建设提供了稳定的筹资机制。政府对城乡居民医保的补助连年增加,已从2009年的人均80元增加到2016年的420元,2017年将提高到450元。随着筹资水平的提高,保障能力逐步增强,城乡居民基本医保政策范围内报销比例达到75%,职工基本医保政策范围内报销比例达到80%。2015年,城镇基本医保基金收入11193亿元,支出9312亿元,在实现收支平衡、略有结余的同时,满足了22亿参保就医人次的基本医疗需求,医疗保险(还可以加上与之相关的生育保险、工伤保险和正在推进试点的护理保险)的稳定筹资机制已经成为健康中国建设中最重要资金来源。再次,医保经办效率和公共服务水平在明显提升。到2016年年底,社会保障卡持卡人数达9.72亿人,各省份基本实现省内异地就医直接结算,跨省异地就医直接结算由政策制定和系统开发阶段,转入落实政策、系统的省部对接和经办试运行新阶段,到目前已



有一部分参保人实现跨省就医直接结算。可以说,全民医保已成为我国筹资来源稳定、保障能力不断增强、经办管理效率不断提高的一项基本社会保障制度,它事实上构成了健康中国建设最为重要的一项重大制度安排。

当然,在肯定全民医保的作用的同时,还要看到目前的全民医保与建立更加成熟的制度目标仍有较大差距。既存在体制机制方面的深层次矛盾,也存在法制不健全的先天性短板和有法不依、执法不严、监督缺失甚至人治大于法治的积习。

第一,城乡居民基本医保整合不尽如人意。2016年《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》(国发〔2016〕3号)发布后,通过自上而下的推动,“六统一”的城乡居民医保制度基本建立起来,绝大多数省份还统一了管理体制,但仍有极少数省份由于部门意见不一致,管理体制没有统一到社会

保险法规定的轨道上来。这些地区的基本医保与其他各项社会保险依然存在制度分建、管理分离、资源分散的弊端,极大损害了社会保险的统一性和整体性,导致经办资源重复建设,管理成本加大,“六统一”的医保制度缺乏组织保障体系,有损医保制度的效率和公平,这种状况必须尽快改变。

第二,政府责任过重与政府决策混乱并存。在2003年启动新型农村合作医疗试点时,政府补助与个人缴费之比是2:1,但后来逐渐演变成政府补助逐年增加,个人缴费日益滞后。目前,全国城乡居民基本医疗保险中的个人缴费在人均筹资总额中普遍不足30%,有的地方甚至不到20%,这种责任失衡的筹资结构不仅会影响到制度的可持续,也极易造成制度发展的理性丧失。与此同时,也有不少地方政府随意变通制度的实施,应征未征、擅自减免、隐瞒欠费、擅自核销欠费、地方政府欠费等违规行为

象不乏罕见。据国家审计署2012年公布的审计结果,13个省本级、144个市本级和1099个县565.31亿元财政补助资金未及时足额拨付到位;5个省本级、21个市本级和102个县征收机构应征未征社会保险费32.55亿元;6个省本级、24个市本级和70个县征收机构擅自减免社会保险费27.07亿元;4个省本级、19个市本级和82个县隐瞒欠费79.14亿元;3个省本级、2个市本级和5个县擅自核销欠费6183万元;12个省本级、84个市本级和436个县欠缴保费370.76亿元。待遇方面,2个省本级、21个市本级和246个县未及时发放社会保障待遇或报销医疗费用13.34亿元;规定城乡居民医保、“大病保险”报销比例必须达到百分之九十以上,部分地区由此导致基金收不抵支。上述现象近几年虽有所好转,但此类问题仍然存在,所反映的是一些地方决策混乱,随意性严重,对医保制度的长远发展极为不利。

第三,不同保障层次畸重畸轻且未形成整体功能。表面上看,我国多层次保障体系应有尽有,但实际上普遍存在着轻重失衡、衔接断档的问题:基本医保承担了过重的责任,在起付线一再降低、封顶线大幅提高或取消、报销比例不断提升的同时,还承载着为“大病保险”供款的责任——超越了保基本的范围。以商业保险为主的补充保险功能过弱,我国商业健康险人均保费低,仅为116元,而美国2013年达到16800元,德国3071元。由此带来的是我国商业健康保险所支付的医疗费用在医疗卫生总费用中占比低,仅为1.3%,而德国、加拿大、法国平均达到10%以上,美国高达37%。况且,基本医疗保险与商业健康保险之间缺乏分工,既影响到了基本医疗保险制度的完善,也影响了商业健康保险开拓自己的市场,迄今没有形成整体性保障功能。

第四,医保法制缺失。社会保险法的颁布是我国基本医保立法的一个历

史进步,具有里程碑意义。但由于当时条件局限,留下了许多缺憾,迫切需要制定专门的配套法规“基本医疗保险条例”和相应的行政规章及规范性文件。时至今日,仍然未见专门法规等出台,这使社会保险法确定的一些重要规制失去了可操作性,也使当时立法中未能解决的一些问题找不到有效的法律依据,结果是部门分割、政策分歧的局面依旧,法制建设已成为医保制度建设的一块最突出的短板。据有关部门反映,基本医疗保险条例难以出台的主要原因是现实条件不具备:基本医疗保险的管理体制不统一;在社会保险法中,没有“大病保险”概念,它属于基本保险还是补充保险,从认识到政策界线都模糊不清;“大病保险”究竟应该由社保机构经办还是商保公司经办,从认识到实践都不统一。面对诸多的不统一,法制部门左右为难,只能搁置。应看到,这恰是立法滞后导致的弊端。而且,立法越滞后,改革就越被动,直至陷入恶性循环。

上述问题不解决,全民医保制度建设就无法理性地走向成熟、定型,这一基础性制度的不稳定,必定影响到整个健康中国的建设与发展。鉴于上述问题和短板,亟待加强以下几个方面的工作。

首先,确立健康中国大格局,加强统筹与整合。应当将全民医保纳入健康中国建设大格局,并真正作为基础性制度安排加以推进。从这个大格局出发,加强医保的城乡、地区、项目之间的统筹与整合,优化基本保险与补充保险的分工与衔接,真正实现全民医保、全民健康、全面小康“三全”融合发展。在当前,应当尽快实现城乡居民基本医疗保险的整合,同时积极推动职工医疗保险与居民医疗保险的制度整合,积极稳妥地通过“三险合一”让全体人民在统一的制度安排下享受到基本医疗保障。

其次,加快医保立法进程,全面建

设法治医保。医保法制化既是这一制度的内在要求,也是给城乡居民提供稳定安全预期的最大保证。应该按照社会保险的基本原则、基本方针、基本制度(社会保险法),尽快出台基本医疗保险条例及相关的行政规章,用完善配套的法律法规体系规治各行其是的乱象,维护这一制度的统一性和完整性。令世界称道的德国社会医疗保险,其决定因素是1883年出台的世界上第一部《疾病保险法》,此后130多年经历过多次修订,但其根本是稳定的,赢得了德国人民的信赖。我国医保立法滞后的局面不应当再持续下去。我在2016年领衔向全国人大常委会提出修订社会保险法的议案,就是希望包括医疗保险在内的整个社保法制尽快跟上改革发展步伐而走向完善。

再次,加大管理创新力度,推进医保治理现代化。促进健康中国建设,医保的经办管理必须与时俱进。一是管理方式要从行政方式向社会治理机制转变,通过平等协商谈判机制、契约(协议)管理机制,激发医疗、医药和参保人的积极性,构建互利共赢、共享发展的新机制。二是治理手段由人治向法治转变,既要加快立法进程,解决有法可依的问题,更要营造有法必依的社会氛围,特别要防止各级决策层的违法违规决策,培养“法无授权不可为,法有授权必须为”的习惯。三是经办管理服务由人工向“互联网+”转变,加快“互联网+医保”创新能力体系建设,形成线上线下融合、服务衔接有序、规范安全高效、充分开放共享的“互联网+医保”发展格局。此外,还要尽可能地借助社会力量,如成都等地利用久远银海等企业的信息技术优势,建立智能监管体系,收到了良好的效果。★

(作者系全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会委员,民盟中央常委、社会委员会主任,中国社会保障学会会长,中国人民大学校务委员会副主任)



# 落实“四个最严”要求，保障食品安全法更好实施

文 / 许安标

食品安全事关广大人民群众身体健康和生命安全，是重大的民生问题，也是重大的社会问题和政治问题。2015年4月24日十二届全国人大常委会第十四次会议修订通过了食品安全法，自2015年10月1日起施行。这次修订是对2009年制定的食品安全法的全面修订。修订后的食品安全法针对食品安全领域存在的突出问题，贯彻落实党中央关于建立最严格的覆盖全过程的食品安全监管制度的精神和习近平总书记关于坚持用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责确保食品安全的要求，以法律的形式巩固食品安全监管体制改革成果，进一步完善生产经营过程控制、风险防范、特殊食品管理等监管制度和责任追究制度，为加强食品安全监管，进一步提高我国的食品安全水平提供了法律保障。

全国人大常委会高度重视食品安全法的贯彻实施，2016年4月至5月张德江委员长带队开展了食品安全法执法检查，并于6月向全国人大常委会报告了食品安全法实施情况。检查组总体认为，食品安全法修订实施以来，国务院及有关部门认真宣传贯彻，积极采取措施，依法加强监管，落实法律责任，取得了明显成效，防控食品安全大规模、系统性风险的能力得到提升，食品安全形势总体稳中向好。同时，也指出了实施中存在的一些问题。主要是：食品生产经营者主体责任意识较弱，监管体制机制需要进一步研究，种植养殖环节存在风险隐患，食品安全标准修订需要进一步加强，基层监管执法能力薄弱，食



品检验检测能力不足，部分法律适用问题亟须进一步明确，部门之间配合有待统筹协调等。针对这些问题，检查组提出了继续加大食品安全法宣传普及力度、把强化法治约束和道德教化结合起来、依法推进食品安全治理体系建设、加快完善食品安全标准、努力强化监管执法能力建设、整合资源强化食品检验检测机构、研究完善食品安全相关法律问题、着力构建食品安全社会共治格局、认真总结地方和企业好的经验做法等十一个方面的建议。

习近平总书记一直高度重视食品安全工作，最近又作出重要指示指出，民以食为天，加强食品安全工作，关系我国13亿多人的身体健康和生命安全，必须抓得紧而又紧。贯彻习近平总书记重要指示精神，确保人民群众“舌尖上的安全”，需要认真实施好食品安全法。

一是要进一步按照“四个最严”

的要求加大法律宣传和实施力度。新修订的食品安全法贯彻中央精神，对食品生产、销售、餐饮服务和食用农产品销售等各个环节，食品生产经营过程中涉及的食品添加剂、食品相关产品等有关事项，以及网络食品交易等新兴食品销售业态有针对性地补充完善了相关制度，突出生产经营过程控制，强化企业的主体责任和监管部门的监管责任。同时，对违法生产经营者实行严厉的处罚，综合运用行政处罚、民事责任、刑事责任等，加大惩处力度，增加违法成本。因此，新修订的食品安全法被媒体认为是“史上最严”。要继续加大食品安全法的宣传和培训力度，使各级监管部门和广大生产经营者全面、准确理解立法精神和相关制度；要加大监督检查力度，对食品安全违法行为，一经发现，都要依法严肃处理，要根据违法行为的情节和性质，综合运用行政、民事、刑事等



3月14日,安徽省合肥市常青街道食品药品监督管理局工作人员向小学生讲解食品安全知识。摄影/刘军喜

手段,使违法者受到应有的惩处,使最严格的法律制度得到最严格的执行。

二是要进一步完善食品安全法相关配套规定。食品安全法的一些规定还比较原则,需要法规、规章等进一步细化落实。例如,食品安全法规定,有关部门、机构应当按照科学、客观、及时、公开的原则,组织开展食品安全风险信息交流。对于如何开展风险信息交流,需要作出细化规定。又如,食品安全法规定,对查证属实的举报,给予举报人奖励。对于奖励的标准和程序等,需要作出具体规定。食品安全法还就一些特定事项明确要求制定配套规定,例如保健食品、食品相关产品的具体管理办法等。国务院和有关部门要抓紧制定、修订食品安全法实施条例和相关规章等配套规定,确保法律规定的贯彻落实。同时,要不断完善食品安全国家标准,进一步提高食品安全国家标准的科学性和可操作性,做好国家标准与国际标准的衔接。此外,各省、自治区、直辖市也要抓紧出台食品生产加工小作坊和食品摊贩等的具体管理办法,明确符合本地实际和食品生产加工小作坊、食品摊贩等特点的管理制度和处罚措施,保证食品安全监管全覆盖。

三是要进一步强化生产者作为食品安全第一责任人的意识。食品安全法规定,食品生产者对其生产经

营食品的安全负责;食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动,保证食品安全,诚信自律,对社会和公众负责,接受社会监督,承担社会责任。要进一步落实好食品生产经营者是食品安全第一责任人这一要求,推动广大食品生产经营者切实担负起食品安全主体

责任,牢固树立法律意识、责任意识和道德意识,严格依法从事食品生产经营活动,切实落实法律规定的进货查验、原料控制、成品检验、销售记录等各项制度,保证食品安全。

四是要进一步完善食品安全监管体制,提高监管能力。食品安全法贯彻党的十八届三中全会确立的完善统一权威的食品安全监管机构的要求,明确了国务院食品药品监督管理部门、卫生行政部门和其他有关部门的职责,同时规定县级以上地方政府对本行政区域的食品安全监督管理工作负责,统一领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作,依照本法和国务院的规定,确定本级有关部门的职责。目前,食品安全监管部门之间的职责划分逐步清晰,但是在部分监管环节仍存在一些职责交叉地带,没有真正做到无缝对接,需要各级政府继续发挥统一领导、组织、协调作用,进一步完善监管体制,厘清各部门职责分工,确保食品安全监管无死角,并加强部门协作,完善分工配合机制,形成监管合力。同时,食品安全法特别强调,县级以上政府应当将食品安全工作经费列入本级政府财政预算,加强食品安全监督管理能力建设。县级以上政府要切实落实这一要求,依法保障食品安全工作经费,特别是检验检测经费,加强专业执法队伍建设,提

高食品检验检测能力,不断增强食品安全监管的统一性和专业性,切实提高食品安全监管水平和能力。

五是要进一步完善食品安全社会共治格局。食品安全法确立了食品安全工作实行社会共治的原则,明确食品行业协会应当依照章程建立健全行业规范和奖惩机制,提供食品安全信息、技术服务,引导和督促食品生产经营者依法生产经营;消费者协会和其他消费者组织对违反食品安全法规定,损害消费者合法权益的行为,依法进行社会监督;对查证属实的举报,应当给予举报人奖励;鼓励新闻媒体对食品安全违法行为进行舆论监督,同时规定任何单位和个人不得编造、散布虚假食品安全信息。食品生产经营具有产品多、主体多、环节多的特点,监管难度非常大,单靠监管部门的力量是远远不够的,必须要调动消费者和消费者协会、行业协会、新闻媒体等方面的力量,引导各方有序参与食品安全治理,形成社会共治格局。为此,既要创造条件,鼓励和支持社会参与和监督食品安全工作,又要积极引导各方面有序参与,依法惩处编造、散布虚假食品安全信息等违法行为,形成良性互动的社会共治格局。

习近平总书记强调,能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代,是对我们执政能力的重大考验。修订后的食品安全法实施一年多来,开局良好。我们要认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神,继续按照“四个最严”的要求,严格做好食品安全法的实施工作,特别是对群众广泛关注的食品生产加工过程中非法添加和食用农产品种植养殖过程中滥用农药、兽药等突出问题,加大治理力度,严厉惩处食品安全领域的违法行为,加强从农田到餐桌全过程的监管,严防、严管、严控食品安全风险,切实提高我国的食品安全总体水平,确保广大人民群众吃得放心、安心。☑

(作者系全国人大常委会法工委副主任)



# 充分维护侨胞的权益， 有利于推进“一带一路”建设

文 / 郑奎城

“一带一路”是指“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”，它将充分依靠中国与有关国家既有的双多边机制，借助既有的、行之有效的区域合作平台。从历史上中国移民的走向来看，“一带一路”正是华人走向世界的“路线图”，两千多年前中国人从长安出发经中亚走向欧洲，走出了“陆上丝绸之路”；从东南沿海冲破重重的巨浪“下南洋、走西洋”，开辟了“海上丝绸之路”。推进“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”建设，是中国国家主席习近平统筹国内国际两个大局，顺应地区和全球合作潮流，契合沿线国家和地区发展需要，立足当前、着眼长远提出的重大倡议和构想，也是实现中华民族伟大复兴的中国梦十分重要的组成部分。中国“一带一路”发展战略构想提出四年多来，引起世界沿线国家的广泛共鸣，共商、共建、共享的和平发展、共同发展理念不胫而走，沿线60多个国家响应参与，与他们各自的发展战略积极对接。

## 华侨华人是“一带一路”建设的 中坚力量

“一带一路”涉及其他国家和地区的华侨华人，他们在推进“一带一路”建设过程中具有特殊的天然优势。首先，他们具有中华儿女固有的优良血统，对祖国有较为强烈的“母亲”情怀。其次，他们在国内都有亲属。就福建而言，目前相当数量的家庭都有侨属关系，一家两籍或一家多籍已不鲜见。他们相对了解中国传统文化，更容易融入到中国各阶层社会中。再次，他们中很多人在中国还有



2014年，郑奎城委员随全国人大华侨委赴菲律宾参加菲华商联总会成立六十周年庆典活动并慰问当地侨胞。摄影 / 乔雪竹

产业基础，而且熟悉当地风俗、人文、地理环境与政策、法规等，完全可以为“一带一路”的建设添砖加瓦。因此，中国应该积极发挥海外侨胞这一群体的优势，鼓励并积极创造条件让他们参与“一带一路”的建设与发展。

我国是一个拥有众多海外侨胞的国家，有5000多万人，分布在世界约达190多个国家和地区。海外侨胞历来有着爱国爱乡的优良传统，在不同的历史时期，为中华民族的独立和解放，为中国的革命、建设和改革开放贡献力量。据了解，单就福建省就有海外侨胞约1600万人，广大闽籍侨胞循着“海丝”印记，通过“走出去”发展，现已遍布180多个国家和地区。现在，很多闽籍海外侨胞在外国和祖国、家乡都有投资，有的甚至长期居住在国内，具备广泛的政界、商界人脉和融通中外的独特优势。由此可见，海外侨胞是融入“一带一路”发展的有力推动者，也是参与“一带一路”建设的坚定

支持者，更是助力和参与“一带一路”建设的重要中坚力量。

## 华侨华人的权益保护机制有待 进一步完善

然而，随着我国改革开放和现代化建设的迅猛发展，国情、侨情发生重大变化，涉侨法律法规所需调整的对象不断扩大，调整的内容不断增加，矛盾、问题日益复杂且趋于多样性。但中国涉侨专门法律只有《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》一部，也没有关于保护华侨权益的专门法律。而现行归侨侨眷权益保护法的一些条款已不适应新形势下保护归侨、侨眷权益的需要，有些条款过于原则、不够明晰，在实施过程中缺乏可操作性，使得此法规定的一些维护侨益的内容不能完全落到实处。如该法规定：侨联代表归侨、侨眷的利益，依法维护归侨、侨眷的合法权益。归侨、侨眷合法权益受到侵害时，被害人有权要求有关主

管部门依法处理,或向人民法院提起诉讼。侨联应当给予支持和帮助。但在具体贯彻落实中,侨联组织如何按照该法规定,支持和帮助侨胞要求有关主管部门依法处理或向人民法院提起诉讼,却没有规定相应的程序或具体办法。有的公检法机关对侨联依法提出的意见和建议不予重视,不及时反馈沟通,认为侨联是干涉办案。由于一些案件未得到依法公正处理,使归侨、侨眷和海外侨胞的合法权益不能及时得到维护。

因此,立法保护华侨权益是完善中国涉侨法律体系的必然需要,也是海外华侨及其侨眷为祖国发展建设发挥作用的关键。广大海外侨胞和归侨、侨眷是我国独特的国情、优势和重要的资源,是国家综合国力的重要组成部分,是维护国家利益的重要力量。国家以宪法的形式规定保护侨益,这是由中国国情和侨情特点所决定的,也只有保护了海外侨胞和归侨、侨眷们的基本权益,才能更好地发挥他们的积极性、主动性和能动性,更好地为推进“一带一路”建设贡献自己的力量。

### 保护好侨胞的权益有利于推进“一带一路”建设

广大侨胞们在助推“一带一路”建设中具有特殊的天然优势,我们既要充分发挥这一优势,传承“海丝”精神,弘扬“海丝”文化,有序引导广大侨胞们积极投身到“一带一路”建设中来,我们也要通过立法等方式保护好侨胞们的权益,让他们为国效力时没有后顾之忧。

那如何通过立法等方式来保护侨胞们的权益呢?除了要明确华侨的定义和侨务部门职责、落实华侨的政治权益、明确华侨的选举权和被选举权、依法成立社会团体的权利等,还要明确华侨参加社会保险及依法应当享有的保障权利,规定保护华侨投资权益和捐赠权益,规定华侨的生育权益以及华侨子女、华侨学生的教育权益,规定保护华侨财产权益,包括华侨购买房屋、房产租赁、房产征收补偿、农村宅基地使用权、华侨祖

墓、华侨债权、知识产权、财产继承、华侨农村土地承包经营权、村集体股权等等。此外,还要做好以下五个方面来维护好侨胞的权益。

一是要完善涉侨法律法规。保护华侨和归侨、侨眷的正当合法权利和利益,是宪法和法律的规定,也是政府的职责。党的十八届四中全会提出要“强化涉外法律服务,维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益,依法维护海外侨胞权益”,这进一步强化了宪法和涉侨法律赋予政府侨务部门依法维护侨胞权益的重要职责,强化了侨务工作法治化基础,为政府侨务部门依法行政、依法办侨务提供了根本保障。

二是要提高华侨华人参政议政的能力。有些侨务工作人员对重大涉侨政策、涉侨法律和涉侨权益等缺乏充分的了解,以致有些涉侨政策、法律在保护侨民侨眷权益的过程中显得相对疲软,导致华侨华人的一些基本权益至今仍被漠视。建议各级政府、侨界组织等要加强相关的涉侨政策、法律的宣传教育,特别是要增加有关维护侨益、依法治国的宣传内容;还要加强对各级侨务工作者的相关涉侨法律、法规和政策方面的培训,以提高侨务工作者依法参政议政能力,在实际工作中切实维护好侨胞侨眷们的权益。

三是要做好涉侨侨务服务工作,强化侨益维权功能。国侨办与民政部门联合下发了关于加强新形势下社区侨务工作的意见,要求今后侨务部门要坚持把培育为侨服务精神、依法护侨作为社区侨务工作的着力点,把完善社区侨务工作机制和网络作为基础。针对目前归侨、侨眷现状,建议各界侨联组织应把工作重点放在为归侨、侨眷提供政策咨询、维权服务、生活保障及扶贫救济等方面。对于归侨、侨眷所关心的子女入学、医疗保障、社会福利等有关问题,可以依托社区服务资源,并纳入社区服务管理。此外,还要进一步规范对华侨华人的称呼,以避免给海外侨胞们不必要的政治压力。

四是要积极参与监督涉外部门的

工作。新中国成立以来,特别是20世纪90年代以来,侨联工作、侨务法制建设取得了较大进展,涉外部门如机场、码头等地的公安、边防人员(安检)的服务得到了广大侨胞们的赞誉,但驻外使领馆工作人员的素质及服务还有较大的提升空间。驻外使领馆是中华人民共和国驻外的窗口,代表着国家的形象和尊严,驻外工作人员的一言一行也充分展现了一个国家的“国容国貌”,假如有不良行为,伤害的不仅是海外华侨华人的心,还直接损害了中国政府的形象。因此,建议各驻外使领馆应加强对工作人员的培训和规范管理,以提高他们的政治素质、道德素质和业务素质等,侨联等部门和社会各界应加强对他们的监督。

五是要利用多种渠道和方式帮扶、关爱侨胞侨眷。俗话说:“落叶归根。”中国侨胞们具有强烈的“爱国情怀”,即使身处异乡,也是时刻牵挂着祖国的发展,正如唐朝诗人王维所写:“独在异乡为异客,每逢佳节倍思亲。”海外侨胞们心心念念不忘祖国,总想着有一天能回到故乡为国效力。但从根本上说,他们仍属于弱势群体,当他们权益受损害时,许多情况下受客观条件限制常会选择沉默忍受。这便会打击他们的积极性和对国家政策的信赖程度。因此,要多渠道、多方式引导、帮助、关爱侨胞们,如成立侨商会、侨务慈善基金会、侨务法律咨询与救助中心等,调动多方力量来共同关心侨胞侨眷们。

总而言之,华侨华人是架起中外经济合作共赢的“彩虹桥”,更是推进“一带一路”建设的中坚力量,中国应以更开放的眼光和广阔的胸襟,将侨胞的资金优势、智力优势、人脉优势和人文优势,转化为“一带一路”建设的工作优势,同时也要制定相应的权益保护法,维护海外侨胞的合法利益,让他们感受到来自祖国的关心和帮助,从而使他们更加自觉地为祖国做贡献,为“一带一路”的建设发挥应有的作用和能量。✪

(作者系全国人大华侨委员会委员、福建省疾病预防控制中心主任)



编者按：十二届全国人大常委会第二十七次会议表决通过了关于延长人民陪审员制度改革试点期限的决定。会议期间，全国人大常委会组成人员对该项议案进行了认真审议，普遍表示赞成。现摘录部分发言，与大家分享。

## 探索建立符合中国实际的陪审员制度

文 / 郎胜



人民陪审员是一项具有中国特色的重要的司法制度。人民陪审员制度，它的宪法依据是国家一切权力属于人民，人民通过各种形式和途径管理国家事务。人民陪审员就是人民通过这样一个途径参与司法活动的一种重要的表现方式。我们应当看

到，人民陪审员制度在我国多年司法实践过程中，其作用发挥得还不够充分。所以，从十一届三中全会提出要发展社会主义民主、健全社会主义法制以来，人民陪审员制度一直在不断地修改、完善、调整。如从1979年制定人民法院组织法和刑事诉讼法，到1983年修改人民法院组织法，到1996年修改刑事诉讼法和2012年再次修改刑事诉讼法，以及全国人大常委会作出关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定，都对这项制度作出修改和调整。这恰恰说明，对这项制度如何更好地发挥作用，我国还在实践探索之中。但也应当看到陪审员制度有我们自己的特色，即按照理论上的划分，我国是人民参与审判，是参审制，和英美的陪审团制度是不一样的。这个制度怎么能够更好地发挥出中国司法制度的优势，如何更好地使人民参与到司法活动当中，体现我国司法制度的社会主义本质，这个问题这些年来一直在探索。因此，中央在司法改革的方案中提出做陪审员制度改革的试点工作，我是完全赞成的。在这个试点当中，我们还是要从中国的实际情况出发，探索建立符合我国司法规律的陪审员制度，使之更加符合我国司法规律，从而能够更好地实现司法公正，提高司法效率。建议试点部门坚持问题导向，从中国实际出发，就现在已经梳理出的问题，逐个、深入地进行研究，去发现问题、寻找规律、总结经验，为下一步我们修改完善法律制度提供实践的基础。✘

## 加强顶层设计，提高试点工作质量

文 / 何晔晖



在两年试点工作中，各级法院都做了大量工作，也取得了一定成效，值得肯定。就这项工作提几点建议：第一，建议进一步加强人民陪审员工作的顶层设计，加强对下指导，提高试点工作质量。陪审员制度已经实践了几十年，现在处在一个改革的试点阶段。经过这么长时间的探索，应

当认真总结一下，我们到底应当建立一个什么样区别于西方又符合中国国情的人民陪审员制度。目前，这项工作还是在摸索、探索过程中，还存在不少问题，怎么样能够既不照搬西方的大陪审团制度，又能够吸取它们的精华，发挥我们社会主义制度的优越性，还是需要在顶层设计上下功夫。同时加强对下指导，不能延续头两年的试点做法，要提高试点工作质量。第二，对当前试点工作中存在的一些分歧问题，希望能加强调研、论证和研究，尽快统一认识，拿出解决的意见和办法，或者分别试点。第三，建议抓紧研究建立人民陪审员保障机制。陪审员制度实行了几十年，但是保障机制并没有真正建立起来，包括陪审员的交通费、通信费、办公地点以及其他的生活补贴，到目前都没有一个全国统一的规定。这个问题不解决，很难保证人民陪审员制度今后的长久发展。因此建议，这项工作试点结束之前，最高人民法院和国务院有关部门能够研究提出一个明确的意见，以便于陪审员制度改革试点结束后，这项工作能够健康平稳地发展起来。✘

## 应切实明确人民陪审员的职能

文 / 韩晓武

人民陪审员制度改革两年来虽然取得了初步成效，但在人民陪审员选任方式、参审方式、参审职权等方面有些问



题尚未形成一致意见,有必要延长试点期限,以便进一步总结经验,统一认识,解决工作中的问题。就改革试点的具体问题,再提两点建议:一是要切实解决好人民陪审员的职能问题。按照现在的试点办法,人民陪审员主要负责事实的认定,不负责法律的适用问题。也就是说,人民陪审员

主要负责事实审,不负责法律审。但是实际工作中事实审与法律审的区别往往并不好划分,而且法律也没有明确规定。在试点前,无论是人民法院组织法还是三大诉讼法都规定陪审员与法官有同等权力,没有事实审、法律审的问题。现在有了这种区分,就要制定出明确具体、具有可操作性的办法来,形成有效的工作机制。现在试点单位虽然采取了一些临时措施,比如探索采用事实清单、问题列表的方式来区分事实问题和法律问题,但实际工作中并没有很好地解决这个问题。建议下一步围绕这个问题进一步探索总结,找出解决问题的办法来。二是关于陪审员的选任办法应该进一步研究完善。按照试点的规定,现在陪审员是在所有的有资格参加陪审的公民中进行海选,也就是摇号随机抽选。这种随机抽选实践中也有问题,主要是摇上的不一定想干,而想干的不一定能摇上。如何解决这个问题,下一步也要认真研究探索。★

## 分门别类,建立陪审员专家库

文 / 丛 斌

人民陪审员制度是中国特色社会主义司法审判制度的一大亮点,这个制度必须要推行。关于人民陪审员遴选的问题,我觉得没有必要那么机械,非要随机抽取。比如涉及专利的案件、人身伤害的案件,以及信息技术案件等等,如果我们还是一味地坚持随机抽取,可能就有问题了。建议人民法院建立若干个人民陪审员专家库,如信息技术方面建立一个人民陪审员专家库,人身伤害方面建立一个人民陪审员专家库,专利纠纷方面建立一个人民陪审员专家库。涉及人身伤害的案件,就在人身伤害案件专业的人民陪审员库里随机选。把人民陪审员库细分几

个专业子库,什么专业的案件就在相应的专业子库里选人。关于大合议庭陪审机制问题,这个设计的出发点是好的,就是对一些疑难案件、社会影响比较大的案件,我们尽量做到科学判断、民主审判,或者知情权更加透明,这里也涉及成员的设计问题,要考虑细一些。★



## 要采取灵活制度,下放权力到基层和地方

文 / 梁胜利

针对试点过程中出现的新情况、新问题,为了进一步完善试点工作和进一步理顺有关问题,我赞成改革试点延长一年。延长的理由主要讲三点:一是事实审和法律审区分的有效一致;二是全面实行随机抽选难度较大,不尽合理;三是合议庭陪审机制有待进一步完善。这几个问题,主要体现人民陪审员制度中机制的建立不够科



学完善。而机制的建立,我曾经也提过一些建议和看法,需要建立框架统一的人民陪审员制度和机制,同时在某些地方、某些领域也要采取差别对待的灵活方式,比如在城市和农村,在中东部地区和西部地区。完善人民陪审员制度,要提高人民陪审员本身的水平

和工作质量。人民陪审员的产生方式允许有不同的要求,在统一的框架下,要有灵活的制度,包括在机制上,能否下放权力到基层和地方,这些都可以在试点中予以考虑。★



# 深入贯彻十二届全国人大五次会议精神，推动人大工作完善发展

文 / 李玉妹

张德江委员长在十二届全国人大五次会议上所作的全国人大常委会工作报告，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，体现了以宪法和法律为依据，围绕中心、服务大局，促进经济社会发展的理念；突出了以人为本，贴近民生，维护和实现最广大人民根本利益的工作出发点和落脚点。报告立意高远、内容丰富，是一个政治性、思想性、指导性和实践性都很强的好报告。

过去一年，全国人大常委会始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，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，贯彻落实新发展理念，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚决维护党中央权威和集中统一领导，依法行使职权，各项工作取得新进展新成效，有力促进了国家经济社会发展。一年来的工作突出体现了“三个坚持”。

一是坚持把党的主张和人民意志通过法定程序转化为国家意志，推动中央重大决策部署和国家顶层设计落到实处。全国人大常委会紧紧抓住提高立法质量这个关键，着力推进重点领域立法，出台了一批党和国家事业发展急需的重要法律，有效地发挥了立法的引领和推动作用。贯彻落实党的十八届四中



全会提出的编纂民法典的要求，扎实推进民法总则的制定工作，为编纂民法典打下了坚实基础。贯彻落实总体国家安全观，相继出台境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法和国防交通法。两次统筹修改完善涉及行政审批制度改革的18部法律，持续推进行政审批制度改革。作出关于开展国家监察体制改革试点工作等决定，为相关领域改革提供法治保障。根据宪法精神和有关法律原则作出创制性安排，及时妥善处理辽宁拉票贿选案的有关问题，坚决维护人民代表大会制度的权威和尊严，坚决贯彻“一国两制”方针，依法对香港基本法第一百零四条作出解释，反对“港独”行径。

二是坚持以问题为导向，推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题。全国人大常委会高度重视民生保障和改善工作，着力增强民生福祉，有力推动

人民群众的幸福指数不断得到提升。着眼于保障人民基本文化权益，审议通过了公共文化服务保障法和电影产业促进法。针对老百姓高度关注、反映强烈的教育保障、环境污染等突出问题，修改了民办教育促进法、海洋环境保护法等一批事关群众切身利益的法律。从人民群众反映最强烈、期待最迫切的问题入手，对食品安全法等6部法律开展执法检查，结合审议执法检查报告，开展了3次专题询问，督促有关问题得到解决，提升了人民群众生产生活安全感。

三是坚持按照“总结、继承、完善、提高”的原则，推动人大工作与时俱进。全国人大常委会坚持在法治框架内，积极探索、大胆创新，完善工作机制和方式方法，推进常委会工作的制度化、规范化、程序化。加强立法工作组织协调，出台《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》，健全法律草案征求意见制度，制定《立法项目征集和论证工作规范》，完善基层立法联系点制度等，不断提高立法工作精细化水平。深化对执法检查工作规律的认识，形成包括六个环节的对法律实施情况的“全链条”监督工作流程，切实增强了人大监督工作的系统性、实效性。制定《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》，拓宽代表和公众对预算审查工作的参与途径，增强了预算审查的针对性、有效性。出台《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》，完善代表反映人民群众意见和要求的处理

反馈机制。

全国人大常委会对地方人大工作的支持和指导成效显著,出台关于加强县乡人大工作和建设的若干意见,推动基层人大组织建设得到明显改善,广东所有县级人大常委会主任实现专职配备,乡镇人大主席基本实现专职配备;赋予设区的市立法权,指导地方立法工作有序开展,推动地方立法能力及立法质量显著提高;以立法形式建立宪法宣誓制度,强化各级人大选举任命工作的程序机制建设,进一步增强了国家工作人员人员的宪法和法律意识;加大对地方人大工作的支持力度,如对广东人大及其常委会开展预算支出联网监督工作给予了大力支持和指导,推动相关工作取得实效。全国人大常委会对今后一年的工作安排,提出要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,维护宪法法律权威,加强重点领域立法,着力提高立法质量,实行正确监督、有效监督,支持和保障代表依法履职,圆满完成本届全国人大及其常委会各项任务,完全符合中央精神和人大工作实际,对进一步做好地方人大工作具有很强的指导和推动作用。

学习好领会好贯彻好十二届全国人大五次会议精神,是广东省人大常委会当前及今后一个时期的重要政治任务,也是做好今年各项工作的重要遵循和重要保证。广东省人大常委会要在中共广东省委的领导下,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,贯彻落实会议要求,依法履行职责,扎实开展工作,为本省实现“三个定位、两个率先”目标作出新的贡献。

一要深入学习贯彻十二届全国人大五次会议精神,进一步坚定人大工作正确政治方向。十二届全国人大五次会议圆满完成了各项任务,会议成果充分体现了党的主张和人民意志的统一,反映了全国各族人民的共同愿望,是一次民主、团结、求实、奋进的大会。会议期

间,习近平总书记对人大工作提出明确要求,为做好各级人大工作指明了方向、提供了遵循。广东省人大常委会要深入学习贯彻十二届全国人大五次会议精神,认真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,特别是关于人大工作的重要论述,深刻领会精神实质,把握好新形势下人大工作的新任务新要求,进一步增强做好人大工作的责任感和使命感,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决维护党中央权威和集中统一领导,确保党的路线方针政策和党中央决策部署得到贯彻落实。要把坚持党的领导贯穿于人大工作的全过程、各方面,牢固树立国家利益、全局利益、长远利益至上的思想,将人大各项工作放在全省改革发展稳定的大局和实现“三个定位、两个率先”目标上来思考和谋划,认准位置,明确责任,从全局的高度推动常委会立法、监督、代表等各项工作。

二要以贯彻落实会议精神为动力,全力推动人大各项工作任务落实。今年是广东省第十二届人民代表大会及其常委会任期的最后一年,我们将迎来党的十九大和省第十二次党代会胜利召开,做好今年的工作意义重大。要深入推进科学立法、民主立法,加强保障全面深化改革、促进经济转型升级、创新社会治理、改善民生等方面的立法,从法制上推动解决改革发展稳定中的突出矛盾和问题。要加强和改进监督工作,深化人大对预决算、民生、环境保护、司法等事关人民群众切身利益和经济社会发展重大问题的监督。配合做好全国人大常委会今年6月在广东省召开推广人大预算联网试点工作专题座谈会的相关工作,继续推进本省预算支出联网监督工作,重点推动各市县联网监督系统的建设和完善。要认真贯彻中央关于健全人大讨论决定重大事项制度、

各级政府重大决策出台前向本级人大报告的部署,抓紧调查研究、科学论证,适时修改《广东省各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项规定》,进一步规范讨论决定重大事项的范围和程序,保证重大事项讨论决定职权依法有效行使。要进一步加强和改进代表工作,更好地发挥代表作用,坚决贯彻落实中央和省委关于换届选举工作的部署要求,认真做好广东省全国人大代表和省人大代表换届选举工作,确保换届选举风清气正。

三要进一步加强常委会自身建设,努力提高依法履职的能力。地方人大及其常委会是地方国家权力机关,在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局、确保中央和省委重大决策部署贯彻落实中担负着重要的法定职责和工作任务,责任重大、使命光荣。广东省各级人大及其常委会要始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,围绕中心、服务大局,依法行使职权,更好地发挥地方国家权力机关的作用。要强化法治观念,充分发扬民主,按照民主集中制原则,集体行使职权,保证制定的法规和作出的决定符合实际,具有正当性和权威性。要密切联系群众,深入落实中央八项规定精神,改进工作方式方法,大兴调查研究之风,全面了解掌握基层和实际情况,把群众呼声当作第一信号,把群众需求当作第一考虑,把群众满意当作第一标准,更好地回应社会关切。要强化思想理论武装,做到认真学、刻苦学、善于学、重新学,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,学习宪法法律以及政治、经济、文化等各个方面知识,进一步加强人大制度理论研究,增强自身素质,不断提高履职能力和水平,推动人大工作完善发展。☐

(作者系广东省人大常委会主任)



# 核安全法草案二审： 核损害赔偿规定如何细化成焦点

文 / 本刊记者 张维炜

在4月底召开的十二届全国人大常委会第二十七次会议上,《中华人民共和国核安全法(草案)》再次提请审议。分组审议中,常委会组成人员围绕核损害赔偿、核安全协调机制、从业人员的保护、核责任保险制度、科普宣传等方面对草案进一步完善提出了许多建议。

## 核损害赔偿规定要细化

对核损害赔偿应如何规定,是审议时常委会组成人员关注的一个焦点问题。

草案二审稿第十条第二款规定,“公民、法人和其他组织依法享有获取核安全信息的权利,受到核损害的,有获得赔偿的权利。”第八十五条也有“造成他人核损害的,依照国家核损害责任制度承担赔偿责任”的规定。对此,不少常委会组成人员认为,还应进一步作出明确规定。

“核事故以后的纠纷解决机制是核安全体系的应有之义,而核损害赔偿是其中重要的组成部分。”陈竺副委员长提出,应当将损害赔偿问题包含在核安全法草案当中,对损害赔偿基金、强制责任保险等作出明确规定。

邓秀新委员认为,关于核损害赔偿,目前草案写得很原则,按照侵权责任法的规定确定追赔时间,太短,因为如果真的造成核伤害的话有的是几十年才能发现。所以他建议,应对核损害赔偿的诉讼时效作出规定,比如明确,核事故受害人在知道或者应当知道核事故对自己造成核伤害之日起三年内,对核设施营运者行使赔偿请求权,对人

身伤害的赔偿请求权应在事故发生之日起三十年之内行使。

“一些科研单位参加核实验的人,现在多方面反映他们因为核辐射造成疾病的问题。”方新委员提出,应对核损害赔偿问题进行认真研究,力争对归责、原则、损害赔偿基金、最高赔偿额和国家兜底责任等作出明确规定,以对核损害受伤者的权益有所保障。

韩晓武委员说,从保护公民权益的角度出发,核损害赔偿应该是这部立法的重要组成部分,对此的规定应具有可操作性。现在草案二审稿虽然对核损害的受害者规定了有权获得赔偿,但规定得过于原则,在实践中恐怕难以操作。立法应该从核设施运营单位的责任、保险等社会机构的责任,以及国家兜底等多角度来规定损害赔偿的责任问题,建议对这个问题再作进一步研究。

与许多人的意见不同,全国人大环资委委员孙勤则建议将核损害赔偿的问题放到原子能法中解决。在他看来,正在起草的原子能法主要针对整个核产业的和平利用以及发展问题作出规定,将核损害赔偿的具体规定放到这部法中更合适。

## 应建立国家核安全工作协调机制

原先的草案一审稿第六条规定,国



4月24日,全国人大法律委副主任委员苏泽林在十二届全国人大常委会第二十七次会议上作关于核安全法草案修改情况的汇报。摄影 / 李杰

家核安全监督管理部门负责核安全的监督管理;国务院其他有关部门在各自职责范围内负责有关的核安全管理工作。

全国人大法律委副主任委员苏泽林在作关于核安全法草案修改情况的汇报时表示,有的部门、单位和社会公众提出,国家国防科技工业局作为核工业主管部门,负责军工核设施的监管和除核电之外的核工业管理,草案对其职责规定体现不够。同时,草案相关条文在规定其职责时,使用了“国务院核材料主管部门”“国务院国防科技工业主管部门”“国家核事故应急协调委员会及承担其日常工作的机构”等多种表述,建议统一。

经同中央机构编制委员会办公室等方面沟通,法律委经研究,建议将草案第六条修改为:国务院核安全监督管理部门负责核安全的监督管理;国务院核工业主管部门、能源主管部门和其他

有关部门在各自职责范围内负责有关的核安全管理工作。同时,将草案相关条文中的“国务院核材料主管部门”等表述统一修改为“国务院核工业主管部门”。

目前,草案二审稿对各职能部门的职责分工有了较为清楚的划分。但审议时,有委员进一步提出,应将国家核安全工作协调机制写入草案。

邓昌友委员说,党的十八届三中全会以来,中央成立了国家安全委员会,统领包括核安全在内的11个领域的安全工作。国家安全法第三十一条规定,国家坚持和平利用核能和核技术,加强国际合作,加强对核设施、核材料、核活动和核废料的处置和安全管理、监管和保护,加强核事故应急体系和应急能力建设,防止、控制和消除核事故对公民生命健康和生态环境的危害。其第四十五条规定,“国家建立国家安全重点领域工作协调机制,统筹协调中央有关职能部门推进相关工作。”因此,建立国家核安全工作协调机制是落实上位法的基本要求。

另外,“核安全是国家安全的重要组成部分,事关国家安全、生态环境安全和人民健康,公众敏感性程度很高,关注程度很高。”邓昌友说,将国家核安全工作协调机制,在核安全法中予以明确,对内可以落实党中央的意志,贯彻国家重大战略决策,以正面公开的态度回应民众的关切;对外也可以展示负责任大国的形象。

### 进一步加大对从业人员的保护力度

核安全的核心是保护人的安全。本次草案二审稿对从业人员的保护作出规定,明确核设施营运单位应当控制辐射照射,使从业人员免受超过国家规定剂量限值的辐射照射。

对此,不少常委会组成人员建议,还应作出进一步的完善。严以新委员说,应对从事核相关工作的人员建立定期的体检制度,并接受劳动监察部门的

监督,保障人员身体健康。

邓秀新委员则表示,不仅要从事业人员定期体检,还应对从业人员定期发放核辐射的补贴与补偿。

同时,多名委员建议增加对核设施营运单位一线工作人员的培训,特别是应急培训的规定,提高一线人员的核安全意识和应急能力。

### 应建立强制性核责任保险制度

核发展对百姓的生命财产安全影响重大。审议中,有常委会委员建议国家应建立强制性核责任保险制度。

郑功成委员表示,建立强制性核责任保险制度是一个国际惯例,各国的核电站、核设施都是实行强制性保险,而不是自愿的商业保险。“我们知道,反对建核电站的声音是很大的,如果法律明确强制性保险制度,可以增强公众应对危机的信心。因为有了稳定的筹资机制,一旦发生事故造成损害后果,核设施单位便有能力承担损害赔偿。”郑功成认为,建立这种强制性保险制度,有利于增强公众的信心,化解一些担忧。

“现在,我们的核技术已经进入第三代,核事故的发生率是10的负7次方,也就是说它的发生率是千万分之一,安全系数还是比较高的。但那就架不住那千万分之一,一旦发生了怎么办?所以,我认为人们的顾虑是客观存在的,而且一旦发生核泄漏,发生核事故,对环境、对人体的伤害是很重、很大的。”李连宁委员对郑功成委员的建议表示赞同。他表示,一旦发生核事故,造成的损失数额很大,要核设施单位一下子拿出很多钱也不容易,如果有保险,就能够分担巨额的赔偿负担。确立强制性核责任保险制度相当于给公众以及核设施单位吃了一颗“定心丸”。

### 加大宣传,扭转社会谈“核”色变的局面

一直以来,核安全问题始终为社会

公众所关注。尤其是日本福岛核事故发生后,国际社会对核能发展安全性的质疑不断。

本次核安全立法,如何依法加大核安全科普宣传力度,增加公众对核安全知识的了解,引导公众正确、科学认知我国核安全状况至关重要。

此次二审中,许多委员提出要在草案中增加宣传科普的内容,加大宣传力度,逐步消除公众谈“核”色变的恐慌心理。

许振超委员说,核本身并不可怕,但是没有核的相关知识是可怕的。“以前,我们国家一些核电站在选址的过程中,都引发了一些事件和当地群众的恐慌,最明显的是现在核电站周边几十公里的商品房没有人敢买,这就是问题。”他建议在草案总则中增加一条关于国家加强核安全知识的科学普及教育宣传的条款。另外,在中学物理课本中也应该增加核知识教授和学习的内容,逐步扭转社会谈“核”色变的状况。

“草案第六十一条谈到,核设施营运单位应当公开本单位核安全管理制度和相关文件。”吕薇委员认为,有了关于安全信息公开的规定是非常必要的,但草案没有讲公开的信息准确不准确,应由谁来负责核实。“现在有很多地方的老百姓不太愿意要核电,就是因为对核安全的担心,因此应提高信息披露的准确性。”吕薇说。

全国人大环资委委员吕彩霞的建议同样涉及信息公开的内容,在她看来,应当将周边海域监测的实时状况定期向公众公开,让公众了解实情,消除公众恐慌。“现在,不了解的人甚至说核电站的循环水出来把周边的鱼都烫死了,其实没有那么严重,正常核电厂周边的水温也只是提升3—4℃左右,甚至在有些地方还有利于周边生物的生长,因为不宣传或者不报道,公众就容易产生恐慌、抵触甚至邻避效应。”吕彩霞建议,增加周边海域的实时监控和定期信息公开的法律规定。☑



# 江苏：基层民主发展迈上新征程

文 / 安祥卫 朱登昊

重农固本是安民之基。作为我国社会主义民主制度的重大发展,村民自治开辟了广大村民依法自治和直接民主的新道路,展开了广袤农村政治建设和发展的新路径。习近平总书记强调,要坚持和完善基层群众自治制度,按照协商于民、协商为民的要求,大力发展基层协商民主。在发展基层民主的道路上,江苏不断创新、不懈努力,村民自治工作走在全国的前列。去年10月新修订的《江苏省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》的正式施行,以及全省第十一届村委会换届选举工作的顺利完成,标志着江苏农村基层民主政治建设迈上新的台阶,村民民主习惯和意识不断得到培养和提高,村民自治日臻成熟、规范。

## 立良法——精准修正村民自治“指南针”

“常制不可以待变化,一途不可以应无方。”2001年,江苏在全国较早制定了村民委员会组织法的实施办法,为完善农村基层社会管理体制、指导村民自治作出了积极贡献。但随着经济社会的发展变化,许多规定已不能完全适应村民民主意识与政治参与热情的加速归位和提升。为依法有序开展全省第十一届村委会换届选举、与时俱进地推动村民自治,去年年初,省政府因时因势提请修订实施办法。省人大常委会积极开展工作,将实施办法的修订由调研项目调整为正式立法项目。在时间紧、任务重、要求高的情况下,经广泛调研、认真修订审议,2016年10月1日,实施办法修订施行。办法充分贯彻了中央关于推进新农村建设和村级组织建设等相关文件精神,把江苏在村民自治创新实践中形成

的好经验好做法,以地方法规的形式予以固化深化,为村民自治提供了新遵循、注入了新动力、解决了新问题、收获了新成果。

在适应农村改革发展新形势中紧贴富民之本。聚焦富民,让百姓过上更好生活,是民心所盼。实施办法坚持把致富农民与推进村民自治有机统一起来,夯实村级治理的基础。村委会职责更加完善。注重发挥村委会经济职能和民生服务功能,增加支持服务性、公益性、互助性社会组织依法开展活动,推动农村社区建设等规定,保障人民享有更多更切实的民主权利。村民选举方式更加民主。首次将“无候选人一次性直选”的选举方式写进法规,“海选”能够带动带领带头致富的“当家人”。村民小组设立更加规范。考虑到农村改革发展不断深入以及社会管理重心下移,对村民小组作了专章规范,对其土地等资产权益进行保护,激活社会治理的最末端。村务公开内容更加丰富。新增村民普遍关注关心的国家有关强农惠农富农、合作医疗、养老保险等政策内容,以及村民户籍关系变更等村务公开事项。

在总结村民自治实践新经验中紧系协商之要。近年来,全省各地在基层协商民主实践中积极探索,连云港市“一委三会”、镇江市“135”民主议事制度、溧阳市“百姓议事堂”、邳州市“四权建设”等举措,充分体现村民自治的精神,也为广大人民群众所认可,有效地化解基层矛盾、维护群众利益,促进了农村社会的和谐与文明进步。为推动基层民主政治建设有序发展,实施办法规定村应当建立协商民主制度,并对协商民主的形式和内容予以明确。

在推进法治化建设新进程中紧扣自治之道。完善民主选举、选民登记制度。进一步明确依法被剥夺政治权利等三种不被列入参加选举的情形,规定已在户籍所在村或者居住村登记参加选举的村民,不得再参加其他地方村民委员会的选举。完善民主管理与监督,村务监督委员会建制更加明确。规定村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构,与村委会同步换届,对村务管理特别是涉及村民利益的重大事项进行全程监督。为防止出现监督不力或流于形式等情况,规定建立由村民会议或者村民代表会议对村务监督委员会履职情况进行民主评议的制度,且每年至少进行一次民主评议一次。完善带头人队伍建设、村干部培训和待遇保障制度。省委组织部、财政厅及时出台贯彻中央关于加强农村基层组织建设的文件,法规相应地规定县(市、区)、乡镇人民政府应当对村民委员会成员定期组织教育培训,提高其综合素质和履职能力。对村民委员会成员,根据工作情况和绩效考核给予工作补贴。对村务监督委员会成员、村民小组组长,可以根据工作情况给予适当补贴。

## 选贤能——民主选举村民满意“当家人”

民主选举是实行村民自治的首要环节,直接关系到村民自治制度的运行。2016年9月江苏省全面展开村委会换届选举,截至今年4月底,全省14477个行政村,有14391个村完成换届选举,占总数的99.4%,村民参选率高,达97.2%,一次性选举成功率达到了99.2%。实施办法的及时修订为省第十一届村委会

换届选举提供了最直接的法规依据,一批能够带头带领带动村民致富的“当家人”被选进了村委会班子。大专以上学历水平干部、妇女干部分别达32.8%、33.3%。党员、年轻的后备干部、致富能人进入村委会班子,为村委会注入了新的生机和活力。同时,各地还依法选举村民代表886628人,村民小组组长229176人,依法推选78566人为村务监督委员会成员。回顾此次换届选举,组织程序较以往更为规范,民主水平

也有较大提高,许多工作可圈可点。

筑牢选举工作基础。高规格动员发动。各地各级均以党委、政府或“两办”名义下发通知、召开会议,全面部署。无锡、盐城、泰州等地将村委会换届选举工作专门列入政府常务会议研究。多层次搭建架构。市县两级普遍建立村委会换届选举指导机构,乡级建立换届选举指导小组,各村依法推选产生选举委员会,形成市县乡村四级组织网络。全覆盖责任落实。各地严格落实领导责任和工作责任,整体联动开展换届选举。扬州市把村委会换届选举工作确定为“一把手”工程。南通市通州区实行包片包村包组,定员定时定任务,集中力量时间精力的“三包三定三集中”责任制度。

全面掌握选举实情。在省级层面,去年4月起,省人大内司委会同省有关部门结合实施办法的修订,对全省村委会换届选举及村民自治情况深入开展调研,及时发现问题、提出建议。省民政厅在溧阳、如东和金湖先期试点,总结“直选”经验。在市级层面,镇江市通过调研摸底,形成“2016年村换届选举工作前期调研报告”。淮安市做到搞清楚群众思



5月4日,省委书记李强(前右二)在江苏省最西边的丰县赵庄镇大刘集村考察。图为李强在村便民服务站同村民们亲切交谈。摄影/朱江

想状况、后备干部储备情况、信访遗留问题等“七个清楚”。在县级层面,常州市天宁区通过多次摸查,掌握影响换届的不利因素、主要问题和症结。苏州市相城区、高新区就选举方式、选民界定等方面可能存在的问题提前调研。赣榆县、兴化市、泗洪县等排出“难点村”,因地制宜,稳妥推进。

营造良好选举氛围。广泛宣传发动。睢宁县、新沂市通过微信公众号等新媒体助力选举。苏州市吴江区印发30多万封《致全区村民一封信》,鼓励村民自荐参选。加大培训力度。南京、徐州、常州等地采取专题培训、以会代训、现场观摩等方式,系统学习实施办法的新变化新要求。创新交流形式。苏州市制定“村委会换届选举工作路线图”,让每个步骤有章可循。盐城市编印《村委会换届选举案例选编56例》,加强警示教育。

严格依法依规选举。严格标准条件。宿迁市坚持“五选七不选”,严把候选人标准。太仓市试点增设兼职委员,积极引导符合条件的村领袖人物、社会组织带头人参选。严格依法操作。在选民登记阶段,无锡市梁溪区运用“互联网+

进行电子登记。在选举投票阶段,金湖县对投票站进行全视角视频投影。灌南县李集乡一个村有3000余人在杭州打工,该县专门组织力量赴杭州设立投票点。在公开唱计票阶段,各地严格做到当场开箱验票、当场公开唱票等“六当场”。严格届满审计。海安县及时审计公开村集体财务的收支和管理使用情况、土地补偿分配等群众敏感的问题。东台市针对涉及村改居、水产养殖发包面积大的村,要求干部“清白”离任。靖江市在对重点村离任经济责任审计中引入第三方评估。

换届选举风清气正。加强督查指导。省委李强书记批示要求强化监督指导,确保换届选举风清气正、平稳有序、圆满完成。省委、省政府成立6个督导组赴12个县(市、区)开展督导;省人大常委会对镇江市村委会换届选举工作情况实地视察和观摩。严肃换届纪律。连云港市先后开展两轮专项督查。盐城市坚持零容忍,取消候选人资格14人。泰州市将换届选举工作纳入全市基层党建“三级联述联评联考”。及时化解信访矛盾。镇江市在换届选举办公室成立信访



接待室。宿迁市开展“信访矛盾集中化解月”活动,力求把问题解决在换届前。

### 把准脉——客观剖析村民自治“疑难症”

江苏省第十一届村委会换届选举工作取得了预期成效,实施办法在选举层面上得到很好地贯彻,但也存在一些问题

和不足。利益博弈成为支配村民参与选举的原动力。村民的参与度与村集体经济强弱密切相关。在村集体经济发展较好或者地处城乡结合部的村庄,由于村委会在集体经济发展、土地征收、出租等方面发挥作用较大,村民参与选举的热情较高。在村集体经济逐渐弱化地区,村民生产生活的自主性、独立性日益增强,对村委会换届选举不够重视。

组织选举的复杂性和工作难度不断增大。近年来,江苏省原始村落基本上都进行了撤并,很多村是在原来2至5个村的基础上合并的,村域范围扩大,村民人数急剧增多,召开村民选举大会组织难度加大。由于合并村大小不一、村与村之间经济状况不一、群众融合程度不一、磨合期长短不一等问题,在选举中出现村组之间当选人不平衡、引发村民矛盾等现象的可能性加大。

选民登记和投票直面新问题。苏南经济发达地区,大量外地户籍青壮年长期在本地生产生活,甚至出现本地人口和外来人口“倒挂”现象,两者的利益和诉求难以很好平衡;苏北经济欠发达地区,农村越来越“空心化”,外出务工人员多,留守人员多为“993861”,如何选出优秀人才,甚至确保选举“双过半”都成为最大挑战。在推进城镇化背景下,“城中村”数量不断增加,这些村民主要从事二、三产业,但依然延续村委会的自治组织形式,给换届选举带来新挑战。

贿选拉票现象少量存在。贿选与拉票现象若隐若现,仍或多或少、程度不一地存在。如承诺当选会给予偏袒支持,以吃请的方式拉拢,家族宗族势力干预等。

当然,村民自治状况的好坏并不仅仅取决于选举出的村干部,同样需要建立在民主决策、民主管理与民主监督的基础之上。但在以往的实践中,一些政府、部门人员简单理解为民主选举成功了,就可以万事大吉,将村民选举等同于村民自治。有的村规民约和村民自治章程并未进行真正意义上的制定,仅是将上级颁发的“范本”原封不动化为己有。村民代表会议走过场的多,一些村民代表表示根本没有参加过村民代表大会。村委会主任一言堂现象仍较突出,有的村民委员直言其只是一个摆设,还不如村中的会计。此外,一些地方村两委之间的矛盾、党委和政府过于干预村民自治的现象也不同程度的存在。

### 开好方——推动村民自治“化茧成蝶”

“民主是一只美丽的蝴蝶。”推动村民自治破茧而出、羽化成蝶,需要悉心呵护,需要用足用活用好政策,需要从江苏省推进村民自治的创新实践中得到启迪,不断汲取振翅飞翔的力量。

为农村自治提供内生变量。村民对民主选举的重要性认识不够已成为制约民主选举有序开展的关键问题。要运用通俗易懂、喜闻乐见的形式对村民进行宣传,提升村民的参选体验,让更多的村民参与到村委会选举的不同环节中。要使村民认识到,直接选举是村民当家作主、实行自治的基础,只有以正确积极的心态来参加村委会选举,才能防止其政治权利被“挤占”或“侵吞”。

为公平选举提供程序支持。要引入竞争机制,细化竞选环节,增强选民的参与度。让村民通过参选竞选挑选能够有效维护自己利益的代言人。要明确监督的具体程序,从制度上规定处理村民举报的相关程序,包括处理流程、方式方法及对整个处理过程的监督等,保障全体村民对村委会选举的监督权。同时进一步加大对贿选的处置力度,引导村民知法懂法尊法守法。

旗帜鲜明地支持村民自治活动。村中事务具体谁说了算,一直是影响村“两委”关系的关键因素。要进一步明确两者各自不同的职责,即村委会负责经济社会发展的各项事务,实行村民自治。村党支部对属于村委会自治范围内的工作不能越俎代庖,主要监督确保村委会执行党和国家各项方针政策的正确性和及时性。乡镇党委、政府不仅要加强对农村工作的内部指导,还要为村民自治创造一个良好的外部条件。

加快培养一批扎根农村的“新生代”。村民自治发展不仅要有好的政策和制度,还要有好的执行者。大力培养和造就“新生代”能人村官,是新时期农村建设的希望所在。要鼓励有文化、有一技之长的农村致富能手、外出务工经商返乡农民、回乡大中专毕业生留在家乡、建设家乡,避免人才严重外流导致农村出现人才真空的现象。要科学制定村干部报酬奖励机制,拓宽优秀村干部进机关事业单位渠道,促进素质高、能力强、有闯劲的“新生代”安心扎根农村。

融入特色小镇建设。从村委会职能发挥及其成效来看,经济职能为主则兴、过度政治职能则衰。要以加快经济发展来增强村民自治的物质基础,要以完善的村民自治有力推动农村经济的发展。按照省委李强书记所强调的大力推进特色小镇建设,省政府去年年底印发了《关于培育创建江苏特色小镇的指导意见》,计划通过3至5年分批培育创建100个左右的特色小镇。这是江苏新常态下推进供给侧结构性改革、推动经济转型的重要抓手,是落实省党代会“两聚一高”目标的重要载体,也正是农村经济社会和民主政治发展的契机和切入点。可以预见,在特色小镇建设中,乡村地区的结构性变化将更为剧烈。要逐步改变一些乡村地区以农事为主的社会管理模式,探索党领导下的新型城乡社区、村民自治组织相融合的市民社会管理方式,形成依托小城镇和各类新型社区、村民自治组织的城乡统一协调的社会管理体制。■

# 赣州人大： 不忘初心，积极创新代表培训工作

文 / 赖景春

赣州是江西的“南大门”，970万人，市级人大代表542名。赣州市人大常委会依照代表法和上级人大的部署，探索创新、拓宽渠道、勇于实践，积极有效开展人大代表培训工作。

赣州市人大常委会授予瑞金干部学院为人大代表履职培训基地，促成全国人大深圳培训中心与瑞金干部学院“牵手合作”，建立人大代表培训长期合作机制。2017年3月13日至24日，赣州市人大常委会在瑞金干部学院举办两期赣州市第五届新任人大代表履职培训班，对300名新当选的市人大代表进行培训。

培训班理论结合实践。把人大新任代表履职培训班选择在革命圣地——红都瑞金举办，寓意深长。瑞金是没有围墙的革命历史博物馆，是闻名中外的红色故都、共和国摇篮、中华苏维埃共和国临时中央政府诞生地，人民代表大会制度从瑞金走来。1931年11月7日，在瑞金召开了第一次全国苏维埃代表大会，宣告成立了中华苏维埃共和国临时中央政府。毛泽东当选为中华苏维埃共和国中央执行委员会主席。中央执行委员会代表人民意志和利益行使国家权力，建设民主政权，实行民主选举，推行依法行政，强化民主监督，进行了中国共产党领导建设民主政治制度的伟大尝试。初步探索和总结党与国家政权之间的相互关系，懂得了党应该怎样领导国家政权，怎样治国安民，怎样实施行政决策，怎样开展法律检查和监督。党史专家以“上海

建党，开天辟地；南昌建军，惊天动地；瑞金建政，翻天覆地；北京建国，改天换地”，描述概括了瑞金在中国革命史和中共党史上的地位。选在这样蕴含苏区精神和历史传承的地方办班，可以让代表把理论与实际、历史与现实有机结合起来，融会贯通。

培训班课程安排紧凑。把新任代表急需的地方组织法、选举法、代表法等履职知识与鲜活生动的现场教学有机结合起来，针对性强、效果明显。在为期一周的培训时间里，紧紧围绕人大代表履职这一主题，安排了地方组织法、选举法、代表法、人民代表大会制度从这里走来、如何依法开展财政预算审查监督工作等专题教学。同时，充分发挥瑞金苏区革命时期旧居旧址群这一独特优势，组织代表到中华苏维埃共和国人大史料陈列馆、第一、第二次全国苏维埃代表大会会址、中央执行委员会和中央人民委员会旧址开展现场教学，把法律法规、工作程序与鲜活的历史印迹有机结合起来，让代表从历史中领悟人民代表大会制度的探索、诞生和形成，传承红色基因，达到对履职知识的理解把握。

培训班内容丰富。在突出履职知识培训这一主题的同时，培训班就地取材，组织学员前往沙洲坝旧址群全国党性党风党纪暨廉政教育基地、叶坪旧址群、古田会议旧址等地进行党性党风党纪教育，还组织观看红舞台教学《走进瑞金，不忘初心》。通过情景剧，再现了我们党

领导中央红军进行五次反“围剿”的艰难岁月，以及我们党在那样艰难岁月恶劣环境下，苏区群众毅然决然地送郎当红军、送子去参军的情景。如情景剧《八子参军》是当年瑞金儿女扩红参军的真实写照。杨荣显是瑞金沙洲坝下肖区七堡乡第三村农民，在五次反“围剿”期间，先后将8个儿子全部送上了前线，后来都牺牲在反“围剿”战场。这一个个情景剧彰显了我们党的性质宗旨、奋斗目标深得民心，也体现了人民代表大会制度的伟大。

培训班师资雄厚。专题教学全部邀请省人大常委会各专工委的领导前来授课；现场教学则全部邀请赣州和龙岩两市的一批长期从事苏区革命历史资料搜集、整理研究的专家进行导学。这些教师既有深厚的理论功底，又有丰富的实践经验和案例，每场教学深入浅出、通俗易懂、净化心灵。

参加培训学员普遍反映培训班办得很及时、很实用，达到了学有所悟、学有所用、学有所成的目的。尤其是在瑞金这片红土地上的现场教学，让各位代表再次重温苏区革命斗争史，再次感悟先辈的优良传统和革命精神，并结合苏区精神，再次领会习近平总书记治国理政新理念新思想新战略，进一步坚定理想信念，保持优良传统，汲取政治养分，提升理念素养，激发履职尽责的内生动力，使苏区精神成为人大代表的精神动力与奋斗追求。★



# 借力“互联网+”打造“智慧人大”

## ——宜昌市建立人大代表履职服务网络平台纪实

文 / 马昌华

“往年人代会结束后,我们审核、整理、分类、打印、交办代表议案、建议,前后要一两个月时间,花费了大量人力物力。人大代表履职服务平台开通后,代表们可以直接在线提交议案、建议,跟踪办理结果,实现‘一网’到底,真是太方便了!”湖北省宜昌市人大常委会代表工作委员会负责人罗世平深深感受到了“智慧人大”给代表工作带来的便利和效率。

### 与时俱进,着力搭建“云平台”

为贯彻落实党的十八届三中全会决定精神,适应人大工作信息化要求,宜昌市人大常委会拟订了“智慧人大”规划,并从2014年9月开始,开发创建覆盖全市的“宜昌人大代表履职服务平台”。平台覆盖五级人大代表、市县乡三级人大和“一府两院”机关、有关组织,以及广大选民群众。目前,平台注册用户达1.3万人。

“宜昌人大代表履职服务平台”设有计算机终端平台和移动终端平台,包含工作信息、代表信息、议案建议、知情知政、询问约见、学习交流、联系互动、履职管理等8个主系统和39个子系统。各级人大代表通过手机或者电脑登录平台后,便可轻松提交议案、建议,跟踪查询议案、建议处理进程与结果,向承办单位交换办理意见等;也可即时处理相关通知,查询履职所需信息,参与各项测评、问卷调查、意见征询,进行履职登记等。

该平台还专门设置了“人大代表与人民群众互动之窗”子平台。代表可以通过该平台读取群众留言,了解并反映群

众的意见和要求,向原选区选民或者原选举单位报告履职情况,回答对代表工作和代表活动的询问,接受监督。

据罗世平介绍,该平台的投入使用实现了国家机关与人大代表、人大代表与人大代表、人大代表与人民群众联系方式的网络化,实现了人大代表全天候履职服务响应的智能化,助力代表履职驶入了“互联网+”的快车道。

### 一网到底,避免建议“被满意”

宜昌市三级人大机关通过代表履职服务平台,全面启动代表议案、建议网上处理工作,实现了建议提交、审核、转交、交办、办理答复、督办、办理评价等的一网到底。

代表议案、建议的落实情况,事关群众切身利益。但过去有些承办单位对建议办理存在“重答复轻落实、重过程轻结果”的情况。有的代表对办理结果并不满意,但碍于承办单位一次次沟通和上门拜访,也会勉为其难给个“好评”。

“代表履职服务平台可以最大限度避免建议‘被满意’情况的发生,如果代表对办理结果不满意,可以直接在网上给‘差评’。”罗世平说。笔者在平台上看到,代表可以查阅办理结果,系统中设置了“满意、不满意、基本满意”三个评价选项,如果代表选择“不满意”,系统会自动退回承办单位重办,同时提醒相关机关督办。

据统计比较,在市级平台开通后的2016年和2017年,分别收到代表议案、建议370件和412件,年增长率达到11%以上。从代表对2016年建议办理结果的

评价看,满意和基本满意率达98%以上,且首次出现了“不满意”评价。

### 在线交流,代表与群众“零距离”

“连日来,市城区公交客运市场出现乱象,出租车不打表,拼车、拒载现象时有发生,群众意见很大。希望交通运输、物价部门依法履职,加强监管……”2017年春节前夕,有群众在“人大代表与人民群众互动之窗”给宜昌市人大代表杜勇进留言反映上述情况。杜勇进读取留言后及时和相关部门联系,商讨解决办法。随后,他给该群众回帖:“您反映的情况我已向有关部门反映,交通运输、物价等部门已开展专项执法行动……”

经过一年多运行,平台的使用成效凸显。它不仅方便国家机关向人大代表发布政情信息、征集意见,分析汇总社情民意,还方便代表查询法律法规、履职学习资料等信息。

2016年5月,宜昌市人大常委会通过平台向人大代表征求对市财政局等10家被评议部门的意见,并进行满意度测评,有300多名代表参与,参与度达80%以上,提出意见近百件,收到非常好的效果。一些基层代表直言:“平台极大地方便了我们履职,特别有利于我们将基层群众的声音带到人代会上去,带到人大常委会立法、监督等工作中去。”

“下一步,我们计划在平台深度应用、功能优化、互联互通上下功夫,努力将平台打造成宜昌市智慧城市建设的新品牌、新名片和新样本。”罗世平信心满满地说。★

# 让车城留住“工业乡愁”

——十堰市人大常委会推动代表议案办理工作侧记

文/鲁凡 黄克伟

1967年4月1日,随着红卫炉子沟村一声炮响,从此在中国工业建设序列里,出现了“第二汽车制造厂”的名字。半个世纪以来,一代又一代“东风人”怀着工业强国梦、产业报国梦,奋力推动东风事业做大做强。

十堰因车而建、因车而兴,汽车工业文化是十堰的基因和灵魂,是不可或缺的文化记忆和城市精神象征。去年,十堰市两会上,16名市人大代表联名提交了“关于尽快启动汽车工业文化遗产保护与利用工作的议案”。如何让这一文化保留并延续下去,受到越来越多的人的关注。

## 丰富厚重的资源积淀

马达声声红旗飘飘,两万台设备撑开汉江的帆桨。1969年5月,“二汽”建设现场召开了关于新设备试制生产部署和工厂设计会议,9月随即开始大规模施工建设,同时开工的还有通用铸锻、设备修造、刃量具等11个专业厂。此后,在城区周边又陆续建成大量与东风汽车配套的专业厂区。截至1983年年底,“二汽”共完成投资19.7亿元。1992年,“二汽”更名为东风汽车公司,十堰已成为中国最大的现代化汽车工业基地,有完备的汽车工业设施。

草帽当作太阳的奖章,马灯是星辰的馈赠。即使条件再简陋,也阻挡不了东风建设者们实现中国制造汽车梦想的决心:没有电,就用一盏马灯照明;没有厂房,就在“芦苇棚”里生产;没有住地,就建起“干打垒”。

中国汽车工业建设的开拓者和奠基人、“二汽”老厂长饶斌在给爱人张矛的信中

写道:“这里点油灯(马灯),睡硬板床,吃包米饭,我并不觉得苦,反而有一种亲切感。”

往昔峥嵘岁月不可忘,很多“二汽”创业时的参与者对过往的奋斗经历怀有极深的情愫,见证岁月的厂房、车间、机械、设备和老一辈创业者们留下的马灯精神、芦苇棚精神、干打垒精神,共同构成了丰富厚重的汽车工业文化遗产资源。

## 现实而紧迫的保护任务

市委书记、市人大常委会主任张维国指出,十堰是东风公司的“延安”,汽车工业文化是老一辈“东风人”留下的宝贵物质条件和精神财富,承载着厚重的十堰历史文化,凝结着几代人的梦想和希望,蕴含着创业创新的可贵品质。我们要切实加强保护,为车城十堰留住“工业乡愁”。

在代表提出议案之前,十堰市人大常委会就已经对相关情况进行了深入的前期调研。“二汽”是在极其艰苦的国内国际环境下,党和国家充分发挥社会主义优越性、集中力量办大事的绝好例证,也是党领导广大人民群众艰苦奋斗、迎难而上并最终取得成功的时代剪影。代表们认为,“二汽”从提出构想到正式开工,历时17年,经历“两下三上”的漫长波折。如果说,“一汽”是靠苏联援建而成,那么“二汽”则完全是自力更生的产物。这种精神具有极高的社会价值,应得到传承。

但令人担忧的是,随着部分厂区外迁、城市发展“退二进三”和工业生产“退城进园”,很多老厂区被空置,建厂最初的老厂房、旧装备、“干打垒”已几乎不见踪影。十堰城市记忆面临消失,城市的文化身份和特征渐渐被削弱。

在这样的境况下,保护十堰汽车工业遗产变得愈加紧迫。但是在工作层面,存在统筹协调、有效推进的局面还未形成,市政府会议纪要“出台一个文件、完成规划编制、启动一两个试点”还未真正落地,社会参与度还不够等问题,保护工作难以有效开展。

然而,开展认定和抢救性保护工作刻不容缓。代表们建议,尽快成立汽车工业文化遗产保护与利用领导小组,加强与东风公司的沟通协调,共同对汽车工业文化遗产进行保护性开发与利用。

## 不遗余力地持续推动

“二汽”是国家“三线建设”的成功案例,也是十堰特色人文内涵。两届市人大常委会都给予高度关注。市五届人大常委会党组书记、常务副主任张歌莺要求,要继续做好汽车工业文化遗产保护工作,促进二、三产业融合发展,让群众在工业文明保护和传承中享受更舒心、更美好的生活。

四川攀枝花也是一座承载着共和国梦想的城市,凝聚着中国“三线建设”的拼搏与荣光。十堰市人大常委会组成专班,实地考察攀枝花市钢铁工业基地保护开发情况,提出启动普查工作、建立保护利用管理体系、支持企业主导、鼓励社会参与等建议。

市政府高度重视议案办理工作,召开专题会议进行研究部署,并牵头对东风公司老厂区进行普查,拟定《十堰市汽车工业文化遗产保护暂行办法》。相关部门已分别编制历史文化遗产总体规划、东风装备公司“退二进三”规划、东风悬架弹



# 立良法 治扬尘

## ——《揭阳市扬尘污染防治条例》出台记

文 / 洪晓亮 黄徐桂

2017年1月13日,在广东省十二届人大常委会第三十一次会议上,《揭阳市扬尘污染防治条例》(以下简称条例)获得批准通过,并于同年5月1日起施行。这标志着揭阳获得地方立法权后,该市首部地方性实体法规由此诞生,也是广东省在扬尘污染防治方面的首部地方性法规,成为保障该市扬尘污染防治的重要依据。

那么,条例从孕育到诞生的过程是怎样的?条例的施行又将给城市环境带

来怎样的影响?

### 回应关切:聚焦扬尘污染

2015年9月,广东省十二届人大常委会第二十次会议表决通过揭阳获得省第二批设区的市地方立法权。按照立法法的规定,该市可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。为进一步建立健全立法制度,完善立法程序,保障地方立法活动的制度

化与规范化,该市五届人大六次会议表决通过《揭阳市制定地方性法规条例》,为其他地方性法规案的提出、审议和表决提供程序遵循和制度指引。与此同时,该市不断加强立法人才队伍建设,建立健全立法专家顾问制度,加强立法智库建设,积极开展业务培训,多渠道选拔优秀立法人才,为地方立法工作提供智力支持。

随着揭阳经济社会的持续健康发展,城乡建设步伐明显加快,但在大力推

簧厂(46厂)改造概念规划。

张湾区举办汽车文化节,在“追寻汽车人的记忆”主题晚会上播放当年创业实景画面,让不少到场的“老东风”人感慨万千。他们说:“这些画面让我们仿佛回到了那个艰苦但却富有激情的创业年代,为十堰今天的巨大变化感到自豪!”

去年以来,十堰市委、市人大、市政府主要领导多次到位于张湾大岭路的东风悬架弹簧厂进行调研。该厂建成于1969年,如今已经停用,但占地近5万平方米的厂区保存完好。高大的厂房、穿厂而过的铁路、停止运转的机器……静静地诉说着走过的沧桑岁月,见证着东风创造的辉煌历史。在听取相关意见的基础上,东风悬架弹簧厂老厂区被初步确定为工业遗产保护与利用试点,由此拉开了十堰市汽车工业文化遗产保护的序幕。目前,各项工作正按计划稳步推进。

### 无限希望的美好前景

城市工业遗产具有较高的历史价值、科学价值和艺术价值,其留存的历史

信息反映了城市的经济社会发展历程,丰富了城市景观,延续了城市文化。当今时代,人们渴望在环境的变迁中,真实体验珍藏记忆深处的那份共鸣与喜悦。

1970年,美国景观设计师哈格受委托,在始建于1906年的美国西雅图煤气厂的旧址上设计建设新的公园,保持了工业遗产的历史文化价值,体现了工业遗产的美学与实用价值。此举开创了工业文化遗产保护和利用的先河。


在欧洲,英国通过对铁桥峡谷采矿区原有工业遗产进行保护性开发,每年吸引130万游客到此观光游览。德国的鲁尔工业区是世界上最大的工业区之一,当地将厂房、机器作为珍贵的工业遗产进行保护改造和再利用,吸引了大批来自世界各地的投资商和观光客,衰败的工业区由此重新焕发了生机。

沈阳铁西区在旧城改造时,集中利用一批工业文化遗产,在老城区建造了能反映工业生产人生活场景的博物馆、生活馆等,成为了该市独具特色的旅游景点。北京将原有的电子原件厂改造变成了

全国著名的798艺术区。长春市也建成了“一汽”历史文化街区……

这些国内外有益探索,为十堰汽车工业文化遗产的保护和利用,提供了可以借鉴的与创意相结合的创意产业园区模式、与艺术展示相结合的博物馆模式、与商业和办公相结合的商业商务模式、与景观相结合的公园模式。

代表们认为,在加快绿色转型发展的时代背景下,对现存汽车工业文化遗产进行保护和利用,既是落实“外修生态、内修人文”发展方略的重要举措,也是整合本市文化旅游资源的有益探索。建议尽快确定保护对象,抓紧制定保护和开发规划,采取挂牌保护、试点先行的办法逐步推进到位。

“抚今追昔,意在登高望远;知往鉴今,志在开辟未来。”保护文化遗产,可以让人们获得情感依恋与价值认同,并在社会变迁中感受到现有生活的丰富与美滿。作为一种特色文化和独有景观,对汽车工业文化遗产的有效保护,一定能够为车城十堰留下更多美丽的“工业乡愁”。



揭阳市区概貌

进中心市区扩容提质的过程中,建设单位的不规范施工、物料运输车辆的随处遗撒等造成了严重的扬尘污染问题,对全市人民的生产生活带来很大影响,社会各界对此普遍关注与热议,迫切要求采取有效措施予以整治。虽然该市曾出台《揭阳市区泥头车运输管理办法》和《关于整治PM2.5污染的通告》等文件,积极采取措施加强扬尘污染防治工作,取得一些成效,但对照新修改的环境保护法和大气污染防治法等法律法规的有关精神,特别是当前揭阳市正全面开展市、县、镇、村文明创建“四级联创”,着力改善软环境,迫切要求在加强扬尘污染防治方面有更加积极的作为和举措。

针对近年来扬尘污染久治不绝、群众迫切要求采取有效措施予以整治的热点问题,市人大常委会积极回应民生诉求,聚焦关注扬尘污染防治,通过深入的调研和细致的论证,致力通过制定地方性法规,保障和推动扬尘污染防治。

### 精准立项:

#### 将扬尘污染防治条例列入立法计划

在市委的坚强领导下,市人大常委会发挥在地方立法中的主导作用,以“问题主导立法,立法解决问题”为原则,深入开展立法调研,把群众反映强烈的日常生活中较为典型的建筑施工、道路运输、物料堆场、保洁作业以及泥地裸露等

方面扬尘污染防治列入立法议程。正是在这样的背景下,条例在立法项目中脱颖而出,成为该市加强管控与治理可吸入颗粒物污染、改善环境空气质量的主攻方向和重要突破口。

揭阳市政府及有关部门高度重视条例草案的起草工作。草案初稿由市环保局负责起草,并由市立法服务基地——华南农业大学人文与法学院承担具体的起草工作。在充分调研和参考其他市

经验做法的基础上,2016年4月,市环保局形成条例草案送审稿报市政府审议;市政府将送审稿交市法制局进行综合审查。市法制局在充分征求各方意见和建议的基础上进行反复研究和修改完善,形成条例草案并于同年9月经市政府常务会议讨论通过,提请市人大常委会审议。

条例对制定目的、适用范围、概念定义、政府责任、部门职责以及投诉举报等一般性条款作出具体规定;对建设工程施工、道路运输遗撒、物料堆场、保洁作业以及泥地裸露等9个方面的扬尘污染作出具体规范;对制订扬尘污染防治方案、建立扬尘污染环境监测网络、实施信息共享机制、建立日常巡查制度、进行现场检查、开展联合执法等方面的内容作出具体规定;对所列各类扬尘污染行为应承担的法律后果作出明确规定。

### “三审制”:确保立法质量

为切实提高条例的立法质量,市人大常委会对条例草案的审议采用了“三审制”的形式,每次会议审议前,严格按照《揭阳市制定地方性法规条例》的程序要求,通过召开座谈会、论证会以及在网络等媒介上公开等形式,广泛征求了市委办、市政府办、市政协办、市直有关单位、市立法服务基地、市人大代表、实务工作者代表与市人大常委会法律、城建和环保咨询顾问以及社会公众等的意见和建议,

期间也征求了省直有关部门的意见并接受了市人大常委会法工委的精心指导。在此基础上进行反复修改和不断完善,数易其稿后的条例草案较好地凝聚了各方的睿见,是集体智慧结晶的体现,努力做到了依法立法、科学立法、民主立法。

2016年9月,市五届人大常委会第四十五次会议对条例草案进行第一次审议,法工委会同环资工委根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见、建议,进行相应的修改完善并形成草案修改稿;同年11月,市五届人大常委会第四十六次会议对草案修改稿进行第二次审议,法制委员会和法工委根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见、建议,对修改稿作进一步的修改完善并形成草案修改二稿;同年12月,经市委六届第二次常委会议同意,市五届人大常委会第四十七次会议对草案修改二稿进行第三次审议,常委会组成人员认为经过多次修改后,草案框架结构比较科学规范、成熟可行,条款内容比较明确具体、操作性强,具有较高的立法质量,一致同意通过。并按照有关要求,上报省人大常委会批准通过。

在多方共同努力下,条例历经选项、调研起草、征求意见、充分论证、审议报批、数易其稿后,终于正式出台。从最初的草案到最终定稿,先后经历了数十次修改。从第一稿的四十三条,到最终省人大常委会批准的共设五章三十五条,条例突出了揭阳市的地方特色,主要体现在:一是厘清部门职责;二是调动各方力量增强扬尘污染监管力度;三是建立了日常巡查和联合执法检查制度;四是对防治扬尘污染作出具体规范,突出可操作性;五是在上位法规定的基础上健全举报制度;六是对无法具体规定的,作出了倡导性规定。

在今年2月广东省人大常委会召开的提高设区的市立法质量暨法规审查批准后点评会议上,专家学者普遍认为条例在选题上针对性强,回应了社会关切,具有较强的可操作性,总体上是立得住、行得通。☑



近五年履职,吴向东代表致力于调查研究食品安全“短板”,无论是审议政府工作报告,还是提出议案和建议,字里行间,渗透着他浓厚的民本情怀和力所能及的担当。

# 吴向东:写在议案里的民生诤言

文/田必耀

2013年1月,在湖南省十二届人大一次会议上,44岁的吴向东当选为十二届全国人大代表。吴向东心潮澎湃之余,很快冷静下来:这五年任期的履职着力点在哪里?

大凡成功的企业家,皆有两个特质:一个是擅长运筹谋划,另一个是脚踏实地。吴向东现任华泽集团和华致酒行董事长,在食品行业摸爬滚打近二十年,对频频发生的食品安全问题感触尤深,他用做企业的敏锐与特质,精准谋划担任全国人大代表的“五年规划”。“我就调查研究食品安全问题,看到底能不能把它搞清楚!”吴向东决意通过尽责履职,做一些对老百姓更有利的事情。

吴向东关注食品安全合乎时宜且颇有眼界,从2013年第一次出席全国人大会议就呼吁“将食品安全综合治理提高到最高级别”,2014年建言“重视农村食品安全问题”,到2015年领衔提出完善“生产与销售伪劣产品罪刑事处罚”的议案,他总能把准国脉和民瘼,顺应民意,持续发声,提出务实管用的建议和意见。他的诤言,若空谷足音,为国家厉行监管和完善立法所吸纳,彰显人大代表的责任与价值。

## “把脉”食品安全

2012年前后,毒牛奶、地沟油、瘦肉精、速成鸡等危及“舌尖”上安全的案例接二连三出现,不仅对老百姓的身体健康造成危害,还一度引起了社会恐慌,波及食品行业。主流媒体的网络调查显示,



吴向东代表(右一)在田间地头调研。(作者供图)

食品安全与反腐倡廉、环境治理、社会公平、城市房价成为老百姓关注的热点问题,其中,食品安全位居其首。吴向东尽管在食品行业埋头深耕17年,但是没有系统地研究过食品安全问题。赴京出席十二届全国人大一次会议前,面对代表责任和履职命题,他不敢有丝毫懈怠,及时做足“功课”。他收集和剖析了当时所有引发公众关注的食品安全事件,对比研究国内外食品安全监管政策。“小煤窑以前不是安全事故频发吗,后来国务院整顿,死了10个人以上要逐级报告国务院,现在的煤窑治理好多了。安全生产出了问题,要依法问责政府领导。但是对食品安全事故却没有这样的机制。”吴向东特意研读了国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定、生产安全事故报告和调查处理条例,思考是否可以借鉴对

食品安全事故进行管理。他得到启发:对食品安全综合治理可实行以行政区域划清职责方式,一旦发生食品安全事件,迅速启动追责制,对辖区有关党政负责人实行责任追究。

“食品安全是最直接、最大的民生问题。人民群众对食品行业的要求已经从过去的‘吃得饱’转为当前的迫切要求‘吃得安’。党中央、国务院应将食品安全综合治理的重视程度提高到最高级别,把食品安全工作上升到国家战略和执政安全的高度,像改革开放初期抓经济工作一样,抓好食品安全综合治理。”2013年3月,吴向东在十二届全国人大一次会议审议政府工作报告时说,食品安全问题不能“妖魔化”,应该把它放在我国发展转型期这一大背景下思忖,表面上看是不法分子的无良行为,但

深层次原因是食品生产和加工业快速发展与相对滞后的监管、执法、保障机制之间产生的矛盾,加之信息环境的变化,食品安全事件又在舆论中发酵,引起公众安全感相对下降。他认为,不能简单地把食品安全问题归结于某一个环节,不仅需要食品生产、加工、储运、检测、消费等产业链各个环节加强管理,更需要政府、企业、媒体、消费者联动,依托全社会的力量来解决食品安全问题。

会议期间,吴向东提出了“依托全社会的力量解决食品安全问题”“关于呼吁国家加强食品安全管理的九点建议”等四件建议。他提出应着力消除政府监管的空白和缺陷、食品安全监管应覆盖到生产全链条、实施食品生产加工企业和小作坊“辖区负责制”、实施食品安全事件追责制、加快食品安全法修订工作、加强环境源头的监管、加大对食品安全检测设备的资金投入和统筹布局等措施。这些建议和意见,凝聚着吴向东的责任和心血。

吴向东的建议引起了国务院有关部门的重视,他的意见在国务院办公厅印发的2013年食品安全重点工作安排中得到体现。

### 瞄准农村食品安全问题建言

随着政府大力整治工作的开展,城市的食品安全态势日渐向好,那么,农村是什么情况?十二届全国人大一次会议闭幕后,吴向东按照既定的履职“路线图”,对农村食品安全问题进行了“望闻问切”。

“形势严峻!”吴向东通过调研发现,农村消费者的食品安全意识淡薄,农村市场假冒伪劣和过期食品遍地,“山寨”产品横行乡镇墟场。他认为,由于宣传不够、监管不够、打击不够,致使农村的食品安全问题比城市更加严重。

“国家要重视和解决农村食品安全问题,下大力气清除农村百姓餐桌上的污染。”2014年3月,在十二届全国人大二次会议期间,吴向东提出建议,在农村

多管齐下、多方联动开展综合治理,加大对农村食品安全问题的惩治力度。

“开展农村食品安全专项整治。”一个月后,国办发〔2014〕20号文件对吴向东等代表的建议进行了回应。该文件要求,加大对农村地区、城乡结合部、小作坊聚集村等重点区域的食品安全整治力度;重点治理小卖部、小超市、流动摊贩、批发市场销售假冒伪劣、“三无”食品等违法行为;规范农村红白喜事集体用餐申报,确保集体用餐安全。当年8月开始,国务院食品安全办、食品药品监管总局、工商总局开展了为期3个月的农村食品市场专项整治行动。据公开信息显示,截至年底,共检查食品生产单位42.42万户次、食品经营户386.88万户次,开展监督抽检25.36万批次,捣毁制售假冒伪劣食品窝点1375个,累计查处各类食品违法案件4.51万件,受理并处理消费者投诉举报4.68万件。媒体评价,“专项整治行动解决和消除了当前农村食品市场存在的风险隐患,有效遏制了农村食品市场突出问题多发、高发的态势。”

让吴向东有切身感受的是,他的家乡湖南醴陵市农村,570多支办集体聚餐酒席队伍、每次几十桌农村集体宴席安全问题也及时进入监管视野,镇、街道食药监管站对酒席厨师免费进行培训、免费体检、免费办理健康证、免费备案登记,并发放《醴陵市集体聚餐“一条龙”酒席服务队登记卡》,实行持证、挂牌上岗。这是政府开展农村食品安全专项整治成果的一个缩影。

“作为全国人大代表,我这几年一直关注的是食品安全问题。无论是呼吁国家重视食品安全,还是建议国家关注农村食品安全,从过去两年的实践来看,国家加强了食品监管,取得了一定成效。”吴向东认为,有针对性地提出建议是代表职责的使然。

这一年,他还提出严厉打击制假售假的“保护伞”、尽快修改完善我国食品添加剂和重金属含量的标准等建议。

“‘以钱捞人’‘以钱换刑’的现象比较严重。我强烈呼吁严厉打击利用职权给制假、售假犯罪分子提供保护、牟取私利的‘地方保护伞’。”吴向东对身边案例进行了细致观察,颇感无奈。华泽集团有一支120多人组成的专业打假队伍,每年花费巨大的人力物力打假,却收效甚微。华泽集团对制假、贩假等危害食品安全事件每年内部“立案”有2000多起,最终被端掉窝点的只有200起,而绳之于法的只有20多人。吴向东感到,一些地方执法部门不断上演的“捉放曹”现象,使打假变成了“护假”。

吴向东与其他全国人大代表共同发声,有力地助推了严厉打击食品制假、售假行为及其“保护伞”。2015年3月,最高人民法院、最高人民检察院在工作报告中提到,2014年审结危害食品药品安全犯罪1.1万件;起诉制售有毒有害食品、假药劣药等犯罪16428人,同比上升55.9%;在食品药品生产流通和监管执法等领域查办职务犯罪2286人。

### 持续为食品安全发声

“每年3月召开的全国人大会议,是国家倾听基层声音的平台。全国人大代表提出议案和建议,将成为国家决策的重要依据。”如何精准提出议案和建议,表达审议意见,吴向东深感职责神圣而重大。每年赴京开会前,吴向东除了到基层调研,还通过微信征集关于食品安全的意见和建议。2014年8月,他就开始为次年3月召开的十二届全国人大三次会议做充分准备,通过华致酒行官网和自己的微信向社会征集意见。在当年10月的重庆秋季糖酒会举办期间,他还在朋友圈内征求议案内容。

吴向东说,食品安全连接着人民群众和人大代表。对于百姓来说,它是天;对于人大代表来说,它是履职的价值所在。

“吴向东持续聚焦食品安全主题,利用互联网征求意见,虽然不求速成、不求一鸣惊人,但是假以时日,总会开花结果。”《新食品》杂志社社长汪歌对吴向东



通过微信征集民意的做法“点赞”。

早在2009年,我国就出台了食品安全法,但是食品安全案件入刑的标准偏低,食品行业的同行和不少网友就此提出了建议。吴向东从善如流,并听取法律界人士的专业意见,准备在十二届全国人大三次会议期间领衔提出“关于完善危害食品药品安全犯罪刑事处罚的议案”。2015年3月5日下午,吴向东在微信朋友圈发了议案稿的部分内容,再次倾听意见,与网友互动。

在吴向东看来,我国目前的食品安全问题中,最突出的仍然是制假、售假、贩假。因为刑法有一个漏洞,为食品药品的制假、售假、贩假等行为入刑,设置了一个5万元才能量刑的门槛。食品、药品的制假分子抓住这一点,每次的制假、售假金额都不会超过5万元,这样就很难将其绳之于法。设计生产、销售伪劣产品的定罪标准不均衡、不规范,特别是按金额定罪量刑的条款已经与实际不相适应等方面的问题,应引起重视。他提出修法建议:降低生产、销售假药、劣药、假冒伪劣食品的量刑起点,同时加大财产刑的处罚力度,并引入市场禁入制度,一旦违法者构成犯罪,终身禁止其进入食品药品生产、销售领域。如此,制假、售假行为才会从根源上得到有效遏制。

这件编号为第153号的议案被十二届全国人大三次会议主席团交全国人大法律委员会审议。2015年4月,十二届全国人大常委会第十四次会议通过了新修订的《中华人民共和国食品安全法》。修订后的食品安全法对重管理、轻责任以及重行政处罚、轻民事赔偿的立法思路予以修正,规定生产经营者、监管人员、检验人员等主体有违法行为构成犯罪的,依法追究刑事责任。吴向东议案中的一些内容在修法中得到了体现。

与执行代表职务恭谦形成鲜明对比的是,吴向东履行企业的食品安全义务一直唱着“高调”。他深知,食品安全关系到民众健康和生命安全,既是国家

的责任,更是食品行业的义务。生产企业是食品安全第一责任人,在食品安全上,他毫不含糊,严于律己。吴向东表示,华泽集团在原料采购、生产、流通等领域一直执行着严格的标准和管理制度,一直高于国家标准。华泽集团现已发展成为国内专业从事酒类酿造、生产、营销及品牌打造年营业额上百亿元的集团公司。“我可以负责任地说,华泽集团在食品安全方面是走在行业前列的。”吴向东矢志不渝地做食品安全的行业标杆、企业典范,这样,他的议案和建议才有底气。


### “存公心”,建谏言

“如果我提的建议,是为企业向国家要政策,这是浪费,也是对代表身份的亵渎。”吴向东说,全国人大代表是一个十分神圣的职务,提建议最重要的是“存公心”,把老百姓的呼声真实地反映上去。没有“公心”,只在利益小圈子里转悠,必然提不出合格的建议。从当代表那一天起,吴向东把“存公心”作为履职的座右铭,时时警示自己为公立言、为民发声,他没有利用代表职务为自己的企业谋取政策资源,他领衔和单独提出的30多件议案、建议,透露着对食品安全、民生难题和社会热点的深刻见解。吴向东说,“当这些建议兼济国计民生时,感到心里满满的。”

此前,我国的很多种类食品没有建立相关添加剂、重金属含量的标准,且不统一、不合理标准容易引起老百姓对食品安全的恐慌,吴向东建议食品安全的标准要与时俱进,要跟国际接轨。面对烟花爆竹企业“小、散、乱”的现状,他邀请部分在湘全国人大代表一起调研,提出政府有关部门要优先落实资金,淘汰高危行业落后产能,促进烟花爆竹安全发展的建议。除了“舌尖上”的安全问题,他还关注“吸进去”的安全问题,“北京每天有1000多万个汽车发动机在运转,如果不刮风,很容易产生雾霾。如果我们加快新能源汽车的研发、推广和使用,城市的雾霾会大大缓解。”2016年3月,他

提出建议:国家应加大新能源汽车的推广力度。

“事实上,国内的食品安全问题已有很大改观,尤其是食品企业,已经与发达国家的水平不相上下。”吴向东为此将关注的重点从食品安全转移到了国民心里健康。他在调研中了解到,由于社会发展和经济变化太快,城市化和互联网化带来的生活压力,使抑郁症、拖延症、焦虑症、强迫症、社交恐惧症等心理问题成为流行的“时代病”,中国抑郁症患者高达7000万。据保守估计,大概有2亿人在一生中需要接受专业的心理咨询或心理治疗。在美国,心理咨询和治疗的从业人员约30万人,而中国通过资格考试的心理咨询师只有约2万人。2016年3月,在十二届全国人大四次会议期间,吴向东提出了“关于提升国民心理健康水平的建议”,即国家应该考虑修改精神卫生法,大幅增加与心理健康相关的内容;提升心理学专业教育的质量;加大心理健康的宣传力度;把“心理治疗”全面纳入医保范围,减轻患者负担。2016年8月,国家卫生计生委经商教育部、人力资源社会保障部,对吴向东的建议作出了答复:国家卫生计生委将会同有关部门加强顶层设计,从国家层面出台加强心理健康服务的政策性文件及配套措施;按照现行基本医疗保险诊疗项目管理政策,国家层面采取排除法确定医疗保险诊疗项目范围,对于符合规定的心理治疗项目,没有排除在支付范围以外,部分省份已明确将心理治疗纳入了支付范围。

吴向东认为,食品安全法经过修订,监管机制逐步完善、科学,2016年全国人大常委会组织开展了食品安全法执法检查,这是近年第二次对食品安全法开展执法检查,有力地推动了政府严厉监管、重拳治理,并建立长效机制。目前,食品安全产业链中的薄弱点在源头,涉及农业生产,应关注农药残留等原料安全问题。吴向东告诉记者,“今年提出的是涉及蔬菜安全生产等方面的议案、建议。”

# 像做产品一样，一丝不苟地对待每一份建议

## ——记福建省十二届人大代表林善平

文/薛东

2013年1月，林善平再次当选福建省人大代表。粗略统计，林善平任福建省第十一、十二届人大代表近10年，共提出28件建议，其中本届提交18件，比上一届整整多出10件，且件件都得到有效办理与答复，既说明他履职热情一如既往，又说明他履职能力不断提高。

“人民为什么选我当代表，我当代表为什么？这个问题一直伴随着我，‘逼’着我作出回答。”他用“敬畏”“执着”“专注”

三个词概括他在第二个五年任期履职的心路与历程。

### 履职不敢忘初心

敬畏。人大代表是党和政府联系群众的“桥梁”“纽带”，上要为党和政府分忧，下要为老百姓解难。新时期代表议政履职责任重大，要求很高，“我就怕当不好。必须以敬畏的态度对待代表这个职务。”他如是说，也如实做。他严格按照代表履职的法定要求，参加人代会，列席人大常委会会议，一次不少；参加所有的审议与表决，一场不落。视察、专题调研、执法检查和学习培训，他积极参加。偶尔有急事要请假，他也是办完即赶回履职现



林善平代表（中）走访回乡的大学毕业生施颖（左一），鼓励她扎根山区，为山区发展贡献聪明才智。摄影/王争

场。“老代表不能成‘老油条’。”林善平说。

执着。林善平履职的锲而不舍在南平代表团是有名的。“不说白不说，白说也要说。”关于扶贫助困的话题，他年年在审议时都要说，不同的只是角度与数据。保护闽北生态环境，他差不多年年审议时都大声疾呼，建议提了一个又一个。有时，承办部门办理结果没有让他满意，他在回复时直接表态“不满意”。这样反复三次，直至有了新的处理方案，他才在回复函中签下“满意”两个字。

专注。林善平所在虹润公司是国家高新技术企业，处于国内控制仪表行业的“领军地位”。“我当时的人生目标只有一个——造一流仪表。自从

来到人大这个平台后，人生目标增加了一个：当称职的代表。”林善平认为，一个人的能力、精力有限，一辈子能做成一两件事也不容易。因此，不管外部环境如何变，他始终专心致志干两件事：造仪表、当代表。干事需要时间与精力，当二者发生矛盾时怎么办？林善平有两点体会。

首先是“底线”。本职工作和商务活动再忙，只要是人大的会议、省市人大通知必须参加的集体履职重大活动，他都要调整日程，确保参加。这是一条必须坚守的履职“底线”。“代表的事关系国计民生，公司的事‘让路’一下没有关系。”因为参加省人代会，在公司总部等他的



一位客商取消合作意愿的事情就曾发生过,还留下一句话“不可思议”。林善平事后回应,“酒香不怕巷子深。”

其次是“有心”。做履职的“有心人”,善于从生产、生活、与人交往中,去观察、捕捉、掌握与积累对代表履职有用的素材。他提出的“关于做好公路路标标识工作”“关于改进高速公路管理与执法工作”的建议,就是外出乘车,从开车司机的“抱怨”声中受到触动,得到素材,再经深入调研整理而形成的。他提出的“关于提高困难群体生活保障水平的建议”,就是在参加捐助贫困大学生的慈善活动中,目睹了城乡一个特殊而又不受关注的群体,即农村五保户、城镇和农村丧失劳动力人员、流浪人员的生活困境,产生了提出代表建议,到人代会上大声疾呼的强烈愿望。“有心人”就是通过这样一件件事去体现代表的责任与担当的。

造仪表、当代表,看似风马牛不相及的两件事,在林善平看来,却是相辅相成的。“通过当代表,开阔了视野,对党和政府的大政方针、国家的法律法规有了更多的领会,民主意识、法治意识、规则意识更强了,这都有利于办好企业、规范管理、开拓市场、规避风险。”林善平实现了“双赢”。就在他任省人大代表的近10年时间里,企业的技术核心竞争力不断增强,拥有了500多项专利、100多项软件版权登记。企业生产经营管理实现了制度化、智能化。生产效率显著提升,与10年前相比,员工总数不变,但年产量显仪表的规模从10万台增至30万台。

### 履职质量摆第一

“造仪表”的成功,给“当代表”的林善平以启示:无论从事什么工作,要做就要做好,质量永远摆第一。因此,在第二个任期五年开始履新的时候,他对自己有了新要求:履职绝不能“一般化”,不说“不痛不痒、空洞无物的话,不提‘没有错,但也没有用’的建议。”

他像做仪表产品一样,一丝不苟地对待每一次发言、每一份建议。因此,在他履职过程中,经常能听到和见到一些独到的见解、管用的建议。比如,制造业面临危机,各方都在寻求脱困之策,但从政策、金融、税赋和宣传导向方面讲得比较多,林善平则提出还要大力扶持职业教育,让更多家长送孩子去接受技能培训,为产业转型升级培养更多职业技术人才。他的这个观点得到与会领导的充分肯定。

在积极参与资助山区贫困大学生的过程中,他发现山区贫困人口较多,需要帮助的贫困学生也很多。即使政府部门、企业和社会人士积极参与,慷慨解囊,依然是杯水车薪。他认为,慈善和捐助活动需要更多的力量参与,各方面还要积极创造条件鼓励18岁以上的贫困学生开展勤工助学,让他们自立自强。他的建议得到相关部门的关注。

位于闽西北的延平、顺昌、邵武、光泽四市区,地处闽江上游、海西绿色腹地,是曾经的中央苏区、扶贫开发重点区域,但近年来现代交通建设落后,严重制约了当地发展,其中顺昌、光泽县成为全省唯一没有高速公路的两个县。林善平从当地人民群众强烈呼声与期待中感到了代表的责任。他先是与闽北的几位省人大代表认真调研考察,多次在省人代会上呼吁。在代表的推动和有关部门的支持下,延顺、顺邵、邵光高速公路建设列入省“十二五”期间“县县通高速”项目。之后,林善平与其他代表多次了解项目进展情况。从2013年开始,针对延顺、顺邵高速公路规划工程存在的诸多困难,他又提出建议,要求加快推进项目建设,采取省市合作模式,落实社会投资主体。省交通部门认真办理代表建议,与南平市协商确定由省市共同投资,并克服困难,抓紧施工投标和开工建设。至2015年年底,随着延顺、邵光高速公路的通车,福建省终于实现了“县县通高速公路”的目标。

履职不仅要敢言善言,更重要的是

下功夫去推动问题的解决。近年来,福建高速公路建设日新月异,国道、省道在升级改造。林善平从调查中了解到,由于公路路标标识设置太少,许多开车人经常跑冤枉路。随着物流业发展、自驾游兴起,建立清晰明确的指路标志体系,为驾驶人提供准确、便捷的出行指示服务显得十分迫切。对此,他提出了一份建议,其中包括解决问题的参考方案。之后,他与交通、旅游等部门密切沟通,还参与建议办理过程的监督。在省人大推动下,经过相关部门两年多努力,直至2016年年底,全面完成全省高铁车站、高速公路、国道通向122个旅游景区的路段建设实施旅游交通引导标识牌,基本完成国、省干线公路标志改造和高速公路出入口地名标识设置。

履职重实效,林善平觉得这样当代表才有意义,因此也更乐此不疲。2015年,他从一起民间借贷案件中,看到高利贷崩盘、资金链断裂,影响婚姻家庭稳定、激化社会矛盾的严重问题,先是给省法院写信,后又在审议时发言,并与17位代表联名提出建议,反映此类案件多,群众意见强烈,应引起司法机关的高度重视。

针对代表提出的建议,省法院开展专题调研,与代表进行沟通,审判委员会进行专题讨论,对社会方面意见比较突出的关于婚姻关系存续期间,夫妻一方以个人名义对外借款责任承担问题,形成四点会议纪要,统一了此类案件的执法尺度,维护了当事人的合法权益。尽管这件建议的提出与办理过程颇费周折,林善平为此前后花了近一年时间,但看到所有努力没有白费,就觉得这付出值了!令他更加欣慰的是,今年2月28日,最高人民法院针对司法实践中出现的涉及夫妻债务的新情况、新问题,出台了婚姻法司法解释(二)补充规定,增加了虚假债务、非法债务不受法律保护的规定,分别作为第二十四条的第二款、第三款。此类案件的司法漏洞由此补上。☑

# 当代法国的总统选举与立法选举

文 / 高仰光

2017年法国总统大选尘埃落定。年仅39岁的中间派独立候选人埃玛纽埃尔·马克龙在5月7日的第二轮投票中以66%的得票率击败了极右翼政党“国民阵线”候选人玛丽亚·勒庞,继戴高乐、蓬皮杜、德斯坦、密特朗、希拉克、萨科齐、奥朗德之后,成为法兰西第五共和国的第八位正式总统。世人把目光聚焦于这位年轻总统惊世骇俗的罗曼史之上,但是很多人却并不知道,本轮法国大选还没有结束。适至目前,马克龙究竟能否掌握实权还是一个未知数,这一结果要等到6月上旬的立法选举结束之后才能分明。

## 第四共和国宪法的出台与破产

事情还要从头说起。1944年8月,法国本土获得解放,戴高乐将军领导的“法兰西民族解放委员会”回到巴黎,组成了法国临时政府,并就宪法问题进行特别公民投票表决,绝大多数公民赞成制定新宪法。1946年6月,制宪会议匆忙起草了一部宪法草案,共12篇106条。该草案在同年9月和10月分别得到制宪会议和全体国民的表决通过,随即生效。这就是著名的法兰西第四共和国宪法。

这部宪法将法国的政体确立为议会责任内阁制,规定国民通过议会行使国家主权,国民议会享有修改宪法、通过法律、与国民一起选举总统、决定政府组成、任免总理、决定国家财政预算、批准对外宣战、认可总统批准的国际条约等权力。该部宪法规定,国家行政首脑是内阁总理,内阁由议会任命,向议会负责;总统由议会选举产生,仅为形式上的国家元首,并不掌握实际政治权力。该部宪法同时规定了国民议会的倒阁权。也就是说,如果国民议会以过半数通过了对内阁的不信任案,或否决了对内阁的信任案,则内阁必须总辞职。总的来说,第四共和国宪法将国民议会的权力推向了巅峰。

对于第四共和国的议会制政体,戴高乐两次在公开场合明确表示不满,他抨击这部宪法是“政党万能”的宪法,指出由多党联合组阁只能产生低效而且脆弱的政府。戴高乐提出加强总统权力,但这一主张与左翼政党对议会制的坚持形成矛盾,戴高乐被

迫辞职。然而,这部宪法的实施效果的确像戴高乐所预见的那样,十分糟糕,尤其是议会无限制地行使倒阁权,使得法国朝野上下充斥着无谓的党争。据统计,自1946年至1955年,国民议会对内阁提出过118次不信任案;而在1945年至1958年之间,责任内阁更换过25届之多。这意味着,法国政府几乎常年处于半瘫痪的状态,直接导致了法国在20世纪50年代的内外交困。1958年,法国驻阿尔及利亚殖民军发生兵变,法国民众的不满情绪被点燃。6月1日,国民议会任命戴高乐组阁收拾烂摊子,戴高乐借机发动政治体制变革,组织起草新宪法。同年9月和10月,新宪法草案得到制宪会议和全体国民的表决通过,法国进入第五共和国的时代。

## “半总统一半议会”政体的确立

法兰西第五共和国宪法体现了戴高乐的制宪思想,因而被称为戴高乐宪法,是法国的现行宪法。该部宪法共15章92条,最突出的特征就是加强总统权力,以便迅速稳定法国的政局。该部宪法规定,总统是国家独立、领土完整、遵守共同体协定与条约的保证人,因而享有立法、行政、司法和外交等各个方面的权力。总统并非从议会产生,也不对议会负责。虽然内阁向议会负责,但内阁总理须由总统独立任命,内阁成员经总理提名,也由总统任命。与总统地位的急剧抬升相对应,议会的权力遭到大幅削减。宪法规定,议会实行两院制,包括参议会和国民议会。国民议会的权力被严格限制在立法权、监督权、批准宣战和实行戒严权、修改宪法程序权、选举高级法院法官权和对总统提出控告权等权力的范围内,同时禁止议员兼任内阁阁员,以防议员为求得阁员职位而策动倒阁。

然而,法国毕竟有着悠久的议会制传统,1875年宪法和1946年宪法都将议会置于国家权力的中心,因此尽管1958年宪法是一部扩张总统权力的宪法,但议会仍旧在法兰西的政治生活中扮演着不可取代的角色。需看到,政府向议会负责,接受议会的监督,议会依旧掌握着倒阁权,这表明,议会制传统在第五共和国宪法之中仍然得以延续。不过,在这部宪法中,国民



议会的倒阁权不再是无限制的,而必须由1/10的议员签署,并经议员过半数同意方能通过。此外,倒阁议案须经过48小时才能交付议会表决,若未获通过,原签署议员在同一会期内不得再次提出。这些机制极大地遏制了议会对政府的把控。

总统与议会之间权力和地位的此消彼长形成了一种被学者们称为“半总统—半议会”的政治体制,这意味着,总统与议会处于分庭抗礼的平衡态势。此种政治体制兼具英、美两种宪政模式的特点,是英国传统的议会制与美国总统制的一种中间形态。例如,就立法权而言,一方面,议会享有立法权,并且可以授权政府立法;另一方面,总统有权直接将法案交付公民表决,还享有非常立法权。据此,总统在推行治国理念的过程中不必过多受制于议会,只需通过宪法委员会的事前审查即可获得法律效力。再例如,总统在与总理和两院院长磋商后有权解散国民议会,但政府向议会负责,因而总统在行使人事任免权的时候又必须征询议会的意见。因此,就总统与议会的关系来看,很难说哪一方绝对凌驾在另一方之上。这就是“半总统—半议会”的政体,形象地说,总统与议会是驱动法国政治机器的“双引擎”。

### 法国选举的双重机制

第四共和国宪法规定,总统由国会议员选举产生,任期7年,得连选连任。由于总统仅是虚位元首,并不掌握实际政治权力,因此宪法并未对总统的年龄和资质作出较为详细的规定。人们也并不关注总统的选举,而是把注意力放在各政党在议会中的席位争夺,以及总理的人选问题上。至1958年,第五共和国宪法极大地提升了总统的政治地位,总统选举开始成为法国政治的焦点。该部宪法第6条明确规定,共和国总统经由议会议员、省议会议员、海外领地议会成员以及市镇议会选出的代表组成的选举团选举产生,任期7年。也就是说,法国总统选举是以较为庞大的选举团为基础的间接选举,选举团人数在8万人上下,约占法国全体选民的千分之二。与第四共和国宪法规定的议员选举相比,选举团选举极大地增加了总统选举的民主性,但也增加了总统选举的复杂性。因此,关于选举团选举的专门机制应运而生,也就是所谓的“两轮多数”投票制:任何一位候选人必须在第一轮投票中获得过半数选票方能当选;如果第一轮中并无任何一位候选人的得票超过半数,则必须进行第二轮投票;第二轮投票中的候选人只要获得相对多数即可获胜。戴高乐本人就是在第一轮投票中获得过半数选票而当

选了法兰西第五共和国的首任总统。

1962年,阿尔及利亚危机得以解决,戴高乐通过电视讲话提出以全民公投的方式修改宪法,将总统选举制度由选举团间接选举改为全民直接选举。国民议会对此极度不满,并通过对政府的不信任案,以示反抗。戴高乐否决该不信任案,并解散议会,修宪动议最终在新议会中得到支持。这场风波过后,法国出台了《总统选举组织法》,明确规定竞选总统的条件、总统候选人的提名、总统选举的组织和监督等具体问题,同时规定,直接选举仍采用“两轮多数”投票制,只不过第二轮投票只能由在第一轮投票中得票最多和得票次多的两名候选人参加竞选。这便是法国在今年4月23日和5月7日先后进行两轮大选的基本法律依据。然而,法国毕竟不是像美国那样的总统制国家,而是奉行“半总统—半议会”的政体。这意味着,总统大选只完成了法国政治机器其中一部引擎的更新,而非全面的换代。国民议会的选举,也称立法选举,则是对另一部引擎的更新。

法国立法选举的规则自1958年宪法生效至今并无改变,实行与总统选举相类似的“两轮多数”投票制。具体来说,为了对应国民议会中的577个席位,法国划分了577个选区,其中法国境内555个,海外22个。第一轮投票中,议员候选人须获得半数以上有效票以及登记选民的25%以上选票方能当选,如无法达到,须进行第二轮选举。第二轮选举时,议员候选人必须在第一轮中获得登记选民数的12.5%以上的选票,才有资格参加。如果只有一位候选人符合这一条件,则在第一轮中得票仅次于他的另一位候选人也可以参加第二轮选举。如果所有候选人都不符合上述条件,则由第一轮中得票最多和次多的两名候选人参加第二轮竞选。第二轮选举获得相对多数票者即可当选。为了便于国民参与,立法选举在程序上与总统选举的差别并不是很大。须指出,在“半总统—半议会”的政体之下,立法选举的结果对于新总统的政治地位有着举足轻重的影响,它既有可能拓展新总统的权力运作空间,也可能使新总统的权力受到限缩。如果新总统所代表的政治力量能够在国民议会中占据多数席位,那么毫无疑问,总统与议会之间的关系将非常和谐,新总统的治国理念将会得到议会的鼎力支持;反之,如果反对党主导议会,总统则必须面对与议会之间无休止的斗争,也就很难在任期之内施展拳脚,有所作为。因此,对于马克龙的总统生涯来说,即将在6月11日和6月18日举行的立法选举具有举足轻重的意义。✘

(作者系中国人民大学法学院副教授)

# 工商银行江西省分行： 金融活水助力实体经济发展和供给侧改革



2017年2月8日，工行江西省分行与抚州市人民政府签署战略合作协议。

2017年以来，工行江西省分行聚焦支持实体经济提质增效，不断创新和改进金融服务，把“三去一降一补”五大任务融入发展主基调，在服务实体经济和供给侧结构性改革中彰显了大行责任担当。

统筹信贷布局，把好信贷投向。根据江西经济特点和变化趋势，工行江西省分行主动进行信贷结构调整，大力支持工业企业发展，并确定了以工业园区和产业聚集区为工业企业信贷投放的主阵地，通过做优制造业提升工业企业质量。一方面，积极支持列入江西省战略性新兴产业的信息技术、新材料、新能源、生物医药、节能环保、航空和先进装备制造产业等领域优质企业和项目，促进江西工业产业升级转型。另一方面，积极跟进汽车、石化、建材、陶瓷、纺织等传统产业龙头企业改造提升，支持企业兼并重组延伸产业链等活动，提升企业价值。3月末该行工业企业贷款余额326.45亿元，较年初增加14.38亿元。

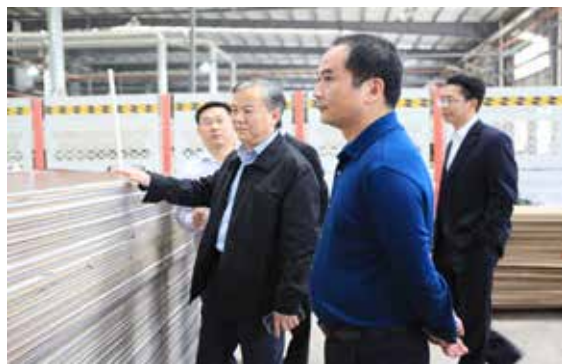
聚焦实体企业，提升服务水平。一

是围绕工业企业转型升级和兼并重组过程中的融资需求，提供项目融资、并购贷款等资产业务予以支持。进一步加大并购贷款业务的推广和拓展力度，如支持江西赛得利并购面临停产的九江龙达化纤公司，使其恢复生机；二是围绕企业产业链和真实的交易背景，为企业提供产业链融资；三是紧跟客户国际化进程中的配套服务需求，为客户的境外贸易结算、投融资等活动提供及时有力的金融支持；四是积极为企业提供基础结算、现金管理、电子银行、投资银行、债券承销、银行卡、企业年金、基金理财等全方位金融产品，满足企业多层次金融服务需求，提升全产品服务水平。

创新金融产品，支持小微发展。在继续推行小微金融专营模式的基础上，该行根据小微企业需求积极创新金融产品。一是积极对接工业园区，推广“财园信贷通”、政府专业担保公司担

保贷款。“财园信贷通”经过近三年发展，与政府、地方园区的合作良好，至3月末该行“财园信贷通”余额24.53亿，较年初增长2亿元；二是积极推广政府采购供应商、核心企业供应链融资业务；三是2017年一季度创新推出纯信用“快易贷”产品，以“快”和“易”高效满足小微企业融资需求，成为缓解小微企业融资难、支持实体经济发展的又一创新举措。至3月末，已发放到位33笔，金额合计2150万元。

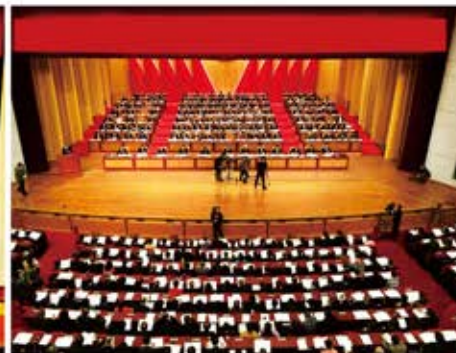
优化资源配置，支持企业脱困。积极支持企业化解过剩产能，平稳做好产能过剩企业去产能和僵尸类企业处置工作，维护区域金融稳定。一是坚决停止对产能过剩行业新项目的支持；二是支持产能过剩行业企业实施“走出去”战略，重点支持钢铁、水泥、煤炭等行业重点骨干企业“一带一路”沿线国家生产基地项目建设融资需求，并将该类融资不纳入产能过剩行业贷款限额管理；三是支持产能过剩行业企业转型发展，如支持省能源集团非煤炭产业的子公司江西中煤科技集团生产供气、供水等专用管道等；四是对产能过剩行业实行贷款限额管理，逐步有序压缩融资总量，推动企业加快转型发展和去产能化进程。



工行江西省分行倪百祥行长（左一）深入工业园区企业调研，了解企业金融服务需求。



连续40年，为全国上千场大会和常委会提供电子表决产品与服务



稳定可靠  
高度集成  
功能完善  
操作简便

## 有线电子表决器



嵌入式表决器



台式表决器

## 无线电子表决器



手持式表决器



台式表决器

## 智能会议终端



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

电话：028-85226537 13880185901 传真：028-85249933-8416

网址：www.xuanju1958.com www.casit.com.cn



关注微信公众号  
获取更多服务





天津

WELCOME TO TIANJIN

开放创新 引领未来

滨海新区

