

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年6月5日出版
第11期 总第431期

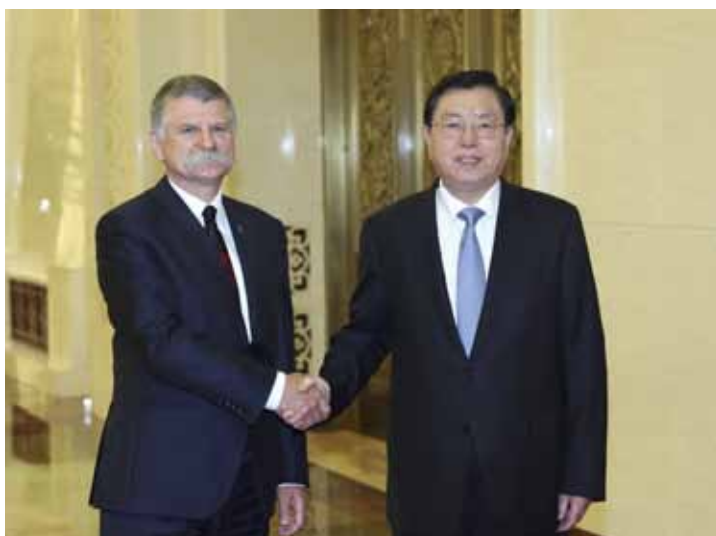
全国人大常委会机关刊物



张德江： 坚定“一国两制”伟大事业信心 继续推进基本法全面贯彻落实



邮发代号：2-18
国内代号：CN11-3449/D
国外代号：ISSN1671-542X



①	
②	③
④	

① 5月22日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京主持召开全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第一次全体会议。摄影/新华社记者 庞兴雷

② 5月24日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见香港中华总商会访京团。摄影/新华社记者 马占成

③ 5月24日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见出席中智议会政治对话委员会第十一次会议的智利国会众议长埃斯皮诺萨一行。摄影/新华社记者 马占成

④ 6月1日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与匈牙利国会主席克韦尔举行会谈。摄影/新华社记者 庞兴雷

“严字当头”是百姓用上放心药的最可靠保障

药品是治病救命的特殊商品，事关人民群众身体健康和生命安全，党和国家高度重视，习近平总书记多次指出，药品安全责任重于泰山，保障药品安全是技术问题、管理工作，也是道德问题、民心工程；要加快完善统一权威的监管体制和制度，把最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责落到实处，确保人民群众用药安全、有效。

作为我国药品管理领域最重要的一部法律，现行药品管理法于1984年制定，2001年作了全面修订，并分别于2013年和2015年就部分条款进行修正。今年全国人大常委会对药品管理法实施情况开展执法检查，是该法施行以来在全国范围内开展的第一次执法检查。

本次执法检查的主要目的是为了推动现行的药品管理法全面、深入地贯彻实施，同时也为药品管理法的修订工作做好准备，督促政府建立健全统一、权威的药品监管体制，落实最严格的药品安全监管制度，着力发现和解决当前药品监管领域存在的突出问题，切实改善药品质量和药品供应保障状况，保障人民群众的身体健康和用药安全，维护社会和谐稳定。

全国人大常委会对这次执法检查高度重视，张德江委员长为这次执法检查作出重要批示，李建国副委员长参加执法检查，王晨副委员长兼秘书长担任执法检查组组长，陈昌智副委员长、陈竺副委员长和教科文卫委员会柳斌杰主任委员任副组长。执法检查组分为四个小组，于今年4月至5月分别赴北京、黑龙江、江苏、安徽、山东、湖南、四川、云南等8个省（市）开展执法检查，共听取了省、地（市）及县级政府的17次汇报，深入到41个药品研发、生产、流通企业和15个药品检验机构及医疗机构进行了实地检查，召开了

10次基层监管人员、药品生产经营企业和医疗机构负责人参加的座谈会，充分听取各方面意见和建议。

“药品安全关乎人民群众身体健康和生命安全，既是民生问题，也是社会问题，更是公共安全问题。让百姓用上放心药，是人大义不容辞的责任，也应该成为人大监督工作关注的一项内容。”这是执法检查组一位成员对本刊记者所说的一番话，它从一个侧面说明了此次执法检查的意义所在。

的确，为了能让百姓用上放心药，此次执法检查坚

持问题导向，从人民群众最关心、最期待的问题入手，精心准备、突出重点、深入基层、精准发力，真正做到了把百姓的关切作为人大监督的着力点。

应该说，此次执法检查既是对药品管理法的实施情况所做的一次全面检测，也是对药品管理工作所做的一次集中“会诊”。通过检查，总结了经验，找出了问题，并提出了解决问题

的思路和对策。以此次执法检查为契机，我国的药品管理工作将步入一个新的历史阶段，这对百姓而言，无疑是一个福音。

由药品管理工作的特殊性、复杂性所决定，贯彻落实好药品管理法，注定是一个长期的、艰巨的过程，不可能毕其功于一役。为今之计，是要坚持“严”字当头，坚决落实“四个最严”要求，这是让百姓用上放心药的最可靠保障。因此，我们要拿出铁腕执法的魄力和勇气，对于任何违法者，特别是情节严重、性质恶劣的，要零容忍、下快手、出重拳、施狠招，使他们闻法丧胆。

只有这样，才能使药品管理法成为不可触碰的“高压线”，成为百姓身体健康和生命安全的守护神。

为了能让百姓用上放心药，此次执法检查坚持问题导向，从人民群众最关心、最期待的问题入手，精心准备、突出重点、深入基层、精准发力，真正做到了把百姓的关切作为人大监督的着力点。

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11期
6月5日出版
总第431期

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

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

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

邮 发 代 号 2-18
印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元
广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

纪念香港特别行政区基本法实施20周年

- 07 坚定“一国两制”伟大事业信心 继续推进基本法全面贯彻落实——在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话/ 张德江
- 12 大浪淘沙 始见真金/ 梁爱诗
- 14 基本法是“一国两制”事业的法律保障/ 宋 哲
- 16 基本法保障的“一国两制”是对香港最好的宪制安排/ 梁振英
- 17 基本法为推动粤港合作注入了强大动力/ 马兴瑞
- 19 基本法的起草与实践/ 谭耀宗
- 20 维护宪法和基本法权威, 大力增强国家认同/ 韩大元

特 稿

- 22 全国人大常委会机关党组理论学习中心组认真学习贯彻习近平总书记关于发展完善人民代表大会制度发展完善社会主义民主政治的重要论述

总编絮语

- 01 “严字当头”是百姓用上放心药的最可靠保障/ 汪铁民

专 稿

- 24 固体废物污染环境防治法执法检查: 人大环境监督再发力/ 陆 浩
- 26 破解环境污染人身损害赔偿难: 重在完善司法鉴定制度/ 丛 斌

执法检查

- 29 “为人民群众健康提供安全有效药品保障”——全国人大常委会开展药品管理法执法检查综述/ 王博勋
- 33 依法保障人民群众用药安全——访全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员柳斌杰/ 于 浩
- 36 以质量促发展, 以质量惠民生——全国人大常委会产品质量法执法检查工作回顾/ 李小健
- 39 推动中国向“质量强国”迈进——访全国人大财政经济委员会副主任委员乌日图/ 李小健

代表建言

- 42 提高种植养殖产品质量 从源头确保食品安全/ 魏志民
- 42 加大力度推进“空心村”治理/ 张汝财
- 42 改革教师培养体系 将师范教育作为教师入职门槛/ 闫立英



5月27日,纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会在北京人民大会堂隆重举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江出席座谈会并发表讲话。孙春兰、李建国、李源潮、严隽琪、王晨、杨洁篪、董建华、梁振英等出席了座谈会。摄影/中新社记者 盛佳鹏

- 43 完善建材使用备案制度 促进新型建材发展/ 胡 翎
- 43 加强计划生育特殊家庭扶助工作/ 杨新丽
- 44 加强我国文物鉴定机构建设和人才培养/ 杨海明
- 44 出台鼓励措施推动生产性服务业发展和升级/ 冯月菊

| 地 方 |

- 山西 45 太原人大:探索开门立法“三部曲”/ 梁 涛
- 陕西 46 紫阳人大:以监督“激活”干部履职动力/ 周清华

| 泛 读 |

- 看世界 48 俄罗斯社会转型期民法再法典化/ 鄢一美
- 史 话 52 曾国藩父亲——一位乡村秀才的教子经/ 徐 奔
- 随 笔 54 探访鸡鸣驿古城/ 果 林

| 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



纪念香港特别行政区基本法实施20周年座谈会在京举行 张德江发表讲话

中国人大网5月27日讯 纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会5月27日上午在北京人民大会堂隆重举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在会上发表讲话强调,要紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,全面准确贯彻实施“一国两制”方针和香港特别行政区基本法,把“一国两制”伟大实践不断推向前进。

孙春兰、李建国、李源潮、严隽琪、王晨、杨洁篪、董建华、梁振英等出席了座谈会。专程来京出席座谈会的香港特别行政区行政长官梁振英在发言中说,“一国两制”和基本法是对香港和国家最好的宪制安排。香港与内地的协调共同发展,不但能提升两地整体竞争力,更可向世界提供跨制度区域合作的新经验,为“一国两制”的实践赋予新的意义。梁爱诗、宋哲、马兴瑞、谭耀宗、韩大元也在座谈会上发了言。

中央有关部门和广东省负责同志,全国人大常委会香港基本法委员会成员,原香港基本法起草委员会部分委员,原香港特别行政区筹备委员会部分委员,部分香港特别行政区全国人大代表和全国政协委员,香港特别行政区部分主要官员和立法机构、司法机构的代表,以及内地和香港的专家学者约150人参加了座谈会。

座谈会由全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨主持。

固体废物污染环境防治法执法检查启动

张德江要求扎实开展执法检查工作、积极推进生态环境改善

新华社北京5月22日电 中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江5月22日主持召开全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第一次全体会议。他强调,要坚决贯彻以习近平同志为核心的党中央关于推进生态文明建设的重大决策部署,扎实开展固体废物污染环境防治法执法检查,深入推进环境保护和污染防治工作,加快实现生态环境全面改善。

全国人大常委会副委员长陈昌智对执法检查工作作了部署。全国人大常委会副委员长沈跃跃、张平、艾力更·依明巴海出席会议。国务委员王勇出席会议并讲话。国务院有关部门汇报了固体废物污染环境防治法贯彻实施情况。

此次执法检查由张德江委员长任组长。执法检查组将组成5个小组分赴10个省(区、市)进行检查,同时委托其他21个省(区、市)人大常委会对本行政区域内法律贯彻实施情况进行检查。

张德江会见智利国会众议长埃斯皮诺萨

新华社北京5月24日电(记者 白洁) 全国人大常委会委员长张德江5月24日在人民大会堂会见出席中智议会政治对话委员会第十一次会议的智利国会众议长埃斯皮诺萨一行。

张德江说,前不久,习近平主席同来华访问的巴切莱特总统举行会谈,就深化中智全面战略伙伴关系达成新的重要共识。中方愿同智方一道,落实好两国元首共识,在“一带一路”框架内加强发展战略对接,推进各领域务实合作。政治对话委员会已经成为中国全国人大与智利国会沟通协调、交流合作的重要平台,双方要充分发挥其作用,加强交流互鉴,巩固政治互信,夯实友好合作基础,为推动中智关系发展作出积极贡献。

埃斯皮诺萨说,智众议院各党派议员积极参与智中议会交流,愿为推动两国务实合作作出更大努力。

张平参加会见。

张德江与匈牙利国会主席克韦尔举行会谈

新华社北京6月1日电(记者 杨依军) 全国人大常委会委员长张德江6月1日在人民大会堂与匈牙利国会主席克韦尔举行会谈。

张德江说,中匈有着深厚的传统友谊。建交68年来,两国关系基础牢固,始终保持健康发展。上个月,习近平主席与欧尔班总理共同决定将双边关系提升至全面战略伙伴关系,为双边关系发展指明了方向,为双边合作开辟了广阔空间。下一步,双方要落实好“一带一路”国际合作高峰论坛成果,充分发挥中匈“一带一路”工作组会议平台的作用,推动贸易、投资、基础设施建设、能源、金融等领域合作取得更多成果。要用好“16+1合作”平台,使其成为“一带一路”倡议融入欧洲经济圈的重要接口和中欧关系发展的新增长极。中方愿与匈方一道努力,确保今年将在布达佩斯举行的第六次16+1领导人会晤取得成功,推动中国—中东欧国家合作和中欧全面战略伙伴关系发展。

张德江说,立法机关交往是两国关系的重要组成部分。中国全国人大愿与匈牙利国会共同努力,落实好两国领导人达成的重要共识,为深化中匈全面战略伙伴关系作出贡献。一是要加强交往,增进政治互信。希望双方继续保持高层交往,加强各专门委员会、友好小组之间的交流,不断增进相互了解,加大相互支持。二是要加强治国理政经验交流。双方可就立法、监督等方面加强工作交流,互学互鉴,服务各自国家经济社会发展。三是要为务实合作提供法律保障。继续在法律和政策层面为两国经贸合作、企业投资和人员往来提供支持和便利。四是要为两国关系发展凝聚民心民意。双方应继续加强文化、教育、旅游等领域交流,推动两国青年友好往来。

克韦尔表示,匈新一届政府成立以来,两国经贸、旅游、教育等领域合作迅速增长。匈方积极响应“一带一路”倡议。匈国

会重视发展匈中关系,愿与中国全国人大一道,为推进两国各领域合作深入发展作出更大努力。

张德江与克韦尔共同出席了中国全国人大与匈牙利国会合作谅解备忘录签字仪式。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加上述活动。

张德江会见香港中华总商会访京团

新华社北京5月24日电(记者 赵博) 中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江5月24日下午在人民大会堂会见了香港中华总商会访京团。

在听取访京团成员发言后,张德江表示,香港回归20年来,在中央的大力支持下,香港特区政府团结带领各界人士,认真贯彻落实“一国两制”方针和基本法,妥善应对各种挑战,保持了繁荣稳定的良好局面。“一国两制”在香港的实践取得了举世瞩目的伟大成就。当前香港社会总体平和有序,求稳定、促团结、谋发展成为主流民意。中央一直十分重视和关心香港的发展。希望香港社会进一步凝聚共识、抢抓机遇,积极对接“一带一路”等国家发展战略,实现自身更好发展,努力再创新的辉煌。香港中华总商会要继续弘扬爱国爱港光荣传统,坚定支持行政长官和特区政府依法施政,不断作出新贡献!

中共中央政治局委员、中央统战部部长孙春兰参加会见。

全国人大常委会药品管理法执法检查组举行第二次全体会议

中国人大网5月31日讯 全国人大常委会药品管理法执法检查组5月31日下午举行第二次全体会议,研究讨论执法检查报告稿。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国,全国人大常委会副委员长陈昌智、王晨、陈竺出席会议。

在听取了执法检查组和国务院有关部门对报告稿的意见和建议后,王晨在讲话中指出,从这次执法检查的情况看,尽管药品安全形势总体稳定向好,但我国药品管理领域仍存在一些困难、问题和挑战,药品监管工作不能有丝毫的松懈。他强调,要深入学习贯彻习近平总书记关于药品监管工作的系列重要指示精神,牢固树立以人民为中心的发展思想,增强药品安全法治意识,切实解决存在问题,强化药品管理法制保障,进一步提高我国的药品管理水平,切实保障人民群众的用药安全,促进我国医药事业持续、快速、健康发展。

全国人大常委会产品质量法执法检查组举行第二次全体会议

中国人大网5月25日讯 全国人大常委会产品质量法执

法检查组5月25日上午举行第二次全体会议,研究讨论执法检查报告(稿)。全国人大常委会副委员长严隽琪、沈跃跃、张平、艾力更·依明巴海出席。

在听取了执法检查组成员和国务院有关部门对报告稿的意见和建议后,严隽琪指出,此次执法检查集中力量围绕产品质量法实施中的突出问题,精心组织,取得了实实在在的效果。从检查情况看,产品质量法的实施效果总体是好的,但仍存在产品质量总体水平不高,部分领域产品质量问题突出,部分企业质量主体责任落实不到位,计量、标准等质量技术基础比较薄弱,监管体制机制不够完善等问题。检查组要认真听取意见和建议,集中精力对报告稿进行修改和完善,使报告能够充分反映这次执法检查的成果。

全国人大常委会启动著作权法执法检查

中国人大网5月26日讯 为深入实施创新驱动发展战略,加快知识产权强国建设,扎实推进社会主义文化强国建设,全面提升著作权工作法治化水平,全国人大常委会将在多个省区市开展著作权法执法检查。5月26日,全国人大常委会著作权法执法检查组第一次全体会议在京举行,正式启动著作权法执法检查工作。全国人大常委会副委员长王晨、吉炳轩、张宝文、陈竺出席会议。

记者从会议上获悉,对著作权法实施情况进行检查,是全国人大常委会贯彻落实党中央有关决策部署、推动创新驱动发展战略深入实施、加快知识产权强国和社会主义文化强国建设的一项具体举措,也是今年开展的一项重要监督工作。

经过多年努力,我国现已形成较为完备、符合国际规则的著作权法律规范体系。著作权法实施至今已有26年,但是贯彻实施还没有完全到位,工作中还存在一些亟需依法加以解决的问题。执法检查组要求,执法检查工作要坚持问题导向,在全面了解著作权法实施情况的基础上,紧紧抓住影响法律实施的关键问题,重点对以下内容进行检查:我国著作权事业改革发展总体情况及下一步工作思路和举措;促进著作权创造和运用,加强公共服务,推动文化事业和文化产业发展的情况;打击侵权盗版、加强著作权保护和管理的状况,特别是网络环境下著作权保护、著作权集体管理等情况;著作权法实施中的主要问题;对修改完善著作权法的建议。

据了解,检查组将分成5个小组,于5月下旬至7月上旬前往北京、上海、福建、广东、青海等5省市开展检查,同时委托天津、河北、内蒙古、山东、河南、湖北、湖南、重庆、贵州、四川等10个省区市人大常委会对本行政区域内著作权法实施情况进行检查。8月下旬,全国人大常委会将听取和审议关于检查著作权法实施情况的报告。



王晨访问乌兹别克斯坦

新华社塔什干5月20日电（记者 沙达提）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。

王晨访问土库曼斯坦

新华社阿什哈巴德5月24日电（记者 周良）应土库曼斯坦议会邀请，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨5月22日至24日访问土库曼斯坦，与议长努尔别尔德耶娃会谈，会见民主党主席巴巴耶夫，向首任总统纪念堂献花篮。

王晨表示，中土两国人民传统友好。近年来，两国在“一带一路”框架下的合作取得丰硕成果，更展现广阔发展前景。中土在能源、交通等领域的合作具有战略性、长期性。希望双方共同努力，落实好两国元首达成的共识，推动中土战略伙伴关系持续发展。中国全国人大愿加强与土议会的友好交往，深化立法、监督工作交流，为务实合作创造良好的法治和人文环境。

土方表示，今年是土中建交25周年，两国互利合作促进了土经济发展。土议会支持政府奉行对华友好政策，积极参与“一带一路”合作。

吉炳轩访问多哥

新华社洛美5月21日电（记者 张改萍）应多哥国民议会邀请，全国人大常委会副委员长吉炳轩5月18日至21日访问多哥，会见总统福雷并与国民议会议长德拉马尼举行会谈。

吉炳轩表示，中多传统友谊历久弥坚，各领域合作硕果累累。中方愿秉承真实亲诚对非政策理念和正确义利观，与多方一道，落实好两国元首重要共识和中非合作论坛约翰内斯堡峰会成果，不断增进政治互信，深化互利合作，为中多关系注入新动力。中国全国人大愿与多国民议会加强友好交往，助力中多关系更大发展。

福雷表示多方高度重视对华关系，愿同中方密切高层交往，交流治国理政经验，加强农业、基础设施、人力资源等领域合作。德拉马尼表示多哥国民议会愿进一步加强同中国全国人大的交流与合作，为两国友好作出新贡献。

吉炳轩访问加蓬

新华社利伯维尔5月23日电（记者 王松宇）应加蓬国民议会议长奥努维耶邀请，全国人大常委会副委员长吉炳轩5月21日至23日率团访问加蓬，其间，会见加蓬总统邦戈，并分别同奥努维耶议长和米勒布参议长举行会谈和会见。

吉炳轩表示，中加传统友谊深厚，各领域合作成果丰硕。去年12月，习近平主席和邦戈总统共同决定把两国关系提升为全面合作伙伴关系，开启了两国关系新时代，双方全面合作面临新机遇。中国全国人大愿进一步密切两国立法机关交往，积极落实两国领导人重要共识，为双方开展务实合作营造有利环境，共同推动中加关系不断深入向前发展。

邦戈总统表示，中国是加蓬的真诚朋友。当前，加中全面合作伙伴关系充满活力，将为两国人民带来更多实实在在的利益。奥努维耶和米勒布表示，加国民议会和参议院愿加强同中国全国人大的交流合作，为促进加中关系发展贡献力量。

张平会见叙利亚客人

新华社北京5月23日电 全国人大常委会副委员长张平5月23日下午在人民大会堂会见了由布特罗斯·马尔贾纳主席率领的叙利亚人民议会阿拉伯与外交事务委员会代表团。该团是应全国人大外事委员会邀请访华的。

张平会见智利国会众议长

新华社北京5月24日电 全国人大常委会副委员长张平5月24日上午在人民大会堂会见了由菲德尔·埃斯皮诺萨众议长率领的智利国会代表团一行，并主持中智议会政治对话委员会第十一次会议。

该团是应全国人大中智议会政治对话委员会邀请访华的。

张平出席庆祝中国—巴哈马建交20周年招待会

新华社北京5月25日电 庆祝中国—巴哈马建交20周年招待会5月25日在京举行。全国人大常委会副委员长张平、巴哈马驻华大使戈麦斯等出席。

坚定“一国两制”伟大事业信心 继续推进基本法全面贯彻落实

——在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法
实施20周年座谈会上的讲话

张德江

(2017年5月27日)



5月27日，纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会在北京人民大会堂隆重举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江出席座谈会并发表讲话。摄影/中新社记者 盛佳鹏

同志们，朋友们：

20年前，我国对香港恢复行使主权，设立香港特别行政区，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》正式实施。这是维护国家主权、实现祖国统一，从而

彪炳中华民族史册的一件大事。从那时起，香港进入了历史发展的新纪元，香港同胞与全国各族人民一道共享做中国人的尊严和荣耀，共创香港的光明未来。今天，我们在这里隆重召开纪念香港特别

行政区基本法实施20周年座谈会，回顾“一国两制”在香港的成功实践，总结香港特别行政区基本法实施的宝贵经验，进一步坚定推进“一国两制”伟大事业的信心，继续推进香港特别行政区基本

法全面贯彻落实,更好地维护国家主权、安全、发展利益和香港的长期繁荣稳定。刚才,梁爱诗女士、宋哲同志、梁振英先生、马兴瑞同志、谭耀宗先生、韩大元教授结合各自的工作与经历,从不同角度,作了很好的发言。下面,我谈几点认识和意见。

一、深刻铭记香港特别行政区基本法制定和实施的不凡历程

——香港特别行政区基本法的制定是伟大时代的非凡创造。上世纪七十年代末,以中国共产党十一届三中全会的召开为起始,我国开启了实行改革开放、建设中国特色社会主义的伟大征程。面对加快社会主义现代化建设、实现祖国统一、维护世界和平的三大任务,邓小平同志站在历史和全局的高度,以共产党人的宏伟气魄和非凡胆识,创造性地提出了“一国两制”的科学构想,并首先运用于解决香港问题,开辟了以和平方式实现祖国统一的崭新道路。1990年4月4日,第七届全国人民代表大会第三次会议根据宪法规定,审议通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,实现了“一国两制”方针的具体化、法律化、制度化。这部宪制性法律把国家对香港的基本方针政策和特别行政区制度确定下来,明确了香港特别行政区在“一国”下的法律地位,明确了中央与特别行政区的权力关系,规定了香港居民享有的基本权利和义务,规定了特别行政区的政治体制以及经济、教育、科学、文化、体育、宗教、劳工和社会服务等方面的制度和政策等。当年,邓小平同志就指出,“这个基本法很重要。世界历史上还没有这样一个法,这是一个新事物”“我们的‘一国两制’能不能真正成功,要体现在香港特别行政区基本法里面”。在没有先例可循的情况下,香港特别行政区基本法科学地解决了国家主体实行社会主义与个别地区实行资本主义、中央拥有全面管治权与特别行政区获得高度自治的授权等一系列复杂问题。邓小平同志

高度评价它是一部具有历史意义和国际意义的创造性杰作。

——香港特别行政区基本法充分凝聚了包括广大香港同胞在内的全体中国人民的共同意志。起草香港特别行政区基本法是一项史无前例的工作。1985年4月,全国人民代表大会设立香港特别行政区基本法起草委员会,由来自内地和香港各方面的人士和专家组成,其中香港同胞占了很大的比例。为更广泛地征集民意,在香港还成立了包括社会各界代表及有关外籍人士在内的基本法咨询委员会,被誉为“香港有史以来最具规模和代表性的咨询组织”。同时,起草委员会和全国人大常委会先后全文公布基本法草案,面向香港和全国各地广泛征询意见,仅从香港方面就收到近八万份意见和建议。为切实凝聚共识,香港特别行政区基本法起草委员会对载入基本法草案的所有条文、附件和相关文件,都采取全体委员以无记名的方式逐条逐件进行表决,需三分之二多数赞成才能通过。香港特别行政区基本法条文中几乎每一处文字和标点符号都是经过反复讨论才最后敲定,以至整部法律起草时间长达四年零八个月。正是在这样全面、细致、深入的民主协商过程中,各方面的利益得以兼顾,各方面的共识得以凝聚。形象地说,香港特别行政区基本法就是香港社会各阶层、各界别、各群体的最大公约数,也是内地与香港的最大公约数。这个最大公约数来之不易,值得我们倍加珍惜。

——香港特别行政区基本法经历了实践的充分检验,展现出强大生命力。从国家层面看,香港特别行政区基本法实施20年来,中央始终坚持“一国两制”、“港人治港”、高度自治方针,严格依照宪法和基本法办事,是“一国两制”和基本法的坚定守护者,是香港特别行政区各项事业全面进步的积极支持者,是香港同胞合法权益的忠实维护者。中央依照宪法和基本法有效行使对香港特别行政区的全面管治权,先后

任命五任行政长官和历届特别行政区政府主要官员,接受特别行政区任免终审法院法官和高等法院首席法官的备案,负责管理与特别行政区有关的外交事务,行使外交权,组建驻港部队履行维护防务职责,并依法行使基本法解释权、重大事项决定权、特别行政区法律备案审查权、全国性法律在特别行政区实施的决定权等。特别是近些年,中央人民政府发表《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书,全面阐述了“一国两制”方针政策及其实践取得的巨大成功,起到了正本清源、激浊扬清的作用;根据香港的实际情况,严格依照基本法,作出香港特别行政区行政长官普选问题的决定,循序渐进地推进特别行政区的民主发展;支持香港特别行政区行政机关和司法机关依法处置非法“占中”活动,维护了香港社会的法律秩序和大局稳定;全国人大常委会对香港特别行政区基本法第104条作出解释,明确了参选和宣誓就任特别行政区法定职务的法定条件和要求,坚决遏制和打击“港独”势力,维护了香港特别行政区基本法的权威。

从香港层面看,在香港特别行政区基本法的保障下,香港保持原有资本主义社会、经济制度不变,生活方式不变,法律基本不变。香港特别行政区依照基本法实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权,香港居民享有广泛的权利和自由,确保了经济稳定增长,教育、医疗卫生、文化、体育、社会保障等社会事业不断迈上新台阶。尤其需要指出的是,香港特别行政区基本法所确立的特别行政区政治体制运行顺利,特别行政区的管治始终维持良好水准。世界银行发布的数据显示,香港在政治稳定、政府效能、规管品质、社会法治、贪腐控制、公民表达及问责等方面的指标,都远远高于回归前。特别是大家最为关注的法治水平一项,香港在全球的排名从1996年的60多位大幅跃升至2015年的第11位,比不少西方大国排名都要

靠前。

从国际层面看,香港特别行政区基本法维护了香港中外经济交融、中西文化交汇的特色,香港始终保持国际金融、贸易、航运中心地位,并连续多年被有关国际机构评为全球最自由经济体和最具竞争力地区。目前,香港不仅仍是内地最大的外商直接投资来源地和内地企业最大的境外融资中心,还日益成为人民币国际化和推进“一带一路”建设的重要战略平台。到香港设立总部的外国公司持续增加,有更多的外籍人士和海外华人在港定居、工作。在中央政府的支持下,香港的对外交往进一步扩大,国际影响力不断提升。对于“一国两制”在香港取得的成功,国际社会给予了普遍认可和高度评价。

总而言之,香港回归以来所取得的巨大成功已经充分证明,香港特别行政区基本法是符合国家和香港实际情况的一部好法律,是能够为“一国两制”伟大事业提供根本保障的一部好法律,是经得起实践检验的一部好法律。

二、认真总结香港特别行政区基本法的实践经验

“一国两制”是一项前无古人的开创性事业,这就决定了香港特别行政区基本法的实践也必然是一个探索完善的过程。20年来,中央政府和香港特别行政区在不断应对和处理各种新情况和新问题的过程中,取得了对于香港特别行政区基本法实践的许多规律性认识与有益经验,值得我们认真总结并继续坚持和发扬。在这里,我想重点强调四个方面:

第一,要牢牢把握“一国两制”的根本宗旨。习近平总书记指出,继续推进“一国两制”事业,必须牢牢把握“一国两制”的根本宗旨,共同维护国家主权、安全和发展利益,保持香港、澳门长期繁荣稳定。这其中包含着一个非常重要的提示,就是“一国两制”的根本宗旨是有机统一的两个方面,不仅要保

持香港、澳门长期繁荣稳定,而且要维护国家主权、安全和发展利益。香港特别行政区基本法序言第一句即“香港自古以来就是中国的领土”,正文第一条就是“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分”。全面准确贯彻实施基本法,必须以这一规定为出发点。可以说,牢固树立国家观念是香港特别行政区基本法实施的核心要求,离开了这个基本前提,一切都无从谈起。需要特别指出的是,我国对香港恢复行使主权,是恢复行使包括管治权在内的完整主权,中央对香港特别行政区拥有全面管治权。在此基础上,香港特别行政区基本法规定了中央对香港特别行政区行使管治权的方式,即规定了一部分权力由中央政权机构直接行使,一部分权力由全国人民代表大会授予香港特别行政区依照基本法的规定行使,这就是通常所说的高度自治权。维护中央的全面管治权,就是维护国家主权,维护香港特别行政区高度自治权的来源。还需要指出的是,在“一国两制”下,中央与香港特别行政区的权力关系是授权与被授权的关系,而不是分权关系,在任何情况下都不允许以“高度自治”为名对抗中央的权力。正确理解和把握这一点,是维护中央与香港特别行政区良好关系的关键。近年来,香港社会有些人鼓吹香港有所谓“固有权力”、“自主权力”,甚至宣扬什么“本土自决”、“香港独立”,其要害是不承认国家对香港恢复行使主权这一事实,否认中央对香港的管治权,其实质是企图把香港变成一个独立、半独立的政治实体,把香港从国家中分裂出去。对此,我们绝对不能视若无睹。香港特别行政区应当切实履行基本法关于立法维护国家安全的宪制性责任,坚决遏制任何危害国家统一的行为和活动,真正担负起维护国家主权、安全和发展利益的责任,维护特别行政区的长治久安。

第二,要坚定维护以宪法和基本法为基础的特别行政区宪制秩序。习近平

总书记指出,坚持依法治港是全面依法治国的应有之义,依法治港首先是依照宪法和基本法治港。我国对香港恢复行使主权,标志着香港的宪制基础和法律地位发生了根本性改变。作为国家根本大法的宪法和根据宪法制定的香港特别行政区基本法,共同构成了香港特别行政区政权架构、政治运作、社会治理体系的宪制基础。在中华人民共和国之内,宪法具有最高法律地位和法律效力,是我国各项事业的总章程。香港特别行政区基本法是落实“一国两制”方针的宪制性法律,在特别行政区法律体系中处于顶端位置,特别行政区任何法律,包括普通法在内的香港原有法律,在理解与适用上都必须以基本法为依据,均不得与基本法相抵触。在香港特别行政区基本法的实施过程中,全国人大常委会根据宪法和基本法赋予的职权,行使对基本法的解释权,所作出的解释具有最终性,与基本法具有同等法律效力,必须得到一体遵循。同时,全国人大常委会依据香港特别行政区基本法作出的有关决定,在特别行政区具有法律约束力。迄今为止,全国人大常委会依法对香港特别行政区基本法作出过五次解释,并对涉及香港长期繁荣稳定的重大问题作出过四次决定,有效发挥了定分止争、释疑解惑的作用,积极促进了香港特别行政区法治的完善。

第三,要始终坚持以行政长官为核心的行政主导体制。香港特别行政区基本法所规定的香港特别行政区的政治体制,不是“三权分立”,也不是“立法主导”或“司法主导”,而是以行政长官为核心的行政主导。这一特殊的设计,符合香港特别行政区作为中央人民政府直辖下享有高度自治权的一个地方行政区域的法律地位,适应香港作为国际性工商业大都会对于政府效能的实际需要,并保留了香港原有政制中行之有效的部分,是最有利于香港发展的制度安排。在此体制中,行政长官作为特别行政区和特别行政区政府的“双首



5月27日,纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会在北京人民大会堂隆重举行。摄影/中新社记者 盛佳鹏

长”,要对中央人民政府和特别行政区“双负责”,是连接中央与特别行政区、“一国”和“两制”的重要枢纽,必然要在特别行政区政权机构的运作中处于主导地位。与此同时,特别行政区的行政机关和立法机关既相互制衡又相互配合,司法机关独立行使审判权,各个政权机关依照基本法规定的权限共同维护行政主导体制的正常运作。将来特别行政区政治体制的发展和完善,也必须符合行政主导的基本原则。还需要特别强调的是,依照香港特别行政区基本法产生的特别行政区管治团队,必须由尊重中华民族、诚心诚意拥护祖国对香港恢复行使主权、不损害香港繁荣稳定的爱国者组成。尤其是处于政治体制核心位置的行政长官,要符合爱国爱港、中央信任、有管治能力、港人拥护的标准。中央对特别行政区法定公职人员是否拥护香港特别行政区基本法、是否效

忠国家和特别行政区,负有监督责任。

第四,要充分发挥香港特别行政区基本法赋予特别行政区的高度自治权的制度优势。“一国两制”是香港的最大优势所在,香港特别行政区基本法为香港的发展开辟了广阔空间。按照香港特别行政区基本法的规定,香港特别行政区保留原有的资本主义制度,并继续作为单独关税区,自行制定经济和社会政策,还获授权处理与其地位相适应的对外事务。在此框架下,香港既能借助“一国”的强大后盾,又拥有“两制”的特色差异,可以更好地与内地进行互补合作,更便利地参与国际竞争,从而推动各项事业的全面进步。从这个意义上讲,香港特别行政区基本法是促进两地间的交流合作、实现两地共同发展的法律,是香港保持长期繁荣稳定、开创无限未来的法宝。我们在把握香港未来的发展方向时,要彰显“一国两制”巨大

的包容性与创造力,充分利用香港特别行政区基本法提供的制度优势与便利条件,使香港更好地发挥自身所长,服务国家所需,在参与、融入国家进步和民族复兴的伟大进程中创造新的辉煌。那些片面理解“两制”差别,以及出于政治目的夸大和制造“两制”矛盾,妄图使香港与祖国内地、香港同胞与内地人民离心离德、渐行渐远的言行,都是违背香港特别行政区基本法精神的,我们要明加辨析,坚决反对。

三、深入推进香港特别行政区基本法的贯彻实施

“一国两制”事业是中国特色社会主义的重要组成部分,是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现,是中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。在“一国两制”和香港特别行政区基本法生动实践20年后的今天,我们要站在新的时

代高度,以更深远的历史视野,坚定不移地推动“一国两制”伟大事业继续前进,努力争取更大的辉煌。在这里,我想提几点希望:

第一,面对风险和挑战,要继续坚定不移地贯彻落实香港特别行政区基本法。“一国两制”事业没有现成的经验可依循,在前进的道路上不可避免会遇到各种新情况和新问题。当前,香港正处在关键的经济转型期,一些长期积累的矛盾逐步显现。这些问题反映出香港经济社会发展的阶段性特点,有其复杂的历史和社会根源,也与经济全球化背景下资本主义制度固有矛盾紧密相关。这个阶段既有挑战和风险,又充满机遇和希望。面对遇到的各种困难和问题,社会上出现了一些对“一国两制”和香港特别行政区基本法的模糊认识,内外有些势力也借机加劲抹黑中央政府和特别行政区政府,抹黑“一国两制”和基本法。在这种关系香港前途的重大问题上,我们绝不能动摇对“一国两制”的信心,要用辩证的思维,以发展的眼光去看待香港现阶段出现的各种矛盾,坚定对“一国两制”的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,坚决按照习近平总书记所强调的,贯彻“一国两制”方针坚定不移,不会变,不动摇,确保“一国两制”在香港的实践不走样,不变形,始终沿着正确方向前进。我们要以更加坚定的立场,以强大的法律武器和勇于开拓的创新精神去解决遇到的各种问题,攻坚克难,砥砺前行,继续保持香港的繁荣稳定和发展。

第二,加强香港特别行政区基本法宣传教育,维护基本法的权威。香港特别行政区基本法是依法治港的法律基石。我们要在香港社会普遍树立起国家意识和法治意识,使广大香港同胞自觉地尊重基本法、遵守基本法、捍卫基本法。我们要在全社会范围内开展对“一国两制”和基本法的教育,坚持正本清源、匡正祛邪,纠正对基本法的“另类”诠释,坚决地同歪曲、挑战甚至违反基本法的言行作斗争,树立基本法不可动摇的权威。中


央政府各部门和各省、自治区、直辖市,香港特别行政区行政、立法和司法机关,都要带头认真学习基本法,严格遵守基本法,大力宣传基本法。要将学习掌握基本法的水平作为特别行政区任用和评价公职人员的重要标准,努力提升管治团队的国家观、大局观和法治观。要格外重视和切实加强香港青少年的国情教育和法治教育,从小培养他们正确的国家观念、民族观念和法治观念,将他们塑造成为爱国爱港、遵纪守法、奋发有为的新时代人才。

第三,完善与香港特别行政区基本法实施相关的制度和机制,用实用好基本法。香港特别行政区基本法是宪制性法律,它规定了“一国两制”和特别行政区的基本制度和基本原则,对全面覆盖特别行政区的各种关系和事务作出宪制性安排。这部充满生命力的法律,要随实践的发展释放其定向把关的规范作用。从香港特别行政区基本法的实践情况看,今后要从维护中央全面管治权和中央授予特别行政区的高度自治权两个方面,继续夯实制度基础,完善制度建设,用实用好基本法的科学顶层设计,健全基本法实施的监督和保障机制。对于香港特别行政区依法享有的行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权等,要充分尊重并切实予以保障。对于属于中央的权力,在完善有关法律法规,保障直接行使外交、国防等权力的同时,围绕对特别行政区法律备案审查权、行政长官和主要官员任命权、基本法解释权和修改权、特别行政区政制发展问题决定权、中央政府向行政长官发出指令权以及听取行政长官述职和报告权等,要制定和细化有关规定,健全落实基本法的具有操作性的制度和机制,确保基本法得到全面准确贯彻执行。

第四,加强香港特别行政区基本法理论研究,健全基本法理论体系。理论是实践的灯塔。习近平总书记指出,“没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践”。“一国两制”越发展,基本

法实践越深入,遇到的新情况新问题越多,对理论指导的需求越迫切。这就要求我们紧扣基本法实施中的重点难点,深入研究问题的本质与根源,不断提炼和深化规律性认识,努力探索破解之道,致力于建构一套适应“一国两制”要求、以宪法和基本法为核心、符合香港特别行政区实际的理论体系,更好地指导我们的实践。尤其要加强基本法研究人才培养,加大对研究工作的投入和保障,调动社会各方面的力量,努力建设一支高素质的研究队伍,不断推出高质量的研究成果,为推进“一国两制”事业提供智力支持和理论支撑。

同志们,朋友们!

“长风破浪会有时,直挂云帆济沧海。”国家统一、民族复兴,是海内外中华儿女的共同理想和历史使命,是中国共产党人的矢志追求。今日的中国充满生机与活力,国家面貌发生了翻天覆地的变化,经济实力和综合国力大幅提升,国际地位空前提高。当前,全国各族人民在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,昂首阔步迈进在全面建成小康社会,实现“两个一百年”奋斗目标的康庄大道上。我们的祖国比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标,比历史上任何时期都更有信心、更有能力实现中华民族的伟大复兴。让我们紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,全面准确贯彻实施“一国两制”方针和香港特别行政区基本法,把“一国两制”伟大实践不断推向前进。我相信,有“一国两制”方针和香港特别行政区基本法的保障,香港各界人士在以行政长官为首的特别行政区政府领导下,一定会努力维护香港繁荣稳定的良好局面,紧紧抓住国家前所未有的发展机遇,精诚团结,奋发进取,与内地人民一道,共同谱写祖国内地与香港发展的新篇章!香港的明天一定更加美好,“一国两制”事业一定更加辉煌! 

编者按：《中华人民共和国香港特别行政区基本法》已经实施20周年。事实证明，正如张德江委员长所说：“香港特别行政区基本法是符合国家和香港实际情况的一部好法律，是能够为‘一国两制’伟大事业提供根本保障的一部好法律，是经得起实践检验的一部好法律。”在基本法实施20周年之际，纪念香港特别行政区基本法实施20周年座谈会5月27日在北京召开。座谈会就基本法这20年的实践进行了系统、全面的总结，并为基本法下一步的实践明确了方向。本刊将6位座谈代表的发言稿予以刊发，以飨读者。



图 / 视觉中国

大浪淘沙 始见真金

文 / 全国人大常委会香港基本法委员会副主任 梁爱诗

尊敬的张德江委员长、各位领导、各位委员、先生们、女士们：

1997年7月1日早晨，五星红旗在香港升起，向世界宣告香港回归祖国的程序完成，香港特别行政区正式成立，“一国两制”、“港人治港”、高度自治开始实施，香港特别行政区基本法（以下简称基本法）的实践，也正式开始。如今转眼20年，究竟这20年基本法的实施情况如何，值得我们总结。

评估这20年的成败，必定不忘初衷。特区成立的目的，载于基本法的序言里，即“为了维护国家的统一和领土

完整，保持香港的繁荣和稳定，并考虑到香港的历史和现实情况，国家决定，在对香港恢复行使主权时，根据中华人民共和国宪法第三十一条的规定，设立香港特别行政区……”事实证明，这个目的，已完全落实。

（1）无缝交接，平稳过渡。1996年12月11日，首任行政长官顺利依法选出。虽然原来的直通车计划被最后一任港督彭定康的政制改革拆去路轨，临时立法会在1996年12月按筹委会的决定而产生，目的在通过必不可少的法律，作出必不可少的决定，直至第一届立法

会选出，立法机关能正常运作为止。基本法第93条确保特区成立前的法官均可留任，而终审法院在1997年7月1日正式成立。因此，1997年7月1日，政府架构的行政、立法和司法机关，都可以正式运作。筹备政府在短短的三个月里，审议了13件法例，包括经咨询公众后通过的《公安条例》和《社团条例》的修订，在1997年7月1日通过的《香港回归条例》确认。该条例并确认了终审法院法官等的任命、法律的延续和诠释的原则、司法机构的设立、法律程序及司法体系，公务人员体系的延

续、若干财产及权利的转移及拥有权,和法律责任的承担。1997年2月23日,全国人大常委会通过议案,除了香港法例中的24件,因全部或部分抵触基本法不被采用外,原有法律都被采用为特区的法律。全国性法律共11件被纳入附件三在港实施,而在随后短短几年,通过法律适应化,特区删除法例中带有殖民地色彩的字眼,使之符合特区的法律地位。多个殖民地终结都发生暴乱、革命、流血等,香港的顺利过渡,是因为有基本法作蓝图,而它的内容,为市民所接纳,故此能达至无缝交接(seamless transition),平稳过渡。

(2) 维持繁荣稳定,资本主义制度不变。按照基本法第5,6,105,106—119条规定,特区实行资本主义制度,保护私有财产,中央政府不在香港征税;特区政府提供适当的经济和法律环境,以保持香港的国际金融中心和自由港的地位,不实行外汇管制,实行低税制,促进制造业、商业、旅游业、房地产业、运输业、公用事业和服务性行业等的发展。香港自1995年起,连续23年被传统基金会(Heritage Foundation)评为全球最自由经济体系;从1997年至2016年,本地生产总值年均增长为3.2%,财政储备增长98.5%,外汇储备增加3.16倍,失业率在3.3%上下。回归后香港经历过两场金融风暴,全球经济一体化的冲击,泡沫经济爆破,工业衰退,周边竞争力强,依然有这个成绩,是得力于根基稳固,法治健全,政府廉洁,投资环境好,更重要的是,香港为内地企业提供良好的融资市场,也得到国家政策的支持,例如CEPA,自由行,人民币离岸结算业务,沪港通,深港通,等等,让香港能得到国家经济强劲之利,两制运作灵活之便。因此,从保持资本主义经济和繁荣稳定而言,“一国两制”为香港带来实实在在的好处。

(3) 生活方式不变,人权和自由受到基本法的保障。基本法第三章保障了居民的基本权利和自由。它规定法律面

前人人平等,言论、新闻、出版、结社、集会、游行、示威、组织和参加工会、罢工的权利和自由,人身自由、通讯、迁徙、信仰、职业、学术、文化活动、婚姻和生育的自由,法律咨询和代理、行政诉讼、社会福利和劳工的权利、及原居民的合法权益都受到保障。《种族歧视条例》《最低工资条例》,免费教育从九年增加到十二年,妇女事务委员会和扶贫委员会等都是回归以后改善民生、保障人权的措施。加拿大的菲沙研究所(Fraser Institute)发表的2016年人类自由指数香港排名榜首,这也是自2008年起一连六年的排名。1997—2016年,香港人口平均预期寿命在20年内增加3.8岁,是全球最高寿的地方;社会福利开支增长超过两倍。生活方式能够不变,是由于基本法给予的保障,以及法治彰显的成果。

(4) 法治健全,司法独立。基本法提供了很好的司法制度,包括法官任免机制,让法官在审理案件时不受任何干预。任何人尝试影响法官的判决,会受到妨碍司法公正及藐视法庭的刑事制裁,而经过试用期后,法官只可在无力履行职责或行为不检的情况下,经不少于三名当地法官组成的审议庭调查属实,方可予以免职,因此法官可以履行就职时的宣誓:无惧、无偏、无私、无欺地行使职权。香港有独立和专业的检控和法律人才,熟识法治原则,不但向当事人问责,还以法庭从属员(Officer of the Court)的身份向法院负责。市民在符合相关条件下能获得法律援助、当值律师、免费法律咨询等服务,有助取得司法公正。特区立法机关通过的法律不得与基本法以及基本法保障人权的条文有所抵触,因而在法律上、制度上和措施上,都能保障法治和司法独立。回归后世界经济论坛的环球竞争力报告,一直对香港的法治和司法独立的评价,都是名列前茅的。基本法第35条给予香港居民秘密法律咨询、选择律师保护合法权益,向法院寻求司法补救,并就行政行为向法院

提起诉讼。20年来,司法复核案件大幅增加,显示市民对司法机关的信任,以及有充分争取司法公义的机会。

(5) 民主发展,循序渐进。近四任行政长官(1997—2017年)的选举,从一个经400人组成的选举委员会选出,改为由800人组成乃至1200人组成的选举委员会选出。六届立法会的直选议席,从1/3增加至1/2。自2012年起,从有些选民只有投一票权而有些有投两票权,改为每名选民都有投两票权,在普选上达至平等。可见按照基本法第45条和第68条及循序渐进的原则,选举不断增加民主成分。很遗憾的是,受到反对派捆绑式的阻挠,2015年的政改没有成功,否则特区已达到行政长官由普选产生的目的。这20年里,市民对民主制度有充分探索的机会,为日后政制发展累积了不少的经验。

(6) 对外事务,发展良好。回归以后,香港按照基本法第150条作为中国代表团成员身份参加以国家为单位的国际活动,和以“中国香港”名义参加以地区为单位的国际活动;大约200项公约及协议回归后继续在香港实施,并新增了100项左右。119个国家和半官方机构在香港设有领馆或办事处。150个国家给予香港护照持有人免签证或落地签证待遇;香港还承办了世界贸易组织第六次部长级会议和2008年奥运会马术比赛等国际活动。这些对外交往,让香港有更好的条件,参与国家“一带一路”和“粤港澳大湾区的发展计划”的发展。

因此,20年来,基本法在香港的实践,落实了“一国两制”的构想,打稳了中央和香港的关系,明确了特区的法律地位,符合保持香港繁荣稳定的目的。然而,和任何新事物一样,在实践的过程中,必然遇到各种的挑战,加以时势不断的变化,避免不了争议和矛盾。例如,全球都面对贫富悬殊、收入分配不均、住屋置业困难、全球经济一体化带来的竞争、本土主义的倡议等问题,造成社会分化,转而对政府不满。在殖民

基本法是“一国两制”事业的法律保障

文 / 国务院港澳事务办公室副主任 宋 哲

各位领导、各位嘉宾、同志们、朋友们：

1997年7月1日，中华人民共和国香港特别行政区成立，香港从此进入全面贯彻“一国两制”方针和基本法的历史新纪元。

20年来，中央政府严格按照宪法和基本法办事，坚定支持香港特别行政区行政长官和政府依法施政，团结带领香港社会各界人士集中精力发展经济，切实有效改善民生，循序渐进推进民主，包容共济促进和谐。经过共同努力，宪法和基本法规定的特别行政区制度有效运作，特别行政区各项事业全面发展，“一国两制”由科学构想变为生动现实，并日益深入人心。

“一国两制”在香港特别行政区的成功实践深刻揭示，基本法是“一国两制”事业的法律保障。保持香港长期繁荣稳定，确保“一国两制”实践行稳致

远，必须准确理解基本法，严格执行基本法，充分用好基本法。

一、贯彻“一国两制”根本宗旨，必须准确理解基本法

“一国两制”的根本宗旨是维护国家主权、安全和发展利益，保持香港、澳门长期繁荣稳定。基本法是“一国两制”方针政策法律化、制度化的体现。贯彻“一国两制”根本宗旨，确保“一国两制”在香港特别行政区的实践不走样、不变形，首先就要准确理解基本法。尤其要准确把握以下三点：一是“一国”与“两制”的关系。“一国两制”是一个完整的概念。“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属、派生于“一国”，并统一于“一国”之内。体现在基本法中就是：香港特别行政区是中国不可分离的部分，是直属于中央政府的一个享

有高度自治权的地方行政区域。在此前提下，香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，保留原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变。二是中央与香港特别行政区的关系。我国是单一制国家，中央对香港特别行政区拥有全面管治权。基本法规定，中央直接行使的权力，除了国防和外交权之外，还包括对基本法的解释权、修改权，以及对行政长官和特区政府主要官员的实质任命权等。基本法还规定，全国人民代表大会授权香港特别行政区依据本法实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。这说明，香港特别行政区的高度自治权来源于中央的授予，并受中央监督。三是香港法律地位与基本制度的关系。基本法确立了香港的法律地位。根据基本法并从符合“一国两制”原则、香港的法律地位和实

管治时期，市民对国家观念薄弱，回归后未充分接受国民身份的转变和对国家民族的认同。政党政治未成熟，对行政主导未能足够支撑；对基本法条文和意义认识不够深入，除熟识的原有的种种制度外，对宪制上的新规定，例如中央和特区的关系、中央对香港事务的权责、香港的法律地位、基本法的解释权等等的抗拒，每每由此引起争议，甚至以“占中”“占旺”等违法手段表达不满。这些问题，特区政府都一一沉着应付，以确保“一国两制”的实践，不动摇、不走样、不变形，不忘初衷。

香港基本法委员会成立以来，按照香港基本法的规定，应全国人大常委会的要求，认真履行香港基本法第18条、

第158条规定的香港基本法委员会的职责，3次就增加香港基本法附件三所列全国性法律、5次就解释香港基本法有关条款，共召开8次全体会议，依法向全国人大常委会提出有关报告。5次释法分别涉及居港权、政制发展、行政长官剩余任期、国家豁免原则适用、法定公职人员任职及宣誓等问题。此外，香港基本法委员会还召开36次内部会议，每次换任前都要对五年的工作进行全面的总结，向全国人大常委会作出书面报告，换任后要讨论和完善委员会的议事规则，就今后工作作出规划。在每届任期内，委员会都密切关注基本法在实施中遇到的新情况新问题，就落实基本法涉及的重大问题进行研究讨论，根

据基本法的立法原意，深入分析其中的法律问题。内地委员和香港委员依据共同讨论形成的共识，以某些方式在有关方面讨论相关问题时发表法律意见和看法，起到了准确理解和正确宣传基本法有关规定的的作用。多年来，香港基本法委员会成员积极参加社会各方面举办的基本法论坛、研讨会和学术研究活动，积极宣传和普及基本法。

二十年过去，希望不要以香港遇到多少挑战和困难来衡量特区的成败，而是看我们如何应付这些挑战，能否克服困难，吸取经验。大浪淘沙，始见真金。在新一届政府成立之际，让我们以最大的勇气、信心和决心，团结一致，把“一国两制”落实得更成功。✘



2017年1月31日,香港市民庆祝农历新年,舞狮舞龙表演亮相。图/视觉中国

际情况出发,香港特别行政区实行以行政为主导的政治体制,不搞“三权分立”。在这一制度下,行政长官既是特区政府的首长、也是特别行政区的首长,既要特别行政区负责、也要对中央政府负责,具有“双首长、双负责”的法律地位。行政机关与立法机关之间既互相制衡又互相配合,司法机关依法独立行使审判权。这些都须正确理解、认真贯彻并切实维护。

二、维护香港长治久安,必须严格执行基本法

法治是香港的核心价值。依法办事是法治的必然要求,是实现香港特别行政区长治久安的必由之路。基本法体现了包括香港同胞在内的全体中国人民的共同意志,在香港特别行政区具有宪制性法律地位。香港特别行政区的制度和政策均以基本法的规定为依据;香港特别行政区立法机关制定的任何法律,均不得同基本法相抵触。香港特别行政区行政、立法、司法行为都必须符合基本法;在香港特别行政区的个人以及一切组织和团体都必须以基本法为活动准则。维护香港长治久安,首先要严格按照基本法办

事。对于符合基本法规定,有利于保持香港长期繁荣稳定的事情,应积极予以支持。反之,则坚决依法处理。本着这一原则,中央政府坚决支持香港特别行政区政府依法处置违法“占中”活动,捍卫法治,维护稳定。本着这一原则,全国人大常委会对基本法第104条作出解释,明确了依法宣誓的有关含义和要求,立规明矩,打击“港独”势力,维护国家安全。这些都彰显了中央依法维护香港长治久安的决心,得到包括香港同胞在内的全国人民的拥护。

三、促进香港繁荣发展,必须善用基本法赋予的制度优势

在基本法的框架下,香港特别行政区在“一国”之内享有“两制”之利。一方面,国家强大的综合国力,为香港特别行政区应对各种困难与挑战,保持长期繁荣稳定,提供了坚强后盾。另一方面,香港特别行政区实行高度自治,原有的资本主义制度和生活方式继续保持不变,法律基本不变,这使其在国家改革开放和现代化建设事业中得以占有独特地位、发挥特殊作用。20年来,内地经济持续快速发展,香港与内地的

交流合作日益紧密,并从中获得了巩固与提升自身竞争优势的强劲动力、广阔空间和宝贵机遇。目前,内地与香港基本实现贸易自由化,跨境基础设施互联互通,人员往来大幅增长。香港是内地最大的外资来源地、最大的融资平台、第四大贸易伙伴、第三大出口市场,是内地在境外最大的离岸人民币业务中心,是沪港通、深港通和债券通等国家金融开放的首发站。需要强调的是,中央政府一直把保持香港繁荣稳定作为国家整体发展战略的重要内容。“十二五”规划首次将涉港澳内容单独成章,进一步明确香港在国家发展中的战略地位。“十三五”规划强调支持香港巩固和提升国际金融、航运、贸易三个中心地位,强化全球离岸人民币业务枢纽和国际资产管理中心功能,支持香港参与“一带一路”建设。中央政府还出台了一系列“挺港”“惠港”政策措施。得益于基本法提供的制度优势和得天独厚的地缘优势,香港特别行政区成立20年来,尽管接连遇到亚洲金融危机、非典疫情和国际金融危机等风浪的冲击,但经济社会大局保持稳定。从1997年到2016年,香港本地生产总值由1.37万亿港元增至2.49万亿港元,特区政府的财政储备由4575亿港元增至9083亿港元。香港已连续23年被评为全球最自由的经济体,营商环境和竞争力长期在世界上名列前茅。在历经风雨洗礼之后,今日的香港依然生机勃勃。我们完全有理由相信,进一步用好香港基本法提供的独特制度优势,未来的香港将会更加美好!

各位领导、各位嘉宾,同志们、朋友们:

“一国两制”在香港特别行政区的成功实践来之不易。推动香港特别行政区按照“一国两制”方针在基本法轨道上继续前行,开创更加美好的明天,任重道远,需要我们戮力同心、团结奋进。作为港澳工作部门,我们将依法履责,全力以赴,继续为此作出应有贡献。✘

基本法保障的“一国两制” 是对香港最好的宪制安排

文 / 全国政协副主席、香港特别行政区行政长官 梁振英

委员长、各位领导、各位嘉宾：

今天，我们举行《香港特别行政区基本法》实施二十周年纪念座谈会，我代表香港特别行政区，对参与基本法起草和咨询工作的委员、中央官员、秘书处人员，和其他各界人士所作的贡献，表示敬意和衷心的感谢。

经过二十年的实践，我想谈谈对基本法在四个方面的体会：权威性、全面性、务实性和生命力。

权威性方面：基本法是根据国家宪法订立的香港特别行政区宪制性法律，是全国性法律，也是香港法律。全国上下，包括香港，都有责任认真和全面地遵守和落实基本法。基本法的权威性，也体现在它严谨和细致的起草过程中：历时将近五年，在香港广泛地征求意见，吸纳了社会各界别和各阶层的意见，而且先后两次就征求意见稿和草案进行了全面和深入的咨询。

全面性方面：基本法不仅把“一国两制”、“港人治港”、高度自治的重要方针以法律形式订明，而且在中央与香港特别行政区的关系，以及香港的政治、经济、社会、民生、居民的权利和义务等各方面，都有具体的规定，因此基本法是一份完整和全面的宪制文件。

务实性方面：基本法的条文切合落实“一国两制”的实际情况，务实性强。其中一个例子，就是中央对香港特别行政区行政长官的实质性任命权。香港是一个特别行政区，并不是主权国家，因此香港的民主和民主选举，只可



5月27日，纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会在北京人民大会堂隆重举行。图为香港特别行政区行政长官梁振英在座谈会上发言。摄影/中新社记者 盛佳鹏

以和一般的地方政府比较，而不可以和主权国家比较。在民主国家地方选举产生的地方政府，没有类似香港的立法权、行政权和全面的财政支配权，自治权较香港低。香港的高度自治权，是由于中央的额外授权，所以中央保留了对行政长官当选人的任命权。这是在起草基本法的过程中，因应香港的实际情况而作出制度设计的例子之一。

生命力方面：基本法实施二十年来，验证了“一国两制”的可行性和强大生命力。例如基本法第111条规定的“一个国家”“两种货币”，当年就有不少人担心是否可行。事实证明，“一国两币”不但是可行的，更让香港成为了世界上最大的离岸人民币中心，为人

民币的国际化、为国家的金融改革贡献力量。

“一国两制”的强大生命力，更体现在香港“一国”和“两制”的双重优势上。

我国是全世界发展最快的主要经济体，国际地位也不断提升。在“一国”下，香港更得到中央和内地省市的支持，因此相比起外国城市，香港有明显的“一国”优势。我们能够搭乘国家发展的快车，也能够积极参与国家的重大发展战略，包括“十三五”规划、“一带一路”以及粤港澳大湾区建设。

相比内地城市，香港与国际接轨，有“两制”的优势。基本法规定香港使用中英文为正式语文。在中央政府的授权下，香港可以自行处理对外事务。我

基本法为推动粤港合作注入了强大动力

文 / 广东省省长 马兴瑞

尊敬的张德江委员长，各位领导，同志们：

在香港回归祖国20周年前夕，全国人大常委会办公厅举行纪念香港基本法实施20周年座谈会，十分及时、非常重要。香港基本法是全国人民代表大会以宪法为依据、以“一国两制”为指导制定的全国性法律，在香港特别行政区具有宪制性地位。香港回归祖国20年来，基本法为香港实践“一国两制”、“港人治港”、高度自治、保持长期繁荣稳定提供了法律保障，也为推动粤港合作、惠及两地民生福祉注入了强大动力。

深化粤港合作，是中央支持香港长期繁荣稳定的重要举措，也是中央交给广东的重要责任。香港回归祖国20年来，尤其是党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，广东历届省委、省政府认真落实中央赋予粤港合作的定位要求和各项政策，全面落实CEPA和粤港合作框架协议，深入推进粤港服务贸易自由化，粤港合作在制度层面、基础设施建设、平台建设、科技合作、经贸合作、民生领域等方面都取得了显著成效。

一是合作体制体系日益健全。在中央的大力支持下，粤港合作机制日

益完善，创新政策不断推出。2008年，中央在CEPA框架下出台在广东先行先试政策；2010年，粤港双方签署《粤港合作框架协议》；2014年，粤港率先基本实现服务贸易自由化。两地在政府层面建立了高层会晤、联席会议、专责小组等合作机制，合作模式不断拓展。

二是合作平台建设取得重大进展。2010年在深圳前海建设深港现代服务业合作区；2015年，中国（广东）自由贸易试验区正式获批设立，成为粤港合作新的高水平平台；2016年，“深港通”正式开通；今年1月，与香港签署

们可以用中华人民共和国代表团成员的身份，或以“中国香港”的名义参加国际组织和国际会议、签订贸易协定等等。这些都确定了香港作为国家最开放和最国际化城市的地位，可以成为连接国内外的“超级联系人”。

一个多星期前，国家举办了“一带一路”国际合作高峰论坛，盛况空前，世界各地的政府、地方、企业达成了二百七十多项具体成果，意义重大。今年3月，李克强总理在政府工作报告提出，要研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划。这些国家发展的战略为全中国、包括香港，带来新的和庞大的机遇，同时也带来了契机：就是在恪守基本法的前提下，作出制度创新、机制创新，充分发挥香港“一国两制”的双重优势，进一步推动香港和内地、包括香港和大湾区城市群的合作与共同发展。

在基本法下，香港实行不同于内地的制度，但我们完全可以在符合基

本法、“一国两制”、“港人治港”、高度自治的原则下，通过制度和机制创新，让香港和内地能够达成跨地区、跨制度的合作。香港和内地已经积累了这样的经验，例如《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》、“沪港通”、“深港通”和不久前宣布的“债券通”等等。未来，香港会与内地城市研究在制度和机制上创新，促进人流、物流、资金流和信息流等生产和生活要素的流通。

香港可以在“一带一路”和大湾区的建设中，发挥基本法赋予的“一国”之利，“两制”之便，把外地的资金、技术和人才“引进来”，也可以与内地企业一起“走出去”，携手参与国际合作。香港的联系功能，现在已不限于金融、贸易、物流，也在于科技、专业服务、文化、教育、青年交流等方面。举例来说，有二百年历史、每年选出诺贝尔奖的生理学及医学奖的瑞典卡罗琳医学

院，就选择在香港成立第一个海外研究中心。又比如美国麻省理工学院，也是看准香港“一国”和“两制”的双重优势，落户香港，面向中国。香港作为能吸引国际人才和技术的创新中心，可以负责“从零到一”的工作；深圳作为产品原型的制造地，可以负责“从一到一百”的工作；珠江三角洲作为批量生产的基地，可以负责“从一百到一百万”的工作。

香港与内地的协调发展、共同发展，不但能提升两地的整体竞争力，更可向世界提供跨制度区域合作的新经验，为“一国两制”的实践赋予新的意义。

委员长、各位领导、各位嘉宾，基本法和“一国两制”是对香港和国家最好的宪制安排。香港会继续按照基本法的规定，以及“国家所需，香港所长”的方针，用好“一国两制”的双重优势，掌握国家的发展机遇，推动自身的发展，也为国家的建设贡献力量。✘



2016年6月2日,港珠澳大桥最后一座巨型“海豚”钢塔成功完成吊装。图/视觉中国

《关于港深推进落马洲河套地区共同发展的合作备忘录》,合作建设港深创新及科技园。

三是重大跨境基础设施建设全面铺开。港珠澳大桥主体桥梁工程顺利合龙,广深港客运专线内地段建成通车,深圳东部过境高速公路等加快推进。口岸建设和通关便利化取得重大突破,深圳湾口岸、福田地铁口岸等顺利建成投入使用,口岸自助查验模式全面推行,全面落实内地居民赴港“个人游”等便利政策。两地要素流动越来越便捷,2016年粤港两地人员往来超过2亿人次,日均往来人员超过60万人次。

四是经贸科教人才交流合作不断深化。依托粤港服务贸易自由化政策,两地服务贸易合作迅猛发展,一大批香港银行、会计师事务所等专业服务机构在粤设立分支机构。香港中文大

学(深圳)建成开学,6所香港院校在我省设立8家研发中心。支持香港青年到内地创新创业,前海深港青年梦工场等平台加快发展,有力促进了粤港双创资源的融合、开放和共享。青少年交流合作广泛开展,打造了粤港暑期实习计划、香港青年服务团、粤港姊妹学校、香港青少年国防体验营等一批品牌项目。实施粤港创新领域联合资助计划,对粤港联合科技创新项目予以支持。

五是民生合作务实有效。围绕建设粤港澳优质生活圈,两地深入推进珠三角空气质量联防联控、东江水质保护等合作,区域环境质量稳步改善。医疗卫生合作成效明显,全省共有港资医疗机构30家,粤港共同有效应对H7N9、登革热等疫情。东深供水工程安全运行52年,广东供港食品农产品连续19年优质、安全、稳定供应。体育、养老、消防等

社会民生领域全面拓展,合作成果更广泛惠及两地民众。

回顾香港回归20年的历程,粤港合作成效显著,为两地经济发展和民生改善注入强大动力,得到两地民众的高度认同和社会各界的积极参与。实践充分证明,中央香港工作的决策部署和“一国两制”、“港人治港”、高度自治方针是完全正确的,香港基本法的制定实施是卓有成效的。

站在新的历史起点,粤港合作正面临新的重要机遇。中央对粤港合作高度重视,今年的国务院《政府工作报告》明确提出,要“研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”。今年4月,习近平总书记专门对广东工作作出重要批示,明确要求广东坚持党的领导、坚持中国特色社会主义、坚持新发展理念、坚持改革开放,为全国推进供给侧结构性改革、实施创新驱动发展战略、构建开放型经济新体制提供支撑,努力在全面建成小康社会、加快建设社会主义现代化新征程上走在前列。广东将认真贯彻落实习近平总书记的批示精神和中央各项决策部署,坚持“一国两制”方针,严格依照香港基本法办事,与香港特别行政区政府和各界人士一道,全面深化粤港各领域更紧密合作。一是围绕建设粤港澳大湾区世界级城市群的目标,深入实施粤港合作框架协议,进一步完善合作机制,拓展合作领域,携手参与国家“一带一路”战略。二是加强两地基础设施互联互通,突出抓好港珠澳大桥、粤澳新通道等跨境基础设施项目建设,推动口岸通关创新,加快形成粤港澳1小时经济圈。三是以改善社会民生为重点,加强两地水、大气环境协同治理,建设国家级森林城市群,打造国际化教育高地,全面深化粤港两地科技创新、医疗卫生等领域合作,使粤港合作成果更多惠及两地民众,更好促进粤港共赢发展。■

基本法的起草与实践

文 / 原香港基本法起草委员会委员 谭耀宗

时间过得真快,中华人民共和国香港特别行政区已经成立20年了。回顾起来,我有幸参加了整个过渡期的工作,特别是基本法的起草,令我毕生难忘,历历在目。

1985年4月10日,第六届全国人大第三次会议批准中英联合声明及其附件,同时决定成立香港特别行政区基本法起草委员会,开展基本法的起草工作。

基本法起草委员会有59名委员,来自内地与香港。香港的23名委员来自社会各界,可谓香港社会的一个缩影。我当年35岁,是所有草委中最年轻的,也是唯一来自劳工基层的香港委员。内地委员中,有不少知名专家学者,如费孝通先生是我国社会学大师,钱伟长先生是著名科学家。至于许崇德、肖蔚云、吴建璠、邵天任则是内地著名法学专家,后来更被称为基本法“四大护法”,广为港人熟悉。值得一提的是,王汉斌、胡绳、张友渔、肖蔚云、许崇德与项淳一这些内地委员都曾经参与1982年中国宪法的大规模修改工作,是名符其实的宪法专家。

起草过程

基本法起草委员会在工作过程中十分看重香港社会的意见。委员会在1985年7月的第一次全体会议上决定委托在香港的委员发起筹组基本法咨询委员会。咨委人数约200人,比草委人数多很多,社会代表性更广,可以让港人意见更有效地反映到基本法的起草工作中。另外,起草委员会也十分重视信息公开透明,每次会议之后都举行记者发布会,由内地与香港两地的小组

召集人共同向传媒介绍会议情况、讨论的内容等,这在当时内地的立法工作中是罕见的。值得一提的是,因为基本法不仅是香港的基本大法,也是一部全国适用的法律,因此委员会选择在内地不同城市举行会议,如昆明、厦门、广州、珠海等,目的是向内地人民宣传基本法的重要性。

起草基本法前后用了近五年时间,三上三下,进行了三次大规模全国性咨询,一步一步开展。起草工作的第一步是在香港进行广泛的调研,通过座谈和访问,了解社会各界意见。然后由秘书处拟出基本法结构草案,列出各个章节的大致内容。经过认真讨论和反复修改,起草委员会在1986年4月第二次全体会议上通过了基本法结构草案。其后起草委员会成立五个专题小组,分别负责中央与特区关系、政治体制、居民基本权利和义务、经济以及教育科学文化五个部分条文的起草工作。

各专题小组先后共举行了73次小组会议,并广泛咨询香港社会各界意见,起草出基本法各部分的具体条文,然后再由总体工作小组进行修改调整,最后形成了基本法草案征求意见稿,并在1988年4月的起草委员会第七次全体会议上通过。

基本法草案征求意见稿发表后,起草委员会用了五个月的时间在全国范围征求意见,对条文修改超过100处,涉及实质内容修改有80多处,其中有50多项修改是来自基本法咨询委员会收集的意见。1989年1月,基本法起草委员会第八次全体会议通过了基本法草案,当时条文是逐项以不记名投票方式表决的,除了第19条外,所有条文都

是获全体委员三分之二多数支持通过。

同年2月,全国人大常委会公布基本法草案,并继续在香港和内地广泛征求意见。起草委员会在1990年2月第九次全体会议以三分之二多数通过了对基本法草案的二十四个修改提案,包括对第19条的修正案,确定了草案的最后定稿。1990年4月,全国人大审议通过基本法。当时的舆论显示,香港社会是普遍满意这部未来特区的宪制性文件的。

基本法的实践

基本法自1997年7月1日香港回归祖国起实施,至今已经20年。在这20年里,尽管遇到一些问题,但全面客观地评价,基本法的落实是成功的。香港特别行政区按照基本法行使行政管理权、立法权,以及独立的司法权和终审权,特区居民的权利和自由得到保障,比回归前有过之而无不及。特区政府还可以在经贸文化等领域同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系,签订和履行协议。香港原有的资本主义制度和生活方式也得到保持。今天香港仍然是世界公认最自由的经济体,国际都会和金融中心的地位十分稳固。

总结基本法的起草和实施,我们可以说,“一国两制”的构想得到了实现,以和平方式解决国与国之间的分歧,让香港顺利回归,促进了国家统一。“一国两制”也妥善地解决了一个国家之内制度和经济差异的问题,让香港和内地能够共同发展。在“一国两制”的实践过程中,我们可以看到,香港在困难的时候,例如亚洲金融危机和沙士期间,得

维护宪法和基本法权威，大力增强国家认同

文 / 中国人民大学法学院教授 韩大元

今年是香港回归祖国20周年，也是香港基本法实施20周年。香港基本法实施20年来取得的成就令世界瞩目，不仅保障了香港社会的繁荣与稳定，同时也为世界法治的发展提供了新鲜的中国经验。其中，基于宪法的国家认同是基本法制定和成功实践的核心价值，也是凝聚社会共识，使香港社会引以为豪的法治持续发展的保障。在纪念香港基本法实施20周年时，我们要充分认

识到国家认同对基本法实施的重要意义，在认真总结经验的基础上，进一步思考如何在未来基本法实践中进一步增强国家认同。

《联合声明》的签订和基本法的起草体现了高度的国家认同。国家认同是现代主权国家的基本特征，也是每个公民最低限度的政治伦理，具体体现在作为国家根本法的宪法之中。在基本法的起草过程中，国家主权、国家意识以

及国家观念是基本的共识与哲学。1982年9月22日英国首相撒切尔夫人访华，24日邓小平就指出，“关于主权问题，中国在这个问题上没有回旋余地，坦率地讲，主权问题不是一个可以讨论的问题。”1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过了现行的《中华人民共和国宪法》，其中第31条授权设立特别行政区，并确认在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人

到国家的全力支持；香港在寻求发展机遇的时候，也有紧靠内地的先天优势，例如在推动金融市场互联互通，以及发展离岸人民币中心等方面。可以说，以基本法为基础的“一国两制”，是一项伟大的制度创新，它既维护了国家的统一和领土完整，也充分照顾香港的特殊情况和港人利益，并有力地促进了香港的繁荣稳定。基本法的实践证明，“一国两制”不但现实可行，而且是对香港最好的制度安排，无论过去、现在还是将来，都是如此。

任何制度创新在实践中都不会一帆风顺。“一国两制”亦然，而很多问题源自对基本法条文的不同理解，例如一些人质疑全国人大常委会对基本法作出解释。就这一点来说，我们必须理解，全国人大常委会对基本法的最终解释权是特区宪制的一个重要部分。我们也可以看到，全国人大常委会解释基本法十分慎重小心，总是在香港遇到难以解决的问题时才出手，而且严格依据基本法条文和立法原意，无论是关于居留权争议、政改程序、行政长官任期，以及公职人员宣誓规定等，

都能有效地维护基本法的完整性，帮助香港社会解决争议，走出困局。

落实“一国两制”是一项长期的工作，过去我们遇到过问题，将来也难免会有新的问题，但我们可以在基本法的起草过程里找到克服困难分歧的经验。基本法起草工作面对不同方面的关注和诉求，涉及问题的争议程度绝不低于今天，但基本法的起草过程体现了包容和协商解决问题的精神。我想举三个例子来加以说明。

第一个例子是关于政制发展。在起草基本法的时候，政制发展一直是引起最多讨论、最多争议的章节。有意见认为要尽快进行双普选，即行政长官普选产生、立法机关普选产生，但也有意见认为要循序渐进，取得实践经验后逐步推进。这两种相差甚远的意见怎样解决呢？结果草委们通过集体智慧，用了一个时间表的方式，在基本法内规定特区成立后十年内政制发展的步伐，十年后即2007年进行检讨，决定日后的安排，同时写上最终目标是达至两个普选。用这个方式来处理政制问题，得到当时香港社会的认同，解决了最有争议的章

节。第二个例子是基本法第23条。它规定由特区自行立法保障国家安全，是一个减少港人疑虑的做法。另外，基本法第158条规定全国人大常委会对基本法有最终解释权，同时赋权特区法院在审理案件时可以解释基本法，也是一个例子。

在1990年基本法通过的时候，香港的GDP在全国的占比高达20%，两地经济发展差异巨大，回归前不少港人对97后前途缺乏信心。在这样的情况下，我们仍然可以依靠包容和协商，制定基本法，并实现了香港顺利回归。回归以来，内地经济和社会发展的水平大幅度提高，今天北京、上海、广州三大内地城市GDP已经超越香港，两地发展差异不断缩窄，可以说，未来“一国两制”实践的客观条件只会越来越好。对香港来说，“一国两制”是最好的制度安排，不但应该五十年不变，五十年后也应坚持下去，而回归前后的历史充分证明，中央对“一国两制”这项长期国策是坚定不移的。因此，我们应该坚定信心，坚持包容和协商的精神，全力确保“一国两制”的长期成功。✘



1986年11月29日,香港特别行政区基本法起草委员会第三次全体会议在北京人民大会堂举行。图为记者们在会前进行采访。摄影/新华社 张平

大以法律规定。1984年12月19日,中英政府正式签署《中英联合声明》,其中第3条明确规定:为了维护国家的统一与领土完整,并考虑到香港的历史和现实情况,中华人民共和国决定在对香港恢复行使主权时,根据中华人民共和国宪法第31条的规定,设立香港特别行政区。这样,在复杂的中英谈判中,宪法思维是贯穿始终的。通过宪法,将国家主权、国家意识融入即将创建的特区宪制秩序之中,维护了国家核心利益与民族尊严。

基本法的合宪性宣告进一步将国家认同法律化。在基本法起草过程中,由于不同体制、不同法律传统、不同生活经历等因素,部分港人对国家、对宪法是比较陌生的,对宪法和基本法的关系存在着一些模糊认识。基本法起草委员会本着实事求是、求同存异的原则,对有争议的一些意见,以国家元素加以整合与平衡,使维护国家主权成为最大公约数。针对宪法第31条的地位与含义、以及宪法与基本法关系上的不同认识,为了回应部分港人的

顾虑,全国人大在通过基本法时,同时以一份专门决定,正式宣告“香港基本法是符合宪法的”,这就明确了香港基本法的合宪性,使基本法拥有了更强的宪法正当性,也巩固了香港特区在国家宪法体制中的地位。

基于宪法的国家认同,确保了“一个国家”与“两种制度”的宪法基础。我们应当承认,内地与香港在制度上、生活方式上有差异,要成功维护“一个国家”,并且在国家根本利益上保持一致,必须坚持共同的国家认同。宪法确认“一国两制”方针,以宪法形式包容不同制度之间的和平共存,使宪法成为国家认同的立足点。香港居民和内地居民都是中华人民共和国公民,基于公民在宪法上的忠诚义务,我们必须首先认同“一个国家”,树立国家意识。根据“一国两制”方针,国家认同有了新的拓展,内涵了一种具有包容性的国家概念。在今天,追求法治、人权与自由价值的国家宪法为两地之间的沟通与融合又创造了新的空间,国家的发展也为两地的发展带来新的机遇,国家认同已经变得

越来越实在了。

对“一国两制”和基本法的准确把握,必须依托于正确的国家观念。在宪法上,国家是整体的,是统一的,香港是国家的一部分,要维护国家的整体性,必须维护国家的宪法体制。香港与内地之间确有差异,但不应刻意放大、操弄差异,两地在维护国家核心利益上是一致的。“一国两制”的前提是“一国”,即国家主权与国家认同,“一国”受损,“两制”自然失去前提。我们要认识国家,亲近国家,维护国家尊严。只要回到公民的基本伦理,回到国家宪法体制,回到基本法的规定,我们可以凝聚共识,通过法治的方式解决面临的问题。

20年来基本法实施的实践告诉我们,实施好基本法必须维护宪法权威。在基本法实践中,中央在必要的时候、在合适的时机,完全可以运用法治的方式,展现宪法的根本作用。全国人大常委会依据宪法、基本法行使解释权,弥合社会隔阂,使国家认同得到了维护。2016年11月7日,全国人大常委会通过对基本法104条的解释,明确了104条有关规定的含义,体现了国家主权的宪法意志,使“拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法”,“效忠中华人民共和国香港特别行政区”成为公职人员必须履行的一种宪制义务,是对公然宣扬“港独”的言行的明确的、积极的,同时也是最有效的法律回应,捍卫了国家主权与核心利益。

总之,基于宪法的国家认同是基本法实践成功的基础,也是基本法实施20年来积累的宝贵经验。能否在国家认同上寻求高度共识,将直接影响未来基本法的实施效果。因此,我们必须从宪法高度认识基本法,深刻认识并坚持“宪法和基本法共同构成香港宪制基础”的原则,严格依照宪法和基本法办事,加强宪法教育,特别是在特区学校教育中引入宪法教育与公民教育,塑造国家意识,使宪法成为香港社会繁荣、稳定与可持续发展的有力保障。✘

全国人大常委会机关党组理论学习中心组 认真学习贯彻习近平总书记 关于发展完善人民代表大会制度 发展完善社会主义民主法治的重要论述

5月26日上午,全国人大常委会副秘书长兼秘书长、机关党组书记王晨同志主持机关党组理论学习中心组集体学习,认真学习贯彻习近平总书记关于发展完善人民代表大会制度、发展完善社会主义民主法治的重要论述。王晨同志发表讲话,信春鹰、李飞、沈春耀、韩晓武同志作主旨发言,其他机关党组成员进行学习研讨。

王晨同志在讲话中指出,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,内涵丰富、思想深邃、博大精深,涵盖了改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的方方面面,深刻回答了新形势下党和国家事业发展的一系列重大理论和现实问题,进一步深化了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识,是中国革命、建设和改革的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的贯通结合,已经形成一个系统完整的科学理论体系,升华了马克思主义发展新境界,续写了中国特色社会主义事业新篇章,为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了基本遵循。党的十八大以来,党和国家各项事业之所以不断取得新成就、开创新局面,根本就在于以习近平同志为核心的

党中央的坚强领导,根本就在于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的科学指导。我们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,要坚持突出整体性、系统性要求,强化问题导向、实践导向、需求导向,坚持学思践悟、知行合一,着力在全面准确理解基本观点和精神实质、深刻领会把握思想精髓和核心要义上下功夫,自觉增强思想认同、理论认同、情感认同,更加牢固地树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,不忘初心、继续前进。

王晨同志强调,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,推进社会主义民主法治建设,推动人民代表大会制度与时俱进,人民代表大会制度的根本政治制度作用得到更好发挥,我国社会主义民主政治的优越性得到充分彰显。在坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国、发展社会主义民主政治等方面,习近平总书记提出了

一系列新思想新论断新要求,具有重大理论和实践创新意义,为我们在新的历史条件下长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,推进社会主义民主法治建设,提供了科学理论指导和行动指南。我们要深刻认识把握习近平总书记关于人民代表大会制度和社会主义民主法治建设的重要思想理论,更加自觉、更加善于通过人民代表大会制度,保证党领导人民有效治理国家,保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行,充分发挥我国社会主义民主政治的特点和优势。要坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,坚决维护宪法法律权威,依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

王晨同志强调,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主法治建设,这不仅表现在对国家政治制度和政治运行中的重大



5月26日上午,全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志主持机关党组理论学习中心组集体学习,认真学习贯彻习近平总书记关于发展完善人民代表大会制度、发展完善社会主义民主法治的重要论述。

宏观问题进行深刻思考和精辟阐述,还表现在全面加强和改善对人大工作的领导,每年听取全国人大常委会党组工作汇报,统筹安排和研究决定人大工作中的重大问题和重要事项,对人大工作和建设作出一系列重大决策部署,提出一系列新思想新举措新要求,出台一系列重要指导性文件,为全国人大和地方各级人大做好各方面工作、更好发挥国家权力机关职能作用提供了重要遵循。我们要认真贯彻落实以习近平同志为核心的党中央对人大工作和建设作出的重大决策部署,贯彻落实习近平总书记民主法治思想,紧紧围绕党中央确定的重大立法项目,加强和改进立法服务工作,以良法促发展、保证善治;认真做好全国人大常委会开展执法检查、听取审议工作报告、专题询问、专题调研

的组织服务工作,改进完善工作机制和 workflow,努力增强监督实效;加强同人大代表和人民群众的联系,支持和保障代表依法执行代表职务,充分发挥人大联系群众的主要民主渠道作用,努力做到民有所呼、我有所应。

信春鹰同志在主旨发言中谈到,人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本制度。我们要认真做好完善中国特色社会主义法律体系、监督宪法和法律实施工作,为实现全面深化改革的总目标提供坚强法治保障。李飞同志在主旨发言中谈到,全面深化改革,建设社会主义法治国家,要求立法要为国家制度体系建设提供法律支撑和法律保障,我们要坚持依法改革、立法先行,坚持统筹协调、

协同配合,坚持立足国情、正确方向,坚持科学立法、民主立法,把人大立法工作提高到新的水平。沈春耀同志在主旨发言中谈到,全面依法治国在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思想中占有极为重要的地位,作为法制工作者,要深入地学习、全面地领会并贯彻落实到我们立法的实际工作中和法治建设的各方面实践中,不辜负时代的使命和人民的期望。韩晓武同志在主旨发言中谈到,强化对公权力的监督制约是发展完善社会主义民主法治、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要任务,要加强改进人大监督工作,进一步发挥专题调研的作用,进一步加强改进跟踪监督工作,充分发挥专门委员会在监督工作中的作用。✘

固体废物污染环境防治法执法检查：人大环境监督再发力

文 / 陆 浩



5月22日，全国人大环境与资源保护委员会主任委员陆浩在全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第一次全体会议上讲话。摄影/樊如钧

十二届全国人大常委会高度重视生态文明建设和环境保护工作，始终坚持问题导向，发扬钉钉子精神，持续深入开展监督，每年都对一部环境资源领域的法律进行执法检查。针对群众反映强烈的大气、水、土壤污染问题，已先后对可再生能源法、大气污染防治法、水污染防治法、环境保护法等法律的实施情况开展了监督检查。今年又对固体废物污染环境防治法（以下简称固废法）开展执法检查，张德江委员长和多位副委员长将参加这次执法检查，这是全国人大常委会坚决贯彻党中央决策部署、积极回应人民群众呼声、扎实推动生态文明建设的重要举措。近日，张德江委员长又在环境与资源保护工作简报上作出重要批示：“环资委认真学习贯彻习近

平总书记系列重要讲话精神，按照全国人大常委会的工作部署，主动作为、积极作为，创造性地开展工作，特别是在推动环境与资源保护监督工作方面，取得了明显成效，积累了宝贵经验，应充分肯定。希望再接再厉，为我国环境保护和生态文明建设作出新的贡献。”张德江委员长的重要批示，充分体现了全国人大常委会对生态文明建设和环境保护工作的高度重视，是对全国人大环资委工作的巨大激励与鼓舞。全国人大环资委将认真学习传达，切实抓好贯彻落实。

固体废物污染防治与大气、水、土壤污染密切相关，又直接影响到人民群众的安居乐业，党中央高度关注，人民群众普遍关心。1996年制定并于2004年全面修订的固废法，确立了我国固体废物

污染防治工作的法律制度和基本规范，有力推动了相关工作的积极开展。但随着新情况新问题的不断出现，法律的许多条款已不适应形势发展，迫切需要总结实践经验，及时进行修改。开展执法检查将有利于我们进一步完善制度、改进工作。因此，全国人大常委会决定对固废法的实施情况进行执法检查 and 专题询问是非常必要和及时的，全国人大环资委将按照常委会要求，积极配合做好执法检查 work。

执法检查的前期准备工作包括五个方面。一是认真开展前期调研。为配合常委会做好执法检查，今年2月，沈跃跃副委员长带队，赴北京市就推行垃圾分类制度开展了专题调研，充分了解特大型城市在推行垃圾分类方面的先进经验和存在的主要问题，督促北京市进一步深入贯彻党中央决策部署和法律有关规定，作为首善之区，要在贯彻落实固废法、推行垃圾分类工作中做出表率。4月，北京市人大常委会就生活垃圾管理条例实施情况开展了检查。今年3月至5月间，全国人大环资委又先后赴河南、广东、天津等7个省市开展了执法检查前期调研，实地走访考察有关企业和社区，直接听取基层执法人员和普通居民的意见建议，对固体废物污染环境防治法贯彻实施的基本情况、存在的主要困难和问题有了初步了解，先期掌握了一些基层的实际情况，为常委会顺利开展执法检查做好了相关准备。

二是广泛听取各方意见。5月11日，全国人大环资委专门召开两次全体会

议,分别听取国务院有关部门的工作汇报和专家学者的意见建议。11日上午,按照执法检查方案的要求,全国人大环资委预先听取了国务院有关部门工作情况的介绍,对有关部门提交执法检查第一次全体会议的汇报材料提出了意见建议;下午,全国人大环资委就法律实施中的一些重点问题和关键环节认真听取专家学者的意见建议,与专家学者进行了广泛深入的交流。全国人大环资委还专门召开环资委工作座谈会,充分听取各省(区、市)人大环资委对这次执法检查的意见和建议。另外,配合常委会办公厅就这次执法检查开展问卷调查,充分了解民意、汇聚民智。中国人大网、人民网、新华网等网站和新媒体正在进行问卷调查,向社会各界征求对执法检查的意见和建议。

三是协助制订检查方案。全国人大环资委积极协助常委会办公厅认真制订执法检查工作方案,执法检查方案的指导思想、检查重点以及检查地点等主要内容,都是在常委会领导同志的指导下,与相关部门反复沟通并研究确定的。比如,执法检查方案中涉及的四项检查重点,既包含了法律实施的整体情况,又突出了推行垃圾分类制度等重点内容,以及一些经过努力可以突破的重点难点问题。又比如,关于检查地点,既兼顾了各种污染类型全覆盖,又针对不同省份的特点各有侧重。

四是认真准备参阅资料。为了让检查组成员更好地了解情况,全国人大环资委会同环境保护部及有关部门认真编写执法检查参阅资料。准备了执法检查参考问题,汇总整理了执法检查前期工作情况、有关省(区、市)固体废物污染防治工作基本情况和国务院固体废物污染防治相关文件,还专门针对城乡生活垃圾分类及处理处置、工业固体废物处理处置、危险废物无害化处置、农业固体废物污染防治、固体废物进口和转移管理、固体废物资源化利用,以及执法检查、责任落实等法律实施中的重点问

题和关键环节,编写了专题材料,已经印发给执法检查组成员参阅。

五是积极筹备专题讲座。5月22日下午,全国人大环资委邀请三位专家开展专题讲座,主要是从技术角度全面介绍固体废物污染防治总体形势和垃圾分类处理处置等相关工作背景情况。在此之前,全国人大环资委和国务院有关部门及专家进行了充分沟通,对有关技术问题进行了深入研究。专家科学细致的讲解,以及与检查组成员深入地交流,对

做好这次执法检查工作有较好的启发和帮助。

固体废物污染环境防治法执法检查工作于5月22日正式启动。全国人大环资委将认真按照张德江委员长重要指示精神和陈昌智副委员长对这次执法检查工作的部署和要求,认真落实相关工作,协助常委会高质量地完成执法检查任务。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会主任委员)

链接

5月22日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江主持召开全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第一次全体会议。

固废法是环境保护领域的一部重要法律,于1995年颁布,自1996年4月1日起施行,在2004年进行了全面修订。此后,全国人大常委会又对个别条款作出过修改。

这次执法检查是固废法修订后全国人大常委会开展的第一次执法检查,也是一次较为全面的检查,重要性不言而喻。

正如全国人大环资委主任委员陆浩在文中所指出,固体废物污染环境防治情况,举国上下都非常关心。比如,我们每个人所居住地区的垃圾分类情况、社会高度关注的在自家房子附近建设的垃圾焚烧项目、废旧物品回收利用情况……这些都属于固体废物污染环境防治法规范的范畴。

应该看到,当我们周围的环境在一天天改善的同时,当前我国垃圾污染防治形势依然严峻,治理任务艰巨而繁重。

在执法检查组第一次全体会议上,执法检查组和国务院有关部门尖锐地指出了当前垃圾处理领域存在的危险废物、生活垃圾非法倾倒、建筑垃圾基本没有处理、医疗废物无害化处置能力不足、垃圾“上山下乡”、垃圾围城等突出问题。

全国人大常委会委员长张德江在执法检查组第一次全体会议上指出,全国人大常委会要坚持正确监督、有效监督,精心组织开展固体废物污染环境防治法执法检查工作,确保取得实实在在的效果。

根据执法检查方案,此次执法检查将重点检查以下几个方面情况:

- (一)城乡生活垃圾污染防治方面,垃圾分类收集、贮存、运输和处理处置情况;
- (二)工业、农业固体废物污染防治方面,危险废物经营许可、转移和处置,固体废物进口管理,固体废物污染环境监测和信息公开等法律制度的建立、执行情况;
- (三)垃圾分类等相关配套法规制定和执行情况,各地各部门依法推进固体废物污染防治责任落实情况,固体废物污染防治监察执法情况;
- (四)法律实施中存在的主要问题,各方面对修改完善固体废物污染环境防治法的意见和建议。

此次对固废法开展执法检查,由张德江委员长担任执法检查组组长。张德江委员长强调,要以此次执法检查为契机,进一步加强和改进固体废物污染防治工作,实现环境效益、社会效益、经济效益相统一,建设天蓝、地绿、水清的美丽中国。✘

破解环境污染人身损害赔偿难： 重在完善司法鉴定制度

文/丛 斌

近年来,我国因环境污染导致的人身损害赔偿案件数量呈上升趋势。

由于环境污染致人身损害的致害因素及其损害后果具有一定的特殊性,实践中,此类的案件处理具有一定难度。具体而言,“致伤物”是通过环境介质作用于机体,掩盖了侵害行为与损害结果之间的关联性,对因果关系判定会产生一定难度。另外,由于污染物通过环境作用于机体,因此存在污染物累计致伤的过程,其损害结果的发生、临床症状的出现需要一定的潜伏期。不仅如此,环境污染致人身损害的结果一旦发生,还具有一定的迁延性,污染物通过环境介质被扩散,会影响多数不特定的人群,受害人数有时甚至会达百十人以上,影响范围很广。

因此,环境污染损害赔偿在现实中面临着取证难、鉴定难、认定难、鉴定主体不明、鉴定技术标准缺失、鉴定范围模糊、鉴定理论准备不充分等诸多问题,亟待研究、制定并完善用于环境污染致人身损害侵权、犯罪案件事实认定的司法鉴定法律规范。

国家相关法律规范现状

为严厉打击环境违法的侵权行为,国家出台了一系列相应的法律制度。

2017年3月公布的民法总则确立了“生态环境保护原则”,其第九条规定,“民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源、保护生态环境。”首次将生态环境保护直接提升到民法基本原则高度。民法通则第一百二十四条明确规定:“违反国家保护环境防止污染的规定,污染环境造成他人损害的,应当依法承担民



全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员丛斌。摄影/李杰

事责任。”

2015年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》指出,“党中央、国务院高度重视生态环境损害赔偿工作。党的十八届三中全会明确提出对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度。”“涉及人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的,适用侵权责任法等法律规定”。自2017年1月1日起施行的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》界定了“严重污染环境”的18项认定标准,且第三条规定:“实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为,具有下列情形之一的,应当认定为‘后果特别严重’:……(七)致使疏散、转移群众一万五千人以上的;(八)致使一百人以上中毒的;(九)致使十人以上

轻伤、轻度残疾或者器官组织损伤导致一般功能障碍的;(十)致使三人以上重伤、中度残疾或者器官组织损伤导致严重功能障碍的;(十一)致使一人以上重伤、中度残疾或者器官组织损伤导致严重功能障碍,并致使五人以上轻伤、轻度残疾或者器官组织损伤导致一般功能障碍的;(十二)致使一人以上死亡或者重度残疾的……”

为了落实上述法律制度,2016年1月,司法部、环保部联合印发了《关于规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》,就环境损害司法鉴定实行统一登记管理和规范管理环境损害司法鉴定工作作出明确规定。一是科学设置鉴定机构发展规划,按照统筹规划、合理布局、总量控制、有序发展原则,严格标准、严格程序、确保质量。二是科学确定鉴定事项,主要针对环境诉讼中需要解决的专门性问

题,如确定污染物的物理化学性质;确定生态环境遭受损害的性质、范围和程度;评定因果关系;评定防止损害扩大、修复生态环境的措施或方案等,确定环境损害司法鉴定主要领域。三是严格审核登记,针对环境损害司法鉴定专业性、科学性强的特点,建立环境损害司法鉴定评审专家库,制定评审办法,注重保障司法鉴定机构的中立第三方地位。四是加强监督管理。指导鉴定机构加强规范化建设,健全司法鉴定工作制度,加强内部管理。令人遗憾的是,“通知”只规定了环境损害司法鉴定领域的多项内容,并未包括环境污染致人身损害的鉴定事项。鉴于此,笔者将就环境污染致人身损害的司法鉴定有关问题作一探讨。

环境损害司法鉴定 的法律依据

1. 办理环境污染致人身损害事件的价值追求

对环境污染致人身损害的行为人实施必要处罚,给予受害者及时的法律救济是维护社会秩序,缓解社会矛盾,从根本上改善生态环境的关键机制,体现了法律保障人权、维护公平正义的价值取向。

环境污染是侵犯受害者的人身健康权,是对受害人生存权利的严重侵犯,所以尊重和保障人权,坚持以人为本,全面维护受害者合法权益是法律调整环境污染致人身损害这一社会关系必须体现的首要价值。法律为公民设定权利和义务,保护公民人身和财产权益,维护社会秩序。如果社会秩序遭到破坏,必须对破坏者予以制裁。

环境污染致人身损害的司法鉴定意见是环境损害案件诉讼中的科学证据,用以证明行为人污染环境,造成他人人身损害的事实。因此,该鉴定意见是环境诉讼证据链条的关键环节,只有对污染环境、侵害公民生命健康权的行为进行科学鉴定和评价,并惩罚违法者,震慑其他同类违法犯罪,维护社会稳定,保护生态环境,方能充分体现环境法律的秩

序价值。

2. 环境污染致人身损害司法鉴定的法律医学属性

环境污染致人身损害的法律救济需要自然科学技术支持。环境污染致人身损害的司法鉴定基本过程是具有鉴定资质的医学专业技术人员利用仪器设备,通过毒物检测、组织学观察、毒理学分析、对损害结果综合评估等,就污染物毒性作用、致机体损害程度、污染行为与人身损害之间的因果关系等科学问题进行逻辑分析、判断并发表鉴定意见。此鉴定行为应是法律的授权行为,是法医学专业领域内的司法鉴定行为,而非经济性盈利行为,或普通意义上的医学执业行为。法医学是研究并解决人身损害、死亡、身份鉴识等与法律有关的医学问题,为立法提供依据,为刑事侦查提供线索,为审判和调处民事纠纷提供证据的医学学科。现代法医学的基本任务是研究法医学相关的基础理论,解决司法、立法上与人身有关的科学技术问题。司法实践的需要为法医学发展提供了较大的空间,现代医学和其他自然科学的成就为法医学的发展提供了最新技术手段。法医学在环境致人身损害的司法鉴定领域将发挥显著的司法效能。

环境损害司法鉴定 的主体选择

环境污染致人身损害司法鉴定(以下简称环境损害鉴定)是指鉴定人运用科学技术或者专门知识对环境污染致人身损害的专门性问题进行鉴别、判断并提出鉴定意见的活动。可见,环境损害鉴定同其他鉴定活动一样,是以鉴定对象为核心,始于主体并终于主体的法律活动。环境损害鉴定主体应当是具有鉴定资格的自然人。

1. 环境损害司法鉴定机构

环境损害司法鉴定机构是依法设立的具有环境损害鉴定资质,从事环境损害司法鉴定的机构。环境损害司法鉴定机构是环境损害司法鉴定人的所属机构,因

此,应具有环境损害司法鉴定的主体资格。司法鉴定人若发生侵权行为,司法鉴定机构应承担相应的民事连带责任。依据执法与鉴定分离的司法原则,司法鉴定机构应当是第三方的独立机构,笔者不建议在环境行政执法部门内部设立环境损害司法鉴定机构。环境损害司法鉴定机构应是经司法行政主管部门批准,与环境行政管理机关没有隶属关系,独立从事环境损害司法鉴定活动的国家事业性单位。

2. 环境损害司法鉴定人

环境损害司法鉴定人是指具备法定从事环境损害司法鉴定条件,经申请登记,在合法环境损害司法鉴定机构中从事环境损害司法鉴定活动的自然人。

基于环境污染致人身损害司法鉴定业务的特殊性和解决问题的医学专业性要求,其司法鉴定人应当由经过严格的专业培训,既通晓医学,又具备一定法学专业知识的专业技术人员——法医师担任。大陆法系主张“鉴定权主义”,要求司法鉴定人只有具备法定资格,方可从事具有诉讼意义的鉴定。我国目前设立的司法医学鉴定机构及其法医鉴定技术人员具有从事环境污染致人身损害司法鉴定业务的法律条件和专业技术条件。环境损害司法鉴定行为以法院委托或当事人委托方式启动,环境损害司法鉴定行为一旦启动,应当成为广义诉讼活动的一部分,因此,对环境损害司法鉴定人要有严格的具体要求:(1)司法鉴定人应当具有专门知识和经验,鉴定主体应当具有法定环境损害司法鉴定资质;(2)司法鉴定人须对客观损害事实进行科学认知,并作出实事求是的判断,以书面形式提出鉴定意见;(3)环境损害司法鉴定人与案件没有利害关系;(4)环境损害司法鉴定活动应由司法鉴定人承担,鉴定意见由承担司法鉴定活动的司法鉴定人制作,该意见方可作为证据提出。

环境损害司法鉴定活动的法律属性要求司法鉴定活动必须依法进行,否则将承担相应法律责任。环境损害司法鉴定主体法律责任本质上为专家责任,

是在专业资格、业务水平、鉴定能力符合法定条件的前提下,环境损害司法鉴定主体所应承担的主观过错责任。鉴定主体法律责任不仅体现为行政责任、民事责任,有时还可能是刑事责任。

环境污染致人身损害司法鉴定 需要关注的问题

1. 环境污染基础数据的获取

受害人的生存环境是否被污染,是认定环境污染致人身损害的必要前提。《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》明确规定,对案件所涉的环境污染专门性问题难以确定的,依据司法鉴定机构出具的鉴定意见,或者国务院环境保护主管部门、公安部门指定的机构出具的报告,结合其他证据作出认定。县级以上环境保护部门及其所属监测机构出具的监测数据,经省级以上环境保护部门认可的,可以作为证据使用。为了解决这些技术性的司法鉴定问题,如果法律没有专门的规定,环保部门应该指定专门机构及时出具检验报告。对于地方环保部门监测机构的监测数据经省一级以上环保部门认可以后,要移送司法机关作为证据认定。

上述这些规定是获取环境是否被污染信息的法定程序,只有依此规定得到的资料,方可作为环境是否被污染的法律证据,也是对污染环境的行为主体进行追责的重要证据。

2. 环境损害司法鉴定的委托与受理

司法鉴定的委托与受理是进行司法鉴定活动的第一个环节,也是进行司法鉴定活动的必要条件。

司法部公布的《司法鉴定程序通则》第二章明确规定了委托鉴定的形式和要求,规定了司法鉴定机构受理鉴定的条件和不予受理的情形,明确了委托人和受委托的司法鉴定机构双方的权利义务,环境污染致人身损害司法鉴定可以照此执行。在此,需要强调的是,委托人的范围应当根据我国现实情况确定,

主要是:司法机关、行政机关、案件当事人、公益诉讼组织等。

3. 开展环境流行病学监测与调查

目前,我国环境流行病学监测和调查工作滞后,有的地区污染源资料缺乏、发病和死亡资料不全、相邻地域的居民状况不明确、病例分布(疾病种类、患者年龄、性别、职业、暴露时间和方式等)不清楚。

如果未能掌握引起健康损害的环境污染基本情况和数据,在进行司法鉴定时就难以继续后面的鉴定事项,否则,会出现因果关系不明的鉴定结果。因此,有必要经常组织环境与健康的流行病学调查,既能为司法鉴定意见提供依据,也可为环境管理和决策提供咨询。

4. 环境污染致人身损害司法鉴定事项

依据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,环境污染致人身损害司法鉴定工作的主要事项是,评定环境污染物致人身损害是否构成轻伤、重伤,人身损害后遗症是否达到轻度残疾、中度残疾或重度残疾;评价污染物是否造成受害人中毒,中毒导致器官功能障碍的程度,中毒是否导致了死亡;分析环境污染物所致的损伤与受害人自然性疾病的相互作用关系,对损害结果的参与度。司法鉴定的技术标准可参照相关人体损伤、伤残鉴定标准。此外,鉴定人还应了解和掌握相关证据资料,如该区域环境污染证据;环境污染物成分、污染强度、污染区域范围和暴露人群数量等;能够证明该环境污染物对人体可以造成损害,并能够出现相应的临床症状和病理生理变化的科研成果和科技文献。

5. 建立环境法医学学科

环境法医学是一门集医学、分析化学、地球化学、环境科学、环境法学等多学科相互交叉的法医学分支学科,其主要任务是为判定因环境污染致人身损害的归责提供科学证据。其研究内容包括:环境污染导致人体损害的法医学鉴定技术体系及技术规程的制定;有害污染物标准品数据库构建;研究不同种类污染

物单独、协同或叠加的毒性作用机制,中毒机体的组织学改变、生理功能变化及其检验技术;有害污染物中毒量、致畸量、致死量的确定和研发相关的检验鉴定技术。据此,笔者建议,尽快建立完善系统的环境法医学理论和技术平台,促使环境污染致人身损害司法鉴定走向规范化和科学化。

6. 环境污染致人身损害司法鉴定的 因果关系

2001年最高人民法院发布的《关于民事诉讼证据的若干规定》第四条第三项规定:“因环境污染引起的损害赔偿诉讼,由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任”。2004年修订的固体废物污染环境防治法、2008年修订的水污染防治法也都作了相同规定。2010年施行的侵权责任法第六十六条进一步规定:“因污染环境发生纠纷,污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。”2014年新修订的环境保护法第六十四条也规定:“因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。”其也引据了侵权责任法的相关规定。这是我国确立的在环境侵权案件中,由污染者承担因果关系举证责任的证据规则。笔者认为,对于环境污染致人身损害司法鉴定的因果关系分析,可借鉴日本立法及司法经验,采用“疫学因果关系说”,即判断疫学因果关系是否存在标准有三:某因子在某疾病发病前已经存在并发生作用;该因子作用的程度与患病者出现的比例或病情呈正相关关系;该因子作为该病病因,其作用机理不与生物学的说明发生矛盾。在满足上述三个条件的情况下,可以利用疫学因果关系方法来论证环境污染致人身损害法医鉴定的因果关系。★

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员,中国工程院院士)

“为人民群众健康提供安全有效药品保障”

——全国人大常委会开展药品管理法执法检查综述

文 / 本刊记者 王博勋



5月31日,全国人大常委会药品管理法执法检查组举行第二次全体会议,研究讨论执法检查报告(稿)。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国,全国人大常委会副委员长陈昌智、王晨、陈竺出席会议。摄影/王伟

药品是治病救命的特殊商品,事关人民群众身体健康和生命安全,党和国家高度重视。习近平总书记多次指出,药品安全责任重于泰山,要加快完善统一权威的监管体制和制度,把最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责落到实处,确保人民群众用药安全、有效。

作为我国药品管理领域最重要的一部法律,现行药品管理法于1984年制定,2001年经历全面修订,并曾分别于2013年和2015年就部分条款进行修正。着眼于人民最关心的药品问题,全国人大常委会将药品管理法列入今年的监督工作计划,于上半年对药品管理法的实施情况开展执法检查。

这是继2016年食品安全法执法检查以来,在食品药品监管领域中又一项重要执法检查工作,同时也是药品管理法施行以来在全国范围内的第一次执法检查。张德江委员长作出重要批示,要求此次执法检查要精心准备,针对药品管理领域存在的问题,全面深入了解情况,督促有关方面依法切实加强药品管理工作,改进药品管理状况,让人民群众满意和放心。

根据2017年监督工作计划,全国人大常委会成立药品管理法执法检查组,全国人大常委会李建国副委员长参加执法检查,王晨副委员长兼秘书长担任执法检查组组长,陈昌智副委员长、陈竺副委员长、教科文卫委员会柳斌杰主任委

员任副组长。执法检查组分为四个小组,于今年4月至5月分别赴北京、黑龙江、江苏、安徽、山东、湖南、四川、云南等8个省(市)开展执法检查,共听取了省、地(市)及县级政府的17次汇报,深入到41个药品研发、生产、流通企业和15个药品检验机构及医疗机构进行了实地检查,召开了10次基层监管人员、药品生产经营企业和医疗机构负责人参加的座谈会,充分听取各方面意见和建议。

如今,执法检查组已从检查一线返回北京,根据在各地了解到的情况形成执法检查报告。5月31日,执法检查组召开第二次全体会议,研究讨论执法检查报告初稿,并与国务院有关部门交换意见。6月下旬,全国人大常委会将听取

和审议关于检查药品管理法实施情况的报告。以下,就让我们对药品管理法执法检查各省主要情况进行扫描,看执法检查组如何以问题为导向,推动药品管理法全面落实,解决人民最关心、最期待的问题。

李建国副委员长率队 赴山东、湖南检查

4月11日至15日,李建国副委员长率药品管理法执法检查组在山东省开展执法检查。李建国在检查时强调,切实增强药品安全法治意识,执法必严,违法必究,为人民群众把好药品质量关和价格关。

检查组听取了山东省政府及有关部门关于贯彻实施药品管理法情况的汇报,就药品监管、仿制药一致性评价等问题进行深入了解,并深入济南、淄博两市的药品生产企业、批发企业、零售企业、医疗机构进行调研,围绕药品管理法实施中存在的问题,听取意见和建议。

检查期间,李建国指出,以人民群众普遍关心的问题为重点加强执法检查,是全国人大常委会开展监督工作的重要经验。在药品管理方面,老百姓反映强烈的是假药、劣药和药价虚高问题。对于解决这三个方面的问题,药品管理法中都有针对性的规定。这些年来不断整治,但问题却屡屡出现,至今仍未断绝,重要原因就是一些药品生产企业和经销单位有法不依,一些政府及其部门执法不严、违法不究。解决药品管理领域中的问题,根本在于实现药品管理工作的法治化。要把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”落到实处,对违法违规行为零容忍、快出手、下重拳,不断提高药品安全保障水平,不断增强人民群众的用药安全感。

检查组了解到,我国已建立起包括药品行政监管和技术支撑的药品监管体系,但是近年来药品安全领域仍出现一些乱象,暴露出监管方面存在的问题。李

建国强调,解决这些问题,必须坚持改革创新,坚定不移地把十八届三中全会确定的医药卫生体制改革任务落到实处,从药品生产、流通、使用全流程推进改革。要加快建立健全统一权威的药品监管体制,确保药品监管能力在深化改革中得到强化。继续加强基层药品监管能力建设,加强药品安全监管队伍专业化建设,保证有稳定的队伍和足够的专业能力履行监管职责。

5月8日至12日,李建国副委员长率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。李建国充分肯定湖南省在认真贯彻执行药品管理法的过程中,创造了一些重要的经验,形成了一些符合地方实际的做法。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。

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。

在湖南检查期间,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,破解“廉价药荒”问题。

王晨副委员长兼秘书长率队 赴北京、安徽检查

4月5日至7日,王晨副委员长兼秘书长率药品管理法执法检查组在北京市

开展执法检查。王晨强调,要认真贯彻落实习近平总书记关于药品监管工作的重要指示精神,强化药品管理法治保障,不断加强药品监管工作,进一步贯彻实施好药品管理法,保障人民群众用药安全。

检查组听取了北京市贯彻实施药品管理法的情况汇报,对北京贯彻该法所取得的积极成效给予充分肯定。检查组先后到北京同仁堂股份有限公司、国药物流有限责任公司、北京大学第三医院、月坛街道卫生服务中心、北京科兴生物制品有限公司和北京市药品检验所进行实地检查并召开座谈会,坚持问题导向,深入了解药品管理法实施中存在的困难和问题,听取有关意见和建议。

在北京检查期间,王晨表示,药品安全关系人民群众生命健康和社会稳定,是重大民生问题和公共安全問題,对北京这座超大型城市来说尤其如此。这次执法检查是药品管理法制定以来的第一次。北京市的药品管理工作很有成效,有很多经验值得认真总结。我们将坚持问题导向,依法检查,认真履职尽责,推动药品管理法全面落实。

5月2日至5日,王晨副委员长兼秘书长率药品管理法执法检查组在安徽省开展执法检查。

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。

王晨对安徽省认真贯彻落实药品管理法、推进药品安全工作所取得的显著成绩给予充分肯定。王晨强调,要认真贯彻落实习近平总书记关于提出的“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



2016年10月20日,小学生们在河北省邯郸市中医院中药房学习捣药。
图/视觉中国

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。

5月31日,全国人大常委会在京召开药品管理法执法检查第二次全体会议。在听取了执法检查组和国务院有关部门对报告稿的意见和建议后,王晨在讲话中指出,从这次执法检查的情况看,尽管药品安全形势总体稳定向好,但我国药品管理领域仍存在一些困难、问题和挑战,药品监管工作不能有丝毫的松懈。他强调,要深入学习贯彻习近平总书记关于药品监管工作的系列重要指示精神,牢固树立以人民为中心的发展思想,增强药品安全法治意识,切实解决存在的问题,强化药品管理法制保障,进一步提高我国的药品管理水平,切实保障人民群众的用药安全,促进我国医药事业持续、快速、健康发展。

陈昌智副委员长率队 赴黑龙江检查

4月11日至15日,陈昌智副委员长率执法检查组对黑龙江省贯彻实施药品管理法情况进行了检查。

黑龙江是药品生产大省,中药注射

剂产量居全国第一,拥有许多药品知名品牌。在黑龙江期间,执法检查组先后召开了多次座谈会,听取了黑龙江省委、省政府及有关部门,绥化市政府及有关部门关于贯彻实施药品管理法情况的汇报,并与政府部门、药品研发、生产、流通(批发、经营)企业、医疗机构负责人开展座谈。

执法检查组深入基层,实地检查了药品研发、生产、批发、零售企业和公立医院、社区卫生服务中心、乡镇卫生院等医疗机构,了解药品监管体系建设、审评审批体制改革、日常监督管理、违法案件查处、药品供应保障、研发创新、仿制药一致性评价、企业主体责任落实、药品不良反应监测报告、医疗机构药事管理、制剂管理、基层用药安全以及对药品管理法修改的意见和建议等。

执法检查组认为,黑龙江省委、省人大、省政府高度重视药品监督管理工作,认真贯彻实施药品管理法,在健全监管制度、建设监管体系、履行监管责任、创新监管思路等方面取得了显著的成效,药品监督管理各项工作稳步推进。

陈昌智对黑龙江省在药品管理方面取得的成绩给予充分肯定。他指出,药品问题是重大的民生问题和公共安全问

题,事关人民群众的生命健康和社会稳定。本次执法检查是药品管理法在全国范围内第一次执法检查,全国人大常委会高度重视此项工作。要通过这次检查,完善相关法律制度,保障中央重大决策部署贯彻落实,回应人民期盼和社会关切,广泛宣传药品管理法,增强药品安全意识和法治意识,推动法律正确有效实施。要扎实做好监管工作,确保药品管理法正确有效实施。

陈竺副委员长率队 赴云南、江苏检查

4月17日至21日,陈竺副委员长率执法检查组,对云南、江苏两省贯彻实施药品管理法的情况进行了执法检查。

在云南、江苏两省检查期间,检查组先后听取了两省人民政府以及相关地市人民政府贯彻实施药品管理法的情况汇报,分别召开了省、地市各级人大、政府和有关部门负责同志参加的座谈会,并实地检查了十余家从事药品研发、生产、经营活动的企业,包括:云南鸿翔一心堂药业有限公司、云南白药集团股份有限公司、玉溪医药有限责任公司、玉溪高新区百姓堂大药房,玉溪沃

森生物技术有限公司和江苏奥赛康药业、江苏九州通医药集团、江苏华为医药物流有限公司、泰州中国医药城疫苗工程中心、阿斯利康药业有限公司、扬子江药业集团、高港百姓人大药房等。此外，陈竺副委员长还利用先期到达时间，考察了云南省阜外心血管医院和泛亚国际心血管医院。

执法检查组认为，云南、江苏两省贯彻实施药品管理法取得的积极进展，在完善药品监管体系、提升监管能力、健全监管制度机制、落实各项药品监管措施、创新监管思路方法等方面开展了大量卓有成效的工作，药品的审评审批改革、生产经营质量监管、不良反应监测、违法行为查处等各项工作稳步推进，药品安全形势持续稳定向好。

检查过程中，陈竺指出，药品问题是重大的民生问题和公共安全问题，事关人民群众生命和社会稳定。要充分认识开展药品管理法执法检查的重要意义，通过开展监督，督促各级政府和相关部门依法行政，推动解决法律实施中存在的问题，提高药品质量和供应保障水平，维护人民群众健康和用药安全。要总结经验，发现问题，通过执法检查和评估，提出切实可行的意见和建议，为药品管理法修订工作做好准备。

陈竺还表示，针对当前存在的监管体系建设、药品供应保障、非法药品广告、企业主体责任落实等问题，执法检查组将在归纳和分析后及时向全国人大常委会提交报告，以推动进一步理顺药品管理体制，提高我国药品管理水平，促进医药事业持续、快速、健康发展。

推广好经验，解决好问题

5月8日至12日，教科文卫委员会柳斌杰主任委员带队，对四川省贯彻实施药品管理法情况进行了检查。

四川省是医药产业大省，产业门类齐全，尤其是中药工业产值高，居我国西部首位、全国第三位。执法检查组先后召开了多次座谈会，听取了四川省政府

及有关部门，成都、自贡、眉山市政府及有关部门关于贯彻实施药品管理法情况的汇报，并与政府部门、药品研发、生产、流通（批发、经营）企业、医疗机构负责人开展座谈。执法检查组实地检查了药品研发、生产、批发、零售企业和公立医院、社区卫生服务中心、乡镇卫生院等医疗机构，了解药品监管体系建设、审评审批体制改革、日常监督管理、违法案件查处、药品供应保障、研发创新、仿制药一致性评价、企业主体责任落实、药品不良反应监测报告、医疗机构药事管理、制剂管理、基层用药安全以及对药品管理法修改的意见和建议等。

根据在各地检查过程中了解到的情况，检查组总体认为，国务院及有关部门认真宣传贯彻药品管理法，在健全监管制度、建设监管体系、履行监管职责、创新监管思路等方面积极采取措施，不断加大力度，取得了明显的成效。尤其是很多地方提供了好的经验做法，值得推广。

地方立法层面，多个省份围绕药品管理法，结合本地实际，出台了本省的药品监督管理地方性法规或地方政府规章，为监管工作提供了依据，打下了良好基础。如江苏省在2007年出台了《江苏省药品监督管理条例》，在药品生产过程管控、药品经营管理、违法药品广告查处等方面细化了有关规定，先后颁布实施了《药品注册现场核查工作细则》《药品生产经营企业约谈制度》《药品质量风险评估与防控工作机制》等一系列制度规范，进一步健全了药品监管法规制度体系。

严格药品安全监管方面，黑龙江省构建了100%在线审批、实时上报、在线检查、实时公开的信息化、全程化药品广告监管模式；四川省健全监测网络体系，严格实行药品生产经营企业和医疗机构不良反应报告制度，建立不良记录管理和市场清退制度。为进一步强化舆情监测和应急处置，四川省还与重庆、云南、贵州、西藏共同签署了药品安全应急协

作协议。

在打击违法犯罪方面，东北、华北8省区建立了食品药品稽查执法联防联控协作机制，开展了“重拳打假药、联手护名牌”专项行动，有效遏止制假售假违法行为、消除监管盲点，增强对区域间药品违法犯罪行为的打击力度。江苏省建立食药监、公安、检察院、法院四方联席会议、行刑衔接、“7+1”区域联防联控等工作机制，严厉打击药品违法犯罪。

同时，检查组还指出，我国药品质量和监管能力依然受到很多挑战，药品监管工作不能有丝毫的松懈。检查过程中，各地结合贯彻落实药品管理法过程中遇到的问题提出建议，这些问题得到了检查组的重视，也为药品管理法的进一步贯彻落实提供了思路。

有的地方反应新药研发投入大、周期长、风险高，投资回报低，应当加强对新药研发支持和保护力度。有的地方指出，当前中药材源头多头监管，导致中药材质量往往处于监管缺位的尴尬境地，农药残留、重金属超标等不合格情况时有发生，整体质量状况不容乐观。

针对现行药品管理法，有地方提出，其中的一些规定不能适应监管工作需要，缺乏对药品流通新业态监管的法律依据，假药、劣药定义不够准确。还有地方指出，药品管理法对违法行为打击力度偏轻，尤其是对制售假劣药、药品虚假宣传疗效、回收和销售过期药、中药材掺杂掺假等违法行为惩处力度明显不够，不足以有效震慑违法分子。

以上是此次药品管理法执法检查的一些片段，检查组坚持以问题为导向，解决人民最关心、最期待的问题，深入基层，了解情况，切实做到人民有呼、人大有应，充分体现了人大监督的针对性、时效性，是正确监督、有效监督的生动实践。我们期待此次执法检查进一步推动药品管理法的有效实施，为人民群众健康提供安全有效药品保障，让百姓用上放心药、管用的药。★

依法保障人民群众用药安全

——访全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员柳斌杰

文 / 本刊记者 于 浩

根据全国人大常委会2017年监督工作计划安排,全国人大常委会于今年4月至5月组织开展了药品管理法执法检查。药品管理法执法检查报告拟提请6月举行的全国人大常委会会议审议。

全国人大常委会是如何通过加大执法检查力度,督促执法部门依法保障人民群众用药安全?执法检查又是如何坚持问题导向,切实推动药品管理法全面正确实施?结合这些问题,记者专访了全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员柳斌杰。柳

斌杰详细介绍了此次执法检查的相关情况,就执法检查中坚持问题导向、务求实效等方面进行了阐述。

回应百姓关切,

依法保障人民群众用药安全

记者:习近平总书记指出:“要将健康融入所有政策,加快推进健康中国建设,努力在药品供应保障制度、综合监管制度建设上取得突破,提高药品生产质量,建立完善药品信息全程追溯体系。”可以说,这次药品管理法执法检查是2017年全国人大常委会监督工作“重头戏”之一。请您介绍一下,此次全国人大常委会开展药品管理法执法检查的总体考虑与背景。

柳斌杰:现行的药品管理法于1984

年制定,2001年全面修订,2013年和2015年曾两次对部分条款进行修正。今年,全国人大常委会组织对药品管理法实施情况开展执法检查,是该法在全国范围内开展的第一次执法检查。

本次执法检查的主要目的,是为了推动现行的药品管理法全面、深入地贯彻实施,同时也为药品管理法的修订工作做好准备,督促政府建立健全统一、权威的药品监管体制,落实最严格的药品安全监管制度,着力发现和解决当前药品监管领域存在的突出问题,切实改善药品质量和药品供应保障状况,保障人民群众的身体健康和用药安全,维护社会和谐稳定。

全国人大常委会对这次执法检查高度重视,张德江委员长对这次执法

检查作出重要批示:“药品问题事关人民群众健康和生命安全。全面贯彻实施药品管理法,对保障人民群众用药安全,提高全民健康素质具有重要意义,是实现健康中国战略的重要内容。执法检查要精心准备,针对药品管理领域存在的问题,全面深入了解情况,督促有关方面依法切实加强药品管理工作,改进药品管理状况,让人民群众满意和放心。”

按照委员长批示精神,并根据药品管理法要求和当前药品监管面临的形势及存在的突出问题,确定了此次执法检查的十三项重点内容,包括:(一)药品管理法配套法规、规章和制度的制定情况;(二)药品监管体系建设情况;(三)临床常用药、急用药的供应保障情况;(四)相



图/视觉中国

对罕见疾病用药的供应保障情况；(五)国家鼓励新药研发的相关政策制定和执行情况,药物研发基本情况及存在的突出问题,药品审评审批体制改革情况；(六)药品监管部门对药品生产经营企业实施《药品生产质量管理规范》和《药品经营质量管理规范》的认证检查情况,对企业的日常监督检查以及对违规企业的处理情况；(七)仿制药一致性评价体系建设情况；(八)药品生产、经营企业主体责任落实情况,各项制度建立情况；(九)药品不良反应报告与监测工作情况,存在的主要问题；(十)医疗机构制剂管理、药房管理情况,合理用药、不良反应报告等情况；(十一)药品广告审批以及违法广告查处情况；(十二)药品违法案件的查处情况及药品购销过程中不正之风的治理情况；(十三)对药品管理法修改的意见和建议。

执法检查组分四个小组,由李建国副委员长、陈昌智副委员长、王晨副委员长、陈竺副委员长和我带队,分别赴北京、黑龙江、江苏、安徽、山东、湖南、四川、云南等8个省(市)开展执法检查,共听取了省、地(市)及县级政府的17次汇报,深入到41个药品研发、生产、流通企业、15个药品检验机构和医疗机构进行了实地检查,召开了10次基层监管人员、药品生产经营企业和医疗机构负责人参加的座谈会,充分听取各方面意见和建议。

这次执法检查彰显了全国人大常委会围绕国家发展战略大局和人民群众所关心的社会热点问题开展监督工作这一重要思路,同时也是在保障人民群众健康,推动健康中国建设方面所做出的重大举措,受到人民群众的高度关注。

药品监管体系初步确立, 配套法规制度体系逐渐形成

记者:党的十八大提出改革完善食品药品安全监管体制,是如何落实的?在完善药品管理法的配套法规制度体系中,各地是否推进得较快?

柳斌杰:近年来,全国范围内没有发生过大规模、系统性的药品安全事件,重大的药品违法犯罪案件和行为日趋减少,药品安全形势稳定向好,人民群众的用药安全基本上得到保障。

习近平总书记多次强调指出,要加快构建统一权威的食品药品监管体制。目前,我国已基本建立起国家、省、市、县四级食品药品监管机构。检查组在执法检查中看到,云南省在十六个州市、江苏省在十三个设区市全部组建了独立设置的食品药品监管机构,云南省在129个、江苏省在97个县(市、区)全部实施“三合一”组建了市场监管局。四川省21个市(州)、183个县(市、区)均成立了食品药品监管机构,共核定编制2.2万余个,设立基层监管所2000多个,聘请协管员或信息员近5万人,横向到边、纵向到底的监管网络基本形成。黑龙江省除黑河市以外,全省其它所有市(地)均单独组建了食品药品监督管理局,132个县(市、区)全部完成了食品药品监管机构组建,其中26个市辖区设置了食品药品监督管理局,其余的县(市、区)整合组建了市场监督管理局,为953个乡镇派驻了监管所。

目前,以药品管理法为核心,国务院及其相关部门先后颁布实施的药品安全法规制度体系包括《药品管理法实施条例》《药品行政保护条例》等10余部行政法规、40余部规章,内容涉及药品研制、注册、生产、经营、监督管理等各环节,并辅以大量的规范性文件和技术指南,覆盖了药品监管全链条。

各地也根据自身情况,制定了药品管理法的地方性配套法规。例如,云南省2006年在全国率先颁布实施《云南省药品管理条例》,制定了《云南省医疗机构制剂注册管理办法实施细则》《云南省中药材(民族药材)、中药饮片炮制规范》《云南省食品药品安全“黑名单”管理办法》等一系列配套文件,建立药品质量授权人、药品安全约谈、药品生产企业驻厂监督等一系列制度,形成了覆盖药

品研究、生产、流通、使用全过程的监管制度体系。黑龙江省制定出台了《野生药材资源保护条例》《发展中医药条例》《药品注册现场核查管理规定》等一系列制度规定。

持续强化药品生产和流通安全监管

记者:近年来,我国药品造假案件屡打不绝。目前,全国的形势如何?

柳斌杰:药品是治病救命的,管理一点都不能松懈。只有用最严厉的处罚、最严肃的问责,才能让群众放心用药。我们要加强研发、生产、流通、使用等全流程监管,严肃查处药品临床试验虚列数字,药企生产偷工减料、掺杂使假,流通环节虚假广告和不良反应瞒而不报等违法违规行为。

近年来,安徽、黑龙江等地对违法情节严重、性质恶劣的制假、售假大案零容忍、下快手、出重拳予以打击。例如,黑龙江省自2015年以来,先后组织开展了对生产企业9次飞行检查,发现8家企业存在严重违反药品GMP行为,收回了10张药品GMP证书;对108家批发企业开展飞行检查,收回1张、撤销4张GSP证书,责令整改57家,约谈27家。近三年,该省共办理药品违法案件9648件,违法案件货值金额共计860.48万元,罚没款金额4264.52万元,取缔无证经营72户,捣毁制假售假窝点9个,移交司法机关案件54件。

2016年,云南省就收回GMP证书3张,对48家药品批发企业限期整改,收回GSP证书2张,撤销GSP证书1张,吊销《药品经营许可证》1张;江苏省收回GMP证书1张,收回GSP证书6张,吊销《药品经营许可证》1张。云南省食品药品监管部门累计查办药品违法案件529件,公安机关立案查办食品药品类案件93起,抓获犯罪嫌疑人139名,查扣涉案食品药品及伪劣产品价值1.83亿元。江苏省建立食药监、公安、检察院、法院四方联席会议、行刑衔接、“7+1”区域联防协作等工作机制,严厉打击药品

违法犯罪,2016年累计查办药品违法案件1343件,罚没款1731.65万元,移送司法机关查办违法犯罪案件170件。

从检查情况来看,各省在贯彻落实药品管理法方面做了大量工作,药品审评审批体制改革不断深入,仿制药一致性评价工作有序推进,医疗机构用药管理进一步规范,药品不良反应监测体系初步建立,短缺药品监测和供应保障有所加强等方面,取得了一定成绩。

但同时也应当看到,我国药品质量和监管能力依然受到很多挑战,药品监管工作不能有丝毫的松懈。近年来我国局部地区特别是基层地区出现的药品供应保障问题、药品质量问题、制售假劣药问题、基层监管力量薄弱问题、药品相关企业和机构的主体责任淡化问题等依然存在。

药品管理要在 研发、创新、监管中再加力

记者:执法检查中,还发现了哪些问题?

柳斌杰:药品安全关系人民群众身

体健康和生命安全,既是民生问题,也是社会问题更是公共安全问题。必须按照习近平总书记对食品药品“四个最严”的要求,坚决维护人民群众的用药安全。我认为,下一步工作中,要重点关注药品管理和保障供给方面的一些问题。

我国的新药研发取得一些突破,但与人民群众需要相差甚远。长期以来企业研发创新方面存在的问题没有从根本上缓解。一是企业创新意识不强。我国医药产业集中度不高,企业规模不大,靠一两个药品就能生存得很好,导致有些企业只追求短期业绩,不注重长远发展,安于现状,创新意识淡薄。二是研发费用投入不足。新药研发投入大、周期长、有风险,国家和企业都没有足够的经费支持,因而也就没有多少新药研发项目。三是技术创新能力不够。药品生产企业新药研发技术人才缺乏,药品注册多以仿制药为主。在现行规定下,企业之间、企业内部技术转让限制多,一些企业一无人才、二无专利,制约了企业创新能力提升。

我国是仿制药生产、使用大国,仿

制药在满足临床需求、保障药品可及性方面发挥了重要作用,但仿制药也存在质量参差不齐,同通用名下的药品规格剂型众多,一致性评价缺失,临床疗效差异较大。我国自主开发的中药也有质量问题,使药品集中采购困难较大。

此外,现行药品管理法一些规定已经不能适应监管工作需要。随着互联网+医药等药品流通新业态不断涌现,现行法律未对网上售药、第三方物流配送药品、执业药师提供远程药学服务等行为作出规范并明确法律责任。对违法行为打击力度和处罚偏轻。现行法律对制售假劣药、药品虚假宣传疗效、回收和销售过期药、中药材掺杂掺假等违法行为惩处力度明显不够,不足以有效震慑违法分子。由于生产经营低价常用药品利润较低,目前,一些临床必需的低价药包括急救药、儿童用药等,市场供应难以保障。法律和政策对于药品供应保障缺乏刚性规定和配套措施。

从检查情况看,各省在贯彻实施药品管理法方面做了大量工作,总体情况是向好的。药品质量是民生大计,药品

管理法是一部与保障民生密切相关的重要法律,各级政府要以药品管理法的执法检查为契机,深入宣传、贯彻药品管理法,使药品监管工作更有力度,药品生产经营使用领域更加规范,进一步提升药品的质量和管理水平。同时,要通过普法教育,不断提高广大群众的认识,增强法制观念,动员社会参与对药品的监督管理,参与到对于药品管理法的执法工作的监督上来,努力形成社会关心、群众关注、各方面主动参与的良好工作局面。✘



图/视觉中国

以质量促发展，以质量惠民生

——全国人大常委会产品质量法执法检查工作回顾

文 / 本刊记者 李小健



5月25日，全国人大常委会产品质量法执法检查组举行第二次全体会议，研究讨论执法检查报告（稿）。全国人大常委会副委员长严隽琪、沈跃跃、张平、艾力更·依明巴海出席。摄影/樊如钧

当前，在全面深化改革和经济新常态之下，提升产品质量越来越重要。习近平总书记指出，供给侧结构性改革的主攻方向是提高供给质量，提升供给体系的中心任务是全面提高产品和服务质量。

为此，全国人大常委会于今年3月启动产品质量法执法检查。2017年5月25日，全国人大常委会产品质量法执法检查组在京举行了第二次全体会议。记者从会议上了解到，目前全国人大常委会产品质量法执法检查组已经完成分赴地方的检查工作，现正对执法检查报告进行修改和完善。

6月下旬，修改完善后的执法检查报告将提交十二届全国人大常委会第

二十八次会议审议。

委员长专门作出批示，“引导全社会树立质量第一的强烈意识”

产品质量法于1993年颁布，是我国质量领域的基础性法律。该法实施20多年来，为推动我国产品质量提升和经济发展，发挥了不可替代的作用。

对产品质量法实施情况进行执法检查，是对2009年进行个别条款修改后的产品质量法首次执法检查，同时是2017年全国人大常委会的一项重要监督工作。

张德江委员长十分重视这次执法检查，专门作出批示。他在批示中指出，“产品质量是企业的生命，关系老百姓切

身利益，也关系国家的声誉。要通过这次执法检查，督促产品质量法各项规定全面有效落实，引导全社会树立质量第一的强烈意识，把质量提升作为推进供给侧结构性改革、振兴实体经济的有力抓手，以质量促发展，以质量惠民生。”

国家质检总局汇报，近年来，在产品质量法的有力保障和推动下，在社会各界的共同努力下，我国产品质量总体水平稳步提升。但与发达国家相比，从人民群众对产品质量的需求和评价看，我国质量发展水平还有明显差距。突出表现在：部分产品档次偏低，标准水平和可靠性不高，关键核心技术对外依存度高；出口商品国际竞争力不强，总体处于国际产业链分工的中低端；目前中国进入

世界品牌500强的制造业品牌数量仅占2%，假冒伪劣屡打不绝，严重破坏市场秩序和社会公正，损害国家信誉和形象。

最为直观的例子，就是人们在境外旅游时抢购奶粉、电饭锅、马桶盖。这一现象不仅表明人们对“国货”质量不够满意，也表明我国经济发展进入新常态后，经济运行中低端产能过剩和需求结构升级矛盾突出，人民群众对产品需求正在由满足基本功能向追求更高安全、更高品质转变。而提升产品质量和服务水平，应是当前推进供给侧结构性改革和经济转型发展中亟须补齐的短板。在此背景之下，全国人大常委会开展产品质量法执法检查的意义重大：通过执法检查，全面了解法律在实施中存在的突出矛盾和问题，从而督促法律实施机关采取有效措施，促进我国产品质量水平大幅提升。

四位副委员长带队分赴各地检查

为做好这次执法检查工作，全国人大常委会认真组织，精心部署，由严隽琪、沈跃跃、张平、艾力更·依明巴海四位副委员长带队，分成4个小组赴天津、河北、上海、浙江、湖北、广东、重庆、甘肃8个省（市）展开实地检查。

赴地方检查期间，执法检查组在四位副委员长的带领下，轻车简从，全面检查产品质量法的贯彻实施情况，重点对国务院及其有关部门依法监管情况、最高人民法院和最高人民检察院公正司法情况、企业主体责任落实情况、产品质量标准建设情况、检验检测等中介机构的专业技术支持和服务作用发挥情况、产品质量法需要修改完善的主要问题等方面进行了检查。

在河北省检查时，严隽琪副委员长指出，产品质量法是质量工作的根本法。要从战略和全局的高度认识落实产品质量法的重要性，树立“质量第一”的强烈意识。要不断提高质量标准，加强全面质量管理。要把抓质量作为国家治理现代化的重要内容。面对质量检测和执法力

量不足状况，要从改革入手，做好质量提升工作。要厘清政府和市场的关系，政府应营造良好市场环境，引导社会力量参与质量工作，发挥行业自律作用，建立公平有效的纠纷处理机制，让消费者放心安心。企业要坚守诚信底线、加大人才培养力度、加强科学管理，进一步增强内生动力，通过质量提升推动中国产品向中国品牌转变。

在天津市检查时，沈跃跃副委员长指出，要站在讲政治的高度，认真学习和贯彻落实习近平总书记关于质量工作的战略思想和要求，从质量强国、质量惠民的高度充分认识质量工作的重要意义。要引导全社会树立质量第一的强烈意识，把质量提升作为供给侧结构性改革的突破口和重要抓手，依法推动产品质量提升工作，充分发挥质量提升的引领和支撑作用，为企业有序竞争和健康发展营造良好的市场秩序，为老百姓安心、舒心购物构建良好的法治环境，让质量发展的成果惠及全体人民，推动中国经济社会发展进入质量时代。

在广东省检查时，张平副委员长指出，提升产品质量是深化供给侧结构性改革的重要内容，也是振兴实体经济的重要抓手。要从战略和全局的高度充分认识质量工作的重要意义，大力实施质量强国战略，贯彻实施好产品质量法。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过优胜劣汰倒逼企业提升产品质量，更好发挥政府作用，坚持依法行政，加强质量监管，着力提升质量发展和质量安全水平。进一步加大产品质量法的宣传力度，增强企业主体责任意识与人民群众依法维权意识，更好地发挥产品质量法在提升产品质量中的引领、推动、规范、保障作用。

在重庆市检查时，艾力更·依明巴海副委员长指出，发展不仅要注重数量和速度，还要注重质量和效益。要树立质量信心、质量第一、工匠精神、创新驱动的意识，把阻滞质量发展的障碍一一破

除，着力激发全社会质量意识、创新潜能。因此，有必要充分发挥法律的保障和引领作用。产品质量法是我国质量领域的基础法、根本法，各地区各部门要从本地区实际出发，围绕产品质量这个主题，以体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉为出发点，积极制定配套法规和标准体系，完善制度，加大对制售假冒伪劣违法行为的惩罚力度，力争把产品质量法每一项规定都落到实处，抓出成效。

与此同时，全国人大常委会产品质量法执法检查组还委托辽宁、吉林、安徽、山东、河南、湖南、广西、宁夏8个省（区）人大常委会，分别对本行政区域内产品质量法的实施情况开展自查。

抽查、实地检查、暗访、问卷调查…… 执法检查工作方式灵活多样， 力求掌握最真实的情况

记者从法执法检查组第二次全体会议上了解到，在地方检查期间，检查组注意深入基层、深入实际、深入群众，既听取当地政府及有关部门、人民法院、消协的情况汇报，还以不同形式召开了人大代表、生产销售企业、技术服务机构、行业协会、专家学者、消费者参加的座谈会，广泛听取各个方面尤其是基层代表对产品质量法贯彻实施的意见和建议。

同时，检查组实地检查了部分企业、技术服务机构和市场，还采取不事先通知、不打招呼的方式对部分生产经营者、检验检测机构进行了暗访，重点对城乡结合部的批发市场和农村的小超市、小商户、农资销售点进行了随机抽查，并和质监部门进行了产品质量监督抽查，力求掌握最直接、最真实的情况，确保执法检查取得实实在在的效果。

在上海市检查时，执法检查组副组长、全国人大财经委副主任委员乌日图一行还专门到企业进行暗访。检查组在上海奔腾电工有限公司的原料仓库和检验车间查验了该公司的进货台账，对该公司的电吹风、剃须刀和空气净化器等



2017年1月10日,太原钢铁(集团)公司正式对外宣布,历时5年攻关,由其研发生产的圆珠笔笔头用不锈钢新型材料近日成功应用于国内制笔厂家。这是当天质检人员在检验一批“笔尖钢”钢丝。
图/视觉中国

产品进行了快速检测。随后,检查组对位于柳州路的家乐福超市进行了检查,市局执法总队执法人员向检查组现场展示了如何使用金属检测枪对不锈钢制品进行无损检测,并查验了服装的标识标注内容。记者了解到,暗访这一方式在这次赴地方检查中被普遍运用,有利于检查组更加直观地掌握和了解产品质量法的具体实施情况。

值得一提的是,在执法检查启动前,全国人大财经委召开了国务院有关部门和单位、专家学者、企业负责人座谈会,并且赴广东、湖南、北京、江苏、上海、四川等地进行前期调研,听取有关方面的意见,了解法律实施的基本情况和存在的突出问题,这为实地检查工作的开展打下了坚实基础。

此外,为掌握更多实际情况,从今年2月底开始,执法检查组在中国人大网、人民网、新华网、质检总局和各省质监部门官方网站就产品质量法执法检查开展问卷调查。截至5月初,共有1万余人参与调查,收到了大量的情况反映和具体意见建议。

以全链条监督形式, 推动我国质量工作再上新台阶

在产品质量法执法检查组第二次全体会议上,严隽琪副委员长指出,从检查的情况看,国务院及其有关部门、各级地方政府认真贯彻落实习近平总书记关于做好质量工作的一系列重要讲话和指示精神,高度重视质量工作,把质量提升作为推动经济社会发展、推进供给侧结构性改革的重要抓手,加强组织领导,广泛开展产品质量法宣传和各类质量活动,提高全社会的质量意识,健全法规制度体系,开展质量提升行动,夯实质量技术基础,创新完善监管手段,加大执法力度,产品质量水平稳步提升,产品质量法的实施效果总体是好的。

她同时指出,检查中也发现,当前我国仍存在产品质量总体水平不高,部分领域产品质量问题突出,部分企业质量主体责任落实不到位,质量技术基础仍然比较薄弱,监管体制机制还不完善等问题。对此,执法检查组在认真研究各方面意见和声音后,在执法检查报告稿中提出了相应的意见和建议,回应了社

会关注的热点问题。

根据全国人大常委会2017年监督工作计划,于6月下旬召开的十二届全国人大常委会第二十八次会议,将听取和审议关于检查产品质量法实施情况的报告,并结合听取和审议执法检查报告,以联组会议的形式开展专题询问。

严隽琪副委员长强调,常委会听取审议执法检查报告后,常委会办公厅要及时将执法检查报告和审议意见一并送交国务院办公厅,国务院有关部门应认真研究处理,提出有针对性的政策措施和工作举措,切实解决突出矛盾和问题,并在6个月内将研究处理执法检查报告和审议意见的情况书面报送全国人大常委会。财经委要开展跟踪督查,督促有关方面做好这项工作,增强执法检查的实效性。

前期调研、问卷调查、听取工作汇报、实地检查、听取和审议检查报告、专题询问、跟踪督查……这次全国人大常委会执法检查组以全要素监督方式,对产品质量法实施情况开展全链条监督,环环相扣,务求实效,必将推动我国质量工作再上新台阶。★

推动中国向“质量强国”迈进

——访全国人大财政经济委员会副主任委员乌日图

文/本刊记者 李小健

对产品质量法开展执法检查,是全国人大常委会今年监督工作的重要内容。目前,赴地方执法检查已全部结束,将于6月下旬提交常委会会议审议的执法检查报告也正在修改完善中。

那么,这次执法检查情况如何?检查中发现了哪些突出矛盾和问题?检查组又将会提出哪些应对之策?近期,全国人大常委会产品质量法执法检查组副组长、全国人大财经委副主任委员乌日图接受本刊记者专访时,作了详细介绍。

乌日图在采访中表示,质量是兴国之道、强国之策。产品质量是企业竞争力的核心,与群众切身利益、经济社会发展密切相关,体现着一个国家的综合实力。党和国家历来高度重视质量工作。尤其是党的十八大以来,更是将提高质量和效益作为我国经济发展的重中之重。习近平总书记指出,“质量就是生命,质量就是胜算”,并多次强调要抓好质量工作,推动中国产品从中国制造向中国创造转变,中国速度向中国质量转变,中国产品向中国品牌转变。全国人大常委会高度重视这次执法检查,张德江委员长专门作出批示。通过这次执法检查,我们将围绕法律实施中存在的矛盾和问题,进一步推动产品质量法的贯彻实施,助力中国在经济新常态下向“质量大国、质量强国”迈进。

记者:这次执法检查赴地方检查了8个省份,加上委托自查的8个省份和前期调研的6个省份,检查范围覆盖大半个中国,而且深入到生产经营单位、集贸市场、村镇商户。可以说,执法检查既有



全国人大常委会产品质量法执法检查组对上海一家电器企业开展产品质量抽查。摄影/郝大为

广度,也有深度。请您结合检查期间了解到的情况,简述一下产品质量法的贯彻落实情况。

乌日图:产品质量法于1993年颁布实施,是我国质量领域的基础性法律。法律实施20多年以来,各级政府及有关单位认真贯彻实施,做了大量工作。比如,在法规制度建设方面,国务院制定了工业产品生产许可证管理条例、认证认可条例等配套法规,有关部门制定了流通领域商品质量监督管理办法等部门规章,各地累计发布近300余件地方性法规规章。再比如,在质量提升行动中,国务院发布了《中国制造2025》;工信部等有关部门共同制定了装备制造业以及消费品标准化和质量提升规划,开展了“增品种、提品质、创品牌”专项行动,持续举办“质量月”“质量万里行”等活动。

为依法加强质量工作,全国各省都开展了质量强省兴省活动,96%的市县开展了质量强市兴市、强县兴县活动;31个省区市将质量工作纳入政府绩效考核;28个省份设立了政府质量奖。与此同时,有关部门不断夯实产品质量计量、标准、认证认可和检验检测等技术基础,改革探索监管体制,创新监管方式方法,加大执法打假力度,保障了产品质量水平稳步提升。总的来说,通过各个方面采取积极举措和有力配合,使得这部法律的相关规定得到了比较好的落实。

记者:产品质量对企业、广大消费者、国家来说都非常重要。在多年实践中,产品质量法发挥了哪些作用?成效如何?

乌日图:从检查情况来看,产品质量法施行至今,对提高全社会的产品质

量意识、提升产品质量水平、满足人民群众生活需求和促进社会主义市场经济发展等方面,发挥了不可替代的积极作用。根据有关部门统计,国家监督抽查平均合格率从1993年的70.4%提高到2016年的91.6%,提升了21个百分点;10类重点消费品2016年国家监督抽查总体合格率同比上升5.2个百分点,达到90.3%;制造业竞争力指数从2001年的76.41提高到目前的83.34,其中计算机、通信和其他电子设备制造业达到91.68,进入较强竞争力发展阶段。而且,随着国家“一带一路”战略的实施,高铁、核电、航天等中国制造在质量的支撑下不断走向世界。

记者:透过这次大范围执法检查,当前我国产品质量形势如何?存在哪些突出问题?

乌日图:我们在检查中发现,虽然我国产品质量总体水平逐年不断提升,但是与人民群众需求相比、与发达国家相比,还是存在不小差距。

目前,我国产品质量发展基础仍然较为薄弱,质量管理和品牌建设水平还有待提高,假冒伪劣屡禁不止,质量安全事件时有发生。根据人大财经委与质检总局联合组织开展的调查问卷结果,超过90%的调查对象表示遇到过产品质量问题。通过执法检查了解到,产品质量问题突出表现为:一些普通产品档次偏低,难以满足市场需求;不少关键设备、高端产品尚受限进口;国际化知名品牌比例不高;部分产品质量问题造成恶劣的社会影响,如媒体曝光的“毒跑道”、“瘦身钢筋”、调料品制假以及地铁电缆等问题;假冒伪劣依然高发,特别是城乡结合部批发市场、小商品集散地、农村超市小卖部等区域,以及网络、电视购物等领域的假冒伪劣成为重灾区。这些实际情况,都反映我国产品质量安全形势不容乐观,提升产品质量总体水平充满挑战。

记者:请详细介绍一下,这些挑战

都包括什么内容?

乌日图:一是产品质量总体水平不高。2016年国家监督抽查的176种产品中有14种产品抽查不合格率高于20%,烟花爆竹、背提包、电磁灶等产品抽查不合格率高于40%。

二是企业主体责任落实不到位。检查中发现,一些企业质量发展意识和能力滞后,重效益、轻质量情况较为普遍,产品和技术创新不足,经营管理方式粗放;一些企业没有按照法律规定建立健全质量管理体系,致使产品质量失去保障机制;更有个别企业缺乏质量诚信和主体责任意识,违规生产经营,制假售假,严重扰乱公平竞争的市场秩序,进而影响整体质量水平。

三是优胜劣汰的市场机制作用发挥不够。检查中,一些地方和单位反映,目前质量诚信体系不健全、“黑名单”制度没有普遍建立、制假售假违法成本低、一些产品购销领域“低价中标”现象比较突出等因素,使得我国难以形成质量第一、公平竞争的市场环境,也不利于市场机制作用的发挥。

四是质量技术基础不牢固。不少企业反映,工业类标准修订不够及时,节能环保等多个领域的标准不健全;一些领域的标准存在缺失、滞后、老化、打架等问题,远不能满足发展需求;基层技术机构检验检测服务支撑力不足,检不了、检不准的问题依然普遍;认证认可的社会认知度不高,发挥作用有限;一些领域的计量基准,缺乏维护和更新,比如与广大群众家庭生活密切相关的水、电、气表没有按照规定定期轮换,致使设备老化、计量不准。

五是质量监管仍有薄弱环节。目前,我国产品质量监管包括多个部门,如住建、商务、卫生、工信、公安、交通、农业、工商、安监、质检、食药等,均分别负责相关领域和相关行业的产品质量监管。就检查情况来看,部门之间尚未建立有效的联动机制,难以形成监管合力。此外,质量监管力量比较弱,执法队伍和能

力建设有待加强,产品质量追溯体系等一些监管制度推进缓慢。

最后,随着经济和技术的发展进步,诸如电子商务、共享经济等新兴业态、新商业模式的不断发展,使得一些企业利用委托生产、贴牌生产、电商平台异地销售等方式逃避监管,由此带来产品质量监管难度大的新问题。在上海市检查了解到,今年1—4月,上海市消保委共受理共享单车类投诉2196件,相比去年增长8.6倍,投诉涉及押金给付退还纠纷及质量问题,也包括少部分智能锁故障、零部件缺损等产品质量问题。据反映,共享单车服务经营者对车辆维护保养不及时,报废回收机制不健全,团体标准尚在研究制定,共享单车产品存在质量安全隐患。

记者:对于检查中发现的上述种种问题和挑战,执法检查组提出了什么应对之策?

乌日图:经过认真研究分析,检查组根据实际问题,有针对性地提出了多项意见建议。

在全面推进质量强国战略和提高认识方面,国务院及其有关部门、各级地方政府要深入学习和贯彻习近平总书记关于质量工作的战略思想和要求,从质量强国、质量兴企、质量惠民的高度,充分认识贯彻实施产品质量法的重要意义,加强对质量工作的统筹规划,全面推进质量强国战略。要继续深化质量强省、强市、强县建设,扎实做好政府质量考核和质量奖励工作,推动我国经济发展进入“质量时代”。同时,要通过开展主题宣传活动,牢固树立“质量就是生命,质量就是胜算”理念,传播质量发展的正能量,努力营造政府重视质量、企业追求质量、社会崇尚质量的良好氛围,让追求卓越、崇尚质量成为全社会的价值导向和时代精神。

在落实企业主体责任方面,要坚持市场引导和政府引导并重,强化企业主体责任,让企业牢固树立质量第一的理念。具体包括建立健全内部产品质量管



2015年12月16日,广东河源,出厂手机都要来到国家通讯终端产品质量监督检验中心进行各种指标的检验检测,达到标准才能够上市销售。图/视觉中国

理制度和责任体系、激发企业创新活力、弘扬工匠精神及重视品牌建设等工作。

在夯实质量技术基础方面,要进一步加强计量、检测检验、认证认可等质量领域的标准建设和完善,发挥标准的引领作用。要大力加强基层质检队伍的能力建设,提高基层技术服务能力。

在强化质量监管方面,应大力推行改革,不断完善体制机制建设,促使各部门形成齐抓共管、高效畅通的工作格局。要加大监督执法力度,严厉打击假冒伪劣,遏制“劣币驱逐良币”现象。要充分发挥行业协会、媒体、消协及社会力量的作用,促进质量行业诚信自律,让质量违法行为无处可逃。

记者:在这些意见建议中,有哪些方面具体问题将会得到尽快或重点解决?

乌日图:通过执法检查,针对一些社会关注度高、群众反映强烈的问题,执法检查组提出了非常具体的建议,将推动相关实际问题解决。

比如,近年来推进缓慢的产品追溯制度,执法检查组建议要严格按照国务院的文件要求,加快工作进度,实现到2020

年在重点领域建立追溯体系,强化产品从源头到生产、流通、销售全过程监管,让所有环节更加透明,以保障产品质量。

再比如,缺陷产品召回制度也需要完善。这是国际通行做法,有利于提升产品质量和监管。目前,我国缺陷产品召回制度仅限于汽车、儿童用品、电子电器领域。就此,执法检查组要求国务院有关部门要推动扩大适用范围,在更多行业和领域建立缺陷产品召回制度。

又如,针对大家广为关心的共享单车质量安全问题,执法检查组也提出了非常具体的建议。现在的共享单车没有标准,在使用过程中缺乏规范的质量和服 务,存在质量安全隐患。执法检查组将督促国务院开展一次专门针对共享单车的产品质量的检查,让共享单车为群众提供方便的同时,更加安全可靠,同时促进新行业健康规范发展。

还有,对于百姓反映强烈的水、电、气表计量不准的问题,执法检查组建议国务院责成有关部门近期对民用水、电、气表开展专项检查,严格执行水、电、气表到期轮换制度,保障计量的准确性。

记者:据了解,近年来各方面迫切要求对产品质量法进行修改。就法律修改,这次执法检查得到哪些反馈?是否列入立法计划?

乌日图:对产品质量法本身而言,确实有必要进行修改调整。检查中,许多地方和部门反映,该法颁布实施已有20多年,一些规定和条款已经不适应当前经济社会发展实际需求;同时随着经济的快速发展,市场中新业态不断发展壮大,也亟须法律进行保障和规范。因此,各方面普遍呼吁应加快修改法律,完善我国产品质量法制领域的顶层设计,为经济社会发展从速度时代迈向质量时代,提供法律层面的行动指南。

检查组建议国务院有关部门就各方面提出的关于质量促进、缺陷产品召回、产品质量追溯体系建设、惩罚性损害赔偿制度等问题进行认真研究。同时建议对招标投标法等涉及产品质量的法律法规也适时修改,为产业发展、科研技改、质量提升提供坚实的法律保障。

对此,执法检查组将督促国务院尽快启动修改工作,条件成熟时,将修改产品质量法列入人大立法计划。✘

提高种植养殖产品质量 从源头确保食品安全

文/ 全国人大代表 魏志民

长期以来,不少人单纯追求经济效益的思想严重,反映在种植、养殖业上,就是不管采用什么样的生产方式方法,只要把产量提高了、把经济效益搞上去了、把钱赚到手就行了。在这样的思想支持下,大量的种植、养殖业产品质量不高,导致大量食品从源头就存在很大的安全隐患。为从源头确保食品安全,就要进一步提高种植、养殖产品质量,特提出以下建议:

县乡村基层组织要通过化验测定土壤营养成分,根据当地土壤特点条件,制订科学规范的土壤改良方案。大力提倡使用生物有机肥,减少化肥、农药的施用量,为确保种植、养殖产品质量打下好的基础条件。要严格查处打击违法销售、使用国家明令禁止的农药、化肥、兽药、饲料和饲料添加剂(特别是瘦肉精)的行为。

要做好优质农产品的无公害认证工作。无公害农产品是指无毒、无病、无污染、无残留的“四无”产品。农业、质量技术监督、科技等部门应出台无公害具体细则,设置准入门槛,积极推行农产品包装盒标识制度,以便用户进行质量追溯。政府应根据某一单位所生产优质农产品定规模数量和社会对其质量的评价,酌情给予精神和物质的表彰奖励,以弘扬正能量,促进经济社会健康发展。✎

加大力度推进“空心村”治理

文/ 全国人大代表 张汝财

近年来,随着工业化、城镇化的发展,许多农村出现了青壮年劳动力大量外出打工、土地抛荒的现象。村里除了稀稀落落的老人和孩子,基本上见不到中青年,孩子们去县城上学时,人就更少了。在农村特别是在贫困地区,绝大部分贫困村都出现了“空心”现象:多年来农村新房建在外围,村中多为无人居住的废弃老宅、破墙烂屋,有的还留下了大片的废置土地,道路坑坑洼洼,布局混乱,破旧不堪,一户多宅,并且村内公共卫生条件非常差,基础设施不配套。为此建议:

尽快完成宅基地确权颁证工作,制定农村宅基地使用权收回利用的程序以及补偿标准等方面的具体规定和政策。在乡镇或县城建立农村宅基地交易所,为农村宅基地流

转提供信息发布和交易平台。在城镇通过房地产开发,建造楼房及配套设施,将房子与“空心村”宅基地置换过来,老人和留守儿童搬到经济、社区比较发达的城镇上,既解决了老人医疗和孩子上学的问题,又能让年轻人在当地打工。加快农村土地确权工作,有序进行“空心村”耕地流转。

在治理“空心村”的同时,要保留好具有原始古村落、古民居和地域文化特征的建筑。✎

改革教师培养体系 将师范教育作为教师入职门槛

文/ 全国人大代表 闫立英

近年来,随着各级政府对教育投入力度的不断增加,各级各类学校特别是中小学,教育教学设施得到了很大的改善,办学能力和办学水平不断加强,同时也对教师队伍建设提出了更高的要求。但是,从目前各地情况看,教师的教育教学能力、职业素养以及师德修养等方面显现出来的问题越来越突出,人们普遍反映好老师越来越难找了,究其根源,急需加强教师队伍建设,改革教师培养体系,改善教师入职制度。

建议借鉴过去中师的培养模式强化师范教育体系建设。很多人反映,现在一线的许多小学特级教师和优秀校长都是那个时代培养出来的。20世纪末,各地特别是农村中小学的教师来源基本都是中等师范院校毕业生,虽然他们接受普通文化教育的水平不是十分高,但是他们都是各地优秀的初中毕业生,经过了中考期间招生时的严格挑选,又经过了严格的师范教育训练,掌握了较好的教育小学儿童的知识技能,在潜移默化中形成了热爱教育的职业情怀和道德情操。

面对现在的招聘考试,师范院校学生接受的几年师范教育很难占据优势,他们多年修炼出来的教育真功夫实在没有机会呈现出来。相反,那些非师范专业学生通过如高考一般地突击,顺利通过招聘的大有人在。有很多老教师感叹现在来的教师学历不低,但教育能力与过去的师范生相比不能同日而语。许多校长在听青年教师讲课过程中,发现师范院校毕业的教师对课堂驾驭能力确实比非师范毕业教师要强得多。这说明教师是专业性很强的职业,但如今的招聘,却客观上让专业性模糊化和边缘化了。教师的专业性是教育发展的坚固基石,而师范教育则是教师基本功与专业素养的最可靠保证。建议制定相应政策,在非师范类毕业生参加教师资格考试之前,必须到师范类院校补修师范类专业课程和接受专门的教师职业素养以及实

践训练,修满相应学分后方可报考,以此将师范教育作为教师入职的门槛。✘

完善建材使用备案制度 促进新型建材发展

文/ 全国人大代表 胡 翎

扩大新型、绿色建材的生产和应用是建材工业转型升级的重要抓手。随着建筑业技术进步,以装配式建筑为代表的新型建造方式正加速推进,建筑施工加速由现场浇注、砌筑向装配化施工转变,势必要求建材产品加速从零散材料向集成化部品部件等新型建材发展。当前,各地发展新型建材热情高涨,新产品、新技术不断涌现,部分已实现产业化,在市政工程、美丽乡村建设、旅游地产中逐步推广应用,积极助力地方经济稳增长、调结构。建材企业具有投资新型建材的意愿,也希望借助国家政策,进一步扩大投资规模,加快产业转型,但普遍反映,以建材使用备案制度为特征的建筑市场地区壁垒已严重制约新型建材发展。

按照住建部门现行规定,符合国家标准规范、具有合格检测报告的建材产品进入一个地区建筑市场前,必须按当地标准规范取得各类检测认证报告,除在省级住建部门备案外,还要到各地市重复备案,否则不能进入当地建筑市场。在社会各界持续强烈呼吁下,现行的企业施工资质备案、项目备案、材料备案中,前两个备案已开始简化程序,但材料备案至今没有简化程序或取消的迹象。

从调研了解到的情况看,各省备案程序不一,所需备案资料不同,各省备案不能互认,尤其是在同一省级辖区内,经省级住建部门备案合格的建材产品,进入市场时还要在一个市级住建部门再次备案,若要再进入另一个省的建筑市场,还需耗时一年左右时间、花费几十万元资金,重复获得备案方能销售。这迫使面向全国建筑市场的大型建材企业不得不组建庞大的专业团队,研究应对各地不同的备案程序,疲于准备所需差异的备案资料。现行的建材重复备案制度,加重了企业负担,分割了建筑市场,抑制了技术创新,阻碍了转型发展。

建议住建部门按照十八届三中全会部署,深化住建领域改革,加快简化直至全面取消建材重复备案制度,打破建筑市场分割壁垒,加快建立全国统一公平、自由流动、竞争有序的建材市场体系,为推广先进建造技术、发展壮大新型建材、促进建材建工融合营造良好氛围。✘

加强计划生育 特殊家庭扶助工作

文/ 全国人大代表 杨新丽

我国从1971年开始全面实行计划生育以来,无数个独生子女家庭积极践行国家政策,对于控制人口过快增长、促进经济社会发展作出了重大贡献。但其中部分家庭发生了独生子女意外死亡或严重伤残等事故,据统计,截止到2016年年底,全国仅失独家庭就有几十万个。目前,这部分群体开始逐步步入中老年期,他们不仅在精神上遭受失子之痛,在养老、医疗等方面也面临着许多实际困难,其危机感日益增加,并通过各种途径不断反映其诉求,对社会稳定产生了一定影响。

为了确保计划生育特殊家庭老有所养,国家自2008年开始实行计划生育特别扶助制度,并不断提高扶助标准。但随着经济社会发展,在执行过程中也凸显出一些问题。一是国家扶助标准偏低。目前的国家标准是:独生子女伤残、死亡家庭夫妻,女方年满49周岁的,每人每月270元、340元。这一标准已执行四年,明显落后于经济社会发展水平。二是动态增长机制不健全。2013年,国家卫生计生委等5部门联合下发的《关于进一步做好计划生育特殊困难家庭扶助工作的通知》也提出“建立动态增长机制”,但什么时候涨、涨多少,没有具体的配套措施和明确标准。三是地方执行标准不统一。据了解,目前国内很多地方因经济发展水平不一,执行的扶助标准差距也很大,每个省,甚至同一省的每个市,执行标准都不同。比如,有地方最高一次性发放十几万元,一些南方发达地区每月发放上千元乃至几千元,不同地域之间的差距过大。四是扶助措施不完善。特别是对计生特殊家庭精神和心理方面的援助明显欠缺。

因此,为帮助和引导计生特殊家庭重拾生活信心,提高生活质量,建议重点从以下三个方面完善扶助措施:第一,适当提高扶助金标准,建立动态增长机制。在现行标准的基础上进一步提高扶助标准,同时制定具体的、可操作性的动态增长机制,明确调整年限和标准。第二,坚持全国一盘棋,避免地方差距过大。建议国家加强协调和督导,着手解决各地政策标准不一致、不平衡问题,统一全国标准,或者按东部、中部、西部分别统一标准,杜绝差距过大现象出现。第三,加强精神慰藉,健全长效扶助机制。积极发动社会各界、民间公益组织、志愿者和义工队伍等,从情感上、心灵上更多地关心计生特殊家庭,努力营造全社会尊重、帮助计生特殊家庭的氛围。✘

加强我国文物鉴定 机构建设和人才培养

文/ 全国人大代表 杨海明

当前,全国收藏热不断升温。然而,一哄而起,鱼目混珠,乱象频出,赝品肆虐,却没有一个权威的文物“鉴定机构”,缺乏鉴定人才,也缺乏一套完整科学的检测指标和尖端技术,严重影响到子孙后代对真正中国文化和中华优秀传统文化的学习、继承。因此,建议:

健全机构,科学鉴定。顺应社会发展需求,建立一个诸如“学术科研论证部”的机构,通过初步筛选上报,本着“公平公正公开”的原则,再用“摆事实、讲道理、展实物、明检测”等一些“对比学筛选,逻辑学推理,鉴定学确定以及以史证物、以物证史”的科学方法,最终定论。

加大科研力度,由国家权威机构来主持论证,联合对文物鉴定进行多学科、多部门、多交织的综合分析研究、判断鉴定,准确科学完整地揭示不解之谜,填补中国历史考古等空白。

加强文物鉴定人才的培养。应该“培养”和“组建”一个专业的“鉴定队伍”。不拘一格选人才,从文博系统内部培养真正热爱这一事业的业务尖子,到市场上去学,到实践中去学,跟大师去学,请进来走出去,培训一大批鉴定人才。

加大与民办博物馆的科研合作,规范、扶持民办博物馆建设,特别是对填补国家文物空白且有雄厚研究和收藏实力的博物馆和研究机构,要加强科研合作,加大资金扶持力度,力争形成新兴产业和经济增长点。✘

出台鼓励措施推动 生产性服务业发展和升级

文/ 全国人大代表 冯月菊

生产性服务业,最早于20世纪70年代提出,是指从企业内部的生产服务部门分离或独立出来,直接为生产经营主体而非消费者提供的保障性服务。它贯穿于企业生产的上游、中游、下游诸多环节,如研发设计、物流运输、融资租赁、信息技术服务、电子商务等。随着信息技术等高新技术的迅猛发展,生产性服务业已由发展初期的向生产企业提供单一性或极端性服务,逐渐发展成为提供全方位、全过程的知识、技能和技术服务,成为推动经济发展的“新引擎”。

近年来,我国生产性服务业保持了平稳较快的增长势

头,涌现出了一些新兴业态和新的增长点,产生了良好的经济效益和社会效应。但总体看,我国生产性服务业仍然存在发展滞后、总量不大、层次较低、质量不高、国际竞争力不强等问题。还有不少企业急功近利,依然在低端服务项目上进行盲目的重复投资和恶性竞争,制约了高水平的生产性服务供给。进一步推动生产性服务业发展,不仅有利于实现产业结构优化,加快现代物流、金融、信息科技、商务等生产性服务业的发展和升级,更对增强自主创新能力,实现“制造大国”向“制造强国”转变具有重要意义。建议:

进一步改善税费征收环境。“营改增”的全面推开,不仅通过税制优化、税负调整为生产性服务业营造了良好的税收环境,也推动了制造业与生产性服务业的分工细化和融合发展。考虑到生产性服务业及其企业税收的特殊性,建议在制定生产性服务业税收政策时,实施精准征收,放宽抵扣范围,切实降低企业税费负担。

推动生产性服务业创新发展。一是要加强对生产性服务企业的标准化培训,加大生产性服务业标准的推广应用力度。二是利用产业政策的导向功能,优化资源配置,加大行业的重组整合力度,提高生产性服务业的专业化程度和自主创新能力,加强对企业品牌发展的指导和服务,支持服务业龙头企业的品牌国际化发展。三是研究制定具有可操作性的推进工业企业分离发展服务业的有关扶持政策及措施,引导和鼓励部分制造业企业向服务化方向转型,提高产业链地位。

大力度支持民间资本投入。生产性服务业作为竞争性很强的产业领域,高度聚集着民营企业尤其是中小微企业,加快发展生产性服务业,必须始终高度重视调动民间投资的积极性,鼓励和支持更多的民营企业投入产业发展。一方面应加快对垄断性行业的改革步伐,推进非基本服务行业的资源配置由政府为主向市场为主转变。二是通过税收优惠、放宽审贷条件、项目融资、设立产业投资基金的方式,充分调动民间资本进入服务业。三是建立公开透明、高效规范的市场监管体制,统一口径,细化标准,制定相关权利清单、责任清单和负面清单,减少和避免无序竞争造成的资源浪费。

积极推进企业服务社会化平台建设。一是引导和推动企业通过管理创新和业务流程再造,将一些非核心的生产性服务环节剥离为社会化的专业服务,以核心竞争优势整合配套企业的服务供给能力,大力发展产业内部的专业化分工体系。二是鼓励规模大、信誉高、服务质量好的企业,实施跨地区、跨行业的兼并重组,促进生产性服务业的集中化、大型化、组织化。三是加快行业协会、商会的转型步伐,积极发挥协会、商会和产业联盟在开拓市场、行业自律、服务品牌整合、标准制定和信息服务方面的作用,反映服务诉求,维护行业竞争秩序,实现社会化服务与制造环节的“无缝式对接”。✘

太原人大：探索开门立法“三部曲”

文 / 梁 涛

从5月1日起,《太原市物业管理条例》《太原市餐厨废弃物管理条例》颁布实施。太原这两部地方性法规,一部规范物业服务中的乱象,一部确保人们舌尖上的安全,与民众利益息息相关,自然引得太原社会各方关注。物业服务企业不得以业主拖欠物业服务费为由限制或者变相限制专业服务;禁止任何个人从事餐厨废弃物的收集、运输和处理活动……从字里行间中,可以看出两部地方性法规“接地气”“顺民意”,划出的“硬杠杠”更是直指症结所在。

作为地方立法主导机关,太原市人大常委会近年来依法创新立法工作机制,通过探索委托第三方起草法规草案等举措,鼓励推动社会各方有序参与立法工作,切实增加公众话语权,为科学立法、民主立法夯实“地基”。制定《太原市物业管理条例》《太原市餐厨废弃物管理条例》,成为太原市人大常委会探索“开门立法”的一个缩影。

建智库设基地 丰富立法资源

2015年11月30日,太原市人大常委会为首批入选立法咨询专家库的部分专家颁发聘书。一天之后,太原市人大常委会在山西大学设立立法研究咨询基地。首批入选的38名专家都是法学界的精英,涉及经济法、刑法、行政法、社会法、劳动与社会保障法等23个领域。立法研究咨询基地主要参与太原市地方立法起草、专题研究与法规的评估、论证、听证、座谈、调研等工作。太原市人大常委会主任弓跃说,建立立法咨询专家库和设立立法咨询基地,是深入贯彻党的十八届三中、四中、五中全会

精神,全面落实省委、市委关于推进民主法制领域改革的重大举措,对于提高地方立法质量,开展科学立法、民主立法,建设法治太原具有重要意义。智库和立法基地的建立,进一步丰富了太原市的立法资源。

委托第三方起草 拓宽公民参与立法途径

《太原市物业管理条例》《太原市餐厨废弃物管理条例》在启动立法程序后,都通过不同渠道委托了第三方起草法规草案,这是两部地方性法规的一大亮点。

2016年3月21日,太原市人大常委会按照当年立法计划安排,正式启动物业管理立法项目。与以往不同,此次立法将由太原市人大常委会委托第三方起草法规草案,引起媒体广泛关注。据市人大常委会负责人介绍,在当年的立法计划中,太原市人大常委会几经斟酌,最终确定将与民生息息相关的物业管理条例委托第三方起草,为拓宽公民有序参与立法进行“试水”。而承担起起草任务的,正是市人大常委会立法研究咨询基地。

在法规草案的起草阶段,立法研究咨询基地虽是“主力军”,但市人大常委会始终掌控着立法的方向与节奏。“委托立法研究咨询基地起草的本质是要‘开门立法’,决不能变成‘专家立法’。”这是在委托之初市人大常委会形成的共识。立法项目启动后,在不到一个月时间内,市房管局协助立法研究咨询基地分别组织了两场座谈,向部分物业管理公司、业主委员会以及部分城区房管局征求意见,并以书面形式向供电、供水、供气、供暖等

单位征集意见,重点了解太原市物业管理方面的现状和存在的突出矛盾。“市房管局还把日常工作中遇到的物业管理问题总结出来,在第一次碰头会上就交给了立法研究咨询基地负责人,希望能通过立法予以解决。”太原市人大城建环保委负责人说,“市人大常委会全程参与了立法工作的每一个阶段。当然,委托第三方起草阶段也不例外。”在起草阶段结束后,立法研究咨询基地的工作退居到配合位置上,而后由政府相关部门组织调研、论证,市人大常委会进行审议,基地的专家配合解答相关问题,法规草案一步步得以完善。

太原市人大城建环保委负责人认为:“引入第三方的本意是想借助各方面专家的智力优势,让我市出台的地方性法规更加规范、语言表述更加严密,与上位法衔接更加紧密,进而推动立法工作再上台阶。”但他同时指出,在具体管理工作方面,专家与行政管理部门相比,存在理论优势明显、实践经验不足的现象,工作机制还需要进一步健全和完善。

设立基层立法联系点 公众参与立法搭上“直通车”

2016年12月27日,太原市人大常委会又将杏花岭区人大常委会等十家单位确定为太原市首批基层立法联系点。这是太原市、县两级人大常委会进一步推进科学立法、民主立法的有益探索。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,健全向下级人大

紫阳人大：以监督“激活”干部履职动力

文 / 周清华

“各位代表，我现在将去年的工作情况和今年的履职打算汇报如下，诚恳接受人大监督，努力开创工作新局面！”2017年3月21日召开的紫阳县十八届人大第二次会议，县政府六名副县长在大会上作履职表态发言，紧接着人大代表对县政府全体工作部门负责人履职情况进行满意度测评。

在大会现场，副县长的履职表态是整个大会的“重头戏”，每一次发言完毕，都赢得了代表肯定、期待、鼓励的掌声，三个机位同步录像，将履职表态实况在县有线电视台和广场大屏幕滚动播放。

“每年在人代会上的表态发言，其实就是给人民交一份答卷，现在已经形成常态化了。”刚刚走下发言席的一名副县长如是说，“我觉得这种形式很好，虽然觉得肩上的担子更重了，但责任也变得更加清晰了！”

“代表们最关心的是干部能不能为人民干事，听了副县长的表态发言，内容很实在，把工作说到点子上，让我们感到放心。”县人大代表侯再德说。

这项由紫阳县第十七届人大常委会制定、于2013年年初实行的对县人大任命干部进行任后监督的新机制，如今已经运行了四个周期，而这只是干部任后监督的一个环节。

紫阳县人大常委会严格按照宪法

和依法依规履职，大胆探索创新，在规定的动作上求变，在关键环节上着力，在程序内容上纳新，逐步建立和完善了任前表态公开化、监督事项明白化、法律考试经常化、刚性监督常态化的干部任前、任中和任后监督新机制，把监督置于干部任免的全过程，加强对人大及其常委会选举和任命干部的有效监督。

紫阳县人大常委会坚持用制度管人管事，健全监督制度，制定了《关于对县人大常委会任命的国家机关工作人员告知事项书》《关于对县人大常委会任命的国家机关工作人员进行述职评议办法》《紫阳县人大常委会任免国家机关工作人员办法》，这些制度不仅规范了干部任免和监督程序，而且将干部履职装进了制度的笼子。

紫阳县人大常委会创新监督方法，自2013年年初开始，在人代会上安排副县长和政府重要部门负责人向代表表态发言，对新任命的干部要求向宪法宣誓，并通过媒体接受全县人民的监督；每年组织一次法律知识考试，让所有领导干部树立“要当官必须先懂法”的意识；每年对政府部门主要负责人进行一次民主测评；将政府贯彻落实人大决议、决定和审议意见情况由“年终统一决算”改为“适时分批结算”，通过以上等方面的创新，在敢于监督和善于监督上下功夫，

丰富了人大监督的手段，增强了人大监督的实效。

“根据监督法、组织法、《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》和《紫阳县人大常委会任免国家机关工作人员办法》的相关规定，现将县人大常委会任命国家机关工作人员的流程和任后监督事项告知。”在去年紫阳县机构改革和乡镇换届中，13名提请县人大常委会拟任免人员分别收到一张粉红色的任前告知事项明白卡，他们在被任命前，就了解县人大常委会任命国家机关工作人员的流程和任后监督事项，提前树立人大意识，自觉接受人大监督。

任前告知事项明白卡将任前、任中和任后监督的内容、流程和事项归纳整理为简明扼要的“格式化”条款印在了上面：干部任命前要进行法律知识考试，试卷实行百分制，成绩不满60分的不予任命；任命干部时按照宣读议案和审查报告、介绍简历和见面、任前表态发言、讨论、票决、宣布表决结果、向宪法宣誓、颁发任命书、公告九个流程依法进行；干部依法任命后，常委会将通过听取和审议专项工作报告、专项视察评议或专题询问、对有关问题进行质询、法律法规知识考试、主任会议约谈、民主评议等方式对干部进行任后监督……

“常委会衷心希望每位被任命人员

征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度，推进立法精细化。为此，太原市政府发展研究中心、山西转型综改示范区管委会政策法规事务部、太原供水集团有限公司确定为首批基层立法联系点。“有了基层立法联系点，立法工作就有了接地气的‘直通车’，百姓的

心声今后可以更快、更准地直通地方立法机关。”市人大常委会负责人说，“希望各立法联系点成为我市‘开门立法’的最前线，成为公民有序参与立法的新通道，进一步拉近立法与人民群众的距离，增加公众的话语权。”

顺利通过依法任命,并在任期内遵纪守法,珍惜荣誉,慎待权力,认真履职,任前任后一个样,自觉接受人大及其常委会的依法监督,圆满地完成县委、县政府安排的各项工作任务,不辜负组织的信任和全县人民的重托。”明白卡最后一段温馨的嘱托,让干部在严格接受人大依法监督的同时,又感受到了人大对干部的关注、支持和鼓励。

紫阳县人大及其常委会为提高监督的针对性和时效性,广泛听取人民群众的意见和建议,采用年底面向社会公开征集下一年度监督工作议题的方式,把事关全局的重大问题和群众关注的热点难点问题作为监督重点,群众最关注什么、人大就监督什么。

紫阳县城是座山城,主街道是条单行道,随着经济社会的不断发展,私家车越来越多,自驾到紫阳旅游的人数逐年增长,尤其是节假日的交通拥挤状况更加突出,县城停车难一直是社会十分关注的热点问题。为改善交通状况,助力旅游产业发展,紫阳县人大常委会通过于2014年6月审议县政府贯彻实施《中华人民共和国道路交通安全法》情况的报告和2015年10月评议县政府整改落实《中华人民共和国道路交通安全法》审议意见的形式,对紫阳的交通环境提出了统筹规划全县道路配套建设、加强法律法规的宣传教育、强化交通安全执法监管等一系列的审议意见。县政府针对人大提出的审议意见,近两年来加大了政府财政投入和执法检查力度,全县道路交通安全环境正逐步改善。

但一个热点帖子激起了千层浪,再次把县城交通问题推向了风口浪尖,矛头直指县人大的监督力和政府的落实力。去年3月中旬,汉中的一名游客在网上发帖,吐槽在紫阳县城自驾游时遭遇停车难,不得已违章停车被贴罚单的经历,引发了网友们的关注和热议,在短短的几天内迅速在微信上转发。该帖也出现在了紫阳县人大常委会委员和代表们的朋友圈中。群众的关切就是人大监督的

信号,紫阳县人大常委会主任会议当机立断,决定立即对这一社会热点问题进行专题视察。

该县人大常委会很快组织人大代表先后到惠民四期、河堤路东段、文体活动中心和西关停车场,实地查看停车场建设和使用情况,摸清县城停车资源家底,找出停车难顽疾的病根,了却广大群众一块心病,还社会各界群众一个明白。座谈会上,县委副书记县长闫峰向代表和委员们亮出了“家底”:截至目前,县城已建成和在建的收费停车场共3家,有各类停车位1343个,另有在建停车场5处,有各类停车位613个,再加上紫府路规划的临时停车位,基本能满足当前和未来几年的县城停车需求。为什么还有网友吐槽现在县城停车难?委员和代表们一针见血地指出了存在的问题和不足:一是部分停车场建设进度缓慢;二是主要街道两侧乱停乱放的现象十分普遍;三是存在管理松懈、执法不到位的现象。代表们建议县政府在县城停车场建设和使用上要及时采取加快建设进度、强化执法管理、严格规划管控、坚持舆论引导等有效整改措施,彻底解决县城停车难题,同时要求县政府在两个月内专题汇报对评议意见的落实情况,并接受常委会的满意度测评。

专项视察后的一个月里,紫阳县政府加快了在建停车场的建设速度,新增县城停车位1000余个。与此同时,县双创办、规划局、交警大队、物价局联合开展了县城车辆停放专项整治行动,要求所有需在县城区长期停放或临时停放的车辆必须进入已投入使用停车场或紫府路划定的临时停车位,严禁在县城区主要道路禁停路段停放车辆,严禁社会车辆占用特种车辆公共停车位停靠,县城区所有停车场、停车位实行有偿使用,以此引导车辆有序停放,解决乱停乱放问题。去年“五一”小长假期间,紫阳县累计接待旅游人数达15万人次,同比增长30%,游客接待量、旅游综合收入等均创

历史新高。在之前于紫阳人社区网站发布的关于紫阳停车难的帖子下面,有网友在5月2日回复到:“感谢紫阳县政府的努力,本次自驾游担心的停车难问题没有了,一路旅行非常愉快!”

去年年底,该县人大常委会办公室利用人大网站、微信公众号、微信朋友圈等媒体发布公开征集监督议题公告,在人大代表中发放调查问卷。在征集截止日期内,广大群众围绕全县社会普遍关注、事关人民群众切身利益的热难点问题,提出了监督工作建议30余条,县人大常委会根据征集到的建议,综合各方因素制定了2017年监督工作议题。在强化经济工作监督方面,重点听取和审议近年来财政专项资金使用和管理情况的报告,听取和审议近三年招商引资工作情况的报告;在强化民生工作监督方面,听取和审议县政府关于义务教育发展基本均衡县创建工作的情况报告,听取和审议县政府2017年脱贫攻坚工作情况的报告,听取和审议县政府2017年重点民生工程完成情况的报告;在强化法律监督方面,听取和审议县政府关于全县环境状况和环境保护目标任务完成情况的报告,听取和审议县人民法院和县人民检察院司法体制改革情况的报告。

紫阳县人大常委会还提升监督刚性,在《紫阳县科级干部诫勉谈话制度》中明确规定:“在人大依法评议测评中不满意率超过30%或基本满意率和不满意率超过50%的干部,县委将对其进行诫勉谈话。”有了这条硬杠杠,人大对干部的满意度测评就更有刚性,达到了运用测评结果警示教育干部、促进“一府两院”工作的目的。同时,坚持问题导向,制定改进措施,也营造了寓监督于支持中、在支持中监督的良好氛围。紫阳县人大常委会制定的对人大任命干部任后监督机制,促进了各级干部依法履职、努力作为,增强了各级干部自觉接受监督的公仆意识和人大意识,为全县经济社会发展提供坚强的组织保障。★

俄罗斯社会转型期民法再法典化

文 / 鄢一美



20世纪80年代至90年代,俄罗斯开始经济体制改革。从计划经济向市场经济过渡,使适应市场发展需要的民法在俄罗斯社会生活中的作用大大加强,民法的地位在国家法律体系中发生了根本性变化。这一变化集中表现在:在民事立法中逐步取消了过去具有公法特点的调整方式,在法律规范中恢复了民法固有的私法规则。从改革前对私法的否定到改革后私法精神的复兴和发展,对于曾有公有制背景的俄罗斯而言并非轻而易举之事,其间经历了改革派与保守派之间激烈的冲突与博弈。

从30多年改革后民事立法的成果及私法在国家法律体系中占有的地位来看,应该说,俄罗斯取得重大进展:用15年时间完成了一部反映其经济变革的新的民法典,实现了其民事立法史的第三次法典化。俄罗斯在社会转型期民法再法典化的有益经验和其法典化进程中采取的一系列有益措施可供中国民事立法借鉴,本文着重介绍俄罗斯改革过程中民法典再法典化的特点。

俄罗斯改革初期民事立法状况

俄罗斯从20世纪80年代开始(当时俄罗斯尚在苏联

范围内)从计划经济向市场经济过渡的全面改革,触及到多年来形成的行政命令式管理体制,过去为适应计划经济体制调整经济关系的法律规范,在新的条件下已不适用,建立符合市场经济发展规律的民法规范和调整方式势在必行。然而在改革之初,以立即废除旧民法典,制定新民法典的方式满足改革需要显然不现实。一方面,短时间内不可能完成民法典编纂;另一方面,民法典的内容一时难以确定,因为改革初期各种经济关系仍在变化且发展方向不明确。但是已经形成的新的经济关系又不可能在法律调整之外存在,俄罗斯针对改革后出现的各种新的民事法律关系,陆续颁布了一系列单行法规,如《苏联个体劳动活动法》《苏联财产法》《苏联国有企业法》《苏联公司法》《企业和经营活动法》等等。这些单行法规中提出的新的立法思想和原则为俄罗斯民法朝新的方向发展奠定了基础,同时为建立新型的市场关系、保障市场主体的合法利益起到一定的指导作用。

随着改革的日益深入,由于缺乏统一的民法典,单行法规之间逐步出现“混战”局面。一方面,单行法规颁布的越来越多,调整的内容越来越细;另一方面,法与法之间相

互协调性越来越差。某些单行法只起到废止旧法,宣布新法产生的“法令”作用,其自身调整职能并未实现。民事立法机构多级制的“混战”,导致法律虚无主义加剧。特别是颁布的单行法基本上仅涉及民法总则中调整的关系和物权关系,由债法调整的交换关系,单行法规几乎没有涉及。由此产生了法律适用中的矛盾:已经改变法律地位并具备市场特点的民事主体,仍要按照计划经济体制下的规则订立合同。而且大量单行法的出现,破坏了俄罗斯传统的潘德克顿民事立法体系。

以统一的民法典改变零散、相互不协调的单行法立法状况,成为俄罗斯在改革深入阶段对民事立法的基本要求。但在改革中能否编纂一部新的民法典,学者及立法者间曾产生较大分歧。

首先,就民法典的编纂时机问题,反对派提出质疑,认为在改革的过渡时期内不适宜制定民法典,因为改革中各种关系仍在发生变化,政治、经济关系的变革结果尚不明确,俄罗斯的市场经济并非为真正的市场经济,应将制定民法典的步子放慢,待时机成熟后再开始制定民法典。另有观点认为,改革进程中过于急躁制定民法典,会影响民法典制定的质量。应在近期集中力量规定对经济生活急需的法律文件。有的学者则坚持改革前的立场,强调应加强国家对经济的干预。其二,在立法模式上,某些经济改革派受到本国及美国政治家和经济学家观点的影响,试图改变俄罗斯民法传统的法典编纂形式,按英美法系的模式以判例法形式重建俄罗斯民法体系。其三,在民法典的体系及内容上,立法者们就某些基本问题展开激烈争论。例如,民法典体系是采民商分立模式还是遵循民商合一的体例?在具体制度设计上,是根据需要立法,还是超前立法?能否将实践中尚未发生或尚未成熟的关系规定在民法典的制度内容中?民法典所调整的财产关系与人身关系与其他相关法典,如土地法典、住宅法典、婚姻家庭法典、劳动法典这些法典所调整的财产关系或人身关系如何界定?知识产权规范能否规定在民法典中,抑或单独制定知识产权法典?民法典与民事单行法的关系如何协调?上述重大争议问题,在俄罗斯理论与实务界得到广泛而深入的讨论。

改革进行中是否具备编纂民法典的条件?这个问题直接关系到俄罗斯民法典的巨大工程何时启动。法学家们,尤其是民法学者成为民法典编纂工作的坚定支持者和有力推动者,他们结合俄罗斯两次民法法典化的历史,指出在改革已取得成效、国家今后的发展方向已基本明确之时,制定新的民法典对巩固改革后的成果和稳定社会秩序将起到重要的作用。学者们还列举出东欧一系列国家在改革过渡阶段进行法典化民事立法的有益经验,阐明在社会变革时期进行法典化民事立法的必要性,指出颁布民法典是一个

国家民事法律稳定的重要事实。最终,“应尽快制定民法典”的建议以压倒多数票获得国家立法机关的支持。“历史证明,市场经济和民主制度突变的最终结果是形成市民社会,市民社会中民法起到重要作用,而民法典是民法的重中之重。”在1992年年底,俄罗斯新民法典的起草工作开始。

推动民法法典化进程的重要因素

民法法典化的本质不仅仅是对不同类型的法律规范进行编辑、整合、使之体系化,换言之,法典化的意义远比对“法律规范体系化”或者“以编纂法典为目的的起草工作”的含义广得多。法典化往往以社会变革为标志,以解决社会危机或问题为前提,以确立新的法律规则、形成一个法治文明的新社会为结果。俄罗斯把民法典的编纂过程与复兴私法精神、提高私法在国家法律体系中的地位结合在一起,采取了各种有利私法发展、推动民法典编纂的措施:

第一,成立直属俄联邦总统领导的私法研究中心,专门负责民法典编纂。该中心由俄罗斯资深民法专家和学者10—15人构成。根据《私法研究中心章程》第一条的规定,私法研究中心是直属俄罗斯联邦总统领导的国家机构,对涉及旨在建立市民社会的一般法律基础和市场经济发展的法律文件的建议和草案负责进行职业性、学术性的法律分析和鉴定;中心具有法人资格、可以拥有带有俄罗斯联邦国徽和自己名称的印章。这是俄罗斯历史上第一次赋予一个以“私法”命名的科学研究机构如此高的法律地位。俄罗斯私法研究中心主席C. C. 阿列克塞耶夫说:“正是列宁时代被革出教门的‘私法’本身,现在获得了正式的合法地位。”私法研究中心从成立至今,始终履行俄罗斯民事立法的编纂、解释、修改、完善等职责。

第二,制定“俄罗斯私法形成与发展”规划。要发展现代商品经济社会,只有以私法为中心,将私法的思想和观念贯彻到社会经济生活中。这既是民事立法的基础也是今后长期的任务。私法研究中心拟定了“俄罗斯私法形成与发展”规划,提出在俄罗斯发展私法的长期规划和确立私法在国家法律体系中的重要地位。1994年7月6日俄联邦总统签署了“关于俄罗斯私法形成与发展规划”总统令。该规划的主要内容是,确立民法典在民事立法中的基础地位,民法典以后部分的起草和各单行民事法律的颁行均需以民法典为立法基础;延聘杰出专家参与立法和法律注释工作;传播私法成就,出版和再版俄罗斯杰出民法学家的著作;创办私法学校,培养私法领域的专家;起草和推行示范性法典和单行法,保障独联体成员国私法统一。同时,俄联邦政府为了执行该计划,时任总理的切尔诺梅尔金签署了关于保障上述计划实施的决议,决定自1994年10月1

日起向私法研究中心每月拨付专项资金(1500万卢布)用以支付完成规划专家的劳动报酬和物质奖励等,每月拨付500万卢布用于建立私法图书馆。

第三,创办俄罗斯私法学校、出版和再版俄罗斯经典私法著作。“不仅把私法写在纸上,还要将私法精神贯注到新一代法学家的头脑中”,“这些法学家应该是摆脱在自己国家还强存的公权,摆脱官员、官僚的权力,是学会在新的环境下工作并能够把新的思想教给其他人的人。”为此目的,1995年年底在国家财政和相关部门资金的支持下,在莫斯科创办了俄罗斯联邦私法学校。私法学校的主要任务是,在私法领域中专门培养具有硕士和博士学位的高素质人才,研究私法理论,并以俄罗斯和国外民法学派的成就为基础建立现代法律文化。私法学校成立后,在私法领域培养和再培训了专门化法学家,促进了俄罗斯私法的发展。同时,私法研究中心以“中心”的名义整理再版了1917年之前俄罗斯杰出民法学者的著作,也出版了大量现代俄罗斯私法问题的学术研究著作和普及性著作,翻译出版了现代国外私法基本文件和私法著作,传播私法文化,使俄罗斯在1917年后曾一度被意识形态化的私法理念得以纠正并恢复。

第四,成立民法典和民事立法完善委员会。1999年10月,俄联邦总统发布命令成立了直属俄罗斯总统领导的民法典和民事立法完善委员会。该委员会的任务主要是对俄联邦范围内的法律草案,特别是对添加到民法典的变化和补充的立法草案进行专家鉴定,鉴定在民法典基础上相继颁布的若干单行法的制定和适用是否符合民法典规范的要求,并就民事立法发展和民法典完善所提出的原则性建议进行讨论研究。

第五,注重权威民法专家立法,保证民法典的规范性。俄罗斯新的民法典制定始于1992年,起草工作由俄罗斯私法研究中心著名的民法专家、学者具体实施,该研究中心的成员基本上是制定1991年《苏联和各加盟共和国民事立法纲要》的组成人员,“纲要”与“民法典”起草小组人员的一致性,可以从立法指导思想上使两个改革后的基本民事法律文件保持一定程度的继承性,也可以把《民事立法纲要》中被证明正确的内容写入新的民法典草案里。同时,在民法典起草中,俄罗斯立法者与国外专家,特别是荷兰、德国、美国、意大利等国家的著名法律专家建立联系,听取国外学者的意见,吸收国外有益经验。由这些有民法专业知识和高度业务技能的专家们组成的起草小组,无疑为民法典各部分内容的规范化、制度化、条理化提供了重要保障。

俄罗斯上述对私法的政策以及来自国家最高层的支持和关注,促进和推动了民法法典化的实现和私法理论的发展。

改革中民法法典化取得重要成果

从1992年开始起草到2006年《俄罗斯联邦民法典》分四个部分全部通过,历时15年。这部民法典是俄罗斯民事立法史上的第三部民法典,第一部是1922年的《苏俄民法典》,第二部是1964年的《苏联民法典》。第三部民法典与前两部不同:这是俄罗斯从计划经济向市场经济过渡的社会转型期完成的民法典,法典反映了当代俄罗斯市场经济关系法律调整的最新变革动态,法典由四个部分、7编、77章、1551条组成,内容包括:民法总则;所有权和其他物权;债法总则;债法分则;继承法;国际私法;知识活动成果权与个别化手段。

第三部民法典与法典化本身,在俄罗斯民法发展史上,以其法典规模最大、制度最全最新、编纂时间最长、争议最激烈而著称。整部民法典在15年中,分四个部分依次颁行:第一部分(第一编:民法总论;第二编:所有权和其他物权;第三编:债法总则)1994年10月21日颁布;第二部分(第四编:债法分论)1995年12月22日颁布;第三部分(第五编:继承法;第六编:国际私法)2001年11月1日颁布;第四部分(第七编:知识活动成果权与个别化手段权)2006年11月24日颁布。这也是俄罗斯第一次将一部内容庞大的民法典在若干年内分四部分完成的立法实践。

新的民法典的基本特点是,编纂体系上,保持了俄罗斯民法传统的潘德克顿体系,分总则与分则。调整功能上,明确了俄联邦民法典的权威性,规定除了俄罗斯国家以外,其他任何主体和组织无权“民事立法”,其他法律文件中的含有民法规范的内容与民法典抵触时,如果民法典没有特别规定,均以民法典为准。调整范围上,将过去民法中有公法内容的规范与民法分离,界定了民法调整关系的范围;将土地、房屋的所有、使用、收益和流转关系从土地法、住宅法中分离出来,确定为民法的调整对象;对于森林法典、水法典、动物法中所调整的某些属于民法性质的财产关系,在这些法没有特别规定时,适用民法典的规定;商事关系为民法的调整范围,坚持民商合一的立法体系;知识产权规范纳入民法典体系,使知识产权法成为与物权法、债法、继承法并列的民法典内容,这在目前已颁行的世界各国民法典中,尚属首例。在法典制度内容上,既坚持传统的民法基本制度,又吸收了市场经济发达国家的经验,结合社会发展需要,增加了大量促进市场流转的交易规则。法典规范表述上,逐步取消具有意识形态和经济特点的术语,准确适用民法概念等。总之,俄罗斯新民法典突出体现了民法为私法的特点,而这一结果,正是俄罗斯立法者所遵循的立法原则。

如果从产品的角度看待民法法典化,民法典的编纂完成,法典化即结束。如果从效果的角度观察民法法典化,法

典化进程并不因民法典的通过结束。2008年俄联邦总统委托民法典和民事立法完善委员会制定民法典修改规划,2009年10月7日,该规划被民法典和民事立法完善委员决议通过并由俄联邦总统签署,俄罗斯民法法典化由此开启了另一个新的阶段,即从2009年开始民法典的补充完善工作。如梅德韦杰夫所言:“民法典已经是并且仍然是国家市场文明发展和形成的基础,以有效的机制维护一切财产所有形式,以及公民和法人的权利和合法利益。法典不要求根本的变化,但进一步完善民事立法是必须的。”迄今为止,俄罗斯立法者根据社会的发展和适用实践,对已经生效的民法典各部分进行了重要修订和补充,尤其是对1994年颁布的民法典(第一部分)修订增添的内容较多。应该说,对已经颁布的民法典进行修订补充这项工作并不比制定民法典轻松,需要经过广泛征询听取建议,对建议进行分析论证,然后形成与

民法典体系自治、逻辑连贯的规则,再经国家杜马多次讨论,由俄联邦总统签署生效等一系列程序。修订民法典并不表明民法典的质量低,恰恰相反,它证明了动态民事流转变化的多样性、复杂性、发展的迅速性和维护民事流转参加者权利的必要性。显然,民法法典化不仅仅是立法活动,而是一场革命,国家的法制建设伴随着法典化进程健康发展。

俄罗斯民法再法典化的启示

第一,民法法典化是获得私法新理念、新认识、新方法的过程。俄罗斯在社会转型期,其政治、经济、法律、文化等制度均发生了基础性改变,尤其在经济领域中,经济自由的范围扩大,允许任何规模和以不同的法律形式的私有经营,历史上从未发生的公有财产的非国有化在改革中发生了。改革需要全面建立新的经济制度、变革社会关系、创建新型国家和法律制度,建立在私法原则基础上的俄罗斯新民法典完成了这个任务。法典化并非是对过去法律的否定,它是在原有地基的基础之上,根据时代的变化,部分利用旧的材料再添加新的材料建造新房子的过程,是获得私法新理念、新认识、新方法的过程。因此,法典化是社会、历史、文化发展的产物,现代意义上的法典化在于清除不合社会发展规律的旧法,创建一个与社会变革相适应的新的法律制度。在民法法典化过程中,提高了全社会对私法的认知。

第二,私法在国家政策中的优越地位有利于推动法典化进程。在计划经济时期,俄罗斯国家否认私法在国家法



莫斯科克里姆林宫和大教堂。图/视觉中国

律体系中的地位,认为社会主义国家的法都是公法。改革后,认识到私法在社会中的重要地位。为恢复民法的私法精神,俄罗斯国家采取的各种复兴私法的有力措施,如成立私法研究中心、创办私法学校、出版革命前著名民法学者的著作、制定长期发展私法的规划等,包括来自国家最高层对私法的关注和支持。

第三,改革进程中可以成功实现民法典编纂。在改革并取得一定成就后,俄罗斯在改革中完成了民法典的制定工作,颁布了一部适合市场经济发展需要且内容丰富的新民法典。虽然民法典的编纂是一项庞大、细致而繁重的工作,需要付出足够的时间,花费巨大的人力、物力和精力,但是这个工作是能做且能做好的。

第四,重视法学家对民法典编纂的重要作用。立法是门科学,如何寻找掌握了这门科学的人才?尤其是敢于运用立法这门科学的人应该具备什么精神和品质,直接决定了立法的成效。一部新法典的问世固然与其社会的历史发展、政治经济制度的改革、社会状况的变化有密切联系,但俄罗斯民法学家对再法典化进程的推动作用以及对民法典编纂的重大贡献不可忽视。起草专家渊博的理论和丰富的实践经验、他们在法律界的地位和权威影响,编纂集体的同心协力、对原则问题的坚持,以及所有参与法典工作的学者对民法的特殊情感,是促成法典化进程的不可忽视的重要因素。★

(本文作者为中国政法大学民商经济法学院民法研究所教授)

曾国藩父亲——一位乡村秀才的教子经

文 / 徐 弈

曾国藩的父亲曾麟书(1790—1857),字竹亭,天资比较愚钝,书读得很苦,竟日攻读经书,饱览儒家典籍,专心写作八股文章,只是学问长进迟缓,考过16次童子试,都名落孙山,直到43岁那年,才考中秀才。他自知才智不如人,无望再上一层楼,好不容易得个秀才,也心满意足,不再应试,在乡里开设家塾馆,取名“利见斋”,“发愤教督诸子”,言传身教,一丝不苟,将光大门第的希望寄托在儿孙辈身上。曾麟书共有五子:曾国藩、曾国潢、曾国华(过继给其弟曾骥云)、曾国荃、曾国葆。

这个乡村秀才对曾国藩的影响以及曾氏家族的家风影响至大。他有一套自己的教子经,归结起来有三点。

要积极进取

曾麟书自己17次科举考试才好不容易中个秀才,其间付出的努力和心血不言自明,而他始终没有放弃,一直抱着积极进取的精神,屡败屡战。因此,无论是读书、作文还是处世、做官,曾麟书都希望儿孙们有一种积极的心态。

读书作文方面,现存可见曾麟书的第一封家书,是1848年6月1日的《谕国藩国华》,信末写道:“华写信与老兄、老弟,每多愁苦语。凡作诗赋,宜避穷愁字句,写信亦然。自来乘风破浪、得时而驾者,其文章语言,未有不和平畅快、令人可爱者也。”写信作文是内心感情的表达,什么样的心情写什么样的文字,曾国藩父亲从历史和现实中发现,那些时运好的人,写出来的文章,语言都要平和畅快一些。人的精神面貌对文章的气势更有决定性的作用,因此,“保养好则精神固,精神固则文章健”,“其中者文章,其所以能中者精神也”。同样,遣词造句也反过来影响人的精神面貌,因此,他告诫其子要尽量使用积极向上的词句,传达出内心的正能量,心情就自然畅快。这样的遣词造句原则,就是一种积极、乐观向上的人生观,对曾国藩一生的影响很大,他不但本人一一遵行,而且常常以此教导弟弟和儿子。1859年8月12日曾国藩明示其子纪泽:“凡作文,末数句要吉祥;凡作字,墨色要光润。此先大夫竹亭公常以教余与诸叔父者,父谨记之,无忘祖训。”意思是说写文章,结尾要来几句漂亮话、吉祥话,给自己也给读者以光明。这就是利益于他父亲的教诲。

写文章如此,读书同样要积极。曾麟书对其子孙启蒙

教育中,总是督促他们读书做学问要耐心细致。耐心细致,本身就是积极进取的一面,没有进取心,就做不到耐烦细心。作为曾国藩兄弟五人的启蒙老师,曾麟书自知天分有限,没有什么秘诀可传授给儿子,他的办法就是不厌其烦地磨砺他们的意志,事无巨细,从早到晚,不停地督促。床上、路上、桌上,曾麟书随时都要考一考儿子的功课,不把书背得滚瓜烂熟,他不满意。他经常对曾国藩兄弟说:我固然愚钝,但训告你们这些愚钝的人,从不觉得烦苦。多年以来,曾国藩对父亲当年教导的情景历历在目:“国藩愚陋。自8岁侍府君于家塾,晨夕讲授,指画耳提,下达则再诏之,已而三复之;或携诸途,呼诸枕,重叩其所宿惑者,必通彻乃已。其视他学僮亦然。其后教诸少子亦然。”

要做到积极进取,曾麟书的办法是强调首先立志,然后有恒。“有志进取,亦是圣贤”,有志的人才懂得积极进取,才能读好书,就算是“圣贤”。作文就是“代圣贤立言,正可以发其孝悌之心,仁义之理”,启发孝悌与仁义的心志。有恒的表现就在于读书贵专一,不能分心于其他事。“临场揣摩墨卷,一心读书,切莫分心外务。”“心不专则业不精,心驰于外则业荒于内。”作为湘中农村一个并不宽裕的家庭,曾麟书总是尽自己的最大努力,为子孙读书创造条件,其父曾玉屏及曾麟书本人都参与种田种菜,曾国藩兄弟小时候也要放牛砍柴。但是,曾国藩他们的主要精力都还是在读书上。后来,曾麟书还让他们或赴衡阳、或赴长沙读书,让他们或附课、或随名师,只要是读书所需,曾麟书总是竭尽所能。

曾麟书还善于发现孩子们读书问学时的点滴进步,顺势引导,积极鼓励,使之进取不辍。长年的教育,也使他更看重有恒。不管是教书还是求学,都不能求快,要有常:“教书不可求速效,循循善诱,教之有常,自然有效。”“学之有心,业必成。”“有常”就是有恒,是做圣人的基础,人品学术,均由此造就。

虽然历经17次的科考磨难,曾麟书仍然重视科举,要求子孙们熟读《四书》《五经》,讲究制艺文字,讲究八股文或时文。纪泽在家,他要求他读书“定要作八股”。他还发现科举成功有两条小“秘诀”:一是字迹要端方;二是文章诗赋要好。这两条既是读书做学问的基本功,也是朝廷取士的标准,他称赞:“本朝以文章诗赋考言,以

字迹端方取士,实属不易之良方。”曾国藩家书中仍然可以看到,即使做了京官,父亲仍然在教他写字要注意的地方:“去年大人教男写字不宜斜脚,男近日已力除此弊”,“无论行楷大小字皆悬腕悬肘,是以力足而不精致,伏求大人教训。”曾麟书还时常督导曾国藩:“尔教子宜急救做文章,学小楷,慎勿以予言为非,鄙而勿听也。”做文章是指做制艺文章,也就是八股文,写小楷是科举必备,不要以为我的话粗鄙而不听。“朝廷立法数百,不易者唯制艺耳。”“童子心要入理,从诗论入门,心必粗;从八股入门,心乃细。”

看看,还真不能小看这个乡村秀才,道理说得很透。

要尽忠国事

曾国藩是一个很恋家的人,但是,“父亲每次家书,皆教我尽忠报国,不必系念家事。”可见,作为一个乡村秀才,曾麟书颇有大气魄。

曾国藩进京做官后,一生未进过官场的老父多次教他做官之道。曾麟书并不安分做一个农民,太平军进湖南后,湘中风声鹤唳,为了保护家乡,曾麟书挺身而出,与本县知县朱孙貽和其他乡绅一起,侦察太平军内情,密禀湖广总督,操办团练设计捕剿。同时还写信给京城的曾国藩,要求他利用在刑部为官的机会,禀告各部堂官,照湖广总督程商采所议,万不可少减一等,并要早行文到湖广总督及湖南巡抚各衙门。这真是心忧天下,一介乡村秀才越过湖南巡抚直通湖广总督。

对曾国藩,他多次告诫要为公忘私、尽职勤政:“做官宜公而忘私,自尽厥职,毋少懈怠已耳。”“予惟望尔靖共尔位,辅佐圣君新政,天下久享升平之福,无愧厥职,即是报恩于万一也。”

曾国藩为京官十余年,没有回过一次湖南,思归之心切,多次表达想乞假归家尽孝道,然而,父亲曾麟书却劝他,尽职即是尽孝,不要以父母为念:“官秩是朝廷所颁,职分是己躬所尽。尔惟日孜孜尽力供职,以报塞于万一,即是尽孝之道,何必以予夫妇为念,而有归省之辞也?”在他看来,尽忠履职为第一要务。他还创造性地解读《孝经》中“中以事君”这个词,“谓中年时竭力做好官,即是孝。”“尔年四十一岁,正是做官之时。为朝廷出力以尽己职,以答皇恩,扬名显亲,即不啻日侍吾夫妇之侧,何必更念南旋,孜孜焉欲省亲也。”

作为父亲,谁不想念牵挂自己的孩子?但曾麟书能克制这种私情,把尽忠履职当作第一要务。还动之以情,说“祖父生前爱尔特甚,以尔受国厚恩,必能尽心报效。尔今日闻讣信,能体祖父此意,即所以孝祖父,毋以感伤之故,而更系念于予夫妇也”。

曾国藩于咸丰初年,连上几道奏折上书直谏,与曾麟书的鼓励不无关系,他说:“当此时事维艰,宜为君上分其忧。万一进言可有益于时事,皇上圣明,采而用之,亦未可知。又劝同寅各抒所见,以呈奏皇上,集群谋而用,教匪不难除矣。”但是,他内心里又有几分担忧:“尔若果有所见,可以备皇帝刍蕘之采,则条呈奏之,必有益于天下苍生;可以剿粤西贼匪,以舒天下之忧勤,则详细呈奏,妄言轻进,则万万不可”,担心曾国藩妄言轻谏,劝他“若无明见不可轻言”。

这里也道出了提意见的一条真言,提意见可以,但一定要拿出明确的办法,否则就不要提。一介乡村秀才,如此明大义,实属难得。

要孝谦爱身

曾国藩回忆父亲,“教人,则专重孝字,其孝壮敬亲,暮年爱亲,出于至诚。”少年时期的曾麟书,因为读书不长进,经常遭受其父曾玉屏的责骂,即使大庭广众下也不顾忌,“王考气象尊严,凜然难犯,其责府君也尤严,往往稠人广坐,壮声诃斥”,但他从不顶撞,“举家耸惧,府君则起敬起孝,屏气负墙,踉跄徐进,愉色如初。”

人称曾麟书性格懦弱,其实不然,他只是孝事其父而已。他教子孙重孝,自己也非常重孝道。道光二十八年,曾玉屏再次中风,偏瘫在床,一病三年,已经五十九岁的曾麟书为了不耽误孩子们学业,他坚持朝夕侍奉,“未尝一日安枕也”。曾国荃这样描述:“夜间则父大人在房内侍奉。每夜小解,大率以六七次为度。丑初时,即坐于床边,背后以絮被三四铺围之,面前以帐遮之,而以马褥复其膝,至天明时。叔大人起来后,乃为之洗脸,吃水烟、旱烟。”到后来,曾玉屏情况越发严重,久坐久睡都不能,大小便失禁,可是曾麟书却“真如铁打一般,毫不为劳”。将一个瘫痪老人料理得“每日饮食与身上衣服鞋袜,皆精精致致”,这光是孝道,而没有一种坚毅的性格,断难做到。这对曾国藩也产生了榜样作用,曾国藩去世前三个月,他还作《先考妣台洲墓表》,履行孝亲的最后一件事。

在处世方面,除了教子孙行孝外,曾麟书还教他们养生之道。他明确提出:“身体比做官更为重要”,“父母之心,只祈尔身体康健,可以做好官,则保养身体尤宜为重。”曾国藩进京为官,常告诉家人自己的身体状况不佳,曾麟书自然担忧,曾写信“示以节劳节欲节饮食”,这三条,曾国藩“时时省记”,“不敢用心,谨守大人保养身体之训。”

曾国藩兵败靖港,因蒙羞而多次寻死,在这个关键时刻,曾麟书火速捎信:“出湖南而战,是皆死所!死于湖南,吾不尔哭!”要死都要死在外省战场上,出师未捷身先死,算什么本事?父亲的严斥,令曾国藩最后打消了自杀

探访鸡鸣驿古城

文 / 果 林



鸡鸣驿古城

文化遗产的保护,目前越来越受到各级人大和人大代表的关注。在今年的全国人大常委会监督计划中,就把文化遗产保护工作列入其中,如何统筹协调文化遗产保护与经济发展、城乡建设、民生改善关系,推动合理利用、充分发挥文化遗产功能价值作用等内容将是监督的重

点。笔者偶尔在网上搜索北京周边风景名胜,发现北京西北方向竟有一处以“鸡鸣”命名的地名——鸡鸣驿、鸡鸣山,一想就是那种塞外雄关、黄沙漫天、白露为霜、鸡鸣四起、车辚辚、马萧萧的苍凉远古之意境。于是心里生出前去探寻的强烈意愿。

念头。

其次,曾麟书重视兄弟之亲。在家书中,他看到曾国藩爱摆老大架子,好为弟师,有时苛责诸弟,让他们不能忍受。曾麟书训导他只需要教弟读书即可,不必干预诸弟的其他。自此以后,曾国藩把和睦兄弟看做第一。和睦兄弟要谦,处理与同事、下属及周围的人,都要讲究谦逊。曾麟书还教导子孙将守谦看做是持盈保泰之道,为将来建立大功业奠基。他还表示,一个人要谦,就不能自持自己才大位高,要找到自己的位置,守好自己的本分。这些告诫对正处于改过自新的曾国藩来说,无疑起着时时敲打、提醒的作用。

再次,曾麟书的教子经还包括善待宗族邻里,不应独

善其身,也不应独善其家,他现身说法,说:“予兄弟处邻里以恭敬,处宗族以和睦,而宗族乡党之人,亦无不爱我敬我者矣。”在这种教导下,曾国藩也重视起亲族邻里关系。有一年,曾国藩外放四川做主考官,得了一笔银子,当即付银回家周济亲戚,曾麟书高兴地称赞道:“此是尔一片好心,其周旋族戚,极是做官的美举。”家乡凡有人进京,曾麟书都要嘱咐其子帮助他们。有一次,同乡两个孝廉进京,曾麟书写信告诉儿子,说他们“带钱不多,尔不能从井救人矣”。

可以说,父亲的教育,不仅有助于曾国藩修身改过,而且奠定了曾国藩家教的基石。★

(作者为专栏作家)

一个周日,驾车北出京城,过南口居庸,越八达岭,穿延庆怀来,刚刚经过战场旧址新保安,又西行不到十几分钟,赫然一座完整的明清古城铺陈于眼前。正午的阳光下,城墙巍巍,箭垛历历,仿如有穿越时空之震撼,不禁兴奋地脱口而出:鸡鸣驿!于是立马调转车头,奔向北城墙正中的门洞处,一老者臂缠红箍守在门旁,问之,果然这里就是鸡鸣驿!

此门洞古朴简陋,直通城里,三三两两的乡人出入于此,可是门洞狭小,上方既无门额又无城楼,于是问老者:可有正门?答曰:有,在东门。于是驾车绕过城墙东北角,来到东门外,只见门楼高耸,城墙巍峨,厚重的青砖刻着岁月的磨蚀之痕,门洞上方的长方形砖刻门额有苍劲古朴的四个繁体手书大字:鸡鸣山驿。

由东门进城,放眼望去,一条算不上宽阔的长街直通西门,但见街道全由青砖铺就,整洁宁静,洒满阳光。两侧屋舍俨然,过年时贴的春联依然鲜艳,间有店铺,匾幌醒目,三三两两的老汉闲坐在一块过去的石碾盘旁晒着太阳,生活气息扑面而来。小街由东到西保存着当年一座庙前老戏台、驿站指挥署、贺家大院即慈禧和光绪西逃驻蹕处、老当铺和财神庙。在这条中心街北面的两条巷子里,还保存有驿丞署、驿馆、文昌宫即驿学、泰山庙、观音寺、龙王庙、马号等,有的已经翻新改造,有的还是原来的风貌。

现在城里是鸡鸣驿村,因驿得名,两度入选全国历史文化名村。但据村里一位老者说,因为古驿站被评为国家重点文物保护单位,不能随便盖新房子,只能修旧如旧,年轻人都不习惯住老房子了,所以都到城外去盖新房子住了,这里留下的大都是老人。八百年的老驿站,确实老了,然正因为其老才显出其弥足珍贵的价值,犹如陈年的老酒,愈久愈醇厚。

有人说这里在辽代曾经是萧太后的一个皇家花园,因为萧太后曾设了上、中、下三个花园,西北十二里外的鸡鸣山北麓之下就有“下花园”旧址。史料载,元代开始在此设立驿站,因鸡鸣山而得名“鸡鸣驿”,驿城南墙外的“南官道”即是当年驿卒传令干道,有人说这也就是古代有名的“上谷干道”。明永乐十八年即公元1420年扩建鸡鸣驿,成为京西进出京师的第一大驿站。五十年后的明成化八年即公元1472年建起土垣。又过了近一百年,隆庆四年即公元1570年更以青砖包墙,大筑城池。

加固重筑后的鸡鸣驿城,规模形制堪比一座县城。全城周长六百九十九丈,墙高三丈五尺,马面垛口俱全,辟设东西两门,城门上方筑有两层越楼,城墙东北角和西北角还专设“马道”。北城墙上的中部筑有玉皇阁楼,南城墙上的中部筑有寿星阁楼,其基座的遗址尚存。到了

一百六十八年后的清乾隆三年即公元1738年,又对城墙进行全面加固整修,并在城东南角的城墙上加筑一座魁星阁,还在城东构筑一道护城坝以防山洪侵袭。至此,鸡鸣驿成了当时中国北方的第一大驿城。遥想当年,鸡鸣孤峰之下,驿城平地而起,五楼雄峙凌空,是何等壮观景象。

中国古代的驿站、驿城,有些类似于今天的邮局,但又不同于邮局。因为驿站和驿城是官府所办并专办官府事务,不仅传递官方的文牒函件,还要接待驿员、驿马及往来官吏,同时兼有军事防备之功能。从这一点来看,鸡鸣驿可称得上是中国古代驿站驿城的博物馆。从这里现有的人文遗存来看,当时驿城里的各类常驻人员,包括文武官吏、役卒、兵丁、士人、百姓、商户、僧侣,甚至随员家属、孩童等等,应不在少数。据看守泰山庙的老者介绍,城里成规模的庙宇当年就有十七座,至于像五道庙这类的小庙就数不过来了。中心街老当铺里经营古玩字画的商人告诉笔者,原来仅这里的当铺就有六家。这里的文昌宫是专供驿馆子弟攻读之所,廊厦俱全,十分气派,可想当年的学子也不会太少。

鸡鸣驿地处交通要道,城池坚固,和平安宁,自然也就成为八方商旅往来、贸易集散之地。据当地人说,驿城里曾有商号九家、油铺四家及一些茶馆、车马店等。每年农历四月十三至十九是鸡鸣山庙会,腊月十六、廿一、廿六是大集日。在这几个日子里,四里八乡的人都涌进鸡鸣驿,摆摊的、买货的、拜神的、问卦的、唱曲的、听戏的,熙熙攘攘,热闹非凡。

民国二年即1913年,当时的中央政府即北洋政府宣布“裁汰驿站,开办邮政”,废除了全国的驿站,鸡鸣驿作为驿城的历史,走到了它的光辉顶点,正式退出历史舞台。城内的“国有”设施都出卖给了老百姓,其中作为驿城最高行政官员的官邸——驿丞署,就卖给了一户中医世家。如今,这位老中医的孙女还住在里面,她说现在她家里使用的有些家具如条案,都还是当年驿丞署的原有物件。

但是,历史并没有忘记鸡鸣驿。1996年8月,国家邮电部为纪念中国邮政创办100周年,特地发行了一套两枚纪念邮票《古代驿站》,其中一枚的图案就是鸡鸣驿。如今,鸡鸣驿作为当今国内规模最大、功能最齐全、保存最完整的一座古代驿站,已经被列为全国重点文物保护单位。电影《血战台儿庄》《血战长城》《大决战》《国士无双》《蓝色的花》《超级女谍》《大潮600天》《大话西游》等影片先后这里拍摄或取景,让更多的人见识了鸡鸣古驿的风貌与风情。

几年前,总投资达5亿元的鸡鸣驿城抢修保护工程完工,使鸡鸣驿城墙整体得到加固保护,令这座具有800年历史的古驿站再现昔日风采。✎

创新驱动打造浙江经济升级版

——浙江省科学技术厅

2015年，浙江省科技创新和知识产权工作在省委、省政府的正确领导下，全面贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，以永无止境的追求、要谋新篇的作为，坚持和深化“八八战略”，大力推进创新驱动发展，打好科技创新“组合拳”，努力发挥科技支撑引领新常态的核心作用。目前，全社会研发经费支出突破1000亿元，研发经费支出占生产总值的比重达到2.33%，科技进步贡献率达到57%，区域创新能力居全国第5位，综合科技进步水平居全国第6位，企业创新能力居全国第2位，知识产权综合实力和专利实力均居全国第4位，被列为全国首批创新型试点省份、全国农村信息化建设示范省和全国科研设施与仪器向社会开放试点省。

科技体制改革取得新突破。坚持以市场和基层为导向，推进科技体制改革，将科技计划项目优化整合为4大类，着力解决科技资源“碎片化”和创新活动“孤岛化”问题。聚焦信息经济等七大产业和转型升级战略需求，主动设计16个重大科技专项，提高科技支撑的前瞻性。按照“竞争制、因素法、购买式、基金化”的思路优化配置科技资源，激发全社会的创新活力。全面推进科技云平台建设，集聚各类创新载体4209家，可开放共享仪器设备73037台（套），可对外提供技术服务27026项，实现科技数据“一网打尽”和服务“一步到位”。开展“五帮一化”和“百局千人万企”专项调研活动，为企业和基层提供“店小二”式的精准服务。推进新昌、滨江等基层的27项改革试点，带动全省科技体制改革工作。

科技支撑能力迈上新台阶。获批临江、湖州莫干山、嘉兴等3个国家高新区、全省累计达8个，成功创建杭州国家自主创新示范区。在机器人、纯电动汽车等领域新建23家省级重点企业研究

院、累计达184家；累计认定高新技术企业超7712家、科技型中小企业23156家。全年，全省高新产业增加值达4909.9亿元，同比增长6.9%，高于规上工业增加值2.5个百分点；高新区对规上工业增长的贡献率达38.1%，高新技术产业对规上工业增长的贡献率达55%。浙江省政府与国家自然科学基金委设立了2.5亿元的“两化”融合联合基金。连续三年获国家自然科学基金项目经费突破10亿元。围绕打造具有全国影响力的科技成果交易中心，加快科技大市场建设，科技成果竞价（拍卖）会已经成功举办6届，累计成交634项，金额11.6亿元。据统计，前5届成交的521个项目中，共有204项成功实现产业化，新增销售88.16亿元、利税5.67亿元。

科技创新环境迎来新春天。大力推广应用“创新券”，全省11个市和94个县（市、区）出台了创新券管理办法，共发放创新券2.09亿元，使用8230万元，共有586家创新载体提供服务7002次，受惠企业6399家次，得到企业和基层的普遍欢迎。大力推进“众创空间”建设，制定出台众创空间管理评价办法，鼓励各地构建专业化、差异化、多元化的众创空间，对全省众创空间绩效评价结果排名前20位的，每家给予一次性奖励50万元。我省有14家众创空间纳入首批国家级科技企业孵化器管理，占全国1/5。累计认定省级以上科技企业孵化器累计达160家，其中国家级44家、国家大学科技园6家，居全国第2位。我省有创业投资机构213家，省管理资本近500亿元，均列全国第3位。引进省“千人计划”人才1418名，其中入选国

家“千人计划”442名，居全国第4位。修订通过《浙江省专利条例》，在全国第一个开展电子商务领域专利保护专项行动。2015年，浙江省专利申请量30.7万件，授权量23.5万件，分别增长17.53%和24.63%。发明专利授权量增长74.3%，达到2.33万件，万人发明专利拥有量达到12.89件。34项专利荣获第十七届中国专利奖，其中金奖2项，创历史最好成绩。



2015 中国浙江网上技术市场活动周开幕式



全国县市科技工作经验交流现场会



2015 年浙江省秋季科技成果竞价（拍卖）会



魏橋創業
WEIQIAO PIONEERING

创造财富 造福社会

拼搏进取 求实创新 快速高效 勇争一流



山东魏桥创业集团有限公司是一家拥有 2 家香港上市公司、国内外 10 个生产基地、16 万名员工、2032 亿元总资产，集“纺织—染整—服装、家纺”产业链及“热电—采矿—氧化铝—原铝—高精铝板带、新材料”产业链于一体的特大型企业，是全球领先纺织企业和铝业生产企业。2012 年以来连续五年入选“世界 500 强”企业排行榜，2016 年跃居第 163 位，五年提升了 277 个位次；2016 年还位列世界著名品牌 500 强中国上榜企业第 37 位、山东上榜企业第 1 位。

为进一步把企业做大做强，实现又好又快发展，魏桥创业正继续按照“既要量力而行，又要尽力而为；既要在发展中提高，又要在提高中发展”的战略方针，努力拉长产业链条，进一步完善“以纺织为基础，以热电联产铝业、新材料，轻重工业优势互补”的产业格局，力争 2017 年实现销售收入 4500 亿元，2020 年冲击世界 100 强。



奉献光热 追求卓越

